

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 琉球地位的分析與展望

Analysis and Outlook of the Ryukyu Issue

doi:10.30390/ISC.200906_48(2).0004

問題與研究, 48(2), 2009

Issues & Studies, 48(2), 2009

作者/Author：許金彥(Chin-Yen Hsu)

頁數/Page：79-106

出版日期/Publication Date：2009/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200906_48\(2\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200906_48(2).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



琉球地位的分析與展望

許金彥

(南榮技術學院企業管理系專任助理教授)

摘要

琉球群島位居日本、中國與台灣之間，是歐亞大陸及太平洋島鏈接壤之進出孔道，地理形勢堪稱十分重要。尤其自 14 世紀以來，琉球迭遭列強海權與陸權的激烈角逐，更凸顯歷史命運的發展實與其地緣政治的性格息息相關，甚而衍生至今猶須面臨「地位未定」的尷尬處境。不僅如此，琉球地位尚涉及日本、中國與台灣相關之釣魚台群島主權歸屬及東海海域劃界問題等國際爭議，並牽連東北亞整體安全保障之未來走向，誠未可等閒視之。有鑒於此，本文乃從國際法及國際政治的角度切入，試圖對琉球地位與東北亞之情勢演變予以檢討分析，冀能為相關研究提供些許的參考與助益。

關鍵詞：琉球群島、琉球地位、開羅宣言、波茨坦公告、舊金山和約

* * *

壹、前言

琉球群島 (Ryukyu islands, 簡稱琉球) ①位居日本、中國與台灣之間，是歐亞大陸及太平洋島鏈接壤的進出孔道，地理形勢堪稱十分重要。由於此一優越的地理條件，琉球自 14 世紀東、西航路漸開以來，即迭遭海權與陸權的激烈角逐，②愈發凸顯歷史命運的發展實與其地緣政治的性格息息相關，甚而衍生至今猶須面對「地位未

註① 琉球群島 (北緯 24~29 度，東經 123~132 度) 的地理範圍，起自日本鹿兒島縣西南、終於台灣宜蘭縣東北的海面上。全體大、小島嶼近 160 餘座，散佈在東海與太平洋之間，陸地總面積約 4,600 餘平方公里；其中，最大的島嶼即為琉球 (日本稱沖繩)，面積有 1,200 餘平方公里。由於地形分散、物產貧瘠，琉球人口向來為數不多，迄今亦僅約 130 餘萬人左右。目前，琉球群島係歸日本實效管轄，除北部數個島嶼 (奄美諸島) 已被併入鹿兒島縣以外，其餘則在行政上統稱之為「沖繩縣」。

註② 有關琉球從早期中國 (明、清兩朝) 冊封的「琉球國」開端，一變而為日本節制的「琉球藩」、不久即納編為「沖繩縣」，再歷經戰後美國託管的「琉球政府」，直到 1972 年復歸於日本「沖繩縣」迄今的歷史沿革，可參閱外間守善，*沖繩の歷史と文化* (東京：中央公論社，1990 年)；楊仲揆，*琉球古今談* (台北：台灣商務印書館，1990 年) 等相關討論。

定」的尷尬處境。不僅如此，隨著後冷戰時期海洋能源需求的日益高漲與《聯合國海洋法公約》(the United Nations Convention on the Law of the Sea) 公佈實施的雙重影響，^③使得「琉球地位」尚涉及日本、中國與台灣相關之東海海域重疊劃界等國際爭議，並牽連美國對東北亞整體安全保障之未來走向，誠未可以等閒視之。

歷來有關琉球問題之探討，泰半以琉球主體的歷史、文化、交通或經貿等研究領域為主軸，且較多集中在琉球與中國或日本的關係發展為重點，事實上也已累積了相當可觀的研究成果。^④然而，弔詭的是，現今琉球的主體性早已隨著美、日兩國聯手簽署《琉球返還協定》，與擴大《美日安保條約》的防衛範圍而漸趨邊緣化的同時；面對著「中國崛起」與「美日聯防」的交互激盪所引發的亞太變局，琉球的存在似乎又成了牽一髮而動全身的敏感話題。為了因應東海周邊日趨嚴峻的可能挑戰，^⑤今後如何在既有的基礎上，重新思考「琉球地位」的問題，以增進吾人對東北亞情勢變遷的全盤理解與掌握，顯然已是當前間不容緩的研究課題。有鑒於此，本文試圖從國際法及國際政治的角度著眼，藉由對琉球早期的歷史沿革、二戰前後時期的國際交涉與後冷戰時期的琉球定位等側面予以綜合檢討分析，冀望能為「琉球研究」的灰色領域提供些許的參考與助益。

貳、琉球地位的歷史演變

琉球位居東北亞海域，不但是日本、中國與南洋三方交會的核心，更是掌控西太平洋與歐亞大陸往來交通的重要孔道。由於先天的地理環境使然，琉球的歷史發展，自始即受到海、陸交錯的影響而充滿著搖擺更迭的色彩。

註③ 《海洋公約》第 121 條規定，島嶼是四面環水並於高潮時高出水面自然形成的陸地區域；如能維持人類居住或營經濟生活者，得按本公約適用於其他陸地的規定，擁有其領海、毗連區、專屬經濟區和大陸礁層。據調查顯示：東海大陸礁層富含海底原油及天然氣，其儲藏量各約在 100 億噸及 5 兆立方公尺左右，相當於「第二個中東」，參閱 K. O. Emery et al., "Geological Structure and some Water Characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea," *UNECAFE/CCOP Technical Bulletin*, Vol. 2 (1969), pp. 3-43. 由於琉球群島位居東海門戶之地理特性，遂使其再度成為後冷戰時期各國爭奪海權的注目焦點。

註④ 相關著述甚多，不及一一列舉。主要者除外間守善，前揭書；楊仲揆，前揭書等外，有井上清，「尖閣列島」一釣魚諸島の史的解明（東京：第三書館，1996 年）；林金莖，戰後中日關係之實證研究（台北：財團法人中日關係研究會，1984 年）；丘宏達，關於中國領土的國際法問題論集（台北：台灣商務印書館，2004 年）等論著。相關史料有明實錄（台北：中央研究院史語所，1961 年）；歷代實案，鈔本（台北：台灣大學，1972 年）；四夷廣記·中（台北：正中書局，1985 年），及外務省監修，日中關係基本資料集（東京：霞山會，1970-73 年）等。

註⑤ 見「駐軍琉球護台，美說不減不遷」，蘋果日報（台北），2005 年 7 月 1 日，版 A2；及「東海資源之爭，中日對立主因：台灣緊鄰日中，不可能置身事外」，聯合報（台北），2005 年 4 月 18 日，版 A2 相關報導。

一、「琉球地位」問題的起源

琉球問題的歷史原點，始自 1609 年；在此之前，琉球一直是個愛好和平的蕞爾小國，並與近鄰中國（明朝）維繫了長達 230 餘年（1372~1609）緊密融洽的宗藩關係。^⑥另一方面，日本離琉球頗近，尤其自九州薩摩乘船，順風 7 日可達首府那霸，^⑦因此而形成歷史上的相互往來，也是極為正常的事。

回溯豐臣秀吉於 1589 年統一日本之時，國內各地州藩甚至外島附庸均派有代表進京（京都）朝賀以示效忠。琉球雖因平常海上貿易時相往來，間亦有被視為薩摩附庸之意味，當時卻未隨同眾人朝賀，以致秀吉為此大感不悅。^⑧其後，秀吉意欲遠征朝鮮，復遣薩摩使琉，告以上繳軍糧之旨意；孰料琉球竟藉詞婉拒，並即通報明朝示警。秀吉徵糧於琉未果，函告「將屠汝國」，^⑨已使兩國關係漸增緊張；薩摩得知琉球向明朝報警，更以其有恃無恐而益遷怒於琉，事態乃趨惡化。

日本兩度征韓（1592、1597 年）均遭明朝所阻，無功而返；秀吉且為此病疾途次，歸國即逝。^⑩及德川家康繼起、建號「慶長」，薩摩藩主島津乃趁隙於 1609 年入侵琉球，並擄琉球國王尚寧及文武百官悉為人質以歸日本，史稱「慶長之役」。^⑪

註⑥ 琉球舊稱「流求、留球、留仇」，至明初太祖洪武五年（1372 年）遣楊載詔諭其地入貢，自茲始定國號稱為琉球。事見明實錄（洪武五年正月甲子條），前揭書，卷 71；惟當時琉球仍處於北山、中山、南山分立的「三山時代」。及巴志統一三山，於洪熙元年（1425 年）受明朝冊封，並賜國王姓氏為尚時起，迄清末（1879 年）日本併吞琉球為止，中、琉之間藉由朝貢與冊封所建立的「宗藩關係」（Suzerain and Vassal state），其主要特色在於：（1）琉球須奉中國朝代正朔，頒用中國年號與曆法，（2）琉球國王即位，須依臣禮先向中國提請冊封；未經奉准之前，只能以「世子」名義監國，（3）琉球國王地位與中國郡王同列；正式行文向中國皇帝用「奏」（上行文），向朝廷各部與閩、浙諸省使司用「咨」（平行文）。參閱四夷廣記·中（琉球人物），前揭書，頁 2~21、318、319，及明、清歷代實案，前揭書，抄本各卷。由此可見，中國對琉球乃居於「統而不治」的宗主國地位，而琉球雖位列藩屬並無主權，實與中國領土無異。蓋以主權乃對外獨立、對內擁有最高管轄權力的國家作用及象徵（L. Oppenheim, *International Law*, Vol. I (London: Longman, Green, 1955), pp.118~119)。準此而論，琉球實無獨立主權可言。此一事實，由國王尚豐（1621-1640 年）致閩、浙布政使司諮文時提及「照得琉球世守東隅，毗連福建，壤綿一脈」（歷代實案，前揭書，第 1 集，卷 20），及末代國王尚泰（1848-1879 年）於奏請清朝救亡時，載有「敵國累世相承，上膺冊封，久備外藩，自國主以迄臣民，罔非天朝赤子」（「總署奏琉球官員到京乞援摺」，收錄中華民國五十年文獻第 5 冊，台北：正中書局，1979 年，頁 95）等語，可知琉球亦以中國東藩自許，殊無獨立自外於中國之本意。

註⑦ 四夷廣記·中（琉球附錄）：「琉球與日本勢相連屬，由薩摩州四日可到琉球北山；又三日，可到琉球（中山）國。」，前揭書，頁 2~21。

註⑧ 楊仲揆，前揭書，頁 28~29。

註⑨ 鄭樑生，中日關係史（台北：五南圖書公司，2001 年），頁 227。

註⑩ 陳再明指出，豐臣秀吉統一日本後，躊躇滿志，在分封領地時，片面將不屬於日本的朝鮮賞給九州的島津、大友兩氏。但因諸將不敢受領，秀吉乃怒而征韓以立威信，卻遭明將李如松迎擊以致戰事膠著未決。及秀吉病歿，託孤於德川家康，乃盡撤日軍回國，征韓之役始行終結。見陳再明著，日本人物群像（台北：聯經出版社，1989 年），頁 96~97。

註⑪ 有關薩摩入侵事蹟，見歷代實案抄本，前揭書，頁 30、570~572。

琉球國王尚寧被擄兩年後（1612年），始於簽署降表、自認藩屬的情況下，得以獲釋返國。^⑫尚寧歸國後，由於薩摩仍須利用琉球之朝貢管道，以為突破明朝對日海禁之封鎖，遂仍保留琉球與中國之藩屬關係，只在幕後居間遙控而坐享其成。^⑬琉球經此浩劫，雖得慘澹復國，然實際上已淪為中、日「兩屬地位」之附庸，也從此改寫了日、琉兩國平等往來的歷史新頁。^⑭

二、「琉球處分」與中、日交涉

17世紀初頭，薩摩入侵的歷史悲劇，雖改變了琉球王國的政治地位，卻因中、日兩國的形勢制約，並未直接造成對東北亞國際秩序的重大衝擊。^⑮再加上，當時主權概念猶未明朗，故琉球之「兩屬地位」尚可維持一時而相安無事。惟以西風東漸，19世紀的中、日兩國在外有強敵環伺、內有變法革新的重重壓力下，終究迴避不了清算琉球「一國兩屬」的政治課題，也因此衍生出一連串以「琉球處分」為核心的中、日爭議。

1868年，日本「明治維新」，自此結束了長期的幕府統治，開啓了中央集權的嶄新時代。各地舊藩紛紛上表「版籍奉還」（將土地、人民回歸中央），而薩摩與琉球之藩屬關係再難延續，乃一併回歸明治政府統轄。惟琉球此時非僅仍與中國（清朝）保有藩屬關係，且前不久尚以清朝咸豐年號與美、法、荷三國分別訂有通商條約；^⑯於是，琉球歸屬問題之及早確定，遂一變而為明治政府成立後，中、日交涉之首要議題。

1871年，明治政府與中國締結《中日修好通商條約》，是為清朝以來兩國首度建立外交關係之契機。惟中、日建交伊始，尚不遑及於琉球問題。同年，日本國內實施「廢藩置縣」，將昔日舊藩悉數改為中央直轄之各縣，薩摩亦因此改稱鹿兒島縣。琉球則暫置鹿兒島縣內，未有更動。^⑰此時，各縣代表紛至東京慶賀天皇成年，琉球亦經催促遣使朝賀，以示效忠。

註⑫ 楊仲揆，前揭書，頁45。惟應注意者，琉球並無主權，其簽署降表乃無權處分，對中國不生效力。再者，「軍事佔領並不影響原主權國家對失土之合法權利」，足見薩摩入侵亦不影響中國對琉球之主權。見徐熙光，*國際法與國際事務論叢*（台北：台灣商務印書館，1995年），頁44。

註⑬ 外間守善，前揭書，頁76-78。

註⑭ 薩摩入侵事件對琉球而言，非僅正式引進日本勢力，形成「中日兩屬」的局面，尚且波及國內政情逐漸分歧為親華、親日兩派；雙方交互傾軋，甚至牽制爾後的琉球獨立運動亦遲遲未能開花結果，其影響不可謂不大。參閱楊仲揆，前揭書，頁26、68、236-237。

註⑮ 17世紀中葉，明、清交替，清朝以遊牧民族入主中原，武功頗盛，招致琉球主動入貢（1651年），以求投誠庇護；見歷代寶案，前揭書，頁114。德川幕府亦以清朝勃興多有顧忌，又貪圖利用琉球入貢中國以得剝削之利，乃命薩摩治琉務採取瞞隱匿策略，遂使琉球「兩屬地位」隱而不顯、相安無事；參閱鄭樑生，前揭書，頁240。

註⑯ 幕末，美國（1854年）、法國（1855年）、荷蘭（1858年）均曾分別與琉球訂立條約，其日期皆用清朝咸豐年號。見方豪，*中國近代外交史（一）*（台北：中華文化出版事業委員會，1955年），頁175；可見中國對琉球仍保有著「宗藩關係」（內政可自主、外交須附屬）的主權特性。

註⑰ 參閱煙山專太郎，「征韓論實相」，收錄中華民國五十年文獻第5冊，前揭書，頁79。

1872年，琉球國王尚泰遵囑遣使賀表進京，不意明治天皇竟將尚泰敕封為「琉球藩王」，敘列華族，賜藩王宅邸於東京。同時，訓令外務省派員駐藩，代辦一切外交事宜，並知會美、法、荷三國與琉球所訂之通商條約，今後悉歸該省管轄，¹⁸而琉球國亦因此成為日本國之內藩。此一舉動，顯係日本擬以「降國為藩」的遮掩手法，企圖將日、琉關係變更為內政事務的先兆。

1874年，日本在未獲琉球同意下，片面將琉球藩事務由外務省移交內務省管轄。¹⁹不久，日本即藉口琉球漁民曾因船難漂流台灣牡丹社慘遭當地原住民殺害為由，一面以保護琉民之名義向中國提出嚴正交涉，另一面則又縱容日軍擅自出兵台灣懲凶，終致釀成雙方武裝衝突的「牡丹社事件」。²⁰儘管該事件最終經由英國出面調停，中、日雙方也訂定《北京專條》達成和議，促使日本撤兵台灣。惟清朝基於息事寧人之迷思，竟率爾誤認日本出兵護琉一事為「保民義舉」，²¹無異變相承認日本對琉球之不當主張，因此而助長了日本併吞琉球之決心，也為爾後之中、日關係帶來無窮之禍害。

「牡丹社事件」使日本得以一窺清朝之虛實，雖未能藉此一舉占有台灣，然於琉球則已是勢在必得。1875年，日本遣內務丞松田道之抵琉，逕行宣告「琉球處分」，勒令斷絕中、琉關係，一切政制法度悉依日本為例。²²斯時，適逢清朝光緒皇帝即位大典，琉球卻因日本阻撓未得進貢朝賀。1877年，琉球密使紫金大夫向德宏行抵福州求援，經輾轉傳報，清朝乃自此展開對日交涉。²³其間，雖經雙方就琉球問題進行長期攻防，卻遲遲未見具體之成果。1879年春，日本竟悍然對琉球實行「廢藩置縣」，將琉球藩改稱沖繩縣，並強令國王尚泰及王子等至東京就邸，²⁴「琉球國」遂告廢絕。

日本斷然實施「琉球處分」後，清朝並不承認此一結果，事乃漸寢。惟日本似仍對中國動向心存顧忌，遂又訓令其駐華公使宍戶磯仍留北京續行磋商，以觀後效。²⁵就在中、日雙方相持不下之際，美國前總統格蘭特（U. Simpson Grant）適因卸任環球旅行到達中國，並將續遊日本；清朝洋務主事李鴻章及恭親王奕訢等乃商請格蘭特居間調解。經格蘭特與美國駐日公使賓漢（Bingham）穿梭奔走後，中國方面乃於1879年秋，依格蘭特建議提出「三分琉球案」的「擬稿」如下：

查琉球各島本分三部，今欲將中部歸琉球立君復國，中、東兩國各設領事保護之。其南部近台灣為中國要地，割讓中國；其北部近薩摩，為日本要

註¹⁸ 見劉彥，中國外交史（台北：三民書局，1990年），頁87。

註¹⁹ 楊仲揆，前揭書，頁76。

註²⁰ 日軍初犯台灣之經緯，詳見李則芬，中日關係史（台北：台灣中華書局，1970年），頁252-257。

註²¹ 參閱劉彥，前揭書，頁89。

註²² 外間守善，前揭書，頁82。

註²³ 「閩浙總督何璟等奏據情陳奏琉球職貢日本梗阻摺及上諭」，收錄中華民國五十年文獻第5冊，前揭書，頁81-82。

註²⁴ 鄭樸生，前揭書，頁242-243。

註²⁵ 「總理各國事務衙門奏日本廢琉球為縣摺」，收錄中華民國五十年文獻第5冊，頁87。

地，割讓日本。^⑥

至於日本，則是於 1880 年秋，另提「分島加約案」的「專條」如下：

欲照各國一體均霑之例，酌加條約。而割琉球南部宮古、八重山二島，以屬中國。^⑦

中、日雙方以所見分歧，幾近破局；然因當時伊犁告警，中、俄邊界不靖之故，恭親王奕訢等憂心腹背受敵，乃傾向依日本所提「分島加約案」為解決琉球問題之藍本，雙方並議定於 1881 年春，即行交割結案，而中、日交涉至此似亦稍見緩頰。惟茲事體大，清朝內部猶議論紛紛、莫衷一是，李鴻章乃奏請朝廷「緩允改約、伺機延宕」，以求內外兼顧；於是，琉球問題遂遭擱置緩議。^⑧ 宍戶磯在接獲前開照會之後，力爭未果，乃於 1881 年年初憤然歸國。儘管琉球雖遭日本事實佔領，但迄 1895 年中、日甲午戰爭為止，中、日雙方都認定琉球問題是尚未獲得最終解決的一樁懸案。^⑨ 另一方面，由於中國在甲午戰爭的失敗，被迫於《馬關條約》割讓台、澎諸地，遂亦未能再就琉球問題多所著力，致使琉球淪於日本佔領之下，直到 1945 年、日本在第二次世界大戰失敗宣告無條件投降後，此一狀態才又有了新的轉機與改變。

參、二次世界大戰前後琉球問題的國際交涉

日本軍國主義的對外擴張在陸續併有庫頁島、滿州、朝鮮、琉球及台、澎各地之後，復於第二次世界大戰期間（1939~1945 年）再起高潮。只見日本「南向」、「西進」，勢如破竹，一時頗有獨霸東亞之氣概。面對日本的軍事挑釁，中、美、英、蘇等同盟國在集體反撲之餘，一面藉優勢武力壓制日本逐步退出南洋與東海，一面又透過系列戰時會商以便解決戰後日本領土的重劃問題，並最終導致了日本的無條件投降。其中，琉球問題的處理，便是反映了國際政治在此一歷史過程中的角色與影響。

一、《開羅宣言》與《波茨坦公告》等戰時公約的訂立

1943 年 11 月下旬，美國總統羅斯福（F. D. Roosevelt）為處理戰後日本領土及其佔領地問題，乃邀集中國蔣介石委員長與英國邱吉爾首相，在開羅舉行了戰時高峰會議。其間，羅斯福曾兩度主動向蔣介石談及戰後琉球的歸屬問題，並以中、琉悠久之歷史淵源及維護亞太地區的安全和平為著眼，因而提出了琉球在戰後交由中國收回之

註⑥ 「總署奏美國前總統在日本調琉球事擬有辦法摺」，收錄中華民國五十年文獻第 5 冊，頁 88~89。

註⑦ 「總署奏日本廢琉球一案已商議辦結摺」，收錄中華民國五十年文獻第 5 冊，頁 92~93。

註⑧ 參閱「妥籌球案摺」，收錄台灣文獻叢刊第 131 種（台北：台灣銀行經濟研究室，1961 年），頁 352~357。

註⑨ 井上清，「尖閣列島」一釣魚諸島の史的解明（東京：第三書館，1996 年），頁 94~99。

建議。³⁰這是琉球遭日本併吞 60 餘年以來，首度涉及琉球地位的國際會議。惟蔣介石以琉球乃藩屬地位，傾向使其獨立或由中、美兩國共同託管，而與滿州、台澎為內地領土必須收回之情形不同，遂未就此一問題達成明確共識而暫予擱置。³¹

開羅會議結束後，中、美、英三國元首乃於 12 月 1 日，共同發表了《開羅宣言》（the Cairo Declaration），其主要內容概略如下：

三國之宗旨，在剝奪日本自一九一四年第一次世界大戰開始後，在太平洋上所奪得或佔領之一切島嶼，及日本在中國所竊取之領土，如東北四省、台灣、澎湖列島等歸還中華民國。其他日本以武力或貪欲所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境。我三大盟國稔知朝鮮人民所受之奴隸待遇，決定在相當時期使朝鮮自由獨立。³²

通觀《開羅宣言》的主張，其目的在於「制止及懲罰日本之侵略」。³³據此，可再進一步將其內容分類整理如次：

1. 日本自第一次世界大戰以後，在太平洋所佔領之一切島嶼都將予以剝奪。
2. 日本自中國所竊取之領土，如東北四省、台灣、澎湖列島等歸還中華民國。
3. 同盟國對其他日本以武力或貪欲所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境。
4. 同盟國決定，將在相當時期使朝鮮自由獨立。

儘管琉球問題並未明文列入《開羅宣言》之內，但如檢視羅斯福與蔣介石的談話要旨，並逐一對照前開四項約定之內容可知：

1. 琉球是日本於第一次世界大戰以前，在太平洋所佔領之島嶼。因此，就時間要件而言，並不適用本項之約定。
2. 針對「琉球是否為日本自中國所竊取之領土？」此一問題，由於羅、蔣兩人認知不同，未能達成共識，以致不成立將之歸還給中華民國的約定。³⁴
3. 基本上，琉球原為中國藩屬，是日本以武力或貪欲所攫取之土地，符合本項要

註³⁰ 梁敬錚，*開羅會議與中國*（香港：亞洲出版社，1962年），頁40。

註³¹ 梁敬錚，前揭書，頁43。針對蔣介石當時為何猶豫收回琉球的問題，迄今仍無定論；惟根據時任外交部長兼駐美代表宋子文的有關記錄顯示，宋早在1943年5月中旬與羅斯福的會談中，即曾明白表示希望戰後的琉球能夠歸還中國，而羅也同意宋的看法。然而，同年10月初，蔣介石與宋子文因時局意見相左，宋遭失寵賦閒上海，未能隨同蔣前往出席開羅會議，致宋、羅有關戰後琉球歸還中國的共識，或許不為蔣所知悉，致未積極表示爭取琉球的意願。相關討論見許育銘，「戰後處理與地緣政治下的國民政府對琉政策」，*現代中國社會變動與東亞新格局國際學術論壇論文集*（天津：南開大學，2007年）；陳永祥，「宋子文與蔣、史矛盾」，*兩岸三地「研究生視野下的近代中國」研討會論文集*（台北：政治大學歷史系，2000年），頁277。

註³² *Foreign Relation of the U.S (FRUS) : Diplomatic Papers : the Conferences at Cario and Tehran, 1943* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1961), pp. 448-449.

註³³ 傅啓學，*中國外交史*（台北：作者自版，1960年），頁599。

註³⁴ 主要乃因羅斯福著重於戰後由中國擔負東亞秩序重建的觀點，傾向將琉球交還中國；蔣介石則擔心戰後日本為此尋釁報復，態度遂相對保守，寧可先經中、美託管，再俟當地住民自決獨立或回歸中國以為對應。參閱許育銘，前引文。

件，得適用（由中、美、英三大同盟國）將日本驅逐出境之約定。

4. 琉球並非朝鮮，不適用本項之約定。

由以上分析可見，琉球問題雖未明文列入《開羅宣言》之內，但仍有前開第 3 項約定之適用。換言之，除應由同盟國將日本驅逐出境以外，尙可就日本中斷對於琉球的有效管轄之後，由同盟國視情節予以託管或訴諸住民自決。³⁵無論何者，中華民國基於《開羅宣言》之同盟國身份，對琉球前途之決定，都保有無可置疑之權利。³⁶

隨著《開羅宣言》發表之後，羅斯福於 1945 年 4 月逝世，繼由杜魯門（H.S. Truman）接任美國總統。同年 7 月 26 日，杜魯門因歐洲戰事已告一段落，乃邀集中、美、英三大同盟國代表在德國波茨坦舉行會議，以便儘快促成日本無條件投降的實現。在法國及蘇聯隨後亦加入簽字的《波茨坦公告》（the Potsdam Declaration）中規定：

《開羅宣言》之條件必將實施，而日本之主權將限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定之其他小島以內。³⁷

《波茨坦公告》除再次強調《開羅宣言》之條件必將實施以外，更進一步明確規定了戰後日本的領土範圍：

1. 以日本本土（本州、北海道、九州、四國）的四個大島為限。
2. 及同盟國（中、美、英、法、蘇）共同決定之其他小島。

對照前開第 1 項有關「日本領土範圍」之定義，琉球顯然不在其內；即或有第 2 項其他小島之適用，亦必待同盟國（中、美、英、法、蘇）共同決定後，方能得以確

註³⁵ 按國際法理論對國家取得領土主權的方式，計有：先占、時效、添附、割讓與征服等五種情形；見丘宏達，*現代國際法*（台北：三民書局，2000年），頁493。在一次世界大戰之後，藉由武力行使以取得領土主權的割讓與征服之傳統方式，漸為和約所取代。二戰終結以來，「禁止使用武力原則」更由國際慣例進而成為國際法的絕對規範；相關案例可見 I.C.J. Rep. (*Nicaragua /U.S.*), 1986, pp. 14, 98~101。因此，割讓與征服不再被視為得以合法擁有領土主權之方式。在實務上，不論何種方式，均以國家能否切實行使主權作用的有效管轄為判斷領土歸屬之依據；參閱 I.C.J. Report: *The Minquiers and Ecrehos Case (U.K/ France)*, 1953, p. 47。就前開情形而論，日本顯係以武力併吞之征服原則，或沿襲明治時期以來的時效原則，主張取得對琉球之主權，就其時代背景而言，固非屬無據。惟不論依征服或時效原則，又皆以未遭異議為共通之前提，否則即須有和約釐定歸屬地位以臻確定；參閱張彝鼎編，*雲五社會科學大辭典第4冊—國際關係*（台北：台灣商務印書館，1992年），頁176~177、208。依現存史料所載，中國與琉球對日本之武力侵略，既曾持續表達強烈抗議，且又未能達成協議割讓或併吞之處分，則日本之主張即顯因法理瑕疵而未臻成立，琉球之地位亦難謂已告確定。申言之，琉球既非日本的領土，卻是日本有效管轄下的土地，原得依《開羅宣言》之目的，交付同盟國託管（即移轉管轄權予同盟國）；或逕依 1941 年《大西洋憲章》之宣示，或按 1945 年《聯合國憲章》第 1、55 條等規定之意旨，對於日本佔領地的琉球，應當賦予全體住民「自決」其前途地位之權利。

註³⁶ 開羅會後不久，羅斯福隨即於 1944 年 1 月在華盛頓召開同盟國間的太平洋戰爭會議；在會中提及琉球問題時，羅斯福曾告知中國代表表示，蘇聯總書記史達林熟悉琉球歷史，且完全同意琉球屬於中國並應歸還她。見前註³⁵，頁 869。儘管《開羅宣言》並未明確提及琉球歸屬，但由前述美、蘇兩大同盟國的意向可知，戰後琉球問題之處理，實以歸還中華民國為主流。

註³⁷ 見 FRUS, *Diplomatic Papers: The Conferences of Berlin (The Potsdam Conference) 1945*, Vol. II (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1960), pp. 1471~1476。

定。因此，基於《開羅宣言》與《波茨坦公告》之精神，日本對不屬於其本土範圍以外之其他小島，在未經同盟國共同決定的前提下，沒有主張任何領土主權之權利。

《波茨坦公告》發表未及 1 個月，日本終於在 8 月 14 日宣告無條件投降。9 月 2 日，日本政府代表重光葵等簽署投降文書，聲明：

余等承約切實履行《波茨坦公告》之條款。^③

同時，盟軍總部亦對日本佔領區分別發佈命令，停止日本在各區域內行使之一切權利，並指定盟軍代表接收日本佔領區，^④事實結束了二次大戰以來的戰爭狀態。

儘管上述宣言、公告及投降書等約定名稱或有不一，但均屬於《維也納條約法公約》第 2 條規範之內容則並無不同。^⑤就法理而言，如將同盟國之宣言、公告視為片面之「要約」，或無拘束日本之效力；惟一經相對國日本以投降書「承諾」，即發生相互拘束之效果^⑥，毋待深論。即或日後發生類如《舊金山和約》的效力是否取代前述《開羅宣言》與《波茨坦公告》之爭議，^⑦但在中國未獲參與的情況下，按「條約非經第三國同意，不為該國創設義務或權利」^⑧之意旨，該和約應無拘束中國之效力，更不存在「後法優先於前法適用」之問題。又或如《琉球協定》等未經同盟國共同決定之程序，即與第三國以協定形式決定琉球歸屬之片面行為，要亦均屬「無權處分」，非經有權人全體之同意，應不生任何效力。^⑨琉球之歸屬地位，既始終未經合法確定，自仍應回歸《開羅宣言》、《波茨坦公告》的原點而將之排除在日本領土範圍之外，以俟公民自決、當事國條約或國際仲裁、訴訟等合法途徑解決爭端為宜。^⑩

二、戰後初期有關琉球地位的情勢變遷

自參與二戰以來，美國逐漸意識到琉球在日本推動「西進」、「南向」策略時，一直扮演著相當重要的角色。再者，美國也注意到琉球距離台灣很近，其實是掌控中國大陸進出太平洋必經的孔道。同時，在對日本作戰當中，琉球更是美軍死傷最為慘重的戰場之一。^⑪基於前述的戰時體驗與對戰後亞太地區整體戰略部署的利益考量，美國

註^③ FRUS, Diplomatic Papers: *U. S. Treaties and Other International Agreements, Vol. 3, Multilateral, 1931-1945* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969), pp. 1251-1253.

註^④ 參閱國際法學會編，《沖繩的地位》（東京：有斐閣，1995年），頁 263-265。

註^⑤ 《維也納條約法公約》第 2 條：「稱條約者，謂國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定，不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關之文書內，亦不論其特定名稱為何。」可見在國際法上，條約容或有條約、公約、規約、憲章、宣言、公告、協定或議定書等各種稱呼，但締約者皆有遵守之義務，並不會因此而有效力差異的問題。見張彝鼎編，前揭書，頁 238-239。

註^⑥ 參閱 M. J. Cohan 著，蔡百銓譯，《台灣就是台灣》（台北：前衛出版社，1993年），頁 34。另按《中（中共）、日聯合聲明》第 3 條亦提及：「日本國政府……堅持遵循《波茨坦公告》的立場。」由此可見，日本亦是表明接受《波茨坦公告》的拘束，及遵循其應有之效力。

註^⑦ 彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，《台灣在國際法的地位》（台北：玉山社，2000年），頁 142-143。

註^⑧ 《維也納條約法公約》第 34 條規定參照。

註^⑨ 同前註意旨參照。

註^⑩ 聯合國憲章第 31 條第 1 項：「任何爭端之當事國……應儘先以談判、調查、調停、和解、仲裁、司法解決……或各該國自行選擇之其他和平方法，求得解決。」規定參照。

註^⑪ 琉球一役，美軍死傷 4 萬 7 千餘人，戰況慘烈尤勝珍珠港事變；見楊仲揆，前揭書，頁 223。

軍方一向主張，應將琉球置於美國單獨佔領之狀態。^⑦相對於此，美國國務院則較傾向傳統的「重歐輕亞」政策，強調對於琉球問題應放手不管，以免美國捲入亞洲的紛爭之中。^⑧軍方與國務院的歧見對立，造成美國對琉球的態度始終搖擺不定；再加上蘇聯於戰後赤化世界的野心已昭然若揭，中國也因此一分為二，更迫使美國疲於奔命，遑論東北亞秩序的重建。^⑨戰後國際情勢的一夕數變，遂因此為琉球的前途蒙上了層層的隱憂。

1949年10月初，蘇聯支持的中國共產黨宣告成立中華人民共和國（簡稱中共），與退守台澎諸島的中華民國（或稱台灣）形成兩岸分治的敵對狀態。西方陣營的英國率先承認中共，與反對承認中共的美國立場相左；^⑩法國則困於戰後重建，尚且自顧不暇，立場益趨保守和觀望。^⑪戰時同盟國在戰後的四分五裂現象，其實也預告了無從期待列強保持步調一致、依據《開羅宣言》與《波茨坦公告》之宗旨，以解決琉球問題之困境。

1950年6月25日，韓戰爆發。美國總統杜魯門緊接著於6月27日發表宣言，^⑫強調韓戰乃是違反《聯合國憲章》之侵略行為，除調動駐日美軍就近聲援南韓作戰以外，並即下令第七艦隊巡防台灣海峽及東海一帶，以阻止中、台相互攻擊，避免韓戰局勢更形惡化。東海周邊情勢的日趨緊張，遂促使杜魯門政府改變羅斯福時代以來的對日政策，轉而積極扶持日本國力重建，以茲分擔美國在亞太地區的戰略任務。^⑬

杜魯門對日政策的改變，也牽動了美國對琉球問題的處理立場，使得國務院的主張漸占上風，轉而偏向由美國單獨主導解決琉球問題的態勢，並在兼顧美國戰略利益的前提下，不排除由日本保留對琉球存在「固有權利」的可能性。^⑭為能有助於抒解韓戰的壓力，美國於是加快了對日媾和的腳步，並提前於1951年9月召開舊金山會議，意圖藉由《舊金山和約》以落實美國扶持日本獨立之目標。

舊金山會議期間，對於日本佔領地之處理問題，由於「中國代表權」的爭議，中

註⑦ Michael Schaller 著，郭俊鈺譯，*亞洲冷戰與日本復興*（台北：金禾出版社，1992年），頁65。

註⑧ 同前註。

註⑨ 參閱蔡東杰，*兩岸外交策略與對外關係*（台北：高立圖書公司，2001年），頁36-37。

註⑩ 林金莖認為，英國支持中共，其真意厥在想要確保香港、九龍之既得利益；林金莖，*戰後中日關係之實證研究*（台北：財團法人中日關係研究會，1984年），頁107。

註⑪ 蔡東杰，前揭書，頁36。

註⑫ 見美國國家安全委員會文件 FRUS, 1950-1955, Vol. 2, p. 2468.

註⑬ Michael Schaller 著，郭俊鈺譯，前揭書，頁64。

註⑭ 《開羅宣言》發佈時，美國早已宣示對日本佔領區並無領土野心，亦不存在領土合併問題之立場；見前引 FRUS, 1945, Vol. 6, pp. 596-597. 然而，隨著戰後東亞情勢的迅速惡化，美國開始轉向以阿留申經日本至琉球所形成之西太平洋島鏈為本土防衛前哨之戰略構想；其中，尤以美國如何落實對琉球進行單獨掌控「戰略託管」的主張恆居首要考量。參閱 JCS570/50, "Strategic Control by the United States of Certain Pacific Areas," January 21, 1946, Section 13, CCS360 (12-9-42)。此一構想立足於把琉球的前途暫時虛懸不決：它不理會原住民的獨立要求，也不同情中國呼籲歸還或共同託管的主張，只著重在美國對琉球長期託管權利的確保。同時，為了取得日本的順利合作，美國並不反對日本保留對琉球之主權。相關論述可參閱 Michael Schaller 著，郭俊鈺譯，前揭書，頁68；張平，*釣魚島風雲*（北京：國際文化，2000年），頁143-144。

共與台灣均未獲邀請與會，以致無從出席表達意見。^⑤蘇聯與美國立場則大相逕庭，亦無交集。特別是有關琉球問題之看法時，大致上又有下列各種不同之立場：

1. 交付託管；以美、英為首，主張琉球應交由聯合國託管。儘管，英國為支持中共與會而與美國意見相左，但基於尊重《聯合國憲章》第 76 條「託管之目的，在領導託管地趨向自治或獨立」的規定，仍是採取了與美國步調一致的立場。^⑥
2. 支持獨立；以東南亞及拉丁美洲前殖民地的各個新興國家如菲律賓、薩爾瓦多等為主，強調應按《聯合國憲章》第 1 條及第 55 條之規定，賦予日本放棄佔領地區人民擁有自決獨立的權利。^⑦
3. 返還日本；以蘇聯為首，其代表竟推翻史達林先前贊成將琉球返還中國的主張，表示應重新確定日本對琉球的主權。^⑧日本首相吉田茂亦受邀到場演講，表達了希望在不遠的將來能讓琉球交還日本的意思。^⑨

由於各國對琉球應否交付託管、支持獨立或返還日本等各項意見均未能合議，以致會議頻頻陷入膠著狀態。因此，美國代表杜勒斯 (J. F. Dulles) 最終提出看法如下：

關於琉球及日本南方、東南方各島，此等島嶼自日本投降後即在美國單獨管理下。……由於盟國間意見的不同，美國認為最好的解決方式是准許日本保留剩餘主權 (residual sovereignty)，同時使此等島嶼可能引進聯合國託管制度下，而以美國為管理當局。^⑩

註⑤ 在琉球問題的看法上，台海兩岸的政府當局雖未獲出席舊金山和會，但仍在會外各自表達了不同的立場。中華民國方面，雖在戰後初期曾經表示了希望收回琉球，或交由中、美共同託管的主張，但在撤守台灣及韓戰爆發之後，則因國際地位及國家安全等多重考量而傾向於將琉球交由聯合國或美國託管；參閱丘宏達，*關於中國領土的國際法問題論集*（台北：台灣商務印書館，2004 年），頁 22-23。至於中共方面，雖否定《舊金山和約》的效力，但為了離間美、日關係，則是採取了與蘇聯共產集團相互唱和的立場，承認琉球是美軍侵略佔領下的日本領土，應予返還；見外務省監修，*日中關係基本資料集*（東京：霞山會，1970 年），頁 19-25。

註⑥ 丘宏達，*關於中國領土的國際法問題論集*，前揭書，頁 90。

註⑦ 入江啓四郎，*日本講和條約の研究*（東京：坂垣書店，1951 年），頁 151、289。

註⑧ 參閱「金山和約與中日和約的關係」，*中日外交史料叢編*（八）（台北：中華民國外交問題研究會，1966 年），頁 91。

註⑨ 同前註，頁 92。

註⑩ 見 FRUS: *America Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents, Vol.1* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1957), p. 453. 值得注意的是，美國所謂日本對琉球保有「剩餘主權」之說詞，由於涉及琉球地位的變動歸趨而頗有進一步究明之必要。奧本漢 (L. Oppenheim) 曾說過，主權乃對外獨立、對內擁有最高管轄權力的國家作用及象徵（前引註⑥）。申言之，主權的內涵可大別為兩個層面：對外，它是不受干涉的政治權威（政權）；對內，它有排他的行政管轄權力（治權）。因此，政權與治權合一者，為完全主權；反之，即屬不完全主權。奧本漢認為，「剩餘主權」實乃不完全主權的一種狀態；此一狀態，在宗主國、保護國或委任統治主體，對藩屬國、被保護國或受委任統治地施行「政、治分離」的統治作用時，前者即成為後者「剩餘主權」的所在。見王鐵崖等編譯，*奧本漢國際法第一卷第一冊*（北京：新華書店，1995 年），頁 93、171、193。就此而論，當「剩餘主權」與「行政管轄權」合而為一時，應可認為係已形成完全主權之狀態。惟在美、日兩國之情形，則尚有不同，未可就此遽下定論。蓋因日本既依《舊金山和約》被剝奪對琉球之主權而將其納入聯合國託管制度之下，則美國身為聯合國監督下之委任統治國，其所行使者乃對琉球之「行政管轄權」，而琉球之「剩餘主權」應仍歸聯合國所有（王鐵崖等編譯，前揭書，頁 193-194 參照）。美國出於長期戰略控管琉球之目的，為求得日本之配合，竟刻意曲解國際法理而將琉球「返還」日本，迄未經聯合國同意或承認，顯係無權處分之行為，至多僅構成「複委任」或「再委任」（即共管琉球），而不能發生合法移轉主權之效果。琉球主權既不因美、日私相授受而變動，以是至今係處於「地位未定」之狀態。

儘管蘇聯、波蘭、捷克三國拒絕簽署，忿而離席，但最終仍因當時亞洲局勢的動盪不安，使得杜勒斯的看法能為諸多新興國家所接受，並徵得出席的 48 國代表同意簽字。^{⑥1}於是，幾經波折，琉球問題終納入《舊金山和約》第 3 條（信託統治）規定：

日本同意美國對北緯 29 度以南之西南群島（含琉球群島與大東群島）……等地送交聯合國信託統治制度提議。在此提案得通過之前，美國對上述地區、所屬居民與所屬海域得擁有實行政治、立法、司法之權利。^{⑥2}

《舊金山和約》雖從法理上終結了日本與同盟國間的戰爭狀態，但自戰前之《開羅宣言》與《波茨坦公告》以來，有關同盟國對日本佔領地「台灣及澎湖」之處理問題，原規定應返還中華民國，竟被戰後的國際現實所扭曲，一變而為日本放棄之「無主地」，^{⑥3}以致淪落於「地位未定」的尷尬處境。^{⑥4}再如琉球問題，原應交付同盟國共同託管，亦被改為由美國單獨決定託管，而間接排除其他同盟國（如中、英、蘇）表達意見之權利。^{⑥5}諸如此類，既無主要當事國之參與，且又違背了《開羅宣言》與《波茨坦公告》宗旨的《舊金山和約》，本無拘束中華民國之效力，亦不應妨害琉球人民依《大西洋憲章》與《聯合國憲章》所得主張自決其前途地位之權利。

三、美、日《返還琉球協定》對台海兩岸政府之衝擊

1952 年 4 月 28 日，《舊金山和約》生效，美國亦自此結束了對日本的佔領統治，使日本恢復獨立主權國家之地位。但美國基於戰略利益而與日本另行簽訂之《美日安保條約》則同時生效，使得美國仍得據此駐軍日本本土，並保留駐日美軍基地之權利。^{⑥6}至於琉球，則係與日本分離而置於美國單獨管理之下。^{⑥7}中華民國則因與中共隔

註⑥1 舊金山和會出席者為對日參戰 55 國之中的 51 國和日本：中華民國因中國代表權爭議而未獲邀請，印度、緬甸、南斯拉夫三國則是不滿美國主導和約草案的內容而拒絕與會。相關經過詳見傅啓學，前揭書，頁 684~687；林金莖，前揭書，頁 100~104。

註⑥2 「金山和約與中日和約的關係」，中日外交史料叢編（八），頁 10。

註⑥3 就國際法而言，「無主地」係指「非國家所占有的地域、或為國家所放棄的地域」；彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，前揭書，頁 4。

註⑥4 小林進認為，由於東西冷戰的影響，美國主導下的《舊金山和約》主要目的在於「切割過去、不問將來」；意即要使日本放棄所有的佔領區，但不在和約中決定這些被放棄的土地之將來歸屬問題。小林進，*台灣的前途*（東京：サイマル出版會，1989 年），頁 16。

註⑥5 1945 年 8 月「波茨坦協定」與 12 月的「莫斯科外長會議」，均曾訂定中、美、英、蘇四個主要同盟國應「共同一致」進行對日和約的協議；見富田健治，*敗戰日本の内側*（東京：古今書院，1962 年），頁 231~237。換言之，未經徵得全體同盟國合意之片面行為，即屬無權處分。

註⑥6 見林金莖，前揭書，頁 88。

註⑥7 關於戰後初期美、日兩國對琉球交付託管之默契，參閱司馬桑敦，*中日關係二十五年*（台北：聯經出版公司，1978 年），頁 245~251。

海對峙，大敵當前，乃基於同盟國之立場並未再就琉球問題積極表示異議。^⑧而在中共方面，則由周恩來發表了一篇措詞強硬的聲明，猛烈抨擊美日勾結的舉動，堅決反對承認《舊金山和約》與《美日安保條約》的效力。^⑨美國對台海兩岸政府的態度非僅不為所動，更且於 1953 年 8 月表示，決定將琉球北部之奄美大島交還日本，終致引發台灣方面的強烈不滿，中華民國外交部遂於同年 11 月 24 日（時值開羅會議 10 週年）以備忘錄一件遞交美國駐華大使館，首度闡明：

中國政府對於美國所作金山和約並未使琉球脫離日本主權之解釋，不能同意。……自一三七二年至一八七九年間，中國在琉球享有宗主權，此項權利僅因日本將琉球侵併始告中斷。……中國政府對琉球並無領土要求，亦無重建其宗主權之任何意圖；惟願見琉球居民獲得選擇其自身前途之機會。……中國政府對琉球問題的基本立場，堅持對於琉球的最後處置，有發言之權利與責任。^⑩

此一公開表態，意謂著中華民國對美國認為日本保有琉球的「剩餘主權」一事，表示異議與不能苟同。但美、日兩國仍於 12 月 24 日簽署返還協定，並使日本就此取得奄美大島。^⑪由於此舉明顯違反《波茨坦公告》關於日本領土以本州等四大島為限之規定，係美國未經同盟國共同決定之片面行為，並不當然具有移轉主權之合法效力。^⑫

另一方面，歷時 3 年餘的韓戰終於在 1953 年 7 月簽署停戰協定，但越戰已然繼之開打，而台海兩岸之軍事衝突依然不斷，徒使身為世界警察的美國愈加疲於奔命，終至財政赤字尾大不掉而陷入積重難返之境地。^⑬相對於此，日本則藉韓戰與越戰「特

註⑧ 英國為支持中共而抵制中華民國，使之未能獲邀出席舊金山和會；美國雖不認同此舉，然為求早日召開和會乃予妥協，但仍輾轉告知中華民國，將於會後促成日本與中華民國另簽和約。參閱傅啓學，前揭書，頁 688-689。惟以事關重大，蔣介石仍於會前（1951 年 6 月 18 日）發表聲明，拒絕接受和約有關任何損害中華民國主權之決議；詳見古屋奎二，蔣介石秘錄第 15 冊（東京：サンケイ新聞社，1975 年），頁 23-27。儘管舊金山和約簽訂後，雖經杜勒斯居間交涉，終能促成《中日和約》之簽訂，但中華民國困於台澎地位之攻防，已未遑及於琉球問題的表態。日方代表雖亦曾以口頭探詢中華民國對琉球問題之看法，但由於美國早已事實掌控琉球，《舊金山和約》也有將琉球交付聯合國託管之規定，雖皆不外是合理化美國「琉球處分」的現況，然以當時中華民國之艱難處境及作為美國盟邦之全盤考量而言，亦無堅持反對之必要；因此，台、日雙方遂未就琉球問題做成任何決議，中華民國亦不曾為之改變對琉球地位的既有立場。參閱丘宏達，關於中國領土的國際法問題論集，前揭書，頁 23-24。

註⑨ 見日中關係基本資料集，前揭書，頁 25-27。但中共原本即贊同返還琉球以分化美、日關係，因此，除了反對美日勾搭以外，並未再就返還琉球一事多做評論。

註⑩ 丘宏達，關於中國領土的國際法問題論集，前揭書，頁 25-26。

註⑪ FRUS, Diplomatic Papers: *U. S. Treaties and Other International Agreements*, Vol. 4, Part II (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1955), p. 2912.

註⑫ 參閱《維也納條約法公約》第 34 條：條約非經第三國同意，不為該國創設義務或權利。

註⑬ 越戰期間，美國直接投入 1,500 億美元並付出 30 萬官兵傷亡的慘痛代價，非但未能贏得勝利，反倒由於預算赤字、美元貶值而落得狼狽不已。見蔡東杰，前揭書，頁 143。

需」(景氣)之便，經濟迅速復甦，於1955年即已回復至戰前水準，生產總值高達240億美元。進入60年代，日本經濟更是以每年兩位數字高度成長，至1969年之國民總生產已超越西德，躍居世界第二位，儼然已有經濟大國之氣勢。^⑭美、日兩國國力的此消彼長，無形間也投射在琉球問題的處理上，迫使美國不得不修正戰後以來單獨管控琉球之企圖，轉而思考以舊金山和會即已提出的、讓日本保有「剩餘主權」之名義，作為美國尋求合理化「返還琉球」之契機。^⑮

1969年11月中旬，日本首相佐藤榮作訪問華盛頓，與美國總統尼克森就返還琉球與擴大安保問題達成協議，美、日雙方並於11月21日發表聯合公報，內稱：

總理大臣與總統表明，強烈希望越南戰爭在琉球歸還日本之前結束。雙方一致同意；萬一越南之和平無法在預定歸還琉球之時實現，在不影響美國為確保越南人民不受外來干涉，而決定其未來政治命運之機會的努力下，兩國政府要依當時之情勢充分協商，以實現琉球歸還日本。總理大臣表明，日本正尋求為維護中南半島地區之安全，所能扮演之角色。^⑯

顯然，從「返還琉球」的安排上，可以清楚看出美國施展的兩手策略；一邊是「返還」(放)，另一邊則是「安保」(收)，使日本雖收回琉球，但仍須受制於美國。^⑰而日本則是藉力使力；一邊是「收回」(表)，另一邊則是「挾制」(裏)，藉收復琉球提昇執政聲望，並利用駐日美軍以壓制反對勢力。^⑱美、日雙方貌合神離，各有所圖的結果，一方面是公然違反《波茨坦公告》之規定，斷送了琉球獨立自主的可能契機；另一方面則是由於美國未經同盟國共同決定，片面返還琉球之行為乃無權處分，從而使得琉球歸屬陷於地位未定之困境。

針對上述美、日私相授受的行為，中華民國外交部隨即於11月22日發表聲明：

中華民國政府對於琉球群島之未來地位，未經應循之程序遽予決定，引為遺憾。^⑲

註⑭ 蔡東杰，前揭書，頁150參照。

註⑮ 參閱 Michael Schaller 著，郭俊鈺譯，前揭書，頁32。

註⑯ 見日中關係基本資料集，前揭書，頁300~302。

註⑰ 尼克森於1972年2月首度訪問中國(中共)時曾向周恩來就美、日關係提及，美國即使撤出台灣，仍會竭盡所能，阻止日本勢力進駐台灣；美國希望目前的情況(按：指美日安保)能讓日本從過去的軍國主義特性中產生永久的變化。如果美國對日本置之不理，則無論是日本坐大，或是倒向蘇聯，皆將不利於中國。參閱傅建中編，季辛吉秘錄(台北：明報文化出版，1999年)，頁38、52。可見美國是一面利用日本擴大安保至中南半島以防共，一面又藉安保合理化監視日本坐大之用心。

註⑱ 佐藤就任首相正值日本國內左、右兩派激烈傾軋時期；左派欲離間美、日關係，乃拋出收復琉球議題，佐藤亦藉此向美國施壓，惟恐琉球問題衝擊自民黨執政地位，連帶波及美國駐日的正當性。一旦達成收復琉球的目標，不但可遏制左派氣焰，鞏固執政優勢，也較有利於維持美國長駐日本的戰略布局。參閱楊仲揆，前揭書，頁240。

註⑲ 見丘宏達，關於中國領土的國際法問題論集，前揭書，頁30。

前開聲明，乃中華民國政府對琉球歸屬問題之一貫主張，毫無承認「返還琉球」之意思，可供對照。論者或謂，中華民國只對其決定程序表示遺憾，並未反對美、日對琉球問題處理的正當性，亦無保留將來之發言權利，實為失策云云。惟依據《維也納條約法公約》第 45 條規定：「只要國家明白同意條約有效，或仍然生效或繼續有效，或已默認條約之效力或條約之繼續或施行，就不得認為條約失效、終止、退出或停止施行。」《開羅宣言》與《波茨坦公告》，既已收入美國政府監印出版之《美國對外關係外交文件集》(FRUS)，又經日本《投降書》，及 1972 年日本與中共建交並簽訂《日中聯合聲明》時，復強調「日本政府堅守《波茨坦公告》的立場」等明示，或默認有效之官方行為來看，即使中華民國就琉球歸屬問題不刻意強調《開羅宣言》與《波茨坦公告》之主張，亦不妨害其為國際條約之效力，與中華民國作為同盟國應有之權利，實乃不辯自明之道理。更何況在 1971 年 11 月 2 日，美國參議院於通過《美日返還琉球協定》時，亦曾聲明：

(舊金山)和約是美國權利的唯一來源，在和約下，美國僅取得行政權，而非主權。因此，美國將行政權移交給日本的行動，並不構成基本主權之移交，亦不可能影響到任一爭論者的基本領土主張。^⑩

由前述聲明可見，美國亦認知琉球之主權歸屬仍因爭議之存在而「地位未定」。

四、「琉球返還」後的中、琉關係

基於中、琉雙方長遠的歷史淵源，與懲治日本武力佔領琉球的政治考量，二戰時期主要同盟國的美、蘇兩國，儘管並未形諸於明文約定，但都贊成於戰後將琉球交還中國之安排，已如前述。然而，就在日本投降之後，由於美、蘇冷戰加劇與中國內戰分裂的影響，琉球地位問題亦淪為國際角力的籌碼而漸趨曖昧與複雜，終至演變成美、日私相授受「琉球返還」的鬧劇收場。面對此一世局，中共除強烈抨擊美、日勾搭，將原屬中國領土的釣魚台群島也列入琉球返還日本一事，表達嚴正的抗議以外，並未否定日本擁有琉球主權的主張。^⑪而且中共與日本隨即於 1972 年建交，雙方秉於「求同存異」的前提下，只就釣魚台達成「擱置主權爭議」的共識，^⑫亦未再就琉球問題有所涉及。反倒是台灣的中華民國依然堅持琉球不屬於日本，琉球地位仍未經應循程序加以確定的一貫立場，^⑬遂造成中華民國是至今唯一對琉球主權歸屬日本存在爭議

註⑩ 丘宏達，關於中國領土的國際法問題論集，前揭書，頁 83。

註⑪ 見中共外交部於 1971 年 12 月 30 日發布的聲明，收錄田桓等編，戰後中日關係文獻集（1971-1995）（北京：中國社會科學研究院，1997 年），頁 61。

註⑫ 日、中建交之協商過程，參閱林金莖，前揭書，頁 267、300。

註⑬ 中華民國外交部於 1971 年 6 月 11 日發表強硬聲明：「中華民國對於琉球最後處置之一貫立場為：應由有關盟國依照《開羅宣言》及《波茨坦公告》予以協商決定。對於美國未經此項協商，遽爾將琉球交還日本，中華民國至為不滿。」見外務省監修，「琉球群島の地位に關する中華民國政府外交部聲明」，日中關係基本資料集（1970-1972），前揭書（1993 年），頁 39-40。另依筆者去函外交部查詢我國目前對琉球地位問題時，業經同部亞東關係協會於今（2009）年 2 月 19 日以「亞協資字第 09856002500 號」函覆，亦指明我國政府立場迄今未變，可資佐證。

的當事國家。

另一方面，鑒於冷戰以來、日本左派人士為呼應共黨離間美、日關係，而頻頻高喊「琉球復歸」的政治鬥爭聲中，⁸⁴中華民國基於反共的立場，也加入了爭取台、琉關係的行列。1958年，在蔣介石的授意下，台、日雙方經由協商管道同意設立「中琉文化經濟協會」，以便推動台、琉雙邊「非官方交流」的進展。⁸⁵一則迴避台、日有關琉球歸屬的敏感爭議；再者，也是中華民國在防堵共黨滲透分化之餘，希望能藉由文化經濟等非政治層面的往來，進一步拉攏及強化台、琉之間的命運連帶，並維持中華民國在今後處理琉球問題上既有的影響地位。而隨著1972年日、中建交的成立，中華民國則同時宣佈與日本斷交；形勢至此，中華民國與琉球之往來也轉向以文、經交流為主軸的「非官方」模式來處理，以迄於今。

肆、琉球地位的展望

進入後冷戰時期，圍繞著「琉球地位」的內、外情勢也起了重大的變化。一方面，由於蘇聯瓦解而中共崛起的同時，「美日安保」已有久據琉球以對抗「中國威脅」之態勢。另一方面，琉球住民基於二戰的慘痛經驗，對「美日安保」的加強、導致琉球日益「基地化」的反對聲浪則始終居高不下，乃至漸有倡導反日、反美，與「琉球獨立」等訴求匯為洪流之跡象。此一內、外情勢之激盪，對今後琉球地位之演變將產生若何之影響？頗有值得進一步觀察之必要。

一、琉球意識的抬頭與沖繩「基地化」的對立

1972年5月，琉球返還日本之後改稱沖繩縣，但因美國仍基於《美日安保條約》之規定，保留原有駐琉美軍及基地設施，其面積約占沖繩全境的20%左右，使得沖繩縣的發展深深受限於美軍基地的牽制，成為全日本最貧窮的地方。駐琉美軍除要圍堵共產勢力入侵以外，尚肩負有監控日本軍國主義再起之任務，⁸⁶因此投入於基地之建設

註⁸⁴ 「琉球復歸」的口號係日本左派最早於1951年10月提出者；楊仲揆，前揭書，頁224-229。

註⁸⁵ 「中琉文化經濟協會」係蔣介石總統於1958年2月囑令，由時任總統府國策顧問方希孔會同中琉友好人士於同年3月正式成立該會，並由方希孔獲選為理事長；琉球方面，亦隨之以國場幸太郎為會長組成「琉中文經協會」，藉此連手推動中琉雙邊關係的進展。楊仲揆，前揭書，頁479-482。1970年代以來，琉球地位尚涉及中日兩國對釣魚台（尖閣）群島的主權爭議，我國政府在與日本斷交後，雖於日本當地設有非官方的「駐日經濟文化代表處」及若干辦事處，但與「中琉文化經濟協會」相互之間，並無統屬關係。儘管2006年6月以後，外交部基於統一駐外單位事權之業務考量，而將附設於「中琉文化經濟協會」之琉球辦事處併入「駐日經濟文化代表處」，但此純屬我國行政權調撥之範疇，亦與我國對琉球主權問題之既定立場是否變動毫無相涉。此一觀點，由前註⁸³外交部亞東關係協會覆函所述意旨亦可得而知之。

註⁸⁶ 參閱何思慎，擺盪在兩岸之間—戰後日本對華政策（台北：東大圖書公司，1999年），頁29。

與擴充經費，除既有設施已達 7 億美元以外，每年平均支應亦在 2,000 萬美元左右。⁸⁷而日本在琉球返還之後，為因應該地遼闊防務之需求，亦新設第十一海防區，並派遣自衛隊 6,000 人駐紮其間。是以沖繩「基地化」之情形遂益趨嚴重，甚而衍生為琉球社會與美、日當局衝突對立的主要來源。

回顧二次大戰末期，琉球是日本在進行本土保衛戰當中、唯一慘遭盟軍登陸作戰洗禮的地區，估計約有 20 餘萬人喪生於炮火之下，境內房舍建築無一倖免，可謂創鉅痛深的人間地獄。戰後，美國託管期間，將北緯 29 度以南琉球諸島自日本本土單獨劃出，直接由美軍政府管轄，並在其監督下成立三權分立的琉球政府，施行半獨立式的自治生活，⁸⁸也因此賦予了琉球人自立自主的良好契機。由於戰爭的殘酷與破壞，以及戰後經濟凋蔽的痛苦體驗，琉球社會普遍渴望安定與和平，一般民間對戰爭與其相關的基地設施向來抱以高度警戒和反感，毋寧可說是其來有自。然而，伴隨著《返還琉球協定》的生效，軍事基地不減反增，日本方面且加派自衛隊進駐久留，使得返還後的琉球一直未能順利走出軍事統治的陰影，也為琉球社會沾染了不同於日本本土的異國色彩。

另一方面，琉球人的獨立意識或復國運動，雖可追溯自日本強行侵佔琉球的歷史起算，但因其內部長期滲雜了「親華」與「親日」兩派勢力的傾軋牽制，以致遲遲未見具體可觀的成效。⁸⁹惟二戰期間，在旅台琉球人喜友名嗣正（漢名為蔡璋）等人的發起下，於 1941 年 5 月先後在台、琉兩地祕密成立的「琉球青年同志會」則可說是琉球獨立運動的先驅組織，也為蟄伏已久的琉球復國訴求引進了新生的氣息。

據學者的研究顯示，「琉球青年同志會」的宗旨：「在鼓吹革命解放琉球，歸屬中國，並啓發琉球之民族思想，擊破日本之侵略政策」；⁹⁰由此可見，其係以促成「復歸中國」為組織運動的主要目標。然而，由於受到戰時局勢所限，該會的組織規模與社會影響力始終未見進展。儘管，其間亦曾與執政的中國國民黨互有來往，並兩度實現了蔣介石與蔡璋的會面，為其組織運動提供了有力的鼓舞與援助；⁹¹但隨著蔣介石撤守台灣，中華民國的國際處境轉趨劣勢，而美、日雙方復加緊串連的情況下，蔡璋等人所倡導的琉球獨立運動遂漸趨邊緣化。⁹²1958 年，當「中琉文化經濟協會」成立的同時，「琉球革命同志會」⁹³也在蔡璋等人的主持下，另行組成「琉球國民黨」相與呼

註⁸⁷ 楊仲揆，前揭書，頁 229。

註⁸⁸ 楊仲揆，前揭書，頁 222-223。

註⁸⁹ 參閱楊仲揆，前揭書，頁 219-220。

註⁹⁰ 見許育銘，「戰後處理與地緣政治下的國民政府對琉政策」。

註⁹¹ 同前註。

註⁹² 其他倡導琉球獨立運動的組織，例如「琉球獨立黨」、「琉球民主黨」、「共和會」等大多是在美國託管時期先後成立者。相關組織雖皆以鼓舞琉球自立自主為共通之宗旨，但因流派分歧，以致琉球人對獨立或自立的認同意識亦相對曖昧與保守，其影響之範圍仍甚有限；參閱林泉忠，「豹変を繰り返した沖繩アイデンティティ」，地域政策第 17 期（東京，2005 年），頁 32-39。

註⁹³ 乃「琉球青年同志會」於戰後的 1947 年為因應組織的擴編而改稱新名之緣故。

應，⁹⁴為戰後台、琉兩地的連繫及琉球獨立的推進，繼續扮演幕後主導的角色。

後冷戰以來，琉球獨立運動也邁入了另一個新的階段。1996年底，駐琉美軍因軍事演習不慎造成核子污染事件，日本官方卻遲遲不願公佈事實真相，使得琉球社會人心惶惶、流言四起，無形嚴重折損雙方原已脆弱的信賴關係。翌年3月，復傳聞美軍集體強暴琉球女童事件，日本政府亦未能妥善處理，再添民怨；4月，日本國會更強行通過《美軍駐琉法案》，以合法化美軍基地向琉球地主租用土地之權利，遂逼使琉球人士全島串連，召開「琉球獨立運動結成大會」，隨之引發大規模的反美、反日風潮。⁹⁵類此事件，雖屢經日本曲意安撫，但仍是成效不彰，無補於琉球人身為日本二等國民的自卑與無奈。2000年7月，先進工業國（G8）高峰會由日本主辦在沖繩召開，琉球人自那霸機場串連十數公里長的「無戰爭、無基地、21世紀和平宣言」示威大遊行，⁹⁶使琉球人的訴求得以透過眾多媒體傳送至世界各地，也終能喚起世人注意到沈寂多時的琉球問題。

2007年9月29日，為數116,000餘人的琉球民眾在仲井真弘多縣長的帶領下，聚集於當地的宜野灣市發起了「反對日本竄改二戰史實」的抗議運動。⁹⁷由於琉球民眾在二戰末期的作戰中，喪失了將近四分之一的人口；其中，不乏有被日軍脅迫而集體自殺者，卻因日本文部省企圖於歷史教科書中刪去此一史實，遂激起琉球民眾的極度反彈。仲井縣長在致辭中亦提及：「軍隊下令，強迫及誘導集體自殺是無法掩蓋的事實。」，他並表示：「傳播歷史真相，不讓悲劇重演是我們的責任」。儘管日本仍是低調處理此事；然而，此一事件多少也反映了當地人士在面對自主意識的高漲與美日強權的擠壓下，幾度徘徊於獨立自治的理想與地緣政治的現實之間，終於肯於面對日本勇敢說「不！」（“Say No to Japan”）。顯然，藉由民眾意識的普遍覺醒，「琉球人的琉球」在可預見的未來，仍將會是美、日必須共同面對的頭痛問題。⁹⁸

註⁹⁴ 參閱楊仲揆，前揭書，頁228。

註⁹⁵ 引自「萬國津梁話琉球、百年滄桑說沖繩」，新台灣新聞周刊（台北），2000年7月30日，<http://iwebs.url.com.tw/main/html/newtaiwan/133.shtml>。

註⁹⁶ 同前註。

註⁹⁷ 「教科書檢定に島ぐるみ異議、11万6000人撤回要求」，読売新聞（東京），2007年9月30日，http://s03.megalodon.jp/2007-1006-0010-49/kyushu.yomiuri.co.jp/news/ne_07093001.htm。

註⁹⁸ 根據林泉忠在過去三年間（2005～2007）連續實施有關「香港、台灣、澳門、沖繩民眾文化與國家認同國際比較調查」的結果顯示，沖繩民眾支持琉球獨立訴求者，始終只占20%左右，且亦呈現出年輕人親日、年長者反日的「意識流動化」傾向，似對琉球獨立的前景不甚樂觀。參閱<http://hkupop.hku.hk/chinese/release/release412.html>，2009年1月30日。惟分析此一現象的背後，除與沖繩長期缺乏經濟自立條件，勢須就近依附日本始能獲得安全感，以及遲遲未能產生強而有力的領導者，乃導致獨立運動經常陷於後繼乏力的窘境等主客觀因素的影響有關以外，現今琉球的主體性正隨著美、日兩國聯手擴大《美日安保條約》的防衛範圍而漸趨邊緣化，因此引發琉球民眾普遍的焦慮與不安，卻也是一項不容忽視的現實問題。在美軍基地騷擾、美軍強暴事件及日本財政歧視等問題一直未獲徹底改善的現況持續下，琉球民眾藉由地方領導者組織而起的社會運動表達不滿，並在長期串連累積能量以突顯主體訴求的發展趨勢中，琉球問題的將來顯然仍存在著諸多的變數而頗有持續觀察之必要，殆無疑議。

二、「美日安保」中的琉球地位

琉球本島由於位居日本、中國、台灣三邊等距的地理中心位置，又是西太平洋進出歐亞大陸的交通孔道，戰略價值可謂十分重要。美國於二戰末期攻下琉球之後，即是以此地為就近發動攻擊日本本土的海、空軍事據點，並促使日本未及實施本土防衛作戰即宣告無條件投降。由此可以看出，琉球直指日本後院，其地位之得失，也直接關係日本國家之安危。對美、日兩國而言，琉球都是東亞無可取代的「直布羅陀」，⁹⁹琉球也因此堪稱是海上不沈的航空母艦。

基於二戰初期曾遭日本遠航偷襲珍珠港（夏威夷）的慘痛教訓，美國於戰後即調整其本土防衛佈署，將夏威夷前哨拉至關島、琉球，並構築北起阿留申、經由日本、琉球，南達呂宋、麻六甲的戰略島鏈，以確保太平洋作為美國國家安全的縱深緩衝之構想。¹⁰⁰為落實此一戰略構想，美國除在琉球全力進行「基地化」的作業以外，尤須就近取得地緣周邊國家的協助，始能維持長期掌控琉球的戰略優勢。因此，周邊國際情勢的未來走向，便成了美國在處理琉球問題時首須考量的重要選項。

在二戰結束後、韓戰爆發前的階段，美國基於《開羅宣言》與《波茨坦公告》之約定，原不排除將琉球歸還中國，或經由託管以領導琉球趨向自決獨立的可能性。美國在佔領琉球初期，實施不同於佔領日本的「異化政策」，¹⁰¹便是蘊含了此類可能選項的具體佐證。然而，隨著中國分裂與韓戰爆發的影響，周邊國際情勢的急遽變化，不但打亂了美國原先的布局，也悄悄的改變了琉球地位的可能選項。

就領土歸屬涵蓋國際法理（主權宣示）與國際現實（有效管轄）的雙重特性而言，琉球問題涉及的地緣周邊國家，包括了美國與中共、中華民國、日本及琉球等地的關係考量在內。為便於說明其相互關聯起見，茲依次對比申述如下：

1. 美國與中共關係

法理上，琉球本可考慮歸還宣稱繼承中華民國法統的中共當局。惟中共挑起韓戰而與美國為敵；就現實而論，如將琉球歸還中共，無異棄守島鏈、與虎謀皮，顯然不足為取。

2. 美國與中華民國關係

從法理來說，琉球本應歸還中華民國，無庸置疑。但中華民國撤守台灣，前途未卜；一旦眾寡懸殊，棄降改幟，琉球恰好資敵，亦不可行。

註⁹⁹ Michael Schaller 著，郭俊鈺譯，前揭書，頁 65~68。

註¹⁰⁰ 同前註，頁 64。

註¹⁰¹ 美國託管時期，依照 1947 年聯合國「關於前日本委任統治島嶼的協定」，將北緯 29 度以南的琉球群島自日本分離劃出，改變日本佔領時期的同化政策。例如琉人有自組的琉球政府及民選諮議以推行自治事項；琉球與日本往來，必須持有護照；使用「琉球」取代「沖繩」字樣；通用貨幣為美國當局發行之 B 型軍票或美元；文字、言語除以英文為主外，亦得通用琉球語等措施，使琉球獨特的民族文化得以漸次復甦。見楊仲揆，前揭書，頁 222、235。

3. 美國與日本關係

基本上，琉球係日本以武力侵佔之土地，應不涉及歸還與否的問題。然而，日本是美國當時唯一可以掌控的地緣國家，更是島鏈防線中不容抽調的一張骨牌。就現實而論，琉球既失，日本必難自保；反之，亦然。是以不排除日本為合作對象，再俟爾後國際形勢之發展而定奪，以求反共島鏈之鞏固。

4. 美國與琉球關係

從法理來說，琉球本可歸還中國、交付託管，或逕予自決獨立。然就現實而論，歸還中國既不可行，而琉球人又因「基地化」問題與美國衝突時起，一旦逕予自決獨立，勢難迴避撤軍問題。因此，一旦鬆手，必將尾大不掉，乃唯有繼續託管狀態，始能兼顧法理與現實，進而確保美國長期的戰略利益。

綜合以上的分析，琉球問題之決定最終排除了中共、中華民國及琉球參與的選項，以致現實演變成美、日聯手，再藉《舊金山和約》與《美日安保條約》以合理化長期據有琉球之藉口，也為琉球地位的懸而未決、創造了「返還日本」的有利契機。^⑩爾後，卻因「琉球返還」的餘波盪漾，反而牽連原已淡出圈外的中共與中華民國，為了鄰近釣魚台的歸屬問題^⑪而與日本再度擦撞出歷史的火花，遂使漸趨沉澱的琉球地位問題亦為之重新浮上了國際的政治舞台。

三、解決琉球問題的可能模式

回顧過往，琉球自立國（1429年）以來，四度蒙塵，幾至傾垂；然終因地緣政治的特性，得以屢仆屢起，未至滅絕。茲略將其歷程歸納如下，以明今後之歸趨：

1. 薩摩入侵（1609年），琉球首度亡國。雖國王被擄，朝政盡為島津氏所操持，但德川幕府以當時中、日國力懸殊，不願與之為敵。況保存琉球以收朝貢之利，將遠大於併吞入薩為得計，遂仍釋回琉王，許其復國。

2. 廢藩置縣（1875年），琉球二度亡國。明治維新，諸藩皆應版籍奉還，乃迫使薩摩挾制琉球內附。惟中國（清朝）堅拒承認，美國亦有異議，於是而有南北分島加約（1880年）之議。當時中國擬劃琉球南部宮古、八重山諸島以存琉球國統，日本對此並無異議。惜協議未及簽署即告延宕，遂使日本久占不撤，終至錯失良機，然實不容否認仍留有復國之餘地。

3. 戰後託管（1947年），琉球三度易手。日本於二戰後無條件投降，並聲明遵守《波茨坦公告》，限定其領土除四大島外，均須予以放棄。於是，琉球自茲脫離日本控制而置於美國託管之下。依照聯合國《給予殖民地國家和人民以獨立的宣言》所示，

註⑩ 關於美、日「返還琉球」之默契，參閱司馬桑敦，*中日關係二十五年*，頁245~251。

註⑪ 有關釣魚台主權的歸屬爭議，本文以篇幅所限不及詳說，相關論述請參閱井上清，「尖閣列島」—*釣魚諸島の史的解明*（東京：第三書館，1996年）；鄭海麟，*從歷史與國際法看釣魚台主權歸屬*（台北：海峽學術出版社，2003年）；浦野起央等編，*釣魚台（尖閣諸島）問題研究資料匯編*（北京：勵志出版社，2001年）等代表著作或資料。

琉球符合託管地可經自決、公投，取得獨立之條件，惟因美國困於東西冷戰，乃遲遲未能實現。

4.沖繩返還（1972年），琉球四度易手。美國格於冷戰之現實，竟率爾背棄《開羅宣言》與《波茨坦公告》之宗旨，片面將琉球及釣魚台交予日本，遂激起全球華人「保釣運動」之反擊。其後，美國乃重申，美國對琉、釣諸島並無主權，所交予日本者係行政權。1996年9月，美國國務院發言人復表示，美國不承認也不支持任何國家對琉、釣諸島之主權主張。^⑩換言之，沖繩即使返還日本，琉球歸屬之地位迄今仍未確定；其於釣魚台之情形，亦同。

鑒往知來，今後琉球問題的解決模式，似亦不外以下幾種可能選項：

1.琉球獨立

琉球人口、領土規模及琉球意識等均足構成獨立建國之條件，比諸新加坡、摩洛哥、東加、諾魯等國毫不遜色；其立國之悠久，且在諸國之上。琉球如能經由聯合國扶助自決獨立，以海商立國而與中、日、美列強維持等距外交，友好往來，未始不為較佳之積極選項。

2.歸屬中共

基於長遠之歷史淵源與深厚之經貿連帶，琉球如歸屬中共，列為海島特別行政區，將有益於東海戰略均勢之平衡，並能有助於中共追求海洋大國夢想之實現。惟此一選項勢將牽動美、日既得利益，並與美日安保多有杆格；加之，中共曾經公開贊同將琉球返還日本，如此一來，不無涉及「禁反言」^⑪之疑慮。是以就此而論，將琉球歸屬中共實乃高風險之冒進選項。

3.歸屬中華民國

台、琉兩地，唇齒相依，中華民國復傳承明、清以來與琉球之法理連帶，若將琉球歸屬中華民國，則釣魚台主權及東海海權諸多爭議亦可迎刃而解，並大有裨益於拓展海洋國家之格局，對台、琉雙方皆甚有利。然而，以當前觀之，台、琉兩地除仍背負冷戰以來「地位未定」之歷史遺緒以外，復又面臨接踵而至的海權角力，在「強權即公理」的國際現實下，此一選項之可能性微乎其微，至多只是靜觀待變的預備選項，未必具有實質之意義。

4.歸屬日本

以琉球為劃界基點，將能使日本插足東海，非僅加大防衛縱深、確保日本海空安全，尤能進圖大陸礁層，使能源取之不竭而勢在必得。惟因涉及釣魚台主權與東海海權雙重爭議，極易迸發中共與中華民國反彈，遂使此一選項變數橫生，只得歸諸於順

註⑩ 浦野起央等編，前揭書，頁71。

註⑪ 按「禁反言」（estoppel）原則本係一英美法概念，其涵義乃兩造當事人的一造藉著文字或行為對原來所主張的意圖加以改變時，則此造當事人將不被允許接續主張的情況不同於過去所曾表示者，即仍應以其前所主張者為準；陳荔彤，*台灣主體論*（台北：元照出版社，2004年），頁145~148參照。因此，依法論法，國際社會亦不能接受中共要將琉球歸屬於己之主張。

勢而為的消極選項。^⑩

5.維持現狀、美日共管^⑪

基於共同之戰略價值，琉球作為美、日長期監控共產勢力擴張之前哨地位已毋庸置疑。尤其後冷戰以來，蘇聯雖已瓦解，但有北韓核武恫嚇^⑫與中國之快速崛起，^⑬直接衝擊美國在亞太之布局，更且加重與日本既有之歷史矛盾，遂使東北亞迄今仍殘存冷戰之遺緒。琉球作為太平洋島鏈之重要骨牌，儘管已由美國移交行政權予日本，但仍由美國保留戰略基地以為牽制。美日共管琉球雖非長久之計，惟衡諸時局，實亦風險較低、不得不爾的保守選項。

伍、結 語

琉球以位處歐亞大陸與太平洋島鏈接壤之優越地理條件，數世紀以來迭經海權與陸權的國際角逐，充分突顯其地緣政治的歷史性格，以致蹉跎至今猶仍面臨「地位未定」的尷尬處境。加以後冷戰時期，琉球周邊的釣魚台主權，與東海海域劃界等爭議之持續延燒，愈發使得琉球問題之處理，一變而為牽動東北亞戰略走勢的敏感話題，其未來可能之發展，尤值得吾人寄予高度之注意。

基於領土歸屬恆須以國際法理與國際政治之互動為判斷之準據，則未來琉球問題的解決模式，似仍應立足於當前「地位未定」的延長線上，尋求最大交集之可能選項，庶可避免流於空泛而不切實際。如是以觀，維持美、日「共同託管」之現狀，或仍將是兼顧國際法理與國際政治且又是風險較低之保守選項。儘管法理上不能排除「琉球獨立」之餘地，但在美、日與中共仍有根本上的戰略矛盾，加上朝鮮半島與台海兩岸潛伏之衝突危機也尚未得以化解之前提下，面對國際政治的層層重壓，獨立建國恐將仍是有待全體琉球人繼續努力之目標（積極選項）。至於，將琉球「歸屬中

註^⑩ 日本在美國「返還琉球」後，雖得依國際法的「有效管轄」原則主張對琉球之權利，但中華民國不承認琉球歸屬日本之持續異議，將能阻卻日本領有琉球之企圖。相關法理解說請參閱 Malcolm N. Shaw, *International Law* (Cambridge, England: Grotius Publications Ltd., 1986), pp. 290~292。中共方面，雖受限於「禁反言」之法理，不便再就琉球歸屬日本抱持反對立場；惟因受到近來中共致力於推展 21 世紀「海興強國」戰略目標與爭取開發東海水域資源等影響，中共船艦常在琉球海域出沒的詭異舉動，實已為琉球歸屬日本此一選項投入了難以預知的變數。山田吉彥，*日本の国境*（東京：新潮社，2005 年），頁 38~44 參照。

註^⑪ 如前註^⑩申論所述，美國於 1972 年將琉球「返還」予日本的舉動，只涉及行政管轄權之移交，並未構成琉球主權變動之結果，此由美國參院批准《返還琉球協定》時所發表之聲明亦可以見得。因此，美國在移交琉球行政管轄權予日本的同時，仍保留駐琉美軍基地（佔琉球面積約 20%，享有不受日本干涉的專屬管轄權）之現況，實與「共管」狀態無異；王鐵崖等編譯，*奧本漢國際法第一卷第二冊*（北京：新華書店，1998 年），頁 4 參照。

註^⑫ “Japan Sees U. S. missile defense in new light,” *International Herald Tribune*, November 12, 2002, p. 1; John Larkin, “up to the Same Old Trick,” *Far Eastern Economics Review*, November 21, 2002, pp. 16~20.

註^⑬ David Shambaugh, “The United States and China: Cooperation or Confrontation?” in Orville Schell and David Shambaugh eds., *The China Reader: the Reform Era* (N. Y.: Vintage Books, 1999), pp. 475~477.

共」、「歸屬中華民國」或「歸屬日本」，事實上都不免於面臨國際法理或國際政治之兩難困境；如強而取之，勢將遭致冒進反撲，實非上策。

展望將來，「琉球地位」固仍有待國際法理與國際政治之推移而前途未定。惟就琉球主體而論，面臨東北亞情勢的詭譎多變，唯有順勢而為、據理力爭；意即一面立足於法理之上、凝聚琉球意識，一面則善用地緣政治、爭取國際奧援，才能始終堅持作自己的主人，而免於被邊緣化的危機。

* * *

(收件：97年8月5日，接受：98年1月16日；責任校對者：莊家梅)

Analysis and Outlook of the Ryukyu Issue

Chin-yen Hsu

Associate Professor
Department of Business Administration
Nan Jeon Institute of Technology

Abstract

The Ryukyu Islands are a chain of islands between Eurasia and the Pacific Ocean. Because of the importance of their geographic situation, the Ryukyu Islands have become a focus where many countries compete. Until today, many regard the legal position of the Ryukyu Islands as uncertain. Moreover, the Ryukyu issue also contains the dispute of the Diaoyu Islands, (which are regarded as parts of the Ryukyu Islands by Japan) among Japan, China and Taiwan and the security of Northeast Asia. Therefore, the Ryukyu issue is an important topic in international relations. This paper is intended to study the legal position of the Ryukyu Islands and the development of the northeast Asian situation from the viewpoints of international law and politics.

Keywords: the Ryukyu Islands; Legal Position; the Cairo Declaration; the Potsdam Declaration; the Treaty of Peace with Japan

參考文獻

一、中文書目

- 王鐵崖等編譯，奧本漢國際法第一卷第一冊（北京：新華書店，1995年），頁93、171、193~194。
- 王鐵崖等編譯，奧本漢國際法第一卷第二冊（北京：新華書店，1998年），頁4。
- 方豪，中國近代外交史（一）（台北：中華文化出版事業委員會，1955年），頁175。
- 中華民國外交問題研究會，「金山和約與中日和約的關係」，中日外交史料叢編（八）（台北：中華民國外交問題研究會，1966年），頁91~92。
- 田桓等編，戰後中日關係文獻集（1971-1995）（北京：中國社會科學研究院，1997年），頁61。
- 丘宏達，現代國際法（台北：三民書局，2000年），頁493、505。
- 丘宏達，關於中國領土的國際法問題論集（台北：台灣商務印書館，2004年），頁23~30、83、90。
- 司馬桑敦，中日關係二十五年（台北：聯經出版公司，1978年），頁245~251。
- 四夷廣記·中（台北：正中書局，1985年），頁275~282、318~319、409。
- 何思慎，擺盪在兩岸之間—戰後日本對華政策（台北：東大圖書公司，1999年），頁29。
- 「李文忠公選集」，收錄台灣文獻叢刊第131種（台北：台灣銀行經濟研究室，1961年），頁301、352~357。
- 李則芬，中日關係史（台北：台灣中華書局，1970年），頁252~257。
- 明實錄（台北：中央研究院史語所，1961年），頁77~151、170、217。
- 林金莖，戰後中日關係之實證研究（台北：財團法人中日關係研究會，1984年），頁88、100~107、267、300。
- 徐熙光，國際法與國際事務論叢（台北：台灣商務印書館，1995年），頁44。
- 浦野起央等編，釣魚台群島（尖閣諸島）問題研究資料匯編（北京：勵志出版社，2001年），頁71。
- 「清光緒朝中日交涉史料」，收錄中華民國五十年文獻（台北：正中書局，1979年），頁81~89、92~95。
- 張平，釣魚島風雲（北京：國際文化，2000年），頁143~144。
- 張彝鼎編，雲五社會科學大辭典第4冊—國際關係（台北：台灣商務印書館，1992年），頁176~177、208。
- 許育銘，「戰後處理與地緣政治下的國民政府對琉政策」，現代中國社會變動與東亞新格局國際學術論壇論文集（天津：南開大學，2007年）。
- 陳永祥，「宋子文與蔣、史矛盾」，兩岸三地「研究生視野下的近代中國」研討會論文集（台北：政治大學歷史系，2000年），頁277。
- 陳再明，日本人物群像（台北：聯經出版社，1989年），頁96~97。

- 陳荔彤，*台灣主體論*（台北：元照出版社，2004年），頁145~148。
- 梁敬錚，*開羅會議與中國*（香港：亞洲出版社，1962年），頁40、43。
- 傅啓學，*中國外交史*（台北：作者自版，1960年），頁599、684~687。
- 傅建中編，*季辛吉秘錄*（台北：明報文化出版，1999年），頁38、52。
- 彭明敏·黃昭堂著，蔡秋雄譯，*台灣在國際法的地位*（台北：玉山社，2000年），頁4、142~143。
- 楊仲揆，*琉球古今談*（台北：台灣商務印書館，1990年），頁4~45、76、192-194、220~240、265~267、479~482。
- 煙山專太郎，「征韓論實相」，收錄*中華民國五十年文獻第5冊*（台北：正中書局，1979年），頁79。
- 蔡東杰，*兩岸外交策略與對外關係*（台北：高立圖書公司，2001年），頁36、143、150。
- 劉彥，*中國外交史*（台北：三民書局，1990年），頁87、89。
- 鄭樑生，*中日關係史*（台北：五南圖書公司，2001年），頁214~235、240。
- 鄭海麟，*從歷史與國際法看釣魚台主權歸屬*（台北：海峽學術出版社，2003年），頁37~51。
- 歷代寶案，鈔本（台北：台灣大學，1971年），頁30、114、570~572。
- 「閩浙總督何璟等奏據情陳奏琉球職貢日本梗阻摺及上諭」，收錄*中華民國五十年文獻第5冊*，前揭書，頁81~82。
- 「總理各國事務衙門奏日本廢琉球爲縣摺」，收錄*中華民國五十年文獻第5冊*，頁87。
- 「總署奏琉球官員到京乞援摺」，收錄*中華民國五十年文獻第5冊*（台北：正中書局，1979年）。
- 「總署奏美國前總統在日本調琉球事擬有辦法摺」，收錄*中華民國五十年文獻第5冊*，頁88~89。
- 「總署奏日本廢琉球一案已商議辦結摺」，收錄*中華民國五十年文獻第5冊*，頁92~93。
- Schaller, Michael 著，郭俊鈺譯，*亞洲冷戰與日本復興*（台北：金禾出版社，1992年），頁32、65、68。
- Cohan, M. J. 著，蔡百銓譯，*台灣就是台灣*（台北：前衛出版社，1993年），頁34。
- 二、外文書目
- 入江啓四郎，*日本講和條約の研究*（東京：坂垣書店，1951年），頁151、289。
- 山田吉彥，*日本の国境*（東京：新潮社，2005年），頁38~44。
- 小林進，*台灣の前途*（東京：サイマル出版会，1996年），頁16。
- 井上清，「尖閣列島」一釣魚諸島の史的解明（東京：第三書館，1996年），頁94~99、103~104。
- 古屋奎二，*蔣介石秘錄第15冊*（東京：サンケイ新聞社，1975年），頁23~27。

- 外間守善，沖繩の歴史と文化（東京：中央公論社，1990年），頁2~12、24~30、71~78、82。
- 外務省監修，日中関係基本資料集（東京：霞山会，1970年），頁19~27、300~302。
- 外務省監修，「琉球群島の地位に関する中華民国政府外交部聲明」，日中関係基本資料集（1970-1972）（東京：霞山会，1993年），頁39~40。
- 林泉忠，「豹変を繰り返した沖繩アイデンティティ」，地域政策第17期（東京，2005年），頁32~39。
- 国際法学会編，沖繩の地位（東京：有斐閣，1995年），頁263~265。
- 富田健治，敗戦日本の内側（東京：古今書院，1962年），頁231~237。
- Emery, K. O., et al., "Geological Structure and some Water Characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea," *UNECAFE/CCOP Technical Bulletin*, Vol. 2 (1969), pp. 3~43.
- Foreign Relation of the U.S. (FRUS) : *Diplomatic Papers; the Conferences at Cario and Tehran, 1943* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1961), pp. 448~449.
- FRUS, *Diplomatic Papers: The Conferences of Berlin (The Potsdam Conference) 1945*, Vol. II (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960), pp. 1471~1476.
- FRUS, *Diplomatic Papers: U. S. Treaties and Other International Agreements, Vol. 3, Multilateral, 1931-1945* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969), pp. 1251~1253.
- FRUS, *1950-1955*, Vol. 2, p. 2468.
- FRUS: *America Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents*, Vol. 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1957), p. 453.
- FRUS, *Diplomatic Papers: US Treaties and Other International Agreements*, Vol. 4, Part II (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1955), p. 2912.
- I.C.J Rep. (*Nicaragua /U.S.*), 1986, pp.14, 98~101.
- I.C.J Report : *The Minquiers and Ecrehos Case* (U.K/ France), 1953, p. 47.
- "Japan Sees U. S, missile defense in new light," *International Herald Tribune*, November 12, 2002, p. 1.
- JCS570/50, "Strategic Control by the United States of Certain Pacific Areas," January 21, 1946, Section 13, CCS360 (12-9-42).
- Larkin, John, "up to the Same Old Trick," *Far Eastern Economics Review*, November 21, 2002, pp. 16~20.
- Oppenheim, L., *International Law*, Vol. I (London: Longman, Green, 1955), pp. 118~119.
- Shambaugh, David, "The United States and China: Cooperation or Confrontation?" in Orville Schell and David Shambaugh eds., *The China Reader: the Reform Era* (N.Y: Vintage Books, 1999), pp. 475~477.
- Shaw, Malcolm N., *International Law* (Cambridge, England: Grotius Publications Ltd.,

1986, 1991), pp. 290~292.

三、報紙及網路資源

「駐軍琉球護台，美說不減不遷」，**蘋果日報**（台北），2005年7月1日，版A2。

「東海資源之爭，中日對立主因；台灣緊鄰日中，不可能置身事外」，**聯合報**（台北），2005年4月18日，版A2。

「萬國津梁話琉球、百年滄桑說沖繩」，**新台灣新聞周刊**（台北），2000年7月30日，<http://iwebs.url.com.tw/main/html/newtaiwan/133.shtml>。

「教科書検定に島ぐるみ異議、11万6000人撤回要求」，**読売新聞**（東京），2007年9月30日，http://s03.megalodon.jp/2007-1006-0010-49/kyushu.yomiuri.co.jp/news/ne_07093001.htm。