

# 战后国民政府的琉球政策与琉球划界分岛问题探析<sup>\*</sup>

黄俊凌<sup>\*\*</sup>

**摘要:** 战后初期, 国民政府在处理琉球领土主权问题时, 倾向将其托管。1946年, 盟总制订了《关于非日本领域各岛屿分离之文件》, 将日本历次侵占的别国领土剥离出日本, 其中包括琉球群岛。对此, 国民政府外交部、驻日代表团等部门在规划琉球领土主权处置问题时, 分析到可能产生的中、日两国关于琉球的划界分岛问题。1947年间, 美国曾向国民政府试探性地提出将琉球“划界分岛”的策略建议, 国民政府亦有机会把钓鱼岛及其附属岛屿从琉球的范围中划分出来, 归入台湾省管辖。但经过慎重考虑, 最终国民政府采取了“外宣托管, 内行收复”的琉球托管政策。1949年底国民党当局败退台湾后, 丧失了主导对外关系的实力, 沦为美帝国主义对抗东方社会主义阵营的冷战工具, 也彻底丧失了琉球议题上的主导权, 最终不得不面对琉球以及钓鱼岛被日本控制的事实。

**关键词:** 国民政府; 琉球政策; 钓鱼岛; 划界分岛; 台湾

关于战后国民政府以及国民党政权迁台后的琉球政策演变、琉球归属问题及其对中日钓鱼岛主权争议的影响等, 近年来学术界已有了相当程度的研究。主要的观点认为战后国民政府的琉球政策是倾向将其交联合国或中美两国托管且不能归属日本, 焦点集中在国民

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金项目“冷战时期国民党当局琉球政策研究”(16BZS076); 教育部国别与区域研究培育基地——厦门大学港澳台研究中心课题(GAT2016002)阶段性成果。

<sup>\*\*</sup> 黄俊凌, 两岸关系和平发展协同创新中心成员, 厦门大学台湾研究院副教授, 历史学博士, 硕士生导师。

政府琉球“托管”或“复归收回”“明”、“暗”两线的战略讨论上。<sup>①</sup>国民政府的琉球政策涉及到中国领土主权完整及其在东亚战略格局中的地位，也与当时盟国对日本领土处置的政策有紧密的联系。因此，战后国民政府琉球政策的制定和演变，不可避免地涉及中国政府对日本领土处置的规划。由于笔者在国民政府“外交部”档案中，发现外交部在研究对日领土处分的规划方案时，包含中日领土界定时分割琉球的设想。而恰巧的是1947年4月，美国也曾试探性地向国民政府提出将琉球“划界分岛”且由中、日各据一半的提议，想藉此再试探下国民政府对琉球领土处置的正式态度。国民政府外交部却对此提议则保持长达半年的缄默，显然也对美方试探性的建议拿捏不定。那么，国民政府对美方提出的琉球“划界分岛”方案究竟有何考虑？对此问题，除了个别著述从当时驻日代表团在对日和约草案研究中，提及琉球与日本、中国划界的方案，略微分析国民政府对日领土处分规划时有关琉球分岛可能的情况外，尚无学术成果对此进行专门探讨。<sup>②</sup>由于琉球领土主权的归属，决定中、日之间的领土划界问题，也涉及到钓鱼岛及其附属岛屿是否划入琉球界内的争议，对现今中、日之间的钓鱼岛主权争执有着重要的影响。因此，本文利用国民政府“外交部”档案等资料，对此问题进行粗略的探究，力图做出合理解释，以祈将来有更多的研究。

### 一、抗战胜利之际国民政府对日本领土处分的规划

1943年11月23日，开罗会议召开，中、美、英三国商讨反对日本法西斯的战略和战后东亚秩序的重建。12月1日，中、美、英三国联合发布的《开罗宣言》，明确指出反法西斯战争的目的“在于制止及惩罚日本之侵略”，“在使日本所窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖群岛等，归还中华民国。日本亦将被逐出于其以暴力或贪欲所攫取之所有土地，我三大盟国轸念朝鲜人民所受之奴役待遇，决定在相当时期，使朝鲜自由独立”。<sup>③</sup>这是反法西斯盟国清算日本帝国主义侵取别国领土的初步构想。1945年7月26日，中、美、英三国在《波茨坦公告》中，于敦促日本无条件投降的同时，重申了开罗宣言对日本领土的处置，并提出了对日领土处分的新规划，即“开罗会议之条件必须实施，

① 侯毅 《“二战”后琉球问题的处置与钓鱼岛问题的产生》，《中国边疆史地研究》2015年第4期；Xiang Zhai. Rewriting the legacy of Chiang Kai-shek on the Diaoyu Island: Chiang's Ryukyu policies from the 1930s to the 1970s, *Journal of contemporary China*, 2015, Vol. 24, No. 96；黄俊凌 《迁台后国民党当局在琉球问题上的政策演变——兼论琉球对中日钓鱼岛主权归属的影响》，《台湾研究集刊》2013年第1期；尤淑君 《战后台湾当局对琉球归属的外交政策》，《江海学刊》，2013年第4期；侯中军 《困中求变：1940年代国民政府围绕琉球问题的论争与实践》，《近代史研究》2010年第6期；李理 《“收回琉球”中的美国因素与钓鱼岛问题》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2012年第6期；任天豪 《中华民国对琉球归属问题的态度及其意义（1948—1952）——以〈外交部档案〉为中心的探讨》，台湾《兴大历史学报》2010年第22期。

② 参见刘少东 《二战前后的冲绳问题及中日美关系研究》，北京：人民出版社2015年版，第六章第四节“国民政府收复琉球的重新考量”，第237—239页。

③ 国际问题研究所编译 《国际条约集，1934—1944》，北京：世界知识出版社1961年版，第407页。

而日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内。”<sup>①</sup>这说明，二战末期反法西斯盟国有意识地要重新认定日本历次侵略所占领的他国领土及其处置问题。1946年1月，联合国最高司令官总部发布训令，对战后日本的领土范围作出详细规定，具体内容如下：

……本指令之目的在規定日本領有日本四个主要岛屿(北海道、本州、四国、九州)及对马岛北纬三十度以北琉球(南西)群岛(口岛除外)约一千以内之邻接小群岛。

下列各岛不属于日本：

A. 郁陵岛、竹岛和济州岛；

B. 北纬三十度以南之琉球岛(西南)群岛(包括口岛)、伊豆、南方、小笠原、火山(硫磺)群岛及其他所有在太平洋上之岛屿(包括大东群岛、冲鸟岛、南鸟岛和中鸟岛)；

C. 千岛群岛、哈火马涩(齿舞)群岛(包括水晶、勇留、秋勇留、志发、多乐群岛)伊丹(色丹)岛。

下列各地域应不属于日本帝国政府之政治上及行政上之管辖：

A. 日本于一九一四年世界大战开始后时受委任统治或以任何名义夺取或占领太平洋上之一切岛屿；

B. 东北四省(满洲)、台湾及澎湖列岛；

C. 朝鲜；

D. 桦太(库页岛)。<sup>②</sup>

可以说盟国最高司令官总部所发布的此项训令，贯彻了《开罗宣言》《波茨坦公告》有关日本战后领土处分的原则，是战后包括中国在内的盟国共同决定的，具有最高的权威，除“盟军总部领有规定外，今后凡该部所颁发之训令、命令、指令、备忘录等，均以本指令所定为标准”<sup>③</sup>。抗战胜利后，由于东北三省、台湾和澎湖列岛已经顺利回归中国，对日领土处分中与中国仍有密切关系的就剩下琉球群岛的归属问题。

对于琉球问题，国民政府内部在抗战结束之时，已有相当的讨论。早在开罗会议举行之前，国民政府出于对自身国力和中美关系的顾虑，倾向将琉球托管。<sup>④</sup>而蒋介石在开罗会议召开期间就琉球主权归属问题向罗斯福所作的表态，从相关的档案文件来看，也是赞

① 国际问题研究所编译《国际条约集，1945—1947》，北京：世界知识出版社1961年版，第8—9页。

② 《关于非日本领域各岛屿分离之文件》，“外交部”档案，档案号070.3/0006，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

③ 《关于非日本领域各岛屿分离之文件》，“外交部”档案，档案号070.3/0006，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

④ 侯中军《困中求变：1940年代国民政府围绕琉球问题的论争与实践》，《近代史研究》2010年第6期，第57页。

成琉球被托管乃至支持其最终独立。如 1953 年国民党当局“外事部门负责人”叶公超在接受立法机构关于琉球主权问题咨询时表示“我们对于琉球，认为最后要她独立，这个话，是我们总统在开罗同罗斯福总统讲过的。有记录在案的。我们对于琉球没有领土的野心，我们只希望她最后取得独立。”<sup>①</sup>所以，国民政府在抗战胜利之际，关于琉球主权归属的公开态度，是倾向将其托管直至其独立。但抗战胜利后，国民党政权内部对于琉球主权归属的讨论却仍在持续。所以，当国民政府收到盟国总司令部《关于非日本领域各岛屿分离之文件》时，有关琉球群岛与日本领土的分离处置，尤其是琉球的归属乃至后续的划界问题，自然引起国民政府相关部门的高度重视，进而引起国民党内部关于琉球归属问题更深入的讨论。

## 二、战后初期国民政府关于琉球主权归属以及琉球领土划界的规划

### （一）国民政府外交部关于琉球主权归属以及琉球领土划界的规划

当盟国总司令部《关于非日本领域各岛屿分离之文件》出笼后，鉴于琉球问题属于战后日本领土处置的重要一环，国民政府对此问题自然十分重视，驻日代表团、国防部、外交部等，均对此提出了相应的意见，其中就多少涉及到琉球领土的划界问题。从笔者现掌握的资料看，时任国民政府外交部亚东司一科科长张廷铮，拟订有关处置琉球问题的文件最多。这些文件包括《关于解决琉球问题之意见》《琉球问题报告两项》《我对琉球政策之研究》《琉球问题节略》《日本领土处理办法研究》等。内容主要围绕着直接争取琉球主权或者是将其交付托管等策略建议。这些档案文件每份都没有注明起草的时间，但笔者根据档案卷宗的封面上时间范围，可以判断张廷铮拟订这些文件的时间大致在 1947 年 4 月至 1948 年 8 月之间<sup>②</sup>。这些文件或多或少地分析了琉球的领土范围，但《日本领土处理办法研究》最详细触及琉球的“划界分岛”问题。张廷铮在《日本领土处理办法研究》一文中，再度重申了琉球战略位置的重要性，“毗连台湾，屏障东南，就国防安全言，对我国关系实极重大”，“我国如不欲与海军出太平洋则已，否则琉球实为我必争之地”，极力主张国民政府在战后日本的领土处置上，务必争取琉球，实在万不得已，“我似应主张将毗连台湾之八重山及宫古列岛划归我国”。<sup>③</sup>张廷铮的建言，点出了中国在日本领土处置问题——必须争取琉球，也提到了一旦无法收回琉球时，中国与日本之间必然涉及到琉球的领土划界问题，而将琉球的八重山和宫古列岛划入中国境内则为最后的选择。张廷铮详细分析琉

① 《第一届立法院第十二会期第九次秘密会议速记录》，“外交部”档案，档案号 019.1/0001，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

② 上述文件副本均来自台湾“国史馆”馆藏档案 43 卷 68 号，部分文件重复出现在“中研院”近代史所馆藏的“外交部”档案 419/0005 号文件中，但“外交部”档案卷宗封面没有列出时间范围。

③ 《日本领土处理办法研究》，“外交部”档案，档案号 072.4/0002，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

球未来领土主权可能出现的 5 种处理情况以及国民政府相应的对应策略，大致如下：

(甲) 办法

(子) 归还我国或交我托管

理由：(一) 琉球曾为我属邦。(二) 琉球问题迄今仍为中日外交悬案

(丑) 中美共同托管

理由：如和会中反对归还我国或交我托管，则此为退一步办法。

(寅) 美国托管

理由：琉球一役，美国牺牲惨重，故甚重视琉球在战略上之价值。如其他国家均不反对由美托管，则基于中美邦交之亲密，似亦可予支持。

(卯) 琉球为联合国保护下之自由领土

理由：此为我争取琉球最后一步办法，即提议援引特里斯特前例，以琉球为联合国保护下之自由领土。并要求约文中载明两点：

(1) 自由领土应绝对中立化及非军事化。(2) 行政长官之任命，事前须征得我国之同意。

(辰) 反对归还日本

理由：如琉球归还日本，则将来台湾亦必不保。<sup>①</sup>

显然，在这份构想里，国民政府争取琉球领土最坏打算是琉球成为联合国“保护下之自由领土”，但“此为我争取琉球最后一步办法”，还有争取琉球成为中国领土的希望。而反对琉球归日本的原因，则出于对中国国防安全的考虑，尤其是台湾可能面临来自日本的威胁。当然，无论哪种情况，都会涉及中国与日本之间的领土划界问题。如果琉球从日本领土划出，那么琉球与日本的领土划界并不需要国民政府过分重视，国民政府的目的是只要争取琉球归属即可。但万一琉球最终仍被归入日本领土，那么国民政府就必须严肃面对中国与日本如何对琉球划界的问题，因为这牵扯到中国的领土权益，尤其是涉及到中国领土钓鱼岛的划归问题。因此，无论如何，琉球的最终归属问题，都会与琉球领土范围的界定密切相关，显然是个复杂的问题。对此，这份报告仔细地分析了琉球的具体地域范围：

(乙) 范围

琉球东南之大东群岛(北大东岛，南大东岛，及冲大东岛)，距大琉球约二百海里，为琉球之前卫，在行政系统上原属琉球岛尻群管辖，故仍应属琉球。

<sup>①</sup> 《日本领土处理办法研究》，“外交部”档案，档案号 072.4/0002，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

琉球群岛本部，原分北、中、南三部，中部为冲绳群岛(包括伊平屋诸岛及庆良间群岛)，南部为先岛群岛，包括宫古群岛，八重山诸岛，尖阁诸岛(位于东经一百二十三度至一百二十四度及二十五度三十分至二十六度之间)及赤尾屿(位于东经一百廿四度至一百二十五度北纬廿五度卅分至廿六度之间)。在日本占领时代，合称冲绳县。北部诸岛，可分种子诸岛，吐噶喇列岛，奄美群岛三部，过去均属于九州之鹿儿岛县管辖。盟军总部指令脱离日本之琉球群岛范围，系在北纬三十度以南包括口之岛在内。即为琉球关系原有之领土。实属允当。<sup>①</sup>

在报告看来，盟军总部指令规定脱离日本的琉球群岛范围，是北纬三十度以南，涵盖日本 1879 年霸占整个琉球群岛时的原有地域范围，所以认为“实属允当”。此外，他还注意到钓鱼岛及其附属岛屿的具体地理位置及其特殊性，将钓鱼岛和赤尾屿的经纬度都特意标志出来。钓鱼岛是在甲午战争爆发前，日本所窃据的中国领土。日本先于 1879 年吞并琉球，并将其命名为“冲绳县”。此后，日本对钓鱼岛进行了一系列调查，虽然确认清朝政府疏于管辖该岛，但顾忌强占会招致抗议与交涉，所以直至 1894 年 12 月日本发动的甲午侵华战争胜局已定的情况下，才于 1895 年 1 月将钓鱼岛占领并划入冲绳县管辖。甲午战争结束后的《马关条约》中，台湾与澎湖列岛以及周边岛屿一并割让给日本，钓鱼岛及其附属岛屿介于台湾与琉球群岛之间，日本当局终于实现了从琉球到台湾一系列岛链的占领。钓鱼岛之前被英国海军称为“Pinnacle Island”，大致 1900 年以后日本将其改称为“尖阁列岛”。<sup>②</sup> 因为日本对钓鱼岛及其附属岛屿的侵占以及改名为“尖阁列岛”，都是暗中进行，没有公开对外公布，所以不明就里的张廷铮在分析琉球群岛范围时，自然沿用了“尖阁列岛”的称呼，但这并不表明张廷铮认同钓鱼岛及其附属岛屿为日本领土。实际上，《日本领土处理办法研究》在分析未来可能的琉球划界问题时，做了两个规划，其中第二个规划清楚地分析了钓鱼岛及其附属岛屿应属于中国的观点。其具体主张和依据如下：

如琉球不能归我国或交我托管时，则发生琉球与中国划界问题。划界时之焦点在于八重山诸岛及宫古群岛，(该二列岛位于东经一百廿三度至一百廿六度，北纬廿四度至廿五度之间，土地贫瘠，并无经济价值)是否应划入琉球范围。该二群岛与冲绳岛相距颇远，中间又无小岛连络，而距台湾既近，中间小岛众多。且土著居民，向为台湾移殖，语言亦与台通。美格兰特总统调停中日琉球争议时，曾建议将此二岛割让

① 《日本领土处理办法研究》，“外交部”档案，档案号 072.4/0002，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

② 关于日本如何窃据钓鱼岛并命名为“尖阁列岛”的研究，分别参见戚其章《钓鱼岛主权归属之争及相关问题——日本明治政府的南扩战略与战后处置》，《学术月刊》2010 年第 1 期，第 140—148 页。李金明《钓鱼岛归属问题及其在海域划界中的地位》，《福建论坛(人文社会科学版)》2008 年第 11 期，第 47—52 页。

中国。我似应主张划归我领土。

如八重山及宫古群岛未能划归我国，则退一步可要求尖阁诸岛，及赤尾屿二地划归我国。因该二地在琉球史既未见记载，日本详细地图（如昭和十二年（1937）一月十日订正发行之最近调查大日本分县地图并地名）虽载有二地，然琉球地名表中，并未将其划入。且该二地距台湾甚近，目下虽划入盟军琉球占领区，但究不能确认其属于琉球，我似应力争。<sup>①</sup>

从首个规划来看，如果琉球无法实现回归中国或者由中国托管，那么中琉划界时候，首先考虑的就是将琉球南部的八重山诸岛和宫古群岛划归中国。因为八重山诸岛与宫古群岛，在地理位置上靠近台湾而远离琉球的冲绳群岛，而且张廷铮认为岛上居民与台湾民众一样，祖籍多为福建且方言相通。另外从历史上看，日本于1879年3月将琉球废藩置县引发中日交涉时，美国前总统格兰特调停所提出的“分岛改约”，即“两分琉球”方案，就是将八重山诸岛与宫古群岛划归清政府管辖。<sup>②</sup>一旦八重山诸岛与宫古群岛划归中国的规划不能实现，则张廷铮建议国民政府争取“尖阁诸岛”和赤尾屿，其理由很明确，“因该二地在琉球史既未见记载”，当时最新日本地图的琉球地名表也没有将其标明，“不能确认其属于琉球”，主张国民政府在中琉划界时应该极力争取。关于钓鱼岛与琉球关系的考证，虽然张廷铮并不完全了解，但仍把握住了琉球与中国领土分界的重点，尤其是强调了钓鱼岛及其附属岛屿不属于琉球的历史地理事实，综合了以往各部门的意见，提出了对应的分界方案。这份报告关于日本领土处理的办法以及有关琉球主权归属的论述，在当时来说是相当有前瞻性的，对于国民政府的琉球政策可谓具有重大的参考价值，也确实引起国民政府的重视。

## （二）国民政府驻日代表团针对琉球主权归属的建议

1946年5月，国民政府驻日代表团成立，负责战后盟国占领日本期间中国在日本的外交事务。关于日本领土处理办法的建议，尤其是涉及琉球划界问题，国民政府驻日代表团也曾提出与外交部类似的想法。驻日代表团在《关于解决琉球问题之意见》中<sup>③</sup>，对于琉球归属的立场与外交部大体相同，但其解决琉球问题的侧重点在如何处理琉球的归属上，中琉的划界问题则是从属与琉球归属问题之下。驻日代表团认为琉球不外乎有“适用托管制度”、“成为联合国保护下之自由领土”、“自成一独立国”、“归并于同盟国”四种情况。

① 《日本领土处理办法研究》，“外交部”档案，档案号072.4/0002，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

② 关于1879年中日围绕琉球处置问题的谈判以及“分岛改约”内容，参见戚其章《李鸿章与中日琉球交涉》，《历史教学》2007年第3期，第11—15页。

③ 国民政府驻日代表团的《关于解决琉球问题之意见》，同样没有注明起草时间，在“外交部”档案419/0005中，排序在张廷铮《日本领土处理办法研究》档案之后，但很难判断哪个时间更早。

至于托管则还可以分为“美国单独托管”、“中美共同托管”、“中国单独托管”、“中美之外加入若干其他利害攸关国家共同托管”<sup>①</sup>。当然驻日代表团的琉球主张，重点还是在于琉球“归并于同盟国”时，中国政府应该提出的主张，即“琉球归并于我国，认为我国领土之一部分，此为我国最大之希望”。主张的根据在于（一）琉球曾为我属邦及（二）琉球问题迄今仍为中日外交悬案二理由，“相机提出琉球归并于我”。一旦琉球归并中国的规划无法实现时，则要主张将琉球由“中国单独托管”，“此为我国退一步之愿望”，“似为我方力争者”，并为中国政府托管琉球提出了详细的力争理由，具体如下：

（1）国防：琉球毗邻台湾，为我国东南海疆之屏障，就空防之形势而言，关系我国国防之安全者尤为密切，故琉球对于我国国防上之意义，较对于其他任何国家实远为重大。

（2）历史：琉球于未被日本以武力夺取以前，远自明洪武五年（一三七二）即臣事我国亘明清二代五百余年，继续入贡受封且船只通用与派遣留学生，历代未断，其与我国在实际上关系之悠久及深切，甚于任何其他各国，允为一不能否认之事实。下述诸例更足为佐证：

（一）种族：中日琉史籍均载明太祖时，因应琉球之请求，我曾移闽人卅六姓至琉球，由于中琉通婚关系，五百年来生殖繁衍已不能否认今之琉球人具有中国血统。

（二）文字：琉球国时代其文字除其本土之四十八字母外，多用汉字。

（三）风俗：当时琉球之冠婚丧祭均遵我旧礼

（四）宗教：当时琉球人敬祀阙圣观音土地诸神迄今亦然，此与我国民间所信奉者复多相同。

（五）其他：琉球国自明朝初入贡受封后历代均用中国年号，遵中国礼典律例。

（3）外交悬案：当日本于明治十二年（一八七九）强占琉球时，我国曾根据琉球系我属邦提出抗议，此项交涉几历二年之久，中间且一度经美国总统格兰特调停，终无结果。惟我国对于日本之此种非法行动始终未予以承认。故迄今仍为外交上之一悬案，将来在和会中对此悬案重新提出解决之主张，当为我国应有之权利。

（4）人口：我国协助琉球解决其移民问题或为最宜，盖琉球总面积约谨三千平方公里，而大部且为贫瘠之区，其资源与出产绝不足以供养其几达八十万之人口，是以琉球人历来出外谋生者为数常不下十万人，以琉球人口增加率之高，将来欲解决其人口过剩问题，则移民当不失为有效办法之一，如琉球由我国单独托管，则为当地人民福利计，由我协助其移徙台闽一带，似属最为便利。

<sup>①</sup> 《关于解决琉球问题之意见》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。



(5) 通商：将来中琉贸易之增进，实属两有裨益，盖琉球出口以糖与海产为大宗，进口则以米、棉、布绸为主，上述诸物，我国均能承销与供应，故就贸易而言，琉球与我国之关系亦较其他国为密切。<sup>①</sup>

以上是国民政府驻日代表团为争取琉球归中国单独托管的五大理由，其中对于中国与琉球的历史文化关系以及两者间重要的现实利益联结，做了详尽的分析，尤其是日本于1879年强占琉球所引发的中日交涉，驻日代表团认为这是对日和会必须得以解决的琉球归属悬案，也是争取托管琉球的一个重要的外交依据。另外，驻日代表团也考虑到中国单独托管琉球可能遭受的阻力，分析“将来和会中反对我方单独托管琉球之主张者，可能即为美国，为便于实现我方主张计，必要时似可考虑对美让步，准其在琉球若干据点，于一定期间内建立军事基地。”<sup>②</sup>“而我方单独托管之主张复未能实现”，则中美共同托管“应为我最低限度之要求”，当然考虑到美国可能坚持由其单独托管琉球，驻日代表团认为将琉球变成“联合国保护下之自由领土”，“为我国争取琉球最后一步之主张”，并准备于提出此方案时附带二点条件“坚持自由领土中立化及非军事化之原则”与“行政长官之任命事前须征询我方之同意”。至于美国可能主张单独托管琉球的举措，驻日代表团建议还是从“强调琉球与我国国防及其他方面之关系”和美国单独托管琉球“对于东亚国际间之和谐空气亦显将有不良之影响”出发，作为劝说美国放弃单独托管的理由。关于琉球“自成一独立国”，驻日代表团主张“琉球由我国单独托管次之由中美共同托管，待将来联合国拥有国际武力，足以预防及制裁侵略时，然后助其独立”。<sup>③</sup>无论如何，驻日代表团关于琉球问题解决的意见，主要是集中在琉球归属的可能情况及其应对上，对于琉球与日本、琉球与中国之间的划界问题略有论及，与张廷铮的看法相似，也主张八重山诸岛和宫古群岛，或至少钓鱼岛及其附属岛屿，应该划归中国。

需要注意的是，不管是外交部还是驻日代表团，都把中国争取琉球主权或单独托管琉球当成解决琉球问题的上策，至于琉球被日本索回以及随之而来的中琉领土划界，对国民政府来说显然是不得已的下策。在这种情况下，国民党高层不得不重视争取琉球的主权问题，虽然国民政府囿于以往托管琉球的公开表态，但在实际行动上则采取了较为积极的争夺琉球主权的举动。

此后，国民政府相关部门的举措也是为收回琉球领土主权做准备。1946年12月26日，国民政府驻日代表团向外交部建议，利用国民政府行政院物资供应局派驻琉球的技术

① 《关于解决琉球问题之意见》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

② 《关于解决琉球问题之意见》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

③ 《关于解决琉球问题之意见》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

人员及工人，“我国收回该群岛领土主权之一切资料，似可密饬就地搜集”<sup>①</sup>。驻日代表团的建议得到行政院和外交部的认可，1947年2月1日，行政院秘书处秘书长蒋梦麟给外交部发去公函，表明中国驻琉球的物资供应局相关人员将搜集中国“收回该岛主权之一切资料”<sup>②</sup>。可以说，国民政府行政院、外交部和驻日代表团至少在对琉球的外事行动上，隐秘地做了收回主权的准备工作。

### 三、1947年国民政府在琉球“划界分岛”和琉球托管两种方案间徘徊

#### (一) 国民政府对琉球“划界分岛”或琉球托管方案的犹豫不决

1947年4月16日，国民政府驻美大使顾维钧发电报给外交部，报告美国国务院有关琉球问题的新动向，提到美国国务院对顾维钧表示“对琉球岛殊感无良好办法”，“美方有主张分为南北两部，以人民及习惯与日本相似之北部归还日本，其南部划并于台湾者；亦有提及将琉球全部交联合国代治者。现尚未决定，询我有无主张与善策”。顾维钧对此表示“尚未奉到政府任何训令，然私人意见可交我国代治，或交由中美两国共同代治，协助成其独立”<sup>③</sup>。顾维钧的表态虽然属于私人意见，但还是秉持了国民政府以往托管琉球政策的基本态度，关注的焦点还是琉球的托管，对于美方提议的琉球划界且将琉球南部岛屿划归中国台湾省的提议避而不谈。当然，美方此举很可能仅仅是对国民政府琉球政策的又一次试探，想了解国民政府琉球政策的意图，但顾维钧也很清楚琉球南北划界问题的重要性，为了对此有个正式的表态，顾维钧发电文向外交部请示“我国政府主张如何，并乞密示”。对此，外交部结合中国政府以往琉球政策的立场，提出了应对措辞（一）反对以全部或一部归还日本。防止日本再以琉球为侵略台湾南洋之跳板，及威胁我东方海防；（二）反对除由中美两国联合托管以外之任何其他办法，但中美托管应有一确定而短速之时效，如以五年或十年为期，以完成其关于自治及独立之各项准备，并防止其他势力侵入琉球”，这个应对策略由于直接否决了琉球任何一部分“归还”日本的提议，所以实质上否定了美国“南北两分琉球”的建言，等于间接否决了琉球南部划归中国的方案，并且将焦点放在琉球托管上。不过，外交部对此两点应对方案没有把握，仍向蒋介石请示“是否有当”。<sup>④</sup>可以肯定的是，蒋介石对美方提出的琉球处置建议也是举棋不定，迟迟没给外交部肯定的答复。在这种情况下，外交部没有给顾维钧上述两点指示。1947年9月4日、15日和30日，外交部召开了三次对日和约审议会谈，邀请众多党政军人士参与讨论对日

① 《为电转红十字会日本代表团来函请转知物资供应局冲绳岛储藏处由》，“外交部”档案，档案号419/0008，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

② 《行政院秘书处公函从陆字第3241号》，“外交部”档案，档案号419/0008，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

③ 《外交部收电第4637号》，“外交部”档案，档案号419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

④ 《拟就对琉球政策两点敬祈核示》，“外交部”档案，档案号419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

和约问题。首次会议，外交部长王世杰就琉球归属问题咨询众人意见时表示“我政府对琉球问题已拟有方案，但未作最后决定”，指出“目前对琉球问题为：（一）是否一部或全部要求收回，（二）是否共管，（三）是否托管”。<sup>①</sup>可见当时国民政府对于琉球政策确实没有定案。具体的讨论也包括了是否一部分收回琉球的问题，这就涉及到了琉球的划界分岛。但第一次会谈，参会的诸位代表讨论的焦点却集中在对日和约起草的程序、对日索赔和对日管制等，没有人就琉球领土问题发表看法。9月15日第二次对日和约审议会谈，在讨论对日领土处理问题时，外交部次长刘师舜提出“琉球群岛是和我国有切肤的关系，一八八零年日本曾提议中日分有，我国没有答应”，“开罗会议时，我曾表示须收回台湾、澎湖，但对琉球则无意要求，解决这个问题的方式可有几种：1. 交中国托管；2. 交中国、美国共同托管；3. 由中国托管，而以冲绳岛为美国军事根据地”。<sup>②</sup>显然，刘师舜虽提及历史上日本所提的琉球分岛建议，但对于解决方式则集中在几种托管方式上，这比第一次会谈上曾提及“是否一部或全部收回”的立场有所退缩。此次会议，针对琉球问题发言的代表中，主张收回琉球的仅胡焕庸一人，对此问题有表态的刘士笃、万灿和柳克述等人，则均主张琉球由中国托管。9月30日，第三次对日和约审议会谈，仅有王芸生对琉球问题发表看法，其主张琉球由联合国托管，“但中国要保留一份权利，力争归我所有，则可不必要”。<sup>③</sup>实际上，国民政府外交部三次对日和约审议座谈会主要讨论的是对日和约的程序、对日索赔和管制等问题，琉球主权归属并非重点，而在有关的讨论中也存在“收回”与“托管”的分歧，都没法就琉球主权问题达成共识。因此，直至1947年10月28日，国民政府外交部给驻美大使顾维钧发去电报，仍表明“关于我对琉球政策以及其他有关问题，我正在慎密审议中”，要求其“请暂勿对美方表示任何意见”。<sup>④</sup>所以，从1947年4月中旬直至同年10月底，国民政府迟迟没针对美方的琉球“划界分岛”主张表明立场与态度。

## （二）关于国民政府对琉球“划界分岛”或托管方案举棋不定的分析

国民政府高层以及蒋介石本人，从1947年4月至10月这半年间，在琉球是“托管”抑或“划界分岛”问题上，迟迟没有向美方表态，自然有其原因。一方面这不是美方的正式外交建议，很可能只是试探性的咨询。在这种情况下，避免过早表态对国民政府而言有较

① 《外交部对日和约审议会谈话会记录——第一次谈话会记录》，中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“外交”，南京：江苏古籍出版社2000年版，第364页。

② 《外交部对日和约审议会谈话会记录——第二次谈话会记录》，中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“外交”，南京：江苏古籍出版社2000年版，第371页。

③ 《外交部对日和约审议会谈话会记录——第三次谈话会记录》，中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“外交”，南京：江苏古籍出版社2000年版，第389页。

④ 《关于我对琉球政策正在慎密审议中请暂勿表示意见》，“外交部”档案，档案号419/0008，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

好的外交回旋余地。另一方面，如果根据美方的提议，国民政府直接把琉球南部的宫古群岛和八重山列岛，包括钓鱼岛及其附属岛屿一并划入中国台湾省界内，不失为一种解决琉球问题的方案，某种程度上可以把琉球问题的解决简单化，免却了琉球的长期托管及其后续处理带来的不确定性。同时，国共内战正酣，国民党政权应对国内战局尚且应接不暇，也难以在对外战略上投入过多的精力。从这两个角度来说，美方的琉球“划界分岛”的提案，对国民党当局来说不失为一种选择。但随着具体情势的发展，国民政府最终没有采纳美方的琉球分岛建议，而是逐步坚定了对琉球实行托管的政策，“外宣托管，内行收复”的战略也逐步明朗起来，究其具体原因，有如下因素。

首先，琉球托管毕竟是国民政府战后琉球政策的基调。

早在开罗会议举行之前，国民政府出于对自身国力和中美关系的顾虑，已倾向将琉球托管。战后，国民政府对外所宣示的琉球政策，也是倾向在对日和谈时能够单独托管或中美联合托管。为此，外交部也为相关托管琉球的法案做了准备，亚东司第一科的陈剑横草拟了《琉球托管协定草案》，并在草案中说明“中国以历史及地理上之便利甚可能受委为负管理责任之国家，故本草案中所拟托管领土与管理当局之关系颇为密切”<sup>①</sup>。就在顾维钧向外交部请示如何答复美方不久，1947年5月29日，中华民国驻联合国托管理事会代表刘锴发电报给外交部，指出日本极有可能策划盟国对日谈判时要求“保留千岛群岛及琉球诸岛与如不获许可，则拟将上述各岛请求联合国托管，并有意将上述各岛租借与一强国，定期收回”，认为“我国对琉球问题已至采取行动时机，似可依照钧座将琉球交付托管原意”，向盟国“申请作初步洽商”<sup>②</sup>。可见，不管国民政府琉球政策实施的战略目标为何，至少面上是主张琉球托管的，也是如此操作的。所以，如果国民政府同意美方建议，将琉球分为南北两部，北部归还日本的话，就违背了国民政府战后在琉球问题上一贯的外交宣示，而且触及了“琉球作何处置，其绝对不能交还日本则为定论”的策略底线<sup>③</sup>。而从外交部和驻日代表团的琉球政策建议来看，将琉球收归中国是最好的归宿，“划界分岛”是不得以的最后选择。

其次，国民党内部和民间舆论对于收回琉球主权有不少的呼声，国民政府内部也存在相应的压力。

1945年10月7日，国民政府外交委员会的赖特才就向国民党当局提出将琉球群岛主权收归中国的提案。该提案指出琉球“……之成为我国之属地，亦于明初之时确定”，“况琉球与台湾，仅隔一衣带水，唇齿相依，更应为我国所必争”，“故站在纯国家利害的立

① 《琉球托管协定草案》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

② 《外交部收电第 6534 号》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

③ 《关于琉球问题之意见》，“外交部”档案，档案号 419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

场上，对于要求琉球之领土主权归还我国，自属天经地义，毫无争议之余地”<sup>①</sup>。1947年10月8日，时任国民政府行政院院长的张群，在国民参政会驻会委员会第七次会议上的报告中，亦提出“琉球群岛与我国关系特殊，应归还我国”的建议<sup>②</sup>。不仅如此，地方政府和民间舆论，也支持国民政府将琉球纳入中国的领土范围。如1946年12月20日，福建省政府发电文给外交部，转达福建省训练团周宁联络站站长胡信藩的建议，认为“中央收回琉球群岛为我国领土以固国防”，并提出了具体的行动策略<sup>③</sup>。在这种情况下，收回琉球的领土主权成为国民党当局隐藏在托管策略下的终极目标，当时国民政府涉外部门也在具体的操作。在这种情况下，如果贸然施行将琉球“划界分岛”的琉球政策，无异于放弃琉球中北部的岛屿，没有完全收回琉球，对当时的社会舆论以及国民政府内部，都难以交待。

第三，琉球革命同志会是影响国民政府琉球政策的重要外部因素。

琉球革命同志会前身是琉球青年同志会，由琉球人喜友名嗣正领导，于1945年8月改为琉球革命同志会，在台湾和琉球两地间活动。<sup>④</sup>琉球革命同志会的成立宗旨，为了“琉球人民愿能回到祖国之怀抱永作藩篱”，使琉球成为中国的领土。<sup>⑤</sup>1947年6月26日，琉球革命同志会的会长喜友名嗣正再向国民政府陈情，认为“今后琉球应由中国收还，至于日本梦想再度占领琉球，本会誓死反对，故签请中央对日和约将琉球列入议程”，并提出三点建议：（一）琉球全部应归入中国版图，确保东亚和平；（二）美军放弃单独托管，由中美政府指导之下，组织琉球人民自治政府，以正国际视听；（三）琉球划分南北两区，本岛北部由美国管理，南部由中国管理（即靠近台湾附近宫古岛、八重山岛）。<sup>⑥</sup>喜友名嗣正的陈情，无非是建议国民政府将琉球纳入中国版图，或者让琉球独立，实在不得已则要求琉球南部宫古群岛和八重山群岛划归中国，北部则由美国托管。这与之前张廷铮《日本领土处理办法研究》中的建议有相当程度的吻合，不同的是主张中日在琉球领土划界时琉球北部应由美国来管理。琉球革命同志会长期以来对国民政府提供琉球情报和政策建言，也使国民政府外交部必须考虑琉球革命同志会的相关态度和建议。

第四，国民政府对冷战时期国际国内形势的判断使其倾向托管琉球。

二战结束后，以美、苏为首的资本主义社会主义两大阵营对立，形成全球“冷战”的国际形势。在对日领土处分上，美国则对苏联可能介入琉球群岛主权问题极为警惕。1946

① 《建议于对日和会时提出琉球群岛应归我国案》，中国国民党党史馆馆藏特种档案，编号 30/512.1。

② 《琉球》，中国国民党党史馆馆藏一般档案，编号 615/126。

③ 《据省训练团案呈周宁联络站代电以电据第五次小组建议收回琉球群岛以固国防一案请察转示遵等情请查照由》，“外交部”档案，档案号 019.12/0018，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

④ 《陈送琉球革命同志会喜友名嗣正履历代察阅》，中国国民党党史馆馆藏特种档案，编号 18/1.39。

⑤ 《喜友名嗣正致吴铁城函》，中国国民党党史馆馆藏特种档案，编号 18/1.37。

⑥ 《琉革已字第 031 号》，“外交部”档案，档案号 019.12/0018，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

年12月7日，在美国国务院区域事务司的一次谈话中，时任美国驻联合国代表的杜勒斯就明确表示“如果苏联在对日和约谈判时，对琉球主权提出特殊要求的话，将是个非常棘手的问题。因为苏联已经暗示可能会对琉球提出主权要求，虽然中国对琉球主权非常在意”<sup>①</sup>。1947年4月16日，顾维钧向外交部请示回应美国方面关于琉球领土处置问题时，也提到自己向美方主张琉球“不可交由联合国共治，而引起苏联之掣肘，而深入太平洋西部”，外交部也以“反对除由中美两国联合托管以外之任何其他办法，……并防止其他势力侵入琉球”来做预案<sup>②</sup>。从当时国共内战的形势来看，国民党政权仇视中共以及苏联社会主义势力自不待言，如何配合美国的反共战略以及争取美国援助打内战，是其重要考虑。在此情况下，国民党的琉球政策不免向美国靠拢，张廷铮也对此论断，“总之，关于琉球之处置，我应采取积极态度，并应以与美方取一致行动，密切联系，相互支持。倘苏联表示欲担任托管，中美两国，应一致反对。惟苏联如坚决反对美国托管，则不但可能反对我为托管国，甚至可能主张以琉球留与日本，此不可不防者。如苏联反对中美单独或共同托管，则我可主张由联合国托管，以为退步”<sup>③</sup>。这份意见得到国民党当局的许可，外交部随即着手研究中美联合托管以及联合国托管的相关预案。从中判断，国民政府在琉球问题上十分提防苏联的介入，琉球政策更加倾向于配合美国的主张，主张琉球“划界分岛”可能造成苏联势力的介入，也是国民党当局所不乐见的问题，保持原有的托管策略较为符合其当时对国际形势判断。

#### 四、国民政府“外宣托管，内行收复”的琉球政策及其失败

为了更好地研判琉球的情势，给相关政策制定提供依据，国民政府外交部加大了对琉球情报的收集。1947年7月31日，外交部驻台湾特派员公署发来电文，汇报了有关琉球革命同志会及其在琉球的活动情况，指出中国各地琉球革命同志会成员返回琉球后，“密取合作，并以八重山为中心策动地点，会员约三千名，其对外工作连系悉赖便船互递信件，现琉球六十万民众大多数均切盼早日归属中国”。电文还透露1946年8月台湾省警备司令部召开琉侨座谈会，琉球代表曾表示“如中国能对琉球一视同仁，则琉人自愿归属中国，绝无问题，目前最大症结，即中国政府对琉球尚无具体援助与指示办法，致无从积极策动工作”。对此，外交部驻台湾特派员公署认为“该代表所称各节，语重心长，足供我对日和约谈判之参考”。<sup>④</sup>在这种情况下，国民党高层和蒋介石本人自然受到相关情报的影

① “Memorandum of Conversation, by the Chief of the Division of Dependent Area Affairs (Gerig)”, Foreign Relations of the United States, Vol. 1, 1946, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v01/d389>, visited on Oct. 18, 2018.

② 《外交部收电第4637号》，“外交部”档案，档案号419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

③ 《关于解决琉球问题之意见》，“外交部”档案，档案号419/0005，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

④ 《电复关于琉球革命同志会组织事》，“外交部”档案，档案号419/0008，台北中研院近代史研究所档案馆藏。

响。1948年6月15日，在蒋介石发给国民党中央党部秘书长吴铁城的密电中，提到：“据密报称琉球原属我国领土，现虽美军管治，人民均甚内向。拟请秘密运用琉球革命同志会人员，秘密组织，掌握琉球政权。冀于将来和会时，琉民能以投票方式归我统治或由琉球地方政府自动内向，以保持我在太平洋之锁匙等语。应如何秘密运用，希即核议为盼”<sup>①</sup>。在1948年7月25日，喜友名嗣正在上书蒋介石的请愿书中提出“琉球将来应该重入中国怀抱，绝无疑义”，并进一步表明“我七十万琉胞为发扬民族正气，回归祖国，愿作政府后盾，至于日本妄想再度奴役琉球，则誓死反对，若于友邦美国利害关系，祈请钧座贤明措置，以外交折冲作合理之解决，则琉球幸甚！祖国幸甚！”<sup>②</sup>正因为琉球革命同志会对于琉球战略地位的强调以及对主权归属中国的表态，使当时的国民党决策层在处理琉球问题方面，更加坚定了“外宣托管，内行收复”的战略决策。不过随着中国内战时局的剧烈变迁，国民党当局的琉球策略不得不面对越来越困难的局面。1949年，国民党政权从中国大陆败退到台湾，琉球政策在国民党当局的对外政策中已不占重要位置。1951年旧金山“对日和约”规定美国成为琉球群岛的唯一管理当局。1971年美、日签署归还冲绳协定，美国将琉球群岛的所有管理权利交给日本，其中包括不属于琉球群岛的钓鱼岛。国民党当局立足收复的琉球托管政策终究还是失败。

## 五、结 语

现今中、日之间关于钓鱼岛及其附属岛屿的主权争议，与琉球的主权归属问题有着千丝万缕的关系。1879年，日本强行吞并琉球，后将其改置为冲绳县。1895年1月，日本窃据钓鱼岛及其附属岛屿，并将其划归冲绳县管理。尽管钓鱼岛及其附属岛屿位于中国东海的大陆架上，无论从水体环境还是从海底地质构造方面看，钓鱼岛列岛都是台湾诸岛与中国大陆不可分割的一部分，而与琉球群岛的关系上则不具有这种整体性和毗连性。因此，琉球与钓鱼岛之间原本就有清晰的海洋地理界线，而从中国明清古籍记载来看，钓鱼岛及其附属岛屿也不属琉球。

战后初期，国民政府在处理琉球领土主权问题时，面临琉球“划界分岛”和琉球托管的策略选择，亦有机会把钓鱼岛及其附属岛屿从琉球的范围中划分出来，但最终国民政府采取了“外宣托管，内行收复”的琉球政策。从战略高度来看，国民政府的谋略是放弃“琉球划界分岛”的局部利益，着眼未来琉球整体领土主权回归的长远考虑，可谓“抓大放小”，在当时看来符合国民政府对国际形势以及琉球相关情报的判断，有其合理性。然而，随着冷战国际局势的发展，国民党在国共内战中败退台湾，最终沦为美帝国主义钳制

<sup>①</sup> 《总裁致吴铁城代电》，中国国民党党史馆馆藏特种档案，编号 18/1.45。

<sup>②</sup> 《琉球人民代表喜友名嗣正等上蒋总统请愿书》，中国国民党党史馆馆藏特种档案，编号 18/1.42。

东亚社会主义阵营的工具，也彻底丧失了琉球议题上的话语权，其琉球政策的战略目自然无法达到。1971年美日签订归还冲绳协定时，国民党当局也只能做徒劳的口头抗议而已，再无力去争取琉球的划界问题，留下了一段历史遗憾。

## A Study on the National Government's Ryukyu Policy and Delimitation of Ryukyu

HUANG Junling ( Xiamen University)

**Abstract:** The Allies issued document "SCAP-N-677" in order to separate other countries' territories include Ryukyu occupied by Japan illegally from Japan after Second World War. The ROC government planned to trust Ryukyu by China and American or by U. N at the first period after Second World War. The Ministry of Foreign Affairs and Delegation to Japan of ROC recognized the delimitation of Ryukyu between China and Japan when they were studying the policy toward Ryukyu. The ROC government once faced the chance to choose policy to trust Ryukyu or recover the southern islands of Ryukyu in 1947, but it decided to implement the strategy on the Ryukyu issue to declare for trusteeship outside while pursuing the recovery on the inside. The KMT retreated to Taiwan in 1949. Lacking the necessary influence and power over the international community, the ROC government had to face the fact that it had lost the domination over Ryukyu policy. Therefore, Japan had the opportunity to control the Ryukyu Islands and Diaoyu Islands completely.

**Key words:** national government; Ryukyu policy; Diaoyu islands; delimitation of Ryukyu; Taiwan

---

●责任编辑: 张 愿

