

1952 年『中日和約』的性格再議

徐法馨

真理大學應日系兼任助理教授

摘要

2011 年適逢『舊金山和約』締結滿一甲子，舉凡戰後台灣與中華民國之間牽扯不清的關係，或是台灣與中國（指中華人民共和國）之間的中、台局勢演變，亦或是維持台灣現狀（實質上是獨立狀態）等各式政治主張，無一不成為政治論爭的議題，甚或是學術研究的對象。由於爭論的對象均牽涉到戰後台灣主權地位的法理基礎，特別是戰後對日『舊金山和約』的簽訂及其規範下所簽訂的『中日和約』，其所涉及有關台灣地位問題更是成為晚近每每觸動台灣學界或是台灣社會尖銳對立的催化因子。因此，本文透過『中日和約』與『舊金山和約』之間有關「條約關係」的檢討與分析，試圖重新檢視『中日和約』的性格及其與台灣地位問題之間潛在的矛盾本質。

關鍵詞：盟軍總部、台灣地位問題、『舊金山和約』、『中日和約』

壹、前言

2012 年適逢『舊金山和約』締結滿一甲子，加上台灣¹於 1 月舉行總統大選，舉凡戰後台灣與中華民國之間牽扯不清的關係，或是台灣與中國（指中華人民共和國）之間的中、台局勢演變，亦或是維持台灣現狀（實質上是獨立狀態）等各式政治主張還是選舉造勢話題，可說是從國、民兩黨參選人各自宣布代表各該黨準備進行角逐 2012 總統大選伊始，都成為台灣社會甚至總統選戰的熱鬧話題。而有關台灣的主權地位問題，如眾所周知，每至台灣的總統大選期間，諸如『開羅宣言』、『波茨坦宣言』、『舊金山和約』、『中日和約』等無一不成為政治論爭的議題，甚或是學術研究的對象。

由於爭論的對象均牽涉到戰後台灣主權地位的法理基礎，特別是戰後對日『舊金山和約』的簽訂及其規範下所簽訂的『中日和約』，其所涉及台灣地位問題更是成為晚近每每觸動台灣學界或是台灣社會尖銳對立的催化因子。從台灣社會對於台灣主權地位問題主張的不一致性到高政治層次的統、獨意識光譜的衝突現象，無可諱言勢必引發台灣學界在研究觀點上的論戰。非惟如此，有關台灣地位問題的政治衝突現象亦延燒至台日外交。

2009 年 5 月，在嘉義中正大學的一場研討會上，時任日本交流協會駐台代表齋藤正樹受邀出席且發表「台灣地位未定論」的見解，此一見解徹底牴觸國民黨政府的「回歸論」，從而引發執政的馬政府強烈反彈，最後齋藤代表以該次發言是「個人看法」且於同年 12 月卸職返國，結束所謂「齋藤發言事件」的後續影響（范正祥、王寓中，2009）。無論是台灣學界的論爭或是台日外交上的見解歧異，似乎更加凸顯台灣地位問題的諸多疑雲。

在此背景下，筆者認為有必要再次針對 1952 年『中日和約』所涉及台灣地位問題的相關條款及其和約本身的性質重新檢討、釐清，以做為目前爭論的一項研究觀點上的補充。本文利用台、日、美各方已公開的相關檔

¹ 本文所指涉台灣是指包含台、澎、金、馬領域，為行文方便，以下以台灣略稱、或以台表示。

案史料、當事者的回憶錄及適宜的二手資料進行考察，先透過戰後初期的台灣地位歸屬問題的檢討，重新檢視該問題的法理性在歷史脈絡中所應賦予的位置，其次針對『中日和約』與『舊金山和約』之間的條約關係進行比對分析，探討兩條約之間的基本關係，繼而討論條約適用範圍的政治性規範對『中日和約』所產生的約束效力及影響，以此試圖重新解析『中日和約』的基本性格。

貳、戰後初期的台灣地位歸屬問題

1945年8月日本敗戰後隨即被盟軍佔領，原本是日本殖民地之一的台灣、澎湖亦同樣遭受被佔領的狀態（鄭梓，1994；何鳳嬌，1993）。1945年8月日本天皇發布『終戰詔書』（鹿島平和研究所，1983：75-76），9月2日日本向盟國遞交降書（日文稱為『降伏文書』），中華民國代表亦參與共同簽署（鹿島平和研究所，1983：77-79）²，同時日本接受盟國最高司令官麥克阿瑟將軍所發出的『一般命令第一號』（*General Order No.1*）並完成投降手續（外務省，1952：810-11），其中關於台灣條項者，「在中國境內（除滿州之外），台灣及法屬中南半島北緯十六度以北地區的前日軍指揮官與一切陸、海、空及後備部隊，均應向蔣介石統帥投降」（*FRUS*, 1945: 530-31），根據此項指令中國戰區最高統帥蔣介石指派陳儀將軍來台接受日軍投降³。9月9日，中華民國陸軍總司令何應欽將軍以中國戰區受降主官的身分在南京接受日本中國派遣軍總司令岡村寧次大將的降書，同時以中國戰區中國陸軍總司令部發布軍字第一號命令，陳儀改以台灣行政長官的身分來台受降（中華民國外交問題研究會，1966a：45-48）。因此，麥克阿瑟的第一號指令亦成爲中國戰區最高統帥蔣介石指派代理人來台接管進行軍事占

² 當時日本代表是外相重光葵與大本營梅津美治郎，聯合國方面有聯合國最高司令官麥克阿瑟與美、中華民國、英、蘇聯、澳大利亞、加拿大、法、荷、紐等九國代表共同簽署，其中中華民國代表者是徐永昌。

³ 根據中國戰區中國陸軍總司令部於九月三日所發出備忘錄（中字第 18 號），事由第二項提及：「奉中國戰區最高統帥蔣委員長命令，派陳儀將軍爲臺灣及澎湖列島受降主官」。

領的法理依據。

由前述指令下達的脈絡來看，清楚顯示蔣介石元帥是以作為盟軍成員的身分，承接盟國最高司令官的指令後，透過中國戰區中國陸軍總司令部指派其代理人來台受降的指令傳達過程及旨意，都指向是一種由盟國委任代理人進行軍事占領的舉措。台灣史學者李筱峰的研究進一步指出，當日在台北中山堂的受降典禮會場高掛英、中、美、蘇四國的國旗（如圖 1），充分說明，日本是向聯合國投降，從軍事的意義看，是向盟軍投降。現場除了照片看得到的場景之外，在四國國旗的前面上端，還掛有一面很大的聯合國旗子，而且會場牆上還掛有四國元首（中國的蔣介石、美國總統杜魯門、英國國王、蘇聯總理史達林）的肖像。這種佈置再次說明，日本終戰的投降不是單獨向中國投降，而是向聯合國盟軍投降（李筱峰，2005）⁴。



資料來源：李筱峰（2005）。

圖 1：台北中山堂的受降典禮會場

因此，按李筱峰教授的研究成果可以確認的是，10 月 25 日陳儀並非是以中華民國代表的身分來台受降，毋寧是以盟國代表之受降代理人的身分

⁴ 按 1945 年 4 月 25 日起，盟國在美國舊金山召開聯合國國際組織會議，六月二十五日終於通過以美、英、中、蘇之提案為基礎起草的聯合國憲章，聯合國成立，所以這四個國家是聯合國的催生國。另外，在 2011 年 10 月 22 日由台教會主辦「台灣地位與中華民國體制」學術研討會會議當天經李筱峰教授的提醒，筆者引用該文出現的「英國女王」應該改為「英國國王」（喬治六世），特此說明，謹表謝忱。

接受日本台灣總督向盟國投降。換言之，陳儀來台軍事接管、設立台灣行政長官公署一事（鄭梓，1994），只能視為接受盟國委託，如同美國占領日本的性質一樣，進行對台軍事占領及管理事宜之一暫時性的措施。

然而中華民國國民政府卻在 1946 年 1 月以「行政院公布『在外台僑國籍處理辦法』」，規範台灣住民從民國 34（1945）年 10 月 25 日以後恢復中華民國國籍（外務省，1978：187-88），很明顯試圖將台灣主權以利用台灣住民的國籍轉換之國內行政命令直接「過渡」到中華民國。但是根據民間學者雲程的研究認為，此種軍事占領的本質屬於暫時性質，不但禁止占領者移轉主權、亦不能在占領區建立新國家或是兼併領土（雲程，2007：93-94）。因此，如同前述，陳儀來台接受日本投降同時進行軍事占領的法理依據並非是接受中華民國國民政府所發布的國內命令，而是蔣介石元帥以同盟國成員的身分承接盟軍統帥麥克阿瑟發出的一般命令第一號指令，對台進行軍事占領與管理。由於是軍事占領的性質，所以占領者是被禁止進行主權移轉行為。也就是說，儘管陳儀是以台灣行政長官的合法身分來台接管並且進行軍事占領與管理，然而似乎並無任何實際法源依據，在盟國做最後決定之前，可以擅自將台灣主權進行移轉。

另一方面，戰後東亞最大的政治情勢變動是中國的分裂及韓戰爆發，加深台灣地位問題複雜化。1949 年在國共內戰中取得勝利的契機，乃於同年 10 月 1 日中國大陸在共產黨的指導下成立中華人民共和國（北京）政府與同年 12 月 8 日退守到台灣的中華民國（國民黨）政府之間形成「兩個中國」局面；再加上 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，美國派遣第七艦隊協防台灣，同時美國總統杜魯門發表『台灣中立化宣言』，聲明關於台灣將來地位之決定必須等到太平洋地區恢復安全，或在對日講和，或是由聯合國討論後再做定奪（U.S. Department of State, 1957：2468），杜魯門總統的這項聲明被視為是「台灣地位未定論」的基礎（若林正文，2000：88-89）。這使得東亞的情勢變得複雜且混亂，不只台灣主權歸屬問題尚在做最後調整，是時中國代表權問題亦成為當時盟國關注的焦點，此問題持續影響各國在舊金山對日講和會議簽訂和約之際，將承認何者為代表中國合法政府的外

交選擇。

叁、『中日和約』的性格

一、與『舊金山和約』的條約關係：具有主從位階之關係

從國際法的基本常識而言，戰爭的結束通常是從正式宣戰到和平條約生效為止。換言之，即使一時同意或簽署停戰協定，但所有經過協議之後的權利義務必須在和平條約生效之後才會產生新的和約體制與規範；而在和約生效之前，停戰協定也只能視為和平的曙光，原屬各該參戰國（包含戰勝國與戰敗國）之間的權利義務並不會有所改變，戰後台灣主權歸屬問題即是顯例。儘管日本在 1945 年 8 月 15 日投降後已明顯喪失支配台灣的能力，但在對日和約完成簽訂之前，日本仍然是握有台灣領土主權的所有權國，此點證諸『舊金山和約』第二條（b）及其規範下的『中日和約』第二條有關台灣條項「日本放棄對台灣及澎湖列島之一切權利、權利名義及要求」等字眼即可說明日本以「放棄」（renounce）台澎主權的形式，顯示其具有所屬領土處分之權力，從而證明其在「放棄」之前確實仍為所有權國。

但是有關日本放棄台澎主權一事，是否必然在『中日和約』簽訂之後已然「歸還」中華民國？這確實是一個很嚴肅的學術課題。筆者試圖回歸兩和約的原文字句考察以探索其原委。『中日和約』第二條的原文如下（中華民國外交問題研究，1966：333）：

茲承認依照公曆一千九百五十一年九月八日在美利堅合眾國金山市簽訂之對日和平條約（以下簡稱金山和約）第二條，日本國業已放棄對於臺灣及澎湖群島以及南沙群島及西沙群島之一切權利，名義與要求。

『舊金山和約』第二條（b）項的原文如下（中華民國外交問題研究會，1966b：94）：

日本茲放棄其對台灣及澎湖群島之一切權利，權利名義與要求。

由『中日和約』第二條原文得知，日本國放棄台灣及澎湖列島的領土主權是依據『舊金山對日和平條約』第二條（b）項的規定而來，同時並無任何字句明確提及台澎主權移交之對象，也就是並未確定台灣地位的最終歸屬。另一方面，『中日和約』特別明文規定「茲承認依照公曆 1951 年九月 8 日在美利堅合眾國金山市簽訂之『對日和平條約』第二條」之字句，顯然係確認『中日和約』的條文效力是在『舊金山和約』規範下所被認可的，並且開宗明義言及「茲承認依照……」云云，就其文意脈絡來思考，則已經產生法律上類同母法與子法之間的規範關係。根據『舊金山和約』第 26 條規定（中華民國外交問題研究會，1966c：110）：

日本準備與簽署或加入 1942 年 1 月 1 日聯合國宣言且對日作戰，或與前屬本約第二十三條所稱國家領土之一部分之任何國家，而均非本約簽字國者，訂立一與本約相同或大致相同之雙邊和約；但日方之此項義務將於本約生效後屆滿三年時停止。倘日本與任何國家成立媾和協定或有關戰爭要求之協議，而於各該協議中給予該國以較本約規定為大之利益時，則該項利益應由本約之締約國同等享受。

亦即在『舊金山和約』生效後，任何與日本簽署之雙邊條約包含『中日和約』在內的條文效力皆不能超越『舊金山和約』之規定，否則任何雙邊條約之規範大於『舊金山和約』之規定時，則所有『舊金山和約』締約國皆可一體適用。因此，日本已於『舊金山和約』明文規定放棄台澎主權在先，自無在此規範下的『中日和約』中再次聲明的必要，而且在此規範下的『中日和約』，是在『舊金山和約』生效前雙方才確定簽署，由先後簽訂的順序及其條文規範內容來看，足見其具有一種上位與下位之主從位階的關係。

此外，若從『中日和約』的其他條文與『舊金山和約』的本文加以對照分析，即可發現多所雷同之處，顯然規範了兩和約的主從位階之關係。例如，『中日和約』第三條有關財產問題，「包括債權在內，應由中華民國政府與日本國政府間另商特別處理辦法」；這與『舊金山和約』第四條（a）

「包括債務在內，將由日本及各該行政當局商定特別處理辦法」之條文規定幾乎雷同。第五條，「日本放棄在中國一切特殊權利及利益，包括有關 1901 年 9 月 7 日在北京簽署之最後議定書……」，亦是承認依照『舊金山和約』第十條之規定而來。第六條，「(甲)中華民國與日本國在其相互之關係上，願各遵『聯合國憲章』第二條之各項原則」之條文規定與『舊金山和約』第五條，「甲、日本茲接受『聯合國憲』第二條所載之義務；乙、各盟國證實其對日關係將以『聯合國憲章』第二條之原則為準繩」之規範，皆以『聯合國憲章』第二條之各項原則為依據。第七條「中華民國與日本國儘速商訂條約或協定，藉以將兩國貿易、航業及其他商務關係，置於穩定與友好之基礎上」之條文與『舊金山和約』第十二條「日本迅即與每一盟國進行締結條約或協定，藉以將兩國貿易、航業及其他商務關係，置於穩定與友好之基礎上」……等等(中華民國外交問題研究會，1966b：93-117；1996c：333-41)，兩和約的條文幾乎頗多雷同之處。再者，值得注意的是，『中日和約』第十一條「除本約及其補充文件另有規定外，凡在中華民國與日本國間因戰爭狀態存在之結果，而引起之任何問題，均應依照『舊金山和約』之有關規定予以解決」之條文規定，顯然呼應了『舊金山和約』第二十六條之規定外，再次明證『中日和約』與『舊金山和約』之間的主從位階關係。

二、具限定適用範圍的條約

(一) 美國的精彩設計

由於 1949 年末中國分裂，應承認何者為代表中國合法正統政府一事，除影響困擾參與舊金山對日講和會議的各國政府之外，美國面臨此重大變局亦不得不調整其遠東政策，儘快促使『舊金山和約』⁵(西村熊雄、鹿島平和研究所，1971：27 卷；細谷千博，1984；渡辺昭夫、宮里政玄，1986；

⁵ 此外，連同日本參與舊金山講和會議共有 52 個國家，但因蘇聯、波蘭、捷克三國反對該講和條約的內容而拒絕簽署，所以包含日本實際簽署國共有 49 個國家。

中華民國外交問題研究會，1966b) 的訂定及積極推動日本與退守台灣之中華民國(國民黨)政府簽訂『中日和約』⁶，及如何妥善安排處理兩條約中有關台灣主權地位等課題，就成為維護美國在東亞地區的安全利益與和平繁榮及其政策轉換的重要目標。

1951年7月3日，美國杜勒斯向國府駐美大使顧維鈞言及，前此研究日本與國民政府商訂雙邊和約原則，同時提及國民政府目前佔有台澎等地且為國際間多數國家所承認之政府與日本簽訂和約尚屬合理，但若因此而認為其對全大陸或華北仍有權代表簽約並有能力執行和約，似屬虛構(中華民國外交問題研究會，1966b: 142-43)。這次會談可說是美國在舊金山和會開議之前，首度向國民黨政府提出有關限定講和的條約適用範圍問題之美方構想。10日，杜勒斯再度向國府駐美大使顧維鈞言及，效力範圍問題如無解決方案，美方勸告日本與貴國訂約，難期收效，且提到此問題之諒解是為亦訂雙邊和約的先決條件，若不能解決，則恐無法促成中日議約之舉(中華民國外交問題研究會，1966b: 62)。對於美方有意利用推動商談中日雙邊和約要求國府針對條約適用範圍做出讓步，葉公超外長於隔日向美國駐臺公使藍欽(Karl L. Rankin)面交一份抗議聲明書以示不滿(中華民國外交問題研究會，1966b: 70-71)。

即使如此，以當時中華民國在國際間的處境，如何爭取美國支持其為代表中國合法政府才是最大的政治課題，而恢復具有主權地位代表中國政府的國際形象，最有效的方式就是出席舊金山多邊和會簽署和約，至少要在多邊和會結束後，能與日本簽訂雙邊和約，亦是次佳選擇。美國對於此點亦是了然於胸，乃於8月23日透過藍欽公使向國府傳達，美國政府將盡最大努力，使日本在舊金山多邊和約簽訂後，即與國府簽訂雙邊和約一節，以換取國府不在多邊和約做出重大修改，同時關於適用範圍一事，應盡速與美國政府商定一適當條款(中華民國外交問題研究會，1966b: 155)。

美國方面何以如此在意中日在訂定雙邊條約時的適用範圍問題？9月

⁶ 本文並不準備詳論中日和約的交涉締結過程，而是試圖檢析其與『舊金山和約』之間的關係。

17 日藍欽公使再度與葉公超部長會談時提到美國國務院的意向，亦即在研擬任何方案時，希望國府注意避免使用技術上之詞句以暗示台灣已因該條約之簽定而在法律上成中國領土的一部份。此點因與聯合國的利益有關，不僅適用於多邊和約生效前締結雙邊和約，抑且適用於以後之各項協定（中華民國外交問題研究會，1966b：165）。對於美方的意向，國府於 22 日決定以下兩項選擇方案並於 26 日葉部長將此兩項方案轉達藍欽公使（*FRUS*, 1951: 1362；顧維鈞，1989：242-45）：

1. 在雙邊和約簽署時，中華民國全權代表將發表以下聲明：

「本約旨在適用於中華民國之全部領土。對於該領土中因國際共產主義之侵略，而暫被共產黨軍事占領之區域，中華民國政府茲院承擔：一俟該區域歸其有效控制之後，當即將本約對之實施」。

2. 在中華民國政府與日本政府交換雙邊和平條約之批准文件時，將下列聲明載入雙方同意之紀錄：

「關於中華民國之一方，本條約應適用於目前在中華民國政府控制下及今後可能在其控制下之全部領土」。

國府的這兩項選擇方案之第 2 案出現「及」字，若把「及」字換為「或」字，可說是與下一節準備說明的『吉田書簡』的核心字句幾乎等同。10 月 19 日美國務院針對國府的這兩項選擇方案，提出回答，「1、國務院較傾向第 2 方案；2、美方要求國府外交部確認，該條約無論何時皆適用於雙方實際控制下之所有領域；3、條約的簽署也應該同意適用範圍共同生效」（*FRUS*, 1951: 1363；顧維鈞，1989：245）。從美方回答顯然美國國務院比較傾向第 2 選擇方案，而且加大對於對適用範圍的解釋，美國與國府間對於此項協商所達成的基本共識，完全反映到『吉田書簡』。

(二)『吉田書簡』與『中日和約』照會第一號

在『舊金山和約』簽訂後，日本雖然仍處在盟總占領狀態，但是其對外交涉的權利在美國默認且由盟總漸次歸還的有利情勢下，自然在外交上能夠取得更大的自主迴旋空間。因此，在這個階段中國代表權問題懸而未定的國際情勢下，在對中國政策上吉田似乎有意採取「等距離外交」構想（徐法馨，2008：165-87）。1951年10月29日，在第12回日本參議院「和平條約及日美安全保障條約特別委員會」中，針對社會黨曾彌益議員關於台北在外事務所的設置以及對「中」外交意向的質問，吉田首相表明：「……在臺灣設置在外事務所是為通商貿易還有保護在外的日本居留民，與政治關係無涉。故若在上海設置在外事務所的話，亦不妨礙……」之政策性發言（日本國會圖書館線上檢索，n.d.）。從吉田首相的國會答辯來看，在這個階段日本在對「中」方針上雖採取「慎重論」，但在策略上則採取「等距離外交」，亦即一方面利用盟總准許日本開設海外事務所的外交權限，另一方面吉田也以暗示性的語氣表示，以通商貿易與保護僑民為由，同時在台北與上海設置海外事務所的意願。換言之，與國共雙方在政治上不接觸，僅在通商貿易上也就是想要追求「民間」途徑的曖昧性中國政策立場，正是吉田首相意欲具體化其「等距離外交」構想。

然而，對於日本政府的對「中」等距離外交的意向，美國以及國府則是抱以嚴重關切日本吉田政府的外交動向。國府外交部長葉公超於吉田在國會答辯的次日，與美國駐華公使藍欽進行會談，葉部長向藍欽公使提出警告：吉田在國會的發言是對自由世界挑戰。美國雖然努力地將日本納入自由主義陣營，而且期望使日本與中華民國講和，但是吉田用這樣的態度，亦將會使『舊金山和約』失去意義（中華民國外交問題研究會，1966b：175）。對於葉部長的警告，藍欽公使答道：我不認為華府會故意欺瞞貴國。貴國的憤慨實屬正當，我將會如實的向華府報告。而這份電報的副本也會送往東京大使館，讓他們做為參考（中華民國外交問題研究會，1966b：176）。11月5日，藍欽收到從華府送來的訓令，美國國務院再一次明確地主張：

美國政府反對日本政府與中共拉攏關係之任何企圖，並反對日本政府和中共間交換海外代表（中華民國外交問題研究會，1966b：177）。從美國國務院的訓令可以很明確的了解美方對於吉田的「等距離外交」構想的意向持反對的態度。

另一方面，為防止吉田的「等距離外交」意圖且使日本遵從美國的中國政策路線，在 12 月上旬美國派遣杜勒斯特使到東京與吉田首相就中國問題展開會談。經過 13 日與 18 日兩次的日美會談，杜勒斯向吉田嚴正表達美方立場：希望日本能與國府樹立國交關係，如果日本不能堅守美國的外交路線，那麼關於『舊金山講和條約』的批准恐怕是不可能的；甚至在 18 日杜勒斯草擬一份備忘錄親自交給吉田（ウォーレン I.コーエン，1987：81-82）。而這份杜勒斯備忘錄特別向吉田言明有關條約適用範圍案是國府方面提出的第 2 方案，對於國府的適用範圍案之「及今後應該納入之領域」的內容，吉田向杜勒斯再三要求希望能消除，杜勒斯則以接近強迫的方式希望吉田接受（顧維鈞，1989：256-58），這也就是後來所謂『吉田書簡』的原案。

面對美國如此強勢作為，對於一直著眼於國家經濟利益，積極使日本重回戰前在中國大陸的貿易市場而保持未來和中國大陸建立關係「余地」的吉田茂來說，若從主權恢復獨立，回歸國際社會以及安全保障等更迫切的國家大的課題來考慮，那麼中國問題勢必不能成為戰後日本恢復獨立國格的重大障礙，因此屈服於美國的外交壓力，應是不得不為的一種外交（代價）戰略。

為使美國參議院順利批准『舊金山對日講和條約』，吉田於 12 月 24 日接受杜勒斯所草擬的備忘錄，而且將以『舊金山講和條約』為原則，未來將與在台灣的中華民國政府締結『日華和約』的「政治性」承諾的備忘錄送交給杜勒斯。這份文件正是眾所周知的『吉田書簡』。由於此份書簡的內容深刻地影響到吉田的對「中」外交方針的「原意」，且對於戰後日華關係的「戰略性」思考多所著墨，因此，以下筆者引用全文試圖點出吉田的「真意」（日本外務省，1951；日文原文如附錄一）：

最近國會參、眾兩院在對日和平條約以及日美安全條約的審議之際，關於日本將來的對中國政策已被質問許多，也一一進行說明。而這樣的說明卻因從前後關係和背景被斷章取意而產生誤解，所以我想再作說明。

日本政府歸根究底希望和日本的鄰邦中國之間樹立全面性的政治和平以及通商關係。

要與在聯合國擁有中國席位、發言權以及投票權，在現實上對於若干領域行使施政的權能，以及和大多數聯合國會員國維持外交關係的中華民國國民政府發展關係我認為現在是可能的。為了這個目的，我政府已於 1951 年 11 月 17 日得到中國國府的同意在台灣設置日本政府在外事務所。這是截至多邊和平條約生效之前，目前日本被允許與外國關係間的最高形態。在台灣，日本政府在外事務所也配置有重要人員，表示我政府重視與中華民國國府之間的關係。如果中國政府希望的話，我政府將儘可能地在法律上遵從多邊和平條約諸原則，準備締結重建兩政府間的正常關係之條約。這個條約的條項，關於中華民國之一方，應適用於現在中華民國國府控制下或將來在其控制下之全部領土。我們打算要儘快地和中國國府討論這個問題。（旁點筆者）

關於中國的共產政權，這個政權現今聯合國已非難其為侵略者，結果聯合國對於這個政權也已處以某種措施。日本目前亦與之同步，還有多邊和平條約生效後，將繼續遵從第五條（a）（iii）之規定。日本將依據此規定，「無論聯合國依照憲章所採取的任何行動，將給與聯合國一切援助；而且聯合國對於任何國家採取防止或者強制行動時，對該國家不提供任何援助」。1950 年在莫斯科締結的中蘇友好同盟相互援助條約，實際上就是針對日本的軍事同盟。事實上，應該是有很充分的理由相信，中國的共產政權一直支持想要強力顛覆日本憲法制度以及現在政府的日本共產黨的企圖。由此考慮的話，我可以肯定日本政府沒有意圖和中國的共產政權締結兩國間條約。

從吉田書簡的內容來看，是能夠讀取吉田對簽署『中日和約』的真正想法。在第三段落中言及，1951 年 11 月 17 日日本政府已在台北設置在外

事務所，而且也表明只與國府締結兩國間「正常關係」條約，並非是「和平條約」；同時也在該段落中將「這個條約的條項，關於中華民國之一方，應適用於現在中華民國國府控制下或將來在其控制下之全部領土」之所謂「適用範圍」明文化，此項表明當然是呼應前述美方與國府間已達成採取有關適用範圍第 2 方案之協議。但為避免將來在『中日和約』交涉時，出現隱含對日本領土有所不利之處，因此巧妙地在適用範圍的字句上採取「這個條約的條項，關於中華民國之一方」云云，亦即條約適用範圍只單向針對當時國府所控制之領土管轄範圍。因此，即使將來簽訂『中日和約』之際，也已埋下被視為是一種「限定承認」的伏筆。

此外，若從關於適用範圍交涉脈絡的結果來看，『中日和約』的照會（或稱換文）第一號有關適用範圍規定之內容即是根據『吉田書簡』的明文而來，原文內容如下（中華民國外交問題研究會，1966c：338）：

一、日本全權代表致中華民國全權代表照會

關於本日簽訂之日本國與中華民國間和平條約，本代表謹代表本國政府提及貴我雙方所成立之了解，即：本約各條款關於中華民國之一方，應適用於現在中華民國政府控制下或將來在其控制下之全部領土。

在『中日和約』交涉的過程中，雙方曾為領域適用範圍是「及」還是「或」一字爭執不下（殷燕軍，1995：175-88），因為該照會指出以「或」的適用範圍可以被理解為，在當時「現實上」僅為「現在中華民國政府控制下」，這對國府而言自是無法接受。然而，當多邊和約簽訂前，美國早已明示國府欲與日本媾和則必須提出條約的適用範圍，以規範國府當時控制下的領域範圍。最後雙方只得以照會方式使其在『中日和約』上具有「了解備忘」之效果，並且在同意記錄（壹）中對於照會第一號日方所提之「或將來在其……」，葉公超全權代表提出是否具有「及將來在其……」之意？河田烈全權代表稱：「然，確係如此。」同時亦明告葉公超全權代表，「本約係對於中華民國政府所控制之全部領土，概予實施」（中華民國外交問題研究會，1966c：340）。亦即河田代表表明日方不否認『中日和約』的效力

也會及於當時國府「實際上」所控制之領域的態度。

由前述得知，『中日和約』的照會第一號所強調的是「現在中華民國政府控制下」的實際控制範圍，其所指涉為當時台澎金馬及其他尚屬國府實際控制下之領域。但在照會所言及「……現在中華民國政府控制下或將來在其控制下之全部領土」之有關條約適用範圍是否具有領土主權之法律效果？『中日和約』簽署完成後，全權代表外交部長葉公超在 1952 年 7 月立法院的諮詢報告中，即有針對此點特別指出：「……換文所規範者，非和約之法律效力，而為和約之適用。且換文雖為和約之一項附件，並非和約之一部份，其效力為臨時性的……雙方換文中訂定的適用範圍是指我國政府控制下的一切領土，所謂控制是一種事實的狀態，並無任何法律意義，與法律上之主權，截然不同……」（中華民國外交問題研究會，1966c：346-51）。從葉公超的報告顯示，國府對於換文第一條適用範圍規範的認知上，顯係認為國府實際上控制下的一切領土視為一種事實狀態的立場，並無任何法律上的意義，當然也就不具領土主權移轉的法律效果。

肆、結語

本文首先從戰後初期台灣主權地位歸屬問題進行檢視。戰後初期陳儀來台接管的法理依據並非是接受中華民國國民政府所發布的國內命令，而是蔣介石元帥以同盟國成員的身分承接盟軍統帥麥克阿瑟發出的一般命令第一號指令，委派其代理人（指陳儀）對台進行軍事占領與管理。由於是軍事占領的性質，所以占領者是被禁止進行主權移轉行為，即使試圖將台灣主權以利用台灣住民的國籍轉換之國內行政命令直接「過渡」到中華民國，也會因『對日和約』的簽訂造成自己前後矛盾的現象。是以，當時中華民國（國民黨）政府並無法理依據可以片面改變台灣接受軍事占領的事實，並且在盟國做最後決定之前，可以擅自將台灣主權進行移轉。

其次針對『中日和約』與『舊金山和約』之間的條約關係進行比對分析，得出『中日和約』與『舊金山和約』的條約關係，是具有主從位階之

關係；另由『中日和約』第二條原文得知，日本國放棄台灣及澎湖列島是依據『舊金山對日和平條約』第二條 (b) 項的規定而來，同時並無任何字句明確提及台澎主權移交之對象，換言之兩和約並未確定台灣地位的最終歸屬。另一方面，『中日和約』特別明文規定「茲承認依照公曆 1951 年 9 月 8 日在美利堅合眾國金山市簽訂之『對日和平條約』第二條」之字句，顯然係確認『中日和約』的條文效力是在『舊金山和約』規範下所被認可的，並且開宗明義言及「茲承認依照……」云云，就其文意脈絡來思考，則已經產生法律上類同母法與子法之間的規範關係。此外，在『舊金山和約』生效後，第 26 條有明文規定，任何與日本簽署之雙邊條約包含『中日和約』在內的條文效力皆不能超越『舊金山和約』之規定，否則任何雙邊條約之規範大於『舊金山和約』之規定時，則所有『舊金山和約』締約國皆可一體適用。因此，日本已於『舊金山和約』中明文規定放棄台澎主權在先，自無在此規範下的『中日和約』中再次聲明的必要；而且在此規範下的『中日和約』，是在『舊金山和約』生效前雙方才確定簽署，由先後簽訂的順序及其條文規範內容來看，足見其具有一種上位與下位之主從位階的關係。

再者透過條約適用範圍的考察，顯示美國壓力所形成政治性規範，確實對『中日和約』產生極大約束效果。若說從『中日和約』有關台灣條項的安排乃依照『舊金山和約』第二條之規定，不難理解美國在其間精心設計的政治性安排；同時為促使戰後日本與國府都能與美國站在同一條反共戰線，積極促成中日締約，但又必須顧及國府與戰後台灣法理地位的兩難局面，乃設計將中日講和與條約適用範圍問題併同處理，形成一種限定講和的構想。美國方面如此在意中日在訂定雙邊條約時的適用範圍問題，是希望國府在研擬任何方案時，應注意避免使用技術上之詞句以暗示台灣已因該條約之簽訂而在法律上成為中國領土的一部份，此點因與聯合國的利益有關，不僅適用於多邊和約生效前締結雙邊和約，抑且適用於以後之各項協定。所以我們從『舊金山和約』第二條 (b)：「日本茲放棄其對台灣及澎湖群島之一切權利，權利名義與要求」之字句即可理解上述美國的想法。

依前述的探討分析得知，『吉田書簡』及『中日和約』照會第一條有關適用範圍的提出，正是出自於美方的此種精心的設計與安排。

最後本文的檢討結果是，事實上『中日和約』的性質是無法單獨從條文規定來「各取所需、各自解釋」。從上述的分析與考察清楚得知，『中日和約』是國際政治妥協下的產物，反而應該要將其置於國際脈絡重新檢視，才有辦法一窺其本來面貌，特別是其與『舊金山和約』之間的關係；畢竟『中日和約』的各項條文規定幾乎來自於『舊金山和約』的規範，如同『中日和約』第十一條「除本約及其補充文件另有規定外，凡在中華民國與日本國間因戰爭狀態存在之結果，而引起之任何問題，均應依照金山和約之有關規定予以解決」之條文規定內容，顯然呼應了『舊金山和約』第二十六條之規定外，再次明證『舊金山和約』與『中日和約』之類同母法與子法的關係，在法理上深具主從位階之國際條約關係。

附録一

過般の国会衆、参両院における対日平和条約及び日米安全条約の審議に際し、日本の将来の対「中」国政策に関して多くの質問がなされ、言明が行われました。その言明のあるものが前後の関係や背景から切り離されて引用され誤解を生じたので、これを解きたいと思います。

日本政府は、究極において、日本の隣邦である中国との間に全面的な政治的平和及び通商関係を樹立することを希望するものであります。

国際連合において中国の議席、発言権及び投票権をもち、若干の領域に対して現実に施政の権能を行使し、及び国際連合加盟国の大部分と外交関係を維持している中華民国国府とこの種の関係を発展させて行くことが現在可能であると考えます。この目的のため、わが政府は、一九五一年十一月十七日、中国国府の同意をえて日本政府在外事務所を台湾に設置しました。これは、かの多数国間平和条約が効力を生ずるまでの間、現在日本に許されている外国との関係の最高の形体であります。在台湾日本政府在外事務所に重要な人員を置いているのも、わが政府が中華民国国府との関係を重視していることを示すものであります。わが政府は、法律的に可能となり次第、中国国府が希望するならば、これとの間に、かの多数国間平和条約に示された諸原則に従って両政府の間に正常な関係を再建する条約を締結する用意があります。この条約の条項は、中華民国に関しては、中華民国国府の現実の支配下に現にあり又は今後入るべき領域について適用あるものであります。われわれは、中国国府とこの問題をすみやかに探究する所存であります。

中国の共産政権に関しては、この政権は、国際連合により侵略者なりとして現に非難されており、その結果、国際連合は、この政権に対してある種の措置を勧告しました。日本は、現在これに同調しつつあり、また、多数国間平和条約の効力発生後も、その第五条(a)(iii)の規定に従ってこれを継続するつもりであります。この規定により、日本は、「国際連合が憲章に従ってとるいかなる行動についても国際連合にあらゆる援助を与え、且つ、国際連合が防止行動又は強制行動をとるいかなる国に対しても援助の供与を慎むこと」を約している次第であります。一九五〇年モスクーにおいて締結された中ソ友好同盟及び相互援助条約は、實際上日本に対する軍事同盟であります。事実、中国の共産政権は、日本の憲法制度及び現在の政府を、強力をもって颠覆せんとする日本共産党の企図を支援しつつあると信ずべき理由が多分にあります。これらの考慮から、私は、日本政府が中国の共産政権と二国間条約を締結する意図を有しないことを確言することができます。

参考文献

- ウォーレン I. コーエン (田中孝彦訳), 1987. 〈日米関係の中の中国〉《国際環境の変容と日米関係》。東京: 東京大学出版会。
- 日本外務省, 1951. 〈1951年12月24日付総理のダレス宛書翰〉《第三次ダレス来訪関係》頁 73-76 (日本外務省保存記録第七回公開、B⁷.4.0.0.8、リール番号: B⁷-0009)。
- 日本國會會議録検索, n.d.。《第十二回参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会国会議事録》5号, 頁 5, 10月29日 (http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=27754&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=1&DOC_ID=30547&DPAGE=1&DTOTAL=24&DPOS=10&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=28311) (2011/9/22)。
- 外務省 (編), 1952年。《終戦史録 下巻》。東京: 新聞月鑑社。
- 外務省 (編), 1978. 《初期対日占領政策—朝海浩一郎報告書—》(上)。東京: 毎日新聞社。
- 石井明, 1985. 〈台湾か北京か—選択に苦慮する日本〉《戦後日本の対外政策》。東京: 有斐閣。
- 石井明, 1986. (中国と対日講和: 中華民国政府の立場を中心に) 收於渡辺昭夫・宮里政玄 (編) 《サンフランシスコ講和》。東京: 東京大学出版会。
- 石井明, 1988. 〈日華平和条約の交渉過程〉《中国—社会と文化》3号。
- 石井明, 1988. 〈日華平和条約締結交渉をめぐる若干の問題〉《教養学科紀要》21号。
- 西村熊雄、鹿島平和研究所 (編), 1971. 《日本外交史》27巻《サンフランシスコ平和条約》。鹿島研究所出版会。
- 若林正文, 2000. 《台湾—変容し躊躇するアイデンティティ》。東京: 筑摩書房。
- 殷燕軍, 1995. 〈吉田書簡と台湾〉《国際政治》110巻, 頁 175-88。
- 袁克勤, 2001. 《アメリカと日華講和: 米・日・台関係の構図》。東京: 柏書房。
- 細谷千博, 1984. 《サンフランシスコ講和への道》。東京: 中央公論社。
- 鹿島平和研究所, 1983. 《日本外交主要文書・年表》(第一巻)。東京: 原書房。
- 渡辺昭夫、宮里政玄 (編), 1986. 《サンフランシスコ講和》。東京: 東京大学出版会。
- U.S. Department of State. 1957. *American Foreign Policy, 1950-1955*, Vol. II. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Government Printing Office. 1945. *Foreign Relations of the United States*, Vol.

VII. Washington, D.C.: Department of State.

U.S. Government Printing Office. 1951. "Asia and the Pacific," in *Foreign Relations of the United States*, Vol. VI. Washington, D.C.: Department of State.

中華民國外交問題研究會 (編), 1966a. 《中日外交史料叢編 (七) 日本投降與我國對日態度及對俄交涉》。台北: 中華民國外交問題研究會。

中華民國外交問題研究會 (編), 1966b. 《中日外交史料叢編 (八) 金山和約與中日和約的關係》。台北: 中華民國外交問題研究會。

中華民國外交問題研究會 (編), 1966c. 《中日外交史料叢編 (九) 中華民國對日和約》。台北: 中華民國外交問題研究會發行。

中華民國重要史料初編編集委員會 (編), 1981. 《中華民國重要史料初編—對日抗戰時期第七編 戰後中國 (四)》。台北: 中國國民黨中央委員會黨史委員會。

何鳳嬌 (編), 1993. 《中華民國台灣史料 政府接收台灣史料彙編》(再版)。台北: 國史館。

李筱峰, 2005. 〈從一張照片談終戰〉《自由時報》8 月 15 日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/aug/15/today-o3.htm>) (2011/9/12)。

林滿紅, 2008. 《獵巫、叫魂與認同危機—臺灣地位新論》。台北: 黎明文化。

范正祥、王寓中, 2009. 〈發表台灣未定論得罪馬政府 日駐台代表齋藤請辭〉《自由時報》12 月 2 日。 (<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/dec/2/today-fo1.htm>) (2011/10/27)

徐法馨, 2008. 〈日本吉田內閣期中國政策的原點: 以「等距離外交」為探討對象〉《國史館學術集刊》18 期, 頁 165-87。

張淑雅, 1986. 〈杜勒斯與對日媾和中的臺灣問題〉《中華民國史專題論文集》。台北: 國史館。

淺田正彥, 2008. 〈1952 年中日和平條約與台灣主權〉收於林佳龍、李明峻、羅致政 (編)《解開台灣主權密碼》。台北: 財團法人台灣智庫。

雲程, 2007. 《放眼國際: 領土地位變遷與台灣》(上)。台北: 憬藝企業出版。

鄭梓, 1994. 《戰後台灣的接收與重建—台灣現代史研究論集》。台北: 新化圖書有限公司。

戴天昭 (李明峻譯), 2010. 〈第五章 對日和約與台灣的歸屬〉《台灣法律地位的歷史考察》。台北: 前衛出版社。

顧維鈞 (中國社會科學院近代史研究所譯), 1989. 《顧維鈞回憶錄》(第九冊)。中華書局。

黃自進, 2005. 〈中日和平條約的簽訂與中華民國對台主權的確定〉發表於中研院近

史所主催「中国近代史の再思考：中央研究院近代史研究所五十周年国際学術シンポジウム」。6月29日-7月1日。

The Nature of the *1952 Sino-Japan Peace Treaty* Reconsidered

Hong-Xin Hsu (Nien-sheng Hsu)

Adjunct Assistant Professor, Department of Applied Japanese

Aletheia University, New Taipei, TAIWAN

Abstract

The year 2011 marks 60 years of the *San Francisco Peace Treaty*. Issues as broad as the intertwining relations between Taiwan and the Republic of China in the post-Second World War era, the dynamics between Taiwan and the People's Republic of China, or various political propositions regarding Taiwan's status quo or de facto independence, all became points of political debate or even objects of academic studies. Given that the controversies all concern the legal basis of Taiwan's sovereign status in the post-War era, which relates specifically to the *San Francisco Peace Treaty* and the *Sino-Japan Peace Treaty* that the former authorized, the question of Taiwan's status has become a factor that prompts a sharp antagonism in Taiwan's academia and society. For this reason, through reviewing and analyzing the "treaty relationship" between the *San Francisco Peace Treaty* and the *Sino-Japan Peace Treaty*, this article attempts to re-examine the nature of the *Sino-Japan Peace Treaty*, as well as the ambiguity it generates regarding the question of Taiwan's international status.

Keywords: Supreme Commander of the Allied Powers, Taiwan's status question, *San Francisco Peace Treaty*, *Sino-Japan Peace Treaty*