《中日和約》與美國東亞政策轉換

文／湯熙勇（中央研究院人文社會科學研究中心兼任研究員）

1951年9月8日，同盟國成員方與日本簽訂《舊金山和平條約》（Treaty of Peace with Japan,1951，簡稱舊金山條約），代表冷戰時期新國際秩序的重建工程啟動。由於英國等國家不支持中華民國派代表出席舊金山和會，最終中華民國和中共都沒有代表出席。

1952年4月28日，中華民國方與日本在臺北賓館簽訂《中華民國與日本國間和平條約》（Sino-Japanese Peace Treaty,1952；又稱《中日和約》、《臺北和約》，以下稱《中日和約》）以及照會第一號。《中日和約》的簽訂，在新國際秩序的重建過程中，涉及中華民國事務的美國東亞政策，進入一個轉換的階段。

▲ 1951 年 9 月 8 日，美國國務卿迪安・艾奇遜簽署對日和平條約。（圖片來源／美國國務院官網）

臺灣接收事務與美國立場

二戰結束後，有關日本事務的處理方式及內容因同盟國成員眾多，各自有觀點及立場，在複雜的國際局勢變化下，斡旋及協商過程無法簡約。冷戰期間，《舊金山和平條約》的簽訂，美國扮演不可忽視的角色；《中日和約》的簽訂充分說明彼時美國觀點及立場。

1945年8月15日日本宣布投降後，美國總統杜魯門發布命令，要求臺灣及北緯16度以北之法屬支那之日本陸海軍部隊等「應向蔣介石委員長投降」，呈現美國對中華民國的政策。1945年8月31日，中華民國國軍張世德上校與前福州市長黃澄淵等，以及美軍麥克・連（Lt.McClellan,USNR）上尉、美國海軍地空情報班（Air-Ground Intelligence Service,AGIS）所屬人員，自廈門抵達基隆，處理在臺美軍戰俘的調查及遣返事務。

同年9月後，美軍戰爭學院戰略情報處人員及美國國務院官員等陸續進入臺灣；10月上旬，美軍聯絡組（Formosa Liaison Group）人員亦抵達臺灣，參與中華民國政府代表與日方代表商議臺灣接收及受降工作，美軍代表並與在臺灣的日方代表討論米糧及匯率、黃金價格等農業、財政及金融等相關問題，確保在接收過程中穩定臺灣社會等事務。

中華民國與日本的戰後關係

日本面對中華民國政府在中國大陸的失利、英國等國家採取承認中共的立場，亦思考與中共建立外交管道的外交可能，美國東亞政策的內涵面臨調整。最明顯的影響莫過於1950年10月，中共派兵參與韓戰，東亞地區的地緣政治進入新的局面。

美國構思建構東亞的反共陣線及力量面對新局勢，鞏固在臺灣的中華民國政府穩定及壯大，且避免日本採取與英國相同的支持中共立場，成為美國東亞政策轉變的主軸之一。美國支持中華民國的鮮明立場，成功促使日本與中華民國簽訂《中日和約》。

國家間的和約簽訂並非僅簽約國彼此間的事宜，還涉及國際社會的觀點及立場等。中華民國外交部在1952年初密集討論《中日和約》草案的方向，據檔案載述，「我國國際地位既極脆弱，發言力量自極低微」，因而面臨無法突破《舊金山條約》形構的國際現實制約。

外交部體認要在國際社會中重建聲望，「該草案應以金山多邊和約為藍本，就多邊和約之內容不必多所更張，致予對方以稽延之藉口」，雖然中華民國政府期望在內容上進行某種程度的修正，以達成《中日和約》順利簽約為目標。《中日和約》生效後，董顯光出任中華民國駐日大使，日本由芳澤謙吉擔任駐中華民國大使，開啟中日兩國二十年的實質外交。

▲ 1952 年 4 月 28 日，《中日和約》簽訂。（圖片來源／國家文化記憶庫，典藏／國史館臺灣文獻館）

《中日和約》載述中華民國及日本的戰後關係，即「宣示終止中華民國與日本國之戰爭狀態（第1條）。」此外，明確述明戰後日本的領土範圍，涉及中華民國疆域的部分，即「依據『舊金山和約』，日本放棄對臺灣、澎湖、南沙群島、西沙群島之一切權利（第2條）。」由於《舊金山和約》僅載述日本放棄臺灣、澎湖等，未說明臺灣、澎湖等主權歸屬，《中日和約》當然也無法釐清主權歸屬問題。

冷戰時期南海諸島主權爭議

至於《舊金山和約》條陳日本放棄南沙群島、西沙群島的一切權利，有關主權歸屬亦未有確切的述明，引發冷戰時期南中國海（簡稱南海）周邊國家不同的爭議。南沙群島、西沙群島自1909年起，中華民國（含清代）、法國及越南、日本都曾有官方人員進行水文調查及繪製地圖，且曾遣派駐軍進駐，各自宣告擁有南沙群島、西沙群島的主權。

1930年，在香港召開遠東氣象會議，包括來自菲律賓呂宋、越南海防、

香港之英國海軍航空等代表出席，為維護航行安全，建請中華民國政府在密克勒司費濱島（Maclesfiled Bank）建觀象臺與無線電臺等設施。1935年，中沙群島被中華民國水陸地圖審查委員會列為南海四大群島之一。中沙群島初稱南沙島，至1946年，內政部於〈中華民國領南海諸島位置略圖〉改稱中沙群島。

與南沙群島、西沙群島不同，中沙群島並無島礁足供人員居住及活動，屬於「無人居住」性質，也未曾留下人員的任何實跡。中日戰爭發生後，日軍迅速派兵占領東沙島及西沙群島；1939年，日本將南沙群島（日本稱新南群島）併入高雄州高雄市管轄。中沙群島沒有所謂占領的問題，《舊金山和約》也就無所謂日本放棄中沙群島的問題。

1907年，日本人至東沙島開採磷礦（即鳥糞）送回臺灣生產肥料。清外交史料載述，1909年中日雙方代表簽署《交還東沙島條款》，登上《泰晤士報（The Times）》國際媒體，述明東沙島主權屬於中國。中日戰爭期間日軍曾進占東沙島達八年，直至投降為止。《中日和約》載述「日本承認民國30年（1941）以前與中國所締結之一切條約，因戰爭結果而歸無效（第4條）。」依此條陳，前述1909年清朝與日本簽訂東沙島條約，也屬無效的範圍？英國等有沒有在《舊金山和約》內容商議之際，要求比照南沙群島、西沙群島要求日本放棄對東沙群島之權利？《中日和約》也沒有提到日本應放棄東沙群島之權利？外交部檔案未曾提及此。事實上，中日兩國簽訂東沙島條約前，英國充分理解並支持東沙島的主權歸屬中國，或許這與戰後英國沒有要求日本放棄東沙島主權主張有關。

《中日和約》與美中日關係

《中日和約》的簽訂距日本宣布投降已六年餘，為冷戰時期中華民國簽訂的第一個國際條約，對臺灣的政治、經濟及參與國際社會等有一定的影響力。

外交部檔案載述，1952年4月28日外交部長葉公超於《中日和約》簽訂後述明，《中日和約》的簽訂對支持遠東的和平與安全具有積極的正面影響力，也擴大戰後中華民國發展外交空間的基礎。《中日和約》的簽訂適時提供中華民國強力的支柱，確認雙方的戰爭狀態終結，述明美國支持中華民國政府的態度及立場，並避免日本與中共政權簽約的可能，強固中華民國的信心基礎。

中華民國與日本簽署《中日和約》，反映美國的中華民國政策階段性的改變。1972年，日本與中華民國斷交，美國的角色也不容忽略，這是另一議題。對中華民國而言，《中日和約》的終止當然是重大的挫敗。

迄至今日，日本成為臺灣民間首選的旅遊國家，或許不是兩國斷交之際所能想像的。歷史的演變，總是讓人捉摸不定及無法輕易斷言，而美國居中的角色一直都無法被掩蓋。無疑的，面對國際現實及美國國情的變化多端，臺灣在在須謹慎因應。