

琉球问题所涉“剩余主权”论的历史与法律考察

罗欢欣

内容提要：“剩余主权”论是美国和日本在 1971 年所签订的《琉球与大东群岛协定》的理论基础，美国据此将“琉球与大东群岛”区域交由日本“管理”，日本称之为“冲绳返还”。“剩余主权”论从杜勒斯的最早提出，到《琉球与大东群岛协定》中的演变，其内容不统一，理论也不完整，还存在与联合国托管制度不兼容等诸多法律障碍。鉴于“剩余主权”论本身的非法性与无效性，它不能成为日本拥有琉球主权的依据。

关键词：琉球 剩余主权 《旧金山对日和约》 《琉球与大东群岛协定》 钓鱼岛争端

作者简介：罗欢欣，中国社会科学院国际法学研究所助理研究员，法学博士。

中图分类号：D822.3 **文献标识码：**A

一 引言

琉球 (Ryukyu)^①的地位问题随着近年来钓鱼岛争端的升温而逐步被关注。^②但是，直到 2012 年 6 月以后，从国际法的专业角度分析琉球地位或涉及琉球地位探讨的文章才开始出现。^③2014 年 5 月，最新创刊的《国际法研究》杂志在其

^① 琉球是中国历史上的琉球王国的简称，也是地理上的琉球群岛的简称，琉球群岛又有广义和狭义之分。在英语中，琉球群岛或是日本所称的“南西诸岛”往往都简称“琉球”(Ryukyu)。二战后，盟国有关琉球的领土处理范围存在多次变动。譬如，在 1946 年 1 月 31 日的美国的 JCS 570/50 号文件中，北纬 31 度以南为琉球。后来，日本专家赖肖尔 (Edwin O. Reischauer) 提出应该以北纬 28 度东经 40 度为界，该线以北属于日本本土，以南才是琉球。到了 1946 年 3 月，盟军最高司令部同意改为以北纬 30 度为界，并要求保持与 1946 年 1 月 29 日指令的一致性。这样，北纬 30 度到 31 度之间的鹿儿岛 (Kagoshima) 区域就被归入日本的本土。后来，又基于同样理由将北纬 30 度线调整为 29 度线。这便是《旧金山和约》中的“北纬 29 度”界限之形成，其理由是认为“北部琉球”并不是传统意义上的琉球，而是日本鹿儿岛县的领土范围，“南部琉球”才是真正应该脱离日本的琉球。参见罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014 年 5 月第 1 期 (总第 1 期)，第 5 页，第 16、17 页。鉴于琉球范围的这种特殊状况，本文所称的琉球指日本所“控制”下的“冲绳县”，也是泛指北部、中部与南部的整个琉球群岛或是南西诸岛这样抽象概念的简称，具体依上下文确定。本文对琉球、琉球范围或琉球地位等问题的讨论，均不假定钓鱼岛列屿属于琉球，或支持钓鱼岛列屿属于琉球的任何观点。

^② 最早提出琉球地位未定的学者以商务部国际贸易经济合作研究院研究员唐淳风和北京大学历史系教授徐勇为代表。

^③ 此前，有很多论著的名称为法理或者国际法探讨，但作者基本上都是历史、国际关系或国际政治领域的学者，这些论著并非国际法的专业理论分析。从国际法专业的角度，具有代表性的学者及其著作有：梁淑英：《国际法视角下的琉球地位》，《法学杂志》2013 年第 4 期，第 76~86 页；管建强：《国际法视角下的中日钓鱼岛领土主权纷争》，《中国社会科学》2012 年第 12 期，第 123~137 页；刘丹：《琉球托管的国际法研究——兼论钓鱼岛的主权归属问题》，《太平洋学报》2012 年第 12 期，第 78~89 页；罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014 年 5 月第 1 期 (总第 1 期)，第 5~28 页，等等。这里未将中国台湾学界计算在内。关于台湾学者的研究，或者想要了解国内外的整体研究状况，参见罗欢欣：《海内外钓鱼岛研究四十年：比较与述评》，载《日本蓝皮书：日本研究报告 2013》，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 128~156 页。

首篇论文中较详细地论述了“琉球法律地位未确定”的问题。文章指出，琉球在第二次世界大战后作为“敌国领土”从日本剥离，进一步经《旧金山和约》（1951年签订）处理为“潜在的托管领土”，其法律地位并未确定。之后，因为美国依据《琉球与大东群岛协定》^①对日本进行“施政权让与”的无效性，目前日本对琉球的“管理”亦缺乏合法依据，更不能据此对琉球拥有主权。^②鉴于琉球问题的高度复杂性和争议性，该文并没能穷尽所有核心问题，其中，美国和日本提出的“剩余主权”（residual sovereignty）^③论就值得深入探讨。

“剩余主权”，这一提法最早由美国国务卿顾问杜勒斯（Dulles）在1951年签订《旧金山和约》期间所发表的讲话中提出。此后，“剩余主权”论又成为日本与美国进行所谓的“收回琉球”或“琉球复归”谈判的基础。正是因为日本声称对琉球拥有“剩余主权”，美国和日本才以此名义，于1971年签订了《琉球与大东群岛协定》。^④同时，美日双方不顾中国反对，将钓鱼岛列屿^⑤所在地理坐标列入该协定中所谓的“琉球与大东群岛”区域，擅自“交给”日本“管理”，导致钓鱼岛争端产生并延续至今。

因此，“剩余主权”论是日本“收回琉球”的基本依据，亦是钓鱼岛争端产生时的一个重要背景。事实上，钓鱼岛列屿作为中国台湾的附属岛屿，作为中国领土的一部分，在20世纪60年代该海域被发现存在丰富的石油资源之前，并未受到日本关注。1966年2月，日本、菲律宾和中国台湾地区在联合国远东经济委员会支持下设立了一个共同开发沿岸海底资源的委员会（CCOP）。^⑥1967年11月，据初步研究及勘探的结果，在这个区域内海底特别是钓鱼岛附近有丰富的石油矿。^⑦日本作为世界上最大的石油及其附加产品的进口国，对这个发现表

① Agreement Between Japan and the United States of America Concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands, June 17, 1971, 23.1 U.S.T. 1972, p.447-574. 《琉球与大东群岛协定》签订后，美日政府及传媒往往将该协定简称为“冲绳返还协定”/“冲绳复归协定”（Okinawa Reversion Treaty）。然而，除了签订该条约的美日双方领导人在其个人发言、新闻发布会或是媒体报道中用过“Reversion of Okinawa”这样的字眼外，《琉球与大东群岛协定》的正文中并无返还或复归（reversion）的任何字眼，所涉领土的名称也未直接使用冲绳（Okinawa）而是用的琉球（Ryukyu）。鉴于“冲绳返还协定”在名称上就容易让人误以为涉及“冲绳主权返还”的问题，故本文不采用此简称。See: Okinawa Reversion Treaty, Senate Executive Report, No. 92-10, 92nd Congress, 1st session, p. 6.

② 参见罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014年5月第1期（总第1期），第5、27页。

③ 也有中文版本将“Residual Sovereignty”译为“潜在主权”。

④ 参见：Agreement Between Japan and the United States of America Concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands, June 17, 1971, 23.1 U.S.T. 1972, p.447-574.

⑤ 钓鱼岛列屿，简称为钓鱼岛或钓鱼台岛（列屿），指钓鱼岛及其全部附属岛屿。日本称其为尖阁列岛或尖阁诸岛，除非特别说明，下文不再标注。

⑥ 参见：Geological Structure and Some Water Characteristics of the East China Sea and Yellow Sea, *CCOP Tech. Bull.* Tokyo, 1969, p. 38-41.

⑦ 参见1968年3月5日台湾就海床开发问题答复联合国秘书长的文件。UN Doc. A/A C.135/1 March 11, 1968, p.28.

示出非同寻常的兴趣。^①1969年远东经济委员会正式公布了中国东海钓鱼岛区域可能存在巨大石油资源的报告。^②此后，日本展开了对我国钓鱼岛的主权图谋。然而，因为此时美国对整个“琉球与大东群岛区域”的管理和控制，以及美国对台湾区域的“特殊军事控制”，^③日本不能脱离美国对钓鱼岛采取任何行动。因此，日本对钓鱼岛列屿的图谋，实际上与其依所谓的“剩余主权”论要求“返还琉球”相伴随。当时日本图谋钓鱼岛的关键主张是：钓鱼岛是琉球群岛的一部分，琉球群岛正由美国管理，但美国与日本协商，美国已承诺将琉球“归还”日本。^④

所以，验证“剩余主权”论的合法性，就是进一步验证“日本与琉球的关系”这一命题，并对于澄清钓鱼岛争端的真相大有裨益。本文提出的问题是，美国和日本是怎样将“剩余主权”论作为琉球问题的处理依据的？“剩余主权”论的内容、含义及其国际法效力究竟如何？按照“剩余主权”论，琉球的法律地位是否能够确定？鉴于已有研究中并无对“剩余主权”论的系统的、专门的研究成果，本文尝试弥补这一空白，对“剩余主权”论进行集中的实证考察。

二 “剩余主权”论的提出

1945年，日本战败后即被以美国为首的盟军占领。按照《波茨坦公告》的规定，“日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定之其他小岛之内”。据此，驻日盟军最高司令部（GHQ/SCAP）将琉球视作日本以外的区域（outside of Japan）进行直接统治。鉴于这种直接统治在性质上属于战时占领，在国际法上，占领事实本身不能获得领土主权，不属于国际法上的领土取得方式，所以琉球从此成为地位未确定的领土。和平条约是用以结束国家或武装团体之间的战争状态而订立的专门协议，其目的在于确定战争期间涉及的军队、土地、财产、赔偿以及国家地位、对外关系等未决事宜，以恢复和平秩序。^⑤因此，在盟军对日本和琉球的军事占领期间，要结束战争状态并对琉球这类未决事项加以确

^① 日本立刻组织了一个海洋地质队对南部琉球展开调查，由日本首相办公室直接组织和控制。然而在此期间，调查队并没能找到积极证据证明在琉球南部有油气资源存在，却在1968年6月左右进一步确认了与钓鱼岛邻近的海洋沉积物富含油气资源的巨大可能。参见：Philip Shabecoff, *Japanese Oil Find Poses Title Problem*, in *New York Times*, Aug. 28, 1969, pp.1-4.

^② ECAGE Committee for Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asia Offshore Areas (CCOP), *Technical Bulletin*, Vol. 2, May 1969.

^③ 美国对台湾的“特殊军事控制”，可以具体参考1950至1970年代的系列《人民日报》文章。譬如，1955年10月19日，《人民日报》社论指出：“美国强占着中国领土台湾，同时它也还保持着对日本的占领状态……”参见：《努力促进中日关系正常化》，《人民日报》1955年10月19日。此外，1971年《人民日报》还有多篇文章谴责美国对台湾的军事控制。如：《美帝霸占我领土台湾的罪行必须清算》，《人民日报》1971年6月28日。

^④ 丘宏达：《琉球问题研究》，《政法大学评论》第2期，1970年6月，第1~12页。

^⑤ Jann K Kleffner, *Peace Treaties*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2012, para.1.

认，需要缔结和平条约。^①

《旧金山对日和约》作为美国主导的对日媾和的结果，并非一朝一夕的事情。事实上，从 1947 年开始到 1951 年对日和约在旧金山签订，美国拟定了多份对日和约草案（Draft of Japanese Peace Treaty），每一份草案都涉及到琉球地位的处理。然而，1950 年以前的所有草案对琉球地位的处理都很清楚，不涉及“剩余主权”等这类争议问题。也就是说，“剩余主权”的概念直到 1951 年《旧金山对日和约》签订时才由美国国务卿顾问杜勒斯首次提出，涉及的是该和约第三条的解释。

（一）《旧金山和约》第三条的形成

根据历史考察，最早的对日和约草案产生于 1947 年 3 月 19 日。一直到 1951 年 9 月 8 日对日和约正式在美国旧金山签署，美国政府起草了许多份对日和约草案，每个草案文本无一例外地将“联合国托管，以美国为管理当局”作为琉球地位的安排，并且，在 1950 年以前，几乎所有草案都对日本的领土界限有明确定义，并同时清楚写明了日本放弃琉球领土或类似的明确处分条款。

譬如，1947 年 3 月 19 日的草案由波顿和贝肯所在的委员会拟写，草案第一条和第七条提出了日本的领土界限并涉及对琉球的处理，原文如下：

第一条：日本领土应以 1894 年 1 月 1 日时的存在为界限...其范围包括本州等四个主岛以及邻近小岛屿，含构成鹿儿岛县那一部分的琉球岛屿，不含库页岛。

第七条：日本在此放弃形成冲绳县所属部分的琉球群岛以及大东和利雅群岛等。^②

1948 年 1 月 8 日的草案中，除再次将日本的领土定义为四个主岛和附近小岛外，不再以鹿儿岛县为标准，而是明确了北纬 29 度的界限，即北纬 29 度以北的琉球才是日本的一部分。^③

1949 年 10 月 13 日和 1949 年 11 月 2 日的和约草案中，将日本放弃琉球领土与置于联合国托管制度之下置于同一条款：

日本放弃北纬 29 度以南的琉球群岛的所有权利与权利根据，协约国将支持

^① 参见罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014 年 5 月第 1 期（总第 1 期），第 9~18 页。

^②Telegram, State Dep't File No. Pol 32-6 Senkaku Is, Taipei 2946, State Dep't Records, Record Group 59 (June 17, 1971) (on file with the U.S. National Archives and Records Administration in College Park, MD); see also Senkakus Dispute, State Dep't File No. Pol 32-6 Senkaku Is 051921, State Dep't Records, Record Group 59 (Mar. 27, 1972) (on file with the U.S. National Archives and Records Administration in College Park, MD).

^③Memorandum, Background of Draft of Japanese Peace Treaty, State Dep't Decimal File No.740.0011 PW (PEACE)/1-3048 CS/W, State Dep't Records, Record Group 59 (Jan. 30, 1948) (on file with the U.S. National Archives and Records Administration in College Park, MD).

美国根据《联合国宪章》第 77、79 和 85 条，将这些岛屿置于托管之下的提案，托管协议中约定美国为管理当局。^①

类似的条款也体现在 1949 年 12 月 8 号的草案：

第三条 日本的领土被定义在本州、四国、九州、北海道四个主要岛屿以及所有邻近小岛。

第四条 日本在此割离和放弃第三条所述的领土区域以外的所有领土的权利、权利根据、特权或委任统治权，接受协约国已经或可能进行的按照《联合国宪章》第 77、79 和 85 条的托管制度对这些领土的处理。^②

1949 年 12 月 29 日的草案中，仍然对日本领土进行了明确定义（第三条）并包括了放弃北纬 29 度以南的琉球群岛和将这些岛屿置于联合国托管制度之下，以美国为行政管理当局的条款（第七条）。^③

1950 年朝鲜战争爆发后，琉球与日本战略地位显著提升，尤其是琉球成为美国在战争中至关重要的军事基地。^④同时，日本之于美国的战略价值也大大提升，很大意义上，朝鲜战争成为影响日本战后方向的重要转折。在朝鲜战争爆发的 6 月，麦克阿瑟就命令日本政府建立一支 75000 人的国家警察部队，它是 1952 年日本国家安全机构以及 1954 年的自卫队的前身，成为日本战后重新武装的基础。同时，美国和联合国部队巨大的物资与服务需求又成为日本战后经济复苏的契机。^⑤于是，从 1950 年开始，美国对日媾和政策发生根本变化。也就是从这一年开始，美国新任命杜勒斯为国务卿顾问并主导对日媾和问题。杜勒斯为原共和党外交事务发言人，有着 40 余年的国际事务处理经验，最后的对日和约草案就是由他所起草。^⑥一个明显的差别是，由杜勒斯所主导拟定的和约草案中不再对日本的领土范围作出明确定义，也不再列出日本放弃琉球的条款，只是保留了将琉球放于联合国托管制度之下、以美国为管理当局的内容，同时在这前面又加入了一段美国暂时行使施政权的文字。因为这样的行文，使 1951 年《旧金山和约》第三条的文字读起来含糊暧昧，为美国提出“剩余主权”论埋下了伏笔，并最终成为美国政治利用的工具。

① Memorandum, Attached Treaty Draft, State Dep't Decimal File No. 740.0011 PW (PEACE)/10-1449, State Dep't Records, Record Group 59 (Oct. 14, 1949; Nov. 2, 1949) (on file with the U.S. National Archives and Records Administration in College Park, MD).

② Draft Treaty of Peace with Japan, Territorial Clauses, State Dep't Records, Record Group 59 (Dec. 8, 1949) (on file with the U.S. National Archives and Records Administration in College Park, MD).

③ Draft Treaty of Peace with Japan on December 29, 1949, State Dep't Records, Record Group 59 (Dec. 29, 1949) (on file with the U.S. National Archives and Records Administration in College Park, MD).

④ 参见：Kadena Air Base, 1945-1995: Fifty Years of Heritage, Office of History, Kadena, Okinawa, 18th Wing, 1993, p.8-9。

⑤ 参见：Edward Robert D. Eldridge, The Origins of The Blateral Okinawa Problem, Okinawa in Postwar Us_Japan Relations (1945-1952) Garland Publing, 2001, p.50。

⑥ Edward Robert D. Eldridge, The Origins of The Blateral Okinawa Problem, Okinawa in Postwar Us_Japan Relations (1945-1952) Garland Publishing, 2001, p.269。

（二）杜勒斯提出“剩余主权”论

1951年9月4日，对日媾和会议在美国旧金山举行，故该和约通常被称为《旧金山对日和约》。为了实现单方面的战略利益，美国主导的旧金山会议是一个片面的媾和会议。^①中国对日抗战长达八年之久，却被完全排除在了旧金山会议之外，并且，参加会议的苏联、波兰、捷克斯洛伐克都未在和约上签字。印度、缅甸、南斯拉夫因反对美国的媾和政策也拒绝参加旧金山会议。最后，参会的52个国家里面只有48个国家签字，而中苏英美四个主要作战盟国里就有两个（中国与苏联）不是和约签字国。^②

第三条是《旧金山对日和约》中关于琉球问题的唯一条款。该条的原文是：

“日本对于美国向联合国提出将北纬29度以南之南西诸岛(包括琉球群岛与大东岛)、塘妇岩岛以南之南方诸岛(包括小笠原群岛、西之岛与硫磺列岛)及冲之岛与南鸟岛置于联合国托管制度之下，而以美国为唯一管理当局之任何提议，将予同意。在提出此种建议，并对此种建议采取肯定措施以前，美国将有权对此等岛屿之领土及其居民，包括其领海，行使一切及任何行政、立法与司法权力。”^③

可见，该条款中本身没有任何字眼提及“剩余主权”。实际上，只是在签订和约的当天，杜勒斯在发表的有关和约第三条的讲话中，提到了日本对琉球的“剩余主权”问题。他发言的原文是：

“... (和约) 第三条处理日本南方和东南方位置的琉球与其他群岛问题。自从投降以来，这些岛屿一直由美国进行单独管理。一些盟国强烈要求日本应当在和约中放弃这些岛屿的主权并同意美国的主权，另外一些则建议这些岛屿应完全地归还给日本。面对这些盟国的不同意见，美国感到最好的方案是允许日本保留剩余主权 (residual sovereignty)，而将这些岛屿置于联合国托管制度下，以美国为管理当局。大家会记得《联合国宪章》托管制度的适用涵盖了‘作为第二次世界大战的结果而将从敌国割离的领土’ (第77条)。毫无疑问，将来的托管协议将决定这些居民与日本相关的公民身份，而管理当局可能行使《联合国宪章》第84条所述之‘管理当局有保证托管领土对于维持国际和平及安全尽其本分之义务’...”^④

① 参见于群：《美国对日政策研究》，长春：东北师范大学出版社，1996年，第55页。

② 参见：U. S. Treaties and Other International Agreements, 3.3 UST 1952, p.3169。

③ Treaty of Peace with Japan: Signed Sept. 8, 1951; proclaimed Apr. 28, 1952. Declaration by Japan, and exchange of notes signed Sept. 8, 1951. U.S.T 1955, 1952 vol.3 Part 3, p.3169.

④ Japan, San. Francisco, California, September 4-8, 1951, Record of Proceedings (Department of State publication 4392, 1951), pp. 73, 77-79, 84-86.

这便是历史上“剩余主权”论的来源。此后，日本在与美国谈判所谓的“冲绳返还”或“冲绳复归”（Okinawa Reversion）时就以日本对琉球拥有“剩余主权”为名，这一过程也体现在1971年美国和日本所签订的《琉球与大东群岛协定》的序言部分，成为该协定的签订依据。

三 “剩余主权”论的内容考证

通过前面一节的历史考证，我们发现，“剩余主权”这个概念由杜勒斯在1951年的旧金山对日和约会议中为阐述第三条而提出，而该第三条的内容涉及琉球地位的处理，并且其文字形成经历了特殊的历史背景和争议。那么，怎么看待“剩余主权”的含义及其性质？本节将严格从实证的角度出发，围绕杜勒斯的讲话含义、和约第三条的规定，结合美日针对“剩余主权”论的实际操作，接着考察“剩余主权”论的内容问题。

（一）杜勒斯的“剩余主权”论是否意味着琉球应“返还日本”

中国台湾地区于1969年7月17日发布声明，主张“中国对于邻近‘中华民国’海岸，在领海以外之海床及底土所有天然资源，均得行使主权上的权利”。^①这个声明发布以后，包括日本在内，当时没有任何国家提出异议。1969年底，台湾地区所属石油公司分别与美国各石油公司签约勘探，以确定油矿位置以便开发。开始，日本政府也未提出异议。^②到了1970年，台湾石油公司与美国海湾石油公司签约勘探包括钓鱼岛在内的海域油矿后，日本外长爱知揆一于同年8月10日在日本参院答复日本社会党议员川村的质询时称，“尖阁列岛”应归日本，并照会台湾不得对该群岛之大陆架作任何片面要求。至此钓鱼岛争端公开化。^③前已提及，当时日本的主张是钓鱼岛是琉球群岛的一部分，琉球群岛由美国管理，但美国在与日本协商时已承诺将琉球“返还”日本。于是，美日此后对于“剩余主权”论的实际操作是，按照1971年的《琉球与大东群岛协定》，琉球被“返还给了日本”（中国的钓鱼岛列屿坐标被非法划入其所谓的“琉球返还”区域）。

那么，从内容来看，杜勒斯的“剩余主权”论是否包含琉球应该“返还日本”的含义呢？事实上，参照杜勒斯关于“剩余主权”的讲话内容，其“剩余主权”

① 《中央日报》国际版，1969年7月18日。

② 参见丘宏达：《从国际法观点论钓鱼台列屿问题》，《钓鱼台列屿问题资料汇编》，中国国民党中央委员会第四组编，第160页。

③ 《中央日报》国际版，1970年8月11日，1970年8月13日。

说法并未提及，也未暗含琉球在将来应当返还日本，而是表示遵从《联合国宪章》中关于联合国托管制度的规定。首先，如前节对原文的引用，杜勒斯在讲话中明确提到：“大家会记得《联合国宪章》托管制度的适用涵盖了‘作为第二次世界大战的结果而将从敌国割离的领土’（第 77 条）。毫无疑问，将来的托管协议将决定这些居民与日本相关的公民身份。”

并且，杜勒斯还指出两种对立观点，表示美国的意见与这两种都不同（是一个折衷方案），从而也排除了“剩余主权”论意味着“完全地归还日本”这样的观点。杜的原话是：“一些盟国强烈要求日本应当在和约中放弃这些岛屿的主权并同意美国的主权，另外一些则建议这些岛屿应完全地归还给日本。面对这些盟国的不同意见，美国感到最好的方案是允许日本保留剩余主权....。”由此，杜勒斯对《旧金山和约》第三条有关琉球“置于联合国托管制度之下”这一句话的解释共有三方面的内涵，图示如下：

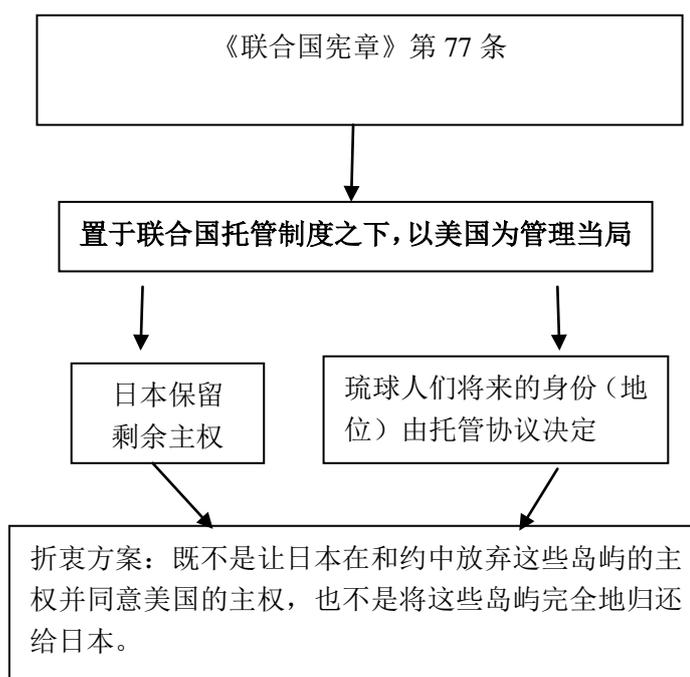


图 1 杜勒斯所提“剩余主权”论的内涵图示

由此可见，杜勒斯本人所提出的“剩余主权”论的内涵并不违反《旧金山对日和约》第三条的规定。首先，按照《联合国宪章》关于托管的明确规定，该和约第三条对琉球地位的处理是，日本同意将琉球置于联合国托管制度之下，由美国作为唯一管理当局。而在此托管程序开始及完成之前，琉球暂时由美国“施政”。所以，一旦琉球完成联合国托管的程序，则正式成为托管领土，而在此之间，则

是由美国临时施政的“潜在托管领土”。^①可见，杜勒斯所称“琉球人们将来的身份（地位）由托管协议决定”（而不是“返还日本”）正好符合联合国有关托管制度的规定。

此外，在 1951 年杜勒斯发表“剩余主权”论的正式讲话之前，杜的其他说法也印证了对日和约中有关琉球地位的处理并不包含“日本未失去主权”或者“未改变（琉球）为日本领土之地位”这样的意思。杜勒斯在 1950 年受聘处理对日和约和平条约事宜后，于 9 月 11 日拟写了和约草案，类比安理会 1947 年通过的由联合国托管（美国为唯一施政管理当局）原日本委任统治下的太平洋岛屿的决议，提出琉球领土的处理条款为：“对于北纬 29 度以南的琉球群岛、小笠原群岛... 美国同意向联合国提议，由美国为管理当局，在这样的提案得到肯定之前，美国将对这些岛屿的领土享有全部的立法、行政与司法权。”^②其内容与对日和约第三条的定稿内容基本相同。然而，此提案在分发给盟国后，立刻受到苏联、印度与中国的批评。在 10 月 26 日在联合国安理会的一次会议上，苏联驻联合国代表马立克（Malik）质问为什么琉球群岛没有被计入（《波茨坦公告》的）“其他小岛”之内，这样盟军同意按照投降书，考虑它们属于日本四个主岛以外的领土的一部分。马里克指出，台湾、澎湖列岛与库页岛已经得到美国和苏联的同意，从日本分离出来了，但是琉球与小笠原群岛的情况不同（即苏联认为琉球没有从日本分离，笔者注）。1950 年 11 月 20 日，苏联再次向美国对日和约草案中的琉球问题提出反对意见，指出：“不管是《开罗宣言》还是《波茨坦公告》都没有提到琉球和小笠原群岛必须从日本的领土主权之下分离出来”，并进一步批评了草案内容有领土扩张的倾向。对此，杜勒斯作出了以下书面答复意见：“美国不能理解苏联为何将琉球和小笠原群岛可能被置于联合国托管制度之下以美国为管理当局的这一建议与‘领土扩张’联系起来。按照《联合国宪章》第 77 条，托管领土的适用范围可以是‘因为第二次世界大战而从敌国分离出来的领土’，那么托管制度肯定不能与‘领土扩张’相提并论。美国政府也不能理解，因为《开罗宣言》和《波茨坦公告》都没有提到琉球和小笠原群岛，为何它们对于和平解决的考虑就自动排除了。苏联政府看来是忽略了《波茨坦公告》条款规定的事实，即日本的主权必须被限制在四个主岛之内，以及我们所说的‘那些我们决定的小岛之中’。因此，它（即美国制定的和约草案，笔者注）正是严格地按照波茨坦公告的规定，通过和平解决来决定这些岛屿的将来地位。”^③

^① 罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014 年 5 月第 1 期（总第 1 期），第 21 页。

^② Draft of a Peace Treaty with Japan (Sep. 7, 1950), FRUS 1950, vol. 6, p.1298.

^③ Documents on International Affairs 1949-1950 (1953), pp. 622-624. On January 11, 1951, the Department of State announced that President Truman had designated Mr. Dulles as his special representative "to conduct, on behalf of the United States, such further discussions and negotiations as may be necessary to bring a Japanese

由此可以看出，马里克认为“琉球并没有从日本分离”，而杜勒斯却在对苏联意见的答复中将该条解释为：琉球是“从敌国分离的领土”，也即“不属于《开罗宣言》和《波茨坦公告》所定义的属于日本领土范围的‘其他小岛’之内”。鉴于苏联的意见未被采纳，最后签约的对日和约以美国起草的版本为准。

（二）1951年的“剩余主权”论和1971年的“剩余主权”论相互矛盾

不但杜勒斯所发表的“剩余主权”论并不包含日本对琉球“未失去主权”或者应当“返还日本”这样的意思，在《旧金山和约》签订后，日本首相吉田茂(Yoshida)在阐释其对和约第三条有关琉球地位的理解时，亦与杜勒斯的说法一致，指出琉球的地位应由“托管协议来决定”，而不是“返还日本”。1951年10月，在《旧金山和约》签订后，日本前首相、外交部长兼民主党党首芦田均(Ashida Hitoshi)向时任首相吉田茂质询，要求澄清《旧金山和约》中的领土条款。其相关对话的原文如下：

芦田（问）：...根据最近在和平会议上接受的领土条款，包括奄美、琉球、小笠原等岛屿在内的南西诸岛将由美国提议进行托管，直到那时候到来，美国自身有权管理那些岛屿。对此，如你所知，这些岛屿的地位问题是本国民众的重要关注点...然而，在这个情况下，这种形式的主权到底是什么？...

吉田（答）：我刚刚给予的解释是，美国政府并没有任何（获得）领土的野心，而且，杜勒斯和肯尼思-杨格（Kenneth Younger）都声称主权保留给日本。在这个意义上，这是一个政治解释。关于托管将如何发生的问题，这将取决于信赖还是不信赖美国---和平条约中所述的托管无论如何是一种可能性。我想，我们不得等待美国与联合国之间达成托管协议。

芦田（问）：你的回答并不必然错误，我并不认为你的回答错误是因为我刚才在前面说过的，托管区域的管理形式将由具直接利益的国家间的托管协定来决定，吉田首相，在你已经给予他人的回答里面，你提到对南西诸岛的托管之发生是因为美国管理这些岛屿有军事必要的原因，一旦这个军事必要性消失，你说你肯定这些岛屿将会返还给日本。那么，吉田首相，我想问你，你声称的这种确定性是否为额外的条约或任何形式的文件之结果？

吉田（答）：我将回答这个问题，我已经说过，这个（说法）是建立在与杜勒斯及其他美国官方人员谈话的结果上的。我的结论是，如它们的事实所在，并

peace settlement to an eventual successful conclusion." XXIV Bulletin, Department of State, No. 604, Jan. 29, 1951, p. 185. For a summary of the Dulles-Malik negotiations at New York during 1950-1951, see *ibid.*, No. 611, Mar. 19, 1951, p. 453.

不是建立在任何互换文件的基础上的”。^①

由此可见，1951年《旧金山和约》签订时所提出的“剩余主权”论明确以《联合国宪章》为基础，对琉球地位的安排是实施“联合国托管”，并且其将来的地位由“美国与联合国之间的托管协议”来决定，并不是应当“返还日本”，亦不包含“日本未失去主权”这样的含义。这样，如果进行比较，不难发现，1971年的《琉球与大东群岛协定》中，美日提出因为日本的“剩余主权”而将琉球及大东群岛区域“返还给日本”与1951年杜勒斯以及芦田均所说的“剩余主权”并不一致，甚至，除了“Residual Sovereignty”这个用词一样外，事实上两者的内涵相互矛盾，面目全非。

1971年6月17日，美国和日本签订《关于琉球与大东群岛的协定》。当天，美国国务卿罗杰斯（Rogers）发表讲话提到：“将冲绳返还给日本将实现美国一个长久的承诺。从对日和约开始，该和约赋予美国对冲绳的管理权，美国认可了日本对冲绳的“剩余主权”。1951年9月5日，杜勒斯大使在《旧金山和约》会议上首次发表了这个观点……”^② 据此，日本认为这意味着它在美国“施政”期内对琉球“没有失去主权”，从而提出“在此期间，虽然没有进行直接统治，但未改变其为日本领土之地位”。^③可见，尽管杜勒斯与罗杰斯运用的是同一个“剩余主权”（residual sovereignty）的词语，但1971年的美日双方实际上篡改了1951年杜勒斯时期所提出的“剩余主权”的原意，直接将“剩余主权”论替换成了“返还给日本”。

从政治背景上看，20世纪60年代越南战争的局势再次改变了美国在亚太的战略局势，“剩余主权”论的这种变化可以解释为美国与日本的又一个政治交易筹码。历史事实证明，美国根据政治局势的需要任意地解释着“剩余主权”的含义，其态度的反复性造成了“剩余主权”论的内容前后矛盾，不客观、不统一，从而不可能产生确定的法律效果。

① "Shugiin Heiwa Joyaku Anpo Joyaku Tokubetsu Iinkai ni Okeru Ashida Hitoshi Daigishi Shitsumon (Questions by Representative Ashida Hitoshi at the House of Representative Special Committee on the Peace Treaty and Security Treaty)," Nihon Gaiko Shuyo Bunsho Nenpyo, p. 450-452.

② Ambassador John Foster Dulles first enunciated this doctrine on September 5, 1951, at the San Francisco Peace Treaty Conference, and it has been confirmed since then by every American President."65 Dep't St. Bull. 34 1971, p.34-35.

③ 譬如，日本在其《尖阁列岛问答》中提到：“根据《旧金山和平条约》第三条，尖阁诸岛作为南西诸岛的一部分，被置于美国施政之下，因此，直至昭和四十七年（1972年）五月十五日含尖阁诸岛在内的冲绳施政权归还日本以前的这段时期，日本没能对尖阁诸岛进行直接统治。但是，即便是在此期间，尖阁诸岛亦未改变为日本领土之地位，除了根据《旧金山和平条约》美国拥有对其的施政权外，任何第三国均无对其享有权利，该诸岛的这种法律地位通过琉球列岛美国民政府及琉球政府进行的有效统治而得以确保。”因为日本认为尖阁列岛为琉球（日本所称南西诸岛的主要组成部分）的一部分，因而这里所称之的“尖阁列岛未改变为日本领土之地位”就是以“琉球未改变为日本领土之地位”的角度说的，等同于日本未失去琉球领土之意。参见：http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/qa_1010.html, 2012年12月29日。

（三）“剩余主权”在国际法上是否有特定内涵

从严谨的角度，还有必要讨论一下“剩余主权”这个概念本身在国际法上是否有既定的内涵或效力。

首先，尽管“剩余主权”这个组合词来源于杜勒斯，但在国际法理论界亦存在过相类似的概念性词语。在国际法上存在过“复归或返还”（reversion）的概念，它通常分为四种情况：（1）与皇族契约相关的权利复归，这种情况发生在当（家族）继承血脉断裂的时候，假如将来的情况足以限定并且不在继承人之列，则原家族可以收回主权，或者这个实体也可能成为独立的国家。（2）“殖民主义飞地”（colonial enclaves）的复归，这是一种有效的法律主张，但其限定非常严格。目前，这两种情况都很少见；（3）战后财产的返还，主要发生在战争年代。

（4）主权复归（reversion to sovereignty），在国际实践中主要发生在殖民主义情况下，如葡萄牙从西班牙独立后，其首要主张就是葡萄牙的独立地位的恢复。^①

以上四种情形，唯一只有“主权回归”一词仿佛与“剩余主权”的运用相似。然而，美日从来没有提过其《琉球与大东群岛协定》与国际法上的“主权复归”这个概念有承继关系。而且，美国在1972年前“施政琉球”期间并无琉球（冲绳）的主权，何来对日本“返还主权”？因此，美国事实上也一直只是提出《琉球与大东群岛协定》涉及“施政权的返还”。甚至，从国际法理论上，美国的“施政权返还”都被认为具有非法性。^②从而，在国际法上，“剩余主权”论与“主权复归”完全不能等同。

此外，国际实践中还有过“剩余性权利”（reversionary rights）的概念，而这与所谓的“剩余主权”亦根本不同。一战失败后，德国按照《凡尔赛和约》放弃了它的部分领土，对于如何处理这些领土，有关于主要盟国享有“剩余性权利”的提法。对此，国际法院意见中曾经提及：“一次世界大战后创造的委任统治制度提供了一个有用的案例。对于前德国领土的委任统治国、或者是管理国，它们由五个主要盟国和相关国家提名，支持德国在《凡尔赛和约》中放弃领土，并由它们决定将领土置于委任统治之下，那么从这个角度，这些盟国保留，或者继续在潜在的基础上保留剩余的能力与利益，除非该领土已经实现自治与独立。”^③但是，这种剩余的能力或权利并不导致主权，而只是一种权力处分形式，在处理的过程中或加以干涉或进行否决。^④

^① James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edition, 2012, p.695-699.

^②

^③ See the Joint Diss. Op. of Judges Spender and Fitzmaurice in the *South West Africa* cases (Prelim. Objections), ICJ Reports (1962), p.482.

^④ See James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edition, 2012, p.109

综合说来，杜勒斯所提出的“剩余主权”（Residual Sovereignty）概念在词语的构成上与“Reversion”、“Reversionary”仿佛相似，但它不过是将这些类似词语加以拼凑、混淆视听，其实质内涵在国际法上毫无渊源。因此，“剩余主权”是由杜勒斯首创的一个名词。事实上，杜勒斯自己也认为“剩余主权”这个概念在国际法上从来没有出现过。^①从而，“剩余主权”概念在国际法上既无先例，也没有特定内涵可言。值得一提的是，鉴于国内外的已有研究中均未对“剩余主权”的虚假性进行揭露，一些西方学者亦将琉球相关的“剩余主权”概念直接引用为理论上的“未失去领土的主权地位”问题。^②因为“剩余主权”在全世界的实践中至今也几乎只有琉球问题这一例，所以西方学者这种不加考察、“积非成是”的现象应当引起重视并加以纠正。

四 “剩余主权”论的法律障碍

最后，鉴于关于琉球“剩余主权”论的这种混乱的实践，有必要从国际法的角度综合一下它的法律障碍与逻辑缺陷。

（一）“返还日本”不兼容于联合国托管制度

“剩余主权”论作为一个政治妥协的技术性概念，其含糊与暧昧造成了法律上的障碍与混乱。其中，最为明显的是，如果“剩余主权”论意味着琉球应当“返还日本”，则与《旧金山和约》第三条本身所要求的“置于联合国托管制度之下”不兼容。

按照《联合国宪章》第12章、第13章之规定，如果一方面约定“联合国托管”，另一方面又约定“将来返还日本”，将造成法律上的矛盾，因为联合国托管制度对于托管领土的主权地位有特定的要求，表现在：一方面联合国只对特定的领土实施托管，另一方面，在实施联合国托管时，管理国不能脱离联合国框架下的国际机制的监督，以实现托管领土的人民自决。也就是说，琉球作为“潜在的托管领土”，要么由联合国框架下的国际机制，如联合国大会、安理会来决定其领土的最终地位，要么由该领土上的人民通过行使自决权来予以决定。^③

^① Memorandum for the Secretary of Defence on the Japanese Peace treaty,(June 26, 1951), FRUS 1951 vol.6, p.1157.

^② 譬如詹姆斯·克劳福特在其书中提到，“reversion”与剩余主权（residual sovereignty）是不同的概念，事实上，其差异的关键在于“reversion”导致了主权的变化，而“residual sovereignty”却并没有失去主权地位。参见：James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edition, 2012, p.109.

^③ 罗欢欣在《论琉球在国际法上的地位》一文中指出：“对琉球地位的处理，要在国际法上成就其合法

《联合国宪章》第 77 条规定托管制度主要适用于两类领土：一是原（国际联盟时期）委任统治下之领土，二是作为第二次世界大战结果而可能自敌国割离之领土。琉球显然不属于委任统治领土，那么就只有第二种可能，对此，杜勒斯在讲话中也明确指出和约第三条与“作为第二次世界大战的结果而将从敌国割离的领土（第 77 条）”的问题。那么，既然琉球是被视为“二战后从日本剥离的领土”而将置于联合国托管制度之下，也就不能再说“日本未失去琉球领土”或应当“返还日本”。

同时，托管(Trusteeship)或委任统治(Mandate)制度是国际监管机制的延伸，用以控制、特别是最终决定受委任或托管的领土地位。托管制度不同于非自治(non-self-governing)领土的关键在于，托管不能与为利益托管领土上的人们而设置的国际控制(监督)机制相分离。托管机构不享有主权，其非主权性体现在托管机构自身不能单独决定领土的地位，而需要一种国际行动，这种行动通常通过称职的团体或联合国机构实施。^①

《联合国宪章》第 76 条(丑)款规定托管制度的基本目的为：“增进托管领土居民之政治、经济、社会、及教育之进展；并以适合各领土及其人民之特殊情形及关系人民自由表示之愿望为原则，且按照各托管协定之条款，增进其趋向自治或独立之逐步发展。”在国际法上，独立(Independence)与国家主权(Sovereignty)可以是个同义词。^②通常认为，独立是国家地位(Statehood)的先决条件，而主权是国家地位的法律后果。^③因此第 76 条的这一规定被认为是确认了托管领土人们享有“自由表达其意愿以决定领土变更”的自决权。^④

自决权的行使意味着人们决定领土的命运，而不是领土决定人们的命运。^⑤国际实践中，置于联合国托管制度之下的所有托管领土全部都通过行使自决权并在

性，或者说，让琉球的主权地位得到合法有效地确定，有必要严格遵循《联合国宪章》的规定，回到和平条约的多边处理机制，或者联合国大会、安理会的集体处理机制上来，以尊重战后盟国的平等意志和琉球作为‘潜在托管领土’本身的权利。”参见罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014 年 5 月第 1 期(总第 1 期)，第 27 页。但她对“琉球作为‘潜在托管领土’本身的权利”未作进一步阐述，而这其实就是自决权问题。因此，下文对自决权的探讨可视作对罗欢欣“论琉球在国际法上的地位”一文中有关“潜在的托管领土”之最终地位问题的补充和深入。

① James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, USA, 2007, p.573.

② James R Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, USA, 2007, p.569.

③ James R Crawford, *State*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, last updated January 2011, para.40.

④ *Atlantic Charter (1941)*(Declaration of Principles of 14 August 1941), in which President Roosevelt of the United States and Prime Minister Churchill of the United Kingdom declared, inter alia, that they desired to see ‘no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned’ (Principle 2 Atlantic Charter), that they respected ‘the right of all peoples to choose the form of government under which they will live’ (Principle 3 Atlantic Charter) and that they wished to see ‘sovereign rights and self-government restored to those who have been forcibly deprived of them’ (Principle 3 Atlantic Charter). Daniel Thürer, Thomas Burri: *Self-determination*, para.5,6,7, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, This article was last updated January 2008.

⑤ Judge Dillard, sep op, *Western Sahara Case*, 1975 ICJ Rep p 12, 122.

联合国监督之下决定了它们的主权地位。1947年，托管理事会召开了第一次会议，强调了维护托管领土上居民之自治与独立的目标。^①到1994年，托管理事会共管理了11处领土。其中，在1946年，联合国大会批准了8块领土置于托管理事会之下。^②这些托管领土绝大部分成为独立国家，或者经全民公决所决定而并入邻国。因此，无论是从国际法理论还是实践上看，琉球的最终地位应该由琉球人们决定，由他们自己选择独立建国或者加入邻国等。所以，《琉球与大东群岛协定》据以成立的所谓“返还日本”的“剩余主权”论亦严重侵害了琉球人民的自决权。

1951年9月6日，在《旧金山和约》会议的第四次全体会议上，埃及代表就指出和约规定中存在一些遗漏，专门提到：“按照第三条‘北纬29度以南的南西诸岛’将事先受‘置联合国托管之下、以美国为唯一管理当局’的约束，那么，联系到《联合国宪章》第12章的规定，有关管理与权力安排等具体条款须在托管协议中加以明确，由联合国大会或者安理会批准，并且应该考虑它所涉及的民族自决和领土居民表达自身愿望的问题。”^③埃及的意见得到叙利亚、沙特阿拉伯、伊拉克和黎巴嫩等国代表的支持。^④

先在地规定琉球在将来“返还日本”与联合国托管制度不兼容也为美国政府法律专家所认知。早在1948年4月5日，在讨论凯南（Kennan）报告的会议中，时任联合国事务办公室主任，原政治与法律教授、陆军上校迪恩·卢斯克（Dean Rusk）从国际法的角度提出了一些意见。他认为，在一个和平会议之前进行托管安排，很多利益相关国会提出法律质疑（legal doubt）。对冲绳问题，美国在和平会议之前就进行确定的解决，这样的法律基础是很薄弱的（a weaker legal grounds），因而会在联合国大会上受到反对。卢斯克建议，如果冲绳的地位还没有确定，接下来有三种可能性：（1）美国继续留在冲绳直到和平条约签订；（2）美国在和平会议中要求对冲绳实行普通托管（ordinary trusteeship）；（3）美国在联合国大会寻求对托管协议的同意，对此，条款中必须有“由冲绳人们自己决定他们将来的地位（包括，但不是限定要返还日本）”。卢斯克认为，任何情况下，

^① Trusteeship Council 4th Meeting [28 March 1947] TCOR 1st Session 58, 79.

^② UNGA Resolution 63 (I) of 13 December 1946 ('Approval of Trusteeship Agreements' GAOR 1st Session Part II Resolutions 122): Cameroons (the former mandate of British Cameroons), Togoland (the former British Togoland) and Tanganyika, all three being under UK administration; Cameroons (the former mandate of French Cameroons) and Togoland (French Togoland), both administered by France; Ruanda-Urundi (administered by Belgium); Western Samoa (administered by New Zealand); and New Guinea (administered by Australia), Andriy Melnyk, United Nations Trusteeship System, para.10, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com. This article was last updated March 2011.

^③ Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace with Japan, San Francisco, California, September 4-8, 1951, Record of Proceedings (Department of State publication 4392, 1951), pp. 135, 144.

^④ The Egyptian statement, supra, was supported by Syrian delegate El-Khoury (ibid., pp. 205, 206), Saudi Arabian delegate Al-Faqih (ibid., p. 207), Iraqi delegate Bakr (ibid., pp. 240-241), and Lebanese delegate Malik (ibid., p. 254).

如果美国决定要在将来将冲绳主权返还给日本的话，托管并不是一个最合适的解决方案，因为，这与《联合国宪章》是不相容的（somewhat incompatible）。^①

（二）不适用“出租方案”的悖论

换个角度，如果日本确实保留或未失去对琉球领土的所谓“主权”，还有一个法律障碍是：如何解释美军在琉球的存在与其在日本本土之存在的不同？因为，如果在美国“施政”期间，日本仍保留着主权，则美日应该实行“出租方案”，或者类似的，由双方直接签订协议约定美国在琉球的施政或军事存在问题，而不是经由和平条约的约定来实施“托管”。然而，在1972年前，美日双边签订的《日美安全条约》完全不适用于琉球。

1947年，不甘于失去琉球的日本天皇曾专门提出了一个意见稿，试图说服美国在满足其战略需要的同时又保留日本对琉球的“主权”，从而构想出一个对琉球实行出租的方案。显然，如果按照出租方案，日本对琉球的“剩余主权”问题就清楚得多，不至于存在任何争论。美国军部机构（SANACC）在1947年8月专门讨论了天皇意见中的基地出租方案与托管方案的比较问题。国家事务专家，受雇于国务院日本事务支部的罗伯特-费尔里（Robert Fearey）首先讨论出租方案的优点，认为基地出租方案只是美国与日本间一个纯粹的双边协议，不需要其他国家的参与，美国的权利可以在出租条款中得到明确，也不需要对本国居民承担责任，并可以保证一个确切的固定的基地拥有时间（如天皇意见中提出的25-50年）；然而，在讨论出租方案的缺点时，费尔里又提到，基地出租有可能“削弱《联合国宪章》所设立的联合国框架下的安全设计条款”，也有可能被认为违反了杜鲁门早在1946年11月就宣布了的“托管”（琉球）的意见。^②美国参谋长联席会议（JCS）的意见则是反对在琉球实行基地出租，也反对普通的托管，而是要实行战略托管。^③当然，不管是普通托管还是战略托管，都属于联合国框架下的托管制度安排，意味将琉球视作“二战后从敌国剥离的领土”。

出租方案没有适用于琉球，但后来却被运用于日本本土的美军基地，成为与《旧金山和约》同一天签订的《日美安全条约》的源起。1951年9月8日下午，在对日和平条约签订五个小时后，在对日和约会场之外的旧金山军人俱乐部，美

^① Edward Robert D. Eldridge, *The Origins of The Blateral Okinawa Problem*, *Okinawa in Postwar Us_Japan Relations (1945-1952)* Garland Publing, 2001, p.218-219.

^② “tend to weaken the Charter of the United Nations, which supposedly made ample provision for security arrangements with the United Nations framework”, *Advantage and Disadvantages of a United States Leased Base Arrangement in the Ryukyu Islands*, Roll 5, Microfilm C0044, ONA Records, RG59.

^③ Edward Robert D. Eldridge, *The Origins of The Blateral Okinawa Problem*, *Okinawa in Postwar Us_Japan Relations (1945-1952)* Garland Publing, 2001, p.189.

日两国间签订了“安保条约及其行政协定”(两协约在 1960 年又进行了修改,1960 年安全条约又称为新安全条约,行政协定改为地位协定)。在旧金山对日和约会议上,安全条约并没有被作为会议的议题而提出,而是把它放在对日和约会议之外由美日两国进行单独签订。所以,不同于《旧金山和约》的多边性质,《日美安全条约》及其行政(地位)协定是双边条约,其内容涉及驻日美军的基地租用、管理乃至人员地位、行政、司法管辖等广泛事宜。

《旧金山对日和约》第六条规定:“各盟国所有占领军,应于本条约生效后尽早撤离日本,无论如何,其撤离不得迟于本条约生效后九十日之期。但本款规定并不妨碍外国武装部队依照或由于一个或二个以上的盟国与日本业已缔结或将缔结之双边或多边协定,而在日本领土上驻扎或留驻。”此约定正是为美国单独与日本签订安全条约、保留军事存在作了铺垫,但是,尽管冲绳是美国最大的军事基地所在,《日美安全条约》在 1972 年前却与琉球毫无关系。1971 年,日美双方签订的《琉球与大东群岛协定》的第二条、第三条中明确规定美军继续使用在冲绳的基地,故而从此开始适用 1960 年的《日美安全条约》及相关的地位协定。《琉球与大东群岛协定》的这一表述正好证明了安全条约在 1972 年前并不适用于琉球,突显了日本本土与琉球在地位上的显著差异,以及日本所主张的“剩余主权”论在现实中的矛盾性。

结 论

综上所述,从实证的角度,1951 年杜勒斯提出的“剩余主权”论与 1971 年美日签订《琉球与大东群岛协定》时所提出的“剩余主权”论,尽管用词都是“剩余主权(Residual Sovereignty)”,但其含义存在本质区别。其中,杜勒斯在提出日本保留“剩余主权”的同时还指出琉球人们的地位应该按照《联合国宪章》由托管协议来决定,并且承认这种托管安排是依据宪章第 77 条将琉球视作“二战后从敌国剥离的领土”,可是,《琉球与大东群岛协定》签订时美日所提出的“剩余主权”论却移花接木,违背了杜勒斯的“剩余主权”论的初衷,直接将杜勒斯这种试图兼容于联合国托管制度的“剩余主权”论替换为“返还日本”。

历史事实证明,因为对政治交易的追求,美国根据自身需要自由解释,使“剩余主权”这个概念在内容上含糊暧昧、理论上不能自圆其说。如果说“剩余主权”意味着日本“保留”琉球主权的话,将与联合国托管制度不相容。或者,如果美国“施政‘期间日本确实对琉球’保留主权”,那么完全可以适用“出租方案”,由美国与日本双方协议来确定具体关系,而不应该通过多边和约来约定“联合国

托管”。因此，“剩余主权”只能算作一个政治妥协的技术概念，而绝不应该作为一个严谨的、具有确切含义及效果的法律概念。

本文所披露的“剩余主权”论的虚假性进一步证明，美日私自签订的《琉球与大东群岛协定》不但非法地回避了作战重要盟国的意志，回避了《旧金山和约》其他多数缔约国的意志，甚至还违背了来自他们自身的政治领导人针对同一问题的陈述与表态；进一步证明，超级大国在处理琉球问题这一领土事务上进行了法律霸权主义 (Legal hegemony)，^①并且在实施法律霸权主义时运用了“剩余主权”这一复杂的技术概念障人耳目，为祸经年而不为人知。美国和日本根据这样一个虚假与非法的理论来私自处理琉球，不但导致《琉球与大东群岛协定》自始无效，还违反了《联合国宪章》、违反了人民自决权原则这一国际强行法规则。^②因此，日本不但不能通过《琉球与大东群岛协定》获得对琉球的“主权”，甚至，日本基于此而对琉球进行的 40 余年来的管理与控制也具有非法性，更不应该将这种非法企图进一步扩展到中国的钓鱼岛列屿。

A Historical and Legal Investigation on “Residential Sovereignty” Concerning the Ryukyus Issues

Huanxin Luo

- **Abstract** The notion of “residential sovereignty” constitutes the theoretical basis of the agreement concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands signed by Japan and the United States of America in 1971. This agreement provides for the United States to “relinquish in favor of Japan full administrative control over the Ryukyu Islands and the Daito Islands”, which is usually referred to as “Okinawa reversion” by Japanese government. Actually, although the idea of “residential sovereignty” was originally put forward by Dulles and consequently led to the agreement concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands, the content of this idea is paradoxically and logically self-contradictory, and it is also incompatible with the principles of trusteeship under the Charter of United Nations. Therefore, “Residential sovereignty” should not be Japan’s title to Ryukyus because of its obviously null and illegal.

^① James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, p.505. 罗欢欣在其文中对法律霸权主义问题进行了较系统的阐述。参见罗欢欣：《论琉球在国际法上的地位》，《国际法研究》2014年5月第1期（总第1期），第25~26页。

^② 自决权作为强行法规则为诸多《国际法》通用教材所认可和引述，笔者不一一列举。

- **Keywords:** Ryukyus, Residential Sovereignty, Treaty of Peace with Japan Signed at *San Francisco*, Agreement Concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands, Diaoyu Islands Disputes

(注：本文发表在《日本学刊》2014年7月10日第4期，作者此后稍作修改)