

## 英國對於南沙群島之主張及其影響 (1930-1951)

陳鴻瑜

### 摘 要

英國人在 1877 年首先在南沙群島的南威島和安波沙洲進行鳥糞開採，並獲得英國駐婆羅洲代理總領事特里車(William W. Treacher)之採礦許可。1930 年代法國宣布占領南沙群島，引發英國之抗議，並曾就此一問題與法國交涉；惟英國遭法國反駁其領有南沙島礁在國際法上站不住腳，指其未派官治理及實質控制。直至 1947 年英國在準備參加舊金山和會時，才主張日本應放棄南威島和安波沙洲。1949 年英國進而主張日本應放棄西沙群島和南沙群島，且應開放主權給英國、法國和未來對於該群島有興趣的國家。英國對於南沙群島的立場，成為「舊金山和約」規定的條文，導致今日南沙群島的諸多糾紛。

關鍵詞：英國、南威島、安波沙洲、舊金山和會、中國

# The Arguments of the United Kingdom on the Spratly Islands and Their Influence (1930-1951)

Hurng-yu Chen\*

## Abstract

The British had gone to the Spratly Island and the Amboyna Cay to collect the Guano in 1877, under the license from the Deputy Consul-General of British Borneo. Later, France claimed the ownership of the Spratly Islands in 1930, which aroused the opposition of the U.K., and the British government negotiated the territorial disputes with the French government. Instead, the French government argued that the U.K. had not sent her officers to govern those islands (the Spratly Island and the Amboyna Cay) and thus without *de facto* control over them. There had been no settlement of the negotiation. In 1947, when the U.K. prepared for the San Francisco peace conference, she decided that the defeated Japan should abandon its claim and title of the Spratly Island and the Amboyna Cay. In 1949, the U.K. further asked for Japan's renouncement of the Paracels and Spratly Islands, and thus opening up the power vacancy of the South China Sea to the U.K., France or other interested countries. As the events turned out, the arguments of the U.K. were realized as the articles of the San Francisco Peace Treaty, and the then position of the U.K. had and have actually influenced the current situations in the South China Sea.

**Keywords: United Kingdom, Spratly Island, Amboyna Cay, San Francisco Peace Conference, China**

---

\* Professor, Department of Diplomacy and International Relations, Tamkang University

# 英國對於南沙群島之主張及其影響 (1930-1951)\*

陳鴻瑜\*\*

## 壹、前言

1920年代末，受到世界經濟不景氣之影響，日本拉薩礦業公司從南沙群島撤退採礦人員，法國繼之宣布占領南沙群島，自後引發法國和英國對於該島礁的爭奪，隨後中國也加入爭執。

南沙群島因距離周邊國家遙遠，長期以來幾乎不引起任何衝突和爭端。即使自18世紀以來，先後有不少西方國家船隻航經該一島礁，例如葡萄牙、荷蘭和英國等國的船隻，也沒有因為占領而引發衝突，主因就是南沙群島分布過於廣袤，而且島礁面積狹小，不適合人居住。

到了1930年代，為何這一孤立的、不利於航行的南沙群島才受到青睞，成為日、法、英、中等4國爭奪的對象？當時國際法對於領土主權的法理主張才剛萌芽，且已有數起國際仲裁案的判例，這些判例影響英國對於南沙群島的主張，使其不同意與法國就爭端提交常設國際仲裁法院(Permanent Court of International Justice)。因此，瞭解當時各爭端國的法理主張，亦可藉此瞭解領土

---

\* 本文獲科技部104年度研究計畫案補助(計畫編號: MOST 104-2410-H-032-030)，謹致謝忱。

\*\* 淡江大學外交與國際關係學系教授

收稿日期: 2015年12月13日; 通過刊登日期: 2016年3月16日。

法理主張的演變。有關中國、法國和日本對於南沙群島的主張，筆者及其他學者皆有文章討論，故本文不再處理該一問題。本文擬探討英國對南沙群島之開發及其與法國之爭端，該一議題少有專文論列，此為本文選擇此一議題的理由之一。

其次，1930 年代英國在與法國爭奪南沙群島時，自認為其領有南沙島礁在國際法上站不住腳，所以採取退讓作法。直至 1947 年準備參加舊金山和會時，才主張日本應放棄南威島 (Spratly Island) 和安波沙洲 (Amboyna Cay)。1949 年英國進而主張日本應放棄西沙群島和南沙群島，且應開放主權給英國、法國和未來對於該群島有興趣的國家。英國對於南沙群島的立場，成為日後舊金山對日和約規定的條文，導致今日南沙群島發生糾紛，未能妥適解決，英國之立場有以致之。英國此一主張之理由和背景，為本文研究理由之二。

## 貳、問題意識

在一般討論南沙領土爭端的論著中，大都以為涉及爭端的國家只有中國和法國，即使在中國外交部官方檔案中，也只提及中國政府向法國政府提出外交交涉，而不提日本。至於英國，則根本不在中國政府考慮交涉之列。

為何會出現該一問題？為何英國只與法國交涉？英國的外交政策為何？在南沙爭端中，英、法雙方對於南沙主張之法理理由為何？這是本文擬探討的重點。

戰後印度支那和南海地區一直紛擾不斷，都與英國的主張息息相關。1945 年 7 月 17 日，美、英、蘇 3 國領袖，包括杜魯門 (Harry S. Truman) 總統、邱吉爾 (Winston Churchill) 首相和史達林 (Joseph Stalin) 國家主席在柏林附近的波茨坦 (Potsdam) 舉行會議，英國首相邱吉爾藉英、美聯合參謀團會商東南亞作戰計畫之時機，提議將北緯 16 度以南的越南歸入東南亞戰區作戰地境內，而將北緯 16 度以北歸入中國戰區。<sup>1</sup> 此一會議決定了日後越南分裂的關鍵因素。

---

<sup>1</sup> 朱匯森主編，《中華民國史事紀要（初稿）—民國 34 年 8 至 9 月份》（臺北：國史館，1988 年），頁 15-16。

同樣地，二戰前後英國主張日本應放棄其占領的南沙群島，而未指明放棄給誰，導致日後南沙群島陷入各國爭奪的局勢。從而可知，英國對於印度支那和南沙群島之主張，影響戰後該一地區之情勢至鉅。

### 叁、文獻檢閱

關於本文之議題，報章雜誌專文或書籍討論者少，目前為止筆者僅找到一篇文章，是由汶萊大學古恩(Geoffrey C. Gunn)教授在1990年12月4-6日參加香港大學亞洲研究中心舉辦的「南海領土主張國際學術研討會」(International Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea)所發表的〈英法對於南沙群島之爭(1930-1937): 重編入世界歷史之觀點〉(Anglo-French Rivalry over the Spratlys (1930-1937): An Aspect of World Historical Incorporation)。

該文略述早期英國船隻發現及訪問南沙島礁的經過，接著敘述英國和法國對於南沙島礁的爭執。該文指出，法國在1930年4月23日對南沙群島發表主張後，英國立即提出抗議，希望將該問題提交常設國際仲裁法院審理。法國認為英國官員從未登陸南威島和安波沙洲，亦未正式控制該兩座島，所以不能擁有該兩島的主權。1933年，法國正式宣布兼併南沙13座小島，英國並未提出積極主張，主要理由是英國並未實質控制南威島和安波沙洲，在國際法上法理基礎薄弱。英國這樣的考慮是受到兩個仲裁判例的影響，一是1928年4月4日常設國際仲裁法院對美國和荷蘭對於無人島帕爾瑪斯(Palmas)島的仲裁；第二個是1931年1月23日義大利國王對法國和墨西哥對於科里柏頓島(Clipperton Island)的仲裁。

該文所使用的英國文獻，大都取自新加坡國家檔案館典藏的資料，較少參考英國國家檔案館的文獻，也許二者有若干文獻是重複的。該文提及當時英國希望將該問題提交常設國際仲裁法院審理，也與事實有出入。提出仲裁要求的是法國，不是英國。

其次，據湯尼生(Stein Tonnesson)在2006年所撰的〈歐洲衰微年代的南中

國海〉(The South China Sea in the Age of European Decline)一文指出，1877 年英國在北婆羅洲的殖民地納閩(Labuan)島發出一張執照給一家商業公司，允其前往南沙群島的南威島和附近的安波沙洲豎立英國國旗及從事商業活動。後因發生謀殺案而使該項探險活動停止。事件起因是英國商人雇用華人在安波沙洲開採鳥糞，華人抱怨糧食不足，遂起而攻擊英國人。英國人開槍殺死兩名華人，另兩名華人則被納閩英國代理總領事判處兩年監禁並罰做苦工。此一事件後，英國商人就沒有興趣在南威島和安波沙洲開採鳥糞，也沒有豎立英國國旗。<sup>2</sup>

湯尼生的著作使用了法國和英國的官方檔案，論述的範圍包括南沙和西沙群島，討論的時間到 1956 年；前半部是有關歐洲強權入侵南沙和西沙的歷史經過，後半部討論戰後南海局勢。該文提及納閩殖民地發出開礦許可執照的說法是錯誤的。因為最初是由納閩殖民地發出，後來改由婆羅洲總領事館發出及由其管轄。1889 年又改由納閩殖民地管轄。

日本學者原貴美惠(Kimie Hara)所寫的《亞太冷戰邊界：舊金山體系下的分裂領土》(*Cold War Frontiers in the Asia-Pacific, Divided Territories in the San Francisco System*)一書，使用美國和英國的官方檔案，分析二戰前到 1952 年間美國、英國和法國對於南沙群島的立場和主張。該書最重要的論點是法國在 1951 年 5 月 31 日與英國談判時，提議要求日本放棄西沙群島和南沙群島而不說明放棄給誰。法國此一立場是根據美國的對日和約草案之規定。<sup>3</sup>然而，回顧 1947 年英國外交部就已擬定要求日本放棄南威島和安波沙洲的計畫。二戰後，英國官方檔案亦多處提及要求日本放棄南沙群島。因此，提議要求日本放棄西沙群島和南沙群島的不是法國，而是英國。

上述三文都是引用官方史料寫的論文，但在參考引用時有所疏漏，以致出現錯誤。本文利用英國國家檔案館的資料，重新論述和解讀英國的主張和立場，以

---

<sup>2</sup> 參見 Stein Tonnesson, "The South China Sea in the Age of European Decline," *Modern Asian Studies*, Vol. 40, No. 1, (2006), pp. 1-57, at p. 3. 據 Alan Collins 之研究，英國主張的島嶼為南威島和安波沙洲。參見 Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003), p. 192.

<sup>3</sup> Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific, Divided Territories in the San Francisco System* (New York: Routledge, 2007), pp. 150-151.

期對於南沙群島的歷史演變有更為客觀和正確的瞭解。

## 肆、英國人發現及使用南威島及安波沙洲

在西方著作中，最早有關南沙群島之紀錄是 1606 年西班牙航海家皮梭拉 (Andreas de Pessora) 抵達南沙群島西部，將其中較大的島礁命名為 Isla Santa Esmeralda Pequeña，該島很可能是今天的南威島 (Spratly Island)。<sup>4</sup>



圖 1、1623 年荷蘭人布勞 (Willem Janszoon Blaeu) 繪製的南沙群島圖

資料來源：“*India quae orientalis dicitur* by Willem Blaeu,” South Land to New Holland, Dutch Charting of Australia 1606-1756, accessed June 5, 2015, [http://pandora.nla.gov.au/pan/60542/20060914-0000/www.nla.gov.au/exhibitions/southland/maps-1623\\_Blaeu.html](http://pandora.nla.gov.au/pan/60542/20060914-0000/www.nla.gov.au/exhibitions/southland/maps-1623_Blaeu.html).

<sup>4</sup> “Spratly Islands History Timeline,” accessed July 11, 2015, <http://www.spratlys.org/history/spratly-islands-history-timeline.htm>.

在西方繪製的地圖中，最早標示出南沙群島的是 1623 年荷蘭人布勞 (Willem Janszoon, Blaeu) 繪製的「印度與東方以及鄰近島嶼地圖」，該圖畫出了南沙群島 (沒有名字) 的位置。(參見圖 1)<sup>5</sup>

根據英國海軍部之資料，1744 年哈德威克號 (Hardwicke) 軍艦發現大現礁 (Discovery Reef)。1767 年海豚號 (Dolphin) 軍艦重抵大現礁。1762 年南海城堡號 (HMS South Sea Castle) 軍艦首度發現北子島 (North Danger Reef)。魯坎塔號 (Lucanta) 軍艦於 1764 年再度抵該島。1762 年埃塞克斯號 (Essex) 軍艦和法爾茅斯號 (Falmouth) 軍艦、1767 年海豚號軍艦發現中業島和南鑰島 (Loai-Ta Bank)。1786 年倫敦號 (London) 軍艦發現西礁 (含東礁) (London Reef)。1783 年沃波爾號 (Walpole) 軍艦發現安波沙洲 (Amboyna Cay)。1802 年布里格號 (Brig) 軍艦發現安波沙洲。1843 年 3 月 29 日，英國捕鯨船賽勒斯號 (Cyrus) 船長斯普拉特里 (Richard Spratly) 首度發現南威島 (Spratly Island)，並將之命名為 Spratly Island。1864 年，步槍兵號 (HMS Rifleman) 艦長華德 (Commander Ward R. N.) 再度前往南威島和安波沙洲測量，設置航標，並於島上栽種椰子和蔬菜。該項行動刊載在「1867 年英國海軍部圖」(British Admiralty Charts of 1867)。1821 年，英國亦將北子島的測量資料刊載在「英國海軍部圖」。<sup>6</sup> 該一地區被標示為霍士堡的西北危險區 (Horsburgh's N. W. Dangers)。

1745 年法國官方出版的「東方海王星 (La Neptune Orientale) 地圖」，並

<sup>5</sup> “Henricus Hondius: *India quae Orientalis dicitur et Insulae Adiacentes*,” Barry Lawrence Ruderman Antique Mapa Inc., accessed July 10, 2015, [http://www.raremaps.com/gallery/detail/9756/India\\_quae\\_Orientalis\\_dicitur\\_et\\_Insulae\\_Adiacentes/Hondius.html](http://www.raremaps.com/gallery/detail/9756/India_quae_Orientalis_dicitur_et_Insulae_Adiacentes/Hondius.html).

<sup>6</sup> Geoffrey C. Gunn, “Anglo-French Rivalry over the Spratlys (1930-1937): An Aspect of World Historical Incorporation,” presented at International Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea, organized by Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, December 4-6, 1990, pp. 6-7. 該文將 Commander Ward 登島的時間寫為 1867 年，但根據英國國家檔案之記載，改為 1864 年。“France: W8753/178/17/1931, Foreign Office to the Law Officers of the Crown,” (July 29, 1932), *Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*, Colonial Office: Straits Settlements Original Correspondence. Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty. Collection: Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and related bodies, Date range: 01 January 1932 - 31 December 1932, National Archives of the United Kingdom (以下簡稱 NAUK), Reference: CO 273/580/6, p. 1, point 3.



無標示類似上述英國標示在地圖上的島礁及名稱，但在稍北方的中沙群島則標示有 *anglais* 等字，即「英國管」之意。1821 年「中國海地圖」及霍士堡 (James Horsburgh) 利用印度孟買海軍 (Bombay Marine) 所繪製的地圖，對這些島礁只標示英文名稱，沒有法文名稱。這些由英國船隻進行測量和命名的海圖，現在存放在英國海軍部。

1846 年英國從汶萊蘇丹手裡取得納閩 (Labuan) 島的控制權。1877 年 9 月，美國人葛拉漢 (George Frank Graham) 和英國人辛普生 (William Simpson) 聯合在香港經商的英國人詹姆士 (H.G. James) 一同前往南威島和安波沙洲，發現該兩島礁無人居住，他們挖了鳥糞，送到納閩，尋求英國當局同意在該兩島上豎立英國國旗，並登記其主張，反對任何人取得該兩島的土地和產物。

納閩代理總督兼英國駐婆羅洲代理總領事特里車 (William W. Treacher) 於 1877 年 10 月 25 日簽署一份文件，該文件記載該項主張是在納閩殖民地登記，允許葛拉漢和辛普生在該兩島上豎立國旗，並經英國外交部國務卿批准。但該文件也規定，從 1877 年 10 月 25 日以後的 10 年，若未能適當地開發利用和交易，以及在以後連續 5 年完全沒有開發，則該文件失效。

1878 年 1 月 7 日，英國外交部函請殖民部對此一事件表示意見，殖民部在 18 日覆函表示同意這些商人在該兩島礁採取鳥糞。29 日，外交部再去函殖民部詢問這些商人是否要向納閩代理總督兼英國駐婆羅洲代理總領事特里車登記他們的主張及允許他們豎立英國國旗。殖民部答覆稱該兩島礁不屬於納閩殖民地管轄，可考慮向婆羅洲總領事館登記，並重申不反對他們在該兩島礁開採鳥糞。2 月 13 日，特里車致函外交部，稱沒有人反對詹姆士、葛拉漢和辛普生在英國駐婆羅洲總領事館登記他們對於南威島和安波沙洲之主張，也沒有人反對他們在這些島上豎立英國國旗。當時英國外交部經過研究後，認為該兩島礁距離英屬婆羅洲和馬來半島很遠，所以不能基於鄰近性 (contiguity) 和地理位置而將該兩島礁納為該兩殖民地的附屬島礁。<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> “France: W8753/178/17/1931, Foreign Office to the Law Officers of the Crown,” (July 29, 1932), *Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*, Colonial Office: Straits Settlements Original Correspondence. *Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*. Collection:

1879 年 10 月 30 日，駐婆羅洲總領事致英國外交部首席國務卿（Principal Secretary of State for Foreign Affairs）的電報中，稱詹姆士、葛拉漢和辛普生等人已於同年 5 月在安波沙洲採礦，他們從香港搭乘法國的帆船，帶了 30 名中國苦力，很快地裝載了一船的鳥糞，然後在 9 月再度返回安波沙洲裝載第二次。該船後來將葛拉漢和辛普生及苦力載往納閩，然後駛往英國。後來詹姆士對於此一採礦事業沒有興趣，葛拉漢和辛普生在香港的代理商是藍德茲田公司（Landstein and Company），鳥糞則交由倫敦的東方代理公司（Eastern Agency Company）銷售。由於南美正在戰爭，故此時是將鳥糞賣至英國的好時機。特里車在該封電報中表示，由於沒有方法將詹姆士等人採礦的主張在納閩公開，他已請求香港總督和海峽殖民地（Straits Settlements）<sup>8</sup> 總督將他在 1877 年簽字的文件刊載在各殖民地的政府公報中。從該電報可知，葛拉漢和辛普生等人分別在 1879 年 5、9 月到安波沙洲，運了兩船的鳥糞，葛拉漢和他的助理黑爾密（Helme）<sup>9</sup> 在安波沙洲遭到華工的攻擊，葛拉漢和辛普生開槍打死兩名中國苦力、傷 1 人。船返回納閩後，葛拉漢指控 19 名苦力企圖謀殺他，18 名苦力在納閩殖民地一般法庭（General Court）接受審判，由納閩代理總督特里車主審，另有華人陪審員參加。兩名首謀者被判徒刑兩年，外加勞役。其他 16 人無罪開釋。陪審員表示苦力是因為沒有足夠的食物才會發生衝突。<sup>10</sup>

納閩代理總督兼駐婆羅洲代理總領事特里車在 1879 年 11 月 19 日請求新加坡殖民部官員將給予美國公民葛拉漢和英國人辛普生在南威島和安波沙洲開採鳥糞的許可刊登在《海峽殖民地政府公報》（*Straits Settlements Government*

---

Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and related bodies, Date range: 01 January 1932 - 31 December 1932, NAUK, Reference: CO 273/580/6, p. 1, point 4.

<sup>8</sup> 海峽殖民地，為英國於 1826 年將新加坡、馬六甲和檳榔嶼三地合併的殖民地。

<sup>9</sup> 在英國檔案中，Helme 只有姓，沒有名字，而且有 Helene、Helere、Heleem 等不同拼法。

<sup>10</sup> “Acting Consul General W. H. Treacher, British Consulate General of Borneo, Labuan to Her Majesty’s Principal Secretary of State for Foreign Affairs,” (30th October, 1879), *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, Colonial Office: Straits Settlements Original Correspondence. Collection: Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and related bodies. Date range: 01 January 1931 - 31 December 1932, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

*Gazette*) 上，11 月 21 日該公報刊登此一訊息。

1888 年 11 月 24 日，英國外交部收到英國駐汶萊總領事李斯(Peter Leys)的電報，表示 1877 年給予葛拉漢和辛普生的採礦許可權已屆期，新加坡人伊弗雷特(E. E. Everett)申請在該兩島開礦，納閩殖民地給他 1 年的時間組織公司開發該島之鳥糞，但 1 年過了，伊弗雷特仍未能組織公司，故將開採權移轉給中央婆羅洲公司(Central Borneo Company)。中央婆羅洲公司向婆羅洲代理總領事漢米爾頓(Arthur Shirley Hamilton)申請 5 年採礦權。雖然李斯提及納閩代理總督曾懷疑葛拉漢和辛普生的採礦許可權可能已屆期，但他還是建議應給予中央婆羅洲公司 5 年採礦許可權，條件如同 1877 年給予葛拉漢和辛普生的採礦許可。<sup>11</sup>

英國外交部收到這些電報後，於 1888 年 12 月將之轉送殖民部，並表示若葛拉漢和辛普生的採礦許可權已屆期，而沒有人提出更好的主張，則外交部不反對發出許可給中央婆羅洲公司，條件一如給葛拉漢和辛普生。該項文件應向納閩行政官登記，而非向婆羅洲總領事。殖民部依據外交部之建議，指示納閩代理總督辦理，並通知中央婆羅洲公司，假如有充分證據葛拉漢和辛普生已撤出該群島，則將給予採礦許可。

但中央婆羅洲公司表示他們沒有進一步證據證明葛拉漢和辛普生已撤出該群島，殖民部遂請求海軍部派遣克爾上尉(Captain Kerr)率流浪者號(H.M.S. Wanderer)軍艦於 1889 年 5 月前往南威島和安波沙洲。該艦長報告稱，這兩島沒有人住，也未被占領或開採鳥糞。

1889 年 3 月 28 日，納閩代理總督漢米爾頓函請新加坡殖民地祕書辦公室發出一項通告，即任何有意前往南威島和安波沙洲開礦者，需在 4 月 30 日以前向納閩政府申請。該項通告刊登在 3 月 29 日《海峽殖民地政府公報》。

由於沒有人提出申請，所以漢米爾頓授權中央婆羅洲公司占領及開發該兩島，條件如同 1877 年給予葛拉漢和辛普生的採礦許可。1889 年 9 月 3 日，外交

---

<sup>11</sup> "P. Leys to Foreign Office, Enclosure in No. 147, Memorandum respecting Spratley Island and Amboyna Cay," (November 24, 1888), *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

部和殖民部意見一致，建議給予中央婆羅洲公司在該兩島的採礦許可。因此發給該公司 3 年採礦許可，從 1889 年 7 月 1 日起始，每年租金 15 英鎊。

1892 年 12 月 10 日，殖民部詢問中央婆羅洲公司是否要延長許可執照，因為它已在該年 7 月 30 日屆期，該公司答覆無意延長。英屬北婆羅洲公司 (British North Borneo Company) 乃將該事實通知納閩政府。以後英國各政府機關就無有關該兩島的記載。據信中央婆羅洲公司並未前往該兩島開礦。

1891 年殖民部刊載之官方資料《殖民部名錄——關於英國殖民地之歷史和統計資訊彙編》(Colonial Office Lists: Comprising [inter alia] Historical and Statistical Information Respecting Colonial Dependencies of Great Britain) 中的第 310 頁有如下的記載：「介紹該兩島的經緯度，1877 年被兼併入納閩，出租收集鳥糞。每年有中國帆船到此採集烏龜。1889 年新租約發給中央婆羅洲公司。」

以後每年殖民部都有相同的官方資料記載，出版的地圖也標示南威島屬於英國。例如，1929 年《義大利旅遊俱樂部國際地圖集》(Atlante Internationale del Touring Club Italians) 中的南威島和安波那沙洲明顯用紅字印出 BRIT (即屬於英國) 字樣。倫敦地理研究所 (London Geographical Institute) 出版的「馬來群島地圖」，在南威島上標示有 BR (即屬於英國) 字樣。1931 年《菲律賓國際地圖集》(Phillips International Atlas) 在暴風島 (Storm) 或南威島 (Spratley Island) 上標示 BR 字樣。<sup>12</sup>

1919 年 9 月 18 日，英王喬治五世 (George V) 和柔佛的阿曼 (Batu Aman) 的葛梅爾物產公司 (Gomail Estate) 的古吉翁 (Louis Gudgeon) 簽署一份契約，另外兩名合夥人是貝爾 (Wilfrid Carruthers Bell) 和雪利湯普生 (Albert James Shelley-Thompson)，他們尋求占領屬於英王而不屬於其他殖民國家的島礁，包

---

<sup>12</sup> 關於早期英國開發南威島和安波沙洲之歷史，請參見 “C. Howard Smith, Foreign Office to His Majesty’s Attorney General and Solicitor General, W 8093/17A/17, March 16, 1932. W 8093/17A/17, “ (March 16, 1932), *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, Treasury Solicitor and HM Procurator General: Treasury and Miscellaneous; Registered Files (T & M Series). Collection: Records created or inherited by the Treasury Solicitor and HM Procurator General’s Department, Date range: 01 January 1931 - 31 December 1933, NAUK, Reference: TS 27/808.

括北子島(Northeast Cay)、南子島(South West Cay)、中業島和太平島。該份合約的目的在收集、出口烏龜蛋、海參、珍珠母貝、鳥糞。該份合約於1919年12月4日在倫敦簽字蓋印。一份由新加坡政府於1919年12月12日發出的照會指出，在這些島嶼的開採工作不可晚於1920年1月1日開始。但英國檔案對於該案是否進行並無下文。

相較而言，日本人在南沙群島的開發比英國人早。1917年8月，住在基隆的池田金造、小松重利前往南沙群島探險，在太平島留下刻有「大日本帝國ラサ磷礦會社1917年8月」等字的木碑。<sup>13</sup>1918年10月7日，神山閨次和橋本圭三郎向外務大臣內田康哉建議將南沙群島編入日本版圖。<sup>14</sup>11月23日，日本海軍退伍軍人海軍中佐小倉卯之助應日本拉薩(ラサ)島磷礦株式會社(成立於1913年5月，以下簡稱拉薩公司)之邀，率隊計20多人搭乘報效丸，從東京出發前往南沙群島調查磷礦資源，12月30日抵北子島，在島上遇見3名海南島人，雙方用筆寫交談。其後，登陸南子島。1919年1月8日登陸西月島，還在該島寫下「大正八年〔按：為1919年〕一月十日占有本島 大日本帝國帆船報效丸乘員海軍中佐小倉卯之助等人立」字樣的標語。1月11日，登陸三角島(即中業島)。1月13日，登陸長島(即太平島)。3月24日返回高雄。<sup>15</sup>拉薩公司後來向日本海軍省及外務省亞洲局報告，發現北雙子島、南雙子島、西青ヶ島(即西月島)、三角島和長島等5座島嶼。同年6月10日，該磷礦公司向東京地方裁判所登記採礦權。此應為南沙群島首次被納入行政管轄，而且是由日本政府發出採礦許可。

1919年11月15日，因小倉生病改由海軍中佐副島村八率隊21人搭乘第二

---

<sup>13</sup> 「據臺灣省行政長官公署電送新南群島影片等有關我國領權之證據請察核參考案令仰知照由」(1947年3月10日)，〈進駐西南沙群島案〉，《內政部檔案》，內政部藏，檔號：404.13/1。

<sup>14</sup> 「政務局第二課長致函東京刑事地方裁判所檢事局原田檢事」(昭和18年7月5日)，〈各國領土發見及歸屬關係雜件／南支那海諸礁島歸屬關係／新南群島關係 第二卷〉，《アジア歴史資料センター》，日本国立公文書館藏，影像編碼：B02031163200：[http://www.jacar.go.jp/DAS/meta/listPhoto?IS\\_STYLE=eng&ID=M2006092115163839910](http://www.jacar.go.jp/DAS/meta/listPhoto?IS_STYLE=eng&ID=M2006092115163839910) (2015/8/20點閱)。

<sup>15</sup> 山下太郎，〈新南群島探險の記録〉(上)，《臺灣時報》，臺北，1939年6月號，頁190-195。

和氣丸從東京出發，進行第二次南沙探險。12月5日，抵中小島(Loaita，即南鑰島)，23日抵丸島(Amboyna，即安波沙洲)、西鳥島(Spratly，即南威島)，以後還到南小島(Nam-yit，即鴻麻島)。1920(大正9)年11月中旬，拉薩公司社長桓藤規隆博士前往南沙群島探查，除探查前述北雙子島、南雙子島、西青ヶ島、三角島和長島等5島外，也探查中小島、南小島、西鳥島和丸島等4島，於1921年3月13日返回高雄。<sup>16</sup>拉薩公司認為南沙群島除了採礦之外，亦有豐富的水產資源，乃決定進行殖民事業，於1921年3月28日向東京地方裁判所登記，開始在南沙群島採礦。1921年6月，在太平島設立拉薩島磷礦株式會社新南群島出張所、事務所，並建設棧橋。1922年11月23日，拉薩島磷礦株式會社向東京府知事取得磷礦運輸許可證。同年12月，開始在南子島經營採礦。<sup>17</sup>

拉薩公司從1921年6月開始在太平島進行採礦，10月在南雙子島進行採礦。1923年9-10月，又發現龜甲島(Flat，即費信島)和飛鳥島(Sin Cowe，即景宏島)。該公司在太平島和南雙子島建有棧橋碼頭、房舍設施，在太平島築有輕便鐵道。該公司在南沙採礦共7年，總共投下日幣107萬7千圓。

1929年日本海軍派遣一艘運輸艦膠州號(Koshu)前往南沙群島測量。3月，齋藤英吉、鈴木圭二名儀向外務大臣及海軍大臣陳情將南沙群島併入日本版圖。4月，日本在南沙群島設立石碑，取代1917年豎立的木碑。該月，因受到世界經濟不景氣之影響，拉薩公司遂停止採礦，社員3人及礦工130人皆撤返日本。<sup>18</sup>由於日本拉薩公司退出南沙群島，法國政府乃派遣馬里修號(Malicieuse)軍艦於1930年4月13日占領南威島及其鄰近島嶼，並藉此主張對這些島礁

<sup>16</sup> 「ラサ島磷礦株式會社取締役社長恆藤規隆致函海軍大臣財部嚴」(大正14年2月17日)，〈南洋ニ於ケル帝国ノ利權問題關係雜件／鉞山關係 第二卷〉，《アジア歴史資料センター》，日本国立公文書館藏，影像編碼：B09041015900：[http://www.jacar.go.jp/DAS/meta/listPhoto?IS\\_STYLE=default&ID=M2009052915461551527&](http://www.jacar.go.jp/DAS/meta/listPhoto?IS_STYLE=default&ID=M2009052915461551527&) (2015/8/20 點閱)。

<sup>17</sup> 〈南沙諸島は日本固有の領土〉，<https://twitter.com/shinnangun> (2015/8/20 點閱)。

<sup>18</sup> 關於日人在南沙群島的活動，請參見山本運一編，《新南群島》(臺北：一進堂印刷所，1939年)，頁9-11；藤井豐政，〈新南群島之領有〉，《中央公論》，第5卷第622號(1939年6月)，頁154-158；若林修史，〈新南群島の今昔〉，《臺灣時報》，臺北，第234號(1939年5月20日)，頁190-203；山下太郎，〈新南群島探險の記録〉(上)，頁190-195；山下太郎，〈新南群島探險の記録〉(下)，《臺灣時報》，臺北，1939年7、8月號，頁165-175。

之主權，但還未納入印度支那的任何省分。同時法國駐印度支那總督帕司吉爾 (Pierre Marie Antoine Pasquier) 曾在 1929 年 3 月下令 (不等於公告或行政決定 [arrêté]) 將來擁有執照的公司可以到這些島群工作。這些命令的效果是將這些島礁納入印度支那的巴地 (Baris) 省管轄。英國駐西貢總領事郭通 (F. G. Gorton) 在 1932 年 3 月 9 日給英國外交部的信函中表示，雖然「法國下令的日期是在 1925 年 3 月 8 日，而官方通訊的記載，日期是在 1929 年 3 月，因此 1925 年的日期應該改正。」<sup>19</sup>

此一記錄很重要，說明法國開始入侵南沙群島是在 1929 年 3 月，不是在 1925 年 3 月，即剛好是日本燐礦公司從太平島撤退之時間。

## 伍、英國對於法國主張之回應

英國駐香港總領事在 1930 年 4 月 23 日致函英國外交部稱，法國已決定占領南沙群島。法國單桅帆船馬里修號軍艦已在 4 月 13 日登陸南沙數個島礁，其中包括南威島。據報導，當法國軍艦抵達南威島時，發現島上有 4 名中國人。隨後法國以法國共和國之名宣布擁有這些島礁的主權，宣稱位在北緯 7-12 度、美國和西班牙於 1898 年 12 月 10 日簽署的「巴黎條約」第三條規定的長方形框框以西區域的島礁屬於法國所有。法國宣布兼併南沙群島的小島礁包括：永登暗沙 (Les récifs du Trident, Trident Reef)、光星仔礁 (le banc Ardoisier, Ardasier Bank)、南薇灘 (le banc di Rifleman, Rifleman Bank)、中業島 (l'île Thi-Thai)、南鑰島 (l'île Loai Ta)、太平島 (le récif Tizard, Tizard Bank)、南威島、大現礁 (le récif de la Découverte, Discovery Reef)、永暑礁 (la Croix de Feu, Fiery Cross，或 North West Investigator Reef)、西礁 (les récifs London, London Reefs)、安波沙洲 (l'île Amboine)、彈丸礁 (le récif de la l'Hirondelle, Swallow Reefs)。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> "F. G. Gorton, British Consulate-General, Saigon to His Majesty's Principal Secretary of State, Foreign Office, March 9th, 1932. (Copy W4148/178/17), No. 17," *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

<sup>20</sup> "France: W8753/178/17/1931, July 29, 1932, Foreign Office to the Law Officers of the Crown,"

英國駐法大使坎貝爾 (Rt. Hon. Sir Ronald H. Campbell, G.C.M.G.) 在英國外交部之指示下，於 1930 年 5 月 21 日向法國外交部致送照會表示：

葛拉漢、辛普生、詹姆士等三人在 1877 年向納閩殖民地註冊，獲得英國外交部之同意。經過調查，決定該兩島位在納閩殖民地範圍之外，因此婆羅洲代理總領事於 1878 年 2 月 13 日通知說，英國政府不反對上述三人向婆羅洲總領事登記該兩個島礁的主張，及豎立英國國旗。英王給予許可執照，這三人在 1877 年之主張獲得確認。該兩個島礁屬於英國的領土，除非經過英國之放棄。本大使館因此受命請求法國外交部通知法屬印度支那當局，南威島是屬於英國的領土。<sup>21</sup>

法國外交部於 7 月 13 日回覆英國大使館之照會稱：

據 5 月 21 日之英國大使館之照會，英國已知悉法國印度支那當局在 4 月 23 日兼併南威島或風暴 (Tempête) 島，該島位在印度支那和婆羅洲之間。英國大使館稱最早是英國人葛拉漢、辛普生和詹姆士於 1877 年向納閩殖民地申請採礦許可，並獲英國外交部同意。英國大使館又補充說，經過調查後，該兩個島不屬於納閩殖民地，英國政府於 1878 年 2 月 13 日要求前述三人向英國駐婆羅洲總領事館登記註冊其採礦權，並在該兩島豎立英國國旗。因此英國認為前述三人之主張是經過英國國王同意及命令，該兩島是屬於英國領土，除非英王明確放棄。但英王從未宣布放棄。英國大使館要求法國外交部通知法屬印度支那當局，南威島是英國領土。……法國外交部經過研究後，下結論說，法國在 4 月 13 日兼併南威島是法國主權之領土，因為之前從未有國家兼併該島，英國大使館說英國政府官員曾在該島行使公權力 (l'autorité publique, public authority)，衡諸現行的國際法，這是不能接受的。一是前述三人之登

---

*Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: CO 273/580/6, p. 5, point 20.

<sup>21</sup> “British Embassy to Ministry for Foreign Affairs of France, May 21st, 1930, No. 287 (514/3/30),” *Spratley Island and Amboyna Cay: question of Sovereignty*, Dominions Office and Commonwealth Relations Office: Original Correspondence. Collection: Records created or inherited by the Dominions Office, and of the Commonwealth Relations and Foreign and Commonwealth Offices. Date range: 01 January 1930 - 31 December 1936, NAUK, Reference: DO 35/171/4.



記註冊，僅是私人行為 (caractère privé, private)。二是英國政府雖不反對前述三人在該兩島豎立英國國旗，儘管他們曾在該島豎立國旗，但並不能因此說他們獲英王授權控有該島或實際擁有該島。<sup>22</sup>

法國外交部繼於 1931 年 3 月 28 日照會英國外交部，強調英國所主張的兩個島礁並未正式併入英國的殖民地或保護地，葛拉漢等人雖在 1877 年向納閩殖民地登記，但該兩島並不屬於納閩殖民地的領土。葛拉漢等人只向英屬婆羅洲總領事館登記，該種登記之唯一效果是取得私法上個人的權利，即私有財產之優先權 (d'établir une priorité de droit privé de propriété au bénéfice de particuliers)，並不能因此認為該兩島礁屬於英國的領土。除非英國在行政上將該兩島納入香港、海峽殖民地和受保護的砂拉越國，否則難以認為它們屬於英國領土。因為沒有證據證明英國曾對該兩島礁行使行政管轄權力，而法國是第一個將該島納入交趾支那一個省分之下，並於 1930 年 4 月 13 日在該島豎立國旗。法國占領該兩島並非基於歷史權利 (droits historiques, historical rights)，當法國占領該兩島礁時，它是「無主地」。<sup>23</sup>

基於法國的反對意見，英國外交部於 1931 年 4 月 28 日將該一問題送請殖民事務部表示意見，並附上一份備忘錄。該信函強調英國若要取得南威島和安波沙洲之主權，必須以英王之名予以擁有 (possession)，而此擁有須以有效占領為之。而英國唯一能「擁有」的是 1877 年 10 月 25 日葛拉漢和辛普生之登記，以及 1878 年 2 月 13 日英國外交部許可其登記及豎立英國國旗，並分別在 1899 年 3、4 月在海峽殖民地政府和香港政府公報中刊登。這些登記許可之文件，難以證明該兩島在行政上已納入英國的殖民地或保護地政府，或事實上證明英國國旗豎立在兩個島上。英國政府不能引用島嶼使用者，以及葛拉漢等人或婆羅洲公司對這兩個

---

<sup>22</sup> “Ministère Des Affaires Etrangères, Republique Française to Ambassade de Sa Majeste Britannique, Paris le 13 Juillet 1930,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

<sup>23</sup> “France: W8753/178/17/1931, July 29, 1932, Foreign Office to the Law Officers of the Crown,” *Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: CO 273/580/6, p. 6, point 23; “Ministère Des Affaires Etrangères, Republique Française to Ambassade de Sa Majeste Britannique, Paris le 28 mars 1931,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

島的有效占領之證據。在該信函所附的備忘錄中，指出英國外交部的立場是不採用海軍部所主張的將該案送請仲裁，除非海軍部和殖民地部提出新的有效占領的證據，否則將可能放棄該島。<sup>24</sup>

5 月 12 日，英國外交部再致函殖民地部，說明外交部對於該案的看法：

法國認為英國在行政上未將南威島納入英王領土、自治領或保護地，故未能屬於英國領土。要對領土取得名義，需實施行政管理，因此，需採取下述兩種方式之一，一是為行政管理之目的，將該島併入其他領土；二是對此有疑問的新領土實施特殊的行政管理措施。我們對於南威島和安波沙洲並未採取第二種方式。因此，是否要採取第一種方式？我國將島名列入《英國自治領領土名錄》和《殖民地名錄》內，雖然可證明主權之主張，但因為未能顯示實際行政管轄和占領，而未能更臻於完美。

英國外交部長亨德生 (Arthur Henderson) 認為葛拉漢等人向納閩殖民地登記，不能視為南威島和安波沙洲併入英國殖民地，因為該項登記是由特里車以婆羅洲總領事身分為之，而非以代理納閩總督為之，因為殖民地官員認為南威島和安波沙洲位在納閩殖民地範圍之外，故是在殖民部的利益範圍之外。即使是由特里車以代理納閩總督給予許可執照，亦無法顯示該兩島已置於納閩總督的行政管轄之下。<sup>25</sup>

英國殖民地部部長帕斯費爾德 (Lord Passfield) 同意英國外交部的看法，認為如果未能將兩個島礁納入殖民地，則難以對抗法國之主張。因此他認為需儘早將英國主張的其他小島併入英國的殖民地或保護地。他表示將聽取國王的法律官員 (Law Officers of the Crown) 對於該一問題的意見。<sup>26</sup> 財政部 (Treasury

---

<sup>24</sup> “Foreign Office,” “C. Howard Smith to The Under Secretary of State, Colonial Office, 28th April, 1931, No. W. 4686/2378/17,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

<sup>25</sup> “Foreign Office to The Under Secretary of State, Colonial Office, 12th May, 1931, Copy (W4951/2578/17),” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

<sup>26</sup> “Colonial Office to The Under Secretary of State, Foreign Office, 16th June, 1931, Copy (Ref. 82082/31),” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

Chambers) 官員霍普金斯 (Sir Richard Valentine Nind Hopkins) 亦表示應聽取國王的法律官員的意見。<sup>27</sup>

英國外交部為了因應法國對於南威島和安波沙洲的主張，先由外交部法律顧問進行研究，於 1931 年 11 月 10 日提出〈關於治理獲取南威島和安波沙洲領土主權問題備忘錄〉(Considerations governing acquisition of territory, with reference to the question of Sovereignty over Spratly Island and Amboyna Cay)，該項研究先針對 1928 年常設國際仲裁法院對於美國和荷蘭關於帕爾瑪斯島爭端之判決，以及 1931 年義大利國王伊曼紐爾三世 (King Victor Emanuel III) 對於法國和墨西哥關於科里柏頓島爭端之仲裁結果進行研究分析，然後根據這兩個判例說明英國如何因應南威島和安波沙洲領土問題。該法律顧問提出的研究報告指出：

為了占領無主地以獲取主權，必須有某種形式的兼併和某種「實際所有權」(physical appropriation) 之行為。對於南威島例子，我們不能仰賴比 1877 年更早的正式兼併的行為。我們必須仰賴 1877-1878 年授權商人前往南威島豎立國旗、1889 年給予婆羅洲公司開採執照，以及殖民部的歷次聲明。葛拉漢和辛普生的註冊登記可視為「實際所有權」之行為。我們不能仰賴步槍兵號軍艦於 1864 年抵達南威島，因為艦長華德 (Captain Ward) 在島上沒有豎立英國國旗。此僅能視為發現該島的初步權利 (inchoate right)。

因此，我們的主張是，關於「實際所有權」必須是繼給予這些人執照後所採取之行為。就此而言，擁有安波沙洲的主權比南威島更強，因為葛拉漢在 1879 年 5 月到安波沙洲，停留一段時間，且豎立英國國旗，而葛拉漢、辛普生及其他獲得執照的英國人都沒有前往南威島。克爾上尉在 1889 年 5 月去過這兩個島，因此克爾上尉在南威島的行為可算是唯一的「實際所有權」。此次訪問，是我們主張南威島的一個強大論點。英國是否擁有南威島和安波沙洲，取決於下述兩個問題：第一，英國是否經由占領獲取這兩個島的主權。第二，假如是如此的話，則英

---

<sup>27</sup> “Treasury Chambers, R.V.N. Hopkins to The Under Secretary of State, Foreign Office, 28th July, 1931, Copy Ref. S. 35407,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership*, NAUK, Reference: CO 273/573/23.

國是否在 1930 年之前因為放棄或未能持續占領該兩島，以致於喪失主權權利？

對於第一個問題，我們若持肯定，鑑於一旦獲取主權，就有必要維持權利名義，雖有不同意見，我們可能可以正確的說，對我們有利者，在第二個問題卻是不利。<sup>28</sup>

上述法律顧問的意見很明確地指出，即使英國在 1877 年有占領的事實，但以後缺乏實際有效管轄，在占領的島上沒有實際管轄的機關和行為，猶如放棄一樣，在國際法上是有缺陷的。

法國外交部在 1931 年 11 月 30 日照會英國駐法國大使，回覆英國的要求，表示法國兼併該兩島礁並沒有發布正式公告，法國只與法屬印度支那總督聯繫，已請法屬印度支那總督提供兼併這些島礁的公告的副本。法國只給英國兼併這些島礁的官方通知 (official notification)。<sup>29</sup> 1932 年 3 月 9 日，英國駐西貢總領事郭通回覆英國外長去年 12 月 5 日的信函，他報告稱：關於法國兼併南威島和安波沙洲並無正式公告，或兼併該兩島礁入法屬印度支那之文件。法屬印度支那總督帕斯吉爾只是下命令，並不等於公告或行政決定 (arrêté)，其目的在讓一家公司取得執照，然後到這些島礁進行資源開採。此一命令之效果，是使得這些島礁被視為屬於交趾支那巴地省之一部分。根據新聞報導，法屬印度支那公布該項兼併命令的時間是 1925 年 3 月 8 日，但據官方資料，正確時間是在 1929 年 3 月，同時也難以取得該命令之副本。<sup>30</sup>

英國政府為了更慎重處理對於南威島和安波沙洲的法律見解，外交部次長史

---

<sup>28</sup> “Considerations governing acquisition of territory, with reference to the question of Sovereignty over Spratly Island and Amboyna Cay, (Memorandum by the Legal Advisers of Foreign Office), November 10, 1931, (Confidential [14102]), W 12921/2378/17, (1931),” *Spratley Island and Amboyna Cay: question of Sovereignty*, NAUK, Reference: DO 35/171/4.

<sup>29</sup> “France: W8753/178/17/1931, July 29, 1932, Foreign Office to the Law Officers of the Crown,” *Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: CO 273/580/6, p. 6, point 24.

<sup>30</sup> “British Consulate-General, Saigon to His Majesty’s Principal Secretary of State for Foreign Affairs, March 9th 1932,” *Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: CO 273/580/6.

密斯(C. Howard Smith)於1932年3月16日提請國王的法律官員、總檢察長和檢察長表示意見。該信函再度敘述英國軍艦訪問該島群、實際利用和占領之經過；1864年艦長華德(Commander Ward)率步槍兵號軍艦訪問該兩島；1877年葛拉漢和辛普生訪問該兩島；1879年在安波沙洲採礦半年，在該兩島豎立英國國旗；1889年克爾上尉搭乘流浪者號軍艦前往該兩島。但沒有證據證明英國在南威島上豎立國旗。中央婆羅洲公司並未派人前往該兩島開礦。

接著，該信函提出英國政府在該兩島擁有主權之假設。即英國政府在1877年兼併、授權開礦、豎旗、登記、政府公報公告、發出採礦許可、從1891年起在《殖民部名錄》(*Colonial Office Lists*)刊登有關兩島之訊息等作為。1879年納閩代理總督對在安波沙洲犯案之中國苦力進行審判。若安波沙洲不屬於納閩的附屬島，則納閩代理總督對該案無管轄權。1879年，殖民部曾明白否認企圖將該兩島納為納閩之附屬島礁。葛拉漢和辛普生當時是向婆羅洲總領事特里車聲請登記。基於該一理由，由特里車來審判該案應屬合理。惟英國未能將該兩島礁納入殖民地或保護地之行政版圖，也是法國挑戰的原因。最後提請注意，務必使外交部、殖民部和海軍部協調將該兩島納入殖民地或保護地。<sup>31</sup>

英國國王之法律官員在對於南威島和安波沙洲之法理主張進行研究後，於1932年7月29日將其結論致送外交部長西蒙(John Simon)。其結論可摘要以下數點：

一、對於法國在1930年4月宣布擁有南威島等島礁主權，本質上英國之主張是很有疑問的，向常設國際仲裁法院提起訴訟，並不樂觀。

二、對主權的「初步權利」也許可經由發現或接近發現的合理的環境取得，但該「初步權利」之取得需在合理的時間內經由公開的和持續的行使主權來完成，事實上其共同的形式就是占領。

---

<sup>31</sup> “C. Howard Smith, Foreign Office to His Majesty’s Attorney General and Solicitor General, W 8093/17A/17, March 16, 1932. W 8093/17A/17, March 16, 1932,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

三、不能從 1877-1879 年獲取主權之「初步權利」的一些事件推論，因為仍缺少事實的占領或某些其他國家權力的公開展示（open display of state authority）。流浪者號軍艦在 1889 年的訪問以及在該年租給中央婆羅洲公司，繼之於 1891 年在《殖民部名錄》刊載該項消息，都說明一項事實，該群島是無人居住的群島，雖然上述一些作為會被認為是持續展示國家權力之充分證據，以反證因為放棄而喪失主權之說法，但我們認為該種論點是不足的。

四、法國的理由是英國殖民地或保護國並未將該等島礁納入行政管轄內。事實上，因為該等島礁沒有居民，故沒有行政機構。我們認為最需要做的是，在有疑問的各島設立行政管轄是必要的。該種關連性將提供持續行使國家權力之良好證據。

五、注意科里柏頓島判例推論的基礎，在該案，法國採取了明白不含混的兼併行為。一旦兼併事實建立後，像一個沒有人居住的島嶼，就不難去主張依賴兼併取得權利，此一兼併作法是完美的，而且是不會喪失的。<sup>32</sup>

接著，英國外交部將國王之法律官員有關南威島和安波沙洲之法理見解，於 1932 年 8 月 12 日發函各有關機關，請他們表示意見。

海軍部官員巴尼斯（J. S. Barnes）於 11 月 14 日致函外交部，對於上述法律官員之觀點提出下述意見：

一、檢視早期的報告，南威島是在 1843 年被發現，並非 1843 年再度被發現。捕鯨船賽勒斯號的報告最早出現在 1843 年《航海雜誌》（*Nautical Magazine*）第十二卷，其記載如下：「1843 年 3 月 29 日，站著朝東南方看，有一股穩定的微風，是好天氣；早上 9 點，從桅頂東南方 4 里格（league）（每 1 里格約 3 哩）看到一個低平沙島，位在北緯 8 度 40 分，東經 111 度 56 分，位在西礁（West London Shoal）以西 16 英哩處。」該文稱該島為司帕拉特里沙島（Spratley's Sandy Island）。

---

<sup>32</sup> “T.W.H. Inskip, F.B. Merriman, Law Officers' Department, Royal Courts of Justice to The Right Honourable Sir John Simon, 29th July 1932,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

二、以發現為名對該島主張擁有主權，是可以成立的。過去對該些島礁進行測量，並繪製地圖，這些地圖是公開販售的。在過去多年已對該等島嶼進行水文調查，而未指出最近幾年英國曾進行測量工作，因此可以提出一項主權主張之聲明。<sup>33</sup>

1932年11月25日，外交部次長史密斯致函海軍部，對於上述海軍部的意見答覆如下：

西蒙爵士注意到各位官員們現在對英國捕鯨船賽勒斯號於1843年發現南威島提出了證據，他們表示這種發現似乎可對擁有南威島之主權給予明確的主張。

如西蒙爵士之理解，英王之法律官員認為英國政府對於南威島沒有權利名義，因為特別是英國沒有做出正式的兼併，或公開表示擁有主權；僅有發現是不夠的，它僅有「初步權利」。有人建議西蒙爵士，認為你信中所提出的新資訊不可能會引起法律官員去改變他們已做出的意見。

假如英國官員想再度將問題交給法律官員，西蒙爵士建議，兩個機關的代表最好商議，以得出共同的意見。<sup>34</sup>

海軍部官員巴尼斯於1933年2月8日再度致函外交部次長史密斯，提出下列的法理主張：

一、我的長官想指出，英國捕鯨船賽勒斯號在1843年發現南威島是一明確的主權之主張，此一說法是不正確的。此一說法之觀點，認為發現就能產生明確的主張。我的長官認為只有發現不能產生明確的主張。

二、對於英王之法律官員之見解感到失望，因為他們不能提出有利於英國主張的意見。我的長官認為法律官員提出英國在1889年以及以後的作為可作為繼

<sup>33</sup> “Admiralty, J. S. Barnes to Under Secretary of State, Foreign Office, C. Howard Smith, 14th November 1932, Admiralty Ref. No. M. 02075/32,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyne Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

<sup>34</sup> “Foreign Office, C. Howard Smith to Admiralty, November 25, 1932,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyne Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

續表達國家權力之充分證據，以作為因為放棄而致主權喪失之反證。

三、應提出充分的主權證據向法國抗議，在抗議函中應敘明英國船隻在該一地區發現這些島礁、進行調查和測量，還應敘明英國沒有宣布擁有這些島礁，乃因為這些島礁不適合居住，但無論如何，我們不能默認法國整批兼併該一地區，而該一地區是我們長期以來感到有興趣及進行過危險的測量工作。<sup>35</sup>

法國砲艦馬里修號在 1930 年 4 月 13 日正式兼併南威島，同樣地，法國的星盤號 (Astrolobe) 軍艦和警戒號 (Alerte) 軍艦也在 1933 年 4 月 7-12 日分別占領安波沙洲、太平島、雙子島 (Deux Iles)、南鑰島、中業島。當英國政府內部對於如何因應法國占領南威島問題還無法得出一致意見的情況下，法國外交部於 1933 年 7 月 24 日致送英國一項照會，宣布兼併南沙群島的 13 個小島，包括：永登暗沙 (Trident Reef)、北子島 (North Danger Reefs)、光星仔礁 (Ardasier Bank)、南薇灘 (Rifleman Bank)、中業島、南鑰島、太平島 (Tizard Bank)、南威島、大現礁 (Discovery Reef)、永暑礁 (Fiery Cross) 或榆亞暗沙 (North West Investigator Reef)、西礁 (London Reefs)、安波沙洲、彈丸礁 (Swallow Reefs)。(參見圖 2)

---

<sup>35</sup> “Admiralty, J. S. Barnes to The Under Secretary of State, Foreign Office, C. Howard Smith, M. 03109/32, February 8, 1933,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.





1933 年 3 月 6 日，英國外交部次長史密斯致函海軍部長，對於海軍部 2 月 8 日有關南威島和安波那沙洲之主張的來函，奉西蒙爵士部長之指示，做進一步的解釋。英國外長西蒙爵士認為該一問題涉及三個問題：

一、無論英國政府對該一問題有無主張，對該群島應有一合理的、好的主張。

二、假如英國沒有主張，則無論法國在 1930 年兼併該群島及其他島嶼而獲取主權，都包含在送交給國王的法律官員的參考資料中的法國公報第 20 段。

三、假如英國政府對這些群島之主權沒有提出合理的、好的主張，則無論是否有合法的理由，英國政府可以藉此抗議法國兼併這些群島，是侵犯英國的權利。

關於前述第一個問題，國王的法律官員提出諮詢意見，認為英國主張要取得南威島和安波那沙洲之主權主張是很弱的，所以提到常設國際仲裁法院獲勝的機會很小。海軍部長表示，他們發現有關南威島的新事實，即南威島是由英國捕鯨船賽勒斯號在 1843 年發現的，明顯地該項發現可使英國擁有該島的「初步權利」。西蒙爵士不太清楚的是，是否閣下意指發現、英國船隻流浪者號於 1889 年抵達該島、中央婆羅洲公司將該島出租、殖民地官員對該島的聲明等，足以作為擁有主權之辯護？假如他們要用此理由，則西蒙爵士認為該種理由是支持不住的，因為它僅是發現，以及僅是正式兼併之形式（造成「初步權利」）；在某特定時間內，「初步權利」是有效的，但在一個合理的時間內沒有完成占領，則「初步權利」是無效的。國王的法律官員之意見是，在形式兼併之外需有完全占領。

因此，西蒙爵士接受下述林德里（M. F. Lindley）所撰寫的〈國際法上對落後領土之取得和治理〉（*The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*）一文第 136 頁之見解：「現在可以明確的解決，發現，無論其是在何時間，並不足以使得領土取得充分的主權。但是發現，當繼之以正式兼併，可引用委內瑞拉對英國屬蓋亞那（Guiana）的疆界仲裁案，委內瑞拉主張『正式的占領』（ceremonial occupation），即指『有占領之意圖的宣布』（announcement of the intention to occupation），才能給予初步權利一種權利。如

瓦特爾(Emmerich de Vattel)似乎是第一個指出此一觀點，該一觀點經常受到尊重，因為它繼之以快速地真實占有(real possession)——一種對發現領土之占領給予權利。但該種權利是容易消失的(evanescent)，因為假如占領不是在合理的時間內實施，它將會隨時間喪失；其他國家將可自由兼併和占領該領土。」

關於第一個問題，西蒙爵士的結論是，英國政府將不對南威島、安波沙洲或其他島礁提出一個好的主權主張，也不向國際任何形式的決定(指仲裁法院之仲裁)提呈英國的主張。

關於第二個問題，即法國在1930年宣布兼併南威島和安波沙洲，目前是否擁有充分主權之權利，則尚未呈送國王的法律官員。明顯地，法國砲艦訪問該島，繼之以「紙面」兼併，不能構成法國擁有領土主權之充足理由。就占領之本質而言，需要更多的要素。因此，就目前情況而言，法國並未對該等島嶼擁有充分的主權。此將視法國在1930年後對該等島嶼採取何種占領措施。假如法國未能採取進一步的占領措施，則可以在法律上公開英國政府的立場，告訴法國，英國不同意法國獲取該等島嶼之主權；英國仍可自由占領及兼併所有或部分該等島礁，且自行進行某種形式的兼併或占領。結果可能變成種族問題，形成某種形式的國際爭端。

關於第三個問題，假如英國政府沒有擁有這些島嶼的主權，英國政府是否有法律理由向法國抗議兼併那些島礁是侵犯英國政府的權利？此引起一個問題，當一國未能對該等島礁宣布主權時，是否有任何環境(條件)賦予該國權力基於法律理由去反對另一個國家兼併島礁？要使得該種抗議可行的唯一環境(條件)，必須是該國具有發現之「初步權利」，繼之以兼併，經過一段時間的占領及完善其「初步權利」。但目前的情況並非如此，缺乏這些條件，除了事先擁有主權權利，沒有一個國家可以反對他國兼併領土。

根據上述的分析，西蒙爵士不贊成以法律理由抗議法國兼併該等島礁，或提出外交交涉。除非英國擁有充足的證據，然後將該問題提交常設國際仲裁法院，假如法國也同意這樣做。他與國王的法律官員的意見相左，傾向不提出這些島礁的主權主張，或不反對法國兼併這些島礁。

根據上述的說明，西蒙爵士認為海軍部提出的新事實，並不影響國王的法律官員之意見。<sup>36</sup>

從上述英國外交部的解釋函可知，英國政府知道其對於南威島和安波沙洲的主權主張很薄弱，審視當時的國際法，若在一定時間內沒有實際占領，則其因發現而取得的「初步權利」將會消失。英國知道其從未實際占領南威島和安波沙洲。但英國也知道法國只是「紙上兼併」(paper annexation)。英國不僅不同意將爭端送交常設國際仲裁法院，也不挑戰法國占領南沙群島的 13 座小島，最大的原因是這些小島雖然具有重要的戰略價值，但太小不適用於人居，法國亦將因無法有效管理而使其主張無效；而且當法國宣布占領南沙群島時，必將引發中國和日本的抗議，進而演變成複雜的國際問題，牽動當地的國際局勢。

1933 年 7 月 24 日，法國外交部長歐西恩尼(Asie-Oceanie)致函英國駐法國大使館稱：「外交部長謹通知英國大使館，法國政府已於 1930 年 4 月 13 日，由砲艦『馬里修號』占領南威島，從 4 月 7 日至 12 日單桅帆船『星盤號』和『警戒號』抵達若干島嶼，其位置如附件所示。因此，此一有爭議性的領土現在已置於法國主權之下。」該一附件列舉了附屬於法國主權之下的島嶼，包括：南威島、安波沙洲、太平島、雙子島(Deux-Iles)、南鑰島(Loita)、中業島。<sup>37</sup>

法國駐印度支那總督於 1933 年 12 月 21 日發出第 4762 號令，將南沙群島併入越南的巴地(Bac Ria)省。中國和日本對於法國的宣布占領南沙島礁，分別提出抗議。

---

<sup>36</sup> “Treasury Solicitor’s Department, Office No. T. & M. 15699, 1 May 1931, From: Secretary Treasury. Title: Spratley (or Storm) Islands and Amboyna Cay Island-off coast of Borneo, question of Ownership as to Establishment of a British Claim to Sovereignty over the islands. File: TS 27/808,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

<sup>37</sup> “Ministère Des Affaires Etrangères, Republique Française to Ambassade de Sa Majeste Britannique, Paris le 24 Juillet 1933,” *International Status of Spratley and Neighbouring Islands in South China Seas*, Colonial Office and Commonwealth Office: Far Eastern Department and successors: Registered Files (FED Series). *International Status of Spratley and Neighbouring Islands in South China Seas*. Collection: Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and related bodies, Date range: 01 January 1955 - 31 December 1956, NAUK, Reference: CO 1030/396.

1935年，日本海軍派遣龍田號(Tatsuta)前往南沙群島巡邏。1936年日本占領黃山島(即南鑰島)，並禁止中國漁民登島。由於日本海軍積極在南沙活動，引起英國的關注，也開始評估南沙群島的戰略重要性。1937年4月13-17日，英國派遣先鋒號(H.M.S. Herald)軍艦從香港駛往新加坡，途經訪問北子島(North Danger)、中業島、太平島和南威島，主要目的是調查哪些島礁可做為飛機起降場。該艦在太平島遇見日本掃雷艇和力號(Katsuriki)正在當地進行測量。在所有島礁上豎立測量標幟，也使用小型浮動的標幟。在岸邊有大量的測量倉庫、標幟、浮標和其他設備，由此推論日本正利用該島做為基地。島上有一家漁業公司，雇用40名工人，大多數是臺灣人，從事捕捉烏龜的工作。該艦最後報告稱，這些小島沒有足夠的跑道、沙質過軟、整地需大量人力和物力，但認為沒有適合建立機場的條件。<sup>38</sup>10月15日，英國外交部對此一問題舉行相關部會的會議，決議外交部將繼續與法國政府交涉，爭取到南沙群島其中的一個島嶼作為維護英國在遠東的利益之用。空軍部認為太平島、中業島和南威島都可做為飛機的停降場。只要與法國的談判成功，空軍部將選擇可停靠飛機的島嶼。假如法國政府同意割讓一地，包括將太平島讓給英國，太平島是最佳的加油地點，則英國政府可能拋棄對南威島和安波沙洲之主張。英國政府不想從嚴格的法律立場來檢視這些島嶼的主權問題，而是想找出一個方法來保護英國和法國在遠東的重要利益。<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> “The Commanding Officer, H.M.S. Herald at Singapore to Commander-in-Chief, China Station, Visits to Thiu Tu and Itu Aba Islands, 3rd May, 1937 (No. H.D. 1323/2A),” *Spratley Island and other Islands in the China Sea*, Colonial Office: Straits Settlements Original Correspondence. Collection: Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and related bodies, Date range: 01 January 1937 - 31 December 1938, NAUK, Reference: CO 273/635/2; “Foreign Office to Ambassador Sir Eric Phipps, Paris, 20 December 1937, copy (F11063/4499/61), No. 2384,” *Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty*, NAUK, Reference: TS 27/808.

<sup>39</sup> “Head of Military Branch, Minute on ‘The Possibility of Spratly, Itu Aba, and Thiu Tu Islands as Suitable Landing Grounds’, October 23, 1937, Secret (M. 05664/37),” *Sovereignty of Islands in South China Seas*, Admiralty: Record Office: Cases. INTERNATIONAL LAW (51). Collection: Records of the Admiralty, Naval Forces, Royal Marines, Coastguard, and related bodies. Date range: 01 January 1937 - 31 December 1939, NAUK, Reference: ADM 116/3936.

英國外長艾登 (Anthony Eden) 在 1937 年 12 月 20 日指示英國駐法國大使向法國商量在南沙群島租一座島，俾建設機場。<sup>40</sup> 英國駐巴黎大使遂向法國交涉，請求法國讓出南沙群島一座島嶼給英國，俾建設一座機場，讓英、法飛機可以起降，當時英國提議在太平島或中業島建機場。而英國將以放棄對南威島和安波沙洲的主張作為交換條件。法國外長德爾波斯 (Yvon Delbos) 答覆稱，割讓島嶼是違憲的，國會不會同意。出租一小部分島嶼，只能作為加油公司之用，但不能以法國主權作為交換。<sup>41</sup>

英國外交部對於法國的答覆感到不滿，而且擔心法國與日本的談判可能觸及南沙群島的控制權問題，於是在 1938 年 2 月 19 日致電英國駐巴黎大使菲普斯 (Sir Eric Phipps)，要求他繼續與法國交涉，主要爭取將太平島和中業島租給英國政府，而非某一家英國私人公司。假如法國不願租借，可退而求其次，考慮向私人公司承租，英國將利用該島嶼作為偵察日軍活動之用。因此反對法國將南沙群島權利讓予日本或交給日本使用。<sup>42</sup>

英國駐巴黎大使再度與法國交涉，法國外交部答覆稱，法國海洋部 (Ministry of Marine) 正計劃在太平島建設水上飛機場。因此法國不可能如以前所說，將太平島租給英國公司。至於中業島能否出租？他回答說兩座島是連在一起的，不可能分開出租。惟英國飛機如有停靠需要，法國樂意讓英國飛機使用該島上之機場。<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> “British Ambassador Eric Phipps to The Right Honourable, The Viscount Halifax, K.C., G.C.S.I., G.C.I.E., March 15, 1938, Copy (F. 2965/956/61), No. 314 (172/9/38),” *Spratley Islands: question of Sovereignty*, Collection: Records of the Colonial Office, Commonwealth and Foreign and Commonwealth Offices, Empire Marketing Board, and related bodies. Date range: 01 January 1938 - 31 December 1939, NAUK, Reference: CO 273/646/5.

<sup>41</sup> “British Ambassador, Paris, Sir E. Phipps, to Foreign Office, Dec. 22, 1937,” *Sovereignty of Islands in South China Seas*, NAUK, Reference: ADM 116/3936.

<sup>42</sup> “Foreign Office to Ambassador of the British Embassy to Paris, Sir E. Phipps, No. 40 (by bag), 19th February, 1938,” *Spratley Island and other Islands in the China Sea*, NAUK, Reference: CO 273/635/2.

<sup>43</sup> “British Embassy to Paris, Sir Eric Phipps to Foreign Office, Feb. 28 1938. (Secret, copy F2296/956/61) No. 251, (172/5/38),” *Spratley Island and other Islands in the China Sea*, NAUK, Reference: CO 273/635/2.

英國見到法國無意讓其租用南沙群島的島礁，於是在 1938 年 4 月 4 日再度派遣先鋒號軍艦訪問南沙群島的太平島、南威島、中業島、西月島(West York)、馬歡島(Nanshan)、費信島(Flat)、美濟礁(Mischief Reef)。由於法國外長德爾波斯在 1937 年 12 月 22 日曾對英國駐巴黎大使菲普斯表示不反對英國對南沙群島進行調查，故這次先鋒號軍艦對上述島嶼進行調查。結論是除了太平島和中業島外沒有一座島嶼適合建機場，要花費大量人力、物力。美濟礁可做為水上飛機或飛艇(flying boats)之基地及加油基地。<sup>44</sup>

日本從 1938 年 10 月起派遣軍隊進駐南沙群島，1939 年 3 月 30 日將南沙群島併入臺灣高雄州管轄，英國和法國停止對於南沙群島的交涉，轉而將砲口轉向日本，抗議日本占領南沙群島。

鑑於遠東戰局對日本愈趨不利，美國國務院為了準備在波茨坦會議上讓蘇聯支持「開羅宣言」的領土安排，預擬了第 606 號簡報文件。該文件首先敘明「開羅宣言」有關領土的主張，指出：「應剝奪日本自 1914 年第一次世界大戰以後在太平洋地區奪取或占領的島嶼(包括委託日本管理島嶼和南沙群島)。」<sup>45</sup> 美國國務院此項紀錄註明係採用自《國務院公報》(*The Department of State Bulletin*)第九卷第 393 頁，然而查該公報之記載，其內容與中華民國國史館典藏的開羅會議

---

<sup>44</sup> “Captain of H.M.S. Herald, W.C.Jenk to Military Branch, Admiralty, ‘Report on Suitability of Islands in China Sea for Landing Grounds’, April 18, 1938 (Copy, most secret, No. 3203/20 ([2])),” *Sovereignty of Islands in South China Seas*, NAUK, Reference: ADM 116/3936.

<sup>45</sup> “No. 606, Briefing Book Paper, Soviet Support of the Cairo Declaration, 1. The Substance of the Cairo Declaration,” *The United States Department of State / Foreign Relations of the United States: diplomatic papers: the Conference of Berlin (the Potsdam Conference)*, (Undated) 1945, p. 926, accessed July 23, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1945Berlinv01&isize=M&submit=Go+to+page&page=926>. 該一文件載明“‘The Cairo Declaration contains the following territorial commitments: .... Japan shall be stripped of all the islands in the Pacific which she has seized or occupied since the beginning of the first world war in 1914 (the Japan mandated Islands and the Spratly Islands).’” 註 1 載明資料出處是 *The Department of State Bulletin*, ix:232 (December 4, 1943), p. 393. 但該一資料並無「the Japan mandated Islands and the Spratly Islands」等字，顯然有誤植。筆者曾去函 University Archives, University of Wisconsin-Madison 詢問該一資料之出處，負責人表示資料是有錯誤，但未知是從何處轉引而來。

文件相同，並無「包括委託日本管理島嶼和南沙群島」等字眼。<sup>46</sup> 該簡報第三節是蘇聯支持的結果，其中第四點記載：「蘇聯政府應會願意支持剝奪日本這些島嶼。『開羅宣言』沒有規定其處置。」<sup>47</sup> 該項簡報文件有關「開羅宣言」的內容，當係有所本，只是不知出自何處。

根據國史館典藏的開羅會議檔案中，有一份王寵惠呈蔣委員長的〈開羅會議日誌（政治問題商談經過和軍事問題商談經過）〉，該日誌中僅提及 11 月 23 日蔣委員長和羅斯福總統曾口頭討論，雙方同意：一、日本攫取中國之土地應歸還中國；二、太平洋上日本所強占之島嶼，應永久予以剝奪。<sup>48</sup> 該日誌並未針對太平洋上的島嶼列舉，也未提及日本要放棄南沙群島。

國史館的檔案還記錄了英國外交次長賈德幹（Sir Alexander George Montagu Cadogan）在開羅會議上的主張，1943 年 11 月 26 日，在討論由美國代表所草擬的「開羅會議公報草案」時，賈德幹對於條文中「日本由中國攫去之土地，例如滿洲、臺灣與澎湖列島當然應歸還中國。凡係日軍以武力或侵略野心所征服之其他土地，一概須使其脫離其掌握。」主張將之修改為「日本由中國攫去之土地，例如滿洲、臺灣與澎湖列島當然必須由日本放棄。凡係日軍以武力或侵略野心所征服之其他土地，一概須使其脫離其掌握。」但在會上，中國代表堅持維持原來文字，獲得美國駐蘇聯大使哈立曼（William Averell Harriman）之支持，才維持原草案文字不變。<sup>49</sup> 從而可知，英國主張日本放棄其在戰前所攫奪之領土，是有

---

<sup>46</sup> “The War: Conference of President Roosevelt, Generalissimo Chiang Kei-Sheik, and Prime Minister Churchill in North Africa,” *The Department of State Bulletin*, ix:232 (December 4, 1943), p. 393, accessed July 23, 2015, <https://archive.org/stream/departmentofstatx943unit#page/392/mode/2up>.

<sup>47</sup> “No. 606, Briefing Book Paper, Soviet Support of the Cairo Declaration, 1. The Substance of the Cairo Declaration,” *The United States Department of State / Foreign Relations of the United States: diplomatic papers: the Conference of Berlin (the Potsdam Conference)*, (Undated) 1945, p. 927.

<sup>48</sup> 「王寵惠呈蔣委員長開羅會議日誌（附政治問題及軍事問題商談經過）」（1943 年 11 月），〈革命文獻—同盟國聯合作戰：開羅會議〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00023-021。

<sup>49</sup> 「王寵惠呈蔣委員長開羅會議日誌（附政治問題及軍事問題商談經過）」（1943 年 11 月），〈革命文獻—同盟國聯合作戰：開羅會議〉，典藏號：002-020300-00023-021。



其一貫的政策思考。

## 陸、二戰後英國對南沙群島的政策主張

二戰結束後，中國陷入內戰、法國陷入越南戰爭、印尼和荷蘭進行爭取獨立戰爭、朝鮮半島形成南北對立，因此對日和平條約遲未進行。英國外交部大約從 1946 年開始準備參加舊金山會議的英國立場。英國外交部官員樞克 (D.J. Cheke) 在 1947 年 8 月 16 日致函英國殖民部官員瓦特 (I. Watt)，信內提及瓦特曾在 1946 年 9 月 27 日致函樞克，討論對日和約中有關南威島和安波沙洲的處置問題。10 月 21 日，樞克函覆表示，同意將來對日和約應包括要求日本放棄南威島和安波沙洲的群島之主張和權利。信中表示雙方對於對日和約有事先協商的立場，是很好的。信內還附了外交部有關該一問題的備忘錄草案。<sup>50</sup>

1947 年 8 月 18 日，英國外交部擬定了一項〈外交部備忘錄：日本放棄對南威島和安波沙洲的群島之主張或權利〉(Foreign Office Memorandum, Renunciation by Japan of any Claims or Rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay)，明示對日和平條約中應包含要求日本放棄對南威島和安波沙洲的群島之主張和權利。也許無需提及這些島名，但要注意使用的文字需包括，除了「日本四大島及附近小島」外，要放棄其他占領的領土之權利和主張。該文件之主要內容如下：

英國政府主張擁有南威島和安波沙洲，從未宣佈放棄。但不準備和法國競爭對南沙群島的主權主張。在法律上，這樣做較好。因此，假如在和平會議上提及南威島和安波沙洲，如果可能的話，則法國應採取主動提

---

<sup>50</sup> “(Secret) Foreign Office, Letter of D. J. Cheke to Colonial Office, I. Watt, August 16th, 1947,” *Japanese Claims and Rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay*, Dominions Office and Commonwealth Relations Office: Original Correspondence. Japanese Peace Settlement. Japanese Claims and rights to the islands of Spratley and Amboyna Cay, Collection: Records created or inherited by the Dominions Office, and of the Commonwealth Relations and Foreign and Commonwealth Offices, Date range: 01 January 1947 - 31 December 1950, NAUK, Reference: DO 35/2827.

出詳細的建議。<sup>51</sup>

英國外交部此一備忘錄，是以英國的立場為出發點，就是只限於英國在 1930 年代所主張的南威島和安波沙洲，而不是指整個南沙群島。但是到了 1949 年底，英國的立場有了很大的轉變，將日本放棄的範圍擴大到西沙和南沙群島。

1949 年 12 月 30 日，英國外交部研究處 (Research Department) 官員密爾華德 (R. S. Milward) 在其所寫的〈南威島和安波沙洲備忘錄〉 (Minutes: Spratley Island and Amboyna Cay) 中，曾明確表示英國對於南沙群島的立場如下：「在官方層級，已同意對日和平條約的文字須載明日本放棄南沙群島的主張；但條約需規定該一群島的主權需開放給英國、法國和其他未來對於該群島有興趣之國家，直到空檔被填滿，某些主張國能行使更真實的和長期的主權為止」，「日本未來將被排除對西沙群島之主張」。<sup>52</sup>

英國之政策為何會有如此大的轉變？應該是受到中國政局轉變之影響。中國共產黨在 1949 年 10 月 1 日控制中國，建立新政權，英國擔心中國勢力進入南海，控制南海諸島，將監控南海航路。而且英國還特別預設未來日本放棄西沙群島和南沙群島後，英國亦有機會取得這些群島的權利。在此之前，英國曾對南沙群島進行數次調查，找尋適合建設機場的島嶼，以英國的軍事實力要取得南沙群島的控制權應非困難。不過英國對於這些島礁的看法，仍以戰略需要做考量，若與中國維持邦交，就不必擔心中國控制這些群島。英國這種看法和澳洲不同，澳洲在亞太戰略的考慮上與美國接近，擔心中國勢力進入南海地區。

---

<sup>51</sup> “Commonwealth Relations Office, J.H.C. James, ‘Spratley Islands Trusteeship’, C.O.S. (50) 273, 27th July, 1950.” (Top Secret) Appendix II, Foreign Office Memorandum attached to F.E.(O) (47) 69 dated 14th October, 1947, Renunciation by Japan of any Claims or Rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay, 18th August, 1947,” *Japanese Claims and rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay*, NAUK, Reference: DO 35/2827.

<sup>52</sup> “R.S. Milward, ‘Minutes: Spratley Island and Amboyna Cay, December 30, 1949 (F18458/1082/61)’,” *Sovereignty of Spratley Island and Amboyna Cay and the Paracel Islands*, Code 61, file 1082 Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906-1966. POLITICAL: FAR EASTERN (F): General (61). Collection: Records created and inherited by the Foreign Office, Date range: 01 January 1949-31 December 1949, NAUK, Reference: FO 371/76038.

澳洲駐倫敦高級專員公署(Australia House, 即大使館)的高級專員奎英(J.P. Quinn)在1950年6月21日致函英國大英國協關係部(Commonwealth Relations Office)助理部長梅特克爾福(Maurice Rupert Metcalf)(No. L. 50/3/1/23)指出,澳洲政府非常關切南海諸島一旦被共產中國控制,將影響該地區的戰略情勢,鑑於國民黨軍隊從西沙群島北邊島嶼(宣德群島)撤走,該群島不久將會被中共軍隊占領。歡迎英國政府託管南沙群島,如果該建議不被英國接受,則澳洲政府將準備支持由法國託管。6月29日,英國外交部官員湯林生(F. S. Tomlinson)回覆英國大英國協關係部官員羅斯(R. Ross),指英國對南沙群島的立場於1947年10月14日坎培拉會議(Canberra Conference)中已有決議,即日本放棄對南威島和安波沙洲的群島之主張或權利。英國大英國協關係部在1947年12月9日以電報D No. 605通知加拿大、澳洲、紐西蘭、南非政府。對於澳洲政府的建議,將取決於下述兩項因素:第一,殖民部有意願承擔在該地區進一步的責任;第二,這些島礁的戰略價值。<sup>53</sup>

英國是否託管南沙群島,是屬於殖民部的權責,對於該一託管問題,殖民部官員惠加曼(N.B.J. Huijman)於7月17日函覆羅斯指出:

將無人居住的島礁交由託管,並不妥當,將此問題提交聯合國討論,也是不智的。建議由英國或法國託管這些群島,將引起反殖民主義國家的強烈反對,包括菲律賓(是一個可能的主張國)。以目前聯大的氣氛,要獲得三分之二的同意,是不太可能的。該建議的結果,很難達到由英國或法國託管的目的。有一種風險是,聯大可能將這些群島直接交由聯合國託管或交由菲律賓託管。我們認為這兩種方法,澳洲政府將不會同意。假如共產中國取代國民黨中國,則一旦該群島交由聯合國託管,則蘇聯和共產中國將成為託管理事會成員。若由菲律賓託管,又無法保護這些群島。從殖民部的觀點來看,是反對由菲律賓託管,因為此將引發菲律賓對於北婆羅洲[按:指沙巴]的野心。目前該問題還未爆

---

<sup>53</sup> “Commonwealth Relations Office, R. Ross to Foreign Office, F. S. Tomlinson, June 26, 1950; Tomlinson to R. Ross, June 29,” *Dispute about Claims to Spratley Islands and the Paracels*. Code F file 1081. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906-1966. Collection: Records created and inherited by the Foreign Office. Date range: 01 January 1950 - 31 December 1950, NAUK, Reference: FO 371/83022.

發。總之，建議由英國或法國託管還沒有啟動，我們反對將該問題提交聯合國討論。

英國對南沙群島的法律立場如同 1932 年 7 月 29 日法律官員的報告 (F. O. print W. 8753/178/17/1932)，即我們不承認法國主張南沙群島 (因為我們有我們的主張)，但我們不準備競爭該南沙群島，因為我們認為在法律上這樣做是好的 (because we consider it to be good in law)。承認法國的權利名義及說服法國用各種形式予以有效占領，至少考慮用來因應共產中國的直接威脅，此有實際的可能性嗎？<sup>54</sup>

英國大英國協關係部助理次長馬克連南 (I.M.R. MacLennan) 於 1950 年 10 月 24 日致函澳洲駐英國倫敦高級專員奎英，表明英國上述的立場，強調此時推動英國託管南沙群島並非合時宜。<sup>55</sup>

英國殖民部的立場，其實與英國外交部差不多，即不認為占領南沙群島可用以對付共產中國。英國不承認法國主張南沙群島，但不反對法國占領南沙群島，而反對日本、菲律賓、國民黨中國或共產中國擁有南沙群島。英國還認為只要民主國家控制南海，即使共產中國占領這些島礁，也不足以構成嚴重的戰略威脅。基本上英國和澳洲之差別，在於英國在 1950 年 1 月與共產中國建交，而澳洲沒有。

英國大英國協關係部曾詢問參謀首長委員會 (Chiefs of Staff Committee) 有關南沙群島的戰略重要性，參謀首長委員會在與殖民部、外交部協商後提出其研究報告，結論如下：

---

<sup>54</sup> “Colonial Office, N.B.J. Huijman to R. Ross, July 17, 1950 (25181/50),” *Dispute about Claims to Spratley Islands and the Paracels*, NAUK, Reference: FO 371/83022.

<sup>55</sup> “Commonwealth Relations Office, I.M.R. MacLennan to Australia House, J.P. Quinn, October 24, 1950,” *Dispute about Claims to Spratley Islands and the Paracels*, NAUK, Reference: FO 371/83022. 關於英國回覆澳洲的信函內容，Geoffrey Marston 著作中的說法與原信不同，其說法是：「在我們的觀點，處理這些島礁的主要考慮是其戰略重要性。從該觀點出發，我們不能反對由法國擁有這些島礁，但我們不希望由日本、菲律賓、民族主義的中國、或特別是中央人民政府的中國擁有這些島礁。」Geoffrey Marston, “Abandonment of Territorial Claims: The Cases of Bouvet and Spratly Islands,” *The British Yearbook of International Law* 1986, LVII, pp. 337-356, accessed August 25, 2015, [http://groups.yahoo.com/group/diendan\\_binhluan/messages/4187?threaded=1&m=e&var=1&tidx=1](http://groups.yahoo.com/group/diendan_binhluan/messages/4187?threaded=1&m=e&var=1&tidx=1).

一、盟軍不認為南沙群島具有戰略價值，唯一有的就是不願該群島為潛在的敵人占領。

二、在和平時期，共產中國占領南沙群島，也許可被認為可縮小與同盟國的冷戰對立。

三、只要我們控制南海，南沙群島在戰時若為敵人占領，則不致會造成嚴重的戰略威脅。

四、英國不應反對法國占有南沙群島。但反對日本、菲律賓、國民黨中國或中央人民政府的中國擁有南沙群島。

五、南沙群島尚未重要到要採取行動讓英國託管，以目前遠東局勢來看，英國若這樣做，將與共產中國關係惡化。<sup>56</sup>

該報告提及英國對於南沙群島的立場為：1947年，英國提議對日和平條約應包括某些條款，即日本放棄對南沙群島的主張。此外，英國雖然從未正式放棄對南威島的主張，但現在不準備與法國競爭南沙群島的主權主張。英國對於南沙群島爭端國的態度為：有5個國家提出對南沙群島的主張，英國、法國、日本、菲律賓，以及中國的北京與臺灣政權。目前這些爭端國中，除了共產中國外，都與英國是友好國家。英國不準備讓日本重新獲得南沙群島。菲律賓若取得南沙群島，將引發中國的攻擊占領。因此也不準備支持菲國之主張。國民黨中國沒有立場保護南沙群島，因此法國是英國唯一支持其主張的國家。<sup>57</sup>

英國外交部在1947年8月18日提出要求日本放棄南威島和安波沙洲，此一規定可能沒有事先與美國商量。美國國務院在1947年3月19日草擬的對日和約第四條規定日本放棄對東沙群島、西沙和南沙群島，以及南海其他島嶼的主張。

---

<sup>56</sup> “Report by Chiefs of Staff Committee, Joint Planning Staff to Ministry of Defence, ‘Strategic Importance of the Spratley Islands’, 25th August, 1950,” *Japanese Claims and rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay*, NAUK, Reference: DO 35/2827.

<sup>57</sup> “(Top Secret) Annex to J.P. (50) 104 (Final), Report on ‘Strategic Importance of the Spratley Islands’, p. 2,” *Japanese Claims and rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay*, NAUK, Reference: DO 35/2827.

1949年9月7日、11月2日、12月29日等版本之草案，都無有關西沙和南沙的規定。美國國務院東北亞事務處（Office of Northeast Asian Affairs）處長特別助理費兒里（Robert A. Fearey）在答覆澳洲政府的問題時，提及西沙群島，因此在1950年8月7日的對日和約草案上加上日本要放棄西沙群島。

從美國國務院在1950年10月之內部文件顯示，對日和約不包含東沙群島，因為中國在1947年已確定其對該島的主權，也不涉及西沙群島和南沙群島，中國和法國對此兩群島有爭端。雖然日本在戰前也主張南沙群島是無人島，不相信該群島之重要性會在條約中被提及。<sup>58</sup>

1951年2月3日，由杜勒斯代表團（Dulles Mission）準備的〈對日談判之臨時備忘錄〉（Provisional Memorandum），在2月5日交給日本副外長井口貞夫（Sadao Iguchi），裡面談及日本放棄的領土中沒有提及南沙群島和西沙群島。<sup>59</sup> 英國駐美國代辦在3月12日以手寫的書函致送美國國務院顧問杜勒斯（John Foster Dulles）有關處理日本領土問題，未提及南沙群島。<sup>60</sup> 3月23日，美國提出對日和約草案，亦未提及南沙群島。美國和英國在1951年4月25日在美國華府舉行對日和約第一回合雙邊會談，5月2日舉行第七回合雙邊會議，共同討論對日和約草案，美國提出的和約草案中也沒有關於日本放棄南沙群島的條文。<sup>61</sup> 但英國

---

<sup>58</sup> “Undated Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs,” (Secret), attached to a memorandum of October 25, not printed, from Mr. Fearey to Mr. Allison, (694.001/10-2650), *FRUS, East Asia and the Pacific (1950)*, p. 1328, accessed July 12, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=turn&id=FRUS.FRUS1950v06&entity=FRUS.FRUS1950v06.p1342&q1=spratly>.

<sup>59</sup> “Memorandum prepared by the Dulles Mission, Provisional Memorandum (Tokyo),” *FRUS, Asia and the Pacific (in two parts)*(1951), (February 3, 1951), pp. 849-850, accessed July 12, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M&submit=Go+to+page&page=849>.

<sup>60</sup> “The British Embassy to the Department of State (aide-mémoire), original note reads: March 12th 1951 Handed John Foster Dulles by HMG Chargé d’Affaires,” *FRUS, Asia and the Pacific (in two parts)*, Vol. VI (1951), pp. 909-920, accessed July 20, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M&submit=Go+to+page&page=909>.

<sup>61</sup> “Join United States-United Kingdom Draft Peace Treaty, Joint United States-United Kingdom Draft Prepared during the discussions in Washington, April-May 1951,” *FRUS, Asia and the*

在這次會談所準備的和約草案即要求日本放棄南威島和西沙群島，「第二條：除了本條重新安排外，有兩項補充。第一，南庫頁島和千島群島現在和將來不能割讓給蘇聯。第二，日本將放棄其對南威島(Spratley Island)和西沙群島的主張。」<sup>62</sup>

在此值得注意的有三事：

一是英國外交部官員密爾華德於1951年4月17日寫的備忘錄，記載：「建立主權和阻卻敵對主張者的唯一安全方法就是有效占領和行政管轄。可以理解的，我們也許可以促使法國以越南軍隊和漁民占領南沙群島，但鑑於他們在其他地方的承諾，他們不可能同意這樣做。假如他們這樣做，則他們無法在島上維持占有。我看不到我們可以做到如費雪(Admiral R. L. Fisher)所說的『確保使這些島嶼不會送給潛在的不友好的敵人。』對日和平條約很難做過超過迫使日本放棄其對這些領土的主張。不能強迫中國人放棄他們有意去主張的領土。法國或他國也不可能在沒有占領或有效行政管轄的情況下建立其所有權。」<sup>63</sup>

二是英國和法國在1951年5月31日舉行對日和約會談，「法國外長羅克斯(Jacques Roux)表示，法國政府想要看到日本放棄西沙群島和南沙群島。美國草案中有此一般性的放棄主張的規定，因此，法國政府予以贊同。」<sup>64</sup>日本學者原

---

*Pacific (in two parts)*, Vol. VI (May 3, 1951), pp. 1024-1026, accessed July 20, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M&submit=Go+to+page&page=1024>.

<sup>62</sup> “Record Type: Memorandum Former Reference: CP (51) 166 Title: Japanese’, Secret C.P. (51) 166, 19th June, 1951,” *Cabinet: Japanese Peace Treaty, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs*, NAUK, Reference: CAB 129/46/16 (19 June 1951), “Appendix A, Note of changes made in the latest draft of the Japanese Peace Treaty as a result of the talks with Mr. Dulles, 14th June 1951,” p. 4, accessed July 12, 2015, <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7656320#imageViewerLink>.

<sup>63</sup> “Minutes of R. S. Millward, April 17, 1951,” *Status of Spratley and Paracel Islands: Chinese claims to the islands; report of visit of HMS DAMPIER to the islands. Code F file 1082*, Date range: 01 January 1951 - 31 December 1951, NAUK, Reference: FO 371/92075.

<sup>64</sup> 引自 Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific, Divided Territories in the San Francisco System*, p. 150.

貴美惠的著作即據此認為是法國向英國提議日本放棄西沙群島和南沙群島。<sup>65</sup>此一看法顯然和事實有出入，理由如下：英國在 1947 年就有要求日本放棄南威島和安波沙洲的想法，以後美國起草的對日和約（1947 年 3 月 19 日版本）第四條規定日本放棄對東沙、西沙和南沙群島，以及南海其他島嶼的主張。1949 年 9 月 7 日、11 月 2 日、12 月 29 日等版本草案，則無有關西沙和南沙的規定。1949 年 12 月，英國外交部開始主張日本要放棄西沙和南沙群島。1950 年 8 月 7 日美國的對日和約草案上加上日本要放棄西沙群島。根據英國的檔案，英國在 1951 年 4、5 月與美國會談時，曾向美國提議在和約草案中加上日本應放棄南威島和西沙群島，故應是法國看見美國之對日和約草案中有要求日本放棄西沙和南沙群島，而給予贊同，而不是由法國建議將條文寫為日本放棄西沙、南沙群島。

三是中華民國駐美國大使顧維鈞在 1951 年 4 月 14 日致電外交部，建議將團沙群島（後來改名為南沙群島）寫入對日和約第三條，由日本一併聲明放棄。<sup>66</sup>惟外長葉公超於 4 月 19 日覆函提出兩點反對理由：

（一）團沙群島我向認係我國領土，日軍於 1939 年 4 月占領，並將其劃歸臺灣高雄縣〔州〕管轄。但投降後，即由我派艦接收，並經我劃歸廣東省管轄。日軍之占領似宜視為戰時占領性質，故無須日本在和約內放棄。

（二）菲、法兩國現仍覬覦該群島，將其加入第三條，不僅無益，且將招致糾紛。<sup>67</sup>

同一天，葉公超將顧維鈞之意見呈報行政院長陳誠，除敘明前述兩點外，又補充前述第一點說：「日軍之占領我似宜視為戰時占領性質，並不賦予任何權利或權利名義，故無需日本在和約內聲明放棄對該群島之任何要求。」另外補加一點：「日本既已將該群島劃歸臺灣管轄，自係隨同臺灣之放棄而放棄。此後當

---

<sup>65</sup> Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific, Divided Territories in the San Francisco System*, p. 150.

<sup>66</sup> 「顧維鈞致電外交部，續第 913 號」（1951 年 4 月 14 日），〈對日和約〉，《外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，館藏號：11-01-02-10-03-045。

<sup>67</sup> 「外交部致電顧維鈞，外(40)東一字第 258 號」（1951 年 4 月 19 日），〈對日和約〉，《外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，館藏號：11-01-02-10-03-045。



不能再有異詞。」<sup>68</sup> 然而中華民國政府反對在和約中載明日本放棄南沙群島之主張，並未獲得美國同意。

6月1日，各國代表在美國華府參加對日和約工作會議，由美國國務院準備的對日和約草案，亦無關於南沙群島的條文。<sup>69</sup> 6月7日，英國舉行內閣會議，只提到外相摩里森(Herbert Morrison)將和美國國務院顧問杜勒斯會談，會議中討論了對日和約，但沒有提及西沙、南沙群島。<sup>70</sup> 6月8日，美國國務院顧問杜勒斯赴英國與摩里森舉行會談，雙方同意在對日和約草案中列入日本將放棄西沙群島和南威島之利益。<sup>71</sup> 6月11日，杜勒斯轉到法國，向法國外長羅克斯匯報了他與英國談判有關對日和約草案之內容。法國外交部祕書長帕羅迪(Alexandra Parodi)表示法國將遵從美國和英國達成的對日和約草案之內容。法國外交部遠東事務局長貝顏斯(Jaques Beyens)詢問杜勒斯說，在海南島東方有兩個半隱伏的島群，一個現由共產中國約50人占領，另一個由越南約20人占領，日本是否該放棄這兩個島群？杜勒斯回答稱，他不熟悉這個領土問題，請給他一份該一問題的照會。<sup>72</sup> 貝顏斯所講的島群應是西沙群島。6月12日，在倫敦舉行的美國國務院顧問杜勒斯和英國外相摩里森對日和約修正草案會議，於6月14日達成協議，美國修改了對日和約草案，在第二章領土第二條(f)款規定：「日本放棄對南

<sup>68</sup> 「外交部長葉公超呈行政院長陳誠，外(40)東1字第259號」(1951年4月19日)，〈對日和約〉，《外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，館藏號：11-01-02-10-03-045。

<sup>69</sup> “Japanese Peace Treaty: Working Draft and Commentary Prepared in the Department of State,” *FRUS, Asia and the Pacific (in two parts)*, Vol. VI, (Washington) (June 1, 1951), pp. 1055-1058, accessed July 12, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M&submit=Go+to+page&page=1055>.

<sup>70</sup> “Record Type: Memorandum Former Reference: CP (51) 155 Title: Japanese’, Secret C.P. (51) 155, 7th June, 1951,” *Cabinet: Japanese Peace Treaty: Talks with Mr. Dulles, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs*, NAUK, Reference: CAB 129/46/5 (7 June 1951), accessed July 12, 2015, <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7656309>.

<sup>71</sup> Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific, Divided Territories in the San Francisco System*, p. 151.

<sup>72</sup> “Memorandum of Conversations, by the Consultant to the Secretary (Dulles) and the Second Secretary of the Embassy in France (Utter), Paris, June 11, 1951,” *FRUS, Asia and the Pacific (in two parts)*, Vol. VI (1951), pp. 1110-1111, 1114, accessed July 12, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M&submit=Go+to+page&page=1110>.

威島 (Spratly Island) 和西沙群島的所有權利、名義和主張」。<sup>73</sup> 在此之前，美國的對日和約草案中都無此類似文字，直至與英國開會後才加上這些詞句，顯然該一條款的文字是英國建議加上去的，所以才會寫為南威島，而非南沙群島。

6 月 28 日，美國國防部長馬歇爾 (G. C. Marshall) 致函美國國務卿魯斯克 (Dean Rusk)，並附了一份美國聯合參謀首長 (Joint Chiefs of Staff) 會議主席布拉德里 (Omar N. Bradley) 於 6 月 26 日給國防部長之備忘錄，其中第五點指出：「應確定寫入條約的條文，無論明示或暗示，應規定共產中國無合法主張臺灣、澎湖、南沙群島和西沙群島之權利，以及第三條所規定的現在是由美國控制的其他島嶼的財產，以及以前由中國政府或其公民在這些地區所擁有的真正財產，諸如領事館、建築物和商業。以目前第四條 (a) 之條文來看，假如共產中國簽署及批准該條約，則將使其有權對這些領土提出有效主張。」<sup>74</sup> 最值得注意的是，該文件將臺灣、澎湖、南沙群島和西沙群島並列，顯示在美國國防部的官員眼中，這 4 座島嶼都與中國有關。

7 月 13 日，《雪梨早晨論壇報》(The Sydney Morning Herald) 報導美國和英國草擬對日和約草案已公開，並分送澳洲、加拿大、法國、印度、印尼、荷蘭、紐西蘭、巴基斯坦、菲律賓和蘇聯等國表示意見，美國並將草案送給臺北。該草案第二章第二條 (f) 款規定：「日本放棄對南威島和西沙群島的所有權利。(Japan

---

<sup>73</sup> “Revised United States-United Kingdom draft of a Japanese Peace Treaty, (London),” *FRUS, Asia and the Pacific (in two parts)*, Vol. VI (June 14, 1951), pp. 1119-1120, accessed July 12, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M&submit=Go+to+page&page=1119>. “Record Type: Memorandum Former Reference: CP (51) 166 Title: Japanese’, Secret C.P. (51) 166, 19th June, 1951,” *Cabinet: Japanese Peace Treaty, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs*, NAUK, Reference: CAB 129/46/16 (19 June 1951), “Appendix B, Draft Japanese Peace Treaty, 14th June 1951,” p. 4, accessed July 12, 2015, <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7656320#imageViewerLink>.

<sup>74</sup> “The Secretary of Defense (Marshall) to the Secretary of State, Secret, Washington, 28 June 1951, [Enclosure] Memorandum for the Secretary of Defense, Washington, 26 June 1951,” *FRUS, Asia and the Pacific (in two parts)*, Vol. VI (1951), pp. 1156-1159, at p. 1157, accessed July 12, 2015, <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=turn&entity=FRUS.FRUS1951v06p1.p1175&id=FRUS.FRUS1951v06p1&isize=M.74>

renounces all right to Spratly Island and the Paracel Islands.)」<sup>75</sup>

7月13日，美國國務院情報研究辦公室(Office of Intelligence Research)地理特別顧問波哥斯(S.W. Boggs)告訴美國國務院東北亞事務辦公室(Office of Northeast Asian Affairs)官員費兒里說，今早你來電詢問，請將下述文字補在和約草案上：

1. 南威島和西沙群島：

我建議在和約上補上第二條第f款，其文字如下：

第二條第f款：日本放棄南威島和西沙群島及在南海的其他島嶼的所有權利、名義和主張。

你將可能會問，有關「西沙群島」一詞的群島之應用，會搞混。有疑問的西沙群島由兩個島群組成，它位在中國廣東省海南島東南方120-200海里處。這兩個島群包括宣德環礁(Amphitrite Group)和永樂環礁(Cressent Group)。西沙群島有時會與南威島(風暴島 Storm Island)所屬的Shorian Islands搞混，靠近菲律賓巴拉望(Palawan)以西的危險地區(Dangerous Ground)……。

有疑問的西沙群島，據報中國在1909年提出主張，法國在1932年、日本在1933年。為了方便參考，附上一篇由昆司特博士(Dr. J. Kunst)在1933年8月27日發表在《日本時報》(Japan Times)的一篇文章(在此備忘錄末後只附上該文重新繕打版本的最後兩段，當時沒有說明為何只繕打該兩段。)<sup>76</sup>

9月4日，舊金山對日和約開議時的草案文字，有關對南沙群島和西沙群島的文字又改為「日本放棄其在南沙群島和西沙群島之所有權利、名義和主張。」(Japan renounces all right, title and claim to the Spratly Islands and to the Paracel Islands.)

---

<sup>75</sup> “Terms of Draft Peace Treaty Text Circulated to Ten Nations,” *The Sydney Morning Herald*, July 13, 1951, p. 2.

<sup>76</sup> “United States Government Office Memorandum, from S.W. Boggs to Robert A. Fearey,” *Spratly Island and the Paracels, in Draft Japanese Peace Treaty* (July 13, 1951), p. 11, accessed July 12, 2015, [http://en.wikisource.org/wiki/Draft\\_Treaty\\_of\\_Peace\\_With\\_Japan#mediaviewer/File:19519713\\_boggs1.jpg](http://en.wikisource.org/wiki/Draft_Treaty_of_Peace_With_Japan#mediaviewer/File:19519713_boggs1.jpg).

1951 年 9 月 4-8 日，51 國代表齊聚美國舊金山，討論對日和約。蘇聯代表葛羅米柯 (Andrei Gromyko) 於 9 月 5 日在全會上提出 13 項修正案，其第一項修正是將對日和約草案第二條 b 和 f 款合併，條文改為：「日本承認中華人民共和國擁有滿洲、臺灣及其附屬島嶼、澎湖、東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島，包含南威島的充分主權，放棄前述諸領土之權利、名義和主張。」<sup>77</sup> 由於大會議事規則第十七條規定，會議代表只能發言陳述，而不得對和約文本提出修正案，故上述蘇聯有關臺灣及其附屬島嶼、澎湖、東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島之修正案，主席艾奇遜 (Dean Acheson) 裁決不在會上討論及表決，獲大會 46：3 票之支持 (1 票棄權)，取消了蘇聯代表重啟表決其修正案之努力。<sup>78</sup> 最後有 48 國在 9 月 8 日簽署和約，蘇聯、波蘭和捷克 3 國沒有簽字。

## 柒、結論

從上述英國對於南威島和安波沙洲主權主張的簡史，英國主張領有南威島和安波沙洲純屬偶然的意外，一名英國人加上一名美國人到南威島和安波沙洲採掘鳥糞，而向英國駐婆羅洲總領事館登記開採許可，但該兩島過小、不適合人居，所以英國並未將之納入領土版圖或進行行政管轄。直至 1930 年，法國主張擁有南威島等 11 座島礁，1933 年又主張南沙群島的 13 座小島，其中包括南威島和安波沙洲，英國與法國一邊交涉，一邊進行內部政策研究，確定英國的基本政策是繼續主張該兩小島礁，但不同意法國將爭端訴諸常設國際仲裁法院。

至 1937 年，遠東局勢趨於緊張，英國向法國交涉擬租用太平島或中業島，未獲法國首肯。1939 年，日本占領南沙群島，英國提出抗議。1943 年，在開羅

---

<sup>77</sup> *Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace with Japan, Record of Proceedings*, San Francisco, California, September 4-8, 1951 (USA: Department of State Publication, 1952), p. 119.

<sup>78</sup> *Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace with Japan, Record of Proceedings*, San Francisco, California, September 4-8, 1951 (USA: Department of State Publication, 1952), p. 292; Frederick S. Dunn, *Peace-making and the Settlement with Japan* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), p. 185.

會議後的宣言中，載明剝奪日本自 1914 年後所占領的太平洋島嶼，包括日本委託管理島嶼和南沙群島。1947 年英國擬定對日和約的政策方向，還主張日本要放棄南威島和安波沙洲。1949 年 10 月中共建立政權，該年底英國才主張日本應放棄西沙群島和南沙群島。從而可知，英國對於南沙群島之主張，是隨著遠東局勢而變化。

其次，英國提出對南威島和安波沙洲的法律見解值得重視。英國政府雖認為基於發現、許可商人在該兩島開礦、豎立國旗、招商及許可採礦登錄在政府公報中，已具備擁有領土的「初步權利」，但還不夠完整，因為英國政府並未將該兩島併入其行政版圖內，也未持續對該兩島行使有效的行政管理、英國官員並未登陸該兩島、3 名商人向英屬婆羅洲領事館登記註冊開礦猶如私人財產登記，英國無法因此取得領土主權。相對來看，法國宣布占領南沙群島 13 座島，將這些島礁納入法國屬地越南地方政府管轄。但情況與英國一樣，法國並未在這些島礁上設立常駐行政官署、頒布行政管轄辦法及長住人民，直至日本在 1939 年宣布占領南沙群島為止，法國亦未實際派軍占領英國主張的南威島和安波沙洲。從法律層面來看，法國之法律理由未必比英國充足。然而，英國並未挑戰法國對於南沙群島的主張，而且從其內部文件來看，英國採取低姿態，不願將該領土爭端提交常設國際仲裁法院，反而在 1937 年向法國交涉有意租用太平島或中業島，等於間接承認法國擁有南沙群島。

至 1949 年底，英國主張日本應放棄西沙群島和南沙群島，而沒有指明放棄給誰。該一主張在 1951 年成為舊金山對日和約的內容。為何英國要將該兩群島置於未確定的狀態？就當時的國際局勢而言，英國不要日本繼續占有該兩群島，也不樂見北京政權控制該兩群島，臺北政權失去國際地位，不在英國考慮之列，也不願由菲律賓控制；儘管英國支持法國控制該兩群島，但法國已陷入越南戰爭泥淖，無力顧及該兩群島。此外，英國並不看重該兩群島，認為只要海軍力量夠強，足以控制南海，則這兩群島並非一定要占領。在此情況下，英國只有主張日本放棄該兩群島，而等待以後有能力的國家加以占領。

英國雖主張日本放棄西沙群島和南沙群島，但一直堅持它並沒有放棄對南威島和安波沙洲的主張，甚至到 1956 年臺灣軍隊重新占領太平島及其他小島時，

英國仍然表示：

我們對於南威島之主張從未放棄，但由於沒有有效管理，法理過弱，在國際法院未必獲勝。至今仍持此一立場。我們不想捲入臺灣、北京、菲律賓和越南對南沙群島的糾紛中。偵察艦 Dampier 號不應在南沙群島任一島礁豎立英國國旗或占領。據英國駐淡水領事館 64 號電報，國民黨軍隊已駐守南沙群島，為避免意外，英國船隻不得再運送婆羅洲殼牌石油公司 (Shell Company of Borneo) 的地質學家到南沙群島。<sup>79</sup>

總之，英國和法國受到南沙群島島礁過小、不適合人類居住之限制，並無長期占領之意圖；惟該群島的戰略地位重要，若任其由共產中國控制，將會牽動東亞局勢，故操弄南沙群島之議題，使之在 1951 年舊金山對日和約中規定日本放棄西沙群島和南沙群島，以致種下日後之紛爭。

---

<sup>79</sup> “From Foreign Office to Singapore (Commissioner General for the United Kingdom in South East Asia), June 12, 1956, (Priority Secret, No. 646),” *International Status of Spratley and Neighbouring Islands in South China Seas*, NAUK, Reference: CO 1030/396.

## 徵引書目

### 一、檔案

《內政部檔案》(臺北，內政部藏)

〈進駐西南沙群島案〉。

《日本亞洲歷史資料中心(アジア歴史資料センター)檔案》(東京，日本国立公文書館藏)

〈各国領土発見及帰屬關係雜件／南支那海諸礁島帰屬關係／新南群島關係第二卷〉。

〈南洋ニ於ケル帝国ノ利權問題關係雜件／鉦山關係 第二卷〉。

《外交部檔案》(臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏)

〈對日和約〉

《蔣中正總統文物》(臺北，國史館藏)

〈革命文獻一同盟國聯合作戰開羅會議〉

朱匯森主編，《中華民國史事紀要(初稿)一民國34年8至9月份》。臺北：國史館，1988年。

National Archives of the United Kingdom (NAUK), London, U.K. Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay: Query about Ownership.

National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Spratley (or Storm) Island and Amboyna Cay Island, Borneo: Establishment of British Claim to Sovereignty.

National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Spratley Islands: Question of Sovereignty.

National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Sovereignty of Islands in South China Seas.

National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Spratley Island and Amboyna Cay: Claim to Sovereignty.

National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Spratley Island and Amboyna Cay: Question of Sovereignty.

- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Spratley Island and other Islands in the China Sea.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Sovereignty of Islands in South China Seas.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Dispute about Claims to Spratley Islands and the Paracels.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Japanese Claims and rights to the Islands of Spratley and Amboyna Cay.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. International Status of Spratley and Neighbouring Islands in South China Seas.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Cabinet: Japanese Peace Treaty: Talks with Mr. Dulles, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7656309>.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Sovereignty of Spratley Island and Amboyna Cay and the Parcel Islands.
- National Archives of the United Kingdom, London, U.K. Cabinet: Japanese Peace Treaty, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs. <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7656320#imageViewerLink>.
- Spratly Island and the Paracels, in Draft Japanese Peace Treaty*, “United States Government Office Memorandum, from S.W. Boggs to Robert A. Fearey,” (July 13, 1951). [http://en.wikisource.org/wiki/Draft\\_Treaty\\_of\\_Peace\\_With\\_Japan#mediaviewer/File:19519713\\_boggs1.jpg](http://en.wikisource.org/wiki/Draft_Treaty_of_Peace_With_Japan#mediaviewer/File:19519713_boggs1.jpg).
- The Department of State Bulletin*. “The War: Conference of President Roosevelt, Generalissimo Chiang Kei-Shek, and Prime Minister Churchill in North Africa.” ix:232 (December 4, 1943). <https://archive.org/stream/departmentofstatx943unit#page/392/mode/2up>.
- U.S. State Department. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1950 vol. VI *East Asia and the Pacific*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1985.
- U.S. State Department. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1951, vol. VI *Asia and the Pacific (in two parts)*.
- U.S. State Department. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1945, *Diplomatic papers: the Conference of Berlin (the Potsdam Conference)*.



## 二、報紙

*The Sydney Morning Herald*, 1951/7/13.

## 三、專書

山本運一編，《新南群島》。臺北：一進堂印刷所，1939年。

Collins, Alan. *Security and Southeast Asia: Domestic Regional, and Global Issues*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.

*Conference for the Conclusion and Signature of the Treaty of Peace with Japan, Record of Proceedings, San Francisco, California, September 4-8, 1951*. USA: Department of State Publication, 1952.

Dunn, Frederick S. *Peace-making and the Settlement with Japan*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.

Hara, Kimie. *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific, Divided Territories in the San Francisco System*. New York: Routledge, 2007.

## 四、期刊、會議論文

山下太郎，〈新南群島探險の記録〉（上）、（下），《臺灣時報》（臺北），1939年6月號；7、8月號。

若林修史，〈新南群島の今昔〉，《臺灣時報》（臺北），第234號，1939年5月20日。

藤井豐政，〈新南群島之領有〉，《中央公論》，第5卷第622號，1939年6月。

Gunn, Geoffrey C. "Anglo-French Rivalry over the Spratlys (1930-1937): An Aspect of World Historical Incorporation." Presented at International Academic Conference on Territorial Claims in the South China Sea, organized by Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, December 4-6, 1990.

Marston, Geoffrey. "Abandonment of Territorial Claims: The Cases of Bouvet and Spratly Islands." *The British Yearbook of International Law* 1986, LVII, pp. 337-356: [http://groups.yahoo.com/group/diendan\\_binhluan/messages/4187?threaded=1&m=e&var=1&tidx=1](http://groups.yahoo.com/group/diendan_binhluan/messages/4187?threaded=1&m=e&var=1&tidx=1).

Tonnesson, Stein. “The South China Sea in the Age of European Decline.” *Modern Asian Studies*, 40:1 (2006) .

## 五、網路資料

- 〈南沙諸島は日本固有の領土〉 <https://twitter.com/shinnangun> (2015/8/20 點閱)。
- “Henricus Hondius: *India quae Orientalis dicitur et Insulae Adiacentes*.” Barry Lawrence Ruderman Antique Maps Inc. Accessed June 10, 2015. [http://www.raremaps.com/gallery/detail/9756/India\\_quae\\_Orientalis\\_dicitur\\_et\\_Insulae\\_Adiacentes/Hondius.html](http://www.raremaps.com/gallery/detail/9756/India_quae_Orientalis_dicitur_et_Insulae_Adiacentes/Hondius.html).
- “*India quae orientalis dicitur* by Willem Blaeu.” South Land to New Holland, Dutch Charting of Australia 1606-1756. Accessed June 5, 2015. [http://pandora.nla.gov.au/pan/60542/20060914-0000/www.nla.gov.au/exhibitions/southland/maps-1623\\_Blaeu.html](http://pandora.nla.gov.au/pan/60542/20060914-0000/www.nla.gov.au/exhibitions/southland/maps-1623_Blaeu.html).
- “Spratly Islands History Timeline.” Accessed July 11, 2015. <http://www.spratlys.org/history/spratly-islands-history-timeline.htm>.