

# 台湾当局再驻太平岛与战后 美国南海政策的形成\*

李 理

**【提 要】**在台湾当局撤守西沙、南沙后，菲律宾觊觎南沙促使台湾当局重返南沙。1956年台湾当局重返南沙并驻防太平岛时，美国并不支持台湾当局的“主权说”，认为台湾当局没有能力防卫整个南海诸岛，故美国的南海政策开始出现对海峡两岸极为不利的变化，提出台湾当局应当联合共同阵营的菲律宾、越南，让他们占据地缘接近的岛屿，以防止中华人民共和国占领西沙、南沙群岛，形成“模糊处理主权不能有利于中华人民共和国”的南海政策。

**【关键词】**台湾当局 太平岛 美国 南海政策

〔中图分类号〕K305 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2018)04-0135-10

在1946年中国接收南海诸岛的过程中，美国采取超然的立场。但随着1949年国民党全面败退到台湾，美国的态度发生了巨大的转变，为了不让中华人民共和国在对日媾和中得到好处，尽可能地推动《旧金山对日和约》中有关台湾、南海诸岛归属问题条款对中国不利。最终，美国主导制定的和约仅规定日本放弃对南海诸岛的权利，而在1956年台湾当局重返南沙并驻防太平岛时，美国的态度前后变化巨大。这种改变表明美国已经意识到南海诸岛的重要性，其南海立场也开始与亚太政策密切结合。美国此时期形成的南海政策，深刻地影响了此后近半个世纪南海争端的发展及走向。美国并不是南海争端的当事国，但从“二战”后开始的南海争议中，都不可避免地参有美国因素。本文仅就1956年台湾当局重返南沙并驻防太平岛时美国的南海政策进行分析，以便理解美国现今南海政策。

## 一、菲律宾觊觎南沙引台湾当局重返南沙再驻防太平岛

国民党军队败退到台湾后，中华人民共和国很快收复了海南岛，这给国民党对西沙、南沙运输补给造成了困难，加之退岛后的国民党军队兵员严重不足，故于1950年4月27日撤回西沙、南沙守

\* 本文系2016年国家社会科学基金项目“近代日本对南海诸岛的非法侵占及战后中国的接收研究”(16BZS069)的阶段性成果。

军。国民党军队撤守西沙、南沙后，独立不久的菲律宾<sup>①</sup>由于其地理位置邻近南沙群岛“危险区域”，非常担心这些岛屿未来被中华人民共和国接管可能会影响到菲律宾的国家安全，便想将南沙群岛纳入到其国防范围之内，甚至提出派员到南沙进行调查，公开向记者表示这些群岛“主权属于中国国府，菲国与国府有友好关系不便采取何种行动。”<sup>②</sup>

台湾当局外交部门得到菲律宾的消息后，为达到共同反共之目的，于5月18日电告台湾当局“驻菲律宾大使”，表示有意愿让菲律宾接防南沙群岛：“菲总统以该群岛邻近菲国，曾特表关切。菲律宾如为本身安全计愿派兵接防南沙群岛，我政府基于中菲共同反共立场可不提异议，惟菲政府须先行同意将来我政府拟自行防守时，即将驻军撤退。希口头密洽菲政府并为要。”<sup>③</sup>

另外一份档案为5月20日台湾当局“外交部”、“内政部”会呈报给“行政院”的《密（南沙撤守后的问题处理意见）》，在记载上述内容基础上，补充部分提出了甲乙两案。甲案与上述资料记载基本相同，只是将“唯菲政府须先行同意”修改为“唯菲政府须先行书面同意”。而乙案则提出“我不采任何行动，如菲政府迳行派兵登陆南沙群岛，我政府再提抗议，声述我对南沙群岛之领土主权，以巩固我国法律地位并为日后重行驻防之张本。”文件还记载，外交及内政两部都认为“甲案”较为妥当，因是“远东局势严重，与我友好国家为数不多，如于菲军登陆后提出抗议，不特于实际无补，且徒滋日后之纠纷，于中菲邦交亦难免有所影响。”<sup>④</sup>

上述两份档案足以证明刚刚退据到台湾的国民党当局，已经无暇顾及西沙、南沙群岛，虽认为“南沙群岛久已隶我版图，主权所属，国际上原无争议。”<sup>⑤</sup>但担心中华人民共和国接手这些岛屿，基于共同的反共立场，只要菲律宾方面愿意，就同意菲律宾方面派防接管南沙群岛。但蒋介石还是批复指出“对于此事不可先与菲方成立任何了解”。<sup>⑥</sup>

从蒋介石的批复来看，虽先有台湾当局外交部门电令“驻菲大使”，但台湾当局似乎没有就南沙群岛与菲律宾方面有实质性的接触及意向。

根据档案记载，在台湾当局没有撤守西沙、南沙以前，随着海南岛的解放，菲律宾开始以中华人民共和国占据为由向台湾方面提出异议，询问台湾对太平岛的主权主张，拟派海军前往太平岛并奖励渔民移殖。<sup>⑦</sup>菲律宾报纸也公开提出由美、菲共同占领西沙、南沙群岛。由于台湾方面的坚持，最后菲律宾总统季里诺公开宣布“南沙群岛如国民政府仍占该岛则菲律宾不予争夺。”<sup>⑧</sup>国民党败退到台湾后，专注于岛内局面的安定，没有精力顾及西沙、南沙群岛，地缘接近的菲律宾不便以政府行为来觊觎南沙，便以个人行动来达到侵占南沙群岛的目的。

1954年6月5日，台湾当局突然接到自称“人道王国”政府外交部长安徒生（Victor L. Anderson）的致函，要求“让与西沙群岛及海南岛等地，并予以经济援助。”<sup>⑨</sup>而所谓的“人道王国”，是在菲律宾具有美国国籍的“国王”及其他数名美国人成立的“国家”。“人道王国”还向台湾当局表

① 菲律宾人在14世纪前后建立了海上强国苏禄王国。从1565年开始，西班牙侵占并统治菲律宾300多年。1898年菲律宾被美国占领，1942年被日本占领，二战后重新被美国占领。1946年，菲律宾独立。根据1898年《巴黎条约》、1900年《华盛顿条约》、1930年《英美条约》，菲律宾领土范围西部界限为东经118度线。

② 《菲对我撤守南沙之反应》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，（台）“外交部”研究设计委员会编印，1995年，第804页。

③ 《密（为自南沙群岛撤守事）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第803页。

④ 《密（南沙撤守后的问题处理意见）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第805页。

⑤ 《密（为自南沙群岛撤守事）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第803页。

⑥ 《密（南沙撤守后的问题处理）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第807页。

⑦ 《马尼拉驻菲公使电外交部》、《马尼拉驻菲公使电广州外交部》、《呈报菲内阁派海军总司令视察太平岛交涉经过情形》、《菲询我对太平岛主张主权之理由请查核复由》，《南沙群岛》，（台）“中央研究院”近代史档案馆，档号：0045/019.3/0013。

⑧ 《香港工商报载（马尼拉十三日中央社专电）》、《工商日报（马尼拉十七日合众社电）》，《南沙群岛》，（台）“中央研究院”近代史档案馆，档号：0045/019.3/0013。

⑨ 《所谓“人道王国”再来函称拟购我海南岛》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第811页。

示愿意支持台湾光复大陆，但请台湾当局先予承认并割让西沙群岛，将来还可能进一步向台湾商洽购买海南岛及给予财政上的援助等。

此事件马上引起台湾当局“驻菲大使馆”的注意，并于6月22日、27日向“外交部”发电报告：“旅菲某美商自称系‘人道王国’领事，近因诈财被捕，按其所制地图，该‘王国’界限，约为东经100度至116及118度之菲自划领海线，北纬7度半至12度，菲空军连日在该地带侦察，发现其中一岛有居屋迹象，认为可能系走私及共产活动之根据地。一部分菲方人员，主张占领，以固防区。菲外长则称须先确定菲国安全之需要及各岛之主权，必要时并应咨商有关国家。菲政府现决派舰继续勘查，按上述位置，与我南沙群岛相近，我政府对该群岛之领土主权，本馆应还有所表示，敬祈电示祇遵。”<sup>①</sup>

“驻菲大使馆”的报告引起国民党高层的高度关注，他们意识到如若任菲律宾方面侵占南沙群岛，可能永远失去这块海上监测基地及远洋渔业宝地，故“国防部”、“外交部”于7月13日联名向“总统府”、“行政院”、“空军总司令部”、“海军总司令部”及台湾当局“驻菲大使馆”等发电，提出重新占领南沙群岛，以维护中国在南沙主权的主张：“Itu Qba 岛即系我南沙群岛中之太平岛。该群岛位居我南海中央偏南。卅五年底我曾派兵占领，迄卅九年五月，因战略关系，暂时撤退。我如于现时重行占领该群岛，则西、北两方面可监视匪在越南及海南岛之行动；东南方面可隔障与婆罗州（加里曼丹岛）。溯自匪共积极侵略东南亚，越北易手以后，该群岛战略地位已日形重要。二次大战期间，日政府即曾于廿八年宣布合并该群岛，以为日后‘南进’之前哨。就经济方面言，据日人探测结果，太平岛蕴藏磷矿，可充肥料，为台湾所需。且日人前已着手经营，稍具规模。又年来因菲国自划领海，致使台湾省远洋渔业遭受阻碍。我如能于此时在南洋一带觅得一渔业基地，则对我远洋渔业之发展将不无裨益。”现时，电令“驻菲律宾大使馆”查证菲方领土证据，并提出“查照酌派军队重行占领该群岛。”<sup>②</sup>

从上述资料分析来看，“人道王国”事件引起台湾当局对南沙群岛的再评估。鉴于北越共产势力的崛起，使南沙群岛的战略地位迅速提升，重新再驻守南沙已经成为其战略考虑，只是没有契机付诸行动。

## 二、菲律宾人侵占南沙时美国的态度

“人道王国”事件时，美国曾向台湾当局询问南海诸岛所属事宜。美国大使馆一等秘书韦士德向台湾当局“外交部”东亚司李琴司长面交《（各岛英名及位置）待印附人道王国卷尾》及《南沙群岛各岛英文名称及位置》（1955年9月7日）等附件，请台湾方面“将该表中所列各岛屿何在系属我国领土详细查示”。<sup>③</sup>

从两个附件名称来看，美国向台湾当局询问南海岛屿所属是因为“人道王国”事件引发。因事涉领土“惟案关国家结界”<sup>④</sup>，故台湾当局高度注意，“国防部”于9月23日函请“外交部”并请“内政部”查复资料。

“内政部”就此马上进行调查，于26日回复“外交部”所查询岛屿为中国领土：“原表所列各地名经详加核对，除第十七（b）系指礁（Reef）沙洲（cay）等地理学名词似非某一地专用之地名外，

① 《关于维护我对南沙群岛之领土主权》，《撤回西沙南沙岛戍守》（自三十九年五月起至五十四年十月止），（台）“总统府”档案，档案号：2132501/1。

② 《关于维护我对南沙群岛之领土主权》，《撤回西沙南沙岛戍守》（自三十九年五月起至五十四年十月止），（台）“总统府”档案，档案号：2132501/1。

③ 《密（关于美国大使馆查询我国南海一带岛屿情形事）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第820页。

④ 《为我国南海一带领土复请以内政部资料为准由》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第820页。

其余均属我国南沙群岛中‘危险地带’以西之岛屿、礁、滩或暗沙，惟其中少数地名与我国图籍略有不同（例如原表第十七（1）Namyet Island 按其地理应为我国郑和群礁中之鸿麻岛惟我图所注之英文旧名为 Namyit-Island 等），又原表所列各岛屿之我国图籍亦略有出入（例名原表第十 Amboyna Cay 与我国安波洲之英文旧名完全相同，但其位置我国图籍作 7°52′N 112°5′E 而原表作 7°51′N 112°5′E）惟均相若甚微，故原表所列之各岛屿礁滩等名称全部均属我国领土则可断言。”<sup>①</sup>

台湾当局外交部门获得准确消息后，于 27 日约见美国大使馆一等秘书韦伯斯特（WEBSTER），当面告之“原表所列岛屿礁滩等与我国图籍虽略有出入，惟就其地理位置言，全部均属我国领土。”但韦伯斯特（WEBSTER）又于 29 日再次来到“外交部”，“询问南海各岛为我领土之简略史以及我认为各岛为我领土之主张始于何时”。<sup>②</sup>

从上述档案记载来看，美国已清楚地知道南海诸岛历史上为中国所有，并要求提交其主权的历史依据。

按照美国大使馆的要求，台当局内政部门又向外交部门提供了《南沙各岛属我国之简史》：

“查南沙群岛早为我国广东及海南岛渔民往来居住捕鱼之地，明朝成祖永乐三年（公元一四〇五年）以后三十余年我政府先后派郑和七下西洋曾遍临各岛，是以该群岛早为我国之领土应无疑义，民国二十二年（一九三三年）八月法国曾宣布占领该群岛中较大太平岛（英文旧名 Itu Aba Island）、南钥岛（英文旧名 Loaitaisland）等九个岛屿并称其占领当时岛中住有中国人并有树叶搭盖之屋及奉祀神像等，当经我政府向法政府提出严重抗议，然事久拖未决，民国二十八年（一九三九年）日本军阀侵陷海南岛后乘势驱逐法人进据南沙群岛于四月九日宣布正式占领，并将其划归台湾总督管辖直至民国三十四年（一九四五年）我抗战胜利后日人始投降退出，民国三十五年十二月本部曾会同海军部派军舰前往接收，并于十二月十二日在该群岛之太平洋上重立国碑两座，其一上镌我国青天白日国徽下镌‘太平岛’三字，另上镌‘南沙群岛太平岛’七字，背面均镌‘中华民国三十五年十二月十一日重立’，并于其上设立气象所无线电台等，将其划归广东省政府管辖，嗣后海南岛特别行政区设置后该群岛复改隶该特别行政区。”<sup>③</sup>

该“简史”从历史的角度叙述了南沙群岛早在明朝时期因郑和下西洋走遍各岛命名为历史依据，并以“现在国家观”来据理力争南沙群岛早为我海南岛渔民往来居住捕鱼之领土，近代由法国先行覬觐引起日本的窥伺侵占之心，日本侵占海南岛后吞并了南沙群岛并划归给台湾总督府管辖，战后中国依据国际法于 1946 年收回并立国碑纳入到中国行政统治区内，来证明南沙群岛不论从历史上还是从现实上都是中国领土的一部分。同时，还在“简史”后附“1946 年 9 月中国外交部电令我驻菲大使告之我接收西、南沙之件”、“叶公超在国防部报告关于西南沙中法谈判经过之件”、“昭和十年东亚情报中的《新南群岛之领有》之件”、“1947 年 7 月 15 日行政院关于南沙群岛之件”、“1947 年 7 月 24 日内政部拟呈南海诸岛位置图及南海诸岛新旧名称对照表”、“1947 年 9 月 4 日内政部送达各地方机关南海诸岛位置图及新旧名称对照表的第 0880 号函”、“1947 年 11 月 28 日中山大学王光玮教授的《我国领有南沙群岛之根据》”等文件。其中第三份文件特别提出：“美国的态度，更以为新南群岛是在美国领土权外不视为问题。”<sup>④</sup>

① 《密（关于南海诸岛名称及位置案）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第 821 页。

② 《密（美使馆询问南沙各岛为我国领土之简史）》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第 822 页。

③ 《南沙各岛属我国之简史》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第 822~823 页。

④ 《内政部关于我国领有南海诸群岛之史实纪要》（日期字号均不详），《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第 844~845 页。

台湾当局将“简史”及附件交予美国大使馆以后，没有资料证明美国大使馆有任何回复，仅仅获得美国驻菲律宾代办的密告，称接华府电报言美国从未承认任何一个国家对南沙群岛之主权，台湾当局“驻菲大使”陈之迈闻讯即请美方勿将此事告诉菲律宾。<sup>①</sup>因“人道王国”事件主谋为旅菲美国人，其中是否有美国支持因素目前也没有资料证明。

1956年5月间，菲律宾航海学校的校长克洛马率其学生四十多人占领南沙多个岛屿，并以“先占权”于5月15日向全世界宣布成立所谓的“自由地国”。台湾当局“驻菲大使馆”于22日提出严正声明驳斥其荒谬，并于次日再次向菲外交部提出正式照会。24日再次向菲副总统兼外交部长当面交涉，但其推诿称克洛马所提各岛似不在南沙群岛范围。28日，台湾当局“外交部长”召见菲大使，明确告之将派舰队巡视驻守南沙。菲大使虽请菲总统采取行动制止克洛马，但次日菲外交、国防两会商议结果认为克洛马所占各岛屿不隶属任何国家，亦非南沙群岛之一部，似建议菲政府收入版图。30日，台湾当局“外交部”再次召见菲大使。31日台湾当局“驻菲大使”再访菲副总统，菲副总统表示菲官方无意支持，但盼望国际斡旋。菲律宾方面无视台湾当局的多次沟通，继续任由克洛马在《马尼拉报》向世界公告占领南沙。在此情况下，台湾当局决定重新出兵巡逻驻守南沙群岛。

根据笔者以前的研究，《马尼拉报》的金主为美国人<sup>②</sup>，故推测克洛马侵占南沙行动，应当有美国政府或某些美国人背后的支持，主要原因是国民党败退台湾后，其自身安全无法保证，对西沙、南沙能否长期有效地控制也是未知数，如果中华人民共和国占领这些岛屿，可能会影响到菲律宾的安全。台湾当局“外交部”档案也记载：“美人所办公报谓克洛马以渔业为主要目的，如果能中国政府准其居住一岛即可解决。”<sup>③</sup>另“美国海军当局于一九五〇年间劝告菲政府占领太平岛云云”<sup>④</sup>之语也可以佐证。

美国暗中支持菲律宾占据南沙，缘起于1956年中华人民共和国欲进永兴岛和登陆甘泉岛的情报。美国为此提出加强侦察西沙地区，警告中华人民共和国，考虑公开宣称永兴岛已成为美军轰炸目标等措施建议。太平洋部队总司令基于后续情报跟踪情况，提出美军暂不宜直接参与到任何针对中华人民共和国的反对行动中去，应借助第三方力量。<sup>⑤</sup>

笔者认为，美国对西沙、南沙中国所属非常清楚，但基于自身利益考虑，担心如果中华人民共和国占领这些岛屿，在地缘上就失去隔绝地带，故更愿意让菲律宾接管南沙，但基于与“中华民国”的传统友谊，不愿明确表态，更不愿直接参与其中，故美国代办向台湾当局表示：“华府对彼（克洛马）无采取行动之指示，惟在密切注意中。”<sup>⑥</sup>

1956年6月1日，台湾当局派太和、太仓（每舰吨位1400吨，官兵200多人）两舰组成“立威”<sup>⑦</sup>南巡舰队，由姚汝钰为指挥官、彭运生为参谋长，另派海军陆战队一个排配合执行巡航南沙群岛任务。舰队于2日早上出发，3日上午遇到美国海军驱逐舰第5110号，并以无线电的方式进行联系；下午又遇美国水上巡逻机。这说明此时期，只有美国的军力可能在台湾海峡至南沙的相关海域进行活动，而美国方面也知道台湾舰队重新赴南沙巡航之事。

① 《美驻菲代办称美未承认任何一国对南沙群岛之主权》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第986页。

② 李理：《“收回琉球”中的美国因素与钓鱼岛问题》，《清华大学学报》2012年第6期，第27~37页。

③ 《菲媒体之反应》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第837页。

④ 《外交部叶部长邀约美驻华大使蓝钦来部晤谈之节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第858页。

⑤ Declassified Documents Reference System (DDRS), CK3100444999, p. 5, Note 5.

⑥ 《南沙群岛案：菲、英、越南、教廷之反应》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第856页。

⑦ 台湾当局重返南沙群岛时，6月2日派出的是“立威部队”；7月6日出发的是“威远特遣支队”；9月24日出发的是“宁远特遣支队”；12月2日出发的是“定远支队”。

### 三、台湾当局积极沟通求得美国支持重返南沙

台湾当局要出兵巡视并进驻南沙群岛，必须征得美国的同意，故“外交部长”叶公超在周末（1956年6月2日）特别邀请美国“驻台大使”蓝钦来见，并以当日周末大使馆闭馆为由，向蓝钦表示歉意，继即声述关于南沙群岛一案，有若干急要事项需要告知大使转报美国国务院。叶公超回溯中国政府对于南沙与西沙群岛所具主权之最近事实说明，即谓菲律宾政府从未公开否定中国对于南沙群岛之主权，而克洛马竟对记者声称将添派人员前往太平岛，认为其因“发现”该群岛而持有欲占领之权利主张诚属遗憾。

叶公超继称：“据来自马尼刺所接获的报告，美国驻菲律宾大使馆现持立场认为南沙群岛之所有权归属问题尚未确定，且认为事实上美国政府迄今未承认任何一个政府对于南沙与西沙两群岛享有任何权利。马尼刺方面之报纸所作报道，曾谓据菲律宾总统府某负责官员透露，美国海军当局于一九五〇年间劝告菲政府占领太平岛云云，此项消息未审确否，甚愿能与查明。”<sup>①</sup>

叶公超明确向美国“驻台大使”表明已经知道美国对西沙、南沙群岛的表面态度为“西、南沙主权未定”，但却暗中指使菲律宾占领太平岛。随后他又溯及前于中国政府在太平岛派有军队治理该岛并驻防时，曾有一艘美舰驶抵该岛搜寻一架在附近失事的美国飞机，向台湾驻军申请许可与协助的事实，来提醒蓝钦注意，中国政府于1947年12月1日的文告中，已经将中国在南中国海之疆界及所属各岛屿之名称均经详予载明，早已向国际社会证明西沙、南沙为中国之领土。

蓝钦回答称：“本人已就南沙群岛一案两度致电美国国务院，将中国政府之意见说为陈报。昨日殷格索将军来访，国防部俞部长大维显亦经就此事与之洽商。俞部长曾对殷格索将军强调须避免在该区域引起紧张情绪，此节本人于上月二十四日与贵部长洽谈后，即在发至国务院之首次电报中予以强调。至于适才所聆有关马尼刺所传美国立场一节，则本人在未查明该训以前，不能有所评述。惟越南似曾一度对各该岛屿有所主张，恐迄今尚悬而未决，目前越南海军似仍在占领西沙群岛中之一岛。兹愿向贵部长保证，美国政府决无意在任何情况下卷入此项争执之中。”<sup>②</sup>

叶公超再次重申：“我政府无意因此事造成任何紧张局势，亦不愿使克洛马提出冒险主张已引起之紧张情势扩大，我政府现仅欲菲律宾政府提供保证，或发表一项公开否认声明，申诉其对中华民国所辖南沙群岛，并无提出任何主张之意图，亦无意支持菲律宾人民所做任何占领该群岛的企图或行动为主张所有权之籍口。……只需菲律宾政府由此项否认声明，中国政府当仍愿允许菲律宾人民依循规定之入境申请手续，前往各该岛屿。换言之，各该岛屿系属中国所有，自可依中国政府与申请人达成一致协议，对其投资与开发予以开放也。”<sup>③</sup>

叶公超所阐述之立场非常明确，即中国对南沙群岛拥有无可争议的主权，希望美国从中沟通，让菲律宾方面做出明确表态保证其对南沙没有任何占领主张，并提出在承认中国主权的前提下菲律宾公民可依据申请对南沙进行投资与开发。

蓝钦当即允诺将叶公超所述各项意见呈报美国国务院，并建议国务院予以研究，以期此事能获得圆满解决。同时，还询问台湾当局可否暂缓派舰队前往南沙群岛，叶公超断然否决并答称无此可能。

从上述档案记载来看，美国方面并不愿意台湾方面马上派出舰队前往南沙，并要求暂缓派兵。究其原因，是美国政府接到驻西贡大使马丁关于中华人民共和国登陆甘泉岛的消息，正在研究如何

① 《外交部叶部长邀约美驻华大使蓝钦来部晤谈之节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第858页。

② 《外交部叶部长邀约美驻华大使蓝钦来部晤谈之节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第858页。

③ 《外交部叶部长邀约美驻华大使蓝钦来部晤谈之节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第860页。

处置中，认为“采取军事行动清除永兴岛、甘泉岛和珊瑚岛等区域可能的共产主义活动给予最高程度的严正考虑”。并授权美国海军对相关区域进行侦察，同时向驻西贡使馆发出电报（4021号）提出两种行动方案：第一个方案是武力行动方案：即先警告，警告期后授权美军依据1954年《东南亚集体防务条约》直接采取单边行动，以武力逼退“中共”。第二个方案是外交行动方案：建议推动台湾当局和越南达成联合行动协议，美军则提供必要的支持。<sup>①</sup>

但现存档案显示蓝钦并没有将美国上述行动方案告诉叶公超，仅在回复“殷格索将军是否可能对菲律宾总统使用影响力量”时透露了空中侦察计划：“若无史敦普将军之命令，恐殷格索将军不能与任何菲方人士谈商此事。殷格索将军与本人会晤时，亦未有何将进行调停之表示。仅知其允于下周内对该地区进行一次空中调查而已。”<sup>②</sup>

6月12日，叶公超第二次约见蓝钦就南沙群岛再次进行磋商。叶公超向蓝钦表示最近菲律宾克洛马对南沙群岛坚持其权利主张，以及越南外交部最近所作之声明，可能引起“中共”窥视南沙。菲律宾政府若不愿发表一项如我驻菲大使所建议之公开否认声明，即经由外交途径向我正式制送一项书面否认文件，我政府亦可感满意。

叶公超还提醒蓝钦说：“曾强调南沙为中共匪帮窃据利用之危险。据我刻在南沙一带巡逻之舰艇最近报告已发现太平岛之建筑物上有共党标语，显示共党匪帮或非共人员曾窜往该岛。俟各该舰艇驶返台湾后，本人当检视此等标语之照片，其中文标语固显为中共匪帮人员所书，但内亦杂有菲律宾土语标语，我海军人员不能阅读，故经拍摄其照片。”<sup>③</sup>

鉴于菲律宾、越南及克洛马都不愿承认中国对南沙的主权，叶公超便以“中共”渗透占据为由，称“共匪若窃据控制南沙，对于该区域公海之自由，亦将为一大威胁”，提议中美双方应共同协防该区域。蓝钦答称：“本人必将此项请求传达美国政府，愿本人虽不以为南沙有何战略上之重要性，但颇以为南沙若为共匪窃据，将危及越南与菲律宾之安全。”<sup>④</sup>

从蓝钦的态度来看，美国最大的担心是中华人民共和国占领西沙、南沙群岛。

#### 四、美国“模糊处理主权不能有利于中华人民共和国”政策的形成

1949年10月中华人民共和国宣告成立，中国对南海诸岛的主权管理进入一个新时代。中华人民共和国将南海诸岛视为神圣不可侵犯的领土。当菲律宾对南海诸岛提出荒谬要求时，中华人民共和国政府于1950年5月20日发表严正声明表示“中华人民共和国绝对不容许团沙群岛（南沙群岛旧称）及南海中其他任何属于中国的岛屿被外国所侵犯”。<sup>⑤</sup>1951年8月15日，周恩来总理针对旧金山会议的声明，就我国南海诸岛领土主权发表声明：“西沙群岛和南威岛正如整个南沙群岛及中沙群岛、东沙群岛一样，向为中国领土，在日本帝国主义发动侵略战争时虽曾一度沦陷，但日本投降后已为当时中国政府全部接收。中华人民共和国中央人民政府于此声明：中华人民共和国在南威岛和西沙群岛之不可侵犯的主权，不论美英对日和约草案有无规定及任何规定，均不受任何影响。”<sup>⑥</sup>

中华人民共和国对南海诸岛的态度是促成美国南海政策转变的重要原因。战后在美国的主导下，“日本列岛—琉球群岛—台湾—菲律宾—澳大利亚”一线的国家 and 地区被赋予了近东亚大陆“岛屿

① FRUS, 1955-1957, Volume III, China, Document 186, p4.

② 《外交部叶部长邀约美驻华大使蓝钦来部晤谈之节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第860页。

③ 《本部叶部长约见美国驻华大使蓝钦就南沙群岛案晤谈节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第875页。

④ 《本部叶部长约见美国驻华大使蓝钦就南沙群岛案晤谈节要纪录》，《外交部南海诸岛档案汇编（下册）》，第875页。

⑤ 《1950年5月我国政府有关人士发表南海诸岛主权的声明》，韩振华主编：《我国南海诸岛史料汇编》，东方出版社1988年版，第443页。

⑥ 《中华人民共和国对外关系文件集（第2集）》，世界知识出版社1958年版，第32页。

链”的特殊地缘战略价值。而中国的南海诸岛处于东亚大陆和“近海岛屿链”的中间，临近若干海上通道，虽岛屿自然条件差，但军事价值极为突出。美国似乎并不重视南沙的资源，而是将其作为地缘隔离区。故美国对南沙的政策是基于整个东亚战略框架而做出的。

1956年在南海发生的各种事端对美国南海政策的形成和发展具有重要意义，使美国深刻地意识到了南海岛屿争端的复杂。6月26日，美军参谋长联席会议再次讨论了西沙和南沙问题，最后认为中菲越之间因领土争端诱发相关事件，美国最好的选择不是作为某一方的盟友，直接参与到争端的冲突中去，而是要保持中立并努力成为各方之上的仲裁者。<sup>①</sup>此次会议确立了战后美国对南海争端的基本认识和政策原则，即是南海主权争端本身与美国无关；美国不应对具体问题选边站，也不会直接介入具体问题的解决；美国宜以中立仲裁者的身份参与南海主权争端的解决进程。

基于以上政策，美国不愿意中华人民共和国接收南海诸岛，但不反对共同阵营的相关国家来接收，故不论是台湾当局、还是菲律宾等国家占领都可以，只要在自己阵营范围内美国即不愿意明确表态支持谁，也不愿意表态反对谁。故当叶公超告诉蓝钦正考虑在南沙设立观测所并请美国方面支持时，蓝钦马上问是否与非当局进行咨询协商。叶表示未与非方协商，也不欲在中美双方就此事达成上述协议前进行初步商谈。蓝钦也表示同感，认为此时非最佳时机。

6月2日，台湾当局派遣的“立威部队”开始巡视南沙群岛。为了寻求未来驻在南沙的合法性，台湾方面特别希望能与美国合作，以强化其在水沙驻在的安全性及主权合法性。6月14日叶公超第三次拜见蓝钦。

蓝钦称“国防部”俞部长曾就南沙群岛问题与殷格索将军会晤，谈话情形殷格索将军曾报告给蓝钦，并向史敦普将军提出建议，因此项问题具有政治性，请蓝钦署名，唯蓝钦告之美国国务院不愿介入此事，但对于该地区治安权则极为重视，为顾及该地区安全起见，美方目前可担任空中巡逻任务，并言“美国第七舰队在西沙群岛附近侦查结果并未发现菲方军舰，但却发现大陆共产党在该处已建有若干房屋，其中却有一两层楼房，美方甚欲知道此种建筑物之性质，究竟营房、办公室、观测，抑为渔业之用，又西沙群岛中距离永兴岛西南60到70里之Pattle岛，于二战日本人投降后为法人所占，该岛现尚有法国人五名及越南军队一支，闻法人即将离去，而越军不久亦将撤离，彼个人认为届时台湾方面应前往进行侦查进驻该岛，免为中共占领，为对该岛上情况是否可供长期居留一点，不甚明悉。”“南沙群岛孤悬海上，台湾方面如不加占领，日后在外交上恐难于应付，彼个人希望台湾政府考虑派人留驻较大数岛，以策万全。”<sup>②</sup>

叶公超当即表示“此事正在我政府研究中，我方可能派遣数支军队进驻太平岛，表面上之理由有二：（一）去年在马尼拉举行国际民航组织太平洋区域会议时，我方已接受英代表团之建议，与南沙群岛之一岛上，设置观测所，以供应所有飞行于该区域内之民航机以及附近之其他测候所关于气候之一切记录于情报，英国代表团此项正式请求并足证明南沙群岛之主权却属于我。（二）我国将利用该群岛开发远洋渔业。”同时，他还强调：“我军进驻以后，在南沙群岛一带之我方船只，为避免风险或因其他紧急事故，如有驶入美国在菲律宾基地之必要时，希望美方予以协作。”蓝钦大使答以“此事料无问题”。<sup>③</sup>叶公超还提及空中巡逻问题，询问美方可否准台湾飞机使用其在菲之空军基地。蓝钦谓空中巡逻一事恐需要美方担任。

关于中美合作共同保证南沙群岛区域之安全问题，蓝钦称尚未获美国国务院之复电，在原则上

① DDRS, CK3100444930, p. 2, Note 4.

② 《叶部长于6月14日在外交部接见蓝钦大使会谈摘要记录》，《南沙群岛（中菲部分）》，（台）“中央研究院”近代史档案馆，档号：0045/019.3/0006。

③ 《叶部长于6月14日在外交部接见蓝钦大使会谈摘要记录》，《南沙群岛（中菲部分）》，（台）“中央研究院”近代史档案馆，档号：0045/019.3/0006。

相信美国政府可能表示赞同，惟如何执行则有待于美国国防部及太平洋司令部会商，但美国政府不愿卷入关于权利或者权利主张之任何纠纷。关于台湾方面派军驻守太平岛一事，蓝钦大使请台湾当局决定后告知。叶公超当允照办，但请蓝钦勿转告菲律宾大使，以免增加其处理此案之困难，蓝钦亦允照办，并希望此案能早日获得圆满之解决。<sup>①</sup>

从上节内容分析来看，1956年台湾当局重返南沙群岛，特别是长期驻守太平岛事宜是与美国有过认真沟通的。美国虽表面上声称从未承认任何国家对南沙群岛之主权，也不愿卷入权利纠纷之中，但不表明美国不支持某一国家。美国明确反对中华人民共和国接收南沙，但却愿意台湾当局来接收并驻守南沙群岛，并愿意提供空中军事巡逻。当“威远特遣支队”进驻太平岛的前夕，美军将太平岛侦查状况提供给台当局海军总部做参考，此事足以证明在台湾当局再次驻守太平岛的过程中，美国所扮演的角色和功能。

在美国的暗中支持与帮助下，台湾当局重新返回南沙群岛并在太平岛上派驻了军队。7月30日，美国参谋首长联席会主席雷德福上将第八次访问台湾。雷德福上将曾担任美国太平洋舰队总司令，被称为“海上麦克阿瑟”，参与过台湾的联防战略及中美共同防御条约的谈判及签订工作。雷德福31日与“副总统”陈诚会见时，讨论西沙及南沙两群岛之主权归属及防务等议题，即提出了不同的意见：

雷：本人对西南沙两群岛最近之情绪颇为关切。该两群岛实无甚重要，倘竟因此引起中国与友邦交恶，实不相宜。该两群岛亦无多大价值，所怕者倘共党加以占领，可能用以转送工作人员走私向外渗透而已。

“副总统”：该两岛主权向属我国，只要有关各国承认我主权，其他问题可以商办，如防共匪占领，拟可采用联防等方式。

雷：日前菲律宾有些人对南沙有所要求，越南则对西沙有所要求，中国事实上无法将该岛全部占领，在经济上亦无占领之价值，故对此事必须与菲越两国有一解决办法，尚能彼此分占若干岛，再以所占之岛分别监视其余之岛，即可使全部岛屿无虞为中共所占。

“副总统”：主权问题如先能被承认，至于如何分别防守之办法等问题，想均不难解决。

雷：如贵国坚持承认主权，则恐将不能达成协议，因彼等亦均要求有主权，譬如一船礁打破，如二十四小时无人看守则自己之物件必被人搬取，中国如坚持主权，则何以不看守自己之财产，中国并未占据各该岛，事实上亦无法完全占领，中国对该岛屿拥有主权之说也许比菲越有利，但南沙接近菲律宾，西沙则接近越南，且越南已占西沙两岛，共匪亦占其一，未见中国提出异议，现无人之岛惟恐匪将用为走私工作人员之据点而已。

“副总统”：在原则上与其由匪占领，自不如由友邦使用，但主权问题为人民与立法院所关切，我如何能向人民与立法院说服？该岛等对我关系并不大，对菲越则关系甚大，分防是可以的，此问题也需赶快解决，当告叶部长与蓝钦大使从速商讨大家可以接受之办法。

雷：如贵国谈及主权则必无协议，此事最好先谈如何解决，至于主权问题，留待以后再说。

“副总统”：主权问题固暂可不提，如谈分防，菲越两国实无实力防卫，势必依赖美国第七舰队支持，赏若美国能加入，则一切问题更易解决，否则，分防之后恐正足以供各国不屑之徒，与中共勾结走私使中共利用作为渗透工具。

雷：防卫该岛为一较大问题，目前先求分占，只要在主要几个岛上有人，携带有无线电，

<sup>①</sup> 《叶部长于6月14日在外交部接见蓝钦大使会谈摘要记录》，《南沙群岛（中菲部分）》，（台）“中央研究院”近代史档案馆，档号：0045/019.3/0006。

若共匪前来即可报告。目前五帝岛（西沙一岛）上已有共党占住，惟恐其再继续进占，吾人对五帝岛之共党尚不知用何办法，将来或只有将他们绑票。<sup>①</sup>

从雷德福上述谈话来看，美国明确知道中国对南海诸岛主权的历史，却担心西沙、南沙被中华人民共和国所占据，便以菲律宾及越南对西沙、南沙的领土要求，台湾当局无法占据全部岛屿为由，要求台湾当局将邻近菲、越的岛屿交给他们分占分防。笔者以为，这标志美国模糊处理主权不能有利于中华人民共和国的政策正式浮出。而台湾当局为了达到反共之目的，竟提出“主权问题固暂可不提”，默认了美国无理的要求。

综上所述，1949年中华人民共和国成立后，美国开始奉行敌视政策。受此影响，美国的南海政策开始出现对中国更为不利的变化。由于海峡两岸在菲律宾及越南等试图侵占南沙、西沙群岛时，采取了符合中华民族根本利益的主权立场，致使美国方面出现前后矛盾的处理方式。美国驻台大使蓝钦在台湾当局重返巡航南沙群岛再驻防太平岛中，给予了积极的支持，但参谋首长联席会主席雷德福却并不支持台湾当局的“主权说”，认为台湾没有能力掌控整个南海诸岛，而南沙接近菲律宾，西沙接近越南，台湾应当联合共同阵营的菲越，让他们占据地缘就近的岛屿，以防止中华人民共和国占领西沙、南沙群岛。此后，台湾当局虽驻守太平岛，但其它一些岛屿却陆续被菲律宾、越南等国非法占据。这是美国“模糊处理主权不能有利于中华人民共和国”政策所导致的。

本文作者：中国社会科学院近代史研究所研究员  
责任编辑：龚赛红

## The Reestablishment of Garrison by Taiwan Authorities on Taiping Island and the Formation of Postwar U. S. Policy Towards South China Sea

*Li Li*

**Abstract:** After the Taiwan authorities withdrew from Xisha and Nansha Islands, the Philippines' desire for Nansha Islands prompted the Taiwan authorities to return to them. When the Taiwan authorities garrisoned again in Taiping Island in 1956, the United States did not support Taiwan authorities' claim of "sovereignty" on it, because the United States believed that the Taiwan authorities did not have the ability to defend the entire South China Sea Islands. Therefore, the U. S. policy towards South China Sea began to show extremely adverse changes for both sides of the Taiwan Straits. It proposed that the Taiwan authorities should unite with the Philippines and Vietnam in the common camp to allow them to occupy islands close to each other in order to prevent the People's Republic of China from occupying Xisha and Nansha Islands, and thus forming a South China Sea policy that claimed "blurred sovereignty cannot be beneficial to the People's Republic of China".

**Keywords:** Taiwan authorities; Taiping Island; United States; South China Sea policy

<sup>①</sup> 《（极机密）陈副总统与美雷德福上将谈话纪要》，《南沙群岛》，（台）“中央研究院”近代史档案馆，档号：0045/019.3/0005。