



转型 博弈

与政治空间诉求

1928—1933年奉系地方政权研究

佟德元·著

中国社会科学出版社

转型 博弈

与政治空间诉求

1928—1933年奉系地方政权研究

佟德元·著

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

转型、博弈与政治空间诉求：1928～1933年奉系地方政权研究/
佟德元著. —北京：中国社会科学出版社，2015.7

ISBN 978-7-5161-6594-2

I. ①转… II. ①佟… III. ①奉系军阀—军阀统治—研究—
1928～1933 IV. ①K258.207

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第160108号

出版人 赵剑英
责任编辑 刘志兵
责任校对 郝阳洋
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版次 2015年7月第1版
印次 2015年7月第1次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 22.75
插页 2
字数 395千字
定价 75.00元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

论东北政务委员会的成立（代序）

张学良在中国近代史上，与其他历史人物比较，其执政时间不能算长，只有八年的时间；但他留给人们的印象却极为深刻，因为他经历了诸多重大历史事件，如东北易帜、中东路事件、中原大战、九一八事变、西安事变等，并在其中扮演主要角色。人们对他或褒或贬也都源于此，并由此来立论。很少有人去关注他是如何经营后张作霖时代东北政权的，而这一点恰恰是他倾力最重，也最能体现他执政能力水平的重点。

张作霖时代的东北地方政权实行“联省自治”，其组织形式，是由东三省议会联合会选举东三省保安司令，再由保安司令召集东三省保安联合会行使行政权力，管辖东北各省公署。到了张学良时期，由原来的东三省保安联合会转变为东北政务委员会，成为东北地方政权的最高行政机关。由“东三省保安联合会”到“东北政务委员会”的转变，是东北地方政权演变的重大事件。这种转变既经历了一个艰难曲折的过程，又有错综复杂的利益交集。同时它既反映张学良作为策动者的多姿多彩，更反映了一个大时代的变化。

据统计有关张学良的研究，包括专著和论文的数量，在同时代历史人物中名列榜首，至于坊间传记性的出版物则多不胜数。然而，有关张学良的“杰作”——东北政务委员会的形成与存在的研究，却并不多见。没有一部记载东北政务委员会历史的专著，这是我们向以史学著称国度的憾事。佟德元博士历经多年，所完成的这部专著《转型、博弈与政治空间诉求：1928—1933年奉系地方政权研究》，具有填补空缺的功用。以“转型、博弈与政治空间诉求”作为专著的论述核心，旁征博引，客观立论，令人信服。全书始终围绕一个中心议题——东北政务委员会的成立与存续。

一 东北政务委员会是历史转型的产物

东北政务委员会，是由东北政治分会演变而形成。政治分会制度，是国

民党由革命党向执政党转变过程中产生的。1925年6月14日，在国民党第14次政治委员会议上，决定建立国民政府，同时通过两条决议：一是中国国民党中央执行委员会内设政治委员会，以指导国民革命之进行；二是关于政治之方针，由政治委员会决定，以政府名义执行之。给这个委员会以“指导国民革命、决定国民政府施政方针的权力”^①。这一方针，是国民党针对大革命时期的特殊政治形势，用以强化党在政治方向上的主导作用的。

为贯彻这一方针，国民党此后在各地还设立了政治分会，如北京分会、广州分会、上海分会、西安分会等。政治委员会制度的实行，以及地方政治分会的设立，在大革命初期，的确发挥了重要作用。但随着形势的发展，特别是出现宁、汉对立的倾轧局面后，各地的政治分会则成为双方争相拉拢和收买地方实力派的筹码，也成为地方实力派控制地盘扩张权力的合法性资源。1928年2月，在国民党二届四中全会上，依据粤、桂、晋、冯四大地方实力派系控制的范围，决定设立广州、武汉、开封、太原四个地方分会，并划分了四个分会政治指导的具体区域，“其不属于以上四区分会者，概由中央政治会议处理之”。在这个决议中还明确提出：“中央政治会议及各地分会，可仍存在，候第三次全国代表大会决定。各分会应专理政治，不兼管党务。”^② 这表明，国民党中央层对各地政治分会是否继续存在，提出了疑问。但处于北伐战争的关键期，不能立即废止，只能通过不兼管党务加以限制。

1928年7月初，国、奉双方开始进行易帜谈判时，奉方向国民政府提出三项条件的第一项，就是在东北设立政治分会。8月9日，国民党二届五中全会上却通过了裁撤政治分会案，认为“政治分会产生于军事时代，所谓过渡办法是也。现在已改训政时代，自然无存续必要”^③。在易帜谈判过程中，张学良则坚持认为，政治分会，“五次分会虽主取消，惟东北情形特别，此种办法，绝不能少”^④。最终蒋介石同意了张学良的要求，但不称政治分会，而改称东北政务委员会。这种改变，既维护了废止政治分会的原

^① 国民党中央执行委员会秘书处编：《中国国民党第三次全国代表大会记录》，1929年，第59页。

^② 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（上），光明日报出版社1985年版，第519页。

^③ 中华民国史事纪要编辑委员会编：《中华民国史事纪要（初稿）》（1928年7月至12月），台北：“中华民国史料研究中心”1982年版，第356页。

^④ 毕万闻主编：《张学良赵一荻合集》第1部，时代文艺出版社2000年版，第440页。

则，也满足了东北地方的愿望。同时，名称的变化也让它的职能内涵发生了重大改变。

从“政治分会”到“政务委员会”，从国民党的角度看，体现了由北洋旧制向国民党新制的转变；从中国社会的角度看，是中国封建专制政治，向民主政治的转型；从东北地方政权的角度看，由东三省保安会到东北政务委员会，是近代军阀政治向政党政治的过渡。这种过渡或转型，在北洋政府时期虽然已经开始，但是，由于辛亥革命所构建的资产阶级民主资源，几乎全部为军阀所占有，军阀们利用民主政治的名义，行封建专制之实。因此，上述这三个层次的过渡或转型，具有重要意义。

二 东北政务委员会是三方博弈和妥协的结果

张学良在奉系与北伐军激烈对抗时，就曾力主息内争实现国家和平统一。1928年6月20日，他在就任奉天军务督办的通电中，则明确提出“停止一切军事行动，抱息争宁人之旨”^①。到7月1日，在就任东三省保安总司令的同时，发表“决不妨害统一通电”，强调他个人“爱乡爱国，不甘后人，决无妨害统一之意”^②。张学良实现国家和平统一的意愿是真诚的，但不是没有条件的，他的条件就是东北集团的利益和他个人的地位，这两者是互为依存的。

在长达几个月的易帜谈判过程中，涉及诸多问题，但核心问题是人事问题。正式谈判一开始，奉方就提出要成立政治分会，而且该会“由奉系完全组织，他派暂勿加入”的条件。对此，国民党高层内部反对声音占主导地位，冯玉祥明确提出：“分会委员应由国府自由选派，不能承认任何条件。”^③分会是否成立，特别是分会委员由谁主导组成，是维护奉系集团利益和张学良地位的首要问题。在这期间蒋介石、李宗仁等国民党高层人士，不断致电张学良，从民族大义和国家大势的角度，敦促其尽快易帜。

由于这一核心问题没有得到解决，东北易帜也就不断推迟。其中日本的阻挠干涉也是重要原因之一。日本方面关于不得与南京国民政府妥协的警告，是不能从根本上改变张学良易帜实现统一的决心的，但在实际操作过程

① 毕万闻主编：《张学良赵一获合集》第1部，时代文艺出版社2000年版，第307页。

② 同上书，第314页。

③ 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编》第31册，广西师范大学出版社1996年版，第237页。

中，却不能不注意日本的反应，张学良是受命于危难之际，对此必须慎重应对。张学良面对日本无理阻挠，一方面明确告诉东北易帜的立场，一方面展开积极外交活动。11月10日，在日本天皇即位大典之际，张学良派莫德惠、王家桢为特使，赴日祝贺。两特使在会见田中首相时，莫德惠告诉田中首相明年元旦前东三省即将实行易帜，田中虽然表达了不希望易帜之意，但当莫表达“张学良必须易帜”的决心后，田中遂不得不说“此为中国内政问题”^①。莫、王于11月26日返奉复命后，12月6日，刑士廉、王树翰也携蒋介石致张学良亲笔信返奉复命。内外两方面交涉都取得实质性进展后，12月13日，保安委员会正式讨论易帜改制问题，决定1929年1月1日实行易帜。

东北保安委员会讨论通过易帜决议，是以蒋介石为代表的中央政府做出了让步的结果。蒋在致张学良的亲笔信中，明确“东北内政仍由现职各员维持，概不更动”^②。这一承诺表明国民党最终接受了奉方最初提出的该会“由奉系完全组织，他派暂勿加入”的条件。12月末，奉方代表与蒋进一步接洽，决定：“一、东北设边防司令正副长官，以张学良为正长官，张作相、万福麟为副长官；二、设东北政务委员会，委员人选，须商得中央同意；三、东三省及热河各省委员人选，由张学良推荐，中央明令任命；四、易帜之期，不必待至明年（1929）元旦，应提前数日行之。”^③在中央与奉方达成了这样的共识后，1928年12月29日，张学良通电全国宣告东三省易帜。东三省易帜，标明国民党完成了全国的统一。

考察东北政务委员的成立和东北易帜的过程，实际上存在着三方相互间的博弈：国府为实现国家统一，不断催促奉方尽快实现易帜。日本方面从在华利益的角度着眼，却极力反对东北易帜。奉方一方面不断向国府表明易帜的立场，并提出实现易帜的条件；也向日本方面表明实现易帜意愿，以争取日本方面的理解，同时也利用日本反对易帜，作为推迟易帜的理由，以促使国府满足其条件要求。

东北政务委员会的成立与东北易帜的顺利实现，既体现了张学良的政治智慧，也反映了国民党高层追求国家统一的大局观。

^① 张友坤等：《张学良年谱》（修订版），社会科学文献出版社2009年版，第228页。

^② 韩信夫、姜克夫主编：《中华民国大事记》第2册，中国文史出版社1997年版，第924页。

^③ 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编》第31册，广西师范大学出版社1996年版，第474页。

三 东北政务委员会成立引发的历史思考

东北政务委员会，在九一八事变后移北平办公，并于1932年1月8日改名为北平政务委员会。改名为北平政务委员会后，从人员构成到组织结构虽然仍属于东北政权的性质，但它已失去了对东北地区的实际控制，标明它已开始走向解体；到1933年3月10日张学良下野，标明已完全解体。实际上东北政务委员会从成立到更名，只有三年的时间，但它却给人们留下了值得思考的问题。

第一，作为历史转型的产物，东北政务委员会具有新旧体制转型的积极意义。国民党在北伐期间创建了诸多个“政务委员会”，如湖北省政务委员会、安徽省政务委员会、江苏省政务委员会、浙江省政务委员会、贵州省政务委员会等。这是为使地方配合国民革命进军而设立的组织，其后又有临时政治会议、政治分会等组织的出现，其作用都是新旧政权体制间一种过渡。它作为过渡性质的政权组织形式，在北伐战争期间发挥了重大作用。

第二，作为三方博弈的结果，体现了国奉双方的大局观。国内两大政治军事集团为实现和平统一，谈判交涉是必然的。实现国内和平统一是双方追求的共同目标，而在追求这一共同目标的同时，双方又都有各自不同条件和诉求。国府方面要求奉方改旗易帜，信奉三民主义，实现国家统一，同时实现政治上军事上的完全统一；奉方则希望在接受这些条件的同时，要充分保障奉系集团的利益。奉系集团的利益主要包括：一是张学良在奉系统治地位的确认；二是奉系集团原有官员的继续任用；三是包括热河在内奉系控制范围的确认。这三点是相互关联和支撑的，核心是保证奉系作为一个集团的完整存在。

双方在交涉中提出条件是自然的，如果奉系完全接受国府的条件，而不提出自己的要求，就等于是无条件的归化，奉系集团最终消亡；如果国府方面完全接受奉方的条件，就等于承认奉系作为一个政治军事集团的完整存在，只是在政治上实现了统一。经过几个月的谈判，国府方面最终接受了这一条件，满足了奉系作为一个集团的完整存在的要求。

这样，从谈判条件的角度看，国府方面做出了重大的让步；但从最终结果上看，国府也是最大的成功者，因为由此而实现了国家的统一。国奉双方能彼此接受对方的条件，都是从国家统一的大局着眼，因此说是双方的这种大局观，促成了东北易帜的顺利实现。

第三，将历史转型产物变为固定的政权模式，是客观现实的需要。政务委员会是由政治分会转变而来，而无论是政治分会还是政务委员会，均为战时过渡性的组织模式。这种模式当新政权建成后，应自然取消。政务委员会成立之初，这种过渡性的组织就已经为国民党从法律上所废除。奉系之所以能够迫使国民党同意成立，迫于易帜大局的需要是最重要的原因，但也有奉系集团具有控制东北地区强大实力的深层次原因。

随着国民党政权在全国建立的完成，东北政务委员会的继续存在面临严重考验。国民政府认为，东北政务委员会如继续存在是一种畸形，“殊碍统一，故要求取消以昭一致”^①。到1930年10月，国民政府以推行“军民分治”为由，明确要求裁撤东北政务委员会，“以资统一政权而重新治”^②。而此时恰处于中原大战善后时期，奉系则以“军队尚未实行编遣，而冀察二省未离军事时期，加以中俄交涉起无眉目，东北政务委员会责任繁重”等为由，认为“须俟大局完全底定，各省军民分治后”，东北政务委员会才能撤销。^③

大局尚未底定这是不争的事实，华北如此，而南方中国共产党势力更是遍布各省，两广势力也与蒋分庭抗礼。就全国的局势而言，蒋不仅需要张学良稳定东北，还需要他控制好华北的局面，所以只能对东北政务委员会让步：“中央因时局尚未完全底定，加以北方善后诸多繁重，因之对于东北政务委员会决计留存，决俟时局大定，军民分治后再行撤销。”^④自此，国民政府迫于形势需要和奉系集团的势力，承认了东北政务委员会存在的合法性。

第四，奉系集团继续对东北的统治，以及最终解体的必然性。在从北洋旧制到国民党新制的历史变革中，奉系集团以东北政务委员的组织形式，实现了对东三省的继续统治。这既是它具有强大实力的因素决定的，也是客观现实需要的必然结果。国民党政府实现全国统一后，全国性政权控制体系还未完全建立起来，需要各地方实力派填补这一空缺。事实上东北政务委员会在其存在的几年内，在维持包括华北在内的北方社会的稳定方面，起到了不可替代的作用。

奉系集团以东北政务委员会的形式存在，以及蒋、冯、阎、桂军事集团

① 《政委会问题》，《盛京时报》1929年2月5日。

② 《东北政务委员会明年元旦撤销说》，《盛京时报》1930年12月24日。

③ 《政委会撤销有待》，《盛京时报》1930年12月27日。

④ 《政委会犹决缓撤》，《盛京时报》1931年1月9日。

的形成，再次表明大局尚未完全底定的现实。这种现实说明民国正在由旧军阀政治演变为新军阀政治，这让国民党的党治国家路线面临严重挑战。在这几大军事集团中，脱胎于北洋军阀的奉系是最晚接受三民主义的，易帜后又没有经历任何组织改造。其对国民党政治的熟知度和参与度，不仅不能与国民党正统出身的蒋介石相比，也与先于奉系接受三民主义的冯、阎两大集团相差甚远。因此说，在这几大军阀集团中，奉系集团的民主政治观念最为淡薄，而封建军阀的残留最为严重。由于这一原因，东北政务委员会虽然被纳入国民党体制内，但却很难融入国民党体系中。

奉系作为一个封建色彩浓厚的军事集团，在九一八事变后，特别是在西安事变张学良被囚后，最终解体是必然的。

从东北政务委员会的成立到最终解体，也只有三年的时间，但在那个大动荡、大变革的时代，它却承载了许多……佟德元以平实而又严谨的学风向世人讲述这段尘封已久的历史。

胡玉海

2014年11月27日

目 录

绪论	(1)
第一章 缘起:历史传承与制度融合	(5)
一 张作霖时期奉系地方政权的演变及对北京政府的控制	(5)
二 政治分会制度——易帜后奉系地方政权的制度来源	(20)
三 结语	(40)
第二章 嬗变:从北洋旧政权到国民党新政权	(42)
一 皇姑屯事件后奉系地方政权的重建	(42)
二 国奉双方易帜谈判——以东北政治分会为中心	(55)
三 东北政务委员会的成立——北洋旧制向国民党新制的转变	(73)
四 结语	(83)
第三章 蛰伏:奉系地方政权的架构与国、奉权力博弈	(85)
一 东北政务委员会的内部结构及运作机制考察	(85)
二 东北政务委员会与东北地方政府的关系	(93)
三 东北政务委员会政治空间的定位与动态平衡	(107)
四 结语	(119)
第四章 扩张:再次入主华北与民国政治版图变动	(121)
一 中原大战与奉系的抉择	(121)
二 东北政务委员会政治空间的膨胀	(124)
三 盛极而衰:东北政务委员会政治空间的终结	(141)
四 结语	(144)

第五章 “官党”与“秘党”：党权之争与奉系国民党化	(146)
一 奉系对国民党东北党务公开化的因应	(146)
二 奉系的国民党化	(152)
三 国民党“秘党务”的受挫	(164)
四 结语	(167)
第六章 内政与经济：奉系地方政权延续原因考察	(170)
一 从被动到主导：奉系对东北地方政治制度的重塑	(170)
二 奉系对东北经济资源的保护	(195)
三 结语	(224)
第七章 外交：奉系地方政权蜕变因素考察	(227)
一 外交权的虚与实——以中东路事件前后交涉为例	(227)
二 奉系对日外交的演变与九一八事变	(250)
三 结语	(285)
第八章 走向解体：华北政权的流变与东北军的“国军化”	(290)
一 蜕变的开始：九一八事变后奉系根基的丧失	(290)
二 奉系地方政权的残存：北平政务委员会的成立	(300)
三 奉系的解体：华北政权的去奉系化与东北军的“国军化”	(312)
四 结语	(326)
结论	(327)
一 军阀政治与党派政治的隔阂——以东北政务委员会合法性 危机的应对为视角	(330)
二 “政治分会—政务委员会”制度的形成及其作用	(334)
参考文献	(340)
后记	(349)

绪 论

一提到民国时期的皖系、直系、奉系、晋系、桂系等军系名称，很容易让人冠以“军阀”的帽子。但由于“军阀”一词是国共两党在大革命时期为动员革命并赋予革命正义性而使用的政治革命话语^①，具有极强的政治批评性，而不是一个中性的学术用语^②，所以今天不宜再套用到在当时作为革命对象一方的历史研究中。笔者认为，奉系作为北洋时期和国民党时期的一个前后延续的重要地方实力派是客观存在的，因此奉系可分为张作霖和张学良两个前后相继而不可割裂的时期。^③张作霖时期的奉系为北洋军系治下的地方实力派，从1916年到1928年皇姑屯事件发生；张学良时期的奉系则为国民党治下的地方实力派，从1928年张学良主政东北到1933年张学良下野。^④此后，由于东北军逐渐分化，奉系走向解体，直至消亡。由于本书以张学良时期的奉系地方政权为主要研究对象，因此在本书中所使用的“奉系”一词，除了在第一章指张作霖时期奉系和在结论部分作为张氏父子两

① 有关“军阀”话语的研究可参见徐勇《近代中国军政关系与“军阀”话语研究》，中华书局2009年版。

② 对于“军阀”一词的非学术性问题，国内外诸多学者均有论及，可参见来新夏等《北洋军阀史》上册，南开大学出版社2000年版，第40页；[日]松下芳男《明治军制史论》下，东京：有斐阁昭和31年版，第220页；Lucian W. Pye, *Warlord Politics: Conflict and Coalition in the Modernization of Republican China*, New York: Praeger Publishers, 1971, p. 11; Arthur Woldron, “The Warlord: Twentieth-Century Chinese Understandings of Violence, Militarism, and Imperialism”, *The American History Review*, Vol. 96, No. 4 (Oct. 1991), p. 1098.

③ 传统上关于奉系军阀的时间断限，一般认为其形成的时间是1916年张作霖担任奉天督军兼省长，其解体的时间是1928年末东北易帜，该时间下限也是北洋军阀最终消亡的时间下限。参见胡玉海《论奉系军阀》，《东北史地》2008年第2期；来新夏等《北洋军阀史》上册，南开大学出版社2000年版，第5—7页。

④ 对于张学良时期的奉系，亦有学者认为其通过易帜而演变为“东北系国民党新军阀”（来新夏等：《北洋军阀史》下册，南开大学出版社2000年版，第1068页），即张作霖时期奉系为北洋军阀三大派系之一，张学良时期奉系则为国民党新军阀各派系之一，只不过将其称为“东北系”，而不是继续沿用“奉系”的称呼。

个时期的通称外，一般均指张学良时期的奉系。

1916年奉系形成后，经过张作霖及王永江等文治派十余年的苦心经营，东北社会与经济面貌大为改观，近代工业也初步建立起来。虽然张作霖屡次兴兵入关，耗费巨大，给东北尤其奉天财政和经济带来了沉重的负担，但在十余年的时间里除了郭松龄反奉尚有一些影响外，东北基本没有再发生兵灾战祸，所以在相对稳定的环境下，东北社会与经济仍在曲折中前进和发展。北洋时期，中央政权衰微，地方强势，这时期的东北虽为北京政府版图的一部分，但实际却处在奉系的控制之下。同时日苏两国在东北尚有诸多特殊权益，所以东北还是日苏两国的势力范围。

皇姑屯事件后，张学良成为奉系首领主政东北。随后，东北易帜，北洋时代结束，国民党时代开始，东北的角色和地位也随之发生了变化。它处在奉系的实际控制之下，但却演变成为南京国民政府版图的一部分，尽管仍是日苏两国的势力范围。蒋介石主导的国民党及国民政府与北京政府相比，虽然也时时受到党内派系和地方实力派的挑战，但却要强势得多。形式上统一中国后的国民党开始试图整合中国，尽管其中掺杂着蒋介石的个人私欲，但不可否认国民党为实现中国真正统一也付出过努力。易帜前的北伐是国民党重新统一中国的努力，易帜不久的编遣会议以及随之发生的国民党内各派系的混战，也是蒋介石主导的国民党和国民政府试图统一中国的努力。拥有重兵和东北地盘的奉系，自然也成为国民党和国民政府“统一”的目标。

所以，易帜后的东北与张作霖时代的东北相比，境况明显不同。张作霖时期，由于奉系实际控制东北，所以他面临的挑战主要来自日苏两国，只要将与日苏两国尤其是日本的关系处理好，他便可以集中精力参与到北京政权的争夺中。而易帜后的东北则不同，一方面仍然面临日苏两国的威胁，另一方面则是来自南京的“统一”压力，所以张学良不仅要外防日苏两国尤其是日本的觊觎，而且还要内防国民党和国民政府对东北的渗透与争夺。

与日苏关系问题是张作霖时期便长期存在的老问题，虽然一直未得到解决并时时威胁着东北，但东北毕竟控制在奉系手中，而且奉系在长期的对日苏交涉中也掌握和总结了不少经验。与国民党和国民政府的关系问题则是易帜后才出现的新问题，虽然在北伐前后奉系也与国民党多次打交道，比如孙毓汶反直“三角联盟”和北伐时期蒋介石与张作霖之间的议和等，但这种联络和交涉毕竟是发生在对等地位之上，与易帜后中央与地方的关系显然不同。所以易帜后如何调整与国民党和国民政府的关系，确保对东北的牢固控制，就成为张学良时期的奉系首先要面对的问题。

易帜后的东北就是处在这样一个内外压迫的环境之下：一方面国民党要求在东北发展党务，国民政府要求在东北管理政务；另一方面苏联要求维持权益，日本要求扩大权益。奉系一方面既要维持统一的旗帜，又要维持对东北的控制；另一方面既想从苏联那里收回权益，又想阻止日本的扩张。北洋时期的奉系及其所控制的地方政权，是在应付日苏侵略和争夺北京政权的矛盾关系中求得生存与发展；国民党时期的奉系及其所控制的地方政权，也必将在新的矛盾关系中去寻求新的生存空间和政治空间。面对从北洋时代到国民党时代的体制转型，面对国民党、国民政府以及日苏对东北的不同利益要求，奉系及其地方政权有着生存空间和政治空间的双重诉求，并在这种要求与诉求的博弈中不断演变、蜕变，直至解体和消亡。

本书中所使用的“政治空间”概念，其含义是指奉系及其地方政权的权力和影响力所能达到的时空范围。日苏（俄）两国自从日俄战争后便在东北划分了南北各自的势力范围，并且拥有诸多特权。尽管中国政府和东北当局不断地从苏俄那里收回中东路及附属地的权利，甚至发生了中东路事件，但苏联在北满的特权并未清除，奉系在中东路问题上始终未获得与苏方平等的权利。而在南满，奉系虽始终回避收回南满铁路和大连港问题，但也努力限制日本在东北的权利扩张。因此在九一八事变前这一个较长的时期内，从奉系与日苏两国的双边关系角度来说，奉系地方政权的政治空间并无实质性变化。而从国民党二次北伐后奉系与国民党、国民政府的双边关系角度来说，奉系地方政权的政治空间则发生了巨大的变化。

张学良时期奉系地方政权的组织形式是政务委员会制度，该制度的前身是政治分会制度。国民党在革命党时期所实行过的政治分会制度，虽然具有临时性质，但却对防止国民党分崩离析起到了不可低估的作用。正是这一制度的存在，国民党在北伐时期才得以保持“团结”和“统一”的形式，才能集合桂、冯、阎等几个派系的军事力量与蒋一起直捣北京。而在国民党成为执政党后，由政治分会演变而来的政务委员会对于国民党统一全国则起到了非常重要的作用。东北政务委员会的成立使国民党首次实现了对中国的统一，中原大战后华北又被纳入奉系和东北政务委员会的管辖之下，由东北军驻守的北方成为蒋介石南下“剿共”的稳定后方。九一八事变后成立的北平政务委员会实际是东北政务委员会的延续，对于避免蒋介石与日本在华北直接发生冲突起到了隔离带的作用。试想如果此时冀察两省由中央军直接驻守，那么上海与华北的双线作战，将使蒋系中央军产生怎样的影响，又会对民国政局产生怎样的影响？行政院驻北平政务整理委员会是南京直接接手华

北的实践，虽然作出了很大的贡献^①，但在日本的侵略威逼下，蒋介石最终还是决定妥协，让宋哲元组织冀察政务委员会来作为日本与国民党之间的隔离带。冀察政务委员会也不辱使命，在与日本多方周旋后使日本分离华北的企图破产，而冀察政务委员会的成立与日本发动全面侵华战争相隔了近两年时间。可见，政务委员会制度不仅对于统一起到了作用，对于国民政府应对华北危局也起到了不可低估的作用。同时，西南也成立了政务委员会，虽然屡被学者批评为西南半独立的标志，但也不能否认这一制度的存在使民国免于分裂，如果南京和广州两个国民党中央和国民政府的局面长期延续，那对中国近现代的走势必将产生新的影响。总之，在北洋时代向国民党时代转变的过程中，在国民党由革命党向执政党转变的过程中，“政治分会—政务委员会”地方政治制度模型对于国民党稳定地方实力派、确立国民党的正统地位、实现统一和应付华北危局均起到了重要作用。

以上便是本研究的主要思路，欲求在“国民党、国民政府—奉系—日、苏”这样一个中央与地方、中国与外国的关系框架中对奉系地方政权的变化、影响因素及其相互关系作一考察，以探究体制转型尤其是“政治分会—政务委员会”制度模型对奉系和南京国民政府初期民国政治走向的重大影响，探究奉系与国民党和国民政府以统一合作为前提的分治关系，探究奉系的外交权问题以及对日苏政策的演变等问题。

^① 参见谢国兴《黄郛与华北危局》，台北：“国立”台湾师范大学历史研究所1984年版。

第一章

缘起：历史传承与制度融合

张作霖被日本人炸死后，张学良子承父业，重新建立保安司令制度，延续着奉系地方政权。在东北易帜谈判期间，国奉双方本已达成在东北建立政治分会的协议，但后来发生变故改名成立了东北政务委员会，成为奉系地方政权的组织形式。无论是保安司令制度，还是政治分会，在奉系和国民党的历史上均有过存在，并产生了深远的影响。

一 张作霖时期奉系地方政权的演变及对北京政府的控制

张作霖草莽出身，靠办保险队起家。1902年接受清政府招安，被任命为新民府巡警前营马队帮带，由政府通缉之匪转变为政府承认的地方武装首领。“这是本质上的转变，是他政治生涯中最关键的一步。”^①1911年辛亥革命爆发，东三省革命党人也在酝酿起义事宜。为了镇压革命，东三省总督赵尔巽密调张作霖率军进入省垣拱卫。由此“当张作霖36岁的时候，就进入了东北政治舞台的中心”^②。随后民国成立，张作霖的奉天前路巡防营被改编为陆军第27师，张任师长。该师是奉军的主要班底，也成为张作霖扩张权势的主要力量。此后，张作霖的势力逐渐扩大，于1915年排挤了奉天将军张锡銓，1916年又排挤了继任者段芝贵，遂成为奉天将军兼奉天巡按使。袁世凯死后北京政府更改官制，张作霖改任奉天督军兼奉天省长，至此奉系形成。1917年奉系夺取了黑龙江省，1918年张作霖被任命为东三省巡阅使，节制东三省军政，1919年又夺取了吉林省。奉系就此统一了东三省，

^① 胡玉海：《奉系纵横》，辽海出版社2001年版，第47—48页。

^② [英] 加文·麦柯马克：《张作霖在东北》，毕万闻译，吉林文史出版社1988年版，第12页。