

电子图书



信息技术的结晶

人类文明的载体

网络的基本资源

第一章 北京政府的媚外外交 (1911—1919)

世界进入 20 世纪之时，统治中国的清王朝已经是日薄西山、气息奄奄。尽管清政府一方面宣布实行“新政”，采取了一些改革措施，另一方面加紧镇压不断兴起的人民革命运动，但是它已无法扭转注定要垮台的趋势。

清朝统治的日益衰微，致使中国在弱肉强食的资本主义扩张时代无法自立于世界，而陷于苦难的深渊。首先，中国丧失了大量的领土。到 19 世纪末，大半个中国已沦为列强的势力范围。列强还在中国搞了五块租借地和 30 多个租界。被迫开放作为“通商口岸”的城市多达 80 余处。外国军队不仅驻扎在北京和山海关之间京奉铁路的沿线，还驻在北京的使馆区和东北的许多地方。外国的商船可以在中国境内到处停泊，外国轮船公司在中国沿海和内河的贸易运输中占垄断地位，而且凡是商船所到之处，兵舰就可以随之前来。中国的海关完全把持在外国人手中，总税务司和各海关的税务司都由外国人担任。关税的制定要中外协商决定。税率极低，严重影响中国民族经济的发展。全国 9600 多公里的铁路，中国能自主的只有 600 多公里。外国公司在中国霸占矿山，主要的矿已都控制在它们的手中。

在这期间，清政府还不得不一再付出巨额战争赔款，加上其他小笔的赔偿，据估计总数高达 96,600 多万两白银。

在中国的外国人享有领事裁判权，他们并把这种特权加以扩大。不仅外国人之间的案件不由中国官员审理，而且涉及中外人员的案件也要由外国官员来审理或插手中国官员的审理。

清末中国面临的危险局面正如革命团体兴中会宣言中所说：“方今强邻环列，虎视鹰瞵，久垂涎于我中华五金之富，物产之饶，蚕食鲸吞，已效尤接踵，瓜分豆剖，实堪虑于目前。”⁽¹⁾这样一种形势敦促着所有爱国者去考虑如何才能挽救中华民族。终于，1911 年 10 月 10 日的武昌起义，揭开了辛亥革命的序幕。

第一节 辛亥革命时期与民国初年的中国外交 (1911—1914)

一 辛亥革命时期资产阶级民主派的外交主张和对外活动

湖北军政府的对外政策 武昌起义成功之后，革命党人建立了湖北军政府，他们强拉原清军协统黎元洪担任军政府都督。湖北军政府采取了避免同外国人发生冲突的对外政策。军政府在《刑赏令》中明确规定：“伤害外人者斩”、“保护租界者赏”、“守卫教堂者赏”。1911 年 10 月 12 日，军政府派外交司长胡瑛等人前往汉口，以湖北军政府都督的名义照会驻在汉口的各国领事，宣布革命政府的外交政策。照会中指出：“对各友邦，益敦睦谊，以期维持世界之和平，增进人类之幸福，所有国民军对外之行动，特先知照，免致误会。一、所有清国前此与各国缔造之条约，皆继续有效。二、赔偿外债照旧担任，仍由各省按期如数摊还。三、居留军政府占领地域内之各国人民财产，将一律保护。四、所有各国之既得权利，亦一体保护。五、清政府与各国所立条约，所许之权利，所借之国债，其事件成立于此次知照

后者，军政府概不承认。六、各国如有助清政府以妨害军政府者，概以敌人视之。七、各国如有接济清政府以可为战事之物品者，搜获者一概没收。”(2)这几条实际上是取之于同盟会 1906 年所制定的《革命方略》中的“对外宣言”。军政府的对外政策尽管在维护国家主权方面有其严重缺陷，但它在不给帝国主义列强以干涉口实方面具有策略性的意义，有助于革命的展开。

在武昌起义之前，驻汉口的各国领事就已密切注视革命党人在武汉一带的活动。英、德、法等国领事都曾请求速派本国军舰前来保护各国侨民的生命与财产安全。1911 年 10 月 11 日，汉口道台奉湖广总督瑞澂之命照会驻汉口的五国领事，请求各国派舰在武汉江面巡逻，以阻止革命军渡江攻击汉口，各国领事都没有接受。瑞澂逃离武昌抵达汉口后，声称“义和团复起”，立即派人要求德国领事开炮轰击革命军。德国领事本来同意这一要求，并与德国海军进行磋商，作了开炮的准备。但是，拘于 1901 年讨论《辛丑条约》时各国间达成的一国不能单独采取行动的默契，德国领事主张召开领事团会议。13 日，英、法、德、俄、日等五国领事举行会议。会上，德国领事认为武昌起义是义和团事件的重演，主张帮助清军对革命军作战。法国领事侯耀（即罗氏）是孙中山的故交，他坚持认为这场革命是要进行政治改革，不同于义和团的暴乱，反对进行干涉。这一主张得到英俄两国领事的赞同，日本领事起初支持德国领事的意见，但未固执己见。于是，领事团会议决定持中立态度。

14 日，湖北军政府又派夏维松等人分别拜会各国领事，请其承认革命军为交战团体。胡瑛也为此事同各领馆进行接洽。16 日，驻汉口各国领事又再度集会。18 日，英、法、俄、德、日五国领事正式联名布告中立。对此，湖北军政府派人送照会至各领事馆，以示感谢。照会中重申：本军政府将采用必要的手段来对付那些阻碍军政府自由行动者。当时革命阵营中许多人误以为五国领事的布告就表明外国承认革命军为交战团体。实际上，列强无意这么做。11 月 8 日英国驻华公使的一份电报中就指出：“至其自谓各领事已认彼军为交战团，据本大臣所闻，则实无其事”。(3)11 月 7 日黎元洪发给各地军政府的通电中也提到各国尚未承认军政府为交战团体。尽管如此，军政府能争取到列强的中立就足以使革命声势大震，也避免了同列强发生直接冲突。

孙中山的外交活动 孙中山在领导中国资产阶级革命时非常重视外交问题。他曾说：“革命的成功，一是靠武力；一是靠外交。”(4)孙中山作出如此主张的原因，一是中国饱受外来侵略，帝国主义列强在这里有很大势力；二是中国民族资产阶级的力量比较弱小，又同列强有着千丝万缕的联系。武昌起义爆发时，孙中山正在美国。他闻讯后本想立即赶回国内，但一转念感到自己的主要作用不在于疆场而在于外交方面，因此，决定在外交问题解决以后再回国。孙中山就各列强对华态度作了一番分析之后得出结论：外交的关键在于英国，它关系到革命的成败存亡。于是，他决定由美赴英。在离开美国之前，孙中山前往华盛顿，打算会见美国国务卿，争取美国政府对革命的支持，但是这项请求未被接受。1911 年 11 月 11 日孙中山到达伦敦，随即展开交涉。他首先要阻止外国对清廷的借款。当时，英、美、法、德四国银行业已同意借款给清政府，若这笔款子到达清廷手中，便可用来作为对付革命军的军费。他委托维加炮厂的杜逊就此事同英国外交大臣葛雷磋商，终使四国银行同意停付给予清廷的借款。同时，孙中山还要求英国制止日本援助

清廷和取消各处英属政府对他的放逐令，这些都得到英国政府的同意。孙中山进一步提出由英国借款给中国新政府和新政府同英国合作的建议，未得到英方的响应。孙中山的英国之行毕竟是有成果的，打击了正苦于财政困难无法有力抗击革命军的清政府。

11月21日，孙中山又到法国。在法国期间，他拜会了法国首相克雷孟梭、外交部长和其他政界人士，并接受了新闻记者的采访。在采访中，孙中山说明了新政府的大政方针，特别指出欢迎外国资本与工程师参与中国的开矿和筑路，还表示要清除不利于外国人的各种障碍，同时制定“不能听西商独受其利”，而务必使中国受益的新海关税则。

11月24日孙中山离马赛回国，12月25日返抵上海。

南京临时政府的外交 1912年1月1日中华民国正式建立，孙中山担任临时大总统。1月3日他发布的第一张布告宣示了临时政府的内外政策。其中对外交方针作了全面阐述，“临时政府成立以后，当尽文明国应尽之义务，以期享文明国应享之权利。满清时代辱国之举措，与排外之心理，务一洗而去之。持和平主义，与我友邦益增睦谊，将使中国见重于国际社会，且将使世界渐趋于大同。”同日，孙中山向参议会提出各部首脑名单，外交总长由王宠惠担任。5日，“对外宣言”发表，八条中的前四条是基本对外政策，“一、凡革命以前所有满政府与各国缔结之条约，民国均认为有效，至于条约期满而止；其缔结于革命起事以后者则否。二、革命以前，满政府所借之外债及所承认之赔款，民国亦承认偿还之责，不变更其条件。其在革命军兴以后者则否。其前经停借事后过付者亦否认。三、凡革命以前满政府所让与各国国家或各国个人种种之权利，民国政府亦照旧尊重之；其在革命军兴以后者则否。四、凡各国人民之生命财产，在共和政府法权所及之域内，民国当一律尊重而保护之。”后四条表明新政府的对内政策。宣言反映了愿与世界各国和平往来的真挚愿望，“深望吾国得列入公法所认国家团体之内，不徒享有种种利益与特权，并且与各国交相提挈，勉进世界文明于无穷。”

(5)

1月11日，南京临时政府向各国发出照会，希望得到承认。17日，又再次呼吁承认问题，指出“民国政府已稳固建立。为求有助于我们同外国的往来，并更好地履行我们的国际义务，早日承认将是得策的”。(6)19日，外交总长王宠惠表示，希望列强及早承认民国，“以避免政权交替期间发生祸乱”。这种请求没有得到外国的任何答复。

尽管如此，临时政府还是着手履行自己的外交职责。2月19日，荷属爪哇岛泗水市的华侨集会，升起五色旗，鸣放爆竹，庆祝中华民国的成立。荷兰军警出来干涉，开枪打死华侨三人，十多人受伤，百余人被捕。华侨采取闭门罢市的行动以示抗议，荷兰政府进而出动军警强迫开市，又逮捕了400多人。

事件发生后，泗水华侨分别向北京清政府，南京民国临时政府和上海华侨联合会发电请求保护。由于临时政府尚未被荷兰承认，它便立即致电主掌北京政府大权的袁世凯，请他与荷兰驻华公使严正交涉，同时要求驻荷兰中国公使刘镜人与荷兰政府也进行交涉。26日，民国政府召开紧急会议，决定对荷兰交涉的四项条件：一、限三日内释放被捕华侨；二、赔偿财产损失；三、对被害者给予赔偿；四、恢复人权，华侨与欧侨和日侨等一律看待。随后由王宠惠将上述要求发电荷兰外交部。

此案由于中国政府立场强硬，民众情绪高昂，经公使刘镜人据理交涉，荷兰当局不得不释放所有被捕者，并答应如下条件：一、惩办枪杀华侨的荷兰人；二、优礼安葬被害华侨，并抚恤其家属；三、受伤华侨除由荷兰政府负责医治外，并给予调养费；四、华侨财产损失如数赔偿；五、荷兰政府对旅居荷属的华侨与荷兰人同等看待。

这次中荷交涉是民国建立后在外交上的第一次重大胜利，也使近代中国外交有了新的生机。

孙中山和革命政府曾在一些场合提出要收回租界主权，取消领事裁判权和改革关税等。然而，由于害怕引起列强的敌意和期望得到外国的帮助，他们并没有在收复主权方面迈出任何一步，而是恪守宣言中许下的诺言。这便带来了种种恶果，1912年1至2月间的对德交涉就是一个明证。

1898年德国从清廷手中强迫租借了青岛，并且约定在青岛周围58公里的范围内为由德国监视的不设防区域。1912年1月下旬，革命党人占领了位于这一地区的即墨县。当时，德国派骑兵130人前往即墨，以条约为依据要求革命党人解除武装，同时自青岛电告山东巡抚胡廷福这一情况。清政府闻讯后派兵400余人突袭即墨，杀害革命志士30余人，并将附近村庄烧毁。当地革命军请求南京临时政府与德国政府交涉。虽然临时政府外交部对德方提出了抗议，但拘于对条约的承认和实力不足，孙中山不得不于2月10日下令革命军自即墨撤退。

二 民国初年北京政府的外交与帝国主义各国的侵华活动

列强态度与对袁世凯的扶植 武昌起义使列强十分震动，一时间武汉江面上外国军舰竟增加到20艘（英8艘，德5艘，美3艘，日2艘，俄、奥各1艘）。虽然，1911年10月18日英法等五国驻武汉领事联名布告中立，但各国对待这场革命的出发点是不一样的。

当时，英国是在华拥有最大经济利益的国家，辛亥革命又爆发于它的势力范围之内，因此英国对中国的形势最为关切。革命初起时，英国政府的基本态度反映在英国外交大臣葛雷给驻华公使朱尔典的训令中，“我国遇英人性命财产危险之时，应用全力保护，然无论如何办法，总不能稍使越此范围之外”。(7)采取这种不干涉态度的原因，一方面基于对清政府前途的估计，英国公使朱尔典10月16日给葛雷的报告中就提到：“满清之前途，实属黑暗。本国人民，多不信服。”(8)另一方面也是考虑到革命军的对外态度。10月13日，朱尔典就把英国驻武汉领事葛福的报告转给英国外交大臣，其中提到湖北军政府的照会内容。16日朱尔典也表示，“此次革军举动，秩序井然。并于外人利益非常尊重，与从前此等乱事，大不相侔。”(9)由于英国方面感到革命不致于威胁其在华利益，所以采取中立立场，在行动上只是尽力保护租界安全。

美国国务卿诺克斯10月14日电询驻中、法、德、英、意、日、俄等国的美国使节：鉴于中国目前的严重局势，应采取什么样的国际合作行动。得到革命军并不危及美国在华利益的报告后，美国国务卿诺克斯便致电各国，指出没有理由干涉中国局势，美国愿与其他国家密切合作采取中立立场。法国的态度也是主张不干涉。

与英、美、法不同，日本在这个问题上有较大倾向性。辛亥革命爆发后，10月25日日本首相西园寺公望向天皇上奏中指出：不仅在满洲，一方面要

维持现状防止侵害，一方面掌握时机力谋增进日本的利益；而且在整个中国也要随机应变，谋求日本的优势地位。日本政府虽然也表示采取“中立立场”，但应清政府的请求，决定由日本商人向清政府提供军火。它担心一旦新政权取代了清政府，便会采取反对日本扩张的行动。为此，早在10月15日，日本政府就表示：如果革命势力波及满蒙地区，日本将不经其他国家同意而出兵干涉。12月7日，日本外交大臣通知美国驻日大使：如果中国内部敌对行为继续发展，日本政府认为有考虑干涉的必要。但是，日本的这种意图遭到英美的反对。英国政府训令驻日大使麦克唐纳向日本政府提出抗议。美国则坚持列强“共同行动”的原则，反对日本单独派兵行动。因为这两个国家都担心日本趁干涉之机扩大势力范围。其实日本在向中国派兵问题上也非常审慎，担心引起同其他列强的纠纷。在外务大臣内田康哉看来，如果要采取这一措施必须得到英国的同意，若发生重大问题由两国共同负责。日本未敢独自贸然行事。值得注意的是日本政府此时也通过日本商社向革命军出卖旧武器。这不仅是为了谋取暴利，更重要的是以此向清政府施加压力。12月2日日本驻华公使伊集院彦吉曾向内田建议说：“对革命党自中清武昌到南清广东给予援助，以防其气势挫折，藉使不致产生与北清中央政府融和妥协之念，务必谋使之持久对峙。……以袁世凯为代表的新内阁成立后之清政府，究竟会持何种态度对待我国，仍然是不得不存疑的问题；为谋于我有利，则基于资以牵制袁世凯内阁之策略，亦有对革命军援助武器之必要”。(10)这充分反映日本向革命军出售武器的真正目的。

俄国也与日本一样试图扩大对中国领土的侵占。辛亥革命被它视为良好机会。代理外交大臣向沙皇上奏：“在目前情况中，为我国利益起见，对中国问题，应尽可能与东京内阁交换意见以便不错过加强我国在中国地位的适宜时机。”这项建议得到沙皇的赞同。(11)俄国驻华公使廓索维慈更明确地表示：希望混乱和无政府状态在中国蔓延，从而阻止中国有一个强有力的政府能积极采取步骤强化对蒙古、满洲和新疆的控制。俄国方面希望纷乱引起中国的解体和削弱，以便它对中国的扩张。从这种考虑出发，俄国采取中立而静观势态的发展。

革命初起时，德国是明显采取支持清廷反对革命党人立场的。它不仅曾试图用军舰炮轰武昌的革命军，还有德国军官协助清军作战，德国商人继续向清政府提供军火。德国帮助清廷的目的在于尽快结束中国的内乱，它担心清政府被推翻后，中国将形成割据的局面，这是不利于德国利益的，因德国在华势力较小。后来由于英美等国采取中立立场，德国也就效法它们。德国代理外交大臣齐谋门曾说：“帝国政府自中国骚乱开始以来，即坚持这样的原则：这是中国内部的事，必须首先让中国人自己建立秩序。但是，如果发生象是不可避免干涉的情况时，按照帝国政府的意见，这一干涉只能由与中国有利害关系的一般列强经过协商后共同实行。在任何情况下我们希望避免个别国家单独行动，借此获得特殊利益。”(12)

各列强能够基本上一致采取中立立场的另一个重要原因是欧洲的同盟国与协约国两大集团之间的斗争已达到白炽化的程度，正如法国外交部长所说：“即令干涉政策为局势所必需，但欧洲的利益要求各国在中国一致采取保守的政策”。(13)

列强政策的一致性又具体表现为对南北和谈的干涉和对袁世凯的支持。武昌起义后，清廷把绞杀革命的希望完全放到北洋军身上，而真正能够指挥

动北洋军的只有袁世凯。为此清廷考虑重新起用 1909 年被罢黜的袁世凯。这时美国驻华公使嘉乐恒会见了摄政王载沣，英国公使朱尔典多次拜访内阁总理大臣奕劻，均表示希望看到清政府起用袁世凯。10 月 14 日，清政府任命袁世凯为湖广总督，指挥清军前往汉口镇压革命军；11 月 1 日又进而任命他为总理内阁大臣。

这场内战自然会妨碍到商业贸易，特别是外国的经济利益。11 月 17 日，外国驻京公使团决定将中国海关的全部税收置于总税务司之下，既可避免革命军把作为对外赔款和外债担保的关税移作军费，也进一步控制了中国的税收和财政。但对英国来说更重要的是恢复和平。早在 10 月 27 日英国外交大臣葛雷就曾电告英国公使朱尔典，目前的战乱如持续下去势必妨碍外国贸易，建议由列强出面调解。袁世凯在率军向革命军进攻的同时也试图举行和谈，目的既为瓦解革命力量，也为巩固自己在清政府中的地位。11 月 26 日袁世凯同朱尔典进行了会晤。然后朱尔典训令英国驻汉口领事向湖北军政府接洽停战议和一事，并告诉他为了避免英国侨民受战争之害，袁世凯已愿意在双方都满意的条件下实行停火。27 日，英领事葛福向朱尔典报告了革命军提出的停战初步条件。12 月 1 日，袁世凯提出了他的休战条件，并提议由英领事葛福担任停战的见证人。经英国的调停，从 12 月 2 日起双方开始停战三日。以后仍由英国领事斡旋，停战延续三天。到 9 日，双方同意继续停战到和谈成功。

12 月 18 日，南北双方开始在上海南京路的市政厅举行会谈。20 日，驻上海的英、美、德、法、俄、日六国领事分别向南北双方议和代表递交同文照会。照会提出：“本国政府认为中国目前斗争的继续，不仅使中国本身并使外国人的物质利益与安全遭受严重威胁。本国政府迄今采取严格中立的态度，认为有义务非正式促请双方代表团注意，必须尽速达成和解，以结束现在的冲突。”(14)这份照会无疑是对双方施加压力，尤其是迫使南方革命阵营接受不利的和平局面。收到各国照会之后，作为南方代表的民国外交总长伍廷芳对各国领事发表谈话。他说：“列位须知此次中国人系争自由，并欲得一良好政府，若一旦和议潦草订结，将来遗害不浅，今日革命了结，他日第二次革命又来，当较此次更甚。故民军对和议不得不从慎，不但于中国内之外人有益，即各国亦受其利。深望各国领事及其政府，务于评语上谨慎从事，谅各国必皆赞成鄙人今日之议和方向，惟有依人民之命为去取。”(15)

虽然列强表面上要持中立立场，但实际上它们都倾向于扶植袁世凯。当孙中山在英国活动期间，英国外交大臣葛雷就曾提到袁世凯是主持中国政府的良好人选。11 月 15 日葛雷在给朱尔典的电报中也表示：“我们对袁世凯怀有极友好的感情和尊敬。我们希望革命的结果在中国建立一个政府，有足够的力量能无所偏倚地对待各国，并能维持国内秩序和保持对发展贸易有利的条件。这样的政府会得到我们所能给予的一切外交支持”。(16)在和谈期间，英驻上海总领事傅磊斯同北方代表唐绍仪保持着非常密切的联系。每当有重大问题出现时，唐绍仪总是立即通知傅磊斯。和谈双方发生争执时，唐绍仪也是请他出面调和。法国政府也认为唯有袁世凯可以维持秩序。法国驻华公使藩荪纳曾拜访袁世凯，鼓动他来主持政府。美国公使嘉乐恒主张贷款给袁世凯，在他看来：如果袁世凯得不到财政帮助就难以维持其军队，这样谈判就可能失败。日本的手法与其他列强略有不同。1911 年 11 月 18 日，日本驻华公使会晤袁世凯，表示日本将全力支持他。但同时日本也私下里“援

助”革命军，借此对袁世凯施加压力，以便从中渔利。

列强的支持成了袁世凯争夺个人权利的一项重要实力。他一面迫使清帝退位，一面谋取大总统的职位。1912年2月12日，清帝宣布退位，结束了清王朝对中国260多年的封建统治。这天，袁世凯便以“全权组织临时共和政府”的名义，将清帝退位情况通知各国驻京公使。2月13日，孙中山向南京参议院提出辞职咨文和举荐袁世凯的咨文。2月15日中国参议院改选袁世凯为临时大总统。法国外交部闻讯后立刻训令一些驻外使馆同所在国商量，向中国提供借款一事，以支持重建秩序。孙中山为防止袁世凯在其老巢实行封建军事独裁，再三催促袁世凯到南京就职。可是袁世凯却玩弄手腕，迟迟不行，其中包括请列强出面干涉。英国驻南京总领事威勤逊向南京临时政府外交总长王宠惠表示迁都南京是“过份的要求”。2月29日北京驻军两营发生兵变，随后保定和天津等地也发生兵变和骚乱。这时，北京外交团便立即采取措施，加强巡逻和增调军队入京。在这种形势下，革命党人只好作出妥协，放弃定都南京的打算。3月10日袁世凯在北京宣誓就职。4月5日，临时参议院决定政府迁往北京。新生的中华民国在形式上完成了国家的统一，但革命并没有再前进一步。

列强承认中华民国问题 1912年1月1日中华民国正式成立后，列强并不予以承认，而依然同清政府保持关系。不久，清帝退位，袁世凯得到统治中国的大权，形势发生了变化。2月23日，日本分别向各列强提出承认民国政府的先决条件，内容基本上是三条：一、中国新政府要保证继续承认外国人根据条约、法律成例或习惯所得到的权利利益和特权；二、新政府要向外国借款；三、列强采取共同行动。在接到日本这份照会之后，英法两国立刻表示原则赞成。德国也表示同意。美国虽然表示同意，但附带声明：以这个方针不致对于承认中国新政府，引起不必要的延缓为限。它还要求日本事先说明向中国所要求的保证的性质和条件。俄国先是表示同意，后来又增添了附加条件：唯日俄两国的特殊权利，得另行要求。实际上，此时日、俄、英三国都无意承认中华民国，他们正分别同中国政府就满洲、外蒙古和西藏问题进行交涉，试图借承认问题来进行要挟。

只有美国在承认问题上比较积极。1912年1月3日，美国众议院外交委员会主席就曾向国会提出祝贺中国爱国者所取得的成功，赞成尽快承认中华民国。2月29日美国参众两院通过一项决议，庆贺中国共和政府的成立。在此前后，美国亚洲舰队司令训令在中国沿海的美军舰艇，受到悬有中华民国国旗的中国舰艇敬礼时应该回礼。5月6日美国政府询问驻华公使嘉乐恒关于应否承认的意见，回答是“应该从速承认”。6月间，袁世凯内阁中许多成员为反对他的专横独裁而提出辞职，政局因之动摇。为稳定政权，继任国务总理兼外交总长的陆徵祥向美日等国提出承认民国的请求。美国根据这一请求于7月20日照会英、法、俄、德、日、意、奥等国政府，询问是否愿意立即承认民国政府，并指出美国民意都主张立即承认，美国政府不便久违民意。但是，各国复电都不赞成立即承认，认为时机未到。俄国主张要等到中国政府正式成立才能承认。法国同意俄国的主张，还强调于新政府对外国在华权益和条约未予正式保障之前不能承认。英国借口袁世凯政府没有履行条约义务的能力。至于日本，它的理由更多。它认为：中国当前的政治组织，只不过是临时性质，尚无建立持久政府制度的基本法规，而且目前政权也不够稳定。如果此时承认，不仅妨碍中国正在进行的行政改革，也不利于各国

利益。在这种情况下，美国政府决定等中国临时政府结束，中国宪法颁布后再予承认，以维护共同行动的原则。

1913年1月美国国会通过参议员培根立即承认中国新政府的提案。3月4日，美国新总统威尔逊宣誓就职。3月18日美国驻华代办威廉士致电美国国务院，主张迅速承认中华民国政府。他指出这样做有助于增进中国人对美国的感情，若与其他国家一致行动，只会损害美国利益，而满足别人的阴谋。3月28日，威廉士向美国国务院报告，中国政府请求立即给予承认，“袁世凯相信，这个承认将大大加强他的政府在人民中和即将召开的国会中的威信。”(17)于是威尔逊决定抓住这一时机采取行动。4月2日，美国政府通知各国，美国已决定立即承认中华民国政府，望各国合作。4月6日美国告诉中国：在中国召开国会、完成组织议院之后便正式承认中华民国政府。日、英、法等国都劝阻美国，希望它仍坚持一致行动的原则。德国表示要等到袁世凯得到大多数票当选，便可以承认。日本试图改变美国的既定态度未能成功，便于4月19日提出承认条件草案，除了在1912年2月间提出的那些条件外，又建议在北京举行各国外交代表会议以达成一项共同的决定，然后才能给予承认。它强调“各国尽可能同时承认中国政府。”(18)日本这项拖延承认的新提议得到英、俄、意、奥等国的支持，而美国未予理睬。4月8日，中国国会正式在北京开幕，参众两院先后组成。5月2日，美国驻华代办向中华民国总统递交国书，正式承认中华民国。在此之前，4月8日巴西首先承认中华民国，4月9日秘鲁，5月2日墨西哥，5月4日古巴也都承认了中华民国。

9月30日北京外交团开会时，日本方面提出如果中国正式承认外国在华历来得到的权利和特权，日本愿意在总统选举之后即承认中华民国。日本还提议要非正式地劝告中国内阁总理，中国方面在通知各国关于总统选举的照会内要附上一件保证外国权益的声明。日本方面草拟了这份声明：“所有前清时代及临时政府公司私人所订一切条约合同以及其他约定，均将严格尊重。所有外人在华依据国际约束本国法令固定习惯所享之一切权利特权自由，特此保证承认。”(19)10月2日北京外交团再次集会，大家赞同日本的提议。袁世凯派亲信梁士诒同日本公使商定，在袁世凯10月10日的就职演说中采用日本方面所建议的对外宣言，其内容先行通知各国公使取得同意，随后各国就宣布承认中华民国。10月6日袁世凯正式当选总统。外交部把此事通知各国政府，并将上述宣言的内容通知各国公使。10月7日，英、俄、法、德、日、意、匈、荷、比、葡、西、丹、瑞（典）等十三国同时宣布承认中华民国。10月10日，袁世凯发表就职演说，他声明：“所有前清政府及中华民国临时政府与各外国政府所订条约、协约、公约，必应恪守；及前政府与外国公司人民所订之正当契约，亦当恪守；又各国人民在中国按国际契约及国内法律并各项成案成例已享之权利并特权豁免各事，亦切实承认，以联交谊而保和平。”(20)至此，列强完全达到其要挟勒索的目的，尤其是英、俄、日三国。

中俄外蒙问题的交涉外蒙古自古以来一直是中国领土的一部分。整个蒙古在清朝同新疆、西藏等地区一样被视为藩部，由清政府中的理藩院管理。在外蒙古，清政府设有三位高级官员：将军、办事大臣和参赞大臣，他们分别驻于乌里雅苏台、库伦和科布多，掌握地方上的军政大权。其中，库伦的大臣还拥有办理中俄交涉的权力。

根据 1727 年的中俄《布连斯奇条约》的规定,广大的蒙古是中国的领土。然而,俄国一直试图在这个地区进行扩张。1858 年 4 月,沙俄非法侵占黑龙江左岸地区的同时,侵略者就叫嚣:一旦清王朝崩溃,便可以支持蒙古独立。1865 年新疆发生回民起义,沙俄就曾打算趁机出兵蒙古。19 世纪后半期,沙俄通过腐败的清政府在蒙古得到许多权益。名义上中俄两国合办的由恰克图经蒙古地区到北京的邮路,为俄国开辟了一条深入到中国首都的通道。沙俄在作为交通枢纽的库伦设立了领事馆。它成了沙俄在外蒙古进行非法活动的指挥中心。俄国在外蒙拥有重要的经济利益。俄国人得到修铁路、开矿和在边境地区免税贸易的特权。从 1906 年到 1911 年,沙俄向蒙古地区派遣了各种调查团。沙俄还用种种手段笼络外蒙王公活佛,培植亲俄势力,为扩大俄国在蒙古的影响创造条件。1907 年 7 月 30 日,俄日两国签订第一次密约,除了划分两国在中国东北的势力范围外,俄国以承认日本在朝鲜的控制,换取了日本承认俄国在外蒙古的特殊利益。1910 年 6 月 21 日,俄日之间达成第二次密约。这是为了巩固第一次密约的内容,其中重申两国互不阻碍对方在其势力范围内“巩固及发展特殊利益”。从此,俄国加快了在外蒙古的扩张活动。

1911 年 7 月以哲布尊丹巴活佛为首的十几个蒙古封建王公和活佛,在库伦召开秘密会议,讨论脱离中国搞独立的事宜。会议决定派代表去俄国争取援助。会议的召开和通过的决议都由会议的首倡者通知了沙俄的外交代表,“请求以某种借口立即把俄军派往库伦”。8 月 3 日,俄国内阁总理大臣科科夫佐夫指示代理外交大臣尼拉托夫,在同蒙古代表谈判时要“试图使此事符合我们的愿望。这对我们进一步同中国谈判或许是十分有用的。”(21)8 月 15 日外蒙叛国分子到达彼得堡。沙皇尼古拉二世和许多大臣都会见了他们。双方密谋结果,外蒙叛国分子以承认俄国保护和给俄国种种特权为代价。换取俄国以武力支持外蒙的独立行动。8 月 17 日,一个有关远东问题的特别会议召开以决定俄国政府的政策。会议认为:为了避免削弱俄国在两方列强中的影响和重点解决中近东问题,俄国不直接用武力支持这些蒙古人分裂中国的行动,而是作为调解者通过外交途径来支持外蒙保持独特地位的要求。8 月 19 日尼拉托夫把这个决定通知了驻华公使廓索维慈,指示他同清政府交涉。8 月 28 日,俄国公使向清政府递交照会,要求清政府在外蒙立即停止移民、练兵和整顿吏治等,否则“俄断不能漠视,势必至在交界等处,筹对付办法。”(22)这期间俄国已向库伦增派了数百名军队。几天后清政府在答复中指出蒙古问题是中国内政,与俄国政府无关。然而,在俄方的一再威胁下,清政府不得不同意俄方的要求。

10 月 10 日辛亥革命爆发。13 日尼拉托夫电告廓索维慈:“目前俄国的注意力必须集中于近东的发展,所以无力在远东进行任何积极活动。但是,俄国应该利用满清政府由于南方革命运动所面临的困难,使中国承认俄国在蒙古的既得权益。”(23)在库伦的俄国外交官煽动上层王公喇嘛尽快宣布独立,说什么否则内地革命成功,外蒙古就将“立见奇祸”。在他们的唆使和支持下,外蒙的王公和僧侣决定组织临时政府。11 月 30 日,驻库伦的清朝大臣三多被限令三日内离开外蒙。面对俄蒙共五千余人军队的压力,12 月 4 日三多只好在沙俄军队以保护为名的押解下撤离外蒙。12 月 3 日外蒙宣布建立以活佛哲布尊丹巴为首的“独立”政权。12 月 28 日,哲布尊丹巴在库伦即位,自称“大皇帝”,成立“大蒙古国”。在外蒙宣布“独立”后不久,

俄国便开始实行对外蒙的军事、财政和经济等方面的“援助”，把这个地区控制在其手中。正如俄国外交大臣沙查诺夫所说：“于俄国有利的是蒙古宣布独立成为中俄的缓冲国。有了这样一个国家，俄国将能容易建立有利的商务关系”。(24)

1912年1月，孙中山就任中华民国临时大总统，他明确指出：“蒙古为中华民国五大民族之一”。新政府多次劝告外蒙王公活佛，劝他们不要投靠外国，希望他们取消“独立”。为了维护国家的统一，民国政府曾准备出兵外蒙，但遭到俄国的反对。外蒙叛军集团在俄军的配合下，先后占据了乌里雅苏台和科布多。6月，俄国照会中国政府，提出三个谈判条件：一、中国不得在外蒙驻兵；二、中国不得向外蒙移民；三、外蒙实行自治，中国不干涉其内政。鉴于这三个条件意味着剥夺中国对外蒙古的主权，民国政府拒绝谈判。

为了推行在蒙古的扩张政策，俄国频繁地开展外交活动，争得日本和英国的支持。7月俄日之间签订第三次密约，进一步规定以东经116度27分为界，把我国内蒙划为东西两部分，分别为日、俄的势力范围。俄国把扩张区域从外蒙沿伸向内蒙西部。9月，俄国派廓索维慈为全权代表前往外蒙进行谈判。28日，外蒙的哲布尊丹巴活佛以前所未有的隆重仪式欢迎俄使来访。廓索维慈在谈话中指出，既然俄国已承认外蒙自治，那么，外蒙方面在外蒙事务上“宜注意重要之点”。(25)其含义是迫使外蒙当局放弃同俄国不一致的地方，接受俄国提出的草案。11月3日，沙俄和外蒙当局在库伦签订了“俄蒙协约”，主要包括：一、俄国政府扶助蒙古保持现已成立的自治秩序，帮助蒙古编练国民军；不准中国军队入蒙境，不准华人移民蒙古；二、俄国人在蒙古享有特权，而其他外国人则不能享有超过俄国人的权利；三、如蒙古政府要与中国或其他外国订立条约，不经俄国政府允许，不能违背或更变协约的规定。同日，双方签订“通商章程”，给予俄国人在蒙古各地自由居住移动、经营工商业、免税贸易、租买土地、开设银行、设立邮政、享有领事裁判权等权益。12日订立的开矿合同又准许俄国人在蒙古自由开采矿藏。这样，外蒙古实质上从中国分裂出去，成为俄国的殖民地。11月6日，俄国驻华公使把俄蒙协议一事通知中国政府。他指责中国无视俄国在蒙古的重要地位，所以俄国不得不同外蒙直接打交道，同时还威胁道：如果中国政府还不承认这项协议，俄国将被迫加强蒙古政府。

“俄蒙协约”签订之前，民国政府就已闻知，曾尽力对外蒙当局进行劝阻。11月2日，中国政府向俄国驻华公使提出抗议，并电令中国驻俄公使刘镜人向俄国政府正式声明：外蒙为中国领土，不能与他国订立条约，无论俄蒙间达成何种协定，中国政府概不承认。为此，11月7日中国外交部发表了同样内容的声明。8日，刘镜人公使拜会俄国外交大臣沙查诺夫。刘镜人建议是否可抛开这个协约，重新谈判一项协议。沙查诺夫则坚持再谈判也必须以此协约为基础。他蛮横地指责中国自日俄战争以来一直对俄国不友好，在蒙古问题上拖延交涉，而俄国在那里有“特别利益”。18日，沙查诺夫对刘镜人说：贵国如愿根据此约及早协商，尚可存上国体制，若再因循则驱令蒙古更进一步，势必达到独立而后已。(26)

协约消息在全国激起一场爱国的热潮，各界民众纷纷提出抗议，要求保持中国对外蒙的主权，谴责政府外交失利。外交总长梁如浩引咎辞职。11月15日，北京蒙古王公联合会通电国内外，声明蒙古全体并未承认俄蒙协约，

库伦当局没有代表蒙古的资格，该伪政府与外国签订的任何条约一概无效。然而，袁世凯此时正想得到列强的承认和支持，不敢同俄国发生冲突，便希望通过谈判解决问题。新任外交总长陆徵祥 11 月 19 日向俄国公使建议，如果俄国否认俄蒙协约，中国政府愿意同俄国讨论蒙古问题。对方答复这是不可能的，仅建议根据这一协约两国达成一个新条约。中方同意谈判一个新条约，但坚持新条约订立后那协约便自动无效。俄方拒绝。

11 月 30 日，俄国公使向中国提出要求：一、俄蒙协约有效；二、蒙古行政改革的借款由俄国供给；三、俄国人在蒙古行动自由；四、俄蒙间修筑铁路，中国不得干涉。这些要求为中国政府所拒绝。从这天起，外交总长陆徵祥与俄国公使的谈判历时半年之久，会议三十余次。到 1913 年 5 月 20 日，双方才拟定条文六款，其主要内容：一、俄国承认蒙古为中国领土完全之一部分。二、中国同意不更动外蒙古历来就有的地方自治制度，许其有组织军备和警察之权，并许其有拒绝非蒙古籍人向其境内移民之权。三、俄国除了领事馆卫队外，不派兵进入外蒙古，不向外蒙古移民，除了领事外不设置其他官员代表俄国。四、中国愿用和平的方法施用主权于外蒙古。五、中国政府因重视俄国的调处，故允在外蒙地方给予俄国人根据 1912 年 11 月 3 日俄蒙双方订立的通商章程所规定的商务利益。六、当今俄国如要与外蒙官员订立国际性条约，要由中俄两国直接商议。这六条名义上承认了中国在外蒙古的主权，但实际上完全允诺了俄国在外蒙古的既得利益。

对于这个屈辱性协议，民国参议院拒绝批准。7 月 11 日，俄国政府指示其驻华公使向中方建议：由于中国内部意见不一，可以采用简单的交换声明形式来表达基本态度，作为今后举行三方谈判的基础。俄国方面还提出了具体条款。民国政府不得不继续同俄国方面交涉。孙宝琦取代陆徵祥担任外交总长，最后议定一份声明文件，内容共五款，另有附件四款。这些条款经过袁世凯批准，使用“声明”形式是为了避免提交国会批准。11 月 5 日，双方代表在文件上签押。6 日双方交换声明。声明文件的基本内容：一、俄国承认中国在外蒙古的宗主权；二、中国承认外蒙古的自治权；三、中国不在外蒙驻军，不派文武官员，不办殖民，只能任命高级官员驻库伦；四、中国承认俄国的调处，按照以上各款和 1912 年的商务章程来确定中国与外蒙古的关系；五、凡属于俄国及中国在外蒙古的利益，即在这几方中发生的问题，均应另行商订。附件的主要内容是：一、俄国承认外蒙古的土地为中国领土的一部分；二、凡关于外蒙古政治、土地交涉事宜，中国政府允与俄国协商，外蒙古亦得参予其事；三、外蒙古自治区域以前清库伦办事大臣、乌里雅苏台将军和科布多参赞大臣的管辖范围为限，具体界限日后商议。这个声明文件的内容与被参议院否决的协定内容大同小异，严重地损害了中国对外蒙古的主权。袁世凯用出卖国家利益换取了俄国的承认。

根据这个声明的第五款，为了就一些具体问题进行协商，1914 年 1 月 27 日中国政府照会俄国政府派代表进行会晤。俄国政府迟至 8 月 13 日才复照中国，同意 9 月 8 日中俄“蒙”三方在恰克图举行会议。会议召开之时，俄国已私下里同外蒙当局达成或即将达成关于出卖武器、派军事人员、贷款、开通电报和修建铁路等一系列协议。俄国代表从一开始就居于优越的地位。虽然，它以调解者的面目出现，但往往支持外蒙“代表”，来对付以毕桂芬和陈篆为首的中国代表团。正式开会 48 次，其他会晤协商几十次。中方代表为了争取中国主权作出了一定的努力。他们不愿接受俄方提出的无理条件，曾

多次向中央政府建议中止谈判。然而，当时的袁世凯政府内外交困，特别是在高压下同日本进行关于二十一条的交涉。袁世凯急切想结束同俄国的纠纷，他甚至恳求俄国公使不要在中国困难之际再提出更多的要求。由于袁世凯政府坚持这起不利的谈判和同意俄方的条件，中俄蒙协约在 1915 年 6 月 7 日达成。该协约共 22 条，实际上确认了俄蒙协约、商约和中俄声明的内容，还进一步承认外蒙当局有与外国订立关于工商事宜的国际条约的专权。俄国通过这一协约巩固了它在外蒙的支配地位。外蒙古的自主是由沙俄泡制的，正如 1914 年 1 月 30 日俄国外交大臣给库伦领事的信中所说的“蒙古之所以能够自主，全靠俄国一国之努力”。(27)袁世凯政府的卖国行径以后给中国带来无法弥补的重大损失。

中英西藏问题的交涉 清政府在其统治的最后几年曾试图加强对西藏地区的统治，遭到西藏上层的激烈反对。达赖十三世因此逃到印度，被清政府革去名号。这便为英国殖民主义者提供了扩大其在西藏影响的机会，他们对达赖把西藏从中国分裂出去的意图表示支持。

辛亥革命的爆发冲击了清政府在西藏的统治。受到英国殖民主义者支持的西藏上层集团中的一些王公喇嘛便趁机于 1912 年初举行大规模的叛乱，试图脱离中国。6 月，达赖也起程返回西藏。鉴于西藏的形势危急，中华民国政府于 1912 年 4 月发表声明，宣告西藏是中国的领土，随后任命四川都督尹昌衡为征藏总司令，率军开入西藏东部地区讨伐叛军。云南都督蔡锷也派滇军支援。川滇军在军事上取得一定的优势。

这种情况对英国统治者来说是不利的，原因正如其外交大臣格雷曾在一份信中指出的，“虽然我们承认中国对西藏的宗主权，西藏仍应该继续作为印度和中国间的一个自治的国家。我们要按照情况需要通过外交途径向北京强烈地表达这个看法。”(28)这种态度自然表明在西藏问题上英国要支持叛乱当局。英国担心中国政府派遣的军队会大举入藏，便公然出面干涉。8 月 16 日英国公使朱尔典会见袁世凯，指责中国在西藏的军事行动。8 月 17 日，朱尔典照会中国政府外交部，借助 1906 年的中英续订藏印条约提出五点要求：一、中国不得干涉西藏内政；二、中国官员不得在西藏行使行政权，中国不得视西藏与内地各省相同；三、中国军队不得无限制地留驻西藏；四、中国应根据以上各点订立协定，然后英国政府才能承认中华民国；五、中国西藏间通过印度的交通暂时断绝，只有根据上述各条达成协议后才有可能重新开放。英国方面还宣称，如果中国政府不愿就此进行商洽，英国政府便不能承认中华民国，而且英国将直接与西藏签订条约。

这时，袁世凯政府在全国的统治尚未巩固，他迫切希望得到列强的承认和支持，因此在西藏问题上采取了妥协的态度。8 月 31 日袁世凯下令入藏军队停止前进。10 月 28 日，他又下令恢复达赖的名号，着手同西藏地方当局举行谈判。袁世凯政府准备派人到西藏去恢复达赖名号，而英国拒不发给通过印度和锡金的签证。英国还计划擅自修建江孜到拉萨的公路，中国外交部向英国公使提出了抗议。英国公使答复说，在未接到中国对英国 8 月 17 日备忘录的答复之前，英国政府不会去讨论任何关于西藏的问题。在英方的压力下，12 月 23 日，中国政府作出答复，一方面表示对英国干涉中国主权的要求的不满，另一方面又声明：中国政府无意把西藏改为行省，愿意维持西藏原有的政治制度；根据先前条约的规定中国应维持西藏境内的安宁，因此中国政府有权出兵西藏，但中国无意以无限制的兵力留驻西藏；中国政府认为

前清与英国所订的条约已甚详尽，无另订新约的必要。答复中还表示希望英国早日承认中华民国。

英国政府对这一答复极为不满，英国公使朱尔典以英国将直接同西藏谈判作为要挟，迫使袁世凯政府于1913年1月底同意与英国谈判。在谈判方式和地点上，中国方面起初建议在北京或伦敦，经过协商双方交换一份照会就可以了。1913年5月，英国则提请中国参加在印度举行的，有中印藏三方参加的会议，来达成一项解决西藏问题的协定。7月，中国外交部次长提出，如果西藏地方代表出席会议，只能同1908年谈判中的地位一样，也就是随同参予。但是，朱尔典坚持西藏代表与中英代表具有同等地位。不久，英国代办甚至威胁中国政府：如果中国全权代表不在10月6日以前到达印度的西姆拉，谈判将在英、藏之间进行。在英方的压力下，袁世凯政府8月被迫同意将参加会议。这样，在会议召开前英国承认了中华民国。

1913年10月13日，西姆拉会议开始。英方代表为麦克马洪，中方代表陈贻范以及西藏地方代表伦兴香托拉（伦青霞札）。

在会议上西藏地方代表首先提出六条，主要内容是：一、西藏要独立，废除1906年的中英条约；二、西藏的范围应包括昆仑和安定塔以南的新疆部分、青海全部、甘肃、四川的西部与打箭炉、云南的西北部与安东子；三、英国与西藏单独商订通商条约；四、中国不得派官兵驻藏；五、中国须承认达赖为蒙古及中国佛教的首领；六、中国赔偿西藏损失。

这个提案显然是得到英国支持的。英方西藏事务顾问柏尔在会前同伦兴香托拉进行了长时间的商议。针对这一提案，中国代表根据北京政府的指示在11月1日提出七点主张，主要内容包括：一、西藏为中国领土的一部分，中国同意不把西藏改为行省，英国也同意不侵占西藏；二、中国可派驻藏官员驻扎拉萨；三、西藏的外交军政事宜要受中国中央政府的指挥，非经由中央政府，西藏不得与外国订约，但英国商务官员可以按照1906年中英条约同西藏官员就商务事宜直接交涉；四、被西藏官吏迫害的爱国的西藏官民应予赦免；五、西藏提出的第五条可以从长计议；六、1893年与1908年的通商条约如需修改，须共同商议；七、西藏的范围不包括江达和江达以东地区。

中国政府代表提出的方案与西藏地方代表所提方案有着根本性的差别，双方争执不下。经过一段时间的非正式商谈，直至12月底仍无结果。于是，英国代表便试图通过调解来贯彻其意图。1914年2月17日，麦克马洪提出划分“内外藏”的主张，内藏包括西康一部分、川边和青海大部，外藏包括西藏和西康大部，内藏由中国管辖，外藏实行自治。根据北京外交部“内外藏之名不可用”的指示，3月7日中国代表斥责了这种划分。3月11日，英国方面提出正式调停方案共十一条，其主要内容仍是坚持划分“内外藏”，“外藏”实行自治，中国在那里不派军队，不驻文武官员，也不办殖民事宜等。

中方代表主张就这个调停方案逐条讨论。起初英方坚持己见，不允许磋商。后经中方一再劝说，英方才同意讨论。在整个过程中，中方强调指出西藏历来就是中国领土，不应划分疆界，后又提出以江达为界，江达以西归西藏自治。为了缓和矛盾，中方代表一再作出让步，竟有五次之多，以致最后的方案较初次提议的自治范围增加了3000余里。但是，英方代表却十分固执，麦克马洪认为只有其方案才是唯一能满足委重任于他的“两个政府”的要求的解决办法。英方只作了个别让步，如在草案上删去西藏“非属于中国

统治权”，同意在条约附件中声明“西藏为中国领土之一部分”。在4月22日的正式会议上，中方代表陈贻范指出中国政府不可能同意草案内容。这几乎导致谈判的破裂。后经中方再三婉言相劝，英方代表才允许宽限五天。4月27日，英国代表正式通知中国代表说，如果今天不在条约草案上划行，英国将单独与西藏订约而不再与中国磋商。在英方的压力下，中方代表陈贻范不得不在草约和界图上划行，但同时声明划行与签约不同，签约必须得到政府的指示。这个约稿的主要内容有：一、中英两国都承认中国对西藏的宗主权和外藏的自治权，外藏内政由拉萨政府掌管，中英政府皆不干涉，中国同意不改西藏为行省，英国不兼并西藏的任何部分；二、英国因西藏地理上的位置与西藏有特别关系。中国在外藏不派军队不驻文武官员并不办殖民事宜。三、中国可继续先前办法派简任大员带有不超过300名的卫队驻扎拉萨；四、西藏政府可与英国议定外藏通商章程；五、为订立此约在附图内绘明西藏边界和内外藏的分界。此约附件声明内容主要如下：一、西藏为中国领土的一部分。二、外藏官员由西藏政府选派。

这个约稿的要害是以宗主权否认了中国对西藏的主权，并借划分内外藏之机扩大了西藏的范围。这都有助于英国在亚洲和中国的扩张。中国中央政府闻讯后，4月28日电告陈贻范政府不能承认这个条约。陈贻范随即通知英方代表。5月1日，中国政府照会英国驻华使节，指出中国政府不承认这个条约。后中国政府又照会声明这个条约若未得到中国政府的同意，即便英国代表与西藏地方代表签押，中国也绝不承认。此外，中国政府也指令中国驻英公使向英国政府声明否认该约。

尽管中国政府拒绝在约稿上签字，英国方面仍不死心。6月6日，英国驻华公使照会声称：三方在西姆拉划行的约稿是解决西藏问题的唯一办法，如果中国政府坚持反对，拒不签押，那么，中国便不能享受条约内所规定的利益。北京政府虽然拒绝签约，但不放弃继续谈判。6月13日外交部就西藏问题开会研究划行的约稿。13日，外交部向朱尔典公使提出有关内外藏范围的界务节略，6月25日、28日外交部派参事顾维钧与朱尔典接洽，除了提及划界事外，着重希望在正约中明确西藏为中国领土的一部分。朱尔典认为这是苛求不能接受，根据英国政府的指示坚持劝中国在约稿上签押。6月25日英国公使来照威胁说：倘中国政府不在本月底之前将约稿签押，英国政府只得自由单独订约，如此中国便失去约稿内规定应享有的特权和利益，而且英国政府打算全力支持西藏反对中国的军事进攻。6月28日，中国外交部次长会见朱尔典，请他向英国政府转答中国的建议。朱尔典回答说：若中国再不允签字，英藏二方定于二日内径行画押。6月29日外交部又照会英政府作出新的让步，但这些都遭到英方的反对。7月1日外交部只好电驻英公使施肇基将中国建议直接征询英国外交部的意见。

7月2日，在西姆拉英国代表通知中国代表陈贻范，定于7月3日召开最后一次会议。陈贻范重申不能在约稿上签押。这样，7月3日晚，英国代表和西藏地方代表单独签订了所谓的“西姆拉条约”。它同原来的约稿也不相同。对此，中国代表正式向会议声明：凡英国与西藏本日或他日签订的条约或类似文件，中国政府概不承认。中国驻英公使也于7月3日、7日两次照会英国公使，作了同样的声明。(29)西姆拉会议是集中讨论中国对西藏的管辖问题，由于英国否认中国对西藏的主权和坚持对内外藏的划分，而中国政府不能接受约稿中的丧权辱国条件，会议未能解决问题。英国1915年承认

“事实上去年在西姆拉举行的谈判垮了”。(30)那个未经中国政府签押的“西姆拉条约”便从来不具有法律效力。

在西姆拉会议期间，西藏地方代表背着中央政府于1914年1月5日至13日就西藏与印度边界同英国代表进行了会谈。3月24、25日双方在德里举行了秘密换文，规定了中国西藏与印度的东段边界线，后来这条线被通称为“麦克马洪线”。在4月27日的约稿附件中，有一份为了表明“内外藏”范围的示意图。英方不声不响地把中国西藏同印度的东段交界按麦克马洪线的走向标画。英国试图以此侵吞中国的大片领土。西姆拉会议上根本没有讨论中印边界问题，所谓的麦克马洪线是在未经中国中央政府知晓和同意的情况下泡制出来的，从未得到中国的承认，因此这条线是非法的无效的。

中日减税筑路问题的交涉 辛亥革命爆发后不久，1911年10月24日，日本西园寺首相召开内阁会议讨论中国问题。这次会议基本上依照内田外相的意见制定了“关于对清政策”。它的主要内容为：一、日本要永久地保持在中国东北三省的权益，设法延长满洲租借地的期限，并取得所有铁路的铺设权，为完成这一计划，日本政府将不惜任何代价，并等待时机来加以解决；二、维持日本在中国的经济优势地位，若有不测事件发生，日本政府要采取断然措施。根据这一政策，日本千方百计地利用革命期间中国的动乱来巩固和扩大它在东北三省的地位和利益。日本多次向俄国表示加强两国的合作。1912年1月16日，日本内阁会议决定和俄国缔结新的密约。随后日本与俄国围绕进一步明确划分两国在满洲和蒙古的势力范围进行了商议，终于在7月份达成了第三次日俄密约。这期间日本试图搞满蒙独立运动，由于英国和东北军阀的反对而破产。但是在争夺利权上，日本取得新进展。这涉及两项交涉，一是为减少朝鲜和东北三省之间的货物通过关税，二是为建筑满蒙五条铁路。

1905年《中日会议东三省条约》的附约中规定“满韩交界陆路通商，彼此应按照相待最优国之例办理”。因此，该约订立后日本一再要求对通过满韩边界的贸易给予减税三分之一的待遇。这是因为，1896年签订的中俄《会办东省铁路公司合同章程》，曾规定经由该铁路在中俄间运输的货物享受减税三分之一的优待。当时清政府答复说，这条规定是为陆路通商而设，中朝之间有鸭绿江相隔，不是陆路通商，不能援例而行。1911年11月日本在鸭绿江上架设的铁桥竣工。1912年日本提出，既然铁桥已建成，满韩之间的铁路运输与陆路无异，以后便应按照中东铁路减税之例办理。这时袁世凯政府正在竭力巩固它的统治，不敢触怒日本，便答应了日本的要求。由海关总税务司安格联与日本驻华公使伊集院彦吉于1913年5月29日签订了中日《朝鲜南满往来运货减税试行办法》，给予东三省与朝鲜之间运输的货物以减税三分之一的优待。这项优惠待遇为此后日本垄断东三省南部的贸易提供了条件。

然而，日本方面并不满足，又借日本人被扣一事进一步进行要挟。1913年7月反袁的二次革命爆发。9月1日，北军的张勋的军队攻入南京，大肆烧杀抢掠，误杀了三名日侨。同期，在湖北汉口和山东兖州等地也发生了日本人违禁而被当局扣押的事件。于是，日本政府向中国提出六点要求，主要是：一、惩办南京肇事的军队指挥官；二、中国中央政府和张勋都要正式向日本道歉；三、赔偿损失。对于日本的要求，除了撤换张勋一条外，其他的袁世凯政府都在15日答应了。在日本的继续压力下，12月16日张勋的江苏

督军一职也被免去。二次革命平定之后，袁世凯为了争取日本的支持，派孙宝琦和李盛铎二人为特使访日，进行秘密交涉。日本趁机提出满蒙铁路问题。10月5日，中国外交总长孙宝琦与日本驻华公使山座圆次郎在北京秘密换文，订立《铁路借款修筑豫约办法大纲》。在大纲中，中国政府承诺借用日本资本修建四平街——洮南、开源——海龙、长春——洮南的三条铁路，又保证如今后修建洮南——承德和海龙——吉林省城两条铁路，必先借用日本资本。这个借款大纲开始了日本由东三省向内蒙古的扩张，投资修建的这三条铁路，使日本势力得以伸向内蒙古东部。

善后大借款 虽然革命后成立的中华民国政府迟迟不能得到列强的承认，但事实上的关系却是存在的，特别是在借款问题上。

1911年4月15日，中国的清政府曾同英、法、美、德四国的银行签订了币制借款合同，借款额为一千万金镑。虽然合同签订了，但由于中国内乱，债票却迟迟未发行。革命爆发之后，南北政府都发生财政困难。1911年11月中旬，四国银行团驻北京代表均表示愿借款给袁世凯作日常费用，以维护北方的秩序。12月上旬，英、法、德等国政府决定借给袁世凯政府少量款项，用作普通行政费用。美国驻北京公使也认为这种借款是必要的，因为“袁世凯如果得不到支持将会失败，除了无政府状态外别无其他前途”，(31)同时借款给袁世凯也可打击南方的革命力量，使他们不至于提出过分的要求，导致南北和谈的破裂。美国政府除了强调在这个问题上有关国家要加强合作外不反对借款。这充分反映出列强在对待辛亥革命问题上，虽然表面上一直声称中立，但实际上总想支持袁世凯来压制革命派。在袁世凯同各国商议借款之时，南方革命政府坚决反对在和议未成的情况下各国借款给袁世凯政府，迫使借款交涉中断。

1912年初南北和议结束，清帝于2月12日下诏逊位。英、法、美、德四国政府支持由其银行团借款给中国统一的临时政府。这时，袁世凯政府便开始同四国银行团交涉借款。一方面磋商大借款的条件，一方面谋求先垫付一部分款子以应急需。3月9日，四国银行团同意向袁世凯政府先垫付110万两，条件是今后中国政府若急需用款，要首先向四国银行团请求提供。袁世凯急于得到这笔款项，同意了条件。这期间，袁世凯政府同比利时一财团经过协商，在3月14日达成一项以京张铁路（北京——张家口）为担保借款100万镑的合同。英、法、德、美四国政府闻讯后向中国政府提出抗议，指责其不守诺言。4月18日，四国驻北京的使节联合照会外交部，以不许四国银行团同中国商议借款为要挟。袁世凯政府27日被迫放弃同比利时财团的合同，表示要遵守3月9日的诺言。

正当袁世凯政府与四国银行团继续商谈大借款之时，四国银行团与日俄两国银行的代表则在伦敦商量六国合作对华借款的办法。这是因为1911年4月的币制借款合同中借款担保品的规定涉及到东北三省的税收，曾经引起日俄两国的强烈反对。四国银行团恢复同中国商议借款后，四国政府便考虑日本和俄国也能参加以减少矛盾。1912年3月11日，四国政府正式邀请日、俄两国政府参与对华借款一事，并请两国政府指定代表银行与四国银行团磋商具体办法。日、俄两国政府在接到邀请后都同意参加合作。它们的驻华使节自5月6日起开始参加四国驻北京使节的会议，讨论借款问题。六国银行的代表则在伦敦开会。

经过一番讨价还价，六国银行代表于6月18日在巴黎达成了合作协定，