

胡德坤 主编

反法西斯战争时期的中国与世界

第七卷

战时英国对华政策

李世安 著



人民教育出版社

反法西斯战争时期的中国与世界

❧ 第七卷 ❧

战时英国对华政策

李世安 | 著



人 民 出 版 社

目 录

Contents

※ 第七卷 ※

战时英国对华政策

引 言	1
第一章 第二次世界大战爆发前的英国对华政策	8
第一节 九一八事变与英国对华政策	8
一、20 世纪 20 年代英国对华政策的转变	8
二、九一八事变后的英国对华政策	24
第二节 英国对七七事变的反应	36
一、英国政府对七七事变的态度	36
二、英国舆论对七七事变的看法	43
第三节 七七事变后的英国对华政策	47
一、七七事变后的英国对华政策	47
二、英国舆论对七七事变后英国对华政策的影响	58

第二章 第二次世界大战爆发后至珍珠港事变前的英国对华政策	72
第一节 珍珠港事变前英国的援华抗日政策	72
一、第二次世界大战爆发后日本对英国的政策	72
二、珍珠港事变前的英国对华政策	77
第二节 珍珠港事变前英国援华抗日政策产生的原因	80
一、美国对英国对华政策的影响	80
二、英国公众和民间组织对英国对华政策转变的影响	85
三、日本扩大侵略迫使英国改变了其对华政策	86
第三章 太平洋战争爆发后的英国对华政策	91
第一节 珍珠港事变后的英国对华战略	91
一、“先欧后亚”战略指导下的对华政策	91
二、英国政府利用舆论宣传英国的对华政策	93
三、英国对华宣传计划	99
四、重庆国民政府反对英国“先欧后亚”战略的斗争	115
第二节 英国对战时中国国际地位的否定	123
一、英国对中国世界“四强”地位的否定	123
二、丘吉尔贬低中国抗日的贡献	129
第三节 英国实施“先欧后亚”战略的策略	137
一、拖延缅甸战役	137
二、在援华问题上制造障碍	144
第四章 战时英国的对华殖民主义政策及其失败	151
第一节 英国对我国西藏、新疆和东三省的殖民主义政策	151
一、英国把西藏从中国分裂出去的阴谋	151
二、英国对我国新疆的反动政策	157

三、英国对我国东三省的殖民主义政策	159
第二节 英国关于废除在华不平等条约的政策	165
一、1942 年 10 月 9 日前英国关于废除在华不平等条约的政策	165
二、废除不平等条约的谈判和九龙问题	170
三、1943 年条约签订后的英国对香港政策	176
第五章 战时英国对重庆国民政府的政策	186
第一节 英国与重庆国民政府	186
一、充满矛盾的英国政策	186
二、蒋介石访问印度与英国的对策	194
三、英国与暗杀蒋介石的阴谋	202
第二节 英国政府援助重庆国民政府抗日的政策	207
一、英国援助重庆国民政府抗日政策的确立	207
二、英国援助重庆国民政府抗日政策的反复	213
三、英国援助重庆国民政府抗日政策的结束	215
第六章 战时英国对中国共产党的政策	223
第一节 英国对中国共产党政策的变化	223
一、从传统到现实	223
二、从敌视到中立的立场转变	233
第二节 英国与中国共产党关系的起源	241
一、英国错失与中国共产党建立联系的时机	241
二、英国与中国共产党关系的起源	244
第七章 战时英国对国共斗争的政策	249
第一节 战时英国对国共斗争的基本政策	249
一、太平洋战争时期英国对国共斗争的基本政策	249

二、战时英国对国共斗争前景的分析	250
第二节 英国对战后国共斗争的政策	259
一、英国对战后国共斗争的分析	259
二、英国对战后国共斗争“不干涉”政策的内容	265
第三节 战后英国“不干涉”政策的实施	276
一、战后初期英国“不干涉”政策的实施	276
二、从不干涉到承认新中国	282
 第八章 战时英国与中国进行科学技术合作的政策	 299
第一节 战时英国对华科学技术合作政策的产生	299
一、英国文化协会驻华办事处的设立	299
二、英国对华文化政策的演变	302
第二节 战时英国对华文化合作政策	311
一、李约瑟科学代表团访华	311
二、中英科学合作馆的成立	316
三、英国工商业界与技术援华问题	328
四、李约瑟对中国文明的宣传	333
 本卷综论	 337
参考文献	341
后 记	347

引 言

战时英国对华外交是盟国战时外交中一个非常重要的研究课题。英国和西方其他国家对战时英国对华外交的研究已有一些成果,其中代表性的著作有弗里德曼(Friedman Irving S.)的《英中关系:1931—1939年》(New York, 1940)、李(Lee Brandford A.)的《英国与中日战争,1937—1939年》(London, 1973)、克利福德(Clifford Nicholas R.)的《从中国撤退:英国在远东的政策,1937—1941年》(Washington, 1967),还有谢阿罗(Shai A.)的《英国和中国,1941—1947》(Macmillan, 1984)等。但上述著作缺乏对战时英国外交文件档案的研究,比较粗略、缺乏深度,较少涉及英国对华政策的具体内容、制定过程、执行过程等问题。而且,国外的研究成果大都是在20世纪90年代以前出版的,近年来英国和西方对战时英国对华外交政策的研究成果不多。

我国台湾和香港地区的学者对战时英国对华外交的研究很为重视,但其精力主要集中在资料汇编上。在这些成果中,由中国国民党中央委员会编、秦孝仪主编的《中华民国重要史料续编:抗战时期对外关系》二十辑第二编《中英关系》、第三编《战时外交》、第七编《抗日战争》,以及由其他一些学者编著的各种资料,影响都非常巨大。不过,我国台湾和香港地区的学者在研究战时英国对华政策方面的专著并不多见。

1978年前,我国对英国战时对华外交的研究比较少。改革开放以后,这种局面开始改变。在资料建设上,20世纪80年代后我国出版了不少关于中英关系的资料汇编,其中有李巨廉和王斯德主编的《第二次世界大战起源历史文件集》,袁旭、李兴仁、雷德昌和吴美华编著的《第二次中日战争记事》等;此外还有不少翻译的著作,如中国社会科学院近代史研究所翻译的《顾维钧回忆录》,日

本学者服部卓四郎著、张玉祥和赵宝库译校的《大东亚战争全史》等。这些资料和翻译著作的出版,推动了我国对战时中英关系的研究。但是,这些成果也没有专门提供关于英国战时对华政策的资料,它们只全面提供了战时各国外交的主要或部分信息。

我国学者还出版了不少有关论著。在这些论著中,有胡德坤、韩永利的《中国抗战与世界反法西斯战争》,有陶文钊、杨奎松、王建朗的《中国对外关系》,有萨本仁、潘兴明的《20 世纪的中英关系》,还有马振犊的《血染辉煌——抗战正面战场写实》等著作。这些著作从不同角度、不同方面涉及战时英国对华政策,但不是专题研究。虽然萨本仁、潘兴明合著的《20 世纪的中英关系》较为系统,但是其中对战时中英关系的描述比较简单,没有全面反映反法西斯战争时期的中英关系,更没有全面反映战时英国的对华政策。

笔者在 1994 年出版的《太平洋战争时期的中英关系》一书中,对太平洋战争时期的中英关系进行了研究。但是该书没有详细研究 1931 年九一八事变到 1937 年七七事变之间的中英关系,对战时英国对华政策的反映也还不全面。因此,迄今为止,国内外还没有一部全面反映英国战时对华外交的著作。

英国传统的对华外交政策,是帝国主义的炮舰政策。20 世纪 20 年代,由于英国国力的衰退,特别是由于中国人民的斗争,英国不得不改变其对外交政策,即从炮舰政策改变为退让政策。不过这种改变和退让是英国实力衰落的结果,英国并没有洗心革面,彻底抛弃其对华殖民主义政策。因此,只要有可能,英国仍然会坚持其殖民主义的对华政策,如拒不废除不平等条约、不肯撤走在华驻军等。

日本对中国的侵略,使英国对华的退让政策发生了变化。日本在华侵略势力的扩大,构成了对英国在华侵略利益的最大威胁。由于实力衰落,英国在与列强的争夺中处于下风,因此,在 1931 年九一八事变后,英国采取了对日绥靖政策,以牺牲中国的利益来满足日本的侵略野心。其对华政策就是听任日本侵略中国,以维护其在华的既得利益。

1937 年卢沟桥事变后,日本先后占领了北京和天津,然后把侵略矛头指向中国东南部,特别是指向中国最繁华的城市上海。日本跳跃式地由华北的平津转向上海,不仅有把英国在华势力彻底驱除之势,而且其侵略行动威胁到了英

国在远东整个殖民地的安全。因此,英国在卢沟桥事变后的对华外交政策发生了重大改变:从听任日本侵略中国、对日绥靖的政策逐步改变到“援华抗日”的政策。这一政策的目标,是希望中国的抗日战争能拖住日本的兵力,以维护英国在华和在远东的殖民利益。由于战时英国对华政策具有机会主义和实用主义的性质,因而英国在支持中国抗日的同时,仍然幻想在有利于英国的条件下与日本妥协。

1939年7月24日,在日本的强大压力下,英国驻日大使克莱琪与日本外相有田在东京签订了《有田—克莱琪协定》(“英日初步协定”),承认日本在华侵略造成的“实际局势”。但这并没有改变英国的援华抗日政策,《有田—克莱琪协定》的签订只是英国的权宜之计,在该条约签订后不久,英国立即又开始援助中国。

不过,英国对日政策在此后的一段时间内,的确显得非常软弱。它在一些问题上不断向日本妥协,其对华政策出现明显倒退。例如1939年9月6日,日本要求英国、法国撤退在华驻军,英国在经过一段时间犹豫后便照办了。1940年8月9日,英国陆军部宣布:“驻扎在上海及华北之英军将调往他处服务。”18日,英驻天津军队开始撤退。

在日本政府的要求下,英国政府还在1940年7月17日宣布停止滇缅公路军事运输3个月,封闭了中国西南国际交通线。18日,英日签署《封锁滇缅路协定》,规定日本自该日起3个月内设法与中国建立全面和平。日本签订这个协定的目的,是以滇缅公路断绝中国外来抗日物资之接济,迫使中国向日本投降。这种妥协是非常无耻的,因为英国首相丘吉尔公开宣布了援华抗日的政策,并正在争取美国的配合,以实现对日本进行经济制裁。但是,当日本要求英国关闭滇缅公路时,他又不敢得罪日本,只好暂时牺牲中国的利益,换取英国远东殖民地暂时的安宁。

1940年年底之后,英国对日政策又逐步强硬起来,同时加大了援华的力度。促使英国援华抗日政策逐步坚定起来的原因有以下四点:

第一,美国对英国的影响。英国由于国力下降,其在远东的利益需要借助美国力量来维护。英国在反对德国的侵略战争中,更需要美国的支持。因此,英国在对华政策上不能不仰人鼻息,唯美国马首是瞻。1931年九一八事变后的

美国对华政策,是反对日本独占中国,支持中国的抗日战争,恢复九一八事变前的状态。美国的这一立场对英国产生了巨大影响。

在美国对华政策的影响下,1938年5月7日,英国驻华大使许格森向英国外交部建议,由于美国对华援助已经收到很好的效果,因此,英国也应该援助中国。此后,英国政府采取援助中国的措施。例如,重开了滇缅公路,让抗日物资运送到中国。英国还给了中国800万英镑的出口贷款,其中1938年12月20日英国宣布给予中国50万英镑的贷款,后增加到300万英镑,1939年3月10日订立了500万英镑外汇平准基金贷款。

《有田—克莱琪协定》签订后,美国对英国的影响就更明显了。就在协定签订后两天,即1939年7月26日,美国国务院正式宣布废除1911年订立的《美日通商航海条约》,与日本断绝了商贸关系。而英国立即就在7月27日对华签订了300万英镑贷款,支持中国抗战。

1940年12月9日,美国总统罗斯福发表“炉边谈话”,宣告中、美、英三国命运密切相关,美国将是民主国家的“兵工厂”,他保证美国将以大批军需物资援助中国。1941年3月15日,美国总统罗斯福再次发表广播讲话,声称美国已逐渐成为民主国家的“兵工厂”。他表示要援助中国和英国抵抗侵略,并保证一定要援助中国,直到中国的抗日战争取得最后胜利为止。

罗斯福的这一谈话,对英国坚持援华抗日政策有很大的鼓舞作用。美国希望通过废除列强在华不平等条约激励蒋介石政府继续抗日。在美国的压力下,英国不得不考虑通过修改不平等条约来改善战时中英关系,以提高英国在中国的地位。1941年7月4日,英国驻华大使卡尔照会国民政府,表示等到远东和平恢复时,英国政府愿与国民政府商讨取消治外法权,交还租界,并根据平等互惠原则修改条约。

以后,英国紧跟美国的对华政策,对日政策日趋强硬。例如,1941年8月1日,美国宣布禁止油类输日;1941年8月15日,美国又宣布自即日起禁止一切货物运日。于是,英国在1941年8月26日宣布,放弃英本国及自治领印度、缅甸与日本之通商条约。尔后,英国宣布封存日本在英国的资金。

在1941年8月14日的《大西洋宪章》中,美英两国更在支持中国人民抗日战争的问题上达成了一致。在《大西洋宪章》中,有两款规定涉及中国:“(2)凡

未经有关民族自由意志所同意的领土改变,两国不愿其实现。(3)尊重各民族自由选择其所赖以生存的政府形式权利。各民族中主权和自治权有横遭剥夺者,两国俱欲设法予以恢复。”这两点规定明确表示英国和美国一样,公开了反对日本侵略中国的立场。

第二,中国人民的抗日战争得到了世界人民的同情。中国人民在抗日战争中取得的胜利,打破了日军不可战胜的神话,赢得了世界人民的尊敬。这使得英国人民同情中国人民的抗日战争,要求政府援助中国抗日。在国际和国内的压力下,英国政府开始并坚持了援华抗日的对华外交政策。

第三,英国不愿将中国推向苏联的怀抱。卢沟桥事变后,苏联马上旗帜鲜明地支持中国,向全世界揭露日本帝国主义对中国的无耻侵略。1937年7月14日,苏联外交人民委员李维诺夫接见中国驻苏大使,明确表示苏联愿意援助中国抗日。英国并不乐意看到中国与苏联达成互助协定,它担心苏联向中国提供武器、设备、军事顾问、飞机以及飞行员等方面的援助,会更加促使中国倒向苏联。英国害怕苏联的影响日渐加深,成为英国确保在华地位的绊脚石。同时,意识形态上的差异使得英国对苏联有着仇视,担心苏联对中国局势的干预将“导致某种形式的共产主义席卷中国,并且在印度和缅甸的边界上树立起苏联的影响力”。正是出于上述考虑,英国在卢沟桥事变以后对日政策日趋强硬,对于中国道义和外交上的支持也越来越多。

第四,日本与英国的矛盾日益加剧。日本的“南进”政策威胁到英国在远东的殖民统治,引起英国对日本政府的不满,英国需要中国的抗日战争来保卫英国在远东的利益。正如英国驻华大使卡尔1938年在一次向英国外交部的报告中所说的那样:“在某种程度上,中国既是为他们自己而战,也是为我们而战,因为只有日本的失败,才能把我们从危及我们在远东地位的灾难中解放出来。”

但是英国在支持中国抗日的同时,仍然存在与日本妥协的幻想。1939年1月15日,在英驻日大使克莱琪向日本政府提交的照会就传达了这种信息。该照会说:“英国仍坚持中国门户开放及机会均等政策,凡以片面手段破坏《九国公约》者,英国不能承认,但若日本对于修改《九国公约》能提出建议时,英国也准备加以考虑。”在这个照会中,英国一方面宣布不承认“以片面手段破坏《九国公约》”,即不承认日本对中国的侵略,但另一方面又留下了与日本妥协的余地,即“若日本对

于修改《九国公约》能提出建议时,英国也准备加以考虑”。

珍珠港事变使英国对日本妥协的幻想彻底破灭。珍珠港事变后,英国和美国立即向日本宣战,1942年2月23日,英国与美国订立了《联合王国政府与美利坚合众国政府关于在进行反侵略战争中相互援助所适用原则的协定》。1942年6月2日,中美订立《中美抵抗侵略互助协定》。至此,英国完全站在中国一边对日作战。英国的对日绥靖政策寿终正寝,英国和中国正式成为盟国。

然而在盟国之间,仍存在分歧,英美之间在抗日战争问题上既有合作也有矛盾。美国学者克里斯托弗在其著作《如此盟国:美国、英国和抗日战争,1941—1945》一书中,研究了战时美国与英国的同盟关系。他得出的结论是:在战时,英国和美国进行了卓有成效的合作,这是赢得战争胜利的基本保证。但是英美之间为了各自的利益,在合作中又充满了矛盾。例如,两国都同意第二次世界大战盟国的战略是“欧洲第一”,即首先在欧洲打败德国法西斯及其盟国,然后再挥师向东,击溃日本法西斯。^①但是在实践中,双方的做法并不一致。

由于美国人民遭受了珍珠港事变的打击,从感情上来说,他们关注的中心在太平洋地区,而不是在大西洋地区。因此,在“欧洲第一”战略的实施上,英美双方产生了矛盾。据统计,在1943年之前,美国战略资源的1/2以上是用到了打击日本法西斯的太平洋战场,而不是用在欧洲战场。这引起了英国人的不满。此外,在对欧洲和北非战场的策略上以及在一些战役的合作上,英美之间还存在分歧。美国为了战后称霸世界,用新殖民主义反对英国殖民主义,双方在许多问题上也存在矛盾。

英美是战时盟国,美国虽然强大,但英国毕竟是老牌资本主义国家。虽然英国抗击德国法西斯的斗争需要美国的支持,但它们之间基本上还是一种平等的盟国关系。即使在这种情况下,它们之间仍然产生了许多矛盾。而英国与中国虽是战时盟国,但是英国是强国,中国是弱国,而且由于历史上英国不断侵略中国,要弥合两国之间的隔阂是非常困难的。因此,中英两国之间存在更多的矛盾和斗争。

作为盟国,英国对华外交政策的主调是与中国合作抗日。英国海外宣传委

^① Christopher Thorne, *Allies of a Kind: The United States, Britain and the war against Japan, 1941 - 1945*, Oxford University Press, 1978.

员会制定的对华宣传口号“共同的战争,共同的战线,共同的胜利”表达了英国的这一对华外交政策。在合作抗日政策的指导下,英国在战时给予了中国一定的经济援助,英国与中国在军事上也开展了一定程度的合作,在文化科学领域更是进行了卓有成效的合作。英国在珍珠港事变后的对华外交政策,为打败日本侵略者作出了贡献。

然而,由于英国对华政策始终存在殖民主义的考虑,因此,双方的合作充满了分歧、矛盾与斗争。在第二次世界大战中,美国和英国制定了“欧洲第一”的战略。这个战略是正确的,但是英国却企图在战后恢复在华侵略利益,恢复英国在远东的殖民统治,执行殖民主义的对华政策。这些政策表现在以下方面:拖延缅甸战役,贬低中国战后的国际地位,在援华问题上制造障碍,妄图把中国的西藏、新疆和东北分裂出去,在废除不平等条约的谈判上制造困难,妄图永远霸占中国香港,等等。英国的这些对华政策,遭到了中国人民的反对,并且激化了重庆国民政府与英国的矛盾。由于中国政府和人民的反对,英国政府被迫让步,两国的同盟关系得以维持下去。

中英两国正是在这种既合作又斗争的过程中迎来了世界反法西斯战争的胜利。这段历史给我们留下了深刻的历史教训,即:为了共同的目标,盟国需要合作;只有盟国的合作,才能取得共同的胜利;然而在合作中由于国家利益的不同,必然会产生分歧、矛盾与斗争。盟国要求同存异,从大局出发,坚持合作。在合作中,一定要坚持维护国家利益,只有坚持维护国家利益的合作,才能实现共同的目标,实现双赢互利。从这个意义上说,对英国战时对华外交的研究,不仅具有重要的学术价值,也具有较强的现实意义。

本卷使用了英国政府的官方档案资料,其中包括英国外交部资料、国防部资料、内阁会议资料、英国议会记录以及丘吉尔个人档案、艾登档案、战时英国驻华大使薛穆档案等档案资料。同时使用了美国和其他国家第一手资料以及中国国内最新的一些档案资料和其他资料。在研究这些资料的基础上,本卷力图详细地揭示英国政府制定对华政策的时代背景、思维方式、现实考虑、政策目标和实施后果等,以全面反映战时英国对华政策。但是限于作者的水平,恐难完全实现这些目标。不足之处,恳请专家学者批评指正。

第一章 第二次世界大战爆发前的英国对华政策

第一节 九一八事变与英国对华政策

一、20 世纪 20 年代英国对华政策的转变

英国传统的对华政策是帝国主义的炮舰政策。由于第一次世界大战后各国在远东的实力与地位发生变化,英国实力相对衰落,在与日本和美国等帝国主义国家争夺中国的斗争中处于下风;更主要的是,中国现代民族国家意识的觉醒和实力的不断增强,以及中国人民的不断反抗斗争,迫使英国的对华政策开始从炮舰政策向让步政策转变。

在第一次世界大战中,日本利用欧美各国忙于欧战、无暇东顾的有利时机,加紧了对中国的侵略。1914 年 8 月,日本以英日同盟的名义对德宣战,并出兵中国山东;1915 年,日本又提出了灭亡中国的“二十一条”,企图把中国变成日本的殖民地。日本还在战时加紧了对中国的经济侵略,与英国争夺海外市场,使得日本在远东和太平洋地区特别是在中国的实力大增。1918 年时,日本对中国的出口已经超过英国居各国之首^①,在中国的投资方面,日本已经与英国不相上下。日本在第一次世界大战后,还在远东拥有了巨大的军事优势,成为世界

^① E. M. Gull, *British Economic Interests in the Far East*, London, 1943, p. 108.

第三大海军强国,对英国在远东的利益构成了威胁。

而对英国来说,第一次世界大战却是一场得不偿失的战争。期间,英国为战争支出了一百二十四亿五千四百万英镑,相当于国家收入的44%。^① 英国经济受到了巨大的破坏,国力损耗巨大。

不仅如此,英国在战时还向美国大举借债,1919年英国欠美国的债务高达八亿五千万英镑,占美国对协约国贷款的45%。^② 英国面对着战前和战后各国实力对比的变化和调整,面对着各国在远东和太平洋地区,特别是在中国实力对比和影响的变化,其对外政策必然也要进行相应的调整 and 变化。

于是,英国在华盛顿会议前,一改巴黎和会上支持日本的做法,决定联合美国共同抵制日本。在巴黎和会上,英国政府表示,英国不能放弃诺言,必须采取支持日本的态度,支持日本取代第一次世界大战前德国在山东的权益。而到华盛顿会议召开前,英国政府则明确表示反对日本独占中国。在中国问题上,英国认为:第一,中国未来所处的地位将是影响远东局势的一个有力因素;第二,华盛顿会议如果能召开,中国理应受邀出席;第三,山东问题虽然是中日双方之间的事,但列强均极为关注,因此,中国山东问题可能成为大会讨论的议题。

由此可见,从巴黎和会到华盛顿会议前夕,英国对中国的立场已经开始发生微妙的变化。巴黎和会期间,英国牺牲中国的利益并与日本狼狈为奸,极力支持日本获得原来德国在中国山东的一切权益;而在华盛顿会议前,英国虽然预料到日本必将反对讨论山东问题,但是又不得不考虑美国和中国的立场,在外交政策上已经明显转向“联美制日”,这个转变实际上意味着“英国对华政策的某种变化”。英国发现,联合美国抵制日本,维持中国政局的稳定,保持中国某种程度上的独立自主,甚至在不妨碍英国在华根本利益的前提下,支持中国收回部分权利,才是防止日本独占中国且符合英国在华利益的最佳选择。

华盛顿会议在一定程度上使英国实现了其“联美制日”的目的。华盛顿会议在客观上拆散了自1902年以来的英日同盟,这种联合美国抵制日本的战略部署,有利于英国遏制日本在远东和太平洋地区特别是在中国的势力扩张。然而,华盛顿会议同时也削弱了英国的势力,如会议上签订的《限制五国海军军备

① Keith Hutchison, *The Decline and Fall of British Capitalism*, New York, 1950, p. 134.

② Ibid., p. 142.

条约》，规定美、英、日、法、意五国的主力舰总吨位比例为5:5:3:1.75:1.75。这样的规定在无形中削弱了英国的军事势力，英国已经失去了第一次世界大战前在海军方面的绝对优势。

20世纪20年代，中国国内局势发生了深刻的变化，中国国民党的革命化和中国共产党的成立为中国革命注入了新的活力。1924年的第一次国共合作成为中国革命高涨的起点。

1924年5月，《中俄解决悬案大纲协定》正式签订。苏联宣布废除中俄间一切不平等条约，放弃帝俄时代在中国的一切租地和租界。放弃“庚子赔款”（以下简称“庚款”）的俄国部分，取消帝俄时代在中国的治外法权和领事裁判权。中东铁路由中国赎回。承认外蒙古是中国的领土等。这个条约对中国来说是一个基本平等的新条约，受到了中国政府和人民的一致欢迎。这个条约的签订还直接推动了中国人民要求废除一切帝国主义不平等条约的反帝运动。而中国人民反帝革命运动的矛头，自然首先对准了最早侵略中国、在中国有着最大利益的英国这个老牌帝国主义国家。

1925年上海五卅惨案发生后，中国国内各地发生了一连串的反英行动，如6月11日的汉口事件、6月20日的九江事件、6月23日的沙基惨案等。这些事件和惨案的发生，使得中国国内的反英情绪不断走向高涨。中国朝野普遍都认为，要打破帝国主义强加在中国人民身上的枷锁，首先就必须排除英国在华势力、废除英国在华特权等。在全国反帝浪潮的推动下，1926年广东国民政府开始了北伐进军，矛头直指被英国视为最重要的在华利益范围——长江流域。英国对此十分惊恐，他们特别担心英国在华势力的彻底覆灭，而这很可能是英国势力从亚洲的另一大国印度被迫撤退的序幕，从而使英国在整个苏伊士运河以东的政治和经济利益面临巨大的危险。

在这种情况下，英国对华外交政策不得不作出新的调整，不得不对中国采取新的策略，即从对中国完全的炮舰和高压政策改变为在保住英国在华最重要利益的前提下对中国作出一定的让步。1926年8月，英国副外交大臣、对华政策的主要设计者之一威尔斯利（W. Wellesley）表示，英国已经不可能对华继续实行炮舰政策。他说：“从陆军、海军的观点来看，对付像中国那样的一大群混乱的民众，我们多少是无能为力的；必须排除任何强制性的东西，除非有可能与

其他列强一起进行海军示威。”^①

1926年12月18日,英国外交大臣奥斯汀·张伯伦(Chamberlain Austen)发表英国对华“新政策”备忘录,即《圣诞节备忘录》。在这份备忘录中,张伯伦承认,当时中国的时局与各国缔结《九国公约》时的时局已经完全不同了。因此,张伯伦宣布英国愿意就修改不平等条约与中国进行谈判。这样,该备忘录被称为“英国为软化中国革命,重新调整对华政策的标志和信号”。

《圣诞节备忘录》的出台,有着深刻而复杂的背景。五卅运动后,中国国内持续不断的反对英国的革命浪潮使英国政府认识到,同中国国民党的对抗会使英国对华政策的总目标——扩大中英贸易难以实现。而扩大对华贸易的总目标,又与三个具体的目标密切相关,即保护英国对华贸易的特权和英国在华工商企业利益、保护在华商人和臣民的生命财产安全、同美国共同维持中国的“门户开放”政策。可是事实表明:第一次世界大战前,英国对中国实施的武力或炫耀武力的高压政策,在20世纪20年代中期不仅无效,反而会激起中国人民更为激烈的反抗。英国对华政策的调整势在必行。

因此,英国对华“新政策”的核心是在新的形势下,承认中国修改不平等条约的合法性,也承认在当时中英对立、矛盾错综复杂的情况下,修订新约的难度。但是,《圣诞节备忘录》认为,英国对中国的让步应该是有分寸、有步骤的:英国认为较小的利益可以放弃,中等的利益可以协商,根本的利益则必须维护,英国是绝不会一举放弃在中国的所有利益的。英国被迫退还“庚款”一事,体现了英国《圣诞节备忘录》对华新政策的实施情况。

英国“庚款”是庚子战后中国政府的战债赔款,是《辛丑条约》的一项重要内容,是英国强加在中国人民身上的最不平等的条款之一。对于“庚款”,英国政府虽然于1922年就宣布退还中国,但是始终不愿意放弃对“庚款”的支配权。《1925年中国赔款(用途)法案》就鲜明地体现了英国对“庚款”的控制意愿。但是面对中国国内日益高涨的反英浪潮,面对美国、日本特别是美国在华势力和影响力的急剧增长,面对英国国内在“庚款”问题上的不同声音,英国政府不得不在一定程度上顺应这些变化了的新形势。于是,在退还“庚款”问题上,英国

^① 萨本仁:《20世纪的中英关系》,上海人民出版社1996年版,第158页。