



《抗日战争与中华民族复兴》丛书

总主编 步平 沈强 邵铭煌(台湾)

抗日战争时期 国民政府外交决策研究

◎ 左双文 著



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



《抗日战争与中华民族复兴》丛书

总主编 步平 沈强 邵铭煌 (台湾)

抗日战争时期 国民政府外交决策研究

◎ 左双文 著



团结出版社
UNITY PRESS

图书在版编目 (C I P) 数据

抗日战争时期国民政府外交决策研究 / 左双文著
— 北京 : 团结出版社, 2015. 5
(抗日战争与中华民族复兴 / 步平, 沈强, 邵铭煌
主编)

ISBN 978-7-5126-3507-4

I. ①抗… II. ①左… III. ①国民政府—对外政策—
研究 IV. ①D829.10

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 066788 号



出版: 团结出版社
(北京·东城区东皇城根南街 84 号 邮编: 100006)
电话: (010) 65228880 65244790 (出版社)
(010) 65238766 85113874 65133603 (发行部)
(010) 65133603 (邮购)

网 址: <http://www.tjpress.com>

E-mail: 65244790@163.com (出版社)
fx65133603@163.com (发行部邮购)

经 销: 全国新华书店

印 装: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 170mmX240mm 1/16

印 张: 19.75

字 数: 306 千字

版 次: 2015 年 6 月 第 1 版

印 次: 2015 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: 978-7-5126-3507-4

定 价: 38.00 元

(版权所属, 盗版必究)

《抗日战争与中华民族复兴》丛书编委会

总主编 步平（中国抗日战争史学会会长）
 沈强（中国人民抗日战争纪念馆馆长）
 邵铭煌（台湾政治大学副教授）

执行主编 荣维木 罗存康 唐立馨

编委会成员 步平 沈强 邵铭煌（台湾） 荣维木 罗存康
 李蓉 梁光玉 赵广宁 唐立馨 李鑫 赵晓丽

总 序

步 平

在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年之际，我们将《抗日战争与中华民族复兴》丛书奉献给广大的读者。

从 1945 年 8 月 15 日日本宣布接受波茨坦宣言，9 月 2 日日本签署投降书开始，回顾中国人民艰苦卓绝的抗日战争的历史，总结历史的经验与教训，便成为有觉悟的中国人几十年来始终没有停止的不断思考的课题。随着时代的发展变化，我们的思考也在不断深化，不断超越。从考证各个战斗、战役的成败得失，到分析评价战略决策的提出与制定；从对战争场面和战争罪行的具体的实证研究，到对抗战精神与中华民族精神关系的历史哲学思考的升华，每个时期对抗战历史的总结与思考都带有那个时代的明显印记。在战争结束 70 年后的今天，在人类社会进入 21 世纪，中国的国际地位正在发生战后以来巨大变化的今天，以“抗日战争与中华民族复兴”这一命题确定丛书的题目，反映了在新的国际国内形势下我们对抗战战争的思考。

近代以来，由于中国政治的腐朽与经济的衰退，无法遏止西方列强的侵略与压迫，中国在列强的一次次进攻面前败下阵来。两次鸦片战争、中法战争、中日甲午战争的结果都是中国被迫割地赔款，被迫签订一系列不平等条约，进而引起列强的瓜分狂潮，直至八国联军进入中国并强迫中国签订《辛丑条约》，迫使中国撤除北京至海通道的所有炮台，即解除防务，而外国军队则驻扎于中国京畿周围的要地，实行永久军事占领。中国被西方殖民主义强加的不平等条约体系所束缚，在不平等条约体系的约束中，中国一步一步沉沦到半殖民地半封建社会的深渊。

中国人民当然不甘心忍受列强的欺凌和侵略，掀起过一波又一波的反帝

爱国活动。特别是1901年以后，中国国内陆续掀起了拒俄运动、反美运动、收回利权运动、拒英运动、拒法运动，以及反对日本提出的“二十一条”的运动。1919年5—6月间更爆发了全国规模的“五四运动”。虽然这些运动标志着中国社会新的生产力、新的阶级、新的思想和主义的出现，使中国社会在经济、政治、思想、文化各方面出现了新的积极向上的因素，出现了半殖民地半封建社会从“沉沦”转而“上升”的趋势。但是，一次次的斗争，都不幸以失败告终，中华民族复兴的梦始终未能实现。

近代中国追求复兴，面临十分艰巨的困难。摆脱帝国主义的外来干涉侵略与压迫是中华民族复兴的第一步。中国近代历史上，不乏为中华民族复兴而努力奋斗终生甚至牺牲宝贵生命的英雄壮举。民族复兴的追求是几代人的目标和理想，洋务运动、戊戌变法、辛亥革命都是前人为中华民族复兴进行的努力。当年，孙中山先生痛感中国积贫积弱、任人宰割的悲惨状况，喊出了“振兴中华”的口号。人们以这样一种精神支撑着从坎坷的历史中走过来，但坎坷的历史也告诉了我们最重要的经验和教训，那就是：处于分裂、战乱状态，政治腐败，经济落后的中国只能遭受战争的苦难；一盘散沙的社会，不可能在与侵略者的殊死战斗中取得成功；只有我们的自觉和觉醒，才能让侵略者面对的不再是软弱犹豫的对手，而是强大的不可侮辱和不可征服的中华民族。

抗日战争的胜利是近代以来中国第一次取得的对外战争的胜利。由于建立了抗日民族统一战线，中华民族在十分艰苦的条件下与侵略者进行殊死搏斗，成为国际反法西斯战线中重要的一环，获得了国际社会的尊重。正是在这样的背景下，中国人民的奋斗终于取得了成效：列强加在中国头上的不平等条约的锁链被废除；中国收回了被割让和被侵占的土地，台湾也终于回到祖国的怀抱；中国成为联合国的发起国和常任理事国，作为大国登上国际活动的舞台，摆脱了弱国的阴影。可以说，抗日战争的胜利从全面意义上完成了近代中国从“沉沦”到“上升”的转变，复兴中国的梦想开始成为现实。所以说，抗日战争是中华民族走向复兴的转折点，是中国复兴的枢纽。

中国在争取复兴的过程中最重要的历史经验，是坚持民族团结，反对民族分裂。中国人民抗日战争的胜利，集中显示了爱国主义和民族团结的蓬勃伟

力。在波澜壮阔的全民族抗战中，全体中华儿女万众一心、众志成城，各党派、各民族、各阶级、各阶层、各团体同仇敌忾，共赴国难。长城内外，大江南北，到处燃起抗日的烽火。在抗日民族统一战线的旗帜下，以国共合作为基础，一切不愿做奴隶的中华儿女毅然奋起，同日本侵略者进行了气壮山河的斗争。正是基于全国人民的团结奋斗，抗日战争才成为近代以来中国反对外敌入侵第一次取得完全胜利的民族解放战争。中国人民抗日战争的胜利，深刻揭示了民族自强是国家自立的根本保证。战争是实力的较量，国与国之间的战争，更是综合国力的较量。近代中国百年屈辱的教训和抗战胜利后建设发展的经验从正反两个方面充分说明，民族团结，国力强大是国家免受外来侵略和压迫，并自立于世界民族之林的根本保证，发展则是实现国家强大、民族复兴的根本途径。所以，抗日战争的胜利是中华民族的胜利，中华民族团结奋斗是中国走向民族复兴之路的根本动力和成功的原因。

中国的人口占世界人口的 1/5，从任何角度看，中国人民的生存利益和发展利益，与全人类共同利益息息相关。抗战胜利后，在中国共产党的领导下，中国已经通过自身的努力和发展使 13 亿人口在 960 万平方公里的土地上和谐地生活，为世界做出了巨大贡献。而中国作为国际社会的重要一员，更对捍卫“二战”胜利成果和全人类利益负有责任。所以中国的复兴具有巨大而深远的意义，其影响不仅在中国国内，而且也在正进入全球化时代的国际社会，为世界所瞩目。因此，在中国走上复兴之路后，更要不断探索，思考如何对人类社会以更大的贡献。

中国在争取复兴的过程中，面对帝国主义的侵略与压迫，当然需要提出民族独立与民族解放的口号以动员民众，在取得民族独立之后，爱国主义的传统则成为我们民族向下一个目标前进的重要思想与精神资源。在中国进入国际社会的程度越来越深，各个领域都面临国际化的情况下，如何将我们的爱国主义与国际主义结合起来，如何正视中国的国际责任与义务，如何使中国对国际社会以更大的贡献，则是我们必须思考的新课题。中国需要用坚持走和平与发展道路的实际行动消除所谓的“中国威胁论”的影响。在这方面，还有更长的道路在等待着我们。

我们的丛书由 20 册构成，力图从不同角度、不同领域在挖掘有价值的史料的基础上，在系统整理近 10 年来海峡两岸学术界抗日战争史研究成果的基础上，回答抗日战争与中华民族复兴这一重大的课题。我们希望通过这一努力，促进和推动两岸学术界对抗战史的研究深度和广度，希望能够激励海内外中国人的民族自尊心和自豪感，促进海峡两岸同胞乃至全球华人的交流和团结，为中华民族的真正复兴做出积极的贡献。

（总序作者系中国社会科学院近代史研究所研究员、中国抗日战争史学会会长、中日共同历史研究中方首席委员。）

目 录

CONTENTS

1 绪论

7 第一章 北伐出师后蒋介石的对外方略

8 第一节 出师初期的对外政策

8 一、“打倒帝国主义，绝非仇视外人”

11 二、“专对英国，不牵动他国”

14 三、“取消不平等条约及收回租界，绝不用武力及暴动”

16 第二节 对日态度与争夺外交主导权

16 一、对日联络，有所期待

20 二、不满外交现状与争夺外交主导权

26 第二章 国民政府对九一八事变的应对

27 第一节 九一八事变后南京政府的初步应对

27 一、军事上不抵抗，希望国联主持公道

30 二、呼吁国内团结，调整机构设置

33 第二节 特种外交委员会的成立及其活动

33 一、特种外交委员会的成立

38 二、特种外交委员会的性质及其活动

51 三、特种外交委员会对外交方针的制定

56 第三章 一·二八事变与《塘沽协定》后国民政府的外交应对

57 第一节 一·二八事变与国民政府的外交决策

57 一、“一面抵抗，一面交涉”方针的提出

61 二、从“解决一切争端”到“局部先决沪案”的退让

68 三、淞沪停战实现与各方反应

72 第二节 《塘沽协定》后蒋介石的对日妥协外交

72 一、“以和日掩护外交”

77 二、关内外通车问题的交涉

86 三、通邮交涉的经过

90 第三节 张群任外长后调整中日关系的努力及其策略

91 一、关于广田三原则的交涉

100 二、张群主要的对日外交策略

123 第四章 国民政府与三四十年代的中德关系

125 第一节 德国承认伪满问题与国民政府的外交应对

125 一、国民政府对德“满”关系的关注

127 二、国民政府自身在伪满问题上的妥协

131 三、德弃华亲日与国民政府立场的调整

141 第二节 滇缅路事件后国民政府对德方针的演变

142 一、朱家骅、孙科等提出转向联德

147 二、联德之议的逐步打消

155 三、中德断交与“宣布对德义立于战争地位”

162 第五章 战时对苏关系的走向冷淡与后期对

美外交的受挫

163 第一节 《苏日中立条约》与国民政府的内外肆应

163 一、《苏日中立条约》的签订

165 二、对苏不满，但避免造成反苏之印象

167 三、对苏探询，关于苏联动机之研判

169 四、争取美国加大对华援助

172 五、借机攻击中共，但有所克制

174 六、万不得已时，做“联德和日之准备”

177 第二节 盛世才反苏与国民政府对苏外交

178 一、盛世才变脸反苏

183 二、国民政府紧密筹谋

189 三、蒋介石亲赴西北布置，苏势力全面撤出新疆

201 第三节 抗战后期国民政府对美外交的受挫

202 一、关于美军费用结算问题的争执

206 二、史迪威指挥权问题

212 三、敦巴顿橡树园会议问题

217 第六章 战后对日处置及对日和约问题的交涉

218 第一节 蒋介石“以德报怨”主张的提出

224 第二节 国民政府与惩处日本战犯问题

225 一、惩处日本战犯主张的提出

228 二、敌罪行调查工作的展开

236 三、敌战犯名单之确定

242 四、敌战争罪犯之处置

256	五、中共方面对惩处战犯的态度
260	第三节 王世杰与战后对日和约问题的交涉
260	一、对日处置方案的提出
265	二、对美苏方案的折中
268	三、坚持在对日和会中应保有否决权
274	四、国民政府召开对日和会期望的幻灭
278	结束语
285	主要参考文献
296	后记

绪 论

中国文学的海外传播历史悠久，从先秦两汉时期开始，就开始了中国文学的海外传播。在漫长的历史进程中，中国文学不断走向世界，成为世界文学宝库中的瑰宝。中国文学的海外传播，不仅促进了中外文化交流，也丰富了世界文学的多样性。中国文学的海外传播，是一个长期的、动态的过程，它随着时代的发展而不断演变。从古代的丝绸之路到现代的全球化浪潮，中国文学的海外传播始终伴随着人类文明的交流与发展。中国文学的海外传播，不仅是中国文化软实力的体现，也是中华民族文化自信的彰显。中国文学的海外传播，让世界更加了解中国，也让中国更加走向世界。中国文学的海外传播，是人类文明交流互鉴的生动实践，也是推动构建人类命运共同体的重要力量。中国文学的海外传播，将永远伴随着中国文学的发展，也将永远伴随着人类文明的进步。

何谓“外交”？

2009年版《现代汉语词典》的定义是：“一个国家在国际关系方面的活动，如参加国际组织和会议，跟别的国家互派使节、进行谈判、签订条约和协议等。”《辞海》的解释是：“国家为实行其对外政策，由国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等对外活动。外交是国家实现其对外政策的重要手段。”

台湾学者刘达人、谢孟圜在《中华民国外交行政史略》一书中指出：“外交（Diplomacy）一词是指以谈判处理国际关系，推而广之，其活动范围包括国家间与人民间之互动，有政治、经济、军事、文化、教育、卫生、环保、交通，以及国际组织等。”^①

综合以上几种定义可知，外交是国际间的活动，一国之内的活动和交往不能称外交，例如中英、中美之间可以称外交，但民国时期的南北政府之间、宁粤之间以及中央与蒙、藏地区的关系，都不属于外交；外交活动的主要实施者是国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机构等；但也不完全局限于此，即不仅包括政府间，也可以包括人民间的互动、往来；现代外交交往涉及的范围异常广泛，举凡政治、经济、军事、文化、教育、卫生、环保、交通、国际组织等都可包括在内。

何谓“决策”呢？《现代汉语词典》的定义是：“决定策略或办法”，而策略则是“根据形势发展而制定的行动方针和斗争方式。”

因此，外交决策，简单地说，就是决定有关外交的行动方针和办法。

民国时期，国民政府处理与其他国家各方面关系所制定的方针和办法，即是“国民政府外交决策”，本书试图研究和探讨的，正是这方面的问题。

对国民政府而言，外交决策是一个特别重要的问题，这种重要性，是过去闭关锁国时代根本无法想象的。国民政府所处的，是近代以来特别凶险、外部环境特别复杂、外来威胁特别严重的时期之一，对一些大国、大国集团，是亲善还是敌对，是疏远还是结盟，是站在这边还是那边？在异常强大的外部压

^① 刘达人、谢孟圜著：《中华民国外交行政史略》，台北“国史馆”，2001年版，第1页。

力面前，是坚持还是退让、是强硬还是妥协？进，进至何处？退，退让几分？面对这些环环相扣、接踵而至的严峻考验，国民政府的选择不仅关乎得与失、利与弊、荣与辱，甚至实际上往往就是在和与战、胜与败乃至存与亡之间做出抉择！因此，国民政府的外交决策，在许多时候又常常是一种危机管理的过程，是对于外交甚至全局性突发事件的应对。

而自晚清至民国，中国中央政府的现代外交经验与外交知识的积累，以及外交人才的储备与训练都是相当有限的，要应对这样复杂而凶险的外部环境，不免有捉襟见肘之窘迫。众所周知，中国贫穷、落后、混乱、分裂的内部状况，不仅不能为外交提供内部实力的支撑，往往反而成为沉重负担和致命制约因素，这更使国民政府的外交雪上加霜，在这种大背景之下的外交决策，其艰困、被动、左右为难甚至自相矛盾之处，都是可想而知，也是很难避免的。

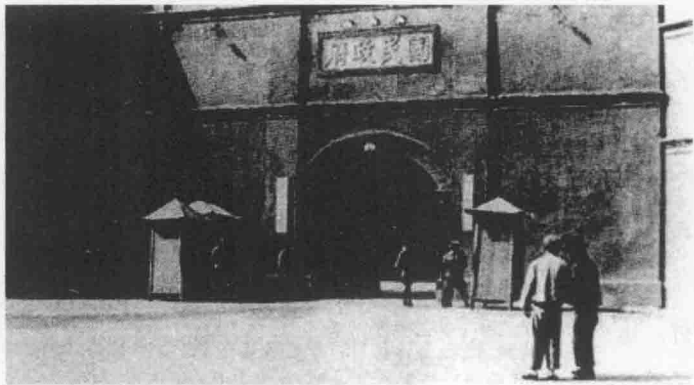
因此之故，外交问题在国民政府高层决策中往往居于十分重要的地位，包括蒋介石在内的国民党高层人士参与涉外决策的活动十分频繁，有学者研究后指出，“蒋介石长期领导军政，在动荡的 20 世纪 30 年代及 20 世纪 40 年代里，却积极而深入主掌外交。他以一积弱之国的领袖，周旋于列强之间；”“蒋在抗战时花费在外交上的心思，远远超出一般人所想象。在 1940—1943 年间，他任命宋子文为其驻美代表时，与宋电文往来极为频繁，共达 441 件之多，平均 5 日两件。电文内容详细，涵盖军、政、经各层面，涉及中、美、英、日、苏等各国关系。”^①

实际上，1927 年南京政府建立后，国民政府的外交决策一直就是在蒋介石主导之下作出的，但蒋介石一般会在高层决策圈内征求意见，这个圈子可以是中央政治会议，也可以是国防最高委员会，有时是党政军联席会报，也曾经专门设立过（特种）外交委员会，有时则是在蒋的官邸召集若干相关人员参与。经常参与的有宋子文、孔祥熙、张群、戴季陶，以及王正廷、顾维钧、黄郛、蒋作宾、郭泰祺、王宠惠、王世杰、徐永昌、何应钦、孙科等，熊式辉、贺耀祖、白崇禧、张治中、朱家骅、罗文干、徐谟、吴国桢等也有参与，蒋汪合作

^① 戴鸿超：《蒋介石战时外交：谈判策略与内外互动》，载《民国人物与民国政治》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 194 页、211 页。

期间汪精卫等汪派人物也曾与闻。

具体的机构沿革,1927年国民政府定都南京后,蒋介石任国民政府主席,谭延闿任行政院长,伍朝枢、王正廷等任外交部部长,主持外交工作。1930年,由国民党中央执行委员、中央监察委员共同组织中央政治会议,成为党政最高领导机关,有讨论及决定政治、外交问题之权。初期主席为汪精卫,后为蒋介石,运作7年之久,对于重要外交决策、驻外使节派任等,均由中央政治会议通过决定(如本文中涉及的《塘沽协议》后关内外通车通邮问题,就是由蒋汪决定后交由中央政治会议讨论通过的)。在此期间对于外交决策较具影响力的重要人物有:蒋介石、汪精卫、胡汉民、杨永泰、吴鼎昌、张嘉璈、孔祥熙、宋子文、宋美龄、张群、何应钦、陈果夫、陈立夫等。^①



南京国民政府

1937年抗日战争爆发后,8月,中央政治会议改组为国防最高会议,对中国国民党中央执行委员会(1946年7月后恢复为中央政治委员会)负责,代行中央政治委员会职权,主席蒋介石、副主席汪精卫。国防最高会议下设外交专门委员会,主任委员王正廷,副主任委员徐谟,委员王世杰、张群等。1939年1月,国防最高会议改组为国防最高委员会后,外交专门委员会的组

^① 这份名单及相关内容据刘达人、谢孟闿著:《中华民国外交行政史略》,台北“国史馆”,2001年版,第38页。

成人员为：主任委员王宠惠（先）、郭泰祺（后），副主任委员周鲠生，专任委员：郭斌佳、陈岱础、曹树铭，委员徐谟、傅秉常、蒋廷黻、傅斯年、董显光、甘介侯、王家桢、王芃生、张忠绂、陈博生、郑震宇、李唯果、崔唯吾、张道行。

抗战期间，蒋介石任委员长的军事委员会是最高统帅部，军事委员会办公厅下设侍从室，主任钱大钧，第一组主任陈布雷，第三组主任陈果夫，两组办理外交及人事工作；另设有参事室，由王世杰、熊式辉先后主持，延揽著名学者、教授、专门人才等组成。

1939年1月，国防最高会议改组为国防最高委员会，委员长由国民党总裁（蒋介石）担任，秘书长先后为张群（至1940年11月）、陈布雷（以副秘书长代理，至1941年4月）、王宠惠（至1947年4月）。委员由党政军三方面人士担任，约四十余人，其中常务委员十一人：于右任、居正、孔祥熙、孙科、戴季陶、王宠惠、何应钦、白崇禧、陈果夫、邹鲁、叶楚傖。国防最高委员会与国民党中央常务委员会举行联席会议，成为战时国民政府内政外交之最高决策机关。抗战时期，蒋介石曾同时任国防最高会议主席、军事委员会委员长及行政院长三职，并一度兼理外交部部长。这几个机构都有与闻战时外交决策或执行的职能，但实际上都是在蒋的主导下进行，参与决策的人员也主要是上述列举的那些人。^①抗战结束之后，这一有战时体制色彩的国防最高委员会于1947年4月撤销，仍恢复中央政治委员会。1947年4月国民政府委员会成为行政最高机关，称国务会议。^②

至于这些机构和参与者具体的决策过程与参与者发挥作用的情况、他们

① 其他人的作用有多大，发挥到何种程度？有史料称，在战时，一些元老有时也并不愿对外交问题多所主张：“一位中央党部的朋友说：最近中央党部常务会议，总裁把外交问题征求老同志的意见。自于胡子以至吴姥姥，都以没有意见对（应即于右任、吴稚晖——引者），……回来和郭斌佳谈及此事，我说人家的老政治家都很有意见，都可以做政策决定的指导或参考，只有我们的元老是没有意见的。斌佳说，元老之外，四十岁左右的少壮政治家也（又）何尝有很深刻的见解。”（《陈克文日记》上册，1939年9月11日，台北“中研院”近代史研究所，2012年版，第479—480页）

② 参见刘维开：《国防最高委员会的组织与人事初探》，载胡春惠主编：《纪念抗日战争胜利五十周年学术讨论会论文集》，香港珠海书院亚洲研究中心，1996年版；另见刘达人、谢孟圜著：《中华民国外交行政史略》，台北“国史馆”，2001年版，第39—41页。