



中国社会科学院  
中日历史研究中心文库

# 国民政府对日 政策及其变化

——从九一八事变到七七事变

彭敦文 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 中国社会科学院中日历史研究中心文库 ·

# 国民政府对日 政策及其变化

——从九一八事变到七七事变

彭敦文 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

**图书在版编目 (CIP) 数据**

国民政府对日政策及其变化：从九一八事变到七七事变 / 彭敦文著. - 北京：社会科学文献出版社，2007.7  
(中国社会科学院中日历史研究中心文库)  
ISBN 978 - 7 - 80230 - 575 - 5

I. 国... II. 彭... III. 国民政府 - 中国对外政策 - 中日关系 - 研究 - 1931 ~ 1937 IV. D829.313

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050673 号

# 引 言

中国近现代史上，1937～1945年的中日战争无疑是影响中国历史进程的重大事件。围绕这一重大事件，近现代史研究者们从各个方面进行探讨，不断地发掘着它与中国历史发展的联系。这些探讨之中，战争爆发以前的中国历史以及中日关系的各种问题都备受重视，举凡政治、经济、外交、思想、文化等方面的课题都受到了学术界的密切关注。本书试图从外交史的视角，研究这次中日战争爆发前国民政府的对日政策。

这一时期的对日政策属于国民政府对外政策的一个方面。对外政策与外交史的关系，钱亦石曾有这样的论述：外交史“决不应讲些历来外交史上许许多多琐屑事情，它应该讲的是历来外交政策的变迁，这种变迁的根据和其得失。”又说：“如果离开政策来讲外交，就决无外交可言，勉强要讲，也只是些毫无意义的外交故事，不能成为外交史。”<sup>①</sup>因此，可以说，对外政策是外交的灵魂。研究外交史，首先必须研究对外政策的发展史。

对外政策体现国家的政治战略，决定外交活动开展的方式、方法和途径，是外交活动的指南。影响对外政策的因素多种多样，从外部来讲有：国际形势、对外关系的现状及历史状况等；

---

<sup>①</sup> 钱亦石：《中国外交史》，生活书店，1938，第2页。

从内部来讲有：阶级与集团利益、党派斗争与政治斗争、公众舆论、决策者的状况等。研究对外政策必须考虑这些因素的具体影响效果及其综合作用的效果，从而阐述国家外交活动展开的决策背景和真实动机。

在民国外交史中，九一八事变无疑是一个具有标志性意义的界限。此前，国民政府的外交是以调整与列强的关系为中心展开的，包括力图收回自鸦片战争以来丧失的国家主权，调整因大革命时期激烈反帝运动所带来的与西方大国僵化的外交关系等；七七事变以后，中日战争爆发，中国外交进入战时外交时期，以争取国际对中国抗日战争的支持、援助以及国际合作为中心。而处在这两个时间段中间的从九一八事变至七七事变期间的中国外交，由于日本不断扩大侵华，构成了对中华民族前所未有的威胁，中日问题成为国民政府所有外交事务的中心问题。在近现代中外关系发展过程中，中日问题在中国外交中并不算一个全新的问题。九一八事变至七七事变期间中日关系问题不同于以往的最大特点是，日本开始要将中国变成它的独占的殖民地，并通过占领这一战略中间地带进而与英、美争夺世界霸权。在这一特点的支配下，以中国问题为中心，远东产生了不同于以前的新的国际关系。中国、日本、欧美各大国（主要是英国、美国）、苏联之间的关系和矛盾，由此而变得错综复杂。中国的对外关系也面临着前所未有的复杂局面。而在这种复杂的对外关系局面下，中国内部也呈现出极为复杂的历史面貌。由于九一八事变所带来的民族危机，推动着中国社会各阶层、各集团以及各政治派别重新调整自己的政治态度，各阶层、各集团、各政治派别之间的关系，也在这一前提下出现了某些新的变化，酝酿着新的分化、组合。这些纷繁复杂的内外矛盾关系交织在一起，无论其内容还是形式，对这一时期的中国外交都有十分重大的影响，使其具有与其他任何时期的中国外交相区别的独特性。

这种中国内部和外部的复杂的矛盾关系，不可避免地要反映到国民政府对外政策的内容上来，使其同样充满着复杂性和独特性。就其复杂性而言，这一时期的对外政策内容十分繁多，变化很快，头绪混乱；而就其独特性而言，这一时期的对外政策以对日政策为主，其中心内容是：依据什么原则，以何种方式，在国际国内的广阔范围内，采用一定的政策、策略和外交手段，阻止日本的侵华步伐。因此，对日政策成为这一历史时期不能不重视的问题。

九一八事变至七七事变期间国民政府对日政策的重要性，使得它无论是在当时还是在它成为历史之后，都吸引了不同领域的不少专家学者的关注，对其进行讨论和专门研究。这些研究，都构成了本书所要考察的中心问题的学术前史，或考察展开的重要参考。

早在1937年4月，周开庆就有《1936年之中日关系》（该书1962年在台湾再版时更名《抗战以前之中日关系》）一书问世。该书虽以1936年的中日关系为主，但对九一八事变以后至1936年以前的国民政府对日政策有较完整的论述。作者站在官方立场，对国民政府的政策持肯定态度，其所使用的资料，引诸报端者居多。这可以称得上是第一本较全面地研究九一八事变至七七事变以前国民政府对日政策和策略的专著。稍后，吴颂皋有《十年来的中国外交》长文（收在《抗战前十年之中国》一书中）具体论述1927~1937年国民政府对外政策，且以九一八事变后的对外政策为主，而其中又以较多的篇幅论述了国民政府的对日政策。周、吴二人都是七七事变发生以前就开始较全面论述九一八事变至七七事变这段时间内国民政府对日政策的先行者，周书以史述为主，吴文侧重于政策评论，且距研究对象的时间很近，则都不免有诸多不完善之处。除周、吴的相对全面的研究以外，一些国际法、国际政治和外交学知名专家，甚至一些社

会名流，在当时也发表了不少对国民政府某项对日政策或策略进行研究和评论的文章<sup>①</sup>。这类文章庞杂而零碎，在此就不一一列举。

自进入抗日战争时期以后至 60 年代，关于九一八事变至七七事变期间国民政府对日政策和策略的研究较少，此后研究逐渐增多<sup>②</sup>。具体情况是：台湾方面，梁敬鐸、李云汉、蒋永敬、刘维开等人的研究成果都涉及这一方面的内容。如梁敬鐸关于日本侵略华北的系列研究，李云汉关于九一八事变前后蒋介石对日政策的研究，蒋永敬关于从九一八事变到“一·二八”事变中国对日政策的研究，刘维开对从九一八事变到七七事变国民政府对日政策的整体研究，都从不同角度对本书要展开的研究课题有间接或直接的论述。大陆方面，20 世纪 80 年代以前，对国民政府的对日政策和策略的研究政治性较强，学术上的深入开拓较少。80 年代以后，以各种形式涌现的研究成果日益增多。较为重要的有郭大钧的《从“九一八”到“八一三”国民党政府对日政策的演变》，李义彬的《华北事变后国民党对日政策的变化》等文章，以及俞辛焞、易显石、刘庭华等关于九一八事变时期中日关系的专题研究，陈鸣钟关于七七事变前蒋日关系的专题研究。除上述研究成果以外，还有一些具体问题的研究，如关于不抵抗政策、国联外交、《中日上海停战及日方撤军协定》、《塘沽停战协定》、《何梅协定》等的相关专题论文，关于蒋介石、汪精卫、何应钦、黄郛、顾维钧、罗文干等与对日政策和国民政府外交有

① 在当时的一些著名报刊，对国民政府对日政策和策略进行评论的文章随处可见。比较集中地发表这类文章的刊物有：《外交评论》、《外交月报》、《外交周报》等。在后面的考察中，笔者将有选择地使用与论题相关的重要篇章。

② 对于学术界的相关研究，后面的考察过程中将会具体涉及或引用，并将在注释里面说明。

关系的著名历史人物的专题论文。这些研究展示了国内学术界对这一重要问题认真而严肃的探讨，也推动了这一研究论题上的学术发展。综合起来看，台湾和大陆对九一八事变至七七事变期间国民政府对日政策的已有研究成果大多集中在两大问题上：（1）九一八事变发生前后国民政府的对日政策的单个内容，及其整体的变化；（2）国民政府对日政策由妥协到抗日的转变。这种状况显示国内学术界对这一时段的国民政府对日政策的研究既重视其整体发展的考察，也重视一些关键问题或起重要作用的关键人物的相关考察。

与国内学者的有关考察稍有区别的是，外国学者对这段时间内国民政府对日政策的研究，更多的是关注它与国际的联系，因而表现在研究成果上间接的多，直接的少。间接的多，是指西方学者有不少研究西方与 30 年代上半叶远东危机的关系，以及美、英等国对华政策、对日政策的专著或文章，如韦罗贝（W. W. Willoughby）著《中日纠纷与国联》、博格（Dorothy Borg）著《美国与 1933 ~ 1938 年远东危机》、博格等编《作为历史的珍珠港事件》等，都是学术界十分熟悉的研究成果。它们虽不以国民政府对日政策作为中心进行考察，但也都涉及国民政府对日政策研究的有关问题。较为直接研究国民政府对日政策较有影响的专著有古屋奎二编著的《蒋介石秘录》。由台湾《中央日报》出版部译印发行的中译本 1984 年版的该书第七、八、九、十册较全面地概述了自九一八事变至七七事变期间的蒋介石的对日政策。该书在以蒋介石个人为中心来进行研究的基础上，实际上参照了国民政府的整个对日政策，因而很多研究者都将其作为重要的参考著作。此外，东京大学出版会 2001 年出版的鹿锡俊著《中国国民政府对日政策（1931 ~ 1933）》一书，直接以国民政府对日政策为研究对象，虽然书名上标明所考察的时段为 1931 ~ 1933 年，但实际所考察的时段远不止此，所涉及的是南京国民

政府成立以后至《塘沽停战协定》签订时段的整个对日政策，其所征引的史料也非常丰富，包括了海峡两岸所藏的基本档案、其他史料和日本有关档案资料及其他史料。英语著作中，美国1993年出版了孙有利（音译）著《中国与太平洋战争的起源》一书，该书研究1931~1941年，即从九一八事变至太平洋战争爆发这一时段上国民政府的对外政策，而对日政策是其研究的主要内容（同时还考察了对苏政策和对美政策）。该书作者在考察了20世纪20~30年代中国对帝国主义理解的基础上，认为中国对外政策是建立在日本必然与西方列强发生战争的理论认识基础之上，并以此来解释国民政府自1931年九一八事变至1941年太平洋战争爆发前的对日妥协政策和策略的变化。此外，90年代初期，美国学者考布尔（Parks M. Coble）著有《面对日本：中国政治与日本帝国主义（1931~1937）》一书，该书专门就在日本侵华压力下中国国内政治局势的变化问题作了全面探讨，其中个别章节直接涉及国民政府对日政策和策略。上列各种著作是外国学者涉及国民政府自九一八事变至七七事变期间对日政策研究最多的研究成果，尤其是鹿锡俊、孙有利、考布尔的著作，它们或在资料征引或在历史现象的阐释上，为研究者们提供了新视角。

研究者们对这一时期国民政府对外政策或对日政策的重视，皆因其与中华民族复兴枢纽的抗日战争相联系，是走向抗战的前奏；也是国民政府对外政策由混沌走向清晰的过渡。这个时期所呈现的国民政府对外政策或对日政策的混乱性、矛盾性和不确定性，尤其是在相当长的一段时间内在整体上表现出来的妥协退让的特点，使得人们在理解和确定其历史地位的时候，几乎都碰到无法解释和难以从理性逻辑角度来贯通不同情况的障碍。因而，对其决策背景及其政策用意所作的不同历史阐释很多，体现在总体评价上也分歧颇大。例如邵毓麟在综论抗战前对日政策和策略

时指出，国民政府“只知在日军步步进迫下，步步退让，阵前求和，致将关系中日和战两国中央政府的大计，大事化小，变成地方事件”；同时，也未能利用各种矛盾，阻延日军的侵华步骤，推迟战争爆发<sup>①</sup>。与邵的观点相反，蒋永敬认为，经过九一八事变和“一·二八”事变后，国民政府确立的一面抵抗、一面交涉的政策，“以外交掩护军事，以剿匪扫除军事之障碍，以建设充实国力”，“为后来对日抗战取得最后胜利奠下基础”<sup>②</sup>。与蒋的观点类似，李云汉也认为，蒋介石所确定的对日政策，“为中国争取了六年的时间”，“有这六年的建设，才能奠定我们八年对日抗战最后胜利的基础”<sup>③</sup>。从内容上看，邵与蒋、李对这一阶段国民政府对日政策的估量完全对立。产生这种对立在学术上虽属常见，但也说明对目前国民政府妥协外交的总体估价还存在着很大的游移空间。造成这种状况，一方面固然是因为历史本身就像一束透过多棱镜的自然光，会折射出各种不同的色彩；另一方面也因为外交本身所包含的层面与多角关系比一般社会问题更多、更复杂，主观性也更大，可以发掘的主观努力与客观效果之间的联系也更多。不管怎样，在不同观点之间，通过更为细致的考察和分析，寻求更为合理的历史解释，使历史现象或事实之间的联系更为清晰、确定和符合客观历史，是历史研究者的任务。

① 邵毓麟：《抗战前后敌我若干重要策略之检讨》，《中国现代史专题研究报告》第4辑。

② 蒋永敬：《从“九一八”事变到“一·二八”事变中国对日政策之争议》，军史研究编纂委员会编《抗战胜利四十周年论文集》上，台北，黎明文化事业公司，1986。

③ 李云汉：《九·一八事变前后蒋总统的对日政策》，中华文化复兴运动推行委员会主编《中国近代现代史论集》第26编《对日抗战》上，台湾商务印书馆，1986。

基于上述理解，在将九一八事变至七七事变期间国民政府对日政策作为独立考察对象的前提下，着意于继续探讨国民政府对日政策和策略内在的发展变化，并在力所能及的范围内，尽量拓宽考察范围和视野，以期能够揭示这一时期国民政府对日政策的影响因素与内在发展，在此基础上，较为完整、客观和历史地把握这一时期国民政府对日政策的发展变化。

# 总 序

王忍之

中国社会科学院中日历史研究中心为了进一步推进中日关系史以及抗日战争史的学术研究，为了以历史事实教育中日两国的年轻一代，主持编辑了“中国社会科学院中日历史研究中心文库”。

1995年8月15日，时任日本首相的村山富市在内阁发表讲话，承认第二次世界大战期间日本对亚洲各国的侵略。同年，日本政府实施为期十年以亚洲邻国为主要对象的“和平交流计划”。作为该计划的一环，日本外务省决定在日中友好会馆内设立日中历史研究中心，并且希望我国提供协助。中日双方有关部门通过协商方式确认了如下原则：在切实遵守中日联合声明和中日和平友好条约的原则和精神、承认日本军国主义对华发动侵略战争这一历史事实的前提下，中方同意接受日方的要求，提供必要的协助。中国社会科学院接受我国外交部的委托，作为协助日方研究的中方窗口，与日方联络、协调相关事宜。

1997年8月，日中友好会馆致函中国社会科学院，再次要求就协助进行历史研究问题进行协商，提出“只有作为受害者、抵抗者中国的参与，历史研究事业才能达到所期的目的。这点正是需要中国协助的”。日中友好会馆还表示，愿意将该馆的相关

经费拨出一小部分交中方使用。经过协商，基本上达成了一致认识。为此，中国社会科学院中日历史研究中心正式建立了“中日历史研究课题”，通过课题指南形式，在国内公开招标研究者。课题招标范围在1874~1945年间，着重研究日本侵华的历史以及这一时期与此相关的中日历史问题。中国社会科学院中日历史研究中心专家委员会对课题申请进行评审。经评审通过的课题，中日历史研究中心视各不同课题的内容、工作量的大小给予经费资助，以助成其研究计划。

这样的年度课题招标，从1998年起，每年进行一次，每次约有15~20项课题申请得到通过。最早通过的课题，有的已经完成，并通过了结项手续。为了反映中国学者有关近代中日关系历史的研究成果，使它能被社会所了解，充分发挥它进行学术探讨、揭示历史真实的作用，以便今天的青年一代了解在中日关系历史上，曾经发生过的那些给中国人民带来沉重灾难、也给日本人民带来巨大创痛的事件，我们决定从这些成果中选择一部分出版，总题名为“中国社会科学院中日历史研究中心文库”。同时，文库也包容了国内学者撰著的一些涉及中日关系的著作。

“中国社会科学院中日历史研究中心文库”力图向中国年轻一代，也向日本年轻一代提供认识历史本来面貌的真实材料，以史为鉴，面向未来，希望所谓历史认识问题不再成为改善中日关系的一大障碍，希望中日关系向着睦邻合作、和平共处的方向发展，真正发挥东亚两个近邻国家之间经济上互补互助、文化上互相学习尊重的精神，在难免发生矛盾和冲突时，永远不诉诸战争。

是为序。

中国社会科学院  
中日历史研究中心文库  
编辑出版委员会、学术委员会名单

顾问 王忍之 郭永才

编辑出版委员会

主任 何秉孟

委员 蔡文兰 孙 新 谢寿光 徐辉琪  
王 正 杨 群 徐思彦

执行编委 王 正 杨 群

编 务 周颖昕 李 敏

学术委员会

主任 张海鹏

委员 王桧林 王效贤 关 捷 刘楠来 张宪文  
张振鹍 胡德坤 黄美真 解学诗

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 引 言                         | 1   |
| 第一章 不抵抗政策的产生与发展             | 1   |
| 一 不抵抗政策已有研究成果的评述            | 2   |
| 二 不抵抗政策的出台和产生原因             | 13  |
| 三 不抵抗政策的实施与调整               | 35  |
| 四 不抵抗政策的终结                  | 46  |
| 第二章 国民政府申诉外交政策的确立           | 63  |
| 一 申诉外交政策的确立过程               | 64  |
| 二 申诉外交政策与国民政府九一八事变以前对日政策的关系 | 73  |
| 三 国民政府和国联关系的发展与申诉外交政策的抉择    | 81  |
| 第三章 国民政府申诉外交政策的实施           | 96  |
| 一 申诉外交政策的初步实施               | 97  |
| 二 “沪案”与申诉外交政策的进一步强化         | 119 |
| 三 申诉外交政策的最后一幕               | 135 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>第四章 国民政府对日交涉政策的确立及其初期实施</b>       | 158 |
| 一 从有限抵抗政策到交涉政策的嬗递                    | 158 |
| 二 国民政府交涉政策初期的具体实施                    | 178 |
| 三 国民政府“道义外交”及其失败                     | 198 |
| <b>第五章 国民政府对日交涉政策的逐步调整和转变</b>        | 216 |
| 一 华北事变中国国民政府对日政策逐渐转向强硬               | 216 |
| 二 “广田三原则”问题交涉与国民政府之对策                | 231 |
| 三 华北“共同防共”问题交涉与国民政府的抉择               | 245 |
| <b>第六章 华北事变前后国民政府谋求大国合作制日的努力与成效</b>  | 262 |
| 一 国民政府大国合作制日的一般思想                    | 263 |
| 二 华北事变前国民政府大国合作制日的努力与成效              | 272 |
| 三 华北事变后国民政府大国合作制日的策略实施               | 284 |
| <b>第七章 结语：九一八事变到七七事变期间国民政府对日政策综论</b> | 296 |
| 一 30年代上半期远东国际矛盾与国民政府对日政策             | 297 |
| 二 国民政府对日政策的基本原则及其影响                  | 303 |
| 三 制约国民政府对日政策的一般因素                    | 308 |
| 四 国民政府对日政策的内在发展和评价问题                 | 314 |
| <b>主要征引及参考资料</b>                     | 325 |
| <b>后 记</b>                           | 337 |

# 第一章 不抵抗政策的产生与发展

1931年9月18日，日本驻东北的关东军在沈阳进攻东北军驻地北大营，发动九一八事变。中国东北军退避不战，实行不抵抗政策。国民政府中央也强调“退避”、“忍耐”，事实上认可不抵抗政策。事变发生时，东北军在辽宁、吉林、黑龙江驻军达17.9万余人，有枪支9.8万多，飞机260多架，野炮96门，如果加上在热河和京津一带的驻军，数量更大，军力更为充实；而日军则只有1万余人<sup>①</sup>。中方兵力大大超过日军。但由于不抵抗政策的实施，日军很快扩大占领，并于1932年1月2日占领锦州，至此，东三省在不到三个月的时间内全部沦于日本侵略者之手。十几万大军束手弃守，导致大片国土沦丧，实为历史上少有之事。众所周知，造成如此严重后果的直接原因是由于不抵抗政策的产生和实施。但是，不抵抗政策何以会发生？如何会延续？其间如何调整？相关影响和制约因素是如何发挥作用？尽管很多论著都有涉及，但仍有一些问题没有得到很好解决，本章将在回顾关于不抵抗政策研究的基础上，论述不抵抗政策的相关问题。

---

<sup>①</sup> 参见刘庭华《“九一八”事变研究》，解放军国防大学出版社，1986，第44~49页。