

中華民國十八年三月

國民政府近三年來
外交經過紀要

外交部印行



序

一國之對外政策，一國外交策略之根據也。自民國十三年第一次全國代表大會宣言發表，國民黨之政綱，我黨國之對外政策始明白規定。其涵義約而言之不外（一）廢除不平等條約，（二）制止帝國主義與軍閥勾結爲患之兩大主張。國民政府自第一次全國代表大會通過成立以來，一切對外交涉莫不準此政策而進行，外人雖間有多方阻撓，百計破壞者，然從未爲之動搖。即在國民革命軍事期間，內部破壞與建設同時並進，國步艱難之時，對外仍堅持力爭國際平等之決心。此所謂爲政有本，本立則政舉也。

國民政府近數年來之外交以是遂呈三大標徵。（一）廣東時代，外交取準備廢除不平等條約及力矯國際不平等習慣之方式。（二）武漢時代，開始進行取銷外人在中國境內之自治行政權，藉以恢復中國主權。（三）國府遷於南京，統一告成，國基奠定。外交即用廢約訂約之方式，恢復關權，規定撤廢領事裁判權。時勢不同。策略亦異。然概括言之，皆攻勢之外交也。

固定之對外政策及攻勢之外交策略，其心理的基礎皆出於吾國民族之覺悟。因覺悟而有造成獨立自由國家之要求。自國民革命之運動起而此種要求益形具體。列強近數年來頗能認識此種要求背後勢力之偉大，故屢有接受吾國要求之表示及實行。由是可知，外交之本仍在吾國本身之自強不息。國人如能將已有民族覺悟之心理，擴而充之，萬衆一心，充實國

力。則最近期間，內河航行，租界及租借地，外兵駐紮等不平等條約皆不難一一實行取銷也。

第三次全國代表大會行將開會。本部具有外交報告。因節取其中關於外交經過一部份之材料，另刊斯編，以餉國內人士之關心外交情勢者，而符本部素持之外交公開主義。吾切望三大大會後一二年內，外交上有更可驚喜之事實，足資紀述，以告我邦人者焉。

中華民國十八年二月廿七日 王正廷序於首都

導言

自第二次全國代表大會於民國十五年元旦在廣州開會以來，迄今歷時三載。國民革命勢力，逐漸開展，自珠江流域至長江流域，更進而至黃河流域。頑強軍閥，相繼傾覆。北伐奏凱，統一告成。同時吾國政治之發展，亦極爲迅速。三年之間，政象煥然丕變。夫一國之外交，每視一國政治而轉移。況黨國外交政策，及辦理外交之精神，迥非昔比乎。廢除不平等條約，提高國際地位，是爲國民政府外交政策之要旨。其辦理外交之精神，則拋棄消極應付，而改爲進極進取。故最近三年間對外關係能打破列強壓迫之局面，而建立恢復國權之初基也。其間重要事實可得載筆而書者，厥有十端；（一）抗議關稅會議之重開，（二）漢潯英租之收回，（三）接管鎮江英租界之交涉，（四）國民政府統一外交事權，（五）國民政府廢約政策之重提，（六）撤消俄領承認，（七）寧案解決之經過，（八）濟案交涉之經過，（九）加入非戰公約，（十）締結新約之經過。請依次紀述於後。

國民政府近三年來外交經過紀要

目錄

序

導言

第一章

國民政府對於關稅會議之抗議

第二章

漢口九江英租界之收回

第三章

接管鎮江英租界之交涉

第四章

國民政府統一外交事權

第五章

國民政府廢約政策之重提

第六章

撤消俄領承認

第七章

寧案解決之經過

第八章

濟案交涉之經過

第九章

加入非戰公約之經過

第十章

締結新約之經過

附錄

(目次另詳)

第一章

國民政府對於關稅會議之抗議

民國十四年秋至十五年夏之關稅特別會議，原係根據九國華會所訂關於中國關稅稅則條約第二條而召集。盤踞北京之軍閥，頗思藉此籌得大宗收入以濟軍政各費。該會自十四年十月二十六日開會至十五年四月止，分股委員會迭次討論，未及結束，而北京政局突起變化，會務無形停頓。十五年七月一日各國代表因中國政局混亂，中國代表不能出席，遂在荷使館集議，決定暫行停會。俟中國代表能出席時，再行繼續會議。迄北京國務院攝行大總統之辦法出，『北京政府』復於七月十四日派蔡廷幹等爲關稅特別會議全權代表。希望重開會議。時國民政府軍事委員會已任蔣總司令爲革命軍總司令，指揮各軍，進行北伐。國民政府外交部致書法日英美比利葡義各國領事，反對關稅會議之重開。時十五年七月十四日也。抗議文如左：

逕啓者查特別關稅會議，近因中國代表星散，本已停會，但現接確報，謂吳佩孚張作霖代表現正與美國及其他外國代表磋商，即行恢復會議。敝政府用特提出抗議，並懇閣下代爲轉達

貴國駐京公使。

敝政府反對此項會議，且自始即反對此項會議。蓋其所議事項，非有能代表中國國民及爲中國國民說話作事之中央政府。本不能於會議場中，與美國及其他有關係各國之

正式代表商議之。曩之段祺瑞政府其非此種政府早爲世所公認。至於吳張之走狗，苟合衆等國政策，仍能顧及政治實際，及國際道德與禮儀者，則其不能以近世式政府視之，而與之會議交涉也，更爲顯然。

現在北京滑稽政府，乃成於兩大中古式軍閥及一羣舊官僚小政客之手。志在攫取將來關稅問題定後所能施捨之餘惠。及承受合衆等國爲維持與民族主義的中國之重要利益兩相衝突之現狀計，所能給予之借款，蓋已昭然若揭。恐無人盲瞽而至毫無所見如是其甚也。

支給關款與吳佩孚張作霖，其義何居。質言之，不外美國及其他關係各國將藉英人管治下之統一的中國海關以爲工具：（一）以攫取中國全土之關稅，授諸竊踞一隅，苟延旦夕之二豎，而供其揮霍，（二）將協助此等軍閥繼續釀成內亂，以攻擊國民軍與廣州政府，而使武力主義得以橫行於中國。蓋國民軍與國民政府，乃促進中國進步之左右手，而爲中國民族主義之思想與活動之中心。由是供給關款與吳張，猶有更深意義焉。卽美國及其他有關係各國，將提取廣州增加之關稅送交張鬻吳秀才，俾益能善戰，以撲滅中國民族解放之思想與運動。

抑猶有進者，國民政府對於吳張代表以已允許之附加稅作抵，訂借任何借款，將概不承認。余尤須警告美國及其他有關係各國，中國之實行否認此項借款也、或且爲情勢之所驅，不難擴充其義，進而否認從前一切借款，凡有利於反動派及軍閥官僚之剽竊者，意

中事也。

抗議書去後，二十四日美領事奉北京美使訓令答覆國民政府外交部，謂對此甚爲注意。且聲明美國頗苦於中國未有中央政府，惟確信美國政府目的在有益於中國，而非有益於各個軍閥或政黨云云。

國民政府外交部二次向美領抗議關稅會議事件，謂美領事二十四日答復之措詞實爲美國政策觀念所誤，運用又不復當之證明。國民政府視關稅會議之復開，爲美國與有關係各國有意將中國海關變更爲籌戰費及外人干涉中國革命戰爭機會之舉動。將不得已採取某種防衛計畫云云。

八月三日國民政府發表反對重開關稅會議之宣言（參看附錄一），謂北方迫於財困，欲重開關會，遷就各國祇加二·五附稅之主張，不啻將人民迫切要求之關稅自主，求速斷送。望國人急起反對，於是國民政府反對重開關稅會議之主張遂爲世人所共喻矣。

十五年十二月二十六日北京英使館發表十八日在使團會議中所提對華新方針案之全文，及五月二十八日因關稅會議問題致美政府之備忘錄。其新政策中關於關稅一端，大旨云祛除關稅會議失敗之不良結果，而即無條件批准華會附稅。中國實行附稅，各國不應向之要求條件，亦無須由稅務司儲入向存關稅之銀行，凡有權力之中國當局，對於增收稅款之用途，與存放問題，可以決定一切。三十一日國民政府外交部即電美國國務卿開洛云聞美政府對於英國所提立即徵收華會所定附稅，及將所收稅款交與徵收口岸當道之議有依允意。特指出英國提案

弊害三點：（一）以新稅三分之二歸國民政府之政敵，使得以借此抵借債款，繼續內爭。（二）將使各通商口岸爲軍人爭奪之新目的地。（三）上海有附稅十分之四，國民政府本可不戰而得，今則必成血戰之地，或使外人商業受永遠損害。……其提議含有危害中國建設統一國家之政策云云。自此之後，國民革命勢力發展甚速，外人持觀望態度，關稅特別會議遂無形消滅云。

第二章

漢口九江英租界之收回

一 漢滬事件之發生

十六年秋，國民革命軍收復武漢。是年冬，國民政府自廣州遷鄂。十七年一月三日漢案發生。此案起因實因民衆於是日下午繼續慶祝北伐勝利，及政府遷鄂，在海關附近演說。英水兵登陸，與民衆衝突。民衆方面傷五人。內重傷兩人。英兵方面傷四。五人。民衆與英兵相持，晚間民衆愈聚愈多，形勢緊張。外交部長陳友仁召英總領事至外交部，告以英人苟不檢束，則民衆將使英租界成爲無價值之物。並令其從速撤退水兵。四日早英水兵盡數撤退。江邊由少數華兵與警察維持，惟民衆擁入租界者，爲數愈多。英工部局亦不能維持秩序。英總領事請求外部派兵入租界保護。當晚由衛戍司令部派兵入界。五日英租界巡捕及其公務人員已逃避一空，租界頓呈混亂狀態。勢非即時成立管理機關不可。是晚由臨時聯席會議決議，組織英租界臨時管理委員會，主持英租界一切公安市政事宜。並由外交部佈告外人安心營業。保護外人生命財產。六日秩序恢復。此漢案之大略情形也。

而滬案又於六日發生，是日九江英水兵與碼頭工人衝突，傷碼頭工人二人。民衆憤激。英砲艦鳴空砲二響示威。愈激民衆忿怒，風潮遂至擴大。英領事及其他官吏無法維持秩序。相率逃避他去。此滬案之大略情形也。

一 漢民兩案交涉之經過

漢潯案既起，駐北京英公使，遣其參贊阿馬利來漢交涉。一月十二日訪外交部長，要求退回漢口英租界，經外交部拒絕。後雙方議定，此次交涉以現有之新狀況爲根據，不得以從前之狀況爲根據。換言之，即以國民政府因三日事變發生實行管理英租界爲根據，繼續進行磋商。前後凡十六次。一月二十二日國民政府發表宣言，其中關於漢案者，有明瞭之表示。先述國民政府之意見以爲欲脫離外人帝國主義之羈絆，初不須與列強從事武力之戰爭，深望以談判及協議之手續，解決中國與列強間一切問題，並願單獨與任何外國開始談判，討論修改兩國條約，及其他附屬之問題。但此項談判須根據經濟平等之原則，及彼此主權互相尊重之權利。至於處置漢口事件之辦法，與上述政策完全符合，外間報紙所傳，荒謬不稽，滋足引起誤會。不得不辭而闢之。實則國民政府權力之展至英租界，初非純粹由於中國軍隊，得英當局之允許入駐租界也。此外尚有重大原因焉：（一）英人擅召水兵上陸，其引起衝突，致中國愛國志士之流血，乃必然之結果。（二）英人對於當時之情形發生無謂之恐懼，以致英工部局自行放棄其職權，國民政府乃不得不組織委員會以處理租界之行政云云。

國民政府此次宣言，對於漢案之態度，已公布於世。漢案磋商，於一月底就緒。而英國徵調本國及印度軍隊以上海爲集中之目的地。於英國大軍壓境之時，我國若竟簽字於議結漢案之協定，不等於受威迫而屈服乎。故外交部向英代表聲明苟非英國政府將此項軍隊改其方向，使趨於非中國之境域，則決不簽字。雙方交涉遂暫告停頓。

當時英代表交到英國政府之備忘錄一件並附件七條。聲言苟漢滬案件能得圓滿解決，而國民政府更能切實聲明除用談判之手續外不用任何方式變更在華英界，及國際居留地。則英政府準備即時與國民政府開始談判此項附件云云。（參看附錄二）

同時英代表並以同樣之備忘錄及附件致送於北京政府。陳部長即向英代表聲明，此種提議僅能顯示對於不平等條約之零星修改。國民政府不能認為滿意。但在兩種情形之下，國民政府可以討論此種條件。作為中英間各種問題圓滿合理解決之基礎

（甲）凡屬於全國性質之各種問題，英國政府只能與國民政府談判，不能與其他任何地方政府談判。

（乙）一切談判皆須脫離威嚇之空氣，如英國集中軍隊於上海所造成者。

二月中旬英代表聲稱調遣來華軍隊之大部份將不集中於海上，而改向香港進發。陳部長認此種聲明，使漢案交涉有簽字之可能。但仍有少數軍隊已在上海登陸。除一面仍向英國抗議此事，認為與條約抵觸外。一面準備簽字，乃於二月十九日午後在外部與英代表簽定收回漢口英租界之協定。（參看附錄三）並同時聲明此種協定不得為將來收回其他租界之前例。（參看附錄四）

收回漢口英租界協定之內容

國民政府於本年三月十五日，設立新市政機關，以管理漢口前英租界。由國民政府參酌漢口第一特別區管理法制定管理規則，設市政局，由外交部呈准國民政府選派局長。並設董事會

，以局長爲董事長。另加中國董事三人，英國董事三人，組織董事會，以管理市政事宜。若兩方董事投票相等時，則取決於董事長，此項章程，在漢口五租界合併爲一區域之辦法未經磋商決定以前，繼續有效。英國當局按照土地章程，召集納稅人年會，於三月一日開會。屆時英國工部局即行解散。此收回漢口英租界之經過情形也。

九江英租界之收回

漢案解決辦法既確定，潯案當然可照辦。二十日陳部長即與英代表簽定關於收回九江英租界之協定。雙方認可漢口英租界協定辦法適用於九江英租界（參看附錄五）。當潯案起時，曾有不少數英商因少數不負責任之軍隊之搶劫，蒙受損失。故協定中規定凡直接損失，若係出自國民政府官吏之行動，或由於其重大之疏忽者，國民政府担任賠償。嗣經詳細調查，定以四萬元給與英國，作爲賠償。由英方擔保，若有盈餘，仍行退還。嗣復經陳部長與英代表繼續磋商英方允許變更原來之協定，而將九江租界於本年三月十五日無條件交還（參看附錄六）。屆時國民政府即派員接收。此收回九江英租界之經過情形也。

附 接管牯嶺公事房案

一，牯嶺公事房之由來

牯嶺外人避暑地，原係私人租借，與租界性質迥不相同。因從前官廳放任不加干涉。於是該地外人組織機關，有所謂牯嶺公事房者起而設置巡捕。維持公安。並辦理衛生運輸一切事宜。儼若租界。該公事房設有董事會，爲萬國性質之機關，一切事務秉承漢口領

事團辦理，外人之目無中國主權此其一例也。

一，接管之經過

民國十六年三月間漢潯英租界相繼收回，牯嶺公事房董事會自知此項機關難以存在，函請廬山警署收回。適值該署長新舊交替，漏未具報，而歷任交涉員不知經過情形遂置而未理。至林交涉員抵任，七月上旬，始赴牯嶺調查。覓得該董事會原函。即呈報武漢外交部，奉電令接管，遂於是月十六日正式接收。該公事房於是撤消。收回之後，該區一切行政及維持治安各事宜，均須籌備。即就該公事房設立管理牯嶺特別區臨時辦事處，主持該區公務，此接管牯嶺公事房之經過也。後英領抗議接收。經伍外長指令江西交涉員據理駁復云。

