

困境中的
突围

重大突发事件与
国民政府的对策

**Breaking Out of
Dilemmas**

Grave Accidental Incidents and
Policies of the National Government

左双文 等◎著



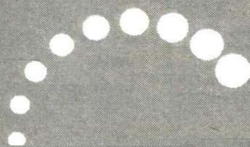
社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

困境中的突围

——重大突发事件与国民政府的对策

■ **Breaking Out of Dilemmas**
—Grave Accidental Incidents and Policies
of the National Government

● 左双文 等著



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

困境中的突围

——重大突发事件与国民政府的对策

著 者 / 左双文等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 李志强

责任校对 / 成 东

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 15.5

字 数 / 352 千字

版 次 / 2006 年 6 月第 1 版

印 次 / 2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 126 - 2/K · 004

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

第一章 济南事件与南京国民政府的对策	1
第一节 国民政府对日本出兵山东问题的应对	5
一 国民政府预防日本出兵的措施	5
二 日本政府的预谋及举动	7
三 国民政府的对策与舆论反应	9
四 日方的挑衅与中方的退让	16
第二节 蒋介石等前线将领的危机应对	18
一 避免冲突升级的应急举措	18
二 主力撤退辅以局部抵抗	22
三 先行北伐战略获得认可	25
四 军前交涉转至外交交涉	27
第三节 国民政府全面应对措施	31
一 军事应对方案	31
二 外交应对方案	35
三 调整政治政策及对日经济绝交办法	44
四 对民众运动的引导与操控	54
第四节 最终交涉及结局	57
一 谈判前的斗争	57
二 几经周折后协议的达成	58

三 日方撤出与中方接收	67
第二章 1929 年中东路事件的发动与收场	71
第一节 1929 年中东路事件的发动	72
一 东北地方当局、张学良是事件的主要决策者	72
二 南京政府积极鼓动和支持	80
三 苏方最初采取了忍让和克制态度	87
四 张学良主动反苏的三个动机	90
第二节 1929 年中东路事件的收场	94
一 南京继续强硬，中苏矛盾加剧	94
二 东北数度欲和，南京屡加阻挠	103
三 东北签城下之盟，南京又横生枝节	120
第三章 国民政府对九一八与一二八事变的应对	136
第一节 九一八事变后南京政府的初步应对	136
一 召开紧急会议，决定近期处理方针	136
二 向日方提出紧急严重抗议，但军事上采取不抵抗方针	138
三 向国联报告事件真相，请国联主持公道	139
四 向国民党员和国民发出通告，表明政府立场	139
五 向粤方发出呼吁，欲消除党内严重冲突	140
六 调整机构设置，因应时局需要	141
第二节 特种外交委员会的成立	141
一 特种外交委员会成立的时间	141
二 特种外交委员会的组成人员与开会情况	145
第三节 特种外交委员会的活动	150
一 特种外交委员会的性质	150

二 特种外交委员会活动的三个阶段	152
三 特种外交委员会对外交方针的制定	165
第四节 一二八事变后国民政府的初步解决方针	171
一 国民政府的最初反应与解决方针的形成	172
二 国民政府军事上的反应与部署	175
三 国民政府的外交处理过程	180
 第四章 七七事变后国民政府的对策	192
第一节 冀察政务委员会的危机应对	195
一 将士奋起抵抗, 回击日本挑衅	195
二 对日妥协让步, 谋求局部解决	199
三 下定抗日决心, 实行守土抗战	204
四 冀察当局态度一度曲折、反复之原因	206
第二节 国民政府的军事对策	209
一 积极做好应战准备	210
二 军事战略方针的确立	220
三 调整军事指挥机构, 建立战时体制	227
第三节 国民政府的外交对策	233
一 开展对日交涉, 谋求和平解决	233
二 积极争取国际同情与支持	240
三 积极开展对苏外交, 签订《中苏互不侵犯条约》	250
第四节 国民政府政治、经济政策的调整	256
一 国民政府政治上的变动	256
二 国民政府战时经济政策的调整	264
第五节 国民政府对策的评价	266
一 国民政府决策之制约因素	266
二 中日间的断交宣战问题	272

三 国民政府决策之利弊得失	274
第五章 珍珠港事件后国民政府的应对	278
第一节 国民政府的外交对策	281
一 事件发生前夕	281
二 对日德意正式宣战	284
三 推动建立国际反法西斯军事同盟	291
四 加紧废除不平等条约	296
五 寻求中国的大国地位	302
第二节 国民政府的军事对策	307
一 国内抗战的新变化	307
二 与盟军协同作战	310
三 增强军队战斗力	313
四 争取英美增加军援及改变“先欧后亚” 战略	318
第三节 国民政府的政治调整	323
一 加强全国总动员	323
二 加紧推行地方自治	328
三 调整政治机构	332
四 调整国共关系	335
第四节 国民政府的经济调整	341
一 加强管制金融	341
二 稳定物价	343
三 厉行增收政策	347
第六章 1946 年沈崇事件：南京政府的对策	358
第一节 由刑事案件引发政治风潮	359

一 事件引起关注	359
二 抗暴学潮的蔓延	363
第二节 当局对事件的关注与对策	370
一 蒋介石直接介入	370
二 外交部、教育部各有侧重	373
第三节 当局应对事件的具体措施	378
一 歪曲事件性质	379
二 官方学运与反游行	380
三 请社会名流出面疏导	382
四 对学运的监控与围攻	385
五 对新闻舆论的压制和封锁	392
第四节 令人难堪的结局	394
一 美方审判虚晃一枪	394
二 翻云覆雨国府狼狈	401
三 国共美三方的角力与得失	405
第七章 “二二八”事件与国民政府的对策	410
第一节 事件最初的处置	412
一 进退失据的应对	412
二 事件迅速扩大的原因	419
第二节 成立“处委会”进行调解	423
一 由谁代表民意?	423
二 蒋渭川与“处委会”的改组	427
三 “官”“民”分歧的加剧	432
第三节 派兵入台镇压与陈仪等人的责任问题	449
一 台湾局势的失控	449
二 陈仪的求援电报与南京的增兵决策	458

困境中的突围

三 正确判断二二八事件的性质	469
参考文献	471
后 记	480

第一章

济南事件与南京 国民政府的对策

为阻止中国统一，1928年4月21日，日本第二次出兵山东（日本曾于1927年6月出兵山东，并于当年9月撤离），至月底，陆续有日军占领济南商埠部分地区。参加北伐的国民革命军势如破竹，一路高歌猛进，5月1日进驻济南城内、商埠及城郊地区，两军出现对垒之势。3日，驻商埠日军悍然向其发动突袭，至11日完全占领济南城，才停止大规模军事行动。此后，双方陷于胶着状态，时谈时停，直至1929年3月28日达成协议，日军于6月16日全部撤离。此即济南事件（也称“济南惨案”或“五·三”惨案）。

事件发生后，舆论界一片哗然，报刊、杂志纷纷发表文章对日军的行径进行谴责，反映各地、各阶层人民动向的纪实报道相继出现，主要有：恨生著《济南痛史》（南华书社1928年版）；任独人编《最近的中日问题》（汰社1928年版）；济南惨案外交后援会编《济南惨案》（上海华丰印刷铸字所1928年版）及中国国民党河北省党务指导委员会宣传部编《济案特刊》（1928年12月版）等。随着协议的达成及日军的撤离，关于济南事件的相关报道告一段落。

20世纪50年代，关于济南事件的研究兴起。骆承烈著《济



南惨案》（山东人民出版社 1956 年版）是研究济南事件的第一部专著，从中可以了解基本史实，并可以与其他史料相互印证，但时代特色过浓，主观性太强。台湾学者罗家伦编的《革命文献》第 19、22、23 辑（正中书局 1957 年版），具有很高的史料价值。

20 世纪 70 年代末以来，广大学者整理史料的同时，从不同侧面、不同角度进行深入研究，取得很多成果。

大陆现已整理出版的史料主要有：程道德、郑月明、饶戈平编《中华民国外交史资料选编》（1919～1931）（北京大学出版社 1985 年版）；杨从琨、张莉莉选编《济南惨案纪实和北京各界声援济案活动有关史料》（《北京档案史料》1988 年第 1 期）；徐友春、蔡鸿源、周光培、吴志明等编《国民政府公报》（河海大学出版社 1989 年版）；中国第二历史档案馆编《南京国民政府外交部公报》（江苏古籍出版社 1990 年版）、《中华民国史档案资料汇编》（第五辑 第一编）（江苏古籍出版社 1991 年版）及《国民党中央关于“济南惨案”之政策方针文件一组》（《民国档案》1993 年第 4 期）；万仁元、方庆秋主编《中华民国史料长编》（第 26 册）（南京大学出版社 1993 年版）；季啸风、沈友益主编《中华民国史料外编》（第 29 册）（广西师范大学出版社 1997 年版）；韩信夫、姜克夫编《中华民国大事记》（第 2 册）（中国文史出版社 1997 年版）；济南市档案馆编《毋忘国耻——济南“五三”惨案档案文献选辑》（济南出版社 2003 年版）等。原国民革命军将领的回忆录《济南五三惨案亲历记》（全国政协文史资料研究委员会等编，中国文史出版社 1987 年版）再现了事发时的若干片断。台湾整理出版的史料主要有：蒋永敬著《济南五三惨案》（正中书局 1978 年版）；中华民国史事纪要编辑委员会编《中华民国史事纪要》（初稿）（正

中书局 1978 年版)；秦孝仪编《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》(中央文物供应社 1981 年版)和《先总统蒋公思想言论总集》(中国国民党中央委员会党史委员会 1984 年版)；张其昀主编《先总统蒋公全集》(中国文化大学出版社 1984 年版)及痛心人辑《济南惨案》(沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第 3 编第 30 辑 299 册，文海出版社 1987 年版)等。

注重前因后果及其过程的专著也有两部：鲁振祥、杨群编《济南五三惨案》(中国华侨出版社 1993 年版)和李家振的《济南惨案》(中国政法大学出版社 1987 年版)。

近 30 篇论文在一些重要的刊物相继发表，对济南事件发生的深层原因、过程及其深远影响等问题进行了研究。

申晓云的《“济案”——“九·一八”前日本挑战华会体系试探》(《江苏社会科学》2001 年第 6 期)把济南事件置于国际大格局之下，对引发这起事件的复杂国际背景和深层原因进行了考察，得出济南事件是日本为挣脱华会体系束缚而迈出试探性步伐的结论。田克深、张悦的《“济南惨案”述评》(《石油大学学报》1995 年第 2 期)认为济南事件既是日本推行“大陆政策”的需要，也是日美争夺中国的矛盾进一步激化的结果。还有徐梁伯的《日本出兵山东的动因新探》(《江海学刊》1985 年第 6 期)及冷本生的《济南惨案是日本大陆政策恶性发展的产物》(《济南大学学报》1996 年第 4 期)等文也对事件发生的原因进行了探析。

在深入研究的基础上，诸学者对“济南事件是日本大规模侵华战争的前奏和开端”的观点达成共识，主要有：李家振、郭墨兰的《济南惨案述论》(《近代史研究》1985 年第 5 期)、刘培平的《“济南惨案”与日本帝国主义的侵华战争》(《山东大学学报》1999 年第 4 期)及臧运祜的《中日关于济案的交涉

及其“解决”》（《历史研究》2004年第1期）。李家振指出，“从东方会议的谋划，《田中奏折》的形成，以及在此指导下的侵华战争的历史过程来看，‘济南惨案’正是‘九·一八’事变的序幕。”臧运祜认为济南事件并没有真正解决，国民政府“九·一八”以后的对日政策，实即肇端于济南事件交涉。

济南事件的交涉是众多学者所关注的话题。台湾学者谢国兴的《黄郛与济案交涉》（张玉法主编《中国现代史论集》第7辑，联经出版事业公司1982年版）一文认为济南事件交涉的失败不应由黄郛一人来承担，时代与环境不允许交涉成功。杨天石著《济案交涉与蒋介石对日妥协的开端》（《近代史研究》1993年第1期），认为济南事件的交涉是以蒋介石为代表的国民政府实行对日妥协政策的开端，持有类似观点的文章还有鹿锡俊的《济南惨案前后蒋介石的对日交涉》（《史学月刊》1988年第2期）等。

罗志田的《济南事件与中美关系的转折》（《历史研究》1996年第2期）和黄文德的《美国与中日济南事件交涉》（《近代中国》第138期）则从第三国的角度对济南事件进行研究。罗志田认为在事件之前，国民党基本是重内争轻外事；在此事件后，消除外患、联合美国以抵制日本成为当务之急。陈清清的《日本人眼中的济南惨案》（《浙江档案》2003年第5期）则从日本的角度解读此事件。

济南事件后民众反应问题的研究也取得重大突破。韩国学者裴京汉的《国民革命时期的反帝问题——济南惨案后的反日运动与国民政府的对策》（《历史研究》2001年第4期）一文以上海等地反日会组织为对象，对事发后的国民党政府与民众的互动进行了研究，认为国民政府的立场不在于反对和管制反日运动本身，而反对“超越管制力的反日运动”。周斌的博士论文

《1928年至1929年的反日会》（《近代史研究》2004年第2期）认为反日会是一个因“济南惨案”而发生的自发性的民众团体，早期受南京国民党及国民政府控制，后期领导权大多落入国民党改组派之手。

综观史学界的研究，关于济南事件的前因后果、来龙去脉已很清晰，对于一些问题已达成共识。但从危机处理的角度对南京国民政府应对这一突发性事件的政府对策进行系统研究的，却较为鲜见。国民政府作出何种危机反应，如何应对这场危机，其决策过程怎样，决策有何利弊得失，还存在较大的开拓空间。

第一节 国民政府对日本出兵 山东问题的应对

1928年2月，南京国民政府确定二次北伐方针后，日本出兵山东问题^①便提上日程。鉴于此，国民政府采取了以护侨为中心的一系列措施，力避日方找到出兵的任何借口。

一 国民政府预防日本出兵的措施

两次北伐间，蒋介石和日本首相田中义一有过密谈，两人就蒋继续北伐时日本的态度这个重要问题未达成一致意见。对此，蒋介石认为日本必将妨碍北伐，阻止中国统一。国民政府

^① 1927年5月底，田中内阁以“保护侨民”为借口，派兵开赴山东。8月30日，在宣布撤军时声明：“在此次动乱中，侨民得以未发生任何不幸事件，全系出兵之功，将来我侨民居住之处，如再有遭祸害之虞，当再相机采取自卫之措施。”（〔日〕日本防卫厅战史室编，天津市政协编译委员会译校《日本军国主义侵华资料长编》（上），四川人民出版社，1987，第138页。）为再次出兵山东埋下了伏笔。

上层对日本阻碍统一，出兵闹事已有了一定的预见。

1928年2月9日，国民政府特任有留日背景的黄郛为外交部长。黄郛曾任北京政府摄政内阁总理，被认为亲日。国民政府的用意也非常明显。

3月6日，日本记者团访问南京，蒋介石设宴招待并发表演说，着重申明：“真正之中日亲善，必须中国统一之后，方可实现。故谓北伐为中日亲善之基础的行为，固无不宜。是以日本对于北伐之进行，其不出以阻挠妨害，自不待言。”^①黄郛也代表蒋介石表明，希望日本在国民革命军进入山东时不要出兵干预。

因担心日本再以“保护侨民”作为出兵的借口，国民政府在“保护外侨”问题上十分谨慎，一再重申保护外侨的政策。2月22日，新任外长黄郛代表国民政府第一次正式宣布外交方针，就声明“国民政府当按照国际公法尽力保护居留外人之生命财产”^②。4月9日，蒋介石发表《告友邦人士书》，表示“我国国民革命军所至之地，绝对不致有排外之行动，革命军对于外人之生命财产，必与本国人民同为极严密之保护”^③。17日，蒋介石又发出通电：“国民革命军之作战区域，不问任何国民，一律尽全力保护其生命财产。”^④甚至在日本宣布出兵的前一天，即4月18日，国民政府新成立的战地政务委员会外交处还发出致驻沪各国领事函，“诚恐各战地友邦侨民与地方军警人民因言

① 上海东方社电：《中国必须统一始有真正中日亲善》，1928年3月10日《晨报》第2版。

② 朱汉国：《南京国民政府纪实》，安徽人民出版社，1993，第49页。

③ 中华民国史事纪要编辑委员会编《中华民国史事纪要》（初稿）（1928年1~6月），（台北）正中书局，1978，第503页。

④ 上海东方社电：《蒋介石声明尽力保护外侨》，1928年4月21日《晨报》第2版。

语隔阂，不谙内情，或生误解。兹以职责所在，谨抱极殷勤之意旨，表亲善之精神，俾重友谊，而睦邦交。相应及请查照，并希转达贵国驻敝国各领事，转知各内地侨民，一体知照为荷。”^① 此外，为避免不必要麻烦的产生，战地政务委员会总政治部发出声明，绝对禁止张贴反对帝国主义的宣传标语。

北伐开始，国民政府也是小心翼翼，极力避免让日方找到任何借口。4月18日，外交部长黄郛致电徐州蒋介石，指出济南、青岛等地日侨极多，对日利益重大，“是等处所，于军事进行时最易发生事件，除饬知战地政务委员会外交处蔡主任特加注意外，应请通令前方将领，藉备参考。”^② 24日，蒋介石命令所部“到达胶济路后，须切实保护外侨，并对日本始终忍耐，勿出恶声。”^③ 国民政府的这些表态及举动，足以说明，日本若再以“护侨”为出兵理由是毫无道理的。

二 日本政府的预谋及举动

早在1927年的“东方会议”上，日本政府就制定了阻止中国统一、维护日本在满蒙特殊地位的《对华政策纲领》，其中第5条规定：“帝国在华权益及日侨生命财产有受不法侵害之虞时，除根据需要采取断然自卫措施予以维护外，别无他法。”^④ 这个纲领确定了以武力侵略中国的方针。

在国民政府下达北伐令的前夕，日本第二遣外舰队，又突

① 《五三济南事件有关文电》，罗家伦主编《革命文献》第19辑，（台北）正中书局，1957，第3543页。

② 黄沈亦云：《济案交涉》，蒋永敬编《济南五三惨案》，（台北）正中书局，1978，第252～253页。

③ 朱汉国：《南京国民政府纪实》，第56页。

④ 〔日〕日本防卫厅战史室编，天津市政协编译委员会译校《日本军国主义侵华资料长编》（上），第140页。

然出现于山东沿海，以游历之名泊于青岛；日本第三遣外舰队更深入长江，泊江阴、南京等地。日本政府的这些举动，显然是向国民政府施加军事压力。

日本政府出兵已是弦上之箭，只不过正在等待时机，寻找“体面”的“适当”的理由。国民政府的北伐给日本方面带来了“保护日侨”的借口。对国民政府的护侨声明，日本政府认为“吾人所怀疑者，今日山东当混乱情形中，为华军官之切实保护外人能力如何而已”^①。于是，日本政府很快采取了一系列的举措。

1928年4月16日，驻济南武官酒井隆提出，“日本应该下决心出兵之时机已到”^②。17日，日本内阁会议通过出兵山东案。18日，外务省发表出兵山东声明书，19日，日本政府下令第二次出兵山东。自21日起从天津派兵3个中队到济南。25日，有660多名日兵由青岛开抵济南。此后，陆续到济南的日兵约3000名。他们分驻于日本使馆、济南医院、日本寻常高等小学校及济南日报社（日人机关报）各处。侵济日军以纬四路为中心，把商埠划分为东西两“警备区”，东“警备区”由小泉临时派遣队负责，西“警备区”由斋藤部负责。29日，日本第六师团长福田彦助率师团主力从青岛出发，赶往济南。他到济后，发出训词曰：“凡我士兵，于奉令开火之后，必当尽力，歼吾敌人，以保持我大日本帝国之威权”^③。

4月30日，在济南城内已隐约听到国民革命军的枪炮声，日军的警戒更行加紧，“午后二点，日兵在商埠纬七八路一带架

① 东京合众社电：《日政府对出兵之声辩》，1928年4月26日《晨报》第3版。

② [日]日本防卫厅战史室编，天津市政协编译委员会译校《日本军国主义侵华资料长编》（上），第151页。

③ 梁敬錡：《济案之见证》，《东方杂志》1928年25卷11号，第12页。