

华北日伪政权的建立和解体

—

华北在沦陷期间，日本军国主义者扶持汉奸们在北平成立的伪政权，就其组织形式来看，分为伪临时政府及由它蜕变的伪华北政务委员会两个阶段。如就其时代背景来看，则分为以下三个时期：

由 1937 年 12 月 14 日伪临时政府的建立到 1940 年 3 月 29 日宣布解散为第一时期。这一时期的伪政权，是由以王克敏为首的一班汉奸们在日本军事当局卵翼下拼凑而成的卖国集团。因为那时汉奸梁鸿志已在日本海军当局的支持下组成伪南京维新政府，与伪临时政府处在对峙的局面，王克敏为把这两个伪政权并为一个伪中央政府曾尽了最大的努力，终以受到日本侵华陆海两军事权不能统一的阻滞，两伪府不能实现合流。因此伪临时政府无法与日本签订形式上的同盟条约，只能在日本驻华陆军当局的策动下作他的卖国勾当，实际上只是具有政府形式的地方维持会。

由 1940 年 3 月 30 日伪华北政务委员会成立起，到 1943 年 1 月南京汪伪政权对英美宣战前夕止为第二时期。这期间由于驻华北日军要彻底施行汪精卫与日本签订的将华北划为防共、治安、经济开发的特殊区域和军事上的强度地带的卖国条约，就暂时抛开对日本不十分驯服的政治傀儡王克敏，而用一个极其驯服恭顺

的卖国贼王揖唐出场。于是在华北展开五次强化治安运动，屠杀千万爱国人士和无辜良民，抓捕大量工农群众，供给日本作侵华军事的劳役；开发华北矿藏，输出大量的物资、粮食，以充实日本侵华的军事力量；把华北全区造成一个经济贫乏、金融枯竭、民众流离、工农停顿的境地。华北人民在日本八年侵占期间遭受伪政权的压迫、屠杀、搜刮、掠夺要以这一时期最为惨酷。

由 1943 年 1 月 9 日汪精卫伪政权对英美宣战至 1945 年 8 月 15 日日本投降止，为第三时期。这期间日本妄图驱使华北民众把抗日矛头转向英美，缓和中日民族间的矛盾，实行参战体制，由冈村宁次赶走了万人痛恨的王揖唐，使朱深维持一个时期的过渡，王克敏再次出场，改组伪华北组织的行政机构，驱逐汉奸齐燮元，展开所谓“东亚解放新国民运动”来建设后方兵站基地。但因人民抗战力量日益扩大，华北资源趋于枯竭，伪组织的汉奸们在经济上、治安上都感到左支右绌。在两年多的时间内，伪华北政务委员会委员长三次易人，最后随着日本投降而解体，一群出卖祖国民族的汉奸也全体被逮。

日本设在各沦陷地区的特务机关，是他们指导各地伪政权的组织。1937 年 10 月，日本政府派喜多诚一继松井之后，任北京特务机关长，负责物色汉奸人选，建立华北政权。喜多原任日本驻华大使馆武官，旅居中国有年，熟悉中国政治、社会情况，与北洋军阀政府的官僚军阀也多有往还。他了解这些官僚军阀正是在政治上翻云覆雨，毫无祖国观念、并且拥有相当的潜在势力和号召能力的分子，就针对着这一特点，定出选拔伪组织组成人员的标准：（一）元首须以曾任总统、总理的一流人物任之。（二）政府首长须以曾任总理、总长的一流人物任之。（三）选拔标准：素无抗日言行，又非二十九军出身者；②有相当资望而反抗国民党者。

在组织伪临时政府时，因未得到可以充任总统一流人物参加，由建立到解散，始终是一个所谓虚位元首的政权。至于伪临时政府的行政、议政、司法三委员会的委员长王克敏、汤尔和、董康，和前后任伪华北政务委员会的委员长王克敏、王揖唐、朱深、王荫泰等，都曾任过北洋政府的总长，其资格也都符合喜多定的选拔汉奸的标准。

各地区的汉奸头子，都须依靠一个日本特务机关长作他的后台老板，才能稳坐汉奸宝座。如影佐之与汪精卫，喜多之与王克敏，原田之与梁鸿志，森冈之与齐燮元等等。因之日本特务机关长的进退，也影响到伪组织政治局面的更迭。而从各汉奸在伪组织内掌握的实权方面，也能反映出后台老板对他支持的程度。1940年4月北京特务部部长喜多去职，王克敏也随之下台。日本政府派原特务部次官森冈升任部长，以盐泽清宣为次官。森冈是齐燮元的靠山，盐泽则是王揖唐的支柱，因为齐不曾任过北洋政府的总长，在华北方面也没有吴佩孚的威望，不符合喜多的选奸条件，就以王揖唐继王克敏为委员长，但大权逐渐落到齐燮元手内。到了朱深任委员长时候，齐燮元就更形狂妄骄横、不可一世了。

二

日本特务机关长喜多诚一对华北伪政权的建立，要根据他的选拔标准确定人选后，再定伪政权的组织形式，以使人地相称。喜多认为那时住在平津的官僚军阀适合他的理想人物，为靳云鹏、吴佩孚、曹汝霖等三人，计划以靳或吴任总统，如二人同时上台，则分任总统、副总统，以曹汝霖为总理。因为靳曾任北洋政府的总理，在华北军政人员中，还具有相当威望；吴虽为头脑

简单的军阀，但在华北还有一定影响，很可利用他来号召一般杂牌军队，参加伪府；曹汝霖则是一个老牌的亲日分子，叫他担任伪府实际责任，当然可以收到人地相宜的效果。同时这三人都没在国民党政府任过职务，也从未与国民党接近，由各方面衡量，都符合他的选奸条件。经过分头接洽之后，靳云鹏用“礼佛有年，无心问世”的话辞谢。吴佩孚说：“我诚不能与国民党合作，但也不能在日本保护下治国。如必须要我出山，则须日本退兵，由我来恢复法统。”因此与日本对他的要求不合，未能达成协议。曹汝霖则因与喜多及另一特务土肥原都为旧相识，他们不断往来，对参加伪组织的问题，他既不敢公然拒绝，但一经考虑到他自己过去卖国行为时，更不敢再给自己加上一层罪戾，只用“愿以在野之身，赞助新政权的成立”的话与喜多等周旋。正在举棋不定的时候，蒋介石给他写来一封亲笔信，对他说了些勉励的话，并嘱他不必离开北平，因此曹才决定不在伪府担任实际职务，而思“以晚节挽回前誉之失”。

另有一部分失掉民族气节的分子，在七七事变以后纷纷来平，企图投靠日本，组织敌伪政权，进行卖国勾当。原任伪满洲国外交部大臣张燕卿因那时伪满将外交部缩小范围为外事局，降低了他的地位，愤而离职，由日本绕道来平活动。喜多因张过去任天津县长时，为了搜刮民财，标卖天津城厢义地，华北人民对之积怨甚深，已不能用作号召沦陷地区群众的工具。张后来只在日本军部支持之下成立了新民会，自称副会长，推选王克敏为名义上的会长。蛰居在大连的陈中孚，也于七七事变后，潜来北平，企图成立敌伪政权。那时汉奸江朝宗已在北平成立了维持会，聘陈为顾问。喜多物色组织伪府人选时，因陈曾在国民党政府担任要职，与选奸条件不合，未予罗致。陈遂去南京活动，颇受当时的特务机关长原田及后来的影佐支持，但因为梁鸿志、汪

精卫等所反对，未能登上汉奸显要地位。

历馆北洋政府财政的王克敏，七七事变前夕，蛰居上海，窥伺时机。这时喜多在中平物色汉奸人选，未得要领，最后要以王克敏来作傀儡。喜多于 1937 年 10 月间到上海，通过与王素识的日本人山本荣治向王表示，欢迎他北上组府。王以“兹事体大”致电南京政府的宋子文，转向蒋介石请示，宋复电谓“奉委座谕，北平事可请叔鲁维持”^①。王遂到上海与喜多、山本同机来平。

山本荣治原在中国习法律，后在青岛经商，与国民党政府的孔祥熙、陈立夫及上海的帮会头子杜月笙、王晓籁等私交都厚。伪政权成立后，聘为顾问。王克敏每到日本机关接洽事情，都偕山本同往。因王希望山本给他拉拢“国民党诸要人归附新政权旗帜之下”，喜多也指望山本“埋首于中日局面之打开”。不料，1938 年山本随王去日本宪兵队，在归途中被国民党派来刺王的特务所击毙，这是后话。

王克敏抵北京后，即纠集董康、汤尔和、朱深、王揖唐、齐燮元等，在北京饭店成立了一个以朱深为主干、俞家骥为幕后军师和原北洋政府二等官僚祝书元掌握日常工作的“政府筹备处”。

日本人对王克敏的认识是有治事长才，并无群众威望的一个政客；他在原北洋官僚军阀眼中，也只是一个帮助北洋政府聚敛民财起家的钱鬼子。因此只能把他作为伪政权中的责任者，而不能当作“能够转移华北人民仇视日本”和“号召国民党军政人员惠然归附到新政权旗帜下”的得力人物。而王克敏权衡当时的局势，也很愿意替伪政府找一个名义上的“元首”，负政治上的实

^① 王克敏与宋子文来往电，系根据黄孝谷所谈。黄曾为王办私人书札；华北沦陷后，初在伪行政部参事室工作；嗣被王亲信李宣威、伪政府联合会秘书处处长调在伪政府联合会秘书处工作；最后又回到伪政委会参事室工作。

际责任。于是他一面筹备伪府的建立，另一方面与齐燮元、高凌霄、王揖唐于 12 月初两次去津，继喜多之后再请靳云鹏出山。在伪临时政府成立的头一天（1937 年 12 月 13 日），他尚在天津靳宅与靳云鹏研究组织伪府的问题。

伪临时政府组织大纲，是由王克敏、朱深等抄袭英美国家二权分立、责任内阁的方案而制定的，以行政、议政、司法三个委员会分掌“国家”的行政、立法、司法的职权。初步计议，在行政委员会下设立内政、财政、治安、教育、法制各部，总长由行政委员会委员兼任，另设外务、实业、交通各局，作为行政委员会直属机构。

王克敏在与群奸安排总长人选时，拟以王揖唐担任内政部长；不料这个七七事变以前即与日人勾勾搭搭、北平刚刚沦陷即与日军司令官梅津在京北汤山秘密策划卖国行动的巨奸，对参加伪府所持的态度，是既要从伪组织中攫取实权，还要少负卖国的责任，他强调灾区需要救济，提议设置灾区救济部。此议当时已在群奸中通过，后来王克敏窥破他这种行径，是在政治上避重就轻，就宣布救济灾区是一项临时任务，不应设立专部，只可成立救灾委员会，作为行政委员会的附属机关。可是王揖唐又不肯屈居群奸之下，彼此争辩不休。这群汉奸们对于伪政权的“设官分职”，本来等于集体分赃，不愿因过拂王揖唐意见妨碍组织伪府进行，遂折中了二王的争端，给王揖唐设了一个赈济部，掌握赈务、农贷与内政部门所应管的卫生行政，与其他各部并列为行政委员会成员之一。原拟设立的内政部缩小为内务局；同时由于财政部总长无适当人选，也缩小为财务局，连同原拟设置的外务、实业、交通各局成立一个行政部，由王克敏以伪行政委员会委员长兼任总长。

在喜多邀约靳云鹏设立伪组织的时候，曾约定以何丰林长军

事。王克敏北来后，认为何不是他的理想人物，拒何加入伪府；但因何那时已组成了一批军队，就派他为政府卫队督练，而以齐燮元为治安部总长。王克敏最后提出以汤尔和长教育、朱深长司法，在群奸中均无异议通过。

在当时的汉奸群中，最使王克敏伤脑筋的，是如何安置曹汝霖的问题。曹与靳云鹏、吴佩孚不同：靳吴如同意参加伪府，是充当伪政权的首脑，楼上盖楼，与王克敏的利害冲突不大；曹汝霖一旦下水，则对王很有取而代之的可能。因曹过去在北洋政府的地位和他治事的能力，恰与王克敏旗鼓相当，若论与日本人的关系，则又超过王克敏之上。不但那时的王克敏把曹看成是蹲在他身边的一只老虎，随时有把他吃掉的可能，即后来的王揖唐在他任伪华北政务委员会委员长时期对曹也是表面上表示尊敬，内心中感到惴惴不安。在筹议伪组织期间，王克敏探讯曹的意见，曹当时透露，他自五四运动去职以后，决心不再过问政治。王遂按照他话中含意，在伪政权建立之后，给曹设了一个建设委员会，作为伪临时政府直辖机关，不必参加行政会议，在政治上处于超然地位，企图以这个“位尊而多金”的地位，对曹表示怀柔。不料曹对王的这番美意，既不欢迎，也不拒绝，仍用“愿以在野之身赞助新政权的成立”轻描淡写的话来推托。曹在当时以为如向王坦率说明决不参加伪府，王将为了使日本对曹绝望之后，加深对他自己的信任，而向日本透露，曹从此将在日本面前失掉他具有历史根源的亲日“威望”；因此只有用若即若离态度，虚与委蛇，使王对他捉摸不定。果然王在伪府成立之后，聘曹为最高顾问，月赠公费 2000 元。原给曹拟订的建设委员会方案，即缩小了组织范围，改为建设总署，把署长的官阶定为简任，派了殷同担任，归伪行政委员会直接领导。

三

伪临时政府原定于 1938 年 1 月 1 日成立，但由于 1937 年 12 月 10 日南京陷落，日本军事当局认为这是国民党政权的溃灭，接着树立华北伪政权，在政治上具有新陈代谢的意义，于是通知汉奸们提前于 12 月 14 日在北京怀仁堂成立。这一群汉奸虽然登上了他们的傀儡舞台，但因为筹备尚未成熟，仍把对外办公的日期，推迟到 1938 年元旦。

这一天他们颁布了卖国的宣言，发表了伪府的组织人员，并公布恢复以五色旗为“国旗”，以卿云歌为“国歌”。

由于伪临时政府只是在华北日本军队策动下组成的卖国集团，并未在形式上与日本政府成立任何协定的关系，也就没有一套政治纲领。在他们颁布的“宣言”中，只是根据当时现状，首先揭发“国民党焦土抗战之非”，接着说了些“反对拾共产党之唾弃，为党权高于一切之邪说”，因而“要湔除污秽党治，绝对排除共产主义，发扬东亚道义”的鬼话。因为要减少英美等国对伪府建立的阻滞，在宣言中，又作了要“辑睦邻邦，凡以前政府对外义务，业经公诸国民者，临时政府代负其责”的摇尾乞怜的姿态。

他们公布的伪府组成人员的名单是：

临时政府委员汤尔和、董康、王克敏、朱深、王揖唐、江朝宗、齐燮元、高凌霄，常务委员王克敏、王揖唐、董康、齐燮元、朱深；

行政委员会委员长王克敏、行政部总长王克敏（兼）、治安部总长齐燮元、教育部总长汤尔和、司法部总长朱深、赈济部总长王揖唐；

议政委员会委员长汤尔和；

司法委员会委员长董康。

在日本侵入华北初期，北平、天津两市的日本特务机关，曾策动两地汉奸，组织地方维持会：北平维持会主席为江朝宗兼任北平特别市市长；天津维持会主席为高凌霨兼任天津特别市市长和河北省省长。王克敏早就轻视这位“三定京师”的“江宇老”，而江的后台老板松井特务机关长又被调往张家口工作，就在伪临时政府开始办公之后，通知伪北平维持会自动解散，同时撤销了江的市长职务。江在伪府筹备期间，曾以维持会与王克敏讲交易，要与王采合流形式，保留他的势力，但为王所拒绝，除了予江一个空头委员外，其余自周肇祥以次的维持会汉奸都被摒弃。

王克敏派余晋龢任北京市市长。余在当时原任国民党政府的厦门市市长，王用不没收余在青岛开设的纱厂作为交换条件，拖余下水。北平市伪公安局长原为潘毓桂，王克敏要把华北首府的警权放在自己亲信手内，派余晋龢兼任。因为潘在那时还有日人在背后撑腰，王令高凌霨专任河北省省长，腾出天津特别市市长一缺，改派潘毓桂继任。江朝宗因为王克敏夺去了他的衣食利禄，愤恨交加之下，演出一幕插曲。他在去职前夕，下了一道命令，将全市商捐取消，企图从财政上给后任添上一重障碍。第二天报纸上发表了商会因这件事感激江的新闻，伪市府日籍顾问查询后，才知道是江搞的把戏，曾拟追究责任，后来经过伪市府诸奸为江缓颊，并向商会追回原令，才把事情平息下去。

日本侵入山东、河南、山西各省时，也都扶植当地汉奸，成立了地方维持会。伪临时政府建立后，就着他们以原机构改为省署，到 1938 年 6 月都改组完成。伪府派原任各省的维持会会长分任各省省长：山东省为马良、河南省为萧瑞臣、山西省为苏体仁。

伪临时政府统治华北的行政区域，随着日本侵华军事的进

展，逐渐扩张到河北、河南、山东、山西四省及北京、天津、青岛等三市。

伪府初步组织完成后，王克敏又采纳齐燮元提出的用恢复法统名义、劝诱曹锟上台的意见，派齐去津，连续访曹三次，结果仍为曹所拒绝。那时日本特务机关与王克敏政权，因为“元首”问题到处碰壁，就转移目标，进一步策划临时、维新两伪府的合流问题。

曹锟于 1938 年 4 月病逝天津。伪临时政府要造成社会上对曹人格的错觉，派人前往吊唁，并筹议由伪府举行“国葬”，但又被曹家属拒绝。因此那时迁往汉口的国民党政府对曹特予明令褒扬，赠给“华胄忠良”匾额一方，并追赠为陆军上将。

日本政府在伪临时政府组织完成、华北省市伪政府也相继成立之后，随着也把魔掌伸入伪府内部。但在那时日本政府还不愿以直接干涉华北政治的方式出现，而是通过与伪府签订“政治技术指导协定”的办法，派遣顾问用所谓以“日本进步的行政、法制、军事的技术由侧面来指导华北的政治”。1938 年 4 月，日本派以汤泽三千男为首的行政、法制、军事顾问三名驻在伪临时政府，并派来辅佐官 15 人，分驻各部。这些人从表面上看，还不像日本派往省市县政府的顾问张牙舞爪地凌驾在伪省市县长之上发号施令，而是很安详地坐在他们的办公室内，作所谓顾问工作。王克敏为了避免伪职员和他们发生意见上的摩擦，曾通知各部门不准与他们接洽公务，顾问们如调阅案卷，也须经过王的批准。各顾问与伪职员公开接头，在八年时间里，只是他们到职那天，由王克敏介绍与大家见面；还有 1945 年 8 月 15 日王荫泰向伪职员们宣布日本投降时，有他们在场。因此伪府职员们还以为伪府有它自己的行政主权而沾沾自喜，并且有时向省市伪府职员自鸣得意。这些神经麻木、失掉民族气节的伪职员在当时绝未

意识到这些顾问是从“侧面”抓住各项设施重点，定出计划，经过特务机关，制成方案，交伪府执行，其细密周详，与省市顾问直接发号施令，更为无孔不入。

早在 1937 年 5 月 29 日，日本陆军省就通过了发展军火工业的五年计划，规定把大批主要工业企业改为军需生产，大量地制造军火。日军侵入中国后，近卫内阁又于 1938 年 3 月制定了国家总动员法，进行生产统制措施。他们要在利用华北物资的基础上，把日本和伪满洲国的工业变为统一的战时经济整体，指派华北日军当局的平生鈇三郎与王克敏根据日华经济提携原则，协议开发华北资源与控制华北矿产问题。于是在华北设置日华经济协会，作为开发华北资源的综合决策机关，下面设置华北开发公司，把原设在华北的华北交通公司和其他的株式会社都收为它的子公司。

伪组织为了用行政力量推进各公司在华北“开发”事业的进展，于 4 月 1 日把原属于伪行政部的实业局扩充为实业部，以王荫泰为总长。

前面说过，伪临时政府只是由日本的侵华军队扶植的一批汉奸组织的卖国集团，不是中国整个沦陷地区的统一政权，还不能与日本互派名义上的大使，事事须仰承华北驻军的鼻息。因此王克敏要把临时、维新两伪府合流，组成一个统一的伪中央政权，以便直接与日本政府相勾搭。

日本对华军事是以陆军侵略华北，以海军侵略华中，临时、维新两伪府就是他们陆海两军压榨中国人民、搜刮战略资源的工具。王克敏提出两伪府合流意见时，日本陆军当局因为侵华是以华北为基础，逐步向华中、华南进展，如果建成统一政权，当然要以伪临时政府为主体，而将维新政府撤销，对陆军更有便利条件，就支持王的意见。可是南京的日本海军则以为把中央政府设

在北京，他们将不能直接控制；汉奸梁鸿志等也因为私人利益的关系，不愿与华北合流。1938年5月王克敏曾去东京，希望日本政府予以支持，而日本的陆相板垣也因陆海两军的事权不能统一，当时还不能实现中央政权，嘱王再与维新政府磋商。王返国后约梁鸿志在大连商谈，结果仍未能协调一致，梁只承认先采分治合作的办法，决定设一中介机关，作为统一政权成立以前的过渡机构。1938年9月22日在北京成立了“中华民国政府联合会”，由双方各派委员三人组成。临时政府派出的委员为王克敏、王揖唐、朱深，维新政府派出的为梁鸿志、温宗尧、陈群。下设秘书、政务两处，以李宣威、夏奇峰分任处长。

1938年12月29日汪精卫发出所谓号召和平的艳电，两伪府都意识到汪的企图所在，发出响应电报，各方面的视线也都集中到汪伪政权的出现，因而冲淡了王克敏策动伪府合流的野心。

华北群奸因在北洋政府中沉浮已久，各具一套尔虞我诈、树党结援的所谓处世之道。他们在彼此接待之间，尽管笑脸逢迎，恭维备至，而暗地里却勾心斗角，互相倾轧。王克敏及他的亲信朱深、王荫泰、汪时璟、殷同等以王揖唐为卑劣无耻，不断在工作上、生活上明显地或暗示地与他摩擦。王揖唐在政治上陷于孤立，为了避免正面的冲突，常以“王顾左右而言他”的方法滑脱开他们的攻讦。1938年10月间，王克敏决定充实伪府机构，就是二王的矛盾由内心里的暗斗，而发展到表面的明争的开端。

王克敏在组设伪府之初，虽窥破王揖唐要在伪组织中以超然地位，攫取政治实权的阴谋，但那时内外环境对自己尚不是完全有利，不得不暂时从权，而因人设官，为王揖唐成立赈济部。这时他看到日本侵华军事不断向前进展，国民党政府也在筹议西迁重庆，就乘机提出充实伪府机构方案。同时向王揖唐提出请他改任内政部总长的意见。王揖唐意识到，这是王克敏对自己的政治

压力，但如果推托，以王克敏手段之毒，城府之深，很可能以伪府明令将赈济部裁撤，把自己陷入更被动的境地，于是不露声色地同意了王克敏的提议。由这时起，王揖唐因为个人已开始从正面担任伪府一部分行政责任，就揭开他的伪装面目，公开地攘夺政治地位和个人权力，不似前此欲擒先纵，扭捏作态，与王克敏的矛盾也更日趋激化。

王克敏的充实伪府机构案通过后，首先裁撤了他自己兼任总长的行政部；把原属于行政部的内务局与王揖唐任总长的赈济部合并改组为内政部，任王揖唐为总长；原赈济部主管的赈济、卫生事务则分设赈务、防疫两个委员会，都由王揖唐兼任委员长，归伪行政委员会直辖；把原属于行政部的财务局扩充为财政部，任联合准备银行总裁汪时璟为总长；原属于行政部的外务、交通、情报各局归行政委员会直接领导，作为该会内部机构。这次伪府充实机构，实际上是王克敏组织伪府时的初步方案，因那时王揖唐要就轻避重，才使现在多费一重裁并、增置的周折。

10月1日内财两部同时成立，王揖唐在就职时，还装出一副兴高采烈的面孔，说了一些现任内政部总长是第二次，在北洋政府担任内务总长时年仅39岁，但以“未曾任过亲民之官为平生憾事”来自我解嘲。

1940年3月30日汪精卫的伪国民政府以所谓还都的形式成立，根据日汪协定以“华北为国防上经济上的设定日支之强度地带”在北京设置“华北政务委员会，继承临时政府既成事实”，伪临时政府于3月29日自动宣布撤销。

四

由于中国人民抗日武装力量的日益强大，武汉沦陷以后，即

把日本侵华军事陷入胶着状态。日本近卫内阁在 1938 年 12 月发表了调整中日邦交三原则，企图诱使国民党政府投降，缓和他本国人民厌战的情绪。汪精卫抓住这个机会，于 12 月 18 日由重庆逃往河内，嗣后发出艳电，要以近卫的三原则为基础，向日本乞降。日本内阁为了处理中国建设伪中央政权问题，成立了一个以近卫首相为委员长的对华事务委员会，将汪接往上海。日本政府为了与汪洽商奴役中国的条件，在上海设立了以影佐为首的影佐特务机关。

日汪两方提出的议题，内容差别极大：汪精卫是醉心于国都、国旗、伪政权的组织机构和他的国民党问题；日本则着重于华北特殊化、蒙疆实行高度自治、各要塞屯驻重兵和开发华北资源、控制华北经济等问题。协议一时不能达成，影佐就改变了商谈方式，针对着汪精卫的既要卖国求荣，还要摆出一副正经面孔，建成一个与日本对等政府的幻想，有时对汪阳示恭维，赞扬他为爱国人士，相与慷慨激昂一番；有时变和蔼为凶狠，并在口风上向汪暗示，如不能达成协议，将把汪向日乞降真相对世界公布；更有时为了使汪接受某种条件，装出涕泗横流的丑相。影佐用这种威胁利诱、软硬并施的卑劣手法，终于使汪俯首就范，于 1939 年 12 月 29 日在上海与日本签订了由日本一手包办的日支关系调整要纲。这就把中国整个主权和领土全部出卖与日本，特别是把日本为了防共而设定的“军事强度结合地带”的华北，划为防共、治安、经济开发的特殊区域；同时还把旧黄河以北的河南地区拨归华北管辖。

汪精卫为了便于日本防共和协力于治安及搜集情报，承认日本“将所要之军队屯驻于华北各要地”。对于“华北的资源尤其对于埋藏地下资源之开发与利用”，“中国基于共同防共及经济上之见地，应与日本以特别之便利”。最后还承认“为了华北与日

满两国在国防上、经济上为强度结合之特要性，并继承原临时政府的既成事实，和对日满地方的处理，设置华北政务委员会”。

汪精卫在他与日本签订的要纲中，承认华北政务委员会有下列的特殊权力：（一）关于共同防卫，尤其防共与治安之协力事项之处置。（二）关于经济提携，尤其埋藏资源之开发利用及日满华北间物资之处理。（三）关于航空铁道通讯及主要海运协力事项之处置。（四）关盐税收入剩余及统税收入，暂时附于华北政务委员会。（五）海关邮电之管理与营运。（六）陇海路之管理。（七）特任官以外的官吏任免。（八）与日满间随地方的处理而发生的外交事项。

日本军国主义者侵占中国所采的步骤，是否并满蒙，独占华北，封锁华中，控制华南。他们使汪精卫组织名义上的统一政权，是要利用他号召国民党军政人员，投入卖国集团，促使重庆蒋介石政权早日溃灭和在国际上打开一条有利于日本的外交路线，同时还要利用汪政权的建立来缓和日本人民的厌战空气。日汪签订的“日支关系调整要纲”，既明定华北地区仍保持其特殊地位，由伪华北政务委员会继承原临时政府的“既成事实”，并且承认伪蒙疆政府有其广泛的自治，而为高度的防共、自治区域。这充分说明：日本所允许汪精卫组织的中央政权，只是就原维新政府所辖地区扩大了他的组织机构，增置了一些叠床架屋的骈枝机关，并未能突破日本政府所谓的“分治合作”的范围，达成他在艳电中的主张。同时，汪在伪府筹建一年之中，于号召国民党人方面，并未起到任何作用，这更使日人降低了当初对他的估计。

1939年9月，汪精卫在王克敏到南京参加与梁鸿志组成的“中华民国政府联合会”的时候，要求他们参加汪的中央政权，筹备于10月9日建立伪中央政权。王、梁当时拒绝参加，王克

敏并向汪表示，他对中央政治会议的人事和人数的分配都不同意。因此汪把伪政权的建立推迟到 1940 年 1 月 1 日。在当年 11 月间，日本以日支关系调整方案，尚未达成协议，国际间还未对汪政权的建立予以谅解，又把伪政权成立日期推迟到 1940 年 2 月 22 日。2 月初，汪召集王、梁在青岛会谈，王、梁仍主张前议，并反对汪精卫要在华北设置中央政治会议华北分会意见，坚持“关于纯正国民党及修正之三民主义在汪政权具备全华性格以前，不助长其流入华北，而努力于新民会及新民主主义之普及”。汪伪政权的建成，又不得不向后推延。

王克敏、梁鸿志为什么敢于阻滞汪政权的建成呢？事实的真相是：他们两人只不过是喜多、原田的传声筒，而喜多、原田听命于日本军部（大本营）。日本军部对汪政权的建立，要看国际形势是否对他们有利。在日支关系调整要纲于 1939 年 12 月 29 日签字后，日本军部原打算先使汪政权于 1940 年 2 月 22 日先行建立，再通过外交手续，取得德意两国的承认。偏在这时，汪的党羽高宗武、陶希圣由上海逃往香港，公布了汪与日本签订的亡国条件，致使苏联、英、美对日本的关系更加恶化，又不得不推迟伪府建立的时期。但日本因为汪精卫的卖国集团渴望早日粉墨登场，不好令影佐出面阻止，遂令喜多、原田与王、梁扮演了一出以讨论华北特殊化的议题来延宕汪政权建成的双簧剧。

日本侵略中国，除了要占领中国的土地外，另一企图是要用中国地方作为他的防止国际共产主义的屏障。在日支调整关系要纲中，把蒙疆、华北设定为所谓国防上经济上的日支军事强度结合地带，把长城以北地方，完全划作蒙疆领域，而把旧黄河以北属于河南省部分划归华北。汪精卫于要纲签订之后，以为华北在以往虽无明确管辖地区，但在概念上习惯上都为冀、鲁、晋、察、绥等省，并不包括河南，特向日本要求，仍拨归他的伪政权

管辖。而日本之所以这样主张，是要以长城线、石太线和陇海路作为对苏用兵战略上的三条防线。双方争论结果，日本虽表示让步，同意汪政权于伪华北政务委员会组织条例中，规定华北管辖地区为河北、山东、山西三省及北平、天津、青岛三市，但在事实上，日本因为防共的军事部署的关系，不肯把陇海路交给汪伪政权，仍由日本设在北平的华北交通公司管辖。同时日本更援引要纲规定的由华北政务委员会“继承原临时政府既成事实”一语，照旧由华北管辖河南省境，历任伪省长如萧瑞臣、田文炳、邵文凯等也都是根据临时政府的既成事实由伪华北政务委员会委任。直至日本投降，华北伪组织解体，汪伪政权也未能管领河南省境。

日本政府对汪伪政权的建成，于拖无可拖的情况下，允在1940年3月30日成立，3月中旬王、梁参加了汪的伪中央政治会议，就华北特殊组织达成了协议。其内容为伪临时政府及伪中华民国政府联合会自动宣告解消；在伪中央政府成立同时，根据王克敏提出的名单由汪政权任命伪华北政务委员会；军事方面另设华北绥靖军总司令部；司法方面以原最高法院改组为中央最高法院华北分院；各机关的特任官由中央政府任命，简任官由华北政务委员会先行派代，提请中央政府任命，荐、委两级则由华北政务委员会直接委派。

伪华北政务委员会的职权是：

（一）在中央政权获得国际承认、而能充分发挥中央政权机构以前，照旧维持原临时政府现状。

（二）以原临时政府之行政区域为华北政务委员会的行政区域。

（三）外交权属于中央，但保留与日满两国处理地方问题之权限。