近现代中国对外关系  
**Foreign Relations of China: 1840-1949**

**授课教师**俞沂暄 讲师（[yuyixuan@fudan.edu.cn](mailto:yuyixuan@fudan.edu.cn)）

**助教**李溢峰

**目录**

[第一讲 鸦片战争前的对外交往 4](#_Toc185516596)

[一、中国传统对外关系概貌 4](#_Toc185516597)

[（一）对外关系没有成为独立的问题领域 4](#_Toc185516598)

[（二）处理对外关系的方式 4](#_Toc185516599)

[（三）清代处理对外关系的主要机构 5](#_Toc185516600)

[二、鸦片战争前的中西交往 5](#_Toc185516601)

[（一）“与国”关系：对俄关系 5](#_Toc185516602)

[（二）葡萄牙人居留澳门 6](#_Toc185516603)

[（三）口岸贸易的互市关系 6](#_Toc185516604)

[（四）早期传教士 7](#_Toc185516605)

[第二讲 鸦片战争与传统对外关系危机 7](#_Toc185516606)

[一、第一次鸦片战争 7](#_Toc185516607)

[（一）鸦片战争的起源和过程 7](#_Toc185516608)

[（二）战争期间中国的对英交涉 8](#_Toc185516609)

[（三）《南京条约》 9](#_Toc185516610)

[（四）中西不平等条约关系之形成 10](#_Toc185516611)

[二、第二次鸦片战争及其后果 10](#_Toc185516612)

[（一）《南京条约》后的中西关系 10](#_Toc185516613)

[（二）第二次鸦片战争的起源 11](#_Toc185516614)

[（三）战争经过和战时交涉 11](#_Toc185516615)

[第三讲 近代对外关系的发端 13](#_Toc185516616)

[一、近代外交机构的设置 13](#_Toc185516617)

[（一）清政府政策的变化 13](#_Toc185516618)

[（二）列强对华政策的变化 13](#_Toc185516619)

[（三）近代外交机构的出现 14](#_Toc185516620)

[二、缔约修约谈判与使团派遣 15](#_Toc185516621)

[（一）缔约范围扩大 15](#_Toc185516622)

[（二）修约谈判 15](#_Toc185516623)

[（三）使团派遣 16](#_Toc185516624)

[第四讲 民族危机的加深与清朝外交的结局 17](#_Toc185516625)

[一、边疆危机 17](#_Toc185516626)

[（一）马嘉理事件和中英《烟台条约》 17](#_Toc185516627)

[（二）伊犁问题 18](#_Toc185516628)

[（三）传统封贡关系开始瓦解 19](#_Toc185516629)

[（四）台湾建省 21](#_Toc185516630)

[二、民族危机的加深和清朝统治的末路 21](#_Toc185516631)

[（一）深重的内忧外患 22](#_Toc185516632)

[（二）甲午战争与马关条约 22](#_Toc185516633)

[（三）瓜分之祸 23](#_Toc185516634)

[（四）义和团运动与辛丑条约 24](#_Toc185516635)

[（五）清朝外交的结局 25](#_Toc185516636)

[第五讲 民国前期的外交格局与中国的“修约”努力 26](#_Toc185516637)

[一、民国初年的外交格局 26](#_Toc185516638)

[（一）革命党人的对外政策 26](#_Toc185516639)

[（二）恢复晚清外交格局 26](#_Toc185516640)

[（三）边疆地区交涉 27](#_Toc185516641)

[（四）善后大借款 28](#_Toc185516642)

[（五）一战时期的对外关系 29](#_Toc185516643)

[二、巴黎、华盛顿会议与中国外交 30](#_Toc185516644)

[（一）修约与废约 30](#_Toc185516645)

[（二）巴黎和会与中国外交 31](#_Toc185516646)

[（三）对无约国的新政策和修约的开始 31](#_Toc185516647)

[（四）华盛顿会议与中国外交 31](#_Toc185516648)

[三、北京政府的修约外交 32](#_Toc185516649)

[（一）修约外交的出台 32](#_Toc185516650)

[（二）收回关税与法权 33](#_Toc185516651)

[（三）中俄（中苏）关系 34](#_Toc185516652)

[四、国民革命和南京国民政府初期的对外关系 36](#_Toc185516653)

[（一）国民党改组后的对外新纲领 36](#_Toc185516654)

[（二）国民政府的“革命外交” 37](#_Toc185516655)

[（三）美英日对华新政策与国民政府的外交转向 37](#_Toc185516656)

[（四）南京国民政府的“改订新约”外交 38](#_Toc185516657)

[（五）中东路事件与中苏断交 39](#_Toc185516658)

[第六讲 日本侵华与国民政府走向抗日 40](#_Toc185516659)

[一、依赖国联的外交 40](#_Toc185516660)

[（一）1931至1937年的国际环境 40](#_Toc185516661)

[（二）九一八事变与依赖国联外交的失败 40](#_Toc185516662)

[（三）“一·二八”淞沪抗战 41](#_Toc185516663)

[（四）塘沽停战协定和中日冲突淡出国联议程 42](#_Toc185516664)

[二、调整欧美外交与逐渐走向抗战 42](#_Toc185516665)

[（一）与欧美各国关系 42](#_Toc185516666)

[（二）对日外交 43](#_Toc185516667)

[（三）中日“亲善”的破产 44](#_Toc185516668)

[（四）中英、中美合作的进展 45](#_Toc185516669)

[（五）抗日方针的确立 46](#_Toc185516670)

[第七讲 抗战时期的外交与中国国际地位的变化 46](#_Toc185516671)

[一、独立抗日时期（1937.7~1941.12）的外交 46](#_Toc185516672)

[（一）太平洋战争爆发前外交的特征 46](#_Toc185516673)

[（二）争取国际调停 47](#_Toc185516674)

[（三）争取国际支持和援助 48](#_Toc185516675)

[（四）汪精卫投敌 49](#_Toc185516676)

[二、太平洋战争爆发后的中国外交 50](#_Toc185516677)

[（一）抗战局面的改观 50](#_Toc185516678)

[（二）中国国际地位的提高 50](#_Toc185516679)

[（三）与盟国的冲突与妥协 51](#_Toc185516680)

[（四）抗战胜利与中国的大国地位 52](#_Toc185516681)

[第八讲 国民政府外交的结局 53](#_Toc185516682)

[一、国民政府的战后外交 53](#_Toc185516683)

[（一）接受日本投降和对日管制问题 53](#_Toc185516684)

[（二）领土问题交涉 53](#_Toc185516685)

[二、中美关系 54](#_Toc185516686)

[（一）中美双方的基本政策 54](#_Toc185516687)

[（二）马歇尔调处 54](#_Toc185516688)

[（三）美国大规模援蒋 55](#_Toc185516689)

[三、新中国外交的前夜 55](#_Toc185516690)

[（一）国民政府覆灭前的中外关系 55](#_Toc185516691)

[（二）中国共产党的政策演变 55](#_Toc185516692)

[（三）新中国建立前中国共产党的对外关系 56](#_Toc185516693)

第一讲 鸦片战争前的对外交往

2024.9.5 / 2024.9.12

一、中国传统对外关系概貌

为人臣者无外交，不敢贰君也。

——《礼记·郊特牲》

彼西人之始至中国也，中国未谙外交之道，因应不尽合宜。

——薛福成《筹洋刍议》

“外交”一词在中国古已有之，但其含义与当代的“外交”并不相同。春秋战国时期，“外交”指的是人臣未经本国君主允许而私见他国君主；到了19世纪中后期，“外交”一词才逐渐与当今的意思接近——主权国家之间以和平方式进行的制度性的交往。

（一）对外关系没有成为独立的问题领域

在古代中国，没有专门的机构、人员负责对外关系事宜，一般是由其他机构、人员兼任处理，如明朝时就是由礼部负责对外关系事宜。也就是说，对外关系在此时并未成为一个独立的问题领域。

其原因在于，当时的中国并未处于一个类似于今天的主权国家体系中，尤其是确定主权行使范围的领土概念的缺失——一个明确的边界需要双方协商、确认、勘界；而在古代中国，边界的概念较为模糊，国内国外的界限也就随之模糊了。因此，只有中国进入一个国际体系，对外交往活动更加频繁，国内外界限分明时，对外关系才会成为一个独立的问题领域。

1644年，清军入关；同一时期的欧洲正是大航海时期，西方逐渐发现了通往东方的道路，越来越多的西方人来到了东方；随着清朝的建立，清政府也亟需处理与周边国家的关系。因此，虽然对外关系仍未成为独立问题领域，但此时的清政府已经必然地要采取一定的方式来处理对外关系。

（二）处理对外关系的方式

1. 一般方式——封贡制度

封贡制度的特点是等级性的政治关系，这是一种非平等关系。处于中国封贡制度之内的都是中国的周边国家，被称为“属国”，包括朝鲜、琉球、越南、南掌、暹罗、苏禄、缅甸、廓尔喀、浩罕等；中国与这些国家的关系就是封贡关系。

一个周边国家被纳入封贡制度中，必须要得到中国（清政府）的册封，这个国家则奉中国正朔，进行朝贡。封贡制度所规定的交往关系是制度化运作的：朝贡的内容、时间、路线等都有所规定；中国的一切重大活动（如登基、驾崩、婚姻等），属国都须按照中国的要求遣使参与（除非中国要求其不参与），属国的类似重大活动也会有中国使者参与；在经济上，有一套商业化的朝贡贸易体系（应注意不要与“贡品-回赐”的政治性活动混淆），这与双方之间的日常贸易是并行的，但相较日常贸易而言，朝贡贸易具有税收优惠。

此外，就实际运作而言，中国不干涉属国的内政。这是基于各属国国内的激烈政治斗争而决定的。

维持封贡关系的主要因素是中国与周边国家实力悬殊。中国没有控制周边国家的需要和意图——将属国变为郡县的统治成本过高；基于中国文化的辐射和影响，经济、安全、内政等方面实际利益的需要，以及没有受任何其他强权影响，周边国家也没有威胁中国的能力和意图。

圣王制御蛮夷，来则惩而御之，去则备而守之。其慕义贡献则接之以礼，羁縻不绝而常使曲在彼。

——《汉书·匈奴传》

2. 个别方式

凡不属于属国的国家，都视为外国。但在很长一段时间内，来自外国的使者也被视为贡使；这在很大程度上是对数量较少的外国沿用了封贡制度中的各项细节规定。当然，中国（清政府）也对一些外国采用了个别方式进行对外交往：

* **互市关系：**进行口岸贸易，仅涉及经济层面；更严格地说，这并非是国家间关系，而是清政府与外国商人的管理关系；如英国、荷兰等；
* **“与国”关系：**一种对等关系，是在口岸贸易的基础上，以政治关系为核心的综合性关系；这是与俄罗斯的独有的关系；
* **与罗马教廷的关系：**通过耶稣会士进行。

需要注意的是，这些交往方式并非理念指导的结果，而是经验的结果。

（三）清代处理对外关系的主要机构

清朝沿用明制，以礼部主客司负责与属国的交往。

1636年，清朝设立蒙古衙门，后于1638年改名为理藩院，从属于礼部。康熙即位后，理藩院改为与六部平级；其高官均由满蒙王公贵族担任。清朝管理蒙古的策略是建立盟旗制，将蒙古各部落打散，并由满蒙贵族主管，以防止蒙古各强大部落叛乱。在清朝前中期，与俄罗斯的交往也常常由理藩院负责，这是出于地理位置相近而决定的。

二、鸦片战争前的中西交往

（一）“与国”关系：对俄关系

中俄关系的产生有两个必要条件：第一，俄罗斯作为核心处在东欧的国家，开始向东扩张；第二，中国政府对东北地区有了明确的领土意识。对于前者，17世纪，俄国扩张到远东，并开始骚扰黑龙江流域；1649年，哈巴罗夫筑雅克萨城；1658年，筑尼布楚城。对于后者，自清朝开始，清廷将黑龙江左岸（即黑龙江北部）视为领土范围。

1685、1686年，清军两次围雅克萨。1689年，《尼布楚条约》签订，规定：

* 格尔必齐河、额尔古纳河、外兴安岭为中俄国界；
* 兴安岭与乌第河间待议；
* 拆除雅克萨城筑；
* 不收留对方逃犯；
* 两国人民有护照者可以过界往来贸易。

1693年，俄国使者来华，康熙帝允许俄商三年来一次北京，每次不超过200人，居俄罗斯馆，80天之内免税；还可以派遣学生来华学习语言、喇嘛教等。1727年，订《恰克图条约》，规定了中部边界，允许在恰克图互市，俄国的主要出口商品是动物皮毛，中国的主要出口商品则是茶叶。

嘉庆后，中俄关系转入低潮。

（二）葡萄牙人居留澳门

1517年，葡萄牙人在东莞屯门设立通商基地，冒充满剌加使臣进京；1521年，葡萄牙人被逐出屯门，随后在闽浙沿海走私、做海盗。1553~1554年，葡萄牙人通过贿赂获得在澳门海滩租地搭棚晾晒货物的权利；1573年，改贿金为租金；中国在澳门附近筑墙。

1614年，明朝政府允许葡人居留澳门，进行贸易。葡人在葡人社区有自治权，但必须缴纳地租，并纳税；这样的葡人社区被称为“番坊”。中国拥有对澳门的民事、刑事和财政管辖权。清朝建立后，对澳门延续了明朝的政策。1744年，香山县设海防军民同知，专理澳门事务。

（三）口岸贸易的互市关系

1. 与荷兰关系

荷兰与中国的交往集中于明末清初。1605、1622年，荷兰两次进攻澳门，未成。1622年，荷兰占领澎湖；1624年，遭明军驱逐；荷兰随后占领台湾。1662年，郑成功收复台湾。

1729年，荷兰东印度公司在广州设立贸易点，与清政府建立了稳定的贸易关系。

2. 与英国关系

1663年，东印度公司商船来澳门要求开展贸易。1670年，英国开展与台湾郑氏政权的贸易；在厦门等两地设商馆，后因业绩不佳撤离；1684年后，两处商馆恢复。1757年后，清政府收缩外贸空间，英商只准在广州贸易。

1792年，英国使者马戛尔尼及其使团访华，目的在于扩大贸易——这里的扩大贸易，指的不是增加来自中国的进口商品，而是向中国输出大量商品，形成贸易逆差，使白银大量流入英国。也就是说，英国并非出于互利而提出扩大贸易，而是仅出于自身利益而提出的。马戛尔尼使团提出了以下要求：

1. 允许英国派员常驻北京，学习教化，照管本国商务；
2. 允许英商到宁波、天津等处停泊交易；
3. 允许英商按照俄国成例，在京师设商馆，储存货物；
4. 划舟山附近一个小岛，给英商居住，储存货物；
5. 在广州附近拨给一个地方，以便英商居住，或者允许居住在澳门的英国人自由出入；
6. 英商在广州和澳门间运输货物，请免征税或减轻税额；
7. 请求另外晓喻粤海关，准许英商照例上税；
8. 准许英国人在华自由传教；
9. 获得中国居留权的英商，不强制纳税。

对上述要求，乾隆帝一一驳回：

1. 言语不通，服饰殊异，没有地方可安置；令其改服易俗没有必要，也不应强人所难；
2. 宁波、天津没有洋行，也没有人懂语言，英商去了也无法贸易；
3. 俄国商馆是暂时的，恰克图开市后，即不准在京居住；
4. “天朝尺土，俱归版籍，疆址森严”，不可随意给出；若开此先例，则其他国家就可能纷纷效尤；此事尤不便准行；
5. 如果让英国人自由出入，内地人与英人发生纠纷，更不好办，还是在澳门居住为好；
6. 税收“应照例公平抽取，与别国一体办理”；
7. 对于海关税收，向来有定例，没有必要另行晓喻；
8. 天朝自有法度，不敢惑于异说，传教尤其不可。

1816年，英国再派出阿美士德使团，同样一无所获。

（四）早期传教士

16世纪初，天主教的第一批传教士来到中国。1807年，马礼逊成为了第一个来华传教的新教传教士。

基督教传教士在中国传教的首要挑战就是中国具有自身的信仰体系，传教士进行传教，不但不被百姓接受，而且可能引来杀身之祸。因此，早期传教士进入中国的策略是“利玛窦规矩”：先帮助中国人解决一些需求，如重型火器、数学与天文学知识等，以专业技术和知识取得中国统治者的信任；再开始传教，并将基督教同中国传统的孔孟之道相联系。

1692年，在康熙帝的授意下，中国允许人民自由习教。1705年后，因罗马教廷不允许中国教民尊孔祭祖（罗马教廷不允许偶像崇拜），在康熙帝向罗马教廷亲笔发信后，对方仍坚持其态度；康熙遂意识到天主教会森严的等级制度，认为传教本质是所信奉的权威的转变，会威胁到清廷的统治，清政府于是逐渐限制传教。1724年，雍正帝禁止天主教在华活动。1735年，教皇停止耶稣会士在华工作；此后中国教禁也日益严厉。

第二讲 鸦片战争与传统对外关系危机

2024.9.19 / 2024.9.26

一、第一次鸦片战争

（一）鸦片战争的起源和过程

1. 鸦片战争的背景

**英商不满对华通商现状**

鸦片战争之前，英国商人就已不满对华通商现状，例如公行垄断、地方官巧取豪夺等；其中，公行虽然向商人提供了咨询、翻译等服务，但公行发展到后期，其垄断地位日渐巩固。另一方面，英商认为中方对英开放的口岸太少，仅有一个，其误以为只要增开口岸就能扩大对华贸易。此外，各类对英商的约束制度也是其不满来源之一。对于上述积压已久的不满，英商迫切地希望通过对华强硬（武力）手段解决。

当然，英商的不满不仅来源于中方，同样也来自于英方，即英国东印度公司——东印度公司既是印度的统治机构，也是商业机构，其垄断了对华贸易，威胁到了英国散商的利益；为此，英国散商开始鼓吹“自由贸易”，而英国政府也在1834年改组了东印度公司，将其变为行政机构，剥离了其商业职能。

**律劳卑事件**

东印度公司改组后，清政府面对没有统一代表的英国散商，表示希望英方派出一位“大班”作为商人代表；英方随即派出了上议院议员律劳卑，作为英国政府代表处理在华商务问题。然而，这就出现了问题：中方希望英方派出的是商人代表（大商人），但英方派出的是外交代表，两者出现了冲突。

1834年7月，律劳卑到达澳门。当时的两广总督卢坤已经意识到律劳卑并非“大班”，而是类似于使节的存在；由于先前没有处理类似事务的前例，卢坤一面将其上报至朝廷，一面叮嘱律劳卑不要进广州城。然而，律劳卑并未听从，而是直接进入了广州，并直接向两广总督递交了一封书信，没有按照先前“公行转交”的惯例；且这封书信里用了“平行款式”，自称是来自英国的大臣，直接将自身置于与对方平等的位置，这同样违背惯例。

由于律劳卑没能见到两广总督，他开始在英商中散播自己受侮辱的消息，并带兵硬闯虎门。中国政府方面也被此激怒，宣布封仓。由于封仓导致英商利益受损，英商也开始尝试在其中调停。律劳卑见其见总督无望，且自身势单力薄，无力以武力抗衡，故离开广州，回到澳门，不久后病逝。

上述事件即律劳卑事件，在当时被视为中方对英方使节不尊重、乃至把对方逼死的象征。

**鸦片贸易**

在早期的几个世纪中，鸦片被用作具有麻醉作用的药物，但中国人吸食鸦片的做法极大地增加了需求，并常常导致吸烟者上瘾。历任清朝皇帝多次禁止进口鸦片，但走私仍旧猖獗，导致中国的白银大量外流，从而形成了“银贵钱贱”的状况，物价不断上涨，经济秩序受到破坏。

然而，鸦片走私对英属印度的商业和财政具有利益。英属印度的大量土地被用于种植罂粟，以供给中国市场。起初，东印度公司既生产鸦片，又销售鸦片；后来，东印度公司停止了官方销售鸦片的行为，而是要求英国散商在运输鸦片前往中国前必须获得其颁发的执照，且这些鸦片必须是东印度公司生产的。东印度公司改组后，鸦片的税收则成为了英属印度重要的财政来源。因此，清政府禁止鸦片进口，就损害了英属印度的经济利益。

2. 林则徐销烟与战争过程

1838年末，林则徐被任命为钦差大臣。1839年，林则徐抵达两广，随即开启了轰轰烈烈的禁烟行动。4月，林则徐虎门销烟。

战争的第一阶段是1840年6月至8月。1840年6月，懿律率领英国远征军抵达广州海面；8月11日，英军直逼天津大沽口。为了解决退兵的当务之急，道光帝同意和谈，但英军须先退回广州；由于英军本身水土不服，非战斗减员较多，故也同意了此要求。在上述过程中发挥了重要作用的琦善随后被任命为钦差大臣，前往广州与英方和谈。12月，琦善与义律展开谈判，然而双方久谈不下，英方失去耐心。

战争的第二阶段是1841年1月至1842年8月。英方失去谈判耐心后，再开战端。至1842年8月，英军已抵南京，由于南京的特殊地理位置（南方粮食往北方的漕运要道），清政府不得不批准和谈。

（二）战争期间中国的对英交涉

1. 交涉方式

一方面，中国没有专门外交人员，以钦差大臣处理相关对外事宜；另一方面，下级人员、甚至没有官职的人员在对外谈判中负起很大责任。

2. 细节上的改进

鸦片战争之前，英方不满于英方对中方呈“禀”（下级对上级），而中方对英方送“谕”（上级对下级）。1840年8月，中国接受了以英国全权代表懿律名义发的函，该函使用“咨会”一词；琦善在复函时，未用“谕”“批”，使用“照会”格式。

“照会”原为清政府致属国（特别是西南属国）的文书格式，一般以督抚名义致属国国君，格式为：起首“天朝云贵总督为照会事”，结束“须致照会者……”。琦善将其改为致英国全权大臣，后又删去了“天朝”字样，只留官衔，后成定例。

（三）《南京条约》

1. 《南京条约》的内容

《南京条约》是中国近代最重要的条约之一，其确定了近代中国外交的诸多原则，也是中国近代不平等条约的“模板”。《南京条约》的内容包括：

* 赔款2100万；
* 五口通商；
* 割让香港；
* 贸易废除公行垄断；
* 在品级对等的官员之间平等来往；
* “英国商人应纳进出口货税、饷费，均应秉公议定则例。”

清政府作为战败方，接受上述条件固然是苦涩的，但其并非不可接受——“赔款”被视为“破财消灾”，“五口通商”虽然增设了口岸但仍未打破旧有的口岸贸易原则，“割让香港”虽损失领土但香港在当时仅是“小渔村”的级别；至于后面三项，实际上在当时已有逐步推进。

总而言之，清政府滞留在其传统的视域中，并未意识到《南京条约》对其统治的威胁；但当其中的数个要求结合起来，就显现出了巨大的威胁——例如，“五口通商”与“英国商人应纳进出口货税、饷费，均应秉公议定则例”（实际意思就是协定关税）相结合，就为后来中国无法自主决定关税开了一个恶劣的先例。清政府并未重视这一点，因为当时清政府主要的财政收入来源是田赋而非关税（这在半个世纪后就截然不同了），从而缺乏关税主权的意识，认为以关税权的让渡换取对方不继续生事是合理的。

2. 《五口通商章程》和《虎门条约》

《五口通商章程》和《虎门条约》的内容包括：

* 中英商民纠纷“英国人由英国议定章程、法律，发给管事官照办”（领事裁判权，即治外法权）；
* “设将来大皇帝有新恩施及各国，亦应准英人一体均沾，用示公允”（片面最惠国待遇）；
* 议定关税；
* 英人可在五口租地自建房屋；
* 英军舰可在口岸停泊。

（四）中西不平等条约关系之形成

1. 《望厦条约》与《黄埔条约》

1844年，中美签订《望厦条约》，扩大了领事裁判权的范围；同年，中法签订《黄埔条约》，规定不得损害天主教教堂和墓地，签约后，清政府被迫同意天主教弛禁。此二条约签订后，除没有割地赔款以外，英国所获的权益均为美、法所获。自此之后，与中国签订不平等条约的国家被称为“条约国”。

西方其他国家亦均按法美条约规定享受权益，如荷兰、比利时、丹麦、普鲁士、西班牙等。

2. 不平等条约与不平等条约关系

近代中国的不平等条约的根本特点是主权不平等，这一特点建立在“主权平等”的语境之上，是一种近现代的现象。主权的不平等体现在领事裁判权、协定关税等（此二点也是不平等条约中的最突出点）。因此，不平等条约并非一般的“城下之盟”，而是通过条约的方式对主权的侵害。

近代以来，中国在其传统场域内处理对外关系的特点是“言行一致”，而西欧各国则是“言行不一致”——尤其是其处理西欧国家内部关系与处理西欧国家对非西欧国家关系存在巨大差异，其中前者被认为是文明国家之间的关系，后者被认为是文明对野蛮的关系。

费正清认为，1842~1860年期间规范中外关系的并非外交关系，而是（不平等）条约关系；这是因为直到1860年中国才设立了专门的外交机构和人员，奉行基本外交原则行事。当然，这个观点有待商榷——1860年至1943年，规范中外关系的可能是一种“外交+条约关系”，因为这一时期的条约仍然是双方交往的重要框架，同时在形式上出现了外交来往（如使节等），但其不平等性注定了其实质上不能被认作是主权平等的外交关系。

二、第二次鸦片战争及其后果

（一）《南京条约》后的中西关系

1. 第一次鸦片战争后的中外状况

清政府费尽心思，试图将《南京条约》打造为“万年条约”——一经签订，英国人在万年之内都不会再生事。因此，在《南京条约》签订后，清政府秉持着一劳永逸的心态，仍停留在传统对外关系之中，这被有的学者批评为“不思进取”。实际上，希望在第一次鸦片战争后中国就此“觉醒”，确实是一种奢求——延续了几千年的成熟、有效的政治传统、思想体系，很难因一次事变而改变；仅当没有传统，或传统过于原始时，才有此种可能。

另一方面，中国对洋人得逞也心有不甘，官民均有报复心理；这实际上是没有从正面吸取教训。

英国方面，英国人认为有了对付中国的有效办法，即武力干预，从此益发骄横。

2. 五口通商

第一次鸦片战争后，清政府设立了“五口通商大臣”，其仍为钦差大臣模式，一般由总督兼任，处理开放口岸的涉外事务；中央仍无处理“夷务”的机构。

1843~1844年，五口依次开市。厦门、福州、宁波商务并不繁盛；1850年起，上海商业超过广州，广州洋行相继迁到上海；1845~1849年，英美法相继在上海建租界——作奸犯科、走私偷税、鸦片交易尽集于租界。香港一度成为鸦片集散地。英对华正当商品出口并无起色。

（二）第二次鸦片战争的起源

1. 广州入城问题

《南京条约》签订后，英方认为，“五口通商”指的是英商可以进入口岸的城市；而中方则认为英商仅能进入口岸，而不能进入城墙所围的城市。在开放的五个口岸中，四个口岸都对英商能否进入漠不关心，但唯独广州绅民坚拒英国人入城；英人以为是条约权利，非入不可。1843年起，璞鼎查等每年都与耆英交涉入城，因广州群情反对，未果；1847年，因英国人在佛山、广州附近被殴或致死，英人两次兵临广州城下，耆英拖延，准许两年后入城。

1848年，道光帝不满耆英处置，召其入京，命徐广缙、叶名琛为督抚；敕谕“疆吏众人在安民，民心不失，则外侮可弥。嗣后遇民夷交涉事件，不可瞻徇迁就”。

1849年，约定期限到，英人要求入城，徐叶认为“民心可用”，驳斥不许，并在广州对英绝市；英未做好进一步准备，作罢；朝野均认为是十年夷务最大胜利，但英人大怒。

2. 列强的修约要求

《望厦条约》有12年后贸易等条款可稍加变动的规定，英国强行援引“一体均沾”原则，于1854年提出全面修约，中国拒绝。1856年，美国领头修约，英法加入；修约要求成为战争的借口。

英国的主要修约要求就是开放更多口岸，尤其是开放长江，准许外国人前往内陆；此外，还要求准许公使进入北京，从而可以直接与中国的中央交涉。面对日渐猖獗的鸦片走私，英方还要求中国官方解禁鸦片贸易。

同一时期，俄罗斯也提出了修约。一方面，俄方同样希望前往宁波、广州等地进行贸易；另一方面，俄方希望修改《尼布楚条约》中关于双方边界的款项，获取黑龙江出海口。对于上述要求，中方全部拒绝。为达成修约目的，俄方在远东的中俄边境修建了大量据点；清朝政府管控能力弱、东北地区地广人稀（当时的清政府禁止汉人移民东北）都导致此行为未能被阻止。

3. 导火索

1856年，中方登上走私船亚罗号抓捕其上的水手，但英方坚称由于亚罗号在香港注册（实际上其注册已到期），故是英方资产。此事给了英方以战争借口。

同年早些时候，法国天主教传教士马赖在广西越界传教，被当地官员抓获并处死。此事即“马神甫事件”，给了法方以战争借口。

（三）战争经过和战时交涉

1. 战争过程与签订《天津条约》

1856年10月，亚罗号事件之后，英军开进虎门，第二次鸦片战争开始。1857年12月，英法联军陷广州，要求在上海谈判；中国拒绝，要他们回广州谈判。1858年4月，英法联军抵达大沽口；谈判未果，联军炮轰大沽，侵入天津城郊。

1858年6月，在武力威胁下，清政府派出桂良、花沙纳全权谈判签订《天津条约》；11月，又在上海签《通商章程善后条款：海关税则》。

2. 《天津条约》内容

中英、中法的《天津条约》满足了先前英法提出的所有要求，内容包括：

* 公使常驻北京；
* 外人可在内地游历、通商、传教；
* 增开通商口岸，长江开放；
* 修订税则；
* 赔款600万两白银；
* 条约以英文本为准。

中美《天津条约》内容包括：

* 公使每年可到北京一次；
* 军舰可在通商口岸巡查；
* 保护传教。

中俄《天津条约》内容包括东北勘界、通商口岸贸易、领事裁判权、片面最惠国待遇等。

3. 《通商章程善后条款：海关税则》内容

《通商章程善后条款：海关税则》的内容包括：

* 鸦片合法进口；
* 进出口货物关税值百抽五；
* 洋货运往内地，只纳2.5%子口税；某些洋货免税；
* 外国人帮办税务。

4. 英法联军占领北京与《北京条约》

咸丰帝批准《天津条约》后想修约，又令在上海换约。1859年6月，英法拒绝在上海换约；清政府随后退让，回到北京换约，但要求英法在北塘而非大沽登陆；英法认为这是清政府仍在将他们当作朝贡国看待（因为当时从北塘登陆是朝贡国进贡的路线），故执意北上大沽；僧格林沁阻击获胜。1860年7月，英法扩大战争，抵达北塘；9月，咸丰帝热河“木兰秋闱”；10月，北京陷落，英法联军火烧圆明园，《北京条约》签订。

在上述过程中，清政府始终以传统思维行事；此等传统之所以被坚持，就在于其一旦被突破就威胁到了清朝统治者的权威性。然而，面对北京陷落的危急状况，清政府也不得不签订《北京条约》。

5. 《北京条约》内容

中英、中法《北京条约》的内容包括：

* 赔款增加到800万两白银；
* 增开天津为通商口岸；
* 割让九龙给英国；
* 偿还以前没收的天主教财产，法国可在各地买地建造教堂；
* 准许中国人与英法人订约出国做工。

《北京条约》的签订，给清政府判断英法等西欧国家对中国的威胁带来了巨大影响。《北京条约》中提出了额外的要求，但并未保持英法联军对北京的占领，虽然这实际上是因为英法联军没有控制整个中国的能力，但这使得与外国人从未直接接触过的清廷贵族对英法的看法则有了一定改变，为之后的洋务运动埋下伏笔。

中俄《北京条约》的内容包括：

* 割让黑龙江以北、乌苏里江以东，共100万平方公里；
* 强加给中国俄国对西部边界的要求；
* 在库伦、张家口、喀什噶尔通商、设立领事，享有领事裁判权。

第三讲 近代对外关系的发端

2024.9.26 / 2024.10.10 / 2024.10.17

一、近代外交机构的设置

（一）清政府政策的变化

咸丰同治年间中国的内忧外患，以及第二次鸦片战争的结果，促使对西方国家较为熟悉的“洋务派”登上历史舞台。洋务派在中央有恭亲王奕、桂良、文祥等，在地方有曾国藩、李鸿章、何桂清、薛焕等。

除却对外战争的失败，当时中国内部也遍地战乱，如太平天国起义（1851）、捻军起义（1853）、陕甘回乱（1862）等。一方面，在经济层面上，战乱使得江南的部分大地主、富商逃往租界，后来也就成为了买办阶级的代言人；另一方面，在政治层面上，由于中央军队不堪一用，故“团练”（即地主的私兵）出身的地方军队在镇压内乱中发挥了重要作用，结果就是中央权力削弱、地方权力增强，这一后果影响深远。

这一时期，清政府的条约观念也发生了变化，从“权宜之计”变为了信守条约——清政府意识到，条约既已签订，就应按条约行事。

（二）列强对华政策的变化

第二次鸦片战争后，清政府接受了公使驻京的要求，列强的施压更为方便，可以通过外交手段保护其利益，不必时刻使用武力。此外，维持中国统一有利于英国的商业利益（英国无需在华领土利益，反而需要维护中国的统一以防止分裂势力威胁其商业运作，同时防止觊觎中国领土且与英国有重大利益矛盾的俄罗斯趁火打劫），也使其对华政策发生改变。

美国公使蒲安臣（Anson Burlingame）1864年提出了对华的“合作政策”，主要内容包括：列强相互支持，以维护它们获得的不平等权益；列强在清政府履行条约义务的前提下，支持其进行近代化改革，为剿灭太平军和其他内乱提供帮助；并以已经订立的条约为基准，约束在华商人和传教士的行为。

（三）近代外交机构的出现

1. 总理各国事务衙门的设立

1861年1月13日（咸丰十年十二月初三），恭亲王、桂良、文祥联名向在热河的咸丰帝上奏，提出要设立专管对外交往事务的机构。3月11日，总理各国事务衙门（简称“总理衙门”）在京师设立，负责在京的对外交往事务。

地方方面，在南北口岸各设大臣；北方三口驻天津，管理牛庄、天津、登州（烟台），南方驻上海，管理新旧开放的十二口事务。新开各口的关税，要求南北洋通商大臣会同各省督抚派专员管理，天津关税则要求北口通商大臣直接管理。对外交涉的情况，各省不但要上报总理衙门，而且相互之间还要通报。这一设置实现了一个突破，即地方官也可进行对外交涉。

此外，还在京师设馆培养外语人才；及时上报通商口岸商情和外国人办的报纸。

2. 总理衙门的职责

总理衙门总揽一切洋务，其负责的外交事务包括：

* 制定外交礼仪：觐见问题；
* 缔结和修订条约；
* 筹划派遣使节；
* 处理对外交涉。

需要注意的是，尽管总理衙门具备现代国家外交部的职能，但也具备其他与“洋务”相关的、现代国家各机构的职能，如商贸、基础建设、国防等。在这种意义上，总理衙门与内阁更类似。

3. 总理衙门的地位

在**中央政府**中，总理衙门虽然并非“六部”那样的较为正式的机构，但仍具有很重要的地位，其设置基本与军机处对等。因此，正如军机处（在事实上）是协助皇帝进行决策的机构一样，总理衙门是一个协助皇帝处理洋务的机构。

总理衙门是中央机构，**南北洋大臣**是地方机构，但两者间并无上下级关系。南北洋大臣皆由清廷指派的总督兼任，不受总理衙门支配，在某种意义上是“第二个外交部”。因此，总理衙门和南北洋大臣是协作的关系。

在具体事务上，总理衙门对**地方督抚**也并无领导权，双方仅有咨议关系，即地方督抚对外交涉要上报总理衙门，但不受总理衙门指挥。

**京师同文馆**于1862年建立，用于培养外语、近代科技人才。

清政府之前就有其海关，但其行政效率远不如欧洲国家的近代海关。于是，在外国人的推动下，清政府的新的近代海关**总税务司**于1861年建立，于1865年由上海迁到北京。第二次鸦片战争后，关税成为清政府的重要财政收入，清政府也依托关税进行洋务运动。然而，总税务司的大权一直把持在英国人手中，英国人赫德（Robert Hart）任总税务司长达46年。

4. 总理衙门的意义

总理衙门是中国近代外交在制度上的开端，也是洋务运动的标志之一。

二、缔约修约谈判与使团派遣

（一）缔约范围扩大

1. “条约国”增加

总理衙门设置后，与中国缔约的“条约国”也不断增加，如普鲁士（1861），丹麦、荷兰（1863），西班牙（1864），比利时（1865），意大利（1866），奥地利（1869），秘鲁（1874）等。

需要特别注意的一个国家是葡萄牙。葡萄牙不断试图扩大在澳门权益和占有区域。1849年起，葡萄牙不再缴纳地租，强行关闭了中国在澳门的海关，开始蚕食周围岛屿。1862年，中葡签订《中葡和好贸易章程》；1864年，中国要求修改有损主权的条款，恢复旧制；谈判于1873年中断，条约未生效。

19世纪80年代，基于洋务运动带来的财政压力，清政府希望在澳门推行“厘税并征”，即通过澳门合法进入的鸦片由海关一次性收缴关税和厘金，这一举措将利于中央财政（因为本来收归地方的厘金现在合并入关税，一同收归中央）。在这一背景下，澳门地位的问题就被重新重视。1887年，在赫德的牵线搭桥下，中葡签署了《中葡和好通商条约》，规定葡萄牙永驻管理澳门；未经中国首肯，永不得将澳地让与他国。

2. 外国在华影响的扩大

随着缔约范围扩大，外国在华的口岸增多，经济利益也逐渐扩大；教会势力扩张，教案频发。驻华的外国人纷纷对中国内政改革发表意见，如赫德《局外旁观论》、威妥玛《外国新议略论》等。

3. 中日缔约

1871年，中日签订《中日修好条规》及《通商章程：海关税则》，两者于1873年生效。两个条约规定：

* 互派使节；
* 互享领事裁判权；
* 口岸贸易，按对方税则纳税；
* 若与他国纠纷，中日彼此相助，或善为调处；
* 两国所属邦土，不得侵越；
* 无最惠国待遇条款。

尽管日方最初同样想仿照《南京条约》签订类似的不平等条约，但限于当时明治维新刚刚完成，日方内部尚有矛盾需要处理，故仍与中国签订了此条约，形成了对等关系。

（二）修约谈判

依据中英《天津条约》，签约十年后可就税则和通商条款修订。考虑到第二次鸦片战争就是由修约引起，故清政府高度重视修约，总理衙门为此做了充分准备。

1868年，英使阿礼国（Rutherford Alcock）提出多项要求，包括内河航行、内地设栈、开煤矿等。清廷认为开矿等项会影响内地人民生计，恐怕引起反抗，不想操之过急，但在扩大贸易方面作出一定妥协。1869年10月，中英签《新修条约》十六款和《善后章程》十款，又称《阿礼国条约》。条约主要内容有：

* 增开温州、芜湖口岸；
* 外国纺织品进口缴纳关税子口税后，在通商十口所在的省份免交厘金；
* 英商可雇中国木船行使内河，装运货物；
* 择两三地开矿采煤；
* 对中国的“让与”：增加鸦片进口税和生丝出口税；中国在香港设置领事。

然而，由于鸦片进口税和生丝出口税引起了英商不满，故英国未批准这一修约。

（三）使团派遣

1. 斌椿考察团

1866年，赫德因事需要暂时回国，清廷趁此机会提出令其同中方数人同去，以考察外国情况。斌椿考察团由五人组成，并非外交使团，只是参观考察团；其任务是把各处的“山川形势，风土人情，随时记载，带回中国，以资印证”。

斌椿考察团于1866年从上海出发，历时三个多月，游历法国、英国、丹麦、比利时、普鲁士和俄罗斯。最终成果是《乘槎笔记》。

2. 蒲安臣（Anson Burlingame）使团

第二次鸦片战争后，中国认识到不谙外情的损害，有意遣使，但苦于无人。就在此时，清廷注意到了美国人蒲安臣。恭亲王等对蒲安臣印象很好，认为他“处事平和，能识大体”；当时清政府对美国印象亦好，认为美国“最为安静，性亦平和”，因其未对中国动过武。

1868年，蒲安臣使团正式组建完成并出发。使团中有英法各一人，任协理；中国人约三十人，其中记名海关道志刚和礼部郎中孙家谷二人，同任“办理中外交涉事务大臣”，名位与蒲安臣相同。清廷对使团的指示有七条，其中重点有两条：蒲安臣有责任训练中国官员学习出使；重大事项必须报告总署，由总署决定。

1868年2月，使团从上海出发，相继访问了美、英、法、瑞典、丹麦、荷兰、普鲁士、俄、比利时、意大利、西班牙等国，历时两年多。蒲安臣于1870年2月在圣彼得堡病逝，使团转而由志刚带领。

在使团出使期间，签订了《蒲安臣条约》（即中美续增条约，或天津条约续增条款）。1868年7月，蒲安臣未经授权即与美国签订了这一条约，主要内容包括不干涉中国内政、愿意帮助中国创办近代工业、移民自由等。上述条约内容是由美国南北战争刚刚结束，而美国主要关注美洲事务，在中国本土利益较少，却又需要中国的劳动力所决定的。

条约的内容还包括在对方国家受教育互享最惠国待遇、可互办学堂、中国可向美国派遣领事等。1869年，总署在认为对中国无害的的情况下，批准了《蒲安臣条约》。在这一条约的影响下，1872年，清政府派遣第一批幼童赴美留学。

3. 崇厚出使法国

1870年春夏季，天津的育婴堂被民众怀疑“杀婴制药”，天津爆发了反洋教事件，即天津教案；法国领事丰大业（Henri Victor Fontanier）在此事件中向中国官宪开枪，被群众打死。为道歉，崇厚于1870年10月至1871年11月出使法国。

崇厚出使法国期间，适逢普法战争。1870年9月，拿破仑三世被俘，法兰西第二帝国随后垮台；1871年1月，法国国防政府投降；3月，巴黎公社起义爆发。这些事态使得法国政府无暇顾及天津教案一事，因此也未对此事进一步追究。

4. 正式派遣驻外公使

1876年，清廷任命郭嵩焘、刘锡鸿为出使英国的正副使，后兼驻法国公使；12月，任命已经在美国的留学生监督陈兰彬、副监督容闳为出使美国、西班牙和秘鲁的正副使；由何如璋、张斯桂为出使日本的正副使。1877年，任命刘锡鸿为驻德国、奥地利和荷兰公使。1879年，驻俄国公使崇厚在圣彼得堡递交了国书。

需要注意的是，在近代欧洲外交惯例中，并无“副使”这一职衔；此处清廷仍按照传统的“正副职”思路，设置了（正）公使与副使。清廷将正副使看作仅相差一级的官员，西方国家则将副使看待为公使的随员；这为公使与副使之间发生矛盾埋下了隐患。

第四讲 民族危机的加深与清朝外交的结局

2024.10.17 / 2024.10.24 / 2024.10.31 / 2024.11.7

一、边疆危机

（一）马嘉理事件和中英《烟台条约》

1. 马嘉理事件（滇案）

19世纪70年代，英国希望从西南进入中国腹地，考察云南、西藏等地，清廷于是向英方颁发了入境护照。1875年，英国驻华使馆翻译马嘉理引导英国探路通商队从缅甸进入云南后，被当地的反清势力杀死，即马嘉理事件。

2. 中英交涉

知晓滇案后，英使威妥玛借题发挥，提出六项要求：

* 派专人调查；
* 可再派一支探路队；
* 中国赔偿15万两银；
* 优待外国公使；
* 免除英商在正税（5%）和半税（2.5%）之外的任何负担；
* 解决近年来各地未结的争端。

总署仅接受前三项。于是，威妥玛又施加压力，提出更多要求：

* 派高官赴英道歉；
* 提解云南巡抚岑毓英赴京审讯。

随着威妥玛的外交施压，英国也派军舰赴华，中国最终屈从。1876年9月，双方签《烟台条约》，主要内容有：

* 马嘉理事件相关赔偿；派使节赴英道歉；
* 增开四口岸：宜昌、芜湖、温州、北海；沿江的沙市、湖口等六地，虽然不是通商口岸，但可允许英船停泊，卸货；云南边界开放通商；
* 扩大了治外法权的范围：“被告原则”“观审制”；
* 租界内废除厘金；鸦片税厘并征；
* 在另议专条中，给予英国进入西藏的权利。

3. 《烟台条约》的批准及影响

对于《烟台条约》，英国于1886年才同1885年签订的《烟台条约续增专条》一起批准。《烟台条约》的影响在于英国获得在西南进一步活动的权利。

（二）伊犁问题

1. 伊犁问题的由来

19世纪60年代初，新疆出现反清内乱。1864年，在英国的暗中支持下，浩罕国将领阿古柏侵占新疆。基于克里米亚战争后防止英国在亚洲腹地建立势力的目的，以及阿古柏政权反俄的性质，又考虑到伊犁沟通南北疆的重要战略地位，俄罗斯于1871年出兵占领伊犁，声称是替清政府“代守”。

在左宗棠军队平定陕甘回乱后，清廷面临着军事财政的权衡问题：以李鸿章为首的海防派主张加强海防，以左宗棠为首的塞防派则主张收复新疆。

新疆不复，与肢体之元气无伤，海疆不防，则心腹之大患愈棘。

——李鸿章

中国盛世，无不奄有西北，及其衰也，先捐西北，以保东南，国势浸弱，以底灭亡。……若此时即拟停兵节饷，自撤藩篱，则我退寸而寇进尺，不独陇右堪虞，即北路科布多、乌里雅苏台等处恐亦未能晏然。是停兵节饷，于海防未必有益，于边塞则大有所妨。

——左宗棠

清廷素来以“祖宗基业”看待新疆，结合历史经验意识到新疆对中原的安全保障作用，此时又认为“同治中兴”赋予了国家以上升势头，故最终决定支持塞防派收复新疆。1876~1878年，左宗棠收复了除伊犁外的新疆全境，阿古柏死。

2. 《交收伊犁条约》

1879年，崇厚在俄京签《交收伊犁条约》，其中内容有：

* 赔偿俄国“代收代守伊犁军费”500万卢布；
* 割让伊犁西部、南部领土；
* 俄商在中国的蒙古和新疆全境免税贸易；
* 增辟两条由陆路到天津、汉口的通商路线；
* 俄国在乌鲁木齐等地增设领事。

然而，崇厚并未得到清廷授权即签约，加之这份条约在通商等方面严重损害了清政府利益，因此清政府不承认这份条约的有效性，提出要重新签订条约。崇厚本人也因此而被捕并判处死刑，后经各国公使干涉才得以免罪。

3. 曾纪泽谈判修约

崇厚被捕之后，清政府派出了曾纪泽继续谈判修约。其秉承的原则是：边境问题上“持以定义，百折不回”；贸易问题上讨价还价；在赔款方面“从权应允”。

1881年，《中俄伊犁条约》签订，其中内容包括：

* 俄国交还伊犁绝大部分；
* 俄商只能到嘉峪关通商，不能去汉口、天津；
* 设立领事的地区也减至嘉峪关、吐鲁番两地；
* 俄商在新疆贸易，“暂不纳税”；
* 赔款增至900万卢布（合500万白银）。

4. 新疆建省

建省之前，新疆实行军府制。1762年，设伊犁将军，下设乌鲁木齐都统，伊犁、塔尔巴哈台、喀什噶尔参赞大臣；军队分驻北、东、南三区。当时，北疆和南疆实行不同的地方行政制度。北疆实行军屯垦荒，设镇西府、迪化直隶州，属甘肃布政司；蒙古族、哈萨克族聚居区实行扎萨克制。南疆仅有军队驻防，没有文官治理。

军府制的特点是中央控制与因俗施治结合；其弊端在于南疆中央控制力较弱，无法收取赋税，因此驻军军饷是内地各省的财政负担。

针对上述弊端，19世纪前期，魏源即提出设郡县，龚自珍提出设行省。1877年起，左宗棠多次奏请实施；与此同时，左军每复新疆一地，刘锦棠即设善后局，实际做了建省准备。收回伊犁后，新疆建省的时机已成熟。1884年，刘锦棠任甘肃新疆巡抚，新疆正式建省。

（三）传统封贡关系开始瓦解

1. 日本吞并琉球

在清政府以传统方式处理了西北问题的同时，东南问题却已无法在传统的框架内解决。而东南问题就集中体现在琉球问题上，

1609年，日本萨摩藩入侵琉球之后，琉球成为萨摩藩的附庸国。从此之后，琉球被认为是“两属”，即同时属中国与萨摩藩。在法理上，琉球国王接受中国皇帝的册封，因此是中国的属国；在实际上，萨摩藩对琉球内政具有较强的影响力，琉球又不得不臣服于萨摩藩。长期以来，中国与萨摩藩都知晓上述情况，但也都乐于维持现状——对于中国来说，琉球一直履行其作为属国的全部义务，而中国也对琉球的内政运作不感兴趣。

1868年，日本江户幕府倒台，明治天皇掌权，发动明治维新，日本从此开始了扩张之路。为了成为“东亚的中心”，日本的扩张重心放在了亚洲大陆上，中国首当其冲。1871年，日本施行废藩置县，萨摩藩也随之被废除，改为鹿儿岛县；同年，有琉球人漂流到台湾，被当地原住民（生番）杀害，即琉球事件。

琉球事件发生后，日本前来交涉。清政府基于传统东亚国际关系，认为台湾作为其领土，琉球作为其属国，两者之间的矛盾与日本无关。日本方面则以清政府称生番为“化外之民”为由，援引近代西方国际关系法则，不断向清政府提出交涉。在此事件上，西方各国支持日本的做法。

1874年，日本内部的激进派处于内外交困之中，于是铤而走险，选择入侵台湾。清政府考虑到海防尚未练成，又不希望因台湾、琉球而破坏了与日本的和平局面（清政府在这方面一厢情愿地认为中日生于同种，且日本也受西方压迫，所以双方应和好），故采取了软弱的态度，迁就日本，寻求和解，与日本签订《北京专条》：清政府方面赔偿了事，一部分给琉球的受害者，另一部分赎买日本在台湾建的营房；条约还称日本出兵是“保民”，日本以此认为中国默认琉球人是日本人。

1875年，日本禁止琉球向中国朝贡。针对此情况，清政府驻日公使何如璋向清廷提出了三种策略：上策是派兵船问责琉球，向日本表示姿态、施加压力；中策同样是施加压力，只不过不派兵船而是外交人员；下策则是劝阻日本，援引“万国公法”，或者让西方国家进行调停。以李鸿章为代表的清政府仍基于先前的考虑而未采用上中两策，日本激进派的冒险再度得逞。

1879年，日本把琉球群岛改为冲绳县；中国提出交涉，无果。至此，在事实上，日本已完全控制了琉球，琉球也已失去了独立地位。

1880年，日本来华谈判解决琉球问题方案，提出要将琉球群岛的宫古群岛和八重山群岛交给中国，而其余部分归日本所有；清政府认同这一方案，希望将宫古群岛、八重山群岛给琉球王国，以延长其国祀；然而，琉球王国以这两个群岛过于贫瘠，无法使国家自立，仍不免被日本吞并的命运，因而拒绝。与此同时，中国国内也有许多的反对意见，因此这一谈判未有结果。谈判之后，中国认为琉球问题没有了结，日本不予理睬。

谈判无果而终，意味着日本对琉球的占领一直没有法理上的依据。1943年，在开罗会议上，美国总统罗斯福曾向蒋介石提出在战后把琉球群岛归还给中国，但蒋介石并未重视这一点。

2. 处理日本侵朝问题

朝鲜一直以来是中国的属国。1875年，日本与朝鲜签订《江华岛条约》，日本在朝鲜建立了据点；这一条约的签订没有得到中国与朝鲜的重视。1879年后，为抵消日本在朝鲜的影响，中国敦促朝鲜向西方开放。1882年，在朝鲜实际掌权者闵妃的运作下，朝鲜效仿洋务运动，开展了“开化自强”，在此过程中也借助了一部分日本人的力量。

在朝鲜内部权力斗争和反日情绪高涨的共同作用下，朝鲜高宗的父亲大院君于1882年7月发动“壬午兵变”。清政府担心日本借机干涉，遂派遣新式军舰前去朝鲜，将大院君押回天津软禁，平定了乱局。然而，由于在兵变过程中有日本公使馆成员被杀害，日本在此后签订的《仁川条约》中规定要允许日本在朝驻军。

3. 法国占据越南

19世纪中叶，法国殖民者来到了越南。1862年，法国强迫越南签订第一次《西贡条约》，割让土地给法国；1874年，第二次《西贡条约》签订，法国声称承认越南独立自主，但实际上使越南成为法保护国。

1882年，法国扩大侵越。由于越南是中国的属国，且法国占领越南对中国构成了安全上的威胁，所以中国派兵进入越南；期间，中法曾进行了谈判，中国提出以维持中越传统关系且保障中国安全换取默认法国在越南的地位，但法国在越南北部与中国的边界问题上无法达成一致，于是谈判未果。1883年，法越签订《顺化条约》，越南向法国投降，法国取得对越“保护权”。

4. 中法战争

《顺化条约》签订后，中法在越南直接对峙。后续进行的双方在越南划分界线谈判无结果，法国于是试图以扩大战争解决。为了做好战争准备，清政府正式嘉奖中越边境的民间武装领袖刘永福，令云贵总督岑毓英进驻越北。1883年12月，法军进攻北圻清军，中法战争爆发。

1884年5月，李鸿章在天津与法议定《中法会议简明条约》：法国不索赔款，提出不明确越南地位、允许云南边境通商、清军撤出越北；清政府的代表李鸿章对此基本同意，但并未明确清军撤出时间。当时，清廷内主战派和主和派争论不休，加上慈禧太后发动第二次政变，军机处成员大换血，清廷内部十分混乱，李鸿章在事实上也无法敲定清军的撤离行动。6月，法国擅自至北黎清军驻地“接防”，遭拒，法军进攻，被击退；法提出撤军赔款要求，中国坚决反对赔款。

8月，法军进攻台湾，占基隆；后被中国守军击败。法就此再提赔款要求，中国拒绝。8月23日，法军袭击马尾，福建水师全军覆没；法军封锁台湾。8月26日，中国对法国正式宣战。

1885年3月，清军在镇南关等地击败法军，收复谅山；法国茹费理内阁倒台。然而，中国战场形势仍堪忧，财政拮据，议和要求占了上风。4月，中法于巴黎签《议和草约》，即停战协定；随即停战，中国撤出北越，法国停止封锁台湾。6月，《中法会订越南条约》签字，内容包括：

* 承认法对越南的保护权；
* 在中越边界开埠通商；
* 云南、广西边界进出口货物减税；
* 修铁路时向法国商量办理；
* 法国撤出基隆、澎湖。

虽然清政府的这一决策是相对理性的，但无论如何，这份条约依然使越南的地位改变了，也即中国与越南之间的传统关系瓦解了。

5. 英国吞并缅甸

1885年，英国第三次侵缅。1886年1月，英国宣布吞并缅甸；7月，中英订约，中国承认英国吞并缅甸，英国允许缅甸每十年向中国进贡。

（四）台湾建省

1683年，清朝统一台湾，台湾隶属福建省。18世纪初，有人提出在台湾设省。日本侵台、以及吞并琉球后，加强统治台湾的提议越来越多。中法战争时，台湾海防的重要地位日显。

1885年10月，清政府决定设台湾巡抚。1886年1月，刘铭传任台湾巡抚，整饬财政与军事。

二、民族危机的加深和清朝统治的末路

（一）深重的内忧外患

经过近半个世纪的战争与和平，西方逐渐意识到无法彻底地把中国变为其殖民地；然而，东方的日本却蠢蠢欲动。清政府的财政遭遇了危机，丝织品、茶叶等商品在国际上遇到了日本、印度等竞争对手。华北地区遭遇极端气候，黄河改道泛滥，农民的生存遭遇了威胁。

帝国主义侵略、民生凋敝、排外情绪严重——清朝面临着深重的内忧外患。而所有的这些矛盾，又集中于帝国主义侵略一者之上。帝国主义在中国内地渗透力最强的则是传教士：一方面传教士兴建教堂、公墓、育婴堂等设施，挑战了中国民众的传统观念；另一方面，一定等级的传教士有权直接与对应等级的官员见面（如大区主教可与巡抚甚至总督见面），官吏也烦于与传教士打交道。由此，平民与官吏的怨气常撒在传教士之上，造成了数量极多的教案。

然而，在传教士处积压的矛盾并未在中国与西方国家的交往中首先爆发，而是在与日本的交往中——在朝鲜爆发。

（二）甲午战争与马关条约

1. 朝鲜甲申政变及之后的局势

壬午兵变后，朝鲜提出与中国签订条约。1882年10月，中朝签订《商民水陆贸易章程》，解决了中朝双方在朝贡之外的商业往来问题。这一条约仍是在中朝传统关系的框架内签订，规定了中国在朝鲜具有领事裁判权。

当时，朝鲜内存在两个派别：开化党看到了中国在面对西方时的无力，主张用新的方式解决朝鲜面临的问题，因此依靠日本；事大党则主张维持与中国的传统关系，在内政问题上也比较保守。1884年，开化党发动甲申政变，企图夺权。然而，由于开化党缺乏民意基础，故政变仅持续三天就被袁世凯平定，开化党主要人物遂逃亡国外。

袁世凯平乱后，由于过程中存在中日的冲突，故双方在天津处理了善后问题。1885年，中日签订《天津会议专条》，规定中日在朝鲜权力相等，都可出兵朝鲜。1885年至1894年，中国为遏制日本的势力扩张，试图对朝鲜的内政外交进行控制，但未能达成目的，反而引起了朝鲜方面的反感。

2. 日本的战争借口

甲申政变失败后，开化党主要人物之一金玉均逃往日本。1894年，金玉均在上海被朝鲜的刺客刺杀，其尸体被引渡至朝鲜后被朝鲜方面凌迟。同年，朝鲜东学道发生农民起义，中日均出兵；起义平息后，中国要求日本撤兵，但日本拒不撤兵，要求朝鲜改革内政。日本的这一行为实际上是故意挑衅，是又一次冒险，目的就在于同中国摊牌。

李鸿章推行的政策是寻求列强调停，避免战争。当时，英国、俄罗斯都愿意调停。英国愿意调停，是为了在东北亚建立影响力，防止俄国扩张；俄罗斯愿意调停，则是因为其与朝鲜相邻，不希望看到日本在朝鲜建立影响力。然而，英国、俄罗斯又不希望在调停中日上耗费太大的成本：英国方面，日本同样可以作为英国影响力的延伸，成为对抗俄罗斯的桥头堡；俄罗斯方面，日本频繁向俄罗斯示好，称不会独占朝鲜利益。

清政府一心避战，于是答应了日本的要求，允许朝鲜进行改革，仅保留一些形式上同中国的传统联系。但这并不能消除日本一心开战的野心。

3. 甲午战争

1894年7月23日，日军占领朝鲜王宫，组织傀儡政府，废除中朝条约，驱赶中国驻军，甲午战争爆发。7月25日，丰岛海战发生，“高升”号事件发生。9月17日，黄海海战发生。1895年2月，北洋舰队全军覆没。

陆战方面，1894年9月，日军击败驻朝清军；10月下旬，日本越过鸭绿江，侵入中国。1895年3月，日本基本控制了辽东半岛，日军与北京仅隔一个山海关。

4. 《马关条约》

陆战的失利最终使清政府不得不考虑与日本议和，双方于1895年4月17日签订了《马关条约》。《马关条约》的内容包括：

* 中国承认朝鲜完全独立自主；
* 割让辽东半岛、台湾、澎湖列岛；
* 赔偿日本军费白银2亿两；
* 开放沙市、重庆、苏州、杭州为商埠。

根据《马关条约》，1896年，中日又签订商约，日本获得领事裁判权、片面最惠国待遇等特权。《马关条约》是清政府签订各种不平等条约至今，条款内容最苛刻的一份；《马关条约》的签订也标志着中国与日本的对等关系正式结束，中国的各类封贡关系也宣告终结。

5. 三国干涉还辽

1895年4月23日，俄法德分别向日本递交照会，要求日本放弃占领辽东半岛；日本于5月5日同意。俄法德与日本谈判，于10月19日达成协议。11月8日，中日据上述协议订约，中国以3000万两白银赎回辽东半岛。

（三）瓜分之祸

1. 1896年中俄密约

俄国带头干涉还辽，引来了中国朝野好感，清政府有了以俄制日的打算。1896年5月26日，俄罗斯沙皇尼古拉二世登基，清政府派李鸿章前去参与大典。期间，中俄两国签订了一份同盟密约，针对的即是日本：条约规定，两国在日本入侵时互相支援；战时俄国军舰可驶入中国任一港口；允许俄国在东北修铁路到达海参崴（中国东省铁路），由华俄道胜银行承办。

清政府签订此条约的初衷是寻找盟友，但事后证明这未能达到其目的，反而助长了俄罗斯在中国的扩张：例如，在修中东铁路一事上，俄罗斯以保障铁路安全为由在没有条约依据的情况下擅自驻军、设立行政机构、办报传教，这利于俄罗斯对中国东北的渗透。

2. 瓜分危机

1897年末，德国强占胶州湾，要求中国将其租借；清政府希望俄罗斯调停，但俄罗斯未准许，清政府只能答应德国的要求，于1898年将胶州湾租借给德国。德国强租胶州湾也被视为是德意志统一以来俾斯麦世界政策的起始。

德国租借胶州湾后，俄罗斯遂以自己调停为由强行要求租借旅大，并修建一条至旅顺的中东铁路支线。之后，法国强租广州湾，在粤桂滇有开矿权；英国强租威海卫，租新界，以长江流域为势力范围；日本将福建变作势力范围。

应注意“租界”与“租借地”的不同：租界虽被租让，但主权仍归中国；租借地则是租借国在租期内拥有当地的主权，对当地实施统治，相当于殖民地。因此，清末的情况是，列强以租借地为中心，将其势力范围扩展到一个甚至几个省，中国被列强瓜分了，清政府的统治已经风雨飘摇。

（四）义和团运动与辛丑条约

1. 义和团运动

随着德国以胶州湾为中心将山东纳入了势力范围，其大修铁路、传教办学的行为招致了当地民众与官吏的不满；加之清政府将协定关税的负担转移到民众之上，本就因黄河泛滥、蝗灾而生活困难的农民雪上加霜，于是农民将矛头直指列强势力。1899年，义和团开始出现。

当时，对于义和团运动，清廷内部存在两派：一派反对义和团，另一派则同情义和团。这在地方就体现为地方官员对义和团或剿或抚。对于反对、剿灭义和团的官员，义和团被称为“拳匪”；对于同情、安抚义和团的官员，义和团则被视为民间团练，其成员被称为“团民”。袁世凯主政山东后，主张镇压义和团；义和团于是转移至直隶京津地区，并在那里逐步壮大，清政府内也产生了一大批主张利用义和团的朝臣、亲贵和军官。

事后来看，义和团运动固然是非理性的，它没有一个科学的纲领，也没有一个严密的组织。但是，义和团运动体现了当时中国从下到上都在探索救国之道，更体现了中国人民巨大的潜力和自发反抗的意志——这也并非后世革命家推理的产物，而是当时列强的外交官员的结论。中国近代革命的基础在此显现。

义和团运动的始末还揭示了一件事：清政府应当退出历史舞台了。作为一个利于清政府的民意运动，清政府未能妥善利用，而是显现出“剿或抚”的矛盾，说明清政府完全没有能力发挥中国人民的潜力。

2. 八国联军侵华

对于列强而言，义和团的存在威胁到了他们的在华特权，于是它们要求清政府镇压义和团；1900年4月，列强发函要求清政府在4个月内镇压义和团，否则将亲自出兵镇压。5月底，八国联军在没有与清政府作任何沟通的情况下侵入北京。此时，北京内已满是围攻使馆和教堂的义和团。6月21日，慈禧太后以光绪帝的名义发布《宣战诏书》，向八国宣战。然而，与清廷中央方针相反的是，6月，上海道员与列强驻沪领事签订《东南保护约款》和《保护上海城厢内外章程》；闽浙、两广以及南方内地诸省也加入；这一行为虽然严重如抗旨，但并未受清廷追究。

8月14日，八国联军已来到北京城外。慈禧太后等人以“西狩”为名仓皇出逃，并试图与列强求和。次日，八国联军进入北京，之后一直占领北京直到1901年8月。列强占领期间，八国联军在北京内进行报复性的劫掠和杀戮，北京城内哀鸿遍野。

3. 美国的门户开放政策

1899年，美国国务卿海约翰分送英、俄、德、法、日、意第一次门户开放照会，旨在在各国瓜分中国的狂潮中维护美国在华的商业利益；列强对此有保留地接受。1900年7月，美国发出第二次门户开放照会，强调要保持中国的领土和行政实体。美国担心，如果瓜分中国后中国失去了中央政府，则中国各地的反抗之激烈将是列强难以处理的（如义和团）；其次，美国认为，当时中国内部存在强大的改革派力量，而这批力量是愿意与列强亲近的。对于第二次门户开放照会，列强予以接受。

4. 《辛丑条约》

1901年，清政府与俄英美法德日意奥西比荷11国签署了《辛丑条约》，其内容包括：

* 赔款4.5亿两白银，本息共9.8亿多两；
* 北京东交民巷划为使馆区，各国可驻兵保护，中国人不得居住；
* 拆除大沽炮台和北京到天津的所有炮台，外国军队驻扎京津沿线；
* 惩办与列强作对的官吏；
* 改总理衙门为外务部，列为六部之首。

在《辛丑条约》中，清政府此前一直坚持的列强不能对内部人事予以干涉的原则也被打破了，清廷彻底沦为了“洋人的朝廷”。

5. 俄罗斯侵占东北

1900年7~10月，俄国趁乱占据东北主要城市和交通线，造成了海兰泡、江东六十四屯惨案。1901年，驻俄公使杨儒与俄谈判撤军未果。

（五）清朝外交的结局

1. 东北改制

1897年，在俄国的支持下，朝鲜高宗称帝，建立大韩帝国，这是俄罗斯在东北亚势力的体现。1900年，俄罗斯在八国联军侵华期间入主东北，更增强了这一势力。为了对抗俄罗斯，1902年，针对俄罗斯的英日同盟建立。为了防止俄罗斯在中国东北一家独大，在英日的压力下，中俄签订了《交收东三省条约》，俄一年半内分三批撤军；在第二阶段，俄又节外生枝提出新要求，遭中国拒绝；俄遂重新占领沈阳。

在1904~1905年的日俄战争中，俄国战败，俄罗斯将南满铁路和辽东租借地让给日本。日本势力开始进入东北南部，即所谓“南满”。日本建立了关东州都督府、南满铁路株式会社、奉天领事馆。此外，日本效仿俄国故技重施，以护路为名在东北驻扎了关东军，这一行为同样没有条约依据。

在1907年和1910年，日俄两次签订密约，划定了两国的势力范围，规定日本不干涉俄罗斯在外蒙的行动，俄罗斯不干涉日本在朝鲜的行动。为在列强争夺中挽救东北，1905年，东北改为行省制度；徐世昌任总督，唐绍仪任奉天巡抚。

2. 外务部

在《辛丑条约》中，清政府被要求设立转办外交的外务部。在清末新政期间，邮政部、陆军部、海军部等原先由总理衙门承担职能的现代内阁部门也逐渐设立。

3. 列强分割陆权

在清朝末期，列强在中国划分了势力范围，随后开始抢夺修建铁路的权利，即分割路权。列强争抢路权是为了通过铁路扩张自己的势力范围。

4. 中国避免被瓜分的原因

无论如何，中国最终也没有被列强彻底地瓜分，这背后主要有三个原因：第一，列强之间互相竞争，中国彻底的分裂不利于任何一方在中国的商业利益；第二，以义和团运动为代表的反抗运动日渐激烈，地大人多，难以镇压；第三，中国是一个长期统一的国家，各地区深度融合于大一统制度之下，

第五讲 民国前期的外交格局与中国的“修约”努力

2024.11.7 / 2024.11.14 / 2024.11.21 / 2024.11.28

一、民国初年的外交格局

（一）革命党人的对外政策

1. 湖北军政府的对外政策

1911年10月，武昌起义爆发，标志着辛亥革命全面爆发，清政府的统治被推翻。

革命党人的湖北军政府建立后，其对外政策包括：

* 所有中国前次与各国缔结之条约，皆继续有效；
* 赔偿外债，照旧担任；
* 所有外国人之既得权利，一体保护；
* 保护外国居留军政府占领之域内人民财产；
* 所有清政府与各国订立条约所许各国权利与所借国债，其事件成立于此宣言之后者，概不承认；
* 外人有助清政府以妨害军政府者，概以敌人视之；
* 外国人如有接济清政府可为战事用之物品者，搜获一概没收。

2. 南京临时政府的外交

辛亥革命发生后，1912年1月5日，南京临时政府发表《对外宣言书》。这一时期，南京临时政府还在争取各国承认、借外债、保护华侨权益等方面展开了对外交涉。

（二）恢复晚清外交格局

辛亥革命后期，形成了南北对峙的格局。清政府眼见镇压无望，遂推出袁世凯与南方革命党人交涉。最终，双方以清帝和平退位、保护清室、建立共和、袁世凯任大总统为条件达成一致，这不但促成了后来南北的统一，而且也防止了日本从中作梗搞“满蒙独立”。1912年2月12日，清帝退位。2月13日，孙中山辞职；2月15日，南京参议院选举袁世凯为临时大总统；3月10日，袁世凯在北京就职，南北统一。

中华民国建立后，在各大国中，美国首先予以承认。1913年10月7日，随着袁世凯被选举为正式大总统，另外13各国家也承认了中华民国。

（三）边疆地区交涉

1. 外蒙问题

历史上，外蒙于17世纪末臣服于清政府，这是在各边疆地区中较晚的。随着19世纪清朝衰落，俄罗斯开始渗透此地，拉拢当地王公。为了对抗俄罗斯的野心，清政府于清末发起了外蒙“新政”，希望增强对外蒙的掌控力。辛亥革命爆发后，俄罗斯趁机鼓动外蒙各势力，外蒙一批王公趁乱宣布独立，驱逐清政府在外蒙的官员，成立所谓“大蒙古国”，以哲布尊丹巴为“皇帝”。

1912年1月1日，孙中山代表南京临时政府发表了《中华民国临时大总统宣言书》，其中也回应了外蒙的“独立”，力图掌握对此事的解释权：

武汉首义，十数行省先后独立，所谓独立，对于清廷为脱离，对于各省为联合，蒙古、西藏意亦同此。

——《中华民国临时大总统宣言书》

南北统一后，北京政府采取了先稳定内蒙、再解决外蒙的策略。1912年4月22日，宣布取消藩属名称，不设理藩部门；理藩院改组为蒙藏事务局，任命内蒙贡桑诺尔布亲王为局长；对于内蒙各地参与叛乱者实行宽大政策。然而，民国政府也发现，与外蒙当局谈判与武力收复均不可行，只好拖延静观。

1912年11月，外蒙与俄罗斯私订协约，其中规定：俄国帮助外蒙维持自治秩序，帮助训练军队，不准中国军队进入外蒙；汉人不得向外蒙移民；库伦当局如果订约，不经俄国允许，不得违背“俄蒙协约”的条款。

在民国政府看来，这是国内的地方政府与外国私自订约，割让自身。于是，民国政府向俄罗斯提交了抗议照会。然而，由于俄罗斯的实力，民国政府不得不同意与俄国谈判解决外蒙问题。1913年5月，两国草签条约，随后交由参议院审议；但参议院予以否决，两国只好重新谈判。在谈判中，俄罗斯寸步不让。1913年11月5日，两国政府签署了《中俄声明文件》——这一文件属于政府间文件而非法律文件，因此可以绕过立法机关直接签署并生效——其中内容包括：

* 俄国承认中国在外蒙的宗主权（suzerainty），外蒙为中国领土的一部分；
* 中国承认外蒙的自治权；
* 中俄均不驻兵，不派文武官员，不殖民；
* 中国承认按照上述各条及1912年商务专条（俄、外蒙）由俄国调处明定中国与外蒙关系；
* 中俄在外蒙的利益及外蒙政治、土地等事宜，中俄要相商，外蒙也参预其事；
* 外蒙自治区域范围由前清库伦办事大臣、乌里雅苏台将军及科布多参赞大臣所管辖之境为限。

中俄已经签署文件，而牵涉到的外蒙还未参与其中。因此，1914年9月至1915年6月，中、俄、外蒙地方当局召开了恰克图会议。当时，中国内外交困，1915年初又面临“二十一条”压力，只得以“彼有实事，我图虚名”的方式与俄、以及外蒙地方当局签署协约，内容包括：

* 外蒙承认《中俄声明文件》，承认中国宗主权；
* 中俄承认外蒙自治，为中国领土一部分；
* 外蒙无权与各外国订立政治与土地关系之国际条约；
* 哲布尊丹巴呼图克图汗号由中华民国总统册封，外蒙公文用民国纪年并得兼用蒙古干支纪年；
* 中俄承认外蒙有办理一切内政及与外国订立工商事宜条约的权利；
* 中俄不干涉外蒙现有制度。

签约当天，袁世凯宣布册封哲布尊丹巴呼图克图汗，所有外蒙王公喇嘛爵位名号如旧，赦免所有参加外蒙“独立”的人。两天后，库伦活佛致电北京政府宣布取消“独立”。

2. 西藏问题

有关西藏的中英《烟台条约》签订后，1888年，英国发动了第一次侵藏战争。1890年，英属印度与西藏当局签订了《会议藏印条约》，中国承认英国对哲孟雄的保护。1893年，中英签订《会议藏印条款》，亚东开埠。

清政府中央对西藏的控制主要是通过金瓶掣签制度和驻藏大臣。清末时期，眼见清政府与英国步步妥协，已无法保护西藏，当时掌权的十三世达赖喇嘛遂转向了俄罗斯，俄罗斯自此开始了在西藏的活动，与英国展开博弈。甲午战争后，基于“以日制俄”的战略，英国在西藏的侵略更无顾及，于1903~1904年发动了第二次侵藏战争；西藏地方当局在英方胁迫下签订了《拉萨条约》。清政府主张这一条约无效，因为这是地方与外国擅自签订的条约；然而英方自始至终不与清政府交涉。

日俄战争之后，英国意识到俄罗斯在东亚势力的衰落，而德国强租胶州湾一事也吸引了英国的注意力，因此英俄在西藏问题上缓和。1907年，英国与俄罗斯签订了《关于波斯、阿富汗和西藏的条约》，划分了在亚洲的势力范围，这也被视为一战前三国协约形成的标志。

1906年，中英签订《续订藏印条约》，英方希望清政府承认对西藏的宗主权，而清政府坚持对西藏的主权，条约最终也确定了西藏属于中国主权范围内。清政府随后在西藏开启了改革，令川军入藏，兴办防务、财政、教育。十三世达赖意识到俄罗斯的衰落与英国的强大，于是转向英国，前往英国在亚东的商务办事处，与其合作，抵制川军。1910年，意识到这一情况的清政府宣布革去其达赖喇嘛之号；然而，不久之后，辛亥革命爆发，达赖趁机在英国支持下叛乱，宣布“独立”。

中华民国建立后，英国以承认民国为要挟，逼迫袁世凯政府承认西藏地位。1913年，民国、英属印度、西藏当局召开了西姆拉会议，要求区分所谓“外藏”“内藏”，均行使自治权。这一要求传到北京，上下一片哗然，1914年，中国拒签《西姆拉条约》。在这一情况下，英方擅自将西藏当局管辖的藏南地区划分给印度，即“麦克马洪线”。在此后民国政府对西藏的统治中，虽然驻军等制度都已废除，但中央进行金瓶掣签的核心制度仍得到了保留。

（四）善后大借款

1912年，英美法德日俄成立六国银行团，垄断对华政治借款，从而在向中国借出款项时提出苛刻要求。1913年3月，美国以六国银行团影响中国行政独立、违背门户独立政策为由退出六国银行团，实则是因为其无法渗透已由日俄深刻影响的满蒙地区，无利可图而退出。4月，在孙中山二次革命的压力下，袁世凯政府与五国银行团签订《中国政府善后借款合同》，借2500万英镑，以盐税作担保。

（五）一战时期的对外关系

1. 日本侵占山东与“二十一条”

1914年7月，第一次世界大战爆发。1915年1月，英军、日军击败了胶州湾的德军，日军占领了胶州湾。中国提出日军退出胶州湾，但日方以各种理由拒绝；中国希望英美等国调停，但英美等国忙于欧洲事务，且胶州湾之前就是德国的殖民地，所以态度也很消极。

1915年1月18日，日本公使直接向袁世凯提出“二十一条”，这一行为并未遵循公使-本国外交人员的等级惯例，而是由公使直接交给了国家元首，如此姿态无疑是傲慢的。“二十一条”的主要内容有：

1. 第一项——关于山东省4条；
   1. 中国承认日本继承德国在山东享有的一切权利，山东省内和沿海的土地、岛屿不租借给其他国家；
   2. 允许日本建设从烟台或龙口连接胶济铁路的铁路，开山东主要城市为商埠。
2. 第二项——关于日本在南满、东蒙权益7条；
   1. 承认日本在南满、东蒙的优越地位；
   2. 旅顺、大连和南满洲、安奉铁路租借期延长至99年；
   3. 聘用日本人为政治、财政、军事顾问等。
3. 第三项——关于汉冶萍公司2条；
   1. 公司由中日合办。
4. 第四项——所谓“保全中国领土”1条；
   1. 中国沿海港口和岛屿不让予或租借给其他国家。
5. 第五项——7条。
   1. 中国中央政府聘请日本人为政治、财政、军事顾问；
   2. 在中国内地设立的日本学校医院等，日本拥有土地所有权；
   3. 中日合办警察、军械厂，军械厂聘用日本技师，采用日本材料；
   4. 把武昌至九江、南昌，南昌-杭州，南昌-潮州的铁路建造权给日本；
   5. 承认日本在福建享有筹建铁路、开矿、借款的优先权，允许日本人在中国有布教之权。

“二十一条”完全暴露了日本企图掌控中国从基层到中央的狼子野心。对此，袁世凯知道万不可答应。因此，中国的对策包括：

* 拖延；
* 第五项不讨论，其他四项逐条交涉；
* 向新闻界透露谈判情况，利用舆论、民意施压；
* 向列强透露情况，争取国际支持（列强亦不希望日本独占中国利益）。

1915年4月26日，日方提出《最后修正案》；5月1日，中国提出自己的《最后修正案》，但日本并未接受。5月7日，日本将最后通牒交送北京政府，称第五项除了福建省的换文外，其余可以日后协商；一至四项限48小时按照4月26日的最后修正案答复，否则将采取必要的手段。5月9日，中国接受最后通牒。

5月25日，中日签订《中日民四条约》，包括《关于山东省条约》，《关于南满洲及东部内蒙古条约》等，涵盖了日本最后通牒的内容。在签订《民四条约》的当天，中国外务部发表了一份文件，阐述了条约签订的始末，表明此为胁迫下所签订。《民四条约》在国际法层面上是不合法的，因为它是通过胁迫而达成的。《民四条约》还打破了列强在华均势，显示了日本独占中国的野心。

2. 中国参战

日本在华的影响力与列强在华利益之间的争斗，就体现在中国参加一战一事上。当时，日本并不希望中国参战，因为这样中国就可以合理合法地要求日本归还胶州湾了。1916年1月，日俄签订了第四次密约；1917年，日本与美国、法国、意大利也分别签订了密约；两次密约规定了战后德国在太平洋上的各岛屿以及在中国的殖民地归日本所有。自此，日本转而开始支持中国参战。

在明面上，中国参战之争就体现在“府院之争”上。作为实权人物的国务总理段祺瑞要求大总统黎元洪对德宣战，黎元洪不肯。段祺瑞与黎元洪的矛盾随后层层升级，直到黎元洪要求免职段祺瑞，造成了宪法危机。段祺瑞于是策动八省独立，又经过张勋复辟等一系列情况后，黎元洪辞职。1917年3月14日，中国与德国绝交；8月14日，对德奥宣战。

1917年11月，日本与美国签订《兰辛-石井协定》。领土的接近产生国与国间的特殊关系，因此，美国政府承认日本在中国，特别在中国之与日本属地接壤的部分，有特殊利益。日本政府则表示无意对于其他国家的通商权利加以蔑视，遵守门户开放和在华工商业机会均等原则。这一协定可被视为美国的妥协，以及日本在华势力的巩固。

3. 皖系政府的对日外交

段祺瑞是皖系政府的代表人物。当时，皖系面对着黎元洪、冯国璋等势力的威胁，南方还有孙中山发起的护法运动，因此亟需借款。因此，皖系与日本达成了一次经济借款（因为政治借款已被五国银行垄断），即“西原借款”。

此外，日本还提出以山东问题换取更多紧急借款，日本要求胶济铁路中日合办，且以日款修建其他铁路；若中国同意，则日本还会将胶济线上的军队撤回至青岛（除在济南留下一部分外），还会裁撤沿线的警察与民政机构。对于如此“慷慨”的要求，皖系政府欣然同意。然而，这恰好是中了日本的陷阱，因为这就表明中国默许了日本先前的驻军、设立警察与民政机构的行为；先前中德曾达成“中国有权赎回胶济铁路”的协议，而在中日的这个交易中，“赎回”变成了“合办”，使中国再次丧失了收回铁路权的机会。

1918年3月，同盟国与苏俄签订《布列斯特-立陶夫斯克条约》，双方停战。日本在此时向中国提出，俄德既已停战，互不为敌国，则在俄罗斯西伯利亚的德国战俘将成为中日的共同威胁，因此双方应签订一个军事协定。日本的签约理由颇为天方夜谭，姑且不提战俘作为俘虏已经没有了战斗力，日本提出的“德国战俘”的事实就是错误的——西伯利亚的战俘多为奥匈帝国的捷克人。日本提出军事协定的实际意图是进一步渗透中国的东北、内蒙、新疆等地。

二、巴黎、华盛顿会议与中国外交

（一）修约与废约

1. 修约与废约对民国外交的意义

修约与废约是民国外交的主线之一，很大程度上关乎民国政府的合法性（因为辛亥革命的一个重要原因就是“清政府已经成为了洋人的朝廷，出卖了中国的权利”）。然而，修约与废约也有局限性——条约即使在法律上被废除了，也不能改变中国主权丧失的现实，因为外国在中国各界的影响、渗透、代理人（买办）是不能因条约的取消而消失的。

2. 修约与废约的契机

修约与废约有着国际与国内的契机。

国际契机是一战的结束。一战后，中国作为战胜国加入了国际联盟。更重要的是，一战导致列强分化，打破了对华一致行动的可能性。此外，十月革命后建立的苏俄公开了所有沙俄时期的秘密条约，使秘密外交名誉扫地，打破了协约国在其宣传中的正面形象。

国内条件则分为两方面。一方面，新一代职业外交官开始发挥作用，他们受过良好西方教育，熟悉国际法；专门从事外交工作，不介入内争；然而，他们的作用也有限，因为中国的实力依然有限。另一方面，国内各界开始施加要求取消不平等条约的压力。

（二）巴黎和会与中国外交

基于战胜国的地位以及伍德罗·威尔逊的声誉，中国对巴黎和会寄托了巨大的希望，因此有着如下目标：

* 收回战前德国在山东的一切权益；
* 取消“二十一条”之全部或一部：《废除民四条约说帖》；
* 取消外人在华之一切特殊利益：《中国希望条件说帖》；
* 结束德奥两战败国在华之政治经济特权：《中国提出德奥和约中应列条件说帖》。

在上述目标中，山东问题是最切合会议主题且合理合法的，但中国却并未能收回山东，这被视为巨大的外交失败。巴黎和会上的外交失败，导致了五四运动的发生。当时，中国外交官顾维钧向威尔逊反映此情况，而威尔逊则让中国先签订和约，日后在国联中解决山东问题；顾维钧大为失望。中国后来希望能对条约中与山东有关的部分予以保留，和会不同意；中方转为希望发表一个书面声明，表明不接受山东相关条款，和会再次不同意；中方再让一步，希望在签字仪式上发表一个口头声明，但法国外长又以签字仪式仅有仪式、无人会发言为由拒绝。最终，中国只能拒签《对德和约》。

拒签《对德和约》是维护国家尊严不可不为之举，也是外交上的必要手段。这一行为之所以必要，就在于一旦签约，就表明中国同意将山东交给日本；而不签约，日本就在占领山东一事上无法可依。

（三）对无约国的新政策和修约的开始

1919年4月28日，徐世昌颁布大总统令，宣布：“此后所有无约各国愿与中国订约者，当然以平等为原则。其脱离母国而另建立新邦者，亦当然不能承认其母国之昔时条约上各种权利。” 1919与1920年，中国分别与玻利维亚和波斯签订平等新约。

1921年，《中德协约》签订，这是中国近代与大国的第一个平等条约。协约规定两国互派外交代表，各自国民在对方境内接受当地法律管辖，互相给予国民待遇；关税由各国自行决定。《中德协约》的签订利于中国修约废约外交的进展，也促使中国舆论对德国的态度大为改观，德国在华的商业利益也得到了保护。

（四）华盛顿会议与中国外交

1. 华盛顿会议的过程及其结果

欧洲的问题已然解决，欧美开始将其目光转向在欧亚大陆最东端几乎独占了东亚的日本。英国开始意识到，英日同盟曾要针对的俄国、德国都已退出了东亚的争夺，东亚的角逐中只剩下了英、美、日三国，态势仿佛是英日联手针对美国一般，英国亟需改变这一情况。

1921年11月，美国召开了华盛顿会议。这场会议在事实上是针对日本的。中国同样参加了此次会议，目标是商定实行担保中国主权及领土完整的办法，争取国际上平等地位，例如：

* 取消不平等条约；
* 解决山东问题，取消二十一条。

会议通过海军条约承认了日本的大国地位及其在东亚的一部分影响力，并由英美等国施压，最终换取了日本的一定妥协，具体体现在山东问题的解决以及《九国公约》上。《九国公约》尊重中国的主权与独立，领土与行政的完整，确立各国在中国实行“门户开放”和“机会均等”的原则。《九国公约》没有改变中国受各列强制约、主权严重受损的状况，但修正了日本在一战期间对中国的胡作非为、企图独占的行为。

然而，对于“二十一条”的废除，在华盛顿会议上几乎没有进展。后来，是中国宣布“二十一条”没有在参议院通过，因此不能算作生效，“二十一条”才宣告废除。

2. 就中国问题而言对华盛顿会议的评价

华盛顿会议是由美国主导的，会议结果符合美国利益。对于中国来说，并不是平等的与会方，而是列强协调远东利益的对象。因此，会议在恢复中国主权问题上没有实质进展。华盛顿会议打破了日本对华的几乎独占地位，恢复了几个帝国主义国家对华的共同支配。

当然，从积极的一面讲，华盛顿会议也对中国有一定益处。在法律层面，在华盛顿会议的各文件中，各列强明确承认了中国的主权和行政独立；则之后中国的主权和行政独立受损害时，列强在法律上不能坐视不管。在政治层面，华盛顿会议形成了华盛顿体系，日本之后对中国的任何行动都是在破坏美国主导的亚太秩序，也正因此，在20世纪30年代日本侵略中国时，中国总是寻求美国帮助；虽然美国在提供帮助方面十分消极，但华盛顿体系作为一个工具，在对日交涉中还是起到了一定作用的。

三、北京政府的修约外交

（一）修约外交的出台

1. 修约开始

“修约”，即利用华盛顿会议承认中国独立主权的原则和国内爱国运动激发起来的民意，希望通过正常外交途径，修改不平等条约，改善国际地位。1925年6月24日，北京政府向北京公使团提交了要求修改不平等条约的照会；9月11日，中国驻国联代表依据《国联盟约》第10条规定，向国联大会提出修约案。

2. 废除中比条约

中比条约是中国政府第一次在面对另一缔约国公开、正式反对的情况下宣布彻底废除旧的不平等条约。起初，中比主张签订新的条约，而双方就“新条约签订后，旧条约是否生效”产生了矛盾：比方认为只要新约没有生效，旧条约就依然生效；中方则按照一般的国际法规则，提出在新条约签订后，若在六个月内没有生效，则旧条约自动废除。中比双方在这一问题上争执不下。

在谈判无果且国内舆论压力与爱国热情的共同作用下，中国于1926年11月6日照会比利时政府，宣布终止1865年条约。外交部公布《中比条约交涉终止宣言》，阐明了中国政府对不平等条约的态度：

溯自民国建立以来，中国政府即抱一种果决愿望，使中国在国际团体中，得与其他各国处于平等地位。

——《中比条约交涉终止宣言》

在作出此声明后，中国政府开始收回比利时租界。比利时就此事在常设国际法院向中国提起诉讼，常设国际法院认为旧条约依然有效，中比只得继续谈判，但依旧僵持不下。中比条约问题直到南京国民政府时期才得以解决。

（二）收回关税与法权

1. 关税会议

根据华盛顿会议《九国间关于中国关税税则之条约》，应在会议结束后尽早（三四个月内）召开修订关税的特别会议。然而，“金法郎案”却阻止了这一会议的及时召开——“金法郎案”指的是《辛丑条约》中清政府的庚子赔款以何种方式（白银还是各国货币）向各国支付的问题，法国当初确定清政府以法郎支付；而20世纪20年代，法郎大幅贬值，法国转而令中国以金法郎（先前法郎纸币的法定含金量）而非现价法郎支付；这会使得中国的赔款金额大幅上升，北京政府不应当答应。然而，当时北京政府急切地希望召开利益更攸关的关税会议，故最终与法国达成折中协定，以美元支付；“金法郎案”结束，关税会议可以召开。

1925年10月26日，关税会议在北京召开。出席者有中、英、美、日、法、意、比、葡、西、荷、挪、瑞典、丹麦十三国，十二国都是和中国有协定关税的国家。会上，中国提出实行关税自主办法：

1. 各国承认中国关税自主；
2. 在实行关税自主的过程中，裁撤厘金，最迟不超过1929年1月1日；
3. 过渡时期，加征临时附加税的安排；
4. 临时附加税自条约签字后三个月征收。

11月19日，会议通过了关于中国关税自主的决议：各国承认中国享受关税自主权利，允许解除各国与中国间各项条约中关税上的束缚，允许中国国定关税条例于1929年1月1日生效；中国同时声明同时期裁撤厘金。但是，关于过渡期征收附加税问题，各国反对，仅同意华盛顿会议确定的2.5%的附加税，其他争论不休；但此时北京政局动荡，段祺瑞下野，无限期休会，会议中止。

2. 法权会议

依据华盛顿会议《关于中国之领事裁判权议决案》，规定华盛顿会议闭会后3个月内由各个关系国派1名代表组成专门委员会，考察中国境内的领事裁判权实际状况和中国的法律、司法制度和司法行政现状，根据调查结果由各国自行决定是否有废除在华领事裁判权的条件。同样是因为“金法郎案”，法权会议推迟到1926年1月才得以召开。

从《关于中国之领事裁判权议决案》的措辞中，可以发现，列强是以“中国司法能力不足”作为享有在华领事裁判权的根据的，这显然不是一种尊重他国主权的行为。在文化上，这就体现了当时列强的“文明-野蛮”二元思维，也是20世纪种族主义的一个缩影。从这一点来看，法权会议就不可能有对中国有利的结果。

不出意料地，对于法权会议，列强态度消极。9月16日最，后一次会议通过《调查法权委员会报告书》，认为中国的法律和司法制度还没有达到“相当程度”，领事裁判权目前还不能取消。中国签署了报告书，在签署前发表了一个宣言，对领事裁判权没有能即时撤销表示失望和遗憾。

（三）中俄（中苏）关系

北京政府时期，修约的最大成就发生在中俄（中苏）关系上。而这主要也不是因为北京政府的努力，而是苏俄政府采取的政策。

1. 十月革命后中国的对俄政策与行动

十月革命后，中国对俄采取了一系列政策与行动；北京政府的地位（实力不足）与性质（反革命）决定了这些政策与行动并非独立的，而基本上都是与协约国同步的。

* + 1. 清理旧俄在华特权与所享的条约特权。1920年，停止旧俄使领待遇，中止领事裁判权，收管旧俄使领馆，收回俄租界市政，停付庚款；1922年，中国单方面修改中俄《伊犁条约》，停止执行新疆贸易免税条款。
    2. 收回中东路特权。当时的俄罗斯中东路护路军同样分为了两派，一派是旧俄罗斯中东路总办，另一派是工兵代表苏维埃，双方在中东路沿线对峙。中国政府随即遣散了后者，前者的势力则逐渐做大。面对这一情况，支持布尔什维克的中东路工人发动了罢工。北京政府遂于1920年2月又驱逐了旧俄罗斯派首领德米特里·霍尔瓦特。这样一来，中东路的主权在事实上收回到了北京政府手中，同时也防止了红军与白军在中国国内大打出手。
    3. 外蒙取消“自治”。1919年8月，外蒙王公表示愿意取消自治，恢复前清旧制。11月22日，徐世昌发布大总统令，宣布顺应外蒙王公之请，恢复旧制。并照会旧俄驻华公使，取消俄“蒙”条约和中俄“蒙”协定。

1921年2月，在白俄头领恩琴和日本的联合进攻下，库伦失陷，白俄恩琴策划了外蒙“独立政府”，白俄控制外蒙古。1921年3月，苏俄支持的蒙古人民革命党和“蒙古临时国民政府”在恰克图成立，要求苏俄援助。

1921年7月，苏俄红军在战胜白军恩琴部后，进入外蒙古。11月5日，宣布成立“蒙古独立国”，与苏俄签订条约。

2. 苏俄对华宣言与外交活动

**两次对华宣言**

1919年7月15日，苏俄副外交人民委员加拉罕署名发表了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国对中国人民和中国南北政府的宣言》，于1920年4月在中国报刊发表译文。第一次对华宣言的内容包括：

* 废除与日本、中国和以前各协约国所缔结的一切秘密条约；
* 建议与中国政府就废除1896年条约（中俄密约）、1901年北京协议（《辛丑条约》）、1907至1916年与日本签订的一切协定（四次日俄密约）进行谈判；
* 苏维埃政府拒绝接受中国因1901年义和团起义所付的赔款；
* 苏维埃政府废弃一切特权，废弃俄国商人在中国的一切商站；
* 任何一个俄国官员、牧师和传教士不得干预中国事务，如有不法行为，应依法受当地法院审判。

1920年9月27日，苏俄又发表了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国对中国政府的宣言》，即第二次对华宣言，内容包括：

* 坚决遵守第一次宣言原则，并据此订约；
* 重申不要庚款、不要治外法权等；
* 尽快建立正常贸易关系；
* 要求中国不支持反苏俄政府行动。

以前俄国政府历次与中国订立的一切条约全部无效，放弃以前夺取中国的一切领土和中国境内的俄国租界，并将沙皇政府和俄国资产阶级从中国夺得的一切，都无偿永久归还中国。

……

俄、中两国政府同意为苏俄需要另行签订使用中东铁路办法的条约；远东共和国也可参与。

——《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国对中国政府的宣言》

与第一次对华宣言相比，第二次对华宣言对中国提出了要求，如建立贸易关系、不支持反苏行动、就中东路订立新条约等，这是因为1920年9月时苏俄所面对的国内国际形势已经发生了巨大变化：第一次对华宣言时，中东路的工兵代表苏维埃已被遣散，掌握在旧俄罗斯势力手中，很有可能被协约国利用以阻遏红军，因此令中国收回中东路主权是一个相对更保险的选择；第二次对华宣言时，中东路已经由中国收回，苏俄基于战略需要与经济价值，则提出要另行签订中东路相关的条约。

应当注意，第二次对华宣言的内容并不能被解读为“苏俄政府承诺将中俄边界恢复至1860年之前状态”，这是第二次宣言是对第一次宣言的强调，而在第一次对华宣言中苏俄对要废除的条约的罗列中并不包括1860年《中俄北京条约》及之前的条约。另一方面，中国政府也并未有过“希望恢复1860年之前的边界”的政策取向。双方之所以不提出这一政策（自当时至今），主要是基于现实政治的考量——经过数十年的变迁，当地规模巨大的人口的民族成分已经发生了巨大改变，且已经形成了俄罗斯民族的政治认同；在这种情况下进行领土变更，显然是一个不符现实政治逻辑的行为。

**中俄使团互访**

1920年5月，中国张斯麐代表团（在无外交授权的情况下）访问莫斯科；同年8月，远东共和国优林使团来华。1921年12月，苏俄派遣裴克斯使团来华。1922年8月，越飞使团来华。

然而，由于这一时期中国的政策仍与协约国一致，故这几次使团来访都没有结果。当然，这也意味着，当协约国改变它们对苏的政策时，中国的政策也会随之改变。

**《中俄解决悬案大纲协定》**

1922年，苏联成立。在苏联成立前后，其已与一些西欧的资本主义国家建立外交关系（获得承认），中国的政策也因此改变。1924年，加拉罕来华，与北京政府就中俄（苏）之间诸多未解决的问题即“悬案”展开了谈判，双方就“先建交还是先谈悬案”问题争执不下，北京政府要求先谈悬案，苏联方面则要求先建交。随着苏联的国际地位日渐巩固，北京政府最终选择妥协。5月，双方签订了《中俄解决悬案大纲协定》，内容包括：

* 签字后，外交关系即恢复；
* 签字一月内举行会议商定解决悬案的详细办法，尽快完成，最多不超过会议开始后六个月；
* 在第二条所定会议中，将中国与帝俄政府所定的一切条约、协定、议定书等废止，另据平等公平精神和1919、1920年苏俄对华宣言精神重订条约；
* 苏联政府声明，前帝俄政府与第三方所订一切条约，如有损中国权益，概为无效；
* 苏联政府承认外蒙古为中华民国一部分，尊重中国在该领土内的主权；
* 一俟有关苏联撤退驻外蒙军队之问题，即撤兵期限和彼此边界安宁办法，在第二条所定会议中商定，苏联即从外蒙撤出一切军队；
* 在第二条所定会议中重新划定边界，未定前，维持现状；
* 苏联放弃庚子赔款，治外法权，租界等一切特权；
* 关税在订立商约时，两国根据平等、相互主义同时确定；
* 中东路纯属商业性质，有关中国主权事务全归中国管辖；中国可赎回中东路，具体赎路办法在第二条所定会议中商定；未解决前订立中东路暂行解决办法。

中苏会谈推迟至1925年8月26日才开始。8月27日，加拉罕返国，会谈无果而终。也就是说，在《协定》中作出的承诺均未在会议中直接予以解决。

在两次对华宣言与《协定》中苏联宣布放弃在华特权具有重要的法律意义。中苏建交也是中国近代以来第一个大使级外交关系（高于当时列强与中国普遍的公使级外交关系），促成了列强公使外交的瓦解。中俄协定的签署和中苏建交，给帝国主义压迫中国人民的不平等条约体系以沉重的打击，使中国人民从中看到了一种新型的平等国际关系模式，并以此作为反对列强在华特权斗争的有力武器，推进了中国废除不平等条约运动的发展。然而，中东路作为苏联的重要战略利益，对其的解决只停留在了路区问题的解决，其经营问题则回到了帝俄时期；同时，外蒙古问题也并未解决。

四、国民革命和南京国民政府初期的对外关系

（一）国民党改组后的对外新纲领

1. 孙中山的联俄政策

马克思指出，资本主义是一个世界体系；列宁的理论在此基础上实现了突破，指出了从一国革命到世界革命的路径，并强调了殖民地半殖民地国家资产阶级民主革命推翻封建主义、反对帝国主义的重要性及其作为社会主义革命前导的地位。在上述理论的指导下，基于推进革命的目的，苏联派遣了越飞与孙中山会面，这次会面使孙中山开始产生了联俄的想法。其考虑是：第一，苏联宣称放弃在华特权，是一个“平等待我之国家”；第二，苏联的军事援助可以争取。

1923年1月，《孙文越飞宣言》签订，越飞确认了加拉罕第二次对华宣言。

中国目前最要最急之问题，乃在民国的统一之成功，与完全国家独立之获得。关于此项大事业，越飞君并确告孙博士，中国当得到俄国国民最挚热之同情，且可以俄国援助为依赖也。

——《孙文越飞宣言》

在《孙文越飞宣言》中，双方就一些问题都作了妥协，例如中东铁路只能通过中俄会议解决，现行铁路管理办法只能中俄协商暂时改组；外蒙古方面，越飞表示苏俄无意使之脱离中华民国独立，因此孙中山表示苏俄军队不必立即撤退。

孙逸仙博士以为共产组织，甚至苏维埃制度，事实上均不能引用于中国。因中国并无使此项共产制度和苏维埃制度可以成功之情况也。此项见解，越飞君完全同感。

——《孙文越飞宣言》

当时，孙中山迫切地希望苏联的军事援助，但苏联方面提出当下中国革命的当务之急是组织而非军事装备。1923年10月，苏联派遣鲍罗廷来华，希望根据布尔什维克的方法改造国民党，并以苏联红军的模式建立一支党的军队（其培养基层军官的成果即是黄埔军校）。

2. 1924年国民党一大通过的国民党对外纲领

在1924年的国民党一大上，国民党正式确立了“联俄、联共、扶助农工”的纲领，同时也确定了一系列对外纲领，包括：

* 取消不平等条约；
* 凡自愿放弃在华特权、废除破坏中国主权的条约者，中国一律认为最惠国；
* 审定条约，以不损害双方主权为原则；
* 外债要在中国政治、实业不受损害的情况下偿还；
* 庚子赔款全作教育经费；
* 中国不负责任政府所借外债，中国人民概不清偿。

（二）国民政府的“革命外交”

“革命外交”指的是摒弃旧的外交规则，依靠群众运动确立新的外交规则。基于组织力量与群众运动，“革命外交”适时而为、颇有成果，体现在以下具体事件的交涉中：

* **“关余”交涉：**广州革命政府要求英国控制的粤海关将关余上交，在群众的压力下海关妥协；
* **“商团”事件：**对于反动商人的暴动，广州革命政府予以镇压；
* **沙基惨案交涉：**为声援上海对“五卅惨案”的抗议游行，香港人民展开了游行示威，被英国方面血腥镇压；广州革命政府对此予以激进回应，并支持为时一年的省港大罢工；
* **征收二五附加税：**“二五附加税”在华盛顿会议中达成一致，但迟迟没有征收；为此，广州革命政府于1926年10月开始征收二五附加税（关税变为7.5%）。

此外，广州革命政府还反对北京政府的修约外交，支持直接废约。1926年7月，国民革命军誓师北伐；北伐战争推进到长江流域后，汉口、九江的英租界被收回。

总体而言，“革命外交”虽看似较为激进，但实际上比较理性，一些政策颇有成效；广州革命政府“单独对英”，分化了列强。然而，“革命外交”只是近现代中国外交史上的一个“例外时期”，其难以持续——国民党右派上层人物畏惧于有着共产党影子的革命浪潮，而畏惧将转化为残酷的行动。1927年4月12日，随着国民党右派发动“四一二”反革命政变，“革命”受到重挫，“革命外交”也名存实亡。

（三）美英日对华新政策与国民政府的外交转向

1. 列强对华新政策

在北伐成功推进到长江流域的革命浪潮的大背景下，列强纷纷提出了新政策：

* 1926年12月，英国提出放弃强迫中国的意图——一俟中国成立有权力谈判的新政府，即与之进行修约谈判；一俟中国新税法公布，即承认中国关税自主；
* 1927年1月，美国提出一向希望中国独立繁荣，准备与能代表中国的政府谈判关税自主与废除治外法权；
* 1927年1月，日本提出尊重中国主权领土完整，同情帮助中国人民达到正当愿望等。

上述政策体现了列强从北京政府到革命政府的转向趋势，其目的是保证在中国内政出现大变局后仍能维护自身在华利益。然而，列强的新政策对反帝运动无甚影响，却潜在地影响了国民政府外交的转向——国民党右派认为有列强的支持，则“联俄”已不必要，放弃“联俄”还可以防止革命浪潮影响到自身。因此，列强的新政策对反革命政变起到了推波助澜的作用。

2. 南京惨案与济南惨案

北伐军攻占南京后，一些在南京的外国人遭受了生命财产损失，英军在长江上的战舰遂开火，造成了南京城内平民的死伤，即南京惨案。北伐军兵临济南时，日本企图将势力范围扩张到整个黄河以北，因此反对继续北伐，并以在济南日本人受损失为由，屠杀数千中国军民，即济南惨案。济南惨案并未能阻止北伐——1928年6月，北伐军攻克北京，北伐结束；北京之后改名为北平。

北伐结束后，南京国民政府开始处理两桩惨案。南京国民政府将对外国人的伤害归咎于共产党之上，却对列强对中国军民的伤害只字未提。两案的解决方式说明国民政府已经回到了中国近现代外交的“常态”。

（四）南京国民政府的“改订新约”外交

1. “改订新约”政策的出台

1928年7月7日，国民政府宣布重订新约的三原则：第一，中华民国与各国间条约已届期满者，当然废除，另订新约；第二，尚未期满者应立即以正当手续解除并重订；第三，旧约业已期满而新约尚未订立者，应由国民政府另订适当临时办法处理。

2. “改订新约”政策的特征

“改订新约”政策在事实上是北京政府修约外交的继续，是对“革命外交”的背离。

程序上，不是单方面的废约，而是在接受华盛顿体系对中国事务安排的情况下改订不平等条约；内容上，继承了北京政府业已开始、并在某些方面已经有所成功的关税自主和废除治外法权交涉。甚至于，“改订新约”政策在某些问题上较之北京政府有所倒退，如南京国民政府在《中比条约》一案中作了更大的妥协。

3. 关税自主问题

关税自主问题的谈判是“改订新约”政策时期少有的积极成果，是国民政府在外交上的一个重要成绩。在关税自主问题上的签约情况如下：

* **旧约未到期而重订新约：**1928年分别与美国、挪威、荷兰、瑞典、英国、法国签订关税新约；
* **旧约已经期满而另订新约：**1928年与比利时、意大利、丹麦、葡萄牙、西班牙签约；
* **对原先无约国在平等基础上订立的新约：**波兰、希腊、捷克斯洛伐克；
* **特殊：**日本（虽然旧约已到期，但不同意另订新约；最终订立仅与关税有关的新约）。

《中美关税新约》是第一个关税新约，体现了美国对南京国民政府的承认与支持，其签订对其他国家与华签约起到了推动作用。相比于背后利益关系纷繁复杂的北京政府，南京国民政府是一个更亲美的政府，这对美国塑造在亚洲的利益具有重要作用。

历来中美两国所订立有效之条约内所载关于在中国进出口货物之税率、存票、子口税并船钞等项之各条款，应即撤销作废，而应适用国家关税完全自主之原则。惟缔约各国对于上述及有关系之事项，在彼此领土内享受之待遇，应与其他国享受之待遇毫无区别。

——《中美关税新约》

关税新约逐步签订、关税自主实现后，南京国民政府提高了关税，增加了财政收入。提高关税不利于大部分列强向中国倾销，但这对美国几乎没有影响，这是因为当时美国向中国出口的主要商品都是生产资料，是中国轻工业发展的必需品，中国不可能对其征收高关税。

4. 领事裁判权、租界与租借地问题

南京国民政府在取消领事裁判权方面遭遇了失败，但成功收回了一部分租界和租借地，如天津比利时租界、镇江厦门英租界、威海卫英国租借地等。

5. 加入《非战公约》

1928年，为遏制德国的力量，法国联合美国发起了《非战公约》，该公约规定放弃以战争作为国家政策的手段和只能以和平方法解决国际争端。中国亦签订了此公约，这在20世纪30年代中国在遭到日本侵略时争取国际舆论支持起到了重要作用。

（五）中东路事件与中苏断交

北京政府末期，中苏关系恶化。国民政府原先奉行“联俄”政策，但在“四一二”后，以蒋介石为首的国民政府开始转向反苏政策。1927年，中国共产党先后发动了南昌起义、秋收起义、广州起义，前两场起义的力量最后集合于井冈山，建设成为了日后的井冈山革命根据地；广州起义则被镇压。国民政府借此称苏联在广州领事馆协助起义，遂关停了苏联领事馆。

1928年6月，奉系军阀首领张作霖在从北京回奉天的火车上被日军密谋炸死，即皇姑屯事件。日本方面企图在张作霖去世、东北发生混乱时趁虚而入，全面掌控东北。然而，张学良等人控制住了局势，最终在南京国民政府与日本的双方争夺下选择了前者。12月，张学良宣布“东北易帜”，中国在形式上完成了统一。东北作为对日、对苏的外交前沿，其外交均由南京国民政府所掌握。

当时，中东铁路在名义上是中苏合营，但实际权力和多数经济利益都掌握在苏联手中；围绕中东铁路，共产党、共青团等组织也逐渐建立。面对这一情况，东北方面希望借南京国民政府反苏政策排除苏联在中东铁路的势力。在蒋介石的暗中支持下，张学良方面以武力强行收回中东路；苏联方面则采取了非常激烈的回应，即对华断交，并随后采取了军事行动，发起了中东路战争。

中东路战争以东北军大败告终。南京国民政府希望张学良方面继续坚持，但东北方面最终仍单方面与苏联进行了和谈。1929年，《伯力会议议定书》签订，中东路恢复原状。中东路战争后，苏联保持对黑瞎子岛的占领，这一领土问题直到2004年才得以解决。

中东路事件标志着张学良企图引入英美以遏制日本在东北势力的尝试失败了——英美在东北素来没有势力基础，难以扶持；而本来与日本对抗的苏联在此事后不再站在中国一方；那么，日本在东北就得以一家独大。当然，对于南京国民政府而言，依靠英美的外交格局则进一步地确立了。

第六讲 日本侵华与国民政府走向抗日

2024.11.28 / 2024.12.5

一、依赖国联的外交

（一）1931至1937年的国际环境

1929年，全球范围内的大萧条发生，世界各国均遭受了不同程度的冲击。此时，对于日本而言，其找到了一个进入东北、侵略中国的时机：国际方面，英美等西方国家集中于应对国内问题和欧洲问题，日本的行动将受到最小的外部干涉；国内方面，日本在经济危机中损失严重，经济社会问题激化。而此时，中国受经济危机影响小，经济政治发展前景尚好。

正是在这样的背景下，日本最终选择发动“九一八”事变，侵占中国东北。

（二）九一八事变与依赖国联外交的失败

1. “九一八”事变后国民政府的政策

1931年9月18日，日本发动“九一八”事变，侵占中国东北。当时，国民政府的政策是军队不抵抗，依赖国联公断。

此刻必须上下一致，先以公理对强权，以和平对野蛮，忍痛含愤，暂取逆来顺受态度，以待国际公理之判断。

——蒋介石，1931年9月22日

政府现时既以此案件诉之于国联行政会，以待公理之解决，故已严格命令全国军队，对日军避免冲突，对于国民亦告诫，务必维持严肃镇静之态度。

——《告全国国民书》，1931年9月23日

日本要完全占领东三省，外交已经被军事支配；国联的目的是要消除日本的计划，英法也是如此，但是由于国内原因，此次不可能对日作战，因此国联不能采取任何有力制裁；美国至今避免表态，但不排除将来以《九国公约》抵制日本的可能；中国的对策应该是——决不先对日本宣战；要表示完全信任国联。

——《现在处理时局的根本方针》

国民政府对日奉行“四不”方针，即“不绝交、不宣战、不讲和、不订约”。这个方针大体上是没有问题的，然而，蒋介石混淆了“宣战”与“抵抗”，将“不宣战”等同于“不抵抗”。蒋介石在《东北问题与对日方针》的演讲中提出，中国国防实力不济，一旦宣战，沿海和长江流域三日内必为敌人蹂躏；日本不宣而战，目的就是为了避免宣战的责任，如果中国对日绝交宣战，则不仅将给日本“加责任于我之机会”和“恣行无忌之口实”，而且会使中国自己失去国联盟约、非战公约和九国公约的权利，负“破坏和平破坏公约”的责任，因此绝交宣战是自取灭亡的绝路。

“不抵抗”不仅源于蒋介石对日本实力的恐惧，而且还受“攘外必先安内”思想的影响——“攘外必先安内”的对象包括中国共产党、南方孙科反蒋势力，以及其他军阀。“以夷制夷”的传统思路以及自由主义“乌托邦”式的幻想也依然影响着国民政府的决策。此外，国民政府错误地判断了日本国内的情况，其期待日本内部外交系统与军部的内斗。

2. 中国在国联的外交努力

中国在国联的外交努力的目的是恢复事变前状态。为此，先后通过了四个决议案：

* 9月22日，国联第一个决议案：谴责日本；
* 9月30日，第二个决议案：认为日本基于保护日侨有出兵理由，称日本即将撤军；
* 10月24日，第三个决议案：严厉要求日本退兵，日本拒绝；
* 12月10日，第四个决议案：成立调查团。

这四个决议案实际上没有阻却日本的行动。三个月后，日本侵占了全东北。

3. 英美的政策

与国民政府类似，英美对日本内政的判断同样出了偏差。其误认为，“九一八”事变是日本军部挑起，此时若外部施压则会导致激进派反扑，以日本外相币原喜重郎为代表的温和派将失势。1931年12月13日，日本若槻内阁倒台；次年1月，日军轰炸锦州，其占领整个东北的狼子野心昭然若揭，证明了英美判断的错误。

1932年1月7日，美国提出史汀生主义（不承认主义）：

最近锦州方面的军事行动，已将1931年9月18日以前中华民国在南满最后存留的行政权破坏无遗。……美国政府鉴于目前情势及其自身的权利义务……不能承认任何事实上的情势为合法。凡中日两国政府或其代表所订立的任何条约或协定，足以损害美国或其人民在华权利者……美国政府均无意承认。

——亨利·刘易斯·史汀生

4. 李顿调查团

1933年2月14日，国联特别大会通过报告书：

九一八事变后中日冲突的责任全在日方，中国没有责任；要求依照现有公约——国联盟约、九国公约、非战公约的精神解决；重申日军撤退到满铁区域以内；在东北实行高度自治的政治制度，照顾到日本的利益；建议国联成员国不得在法理上和事实上承认伪满洲国；中日两国谈判解决东北问题。

调查团的消极意义在于为日本侵略辩护，称日本对东北开发具有贡献；其积极意义在于明确指出责任全在日方。日本在此报告书后退出国联，宣告了国联外交的彻底失败。

（三）“一·二八”淞沪抗战

基于日本海军与陆军的相对独立性，以及配合东北建立傀儡政权的需求，1932年1月28日，日本海军陆战队在上海挑起事变，国军与日军在上海进行战斗，即“一·二八”淞沪抗战。

国民政府应对淞沪抗战的基本方针比九一八事变时积极——“一面抵抗、一面交涉”，不仅上诉国联，还要求英美直接出面调停；同时，英美态度较之东北事件也更积极。5月，中日签订淞沪停战协定，将苏州河南岸划为非武装区。

（四）塘沽停战协定和中日冲突淡出国联议程

1933年2月，日军进攻热河，热河10日沦陷，国军不战而退。中国驻国联代表团联名请辞，向国民政府施加压力：

前年三省之陷，不战而走，世界为之骇异。此次热河之役，日人宣传，谓我军并无抵抗诚意。……战线屡缩，失地频闻。友我者对于我国是否真心抵抗，群来遑问；忌我者为我本无自助决心，国联原可不必多事。惠等待罪海外，无法答辩。且自报告书公布后，军事方面重要甚于外交。将来外交前途，多视军事为转移。惠等心余力拙，应付乏术。应请准予开去代表职务，另委贤能接充。

热河失陷后，日军继续向南进攻长城一线，长城抗战爆发，地方军队与日军展开激烈战斗；与此同时，国民政府的中央军正在围剿红军。随着日军包绕长城，地方军捉襟见肘，冀东二十二县失陷，平津已告急，国民政府被迫与日本直接交涉。

5月31日，国民政府与日本签订《塘沽停战协定》，内容包括：

* 中国军队撤退至延庆、昌平、高丽营、顺义、通州、香河、宝坻、林亭口、宁河、芦台一线以西以南，而后不能逾越该线；
* 日本派飞机观察第一条是否实行，中国要给予方便；
* 日本确认中国军队以遵守规定，就不再越该线追击，“自动大概归还于长城之线”；
* 军队撤后由中国警察维持治安，但不得刺激日本感情。

《塘沽停战协定》不但使平津直接暴露于日军威胁之下，而且给国联以淡出中日冲突的借口——因为该协定是中日直接谈判达成的；此后国民政府与国联的合作，也仅限于经济方面。

二、调整欧美外交与逐渐走向抗战

面对形势的变化，国民政府推出了新的政策：联合欧美，地域日本。这是由修订不平等条约的政策回到“以夷制夷”的传统策略。

极力争取与国，并揭发日本军阀“要征服世界，必先征服中国”的野心，提高英美各国之警惕；同时信赖国联对九·一八事件之调处，使全世界人士均能认清日本不顾集体安全，甘为戎首之侵略行为，俾能求取国际上对我之同情与援助。

——蒋介石

（一）与欧美各国关系

中德在资源和军事技术方面相互需要，中意关系在西方国家中率先升格为大使级。然而，中德、中意的关系也在不久后迎来了转折。1935年，意大利入侵阿比西尼亚，中国在国联谴责意大利的决议上表示赞成，中意关系遂变得冷淡。1936年，德国、日本签订《反共产国际协定》，中德关系也开始走下坡路。

1932年12月，面对日本入侵的潜在威胁，中苏复交。但是，中苏之间的关系也没有进一步深化：一方面是因为新疆问题，另一方面则是苏联希望避免在远东同日本开战，中国则希望拉拢苏联反击日本，双方在战略上不同。

1933年5月，中美签订棉麦借款合同规定中国向美国借款5000万美元，其中五分之四用于购买美棉，五分之一用于购买美国小麦和面粉，中国出售后将其所得用于“复兴建设事业”。最终，美棉借款额减为1000万美元，总额为2000万美元，双方发表《罗斯福-宋子文联合声明》。

1934年6月，美国出台《白银法案》，大量收购白银，损害了奉行银本位制的中国利益，标志着国民政府的欧美路线受挫。

（二）对日外交

1. 天羽声明与国民党亲日派的崛起

1934年4月17日，日本外务省情报部长天羽英二发表“天羽声明”：

关于东亚问题，日本的立场与使命，也许和其他各国的立场与使命有所不同。……日本有决心完成维持东亚和平与秩序的使命；如果中国采取利用其他国家排斥日本、违反东亚和平的措施，或者采取以夷制夷的排外政策，日本就不得不加以反对；如果各国对于中国想采取共同行动，即使在名义上是财政的或技术的援助，必然带有政治意义，将在中国划定势力范围，开国际惯例或者瓜分之端。

——天羽英二

中国对此的反应是：

世界无一国家，得在任何地方主张有独负维持国际和平之责任。中国与他国的合作，……常限于不属政治之事项。至购买军用品，……仅为国防上之必要，大都为维持本国之秩序与安宁，他国对中国尚无野心，则对中国力谋建设及安全之政策，殊不必有所虑也。

英美对此的反应则是总体退让。《白银法案》、天羽声明以及英美对声明的反应，暂时使得走英美路线的政策受挫，亲日派活跃起来。

2. 中日“亲善”

1933年9月，广田弘毅任外相，进行了一系列外交调整：试图排除军部对外交的干涉，使外交“一元化”；改善日本退出国联后受到孤立的国际地位，在维持现状（已占领东四省）的情况下维持与英美、苏联、中国的协调。

1934年12月，蒋介石用徐道邻的名字在《外交评论》上发表《敌乎？友乎？——中日关系的检讨》（陈布雷执笔）：

现在中日关系僵局的责任在日本方面；只要日本有解决的诚意，中国只要求放弃土地侵略，归还东四省，其他方式不必拘泥。

——《敌乎？友乎？——中日关系的检讨》

于是，中国提出改善中日关系三原则：

* 互相尊重对方完全独立；
* 两国保持真正的友谊；
* 遵循外交途径，以和平方法解决两国间的一切事件。

1935年5月，两国关系升格为大使级。在中日关系上升的背景下，中国关内外通车、通邮、设卡。

（三）中日“亲善”的破产

1. 华北事变

然而，中日“亲善”昙花一现，日本仍急于侵略中国，将华北置于自己的势力之下。华北事变是1935年日本为全面侵占华北而蓄意制造的一系列事件的总称。包括察东、河北、张北事件、内蒙古自治、华北自治。目的是强迫南京中央政府和中央军势力撤出华北，使华北只留下东北军、西北军、晋军等地方军事势力，以便进行分化瓦解和拉拢。在此基础上，日本策动所谓华北五省（晋察冀绥鲁）“防共自治运动”，使五省成为脱离南京中央的傀儡“自治”政权，造成既成事实之后，强迫南京政府承认日本在华北五省的指导地位。

1935年1月15日，驻守乌泥河、长梁等村落的中国军队与伪满自卫团发生冲突，40余名伪军被缴械。1月22日，日军以此为借口向乌泥河、长梁、独石口进犯，即**察东事件**。国民政府对此妥协，导致南京政府实际上丧失了沽源县长城以东地区的控制权。

5月2日、3日，天津日租界亲日分子被暗杀，日本诬陷为国民党蓝衣社所为。21日起，天津日本驻屯军不断骚扰河北省政府、天津市政府、国民党省市党部等机关，并扬言要逮捕河北省主席于学忠、天津市长张廷谔，蓄意扩大事态，即**河北事件**。河北事件最终以“何应钦-梅津美治郎协定”告终：梅津美治郎提出《觉书》，要求于、张免职，完全撤销河北省内一切党部；撤走五十一军，中央军必须离开河北省；禁止全国的排日行为。国民政府希望妥协，但拒绝在任何正式文件上签字，因此令何应钦以《致梅津函》回复：

6月9日酒井参谋长所提各项均承诺之，且自动实施。特此通知。

——何应钦《致梅津函》

《致梅津函》在实质上答应了对方的全部条件。《觉书》与《致梅津函》，习惯上就称为“何梅协定”。

6月5日，**张北事件**发生，并以《秦土协定》告终。国民政府予以书面答复：对张北事件表示遗憾，将负责人免职；尊重日方在察哈尔省的正当行为；宋哲元部从昌平、延庆、大林堡至长城一线以东地区、独石口北面沿长城经张家口北面至张北县南面一线以北地区撤退，撤退区治安由保安队维持。国民政府还予以口头约定：口头约定：允许日本在察哈尔设机场和无线电通讯设备，察哈尔聘请日本军事政治顾问；不阻止日方在内蒙对德王进行工作等。

2. “内蒙古自治”与“华北自治”

在华北屡次得手后，日本还策动了“内蒙古自治运动”“华北自治”。11月24日，日本策动滦榆区行政督察专员殷汝耕成立“冀东防共自治委员会”，宣布脱离中央政府；然而，殷汝耕权力与地位均十分有限，国民政府立即宣布了对他的通缉；此后，日本又希望从平津卫戍司令宋哲元处寻求突破。

至1935年末，华北已几乎全盘落入日本手中。12月9日，中国共产党发动“一二·九”学生运动，呼吁“停止攘外必先安内、一致对外抗日”。面对声势浩大的运动，日本选择缓和局势，准备采取更温和的策略。国民政府则成立了冀察政务委员会（该委员会基本上掌握在非亲日派手里），应付危局；安抚宋哲元，任命他为冀察政务委员会委员长。

3. 广田三原则

广田弘毅于1935年10月提出、1936年1月公开了对华“三原则”：

* 中国彻底取缔排日，抛弃依赖欧美政策，采取亲日政策；
* 中国终应正式承认“满洲国”，暂时可以对“满洲国”作事实上的默认，抛弃反“满”政策，在华北与满洲接壤地区实行经济、文化融通与提携；
* 中国与日本就在外蒙接壤地带进行防止赤化威胁进行合作。

这与国民政府的对日“亲善”政策无疑是南辕北辙——主要就是其中的第二条，国民政府不可能承认伪满洲国傀儡政权。

4. 国民政府亲日派失势

在华北事变、广田三原则后，国民政府亲日派已失势。1935年11月，在国民党五届全会上，蒋介石作了“最后关头”演讲：

和平未到完全绝望时期，绝不放弃和平；牺牲未到最后关头，亦绝不轻言牺牲。……果能和平有和平之限度，牺牲有牺牲之决心，以抱定最后牺牲之决心，而为和平最大之努力。

——蒋介石

11月1日，汪精卫遇刺。12月7日，国民党中央委员会通过了汪精卫辞职的决定。

（四）中英、中美合作的进展

1. 英国李兹罗斯访华与中国币制改革

1935年10月，英国政府首席经济顾问弗雷德里克·李兹罗斯访华，希望就中国币制改革商讨出方案。英国此举是希望使中国的法币同英镑挂钩，掌控中国的金融，从而利于英国在华商业利益。李兹罗斯访华前先到日本，就英国的援华举措谋求日本的谅解，并且在承认日本对长城以北侵占的事实上，建议日本放弃介入长城以南中国的事务，而在长城以南达成英日的合作。日本拒绝。

11月3日晚，南京政府发布紧急命令，规定从4日起，中央、中国、交通三家银行发行的钞票定为法币，所有完粮纳税及一切公私款项的收付，都以法币为限，不得使用现银，违者全部没收；所有银币、生银、银本位币持有人应立即到指定银行兑换法币。

2. 《中美白银协定》

中国币值改革后，由于白银不再流通，故需要全部出售到国际市场。美国为了夺取中国的金融掌控力，宣布不再收购白银，国际市场银价一时大幅下跌。国民政府的外汇储备无法支撑一时大量以白银兑换法币的需求。在这种情况下，中国不得不向美国寻求解决方案。

1936年5月，《中美白银协定》秘密签订，其中规定：

* 中国保持币制独立，不与世界上任何货币集团连锁；
* 除外汇、黄金外，保持25%白银作为发行货币的准备；
* 美国承购中国白银7500万盎司，另接受5000万盎司作为2000万美元贷款的担保等。

通过《中美白银协定》，美国从英国手中夺取了对中国金融的控制；中国避免了金融危机，稳定了通货。

（五）抗日方针的确立

国民党五届全会后，新任外交部长张群与日本驻华大使就全面调整中日关系进行谈判；试图通过外交努力解决中日关系的主要症结。谈判是所谓“和平未绝望之时”，争取和平的努力。1936年11月，绥远战事爆发；12月，中国终止谈判。

1936年下半年，全国抗日救亡浪潮高涨。7月，国民党五届二中全会上，蒋介石发表对日政策演说：

中央对外所抱的最低限度，就是保持领土主权的完整。任何国家要来侵扰我们领土主权，我们绝对不能容忍，我们绝对不订立任何侵害我们领土主权的协定，并绝对不容忍任何侵害我们领土主权的事实。再明白说些，例如有人强迫我们签订承认伪国等损害领土主权协定的时候，就是我们不能容忍的时候，就是我们最后牺牲的时候。

——蒋介石

12月12日，西安事变爆发，随后和平解决。12月24日，蒋介石口头接受改组国民党和国民政府，停止剿共，联合红军抗日，召集各党各派各界各军救国会议，确定抗日救亡方针等。1937年2月，国民党五届三中全会确定了对外维护领土主权，对内进行和平统一方针，改变了“攘外必先安内”的政策，转向联合抗日。

第七讲 抗战时期的外交与中国国际地位的变化

2024.12.5 / 2024.12.12 / 2024.12.19

一、独立抗日时期（1937.7~1941.12）的外交

（一）太平洋战争爆发前外交的特征

1. 日本全面侵华与全民族全面抗战方针的确立

1937年7月7日，日本发动卢沟桥事变，开始全面侵华。 7月17日，蒋介石发表庐山谈话：

卢沟桥事变的推演是关系中国国家的整个的问题，此事能否结束，就是最后的关头的境界。……（若不抵抗，）北方的政治文化中心与军事重镇北平，就要变成沈阳第二。……北平若可变成沈阳，南京又何尝不可变成北平？

——蒋介石

国民政府依然没有放弃外交解决事变，提出了解决事变四原则：

* 任何解决不得损害中国的主权与领土之完整；
* 冀察行政组织不容任何不合法之改变；
* 中央政府所派地方官吏不能任人要求撤换；
* 第二十九军现在所驻地区不能受任何约束。

8月13日，日军发动八一三事变，淞沪会战开始。8月17日，日本内阁会议正式放弃之前的“不扩大”方针，要求彻底以武力解决“中国问题”。在此之后，国民政府的抗战倾向变得明显。8月14日，国民政府发表《自卫抗战声明书》：

中国之领土主权，已横遭日本之侵略；《国联盟约》、《九国公约》、《非战公约》，已为日本所破坏无余。……中国以责任所在，自应尽其能力，以维护其领土主权及维护上述各种条约之尊严，中国决不放弃领土之任何部分，遇有侵略，惟有实行天赋之自卫权以应之。……吾人此次非仅为中国，实为世界而奋斗。

——《自卫抗战声明书》

1938年4月，国民政府发表抗战建国纲领，其中的对外政策部分是：

* 本独立自主之精神，联合世界同情于我之国家及民族，为世界之和平与正义共同奋斗；
* 对于国际和平机构及保障国际和平之公约，尽力维护，并充实其权威；
* 联合一切反对日本帝国主义侵略之势力，制止日本侵略，树立并保障东亚之永久和平；
* 对于世界各国现存之友谊，当益求增进，以扩大对我之同情；
* 否认及取消日本在中国领土内以武力造成之一切伪政治组织，及其对内对外之行为。

2. 太平洋战争爆发前中国外交的目标

军事战略方面，为对抗日本迅速灭亡中国的战略，中国奉行持久抗战。外交方面，中国广泛地争取与国，争取国际支持；把中日战争定位为维护公法、公义与破坏公法、公义之间的斗争；不和日本直接谈判，但愿意接受国际调停。中国没有对日本正式宣战，这为调停留下了空间。

然而，国际形势并不利于中国目标的实现。英美没有给予中国实质性支持；欧战爆发后，西方国家为了应付欧洲日益紧张的局势和战场形势，对日本进行了妥协。当时，国民政府只得“苦撑待变”。

（二）争取国际调停

1. 抗战初期英美对日本全面侵华的态度

日本全面侵华无疑是对华盛顿体系的破坏，但美国无所作为。1937年7月，美国发表《关于国际政策基本原则的声明》，并未提及日本侵华，仅空谈要维持和平。美国的这一政策旨在避免卷入战争，保护美国民众的生命财产，并“维护与双方的传统友谊”。随着美国发现日本的行动不断扩大，罗斯福政府亟需调整政策，但这一转向势必受到美国一战后国内滋生的孤立主义的阻碍。10月，罗斯福发表“隔离演说”，暗示日本的侵略行径难以被隔离，很可能外溢，以此试探国内态度；然而，这场演说的效果并不好，美国舆论谴责罗斯福是要让美国卷入战争。美国舆论反对卷入战争，在很大程度上是因为美国在华的主要利益——商业利益，尚未受到波及。

英国则表示“等待与观望”，称要待到“形势明朗”后再做出决策。

2. 国联外交与布鲁塞尔会议

1937年9月12日，中国正式向国联提交了申述书。10月6日，国联大会通过了顾问委员会的两个报告，第一个报告认为日本的行为已经违反了它对于《九国公约》和《非战公约》的义务。第二个报告认为中日冲突不是中日两国可以解决，而日本已经不是国联成员，因此提议召开九国公约签字国会议，并邀请苏联、德国等与远东有利害关系的国家参加。

11月3日，布鲁塞尔会议开幕。德国谢绝参加，日本拒绝参加。15日，通过宣言书，驳斥了日本关于中日争端仅与两国有关的论点，对于日本不参加会议表示“殊难了解”。24日，通过英美起草的《九国公约会议报告书》（意大利反对）。报告书建议双方“停止敌对行动，求助于和平程序”，之后宣布无定期休会。

3. 德国调停及其失败

布鲁塞尔会议开幕前一天，日本外相广田向德国驻日大使狄克逊提出了七项和谈条件。12月2日，蒋介石表示愿意接受日本的条件作为和谈的基础，但是必须保持华北的主权完整和行政独立，由德国担当和谈中间人，和谈不涉及中国与第三国之间的协约等。此时日本政策趋强硬，调停失败。

至此，抗战初期争取国际调停的外交行动全部失败，外交的唯一目标就转为争取国际支持和援助。

（三）争取国际支持和援助

1. 争取德意中立

国民政府希望争取德意中立。然而，因为双方关系较薄弱，德意日又高度绑定，故德意在不久后就停止了对华援助。双方暂未断交，直到欧战爆发。

2. 联苏外交

日本侵占中国将对苏联远东造成威胁，更有可能在日后与德意两面夹击。因此，基于使日本陆军被中国牵制的目的，抗战初期唯一给予中国实质性援助的国家就是苏联。1937年8月21日，《中苏互不侵犯条约》签订。苏联对华援助包括贷款2.5亿美元（无附加条件和抵押，用于以优惠价格购置苏联军火）、志愿航空队、军事顾问等。然而，中国战场规模很大，苏联的援助无法从根本上改变战局。

“北进”战略指日本入侵苏联的战略。明治维新后，“南进”一直以来都是战略方向；而“北进”的想法则在俄国内战后一度盛行。日本在“北进”方向上的尝试有两次：1938年7月至8月的张鼓峰战役，以及1939年5月至9月的诺门罕战役。然而，这两次尝试均以失败告终，《苏德互不侵犯条约》的签订也使日本在对苏方面落入被动；更重要与更基础的是，日军陷在中国的人民战争之中，后方难以形成足以支持进攻苏联的稳定态势，更难以抽调出足以进攻苏联的陆军。因此，1939年后，日本逐渐放弃了“北进”战略。

在日本放弃“北进”以及苏联的西部边境局势日渐紧张的背景下，1941年4月13日，苏联与日本签订《苏日中立条约》（苏联1945年4月废除条约），同时发表的声明说，苏联尊重伪满洲国领土完整和不可侵犯，日本尊重“蒙古人民共和国”领土完整和不可侵犯。对此，中国外交部宣布日苏宣言“对中国无效”。

中国政府和人民对第三国间所谓妨害中国领土与行政完整的任何协定，绝对不能承认。

——王世杰，时任中国外交部长

苏方表示，《苏日中立条约》不影响苏联对华援助。直到1942年，苏联驻华军事顾问才撤离。

3. 对英、法、美外交

对英方面，中国反对英国在远东对日妥协，争取对华援助。但是，面对紧张的欧洲局势，英国自然地选择了妥协。1939年7月，《有田-克莱琪协定》，英国表示充分认识到日本在中国造成的实际局势，承认日军“为了保障其自身安全和维持其控制地区的公共秩序，有特殊需要必须压制或取消任何将妨碍他们或有利于他们的敌人的行动或起因”“英国无以鼓励任何有损于日本军队达到上述目的之行动或措施”。这被称为“远东慕尼黑阴谋”。

1940年7月18日，在德军势如破竹、法国投降、纳粹有入侵不列颠之势的情况下，迫于日本压力，英国宣布封闭滇缅公路三个月，中断中国获得外援物资的主要通道。当时，世界范围内的华人华侨的援助大多通过滇缅公路运往中国，因此这条通道的关闭也给中国带来了一定压力。三个月后，随着不列颠空战结束、德国入侵英国的企图落空，英国重启了滇缅公路。

对法方面，1940年6月，法国在欧洲投降，其后德国建立的维希法国政权关闭了越南通道。中国则一直维持着与维希法国的关系。1943年，维希政权要求中国撤退驻法使馆，纵容日军侵占广州湾租借地，将在华租界交给汪伪政府，中国宣布与维希政权断交。

对美方面，中国持续争取美国对华援助。1938年到1939年，美国共对华提供三批贷款，分别为桐油、滇锡、钨砂借款，共计7000万美元。

1940年，德意日三国签订《三国同盟条约》，法西斯轴心国集团正式形成。至此，长期孤立的美国也不得不改变航向，美国的反法西斯政策开始走向积极。1941年3月15日，美国国会通过租借法案，适用于中国；同时组建援华志愿航空队，即“飞虎队”——在太平洋战争爆发之前，“飞虎队”类似于雇佣兵，规模较小，且有军纪涣散情况出现；太平洋战争爆发后，“飞虎队”成为一个正式建置，规模扩大，承担着维护“驼峰航线”等重要任务。同年，应中方请求，美国派欧文·拉铁摩尔任蒋介石政治顾问，作为中美最高层沟通的中介。

（四）汪精卫投敌

1937年12月，南京陷落。基于打击中国士气的政治目的，日军发动了惨无人道、极其恶劣的南京大屠杀。1938年1月16日，日本首相近卫文麿发表第一次近卫声明，称“不以国民政府为对手”，明确提出要建立“新的中国政府”。此后，日本接触了王克敏、梁鸿志等人，企图以他们为基础建立一个伪政府，但由于其地位较低而未能顺利进行；为此，日本开始寻找能与蒋介石分庭抗礼的伪政府首脑人选。11月3日，第二次近卫声明发表，其中一方面认为重庆政府已经沦为地方政权，另一方面表示“如果国民政府抛弃以前的一贯政策，更换人事组织，取得新生的成果，参加新秩序的建设，我方并不予以拒绝”。日方的这一表示是试探蒋介石方面屈服的可能，也是为了催促国民党内部亲日派的行动。

12月22日，第三次近卫声明发表，称日“满”华“三国”以建设东亚新秩序为共同目标而结为一体，共谋善邻友好、共同防共、经济提携之实现；在东亚决不容许共产国际的存在。事后看来，这一声明是为了配合汪精卫投敌。12月29日，汪精卫响应近卫第三次对华声明，发表“艳电”，对于近卫声明原则上予以赞同，要求国民政府在此基础上与日本谈判，恢复和平——这标志着汪精卫公开叛国。

1939年3月30日，伪中央政府在南京成立，汪精卫任“代主席”兼“行政院长”，陈公博任“立法院长”。11月30日，汪伪政府与日本签订“（汪日）基本关系条约”，使中国完全成为日本的附庸。同日，与日本和伪满代表签订宣言，声明相互承认。

汪精卫、周佛海、陈公博等人公开叛国、变为“汉奸”，还以为自己是在行“曲线救国”之事，这在很大程度上是因为他们对当时的世界大势、中日形势的判断出了严重错误。传统的“中原-夷狄”思想使他们认为，日本在“入主中原”后会逐渐被中华文明同化；但是，他们完全忽略了此时的日本已是一个深受西方文明影响与法西斯主义浸染的帝国主义国家，其唯一目的就是令中国成为其附庸。当然，他们或许也意识到了这一点，但个人私利、集团斗争以及自以为是的心态还是使他们走上了汉奸之路。

汪伪政府的成立也并未达到日本的目的。在汪伪政府成立后，重庆政府依然在抵抗，美国等国也依然在支持重庆政府；汪伪政府只能控制南京、上海等几个主要城市，抵抗依然在沦陷区激烈进行着。

二、太平洋战争爆发后的中国外交

（一）抗战局面的改观

1. 加入世界反法西斯同盟

1941年12月7日，日军发动珍珠港事变，对美宣战，太平洋战争爆发。12月9日，中国对日、德、意宣战。

……兹特正式对日宣战，昭告中外，所有一切条约、协定、合同，有涉及中、日间之关系者，一律废止，特此布告。

——中华民国对日、德、意宣战布告

1942年1月1日，中国同其他25个国家签订《联合国家宣言》，宣布将以全力同轴心国抗争，在战胜之前决不与轴心国中的任何一者单独媾和。同年1月3日，中国战区成立，范围包括中国及东南亚，蒋介石任战区统帅，约瑟夫·史迪威任参谋长。中国战区的成立标志着中美军事合作正式形成。

2. 远征军入缅作战

1月4日，日军自泰国进入缅甸。为了保卫滇缅公路，中国远征军请求入缅作战，但遭英国拒绝，英方认为仅凭英军即可应对日军攻势。因此，直到3月英军难以抵挡日军，中国远征军才得以入缅，但此时战机已然贻误，加上中英军队指挥系统互相隔离，故第一次缅甸战役以失败告终，滇缅公路被切断。在第一次缅甸战役后，蒋介石与史迪威之间也发生了矛盾——史迪威持续请求蒋介石再入缅甸，但蒋介石一直拖延。

直到1944年4月，在史迪威的压力以及外部情况的好转下，蒋介石同意远征军二度入缅，发动第二次缅甸战役。1945年3月，缅甸全境解放。

3. 外交重点——对美外交

太平洋战争爆发后，国民政府的外交重点自然是美国。1942年3月，《中美五亿美元贷款协定》签订，中国几乎无偿取得了美国的巨额贷款。此外，中国也在持续争取获得更多的美国租借物资。

（二）中国国际地位的提高

1. 获得国际法的平等地位

太平洋战争爆发后，中国成为了世界反法西斯战争中的一个大国，但此时中国甚至不能被称为一个有完整主权的国家，为此中国国际地位的问题亟需解决；与此同时，美国等国的国内舆论因中国人民顽强抵抗而对中国大为改观，推动了国家政策的转向。1943年1月，中美、中英签订新约，废除了一系列英美在华特权，包括：治外法权，使馆区和驻兵区，租界，特别法庭，外籍引水人，军舰行驶，英籍总税务司，沿海贸易和内河航行权，影响中国主权的其他问题。

新约在法律上废除了不平等条约，为抗战胜利后中国国际地位的进一步提高奠定了基础。但其仍有局限性——法律层面上的废约并不能改变中国的半殖民地地位，因为外国的诸多特权并非只存在于条约上，且这一套特权体系是自1842年《南京条约》以来经过百年深深扎根于中国的，与中国本土势力混合生长，乃至于诞生了新的势力（如国民政府）。因此，外国依然有各种手段（教育科学文化机构、政府人事等）影响其在华特殊利益，干涉中国的内政外交。

2. 开罗会议

1943年10月，中美英苏在莫斯科签署《普遍安全宣言》，其中声明：四国对轴心国继续采取敌对行动，直至轴心国无条件投降；四国认为有必要根据一切爱好和平国家主权平等的原则，建立一个普遍性的国际组织，以维持国际和平安全；在普遍安全制度创立之前，四国将彼此协商，代表国际社会采取共同行动。《普遍安全宣言》是二战后联合国安理会大国一致机制的肇始，也标志着中国成为了公认的世界大国。

四大国确认之后，就要召开四国首脑会议。然而，由于苏联尚未对日宣战，故斯大林不能同蒋介石出席同一场会议，因此就采取了开罗会议（中美英）、德黑兰会议（美英苏）两场会议的形式，这是一系列四国首脑会议的第一阶段。开罗会议通过了《开罗宣言》。

三国之宗旨，在剥夺日本自从一九一四年第一次世界大战开始后在太平洋上所夺得或占领之一切岛屿，在使日本所窃取于中国之领土，例如东北四省、台湾、澎湖群岛等，归还中华民国。其他日本以武力或贪欲所攫取之土地，亦务将日本驱逐出境。我三大盟国稔知朝鲜人民所受之奴隶待遇，决定在相当时期，使朝鲜自由与独立。

根据以上所认定之各项目标，并与其他对日作战之联合国目标相一致，我三大盟国将坚忍进行其重大而长期之战争，以获得日本之无条件投降。

——《开罗宣言》

3. 筹组联合国外交

根据《普遍安全宣言》中“建立一个普遍性的国际组织”的有关内容，1944年8月21日至10月7日，中美英苏召开了敦巴顿橡树园会议，通过了《关于建立普遍性的国际组织的建议案》，决定将新的普遍性国际组织命名为“联合国”。

1945年6月26日，在旧金山举行了《联合国宪章》签字仪式。10月24日，《联合国宪章》生效，联合国正式成立。

（三）与盟国的冲突与妥协

1. 中英矛盾

中英在战争中后期出现了一些冲突。一方面，英国首先关注欧洲战场，与中国的要求形成矛盾；另一方面，英国仍然要在远东维持殖民体系，希望中国拖住日本，但是不愿中国成为一个大国，成为亚洲殖民地的榜样。此外，英国也持续试图在西藏等地进行干涉。

2. 中美关系

中美方面的矛盾则集中体现在蒋介石与史迪威的矛盾。战争中后期，美国方面希望中国承担更多抗日的责任；蒋介石方面则希望保存自身实力，使美国发挥更大作用，支持陈纳德以中国为基地打击日本本土的“空中战略”，而陈纳德与史迪威素有矛盾。此外，史迪威发现蒋介石将许多部队部署在陕北监视共产党而非抗日，而美国若要支援中国战场则势必要从东南沿海登陆，东南沿海的抵抗力量主要是中共的游击队；为此，美国派出了驻延安观察团，这引发了蒋介石的不满。

1944年4月，日本孤注一掷，发动“一号作战”，而国民党溃不成军，导致了豫湘桂大溃败。这一事件是蒋介石与史迪威决裂的导火索。史迪威向罗斯福请求取消蒋介石的中国军队指挥权，指挥权归史迪威所有；罗斯福认可此方案，向蒋介石施加压力，发电报要求他交出兵权。蒋介石则要求美方派人调停他与史迪威的关系，罗斯福于是派出帕特里克·赫尔利作为调停人；在罗斯福的不断施压下，蒋介石要求罗斯福立即撤走史迪威，否则就将公布罗斯福对待盟国语言强硬的电报。此时，在中国的赫尔利经过一段时间的观察，发现战后对中国的控制需要依靠蒋介石压制中国共产党，因此他说服罗斯福撤走了史迪威。1944年10月，阿尔伯特·魏德迈接替史迪威任中国战区参谋长；11月，赫尔利继任美国驻华大使。

撤走史迪威、调来魏德迈和赫尔利意味着美国援华动机的转向，即不再是纯粹为对抗日本，而是为了战后的东亚布局。

3. 雅尔塔协定与《中苏友好同盟条约》

1945年2月，雅尔塔会议召开，会议达成的雅尔塔协定规定苏联将在德国投降及欧洲战争结束后两个月或三个月内对日宣战，而这一行为自然是有代价的。8月14日，《中苏友好同盟条约》签订，同时签订关于长春铁路、大连、旅顺口、解决苏军进入东北后与中国关系的四个协定，以及关于外蒙古问题的换文。

苏联提出要求“外蒙古维持现状”，然而双方对“现状”的理解是不同的：苏联理解是蒙古事实上独立的政治现状，国民政府理解则是蒙古法律上未独立的现状。对于这一问题，国民政府请求美国介入，但美国对此没有回应。

在《中苏友好同盟条约》及附属协定签订后，苏联得到了中国长春铁路（中东铁路与南满铁路的集合）与中国的共同运营权，且在之后的外蒙古独立公投中以大比例要求独立；国民政府则得到了苏联的承诺——国民政府是中国合法政府，且在之后的解放战争中不支持中国共产党。

（四）抗战胜利与中国的大国地位

二战结束后，中国成为联合国安理会常任理事国之一，成为了世界大国。这背后无疑有美国的推动——在东亚扶持一个亲美的大国，显然利于自身的全球战略。对于战后国际秩序，战时总统罗斯福曾设想美、苏、英等大国联合的延续；但在战后，美国因意识形态而同时反对殖民主义（英国）与共产主义（苏联），国民政府因此与美国的站位高度一致。

然而，此时中国的大国地位还很脆弱：一方面，自1840年以来，中国积贫积弱的客观现实作为基础性因素没有根本改变；另一方面，国民政府腐败无能，无法发挥中国的大国作用。

中国成为大国不只是因为美国的推动，更主要的原因是中国在抗日战争中为世界反法西斯正义事业而付出的巨大伤亡、做出的巨大贡献。

据不完全统计，战争期间，中国军民伤亡3500多万人。按1937年币值计算，中国直接经济损失1000多亿美元，间接经济损失5000多亿美元。

——胡锦涛《在纪念抗战胜利60周年大会上的讲话》

第八讲 国民政府外交的结局

2024.12.19

一、国民政府的战后外交

（一）接受日本投降和对日管制问题

抗日战争结束后，在除中国东北以外的中国战区范围内（包括中国本土与东南亚），中国开始接受日本投降。1945年10月25日，台湾日军受降仪式召开，标志着台湾光复。在即将接受香港日军投降时，英国为防止中国趁机收回香港而抢先一步登陆香港岛，接受了日军的投降；此行为获得了美国的默许。由于此行为不符合同盟国的行事准则，故最终蒋介石以中国战区统帅的身份授权英国将领接受日军投降。

二战之后，中国成为了盟国对日管制委员会中拥有否决权的成员之一。然而，中国在对日管制问题上放弃了派兵占领日本的权利。此外，远东国际军事法庭和南京国际军事法庭的召开也处置了一批日本战犯，但其中的一部分战犯在蒋介石基于内战的需求而通过运作免于刑罚。

（二）领土问题交涉

1. 中法越南问题交涉

日本投降之后，还存在越南日军受降问题。当时的方案是以北纬16度线为准，以北由中国受降，以南由英国受降，受降后两边驻军作为临时行政机构。英国在维持殖民霸权问题上同法国一致，因此在此后，英国将南部越南移交给了法国驻军。国民政府最初支持越南独立，但法国回归越南且得到美国的支持后，国民政府的态度也转变为支持法国重返越南。

中法关系方面，双方还签订了新的中法协定，一方面革除中国与维希法国的所有旧条款，另一方面双方在越南问题上都作出了重大让步，国民政府撤出了在越北的军队。

2. 中苏东北问题交涉

日本投降后，苏军仍然驻扎在东北。此时，大批八路军以东北民主联军的名义进入东北；在中共中央的指示下，东北民主联军形式上无视苏军在东北的存在，但若发生了矛盾，则也应按国际义务予以照顾。苏联默许了中共的入驻。对于中国共产党进入东北，国民政府急于与苏联交涉，希望其按照之前的承诺，将国民党军队也运进东北，但苏联方面以各种理由拖延。

由于苏联的各种隐性阻挠，国民政府控诉苏联不履行条约义务，苏联只得妥协，开始撤出驻扎在东北的苏军，并准许国民党军队进入沈阳、长春等东北大城市。此时，除哈尔滨因解放较早而掌握在中国共产党手中之外，中共的力量主要集中在乡村。

中苏东北问题方面，还有东北的一些经济问题。苏联在撤军之前，拆除了东北日本企业的现代化工业设备，声称这是苏联的“战利品”。虽然苏军拆除日企设备而非伪满企业及中国企业设备，在直接意义上无伤大雅，但考虑到这些日企的厂房仍然在中国领土之上，所以苏联的行为仍然是不妥当的。

在拆除设备后，企业本身依然存在，由此苏联提出“中苏东北经济合作”，迁移中长铁路的运营模式，进行中苏合营。苏联作出如此决策，是基于其对中国时局的判断：苏联方面认为，中共无法在之后的内战中获胜，因此承认国民政府的合法性；但是，国民政府是亲美的，因此又要防止国民党力量乃至美国势力染指东北；由此可见，合营的形式既符合“承认国民政府”的方针，又能防止美国势力的侵入。

二、中美关系

（一）中美双方的基本政策

在战争结束后，国民政府的基本外交政策就是依赖甚至于乞求美援的外交。1946年，国民政府与美国签订《中美友好通商航海条约》，将中国全境向美国开放，其中赋予了美方以几乎所有在华的一般权利。虽然此条约是一个平等条约，但也标志着美国可以由此在政治、经济、文化等方面全面进入中国，国民政府与美国的绑定日渐紧密。

与此同时，美国的对华政策的基本路线就是扶持亲美政府，然而这条路线上也存在一些问题：第一，国民政府的腐败无能有目共睹，其能力无法配合美国在东亚的战略；第二，在中国国内存在国民党的对手兼替代选择，即中国共产党，且其正日渐获得支持。为解决这些问题，美国决定推进国民党在一定程度上进行改革，同时尝试吸纳一部分共产党的力量。早在1944年11月，赫尔利就前往延安，与中共达成了关于中国政治未来道路的以“建立联合政府、各政党平等参与、由联合军事委员会统一领导军队”为核心的“五点建议”；然而，蒋介石对这些建议提出了以“中共交出武装”为核心的“三点反建议”，赫尔利转而支持蒋介石的想法。

（二）马歇尔调处

1945年末，中共与国民党军队在东北已产生了零星的冲突，一场内战正在酝酿。对于美国而言，中国爆发内战将造成很大的不确定性，因此其目的是防止中国内战，其中的核心要素就是共产党问题。

为此，美国将领乔治·马歇尔于1945年12月20日来到中国，稍后发表了声明：在政治、外交、经济上支持国民政府（“有限援蒋”，在军事上不予直接支持），承认国民政府是中国合法政府；国民政府应当进行改革；应召开全国各政治力量的联合大会，商讨国家未来。1946年1月，国共双方宣布停战；1月10日，召开政治协商会议，双方在军队整编问题上达成一致，和平建国的前景在望。

可以说，马歇尔调处的第一阶段（至1946年3月11日）是成功的，然而在不久后就因东北情况而出现了问题。1946年4月18日，随着苏军撤出长春，共产党进入长春；国民党军队急于进入长春，在四平镇与共产党军队展开交火，爆发了四平保卫战。对于此情况，马歇尔一方面声称要政治解决，另一方面开始大力支援国民党军队运往东北。正是这一行为，令国共双方都明晰了美国政策的底牌——中共意识到，倘若要在联合政府中保持自身的存在并推动国民党的改革，就需要握有自己的军队并保有自己的影响力，而东北正是自身当前影响力的最大来源；美国则协助国民党进驻东北，意味着美国的根本目的是在未来的联合政府中消除中共的力量。同理，国民党方面也因此下定了武装消灭共产党的决心，于6月26日进攻中原解放区，解放战争正式打响。

解放战争开始后，马歇尔劝谏蒋介石不要扩大内战，但蒋介石没有接受这些建议。8月，美国国会通过对华军火禁运；而正是在同月，美国将二战期间的一些军火以低价售卖给了国民政府。

国民政府于11月单方面召开了所谓“制宪大会”，标志着马歇尔调处的彻底失败，马歇尔不久后也离开了中国。就其个人因素而言，马歇尔未能认清当时中国的局势，过早暴露了美国的真实战略意图即消除中共在中国的影响力，导致蒋介石方面有恃无恐挑起内战。

（三）美国大规模援蒋

随着解放战争的发展，形势对国民党方面逐渐不利，国民党也越发依赖美国援助。蒋介石方面开始在美国进行外交活动，甚至发动利益集团干涉美国总统大选，企图推动杜威上台取代援华政策消极的杜鲁门，但显然没有成功。

美国同样注意到了国民党的节节败退，一个问题就此诞生：是否要改变“有限援蒋”策略，进行军事干预？为此，魏德迈来到中国进行“调查”，其结论是美国必须进行军事介入，否则中国就将被“苏联或与苏联友好的政权”控制——一言以蔽之，“全面援蒋”。当然，魏德迈的建议并未被美国方面采纳，美国依然只进行有限援助，只是扩大了规模——1948年，美国国会通过援华法案，向国民政府拨款了一笔巨大金额。

三、新中国外交的前夜

（一）国民政府覆灭前的中外关系

到1948年末，解放战争的局势已逐渐明朗，国民党的力量式微。即使国民党急不可耐地寻求美援，甚至企图与南朝鲜、菲律宾成立反共联盟，美国也仍然没有全面介入，坚持不出兵，甚至逼蒋介石下野。当然，基于美国的东亚战略，美国还做出了最后尝试，即企图分离台湾。

1949年4月23日，南京解放，自1912年建国以来的中华民国走下了历史舞台。

（二）中国共产党的政策演变

抗战胜利后，中共首先提出的政策是和平建国；内战爆发后，中共的政策即改变为推翻国民党反动派的统治。在当时，存在一个今人或许难以理解的问题：国共内战是否会导致美苏冲突，进而导致第三次世界大战？对于这个问题，毛泽东于1946年8月以“中间地带”思想回应：

美国和苏联中间隔着极其辽阔的地带，这里有欧、亚、非三洲的许多资本主义国家和殖民地、半殖民地国家。美国反动派在没有压服这些国家之前，是谈不到进攻苏联的……美国人民和一切受美国侵略威胁的国家的人民，应当团结起来，反对美国反动派及其在各国的走狗的进攻。只有这个斗争胜利了，第三次世界大战才可以避免，否则是不能避免的。

——毛泽东

这一思想的重要性在于，在当时美苏大体上仍保持合作的情况下，指出解放战争不会导致世界大战，在理论上回答了世界左翼进步主义者的共同问题，在实践上推动了红军“放开手脚”式的作战。

1949年3月，在七届二中全会上，确定了对外政策原则；这些原则在建国后演化为了三大对外政策——“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”“一边倒”。6月30日，毛泽东发表《论人民民主专政》，公布了对外政策原则，并指出中国的国际站位要么是帝国主义，要么是反对帝国主义，没有中间骑墙的道路，这是对当时国内一部分民主党派提出“第三条道路”的回应。

（三）新中国建立前中国共产党的对外关系

1. 中国共产党与美国的关系

南京解放后，美国驻华大使司徒雷登依然留在南京，黄华以私人身份与他接触——这是基于“另起炉灶”的对外政策方针，中共不承认司徒雷登的官方身份。在接触中，司徒雷登提出了美国承认新中国的条件：第一，中共政权需在国内得到大多数民众的支持；第二，新中国要承担“国际义务”——暗示着新中国要继承之前的所有条约。司徒雷登仍然在近代列强对华外交的思路中徘徊，但新中国的外交政策已完全是另一套了；司徒雷登的条件与“另起炉灶”的方针相悖，显然无法被接受。

司徒雷登提出要与中共高层（如周恩来）接触，为此就要前往北平。中共方面为此做好了安排，但由于美国国内的反共主义高涨，美国国务卿艾奇逊令司徒雷登不得前往北平。司徒雷登于不久之后离开了中国，中共与美国的此次接触并无实质结果。随后，美国发表了有关对华政策的白皮书，承认了对华政策的失败。

2. 中国共产党与苏联的关系

解放战争的发展出乎苏联的意料。1948年11月，东北解放，中共在解放战争中胜利显然对苏联有利。1949年1月，米高扬到访西柏坡；6月，刘少奇访问苏联，中苏友好关系也由此确定。

就国际体系而言，中国共产党在解放战争中的胜利乃至新中国的建立是对雅尔塔体系的一个重大突破，雅尔塔体系所塑造的东亚格局被彻底地改变了。

1949年10月1日，中华人民共和国宣告建立。自1840年鸦片战争以来中国建立一个现代国家的上下求索，就此完成了；自辛亥革命以来的中国革命，也就此胜利了。