

北京政府筹备参加欧战和会考析*

——以外交界为中心

罗毅 金光耀

关于第一次世界大战与中国，学界过去讨论最多的是中国对巴黎和会的参与，特别是中国代表团成员在巴黎和会上的表现。^①近年来，亦有学者关注中国参战问题。^②然而，中国如何筹备参加战后和会这一重要问题，迄今却鲜有专题研究。^③事实上，北京政府很早就开始为参加和会做准备，且未曾间断，并随战局和国际形势的变化有过各种应对方案。这些筹备工作折射出民初外交的一些特征，并对此后民国对外关系的走向产生了重大影响。本文以藏于台北“中研院”近代史研究所档案馆的《外交档案》为基本史料，以外交部和驻外使节为主要对象，考察北京政府筹备参加欧战和会的进程，以期对民国外交尤其是外交政策的形成过程有进一步的认识。

一、争取以中立国身份加入和会

1914年7月28日，第一次世界大战在欧洲爆发。对于时人称之为“欧战”的这场战争，北京政府一开始采取了避而远之的态度。8月6日，袁世凯发布命令，称“本大总统欲维持远东之

* 本文曾先后在2014年7月“第一次世界大战对中国当代历史进程的影响研讨会”、2014年11月“战争与外交：第五届近代中外关系史国际学术研讨会”上宣读，得到与会专家的指正，外审专家提出宝贵的修改意见，在此一并致谢。

① 相关研究有俞辛焞：《巴黎和会与五四运动》，《历史研究》1979年第5期；邓野：《巴黎和会中国拒约问题研究》，《中国社会科学》1986年第2期；张春兰：《顾维钧的和会外交——以收回山东主权问题为中心》，《中央研究院近代史研究所集刊》第23期下册，1994年6月；周建超：《顾维钧与巴黎和会》，《民国档案》1997年第1期；廖敏淑：《顾维钧与巴黎和会中国代表团》，金光耀主编：《顾维钧与中国外交》，上海：上海古籍出版社，2001年；石建国：《陆征祥与巴黎和会》，《历史档案》2003年第1期；等等。

② 如王建朗：《北京政府参战问题再考察》，《近代史研究》2005年第4期；徐国琦：《中国与大战：寻求新的国家认同与国际化》，马建标译，上海：上海三联书店，2008年；Guoqi Xu, *Strangers on the Western Front: Chinese Workers in the Great War*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011.

③ 李新、李宗一主编的《中华民国史》第3卷（1916—1920）有一小节“中国参加巴黎和会的准备”，其叙述始于一战停战后的1918年12月。（参见李新、李宗一主编：《中华民国史》第3卷（1916—1920），北京：中华书局，2011年，第347页）就笔者所见，只有廖敏淑的论文《巴黎和会与中国外交》较多地谈到这个问题，但仍有许多重要的面相有待揭示。（参见廖敏淑：《巴黎和会与中国外交》，硕士学位论文，台湾中兴大学历史学系，1998年）

平和,与我国人民所享受之安宁幸福,对于此次欧洲各国战事,决意严守中立”。^①表达了拒战祸于国门之外的意愿。然而,对中国的东邻日本来说,这场战争是它在远东扩张势力的大好机会。8月23日,日本借日英同盟的名义对德国宣战,随即向山东境内的德军发起进攻,欧战的确烟由此波及中国。至11月初,日军攻占青岛,控制了胶济铁路,攫取了德国在中国的势力范围。

日本在山东的军事行动不但严重损害了中国主权,而且造成日本势力在中国的上升。还在日军进攻青岛前夕,北京政府参谋部就曾提出一份说帖,一针见血地指出:“彼一占领青岛,则可以满洲及青岛两地为根据,以封锁中国北部而夹击京师,故占青岛可为占据中国北部势力之起端。”^②这实际上意味着清末形成的列强在华“均势”受到冲击,而积弱之中国向来凭藉此种均势以自保。因此,可以说日本出兵山东事关中国的国家安全和核心利益。北京政府交通总长梁敦彦告诉美国驻华使馆临时代办马慕瑞(J. V. A. MacMurray),中国人把日本占领青岛视为对国家独立的威胁。^③袁世凯也对美国驻华公使芮恩施(P. S. Reinsch)表示,日本人“企图通过对港口和铁路的占领而控制山东,作为控制中国的基石”。^④这些话表明北京政府对山东问题的利害有着清醒的认识。

鉴于此,北京政府在日本攻占山东后即开始筹划解决山东问题的办法。10月7日,外交总长孙宝琦在会见芮恩施时,对日军侵占胶济铁路一事,表示“本政府因免起衅端,只好默允,然始终抗议违犯中立,俟战事平息,再为提议,以凭公断。”芮恩施认为中国此举“颇为得计”,并推测“大战后凡与有关系之国,必有大会议,于彼时必有公断,中国不致吃亏,若现与日本决断,会议时恐无挽回机会”。^⑤11月18日,外交部致电中国驻巴西公使刘式训,更明确表示:“现青岛虽下,所有关于我国各项问题,须俟议和大会解决,政府亦拟派专使前往与会。”^⑥北京政府的理解是,山东问题系由欧战所引起,不能仅仅当作中日两国之间的问题来处理,其最终结局应由战后召开的和平会议决定。因此,谋求加入战后和会便成为北京政府解决山东问题的首选途径。

不过,由于中国此时是中立国而非交战国,能否出席和会尚难确定。12月12日,北京政府外交部收到政事堂参事伍朝枢撰写的一份说帖。说帖指出,“欧洲战事告终,各种问题待决者甚多,而与我国最有密切关系者,则为青岛、胶济铁路及日人在鲁破坏中立诸问题是也。此项问题之解决,最忌由中日两国单独交涉,最好由国际议和大会公共解决。”这里点出了中国藉和会解决山东问题的真实意图,即借助他国力量制衡日本。伍朝枢预料日本必百般阻挠中国参加和会,为此提出:“我国若更加以和解或调处者之资格以入会,则反对者亦无所施其术矣。”他还

① 《大总统袁世凯关于严守中立令》,1914年8月6日,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑“外交”,南京:江苏古籍出版社,1991年,第383页。

② 《参谋部报告日本对华方策及结局说帖》,1914年8月19日,张黎辉等编:《天津市历史博物馆馆藏北洋军阀史料·黎元洪卷》,天津:天津古籍出版社,1996年,第7册,第2—3页。

③ The Chargé d' Affaires in China (MacMurray) to the Secretary of State, August 20, 1914, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1914, Supplement: The World War*, Washington: United States Government Printing Office, 1928, p. 174.

④ 保罗·S. 芮恩施:《一个美国外交官使华记——1913—1919年美国驻华公使回忆录》,李抱宏、盛震溯译,北京:商务印书馆,1982年,第99页。

⑤ 《总长会晤美公使芮恩施问答》,1914年10月7日,章伯锋、李宗一主编:《北洋军阀(1912—1928)》第2卷,武汉:武汉出版社,1990年,第720页。

⑥ 《发驻巴西刘公使电》,1914年11月18日,《外交档案》,03—37—001—01—001,台北“中研院”近代史研究所档案馆藏。

断言,“将来倡议讲和,出而调停者,当可推定其为美国。”因此,中国应该“联合美国同出调停”,这样“不惟可达到加入大会之目的,且能调停世界亘古未有之战争,亦为千载奇遇,于国体最有光辉,会议时我代表发言当更有力量也”。^①该说帖的主旨是,建议中国与同为中立国的美国联袂调停欧战,以积极的姿态争取加入和会。

这份说帖深谋远虑,极具战略眼光,对北京政府的决策者产生了触动。12月14日,外交部致电驻美公使夏偕复:“执事前此本有联美调停战局之言,后因时机未至,暂行取消。此后晤美外部,似应便中不时提及,以为将来中美联合调处地步。”^②但美方对此态度消极,对夏偕复表示“调停尚非机会,至加入议和会,中国有密切关系,即不正式忝列,亦当派代表到会陈说”。^③由于美国此时尚不欲调停欧战,伍朝枢的想法立意虽好,却无付诸实施的条件。

为了估测以中立国身份加入战后和会的可能性,北京政府外交部致函中国驻欧美各公使,要他们设法调查历史上中立国参加和会的先例:“查欧洲媾和会议,以维也纳、巴黎、柏林三大会议为最著。此三大会议时,柏林会议曾因革雷岛为土耳其领土一节,与希腊有利害关系,曾许希腊参与会议,不知关于当时希腊加入柏林大会各国外交来往文件,此时能否设法搜觅,其维也纳、巴黎两会有无相同事实。”^④由于事涉外国政府档案,这项工作进行起来十分困难,只能探寻到大致情形。驻荷兰公使唐在复函复外交部称:“闻柏林大会许希腊之参与会议,系由英国介绍。若援用此项先例,在我似应先与一强有力之国接洽在前,则临时方有门径。”^⑤北京政府还注意了解其他中立国家筹备议和的情况,以资借鉴。外交部为此专门发函给驻俄公使刘镜人、驻奥公使沈瑞麟:“此次巴尔干中立各国如希腊、罗马尼亚、保加利亚等受欧战影响为最巨,其各该国对于战事媾和公会如何办法,有无筹备,希就近密为探询,随时报部为荷。”^⑥沈瑞麟调查所得结果是,巴尔干各国“对于媾和办法,就麟见闻所及,尚无明了之筹备”。^⑦

1915年夏,欧战爆发一年之际,传来罗马教廷和永久中立国瑞士将居间调解战事的消息。^⑧8月25日,驻奥公使沈瑞麟致电北京外交部:“近日各界议论,咸谓日后和会主动不外教皇,地点当在瑞士。……我国期在参预和议,而与教廷、瑞士均少往来,似宜从事联络,以达加入之目的。”^⑨沈的意见引起北京政府的高度重视。8月30日,外交部复电表示赞同,计划以沈瑞麟兼任驻瑞士公使,驻法公使胡惟德兼任驻教廷公使。^⑩北京政府对此事虽积极性甚高,但中国同瑞士和教廷之间的邦交问题一时却并无进展,两者的调停更无踪影。^⑪

① 《收政事堂交说帖》,1914年12月12日,《外交档案》,03—37—001—01—008。

② 《发驻美夏公使电》,1914年12月14日,《外交档案》,03—37—001—01—009。

③ 《收驻美夏公使电》,1914年12月19日,《外交档案》,03—37—001—01—014。

④ 《发驻英、法、德、俄、奥、义、美、和各公使函》,1915年7月3日,《外交档案》,03—37—001—03—001。

⑤ 《收驻和国唐公使函》,1915年10月6日,《外交档案》,03—37—001—03—014。

⑥ 《发驻俄刘、奥沈公使函》,1915年9月21日,《外交档案》,03—37—001—03—011。

⑦ 《收驻奥沈公使函》,1915年12月25日,《外交档案》,03—37—001—03—031。

⑧ 《发驻义高公使电》,1915年6月28日,《外交档案》,03—37—001—02—026。

⑨ 《收驻奥沈公使电》,1915年8月27日,《外交档案》,03—37—001—03—004。

⑩ 《发驻奥沈公使电》,1915年8月30日,《外交档案》,03—37—001—03—005。

⑪ 中国和瑞士直至1918年才正式订约建交。而中、梵通使遭遇的难题更多,一直到1943年,中国才向梵蒂冈派出第一位常任使节。(参见唐启华:《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史(1912—1928)》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第61页;顾卫民:《中国与罗马教廷关系史略》,北京:东方出版社,2000年,第171页)

至1916年,国际上再次出现调停活动。3月23日,驻美公使顾维钧致电外交部:“昨见各报转载德首相与驻德美使晤谈,有议和意,拟请美国出为调停等语。”^① 顾维钧对美国的外交动向始终高度关注,视美国为中国在外交上最为重要的依靠对象。上年中日“二十一条”交涉期间,时任外交部参事的顾维钧就曾向袁世凯建议实行“联美制日”之策。^② 12月12日,顾氏在给外交部的电报中,通报了德国政府正式请求美国、西班牙、瑞士三中立国居间斡旋的消息。^③

这时,袁世凯已因洪宪帝制而败亡,由黎元洪继任总统,段祺瑞出任国务总理。12月19日,美国总统威尔逊(T. W. Wilson)提议和平调解欧洲战局并将此正式通知北京政府时,段祺瑞内阁表示愿与美国合作,并声明中国受欧战影响较任何中立国为烈,中国深知山东问题若欲获圆满解决,必须参与战后和会。^④ 12月22日,外交总长伍廷芳与美国驻华公使芮恩施晤面,询问美国是否有出席未来和会的打算,芮恩施答称:“和议时,其所议者,当为赔款、划分国境等问题,各战争国所自行会议者也。和议之后,当再有国际会议,以议决海上行用权、世界和平之保证等问题,美国拟于此时方行与会也,中国亦可加入。”伍廷芳当即表示中国将“步贵国之后尘”。^⑤ 流露出追随美国参加和会的强烈愿望。稍后,芮恩施在给美国国务卿的电报中谈到,北京政府多数官员都认为中国应派代表出席和会,虽然他们担心交战国在和会上拿中国做交易,但他们更忧虑若中国缺席和会,结局将对中国更加不利;另一方面,日本早已暗示,它乐于在和会上充当中国利益的代言人,甚至可以接纳中国派随员加入日本代表团,这自然是中方最不希望见到的一种前景。^⑥ 自欧战发生以来,美国一直没有参战,与中国同属中立国阵营。以伍廷芳、伍朝枢父子和顾维钧为代表的部分外交官认为,联美是中国加入和会的最佳途径,并为此积极努力。然而,美国主导的调停无果而终。欧战爆发已逾两年,和会对中国来说仍遥不可及。

二、参战后驻外使节提出各种方案

1917年8月14日,在经过长时间激烈争论之后,北京政府对德国宣战,以协约国成员的身份加入欧战。^⑦ 从中立国到参战国的转变,为中国参加战后和会提供了重要保障,北京政府的议和筹备由是进入新的阶段。1918年1月4日,外交部致电中国驻外各公使:“探闻各国均有委员在瑞士讨论和议,希密探如何进行,随时电部。又执事对于中国将来在和会应发表何种意见,提何种条款,并希详切直陈,以备研究。”^⑧ 恰在此时,美国总统威尔逊公布了著名的“十四点

① 《收驻美顾公使电》,1916年3月25日,《外交档案》,03—37—001—04—003。

② 参见金光耀:《顾维钧与中美关于“二十一条”的外交活动》,《复旦学报》1996年第5期。

③ 《收驻美顾公使电》,1916年12月14日,《外交档案》,03—37—001—04—012。

④ 张忠绶编著:《中华民国外交史》,上海:正中书局,1945年(上海书店《民国丛书》重印本),第207页。

⑤ 《伍总长会晤美芮使问答》,1916年12月22日,《外交档案》,03—37—001—04—024。

⑥ The Minister in China (Reinsch) to the Secretary of State, January 10, 1917, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1917, Supplement 1: The World War*, Washington: United States Government Printing Office, 1931, p. 405.

⑦ 关于中国参战决策的详细经过,参见王建朗:《北京政府参战问题再考察》,《近代史研究》2005年第4期。

⑧ 《发驻英、法、日本、比、俄、和、美、丹、日各使电》,1918年1月4日,《外交档案》,03—37—002—01—003。

计划”。

1月8日,威尔逊在美国国会发表演讲,宣布了美政府拟定的议和条件十四款,主要涉及和平、贸易、领土三项议题,并规划了战后国际政治经济新秩序的蓝图,即:国际联盟、贸易自由和民族自决。^①“十四点计划”立即引起中国外交界的关注。驻美公使顾维钧首先做出反应,致电外交部,就其内容分析道:“与我国相关最切者即第五款,谓解决各属地问题,须以开诚公道为重,使属地人民之利益与要索政府之权利相提并重,及第十四条,谓组织万国公团,各国彼此担保政治独立与领土完全,不分大小,一体待遇云云。”^②第五条显然与外国在华各租借地有关,其中当然包括前属德国、现为日本所占的胶州湾租借地。第十四条即关于建立国际联盟的构想,更是勾起顾氏极大兴趣,专门为此在驻美使馆内成立一研究小组。^③

1月16日,驻英公使施肇基也致电外交部,建议中国将来在和会提案“应根据美十四条,其中一、四、五、六、十四诸条,皆与我有关,尤以五、六、十四三条为甚”。除与顾维钧同样提到第五和第十四条外,施肇基还注意到第一、四、六条,这三条分别是关于杜绝秘密外交、裁减各国军备和外国军队撤出俄国领土的提议。第一、四两条均对中国有利,容易理解,至于第六条与中国的关系,施肇基解释说:“俄失之地,英相宣布听俄自理,美则主持归还,我当与美一致,盖俄地不返,必谋东渐。”主张对美国应该“益加欢联”,特别是要“怂恿美国并主张推及亚洲,于我日后振新有裨”。^④其将威尔逊“十四点计划”应用于中国的意图至为明显。

1月25日,驻法公使胡惟德致电外交部,就中国将来议和方案提出四点意见:“一、修改商约,废除片务条款,^⑤应先加入巴黎经济同盟,冀得协约国相助。二、领事裁判权,土耳其业于加入战局后撤去,我应照约改良司法,公布新律,实行废去。三、旅、大、威、胶、广等租地应商议收回,以杜远东争端,而符联军希望永远平和之宗旨。四、请联军各国减让辛丑赔款,仿美成案,专为派遣游学经费,不作他用。”并建议“以上似宜密商美总统主持公道,从中相助”。^⑥这四点意见涵盖了取消协定关税和片面最惠国待遇、撤销领事裁判权、收回租借地、减免战争赔款等内容,可视为全面修改不平等条约的主张。从这封电报拍发的时间,及其力主寻求美国支持以达修约目的来看,受到威尔逊“十四点计划”的影响是不言而喻的。

4月下旬,北京政府外交部成立议和筹备处。这是自欧战爆发以来,北京政府设立的第一个专司研究和会问题的机构。参与讨论议事的有外交总长陆徵祥、次长陈篆等十余人。从4月下旬到7月中旬,议和筹备处共开会15次,涉及中国应向和会提出的要求有胶州问题、关税自主、废除领事裁判权和辛丑条约等。显然,山东问题不是受到重视的唯一议题。这反映出在威尔逊“十四点计划”的刺激下,北京政府对议和筹备事项的关注面有所扩大。当然,讨论中也有人提

① 威尔逊讲话内容,参见 Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress, January 8, 1918, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1918, Supplement 1: The World War*, vol.1, Washington: United States Government Printing Office, 1933, pp.12-17.

② 《收驻美顾公使电》,1918年1月11日,《外交档案》,03—37—002—01—007。

③ 《顾维钧回忆录》第1分册,中国社会科学院近代史研究所译,北京:中华书局,2013年,第153—154页。

④ 《收驻英施公使电》,1918年1月18日,《外交档案》,03—37—002—01—023。

⑤ 片务即片面义务之意,如协定关税、片面最惠国待遇即属此类。

⑥ 《收驻法胡公使电》,1918年1月27日,《外交档案》,03—37—002—01—029。

出：“此次战事直接与我国发生关系者，惟胶州问题最为重要也。”仍视山东问题为重中之重。^①

与此同时，5月4日，北京外交部再次致电驻外各公使，进一步征求他们对议和筹备工作的意见。电文称：“研究和议事，已详一月支电。现距和局虽远，亦应及早筹备。如各国对华政治倾向及政治中心人物对华态度及议论，并我国应与何国提携，从何入手等事，均与我国参预和会有密切关系，希派员专司调查，随时电部，并望发表卓见，以备参考。”^②

这封电报明确提出了中国外交“应与何国提携”的问题。对此，驻外公使中可分为亲英美派（其中又有倾向英与倾向美之分）和亲日派。驻荷兰公使唐在复认为，战后中国在国际商贸中的地位将益形重要，中国正可藉此联络向来重视商务的英国，“先与协定战后商务方针，予以切实表示，同时与之密商政务方着，^③应提事项预得彼中同意，则大会时方有把握。”^④唐在复把英国视为对中国头等重要的国家，主张以商业利益为饵，实行联英外交。驻西班牙公使戴陈霖提出，中国应同时联合英、美两国以对抗日本：“英欲保持远东势力，美则最忌日本，乘机结纳，堪以利用。”^⑤驻丹麦公使颜惠庆较为老成持重，认为世界局势险恶，“国际提携不易言也”，不过他仍主张联络英、美，因“其政治、道德程度较高，且与我关系密切，藉以牵制日本”，但对日本应该“敷衍”，以维持协约国统一战线。^⑥颜惠庆可谓是亲英美派中的稳健派。驻美公使顾维钧则一如既往地持联美立场，认为“欧战发生，均势破坏，其方有余力且素主开放门户等主义足为我助者，厥惟美国”。^⑦在驻外公使当中，也有主张“中日提携”的。驻比利时公使汪荣宝认为：“欧战延长，两方疲敝已极，即和局告成，必无余力东顾，英美援击，均不可恃。将来中国命运，全视对日外交，此时惟有力谋中日提携，尚可稍减危险。”^⑧汪荣宝的亲日态度乃是基于对欧美各国“不可恃”的判断，其出发点是实用主义的。从事后的发展来看，这一判断无疑是过于悲观了。

关于中国在和会提案，驻美公使顾维钧主张应包括“我国由欧战直接发生各问题”和“我国所希望解决各问题”两大类，前者如山东问题、中德关系问题，后者即修改不平等条约、取消外国在华种种特权。对于前者，顾氏断定“日、德调查必详，研究必细，事论驳诘，必以我国为鹄的”，提醒北京政府应对此做好充分准备。对于后者，顾氏明白表示应将其作为一种希望条件：“能办到一分，即是挽回权利一分，若有预备，届时可相机提议。”^⑨这样，继胡惟德之后，顾维钧又提出了全面修约的建议。顾氏早年在美求学时，就在这方面倾注了极大的心力。^⑩

① 《议和筹备处会议录》，1039—373，中国第二历史档案馆藏。该《会议录》无第一次会议记录，第二次会议于1918年4月26日上午召开，所存最后一次会议记录为7月15日召开的第十五次会议。引文中内容为6月14日第十次会议中提出。

② 《发驻英、法、日本、义、日、比、美、丹、和各使电》，1918年5月4日，《外交档案》，03—37—002—01—044。

③ “肴”疑为“略”之误。

④ 《收驻和唐公使电》，1918年5月10日，《外交档案》，03—37—002—01—050。

⑤ 《收驻日戴公使电》，1918年8月10日，《外交档案》，03—37—002—01—066。

⑥ 《收驻丹颜公使电》，1918年5月12日，《外交档案》，03—37—002—01—051。

⑦ 《函外交部》，1918年5月21日，《外交档案》，03—12—008—02—012。

⑧ 《收驻比汪公使电》，1918年6月2日，《外交档案》，03—37—002—01—056。

⑨ 《致外交部报告研究议和情形函》，原档未写时间，根据内容应写于1918年5月4日以后，《外交档案》，03—12—008—02—011。

⑩ 顾氏的博士论文堪称近代中国人撰写的首部关于中外不平等条约问题的论著，参见 Vi Kyuin Wellington Koo, *The Status of Aliens in China*, New York: Columbia University, 1912.

欧战和会被顾氏视为解决此问题的一次良机，正如其在回忆录中所说，“中国可以借此谋求某种程度的公正待遇，并对过去半个世纪以来所遭到的惨痛后果加以改正。”^①

但并不是所有驻外使节都主张将修约问题纳入和会提案。驻日本公使章宗祥就向外交部建议：“纯属中国问题，如各国在华利权关系，与此次战争无直接关系者，中国当认为不应在此会提议，以杜各国共同处分中国问题之渐。”^②在章宗祥看来，取消外国在华特权不属于和会讨论范围，贸然提出恐无结果，反会促成列强对华统一阵线，毕竟它们在这个问题上有着共同的利害关系。平心而论，章宗祥的顾虑并非全无道理，但未免过于保守。而顾维钧的见解既体现出进取的精神，又不失审慎的态度：他主张就修约问题预先进行准备，时机到来时不妨一试，但并不期其必成，更不期毕其功于一役。

山东问题本是北京政府最初考虑和会时的主要关注点，但此时已变得甚为棘手。1915年5月，在日本的武力威逼下，北京政府与日本签订了中日民四条约，为日本战后继承德国在山东的权益提供了某种形式的条约依据。^③在欧战接近尾声时，中国驻日公使章宗祥又与日本外相后藤新平就山东问题换文，在日方做出一定让步的情况下，确定了胶济铁路将来由中日两国合办。^④该换文是皖系政权亲日外交的产物。段祺瑞内阁本来主张联美，后因受到美国对日“绥靖”政策和日本对华“怀柔”政策的双重影响，转向亲日。^⑤章宗祥后来辩解过，“换文用意，中国当局认为有利于国家”，因当时“欧战未停”，山东问题“将来中国亦无十分把握”，“则合办预约在先，亦可收回一半权利”。^⑥不管怎样看待这一妥协，它已经背离了欧战之初北京政府对待山东问题的初衷。

中日民四条约和山东问题换文无异于中日两国就山东问题的战后解决提前做了安排。在这种情况下，究应如何处理山东问题，在驻外公使中出现了分歧。驻美公使顾维钧极力主张将山东问题提交和会。从日本出兵青岛到“二十一条”交涉，顾氏一直身亲其事；从这些经历当中，他逐渐形成了一种认知：中国的最大威胁来自日本，只有收回山东主权，才能遏制日本侵华的势头。^⑦因此，他敦劝北京政府在和会上理直气壮地提出山东问题，不必顾虑被迫签订的中

① 《顾维钧回忆录》第1分册，第155页。

② 《收驻日本章公使电》，1918年10月31日，《外交档案》，03—37—002—02—067。

③ 该约规定，“中国政府允诺，日后日本国政府向德国政府协定之所有德国关于山东省依据条约或其他关系对于中国享有一切权利、利益让与等项处分，概行承认。”（王铁崖编：《中外旧约章汇编》第2册，北京：三联书店，1959年，第1112页）

④ 日方做出的让步包括：从胶济铁路沿线撤走大部日军；胶济铁路由中国负责警备；胶济铁路从业员中应采用中国人；撤销日本在当地建立的民政署；等等。（王芸生编著：《六十年来中国与日本》第7卷，北京：三联书店，1981年，第165—167页）

⑤ 美国参战后，在远东对日本退让，《蓝辛石井协定》承认日本在华拥有“特殊利益”，中国官员普遍认为这不啻给予日本干涉中国事务的自由。与此同时，日本寺内内阁却大举推行新的对华政策，通过“怀柔”手段和输出资本来扩大在华利权。（The Minister in China (Reinsch) to the Secretary of State, April 30, 1918, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1918*, Washington: United States Government Printing Office, 1930, p. 93; 信夫清三郎编：《日本外交史》上册，天津社会科学院日本问题研究所译，北京：商务印书馆，1980年，第419页）

⑥ 章宗祥：《东京之三年》，中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑组编：《近代史资料》总38号，北京：中华书局，1979年，第50、52页。

⑦ 顾氏极不信任日本的对华政策，曾在1917年致电北京政府，表示：“日本经国大政，在谋操纵中国，欧战实其千载良机。大隈迫胁于先，寺内甘诱以继，凡我有所主张，无论其先反对或即赞成，而均有利用之手续在。”（《1917年驻美公使顾维钧电》，1917年4月12日到，章伯锋主编：《北洋军阀

日条约。^① 顾维钧坚持认为,中日间围绕山东问题的一切条约、换文都是欧战的产物,理应交由和会来作最终裁决。这与驻日公使章宗祥的观点适成鲜明对比。作为中日山东问题换文的经手人,章宗祥给外交部的建议是:“青岛问题,与日本之关系最切,应事先径与接洽。”^② 与顾维钧主张将山东问题诉诸和会不同,章宗祥是赞成与日本直接交涉的。

三、北京政府确定参会方针

1918年10月10日,徐世昌就任北京政府大总统,并任命其亲信钱能训为国务总理。这是欧战结束前夕北京政局发生的一大变化,是皖、直矛盾日趋尖锐化的结果。身为北洋元老的徐世昌极具政治声望,时人评论道:“其在北派,实兼为官僚、军人两派之领袖。世凯死,足统辖北洋文武者,徐氏一人而已。”^③ 然而他毕竟是手无一兵一卒的文人总统,缺乏实力基础;段祺瑞虽已下台,但皖系在京中的势力仍不容小觑。徐世昌欲巩固和加强自身地位,避免受人摆布,欧战和会无疑是一个可资利用的极好机会。就职当天,他就通电全国,称:“内政之设施,尚可视国内之能力以为缓急之序,其最有重要关系而为世界所注目者,则为欧战后国际上之问题。”^④ 显示出对外交问题的强烈兴趣和高度关注。徐的故旧、北洋派谋士杨士骧也在此时写信给他,指出“此后外交实力全在美国”,^⑤ 鼓动他采取联美政策。这些因素对于北京政府参会方针的最终形成产生了不可低估的影响。

北京政府首先训令驻美公使顾维钧,要他全力争取美国支持。10月23日,顾维钧拜访美国国务卿蓝辛(R. Lansing),奉命将北京政府加入和会的宗旨相告,请美方在和会上协助中国,并称“我国拟提各问题,容于开会前随时密告接洽。”蓝辛表示“美政府政策素主助华,此次和会贵国既定以威总统历次演说要旨为根据,尤愿力助”。^⑥ 11月2日,外交总长陆徵祥电告顾维钧,中国愿提问题可分三类,“一关于土地之完全,二关于主权之恢复,三关于经济之自由;三者缺一则政治之自由与国家之独立皆属空言,即威总统所说以政治独立与领土完全之保证给予世界大小各国之目的亦不能达”,要顾氏据此同美方秘密接洽。^⑦ 此三点不仅表达了全面修约的意愿,且主动与威尔逊“十四点计划”挂起钩来。北京政府还拟聘请美国政治学家韦罗璧(W. W. Willoughby)为大总统顾问,协助中国准备和会提案。^⑧ 上述种种情况表明,对美外交已成为北京政府考虑中国参会方针及提案的重要因素。

11月11日,持续四年的欧战终于结束,中国期待已久的和会召开在即。驻美公使顾维钧电

(1912—1928)》第3卷,武汉:武汉出版社,1990年,第155页)

① 《顾维钧回忆录》第1分册,第156页。

② 《收驻日本章公使电》,1918年10月31日,《外交档案》,03—37—002—02—067。

③ 沃丘仲子:《徐世昌》,上海:崇文书局,1918年,第107—108页。

④ 贺培新辑:《徐世昌年谱·卷下》,中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑室编:《近代史资料》总70号,北京:中国社会科学出版社,1988年,第31页。

⑤ 《杨士骧陈述对外外交美国对内先谋北系统一致徐世昌函》,1918年9月,林开明等编:《天津市历史博物馆馆藏北洋军阀史料·徐世昌卷》,天津:天津古籍出版社,1996年,第8册,第364页。

⑥ 《电陆总长》,1918年10月23日,《外交档案》,03—12—008—02—014。

⑦ 《陆总长来电》,1918年11月3日,《外交档案》,03—12—008—02—016。

⑧ The Minister in China(Reinsch) to the Secretary of State, November 16, 1918, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1919, The Paris Peace Conference*, vol. I, Washington: United States Government Printing Office, 1942, p. 241.

告外交部：“风闻和会地点大约在巴黎，计年内、年初可开会。”^① 这样，中国议和代表的选派就被迅速提上日程。还在5月间，驻法公使胡惟德就曾致电北京政府，建议组成一个以国务总理段祺瑞和外交总长陆徵祥为首，包括曹汝霖、刘式训、沈瑞麟、章宗祥、颜惠庆、顾维钧等在内的代表团，出席战后和会。^② 10月13日，他再次致电北京，强调刘式训、顾维钧、章宗祥三人“必须莅席，以应时宜”。^③ 很明显，胡惟德是希望中国的和会外交在美、日之间保持某种平衡；同时鉴于和会将讨论山东问题，让曹汝霖或章宗祥这样的“日本通”充任代表是很有必要的。

但北京政府最终没有采纳胡惟德的意见。11月27日，外交总长陆徵祥致电顾维钧，告诉他“政府业经决定，派祥与施、胡二使为大使，另派执事与魏注使为大使兼专门委员，参列议席”。^④ 即由外交总长陆徵祥、驻英公使施肇基、驻法公使胡惟德、驻美公使顾维钧、驻比公使魏宸组五人出任议和全权代表。除陆徵祥外，其余四人均系驻欧美国家的外交使节，而驻日公使章宗祥却被排除在外。这表明在即将开幕的和会上，北京政府不愿与日本进行直接的沟通或采取妥协的立场。为了在巴黎和会上显示南北一致对外，稍后北京政府又将驻法公使胡惟德换成来自南方护法军政府的王正廷。这样，在五位代表中，留美学生出身的占到了三位之多（施、顾、王），可以说这是一个具有浓厚亲美色彩的议和代表团。

驻美公使顾维钧尤受西方在华舆论界人士关注。欧战刚结束，《大陆报》创办人密勒（T. F. Millard）就断言，“顾在华盛顿有名望，很受重视”，一旦被任命为全权代表，“必定能以这种身份发挥重要作用。”^⑤ 北京政府也格外看重顾维钧。在正式决定与会代表前，陆徵祥就电告顾维钧，要他“先赴欧洲，与协商各国政府接洽，并布置一切报界舆论”，并称这是阁议一致通过的决定。^⑥ 11月25日，在赴欧之前，顾维钧向美国国务卿蓝辛递交了一份非正式的备忘录，依据陆徵祥11月3日来电，阐述了中国准备向和会提出的基本要求将基于三大原则，即领土完整、维护中国主权和经济财政独立。^⑦ 次日，顾维钧前往白宫向威尔逊总统辞行。顾氏表示“我国人民深望十四条大纲施诸全球，庶远东亦受其益”，威尔逊答道：“施诸远东，不免较难，但本总统决不以难而置之”，^⑧ 表明美国将在和会上尽力帮助中国。

巴黎和会的首要任务是处置战败国。12月3日，驻丹麦公使颜惠庆致电外交部，认为德国在军事上已被彻底击败，“易于就范”，但中国对德条件不宜过苛，应与德国订立平等新约，这样“不但得以收回已失利权，即将来与各国修改条约，有此先例，亦易着手”。^⑨ 北京政府同意此建议。12月13日，外交部复电颜惠庆，表示：“此次陆专使赴欧，政府颁给训条中，关于恢复德、奥国交，开有三项：一、旧约一律撤废；二、损失补偿当与各国一律办理；三、此后订

① 《驻美顾公使电》，1918年11月14日，天津市历史博物馆编辑：《秘笈录存》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第59页。

② 《收驻法胡公使电》，1918年5月23日，《外交档案》，03—37—002—01—055。

③ 《收驻法胡公使电》，1918年10月15日，《外交档案》，03—37—002—02—031。

④ 《陆总长来电》，1918年11月28日，《外交档案》，03—12—008—02—081。

⑤ 《汤·弗·密勒来函》，1918年11月11日，骆惠敏编：《清末民初政情内幕——〈泰晤士报〉驻北京记者、袁世凯政治顾问乔·厄·莫理循书信集》下卷，陈泽宪等译，上海：知识出版社，1986年，第769页。

⑥ 《陆总长来电》，1918年11月16日，《外交档案》，03—12—008—02—040。

⑦ Informal Memorandum by Koo, November 25, 1918, *Wellington Koo Papers*, Columbia University, Box 1.

⑧ 《电外交部》，1918年11月26日，《外交档案》，03—12—008—02—074。

⑨ 《收驻丹、瑞颜公使电》，1918年12月5日，《外交档案》，03—37—002—04—008。

约立于平等地位。”^① 北京政府欲与德、奥建立平等的国家关系无疑是明智的。废除中德、中奥间旧约，代之以平等新约，就在整个不平等条约体系上打开了一个口子。正如颜惠庆所分析的那样，如果中国能够成功地清理战败国在华旧的条约权益，并与之建立和发展一种新型的国家关系，那么对于中国与其他列强的条约关系势必产生积极影响。可见，北京政府考虑德、奥问题的出发点不止于德、奥问题本身，而是要借此改善整个中外关系的状况。

关于全面修改不平等条约、取消外国在华特权的问题，北京政府最终决定将其列入中国的和会提案。1919年1月8日，国务院致电在巴黎的中国代表团，列出五项内容：第一、修改中外条约中涉及到排他性独占利益的条款；第二、在中国司法改革取得显著进步的情况下，撤销各国在华领事裁判权；第三、承认中国关税自主权，并在恢复关税自主之前，提高洋货进口税税率；第四、取消辛丑条约规定的外国在华驻兵权，分期撤军，其余外国在华军、警部队即行撤去；第五、取消庚子赔款，改为教育和实业专款，由海关存储。“以上五项，皆举国国民所切望，并期解除远东将来国际和平之障碍，应即与各国代表切实接洽，提出大会”。^②

如前所述，对于究竟应否在和会上提出修约问题，在驻外公使中间是存在分歧的。表面看来，修约问题并非欧战所引起，似乎不应提出和会讨论。但不容忽视的是，欧战已经造成世界格局的大变动：德、奥在战争中被击败，英、法也遭到削弱，要像战前那样肆行其炮舰政策已力有不逮；与此同时，俄国爆发十月革命，对外标榜反帝论，这是对传统帝国主义势力的又一打击；在此情况下，威尔逊抛出“十四点计划”，欲建立美国主导的自由主义世界秩序，从另一个方向动摇着旧式的帝国主义统治。由此可见，欧战后的国际形势对中国摆脱不平等条约束缚是有利的。修约问题虽说与和会无直接关系，但和会本身却是欧战结束后规模空前的国际盛会，选择在这样一个场合正式、公开地表达中国的国家意志，是切合时宜的。

仔细分析这五项内容，可以看出，北京政府在这个问题上是经过深思熟虑的。第一项显然是为了利用各国在华利益的相互竞争以达修约目的，防止列强联合起来对付中国。第二、三、四、五项均为有条件、渐进的修约，这是为了减少修约的阻力。诚然，全面修约仍是一种改良主义的主张，并不具有革命性。不过，若把这一主张放在当时的历史条件下来审视，它却是一个激进而非保守的提议，超越了清末枝枝节节的修约，^③ 转而要求国际社会对不平等条约问题做一揽子解决，这相当于要列强集体承认中国享有完全独立国家的资格。

山东问题在北京政府的和会外交中占据着特殊的位置。本来，北京政府筹备加入欧战和会的初衷，就是为了要将山东问题交付和会审议，避免中日直接交涉。但由于日本的威逼利诱，在欧战结束之前，中国已与日本就山东问题达成了预先安排。12月3日，驻丹麦公使颜惠庆致电外交部，建议由德国在和会上“承认日本国将胶州湾交还中国之宣言为正当，特对中国割切声明，愿听日本国折衷处置，俾日本国得践其交还之约”，同时“山东路矿由中国备价收回”。^④ 颜惠庆的这一建议有在山东问题上与日本妥协之意，反映出他一贯谨小慎微的作风。12月13日，外交部复电颜惠庆，称他的意见“与政府宗旨稍有出入，盖我国此次加入和会，对于远东问题，当以免去一二国之独断为第一要义”，如果“由德国承认日本宣言为正当，适足杜各国执言而启日本独断之渐，其山东路矿现归日人占据，若不将主权先行确定，即备价收回，仍不能

① 《发驻丹颜公使电》，1918年12月13日，《外交档案》，03—37—002—04—023。

② 《收国务院函》，1919年2月18日，《外交档案》，03—37—003—02—013。

③ 清末修约状况，参见唐启华：《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史（1912—1928）》，第17—48页；川岛真：《中国近代外交的形成》，田建国译，北京：北京大学出版社，2012年，第198—216页。

④ 《收驻丹、瑞颜公使电》，1918年12月5日，《外交档案》，03—37—002—04—008。

打消日人势力，恐徒糜巨款，是此节尚待研究”。^① 外交部的复电清楚无误地表明，北京政府并不打算遵守中日之间围绕山东问题已经达成的安排，而是希望借巴黎和会驱逐日本势力出山东，恢复远东均势。

虽然北京政府对山东问题已有决断，但在给驻外使节的电报中却是相当谨慎，步步为营。12月27日，驻美公使顾维钧在巴黎与美国代表团某成员会晤时，被问及中国对山东等问题所持宗旨，顾氏答道：“此次和会，我国首重保障领土完全之原则，所询各端正在筹商之中，陆总长抵法后，可望商定”。次日，顾维钧致电外交部，询问北京政府对山东等问题“抱何方针”。^② 希望北京政府在山东问题上有更明确的指示。1919年1月5日，国务院和外交部回电称，“山东系中国腹地，尤不愿他国有特殊势力”，对于山东等问题“自以保障领土完全为原则，已与陆专使详洽，陆到时，请与商定”，^③ 仍是吞吞吐吐，欲言又止。这是鉴于山东问题本身的复杂性而有意运用的策略。山东问题对外牵涉到与日本的关系，对内影响及于皖系的政治地位；在即将召开的巴黎和会上，山东问题的前景如何尚难预料，而皖系在北京仍然拥有相当的政治影响力。面对此种复杂情形，北京政府有意使用迂回战术，避免公开宣示联美制日的外交方略。因此，北京政府不予明确指示，而是用暗示的手法，为中国代表团在和会应对山东问题留出了很大的空间，也给自己依形势变化而调整对策留下了余地。

结 论

由上可知，北京政府对欧战和会的关注不但为时甚早，而且为此持续不断地做了大量工作。由于前期准备充分，北京政府在欧战结束之际迅即敲定参会方针。北洋集团的领袖们，从袁世凯到徐世昌，无不深谙外交事务的重要性；而受过良好职业训练的北洋外交官群体，亦对国际法和国际情势有相当充分的理解。在筹备参加欧战和会的过程中，北京政府的决策者和外交官们所考虑的一个核心问题是：如何利用和会以使中国摆脱困境——包括这次战争给中国造成的特殊困境，以及19世纪中叶以来中国长期面临的国际困境。正因为如此，北京政府的议和筹备工作对民国外交产生了若干具有全局意义的影响。

近代以来，中国由于国力衰弱，“以夷制夷”是一种惯用的外交手法。如甲午战争后，李鸿章利用俄、日两国在远东的矛盾，寻求同俄国结盟以制衡日本。但这只是一时的权宜之计，在外交上中国并无一定的依靠对象。自欧战爆发以来，北京政府在筹备和议时，将美国放到一个特殊的位置上，特别是以威尔逊“十四点计划”为纽带，把中国的长远国家目标与美国的对外政策相挂钩。这样，联美外交就具有了战略上的意义，并在北京政府垮台之后，为国民政府所继承而形成国策。当然，对大国的过分依赖，是民国外交的一种局限，这是由时代本身造成的。

北京政府的议和筹备工作对于此后中日关系的走向也产生了深远影响。中国谋求加入欧战和会的最初目的，是想借和会来解决山东问题。这主要是考虑到中日之间实力悬殊，如由两国直接交涉，中国难免吃亏。虽然在巴黎和会上，山东问题没能按中国的意愿获得解决，但国内

① 《发驻丹颜公使电》，1918年12月13日，《外交档案》，03—37—002—04—023。

② 《收驻美顾公使由法京来电》，1918年12月30日，台北“中研院”近代史研究所编：《中日关系史料·巴黎和会与山东问题》，台北：“中研院”近代史研究所，2000年，第24—25页。

③ 《发驻美顾公使电》，1919年1月5日，台北“中研院”近代史研究所编：《中日关系史料·巴黎和会与山东问题》，第25页。

舆论仍反对中日直接交涉，主张将山东问题提交国际联盟寻求公断。最终是在华盛顿会议上，以“边缘会谈”的方式，达致了有利于中国的结果。这就强化了政府和民间依赖国际多边会议来处理中日争端的思路。九一八事变后国民政府拒绝同日本交涉，将东北问题诉诸国联，七七事变后又企图通过九国公约会议遏制日本侵略，凡此皆是这种做法的延续。

在近代中国废除不平等条约的历史进程中，北京政府的议和筹备工作是一个重要的环节。修约思想发端于晚清，为北京政府所承续。欧战是帝国主义国家为争夺殖民霸权、重新分配世界资源，相互之间矛盾变得不可调和直至激化的产物，它深深地动摇了旧的世界秩序。北京政府利用这一形势，不失时机地提出一揽子修约方针，力图以欧战和会为契机，使中国成为以西方国际法为基础的国际社会的平等一员。从此以后，全面消除外国在华特权一直是民国外交的坚定目标。

在北京政府的议和筹备工作中，驻外使节尤其是主张联美的外交官发挥了巨大作用。他们虽然不是最终决策者，却是北京政府外交决策的主要“智库”，其所提建议成为北京政府制订参会方针的基本依据。欧战和会是近代中国参与的一次极为重要的外交活动，因此，这项筹备工作作为顾维钧、颜惠庆、施肇基等一批具有美国教育背景的职业外交官发挥他们的专长提供了机会，并为其在国际舞台上崭露头角创造了条件。此后多年，这批人在民国外交中扮演着举足轻重的角色，其基础正是在此时奠定的。

〔作者罗毅，西北大学历史学院讲师。西安 710069；金光耀，复旦大学历史系教授。上海 200433〕

（责任编辑：荣维木 责任编辑：路育松）