

“国民外交”语境下中央、地方、国民互动关系研究

——以华盛顿会议为中心的考察^①

熊 斌¹,任 宣 羽²

(1. 中国民航飞行学院 航空运输管理学院,四川 广汉 618307;2. 攀枝花学院,四川 攀枝花 617000)

摘 要:华盛顿会议,因关系中国甚巨,备受中央、地方、国民的关注。北京政府会前积极准备,邀请南方政府代表参加以示一致对外;国人则成立了全国国民外交大会作为国民一致对外的总机关。华会期间,因内政外交的纠缠,南北民众在对待北京政府与南方政府的问题上发生分裂;南方政府借机攻击北京政府,否认其对内对外的合法性,并力求各国承认。三者博弈后,北京政府权威虽被质疑,但仍为外交主体,也得到了至少是北京民众的谅解;南方政府华会初期、中期,尽管颇受舆论攻击,但因其态度较为强硬,还是赢得了一部分民众的支持;国民外交团体视线随之转向内政。

关键词:国民外交;华盛顿会议;北京政府;南方政府;国民互动

中图分类号:K26 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2010)05-0201-07

众所周知,巴黎和会并未解决列强之间的矛盾,各国军备竞赛反而愈演愈烈。在远东中国问题上美日冲突日益加剧。值此背景下,美国为缓和矛盾避免冲突,倡议召开华盛顿会议。1921年8月11日,正式邀请中、日、英、法、意等国与会。8月16日,北京政府宣布接受邀请,希望借此解决巴黎和会上悬而未决的问题。正因华会关系中国甚巨,中央、地方、国民均予密切关注并施加影响,本文力求根据当时报纸杂志建构三者互动,呈现内政外交相互交织的情势。

一、民意、党派与“一致对外”

华会前,中国国内虽然南北政权对峙,国际环境却对中国有利。苏俄两次对华宣言,表示愿意放弃中国权益,与中国建立平等互利新型关系。这得到了中国民众积极响应,并掀起了废除不平等条约浪潮,不断冲击列强在华不平等条约体系。此外,美、日矛盾的加剧又为中国提供了较大的外交空间来争回权益。

正因如此,各界对华会期望值较高,纷纷成立诸如太平洋问题讨论会、国民外交协会、太平洋问题研究会等团体予以研究,如叶恭綽、陈振先组织的太平洋问题讨论会,即“以讨论太平洋问题,及此次太平洋会议我国应取之态度、应提之方案、应执之手段为宗旨”^[1]。为真正一致对外,各省区还积极接洽,拟在上海成立全国国民外交大会。此时,权威性与合法性被质疑的北京政府意识到国民的外交诉求是一股不可忽视的力量,有必要重视并加以引导,并希借此重树政治威信。而北京政府的希望则是实现“(一)取消英日同盟,(二)取消特殊地位,(三)订立公断条约,(四)关税自由”^{[2]62}。

随着华会日益临近,关于谁派遣代表与会一节,成为国民、南北政府争论的焦点。报刊舆论一致主张由南北政府共同合派,强调代表必须满足“一为全国大多数国民所赞同者;二熟悉外交,富有学识经验(外交官应具之资格,如精通英语等,当然在内)得国际上

^① 学界对华盛顿会议的研究颇多,但尚乏“国民外交”视野下的中央、地方、国民三者之间互动关系研究。目前国内华会前后相关研究参见:梁碧莹《孙中山与华盛顿会议》(《中山大学学报论丛》,1992年第2期),金光耀《顾维与华盛顿会议》(《历史研究》,1997年第5期),魏国栋《华盛顿会议前后天津商会活动之考察》(《社会科学研究》,2007年第2期),周斌《论华盛顿会议前后的全国国民外交大会》(《湖南城市学院学报》,2006年第1期),来新夏《华盛顿会议与中国民众运动》(《民国档案》,1999年第2期),吉文灿《华盛顿会议期间的国民外交运动述评》(《苏州丝绸工学院学报》,2000年第4期),马建标《谣言与外交:华盛顿会议前“鲁案直接交涉”初探》(《历史研究》,2008年第4期)等。

收稿日期:2010-04-10

作者简介:熊斌(1981-),男,四川仪陇人,历史学博士,中国民航飞行学院航空运输管理学院,主要研究中国近现代史。

之推重者；三为未丧权辱国之行为者”^[3]。8月12日，北京政府外交部的刁作谦、钱泰就此对北京各团体代表表示，“政府极重视舆论，将须视舆论为从违”^[4]。靳云鹏声称代表必须“能认两国以上之文字，富于外交经验”，品望“在中外素著者，方为合格”，还表示会征询驻外公使及各省长官、交涉员意见作为参考^[5]。关于南北共派代表问题，北京政府也表示与南方政府“已有非正式之接洽”，政府“极愿顺从国民多数之意思，联合南北一致，共筹应付”^[6]。具体而言，即指诚邀南方政府外交次长伍朝枢加入代表团，北京政府这种姿态应该说是与报刊杂志舆论及南北民众较为一致。当然，北京政府也有尽力避免内政纷扰而影响外交的考量。

社会舆论因此随之转向关注南方政府的态度。其实，以孙中山为首的南方政府一开始就对华会极为重视，认为“今此一线生机，正我正式政府独一无二之机会，所有取消不平等条约及裁减军备实行民治者，尤为我国生死之关系，应请即日开会讨论议决，请政府速派得力代表迅赴列席，实为至要”^[7]³⁹⁴。南方政府的初想却是单独派代表参加华会，8月30日，开会就议决：北京政府未经国会同意对外不能代表中国，足以代表中国的“只有合法国会所产出之政府”，代表“当然由正式政府命令出之”，即南方政府派遣^[8]。又声明“广州代表若不参与会议，则大会关于中国之决议案，无一将受众承认有任何效力”^[9]。南方政府还发起太平洋讨论会，汪精卫、邹鲁分别担任正副会长，虽声称“专门讨论太平洋各问题，而谋造成对于太平洋会议全国一致之舆论为宗旨”，实际却为南方政府舆论造势^[10]。

在全国上下强调一致对外的氛围下，南方政府此举无疑不合时宜，民愤迅即被激起。一些团体就此指责道：“诚不知其用心何在”，要求南北共派代表以免“使仇者更有词可藉，而我代表在会议中发言之力量亦较薄弱”，否则，南方政府“是非破坏北方，直是破坏国家也。”称南方若进行破坏“民意决不附之”，南方“纵得外国之承认又有何益”，这种行径无疑是助日本分裂中国^[11]。又据英文北京导报，广州官民也一致催促南方政府派代表赴美维护粤省利益，甚至连广州政府内部亦多主从速合派，一些人还力劝孙中山不宜延迟^[12]。应该说，就国家利益而言，南北政府对外均有一致性，关键就在于南方政府是否能以大局为重。但9月22日，胡汉民却声明：“须将南北一致四字一刀割断，方有讨论余地。凡何种会议，其标题无不堂皇，内容无不诡秘，我南方切不可为一致二字所利用，贸然派出代表与卖国者一致。”^[13]这实际上与民众一致对外的强烈要求背道而驰。

鉴于南方政府如此，各团体并未放弃，还是积极通过多方努力以求说服孙中山。如太平洋研究会试图派旅津粤籍商人梁如浩动员广东同乡力劝南方与北京政府取一致行动，但因广东同乡的反对而搁浅^[14]。太平洋会议后援同志会也议决“派人与南方接洽，以免南北外交方针歧义”^[15]。在上海，上海总商会等团体更是推北京大学代校长蒋梦麟赴广州劝服孙中山，孙中山却并未放弃最初立场，还借机希望解释以求缓解不满情绪，表示“苟南方此时加入中国代表，将来各国议决中国之事，谓南方亦有代表在场，而北方代表没有承认所议，则南方代表更难独任反对。况请帖乃邀北方代表者，即南方加入，亦不过为北方之附庸。不如南方不出代表，只否认有效，或可与中国以平反议案之机”^[16]⁶⁰⁰。其“平反议案之机”的解释虽仍显苍白，但还是收到了一定效果。蒋梦麟对之表示谅解，赴上海后于各种场合解释南方虽不派代表，但“亦不加北方代表以困难，惟声明有违背民意时，誓不承认耳。”且对南方焚烧鸦片、市政建设、革新精神赞誉尤佳，余日章也认为“实有宣传之价值”，穆藕初因此希望“报界勿再为‘南北政府一丘之貉’的谬论，国民亦各赞助良政府以推翻恶政府”^[17]。据此，我们可以看出南方政府的态度还是有所松动，从最初否认北京政府转向了不为难北京政府，“违反民意”时的誓不承认也许只是在强大舆论面前不得已的让步而已。

但就在此后不久，南方政府就一致对外却表现出相反姿态。如汪精卫赴沪参加商教联合会时就表示，南北合派代表“在国内虽有分别，在外国实同一代表北方之徐世昌，此南方之所不愿者也。粤政府今日，惟有尽其力量，谋事实上之进行。”但也声明“决不妨碍北方代表之行动，使彼等能为中国争回利权，吾人固亦欢迎，若有卖国之举，则断然反对”^[18]。汪精卫后又表示，广东国民大会“以八千余人之议决，否认北庭所派代表，此为南中人士之情形。”南方政府“对于人民团体所组织之讨论太平洋会议机关，一概尊重之。……盖处境不同，吾人既不欲强人从同，人亦当谅解此意，而来强吾人以所不可也”^[19]。表面上态度超然，实际暴露出希望国民谅解与支持南方政府。伍廷芳复电北京太平洋问题讨论会时也许更能呈现其真实意图，“欲求拨乱反治，必当正本清源”，矛头直指北京政府^[20]。

尽管如此，北京政府仍在积极疏通。据《大公报》，北京政府特派梁士诒、周自齐及在野政客希望予以疏通，力劝南方政府外交次长伍朝枢“不可过执成见，凡关西南议提意见至美后，亦当参酌办理，不可貽笑外人，自相争执，致使渔人得利”^[21]。周自齐也请

其“勉为一行”，但伍表示“枢之行止，当惟政府之命视听，不能自由行动。”^[20] 10月12日，颜惠庆又电促伍朝枢就任华会代表，伍后发表声明：“南政府须俟美政府邀请，方能派遣代表，业经宣言在案，且尊处不与本政府商酌，仅为个人之接洽，事实上必不能行，想早在洞悉中矣。”舆论因此认为，“就现势观之，南方对于太平洋会议主张，不得不暂处于消极也。”^[22] 颜惠庆后又电请美前国务卿兰辛、前驻华公使芮恩施出面规劝南方^[23]。据《大陆报》，兰辛询问南方政府“在如何条件之下，始可与北方和解”，伍廷芳复电表示，“如徐世昌一日不去位，二十一条不努力取消，则南政府绝无协商之可能。”颜接兰辛转告后表示“徐已有辞职之电”、“代表团已将二十一条提出太会”。伍答称“代表团在华会之行动，不能认为即系谋中国不受二十一条束缚之举动，且与日本交涉，实违背全国之民意”，而“徐之辞职，自决难成事实”仍拒绝合派，就此，《民国日报》还认为“北京内部既经发生困难，惟粤政府之机会自近一日也”^[24]。一些舆论对南方政府表达了不满，并给予了猛烈抨击。《大公报》就指出：“粤孙昧于外交利害，以对内之争牵及对外问题，公然否认北方所派代表，且恃具党势制造空气，吾人诚不禁窃窃然虑。”^[25]“广州政府否认中央代表，眼光偏狭，殊令人失望”，而北京政府“以广州伍朝枢加入，尚能尊重公意”，仍希望南方“亟发觉悟，同舟共济，乃求事实。”^[26]梁士诒从北京回香港表面为其父祝寿，实际“担任与粤省各要人疏通”，南方政府也鉴于全国一致对外的舆论压力，也真正开始对华会“无论北京派出代表何人，亦绝不反对，决定取放弃主义不遣派亦不干涉。”^[27]

在此前后，北京政府也十分注意调控国民外交组织。据《大公报》，因担心各省团体可能“会有政党性质与在野政党之利用”，要求各省长官调查“各会社发起与赞成人之姓名职业”、“各会社成立后讨论之事项与所抱之宗旨”、“有无干涉外交之事实及非法举动，成立前已否备案”^[28]。鉴于全国国民外交大会开幕在即，国务院又拟派二人前往检查一切^[29]，试图纳入政府控制之下。

可见，华会初期南方政府因对外否认北京政府合法性、拒绝合派代表与一致对外相违背，南北民众对此极为不满，但仍积极疏通。此时舆论对孙中山的负面报道也较多，据《大公报》，孙中山自粤桂战争后借款达五千万，“现又与某国商定军界借款两千万，一半购械，一半交付现款，以广东各矿作抵”^[30]。而借款是当时颇能激起民愤之事，南方政府希望国民支持也未达预期效果，对北京政府的态度也开始变得缓和。相反，北京政府的积极疏通、强调一致对外的表

现却赢得了舆论的好评。

二、外交与内政交织：“清内政以明外交”

11月12日，华会正式召开。在北京，各团体国民外交联合会要求北京政府“关于对中国之外交，应察中国国民之意向，以国民为对手，所有国际条约及契约，非经国民承认，不得有效”。强调：“（一）外交必须公开，（二）外交方针勿得违反国民公意，（三）太平洋会议闭会以前，不得轻开兵端，擅借外债。”^[31] 在上海，11月11日各省区代表组织成立了全国国民外交大会，作为全国一致对外的民意总机关，时时关注华会的进行。

华会初期，南方政府暂时稍显沉寂。广东“虽设有太平洋会议讨论会，现已态度沉寂”，“所有各省函电组织国民外交后援，概置不问粤人”，实际上处于边缘地位^[32]。胡汉民鉴于此，特向孙中山建议：“太平洋会议西南代表既不出席，应有相当声明，保持广州政府之威信。”孙中山深表赞同，于11月29日致电各国代表，声明“北京政府统治无方，关于内政外交不易通行，故特拒绝出席太议”^[33]。伍朝枢也相继表示“我政府无论到何处，当照最初宣言，其以北方代表为当事者所决议关于中国事项，绝对不予承认，仍拟视会议之经过随时讲求对策也”^[34]。南方所谓保持威信之言论，实从侧面反映了在华会上处于边缘地位。当然，这也是最初拒绝合派代表的结果。

更重要的是，此时南方政府妨害一致对外的活动又引起北方舆论不满。据北京《晨报》报道，孙中山驻美代表马素在美“除订借一万万大借款外”，还有肩负两项使命“（一）妨碍我代表出席及地位；（二）系向美国莱飞制厂订制飞机二十架，内有五架系水面飞机”^[35]，实系“百端破坏国家信用，一方复向美商罗基花士，订借巨款，以全桂矿产作为抵押，利息八厘，名为实业借款，实则军事用途，于国家前途不无损害”^[36]。报道当时虽未经证实，但在这样敏感的时刻，南方政府一直所期望的民众、特别是北方民众的谅解则愈显困难，因为民众此时最不希望看到因内争破坏中国国际形象，避免日本借此成为攻击中国的口实，损害中国的利益。但从当时舆论整体上看，这些报道并未引起广泛的注意，南方报刊也基本无甚报道。

暂时的平静为华会期间的直接交涉、山东胶济铁路等问题所打破。早在华会前，全国上下就坚决反对与日直接交涉，北京政府为此也不得不多次表示定以民意为准，外交部刁作谦声明“北京政府拟视民意之趋向，以定进止。如民意赞成直接交涉，则政府当向直接交涉方面进行，如民意不以直接交涉为然，则政府之举动当视民意为先导”^[37]。9月26日，颜惠庆在

接见北京各团体国民外交联合会代表时也一再强调“直接交涉与否，一视我国民意。现观国人态度，均持反对直接交涉，故外部已决定回答日使，说明不能与其直接交涉之理由”。为消除疑虑，颜还将交涉山东问题所有电文交与代表阅看^[38]。10月19日，日本驻华公使小幡仍要求直接谈判。29日，外交部答称将提交国际联盟处理^[39]³⁷。就直接交涉而言，北京政府、国民甚至是南方政府所持态度较为一致。

华会开始一段时间后，日本为避免美国干预，仍试图通过中日直接谈判方式解决山东问题。中国代表则希望提交华会以借助美国的力量制约日本，中日之间因此陷入僵持。在英美调停下，12月1日，中日代表开始会外谈判。所谓的“会外谈判”消息传回国内后迅即刺激了国人的敏感神经，认为其实就是直接交涉或者“直交变相”，掀起轰轰烈烈反“直交”运动。12月9日，孙中山借此发难，指出“惟有拒绝直接交涉，请求世界公判之一途”。而徐世昌主张与日本直接交涉系违反民意，要求外交部公布真相^[40]³⁹，应该说此时的态度还算和缓，仅仅针对直接交涉、要求公布外交真相，虽然矛头直指徐世昌，但并未否认北京政府对外代表性。12月12日，北京学界组织示威游行，要求无条件交还山东、拒绝直接交涉，颜惠庆迫于压力对学生代表解释道：“今此之开始交涉，系英美之调停，不便拒绝。其委员会之组织，乃由华会所产出，将来结果依然报告大会，是此案以大会始，乃以大会终。”山东也力求无条件收回，而学生对此答复也“甚为满意”^[41]。尽管如此，社会各界、报刊杂志舆论鉴于北京政府以往所为并不相信，12月16日，北京、上海、汉口、南京、天津、山东、宁波、南昌、黑龙江、吉林等省区仍纷纷通电反对。早在十天前的12月6日，全国国民外交大会更是对外通电直接否认北京政府及代表。就此，北京各团体国民外交联合会认为“举动过急，无补实际，徒足影响外交”^[42]。强调此举“关系国际地位影响甚巨，兹党外交危急之顷，决不可有危及国际地位之举，纵今外交不得不牵涉内政问题，似应本全国国民公意另行解决，不宜对外宣示引起纠纷。”这实际上与北京各团体一贯主张的一致对外、不涉内政或者说内政至少不妨碍外交的主张是符合的，但也表示北京各团体国民外交联合会不脱离大会^[43]。北京各团体国民外交联合会的通电迅即得到各界的响应，却以辞职退出的方式表现出来，上海全国商教联合会、上海总商会、江苏省教育会、各省区各团体代表纷纷发电，称此举“无异自己取消国际地位，授人以共管之柄”，并宣布辞职^[44]，大会分裂倾向日显。

继之而来的是山东胶济铁路这一兴奋点。日本为控制胶济路，提出中日合办。遭北京政府拒绝后，

日本又提出借日款赎路，并附有聘用日人为技师及会计长等苛刻条件。中国民众予以坚决反对，力主筹款赎自办，中国代表团在国内压力下也主筹款自办。就在此时北京内阁更迭，梁士诒出任国务总理，国外盛传梁主张借日款赎路。这一未经查实的消息传回国内时全国舆论哗然，倒梁运动由此风起云涌。吴佩孚首先发难，田中玉等相继通电声援，此时以国民代表身份赴美宣传民意的蒋梦麟也通电号召国民响应^[45]，国人的情绪因此瞬间被调动，示威游行此起彼伏，1922年1月20日，北京四十余团体联合发电，数落梁士诒罪状^[46]，北京一些团体由此开始改变以前内政不涉外交的观念，对外通电子以坚决反对，对内矛头直指梁士诒。

各军阀派系、民众形成全国性倒梁运动之际，南方政府的姿态不再沉寂，对外否认北京政府合法性、希望列强予以承认，并积极寻求国内民众支持。其实，孙中山私人秘书陈友仁赴上海时就向各界表示“政策之手段即须将徐东海除去而使西南居于全国首领之地位”^[47]。伍廷芳还希望各国给予援助，还强调援助中国最好的方法“即为撤销对于北京之承认，但此着如以为太急，则列强至少可承认广州为南方新中国开明政府之所在地，如是给予新中国派以自表之机会，而南北两方之孰优孰劣，比较自明”^[48]。对内孙中山指责北京政府“实属甘心卖国”，“实为日本政策一种工具”^[49]，欲除之而后快。1月26日，南方政府又致电美国外交部，谴责梁士诒、徐世昌等“蔑视民意国权”，请求各国“允宜将其承认北京者转移于本政府，或取消北京之承认，此举与列强在华之交涉不生妨碍”。并解释北伐“实为中国与友邦真正之福利也”，“深盼美国当局毅然出为首倡，使在华府所请求解决之中国问题，不难因以圆满解决”^[50]。叶楚伦在《民国日报》上也积极响应，指出国民赞助北伐是解决国是惟一途径，“北伐的目的是替国民扫除国内恶势力”。^[51]广州国会议员万鸿图、方潜、茅祖权等也表示“吾民自救之策，惟有速承认广州政府为中华民国统一政府，并速起以驱除宛平卖国之政府，则挽危机于一发，或尚有几希之望，否则吾民既无术自行推倒卖国政府，而又不肯助成广州政府，则惟有同彼卖国党徒盘踞把持，以陷我国家于万劫不复也已”^[52]。此时南方积极努力的是否认北京政府、要求各国承认，而对民心所系的胶济路除宣称不承认外，实际关注不多，更没有提出具体应对方案，所重视的是针对北京政府的北伐，对内色彩明显浓于对外。南方政府的努力效果并不明显，北方一些舆论对孙中山仍为不利。如据《晨报》，孙中山因军政费用“特向日商三井洋行进行五百万元之借款，以广西石油矿作抵，九二交款”。

广西各界为此要求省长马君武拒绝孙中山此等行为，号召各省桂籍同乡一致反对，还上书桂林日本总领事请求尊重中国民意，严禁三井洋行日商履行契约^[53]。只是此时吸引国人眼球的主要是梁士诒借日款赎路，全国上下对此并没有引起足够重视并予以声讨。

各派系加入声讨梁士诒运动后，特别是吴佩孚、南方政府猛烈抨击下，一部分国民、团体开始对北京政府失去耐性。全国国民外交大会一些代表就要求承认南方政府，认为：“按南政府叠经声明，完全废除二十一条无条件收回山东一切权力。否认莫杨押与英商之破产，尽协吾人之初衷，而港督示警庆祝，小川丸私运军火，先后抗议，英领事向之抗议，日领事允为取缔。澳门交涉，葡公使叠以强硬态度威胁，南政府始终坚持，不稍迁就，其卫民爱国之精神，视北京政府何啻天渊之别。若再刷新自治，提倡市政，实行省长民选，听许人民自制省宪，禁绝鸦片赌博，振兴教育实业，尊重劳工，成绩灿然，更足为外交胜利之基。”但也申明南方政府仅是“暂行使中华民国政府之职权，限其于统一全国后一年内，召集人民代表机关，改组政府，即希国人认定此举为实行改革内政之惟一办法，一致宣布，使外人不致诬认我国已陷于无政府时代，当此青黄不接之际，一面许努力推翻北京政府，一面须努力鞭策新政府”^[54]。即力图保持自身独立性前提下支持南方政府，而最终是按国民意愿来建设中国。一些团体如时间守约会、天潼福德武昌路商界联合会等更是直接推举代表崔通约赴粤与孙中山接洽^[55]。因承认南方政府超出大会的外交范畴、党派政争又太过浓郁，1922年1月21日，北京各团体国民外交联合会驻上海代表发表宣言表示率同人回京^[56]。1月25日，上海商会教育会、浙江教育会等十余团体代表随之宣告脱离，河南、山西、湖南、陕西、甘肃、奉天、吉林、黑龙江、安徽、热河、南京等处代表也相继回省，大会出席人数锐减^[57]，大会实际形同虚设。

之所以出现各团体的分裂，这与北京政府解释说明与顺应等努力密切相关。每逢群众示威运动，北京政府均积极派人接洽，其相对公开、透明态度也得到了民众一定程度理解与支持。如民众力主胶济路赎回自办之时，1月5日，国务院、外交部很快公布鲁案经过，说明胶济路“仍主赎路自办，未变初旨”^{[39]44}。外交部又特派政务司长施绍堂向北京各团体代表澄清：“本部办理此案，始终以民意为依据，并无中变。”^[58]中国代表团也致电国内说明梁氏“借款自办即发行库卷分期偿还之意，并未改变方针”^{[59]489}。在强大舆论压力面前，梁士诒也多次通电声明并未“主张及允许何人借日款以赎回胶济铁路”，胶济路“始终仍系三代表照原意在华盛顿商议，并未在北京直接谈

判之事”，“坚持立即赎回办法，由政府及国民速即筹集现款以备交付”^{[60]706-707}。北京各团体国民外交联合会开会时，警厅派人到会散发为梁士诒辩护的油印品，一些代表因此表示对梁士诒应予理解，如王玉圃就认为“外传梁失策说，系日人谣传，不可信”，而梁已通电主张国民赎路，并无直接交涉之意，“实无罪可言”。王若璧进一步指出“吾人立言之根据，当根据政府之正式电文，不可根据捕风捉影之谈，当以政府之电及三代表电为标准，不能以吴佩孚电为标准”。但一些代表根据政府以前所为及国民代表来电，却认定梁士诒罪状属实，双方代表“相持不能决，几至用武”^[61]。由此可见，北京政府通过沟通，还是取得了一定的效果，压力在北京至少得到部分民众一定程度理解。

三、分裂与选择：民意与南北政府

1922年2月6日，华会闭幕，大会签订了《四国协定》及与中国密切相关的《九国公约》。2月9日，孙中山在国务会议上对华会的山东决议予以坚决否认。2月10日，伍廷芳在美活动的南方代表马素通告美国：“胶济铁路为德国所筑造，非日本之资本。中国为对德宣战之一国，德国在中国一切财产，当然归于中国。今日本承继德国之财产，向中国要现银赎回，不合理殊甚，日本似以赎路为军费之代价，不知该铁路既属于中国之财产，则何能以此要求代价，且中国何以有代德国赔偿军费之义务。”^[62]就华会结果，形同虚设的全国国民外交大会认为“在政府虽自命胜利，而按之内容，不得不认为完全失败”^[63]。大会中剩下的代表大多倾向南方政府，开始积极支持孙中山北伐，但这种支持也带有一些无奈，“舍否认北京政府实无他道，惟内则破坏为终，建设方始，外则强邻逼处，交涉频繁，不得不有一政治中心以负艰巨”^[54]，这里其意深味长，既说明其不得已的无奈之处，又试图将支持南方政府与当时的党派因素划清界限，以求保持自身的独立性。但无论如何，大会本身的破裂无疑使此种说法显得苍白无力，且事实上党派参杂其间。

北京政府有意识的调控贯穿华会始终。早在华会前，北京政府鉴于各省赎路团体渐多“惟恐良莠不齐发生”，要求各省长官“调查各会承办之人，素日声誉与进行宗旨办理手续是否适当，有无其他用意，预防意外行为，以便中央根据奖免取缔”^[64]。如前所述，华会期间北京政府的努力使北方报刊对北京政府的评论也相当缓和，这主要由于两者积极沟通，保证了信息的顺畅通达。华会结束后，徐世昌就于2月23日通电“胶济铁路，应由人民筹集赎路，即定有民有铁路，永属民业，以符名实”^{[65]714}。这些姿态博得了

北京民众的一些理解,至少反对不是很强烈。当然,这也与梁士诒的下台暂时缓和民众不满情绪有关。南方政府的北伐也处于北而不伐的状态。

此时全国大多团体纷纷由外交转向筹款赎路,2月14日,一些代表认为全国国民外交大会“无仍然存在之必要”,“华会既经失败,内政腐败如故,应改本会名称而为改造内政之机关”^[66]。15日,大会举行正式休会式^[67],后各省代表“亦均分别托脱离”^[68]。大会骨干萧剑秋、熊本旭、俞育之、孙镜亚等组织成立由议会、农会、商会教会、工会、律师公会、报界联合会等团体构成的中华民国国民团联合会,声明与全国国民外交大会及商教联合会“性质绝不相同”,国民团联合会“系永久常设机关,议事范围毫不限制”^[69]，“以改革内政,刷新民治以救危亡”为宗旨。^[70]其他团体或即行解散,如华盛顿会议江西后援会早在章程中就明确规定“本会至华盛顿会议终结时即行解散”^[71]。

四、余 论

纵观南方政府、北京政府、国民华会前后的互动,我们可以清晰看出:南方政府其实一开始即对华会就极为重视,正如大陆报称:“今日世界上各地方,其最留意于华盛顿及北京情形之变化者,盖莫若广州,广州人民及粤政府对于四国协约之签订,限制兵备之同意,中国国代表之辞职及北京内阁之改组等事,莫不甚为重视。”但由于“凡此等事实,既连三接四而来,故粤政府领袖之意见,多未暇归诸一致,其中原因,有因未能确悉各事详情,意见尚未能决定者,亦有已具备成见者,是故粤政府对于以上所述各事,究竟具何等之明晰之态度,犹未明晰断定”^[72]。这从整体上较好地评论了南方政府的活动,但有一点即以外交为凭借反对北京政府是明晰的,会前试图单独派代表愿望落空后,便拒绝合派代表,并对外否认北京政府代表,却因与国民所强调的一致对外相违背而暂时放弃,华会初期态度因此稍显沉寂,华会中后期,南方政府积极通过反直交来反对北京政府,其相对强硬态度也对一部分民众产生了吸引力,转而支持孙中山北伐。此时的孙中山也对一些舆论予以响应,如接全国国民外交大会、全国各界联合会北伐请求后,孙中山表示,各界应“一致进行,各尽所能,赞助政府”^[73]。可见,我们不能将南方政府甚至各军阀派系反对直接交涉、借款赎路简单视为爱国,其更深层透露的是中央与地方派系的政治权力斗争。

尽管如此,在全国上下要求一致对外情势下,北京政府的沟通与控制从某种程度有效地消除了国人的疑虑,如国务院甚至还要求机关人员扣薪赎路,规定“凡在京内外各机关人员,月薪百元以上者,每月至

少提百分之二作储金,以两年为期”^[74]^[718]。这些相应地也得到了北方很大一部分民众的理解,北京政府实际控制影响范围由此可见一斑,区域性特征明显。三者在当时博弈中,北京政府仍居外交主导地位,代表团在华会上收回一些权力,如收回青岛、撤废邮政等,也实现了诸如撤销英日同盟的最初目的。就当时中国内政纷扰情形而言,实属不易。但社会各界、舆论大都忽视了北京政府的政绩;就南方政府而言,外交基本几乎毫无进展,反而因借款与对外否认北京政府而备受舆论批评,直到华会后期才仅获一部分对北京政府失去耐性团体的支持。

国民在干预外交过程中面临理想与现实的困境。国民外交主要从道义出发,认为收回权益理所当然,忽视了外交角逐实以国力为基础这一基本理性前提。这样也使政府作为外交实际运作者在处理外交时处于两难境地,既要考量国家实力,又要虑及国民情绪,但事实上“‘人民外交’总是以百分百成功为口号,是永远成功不了的”^[75]^[397]。但无论如何,国民外交舆论、示威活动直接支持了中国代表团,让世界体察中国民意之所在。随着华会结束及外交视线的转移,诸如全国国民外交大会等团体或分裂,或改组,或解散,民众清内政以明外交倾向明显。1922年6月15日,中国共产党在《中共中央第一次对于时局的主张》中,更是直接指出:“解决纠纷的唯一道路,只有打倒军阀建设民主政治。”^[39]^[55]国内民众运动因此而高涨,所取方式也渐趋武力。

参考文献:

- [1] 讨论太平洋问题之新团体[N]. 申报,1921-08-02.
- [2] 唐启华. 北洋外交与“凡尔赛——华盛顿体系”[G]//金光耀,王建朗主编. 北洋时期的中国外交. 上海:复旦大学出版社,2006.
- [3] 我国加入太平洋会议之筹备[N]. 申报,1921-08-12.
- [4] 外部对太平洋问题之谈话[N]. 申报,1921-08-16.
- [5] 政府对于太平洋会议[N]. 大公报,1921-07-26.
- [6] 太平洋讨论会代表访问记[N]. 申报,1921-08-30.
- [7] 中国社会科学院近代史研究所中华民国研究室,中山大学历史系孙中山研究室,广东社会科学院历史研究所合编. 孙中山全集:第5卷·复国会非常会议文(1921年8月底)[M]. 北京:中华书局,1985.
- [8] 太平洋会议与西南[N]. 申报,1921-08-31.
- [9] 南方之太平洋会议主张[N]. 申报,1921-09-08.
- [10] 广东发起太平洋讨论会[N]. 申报,1921-08-16.
- [11] 太平洋同志会之两大表示[N]. 申报,1921-09-18.
- [12] 粤人催派代表[N]. 大公报,1921-09-28.
- [13] 太平洋讨论会大演讲[N]. 民国日报,1921-10-10.
- [14] 专电[N]. 申报,1921-09-01.
- [15] 北京太平洋团体开会纪[N]. 申报,1921-10-04.
- [16] 中国社会科学院近代史研究所中华民国研究室,中山大学历史系孙中山研究室,广东社会科学院历史研究所合编.

- 孙中山全集:第5卷·与蒋梦麟的谈话[M].北京:中华书局,1985.
- [17] 各公团延送两代表记[N]. 民国日报,1921-10-10.
- [18] 汪精卫先生谈话纪一[N]. 民国日报,1921-10-05.
- [19] 汪精卫先生谈话纪二[N]. 民国日报,1921-10-05.
- [20] 公电[N]. 申报,1921-10-02.
- [21] 中央请梁士诒疏通伍朝枢[N]. 大公报,1921-10-14.
- [22] 南方对太平洋会之态度[N]. 申报,1921-10-13.
- [23] 伍朝枢不就北代表[N]. 大公报,1921-11-02.
- [24] 粤人对华会及北庭之观感(续)[N]. 民国日报,1922-01-08.
- [25] 论太平洋会议代表[N]. 大公报,1921-10-08.
- [26] 郭公·代表问题与对外问题[N]. 大公报,1921-10-19.
- [27] 太平洋会议与各方面[N]. 大公报,1921-10-13.
- [28] 调查关于外交各会社[N]. 大公报,1921-10-09.
- [29] 政府派员列席国民外交大会[N]. 晨报,1921-11-08.
- [30] 孙文大借款之探报[N]. 大公报,1921-08-01.
- [31] 国民外交大会之表示[N]. 晨报,1921-11-17.
- [32] 粤省之外交要素[N]. 大公报,1921-11-28.
- [33] 西南代表对太议表示意见[N]. 大公报,1921-12-06.
- [34] 伍总长对华会之意见[N]. 民国日报,1921-11-29.
- [35] 马素妨碍代表团之活动[N]. 晨报,1921-11-16.
- [36] 粤政府代表马素在美之活动[N]. 晨报,1921-11-25.
- [37] 刁作谦莅沪后之谈话[N]. 民国日报,1921-09-15.
- [38] 颜惠庆对各团体代表之谈话[N]. 晨报,1921-09-28.
- [39] 王芸生·六十年来中国与日本第八卷[M].北京:三联书店,2005.
- [40] 中国社会科学院近代史研究所中华民国研究室,中山大学历史系孙中山研究室,广东社会科学院历史研究所合编·孙中山全集:第6卷·给外交总长的训令(1921年12月9日)[M].北京:中华书局,1985.
- [41] 昨日学生界对鲁案之运动[N]. 晨报,1921-12-13.
- [42] 各省一致反对鲁案直接交涉[N]. 晨报,1921-12-16.
- [43] 国民对于外交运动之一致[N]. 晨报,1921-12-07.
- [44] 国民外交会代表一部之脱退[N]. 申报,1921-12-11.
- [45] 译电[N]. 大公报,1922-01-15.
- [46] 京团体宣布梁士诒罪状[N]. 申报,1922-01-23.
- [47] 孙文秘书之谈话[N]. 大公报,1921-12-27.
- [48] 伍廷芳论华会与南政府[N]. 申报,1921-12-31.
- [49] 总统对于北廷卖国警告[N]. 民国日报,1922-01-09.
- [50] 伍总长致美外部书原文[N]. 民国日报,1922-02-08.
- [51] 赞助北伐是惟一解决国事的途径[N]. 民国日报,1922-01-31.
- [52] 国民应速自择良政府[N]. 民国日报,1922-01-01.
- [53] 孙文大借日款[N]. 晨报,1922-01-08.
- [54] 外交会认新政府通电[N]. 民国日报,1922-01-14.
- [55] 外交大会与粤政府[N]. 申报,1922-01-21.
- [56] 外交大会之代表会[N]. 申报,1922-01-22.
- [57] 北京代表又脱离外交大会[N]. 晨报,1922-01-25.
- [58] 北京外交部之鲁案答复[N]. 民国日报,1922-01-16.
- [59] 中国社会科学院近代史研究所,《近代史资料》编辑室主编,天津市历史博物馆编辑.秘笈录存·美京施顾王代表电(1922年1月13日)[G].北京:中国社会科学出版社,1984.
- [60] 中国第二历史档案馆编.中华民国史档案资料汇编:第三辑民众运动·梁士诒否认借日款并主张筹集现款赎路通电(1922年1月13日)[G].南京:江苏古籍出版社,1991.
- [61] 国内要闻[N]. 申报,1922-01-21.
- [62] 粤政府反对赎回胶济路[N]. 晨报,1922-02-14.
- [63] 国民外交大会将开紧急大会[N]. 民国日报,1922-02-04.
- [64] 中央调查各省赎路会[N]. 大公报,1922-02-21.
- [65] 中国第二历史档案馆编.中华民国史档案资料汇编:第三辑·民众运动·徐世昌关于自筹款项赎回胶济路令(1922年2月23日)[G].南京:江苏古籍出版社,1991.
- [66] 国民外交联合会将改谈内政[N]. 晨报,1922-02-15.
- [67] 外交大会议决休会[N]. 民国日报,1922-02-16.
- [68] 国民外交大会开会[N]. 民国日报,1922-02-22.
- [69] 民团联合会发起之先声[N]. 民国日报,1922-02-06.
- [70] 各团体会议二次筹备会纪[N]. 民国日报,1922-02-09.
- [71] 赣省亦组织太平洋后援会[N]. 大公报,1921-09-10.
- [72] 粤人对华会及北庭之观感[N]. 民国日报,1922-01-07.
- [73] 大总统督师北伐复电[N]. 民国日报,1922-02-22.
- [74] 中国第二历史档案馆编.中华民国史档案资料汇编:第三辑·民众运动·国务院关于扣薪储金赎路致将军府函(1922年7月17日)[G].南京:江苏古籍出版社,1991.
- [75] 顾维钧·顾维钧回忆录:第一分册[M].中华书局,1983.

责任编辑 张颖超

Research on the Relations Among the Central Government, the Local Government and the National in the Context of the National Diplomacy Based on Washington Conference

XIONG Bin¹, REN Xuan-yu²

(1. School of Air Transport Management, China Civil Aviation College, Guanghan 618307, China;
Pan Zhihua College, Pan Zhihua 617000, China)

Abstract: Because of the importance of Washington Conference, the national, the central and local authorities paid more attention to it. Before the conference, the Beijing Government prepared actively to invite the southern governmental representatives to join in and hoped the national supported the central government to show the unity of China. The national established the National Assembly to fight against the external enemies. These representatives split up because of different attitudes to the southern government. However, the southern Government made use of the opportunity to attack the legitimacy of the Beijing Government and required the States admit its Government. As a result, although the Beijing governmental authority was challenged, it still controlled the foreign relations. The southern Government was attacked by social comments and didn't achieve their diplomatic superiority southward. The national paid more attention to the inner politics.

Key words: national diplomacy; Washington Conference; Beijing Government; Southern Government