

五四運動與1919年中國外交之重估<sup>1</sup>

唐啓華\*

## 一、前言

五四學生愛國運動為民初外交之樞紐，上承民國肇造以來對外之積怨，下啓歐戰後中國外交之新局。民初幾個重要外交問題，舉凡二十一條交涉、山東問題、巴黎和會等，皆與其密切相關。然而五四與民初外交之間的錯綜關係，至今仍缺乏較平允、深入的學術研究。一方面因中國民族主義過強，認為巴黎和會山東交涉失利，中國外交挫敗，歸罪於西方各國之「強權如故」；一方面因黨派觀點影響，認定民初外交失敗為北洋軍閥賣國所致，否定北京政府之外交成績。以致時隔八十年的今日，兩岸教科書中的民初外交與五四運動，仍充滿悲情與扭曲。

\* 中興大學歷史系副教授

1 本文中「五四運動」及「五四學生愛國運動」二詞同義，皆指1919年5月4日在北京的學生示威運動，及其後發展至全國使中國於6月28日拒簽和約的事件。參見陳曾熹著，陳勤譯，《五四運動在上海》（台北：經世書局，1981），頁10。

1919年為世界外交史上重要分水嶺，十九世紀末、二十世紀初當道的舊式帝國主義外交式微，美國威爾遜主義（Wilsonianism）、蘇聯列寧主義（Leninism），及中國民族主義代興。同在此年，美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）倡議成立國際聯盟，蘇聯領導成立共產國際，中國發生五四運動。此三者間的錯綜關係，實為二十世紀世界外交的重要線索，<sup>2</sup>值得將來更進一步考察。

就中國外交而言，五四學生愛國運動與外交關係之密切，殆無疑義；然而兩者間的關連至今仍缺乏較深入的學術研究，許多當年的「宣傳」，未受檢驗「想當然耳」的沿襲至今。其後之執政者又往往賦予「五四運動」過於崇高的政治解讀，塑造了許多「神話」，載入兩岸歷史教科書中，深入人心。數十年來，兩岸學者受政治環境、民族主義激情、先入為主成見等限制，未能嚴格檢驗舊說。至今學界內外多認定民國初年中國外交失敗，歐戰期間袁世凱為推行帝制，接受日本二十一條要求，簽訂「民四條約」喪失山東利權在先；北洋賣國政府自甘做日本傀儡，為武力統一向日大借所謂「西原借款」，在1918年9月24日山東問題換文中簽下「欣然同意」四字於後，致使1919年巴黎和會決定將德國戰前在山東的權利轉交給日本。凡此外交失敗，皆軍閥禍國殃民所致。所幸民間奮起，在二十一條交涉時，「五七」、「五九」等國恥，已激起人民對軍閥及日本帝國主義之不滿；此積怨終於在巴黎和會中國外交大失敗後，匯成強大民氣，引發五四學生愛國運動，國內高漲的民族主義迫使北京政府罷黜親日政客，督促中國代表團拒簽對德和約，終能壓制北洋政府「賣國外交」，稍挽國權。

2 威爾遜主義主張用和平方式，及漸進理性改革，解決資本主義內部問題；成立國際聯盟，依國際法處理國際衝突，維持資本主義世界秩序，免於傳統帝國主義及社會主義革命的威脅；並使具使命感的美國，以其道德及物質上的優勢，領導此世界秩序。列寧主義則主張以社會主義革命消滅帝國主義，成立共產國際，希冀以一群社會主義者先鋒，領導全球無產階級革命，將人類由資本主義、帝國主義中解放出來。參見 N. Gordon Levin, Jr., *Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution*. (Oxford University, 1968), pp.1-13; 及唐啟華, 《北京政府與國際聯盟 (1919-1928)》(台北: 東大圖書公司, 1998), 引言, 頁2-3。

作者認為這種「迷思」(myth) 民族主義色彩太強，失之狹隘片面，並與史實不符，對理解近代中國外交，造成許多先入為主的扭曲印象。今日距五四已八十年，應是擺脫激情，回歸學術研究的時候。作者不敏，試圖以近年來研究民初北洋外交發展脈絡的些微心得，綜合中外學者較新的研究成果，重新評估五四運動與民初外交的關係。

## 二、民初修約成果與二十一條交涉的再評價

近年來，國內外使用檔案研究民初外交的成果，對「北洋外交」多持肯定之態度。<sup>3</sup>作者近年對北洋「修約外交」<sup>4</sup>所做的初步研究，認為北京外交部承襲清末改革內政以修正條約的嘗試，<sup>5</sup>自民國成立即朝訂定平等條約方向努

3 西方學者如 Lucian Pye, *Warlord Politics*. (New York, 1971), p.152; Leong Sow-theng, *Sino-Soviet Diplomatic Relations, 1917-1926*. (Canberra, 1976), p.xix; Andrew Nathan, *Peking Politics, 1918-1923*. (Berkeley, 1976), p.237; Zhang Yongjin, *China in the International System*. (London, 1991), pp.187-196等，對民初北京外交部的表現，都有頗高的評價。部份大陸學者也對北京政府的外交有較公允的評價，如郭劍林、王繼慶，〈北洋政府外交近代化略論〉，《學術研究》(廣州)，1994年3月號；文中強調北京外交部已較清末進步很多，奠定日後外交近代化的基礎。又如北京中國社科院近代史研究所副研究員王建朗，〈中國廢除不平等條約的歷史考察〉，《歷史研究》，1997年第5期，文中指出中國廢除不平等條約，是幾代人和歷屆政府不斷努力的結果，包括北京政府，耐心地從廢除某一國家或某一方面的特權開始，利用一切機會，一步一步地艱難前進，逐漸收回喪失的國家主權。日本學者也對北洋外交有新的評價，如川島真，〈日本における外交史研究回顧展望(上)——北京政府期〉一文，「5 修約外交と革命外交」一節所論。詳見唐啟華，〈由中英外交檔案看「北洋外交」(1912-1928)〉，中央研究院近代史研究所「檔案與近代歷史」小型研討會會議論文，1998年6月12日。

4 「修約外交」指北京政府時期(1912-1928)與列強交涉要求修改條約之策略，與廣州國民政府宣稱要「廢除不平等條約」之「革命外交」相對應。參見唐啟華，〈民國初年北京政府「修約外交」之萌芽，1912-1918〉，中興大學《文史學報》，第28期(台中：1998年6月)；〈1919年北京政府「修約外交」的形成與展開〉，《興大歷史學報》，第8期(台中：1998年6月)；及〈北京政府與國民政府對外交的互動關係，1925-1928〉，《興大歷史學報》，第3期(台中：1994年5月)。

5 參見王爾敏，〈晚清商約外交〉(香港：中文大學出版社，1998)；及唐啟華，〈民國初年北京政府「修約外交」之萌芽，1912-1918〉，第二節「清末修約的嘗試」。

力，但因內爭不斷，政局動盪，司法改革成效有限；新式法典的起草與修訂，新式法院及監獄的設立，進度都很緩慢；中國主權仍受列強「不平等條約」的層層束縛。尤其是1915年與日本二十一條交涉後簽訂的「民四條約」，因損失許多國權，被時人目為「國恥」，認為是另一個不平等條約。1917年參加歐戰之後，對內引發政爭，導致南北分裂；對外又受日本「西原借款」及「共同防敵協定」經濟上及軍事上更多的控制；故國人對民初外交一般評價較低。

但是若由近代中國修改條約的長遠歷程觀之，民國初年在修約上已出現一些新的方向，為日後修約運動所承襲。由1912到1918年的幾個訂約談判過程看，北京外交部在內外不利的處境中，已有以平等互惠訂約的觀念，並努力推動。對原無約國，在談判訂約時，不願再給予治外法權及協定關稅等特權。如與古巴談判訂約時，要求事事平等，不肯再給予領事裁判權，即使談判不成，也不願牽就。<sup>6</sup>1915年簽訂之《中華智利通好條約》，雖互享最惠國待遇，但未明文給予領事裁判權，被後世史家譽為第一個平等條約。但由《外交檔案》中談判紀錄看，當時外交部仍認為領事裁判權包括在最惠國待遇之內；後來修約觀念更強時，才堅持最惠國待遇不能涵有領事裁判權。無論如何，此約已開未在條約中明文讓予治外法權之先河。<sup>7</sup>

1918年簽訂的《中華瑞士通好條約》，是最後一個給予外國領事裁判權的所謂「不平等條約」。該約正文雖屬平等互惠，但因瑞士堅持要與其他各國同等待遇，加以北京政府急欲在瑞士設使館，終於做出讓步，在附件中應允「關於領事裁判權（即治外法權），瑞士國領事應享有現在或將來允與最惠國領事之同等權利」。但也加一條「俟中國將來司法制度改良有效時，瑞士國即與他締約國同棄其在中國之領事裁判權」。<sup>8</sup>

對原有約國，則藉參戰廢止了德、奧在華條約特權，打破了列強在華之聯

6 同上註，唐啓華論文，第三節〈民初中華古巴訂約談判〉。

7 同上註，第四節〈1915年中華智利訂約談判〉。

8 同上註，第五節〈1918年中華瑞士訂約談判〉。

合控制。對德、奧宣戰，廢止中德、中奧條約，是中國外交史中之創舉，收回租界、領事裁判權、及協定關稅等不平等特權。為日後逐步解除條約束縛，打開一個難能可貴的缺口。尤其值得注意的發展，是區分「有約國」與「無約國」，參戰後對德、奧在華僑民之處置辦法，後來都擴大到對所有的無約國人民，使無約國人民不能再託庇於有約國條約特權之保護。<sup>9</sup>

總之，1912到1918年北京政府的訂約、修約努力，實為「修約外交」的萌芽期，或可稱之為舊、新交替之過渡期。雖有其因國力不足的先天限制，有時無法強力貫徹宗旨，不免屈就，但已表現當時外交部對新訂各約，一直朝平等互惠的大方向努力，不願再失權利。尤其參加歐戰，更是一大契機，為廢止原有「不平等條約」，收回已失國權開創了可貴的先例。

就重要外交個案而言，若1915年之中日二十一條交涉，過去被認為袁世凱為稱帝而屈從日本要脅，視之為中國外交之大失敗，有「五七國恥」與「五九國恥」之稱，並種下五四學生愛國運動之遠因。然而近年西方學者由英國外交檔案對袁世凱的研究，對袁氏在二十一條交涉時的外交手腕，有頗高的評價。反而認定日本外務大臣加藤高明外交失敗，因其對英美隱瞞第五號，對內未尊重元老，對華低估袁世凱能力；被袁世凱以拖延戰術，伺機向英美洩密，引起英美之關切；並離間元老與加藤，加藤被迫使用最後通牒，並取消第五號大部分內容，日本威望大損。加藤高明並因交涉失利，被迫下台，在山縣有朋有生之年未能再主持外交。<sup>10</sup>

早期研究中日關係的王芸生，早有類似的看法。他認為二十一條交涉適當歐洲大戰之時，英、俄、法三國皆日本之盟國，非但無暇東顧，實際上其在東方之利益尚須仰日本之鼻息。美國雖處局外，當此國際大勢失去均衡之時，其力絕不足以牽制日本。故日本之於中國，真為所欲為之時。中國處萬鈞重壓之下，對日亦惟有委曲應付之一途。並評論中國之外交應對云：「綜觀二十一條

9 同上註，第六節〈參戰與廢止德奧條約〉。

10 Peter Lowe, *Great Britain and Japan, 1911-1915*. (Macmillan, 1969), Chapter VII The Twenty-one Demands, pp. 220-266.

交涉之始末經過，今以事後之明論之，中國方面可謂錯誤甚少。若袁世凱之果決，陸徵祥之磋磨，曹汝霖陸宗輿之機變，蔡廷幹顧維鈞等之活動，皆前此歷次對外交涉所少見者。若云錯誤，不在當時，而在事前之撥弄及事後之忘形。又稱「及二十一條要求提出，中國政府乃聚精會神以應付。自茲以往，中國之外交政策頗為正確，在技術上亦多可取之處」。並指出當時日本外交界咸認為二十一條交涉為日本失敗，袁世凱之成功。<sup>11</sup>由此觀之，二十一條交涉及民國初年袁世凱之外交實有重新評價之必要。

### 三、1919年南北兩政府的外交合作

五四運動前後，中國內部處於分裂狀態。大體而言，民國初年一統之局維持到1917年。該年6月張勳強迫大總統黎元洪解散國會，引發孫中山等人倡導護法運動，並於9月在廣州組織軍政府。自此到1928年6月北伐成功為止，北京與廣州政府分立，皆自稱是合法的中央政府。

北京政府得列強支持，承認其為中國唯一合法中央政府。北京外交部組織完整，人才濟濟，是列強駐華使節交涉的對象；並派任駐外使領，參與國際會議，簽訂國際條約。相形之下，廣州政府雖宣稱北京政府為非法，自己才是法統所繫，至今台海兩岸仍多視之為民初之「正統」；但當時未得列強支持，也沒有國家正式承認（除了1921年10月與在上海之韓國臨時政府建交外）。廣州政府自身政局動盪，內戰頻仍。其外交部組織變動頻繁，<sup>12</sup>外交部編制甚小（數人至十多人），且多與廣東省長公署交涉科及外交部特派廣東交涉員署重

11 王芸生輯，《六十年來之中國與日本》，第六卷（天津大公報社，1933），頁397、398-400。另林明德，《近代中日關係史》（台北：三民書局，1984），頁75，亦依據日本史料稱：「交涉結束之後，日本國內卻掀起一片責難之聲」。

12 廣州外交部組織正式公布的就有1918年4月22日及9月2日之「外交部組織條例」，1921年2月16日公布之「外交部辦事細則」，1925年7月11日公布之「國民政府外交部組織法」，1926年8月14日公布之「修正國民政府外交部組織法」；尚有1923年6月未公布之組織。參見蔡鴻源、孫必有、周光培編，《南方政府公報》（河北人民出版社，1987）。

疊；人事更是隨主政者的更迭，如走馬燈般的來來去去，也無正式駐外人員之派遣。交涉對象限於各國駐廣州總領事。但廣州政府仍對外宣稱北京政府之「非法性」，極力爭取各國之承認；對內代表護法各省與北京政府交涉，任命各省交涉員，處理各省外交案件與各國駐廣州總領事交涉。<sup>13</sup>並在一些轄區內特別外交問題，如澳門、香港、華僑等，有相當的主導權；尤其是「關餘問題」，多次迫使列強與其交涉。<sup>14</sup>

南北雖然對立，北京常想「武力統一」，廣州也屢次「北伐」；但在對有關全國利益的問題上，南北也能合作「一致對外」，巴黎和會即是一例。1918年5月廣州軍政府改組，由大元帥制改為總裁制，孫中山離粵，8月岑春煊就主席總裁職。11月歐戰全面停火，中國南北政府也下停戰令，對內籌備南北議和；對外籌組聯合代表團參與巴黎和會，向國際社會表示中國統一。

廣州軍政府於11月30日政務總裁會議中，議決與北京政府各派三名代表赴歐。但因南北之間對南北和議事宜歧見仍多，不及討論派遣赴歐代表團之組成，北京政府迫於時限，遂逕自派遣由外交總長陸徵祥率領之代表團趕赴巴黎。軍政府對北京之舉表示抗議，並在幾經周折後，於1919年2月10日公布：特任孫文、伍廷芳為歐洲和平會議全權大使，王正廷、王寵惠、伍朝樞為歐洲和平會議全權特使。但實際上參與中國代表團工作的是王正廷、伍朝樞、郭泰祺等人。

巴黎和會中國代表團包括全權代表5人，陸徵祥（北京外交總長）、王正廷（前署工商總長、廣州軍政府代表）、顧維鈞（駐美公使）、施肇基（駐英公使）、魏宸組（駐比公使）。一般認為代表南方的是王正廷。王氏為美國耶魯（Yale）大學畢業生，同盟會會員，曾任武昌軍政府外交司長，1912年任唐紹儀內閣工商次長（因總長陳其美不就，王氏署理總長），1913年國會召開，王

13 廣州政府之外交至今尚缺乏全面的研究，本文主要參考《南方政府公報》，及川島真，〈廣州政府の外交〉，濱下ゼ報告，1998年2月18日。

14 參見呂芳上，〈廣東革命政府的關餘交涉（1918-1924）〉，《中華民國歷史與文化討論集》，第一冊。

氏當選參議院副議長。廣州軍政府成立後，任外交次長，並在「外交總長伍廷芳未到任以前暫行署理」。後受軍政府之託，與郭泰祺、陳友仁赴美尋求支持，自1918年春夏之交即居於紐約。陸徵祥經美國赴歐參加和會途中，邀王氏同行，許以次席代表之位。故王氏於1918年12月27日成為北京政府正式委任代表南方的全權，後來軍政府以王氏之列席和會已成事實，於1919年2月10日追加其任命。<sup>15</sup>其後廣州政府派伍朝樞攜傅秉常、伍大光、黃凱等三員赴歐，充議和隨員，<sup>16</sup>於1919年2月初起程，3月抵法，此為廣州正式派遣的和會代表。但因伍氏抵會太遲，未能列名全權代表，只能以襄辦公使地位「參與會務，列席內部討論，而不列席和會」。伍氏雖不滿，但「第恐蹈俄覆轍，兩敗俱傷，轉辜鈞府一致對外之心，更非古人閱牆禦侮之義。況其時和會開幕已經兩月，特使王正廷既列席發言，亦足代表南方主張，一切豈宜以一人之位置，牽動全國之進行」。<sup>17</sup>

1919年1月11日陸徵祥率中國代表團抵巴黎，知悉中國在和會僅有兩個席位，力爭三席不果，法國外交部告以：「全權人數各國政府可自行決定，惟列席和會人員不得超過議定之數」。因此引發複雜的全權代表名次問題，陸氏在17日代表團內部會議中宣布：「為國家全局利益，擬請大總統任命五位代表，依次為陸徵祥、王正廷、施肇基、顧維鈞、魏宸組，電呈大總統任命」。北京政府考慮後，大總統徐世昌電令五全權名次更動為：陸、顧、王、施、魏。但陸氏已與王氏出席18日和會開幕，且陸曾允諾王：不管中國得到幾個席位，王都是當然代表，因此陸再電北京更改王為次席，顧為第三席。此名次更動事件在代表團內引起很大的反彈，造成王、施對陸、顧的杯葛，挑起很多衝突。<sup>18</sup>南北分裂引起敏感的全權代表名次，嚴重影響到代表團內的團結。

15 詳見廖敏淑，《巴黎和會與中國外交》（中興大學歷史研究所碩士論文，1998），頁65-7。

16 《軍政府公報》，修字第110號（1919年9月27日），〈公文〉18日。

17 《軍政府公報》，修字第108號（1919年9月20日），〈公文〉9月9日「赴歐議和全權特使伍朝樞呈報由法回粵陳述和議情形並附政見請察核文」。

18 詳見廖敏淑，《巴黎和會與中國外交》，頁72-6。

王正廷在中國代表團中常以南方代表身份，要求地位與陸徵祥相當，聯合主持內部會議，甚至打擊陸氏威信。北京政府特於3月31日電：「奉大總統諭：派陸徵祥為全權委員長，所有和會事宜，即由該委員長主持一切，務當悉心妥籌辦理，以副倚任」。<sup>19</sup>確定陸地位居全權代表之上。由此可見當時南北表面上對外一致，實際上仍是暗鬥不止，對外交有負面作用。王正廷本身對內爭影響外交，也有頗多感慨。<sup>20</sup>

#### 四、巴黎和會的山東問題

山東問題是國人最關切者，當時報導最多，事後研究也最多，頗有將巴黎和會等同於山東問題，並因山東問題之失敗，判定中國在巴黎和會外交失敗之勢。山東問題失敗之關鍵，除1915年二十一條交涉後，被迫簽訂的「民四條約」外，一般歸咎於1918年9月24日山東問題換文，尤其是中國覆文中「欣然同意」四個字。當時國內輿論咸歸咎於訂此約之人，引發五四學生愛國運動，要求「國賊」下台。

中、日兩國在和會中互爭山東問題，1919年1月27日，日本代表在五國會議中要求德國無條件讓與膠州灣租借地、膠濟鐵路及在山東所有他種權利。次日，中國由顧維鈞代表在五國會議中發言，駁斥日本理由，主張山東權利應直

19 見中國社會科學院近代史研究所近代史資料編輯室主編，天津市歷史博物館編輯，《秘笈錄存》（北京：中國社會科學院出版社，1984），頁115。參見廖敏淑，《巴黎和會與中國外交》，頁78-9。

20 王正廷於1920年6月5日自上海致廣州岑春煊電：「往者正廷奉使歐洲和會，傷土地之喪失，憤主權之陵夷，屢為和會當軸陳情訴曲，冀申公理。而外人竊謂我國內爭不已，外交政策前後歧異，同一事也，衡者以為維持要計，今則斥為賣國私圖。衡者欣然同意，今則力謀取銷。須知國際上立言，只知中國一家，不當南北兩派；今乃之是之非，出爾反爾，是非先自矛盾，從何乞助於人。外人據此反唇相譏，我其何辭以對。彼以我國人無覺悟心，無團結性，無自治能力，方恣其輕慢，其肯降心相助乎？故內訌不息，而望外交之奏績，戛戛乎其難矣。……正廷前膺使命，時陷艱境，多因內訌未靖，發言為難，一遭反詰，應對尤難。茹苦含辛，付諸太息而已。敢掬血誠奉告，尚望諸公及時亟謀和協，共濟艱危，毋使後來者再於壇坫之上，同感斯痛，重陷外交於失敗也，則中國幸甚」。見《軍政府公報》，修字第185號（1920年6月23日），〈公電〉。

接交還中國。顧氏之發言條理分明，口才便給，對付日本「有如貓之弄鼠，盡其擒縱之技能」。<sup>21</sup>國人聞訊，精神振奮，咸以為勝利在望。中國代表團打鐵趁熱，於2月15日向大會提出〈中國要求膠澳租借地、膠濟鐵路暨其他關於山東省之德國權利直接歸還說帖〉（簡稱〈山東問題說帖〉），4月15日再提出〈請求廢除一九一五年五月二十五日中日兩國政府所訂之條約及換文說帖〉（簡稱〈廢除民四條約說帖〉）。日本也多方反擊，分別以戰時之密約向英、法施壓，並強調曾以實力援助戰爭，且中、日間已對山東訂有成約；更利用國聯盟約中「種族平等」條款問題，困擾美、英、法領袖。日本提出中、日成約中，以1918年9月24日中國對「山東問題換文」之「欣然同意」為最有力之證據。

1918年9月28日，中、日兩國簽訂「濟順、高徐二鐵路借款預備合同」及「滿蒙四鐵路借款預備合同」。24日，日本外務大臣後藤新平與中國駐日公使章宗祥先行就此二借款換文，同時又有「關於處理山東省各問題換文」（簡稱「山東問題換文」），以解決日軍佔領膠濟沿線以來諸問題。後藤之來文云：

敬啟者，帝國政府顧念貴我兩國間所存善鄰之誼，本和衷協調之旨義，將關於山東省諸問題，照左列各項處理，認為妥當。茲將此事特向貴國政府提議：

- 一、膠濟鐵路沿線之日本國軍隊，除濟南留部隊外，全部均調集於青島。
- 二、膠濟鐵路警備隊可由中國政府組成巡警隊任之。
- 三、右列巡警隊之經費，由膠濟鐵路提供相當之金額充之。
- 四、右列巡警隊本部、樞要驛並巡警養成所內，應聘日本國人。
- 五、膠濟鐵路從業員中應採用中國人。
- 六、膠濟鐵路所屬確定以後，歸中日合辦經營。
- 七、現在施行之民政撤廢之。

21 法國總理克萊蒙梭之語，見金問泗，〈山東問題之我見〉，《從巴黎和會到國聯》（臺北：傳記文學出版社，1983年再版），頁18。顧氏發言全文，見《秘笈錄存》，頁73-5。

貴國政府對於右列之提議其意向若何，敬希示復為荷。

章宗祥覆文，稱：「中國政府對於日本國政府右列之提議，欣然同意，特此奉復」。<sup>22</sup>此即「欣然同意」四字之由來。

此「欣然同意」四字意涵，頗有爭議。一般常將「濟順高徐二路換文」及「山東問題換文」混為一談，認為章宗祥「欣然同意」斷送濟順高徐二鐵路，並解釋為中國承認日本繼承德國在山東權利之確證。事實上「山東問題換文」內容對中國有利，北京《晨報》之評論為：「日本在山東膠濟鐵路一帶，設置民政署，迭經我國提出抗議，日本始聲明撤廢」。<sup>23</sup>但簽訂時機不對，容易引起爭議。大陸學者石源華對此有較公允之評論：「此項換文雖在當時促使日本撤退了佔領膠濟鐵路的部分軍隊，並撤廢了設置的民政機構，貌似對中國『有利』，但總體上說，德國敗局已定，山東問題不應與日本做此『枝節交涉』，而應保留待和平會議做整體解決，對中國更為有利」。但仍不能免俗的強調：「北京政府因急於對付南方護法政府，鑽入了日本政府設下的圈套。結果，種下了中國在巴黎和會外交失敗的又一毒根」。<sup>24</sup>

1919年6月1日，大總統徐世昌特下命令，曰：「……濟順高徐借款合同，與青島交涉截然兩事。該合同規定，線路得以協議變更，又有撤退日軍撤廢民政署之互換條件，其非認許繼續德國權利，顯然可見」。為曹、陸、章釋疑。<sup>25</sup>章宗祥對「欣然同意」四字之被渲染有自辯，云此項換文於滿蒙四路、高徐順濟鐵路借款簽字之日，同時由日本外務大臣後藤新平提出，章氏答覆應允。「故評論換文之當否，若鑒察歐戰時中國所處地位之實景，則是時當局之苦衷，國人亦可相諒」。換文七要款，可分三點：1.膠濟鐵路之警備復歸中國；2.膠濟鐵路將來之經營辦法；3.青島一帶日本所設之民政署，一律撤銷。章氏認

22 王鐵崖編，《中外舊約彙編》（北京：三聯書店，1962），第二冊，頁1409-10。該書中此二換文日期做9月25日。

23 北京《晨報》，1919年5月7日，第7版，〈撤廢山東民政署之文書〉。

24 石源華，《中華民國外交史》（上海：上海人民出版社，1994），頁143。

25 王芸生輯，《六十年來中國與日本》，第六卷，頁344-5。

為「換文用意，中國當局認為有利於國家，故主持於寺內內閣未辭以前，將關於青島內之重要問題，先行解決」。強調「綜觀換文全體，在歐戰未停之時，中國當局為補救臨時及預防將來起見，與日本協定，實為有利國家之事」。並認為美國總統威爾遜謂：「中國與日本換文已承諾日本繼承德人權利，換文內有『欣然同意』之語，可見中國出於自願，美國此時亦難相助」。不過是自卸其責，斷章取義；而論者未將原文仔細推求，並未悉當時經過情形，遂遷怒於換文，以為此「欣然同意」，即為打銷昔日二十一條之強迫承諾。事實上換文各款，與交還青島問題純為兩事，更與二十一條毫無關係。換文絕非允許日本繼承德人權利，「所謂欣然同意云者，不過外交文書上之套語，安能以別一問題之用語，漫然置於他種問題之上耶！」<sup>26</sup>曹汝霖亦稱：「所謂同意，明指日外相來文之三項，那知後來巴黎和會竟引為攻擊之藉口，以為承認山東權益，豈非奇談，真是風馬牛不相及也」。<sup>27</sup>章、曹之解說，過去多視之為無價值之自辯，然由事實觀之，此「欣然同意」四字，確實有被張冠李戴及擴大解釋之處。

至於中國是否因「山東問題換文」之「欣然同意」四字，而「作繭自縛」，致使外交失敗？由事實經過考察，巴黎和會局勢，本來就對中國不利。王芸生云巴黎和會中，中國之勢甚孤。「英法義三國既與日有前約，此時自不能不為日本張目，同情中國者惟一美國。美總統威爾遜挾其十四條政策以臨大會，儼然日麗中天，惟英法地位所在，美國亦殊少挽回大局之力。故美國雖為貫徹門戶開放及領土完整主權，始終迴護中國，山東問題終不得直，大勢然也」。<sup>28</sup>中國雖因顧維鈞之優異表現，暫時爭得國際同情，但終難隻手挽回大局。4月中旬，和會再討論山東問題；22日四國會中，日本對膠州問題爭持甚堅，威爾遜表示無能為力，質問中國1918年9月停戰在即，日本絕不能再強迫中國，何以中國又「欣然同意」與之訂約？顧維鈞答以：「以當時日本在山東

26 章宗祥，《東京之三年》，《近代史資料》總38號（北京：1979年2月），頁53-4。

27 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》（台北：傳記文學出版社，1980），頁146。

28 王芸生輯，《六十年來中國與日本》，第七卷（天津大公報社，1934），頁238。

之軍隊既不撤退，又設民政署，置警察、課稅則，地方不勝其擾，非常憤悶，政府深恐激生事端，故又致有此約。該約亦只有臨時之性質。以我所見，英、日等各項協件均因戰事發生，當然於本會有更改之法」。英總理提出膠州問題兩層辦法，一按中日協定條件，一使日本繼承德國權利。詢中國選擇何者。顧維鈞聲明兩者皆無法接受。陸徵祥報告稱：「查英總理所擬兩法，於我均為失望。美總統一方面似頗表示躊躇，苦無善法周旋」。<sup>29</sup>由此會中，已知威爾遜因和會歐洲諸問題、義大利因阜姆（Fiume）問題擬退出和會、日本提出「種族平等」問題等，實已焦頭爛額，對中國之承諾不能堅持，尋求解套，與英、法、日妥協，中國遂被犧牲。故在22日會中，以其原宣稱不承認之「民四條約」及1918年中日山東問題換文質問中國代表。並以中國已於1918年換文承認1915年中日條約為藉口，卸除自己支持中國之責任，歸咎於中國政府之「作繭自縛」。<sup>30</sup>

4月24日，義大利退出和會，比利時也威脅若德國不賠償全部損失，亦將採同一行動。日本更乘機堅持「種族平等」與「山東問題」兩案。陸徵祥當時亦知內情，認為山東問題失敗，實因日本利用國際聯盟盟約中是否列入「人種平等」條款，挾制美國，迫英、美在膠州問題讓步。電告北京云：「蓋美總統尤注意於國際聯會之成立，乃日本先提種族問題以為抵制；該問題美國大忌，英尤不能容」。英日間妥協交換，「英即不能不於膠州問題維持日本，以向美總統力爭」。美國終不能不在膠州問題上讓步。<sup>31</sup>

威爾遜為求國際聯盟成立，希望能在4月28日和會第四次全體大會中，宣讀通過修正後之國際聯盟盟約，遂不再堅持支持中國，屈服於日本與英、法等國所訂戰時密約。並自我安慰，告訴中國，國聯成立後可公正處理中國所受之冤屈。於是在28日大會前三國會議中達成協議，日本得山東經濟權利，日本

29 《秘笈錄存》，頁131-133，〈法京陸專使電〉，1919年4月22日。

30 參見廖敏淑，《巴黎和會與中國外交》，頁127-128。

31 〈收法京陸總長電——魯案在和會失敗之複雜情形由〉，1919年5月17日，《外交檔案》（藏於中央研究院近代史研究所檔案館）03-33/150-（2）。

遂於大會中聲明：不堅持種族平等。30日，日本接受三國條件，修正山東條款，願將政治權歸還中國，只保留經濟權利。送往條約起草委員會，以備寫入和約。中國至此遂被「保全國聯」犧牲了。<sup>32</sup>此舉在美國代表團內部爭論頗大，並引發日後美國國會拒絕批准對德和約與加入國聯。中國代表雖極力爭取，終歸失敗。消息傳回國內，引發五四學生愛國事件。學生集矢於經手對日交涉、借款及「山東問題換文」之曹汝霖、陸宗輿、章宗祥。「三國賊」遂成千古罪人，儼然鐵案。

外交界耆宿金問泗在〈山東問題之我見〉一文中提出「事後的聰明」，其中第一、二點即為：（一）主張國際正義公道的原則，在乎善於運用。然若對內不統一，對外無實力，而專憑此類原則，以為應付，則終無濟於事。（二）別國對我支援固屬好意，然若純出於仗義執言，而在該國並無切身利害關係，則一遇阻力，易生變化。<sup>33</sup>這兩點確實為中肯之見，中國本身無實力，專恃美國之主持正義；然美國一遇阻力，即犧牲中國利益，此山東失敗之主因也。所謂「山東問題換文」之「欣然同意」四字，只是美國推卸責任之藉口。

## 五、研究系與五四學生愛國運動

為何「欣然同意」四字，在當時會被渲染成中國外交失敗之關鍵？由一些蛛絲馬跡看，似與「研究系」之藉外交問題攻擊「安福系」有關。1917年夏，段祺瑞討平復辟之後，邀研究系梁啟超、湯化龍、林長民入閣。不久，梁氏等為徐樹錚排擠，退出段閣。且在新國會選舉中大敗，「研究系」自此淡出政壇。<sup>34</sup>但是「研究系」仍未忘情於外交事務。徐世昌於1918年10月當選大總

32 Roy W. Curry 著，張瑋瑛、曾學白譯，《伍德羅·威爾遜與遠東政策，1913-1921》（北京：社會科學文獻出版社，1994），頁264-7。

33 金問泗，《從巴黎和會到國聯》（台北：傳記文學出版社，1967），頁23。

34 詳見張朋園，〈安福國會選舉——論腐化為民主政治的絆腳石〉，《近代史研究所集刊》，第30期，1998年12月。

統，「他雖被段祺瑞擁上台而自己並無實力，所以要拉攏各黨派以增加他的勢力」。聘林長民為顧問，林氏運動派梁啟超赴歐遊歷，與各國聯絡，徐世昌採納了，給梁啟超一個「歐洲考察團」的名義，算是中國出席巴黎和會代表團的會外顧問。<sup>35</sup>另外，梁、林建議在總統府設一「外交委員會」，為外交政策輔助決定機構，審議巴黎和會之外交事件，幫助外交次長陳籙應付局勢。由外交界元老汪大燮任委員長，孫寶琦、熊希齡、陸宗輿、李盛鐸、林長民、王寵惠、沈瑞麟、陳籙為委員。林長民兼事務主任，林氏門人葉景莘、梁敬錚及外交部政務司長王繼曾、秘書朱鶴翔等四人為事務員。此會以汪、林、熊為主體，「研究系」色彩頗濃。此「外交委員會」曾改定中國代表團五全權名次。並擬議對和會提案，交國務院電達代表團；其中「破除勢力範圍」大綱中「統一鐵路管理」一項，與舊交通系梁士詒及新交通系曹汝霖起衝突，成為「親日派」與「反日派」政爭之焦點，汪大燮因而辭去委員長一職。<sup>36</sup>

五四運動期間最活躍的民間外交團體「國民外交協會」也與研究系關係密切。該會成立於1919年2月16日，由張謇、熊希齡、林長民等社會名流發起，聯合各界團體，「對外發表公正民意，為外交上之援助」，主張七事，大要為促進國際聯盟之實行，廢除不平等條約。並請在巴黎之梁啟超為該會代表，主持向和會請願各事。此會結合各社會團體，一方面以國民外交之請願、宣傳，作外交當局之後盾；一方面也對政府當局應付日本之軟弱態度形成壓力，與「外交委員會」相呼應。曾於5月7日在北京中山公園開國民大會，為軍警所阻。<sup>37</sup>

35 葉景莘，〈巴黎和會期間我國拒簽和約運動的見聞〉，《文史資料選輯》，第二輯（北京：中國文史出版社，1989），頁145。

36 同上，及梁敬錚，〈林長民先生傳〉，《傳記文學》，第7卷第2期，頁5。統一鐵路呈文見《東方雜誌》，第16卷第4號，頁208。

37 葉景莘，〈巴黎和會期間我國拒簽和約運動的見聞〉，頁151-2。梁敬錚，〈我所知道的五四運動〉，《傳記文學》，第8卷第5期，頁6。

巴黎和會期間「研究系」與「安福系」之暗鬥，尚有「國際聯盟同志會」與「國際聯盟協會」之爭。巴黎和會開幕後，決議將國際聯盟盟約列為和約之首，並推舉一「國際聯盟委員會」起草盟約。中國爭取加入該委員會，由顧維鈞代表列席。國人對國聯期望頗高，該委員會於2月3日開議，消息傳來，汪大燮、熊希齡、林長民、蔡元培、王寵惠、張謇等六人，5日發起一「國際聯盟同志會」，8、9日推舉理事，公舉梁啟超為理事長，由汪大燮代理，林長民為總務幹事，胡適為編輯主任，於12日在北京大學開成立會。當時「安福國會」眾議院議長王揖唐也欲選為該會理事，被林長民排斥，憤而另於11日在國會組「國際聯盟協會」。兩會互爭，儼然「研究系」與「安福系」政爭之另一戰場。

38

梁啟超赴歐考察之行，籌劃周密，隨員有各方面的人才：政治張君勱、軍事蔣方震、外交劉崇傑、經濟徐新六、科學丁文江等，於1918年12月28日自上海起程，次年2月11日抵倫敦，1921年1月22日離馬賽回國，在歐洲近一年，以巴黎為中心。<sup>39</sup>據稱梁氏一行攜有整套案卷，參加代表團會議。<sup>40</sup>和會期間考察團住在中國公使館附近，每晚舉行參談會，討論中國應向和會提出的各種問題，以備代表團參考。3月中旬，梁氏曾被謠傳親日，將代陸徵祥任代表團團長，破壞中國代表團在和會中對日交涉。據梁氏自稱，其未曾干預和會之進行，自認在歐之行，「所最負疚者，此行於外交絲毫無補也。」對中國在和會之表現，梁氏評價為：「平情而論，失敗之責任，什之七八在政府，而全權殊不足深責，但據吾所見，事前事後，因應付失當者亦不少，坐視而不能補救，付諸浩歎而已。……最可惜者，以極寶貴之光陰，日消磨於內訌之中，中間險象環生，當局冥然罔覺，而旁觀者又不能進一言，嗚呼！中國人此等性質，將

38 詳見唐啟華，《北京政府與國際聯盟》，頁60-5。研究系與北大之微妙關係，參見張朋園，〈胡適與梁啟超——兩代知識分子的親和與排拒〉，《近代史研究所集刊》，第十五期下冊（1986年12月）。

39 張朋園，《梁啟超與民國政治》（台北：食貨出版社，1981年，再版），頁152。

40 顏惠慶著，上海市檔案館譯，《顏惠慶日記》（北京：中國檔案出版社，1996），第一卷，頁827。

何以自立於大地耶」。<sup>41</sup>

梁啟超對和會中山東問題的發展頗為注意，曾於3月6日電北京當局云：

交還青島，中、日對德同此要求，而孰為主體，實目下競爭要點。據美東方局長云：二十一條及各密約，背威氏十四條宗旨，中國堅持，可操勝算。英東方局長密商，則謂：日本愛體面，為中國計，與其爭直接歸還之名，何如爭山東實利。似勸我讓步。法總統則云：惜前內閣曾與日有約，然我願量力所能，以助中國。法政務局長晤談，極表同情，要點則謂：中國宜擇定最後讓步之點而堅持之。綜觀大勢，英、法極願相助，而苦於夙與日本有成約。必須鼓英、法熱情，方能有濟。又，高徐、順濟路約發表以來，外人嘩然，以為中國政府自願對於二十一條加以保證，授日本以極好口實。美外部藍辛謂：中國弱點唯在此，查自日本佔據膠濟鐵路數年以來，中國純取抗議方針，以不承認日本承繼德國權利為根本。去年九月德軍垂敗，政府究何用意，乃於此時結此約以自縛！為今計，惟有使訂約之人負擔，庶可挽回，展開新局。不然千載一時良會，不啻為一、二人毀壞，實為惋惜。<sup>42</sup>

電文中將中國失利歸咎於高徐、順濟路約，中國政府自願對於二十一條加以保證，授日本以口實，等於作繭自縛。

五四學生愛國運動的直接導火線之一，就是梁氏另一封發自歐洲的電文。4月8日「國民外交協會」電請梁氏為該會代表，主持向和會請願各事。月底，巴黎和會決定要把德國在山東的利權讓給日本，梁啟超於24日將此消息電告「國民外交協會」，電文云：「汪、林兩總長轉外交協會，對德國事，聞將以青島直接交還，因日使力爭，結果英、法為所動，吾若認此，不啻加繩自縛，請

41 丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》（台北：世界書局，1958），頁560，〈與仲弟書〉，1919年6月9日。

42 〈收法京梁任公六日電——電陳英法美對於山東問題態度，又高徐順濟路約實授日人以口實由〉，1919年3月11日，《外交檔案》03-33/152-（2）。此電亦收於《秘笈錄存》，頁133，〈某要人歐洲來電〉。又見《申報》，1919年3月24日，〈青島問題梁任公在巴黎致電汪伯棠（大燮）、林長民〉。

警告政府及國民，嚴責各全權，萬勿署名，以示決心」。<sup>43</sup>30日，國民外交協會接到此電，林氏於5月1日擬一新聞稿，由梁敬鎔攜往與研究系關係密切的《晨報》發表。此即2日第2版林長民署名之頭條「代論」〈外交警報敬告國民〉一文。云：「昨得梁任公先生巴黎來電，略謂青島問題因日使力爭結果，英法頗為所動，聞將直接交於日本云云」。「嗚呼，……膠州亡矣，山東亡矣，國不國矣。……國亡無日，願合四萬萬眾誓死圖之」。<sup>44</sup>膾炙人口的「五四北京學界全體宣言」似亦受此文影響，道：

現在日本在萬國和會要求併吞青島，管理山東一切權利，就要成功了。他們的外交大勝利了！我們的外交大失敗了！山東大勢一去，就是破壞中國的領土，中國的領土破壞，中國就亡了！所以我們學界今天排隊到各國公使館去，要求各國出來維持公理，務請全國工商各界一律起來，設法開國民大會，外爭主權，內除國賊。中國存亡，就在這一舉了。今與全國同胞立兩個信條：中國的土地可以征服而不可斷送！中國的人民可以殺戮而不可以低頭！國亡了，同胞起來呀！

自此「外爭主權，內除國賊」遂成為五四運動的具體目標。使曹汝霖、章宗祥、陸宗輿等所謂「國賊」被罷黜，助成中國代表拒絕在對德凡爾賽和約上簽字。

林長民在學生愛國運動中，大力支持學生。首先於5月5日，與汪大燮、王寵惠聯名力保被捕之學生。<sup>45</sup>並助學生成立聯合會，且上街演講，抨擊曹汝霖等賣國。曹汝霖稱他於5月4日家中被學生焚燬後，即避居團城，過數日，有友來告學潮又起；並稱：「這次似有背景，且像有組織，有名人在街頭演說，不是學生，歷數你們種種罪惡，中有一人，你亦相識（姑隱其名），竟昇了棺木

43 〈梁任公由德致國民外交協會電〉，北京《晨報》，1919年5月2日，第2版；又見丁文江編，《梁任公先生年譜長編初稿》，頁557。

44 北京《晨報》，1919年5月2日，第2版。及梁敬鎔，〈我所知道的五四運動〉，頁5。

45 梁敬鎔，〈我所知道的五四運動〉，《傳記文學》，第8卷第5期，頁6。

在旁，大罵你為親日派」。又稱：「這人幫助學生，設立學生聯合會，派學到上海聯絡。且運動商會，要求罷市。……亦附和鼓吹，說和會失敗，全因我們三人對日外交失敗之故」。曹汝霖自云：「此事對我一生名譽，關係太大。學生運動，可分前後兩段，前段純係學生不明事實，出於愛國心，雖有暴行，尚可原諒。後段則學生全被利用，為人工具。那位演說之人，盡其毒舌之所能，任意造謠毀謗，學生幼稚心理，以為名人演說，一定可靠，牢記在心」。<sup>46</sup>文中雖未指明是何名人，但言此人後投入郭松齡部下，死於亂軍之中，可知必指林長民。

「研究系」與五四學生愛國運動關係，值得玩味。梁啟超在巴黎，北京有官方之外交委員會，呼應以民間之國民外交協會、國際聯盟同志會，以《晨報》為輿論工具，其與五四學生愛國運動間之關係，千絲萬縷。「研究系」強調山東問題換文為巴黎和會中國外交失敗之主因，使曹汝霖、陸宗輿、章宗祥成為「國賊」，其與安福系之暗爭，也隱然可見。

## 六、「國民外交」與拒簽和約

五四學生愛國運動對外交最大的影響，一般認為是「國民外交」之興起，<sup>47</sup>

46 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁155-158。

47 「國民外交」一詞之起源，似與1918年北京成立之「國民外交後援會」有關；梁啟超於1918年底遊歐之前，在上海「國際稅法平等會」之演說中提及：「現在世界之新潮流，曰國民外交。所謂國民外交者，非多數國民自辦外交之謂也，乃一國外交方針，必以國民利害為前提也。……國民外交時代，凡事之行，固在政府，而所以監督政府者，則在國民審查內外形勢，造成健全之輿論，以為政府後盾」。見〈梁任公在國際稅法平等會之演說詞〉，《東方雜誌》，第16卷第2號（1919年2月）。1918年底「國民外交後援會」與其他關心國際事務諸團體合組「國民外交協會」，其宗旨為：「一方面表示公正之民意，一方面為政府後援」。見〈國民外交協會成立紀〉，《申報》，1919年2月20日，第6版；北京《晨報》報導該會活動時，多用「國民外交之奮起」、「國民外交之決心」等標題。後來羅家倫將「國民外交」主要內容歸納為：一、國民積極監督政府之外交政策；二、國民對外做有力之宣傳；三、擴展國民外交教育，使國民有充分之外交常識。見羅羅（羅家倫），〈國民外交〉，《東方雜誌》，第18卷第15號，頁3-4。

而國民外交之最具體成果即拒簽和約。<sup>48</sup>中國自加入歐戰，參與國際事務，政府及人民不斷走向國際化。巴黎和會更爲中國參與國際盛會，人民努力認識國際社會，研究各項外交事務，不再對外交事務無動於衷。尤其是研究系之在野名流，組織各種團體，宣傳鼓吹中國進入國際社會。和會期間，中國人民對國際事務的關心達於高峰。紛紛組織團體，鼓吹主張，宣傳理念，並有部份團體派代表赴歐，以考察、探訪名義，或宣傳團體主義，或監督中國代表團等爲目的，爲民間前所未有之舉，可說是「國民外交」蓬勃發展的階段。

和會期間，在野名流紛組團赴歐考察，較著名的有梁啟超、葉恭綽、蔣作賓，及南方之汪兆銘、張繼等人。梁啟超赴歐考察團已如前述。葉恭綽於1918年10月9日免交通次長職，不久北京政府准交通總長曹汝霖呈請，派葉氏赴歐洲考察各國交通狀況。1919年1月23日葉氏攜交通部、農商部隨員起程。葉氏雖以私人資格至歐考察，實際上權宜參與中國代表團鐵路提案問題之籌劃。後因國內意見不一，中國代表團在〈希望條件說帖〉中，並未提出統一鐵路問題。北京政府前陸軍次長、參謀總部次長蔣作賓於1919年3月自上海起程，赴歐美做私人遊歷，調查戰後軍事狀況。在歐洲考察萊因河一帶戰後情形後，並至巴爾幹半島考察。汪兆銘與蔣作賓同船，稱赴歐非廣州所派巴黎和會非正式代表，乃係應「華法教育會」要求，赴法國調查教育狀況等事務。但一般仍認爲汪氏此行是以私人身份監督中國代表團。汪氏在巴黎時，曾與伍朝樞等南方代表，支持留法學生、工人阻止簽約。<sup>49</sup>此外到巴黎考察的南方人士，尚有徐謙、張人傑、張繼等。<sup>50</sup>

48 羅羅，〈國民外交〉即云：「近年來至少當有二事，乃奏功於國民外交。其一爲凡爾賽條約之未簽字。其二爲中日軍事協定之取銷。此兩事皆由國民抗爭而得」。見《東方雜誌》，第18卷第15號，頁3。

49 李宗侗，〈巴黎中國留學生及工人反對對德和約簽字的經過〉，《傳記文學》，第6卷第6期（1965年6月），頁41-2。

50 徐謙，〈徐司法部長報告赴歐與各方接洽情形并對內對外兩種觀察函〉，《軍政府公報》，修字第111號（1919年10月1日），〈公文〉8月31日。

國內民間外交團體也紛紛成立。由於美國總統威爾遜於1918年1月8日發表十四條宣言，做爲確立戰後國際關係準則，引起國內各界強烈反響。歐戰結束後，國人多視之爲公理戰勝強權，興高彩烈的慶祝。並希冀威爾遜在和會中主持公道，伸張正義，把中國喪失的各種權利交回中國。輿論也對中國擺脫清末以來屈辱戰敗國地位，能以戰勝國身份參與和會之外交創舉，寄以無限期望。希望自此能得平等的國際地位，解除所受不平等對待的束縛。同時爲支持中國代表團在和會活動，各界紛組團體，宣傳中國對和會期望，以爲政府外交後盾。較活躍的「國民外交協會」、「國際聯盟協會」、「國際聯盟同志會」等，業如前述。此外，較著名者尚有：「協約國國民協會」1918年12月9日成立，熊希齡、汪大燮等發起，宗旨爲：「聯絡協約各國人民交誼、互相輔助。推熊任會長，亦國民透過聯絡協約各國人民交誼，以行動支持外交當局之團體」。<sup>51</sup>

「國際稅法平等會」爲全國商界主張在和會中推動稅法平等爲宗旨。1918年12月23日在上海開成立會。由張謇任會長。得各省商會支持，爲中國實業界爲破除發展經濟之障礙而組織的團體。以國民輿論爲政府後盾，以國民力量督促政府執行外交政策。<sup>52</sup>廣東方面國民外交亦蓬勃發展，有舊國會發起之「國民外交後援會」組織，以響應中國參與國際盛會之活動，作爲外交當局後盾。「國民救國會」爲一向各省通報外交消息，希望聯合全體國民注意外交情勢，爲外交當局之後盾。<sup>53</sup>

除了國民外交善用宣傳、輿論壓力，監督政府外交之外；中國代表團中所謂英美派年輕外交家們，也善用國際宣傳，製造有利輿論，作爲外交助力。巴黎和會期間，顧維鈞、王正廷頗善用報紙宣傳，對美國記者團訴求藍辛石井協定無效，形成以美國爲首的各國親華輿論。日本對此吃足苦頭，和會後痛加反

51 《東方雜誌》，第16卷第1號，中國大事記。

52 天津《大公報》，1918年12月29日，第二版，〈國際稅法平等會議開會紀事〉。

53 《申報》，1919年2月28日，第7版，〈廣東之國民外交〉。

省檢討，乃在外務省設置情報部。<sup>54</sup>

拒簽和約常被認為是受五四的影響，因國民之壓力，阻止北京政府之賣國。事實上，中國代表團內部，早有「保留不成則拒簽和約」的共識。4月底和會三國會議決定將德國在山東權利給予日本，中國代表團深受打擊。5月4日向三國會議提出抗議，6日陸氏在宣讀對德媾和條約草案的第五次大會中宣言：中國全權對於山東條款不得不聲明有保留之義務。並竭力向各方爭取保留山東條款的權利，最初主張註入約內，不允；改附約後，又不允；改在約外，又不允；改為僅用聲明，不用保留字樣，又不允；不得已，改為臨時分函聲明不能因簽字而有妨將來之提請重議云云，又完全被拒。終於決定不往簽字。

簽字與否問題，五四之後北京政府曾訓示代表團不保留則不簽字。後經徵詢各方意見，加上閣議及段祺瑞意見，5月下旬以後，則傾向於不能保留也要簽字。但直到簽約日為止，代表團未收到明確的訓令。代表團內部多次討論，由5月28日會議發言紀錄看，五全權中顧、王支持不簽德約，陸、施、魏未明確表態；與會襄贊公使中，王廣圻、戴陳霖、胡惟德、伍朝樞主張簽字較有利。各駐外公使中，只有駐德顏惠慶主張無保留則拒簽。廣州政府主張拒簽，故伍朝樞也改為拒簽。代表團內部的共識應是無保留則拒簽。<sup>55</sup>拒簽和約應是代表團內部的共識，力爭保留否則拒簽；與國內五四運動之「外爭主權」或巴黎留學生、華工、僑胞的示威，應無衝突。南北外交方針也無大差異。中國代表利用國內輿論一致反對簽字，加強拒簽之立場，國內輿論與代表團之態度，可說是相輔相成。

54 參見服部龍二，〈パリ講和會と五・四運動〉，《千葉大學社會文化科學研究》，第3號（1999年2月）頁12。及松村正義，〈外務省情報部の設置と伊集院初代部長〉，《國際法外交雜誌》，第70卷第2號（1971年7月），頁72-99。

55 詳見廖敏淑，〈巴黎和會與中國外交〉，頁132。

## 七、中國在巴黎和會成果之重估

巴黎和會中國外交失敗，八十年來似已成為「定論」。<sup>56</sup>張春蘭提出以中國當時低落之國際地位與薄弱國力，在巴黎和會中的外交成果應不算失敗。作者認為若由全盤及長遠角度看，中國在巴黎和會中的外交成績，應屬難能可貴。

北京政府早在歐戰中立期間，就試探各種加入媾和會議的可能。當參戰時機到來，即把握機會加入歐戰，成為協約國的一員，確保在和會中的地位。<sup>57</sup>巴黎和會可說是近代中國第一次以戰勝國姿態參與議和，國人對之期望頗高。北京政府與廣州政府協調，擺出「一致對外」的姿態，號稱南北合組代表團，由外交總長陸徵祥率領一支62人的龐大代表團，在與會27國中，居於第9。<sup>58</sup>此外，還有襄辦公使及其隨員，各部陸續到巴黎協助代表團工作的新派遣或替補人員。尚有以私人名義在歐的梁啟超及葉恭綽兩考察團，也從旁協助。<sup>59</sup>

中國代表團集合了中國外交界之精英，在和會中表現不惡。和會目的在求協約國間對於和平條款的一致協議。於1919年1月18日在法國外交部舉行第一次全體大會，揭開序幕。隨即設置五個委員會，擔任決議書之起草工作。中國選入「國際聯盟股」及「海口及水陸交通股」，分別由顧維鈞及王正廷擔任代表。後又設財政、經濟兩股，中國被指派入後者，由施肇基代表出席。中國並對損害賠償委員會提出數據及證明。中國在各股會議中的表現，以顧維鈞為最傑出。國際聯盟股由美國總統威爾遜任主席，集合各國重量級政治家，負責起草國聯盟約。時年31的顧維鈞在該股會議中，提出許多意見，不僅保障中國權

56 如金問泗、劉彥、張忠絳、沈雲龍、陳三井等各家之說法，見張春蘭，〈顧維鈞的和會外交——以收回山東主權問題為中心〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第23期（臺北：中央研究院近代史研究所，1987），頁31，註1。

57 廖敏淑，〈巴黎和會與中國外交〉，第一章〈歐戰期間中國爭取加入媾和會議〉，頁10-43。

58 陸徵祥，〈參與歐洲和平大會分類報告〉，十〈開送和會員名〉，中央研究院近代史研究所郭廷以圖書館收藏之微卷。

59 參見廖敏淑〈巴黎和會與中國外交〉，第二章〈歐戰後中國對巴黎和會的籌備〉，頁44-70。

益，對保障集體安全、維持國際公道及促進民主政治的原則上，都有相當的貢獻，獲得與會列強代表的讚譽。顧氏在該股的表現，不讓於在「十人會」中對山東問題的發言，也為日後中國在國際聯盟中占有相當地位，奠下穩固的基礎。<sup>60</sup>

中國代表團在和會中提出四大要求，分別是〈山東問題說帖〉、〈廢除民四條約說帖〉、〈德奧和約中應列條件說帖〉、〈希望條件說帖〉。前二者已見前述。中國代表團於3月8日向大會提出〈德奧和約中應列條件說帖〉，此實為近代中國首次以戰勝國身份，對戰敗國提出要求。說帖強調：「中國政府之意願，大要在使從前用威嚇手段或用實在武力，而向中國獲得之領土與權利產業，仍歸還中國，並除去其政治、經濟、自由發展之各種限制」。具體條件計分九款：1.廢止戰前各約章，收回膠澳租借地及山東路礦權；並聲明：「為推行工商業機會均等主義，擬將青島及魯省他處開放」；2.締結平等商約，絕除最惠國條款；3.脫離辛丑和約；4.在中國境內之官產無條件讓渡；5.賠償中國與人民之損失；6.中國政府保留權利得照大會將來議決辦法提出賠償戰費之要求；7.償還收養俘虜費；8.歸還辛丑年掠去之中國欽天監儀器及他項美術物品；9.批准禁煙公約。這些要求多被大會接受，在對德凡爾賽條約（Treaty of Versailles）中，除山東問題外，列入第128-134各款。

中國代表團所提對奧條件，除無第8款外，與對德條件完全相同。當和會討論對奧和約時，奧國曾提出對案，要求：1.對奧賠款，仍應照付。2.天津奧租界，或其他中國境內之奧國公產，由中國備價收回。3.奧國人民在中國，仍享有最惠國待遇。4.奧國人民在中國之動產不動產，應加保全，或予以賠償。5.奧國人民被遣送，奧船被沒收，應否給予賠款，將來與中國直接商定。經中國代表嚴詞駁斥，仍維持和會原提草案。於是中國要求各項，也多列入對奧聖日爾曼條約（Treaty of St. Germain）中113-117各款。

60 詳見唐啟華，《北京政府與國際聯盟（1919-1928）》，第一章第二節〈中國與國聯盟約的訂定與修改〉；及廖敏淑，《巴黎和會與中國外交》，第四章〈中國代表團對巴黎和會的參與〉，第二節〈參與分股會議〉，頁106-122。

中國代表團又於4、5月間，以〈中國代表提出希望條件說帖〉之名提交大會。該說帖緒言中云：「臚列諸問題，冀依主權國所不可少之土地完整、政治獨立、經濟自由諸原則，而加以糾正。庶障礙消除，而發展得遂其自由，幸甚」。下分：1.捨棄勢力範圍，2.撤退外國軍隊警察，3.裁撤外國郵局及有線無線電報機關，4.撤銷領事裁判權，5.歸還租借地，6.歸還租界，7.關稅自主權等七項。並於結論中強調：「中國政府提出說帖於和平會議，非不知此類問題並不因此次世界戰爭而發生。然和平會議之目的，固不僅與敵國訂立和約而已，亦將建設新世界，而以公道、平等、尊敬主權為基礎。徵以萬國聯合會約法，而益見其然。此次所提各問題，若不亟行糾正，必致種他日爭持之因，而擾亂世界之和局。故中國政府深望平和會議熟思而解決之」。

此說帖雖經列入和會議程，惟大會以該會以對戰敗國處置為首要工作，協約國之間各問題，均置緩議。5月6日，和會議長正式通知中國代表：〈希望條件〉與〈要求廢除中日民四條約〉兩說帖，「聯盟共事領袖各國最高會議充量承認此項問題之重要，但不能認為在和平會議權限以內，擬請俟萬國聯合會行政部能行使職權時，請其注意」。於是中國所提修改條約各項希望條件，皆被和會推給擬議中的國際聯盟了。

總結中國在巴黎和會中之成績，除對德凡爾賽條約，因有關山東條款中國力爭保留被拒，6月28日未簽署該約。9月15日中國簽署對奧地利和約，結束與奧國之敵對狀態，收回奧國在華特權，並因此成為國際聯盟之創始會員國。11月27日中國簽署對保加利亞和約。1920年6月4日簽署對匈牙利和約。至於對土耳其和約，中國全權代表顧維鈞認為：「約內精神不外割裂領土，監督軍政、財政，執行核定稅則，擴張治外法權，凡此數端，……為我國所欲設法解除而未能者，如竟行簽字，彷彿贊成此項原則，似與我國外交政策不合且增日後要求解除辯護之困難」。<sup>61</sup>電請政府訓令，經閣議議決「毋庸簽字」，中國遂未簽

61 顧維鈞，〈決定不簽土約之緣由〉，《續參與歐洲和平大會分類報告》六，《外交檔案》03-12/8-（4）。

土約。另外中國尚於1919年10月13日簽署《國際航空專約》。

過去學界認為中國在巴黎和會外交失敗，因為山東問題失敗，而且廢除民四條約及希望條件兩項說帖，和會皆未受理。但是山東問題雖因強權政治影響，中國失利；中國代表在和會中據理力爭，又力爭保留，最後拒簽對德和約，爭取到日後公平處理的機會，終在華盛頓會議中得到有利的解決，這樣的結果不能算失敗。廢除民四條約也在華會中得到部份的成功。希望條件說帖則是中國向國際社會表達對不平等束縛的不滿，為日後中國要求修改所謂「不平等條約」，爭取平等國際地位重要的宣示。同時中國以戰勝國一員的身份，參與二十世紀第一個重要國際會議，參與國際新秩序的制定，成為國際聯盟創始會員國，象徵中國進入國際體系，並為國際社會接納的重要里程碑。<sup>62</sup>此外，中國簽署三個和平條約，及幾項國際協定公約，廢除部份不平等條約，收回部份特權；並表現出不畏強權，不屈不撓爭取國權的積極外交精神，獲得部份國內外學者的肯定。<sup>63</sup>而中國年輕外交家在和會的表現突出，展現許多新的外交特色，更是令人印象深刻。<sup>64</sup>巴黎和會中國外交的成績實應重新評估。

## 八、1919年北洋「修約外交」之形成與展開<sup>65</sup>

1919年的中國外交多彩多姿，除了有巴黎和會中國代表團的努力，國內興起五四愛國運動「國民外交」蓬勃發展外，北京外交部的「修約外交」也有值

62 Zhang Yongjin, *China in the International System, 1918-1920*. pp. 187-196; 另參見唐啓華《北京政府與國際聯盟（1919-1928）》，頁6-7。

63 如 Robert T. Pollard, *China's Foreign Relations, 1917-1931*. (New York, 1933). 書中即做此主張。張忠絨，《中華民國外交史》（台北：正中書局，1984年，台初版第五刷），頁284，亦認為：「巴黎和會對於中國之處置雖多未能使中國滿意，但中國已因巴黎會議而獲得相當之結果，當無疑義」。

64 金問泗，《從巴黎和會到國聯》，頁24，稱：「至巴黎和會，而世人始知吾國非無堪以出席國際會議之人才。……吾國以往外交，常居被動地位，至是，而始漸進於自動外交之階段。」

65 本節詳見唐啓華，〈1919年北京政府「修約外交」的形成與展開〉。

得注目的突破。北京外交部把握國內外有利情勢，就國際局勢而言，美國總統威爾遜倡導十四點和平計畫，強調以公理戰勝強權，加深國人對舊日帝國主義壓迫中國的不滿，民族自決與擁護弱小民族權利的原則，可為中國將來攻守的武器；巴黎和會中國以戰勝國姿態出席，成為要求修約的一大契機。就國內局勢而言，參加歐戰以來，民族意識逐漸覺醒，朝野皆要求平等的國際地位，爭取主權國家所應具有的各種權利。北京外交部內審國內昂揚之輿情，外察國際有利局勢，繼承清末民初以來修約的方向，在1919年中，不論是在巴黎以陸徵祥為首的和會代表團，或是在北京代理部務的次長陳籙，都堅持原則，努力不懈。

1919年北京之「修約外交」朝三個方向同時進行。對戰敗國，如德、奧，繼承1917年絕交宣戰以來之方針，在和會中提出〈對德奧條件說帖〉，要求廢除舊約，重訂平等條約；得到允准，後來成功訂平等新約。俄國革命後，北京政府收回其使領待遇，蘇俄也宣言放棄在華特權，雙方重訂平等新約。使過去列強一致對華，以「不平等條約」體系共同控制中國，出現裂縫，德、奧、匈及俄國，皆脫出列強協商，對列強形成道德上的壓力。

對協約國，尤其是五強為首的17個「有約國」，在和會中提出〈希望條件說帖〉，要求五年後（1924）撤廢領事裁判權等修改條約，但和會未接受，推諉給擬議中的國際聯盟。與戰時協約國五強為首，戰後國際秩序的主導者，也是在華既得利益最多諸國的修約，反而是最棘手，進展最慢的。但這已是中國首次在國際會議中，提出對條約束縛的不滿，要求改正，取得部份西方輿論之同情。此外，北京政府承襲清末新政以來的方針，繼續推動司法革新，為收回國權做準備。

另一個重要的新方向，即對無約國及戰後新成立諸國，堅持平等訂約，不再給予領事裁判權及最惠國待遇。歐戰之後，國際社會擴大，北京政府先明確區分「有約國」與「無約國」；對無約國及新成立諸國以大總統明令：「不再

給與領事裁判權等權利」。<sup>66</sup>將許多在華外國人納入中國法權管轄之內，並在與捷克談判訂約時，堅持到底，更與玻利維亞簽訂完全平等互惠的通好條約，成功的創造了難能可貴的先例。英國駐華使館致倫敦的1919年年度報告（Annual Report 1919）中，即注意到這一新趨勢。<sup>67</sup>

從時間先後而論，1918年6月13日簽訂的《中華瑞士通好條約》，正文雖是平等，附件中卻仍給予瑞士領事裁判權，故被視為近代中國最後一個所謂「不平等條約」。此約國內法界已有很大的反對聲浪，堅持以後不可再有類似讓步。<sup>68</sup>1919年初的中華希臘條約談判，希臘欲照瑞士之例訂約，北京國務會議於1月31日決議：必須去除附件方可訂約；<sup>69</sup>是已決定不再給予領事裁判權的重要決策。歐戰後，中歐、東歐各民族紛紛獨立，形成許多新國家；4月初，外交部討論新成立各國僑民在華地位問題，終於在4月27日由大總統明令，確立為國家政策。4月間中國代表團在和會中提出〈對德奧條件說帖〉，5月間提出〈希望條件說帖〉。6至9月與捷克在巴黎談判訂約，欲破除舊例，開創與新成立國訂平等條約之先例，可惜未能成功。4至12月間，與玻利維亞談判訂約，成功創一平等互惠條約之先例。<sup>70</sup>這些事例顯示1919年之內，北京外交部的修約努力，已由模糊的概念，經巴黎和會前後國內外的交涉，一步步具體化，形成明確方針；並在各次談判中堅持原則，努力爭取到可貴的成果，為日後北京外交部的修約運動奠下了堅實的基礎。

66 〈大總統令——管理無約國人民案由〉，1919年4月27日，《外交檔案》03-34/9-（1）。

67 英國外交檔案（Foreign Office Files）微卷，中央研究院近代史研究所郭廷以圖書館藏，FO405/229, *China Annual Report, 1919*. para. 130。原文云：The Chinese Government is negotiating commercial treaties with these countries without according their nationals any extra-territorial privileges, and intends to follow on these lines with all new States entering into relations with her, including former enemy States.

68 詳見唐啓華，〈民國初年北京政府「修約外交」之萌芽，1912-1919〉，第五節「1918年中華瑞士訂約談判」。

69 〈收國務院1月31日公函〉，《外交檔案》03-23/20-（1）；中華希臘訂約談判詳見唐啓華，〈1919年北京政府「修約外交」的形成與展開〉，第五節。

70 《中華玻利維亞通好條約》於1919年12月3日在東京中國使館簽訂，1924年12月17日在智利玻國使館互換。詳見上註論文第六節。

## 九、結語

1919年是全球外交史重要的分水嶺，也是中國外交史的重要關鍵年代，但是過去國內對該年中國外交的認識失之片面，對外未注意全球國際主義發展之趨勢，對內只強調五四運動代表民族意識高漲，與「國民外交」之興起。過強的民族主義觀點，對全面理解中國外交史不免造成一些扭曲。

如上文所述，民初北洋外交絕非如過去宣傳的那麼不堪，所謂「軍閥」（如袁世凱），對外交涉時，在維護國權上往往有其堅持之處，許多重要個案，值得更嚴謹客觀的做學術研究。而北京外交部的表現，更是備受國外學者的一致肯定。作者依據《外交檔案》重建其外交成績時，感受到北京外交方針自有其長期發展脈絡。以修改條約為例，民國肇造後，繼承清末改正條約之趨勢，確立不再給予外國「不平等權利」的原則，力圖訂定平等條約；參加歐戰後，更得以廢止部份舊約。1919年北洋「修約外交」有全面的突破，對戰敗國重定平等新約；對原「有約國」在巴黎和會中首次提出修改舊約之要求；對「無約國」堅持平等訂約。其後更堅定方針不斷努力，使「修約外交」成為北洋外交一大特色。

1919年中國南北兩政府合組代表團，參與重建世界秩序的巴黎和會，雖然在山東問題上，因大環境不利，為強權外交所賣，卻能拒簽對德和約，堅持維護國格，爭得日後挽回的機會。而在和會其他方面，多有不俗的表現，不可以外交失敗視之。同時國內「國民外交」勃興，1919年初民間關心國際事務，紛紛組成團體，密切注意政府外交動向，此與五四學生愛國運動爆發有直接關係。其中「研究系」要角梁啟超、林長民等，對外交都相當關心，並有相當程度的參與；其與五四學生愛國運動似有關連，值得進一步探討。

五四運動對中國外交的直接影響，應是親日外交家曹汝霖、陸宗輿、章宗祥的下台，由所謂「英美派」外交家如顧維鈞、王正廷、顏惠慶、施肇基、王寵惠等取代，改採聯英美制日的外交方針。然而由史料看，在巴黎和會之前，

陸徵祥已決定採「聯美制日」外交政策，<sup>71</sup>並在和會中為山東問題與日本針鋒相對。然而此方針亦有其負面影響，「國賊」下台，斷送北京政府自袁世凱以來培養的對日人脈；朝野反日使中日關係惡化，兩國之民族主義互相激盪，終釀成全面大戰。<sup>72</sup>近代中日關係，尚須平心探究。

其次即民族主義大盛，所謂「國民外交」興起。人民開始關心外交事務，以輿論監督政府，使外交趨於透明化；甚至以宣傳及群眾運動為政府外交後盾，此趨勢與日後所謂「革命外交」之興起，應有相當的淵源。在過去民族主義昂揚的時代，「救亡壓倒一切」，歌頌五四式的愛國運動，強調民族主義齊一了中國人的心志，在緊要關頭，共同挽救了國家的危亡。但其流弊亦不少，顧維鈞在其回憶錄中，對所謂「人民外交」頗多批評。顧氏認為：

「人民外交」總是以百分之百成功為口號，是永遠成功不了的。……在人民外交當中，由於離不開公眾輿論和大眾的支持，一個人很容易做一些討好公眾的事，而不總是光考慮民族利益。……五四運動以來，「人民外交」的口號已經成為非常時髦的口號，群眾組織起來大遊行，或組成代表團對中國代表們施加壓力，常常造成災難性的後果。<sup>73</sup>

作者認為民族主義不只是學生愛國運動，應是一種全民之覺醒，為清末以來積蘊之發揚，由各個層面發揮出來。清末民初即有長期之收回國權趨勢，努力修改條約；北京政府在1919年之中許多收回國權措施，反映當時北京外交部的民族意識。評價民初之中國外交，不能簡單的用北京政府賣國，學生愛國的二分法。五四運動為中國外交添入許多強有力因素，成為中國新外交之特色，但是也有一些流弊，不能一面倒的歌頌其成就，必須平允的由多方面來考察。

71 參見章宗祥，〈東京之三年〉，頁59；王芸生，〈六十年來中國與日本〉，第七卷，頁380；《顧維鈞回憶錄》，第一分冊，頁161-9。

72 王芸生，〈六十年來中國與日本〉，第七卷，頁380-1，第五十二節——中日關係之一轉，有頗深入之分析。

73 《顧維鈞回憶錄》，第一冊，頁397-8。

## 第一次世界大戰後期 日本對中國政策

小池聖一\*

はじめに

日本の中国近代史研究にとって五四運動前後の時期概念には、二つの解釈が存在している。その一つが、広義には1914年9月の日本の山東攻略・極東ドイツ権益の奪取から1922年2月のワシントン会議における山東懸案解決条約の解決までとし、狭義には1919年2月から福州事件の1919年11月までを対象とする(1)。第二が「広義」「狭義」という設定のうち「広義の五・四運動期」という呼称が歴史学的時期名称として妥当であるかどうかについては、極めて疑問」とし、第一次大戦期とするものである(2)。

これに対して本報告では、対象時期としては、日本近代史との整合性をもっている後者の第一次大戦期とし、なかでも後半に相当する寺内・原内閣期を扱うこととする。その際、当該期の日本の政治指導者も国際環境を念頭に、全体的な外交政策のなかで対中国政策を位置づけながら外交を行っていた。当然、外交政策のすべてが有効であったわけではなく、日本政府の意図と反対の結論がもたらされることもしばしばであった。とはいえ、日本の対中国政策のすべてが「反日帝国主義革命運動」への対応であったと理解することは問題である。当該期の日本にとって中国の「運動」とそれを押し出す中国ナショナリズムのもっているイデオロギー的影響力は看過できないが(3)、日本の対外政策に「主体」

\* 広島大学総合科学部助教授