

# 七七事变以前的日本对华政策及其演变<sup>\*</sup>

臧运祜

**内容提要** 本文主要依据日本方面现存的档案史料,论述了九一八事变期间,日本在实施“满蒙政策”的同时,制定并实施的“对中国本部政策”;1933—1935年间,日本对华政策的基本形成与华北事变的发动;广田内阁期间,日本以华北分治政策为中心的对华政策的全面确立,以及“佐藤外交”对于该政策的调整与失败;七七事变前夕的近卫内阁,继承了上述政策,并最终发动了“中国事变”。以华北分治为中心的日本对华政策,是日本政府与军部的共同意志的体现,也是日本局部侵华行动的指导与依据。从这些政策的制定与实施来看,日本从九一八事变开始,经由华北事变,迅速走向“中国事变”,包括卢沟桥事变的爆发在内的这个历史过程,并非偶然;它不但是日本实施大陆政策的必然结果,而且构成了日本侵华“十五年战争史”的一个重要阶段。

**关键词** 九一八事变 华北事变 七七事变 日本侵华 对华政策

1930年代前半期,日本在发动九一八事变、侵占中国东北地区以后,继续策动华北事变,以分离华北于中国本土;在这一企图失败后不久,又发动了七七事变,迅速走向了被称为“中国事变”的全面侵华战争。从“九一八”到“七七”,作为日本最高统治集团的政府与军部,有没有指导这场局部侵华战争的政策?如果有,它又是如何演变的?这个问题,在战后60年多来的中日两国史学界,

\* 本文的研究,获得了教育部“全国优秀博士学位论文作者专项资金”的资助。

至今并没有完全解决。

日本学界开始于1950年代,后来发展到以“十五年战争史”为代表的日中战争史研究,迄今虽然已取得了大量的成果<sup>①</sup>,但对于从“九一八”到“七七”的历史,仍然存在严重的分歧,主要是如何认识七七事变以前的日本对华政策,以及与此相关的“十五年战争史”观是否成立的问题。<sup>②</sup>中国大陆学界的“抗日战争史”研究,自1980年代中期的20年多来,取得了大量的成果<sup>③</sup>;伴随着“十五年(或十四)抗战史”观点的逐渐形成<sup>④</sup>,对于从“九一八”到“七七”的

① 日本学界的研究情况,参见:山根幸夫、藤井升三、中村义、太田胜洪编《增补 近代日中关系史研究入门》,东京:研文出版,1996年,第175—189、313—320页;安井三吉:《柳条湖事件から卢沟桥事件へ——1930年代华北をめぐる日中の对抗》,东京:研文出版,2003年,第1—25页;杨栋梁主编:《日本进步史学家江口圭一》,人民出版社,2002年。

② 在日本,主要争论的问题是:塘沽停战协定以后的战争状态是连续的还是间断的;主要焦点是:从九一八到七七事变是否为战争期的争论。参见:菊池一隆:《日中战争史研究的现状及我见》,《抗日战争研究》2000年第3期。笔者曾于2004年7月24日在大阪教育大学的报告会上,与菊池教授进行过讨论。

③ 郭德宏主编:《抗日战争史研究述评》,中共党史出版社,1995年;曾业英主编:《五十年来的中国近代史研究》,上海书店出版社,2000年,第613—658页;荣维木:《近十年来抗日战争研究述评》,《教学与研究》2005年第8期;杨青、王 编《近十年来抗日战争史研究述评选编(1995—2004)》,中共党史出版社,2005年;荣维木主编:《抗日战争热点问题聚焦》,济南出版社,2005年。

④ 王维礼教授最早提倡“十五年战争史”;王维礼:《中日战争十五年及其他》,中央文献出版社,2000年。最新的代表作有:张宪文主编《中国抗日战争史(1931—1945)》,南京大学出版社,2001年。2005年纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利60周年之际,中国大力宣传“十四年抗战史”,但学界仍有坚持“八年抗战史”者。相关争论,参见:张振鹏《抗日战争:八年还是十四年》;刘庭华《论“九一八”是中国抗日战争的起点》,《抗日战争研究》2006年第1期。笔者同意并坚持八年抗战说。

日本侵华政策,也发表了若干论著。<sup>①</sup>较早开展抗日战争史研究的中国台湾地区学界,对于七七之前的日本侵华研究则相对薄弱。<sup>②</sup>对比日、中两国的研究成果,可以明显感到,中国学界对于包括侵华政策在内的日本侵华史的研究,带有很强的针对日本的批判性。

“批判的武器代替不了武器的批判”。因为中国学者在研究日本侵华政策上所使用的基本史料,与日本学者大致一样。既然在史观上,中国学者不可能强求于日本,那么,那些被作为“批判的武器”的史料,特别是作为日本政府、军部对华政策之记录的外交文书、陆海军文书,应该是其中最为重要的史源依据。但是由于1945年8月15日投降前夕,为了销毁战争罪证,日本政府与军部分别决定、命令下属机关,有组织、有计划地烧毁了大量的战争期间的机密文书;那些免遭销毁、战后被美军接收并由美国国会图书馆制作的缩微胶卷资料,迄今仅为个别学者利用,且数量与质量均非常有限;而由美国退还的原件、现存于日本外交史料馆与防卫研

---

① 主要论文有:胡德坤:《走向全面侵华战争之路——七七事变爆发前日本侵华政策初探》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》1983年第1期;刘天纯:《日本的侵华政策与卢沟桥保卫战》,《中国社会科学院研究生院学报》1987年第4期;张雅丽:《从九一八事变到七七事变日本侵华政策的演变》,《世界历史》1988年第5期;张振鷗:《从九一八、一二八到七七、八一三》,《抗日战争研究》1992年第1期;沈予:《卢沟桥事变前日本对华政策的特征》,《抗日战争研究》1994年第2期;熊沛彪:《九一八事变后日本的对华外交及战略意图》,《历史研究》1998年第4期。

② 李云汉:《对日抗战的史料和论著》,“中央研究院”近代史研究所编:《六十年来的中国近代史研究》上册,台北:1988年,第401—438页;刘凤翰:《抗战史研究与回顾》,《近代中国》第108期,1995年8月。近年有学者根据刚开放的档案资料,对于从九一八到七七的中国对日政策进行了深入的研究。刘维开:《国难期间应变图存问题之研究:从九一八到七七》,台北:“国史馆”,1995年;周美华:《中国抗日政策的形成——从九一八到七七》,台北:“国史馆”,2000年。

究所图书馆的相关文书，也因此而十分不足。<sup>①</sup>再加上最近几年编辑出版的《日本外交文书》，又不敷研究之急需。<sup>②</sup>日本方面资料的这种状况，无疑增加了战后两国学者研究的难度和迄今任何实证研究成果的相对性。

尽管如此，笔者认为从这些幸存的资料中，仍然可以爬梳出来七七事变以前的日本对华政策的概貌及其演变的基本脉络。本文即是笔者在拙文（《卢沟桥事变前夕日本对华政策的演变》，《抗日战争研究》1998年第1期）与拙著（《七七事变前的日本对华政策》，社会科学文献出版社，2000年）之后，根据在日本东京访问期间又获得的一些最新档案资料，而进行的继续研究。

## — 九一八事变期间的“对中国本部政策” (1931.9—1932)

1931年9月18日关东军在柳条湖挑起事件以后，21日，日本政府举行“阁议”，决定将此次事件看作“事变”；11月28日的“阁议”决定把天津事变包括于该事变的范围。1932年1月29日的

① 关于日本投降前后烧毁机密文书及日本现存资料的情况，参见拙文：《现代中日关系史研究上永远的缺憾——关于日本投降前后烧毁文书的情况及其他》，《近代史研究》2005年第5期。

② 日本外务省外交史料馆在《日本外交文书·满洲事变》（共三卷，东京：外务省，1977—1981年）之后，1985年起，继续编辑昭和战前期的《日本外交文书》。目前已经出版者为：《日本外交文书·昭和期I》（1927—1931年对中国关系）各一卷，以及《日本外交文书·昭和期II》（1932—1937年对中国关系）之1932—1934年部分各一卷（东京：外务省，1996—2000年）。笔者去年底才见到《日本外交文书》昭和期II第一部第四卷上、下（昭和十年对中国关系），东京：外务省，2006年3月出版。

“阁议”又决定把上海事变也包括于该事变的范围。<sup>①</sup>据此，陆军省分别在1931年9月23日、12月5日、1932年2月5日，发出通告：将这些事变一律称为“满洲事变”。<sup>②</sup>九一八事变（“满洲事变”）期间<sup>③</sup>，日本对华政策的核心，无疑就是其既定的“满洲政策”或“满蒙政策”，日、中两国学者对此已有大量而深入的研究。但是，对于日本同时制订、实施的除满蒙政策之外的“对中国本部政策”，学界的研究则十分缺乏。

事变发生以后，日本陆军省和参谋本部加紧研究、制订新的对策，9月30日，产生了《关于解决满洲事变的方针》。该文件不仅提出了“解决满蒙问题的目标”，也提出了“对中国本部的方策”，即：为了达到使中国本部政权默认或者承认“满蒙新生事态”的目的，日本要采取两个方策：“（1）利用反蒋势力或北洋军阀，扫除华北的张学良势力；（2）支持广东政府，作为瓦解南京政府的策略。”<sup>④</sup>这是由日本军部在九一八事变后提出的“对中国本部政策”的第一份文书。

上述方针确定以后，陆相南次郎在“阁议”上，要求政府尽快确立处理时局的方针。10月6日的“阁议”之后，陆相、海相、外相、藏相、内相、农相六大臣，与若礼次郎首相进行了会商，各位阁僚大致承认了陆军的意向。<sup>⑤</sup>8日，陆军三长官（陆相南次郎、参谋总

① 《公文类聚》第55编，昭和6年第32卷·军事，日本国立公文书馆藏。

② 《陆满机密大日记》昭和6年满洲事变续，日本防卫厅防卫研究所图书馆藏。

③ 对于九一八事变的下限，日本学界一般认为“满洲事变”结束于在1933年5月的《塘沽协定》，中国学界基本认为在1932年9月日本承认伪满洲国。笔者大致同意后者。

④ 参谋本部第二课：《满州事变机密作战日志》，稻叶正夫等编《太平洋战争への道·别卷资料编》，东京：朝日新闻社，1963年，第131页。（以下所引该书，均系出自该“日志”）

⑤ 《太平洋战争への道·别卷 资料编》，第137页。

长金谷范三、教育总监武藤信义)共同举行会议,最后决定了《处理时局方策》。这个文件以 9 月 30 日的方针为基调,在解决时局的方针与要领两个方面,除了关于满蒙的规定之外,仍然分别规定了对于“中国本部”的两个政策。9 日,陆相南次郎向若 内阁首相提出了这个文件,并再次要求政府迅速确立方针。<sup>①</sup>

由于当时的日本政府,特别是币原喜重郎外相,在如何处理满洲及整个对华政策上,与军部的意见有所分歧,故直到若 内阁总辞职以前,作为日本国策的处理时局的方针,并未制订出来。尽管如此,10 月 8 日陆军三长官会议决定的《处理时局方策》,却成为陆军中央部正式决定的坚定不移的方针。

10 月 18 日,在白川义则大将(前陆相)赴满洲视察出发前,陆相南次郎在委托他向关东军传达的事项中,不但包括了这份文件(但是仅限于向关东军司令官出示),而且特别说明了军部在事变前后制订上述政策的过程,并针对外界臆测、中伤的所谓中央与驻华官员之间、以及关东军内部上下之间缺乏意见沟通的问题,指出其断然不可能、无非是白费口舌。<sup>②</sup>这就证明,在事变一个月以后,日本军部与关东军及其上下之间,关于满蒙政策与对中国本部政策,已经达成了一致。

由于以满洲问题为中心的对华政策,势必会引起各国的关注,特别是对于中国本土的政策,又与英国有关,因此,陆军省在征得外务省的谅解后,于 11 月 4 日制订了《对列国的政策》,其中分别规定了日本对于英国、美国、法国、国际联盟及苏联的对策。<sup>③</sup>

12 月 13 日,若 内阁总辞职,犬养毅内阁成立。兼任外相的

① 《太平洋战争への道・別巻 资料編》, 第 135—136、144 页。

② 《太平洋战争への道・別巻 资料編》, 第 144—145 页。

③ 《满密大日记》昭和 7 年 14 册之 1, 日本防卫厅防卫研究所图书馆藏。

犬养首相,针对陆军推荐荒木贞夫出任陆相,表示:关于满洲问题,将与军部合作,积极予以解决。<sup>①</sup> 23日,载仁亲王出任参谋总长(金谷范三转任军事参议官)。日本新内阁的产生,以及陆军省部新首脑的出现,预示着满蒙问题的解决将迎来划时期的转变。

在这种情况下,军部在10月8日《处理时局方策》的基础上,继续制订新的对外政策。12月23日,陆军省、参谋本部协定了《处理时局纲要案》的第一案。该方案将“在帝国军队威力之下,使满蒙在本质上实现帝国的保护国状态”作为处理时局的根本方针,为此而制订的处理时局的纲要中,除了满蒙政策之外,还有对于中国本部的政策两项:“(1)向中国本部政权进一步提出取缔排日、排斥日货的最后要求,如果不能实行,就采取必要且有效的措施。在中国本土陷入混乱之际,对于重要方面,如果需要保护现地侨民,就断然予以出兵。(2)支援中国本土的反张学良、反蒋介石的势力,特别是北方的有力人物(例如段祺瑞等),以期打倒作为排日祸根的国民党。”<sup>②</sup>

上述方案之后,陆军省与参谋本部继续进行协商。1932年1月6日,关东军高级参谋板垣征四郎,应陆相荒木的要求,返回东京与陆军中央部进行商谈时,得到了一份由犬养内阁的陆军省、海军省、外务省协定的方案《处理中国问题的方针纲要》。这份方案的形成过程目前尚不得而知,但重要的是它的形式和内容:在名称上,它不再是以前的满洲(蒙)问题,而是关于中国问题的;它是由内阁的陆军、海军、外务三省协定而成的(犬养首相当时兼任外相)。这就证明该政策已经由此前陆军的政策上升为日本的国策。

① 《太平洋战争への道·别卷 资料编》,第165页。

② 片仓衷:《满洲事变机密政略日志》其三,小林龙夫、岛田俊彦编集,解说《现代史资料(7)·满洲事变》,东京:みすず书房,1964年,第320—321页。

在内容上,它几乎就是去年12月23日的《处理时局纲要案》的翻版:分别规定了对于满蒙与中国本部的政策。对于处理中国本部的根本方针是“使中国废除关闭门户及内外区别对待的法规与制度,特别要扫除排日、抵制日货的祸根”;处理纲要是:在适当时期进一步向中国本部政权提出上述严重要求,如果不能实行,将采取必要且有效的措施;期望消灭中国本部的赤化运动与反日军阀及反日政党。<sup>①</sup>

1月14日,芳泽谦吉出任外相。他对于上述《处理中国问题的方针纲要》的主旨,也完全同意。<sup>②</sup>在关东军扶植伪满洲国的同时,犬养内阁为了加快制订一系列具体的满蒙实施政策,于2月17日设置了“对满蒙实行策案审议委员会”,并规定对满蒙实行策各项方案的立案依据,就是1月6日三省决定的《处理中国问题的方针纲要》。<sup>③</sup>据此,3月12日,犬养内阁以“阁议”决定了《处理满蒙问题的方针纲要》等文件。这样,随着1月6日三省决定的《处理中国问题的方针纲要》作为国家意志而确立下来,日本的“对中国本部政策”也就最终完成了关东军→军部→政府的“国策”决定程序。

犬养内阁虽然完成了上述政策,但并没有摆脱跟在军部后面进行“追认”的状态。<sup>④</sup>而且,由于犬养本人踟蹰于承认伪满洲国,在对中国本部政策的实施上,并无太大进展。随着犬养本人丧身于“五一五”事变,该内阁的对华政策告一段落。最终完成日本由满蒙政

① 《太平洋战争への道·别卷 资料编》,第172—173页。

② 《满密大日记》昭和7年14册之1,日本防卫厅防卫研究所图书馆藏。

③ 外务省编纂:《日本外交文书·满州事变》第二卷第一册,东京:外务省,1979年,第363页。

④ 稲叶正夫:《史录·满洲事变》,参谋本部编纂《满洲事变作战经过ノ概要》,东京:严南堂,1972年版,第152页。

策向“中国本部政策”之过渡的，是5月26日成立的斋藤实内阁。

暂时兼任外相的斋藤首相，在6月3日的第62次帝国议会上发表施政方针和对外方针的演说时，都表示对于满洲问题的解决，将采取“自主外交”的立场。<sup>①</sup>为此，他选择了原满铁总裁内田康哉，于7月6日起担任外相。内田外相在8月25日的第63次议会的答辩中，更提出为了解决满洲问题，不惜采取“焦土外交”的声明。内田担任外相后，还围绕着国际关系中的时局处理方针问题，与陆相、海相进行了多次协商，后经过首相和其他阁僚的同意，于8月27日以“阁议”的方式，决定了《从国际关系出发的处理时局的方针》。<sup>②</sup>

斋藤内阁“阁议”决定的这份文件，是日本鉴于满洲问题带来的国际关系的变化而制订的处理时局的对外政策。它首先规定：日本外交的核心是“采取自主的立场，为实现治理满蒙而迈进”。这就肯定了自主外交或“焦土外交”的立场，为不久将来（9月15日）的承认伪满洲国奠定了基础。而且还规定，治理满蒙的根据仍然是犬养内阁3月12日的阁议决定。这就继承了日本在九一八事变以来关于满蒙政策的一贯立场。

但是，这份文件的主要内容并不在于此，而是关于今后处理国际关系中的时局的方针的规定。首先，在对华政策上，日本要将“对满蒙政策”与“对中国本部政策”区别开来、分别对待。而关于对中国本部的政策，它规定的方针是“日本的对中国本部政策，要与帝国的对满蒙政策分离开来，主要使其发挥贸易及企业市场的

① 斋藤子爵纪念会编：《子爵斋藤实传》第三卷，东京：共同印刷公司，1941年，第249—256页。

② 内田康哉传记编纂委员会：《内田康哉》，东京：鹿岛研究所出版会，1969年，第380—381页。该文件载：外务省编纂《日本外交年表及主要文书》下卷，东京：原书房，1978年，《文书》第206—210页（以下简称《主要文书》下卷）。

性能”,但是又规定当前是按照附件甲号的“对中国本部政策”进行处理。该附件规定:“我方要密切注视因近来中国本部的地方政权愈加明显的分立状态而带来的政局演变。对于采取比较稳健态度的政权,应尽可能尊重其立场及体面,或者进而采取善意态度,使其有利于我方”;“在情况允许之时,努力谋求与各地方政权之间实际解决各种案件,并避免发生事端”。还规定了日本对于上海方面、沿海及长江沿岸地区以及“山东地方及华北”的不同对策。对于“山东地方及华北”,规定:“万一该地区治安发生显著混乱、帝国臣民的生命财产及其他重要权益绝对需要保护时,就应当出兵”。

在这份文件中,斋藤内阁以较为隐晦的内容和“正文”与“附件”相矛盾的方式,表明了日本将仿效伪满洲国,对中国本土实行分而治之的政策。它标志着日本对华政策的重点,已转向了“对中国本部政策”,从而完成了九一八事变后日本对华政策由“满蒙政策”向中国本土政策的过渡。因此,斋藤内阁 8 月 27 日“阁议”决定的《从国际关系出发的处理时局的方针》,在 1930 年代日本对华政策史上具有承先启后的意义。它预示着日本在即将承认伪满洲国、完成满洲事变之时,新的对华政策的开端。

10 月 5 日,陆军次官以“陆满 1489 号”电报,向天津的中国驻屯军参谋长通报了阁议决定的《对中国本部政策》。<sup>①</sup> 1933 年 2 月 23 日,在日本关东军开始进攻热河省、驻南京领事向国民政府提出声明的同时,内田外相致电驻华各总领事,重新解释了上述对华政策。<sup>②</sup> 他说这不过是把以前的一贯方针,重新以阁议的方式加以决定,陆海军方面已经贯彻。为了防止被中国方面作为恶意宣

<sup>①</sup> 《满密大日记》昭和 8 年 24 册内之 18, 日本防卫厅防卫研究所图书馆藏。

<sup>②</sup> 外务省记录 A. 1. 1. 0. 10:《帝国对支外交政策关系一件》(松本记录, 第一卷), 日本外务省外交史料馆藏。

传的材料,他把上述文件中的对华政策内容加以综合,取消了附件的形式,改以《处理对华时局的方针纲要》,由驻华官员加以掌握。其要点计有五项:(1)对中国本部政策,要与对满蒙政策分开处理,主要使其发挥贸易及企业市场的作用为主;(2)我方要注视最近中国本部日益显著的地方政权分立的倾向,及其带来的政局演变,对于采取比较稳健态度的政权,要尽可能尊重其立场与体面,或者进而采取好意的态度,引导其有利于我方;(3)对于各种悬案,要尽可能在各地方政权之间加以解决,努力避免发生事态;(4)万一中国本部发生危及日本侨民的生命财产的重大事态,除重要地点以外,要适当撤退侨民;(5)对于侨民中的惹是生非之徒,驻华外交官员要与陆海军方面合作,加以严重取缔。内田外相的这个解释,就消除了原来阁议决定的文件中的矛盾,从而使日本的“对中国本部政策”进一步完善起来。

九一八事变期间,日本在实施“满蒙政策”的同时,制定的上述“对中国本部政策”,不但指导了天津事变、上海事变的发动,而且奠定了日本此后对华政策和进一步侵华行动的基础。它证明:九一八事变并非仅是关东军“独走”而攫取中国东北的行动,而是日本实施其以全中国为主的大陆政策的序幕。<sup>①</sup>

## 二 对华政策的基本形成与华北政策的实施 (1933—1935)

1933年元旦,日军在山海关挑起事端。春季,关东军侵占热河省、出兵冀东,并迫使中国华北当局签订《塘沽协定》,这不但巩

<sup>①</sup> 九一八事变刚一爆发,《申报》即发表了《日军突然占据沈阳》的“时评”,以“血泪之言”正告国人:日本“大陆政策实现之日,即我国家、我民族灭亡之时”。《申报》1931年9月20日第一版第三张。

固了伪满洲国，也为入侵华北打开了通路。此后，日本以关东军与中国华北当局进行《塘沽协定》善后谈判的方式，继续攫取在华北的利益，同时，根据日中关系的变化和 1935—1936 年国际形势可能产生的危机，继续确定新的对华政策。

1933 年 9 月，在九一八事变两周年、日本承认伪满洲国一周年之际，内田康哉辞职，前驻苏联大使广田弘毅出任外相（14 日）。以广田就任外相为契机，日本军部提出了制订新的对外政策及对华政策的要求。9 月 22 日，陆军省提出了《帝国国策》（该案修正后于 10 月 2 日再次提出），在“对外政策”部分，规定了“对华策”，其基调是“促进并加强中国对日政策的实质性改变，以调整日中经济关系；在帝国对第三国开战时，至少要在开战之初，使中国保持一定时期的中立，万不得已之时，要在华北设立一个缓冲区（10 月 2 日的修正案改为：在帝国遭遇危机之际，要设立广泛的亲日区域——笔者注），为此要呼应中国的分立倾向，培养亲日分子，并促使其组织化”。<sup>①</sup> 9 月 25 日，海军方面决定了《处理对华时局的方针》，该文件首先指出：关于帝国的对华政策，虽然在去年阁议决定的处理时局的方针中已经表明，但是也要考虑到其后形势的变化和将来的推移，而决定当前的对华时局方针；海军提出的对华政策的基调是“使中国成为稳健、中立的国家，日满华三国提携，确立东洋和平的基础”，为此，该文件还分别规定了“对华北方策”、“对华中方策”、“对华南方策”。<sup>②</sup> 军部的上述要求，特别是海军的文件，就是根据新的形势，把去年阁议决定的“对中国本部政策”具体化了。

在军部意见的基础上，斋藤首相发明了“五相会议”的决策方

① 岛田俊彦、稻叶正夫编集、解说《现代史资料 8· 日中战争 1》，东京：みすず书房，1964 年，第 11—13 页。

② 《现代史资料 8· 日中战争 1》，第 9—10 页。

式,即由内阁的首相、外相、藏相、陆相、海相五大臣,共同议定对外政策。<sup>①</sup> 10月3日开始,五相之间经过了5次协商,就日本的外交方针大体达成了一致意见。21日的阁议席上,在总理大臣的报告之后,广田外相口头报告了该方针的宗旨。<sup>②</sup> 21日五相会议决定的《外交方针》,确定日本外交当前的急务是“以满洲国的健康发展,确保东洋和平”。由于满洲事变而带来的国家关系的变化,主要是中国、苏联和美国,故该文件分别制订了对于日本对于该三国的方策。首先规定的是“对华方策”,其方针是“在帝国的指导下,实现日满华三国的提携共助,以此确保东洋和平、增进世界和平”,还针对华北局势的变化,制订了一些对策。<sup>③</sup>

较之于去年的阁议决定,此次的《外交方针》关于日本对华政策方针的重要变化,是增加了“在帝国的指导下”一语。这项言简意赅的字句,既反映了军部的意志<sup>④</sup>,又体现了日本对华政策的内在本质,最终导致了1934年4月17日外务省“天羽声明”的出笼。<sup>⑤</sup>这个声明暴露出了日本对华政策的实质,就连被迫在19日

<sup>①</sup> 《子爵斋藤实传》第三卷,第484—485页。

<sup>②</sup> 外务省记录 A. 1. 0. 0. 6- 3:《帝国 / 对外政策关系一件·五相会议关系》,日本外务省外交史料馆藏。

<sup>③</sup> 《主要文书》下卷,第275—276页。

<sup>④</sup> 五相会议讨论期间,海军曾在10月16日提出了对于外务省方案的修改案;会后的10月31日,陆军省也提出了对于外务省方案的修正案。军部的方案均对“在帝国的指导下”一语,进行了充实。外务省记录 A. 1. 0. 0. 6- 3:《帝国 / 对外政策关系一件·五相会议关系》,日本外务省外交史料馆藏。

<sup>⑤</sup> 1934年4月17日,日本外务省情报部长天羽英二,就关于中国的国际援助问题发表的声明,又称“四一七声明”。其实,早在五相会议期间,担任外务次官的重光葵,曾提出过日本对华政策的三点方针;但是这些方针当时并未公开,只是由外务省内部掌握;特别是第三点方针(“极力排除引起日中纠纷的第三国及第三国人的行动及政策”),将考虑时机、方式、措辞等,而进行慎重、巧妙的运用。广田弘毅传记刊行会编《广田弘毅》,东京:1966年,第115—117页。

发表微弱反对意见的中国政府，也于4月21日由外交部发言人再次声明：日本“声明书内容，不啻将中国置于日本保护之下，政府非丧心病狂，亦何至于予以默认，断丧国家命脉”。<sup>①</sup>而自九一八以来一贯对日唱低调的胡适，也迅速发表了文章，指出这是“日本东亚门罗主义的最新纲领”。<sup>②</sup>

由于上述《外交方针》规定的对外政策过于笼统和概括，故五相会议同时还秘密决定了“关于具体方策，应在有关各省之间随时协商的基础上加以确立”的原则，<sup>③</sup>因此，关于对华政策的具体化，就成为外务、陆军、海军三省有关当局，继续进行协商的任务。

1934年春，在因上述“天羽声明”事件引起的国际纠纷告一段落、《塘沽协定》签订一周年之际，外务省及陆、海军省的有关课长之间，围绕“中国问题”，开始交换意见。6月1日外务省成立东亚局（局长：桑岛主计），其第一课主管中国事务（课长：守岛伍郎）。6月中旬，该课与陆军、海军省军务局军事课之间，经过协商，于21日达成了东亚局第一课长《关于对华政策》的草案。7月8日，日本内阁发生更迭（冈田启介担任首相），但是由于外务、陆军、海军三省大臣的继续留任，其协商过程并没有被中断。在上述草案的基础上，7月27日，外务、陆军、海军三省有关课长之间达成了一致的协议，并分别报送其上司。其后，由于陆军方面提出了异议，协商暂停。直到11月下旬，才重新开始协商，并在12月7日，由

① 国民政府外交部工作报告（1934年4月份），周秀环编《国民政府外交部工作报告（民国二十二年至二十六年）》，台北：“国史馆”印行，1999年，第75—77页。

② 胡适：“‘协和外交’原来还是‘焦土外交’”，《独立评论》第98期（1934年4月29日）。胡适此文作于4月23日夜。

③ 东京《朝日新闻》1933年10月21日的公开发表稿。但在发表的内容上，与原件的差别很大，而且也删去了“在帝国的指导下”一语。外务省记录A.1.0.0.6-3：《帝国／对外政策关系一件·五相会议关系》，日本外务省外交史料馆藏。

三省的有关课长之间决定了《关于对华政策的文件》。<sup>①</sup>

该文件规定了日本对华政策的宗旨是：(1)“使中国追随日本以帝国为中心的日满华三国的提携共助、确保东亚和平的方针”；(2)“扩张我国在中国的商权”。为了实现上述宗旨，还具体规定了各项方策的纲要。其中，既有一般性的方策，也有对于南京政权、对于华北政权、对于西南派及其他地方政权的方策，还有关于扩张商权的方策。<sup>②</sup> 总之，这是一份十分全面、系统的日本对华政策文件。它既是前年阁议决定的“对中国本部政策”的现实化，也是去年五相会议决定的“对华方策”的具体化，因而可以作为 1930 年代前半期日本对华政策基本形成的代表性文献。其中，把去年《外交方针》中的“在帝国的指导下”，进而修改为“以帝国为中心”，吸纳了军部的主张，进一步明确了日本对华政策的本质：要使中国依附日本。

1935 年 1 月 12 日，外务、陆军、海军三方，分别将该文件向驻华机关进行了传达。关于华北政策，该文件规定的目标是“要在华北地区实现南京政权的政令所不及的局面”，但由于日本方面一时难以拥有这样巨大的实力，因此关于当前对于华北地区的目标，就规定“要使南京政权的政令在华北难以适应该地区的形势而失势”。这种政策规定，就导致了 1935 年初开始，日军在华北频繁制造各种事件。

将扩张日本在中国的商权，亦即对华经济扩张，规定为日本对华政策的两个目标之一，这是较之于以前，此次制定的对华政策上的一大变化。而拥有巨大而丰富的国防与经济资源的华北地区，

<sup>①</sup> 关于以上过程，参考：《关于中国问题与军部的协商之件》(1934 年 12 月 27 日亚一调书)，外务省记录 A. 1. 1. 0. 10: 《帝国 / 对支外交政策关系一件》(第三卷)，日本外务省外交史料馆藏。

<sup>②</sup> 外务省编纂：《日本外交文书》昭和期 II 第一部第三卷(昭和九年对中国关系)，东京：外务省，2000 年，第 55—58 页。

又因之成为日本在华经济扩张的首要目标。早在1933年秋，外务省亚洲局第一课就开始拟订向华北发展日本经济的方案。10月3日，广田外相以“训令”的方式，向包括中国在内的各使领馆长，发出了“关于发展我方在华北地区权益的方策”的一系列文件。<sup>①</sup>1934年2月26日，外务省又针对中国方面要求日本进行经济合作的意向，拟订了《关于日中经济提携的草案》，提出了日本对华“经济提携”的具体内容，包括援助华北、华中等地的棉花栽培事业，日清汽船与招商局之间的提携或合并，救济中国纺织（中国纺织的日本化），日中金融联系或设施，等等；并要求在外务省开始研究关于日中经济提携的具体政策。<sup>②</sup>外务省的这些文件，与关东军支持下的满铁及中国驻屯军在华北日益加紧的经济调查<sup>③</sup>，互相配合，使对华经济扩张最终演化为日本对华政策的内容之一。而12月7日文件关于“扩张商权”的规定，就为日本今后继续进行华北经济扩张，提供了指导性的政策依据。

1935年上半年，华北风云日急。但是，南京政府在蒋介石1934年底的《敌乎？友乎？——中日关系的检讨》之对日方针的指导下<sup>④</sup>，以日本驻华大使馆的升格（5月17日）为标志，与日本的

① 外务省编纂：《日本外交文书》昭和期Ⅱ第一部第二卷（昭和八年对中国关系），东京：外务省，1998年，第450—474页。

② 《日本外交文书》昭和期Ⅱ第一部第三卷（昭和九年对中国关系），第8—12页。

③ 满铁于1932年1月设立了被称为“关东军的私生子”的“满铁经济调查会”，1933年后其对于华北地区的经济调查，参见：辽宁省档案馆、小林英夫编集《满铁经济调查会史料》，第1—8卷（1932—1936），东京：柏书房，1998年。

④ 该文作于1934年10月间，系蒋介石口述于病榻，由陈布雷笔录的。后来以“徐道邻”的名义，发表于12月20日南京出版的《外交评论》第3卷第11、12期合刊。原文及蒋氏1950年9月的注文，参见：秦孝仪主编《中华民国重要史料初编——对日抗战时期 绪编（三）》，台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1981年，第613—637页。

亲善、提携之风大起。在中国政府已经主动提出改善中日关系的三原则<sup>①</sup>之后，6月间，广田外相命令外务省东亚局，筹拟全面调整日中国交的基本对策方案<sup>②</sup>；外务省次官重光葵与有关官员，在6月27日召开了对华政策的研讨会。<sup>③</sup>7月2日，外务省东亚局拟订了关于对华政策的草案，并与陆、海军省军务局，进行协商。7月31日召开第一次协商会，三方意见达成了完全一致。随后，三省当局继续协商。在此基础上，10月4日，由冈田内阁的外、陆、海三相（广田弘毅、林铣十郎、大角岑生）之间达成了《关于对华政策的谅解》的文件。<sup>④</sup>

该文件首先确立了与1934年12月7日文件基本相同的日本对华政策的目的：“通过以帝国为中心的日满华三国的提携共助，确保东亚和平、谋求东亚发展，此乃我对外政策的根基，亦即我对华政策的目的。”为了应对中国方面提出的三原则，文件提出了调整日中两国关系的三个原则：（1）中国采取对日亲善政策，（2）中国方面最终要正式承认满洲国，当前要在华北方面实现与满洲国之间的经济文化的融和与提携，（3）中国方面在与外蒙古接壤的地区，采取日方所希望的各项措施。<sup>⑤</sup>

---

① 中国方面最先由国际大法官王宠惠，1935年2月20日路过东京时，向广田外相提出了三原则。6月14、17日，国民政府行政院长兼外交部长汪精卫、外交部次长唐有壬，会见新任日本驻华大使有吉明；以及新任中国驻日大使蒋作宾向广田外相，均表示了中方的上述意向。

② 《广田弘毅》，第158页。

③ 外务省编纂：《日本外交文书》昭和期Ⅱ第一部第四卷（昭和十年对中国关系），东京：外务省，2006年，第45—48页。

④ 以上过程，参考：《对支政策决定／经纬》（外务省东亚局一课调书），外务省记录A.1.1.0.10：《帝国／对支外交政策关系一件》（第四卷），日本外务省外交史料馆藏。

⑤ 对于三省决定的这份文件，总理大臣及大藏大臣也予以认可。《日本外交文书》昭和期Ⅱ第一部第四卷（昭和十年对中国关系），第66—67页。

这份文件所表明的日本对华三项原则，1936年1月21日由广田外相在第68次帝国议会发表的演说，而对外公开<sup>①</sup>，后来即被称为“广田三原则”。日本政府与军部制定的这三项原则，实际上阻止了中国方面的三原则，而且还为正在进行之中的“华北自治运动”，开放了政策上的绿灯。它是在日军阴谋征服华北之时，日本“利用外交手段征服中国的计划”。<sup>②</sup>

不仅如此，三大臣在通过该文件的同时，还通过了一份由外务省东亚局长（桑岛主计）、陆军省军务局长（今井清）、海军省军务局长（吉田善吾）共同决定的附属文书。其中特别规定：1934年12月7日《关于对华政策的文件》，在今后的研究尚未决定出可以取代该文书之前，该文书应与本谅解文件并行，继续有效。<sup>③</sup>也就是说，日本在贯彻三原则的同时，还要继续执行去年12月7日的政策。换言之，前者不过是敷衍中方的形式，后者才是实质所在。

上述被称为“广田三原则”的《关于对华政策的谅解》及其附属文书，不但把去年12月7日由三省课长之间的决定上升为三省之间的决定，而且进一步重申、延续了其内容。这些文件的制订与贯彻<sup>④</sup>，就成为日本各方继续配合进行“华北自治运动”的指导性依据。

① 《主要文书》下卷，第324—326页。但应该指出的是：广田公开的三项原则，与该文件的表述有差别；他还在演说中谎称“中国政府已赞成此原则”。

② 张效林译：《远东国际军事法庭判决书》，群众出版社1986年版，第323页。

③ 《日本外交文书》昭和期Ⅱ第一部第四卷（昭和十年对中国关系），第67—68页。

④ 1935年10月10日起，外务省派遣东亚局第一课长守岛伍郎，到中国出差，先后到上海、南京、青岛、天津、北平、长春，召集当地的各使领，进行了传达；后来又由汉口总领事召集长江上游各公馆长会议、由广东总领事在香港召开华南各公馆长会议，分别继续传达。参谋本部第二部长冈村宁次、军令部第六课长本田忠雄，分别赴华，召集各地陆、海军各武官会议，进行了传达。外务省记录：A.1.1.0.10：《帝国／对支外交政策关系一件》（第四卷），日本外务省外交史料馆藏。

1933年，日本在开始了新的侵华阶段之后，根据新的国际形势，由五相会议制定了《外交方针》之“对华方策”。1934年12月7日，日本外务、陆军、海军三省有关当局决定的《关于对华政策的文件》，不但把上述方策进一步具体化，而且指导了即将付诸实施的华北政策，成为日本对华政策基本形成的标志。1935年的“华北事变”高潮之际，日本外务、陆军、海军三省决定的《关于对华政策的谅解》及其附属文书，既敷衍了中国政府，又肯定了去年政策的继续有效性。这些政策，就成为日本继续发动华北事变的指导与依据。

### 三 对华政策的全面确立、调整与再确立 (1936—1937.7)

经过1935年的华北事变，日本认为有必要在既定的对华政策之外，确定单独的华北政策。1936年1月9日，参谋本部发表了《华北自治运动的演变》，总结了以前的华北事变，并提出日本今后的目标是“使华北明朗化变成现实”，并要将华北自治运动“成为华北五省政治上脱离南京政府而独立的阶梯”。<sup>①</sup>1月13日，陆军省对中国驻屯军司令官发出了《处理华北纲要》的指示，对于日本的华北政策，进一步明确：主旨在于援助完成以华北民众为中心的自治；自治的区域为华北五省（河北、山东、山西、察哈尔、绥远），目前首先完成冀、察两省及平、津二市的自治，其他三省自动与之合流，支持冀东政府的独立性；由中国驻屯军司令官担任处理华北的任务，以冀察、冀东为对象，主要进行内部指导，对于经济扩张则进行

<sup>①</sup> 《现代史资料8·日中战争1》，第128—134页。

侧面指导；关东军及各驻华机关要协助、配合华北工作。<sup>①</sup> 1月 17 日，陆军省又通报驻华官员，称：外务、海军方面对于上述文件的宗旨，没有异议。<sup>②</sup> 这样，以第一次《处理华北纲要》为标志，华北政策就由军部的主张，正式成为日本的国策。<sup>③</sup>

如同九一八事变之后不久，日本把“满蒙政策”独立于对华政策一样，作为国策的华北政策的单独制订，是日本对华政策上的又一个重要变化。它意味着，日本将仿效扶植伪满洲国的做法，经由华北自治，进而分治中国。因此，日本军部与政府共同达成的第一次《处理华北纲要》所确立的分离华北的政策，“是日本对华政策史上的一个划时代的事件”。<sup>④</sup>

“二二六”事变之后，日本国内政局剧变。3月 9 日，前外相广田弘毅组阁。4月 2 日，前驻华大使有田八郎出任外相。在面临所谓 1936 年的国际危机和国内法西斯主义化的影响下，随着“军部大臣现役武官制”的恢复，日本军部更加左右国策。在这样的背景下，日本的对华政策全面确立下来。

6月初，日本陆海军共同决定了第三次修订的《帝国国防方针》<sup>⑤</sup>8 日经天皇批准之后，又于 6 月 30 日共同决定了《国策大纲》，

---

① 《主要文书》下卷，第 322—323 页。

② 《陆满密缀》昭和 11 年第七号，防卫研究所图书馆藏。

③ 《现代史资料 8·日中战争 I》第 349—350 页所收录的该文件，系日本政府的决定，并含有陆军省军事课的方案。防卫厅防卫研修所战史室著《战史丛书 86·支那事变陆军作战(1)昭和十三年一月まで》(东京：朝云新闻社，1975 年) 第 66 页：“1936 年 1 月 13 日，日本政府决定了(第一次)《处理华北纲要》。

④ [日]信夫清三郎编、天津社会科学院日本问题研究所译：《日本外交史》，商务印书馆 1980 年版，下册，第 615 页。

提出了“南北并进”的对外国策，并要求政府据此制定相关的政策。<sup>①</sup>

在军部的支配与要求下，广田内阁在外务省与陆、海军省协商的基础上，于8月7日，首先召开了“五相会议”，决定了《国策基准》，规定日本“确保帝国在东亚大陆地位，同时向南方海洋扩张发展”的根本国策。同日，又召开除藏相之外的“四相会议”，决定了《帝国外交方针》，规定了日本遵循上述国策的对外政策；关于对华政策的根本方针，规定参照1935年10月4日的对华政策决定，各项施策均应以此为据；当前对华政策的重点是使华北成为防共、亲日满的特殊地带，并获取国防资源、扩充交通设施，与此同时，要使整个中国反苏附日。<sup>②</sup>

根据上述外交方针，8月11日，广田内阁的有关各省之间决定了《对华实行策》<sup>③</sup>，同时还决定了《第二次处理华北纲要》。<sup>④</sup>《对华实行策》是关于当前对华应该采取的措施的规定，共分为“对华北施策”、“对于南京政权的施策”、“对于其他地方政权的施策”、“对内蒙施策”四项。首先规定的“对华北施策”，明确提出了“华北五省分治”的目标，“对于南京政权的施策”的目的是要使之采取反苏亲日的态度，同时也要始终围绕着华北政策的迅速实现这个目的来进行。可见，“对华北施策”是日本当前对华政策的核心。

关于华北政策，在《第二次处理华北纲要》中，专门进行了规定。该文件进一步确认了“华北五省分治”的目标，其目的是：一为

① 防卫厅防卫研修所战史室：《战史丛书8·大本营陆军部(1)昭和十五年まで》，东京：朝云新闻社，1967年，第388—389页；《战史丛书91·大本营海军部 联合舰队(1)开战まで》，东京：朝云新闻社，1975年，第297—298页。

② 《主要文书》下卷，第344—347页。

③ 《现代史资料8·日中战争1》，第366—367页。

④ 《主要文书》下卷，第347—348页。

了防范苏联侵入,二为了实现日满华三国提携共助的基础;并规定了对于冀察政权、冀东政权以及山东、山西、绥远政府进行内部指导的措施;还规定了华北经济开发的政策。关于开发华北经济的政策,是在通过《第二次处理华北纲要》的同时,广田内阁的有关各省通过的附录文件两份:第一件为当前对于冀察政权方面(冀东政府亦适用之)应采取的措施,主要是经济政策,包括关税处理、金融政策、关税以外的中央税的处理、交通通信等;第二件为提示华北国防资源中应迅速加以开发的项目,包括铁矿、炼焦用煤矿、盐、棉花、液体燃料、羊毛等“国防资源”,以及为开发上述资源所需要的交通设施,等等。<sup>①</sup>

8月7日、11日,广田内阁关于日本的国策<sup>→→→</sup>外交方针<sup>→</sup>对华政策<sup>→</sup>华北政策的一系列文件的制订,改变了九一八事变以来日本在对华政策上的随机应付、机构不一、内容分散的局面。在日臻完善的决策体系之下达成的上述一系列文件,标志着日本以华北政策为中心的对华政策的全面确立。

而在政策的实施上,则是按照与决策顺序相反的程序进行的,即:华北政策<sup>→</sup>对华政策<sup>→→</sup>外交方针<sup>→→→</sup>国策。1936年下半年,日本以中国驻屯军为主,继续加紧实施华北政策。中国驻屯军司令部于9月15日拟订了《1936年度华北占领地区统治计划书》,这份机密文书,规定了分割、占领华北的计划,从而将日本的华北政策及其实施,进一步具体化。<sup>②</sup>与此同时,为了配合在华北的行动,日本驻华大使川越茂,与南京政府外交部长张群,开始了关于调整日中交涉的谈判。

① 《现代史资料8·日中战争1》,第369—371页。

② 参见拙文:《关于一份七七事变前夕日军阴谋侵占华北的机密文书的考论》,《抗日战争研究》2002年第3期,第27—48页。

1936年底,关东军策划的绥远事件,由于中国军民的抗战而失败。在谈判期间就已经开始转变对日政策的南京政府<sup>①</sup>,于12月7日主动停止了对日谈判。不久,西安事变的发生及其迅速和平解决,使日本对华政策的实施企图,再次遭遇了挫败。<sup>②</sup>

绥远事件、西安事变,宣告了日本贯彻对华政策的全面失败。受其影响,1937年初,日本国内朝野掀起了“对华再认识论”的潮流,并要求调整1936年8月确立的对华政策。1月23日,广田内阁总辞职。

1937年2月2日,林铣十郎内阁成立。林首相在兼任外相期间,针对广田内阁时期制订的两份对华政策文件,准备进行修改、调整,并由外务省有关当局与陆军、海军基本达成了协议。3月3日,佐藤尚武就任外相,继续调整对华政策。在三省继续协商的基础上,4月16日,由林内阁的外务、大藏、陆军、海军四大臣,共同决定了《对华实行策》和《指导华北方策》。<sup>③</sup>

《对华实行策》是遵照1936年8月7日的《帝国外交方针》,并鉴于1936年8月11日的《对华实行策》实施以来的情况和中国当前国内形势的走向,而制定的当前的对华措施。它虽然把“对南京政权的施策”放在首位,但是在政策内容上并没有太大、太多的变化。此次修改最大的、实质性的变化在于对华北的施策,该文件中虽然有所规定,但主要体现在被称为“第三次处理华北纲要”的《指导华北方策》之中。

---

① 毛泽东1937年6月22日在延安对美国人说:国民党政府转变政策“是在张群与川越的谈判期间开始的”。中央文献研究室编《毛泽东年谱》,人民出版社、中央文献出版社1993年版,下卷,第680页。

② 关于日本对于西安事变的态度与对策,是要在既定政策基础上,“延续并促进”。参见拙著,第269—273页。

③ 《主要文书》下卷,第360—362页。

与1936年8月11日的《第二次处理华北纲要》相比较,《指导华北方策》在华北政策的宗旨上,取消了“完成以华北民众为中心的分治政治”,但目标仍然是一致的,即“使该地区实质上成为巩固的防共、亲日满的地带,获取国防资源,并扩充交通设施,从而一来防备赤化势力的威胁,二来成为实现日满华三国提携共助的基础”。为达到该目的,当前的策略主要是进行以华北民众为对象的经济工作,以及文化工作,同时要尽快解决华北的走私贸易以及自由飞行问题。为此,外务省在与陆军协商的基础上,在5月10日制订了关于解决冀东走私贸易及华北自由飞行问题的文件。<sup>①</sup>

与九一八事变以来日本对华外交政策上经历的“内田外交”、“广田外交”、“有田外交”相比较,此时出台的“佐藤外交”,在对华政策上、特别是华北政策上,确实有所不同。那就是调整了以往的实现华北自治——华北分治的宗旨,改为主要依靠经济与文化策略手段,并在一些焦点问题上,作出了一定的让步。这是我们应该首先看到的。

但是,同时还应该指出的是,这次调整对华政策,(1)日本在对外政策的大背景上,仍然是遵照广田内阁的《帝国外交方针》;(2)军部的主张仍然占有主导地位;(3)不管在华北实施以前的以分治为主的政治工作、还是现在的经济与文化工作,日本在华北要达到的政策目标并没有改变。因此,“佐藤外交”关于对华政策的调整,并未改变日本以往的根本方针。<sup>②</sup>它给予当时中国人的总印象,仍然不过是大战以前施放的烟幕。

直到5月上旬,林内阁关于调整对华政策的有关文件才准备

<sup>①</sup> 《主要文书》下卷,第362—365页。

<sup>②</sup> 林茂等编集:《日本内阁史录3》,东京:第一法规出版株式会社,1981年,第436页。

就绪。5月下旬开始，外务省东亚局、陆军省、海军省军务局，分别派人向驻中国的各机关进行传达贯彻。但在他们的现地传达过程尚未结束之际，伴随着5月31日林内阁的总辞职，“佐藤外交”就夭折了。这样，上述调整后的对华政策，并未付诸实施，它们还只是停留于作为文书的白纸状态。

1937年6月4日，近卫文麿内阁成立。曾在林内阁之前长期担任过外相、并一度担任过首相的广田弘毅，再次出任外相。

近卫内阁成立后，在对华政策上将如何进行选择？如果继续实行“佐藤外交”的政策，这等于自我否认。何况，上述政策在制订和贯彻过程中，一直受到了关东军的强烈反对。<sup>①</sup>而关东军又是九一八以来在华北政策上最有发言权的势力。在这种情况下，对于近卫内阁而言，一是回归一年以前广田内阁的对华政策，二是制定本届内阁的新政策。

近卫组阁之初，蒋介石就在6月4日的日记中写道：“近卫组阁……必较历来强固，对华之政策，亦当更坚决与积极也。”<sup>②</sup>奉命收集日方情报的王生，经过分析后，也于6月19日电告蒋介石说：日本内外将有重大变化。<sup>③</sup>中方的预言，很快就得到了日方的证明。

6月12日，近卫首相在西下的列车上，关于对华政策，说：还是广田内阁时代的三原则为好。内阁书记官长风见章，随后也进一步表示：要采用广田内阁时代决定的《对华实行策》及《第二次处

<sup>①</sup> 关东军的意见书，参考：外务省记录 A. 1. 1. 0. 30:《支那事变关系一件》第三十卷（石射文书），日本外务省外交史料馆藏。

<sup>②</sup> 日本产经新闻古屋奎二编著、中央日报社译印：《蒋总统秘录——中日关系八十年之证言》，第十册，台北：中央日报出版部，1986年，第200页。

<sup>③</sup> “国史馆”印行：《国民政府档案(二)·国民政府对日情报及意见史料》(下)，台北，2002年，第159—161页。

理华北纲要》(1936年8月11日)。<sup>①</sup>广田外相本人的意见,表现在6月20日给驻华大使川越茂的归任训令中,他指示:“侧重对华自主积极的推进,对佐藤外交之后退色彩予以修正。”<sup>②</sup>根据上述表示,否定“佐藤外交”对华政策的调整,回到去年8月以“华北分治”为核心的对华政策,就成为近卫内阁在对华政策上的选择。

经过一个多月的准备,7月6日,近卫内阁召开“阁议”,讨论确立施政方针问题。广田外相在会议上表达了下述见解:日本的对华外交方针,虽然与以往相比并无改变,但并不准备强行采取对华亲善;而在当前抗日、排日的潮流中,即使实现日中亲善,也难望有成效。日本方面诚然不能不对此表示不满,但是,除了毅然推行正确政策之外,别无他途。广田的意见,得到了全体阁僚的一致同意。<sup>③</sup>虽然此次“阁议”的文件迄未见到,但是广田外相提出、全体阁僚一致同意的“毅然推行正确政策”的意见,应该就是近卫内阁要将以往的对华政策付诸实施的先声。这已经到了7月7日卢沟桥事变的前夕。

从九一八到七七的近七年间,日本先后经历了七届内阁:若(第二次)内阁、犬养内阁、斋藤内阁、冈田内阁、广田内阁、林内阁、近卫内阁。前六届内阁期间,每年都分别制订过日本对华政策的代表性文件:1931年10月8日陆军三长官决定、阁僚同意的《处理时局方策》,1932年1月6日外务、陆、海军三省协定的《处理中国问题方针纲要》,1932年8月27日阁议决定的《从国际关系出发的处理时局方针》之“对中国本部策”,1933年10月21日五相会议决定的《外交方针》及

<sup>①</sup> 转引自:臼井胜美著《日中外交史研究——昭和前期——》,东京:吉川弘文馆,1998年,第227页。

<sup>②</sup> 中国驻日大使馆致南京外交部电(1937年6月20日),中华民国外交问题研究会编印《中日外交史料丛编》(四),台北,1966年,第128页。

<sup>③</sup> 转引自:《战史丛书8·大本营陆军部(1)昭和十五年まで》,第429页。

其具体化的1934年12月7日外务、陆、海军三省有关课长之间决定的《关于对华政策的文件》，1935年10月4日外务、陆、海军三相《关于对华政策的谅解》，1936年8月11日内阁有关各省决定的《对华实行策》及《第二次处理华北纲要》，1937年4月16日外务、大藏、陆军、海军四大臣决定的《对华实行策》及《指导华北的方策》。这些政策，历经演化，最终为近卫内阁继承下来。

1937年7月15日，近卫内阁的情报委员会发表了外务省编辑的、“绝密”标示的“时局宣传资料”，其中有一份《关于对华政策》的文件。<sup>①</sup>该文件分三部分：一、对华政策的基调，二、对华三原则，三、对华施策纲要。

关于日本对华政策的根本基调，规定：“1、依靠日满华三国的提携共助，确保东亚和平；2、以全中国为对象，扩张我国的商权”；还指出：“自满洲事变以来，帝国政府为实现上述目的而进行了不断的努力。”上述两个目标，与1934年12月7日外务、陆、海军三省有关课长之间决定的《关于对华政策的文件》相一致。这是日本从九一八到七七的对华政策目标。

关于对华政策的三原则，“这是将上述基调进行具体化的产物，即1935年10月有关各省决定的所谓对华三原则”，亦即“广田三原则”。第一点是关于取缔排日问题，第二点是关于满洲国问题，第三点是关于防止赤化问题。这些是日本对华具体政策的概括。

关于对华施策的纲要，就是将上述目标和原则，在政策实施上进行的细化。共分为三项：1. 对南京政府的施策；2. 对华北政权的施策；3. 对其他地方政权的施策。

上述文件，将九一八以来日本历届政府的对华政策，进行了总

<sup>①</sup> 外务省记录 A. 1. 1. 0. 10:《帝国ノ对支外交政策关系一件》(第七卷)，日本外务省外交史料馆藏。

结。它既是从九一八到七七期间日本对华政策的明证，也是近卫内阁在七七事变以后新的对华政策的基础。

七七事变以前，日本的上述一系列对华政策文件，在决策体制与过程上，尽管有阁议、五相会议、四相决定等，但其主体是外务省、陆军省、海军省三家的协商。虽然是军部不断左右了对华政策，但外务省也并非没有参与，它经常是主动起案，成为陆、海军之间以及三者的协调者。由此而形成的日本对华政策，应是日本政府与军部的共同意志的体现。它反映在决策内容上，日本逐步明确的是以华北分治为中心的整个对华政策。这是七七事变以前日本对华政策的历史特征。

从近代日本大陆政策史的广义上说，七七事变以前日本对华政策的制定与实施，又是日本在“征服满洲”之后、逐步明确其“大陆政策”的同时<sup>①</sup>，而进行的实施大陆政策的展开过程。这一点，在当时的中日双方，都不否认。<sup>②</sup> 近卫首相 1937 年 6 月 4 日就职

① 中日学界一般认为，近代日本的大陆政策，形成于 19 世纪 90 年代、山县有朋首相关于日本之“主权线”与“利益线”的演说。中国学界最新的研究，参考：沈予著《日本大陆政策史（1868—1945）》，社会科学文献出版社 2005 年版。但是，作为日本国策的“大陆政策”之正式出现于日本的国家文书，则是在 1936 年 8 月 7 日广田弘毅内阁制定的《国策基准》。参考：日本国际政治学会太平洋战争原因研究部编《太平洋战争への道 开战外交史》第一卷满州事变前夜，东京：朝日新闻社，1963 年，第 441 页注 3；周颂伦：《近代日本的基本国策——大陆政策》，《江海学刊》2004 年第 1 期。

② 中国学界关于日本大陆政策的论著，出现于 1937 年初。参见：柳乃夫：《日本大陆政策》，上海：黑白丛书社，1937 年 3 月；国难资料编辑社编《日本大陆政策的真面目》，上海：生活书店，1937 年 5 月。日本“学人”当时的研究，参见：青木德三：《日本民族大陆发展の回顾》，《外交时报》83 卷 4 号，1937 年 8 月；橘朴：《大陆政策批判》（橘朴著作集：第 2 卷），东京：劲草书房，1966 年；东亚研究所（担当者：第三部角田顺）编《日本大陆政策の发展》，1940 年 12 月，东亚研究所刊行物（第三期），东京：龙溪书社，2002 年复刻版。其中，《日本大陆政策の发展》专门论述的是日本在“满洲事变以后、支那事变以前”大陆政策的发展过程。

演说后发表的第一次施政方针中，也确认日本要“实行大陆政策”。<sup>①</sup>

在这样的政策背景之下，从九一八到七七的近七年间，日本的局部侵华行动不断并升级：1931年的九一八事变、1932年的一二八事变、1933年的热河—长城作战、1935年的华北事变、1936年的绥远事件、1937年的卢沟桥事变。其中，只有1934年是“九一八事变后日本对中国几乎没有进行武装侵略的唯一的一年”。<sup>②</sup>日本的对华政策，无疑成为七七事变以前日本各项行动的指导和依据；而日本的局部侵华行动，又要求这些政策，适应当时当地的情况，不断进行修正、调整与再确立。从这些政策的制定与实施过程来看，日本从九一八事变开始，经由华北事变，并迅速在卢沟桥事变后走向“中国事变”，这个历史过程，并非偶然；它不但是日本实施大陆政策的必然结果，而且构成了日本侵华“十五年战争史”的一个重要阶段。

(作者臧运祜，北京大学历史学系教授)

(责任编辑：刘兵)

---

① 近卫宣称：日本对外政策的基本方针是“基于国际正义的真正和平”。他进一步解释说：“国际正义非到公平分配世界领土之时，是不可能彻底实现的”；并强调说：“我们日本属于‘没有资源的国家’之列，不能不保障我们民族自身的生存权。日本的大陆政策，就是基于保障这一生存权的必要性而制定的。现在国际正义尚未实现，这就为我们实行大陆政策，提供了正当的依据”。矢部贞治：《近卫文》，东京：读卖新闻社，1976年，第262—263页。

② 日本历史学会编、金锋等译《太平洋战争史》，第一卷，商务印书馆，1959年，第202页。