

全面抗战时期中英修筑滇缅铁路交涉

张俊义

【摘要】修建滇缅铁路是全面抗战时期国民政府贯通西南国际运输通道战略决策和行动的一个重要组成部分。由于修筑滇缅铁路需要将云南境内的铁路与英属缅甸的铁路贯通,所以自滇缅铁路计划酝酿伊始,国民政府就与英国政府进行接触。英国政府为防范中国介入其缅甸殖民地,加之经济上不能得利,起初对中国的试探反应冷淡。在国民政府就滇缅铁路计划正式提出交涉前后,由于英日矛盾日趋紧张,出于遏制日本战略需要,英国政府态度发生转变,决定支持中方的请求,主动出资修筑缅段铁路。然而,英国仍不忘为自身攫取利益,乘机在长期悬而未决的中缅南段未定界上索要筹码,并将其作为支持中国的先决条件。从维护抗战大局整体利益出发,处于弱势的国民政府被迫妥协,以牺牲部分中国领土的代价,换取英国对滇缅铁路的支持。在与中方达成合作协议后,英国出于改善对华关系及协同抵抗日本侵略的目的,克服困难,精心组织缅段铁路的施工,并坚持到缅甸陷落的最后一刻。

【关键词】抗日战争;中英交涉;滇缅铁路;缅段铁路;中缅南段未定界

【作者简介】张俊义,中国社会科学院近代史研究所研究员。

【原文出处】《抗日战争研究》(京),2022.4.80~95

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“抗战时期英国驻华大使馆档案文献整理与研究”(20&ZD235)的阶段性成果。

全面抗战时期,开辟国际交通线并保持畅通,在国民政府对外交往中一直占据比较重要的地位。日本发动全面侵华战争后,为尽快击溃中国,在展开军事占领行动的同时,也加紧了对中国沿海港口的封锁。到1938年10月广州陷落,中国沿海各港口基本被日军占领或封锁。此后,国民政府连接海外的运输通道只剩下连接苏联的西北通道和由滇越铁路、香港通道、滇缅公路等构成的西南通道。

在全面抗战初期,来自苏联的援华军事物资一度为外国援华物资的主要来源,由中国新疆连通苏联的西北陆路通道曾发挥重要作用。其后,随着来自美、英等西方国家的援华物资大量增加,输送这些物资的西南国际通道的地位日益凸显。1937年10月18日,法国内阁会议决定禁止通过印度支那运送军用物资到中国,滇越铁路通道的作用因此降低,英国统治下的香港和缅甸遂成为当时中国获取海外物

资特别是军火物资的最主要运输通道。源源不断来自海外的大量武器弹药、石油和其他重要战略物资,对于中国这样一个工业落后、资源匮乏的国家支撑与维系对日作战发挥的重要作用自不待言,保障西南国际运输通道的畅通,遂成为国民政府投入大量外交及物质资源的一个重要方向。与此同时,英国政府也将其控制下的殖民地援华通道视为提供对华援助的一个重要方式。在战时中英关系中,中英围绕香港通道和滇缅通道等国际通道的联络与交涉一直是一个重要话题,也是学术界关注的热点,相关研究成果异常丰富。其中,在涉及滇缅通道的议题中,学者们对滇缅公路关注较多,对半途而废的滇缅铁路关注甚少。^①

作为战时开辟西南国际通道努力的一个重要组成部分,国民政府为修筑滇缅铁路投入了大量人力、物力与财力。为获取英国支持,国民政府也曾做出

相当多的外交努力,中英围绕滇缅铁路修筑展开的交涉同为国民政府战时外交的重要组成部分,为此双方遗存下大量档案记录。解读并分析这些史料,可以进一步丰富我们对战时国民政府开辟西南国际通道的历史认识。此外,考察和梳理英国在此次事件中的反应及其态度变化的原因,亦有助于我们更加全面深刻地了解战时中英关系的多面性和复杂性。

一、滇缅铁路计划的提出与英国的最初反应

修筑滇缅铁路的提议最早来自占领缅甸的英国殖民者。早在晚清时期,英缅当局就曾多次派出工程师私自测量云南境内的路线进行谋划。1907年,英国驻滇领事向清政府正式提出修建滇缅铁路,但要求路权归属英方,遭到清政府和云南地方政府的反对,后来中英双方初步达成各自修筑的协议。由于工程难度大,加之筹款困难,云南境内的铁路修筑迟迟未能启动。1910年3月,法国修筑的滇越铁路建成通车,云南地方修筑滇缅铁路的积极性受到影响。在缅甸境内,到20世纪30年代初期,英国已将缅甸铁路自仰光修至缅北重镇密支那和腊戍。起初,中外双方修筑滇缅铁路的动机主要出于经济目的,但随着中日关系日趋紧张,中国在西南开辟联结海外陆路通道的战略性需求陡升。1935年,铁道部次长曾养甫曾多次向蒋介石提出修建滇缅铁路的计划,时任云南省政府主席龙云也上书蒋介石予以推动。经各方努力,1936年底,国民政府将滇缅铁路纳入对外公布的铁路建筑五年计划。^①1937年全面抗战爆发后,为打通西南通道,国民政府于当年12月启动滇缅公路工程,经过9个月不懈奋斗,到1938年8月,滇缅公路正式通车。几乎在组织滇缅公路修建的同时,国民政府启动了滇缅铁路修建计划。1938年6月,交通部正式拟定滇缅铁路云南境内的修筑方案,决定开工修建自昆明至安宁及祥云至缅甸边境段。^②6月13日,国民政府召开军政、财政、经济、交通四部联席会议,审议滇缅铁路修建方案,最后议决:“滇缅交通关系抗战甚巨,公路及铁路建筑之进行,须同时兼顾,而予以合理调整,俾人力财力得集

中运用,而收速效。滇缅铁路务于二十九年底筑至祥云。”^③经积极筹备,到1938年12月,国民政府开始动工修建滇缅铁路云南段。

由于滇缅铁路云南段需要与缅甸境内的缅段铁路连通,滇缅铁路的建设需要得到英国的配合,而且在铁路建设资金、建筑材料与装备等方面国民政府也需获取英国的支持。因此,国民政府自筹备初期便与英方进行了接触与交涉。

1936年4—5月,时任国民政府铁道部部长张嘉璈借会见正在中国访问的英国政府财政顾问李滋罗斯(F. W. Leith-Ross)之机,向其详述中国的多条铁路修筑计划,希望得到英方支持。在5月18日会面时,张嘉璈向李滋罗斯透露,中国决定修建连接长沙至贵阳的湘黔铁路,云南省政府则希望将该线延长至昆明,如果该条铁路得以修建,铁道部希望将该条线路继续延伸至缅甸与加尔各答,如此可以给英帝国开辟一条非常重要的贸易路线。李滋罗斯当时表示该建议非常有意义,值得进一步探讨。^④

李滋罗斯随即将该信息反馈给英国政府。伦敦方面接报后非常重视,7月29日,贸易部特召集外交部、印度事务部等相关部门举行部门联席会议,对中方建议进行讨论。鉴于李滋罗斯提出,英方须从战略高度看待此事,因此会议决定,先由英国外交部向各相关部门搜集信息,全面考察后再做决定。^⑤

8月31日,英国外交部据此向印度事务部发文,征询该部及英印、英缅政府对中方修筑滇缅铁路计划的意见。^⑥起初,印度事务部官员对滇缅铁路的修建表现出矛盾心态,在一份内部备忘录里指出:“从经济上来说,改善对华交通可以扩大对华贸易的份额,这符合缅甸的利益,但从战略上来说,我们应强烈反对任何改善交通的行为,因为它将消除地理上的障碍,从而增加我们对边境防控的难度。因此,修建这样一条铁路的问题很大程度归结为我们如何评估和平衡经济上获得的利益与战略上造成的危害。”^⑦

在致英印政府的信中,英缅政府对此首先表明了态度,表示:虽然缅甸方面过去对修建这样一条铁路一直持积极态度,但事过境迁,如今形势已发生重

大变化。缅北闭塞的交通可起到天然防御作用,有助于降低缅甸的国防开支,但中国的铁路建设计划将增加缅甸被入侵的危险。至于经济方面,即将修建的滇缅铁路需要与已建成的滇越铁路及公路进行竞争,此外,缅甸的税收不足以支撑铁路的修建,而且铁路能否产生充足盈利以补偿建设与维护费用也令人怀疑。鉴于存在诸多不确定性,当前他们对滇缅铁路计划很难说同意或是不同意。^⑨

英印政府的态度与英缅当局类似,也不看好滇缅铁路计划,在致印度事务部的信函中表示,将缅甸铁路与云南连接,无论从经济还是战略上都不会有多大好处。相反,当英日发生冲突时,日本可利用滇缅铁路攻击缅甸和印度。在信中,他们同时提到了即将修筑的滇缅公路对铁路的影响,以及铁路建设周期过长等不利因素。^⑩

印度事务部官员总体上认可英缅、英印政府的立场,但也对其中的某些观点提出质疑。政务次官兰伯尔德(H. A. F. Rumbold)在就此事所做的批注中指出,英印、英缅政府似乎没有考虑滇缅铁路贯通后四川与仰光之间开展贸易的可能性,特别是在日本控制华东口岸的情况下。再者,从战略角度看,他们也忽视了这样一种考虑:如果我们希望通过持续不断地提供军事物资给中国,以帮助中国抗击日本,那么铁路连通将会有莫大帮助。但是,这条铁路还没开建,不能在当前中国对日战争中发挥作用,而且建设该铁路还可能引起日本政府的误解。因此,我们最好静观中日敌对行动的结果再做决定,不要急于表明态度。^⑪

英缅、英印政府的冷淡也体现在对英国外交部问询回复的怠慢上。在外交部发出征询函7个月之后,到1937年4月2日仍未收到回复,不得已再向印度事务部发函催问此事。^⑫又过了5个多月,迟至9月底,印度事务部才正式回函外交部,提出该部的意见。他们同意英印、英缅政府的意见,考虑到目前中方的建议以及与此相关的政治因素都还不很明晰,英国政府不应急于表态支持还是不支持。他们进而建议,如果必须给中国政府一个回复,就说英国政府

基于目前所获得的信息还不能就中方的建议做出决定;英方愿意了解更多信息,特别是需要了解滇缅铁路的开工日期、中国境内新开工的不同铁路线的时间表。他们需要评估滇缅铁路连通对吸纳运输量的价值以及中国政府之所以赞同连通的详情。^⑬

考虑到英缅、英印政府的态度,加之当时国民政府尚未通过外交渠道正式提出要求,英国外交部因而决定采纳印度事务部的意见,对张嘉璈提出的滇缅铁路计划暂取观望立场,不做回复。

二、商业化运作的尝试与交涉

为应对全面抗战的新形势,1938年1月,国民政府对战时行政机构进行改组,其中,将铁道部并入交通部,任命张嘉璈为新成立的交通部部长。为推动滇缅铁路计划的实施和解决修筑铁路所需巨额资金,张嘉璈上任伊始即与两家英资企业进行接触,尝试以商业运作的方式推动滇缅铁路的修建。

1938年3月2日,张嘉璈在汉口接见总部设在香港的英商马斯门公司(Marsman and Co.)代表台伏斯(Robert de Vos),洽商对滇缅铁路的投资合作。会谈中,台伏斯认为,“滇缅路缺乏经济价值,最好与叙昆路并为一谈,较易引起外人投资兴趣”。经商谈,双方于7日签署一份备忘录,要点包括:1. 交通部决定兴筑自成都经叙府至昆明,由昆明经腾越而至密支那,或经孟定而至滚弄之铁路,与缅甸铁路衔接。交通部发起组织一家川滇铁路公司,由交通部及川滇两省合筹股本2000万元。2. 马斯门公司担任造价之半数,以现款及材料交付。借款年息5厘,半年一付,以铁路收入为担保,本金分30年还清。3. 马斯门公司承担建筑工程,并充当在国外购料之经理人等。^⑭

根据该备忘录,马斯门公司需筹集1000万元投资款。由于自身实力无法承担,于是该公司派代表至英伦本土游说,希望获得英国政府的支持。1938年5月,马斯门公司行政总裁赫尔(Gifford Hull)拜访缅甸事务部,称如果由英国公司负责川滇缅铁路的建设,则可将滇越铁路的贸易转移至缅甸出口。赫尔还透露,国民政府交通部表示,假如缅甸能够负责

缅段铁路的建设,中国将在中缅划界谈判中向英国让步。^⑤

对于马斯门公司的提议,缅甸事务部当时仅就铁路的经济前景进行了一番考量:其一,四川和云南是否拥有大量可长期开发而公路运输无法应付的资源?其二,如果有这样的资源,通过缅甸的铁路运输是否竞争得过通过河流的运输?是否竞争得过滇越铁路?^⑥由于暂时没有得到准确答案,缅甸事务部并未回复马斯门公司的提议。

马斯门公司并未放弃。赫尔于6月20日再访缅甸事务部,称在未获帮助的情况下公司自身无法完成这个项目,而目前法国财团正逐渐增加对中国当局的影响力,将来马斯门承建铁路的权利有可能被法国财团夺走,希望获得政府对此项目的明确支持。缅甸事务部随即提出对滇缅铁路商业前景和竞争力的担忧,并列出了缅甸政府的反对意见。^⑦

由于未获英国政府的支持,赫尔在7月前往仰光与缅甸当局接触。赫尔向缅甸总督表示,如果不修建滇缅铁路,那么四川的对外运输将通过滇越铁路进行。公司工程师们经过研究坚信,缅甸铁路将承担大量贸易运输,因此希望缅甸铁路公司修改建通往边境的铁路,并就路线提供建议。但英缅政府依然坚持一贯的立场:“由于没有明确的项目摆在政府面前,因此政府无法对通往中国边境的铁路建设做出任何承诺;政府不愿意使用缅甸税收建设任何成本高昂、没有收益的铁路。”^⑧由于英国政府拒绝为其提供帮助,马斯门公司无法承担铁路建设资金,无奈于1938年8月退出川滇缅铁路谈判。^⑨

与此同时,围绕滇缅铁路建设资金,国民政府交通部还与英资中英银公司进行了接触。1938年4月,交通部向中英银公司提议,由中国政府负责筹集雇佣劳工和征用土地的资金,修建从云南连通缅甸的铁路,希望将在中国境内铁路的建设和运营权授予承包公司。中英银公司于4月14日致信缅甸事务部,询问对此事的意见,并寻求英国政府的支持。^⑩缅甸事务部会同政府各相关部门对此进行讨论,于6月30日做出回复:鉴于缺乏有关此项提议的条款、工

程、路线、管理机构以及它的开通可能带来的商业前景等的详细信息,英国政府无法给出明确答复。^⑪

在中方与英商接洽之时,听闻消息的法国政府表现出参与叙昆铁路计划的意愿。1938年6月,张嘉璈会见法国驻华大使那齐亚(Paul-émile Naggjar),法使表示,法国因“旧有钦渝合同关系,对于叙昆路投资,法国愿意考虑”。^⑫

针对法方态度,英驻华大使卡尔(Archibald Clark Kerr)于9月13日向英国外交部建议与法国合作共担风险与收益。^⑬11月21—22日,英商中英银公司、法国金融集团和中国建设银公司的代表举行三方会谈,一致决定共同对此项目进行投资,并分别委派代表赴华考察,形成规划方案。^⑭

1939年1月,三家公司派代表赴渝与国民政府交通部商谈。会上,英商与法商要求中国以盐税或者矿产开采权作为贷款担保,遭到中方拒绝。张嘉璈表示,除铁路本身财产和收入以及在战争结束后生效的一般担保外,中方不能提供任何其他担保。^⑮他希望英国和法国考虑到过去与中国的友好关系,以及印度、缅甸与中国之间的特殊邻国关系,将修建铁路看作抗战时期为中国提供经济援助之举,而不仅仅考虑商业利益。^⑯

会后,中英银公司向英国外交部提交备忘录,指出滇缅铁路如果单纯作为商业项目考虑,不具备投资性;除非英国政府因政治理由为此项目提供信贷,否则公司不考虑继续参与。该备忘录提及英国正在审议的向中国政府提供300万英镑信用贷款一事,希望英国政府将此信贷指定用于购买铁轨等铁路建设材料,从而为中英银公司提供参与项目的资金。^⑰

英国外交部与出口信贷担保局交换意见后,拒绝了中英银公司的要求,理由是:首先,300万英镑信用贷款,中国将优先考虑购买工厂设备或用于其他事项。其次,该笔款项也不足以支付腊戍至叙府的筑路材料费用。另外,缅甸政府因滇缅铁路可能产生亏损,加之划界问题未决,因此并不支持修建滇缅铁路。至于单独投资叙昆铁路,则只会增加滇越铁路的贸易量,扩大法国在中国西南的影响力,对英国

来说毫无益处,单独投资叙昆铁路不仅无法在议会通过,还会遭到舆论反对。虽然英国政府拒绝了中英银公司提出的利用出口信贷购买滇缅铁路建筑材料的请求,但还是表达了英国在之后为滇缅铁路提供其他资金的可能性。^③这也为之后中英缅政府围绕滇缅铁路的合作埋下了伏笔。

三、外交交涉与英国态度的变化

在获悉国民政府修建滇缅铁路计划之初,英国政府的反应既迅速又谨慎。连通滇缅铁路事关英国殖民地缅甸的安全和利益,而如何对中方要求做出恰当回应,又可能直接影响到与国民政府的关系,对于英国政府来说必须谨慎对待。考虑到该计划商业风险较大,且遭到缅、印政府的一致反对,并且中方的铁路计划仍不明晰,英方最初采取了实用主义的观望态度。

对国民政府而言,修建滇缅铁路,开辟一条新的国际运输通道,战略意义远大于经济利益,单纯从商业角度考虑,很难获得商业投资。因此,国民政府转而寻求外交解决的途径,开始与英国政府直接交涉。

1938年1月8日,张嘉璈曾养甫在汉口拜会英国驻汉口外交使团,透露国民政府计划修筑滇缅铁路,“从昆明到腾越在最近终点站与缅甸铁路连接”,希望英国能以实物的形式提供6000万法币信用贷款。^④

5月9—15日,张嘉璈南下访问缅甸,先后会见一众英国殖民官员与缅甸地方官员,包括缅甸总督柯克南(Sir Archibald Cochrance)、国防部参议考罗(H. H. Craw)及缅甸铁路委员会英籍委员长、缅甸内阁总理宇普(U Pu),讨论并推动缅甸方面在滇缅铁路上与中方合作。在与缅督会谈时,张嘉璈表示回重庆后,即请外交部与英驻华大使谈判,“请早日兴筑边界铁路”。针对柯克南所称“此段铁路无任何经济价值,缅甸政府无此财力”,张嘉璈强调了修筑该路对中国抗战的意义,并称“修筑滇缅铁路,不特为应付目前对日抗战需要,并为云南谋一永久出海通路”。^⑤

7月2日,张嘉璈以国民政府交通部名义向外交

部驻汉口办事处发送咨文,称交通部“现拟兴筑滇缅铁路,正在积极筹备,该路路线由昆明起经弥渡、云县、孟定至中缅边界,预备经户板、滚弄至腊戍与缅甸铁路接轨。惟自腊戍至边界一段,系在缅甸境内,须由缅甸铁路公司兴修”,要求外交部“迅与英国大使接洽,转商缅甸政府将腊戍至中缅边境一段铁路即日动工兴建,俾早衔接”。^⑥

7月3日,国民政府外交部将该函内容转电驻英使馆,命其与英国政府直接交涉。^⑦7月6日,驻英大使郭泰祺奉命拜会英国外交部常务次官贾德干(Alexander Cadogan),将交通部咨文内容以备忘录形式提交英方,希望英、缅方面予以配合,早日开建缅段铁路。^⑧贾德干回应称,“滇缅铁路缅方一段甚短,已与缅甸政府商洽”,英方对中方“兴筑计划详情极欲知晓,乞转交通部详告,英外部认为与彼方亦有益,极为赞成”。^⑨

7月14日,为回应英方要求,国民政府交通部特致电外交部驻汉口办事处,称“滇缅铁路因与缅甸铁路接轨,拟采用一公尺轨距,由昆明至缅甸约八百公里拟分东西两段分头进行”。其中,“西段由缅甸至基隆约三百公里拟于本年底开工,预订二十八年年底开始铺轨,但因与缅甸铁路接轨,尚有缅甸境内之一段铁路必须请英方于二十八年十月底前铺轨完成,以便运料”。^⑩7月15日,外交部驻汉口办事处随即将该电内容转发驻英使馆,嘱其代为转达英国外交部。^⑪

自1937年7月全面抗战爆发后,在日军的疯狂进攻下,华北、华东地区的大城市相继失陷,到1938年年中,日军兵锋直逼华中地区的武汉。随着战争规模的不断扩大和沦陷区的不断增加,国民政府方面保持国际交通线畅通的压力陡升,因而加快了滇缅铁路计划实施的步伐,同时加大了与英国政府交涉的力度,要求英方尽快表明态度,支持中方的请求。面对来自国民政府反复请求,英国政府不得不加快内部研判进程与政府各部门间的立场协调。

7月22日,缅甸事务大臣致函缅甸总督,就滇缅铁路在战略上对缅甸可能造成的影响征求意见。他

特别指出,由于形势已发生变化,目前潜在的危险并非来自中国,而是另一个企图控制整个中国的强国。如果拒绝中国提出的修筑铁路建议,这种机会可能以后不会再有。他希望缅甸当局基于战略考虑,搞清楚两个问题:其一,长远看,滇缅铁路连接是否会大大增加缅甸遭受外来侵略的潜在威胁;其二,滇缅铁路连接是否会增加缅甸的防务负担,如果有,会是多大程度?^⑨

8月9日,缅甸总督对此做出回复称,驻缅英军总司令认为,铁路连通在战略上会造成不利局面,将加大边境防控难度,和平时期会增加额外支出,战时则会增加额外负担。他本人认为,将缅甸铁路与云南以及更远的东部中心地区连通将会增加缅甸遭受攻击的潜在危险,在战略上并非明智之举。^⑩

鉴于英缅政府提出反对意见,英国外交部建议召开一个部门联席会议,协调各方立场,并试图给出解决方案。

9月12日,英国政府在财政部召开部门联席会议,外交部、财政部、缅甸事务部、印度事务部、陆军部、海军部、海外贸易部、进出口信用局等相关部门派代表出席,会议由李滋罗斯主持。会议就修建滇缅铁路引发的政治、战略和经济等问题进行讨论,其中,战略问题为重点讨论的对象,争议也最多。会上,缅甸事务部和印度事务部代表重复了英缅、英印政府先前提出的反对意见和理由。陆军部代表表示,军方认可该铁路修建可能带来潜在危险的说法,但他无权对此做出决断,需将此事提交参谋长特别分会(the Chiefs of Staff Sub-Committee)讨论决定。外交部代表认为,预想的所谓来自中国的威胁还很遥远,而目前与中国西南建立密切交通联系带来的政治上的好处则要大得多。现有中缅争端只涉及边界划分等小问题,都能尽快解决。李滋罗斯赞同外交部的观点,认为铁路连通不会造成边境防控困难,法国修建的滇越铁路可以证明此点。他进而指出,如果中国人得知,英国政府基于战略考虑反对修建滇缅铁路,将在政治上造成恶劣影响。鉴于各方分歧严重,会议决定,先待军事防卫部门就修建铁路的战

略影响拿出明确意见后再做讨论。^⑪

会后,经相关部门协调,最后一致决定将此事提交英内阁帝国防卫委员会(Committee of Imperial Defence)下设的参谋长特别分会讨论决定。为此,英国外交部于10月14日向参谋长特别分会提交备忘录供其参考。该备忘录强调:由于日本侵略,中国对外联络的正常通道被迫关闭,中国政府急于开辟新的替代通道以获取物资。作为该政策的一部分,中国期盼开辟跨越滇缅边境的铁路、公路与航空交通线。但是,在考虑建造铁路的细节之前,必须首先明确各方是否对修建该铁路在政治或战略上持有异议,然后再讨论经济上的利害得失。外交部进而指出,目前中国驻英大使和汉口的国民政府几乎每日都在催问英方意见,英国驻汉口外交使团最近报告说,英方长期拖延不予回复已给中国造成不好印象,希望该委员会就修筑滇缅铁路所涉及的战略问题早做决定。^⑫

10月19日,参谋长特别分会开会讨论外交部备忘录里罗列的各方观点,最终得出结论:修建滇缅铁路从战略角度看对英国有益。理由是:如果英日爆发战争,通过连接缅甸与华南的铁路线,英国可以为中国军队提供军事物资以抵抗日本,而中国的行动可以助力英国遏制日军。此外,拟建的铁路可以成为目前正在开发的从缅甸至华南沿海空中航线的补充。因此,基于战略考虑,参谋长特别分会支持修建滇缅铁路。^⑬

随着英国最高军事决策层的一锤定音,英国政府最终就支持中方所提滇缅铁路修筑计划取得共识。然而,要保证缅段铁路如期开工,伦敦还需听取来自英缅政府的意见,满足地方关切。

11月26日,缅甸总督致电缅甸事务大臣,对参谋长特别分会的决议发表意见:他本人不否认该工程可能会给英国带来战略上的好处,但这一结论是将缅甸放在更广泛的范围中衡量而得出的。即便如此,他先前的看法也并不过时:连通铁路将加大缅甸的防卫义务,需要增加永久性额外开支用于边境防控。他认为,促使英国政府赞成连通铁路时起决定

性作用的那些政治和经济因素,也只能部分地满足当地缅人的情感与利益需求,对于当地政府的部长、议员和公众而言,最好的情况下,该工程只能勉强获得他们同意,糟糕情况下,可能会遭到激烈反对。为安抚地方,他要求英国政府做出以下保证:

1. 无论直接还是间接,缅甸地方税收都不会被用于建造、维护与运行铁路。
2. 只要愿意,缅甸政府有权选择在一定年限后收购缅段铁路。
3. 不能因铁路运输与收入上的考虑,阻止缅甸政府必要时管控海关、颁行护照与移民法规。
4. 必须确保政府对铁路运营拥有完全控制权。^②

身为英国政府外派殖民地最高统治者,缅甸总督之所以在事关英国对华关系大局上敢于抗拒伦敦高层的旨意,与缅甸地方政局的变化有关。缅甸最初沦为英国殖民地时,英国并没有将其作为单独殖民地,而是将其列为英属印度的一个省进行管辖。然而,自20世纪30年代起,受世界范围内民族解放运动的影响,缅甸本地的反英运动高涨。为缓和矛盾、安抚崛起的地方实力派,英国被迫实行一系列改革,转变殖民统治方式。1937年4月,英国正式启动印、缅分治,缅甸成为英国的直辖殖民地。另外,英国还在缅甸颁布新的政府组织法,允许缅人参选下院议员和组织内阁,除外交、国防、财政等要害部门外,给予缅人一定的自治权。^③因此,在滇缅铁路问题上,英国政府不得不在一定程度上尊重英缅政府的意见,以换取地方民众的支持,从而保持地方的安定。

缅甸事务大臣在接到缅甸总督的回电后,对其所提4点要求进行了研究,决定接受所提第1、2、4点要求并做出安排,对第3点要求,认为其中涉及的过境物资运输问题,需要待铁路投入运营后不断与其他方面商讨调整,属不同性质的问题,暂作保留。随后,他将这一决定通知了缅甸总督及英国外交部、财政部、陆军部和海军部等部门相关人员。^④

通过反复沟通,英国政府做出承诺,对英缅政府提出的涉及缅段铁路修建资金和运营管理等经济上

的要求予以满足,以此消除来自缅甸地方的阻力。

四、中缅未定界交涉与缅段铁路合作

由于滇缅铁路的规划路线需经过有争议的中缅南段未定边界,解决界务纠纷亦成为该项目能否顺利实施的关键,为此,中英双方围绕划界问题进行了密集交涉。

中缅南端边界纠纷由来已久。早在1886年全面并吞缅甸后,英国曾于1894年和1897年与清政府两次签订边界条约,划定了尖高山以南的中缅边界。由于条约文本内容的矛盾,中英两国其后在实地勘界时对于阿瓦山区一段边界发生分歧,清政府勘界大员刘万胜、陈灿在会勘失败后向英方勘界委员司格特(G.Scott)提出了一条界线要求,英国人习惯将它称为“刘陈线”,同时司格特也向中方提供了一条英方标注的界线,通常称为“司格特线”。其中,英国所划界线侵占了大片中国领土,被中方拒绝。围绕这段中缅南端边界,中英双方此后多次交涉未果。1934年初,英缅政府派遣一支探矿队在部分英军保护下进入中缅未定边界区域的班洪至炉房一带活动,遭到云南当地军民的激烈反对,双方爆发军事冲突,酿成轰动一时的“班洪事件”。事件发生后,中英两国于1935年4月互换照会,同意谈判解决中缅南端未定界问题。此后,中英双方成立联合会勘委员会,于1936年和1937年先后两次对边界进行勘察。1937年4月,勘界完成后,委员会同时将勘界过程中分别确认的两条边界线,即天然线和条约线同时列入提交两国政府的总报告书中,其中,条约线是根据“条约线即天然线”的原则所确定,有利于英国,因而英政府要求以此线作为两国谈判的基础。而国民政府则认为,天然线分割了班洪、猛角、猛董等中国管辖区域,中方不能接受。为此,中英双方争执不下,中缅的南段边界线依旧未能确定。^⑤

滇缅铁路开工后,为便于运输自仰光进口的铁路建筑材料,国民政府交通部希望在缅甸境内修筑一条由滚弄至苏达的辅助公路,但因苏达位于中缅未定界内,于是,在交通部的请求下,国民政府外交部与英国展开交涉。1939年3月30日,外交部致电

英国驻华使馆,正式提出希望英方配合中方在苏达“修筑此路,或同意由中国政府修筑”。^④

接中方请求后,英国外交部立即依程序向缅甸事务部征询意见。缅甸事务部认为,应该拒绝中方请求,因为听从甚至默许中方修筑公路,将削弱中方考虑合理解决边界争端的动力,而滇缅铁路计划的进展将提供一个解决边界争端的良机。^⑤外交部同意缅甸事务部的主张,决定利用中方修建滇缅铁路时机敦促中方优先解决中缅界务争端。^⑥

5月11日,英国外交部致电驻华大使卡尔,对中方请求表示拒绝,理由是:时值雨季,公路难以施工。而且,英国与英缅政府均认为,在相关各方就有关投资滇段或缅段铁路达成协议前,落实该建议的时机尚不成熟。中方必须先与缅甸政府就拟议的铁路连通和进入缅甸的地点预先商洽,随后才能谈及公路问题。最后,对英国政府或缅甸政府而言,目前不可能考虑建设滇缅铁路,除非边界问题获得解决。^⑦

为防止边界问题影响滇缅铁路的工程进度,国民政府交通部随后试图修改筑路方案,提出将位于苏达的一段铁路路轨由南定河南岸调整到北岸,暂时避开中缅未定界争议地区。但中方的提议同样遭到英国的反对。^⑧碍于边界问题,中英滇缅铁路交涉迁延很久,一度陷于停顿。

进入1940年以后,随着日本南进战略加紧实施,中国西南交通线面临中断危险。7月,在日本的武力胁迫下,英国被迫宣布封闭滇缅公路三个月,直接造成西南国际通道上战略物资运输的停顿,对中英关系造成恶劣影响。9月,日军侵入法属印度支那。同月,德日意缔结三国同盟条约,轴心国集团正式形成。远东形势的骤变加剧了美、英与日本的矛盾,促使其加大了援华力度。与此同时,身处困境的国民政府也一直在寻求摆脱日本的封锁。10月,在英国宣布重开滇缅公路后,国民政府加速了滇缅铁路计划的推进并加大了与英国的交涉力度。

为改善中英关系、寻求在滇缅铁路计划包括中缅边界等问题上的突破,英国政府指令缅甸地方政

府派出一个小型官方代表团于1941年1月15—26日对重庆进行访问,其成员由缅甸总督顾问考罗、工商部部长吴巴丹(U Ba Than)、掸邦首席公共工程官尼科尔森(J. F. H. Nicholson)、工商部秘书佩奇(D. B. Petch)组成,考罗为团长。^⑨

1941年1月4日和11日,国民政府外交部次长徐谟两次召集交通部、财政部代表在外交部召开筹备会,拟定与缅甸代表团准备讨论的议题,包括兴筑滇缅铁路、滇缅公路、伊洛瓦底江水运、运输统制、滇缅石油合作办法、通过税及铁路运费、华丝销缅事项、缅方税则等。^⑩至于中缅边界问题,则由外交部组织专门人员筹议。

1月15日,缅甸访华团抵渝后,重庆方面由外交部、交通部和财政部出面,与缅甸代表团成员就滇缅铁路修筑、中缅界务、滇缅公路运输、伊洛瓦底江水运、运输统制、滇缅石油合作办法、通过税及铁路运费、华丝销缅事项、缅方税则等议题举行了多场密集会谈。所有议题中,最引人瞩目且相互关联的便是缅段铁路修筑和中缅界务问题。

关于缅段铁路修筑,张嘉璈在16日和17日连续两天的会议上与缅甸代表团成员进行沟通,表示希望缅方早日开工修筑腊戍至边境的缅段铁路,为达此目的,国民政府承诺,愿将中方存储在仰光的铁轨免费送给缅方,并承担缅甸铁路贷款的利息。考罗回应称,缅段铁路两年半可以完成,然而,由于该段铁路在经济上无法自给,因此“缅方无从建修,如其必须兴造,则应由英国政府决定后负责办理,或由其所许可之其他方面代办”。张则强调:“滇缅铁路尚有重大政治意义,势在必筑。”^⑪

因英缅政府对缅段铁路的修筑没有最终决定权,会谈并未取得直接成果。但国民政府方面此番提出的最新承诺仍具有积极意义,对推动英国政府与中方在修筑缅段铁路上展开合作产生正面影响。

关于边界问题,缅甸代表团在渝期间,外交部次长徐谟于1月20日和22日先后两次亲自参与谈判,与考罗等人进行交涉。双方以1937年勘界委员会所划分界线为基础展开谈判,谈判焦点主要集中在炉

房、野卡瓦和永广等几个地区。在1月20日的会谈中,考罗首先提及炉房地区的归属问题,坚称根据条约线及勘界委员会实测,炉房“当属英方”,英方“愿以较南之地交换较北之突出区域”。徐谟表示,中方可“暂置其统属问题不论,但要求与缅方共同开采该处矿产”。考罗则以缅甸法律不准外国公司采矿为由加以拒绝。徐谟坚持中方主张,称“缅方如能同意,则我方易于考虑让出北部之大突出地区,并声明此事应与班洪附近之地区等同洽谈,不能分离”。对于野卡瓦地区,考罗表示“英方向注重猛茅以东一带,野卡瓦所居之地”,主张“以南顶河与南徐河之分水岭为界”,将野卡瓦划归缅境。徐谟表示反对,“主张选定南顶河东北之支流为起点”。对于班洪地区,考罗表示,缅方有意将中方要求的拱弄、拱勇、蛮回各乡让与中国。^⑤

在1月22日举行的第二次会谈中,双方主要围绕争议较大的野卡瓦地区归属与炉房采矿权问题继续交涉。关于炉房采矿权问题,徐谟从先前“共同开采”立场做出让步,提出中方只要求缅方确认中方有参与投资的选择权。考罗表示,可以将中方这一“要求以及缅方在数年内不事开采之保证二项同时提请缅甸政府核实后再复”。谈判中,中方主动做出让步,大致同意按英方所期望的界线确定边界走向,仅对野卡瓦、永广地区的领土和炉房的采矿权提出争议。这样,经过两轮谈判,除上述极少数争议点外,双方在中缅南段未定界上基本达成一致。^⑥

国民政府外交部对这一结果基本表示认可。1月24日,外交部致电派驻仰光的外交次长曾谔浦,通报与缅甸访华团各交涉事项的结果。在谈及界务时,电文指出,“两方已初步拟定一线,大致可望圆满解决”。^⑦

英国方面对缅甸代表团取得的成绩给予充分肯定。1月29日,卡尔在致外相艾登(R. A. Eden)函中表示,“我可以非常满意地报告,边界问题实际已获解决”。“中国人无疑希望,通过在边界问题上采取和解态度,可以创造出更加良好的氛围,以使英方考虑他们特别迫切需要的东西,尤其是滇缅铁路工程这

个他们已下定决心做的项目”。“中国人认为,缅甸代表团的访问成果非常丰富,对此我毫不怀疑,从改善中缅关系看,此次访问价值巨大,我希望将来双方能有更多的互访”。^⑧

这一时期,由于远东形势的变化和英日矛盾的日趋紧张,英国政府内部一直有声音要求本国对滇缅铁路问题尽早拿出实际行动,以支持中国的抗战。

早在1939年8月,外交部在同意缅甸事务部提出优先解决边界争端建议时,就曾特别指出,倘若中国政府在边界问题上接受英方方案,原因完全在于实现建造滇缅铁路的愿望。在那种情形下,假如铁路融资困难得到解决,英国反过来就必须在缅段铁路建设上提供方便。^⑨

1940年12月30日,英国驻日大使克莱琪(R. L. Craigie)致电外交部,敦促英国政府在滇缅铁路上响应中方的吁请:“鉴于修筑铁路将会鼓励蒋介石继续抵抗日本,可以阻止日本向西南运动,我希望我们可以对此提供援助。”^⑩可见,英国政府在划界问题上与中方展开交涉的同时,也一直在研究和筹划缅段铁路的修筑方案。鉴于此前与缅甸政府在修筑铁路上达成的共识,英国政府开始考虑出资协助缅甸地方修筑铁路。

1941年1月中旬,英国外交部次长巴特勒(R. A. Butler)就缅段铁路的建设经费问题向财政顾问李滋罗斯征询意见。李滋罗斯为此专门准备了一份备忘录,建议缅段铁路的建设经费可以从英国政府对华英镑信用贷款中列支。^⑪鉴于远东事态愈发紧急,1月16日,英国内阁下设的远东委员会(the Far Eastern Committee)决定向内阁提出建议:作为一项迫切和极为重要的政治战略措施,英国应修筑滇缅铁路或缅段铁路,以提振蒋介石的精神,鼓励其坚持抵抗日本。为此,该委员会要求外交部、缅甸事务部、财政部等相关部门官员共同商议起草一份备忘录供内阁讨论。^⑫

备忘录由缅甸事务部常务次官蒙蒂斯(D. T. Monteath)执笔撰写,提出英国政府应承担修筑缅段铁路的资金,考虑到由此带来的巨大政治利益,无论

该笔支出是否带来商业回报,财政部都应予以支持。备忘录建议内阁向中国政府发出通报,英国政府准备为缅段铁路的建设提供必要的资金,前提是中国政府愿意满足如下条件:

1. 同意以满足缅甸政府的条件解决边境划界问题。

2. 利用本国资源或来自美国的美元信贷,尽速建设由缅甸边界至昆明的铁路。

3. 从美元信贷购料中为缅段铁路提供必要的铁轨与桥梁材料,作为回报,中方可以从未来运营收入中提取一定比例的利润,或由英国在供给好转时返还同等数量的材料。^②

1月21日,蒙蒂斯在另外一份致缅甸事务大臣的备忘录中指出,如果内阁批准这一建议,而中国也接受其附加条件,铁路工程开工将相当紧迫。因此,缅甸方面要为工程开工提前准备,建议缅甸总督利用这段空白期让缅甸铁路管理部门立即着手召集施工与勘测人员,做些力所能及的准备工作。^③

2月3日,英国内阁开会,讨论远东委员会的提案,会议最后批准了备忘录所列建议,正式决定,在中国满足备忘录所列三项条件前提下,由英国政府出资建造缅段铁路。^④为慎重起见,会后,英内阁专门指派远东委员会组建起草小组,结合会议精神和备忘录的内容,草拟了致卡尔的电文。电文草稿完成后,又征求了外交部和缅甸事务部的意见。^⑤2月12日,外交部将此电报发送卡尔,令其将电文内容密报国民政府。^⑥

2月17日,卡尔致函蒋介石转告英国外交部来电内容,并表示“英国政府业经决定立即进行兴筑滇缅铁路计划”,如中国对英国所提事项做出圆满保证,“英国政府将以资金供给缅甸政府,俾得建筑自腊戍经萨尔温江至边境之数段铁路”。英方向中方提出四个前提条件,除前述备忘录所列三个条件,又增加了一条来自英缅政府的补充条件,即中国政府在全国恢复正常状态时,“设法诱致往来中国西南各省之贸易充分运用拟兴筑之铁路”,并开发铁路沿线矿产,“使其就近经由仰光出口”。^⑦

接卡尔来函后,外交部部长王宠惠和交通部部长张嘉璈认为,既然英方将解决滇缅南段界务作为兴筑铁路的先决条件,而“彼方在原提办法以外似难再行让步,如我对炉房矿权及永广区域两点加以坚持,深恐影响筑路问题之解决”,因而倾向对英妥协,于是二人联名于2月25日具书行政院,提请公决。^⑧行政院于当日召开第505次会议,决议:“英提案可予接受。”27日,蒋介石向外交部签发训令,正式批准此议案。^⑨

3月6日,国民政府外交部以备忘录形式致函英国驻华大使卡尔,对2月17日来函正式做出回复。该备忘录首先对英国资助缅甸建筑铁路表示感谢,随后对英国所提四项前提条件逐一做出回应,其中,关于滇缅未定界问题,中方原则上同意缅甸代表团商谈后所拟节略中标明的边界线,对永广归于中国和炉房采矿权两点要求,则“希望英国政府及缅甸政府予以善意之考虑”。^⑩

3月26日,卡尔奉命电复国民政府外交部:英国所提之建议,“既已大体获得接受”,英方“即将请缅甸政府从事测量并建筑该路之缅段”。^⑪

鉴于国民政府已做重大让步,英国方面也准备适当妥协,满足中国在界务问题上所提出的两点要求。缅甸事务部为此特征求缅甸总督的意见,3月24日,缅甸总督柯克南致电卡尔表示,作为一种友好姿态,英方同意中国投资参股炉房地区的采矿,但参股比例不得超过49%。同时,柯克南依据缅甸代表团与中方谈判时双方确定的边界线路,另提供了一份详细描述边界走向的备忘录。^⑫

后经双方交涉,1941年6月18日,中英两国在重庆以换文的形式,划定了中缅南段未定界。^⑬这条被称为“1941年线”的界线基本以1937年勘界委员会确定的条约线为基础划定,中方收回班洪区的猛角,猛董西南之猛卡、拱弄、拱勇、蛮回等乡,以及永广、猛梭和西盟各区,虽较晚清时期的刘陈线增加约2000多平方公里的土地,但英国却借此获得了卡瓦山区约3/4的土地。为获取英国对修筑滇缅铁路的支持,国民政府不得不付出滇缅边界部分

领土的代价。

界务问题解决后,英国政府正式将修筑缅段铁路纳入工作日程。1941年6月,英缅政府成立缅甸铁路建筑公司,任命罗兰(J. E. M. Roland)为总经理。罗兰走马上任后,柯克南及其政治顾问考罗基于中国请求,要求其尽速完工。为此,特地对罗兰提出几条工作准则:

1. 以最短的时间完成这条连通中国的铁路建设。
2. 在合理区间内,时间因素压倒一切。
3. 施工中经济考虑须让位于速度。
4. 为加快完工速度,只需满足最低安全要求,可以采用临时构造(如搭建木质桥梁)。^⑦

虽然从腊戍至边境的缅段铁路仅有100多公里,但缅甸方面却面临着缅北崇山峻岭施工难度大、雨季施工困难、人力与建筑材料不足等重重困难。为保证整个工程按计划执行,英国政府在提供建设经费的同时,也积极调动包括缅甸、印度在内英帝国的各种资源,并与国民政府展开合作。即便如此,受各种条件的局限,缅段铁路的施工进度依然非常缓慢。

缅段铁路施工首先面临的便是劳工短缺问题。国民政府此前曾主动提出可在云南帮助缅方招募华工,根据罗兰估算,一期工程约需15000名中国劳工,其余部分劳工可从印度募集,这样基本可以满足工程所需。^⑧但在实际操作上,在云南招到足够多愿意到缅甸做工的人并不容易,而且由于滇段工地也缺乏劳工,两地在招工环节甚至形成竞争关系。为此,罗兰还特意找到国民政府滇缅铁路局局长兼总工程师杜镇远当面提出抗议,并通过卡尔反映到国民政府,才使问题得到部分解决。12月陆续有1600名中国新劳工补充到缅甸工地,加上11月的2000人及少数印度劳工,到12月底,缅段铁路工地已招募到7000多名筑路工人,完成首段38英里铁路中16英里的土方施工。^⑨

在1942年2月的报告中,罗兰再次对劳工不足表示担忧。由于无法在缅甸本地招募到充足劳动力,他需要招募20000名中国与印度劳工,才能满足

工程进度需要,而实际上在土方工程中雇用的熟练工人只有约6000人,随着雨季到来和疟疾盛行,以及中国方面也在强征劳工,他预计这一人数在4月会进一步减少。^⑩

筑路材料难以获得也成为制约缅段施工进展的困难之一。在此前的交涉中,国民政府曾主动提出愿将存放在仰光的铁轨以及在香港的桥梁钢架供缅甸使用,但缅甸方面却不愿意使用中国提供的铁轨。罗兰评估后一度认为,存放在仰光的铁轨型号不合标准,且生锈严重,建议优先向美国采购。^⑪

由于缅甸施工方长时间未将铁轨与桥架运走,中方对缅方不愿接受这些材料的原因感到困惑,担忧在雨季开始前,无法进行铁路铺轨,因此向卡尔表达了不满。^⑫缅甸事务大臣于是亲自出面指示缅甸总督,要他派员前往香港,就桥梁钢架与铁轨进行调查,同时要求罗兰尽早统计好所需钢材的品种和数量,列出详细清单。考虑到交通困难,他不建议向美国订购,建议向印度订购钢材的不足部分,在订购时注明交货日期,由英国政府指示印度优先供应。^⑬

缅甸总督随后派员对中国提供的铁轨与桥梁钢架进行了实地调查。调查发现,国民政府提供了80多英里的美国二手铁轨,其中约66%的铁轨可用于铺设轨道,其余可改作桥梁支架,但缺乏组装轨道的配件,所缺配件需向印度订购。另外,还有65个桥梁钢架非常有用,已安排接收。^⑭

英方经过估算认为,中方提供的可用钢轨约为55英里,剩余不足部分可从新西兰、缅甸、印度等处补足。中方提供的剩余不合用轨道约27.5英里,可改作桥梁材料使用,再加上香港存放的钢梁,以及印度提供的钢梁,除萨尔温江大桥外,基本可以满足缅段铁路对钢轨及桥架的需要。^⑮

至此,在英帝国内部各方统筹下,缅甸施工方材料的来源问题总算得以解决。但将这些材料用于工程仍然困难重重。首先,施工方向印度订购的用于组装轨道的配件,印方迟迟不能供货。^⑯其次,材料的运输也遇到瓶颈。缅段铁路施工每天大概需要10吨建设物资,但实际上,每天只能从仰光运来2吨物

资,远远赶不上工程进度所需。^⑧

除上述施工所面临的种种困难,时局的变化也给缅段铁路工程带来巨大变数。1941年12月7日,太平洋战争爆发,美、英对日宣战后,缅甸成为日本第一批打击目标。局势的动荡和随后的战争,对缅段铁路的施工造成严重不利影响,即便如此,缅段铁路依然坚持施工,并未停歇。12月16日,缅甸总督曾向英国政府请示,鉴于施工人员和筑路材料都极缺乏,是否暂停滇缅铁路,让罗兰带领施工人员去维护缅甸境内的公路,但被英国政府拒绝。缅甸事务部认为,英国决定修筑缅段铁路,其中一个最主要原因是鼓励中国士气和对中国施以援助。如果缅段铁路停工,中国人定会非常失望,而且美国人也肯定不高兴,因为他们一直指望利用缅段铁路给中国运输修建滇段铁路的材料。出于政治因素,坚持施工更为合适。^⑨

1942年1月,日军发动缅甸战役。3月8日,日本占领仰光,中国存放在那里的130公里铁轨遭日军掠夺,中国的筑路材料供应中断。4月,中国方面决定停修滇缅铁路。仰光陷落后,缅段铁路的施工并未马上停止,直到4月2日,英国外交部接缅甸总督来电,请求暂时停止修建缅段铁路,以免造成食品和燃料的浪费。外交部还在征询新任驻华大使薛穆(Horace James Seymour)的意见。^⑩薛穆回电表示同意停工,因为据他了解中方也将于4月底停工。^⑪这样,在获悉国民政府停工决定后,经英国政府批准,缅段铁路才正式停止修建。

结语

修建滇缅铁路是抗战时期国民政府贯通西南国际运输通道战略决策和行动的一个重要组成部分。从1938年12月开工建设,到1942年4月被迫停工,受战局突变和英属缅甸被日军攻占的影响,滇缅铁路最终并未建成,遭遇中途夭折的命运,没有发挥支撑抗战的通道作用。然而,当我们踏着先人的足迹,在全民抗战的大背景下重新检视整个过程时,依然会被这一历史事件所展现的万众一心、同赴国难的英勇不屈精神所感动,因此它值得被后人铭记与

书写。

对于中国而言,自1840年以来英国一直是以侵略者的面目出现,在20世纪20年代,英国更是一度成为国民革命的反帝对象和国民政府遂行“革命外交”的主要敌手。然而,进入30年代后,随着日本在华侵略野心的日趋显露和英日矛盾的逐步显现,日本开始成为整个中华民族的敌人。在全方位外交方针引导下,英国转而成为国民政府对外寻求援助的重点对象之一。

重商主义在英国资本主义发展过程中曾发挥重要作用,受其影响,英国外交一直具有典型的实用主义特征与传统,具体表现在其对外交往中非常浓烈的逐利特性和道德正义感的经常缺失,这一点在中国进入全面抗战时期亦不例外。

由于各种复杂因素的共同作用,战时中英关系经常呈现出非常复杂多变的面相。面对日本的步步紧逼,英国在华利益面临重大威胁,在自身实力和影响日渐下降的背景下,为最大程度地维护在华利益,英国对日采取了既妥协又遏制的策略,而对日妥协则往往意味着以牺牲中国利益为代价。受此影响,在很长一段时间内,战时中英关系经常表现出冷热交替的特征。

中英滇缅铁路交涉同样表现出这一复杂特征,并经历了曲折的过程。在国民政府提出修筑滇缅铁路计划初期,为防范中国介入缅甸殖民地,以及考虑到经济上不能得利,英国政府反应冷淡。此后国民政府尝试以商业运作的方式推动滇缅铁路计划,但由于缺乏英国政府的背书,商业化运作很难成功。于是,国民政府转而正式提出外交交涉,寻求英国政府的支持。此时,日本南进计划逐步显露,英日矛盾日渐紧张,出于遏制日本战略需要,英国政府态度发生转变,经内部反复研判,英国政府决定支持中方的请求,主动出资修筑缅段铁路。然而,出于政治与战略考虑,英国在决定帮助中国的同时,依旧没有忘记为自身攫取利益,乘机在长期悬而未决的中缅南段未定界上提出要价,并将其作为支持中国的先决条件。从维护抗战大局整体利益出发,处于弱势的

国民政府为防止中英之间因界务纠纷影响滇缅铁路施工进度,被迫妥协,以牺牲部分中国领土的代价,换取了英国对滇缅铁路的支持。

英国作为一个老牌殖民帝国,与缅甸殖民地之间的关系错综复杂,从而也加大了英国对华决策的复杂性。在中英滇缅铁路交涉中,英国之所以坚持优先解决界务纠纷,除去该案自身为英国提供了一个趁火打劫的良机外,也与具有半自治形态的英属政府的坚持有关。作为一个需要缅甸地方政府参与的项目,英国政府必须首先赢得其理解与支持,所以在中英滇缅铁路交涉中,凡与缅甸相关联的决策,英国政府均邀请缅甸地方政府参与,尽可能地取得一致意见。

由于远东形势的骤变和英日矛盾的激化,在与中方就滇缅铁路合作达成协议后,英国将修筑缅段铁路提升至改善对华关系和协同抵抗日本侵略的战略高度去实施,为此,克服了重重困难组织施工,并坚持到缅甸陷落的最后一刻,也值得肯定。

多面性与复杂性正是历史的本色,当我们考察历史并做出判断时,这一点最不应受到忽视。

注释:

①目前学界关于战时滇缅铁路的研究主要集中在铁路史、交通史著作中,叙述较为简略。例如,李占才、张劲《超载:抗战与交通》(广西师范大学出版社1996年版)和王晓华、李占才《艰难延伸的民国铁路》(河南人民出版社1993年版)等,只涉及滇缅铁路滇段修筑过程。谭刚《全面抗战时期国际西南交通》(江苏人民出版社2022年版)对中英围绕滇缅铁路修筑而展开的交涉做了开拓性研究,尤其聚焦了与滇缅铁路修筑相关的中缅界务交涉。但是,该研究对相关英国档案的运用仍不够充分,尤其对英国政府在中方提出修筑滇缅铁路后的决策经过和态度变化,以及中英缅三方围绕缅段铁路修筑中的合作与分歧等少有涉及。

②张云辉:《档案中的滇缅铁路》,《云南档案》2017年第11期,第43—46页。

③《交通部拟交通方案》(1938年6月),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“财政经济”(10),凤凰出版社1997年版,第6页。

④姚崧龄编著:《张公权先生年谱初稿》上册,社会科学文

献出版社2014年版,第216—217页。

⑤Memorandum by Foreign Office on the Proposed Burma Yunnan Railway, no date, The British Library(hereafter, BL), India Office Records(IOR), IOR: M/3/67/P. Z. 6301.

⑥Extract from Minutes of Inter-departmental Discussion, July 29, 1936, BL, IOR: M/3/67/P. Z. 6301.

⑦Foreign Office to Indian Office, August 31, 1936, BL, IOR: M/3/67/P. Z. 6301.

⑧Minute by Indian Office, September, 1936, BL, IOR: M/3/67/P. Z. 6301/36.

⑨The Chief Secretary to the Government of Burma, Home and Political Department to the Additional Deputy Secretary to the Government of India in the Foreign and Political Department, January 27, 1937, BL, IOR: M/3/67/B. 2495.

⑩The Secretary to the Government of India, in the External Affairs Department to the Under Secretary for India, Political Department, India Office, May 27, 1937, BL, IOR: M/3/67/P. Z. 3705.

⑪Minute by H. A. F. Rumbold, August 20, 1937, BL, IOR: M/3/67/B. 1859/37.

⑫Foreign Office to India Office, April 2, 1937, BL, IOR: M/3/67/P. Z. 2181.

⑬From India Office to Foreign Office, September 28, 1937, BL, IOR: M/3/67/B. 1859/37.

⑭姚崧龄编著:《张公权先生年谱初稿》上册,第191—192页。

⑮Note of a Conversation between Gifford Hull and D. T. Monteath, May 30, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 2870.

⑯Note of a Conversation between Gifford Hull and D. T. Monteath, May 30, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 2870.

⑰D. T. Monteath to Booth-Cravely, May 31, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 2870.

⑱Booth-Cravely to D. T. Monteath, July 6, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 3831.

⑲Memorandum by Keswick, December 12, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 1903.

⑳The British and Chinese Corporation to Under Secretary of State, Burma Office, April 14, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 2071.

㉑Under Secretary of State of Burma Office to British and Chinese Corporation, June 30, BL, IOR: M/3/67/B. 2071.

㉒姚崧龄编著:《张公权先生年谱初稿》上册,第194页。

㉓A. Clark Kerr to Foreign Office, September 13, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 5766.

㉔The British and Chinese Corporation to Howe, Foreign Office, March 21, 1939, BL, IOR: M/3/68/B. 2641.

⑮ Minutes of the Conversations of the Financing of the Szechuan-Yunnan-Burma Railways, The British and Chinese Corporation to Howe, Foreign Office, March 21, 1939, BL, IOR: M/3/68/B. 2641.

⑯ Preliminary Report, Szech-Burma Railway, The British and Chinese Corporation to Howe, Foreign Office, March 21, 1939, BL, IOR: M/3/68/B. 2641.

⑰ Minutes of the Conversations of the Financing of the Szechuan-Yunnan-Burma Railways, The British and Chinese Corporation to Howe, Foreign Office, March 21, 1939, BL, IOR: M/3/68/B. 2641.

⑱ Foreign Office to Nixon, Export Credit Guarantee Department, April 19, 1939, BL, IOR: M/3/68/B. 3095.

⑲ Mr. Howe(Shanghai)to Foreign Office, January 14, 1938, BL, IOR: M/3/67/B.429.

⑳ 姚崧龄编著:《张公权先生年谱初稿》上册,第210—212页。

㉑《张嘉璈致外交部咨文》(1938年7月2日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0022,第22页。

㉒《外交部致驻英使馆电》(1938年7月3日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0022,第23页。

㉓ Memorandum by Chinese Embassy, July 6, 1938, The National Archives(hereafter, TNA), British Foreign Office Files(FO), FO371/22133, F7317/279/10, p.112.

㉔《郭泰祺致外交部电》(1938年7月6日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0022,第25—26页。

㉕《交通部致外交部电》(1938年7月14日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0022,第29—30页。

㉖《外交部致驻英使馆电》(1938年7月15日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0022,第31—32页。

㉗ The Secretary of State for Burma to the Governor of Burma, July 22, 1938, BL, IOR: M/3/67/B7015.

㉘ Governor of Burma to Secretary of State for Burma, August 9, 1938, BL, IOR: M/3/67/B7015.

㉙ Note of Meeting held in the Treasury Library, September 12, 1938, BL, IOR: M/3/68/B5699; Minute by John Brenan of Foreign Office, September 18, 1938, TNA, FO371/22134, F9737/279/10, p. 235.

㉚ Memorandum on Burma-Yunnan Railway by Foreign Office, October 14, 1938, TNA, FO371/22135, F11642/279/10, p. 249.

㉛ Office of Cabinet and Committee of Imperial Defence to Foreign Office, October 26, 1938, TNA, FO371/22135, F11470/279/10, pp. 217—218.

㉜ Governor of Burma to Secretary of State for Burma, No-

vember 26, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 7552.

㉝ 参见贺圣达:《缅甸史》,云南人民出版社2015年版,第339—343页。

㉞ G. Graham Dixon, Burma Office to Under-Secretary General, Foreign Office, December 6, 1938, BL, IOR: M/3/67/B. 7552/38.

㉟《滇缅南段未定界节略》(1940年1月),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011109-0078,第99—109页;朱昭华:《从班洪事件到中缅“1941年线”的划定》,《中国边疆史地研究》2006年第2期。

㊱《外交部致英国大使馆备忘录》(1939年3月30日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0022,第82—84页。

㊲ Secretary of State for Burma to Governor of Burma, April 17, 1939, TNA, FO371/23465, F4006/122/10, p. 72.

㊳ Minute by John Brenan of Foreign Office, May 3, 1939, TNA, FO371/23465, F4006/122/10, p. 71.

㊴ Foreign Office to Sir A. Clark Kerr, May 11, 1939, TNA, FO371/23465, F4006/122/10, p.75.

㊵ Foreign Office to Sir A. Clark Kerr, May 11, 1939, TNA, FO371/23465, F4006/122/10, p.75.

㊶ A. D. Cochran to Chiang Kai Shek, January 9, 1941, 台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第33页。

㊷ A. D. Cochran to Chiang Kai Shek, January 9, 1941, 台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第33页。

㊸《交通部与缅甸代表团第一次谈话》(1941年1月16日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第44页;Memorandum on Yunnan-Burma Railway present by the Chinese Government to the Burma Mission on January 16, 1941,台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第56—59页;《交通部与缅甸代表团第二次谈话》(1941年1月17日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第60页;Memorandum on Railway Connection between Burma and China by the Burma Mission on January 17, 1941,台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第100—107页。

㊹《徐次长接见缅甸代表团考罗参议谈话记录》(1941年1月20日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第69—71页。

㊺《徐次长会晤缅甸代表团考罗参议谈话记录》(1941年1月22日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第93—94页。

㊻《外交部致仰光曾次长电》(1941年1月24日),台北,“国

史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011102-0003,第109页。

⑤⑦ Sir A. Clark Kerr to R. A. Eden, January 19, 1941, TNA, FO371/27612, F3781/29/10.

⑤⑧ Foreign Office to Burma Office, August 29, 1939, TNA, FO371/23465, p.109.

⑤⑨ Sir R. Craigie to Foreign Office, December 30, 1940, TNA, FO371/27610, F29/29/10.

⑥⑩ Memorandum on Burma Railway Finance by F. W. Leith-Ross, January 14, 1941, TNA, FO371/27610, F231/29/10.

⑥⑪ Minute by D. T. Monteath of Burma Office, January 17, 1941, BL, IOR: M/3/76, p.365.

⑥⑫ Draft Memorandum to the Cabinet on The Burma-Yunnan Railway Project, Enclosure in Memorandum by D. T. Monteath of Burma Office, January 21, 1941, BL, IOR: M/3/76/B. 353, p. 351.

⑥⑬ Memorandum by D. T. Monteath of Burma Office, January 21, 1941, BL, IOR: M/3/76/B. 353, p. 350.

⑥⑭ Extract from Conclusion of War Cabinet 12(41), February 3, 1941, BL, IOR: M/3/76 p. 335.

⑥⑮ Minute by J. C. Sterndale-Bennett, February 7, 1941, TNA, FO371/27610, F804/29/10.

⑥⑯ Foreign Office to Sir A. Clark Kerr, February 12, 1941, TNA, FO371/27610, F804/29/10.

⑥⑰《照译二十九年二月十七日英国卡尔大使致蒋委员长函》(1941年2月25日《外交部、交通部为英方提出兴筑滇缅铁路条件致行政院函》的附件),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0021,第208—210页。

⑥⑱《外交部、交通部为英方提出兴筑滇缅铁路条件致行政院函》(1941年2月25日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0021,第207页。

⑥⑲《行政院致外交部训令》(1941年2月27日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0021,第221页。

⑦⑰《外交部致驻华英国大使馆节略》(1941年3月6日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0021,第226—229页。

⑦⑱《英国大使馆节略》(1941年3月26日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011110-0021,第245页。

⑦⑲ A. D. Cochrance to Sir A. Clark Kerr, March 24, 1941, TNA, FO371/27677, F3657/319/10; Description of Proposed

Frontier between Burma and China, Enclosure in A. D. Cochrance to Sir A. Clark Kerr, March 24, 1941, TNA, FO371/27677, F3657/319/10.

⑦⑳《外交部长王宠惠致英国驻华大使卡尔照会》(1941年6月18日),台北,“国史馆”藏,国民政府外交部档案,020-011109-0006,第21—22页。

⑦㉑ A Preliminary Report on the Burma-China Railway Construction by J. E. M. Rowland, August 4, 1941, BL, IOR: M/3/71/B. 3424.

⑦㉒ A Preliminary Report on the Burma-China Railway Construction by J. E. M. Rowland, August 4, 1941, BL, IOR: M/3/71/B. 3424.

⑦㉓ Progress Report for the Month Ending December, 1941, by J. E. M. Rowland, January 6, 1942, BL, IOR: M/3/71/B. 1329.

⑦㉔ Progress Report for the Month Ending February 28, 1942, by J. E. M. Rowland, March 5, 1942, BL, IOR: M/3/71/B. 2662.

⑦㉕ Governor of Burma to Secretary of State for Burma, March 10, 1941, BL, IOR: M/3/76/B. 1697.

⑦㉖ Foreign Office to Johnston, May 7, 1941, BL, IOR: M/3/76/B. 1662.

⑦㉗ Secretary of State for Burma to Governor of Burma, May 28, 1941, BL, IOR: M/3/71/B. 1795.

⑦㉘ A Preliminary Report on the Burma-China Railway Construction by J. E. M. Rowland, August 4, 1941, BL, IOR: M/3/71/B. 3424.

⑦㉙ Minute of Preliminary Report of Progress on the Burma-Yunnan Railway, September 17, 1941, BL, IOR: M/3/71/B. 3424.

⑦㉚ The Secretary to the Government of Burma, Defence Department to the Under Secretary of State for Burma, Burma Office, March 21, 1942, BL, IOR: M/3/71/B. 2664.

⑦㉛ Secretary of State for Burma to Governor of Burma, February 13, 1942, BL, IOR: M/3/76/B. 407.

⑦㉜ Memorandum by Burma Office, December 29, 1941, BL, IOR: M/3/76/B. 5382.

⑦㉝ From Foreign Office to Chungking, April 2, 1942, BL, IOR: M/3/76/B. 2332.

⑦㉞ From Chung King to Foreign Office, April 4, 1942, BL, IOR: M/3/76/B. 2363.