

试论“攘外必先安内”方针的形成

李松林

“攘外必先安内”是九一八事变前后至西安事变前南京国民政府处理内政、外交的基本准则与总方针。多年来，海峡两岸学者对“攘外必先安内”的解释与评价存在着原则分歧。台湾学者认为此一方针的执行造就了中国建设的“黄金”时期，并为八年抗战作了充分准备。大陆传统观点认为，此一方针是“只剿共，不抗日”的妥协、投降方针。笔者认为这两种说法都不够科学。为了正确评价“攘外必先安内”方针，有必要对此方针形成过程作一全面考察。

要探讨“攘外必先安内”方针的形成过程，必须首先搞清楚此方针的含义及提出的背景。

把“攘外必先安内”作为南京国民政府处理内政、外交总方针的是蒋介石。1931年7月23日，蒋介石在《告全国同胞书》中说：“当此赤匪军阀叛徒，与帝国主义者联合进攻，生死存亡，间不容发之秋，自应以卧薪尝胆之精神，作安内攘外之奋斗”。“外对帝国主义之侵略”，“誓死抗拒之”，“雪党国百年之奇耻”。内“不先消灭赤匪……则不能御侮”。同时声称：“不先削平粤逆，完成国家之统一，则不能攘外”^①。

从上述文告中可以清楚看到，“攘外必先安内”作为一个方针已经明确提出来了。按照蒋介石的解释，“攘外”就是要誓死抗拒外来帝国主义侵略，废除帝国主义在华不平等条约，在当时主要是抵抗日本对华侵略。

“安内”主旨消灭中国共产党及其领导下的工农红军，同时也包括反蒋军阀陈济棠等。在“攘外”与“安内”的关系上，蒋介石认为“安内”是第一位的，“攘外”是第二位的。只有先“安内”才能“攘外”。蒋介石何以将消灭中共、铲平“粤逆”作为首务呢？其原因是：

第一，是由蒋介石及南京政权的反共立场所决定的。蒋介石在南京政权建立不久，就把中共和共产主义作为他唯一和最主要的敌人^②。在国共两党的10年血战中，蒋介石不仅未能剿灭中共，革命势力反而飞速发展。对此，蒋介石认为：“今者依附帝国主义之军阀已次第削除，乃受赤色帝国主义豢养之赤匪又继之而起，其罪恶盖10倍于军阀”他。还声称“赤匪之患，为我民族百世之患”，如果“赤匪阴谋得逞，则不仅亡国，且将灭种”^③。因此，在国民党三届五中全会上，通过了《为一致协力扑灭赤匪告全国同胞书》，决定“以剿灭赤匪为唯一之急务”。经过匆匆准备，蒋介石率30万大兵向中央革命根据地发动了第三次军事围剿。

第二，蒋介石认为是“内乱”招致“外侮”。众所周知，国民党内派系斗争一直很激烈。在蒋介石提出“攘外必先安内”方针前夕，由于蒋介石扣留胡汉民案，引发了宁

①④ 《蒋总统集》下卷。

②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕ 蒋介石：《认识我们唯一的敌人》1927年5月7日，载《中华民国重要史料初编——对日抗战时期（绪编一）》，第251、285、290、287、300、315、279、313、435。

③ 《国民会议宣言》1931年6月16日。

粤对峙的局面。1931年5月28日，粤、桂籍的国民党人集会广州，另组国民政府，在党政两方面与南京政权相对抗。为对付蒋介石图粤，两广军队合组反蒋军。与此同时，广州方面还派人前去石友三部游说，促石通电起兵讨蒋。6月12日，粤桂军誓师北伐，7月21日，广州国民政府正式颁发了讨蒋令，双方军队剑拔弩张。恰逢此时，日本帝国主义利用张学良撤兵入关后的空虚防务，悍然制造了万宝山事件与朝鲜排华案。由此，蒋介石认为：“此次若无粤中叛变，则朝鲜必无由生”，两者“互为因果”^④。基于上述错误认识，蒋介石把消灭粤桂军阀作为他抵抗日本帝国主义侵略中国的条件。

第三，是蒋介石与南京政权对日本帝国主义错误认识所致。蒋介石叛变革命之后，在相当长的一段时期内认为：“外寇不足虑”，“我们的敌人不是倭寇而是土匪”^⑤。对于已经暴露了侵略中国野心的日本帝国主义则认为：中日同文同种，“必须精诚合作……才能共存共荣”^⑥。后来，蒋介石又写了一篇题为《敌乎？友乎？——中日关系之检讨》的长文，他在文中仍坚持认为“日本人终究不能做我们的敌人，我们中国亦究竟须有与日本携手之必要”。基于这种错误认识，对日寇入侵中国的行径总是采取妥协退让的政策。处理济南惨案时，不仅最终抹煞了日本帝国主义屠杀中国人民的罪行，而且在双方声明中说：“视此不快之感情，悉成过去，以期两国交益臻敦厚”^⑦。万宝山事件后，全国舆论哗然。蒋介石担心此事件会引发全国性的抗日运动，他在江西“剿共”前线曾给国民政府发电称：“发生全国的排日运动，恐被共产党利用，逞共匪之跋扈，同时，对于中日纷争，更有导入一层伤乱之虞。故官民须协力抑制排日运动，宜隐忍自重，以待机会”^⑧。7月12日，蒋介石密电东北边防司令张学良“现非对日作战之时”。次日，于右任又电告张“中央以平定内乱为

第一，东北同志宜加体会”^⑨。7月23日，蒋介石首次明确提出了“攘外必先安内”的方针。中村事件后，蒋介石又于8月16日密电张学良：“无论日本军队此后如何在东北寻衅，我方应予不抵抗，力避冲突”^⑩。上述事实说明，由于蒋对日本帝国主义的错误认识，使他把“安内”放在第一位，“攘外”放在第二位，发展到九一八事变前夕，逐步演变为只安内，不攘外。

第四，蒋介石多次声称“攘外必先安内”是“古来之国的一个信条”。他解释说：“古人所谓‘攘外必先安内’意思就是先要戡定内乱，然后可以抵御外侮，这句话有至当不移颠扑不破的至理”。“只有照着古人‘攘外必先安内’这句话来力行”，才能开辟“救国的途径”^⑪。由此说明，“攘外必先安内”并不是蒋介石的发明。远的不说，清朝统治者就曾实施安内攘外政策。第二次鸦片战争之后，恭亲王奕訢等人在上书《通筹夷务全局》折中，认为英国不过是“肢体之患”而太平军和捻军则是“心腹之患”，因而主张“灭发捻为先，治俄次之，治英又次之”。蒋介石证史论今，重提“攘外必先安内”，政策，不过是为了维持蒋家独裁统治而已。

二

“攘外必先安内”方针从提出到确立大致经历了三个发展阶段。

第一阶段：从九一八事变到1931年12月蒋介石下野之前，此一方针逐渐演变为安内的武力政策暂时停止，由对外不抵抗转变为

⑤ 蒋介石：《告各将领先清内匪再言抗日电》1933年4月6日。

⑥ 蒋介石第一次下野后同日本首相田中义一谈话，载吴相和《第二次中日战争史》。

⑦ 《中国近代对外关系史料选辑》下卷，第一分册，第162页。

⑧ 易显石等著：《九一八事变史》。

⑨ 梁敬著：《九一八事变史述》。

⑩ 全国政协《文史资料选辑》，第6辑，第24页。

⑪ 蒋介石：《革命军的责任是安内攘外》，1933年6月8日。

一面诉诸国联，一面准备抵抗。

9月19日，蒋介石在江西“剿共”前线接到国民党中央要他即日返京“共议内外之方策”的电报后，于20日回到南京。21日，蒋介石召集国民党军政要人商讨应付方略，决定四项办法：“外交方面，加设特种外交委员会，为对日决策研议机关”，“军事方面，抽调部队北上助防，并将讨粤及剿共计划，悉予停缓”，“政治方面，推派蔡元培、张继、陈铭枢3人赴广东，呼吁统一团结，抵御外侮”，“民众方面，由国民政府与中央党部分别发布告全国同胞书，要求国人镇静忍耐，努力团结，准备自卫，并信赖国联公理处断”^⑭。这四项决定表明，国民党中央在民族矛盾激化的形势下，于未放弃武力“剿共”政策的同时，对“攘外必先安内”的方针已作了修订。在“安内”方面，由武力“剿共”政策修订为“停缓”剿共。对于地方军阀，国民党将武力剿灭政策改用和平方法解决之。在“攘外”方面，由对日不抵抗政策转变为一面诉诸国联，一面准备抵抗。关于此点可从蒋介石9月22日在国民党南京市党部党员大会上的讲演词得到说明。蒋介石说：“此时世界舆论，已公认日本为无理”，因此，“我国民此刻必须上下一致，先以公理对强权，以和平对野蛮，忍痛含愤，暂取逆来顺受态度，以待国际公理之判断”。蒋还声称：“如至国际条约信心一律无效，和平绝望，到忍耐无可忍耐，”则“中央已有最后之决心与最后之准备，届时必领导全体国民，宁为玉碎，以4万万人之力量，保卫我民族生存与国家人格”^⑮。由此可见，国民党中央对日方针的第一步是幻想依靠国联的力量迫使日本从东北撤兵。如第一方案行不通，实行准备对日抵抗的第二方案。蒋介石为什么首先采取依靠国联迫使日本从东北撤兵呢？《蒋经国传》的作者董显光曾作了如下解释：“当此之时，中国只有两条路可走。一是立即以武力对付日本的挑衅，这

自然是极度艰险之路；二是采取延缓的措施，借外力压迫日本从东北撤退”。应当承认，九一八事变时，中国的确不具备对日侵略全面抵抗的条件。在抵抗条件不具备的情况下，运用国际外交手段以压制日本是可以的，但把主要希望寄托在国联身上就大错特错了。事实正是如此。国民政府和出席联合国的代表虽多次向国联控告日军侵略中国东北领土，请国联主持公道。国联也曾作出限期日本撤兵的决议，但日本置若罔闻，国联也束手无策。在此情况下，国民党中央仍认为，只要国联存在一日，仍有利用价值。其价值不在于约束日本的侵略，而在于“第一，对于国内可减少人民责备政府之心理；第二，不致伤害各国之感情；第三，将来运用九国条约，而对美国做工夫时，较易说话”^⑯。由上可见，在依赖国联的希望破灭以后，仍抓住国联不放，其目的是让国联分担中国失败的责任，同时也为争取各国同情，以为他日之助。为了继续贯彻上述政策，国民党中央决定：“无论如何，决不先对日本宣战”。“须尽力维持各国对我之好感”。同时，国民党中央也决定：“至万不得已时”，在军事上准备“为民意而牺牲”^⑰。

为了准备抵抗，国民党中央在九一八事变后也的确采取了一些措施。前面已述及，9月21日，国民党中央决定“抽调部队北上助防”。9月23日，蒋介石在答复熊式辉询问日寇如果进犯淞沪取何行动时说：“应正当防范……武装自卫”^⑱。10月6日，又电令上海市长张群“日本军队如果至华界挑衅，我军警应预定一防线，集中配备，俟其进攻即行抵抗”^⑲。11月12日、19日，蒋介石两次致电抗击日寇侵略的马占山将军，认为马占山抗战“甚属正当”，并对此举予以嘉奖^⑳。11月，国民党四大通过的外交宣言中指出，日寇占领东三省，“中国忍耐至今，已

^{⑭⑮} 戴季陶：《上中央政治会议报告》1931年11月，载《革命文献》第35辑。

至最后之限度”。如日本继续为所欲为，“本大会自当领导我全中国民族，奋斗到底，誓不稍屈于横暴而抵抗”。11月19日，四大表示“决心北上效命党国”，并通过了“请蒋速北上，恢复失地”的紧急动议案。蒋介石本人也作出北上的姿态。11月23日，蒋介石致电张学良，告以“警卫军拟由平汉北运”，“中正如北上将驻于石家庄”^②。此时，日寇正准备攻打锦州。12月2日，蒋介石决定如果日军攻打锦州，“应积极抵抗”^③，“切勿撤退”。然而，蒋介石自食其言，北上并未成行，全国舆论纷起抨击。蒋介石政敌胡汉民等也联名发表通电，要求蒋介石即行下野。12月15日，蒋介石被迫宣告下野。随之，蒋介石所采取的对日方针，即一面申诉国联，一面准备抵抗也宣告收场。

究蒋介石及国民党当局九一八事变后对日政策变化的原因，主要是：第一，蒋介石的不抵抗政策已经遭到全国人民的强烈反对，无法再继续下去。第二，蒋介石判断，日军行动必定达到“完全占领东三省之目的”^④，如不作一定程度的抵抗准备，默认日本占领东北，则国民党统治必将在全国人民的反对声中倾覆。第三，也由于蒋介石幻想依赖国联迫使日本从东北撤退无望，所以开始实施准备抵抗政策。但是，蒋介石这一政策仅仅停留在一定程度的“准备”上，抵抗并未实施，他所高唱的“北上”抗日也不过是应付民众抗日舆论的一面挡箭牌。造成蒋介石“北上”尚未成行的根本原因则是蒋介石的失败主义情绪。九一八事变的第二天，蒋在日记中写道：“虽欲强起御侮，其如力不足何！呜呼，痛哉”^⑤。以后，蒋介石多次鼓吹这种失败论调。这种论调使国民党对日的准备抵抗政策仅停留在口头上。

第二阶段：1931年12月中旬至一二八事变之前，孙科执政时期实施的内外政策与前一段相较，又有所变化，即从一面申诉国联，一面准备抵抗演变为一面声称要“积极抵

抗”，一面主张对日“和平绝交”政策。

蒋介石下野，孙科上台。孙科任行政院长，并非众望所归，而是各派矛盾斗争的产物。孙科执政后，首先面临财政与外交两大危机。对日外交，全国瞩目。孙科为了摆脱外交危机，首先喊出了对日“积极抵抗”的口号。12月25日，国民党中央执委会全体会议决议，对于日寇进攻锦州应“积极抵抗”，令张学良执行中央命令“毋稍懈怠”。30日，国民党中央再令张学良执行中央上述命令。孙科为了贯彻上述外交政策，任命陈友仁为外交部长。与此同时，孙科政府还调万耀煌等部“北上应援”^⑥。孙科政府为何力主对日侵略实行“积极抵抗”政策呢？究其原因主要有：第一，全国抗日舆论高涨。孙科等人意识到，若违背民意，“必招致人民之责备”^⑦，即使抵抗失败，也能唤起民心。第二，孙科等人认为，中国“官吏及军队均有守土”之责，如一味任人宰割，必“外启友邦之轻视”^⑧而丧失国际支持。第三，孙科等人为了摆脱蒋介石对新政府的干预。蒋介石下台后千方百计拆孙科的台。当时，孙科政府最棘手的问题是财政无法解决。蒋一面指使东南各省拒绝为孙科政府提供援助，一面指使何应钦向孙科多要军费。孙科面对巨大财政赤字一筹莫展，为了摆脱蒋介石对孙科内阁的干预，便喊出了“积极抵抗”的口号以争取舆论支持。孙科政府一面主张“死守锦州”，一面又主张“和平绝交”，企图引起世界的注意。

孙科政府口称“抗日”、“绝交”，但无抗日行动的具体做法，因此遭到全国人民的反对，同时也遭到蒋介石等人的指责。在此形势下，孙科支撑不住局面，只好吁请汪精卫及蒋介石、胡汉民入京主持一切，自己

② 《中央政治会议第297次会议决议案》，1931年12月2日。

③ 《蒋介石致张学良电》，1931年12月8—9日。

④ 《万耀煌访问记录》，引自陈存恭《从两广事变的和平解决探讨安内攘外政策》。

挂冠而去。

第三阶段：从1932年一二八事变爆发到5月《淞沪停战协定》签订，“攘外必先安内”一度演变为“攘外”为主，“安内”为副的方针。

孙科下台后，国民党中央会于1932年1月28日召开会议，决定由汪精卫任行政院长，并决定成立军委会，指定蒋介石等人为常委，统管全国军事。至此，形成了汪主政，蒋主军联合统治的局面。是日，日寇进攻上海，十九路军奋起抵抗。对于日寇入侵，汪精卫提出“一面抵抗，一面交涉”的方针。汪精卫解释说：就抵抗而言，如果专在一地打，中国是打不过日本的；若要抵抗，上海一隅是不够的，“须以全国抵抗”。就交涉言，“中国有十足的理由要求国联来干涉日本的”。所以，在“军事上要抵抗，外交上要交涉，不失领土，不丧主权，最低限度下不退让，最低限度上不唱高调，便是我们共赴国难的方法”^②。蒋介石也在1月29日手定了对日“一面预备交涉，一面积极抵抗”的方针^③。由上可见，蒋汪在对日方针上，观点基本一致。为了贯彻上述方针，蒋、汪采取了以下几项措施：第一，国民政府与中央党部决定迁都洛阳，以示长期抗战的决心。第二，声援十九路军抗战。1月30日，蒋介石发表《告全国将士电》，赞扬十九路军抗战为“忠勇之自卫”。并号令全军将士在亡国灭种之时“皆应为国家争人格，为民族求生存”，同“暴日相周旋”。第三，制定全国防卫计划，调兵遣将支援十九路军抗战。1月31日，蒋介石命第五军（87、88师）赴援淞沪，归十九路军指挥作战。同时令各地方部队除绥靖地方外，集结待命。同日军事会议，还将全国划分为四个战区。第四，国民党四届二中全会在施政报告中首次明确指出：全国军队“应以国防为主目的，剿匪为副目的”。

上述事实说明，在一二八事变后，蒋、汪

及国民党政权在处理一二八事变上不能不说比处理九一八事变前进了一大步。在军事方针上，曾一度把御侮作为首要任务，把“剿共”作为第二位的任务，这是一个重大的变化。当然，这不是说蒋介石已经放弃了“攘外必先安内”的方针，但至少可以说蒋、汪在一二八事变爆发之初对日实行的抵抗政策，给全国军民的抗日情绪和国际局势以很大影响。关于此点可从《国联调查报告书》中得到说明：“自十九路军在上海开始奋勇抵抗，继以警卫军（第五军）第八十七与八十八师之助战，一旦战情披露，举国狂热”。全国抵抗精神增加，均觉“中国非自救不可”。同时，一二八抗战之后，“世界舆论即时改变，各国对华态度，亦好于往昔”^④。可见，抵抗与不抵抗之间，实有极大之差异。

蒋、汪为何将“攘外必先安内”方针改为“攘外”第一，剿共第二呢？究其原因有三：第一，国民党错误地判断日寇发难上海意图是要即时全面进攻中国。如外交部在《对淞沪事变宣言》中称：日寇制造淞沪事变后，“现正扩大军事侵略行动，中国各地随时均有重大危险发生”。蒋介石在《告全国将士电》中也称：“国亡即在目前”。在此判断下，国民党定下了“长期抵抗”的决心。其实，日寇入侵上海的目的不过是为了转移国际视线和中国人民对东北问题的注意力，并进而压迫中国政府承认日本对中国东北的合法占领而已。第二，日寇入侵上海损害了蒋介石集团的利益。九一八事变发生时，蒋介石之所以实行不抵抗政策，主要是由于蒋介石集团是江浙财阀的政治代表，对蒋介石说来，东北地区并不十分重要。正如蒋介石后来对其部下训示中所说：无论是政治方面，军事方面，东三省“过去都没有在革

^② 《国联调查团报告书》（中译本），上海神州国光社1932年版。

^③ 汪精卫：《悲壮抗敌以求我民族生存》1932年2月29日，《革命文献》第36辑。

命势力之下统治着，革命的主义不能在东北宣传”，所以失掉东北三省与我们“没有多大关系”^②。上海则与东北不同。上海是全国的经济中心，是英美在华利益与蒋介石集团财源的聚积地。日寇进攻上海，不仅蒋介石集团经济利益大受损失，而且也威胁到长江沿线的安全。此时，日、蒋矛盾已不可调和，蒋为应变救急，故将“攘外”放在首位。第三，为全国抗日舆论所迫。一二八抗战发生后，不仅各阶层支持十九路军抗战，就连国民党中央军将领张治中等也请缨抗战，孙科与国民党元老吴稚晖、戴季陶等也力主抵抗。此时，国民党内的反蒋派也借机向蒋施加压力。国际舆论也有利于中国抗战。在此种形势下，如违背全国人民抗日意志，南京政权必将被全国人民所唾弃。蒋介石为了缓和国内矛盾与争取国际同情，遂将抗日御侮放在首位。

但是，蒋、汪的抵抗是极不坚定的，带有很大的妥协性。其表现就是一面抵抗，一面时刻想着“交涉”。如十九路军急需增援时，蒋介石却让何应钦通令各部队“各军将士非得军政部命令而自由行动者，虽意出爱国亦须受抗命处分”^③。当上海战事中国军队节节胜利之际，又指令“保持十余日的胜利，及早收束，避免再以决战为主”^④。同时令吴铁城“力排众议”，“设法转圜停战”^⑤。十九路军抗战给日寇以沉重打击，但由于国民党抗战态度不坚定，加之配合不当与内部矛盾重重，支援弛缓，致使作战失利，3月2日，十九路军撤出上海。3月3日，国联行政院决议中日双方实行停战，经英国公使兰普森斡旋，中日双方于5月5日签订了屈辱的《淞沪停战协定》。该协定的签订宣告了蒋介石的“攘外”第一，“剿共”第二策略的结束。

三

《淞沪停战协定》一签订，蒋介石随即

于6月9日在庐山召开豫、鄂、皖、湘、赣五省“清剿”会议，“宣布攘外必先安内的政策”，并将此方针作为国民党处理内外关系的基本准则。会议还决定对革命根据地实行第四次军事清剿。此后，蒋介石在剿共的同时，不断强调剿共第一，攘外第二，“安内是攘外的前提”，安内的重点是消灭中共与红军，兼及“叛逆军阀”^⑥。至此，“攘外必先安内”方针才正式确立。

蒋介石何以在《淞沪停战协定》一签订立即宣布实施“攘外必先安内”方针呢？蒋介石后来在《苏俄在中国》一书中供称：一二八淞沪抗战时，看到共产党在南方七省燃起的“燎原之火，有不可收拾之势”。因此，确认“安内”为首务。同时，《淞沪停战协定》的签订，使日蒋矛盾得到了一定的缓解，蒋介石能腾出手来收拾他的“心腹大患”。

“攘外必先安内”方针的进一步实施，使中国革命力量倍受摧残，日寇乘虚而入，中华民族处在生死存亡关头。

从“攘外必先安内”方针提出、变化及确立的过程可以看到：第一，“攘外必先安内”在实质上就是“攘外必先剿共”。仅此而论，是对中国革命的破坏和对历史的反动。第二，这一方针颠倒了中日民族矛盾与国内阶级矛盾的主次关系。台湾学者对“攘外必先安内”方针的肯定，其目的不过是为国民党妥协政策开脱而已。第三，把“攘外必先安内”方针说成是一个投降的方针也是不妥的。

简单地肯定与否定“攘外必先安内”方针都是不正确的，必须对此方针进行全面的、客观的分析，才能作出科学的评价。

〔作者李松林，北京师院马列室教师〕

② 蒋介石：《剿匪的理论与实际》1933年4月7日。

③ 《文史资料选辑》第37辑第12页。

④ 《罗文干等转报蒋介石对沪事意见致蔡廷锴等电》，1932年2月13日，原件存第二历史档案馆。

⑤ 《何应钦致吴铁城电》，1932年2月9日，原件存第二历史档案馆。

⑥ 蒋介石：《爱民的情意与教民的宗旨》，《蒋总统集》（上）。