

蒋介石与战时外交制度

陈 雁

抗日战争时期的中国外交,近年来已经成为海内外学者关注的热点。诸如战时中国与国际组织的关系、旧有不平等条约的废除、对美英等大国外交新局面的开拓,均已有不少论著问世,探究其中的缘由及曲折历程。^①这些努力大大拓展了战时外交的研究范畴,也认识到“战时中国外交的成功是多种因素综合起作用的结果,它既决定于中国本身的努力,也在很大程度上有赖于各国的本身需要和国际形势的发展。”^②但令人遗憾的是,时至今日对于战时外交的研究仍然过多地“着眼于西方冲击后帝国主义对中国的侵略,而忽略了中国外交制度本身剧烈的变化及其对中外关系的影响。”^③对战时外交制度研究的欠缺当可视为“忽略”之一。人物研究在外交史研究中占据着较重要的地位,如顾维钧、宋子文等都有大量研究论著问世;但是作为中国战时外交最重要的决策者与参与者,蒋介石与战时外交关系的研究却长期被冷落。这又是一种“忽略”。^④本文意在结合这两方面的“忽略”,作一新的尝试。

一、制度与蒋介石的外交权

抗日战争爆发之前,蒋介石已兼任国民政府行政院长,是国民政府行政机构的最高首脑。抗战初起,“党政军三方面的领导,几全系于蒋中正一人身上,在党为中央执行委员会常务委员及中央政治委员会副主席,……在政为行政院院长;在军为军事委员会委员长。”^⑤但根据1935年11月通过之《中央执行委员会政治委员会组织条例》规定,“政治委员会为政治

之最高指导机关,对于中央执行委员会负责”,而从12月开始中政会主席由汪精卫担任。^⑥在政方面,林森为国民政府主席,虽然依据《国民政府组织法》并不承担实际的政治责任,但即是中华民国的元首,能对内对外代表国民政府,法理上的地位崇隆。^⑦

蒋介石注意到未来战局会更显紧迫,政府现有集权程度仍然无法适应战时需要,决心创立新的集权机构。于是,1937年8月11日,国民党积极部署淞沪抗战前夕,中政会第51次会议议决设立国防最高会议,同时撤销前设之国防会议和国防委员会。根据《国防最高会议组织条例》,蒋介石以军事委员会委员长身份当选为国防最高会议主席,同时被赋予了极大的权力,包括国防方针的决定、国防经费的决定、国家总动员事项的决定和其他与国防有关重要事项的决定。国防最高会议下设一常设机构——常务委员会,由9名常委组成,得“每星期开会两次,全体委员会由主席随时召集之。”“作战期间关于党、政、军一切事项国防最高会议主席得不依平时程序,以命令为便宜之措施。”^⑧同时,鉴于中央政治委员会“组织庞大、召集不易”,于11月停开,其职权由国防最高会议代行。中政会原有之法制、外交、财政、经济、教育五专门委员会及秘书处改受国防最高会议节制,办理后者交付的案件和日常事务。^⑨身为国防最高会议主席的蒋介石顺理成章地拥有了该会的外交决策权,同时也被授权直接节制对于外交事务负有咨询、研讨权的中

政会外交专门委员会。

1937年8月,国民党曾筹设“陆海军大元帅大本营”,但蒋介石考虑到中国尚未对日宣战,遂将该议搁置。9月17日,国民党中央常务委员会第51次会议决议:由军事委员会委员长行使海陆空最高统帅权,并授权委员长对于党政统一指挥。据此,军事委员会成为具有大本营之实的最高指挥机关。^⑩1938年1月10日,在国防最高会议第42次常务会议上通过修正《军事委员会组织大纲》,称“国民政府为战时统辖全国军民作战便利起见,特设军事委员会直隶国民政府,并授权委员长执行国民政府组织法第三条所规定之职权。”^⑪但是蒋介石以军事委员会委员长身份成为国家之最高统帅,并未获得举国认同,只有通过国民党全国代表大会的决议,确认他为全党领袖,才能建立他在国民党党内的绝对权威。

1938年3月29日,国民党于武汉召开临时全国代表大会,会上通过之《抗战建国纲领》总则规定:“全国抗战力量应在本党及蒋委员长领导之下,集中全力,奋励迈进。”临全大会确立了总裁制,蒋介石当选为国民党总裁。^⑫临全大会决议中规定总裁可“代行总理职权”,刻意将蒋介石的领袖地位与孙中山相提并论,希望全党、全国能象以往服从孙中山一样听命于蒋介石。由此,蒋介石在法理上完成了党政军大权之一统。1938年12月,汪精卫叛变投日,1939年1月1日,国民党中央会临时会议决议将汪永远开除党籍,撤销其一切职务。汪精卫的暴露一度使国民政府陷入很大的被动,但却使蒋介石的领袖地位更加巩固。

为适应长期抗战之需要,1939年1月,国民党五届五中全会决议改组国防最高会议为国防最高委员会,以国民党总裁为委员长——鉴于汪精卫已叛变,不再设副职,以政、军部长以上首长为委员,代行中政会职权,成为战时统一指挥党政军的权力枢纽。国防最高委员会设置的宗旨与目的,在于“集中力量,增进效率”,希望“组成中央党政军统一指挥之机构,

使全国党政工作,得与军事相切合,以收共同行动之效,……以统一党政军之指挥。”国防最高委员会委员长拥有紧急处分权,“对于党政军一切事务,得不依平时程序,以命令为便宜之措施”。^⑬蒋委员长的权力变得空前之大。

1941年12月23日,蒋介石以国民党总裁身份向五届九中全会提出,调任外交部长郭泰祺任国防最高委员会外交专门委员会主任委员,由宋子文继任外交部长。27日,国民政府颁发命令“特任宋子文为外交部长”。在“外交部长宋子文未到任以前,特派行政院院长蒋中正兼理外交部部长职务。”^⑭29日,蒋介石致电宋子文称,因孔祥熙患伤寒:“故财政、外交皆由中亲自主持。”^⑮由此,在中国外交体制中出现前所未有之局面,蒋介石既是中国外交的最高决策者,同时兼代执行机构的最高长官,外交行政大显畸形。

1943年8月1日,国民政府主席林森病逝。8月2日,蒋介石便提出继任主席人选问题。国民党中央会召集临时会议,蒋介石以行政院长身份代理国民政府主席。^⑯9月10日,国民党五届十一中全会重新修正《国民政府组织法》,规定国民政府主席是“中华民国元首,对外代表中华民国。国民政府主席为海、陆、空军大元帅。”国民政府主席对中执会负责,有权提名国民政府委员人选,五院院长对国民政府主席负责。9月13日,蒋介石正式当选为国民政府主席兼行政院长。^⑰蒋介石继1931年12月辞去国民政府主席一职后,再度出任主席,由此改变了林森任主席近13年间的虚位元首制。蒋介石不仅仅是集权者,也成为了中华民国的国家元首,得以“对内对外代表国民政府。”由国际法的角度而言,蒋介石既是中华民国的国家元首又是政府首脑,在对外关系上不仅可以代表中华民国,还可以直接“与外国政府进行谈判,出席国际会议,签订条约”,“而无需出示全权证书”。^⑱1943年12月,蒋介石正是以中华民国国家元首的身份出席中、美、英三国元首齐聚的开罗会议,为中国跨入四大国

的行列奠定了基础。

及此,抗战时期的蒋介石几乎成了国民党和国民政府一切最高权力的总和。战前,国民党还需要汪精卫出任中政会主席,来平衡党内的力量对比;但随着战事的逐步演进和汪精卫集团的叛变投敌,国民党政府迫切地需要选择一个铁腕来指挥抗战——无论是军事战还是外交战,也需要制造一个爱国英雄似的领袖来统帅军民。其实“造神”运动早在战前已经由蓝衣社发起,该社的纲领公然宣称:蒋介石“是国民党的唯一领袖也是中国唯一的伟大领袖;因此,党员必须绝对支持他,只听从他的命令,以他的意志为自己的意志。”^⑩大战的集权需要恰恰迎合了蒋介石的独裁意志,他便被塑造成对一切事物拥有最终裁决权的“唯一的伟大领袖”。

1937年9月,蒋介石以军事委员会委员长身份当选为国防最高会议主席;1938年3月,在国民党临全大会上当选国民党总裁;1939年1月,以总裁而任国防最高委员会委员长,2月20日,兼任国民参政会议长;1941年12月,他由行政院长兼外交部长;1943年8月,以行政院长代理国民政府主席;9月,正式出任国府主席,兼任行政院长和陆海空三军大元帅。显然,战时的集权体制并非一蹴而就,国民党选择它的最高领袖需要一个过程。南京国民政府成立以后,一直致力于建立一种有效的政府机制,但这种努力直到战争爆发都未见太大成效。战争使完善政府机制的需求变得更为迫切,越来越多的人对西方民主在中国的尝试感到失望,转而寻找并乐于接受一个新式的独裁领袖,历史选择了蒋介石。

二、制度与蒋介石的外交实践

根据蒋介石拥有的这些职务、头衔以及约法、条例、规定所赋予他的权力,在战时的外交实践中他先后获得了外交决策的最高裁定权、外交事务的知情权与咨询权、外交实践的参与权等等大小权力,涵盖了外交实践的咨询、决策、参与、施行与监督的全过程。但外交权高

度集中到蒋介石手中也不是一朝一夕就完成的,虽然这一端倪在1935、1936年间就已初露,这时的蒋介石在中苏、中德等一系列外交活动中已经走到了第一线。^⑪但当时外交集权和蒋介石亲自参与外交事务的要求都不如抗日战争爆发后来得迫切。

战时,蒋介石不仅频繁地参与外交决策与实践,而且多次发表有关外交问题的专题演讲,并常常涉及专业的技术性问题。^⑫1938年5月8日,蒋介石在出席武昌各界扩大纪念周时以“战时中国的外交原则”为题演讲,将“外交原则”总结为“一是道义,二是利害”。“所谓道义,就是人类的正义,世界的公理,亦就是条约的义务和international的信用……所谓利害,则是直接间接关系于各个国家民族安危祸福的事项……现代国家的外交,要尊重道义,尤其要顾及国家的利害,如果不明利害,应付失当,则国家的安危,即直接蒙其影响,便根本谈不上道义了!”他以教训的口吻称:“要时刻注意,并要有正确的认识,尤其要知道现代国家的外交原则,以为观察和努力的标准。”^⑬

当蒋介石大谈特谈“现代外交”时,可以想见他的自信,他深信自己懂得现代外交,因此他才频繁地涉足战时外交事务。身兼各种要职的蒋介石可以从党、政、军、外交等不同的途径分头涉足外交,而具有战时外交事务最高决策权的国防最高会议和国防最高委员会常务委员会理应是其中最直接、最重要的途径,但实际情况却并非如此。

国防最高会议共开常务会议115次,但当时的国民党中央和国民政府先后西迁武汉和重庆,国防最高会议主席蒋介石因常在前线主持军事指挥,罕见出席国防最高会议,绝大多数的常会均由副主席汪精卫主持,使得该会的最后决策权大打折扣。王世杰就曾经抱怨从1937年8月以后“国防最高会议虽每周集会一次,近亦已一月有余未尝集会;每周惟举行其常务会议一次或数次。常会之集会以汪先生精卫为主席,其决议大都于事后送蒋先生核

行,盖蒋先生系经中央政治委员会授权于战时主持一切党政之人也。”^④而且,中政会停开后,国防最高会议继承了中政会的机构与职能,使得原由中政会承担大量事务性工作和非关最高决策的案例都流向国防最高会议的议程,使其反而难以集中精力和时间用于重大事务的研讨与决策。“国防最高会议,固然也讨论到极大的问题,大部分的时间”却不得不用于例案之上,而不能将它隆重的职权充分的发挥”^⑤国防最高会议实际上并未能充分行使其最高决策权,反而被相当多的琐碎事务羁绊,这也正是日后被国防最高委员会所取代的重要原因之一。

国防最高委员会从1939年3月2日第一次常务会议至1947年4月撤销,共召开了230次常务会议。而在这230次会议中身为主席的蒋介石亦很少出席,常由孔祥熙代理主席。综观国防最高委员会常务会议的速记录与纪录,蒋介石连续出席常会的情况多见于岁末年初,如1941年12月9日和27日召开的第73次和74次会议,前者因太平洋战争爆发,讨论对日、德、意宣战事宜,并拟定对轴心国宣战的布告公文,提请公决,属国民党战时最重要的外交决策之一。后一次常会则涉及重大的人事变动,“委员长报告本会秘书长王宠惠请辞外交专门委员会主任委员兼职。”和“中央执行委员会函开第五届中央执行委员第九次全体会议议决,外交部部长郭泰祺调任外交专门委员会主任委员,遗缺以宋子文继任”,并由蒋介石亲自“提议新任外交部部长宋子文未到任以前,由行政院院长蒋中正兼代该部部长职务。”^⑥同样的情况亦出现于1942的12月7日和21日的第98次、99次会议和1943年1月18日的第101次常会。在第101次常会上,由蒋介石提议,常会审决准邵力子辞去驻苏大使之职,以傅秉常接任,并且“据外交部呈报,美英放弃在华治外法权及其有关特权业与两国分别商订条约,于本年一月十一日同时在重庆、华盛顿二地签字。依照该两条约规定应予

批准迅速互换抄送中美、中英两条约全文,请核交立法院审议。”^⑦

可见,蒋介石出席国防最高委员会常务会议往往与战时外交事务有着密不可分的关系。但与国防最高会议的情况相似,他的常常缺席使国防最高委员会这个战时党政军最高决策机构陷入“有策难决”的尴尬境地,到战争后期这种尴尬愈演愈烈。国防最高委员会的“成员由党、政、军各机关的首长集合而成,各方面对于一事情往往不能取得同一的观点,致会议渐成一种联系调和的场所;”而缺少了蒋介石的最终决策权,“权力的发挥遂致减色。”^⑧依照国防最高委员会组织条例,它的办事程序应先由各院、会提交议案,或由委员长、委员直接提出报告和议案,提交各专门委员会审查,然后交常务会议讨论、决议,最后交由各部、会执行。但这一办事程序却常被打破,如宋子文驻美时有关外交事务,都是直接“向委员长请示”,然后“交由国防最高委员会来决定”,再将议决结果报蒋介石后,由蒋直接知会宋子文。^⑨在这一过程中,蒋介石究竟是以国防最高委员会主席的身份参与外交决策,还是作为外交部长执行外交政策已经很难区分,连带使得国防最高委员会的职责也显得模糊起来。

但是,蒋介石在国防最高会议和国防最高委员会常务会议上的出席率与他参与战时外交的密切程度绝不成正比,这一点可由以下这组数据加以证明。秦孝仪主编的《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第3编《战时外交》是目前已经出版的收录国民政府战时外交史料量最多、最权威的档案集。《战时外交》共3册,计收史料1697条,其中与蒋介石直接相关的共计1430条,比例高达84.3%,所占比例之高令人瞠目。而蒋在涉及财政、经济援助的史料中出现的机率相对较低,不到67%;但在军事援助、军事协作等问题中,与蒋直接相关的史料所占比例高达98.5%。《战时外交》中所收史料多为电文和函稿,其中以郭泰祺、顾维钧、魏道明等驻外大使为代表的职业外交

官多数来电仍依程序发往外交部,而象宋子文、孙科、杨杰和张冲这样的“特使”,他们99%以上的电函都是直接发给蒋介石的。⁶⁹当然由于《战时外交》史料主要来自国民党中央党史委员会的档案资料,其取材“以中国国民党与中华民国政府决策阶段之原始资料为主”,使得与蒋介石直接相关的内容的比例显得特别的高。⁷⁰但反过来也说明,蒋介石在战时外交决策中所起的作用绝对是至高无上的。

值得注意的是,在这些致蒋的电函中,称呼各有不同,最常见的就是“蒋委员长”,到后期蒋出任国民政府主席才多改称“蒋主席”。改称“国民政府主席”,说明蒋介石虽多以“军事委员会委员长”的本职兼揽党政军大权,但在处理外交事务时,他更愿以“国民政府主席”的身份出现,因为按照国际惯例和国际法,国家元首在一国的外交事务中拥有特殊的地位。

1941年12月,宋子文以外交部长身份长期驻美,蒋介石自兼外长后,外交决策机构和执行机构间的关系变得有些尴尬,这给重庆的外交带来了一定的负面影响。如王世杰就在日记中抱怨:“蒋先生重任外交部部长后,外国驻渝使节,似感不便,以一切商谈颇无转圜余地也。闻英使卡尔即对人如此表示。”⁷¹又如1942年8月巴西对德国和意大利宣战后,中方想要有所表示,但国防最高委员会对“表示”的规格举棋不定,因为“外交部长宋先生在美国,部长的职务由委员长兼理,如果‘要向巴西表示’,由蒋介石直接去电规格太高,‘由宋先生打电报去了已可以;或是训令驻巴西公使,到巴西政府去表示也可以,不必由委员长去电。”⁷²如此简单的外交仪节,在当时的中国亦需最高决策机构反复讨论,可见外交事务的缓冲地带确已丧失。蒋介石兼任外长前后时间长达三年,国民政府内也不无有识之士对此存疑,如王世杰就认为“在外交方面,宋子文部长又无回国意,一般颇觉诸事集于蒋先生身,殊非善策”,“但亦无人坦直近言”。⁷³

三、蒋介石的“人身外交”⁷⁴

抗日战争时期,蒋介石的本兼各职几乎可以“浩如烟海”来形容,例如以军事委员会委员长而兼四川省政府主席,再兼中央大学校长,并兼四联总处理事会主席,其职位之不分大小上下,在中国历史上几乎是空前绝后的。翻阅战时档案随时可以看到,“下一级的蒋介石呈文给上一级的蒋介石”。⁷⁵“上一级的蒋介石”和“下一级的蒋介石”以各种身份涉足外交决策、执行和监督,使外交决策权变得空前集中,也使外交行政或显得无比繁复,或变得出奇简约。

有时,蒋介石将外交事务视作家事一般,将国家要务在家信中附托亲友。如1938年1月14日,他致电在香港的中央银行秘书孔令侃,要其转信给同在香港的“三姨母”宋美龄,谓“现在急需步枪三十万杆,每杆配弹一千发;自来得手枪三万杆,每杆配弹一千发;重机枪二万挺,每挺配弹一万发;法国迫击炮五百门,每炮配炮弹二千发;三生的七口径战车防御炮五百门,每门配弹一千发。请在港设法购买为盼。”⁷⁶国民政府设有专职机构负责军火贸易,但如此价值数千万元的大宗军火,蒋介石却“以乡人进城托买衣饰鞋袜之姿态,通过家人行之”,真是不可思议。⁷⁷蒋介石如此作法一方面固然因为战事紧急,孔、宋两家在处理对外事务时有很大的活动能量,但也流露出蒋介石“家天下”的心态,在他想来家人、亲友参与国家大事,就如同处理家事一般顺理成章。

再如,1942年12月,宋美龄以治病名义赴美,蒋介石致电罗斯福谓:“内子非仅为中之妻室,且为中过去十五年中,共生死,同患难之同志,对中意志明了,当非他人所能及。故请阁下坦率畅谈,有如对中之面罄也。”⁷⁸可见,在他的眼里国事与家事密不可分。对此军事委员会侍从室六组组长唐纵有着深切的感受,他在日记中记道:“布雷先生语我,委座处理政治,如同处理家事,事事要亲自处理,个人辛苦不辞,但国家大政,不与各主管官商定,恐将脱节。”⁷⁹

不唯如此,蒋介石对战时外交事务的处理程序亦多有干涉。程天固任中国驻墨西哥公使时,巴拿马发生排华事件,外交部要程往巴处理,因巴拿马已驻有中国公使,程恐有“越俎代庖”之嫌,推辞不往。结果蒋介石急电程天固,“飭令速即前往交涉勿延”。程天固惊讶之余只能前去,但他后来知悉,因在巴拿马的华侨侨团直接向蒋介石呼请程氏出面调解,“故蒋氏不问手续,复不经过外部核办,乃有此直接之电令。”程天固感叹:“我国政府之办事,多不讲究手续,而使外放代表或官员,办事不无困难和棘手。”^④

这种“不问手续”可以从军事委员会委员长侍从室在战时外交中所起的作用证明。侍从室中与外交关系最密切的当属第二处,它负责党务、政务、外交和情报工作,处长一直由陈布雷担任,蒋的来往电函均通过侍从室上呈下达,“凡是有关党政各部门向蒋委员长提出的报告或请示,包括情报在内,都由第二处先整理或加注意见,然后呈报。”^⑤同时,由于战时大量有关外交事务的重要函电都越过外交部,而直接发给蒋介石本人,也就是发往侍二处,这样侍二处就拥有了对外交事务的“签注权”,他们的意见往往能对蒋介石造成先入为主的印象。而且侍二处的第五组,其全盛时期曾设有八大秘书,都是留学各国的专家和学者,有留日的罗贡华、留英的徐庆誉、留苏的高傅珠、留法的何方理、留日的傅锐、留德的徐道邻、留美的张鼎彝和留日的李毓九,“他们专供蒋介石关于国际问题的咨询,类似外交智囊团。蒋介石召见他们,提出问题后,只是洗耳恭听,不插话,不表态,听他们讲述后,从中分析利弊。”^⑥这样,侍二处在外交事务上实际拥有很大的影响力。

与国防最高委员会常务会议的“有策难决”相比,蒋介石官邸每周一次的工作晚餐对战时外交事务的影响力可能更强。蒋介石往往“利用吃饭的时间,邀约一些高层官员或学者、名流、社会贤达共餐,听取他们的意见,或

有所咨询,供他决策参考。”有些重要的外交决策就在饭桌上作出。^⑦

除侍从室外,军事委员会参事室在战时外交中亦扮演着相当重要的角色。参事室成立于1938年6月,“专门考虑重要政治外交经济等问题”,分为“政治、外交、财政经济、教育文化四组”。^⑧在参事室下汇聚一批外交专才,与委员长官邸工作晚餐类似,参事室的不定期聚餐常常有“各院部长官”参加,对外交决策的作用举足轻重。^⑨《王世杰日记》中随处可见参事室开会研讨外交事务,如1938年4月29日讨论埃塞俄比亚问题,如1938年6月17日商谈苏联援华事宜,如1939年1月14日会谈“力促外交部向国联提出请求财政经济援助方案”,如1941年5月12日向蒋介石“提一利用英美外借款计划”,如1943年9月26日蒋介石直接将《四国宣言》草案交参事室研究等等,不胜枚举。^⑩

参事室先后由朱家骅和王世杰出任主任,他们也就成了战时蒋介石最重要的外交事务幕僚。值得注意的是,虽然朱、王都曾留学欧洲,但战前均无外交行政经验,却能如此深入地涉足外交事务,王世杰还于战争末期出任外交部长,无疑都与“蒋委员长”的青睐有密不可分。而与这种“青睐”对等的是蒋介石对部分所谓的传统职业外交官的“嫌恶”。蒋曾经记曰:“中国外交人才,怯懦无骨气,无责任心,惟私利是图,徐谟之胆小如鼠,尤为可鄙。”^⑪他认为“中国从前的外交人员,尤其甲午以来的外交人员,就是抱着这自居卑下,甚至枉屈自全的心理,以为外交无法转变国家的形势,所以自前清以来,一切事业,都无进步,而以外交落后为尤甚。因为外交人员怀了这种错误的心理,所以行动就缺乏勇气,处事就没有刚毅精神,不能发扬国家的威信,达成政府的使命。”他对大多数职业外交官“总还脱不了旧官僚与政客的习气,生活不能紧张,心理不能改革,办事松懈因循,不切实际”尤为不满。^⑫

在蒋介石直接、单独对外时,他更乐于使

用非正规外交途径,如在对美外交中,他曾请罗斯福担任中国与“各国中介”,他坦言无所谓什么“外交形式”,只是他“个人贡献之意见与希望,……而非正式外交途径所可言也。”^④再如聘请拉铁摩尔担任蒋介石的私人政治顾问,就是为了与罗斯福“发生个人直接关系故”。^⑤拉铁摩尔抵华后与中国外交部和美国驻华使馆的联系都很有限,而“主要同国防最高委员会秘书长王宠惠博士和国民党中央计划委员会主任王世杰博士联系。”^⑥而这“两王”正是蒋介石在重庆开展外交的“左膀右臂。”

战时的中国,不独参事室和侍从室,众多具有外交职能的党政机关和他们在海外的派驻机构与特别代表都对传统外交渠道展开竞争,特别是那些有权收集评价情报、传播信息、对外宣传和争取外援的机构。他们在数量上甚至已经超过了职业外交人员,这些外交的“外围人物”更多地为蒋介石所倚重,在一定程度上削弱了常设外交机构和职业外交官的作用,但也为蒋介石的“人身外交”奠定了技术和人员的基础。在内,除外交部外,国防最高会议(委员会)、军事委员会参事室、侍从室和外事局等机构都可以直接参预外交;在外,除了驻外的大使、公使外,在对美关系上蒋介石可以倚重宋美龄、宋子文和商震,对英有杭立武和王世杰,对苏有孙科和杨杰,对德有李石曾和蒋百里——如此庞大的非职业外交人员群体,使蒋介石在选择外交途径时游刃有余。而且围绕在蒋介石身边的外国顾问——如拉铁摩尔,也使他获取外交信息的途径变得更加多元;诸如居里、威尔基等穿梭于重庆、华盛顿之间的外国特使,更使得蒋介石有能力绕过常规外交渠道,从容地施展他的“人身外交”。

赫尔曾经批评蒋介石:“发出无数歇斯底里的电信送达内阁及政府首长,不经过国务院,有时甚至不顾总统,不明了实情,而干预于一般机微而严重的事势。”^⑦这类批评,无论中外,无论事前事后,无论公开私下曾有过很多。但有一点却是我们不得不承认的,正是以蒋介石

“人身外交”为主要特征的中国战时“元首外交”,极大地改变了中国自有现代外交以来根深蒂固的过分依赖职业外交官的传统。^⑧这种转变在国民政府成立之后即已萌芽,“1928年以后,南京政府非但不屑于征求中国外交代表的意见,而且常常在做出决定时除通知那些驻在直接有关国家的外交代表外,对驻其他国家的外交代表甚至连通知都不给。显然国民党的领导者们自己懂得外交。他们熟悉情况。因之驻外代表的地位就降为仅仅是外交部的代理人。”^⑨到了抗日战争时期,转轨发展到了极致,很多外交决策甚至是执行过程都彻底抛开外交部,而将权力直接交给蒋介石的家人、特使和侍卫官们。1943年12月,蒋介石携阵容强大的代表团出席开罗会议时,身为中国驻比利时大使的金问泗甚至对此一无所知,当别国外交官向他问起消息时,他“觉得颇窘”。^⑩而且更值得注意的是,随同蒋介石参加开罗会议的外交部人员仅参事郭斌佳一人,相反以王世杰领衔的国民参政会访英代表团却受蒋介石特令,返国途中暂停开罗,为蒋介石在开罗会议期间提供咨询。

我们需要注意到,将蒋介石与战时庞大而复杂的外交制度来进行比对,在关系上是不对等的。如果说,战时的外交权已经高度集中于蒋介石一人手中,那是毫无夸张的,而且蒋介石也有能力修改外交制度,甚至将现有的部分制度弃之不顾。但是蒋介石想要凭借一己之力完成外交决策与实践的一切细节,显然是不现实的。将蒋介石战时外交定义为“人身外交”并不是说蒋绝对摒弃现成的外交制度,相反他也会有意识地将原本属于制度外的人员和机构,纳入制度内——如杨杰从特使转变为驻苏大使和宋子文之出任外交部长。而且战时中国外交的进退也并非就完全反映了蒋介石个人的好恶,中英间关于九龙问题的谈判就是一例。

四、蒋介石与特使外交: “胡宋之争”与“顾杨冲突”

蒋介石在战时向外派出了大批特使,其中较著名的有孔祥熙、孙科、宋子文、杨杰、贺耀组、李石曾、蒋百里和颜惠庆等。他们的活动范围主要集中于欧美,往往身负军政要务,大多有蒋介石私人代表的头衔。1937年8月,杨杰率员以“实业考察团”名义赴苏,实际上就是负责与苏方谈判军援的蒋介石的特别代表。1939年9月,颜惠庆出国的公开任务是参加第六届太平洋国交讨论会,但他又以蒋介石私人特使的身份在美开展外交。1940年6月,宋子文作为蒋介石的私人代表被派往美国。1944年6月,孔祥熙赴美时的头衔是“中华民国国民政府主席蒋中正私人全权代表”。这些特使外交多数都取得一定的成果,如杨杰就与苏方签订了《关于使用5000万美元贷款之协定》,是抗战爆发后,中国政府取得的第一笔实质性军事援助。^④而宋子文以特使身份先后与美方签署了5000万美元借款合同(即金属借款)和中美、中英平准基金协定,是太平洋战争爆发前中国获得的最重要的外援之一。

但是由于国民政府的外交制度中对于“特使”和“常使”的职能并没有明确的界定,而且外交权又高度集中于蒋介石手中,使得特使们往往“有恃无恐”,难免与常使发生矛盾,其中冲突最激烈的当数驻美大使胡适与宋子文。

胡适的前任是近代著名的职业外交家王正廷,但蒋介石对于王正廷在美外交的迟迟未见起色十分不满,才转派学者出身的胡适担任驻美公使。当时的中国“惟独胡适与宋子文是纯粹以非职业外交人员身份进入外交界”,因此他们“在外交措施上,有许多超出常轨之处”,^⑤可正是他们不按常轨的作法,恰好为中国的战时外交注入了新的活力——胡适在拓展对美宣传和宋子文在争取外援上取得的效果有目共睹。

1940年6月,宋子文赴美时,蒋介石在介绍函中向罗斯福解释:“因世界局势之剧变,余觉有与阁下交换意见并请畀予援助之迫切需要。因余不能亲来承教,特派宋子文先生为代

表,前来华府晋谒,彼固为阁下所熟悉者。余授予宋先生代表中国政府在美洽商一切之全权,彼受完全之信任,且对国内之情形与对外之关系完全明了。敬请阁下惠予亲切之洽谈,一如与余私人接触者然,不胜企盼。”^⑥蒋介石予宋全权,要求他“借款不必与胡使相商”,可“迳自进行为便。”^⑦

但宋子文抵美后不久,胡宋之间迅速地产生了摩擦。“据云曾有白宫宴客时,驻美大使馆开去之名单,竟将宋之名置于秘书之列;以及宋当时欲走访罗斯福总统、国务卿赫尔及财长摩根索时,大使馆不为其办手续”等。^⑧而宋子文也毫不客气地完全抛开胡适,迅速地织就了他在美国的关系网,这就是后来的“院外援华集团”的雏形。虽然宋子文一再要求以施肇基取代胡适,但这时的蒋介石虽在争取美援上给予宋子文极大的自主权,请美国驻华大使高斯电告美国政府,宋氏可与美“直接交涉”,而且“不使胡大使参加亦好”。^⑨但却无意撤回胡适,希望胡适在美对宋形成制衡。

直到1941年5月2日,重庆方面才致函赫尔通知美国政府,“宋子文博士已被正式任命担任中华民国国民政府的经理人、代理和代理人,按照1941年3月11日的租借法向美国或美国的任何机构或媒介取得和接受援助。”^⑩宋子文在美的外交活动终于在法理上得到了肯定,蒋介石也坚定了使用宋氏外交的决心。当年年底,宋子文得以出任外交部长,“这标志着宋子文正式重返国民党中央政权的决策层,”^⑪而身为外交部长的宋子文得以利用其特殊的地位,进一步将胡适排除于正常的外交事务之外。1942年8月15日,蒋介石决定免去胡适的大使职务,以魏道明继任。制度外的非常规外交途径重新纳入了制度之内。

宋子文长期驻美,蒋介石兼代外长,在当时已遭诟病,但我们也必须看到宋子文的长期驻美并非如此百害无利,先不论宋子文在对美外交中取得的一系列成果,就是它实际造成的内外两个外交部长局面,也为实际的外长蒋介

石在处理对外事务时,赢得了一定的缓冲时间与空间。比如1942年初中美就签署5亿美元“财政援助”谈判时,因是否应该保留条件发生重大分歧,宋子文在美一直搪塞美国财长摩根索,最后甚至以蒋介石出访印度“只带去了旧的密码本,我不敢用旧的密码与他传递重要文件”,作为挡箭牌,为谈判赢得了缓冲。^④

胡适与宋子文之间的互不相容,固然与两人截然不同的性格、处事方式和外交理念息息相关,但蒋介石在其中所起的作用也不容忽视。胡宋之争中,蒋介石最终抛弃了大使,但是在顾维钧与杨杰之间的冲突中,常使却最终占了上风。1939年初,为了促成中法军事合作,蒋介石派驻苏大使杨杰以特使身份赴法。杨杰抵法后,曾毫不客气地知会顾维钧他在法国的活动是“按照委员长的命令”,“秘密商谈获得军事技术合作和军需供应,包括运输到中国等事宜”。而且他所涉及的“所有谈判情况都应直接地和秘密地向委员长和行政院长孔祥熙报告,而无须通知大使馆。”随后,杨杰在法国的活动是在抛开顾维钧和中国驻法大使馆的情况下,完全秘密进行的。^⑤

但是缺乏外交经验的杨杰却险在一宗借款上被骗,蒋介石不得不派国民党中执委程天固以“行政院高级顾问”和“外交部特派视察员”的身份来到巴黎,专门调查杨杰在法国的行为。^⑥顾维钧在巴黎很好地协助了程天固的调查,而且最终证明向杨杰提供货款的荷兰银行家有诈骗嫌疑。于是,杨杰在法国的努力终成泡影,不久之后杨杰被召回,驻苏大使之职也被邵力子取代。而蒋介石也将继续与法国政府洽商军事合作事宜的权力交给了顾维钧。杨杰一案令顾维钧感叹良多,身为传统职业外交官,顾维钧对派杨杰这样所谓“特使”出使国外,一直持保留意见,他在回忆录中记道:“这也是派一个完全外行的军人到国外去当外交代表所不免要付出的代价。虽然在外交队伍里也有几位很能干的高级军官,但是你根本无法断定在关键时刻他会说出什么或做些什

么。”^⑦

从“胡宋之争”和“顾杨冲突”至少可以得出这样的结论:当特使与常使间发生冲突时,蒋介石并不会特意地偏袒特使,他在战时频繁地派出特使,也并非故意不尊重现有的外交制度。这一方面表明蒋介石不讲制度、蔑视传统的作风;另一方面也显示出随着新一代外交人才的成熟,国民党高层可以选择的外交人才和方式的多元化,这也是战时能够取得成功的重要原因之一。

结语

套用邓小平的“实践是检验真理的一切标准”,评价一种制度,其实践的效果不能说是唯一标准,也是相当重要的一项指标。大多数的学者和他们的研究成果都给予了战时外交积极的评价,这在一定程度上证明了战时外交制度的成功。

战时外交“显示了近代以来少有的主动性”,它不是简单的“冲击—反应”,已经开始主动出击,重庆方面能够“越过正常的外交途径,直接与外国政府交涉”。战时外交还“显示了它少有的灵活性。它不再拘泥于意识形态的异同和历史上的恩恩怨怨,而着眼于现实的国家利益。根据不同的对象,确立不同的外交方针。”^⑧而蒋介石的“人身外交”无疑是中国战时外交“主动性”和“灵活性”最集中的体现。蒋本人常自诩是“革命外交”者,认为“革命外交不能待有把握后再事进行,应先由我发动,促其成功,方得不蹈旧式被动外交之覆辙也。”^⑨也正因为蒋的“人身外交”使得国民政府能够利用制度内外的各种外交渠道,拓展对外交涉的领域,丰富对外交涉的形式。因此“主动性”、“灵活性”一定程度上受益于蒋介石亦是毋庸置疑的。也就是说蒋介石的不按规矩最后反成规矩,他在有意无意间破坏的制度最后却形成了新的制度,从而激发了战时中国外交的能动性,在这一点上,制度与人的互动作用显而易见。蒋介石在战时的高度集权,使他有能力变通制度、利用制度、创造制度。正是制

度内所赋予蒋介石的权力为他提供了外交上能够有所作为的空间。但遗憾的是,蒋介石对于“元首外交”的“滥用”几至“事必躬亲”,结果演成了“人身外交”,这在相当程度上削弱了“元首外交”理应起到的决定性作用。

战时中国外交在中国现代外交史上占据着相当重要的地位,其所取得的成果是公认的。战时外交其任务之重前所未有,其机遇之好有目共睹,那种“置之死地而后生”的成功绝不是仅仅靠蒋介石和他的外交官、特使们所能

完成的,中国各族人民的英勇抗战是影响中国进退的最根本因素。“中国战时大国地位的取得,是中国人民为挣脱殖民枷锁、争取自立于世界民族之林的长期斗争的结果。”^⑩

从本文的角度来看,战时出现以蒋介石为代表的新一代“外交家”与战时特有的外交制度并不是偶然的,它一方面受战争的影响,另一方面也是整个中国外交制度嬗变演进的必然结果。

①相关著作数量颇丰,大陆方面的代表作包括:陶文钊、杨奎松和王建朗合著的《抗日战争时期中国对外关系》(中共党史出版社1995年版);石源华:《中华民国外交史》(上海人民出版社1994年版);吴东之:《中国外交史(中华民国时期,1911-1949)》(河南人民出版社1990年版);李世安:《太平洋战争时期的中英关系》(中国社会科学出版社1994年版);萨本仁、潘兴明:《20世纪的中英关系》(上海人民出版社1996年版);陶文钊:《中美关系史》(重庆出版社1993年版);徐蓝:《英国与中日战争1931-1941》,北京师范学院出版社1991年版;王建朗:《抗战初期的远东国际关系》(台北东大图书股份有限公司1996年版);唐培吉主编:《抗战时期的对外关系》(北京燕山出版社1997年版)等。台湾方面的相关研究成果亦相当丰硕,包括:王正华:《抗战时期外国对华军事援助》,(台北环球书局1987年印行);王纲领:《欧战时期的美国对华政策》(台北学生书局1988年印行);陈立文:《宋子文与战时外交》,(台北“国史馆”1991年印行)。

②陶文钊、杨奎松、王建朗:《抗日战争时期中国对外关系》,中共党史出版社1995年版,第2页。

③梁伯华:《近代中国外交的巨变——外交制度与中外关系的研究》,台湾商务印书馆1991年版,序言。

④有关蒋介石的著作海峡两岸均有大量问世。大陆方面较权威的有:宋平:《蒋介石生平》(吉林人民出版社1987年版);严如平:《蒋介石传稿》(中华书局1992年版);杨树标:《蒋介石传》(团结出版社1989年版);张宪文、方庆秋主编:《蒋介石全传》(河南人民出版社1996年版)。台湾已经出版的有关蒋介石的著作几乎可用浩如烟海来形容,但较有代表性的主要是:古屋奎二:《蒋总统秘录》(台北中央日报社1997年版);蒋永敬:《蒋中正先生与抗日战争》(台北黎明文化事业公司1991年版)。李敖:《蒋介石研究》(台北李敖出版社1987-1989年版);黎东方:《蒋介石评传》(台北中央日报出版社1980年版)。这些作品中有关蒋介石与战时外交关系的内容十分罕见,多数以蒋与政治、军事、人事等关系为主线。直接有关蒋介石与外交的专著目前笔者仅见两本,(台)史振鼎:《总统外交思想与实践》(阳明山三民主义研究所1966年印行)和陆卫明等著:《蒋介石的外交秘闻》(吉林人民出版社1999年版)。前者成书时间较早,受意识形态的影响过大,后者与大多数关于蒋介石的著作类似,内容引人入胜,但在扎实的史料运用与严肃的考据方面略嫌欠缺。而黄仁宇的《从大

历史的角度读蒋介石日记一书》(中国社会科学出版社1998年版)在有关蒋介石的著作中独树一帜,提出“人身外交”这一概念,给本文的写作以极大的启发。

⑤刘维开:《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》,《中华民国史专题论文集(第三届讨论会)》,抽印本,台北1996年版,第341页。

⑥中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》,上册,安徽教育出版社1994年版,第45-47页。

⑦《国民党政府政治制度档案史料选编》,上册,第118页。

⑧中国第二历史档案馆:《国民党国防会议等四机构组织史料选》,《民国档案》1985年第1期;马起华:《抗战时期的政治建设》,(台北)近代中国出版社1986年版,第131页。

⑨章伯锋、庄建平主编:《抗日战争》,第3卷,政治卷,四川大学出版社1997年版,第38-39页。

⑩周美华编:《国民政府军政组织史料——军事委员会》,第1册,(台北)“国史馆”1996年印行,第8页。

⑪《国民政府军政组织史料——军事委员会》,第1册,第78页。国民政府组织法第3条为:国民政府统率陆海空军。见:《国民党政府政治制度档案史料选编》,上册,第110页。

⑫对此蒋介石本人认为“此时设立总裁,至少可表示本党不妥协之决心,与敌以精神上之打击,为抗战与党前途计则有益,为个人计则有损也。”引自(台北)“国史馆”藏大溪档案文物图书《蒋介石事略》,1938年3月28日。

⑬中国国民党中央委员会党史委员会影印发行:《国防最高委员会常务会议纪录》,(台北)近代中国1995年版,第1册,序言。

⑭《国民政府公报》,渝字第426号,1941年12月27日。

⑮秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第3编《战时外交》,第1册,(以下简称《初编·战时外交》),(台北)国国民党中央党史委员会1981年版,第325-326页。

⑯1938年1月1日,蒋介石辞去行政院院长职,国民党中常会第62次会议选任孔祥熙和张群分任行政院正、副院长。1939年11月20日,五届六中全会议定蒋介石兼任行政院长,以孔祥熙副之。

⑰荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,下册,光明日报出版社1985年版,第851-852,861页。

- ⑮王铁崖：《国际法》，法律出版社1995年版，第363页。
- ⑯(美)易劳逸著，陈谦平、陈红民等译，钱乘旦校：《1927-1937年国民党统治下的中国：流产的革命》，中国青年出版社1992年版，第56页。
- ⑰为了谋求中苏结盟，蒋介石越过外交部和中国驻苏大使馆，由孔祥熙担任翻译，亲自与苏联驻华大使秘密谈判。在战前中德关系蜜月期，蒋介石和他的德国军事顾问在中德军事合作、军火贸易等问题上起着决定性的作用。
- ⑱根据《总统蒋公思想言论总集》卷十四~二十一统计，战时蒋介石就外交问题公开发表了16次专题讲话。
- ⑲(台北)中国国民党中央委员会党史委员会编：《总统蒋公思想言论总集》，卷十五·《演讲》，第264页。
- ⑳《王世杰日记》(手稿本)，(台北)中研院近史所1990年编印，第1册，第135页。
- ㉑陈之迈：《中国政府》，(上海)商务印书馆1947年版，第119页。
- ㉒《国防最高委员会常务会议纪录》，第3册，第1264-1277页。
- ㉓《国防最高委员会常务会议纪录》，第5册，第34-45页。
- ㉔《抗日战争》，第3卷，政治卷，第46页。
- ㉕(台北)中国国民党中央党史委员会藏国防档001/49.2，国防最高委员会第106次临时常务委员会会议速纪录，1943年3月20日。
- ㉖根据《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》，第3编《战时外交》，第1、2、3册统计。
- ㉗《初编·战时外交》，第1册，序言。
- ㉘⑳《王世杰日记》，第3册，第231-232、266页。
- ㉙(台北)中国国民党中央党史委员会藏国防档001-49，国防最高委员会常务委员会会议速纪录，1942年8月31日。
- ㉚“人身外交”这一说法取自黄仁宇的《从大历史的角度读蒋介石日记》一书，黄仁宇在书中对这一名词并无明确定义，只是以蒋抛开正常的外交途径，而将外交大事于家信中托付夫人、妻姐和外甥等为例加以说明。以笔者理解，所谓的蒋介石的“人身外交”一方面是指蒋本人在外交上事无巨细，事必躬亲的办事作风；另一方面则是指蒋在处理外交事务时——尤其是抗日战争时期，往往抛开官方的正常渠道，过多地依靠非正规途径的作法，如夫人外交、私人特使外交和由侍从室执掌外交大权等等。
- ㉛张令澳：《侍从室回梦录》，上海书店出版社1995年版，第222页。
- ㉜(台北)中国国民党中央党史委员会编：《总统蒋公大事长编初稿》，卷4(上)，第163页。
- ㉝《从大历史的角度读蒋介石日记》，第182页。
- ㉞(日)古屋奎二编：《蒋总统秘录——中日关系八十年之证言》，(台北)中央日报社1977-1978年译印，第十二册，第45页。
- ㉟唐纵：《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，群众出版社1991年，第451页。
- ㊱程天固：《程天固回忆录》，(台北)龙文出版社股份有限公司1993年版，第460-461页。
- ㊲蒋君章：《布雷先生的风范》，(台北)《传记文学》第28卷第4期。
- ㊳居亦侨口述，汪元舟整理：《我所知道的侍从室》，(台北)《传记文学》，第55卷第4期。
- ㊴《侍从室回梦录》，第27页。
- ㊵《王世杰日记》，第1册，第257页。
- ㊶《王世杰日记》，第2册，第282页。
- ㊷《王世杰日记》，第1册，第257页、第287页；第2册，第15页、第52页；第3册，第73页等。
- ㊸(台北)“国史馆”藏大溪档案文物图书《蒋介石事略》，1938年10月1日。
- ㊹《总统蒋公思想言论总集》，卷18，演讲，《外交人员的修养》，第467-469页。
- ㊺⑳⑳《初编·战时外交》，第1册，第88、726、274页。
- ㊻(日)矶野富士子整理、吴心伯译：《蒋介石的美国顾问——欧文·拉铁摩尔回忆录》，复旦大学出版社1996年版，第237页。文中之“中央设计委员会”应为“中央设计局”。
- ㊼《从大历史的角度读蒋介石日记》，第264页。
- ㊽这种传统外交最出名的代表事例是曹锟和顾维钧的关系，曹在任北京政府总统时就一再宣称，“外交，咱不懂，问少川好了。”引自 *Chu Pao-din: V. K. Wellington Koo: A Study of the Diplomat and Diplomacy of Warlord China during His Early Career, 1919-1924, Ann Arbor, 1971, P. 186.*
- ㊾中国社会科学院近代史研究所译：《顾维钧回忆录》，第1分册，中华书局1983年版，第393页。
- ㊿金问泗：《外交工作的回忆》，(台北)传记文学出版社1968年版，第110页。
- ①胡礼忠、金光耀、沈济时：《从尼布楚条约至叶利钦访华——中俄中苏关系300年》，福建人民出版社1994年版，第218-220页。
- ②《宋子文与战时外交》，第348页。
- ③(台北)“国史馆”藏蒋介石档案：筹笔，第14511、14763号。
- ④《宋子文与战时外交》，第351页。
- ⑤《美国外交文件》，1941年第5卷，第640页。
- ⑥吴景平：《宋子文评传》，福建人民出版社1992年版，第328页。
- ⑦ *Morgenthau Diary, China, Dacapo Publication Ltd, N. Y, 1974, P. 712-713.*
- ⑧⑨《程天固回忆录》，第376、322页。
- ⑩中国社会科学院近代史研究所译：《顾维钧回忆录》，第4分册，中华书局1986年版，第125-126页。
- ⑪王建朗：《抗战初期的远东国际关系》，(台北)东大图书股份有限公司1996年版，第292页。
- ⑫(台北)“国史馆”藏大溪档案文物图书《蒋介石事略》，1938年9月19日。
- ⑬《抗日战争时期中国对外关系》，第2-4页。

[陈雁：复旦大学历史系讲师，
历史学博士 邮编：200433]