

序 言

陈雁同学的博士学位论文《抗日战争时期中国外交制度研究》即将付梓出版之际,作为她的导师,也作为书稿的第一个读者,我想应当对其他读者说几句话。

陈雁在复旦大学度过了从本科生到博士生的整整十年,既打下了传统史学的坚实基础,又选修了诸如外交史、外债史、经济史、财政金融史、思想史、社会史等专门史课程。在攻读硕士学位的两年多时间里,陈雁同学的专业方向就是中国近现代外交史,撰写了外交家颜惠庆的研究性传记。由于学习成绩优异,她获准直接攻读博士学位,并且确定了以战时外交制度为博士学位论文的选题。我以为,这是很有见地的选择。至20世纪90年代后期,有关研究抗战时期中国外交和中外关系的论著已见有很多了,但是直接研究战时中国政府外交制度的成果却甚少。研究战时外交的具体个案,当然可以从诸多的角度出发,不一定论及外交制度。然而,对战时外交运作的论析离不开对相应政策的研究。如果要全面评价战时中国的外交政策(如针对特定国别的政策),就应当论及这些政策是如何制定的、实施和调整的,是依照常规程序还是通过特殊程序,有哪些人(力量)、哪些机构参与了相关的程序环节;评价战时外交官的实践,可以有许多参照系,但也得了解他们活动的制度性空间这一参照系。我们完全可以说,战时中国外交制度,不仅是整个近代中国制度史研究的特定时期和特定领域的内容,也是整

体意义上的战时中国外交研究中不可或缺的部分。

陈雁十分注意对近代中国制度史和外交史的大量相关成果的梳理和借鉴。事实上,对抗日战争时期中国政府外交制度的研究,可以追溯至 20 世纪 40 年代,如陈钟浩的《外交行政制度研究》(独立出版社 1942 年版)、陈体强的《中国外交行政》(商务印书馆 1943 年印行)、周子亚的《外交监督与外交机关》(上海正中书局 1944 年版)、陈之迈的《中国政府》(商务印书馆 1946 年印行),这些著作已经注意到战时外交制度具有不同于平时的特点。近十多年来,海峡两岸陆续见有相关成果,如马起华的《抗战时期的政治建设》(台北近代中国出版社 1986 年版),是对整个战时政治制度的研究,其中有一定篇幅涉及战时外交制度。王立诚的专著《中国近代外交制度史》(甘肃人民出版社 1991 年版)在“民国外交制度”编中,有“外交权力模式”、“外交部”、“涉外行政”、“外交人事制度”等专章,亦有涉及抗战时期的部分。李云汉、刘维开、石柏林、张连红、陈廷湘等学者的论文,也对战时外交制度有不同程度的关注。对相关研究成果的全面而系统的整理,使陈雁对抗战时期外交制度的研究有了较高的学术起点。

这部书稿分为外交决策、行政、实践、思想四编,以主要的篇幅,设立专章分别论述了国防最高委员会、军事委员会、国民参政会、外交部、驻外机构、特使、元首(主要是蒋介石)、国际宣传机构等战时外交制度的实体部分及其运作概况;在此基础上,再以专章分析案例,研究外交思想与战时外交制度的关系,从而较完整地建立了抗战时期中国政府外交制度研究的基本结构,也使制度—实践—思想这相对独立又密切相关的三个部分,得以共纳于广义的战时外交研究视界之内。这是该书稿的主要学术贡献。

陈雁同学无疑想通过博士学位论文的写作,实现学术研究水平的提高和研究境界的升华。她的多方面努力中,有以下两点是值得提及的。

第一,揭示战时外交制度的本质。书稿没有简单停留在对有关机构主要规章制度条文的引述与运作过程的描绘上,而是力图综合运用历史学、政治学、行政学和国际关系学说的原理,并且适当借鉴社会科学的方法,对战时中国外交制度进行定位和进一步的研究。如通过了解国际关系学的“制度学派”的理论,陈雁意识到应当摆脱那种静态的、一元论的制度史研究方式,而将制度视作一个动态的复合体,“一个逐渐的学习过程”。又如,政治学“结构理论”中的“组织过程模式”,也使陈雁领悟到应当关注非外交专门机构在外交制度中的作用。陈雁认为:“‘外交制度’就是指一个国家处理对外事务、国际关系的各种惯例、条约和法规,是规范国家机关与公务人员进行外交活动的言论与行为准则的总和,是物化为规则的外交史;1937—1945年间的中国处于战争、对抗、动荡的状态之下,对战时外交制度及其运作的研究归根结底是对战时政治生活的研究——它以‘制度’本身的演变为中心,又以具体‘运作’来印证制度、阐释制度。从某种程度而言,外交制度与外交运作可以构成鲜活而具体的‘外交生活’。在研究时,我们不妨将‘外交生活’理解为一系列繁杂而互相联系的制度、信息、情报、民意、舆论等等的输入,通过人的活动,外化为我们所称的文本文件、政府决策、外交政策和执行过程等一系列的输出;这种种一切便构成了本书研究的主体——中国的战时外交制度。”显然,陈雁已经意识到,战时外交制度规范着外交运作,但外交运作的具体实践又是外交制度化的重要依据;战时各种外交运作都有其过程,而战时外

交制度本身也有其形成、发展演变的复杂过程。即便是在战时外交制度领域内作非常具体的个案研究,也要求进行多维的比较考量。

第二,这部书稿的另一突出优点,是有着扎实的史料和文献基础。全书直接征引的中外文参考文献便有 200 余种。尤其在若干种关键性史料方面,陈雁所花功力尤深。这方面史料,首推“蒋介石档案”(即台北“国史馆”藏“蒋中正总统档案”,史学界亦称之为“大溪档案”)。“蒋介石档案”主要分筹笔、革命文献、特交文卷、特交文电、特交档案等部分,总量不下数十万件,就抗战时期的外交而言,尤其是决策和调整,蒋介石档案中无疑有着大量最为关键和隐秘的资料。1981 年台北出版的《中华民国重要史料初编》第三编第 1 卷至第 3 卷,实际上大部分摘自“蒋介石档案”。即便如此,“蒋介石档案”中仍有许许多多尚未刊布的关于战时外交的重要史料。“蒋介石档案”是在 20 世纪 90 年代后期陆续开放的,陈雁适逢其时,于 1999 年末赴台北学术访问两个月,期间尽可能地查阅、爬梳“蒋介石档案”中的有关史料,所获颇丰。如 1939 年孙科作为赴法接洽援华事宜的特使绕开中国驻法使馆系奉蒋介石之令;1941 年 4 月作为蒋介石驻美“私人代表”的宋子文如何向蒋介石“讨官”;1943 年 5 月蒋介石亲自授权宋美龄在华盛顿参加与丘吉尔的正式会谈,等等,这些反映战时中国外交制度中“非常规性”案例的原始史料,被陈雁在“蒋介石档案”中发现,并在书稿中相关章节恰当使用。另外,书稿中还较多使用了台北“国史馆”所藏战时国民政府、行政院和外交部等机构档案和一些外交官的个人专档;中国国民党中央党史委员会所藏战时中政会、国防最高委员会档案和所谓的“特别档案”,这些史料大多未公开刊行,弥足珍贵。业

已公开出版的资料,如战时担任军事委员会参事室主任和国防最高委员会中央设计局秘书长的王世杰的日记手稿影印本,有着大量反映战时外交体制运作和调整、外交政策制定和实施的详细记载和王本人的评价;顾维钧任驻法国和英国大使期间的回忆录,则提供了战时中国外交制度中驻外机构与国内机构、常使与特使之间复杂关系的许多个案。这两本极具权威性的文献资料,在本书稿中也有多处的征引。

此外,本书稿较注意学术规范,对直接和间接征引的参考论著,均注明其出处。另外,在目录中集中列出书中出现的各种表格的名称;对涉及的大量人名,亦按姓氏笔画排列,作出页码索引。这些都为读者提供了便利,也增加了书稿的学术价值。

当然,作为研究战时中国外交制度的第一部专著,本书稿也有若干不足之处。如对于构成战时中国外交制度的三大层面(决策、执行和影响)的各个机构之间的比较和内在关系,还可以在史料和分析两个方面作进一步的努力。蒋介石在战时外交中的核心作用,应当是有别于战前外交制度的重要特点,对此也可有更多更深入的探究,包括这一特点形成的历史原因、影响,揭示这一特点的复杂性;对蒋介石在战时外交领域与其他领域作用的异同进行适当比较。总之,我相信陈雁在治学的道路上会取得更大的成绩。

吴景平

2002 年元月于复旦大学

本书摘要

抗日战争时期(1937—1945)是中国近代史上的重要一段。南京国民政府和国民党于此时取得了重大的外交成果,不仅在外交战役中获得胜利,而且成为国际反法西斯力量的四强之一。许多学者深入研究了 1937—1945 年间中国外交的历史,却罕见对这八年的外交制度的深入研究。

本书基于中国大陆和台湾的大量已刊、未刊档案史料,研究同这一时期外交制度相关的一系列机构组织,并分析了有关案例。通过掌握的第一手资料,订正了一些以往研究中错误的史实和模糊的观点,构建了较为清晰的南京国民政府外交体制的框架。

本书希望通过对战时外交制度的分析,能有利于建立更加客观的外交史的评价机制和中国近代史的新的理论体系。在这点上,书中着重从案例分析以及外交思想的研究上予以突破,并对战时中国外交制度的特征进行了综合分析,如复杂性、灵活性和现代性等。

ABSTRACT

The period of Anti-Japanese War (1937 – 1945) is one of the most important period for the modern history of China. The Nanjing Republic Government and the KMT earned great diplomatic achievements. They not only gained the victory in the battle, but also became one of the four strongest countries in the world. Lots of scholars worked over Chinese diplomacy history in 1937 – 1945, except the diplomatic regime of the eight years.

The book based on some published and unpublished documents in the mainland and Taipei, made a thorough investigation of the related institutions and departments, and analyzed some representative cases. By correcting some mistaken historical facts and clearing some obscure ones with the help of the first-hand materials, the framework of diplomatic regime of the Nanjing Republic Government became more accurate.

After analyzing the characters of the regime, the books would like to do more in reconstructing the impersonal meteyard and the new theory of the modern diplomatic history of China. The books approached the regime from different angels such as

the analyzing of cases, and the thoughtway of the elite under the leader of Chiang Kai-shek in the Nanjing Republic Government.

The book concluded some characteristics of the diplomatic regime, such as complexity, flexibility, modernization and so on.

目 录

导 论	1
选题：方法论指向与研究的意义	1
题解：研究范围的界定与理论框架的构建	5
相关领域的研究现状	15

第一编 外 交 决 策

第一章 战时外交决策中枢：从临全大会到国防最高委员会	23
一、国民党临时全国代表大会	23
二、中执会、中常会和中政会	29
三、从国防最高会议到国防最高委员会	41
四、小结	59
第二章 战时外交“大本营”：军事委员会	63
一、机构组织及其战时变化	63
二、外事局——军事委员会的外交职能机关	68
三、侍从室——战时外交中的“军机处”	70
四、参事室——地位独特的外交幕僚机构	77
五、小结	81
第三章 战时外交的民意机构：国民参政会	83
一、组织之源起	83

二、职能之演进	85
三、外交权力之施行	87
四、外交建议案之统计	93
五、案例：国民参政会访英团	98
六、小结	101

第二编 外交行政

第四章 战时外交的职能机构：外交部	107
一、组织结构	107
二、人事与训练	120
三、外交法规	138
四、行政三联制和新生活运动对战时外交制度之影响	140
五、小结	144
第五章 战时外交的支柱：驻外机构	152
一、机构、人事与经费的调整	152
二、使领馆工作之运行	163
三、外派机构	173
四、武官外交	179
五、国民党海外党部与战时外交	183
六、小结	189
第六章 战时外交捷径：特别使团与特别代表	207
一、定义与特征	207
二、特别行动	209
三、外籍顾问	221
四、案例：“胡宋之争”与“顾杨冲突”	230

五、小结	238
------------	-----

第三编 外交实践

第七章 战时外交核心：元首外交	243
一、“虚君”主席林森与“元首外交”	244
二、制度与蒋介石的外交权	248
三、制度与蒋介石的外交实践	254
四、蒋介石的“人身外交”	258
五、小结	266
第八章 战时国际宣传	269
一、国民党战时对外宣传大本营：国际宣传处	269
二、外交部与战时国际宣传	275
三、驻外使馆与战时国际宣传	277
四、其他机构与战时国际宣传	283
五、小结	288
第九章 案例分析	290
一、对日本、德国、意大利宣战	290
二、《中英平等新约》与港九问题谈判	294
三、出席敦巴顿橡树园会议人选与提案之争	302
四、小结	308

第四编 外交思想

第十章 外交思想与战时外交制度	313
一、战时外交的指导思想：“民族主义”和“争取与国”	315

二、不可靠的依靠：国联盟约、九国公约和非战公约 …	325
三、对集体安全的追求：《大西洋宣言》、《开罗宣言》和《联合国家共同宣言》 ……	334
四、小结 ……	341
结 语 ……	343
主要参考书目 ……	356
人名索引 ……	373
后 记 ……	385
表 目	
表一 战时历次国民党中全会统计表 ……	32
表二 战时国防最高委员会职官年表 ……	60
表三 战时外交专门委员会职官表 ……	62
表四 国民参政会有关外交问题建议案统计表 ……	96
表五 国民参政会外交问题建议案分类统计表 ……	97
表六 北京政府时期外交部经费使用统计表 ……	116
表七 1937—1944 年国民政府主要经费岁出总预算表 ……	117
表八 抗战时期国民政府历任外交部长、次长统计表 ……	127
表九 抗战时期国民政府历任外交部长、次长出身统计表 ……	128
表十 北京政府时期历任外交总长籍贯、出身和出使记录 统计表 ……	129
表十一 1936 年国民政府外交部重要官员统计表 ……	146
表十二 1937—1939 年国民政府外交部职官表 ……	149
表十三 1940—1945 年国民政府外交部职官表 ……	150

表十四	1938 年各大国使馆部数和经费统计表	162
表十五	1938 年各大国领事馆统计表	162
表十六	1944 年国民政府外交部特派员公署统计表	176
表十七	1940—1945 年中国派驻主要国家武官统计表	181
表十八	1937—1945 年中国驻外大使馆馆长统计表	191
表十九	国民党中执委海外党务计划委员会与海外部主要长官 统计表	195
表二十	1937—1945 年中国驻外公使馆馆长统计表	196
表二十一	1937—1945 年中国驻外总领事统计表(部分) ...	203
表二十二	战时国民政府特别代表统计表(部分)	219

导 论

选题：方法论指向与研究的意义

—

博士论文开题前后，曾有不少师长、学友问我，为何选这样一个题目，中国政府战时的外交体制与战前相比有什么改变吗？在很多人的印象中，制度史的研究既呆板机械又不讨巧，仅截取“抗日战争”这一时段展开研究更缺乏普遍意义。已有的研究成果也往往认为，中国近代外交制度在北京政府时期已基本成型，南京国民政府成立后虽有修正，但变化不大。国民政府战时外交风起云涌，极为丰富多彩，惟独外交制度秉承一贯，变数不大。即便有些微改变，其变数也远不足以构成一篇博士论文的素材。对此笔者也曾有过踌躇，但选择以制度史为中心对战时的中国外交展开研究首先基于下述三大初衷。

第一，对抗战时期中国外交制度的研究几乎无人涉足，这点将在文后作进一步的阐述^①。既然如此，那么它的变化与否、程度大小无法预知。退言之，即使战时中国外交体制确无甚变化，单

^① 王立诚教授的《近代中国外交制度史》（甘肃人民出版社 1991 年版）中有一定的篇幅提到抗战时期的外交制度，但由于该书并非按编年所写，有关战时外交制度的内容所占篇幅很小，着墨的机构和组织也较少。

就“体制”本身的梳理和研究也能构成战时中国外交研究的有机组成部分。而在研究过程中,将机构运作流程剖析与决策模式构建相结合,当是有意义的尝试。

第二,如果时间和材料允许的话,笔者非常愿意论文在时间段上能涵盖整个国民政府时期,这样文章的逻辑性将会严密得多,师友的疑惑自当迎刃而解。但作为一名博士生,必须在限定的时间内完成论文,只得将进一步的研究留待未来。不过,在现有条件下将外交制度的研究置于“抗日战争”的背景之下,能使研究者集中的时间与精力,也有助于研究的深入。

第三,对战争史的研究同样是笔者所好。“抗战时期的政治,本质上是战时政治;在此期间政府与民众的抗战行为,本质上是一种战时政治行为……战时政治行为是政府与民众在战争状态下有关战争的政治行为。”^①能够将外交制度的研究置于第二次世界大战和中日战争的独特背景之下,不仅有益于外交史研究,也有裨于抗日战争史的研究。

二

以“抗日战争时期中国外交制度”为题展开研究,所具有的理论与现实意义是显而易见的。

首先,这有利于创建更加客观的外交研究的评价机制。以往对中国近代外交的研究常常抱定“半封建半殖民地”的历史背景,简单地以“弱国无外交”一语概之,而不深究外交成败的国际背景,不重视对中国政府外交机构的职能、外交人员的素养和外交理念

^① 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1页。

中国化的研究,由此得出的结论难免偏颇^①。而外交史的研究对象其实非常丰富,外交法规、外交政策、外交机构、外交家、外交实践都是其中的有机组成部分,它们相互作用,互为因果。正如外交法规、政策的制定实施,外交官的内外折冲,都必须规范于一定的外交制度之下一样,外交制度也正是外交官们通过长期的外交实践累积形成的活动规范,外交制度的沿革兴替是以适应外交实践的探索为基础的。在一个开放的社会系统中,要客观地评价历史人物和历史事件,必须将它们置于一定的历史条件之下;评价一项外交决策的当否、外交实践的得失和外交官的功过,同样也须将它们置于相对确定的社会背景和外交制度之下,评价才可望客观。鉴于以往的评价机制在这方面的相对欠缺,在“制度”层面对外交史进行专题研究,对建立客观的评价机制将是相当有益的。

其次,这一努力是对中国制度史研究优良传统的继承。在中国,真正具有近代意义的外交活动肇始于 19 世纪中叶,直至北京政府时期近代外交制度才规模初具。外交制度,作为政治制度的重要组成部分,它的研究是与它的不断发展和完善共存的^②。对政治制度的研究在中国有着悠久的历史与良好的传统,虽然近代以来在西方宪政运动的巨大冲击下,这种传承出现了重大的变化。国民政府的政治制度作为对旧有传统的继承和对西来冲击的接受,有其独特而丰富的表现。抗日战争时期的政治制度因为其历

① 参见张玉法:《现代中国史研究的趋势》,载《历史学的新领域》,(台北)联经出版社 1978 年版,第 52 页。

② 黎虎的《汉唐外交制度史》(兰州大学出版社 1998 年版)认为中国很早就建立了外交制度,“至汉代已设大鸿胪、客曹尚书掌其事。如客曹尚书职权便是‘主外国夷狄事’;东汉分为南、北主客曹,更可见其管辖范围之广”。但黎虎也认为,“长期以来,对外交制度的研究,却显得很薄弱,寡见所及,从无专著问世”。(第 1 页)

史的独特性与重要性,更加值得研究与借鉴。抗战时期也是中国的国际地位空前转变的时期,而这一转变的程度与范围究竟如何,非常需要从“制度”层面进行定量、定性研究。

作为抗战时期的中央政权,国民政府的外交制度无疑直接影响到战时重大外交决策和实践。国民政府由和平时期的外交制度向战时特殊之外交体制转轨,决非一蹴而就,它的变化与战局的演进、国际格局的转向息息相关。同时外交制度也受到国内政治因素的深刻影响,构成战时外交制度的各实体之间的互动,也制约和影响外交制度的变化。从目录不难发现本书对战时国民政府外交体制的研究,几乎可以涵盖国民政府“政治制度”的党政军各方面,对外交体制的研究实际已经具有了以点见面的意义。而且,外交制度的变革往往与政治制度的变革密切相关,对战时外交制度的研究将有利于对整个战时政治体制研究的深入。

再次,外交制度的研究对于重新审视现有中国近代史研究的理论和孕育新的理论,所具有的意义同样不可忽视。理论研究在中国近代史研究中占据着重要的地位,近20年来,“冲击—反应”论的片面性已经为中国学术界所普遍认同,却仍然一枝独秀。“冲击—反应”论过于强调西方工业文明和外来强权的“冲击”对中国社会各层面所造成的影响,却忽略了中国传统文化延续光大和体制演进的内在动力,轻视中国人民和中国政府所具有的主动性、创造性和积极作用。而“外因”与“内因”到底由哪些因素构成,究竟谁起的作用更大,仅凭现有的研究成果,很难以量来衡量。以制度史为中心的研究,着眼于对“内因”的剖析,对于构建更为客观的中国近代外交史研究理论是必要的。

此项研究的现实意义毋庸置疑。目前的国际社会和平与发展是主流,但是冷战以后新一轮大国竞争下仍然潜伏着战争的阴影,

近 10 年来,海湾战争、巴以冲突、巴尔干地区的局部战争、星球大战计划、TMD 和 NMD 的威胁,使人们在翘首期盼新世纪的第一轮曙光时不免对未来和平忧心忡忡。“9·11”事件以后,反恐战争的爆发,对国际法和国际关系都是新的考验。外交制度规范着外交实践,对中国历史上最近、最重大的一次战争时期的外交制度展开研究,无疑具有相当的理论借鉴意义和现实意义。

题解：研究范围的界定与理论框架的构建

—

在本书展开之前,需要给予以下几个概念明确的定义:抗日战争时期、中国政府、外交与外交运作、制度与外交制度等。

对于“抗日战争时期”或称“第二次中日战争时期”的界定,史学界存在两种意见:若以九·一八事变爆发为起点,抗战时期就是 1931 年 9 月—1945 年 8 月^①;若以七·七事变为全面抗战的肇始,那么抗战就是 1937 年 7 月—1945 年 8 月间的 8 年^②。史学界

① 袁旭、李兴仁、雷德昌、吴美华编著的《第二次中日战争(一九三一·九至一九四五·九)》(档案出版社 1988 年)认为:“第二次中日战争,从 1931 年‘九·一八’事变起,迄 1945 年 9 月日本投降止,整整延续了 14 年。其间分为局部战争和全面战争两个时期。”另如吴湘相的《第二次中日战争史》(台北综合月刊社 1973 年版)、台北国民党“国防部”史政编译局编译的《抗战史料丛编初辑》和《中国抗日战争大事记》(北京出版社 1997 年版)等书均持相同的观点。

② 多数抗日战争史的研究者与研究成果一般都以此断代,如秦孝仪主编的《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》(台北国民党中央委员会党史委员会 1981 年版),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》(中央党史出版社 1995 年版)以及章伯锋、庄建平主编的《抗日战争》(四川大学出版社 1997 年版)等。

多取后者为界,本书亦以此段为限。

另外值得注意的是对“战时”的定义。“抗日战争时期”常常被简称为“战时”(这在本书中也被大量使用),在中国,它被约定俗成地特指1937年7月至1945年8月这8年时间。但实际上“战时”一词在词源意义上并非特指中国的抗日战争,它常常与“经济”、“灯火管制”等词相关联,有其特定的含义,特指战争状态下,集权与迅速反应的状态,当然这与本书要论述的主题并不矛盾。

要给“外交”下一个定义最为棘手,它可以是技术性的,也可以是学科性的,而且常会在有意无意间与“外交政策”、“国际关系”等概念相混淆,因此对“外交”的定义大可智者见智,仁者见仁。《萨道义外交实践指南》一书中对“外交”一词的定义为:“外交是运用智力和机智处理各独立国家的政府之间的官方关系,有时也推广到独立国家和附庸国家之间的关系;或者更简单地说,是指以和平手段处理国与国之间的事务。”^①坦言之,没有什么绝对正确或全面的对“外交”的定义,“每个使用外交一词的人都倾向于使之适合自己特殊的目的”^②。本书亦不例外,因此不妨选择一个界定,使之与论文的宗旨更相吻合。笔者倾向于将“外交”定义为国家制定和实现其对外政策的手段。具体地说,“外交”不仅包括“国家为实行其对外政策,国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发送外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等对外活动”^③,还包括政府内部为

① [英] 戈尔-布思主编,杨立义、曾寄萍、曾浩等译:《萨道义外交实践指南》,上海译文出版社1984年版,第3页。

② [美] 埃尔德·普利施科著,周启朋、顾德欣等译:《首脑外交》,世界知识出版社1990年版,第11页。

③ [英] 埃里克·克拉克著,杨修、祖源译:《外交官生涯》,世界知识出版社1985年版,第1页。

实现这一系列活动所展开的策询、讨论、制衡和决策的过程。同时“外交”也包含了一切从事外交活动的机构与个人。

这一定义的倾向性十分明显，它将“外交”视作政府的工作程序，包含了外交政策的制定，以及其在政府内部和国际间的实践，而不再如一般的“外交史”著作仅仅注重对外政策的内容与结果——当然它们也并不矛盾。

根据《萨道义外交实践指南》一书对外交的定义，外交专指处理国家关系的政府之间的官方关系，指国与国之间、政府与政府之间的行为。抗日战争时期，虽然国民政府与陕甘宁边区政府同时共存，但后者并非国际法意义上的政府，因此战时的中国政府即是国民政府，战时中国政府外交行为的主体就是国民政府。虽然近年涌现了一批研究 1949 年以前中国共产党对外关系的力作^①，但中共“这种外交主要的表现不在外交实践上，而是侧重反映在外交主张上”^②。所以，本书研究的主体是国民政府战时的外交制度。

但在中华民国史研究领域内对于“国民政府”、“国民党”或“国民党政府”甚至“蒋介石政府”等词的分辨也并不特别明晰，笔者在

① 其中的代表作有：金诚的《延安交际处回忆录》，中国青年出版社 1986 年版；王真的《没有硝烟的战线——抗战时期的中共外交》，广西师范大学出版社 1995 年版；牛军的《从延安走向世界》，福建人民出版社 1992 年版；〔苏〕彼得·佛拉第米洛夫：《延安日记》，（台北）联合报社 1976 年版等。

② 王真：《没有硝烟的战线——抗战时期的中共外交》，广西师范大学出版社 1995 年版，第 1 页。有关中共战时的外交政策可参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版。毛泽东在《论联合政府》中表明：“中国共产党的外交政策的基本原则，是在彻底打倒日本侵略者，保持世界和平，互相尊重国家的独立和平等地位，互相增进国家和人民的利益及友谊这些基础上，同各国建立并巩固邦交，解决一切相互关系问题，例如配合作战、和平会议、通商、投资等等。”

选择时曾颇费思量。孔庆泰教授在其编著的《国民党政府政治制度史》一书的序言中对于“国民党政府”一词的运用颇为得意,以其典出1924年1月孙中山先生在中国国民党一大的讲话,又能代表中华民国的各个阶段,还能反映出中华民国以党治政的本质,认为其“贴切、妥当、适用、科学,是一个很值得运用的概念”^①。但笔者以为“国民党政府”的称谓仍嫌不够科学,而且本书以战时外交为主要研究对象,有资格从事外交的只能是国家和政府,因此将战时的中国政府称为“国民政府”应该更恰当。曾景忠也认为:“在一般情况下,特别是在记述国民政府的制度机构情况时,没有必要滥用‘国民党政府’的称谓。而在民国史论著中,不用国民政府本名,而滥用‘国民党政府’称谓的现象比比皆是。尤其在论述国民政府对外活动时,更无必要使用‘国民党政府’的称谓。”^②

根据陈之迈^③的研究,“国民政府”一词至少涵盖了四种不同的涵义:“一是民国十七年以后中国政府的代表,以别于从前以北京为首都的政府;二是指中央政府的全部,《国民政府组织法》即是中央政府的组织法;三是指国民政府主席、国民政府委员会,和文官处、参军处、主计处而言,这几个机关的办公处所称为‘国民政府’;四是‘国民政府’指训政时期党治下的政府而言。”^④本书所取的正是第四种涵义,即“指训政时期党治下的政府”。

① 孔庆泰等著:《国民党政府政治制度史》,安徽教育出版社1998年版,第2页。

② 曾景忠:《对中华民国史研究中的一些称谓的研讨》,《民国档案》1994年第4期。

③ 陈之迈,1934年获美国哥伦比亚大学博士学位,历任北京、清华、南开和国民政府中央政治学校教授,1938年出任行政院参事,1944—1955年间任驻美大使馆公使衔参事。著有《中国政府》等代表作,是国民政府重要的政治学家。

④ 陈之迈:《中国政府》第1册,上海商务印书馆1947年版,第141—142页。

本书的研究对象为中国政府外交制度,在行文中亦称国民政府的外交制度,具体涉及国民党全国代表大会、中执会、中常会、中政会、国防最高会议、国防最高委员会、军事委员会、国民参政会、外交部、驻外机构、国家元首、特别使团与特使等,意在尽可能全面地涵盖与战时外交相关的机构与成员。但本书现有的构架仍然造成了一定的缺漏,如国民政府五院对外交事务均有大小不等的作用与影响力,但本书却无法一一述及。行政院与战时外交的关系,在“特别使团”一章中会有所展开。立法院的作用体现在战时外交法规一节。监察院与考试院部分将在外交部、驻外机构这两章中述及^①。

在处理国民政府与未建交国家或未独立的殖民地的关系方面,国民党中央党部秘书处曾起到重要的作用,如对韩国独立运动、越南、泰国等,笔者在台北的中国国民党中央委员会党史委员会所藏特交档中曾发现部分相关档案资料。而且中央党部秘书处确曾与职业外交官发生过直接联系,如1943年初顾维钧访美之前,中央党部秘书长吴铁城曾交给顾一部电码,以便顾与他之间直接联络^②。但鉴于本书的研究主体是战时的外交,与这些国家、殖民地的交往还不属于通常意义上外交的范畴,因而省略。再如管理在华外国人问题,在治外法权还未取消之前虽属涉外事务,但亦无法列入本书的研究范围。

根据《辞海》的解释,“制度”是“在一定的历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系”。但如果将“制度”译成英文,就可

① 可参见张连红:《战时外交制约机制》,《民国研究》第3辑。

② 中国社会科学院近代史研究所译:《顾维钧回忆录》第5分册,中华书局1987年版,第245页。

以有 order, system, mechanism, regime, institution, norm 等多种英译法,这些词的意义差别很大。本书所要研究的“制度”,应是“政治体制”,它是一些具有法律意义的根本性的规定,是重大的典章,也是正规的机构,因此它比较接近英文中的“constitutional regime”、“social order”、“political system”等概念。而“institution”这个词,既可以包含“根本性的制度法规、国家的重大制度”,又可以包括“普通的机制、具体的规定和次一级的规定”,还可以含有“细小的安排、琐碎的程序、日常的规范”等意思。与一般中国人所理解的“制度”的含义基本对等。

美国国际政治学家基欧汉对“制度”的定义受到比较多的肯定和引用。他认为,所谓“制度”,是指正式的或非正式组织起来的一般行为模式或行为范畴,也可以说成某种特殊的人为安排。也有人认为制度是“规则,是规则的强调特征,是行为的规范,这种结构重复着人们之间的相互作用”。制度也可以视为“凝固了的决定”,或者“物化为规则的历史”。另一方面,制度同样可以是非正式的、不那么明确的或没有明文规定的^①。

那么“外交制度”就是指一个国家处理对外事务、国际关系的各种惯例、条约和法规,是规范国家机关与公务人员进行外交活动的言论与行为准则的总和,是物化为规则的外交史。

1937—1945 年间的中国处于战争、对抗、动荡的状态之下,对战时外交制度与运作的研究归根结底是对战时政治生活的研究——它以“制度”本身的演变为中心,又以具体“运作”印证制度、

^① 王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》,上海人民出版社 1998 年版,第 396—397 页。

阐释制度。从某种程度而言,外交制度与外交运作可以构成鲜活而具体的“外交生活”。在研究时,我们不妨将“外交生活”理解为一系列繁杂而互相联系的制度、信息、情报、民意、舆论等等的输入,通过人的活动,外化为我们所称的文本文件、政府决策、外交政策和执行过程等一系列的输出;这种种一切便构成了本书研究的主体——中国的战时外交制度。

二

本书对战时外交制度的研究拟引入两种理论,一是国际关系学的“制度学派”的理论,二是政治学的“结构理论”。

20世纪60年代末,国际关系学界开始出现“制度(institution)学派”^①,它先后以斯蒂芬·克莱斯勒、约翰·罗杰、哈·阿尔克、理查德·阿希利等为代表。“他们认为,在衡量各种规范和制度的重要性时候,最重要的问题,是理解人们如何思考及权衡制度的规范和规则。”^②“他们强调,个人、组织和国家都是在比较复杂的制度和环境下发展演化的。制度不只是反映组成制度的各种单元的偏见和权力,制度本身塑造这些偏好和权力。制度构成行为体,行为体也构成制度。因此,不能够仅仅把个人的偏好看成是给定的现象,个人的偏好也受到制度的安排的影响,受到主导性的规范的影响,受到人们追求自己目标、解决自己问题的历史的或偶然的事

① “制度学派”最重要的代表作是: *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner, 1983, Cornell University Press; *Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Robert O. Keohane, 1984, Princeton University Press.

② 王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》,第393—394页。

态的影响。”^①“制度学派”的学者给予本书作者最大的启示在于他们已经试图摆脱传统的、静态的、一元论的制度史研究方式,而将制度视作一个动态的复合体,“一个逐渐的学习过程”^②。

“制度学派”的发展与国际政治息息相关,它并非外交学的理论,因此并不完全适用于外交史的研究。制度学者的研究范围主要是国际社会国与国之间的关系与行为,与本书着重研究的主权国家内部的外交制度相去较远,因此在借鉴时不得不慎重。

首先该学派的创立以对国际合作问题的深入研究为前提。他们认为在国际合作中,理想主义、个人品德、相同的追求、道德观念、文化价值等等条件并不可靠,国际合作并不以它们为必要前提和最终追逐目标,国际合作是否存在与国际合作的形态是否优劣并不等同,它无所谓对与错、道德与不道德,他们只关注合作的效率与能力,只注重合作形态的本身。每个主权国家的外交行为以本国利益作为根本出发点无可厚非,但到 20 世纪 30 年代,意识形态在各国外交中的影响已初现端倪,而战争状态下的外交行为与“抵御侵略”、“争取民族解放”等全人类共所认同的价值观念息息相关。因此研究战时的外交制度,并不能仅仅关注制度的“能力”与“效率”,外交制度所规范的行为也并非“无所谓对与错、道德与不道德”,这一点亟须注意。

其次“制度学说”最重要的理论依据是“理性主义预期”,在研究中它较多地运用于具体的制度范例,对于抽象理论和大型的、正规的制度的研究较为欠缺。他们通过案例分析得出这样的结论,

① 王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》,第 394—400 页。

② 同上书,第 401—408 页。

一个有效的制度,至少可从四个方面稳定地满足人们的预期:

1. 使人看到连续性的价值;2. 提供了互惠的机会与可能;3. 提供了流动的信息;4. 为解决或缓和矛盾提供了各种途径。简单地说,制度的作用就在于影响行为的边际成本。而且在国际政治领域基本处于无政府状态,摩擦常会发生;理性预期理论能够帮助学者们衡量国际行为者的服从程度。因此,理性预期假设所提供給人们的国际环境是博弈(game)状态下的,认为一切国际行为只有在一定的程序和规则之下,通过讨价还价、相互妥协、共同承担风险,才能达成共识,实现双赢。理性预期理论能够帮助人们认识合作的可能与必要,并能预见世界局势发展的某些规律。理性预期理论的四大预期要素在研究固定一国的外交体制时,并不适用,譬如“提供了互惠的机会与可能”就无法用来解释一国外交制度。但笔者认为一国的稳定的、有效的外交制度至少也应满足四大预期:1. 制度所带来的可见的、持续的、较为稳定的收益;2. 制度能使内外、上下的信息流动畅通;3. 制度能为制度内的人与机构解决或缓和矛盾提供途径;4. 制度所带来的收益与流通的信息是为系统内大多数人所希望和占有的。

再次,制度学者们认为国际制度是不时变化,不断丰富和发展的,因此他们将国际制度理论分成结构式(structural)、博弈式(game-theoretical)、功能式(functional)和认知式(cognitive)四个层次,这些层次均以主权国家为中心,无法借鉴来说明国内制度问题^①。

“制度学派”理论的这些不适用恰恰可以“结构理论”的“组织

^① 王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》,第408—417页。

过程模式”来弥补。在以往的建构主义理论中,国家被视为一系列规模不等、强弱不同、战略地位有别的匣子,传统的外交学研究只需了解这些匣子之间的互动即可,外交制度的研究则旨在打开一个匣子,探究内部,看匣子除了互动之外的“自动”。“组织过程模式”的一个基本假设是政府由一些大的组织机构组成,从形式上看,精英们在各个组织中居于高位,获取最大量的信息,作出最后的决定。但他们获得的信息由组织提供,他们所选择的各种政策方案由组织进行分析研究,他们作出的决策也由组织来执行。政府行为与其说是审慎的抉择,还不如说是各种组织机构的产品。因此,“组织过程模式”相信,各类问题按领域不同由不同的组织机构负责,由于各个机构只对狭小的领域负责,因此眼光容易狭窄,机构必须按照规范的运作程序来处理问题,它们所得出的结论都是程序性的。组织机构要行使其职责就需要分散权力,而机构间要协调行动又需要集中控制,这种矛盾就造成了运作过程的紧张状态。最高领导人的干预虽不如预想的有效,但他们确实能够改变政府的政策和决策的流程,这样,有了精英的介入,就有了程序变通的可能,在解决重大问题时就不需要改变组织机构的规范运作过程了。^①

“组织过程模式”对本书的影响是重大的。本书所挾取的研究对象中,除外交部和驻外代表机构是传统意义的外交职能机构外,其他组织、机构在以往的外交史研究中常常被忽视,但它们却于战时外交生活系统中占据着重要的地位。希望能够通过本书的研究

^① 〔美〕罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A·韦茨曼著,曹大鹏译:《防务与外交决策中的政治》,商务印书馆2000年版,第88—89页。

找出它们运作的程序,得出战时外交的组织过程模式。

相关领域的研究现状

政治制度的研究在中国有悠久的历史,国民政府政治制度史在当时就曾有一定的研究,如钱端升和萨师炯等合著的《民国政治制度史》(商务印书馆 1945 年版)、董霖的《中国政府》(商务印书馆 1937 年版)和陈之迈的《中国政府》(商务印书馆 1947 年版)等。1949 年后该项研究曾在很长时间遭到冷落,改革开放后才有了长足进展,大批研究成果问世,徐矛的《中华民国政治制度史》(上海人民出版社 1992 年版)当是现有研究成果中最重要的代表作之一。主要的研究成果,中国大陆方面有:孔庆泰的《国民党政府政治制度史》(安徽人民出版社 1998 年版),林代昭、陈有和王汉昌合著的《中国近代政治制度史》(重庆出版社 1988 年版)以及谢俊美的《政治制度与近代中国》(上海人民出版社 1994 年版)等;中国台湾方面主要有:张其昀的《中国政治思想与制度史论集》(台北中华文化出版事业委员会 1954 年版),傅学启的《中国政府》(台北正中书局 1956 年印行),薛光前的《八年对日抗战中之国民政府》(台湾商务印书馆 1978 年版)等。

相较国民政府政治制度研究而言,对战时外交的研究吸引了更多的学者,取得的成果也更为丰富多彩。尤其近 10 年来,抗日战争时期的中外关系颇受学术界的关注,特别在对大国外交、重大外交事件、著名外交家等的研究方面,著述甚丰。如福建人民出版社的《从屈辱到崛起》丛书涉及对美、英、俄、德、法、日等大国的外交,如王桧林主编的《中国抗日战争全书》(山西人民出版社 1995

年版),石源华的《中华民国外交史》(上海人民出版社 1995 年版),吴东之主编的《中国外交史——中华民国时期 1911—1949 年》(河南人民出版社 1990 年版),陶文钊的《中美关系史(1911—1949)》(重庆出版社 1993 年版),陶文钊、杨奎松和王建朗等的《抗日战争时期的中国对外关系》(中共党史出版社 1995 年版),唐培吉主编的《抗战时期的对外关系》(北京燕山出版社 1997 年版),徐蓝的《英国与中日战争 1931—1941》(北京师范学院出版社 1993 年版)和王建朗的《抗战初期的远东国际关系》(台北东大图书发行有限公司 1996 年版)等。

台湾在这方面的研究成果亦十分丰富,与本课题研究关系较为密切的代表作有:陈立文的《宋子文与战时外交》(国史馆 1991 年印行),王正华的《抗战时期外国对华军事援助》(环球书局 1987 年印行),梁敬镛的《开罗会议》、《史迪威事件》(台湾商务印书馆 1973、1978 年印行),傅学启的《中国外交史》(下册)(台湾商务印书馆 1991 年版),董霖的《顾维钧与中国战时外交》(传记文学出版社 1978 年印行)等。

对于抗日战争的研究,尤其是战时外交的研究,也是海外学者多年关注的焦点之一。其中与本课题研究内容相近的代表作包括 Arthur N. Young, *China and the Helping Hand, 1937—1945* (Harvard University Press, 1963), J. W. Garver, *Chinese-Soviet Relations, 1937—1945* (Oxford, 1988), William C. Kirby, *Germany and Republican China* (Stanford, 1984), Lucian Pye, *Warlord Politics: Conflict and Coalition in the Modernization of Republican China* (New York, 1971), Charles F. Romanus, Riley Sunderland, *Stilwell's Mission to China* (GPO, 1953),

Thorne, Christopher, *Alies of A Kind. The United States, Britain, and the War Against Japan, 1941—1951* (New York, 1978), Michael B. Kublin, *The Role of China in American Military Strategy from Pearl Harbor to the Fall of 1944* (Ann Arbor, 1984), 坂野正高的《近代中国政治外交史》, 石岛纪之的《中国抗日战争史》等。这些研究力作中也有一部分已经被翻译介绍到国内, 如费正清的《美国与中国》(商务印书馆 1971 年版), 约瑟夫·A·埃谢里克的《在中国失掉的机会》(国际文化出版公司 1989 年版), 迈克尔·沙勒的《美国十字军在中国 1938—1945》(商务印书馆 1982 年版)等等。

抗日战争时期国民政府外交制度的研究其实从 20 世纪 40 年代就已开始, 陈之迈的《中国政府》(商务印书馆 1946 年印行)、陈钟浩的《外交行政制度研究》(独立出版社 1942 年版)、陈体强的《中国外交行政》(商务印书馆 1943 年印行)和周子亚的《外交监督与外交机关》(上海正中书局 1944 年版)在解放前均已面世。像陈体强作为外交部的职员亲自参与了中国外交,《中国外交行政》一书占有并运用了大量的资料,其论著也为后世的研究保存和提供了相当的重要史料。

王立诚的《中国近代外交制度史》(甘肃人民出版社 1991 年版)是与本书的研究内容最接近的一部著作,也是本领域当代研究的开山之作。但该书偏重晚清部分,国民政府一段相对简略,对抗战时期的外交制度着墨更少,这为本书的研究留下了拓展的空间。而梁伯华的《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)一书以清代外交制度的巨变作为研究切入点,它的研究方法和写作思路都给笔者以不少借鉴。马

起华的《抗战时期的政治建设》(台北近代中国出版社 1986 年版),是对整个战时政治制度的研究,其中有一定篇幅涉及战时外交制度。但到目前为止,笔者还未发现两岸有对国民政府战时外交制度的专题研究成果问世。

相关的论文近年来在两岸均有发表,较有代表性的在大陆有石柏林的《论抗战时期国民政府的战时政治体制》,张连红的《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》,陈廷湘的《论抗战时期国民党的政制建设》;台湾地区有李云汉的《抗战期间的党政关系》,刘维开的《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》等等。

值得一提的是,与本课题相关资料的收集、整理和出版工作已经规模初具,尤其台湾地区近年来出版了相当数量的资料集,如秦孝仪主编的《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》(中国国民党中央委员会党史委员会 1981 年版),郭廷以的《中华民国史事日志》(台北“中研院”近代史研究所发行),《国防最高委员会常务会议纪录》(台北中国国民党中央委员会党史委员会印行),《胡适的日记》(台北远流图书公司 1989 发行),《王世杰日记》(台北“中研院”近代史研究所 1990 年印行)等等。大陆方面的资料整理工作则以中国第二历史档案馆的《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编(江苏古籍出版社 1997 年版)和《国民政府政治制度档案史料选编》(安徽教育出版社 1994 年版)以及由章伯锋、庄建平主编的大型资料集《抗日战争》(政治卷和外交卷)(四川大学出版社 1997 年版)为代表。

另外,以 *Foreign Relations of the United States, Documents on British Foreign Policy, Documents on German Foreign Policy* 和日本外交文书等为代表的国外相关资料的获得,在近年

来也日益变得便捷,更使本课题的研究成为可能。

近 20 年以来,对中国近代外交的研究取得了一系列重大的成果,但是国内以往的外交史研究常常陷入“中外关系史”的窠臼之中。如由陶文钊、王建朗和杨奎松主编的《抗日战争》第四卷《抗战时期中国外交》(四川大学出版社 1997 年版),是研究抗日战争时期中国外交的重要史料集。但通观此卷上下两册,几乎无一条档案资料涉及中国战时的外交机构和外交体制,恐怕将书名改成《抗战时期中国对外关系》会更妥当。

另外如吴东之教授的《中国外交史——中华民国(1911—1949)》(河南人民出版社 1990 年版)和石源华教授的《中华民国外交史》(上海人民出版社 1994 年版)等著作的着墨点也大多数集中于中外关系的重大决策与事件,对内在制度的变迁较少阐述。1995 年,陶文钊、杨奎松和王建朗再度合作出版他们对战时外交研究的力作时,就干脆以《抗日战争时期中外关系史》(中共党史出版社 1995 年版)为题。

因此,本书最初写作的动机正是基于对国内中国近代外交史研究现状的反思,试图运用一定的国际政治学、外交学、国际法学的理论与方法,重新演绎抗日战争时期的中国外交,当然这样的演绎是以外交制度的研究为出发点的。笔者的研究是初步的,热切地盼望着学界前辈与师长的指正。

第一编 外交决策

第一章 战时外交决策中枢：从临全大会到国防最高委员会

中国外交最高控制权，属于中国国民党，而代其行使此项控制权之机关，则为中央政治会议。至在国民政府方面，则行政院对于外交部立于监督及指挥之地位；立法院立于监督及牵制之地位；监察院立于监督及弹劾之地位。故外交部如欲安然行使职权，至少亦须得此数机关之消极的默认也。^①

一、国民党临时全国代表大会

1928年10月3日，国民党中央执行委员会常务委员会第132次会议通过《训政纲领》，标志着中华民国进入“训政”时期，“亦即由‘以党建国’时期转入‘以党治国’时期”^②。《训政纲领》规定，训政时期“由中国国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使选举、罢免、创制、复决四种政权，在全国代表大会闭会期间，政权之行使由中央执行委员会（简称中执会）为之……在训政时期，由

① 《民国二十五年中国外交年鉴》，（台北）正中书局1937年版，第7页。

② 罗家伦主编：《革命文献》第22辑，（台北）国民党中央委员会党史史料编纂委员会1978年影印再版，第318页。

国民政府总汇并执行行政、立法、司法、考试、监察五种治权，以立宪政时期民选政府之基础。在训政时期，中央执行委员会政治会议（简称中政会）负责指导、监督国民政府重大国务之施行与决议“中华民国国民政府组织法之修订与解释”^①。据此国民党将统治权牢牢握于手中，时人谓之“党的决定，纵与约法有所出入，人亦莫得而非之”^②。1936年5月1日，国民党在五届五中全会上通过“五五宪草”，但行宪尚遥不可及，于训政时期代行宪法之权的《训政纲领》仍是战时国民政府的根本大法。

由此引申至外交权亦不例外。训政时期，国家的“治权属于国民党，而不属于国民政府——具体言之，即举凡对外对内各重要政策之决定，其权属于国民党中央常务委员会或中央政治会议，而不属于国民政府之各主管院或部会。将此原则引用至外交方面，则外交政策之最终决定权不属于外交部，自属毫无疑义”。对此最好的注解就是九·一八事变后，国民党为应付外交困境而于中政会下特别成立“特种外交委员会”，该委员会以中政会外交组成员为班底，吸收国民党和国民政府相关各部政要及外交界耆宿组成，一时完全取代外交部的职能，“举凡外交上重要事项，无不由其议决，外交上之重要情报无不向其报告”^③，并由它作出最后的决定，直至派员执行。

从党内来看，全国代表大会是国民党的最高权力机关，它的职权依国民党党章规定包括以下四个部分：1. 接纳及采行中央执行委员会及中央各部之报告；2. 修改国民党政纲及章程；3. 决定对

① 罗家伦主编：《革命文献》第22辑，第197—340页。

② 王世杰、钱端升：《比较宪法》，第194页。

③ 《民国二十五年中国外交年鉴》，第3—4页。

于时事政治问题应取之政策策略；4. 选举中央执行委员、候补中央执行委员与监察委员、候补监察委员^①。根据这些规定，国民党全国代表大会通过之决议具有至高无上的权力，国民党内重大事务之决策——当然包括外交事务，若要被全国、全党所承认，具有法理意义，必须通过于全国代表大会。

国民党五届全国代表大会召开于 1935 年 11 月，到 1938 年“已届召集第六次全国代表大会之期”，而当时强敌占据大半国土，国民党“负荷艰巨，一切大计，均有待于全党同志之郑重检讨”^②。更何况和平时期的国家机构组成、工作制度都需顺应战争，进行革新，迫切需要召集国民党全国代表大会。而依照党章规定程序，“中央执行委员会认为必要时，或有省党部及等于省党部半数以上请求时得召集临时全国代表大会”^③。1938 年 3 月 29 日，国民党临时全国代表大会在武汉召开，会期 4 天，该次大会对国民政府抗战党政军大计的决策具有重大意义，被认为是“改革党务，决定抗战时期国家对内对外一切大方针的决策会议”^④。临全大会上通过的《抗战建国纲领》是指导全国抗战的重要纲领性文件，其中对于战时外交列有四项指导纲领^⑤：

（一）本独立自主之精神，联合世界上同情于我之国家及民

① 《中国国民党党章政纲》（增订本），《革命文献》第 70 辑，（台北）国民党中央委员会党史委员会 1976 年发行，第 47—48 页。

② 林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上），（台北）国民党中央委员会党史委员会出版，近代中国出版社 1990 年发行，第 1 页。

③ 《中国国民党党章政纲》（增订本），《革命文献》第 70 辑，第 48 页。

④ 李国祁：《临时全国代表大会》，载林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上）。

⑤ 林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上），第 356 页。

族,为世界之和平与正义共同奋斗。(二)对于国际和平机构,及保障国际和平之公约,尽力维护,并充实其权威。(三)联合一切反对日本帝国主义侵略之势力,制止日本侵略,树立并保障东亚之永久和平。(四)否认及取消日本在中国领土内以武力造成之一切伪政治组织,及其对内对外之行为。

此四项纲领于临全大会一致通过,“对于中国抗战时期的外交政策给了确定的方针”,并给汉奸和“民族失败主义的观点以重大的打击”^①,成为指导国民政府战时外交实践的重要原则。从外交四项纲领中可以看出,战时外交本着“少树敌、多交友”的原则,反对日本的武装侵略,拥护和平条约,加强与各友邦的合作,以求得世界各国的声援与支持。日后,随着国际形势的风云变幻,国民政府战时外交的侧重点各有不同,但对此四项纲领的坚持却未见动摇。战时国民政府加强外交机构和驻外使领馆力量,注重国联和联合国等国际和平机构的工作等,均基于此四项纲领之共识。

临全大会对战时外交体制的另一大贡献还在于国民党内重新确立了领袖制度。中日战争全面爆发后,为应付战争的快速、高效反应确有建立高度集权中央政府的需要,而实际上,国民党内早有重新建立领袖制度的动议。孙中山逝世后,国民党的“重心始终未能有法定的建立”,虽然“在事实上全国虽早有一致公认之领袖”,但“未有名实相符之规定”,因此造成党员散漫、效率低下等弊端。国民党“中央既洞鉴乎此,授权于军事委员会委员长,对于党政统一指挥,以利抗战之进行,则本党尤应针对缺陷,明确规定领袖制

^① 《国民党临时代表大会的成就》,《新华日报》1938年4月4日。

度，俾此革命集团有稳固之重心，更从而建立中央干部，商讨一切党政大计，以为领袖之辅弼”^①。为此，临全大会特别通过《改进党务并调整党政关系案》，修正国民党党章，在总章第四章“总理”之后加一章“总裁”，规定：“本党设总裁一人，副总裁一人，由全国代表大会选举之。总裁代行第四章所规定总理之职权。”^②同时，选任蒋介石担任国民党总裁，汪精卫副之。临全大会宣言更称：“自抗战开始以来，中央执行委员会已以一致之决议，授权蒋中正同志，统一党政军之指挥，负抗战建国之大任，举国一致，受其领导，以向于必胜必成之光明大道而迈步前进。”^③

虽然抗战初起时，“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……在政为行政院长；在军为军事委员会委员长。”^④但临全大会选任蒋介石出任国民党总裁对他完成战时集权的意义不容小视，经过党的全国代表大会的确认，将“总裁”与“总理”相提并论，蒋介石才真正建立起他在党内的最高领袖形象，并为战时进一步的集权打下基础。

临全大会召开于 1938 年 3 月，下一次国民党全国代表大会——第六次全国代表大会的召开已是抗战胜利在望的 1945 年 5 月，两会相隔近 7 年，因此临全大会可以视作战时惟一一次，制

① 《对于党务报告之决议》，载林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上），第 329 页。

② 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下），光明日报出版社 1985 年版，第 476 页。

③ 林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上），第 371 页。

④ 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。

定全党、全国根本大计的大会,对于8年抗战具有重要的指导意义,就连《新华日报》也在社论中给予其较高评价:“全国人民一致认为国民党这次临时全国代表大会的成就,正是中国继续抗战和争取胜利的重要步骤。”^①临全大会的召开是短暂的,它对于战时外交体制的影响主要体现于对外交基本原则制定和最高外交决策机制的确立,这对于战时外交制度和外交活动演进的影响具有重要意义。

除临全大会外,国民党六中全会实际也于战时召开,只是会后大战旋即结束,六中全会于抗日战争并无太大指导意义。但六中全会通过的决议案则多少反映了国民政府对于战时外交的总结与期望,如六全十六次会议通过的《对外交报告之决议案》中对国民政府7年来的外交评价为:“深幸本党于总裁直接指示之下,能安定国策,始终信赖联合国家,并相信正义必能战胜一切,坚贞不移,遂以转弱为强,转败为胜,且于坚苦血战之中,竟能实现总理遗嘱与各友邦改缔平等互惠新约,并于开罗会议,获得收复失地之保证,差堪告慰我革命与抗战中勇敢牺牲之先烈。盖吾国对外无领土野心,吾国之所希求者,惟本国领土与行政之完整,与国外华侨之得受平等待遇,此种合理愿望,兹已为友邦之所共认矣。我中美英苏法五大盟邦,经此长期并肩之抗战,情感融洽,如足如手,今后自当永久保持此种患难之友谊,共同负担战后建设之使命。我国与苏联疆土相连境界之长,世无伦比,交接自更频繁,今后自当彼此以最大之诚挚,缔结永久之友好关系。中美英苏法及其他盟邦之精诚团结,实为世界和平之础石……总之同人之所确信,即中国

^① 《实现抗战建国纲领是胜利的保障》,《新华日报》1938年4月22日。

必须忠实遵循三民主义，完成现代国家之建设，方足以与联合国家共荷艰巨，巩固国际之和平，造成繁荣之世界。”^①

二、中执会、中常会和中政会

（一）国民党中央执行委员会与中全会

美国学者杨格(Arthur Younger)认为，虽然“国民党作为国家事务中的因素而论，重要性不如政府”^②，但“视中央执行委员会为国民党的权力中心，针对中央执行委员会作既深且广的分析，为国民党领导阶层分析的典范之作”^③。可见，国民党中央执行委员会（简称中执委）在国民政府政治中所占地位之重要。

根据国民党党章，党的权力机关为全国代表大会，但在其休会期间，由中央执行委员会代行职能。中央执行委员会的职权包括：1. 对外代表国民党，2. 执行全国代表大会之决议，3. 组织各地党部并执行之，4. 组织国民党之中央机关各部，5. 支配国民党党费与财政^④。同时《约法》和《国民政府组织法》还赋予中央执行委员会产生政府最高级长官的职能，这些最高级长官包括国民政府主

① 《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》(上)，《革命文献》第76辑，第416页。

② Arthur N. Young, *China's Nation-Building Effort, 1927—1937: The Final and Economic Record*, Stanford, California, Hoover Institute Press, 1971.

③ Robert C. North, Ithiel De Sola Pool, *Kuomintang and Chinese Communist Elites*, in Harold D. Lasswell, and Daniel Lerner eds, *World Revolutionary Elites*, the Massachusetts Institute of Technology Press, 1965.

④ 《中国国民党党章政纲》(增订本)，第48页。

席和五院正、副院长^①。依国民党党章规定,中央执行委员会应每半月集会一次,但事实上,由于中执委各自身负党政重任,大部分人并非常在首都,常常集会的难度很大,集会次数十分有限。但它的历次集会均肩负重任,也就是说,“中央必定是等待到内政上、外交上、经济上或党务上有重大的问题须要中央的权力机关来解决时,方才决定召集中全会。”^②由于中央执行委员会集会次数少、时间短、议程繁复,它并无能力履行党章赋予它的执行权,在中全会上通过的议案需交国民政府执行,或由中央常务委员会以其他方式解决。中央执行委员会的职权体现于外交也主要集中于重大事务的决策,这种决策方式在和平时期或可勉强应付,但到了战时,重大外交事务往往需要决策于朝夕之间,中全会的弊端旋即显现。

因此国民党于临时全国代表大会确立总裁制的同时,对中央执行委员会的组织也进行了一定的修正。1938年4月6日至8日,中国国民党第五届中央执行委员会举行第四次全体会议,通过“改进党务及调整党政关系案”,21日通过《修正中央执行委员会组织大纲》,对中执会的组织和职能作了较大幅度的调整。依据修正后的组织大纲,中执会设秘书长一人,为专任职,“由总裁提经中央执行委员会任命之。承总裁之命令与中央执行委员会或常务委员会之决议,总揽一切事务”^③。在这之前,中执会秘书长职权只是综理该会秘书处的一切事务,经此次调整,秘书长跃升为国民党

① 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第一编《政治》(一),江苏古籍出版社1994年版,第269和第22页。

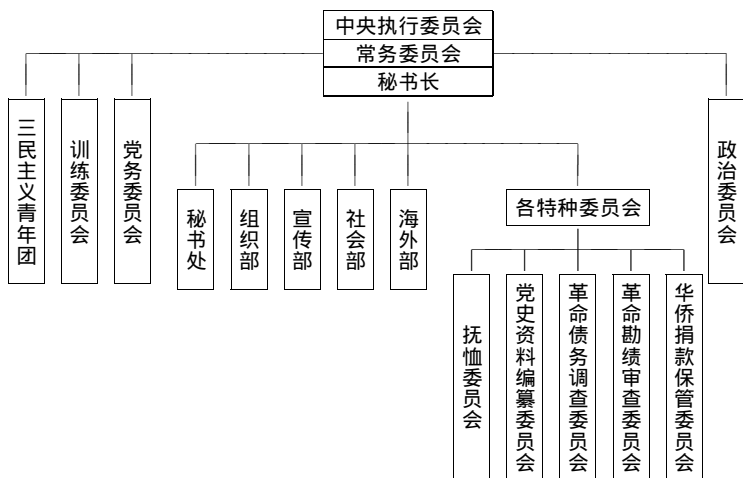
② 陈之迈:《中国政府》,第83页。

③ 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,江苏古籍出版社1994年版,第8页。

的幕僚长，职权迅速膨胀。

改组后的中央执行委员会下设组织部、宣传部、调查统计部、社会部、职业部、文化部、妇女部、训练委员会^①。中执会“各部部长、副部长及各委员会主任委员由总裁提经中央执行委员会通过之”^②。同时，原国民党中央海外党务计划委员会改组为中执会直属的国民党海外部，专职负责海外党务及国际宣传事宜，使中执会拥有了直接涉足对外事务的职能机构。有关国民党海外部与战时外交的关系，将于本书第四章中详细讨论。

国民党中央执行委员会组织系统图(1938年4月)



八年抗战，中国国民党先后存有两届中央执行委员会。五届

^① 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，第9页。

^② 《改进党务并调整党政关系案》，载林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上），第510—511页。

中执会产生于 1935 年 12 月,前后共召开 12 次中全会,战争爆发后召集的第一次中全会是五届四中全会——1938 年 4 月 6 日至 8 日。而六届中执会第一次全体会议召开于 1945 年 5 月 28 日至 31 日,是六届中执会惟一次于战时举行的全会。也就是说,战时共开中央执行委员会会议 10 次,平均 1 年才开 1.25 次全会,频率十分低。显然这与临全大会改组中执会的初衷不尽吻合,这一方面因为中央执行委员会委员数不断增加,中执会日益膨胀,而中执委又都是“党中硕彦,各人在政治、经济、外交、军事、党务上自均同时负有任务”,平时忙于政务,“散居在全国各地,使得集会时时感觉困难”。另一方面,“有的时候因为事机急迫,而中全会召集并不是短时期可以办到的,所以有时中全会的召集是给予一个重大政策的决定一个正式的决议,以表示这个决定隆重的性质”^①。战时,中全会的象征性意义已经远远超过其实际作用。

表一 战时历次国民党中全会统计表^②

会 次	时 间	主 要 内 容
五届四中	1938. 4. 6—1938. 4. 8	决议通过《改进党务并调整党政关系案》、《修正中央执行委员会组织大纲》
五届五中	1939. 1. 21—1939. 1. 29	决议通过《改进国际宣传实施方案草案》、《国防最高委员会组织大纲案》
五届六中	1939. 11. 12—1939. 11. 21	决议通过《调整党政军行政机构案》
五届七中	1940. 7. 1—1940. 7. 8	通过蒋介石交议之《拟设置中央设计局统一设计工作并设置党政工作考核委员会以立行政三联制基础案》

^① 陈之迈：《中国政府》，第 82—83 页。

^② 据秦孝仪主编的《中国国民党历届历次中全会重要决议案汇编》（一、二册）编制。汇编载《革命文献》第 79、80 辑，（台北）国民党中央委员会党史委员会 1979 年版。

续 表

会 次	时 间	主 要 内 容
五届八中	1941. 3. 24—1941. 4. 2	无成文决议
五届九中	1941. 12. 15—1941. 12. 23	通过蒋介石交议之《于国防最高委员会内设置战时重要政务之赞襄审议机关案》、《加强国家总动员实施纲领案》
五届十中	1942. 11. 12—1942. 11. 27	无成文决议
五届十一中	1943. 9. 6—1943. 9. 13	修正通过《国民政府组织法》
五届十二中	1944. 5. 20—1944. 5. 26	通过蒋介石交议之《确立中央与地方行政之关系案》
六届一中	1945. 5. 28—1945. 5. 31	修正通过《中央执行委员会组织大纲》、蒋介石交议之《国防最高委员会仍应设置案》

从表一不难发现,于战时召开的 10 次中全会中,仅有 1 次会议的 1 项议案与外交事务直接相涉,另外 9 次均未见针对重要外交事务的议案与决定。可见,战时外交事务的真正决策权并非握于中央执行委员会委员和中全会手中。由于战时中央机构职能的调整,国民党党章赋予中全会的外交决策权逐渐被转移到其他机构手中,如国防最高会议(国防最高委员会)和军事委员会等。

1942 年 11 月,英国国会访华团来到重庆,恰逢国民党五届十中全会召开,在驻英大使顾维钧的建议下,中央执行委员会遂于 11 月 6 日邀请“英国代表团出席一次执行委员会召开的公开性会议,以表达国民党对英国代表团的感谢”。为此,原本并不与会的蒋介石专门出席该次会议,并特意安排宋子文、邵力子和顾维钧分别就美国、苏联和英国的形势发表专题讲话。英国会访华团员也

参与中执委的讨论，气氛颇为融洽^①。这一插曲可以视作国民党中央执行委员会直接参与战时外交的努力之一，只是这样的努力在战时非常罕见。

（二）国民党中央常务委员会

中央常务委员会作为中央执行委员会的常设机构，其建制在战时也随之进行了一些调整，根据国民党五届四中全会通过之《改进党务并调整党政关系案》，增加中央执行委员会常务委员之名额，由原来的五人至九人，调整为九人至十五人（总裁、副总裁不在其内）。五院院长得当选为常务委员。常务委员会（简称中常会）开会时，总裁、副总裁皆出席，由总裁主持，总裁因故不能出席时，由副总裁代理之^②。中常会得“在中央执行委员全体会议闭会期间，执行职权，对中央执行委员会负其责任”^③。

中常会是一常设机构，负责处理国民党中央的日常事务，由于中央执行委员会集会时间非常少，大量原应由该会负责的事务都转由中常会负责。在抗战之前，中常会曾设正、副主席，作为该会的主持者。临全大会恢复领袖制度，蒋介石成为国民党总裁之后，中常会即以总裁为主席。1939年11月，国民党五届六中全会决议国民政府的五院院长为中常会的当然委员，同时推定中常会委员为15名。中常会在中全会休会期间是国民党的权力机关，但作

① 中国社会科学院近代史研究所译：《顾维钧回忆录》第5分册，中华书局1987年版，第124—128页。

② 《改进党务并调整党政关系案》，载林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》（上），第510页。

③ 秦孝仪主编：《中国国民党历届历次中全会重要决议案汇编》（一），第452页。

为党务机关，它的主要职能着重于党务部分，“其他纯粹属于政治方面的事情则依例由中央政治委员会处理”^①。但此时中政会已经停止活动，其职权移由国防最高委员会代行，也就是国民党党务中有关政治方面的事务由国防最高委员会代行——这就赋予了国防最高委员会处理战时外交事务的最高权力。

中常会下设有的一些直属机构，抗战爆发后，这些机构逐渐精简，经临全大会重新厘定后为秘书长、组织部、宣传部、海外部和训练委员会。而中央宣传部所设之国际宣传处是战时主办国际宣传的核心机构，任何官方媒体向外刊发的消息、报道、社评等均需经国宣处的审察，甚至连驻外使领馆亦不例外（详见本书第八章）。

（三）国民党中央政治委员会

1925年3月孙中山逝世后，国民党中央决定：“在中国国民党中央执行委员会中，设政治委员会，以指导国民革命之进行；政治方针，由政治委员会决定，以政府名义执行之。”^②1928年10月25日，中常会第179次会议通过《中央执行委员会政治会议暂行条例》规定“政治会议为全国实行训政之最高指导机关，对于中央委员会负其责任”，中政会遂演成国民党以党干政之执行机关。中政会有权决定下列事项：“甲、建国纲领；乙、立法原则；丙、施政方针；丁、军事大计；戊、国民政府委员、各院院长、副院长、各部部长、各委员会委员及委员长、各省省政府委员、主席及厅长、各特别市市长、驻外大使、特使、公使及特任、特派官吏之人选。”“政治会议

① 陈之迈：《中国政府》，第85页。

② 杨幼炯：《近代中国立法史》，台湾商务印书馆1979年发行，第334页。

之决议直接交国民政府执行。”^①1929年5月6日,中常会第8次会议修正通过之《中国国民党中央执行委员会政治会议条例》又规定:“政治会议下设政治报告组、经济组、外交组、财政组及其他各组,各设委员一人至三人分别担任审查与设计事宜。其人选就政治会议委员及非政治会议委员之中央执行委员、中央监察委员中推定之。”^②前文曾提及之“特种外交委员会”即以中政会外交组为基础组建。

1931年11月,中央执行委员会三届二次临时全会关于中政会之地位、性质与作用的阐释为:“中央政治会议为党政间之联系机关,亦即中央党部与国民政府沟通之枢纽,本党一切政策胥源于中央政治会议之设计、决定、审核与传递,故其作用为党治下全国政治之发动机,居于中央与国府之间,受党的指挥,以运用其权能者也。”^③1935年11月20日,五届中执会决定改组政治会议为政治委员会,并通过《中央执行委员会政治委员会组织条例》。规定“政治委员会之下设法制、内政、外交、国防、财政、经济、教育、土地、交通等九个专门委员会,各设委员九人至十五人,以中央委员及对各该委员会主管事项有专门研究之党员充任之,并得聘请专家为顾问,分别担任设计与审查事宜。”^④

在国民党四届三中全会所通过之“刷新政治案”中规定:

① 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,第38—39页。

② 罗家伦主编:《革命文献》第23辑,(台北)国民党中央委员会党史史料编纂委员会1978年影印再版,第443—444页。

③ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(上),第910页。

④ 中国第二历史档案馆编:《国民党政治制度档案史料选编》上册,第47—48页。

“本党以中央执行委员会为发动政治之最高机关，而中央则寄此一部分权责于中央政治会议。政治会议决定重要的国家大计，而俾国民政府推行之。脉络连贯，层次井然。在宪政未行之时期中，欲运用政治俾使本党政策方略相贯注，自惟有政治会议作中枢。”^①“换言之，政治会议实际上总握训政时期一切根本方针之抉择权，为党与政府惟一之连锁。党与政府建国大计及其对内对外政策有新发动，必须经此连锁而达于政府，始能期其必行。”也就是说，中央政治会议“在发动政治根本方案上，对党负责而非在党以外也；国民政府，在执行政治方案上，对政治会议负责，但法理上仍为国家最高机关，而非隶属政治会议之下”^②。由此可见，中政会在国民党“以党治国”的建国大计中据有极其重要的地位，它是联系国民党与国民政府，执行国民党最高决策权的要枢机构。国民政府只是“法理上”的国家最高机关，在具体执行过程中要对中政会负责。

不料中政会成立后不久，其组成人员又变得日渐庞杂，一度甚至超过了它应对负责的中央执行委员会，使国民党中央再度陷入难以集中、无法决议的怪圈。各方对其意见颇多，认为中政会“一切决议……从未取表决的形式”，“关于议案的提出及临时提案的付议……从未设有严格的规定，即或一时设为限制，亦从未严格遵守”。^③鉴于包括全体中央委员在内的中政会已经变成大而无当的

① 国民党三届四中全会记录，中央党部秘书处编，载《国民党历届中央全会报告》，第356页。

② 陈之迈：《中国政府》，第95页。

③ 田炯锦：《希望于五中全会者》，《时代公论》第142号，转引自陈之迈：《中国政府》，第105页。

机构,1935年12月,国民党五届一中全会通过修订《中央执行委员会组织大纲》和《中央执行委员会政治委员会组织条例》,大幅度削减中政会成员,规定“政治委员会委员,由中央执行委员会就中央委员中,推定主席一人,副主席一人,委员十九人至二十五人组织之”,“政治委员会开会时,中央常务委员会主席、副主席,国民政府主席,五院院长、副院长,军事委员会委员长、副委员长,均应出席”。1936年1月9日,中执会复决定:“中央执监委员会常务委员应一律出席于中央政治委员会。”^①及此,中政会全体成员为45人,但实际能够经常出席的不过35人左右,较前有大大的削减。但是中政会的列席人员依援旧例,全体中央委员仍需列席,而到五届三中全会时国民党的中央委员人数已高达260人,中政会再次陷入“今日一批来明日一批来的局面”^②。

这样的局面到战争爆发后,自然无法适应战时随时应变、快速决策的新形势。中政会的改革迫在眉睫。1937年8月12日,中常会第50次会议通过设立国防最高会议为全国国防最高决策机构,对中央政治委员会负责。12月,国民党中央党部西迁至陪都重庆,“西迁期间遵中常会第五十九次会议规定之处理办法,除中央执行委员会及中央监察委员会之秘书处,各保留五分之一人员继续办公外,其余各处会一律停止工作。政治委员会之职权,由国防最高会议代行”^③。由此,具有浓重战时特征的“国防最高会议”逐渐取代了中政会在国民党和国民政府中的中枢地位。

① 中国第二历史档案馆编:《国民党政治制度档案史料选编》上册,第46页。

② 陈之迈:《中国政府》,第107页。

③ 刘维开编:《中国国民党职名录》,第114页。

1938年4月8日，国民党五届四中全会决议，中央政治委员会组织依旧，但“不设副主席，以决议案报告于常务委员会”^①。1938年5月12日，国民党五届中常会第77次会议再次修正通过《中央执行委员会政治委员会组织条例》，首次明确规定“政治委员会于每星期或每两星期开会一次，由主席召集之。遇有非常紧急事项，主席得先行决定处置，于处置后报告于会议追认之”。从此后，中政会“决议之事项，报告于中央执行委员会常务委员会”。“政治委员会之决议，直接交由国民政府执行。政治委员会之决议有提交国民政府及各院、各军事最高机关讨论决定执行者，由各该长官负责办理。”^②

中政会下设有若干专门委员会，虽然数量和名称常有变更，但专门委员会制度却得到了坚持。抗战爆发时，中政会下设法制、内政、外交、国防、财政、经济、教育、土地、交通等九个专门委员会；“以中央委员及对各该委员会主管事项有专门研究之党员充任之，并得聘请专家顾问”^③。这些专门委员会承担的任务是对各专门领域相关事务的设计与审查，专门委员会为中政会提供策询，也可以向中政会提交议案。各专门委员会都设有正、副主席，由主席随时召集会议，开会期间中政会的正、副秘书长得列席，而且主席有权申请中政会“通知主管机关长官或指派专门人员列席参加审议或供给材料”。而各专门委员会对外并不行文，仅对中政会负责，“对于奉交审查或设计之案件，对外不得泄漏；经预定期限者应依

① 中国第二历史档案馆编：《国民党政治制度档案史料选编》上册，第48页。

② 同上书，第50页。

③ 陈之迈：《中国政府》，第108页。

限办竣,不得延搁”^①。

中政会设有外交专门委员会,负责对中政会交付的重大外交事项进行研究与审计。外交专门委员会主席一职战时先后由王宠惠和郭泰祺担任,虽然王、郭两人战时都曾担任国民政府的外交部长,在战时外交中占据着重要的地位,但这个委员会正如其职权中已经限制的,仅限于“设计”与“审查”,而且几乎不对外发生直接的关系,其所形成的议案必须通过政府的职能部门才能得以实现,其本身对于战时外交的影响究竟如何,实难估计。到了后期它所讨论的问题多数集中于战后和平问题,虽较具前瞻性,但对时政的影响力有限。

在中政会的内部工作流程中,各专门委员会的作用却是关键的,因为大多数的议案都先交付专门委员会讨论,形成较完整的草案之后,才能提交中政会开会讨论;另有相当部分的提案则是由各专门委员会直接向中政会提出的。因此,各专门委员会的组成人员可能并非政府要员,但却拥有很大“权力”,这种权力并非体现于决策上,而是他们可以迅速地审决案件,也可以束之高阁,经年不决。而这一环节一旦阻滞,难免令中政会工作陷入窘境。蒋介石常年不出席中政会,很多重大决策并非形成于中政会上,使该会作用相应削弱,亦于无形中助长了这种阻滞。

1938年5月,五届中常会第77次会议之后,中政会的权力变得空前集中。但物极必反,随着国防最高会议的崛起,中政会的权力逐渐为后者取而代之。

^① 陈之迈:《中国政府》,第109页。

三、从国防最高会议到国防最高委员会

（一）国防会议与国防委员会

1933年1月，国民党中央政治会议决议设立国防委员会，该会虽然“是政治会议的特种委员会，但不受其拘束”，“政治会议本身出席、列席人员甚众，有关国防大计，每不便在会中讨论；国防委员会人数较少，且多为负有实际军事、政治的要员，而又以行政院院长兼委员长，故其职权范围中的所谓军事及外交事件，每作最广义的解释”^①。国防委员会的职责包括：“（一）国防、外交政策之决定；（二）国防作战计划之决定；（三）国防费用之编制与筹备；（四）国家总动员事项之决定；（五）国防紧急事变之审议；（六）其他与国防有关重要问题之决定。”^②

但国防委员会从成立之初其委员就几乎囊括了国民政府党政军所有主要首脑，大有取代中政会之势，一时间使得中政会“数月以来，奄奄无生气”。这种喧宾夺主的汹汹气势，加上其秘密工作的作风，招致党内外的强烈不满，中政会不得不考虑撤销这一本该对自己负责，现在却反而取代自己的委员会。1935年12月，国民党中央政治会议被改组为中央政治委员会，旋即成立国防专门委员会，国防委员会随即撤销。有鉴于国防委员会的“教训”，国防专

① 钱端升、萨师炯合著：《民国政制史》上册，商务印书馆1945年增订版，第209—210页。

② 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。

门委员会只是一个设计及审议机构,剥夺了决策权,其作用也就日益淡出。

但随着日本帝国主义侵略的节节进逼,国防任务日益变得急迫,由一个强有力的集权机构来综合处置国防事务的呼声渐高。1936年7月,在国民党五届二中全会上,“为整理全国国防特设置国防会议、讨论国防方针及关于国防重要问题”,议决通过《国防会议条例》。国防会议的组成人员包括:“一、议长:军事委员会委员长,副议长:行政院长。二、会员:(一)中央军事机关各长官、军事委员会两副委员长、参谋总长、军事参议院院长、训练总监、航空委员会委员长。(二)行政院关系各部长(军政、海军、财政、外交、交通、铁道等部长)。(三)中央特别指定之军政长官。”此时的国防会议还只具有国防职能,其审议之事项包括:“一、国防方针。二、国防外交政策。三、关于国防事业与国家庶政之协进事宜。四、关于处置国防紧急事变之事宜。五、国家总动员事宜。六、关于战时之一切组织。七、其他与国防相关联之重要事宜。”^①因当时蒋介石身兼军事委员会委员长和行政院长两职,据此条例,国防会议的正、副议长之职均系于蒋一身,军事决策权进一步集中。

但是国防会议并非常设机构,它每年只集会一次,会期仅以一周为限,只能讨论宏观的国防问题,无法解决国防经常事务,具体事务仍由军事委员会的参谋部负责^②。虽“遇必要时得召集临时会议”,但随着中日关系的日趋紧张,全面战争的威胁日见迫近,作

^① 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》。

^② 徐矛:《中华民国政治制度史》,第312页。

为非常设机构的国防会议已经难以适应越来越浩繁的国防事务的需要。1937年3月4日，由国民党第五届中央执行委员会第三次全体会议主席团提议，“一中全会以后，中央政治会议改为中央政治委员会，原有国防委员会因之废止，兹鉴于国防之必要，拟请交由中央政治委员会参考前例，重设国防委员会”。^①

五届三中全会通过了《国防委员会条例》，该条例对《国防会议条例》作了重大修改，明确规定“国防委员会为全国国防最高决定机关，对于中央执行委员会政治委员会负其责任”。委员会正副主席的人选也发生了变动，“以中央执行委员会政治委员会正副主席兼任”^②，从而明确了国防委员会与中政会之间的归隶关系。国防委员会的组成成员与国防会议相比也发生了较大的变动，将国民党中央执行委员会常务委员、中央监察委员会常务委员、中央执行委员会常务委员会秘书长和中央政治委员会秘书长列于成员之首，并增加了五院院长，行政院秘书长，内政、实业、教育等部部长，军事委员会办公厅主任和全国经济委员会常务委员等。显然，国防委员会组成成员的范围已大大超过中执会、中常会乃至中政会，几乎覆盖国民党和国民政府党政军方方面面的首脑。

成员的膨胀相应带来了职权的扩展，根据《国防委员会条例》规定，其职权包括：“（一）国防、外交政策之决定。（二）国防作战方针之决定。（三）国防费用之编制与筹备。（四）国家总动员事项之决定。（五）国防紧急事变之审议。（六）其他与国防有关重要问题之决定。”与1933年时相比，如今大敌当前，“为便利决议之

①② 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》。

执行”，国防委员会“得直接秘密指导国民政府之军事及行政和高级机关，并督促其完成”^①。

（二）国防最高会议

尽管已握有“便利决议”和“秘密指导”的特权，但国防委员会的机构设置仍然无法满足国民党对战时集权的设想，“卢沟桥事变”的爆发使国民党中央执行委员会下决心创立一个更能适应战时需要的机构。1937年8月11日，中政会第51次常务会议议决设立国防最高会议，通过《国防最高会议组织条例》，而“中央执行委员会第五届第二次全体会议议决组织之国防会议及第五届第三次全体会议议决组织之国防委员会”同时撤销^②。由于汪精卫结束短暂的欧洲之行返回国内，当选为中央政治委员会主席，国防最高会议的正、副主席改由军事委员会委员长（时为蒋介石）和中政会主席担任。令人费解的是，既然国防最高会议是对中政会负责的，何以中政会主席只是该会副主席，而国民政府的军事委员会委员长倒成了主席？这一方面反映出在蒋汪之争中，蒋介石的实力已经高出一头。另一方面也表明与军事委员会相比，国防最高会议（乃至后来的国防最高委员会）其职权上的权威性都要逊于前者，反映某一机构权力的大小并不能只看其“组织条例”，可能更需注意该机构长官实权的大小。显然在当时情况下，包括外交决策在内的战时最高决策权，已经有相当部分实际握于军事委员会手中（本书第二章中将详细述及）。

^{①②} 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》。

国防最高会议成员的构成除国防委员会的成员外，进一步扩大到国民党的各部部长，五院院长、副院长，行政机关的各部部长，同时还包括了“由主席提出，经本会议通过者”，覆盖到国民党和国民政府的各重要部门，也给国防最高会议主席赋予了更大的权力。国防最高会议的职权相应有了一定的更改：“（一）国防方针之决定。（二）国防经费之决定。（三）国家总动员事项之决定。（四）其他与国防有关重要事项之决定。”单从条目的规定来看似乎国防最高会议的职权更集中于国防事务了，但实际上，界定的简化反而增大了该机构职能的外延，使其在决策处事之时有更大的机动性。

与国防会议和国防委员会相同，国防最高委员会也需要以集会的形式决定各项事务，但后者的成员同样十分庞大，召集不易，于是由九名常委组成的常设机构——常务委员会应运而生，常务委员会得“每星期开会两次，全体委员会由主席随时召集之”，而且在“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”^①。

1937年8月14日，国防最高会议召开首次会议，议决事项包括国民政府不必迁移，目前不必对日宣战、绝交，请外交部提请国联对日本进行经济制裁等。国防最高会议随着国民政府的不断内迁，辗转南京、汉口和重庆，共开常务会议115次，但蒋介石常不出席该会，多数常务会议由副主席汪精卫主持。

随着战局的日益吃紧，召集大型会议的困难逐渐增多。1937

^① 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》。参见《国民党政府政治制度档案选编》（上册），第49页；马起华：《抗战时期的政治建设》，第131页。几处记载略有出入。

年11月26日,中常会第59次会议决定中政会停止开会,其职权由国防最高会议代行。但从法律角度而言,中常会的决定并不意味着中政会的撤销,中政会原有的法制、外交、财政、经济、教育等五个专门委员会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。而且,国防最高会议也并没有因此修改组织条例,不对中政会负责,只是从国防最高会议第64次会议起,该会的决议案改送国民党中央常会审阅。

毋庸置疑,“国防最高会议的运作,有秘密性,并与军事、外交、财政、经济、交通等有紧密的协作,富有战时体制的色彩”^①。但是,国防最高会议实际上并未能充分行使其最高决策权,反而被杂多的琐务羁绊。这一方面是因为国防最高会议的组成成员仍嫌太过庞杂,集会不易。在继承了中政会的职能后,使原应由中政会承担的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。另外还有一个非常重要的原因,就是当时的国民党中央和国民政府先后西迁武汉和重庆,但国防最高会议主席蒋介石却常在前线主持军事指挥,罕见出席国防最高会议,使得该会的最后决策权大打折扣。王世杰抱怨,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”^②。因此,“国防最高会议,固然也讨论到极大的

① 马起华:《抗战时期的政治建设》,第131页。

② 《王世杰日记》第1册,(台北)“中研院”近代史研究所1990年版,第135页,1937年11月5日。

问题，大部分的时间却不得不用之于例案之上，而不能将它隆重的职权充分的发挥”^①。这样的制约在外交事务上表现得更为明显，大量外交事务无法于国防最高会议上讨论决定，而往往决策于蒋介石的行辕之中。

（三）国防最高委员会

1938年底，汪精卫从重庆出走，并在香港发表投敌“艳电”，抗日情势陷入空前的低潮，急需一个强权组织力挽狂澜，“为实行中央党、政、军统一指挥之机构”，1939年2月4日国民党五届五中全会决议：“设置国防最高委员会，并通过国防最高委员会组织大纲”。大纲首条规定：“中央执行委员会于抗战期间设置国防最高委员会，统一党、政、军之指挥，并代行中央政治委员会之职权。中央执行委员会所属之各部、会及国民政府五院、军事委员会及其所属之各部、会兼受国防最高委员会之指挥。”该组织大纲明白无误地将国防最高委员会归属于国民党的机构。大纲第二条更明确规定，“国防最高委员会设委员长一人，由本党总裁任之”^②——虽然国民党的总裁与国民政府军事委员会委员长同为一人，都是蒋介石，但是头衔的变更却传递着这样的信息——虽然“以党治政”的原则在战前已经确立，但到此时彻底公开化了。1939年3月8日，蒋介石以军事委员会委员长名义发文给中政会秘书长张群，称“国防最高委员会业已成立，原有中央政治委员会职权依五中全会决议由国防最高委员会执行，所有前政治委员会秘书处一切人员

① 陈之迈：《中国政府》，第119页。

② 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》。

案卷款项器物自应由国防最高委员会秘书厅接收”^①。

国防最高委员会的成员包括：“一、中央执行委员会常务委员、监察委员会常务委员。二、国民政府五院院长、副院长。三、军事委员会委员。四、由委员长提出经中央执行委员会常务委员会通过者”，并从这些组成人员中选出一个 11 人组成的常务委员会^②。国防最高委员会的成员不再如国防最高会议那般纷繁，但个个都是党政军巨硕，身负要职，尤其是 11 人的常务委员会更是各霸一方（详见本书表二）。当然在国防最高委员会的委员中也不无外交长才，如曾任驻意大利公使的刘文岛从欧洲回国后，就“在重庆任国防最高委员会委员并出席国民党中央常委会，以其在欧洲经验提供当局决策参考”^③。依《国防最高委员会组织大纲》规定，常务委员会每星期开会一次，但实际上为每两星期召开一次，遇有特殊议案需讨论时，则加开一次。蒋介石以委员长的身份向五届中央执行委员会常务委员会第十二次会议提议：以于右任、居正、孔祥熙、孙科、戴传贤、王宠惠、何应钦、白崇禧、陈果夫、邹鲁、叶楚傖任之，张群为秘书长。1940 年 11 月，张群任四川省政府主席后，初由副秘书长陈布雷代行，继由王宠惠继任，直至 1947 年国防最高委员会结束为止^④。

国防最高委员会不再如国防委员会一般设置副职，仅由蒋介石一人担任委员长。但与国防委员会相比，最大的不同还在于国

① （台北）国民党中央委员会党史委员会（以下简称“党史会”）藏：国防最高委员会档案 001/7.1。

② 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》。

③ 吴相湘：《民国百人传》第 3 册，（台北）传记文学出版社 1979 年版，第 168 页。

④ 《国防最高委员会常务会议纪录》第 1 册，（台北）“党史会”影印，近代中国出版社 1995 年版，第 1 页。

防最高委员会为执行决议案，设立了执行委员，其成员包括：“一、中央党部秘书长、各部部长、训练委员会主任委员、中央政治委员会秘书长。二、国民政府文官长。三、行政院秘书长，各部、会长。四、军事委员会参谋总长、副参谋总长、各部部长、军事参议院院长、军法执行总监办公厅主任、航空委员会主任、海军总司令。五、总动员委员会主任委员、副主任委员。六、战地党政委员会主任委员、副主任委员。”^①这样，国防最高委员会就拥有了自己的执行机关，能够有效地保证该会决议的落实与施行。常驻机构和执行机关的相应设立，使国防最高委员会暂时克服了国防委员会等三机构的通病，似乎找到了战时最高决策的恰当途径。因此，国防最高委员会成立后，在国民党和国民政府的党政军决策上一度发挥了积极作用。1939年12月26日，国民政府在1939年度工作训令中不无得意地称：“国防最高委员会成立以来，对于政治军事指挥督导颇为有力，对于五中全会议决各案遵照总裁指示，分别规定期限，督促实施，尤足矫正以前因循延缓之习。”^②

常务会议是国防最高委员会的决策机构，它的会议记录包括：国民政府各项政策之决定、各项行政法令之制定、国家岁入岁出总预算及各次行政机关之年度概算、中央执行委员会之党务经费、国民政府军政首长之任免、国民参政会参政员及各省临时参议会参议员的选定等。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。在国防最高委员会常务会议上外交部长报告最近外交局势是一项

① 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》。

② （台北）“国史馆”藏：外交部档案0172—1，0768—1，行政计划案。

例行程序,但1941年宋子文以外交部长身份长期驻美之后,外交部的工作改由次长傅秉常或吴国桢报告;虽然报告制度得到了坚持,但有一点令人存疑,即傅秉常和吴国桢对于战时外交全局是否了解,有些机密外交可能连这两位次长都无从参与。那么,通过他们得知国民政府最近外交动向的国防最高委员会常务会议权威性就要大打折扣了。

国防最高委员会的230次常务会议中,蒋介石很少出席,多数情况均由孔祥熙代理主席。综观国防最高委员会常务会议的速记录与记录,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”,“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”^①。同样的情况还出现于1942年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、华盛顿两地签字。依照该两条约规定应予批准迅速互换抄送中美、

^① 《国防最高委员会常务会议纪录》第3册,第1264—1277页。

中英两条约全文，请核交立法院审议”^①。

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。但他的经常缺席却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。因为国防最高委员会的“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定权，“权力的发挥遂致减色”^②。

另外，由于国防最高委员会成员多数身兼数职，往往导致该会工作程序颠三倒四，人员职责不明。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，如宋子文长期驻美，蒋介石暂代外交部长时，宋氏的电文均是直接“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^③。有的时候，重要的外交决策跳过国防最高委员会，在蒋宋的电文往来间已然决定。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，还是作为外交部长在执行外交政策已经很难区分。这种程序上的跳跃和颠倒在很大程度上削

① 《国防最高委员会常务会议纪录》第5册，第34—45页。

② 章伯锋、庄建平主编，中国社会科学院近代史研究所、中国史学会编：《抗日战争》第三卷《政治卷》，四川大学出版社1995年版，第46页。

③ （台北）“党史会”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记录，1943年3月20日。

弱了国防最高委员会的“最高”决策权。

(四) 外交专门委员会与国际问题讨论会

国防最高会议取代中央政治委员会的职权之后，中政会下属的各专门委员亦会随之转归前者辖属，以后再转由国防最高委员会统辖。根据陈布雷回忆，“原有中央政治会议职权内事项，则照旧行使，而保持与中央常会间之关系，设秘书厅，下置一、二、三处，并置参事及设计委员若干人，第一处为总务、文书（另有机要室，置主任一人），第二处为行政之审核、调查、设计，第三处即中央政治会议之秘书处所并入（所属各专门委员会仍旧）。”“另设参事八人，设计委员若干人，原隶中政会之专门委员会亦改隶”于国防最高委员会^①。

根据《中央执行委员会政治委员会各专门委员会组织通则》的规定，“各专门委员会承政治委员会之命主席、副主席之指挥监督，分别掌理法制、内政、外交、国防、财政、经济、教育、土地、交通等审查及设计事宜。各专门委员会设主任委员一人、副主任委员一人，委员九人至十五人，由政治委员会遴选中央委员及对各该专门委员会主管事项有专门研究之党员充任之，并得聘请国内外专家为顾问。副主任委员不得兼任其他职务。”“各专门委员会会议由主任委员随时召集之。各专门委员会对于奉交审查或设计之案件对外不得泄漏，经预定期限者应依限办竣，不得延搁。各专门委员会会议结果应缮具报告，由主任委员、副主任委员署名申报主席、副主席核办。”专门委员会可以“申请政治委员会主席、副主席通知主管

^① 《陈布雷日记选录》，（台北）《传记文学》第5卷第3期。

机关长官或指派专门人员列席参加审议或供给材料”，如果“各专门委员会所议事项有与他专门委员会相关联或不能由该专门委员会单独解决者，得由有关系之各专门委员会主任委员商定召开联席会议，并申报政治委员会主席、副主席”。专门委员会的工作只对中政会、国防最高会议或国防最高委员会负责，“对外不行文”^①。

中政会原有之外交专门委员会移交国防最高会议后，原有组成人员和工作性质并无任何变化。但是“外交专门委员会交审案件甚少”，该会“每月开会数次或一次，讨论现实外交问题，研究改进外交事项。其研讨结果提供本会及外交当局参考，工作当称努力”^②。改隶国防最高委员会后，很多议案均由常务委员会讨论审议，外交专门委员会的作用更加削弱。1939年时，外交专门委员会还有交下案件可供审查，并“定期每周开会一次”^③。到1941年时该会已沦落到无案可审的地位，1941年10月24日，外交专门委员会在国民党五届九中全会的报告中称该会“主要工作原系审查国防最高委员会交下案件，惟因国际情势瞬息万变，外交政策之决定及其措施每因时间性关系，不及交本会审查。自上次全会后，本会未有审查案件”。外交专门委员会委员陈博生抱怨：“外交委员会在国家体制上，其地位甚高；本人参与已八年，但重要外交政策之决定从未参预审议。”^④换言之，外交专门委员会原应拥有的外交议案审查权与部分决策权已经丧失殆尽。

①（台北）“党史会”藏：特种档案 030/120。

②（台北）“党史会”藏：国防最高委员会档案 001/027。

③（台北）“党史会”藏：国防档 003/310.3。

④（台北）“党史会”藏：国防档 003/310.2。

审查职能被褫夺之后,外交专门委员会只能专注于研究工作,但“此项研究工作多赖各机关供给资料,”而作用日渐淡出后的外交专门委员会并不为各政府机关所重视,他们“研究工作最感困难者即此项资料之缺乏”,这在很大程度上制约了研究职能的发挥^①。郭泰祺改任外交专门委员会主任后曾谓:“外交委员会,本为参与国家外交政策决定机构;如欲积极推动,则必须本现实立场,有真确见闻,以期有此贡献。如重要外交文件,不能阅到,即将流于空谈。”^②可见,当时的外交专门委员会无法参阅重要的外交文件,更无从谈及参与外交决策。而且“外交问题,多具有时间性及秘密性”。外交专门委员会仅“每周开会一次,若干问题,或因时期孔迫,不及提出讨论,或则昨日黄花,已成过去事实。其具有秘密性质者,除政府最高人员外”,外交专门委员也“无从获悉其内容”。因此,“外交委员会因其特殊之性质,与其他委员会不同,政府方面,既少案件交下审查”,它“只能研究关于相当时间内不易变化之问题,如上海公共租界、九国公约等等”^③。

虽然国防最高会议(国防最高委员会)的议案常常不通过专门委员会研讨就直接提出,但若一旦经由专门委员之手,专门委员们常会将某些议案束之高阁,经年搁置。1944年1月31日,孙科忍无可忍地在国防最高委员会常务会议上抱怨:“听说专门委员会对办不通的案件,就搁起来不理。不知道谁人在那边负责。”孔祥熙亦附议:“我想厅里对于公事要快。国防最高委员会,是代行政治会议的职权,是最高的机构,不但是立法机构,并且是行政机构,

① (台北)“党史会”藏:国防档 002/16。

② (台北)“党史会”藏:国防档 003/310.2。

③ (台北)“党史会”藏:国防档 003/310.3。

在抗战时候，遇事要迅速。”^①由此可见，为“集中力量，增进效率”而特设立的国防最高会议（国防最高委员会）最终还是无奈地演成了“有策难决”或“无策可决”的橡皮图章。

随着国际形势的演变，国民政府高层逐渐认识到国际合作与集体安全对未来中国外交的重要意义，希望设立专门机构研讨相关问题。1941年6月13日，蒋介石手谕陈布雷，命他和王宠惠牵头，在国防最高委员会内组建国际问题讨论会，并于当年成立。该会设主任一人，由国防最高委员会秘书长兼任，副主任一人，由主任提请委员长指定之，王宠惠兼任该会主任。国际问题讨论会共设四组：第一组负责国际政治问题，正副主任为张忠绂、王化成；第二组负责国际经济问题，正副主任为陈伯庄、吴景超；第三组负责中日问题，正副主任为王芃生、杨云竹；第四组负责研究如何取得国际自由平等问题，正副主任为傅秉常、浦薛凤。各组下设组员若干人，由主任延聘专家任之。国际问题研究会“各组方案拟订后由主任审定或讨论通过后随时呈报委员长”。当时该会的工作是“绝对秘密”进行的。国际问题讨论会研究纲目包括：

甲、国际政治问题

（一）维护国际和平之机构及办法。

1. 加强国际联合会或另组织国际和平组织。
2. 确定太平洋各国集体安全之具体办法。

（二）军备之裁减。

（三）文化之交换。

^①（台北）“党史会”藏：国防档 001/49.5，国防最高委员会第 129 次常务委员会记录，1944 年 1 月 31 日。

乙、国际经济问题

- (一) 资助我国战后建设办法。
- (二) 经济合作办法。
- (三) 稳定各国国币办法。
- (四) 恢复及发展国际贸易办法。

丙、中日问题

- (一) 回复领土及行政之完整。
- (二) 确定敌方之战事责任。
- (三) 赔偿我方损失及归还公私财产。
- (四) 赔偿在华外侨之损失。
- (五) 接收及清理敌营之事业。
- (六) 其他问题。

丁、取得国际自由平等问题

- (一) 取消领事裁判权。
- (二) 收回租界租借地及其他特殊区域。
- (三) 取消其他特权及特种制度。
- (四) 改订一切不平等条约之其他款项。
- (五) 改善华侨待遇问题。^①

不过,国际问题讨论会是一个松散的机构,它的成员在政府其他机关中各有本职,他们仅每周开会一次,将上列各项内容逐一讨论,但每次开会时间不过两三个小时,实际上只是各人发表一时的意见,事前事后都没有充分准备和整理。张忠绂曾向王宠惠建议增设专门委员会,延聘专家专职研究上述问题,但由于经费的限制

^① (台北)“党史会”藏:国防档 005/0001,国际问题讨论会规则纲目及人员聘任。

而无法实现^①。国际问题讨论会的职能主要集中于对战后国际组织问题的讨论，与战时具体的外交事务并无太大关联。但由于其成员多是研究外交问题专家，外界普遍认为国际问题讨论会是情报机关，“是充满神秘性的”，实际主持该会的日本问题专家王芃生也“被外国报纸写成中国第一号神秘人士与消息最灵通人士”^②。

与国际问题讨论会相应的是“外交部战后外交资料整理研究委员会”，该会于1941年11月4日在行政院第539次会议上批准成立。该委员会负责搜集、研究的资料包括：“抗战期间我国公私财产及第三国在华财产之损失。战后损害赔偿之要求及敌营事业之处理。领事裁判权及其他不平等条约废除之准备。战后商约及有关国际经济问题之筹讨。”由于该委员会所涉内容并不限于外交一部，其法定的“十四”至“十八”人的委员中，除外交部延聘的专家外，国民政府主计处、行政院秘书处、内政部、财政部、军政部、经济部、交通部、教育部和农林部各派一名代表兼任。该会设主任委员一名，“综理会务，由外交部长就委员中遴选行政院指定之”。下设主任秘书一人，秘书四人至六人，“均由外交部部长遴选充任，或指派外交部职员兼任之”。委员会“每星期开会一次，遇必要时得开临时会，由主任委员召集之”^③。

1942年3月31日，军事委员会侍从室二处转蒋介石手谕，称“外交部内如有与国防最高委员会国际问题讨论会类似之机构，应合并组织，由王亮畴先生主持之”。经王宠惠调查协调，“侧重资料之搜集整理”的战后外交资料整理委员会，若与“国际问题讨论会

① 张忠绂：《迷惘集》，（香港）吴兴记发行，第152页。

② 吴相湘：《民国百人传》第2册，第291页。

③ 《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编，第4—6页。

密切联系,在讨论会指导之下进行一切不但可避免工作上重复抵触,抑且收相互辅助之功效等职”。于是,战后外交资料整理委员会从外交部独立出来,改受国际问题讨论会指导。国际问题讨论会将其需整理研究之资料交由资料整理委员会,两会互通有无。而资料整理委员会委员除已由参加各机关各派一人充任外,其余六人由国际问题讨论会主任签呈委员长指派。资料整理委员会工作进行情形得随时报告国际问题讨论会^①。抗战后期,国民政府着手研究战后国际问题,国防最高委员会辖下的“国际问题讨论会”和“战后外交资料整理研究委员会”正是为战后外交做准备的重要机构。

1941年,王宠惠改任国防最高委员会秘书长后,秘书处也逐渐承担了一部分外交职能,王本人和秘书处得于外交事务上参与机要,以供蒋介石策询。如开罗会议举行之前,蒋介石就指派国防最高委员会秘书处与军事委员会参事室分别“拟订一方案”,从中取长补短^②。王宠惠随蒋介石参加开罗会议返渝后,“即嘱国防最高委员会副秘书长浦薛凤遵照口述并根据携归文件,撰写会议记录密件,夜以继日,限时完成,并由浦亲自誊写”^③。秘书处虽然并非法定的外交职能机构,但由于领导人个人的关系,也会在重大外交问题上发挥一定作用。这种情况在国民政府战时外交中,并非特例,在军事委员会侍从室和参事室中表现得更为明显,这将在后一章中详细讨论。

① (台北)“党史会”藏:国防档 005/0004,国际问题讨论会奉令将外交部类似国际问题讨论会机构者并由国防会主持案。

②③ 吴相湘:《王宠惠是蜚声国际法学家》,(台北)《传记文学》第44卷第1期。

四、小结

抗日战争爆发前，国民党与国民政府间已是公开的“以党统政”关系。战争爆发后为适应抗战的需要，从1938年开始，国防最高会议和国防最高委员会先后取代中央政治委员会，成为国民政府的政治指导机关和监督机关。表面上看，机构改组是因为“中政会”的组织过分庞大，效率不高，而以国防最高会议取而代之能较好地适应战时快速反应的需要。但从上面的分析可以看出，与“中政会”相比，“国高会”提高效率十分有限。但正因为“冠以‘国防’字样的机构比之冠以‘国民党中央’的机构较能符合人们的心态”^①，国民党才会热衷于战时的机构改革。表面上似乎是“以军统政”，但实际仍然是一党专政。

根据“成文”的制度，国民党全国代表大会、中执会、中常会、中政会、国防最高会议和国防最高委员会等机构在不同程度上都承担着或承担过战时外交的最高决策权，它们的成员和决议案对战时外交的影响是决定性的。普通百姓也相信政府的外交决策都是政府的“自觉而慎重地分析问题和研究各种选择方案的结果”，并把政府的决策“看成是要达到一些具有高尚道德理想的伟大目标”^②。这当然是政府行政运作的理想状态，但通过上文的梳理，我们不难发现国民政府战时外交决策的实际情况与理想状态和机构的组织大纲都大相径庭。中执会、中政会、国防最高会议和国防最高委员会这些机构的决策作用受到了各种各样的制约——这些

^① 徐矛：《中华民国政治制度史》，第321页。

^② 〔美〕罗杰·希尔斯曼等：《防务与外交决策中的政治》，第94页。

限制有些源于机构本身,有些是由战争造成的,如集会困难和次数的减少,决策的迫切性等。但有些却是国民党和国民政府的高层刻意为之,蒋介石常常缺席国防最高委员会的常务会议,使得国民党的决策机关从中央党部移到了蒋的官邸和他在黄山的别墅。更有甚者,有的时候外交决策的职责究竟何在也变得游移不定,看来既非在某个机构,更不在哪个个人手中。原应对外交决策具有重大导向作用的外交专门委员会所形成的建议案更是遁入了官僚机构的迷宫之中,对政策的最后出台影响甚微。

中国政府战时外交的决策机制在很大程度上印证了导论中引入的“组织过程模式”:上述机构间需互相协调,但又要集中控制,这种矛盾就造成了运作过程中的紧张与无序状态。关键时刻最高领导人出面干预,既定程序出现变通,政府的政策与决策的流程也随之发生改变。在无需变动程式化的外交制度的情况下,中国政府战时的外交决策机制实际已经改变,这种改变一方面是为了适应战时快速反应的需要,另一方面也体现了国民党“党外交”的特征。

表二 战时国防最高委员会职官年表^①

年代	职务	委员长	常务委员	委员	正副秘书长	参事
1939年	蒋介石	于右任 孔祥熙 戴传贤 何应钦 陈果夫 顾孟余	居正 孙科 王宠惠 白崇禧 邹鲁	阎锡山 冯玉祥 李文范 陈济棠 张厉生 王泉笙	张群 陈布雷	蒲薛凤 王化成 吴景超(3月到) 沈宗濂(6月到) 郑振文 邓汉祥 张樑任

^① 据(台北)“国史馆”编:《中华民国史公职志》(初稿)，“国史馆”1990年版;许师慎编:《国民政府建制职名录》，“国史馆”1984年印行等编制。

续 表

年代	职务	委员长	常务委员	委 员	正副秘书长	参 事
1940 年	蒋介石	于右任 孔祥熙 戴传贤 何应钦 陈果夫 顾孟余	居 正 孙 科 王宠惠 白崇禧 邹 鲁	阎锡山 李文范 陈济棠 张厉生	冯玉祥 王法勤 陈树人 王泉笙	张 群 王宠惠
						蒲薛凤 王化成 吴景超 沈宗濂 章渊若(5 月任) 陈 方(11 月任) 李惟果(11 月任) 黄少谷(9, 30 任) 郑振文 邓汉祥(10, 17 免) 张樾任(10, 18 免)
1941 年	蒋介石	于右任 孔祥熙 戴传贤 何应钦 陈果夫 顾孟余	居 正 孙 科 王宠惠 白崇禧 邹 鲁	阎锡山 李文范 陈济棠 张厉生	冯玉祥 王法勤 陈树人 王泉笙	张 群 (4 月 5 日免) 王宠惠 (同日任)
						蒲薛凤 王化成 吴景超 章渊若 李惟果(5, 27 免) 吴文藻(1 月到) 陈 方(5, 27 免) 朱绍阳(12 月到) 徐道邻(12 月到) 黄少谷(4, 10 免) 郑振文(3, 28 免)
1942 年	蒋介石	于右任 孔祥熙 戴传贤 何应钦 陈果夫 顾孟余	居 正 孙 科 王宠惠 白崇禧 邹 鲁	阎锡山 李文范 陈济棠 张厉生	冯玉祥 王法勤 陈树人 王泉笙	王宠惠 陈布雷
						蒲薛凤 王化成 吴景超 沈宗濂 章渊若(1, 16 免) 吴文藻 朱绍阳 徐象枢(6 月到) 董霖(6 月到) 徐道邻(6 月免)
1943 年	蒋介石	于右任 孔祥熙 戴传贤 何应钦 陈果夫 顾孟余	居 正 孙 科 王宠惠 白崇禧 邹 鲁	阎锡山 李文范 陈济棠 张厉生	冯玉祥 王法勤 陈树人 王泉笙	王宠惠 陈布雷
						蒲薛凤 王化成 吴景超 沈宗濂 吴文藻 朱绍阳 徐象枢 董 霖
1944 年	蒋介石	于右任 孔祥熙 戴传贤 何应钦 陈果夫 顾孟余	居 正 孙 科 王宠惠 白崇禧 邹 鲁	阎锡山 李文范 陈济棠 张厉生	冯玉祥 王法勤 陈树人 王泉笙	王宠惠 陈布雷 甘乃光
						浦薛凤 王化成 吴景超 董 霖 (7, 25 改由 翟桓 徐敦璋任) 沈宗濂 吴文藻 朱绍阳 徐象枢

续 表

年代\职务	委员长	常 务 委 员		委 员		正副秘书长		参 事							
1945 年	蒋介石	于右任	居 正	阎锡山	冯玉祥	王宠惠	陈布雷	浦薛凤	王化成						
		孔祥熙	孙 科												
		戴传贤	王宠惠							李文范	王法勤	翟 桓	徐敦璋		
		何应钦	白崇禧							陈济棠	陈树人	甘乃光	梁寒操	沈宗濂	吴文藻
		陈果夫	邹 鲁							张厉生	王泉笙	朱绍阳	徐象枢		
		顾孟余													

表三 战时外交专门委员会职官表^①

届 次	主任委员	副主任委员	专任委员	委 员
第五届中央 执行委员会	王宠惠	周鲠生		陈布雷 傅斯年 陶希圣 吴颂皋 李圣五 张显之 徐 谟 董显光 甘介侯 王家桢 张忠绂 张博生 郑震宇 李惟果 崔唯吾 曹树铭 张道行
第五届中央 执行委员会	王宠惠	周鲠生	郭斌佳 陈岱础 曹树铭	傅秉常 蒋廷黻 王家桢 张忠绂 张博生 郑震宇 李惟果 崔唯吾 曹树铭 张道行
第六届中央 执行委员会	郭泰祺	周鲠生	樊德芬 郭斌佳 张德流	陆炳熊 甘介侯 郑震宇 陈石孚 傅斯年 王家桢 李惟果 张道行 蒋廷黻 王家桢 张忠绂 崔唯吾 徐敦璋 曹树铭

^① 据(台北)“党史会”藏：国防档编制。

第二章 战时外交“大本营”： 军事委员会

“军事委员会”并非战时特设机构，但其建制与职能于战时均有较大变革，它是战时“实际上的权力核心”，对战时外交有着深远的影响。^①

一、机构组织及其战时变化

早在 1908 年 5 月，孙中山先生在两广进行护法运动时，即已成立军事委员会，由各省军事长官所派代表组成。以后历经东征、北伐等次大战，军事委员会的建制和组织大纲屡次修正，到 1928 年 10 月，以北伐结束，军事委员会遂告解散。

1932 年 1 月，一·二八淞沪抗战爆发，对日战事告急。国民党中央政治会议决定恢复设置军事委员会，统摄抗战军事。3 月，国民党四届二中全会通过军事委员会组织案，谓：“军事委员会之设立，其目的在捍御外侮，整理军事，俟抗日军事终了，即撤销之。”第一次明确提出军事委员会设立之目的在抗日。1932 年 7 月 16 日，国民政府修正公布《军事委员会暂行组织大纲》，规定“军事委

^① 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，目录。

员会直隶国民政府，为全国军事最高机关”，军事委员会“设委员长一人，委员七人至九人，由中央政治会议选定，由国民政府特任之”。虽然根据组织大纲规定，军事委员会的职责集中于“国防、绥靖之统率事宜”，“军事章制、军事教育方针之最高决定”，“军费支配、军事建设、军队编遣”和军队高层人事任免^①，但国民党内已深切地感受到来自日本的战争威胁，已经着手建立战时行政体系。此次军事委员会之恢复设置，是“基于安内攘外政策需要，其职权日益扩大，在性质上已不全为军事机构”，而逐渐演变成为“国家的最高决策中心”^②。

果然战争一打响，1937年9月，国民党中常会第51次会议就议决：“由军事委员会委员长行使陆海空军最高统帅权，并授权委员长对于党政统一指挥。”^③其实，抗战爆发后不久，国民党内就萌发了设立“陆海空军大元帅大本营”的动议，“决计改组军事委员会为大本营，同时将政府的组织及人员尽量缩减”^④。但是，由于迟无法对日宣战，“大本营”之议遂告搁浅。

“为适应自卫抗战之需要起见”，军事委员会的组织机构进行了大规模的改组，“于委员长下，设参谋总长、副参谋总长、秘书长、副秘书长各一人”，下辖6部，分掌军令、政略、国防工业、国民经济、国际宣传和民众组训等事项^⑤。各部组成人员基本仍由国民政府内原相应机关人员兼任，其用意在于将国民政府内原分散于

① 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第400—401页。

② 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年发行，第7页。

③⑤ 同上书，第77页。

④ 何廉原著，谢钟琰译：《抗战初期政府机构的变更》，《民国档案》1987年第1期。

各部的职权集中于军事委员会一统之中。8月，又将原属国民党中央党部的组织、宣传、训练三部并入军事委员会。经改组后的军事委员会虽无“大本营”之名，却具备了“大本营”之实，跃升为凌驾于一切党政军机关之上的最高指挥机关。

但是机构的归并却没有带来工作效率的提高和人员的精简，反而使军事委员会内部机构重叠，组织庞大，互相扯皮，指挥失灵。不得已，1938年1月军事委员会重新调整机构设置。“首先是中央党部脱离军委会而重归于党的系统。其次是第三、第四两部合并于经济部及其他有关各部。再次是参谋本部和第一部并为军令部，第六部及政训部合并为政治部，训练总监改为军训部。”^①这次改组使军事委员会的职能再次集中于战时军事与国防事务，并于1938年1月17日修正公布了《军事委员会组织大纲》，正式规定“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^②所规定之职权”。虽然军事委员会是国民政府辖下机构，但该会的委员长和委员是由“中央政治委员会选定”^③。因此，军事委员会的最高治权不仅因《国民政府组织法》而获得法理上的肯定，也由中政会在党内的权威而得以巩固。

虽然从组织大纲来看，军事委员会委员长的职权比起战争爆发之初反而受到了限制，着眼于“指挥全国军民，负国防之责”和

① 戚厚杰：《国民党政府时期的军事委员会》，《民国档案》1989年第2期。

② 1931年6月14日，国民党三届五中全会通过之《国民政府组织法》第3条规定：“国民政府统率海陆空三军。”见《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第109页。

③ 《国民政府军政组织史料——军事委员会》第1册，第78页。

“统辖全国军民作战”，但由于当时党和政府的各项最高职位中，除军事委员会委员长外，还有国防最高会议主席、国民党总裁等职位握于蒋介石一人手中，对于其中任一职位权力的削减其实并不具有实际意义，正所谓“国民党的抗战体制无论怎样改变，是始终围绕着蒋介石这个‘圆心’运行。尽管花样不断翻新，只不过是老谱新唱。它们只是表明了国民党当局一直在摸索着更有效地集中权力发挥统治效能的办法”^①。战时，尤其是战争初期，国民党和国民政府各部、会组织的频繁改组和职能的不断调整，正是这种“摸索”的体现，毕竟对于国民政府而言，抗日战争是前所未有的重大考验。

此次对《军事委员会组织大纲》的修正另有一项重大变化，即在军事委员会内取消常务委员制而改行幕僚长制度。《大纲》第五条规定：“参谋总长为委员长之幕僚长”，指导军事委员会所设各部、会、厅，并“襄助委员长处理”军事委员会“一切业务”，以副参谋总长辅助之。同时，下设军事参议官备委员长咨询，同时成立“军事参议院为军事研究及建议机关”^②。幕僚长制度实行的作用与利弊将在本书第五章中详细讨论，但在军事委员会内率先实行幕僚长制，却传达着这样一个信号：那就是战时以蒋介石个人为中心的党政军决策集团最终形成并日益巩固。

1938年11月，国民政府在衡山召开军事会议，宣布抗战进入第二时期，为实行长久抗战，军事委员会的组织再次扩充，增加了战地党政委员会、运输统制局、后方勤务部、海军总司令部和抚恤

^① 徐矛：《中华民国政治制度史》，第311页。

^② 《国民政府军政组织史料——军事委员会》第1册，第79页。

委员会等单位^①。1940年6月，军事委员会组织大纲再次修正。1943年12月，因蒋介石出任国民政府主席，《国民政府组织法》重新厘订，军事委员会组织大纲也进行了相应的修订。两次修正仅是对“业务及机构上稍有更动”^②。

从组织大纲来看，军事委员会的职责并不包涵外交事务，但为直接参与战时外交，该会曾经指定特别人选与外交部建立直线联络，如1944年4月2日，军事委员会办公厅致电外交部，谓鉴于军事委员会常“有党政联系事项”承办，“常遇较有时间性事件，仅凭公文往返查询，每致延长时日，似有以电话先行互洽，再补公文较为迅速便利。”因此“特派本厅第三组第二科科长黄锡恭为联络员”，也请外交部“指派妥员一人担任此项职务”，以“提高工作效率”^③。

而且，因为军事委员会委员长拥有统一党政军事事务的大权，其中当然亦包括对于战时外交事务的指挥，只是蒋介石战时的本兼各职几乎可用“浩如烟海”来形容，他在行使外交职能，从事外交事务时，往往无法准确地界定此时的他是什么身份？但是军事委员会对于战时外交的指挥功能是绝对不能等闲视之的，如1938年10月3日，军事委员会办公厅主任贺耀组就曾致函外交部“申斥驻外使领人员不得漠视国事安于嬉乐”，谓“据报在海外之外交官勤慎从公尽力职责者固不乏人，而漠视国事安于嬉游者亦在所多有。我行政当局纵不便特派干员随时纠察，似应特别申令驻外各主管长官以身作则，督率僚属，认真作事之外，尤应关心国事，检束

① 《国民政府军政组织史料——军事委员会》第1册，第9页。

② 同上书，第83—93页。

③ （台北）“国史馆”藏：外交部档案第3983号，“委座交派人员等案”。

行动,方不负其所得待遇之厚等语。”^①如此严厉的训斥,似乎也只有军事委员会才能发出。

二、外事局——军事委员会的外交职能机关

军事委员会并非国民政府的外交职能机构,但由于战时与盟国的军事交流密切,该会内部的外交事务多由外事局承担。外事局成立于1940年10月,“除设正、副局长各1人外,初设办公、参谋、事务3个室,1943年5月将军事委员会顾问处业务划归外事局,其执掌事项遂改为国外军事联络、办理外籍军事人员之任聘与招待各事宜,其内部设置亦因之改为秘书室、第1处、第2处、人事科、会计室;还先后设有赣州、兰州、桂林、昆明、驻印5个办事处,并在各地设有‘招待所’;军事委员会之外语训练班,也隶于外事局之下。”^②根据1943年公布的外事局暂行组织条例规定:“军事委员会为适应抗战需要办理关于军事上对外联系事宜,特设外事局。”该局的首任局长为商震,副局长为汪世铭^③。

外事局在战时的作为与局长商震的外交才能有很大关系。战时,商震曾历任军事委员会办公厅主任、外事局局长等职,他擅长英语,处事老练,很适合从事外事工作,是战时军事委员会内重要的“军事外交家”。1941年初,他和林蔚作为中国政府“缅印马军事

① (台北)“国史馆”藏:外交部档案第3984号,“军委会函请申斥驻外使领人员不得漠视国事安于享乐案”。

② 孔庆泰等:《国民党政府政治制度史》,第475页。

③ 中国第二历史档案馆藏档七六三/45,军事委员会外事局组织条例。

考察团”的正、副团长率团出访缅甸、印度和马来西亚，进行为期 2 个月的实地考察，与英军磋商东南亚防务，并与英方正式签订《中英共同防御滇缅路协定》。

太平洋战争爆发后，中、美、英、法等 26 国正式结盟，中国与盟国之间的军事外交往来变得空前频繁，商震成为战时重庆军事外交圈的活跃分子，他负责与在华盟军将领的联络、协调，深得蒋介石倚重。1943 年 11 月，美、中、英三国首脑会议在埃及开罗召开，商震作为中国代表团首席军事代表，出席了中、美、英三国参谋长联席会议。

1944 年 3 月，商震接替熊式辉出任中国驻美国军事代表团团长，受命参加华盛顿英美联合参谋作战会议。该峰会密级极高，不得随带翻译，熊式辉因不谙英语无法胜任而被调换。军事委员会派熊式辉长期驻美，意在加强与美国的军事合作，但熊氏的工作却颇不合美方心意，他不断向军事委员会抱怨自己“尚未获得美方之重视，且未能出席太平洋作战会议”。而且，熊氏与当时在美的宋子文不睦，“未能孚洽，或有可能以彼此在国内政治关系各有不同耳”^①，中国军事代表团在美工作开展很不顺利。商震接任后，情况有了较大改善，与美方和外交部方面的关系都逐渐密切，“后来连杜鲁门总统都曾在白宫宴请过他”^②。

1944 年 8 月，商震又与顾维钧、魏道明一起出席中、美、英三国筹备设立国际和平机构的会议，旋即出席于敦巴顿橡树园举行的中、美、英、苏四强会议，就战后国际组织问题进行具体磋商。商

① 《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 年版，第 277—278 页。

② 张令澳：《侍从室回梦录》，上海书店出版社 1998 年版，第 234 页。

震可以说是国民政府历史上第一位真正意义上的“军事外交官”，而外事局则是中国历史上第一个军方外交机构，它与驻外武官一起构成了战时独特的军事外交管道。

三、侍从室——战时外交中的“军机处”

“侍从室这一制度，在编制系统上是属于军事委员会的。但是真正的性质，历史上所罕见，勉强的作一比较，清代的军机处有一点仿佛相似。”^①把清政府中仅次于帝、后的最高权力机关“军机处”与“侍从室”相提并论可能并不妥当，但从中却可以看出“侍从室”的位高权重。曾在侍从室任职多年的张令澳在回忆录中评述：“军委会其实还算不得是真正的大本营，真正的大本营倒是蒋介石在那时的全能幕僚机构——‘国民政府军事委员会委员长侍从室’。说它全能，是因为蒋集国民党总裁、国民政府主席和军委会委员长三职于一身，那么，战时一切重要事项的决策、审定，自然都要经侍从室这一关，进行筛选或提供意见，也正因为这样，侍从室成了超越军委会、中央党部和行政院之上的一个特殊机构。”^②正所谓“蒋介石的侍从室，是运筹帷幄，决胜千里，调兵遣将，指挥作战，以统御全中国的机构。它是蒋介石总司令部的司令部，实际上是蒋介石的军事、政治、经济力量的核心。”^③因此，如果说侍从室在战时外交决策与执行中所起的作用可能超过外交部，绝非危言耸听。

① 蒋君章：《布雷先生的风范》，（台北）《传记文学》第28卷第4期。

② 张令澳：《侍从室回梦录》，第13页。

③ 顾执中：《我的连襟钱大钧》，（台北）《传记文学》第57卷第2期。

委员长侍从室早在 1932 年的南昌行营时代即已建立，但直到 1938 年 1 月修订公布的《军事委员会组织大纲》中才首次明确规定设立“由委员长直辖的侍从室”，给予侍从室的存在以确切的组织依据。《组织大纲》中规定该室的职能是：“在委员长驻留时与军事委员会办公室密切联系，掌机要之承启传达；在委员长行动时随侍行动以资佐助。”^①侍从室的组织机构中三处一长的配置，正如其职能一般，囊括了党政军各方面。侍从长及其所掌管的警卫部门直接负责蒋氏夫妇的安全保卫，是个完全独立的系统。第一处以处理军事事务为主，下辖三组，第一组掌总务、第二组掌军事参谋和第三组掌警卫。第三处成立于 1940 年，由陈果夫直接控制，负责国民党的人事调查、统计和考核业务，也负责中央干训团的事务^②。

侍从室三大处中与外交事务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。其中二处第四组是“蒋介石的党政秘书，主管政治、党务、秘书各项业务，举凡行政、外事、财政、司法、铁路、交通、邮电、卫生、水利、教育、经济、侨务、蒙藏、人事、抚恤、情报等等，无所不包！”“不仅是侍二处的核心，也自然成了整个委员长侍从室的核心！”第五组是秘书组，初由陈布雷兼任组长，后来改由李惟果接任，该组“掌理简任以上闲散党政人员之收罗、储备、备供咨询与外调任用各事项”^③。“第五组则每周举行会议与谈话会各一次，然五组各秘书多不明其职务之性质，常思越位言事，或请求调查各机关状况，或喜掀拾风闻

① 《国民政府公报》，第 24 号（渝）。

② 中国第二历史档案馆藏档七六二/1594。

③ 孔庆泰等：《国民党政府政治制度史》，第 320 页。

之词攻讦主管人员,或条陈意见而实未详考法令与事实。”虽经长官多次指正,但其“观念始终不能改变”^①。第六组设立于1938年,专门负责中统、军统和三青团的情报。由于该组组长唐纵曾任中国驻德国副武官,因此该组亦尝参与战时外交事务的咨询、研究等事务,唐纵以区区组长身份却能够看到中国驻外大使、公使的报告,并能提出意见以供策询,正所谓“位轻权重”^②。而且第六组专掌情报,“国民党各情报机构获取的情报资料均由该处进行综核、研究、处理”^③,具有参与战时外交的有利条件。

在侍从室内,“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”,因此从本质上说,侍二处还是蒋介石的“私人秘书”^④。侍二处的工作“习惯就是秘密与细密。每一职员分得工作,自己处理,决不告诉任何同事,即使他坐在同一办公室内……侍从室同人,除了公务上必须接洽者之外,很少与各机关交际”^⑤。

尤其值得一提的是侍二处的第五组,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、留日的傅锐和李毓九、留德的徐道邻、留美的张鼎彝,“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

① (台北)“国史馆”个人档案 0000002331,陈布雷档案藏之卜少夫:《怀念布雷先生》。

② 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第95页。

③ 张令澳:《侍从室回梦录》,第14页。

④ 蒋君章:《布雷先生的风范》。

⑤ (台北)“国史馆”个人档案 0000002331,陈布雷档案藏之陶希圣:《记陈布雷先生》。

话，不表态，听他们讲述后，从中分析利弊”^①。身兼第五组组长的陈布雷对于八大秘书的任务曾有严格的界定，希望他们清楚自己只是“居于辅佐地位，故工作不在上条陈供意见，而在留心搜集一切问题之材料，选择归纳，附具结论以贡献于委员长”^②。他们的工作性质与外交专门委员会委员颇有重叠，但因能常常接近蒋介石，其意见的影响力大大超过后者。

在这三处之外，还有一独立的机要组，亦成立于抗战爆发之后，受第二处处长陈布雷之指导，是专门负责处理蒋介石的往来电文和蒋直接指挥作战的重要通讯机构。蒋的来往电函均通过侍从室上呈下达，在接收情报和处理事务方面他给予侍从室极大的权力。如1944年6月，侍从室第二处发文外交部谓：今后“委座批示复知或手令饬办事项，关涉两机关以上之案件，均同本室承办代电行知。其电文均用‘侍’字押尾，以便查案。嗣后关于答复上项‘侍’字押尾之文件及须呈委座亲核之文件应请饬知经办人员，对于封面上书明‘送侍从室转呈’字样以重机密，而免周折，相应函达即请查照办理为荷。此致外交部。国民政府军事委员会委员长侍从室第二处。”^③“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，都由第二处先加整理或加注意见，然后呈核，故（侍二处）本质上是蒋委员长的私人秘书。”^④这样，侍从室在处理外交事务时，就能比外交部更早得到情报，占得先机。由于他们

① 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。

② 《陈布雷日记选录》，（台北）《传记文学》第55卷第4期。

③ （台北）“国史馆”藏：外交部档案3983号。

④ 蒋君章：《布雷先生的风范》，《传记文学》第28卷第4期。

还拥有整理和签注情报之权，一些机密外交情报经他们手直接送呈蒋介石，外交部却一无所知。侍从室与外交部情报司之间还有不定期的联席会议，由唐纵担任主席，不定期地召集侍二处五组和外交情报司的人员互通情报，协商问题。如1944年12月30日就曾召集各有关部门商讨特种宣传办法会议^①。

但是，侍从室人员并非个个都是外交长才，而蒋介石看公事，“总是下面欲其多，而本人欲其少”。而“下面送来的公事，自称样样都是军国大事，以幕僚的眼光，哪里能件件弄得清爽；谁重要，谁不重要”^②。这样发生轻重颠倒，急事慢办的情况也决非意外。但是蒋介石深知外交无小事，这样他就对办事谨慎的陈布雷特别倚重。

战时，陈布雷以侍二处处长的身份兼任国防最高委员会副秘书长，能出席蒋介石官邸会报、参事室会报、国防最高委员会会议和常务会议、国府会议和军事委员会特种会议等，均与蒋介石的信任直接有关，其职权不可谓不大。但陈布雷在处理外交事务时，始终怀着“战战兢兢，如临深渊，如履薄冰”的心情，往往有策不提，断而不决，只待蒋介石做出最终的决定。唐纵曾私下批评他“处事非常谨慎，尤其对于国际问题，丝毫不敢作主”^③。有关外交的大事小情，陈布雷都不敢擅作主张，有时甚至连意见也不愿签注。德波战争爆发后，中国驻法大使顾维钧曾经来电请示对波兰新政府的承认问题，顾氏认为如果英法有此要求，我方不如顺水推舟，以讨好感。唐纵等人均认为此事不妥，向陈布雷请求，但陈氏却不愿签注意见，唐纵只得“凭忠愤，自己负责签上”了表示反对的意见。结

① （台北）“党史会”藏：特种档案 005/3.1，外交部会报及特种宣传卷。

② 杨者圣：《陈布雷》，上海人民出版社1999年版，第359页。

③ 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，第105页。

果蒋介石果然立即批示召回中国驻波兰公使王景忠，令唐纵好生得意了一番^①。陈布雷的谨小慎微从此可窥见一斑，而这件事情也从另一方面表明在外交事务中小小的侍卫官意见的权重甚至可能超过资深的驻外大使。

蒋介石的每周工作晚餐是他与侍从室的高级幕僚和其他相关人员直接会商，处理各项事务的重要场合。从1945年的侍从室会议记录中可以发现，每星期二、日下午四时至五时由财政部、铁道部、交通部、外交部长和陈布雷、翁文灏、蒋廷黻来蒋介石官邸叙会。每星期六、日上午十一时至十二时则由行政院政务处长蒋廷黻约同政治、外交、财政和经济等研究专员在公馆见蒋，“每次报告一科，其题目先一星期由政务处呈批，并呈述时事”^②。

1944年，张令澳曾经代表其组长邵毓麟出席过一次蒋介石的官邸会报，当日讨论的主题为中国对世界大战的对内、对外宣传方针。据张回忆，当时与会人员中属于侍从室的除他之外，还有陈布雷、唐纵、陶希圣、侍从秘书周宏涛和记录秘书曹圣芬，其他各职能部门的出席者有傅斯年、王世杰、外交部次长吴国桢、中常会副秘书长张厉生、中宣部副部长董显光、军事委员会政治部第三厅厅长黄少谷和中宣部国际宣传处处长曾虚白，传媒代表有《中央日报》社长程沧波和《大公报》社社长胡政之。晚餐十分简单，餐毕由各职能部门就议题发表意见，提供各自的调研结果，再经与会者讨论，最后蒋介石当场对中宣部和《中央日报》作出指示^③。于是，重要的对外宣传方针就在晚餐会上确定了下来，根本不是我们常理

① 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，第105页。

② （台北）“国史馆”藏：特交档案分类资料，第008号。

③ 张令澳：《侍从室回梦录》，第27—29页。

想像中的工作程序——先由中宣部国宣处和外交部协调,然后联合下达指示,要求传媒执行。晚餐会这样的处理方法虽嫌不够规范,但在战时倒也不失为提高效率的好办法。

侍从室的成员也有直接参与战时外交实践的,如1938年8月23日,侍从室第一处主任钱大钧与苏联大使卢干滋(Ivan Lugants Orelsky)商谈借款购械事宜^①。再如1939年9月22日,中苏通航,蒋介石特派贺耀组搭乘首次邮机赴苏,并请“贺将军对于抗战期间之军事,知之甚谂,请阁下随时垂询,贺将军定能竭诚奉告,关于以后军事与外交上如有见教,贺将军即可代表中正详达一切。中正深望贺将军此行能使贵我两国友谊与合作愈益发扬光大也。”^②此时,日本正在积极活动,谋求签订苏日互不侵犯条约和苏日商约,贺耀组曾任中国驻土耳其大使,此行名为庆祝通航,实在充任蒋介石与苏联军政高层沟通的特使。贺氏在苏联一直逗留到1940年初,期间曾先后与斯大林、伏罗希洛夫元帅、莫洛托夫外长等苏方高层人物晤谈,并将商谈结果直接电告蒋介石,贺耀组在苏联期间的活动甚至部分取代了中国驻苏大使的职能,成了战时中苏外交联络的又一重要管道^③。

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编《战时外交》第二册,第504—505页。

② 同上书,第347页。

③ “军事委员会侍从室与战时外交”是一个大有文章可做的题目,笔者在中国第二历史档案馆和台北的“党史会”、国史馆查阅档案资料时,曾经特别留意侍从室的档案资料开放情况,但却失望而归。二档馆几乎无法看到与侍从室相关的档案资料,而国史馆已经开放的侍从室档案只是“人事调查”部分,与本题完全无关。因此本节的资料多数来自传记和回忆录,可信度大打折扣,希望随着两岸档案资料的进一步开放,能够将这个有意思的课题进一步发掘深入。

四、参事室——地位独特的外交幕僚机构

军事委员会参事室由侍从室第五组的部分职能演变而来。抗战爆发后,随着“战事范围日广,各种专门问题,固待搜集材料,分类研究,贡献统帅,而各方条陈请示裁决之件,有时亦非先经签拟,则统帅无从回以审择决定者”^①,蒋介石开始考虑“在军委会设置一参议室(或参事室),专门考虑重要政治外交经济等问题”^②。当时“各方有志之士,愿自效者甚多”,而蒋介石“不居行政院之任,亦宜有一直属之机关以资延揽”^③。1940年,在陈布雷的建议下,军事委员会削减了原侍从室第五组拥有的收罗储备高级人员、设计咨询的职能,将该组改为纯粹的资料整理机构,专门负责整理、编纂、保管蒋介石自北伐以来的言论、文告、信札、日记等资料,并改由陶希圣出任组长。同时,第五组原负的“延揽人才、条陈方案”之职,由参事室接替。该室首任主任为朱家骅,继任者为王世杰^④。

在一般人的眼中,参事室只是不握实权的幕僚式机构,但从1938年3月7日的一份该室有关抗战外交的座谈会记录中可以发现与会者规格何等之高。出席该会的人员除了蒋介石本人外,还有“朱家骅、王世杰、邵力子、陈布雷、周佛海、张季鸾、周鲠生、陈博生、陶希圣、陈豹隐和李惟果”^⑤。这些人中,有国民党元老、国

①③ 《陈布雷日记选录》。

② 《王世杰日记》第1册,第167页,1938年1月20日。

④ 张令澳:《侍从室回梦录》,第26页。

⑤ 中国第二历史档案馆:《关于抗战外交及国民精神总动员——军委会参事室座谈会记录》,《民国档案》1995年第1期。

民党的文胆、党内权威理论家、学者出身的技术官僚等,虽不能说个个大权在握,但多数深得蒋介石器重。加之有蒋介石亲自与会,使参事室对战时外交问题拥有不小的发言权。不仅如此,在参事室的“政治、外交、财政经济、教育文化四组”之下,汇聚了一批外交专才,包括周鲠生、张忠绂等对现代外交颇有造诣的学者专家^①。

蒋介石与党政巨擘们就外交事务交流意见,有时也直接通过参事室。如在台北国史馆所藏的“蒋中正档案”中常可发现参事室幕僚们摘录各方对外交的意见。这些摘录是在蒋介石的谕令下,通过陈布雷和朱家骅“电询中常委及各主席对时局意见后”,然后“摘要列呈”,供蒋介石决策时参考^②。

与委员长官邸工作晚餐类似,参事室的不定期聚餐常常邀请“各院长及外交部长”参加,对外交决策的作用举足轻重^③。蒋介石常常亲自召集参事室成员集会,研讨战时外交事务,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^④。

顾维钧于1942年秋回国述职时,曾于10月17日和12月17

① 《王世杰日记》第1册,第257页,1938年4月29日;第4册,第8—9页,1943年1月13日。

② (台北)“国史馆”藏:蒋中正档案,特交档案—政治016—3。

③ 《王世杰日记》第2册,第282页,1940年5月29日。

④ 同上书,第1册,第257页,1938年4月29日;第1册,第287页,1938年6月17日;第2册,第15页,1939年1月14日;第2册,第52页,1939年3月23日;第3册,第73页,1941年5月12日等。

日先后两次出席参事室的周会。顾氏在回忆录中记道：“委员长左右研究各国情况的专家也出席了会议。”郭斌佳、张忠绂和陈博生分别汇报了欧洲、美国和日本的局势，提交周会研究。最后是蒋介石作总结发言^①。

虽然参事室对政府的外交决策拥有一定的影响力，但值得注意的是，朱家骅和王世杰虽都曾留学国外，王世杰还是当时著名的法学家，但他们在战前并没有从事外交的实践经验，由他们领衔为蒋介石的战时外交提供策询是否最佳选择？侍从室第一处主任贺耀组就曾私下指责朱家骅“不懂外交”^②。唐纵则认为王世杰“顾虑太多，胆子也太小，对罗斯福又怕开罪了，真是弱者心理”^③。顾维钧等职业外交家也认为王世杰等并无太多外交经验，只不过依仗是蒋介石的亲信而得以涉足外交决策罢了^④。

尽管如此，参事室在战时外交决策上的作用却决不可小视，尤其是王世杰，他是战时蒋介石“亲信的外交事务顾问”^⑤，“他深切了解委员长对所有外交政策问题的看法，每当出现争论时，他都能提出建议，而且总是迎合着委员长的意图”^⑥。一些研究中国现代外交的（中国）台湾学者认为，王世杰“是一九四零到一九六零年代中国外交政策的参预人，至少有相当长的一段时期是实际的制订人”。从20世纪30年代末始，王世杰开始介入中国的外交决策，他“负责外交政策的策划，至少有十余年之久”，他在1938—1945

① 《顾维钧回忆录》第5分册，第95页。

② 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，第405页。

③ 同上书，第220—221页。

④ 《顾维钧回忆录》第5分册，第603页。

⑤ 同上书，第478页。

⑥ 同上书，第603页。

年间一直担任国民政府军事委员会参事室主任,“是蒋委员长的高级幕僚和外交顾问”^①。战争后期,王世杰对外交事务的兴趣与雄心十分明显,他在日记中曾经表示愿放弃中宣部长的职位,专职研究国际组织与战后和平问题^②。

顾维钧认为王世杰想出任外交部长是“众所周知”的,而在外交事务上他与王宠惠之间的分歧也明显可见,王宠惠认为他推行外交政策的“主要困难是来自王世杰。关于中国对外关系和国际局势,在委员长办公室举行的每个星期的会议上,王宠惠一定要遭到王世杰的评论与批评”^③。顾维钧在评价王宠惠和王世杰各自对外交事务的影响力时认为,他“虽然不知道他们二人中哪一位的影响较大,但我敢说王世杰同委员长非常接近,见到委员长的机会要多一些。不过王宠惠是国防最高委员会的秘书长,而委员长是该委员会的主席。对有关外交问题的通信、电报等等王宠惠都必须过目,因此他可能对这些问题有所评论。至于在他们二位意见不一致时,委员长最后到底接受哪一位的意见,则我相信还是由委员长根据自己的见解作出裁定”^④。

王宠惠和王世杰在外交事务上的分歧与争执,在中国出席敦巴顿橡树园会议的提案过程中,表现得格外清晰。在中国代表团成立之前,中国政府内部已经有五个机构提出各自的议案,它们分别是:国防最高委员会下辖的国际问题讨论会、军事委员会参事室、外交部条约

① 胡国材:《雪公校长在外交上之贡献》,(台北)《湖北文献》第55号,第36页。

② 《王世杰日记》第3册,第392页,1942年11月16日条:“予亟思解除中央宣传部与中央设计局之职务,以期获一稍长之时间,拟一和平方案,此一问题,近来惟王亮畴、周鯁生在研究,然亦限于战后国际政治组织问题。”

③ 《顾维钧回忆录》第5分册,第603页。

④ 同上书,第483页。

司、外交部礼宾司和国民外交协会^①。在王宠惠主持下，国际问题讨论会最先提出一个方案，但王世杰对这个以孙中山“天下大同”思想为本的方案并不满意，他授意张忠绂另拟一草案。张氏不仅是参事室的成员，同时也是国际问题讨论会第一组的组长，他不想另拟方案，但王世杰坚持参事室要有自己的方案，张忠绂遂修改了国防最高委员会的方案中不合王世杰意思的内容，使该方案更具现实主义特征，特别注重安全理事会的职能与国际制裁的作用。但参事室的方案提交蒋介石之后，并不符合蒋的心意，他只囑外交部将该草案转交在美国的孔祥熙参考，一度使王世杰备感失望^②。

王宠惠比王世杰年长十岁，前者是国民党元老，后者北大教授出身，两人当属两代人；但他们同为民国时代杰出的法学家，也是战时外交的重要参与者，对“二王之争”的研究能够折射出某些决定中国政府战时外交决策机制的因素。他们两人的分歧，使得同时参与战时外交决策的国防最高委员会和军事委员会参事室往往意见相左，互为牵制，但正如顾维钧所言，“至于在他们二位意见不一致时，委员长最后到底接受哪一位的意见，则我相信还是由委员长根据自己的见解作出裁定”，可见蒋介石的倾向，是决定他们两人，乃至两个机构作用大小的根本性因素。

五、小结

与国防最高会议和国防最高委员会相比，军事委员会对战时

^① 《顾维钧回忆录》第5分册，第392页。

^② 《王世杰日记》第4册，第360页，1944年7月21日条：“蒋先生囑外交部将予所拟国际安全和平组织要点，电达孔庸之，但未给以任何指示。”

外交的决定性作用常常为以往的研究所忽视。但实际上,因为军事委员会承担了战时“大本营”的职能,蒋介石的很多意见和政策都直接通过军事委员会向下传达或直接执行,它对外交决策的参与度已经超过了最高外交决策机关——国防最高会议(国防最高委员会)。军事委员会拥有自己的外交职能机构——外事局,但外事局的职能集中于战时来华的外籍武官或军职人员的接待与联络,是具体外交事务的执行机关。而军事委员会对战时外交决策的影响力则主要通过侍从室和参事室来发挥。但侍从室与参事室并非法定的外交职能机构,它们涉足外交事务的程度,与机构首脑在对外事务上对蒋介石的影响力有很大的关系。通阅王世杰、陈布雷和唐纵等人的日记,可以发现大量两室参与战时外交事务的记载,也能发现他们的意见、建议对国民政府外交决策的影响力之大令人不敢小视。

军事委员会参与外交的机构、人员和方式向我们传递着这样的信息:战时国民政府的外交决策机制存在着较大的随意性,因人而异,因事而异。试想,如果不是得以常常随侍蒋介石的左右,拥有筛选信息、直接进谏的权力,陈布雷、唐纵可能对中国外交产生这样的影响吗?可以说,这种随意性对于中国外交的现代化是有害的,它仍然沿袭了中国传统的君臣幕僚制,阻碍了中国外交行政科学化的进程。

但从另一方面看,这样的“随意性”在某种程度上也是战事所迫。如果说,战时国民政府外交制度的一大特点是其灵活性与机动性的话,那么侍从室和参事室频频参与外交决策,并能直接影响战时外交的进退,则是其中重要的表现之一。

第三章 战时外交的民意机构： 国民参政会

国民参政会是抗战的产物，是为适应抗战需要而成立以代表人民参政的机构；它和八年抗战一样，都是史无前例的。它在抗战时期非常突出，对于抗战贡献甚大，有特别研究的价值。^①

一、组织之源起

国民参政会的源起当溯自 1931 年 5 月 5 日在南京召开的“国民会议”。在同年 11 月 12 日召开的国民党四全大会上议决，“召开国难会议，以期集思广益，共赴国难；并经中央执行委员会决议交国民政府办理”。1932 年 4 月 7 日，国难大会在洛阳召开，在该会上议决于当年 10 月 10 日以前设立一中央民意机关，暂定名为“国民代表会”。12 月 19 日，国民党四届三中全会确定该民意机构名为“国民参政会”^②。1933 年 2 月 23 日在国民党第四届中央执行委员会第 59 次常务会议上通过了 8 章 23 条的《国民参政会

① 马起华：《抗战时期的政治建设》，第 157 页。

② 同上书，第 157 页。

组织法》^①。后因发起召集行宪国大的动议,这个“国民参政会”实际并未组成。

抗日战争全面爆发后,集中民意、共赴国难的呼声再次高涨。1937年8月11日,国民党中央执行委员会会议决于国防最高会议下设国防参议会,由国防最高会议主席指定或聘任若干人充任会员,“赋以听取政府关于军事、外交、财政等报告及制成意见书建议政府之权,延聘声望卓著之各界代表24人为会员,并以国防最高会议主席、副主席为国防参议会主席、副主席”^②。当时的国防参议会中延揽了中国共产党、救国会、中国青年党、国家社会党、乡村建设派、中华职业教育社、中国国民党元老、教育界和外交界的代表人物。作为外交界代表被聘为参议员的有施肇基、颜惠庆、罗文干和甘介侯四人^③。这四人中除甘介侯外,均是中华民国历史上元老级的外交人物,具有相当的国际知名度,但也早已“退居二线”,从这样的人员组成结构不难看出“国防参政会”的实际职能。

蒋介石和汪精卫是国防参议会的正、副主席,但蒋从未与会,主席一职始终由汪精卫代理。参议员按专长分成4组,其中外交组的召集人为胡适和蒋百里。国防参议会共集会64次,其中有关外交事务的动议包括推荐胡适出任驻美大使,建议政府派遣蒋百里、孙科分赴德国和苏联,争取国际援助等项^④。这些建议案与当时国民政府对外交涉的重点颇为吻合,大多得到采纳。

① 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册,第683—685页。

② 中国第二历史档案馆影印出版:《中华民国史料长编》第59册,第454—456页。

③ 《国民政府公报》,渝字第94号。

④ 闻黎明:《国防参议会简论》,《抗日战争研究》1995年第1期。

但国防参政会的组成人员太少，针对面过于狭窄，无法实现“准国会”的职能，于是中国国民党临时全国代表大会上重提设立国民参政会的建议案。1938年3月31日，临全大会“议定将国防参议会结束，另设国民参政会，为战时最高民意机关”。一周后的五届四中全会上通过了《国民参政会组织条例案》，规定参政会的宗旨“乃国民政府于抗战期间为集思广益与团结全国力量而特设之机关”，其职权包括：“（1）提出建议案于政府；（2）听取政府施政报告；（3）向政府提出询问案”。参政员的来源包括四个方面：“（1）曾在各省与行政院直辖市公私机关或团体服务3年以上并著有信望者；（2）曾在蒙古与西藏两地方公私机关或团体服务并著有信望或熟谙各该地方政治与社会情形且信望久著者；（3）曾在海外侨民居留地工作3年以上且信望久著者；（4）曾在各重要文化或经济团体服务3年以上且著有信望或努力国事而信望久著者。”“参政员的任期为1年，国民政府认为必要时，得延长1年。”^①

二、职能之演进

国民参政会的职权包括：“在抗战期间，政府对内对外之重要施政方针，于实施前，应提交国民参政会决议。前项决议案经国防最高会议通过后，依其性质交主管机关制定法律或颁命令行之。”但是一旦“遇有紧急特殊情形，国防最高会议主席得依国防最高会议组织条例，以命令为便宜之措施，不受本条第一、二项之限制”。“国民参政会每三个月开会一次，会期十天，国民政府认为有必要

^① 《国民参政会资料》，四川人民出版社1984年版，第5页。

时,得召开临时会或延长会期。”从上述条款中可以看出,国民参政会应当具有“决议”权,但问题是正常情况下,它一年中仅有 40 天在开会^①,而战时形势却瞬息间可能万变,“对内对外之重要施政方针”显然无法集中于这 40 天内突击决定,更何况国防最高会议主席已经理所当然地拥有“便宜”行事大权,国民参政会的这一“决议权”显得无足轻重和毫无保障。国民参政会自成立至结束前后历九年余,但先后四届只开大会十三次,即平均每九个月才开会一次。因此,当时有民谣讽刺说,“参政员的威风,半年只有十天凶”^②。

当然,国民参政会在休会期间设有“驻会委员会,驻会委员 10—15 人由参政员互选产生,其任务以听取政府各种报告及决议案之实施经过报告为限”^③。但作为常设机构,驻会委员会的职权仅“以听取政府各种报告及决议案之实施经过报告为限”,并没有丝毫的建议权、监督权,更遑论对国民政府军事大计的约束与制衡。

1940 年 9 月 26 日,国民政府对国民参政会的职能重新修订,增加了“国民参政会有听取政府施政报告暨向政府提出询问案之权。国民参政会得组织调查委员会,调查政府委托考察事项”。而驻会委员会除了听报告的权力外,还获得了下述权力,得“促进业经成立决议案之实施,并随时考核其实施之状况。在不违反大会

① 到 1939 年 4 月时,由三个月开一次会改成每六个月开会一次。见《国民参政会资料》,第 10 页。

② 吴相湘编著:《第二次中日战争史(1931—1945)》下册,(台北)综合月刊社 1973 年版,第 622 页。

③ 《国民参政会资料》,第 5—7 页。

决议案之范围内，得随时执行本会建议权暨调查权”。到1944年9月16日，国民参政会权力进一步扩大，参议员总额增定为290人，按规定“政府编制国家总预算，应于决定前提交国民参政会或其驻会委员会作初步之审议”^①。综言之，国民参政会的作用，从其组织条例规定来看包括五项职权：一为议决权，二为建议权，三为听取报告及提出质询权，四为调查权，五为对国家总预算的初审权。随着参政会职权的逐渐扩大，从表面上来看，国民参政会基本具备了“准国会”的躯壳，也成为中国政府战时民主、全国团结的重要象征。但五项权力并无切实保障，参政员们“获得的唯一职权是在一定范围内有了参与政治活动的机会，但对政府当局并无约束之力”^②。那么，这些职权中与外交相关的权力究竟有多少得到了落实呢？

三、外交权力之施行

上述五项权力中，前三项与外交事务关系较大，其中尤以议决权为首要，该权主要以国民参政会大会审议方案的形式来施行。大会对外交事务的审议案源自两方面。一是外交部的外交报告，但有时外交部并不单独向参政会提供工作报告，而是由蒋介石代表国民政府在《最近一年来之外交、财政、经济与军事》的报告中加以涵盖^③。当然这些报告无一不得顺利通过。“二是政府重要的外交施政方针，抗战期间政府交议的有关外交方针的案件，每次大

① 《国民参政会资料》，第14—15，25页。

② 孔庆泰等：《国民党政府政治制度史》，第571页。

③ 参见《总统蒋公大事长编初稿》卷5（上），第222页。

会上基本都有,计抗战期间国民参政会 11 次大会中,政府交议的外交方针的案件有 8 件,如 1939 年国民参政会第一届第三次会议上政府交议的《外交部第二期战时行政计划》等。”^①在第一届第一次会议上,国民参政会针对政府提交的《外交报告》于决议案提出下列各点,要求政府注意:“1. 我国外交机构及使领人选,是否能完全担负抗战时期的重责,应请政府详加考察,谋其刷新。2. 为适应国际形势之变动,须努力于正确情报之搜集,应请政府责成外使领人员,充实情报之工作,所有以前办理情报上之缺陷,应请政府从速切实改善。3. 我国国际宣传,尚嫌散漫,应请政府统一宣传方针,并调整其工作,以期增进效能。4. 今后应在政府指导之下,加强国民外交之活动,尤其注重随时资助社会各界适当人物赴国外工作,并由政府令驻外使领人员,切实协助。5. 应请政府随时酌量宣布关于外交及国际情势之事实或资料,以普及国民对于国际情势之正确认识。”^②决议案中的这些建议中有些颇为中肯,如要求对驻外使领力量的考察与加强、如加强国际宣传和开展国民外交等,一一得到了政府的采纳。

但这种机会并不很多。由于外交工作的特殊性,参政员们多数无法知悉外交事务的详情,参政会对外交工作报告提出的修正意见数量虽然不少,但其内容大多关乎政府外交大策,无法就具体问题展开针砭,针对性不强。换言之,国民参政会的外交建议案多泛泛之谈,而对政府的外交实务并不拥有“议决权”。当然,国民参

① 《国民参政会第三次大会纪录》(1939 年),南京图书馆藏,此处引自张连红:《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》,《民国研究》第 3 辑。

② 国民参政会史料编纂委员会编:《国民参政会史料》,(台北)国民参政会在台历届参政员联谊会 1962 年印行,第 26—27 页。

政会也有权听取外交部长的工作报告，而外长的报告在历次大会上都遭苛责，但参议员“半年只有十天凶”，没有实际的弹劾权，苛责并无太大实际效果。

建议权是国民参政会中运用得最为广泛的权力，但有关外交事务的建议案在总议案中所占比例很小。据统计，“从1938年7月参政会第一次会议到1945年的第三届第三次大会为止，计1311件建议案中有关外交及国际事项的建议案有66件，另外内政、国防、财政等涉及外交的建议案约有20件。外交建议案占总建议案的7%左右。”^①直接的外交提案如一届二次大会上吴玉章等提出的《加强国民外交案》，间接提案如一届二次大会上陈绍禹等提交的《关于持久抗战案》中有关“增加外援”的提议^②。这些提案中有相当部分具有较高价值，也得到了政府的采纳，如《调整外交机构刷新外交阵容案》和《从速承认朝国临时政府案》等^③。

审查与询问权在历次国民参政会大会上被发挥得最为淋漓尽致，它是参政员参政问政最重要的手段。参政员和政府均可向参政会提交议案，“所有的提案都先交给审查委员会……审查委员会分军事、国际外交、内政、财政经济、文化教育五门，分别审查提案。出席的参政员被指派在审查委员会中担任一项工作，每个委员会另派定召集人三人。重要的提案可以径送大会讨论通过”^④。参加“国际外交”审查委员会的“大都为外交经验丰富者或对外交有研究和有兴趣者，如第一届第四次参政会，其召集人是罗文干、周

① 张连红：《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》。

② 《国民参政会资料》，第113页、第116—118页。

③ 张连红：《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》。

④ 林祖涵：《国民参政会之观感》，见《国民参政会资料》，第267页。

览和傅斯年，其委员有邹韬奋、王家桢、杭立武、张忠绂、吴玉章、甘介侯等 25 人”^①。“国际外交”审查委员会不仅要审查政府提交的外交报告，也要审查参政员联署提交的外交建议案，但“政府直接交议的有关外交的施政方针以及一些临时动议案，却不必经第二审查委员会审查，而是直接由大会主席团交全体大会审议”^②。审查委员会在审查后，得汇总意见写成审查报告，提出若干建议事项。由于审查委员会的组成人员多为外交界的专家，某些建议十分具体细微。如第三届第一次会议的第二审查委员会提交的审查报告中就包括：改组外交甄别委员会、重新认定外交部内外服务人员之资格、驻外使领馆外交公费之管理、大使公使的选任、外交部工作人员之内外互调、驻外使领馆之定期报告制度、外交人员训练所之筹备、外交宣传经费和政府外交经费之划拨等等^③。

虽然审查报告覆盖面很广，但审查的结果不外乎三种：通过、修正通过和保留。“对于一些关系到重大外交方针的提案，由于参政员来自各党各派，因而往往出于各自的目的，常有双方争论异常激烈而几使提案不能通过的情况。如第一届第八次会议，讨论李圣五等提注意德意邦交案，国共两党会场辩论异常激烈，‘为此，国共两党几闹翻。’”^④但是，国民党籍的参政员在会内占据压倒多数，即使被审查委员会冠以“保留”意见，未及通过的提案亦极为罕见。

国民参政员的询问权曾令孔祥熙、王宠惠等国民政府要员非

① 张连红：《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》。

② 同上。

③ （台北）“国史馆”藏：外交部档案第 0785 号，“第二审查委员会审查报告案”。

④ 张连红：《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》。

常头痛，如1938年7月11日的参政会大会上，“外长王亮畴财长孔庸之在参政会报告外交与财政，甚为详尽。即属秘密性之事实亦均坦然言之。盖参政员中对于王孔两公颇多微词，故两公发言特别详尽，以冀减少反感。”^①询问权分“口头询问”和“书面询问”两种，书面询问须五人联署，在向大会主席团提出后，由执行主席“通知主管机关长官定期答复”；口头询问一般是在行政机关首长作完报告后，或在大会决议外交报告列席说明时提出，但在口头询问前也必须得到大会主席的许可^②。程天固回忆说，“迁都重庆未久，我记得有一次参政会开会时，某贵州籍中央委员，大肆咆哮，向我外交当局，摩拳擦掌的攻击说：‘军事与外交，正如左右手，须双管齐下，始得有济。今我抗战以来，只用了一手，安得不败？’当时舆论界，且有愤激的批评，称外交当局，正如一死尸。”^③参政员在大会上毫不留情又切中要害的提问，曾令外交部的官员们张口结舌，尴尬无比。

除此五项权力之外，对国民党和国民政府而言，国民参政会亦是宣传其外交政策的重要渠道。如1939年9月欧战爆发后，《苏德互不侵犯条约》签订，国际局势的风云突变对中国抗日相当不利，蒋介石就在9月9日的第一届国民参政会第四次大会的开幕典礼上发表了题为“欧战发生后我国抗战的三大要务”的讲话，以大量篇幅详细阐述三大要务之一的“注意国际形势，推进战时外交”，提出战时的基本国策建立于以下四项原则基础之上：“（一）反抗日本侵略，以保障我国主权与领土行政的完整。（二）遵守国

① 《王世杰日记》第1册，第308页，1938年7月11日。

② 同上书，第419页，1938年11月5日。

③ 《程天固回忆录》（下册），（台北）龙文出版有限公司1993年版，第321页。

际公约,尤其是《国联盟约》、《九国公约》与《非战公约》,以与世界爱好正义和平之国家,共同维护世界秩序。(三)拒绝参加拒共协定。(四)外交在自立自主,完全以本国立场与抗战利益为前提,不受任何拘束,以求得中国之自由平等,实现三民主义,重奠世界永久的和平。”^①由于国民参政员来自各省各市、各行各业,他们在参政会上获得的信息能够很快地向外辐射,而且他们多数受过良好教育,拥有较高的社会声望与地位,能够确保政府的外交政策得到正确的阐释与快捷的传达。

林祖涵在评价国民参政会一届一次会议的六大成果时,就将“确定今后外交方向”列为成果之一,认为在该次大会上“确定了在争取与国时坚持和平阵线的立场,促进英、美、法、苏等国的邦交”,提出目前外交工作的重心当集中于争取“最大的同情与援助。但目前各国援华的工作显然做得不够,中国应尽最大的努力,来加强各国对中国抗战的援助,获得巨大物力、财力、人力的接济。要达到这个目的,就有统一、加强国际宣传和慎重选派使节的必要”^②。这一宗旨与临全大会所通过的《抗战建国纲领》中的四大外交原则完全吻合,经过国民参政会的肯定,抗战建国纲领更加名正言顺地成为战时全中国抗战活动的根本原则。

国民参政会通常情况下每半年集会一次,这固然由战时的特殊情况决定,但却在很大程度上制约了国民参政会职权的有效行使,使国民参政会组织法赋予参政员的诸项权力无法得到充分施展。在大会闭会期间,国民参政会保留驻会委员会会议,该委员会

① (台北)“党史会”编:《总统蒋公思想言论总集》卷16,演讲,第376页。

② 林祖涵:《国民参政会之观感》,见《国民参政会资料》,第271页。

下设有军事国防组、外交组、财政经济组和内政及教育文化组，以议长为主席，每周举行一次，“有必要时，得由议长召集临时会议”^①。国民政府亦定期向驻会委员会报告外交形势，“如第三次大会闭会期间，外长王宠惠及国防最高委员会秘书长张群曾作6次外交形势的报告”。在外交部作外交形势报告时，驻会参政员亦可向外交当局提出建议与质询。“至于大会期间通过的提案实施情形，一般都由外交部制成《国民参政会第×次大会决议各案外交部实施情形报告表》，送交驻会委员会第二组（外交组，其成员5人左右）审核，很少有驻会参政员主动到外交部实际考核的情况。”^②

国民参政会亦在一定程度上直接参与外交事务，部分国民参政员或以私人身份（如颜惠庆），或以参政员身份（如张彭春）投身于战时外交实践。如1943年由秘书长王世杰领衔的国民参政员访英代表团，如1939年9月9日的国民参政会在渝驻会委员联名致电日内瓦国联行政院及大会，促请援华并按约制裁日本等^③。

四、外交建议案之统计

“国民参政会四届十三次大会，共有建议案二千五百余件，案文约计三百万字。”而外交建议案统共不过119件，仅占4.76%，可见外交事务并非国民参政会工作的重点^④。尽管如此，国民参

① 《国民参政会资料》，第61—62页。

② 张连红：《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》。

③ 《王世杰日记》第1册，第361—362页，1938年9月9日。

④ 《国民参政会史料》，第1页。

政会直接参与或监督战时外交,最直接的方式还是建议案的提出与讨论通过。从表四可知,国民党是参政会中外交议案的主要提出党派,这当然是因为国民党在国民参政会中占据着绝对多数,其他派别根本无法与之抗衡。而相对来说,青年党对战时外交事务始终未有议案提交,这倒并不是因为该党参政员数过少,而是因为该党更注重国内政治改革的缘故。

从表五可以看出,国民参政会的外交建议案中占绝对多数的当为侨务类议案,如一届一次会议上由广东代表伍智梅提出的“通令驻外使领馆对于各地华侨尽力予以便利案”,二届二次大会上由国民党籍的美国侨界代表邝炳舜所提的“请设华侨颐养院收养海外老年华侨案”,三届二次大会上新加坡华侨代表连瀛洲提出的“加强侨务行政机构将侨务委员会改组为侨务部案”和四届一次大会上泰国侨界代表冯灿利所提之“请政府注意泰国华侨此次所受战争之损失,是否应早宣告此种损失应由日本与泰国于战后负责赔偿之责案”等^①。

有关政府对外交涉事项的提案也是国民参政会另一关注焦点。如第二届国民参政会的8件外交建议案中,除7件侨务案之外,另一件就是由救国会代表陶行知提出的“正式承认自由韩国临时政府及独立阿比西尼亚王国案”。三届大会召开之时已是太平洋战争爆发后,中国与英美并肩作战,国际合作的重要性日益凸现,有关对外交涉的议案随之增多,其中最重要的是陈时等提出的“美英宣布放弃在华特权,本会宜有表示,谈判缔结新约应有准备”案和马宗荣提请政府注意之“凡与国际公法平等原

^① 《国民参政会史料》,第245、331、435、482、554、555页。

则不符之权益，均应在取消之列”等案。^① 正是在国民参政会闭幕后不久，国民政府与英美两国签订了平等新约，国民参政会的提案可谓恰逢其时。

有关加强国际宣传的建议案在外交类议案中所占比重相对较小。如一届一次大会上王冠英所提之“在抗战期间应扩大国际宣传案”和王造时的“统一国际宣传工作，增加国际宣传经费，并多派各界领袖不时访问欧美各国，藉以增加国际宣传效力案”等^②。

调整外交机构案多见于第一届国民参政会，如程希孟所提“调整外交机构刷新外交阵容案”，要求驻外使领馆人员应和外交部人员定期互调，增设专员两人研究驻在国的政治、经济问题，外交部应对使馆馆员及外交部部员施行考绩制度，驻外使领馆人员之遴选，应尽量提升表现优秀者^③。此案博得了国民政府的认同，蒋介石下令外交部尽力实行之。外交部对此案的完成也“颇为得意”，它们“改组对于内部组织或加扩大或事裁并，对于人事调动，悉以能力与成绩为准则，对于使领馆之设立、撤销或暂停，全视环境之需要而决定。此项步骤咸针对之，所有措施务求切合抗战之需要与夫适应国际环境之变化，冀能争取于国，获取援助，增强英美苏与我之联系，造成反侵略之堡垒。故本部对于外交机构之调整与人事之刷新，除过去已有之改革外，现正随时密切注意，力求改进中，以期发挥外交之最大效能。”^④

① 《国民参政会史料》，第330页。

② 《第一届国民参政会第一次大会纪录》，第138—139页。

③ 《国民参政会决议案实施情形一览表》，第11—12页。

④ 中国第二历史档案馆藏档十八/3173，《外交机构之调整、刷新案》，1938—1943年。

共产党于国民参政会历届大会上惟一一件建议案是在一届二次大会上由吴玉章提出之“加强国民外交推动欧美友邦爱好和平的民众,敦促各国政府对日寇侵略者,实施经济制裁案。”该案遭外交审查委员会大幅删改之后,方始获得通过^①。

表四 国民参政会有关外交问题建议案统计表^②

党派 \ 届次	第一届	第二届	第三届	第四届	第(四)③届	平均
国民党	共 11 件 占 45.8%	共 5 件 占 62.5%	共 32 件 占 91.4%	共 20 件 占 52.7%	共 4 件 占 28.6%	共 72 件 占 60%
共产党	共 1 件 占 4.2%					共 1 件 占 0.8%
青年党						
国社党	共 1 件 占 4.2%			共 1 件 占 2.6%		共 2 件 占 1.7%
救国会	共 2 件 占 8.3%	共 1 件 占 12.5%				共 3 件 占 2.5%
无党派或 派别不详	共 9 件 占 37.5%	共 2 件 占 25%	共 3 件 占 8.6%	共 7 件 占 18.4%	共 6 件 占 42.8%	共 27 件 占 22.7%
合 计	共 24 件 占 100%	共 8 件 占 100%	共 35 件 占 100%	共 38 件 占 100%	共 14 件 占 100%	共 119 件 占 100%

① 《第一届国民参政会第二次大会纪录》,第 58 页。

② 据《国民参政会决议案实施情形一览表》编制。

③ 第四届国民参政会共开三次大会,第一次大会于 1945 年 7 月 7 日召开,第二次于 1946 年 3 月 20 日召开,第三次大会于 1947 年 5 月 20 日召开。后两次大会召开于抗战结束后,因此在编制表格时,将有关它们的数据单列一栏,为“第(四)届”。

表五 国民参政会外交问题建议案分类统计表^①

届次 \ 类别	对外交涉	国际宣传	调整外交机构	出访各国	侨务工作	其 他	合 计
第一届	2 件 8.3%	6 件 25.0%	4 件 16.7%	4 件 16.7%	5 件 20.8%	3 件 12.5%	24 件 100%
第二届	1 件 12.5%				7 件 12.5%		8 件 100%
第三届	11 件 31.4%	1 件 2.9%		4 件 11.4%	14 件 40%	5 件 14.3%	35 件 100%
第四届	15 件 39.5%		1 件 2.6%		21 件 55.3%	1 件 2.6%	38 件 100%
第(四)届	10 件 71.5%		1 件 7.1%		2 件 14.3%	1 件 7.1%	14 件 100%
合 计	39 件 100%	7 件 100%	6 件 100%	8 件 100%	49 件 100%	10 件 100%	119 件 100%

总之,虽然外交类建议案在国民参政会各类议案中所占相对比例非常小,但其仍然几乎涵盖了战时外交事务的各个层面,具有一定的代表性。由于 60%的建议案均源于国民党籍代表,这种代表性又有很大的局限。再者,国民参政会建议案的通过与最后实施并无必然联系,政府机关并不对国民参政会负责,参政会也无法监督外交职能部门的具体工作,国民参政会对战时外交事务的实际影响力令人存疑。如罗文干担任主任的国民参政会第二审查委员会在“对于政府交议《外交部第二期战时行政计划》案之审查意见”中曾直言不讳:“外交部对于本会第一第二两次大会议决各案,虽业已开始实施,但未能按照决议案之精神切实执行者仍属不

^① 据《国民参政会决议案实施情形一览表》编制。

少,关于机构与人事之调整充实,以及宣传与情报之改善,迄今实际办理情形,去本会之期望尚远。”^①

五、案例：国民参政会访英团

抗日战争的全面爆发,不仅昭示着中日军事战的全面爆发,也意味着中国外交战的打响,中国各界逐步认识到仅凭政府机关的外交努力远远不够,还需要广大民众和社会团体展开民间外交,加强“国际宣传以扩大世界援华运动”。因此中国共产党提出开展民间外交的建议,希望“我国的民众团体和各国性质相同的团体如职工会、农会、学生会、文化团体、宗教团体及同情于我国抗战的政党,建立密切联系;中国的民众团体应当大规模地派遣代表到各国去进行宣传工作;同时,要欢迎各国民众团体组织代表团到中国来参观,欢迎各国记者来华调查,藉使各国的民众都能明了日本强盗在中国屠杀轰炸的暴行。”^②

国民参政会集中了国内各界的代表,于战时开展民间外交^③虽并不十分踊跃,但亦做出了一定的努力。首先,除前面提到的第

① (台北)“国史馆”藏:外交部档案第 0785 号:“第二审查委员会审查报告案”。

② 《怎样开展我国的外交》,《新华日报》社论。见《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》(上),第 432 页。

③ 除国民参政会访英团外,战时各行各业亦曾或筹备派遣代表团出国访问,开展民间外交。如 1942 年底,重庆新闻界听说“美国大使馆新闻处近有指定我国记者及广播员二三人赴美观光之举,意在沟通两国文化宣传、我国抗战,并观察美国战时生产情形,自属可感”,遂积极要求“由陪都报业正式推选三五人与美国新闻处所指定者共同组成‘中国新闻界访英美国’一同出国,方足以昭郑重而正国际视听”。见(台北)“党史会”藏:特种档案 030/138,“陪都新闻界建议组织记者访问团赴英美访问案”。

二审查委员会的成员直接参与战时外交活动外，国民参政会中还有部分会员抗战时期曾在国外工作，与战时外交有着密切的关系。如一届一次国民参政会召开时就有部分参政员“因在海外负有工作责任，未能即时回国”开会，如“胡适、蒋方震、张彭春、钱端升诸氏”^①。另如，第一届国民参政员颜惠庆赴美展开外交努力。颜惠庆是三朝外交元老，曾担任过国民政府的驻美公使和驻苏大使，从国民政府驻苏大使职退休后一直赋闲在家，战争爆发后他以蒋介石私人特使的身份赴美参加太平洋国交讨论会，揭露日寇侵华暴行，同时利用他个人的国际威望，在美协助胡适推进中美关系。在美期间曾数次与罗斯福总统晤谈，在美的工作也得到了蒋介石的赞赏与肯定，国内一度盛传将由其出任驻美大使^②。

而国民参政会最正式、最直接地参与战时外交活动的努力，是1943年末组织的赴英访问团。1942年11月—12月间，英国国会访华团应邀访问中国，他们在华期间不仅参观了中国西南、西北的很多地区，较深入地了解中国抗战的情况；还列席参加国民党中央执行委员会会议。该团在华期间还接触了大量的中国政要和名人，尤其与国民参政员有过多次会面^③。因此，1943年6月17日，英国政府外交部正式邀请国民政府组织访英团，“以报去年英国议员访华之聘”^④。

英国代表团是以“国会议员访华团”的名义赴华，蒋介石遂决定由国民参政会单独组团，以示对等。但国民参政会秘书长王世

① 《大会观感》，《大公报》1938年7月16日。

② 参见陈雁：《颜惠庆传》，河北人民出版社1999年版，第232—240页。

③ 《顾维钧日记》第5分册，第122—150页。

④ 《王世杰日记》第4册，第92—93页，1943年6月17日。

杰一再建议“由国民党及参政会共同组团报聘”，驻英大使顾维钧也来电建议“不妨于参政会参政员以外，加入国民党委员及其他社会人士”。^①但蒋介石多次否决王、顾的提议——蒋意在让世人看到一个完整的中国民主建设的形象。国民政府对于这一代表团的派出是慎重的——毕竟这是从未有过的尝试，几经磋商，选定王世杰、王云五、胡霖、杭立武和温源密五人组成，另由李惟果担任秘书；此五人“应定为中国政府于征询国民参政会主席团及立法院院长意见后选派之人。”除温源密代表立法院外，其余四人均代表参政会^②。10月29日，王世杰于国民参政会驻会委员会代表主席团报告访英团之组织，“谓其性质为由政府与本会及立法院共同商洽选定。其目的在增进英人对华之了解，减少其疑虑，以期造成一种更友好之空气，为政府对英交涉暨今后中英合作增加便利”^③。其任务主要在于：“（一）宣达中国对英之友感。（二）考察英国努力抗战实况并报导于中国政府与人民。（三）与英国朝野交换意见。”^④

11月18日，访英团离渝，12月3日抵英。6日，顾维钧为访英团特别在大使馆设宴招待英国议院上下院院长，次日上午则安排访英团在英国会旁听，下午王云五在英议院的茶会上发表演说，晚间与英国外相艾登共进晚餐。8日，温源密与杭立武于英中友好协会发表演说。

访英团与英国外交当局最主要的接触在12月13日。当晚，

① 《王世杰日记》第4册，第97,107页，1943年6月25日，7月11日。

② 同上书，第178—179页，1943年10月21日，23日。

③ 同上书，第182页，1943年10月29日。

④ （台北）“国史馆”藏：外交部档案第3711号，“王世杰等访问英国案”。

王世杰与英国副外相克利浦斯长谈至深夜，内容包括：丘吉尔和蒋介石会晤的可能性与重要性，英国政界和民间对中国抗战的态度，中印关系与英印关系和中国的民主化问题等^①。次年一月下旬，丘吉尔在唐宁街 10 号首相府会见了中国访英代表团，时约半小时。丘吉尔在谈话中“以郑重语调申述英国必以军力迫暴日无条件投降，才算对得起我们这一代和下一代^②”。至此，中国政府国民参政会访英团顺利结束了在英国的行程，达到了预期的宣传抗战、增进中英关系的效果。

访英团返国途经中东时恰逢开罗会议召开，蒋介石特别要求代表团在开罗逗留，以备策询，表明最高当局对访英团的信任与重视——当然主要还是因为团长王世杰本人与战时外交的密切关系。

访英时，王世杰发回了大量电报，呈阅人员包括“蒋主席、参政会主席团、孙院长、孔副院长、宋部长、何总参谋长、吴秘书长、王秘书长、张秘书长、陈主任布雷”^③。回国后，访英团代表王云五向国民参政会驻会委员就访英作专门报告，并写成《访英笔记》，由商务印书馆出版^④。

六、小结

国民参政会从 1938 年 4 月成立，至 1948 年 3 月 28 日结束为

① 《王世杰日记》第 4 册，1941 年 12 月 31 日，第 221 页。

② 《杭立武先生访问记录》，（台北）“中研院”近代史研究所 1990 年版，第 20 页。

③ （台北）“国史馆”藏：外交部档案 3711 号“王世杰等访问英国案”。

④ 《杭立武先生访问记录》，第 21 页。

止,历时9年8个月又23日,总共四届,先后举行13次大会,通过了大量的决议案,并最终送达国民政府和国民党的各职能机关,号称拥有决议、建议、询问、调查和初审预算五大权力。

但国民党和国民政府实权人物往往对国民参政会不够重视,正如王世杰在日记中所记的:“今日午后国防最高委员会召集特别审查会,审查参政会决议案,予亦参加,魏道明对参政会毫无尊重之意,党中多数人亦如此。”只是一到国民参政会开会期间,“各部部长惧受批评攻击,态度较为不同”^①。孔祥熙是国民参政会上受到攻击最烈的行政长官,王世杰不无嘲讽地记道:“日前参政会集会时,孔庸之院长每日到会均改乘洋车(仍以乘脚踏车之镖手四人相随),会毕仍乘汽车。余闻之殊觉滑稽。”^②可见,在国民政府高官心目中,国民参政会不过是民主的点缀,其参政议政、监督约束作用相当有限。不过,与战前相比,这种点缀已然是不小的进步,它不仅反应了战时“第二次国共合作的一个侧面”^③,也代表了中国社会民主、进步的潮流。这种潮流与中国政府战时外交制度现代化、科学化的发展方向是完全一致的。

国民参政会设立的初衷在于建立中国的“准国会”,为日后行宪做准备,但由于它“的性质与各国的国会或议院完全不同,也不能视为代替国民大会的常设民意机关”^④。加之缺乏可靠的权力保障,国民参政会的职能受到了各种各样的制约,并未得以充分施行。但如果就此认为国民参政会仅仅只是“民主点缀”,于战时外

① 《王世杰日记》第1册,第55—56页,1941年4月12日。

② 同上书,第322页,1938年7月29日。

③ 重庆抗战丛书编纂委员会编:《国民参政会》,重庆出版社1997年版,第1页。

④ 吴相湘:《第二次中日战争史(1931—1945)》下册,第623页。

交毫无意义，则未免过于武断。虽然国民参政会的决议案必须经国防最高委员会通过，才交主管机关制订或执行；而且参政会自身并无立法权，也不具有监督或制衡行政机关的权能。但不容忽视的是，国民参政会对政府的施政方针、外交实践拥有知情权，参政员们可对外交部的报告案提出修正意见，发表不同看法，与任何前朝的外交制度相比，这都是重大的进步，对于完善战时外交行政和制约具体外交实践不无裨益。

同时，参政员们的建议权也不容忽视，只要他们提出的建议案对抗战有益，能得到多数参政员的副署，并有舆论的支持，国民政府也不敢漠视不管。况且，参政员中不乏外交长才，部分外交建议案具有相当质量，颇有针对性，对政府战时的外交决策与实践起过一定的促进作用。另外，国民参政员的询问权也令政府官员颇感头疼，毕竟半年里参政员还有“十天凶”，比起战前毫无制约的外交机制已经是很大的进步。

第二编 外交行政

第四章 战时外交的职能机构：

外交部

从北洋到国民政府，外交部的组织机构递经嬗变，其组织的合理化程度确实在不断地提高。^①

一、组织结构

抗日战争全面爆发后，国民政府党政机构人员迅速疏散，外交部亦不例外。和平时期的外交机构无法应付战争的需要乃人所共知的事实，战时外交机构改变的趋势理应是组织的扩充，但“我国于抗战的战事爆发之时，外交部在组织上无所变动，但人员方面却以非常时期中央党政军机构调整及人员疏散法为由，疏散了全部职员五分之四。这种非常的措置当时颇受各方的批评，改革外交机构的提议遂屡见于报章杂志”^②。1938年初，孔祥熙出访欧美归来，于中国外交力量之薄弱深有感触，遂向行政院建议加强外交行政：“（一）培植后起外交人才。（二）训练现有外交人员。（三）改订外交人员调动办法。（四）择要增设使领馆并设驻外商务财务

① 徐矛：《中国近代外交制度史》，第234页。

② 陈体强：《中国外交行政》，商务印书馆1943年版，第54页。

各官及仿照美国成例创设领事巡按官。(五)订定外交官考绩单行法原则草案。(六)重行匀配各使领馆经费。(七)充实情报注意宣传。(八)奖励外交著作。”^①

1938年7月,国民参政会第一次全国大会对战时外交多有抨击,会上通过“建议调整外交机构,刷新外交阵容案”。此案涉及内容相当广泛,包括外交部的驻外使领馆、外交人员的培训考绩和外交经费审计等诸多方面。

甲、关于调整外交机构者:(一)使领馆各级人员(大使公使除外)之职务及研究事项应一一划分规定以明职守。(二)使领人员与外交部部员应定期互调,藉使使领人员对国事不致隔膜,外交人员对国际智识不致荒陈。(三)使领人员应规定一定任期,在任期内如无过失或不称职情形,不得撤职,亦不得随馆长进退。(四)使领人员任期届满后,于可能范围内应酌量调往他馆服务,以期增广见闻,而造成完备之外交人才。(五)使领馆办理会计庶务人员在职务上应直接向外交部主管科员负责,以谋会计独立。(六)驻外大使馆应仿照我国驻日内瓦代表办事处专员办法,酌量添设专员一人至二人,负责研究驻在国政治经济法律等问题,以供大使及外交部参考,此项专员应慎选对于国际政治、经济有专门研究之人员充任之。(七)外交部对于部员及使领馆馆员应严格施行考绩制度,以考核部员及使领人员之勤情操守及是否称职。(八)外交部对于驻外使领馆应顾及经费与人才之现状,就实际需要酌量增减,重新配置。

乙、关于刷新外交阵容者:……(四)外交部员及使领人员(大

^① (台北)“国史馆”藏:外交部档案 172—1,第 3989 号,改进外交行政案。

使公使除外)之人选应经“外交人员资格审查委员会”严格审查,认为符合上项资格,始得任用,此后凡未经审查及铨叙合格者不得作用或派遣出国。^①

由此案出发,外交部于1939年6月向行政院提出,并于行政院第420次会议修正通过外交部组织法。8月4日,该案经立法院外交及法制两委员会联席会议通过,8月19日,在立法院第4届第171次会议议决审查修正通过,并于9月7日由国民政府公布^②。与1928年12月8日公布的外交部组织法相比,修正后的组织法出现了多处明显变动。首先,最大的改变在于中央与地方外交权限的划分。新组织法在第3款中将原有的“外交部就主管事务对于各地方最高级行政长官之命令或处分认为有违背法令或逾越权限者,得请由行政院院长提经国务会议决议后停止或撤销”,增添了“但有紧急情形者得呈请行政院院长先行令饬停止该命令或处分之执行”^③。这一规定当然是出于战时的需要,但也相对提高了行政院长在外交事务上的决定权,同时进一步限制了地方政府的外交权。

其次,根据战时外交需要,有针对性地对外交部的组织机构进行了调整,从战前的总务、国际、亚洲、欧美和情报五司改组为总务、亚东、亚西、欧洲、美洲、条约和情报七司^④。即撤销条约委员会,改设条约司;裁撤国际司,将其事务划归其他各司分别掌管;亚

① 中国第二历史档案馆藏档十八/3173,外交机构之调整、刷新案。

② 《立法院公报》,第103期。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编《外交卷》,江苏古籍出版社1997年版,第1页。

④ 同上书,第1—2页。

洲和欧美两司扩充为亚东、亚西、美洲、欧洲四司。这些变动表面看来似乎仅是机构的调整,但实际上却是中国政府完善外交组织机构一次新尝试,使外交部内部的组织建制更趋有效合理。譬如以往的条约委员会,因其委员会组织,权力难以集中,责任不够专一,实际并无太大的权力,成了外交部内安置闲员之机构。抗战爆发后,外交部大批疏散工作人员,条约委员会也实际处于撤废状态。但随着战事的深入,中国与很多国家的条约关系亟待调整,修正后的组织法遂改设常设机构条约司,该司有确定的任务与职员,工作比起条约委员会来大有起色。

再如亚洲司分解为亚东、亚西两司,欧美司增强为欧洲和美洲两司,大大加强了政务性“司”的分量。随着国民政府外交领域的逐步扩大,不仅战争初期遭裁撤、疏散的大批职员回部工作,外交部还增招了一批受过新式教育的外交人才,充实战时外交阵营。为此,外交部在当年向国民参政会的报告中表明:“本部为调整机构,健全组织计,曾实行新组织法之人事调整案,除参事厅秘书处总务司情报司照旧外,原有亚洲司改称亚东司、亚西司,欧美司改称欧洲司、美洲司,另设条约司,并派徐公萧、刘师舜等为司长,张道行等为简任秘书,冯飞等为参事,又应事实上之需要另添荐任秘书、专员、科长、科员等若干人,以资充实。至原有裁撤之国际司及条约委员会各级职员则分配在原任职务性质相同之司科办事。并将部中疏散人员,成绩优良者,酌量令饬回部工作。”^①

1939年修订的外交部组织法中另一重要变化在于“会计制度”和“统计制度”的健全,第一次以专条规定:“外交部设会计主任

^① 中国第二历史档案馆藏档十八/3173。

一人，统计主任一人，分别办理岁计会计统计事项，受外交部部长之指挥监督，并依国民政府主计处组织法之规定直接对主计处负责。”^①1944年7月，外交部组织法重新修订，改会计主任为会计长，“会计处及统计室需用佐理人员名额，由外交部主计处就本法所写荐任聘任人员及雇员名额中，会同决定之”，从而进一步加强了对外交部的会计与统计工作，使其管理更趋现代、科学^②。

为了进一步提高外交部的工作效率，1941年3月，外交部规定：“各厅处司为明了并接洽便利事务起见，各主管官每周应举行会议一次，由部次长出席，如部次长未能出席时，由各主管官轮推主席，将一周内外经办事务，如某项事件经讨论结果，认为可公布者，由情报司办理之。外交部各厅处司经办有关时间性对外公布事件，应随时送由情报司酌量情形呈请核定。”^③应该承认，外交部是当时行政院各部会中开展调研工作最好的部门，几乎每卷外交公报中均有长篇的驻外使领报告，涉及驻在国的民风社情、外交政策及沿革、中外贸易、外国的政治军事结构等。

到1943年7月，外交部组织机构再次发生重大变化，12月8日，国民政府重新修正外交部组织法。此次改革着力于分解“总务司”过于繁杂的职能，将礼宾事务独立划出，添设“礼宾司”，扩七司为八司。“礼宾司”的职责包括：“关于本国驻外及各国驻华使节之征询同意及递交国书事项。关于各国驻华使领馆之设置变更及使领人员到任离任事项。关于国际间勋章之颁给收受及其他馈赠事项。关于接待外宾事项。关于国际吊庆事项。关于护照签证事

① 《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编《外交卷》，第4页。

② 《国民政府外交公报》第36册，第17卷第7号，1941年7月14日。

③ 同上书，第13卷第1—3号，1940年3月9日。

项。”它的设立从一个侧面体现了战时中外交往事务的繁密程度。同时，外交部添设了“机要室”和“人事处”两个机构。次年7月，会计室改为会计处。这样外交部的组织机构进一步完善，形成了中国近代以来最为完备的外交部组织结构模式^①。

经过此次改革，外交部部长以下的编制为：政务、常务次长各1人，秘书6—9人，参事2—4人，司长8人，处长、会计长、统计主任各1人，科长23—28人，科员106—168人，顾问8—15人，专员30—60人^②。

八司中总务和礼宾司的工作属事务性质，其功能在于辅助其他各司完成其任务，本身并不直接参与外交政策，而是专为供给其他各司办理交涉的工具。情报和条约两司介于政务和事务性之间，可称之为“非政务的司”。亚东、亚西、美洲和欧洲四大“政务司”，“直接参加政策之决定，管理对外的国际交涉”，此四司及其下属各科完全以地域划分。亚东司分三科，第一、二科分掌日本的政治军事和经济财政，第三科掌理对暹罗和东南亚各国的外交。亚西司的三科中第一、二科掌苏联的政治军事和经济财政，第三科负责处理有关土耳其、伊朗、阿富汗及伊拉克等西亚诸国事务。欧洲司分四科，分别掌管英国、法国、德国和意大利、欧洲其他国家及非洲各国事项。美洲司分两科，第一科掌理对美事务，第二科掌理墨西哥及中南美洲各国事项。不难看出，机构间的职能划分仍然秉承了中国近代以来一以贯之的地域分配原则。这样设置机构固然有其好处：分工明确、条理清楚；但缺陷也是明显的：各司之间缺少

^① 《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编《外交卷》，第17—19页。

^② 《国民政府公报》，渝字第692号。

协作、各自为营，以致在处理牵涉面广、涉及国家多的大型事务时难免信息难通、互相掣肘。当然，外交部在机构变革时也注意到了这一缺陷，如将“侨务统在欧洲司第四科，侨捐统在美洲司第二科办理”，作为结构上的弥补^①。

宋子文出任外交部长之后，相当长一段时间常驻美国，蒋介石亲自兼任外交部长，这一段是外交部组织机构变动最剧的时期，这些变动一方面体现了蒋本人对于中国外交行政变革的愿望，另一方面也大大得益于蒋的大批亲信幕僚加入了原来一直由传统职业外交官把持的外交部。“国民党的外交部原是一个官僚机构，所谓职业外交家及他们子弟充斥其间。一些人生于海外，不谙国内政情和世情，甚至有人说洋文比说国语还流畅，因此在处理一些外交事务时常笑话迭出，出尽洋相，故蒋介石一直想找机会进行整顿。”^②蒋本人对外交部的亲自署理和蒋的亲信吴国桢出任外交部政务次长，并一度代理外交部长一职，使得这些变革得以顺利推行。

吴国桢上任伊始便拿外交部拖沓浮夸的文书处理程序开刀，规定“今后各部门送阅的各类文书，均应做到文理通顺，字迹端正，否则他一概不予核批，因此各主管司长要亲自核稿，亲自修改”^③。吴氏还明确规定了外交部内文书处理的规程，如亚东司的文书在“收到之时即被分派……第一科于收发员处，注视文书之处理经过……各科文件概由第一科收发，凡来文由秘书长送司，即由收发员摘由登记，编定司收文号码月日，送呈科长，帮办司长核改送部

① 陈体强：《中国外交行政》，第62页。

② 张令澳：《侍从室回梦录》，第187页。

③ 同上书，第188页。

次长盖印判行送缮。缮校室送还后收发员登记发文字号月日收文件发出收文稿,送管卷员归档,管卷员即在发文簿上注明卷号,嗣后如需查阅时,如不知其置于何卷,可在发文簿上查出收文发文簿,各科划分不紊”^①。“其次,为考核司长们的语言口才能力和政治见解,每周由一司长作一次专题国际形势报告;其三,建立部务会议制度,定期召开,研讨部内重要事项及革新部务的措施。”^②这些改革措施进一步规范了外交部的行政运作机制,也提高了其在战时的快速反应能力。

继吴国桢之后,军事委员会侍从室第二处第五组秘书李惟果在陈布雷的力荐下,出任外交部中职权最大的司——总务司的司长,促成了外交部组织机构更为具体的变革。“李惟果到任后,对外交部的一些陈旧制度,锐意作了改革。例如对年老又能力衰退的外交人员,设立给资退休的养老制度,以免他们空占位置不干事;又如制定了外交官派遣程序章则,避免了钻营、倾轧等弊端。这些,都得到了蒋的批准施行。最为难得的是,他把总务司的权力一分为三,即:撤销典职科,设立外交部人事处,由侍从室第三处签派郑震宇(C. C. 分子)任处长。这样就使中央政校外交系的毕业生及高等考试外交官考试合格人员,在部里能得以大量任用,不再如以往那样受压抑和排挤了……又设立礼宾司,推荐原交际科长凌其翰为司长。保留总务司,负责余下的其他业务。”^③蒋介石对吴国桢和李惟果这些大刀阔斧的变革措施颇为赞赏,这些变革也确实使外交部各司、各科之间的分工更加明确,工作更有效率。而

① 中国第二历史档案馆藏档十八/114,外交部文书处理程序。

② 张令澳:《侍从室回梦录》,第188页。

③ 同上书,第25页。

一批少壮派部员——他们多为国民党员——的崛起进一步加强了国民党对外交部务的控制能力。

各司、各科在处理日常事务之外，还加强了对国际事务与外交方法的研究，分别成立对应的研究室。如欧洲司研究室就是“为研究部次长特交案件及本司主管范围内之重要外交问题，并提供交涉方案起见特设”。该室与欧洲司的四科基本对应，其下亦分四组：第一组掌管研究对英及其属地之外交问题；第二组掌管研究对法及其属地之外交问题；第三组掌管研究对德国、意大利、西班牙、葡萄牙、奥地利、捷克、荷兰、比利时、波兰、瑞士、瑞典、丹麦、挪威、芬兰与巴尔干、梵蒂冈之外交问题；第四组掌管研究对埃及与欧洲各国及其殖民地内之华侨问题^①。

在外交部组织法中还明确规定：“外交部于必要时得设各委员会，其组织另以法律定之。”^②这项制度也得到了落实。外交部1942年度的工作报告中就曾提及该部除常设机构外，“又设置各种委员会共十一个及一使领人员研究班，以战后外交资料整理委员会及使领人员研究班为最重要”^③。战时外交部先后成立的委员会和类似机构包括：外交部业务检讨会议（1941年12月1日成立）、外交部学术会议（1941年12月11日成立）、战后外交资料整理委员会（1941年11月4日成立）、现任使领人员甄别委员会、外交部工作成绩考核委员会（1941年1月13日成立）、员工福利事业促进委员会（1942年10月15日成立）和新生活委员会，加上战

① 中国第二历史档案馆藏档十八/1520，欧洲司研究室组织规程及办事细则，1941年6月。

② 《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编《外交卷》，第17页。

③ 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14，外交部1942年度工作考察报告。

前就已有的外交官领事官资格审查委员会、特种编译委员会、建筑委员会和图书委员会等,共计十一个。^①

外交经费的不足长期以来一直是束缚国民政府外交主动出击、大力拓展的重要原因,虽然外交经费在战时有了一定幅度的增加,但仍然十分紧张。

表六 北京政府时期外交部经费使用统计表^②

单位: 银元^③

分类 年份	外交部 经费	出使经费	直辖机关 经费	地方外交 经费	其 他	总 计
1913 年	620968	1985052	43140	1142823		3791983
	196800	602400	1110	232626	0	1032936
	(817768)	(2587452)	(44250)	(1375449)		(4824919)
	16.9%	53.6%	0.91%	28.5%		
1914 年	869712	2400000	67074	886743	6000	4229529
	0	0	0	0	0	0
	(869712)	(2400000)	(67074)	(886743)	(6000)	(4229529)
	20.5%	56.7%	1.6%	21%	0.14%	
1916 年	671076	1863210	1221223	691039		4446548
	192636	484430	1128950	40770		1846786
	(863712)	(2347640)	(2350173)	(731809)	0	(6293334)
	13.7%	37.3%	37.3%	11.6%		

① 中国第二历史档案馆藏档十八/3173, 见陈体强:《中国外交行政》, 第 69—74 页。

② 据中国第二历史档案馆:《中华民国档案资料汇编》第三辑,《财政》第一册(江苏古籍出版社 1997 年版), 第 291—786 页数据编制。表中每年数据依次为: 预算经常门, 预算临时门, 两门合计(加括号), 所占百分比。其中临时门部分以当年预算书所拨预算为准, 并非当年实际所用额。

③ 北京政府时期的“银元”, 1922 年的汇率为 1 美元 \approx 2.1 元; 而 1937 年的汇率为 1 美元 \approx 3.5 元法币。

续 表

分类 年份	外交部 经费	出使经费	直辖机关 经费	地方外交 经费	其 他	总 计
1919 年	750484	1953760	1344184	758908	0	4807336
	236636	547480	322990	38449	21000	1168555
	(987120)	(2501240)	(1667174)	(797357)	(21000)	(5975891)
	16.5%	41.9%	27.9%	13.3%	0.35%	
1924 年	841260	2540760	46080	855622	300000	4583722
	189680	534000	420	103937	716305	1544342
	(1030940)	(3074760)	(46500)	(959559)	(1016305)	(6128064)
	16.8%	50.2%	0.76%	15.7%	16.6%	
1925 年	941260	2565300	46080	857422	336000	4746062
	189680	534000	420	115937	2190350	3030342
	(1130940)	(3099300)	(46500)	(973359)	(2526350)	(7776404)
	14.5%	39.9%	0.6%	12.5%	32.5%	

表七 1937—1944 年国民政府主要经费岁出总预算表^①

单位：法币千元^②

科目	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年
总 计	1000649	856413	1705513	2488075	7533878	17310618	36236414	74001432
国务支出	17963	4476	8062	3210	3996	8657	16129	80569
行政支出				5321	7269	32096	75368	258341

① 据中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编《财政经济》第一册，第 182、190、214—215、224—226、312 页数据编制。

② 1937 年 7 月至 1945 年 8 月间，法币与美金的汇率从 1 美元＝3.42 法币一路涨至 1 美元＝20 法币，汇率约上涨了 5.85 倍。见吴景平等著：《抗战时期的上海经济》，上海人民出版社 2001 年版，第 376—378 页。

续 表

科目	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年
教育文化支出	42934	18210	40410	60469	136346	365885	651214	2448744
国防支出	392500	194185	448204	718855	1020576	1908179	3868345	9308375
党务费	7311	3703	6587					
内务费	6189	1034	2790					
外交支出	9436	6054	8725	9206	8378	42933	53419	89124

从表七看,国民政府战时外交经费的支出比起国防、国务、教育等项差额极大。抗战八年,外交支出占国民政府年度支出总预算比例最高的一年是 1937 年,也仅占 0.94%,其次是 1938 年 0.71%;最低的 1941 年度仅占 0.11%,次低为 1944 年的 0.12%。从表七还可以发现,国家总支出从 1937 年至 1944 年间增长了 73000783000 元法币,1944 年时的国家总支比战争爆发之初增加了近 74 倍。但外交经费的支出仅增长了 79688000 元和 9.45 倍,相差十分悬殊。战时,政府一再强调军事战与外交战并重,但从国家财政预算上却表明国民政府对于外交的重视程度与对外交事务的经费投入之间并不成正比。

有一点需特别指出的是,国民政府战时岁出的突然增多始于 1942 年,正是在这一年中国正式与美、英结盟,来自西方的经济援助大增,美援的作用也可从外交经费的大幅增长来印证。1942 年外交经费比上年增加了 5.12 倍,这一比例与国防经费 1.87 倍和国家总岁出 2.3 倍的增加率相比已是相当的高。可见抗日战争进入相持阶段后,中国政府对外交事务的重视程度直线上升,在某种程度上对外交突破的期望甚至超过军事战。当然战时中国政府财

政预算的不断增长也反映出了战争支出的不断扩大和通货膨胀的日益严重。

1945年8月，战争已近尾声，但对政府战时外交行政的不满之声却再次出现。在国民党第六次全国代表大会上，外交组12名委员提案称：“抗战后之外交成功全为外交政策之成功，而非外交行政之成功。此二者应严为区别，不可混为一谈。例如平等新约、莫斯科宣言及开罗会议，乃外交政策之成功，并非外交行政之成功。”除对战时外交行政表示不满外，六全大会的代表们对国民政府外交经费的投入也进行了抨击：“所谓外交经费，通常均指外交部及使领馆之经常费，外交人才之培养费，外交工作之事业费三大项而言。吾国最近三年来之外交经费，平均每年不过三四千万，约当最近三年来国家总预算平均数之千分之一，不及军事之千分之二。”虽然其他国家的外交经费属各国机密，无从比较，但“从各国外交制度，外交活动之结果推之，则其外交经费与其总预算与军费之比例数，当亦不至如我国之小。由于外交经费之极度减少，故我国外交行政制度、人事制度，至今未能建立。外交事业至今未能切实开展。以言行政制度，则外交内部机构，虽法规迭有修改，组织未能充实。次长二人，参事秘书合仅十二人，以视他国之四五次长，数十参秘者，固远有逊色，即司科设置较之英美国家，亦复不如”。至于人事制度，“则征考、训练、调迁、升级，与养老保障，或则零星举办，未臻统一；（如考试交考试院，训练交中央政校之类），或则全未举办（如内外按时调迁，及养老制度之建立类）”。虽然对外交官个人条件要求较高，但“所给予之报酬则与一般公务员无异。同时升调既已无常，难期其必，而工作前途与老年生活，又全无可靠之保

障”，因此难以吸收优秀人才加入外交界^①。

六全大会上对外交部工作的这些抨击，体现了国民党内部对战后新一轮外交的展开充满期望的迫切心情，同时也表明中国政府战时外交行政的改善虽然有成效，但仍难孚众望。从上述梳理可以看出，经过八年战争的洗礼，外交部基本实现了与西方现代外交的接轨，部门间分工更加明确，内部工作更加专业化。这时的外交部已经嬗变成一个包括了领导机构、幕僚机构、业务机构和分支机构的完整的行政组织了。

二、人事与训练

（一）外交部员之增裁

“外交部人员战前约有三百余人，据民国十九年外交部所发表的数目为三百十七人，此后数年还略有增加，抗战军兴，外交部以根据非常时期中央党政军机构调整及人员疏散办法为由，一下裁去全部人员五分之四，到了二十七年底虽然渐渐已有些补充，人数还仅一百二十八人。在此一百二十八人中间计有特任一人，简任十三人，荐任十七人，委任五十五人，雇员四十三人。”^②这些数据大致反映了抗战初期中国政府外交部的人事规模。

抗战爆发后，对外交涉的重要性一再凸现，仅剩五分之一部员的外交部面临着巨大的工作压力，外交人才捉襟见肘。此事引起

^① （台北）“国史馆”藏：国防档 003/3167 号，关于拟定“外交行政革新方案”一案，1945 年 8 月。

^② 陈体强：《中国外交行政》，第 76 页。

各方批评，“国民参政会第一届第二次大会高参政员惜冰所提《保障各级机关公务员之地位，对已被疏散之公务员，政府并应尽量分配抗战工作以增加抗战期中行政效率案》即系针对此种情形而发的”^①。随着1940年6月国民党第五届中执会第七次全体会议通过要求被疏散的公务员重新回部工作的命令，外交部开始了新一轮的招兵买马。

到1942年时，外交部的职员总数已达到408人，其中简任15人，荐任92人，委任180人，聘任63人，余为雇员，比法定员额荐任超过一倍有余，聘任人员中被各机关借调者达17人，在部内有兼职者18人^②。这一数字与王宠惠当年在国民参政会上的报告基本吻合：“自去岁八月以来，外交部关于人事上之调整，异常注意，力期人事相配。以各馆实情必须具体综察，始能实收调整之效，故去春即派员前往海外分别实际考察，已陆续有报告前来。现已根据所报，并参酌各方情形对驻西贡坡特仑等领馆加派领事。其余各馆应行调整事项，此后仍当根据报告，并参酌各方情形，继续调整。至对驻外使领馆人员与本总部员定期互调及规定任期任满酌调他馆办法，亦正分别切实实行，计去年八月至今年一月之间办理者，计新派二十六人，调任十三人，升任十二人，回部三人，回国七人。以关于使馆庶务会计人员之指定，自去岁通令驻外各馆遵照部定规程指定呈报，统计各馆应行指定者，均经陆续呈报竣事。此后对于计政之整顿，自更容易贯彻施行。”^③

① 陈体强：《中国外交行政》，第76页。

② 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14，外交部一九四二年度工作考察报告。

③ 《王宠惠先生文集》，(台北)“党史会”1981年版，第572—573页，在国民参政会报告外交，1940年9月。

随着这些措施的施行,外交部的人事配置渐趋完整,但国民党内对外交人员的素养仍多有杯葛。应该说,外交部是中国政府行政机关中职业化和专业化相对彻底的机关。早在北京政府时期,所谓的“职业外交官”群体已在政界拥有独特的地位,时人合称他们为“外交系”——虽然他们常常并非同属一个派系。他们中很多人,如颜惠庆、顾维钧和王正廷等坚持认为外交界就是他们的天下,不容旁人置喙^①。但也正因为如此,一旦有他们认为非职业外交系统的人任职外交部重要职位,就会群起反对。1925年曾宗鉴代理外交部次长时,就曾遭受当时外交部众多职员的竭力反对^②。国民政府成立后,国民党为实施以党治国的政治理念,开始起用一批非职业外交官,如蒋作宾、刘文岛、程天放和杨杰等。这样一来,就对职业外交官们在外交界的地位构成重大挑战。

政府并不满足于外交部部员数量的简单增强,而耿耿于“外交部的职员中国民党员所占比例并不高”。战争进入相持阶段后,国民党加快了对外交部员结构改造的步伐。“根据1939年的调查部内职员中共有党员50人,而像驻苏联大使馆这样的要害部门党员比例亦不高,全馆仅杨杰、张大田、陈懋祥和史国藩四名党员,而像驻伯利总领事馆干脆无一名党员。”^③此时,外交部党政训练班第五期学员陈玉符向外交当局建议:“从前我国的外交人才主要来自各种留学生、国内教会学校出身者(这两项占大半)、其他学校出

① 《程天放早年回忆录》,(台北)传记文学出版社1968年版,第136页。

② A communication from the Diplomats' Club to Doctor Jacob Gould Schurman, American Minister and Senior Minister., February 27, 1925, N. A. 329, 893. 021 *Foreign Office in China*/28.

③ (台北)“党史会”藏:特种档案030/160,“外交部中国国民党员服务调查案”。

身者”，而“这些人从事外交的缺点在于：意志不够坚强，对于国内实况未必清楚，缺乏应付外交之能力，研究、计划、考察、情报等技能未经特殊之训练，因此结果往往流于：思想动摇——误国害群，易做汉奸；空疏浅薄——因循敷衍、毫无建树”。陈建议“今后的训练应该于国立大学之法学院或专指中央大学政治系负其专责”^①。另外国民党的中央训练团高级班也专门成立了外交组，张平群和邵毓麟等人都曾被选入该组参加训练，并随后走上重要的外交岗位^②。

当时的外交界的确存在陈玉符建议案中所述现象，尤其部分驻外的外交官由于长驻外国，对国内情况十分隔膜，如曾任中国驻英使馆代办的陈维城“从辛亥革命后就没回过中国”^③。又如战时曾先后担任中国驻瑞士公使和外交部次长的胡世泽，从小在俄国长大，在法国巴黎大学拿到博士学位后就开始了职业外交官生涯，一生的大多数时光都在国外度过，对国内的政情民意甚为脱节。就连资深如顾维钧者，在调任驻英大使时，也因与国内政情长期隔膜而一度遭英方反对^④。陈玉符的建议很快被外交部高层所采纳。

①（台北）“党史会”藏：国防档 003/422“党政训练班第五期学员陈玉符呈拟革新外交计划纲要案”。

②《王世杰日记》第4册，第327页，1944年6月6日。该日记为：“午间接见中央训练团高级班外交组学员张平群……邵毓麟等九人。”

③《顾维钧回忆录》第5分册，第193页。

④（台北）“国史馆”藏：《革命文献——抗战时期》第39册，文件67，英国大使馆代办勃兰克朋致蒋介石函，1941年4月4日。在这封函件中，勃兰克转述英国驻华大使卡尔的意见，谓：“在此特殊时期，彼等以为，中国驻英大使，必为一杰出人才，且其资历，应于最近期中，亲身知识中国之战时现状，俾得与之一坦白自由讨论中国问题及需要。此点彼等认为有重要性。卡尔大使并囑转告，英外部此项意见，彼十分赞同，亲身知识中国战时现状，实为新大使最重要之资历。”

蒋介石本人对职业外交官们也不无偏见,认为他们“老气横出,不尊政府,而只知自私”,下定决心这样的人“以后决不可派”^①。在蒋介石的支持下,大批外交人员进入国民党的党校和外交部的党政训练班学习,一部分中央政治学校毕业的年轻国民党人走上了外交岗位。程天放赴德上任前,蒋介石就以中央政治学校校长的身份,派了4名外交系的毕业生和程同去柏林,“一方面在柏林大学深造,一方面在馆里实习”^②。同时,因为战时外交工作的复杂与多变性,一部分未受过职业外交训练的人员也充实到了外交队伍中,这些所谓的“非职业外交官”活跃于外交部的各个层次,高层有外交部长宋子文、驻美大使胡适和驻苏大使杨杰等,中层有驻古巴大使程天固、驻德大使陈介、驻伊朗公使李铁铮等。他们的思维方式、工作方法与传统的职业外交官有较大的不同,相应也影响了中国战时外交的政策走向和办事方法。

程天放出任驻德大使前是国民党候补中央执行委员,1935年,汪精卫派他任驻德大使时,程曾以缺少国际威望为由婉拒,但汪精卫却借题发挥说:“现在中国还在训政时期,中国国民党代表人民行使政权,你是党的中央委员,可以代表党,也就可以代表国家,德国政府必然欢迎你去的。”陈果夫也提醒程天放谓:“党内外交人才缺乏,外交使节往往需要用北京政府时代的旧人,而这些职业外交家,对本党的主义和国民政府的政策,都不够了解”,因此国民政府高层在使用外交人才时“常感用人困难”^③。程天放有感于

① (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,筹笔,第14752号,蒋介石致宋子文,1940年10月30日。

② 《程天放早年回忆录》,第123页。

③ 同上书,第107页。

此，遂欣然赴任。

但有的时候，这种轻视职业外交官的做法也显得太过极端，不仅影响了他们的工作积极性，也使国民政府的外交工作变得凌乱而无经验可稽。如杨杰担任驻苏大使时，曾越过驻法大使顾维钧，出面与法国军事当局接洽过一次军火交易，由于外交经验不足，办事不循外交规律，险被奸商所骗，酿成国际笑话^①。再如 1945 年 6 月，外交部长宋子文率团访问苏联之前，蒋介石与苏联驻华大使彼得罗夫（А. А. Петров）之间曾有一次晤谈，彼氏问蒋：“此次随宋部长访苏人员，大部分都是未曾到过苏联的？”蒋表示：“是的，并且大都不是外交官。”^②由此看来，国民党高层在提携使用“非职业外交官”占领外交阵地这件事上未免有些矫枉过正了。

（二）外交部长与幕僚长制度

“外交部长是本国和外国间的正式居间人。他的职能是由国内法律和传统所规定的，他的权力依照各国政治组织的不同而相异。”^③陈体强对中国外交部长大多由职业外交官出任颇感兴趣，认为这是中国性的，因为“英美等国外交部长几乎无例外地不是外交家出身，他们认为外交部部长的职务是认识国家的利益而作政策的决定，外交技术的知识如有需要尽有驻外使节及部内属员可供咨询……我国的情形却与此不同。历任外交部部长中外交家出

① 参见陈雁：《顾维钧与杨杰——战时中法军事合作谈判中的冲突》，载金光耀主编：《顾维钧与中国外交》，上海古籍出版社 2001 年版，第 429—442 页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》，第三编《战时外交》（二），第 569—571 页，蒋介石与彼得罗夫谈话记录，1945 年 6 月 26 日。

③ 〔英〕戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南》，第 17—18 页。

身者居其大半。这种现象的可能解释有二：（一）我国一般政治家对于国际知识及随时肆应的训练不甚注意，如以毫无外交经验之人充当外交部长，既易愤事且启外人轻视之心；（二）我国外交部向非真正外交政策决定的机关，外交部部长的功能，技术方面居多，所以不需要高瞻远瞩的政治家，而需要周密精到的外交家。”^①陈体强解释的第二种现象于战时的中国政府表现得尤为突出，也是本书努力要加以阐释和证明的重要观点之一。

与北京政府时期相比，战时国民政府的外交部长不仅更迭的频率慢得多，而且无论出身，还是教育背景都有了较大的变化。王宠惠、郭泰祺、宋子文和王世杰⁴人是清一色的留学生，但除郭泰祺外均非所谓的“外交系”或“职业外交家”。

从表八看，战时国民政府的外交部以部长的任期长短、影响大小，可以大致分成两大时段：王宠惠时期和宋子文时期。有意思的是，虽然一般的研究都已不约而同地将王、宋归为外交家的行列，但他们真正的学术与活动背景实际并不是外交，王宠惠是民国时代著名的法学家——这与后来接替宋子文成为外交部长的王世杰非常相似，而宋子文则是国民政府时期最重要的经济学家、金融家。从他们的知识结构和教育背景出发，会发现他们对于战时外交制度某些方面的特别影响，如王宠惠就特别重视对外交部法规的完善。而宋子文在战时以中国外交部长和蒋介石私人特使身份长期驻美——在中国外交史上这恐怕是空前也是绝后的，这一现象在当时就遭诟病，但它对中国战时外交的影响却是深远的。

作为耶鲁大学的法学博士，王宠惠在抗战时期无论是在长达

^① 陈体强：《中国外交行政》，第57页。

4 年的外交部长任内,还是后来出任国防最高委员会秘书长,都是战时外交中举足轻重的人物。他对于国际法的研究独有造诣,尤其注重在战时运用国际法拓展中国外交,到抗战末期,王宠惠与孙科等人发起,在重庆组织“国际法的聚会”,“参加的人有各国的大使、代办,有国内的学者专家”,他们“互相切磋琢磨……定期聚会”^①。而由王宠惠直接负责的国际问题讨论会和外交资料整理委员会则是中国战时研究国际问题最重要的机构。

表八 抗战时期国民政府历任外交部长、次长统计表^②

职别 年代	部 长 (任职起讫时间)	政务次长 (任职起讫时间)	常务次长 (任职起讫时间)
1937 年	王宠惠 (1937. 3. 4— 1941. 4. 10)	徐谟 (1932. 6. 25— 1941. 7. 25)	陈介 (1935. 12. 20— 1938. 6. 15)
1938 年	王宠惠	徐谟	陈介→曾镕浦 (1938. 6. 15— 1941. 9. 6)
1939 年	王宠惠	徐谟	曾镕浦
1940 年	王宠惠	徐谟	曾镕浦
	王宠惠→郭泰祺 (1941. 4. 10— 1941. 12. 27)		
1941 年	→宋子文 (1941. 12. 27— 1945. 7. 30)	徐谟→傅秉常 (1941. 7. 25— 1942. 12. 8)	曾镕浦→钱泰 (1941. 10. 23— 1942. 12. 8)
	蒋中正兼代 (1941. 12. 27— 1942. 10. 20)		

^① 段彩华:《民国第一位法学家——王宠惠传》,(台北)近代中国出版社 1982 年版,第 225—226 页。

^② 据王立诚:《中国近代外交制度史》和石源华:《中华民国外交史》附表编制。

续 表

年代 \ 职别	部 长 (任职起讫时间)	政务次长 (任职起讫时间)	常务次长 (任职起讫时间)
1942 年	宋子文→吴国桢代	傅秉常→吴国桢 (1942. 12. 8— 1945. 8. 29)	钱泰
1943 年	宋子文	吴国桢	胡世泽 (1943. 5. 13— 1945. 8. 29)
1944 年	宋子文	吴国桢	胡世泽
1945 年	宋子文→王世杰 (1945. 7. 30— 1948. 12. 22)	吴国桢	胡世泽

表九 抗战时期国民政府历任外交部长、次长出身统计表^①

姓 名	籍 贯	最 高 学 历
王宠惠	广东东莞	美国耶鲁大学法学博士
郭泰祺	湖北广济	美国宾夕法尼亚大学博士
宋子文	原籍广东广昌,生于上海	美国哈佛大学毕业
蒋介石(兼代)	浙江奉化	日本振武学堂
王世杰	湖北崇阳	天津北洋大学,后留学英国、比利时
徐 谟	江苏吴县	美国乔治·华盛顿大学硕士
傅秉常	广东南海	香港大学
吴国桢	湖北建始,生于北京	美国普林斯顿大学博士
陈 介	湖南湘乡	德国柏林大学
曾镭甫	福建闽侯	留学英国
钱 泰	浙江嘉兴	法国巴黎大学博士
胡世泽	浙江吴兴,生于俄国	法国巴黎大学法学博士

^① 据石源华:《中华民国外交史辞典》(上海古籍出版社 1996 年版)统计。

表十 北京政府时期历任外交总长籍贯、出身和出使记录统计表^①

姓 名	任 期	籍 贯	出 身	就任前出使记录
陆徵祥	1912. 6. 10—1912. 9. 22	江苏上海	北京同文馆	荷兰、俄国
	1912. 11. 15—1913. 9. 4			
	1915. 1. 27—1916. 5. 17			
	1917. 12. 1—1920. 8. 13			
梁如浩	1912. 9. 16—1912. 11. 14	广东香山	美国	荷兰公使随员
孙宝琦	1913. 9. 11—1915. 1. 27	浙江余杭	北京育才馆 (擅长英法文)	法国、西班牙、德国
曹汝霖	1916. 5. 17—1916. 6. 30	江苏上海	日本	
陈锦涛	1916. 6. 30—1916. 10. 24	广东南海	美国	海牙国际会议中国代表、驻伦敦财政特派员
伍廷芳	1916. 11. 13—1917. 7. 9	广东新会	美国	美国、秘鲁、墨西哥、古巴、西班牙
汪大燮	1917. 7. 15—11. 30	浙江杭县	清末举人 (擅长英法文)	日本、英国
颜惠庆	1920. 8. 11—1922. 8. 5	江苏上海	美国	德国、丹麦
	1926. 3. 4—1926. 3. 25			
顾维钧	1922. 8. 5—1922. 11. 29	江苏嘉定	美国	美国、墨西哥、古巴、秘鲁、英国
	1923. 4. 9—1924. 10. 31			
	1926. 10. 1—1927. 6. 16			
王正廷	1922. 11. 29—1923. 1. 4	浙江奉化	日本、美国	巴黎和会代表、海牙公断法庭公断员
	1924. 10. 31—1924. 11. 24			
	1925. 12. 31—1926. 3. 4			
黄 郛	1923. 2. 3—1923. 4. 9	浙江绍兴	日本	华盛顿会议顾问
沈瑞麟	1925. 2. 21—1925. 12. 31	浙江吴兴	清末举人	奥地利
胡惟德	1926. 3. 25—1926. 5. 13	浙江吴兴	北京同文馆	法国、西班牙、葡萄牙、日本
王荫泰	1927. 6. 20—1928. 2. 25	山西汾阳	日本、德国	
罗文干	1928. 2. 25—1928. 6. 3	广东番禺	英国	华盛顿会议顾问

^① 据钱实甫：《北洋政府职官年表》（华东师范大学出版社 1991 年版），张朴民：《北洋政府国务总理列传》（台湾商务印书馆 1984 年版），石源华主编：《中华民国外交史辞典》整理制作。

从上面两表可知,在北京政府时期,外交总长多来自东南沿海省份,仅王荫泰一人是山西汾阳人。但到了抗日战争时期,外长和外次的人选中虽然沿海省份出生的人仍占多数,但内地(如湖南、湖北)籍人数所占比例逐渐升高。北京政府的外交总长还有一部分是科举出身,受中国传统教育的影响较深;但到了战时外长和外次无论年长、年轻,无一例外都有留学国外的经历。这些改变不仅反映了外交部人事构成、思维方式和行为处事方式的变动,也在潜移默化中影响着中国外交的演进方式。

但值得注意的是,战时的外交部长——除蒋介石之外,手中握有的权限已经与北京政府时期不可同日而语。曾任外交部次长的钱泰有一次向顾维钧抱怨说,“外交部长不是经常和委员长保持联系,而且委员长也并不意味着把一切都告诉”外交部长^①。而外交部和部长却是战时各界攻击的焦点——无论是国民参政会,还是社会媒体。王世杰在日记中曾评述:“王亮畴掌外交,其一切动作,纯属被动,无一贯的负责的政策;外部次长以下诸人,亦复消极。以此之故,抗战虽一年有余,对外联络乃至借款等事毫无所成。惟驻外顾郭两使,较能活动,然政策即须取决于内,彼等自亦不能大有施展。”^②

但平心而论,这种“纯属被动”确也事出无奈。战时中国的外交部长、次长们(除蒋介石外)其实并非外交决策者,他们能否参与战时外交决策尚取决各自与蒋介石关系的亲疏远近。而国民政府组织法和外交部组织法所赋予他们的权力,他们究竟能否充分施

① 《顾维钧回忆录》第5分册,第196页。

② 《王世杰日记》第1册,第392—393页,1938年10月5日。

行,也令人存疑。萨道义提醒我们:“一个外交官在处理影响他本人及其国家的事务中,他需要知道权力在谁手里。具体地说,他需要知道:一个外交部长对一个外交使馆向他提出的交涉作出初步的积极反应时,是预示他的政府的政策呢,还是出于个人礼貌的姿态,还是两者兼有。如果这位外交部长是以政府中的缺乏实权的一员而著名,那么不妨通过对他施加间接压力,或者甚至直接找该国政府首脑以取得一个有利的决定。但是采用这两种策略中的任何一种都会使这位明显地缺乏实权的部长表示出惊人的消极力量。”^①这样的情况,在国民政府的外交部长中各有体现,他们所起作用的大小随外交事件的性质、蒋介石的信任程度和他们对各自领域的熟悉程度时有变化。

如宋子文出国后,曾一度盛传将由次长吴国桢代理外长,但蒋介石却要孔祥熙“照管外交部工作”,这样蒋介石不必“事必躬亲”,而且蒋还指示孔祥熙“协助他而不要直接和外交部打交道”^②。时任外交部礼宾交际科长的凌其翰在回忆录中记曰:“我的第一印象是国民党政府十分重视对美的外交活动,而真正主持对美外交活动者不是外交部长,却是行政院副院长兼财政部长孔祥熙。1941年2月7日,罗斯福(Roosevelt Theodore)总统派白宫行政助理居里(Currie Lauchlin)博士会同联邦储备银行董事会调查统计处主任戴沛礼(Emile Despres)为重庆调查中国经济情况时,指挥接待工作的就是孔祥熙。每次有接待活动,就由孔祥熙在他的官邸范庄开会,出席者有财政部政务次长俞鸿钧,外交部政务次长徐谟,

① [英] 戈尔-布思主编:《萨道义外交实践指南》,第26页。

② 《顾维钧回忆录》第5分册,第199页。

财政部简任秘书夏晋熊，国际新闻局长董显光，励志社总干事黄仁霖和我。我管接待，董显光管宣传，黄仁霖管食宿、宴会。”^①

蒋介石自兼外长后，他平时并不到部，“各国使节一般由政次傅秉常接见”。但他对外交部情报司的工作特别重视，“外交部情报司司长必须由蒋介石指派，邵（毓麟）的前任朱世明就是蒋亲自指派的。有关情报事宜，情报司长可以直接向蒋介石报告，而毋庸通过外交部公文呈转手续”^②。“情报司司长一缺，换来换去，始终是蒋介石手中所掌握的棋子，而不容许他人插手。”^③

除了宋子文长期驻美和蒋介石自兼外长外，外交部长的职能在战时并无多少变化，但外交部内实行幕僚长制度却是战时外交制度的重要创新。按照现代的组织理念，一个有效的组织机构中需要包含有事务性的幕僚机构，幕僚机构的得力与否直接影响到官僚机构的动作效率。在一国的外交部内，“外交部长（需）由一批受过训练的人员襄助，他们在外交部长领导之下，构成外交部”^④。幕僚长制度是蒋介石在《行政三联制大纲》的讲演中第一次提出来的，但它在国民党政治体制的意义不仅限于服务于行政三联制，而且是一项相对独立的行政制度，它不仅有利于加强蒋介石的个人集权机制，而且对于战时中国外交实现快速集中反应，高效运转，具有一定的积极意义。在战时由一名“事务官”集中负担起机关内部事务，这样“主管长官可以有时间去主持要务与考虑较大的问题”^⑤。

① 凌其翰：《我的外交官生涯——凌其翰回忆录》，中国文史出版社 1993 年版，第 41 页。

② 同上书，第 49 页。

③ 同上书，第 41 页。

④ 〔英〕戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南》，第 23 页。

⑤ 徐矛：《中华民国政治制度史》，第 330 页。

从表八不难看出，外交部的两位次长中，往往政务次长都是训练有素的职业外交官，在国民政府内部享有较高的知名度，如徐谟和傅秉常等，远非担任常务次长的陈介、钱泰、胡世泽和曾镕甫等可以比拟。但是常务次长们往往富有行政经验、长期在行政机关内担任事务官，“他的责任就是根据已经决定的方针政策，具体组织实施，主持日常工作，使部长和政务次长得以摆脱琐屑事务而专心考虑较大问题，这便是幕僚长制度的作用”^①。这样的安排显然是与战时外交事务头绪杂、突发事件多的特征相吻合的。当然，其中也有一些例外时期，如由从重庆市长任内被免职的吴国桢出任政务次长时期，却正好是由职业外交家胡世泽出任常务次长，但吴国桢也曾受过多年正规的西式教育，是国民政府内部较为开明、有见地的官员。

“幕僚长制度”对外交部的影响还可以从另一方面加以理解，那就是在 1941 年郭泰祺因个人作风问题被免职后，外交部长一度由蒋介石亲自兼任，但“实际上该部政务却赖侍从室第二处主任陈布雷处理。陈为了掌握外交部的实际情况，签呈蒋介石，在侍从室的秘书中，抽调李惟果去外交部任总务司长，掌管人事、礼宾、财务等枢要部门；邵毓麟出任外交部情报司长，以作耳目。一时在以职业外交家为主的外交部中，李、邵两人被视为从侍从室来的‘钦差大臣’……这种状况一直到吴国桢调任外交部政务次长，并代理部务后方才改变”^②。这一时期，可以理解为蒋介石的“幕僚”们最直接涉足中国外交事务的重要阶段。

① 徐矛：《中华民国政治制度史》，第 331 页。

② 张令澳：《侍从室回梦录》，第 10 页。

而“幕僚长制度”对战时国民政府外交的影响绝不仅仅局限于外交一部,作为蒋介石杰出和忠实的幕僚——国防最高委员会秘书长王宠惠、中央设计局秘书长王世杰和国民党中央执行委员会秘书长吴铁城等都对战时蒋氏外交政策的制订与实施起着举足轻重的作用。

(三) 人员训练与选拔

战时外交部选拔人才最主要、最常规的途径是通过外交官、领事官高等考试,该考试属于国民政府公务员高等考试的一部分,但亦是相对独立的。该科考试内容包括:一、国文(论文及公文);二、总理遗教(建国方略,建国大纲,三民主义及中国国民党第一次全国代表大会宣言);三、中外历史及地理;四、宪法(宪法未公布前考中华民国训政时期约法);五、外国文(英文或法文);六、国际公法;七、国际私法;八、民法;九、国际关系;十、经济学;十一、中外条约^①。这些内容与其他性质的公务员考试有较大的不同。通过外交官、领事官考试甄选的多是低层次的、较年轻的外交官,而中高层外交官的补充主要来自其他部门的直接选拔和外交部内的提升。

作为直属行政院的一级部,外交部会定期选派职员到国民党中央训练团受训,“惟人数尚属不多”。外交部还有自办的使领人员研究班,“规定每期训练四十人,三月卒業”。外交部内部利用外语人才丰富的优势,自“设有语文研究夜班,供部员选修,已开班者计有英法德日语各二班,粤语一班。又有体育委员会之组织,曾厘

^① 《南京国民政府外交公报》第12卷,第7至第9号(渝),第77—78页。

订体育实施计划，派定体育指导员”，以使部员在各方面均能得到训练^①。

不惟外界对外交部人才的匮乏多有抨击，外交部内也认识到“外交人才之缺乏，往昔已然，近年来更每况愈下”。程天固回忆他先后驻节墨西哥和巴西时，“两馆职员，共有十五六人，其真能得用而又胜任愉快者，不及半数，由此可知，由外部派出之人，未必个个是适用人才，致令外馆在调整工作上，至感困难，此乃我国驻外各馆之普遍现象，非仅墨、巴两馆为然”。这种不胜任，在程天固眼里主要表现在这些职员非但对驻在国语言全然不懂，甚至对于英文也是知之甚少^②。

1937年以后，随着中国外交局面的拓展，迫切地需要一批受过新式教育、年富力强的职业外交人员，遂在外交部设立外交人员训练所。该所设所长一人，由外交部部长亲自兼任。“按实际需要酌定训练人员名额，每年举行一次或两次，凡大学外交、政治、法律、经济学毕业生，年龄至三十岁以下者，均得经考选合格入所训练，受训人员月各给生活费二十元……每届训练期间定为三个月，训练期满由外交部试用，月给薪水六十元，试用期间为一年，但外交部得视各员成绩之优劣，分别缩短或延长之，试用期满由外交部核定正式录用。”^③

除此之外，外交部还设有使领人员训练班，在蒋介石亲自代理外交部长时，对这一训练班相当重视，曾于1942年8月10日在该班上以《训练外交人员之根本方针》为题专门发表演讲，称：

① 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14，外交部一九四二年度工作考察报告。

② 《程天固回忆录》，第476—478页。

③ 中国第二历史档案馆藏档十八/3174，外交部外交人员训练所简章。

“（一）外交人员要不辱使命，必须审度时势，明了任务，研究方法。（二）外交人员代表国家，折冲樽俎，必须时刻谨慎，自视为精神的战斗员。（三）外交必须与军事配合，故外交人员应具备军人修养。（四）外交人员应注重人格修养，而人格之表现，在于德性之高尚，生活行动之整饬。（五）外交人员仪容态度，应特别注重。（六）外交人员要注意锻炼体格。”^①

为了增进外交部工作人员的素质，“遵照国防最高委员会命令”，外交部于1941年12月11日公布《外交部学术会议实施办法》，并在部内设立学术会议。该会议的研究范围包括：“（一）与本部业务及各职员本身工作有关之专门学术（如政治经济法制社会史地国际问题等）。（二）总理遗教。（三）中央最近发布之命令及书告等。”该会议由外交部“各单位全体人员”组成，但“按其学识程度与所任工作性质分组开会。各组会议定于每星期二或星期六下午举行”。各组还得将“开会纪录应送典职科汇编，按月列表，报告呈报部长，并转送党政工作考核委员会”^②。

除这些培训机构之外，外交部还成立了“中国外交学会”，并定期编印出版《外交部通讯》。中国外交学会章程规定该会“以研究外交问题讨论国际情势就学术立场以研究所得贡献政府指导人员，藉以推动外交，促进和平为宗旨”。凡是“现任或曾任外交官者”或是“对于外交问题素有研究或具有兴趣者”，都可申请加入该学会。学会下设有“理事会监事会分别执行本会会务”，理事会下设“一、总务组，关于文书会计庶务交际及不属其他各组事项。

^① 《总统蒋公大事长编初稿》卷5（上），第175—176页。

^② 中国第二历史档案馆藏档十八/3174。

二、编辑组,关于各种刊物之编纂印刷及发行事项。三、研究组,关于书报之汇集保管及考查研究事项”。各组设主任一人,下设干事若干。“会员大会每半年举行一次由理事会召集之。”

“中国外交学会”面向所有对于外交问题有研究或感兴趣的中国人,针对面较为广泛,对于推广、传播中国的外交学研究有较大的作用,但《外交部通讯》则仅在外交部内编印发行,它由外交部情报司编辑,内容包括国际情报、国内消息,外馆人事动态三部分内容,不定期出版^①。《通讯》对于外交部内部的沟通和内部事务的针砭发挥了一定的作用。

外交部针对提高部员素质所采取的这些措施,在战时的国民政府行政机构中是较为特出的,也收到了一定成效,因此“外交部人员在数量上虽比各部为小,但在素质上却不下于任何一部会。外交部人员在接受西洋训练上至少比别部早几十年,外交部的选择无疑地向来比各部严格,高等考试的标准也与各部不同”。但“据外交部十九年的报告,于全部职员三百十七人中,留学生占百分之二十五点六,受过大学教育者占百分之六十五点三”^②,以这样的比例估算的确会出现我们前文提到过的部员因为常居海外,往往“不谙国内政情和世情”,以致笑话百出的情况。抗日战争的爆发使得大批高校毕业生投身于抗日救国,其中也有相当一部分优秀人才加入外交部,而外交部机构调整与人事变革也给这些人的进入和发展提供了可能。外交部逐渐发展完善部内再教育、再培训的机制,也进一步提高了部员的工作能力和综合素养。外交

① 中国第二历史档案馆藏档十八/668,外交部通讯及外交学会章程。

② 陈体强:《中国外交行政》,第77页。

部是当时国民政府各部会中平均文化程度最高、人员素质也最强的一部，这一点应是毋庸置疑的。

除了外交部员之外，外交部为拓展国际宣传还起用了一些其他的社会力量，如宋子文担任外交部长之后曾派周诒春等 12 人分赴英美宣传，其中包括晏阳初、吴贻芳、李四光、吴景超和钱端升等。这 12 人均“系英美留学，久在国内各界著有声誉，对于上述工作自能胜任愉快者”，而且为了“使其宣传有效起见，表面上拟假借其他名义与本部不发生关系，实际上则由本部支付其旅费，并给月薪美金百元，实报实销”^①。这些人员本身具有较高的素质，又不占用外交部员额，体现了中国战时外交的灵活性，也在一定程度上弥补了职业外交官们工作的盲区。

三、外交法规

南京国民政府的外交体制是基于对北京政府外交部的改造而完成的，有原则上和政策上的继承，但也进行了大量的变革，完成了从“军阀外交体制”向“党国外交体制”的转轨^②，这尤其体现在法规的完善上。国民政府外交部在战前就已建立了相对完备的外交法规体系，该部参事室 1937 年 5 月编印的《外交部法规汇编》中包括 51 项法规，既有像《外交部组织法》、《外交部使领馆组织条例》这样的“根本大法”，也有具体如《外交部发给出版物简章》、《外交部管卷规则》和《录事支薪表》等规则。战时，外交部对已有的法

① （台北）“国史馆”藏：外交部档案第 1768 号，“派员赴美宣传案”。

② 参见王立诚：《中国近代外交制度史》，第 207—220 页。

规进行了一定程度的修改,其中一部分是为了适应组织机构上的变革。如因为条约委员会的裁撤,原有的《外交部条约委员会暂行组织规程》、《外交部条约委员会处务规程》和《外交部条约委员会议事细则》被废止。而为适应战时需要新增设的机构又带动了一批新的条约法规的制订,如《外交部工作成绩考核委员会组织大纲》、《外交部工作成绩考核委员会办事细则》、《外交部驻印度专员公署组织暂行规程》、《外交部员工福利事业促进委员会组织条例》、《外交部业务检讨会议实施办法》、《外交部学术会议实施办法》、《外交部使领人员研究班组织规程》和《外交部语言研究班办法》等。另外一部分旧法规的修订与新法规的制订和机构变革并无太大联系,它们体现了战争状态下外交部部务的新特征,最明显的就是《外交部防空洞发证委员会暂行规则》和《临时性特许外国航空器飞航国境暂行办法》。其他如《外交部各厅处司经办事务案汇报办法》、《外交部颁发及保管英文密电本规则》、《外交部专员支俸表》、《外交部员工短程旅费支給办法》、《国际联合会中国全权代表办事处组织条例》、《驻外使领馆会计人员办理会计事务暂行办法》、《内地外国教会租用土地房屋暂行章程》和《驻在本国外交官及领事官日用品免税办法》等都是战时重新厘定、颁布实施的^①。

这些法规的出台绝大多数都是为了适应战时的需要,有些是权宜性的,为此外交部总结抗战以来在外交法规的制订与完善上的成绩称:“原有法规自抗战以来,因情势变迁,亟应整订修改,惟因手续繁重,一时难以完成……所推进者,如整理现行法规六十二种汇编应用,修正组织法,拟就草案呈核,订定各省特派员公署暂

^① 中国第二历史档案馆藏档十八/342,外交部法规汇编(暂定本)。

行规程等,业经呈核。”^①

与前朝前代相比,国民政府战时的外交法规已经相对较为完善,至于这些法规的落实程度实难评价,它恐怕“像那一时期国民政府的大多数法律一样,这些规定与其说是对现时实践的法规,莫如说主要是陈述未来的目标”^②。

四、行政三联制和新生活运动对战时外交制度之影响

行政三联制对战时政治生活的影响,积极方面的评价并不多,但它对国民政府战时外交体制的影响仍然值得一提。1940年,国防最高委员会为提高战时政府机关的行政效率,决定推行所谓的“行政三联制”,即把政务分为计划、执行、考核三部分,以便强化管理。“行政三联制”提出的原旨在于扭转战时国民政府行政机构工作效率低下的局面,1940年3月,蒋介石在中央人事行政会议上以《行政三联制大纲》的形式首次明确提出该制度。在这一点上,他“能正视自身的行政弊端并试图以行政三联制的方法加以改变,从这个意义上不妨承认这是行政上的一项‘改革’或‘革新’”^③。特别是国民政府的最高决策机构从“国防会议”、“国防委员会”转变为“国防最高会议”,演变至“国防最高委员会”,“恰好是一个权力不断归附于蒋的明显的运动过程。当时国内政治条件十分有利于蒋介石集团的集权,一方面是抗战时期客观上需要政治、军事各

① 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14,外交部一九四二年度工作考察报告。

② 〔美〕易劳逸著,王建朗、王贤知译:《蒋介石与蒋经国》,中国青年出版社1989年版,第71页。

③ 徐矛:《中华民国政治制度史》,第325页。

方面高度集中,另一方面是胡汉民已死、汪精卫叛敌,使得国民党内无人能与蒋抗争,因而蒋介石集团得以在军事上节节败溃的同时获致政治上的步步集中,最终形成了蒋介石的独裁者地位。”^①再经过行政三联制的认定,蒋介石可以“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”^②。

“行政三联制”具体落实在外交部最主要的举措,就是“外交部工作成绩考核委员会”和“外交部业务工作检讨会议”的设立。根据国防最高委员会命令,《外交部工作成绩考核委员会组织大纲》于1941年11月14日以部令公布,1942年2月3日再次修正。大纲明确规定该委员会的主务为:“(甲)考核本部及所属机关之工作成绩报告。(乙)研究并批复各单位各地方之意见书、报告等。(丙)提供关于工作进度之意见,以供参考而资实施。”该委员会“设主任委员一人,由次长兼充,委员八人至十四人,由部长就本部高级职员包括顾问及委员中遴选兼充之”。“委员会每月举行一次,遇必要时特同主任委员召集临时会议”,并要求“委员会于每次开会后应将考核结果制成详细报告,由外交部呈报行政院核转党政工作考核委员会”^③。该委员会类似于所有因“行政三联制”而特设的机构,受外交部和党政工作考核委员会双重辖制。

同样遵照国防最高委员会命令成立的还有外交部业务检讨会议,它是工作成绩考核委员会的配套机构,其组织大纲公布于1941年12月1日。大纲规定该会“于每星期一上午举行”,“由部长、次长、参事、秘书、司长组织之。其他主管一部分工作人员经部

① 李琪:《“行政三联制”研究》,上海人民1995年版,第33页。

② 《国防最高委员会组织大纲》,载《民国档案》1985年第1期。

③ 中国第二历史档案馆藏档十八/342,外交部法规汇编(暂定本)。

长核准得列席会议。”该会议负责检讨的业务事项包括“(一)检讨上周工作(将上周所办重要文件或事物检讨其弱点所在,并计划改正)。(二)指示本周工作方针。(三)计划新工作之实施办法。(四)审核工作人员之优劣功过。(五)其他关于本部业务事项”,该会议的“历次会议纪录及检讨结果应按月择要报告汇送党政工作考核委员会审查”^①。从上述两机构的组织大纲中不难看出,后者属于常务、事务性质的一般性机构,而工作成绩考核委员会“虽亦为成绩之考核机关,然所司系各部分之成绩,而非个人之成绩”^②,比业务检讨委员会更具权威性。

虽然两机构看似组织严密,布置妥当,但是“行政三联制”实行没有多久,其“枝节割裂,名不副实”^③的弊病就暴露了出来。外交部自己亦不得不在1942年度的工作报告中承认由于“过去因每月成绩纪录表多不能按月填报,致年终考绩无所依据,遂有受奖人员过多情事”^④。而国民党六届二中全会的工作报告亦承认事务官“责任观念薄弱,陷政府于无能”,这虽非专指外交部而言,但外交部恐怕于此亦不无干系^⑤。

这两个机构更大的弊端还在于考绩过于笼统,不够精确,使得考绩往往浮于表面,流于形式,作用大打折扣。如对曾任甘肃特派员的李铁铮的考评就是“思想纯洁、性情和平、气度雍容、品行端

① 中国第二历史档案馆藏档十八/3174。

② 陈体强:《中国外交行政》,第72页。

③ 国民党五届十中全会《对于行政三联制实施成绩之总检讨及党政工作考察报告之决议案》。

④ 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14,外交部一九四二年度工作考察报告。

⑤ 王立诚:《中国近代外交制度史》,第240页。参见《国民政府公报》,第1029号。

正、服务精神努力、才能干练、学识优良、体格强健”等数语。这样的考绩颇似小学生成绩单上“德智体全面发展”的评语，显得太不专业，并不能起到什么实际衡量与考评的作用^①。

外交部中“会计室”与“统计室”虽然并不属于“行政三联制”的范畴，但其部分职能与“外交部工作成绩考核委员会”类似，此两室在行政机构中亦有“双重领导”，具有一定的特殊性，故亦归于此节特别提出。“会计室”和“统计室”并非战时新设机构，其组织规则在1936年2月28日即已公布，但这一制度的真正完善却有赖于“行政三联制”的推行，在战时才得以彻底贯彻。在1939年度修正的《外交部组织法中》将有关两室的条规明确列为专条，规定“外交部设会计主任一人，统计主任一人，分别办理岁计会计统计事项，受外交部部长之指挥监督，并依国民政府主计处组织法之规定直接对主计处负责”^②。会计、统计两室“除行政责任及人事管理两点而外，两室在其他方面仍系依照外交部处务规程及其他有关法规办事”。会计室执掌外交部的“概算，预算，登服，核签，并监督指挥外交部所属机关会计人员之上项事务”，统计室负责外交部的“统计册籍图表之编制调查报告等事项”^③。但它们不同于外交部的其他组成部分，它直接向国民政府主计处负责，也并不直接参与外交事务，其地位与其他司科明显不相同。

会计室、统计室和工作成绩考核委员会与战时外交并无直接关系，它们也并非外交职能机构，但它们的设立与完善对于中国外交制度和外交机构的现代化却有着重要的意义。它们规范了外交

① （台北）“国史馆”藏：外交部档案第3983号，“委座交派人员等案”。

② 《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编《外交卷》，第4页。

③ 陈体强：《中国外交行政》，第70—71页。

部的日常工作运转,制约机制得到强化,这尤其表现在财务与考核上;无论其实际作用如何,它们成了现代外交制度在中国的进一步确立的重要象征。

五、小结

中国现代外交一般都被认为肇始于北京政府时期, Lucian Pye 对北京政府的外交部充满了溢美之辞,认为“北京外交家为中国最成功的文人领袖,他们巧妙地利用国际军事及当时世界的同情,取得了完全与中国国力不成比例的成果”^①。张忠绂也说:“直至北洋政权没落,整个外交界尚能保持其传统的作风,故北京外交界的水准,反较一九二七年后为优。”^②Robert Pollard 在论及北京政府时期军阀与外交部的关系时亦认为:“军阀时代,中国的外交政策由一小撮人决定,他们在欧美受过国际法训练,有外交经验,了解国际大势……外语流利。内阁与派系上下起伏……而外交部与使领馆却一直由这群年轻的留学生掌握”^③。不少中国学者对此也持相同的观点,认为南京政府时期的外交官无论在素质,还是职能、作用上都与北京政府时期所谓的“职业外交官”不可同日而语。

也许从职业外交官与中国政府外交决策权的关系来看,这样

① Lucian Pye, *Warlord Politics: Conflict and Coalition in the Modernization of Republican China*, New York, 1971, p. 152.

② 颜惠庆著,姚松龄译:《颜惠庆自传》,(台北)传记文学出版社 1973 年版,第 279 页。

③ Robert Pollard, *China's Foreign Relations. 1917 - 1931*, New York, 1933, p. 407.

的结论是站得住脚的，但用它来评价国民政府时期，尤其是抗日战争时期的中国外交力量却是不全面的。北京政府之前，有机会留洋，接受西方教育和外国语言训练的人在绝对数量上极为有限，他们往往是政治上或经济上的特权阶层。在接受了现代西方教育之后，有能力把持中国外交，这样就形成了对中国近代史有重要意义的“职业外交官群体”。从表面上看来，这些职业外交官能超然于派系政治之外，以民族和国家利益为重，但实际上，他们的努力仍然受到了政治斗争的制约，甚至成了派系斗争中的重要砝码。

但到国民政府时期情况有了比较大的变化，首先，国民政府的高层领导中已经有相当一部分人受过系统的现代教育，具备了较强的外交能力。从整个国家来看，有资格接受现代教育的人数虽仍十分有限，但作为一个群体，他们的绝对数量比起晚清时代已经大得多了。尽管他们的家庭出身和社会背景各有不同，但他们都有机会、有能力跻身外交界，从而对“职业外交官群体”造成冲击。而这种冲击对于中国现代外交的意义是积极的，以宋子文、杨杰、吴国桢和李惟果等为代表的新一代外交力量的崛起正是战时中国外交能够取得成功的重要原因之一。

作为外交事务的执行机构，国民政府外交部无论在组织机构、组织制度，还是在人员培训考核、法规制定等方面，在战时都得到了进一步的完善，变得更加符合现代外交原则与国际惯例。正如王立诚教授所评价的，“从北洋到国民政府，外交部的组织机构递经嬗变，其组织的合理化程度确实在不断地提高”^①。而且这种变革的潮流并没有因为战争而停滞，八年间繁杂而残酷的外交战锻

^① 王立诚：《中国近代外交制度史》，第234页。

炼了一大批新式外交官,也使整个中国外交界更加成熟。这些变化既是中国政府战时外交成功的原因之一,也是中国外交完成现代化的重要标志之一。

表十一 1936 年国民政府外交部重要官员统计表^①

职 别	姓 名	年 龄	籍 贯	最 高 学 历
部 长	张 群	47	四川华阳	日本陆军士官学校
政务次长	徐 谟	43	江苏吴县	乔治·华盛顿大学硕士
常务次长兼总务司长	陈 介	50	湖南湘乡	德国柏林大学
参 事	林椿贤	41	广东新会	
参 事	余 铭	33	广东中山	
参 事	谭绍华	37	广东台山	
简任秘书	梁均立	32	浙江新昌	
简任秘书	冯 飞			
秘书兼驻沪特派员	周 珏	51	浙江嘉兴	日本早稻田大学
特 派 员	陈允文	30	广东番禺	
特 派 员	段茂澜	37	安徽英山	哥伦比亚大学博士
文书科科长	徐乃谦	44	浙江绍兴	
典职科科长	钱存典	32	江苏泰兴	
电报科科长	刘则钊	46	湖北江陵	
会计科科长	陈锡璋	45	河北青县	
出纳科科长	黄豫鼎	51	河北安次	
交际科科长 兼总务司帮办	林桐实	51	福建闽侯	法国巴黎大学
庶务科科长	甘豫立		江苏上海	
国际司司长	吴颂皋	36	江苏吴兴	法国巴黎大学

^① 据徐友春:《民国人物大辞典》(河北人民出版社 1991 年版)编制。

续 表

职 别	姓 名	年 龄	籍 贯	最 高 学 历
第一科科长	袁子健	30	浙江慈溪	
第二科科长	凌其翰	30	江苏上海	
第三科科长 兼国际司帮办	章守默	48	浙江萧山	
第四科科长	朱保伦	44	江苏上海	
第五科科长	胡庆育	31	广东三水	燕京大学
第六科科长	杨曾翱	44	江苏无锡	
亚洲司司长	高宗武	30	浙江乐清	东京帝国大学
第一科科长	杨云竹	36	河北蠡县	东京帝国大学
第二科科长 兼亚洲司帮办	历 昭	35	江苏仪征	
第四科科长	孔涤庵	38	浙江萧山	
欧美司司长	刘师舜	36	江西宜丰	哥伦比亚大学哲学博士
第一科科长兼帮办	任起莘	41	浙江黄岩	震旦大学文科
第二科长	胡 襄	46	江西新建	
第三科科长	王 光	38	江苏上海	
第四科科长	谢家骝	47	江苏金坛	
情报司司长	李迪俊	34	湖北黄梅	威斯康辛大学政治学博士
第一科长	季惕凡	37	江苏崇明	
第二科科长	薛典曾	30	江苏南通	
第三科科长兼帮办	陆 俊	46	江苏江宁	
第四科科长	邵毓麟	29	浙江鄞县	东京帝国大学
驻辽宁特派员	王镜寰		辽 宁	
驻吉林特派员	钟 毓	61	辽宁沈阳	东京警监学校
驻云南特派员	王占祺		浙江绍兴	上海经政书院、南京储材 学堂、法文公使馆
驻察哈尔特派员	岳开先	52	四川成都	

续 表

职 别	姓 名	年 龄	籍 贯	最 高 学 历
驻北平特派员	程锡庚	41	江苏镇江	伦敦大学博士
驻两广特派员	甘介侯	39	江苏上海	哈佛大学博士
鲁豫区视察专员	崔士杰	48	山东临淄	东京帝国大学法科
湘鄂区视察专员	萧恩承	36	江西永新	
皖赣区视察专员	程经远	37	浙江黄岩	
川康区视察专员	吴泽湘	38	四川成都	伦敦大学经济学学士
浙闽区视察专员	林绍楠	47	浙江鄞县	
陕甘宁青区视察专员	靳 志	59	河南开封	
汉口第三特别区市政 管理局局长	郭泰祯	37	湖北广济	纽约大学硕士
驻苏大使	颜惠庆	59	江苏上海	弗吉尼亚大学
驻英大使	郭泰祺	48	湖北广济	宾夕法尼亚大学博士
驻意大使	刘文岛	43	湖北广济	巴黎大学法学博士
驻美大使	施肇基	59	江苏上海	美国
驻日大使	蒋作宾	52	湖北应城	日本
驻德大使	程天放	37	江西新建	加拿大多伦多大学政治学博士
驻法公使	顾维钧	49	江苏上海	哥伦比亚大学法学博士
驻荷公使	金问泗	44	浙江嘉兴	北洋大学法学士,后入哥伦比亚 大学学习国际公法与外交学
驻奥地利公使	刘崇杰	56	福建闽侯	日本早稻田大学
驻瑞士公使	胡世泽	42	浙江吴兴	巴黎大学法学博士
驻比利时公使	朱鹤翔	48	江苏宝山	比利时罗文大学博士
驻西班牙公使	钱泰	50	浙江嘉兴	巴黎大学博士
驻葡萄牙公使	李锦伦	50	广东台山	纽约大学硕士

表十二 1937—1939 年国民政府外交部职官表^①

职位	年代	1937 年	1938 年	1939 年
部 长		张群 3. 4 免 王宠惠 3. 4 接	王宠惠	王宠惠
政务次长		徐 谔	徐 谔	徐 谔
常务次长		陈 介	陈介 6. 15 免 曾镭浦 9. 6 到	曾镭浦
秘 书		冯 飞 陈允文 周君亮	冯飞 12. 12 免 陈允文 段茂澜 4. 12 任 周君亮	邹尚友 2. 28 任 潘伯鹰 11. 11 任 李炳瑞 9. 6 署 陈允文 关霁 2. 1 任 周君亮
参 事		林椿贤 王启江 谭绍华 3. 30 免 余铭 12. 2 调 丁绍汲 3. 30 到	林椿贤免 王启江 丁绍汲 谢维麟 4. 21 任	王启江 丁绍汲离 谢维麟 12. 21 免 冯飞 2. 1 任
总务司长		李圣五 6. 10 免 陈介 6. 10 免兼代 徐公肃 6. 10 任	徐公肃	徐公肃
情报司长		李迪俊	李迪俊离 时沼瀛派	时昭瀛 7. 5 离 朱世明 7. 5 到
国际司长		吴颂皋	吴颂皋	吴颂皋 12 月国际司撤销
亚洲司长		高宗武	高宗武 10. 12 免 杨云竹 10. 12 任	杨云竹 12 月亚洲司分为亚 东、亚西两司
欧美司长		刘师舜	刘师舜	刘师舜 12 月欧美司分为欧 洲、美洲两司

^① 据刘国铭主编：《中华民国国民政府军政职官人物志》（春秋出版社 1989 年版）编制。

表十三 1940—1945 年国民政府外交部职官表①

年代 职务		1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
部 长	王宠惠	邹尚友 7. 3 免 李炳瑞 2. 2 任 胡襄 7. 3 任 陈允文 5. 11 免 关霁 5. 30 免 段茂澜 5. 30 免 凌其翰 8. 23 任 厉昭 7. 11 署 张道行 10. 3 任 周君亮	王宠惠 4. 10 免 郭泰祺 4. 10 任 任 12. 17 免 宋子文 12. 27 任 (宋未到任前,由蒋介石兼理) 徐漠 7. 25 免 傅秉常 7. 25 任 曾镛浦 9. 6 免 钱泰 10. 23 任	宋子文 傅秉常 12. 8 免 吴国桢 12. 8 任 钱泰 12. 8 免 胡世泽 12. 8 任 潘伯鹰 李炳瑞 2. 27 免 胡襄 2. 4 免 陈广澧 7. 3 任 凌其翰 厉昭 1. 17 免 张道行 郑震宇 9. 25 署 张毓昆 2. 4 任 李铁铮 4. 25 任 5. 12 免 谢家骅 2. 27 任 田方城 周君亮	宋子文 吴国桢 胡世泽	宋子文 吴国桢 胡世泽	宋子文 7. 30 免 王世杰 7. 30 任
	政务次长	徐 漠					
	常务次长	曾镛浦					
秘 书							

① 据刘国铭主编:《中华民国国民政府军政职官人物志》编制。

续 表

年代 职务		1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945
参 事	王启江	5. 30 免			冯 飞	冯飞 1. 20 免	朱绍阳
	丁绍汲	已离	丁绍汲	5. 7 免	张忠绥 8 月免	朱绍阳	郭斌佳
	冯 飞	冯 飞 关 霁	冯 飞 关 霁	冯 飞 关 霁	朱绍阳	陈钦仁 8. 19 到	郭斌佳
总务司长	冯 关	冯 关 霁	冯 关 霁	冯 关 霁	郭斌佳 8. 20 到	许念曾 4. 25 免	陈钦仁
	徐公肃	徐公肃 12. 18 免	徐公肃 12. 18 免	徐公肃 12. 18 免	陈钦仁 8. 19 到	董霖 3. 14 免	董霖
	朱世明	朱世明	朱世明	朱世明	许念曾 1. 30 到		李惟果
情报司长	朱世明	朱世明	朱世明	朱世明	李惟果	李惟果	李惟果
亚东司长	杨云竹	杨云竹	杨云竹	杨云竹	邵毓麟 7 月调	何凤山 3. 14 任	何凤山
亚西司长	郑尚友	郑尚友	郑尚友	郑尚友	何凤山 7 月到	杨云竹	杨云竹
欧洲司长	刘师舜	刘师舜 3 月改任	刘师舜 3 月改任	刘师舜 3 月改任	徐淑希兼代	徐淑希 11 月调	卜道明 1. 31 任
美洲司长	段茂澜	段茂澜 11. 18 免	段茂澜 11. 18 免	段茂澜 11. 18 免	梁 龙	卜道明 11. 20 到	梁龙 7. 4 免
条约司长	涂允檀	涂允檀	涂允檀	涂允檀	梁 龙	梁 龙	吴南如 7. 4 任
礼宾司长	吴南如	吴南如 12 月到	吴南如 12 月到	吴南如 12 月到	张谦 8 月调	张忠绥	张忠绥 10 月调
	李骏	李骏 7. 21 署	李骏 7. 21 署	李骏 7. 21 署	张忠绥 8 月到	王化成	程希孟 10 月到
					王化成	王化成	王化成
					吴南如 12 月到	吴南如 5. 22 任	吴南如 7. 4 免
					该司 12 月始设		李骏 7. 21 署

第五章 战时外交的支柱： 驻外机构

世界各国对于驻外大使、公使的选拔标准各有不同，有的是要“让职业外交官占有所有的外交阵地”。而另有一些国家则是将“大使馆当作政治废纸篓来使用，总统或总理把碍事的政界人物送到那里去”。还有一些国度可能将“大使馆的职务当作一种报酬，把忠实地支持一个政党在上次大选或革命中获胜的人派到那里去”。^①

一、机构、人事与经费的调整

（一）机构与人员的调整

南京国民政府成立后，北京政府时期大部分的驻外使领、外交官和外交部的职员得以留用，其队伍组成仍以传统的职业外交官为主，但已经注意充实国民党自己的力量。凌其翰 1932 年曾写过一篇题为《军事战与外交战》的文章，对南京国民政府选择驻外使节的标准大加挞伐：“对外则调遣私人，扶植己势。举凡一切毫无

^① 〔英〕杜维廉：《外交途径》，新华出版社 1984 年版，第 7 页。

党派臭味，具有经验锻炼之人才，皆摒弃不用，而与己派有关者，则无论为科学家、文学家、军事家，均可衔国家之使命，充折冲之重任，甚至年轻浮嚣之留学生，亦可主掌使馆，列席国际，丑态百出，贻笑万方。”^①应该承认，比起北京政府时期，南京国民政府在选用外交官时更加注意党派意识，也更受派别斗争的影响，即便抗日战争爆发后政府用人紧迫之际，仍然无法避免。

比起北京政府时期，国民政府在健全外交部机构的同时，对驻外使领馆的设置进行了一定程度的充实和调整，使驻外机构在数量、级别和规模上都有了相当程度的发展，这种发展并未由于战争的爆发而突然停顿。1939年3月，外交部提出战时第二期外交行政计划，于国民参政会第三次大会和国防最高委员会第三次常务会议分别通过，在该计划中提出“调整使领馆并增减重要各馆员额，以国际情报演变，在昔未设使领各地，有与我国关系增密者，有事务较前减少者应增设，或应扩充，或应减少人员，即以所节经费，作为补充他馆或另设新馆之用，必须重行匀配，用免虚耗，而济实情”^②。据此计划精神，国民政府对驻外机构的设置进行了一系列的调整。

抗日战争爆发前，国民政府为提升中国国际地位，驻各大国的公使馆已基本升格为大使馆，计有驻苏联、英国、德国、美国、日本、法国、意大利和比利时8处。抗战爆发后，中日两国邦交首当其冲，经受重大考验，但由于国民政府迟迟未对日宣战，两国邦交在国际法意义上并未最后断绝，驻日大使许世英在七·七事变后相当长一段

① 《我的外交官生涯——凌其翰回忆录》，第257页。

② （台北）“党史会”藏：国防档003/100，外交部第二期战时行政计划案。

时间,亦一直居留日本。直到1938年1月,许世英请假回国,日本政府单方面宣布中国驻日使馆官员丧失外交官特权,仅能视为中国侨民,国民政府才以日方违反国际法,压迫我使馆人员为由,于6月训令驻日使馆参事杨云竹率全体馆员降下国旗,关闭使馆,集体返国。但从国际法角度看,此时中日两国外交关系仍未断绝。

继日本之后,八大驻外使馆中,驻意、德、法、比四处先后经受考验,或裁撤,或改变关系。由于德、意两国与日本的特殊关系,战争爆发后中国驻两国的大使被先后撤回,仅留下代办留守。1938年6月,德国驻华大使陶德曼(Trautman Oskar P.)被召回国,国民政府也相应召回了驻德大使程天放,但很快便委派陈介为新任驻德大使。1938年9月22日,陈介抵达柏林后,就向德方表示希望尽快安排向德国元首希特勒递交国书,但却被德国外交当局一次次借故推迟。11月16日,德方曾向陈介约定递交国书的日期,却再次被取消。与此同时,希特勒却接受了新任日本大使和伪满“大使”的国书,这使陈介在柏林的处境极为尴尬。在蒋介石看来这已经明确传达了德方蓄意恶化中德关系的信号,他一度考虑让陈介暂时离开柏林,转往第三国,甚至召回重庆^①。1938年12月16日,陈介终于得向希特勒递交了国书,国民政府对于中德关系进一步逆转的担忧稍有缓解。1941年7月,德、意两国承认汪伪政权,7月1日,中国政府被迫宣布撤回全体使馆人员。次日,中国宣布与两国断绝关系,由此中国驻德、意两国大使馆遂告撤销。

1940年,德国占领比利时后成立的傀儡政府事实上已经不具

^① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编《战时外交》(二),第689—690页,蒋介石致陈介电(1938年11月16日)、致孔祥熙电(1938年11月24日)。

备独立、自主行使外交权的资格，国民政府外交部遂于7月间，训令驻比使馆撤退。但这一“撤退”与对德、意绝交不同，只是暂时性质。1941年6月，中国政府复派金问泗出任驻比利时大使馆代办，与在伦敦的比利时流亡政府恢复办理外交事宜。

欧战爆发后，法国虽亦迅速沦入德国之手，但由于战前中法两国间在政治、军事和经济上的关系都较为密切，又牵涉到安南等法国殖民地和法国在华租借地问题，国民政府在处理对法关系时相当慎重。1940年6月，维琪政府成立。6月20日，在日本和德国的压力下，维琪政府中止中越运输。9月，法方与日本签订条约，允许日军在安南登陆，假道安南攻击中国。重庆方面虽然对维琪政府的做法极为失望和不满，但为保持对法外交交涉的一线希望，对维琪政府一再忍让，维琪政府驻华大使戈思默仍然留在重庆，重庆与维琪政府依旧保持外交关系。

1942年1月，中方拟派兵入越作战，阻遏日军在东南亚的攻势，但遭到维琪政府的断然拒绝。次年1月，维琪政府竟然要求中国撤退在法大使馆，继而纵容日军侵占广州湾，并将在北平、天津、上海、汉口和广州等地的法租界交给汪伪政府，严重破坏中法关系。国民政府遂痛下决心，“于是年八月一日，宣布与法国维琪政府即行断绝外交关系，声明除法国根据不平等条约在华取得之各项特权及租界与租借地，已因法国自身之非法行动，归于消灭外，今后中国对法国人民，仍当一本两国向来之友好之精神，及国际公法之普通原则，继续予以保护”^①。

^① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》，第三编《战时外交》（二），第720—721页。

在抗日战争的中后期,重庆国民政府在与维琪政府断绝外交关系的同时,与戴高乐领导的法国海外抵抗运动组织——“自由法国”,建立了联系。1941年12月,中国外交部长郭泰祺、国民党中宣部长、军事委员会参事室主任王世杰,分别在重庆与“自由法国”的代表爱司加拉(Escarra Jean)进行了会谈。1942年1月,蒋介石在重庆会见了爱司加拉,双方就如何在越南共同对日作战交换了意见。同年8月,“自由法国”在重庆设立了代表处,另在昆明设立了办事处。1943年6月,戴高乐在“自由法国”的基础上组建法国民族解放委员会。1943年8月1日,重庆当局宣布与维琪政权断交,27日,国民政府即正式宣布承认戴高乐领导的“法国民族解放委员会”。1944年8月,德国战败,法国光复。9月,“法国民族解放委员会”在巴黎成立新政府。10月25日,国民政府即予承认,中法两国外交关系遂正式恢复。

随着同盟国与轴心国联盟之间分野的日益明显,一批战前未与中国建立外交关系的国家在战争爆发后却纷纷与我建交,另有一批公使馆则升格为大使馆,到抗战末期,国民政府的驻外使馆中绝大部分均升格为大使馆,罕再设置公使馆。

1939年,外交专门委员会向国防最高会议第71次会议提出:“战抗(原文如此)局势,日益紧张,今后外交行政更须力求实效,现在情形,一方面苦于人才之缺乏,阵容之薄弱,一方面仍不免有浪费虚糜之处,如欧洲国家,我国大抵皆设有使馆,而其中许多国家与中国平时本少交涉事项,在现时局势下有统筹全局、调整阵容之必要。本会兹建议合并次要之使馆,移其经费以充实驻在各重要国家之使馆阵容,并为培植外交人才之用例。如驻西班牙及驻葡

萄牙使馆,驻丹麦及驻瑞典、挪威使馆,驻捷克及驻波兰使馆,均可各由一人兼管。南美方面,亦宜酌量调整,例如驻智利、秘鲁两使馆可由一人兼管,所有兼管之使馆并应减少其人员,至于驻日内瓦之国联代表办事处与驻瑞大使馆亦可合并。”^①以此案为基础,国民政府的驻外使馆进行了战时最大规模的一次组织机构和人员调整。到1942年时,外交部的驻外使领馆调整为“大使馆七,公使馆十六,专员公署一”^②。计“增设使领馆三处,恢复二处,添设驻伊朗、埃及、教廷、哥斯达黎加公使馆和驻印度专员公署;恢复驻捷克公使馆、驻波兰大使馆;添设驻多伦多领事馆、驻悉尼总领事馆珀斯办事处”^③。

在对大使、公使馆作出一定调整的同时,驻外总领事馆和领事馆的组织机构并未有太大的变动,到1942年计设有“总领事馆二十,领事馆十四,副领事馆八,办事处三,名誉领事馆二十,名誉副领事馆七”^④。因为领馆与使馆的工作范围有严格的界定,“使馆全面代表派遣国,同接受国政府进行外交往来,领馆通常就是领事职务范围内的事项同地方当局进行交涉;使馆所保护的利益一般对派遣国来说是带全局性的,而领馆的保护则一般表现于经常性的事务;使馆的工作和活动范围是接受国全境,而领馆则一般限于在领区”^⑤。领馆的工作大多不属于国与国之间外交的性质,保侨与护侨才是它的本职。战时一部分轴心国占领区的领馆被关闭,但大多数领馆的工作并未受到冲击。

① 中国第二历史档案馆藏档十八/3173,外交机构之调整、刷新案。

②④ 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14,外交部一九四二年度工作考察报告。

③ (台北)“国史馆”藏:外交档 0768—1,外交部三十二年度工作计划案。

⑤ 王铁崖:《国际法》,第389页。

另外由于当时列强仍然保有大量的殖民地,有部分中国驻外机构并无领事馆的名称,但却有领事馆之实,如驻暹罗商务委员办事处,驻香港、驻南北圻签证货单专员办事处等。

战时除了驻外机构设置上的变化外,国民政府在挑选驻外使领人选的标准上也发生了一定的变化,如1940年5月16日《大公报》的社评《送邵大使——中苏关系的新考察》中就表明了这一倾向:“中苏外交的重要如此,自需要极适当的人物担任其事,那么,邵大使确是最胜任之人。世界大势,外交已不是寻常外交官所能办,而要政治上有代表政府力量的枢要人物担任。就此而论,邵大使从国民党第一次代表大会起,就是中央监委。从黄埔兴学,就为蒋委员长的辅佐,其辞任总司令秘书长,乃在十七年统一大定之后。而前乎此者,有坚卓奋斗的十几年报界生涯,后乎此者,又有在陕甘两省六七年行政成绩。自抗战以来,则在最苦战的时期,主持中宣部,指导舆论,一面主持国际反侵略运动,与全世界正义人士相周旋。其于苏联,民国十四年既代表中央,衔命使苏,近年主办中苏文化协会,对两国邦交多所尽力。总之,邵先生的政治地位及其识见抱负道德信用与其对苏联的公私友谊,使其成为办理中苏外交最适当的人物。”^①如果说,邵力子出任驻苏大使很大程度上是因为他与苏联方面的传统友谊,那么杨杰、程天固、陈介和李铁铮等分任驻苏联、古巴、德国和伊朗的大(公)使则明白无误地表明,国民政府力图改变传统职业外交官把持中国驻外使馆局面的决心。吴相湘评论杨杰出任驻苏大使时,认为这是“军事外交必须

^① 《送邵大使——中苏关系的新考察》,《大公报》1940年5月16日社评。

协调以适应世界新潮流观念之实行”^①。

战时驻外使领的任命多数不通过国防最高委员会，常常是国民政府或行政院已经任免了，再报国防最高委员会常务会议追认。如1941年12月1日的国防最高委员会第72次会议上，行政院仅是将梁龙、张谦和刘师舜等人的任免情况通报国防最高委员会，作一追认而已^②。另外，战时有相当部分公使馆升格为大使馆、领事馆升格为总领事馆，牵涉到使领馆外交官的升迁问题，经国防最高委员会外交和法律两专门委员会的研究，报经考试院批准，不再拘于原例——“使领馆升格时，原任人员并不一律随之升等晋级”，在抗战的非常时期，“实际需要应予破格升等晋级者，可量予照叙”^③。

尽管如此，战争末期，国民党内对驻外使领馆的机构设置和人员配备仍然多有诘责。1945年8月，在国民党六全大会上，多名代表联合提案称：“至于使领馆组织之不健全，更为共所周知之事。使领馆中向无商务、新闻、经济、文化、军事之机构。近年来迫于需要，亦仅少数使馆中，设武官与少数商务、新闻专员，其身份仅为使馆之一员，其职务尚未能构成事业之一部。至于使领馆组织之不健全，更为共所周知之事。”^④这样的批评当然并非捕风捉影，但是

① 吴相湘：《民国百人传》第3册，第249页。

② 《国防最高委员会常务会议纪录》第3册，第1235页，1941年12月1日，第72次常会。原案为：“国民政府函称据行政院呈为驻智利国特命全权公使张谦驻罗马尼亚国特命全权公使梁龙均另有任用免去本职任命刘师舜为驻加拿大国特命全权公使除明领任免外请追认。”

③ 《国防最高委员会常务会议纪录》第3册，第1250页，1941年12月1日，第72次常会。

④ （台北）“国史馆”藏：国防档003/3167，关于拟定外交行政革新方案一案，1945年8月。

对处于战争状态下,外交经费又十分拮据的国民政府而言,这些要求未免有些过于苛刻了。

(二) 经费的增加

抗日战争时期,国民政府外交经费的拮据我们在前面一章已有提及,同样,中国驻外使领馆的工作经费也相当紧张。如“驻德大使馆经费每月是法币五千元,折合一千四百三十美金,一切办公、交际费用,乃至雇用的司机,男女仆人的薪水,统统包括在内(只有拍往外交部的电报费是例外,由部按月付还)”。这些钱“不够馆里面一个月的经常开支”。程天放任驻德大使时“本薪是八百元,加勤俸一千六百元,合计二千四百元,八折发给是一千九百二十元,合美元约五百五十元”^①。下面的职员收入就更少了,因此“馆员中不缺乏想交际应酬的人,可是陷于经济能力,不容易做到”^②。但是,旧中国的使馆按习惯“每月公费数目,经由外部核定者,馆长可以自由开销,只要勿超过此额便可”^③。这样,大使、公使们往往将使馆的公费节约下来当作私人存款,大大影响了使馆工作的开展。战时外交部建立了会计和审计制度,也对使领馆的用费进行稽核,但对驻外使领馆经费的控制力仍嫌不够。

应该承认,战时国民政府对驻外使领馆的经费投入有所增加。当时外交部已经认识到:“抗战时期,我国所需要于国际友邦之同情与援助者正殷,其平时与我国虽少交涉之国家,此时亦应设法增设使领馆俾能于各种场合中,采取于我有利之态度,而于应付日方

① 程天放:《使德回忆录》,(台北)政治大学出版委员会 1976 年版,第 325 页。

② 同上书,第 177 页。

③ 《程天固回忆录》,第 476 页。

之反宣传方面，则由我驻外使领馆尽其最大责任，妥为纠正，所有我国应设使领馆之各地侨务商务，亦得赖以维持发展。”因此，在对驻外使领馆的部署格局进行调整的同时，也对驻重点建交国家使领馆的资金投入多有增加。如1941年，外交部决定由驻巴西使馆兼使驻哥伦比亚、委内瑞拉；由驻巴拿马使馆兼使哥斯达黎加、萨尔瓦多、洪都拉斯；开设驻阿根廷使馆，巴西、巴拿马两馆各加月费六百元，以为兼馆之用，阿根廷使馆年需公费28800元，俸薪6万元，开办费及川装费53590元。

值得注意的是，战时国民政府在“以美为主”的外交方针指导下，并未忽视对周边国家关系的开拓，同时还将外交工作的触角伸展到南美和非洲国家，取得了一定的成效，这种投入从外交部的经费投向中可以得到很好的证明。如为“增加友谊，而资外交之运用，并可监视日本在近东活动，免其受日欺诱”，国民政府在伊朗开设使馆，预算“年需公费二万八千八百元，薪俸六万元，开办费及川装共需三万三千二百六十二元”。在毛里求斯设领馆，公费8400元，俸薪36000元，开办及川装16182元；特里尼达领馆公费8400元，俸薪36000元，开办及川装25870元；马达加斯加领馆的公费8400元，俸薪36000元，开办及川装16312元。在菲律宾中部的宿务和南部的纳宛设领事馆，年需要公费8400元，俸薪36000元，开办及川装9972元^①。

尽管如此，中国驻外使领馆的经费与其他大国相比仍有相当差距，根据时任驻芬兰使馆代办张维城的统计，战时中国的驻外使

①（台北）“国史馆”藏：外交档0768—2，外交部三十年度工作计划及概算案。

领馆无论在人员和经费上都与西方大国不可同日而语。^①

表十四 1938 年各大国使馆部数和经费统计表^②

单位：日元

国 别	大使馆	公使馆	总 数	各国外交经费总数
美 国	17	44	61	59030000
英 国	17	37	54	47550000
法 国			55	69300000
意大利	15	45	60	63400000
日 本	11	23	34	29670000
中 国	7	16	23	法币 ^③ :8826886

表十五 1938 年各大国领事馆统计表^④

国 别	总领事馆	领事馆	副领事馆	商务官事务所	领事馆事务所或办事处
英 国	55	35	175	31	
美 国	67	189	8		
法 国	29	143			
意大利	75	141	100	22	700
日 本	32	61		7	
中 国	23	26	10	1	4 (香港、暹罗两处列入)

① (台北)“国史馆”藏：外交部档案 0171—2, 第 3989 号。

② 据(台北)“国史馆”藏：外交部档案 0171—2, 第 3989 号编制。

③ 按当时利率, 法币：日元=100：102.98。见孔敏：《南开经济指数资料汇编》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 449 页。

④ 据(台北)“国史馆”藏：外交部档案 0171—2, 第 3989 号编制。

二、使领馆工作之运行

（一）使领馆职责

根据《维也纳外交关系公约》的规定，驻外使馆的主要职务大致包括下述五项。

代表，即在接受国中作为派遣国政府的代表。保护，即在国际法许可的范围内，在接受国中保护派遣国及其他国民的利益。谈判，即代表政府与接受国政府进行谈判。了解和报告，即用一切合法手段了解接受国的政治、文化、社会和经济等方面的状况和发展情况，并向本国政府报告。促进，即促进派遣国与接受国之间的友好关系和发展两国间经济、文化和科学关系^①。可见，一国之驻外使馆类似于一国政府在国外之缩影，其运作之事项并不仅仅单一的外交事务，而是囊括政治、经济、外交、军事、文化、宣传诸多方面。使馆的五大职责，在战时亦不例外，但因战争原因，可能经济、文化方面的交往暂时无法正常拓展，但是政治、军事和宣传方面的工作却变得格外繁重，在此节中我们将着重讨论战时使馆的调研、情报、汇报等项，有关军事外交事项，将在本章第四节，宣传事项，将在第八章中专门讨论。

抗日战争爆发之初，国民政府驻外使馆普遍存在人手紧张，经费短缺，不重视对外宣传，少与国内相关部门联络，与国内政情隔膜的现象。它们往往不受国内政要的倚重，政府内部常常只将注

^① 王铁崖：《国际法》，第366页。

意力集中于驻美、驻英等几个大的使馆。这对于国民政府摆脱国际孤立、拓展外交、争取外援都是极大的制约，驻外机构的这些弱点随着战事的推进，国内局势的危急而逐渐凸现。国民政府内一部分有识之士一方面向政府吁请改善现有的条件，一方面力求革新。

1937年，陈公博作为政府特使来到欧洲，他曾于12月25日至28日，召集国民政府驻欧洲各国的大使、公使和国民政府派在欧洲的特使蒋百里、李石曾等在德国聚会研讨战时外交诸问题，与会的还有顾维钧、郭泰祺、程天放和张彭春等人。与会的“驻外使节都感觉经费不充裕，情报不灵通，使得外交工作受到严重阻碍”，希望外交部能多来电讯，“驻外使馆也彼此时常通函电交换消息”^①。外交官们还抱怨外交部情报司向驻外使领馆拍发的电报，“往往很简略，而且比报馆消息要迟”。但日本大使馆“则因为经费充裕，情报灵通，发布一个消息，往往抢报纸之先，中国和它一比，自然相形见绌”^②。

这些信息很快地反馈回国内，引起政府内部的重视。蒋介石一方面将他的亲信安插入驻外使领的队伍，另一方面对驻外使领馆的工作寄予更大的关注与更加的重视。1939年11月，国民党五届六中全会在重庆召开，在该次会议的决议案中特别强调：“自欧战发生以后，敌人亟欲利用时机，以小惠缓和各国，达其速和速结之梦，我国自应在各方面唤起各国注意，以打破敌人阴谋。同时应加强对外使领馆之情报工作，预作各种应付。”另外还要“继续加

① 程天放：《使德回忆录》，第240—245页。

② 同上书，第330页。

强与美、苏、英、法等各友邦之合作，以促成各国对远东之平行行动，使国际形势有利于我国抗战之发展”^①。蒋介石如此强调驻外使领馆的作用实属前所未见。

“大使馆作为国家派驻国外的耳目，对驻在国的政治、经济、军事、文化及社会等各方面的情况及动向，要进行调查研究，对该国发生的重大事件都要深入地了解并及时报告国内，提出自己的分析和建议。”^②国民政府时期使馆的报告制度较北洋政府时期要严密得多，战时被更加地强化，分为“定期、不定期及终任3种。不定期报告是在交涉过程中或发生重要情况时由使节将情况随时函电国内；终任报告是使节任满回国后向国府主席口头和书面报告”。报告内容广泛，“分为外交、政治、法律、条约、军事、财政、商务、侨务8门，其中外交、政治、军事、商务、侨务门10日1次，其他的1月1次”^③。

战时驻外使领馆还担负着“侦察”敌情的重要使命。如任中国驻墨西哥公使的程天固曾在珍珠港事变爆发前不久，得悉在墨西哥的日侨秘密集会，他遂派人前往侦察，结果于当地的中餐馆窃得一出席会议的日本人的公文包，从中发现“日本一等士兵名单一册，约千人，日本海陆军大臣委任状十数张，并有墨美边界地图数张”。程天固认识到事态的严重，遂致电“中枢和外交部”，并将情报提供给美国驻墨西哥大使馆。果然，两周后珍珠港事变爆发。随后，程天固收到外长宋子文的来电，嘱他“继续认真侦察日人在

① 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下），第582—583页。

② 杨公素：《外交理论与实践》，四川大学出版社1992年版，第174页。

③ 王立诚：《中国近代外交制度史》，第260—261页。

墨活动,切实和美德大使馆合作”,并电汇二千元,“作以后侦察工作之费用”^①。只是,如程天固这样有高度自觉性和警惕性的外交官在当时并不多见。

与北京政府时期不同,国民政府驻外使领的能动性被大大削弱,遇事均需向中枢请示。而驻外使领每逢遇有重大事务要向外交部请示时就备感头痛,因为:“(一)我国外交部向来少有外交政策的,对于与各国往还上,亦没有一种主张或方针之规定,以便放出外交人员时,令其遵守。(二)对各国情形,除一、二重要国家外,其他各国内情,向不注意。(三)除重大外交问题外,普遍要件,仍照国内普通惯例,多用科员拟稿主张,此即所谓科员政治,高级长官,多不愿负责。”而且向上请示所得批复往往只是“酌量办理”四字,但倘若事后办理不称外交部心意,便会被“严加申斥”,令使领们左右为难^②。从《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》中所收 1697 条史料中可知,战时驻外使领有关外交事务的多数重要电函均直接发往蒋介石。看来此事出有因,外交部这种不负责任的“酌量办理”在无形中削弱了外交部应该具有的职能,降低了它的威信,使外交决策权向更高层集中。

对于大使馆在战时中国外交所起的作用,顾维钧曾经给予形象的描述:1943 年的开罗会议即将召开之前,担任驻英大使的顾维钧却对此一无所知,他对于蒋介石出席开罗会议的动向了解还抵不上一个《芝加哥每日新闻》的记者——当时蒋已经离开重庆,正在去印度的途中,但对顾却“只字不提”,将“这个消息当作了绝

^① 《程天固回忆录》,第 452—453 页。

^② 同上书,第 458—469 页。

顶机密”^①。无独有偶，1941年12月9日，中国政府正式对日宣战，同时对德、意两国宣战。这一做法也并未征得中国驻西方大国的大使们的同意，此前顾维钧、金问泗等使节已经致电希望蒋介石能够延缓对德、意宣战，“外交部的声明”令他们十分吃惊^②。像顾维钧这样的资深外交家尚且如此，更遑论其他驻外使领了。

顾维钧甚至满腹牢骚地抱怨，“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，而发自南京的公文一向都用‘飭’字，意为直接命令……国民党政府成立后，公使降为外交部长的代理人，再也没有人向他征求意见。外交部甚至常常在不完全了解国外反应的情况下即做出决定。”^③顾维钧的不满当然是相比较他在北京政府时期的待遇而发，因为凡“遇有问题，不论是有关战争形式的问题还是其他重要的问题，北京政府总要发电给各使馆，在一些未设使馆的国家，则发电给总领事馆，要求就当地舆论和对华态度，以及对北京政府最终做出的决定可能有何种反应提出报告，而且要在收到国外报告之后，方做最后决定，以便能够了解主要国家的舆论趋势”^④。

在顾维钧这一代职业外交官眼里，国民政府时代驻外使领的地位也与北京政府时期不可同日而语：“北京政府中，公使们自前

① 《顾维钧回忆录》第1分册，第395页。

② 同上书，第5分册，第46页。

③ 同上书，第1分册，第393页。

④ 同上书，第1分册，第397页。

清时起,都自认为是与外交部长平起平坐的。外交总长对公使行文一项都用‘咨’字。因为公使代表总统就像总长本人代表总统一样。当然公使在对外交部行文时,称为‘咨陈’,即按用辞来说,他是受外交总长监督,但一般认为是同级。”^①但到了南京国民政府时期,他们降格为外交部长的代理人,其情报建议也变得无足轻重了。

但是顾维钧的评论也不无偏颇之处。事实上,他本人无论对战时外交,还是对蒋介石本人的影响力都不容小觑。战时顾维钧一直保持着与蒋介石的直接联系,蒋对顾提供的信息也较为重视,对顾的情报“特别谨慎,这从他经常变换密码可资证明”^②。在中英新约的谈判过程中,正是顾维钧的建议在关键时刻改变了蒋介石的决定^③。

对于国民政府指导驻外使领馆的工作作风顾维钧也表示不理解,重庆的高官们常是“想出一般性的概念,写成文字,下达给驻外使节去执行而不附任何具体计划。通常,电报指示只说重庆希望达到的目的,而把一大堆工作委之驻外使节。各使馆则要尽力制订具体方案,或将模糊不清的概念具体化为明确的行动计划。这是中国外交活动的特点,别的大国办外交不用这种方法。因为它会给驻外代表们增加工作负担,并将很大的个人责任加在各使馆的负责人身上”。这种作法也并非一无是处,它赋予了驻外使领们便宜行事的便利,因为“从另外一个角度来看,这个主意也不算太坏。驻在国外的人对形势了解得更全面、更直接,能够制订出达到

① 《顾维钧回忆录》第1分册,第397页。

② 同上书,第4分册,第249—250页。

③ 参见金光耀:《顾维钧传》,河北人民出版社1999年版,第211页。

政府所规定目标的方法和措施”^①。

但问题在于，国民政府内部很少检讨自己的领导不力，而将外交工作中的偏差简单地归咎于驻外使领馆的工作失误，令使领们在便宜行事时左右为难，生怕招致无名申斥。如1938年10月3日，军事委员会办公厅主任贺耀组致函外交部：“据报在海外之外交官勤慎从公尽力职责者固不乏人，而漠视国事安于嬉游者亦在所多有。我行政当局纵不便特派干员随时纠察，似应特别申令驻外各主管长官以身作则，督率僚属，认真作事之外，尤应关心国事，检束行动，方不负其所得待遇之厚等语。”^②

至于领事馆的工作就愈加不为国民政府高层所重视。“领事是一国为了实行其对外政策，经另一国同意派驻在该国一定地点，以便在该国一定区域内执行领事职务的人员。”按照《领事关系公约》，领事在一定程度上也执行使馆的职能，如保护、促进、了解和报告等。但另外如“发护照、签证等，公证登记等行政事务以及监督和协助派遣国的船舶、航空器和航行人员等”。领事馆与使馆的主要区别在于：“使馆全面代表派遣国，同接受国政府进行外交往来，领馆通常是就领事职务范围内的事项同地方当局进行交涉；使馆所保护的利益一般对派遣国说是带全局性的，而领馆的保护则一般表现于经常性的事务；使馆的工作和活动范围是接受国全境，而领馆则一般限于在领区。”^③

国民政府对领事官职责中较重视的多集中于侨务。中国侨务

① 《顾维钧回忆录》第4分册，第270页。

② （台北）“国史馆”藏：外交部档案172—1，第3974号，军委会函请申斥驻外使领人员不得漠视国事安于嬉乐案。

③ 王铁崖：《国际法》，第387—398页。

行政一向较为特殊,而华侨对于辛亥革命和中华民国之意义又非常重大,故南京国民政府相当重视侨务。不仅有驻各国、各地的领事出面保侨、护侨,另在行政院下设有侨务委员会,全面负责侨务事务,而国民党的海外支部同样有侨务机构,负责在侨民中发展党员、劝募捐款。三机构对于侨务事项之侧重各有不同。侨务委员会并不对外,它在国外没有派驻机构,必须依赖领事馆执行其政策,如侨民之登记与侨民之保护等,都需领馆一一执行。如1940年,南圻中华总商务第19届董事会选举过程中发生纠纷,在当地侨民的不同派系间暴力相向,以致必须由中国驻西贡领事出面处置,才平息了动乱^①。

国民党驻海外的“党部与使领馆原不相属,但中央党部偶亦直接知照领馆指示行动方针。例如民国二十九年二月二十七日,海外部即间电致南洋各领馆策动各侨团领袖参加回国慰劳团。海外党部除于上述情形下与使领馆联络外,并共同开联席会议,讨论侨务改进事项”^②。不过,海外党部与使领馆之间时常产生矛盾,反而制约了保侨、护侨工作的开展,这将在本章第五节中详细讨论。

(二) 驻外机构的监督机制

1938年10月25日,国民政府行政院会议曾有“创设领事巡按官”的决议,但并未真正付诸实施^③。抗战爆发以后,国民政府原有的驻外使领馆格局在一定程度上被打破,某些原本重要的使领馆或撤销,或变得无所事事,如驻德、驻北欧各国的使领馆。但

① 中国第二历史档案馆藏档四一六/82,国民参政会第五次大会期间关于外交、内政、财政等建议案。

② 陈体强:《中国外交行政》,第185页。

③ 陈钟浩:《外交行政制度研究》,第88页。

是大多数使领馆的任务却亟须加强，而短期内往往缺乏合适的人选予以加强充实，驻外机构的工作一再成为外交部遭各方诟病的焦点，其中尤以国民参政会批评最力。

外交部在 1935 年即开始推行“视察驻外使领馆制度”，但并未有效实施，到战时才被加强。1938 年 5 月，国民党中央执行委员会委员程天固以“行政院高级顾问”的身份被派为“外交部特派视察员”，是战时加强驻外机构监督机制的肇始。真正促成程天固外派的原因在于，“当时我驻欧某某等国大使，及有关之员吏，发生一内足以惹起政变，造成分裂，外足以影响国家令誉之巨案，牵涉之下，及于当时任某某院长及一在野而拥有潜力之某部长。蒋氏为此，极为焦急，决心查究。”而且在外交部提出的“外交整理案中，派人出洋之议已定”，正在行政院担任闲职的程天固成为了恰当的人选^①。程天固先到南洋，调停当地华侨商会与国民党海外党部或中国驻外使领馆之间的冲突，并“调整各海外华侨之战时输将机构”，随后赴欧洲处理前述“巨案”^②。程天固抵法后，不仅与顾维钧等外交官直接接触，同时保持着与孔祥熙、蒋介石之间的直接联系，此案处理的最终结果“就是驻某国大使（杨杰，笔者注），不及两月，被撤职回国；他之驻法代表，和为他奔走最力之高级职员（驻伦敦总领事黄正，笔者注），则立被革职查办”。“巨案”得以顺利解决。

除处理此桩“巨案”外，程天固在历时年余的视察途中常有长篇报告寄回外交部，于战时外交行政改革、驻外使领馆事务革新屡有切中时弊的建议，一度受到蒋介石的重视。1939 年春末，程天

① 《程天固回忆录》，第 322 页。

② 同上。程天固所记之“巨案”系指驻苏大使杨杰与立法院长孙科在法国联系军火输华，险受奸商欺骗事宜。

固回渝后得到蒋介石的接见，蒋氏亲向其询问巡视事宜^①。正是基于程天固初见成效的视察，外交部于 1941 年重新修订了“视察驻外使领馆制度”，该制度于战时得到了切实的落实和加强。

外交部“为便于视察并为切实改进各馆馆务起见”，“将所有各使领馆分属四区，第一为亚洲区，第二为欧洲非洲区，第三美洲区，第四大洋洲区，每一区域内委派一人视察各馆，在一定时间内须完毕任务，遇有特殊情形，不在此限。视察毕应即缮具报告呈送本部，先由主管各司按其所报签附意见，提交本部所组特种审查视察员报告委员会（此项委员会组织另订之）审议讨论，择其可行而急需改良者尽量实施，然后再将某视察员调往他处视察或令回部。盖视察一区后经验较丰，凭此以察各馆，当更能详尽周密，并为防备某视察员在某一区域内若停留过久，难免相互间发生良好感情致影响工作上之公平态度，故有定期调换之必要……不仅如此，也可就一区域内指定一适当地点，并派各地馆长负责召集该区内各馆馆长并行会议，藉此可检讨过去，策励将来。”

针对战时的特征，外交部规定视察员的视察内容应集中于：“使馆报销之情形，签发护照是否遵行贴用收据票办法，签证货单之收费有无浮滥，各地排华之实际真相及其主要原因曾否注意及之，侨民之生命财产曾否妥当保护，密码电本之保管是否严密慎重，使领馆之分配布置是否适当，驻在国或驻在地与我国之商务经济关系如何，与当地新闻界有无联络，党部与使领馆之联络如何等等，而尤注意于使领人员是否称职之问题。为适应上列需要，本部职员如参事司长会计秘书科长专员等在部久留少外放机会，似可

^① 《程天固回忆录》，第 439 页。

乘此派往各馆视察。”^①

除视察制度外，战时国民政府还加强了对于驻外使领的考察制度，成立了驻外使领馆人员资格审查委员会，“对于外放人员，不论现有人员之迁调，或新任人员之派遣，均须就其法定资格，及‘品’、‘学’、‘文’、‘容’、‘体’五条件加以精密审查，以期杜绝冗滥”^②。但这种考察的科学性令人十分存疑，如对驻德大使陈介的评语居然是：“善敷衍长官，公私不分，旧习气很深，系一老官僚。通德、日文，属政学系。”^③既无具体依据，也无改进对策，这种贴着中国旧式官场派系斗争标签的考评，所起的作用究竟是积极还是消极的，实在令人心存疑虑。

三、外派机构^④

（一）外交特派员制度

南京国民政府成立之后即着力于统一全国外交行政，努力将军阀割据时代的地方政权办外交的特权收归中央，改为由外交部

① 中国第二历史档案馆藏档十八/3179，外交部关于视察驻外使领馆工作制度。在同一卷档案中，还附有程天固就视察结果提交了两份极其详细的报告，就使馆裁并、使馆选址和侨务等问题提出具体意见，视察员的视察范围从中可见。

② （台北）“国史馆”藏：外交档第 2964 号，外交部二十六年度至二十七年度行政计划。

③ （台北）“国史馆”藏：个人专档第 1000046645 号：陈介。

④ 此处所指的“外派机构”系对外交部下属的，但并非在外交部内办公的机构的统称——除驻外使领馆外，因此既包括外交特派员公署，也包括外交部驻国联办事处、战时驻印公署等机构。

向全国各地派出“视察专员”，但“专员”的职权仅限于考察地方政府办理涉外事务的情况，并不直接参与外交事务。早在1929年，国民政府即在东北地区设置“外交特派员办事处”，“秉承外交部部长之命令，办理一切交办事务”。该特派员办事处直接受命于中央政府的外交部，与地方政府并无隶属关系。1935年，“视察专员”制度被确立了下来，将全国分为11个视察专区，每个专区设视察专员，专员与特派员一样，可以参与地方涉外交涉。但好景不长，设置过多、过滥的地方外交机构在一定程度上削弱了中央政府的外交权。国民政府遂痛下决心，于1936年裁撤所有的“视察专员”，仅在全国设4处外交特派员：冀察，驻北平；粤桂，驻广州；川康，驻重庆；云南，驻昆明。由于上海在全国外交上所处的独特地位，另于上海特设特派员办事处。每个特派员办事处设秘书1—2人，科长1—2人，科员2—6人，办事员1—3人^①。

根据《外交部特派员公署组织及职务规程》的规定，特派员是“秉承外交部之命，受地方最高长官之监督，办理地方交涉事件，并监督所属职员”。因此，特派员的外交交涉权是有限的，以下事件特派员便不得擅权专用：“一、关于含有政治性质之地方交涉事项。二、关于订立条约协定契约合同等类事项。三、关于外人地求偿恤及外人租地建造之特许事项。”^②

特派员办事处（公署）在战时经历了较大的变动。七·七事变后不久，北平办事处即告关闭，上海沦陷后，上海办事处亦告停办。而为了便于中苏交涉和中苏物资交通，1938年2月，外交部在兰

① 《国民政府外交公报》第16卷，第7号至第12号合刊，第4—5页。

② 中国第二历史档案馆藏档十八/866，外交部特派员公署组织及职务规程。

州设立驻甘肃特派员办事处，由李铁铮任特派员^①。李铁铮出任特派员得到了蒋介石的亲自过问^②，表明蒋以对外交涉为突破口，实现对西北政务统一管理的企图。自甘肃特派员办事处成立后，“凡关外交、经济、贸易等事，指定由外交部特派员负责与俄大使代表接洽，其关于空军汽车队及招待等事由，指定由空军司令负责与俄军事总代表接洽，再由二负责人分别与主管机关协商办理”。但是由于“中央驻兰机关均系直属于中央各部会，各自为政，缺乏联系，就对外事件而论，凡贸易经济事项，多由贸易调整委员会西北办事处及甘肃政府建设厅径与俄大使驻兰代表直接谈判，步骤既不一致，流弊滋多”^③。李铁铮虽由蒋介石亲自任命，但其外交部特派员的身份根本无力改变政出多门的局面，只能一再请求蒋介石直接函令甘肃省府命令“外交经济贸易等事”必须由他与俄方直接办理。但这次蒋介石的亲自过问也并未起到太大的作用。

1944年，外交部根据战时新形势，重新调整特派员办事处。经外交部调查，特派员办事处中“驻粤桂、云南、川康、甘肃、新疆五大特派员公署办理交涉及外人签证事件甚多。新署最近对苏交涉，业务繁重，两广特派员公署自桂撤退，暂留黔办理对外联络事务。经呈院奉准备案。至人员方面，除新署特别繁重，增设专员二人，曾呈院奉准备案外，余四署均未超过法定员额。这五署分驻贵阳（13人）、昆明（13人）、兰州（8人）、迪化（23人）、成都（10人）”^④。

①（台北）“国史馆”藏：外交部档案 1402—1 号，“驻甘肃特派员报告案”。

②（台北）“国史馆”藏：外交部档案 172—1，第 3983 号，“委座交派人员等案”。

③（台北）“国史馆”藏：外交部档案 1402—1 号，“驻甘肃特派员报告案”。

④（台北）“国史馆”藏：外交部档案 172—1，第 4187 号，“调整驻外使领馆案”。

表十六 1944 年国民政府外交部特派员公署统计表

署 名	主 办 业 务	实 际 情 况
粤 桂	广东、广西和贵州省与盟国方面联络事务	随广西省政府撤退至贵阳,除办理两广对外交涉外,因盟军人员来往贵阳甚多,兼办贵州省的对外交涉事务,并兼办对盟军方面事务。
云 南	云南省对外交涉事项	除办理云南省对外交涉及外人签证事项外,也办理一部分对盟军人员的联络事宜。
甘 肃	甘肃省对外交涉事项及推进中苏关系之发展	工作对象除苏联驻华大使馆驻兰州代表外,甚少与其他国家交涉事项,业务简单。除主办甘肃省对外交涉事项外,并负责与美国驻华大使馆驻甘肃代表及苏联商务代表、苏联驻华大使馆驻甘肃代表接洽。
新 疆	新疆省对外交涉事项及办理中英一部分之案件	因新疆与苏联接触繁多,该署业务繁重,现有员额虽足支配,但因经费及待遇关系,多不能安心工作。
川 康	川康两省对外交涉事项	除主办川康两省对外交涉及外人签证事项外,并办理一部分对盟军人员联络事项。

战时的五大办事处多设于边疆地区,但同处边疆的西藏的情况却较为特别。战前,国民政府对西藏的联系与控制主要通过蒙藏委员会驻拉萨办事处实现,但这种控制十分有限。1942年7月,英国政府指使西藏地方当局成立外交局,独立处理西藏的一切对外事务。“外交局通知国民政府蒙藏委员会驻拉萨办事处:接管办事处权力,凡与西藏地方间的一切事务均需通过外交局。视中央为外国,企图制造事实上的独立。”这一无理要求遭到国民政府的断然拒绝,西藏地方当局在英方扶持下,逼迫拉萨办事处与外交局联系,并以停止供应、围困办事处相威胁。无奈,1943年5月,由蒋介石亲自出面约见西藏代表阿旺坚赞,对此提出严重警告,西藏地方当局才停止这些无理要求与做法。

但是外交局却一直保留了下来，实际上国民政府丧失了处理西藏地方外交事务的权力^①。

除上述 5 大特派员办事处(署)外，战时国民政府也在有对外交涉需求的战区建立了外事处。如外交部在张发奎任总司令的第四战区设立“外事处”，并“派定专员主持对外交涉事项”，1942 年 1 月 3 日，第三战区司令顾祝同从上饶发电外交部，亦要求于该战区设立“外事处”^②。中国战时与越南独立运动联系的一个重要管道就是第四战区的外事处^③。

(二) 战时特别派驻国外机构

国民政府特别派驻国外的机构中最重要的当属“国际联合会中国全权代表办事处”，该办事处成立于 1922 年 2 月。根据国联盟约第七条规定：“国际联合会会员国的代表，及联合会的职员，于执行联合会的职务时，应享有外交官的特权”^④，1930 年，南京国民政府修正了《国际联合会中国全权代表办事处组织条例》，进一步完善了该机构的组织制度。由于顾维钧、颜惠庆、郭泰祺和胡世泽等杰出外交官的先后加盟和参与，形成该办事处的豪华阵容，此办事处对 20 世纪 30 年代的中国外交起过积极作用。

国际联合会中国全权代表办事处要处理的对外交涉事务往往较为专业，牵涉面很广，办事处设有专门委员研究国联的各类专门

① 陈雪垠：《杨公素的藏事活动》。

② (台北)“国史馆”藏：外交部档案 172—1/1807，战区设立外事处案。

③ 罗敏：《抗战时期的中国国民党与越南独立运动》，《抗日战争研究》2000 年第 4 期，第 32 页。

④ 陈体强：《中国外交行政》，第 176 页。

问题。由于专门委员学有专长,设置稳定,在对国联的交涉中起到了较好的效果。国民参政会对此大为赞同,曾专门提案要求外交部在其他驻外使领馆和机构中亦添设此类机构,“负责研究驻在国政治经济法律等问题,以供大使及外交部参考”,但外交部以国联办事处有其特殊性为由,未予采纳该提案^①。

可惜国联中国全权代表办事处好景不长。随着日本、德国等国宣布退出国联和世界大战的战火烧到欧洲,国联实际已经丧失了其赖以存在的国际法基础,会务即行停顿。1940年7月,中国政府外交部训令办事处暂行停办。

除国联办事处外,战时国民政府还于部分无法设置使领馆的地区成立特殊的驻外机构——这些机构从本质上说还不属于外交机构的范畴,但实际上承担了部分对外交涉的职能,驻印度专员公署就是这类驻外外交机构中较重要的一处。1942年2月,蒋介石携宋美龄、王宠惠等人访问印度。2月14日,蒋与印度政府商定,两国政府互派常驻代表,国民政府派叶公超驻新德里,骆傅华驻加尔各答。3月2日,印度政府宣布在加尔各答设立“对华事务司”^②。

1942年5月,国民政府驻印度专员公署成立,下设专员一人,秘书一人至三人,随员一人至三人,主事一人至三人。“专员承外交部之指挥,办理外交事务及监督所属职员。”^③由于印度尚是英国的殖民地,并非独立的国家,因此只能以专员公署的形式处理两

① 中国第二历史档案馆藏档十八/3173,外交机构之调整、刷新案。

② 中国抗日战争史学会、中国人民抗日战争纪念馆编:《中国抗日战争大事记》,北京出版社1997年版,第485—486页。

③ 中国第二历史档案馆藏档十八/342,外交部法规汇编(暂定本)。

国“外交”事务，从此中印之间开始了非正式的“外交”往来^①。

1942年8月，中国援缅远征军一部撤至印度东部，随后在印度的兰姆珈成立训练营地，扩编组建。先在史迪威（Stilwell Joseph W.），后在魏德迈（Wedemeyer Albert C.）和罗卓英的指挥下，接受美式训练和装备，编练新编第1军、第2军。这支军队转战印度、缅甸等地，直至1944年春打通滇缅公路才奉命回国。中国远征军在印期间，驻印专员公署设立了由军事委员会派遣的专职“武官”，负责远征军与印度官方交涉事宜。

四、武官外交

“武官是一国军事部门派出的代表，其任务除调查了解驻在国有关军事、国防方面的情况，在两国军事部门和武装部队之间保持经常联系外，还进行有关军事性质和有关军事供应问题的谈判，监督这些供应问题的执行情况。他们又是使馆馆长的军事顾问。”他们“根据国家的外交政策、军事政策与驻在国有关机构联系，在大使领导下进行军事外交活动”^②。但由于武官不同于一般的使馆外交人员，他们“关于主管事项直接受参谋本部的指挥而向其报告，驻使不得过问”^③。

虽然笔者在本书的导论中已经界定的讨论外交事务的范围，拟尽量不涵盖“军事”内容，但这特指战时中国军方与盟军之间的

① 战时与此类似的情况还发生在处理韩国临时政府时，但负责处理对韩事务的是国民党中央党部秘书长，外交部较少涉足。

② 杨公素：《外交理论与实践》，第172页。

③ 陈体强：《中国外交行政》，第171页。

军事往来,而非此处所指的“军事外交”活动。战时,中国驻外武官承担的外交任务远较战前繁重,尤其是驻盟国的武官,因此对“武官外交”的研究非但不可忽略,而且在战时外交中占据着重要的位置。但可惜的是,档案资料相对欠缺,由于工作的秘密性武官们留下的回忆文字也很少,给进一步的研究带来了一定的困难。

1936—1937年间曾经出任中国驻德国大使馆副武官的唐纵是其中较为特殊的一个,在他的日记中对这段武官生涯有较为详细的记载。战争爆发后,他曾经参观了德国的空军学校、空军大学、航空体育学校、福克-乌弗尔飞机制造厂、航空侦查学校等处,参加德国的秋季阅兵。并在戴笠的直接授意下,密切关注、随时收集德国舆论界对待中日战争的态度和信息^①。唐纵所记述的武官日常工作与陈体强的描述非常相似,大致是“研究考查驻在国的军事学的进步情形报告于参谋本部以为参考。遇有大操检阅时,武官得前往参观”,并且“负有采取驻在国及有关国家的军事情报之任务”^②。曾先后担任中国驻德、驻英武官桂永清也是其中突出的一位,他具有较高的军衔,并受到蒋介石的青睐,因此能够比较充分地施展“武官外交”。

但战时驻外武官的工作,并非人人得力,我国驻英大使馆武官唐保皇曾经从伦敦专门致电蒋介石检讨武官工作的缺失,谓:“(一)指导机关指导不力,联络不善,致在外工作人员失去重心,多趋苟且偷安之途……(二)武官制不良,权责不分,致常有摩擦,为增强权责便利工作计,依照武官组织,可否援各国惯例,准予分

^① 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第58—66页。

^② 陈体强:《中国外交行政》,第171页。

署办公。(三)生在此限用办事员一员,个人薪俸可以维持生活。惟欲展开工作,则绝对不敷。”为此,唐保皇特请求蒋介石能够“每月拨汇特别费国币一千五百元,准予实报实销,以为增聘人员,特别活动、情报、车马等费开支之用”^①。但唐本人后来却因与驻苏大使杨杰和驻伦敦领事黄正交恶,被召回国,壮志未酬。

再如,杨杰 1938 年率团访苏时曾向蒋介石汇报驻苏武官朱世明与苏方交恶,谓:“朱武官世明,伏帅代表于事前两次表示拒绝,曾报告在案,现朱驻苏半载,不但徒耗国帑,无一工作可作,且在在招人厌恶……若蒙准飭军令、外交两部查其与苏方感情较恶者,调回数人,一新耳目,而利邦交,则幸甚矣。”^②从以上几例可见,战时中国驻外武官的工作受到经费、人际关系等方面的掣肘,较难深入。

表十七 1940—1945 年中国派驻主要国家武官统计表^③

姓 名	驻在国	到 任 时 间
朱世明陆军少将	美 国	1941 年 5 月 19 日
黄秉衡空军少将	美 国	1942 年 1 月
郭琦之中校(副武官)	美 国	1942 年 1 月
萧勃中校(副武官)	美 国	1942 年 12 月
蒋翼辅少校(副武官)	美 国	1942 年 5 月,另有办事员三人
海军少将刘田甫(驻美联络参谋)	美 国	不详
唐保皇中校(副武官)	英 国	1942 年 3 月到任

① 《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编《外交卷》,第 141—142 页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编《战时外交》(二),第 494 页,杨杰致蒋介石,1938 年 5 月 11 日。

③ 据(台北)“国史馆”藏:外交部档案 172—1,第 3990 号,驻外武官名单案编制。

续 表

姓 名	驻在国	到 任 时 间
周应聪中校(副武官)	英 国	1942 年 3 月 到 任
黄伴扬少校(副武官)	英 国	1942 年 5 月, 另有办事员三人
桂永清	英 国	1943 年 9 月
彭克定(代理武官)	瑞 士	1943 年 9 月
郭德权陆军少将	苏 联	1942 年 4 月
张塔哲中校(副武官)	苏 联	1940 年 5 月
李修业中校(副武官)	苏 联	1941 年 12 月
徐焕升空军少校(副武官)	苏 联	1941 年 12 月, 另有办事员三人
桂永清陆军少将	德 国	1940 年 8 月, 暂驻瑞士, 另有办事员二人
唐豸少将	法 国	1937 年 10 月, 另有办事员一人
杜武上校	印 度	不 详
李铁铮(驻印度武官署办事员)	印 度	1943 年 10 月
方成钜(驻印度武官署办事员)	印 度	1943 年 10 月
陈庆甲海军上尉(副武官)	印 度	办事员一人
汤德衡上校	伊 朗	办事员二人
王致光上校	澳大利亚	1942 年 6 月, 另有办事员一人
王之海军上校(驻澳联络参谋)	澳大利亚	不 详

上表大致涵盖了国民政府战时派驻各主要国家的武官,从中可以发现武官军衔的高低、人数的多寡与驻在国的军事力量大小、与中国的军事合作的亲疏度成正比,这与国际惯例是完全吻合的。

但其中值得注意的是,中国驻印度武官署并不隶属于外交部或驻印度专员公署,而是自成一署。因当时“印度尚未独立,不能正式派遣武官,本部驻印度武官对外名称原为驻留军官,并不属于正常外交范围,因印度情形特殊,业由本部直接通知英国军事代表团,转知英方”。再如大量的驻外武官实际均由军事委员会军令部

派出，如驻德国、驻瑞典等。军令部“拟派遣工作人员常川驻留”。但为了“保守机密便”，军令部要求外交部将他们列入外交官的序列，“给予驻该地使（领）馆相当名义，以资掩护”。至于武官的一切经费亦均由军事委员会负责。其他如驻赤塔、阿拉木图的副武官、办事员均与上述性质类似^①。

同样，战时各国亦相当重视在华的武官外交，常驻重庆的大量外国军官中武官占据了相当的比例。1941年7月，国民党军事委员会军令部特制订《军事委员会军令部接待外国武官章程》，以示重视，并加以规范^②。

五、国民党海外党部与战时外交

1938年，国民党第5届中央执行委员第4次全体会议议决，设立国民党中央海外部，其前身为4届中央执行委员会所设之海外党务委员会，但改变了后者仅为调查、设计单位的性质，成为负责国民党海外党务的专职机构，“掌理海外党务与宣传等事宜”^③。从此后，国民党驻海外的党部统一归辖海外部。1938年时，国民党海外党部共65个单位，计总支部11处，直属支部54个，尤以南洋和中、南美洲最为集中^④。1938年10月，为了方便重庆与国外的联络，海外党部于香港特设通讯处，“负责办理接待海外归国同

① （台北）“国史馆”藏：外交部档案172—1，第3990号，驻外武官名单案。

② 中国第二历史档案馆藏档十八/1526，军事委员会军令部接待外国武官章程。

③ 刘维开编：《中国国民党党务发展史料——海外党务工作》（中国现代史料丛书第23辑），（台北）近代中国出版社1998年发行，第2页。

④ 《中国国民党党务发展史料——海外党务工作》，第110页。

志,以及收转文电宣传品等事宜”^①。

国民党中央海外部成立之前,“海外各地党部皆偏重于救国工作,因之对于党务本身反诸多忽略,未能同时配合进行”,而抗战爆发后国民党中央的工作人员大多被派往“沿海沿铁路各县指导非常时期工作,而平素担任指导海外党务之同志,亦因之不能集中”^②。根据国民党中央海外部历年的工作报告,该部的主要职能为“党部人事之整理、党籍之清理,党费之征收;宣传方面,如方略之指示、材料之供给、通讯方法之加速、反动宣传之防范;训练方面,如党员集会之改善、小组会谈之推进、党义及领袖言论之灌输、干部人才之培养;侨民方面,如救国事业之策励、民族意识之增殖、国民外交之推动、国际同情之运用、侨民团体之组织指导及调查统计等”^③。

海外部的职能中除“国民外交”、“对外宣传”等方面可能与驻外使领馆的工作有所交叉外,其他均侧重于党务和侨务,例不当与驻外使领馆发生冲突,但自从国民党中央加强了海外部的工作后,其与使领馆的关系在很多地区都处于互相矛盾的尴尬境地。连中央海外党部在向六中全会报告工作时也不得不承认“海外各地党部与使领馆,过去因历史关系不相联系,甚至对立,对于推进党务殊多不便”。因此,国民党中央海外部特于1939年拟定《海外党部使领馆联席会议要旨》,要求各海外党部与驻地使领馆每月举行联席会议,加强各级海外党部与政府机构之间的联系与协作。更如美国、法国和澳洲等国的国民党海外支部的“党部委员多由领馆同

① 《中国国民党党务发展史料——海外党务工作》,第116页。

② 同上书,第135页。

③ 同上书,第109页。

志充任，党政一体，党部与领馆关系，已见密切”^①。国民党中央海外部还在华侨较为集中、党务开展较好的地区，如马来西亚、越南和墨西哥等地组织了“战时工作指导委员会”，以集中党部与使领馆的力量拓展侨务、对外宣传和其他外交事务。为此，海外部还特委任一批驻外使领担任驻地党部的党务指导员，如驻古巴公使李迪俊、驻巴拿马公使涂允檀、驻墨西哥大使陈介和驻巴西大使程天固等。这些举措在一定程度上舒缓了党部与使领馆的关系，“党政联系益见密切”^②。

国民党希望能够借海外党部插手外交事务，为此国民党中央执行委员会曾专门致函外交部次长吴国桢，要求外交部今后的“派出人员”，“务须为本党同志，且当受过训练”，而且出国要“飭其先到中央党部讨论协助党务发展及防制共党方法，使到国外后能与当地党部密切联系”^③。外交部将此飭令送达各驻外使馆，要求执行。但实际的执行情况却不容乐观，如果大使、公使本人是国民党员的还会勉强执行，如驻美大使魏道明是国民党的元老，他就特别要求在美国的使领馆职员中如“已入党者，应积极参加当地国民党党部及三民主义青年团工作，未入党者，尽量加入国民党”^④。再如程天固在公使和大使任内时也曾积极要求馆员们加入国民党。但如果大使、公使（如顾维钧等）本人就非国民党员，这一飭令就等于一纸空文，毫无约束力。

不惟如此，海外党部与驻外使领馆的关系远未融洽，在华侨聚

① 《中国国民党党务发展史料——海外党务工作》，第392页。

② 同上书，第393页。

③ （台北）“党史会”藏：特种档案，特008/7，加强在美宣传案。

④ （台北）“国史馆”藏：外交部档案第1775号，“驻美大使馆召集驻美领事会议案。”

居集中,而国民政府驻外使领馆工作又相对薄弱的南洋和南美,此一矛盾表现得尤为突出。曾经长期从事党务工作的程天固作为特派员视察驻外使领馆事务时,他的一大任务就是调查各地侨团或使领馆与国民党海外党部的关系。程天固报告曰:“我国各埠党部和侨团与驻外使领馆,不时发生摩擦,甚至双方立于敌对地位”,程氏认为侨民“与政府代表机关发生齟齬,还是政府机关应多负其责”,而驻外使领则“本其官僚态度,高高在上似的,不屑与侨民合作,参加抗战救国工作者,实属不少”。而“各处之党分部,其与使领馆不协,多系含有政治意味,他们认党为至上,政府次之;以为政府驻外的代表机关,应由党部指导。由此观念,便自然而然的发生不少误会,彼此因争体面,而互相倾轧了”^①。

有趣的是,程天固后来担任国民政府驻墨西哥公使后,也遭到了海外部的弹劾。1943年11月,国民党中央执行委员会秘书处致电外交部,指称程天固在公使任上“好大喜功,粉饰政绩,特地位以经商,纵部属以贪贿等事实九点(包括借孔祥熙和孙科的名义授意下属领事,向侨商招股一百万元,经营金矿)”,要求外交部“另简贤能,以慰侨情”^②。但海外部的意见并未引起外交部太大的重视,虽然程天固不久之后确被调离墨西哥,不过却是高升担任驻巴西大使。

外交部与驻外使领馆对海外党部的不合作态度,令国民党中央海外部十分不满。1941年由它牵头成立了海外党务高级干部会议,出席的委员非仅海外部的首脑,如吴铁城、陈树人、萧吉珊、

^① 《程天固回忆录》,第407页。

^② (台北)“党史会”藏:特种档案,特005/23,海外部致外交部函件案。

周启刚、陈庆云、刘维炽和戴愧生等人，还包括国民党各部门高官：曾养甫、陈果夫、朱家骅、徐恩曾、余俊贤、陈立夫和张治中等。在该联席会议的第二次全会上，议定了“海外部战时海外工作纲领”，包括以下六点^①：

一、便于应付起见，在现时海外交通枢纽之缅甸地方设置临时办事处，将本部熟悉海外情形及通晓外国语言之高级职员调赴海外各地服务，就近策动党务侨务及一切战时工作（海外部长随时亲往主持）。二、战区重要地点拟设置动员委员会或统一工作委员会，由海外部派员会同我方军政人员集合当地同志及侨胞共同负责担任必要工作（包括义勇队、服务队、疏散及救济老弱妇孺等项）。三、在抗战各部门工作之组织中随时密组党团，发挥本党之领导作用。四、对于抗战各部门工作人员尽量吸收其干部及优秀分子参加本党并从优擢用。五、应用竞赛方法鼓励各同志参加战时工作，其成绩良好者除由各该动员会予以奖励外，并报请中央嘉勉。六、密派干练人员前往沦陷区继续活动。

据此工作纲领，海外部的工作被划成五个大区，分头实施，印度和缅甸为第一区，泰国和马来西亚是第二区，印尼是第三区，澳洲为第四区，美洲是第五区。刘维炽担任海外部部长之后确曾希望改变“海外各地党部与当地使领馆之间每多脱节，不生联系，甚或相互攻讦，纠纷时闻，驯至党任各务陷于停滞”的状况，特于 1941 年“制定海外各使领馆党员参加党务工作月报表，通饬按月填报，并经中央秘书处函请”外交部“饬令驻海外使领馆党员应切实参加党务工作与党部切取联系”，但却罕有驻外外交官响应。“查一年以来，能遵令办

^①（台北）“党史会”藏：特种档案，特 8/3.3，海外部战时海外工作纲领案。

理者为数极少”，仅有驻惠灵顿的总领事汪丰一人“既能实际参加党务工作，又能按期填表呈报”，可见国民党中央海外部在外交官的心目中威望很低，对外交事务的影响力的确令人存疑^①。

除常设的海外党部之外，国民党中央海外部也曾派出“特派员”数人，在华侨较集中的地区开展国民外交。如 1941—1942 年间，伊斯兰教界的吴建勋就曾以“中央海外部南洋西亚及北非各国党务特派员”的身份，访问马来西亚、印度、阿富汗、伊朗、伊拉克、土耳其、叙利亚、巴勒斯坦、埃及和约旦等 10 余个回教国家，“谒其君主近其民众”，“推进国民外交，联络各民族感情”^②。

国民党中央海外部也在一些地区设立办事处，如海外部驻越南办事处就是其中一例。该办事处于 1940 年 8 月成立，主任为邢森洲，主要工作为策动越泰侨胞，联络越泰军民，为军事反攻做准备。太平洋战争爆发后，驻越办事处加强了对越南国民党的资助与指导^③。这些工作支持了越南革命党人的抵抗运动，也增强了国民政府在南亚地区的影响力。

蒋介石对海外部的工作也给予了一定的关注，1941 年 6 月 1 日，他亲自接见了海外党务工作人员，指示海外党务工作的要旨，包括：“注重学习，遵依党章与党员须知为一切工作准绳，当前工作重点在吸收优秀侨胞青年，救济贫苦，尤应本服务精神，以求工作的配合发展及认清工作的时代环境，了解侨胞心理与习性，精研勤

① （台北）“党史会”藏：特种档案，特 005/23，海外部致外交部函件。

② （台北）“党史会”藏：特种档案，特 30/78，派吴建勋赴近东、北非各国访问及其报告卷。

③ 罗敏：《抗战时期的中国国民党与越南独立运动》，《抗日战争研究》2000 年第 4 期，第 32—33 页。

究，因事制宜，以扫除邪说异端，增加本党革命力量。”^①

六、小结

在中国的外交历史上本无派遣外交代表常驻国外的惯例，因为受“天朝”观念的影响，外派代表在清末之前都被认为是种耻辱。直到光绪二年，由于马嘉理事件的发生，才有郭嵩焘开创驻使英国的先例。在经历了“总理各国事务衙门”、“外务部”和“外交部”的演变后，中国的外交体制才日趋成熟，但驻外机构仍然存在许多不合理的制度。这些弊病经过陆征祥、颜惠庆和顾维钧等人的改造，北京政府时期的驻外机构已经基本摆脱清朝派遣钦差大使的模式，建立起具有现代意义的驻外使领馆制度。

这种外交体制现代化的努力在南京国民政府时期得到进一步延续，并没有因为抗日战争的爆发而遭中断。但与北京政府时期不同，战时国民政府的外交已经摆脱了以往“被动外交”消极应战的传统，而变得更为主动积极，这样驻外使领馆的主观能动性变得格外重要，他们成了战时对外交涉的重要支柱。而国民政府战时驻外机构的多样化与灵活性也为战时外交提供了广阔的拓展空间，打下了良好的基础。

至于国民政府时期的驻外使领们的作用，许多人认为较北京政府时代有所削弱。当时曾是职业外交官的董霖认为：“一般言之，北京政府时代之外交官对于制定及执行外交政策之影响，较之国民政府时代者为大。当一九二八年国民党统一全国时，其领袖颇有久居国外受有近代教育者，因而倾向于自行决定中国之外交政策。换言之，国民政

^① 《总统蒋公大事长编初稿》卷4（下），第696页。

府时代之外交官通常依训令行事,主动之机会较少。”但董霖认为其中也有例外,比如顾维钧,“彼对于世界任何地区发生之任何问题,经常向政府有所建议。因其声望崇高,经验丰富,加以足智多谋,政府常于研究外交问题过程中,征询顾氏之意见,而每为当局所重视”^①。

如果说“传统的职业外交官”对国民政府的这种变革心有不甘的话,那么“非职业外交官”对这种改变则是由衷欢迎的,如程天放就认为:“中国传统的外交官是不讲思想,不谈主义的。他们认为外交官只要对外交涉奉命行事就够了,国内政争……在他们看来是和外交官毫无关系的事。”这样“国民政府统一全国后,才派了若干非科班出身的人去做外交官”^②。这些人选虽然“非科班出身”,但他们往往是资深的国民党员,得到国民政府高层的信任,因此,他们作用的发挥往往比“职业外交官”更顺利。

在近代中国外交史上,“职业外交官群体”的崛起意义重大,他们是第一批用西方现代的文官制度理念改造中国政治体制的人,但他们却不幸地始终生活于中国政治社会的边缘,既受到传统体制的制约,又受到“革命外交”和民族主义的抨击,连带使中国的外交界也边缘化了。到了战时,随着一批非科班出身、又经受过党派斗争和民主革命洗礼的少壮派外交官的壮大,国民党和国民政府对于外交的控制力大大增强。与此同时,建立在“理性模式上,形成一套系统的理念和方法”^③的中国现代外交体制真正得到了确立,也获得了主流政治社会的肯定与接受。

① 董霖:《顾维钧与中国战时外交》,(台北)传记文学出版社1978年印行,第76页。

② 程天放:《使德回忆录》,第332—333页。

③ 王立诚:《外交家的诞生:顾维钧与近代中国外交官文化的变迁》,载《顾维钧与中国外交》,第355页。

表十八 1937—1945 年中国驻外大使馆长统计表①

年别 职别	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻日本②	许世英 返国	许世英 1. 20 杨云竹 1. 24 代							
驻苏联	蒋廷黻 余铭 12. 23 代	蒋廷黻 5. 12 调 余杰 代 6. 1 移交 杨 杰 杨杰 5. 12 特任 6. 1 就	杨 杰	杨杰 4. 18 调 邵力子 4. 18 特任 6. 7 就	邵力子	邵力子	邵力子 1. 15 辞 傅秉常 1. 15 特任 2. 24 就	傅秉常	傅秉常
驻意大利③	刘文岛 12. 2 离职 朱英 12. 9 代	刘文岛 徐道 邻 代 邻 代	刘文岛 徐道 邻 代	刘文岛 徐道 邻 代					薛光前 8. 24 代 10. 23 就
驻英国	郭泰祺	郭泰祺	郭泰祺	郭泰祺	郭泰祺 5. 9 调 顾维钧 5. 9 特任 7. 2 就	顾维钧	顾维钧	顾维钧	顾维钧

① 据石源华：《近代中国外交史辞典》、张朋园等：《国民政府职官年表》等编制。
② 1938 年 6 月 6 日，撤馆。
③ 1941 年 7 月 2 日，两国断交，闭馆。1945 年 10 月 23 日复馆。

续 表

年别 职别	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻美国	王正廷 5. 26 就	王正廷 9. 17 辞 胡适 9. 17 特任 10. 6 就	胡 适	胡 适	胡 适	胡适 9. 11 辞 魏道明 9. 11 特任 9. 21 就	魏道明	魏道明	魏道明
驻德国①	程天放	程天放 6. 15 辞 陈介 6. 15 特任 9. 21 就	陈 介	陈 介	陈 介	陈 介	陈介 7. 8 调		
驻法国	顾维钧	顾维钧	顾维钧	顾维钧	顾维钧 5. 9 调	魏道明 9. 11 调	郭则范代	钱 泰	钱 泰
驻比利时	钱泰 6. 11 特任 7. 23 就	钱 泰	钱 泰	钱 泰	钱泰 10. 23 任外交部常 务次长	钱 泰 金问泗代	钱泰 4. 12 回任 金问泗代	钱泰 8. 18 离职 金问泗 9. 15 特任兼 9. 18 就	金问泗 兼 3. 19 特任

① 1941 年 7 月 2 日，两国断交，闭馆。

续 表

年别 职别	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻荷兰①							金问泗 2. 15 特任同日就	金问泗 董霖 3. 19 特 任 4. 22 就	金问泗 3. 19 调
驻巴西②							陈介 7. 8 特 任 9. 1 就	陈介 7. 15 调 程天固 7. 15 特任 9. 26 就	程天固
驻加拿 大③							未任命	刘师舜 2. 17 特任 2. 17 就	刘师舜
驻墨西哥④							未任命	陈介 7. 15 特 任 11. 15 就	陈介 8. 29 调 冯执正 8. 29 特任 11. 29 就

① 1942 年 12 月 1 日,由公使馆升格为大使馆。
② 1943 年 5 月 4 日,由公使馆升格为大使馆。
③ 1943 年 12 月 10 日,由公使馆升格为大使馆。
④ 1943 年 12 月 22 日,由公使馆升格为大使馆。

续 表

年别 职别	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻捷克①								金问泗 9. 15 就 特任兼 9. 15 就 曾特 5. 22 代 7. 30 就	金问泗 3. 19 暂兼
驻秘鲁②								保君健 10. 24 就 特任 12. 20 就 李骏 9. 1—12. 20 代	保君健
驻土耳其③								徐漠 11. 28 就 特任 3. 30 就	徐漠
驻伊朗④								李铁铮 4. 5 就 特任 4. 5 就 10. 4 离职 李金发 10. 4 代	李铁铮

① 1944 年 7 月 25 日,由公使馆升格为大使馆,1945 年 7 月 30 日,在捷克首都复馆。
② 1944 年 9 月 1 日,由公使馆升格为大使馆。
③ 1944 年 11 月 28 日,由公使馆升格为大使馆。
④ 1945 年 2 月 10 日,由公使馆升格为大使馆。

续表

年别 职别	1937年	1938年	1939年	1940年	1941年	1942年	1943年	1944年	1945年
驻阿根 廷 ^①									陈介 8. 15 特任

表十九 国民党中央执委海外党务计划委员会与海外部主要长官统计表
(以任职先后顺序排列)

国民党中央执行委员会海外党务计划委员会				国民党中央执行委员会海外部			
主任委员	历史副主任委员	历史委员	历史部长	历史副部长	历史委员	历史委员	历史委员
周启刚	戴愧生 李次温 谢作民 林 叠	郑占南 曾仲鸣 崔广秀 余俊贤	詹菊似 李绮庵 王泉笙	陈树人 张道藩	吴铁城 梁寒操	刘维炽 陈庆云	周启刚 戴愧生 萧吉珊 赖 珪

① 1945 年设。陈介 1946 年 3 月 30 日就。

表二十 1937—1945 年中国驻外公使馆长统计表①

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻墨西哥②	谭绍华	谭绍华	谭绍华	谭绍华	谭绍华 2.10 调 同日程天固 任 6.7 就	程天固	程天固	程天固 7.15 调	
驻奥地利③	刘崇杰								
驻瑞典	王景歧	王景歧 谢维麟 10.21 兼	谢维麟 2.4 就	谢维麟	谢维麟	谢维麟	谢维麟	谢维麟	谢维麟
驻挪威④	王景歧	王景歧 谢维麟 10.21 兼	谢维麟 2.4 就	谢维麟	谢维麟	谢维麟	谢维麟 8.31 免兼		

① 据刘国铭：《中华民国国民政府军政职官人物志》、张朋园等：《国民政府职官年表》等编制。
② 1944 年 7 月 23 日，升格为大使馆。
③ 1938 年 4 月 9 日，撤销驻奥公使馆，改设驻维也纳领事馆。
④ 1943 年 7 月 17 日，升格为大使馆。

续 表

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻巴西①	熊崇志	熊崇志	熊崇志	熊崇志	熊崇志 2. 10 调 同日 谭绍 华任 5. 21 就	谭绍华 谭绍华 7. 8 调			
驻荷兰②	金问泗	金问泗	金问泗	金问泗	金问泗	金问泗			
驻比利时	朱鹤翔								
驻古巴	张惠长		李迪俊 5. 8 任 5. 17 就	李迪俊	李迪俊	李迪俊	李迪俊	李迪俊	李迪俊
驻秘鲁③	李 骏	李 骏	李 骏	李 骏	李 骏	李 骏	李 骏	李骏 10. 24 调	
驻智利	张 谦	张 谦	张 谦	张 谦	张 谦 11. 18 调 戴保鏊 11. 13 代	张彭春 5. 30 任 7. 28 就	张彭春	张彭春 汤武代 10. 20 就	张彭春 3. 19 辞 汤 武 代 12. 22 移交 吴泽湘 3. 19 任 12. 24 就

① 1943 年 5 月 4 日,升格为大使馆。
② 1942 年 12 月 1 日,升格为大使馆。
③ 1944 年 9 月 14 日,升格为大使馆。

续表

年别 职务	1937年	1938年	1939年	1940年	1941年	1942年	1943年	1944年	1945年
驻波兰	魏宸组	魏宸组 10. 21调 王景岐同日任	王景岐	王景岐	王景岐 8. 5 歿	金问泗 1. 31兼代 1. 31就	金问泗	金问泗	金问泗
驻瑞士	胡世泽	胡世泽	胡世泽	胡世泽	胡世泽 任起莘 10. 3代 谢寿康 12. 26代	胡世泽 任起莘 10. 3代 谢寿康 12. 26代	胡世泽 谢寿康代 1. 25移交 任起莘 1. 6 代 1. 25就	胡世泽 任起莘代 6. 9移交 梁龙 3. 19 任 6. 9就	胡世泽 3. 19 免
驻捷克①	梁龙	梁龙	梁龙		金问泗 8. 26代	金问泗	金问泗	金问泗	
驻西班牙②	钱泰 6. 11 调 7. 11由 王德炎代	王德炎 4. 7 免代 刘迺钧 5. 2 代	刘迺钧代	刘迺钧					
驻葡萄牙	李锦纶	李锦纶	李锦纶	李锦纶	李锦纶	李锦纶	李锦纶 9. 7调 张谦 9. 7 任 11. 6就	张谦	张谦

① 1941年8月26日,国民政府承认贝纳斯之捷克政府,重开公使馆,驻伦敦。1933年7月25日,升格为大使馆。

② 1940年9月13日,国民政府结束驻西班牙公使馆。

续 表

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻巴拿马	沈颢鼎	沈颢鼎	沈颢鼎	沈颢鼎	沈颢鼎	沈颢鼎 4. 29 免 涂允檀 4. 29 任 9. 7 就	涂允檀	涂允檀	涂允檀
驻土耳其①	贺耀组 6. 30 调 7. 19 童德 乾代	童德乾代	童德乾代	张彭春 5. 4 任 10. 7 就	张彭春	张彭春 5. 30 调 邹尚友 5. 30 任 7. 20 就	邹尚友	邹尚友	邹尚友 1. 17 调
驻丹麦②	吴南如	吴南如	吴南如	吴南如	吴南如				
驻罗马尼亚③			梁龙 7. 15 任	梁龙	梁龙 11. 18 调				
驻哥伦比亚④					谭绍华 4. 9 兼	谭绍华 1. 7 免兼 李迪俊 1. 7 兼	李迪俊兼	李迪俊兼	李迪俊兼

① 1944 年 11 月 28 日,升格为大使馆。
② 1941 年 8 月 20 日,国民政府与丹麦断交,关闭驻丹公使馆。
③ 1941 年 7 月 15 日,闭馆。
④ 1941 年 4 月 9 日起,国民政府派任公使,但未设公使馆。

续 表

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻洪都拉斯①					沈颢鼎 4. 9 兼	沈颢鼎 6. 17 免兼 涂允檀 6. 17 兼	涂允檀兼	涂允檀兼	涂允檀兼 徐漠 5. 1 调 段茂澜 3. 7— 7. 19 代 郑亦同 5. 1 任胡庆育 6. 12— 9. 8 代
驻澳大利亚②					徐漠 7. 26 任 9. 14 就	徐 漠	徐 漠	徐 漠	
驻加拿大③					刘师舜 11. 18 任	刘师舜 2. 18 就	刘师舜		
驻伊朗④						李铁铮 5. 12 任 6. 16 就	李铁铮	李铁铮	李铁铮 4. 5 调

① 1941 年 4 月 9 日起,国民政府派任公使,但未设公使馆。
② 1941 年 7 月 26 日起设馆。
③ 1941 年 11 月 18 日设馆。1943 年 12 月 10 日,升格为大使馆。
④ 1942 年 5 月 12 日设馆。1945 年 2 月 10 日,升格为大使馆。

续 表

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻埃及					林东海 5. 25 任 就	未 任 就	林东海 9. 7 调 汤武代 许念曾 9. 7 任	汤武代 1. 8 移交 许念曾 1. 8 就	许念曾
驻教廷						谢寿康 6. 17 任	谢寿康 1. 26 就	谢寿康	谢寿康
驻多明 尼加						李迪俊 7. 12 兼	李迪俊 兼 2. 19 就	李迪俊 兼 2. 19 就 胡世熙 4. 6 代	李迪俊兼 李迪俊 胡世熙代
驻伊拉 克①							李铁铮 7. 3 兼	李铁铮兼 虞和瑞 代	李铁铮兼
驻阿富汗②									邹尚友 1. 17 任 9. 12 就

① 1943 年 7 月 31 日设馆。
② 1945 年 1 月 17 日设馆。

表二十一 1937—1945 年中国驻外总领事统计表①(部分)

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻海參崴	权世恩	权世恩 7. 2 免	耿 匡 3. 16 任	耿匡 4. 18 免 葆毅 4. 18 任	葆毅 9. 27 免 张大田	张大田	张大田	张大田	张大田
驻伯利	钱家栋	钱家栋 7. 2 免	权世恩	权世恩 4. 18 免 韩永镇 7. 2 免	韩永镇	韩永镇	韩永镇	韩永镇	韩永镇
驻新西 伯利亚	邹尚友	邹尚友	邹尚友	邹尚友	邹尚友	邹尚友	邹尚友	邹尚友	邹尚友
驻塔什干	广禄派代	广禄派代	广禄派代	广禄派代	广禄派代	广禄派代	广禄派代	广禄派代	秦绍芬 11 月任
驻布拉格		吴蔼宸 9. 20 免							
驻伊尔 库茨克	龚安庆	龚安庆	龚安庆	龚安庆	龚安庆	龚安庆	龚安庆	龚安庆	龚安庆
驻旧金山	黄朝琴	黄朝琴	黄朝琴 11. 11 免 冯执正 11. 11 任	冯执正	冯执正	冯执正	冯执正	冯执正	冯执正

① 据刘国铭：《中华民国国民政府军政职官人物志》编制。

表
续[illegible]

续 表

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻新加坡	刁作谦	刁作谦	刁作谦	高凌白 7. 1 任	高凌白	高凌白	高凌白	高凌白	高凌白
驻巴达维亚	宋发祥 7. 27 免	葛祖广 9. 20 任							
驻河内	许念曾 2. 16 任	许念曾							
驻里斯本						杨宪曾 6. 23 任			
驻维也纳			何凤山 4. 21 任						
驻阿姆斯特丹	袁 惕	袁 惕	袁 惕	袁 惕	袁 惕 冯吉修 10. 27 免				
驻渥太华	周熙歧	周熙歧	周熙歧 2. 28 免 时昭瀛 2. 28 任						
驻温哥华							时昭瀛 8. 25 任	时昭瀛 1. 18 免 2. 27 任	时昭瀛

续 表

年别 职务	1937 年	1938 年	1939 年	1940 年	1941 年	1942 年	1943 年	1944 年	1945 年
驻马拿瓜	林任洲 9. 11任	林任洲	林任洲 8. 26免 应尚德 8. 26任	应尚德	应尚德	应尚德	应尚德	应尚德	应尚德
驻瓜地 马拉	卢春芳	卢春芳	卢春芳 12. 16免 朱世全 12. 16任	朱世全	朱世全	朱世全	朱世全	朱世全	朱世全
驻哈瓦那	朱世全	朱世全	朱世全 6. 28 免 雷高生 6. 28任	朱世全	雷高生	雷高生	雷高生	雷高生	雷高生
驻约翰内 斯堡	章守默 1. 19任	章守默	章守默 2. 13免 宋发祥 2. 13任	宋发祥	宋发祥	宋发祥 童德乾 5. 8 任	童德乾 童德乾 1. 18 免 时昭瀛 2. 23任	童德乾 童德乾 1. 18 免 时昭瀛 2. 23任	时昭瀛
驻悉尼				保君健	保君健 2. 25免				
驻惠灵顿			汪 丰 5. 17任	汪 丰	汪 丰	汪 丰	汪 丰	汪 丰	汪 丰

第六章 战时外交捷径： 特别使团与特别代表

作为特使的宋子文，他于中国战时外交的“效果显然见于立刻，但他的副作用也随之而产生。所谓效果是他为外交界，尤其是驻外单位的工作者树立了主动、机动的工作模式……所谓副作用就是传统体系对他的排斥和攻击，而结果则是他个人一度的被闲置，以及战后对政治的厌倦、失望与离心”……^①

一、定义与特征

根据联合国 1969 年在纽约通过的《特别使团公约》的规定，“特别使团是指一个国家，经由另一个国家同意，为了就特别问题同该另一国进行交涉，或为了执行同该另一国有关的特别任务，而派往该国的、代表其本国的临时代表团”^②。特别使团可由国家元首、总理和各部部长以及职业外交官等组成，也可以由非职业外交官组成，因为随着“公务人员之间在日常外交一级和技术一级的事

① 陈立文：《宋子文与战时外交》，第 385 页。

② 〔英〕戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南》，第 230 页。

务交往”的不断增加,外交谈判的事务变得日益复杂,政府更“倾向于派出专家,而不愿向外交使馆发出复杂的指示,因为他们没有专门知识足以有把握地处理这类指示”^①。

中国的外交史至少可以追溯自春秋战国时期,而现代外交则“是与欧洲资本主义的诞生和成长同步发展的”^②。如果将战国时代巧舌如簧的策论者也算作特别使节的话,在中国历史上特别使团的出现远比常设使领要早得多——直到16世纪,欧洲才开始在主要国家间互派常使。但近代使领制度一旦形成,特别使团的作用便大受削弱,逐渐淡出外交界。到20世纪初,特别使团和特使多数仅具礼节性作用,往往用于祝贺、喜庆、吊唁等场合。但到了第二次世界大战前后,随着“国际关系广度和深度大大发展,交通日益方便,特别使团被相当频繁地用来执行重要的谈判或缔结各种条约、协定的任务,它们的作用又变得重要起来了”^③。特别使团在战时承担了大量秘密、重要、双边或多边的外交任务,成为战时外交一支不可忽视的力量。而中国的战时外交,因其权力高度集中,形式颇为秘密,最高当局过分介入,特使出访频率格外繁密,特别使团或特使的作用显得尤为重要。

但与常使们相比,特别使团和特使的国际地位却是不明确的,“他们享有特权和豁免的范围虽然在大多数国家里是含糊不清的,但却很少引起任何实际困难。只要派遣国在接受国设有常驻使馆,而且重视保护特使的外交地位,那么总是有可能委派他作为常

① [英] 戈尔-布思主编:《萨道义外交实践指南》,第229页。

② 陈乐民主编:《西方外交思想史》,中国社会科学出版社1995年版,第23页。

③ 王铁崖:《国际法》,第382页。

驻使团的成员的”^①。

二、特别行动

抗日战争时期，国民党和国民政府陆续向海外派出了大量的特别使团和代表，其中最多、最重要的均出自蒋介石的亲自派遣，而行政院、外交部、军事委员会和航空委员会等职能机构也先后向国外派出了它们的特别代表。他们中的确有一部分人，不仅承担了常使无法开展的不少特殊外交事务，而且取得了重大的进展。

1937年4月，身兼行政院副院长、财政部长和中央银行总裁数职的孔祥熙即以国民政府贺英皇乔治六世加冕典礼特使身份，赴欧活动，随行的还有副特使海军部长陈绍宽、秘书长翁文灏、武官温应星和桂永清等三十余人^②。孔祥熙一行历经印度、埃及、意大利、捷克、德国、英国、瑞士、法国、比利时和美国。7月—8月，孔祥熙在英国访问期间，中英双方代表在伦敦分别达成了广梅铁路300万英镑借款、浦襄铁路400万英镑借款和金融借款2000万英镑。但遗憾的是，双方仅以换文方式达成草约，未及订立正式协定，旋因中日战事扩大，在英国政府未出面为贷款风险作出担保的情况下，英方相关金融机构拒绝向中方提供借款^③。

① [英] 戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南》，第229页。

② 郭荣生编：《孔祥熙先生年谱》，（台北）编者1980年版，第122页。

③ 见于1937年8月12日美国驻英国大使宾翰致国务卿电，*Foreign Relations of the United States*, 1937, Vol. 4, pp. 620-621.

孔祥熙还算成功的特使之行,坚定了国民政府运用“特使外交”的信心。1937年9月5日,国民政府特派北大教授、军事学家蒋百里访问欧美等国,向西方“说明日本的侵略暴行和中国的抗战决心”。鉴于当时中国驻意大使刘文岛已经“无事可做”^①,国民政府将打破僵局寄望予在意大利有广泛社会联系的蒋百里。蒋氏在罗马晤见了墨索里尼,墨索里尼把意大利将加入德日反共协定的消息提前知会蒋,“使中国政府在外交运用上得到了不少的暗助”。11月1日,蒋百里抵达柏林,凭借旧交会见了戈林,并晤见了当时正在德国访问的英国外相哈里法克斯(Halifax)^②。蒋百里的活跃与刘文岛的“无事可做”形成鲜明对比,可见在特别时期,特使往往能出奇制胜,为常使所不能为。

战争爆发后不久被派往欧洲的还有国民政府委员、国民党元老李石曾,他“是当时在欧专做外交联络工作的”^③。因为他特殊的地位,“曾召集过驻外各大使公余会议,讨论如何应付演变之局面”^④。1939年欧洲局势紧张时,李石曾专赴法国,协助顾维钧“防止巴黎靠拢日本及其与日本达成谅解的倾向”^⑤。

抗战时期,立法院长孙科曾3次以特使身份访问苏联。1938年1月,就中苏合作问题与苏方进行商洽,但无功而返。1938年8月再度以特使访问苏联,次年6月,得与苏联对外贸易部长米高扬签署《中苏通商条约》,并与斯大林议妥向中方派遣党政军顾问和

① 李吾:《蒋百里先生的生平》(十一)。

② 吴相湘:《第二次中日战争史(1931—1945)》上册,第417—418页。

③ 《程天固回忆录》,第376页。

④ 同上书,第377页。

⑤ 《顾维钧回忆录》第4分册,第115页。

提供武器等事项^①。1939年4月，蒋介石为中苏结盟事曾致电斯大林谓：“以上所陈，于保障东亚和平及巩固两国交谊，所关至大，非由两国普通之外交商洽所能解决，故特由中华民国国民政府派孙哲生同志为全权特使，同时代表中正趋前聆教。”^②表明孙科这一特使既为政府所派，又直接代表蒋介石。而孙科在苏联期间，重要函电均直接拍往蒋介石本人，以致国内政界对他在国外的交涉得失知之甚少，甚至像王世杰这样的高级外交幕僚也抱怨说：“孙哲生以特使名义赴苏俄，抵俄后曾与斯坦林面谈，至其内容何若，则外交部王亮畴从未向国防会议报告。”^③特使外交的秘密程度由此可见一斑。

在对苏外交中，特别使团和代表所起的作用尤为突出。1937年8月，军事委员会参谋本部次长杨杰率员以“实业考察团”的名义赴苏接洽军事援华事宜。杨杰的公开头衔虽然只是中国实业考察团团长，但实际上却是蒋介石派赴苏联的特别代表。由于直接受命于蒋，杨杰大权在握，在对苏交涉中取得了重大成果。与苏方签订了《关于使用5000万美元贷款之协定》，这是抗战爆发后中国政府所取得的第一笔实质性军事援助，在一定程度上振奋了中国民众抗日的士气^④。杨杰在争取苏联军事援助上的成功，深得蒋介石的赏识，1938年6月，他替代北大教授蒋廷黻出任驻苏大使，

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（二），第407—433页。

② （台北）“国史馆”藏：蒋介石档案《革命文献——抗战时期》第43册，（对苏外交2）军火货物交换，（文件73）蒋介石致斯大林函，1939年4月。

③ 《王世杰日记》第1册，第194—195页，1938年3月1日。

④ 胡礼忠、金光耀、沈济时：《从尼布楚条约到叶利钦访华——中俄中苏关系300年》，福建人民出版社1994年版，第218—220页。

从“特使”摇身而变为“常使”，继胡适的“文人大使”之后，杨杰成了中国战时第一位“将军大使”。

继杨杰的“特使”外交多有斩获之后，国民政府随后四次向苏联洽购军械，多数起用“特使”。第一次是1939年6月26日，由蒋介石致电当时在苏联的立法院院长孙科转交苏方。1939年9月30日，由在华的苏联总顾问崔可夫（В. И. ЧУЙКОВ）在衡阳用无线电向苏联元帅伏罗希洛夫提出是第二次。第三次改由国民政府特使贺耀组于1940年1月20日面呈伏罗希洛夫元帅，并于同年3月中旬向苏方提出修正。第四次系于1940年8月末由军事委员会将贺耀组所提方案再度加以修改，交新任驻苏联大使携苏交涉^①。

在对法外交中，特使的作用亦不容忽视。抗日战争爆发前后，孔祥熙以特使身份于1937年6月和8月两度访问法国，代表中央银行与法国银行团达成金融借款2亿法郎，拟用于稳定中国法币的汇率；孔氏还代表军事委员会与法方签订1.2亿法郎信用借款合同，用于购买法国制造的飞机^②。只是由于中日战事的扩大，法国政府不愿提供相应的担保，这两项借款未能付诸实施。此后，国民政府委员李石曾、立法院长孙科、驻苏联大使杨杰，都被蒋介石委以特使的名义，相继赴法国接洽援华事宜。

当然在中国战时向外派出的众多特使中，名气最大、取得成果最多的非宋子文莫属。1940年6月，时任国民政府委员、中国银行董事长的宋子文作为蒋介石的私人代表被派往美国，蒋介石授

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（二），第530—533页。

② 国民党五届五中全会财政部报告，《民国档案》1986年第2期，第70页。

权他“代表中国政府在美洽商一切之全权”^①，向美接洽“借款不必与胡使相商”，可“径自进行为便”^②。美国通过租借法案后，国民政府委派宋子文为处理租借事务的全权代表，另从国内调派兵工与交通技术专家赴美襄助。中方专门在美国注册成立了中国国防物资供应公司(China Defence Supplies)负责采购美援。通常由宋子文向美方提出租借物资申请计划，待与美方专门机构商定种类和数量后，由国防物资供应公司向美国各有关部门具体办理交货及运输事宜。宋特使在美国所取得的辉煌战果有目共睹，并最终赢得蒋介石的青睐，于1941年12月的国民党五届九中全会上被任命为外交部长，由处于制度边缘的“特使”重新回归国民党的权力中枢。

但到了1944年，蒋介石和宋子文之间再次产生矛盾，素以忠蒋服蒋著称的孔祥熙再度以特使身份被派往美国。6月22日，孔祥熙启程赴美。他的公开身份是中国出席货币基金会议全权代表，交涉美援和解决美军在华费用的垫款问题。蒋介石对孔祥熙的美国之行寄予厚望，畀以“中华民国国民政府主席蒋中正私人全权代表”的头衔，以利孔祥熙能在美国“进行交涉有利于我国抗战的各项事项”。孔祥熙携有蒋介石致罗斯福的亲笔信函，内称：“孔博士曾任我国行政院长多年，而最近半年以来，则代余主持行政院之院务，此当为阁下所熟知。孔博士与余始终共事凡十六年于兹，对于中国政治、经济及财政方面之情形，充分明了，关于我中国现时作战之情况，及余个人之见解，均请孔博士晋见阁下面述之，

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(一)，第274页。

② (台北)“国史馆”藏：蒋介石档案，筹笔，第14511号。

在彼旅美期间,余如有机密事项,欲奉达于阁下者,亦将托其详陈。我中国此时需要孔博士留在国内,事实上彼不能远离,故彼此时之前赴贵国访谒阁下,其使命至为重要,对于增强我中美两国以及余与阁下之友谊合作,深信必有重大之成就,孔博士实为余个人最堪信任之代表,请阁下予以最大之信任。而与之开诚商讨,孔博士对我国政府之政策,最有深切之了解,余特授权于彼,负责代表商讨一切。”^①这时的宋子文虽然是国民政府的外交部长,但仍然无法赢得最高权力当局的绝对信任,在对美的重要问题上,蒋介石依然愿意起用特使,可惜这次未能奏效。

另外如杭立武,他并非国民政府的要员,也非职业外交官,但因其以留英背景,长期负责中英文化交流,与英国各界有较密切的关系,于抗战时期被蒋介石任命“担任委员长与英国驻华大使及丘吉尔首相驻华私人代表独眼将军魏亚特(General Sir Carton de Wiart)的联络员”。1940年7月,英国在日本的一再威胁要求下,关闭了滇缅公路,禁止军事物资运达中国,使中国失去了重要的出海口。蒋介石极为气愤,一面训令驻英大使向英国政府交涉,一面立刻派遣杭立武以其私人特使身份赴英,面晤丘吉尔,谈判重开滇缅路。杭立武在获得丘吉尔“封闭滇缅公路,仅为拖延之计。三个月之后,滇缅公路一定重开”的许诺后才返回重庆。果不然,当年10月,英国重开滇缅路^②。

再如1945年初,长期担任驻德武官的桂永清将军以中国驻英军事代表团团长的身份率20余名军官来到伦敦,同时他还受权领

^① 《孔祥熙先生年谱》,第183—185页。

^② 《杭立武先生访问纪录》,第19—20页。

导中国驻英大使馆的陆、海、空三军武官。桂氏在淞沪抗战期间表现英勇，但他在伦敦却并无太大建树，“作为一名外交官，他也像其他许多军人外交官那样，在谈判期间每每缺乏耐心和容让精神”^①。他赴英的任务是希望促成中英两国的军事结盟，但并未成功。

国民政府特使的来源多种多样，不惟现任官员。1938年8月以蒋介石私人特别代表身份赴美进行外交活动的颜惠庆，当时并无任何官方职务，只是一名在国际上声名卓著的退休外交官和国民参政员。颜惠庆赴美的公开任务是出席太平洋国交讨论会。他率领的中国代表团包括外交部前次长甘介侯，中央银行经济调查处处长陈炳章，武汉大学教授周鲠生，北大教授钱端升，英文《天下月刊》总编辑温源宁，国际问题研究会总干事戴方、中国太平洋学会总干事刘驭万、参政员张君勱亦随团赴加。另外还邀请了当时正在美国的知名学者林语堂、张彭春^②和华昌贸易公司经理李闳钦、美国美亚杂志助理编辑冀朝鼎参加^③。

1939年8月11日，颜惠庆从上海出发，10月28日抵达纽约^④。到美国之后，他立即在纽约、华盛顿等地展开“特使外交”，频繁接触中外人士，利用自己广泛的人脉，宣传中国政府抗战到底的决心和中国军队正在进行的艰苦卓绝但又英勇无比的战斗。

① 《顾维钧回忆录》，第5分册，第454—456页。

② 当时，张彭春和张忠绂分别以国民参政员和国民党中宣部官员的身份，受蒋介石的直接派遣在美国协助胡适开展对外宣传事务。他们可以视作另一种形式的“特使”。

③ 《新华日报》，1939年10月5日。

④ 上海档案馆译：《颜惠庆日记》第3卷，中国档案出版社1994年版，第230—240页。

11月1日,在胡适的陪同下,颜惠庆谒见了美国总统罗斯福。他携有蒋介石的亲笔信函,请求总统能够更积极地促成对华援助。颜惠庆的一系列活动不仅在美国引起了较大的反响,也受到了蒋介石的注意与欣赏,一度甚至考虑起用他出任外交部长或驻美大使,终因各方阻挠和颜惠庆自己的坚辞而告罢。但是作为一名特使,他在美国的外交努力是值得肯定的。

当然,并非所有外派特使都能达到计划中的目的,如孙科第一次访苏就无功而返,他曾向蒋介石报告:“科返莫月余,无事可办,特使任务于六月杪签订借款条约及商约时,即告结局。此后接洽手续宜归使馆专责,庶免纷歧,启人疑惑。最近苏方表示态度,业详前电,若仍逗留,殊觉无益,兹拟日间赴南俄,取道地中海转往英、法观察形势,届时如无他项使命,并拟年内束装归国。”^①1944年,孔祥熙以特使身份使美,结局也甚为尴尬。在与美方的会谈中,因在所垫付法币折合美元的比价问题上和美方意见分歧很大,遭到美方的强烈反对。加之国民党军队在豫湘桂战役中大溃败,蒋介石与史迪威间冲突升级,孔祥熙未能实现蒋介石寄予的厚望,反在美方的压力之下被撤去财政部长职务。

相当一部分职业外交官对于“特使”的涌现却持保留意见。如顾维钧就在回忆录中猛烈抨击这一制度,认为:“重庆各部或部门向巴黎派出代表往往缺乏协调。各代表之间的分工很不明确,在职能和活动方面常有重叠之处。另外,各个部门,包括最高当局,

^① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(二),第423页,孙科致蒋介石电。

经常对其在法国的代表下达指示而不通过巴黎大使馆。因此，当他们把这些指示告诉我的时候，我照例是全部接受。但是，他们的解释并不都能确切反映派遣他们的部门或权威人士的观点，这也许是由于他们办理外交缺少经验。大概他们没有经过外交工作所需要的特别小心谨慎的训练。”这些特别代表们发出的报告，通常直接送呈各自的主管部门，也深得所属部门之信任，但是他们的报告“并不都与实际情况相符，因为代表们并不充分熟悉当时的情况，或者对一个问题的背景过程全无了解。这也是因为他们在外交工作方法方面或者没有经验，或者缺少训练，又不注意小心谨慎”。“特别代表”们“比起受过训练的外交家来，常常容易在报告中掺杂个人的主观意见”。因此这些报告便会与大使馆的报告不相一致，这样“就在各部门之间与各部门与外交部之间引起了麻烦”^①。

虽然顾维钧的抨击事出有因，但也不无偏颇，至少这些特别使团与特使所取得的成果，不论在数量上，还是在质量上，都足令大多数常使汗颜。当然，因为特使们往往没有接受过专门的外交训练，不谙外交仪节和惯例，在对外交涉的处理上不够规范，甚至有可能闹出外交笑话。但也正因如此，他们才不保守，才敢于进取，这正是战时外交“主动性”和“革命性”的重要体现。

但是特使外交的局限性也是明显的，1941年郭泰祺回国任外交部长前顺访美国时，曾与美国国务卿赫尔(Hull Cordell)有过正式交谈，“赫尔对郭谈的第一件事是，他希望今后的外交

^① 《顾维钧回忆录》第4分册，第20—21页。

问题通过正常的渠道解决。他暗示,两国之间通过非正式渠道进行的谈判引起了很大的不便和意想不到的困难和摩擦”。因为这些特使“总是不通知国务院,直接前往白宫同总统或总统助手哈里·霍普金斯(Hopkins Harry)交谈。白宫也经常忘记把情况通知国务院”。赫尔认为,“采取这种特殊的做法很明显是因为罗斯福总统和蒋委员长都有很强的个性和责任感,愿意亲自处理国事。”^①

最终,过于繁密的派遣频率和政出多门的派遣机关连蒋介石也感到不胜其烦。1943年4月28日,他手谕王宠惠称:“以后中央党政军各机关以及各学校各社会团体等凡对外交涉,不论事涉巨细,如选派学生出国研究或与国外大学交换教授等,皆应经由外部交涉,不得任由各机关或团体名义直接接洽,希以此意另拟办法,通令有关机关一体遵照为要。”^②1944年11月9日,以特使身份在美的孔祥熙也曾专门致电蒋介石称:“我方派来考察接洽之人甚多,无人统一管理指导,各自为政,如航运、交通、钢铁及善后复兴诸事,同一事件,数人分头接洽,使美人无法适从,甚为生厌,此种无组织、不统一之办法,表示不满。查此事熙到美之初,即已有此感觉,各方言者亦多,曾嘱改进,但以各有主管范围,未便干涉,今后似应指定妥员,切实负责统一指导为宜。”^③

① 《顾维钧回忆录》第5分册,第410页。

② (台北)“党史会”藏:国防档003/2478,“党政军各机关及学校社会团体对外交涉办法案”。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(一),第201页,孔祥熙致蒋介石电,1944年11月9日。

表二十二 战时国民政府特别代表统计表(部分)

姓 名	本 职	特使身份	出使时间	出使地点	主 要 成 果
孔祥熙	行政院副院长	庆贺英皇加冕特使	1937 年 3 月—8 月	英、意、德、美	广梅铁路借款 300 万英镑、浦襄铁路借款 400 万英镑和金融借款 2000 万英镑
	行政院副院长、财政部长	出席国际货币基金会议全权代表、中华民国国民政府主席蒋中正私人全权代表	1944 年 6 月	美国	
孙 科	立法院长 中苏文化协会会长	国民政府特使	1937 年 1938 年 1940 年	欧洲 苏联	签订《中苏互不侵犯条约》、《中苏通商条约》，促成苏联顾问赴华和苏联军事物资输华
宋子文	中国银行董事长	蒋介石私人特别代表	1940 年 6 月	美国	签订《钨砂借款合同》、《金属借款合同》和《平准基金借款》，并接洽对华租借援助事宜
宋美龄	外交部长、行政院长	中国代表团团长	1945 年 6 月	苏联	签订《中苏友好同盟条约》
	蒋介石夫人、航空委员会主席	蒋介石的私人特别代表	1942 年 11 月—1943 年 7 月	美国、加拿大	争取美援、宣传中国抗战
杨 杰	军事委员会参谋本部次长	中国实业考察团团长	1937 年 8 月	苏联	负责苏联军火援华事宜，签署《关于使用 5000 万美元贷款之协定》
	中国驻苏大使	中法军事合作谈判全权代表	1938—1940 年	法国	
	军事委员会顾问	中国军事代表团团长	1944 年	美国、英国	

续 表

姓 名	本 职	特使身份	出使时间	出使地点	主 要 成 果
贺耀组	甘肃省政 府主席	国民政府 特使	1938 年	苏联	
李石曾	国民政府 委员	特别代表	1937 年	欧洲	
陈公博	国民党中 常委	国民政府 赴欧专使	1937 年 11 月	德国、意大利、比利时	
颜惠庆	退休外交官	蒋介石私人特别代表、 中国出席太平洋会议首席代表	1938 年	美国	
蒋百里	北大教授、 军事学家	国民政府 特使	1937 年 9 月— 1938 年夏	德国、意大利、法国	在意大利和德国分别得到允以物物交换方式和外汇换取工业机械和军火的承诺
蒋经国	蒋介石的长子	蒋介石私人代表	1945 年 6 月	苏联	参与谈判《中苏友好同盟条约》
胡 适	国防参议会参议员、北大教授	非正式使节	1937 年	美国	揭露日本侵华暴行
陈光甫	上海商业 储蓄银行总经理	中国财政部特别代表	1938— 1940 年	美国	签订桐油、滇锡等项借款协定
蒋方震	军事委员会高等顾问	国民政府 特使	1937— 1938 年	德、意、英、法	争取军援
张嘉璈	原交通部长	交通部赴美考察代表	1943 年 9 月	美国	商讨战后中国经济复兴计划
张忠绂	著名学者	奉蒋介石指示赴美	1937 年	美国	
张彭春	国民参政员	宣传部驻美特派员	1937 年	美国	

续 表

姓 名	本 职	特使身份	出使时间	出使地点	主 要 成 果
桂永清	曾任中国 驻德、驻英 武官	中国驻英 军事使团 团长	1945 年	英国	
顾维钧	驻英大使	中国庆祝 葡萄牙独立 的特使	1940 年	葡萄牙	

三、外籍顾问^①

中国政府早在清末就雇有外籍顾问，其来源五花八门，“中国政府部门雇佣外国人是一种获得国外专长和技术帮助的手段，它不存在国家关系间的许多纠纷，不存在政府中培植形成小部分‘西方化’的中国人的政治/文化的复杂性。这种方法成了晚清和民国时期大规模实践的标准”^②。晚清的外籍顾问中多军事掮客和战争骗子，国民政府成立后外籍顾问制度逐渐正规化，“一九二八年至一九三八年国民政府所聘用的德国退休军官也加强了抗日战争的实力”^③。国民政府聘用的外籍顾问主要用于军事目的，来源主

① 在研究一国外交制度的论文加入“外籍顾问”部分可能并不恰当，他们是特殊的，但却于中国战时外交有相当重要的作用，不容忽略。

② 柯伟林：《文化间的交往与中国的发展：近代中国对外关系的内外范围》，载汪熙、魏斐德主编：《中国现代化问题——一个多方位的历史探索》，复旦大学出版社 1994 年版，第 225 页。

③ 傅宝真：《国民政府时期外籍军事顾问团产生之背景与意义：俄、德、义、美四个顾问团之比较研究（一九二三至一九四四）》，（台湾）彰化 1995 年。

要是德国和意大利^①。这些德籍军事顾问深得蒋介石的倚重，他们对国民政府的影响也不仅仅局限于军事方面，已经深入到经济、外交和国内政治诸多领域。如法肯豪森(Von Falkenhausen)对于蒋介石的对日外交政策就拥有相当的影响力。战前，除德籍和意籍顾问(主要在空军中服役)外，还有一部分法籍顾问在华工作。

1938年4月，德方突然提出撤回在华的所有德籍顾问，国民政府虽然多方努力斡旋，但仍然无法改变德国政府的决定，至7月德籍顾问悉数撤回。1939年9月，法国也撤回了在华的军事顾问。继德国撤走军事顾问，广州、武汉失陷以及日苏之间发生张鼓峰、诺门坎事件后，中苏之间一度酝酿进行较全面的合作。蒋介石

① 根据德国外交部档案，战争爆发时在中国的德国顾问的姓名、来华时间及合同期限如下：法肯豪森上将(Von Falkenhausen, 1934—?), 施太修斯中将(Streccius, 1934—1940), 史达开少将(Starke, 1933—1939), 诺尔特上校(Nolte, 1931—1939), 魏尔克上校(Wilck, 1932—1940), 鲁希维中校(Voigt-Ruschenweyh, 1933—1939), 纳维格中校(Newiger, 1935—1939), 阿德霍尔德中校(Aderholdt, 1936—1940), 包姆巴赫少校(Baumbach, 1933—?), 布伦德尔少校(Brundel, 1933—1938), 海因利希斯少校(Heinrichs, 1934—1939), 林德曼少校(Lindemann, 1934—?), 克鲁马赫上尉(Krummacher, 1929—1939), 马约上尉(Meyer, 1929—1939), 斯坦因上尉(Baron Von Stein, 1931—1941), 斯特纳斯上尉(Stennes, 1933—1939), 阿纳德上尉(Arnade, 1936—1939), 伯迪恩骑兵上尉(Von Boddien, 1931—1938), 包尔中尉(Bauer, 1930—1939), 毕格尔中尉(Boegel, 1932—1938), 胡默尔少尉(Humemel, 1928—1939), 史脱茨纳少尉(Stolzner, 1928—1939), 狄林斯豪芬少尉(Von Schmeling-Diringshofen, 1934—1939), 波洽德少尉(Borchardt, 1935—1939), 军械师包兹(Bautz, ?—1939), 骑兵保养官本哈特(Bernhardt, ?—1939), 军械士官海恩利希(Heinrich, ?—1939), 工兵领班库必克(Kubik, ?—?), 预备役少尉、工程师劳曼(Lohmann, ?—1939), 军械师马丁(Martin, ?—?), 士官伯尔(Pohle, ?—?), 检验官森泽克(Senczek, ?—1939), 伙食士官舒尔茨(Scholz, ?—1939), 预备役中校莱布桑夫特(Lebsanft, 1937—?)。在这之前，重要的德籍外交顾问包括：鲍尔、魏采尔、塞克特等。据《德国外交政策文件》D辑第1卷，第854—855页统计。

向斯大林提出，希望苏联派遣党务、政治、军事顾问来华。至1939年7月初，斯大林向孙科表示原则上同意，先派遣军事顾问，续派党政顾问^①。7月9日，斯大林与伏罗希洛夫元帅还联名致电蒋介石，称苏联将在力所能及之情况下，帮助中国完成解放事业，并指责日本对英国和苏联、外蒙古的攻击^②。从1938年6月到1942年，切列潘诺夫、卡恰诺夫和崔可夫先后出任苏联驻华总顾问。蒋介石盛赞他们“工作兢兢业业”，对“中国武装抵抗侵略的事业成绩显著”^③。

目前对外籍顾问的研究多集中于军事方面，但实际情况绝非仅限于军事活动。1940年1月21日，蒋介石曾经通过他的苏联籍总顾问向苏联政府表示：“此次贺耀祖将军访问贵国当局，原为商取中苏外交之一致，俾有协同之步调，非为物质上之乞援，带去货单，亦不过托便转交，非专为此者，应使有开诚商讨两国外交之机会。数月来敝国当局，无论其在莫斯科代表，或在日内瓦代表，甚至于中正本人，屡向贵国政府及驻外代表商讨中苏一致对外之外交政策，曾提出种种意见，请贵国政府参酌答复，皆无复音。此种表示，是否以中国无共同讨论政策之资格，不配作朋友，亦无从知悉。但中国方面，事事与苏联商洽，已确尽其朋友之义务与责任矣。”^④可见，当时的苏联顾问已经能够参与中国高层的外交决策。

如果说苏联顾问在中苏外交上所起的作用比较独特的话，那

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（二），第423页，孙科致蒋介石电（1939年7月1日）。

② 《总统蒋公大事长编初稿》卷4（上），第379—380页。

③ 《档案史料与研究》，1989年第3期，第92页。

④ 陈志奇编：《中华民国外交史料汇编》第10册，渤海堂文化公司印行，第4429页。

么蒋介石的外籍顾问中也有一部分参与了战时中日关系的斡旋，如曾深受蒋介石信赖的前德籍顾问克兰(Kraney)就是其中之一。他曾多次电陈蒋介石，谓德国财政家沙赫特(Schacht Hjalmar)得到德国政府的同意，接受日本财政界及日本帝国银行总裁的邀请，拟出访日本和中国，有意斡旋中日和平，并自动请缨愿在德国为中日和平努力^①。虽然克兰的斡旋并未得到蒋介石的同意，但外籍顾问在中外交涉中所起的作用却是不容忽视的。

在蒋介石的所有外籍顾问中，有两人比较特别，那就是拉铁摩尔(Lattimore Owen)和史迪威(Stiwell Joseph Warren)。拉铁摩尔虽以美国公民而非美国政府官员的身份出任蒋介石的私人政治顾问，但他同时也是罗斯福总统在华的私人特使。作为一名亚洲学专家、著名的中国通，拉铁摩尔并没有什么辉煌的从政经历，他实际起到的“顾问”作用有限，更主要的倒是象征着战时中美间合作与交流的升级。而史迪威作为美国驻华军事代表既要忠实于美国政府，同时又要以盟军中国战区参谋长的身份受蒋介石的节制，要对中国负责，“这大概是盟军在大战期间作出的最不合理的安排之一”^②。但作为外籍顾问，无论是拉铁摩尔，还是史迪威对于战时中美关系的影响都是深远的。

拉铁摩尔的派出基于这样的背景：太平洋战争爆发前，美国对华援助虽有一定增加，但两国间的外交蜜月尚未到来，蒋介石迫切地希望中美关系有实质性的进展。而两国政府间短期的特使互访已无法满足蒋介石的需要，出于对美国国务院在远东事务上的消

① 《总统蒋公大事长编初稿》卷4(上)，第242—243页。

② 陶文钊等：《抗日战争时期中国对外关系》，第311页。

极态度的不满和与美国驻华大使高思(Gauss Clarence E.)的不睦,他切盼与罗斯福之间建立“个人直接关系”^①。在罗斯福的特别助理居里和宋子文的推动下,拉铁摩尔来到了重庆。虽然蒋介石并没有等到他所期望的霍普金斯,但仍对拉铁摩尔的到来颇为重视,把最重要的信息托拉铁摩尔经居里直接转达罗斯福,而不是通过美国驻华大使馆。通过居里和拉铁摩尔在华盛顿和重庆的分别努力,罗斯福和蒋介石之间建立起了一条特殊而又直接的联系渠道,这一渠道绕开了美国国务院和美国驻华大使馆——这种外交方式显然受到蒋介石和罗斯福的青睐。

拉铁摩尔从被居里介绍给罗斯福,再由罗斯福推荐给蒋介石,事先均未征求美国国务院的意见;待到国务院方面得悉拉铁摩尔即将赴华时,已不便表示反对,只能再三向白宫强调拉氏只应当以私人名义,而不是作为美国政府官员的身份,担任蒋介石的政治顾问^②。拉铁摩尔相信,“虽然中国高级官员有各自的私人美国顾问”,但他“却是蒋介石惟一的外国私人顾问”。他在重庆时,“薪水由蒋的‘总司令部’支付,除了偶尔同个别官员有未经日程安排的私人谈话外”,拉氏与“外交部没有联系”^③。

因此,拉铁摩尔在重庆的活动自然得不到美国驻华大使馆的支持和配合,使馆方面从不就任何事情征求拉铁摩尔的意见,不邀请他参加使馆为招待中方人士所举行的活动。拉铁摩尔在重庆时

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编《战时外交》(一),第726页,蒋介石对宋子文1941年6月3日的批示。

② 赫尔致罗斯福备忘录(1941年5月21日),*Foreign Relations of the United States*, 1941, Vol. 5, p. 648.

③ 《蒋介石的美国顾问——欧文·拉铁摩尔回忆录》,〔日〕矶野富士子整理,吴心伯译,复旦大学出版社1996年版,第101页。

访晤过英国、苏联、法国等国的驻华使节和武官，但这类活动既不通过中国外交部，也不经过美国驻华使馆安排——他作为蒋介石私人政治顾问的特征是明显的。

驻重庆的美国大使馆对拉铁摩尔的“不合作”态度，使远在华盛顿的居里颇为不满。1941年9月间，他向国务院官员谈到：国务院应当维护拉铁摩尔的威望，现在高思与拉铁摩尔的关系不融洽，蒋介石据此断定拉铁摩尔不能对美国政府起到影响，这就妨碍了拉铁摩尔在中国发挥其作用^①。这正是太平洋战争爆发前中美外交运作机制复杂性的体现之一，一方面中美间交涉渠道多元复杂——中国驻美大使馆与美国国务院、美国驻华大使馆与中国外交部、蒋介石—宋子文—罗斯福、蒋介石—拉铁摩尔—居里—罗斯福等等，而另一方面双方还互相抱怨信息阻滞、交涉困难。

而作为蒋介石的私人政治顾问，拉铁摩尔的职责不仅局限于中美外交，也应包含中国内部的政治事务。但实际上，蒋介石并不需要拉铁摩尔提出什么重要建议，他只是要拉氏多与孔祥熙接触。在半年多的时间里，虽然拉铁摩尔与冯玉祥、张群、何应钦、王世杰、郭泰祺、董显光、迪鲁瓦·呼图克图等多名中方人士有过接触，但作为一名中国通，拉铁摩尔本人对介入中国政治非常慎重，对敏感问题通常不表态，并没有起到多少“政治顾问”的作用^②。

1942年11月，拉铁摩尔感到在蒋介石与史迪威矛盾的夹缝间难有作为，遂辞去政治顾问一职。拉铁摩尔这时辞职对中美关系的影响有限，因为太平洋战争爆发后，美国政府的外交、财政、军

① *Foreign Relations of the United States*, 1941, Vol. 5, p. 716.

② 《蒋介石的美国顾问——欧文·拉铁摩尔回忆录》，第148页。

事各部门已经与国民政府建立起了直接联系。出任外交部长的宋子文在美国也逐渐织就了“院外援华集团”的关系网，蒋介石与美国白宫之间联系渠道之畅通亦前所未有。在这种情况下，“私人政治顾问”拉铁摩尔的退出也就不足为奇。

与拉铁摩尔相比，史迪威的角色更特殊也更尴尬。他是中国战区统帅蒋介石的参谋长，却希望接替蒋介石改造和接管中国军队，结果触犯了蒋介石的根本利益，并最终在与蒋的争斗中落败。北京政府时期，史迪威曾有长期在华的经历，他深信对中国军事政治十分了解，他把中国战事的失败完全归咎于国民党的腐败与无能。他对中国战时行政制度的反复无常感到十分讶异，因为他“下达的所有命令一律得通过杜聿明将军传给林蔚，然后再转给另一位联络官，即一位姓胡的将军，由他报请最高领导批准。胡将军掌握着一部秘密电台，可以直接同蒋介石联系”。而且第一夫人宋美龄也能直接干涉史迪威的工作，她的信件常常作为特别邮件通过重庆和腊戍之间的飞机递送^①。这些做法令史迪威十分恼火。而蒋介石则指责史迪威“以十五年以前之目光视我国家与军人，故事多格格不入”^②。两人之间矛盾逐渐尖锐。

史迪威与蒋介石发生冲突还有另外一个原因，那就是中美在处理租借物资时的不同态度与方式。蒋介石对美英联席参谋长会议和军火分配委员会中没有中国代表深感不满，视之为对中国的轻慢；蒋介石更为由史迪威监管和控制美国援华租借物资而耿耿

① 巴巴拉·塔奇曼：《史迪威与美国在华经验》，商务印书馆1984年版，第389—390页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（三），第603页。

于怀,认为是对中国的歧视。种种矛盾冲突交织在一起,1942年夏,蒋史之间的矛盾终于大爆发。

1942年7月,肩负着调解蒋介石与史迪威关系重任的居里再次来到重庆,希望蒋介石不再提议把史迪威调回美国。当时的蒋介石确实离不开美国的支持,面对现实的外交和政治需要,他接受了居里的调停^①。但蒋介石和史迪威之间的矛盾远未解决,反而日积月累,在有关中国远征军入缅参战的问题上双方再次发生冲突。1944年春夏间,中国军队在豫湘桂战役中节节败退,促使美方萌发了授予一名美国高级军官在华政治和军事全权,诱使蒋介石对其政权进行改革,建立与统一战线相类似的政权的想法^②。美方的建议遭遇蒋介石的强烈反弹。9月,赫尔利(Hurley Patrick J.)以罗斯福总统私人代表的身份来华调停。这次,蒋介石没有屈从于美国的压力,他认为此事关系“中国立国之三民主义与中国之主权,以及中国国家与个人之人格”,必须与史迪威最终决裂,甚至不惜失去美国的援助,“恢复独立抗战之态势”^③。最后,赫尔利倒向了蒋介石,1944年10月,史迪威黯然神伤地离开了中国。

在1942年3月—1944年10月这两年半的时间里,史迪威既是中美两国结盟的纽带,也是中美矛盾的焦点。史迪威不是政治家,也不是外交家,他是一名职业军人,他所受的教育就是“军人不干政”,但政治家也不能干涉军事行动。这样的想法与当时中国的现实太脱节了,

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(一),第635—637页、667—668页。

② *Foreign Relation of United States*, 1944, Vol. 6, pp. 235 - 237.

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(一),第674—675页。

因此他和蒋介石的关系才会变得势不两立。如果要深究蒋史矛盾根源的话，恐怕最终不得不归结为中美两国之间政治思想与理念的巨大差距，这种差距在“特使”或“外籍顾问”身上表现得格外明显，在两国关系中它甚至比军事胜败、物资援助起的作用更大。

但是并不能因为史迪威事件的发生，就全盘抹杀史迪威在中国战时外交中的作用。史迪威担任蒋介石参谋长这两年半的时间——尤其是拉铁摩尔去职后，中美两国政府间的重要交往几乎都是通过史迪威，以他司令部的军方通讯手段直达白宫（当然宋子文和孔祥熙的特使渠道仍然十分重要），高思大使被完全撇在一旁——从这一点看来，中美两国的战时外交确有很多相似之处，尤其在使用“特使”方面。史迪威事件对当时的中美关系和中国的外籍顾问制度都产生了消极的影响，它对当代美国外交的影响也是深远的，它“开启了往后美国政府表面上尊重他国主权与行政的完整，暗中却从事干涉，收买与暗杀等行为的先例”^①。

将外籍顾问归入外交制度研究的体例也许并不十分恰当，因为他们并不属于“中国”。但外籍顾问与外国特使的区分是明显的，他们以私人身份来华服务，只受中国政府的直接指挥，不对本国政府负责，实际上是中国政府的雇员。如法国在华的军事顾问团“并不代表法国军方，而是一些由中国政府通过签订个人合同而聘请的退役军官。当初这件事既没有通过大使馆，也没有通过法国外交部，而是通过某些中间人与蒋委员长的私人代表和军政部进行安排的”^②。因此，外籍顾问暂时是属于“中国”的。即便像拉

① 傅宝真：《从李曼与史迪威事件看军事顾问在战时盟邦所引起的争议之比较分析》，引自《庆祝抗战胜利五十周年两岸学术研讨会论文集》。

② 《顾维钧回忆录》第4分册，第87页。

铁摩尔、史迪威这样特殊的外籍顾问，从职责上看，他们也本应只对蒋介石和中国政府负责，史迪威的错位在于他本人和美国对华外交政策的错位，而非顾问职责的错位。

但是这些“外籍顾问”对战时外交确也存在负面影响。他们多数行伍出身，于外交并不熟谙，即便如拉铁摩尔这样的学者，也无从指导中国外交。1944年7月12日，孔祥熙在面见罗斯福转达蒋介石对史迪威的不满时谓：“中美合作，不但军事，尤重政治，单从军事不能解决整个问题，军略家未必皆有政治头脑与经验。”^①从史迪威事件我们至少可以得出这样的结论：外籍顾问的作用并非局限于军事一项，他们还涉足中国的政治与外交。由于过深地卷入中国政治，过浅地理解中国政情，由外籍军人担任中国的政治顾问难免造成误会，因此外籍顾问办外交很可能弊大于利。

四、案例：“胡宋之争”与“顾杨冲突”

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特使宋子文。

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。国民政府起用胡适意在派出“奇兵”，而胡适自

^① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（三），第639页。

己对大使的职能却有独特的看法。与中国传统的职业外交官不同，他不屑于处理部中杂务，认为大使应将主要精力集中于对外交涉，但又把借款、购械和募捐等统统视为不务正业，因此他在借款和购械上完全依赖陈光甫和李国钦，疏于过问。1938年10月7日，胡适抵美后不久即向孔祥熙报告：“外交至重要，当以全副精神应付。此外如借款、购械、宣传、募捐四事虽属重要，均非外交本身，宜逐渐由政府另派专员负责。”^①他甚至宣布自己是个“无为”大使，他的“无为不是不做事，只是不乱做事，不求立功”^②。

“无为”的原则显然与重庆方面对美外交的殷切期望相距甚远，胡适在争取美援上的不得力，则直接构成了蒋介石重新起用宋子文介入中美外交的原因之一。1940年初，在得悉有与美国签署平准基金贷款的可能性后，6月，蒋介石就派遣宋子文以私人特使的身份来到了华盛顿。蒋介石在致罗斯福的亲笔函件中表示“授予宋先生代表中国政府在美洽商一切之全权”，表示宋子文“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”^③。蒋介石特别赋予宋全权，要求他“借款不必与胡使相商”，可“径自进行为便”^④。

台湾地区有学者认为当时的中国外交界“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

① 耿云志：《胡适年谱》，（香港）中华书局1986年版，第165页。

② 《胡适的日记》（手稿本）第14册，1939年5月1日。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（一），第274页。

④ （台北）“国史馆”藏：蒋介石档案，筹笔，第14511号。

施上,有许多超出常轨之处”^①。居里曾指责宋子文在美,“往往采取特殊步骤,不依规定手续进行,致引起美国军政部种种之误会与困难,希望中国驻美人员能予调整,并建议此后租借案器材之要求,宜由中国军政部先向美军代表团提出交涉。”^②可正是他们不按常规的作法,恰好为中国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成果是有目共睹的。

但宋子文抵美后不久,胡宋之间迅速地产生摩擦。“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(Morgenthau Henry Jr.)时,大使馆不为其办手续”等^③。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。

但宋子文在美国的工作也并非一帆风顺,最初讲究“制度”的美国政府内部对宋子文这一“非常规外交渠道”并不欢迎。1941年,郭泰祺回国出任外交部长前顺访美国时,国务卿赫尔就“借此机会表示希望郭在重庆担任外交部长后,应该通过正常渠道处理与美国的外交关系。这明显地暗示了国务卿不大赞成那种绕过国务院和外交部处理中、美之间外交关系的方式”^④。

但与宋子文相比,胡适学者外交的局限逐渐凸现。1941年5月2日,重庆方面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、代表和代理人,按照1941

① 陈立文:《宋子文与战时外交》,第348页。

② 《总统蒋公大事长编初稿》卷5(上),第167页。

③ 陈立文:《宋子文与战时外交》,第351页。

④ 《顾维钧回忆录》第3分册,中华书局1985年版,第269页。

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。”^①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。

虽然从1941年7月间开始，宋子文不断向蒋介石直接提议以施肇基替换胡适^②。但蒋迟迟不予答复，这一方面固然因为蒋认为施氏并非理想的驻美大使人选，另一方面也恰恰说明此时的蒋介石仍然需要胡适在美对宋子文构成制衡。宋子文至少从1941年4月就要求蒋介石给他一个官方的“名分”：“乞钧座赐予考虑，畀以相当名义，最好能于行政院添一不兼部之副院长，此名称与特使专使等名义不同，对于华府外交阵容不致增加复杂，而文有政府任命地位，于对美各方进行裨益良多。”^③而蒋介石直到12月23日才正式任命宋子文为国民政府外交部长，也恰恰说明了这一点。

但宋子文出任外交部长后，情况立即出现了改变。出任外交部长，标志着宋氏得以“正式重返国民党中央政权的决策层”^④，制度外的非常规外交途径重新纳入了制度之内。而宋氏也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。到1942年7月，胡适已是“数月来未接政府一电”^⑤。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。

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百害无利，先不论宋子文在对

① *Foreign Relations of United States*, 1941, Vol. 5, p. 640.

② 参见《王世杰日记》第3册，第111页，1941年7月11日。

③ （台北）“国史馆”藏：蒋介石档案，特交档案—外交，040—6。

④ 吴景平：《宋子文评传》，福建人民出版社1992年版，第328页。

⑤ 《王世杰日记》第3册，第323页，1942年7月1日。

美外交中取得的一系列成果,单就它实际造成的内外两个外交部长的局面,也为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拖延谈判时间,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,为谈判赢得了缓冲的时间与空间^①。再如1942年7月,居里再次访华,试图调节蒋介石与史迪威的关系。居里向蒋表示“史迪威之双重任务,予其管理和租借物资权限,曾经宋子文部长同意”,而且罗斯福总统也曾托宋子文转给蒋介石一份电函,详细说明了史迪威的任务与地位问题。但蒋介石表示不知此事,居里遂责怪宋子文对如此重要的文件“安可延搁不发”^②。很难相信,宋子文会擅作主张,将这样重要的函电压而不呈,蒋介石声称“不知”只能认为是托辞。换个角度看,战时宋子文以外长身份长期驻美甚至可以视作中国战时外交制度的一大创举,其对中国外交的影响绝非弊多利少。

至于胡适与宋子文之间的互不相容,固然与两人之间截然不同的性格、处事方式和外交理念息息相关,但蒋介石在其中起的作用也不容忽视,这一点在“顾杨冲突”中表现得也很明显。解决常使与特使纠纷的关键常常取决于蒋介石的态度,但决定蒋介石态度的因素则是多方面的:当事人与蒋介石关系的密切程度、外交理念与蒋介石的契合度、使节在外交事件上的影响力、国内派系斗争

① Morgenthau Diary, (China), Dacapo Publication Ltd, N. Y, 1974, pp. 712 - 713.

② 《总统蒋公大事长编初稿》卷5(上),第152页。

等，并不能一概而论。

孙科以特使身份访苏时，曾多次赴欧洲大陆其他国家展开特使外交，其中尤以对法外交为力。1938年6月24日，孙科致电蒋介石谓：“科返法后，密晤最高当局，对援我抗战正郑重考虑具体方案，请密令耿光兄来协助进行，再此事为避免外交途径，法外部及我使馆均未与闻。”^①于是，1939年初，蒋介石派驻苏大使杨杰以特使身份赴法，以期促成中法军事合作。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”^②。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，而为杨负责对外联络事务的则是中国驻巴黎总领事黄正。这种明显有悖外交惯例的做法令顾维钧十分吃惊。

杨杰在法国的交涉出乎意料地“顺利”，不仅“接洽信用借款，幸得英、法当局密助，商订圆满……两年内抗战之军火不成问题”，而且还声称已议妥一笔4000万英镑的对华贷款^③。但是顾维钧这方面得到的信息却是，与杨杰接洽贷款的荷兰企业家沃尔夫在“商业来往中素喜翻云覆雨，诡诈百出”，缺乏外交经验的杨杰极有可能上当受骗。

① （台北）“国史馆”藏：蒋介石档案《革命文献——抗战时期》第45册，对法外交，（文件21）孙科致蒋介石电，1938年6月24日。

② 《程天固回忆录》，第376页。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（二），第751、784页。

随着调查的深入,顾维钧发现杨杰在中国驻巴黎总领事馆内设立了所谓的“中国政府军火采购团办事处”和“中法贸易公司”,同时知会法国的各大军工厂,中国政府在法国“有关购买军事物资与军火的全部交易,都由该公司集中办理”。顾氏还发现杨杰一直在向法国政府诋毁他和中国驻法大使馆,称顾“呈送中国政府的报告常对法国政治表示不满”,而中国驻法武官唐保皇则经常与日本武官保持联系,曾有泄密行为,不可信赖,因此向法国联系财政与军事援助的活动只能通过他以非正规渠道进行。杨杰的这些不实之词激起中国驻法大使馆上下一致的不满,顾维钧将调查结果向重庆方面报告^①。

在重庆的孔祥熙也发现了事情的疑点,根据杨杰的报告,将为4000万英镑借款提供担保的居然是苏联政府,至于所谓的“中法贸易公司”则只字未提^②。蒋介石和孔祥熙感到极大的不安,遂决定派遣国民党中央执行委员程天固以“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^③。程天固抵法后聘请专职侦探,对相关事件进行了为期一个月的调查,终于查明向杨杰提供贷款的荷兰银行家确有诈骗嫌疑。而杨杰所称的“中法军事合作协议”也与重庆方面的期望大相径庭——该草案把协定生效时间定于越南遭到侵略之后,而只有等协定生效后,法方才承诺对经由越南运往中国的军用品不加限制^④。这

① 《顾维钧回忆录》第4分册,第29页。

② 同上书,第30页。

③ 《程天固回忆录》,第322页。

④ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(二),第794—795页。

种不切实际的有利对蒋介石而言毫无意义，他决定彻底放弃这一协议草案，杨杰的努力遂成泡影。

不久，杨杰被召回国，驻苏大使之职也被邵力子取代。蒋介石将继续与法国政府洽商军事合作事宜的权力转交顾维钧。杨杰一案令顾维钧感叹良多，身为传统的职业外交官，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。”^①

应该说，顾维钧和杨杰都不具备各自单独与法国政府就军事合作问题进行谈判的能力。虽然顾氏有丰富的外交经验和广阔的社会关系，但他本身不懂军事、不为中国军方所信任，他在法国政府内的交往局限于外交部与殖民部，无法与法方就军事合作协议或军火交易的细节进行深入磋商。而行伍出身的杨杰虽是军事专家，但他不顾外交原则，完全采用非正规外交渠道的做法，却使得合作误入歧途，险些酿成重大的国际争端。

而国民政府战时外交存在的体制性缺陷也是造成顾杨冲突的原因之一。由于国民政府的外交制度中对“特使”和“常使”的职能并没有明确的界定与区分，而外交决策权又高度集中于蒋介石一人手中，使得蒋的特使们往往有恃无恐，难免与常使发生矛盾，杨杰就是最好的例证。

但从“胡宋之争”和“顾杨冲突”我们还可以得出另外的结论：当“特使”与“常使”间发生冲突时，蒋介石并不会特意偏袒“特使”，

^① 《顾维钧回忆录》第4分册，第125—126页。

他在战时频繁派出“特使”，也并非故意不尊重现有的外交制度。这一方面与蒋介石不讲制度、蔑视传统的处事作风有关；另一方面也显示出随着新一代外交人才的成熟，可供国民党高层选择的外交人才和方式都多元化，这也是战时外交能够取得成功的重要原因之一。

五、小结

战时美国亦曾大量动用类似的特使外交，如 1941 年以罗斯福总统“防务调度员”^①身份被派往英国的著名银行家艾夫里尔·哈里曼(Harriman William Averell)，他“是总统的私人代表”，“向白宫而不是向国务院报告。他可参与影响战争进程的有关租借、海运、战略等的全部事务，并直接同丘吉尔首相及其属下的后勤和供应部门的大臣进行交涉”。而美国驻英大使约翰·吉尔伯特·怀南特(Winant, John G.)则作为常使负责“处理美国驻外代表的正常事务，同英国外交部打交道，并向国务卿科德尔·赫尔报告”^②。哈里曼与怀南特之间的关系“既微妙又麻烦”，因为哈里曼能同罗斯福和霍普金斯直接联系，与丘吉尔亦关系亲密；但作为大使，怀南特的级别比哈里曼高——“尽管在责任方面不是这样”。所幸，“这里没有矛盾，因为哈里曼同艾登(Eden Anthony)或外交部很少打交道”^③。同样在太平洋战争爆发前，日本为了赢得美国的支

① 〔美〕W·艾夫里尔·哈里曼、伊利·艾贝尔合著：《特使——与丘吉尔、斯大林周旋记》，三联书店 1978 年版，第 3 页。

② 同上书，第 1 页。

③ 同上书，第 27 页。

持，也曾派出特使来栖三郎及野村赴美作最后的斡旋，可见特使外交的运用并非国民政府的“特产”，它在战时受到各国的普遍重视和广泛运用。

战时“特别使团”和“特使”外交的运用对于国民政府的外交有特殊的意义。中国自鸦片战争以来，对外交涉一直处于盲目应对、被动挨打的境地，虽然国民政府成立之初亦曾有过“革命外交”、“收回关税”等外交上的主动战，但成果有限，主动性仍嫌不够。战争爆发以后中国政府在外交上表现出了前所未有的主动性，“它频繁地开展了一系列外交活动，一方面吁请召开有关国际会议，在各种场合揭露日本对中国的侵略，冀以国际条约保护自己，制裁侵略国；另一方面派出政府要员或社会名流担任负有特殊使命的外交使节，出访有关国家，越过正常的外交途径，直接与外国政府交涉，争取外援……这一时期的中国外交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”^①。而特别使团和特使外交的运用正是国民政府战时灵活多变的外交手段的重要体现，它也是战时外交取得进展的重要途径。

^① 王建朗：《抗战初期的远东国际关系》，第292页。

第三编 外交实践

第七章 战时外交核心：元首外交

对外政策是政府制定的，不是外交家制定的。

当存在危机或需要作特别重大的决定时，对外政策的责任必须回到政府首脑那里，不论这首脑是“内阁”还是当紧迫性或秘密性达到极度时同少数几个亲密同事组成的小组。^①

美国外交学者埃尔默·普利施科认为：“当外交超出部长级而达到最高一级时，就被认为是首脑外交了。”元首涉足外交时是“作为头号外交家”，而“致力于外交政策的制定并指导对外关系的执行”^②。“就高层级别而言，‘首脑’这个词一般指行政首长，包括国家元首与政府首脑，但在某些特定情况下也可以包括某些级别高于部长的其他官员。”而王铁崖在《国际法》一书中则认为：“国家元首在国家对外关系上是国家的最高机关。国家元首可以是个人的，例如美国和法国的总统，英国的国王，也可以是集体的，如瑞士的联邦委员会。”^③后者的定义基本符合中国传统认识的约定俗成。

① 〔英〕戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南》，第3、24页。

② 〔美〕埃尔默·普利施科著，周启朋等译：《首脑外交》，世界知识出版社1990年版，第9、14页。

③ 王铁崖：《国际法》，第362页。

1931年6月14日,国民党第四届中央执行委员会第五次全会通过的《中华民国国民政府组织法》规定,“国民政府主席对外代表国民政府”^①,由此,南京国民政府主席作为国家元首代表中华民国的地位,获得了法理上的认定。

抗战八年,《中华民国国民政府组织法》曾于1943年有过一次修正,但“国民政府主席对外代表国民政府”这一条并未更动,换言之,抗日战争时期中国政府元首就是国民政府主席。八年中,林森和蒋介石先后担任该职,战时的元首外交也就主要通过此两人完成,林、蒋两人的“元首外交”无论在形式,还是在内容上都有着本质的区别。林森在中国外交中所起的作用多具象征性,而当蒋介石接任国民政府主席,完成了他集党政军大权于一身的独裁后,使得“元首外交”成为抗战后期中国对外交涉的焦点。

一、“虚君”主席林森与“元首外交”

1931年6月14日,国民党三届五中全会修正通过《国民政府组织法》,同时,蒋介石当选为国民政府主席。但当年12月,蒋被迫辞去国民政府主席本兼各职后下野。12月25日,国民党第四届中央执行委员会第一次全会上通过了“国民政府主席不负实际政治责任”的决议,规定“国民政府主席为中华民国元首,对内对外代表国家,但不负实际政治责任,并不兼其他官职;任期二年,得连任一次”。并于28日通过了国民政府主席的选举标准是“年高德

^① 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册,第110页。

劭”^①。以此标准，国民党元老，时任立法院长的林森得以出任国民政府主席。根据这次——也是抗日战争前最后一次，对国民政府组织法的修正，林森是“不负实际政治责任”的“虚君”。以国际法的常识来看，作为国家元首的国民政府主席“在国家对外关系上是国家的最高机关”，它在“对外关系上的职权由本国宪法予以规定，一般有以下几方面：派遣和接受外交使节，批准和废除条约，媾和，宣布战争状态。有的国家元首，按照本国宪法和法律的规定，也可以出席国际会议，同外国进行谈判和签订条约”^②。但显然林森并不完全拥有这些权力。

从1931年12月至1943年5月因中风去世之前，林森一直担任国民政府主席，长达12年之久。但他这个主席“除以中央党部监察委员资格，出席中央常会及中央政治会议（或国防最高委员会）时，间或发表政治意见（其意见不免倾于保守）外，从未以主席资格作任何政治主张”^③。作为“虚君制的国家元首”，他的言行是公认的谦冲、公正与无为，一方面力争不卷入派系政争，一方面也放手任当政者施为。因此林森的出任国府主席是国民党内派系斗争和妥协的结果，但在国民政府多次重要政争中，他反而是政治上的一股安定力量。

林森对自己的国家元首地位认识极为清楚，他曾对家人描述：“你要知道，我的地位譬如神龛中的神主，受人敬仰而不失其威仪，自然能保持庙堂之肃穆，与家宅之安康。若一旦神显灵，则举室彷徨，怪异百出。其所造成阢隍不安之现象，有非另一灵异短时期所

① 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第118页。

② 王铁崖：《国际法》，第362页。

③ 《王世杰日记》第4册，1943年8月2日，第120—122页。

能补救,故神主千万不可显灵。”作为国民政府主席,林森在抗日战争时期所起的作用的确如此。也正惟其如此,蒋介石才能容许他长达12年位居国家元首之席,因为“蒋需要林森这样的人予以扶持”。迄及林森死后,“蒋再难寻觅如林森者出任国府主席,一切必须自己直接面对若干尖锐问题,反而不能有助于政治的安定”^①。胡适也认为林森身为国家元首,他“一方面与蒋充分合作,使蒋在许多政治问题上有所缓冲;一方面亦以元首之尊,对于蒋此时期的政策或主张有所策应、诠释或支持”^②。同样,吴相湘亦在《民国百人传》中高度评价林森是民国“政治上之安定力”^③。

台湾学者在给予林森之人格与德行高度评价之余,亦予这种“虚君制”以反思。如黄季陆就认为:“在这样一个畸形的政治组织之下,国家正需要强有力的领导之际,他能协调各方,以无为而有的风范,使国家渡过难关,这能不说是一种旷古未有的奇迹?这不是政治制度的完美,而是他的修养和风范补救了此一畸形的政治制度的缺憾。”黄氏对林森容忍畸形制度尤为赞赏,认为“要以他个人的影响去适应当时的畸形的政治制度,而不是说这种制度是一种好的和能够适应当时国难的需要的”^④。从规范政治制度的角度来看,在迫切需要效率与集权的抗日战争时期,国家元首以“虚君”形式出现,反以行政院长为实际的行政元首,实非当时的最佳选择。但若论配合蒋介石的独裁统治,“虚君”林森的容忍与安

① 李国祁:《平易无欲宁静致远的政治家——林森》,《中国现代史专题研究报告》第十四辑,(台北)中华民国史研究中心编印,第308—310页。

② 胡适:《国府主席林森先生》,载《林森纪念集》,(台北)传记文学出版社1967年版,第1—2页。

③ 吴相湘:《民国百人传》第2册,第42页。

④ 黄季陆:《一位无为而有的政治家》,(台北)《传记文学》第8卷第3期。

分则是再恰当不过。

林森是一“不负政治责任”的政府领袖，在他长达 12 年的元首任内对中国政治几乎没有什么积极贡献。但他的消极贡献，却是被以往的研究所忽视的。在林森任国府主席的 12 年中，外患内忧交迫，而因其“虚君”的淡泊名利、不负实责才能使政府未因国家元首问题而增加任何纠纷或困难，这一事实无形中对于安定政局裨益不浅。

林森作为国民政府的“元首”涉足外交不过是接见外使、接受国书、副署条约等等形式上的职能，由于他自小接受西式教育，擅长英语，使他在行使这些“元首外交”的职能时得心应手，“每与外国大使公使交谈均可应用英语，并仍用林主席名号”^①。从中国第二历史档案馆所藏国民政府外交部的档案^②中，亦不难发现林森多次接见外使、接受国书、发布对外公报的记录，这些都表明他在《国民政府组织法》规定的范围内成功完成了“虚君”的元首外交职能。

1941 年 12 月，珍珠港事变爆发，国民政府正式对德、意、日三国宣战，该宣战通告即以国民政府主席林森的名义对外发表，全文如下：

自去年九月，德意志、意大利与日本成立三国同盟以来，同恶相济，显已成一侵略集团，德、意两国始则承认伪满，继复承认南京伪组织，中国政府业经正式宣布与该两国断绝外交关系。最近德、意与日本竟扩大其侵略行动，破坏全太平洋之和平，此实为国际正

① 吴相湘：《民国百人传》第 2 册，第 42 页。

② 中国第二历史档案馆藏档十八，273 等。

义之蠹贼，人类文明之公敌，中国政府和人民对此实难再予容忍。兹特正式宣布自中华民国三十年十二月九日午夜十二时起，中国对德意志、意大利两国处于战争地位，所有一切条约、协定、合同，有涉及中德及中意间之关系者，一律废止，特此通告。^①

林森在战时的外交作为，代表了一种类型的“元首外交”，与今天的日本天皇和英国女王所行使的某些外交职能十分相似。从这一层面看，战争后期林森去世，对于蒋介石政权来说亦是不愿看到的。更何况林森的不负实际责任，并不表明林森本人在外交事务上毫无见地。1942年，顾维钧回国时曾与林森有过几次接触，林森向顾维钧指出他在驻英大使任上应该注意的几个问题，尤其是关于保护华侨和中英关系的问题。顾维钧对林森颇为佩服，认为他“对这些问题是经过深思熟虑的”^②。由此看来，林森在战时外交中所起的作用无论积极还是消极，都是必需而有益的。

二、制度与蒋介石的外交权

抗日战争开始之前，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……在政为行政院长；在军为军事委员会委员长”^③。但根据1935年11月通过之《中央执行委员会政治委员

① 《国民政府外交公报》，1941年12月9日。

② 《顾维钧回忆录》第5分册，第223页。

③ 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。

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^①。在政方面,林森为国民政府主席,虽然依据《国民政府组织法》并不承担实际政治责任,但却是中华民国的元首,能对内对外代表国民政府,在法理上林森的地位仍然崇高^②。

蒋介石注意到未来战局会更显紧迫,政府现有集权程度无法适应战时需要,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。”^③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^④。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

① 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册,第45—47页。

② 同上书,第118页。

③ 《国民党国防会议等四机构组织史料选》;马起华:《抗战时期的政治建设》,第131页。

④ 章伯锋等主编:《抗日战争》第3卷《政治卷》,第38—39页。

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次会议议决: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^①。1938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”^②。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全党的绝对权威形象。

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^③。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、全国能像以往服从孙中山一样听命于蒋介石。由此,蒋介石在

① 《国民政府军政组织史料——军事委员会》第1册,第8页。

② 同上书,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。

③ 对此蒋介石本人却认为:“此时设立总裁,至少可表示本党不妥协之决心,予敌以精神上之打击,为抗战与党前途计则有益,为个人计则有损也。”见(台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,文物图书之《蒋介石事略》,1938年3月29日。

法理上完成了党政军大权之一统。1939年1月1日,国民党中常会临时会议决议将已经公开投日,沦为汉奸的汪精卫永远开除党籍,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,国民党五届五次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”^①。蒋介石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”^②。29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”^③。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

① 《国防最高委员会常务会议纪录》第1册,序言。

② 《国民政府公报》,渝字第426号,1941年12月27日。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(一),第325—326页。

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^①。9月10日,国民党五届十一中全会重新修正《国民政府组织法》,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,有权提请国民政府委员人选,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^②。继1931年12月辞去国民政府主席一职后,蒋氏再度出任主席,由此改变了林森任主席12年间的虚位元首制。蒋介石不仅仅是集权者,也成了名正言顺的中国国家元首,得以“对内对外代表国民政府”。从国际法的角度而言,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”^③。1943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。美国驻华使馆代办艾奇逊(Acheson Dean)在评论蒋介石重新担任国民政府主席时,认为其对中国战时政治具有重大影响:

1. 主席代表国民政府,虽然以前的主席未有如此明确的规定

① 1938年1月1日,蒋介石辞去行政院长职,国民党中央会第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。

② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,第851—852,861页。

③ 王铁崖:《国际法》,第363页。

或受到应有的尊敬。

2. 主席受权在对外事务中代表国民政府，这样蒋手中的权力就合法化了。

3. 蒋介石握有军权被合法化了。

4. 所有的法令必须由主席签署才得颁布，和所有有关国民政府的任命须得主席签发，表明了权力进一步集中至蒋手中。而且排除了法令的制订偏离蒋的意愿的可能。^①

及此，抗战时期的蒋介石集国民党和国民政府一切最高职权于一身。战前，国民党还需要胡汉民出任中政会主席，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。”^②大战的集权需要恰恰迎合了蒋介石独裁的意志，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，他由行政院长而兼外交部长；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

① Foreign Relations of United States, 1943, pp. 336-337.

② 〔美〕易劳逸著，陈谦平、陈经民等译，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。

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,国民党确立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——蒋介石。

三、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,包括了外交实践的咨询、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^①。不过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战时的外交决策与实践,而且多次发表有关外交问题的专题演讲,常常涉及专业的技术性问题^②。

① 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。

② 据《总统蒋公思想言论总集》卷 14 至卷 22 统计,战时蒋介石就外交问题公开发表 16 次专题讲话。

1938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国际的信用……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。”^①

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。

当国民党中央和国民政府先后西迁武汉和重庆,身为国防最高会议主席的蒋介石却常在前线主持军事指挥,在国防最高会议的115次常务会议中,罕见蒋介石的出席纪录,绝大多数的常会均由副主席汪精卫主持,使该会的最终决策权大打折扣。国防最高委员会从1939年3月2日第1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委员会的速记录与记录,蒋介石连续出

^① 《总统蒋公思想言论总集》卷15,演讲,第264页。

席常会的情况多见于岁末年初,并且多数与战时重大的外交决策密切相关。

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并不成正比,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》第三编《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,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比例相对较低,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、顾维钧和魏道明等驻外大使为代表的驻外职业外交官多数来电仍依程序发往外交部,而像宋子文、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^①。当然由于《战时外交》的史料主要源自国民党“党史会”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内容的比例显得特别的高^②。但反过来也恰恰说明,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后多改称“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

① 据《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》第1、2、3册统计。

② 同上书,第三编《战时外交》(一),序言。

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(Kerr Archibald Clark)即对人如此表示。”^①他不无担心地表示，“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事身，殊非善策”，“但亦无人坦直近言”^②。蒋介石兼代外长前后时间长达3年，国民政府内也不乏有识之士对此存疑：“宋子文身肩外交部部长之重职，然长期留华盛顿，迄不返国，亦无返国之意。党内外人士颇不谓然。”而孙科更谓宋子文是“步流亡政府之后尘”^③。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”^④。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，蒋氏自兼外长的弊病由此可见一端。

① 《王世杰日记》第3册，第231—232页，1942年1月15日。

② 同上书，1942年3月19日。

③ 同上书，1942年9月13日。

④ （台北）“党史会”藏：国防档001/49，国防最高委员会常务委员会会议速记录，1942年8月31日，第92次会议。

四、蒋介石的“人身外交”^①

抗日战争时期,蒋介石的本兼各职几乎可用“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看到,“下一级的蒋介石呈文给上一级的蒋介石”^②。“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。”^③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

① “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。笔者大致这样理解,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。

② 张令澳:《侍从室回梦录》,第222页。

③ 《总统蒋公大事长编初稿》卷4(上),第163页。

鞋袜之姿态,通过家人行之”,真是不可思议^①。蒋介石在外交事务中尤其依赖亲信与家人,如1942年6月25日,他致电宋子文,表示他的身边必须“有亲信之人与美国军事代表切实联系,以增效率”,希望宋子文能够立即回国担此重任^②。蒋介石如此作法一方面固然因为战事孔迫,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,实际上也承担着蒋介石私人特使的重任。为此,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。”^③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,个人辛苦固不辞,但国家大政,不与各主管官商定,恐将脱节。”^④

不惟如此,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赶去,他后来才知悉,因在巴拿马的华侨侨团直

① 黄仁宇:《从大历史的角度读蒋介石日记》,第182页。

② (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,筹笔,第15278号,蒋介石致宋子文,1942年6月25日。

③ [日]古屋奎二:《蒋总统秘录——中日关系八十年之证言》第12册,第45页。

④ 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第451页。

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”。程天固感叹曰：“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。”^①

这种“不问手续”可以从前文已经讨论过的军事委员会委员长侍从室和参事室在战时外交中所起的作用证明。在蒋介石直接、单独对外时，他很喜欢使用非正规的“幕后外交”的途径，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”^②。再如聘用拉铁摩尔担任他的私人政治顾问，就是为了与罗斯福“发生个人直接关系故”^③。拉铁摩尔抵华后疏与中国外交部和美国驻华使馆联系，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”^④。而这“两王”正是蒋介石在重庆开展对外交涉的“左膀右臂”。但拉铁摩尔则认为蒋介石利用多种外交途径只不过是惯用的派系斗争伎俩的翻版，那就是“利用几个联系渠道来操纵他的对美政策。第一个是外交部，第二个是驻美大使胡适和在华盛顿的宋子文”，第三个就是拉铁摩尔本人。蒋介石“经常——并不仅仅是在紧急情况下——使用一个以上的渠道，这样他就可以挑动各派相斗，自己从中渔利。蒋不大相信外交部长郭泰祺和大使胡适，认为他们只是象征中国作为一个民主国家的门面的一部分”，而且“蒋介石严重依赖秘密情报。像所有类似的情形一样，他也使几个情报机

① 《程天固回忆录》，第460—461页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（一），第88页。

③ 同上书，第726页。

④ 《蒋介石的美国顾问——欧文·拉铁摩尔回忆录》，第237页。

构相互竞争，以免成为他自己的情报机构的俘虏。这些情报机构会泄露彼此的消息，由此一来蒋就会逐步了解到他们实际上在干什么”^①。

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筛选情报、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，这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与外交；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（Wendell Willkie）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”。

蒋介石对非职业外交官和非正规外交渠道的倚重，其中一个重要原因在于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

^① 《蒋介石的美国顾问——欧文·拉铁摩尔回忆录》，第138页。

小如鼠,尤为可鄙。”^①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习气的习气,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^②。

美国国务卿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。”^③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”,极大地改变了自北京政府以来根深蒂固的过分依赖职业外交官的传统^④。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

① (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,文物图书之《蒋介石事略》,1938年10月1日。

② 《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。

③ 黄仁宇:《从大历史的角度读蒋介石日记》,第264页。

④ 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-chin: 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.

是外交部的代理人。”^①到了抗日战争时期，转轨发展到了极致，蒋介石在很多重大外交决策时，甚至是执行过程都彻底抛开外交部，而将权力直接交给他的家人、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”^②。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策询。

蒋介石“人身外交”的另一表现形式是宋美龄的“夫人外交”，宋美龄因其独特的家庭出身、教育背景和社会关系于战时外交扮演重要之角色，这尤其表现在对美外交上。第一夫人涉足外交并非中国独创，但是宋美龄作用发挥之大、影响面之广在中国历史上却是空前的。1942年宋美龄以赴美就医的名义，涉足战时外交，罗斯福夫人语宋谓：“罗斯福氏正苦于无法与蒋委员长讨论各种战后问题，今得夫人来此，对诸关系方案，必可透彻研究，尽量交换意见。”^③但令人费解的是，宋美龄抵美后甚至抛开她的哥哥——国民政府外交部长、蒋介石的特使宋子文，而任命外甥孔令侃担任她的秘书，“她的函件和约会由孔掌握处理……不经过孔令侃，任何人不能见蒋夫人。夫人也依仗孔来出主意”^④。蒋介石更是对宋美龄的才干与魅力充满信心，他请宋子文将在美的外交事务常与

① 《顾维钧回忆录》第1分册，第393页。

② 金问泗：《外交工作的回忆》，第110页。

③ 《总统蒋公大事长编初稿》卷5（上），第241—242页。

④ 《顾维钧回忆录》第5分册，第264页。

宋美龄商洽,如1943年5月15日,他请宋子文“刻告美国代办,此次丘吉尔首相在华府期间,凡于中国有关事项或与太平洋联盟国有关问题如有会议,请约蒋夫人参加”^①。但也有人认为宋美龄虽然才华出众、魅力四射,可是“进行官方访问对她来说还是缺乏经验”^②。蒋介石在外交事务上对亲友的依赖还表现在宋蔼龄身上,“孔夫人在外交问题上对委员长和蒋夫人都有不小的影响。因此,尽管她在政府中并无官衔或职位”,但蒋介石对她的见解却十分注意^③。

蒋氏夫妇还有一个习惯,就是邀请来华访问的显要进行私下会谈,并拒绝外国大使和中国职业外交官们参加,如威尔基访华时,就“曾和蒋委员长及夫人有过几次私下会谈。没有邀请大使参加这几次谈话,威尔基也没有将谈话主旨通知大使。蒋委员长和夫人的习惯是,邀请显要的外国来宾进行私下会谈抒发中国的雄心(很少有外交代表参加这类谈话),在这种场合少不了对缺少来自某个国家的充分支援进行抱怨或批评,或批评某某国家的态度”^④。这类不合外交惯例的做法是蒋介石热衷的,它不仅可以拉近他们与外国政要的私人感情,也适宜秘密会谈;却也打击了外交部以及其他外交机构和人员的工作积极性。

对于蒋介石的“人身外交”美国方面也多有认识。如1941年3月15日居里致函罗斯福,报告他在中国的观感时谓:“鼓励蒋介石

① (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,筹笔,第15411号,蒋介石致宋子文,1943年5月15日。

② 《顾维钧回忆录》第5分册,第311页。

③ 同上书,第494页。

④ 《美国外交文件》,1942年《中国卷》,第161—165页,高斯备忘录。

石并遏制日本最有效的方式，莫过于特意向中国表示友好、钦佩和与他的亲密合作。可以公开这样做，也可以‘授意’一些人在华盛顿搞些报道。由于中国确实是个独裁国家，蒋介石本人在我国外交政策中占据首要地位。我确信他在感情上依附美国，崇拜美国，特别是你，这种感情可以通过我们的小心从事，给中国以与英国同样的待遇，通过你个人的友谊表示，予以大大加强。”^①因此，美国高层虽然并不一定赞同蒋介石过分插手中国外交事务，但他们认识到国民政府的外交权已经牢牢握于蒋氏手中，与他直接合作是最便捷、有效的途径。

但并不是所有美国人都抱有这样的态度，美国驻华大使馆的中国通白修德(T. H. White)就认为：“蒋是一个掌握实权的中国气息十分浓厚的中国人……蒋对英语一窍不通，他出身于一个贫穷的农民家庭。现在回想起来，蒋所挑选的那些用以装饰政府门面的同情美国的人，就像是现代电子系统的仪表盘。当你按电钮的时候，灯光就闪闪发亮，可是仪表盘背后的线路和哪里也不相通，配电盘与运转系统毫无联系。日后派来援华的大批美国顾问、专家和将军，在了解到配电盘不起作用时，都无可奈何地大为恼火。”^②

我们需要注意到，把蒋介石与战时复杂多变的外交制度来进行比较，他们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，那是毫不夸张的，而且蒋介石也有能力不断修订外交制度，甚至将现有的部分制度弃之不顾。但是蒋介石

① Foreign Relations of United States, 4th Volume, 1941, pp81—88.

② 〔美〕白修德著，马清槐、方生译：《探索历史——白修德笔下的中国抗日战争》，三联书店1987年版，第10页。

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。将蒋介石战时的外交定义为“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就是很好的例证。

五、小结

有趣的是,与战时蒋介石的“人身外交”非常相似的是美国总统罗斯福的外交理念与作法。“在处理重大外交政策问题上,罗斯福通常是自己作出决策的。他不信任国务院,认为国务院保守和生硬,他把对外事务的责任分配给一些机构和官员。”在对职业外交家和非正规外交渠道的运用上,蒋与罗的观点也非常相似,“罗斯福通过韦尔斯反对赫尔,政治特使反对职业外交家,财政部反对国务院,史汀生反对摩根索,以及许多其他官方和私人代表为了影响外交政策而互相反对,他就变成最后的上诉法庭以裁决重大问题,从而使之控制在自己手中。”^①由此看来,学者们给予二战时期罗氏外交太多的溢美,而对蒋氏外交却过分苛求了。

那么战时的“元首外交”,尤其是像蒋介石这样已经被发挥到极致的“人身外交”究竟其利弊如何呢?美国著名外交学者迪安·腊斯克曾断言:“必须十分谨慎地处理首脑外交,就像一名医师开一张会使人上瘾的药品处方时必须十分谨慎一样。首脑外交应是

^① 〔美〕罗伯特·达莱克著,陈启迪等译:《罗斯福与美国对外政策(1932—1945)》下册,商务印书馆1984年版,第759页。

一种不经常的而且只有在十分例外的情况下才采用的手段，同时还须严防它变成使人衰弱或是给人带来危险的嗜好。”^①迪安的处方对蒋介石完全不适用，他对“元首外交”已经“上瘾”，有了滥用之嫌。这种滥用实际也并非蒋介石的专利，因为元首外交的职能界定原本就比较模糊，像林森那样仅仅局限于接见国使、发布公告、进行礼节性访问，可称其为“元首外交”，而像蒋介石这样的“人身外交”，也可视作“元首外交”的另一种形式，只是不同的形式受不同的国内背景制约，不同的方法服务于不同的目的罢了。

因为元首往往并非职业外交人员，即便是像罗斯福这样杰出的政治领袖，所以很多人都不赞成滥用元首外交，尤其是职业外交官。尼科尔森就在《外交学》一书中提出：“任何一个伟大国家的对外政策均应由在业务上受过职业训练的人来贯彻，这永远是可取的。非职业外交人员……极易被证明是靠不住的。”但我们永远无法准确界定外交究竟是科学还是艺术，历史证明许多杰出的外交家并没有受过多少专业训练和系统的选拔，如周恩来总理就是最好的例证。

中国的战时外交“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“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”^②。而蒋介石的“人身外交”无疑是中国战时外交“主动性”和

① 〔美〕埃尔默·普利施科：《首脑外交》，第3—4页。

② 王建朗：《抗战初期的远东国际关系》，第292页。

“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”^①。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。因此战时外交的“主动性”、“灵活性”在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。正是制度所赋予蒋介石的权力为他提供了在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“人身外交”，这在相当程度上反而削弱了“元首外交”理应起到的决定性作用。

^① （台北）“国史馆”藏：蒋介石档案，文物图书之《蒋介石事略》，1938年9月19日。

第八章 战时国际宣传^①

美国人仍然无法相信发生在美洲大陆以外的任何事，有可能影响到美国的安全。一九二〇年及一九三〇年代的美国，甚至拒绝它自己提出的集体安全原则，以免因此介入远方好战国家的争端中。^②

而中国政府认识到“孤立主义”的强大阻力，蒋介石下令对美宣传经费“切不可吝惜”。^③

一、国民党战时对外宣传大本营：国际宣传处

1937年9月，国民政府改组军事委员会，确定军委会第五部专门负责国际宣传，但第五部的工作尚未真正展开，便于11月6

① 在“外交制度”的研究中将“国际宣传”专章列出并不恰当，原本此章内容亦散布于各章之中的，但笔者最终决定将其特别列出，出于两方面的考虑：一是战时国际宣传涉及的机构与人员十分宽泛，如果散布各处，可能湮没于史料堆中，毫不起眼；二是希望以此章作为案例研究的另一侧面，与第九章具体的案例研究形成对比，冀以通过对某一方面事务的集中研究，考量战时国民政府涉外事务的运作程序与涉及方面。

② 〔美〕亨利·基辛格著，顾淑馨、林添贵译：《大外交》，海南出版社1998年版，第328页。

③ （台北）“国史馆”藏：蒋介石档案，筹笔，第12764号，蒋介石致孔令侃转孔祥熙，1938年2月6日。

日遭裁撤。同时,于军事委员会宣传部下增设国际宣传处,接管原属第五部的工作。1938年2月,国际宣传处改隶国民党中央宣传部,由中宣部副部长董显光负责,曾虚白任处长。

国际宣传处初创时期总部设于武汉,辖四科一会一室,为(英文)编撰科、外事科、对敌科、总务科、对敌宣传研究委员会和新闻摄影室(以后扩展为新闻摄影科)。武汉失守后,国宣处总部移驻重庆,内部组织和业务范围进一步扩大,国际广播电台传音科和电务室等相继成立。

(英文)编撰科在国宣处内专门负责对外文字宣传,沈剑虹、郑钧、赵敏求、万君和等历任该科科长。该科负责为国宣处采编新闻,编发通讯,出版刊物和翻译书籍。由该科编辑发行的最重要的刊物是英文月刊 *China at War*(《战时中国》)和世界语月刊《东方呼声》。由编撰科负责,国宣处在各地的办事处亦相应办有月刊、半月刊或周刊。而在国内,编撰科也定期出版 *Chungching Report*(《重庆新闻》)等英文刊物,提供在华外籍人士订阅。

外事科是国际宣传处开展外交活动的最重要部门,其主要工作是“为招待来华的国际团体和国际名流,并向国民党军政要人引见;联络驻华各使领馆人员、外侨及外籍新闻记者、作家;与国外重要的报社、通讯社保持联系;举办新闻会议,协助记者采访,以及承担外文电讯的检查工作”^①。

对敌科的成员从科长到科员几乎都是清一色的留日学生,他们的主要工作是收集日军侵华罪行的文字、图片等资料,对在华日军、日本国内和散居世界各地的日本侨民进行反战宣传。对敌宣

① 武燕军:《抗战时期的国际宣传处》,《民国档案》1990年第2期。

传委员会成立于1938年3月,由邵毓麟负责,专门研究对敌宣传的方针方法和内容。该委员会编有《敌情报告》、《敌情检讨》、《敌情资料》和《敌方谬论》等刊物,专门提供国民政府决策当局参考。摄影科成立于1938年冬,该科从1939年6月起以“邝光新闻摄影通讯处”的名义向国外发稿,其作品在国外有一定的知名度和影响力。战时,该科曾经派遣摄影专员分赴抗战前线拍摄新闻照片和纪录电影,然后全部空运至香港,再由驻香港办事处分别寄送海外各地。

国际宣传处成立后取代了国际广播电台的部分职能。1940年1月,国际广播电台的传音科划归国宣处管辖,成为国宣处开展对外宣传的喉舌。国际广播电台有英、法、德、俄、日语播音,1940年1月15日,国宣处正式接管中央短波广播电台,改称为“中国国际广播电台”,呼号为“中国呼声”,专司战时的国际广播。

由于特殊的工作性质所决定,国际宣传处需在国内外设立办事处,该处成立后不久于上海、香港、伦敦、纽约、日内瓦、柏林、莫斯科等地相继建立宣传机构。武汉失守后,原有的7个支部改为香港、上海、伦敦和纽约四大办事处。并随时于海外组建“别动队”,“这些人直接受命于国宣处总部,在国外进行独立的个人宣传活动,如搜集情报,在大型集会上演讲、游说、募捐等。但他们不与国宣处的驻外机构发生联系”^①。

太平洋战争爆发后,中国加强了与盟国的联系,急需拓展对美国、英国和印度等国的国际宣传,国宣处的机构相应作了较大的调整,在原有四大办事处的基础上增设了驻华盛顿、旧金山、芝加哥、

^① 武燕军:《抗战时期的国际宣传处》。

加尔各答、悉尼、蒙特利尔、墨西哥城和巴黎等处的办事处。1941年7月，国际宣传处驻仰光和新加坡办事处成立，承担了上海和香港相继沦陷后的部分联络工作。次年，国宣处在美国西部温图拉设立广播收音站，由该收音站将当天收录的播自重庆国际广播电台的新闻资料和特定稿件，再借无线电传真或航邮转寄全球的各家办事处。

国际宣传处驻各地的办事处中尤以香港、伦敦和纽约三处最为重要。1941年前，香港办事处是国宣处最主要的联络站，起着承启国内和海外新闻联络的作用，也是接待国内外知名人士的中转站，办有英文月刊《远东镜》。驻伦敦办事处则是国民党对欧宣传的枢纽，主要任务在于推动英国的援华运动，在欧洲发起组织抵制日货运动，并利用当地的传媒，宣传中国的抗日。

国宣处驻美办事处中尤以驻纽约办事处规模最大。纽约办事处最初由原美联社驻华记者李复(E. Leaf)负责，后改由上海麦伦书院院长夏晋麟统辖。它的主要任务是：“与美国一切亲华团体保持联络并推动其开展抵制日货及促使美国政府对日实行禁运军用品；利用美国宣传机构和各大报刊发表宣传抗战的文章；联络美国上层人物，在各地举行集会、演讲，推动侨胞工作，以及协助对美广播和电影宣传。”^①1941年5月，纽约办事处创办英文半月刊 *Contemporary China*（《现代中国》）。抗战期间，纽约办事处始终都是国际宣传处最重要的驻外机构，也是国民党在美开展宣传的中心机构，它和中国政府其他的驻美机关一起构成一张庞大的对美宣传网。

^① 武燕军：《抗战时期的国际宣传处》。

作为国民政府战时国际宣传最重要的阵地,对美宣传一直占据着国宣处的工作重心。以电影为例,抗战期间国宣处先后在美上映反映中国抗战的《保卫我们的国土》、《热血忠魂》、《大无畏之重庆》、《中国反攻》等。1941年8月,国宣处拍摄的影片《中国反攻》在美国6000家电影院上演,轰动全美,为宣传中国抗战、争取美国人民的同情与援助起到很好的作用^①。

国际宣传处在国民党的机构中极为特殊,它带有浓厚的战时特征,是为了适应抗战的需要而特别设立。国宣处能够直接聘请外籍人士担任顾问或职员,如聘任李复和原《曼彻斯特导报》驻华记者田伯烈分别筹组驻纽约和伦敦办事处,此两人对中国拓展对美、对欧宣传立下了“汗马功劳”。太平洋战争爆发前,国宣处驻外办事处的主要负责人大多由外籍人士担任,成员也以外国人居多。

国际宣传处拓展对外宣传的另一重要途径是利用在华外国记者,其自1937年底至1941年2月,仅在武汉、重庆两地就接待外国记者168人,其中美国占77人,几乎与其他在华的外籍记者总数相等^②。1939年1月17日,蒋介石密电董显光,要他“对于美联社在港在沪人员尤应特加联络招呼,务使发出消息,有利于我”。国宣处1940年度“劝说美国人士来华”的计划中的第一类对象,便是新闻工作者、作家、摄影师等,要“利用其以观察所得,为我宣传”^③。

① 何扬鸣:《试述抗战时期国民政府的对美宣传》,《现代传播》1998年第6期。

② 〔美〕汉密尔顿著,沈蓁等译:《埃德加·斯诺传》,学苑出版社1990年版,第111页。

③ 《抗战时期国民党对外宣传纪事》,《档案史料与研究》1990年第1—3期。

国际宣传处虽是国民党中央宣传部的下辖机构,但它的编制与军事委员会一致,经费也由军事委员会的款项下拨出,并一直受军事委员会的直接领导。该处总部的所有成员一律着军服、佩军衔、享受军人待遇,处长曾虚白亦以军事委员会发言人的身份出席中外记者招待会。因为该机构的军事性质,战争初期国际宣传处的工作常处于半秘密状态,大量工作通过“个人接触”和“别动队”的形式开展。

太平洋战争爆发后,国民政府调整了国际宣传的方针,尤其针对中国共产党国际影响的扩大,加紧了在国外(尤其是美国和华侨聚居地)的宣传攻势,国宣处的宣传方式和人员使用上都有了重大改变。1944年,国民党中宣部曾指示国际宣传处务必“物色精通本党主义、熟悉国内各方情形,尤其明了中共内幕之同志若干人,携带充分资料,前往英美参加两办事处工作”,并要在进行外交宣传的同时,加强宣传国民党的“民主政治之信念、民权主义之精义、为实现宪政而努力之经过与现状,及战后政治经济建议之理想等问题”^①。但事与愿违,国民政府在海外的宣传攻势与中共相比,常常落于下风,连国民党中央党部特派赴美主持特别宣传工作的孟寿椿也不得不承认,国民党在美的多家党报为“中共仅有之纽约华侨日报一家所压倒,新闻编辑不如人,论说有力不如人,华侨日报销数之多,无一能及,实为本党之羞”^②。同时,国际宣传处原本具有的灵活机动、讲究效率的军事组织特点也逐渐丧失,工作日益陷入困境。

① 武燕军:《抗战时期的国际宣传处》。

② (台北)“党史会”藏:特种档案,特 008/7,加强在美宣传卷。

二、外交部与战时国际宣传

领导并开展国际宣传自然是国民政府外交部的基本职能之一。其任务集中于两大方面：一是揭露暴日侵华罪行，宣传中国军民浴血奋战、保家卫国的伟大战绩；二是争取与国，获取外援。外交部的国际宣传工作主要集中于情报司，曾任该司司长的顾毓瑞在参加特种情况工作联席会议时表示：“情报司……现正力谋加紧情报工作，除将一切重要情报随时呈送委座及侍从室与其他各负责情报机关参阅外，现拟出版《每周国际形势》及《思潮月刊》……二种定期刊物。后者内容拟由摘译最近各国快报杂志充实之同时，并将常与外国驻华使领馆联络。”^①

但是战争初期，情报司的工作受到经费和人员配置的很大限制，难以迅速拓展，只能由驻外各使领馆馆员兼办。直至1942年，情报司才开始建立起“独立之情报网”，“以自由西报记者名义于古比雪夫、纽约、堪培拉、奥太瓦派遣专员办理情报工作”。1943年，情报网的范围被扩大至“瑞士、伦敦、安哥拉、里斯本及印度五处”。这些特派员“以前只是略有津贴，并未另支薪俸”，1943年起，外交部改后五处的特派员为“新闻专员”，一年拨给经费1200400元^②。经此改造与增拨经费之后，外交部的国际宣传工作渐有起色。

外交部内早在1936年时就已创办一份英文旬刊（名称不详），将国民政府政治、经济和外交等方面的建设情形对外宣

① （台北）“党史会”藏：特种档案，特 005/3.2，各种情报机关第五次甲种会报决议案，1944年6月23日。

② （台北）“国史馆”藏：外交档案 0768—1，外交部三十二年度工作计划案，1943年。

传。战争爆发后的1937—1938年度，外交部改变了该刊的办刊方针，使其内容集中于“外交上各种问题，将我国近数年来外交史实以及各国在我国违法违约行为，于可能范围内，尽量向世界宣传”。并继续编辑英文版中国年鉴、英文周刊和英文版现代中国丛书^①。这些书籍和刊物的出版发行，奠定了外交部战时国际宣传的基础。

到1940年时，外交部的对外宣传工作有了一定进展，除继续编辑英文版中国年鉴外，还“编辑西方宣传专册”，“联络中外著名报社及通讯社，使对我作公正宣传”，“联络并补助各种民众对外团体，藉收国民外交之助”，“编发《国内要闻一周通讯》”，“资助中央通讯社摄影部及中国新闻摄影社，摄影对外宣传照片”，“就国内重要政情军讯等，撰拟中西文字新闻稿，拍发宣传电，在国内外宣传”；并“维持在日内瓦、纽约及重庆等处之自办新闻事业”^②。

随着国民政府“苦撑待变”和“惟美国马首是瞻”的外交政策逐步形成，外交部也将国际宣传的首要任务确定为加强对美国、英国等西方大国的宣传攻势。国民政府西迁重庆后，办公机构用房短缺，外国驻华使领馆址多散布于重庆城外，联系困难。外交部首先加强了与英美驻重庆的大使馆新闻处人员的联系，重新厘定对外宣传目标，“加强组织”，并由外交部长、次长“指定干练之士的情报司指导之下，分头与驻华外交人员以及英美大使馆新闻处人员联系，俾使特种宣传更能发生作用”。同时还邀请“大学教授以及戏剧界、新闻界、文化团体等中择其机警可靠者”

① （台北）“国史馆”藏：外交档案 2946 号，外交部二十六年度至二十七年度行政计划案。

② （台北）“国史馆”藏：外交档案 0768—2 号，外交部三十年度工作计划及概算案。

参加。但是外交部对外派进行国际宣传人员杂而无章的现状表示不满,提请政府注意,希望以后派遣赴外宣传人员时应“先商得”外交部的“同意,俾能及时联系与运用”,并“由所指定之各机关,电其驻外代表在宣传方面,应接受当地使领馆之协助与指导”。在必要的时候,签呈蒋介石“指定外交部派员赴海外考察,并建立宣传情报网”^①。

从1943年起,外交部更进一步加强了国际宣传,尤“重于对美国、近东、南美诸国及对敌之宣传”,并且着手改善《自由西报》的工作,将1942年度的经费由18万元猛增至66万元。继续“协助纽约中国新闻社及驻外各通讯员开展对美及对其他各地宣传”,进一步“充实世界社,积极对轴心国之宣传”,并“建立驻外使领馆无线电通讯网,灵通宣传电之发布”^②。

三、驻外使馆与战时国际宣传

驻外使馆历来是各国政府最重要的对外宣传阵地,战时中国的驻外使馆更是国际宣传处驻外办事机构的重要支持者与合作者,在驻外大使、公使中确也不乏重视国际宣传并宣之有效者。

程天放任驻德大使时,曾“每天或隔一天印行小型战事报,将中国战讯登载出来。邮寄柏林外交团、德国各机关、各报馆,以及教育、实业界知名人士,免得他们专听片面的消息”^③。驻荷兰公

① (台北)“党史会”藏:特种档案,特005/3.1,外交部会报及特种宣传卷,1944年8月。

② (台北)“国史馆”藏:外交档案0768—1号,外交部三十二年度工作计划案。

③ 《程天放早年回忆录》,第132页。

使金问泗在抗战期间,“以驻和(荷)使馆名义,随时撰印英文宣传品,分送各界,称为中日危机之最近进展情形”,金问泗将这一宣传攻势在阿姆斯特丹坚持了2年零7个月,直到纳粹占领荷兰。“起初一星期出一次,嗣后隔一二月或更长时间出一次”,宣传品的内容“系根据官方文件、中西大报,以及其他可靠资料,就政治、外交、军事及其他情形,分段详叙,遇有特别事项与问题,更为特别加叙”。金问泗还利用九·一八、七·七、一·二八等纪念日,于日内瓦“参加我国代表团举行的纪念礼节”^①。1941年7月,顾维钧出任驻英大使后即着手组织宣传工作,他经常接受各方邀请,发表演说,宣传中国抗战的意义^②。

以蒋介石代表的国民政府高层也注意到战时国际宣传——尤其是对美宣传的必要性与重要性。1938年9月,蒋介石命令财政部长孔祥熙将“一切托驻美可靠人员竭尽全力作有计划之宣传”,嘱财政部“先汇十万金作为宣传之用”,转交“李国钦与陈光甫”负责^③。在此事上,政府尤其慷慨,特拨“美国宣传经费每月美金十万元,切不可吝惜”^④。

1937年9月,胡适抵美后,于对美宣传独辟蹊径,以其独具风格、魅力无穷的演讲赢得了大量美国公众对中国抗战的同情与好感,是战时中国国际宣传的一大成就。但是胡适的对外宣传也曾遭到国内政要的攻击,如1939年末,国民政府监察委员苗培成、李

① 金问泗:《外交工作的回忆》,第50—51页。

② 《顾维钧回忆录》第5分册,第5页。

③ (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,筹笔,第13358号,蒋介石致孔祥熙,1938年9月21日。

④ (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,筹笔,第12764号,蒋介石致孔令侃转孔祥熙,1938年2月6日。

梦庚和黄少谷等人联名致函监察院,指称“胡适在华盛顿东方晚宴会席上演说要点”有多处不妥,如有关“粤汉陷落后,中国政府态度曾发生动摇,军队已退入内地不能再作阵地战,游击队断难抵抗机械化部队”。再如称“张伯伦为欧洲和平之救星,美国报纸向其攻击实为无理等语”。这件事情被捅到蒋介石处,蒋饬令外交部迅速查实,“将实在情形电告”^①。此事经王世杰和王宠惠等人努力澄清,终还胡适以清白,但横遭此击,难免对驻外使领的国际宣传工作造成一定负面影响。但无论如何,胡适在美宣传的成果是有目共睹的,《日本评论》曾说:“日本需要派三个人一同使美,才可抵抗住胡适。那三个人是鹤见祐辅、石井菊次郎、松冈洋古。鹤见是文学的,石井是经济的,松冈则是雄辩的。”^②

宋子文以特使身份^③抵美后更是亲自挂帅,以《青年中国报》、《国民日报》和中央通讯社及中国通讯社驻美国分社为宣传基地,大规模地宣传中国的抗日战争,取得了很好的效果,美国对华援助的步步深入就是最好的证明。宋子文认为口头而空泛宣传的作用是有限的,他曾向蒋介石建议:“欲其切实援助,非空文宣传所能奏效,务面向各政要及各界不断活动。”^④宋子文特别注意争取美国政界、财界、报界人士,让他们为中国抗战展开宣传,由此形成了所谓的美国“院外援华集团”。连日后出任美国国务卿的史退汀纽斯

① (台北)“国史馆”藏:外交部档案 172—1/3972,监察院纠正胡适大使演说案,1939年。

② 桓武:《胡适与外交战》,《东南日报》,1938年10月12日。

③ 战时宋子文并未担任过中国的驻外大使,但他以特使和外交部长的身份长期驻美,在很大程度上替代了中国驻美大使的工作,因此宋氏在美的宣传工作归于此节讨论。

④ 陈立文:《宋子文与战时外交》,第73页。

(Edward R. Stettiniss)也不得不称宋子文是“中国最善辩、最有力的演说家”^①。

与胡适行程 16000 英里,演讲百余次的作风迥异,宋子文注重开展“实际”的对外宣传。1943 年 3 月,在宋子文的全力促成下,外交部派遣曾经留学美国的 6 位知名学者和前政府要员李照民、吴景超、吴贻芳、陈中原、桂保罗和晏阳初赴美开展民间外交^②。另外,宋子文还协助经济部派员赴美受训,并成立专门机构帮助国内各部门派员赴美训练人才提供便利,加强中美之间文化和经济、技术方面的交流。宋子文试图通过这些努力,在美国公众面前树立起一个积极向上、有目标、办实事的中国政府新形象。

宋子文的国际宣传理念是独特而超群,也是一般外交官难以企及的,对后者而言,参与战时国际宣传最重要的途径莫过于使馆新闻处和新闻参事、新闻专员。战争爆发后,国民党中央宣传部就向美国派出了新闻代表,在美国的海外党部也承担了部分对外宣传工作,但国民政府仍感工作不力。1943 年 8 月,外交部奉军事委员会的饬令,决定向驻美大使馆派驻新闻专员,由该员“主持新闻专员办事处事务”,另将“中宣部驻美代表,派为副新闻专员”。新闻专员办事处的经费中的行政费由外交部承担,事业费则由中宣部支付。为此外交部专门订立了“派遣新闻专员章程”,规定新闻专员所负事项包括:

① Edward R. Stettiniss, *Lend-Lease-Weapon for Victory, Autographed and Inscribed*, N. Y., The Macmillan Co., 1944, p. 109.

② 驻华代办范宣德致国务院报告, Foreign Relations of United States, March 26th, 1943.

一、联络当地报界文化界及民众团体,增进其对我国之友谊。

二、分发国内供给及自行搜集之宣传资料,并答复各方关于我国国情之询问。

三、纠正当地刊物,关于我国不确实之记载,或不妥当之言论。

四、统一并指导我国在当地从事宣传工作之人员或组织。

五、搜集情报。

六、调查当地情形,编制报告。^①

1944年,陈之迈以驻美公使的身份赴美,专门负责对美外交宣传事务,则将中国战时国际宣传战推向顶峰^②。

通过上述这些努力,国民政府在国际宣传上有了一定斩获。外交部在1942年度的工作报告中不无得意地称:“派驻澳、苏、纽约、加拿大、伯尔尼等处新闻通讯员,充实情报研究室加强新闻宣传,改进自由西报,指导国民外交均已实施,编印宣传及参考资料亦如计划办理。”^③与战争爆发之初,程天固视察欧洲时看到的局面大有改观,当时国民政府“在欧洲方面,确属一点宣传也没有”,需要在欧“设立对外宣传机构”,但程天固的报告未引起高层重视^④。

并不是所有的驻外使节都像宋子文这样大权在握,战时中国驻外使馆的对外宣传受到了国内的严格控制。1941年,国防最高

① (台北)“国史馆”藏:外交部档案 172—1/3998,驻美使馆新闻参事案,1943年8—9月。

② [美]罗斯·Y·凯恩:《美国政治中的“院外援华集团”》,商务印书馆1984年版,第44—45页。

③ 中国第二历史档案馆藏档十八(2)14,外交部一九四二年度工作考察报告。

④ 《程天固回忆录》,第379页。

委员会曾发布专文,以限制驻外使馆对外发表言论文字,规定驻外使领人员对外发表言论文字要严格遵照该办法执行,“外交部情报司关于对外宣传方针,应秉承指示分电各使领馆遵照,遇有重要问题,并应随时分电各使领馆指示”。“各使领人员对外发表言论文字,应遵照指示之范围,不得任意发表。”“各使领人员遇有临时发生问题,而有对外发表言论文字之必要者,应先将原稿大意电部请示,部电未到而时间确有不及等待之情形者,待由馆长斟酌情形,用概括之语气,发表简单之言文。”而且“各使领人员发表之言论文字,应将全文呈部备案”。针对这一规定,7月21日,蒋介石发布手令:“以后我国驻外使领馆对外发表言论与文字,其大意方针应须经外交部核准许可,否则不得擅自发表,请即商拟办法通飭各驻外使领切实遵照为要。”^①

1945年7月,国民党六全大会在重庆召开,该会通过之国际宣传决议案称:“太平洋战争爆发以前,国际局势变化莫测,中央坚持既定方针,审慎应付,工作对象,侧重美国英国,太平洋战争爆发后,国际形势显明,宣传工作,决策较易。但是因为中共的反宣传,以及国内军事政治上的弱点,一时无法克服,盟邦对我不免苛责。近来国外我们改进宣传,同时国内政治军事的设施,亦渐有进步,国际观感,已经渐趋好转。可是因为派在国外的宣传人才,实在不多,动员海外侨胞宣传的技术,不够精到,宣传经费亦不很充足,总感觉到我们的责任,还没有能够完全尽到。”^②

① 中国第二历史档案馆藏档十八/1476,关于限制驻外使馆发表言论文字问题与王亮畴的来往文书。

② 《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》(上),《革命文献》第76辑,第456—466页。

四、其他机构与战时国际宣传

战时承担对外宣传任务的不惟职业外交人员和宣传官员,在海外的军人、代表、新闻记者和学者等都参与了国际宣传事务。如1944年末,国民党中央党部秘书厅的郑忠华就曾向宋子文汇报,国民政府曾“指派同志,以各种身份赴海外工作,于不着痕迹中附带此项任务。例如(一)军人身份之大使馆武官及军事代表团团员。(二)官员身份之使领馆职员及考察人员。(三)平民身份之教员、新闻记者、实习人员及优秀留学生等”^①。

国民党中央党部在战时的外交事务中确曾扮演重要的角色——如本书导论中已经提及的,在战时国际宣传中亦不例外。如1945年初曾派中央党部秘书厅秘书郑彰群,以《新蜀报》记者的身份,“前赴加拿大及南美各国,其目的在于进行国际宣传,期收侧面之效”。为郑彰群在海外活动便利起见,国民党中央海外部特予其“美洲党报视察员”的名义^②。当然,郑彰群的秘密派出与战争后期国共两党间爆发的海外新闻战大有关联。

正如前面已经提及的,战时国民政府各机关都曾特派代表出国,或从事文化交流,或负责洽商物资援华。如1941年7月,教育部为“沟通中美文化起见”特派郭任远教授赴美,代表教育部“接洽中美文化合作事宜”。又如1941年,军事委员会军政部派陆军第五军军械修造厂厂长李恩叙“赴美监制工厂机器”。海军司令部派

^① (台北)“党史会”藏:特种档案,特005/3.1,外交部会报及特种宣传卷,1944年8月。

^② (台北)“党史会”藏:特种档案,特008/7,加强在美宣传案。

6名实习军官赴美实习等。1944年2月,立法院特派孙治平为该院“外交委员会驻美国纽约研究专员,研究美国政府对于战后世界和平问题之政策方针,并朝野人士之主张与倾向,以及汇集美国出版之图书刊物,关于战后问题之资料,备资立法上之参考研究”^①。这些派出人员承担了部分国际宣传的任务,对塑造战时中国的新形象亦有一定助益。

而第一夫人宋美龄赴美宣传抗战则将国民政府对美宣传的攻势推向了新的高潮。早在抗战初期,宋美龄就成为国民政府的半官方发言人,竭力向美国及世界各国宣传中国的抗战事业。1942年11月18日至翌年7月24日,宋美龄出访美国和加拿大,历时7个半月,行程5万余英里,她在华盛顿国会山、纽约麦迪逊广场、好莱坞、旧金山公共大礼堂、加拿大国会大厦等处向美、加各界发表演说。她的声音通过无线电波传播到各地,给无数美国人和加拿大人留下了深刻的印象。1943年2月18日,她应邀出席美国国会参、众两院联席会议,在美国国会作了她最出名的演说,赢得了各方的普遍好评。蒋介石对宋美龄在美国国会的演说极其重视,1943年2月12日和13日内,他先后4次致电宋美龄,对她演讲中应注意的要点、参考点、应强调之点均作了详细指示^②。美国报界素来冷酷无情,但却对宋美龄却网开一面,不仅全文刊登她在国会的演说,并加特写,大幅报道,媒体对宋美龄在国会演说之事发表了3000余篇社论和评论。连美国人也不得不承认,宋美龄“鼓吹

① (台北)“国史馆”藏:外交部档案172-1/1918,各机关派员赴美见习考察案,1941年7月—1945年11月。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(一),第790—793页。

援助中国抗日的言论影响之大以致参谋长联合会议认为这可能动摇美国的欧洲第一的战略”^①。

战时也有外籍顾问或特使受中国政府的派遣返回母国，为中国开展国际宣传的例子。如 1940 年时曾派“缅中文化协会”缅甸人巴伦赴泰国宣传^②。

负责战时国际宣传的另一重要机构是国民党海外部和驻各海外党部，他们在海外编印党报和侨报，是重要的对外宣传阵地。由于国民党驻海外党部的触角延伸极广，能够达到政府驻外机构所无力到达之处，其对外宣传于基层尤力。如 1941—1942 年间，中国伊斯兰教领袖之一的吴建勋就曾以“中央海外部南洋西亚及北非各国党务特派员”的身份，访问南洋和中东的 10 余个伊斯兰教国家，“谒其君主近其民众”，“推进国民外交，联络各民族感情”^③。吴建勋足迹所达的这些国家中往往中国驻外机构未曾设立或不太完善，吴的出使在一定程度上弥补了政府机构工作的不足。

蒋介石本人对战时国际宣传也十分重视，他曾手谕国民党中央党部，“应派员加强在美宣传”，因此教育部参事孟寿椿以出席太平洋国际讨论会的名义赴美，之后长期留美，“充任全美党报指导员”^④。1943 年 6 月，孟寿椿向重庆汇报在美国的国民党党报情况，谓：“查本党在美洲党报共有七家……其数不为不多，惟惜精神

① 〔美〕达莱科：《罗斯福与美国对外政策 1932—1945》下册，商务印书馆 1984 年版，第 554 页。

② （台北）“党史会”藏：特种档案，特 005/13，外交部情报司廿九至卅二年一月份重要工作报告案。

③ （台北）“党史会”藏：特种档案，特 30/78，派吴建勋赴近东、北非各国访问及其报告卷。

④ （台北）“党史会”藏：特种档案，特 008/7，加强在美宣传案。

散漫,步骤不齐,致为中共仅有之纽约华侨日报一家所压倒。”孟氏抵美后“在纽约召集美东美中党报主笔会谈”,由孟提议国民党的党报间加强互相联络,齐一步骤的办法,孟寿椿还从国内带去了所谓的“反奸宣传方略”。随后,孟寿椿在美国筹设《美洲日报》以图与中国共产党的《少年中国》相抗衡,为此国民党中央先后派遣谭赞、陈良猷和陈树棠等赴美负责筹备此事^①。

驻美大使魏道明曾向蒋介石提出《加强在美应付异党宣传建议》等3项,强调加强在美反共宣传之必要,建议向美国派演讲特派员。蒋对魏道明的建议十分赞赏,1944年8月3日,他电令董显光拟定具体计划。根据董的计划,政府应选派专人赴美作特种宣传,特派员以6个月为一期,其间至少接触80人到100人,尤其注意接触国外的领袖人物。12月,蒋介石批准首批赴美“应付异党在美宣传”人员,其中包括国立北平图书馆馆长袁守礼、国宣处驻伦敦办事处主任叶公超、美籍天主教神父夏南汉等。此后,蒋介石又签准派谢葆樵、张伯谨、骆传华等人赴美^②。只是直到战争结束,在对中国共产党的宣传战中,国民党一直处于下风。

战时国际宣传不仅中方十分重视,英美等国也想涉足。英国驻华大使薛穆一再向蒋介石建议设立一个中英美联合宣传机构,并许诺人事经费可由英美提供,提议由王芃生负责,表示“成立的委员会是办理一般宣传的。我听说阁下拟将设立的联合对敌宣传机关的事情,交给宣传部王世杰部长。对敌宣传须用不同的方法,有时表面上似乎事涉卑陋,恐非王部长所宜,所以我建议请王芃生

① (台北)“党史会”藏:特种档案,特008/7,加强在美宣传案。

② 何扬鸣:《试述抗战时期国民政府的对美宣传》,《现代传播》1998年第6期。

先生主持,他对于这种秘密宣传是很有经验的”^①。从中,也可看出侍从室在战时对外宣传中扮演着相当重要的角色。

在国内从事国际宣传的机构还有很多,最重要的当属中宣部的定期新闻发布会和各大新闻媒体,无法在此一一赘述。重庆的对外宣传曾发生过一段不愉快的插曲,因这一失误险些酿成中国战时外交的重大损失。太平洋战争爆发后,美国和英国自动表示愿意放弃在华的不平等条约和治外法权,并与中国政府展开废约谈判。1942年12月下旬,陈布雷以侍从室第二处第五组组长的身份参加中宣部的社论委员会,在该次会议上讨论了将于次年1月1日公布中美、中英新约签署的准备情况。陈布雷警告与会各媒体代表,要他们严守秘密。结果却有人反映说:“《新蜀报》已经透露过了。”陈布雷表示,“为什么要保持秘密,我不知道。我只知道不可发表新闻,请注意。”结果第三天早上,陈布雷打开《中央日报》,却见赫然以花边勾勒大条新闻:《中美及中英平等新约将于明年元旦在重庆、华府和伦敦同时公布》。此事令蒋介石极为恼火——尤其当他事后得知英国政府原本已经打算让步,迁怒于陈布雷和中宣部副部长张道藩,最终引发了《中央日报》的大改组和国民政府对战时宣传的大检讨。原来,中英美三国外交当局谈判改订新约时,相约于次年元旦在三国首都同时公布改订新约的消息,但是陪都的《中央日报》却于事先发表新闻,违反了约定,并使正与英方艰苦谈判的中国外交当局陷入极大的被动,间接收回香港和九龙之目标无法实现^②。

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(三),第390—394页。

② 《革命人物志》第13集,第204—205页。

这件事情给蒋介石很大的触动，国民党高层意识到参与对外宣传的机构、人员太过繁杂，为避免工作中出现冲突和矛盾，1943年6月12日，国民党社会部会同外交、教育两部联合商订办法三项：“一、各团体对外发表文电、文告、宣传品等，一律应于事先将内容情形简略说明，送请各主管机关审核，由各主管机关以最简便方式会商决定（文告属于宣传性质，送请中宣部核定，文电属于友谊以及欢迎性质者，送请外交部核定），以上文电经核定后，并应分别抄送各主管机关备查。二、各团体发表文电消息，一律送请外交部代为核送中央社发表。三、各团体临时工作活动，应报请社会部核定，以上三项办法，业由本部通饬遵照在案。”^①

五、小结

抗日战争能够取得最终胜利当然因为中国军民奋不顾身，人人争先，个个努力，这些努力不仅仅表现在战场上杀敌立功，谈判桌前运筹帷幄，也表现在对外宣传攻势的使用得当。从本章所涉及的四个方面看来，比起北京政府或战前的国民政府，重庆方面的对外宣传工作的确具有开拓性，收到了一定的成效，是战时国民政府执行“争取与国”和“争取外援”的基本国策的有力保障。这一点，在对美外交上表现得尤其明显。

应该承认，蒋介石是利用国际舆论的里手，早在八·一三淞沪抗战时期，他坚持抗战就意在赢得国际舆论的同情与支持。受“孤

^①（台北）“党史会”藏：国防档 003/2478，党政军各机关及学校社会团体对外交涉办法案。

立主义”思潮影响,美国政府和民众一度对华援助消极,九·一八事变以后日本在美宣传攻势强盛,使美国人对侵华真相知之甚少。而抗战全面爆发后,国民政府能够及时重视国际宣传,尤其在对美宣传上不急功近利,多线出击,抓住美国政治制度的特点,把宣传的重心放在民间,放在议会,长年累月,坚持不懈,最后终于影响了美国政府决策,为中国抗战赢得了宝贵的舆论以及经济和军事的支援。

但国民政府的战时国际宣传与大多数外交事务一样,它总是牵涉大量的机构和组织——不管它是外交职能机构,还是与外交事务完全不相干的单位,它们的确都能对宣传事务产生影响。后者在国际宣传中究竟有多大作为难以统计,但它们对国民政府国际宣传事务的影响力已经超过前者。这种职能机构与非职能机构地位的倒置在战时外交制度中随处可见,对战时外交产生了重大影响。

第九章 案例分析

一、对日本、德国、意大利宣战

1937年7月7日的“卢沟桥事变”宣告中日战争全面爆发。为了利用国际条约，赢得国际社会的支援，国民政府迟迟未对日本宣战，两国间战而不宣的状态一直持续到太平洋战争爆发前。

直到太平洋战争爆发前一个月，国民政府仍然未预见到日本将贸然南进太平洋，对美开战。1941年11月3日，外交部长郭泰祺于国防最高委员会第66次常务会议报告外交，分析“日寇今后军事动向”时，认为“南进、北进当仍未敢贸然发动，恐将西进向我再作一次大规模之攻击”。因此，“外交部当即电嘱胡、顾两大使分别与美国、英政府接洽，要求对日警告，阻止其蠢动”^①。

1941年12月8日，日本偷袭珍珠港，予美国海军重创，美、英两国当天即向日本宣战。当天凌晨3时，王世杰从中宣部副部长董显光处获悉这一消息后，立即通知《中央日报》，“告以此系日本‘切腹’行动之开始”^②。这天是星期一，早上8时国民政府和国民党中央党部例行的纪念周活动，孙科就美日宣战发表演说，主张迅速对日本、德国和意大利宣战。10时，在蒋介石主持下国民党中

^① 《国防最高委员会常务会议纪录》第3册，第1104页，1941年11月3日，第66次常会。

^② 《王世杰日记》第3册，第201页，1941年12月8日。

常会召开特别会议，“讨论日本对美英宣战问题”。孙科与郭泰祺均主张立即宣战，但朱家骅等“不主张立即对德义宣战”，戴季陶则认为对于对日宣战一事，应慎重考虑措词。王世杰在常会上“发言最多”，他竭力“主张对日德义宣战，认为此事最好即日宣告；并主张由蒋先生召集苏美英三使，告以反侵略国应一致对轴心集团各国宣战”。对王世杰的意见，蒋介石基本表示同意，只是“认为实际宣战，应在苏联答复我之主张以后”。但王世杰等建议“此种等待不适宜”^①。

当天下午，蒋介石依照王世杰和郭泰祺的建议^②立即召见美、英两国驻华大使，表示“中国现决心不避任何牺牲，竭其全力与美、英、苏联及其他诸友邦共同作战，以促成日本及轴心国家之完全崩溃”，并请大使转告本国，“各友邦（中、英、美、苏、澳、荷、加拿大、纽西兰）应成立军事同盟，并推美国为领导，指挥共同作战之军队，实属必要”^③。当晚，蒋介石约见了“各友邦”的驻华武官，宣布中国将对香港、越南和缅甸采取军事行动^④。

下午6时，王世杰与郭泰祺，在蒋介石的授意下再次会商宣战问题。当晚7时半，王世杰以军事委员会参事室主任身份出席外国新闻记者会报会，“将我政府决定对日德义宣战之事先行宣告”，随后在中国记者会报会中宣布中国将对上述三国宣战的消息。但王、郭两人此时尚感“踌躇”，怕他们的“此项决定宣告后而实际宣

① 《王世杰日记》第3册，第201—202页，1941年12月8日。

② 同上书，第203页，1941年12月8日。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（三），第41页。

④ 同上书，第47页。

战仍迟迟不发表”^①。

12月9日上午,蒋介石在他的官邸召开国防最高委员会紧急常委会议(上次常会刚于12月1日召开,按惯例12月9日并非会期)。该次会议由蒋介石亲自主持,他向常会提出:“暴日向英美诸友邦开衅,扩大其战争侵略行动。我政府与人民为表示同仇起见,应由国民政府昭告中外,正式对日宣战。又德义与日同恶相济,应同时宣布对德义立于战争地位,所有一切条约、协定、合同,有涉及中日、中德及中义之关系者一律废止。”值得注意的是,在此之前,蒋介石的侍从室已经拟定了中国“对日及对德、义宣战两布告”,提请常会公决。这一提案获迅速通过,并送国民政府发布^②。

虽然国防最高委员会已经通过宣战的决议,但宣战文告的具体发布时间,尚有待进一步商定。9日午后5时,蒋介石召集林森、孙科、戴季陶、居正、郭泰祺、何应钦和王世杰等人在他的官邸晤谈,“当经决定,即日发表对日宣战文告及对德义宣战文告。该文告以林主席名义发表”^③。随即,国民政府正式对日宣战,同时宣布与德国、意大利处于战争状态。中国对日本、德国和意大利宣战后,蒋介石正式致电罗斯福和丘吉尔,建议于重庆召开联席军事会议,协同各国军队作战。10日、11日,蒋介石连续两次邀请英、美等国驻华大使和武官商讨中国、英国、美国、苏联和荷兰等国军队联合作战计划。

12月9日当天,驻英大使顾维钧就接获国民政府对德、意、日

① 《王世杰日记》第3册,第204页,1941年12月8日。

② 《国防最高委员会常务会议纪录》第3册,第1264页,1941年12月9日,第73次常会。

③ 《王世杰日记》第3册,第205页,1941年12月9日。

三国正式宣战的电报。外交部指示顾维钧将这一消息知会英国政府，顾随即照会英国外相艾登。而顾本人内心只接受对日宣战，认为同时对德、意宣战并不妥当，他向金问泗表示突然宣战大出他的意料，因为此前顾氏已经致电蒋介石，明确表示反对对德意宣战。金问泗对此亦表赞同，认为“外交部的声明实在使他吃惊”^①。宣战一事，国民政府事先并未向驻外大使征询意见，固然因为事出突然，必须及时应对；但也从另一侧面表明，驻外使领们遇重大外交决策影响力相当有限。

11日，德国、日本和意大利正式签署《德意日联合作战协定》，轴心国家正式结成军事同盟。当日午后，王世杰代表国民政府发表讲话，称宣战之后应立即着手两件大事：“一、反侵略国家应立即成立军事同盟；二、反侵略国应成立统一指挥机构，以利作战。”^②远在伦敦的顾维钧也趁出席英国新闻协会午宴的机会，向新闻界表示，中国政府建议制定一种战略，“以对付日本迫使盟国分散其军力的企图”，希望盟国于此时“制定一个对日协同作战的计划由中、美、英三国同时实施，四面出击”^③。

对日本、德国和意大利正式宣战后，国民政府内部面临体制调整，重提设立大本营之议。12月18日晚，国民政府高层官员会集蒋介石官邸，商议“九中全会应行决定之事件”。吴铁城、熊式辉等提议设立大本营，授蒋介石大元帅名义。但王世杰表示反对，谓“大本营与军委会，大元帅与委员长均只是名词上之区别，实际上无何差异，不必有此更张”。蒋介石亦表示不赞成，他主张恢复“中

① 《顾维钧回忆录》第5分册，第46页。

② 《王世杰日记》第3册，第208页，1941年12月11日。

③ 《顾维钧回忆录》第5分册，第46页。

央政府会议(或称战时政治会议),并使各党派及无党派者若干人参列其间”。但王世杰和张群等认为一旦召开“战时政治会议”,恐将取代国民参政会,国民政府惟一用来装点民主门面的机构怕会无疾而终,蒋介石这才作罢^①。12月23日,罗斯福致电蒋介石,建议成立中国战区盟军最高统帅部,并请蒋出任最高统帅,负指挥现在或将来在中国境内活动之联合国军队之责^②。翌年1月2日,蒋介石欣然同意出任盟军中国战区统帅。

对日本、德国和意大利宣战,是战时国民政府在对外关系方面所作的最重大的决定之一,它宣告抗日战争进入全新的阶段。从上文的叙述可以发现从珍珠港事变爆发到正式宣战仅2天时间,但牵涉的机构却很多,包括国民党中常会、国防最高委员会、中宣部、国民政府军事委员会、外交部、大使馆等,可见这些机构的确参与了中国政府的战时外交事务。虽然事出突然,但政府仍能按照程序逐项议决,外交制度建设之成效初见。参与决策讨论的人员也不少:蒋介石、林森、孙科、戴季陶、居正、张群、何应钦、朱家骅、郭泰祺、王世杰等等。军事委员会参事室主任王世杰在其中所起的关键作用值得注意,而蒋介石作为最高裁决者的地位亦毋庸置疑。

二、《中英平等新约》与港九问题谈判

太平洋战争爆发后,中美英三国结盟,近代以来未有之外交机

^① 《王世杰日记》第3册,第211—212页,1941年12月18日。

^② 《总统蒋公大事长编初稿》卷4(下),第790页,1941年12月31日。

遇呈现在国民政府面前,中国改变半殖民地地位、最终废除不平等条约和治外法权的时机终于到来。1942年10月10日,英、美两国发表联合声明,称将与中国政府谈判,放弃在华治外法权并解决相关遗留问题。10月10日,蒋介石在国庆纪念大会上首次正式、公开披露“美、英两国自动废弃其在华所享有各种不平等条约之一切特权”。10月12日,蒋介石指示宋子文“关于废除治外法权事,应静待美政府提出草约后,我方再行表示意见,此时不必作任何交涉,唯我方不妨间接表示,甚望其将过去所有各种不平等条约一律作废,得订平等合作之新约”^①。中美两国间因为不牵涉太多的租借地、租界和割让土地的问题,谈判进行得较为顺利,而中英间谈判在涉及香港和九龙问题后就遭搁浅。

10月30日,英国驻华大使薛穆(H. Seynour)将英方拟定的新约草案文本送交中国政府,草案虽然包括了废除治外法权,终止《辛丑条约》,归还上海、厦门、天津和广州的租界等项,但对香港问题却未有丝毫涉及。薛穆本人表示对中国收回香港抱同情与理解态度,希望“从现在开始,中国的每一寸土地都将只能由生活在那里的人民治理,我们现在就该这么做,而不是等到战后”^②。但他的观点并不能代表英国政府,也不能代表丘吉尔。

中方的谈判团以外交部长宋子文领衔,代表团经过认真研究,对英方的草案提出了若干修正意见,修正的主要依据就是1899年6月9日签订的《中英展拓香港界址专条》属不平等条约,应予废止,而且英国在九龙租借地的行政权、管理权及其官有资产和官有

① 《总统蒋公大事长编初稿》卷5(上),第209页、214页。

② 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,第65—66页。

债务应一并移交国民政府^①。外交部提出的这一修正案是务实而克制的,仅仅要求英国归还九龙半岛,根本未触及英国人视为远东命脉的香港本岛。但就是这样的议案仍然遭到英方的断然拒绝,英国外交大臣艾登甚至不惜以谈判破裂为代价,扬言为不留下对华外交的麻烦,要“拒绝放弃”英国“在九龙的地位”,艾登的建议得到了丘吉尔的认可^②。12月14日,薛穆将英国政府的决定通知中方。

中国谈判代表团内部十分苦恼,因为蒋介石在归还新界和九龙问题上出奇地坚决,一再坚称中英新约中必须包括“新界问题”的解决案,否则他宁愿不签订条约^③。蒋介石一度甚至考虑“自动发表废除不平等条约之声明,以不承认英国在华固有之权利;一俟战后,动用军事力量由日军手中取回,则彼虽狡狴,亦必无可如何”^④。蒋介石的坚持和他在对外事务上的最终决定权,使中国谈判代表团陷入左右为难的境地。

14日晚,杭立武禀宋子文之嘱,以中英文化协会秘书长身份造访英国大使馆。杭提醒英方,蒋介石本人在处理“新界”问题时态度十分强硬,英方在“新界”问题上,不可对中国的要求一口回绝,应允许中方向英方提出一份公函:中方承认“新界”与目前谈判无关,但保留在今后适当时候重提“新界”问题的权利。杭立武

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》(三),第760—761页。

② 英国内阁档案(以下简称CAD),65/28,战时内阁162(42)号决议案,1942年11月30日,转引自刘存宽:《1942年关于香港新界问题的中英交涉》,《抗日战争研究》1991年第1期。

③ 《顾维钧回忆录》第5分册,第171页。

④ 〔日〕古屋奎二:《蒋总统秘录》第13册,第42页。

的态度给薛穆以新的启示,他向伦敦建议:“任何暗示要继续保留租借地的答复都不会使中国人感到满意。”尽管如此,丘吉尔仍然坚持:“我们……现在不可能考虑领土调整问题,必须把它留待战后……讨论”,不愿为中方留下任何未来交涉的铺垫。艾登指示薛穆只可向中方表示:“新界”问题不应归于此次谈判的讨论范围,但如果中国政府愿意,战后英国可“考虑租借地的期限”,中英双方可通过换文表示这种意向。宋子文在知悉英方这样不负责任的建议之后,当即通知薛穆,中国政府不可能同意所谓的“租借地的期限”问题。英方转而辩称可将“租借地的期限”的提法改为“租借地的问题”,并称这已是最后的让步^①。宋子文一眼识破英方只是在玩文字游戏,予以断然拒绝。

中英间废除不平等条约谈判最早的动议可溯自 1939 年 1 月和 1940 年 7 月英方的两次公开宣言,在两国就废约最初阶段的接触中,驻英大使顾维钧并未太深介入。中英在重庆正式就新约进行谈判时,顾维钧恰好陪同英国国会访华代表团抵渝,虽然他并未在新约谈判团中担任要职,但在新约签署的过程中,顾维钧却一再起到关键作用。

薛穆的提议被宋子文拒绝后,英方一方面以谈判破裂威胁中方,另一方面则由薛穆出面游说顾维钧,使顾相信战争结束之后,英国定将奉还新界,并希望通过顾维钧来影响蒋介石和宋子文的态度^②。因为在大多数英国人和中国人眼里,驻英大使顾维钧是亲英的,是中英亲善和结盟最忠实的鼓吹者。国民政府的谈判代

① 英国外交部档案(以下简称 FO),371/31664,371/31665,转引自陶文钊:《太平洋战争期间的香港问题》,《历史研究》1994 年第 5 期。

② 李世安:《太平洋战争时期的中英关系》,第 71 页。

代表团也希望能够通过顾维钧影响蒋介石的态度，顾被中英双方选中承担与薛穆和蒋介石间沟通的重责。

顾维钧在谒见蒋介石时打比方说，英国同意与中国缔结新约，是英方为表示友好而“送上门来的礼”，中国应当先收下这第一份礼物，而九龙租借地的归还将会是英方送上的第二份礼物，既然英国想要分两次送礼，那么中方为何不能有所变通呢？^① 蒋介石似乎被顾维钧说服了。当天晚间蒋介石在官邸召开紧急会议，“几乎所有部长，其他四个院的院长，还有党部的两三个首脑陈果夫、朱家骅、王世杰都参加了”。蒋介石要顾维钧发表意见，顾“表示我个人看法是应该签约，英美交还治外法权原本是做为善意表示的，治外法权在我犹如芒刺在背，长期来人民一直要求取消。他们想为表示友好而送上礼物，如果我们因为香港未包括在内而拒绝订约，未免相当尴尬，就我所见——而我的印象是相当明确的——战事胜利后香港即会被交还中国的”。孰料顾维钧话音一落，蒋介石马上面露不悦之色，转向全桌说，“香港必须交还”，便断然宣布散会。

与会者鱼贯退出之后，王宠惠、吴铁城和孙科都安慰顾维钧说：“不要担心，我们都同意你的话，我们和你的看法完全一致。”并告诫顾，“委员长不喜欢在会上被反驳”^②。由此可以看出，一般认为的对蒋介石的外交政策有相当影响力的高层幕僚，如王宠惠、王世杰和吴铁城等人，在此事上已经很难与蒋介石进行沟通，他们深知老蒋的脾气，不愿冒犯他。

① 《顾维钧回忆录》第5分册，第173—175页。

② 同上书，第1分册，第371—372页。

25 日下午,国防最高委员会秘书长、蒋介石最重要的外交智囊之一王宠惠在他的私宅召集宋子文、外交部政务次长吴国桢、外交部条约司司长王化成和顾维钧开会,共同研究英方态度与当前对策。这些人中顾维钧在战时对英政策中最有发言权,关键时刻顾维钧对英国政策走向的判断起了作用。根据顾维钧的分析,英国在战后解决领土争端问题是有诚意的,而且战时若在联合国家内部为尚在敌人占领之下的领土争论不休的话,局势可能反而对国民政府不利。而无论现在,还是将来,为与苏联对抗而和英国保持友好的合作,对于国民政府来说都是极为重要的。最后,顾维钧说服了与会要员。会后,由王宠惠负责草拟一份草案呈送蒋介石,草案提出在未来的《中英新约》中应要求英国明确声明归还九龙租借地的意愿,并同意在战后 6 个月内中英间就此问题开始谈判。蒋介石让步了,愿意接受这个草案,但一再强调,前提是英方承诺归还九龙租借地^①。但当宋子文和顾维钧将蒋介石的意见转告英方后,薛穆仍然表示不能接受。

中英间的谈判再次陷入僵局,顾维钧估计英方不可能在“新界”问题上有更大的让步,遂于 27 日再次谒蒋,劝蒋不要在此问题上继续坚持,这样只可能对中方不利,蒋介石答应考虑顾维钧的建议。

根据蒋介石的授权,宋子文在 28 日谈判一开始,并未贸然亮出中方的底牌,而是再次向薛穆表示:他无法说服他的同事和他的政府接受战后再讨论九龙问题的主张,因为中国人已经下定决心为废除一切不平等条约而不懈努力,因此除非英国政府答应或

^① 《顾维钧回忆录》第 5 分册,第 170—173 页。

明确表示战后愿意归还九龙,否则中国政府不能签约^①。这时的宋子文并不知道薛穆已经得到伦敦的最后指示,要他绝不可在这一问题上对中国让步,甚至不惜以新约谈判破裂为代价,因为英方认为“如果我们由于中国的压力而在这一重要问题上让步,那么我们将使自己在其他问题上经受中国的严重压力”^②。而此时的宋子文仍然在作无望的努力。不久,蒋介石得知了英方的回复:“新界的前途并不属于治外法权的条约范围之内,但假如中国政府认为新界之租约条件必须重议,则当在和平会议或胜利之后讨论。”^③

在这期间出现了一桩意外,令蒋介石勃然大怒。12月27日,《中央日报》在显眼位置发表了一篇报道,称中英、中美新约将在1943年1月1日正式签署,“即把可能签约的日期公诸于世对此事不利,因为这给英国人提供了信息,从这个信息中他们已可完全断定,中国政府只是为更有利的条款而讨价还价,实际上已经决定要签署条约”^④。蒋介石迁怒于负责此项宣传的陈布雷和中宣部副部长张道藩,并勒令《中央日报》高层大改组,要给予责任人应有的惩罚。这桩意外陷中国政府于被动,也更坚定了英方不妥协的决心。

在中英对峙的关键时刻,美国站到了英国一边,美国政府向国民政府表示,对重庆“经常节外生枝感到不快,虽然租借地问题是中英两国间的事,但是美国也关心此事,因为提出这一问题可能影

① 《顾维钧回忆录》第5分册,第175页。

②③ 英国外交部档案,FO.371/31665。

④ 《顾维钧回忆录》第5分册,第179—180页。

响顺利解决治外法权问题”^①。美国的表态对蒋介石、宋子文无异迎头棒喝，蒋介石的决心坍塌了。

31日上午，蒋介石万般无奈地正式批准签署中英新约。中午，宋子文将该决定知会薛穆。蒋介石在当天的日记中流露出极度的不满与失望：“我不要求对九龙问题作任何保留之约言，而英国反要求我声明九龙问题不在平等条约之内，否则拒绝签订新约。果尔，我政府惟有发表自动废除不平等条约之声明，不承认英国在华固有之权利，不俟战后，用军事力量由日军手中取回香港、九龙，则英虽狡狴，亦必无可如何，此乃为最后之手段。如英无所要求，则我待签字之后，另用书面对英说明：交还九龙问题暂作保留，以待将来继续谈判。为日后交涉之根据。”^②

1943年1月1日，中英新约与中美新约同时在重庆、纽约和伦敦三地签署。当天，宋子文向英方发出照会，要求保留战后收回九龙的权利，但薛穆仅表示会将照会转交本国政府，至于其他则无可奉告^③。而在中英新约的文本中只字未提英方将承担战后讨论归还九龙问题的责任。

从中英新约谈判过程，尤其是中英间围绕港九问题的一系列纠纷中，可以较清晰地看出战时外交决策权的归属——无疑蒋介石具有一锤定音的作用；同时也可以发现在蒋介石身边真正能够对他的外交政策取向产生作用的人，其中最主要的仍然是前面一再提及的王宠惠和王世杰等，但我们也不得不看到，在关键时刻，

① 英国外交部档案，FO. 371/31679。

② 《蒋总统大事长编初稿》卷5(上)，1942年12月31日日记，第250—251页。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》，第三编《战时外交》(二)，第781页。

他们的作用也很有限。这个案例,使我们清楚地认识到驻外使节作用的有限性也是因人因事而论的,在中英新约的谈判过程中,顾维钧起到的作用就是关键性的——新约签订后,国民政府还特别授予顾维钧勋章以示表彰。

三、出席敦巴顿橡树园会议人选与提案之争

由中美英苏四国组成的“国际和平安全机构会议”,即通称的敦巴顿橡树园会议于1944年8月21日至10月7日于华盛顿郊外的敦巴顿橡树园举行,这次会议是联合国的筹备会,中国实际只参加了第二阶段于9月29日至10月7日间举行的中美英三国会议。

在会议召开前,中国政府内部就首席代表问题就已展开争斗、造成误会。时在美担任特使的行政院副院长孔祥熙以罗斯福“总统要弟参加,不便表示异议”为由,强烈要求率团出席敦巴顿会议^①,并于7月13日致电蒋介石请其派外交部长宋子文来美协助工作^②。但蒋介石却于23日复电孔祥熙,通知他已决定派外交部次长胡世泽作为中方首席代表率团出席该会,只请孔在华盛顿就近指导^③。孔祥熙不满仅负指导之责,他以“美方将以赫尔国务卿主持”为由,要求由他率魏道明和胡世泽等人出席。蒋介石接悉此

① (台北)“国史馆”藏:领袖特交文电,柒,孔祥熙致蒋介石电,1944年7月13日。

② 《中华民国重要史料初编——对日作战时期》,第三编《战时外交》(三),第831页。

③ (台北)“国史馆”藏:领袖特交文电,柒,蒋介石致孔祥熙电,1944年7月23日。

电后，嘱王宠惠和王世杰共商此事^①。8月7日，王宠惠和王世杰向蒋介石建议：“不宜续派孔庸之部长为国际安全组织会议之首席代表，但于胡世泽外可拟派顾维钧魏道明商震三人。”对此提议，宋子文亦表赞同^②。

蒋介石接受了这一建议，并于8月10日致电孔祥熙：“英、美两国皆以外次为首席代表，以地位相当而论，兄仍以就近指导为宜。兹经再四斟酌，除前已派定的胡世泽次长外，加派顾大使、魏大使及商团长为代表，并指定空军毛邦初、海军刘田甫、陆军朱世明为专门委员。又为表示我国重视此会议起见，拟另由国内派浦薛凤、张忠绂二人来美任专门委员，以备咨询接洽。此外关于经济及其他方面，请兄就在美人员中，酌派专门委员二人或三人。”^③

中国代表团成员的组成虽已确定，但因排名顺序又引发代表团内部的矛盾。驻美大使魏道明自认应为首席代表，外交部长宋子文坚持应由胡世泽次长任首席代表，但蒋介石意在由驻英大使顾维钧领衔^④。8月16日，蒋介石再次致电孔祥熙，称同意“选派宋子良、刘锴、李干三人为专门委员”，并“以顾大使任首席代表”^⑤。这使魏道明感到十分尴尬，因为此前他已以“魏、胡、顾、

① （台北）“国史馆”藏：特交档，《外交——对国联、联合国主张》第17卷，孔祥熙致蒋介石电，1944年8月3日。

② 《王世杰日记》第4册，第373页，1944年8月7日。

③ 《中华民国重要史料初编——对日作战时期》，第三编《战时外交》（三），第836—837页。

④ （台北）“国史馆”藏：领袖特交文电，柒，陈布雷在魏道明致蒋介石电上的批注，1944年8月17日。

⑤ 《中华民国重要史料初编——对日作战时期》，第三编《战时外交》（三），第865页。

商”的顺序通知了美方^①。他于次日致电蒋介石，认为这样“难免引起猜测发生不良印象”，他表示如“必须变更，为顾全对外关系起见，只有于开会前一二日，由职藉病不能列会，改由顾大使出席较为适宜”^②。蒋介石对魏道明的抱怨颇不以为然，他于19日电示魏道明：“此事全由外部电使馆时措词欠明确所致。政府当时先派胡次长为代表，继又派少川兄与启予兄为代表，期以充实我方代表之阵容。以诸兄地位资望相等故，即以令派先后为次序。嗣为便利会议进行起见，经中酌定，就四代表中指定少川为首席代表，已通知英美并发表新闻，并迭电庸兄接洽。”^③一场排名风波在蒋介石明确态度后遂告解决。与25年前巴黎和会上中国代表因不满排名顺序而互相拆台、明争暗斗、各自为政相比，此次排名风波的解决要容易得多，这再次证明蒋介石在外交事务上的最高决策地位经过抗日战争的洗礼已难撼动。

随后，由胡适、施肇基、张嘉璈、蒋廷黻和周鲠生组成的豪华顾问阵容也开到了华盛顿。国民政府还另外派遣了7名参赞、4名专门技术委员和11名秘书参加代表团。

但是随着会期的临近，在中方提案问题上又发生了偏差。早在中国代表团成立之前，国民政府内部已有5家单位提出了各自的方案，它们分别是国防最高委员会的国际问题讨论会、军

①（台北）“国史馆”藏：领袖特交文电，柒，陈布雷在魏道明致蒋介石电文上的批注，1944年8月17日。

②（台北）“国史馆”藏：领袖特交文电，柒，魏道明致蒋介石电，1944年8月17日。

③（台北）“国史馆”藏：领袖特交文电，柒，蒋介石致魏道明电，1944年8月19日。

事委员会参事室、外交部条约司、外交部礼宾司和国民外交协会^①。在这五个方案中,国防最高委员会国际问题讨论会的方案准备得最充分,它由王宠惠主持草拟,于7月24日完成,在得到蒋介石的首肯后于29日送交孔祥熙参考^②。参事室的方案由王世杰主持拟定,正如我们前面提到的王世杰与王宠惠在外交事务常有冲突,他们的方案各有侧重点,也有很大的分歧,其中最大的差别就是王世杰特别注重安全理事会的作用,希望能以中美英苏四大国联手之力维护战后国际安全与和平^③。国民外交协会提案由陈铭枢主持,陈氏与王宠惠关系颇近,该案的内容大致与国防最高委员会案相似^④。

在这五个方案中,王宠惠和王世杰的方案较为成熟,但由于后者的方案过于“现实主义”^⑤,与蒋介石的外交理念和他对战后中国国际地位的定位不太吻合。因此,当7月21日王世杰将参事室方案提交蒋介石后,蒋只囑外交部转交孔祥熙,并未予以重视,王世杰颇为失望^⑥。

7月29日,蒋介石电示孔祥熙将王宠惠的方案作“为我代表

① 《顾维钧回忆》第5分册,第392页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编《战时外交》(三),第832—833页。

③ 同上书,第834—835页。

④ 见 New York Times, August 30, 1944, 此处转引自李朝津:《抗战时期中国对联合国成立的态度》,收于《庆祝抗战胜利五十周年两岸学术研讨会论文集》(未刊),(台北)1995年。

⑤ 王世杰提案认为四大国不应享有过大的权力,因为“我如主张其他特权,势必增加各小国对我之反感。且四国纵令享有其他特权,实际上我亦未必能利用”。见(台北)“国史馆”藏:特交档案,《外交——对国联、联合国主张》第17卷,1944年7月20日。

⑥ 《王世杰日记》第4册,第360页,1944年7月21日。

赴会议时议论应付之根据”，而王氏方案的首条就是“暂不正式提出整个对案”^①。但孔祥熙却认为中国如果不在会议的第一阶段提出方案，在第二阶段断难有所作为，8月21日，孔祥熙遂根据王宠惠、王世杰等人的方案匆匆折中，在十分仓促中向大会提交了中方议案。这时身为代表团首席的顾维钧尚未赶到美国，孔氏也从未与顾研讨过中方议案，孔祥熙不合程序的做法和该方案的不合心意令顾氏十分不满^②。

不惟在人选和议案上产生分歧，就是会议开始后，代表团内部仍然未能统一意见，使原本就遭受打压的中国代表团的作用进一步遭到削弱。顾维钧在回忆录中对魏道明和毛邦初表示了很大的不满：“作为中国代表团团长，我面临许多问题。就中国和其他代表团的关系而言，这是意料之中的事情。但是，即使在中国代表团内，在一些问题上也是有着尖锐的意见分歧的。例如，在我们代表团的一次会议上，魏道明和毛邦初就提出了激烈的观点。美国人曾向我们暗示，第二阶段的会议越短越好，原因有二：第一，对会议第一阶段一致通过的建议作任何根本性的改变都需要重新与苏俄代表谈判。第二，由于苏俄所持态度，会议已经拖延了很长时间。然而，魏、毛二人却都主张采取一种从容不迫的政策，将我们所有的建议都提出来，不论英、美或者俄国的代表有无可能接受；我们至少要表现出我们愿意为会议做出充分的贡献，因此不希望看到会议草草了事……魏和毛的观点自然得到了来自重庆的代表们的支持。但是，我强调，在决定我们的政策和态度时，应充分考

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》，第三编《战时外交》（三），第831—832页。

② 《顾维钧回忆录》第5分册，第392—393页。

虑到我们的实际处境。不仅如此,还要考虑到英、美的处境。我认为,为了装点门面而延长会议的做法是不可取的,但是我们应该表现出,我们要为新国际组织的建立作出重大贡献的愿望是切实而认真的。这一观点不仅得到孔祥熙的大力支持,也得到了那些熟悉国际形势和苏俄态度与政策的人们支持。”^①

令人费解的是,国民政府内部无论就出席敦巴顿橡树园会议的人选,还是大会的提案问题,各派各系均展开了激烈的讨论与争夺;而国民政府的最高决策机构——国防最高委员会常务会议中的纪录中对此事的前因后果却只字未提^②。答案也许只有一个:这些事件的讨论与解决,并未通过国防最高委员会和它的常务会议,决议可能是在蒋介石官邸的秘商中、在参事室聚餐时形成的。

敦巴顿橡树园会议对于战后中国政治走势的影响深远,它不仅决定了中国战后在国际政治舞台的地位,也构建了美苏争霸格局之下国共之争的国内政治格局,它是战争末期中国积极参与的重要国际会议之一。从中国参加敦巴顿橡树园会议人选和提案产生的过程来理解战时国民政府的外交制度,它具有一定的代表性。由于国民政府对这一会议的高度重视,因此该案牵扯面之广是一般外交事件所无法企及的:蒋介石、国防最高委员会外交专门委员会和国际问题讨论会、军事委员会参事室、外交部、驻美大使、驻英大使和驻外特使等均高度关注该会。敦巴顿橡树园会议召开于1944年——已临近战争结束,但经历7年战火考验的国民政府外交制度实际仍未理顺,涉及此案的诸多机构、人员之间的活动与关

① 《顾维钧回忆录》第5分册,第411—422页。

② 《国防最高委员会常务会议纪录》第6册,第357—653页。

系或明显协调不够,或产生误会,或不分主次,或互相倾轧,有关事务的处理过程也显得不够经济和有效。但至少有一点是有目共睹的,那就是蒋介石在处理战时重大外交事务中起的作用一直都是决定性的,而且这种“决定性”是不受挑战的。

蒋介石之外的其他人对敦巴顿橡树园会议人选和议案之争的实际影响力,可能受到当事人的个人权威、对此案的了解程度、与最高决策者蒋介石的观念是否契合、与蒋的关系、与交涉国的关系以及当事人所在机构的重要程度等因素的综合影响。这些因素的作用并不固定,其作用大小往往因人而异。如王世杰对此案影响程度之所以相对较小,就在于他处理此案的现实主义的理念与蒋介石理想主义的主张之间存在分歧;如作为中国代表团团长,顾维钧却未能对此案构成重要影响,则主要因为他介入时间较晚,同时又有蒋介石的私人特使孔祥熙在美越俎代庖,过多牵制,使他难有作为。

四、小结

案例分析方法在国际关系学研究中常被运用,但在外交史和中外关系史的研究中却较少使用。抗日战争时期,国民政府和国民党经手处理的对外交涉事务十分繁杂,涉及政治、经济、军事和侨务等诸多方面,要从中挑选典型案例进行分析并不容易,本章选取的三个案例也根本无法代表丰富多彩的中国战时外交实践。但这三个案例却能代表战时外交的某些方面,如对日德意宣战是中国政府战时最重要的外交决策之一,而中英新约谈判则可以代表中国战时对大国外交和挑战旧有条约制度的重要努力之一,第三

个案例截取的是中国政府战时主动参与的一次国际会议，也许它不如开罗会议那样备受关注，在以往抗日战争外交史的研究中也常被忽略，但却很有代表性，因其牵涉面广，较能说明国民政府处理外交事务的具体流程。

通过对这三个案例的研究，我们可以发现一些共有的特征。首先，蒋介石的“元首外交”在中国战时外交中所起的决定性作用毋庸置疑，也无人可以挑战。其次，国民政府处理战时外交事务的流程绝非千篇一律，不同的机构与人员在战时外交中所起的作用常会因时、因地而变化，我们不能因为王世杰在敦巴顿橡树园会议的提案被冷落，就贸然怀疑他对中国战时外交的影响力，否则就很难理解蒋介石会在战争末期对其委以重任，由他执掌外交部。再次，虽然中国政府外交制度在战时总的趋势是日益科学化、现代化，但即使到了战争后期，其制度内部的关系仍未真正理顺，很多制度外的因素——如派系、内耗仍然影响着外交实践的运作。这三个案例也印证了一些我们在前面章节曾经形成的结论，如中国战时外交的涉及机构，如侍从室、参事室在战时外交中独特而重要的地位，如“元首外交”和“特使外交”的作用等等。

第四编 外交思想

第十章 外交思想与战时外交制度

外交思想一般是指处于执政地位的政治家的思想，它具有比一般的政治思想大得多的现实可行性，它更加直接地代表这个国家的占主导地位意图和这个国家的“总体利益”，在涉及主权、领土之类的民族权益等问题上，外交思想并不具有明显的“阶级特色”，外交思想具有较大的连续性……一国的外交思想，总是指当权派的外交思想。^①

如果抛开国民外交不论，外交一般来说专指政府行为。因此，与一般思想史所研究的思想家的“思想”不同，“外交思想”特指政府的外交政策、方针的阐释与表达，是执政的政治家们的“思想”，因此，本章研究的“外交思想”亦特指国民政府和它的执政者们的思想。

相比和平时期，战争状态下政府的外交指导思想因内外“压力”和自身“抗力”的变化，出现较大的转变，但这种转变不是凭空产生的，“它是在历史发展进程中，基于多种因素的综合而浮现出来的；是一个民族生存和发展的本能”。因为执政者的思想认识水准的差异和外交制度的结构性制约或缺陷，一个国家可能存在发

^① 陈乐民主编：《西方外交思想史》，中国社会科学出版社 1995 年版，第2—3 页。

展道路上的偏差或曲折,但是一个民族的外交思想“是同它的成长史联在一起的,因而有相当程度的必然性”^①,这样就不难理解,抗日战争时期的国民政府选择“抗战到底”的政策绝非偶然。

战时的外交实践与外交制度的关系是互为因果的,同样战时外交思想的演进也受到同时代外交制度和外交实践的制约;换言之,外交制度的制定、变化及其评价机制,亦是外交思想的客观外化表现,两者是相辅相成的。

战时国民政府的外交思想并非一成不变,不同的阶段有不同的侧重点,但总的来说,其主流思想未曾出现本质的剧变。战时中国政府的外交思想有对三民主义外交思想的继承,但也有战时的“应激”做法,其立足点不外救亡图存与抵御外侮的民族大义,正义必胜的外交原则,九国公约和国联盟约等国际法依据。欧战爆发、国联破产后,先后出台的“大西洋宪章”、“开罗宣言”和“联合国宪章”逐渐成为战争中后期支撑国民政府外交体系的支柱。抗日战争时期,国民政府外交思想的演变过程当可视为这些现代国际关系和国际法“基石”的中国化过程。

今天研究战时国民政府的外交思想,可资利用的材料包括当时的党政机关外交决议,外交决策者、执行者的文稿、讲话,外交政策法规等,但这些东西是否真实客观地代表了当时人和政府的“外交思想”呢?国民政府时期,中国已经出现了职业外交官(家)群体,他们大多系统地接受过西方法学、国际政治学和外交学的训练,以及残酷的近代外交斗争的洗礼,有自己对于外交事务的独特认识,至于他们的“思想”,我们无法也不适合在这里一一提及。参

^① 陈乐民主编:《西方外交思想史》,第4—5页。

与战时外交决策和实践全过程的王宠惠在阐述战时外交思想时曾经这样说：“我国抗战时期之国策，具体规定于抗战建国纲领，全部纲领建筑于两大基点之上，其一，确定三民主义暨总理全部遗教为一般抗战行动及建国规划之最高准绳。其二，全国抗战力量，应在本党及蒋委员长领导之下奋励迈进。前者所以集中信仰，后者所以集中力量……况中国不但有数十年之革命历史，且有伟大不磨之革命理论，其内容为民族求独立，为政治求平等，为人民求生存，为世界求正义与和平。”^①但是，这样的论述是否真能代表国民政府战时的外交思想，令人存疑^②。

一、战时外交的指导思想：“民族主义”和“争取与国”

蒋介石的次子蒋纬国在回顾抗战，纪念其父亲的《中日战争之战略分析》一文中指出：“国家战略之作为，首须依据国家利益以确定国家之目标；其次为基于国家目标之需要，建立各项国力并统合运用之，以争取国家目标之达成。为此首须对国家情势及世界有关局势作缜密之研判，俾厘订对全般国力统合运用之战略构想与指导。在国家最高阶层对每一阶段国略指导之表达

① 王宠惠：《中国国策之推行与世界文明之演进》，见《王宠惠先生文集》，（台北）“党史会”1981年版，1941年7月7日，第303页。

② 也许某一天会有人专门研究“顾维钧外交思想”、“王宠惠外交思想”，或如吴景平教授已经完成的《宋子文思想研究》中专门论述的宋子文的外交思想一样，这些研究都是十分重要和有意思的。但这并不是本章所主要论证的内容。吴景平教授在《宋子文思想研究》一书中大致认为宋氏战时外交思想的核心是：“对日强硬论”、“寻求外援论”、“关于设立联合国的主张”和“关于维护中国主权和领土完整的观点”。见该书，福建人民出版社1998年版，第241—312页。

方式即为国家战略构想及国家安全政策。”而“国家利益之认定乃基于民族性格与历史文化传统之价值观念，形成为立国之精神，通常明订于宪法之首段，而为全国人民所认同之崇高理想。因此是属于哲学范畴的。”蒋纬国认为孙中山所特别强调的“大道之行也，天下为公”乃是“我华夏民族世代所追求之目标，人类文化之标准也”^①。蒋纬国对于国民党战时国策的阐述颇得蒋介石的真传，老蒋在有关战时外交的演讲、论说中亦多次如此公开宣称。很多研究者都认为蒋介石的外交思想中充斥着“民族主义”和“理想主义”的成分^②。

虽然本书将“抗日战争”在时间上定义为从卢沟桥事变爆发到1945年8月日本战败投降——这是为了写作的方便与统一，但实际上，“中日战争”作为事件的定义甚至可以溯自甲午战争，至少九·一八之后的中国历史已经与“抗日”和“救国”紧紧相连。如果不同时研究九·一八之后，七·七之前的国民政府外交思想，可能就无法理解抗战时期中国政府所抱持的态度。

在1935年11月中旬召开的国民党第五次全国代表大会上通过了以蒋介石为首提出的有关外交事务的建议案，这份建议案不啻一份战时国民政府对日外交思想的导论。在该份建议案中蒋介石等提出：

国与国间之关系，及个人与个人之关系，完全不同，国家与国家间决无百年不解之仇，征诸欧洲各国相互间百年来之外交历史，

① 《中华民国建国史讨论集——抗战建国史》，第6页。

② 参见李朝津：《抗战时期中国对联合国成立的态度》，收于《庆祝抗战胜利五十周年两岸学术研讨会论文集》；刘青峰编：《民族主义与中国现代化》，香港中文大学出版社1994年版等。

或合或离，即其明证。每有就某一事件某一方面观察，似甲乙两国间决无可合之理，然更就另一事件或另一方面观察，似甲乙两国又决无可离之道，此种情况，各国相互间实例甚多。故国际关系，纯系比较的，而非绝对的，易词言之，决定国际间离合友敌关系，应以整个的国家盛衰，及整个的民族利益为对象，不应以一时的感情，及局部的利害为对象。其间权衡缓急，比较轻重，以定决策，实为负责之政治家，与革命党员应守之规范。^①

蒋介石继而提出，在当前的国际政治情势下中国政府须注意的两点：“其（一）应以完成‘国家中心之基础工作’为绝对的坚决的共同信条，不应斤斤于一时利害之冲突，孔子所谓小不忍则乱大谋者是也。盖非常时期之外交，决非普通国家所用之经常手续可资应付。其（二）国际关系，瞬息万变，机微莫测，每一事变发生，均有当机立断，迅赴事机之必要，试观欧洲战后，东西诸国，在革命过程中内外两面所发生之困难与阻力，大都与吾国最近十年间之政象相同，然卒因全国上下有坚决的共同信仰，负责当局有立断的应付权能，故均能转危为安，国基大定。”^②五全大会是抗战爆发前国民党最为重要的一次统一党治、完善统治、制定政策的努力，其决议案对于战时外交具有重要的指导意义——这在战争前期表现得尤为充分。

抗战爆发之初，国民政府外交政策的第一份正式宣言是 1937 年 8 月 14 日发表的《国民政府自卫抗战声明书》，表明中国政府在战事初起之时仍然寄希望以和平手段，通过外交途径解决中日争

① 《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》（上），《革命文献》第 76 辑，第 248 页。

② 同上书，第 249—250 页。

端,正所谓:“中国政府为和平解决此次不幸事件起见,准备接受国际公法或条约所公认之任何处理国际纠纷之和平方法,如双方直接交涉、调解、公断等等。”但这些努力“均未得日本之置答”^①。这份声明基本继承了国民党一贯坚持的对于“世界和平”或所谓“天下大同”的追求,只是战争的严酷性彻底粉碎了国民党对和平的渴望。

国民党战时外交指导思想最重要的代表作是 1938 年春于国民党临全大会上制订通过的《抗战建国纲领》中的外交政策五条:

(一) 本独立自主之精神,联合世界上同情于我之国家及民族,为世界之和平与正义共同奋斗。(二) 对于国际和平机构,及保障国际和平之公约,尽力维护,并充实其权威。(三) 联合一切反对日本帝国主义侵略之努力,制止日本侵略,树立并保障东亚之永久和平。(四) 对于世界各国现存之友谊,当益求增进,以扩大对我之同情。(五) 否认及取消日本在中国领土内以武力造成之一切伪政治组织,及其对内对外之行为。^②

国民党与国民政府对《抗战建国纲领》之重视程度见于其就此案对各行政机关的训令中:“本党临时全国代表大会为集中意志统一行动起见,特制订中国国民党抗战建国纲领,经大会议决公布在案,今后政治一切措施,自应以此纲领为最高准绳,各主管机关尤

^① 《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编《外交卷》,第 26 页。

^② 《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》(上),《革命文献》第 76 辑,第 311—312 页。在第一届第四次国民参政会时,蒋介石曾明确指出中国外交四大原则:“一、反对日本侵略,以保障我主权领土行政之完整。二、遵守国际公约,尤其是九国公约、国联盟约及非战公约。三、不参加防共协定。四、外交完全自主自立,不受任何拘束。”(见(台北)“国史馆”藏:外交部档案第 0768—1 号)

应就职掌范围以内,悉心研究,以求贯彻。”^①

1938年5月8日,蒋介石在出席武昌各界扩大纪念周活动时发表公开演讲,谓中国战时必须坚持的外交原则:“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国际的信用,这些是立国于天地之间,所必须共同遵守的;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,因着各国所处环境及相互关系而造成决定国策的标准,任何国家对于本国的利害,必须透彻明了审慎应付,以求保障国家的利益,促进国家的发展。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!”并告诫青年人“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”^②。这篇演讲当可视为蒋介石“民族主义”和“理想主义”外交思想的公开宣言。

当然,一个国家外交政策的根本出发点肯定基于国家主权与利益,这在战争状态下表现得尤为突出,国民政府战时的外交思想从根本上而言均是以民族利益为转移的。这一点是国民政府格外宣扬和标榜的——亦与孙中山提倡的“民权主义”基本相符。蒋介石在国民党五全大会上如此阐释三民主义的外交思想:“吾人每遭横侮之来,惟有反躬自省,尝读民权主义第五章,总理所昭示吾人者,总括其意,以可以灭亡我中国者,不止一国,此吾人不能不引为猛省警惕者也。因为此次空前之国难,自有其因果律,决非偶然发

^① 国民党中央执行委员会第340号公函,见《南京国民政府外交公报》第11卷第4号至第6号(渝),第39页。

^② 《总统蒋公思想言论总集》卷15,演讲,第264页。

生的,孟子所说人必自侮后人侮之,国必自伐而后人伐之者,总理亦每引此以告吾人,苟吾人自暴自弃而不能自立自强,则今日之友邦,成为明日之敌,反之吾人果能自立自强,则今日之敌,未始不可成为明日之友。”^①

这种对“民族主义”的煽情和对“民族利益”的坚持在战时国民政府的外交思想中是一贯的。1942年8月1日,蒋介石曾在日记中曰:“近日对外交经验所得,无论为友为敌,凡我应得之权利与地位,只可进取与坚持,而不可有丝毫退让,美国我退一步,彼必进一步,不仅不以我为知礼见情,而反将视我为怯弱可欺也。古训所谓‘克己复礼’与‘相忍为国’者,乃对内之道,而非对外之言也。”因此蒋介石相信“对外应据理争取,对内应约礼退让,但亦一于中和自持耳。”^②1943年9月25日,蒋介石在第三届国民参政会第二次大会上以行政院长身份报告内政与外交时,更加明确地指出:“我国的外交政策是以三民主义的精神为基础,对内在恢复领土完整,主权独立……对外应辅助亚洲各民族之独立与解放。我国外交运用之方式,自立自强,不恃不求。民族道德为我国建国之根本,亦为我们外交之权威,一切皆可牺牲,道德不能牺牲。”^③当然,蒋介石的公开演讲是一贯的冠冕堂皇,并不可全盘拈来,用以阐释国民政府的战时外交思想,但至少我们可以从中看出他对于维护国家主权与领土完整的坚持。

随着胜利的日趋临近和中国大国地位的确立,“民族主义”和

① 《中国国民党历次全国代表大会重要决议案汇编》(上),《革命文献》第76辑,第249页。

② 《总统蒋公大事长编初稿》卷5(上),第164页。

③ 同上书,第401—402页。

“理想主义”在蒋介石的外交思想中日益显现。1943年9月30日,他在日记中曰:“外交之侮辱渐烈,英国对华之遗弃,俄国对华之妒嫉,惟恐不至,固矣!至美国对我之藐视与强制,亦益显著,如我不能自强,则来日之压迫,必更难堪。”^①蒋介石“民族主义”和“理想主义”的倾向并非抗日战争时期突然形成的,早在1928年5月,五卅惨案爆发前,他就已经明白无误地表现了出来。当时他在给亲信吴忠信的信中托吴照顾蒋纬国,叮嘱吴送儿子到宁波读书,“万勿可再在租界做亡国奴生活”。可蒋自己则“誓不再往租界,以为五卅耻辱之纪念”^②。而在国民政府内部,“民族主义”的外交思想并非蒋介石一人独有,它在战时占据着主导地位。

在坚持“民族主义”的同时,以蒋介石和王宠惠为代表的国民政府外交决策层创造性地发展了孙中山的“民权主义”,将其进一步解释为“对内求自立,对外求共存”^③。王宠惠在谈到“得道者多助”时,将其回溯至孙中山的外交思想,认为若依照“三民主义”的教义,那么国民政府的“主要外交原则有三:(甲)不排外,(乙)反侵略,(丙)国际平等地位”^④。1938年,宋子文在对英、美等西方国家发表广播演讲时,曾吁请与国携手一致抵御侵略,认为要“避免世界未来大战,唯一方法乃采取集体行动以制止目前既发之战争。今日中国为侵略主义之牺牲者,但贵国或将为明日之牺牲者。

① 《总统蒋公大事长编初稿》卷5(上),第405—406页。

② (台北)“国史馆”藏:蒋介石档案,筹笔,第17934号,蒋介石致函吴忠信,1928年5月25日。

③ 王宠惠:《我们的外交方针》,1939年10月18日演讲,见《中国抗日战争大事记》,第338页。

④ 王宠惠:《国际形势与我国外交》,见《王宠惠先生文集》,1940年12月16日在中枢纪念周报告,第581—582页。

诸君愈无所事事，则日本及其他战争制造者将愈受其惠，而诸君将愈加重对诸君自身不利之势力”^①。以宋子文为代表的所谓“英美派”的外交核心思想就是“争取与国”与“争取外援”。但在蒋介石心目中，“争取外援”是重要的，但并不能因此而放弃中国的原则。1940年11月9日，蒋介石会见美国驻华大使詹森时明确表示，中英美三国在太平洋上军事合作的前提原则是：“（一）坚持《九国公约》门户开放与维护中国主权、领土、行政完整之原则。（二）反对日本建立东亚新秩序或大东亚新秩序。（三）认定中国之独立自由为远东和平基础，亦即太平洋整个秩序建立之基础。”^②

国民政府内部长期存在所谓“亲日派”——以张群为代表与“英美派”——以宋子文为代表的争斗，直到抗日战争全面爆发“英美派”才最终占据上风，并随着太平洋战争的爆发和中美英三国结盟，将“对外求共存”发展成为“唯美国马首是瞻”。宋子文以外交部长的身份长期驻美，国民政府在对美外交上投入巨大的人力与财力，就是这种外交思想在外交实践与外交制度中的重要体现。

以往研究者大都认为，正是开罗会议使中国得以跻身四大国行列，而开罗会议也往往被视作中国近代外交的巅峰。但值得注意的是，开罗会议以后的中国外交事务和战局并没有因此而一帆风顺、凯歌高奏，而是再次陷入泥淖之中，尤其是史迪威事件差点使中美关系决裂。虽然罗斯福最后还是选择了“保蒋”，但是蒋介石仍然感到遭受了极大的侮辱，显然墨迹未干的《开罗宣言》中高唱的四大国集体安全论尚不可靠，盲目地依靠美援也不可能给中

① 《东方杂志》第35卷，第1号，第43页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（一），第111—112页。

国带来真正的大国地位。这使蒋介石在坚持“民族主义”的同时，更加激励自己坚持“理想主义”的外交原则。正如台湾地区学者李朝津评论的：“在中国执行这种理想主义政策，挑战旧有国际体系的人是蒋中正。这亦造成战时中国与其他同盟国关系紧张的原因之一。”^①

蒋介石战时对印度的政策，是国民政府高层对“理想主义”的信仰的有力证明。1942年9月16日，王世杰怀疑蒋介石过分介入印度事务将导致中英交恶，曾对蒋介石“申述我对外关系之危机”，但蒋完全不为所动，“认为我国印度政策必须坚持”。在蒋介石思想中的“理想主义”不仅仅以“民族主义”为出发点，更希望以中华民族作为出发点，向旧的国际关系挑战，重建一套新的国际秩序——虽然当时的中国还没有这样的能力，但有这种尝试也是可喜的。这种尝试正是前文中一再提及的战时外交制度“主动性”与“灵活性”的集中体现。

1944年1月15日，蒋介石在日记中提醒自己：“国际间只有强权与威信，吾惟有以威信对强权也。”^②7月14日，他再一次感叹曰：“太平洋战争未发生以前，我国单独抗战，性质简单，国内虽有共匪之叛变，外交虽受俄国之压迫，夏季虽昼夜忍受敌寇之轰炸，然而心神自若，并不觉有今日之苦闷也。惟自太平洋战争爆发后，我国除获得美国之接济及借款美金五亿元实惠以外，其他无论军事、经济乃至政治，皆受其宣传之影响。是为三年以前单独抗战时代所未料及者也。美国现尽量宣传我军之严重不利，以图获得

① 李朝津：《抗战时期中国对联合国成立的态度》。

② 《总统蒋公大事长编初稿》卷5（下），第472页。

中国军队指挥权,而使敌寇恣意进攻,徒增我军民痛苦,可痛也!”^①1945年5月12日,蒋介石自记中国未来外交政策时谓:“中国抗战八年之效果,其在精神与道义上,已成为世界人类幸福之基础。今后中国外交政策,惟求领土行政主权之完整,以此不变之政策,与世界各国友好;尤以亲仁睦邻,远交近亲,为今后之外交宗旨也。”^②因此,有足够的理由相信,战时国民政府“争取与国”的思想,其根本属性还是民族性的,在抗敌御侮的大背景下,对民族的利益、领土的完整和国家主权的坚持无疑是压倒一切的。

抗日战争时期,以蒋介石、王宠惠为代表的“理想主义”思想和以宋子文、王世杰、顾维钧为代表的“现实主义”思想,对战时国民政府外交的影响自始至终一直交杂一起,互相制约^③。“以王世杰为代表的现实主义,则以中国之生存和安全作为最大的考量点。他们摒除意识形态,希望透过互动与妥协,为中国争取最大的利益。”^④而体现顾维钧的“现实主义”思想最著名的例证,就是他有关“玉碎”和“瓦全”的比喻^⑤。这种分歧也并非只局限于上述数人,戴季陶亦曾向顾维钧表示:“他觉得理想主义者的原则,只应在用得着时标榜一下;处理具体问题时则不宜过多坚持。如果中国

① 《总统蒋公大事长编初稿》卷5(下),第559—560页。

② 同上书,第704页。

③ 这一点,在本书第二章中论述王世杰与王宠惠的冲突与竞争中已经提及。

④ 李朝津:《抗战时期中国对联合国成立的态度》。

⑤ 顾维钧在总结自己的外交信念时曾谓,“中国有一句大家普遍接受的谚语:‘宁为玉碎,不为瓦全。’在外交上却不能接受这条成语。因为国家是不能任其破碎的。但在外交上也不能指望百分之百地成功,如果你想达到百分之百成功,而对方也这样要求,那就不可能有成功的外交,因为这样就无法达成协议。因此你可能做到的只能是求取百分之六十到百分之七十的成功,能够做到这点,对你来说即是大胜。”见《顾维钧回忆录》第1分册,第396页。

因为坚持原则而引起英美苏的误解,那就不聪明了。其后果甚至可能不必要地招致对中国的意向产生怀疑和忧虑。他确信,中国应该承认自己还很软弱无力。中国与其坚持理想主义者的原则而一事无成,不如不坚持。全力以赴地建设我们国家的实力,这才是较明智的政策。”^①

当然,“现实主义”与“理想主义”的分野在国民政府内部并非绝对的,在特定的历史条件下,“欧美派”们联合欧美、寻求外援的思想也是符合国家与民族利益的。如“宋子文曾对欧美之外的不少其他外交问题发表过观点,如在外蒙古独立问题上、在批评旧国联的局限性和设立联合国的必要性问题上,都有明确的见解。即使在与欧美(英美)直接相关的问题上,‘欧美路线’或‘英美路线’的表述也不能揭示宋子文相关主张的复杂性”^②。在“民族主义”的大前提下,“现实主义”与“理想主义”之间的分歧也绝非不可调和。而这两种思想的差异与交错,应该是正确理解国民政府战时外交政策与处在不断变动中的外交制度的重要切入点。

二、不可靠的依靠：国联盟约、九国公约和非战公约

九·一八事变和一·二八事变爆发后,国民政府一度将解决争端的希望寄予国联的调停,“卢沟桥事变”爆发后,国民政府也未曾放弃这方面的努力,希望通过国联这个舞台,唤起列强对中日冲突的关注,以期从国际法的角度实现外交上的突破。这种希望实

^① 《顾维钧回忆录》第5分册,第474页。

^② 吴景平:《宋子文思想研究》,第311页。

质上是基于对第一次世界大战结束后形成的凡尔赛-华盛顿体系的信任,而维系这一体系的国际法根基就是国联盟约、九国公约和非战公约。在中国爆发的九·一八事变和一·二八事变是这一体系所经受的首次重大挑战,在这之前,无论是西方大国的政治家们还是中国政府首脑们都未曾怀疑过这一体系的权威与可靠。可是国联和公约面对日本明目张胆的侵略行径的束手无策,第一次向中国人敲响了警钟,中国政府高层开始对这一国际体系产生了信仰危机。宋子文就在一篇文章中公开表示:

我们曾被告知,诸如国联盟约、华盛顿九国公约和巴黎公约等国际公约,完全能够保护弱国免受外来侵略。我们曾寄希望于这些国际公约,天真地认为国与国之间的战争已经被消灭。这一幻想现在已经完全被打破。我们就像如梦初醒,方才知道国际公约的效用须以实力为后盾。^①

但这种怀疑并未彻底动摇中国政府对于国联与公约的信任与希望。1937年7月16日,中国向九国公约各签字国政府送交备忘录,通报卢沟桥事件的真相,谴责日本在华北的行为“实属破坏九国公约所规定之中国领土主权完整,倘任其发生,则足以在亚洲及全世界产生重大后果”,要求各国政府对此予以注意,同时声明“中国方面现仍准备谈判任何停战之协定”^②。蒋介石在约见美国驻华大使詹森(Johnson, Nelson Trusler)时,也希望“美国作为九国公约之发起国,无论是在法律上还是在道义上”都承担起“协助

① 宋子文:《淞沪战争的意义》,《民众论坛》(英文版)新刊第2卷第4期,第82页,1932年3月。此处转引自《宋子文思想研究》,第266页。

② 《革命文献》第106辑,上册,第250页。

制止日本之义务”^①。国民政府在对外声明中亦一再强调国联盟约、九国公约和非战公约这三个具有国际法意义的国际公约的重要性,不仅谴责日本侵占中国领土,践踏中国主权,而且指出“国联盟约、九国公约、非战公约,已被日本所破坏无余”^②,希望各国能够采取积极措施,制止日本对中国的武装侵略。

上述三个条约的作用,国民政府在九·一八事变之后就已经领教过,顾维钧曾清醒地认识到,“国际联盟在多次表现其软弱无力之后,对处理所拟议采取的行动都不大可能产生什么实际效益……因此,我们不能指望会有实施制裁的可能。”^③照理说,应该“吃一堑,长一智”,但为什么全面战争爆发后,国民政府仍然将这些实际并无多少约束力的国际条约奉为要旨呢?蒋介石对此的解释是:“目前的中日纠纷,如得各国参加,来谋得解决,即令我国不能无所牵就,仍是于我有利。反之,如坠日本计中,实行两国直接交涉,虽是成功,亦是失败。”因为“日本背信无义,目无公理,如由两国直接交涉,毫无其他保证,无论条件如何,其结果必使中国国家生命陷于随时随地可被消灭之危险,永无独立自由之机会。”^④

1937年8月26日,国民党中央政治会议在致国防最高会议的函件中更直截了当地指出:在现时情况下,国联近年来虽已“失去盟约上之有力地位,然既未正式解散,会员国之盟约责任依然存在”,因此我国依靠国联,“纵然不能得实力上之援助,则至少亦可得国际舆论上之同情,而舆论上之同情在国际战争上,往往发生不

① 陶文钊等:《抗日战争时期中国对外关系》,第38—39页。

② 《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编《外交卷》,第27页。

③ 《顾维钧回忆录》第2分册,第463页。

④ 《先总统蒋公思想言论总集》卷14,第648页;卷38,第10页。

可思议之助力”，这样的助力再虚无飘渺、再微不足道，“其心理上之同情与精神上之援助，其力量亦正不可忽视”^①。

曾经对国联已然失望的顾维钧也认为国联外交尚可有所作为，因为“它至少可以向全世界指出谁是为非作歹的人。如果它不能制止侵略，它至少可以斥责侵略，如果它无力执行国际公法和盟约的原则，它至少可以让人们知道，国联并未弃之不顾”。顾维钧可以当之无愧地称为中国的国联事务权威，七·七事变之后，是他首先公开谴责日本“公然破坏国际公法、条约义务和正义与人道的基本准则”^②。比起九·一八事变后国联调停时期，顾维钧的国际关系理论更前进了一步。

国民政府内部对国联外交的认识并不一致，王世杰就是其中最重要的反对者之一^③。但蒋介石仍然决定再在国联作无望之努力。这样的外交思想在后来者看来似乎太过保守、太过迂腐了，但在当时情况下，为争取更多的外援——无论是道义上的，还是物质上的，这样的选择不仅是无奈的，也是理智的。

从1937年8月30日中国向国联秘书处递交第一份谴责日本侵略、违反国际公约的照会开始，以顾维钧为首的中国驻国联代表

① 中华民国外交问题研究会编：《卢沟桥事变前后的中日外交关系》，台北1964年，第348页。

② 《顾维钧回忆录》第2分册，第503页。

③ 《王世杰日记》第1册，第360页，1938年9月7日。日记原文为：“我政府训令代表向国联提盟约第十七条制裁日本一事，外间私人谈论颇有认为不智者。今日王亮畴向国防最高会议询问，我方代表应否坚决主张将我提案付国联行政院或大会表决。予力陈不可若此坚持。王亮畴亦自认我如坚持，势必到非退盟不可。盖表决之结果必为否决；我方如此根本之主张，既被正式表否决，我方除退盟外颇难自处。然退盟非我方应取之途径。”

团即开始了这无望的斗争。从要求援引国联盟约第十一条、第十七条^①，国联大会正式讨论中日争端，组成中日问题咨询委员会，到10月6日，国联大会正式决议出台，应该承认国联盟约仍然起到了一定的作用。至少，国联的决议明确宣布，日本在华的所作所为“系违反日本在九国公约及巴黎非战公约下所负之义务”。在中日战争中，国联所象征的更重大意义还在予中国“以精神上之援助，并建议国联会员国应避免采取一切结果足以减少中国抵抗之能力，致增加中国在现时冲突中之困难之行动”^②。这些表态作为国联的正式决议是具有国际法效力的，对中国来说至少是争取到了道义上和舆论上的援助。这种道义上、舆论上的支援并不是无足轻重的，顾维钧就曾经考虑以此为基础，由“爱好和平的国家组成一个联合阵线”^③，虽然在当时这样的想法被人们视为异想天开，但谁能说这不是不久的将来同盟国间携手战斗的先声呢？而且正是这些决议构成了未来中国向国际社会争取切实的经济与军事援助的国际法基础。

10月6日，国联大会在决议中提议召开九国公约签字国会议来讨论中日冲突，这一提议将对日斗争的皮球踢到了九国公约签

① 国联盟约第十一条：“凡任何战争或战争之威胁，不论其直接影响联盟任何一会员国与否，皆为有关联盟全体之事。联盟须采取适当有效之措施以保持各国间之和平。”第十七条：“若一联盟会员国与非联盟会员国或两国均非联盟会员偶有争议，应邀请非联盟会员之一或数国受联盟会员国之义务，俾按照行政院所认为正当之条件，以解决争议。”见世界知识出版社编：《国际条约集，1917—1923》，世界知识出版社1959年版，第273页。

② 民国外交问题研究会编：《卢沟桥事变前后的中日外交关系》，第359—362页。

③ 《顾维钧回忆录》第2分册，第427页。

字国的脚下,直接将矛盾交到了美国人的手中。于是,11月3日,九国公约签字国会议在比利时首都布鲁塞尔召开,与会的国家中不仅有英国、美国、法国、意大利、比利时、中国、日本等公约的九个签字国,还有在国际社会中占有重要地位的苏联和德国等。在布鲁塞尔会议上充斥着中日秘密和谈和德国调停的各种流言,中国政府却一如既往地坚信着“集体安全原则”,相信“我方惟一途径只求由此会议获得适当解决……以集体力量图谋解决之政策,亦可始终贯彻”^①。

中国对列强集体调停依赖之深,是有其历史背景的,中国近代历史上多次对日交涉的背后都有着列强的作为,如讨回辽东半岛,如巴黎和会和华盛顿会议等等。此时的国民政府为了争取列强的集体干涉,甚至不惜再次使用华盛顿会议上的绝招——“边缘会谈”,表示如果能“依照华盛顿会议解决山东问题办法……(中日间)直接谈判,同时受有关关系国之协助”,中方“亦不反对”^②。当然,国民政府对布鲁塞尔会议也未寄予不切实际的奢望,王宠惠在给顾维钧等的指示电中明确表示:“依照目前形势,会议无成功希望,此层我方须认识清楚。”但国民政府仍然坚持“求在九国公约规定之精神下,谋现状之解决。此系我方应付之原则”^③。

日本完全漠视中国的退让与列强的努力,与会各国代表被激怒了。11月15日通过的大会宣言指出:“这场冲突实际上涉及1922年华盛顿九国公约和1928年巴黎非战公约的全体签字国,

① 陶文钊等:《抗日战争时期中国对外关系》,第59页。

② 民国外交问题研究会编:《卢沟桥事变前后的中日外交关系》,第407页。

③ 中国第二历史档案馆:《九国公约签字国布鲁塞尔会议期间外交部与各方来往文电选》,《民国档案》1989年第2期。

实际上也涉及到国际大家庭的所有成员。”因为这种暴力使得“国际交通中断,国际贸易受阻,给各国人民带来一种恐怖感和愤慨,使整个世界感到不安和忧虑”^①。这样激烈的宣言在九国公约签字国会议的历史上是罕见的,这一谴责显然具有积极意义,因为它矛头直指日本对世界集体安全的威胁。

由于美国不愿承担“国际警察”的角色,九国公约会议上对华有利的友好氛围维持得并不太久。11月24日,大会通过了最后一份宣言,但却毫无新意,不过泛泛地声称:“九国公约所载各项原则,乃系维护世界和平促进有秩序的国家生活与国际生活所必须加以尊重之基本原则”,并建议只有和平方法解决中日争端才是可取的,而目前“暂时延会实乃贤明之举”^②。

中国对九国公约签字国会议的希望破灭了。同时随着国联作用的一再削弱,连顾维钧也对国联感到嫌恶,他为不得不去日内瓦工作而心烦,抱怨“国际联盟已经如此软弱,以致任何企图从那里取得具体成果的努力都纯属徒劳。并且,每次会议都意味着冗长、持续的努力和对我身心健康的耗损,使我心力俱竭”^③。即使如此,外交部长王宠惠在为纪念抗战爆发一周年而发表的专文《抗战一年来之外交》中,仍然一再强调:日本的侵略“对我国是破坏领土主权行政的完整,对国际是违反国联盟约、九国公约和非战公约”,重申中国首要的外交方针“是促请国际和平机构和前述公约签字国,对于我国实行其在盟约上和条约上所负之义务。在消

① 《美国外交文件》,《日本卷(1931—1941)》上册,第410—412页,此处转引自《抗日战争时期中国对外关系》,第61页。

② 《顾维钧回忆录》第4分册,第125页。

③ 外交学院编:《中国外交史资料选辑》第3册,北京1958年版,第138—140页。

极方面我们要求各国不予日本以任何援助,在积极方面我们要求各国不断的以财政军械或其他物质供给我们,或是采取有效方法,制止日本的侵略,恢复远东的和平”^①。

即便国民政府不得不承认日本的侵略已经“把国联盟约,非战公约,九国公约,一一践踏无余了”,但国民政府在外交战中也未曾放弃使用国联和九国公约这两张牌。蒋介石在 1940 年时仍然公开宣称:“我们要解决远东问题,必须向太平洋有关之各国特别努力,九国公约为维持太平洋安全与和平之重要国际条约,现在虽然有三四个国家已经失败,但是缔约国中最强大的美国还是要维持他条约的信义,要藉此来压制日本,以贯彻他维护太平洋安全的国策的,苏联对九国公约,当时虽未参加,但现在也并不反对,英国与美国一致,美国若果积极,英国当然追随,因此九国公约现在当然仍旧有效。至于其他各国,除敌人以外,我们今后都要努力与之敦睦邦交,认为朋友,如此才能得道多助,抗战到底……简括言之,我们今后是要坚持抗战不变,维护九国公约不变,对太平洋关系各国的外交方针不变,守此三不变,来度过我们瞬息万变的大时代,就一定可以完成我们抗战建国的大事业。”^②

直到 1941 年 11 月,蒋介石在第二届国民参政会第二次大会上还宣称:“美国是九国公约的盟主,他不能抛弃他九国公约之效力。美国毅然宣布为世界上‘民主国家的兵工厂’,就是表示负起这个义务的决心。”并且相信“民主国家无论为实行条约义务,或促全本国权益,断不能背弃这个义务,而违反其一再宣示之神圣的

① 《王宠惠先生文集》,第 230 页。

② 《目前外交之一般检讨》,《总统蒋公思想言论总集》卷 17,演讲,第 385 页。

主义”^①。

国际联盟和布鲁塞尔会议丝毫未解决问题是显而易见的,以往研究亦往往责之为帝国主义国家对日绥靖,但国联盟约、九国公约难道真的一无是处,国民政府济济一堂的外交专家难道都变得弱智了吗?国际法专家顾维钧从法理上肯定了布鲁塞尔会议的意义在于:“中、日冲突已公正而正确地作为法律、秩序和尊重条约义务的广泛问题提出。”^②国民政府在此时将人类历史上第一个“集体安全”的国际关系文件奉为上旨还是具有积极意义的,至少“这打破了国际间从前对中日冲突‘绝对中立’的状态,中国在国际讲坛上赢得了正义的一票。会议使中日问题的解决‘国际化’……而且,道义上的援助必将为以后的物资援助打下基础”,而“国联和九国公约会议的积极结果正是为这种转变准备了不可或缺的条件”^③。

国民政府战时外交的决策者与执行者中有相当部分有识之士已预见到了,国际关系中出现了“集体安全”的普遍需要。1938年6月,著名政论家周鲠生曾在《世界政治》杂志上发表一篇题为《中国与集体安全》的文章,仍然对国联在“集体安全”中的作用给予很高的评价。但作为“集体安全”的保障,国联显然太过脆弱,因此周鲠生呼吁中国政府应该积极加入到重组国际组织的努力中^④。1941年,外交部于战时第二期行政计划中首次提出要“研究重建集体安全制度之途径”,以“现在欧亚两洲同受战祸,应如何设法遏止战祸之扩大以及如何维护世界之和平,重建集体安全制度,

① 《中华民国档案资料汇编》第五辑,第二编《外交卷》,第91—93页。

② 《顾维钧回忆录》第2分册,第667页。

③ 陶文钊等:《抗日战争时期中国对外关系》,第65页。

④ 周鲠生:《中国与集体安全》,《世界政治》第3卷第1期,1938年6月。

均为异常切要问题”^①。从此时开始,外交当局加紧了对战时外交体制的改造,增加经费投入,完善驻外机关,加强使领外交,但这些努力往往只能收到“事倍功半”的效果,使以蒋介石为代表的最高当局对现行外交体制产生不满情绪,才不断地派出特使和特别代表团,以弥补常规外交的“盲点”与“缺陷”。但正是世界各国战时对“集体安全”的孜孜以求,才有了北大西洋宪章和开罗宣言等的不断出台。当然,抗战时期最重要的“集体安全”的成果就是《联合国国家共同宣言》的签署和联合国的成立。

三、对集体安全的追求:《大西洋宣言》、《开罗宣言》和《联合国共同宣言》

如果说国联盟约、九国公约和凯洛格非战公约等在中国的抗日战争历史上所起的积极作用还是相当有限的话,那么《大西洋宣言》、《开罗宣言》、《联合国共同宣言》以及联合国宪章对于中国抗战和第二次世界大战的积极作用在学术界的评价却是惊人的一致^②,认为这些宣言和以此为基础成立的国际组织对太平洋战争

① (台北)“国史馆”藏:外交部档案第 0768-2 号,“外交部三十年度工作计划及概算案”。

② 石源华教授在《中华民国外交史》中高度评价中国参加开罗会议并签署《开罗宣言》,称其“标志着中国的国际地位被提高至前所未有的高度,加速了打败日本的进程”,而“国民政府积极参与筹组联合国的活动,在中华民国外交史上写下了闪光的一页”。见《中华民国外交史》,第 595、599 页。《抗日战争时期中国对外关系》一书则更进一步地肯定:“中国成为联合国创始会员国和安理会常任理事国之一则是中国数年来争取大国地位努力的成果”,如果“历史地看待,这对中国的国际地位和在国际事务中发挥其应有的作用”是“至关重要”的。见《抗日战争时期中国对外关系》,第 390 页。

爆发以后的中日战争，甚至对于整个战后中国的外交事业都是至关重要的。那么这些具有国际法意义的宣言和文件究竟对国民政府的战时外交思想产生了多大的影响呢？是否亦是战争后期国民政府外交家们的忠实信条呢？

罗斯福和丘吉尔的联合宣言——《大西洋宣言》，发表于1941年8月14日，当时太平洋战争尚未爆发，但欧洲战场的战争已趋于白热化，美英两国首脑“均感觉希特勒统制下之德国政府及其他与希特勒政府有关之各国，现时所采取以武力征服世界之政策，对于世界文明危险极大”，因此发表此宣言，不仅承诺本国不向外发动侵略、扩张领土，并将“力使全世界各国，无论大小，不分胜负，对于其经济繁荣所必需之原料及贸易享受平等之待遇”，重申“全球各国无论为实际原则或精神上之原因，必须放弃使用武力”。美英两大国相信：“在广泛永久之普遍安全制度未建立之前，此等国家军备之解除，实属必要。”^①

这一宣言传到中国，人心大振，“中国政府与人民，热诚欢迎”，国民政府外交部就此联合宣言发表声明，称其表达了中国人“对于真正世界新秩序之愿望……实深洽乎国民党之主义及国父世界大同之主张”，而“战后世界之建设，各国间之经济合作，以平等共享对于贸易与原料之机会，并图生产标准之向上，全体安全之永久组织之树立，凡此诸端，均要求各民主国及其领袖无上之努力与坚毅之政治才能”，现在“中国于此准备担负其应负之责任”^②。今天看来，这一宣言的发表当可视为第二次世界大战期间世界各国寻求建立“广泛永久之普遍安全制度”共同努力之先声。

①② 《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编《外交卷》，第87—88页。

随后不久,由马格鲁德(Magruder John)将军率领的美国驻华军事代表团来到了重庆,该代表团的主要任务是“以顾问身份向中国政府提出美国政府按租借法能向中国实际提供的军援类型的建议和意见”^①,在中国建立一个负责分配、管理和运输美国租借物资的特派机构。但马格鲁德使团来华的另一重大意义在于“该代表团即将成为”美国与中国“之间的战略计划及合作的联络组织”^②,也就是说中美之间开始了结成军事同盟的尝试,中国政府长期以来针对国际社会“集体安全”的努力终有回应。

1941年12月,太平洋战争的爆发终于为“苦撑待变”的国民政府带来了军事上、外交上的重大转机。1942年1月1日,由英、美两国起草,美、英、苏、中四国领衔,澳大利亚、比利时、加拿大、哥斯达黎加、古巴、捷克、多米尼加、萨尔瓦多、希腊、危地马拉、海地、洪都拉斯、印度、卢森堡、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、巴拿马、波兰、南非和南斯拉夫等26国共同签署的《联合国家共同宣言》正式发表。该宣言进一步肯定了《大西洋宣言》中所承诺的原则,并宣称:“(一)每一政府承允对于与之立于战争状态之三国盟分子国家及其加入国家使用其全部军事与经济资源。(二)每一政府承允与本宣言签字国政府合作,并不与敌国缔结单独停战协定或和约。”^③这一宣言比起第一次世界大战结束后所订立的国联盟约大大地前进了一步,它给予“集体安全”与“普遍安全”原则以有力的军事和经济保障,而不再是国联时代空泛的道义上的支持和脆弱的、毫无约束力的口头制裁机制了。

① 陶文钊等:《抗日战争时期中国对外关系》,第275页。

② 同上书,第276页。

③ 《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编《外交卷》,第100页。

我们应该注意到,1941年下半年到1942年上半年,正是国民政府外交空前活跃的时期,亦是战时外交体制进行重大变革的时期,宋子文以外长身份作为特使长驻美国,蒋介石代理外长,按照非职业外交官的理念对国民政府的外交制度进行了较大幅度的改造。这些举措在当时的中国政界曾经引起过不小的争议,可正是这些变革很好地适应了当时国际形势转变的需要,国民政府内部也通过变革主动地回应了这些对现代国际关系具有奠基意义的宪章和宣言。1941年12月29日,美国总统罗斯福正式提议由蒋介石出任中国战区(包括泰国和印度支那)统帅,次年1月2日,蒋介石欣然同意接受此任命。中国坚持独立抗战4年半,终于融入了世界反法西斯战争的阵营。

1943年,欧洲战场的强弱对比渐趋明朗,各大国开始筹划战后的国际格局。10月18日至30日,美、英、苏三国外长会议在莫斯科举行,研究盟国的军事合作和国际安全原则。在美方的一再坚持下,中国驻苏大使傅秉常得以作为中方代表,参与签署了美英苏中四国《关于普遍安全的宣言》。这一宣言最大的成就在于明确提出了国际关系中“普遍安全”的原则,希望能够尽速地“建立一个普遍性的国际组织”,而世界上爱好和平的国家,则国无论大小,“均得加入为会员国,以维持国防和平与安全”,这一宣言为于战争末期成立联合国奠定了法理基础^①。

1943年底举行的开罗会议将蒋介石和国民政府推到了中国近代外交的顶峰,蒋介石也成为中国历史上第一位出席国际会议

^① 世界知识出版社编:《反法西斯战争文献》,世界知识出版社1955年版,第137—138页。

的国家元首。他率领包括第一夫人宋美龄、国防最高委员会秘书长王宠惠、中宣部副部长董显光在内的阵容豪华的代表团，与美、英首脑共同签署发表《开罗宣言》，中国从积贫积弱的被侵略国一跃而跻身世界四大国行列。而且中国代表们不再如以往只是被动地接受会议决议或宣言，在开罗会议上，中国代表不仅就与中国和中国周边地区相关（如印度问题、韩国问题等）的国际事务发表了具体意见，还就国际法原则、战后国际关系走势等原则性问题提出了或口头、或书面的详尽的建议案^①。

换言之，中国国际地位的提升，并不是某一大国所能“给予”中国的，这是鸦片战争以来中国人民与中国政府反抗殖民者与反抗侵略努力的积淀，也反映出当时中国政府已经有能力融入国际社会，中国的外交官们也完全具备了处理现代外交的能力，这是他们的智慧与努力的成果。《开罗宣言》的意义不仅在于中国第一次以“四强”之一的面貌登上世界政治舞台，美、英、苏三强明确承认中国6年抗战的伟大成就，将对日抗战的目标具体化、国际化，声明“盟国决心以不松弛之压力，从海、陆、空诸方面加诸敌人”。并且明确宣称要“剥夺日本自1914年第一次世界大战开始后在太平洋所夺得或占领之一切岛屿，在使日本所窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖群岛等，归还中华民国”^②。宣言给予中国政府庄严的国际保证，对维护中国领土和主权完整所具有的意义怎么评价也不为过。

① 见《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（三）“开罗会议”部分，对于中国代表团在开罗会议期间所提出之有关军事和政治问题之建议案和商谈经过。

② 《中华民国档案资料汇编》第五辑，第二编《外交卷》，第171页。

开罗会议和《开罗宣言》向中国政府传递了这样一个信息：国际关系中“集体安全”的原则已经被普遍认同，并且有了越来越稳固的保障。而且美国和罗斯福在开罗会议上对中国明显友善的扶植态度，给蒋介石和中国政府留下了极为深刻的印象。在开罗的王宠惠专门就此致电陈布雷，指示《开罗宣言》的宣传方针时强调：“此项公报由美方提出，并得英方之赞成，罗斯福总统之远东政策向为维护各国之独立自由平等，于是得以具体表现，实为其完成世界政策之一重要步骤。”^①

但如果说从此蒋介石和他的外交政策制订者、执行者们已经将《联合国共同宣言》和《开罗宣言》奉为圣旨的话，又未免过于武断。开罗会议召开之前的9月30日，蒋介石曾经在日记中“剖析建国之道与国内外情势”，他充满忧虑地写道：“外交之侮辱渐烈，英国对华之遗弃，俄国对华之妒嫉，惟恐不至，固矣！而美国对我之藐视与强制，亦益显著，如我不能自强，则来日之压迫，必更难堪。”^②蒋介石正是带着这样的疑惑飞赴埃及的，虽然罗斯福的态度给了他很大的慰藉，但丘吉尔的轻视与怠慢却是显而易见的，蒋介石在11月30日的日记中曰：“开罗会议之经验，英国决不肯牺牲丝毫之利益以济他人。彼对于美国之主张亦决不肯有所迁就，作报答美国救英之表示，其于中国存亡生死，则更不值一顾矣。”因此，离开开罗的时候，蒋介石并非豪情万丈，而是“寸衷唯有忧惧而已”^③。

① 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第三编《战时外交》（三），第548页。

② 《总统蒋公大事长编初稿》卷5（上），第405—406页。

③ 〔日〕古屋奎二：《蒋总统秘录》第13册，第118—121页。

但是国民政府内部对于战后国际关系走向的认识尚属清晰,虽然蒋介石多次宣称对日抗战的意义并不在于争一时的进退胜负,而在于“保持中国人的精神和人格”^①,但他的视野也并没有被盲目的“民族主义”所完全蒙蔽,在蒋介石的亲自倡导下,国民政府成立了国际问题讨论会,有了专门的机构研究国际关系,尤其是战后的国际合作与集体安全^②。国民政府内部对于集体安全原则的认同逐渐趋于一致,如宋子文公开宣称:无真正有效之集体安全制度,任何国家亦无绝对安全之希望^③。国民政府的高官们对于联合国的建立充满了希望,相信“为联合安全起见,吾人必须毫无踌躇,以主人主权之一部移交此国际组织,国际间一如个人间,吾人必须承认法律下之自由”^④。必须承认,正是国民政府积极地投身于联合国的筹建,并成为安理会的常任理事国,才为20世纪后半叶的中国确立了大国地位,使中国能够以大国的姿态参与国际事务,共同营造与维护集体安全的原则。

① 黄仁宇:《从大历史的角度读蒋介石日记》,第265页。

② 国际问题讨论会中各组员担任研究之题目如下:张忠绂等:侵略国解除武装之拟议、国际警察之组织与职权问题、中国之边疆问题(如西藏外蒙)、中东铁路处理原则;王化成等:对各国人民移居我国之政策、战罪处罚方法、战后各国领土与疆界问题、停战条件与和约内容、新商约草案;陈伯庄等:我国对外贸易机构问题、外人在我国投资办法、对日之政策、外人在华设厂问题、中国移民问题;吴景超等:世界主要原料之管理及分配办法、中国资源之补充问题;李卓敏等:世界主要原料之管理及分配办法、世界上区域经济机构办法之对案、我国修正出口关税原则、我国对外贸易机构问题、对日之政策;林维英等:我国借款稳定外汇之办法、外人在我国投资办法;沈宗濂等:战败国之赔偿问题、国际经济合作、复兴战区之一般原则;王芃生等:对缅问题;杨云竹等:战败国赔偿问题、侵略国人民遣送回籍办法;邵毓麟等:战后中韩合作问题;浦薛凤等:战后殖民地制度问题、弱小民族问题。见(台北)“党史会”藏国防档:005/0002.4。

③ 《大公报》,1945年4月28日。

④ 中国第二历史档案馆藏:外交部档案一八/1186号。

四、小结

以“民族主义”、“理想主义”或“争取与国”等抽象的、而且本身就存在争议的概念来概括国民政府的战时外交思想肯定是不全面的，它并不能涵盖当时中国政府内所有执政者们的思想。不难理解，蒋介石、宋子文、王宠惠和王世杰等人的外交思想各有侧重、互有差异，但战时蒋介石对中国外交的最终决策权是绝对无法动摇的，以他为代表的“民族主义”、“理想主义”的外交思想和“务实主义”的外交实践肯定是战时外交的主流。这种思想与实践上的矛盾一直交杂在一起，以致战时国民政府的外交制度也显得千变万化，缺少一定之规，往往令外交官们无所适从。

外交是功利的，一国的外交思想也就随着国家利益与世界格局的变化在不断地修正，“外交思想是方向性的，是解决一定时期内的方向问题的”^①，中国政府战时的外交思想亦不例外。

值得注意的是，蒋介石本人从未受过现代外交训练，相反中国传统文化的保守思想对他的影响却非常地深，这些思想也深深地烙印于中国战时的外交思想与外交体制^②。中国国家的现代化很大的动力来源于“冲击-反应”，在与外国的交往中催生与培养的一批具有近代意识的外交官员，是中国行政现代化的肇端，而与他们共生的中国传统官僚机构仍然积习难改，它们之间的碰撞势所难免。虽然，当时的中国外交层已经能够接受西方现代的外交学、外

① 陈乐民：《西方外交思想史》，第398页。

② 《探索历史——白修德笔下的中国抗日战争》，第10页。

交观,但是东西方的文化差异却无时不在作祟。这些思想和理念上的矛盾同样体现于战时国民政府的外交制度:一是外交制度在矛盾与冲突中不断地改变,以适当国民党统治的需求;二是外交机构在组织上的合理化程度上不断地提高,这与中国政治其他方面落后与保守的冲突,伴随抗日战争的始终。

结 语

—

审视近年来中外史学界对中国外交史的研究，不免遗憾地发现绝大部分的成果仍然局限于具体外交事件、外交人物的研究，缺乏全面的概念性的架构。研究成果集中于对重大外交事件决策结果的描述，而忽略了造成“结果”的人、制度和决策的过程。“究竟这些外交事件及战争如何影响中国外交的变化？其意义为何？中国政府的反应为何？面对帝国主义的冲击，中国有没有寻求内在制度的变化以应付变局？在变化的过程中经历到些甚么阻力？中国传统的外交制度与方法在这‘千年未有的变局’下如何适应新的环境？中国外交现代化在 19、20 世纪的国际环境中是不是必需的及无可避免的？”^①对这些疑问的考察是需要从 19、20 世纪中国外交机制的巨变中寻求答案的。本书的努力也正是基于这样的考量。

多数研究中国外交史的学者对战时外交均持肯定态度，并逐渐摆脱了“冲击-反应”论的影响，认识到战时外交的成功与缺陷是

^① 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，第 2 页。

由各方面原因促成的——包括外因与内因^①。但在探究这些原因时,对于内因的发掘仍显不够,尤其是对中国政府外交制度的研究十分欠缺,这些欠缺直接导致评价机制不够科学。

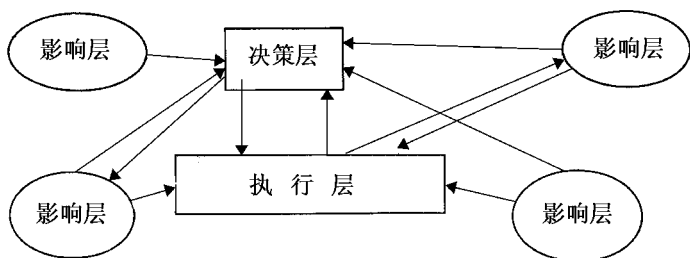
笔者希望借鉴国际关系学中“制度学说”的“理性主义预期”等基本理论以及“组织过程模式”的研究方法,通过对中国战时外交制度的系统研究来解决上述问题。在写作之初,笔者曾经设想构建一个中国战时外交制度的“组织过程”和“决策过程”的模式,这个模式中理所当然地包括本书各章节中提到的各个机构和组织。它基本的假设就是政府是由一系列大的机构、机关组成的,政府从各机构中获取充足的信息,然后再由各机构根据综合的信息各自作出决策,并由各机构分头施行。构建这一模式基于如下的信心,即:政府在外交事务上的选择首先是受制于国内的外交制度,“政府行为与其说是审慎的抉择,还不如说是各种组织机构的产品”^②。另外一点也不容忽视,这一动作模式只是整个国际体系大

① 陶文钊等:《抗日战争时期中国对外关系》一书认为:“战时中国的外交是抗日战争这部伟大史诗中的一个重要方面,有着十分丰富的内容,有许多辉煌的篇章。”“战时中国外交的成功是多种因素综合起作用的结果,它既取决于中国本身的努力,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。同时由于中国毕竟还是一个弱国,就其综合国力而言与当时的其他三个大国不能同日而语,其他国家也还没有真正以平等态度对待中国,因此在战时外交中仍然留有不少不尽如人意之处。不论是成就还是欠缺,它们作为一种历史现象都有产生的背景和原因。”(第2页)石源华教授在《中华民国外交史》提醒读者注意:“中国外交主要交涉对手和内容的变换。在民国的各个时期,由于内外因素的影响,中国外交面临的任务、主要对手、交涉重点、策略方针均有所变化,这是中华民国外交史分期时不可忽略的因素。”《中华民国外交史》一书已经注意到了部分对中国近代外交产生影响的因素,也提到了北京政府和国民政府的外交制度的异同,但对于外交制度的着墨仍嫌不够。

② 〔美〕戴维·伊斯顿著,王浦劬译:《政治生活的系统分析》,华夏出版社1999年版,第88页。

模式的组成部分之一，它“既包含一个内部环境，也包含一个外部环境”^①——只不过外部环境的内容并非本书的研究范围。

具体地说，这个模型至少应该包括三大层面：外交事务的决策层、执行层与影响层，它们之间的关系大致如下图：



根据本书的研究，决策层面的机构包括国民党全国代表大会、中执会、中常会、中政会、国防最高会议（国防最高委员会）和军事委员会。执行层面主要是外交部、驻外使领馆和其他驻外机构、特别使团和特使等。影响层面有国民参政会、立法院、监察院^②和传媒等。当然这其中有些机构的职能是交叉的，无法准确界定，如国民参政会与外交事务相关的职能中，虽然监督和影响是主要的，但实际上它也能参与部分的外交决策事务。再如军事委员会内的外事局就是外交事务的具体执行机构，而侍从室和参事室的工作中决策、执行和监督等职能是相互交叉的。

而且，在研究中笔者发现战时外交事务尤其是事涉决策时，对

^① 〔美〕詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫著，邵文光译：《争论中的国际关系理论》，世界知识出版社1987年版，第502页。

^② 由于篇幅的约束和笔者掌握材料的欠缺，本书未能专章讨论立法与监察院对战时外交制度的影响，相关的内容可参见张连红：《试论国民政府战时外交体制中的制约机制》。

成文的、成规的“制度”的研究显得无关紧要，关键反而在于弄清文字“制度”背后的实际“制度”，通俗地说，就是要了解究竟是由“哪里”在做主，究竟“谁”说了算？因此，本书才将“元首外交”、“特使外交”和对决策者“外交思想”的研究都纳入了外交制度的研究体系之内。这些内容有的是关于制度本身的，是本书研究的“主体”；有的则是能对制度的形成与运作构成影响的“个体”；它们的有机结合才形成了本书的基本构架。

本书虽名为“制度”研究，但深知对“人”的研究亦十分重要，这基于两方面的考虑：第一，与所有的政治事务一样，外交事务的决策与执行落实到最后均是“个人行为”，如果仅是泛泛地谈成文的“制度”，那不仅过分抽象，而且脱离实际；第二，在战争状态下，大量决策的做出与实施往往都是在短时间内完成的，个人的作用显得尤为突出。战时曾任美国《时代》杂志社驻重庆记者的白修德在描述战时国民政府的组成成员时说：

引起我注意的，不仅仅是他们的事业，还在于他们是如此地道地按美国方式行事。这种渗透始于以蒋介石夫人为代表的上层人士。蒋夫人毕业于韦尔斯利大学，她说服委员长成为一名卫理公会教徒。蒋介石的财政部长是孔祥熙，毕业于奥伯林大学和耶鲁大学；他的外交部长是一九〇四年耶鲁大学的毕业生；他的教育部长是匹兹堡大学毕业生；立法院院长是孙科博士，他的学位是在哥伦比亚和加利福尼亚大学获得的。宣传部长是密苏理新闻学院毕业生。中国银行行长、后来担任中国行政院院长的宋子文一九一五年毕业于哈佛大学。在政府部门中任职而毕业于美国的中国人，其人数之多，难以一一列举。从全国卫生署到盐务署乃至外贸委员会，都有这样一批人。中国外交部的大使中，美国名牌大学的

毕业生占压倒多数；驻华盛顿大使是康奈尔—哥伦比亚大学的毕业生；出使伦敦的是宾夕法尼亚大学毕业生；驻巴黎的顾维钧不仅从哥伦比亚大学毕业时获得三个学位，而且编辑过该校校刊……后来，我组织了一个中国哈佛俱乐部，其中包括重庆蒋政府中的大部分官员，其人数多于日后约翰·肯尼迪政府中出身于哈佛大学的官员。“国民”政府中英语讲得十分流利的任何中国高级官员同他自己的人民是完全隔绝的，而且对本国人民、甚至对重庆这座古老城市一无所知，要向他们了解中国国内的事完全是徒劳的。就是这样一批人，在日常生活、思考问题、互相交谈等各方面都使用英语——除蒋介石以外，人人都是如此。^①

白修德的描述不免过分夸张，但国民政府的官员结构的确存在这样的倾向，这种情况并非蒋介石或某个人特意造成，而是近百年来中国半殖民地半封建的社会制度所造就的，有其特定的历史原因——这种人员组成对中国战时外交制度的形成与变革的影响也是深刻的。“组织结构模式”的研究方法中特别重视对于个人生活背景、教育程度、决策习惯等的探索，生活背景、教育程度等内容本书时有涉及和总结，但至于决策习惯的探讨显然是无法从档案资料中获得的，而且其内容亦已超出了本书的研究范围，只有留待未来的研究予以补充了。

还有一点容易被忽视的是，这些对外交事务能够产生影响的机构之间的关系也是十分复杂的，“凡是在对外政策和国家安全方面扮演一定角色的部门和机构，它们内部和相互之间都存在不同的利益，再加上各军兵种之间的千差万别，构成了一幅官僚政治决

^① 《探索历史——白修德笔下的中国抗日战争》，第10—11页。

策体制犬牙交错的图画”^①。本书所涉及的机构多达数十个，它们隶属于党政军不同的系统，每个机构和部门都有自己独特的服务对象、运作规程、处事方法、人事制度和办事风格，这就造成了国民政府战时外交体制的多元化和繁杂化——这可以从本书的两章案例分析中得到一定的启发。

结果，笔者认识到仅凭一个或几个简单的流程图或什么“理论模式”来概括中国战时外交的制度模式既是不现实的，也是不科学的。如果用这样的方法来演绎“成文”的战时外交制度也许尚可，但要完全涵盖如此丰富多彩而又复杂多变的“实际”的外交制度，尚有待日后作进一步的努力。

二

除了外交模式的构架之外，还需构建对中国政府战时外交制度的评价体系，尤其值得注意的有以下几个方面。

第一，正如王立诚教授在《中国近代外交制度史》一书的序言中已经提及的，“由于近代中国半殖民地与半封建的社会环境，外交制度成为中国政治制度中最为敏感的一环。外交制度的变革，一方面集中体现了中国政治制度的半殖民地化进程，另一方面又是中国政治制度近代化过程中的一个积极因素。”^②历史发展到抗日战争时期，虽然中国社会仍然带有某些半殖民地的色彩，但对基于“平等互助”和“集体安全”等原则下的“国际关系新秩序”的追求已经成为中国政府和中国人民努力的重要目标之一。外交制度现

① 〔美〕詹姆斯·多尔蒂等：《争论中的国际关系理论》，第505页。

② 王立诚：《中国近代外交制度史》，第3页。

代化的进程,正是促成整个政治制度现代化的有力因素。

第二,外交是政治的组成部分,而战时外交是发生于战争状态下的政治活动。“战争和政治的关系是错综复杂的,其中有两种情形是相互出入的。一种是:以军事胜利为政治的指标,从而政治必须配合军事,政略应该服从战略。无论哪一种情形,政治和军事都有不可分的关系,都应该密切配合,以收相辅相成之效。我国的抗战,兼有政治和军事两重目的。政治的目的,在抗御日本帝国主义的侵略,保障领土与主权的完整,为国家求生存,为民族争自由;军事的目的,在击败入侵的日本武装部队,而赢取最后的胜利。这两项目的可以说有极密切的关系,政治和军事是互为目的手段,政略和战略便互相配合,相辅相成。这是论述抗战史实必须注意的取向之一。”^①这一取向在研究中国战时的外交制度时不容忽视:在评价战时外交制度的优劣成败时,应联系政略与战略的需要,外交战需配合军事战,军事战能够影响外交战。

第三,在中国近现代历史上,外交制度的现代化、科学化是不可逆转的潮流。从传统的“羁縻制度”,到“以夷制夷”的洋务外交,从职业外交官独领风骚的“北洋外交”到南京国民政府初期的“革命外交”,直到日后占主导地位的“大国外交”,其中虽曾有过曲折,但现代化和科学化的主流已是大势所趋,人心所向。这种现代化与科学化不仅仅停留在单纯的外交“制度”的层面,它深刻地影响着整个中国社会的现代化进程——在过去的两个多世纪中,中国的现代化与中外关系的演进息息相关,“外交制度”透过与其相联

^① 秦孝仪主编:《中华民国政治发展史》第3册,(台北)近代中国出版社1985年印行,第1065页。

的机构、组织、人员——党的、政的，官方的、民间的，把与对外关系领域相关的各种关系、各项事务互相交织，影响着中国社会的各个层面。

第四，国民政府的战时外交归根结底是“党国外交”，与当时政治制度“以党统政”的特征基本吻合，但国民党和它的各个机构在战时外交中究竟起到了多大的作用呢？这个问题本书已经分章节讨论，如国民党的全国代表大会、中全会、中常会、中执会、中政会对战时外交根本大策出台所起的作用，如国防最高会议（国防最高委员会）虽然承担着战时外交的最高决策权，但它的职能却因为各种原因受到制约；如军事委员会虽然并非外交的职能机构，但它却部分参与了战时外交的决策与执行，在一定意义上可称之为战时外交的“大本营”；又如国民党海外党部与国民政府各驻外机构之间的合作与冲突，直接反映出了“党国外交”的利弊。因此，如何正确定义“党国外交”，尚需从这些机构实际职能与具体运作出发，具体分析。

第五，“实践是检验真理的惟一标准”，评价某种制度，实践的结果虽非惟一标准，但却是相当重要的一项指标。柯伟林（William Kirby）教授认为：“人们不应低估晚清和民国时期中国的外交手法及其灵活性，实力地位极弱的中国成功地维护了国际对其边界的承认。20世纪30和40年代，中国寻求与三个世界上最强大的国家——德国、苏联和美国——建立不同形式的伙伴关系，用以抵御第四强国日本。”^①抗日战争时期国民政府的外交更是取

① [美]柯伟林：《文化间的交往与中国的发展：近代中国对外关系的内外范围》，载汪熙、魏斐德主编：《中国现代化问题——一个多方位的历史探索》，复旦大学出版社1994年版，第224页。

得了前所未有的进展,这是有目共睹的事实:逐步突破战争初期的外交困境,向全世界揭露日本帝国主义侵略中国的暴行,广泛宣传中国军民英勇无畏的抗战,使各国人民了解中国、同情中国,继而支持中国;对美、英、苏等大国外交的成功拓展;积极而灵活地参与战时双边和多边外交;废除旧约、订立新约和争取大国地位;主动参与重大国际会议、签署国际宣言和创建联合国,等等。这些外交成果得到了大多数学者的积极评价。

战时外交成果的取得相当程度上得益于积极和灵活的外交制度。但是外交制度与外交实践之间的关系远非如此简单。例如,晚清的丧权辱国是由其外交制度所决定的吗?显然答案是否定的。晚清的外交失败固然与中国当时缺乏外交长才和对近代外交规则的无知,甚至根本没有真正意义上的外交专门机构有很大关系,但是国势的积弱与政府的腐败才是军事与外交双重失败的根本原因。又如,抗战胜利后中国外交制度与战时相比并没有发生本质的改变,国民政府虽然外交努力却成效甚少,还不得不与美国签订了《中美友好通商航海条约》,这份条约无异于对中国“最野蛮的经济侵略”^①。究其根本原因还在于国民党固执专制与内战的政策,最终不仅受困于内政,也失利于外交。大体相同的外交制度下却出现了完全不同的结局,可见外交制度与外交的实践和成效虽然互相作用,但这种作用绝不是简单的、线性的,也无法找到固定的程式。

第六,中国战时外交制度的构建完成是一个过程,并非一蹴而就;而对战时外交制度的局部调整也时有发生。战争初起时,国民

^① 《解放日报》,1946年11月28日。

政府内部忙于应对战事，没有充分认识到外交战的重要性，反而大量裁撤外交部员，压缩机构，使部务难以正常展开。随着中日战争陷入相持状态，外交的重要性日益凸现，外交事务决策权与执行权的流向发生变化，外交决策权高度集中，国民党峰层加强了对外交的直接控制力，相关资源配置明显倾斜，外交实践效率大为提高。不过这些特征并非一以贯之，而会因人而异，因时因事而变，战时外交制度的稳定性明显欠缺，这也是中国政府战时外交制度的重要特征之一。

最后，虽然本书的写作仍然未能脱离从机构到机构的传统制度史研究模式，但笔者已然关注到“人”的研究的重要性。单纯的机构研究大都是外向的、表面的，而对“制度史”的深层研究必须落实到“人”，然后从具体的“人”的研究提高到具体的“机构”的研究，再到具有普遍性意义的“制度”的总结。“外交生活”是政治生活中较为特殊的一种，与其他政治生活相比，它更加远离大众，更加隐秘，更加诡谲莫测。但外交事务与其他一切的人类行为一样，“都是男男女女的个人在作出选择。国力、地理、资源以及人口都会构成障碍，同时也会提供机遇，而且还可能使可供选择的方案受到限制。整个外交事务就是由各种各样的选择构成的”^①。本书中“元首外交”、“案例研究”和“外交思想与外交制度”等章节已经注意到了这方面的努力，但还有待进一步的加强。

三

的确，研究中国政府战时外交制度归根到底是为了更加客观

^① 〔美〕罗杰·希尔斯曼等：《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》，第78页。

地评价战时外交的成败得失。但是,影响外交成败的原因很多,它们从不同的方向影响着“战时外交生活”这一系统,而外交制度仅是“合力”中的一种。正是“合力”的共同作用,才造就了战时中国外交的多姿多彩。在“制度”的背后,有更深层、更本质的原因。

首先,我们必须认识到“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”^①。正是中国军民顽强不屈的持久抗战才为中国政府赢得了大量的国际支援,才为中国的外交官们赢得了发挥才能的广阔舞台。试想,中国政府如果像法国维琪当局一样,冀望偏安一隅,仅仅抵抗数月就订立城下之盟,其结果必难保全国土安全和民众免受外敌蹂躏,遑论外交上成功!

其次,与战前相比,战时中国外交的成功还有其国际原因。中国的八年抗战是整个世界反法西斯战争的重要组成部分。中国在盟国外交格局中一度成为不可忽视的力量,中国国际地位的上升,无疑是促成中国战时外交取得重大进展的客观因素。

与之相对应的,是国民政府“争取与国”、“争取外援”的外交指导思想 and “求同存异”、“以美为主”的务实外交方针。国民政府为了赢得战争的胜利,外交政策与战前相比有了一定的变化,其中最明显的就是能够暂时搁置意识形态的分歧,在对苏关系上主动进取,确定“联苏制日”的外交方针,使苏联成为抗战初期给予对华实际援助最多的国家。国民政府的战时外交使命之重前所未有,但机遇之好也有目共睹,中国政府的外交努力所赢得的正是那种“置之死地而后生”的成功。

^① 陶文钊等:《抗日战争时期中国对外关系》,第2—4页。

但是我们也必须看到,抗日战争时期的中国仍然是一个弱国,其综合国力和在国际事务中的影响力与美国、英国和苏联等大国相比,均不可同日而语,列强在对待中国时也并未持完全平等的态度。因此,战时的中国外交仍然带有弱国外交的烙印,难免存在许多不如人意之处:英国政府在处理香港和九龙问题上的蛮横态度和雅尔塔会议上西方大国对中国利益的集体出卖就是其中最好的证明。

第三,战时外交的成功得益于清末、北京政府和战前国民政府外交努力的积淀,吸收了晚清和北京政府多次惨痛失败的经验和教训,对外交涉的经验远较前朝丰富,同时外交制度渐臻完整合理。这一点在外交人才的使用上表现得尤为突出:当时,受过正规西学教育的第二、第三代职业外交家大多活跃于外交第一线,老资格的如顾维钧、王正廷、王宠惠、郭泰祺,正值壮年的如宋子文、傅秉常、魏道明等,年轻一代如李惟果、李迪俊、邵毓麟等。他们或受过正规的外交训练,或有长期的留学经历,经验丰富、见多识广,并且勇于开拓。战时中国外交人才较前代要齐整得多,外交队伍也日臻稳定成熟。他们的努力是战时外交取得成功的有力保障。这一结论,已经为越来越多的研究者所认同。

在国际关系研究领域,“制度学派”的理论逐渐步入主流,对外交制度的研究也受到了越来越多的学者的重视^①。相信会有更多

^① 这一点中国台湾的学者起步较早,他们凭借资料占有上的优势,已就晚清和北京政府时期的外交制度展开了十分具体、深入的研究,如中兴大学张齐显的《北洋政府外交部人事制度研究》(中兴大学历史系硕士论文,2000年)、东海大学陈森霖的《中国外交制度现代化——1901—1911年之外务部》(东海大学历史系硕士论文,1994年)和王曾才的《自强运动时期中国外交制度的发展》,载《清季自强运动研究会论文集》(台北“中研院”近代史研究所1987年发行)等。

的学者认识到对外交制度史研究的忽略是整个外交史研究的重大欠缺。而在当今的国际形势下,这种忽略的负面影响不容忽视。“在全球性国际系统已经形成并且越来越成熟的今天,国际规则对各国的外交决策的制约作用变得重大,在许多规则的限制下,传统时代大国所具有的一些实力优势在今天逐步失去作用。任何参与当前这个国际系统的国家,如果不从技术上重视并挖掘自己的外交决策潜力,仍然坚持那些与国际规则相冲突的民族传统观念来指导本国外交决策,那么这些国家很可能在当代的综合国力竞争中落败。有鉴于此,我们开始从技术创新的角度来研究提高外交决策效率的途径和方法。”^①深化外交制度的研究,当可视为其中重要的努力之一。

杨联升教授在《中国制度史研究》一书中说:“中国制度史这一领域就像是退潮过后的一片广阔的海滩”^②,而外交制度的研究是其中重要的一隅,它对于客观评价和总结历朝历代外交成败得失,完善当代中国外交制度,提高外交决策与运作效率的意义不容小觑。

① 陆钢:《数字化外交决策研究》, <http://www.nease.net/~lugang/me3.htm>。

② 〔美〕杨联升著,彭刚、程钢译:《中国制度史研究》,前言,江苏人民出版社1998年版。

主要参考书目

理论著作

- (1) 《马克思恩格斯列宁斯大林论政治和政治制度》，档案出版社 1988 年版。
- (2) 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版。
- (3) 汪熙、魏斐德主编：《中国现代化问题——一个多方位的历史探索》，复旦大学出版社 1994 年版。
- (4) 王逸舟：《西方国际政治学：历史与理论》，上海人民出版社 1998 年版。
- (5) 杨公素：《外文理论与实践》，四川大学出版社 1992 年版。
- (6) Charles E. Lindblom, Edward J. Woodhouse, 《政策制定的过程》，(台北) 韦伯文化事业出版社 1998 年版。
- (7) 〔美〕戴维·伊斯顿著，王浦劬译：《政治生活的系统分析》，华夏出版社 1999 年版。
- (8) Fred I. Greenstein, Nelson W. Polsky 主编，(台北) 幼狮文化事业公司编译：《政府制度与程序》(*Governmental Institution and Processes*)，幼狮文化事业公司 1983 年版。
- (9) 〔德〕马克斯·韦伯著，韩水法、莫茜译：《社会科学方法论》，中央编译出版社 1999 年版。
- (10) 〔美〕罗杰·希尔斯曼等著，曹大鹏译：《防务与外交决策中

的政治——概念模式与官僚政治》，商务印书馆 2000 年版。

- (11) 〔法〕托尔维克著，冯棠译：《旧制度与大革命》，商务印书馆 1997 年版。
- (12) 〔美〕詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫著，邵文光译：《争论中的国际关系理论》，世界知识出版社 1987 年版。

档案资料

- (13) (台北)国民党中央委员会党史委员会(以下简称“党史会”)藏：国防最高委员会档案、中央政治委员会档案、特别档案。
- (14) (台北)“国史馆”藏：蒋介石档案、外交档、外交部档案、国家档案、抗日档、个人专档等。
- (15) (台北)“外交部”档案资讯处藏：外交档。
- (16) 中国第二历史档案馆藏：外交部档案。

史料选集

- (17) 陈鹏仁主编，刘维开编辑：《中国国民党党务发展史料：海外党务工作》，(台北)近代中国出版社 1998 年发行。
- (18) 陈鹏仁主编，刘维开编辑：《中国国民党党务发展史料：党务工作报告》，(台北)近代中国出版社 1997 年发行。
- (19) 陈鹏仁主编，刘维开编辑：《中国国民党党务发展史料：组训工作报告》，(台北)近代中国出版社 1998 年发行。
- (20) 复旦大学历史系编：《日本帝国主义对外侵略史料选编(1931—1945)》，上海人民出版社 1975 年版。
- (21) 复旦大学历史系中国近代史教研组整理：《中国近代对外关

系史资料选辑(1840—1949年)》，上海人民出版社1977年版。

- (22) 郭廷以：《中华民国史事日志》，(台北)“中研院”近代史研究所1985年版。
- (23) (台北)国民参政会史料编纂委员会编：《国民参政会史料》，国民参政会在台历届参政员联谊会1962年印行。
- (24) (南京)国民政府文官处印铸局编印：《国民政府各院部会科以上职员录》，1944年版。
- (25) (台北)“国防部”史政编译局编译：《抗战史料丛编初辑》一、二、三、四辑，(台北)1974年印行。
- (26) (台北)国民党文工委编：《中国国民党与国际关系》，(台北)1984年版。
- (27) (南京)国民政府外交部统计科编：《外交年鉴》和《中国外交年鉴》，1938—1946年。
- (28) (台北)“国史馆”编印：《中华民国史公职志(初稿)》，“国史馆”1990年版。
- (29) 《外交部公报》，南京国民政府外交部情报司编辑发行，1938—1946年版。
- (30) (台北)“国史馆”编：《中华民国法律志(初稿)》，“国史馆”1994年印行。
- (31) 何思昧：《抗战时期美国援华史料》，(台北)“国史馆”1994年版。
- (32) 李云汉主编，林养志编辑：《中国国民党宣言汇编》，(台北)“党史会”出版，近代中国出版社1994年发行。
- (33) 林泉：《抗战期间废除不平等条约史料》，(台北)正中书局

1983 年印行。

- (34) 林泉编：《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》(上、下)，(台北)“党史会”出版，近代中国出版社 1991 年发行。
- (35) 刘维开编：《国民政府处理九一八事变之重要文献》，(台北)“党史会”出版，近代中国出版社 1992 年发行。
- (36) 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》，绪编、第三编《战时外交》，(台北)“党史会”1981 年版。
- (37) 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，光明日报出版社 1985 年版。
- (38) 世界知识出版社编：《国际条约集(1934—1944)》，世界知识出版社 1959 年版。
- (39) 王铁崖：《中外旧约章汇编》，三联书店 1962 年版。
- (40) 世界知识出版社编：《中美关系资料汇编》第一辑，世界知识出版社 1957 年版。
- (41) (台北)“外交部”档案资讯处编：《中国外交机关历任首长衔名年表》，台湾商务印书馆 1988 年印行。
- (42) (台北)“外交部”档案资讯处编：《中国驻外各公(大)使馆历任馆长衔名年表》，(台北)商务印书馆 1988 年版。
- (43) (台北)“外交部”编：《中外条约辑编》，台湾商务印书馆 1963 年版。
- (44) 许师慎编：《国民政府建制职名录》，(台北)“国史馆”1984 年印行。
- (45) 薛典曾、郭子雄编：《中国参加之国际公约汇编》，台湾商务印书馆 1971 年印行。
- (46) 张朋园、沈怀玉编：《国民政府职官年表》第一册，(台北)“中

研院”近代史研究所 1987 年版。

- (47) 周秀环：《国民政府时期外交部工作报告（民国二十二年至二十六年）》，民国史料丛书，（台北）“国史馆”1999 年印行。
- (48) 周美华编：《国民政府军政组织史料——军事委员会》（一、二），（台北）“国史馆”1996 年发行。
- (49) 章伯锋、庄建平主编，中国社会科学院近代史研究所、中国史学会编：《抗日战争》外交卷、政治卷，四川大学出版社 1997 年版。
- (50) 《中华民国史事纪要》，（台北）民国史料印行中心 1971 年版。
- (51) （台北）“党史会”：《总统蒋公思想言论总集》，卷十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一。
- (52) （台北）民国外交问题研究会编：《中日外交史料丛编》第四编《卢沟桥事变前后的中日关系》，1964 年版。
- (53) （台北）民国史料中心编：《先总统蒋公有关论述与史料》，民国史料研究中心 1979 年版。
- (54) 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第一编，外交、政治、财经等分册，江苏古籍出版社 1994 年版。
- (55) 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑，第二编，外交、政治、财政等分册，江苏古籍出版社 1997 年版。
- (56) 中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度史档案史料选编》（上、下），安徽教育出版社 1994 年版。
- (57) （台北）《革命文献》，第 22、23、70、76、77、79、80 等辑。
- (58) 中国抗日战争史学会、中国人民抗日战争纪念馆编：《中国抗

日战争大事记》，北京出版社 1997 年版。

日记、回忆录、传记、全集、言论集等

- (59) 陈布雷：《陈布雷回忆录》，(台北)传记文学出版社 1967 年版。
- (60) 陈正茂编著：《左舜生年谱》，(台北)“国史馆”1998 年版。
- (61) 程天放：《使德回忆录》，(台北)传记文学出版社 1967 年版。
- (62) 程天固：《程天固回忆录》(下)，(台北)龙文出版有限公司 1993 年版。
- (63) 董霖译著：《顾维钧与中国战时外交》，(台北)传记文学出版社 1978 年版。
- (64) 董显光：《蒋总统传》(三册)，(台北)中华文化事业委员会 1952 年版。
- (65) 冯玉祥：《我所认识的蒋介石》，黑龙江人民出版社 1989 年版。
- (66) (台北)谷风出版社编：《胡适的日记》，谷风出版社 1987 年版。
- (67) [日]古屋奎二：《蒋总统秘录》，第十、十一、十二、十三册，(台北)“中央日报社”1978 年版。
- (68) 顾维钧：《顾维钧回忆录》，第二、三、四、五分册，中华书局 1986 年版。
- (69) 郭荣赵编译：《蒋委员长与罗斯福总统战时通讯》，(台北)“中国研究中心”1978 年版。
- (70) 郭荣生编：《孔祥熙先生年谱》，编者 1980 年版。
- (71) 何廉著，朱佑慈等译：《何廉回忆录》，中国文史出版社 1988

年版。

- (72) 胡光廙：《影响中国现代化的一百洋客》，(台北)传记文学出版社 1992 年版。
- (73) 胡适：《胡适选集：历史》，(台北)文星书店 1966 年印行。
- (74) 《胡适的日记》(手稿本)第十四册，(台北)远流出版事业股份有限公司 1990 年版。
- (75) 胡颂平编著：《胡适之先生年谱长编初稿》第五册，(台北)联经出版事业公司 1984 年印行。
- (76) 蒋廷黻：《蒋廷黻回忆录》，(台北)传记文学出版社 1979 年版。
- (77) 金光耀：《顾维钧传》，河北人民出版社 1999 年版。
- (78) 金问泗：《从巴黎和会到国联》，(台北)传记文学出版社 1967 年版。
- (79) 金问泗：《外交工作的回忆》，(台北)传记文学出版社 1968 年版。
- (80) 梁锡华选注：《胡适秘藏书信选》，(台北)远景出版事业公司 1982 年版。
- (81) 李宗仁口述、唐德刚撰写：《李宗仁回忆录》(上下卷)，广西人民出版社 1988 年版。
- (82) 凌其翰：《我的外交官生涯——凌其翰回忆录》，中国文史出版社 1993 年版。
- (83) 罗香林：《傅秉常与中国近代外交》，(台北)传记文学出版社 1970 年版。
- (84) 秦孝仪主编：《先总统蒋公思想言论总集》第十三至二十一卷，(台北)国民党中央委员会 1984 年印行。

- (85) 《王世杰日记》(手稿本)第一、二、三、四册,(台北)“中研院”近代史研究所 1990 年编印。
- (86) 邵毓麟:《胜利前后》,(台北)传记文学出版社 1967 年版。
- (87) 司徒雷登:《司徒雷登回忆录》,(台北)新象书店 1984 年版。
- (88) 陶菊隐:《蒋百里先生传》,中华书局 1984 年版。
- (89) 王宠惠:《王宠惠先生文集》,(台北)“党史会”1981 年版。
- (90) 吴伯卿、林养志编注:《蒋委员长中正抗战方策手稿汇辑》(一、二),(台北)“党史会”出版,近代中国出版社 1992 年发行。
- (91) 吴相湘:《民国百人传》第一至四册,(台北)传记文学出版社 1979 年版。
- (92) 颜惠庆著,姚松龄译:《颜惠庆回忆录》,(台北)传记文学出版社 1973 年版。
- (93) 杨树标、杨菁:《中国战区的“最高统帅”——抗战时期的蒋介石》,广西师范大学出版社 1996 年版。
- (94) 杨树标:《蒋介石传》,团结出版社 1989 年版。
- (95) 姚松龄:《陈光甫的一生》,(台北)传记文学出版社 1984 年版。
- (96) 亦侨:《跟随蒋介石十二年》,湖南人民出版社 1988 年版。
- (97) 上海档案馆译:《颜惠庆日记》,中国档案出版社 1996 年版。
- (98) 瑜亮:《孔祥熙》,(香港)开源书店 1955 年版。
- (99) (台北)“自由中国社”编:《胡适言论集》乙编,华国出版社 1953 年版。
- (100) (台北)“党史会”编:《总统蒋公大事长编初稿》第四、五卷。
- (101) 中国社会科学院近代史研究所中华民国史室编:《胡适任驻美大使期间往来电稿》,中华书局 1978 年版。

- (102) 《杭立武先生访问记录》，口述历史丛书(23)，(台北)“中研院”近代史研究所 1990 年版。
- (103) 张忠绂：《迷惘集》，(香港)吴兴记发行。
- (104) 张霈芝：《戴笠与抗战》，民国人物传记丛书(4)，(台北)“国史馆”1999 年印行。
- (105) 张治中：《张治中回忆录》，文史资料出版社 1985 年版。
- (106) 《史迪威资料》，中华书局 1978 年版。

辞 典

- (107) 倪正太、陈晓明编：《民国职官辞典》，黄山书社 1998 年版。
- (108) 石源华主编：《中华民国史外交史辞典》，上海古籍出版社 1996 年版。
- (109) 徐友春主编：《民国人物大辞典》，河北人民出版社 1991 年版。
- (110) 杨立强、刘其奎主编：《简明中华民国史辞典》，河南人民出版社 1989 年版。

专 著

- (111) 陈乐民主编：《西方外交思想史》，中国社会科学出版社 1995 年版。
- (112) 陈立文：《宋子文与战时外交》，(台北)“国史馆”1991 年印行。
- (113) 陈立文：《抗战期间中国争取国际地位之努力论文集》，(台北)东北文献杂志社 2000 年版。
- (114) 陈之迈：《中国政府》，商务印书馆 1947 年版。

- (115) 傅学启:《中国政府》,(台北)正中书局 1956 年印行。
- (116) 傅学启编著:《中国外交史》下册,台湾商务印书馆 1991 年版。
- (117) 郭廷以:《近代中国史纲》,香港中文大学出版社 1982 年版。
- (118) 何应钦:《日军侵华八年抗战史》,(台北)“国防部”史政编译局 1982 年版。
- (119) 黄刚:《中美使领关系建制史 1786—1994》,台湾商务印书馆 1995 年印行。
- (120) 黄仁宇:《从大历史的角度读蒋介石日记》,中国社会科学出版社 1998 年版。
- (121) 姜克夫:《民国军事史略稿》,中华书局 1981 年版。
- (122) 金光耀主编:《顾维钧与中国外交》,上海古籍出版社 2001 年版。
- (123) 孔庆泰等著:《国民党政府政治制度史》,安徽教育出版社 1998 年版。
- (124) 蒋纬国总编著:《国民革命史》第二部《抗日御侮》,(台北)黎明文化事业公司 1978 年印行。
- (125) 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。
- (126) 刘维开:《从九一八到七七——国难期间应变图存问题之研究》,(台北)“国史馆”1995 年印行。
- (127) 梁敬鐔:《开罗会议》,台湾商务印书馆 1978 年版。
- (128) 梁敬鐔:《史迪威事件》,台湾商务印书馆 1973 年版。
- (129) 李定一:《中华史纲》,(台北)传记文学出版社 1986 年版。
- (130) 李其泰:《外交学》,(台北)政治大学出版委员会 1962 年版,

正中书局印行。

- (131) 李琪：《“行政三联制”研究》，上海人民出版社 1995 年版。
- (132) 李宗黄：《行政三联制概论》，（台北）1953 年版。
- (133) 刘健清、徐梁伯等著：《中国国民党史》，江苏古籍出版社 1992 年版。
- (134) 刘达人、谢孟园：《中华民国外交行政史略》，（台北）“国史馆”2000 年版。
- (135) 刘青锋编：《民族主义与中国现代化》，当代中国文化研究中心集刊，香港中文大学出版社 1991 年版。
- (136) 罗志渊：《国民政府训政体制的研究》，中山学术文化集刊第十一集。
- (137) 马起华：《抗战时期的政治建设》，（台北）近代中国出版社 1986 年发行。
- (138) 马振犊：《血染辉煌——抗战正面战场写实》，广西师范大学出版社 1993 年版。
- (139) 秦孝仪主编：《中华民国政治发展史》第三册，（台北）近代中国出版社 1985 年发行。
- (140) 孙科：《中苏关系》，中华书局 1946 年版。
- (141) 唐京轩：《现代外交礼节》，（台北）世界书局 1980 年版。
- (142) 吴相湘：《第二次中日战争史》（上、下），（台北）综合月刊社 1973 年版。
- (143) 王铁崖：《国际法》，法律出版社 1991 年版。
- (144) 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。
- (145) 朱建民：《国际组织新论》，（台北）正中书局 1978 年印行。

- (146) 王云五:《岫庐论世局》,(台北)青年战士报社 1965 年版。
- (147) 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。
- (148) 王立诚:《近代中国外交制度史》,甘肃人民出版社 1991 年版。
- (149) 吴成章:《外交部沿革记略》(影印版),(台北)文海出版社 1985 年版。
- (150) 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。
- (151) 吴景平:《宋子文评传》,福建人民出版社 1992 年版。
- (152) 吴景平:《宋子文思想研究》,福建人民出版社 1998 年版。
- (153) 吴景平:《宋子文政治生涯编年》,福建人民出版社 1998 年版。
- (154) 吴挽澜:《行政学新论》,(台北)幼狮文化事业公司 1981 年版。
- (155) 谢俊美:《政治制度与近代中国》,上海人民出版社 1994 年版。
- (156) 徐蓝:《英国与中日战争(1931—1941)》,北京师范学院出版社 1991 年版。
- (157) 薛光前:《八年对日抗战中之国民政府》,台湾商务印书馆 1978 年版。
- (158) 杨天石:《海外访史录》,社会科学文献出版社 1998 年版。
- (159) 杨幼炯:《中国政党史》,台湾商务印书馆 1979 年发行。
- (160) 杨树藩:《中国文官制度史》,(台北)1976 年版。
- (161) 张道行等编:《外交研究》,台湾商务印书馆 1968 年版。

- (162) 张其昀:《中国政治思想与制度史论集》,(台北)中华文化出版事业委员会 1954 年版。
- (163) 张玉法:《中国现代史》,(台北)经世书局 1970 年版。
- (164) 周子亚:《外交监督与外交机关》,(上海)正中书局 1944 年版。
- (165) 朱建民:《外交与外交关系》,(台北)正中书局 1977 年印行。

译 著

- (166) 〔美〕埃尔默·普利施科著,周启朋、顾德欣等译:《首脑外交》,世界知识出版社 1990 年版。
- (167) 〔英〕埃里克·克拉克著,杨修、祖源译:《外交官生涯》,世界知识出版社 1985 年版。
- (168) 〔美〕巴巴拉·塔奇曼:《史迪威与美国在华经验》,商务印书馆 1984 年版。
- (169) 〔日〕稻叶正夫:《冈村宁次回忆录》,中华书局 1981 年版。
- (170) 〔英〕杜维廉,柴金如译:《外交途径》,新华出版社 1984 年版。
- (171) F·C·琼斯:《1942—1946 年的远东》,上海译文出版社 1972 年版。
- (172) 〔英〕费尔萨姆著,胡其安译:《外交手册》,中国社会科学出版社 1979 年版。
- (173) 〔英〕戈尔-布思主编,杨立义等译:《萨道义外交实践指南》,上海译文出版社 1984 年版。
- (174) 〔美〕Karl W. Deutsch 著,李其泰译:《国际关系的解析》(The Analysis of International Relations),(台北)幼狮文

化事业公司 1971 年版。

- (175) 〔美〕达莱科：《罗斯福与美国对外政策 1932—1945》，商务印书馆 1984 年版。
- (176) 〔美〕亨利·基辛格著，顾淑馨、林添贵译：《大外交》，海南出版社 1997 年版。
- (177) 〔美〕杰里尔·A·罗赛蒂著，周启朋、傅耀祖译：《美国对外政策的政治学》，世界知识出版社 1997 年版。
- (178) 〔日〕今井武夫：《今井武夫回忆录》，上海译文出版社 1978 年版。
- (179) (台北)联合报丛书：《一九四一年美国远东外交关系文件》，联合报 1956 年印行。
- (180) 〔美〕罗比·尤恩森：《宋氏三姐妹》，世界知识出版社 1984 年版。
- (181) 〔美〕尼可森：《外交十讲》，(台北)大学生杂志社 1965 年版。
- (182) 〔英〕丘吉尔：《第二次世界大战回忆录》第一至五卷，商务印书馆 1974—1975 年版。
- (183) 〔美〕迈克尔·沙勒：《美国十字军在中国(1938—1945)》，商务印书馆 1982 年版。
- (184) 美国国务院编，张玮英等译：《美国外交文件——日本 1931—1949 年选译》，中国社会科学出版社 1998 年版。
- (185) 〔美〕伊里奥·罗斯福：《罗斯福见闻秘录》，新群出版社 1950 年版。
- (186) 〔美〕舍伍德：《罗斯福与霍普金斯》，商务印书馆 1980 年版。
- (187) 〔美〕斯特林·西格雷夫：《宋家王朝》，中国文联出版公司

出版。

- (188) 〔美〕W·艾夫里·哈里曼、伊利·艾贝合著：《特使——与丘吉尔、斯大林周旋》，三联书店 1978 年版。
- (189) 天津市政协编译委员会：《重光葵外交回忆录》，知识出版社 1982 年版。
- (190) 〔美〕易劳逸：《蒋介石与蒋经国》，中国青年出版社 1989 年版。
- (191) 〔美〕易劳逸著，陈谦平、陈经民等译，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。
- (192) 〔美〕约瑟夫·W·埃谢里克：《在中国失掉的机会》，国际文化出版公司 1987 年版。
- (193) 〔日〕佐藤英夫著，王晓滨译：《对外政策》，经济日报出版社 1990 年版。
- (194) 〔美〕邹谠著，王宁、周先进译：《美国在中国的失败》，上海人民出版社 1997 年版。

外文文献

- (195) Blum, John M. ed, Form the Morgenthau Diaries, Years of Crisis, 1928 - 1938. Boston, Houghton Mifflin Company, 1959.
- (196) Documents on German Foreign Policy 1918 - 1945, Series D. Volume VIII, London 1954.
- (197) Documents on British Foreign Policy 1919 - 1939, 3rd Series III, Volume IX, London 1955.

- (198) Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1937, Vol3 - 4, 1938, Vol3 - 4, 1939, Vol3, 1940, Vol4, 1941, Vol4, 1942, Vol. China, 1943, Vol. China, 1944, Vol6, 1945, Vol7. Washington, D. C. : Government Printing Office, 1954, 1955, 1956, 1963, 1967, 1969.
- (199) Garver, J. W. Chinese — Soviet Relations, 1937 - 1945, Oxford University Press, 1988.
- (200) Kublin, Michael B. The Role of China in American Military Strategy from Pearl Harbor to the Fall of 1944, Ann Arbor, 1984.
- (201) Lucian Pye. Warlord Politics: Conflict and Coalition in the Modernization of Republican China, New York, 1971.
- (202) Mission to China — Stilwell's Personal File: China, Burma, India, 1942 - 1945. Wilmington, Scholarly Resources Inc, 1976.
- (203) Robert Pollard. China's Foreign Relations. 1917 - 1931, New York, 1933.
- (204) Romanus, Charles F. & Riley Sunderland. Stilwell's Mission to China, Government Printing Office, 1953.
- (205) Thorne Christopher. Allies of A Kind. The United States, Britain, and the War Against Japan, 1941 - 1951, N. Y. , 1978.
- (206) Young Arthur N. China and the helping Hand, 1937 - 1945, Harvard University Press, 1963.
- (207) 田中直吉:《外交史》(上下册),〔日本〕有信堂高文社 1990

年版。

- (208) 日本外务省：《日本外交年表与主要文书(1840—1945)》，〔日本〕东京原书房 1955 年版。
- (209) 山本隆义：《中国政治制度的研究：内阁制度的起源与发展》，〔日本〕京都东洋史研究会 1968 年版。

未刊博士、硕士论文

- (210) 陈天民：《林森与民国政治》，(台北)政治大学历史所硕士论文，1997 年。
- (211) 陈森霖：《中国外交制度现代化——1901—1911 年之外务部》，(台中)东海大学历史系硕士论文，1994 年。
- (212) 程利申：《王世杰与中国战时外交之初步研究(1937. 7—1941. 12)》，复旦大学历史系硕士论文，2000 年。
- (213) 何品：《论居里与太平洋战争爆发前后的中美关系》，复旦大学历史系硕士论文，1996 年。
- (214) 王正华：《南京时期国民政府的中央政制(1927—1937)》，(台北)政治大学历史所博士论文，1997 年。
- (215) 吴永芳：《国民参政会之研究》，(台北)政治大学历史所硕士论文，1983 年。
- (216) 游维真：《1937—1941 年的中美关系》，(台北)文化大学史学系硕士论文，1997 年。
- (217) 朱纪中：《从〈中国白皮书〉的公布论美国对华政策的改变》，(台北)淡江大学国际事务与策略研究所硕士论文，1990 年。
- (218) 张齐显：《北洋政府外交人事制度》，(台中)中兴大学历史系硕士论文，2000 年。

人名索引

A

艾 登 100, 238, 293, 296,
297

艾夫里尔·哈里曼 238

艾奇逊 252

爱司加拉 156

B

白崇禧 48, 60—62

白修德 265, 341, 346, 347

保君健 204

葆 毅 150, 203

C

曹汝霖 129

曹树铭 62

陈豹隐 77

陈炳章 215

陈伯庄 55, 340

陈博生 53, 62, 77, 79

陈布雷 48, 52, 55, 60—62,
71, 73—75, 77, 78, 82, 114,

133, 287, 300, 303, 339, 361

陈长乐 204

陈岱础 62

陈公博 164, 220

陈光甫 220, 231, 278, 363

陈果夫 48, 60—62, 71, 124,
187, 298

陈济棠 60—62

陈 介 124, 127, 128, 133,
149, 154, 158, 173, 185

陈锦涛 129

陈立夫 187

陈良猷 286

陈懋祥 122

陈铭枢 305

陈庆甲 182

陈庆云 187, 195

陈绍宽 209

陈石孚 62

陈 时 94

陈树人 60—62, 186
 陈树棠 286
 陈维城 123
 陈锡璋 146
 陈玉符 122, 123
 陈允文 146, 149
 陈之迈 8, 15, 17, 281, 365
 陈中原 280
 陈宗熙 150
 程沧波 75
 程经远 148
 程天放 122, 124, 148, 154,
 160, 164, 190, 277, 361
 程天固 91, 124, 135, 158,
 160, 165, 166, 171 — 173,
 185, 186, 210, 235, 236, 259,
 260, 281, 361
 程希孟 95, 151
 崔可夫 212, 223
 崔士杰 148
 崔唯吾 62

D

戴保鏊 197
 戴传贤 48, 60—62
 戴 方 215

戴高乐 156
 戴愧生 187, 195
 戴 笠 180, 364
 戴沛礼 131
 邓汉祥 60, 61
 迪鲁瓦·呼图克图 226
 刁作谦 205
 丁绍级 149
 董 霖 15, 16, 61, 189, 190,
 361
 董显光 62, 75, 132, 226, 270,
 273, 286, 290, 338, 361
 杜鲁门 69
 杜 武 182
 杜聿明 227
 段茂澜 146, 149, 201

F

法肯豪森 221, 222
 樊德芬 62
 方成钜 182
 冯吉修 205
 冯 飞 110, 149
 冯玉祥 60—62, 226, 361
 冯执亚 204
 冯执正 203

伏罗希洛夫 212

傅秉常 50, 55, 62, 127, 128,
132, 133, 337, 354, 362

傅 锐 72

傅斯年 62, 75, 90

G

甘乃光 61, 62

高傅珠 72

高凌白 205

高宗武 147, 149

葛祖广 204

耿 匡 203

龚安庆 203

顾孟余 60—62

顾维钧 9, 16, 33, 69, 74, 78—
81, 100, 122, 123, 125, 129—
131, 148, 164, 166—168,
171, 177, 185, 189, 190, 210,
215—218, 221, 229, 232, 235
—237, 248, 256, 262—264,
278, 292, 293, 296, 297—
300, 302—304, 306—308,
315, 324, 325, 327—331,
333, 347, 354, 361, 362, 365

顾毓瑞 275

顾祝同 177

关 霁 149

广 禄 203

桂保罗 280

桂永清 180, 182, 209, 214,
221

郭斌佳 62, 79, 151, 263

郭德权 182

郭琦之 181

郭任远 283

郭嵩焘 189

郭泰祺 40, 50, 54, 62, 126—
128, 133, 148, 156, 164, 177,
217, 226, 232, 251, 256, 260,
290—292, 294, 354

郭则范 192

H

哈里·霍普金斯 218

韩永镇 203

杭立武 90, 100, 214, 296, 364

何方理 72

何凤山 151, 205

何应钦 48, 60—62, 226, 292,
294, 365

贺耀组 67, 76, 79, 169, 212,

220

赫 尔 218, 232, 262, 266,

302

赫尔利 228

胡庆育 147, 201

胡世泽 123, 128, 133, 148,

177, 302, 303

胡 适 18, 84, 99, 124, 212,

215, 216, 230 — 234, 246,

260, 278 — 280, 304, 361,

362, 364

胡政之 75

黄伴扬 182

黄秉衡 181

黄仁霖 132

黄少谷 61, 75, 279

黄豫鼎 146

黄朝琴 203

黄 正 171, 181, 235

J

季惕凡 147

冀朝鼎 215

蒋百里 84, 164, 210, 220,

261, 363

蒋方震 220

蒋介石 7, 27, 32—34, 40, 42,

44—48, 50, 51, 55, 57, 58, 60

—62, 66, 67, 69, 70, 71, 72—

79, 81, 82, 84, 87, 91, 95, 99

—101, 113, 114, 123—126,

128, 130 — 135, 140, 141,

154, 164 — 168, 171, 172,

175, 176, 178, 180, 181, 188,

209, 211 — 216, 218 — 220,

222—231, 233—238, 244,

246, 248 — 269, 273, 277 —

279, 282, 284 — 288, 290 —

305, 307 — 309, 315—321,

323, 324, 326 — 328, 332,

334, 337, 339 — 341, 346,

347, 357, 361, 363, 365, 370

蒋廷黻 62, 75, 211, 304, 362

蒋纬国 315, 316, 321, 365

蒋翼辅 181

蒋作宾 122, 148

金问泗 148, 155, 167, 263,

278, 293, 362

居 里 131, 225, 226, 228,

232, 234, 261, 264, 265, 372

居 正 48, 60—62, 292, 294

K

卡 尔 123, 257

卡恰诺夫 223

克 兰 224

克利浦斯 101

孔涤奄 147

孔令侃 258, 263, 269, 278

孔祥熙 48, 50, 54, 60 — 62,

81, 90, 102, 107, 131, 154,

171, 186, 209, 210, 212 —

214, 216, 218, 219, 226, 229

— 231, 235, 236, 251, 252,

254, 255, 269, 278, 302, 303,

305—308, 346, 362, 363

L

拉铁摩尔 224—227, 229, 230,

260, 261

赖 琨 195

来栖三郎 239

吕子勤 204

李炳瑞 149

李次温 195

李迪俊 62, 147, 149, 185, 354

李恩叙 283

李 复 272, 273

李闳钦 215

李金发 194

李锦伦 148

李梦庚 279

李绮庵 195

李圣五 62, 90, 149

李石曾 164, 210, 212, 220,
261

李四光 138

李铁铮 124, 142, 158, 174,
175, 182李惟果 61, 71, 77, 100, 114,
133, 145, 354

李文范 60—62

李修业 182

李毓九 72

李照民 280

历 昭 147

梁寒操 62, 195

梁均立 146

梁 龙 151, 159, 198

梁如浩 129

林椿贤 146, 149

林 叠 195

林东海 202

林任洲 206
 林 森 244—249, 252, 267,
 292, 294, 372
 林绍楠 148
 林 实 204
 林桐实 146
 林 蔚 68, 227
 林语堂 215
 林祖涵 92
 凌其翰 114, 131, 132, 147,
 152, 153, 362
 刘崇杰 148
 刘师舜 110, 147, 149, 159
 刘田甫 181, 303
 刘维炽 187
 刘文岛 48, 122, 148, 210
 刘驭万 215
 刘则钊 146
 卢春芳 206
 卢干滋 76
 陆炳熊 62
 陆 俊 147
 陆征祥 189
 罗贡华 72
 罗斯福 79, 99, 131, 213, 216,

218, 224 — 226, 228, 230 —
 232, 234, 238, 259, 260, 263
 — 267, 285, 292, 294, 302,
 322, 335, 337, 339, 361, 369,
 370

罗文干 84, 89, 97, 129

罗卓英 179

骆傅华 178

M

马格鲁德 336

马宗荣 94

毛邦初 303, 306

梅景周 204

孟寿椿 274, 285, 286

苗培成 278

摩根索 232, 234, 266

墨索里尼 210

P

潘伯鹰 149

彭革陈 62

彭克定 182

卜道明 151

浦薛凤 55, 58, 60, 61, 62,
 303, 340

Q

- 钱存典 146
 钱大钧 76
 钱家栋 203
 钱 泰 127, 128, 130, 133,
 148
 秦绍芬 203
 权世恩 203
 丘吉尔 101, 214, 238, 292,
 295—297, 335, 339, 369

R

- 任起莘 147
 荣宝沣 204

S

- 萨道义 6, 7, 125, 131, 132,
 207, 208, 243, 369
 沙赫特 224
 商 震 68, 69, 261, 303
 邵力子 33, 50, 77, 158, 237
 邵毓麟 75, 123, 133, 147,
 271, 340, 354, 363
 沈剑虹 270
 沈瑞麟 129
 沈宗濂 60—62, 340
 施肇基 84, 148, 233, 304

- 时昭瀛 62, 149, 205
 史迪威 16, 179, 216, 224, 226
 — 230, 234, 322, 364, 366,
 368
 史国藩 122
 史汀生 266
 史退汀纽斯 279
 斯大林 76, 210, 211, 223,
 238, 356, 370
 宋发祥 206
 宋美龄 178, 219, 227, 258,
 259, 261, 263, 264, 284, 338
 宋子文 16, 33, 50, 51, 69,
 113, 124 — 128, 131, 132,
 138, 145, 165, 207, 212 —
 214, 219, 225, 226, 227, 229
 — 234, 251, 256, 257, 259,
 260, 261, 263, 264, 266, 279
 — 281, 283, 295—297, 299—
 301, 302, 303, 315, 321, 322,
 324 — 326, 337, 340, 341,
 346, 354, 365, 367
 孙宝琦 129
 孙 科 48, 54, 60 — 62, 84,
 127, 171, 186, 210 — 212,

216,223,235,256,257,261,

290—292,294,298,346,366

孙治平 284

孙中山 8,26,35,63,81,250,

316,319,321

T

谭绍华 146,149,196

谭 赞 286

汤德衡 182

汤 武 197,202

唐保皇 180,181,236

唐 纵 72,74,75,79,82,

180,259

唐 豸 182

陶德曼 154

陶希圣 62,75,77

童德乾 199,206

田伯烈 273

田方城 150

涂允檀 185

W

万君和 270

汪大燮 129

汪 丰 188

汪精卫 27,44,45,47,84,

124,141,249,251,253,255

王芃生 62,286,340

王宠惠 40,48,50,55,56,57,

58,60—62,80,81,90,93,

121,126—128,134,149,

178,218,260,279,298,299,

302,303,305,306,315,321,

324,330—332,338,339,

341,354,363

王德芳 150

王德炎 198

王法勤 60—62

王冠英 95

王 光 147

王化成 55,60—62,299,340

王家桢 62,90

王镜寰 147

王景歧 196

王启江 149

王泉笙 60—62

王荣第 200

王世杰 18,24,46,75,77,79

—82,93,99—102,123,126,

128,130,134,156,211,226,

233,245,257,260,261,263,

- 279, 286, 290 — 294, 298,
302, 303, 305, 306, 308, 309,
323, 324, 328, 341, 363, 372
- 王荫泰 129, 130
- 王云五 100, 101, 367
- 王占祺 147
- 王正廷 122, 129, 230, 354
- 王之 182
- 王致光 182
- 威尔基 261, 264
- 韦尔斯 266, 346
- 魏宸组 198
- 魏道明 69, 102, 185, 233,
256, 286, 302—304, 306, 354
- 魏德迈 179
- 魏亚特 214
- 温应星 209
- 温源密 100
- 翁文灏 75, 209
- 吴蔼宸 203
- 吴国桢 50, 75, 113, 114, 128,
131, 133, 145, 185, 299
- 吴建勋 188, 285
- 吴景超 55, 60, 61, 138, 280,
340
- 吴南如 151, 199
- 吴颂皋 62, 146, 149
- 吴铁城 9, 134, 186, 293, 298
- 吴文藻 61, 62
- 吴贻芳 138, 280
- 吴玉章 89, 90, 96
- 吴泽湘 148
- 吴忠信 321
- 伍廷芳 129
- X**
- 希特勒 154, 335
- 夏晋麟 272
- 夏晋熊 132
- 萧勃 181
- 萧恩承 148
- 萧吉珊 186, 195
- 谢家骝 147
- 谢维麟 149
- 谢作民 195
- 熊崇志 197
- 熊式辉 69, 293
- 徐道邻 61, 72
- 徐敦璋 61, 62
- 徐恩曾 187
- 徐公肃 149

徐焕升 182
 徐 谟 62, 127, 128, 131,
 133, 261
 徐乃谦 146
 徐庆誉 72
 徐淑希 150
 徐象枢 61, 62
 许念曾 151, 202
 许世英 153, 154
 薛光前 15, 368
 薛 穆 286, 295—301

Y

阎锡山 60—62
 颜惠庆 84, 93, 99, 122, 129,
 144, 148, 177, 189, 215, 216,
 220, 363, 374
 晏阳初 138, 280
 杨 格 29
 杨 杰 122, 124, 125, 145,
 158, 171, 181, 211, 212, 235
 —237, 256, 261, 266
 杨云竹 55, 340
 杨曾翱 147
 野 村 239
 叶楚伦 48

叶公超 178, 286
 尹葆宇 150
 尹禄光 204
 于右任 48, 60—62
 余俊贤 187
 余 铭 149
 俞鸿钧 131
 袁道丰 204
 袁 惕 205
 袁子健 147
 约翰·吉尔伯特·怀南特

238

岳开先 147

Z

翟 桓 61, 62
 詹菊似 195
 詹 森 322, 326
 赵俊颀 150
 赵敏求 270
 曾镕浦 127, 149
 曾虚白 75, 270, 274
 曾养甫 187
 曾宗鉴 122
 曾仲鸣 195
 张伯伦 279

- 张 冲 256
 张大田 122
 张道藩 287, 300
 张道行 62, 110, 150, 368
 张德流 62
 张鼎彝 72
 张惠长 197
 张季鸾 77
 张嘉璈 220, 304
 张君勱 215
 张励生 75
 张彭春 62, 93, 99, 164, 215, 220
 张 谦 151, 159, 197
 张 群 47, 48, 60, 61, 93, 149, 226, 252, 294, 322
 张塔哲 182
 张维城 161
 张显之 62
 张毓昆 150
 张治中 187, 364
 张忠绂 55, 56, 62, 78, 79, 81, 90, 144, 215, 220, 303, 340, 364
 章守默 147, 206
 章渊若 61
 赵敏求 270
 郑 钧 270
 郑尚友 151
 郑亦同 201
 郑占南 195
 郑彰群 283
 郑振文 60, 61
 郑震宇 62, 114
 郑忠华 283
 钟 毓 147
 周佛海 77
 周鲠生 62, 77, 78, 215, 304, 333
 周宏涛 75
 周 珏 146
 周君亮 149
 周 览 89
 周启刚 187
 周应聪 182
 朱保伦 147
 朱鹤翔 148
 朱家骅 77—79, 187, 291, 294, 298
 朱绍阳 61, 62

朱世明 132,149,181,303

朱世全 206

朱 英 191

邹 鲁 48,60—62

邹尚友 149,203

邹韬奋 90

后 记

这部书稿是在对我的博士学位论文润改后完成的。

论文的完成与出版，最要感谢的当然是我的导师吴景平教授，正是老师对我的严格要求和无私关怀才使我有今天的收获。老师在繁重的研究与事务堆中抽出宝贵的时间，与我一再讨论文章的选题、论文的结构、档资的征引，还为我提供相关资料，并字斟句酌地为我修改文字。和所有的师门同学一样，我们是被老师的努力鞭策着成长的。还有慈爱的师母，像对待自己的孩子一样，不厌其烦地鼓励我们，关心我们，帮助我们。

感谢我读硕士生时的导师金光耀教授和石源华教授，是他们带我走入了中外关系史研究的大门，也是他们帮助我、督促我完成了第一本专著《颜惠庆传》。还要感谢王立诚教授，他无私地将在国外收集的资料让我分享，并适时地指出我论文的欠缺，使我受益颇多。在此向复旦大学历史系的师长们一并致谢，没有你们的教诲与帮助，也许我早就放弃了。

1999年的冬天，在导师的四方联络下我去了台湾，为博士论文收集第一手的档案资料。在台湾的两个月里得到了许多师友的教导与帮助，他们是政治大学的林能士教授、周惠民教授和李素琼助教，文化大学的陈立文教授、李朝津教授和游维真小姐等，在此一并致谢。中兴大学的唐启华教授和他的学生张齐显先生在我论文的最后冲刺阶段，无私地提供了宝贵的资料和相关的论文，谨致

谢意。

感谢上海市马克思主义学术著作出版资助评审委员会,有他们的肯定和资助,论文才能得以顺利付梓出版。同时,这个课题的研究也得到了亚洲基督教高等教育基金的资助。根据论文答辩委员会诸师的意见,出版前对论文略有修改,但无论在全书体例,还是基本观点上都未及大的改动,以作为研究生阶段学习的一个纪念。复旦大学出版社的吴仁杰老师严格审稿,仔细修订,令我受益颇多。外交史的研究在我是刚起步,本书中失当舛误之处在所难免,衷心期望学界前辈、读者同仁提出宝贵意见。

这5年半的研究生生活单调而辛苦,家人的有力支持是我最大的动力。感谢双亲大人对我20多年来的养育之恩,他们总是默默地关心我,帮助我——从物质上到精神上。感谢外子李少波先生理解包容我不治家业,让我得以后顾之忧地埋头学习。

在本书的最后修改阶段,我的腹中正孕育着一个崭新的生命,每当我坐在电脑前,她就手舞足蹈,和我一起分享历史研究寂寞的快乐。谨把此书献给她,盼望着她健康而快乐地成长。

陈 雁

2001年岁末于复旦