

国民政府建立初期“改订新约运动”之我见——再评王正廷“革命外交”

作者: 申晓云 发布时间: 2004-12-28 12:36:51

南京国民政府建立之初,由王正廷任外长时推出的“改订新约运动”,在一些史书中被记述为“外交成功”的典范。其实,从外交学研究的视角,从实际成效、策略运用、以及政府目标实现几个层面上,对这一运动进行深入考察,即可发现以往论述中的某些失实和外误,这场运动尽管打着“争国权”的旗号,但实际只是国民政府粉饰形象,假外交以转移国内民众对政府不满的一种宣传。由于国民政府在这场外交中虚张声势、弃实求名,不仅未能在“收回国权”上取得大的进展,反而因之错失了国民政府立国之初的外交良机,招致了内、外目标俱失的后果。

三年前,笔者在《近代史研究》上发表了《南京国民政府废约交涉述评——兼评王正廷革命外交》一文,对被视作此一时期国民政府成功外交典范的“改定新约”运动作了初步考察。文章的结论认为,这场“改订新约”运动,不仅在旨趣上与孙中山的国民革命目标相异,实际成果也甚少可言,所谓“革命外交”的桂冠,不过是其时国民党当局用来欺骗舆论的自诩之辞,决不宜为信史所照搬。然而,对一项重大外交举措来说,考其口号是否与某一“主义”相符,只是一个方面,对于“正视听”来讲,是有意义的,但决不是评价的主要标准。况且“主义”也绝非教条,其所代表的理想和目标,在各个时期会有不同的达成途径。就外交手段来说,死搬“主义”往往是一种僵化的做法,原则性和灵活性相结合,进取与妥协相交替,则是谈判中的惯例。因此,三年前笔者的文章对客观评价这一外交仅算开了个头。为继续前文的考察,也为弥补前文的不足,笔者再撰此文,以求教于史学界同仁。

历史是发掘事件真相的科学,正确而恰当的史论来自对史实真相的切实把握。出于研究的需要,笔者在对“改定新约”运动作考察时,曾先将能找到的台湾和大陆史书中有关国民政府建立之初对外方针的记述作了一个浏览,发现很多史述都采用了将这一时期以政府名义发布的有关声明、宣言依次罗列的方式。阅后的第一感觉便是对该政府建立后致力于“争国权”有了先入为主的印象。由于本人是做研究的,不会就此便将印象作为结论,反而引发了探究的兴趣,结果发现这一时期但凡在国内有一定影响的政治势力,不论是南是北,在朝在野,在发布这类宣言上都是毫不逊色的,排列起来,后面都可列上一长串。显而易见,此间这些由政治家批量生产的宣言只是一种表象,实际情形并不一定就如其所称的那样。倘若仅按这些公开发布的宣传物来记述历史,是很容易误导读者的。

笔者在文首就对历史记述中某些不当先说上了两句,不仅是意在指出一些史载中存在的问题,也在于所言及的问题实与本文论旨有着相当的关系。本文着重考察的是国民政府的“改定新约运动”,而这一运动又是以该政府外交精神的表征载之于史的。因此,指出以往史书记载中的某些不当,实有必要。其实,若对国民政府初期外交作过一些认真考察,而不仅仅为一些表面宣言所惑的话,该政权建立之初之外交精神和目标所在本是十分清楚的,这就是蒋介石在1928年初复出时,由其亲信外交部长黄郛所宣布的“以亲睦为旨”的外交。[1](P412)这一外交以“温和型”为主要特征,与国民党广州、武汉时期的“激烈型”外交不同,用沈亦云的话来说,即“从英雄外交回到常人外交,从打倒列强回到条约束缚”,目标在于“为国民政府开一睦邻之路”。[2](P404)笔者认同沈氏对黄郛外交的这番解释理由有二:其一,沈是黄的夫人,对黄出任外长时所担负的“转圜”之责有较他人更深的领会,说起来也不像其时政府很多公开发布的文件那样多半经过包装;其二,平心而论,南京国民政府建立之初,这一由黄郛宣布的“亲睦外交”立场,对于蒋介石地位的巩固来讲,也是非常必需的。尤其是蒋复出后,谋取列强对其“统一中国”的支持成了当务之急,故蒋以黄任外长,以贯彻其“变列强为友邦”的目标。然而,黄郛上台后,尽管不负厚望,但由于解决宁案一味退让,在党内已引起非议,“二次北伐”中“济案”的发生,更使黄郛的“亲日路线”臭名昭著。而“统一告成”后,蒋介石正在国内大张旗鼓地塑造其孙中山继承人的形象,于是不得不以王正廷换下黄郛。在蒋请黄辞职的电报中说:“近日外交紧急,请兄暂行辞职,并望从速。否则,各国外交也受影响。”[3]函中蒋之无奈,溢于言表。需要指明的是,由于换下黄的王是打着“革命外交”的口号上台的,并在就职的次日就发表了《废约宣言》,于是王正廷被捧为外交“英雄”,黄郛则充当了一外交“失败者”的角色,这其实很不公平。因为,不管是王还是黄,其贯彻的都是蒋介石的意图,王正廷的“革命外交”与黄郛的“亲睦外交”不仅在精神上一脉相承,目标追求也完全一致,区别只在叫法的不同,前者经过了精心包装,而后者则更贴近蒋的本意。然而,有一个问题必须回答,既然这一时期南京政府的外交是以“亲睦”为目的,又何必如此兴师动众,大造“废约”舆论,甘冒触犯列强的危险呢?对此,有一点可以首先肯定,即如果王正廷上台后奉行的是与其前任精神一致的外交的话,他是决不会让所出台的举措损及与列强关系的。这里显然有个“度”的把握问题,王正廷自信能把握好这个“度”,在南京国民政府成立后不久,王就在报刊上发表了题为《近二十五年中国之外交》的文章,内中对自己所推许的外交作了“度”的阐述,称“吾国欲言外交,既不可畏葸怯弱,也不宜骤突叫嚣,勿加害于个人,致乖人道,亦勿专心枝节,致碍通商”,[4]至于如何把握,这正是王欲展其外交“术”与“智”的重心所在,此点从王以“关税自主”交涉为其“革命外交”的起点即可看出。

王正廷以“关税自主”为“改定新约运动”的切入口,可以说是胜算在握的。1925年底北京政府曾为“收回关税自主权”在京召集过一个关税特别会议,尽管此会进行中因南北易势而未有具体成果,但还是有一承认“自1929年1月1日起,中国可享受关税自主之权利”的决议。[1](P256)王为是主席,对收回关税自主权的难易程度当有相当了解。而这次王上台,时局已今非昔比,作为在华主要列强的美国,对归还中国“关税自主权”已多次有主动表现。1928年6月,美国国务卿凯洛格训令驻华公使马慕瑞执行1927年10月他们之间所曾商定的方案,通知中国“美国已准备同意将所有中美两国在此之前所签订及有效的各条约中,有关在华货物进出口的关税、退水、顺位税等

的税率，自1927年1月1日或新条约生效后的4个月之后，依何者在后为期之日作废无效。”[5](P450)美国在关税问题上有此态度，主要是出于“加强中国以稳定远东国际秩序”的传统信念，欲以有步骤“加强南京现政权”的方针，来对日本谋求在华“独占利益”有所阻拦和遏制。[6]既然如此，按一般预料，是时与美签订一关税新约当非为难事。而一旦与美达成协定，英、法等国步美后尘也是早晚的事。此外，国民政府“统一告成”后，列强均面临着一个如何与中国现当局建立关系的问题，政府藉此时机，打出“改订新约”的旗帜，既可据此表明自身为“中国唯一合法的中央政府”，倘稍有“斩获”，还能以“载笔而书”的“业绩”名垂史册，如此一举数得，何乐而不为？当然，关税交涉并非无难点，但王有“底牌”在手，尽可放手行事。至于“底牌”是什么，下文将有展示，此处暂不作赘言。

二

对南京政权成立后在对外关系上究竟奉行何种政策，以及对王正廷“革命外交”之缘起有一把握后，如何评价则可见仁见智了。以笔者之见，无论作何评价都不外乎从三方面入手：一是用具体达成结果来衡量；二是用当时政府真正的目标追求来检讨；三是考其是否与国家和民族利益相符，抑或仅服务于少数利益集团。笔者认为要给一项外交以客观评价，以上三个方面都不可或缺。下面我们即从这三方面对“改定新约”作些分析。

“收回关税自主权”是王正廷“革命外交”中最主要的一项具体成果，也是被国民政府称为“开我国外交新纪元”的辉煌业绩，王即因此得国府行政院嘉奖而被擢升为中央最高决策机关中央政治会议的候补委员。[7]然而，倘细考史实，王这一成果的取得付出代价之大，使人不得不对此成果是否如此“辉煌”提出疑问。正如笔者在前文中已论及的，中美签订“关税新约”条款中是留有一所谓“享受与他国平等待遇”尾巴的，正是据此尾巴，美国在重订新约后，不仅仍然保住了自身在华先前享有的特权，还轻而易举地把坚持在华关税特权的责任推给了其他国家，此例一开，其他列强纷纷效尤，致使“收回关税自主权”徒具虚名，延宕长达5年之久，比北京政府关税特别会议上所限定的时间整整推迟了4年。这其中固然有日本恶意阻挠的因素，但南京国民政府在一开始与美谈判时，有意将此问题略去不提，实乃造成此一后果的直接原因。在美外交文献中有一则史料很能说明问题。美公使马慕瑞受国务卿之训命与中国政府谈判“关税自主”问题后，曾对凯洛格训令中强调的须坚持“无差别对待”感到棘手，他担心王正廷可能会与北京政府时期顾维钧与日本谈判重订中日商约时一样，反对在中国关税自主之后，给予任何一国以“最惠国待遇”，以限制中国真正的自主权利。认为“这是前北京政府与日谈判新商约两年终至无成的一项主要障碍。”[8](P457)然而，大出马慕瑞意料的是，他所担心的“无法谈拢”一事并未发生。中美正式开始“新约”谈判时，宋子文陪同蒋介石和其他两位中央要员也于21日抵平“巡视”，在蒋授意下，宋子文由王正廷授权出面主持谈判，蒋总司令亲自过问，就近直接指导。于是便出现这样的一幕：在马慕瑞把他与国务卿凯洛格所商定的方案提出后，宋氏除对其中无关宏旨的一款提出些许不同意见外，其他各点“均表赞同”。[9](P126)因此，谈判从开谈到结束所用时间不到三天。对如此轻而易举便获致的成果，美国人也深为意外，因为按马慕瑞原先之估计，至少也要等五天方可谈妥，他甚至计划如新约届时尚无法谈拢，美国可在方案上作适当让步，以为他日重开谈判奠定新基础。[10](P470)然而，马慕瑞这次显然多虑了，在“蒋总司令及其他数位中央要员的强力热心支持下”，中方故意回避了谈判中可能会导致拖延的任何问题，直奔“签约”而去。这一来，可供宣传的“外交业绩”是有了，但明眼人均能看出，国民政府在这项“开关税新纪元”的业绩中，不仅未在实际收益上有任何所获，反而付出了相当沉重的代价。因为根据所留尾巴，不仅美国一如既往地保住了以往所有关税特权，其后签约各国，在南京国民政府成立后的一个不短的时期中，享有“关税特权”也都成了名正言顺的事，就连原来因1926年《中德协约》的签订在纳税问题上与华人负有相同义务的在华德人，也因新约签订又重新获得了外人的特权。而在1930年5月方达成的“中日关税协定”中，中方又保证在三年内将不对日本主要出口中国货物（计67品种110种货物）提高税率，当然这样的“好处”其他列强也可“一体均沾”。难怪时评有言：“不订新约，中国有益无损，订新约，中国有百害无一利，比国卖空，中国则付出实利以买空。”[11]然而，蒋介石对此结果很感满意，政府舆论也称：“此约对中国为精神上之安慰，实非笔墨所能形容”。[12]显然，南京政府对这场交涉的目标追求是重“精神”而非“实利”的，只要一纸“协定”可供宣传，牺牲国家实利可在所不惜。对此，以王正廷的话来解释，即“此处委屈迁就而在彼处达到更大的政策目标”。尽管这种说法颇有些“打肿脸充胖子”的味道，王却乐此不疲。同样的做法，在接下来的中英“交还威海卫”谈判时又再次上演。

关于“威海卫租借地”交涉，1924年中英间就曾拟就一《专约草案》，之所以未曾正式签署，突发北京政变是一直接原因，而谈判中英在诸如“刘公岛续租”、“土地租契”等问题上立场的差距，也是导致该约搁浅的重要因素。然而，这些因素在这次王正廷与英谈判中均迎刃而解了。不是障碍不再存在，而是中方主动放弃了原来立场。对此，英公使蓝普生在给国内的报告中有详细记述，他写道：“任何情况下王正廷都采取了一个相当屈从的态度”，“王博士一上来就表示他已准备放弃他6月份的提案”。[13]于是原先有争议的“刘公岛续租”不再成问题，“土地租契”也由中国政府完全承认。不仅如此，英方还因中方的主动退让而得一意外收获，在1924年草案中英国已答应的“英财政部对威海卫的财政拨款136500英镑不再索还”在现草案中被改成了“将此款拨回财政部”。[14]因此，蓝普生对谈判结果表示“相当满意”，并在报告中提醒政府“对这些条款执行的任何拖延将是不聪明、不适宜的”。令人不解的是，在英人因沾了便宜而沾沾自喜时，中国方面竟也在因此项“成就”的取得而大加庆贺，个中原因大约真如蓝普生所云“是政治性的”。因为中英威海卫谈判时中原大战正揭开序幕，南京政权与北平扩大会议两军对垒，鹿死谁手尚难料定，有这样一项可供宣传的“外交成就”，无疑为南京一方增加了砝码。这又是一在“此处委屈迁就而在彼处达到更大的政策目标”的“成功”范例。

以上“实现关税自主”和“收回威海卫租界”，是王正廷“革命外交”中勉强可被视作实绩的两项成果，且不论这两项成果是如何取得的，也不论其于国于民利弊如何，如果仅从政府意愿来说，表面看来似有所达成。因为正如本人已再三阐明的，即王正廷上台并推出“革命外交”，其旨实非对外，而在对内。对这样一个政府外交，人们固可作出道德评判，但对统治者来说，却无甚意义。因为作为一个国家的执政者，维护自身地位是天经地义的，政府的对外政策也理所应当为国内政治服务，况且“外交文章”做在了“收回国权”上，即便实际成果不大，也有一定积极意义。其实这一现成藉口无需他人来讲，蒋介石当时也就想到了。在王推出“革命外交”时，蒋也曾发表一篇文章“外交如何可以胜利，革命如何才算成功？”文中阐述的正是这样的思路。[15]笔者可以认同这一说法，但同时也须指出，一个政权的形象，包括统治者地位的巩固，并不是仅凭虚假宣传所能奏效的，有时还会适得其反。因此，在考察政府的目标实现时，政府意图是一回事，达成与否又是一回事。下面不妨以“改约运动”中被称为“最主要努力所在”的领事裁判权交涉为例。

“撤废领事裁判权”是王正廷“革命外交”中与“收回关税自主权”相并立的目标之一。1929年6月，结合国内奉安大典的举行，王向英、美等六国发出要求撤废领事裁判权的正式照会。然而，由于这时国民党内派争激烈，一些主要列强纷纷以“中国各项法律尚不完备”、“中国政局也尚非稳定”为借口置之不理。在接下来的几个月中，蒋政权开始面临一连串危机，9月，年初被翦灭的桂系死灰复

燃。10月，冯军再次在河南与中央军作战，12月又有唐生智的郑州反蒋和石友三的浦口兵变，面对各路“英雄”接连不断的挑战，南京政权为减少来自对手的攻击，急欲有所“建树”，为此王正廷不得不在9月间发出第二次照会，又于年底自行宣布“自明年1月1日起，凡侨居中国的外国人民，应一律遵守中国中央政府及地方政府依法颁布的法令规章”。[16]这在南京政权来讲，可谓一次少有的“强硬姿态”。顾虑到此举会对列强的冒犯，王正廷在宣布此声明前，便将国民政府不得已出此下策的无奈和盘向英、美等驻华官员托出，并明确告之“废除领事裁判权只是原则上的，并将留有充分的余地逐步实现”，“不会立即采取什么步骤去强迫外国人去遵循中国的司法（接受中国的管辖）”。[17](P252)命令颁布后，又以公开方式告示外人：“此命令在与有关列强的谈判获得满意结果之前，将不予执行。”[18]很明显，与以往“改订新约”运动中所取重要步骤一样，国民政府其时出台此举，宣传效果的追求是第一位的，交涉的事项本无足轻重。然而，尽管如此，中国政府这一单方面“废约”之举还是触怒了列强，英、美等国纷纷向国民政府发出“不可片面废约”的严重警告，声称“无法承认中国武断性的解决方式”。国民政府见列强反应强烈，除一再重申“此为原则性废除，但不坚持立即实施”外，执行也就不再有下文。倒是英、美等列强考虑到南京政权的处境，认为：南京此次所发声明是“盖因政府内激烈分子的推动，南京方面失去了耐心”。[19]为给国民政府以“体面”的台阶，英方表示可以考虑“以逐渐向前前进的阶段方式”与国民政府谈判撤废治外法权。[20]次年4月，蓝普生南下抵南京，与王正廷就归还威海卫的条约签字，并试探中国对于撤废治外法权问题的新动向。然而，在他与蒋晤谈后发现：蒋对这些交涉其实毫无兴趣，他所急于想知道的是外人对他和他的政府对付反对派的态度。于是蓝普生得出结论是“现在根本不需要急着去对付这些交涉，因为事实上，中国人（指南京当局）和我们在当前这个节骨眼上，都并不急着对此有什么结果”[21]。

时至1930年夏，一场规模空前的蒋与反蒋派的决死大战已在中国国土上展开。年初国内反蒋各派云集平、津时，美国就将其使馆从北平撤离“以免南京方面怀疑”，但却也没有撤往南京，而是去了上海，英国人也采取同样行动，把原本准备前往南京的计划改迁上海。因为美国人、英国人都认为“南京并不安全”，而上海则是“一个最好的观察点”，如果在战事后，“中国出现两个或两个以上政府”，那么领馆在上海就“较为有利，并能很快自由地去访问这些首都”。[22]这说明，列强对中国内部派争取的是冷眼旁观的态度。大战爆发后，英公使蓝普生频繁往来于南北之间，他甚至在5月初亲自去太原会见了阎锡山。但从他发给国内的报告中可以看出，他对反蒋派一方的观感极差，因此他在报告中这样谈到：“从长远观点来看，如果现在的南京政府垮台，这对英国的利益来说，将是令人遗憾的。因为我们以往在和这个政府打交道时并不那么困难，而且这个政府也正日益显示出它的责任感。”[23]1个月后，战场形势开始出现有利于政府军的好转，蓝普生也恰于此时写成了一份长达53页的“关于中国问题”报告，报告中蓝就英国现时在华应取的方针作决策建议，他指出：“现在存在的问题仍然是，不管英国和美国是否一直承认的是这个现在在南京的国民政府，也不管这个政府是否真能有效地改进它的质量和它的地位，现在这个政府正在企图用宣布‘废约’来恢复它已失去的威望，那么对列强来说，也就应该对它是否希望这个不完善的政府垮台有个决断，如果并不希望这样，那么就必须有耐心地去帮助它，使之改进。因而有必要竭尽全力地去维护它使之免受激进主义者的攻击，同时也不要让它退无可退而在原本它的支持者中失去威望。”报告并提出可派一个代表团去南京，以外交方式来显示我们对南京政权的支持。[24]也就是说，在中原大战爆发后的两个月中，英、美列强从中国内战对垒双方中，从本国在华的实际权益考虑，已有目的地选择蒋为扶持对象。特别从1930年起，由于世界经济大萧条，列强经济利益冲突加剧，美、英看到日本在中国扩张日甚一日，在华目标日渐接近，也希望中国政府能稳定下来去有效地对付日本，因而开始在对华政策上统一步调，除了在财政问题上着手以一定措施帮助这个政府摆脱困境外，在“治外法权”问题上也愿意以一些“建设性的政策”去“与中国人加强合作”。因此，对英使馆提出的“一个外国政府给南京政权以积极支持是否就能得到一个所希望的结果”的问题，外交部的答复是“只要南京政权还存在，英国政府就应以给这个政权留有‘面子’这样一种道义支持的方式，以及外交上示以同情的姿态，来尽其所能地给这个政权以帮助。”[25]这说明作为在华主要列强的英国在“撤废领事裁判权”问题上也将有所松动。是年秋冬，中原大战因东北军入关而取得决定性胜利，由于大局已定，英使馆在给政府的报告中这样写道：“同意外交部决定，在中国政府所提出的裁撤领事裁判权时间表之前将有所动作，不再延宕。”报告并谈到，此点曾与美在华领事詹森交换过意见，詹森告之“郝恩百克也已决定要好好考虑一下这个问题”，所以认为“现在确已到了我们应该对南京政权以更实际支持的时候了”。[26]

由于伦敦、华盛顿先后在废除治外法权问题上出现转折，从1930年底起，中英、中美间关于撤废治外法权的对话相继重获开始。不料谈判进行中，国民政府内部又爆发了蒋、胡之争，政府中向对“撤废治外法权”持强硬立场的司法院长王宠惠、伍朝枢等，此时均表明其鲜明胡派立场，集结广州，参与反蒋。为把这面旗帜从粤派那里抢过来，国民政府又故伎重演。1931年5月5日，国民会议在南京召开，在此前一天，国民政府为显示其在“撤废领事裁判权”立场上远“强硬”于粤方的姿态，又自行宣布了一《管理在华外人办法》，规定“自1932年1月1日起废除治外法权，所有在华外人均须受中国法律管辖。”一个星期后，又以国民会议名义再次发表宣言。然这一宣布又是一“原则性废除，不求执行”的空炮。[27]对此，英方很表反感，认为中国“不应为应付国内召开国民会议的近利所迷惑，只想自英国取得一纸书面协议”。[28]美大使似乎比英人对王正廷有多一点理解，在詹森给国务卿的报告中称“以胡汉民为首的强硬派一直极力主张强硬撤废领事裁判权，这给南京方面以很大的压力。也是国民政府在废约问题上一直不肯让步的主要因素”[29]，故詹森劝王“舍名取实”，然王正廷直言詹森，要其勿存此心。认为如这样，势将使中国成为“笑柄”。[30](P725)其实很清楚，对王正廷来说，其打出“革命外交”之旗号，就是为了“名”，实不实乃在其次。弃实求名可以，而“舍名取实”则有悖于这场外交之根本宗旨了。

尽管中方赶在国民会议之前作了一番宣布后，对此后谈判的进行已不甚积极，6、7月间，中方与英、美还是在前一阶段谈判基础上就撤废“治外法权”问题先后草拟出两“新约草案”。[31](P893)照说这时的中方应趁热打铁，争取进一步消除分歧，达成新约的早日正式签署，但这时倒反不见了中方的动静。不久后“九一八”事变发生，王正廷因其在对日外交上的妥协退让，为学生所击，辞职下台。11月顾维钧出任外长时曾谋进展，但中国政府却突然宣布“原定自1932年1月1日实施的收回治外法权管理外人司法案件的条例延期实施”，自行收回了宣言，历时两年的“领事裁判权”交涉就此告终。对于这样一个看似“功亏一篑”的结果，台湾学者李恩涵教授曾向笔者提起，言下不胜惋惜。其实，“九一八”事变的发生固是“领事裁判权”交涉不了了之的一个重要原因，但根本原因还在于国民政府本身当时已完全无意于再把“收回国权”这台戏继续演下去，王正廷及其“革命外交”到了这个时候，已无任何宣传效果可言，其本人被爱国学生所击即为证明。既然王之使命已告结束，“改定新约运动”之偃旗息鼓也就势在必然了。

上文我们对国民政府“革命外交”中“撤废领事裁判权”的交涉从政府外交为国内政治服务的意义上又作了一番审视，然所得结论似也难与“成功”、“成就”这一类褒词联系在一起。因为，倘把政府意图视作这项外交举措的目标所在，那么客观考之，这一努力几等于白费。在“革命外交”高唱入云的几年中，此伏彼起的内部反叛，乃至北平、广州两个对立政权的出现，就是此举失败再好不过的明证；如

果国民政府推出此项外交之目的一如所言是为了“追求中国在国际社会中的地位”，那么几乎与“革命外交”进行同步，蒋介石南京政权的声誉在这三年中在国际上可说已降到了最低点。英国的不屑上文中已屡次提到，美国在国民政府宣布“统一告成”时，尚有一点对之“表示同情友好”的愿望，但很快就转向失望，乃至蔑视，以至“九一八”时，“南京政府给美国公众的形象，直接削弱了美国人对中国的同情，甚至因此而‘勾销’了日本在东亚扩张对美国利益的威胁”[32](P14)。而日本这个对中国久存侵略之心的国家，则在这三年中因予取予夺，野心急剧膨胀，从而“决心独立行动而不顾一切”。这种因外交失策而导致的恶劣影响实比“无成果”本身更令人沮丧。对此，大公报记者王芸生对“革命外交”的抨击可谓一针见血，他说：“（南京国府）采修约之步骤，以求逐渐改善对外关系，实也应循之途径；惟须以光明磊落之态度出之，使天下灼然共见，若避难就易矣，而仍大言状语，则失之伪矣。充此一念，以致法权交涉，步步皆伪，扫兴而终；以欺于国民者，转为外人所欺，弄小巧者成大拙，此其鉴矣。”[33](P17)

三

在以上两节中，笔者对南京国民政府之初期外交的真实意图和对王正廷之“革命外交”作何评价，谈了自己的一些看法。由于王之“革命外交”是在国势羸弱，政府初基未固的情势下推出的，列强恃强凌弱，内部乱机四伏乃此间政府外交难有具体成果的客观原因。因此，不少人会认为此项外交在当时本无成功可能，对所获结果也不应作“过分苛求”。为了使结论更具客观性，我们可再把南京国民政府的“改约运动”与北京政府时期的“修约外交”，以及国民党广州、武汉时期的“废约外交”试作一简单比较。

1925年顾维钧出任外交部长，北京政府以“情势变迁”为由，向列强提出要求修改不平等条约，推出了所谓“修约外交”，也被称为“稳健型外交”。其策略为从小国入手，以“到期修约”的方式，稳打稳扎，一步步达成“取消不平等条约”的目标。虽然具体成果不多，但谈判中中方代表尚能坚持原则，勉力维护国家主权，也为不争之事实。如在中比修约交涉时，比方提出类似中美关税新约中中方提出的要求，就遭到北京政府强硬拒绝。归还威海卫专约草案之所以未能及时签署，中方在某些条款上的“固执”也是原因之一。国民政府曾将北京政府的外交讥为“柿子拣软的捏”，其实也不尽然。五卅时，北京政府曾向华盛顿会议各国递交了两个备忘录，其中一个为特别针对五卅事件的，内中就解决事件提出了“释放被捕的中国人、惩罚罪犯和正式道歉”等13项要求。在第二个备忘录中，除前述各点被进一步强调外，旧条约中的“治外法权”被指责为导致五卅惨案的直接原因，[34](P763)言辞也可谓“严正”。此外，北京政府“修约外交”的主要成果是筹备召开了关税特别会议，实际上国民政府在实行“关税自主”中的国定税则拟订，依据的即为该会已有决议的提案和标准。当然，对北京政府的外交，南京政府态度向来是不屑一顾的，认为：“军阀政府的若干所谓外交家多数是‘仆欧’式的谄笑，满口‘yes’的洋奴，人家答应了保证我们‘领土完整与主权独立’，他们便大言不惭，说已经是尽了‘弱国外交’之能事，他们做梦也不曾感觉到一个有自尊心的国家不屑要求别的国家，或接受别的国家来保证它自己的‘领土完整与主权独立’。”[35](P271)对这样的外交，南京国民政府当然是嗤之以鼻的。

同样受南京政府鄙弃的还有武汉、广州国民政府的“激烈型外交”。“激烈型外交”要说倒是“革命外交”的正宗，由广州国民政府时期的外交部长陈友仁率先提出，意即采取“断然革命手段”，提倡“在革命精神和群众运动支持下，在威迫性和半威迫性的情况下，达成中国外交谈判的目的，逐项整体地或部分地废除不平等条约中不平等的各项目”。[9](P6)“激烈型外交”是国共合作的产物，广州国民政府时期省港罢工当被视作该外交的典范。此外外交的高潮是在北伐进至两湖后，南方革命如日中天的声势和军事上的成功，迫使英国政府开始就“条约修改”与汉方作磋商。汉口、九江事件后，英不仅允诺交还中国汉口、九江租界，还于1927年1月底分别向中国南北政府提交了同意对治外法权、租税、租界管理等作出七点让步的备忘录。翻阅英外交文献，可以发现英国这一时期对武汉方面“革命外交”的回应甚为积极。在英使馆上呈外交部的一份题为“1926年底的英国和中国”的备忘录中，已有“承认南方政权”的决策建议，并强调可“单独行动而无须等待别人”。[36]当然，作为老牌列强的英国，这一时期在“修约”问题上的主动，主要出于对本国在华利益的长远考虑，但中国民众反帝运动高涨的压力和情势的威迫，不能不认为是此间英国愿意就“条约修改”问题作出诸多让步的一个重要原因。笔者指出这一点，并非就此认为这样一种以民众运动为后盾的外交是一成功外交的好范例。在某种程度上倒是认为台湾学者的某些见解是值得思考的，如认为“置外交于难以控制的群众运动之上，实际如虎骑背，乃是极危险的行动，其有效运动的范围，不只极为窄狭，可一而不可再，而且只能在比较次要的目标上有效。它在面对重要目标与关键的时刻时，在群众运动难于控制或失去控制时，则常常造成难以挽救的难题。”[9](P83)但需要正名的是，国民政府广州、武汉时期的外交绝非嗣后的南京当局所贬抑的，是一种认为“只有暴力才能使帝国主义者屈服”的外交，是由极端分子支持的带有极端情绪的“盲目排外”运动。省、港罢工时，作为罢工工人的支持者，广州国民政府曾一再强调和平谨守罢工秩序，力避与英人的武装冲突。在与英谈判收回租界时，也能力持“坚决但不极端”的立场，注重于“说理而非暴力的方式”，这不仅有大量的文献可证实，在收回租界时，并未有报章哄传的“伤害外人”事件发生，也可为一证。[37]其实，不管武汉时期的外交有无“极端”行为发生，在蒋介石建立政权时，都将被视作“鲍罗廷及其傀儡中共与汪兆铭、陈友仁”之流所为，是必然加以弃绝的。作为汉方的对立面，南京政府的这一立场可以理解，但倘若嗣后史家记述时，也不加分辨地把宁方对汉方的攻击视为确论，就不免有偏颇之嫌了。

在对以上两种外交作一简述后，我们可以检讨一下南京国民政府对之的评价了。无疑，对这两种类型的外交，南京国民政府一是不屑为，二是不欲为。但在笔者对王正廷外交作出考察后，除发见其在“虚张声势”和“避难就易”上有过人之处外，实在看不出其“温和性外交”较之“稳健型”和“激烈型”外交高明在哪里。据台史书所述：“王正廷于蒋公指导之下，所热心从事的是收回租界，收回关税自主权，收回裁判外国人的司法权。”[35](P275)然一一验证起来，成果均大打折扣。这种巨大反差说明了什么呢？也许有人会以“弱国无外交”来为之辩护。然而，倘从从事外交的客观条件来说，北京军阀政府和广州、武汉国民政府时期较之南京国民政府时期都要逊色得多。顾维钧推出其“修约外交”时，政府面临之动荡丝毫不亚于南京国府时期。而广州、武汉国民政府时，南、北尚未统一，在列强眼中，国民政府作为一地方政府的地位尚不被承认，而两者之“外交”，不管“修约”还是“废约”均不同程度地推进了“取消不平等条约”的进程。因此，把南京国民政府这一时期“改约运动”未有多少成果的原因简单归咎于国力的羸弱，实是说不过去的。其实，拿民国著名外交家顾维钧的话来说，正因为国力弱，才更需要外交，以最大程度地在错综复杂的国与国关系中为本国谋取可能得到的权益。而从国民政府之“改订新约”的过程来看，王正廷之外交功夫主要花在了发表宣言上，欲以一些可能得来全不费工夫的“外交成功”来为当政者贴金，这种自欺欺人的手段，不仅未使外人“就范”，反使列强窥破底蕴而更加持码自重。其实，要说中国政府在“改约”交涉中取得大于当时的某些成果，也并非无可能。因为，在交涉中作出了努力未取得预期成果是一回事，不作切实努力又是另一回事，而在改约谈判中，中方在未作出什么努力的情况下，就轻弃权益的例子屡见不鲜。笔者在考察中一直很想对其时国民政府所作出的外交努力有所挖掘，

但却甚难觅见政府为谈判作认真准备的记录，倒是常有些令外人不解的“中方实无谈判意愿”的发现。这种与公开宣言中所持态度的强烈反差，以及中方一而再、再而三的虚张声势，列强一上来还认真对待，越往后越不当回事。王正廷曾将其外交手腕概括为一句话，即“铁拳之外，罩上一层橡皮”，自称能以此手腕“运筹于帷幄之中，决胜于洲洋之外”。但是否果能如此，就只好另当别论了。

以上，我们已将南京国民政府的“温和性外交”与北京政府时期的“稳健型外交”，广州、武汉国民政府时期的“激烈型外交”作了一番比较。作此比较的目的，并非要对这三种不同特征的外交手腕作出孰优孰劣的评判。因为作为外交手段，即要在若干利害不同的国家中去谋取本国外交的胜利，无论温和型、激烈型还是稳健型，应都不失为一种可行的方式和策略。而其成效如何，则取决运用于何时、何地，以及运用得是否恰当。因此，在外交进行中，摆正统治集团的利益与国家民族利益的关系实乃第一位的要旨，也是外交能否成功的关键。倘置少数集团的利益于国家民族利益之上，想藉做外交文章以达其他目的，则无论运用什么手腕，打什么旗号进行，结果只会是自欺欺人。此点，南京国民政府王正廷之“革命外交”已为之作了最好的注脚。

（附记：本文所引外文档案史料均系笔者接受英国科学院王宽诚教育基金资助，在伦敦英国国家档案馆(P.R.O.)查阅所得，藉此向该基金会致以诚挚谢意。）

【参考文献】

- [1]程道德. 中华民国外交史资料选编1919-1931[Z]. 北京: 北京大学出版社, 1985.
- [2]沈亦云. 亦云回忆[M]. 台北: 传记文学出版社, 1980.
- [3]杨天石. 济案交涉与蒋介石对日妥协的开端[J]. 近代史研究, 1993, (1).
- [4]王正廷. 近二十五年中国之外交[J]. 国闻周报, 1927, (27).
- [5]Secretary of State to MacMurray(June 23,1928)[A].FRUS,1928,Vol. II [Z].
- [6]China Political Estimate(1928)[A].Box68.Hoover Institution[C].
- [7]东方杂志. 19, (13).
- [8]MacMurray to Secretary of State(July 12,1928)[A].FRUS,1928,Vol. II [Z].
- [9]李恩涵. 北伐前后的“革命外交”[M]. 台北: 中央研究院近代史研究所, 1993.
- [10]MacMurray to Secretary of State(July 21,1928)[A].FRUS,1928,Vol. II [Z].
- [11]东方杂志. 26, (14).
- [12]东方杂志. 25, (18).
- [13]Annual Report 1930[Z].FO371/15508.P.R.O.
- [14]F.O.to Minister(Feb.8,1930)[Z].FO228/4253.P.R.O.
- [15]蒋介石. 外交如何可以胜利, 革命如何才算成功[J]. 国闻周报, 6, (1).
- [16]一周间国内外大事述评[J]. 国闻周报, 7, (2).
- [17]Lampson to Henderson(1)(Dec.30,1929)[A].Documents on British Foreign Policy,2nd ser.Vol.III[Z].London,1960.
- [18]Lampson to Henderson(2)(Dec.30,1929)[A].Documents on British Foreign Policy,2nd ser.Vol.III[Z].London,1960.
- [19]Lampson to Henderson(April 18,1930)[Z].FO,371/14677.P.R.O.
- [20]F.O.to Minister(Jan.3,1930)[Z].FO,228/4310.P.R.O.
- [21]Lampson to Henderson(April 21,1930)[Z].FO,371/14677.P.R.O.
- [22]Lampson to Henderson(May 27,1930)[Z].FO,371/14677.P.R.O.
- [23]Lampson to Henderson(June 18,1930)[Z].FO,371/14677.P.R.O.
- [24]Advisability of More Active Support for Nanjing Government in Present Situation(July 26,1930)[Z].FO,371/14689.P.R.O.
- [25]Nanjing Government and British Policy in China(Aug.2,1930)[Z].FO371/14689.P.R.O.
- [26]Situation in China(Oct.7,1930)[Z].FO371/14689.FO371/14689.P.R.O.
- [27]China Annual Report(1931)[Z].FO371/16234.P.R.O.
- [28]Henderson to Lampson(April 27,1931)[Z].FO,405/268.No.106.P.R.O.
- [29]Johnson to Secretary of State(Mar.2,1931)[Z].SDA,793.003/543.
- [30]Memo by Johnson(Mar.12,1931)[Z].FRUS,1931.
- [31]A Draft Treaty between China and the United States,Revised of July 14,1931[Z].FRUS 1931,Vol. II .
- [32]江昭. 巨大的转变: 美国与东亚1931-1949[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1991.
- [33]王芸生. 王芸生文存[M]. 上海: 上海大公报社, 1937.
- [34]Mayer to Kellogg(June 24,1925)[Z].FRUS 1925,Vol. I .
- [35]董显光. 蒋总统传[M]. 台北: 中华文化出版事业社, 1962.
- [36]British and China at the Close of 1926[Z].FO371/12399.
- [37]高承元. 广州、武汉革命外交文献[Z]. 上海: 神州国光社, 1930.

文章出处: 《南京大学学报》(哲学人文社科版)2001年第1期

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

