

所谓“何梅协定”——兼论“安内攘外”

谢国兴

九一八事变后，迄七七事变前，“剿共”与“抗日”是国民政府面对的两大难题，在当时军事委员会委员长蒋中正及行政院长汪兆铭的主导下，国民政府采行了“先安内后攘外”的政策，对内积极布置，进攻苏区，欲期一举消灭红军；对外面临日本分离华北的侵略行动时，则一再退让妥协。“华北外交”招致当时舆论诸多批评，即便在今日，两岸学术界对“安内攘外”政策历史功过的看法仍诸多分歧，《何梅协定》即是著例。

关于“何梅协定”之争议与探讨，至迟从1935年12月即已开始，当事人何应钦固然忙着否认澄清，外交部官员、公法学家则从交涉、缔约方式、学理等角度探讨有无“协定”的问题，乃至至今日，台湾学界基本上仍否认有所谓的何梅协定（李云汉为代表），大陆方面则普遍认为何梅协定成立，但它是并非通常形式的特殊协定。本文在此提供一点个人的看法。

一 河北事件

塘沽协定签订后，日本即以“分离华北”为侵略中国之近程目标，透过军事恫吓与外交施压，以“旋紧螺丝”的方式^①，制造或藉口各种事端，压迫中国就范，河北事件正是旋至极紧的一枚螺丝。

1935年5月2日，天津日租界中的《振报》社长白逾恒与《国

^① T. A. Bisson *Japan in China* (New York: The MacMillan Company, 1938), p. 48

权报》社长胡恩溥同时遭人暗杀。^①白、胡两人俱系亲日分子，故北平日本驻华使馆武官室当即发表声明，谓此案系中国官方主使，乃“对日本之非常侮辱”。^②5月11日，北平日本使馆武官高桥坦（少佐）往见北平军分会代委员长何应钦，除抗议白、胡暗杀案外，并表示华北中日关系恶化，肇因于蒋中正表面亲日，暗中排日，于学忠恃张学良为后援，不奉中央命令（河北省主席于学忠系东北系军人），要改善华北中日关系，必需去除此两大因素。^③换言之，高桥不但重申日方反对东北系军人之立场，而且明指蒋委员长亦在其反对之列。据当时在华美国使馆官员的观察，日军必去蒋而后快的情绪，只有“九一八”前后关东军反张学良之情况差可比拟。^④

5月15日，“孙永勤事件”发生，使日方多了一个要素的藉口。孙永勤原系热河农民，因不堪日、“满”压迫，集众反抗，沦为绿林。当其活动于热境时，“满洲国”颇受其扰，故中国方面有称孙为义勇军者；后来孙部退入长城内侧遵化县（河北省属），抢掠烧杀如故，华北当局遂将其视为土匪，由战区保安队会同日军加以剿灭。^⑤但事后日军却表示遵化县长接济孙永勤，违反塘沽停战协定，5月20日高桥坦向何应钦递交书面通知，表示日方将追究责任。^⑥5月24日，天津日本驻屯军参谋长酒井隆（大佐）亦发表声明，指责中国佯装亲日，实际上专事抗日活动，谓孙永勤在热河与停战区内，均受于学忠支持，故华北驻屯军将“依停战协定所赋与之权利，采适切有效之自卫手段”。^⑦

① 白胡暗杀案的凶手不明，一位当时的天津驻屯军参谋认为是酒井隆唆使凶手所为，藉以制造事端。参见秦郁彦《日中战争史》，河出书房新社1977年第3版，第18页。

② 《河北事件概述》（收藏于台北国防部史政编译局档案室，系毛笔抄件），第4页。

③ 《何应钦致蒋、汪、黄真酉电》（5月11日），《河北事件有关文电抄件》（收藏于台北国防部史政编译局档案室），黄郭文件（收藏于美国史丹佛大学胡佛研究所档案部），Part 1, No. 10, Sequence No. 72.

④ *Foreign Relations of the United States*（以下简称FRUS），1933（3），p. 451.

⑤ 《中央周报》，第364期，《一周大事汇述》，第8—9页；第365期，第6页。

⑥ 李云汉，《宋哲元与七七抗战》，台北传记文学社1973年版，第70页。

⑦ 《河北事件概述》，第6页。

酒井隆当时已取得参谋本部主管课及华北驻屯军司令梅津美治郎的默许,决定向中国施压,要求国民党中央军、党务机关,及排日人物退出平津一带。^① 5月26日起,北平、张家口已有日本飞机示威,27日,武装的日军在天津街上游行,故意在河北省政府(设天津)、天津市党部门口喧闹。^② 何应钦也知道平津日本武官已向军部建议,先去于学忠与张廷谔(天津市长),减少中国驻军,要求党部及宪兵团撤退,以去除蒋、张在华北的势力。^③

5月29日起,高桥自称代表关东军,酒井隆则代表天津日本驻屯军,向北平的中国政治、军事当局提出种种要求,“使1935年初夏成为国民政府政治史上最黑暗的一段日子”。^④

酒井与高桥在29日共同发表声明,藉口白、胡暗杀案及孙永勤事件,谓中国以平津为据点,破坏塘沽停战协定,故日军认为有越过长城,强使平津成为非武装区之必要。^⑤ 当日下午,酒井与高桥先后至行政院驻平政务整理委员会与北平军分会,质问暗杀案指使者、接济孙永勤之责任、蒋委员长对日亲善之真诚等问题,并要求撤换官吏、撤退对日不友善机构、撤退部份军队等。^⑥ 从5月29日至6月9日,酒井与高桥先后三次往见何应钦,提出各种要求,日方同时增兵平津与北宁路沿线,酒井并公开表示日军随时可能发动攻势,明示威胁。^⑦ 何应钦一方面应付,一方面连电中央请示,对日方迭次提出之要求,先后应允并采取行动的项目包括:

一、撤换人员方面:河北省主席于学忠调职,宪兵第三团团长

① *FRUS*, 1935(3), pp. 167—168; 重光葵:《昭和の动乱》(上册),中央公论社,昭和27年版,第118页。

② 《现代史资料》(8),东京みすず书房1977年第5版,第61页。

③ 《何应钦致蒋、汪、黄俭申电》(5月28日),《河北事件有关文电抄件》。

④ Irving S. Friedman *British Relations With China, 1931—1939* (New York, Octagon Books, 1974), p. 50.

⑤ 《现代史资料》(8),第61页。

⑥ 《日本侵犯上海与进攻华北》,中华民国外交问题研究会1965年编印,第267页。

⑦ 《何应钦致蒋、汪、黄涛午电》(5月30日),《河北事件有关文电抄件》。

蒋孝先、团副丁昌、天津市长张廷谔、公安局长李俊襄、军分会政训处长曾扩情等免职。^①日人视于学忠为张学良之代理人，必欲去之而后快。早在1934年12月4日，行政院院会即决议将河北省政府自天津迁往保定，以免日方藉口寻衅，但于学忠则迁延不遵行。1935年5月27日日方施压后，于学忠于5月31日将省府匆忙迁往保定，当时行政院长汪兆铭认为：“此时迁保，系出被动，似应从缓。”^②惟于学忠本人在蒋委员长的要求下，仍于6月3日离天津赴保定。对此，汪兆铭颇不谅解，曾指责于学忠迫于“日军在省府门前示威，始仓皇迁保，中央命令，不若强邻恫吓之有效，思之可为痛心”。^③邵云端、李文荣在所撰《关于“何梅协定”的几个问题》一文中，谓何应钦接受日方要求，令原定7月迁往保定的河北省政府提前在6月1日迁移，不知何所根据。蒋孝先、丁昌在日人眼中为排日人物，张廷谔、李俊襄因白、胡暗杀案负有攸关，曾扩情被日方指为华北“蓝衣社”之首脑^④，故俱被要求免职。

二、解散、撤退“排日”机关方面：军分会政训处、军事杂志社、宪兵第三团特务处、廿五师学生训练班等解散，河北省、北平市、天津市党部停止工作，励志社北平支部撤退。日人另要求解散蓝衣社，何应钦则否认有此团体。^⑤

三、军队撤离方面：五十一军随于学忠调任“川陕甘边区剿匪总司令”撤出河北，中央军性质的黄杰第二师、关麟征第廿五师以“剿匪”为名，调离河北，宪三团亦调出北平。^⑥

① 《现代史资料》(8)，第68—69页。

② 李云汉，《宋哲元与七七抗战》，第80页；FRUS, 1934(3), p. 47, 318.

③ 《北平军分会三年》，国防部史政编译局1982年版，第106页。

④ 日方认为曾扩情为蓝衣社初组时“十三太保”之一（见外务省情报部编，国际事情，续编第六，第550页），何应钦在日人面前下承认有蓝衣社之组织，但在给黄郛的电文中，却谓曾扩情为蓝衣社在华北之领导人，见黄郛文件，Part 1 No. 10, B. Sequence No. 74—76.

⑤ 《现代史资料》(8)，第69—70页。

⑥ 《大公报》，1935年6月12日。

四、排日行为之禁止，何应钦以军分会代委员长名义，于6月8日发下手令，令平津军政宪警机关严密取缔有害邦交之秘密团体，国民政府更于6月10日发布《睦邻敦交令》，虽未明示“睦日”，实际上是禁止排日令。^①

到6月10日止，日方各项要求均系以口头方式提出，何应钦亦以口头方式应允，且出以具体行动，故何应钦本以为事件到此已告一段落。没想到6月11日高桥坦却送交军分会一份自拟的觉书，要求何应钦签字后送回，后来引发了是否有“何梅协定”的争议。

二 从口头交涉到书面通知

6月9日，酒井与高桥第三次来见何应钦，对于前此军分会已应允日方的诸项要求，仍表示不尽满意，另追加四项要求（据国民政府外交部所保存的《河北事件口头交涉全卷》所载，酒井当时曾提出一项三页的书面文件）。

何应钦当日即先拍佳未电给蒋、汪，电文如下：

今日酒井来见，对于此间已办诸事认为尚未满足，并谓以下四点仍希望即日办理，否则日军即采断然之处理：（一）河北省内一切党部完全取消（包括铁路党部在内）；（二）五十一军撤退，并将全部离开河北省日期告知日方；（三）中央军必须离开河北省境；（四）全国排外排日行为之禁止。并谓（一）（二）（三）项均系决定之件，绝无让步可言，并请于文（按：十二）日正午前答复等语。如何，乞赐示。^②

此后大约两小时，何应钦又拍了青申电给蒋、汪，内容是：

酒井顷托人来告，彼接军部电，河北省内党部取消及中央（军）撤离冀境两事必须办到，并需于文日以前答复；又云如将今日所提各项办到，则河北问题即可告一段落；又谓此事完全由驻屯军负责办理，如我方再

① 《国闻周报》第12卷第23期（一周间国内外大事提要）。

② 《何应钦上蒋、汪佳来电》（6月9日），《河北事件有关文电抄件》。

向外交界进行接洽或其他策动,则恐事态益致扩大不易办理等语,谨闻。^①

对于酒井最后要求的这四项,蒋、汪的反应稍有不同,蒋在6月9日以泰未电回复何应钦表示:

中央军南移问题,决难接受,应一面暗中布置固守,以防万一;一面多方设法,尽力打消其要求。其余各节,准可速办。事机急迫,一切仍请兄相机处理。至中央军不能南移,及南移后不特不能消弭祸患,反增棘手之理由,另详复汪先生电中,已另录奉达矣。^②

蒋所谓《复汪先生(泰申)电》所陈之中央军不能南移理由是:

中央军一旦撤退,则两广更有辞可借,发动开府,内外交逼,是时我国政府对国际固难措手,对民众大失信仰,诚益陷窘境,无可为计矣。^③

汪的看法与蒋不同,他在6月9日回复何应钦的电文是:

顷约中央负责同志会商决定,佳未来电所开四点,均宜由我方自动先办,其一、四两点,明晨临时会议通过,即行奉闻,其二、三两点,请先即办。若此四点我方已自动先办,而日军仍进占平津,则只有出于一战。^④

汪所谓“二、三两点”可以先办,因其系北平军分会职权范围,一、四两点涉及党部及政府中央之权责,故形式上需待中央开会通过。当时蒋因追击共军,身在成都,未能参与南京中央决策会议。河北事件初起时,蒋、汪曾有默契,在事急紧迫不及相商之际,由汪负责先行决定,蒋若不赞成,再行改正。6月10日,汪在南京主持国防会议,虽然蒋前一日已有反对中央军南撤之意见,但汪认为:“中央军现驻河北,只有二师,即使撤退,其他军队为数尚众,忍痛承诺,较之平津重开战祸为害较轻”^⑤,故会中仍决定接受酒井的四项要求。汪并将结果立即电告何应钦:“今晨中央紧急会议,对于河

① 《何应钦上蒋、汪青申电》(6月9日),《河北事件有关文件抄件》。

② 《北平军分会三年》,第116页。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期,绪编》(一),台北党史会1981年版,第680页。

④ 同上,第45—46页。

⑤ 《汪兆铭致孔祥熙电》(1935年6月10日),《民国档案》1980年第2期。

北省内党部已有决议,由秘书处电达;对于全国排外排日之禁止,已由国府重申明令,对于五十一军及中央军之撤退无异议。”^①

何应钦认为日方当时正期待中国拒绝撤军,以获得军事冲突之藉口,而当时河北各中国驻军并无作战之部署,“战守皆自为难”。他在6月9日已向蒋建议下令中央军调驻豫省,“期能保全平津及国家元气,留作持久抗战之基础”。^② 10日上午得汪之指示后,他于当日下午约晤高桥,口头告以:“(一)河北省党部之撤退,已于今日下令,即日起结束;(二)五十一军已开始移动,预定11日起,用火车向河南省输送,大约本月25日输送完毕,但如因车辆缺乏,或需延长数日;(三)第廿五师、第二师已决定他调,预定一个月內运毕;(四)关于全国排外、排日之禁止,已由国民政府重申明令。”高桥对何应钦之答复表示满意,无异词而去。^③ 因此何应钦原认为“河北事件”已告一段落。但隔天(11日)高桥又到军分会,会见军分会办公厅副组长朱式勤,要他转交一份日文觉书,要求何应钦照缮一份后盖章送回。该觉书全文如下:

甲、在中国方面对于日本军曾经实行之事项如左:(一)于学忠及张廷谔一派之罢免。(二)蒋孝先、丁昌、曾扩情、何一飞之罢免。(三)宪兵第三团之撤去。(四)军分会政训处及北平军事杂志社之解散。(五)日本方面所谓蓝衣社、复兴社等有害于中日两国邦交之秘密机关之取缔,并不容许其存在。(六)河北省内一切党部之撤退,励志社北平支部之撤废。(七)第五十一军撤退河北省外。(八)第二师、第二十五师撤退河北省外,及二十五师学生训练班之解散。(九)中国内一般排外排日之禁止。

乙、关于以上诸项之实行,并承认附笔事项:(一)与日本方面约定之事项,完全须在约定之期限内实行,更有使中日关系不良之人员及机关,勿使重新进入。(二)任命省市等职员时,希望容纳日本方面之希望,选用不使中日关系成为不良之人物。(三)关于约定事项之实施,日本方面采取监视及纠察手段。

① 《日本侵犯上海与进攻华北》,第273页。

② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期,绪编》(一),第681页。

③ 《北平军分会三年》,第117—118页。

以上为备忘起见,特以笔记送达。^①

高桥送来觉书之目的,一则希望中国方面将口头承诺加以书面文字化,增加其约束力,二则增加“附笔事项”,使华北行政用人皆须符日方意旨,三则高桥自抬身价,欲在文书上造成与何应钦具对等地位之错误印象。何应钦对于高桥将他视为此次交涉之对手,十分震怒,加以中央早有不用文字或书面之原则,故派朱式勤将觉书送还,并向高桥说明,日方所希望各点,已由华北当局自动实行,无需再以书面答复,同时电告中央,表示已拒签高桥觉书,并得南京之同意。^②

6月13日,何应钦以河北事件已了,且为避免高桥仍来纠缠,遂离平赴南京向政府报告事件交涉经过。高桥于同一天又来军分会,仍提出文字与前述“高桥觉书”完全相同的书面文件,但将“觉书”改为“备忘录”,要求由高桥代表梅津美治郎,军分会办公厅主任鲍文樾代表何应钦,共同签字,仍为何应钦所拒。高桥此后与外交部驻平人员继续交涉,表示此备忘录系奉东京军部之命办理,如不能实现,无法复命。中国方面则一再坚拒,后来日方稍示让步,放弃索取备忘录,只要求中国方面给一个表示承诺的书面通知,经双方一再磋商,并修正文字,最后在7月6日,经行政院长汪兆铭同意,由何应钦以一普通信函形式,寄交北平军分会,派人送高桥转梅津,全文如下:

迳启者,6月9日酒井参谋长所提各事项,均承诺之,并自主的期其遂行。特此通知。此致

梅津司令官阁下

何应钦 民国24年7月6日^③

高桥接受了这封打字便函,河北事件到此才正式告一段落。

① 《河北事件有关电抄件》,收录有高桥觉书之日文原文,此处中译系根据何应钦6月12日致黄郛电文,见《黄膺白先生年谱长编》,台北联经出版公司1976年,第880页。

② 《北平军分会三年》,第120页。

③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期,绪编》(一),第692页。

三 何梅协定的争议

前述打字便函,根据何应钦的说法,仅系一单纯的“通知”,他本人未签字、盖章其上。^①但站在日方立场,则视为双方“协定”已经成立。起初日人多以“华北协定”名之,常以此为藉口,破坏扰乱华北之行政主权,军分会办公厅主任鲍文樾、河北省主席商震每苦于应付。^②1935年12月初,因日方军机以“协定”为由,任意飞临北平上空示威,何应钦第一次透过报纸发表声明,否认有“协定”之存在;1936年1月,蒋委员长对全国中等以上学校校长及学生代表谈话,公开否认何梅协定。^③虽然中国一再否认,但日方并不理睬,可以说,在“便函”发出之后,“何梅协定”的有无之争已经开始。

从法理的角度检讨“何梅协定”有无的问题,中国方面在抗战前也已开始,可见“何梅协定”已给中国带来相当困扰。1936年2月,公法学家谭绍华针对“何梅协定”能否成立及其法律效力、对中国之影响如何,曾作过专文分析(呈外交当局参考)。他认为根据国际惯例,何氏之信函在法律上“似已构成承诺”,且中国亦难以谓该函未经批准,不生效力;信函中所谓“酒井所提各事项”,若日本方面照6月9日酒井所提书面文件之内容加以解释,则对中国十分不利;中国方面若欲减低协定之影响,只能在所“承诺”之事项上作严格解释,且“自主的期其遂行”是指撤退军队及更换地方官员等事项系“自动之措置”,并非“被动的”履行承诺之举。^④换言之,中国将来有何举措,不受日方束缚。

燕京大学教授徐淑希在1937年出版了一本英文专书:The

① 《北平军分会三年》,第122页。

② 参见《河北事件有关文电抄件》所录《鲍文樾艳午电》(1935年10月30日)、《商震支子机平电》、《酒井隆关于华北协定实施事项之通牒》等。

③ 《北平军分会三年》,第49、123页。

④ 《日军侵犯上海与进攻华北》,第280—289页。

North China Problem, 其中指出, 何梅协定争议所在, 是日方认为何氏便函所“承诺”者, 为高桥觉书的十二项(包括中国已实行之九项, 及附笔三项), 而中国方面则仅指前九项, 不包括后三项; 双方理解不同, 则无共同的默契与认可, 既然如此, 则如何能产生“协定”? (if they don't agree, how can there to be an agreement?)^①

何、梅之间究竟有无协定呢?

从法律形式言, 何应钦并未在“高桥觉书”上签字, 故北平军分会与华北驻屯军间, 确无一纸如“塘沽停战协定”明显具有法律效力的协议书, 何应钦自始至终一再否认“何梅协定”之存在, 1977年甚且透过国防部史政局正式发函台湾各史政学术机构, 澄清其事。^② 二次大战后梅津在远东军事法庭受审时, 亦言何梅协定是一项“君子协定”, 并未形诸文字。^③ 河北事件发生时参与谈判的矶谷廉介(时任日本使馆少将武官, 派驻上海), 于战后病危时, 坦承“何梅协定”是日本方面故意宣传, 造成真有其事之错误印象。^④ 凡此皆系针对何、梅之间并无法律性协议文书而言。

然则, 何、梅之间却有一封“便函”存在。根据国际法上的惯例, 条约的形式与名称甚多, 但在国际法上的效力完全一样。何应钦此一“便函”, 虽不合条约之形式, 但与“通知”类似, 是一种“类似条约的文件”; 而且, 何应钦致函梅津虽属“单方行为”, 但在国际法上, 类似条约的文件与单方行为, 也具有法律的效果。^⑤ 准此而言, 何、梅之间未尝没有某种协定存在, 这也就是谭绍华所谓: “欲谓何氏信函未能构成承诺, 恐亦殊难置办”的道理所在。^⑥ 因此, 片面的否

① Shuhsi Hau, *The North China Problem* (Shanghai: Kelly & Walsh, Limited, 1937), p. 25.

② 《北平军分会三年》, 第 130 页。

③ *International Military Tribunal Far East*, International Prosecution Case, 300, item 64, Summary of the Interrogation of General Umezu Yoshijiro.

④ 《北平军分会三年》, 第 127 页。

⑤ 丘宏达等, 《现代国际法》, 台北三民书局 1978 年版, 第 115 页。

⑥ 《日本侵犯上海与进攻华北》, 第 268 页。

认何梅协定不存在,在实质上是难以成立的。

接下来的问题是:何梅协定的“内容”到底如何?

“类似条约的文件”常因用语不精确,而导致内容与法律效力之争议。何应钦“便函”中,仅言“6月9日酒井所提各事项”,而未明白列举,因用语甚不精确,以致引发歧义。所谓“酒井所提各事项”指的是什么?据“口头交涉全卷”所载,6月9日酒井等三度访何应钦时,曾“留下”一份三页的书面文字,从当时双方以“口头交涉”为主的情况分析,这三页文字当系类似便条纸上的任意书写(因此文字用语并不顺畅明白),作为双方交谈时的佐助,并非正式“文件”,此所以何应钦当天两度(佳未电、青申电)报告蒋、汪有关酒井提出最后四点要求经过时,并未提及酒井留有书面文件之事;军分会辑录当时双方交涉经过之“河北事件概述及有关文电抄件”中,亦无此“酒井文书”;酒井在6月11日向军部报告其6月9日与何应钦会见经过之电文中,也无一语提及留下书面文字之事;6月10日汪兆铭致孔祥熙密电,说明酒井6月9日提出要求四项内容时,更明言系“口头声述,未具书面”。^①因此,这三页的“酒井文书”,事实上等于不存在。6月11日高桥自拟的“高桥觉书”,才是交涉过程中第一次出现的正式书面文字,若将“酒井文书”与“高桥觉书”对照,可以发现两者内容完全相同,但前者文意杂乱,字句不全,后者则列举条目,文字清楚明白。何应钦“便函”中刻意避去高桥觉书之名,笼统的以“酒井所提各事项”为对象,原因应在于酒井所提乃“口头”内容,而且依何应钦上蒋、汪佳未电所示,“酒井所提”,重点在最后四项(取消党部、撤军、禁止排日等),而非“酒井文书”或“高桥觉书”之全部内容。当时的外交部官员甚至认为,何应钦所“承诺”的“酒井所提各事项”,仅指(二)五十一军之移防及(三)第二师、廿五师之移防两项而已,其余(一)河北省内党部之撤退,(四)全国排外排日行为之禁止,为军分会权限所不及,何应钦

^① 《现代史资料》(8),第92页;《汪兆铭致孔祥熙密电》(6月10日)。

无权表示诺否。^①

“酒井文书”虽然非正式文件，但外交部所留的“河北事件口头交涉全卷”中却完全的加以记录，导致谭绍华及徐淑希在研究“何梅协定”时，绕着“酒井所提各事项”到底是十二条或九条上打转；梁敬铎在1967年讨论何梅协定问题时，谓“何氏函件聚讼之症结，只在6月9日酒井三款，曾否提作日方正式要求之一点”^②，一样是受到“酒井文书”的误导。

所谓“酒井三款”，亦即“高桥觉书”中的“附笔事项”三条，能否算在“酒井所提各事项”中，是永远无法澄清的，主要的问题出在“口头交涉”上，双方交涉均以口头方式为之，结论只能靠共识与默契，由于没有双方认可的文字纪录（高桥觉书文字清楚，何应钦拒不签字，便函所指又语焉不详），因此中国所“承诺”者如何界定，中日双方就各说各话。例如，中国可以强调“便函”所应允的是酒井所提四事，而且系中国“自主的”加以实行，既是“自主”的将党部、军队撤出华北，而非在承诺日方要求下所为，将来自可重新进入，更不用谈“酒井三款”或高桥觉书中“附笔事项”所要求的干涉中国在华北的用人内政权。日方则可以提出辩驳：该“协定”虽仅系口头性质，但条约与协定之缔结，原不必尽以书面行之（谭绍华已有此分析），何况“协定”之部分内容，早经中国加以实行，故可视为“默认”协定成立之事实；何况日方提出要求，系以河北事件违反塘沽协定为由，中国既应允日方要求，则中日之间的“口头”协定可视为塘沽协定之续订条款，既为续订条款，则具有条约约束力，仍可对华提出要求。总之，由于“协定”缺乏完备的法律形式，而实质内容双方又各基于立场，无法取得一致看法，争议自然无有已时。

就实质而言，何、梅之间确有一时的协定，且已由中国加以履行，平情而论，此一“协定”之有效性，在6月10日前后中国应允酒

① 《日本侵犯上海与进攻华北》，第278页。

② 梁敬铎：《所谓何梅协定》，第16页。

并最后四项要求,且立即加以实施后,已告结束。但协定之精神(具体而言,即国民党组织及中央军势力退出河北),将来是否仍对中国具有持续性的约束力,则中日双方见解不同。中国方面自然持否定态度,蒋、何在抗战前一再否认何梅协定,用意之一当是阻止协定的继续产生作用;就日方立场,何梅协定内容不明,正好便于故意曲解,扩大适用范围,以遂行侵略目的。衡诸事实,河北事件结束后,日方即将何梅协定之精神推广及河北以外的其他华北各省,中国虽然否认何梅协定,但华北各省党部继河北之后亦相继结束,排日运动尤在严禁之列;1935年12月初何应钦以南京中央新任命之“行政院驻平办事长官”身分返北平时,即招致日方绝对反对,最后只能成立冀察政务委员会,由宋哲元代何应钦主政华北。这无异何梅协定中“南京中央势力不得再进入华北”之持续作用。

总之,就日本而言,强调何梅协定可以作为其侵略行为之合理掩饰,且在武力作后盾下,推衍协定之应用范围;在中国方面,即使不断否认何梅协定,但处于日方高压之下,实际作为却又符合何梅协定之精神。任何协定之作用,在于其约束力,中国既已实际受制于此一具争议性之协定,而又强调协定不存在,则其否认仅具维护主权之形式意义而已。

四 何梅协定的根源:安内攘外政策

河北事件交涉过程中,国民政府对日方的需索要求,几乎照单全收,在抗战前的华北外交中,何梅协定可说屈辱已极。这种委屈退让,乃根源于当时的安内攘外政策。在大多数研究现代史的大陆学者眼中,“安内攘外”政策差不多是一无是处,违背时代潮流,反

动卖国。^①安内攘外为一包含内政与外交之整体性政策,其实施则涵盖几个层面,一方面是消极作用的武力统一:包括“剿共”军事行动的持续进行,镇压福建事变等,以及和平统一政权:包括国民党内部纷争的调停统一,中央政治势力普及面的扩大等;另一方面是积极的从事经济与国防建设,以厚实国力与军力,亦即积极备战,最后才能谈到攘外。

九一八事变时,国民政府乃至蒋中正、张学良等在面对日本挑衅时,虽云“不抵抗”,实际上正如张学良事后对李顿调查团所坦承的,是“意料错误”造成的^②,还谈不上是谋定而后动的“安内攘外”政策之执行。“九一八”之后,安内攘外政策才逐渐明朗化,塘沽协定则是此一政策的第一个具体标志,何梅协定是第二个高峰。推行安内攘外政策最力的,是“蒋汪合作”时期的国民政府,其间也正是“剿共”最力,“降日”外交最盛的时期。

塘沽协定的成立,直接原因是长城抗战的失利。长城之战的失败,除了受安内攘外政策影响外,从实质的军事层面来看,中国军队在武器装备、士兵素质、指挥能力上,都与日军有一大段距离,二十九军喜峰口的胜仗,是可一不可再的。当时天津的《大公报》就曾冷静的指出:“长城战事初起,明了国情者,只冀以健儿血肉之牺牲,为民族争些许之颜面,如谓长久力战,战胜攻取,任何人未存此等幻想。”^③塘沽协定乃力战不敌之后的区域性停战协定,也可以说是城下之盟(平津危在旦夕),其必然“屈辱”,乃势所必至,评断塘沽协定,实不能忽略此一历史事实。大陆学界论及塘沽协定,多半情绪性的指责其妥协卖国,而少检讨长城战争失利乃关键之一,

① 例如笔者最近看到的《中国国民党史》(刘健清等主编,江苏古籍出版社,1992年版),以及高华所撰《关于南京十年(1928—1937)国民政府的若干问题》(《南京大学学报》,1992年第2期),亦不例外。

② 刘百闵,《日本脱退国际联盟以后》,《日本评论》第2卷第1期(1933年4月20日),第7页;张学良1991年在台北接受日本NHK电视访问时,仍持同样的说法。

③ 《大公报》,1933年5月24日,《社评》。

黄文焕、萧前所撰《长城抗战始末》是一个例外。^①

塘沽协定固然是对日“妥协屈服”的结果，但并不就是单纯的“降日卖国”。蒋中正自1928年济南惨案之后，“仇日”之念甚切，“九一八”之后“雪耻”的决心只有更形加深，愁的是时机未到。塘沽协定的签订，第一个前提是维持华北与平津不失，也就是胡适所说的“为国家减轻一桩绝大的损失”^②；第二，在谋略上，是对日“长期抵抗”观念（自上海一二八事变起，汪兆铭即提出此意）的具体化。韦慕庭（C. Martin Wilbur）认为塘沽协定的政策精神，在于暂时牺牲东北的空间，以换取中国争取建设的时间。^③换句话说，七七事变之后，中国“以空间换取时间”的策略，其精神实可远溯及此。因此，塘沽协定的“欲图后效”之动机甚明，在协定签订前后，不少舆论大肆抨击协定为妥协与屈服之产物，上海的《时事新报》则独排众议，论协定之本质为“协而未妥，屈而未服”^④，实寓深意焉。

和缓于外，目的在延迟中日决战的时间。大陆学界向来指责安内攘外政策误国，主要的理由是“一二八”以来，国民政府虽然不无抵抗之意，却无决心打一场中日大战。如何打一场军事上没有把握的中日战争呢？曰：靠人民的力量。最近这几年，才有少部分学者相信，在安内攘外时期，国民政府“在最低限度内忍让和周旋的基本策略，以及超过最低限度不惜一战的最后决心”，是“带有一定的民族倾向和进步色彩”的。^⑤事实上，从塘沽协定以后，国民政府的对日政策是：在不承认伪满洲国，不签订降日卖国条约，以及不危及

① 黄文焕、萧前：《长城抗战始末》，《天津师大学报》（社科版），1990年第4期，第49页。

② 胡适：《保全华北的重要》，《独立评论》52、53号合册，第2页。

③ C. Martin Wilbur, "Military Separatism and the Process of Reunification under the Nationalist Regime, 1922-1937," in Ping-ti Ho and Tang Tsou, edited *China in Crisis*, Vol. 1. Book 1, (Chicago: The University of Chicago Press, 1968), p. 261.

④ 《时事新报》（上海），1933年5月29日，《社评》。

⑤ 熊志翔：《论国民党准备抗战思想的形成》，《湘潭大学学报》（社科版），1989年第3期，第65页。

华北主权与平、津安全的条件下,形式上的对日妥协与让步,都尽可能的忍辱接受,舍弃利用高涨的抗日民气,宁可从事务实的经济、国防建设,以求内政的统一与充实。汪兆铭在1934年初表示:“修明内政,就是中国今日应取的外交方针”^①,其理由在此。很显然的,蒋、汪相信“外交是内政的延长”,唯有充实民力,发展国力,才谈得上备战御侮。

近几年大陆已有部分学者肯定国民政府在抗战前从事经济与国防建设对八年抗战的实质贡献。例如吴景平认为1935年的币制改革,“标志着国民党当局在全国大部分区域确立了对金融机构及其重要业务的统制,……在抗战前夕,这种统制有利于国民党当局统一各地的政治、军事力量和财政渠道,客观上有助于限制日本对华经济扩张和挫败日方策动的分裂活动”,而且,在抗战前夕,“国民党当局在中国本土的大部分地区内,对财政金融及生产流通等领域的重大事务,以及重要资源、民间财力,基本上能加以支配或控制,财政收支状况有所好转,经济国防建设也有一定的发展,……为国民党转向抗日提供了经济上的可能性”。^②李蓓蓓认为,抗战前国民政府的经济建设,“明显的具有作为国防体制的一个环节的性质,它的最大意义在于形成了以国家资本主义组织为中心的抗日力量的物质基础”。^③而在狭义的国防建设方面,包括划定国防区域、整建江海防要塞、构筑国防工事等,虽然“进展缓慢,魄力有限,功效甚微”,但意义在于,“打破日军速战速决、企图三个月灭亡中国的美梦,……使中国经济富庶、工业较发达的上海、江浙、武汉等地区的人力、物力和财力仍可通过长江等水路撤往西南大

① 《国闻周报》,第11卷第9期(1934年3月5日),《三周间国内外大事述要》。

② 吴景平,《试析国民党转向抗日的经济原因》,中国人民大学书报资料中心编《中国现代史》,1988年第3期,第123—124页。

③ 李蓓蓓,《1935年前后的蒋日关系》,《上海大学学报》(社科版),1988年第3期,第73页。

后方,奠定了长期抗战的经济基础”。^①

抗战前国民政府在“备战”方面如果有一些成绩,正是安内攘外政策所赐。1935年前后(甚至早在1934年),是国民政府对日政策渐趋强硬的关键年代,许多大陆学者都以华北事变前后作为主要分界点。其实就安内攘外政策内在逻辑的发展理路来看,安内是手段,在实行过程中必然是先发生的,其最后目的则指向反帝国主义以争取民族生存、国家独立,在政策的连贯性上,安内与攘外系在同一方向线上,仅是步骤先后次序有别而已。在1935年前后,随着“剿共”军事形势的变化,经济、国防建设的逐步加强,国民党内部团结意识的增进,国民政府施政重心的光谱从偏向安内的一端移向攘外的一端,自是十分正常的现象。而且,1935年以后的“攘外”比重增加,正是得力于前期的“安内”举措,如果后期的攘外措施有值得肯定之处,则不应完全否定前期的安内努力。

当然,也有人主张,若非前期错误的安内(主要指剿共)政策,则全力对外,备战的成果将更大。这就涉及国民政府的“阶级局限性”问题了。在1930年代前期,国共两党处于对抗阶段,从“政权独占性”的立场来看,国民政府(蒋中正)坚主“剿共”优先于抗日(甚至认为剿共是“备战”的一部分),是可以理解的。尤其蒋中正是一个以天下为己任,独裁倾向亦深的政治人物,视“反共”为责无旁贷之使命,剿共一统一建设—抗日成为必然的逻辑,无论对错,要之为—时代现象,亦为无以扭转的历史现实。在这种时代逻辑之下,厚植国力是中日决战前政府一切举措的归趋,安内攘外政策是其形式化的口号而已。

在安内攘外政策之下,日本节节进逼,国民政府则步步退让,于是主张抗日的言论与行为得到舆论的赞扬,亦即见危授命,宁为玉碎,这是“牺牲论”;相反的,自顾力不如人,主张忍辱负重,从事

① 陈谦平:《试论抗战前国民党政府的国防建设》,《南京大学学报》(人文哲社版),1987年第1期,第31页。

充实,这是“充实论”,却不一定得到理解与支持。汪兆铭在1934年10月表示,充实与牺牲对于挽救当时的国难,都有必要,却又都没有把握做到;因为再怎么充实,都有缓不济急之感,何况他人还随时阻碍我们充实的机会;以牺牲而言,在中国政治、军事、经济未臻统一的情况下,牺牲所能产生的效力有限,徒然浪费而已;则又当如何?汪氏认为:“有一口气在,便尽力充实,到最低限度时,便决然牺牲,两者相互为用,没有充实,则谈不上牺牲,因为要做最后的牺牲,所以要赶快充实。”^①执行安内攘外政策的“充实论”者,事实上常成为“牺牲派”——为国牺牲。在“蒋汪合作”时期,几乎所有与闻对日交涉的人都被冠以“亲日派”之名,“亲日”也等于丧权辱国的别名。但是我们若检视当时美国驻华使馆官员对国务院的报告,不难发现,在他们眼中,执行安内攘外政策的“亲日派”中国官员,大多数十分清楚日本的侵华政策,渠等之谋国苦心,亦常获美方赞扬备至。时任外交部次长的唐有壬即为著例。^②

“安内攘外”作为一种“谋国”手段,是否合宜有效,是可以评估检讨的历史问题,但若动辄以“卖国”视之,则历史未免过于贫乏,其弊正与过份推崇“黄金十年”相同。何梅协定“达成”之日,正是国民政府安内攘外政策达于极致之时,当事者需以忍辱负重的精神承担国家主权、颜面损失的责任,其心情或许我们应当以“同情的理解”加以想像,因此对于何应钦一再否认何梅协定,也就不必过于苛责,当代国民党史家仍力图为何梅协定洗刷,则属没有必要。

(作者单位:台北近代史研究所)

① 汪兆铭:《充实与牺牲》,《大公报》,1934年10月10日。

② *FRUS*, 1933(3), p. 451; 1934(3), p. 40.