从安内攘外到联共抗日

——局部抗战时期国民政府内外政策述评

陈先初

从1931年九一八事变到1937年七七事变，这是日本帝国主义由对中国的地区性侵略向全国性侵略急剧升级的时期，也是中国人民由局部抗战向全国性抗战过渡的时期。在这一时期的大部分时间里，以蒋介石为首的国民政府实行了一条“安内攘外”的错误政策。但是随着形势的变化，它在重点“安内”的同时，也在一定程度上采取了一些“攘外”的措施，着手进行抗战的准备；并且，它逐渐对其内外政策进行调整，实现了由安内攘外向联共抗日的重大转变。全面分析和评价国民政府安内攘外政策向联共抗日政策逐步转变的过程，是本文旨趣之所在。

一

国民政府“安内攘外”政策的基本点，对外是针对日本侵略者，对内则针对中国共产党，而且“剿共”被当作抗日的前提。但在这一政策提出后的最初一个阶段，它的对内意义并未如此严格确定；在对日问题上，国民政府也并非一无所为。

“安内攘外”作为处理内政外交的基本原则，是在九一八事变爆发前后由蒋介石提出来的。当时，国民政府面临着深刻的政治危机。一方面，日寇加紧了侵略中国的步伐，先后制造了万宝山事件和中村事件，鼓动朝鲜排华风潮，进而直接出兵沈阳，发动了九一八事变，致使中国民族危机空前严重；另一方面，中国共产党领导的苏维埃革命迅速发展，特别是江西红军打破了一、二、三次“围剿”，使赣南闽西根据地连成一片，革命的中心由

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

江西发展到长江中下游地区，造成国民党蒋介石的严重恐慌。此外，国民党内部也呈现一片混乱。中原大战刚结束，在广州以汪精卫为中心的反蒋派，于1931年5月组织起同南京直接对抗的国民政府；在河北，石友三于7月举起反蒋的旗帜。面对如此内外交困的状况，蒋介石于7月23日向全国发出通电，正式提出了“安内攘外”的口号。他说：“此次若无粤中叛变，则朝鲜惨案，必无由而生，法权收回问题，亦早已解决，不平等条约，取消自无疑义。故不先消灭赤匪，恢复民族之元气，则不能御侮。不先削平逆粤，完成国家之统一，则不能攘外。”① 九一八事变以后，蒋介石又向全国宣布：“攘外必先安内，统一方能御侮，未有国不能统一而能取胜于外者。”② 这进一步强调了“安内”对于“攘外”的意义。

从安内攘外政策的产生看，当时的所谓“安内”，其对象当然包括中国共产党，但并不仅限于此。在蒋介石集团看来，经过三次军事“围剿”之后，共产党的“主力多已摧毁”，往后虽“仍须努力清剿，勿使功亏一篑”③，但当前安内之急务，则还在平息内部冲突，即解决两广问题，以便实现“国家的统一”④。早在九一八事变之前，国民党当局就确定了“中央现在以平定内乱为第一”⑤的方针，为此对日本应尽力避免冲突。九一八事变以后，面临日寇的进攻，这种“武力统一”不得不有所收敛。这时蒋介石一面强调“中国只有一个政府，统一中国方能对外救国”，同时又感到“于此党国存亡之际，不得不在事理上求一圆满解决之道”⑥，于是对粤方发动了和平攻势。九一八事变发生次日，南京方面即致电粤方，呼吁停战议和，“共赴国难”。粤方提

① 《蒋总统言论汇编》第21卷，正中书局，1955年版，第15页。

② 《抗战前国家建设史料——外交方面》，《革命文献》第72辑，第28页。

③ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，光明日报出版社，1985年版，第40页，24—30页，35页。

④⑤⑥ 吴相湘：《第二次中日战争史》上册，综合月刊社，1973年版，第84页；84页；260页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

出以释胡（汉民）为议和条件。南京释胡后，蒋介石派张继、陈铭枢等赴粤交换意见。不久，宁粤双方和平会议在上海召开，决定由宁粤双方分别召开国民党四全大会，选出同数中委，再召开统一的四届一中全会，实现宁粤合作统一。1931年11月12日在南京开幕的国民党四全大会上，蒋介石又打出了“团结内部抵御外侮”的旗号，实际上是要进一步迫使各派势力，特别是广东的反蒋势力统一于中央之下。会上，蒋介石不得不承认：“自从第三次全国代表大会以后到今天……本党……支离破碎，使国民革命的生机几乎断绝，连已经统一的局面都不能保全”，而国家则“处在目前敌国外患压迫包围之中”。他认为，在这种情况下，“最要紧的，是在打开一条出路，使本党能确实团结”。因为，“照目前的环境，我们要救国，唯有团结内部，要救党也唯有团结内部，要对外，格外的要团结内部”。“如果不能想出一个真实团结的办法，不仅给日本侵略压迫而已，整个中华民族的前途，将有不堪设想之危险”。因此他要求全体党员要“讲退让”，“讲宽容”，“讲团结”。①大会宣言也号召全党同志在此国难严重之际要“自反自赎”，“泯灭已往一切之睽离，力求全党之精诚团结”。②

蒋介石这时极言团结的重要，其目的是为了把反蒋势力压下去，从而巩固自己的统治，但粤方同时召开的四全大会却仍不“退让”，并进而提出只有蒋介石辞职才能实现合作。于是蒋被迫于1931年12月5日辞去国民政府主席及兼职。随后，宁粤双方在南京联合召开四届一中全会，决定改组政府，由林森任国民政府主席，孙科任行政院长，蒋、汪、胡任国民党中政会常委，国民党内各派表面上“团结”起来了。但很快，蒋介石又利用汪、胡之间的矛盾，采取拉汪打胡的手段，于1932年3月组成了蒋汪联

①② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第40页，24—30页；35页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

合政权，从而使自己的统治地位重新确立。

这一时期，蒋介石虽然强调“安内”即“统一内部”的重要性，但在“攘外”即对日方面也还是有所举措的。九一八事变前夕，蒋已估计到日本在东北有采取某种行动的可能性，但没有估计到日本会一举占领整个东北。因此，当事变发生之初，他认为日军此举不过“寻常寻衅性质”，且是关东军的独断行为，故一面“命令全国军队对日军避免冲突”，以免“事态扩大”；一面向国际联盟和非战条约缔约诸国提出申诉，希望“利用国际的干涉”，“压迫日本从东北撤退”。①但是随着事态的发展，国民党当局认识到关东军在东北的行动有日本军部作后台，其目的在于完全占领东三省，而国际联盟却无力阻止日本的侵略，于是按照“忍耐至于相当程度，乃出以自卫最后之行动”②的原则，逐渐将政策的重心移到“攘外”。9月21日，蒋介石在南京召开紧急会议，决定“军事方面抽调部队北上助防，并将讨粤及剿共计划悉予停缓。”③11月召开的国民党四全大会也表现出强硬态度，宣布“中国忍耐至今，已至最后之限度”，主张“国民政府应速准备实力收回东三省，保障中国领土之完全，勿令其有丝毫损失”，并表示“际此存亡之顷”，本党应“为民前锋”，“执行民族生存自卫权，虽出于任何重大之牺牲，亦所不恤”。④也就在此时，由于外患严重，国民党各派暂时达成妥协，内部矛盾得以缓和，而同意“一致对外”。⑤一二八事变发生后，国民党政府又宣布了“一面抵抗，一面交涉”、“外交与军事相辅而行”的对外方针，宣布“方今之急，首曰御侮”，“全国军队应以国防为主目的”⑥，全党“同志应以协力御侮为神圣天职”⑦；并派第五军对十九路军抗战进行实际援助；同时继续坚持

① 董显光：《蒋总统传》中册，中华文化事业出版委员会，1952年版，第216页。

②③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期：绪编》（一），第281页。

④⑤⑥⑦ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第34页；116页；153页；145页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

"对于日本之交涉，以决不屈服于丧权辱国之条件为主旨"①，对于各国的调停，以"不丧失国家人格，损害国家主权"为最低限度，表示"如果超过这个最低限度，则我们只有死力抵抗"。②

不过应该看到，这段时间里国民党当局虽然表示了对日强硬态度，突出了"御侮"、"攘外"，但这并不表示它已下定决心马上进行抗战。相反，它认为现在马上进行抗战的时机、条件尚不具备。在它看来，要全面抵抗，"则必应有相当的准备"③，而"现在中国要与日本抵抗，我们自己知道不但物质不如敌人，就是组织亦不如敌人"，因此对日应抱"长期抵抗之决心"，在此方针下，"成一整个的准备"，"作对外长期间奋斗"。④同时，蒋介石也并未因此而放弃"安内"。由于统治阶级内部矛盾的暂时缓和，蒋介石将安内的主要目标指向共产党。3月4日上海停止战斗的第二天，蒋介石就在国民党四届二中全会上提出，全国军队要"以国防为主目的，剿匪为副目的"⑤，突出了"剿匪"的意义。接着他又在3月14对"剿匪"政治宣传委员会指示信中明确提出："倭寇深入，赤匪猖獗，吾人攘外，必先安内。"⑥这时蒋介石还公开宣布共产党是"甚于外敌"的"腹心之患"⑦，宣称"赤祸甚于日祸"，"对日必先剿共"⑧。这样一来，所谓对日"一面抵抗，一面交涉"，就必然变成对日妥协，而所谓"安内"便成了镇压共产党的代名词。事实也正是这样。5月5日，国民政府与日本签订了屈辱的《淞沪停战协定》。接着蒋介石亲自出马，担任鄂豫皖三省"剿共"总司令，并把驻防上海的十九路军调至福建"剿共"。6月，他又在庐山召开鄂豫皖湘赣五省"剿匪"会议，正式宣布攘外必先安内的政策，随即开始对苏区进行第四次"围剿"。这样，国民党把消灭中国

①②③④⑤⑦ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第153页；143页；142页；115页；153页；117页。

⑥ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期：绪编》（三），第34页。

⑧ 转引自中共中央文献研究室主编《周恩来年谱（1898—1949）》，第217页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

共产党作为主要目标，以“剿共”为先决条件的安内攘外政策正式形成并加以全力贯彻，对日抵抗被搁置到了一旁。

二

从1932年《淞沪停战协定》签订到1935年夏，是国民政府推行安内攘外政策的第二个阶段。这期间，蒋介石强行压制国民党及其军队内部要求马上抗日的倾向，强化了安内攘外政策。与此同时，国民政府的抗战准备工作也在加紧秘密进行。

1932年6月下旬，蒋介石正式向苏区发动第四次“围剿”。他将这次“围剿”看作是“革命事业的成败”和“国家生死存亡的关键”①，因此确定采取军事与政治并重的方针，并动用了63万人的兵力。然而这次“围剿”却遭到惨败，连蒋自己也不得不承认，“自从当参谋，一直到现在，打仗从来没有这样的失败过”。②就在第四次“围剿”进行之时，日寇乘机进攻热河，侵入长城，一时舆论纷纷指责“安内攘外”政策，认为“安内必先攘外”，“只有决心抗日，只有积极抗日，才是唯一的出路，才是唯一安内的办法”。③但是，这种激烈的批评与迅速兴起的抗日热潮，并未使蒋介石的“剿共”决心动摇。他坚持认为：“国家大敌，不在倭寇，而在土匪。”他仅仅命令代理军事委员会北平分会委员长张学良在热河防守，自己却留在江西“剿共”前线。后来迫于舆论的压力，他才不得不在1933年2月下旬命令中央军北上，3月9日亲赴保定指挥。然而，此时蒋介石并无同日军作战的决心。他声称：“我虽到北方去，但一刻也不会忘记江西匪患。”④因此他很快便离开保定返回了南昌。他极力说服军人执行既定方针，说日本侵略只是“皮肤小病”，而共产党则是“心腹之

①②④ 吉林师范大学历史系中国现代史教研室编：《中国现代史资料通讯》总第2期（1980年5月），第40—41页。

③ 《抗日战争与中国民众》，求实出版社，1989年版，第67页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

患”，向他们“反复说明先安内才能攘外的道理”①，并强行规定，“再有偷生怕死、侈言抗日、不知廉耻者，立斩无赦”②。蒋介石对苏区第四次“围剿”失败后，又于1933年10月发动了对中央苏区的更大规模的第五次“围剿”。

随着“剿共”的不断加紧，国民党政府的对日妥协也不断升级。蒋介石早在1933月3月就任命何应钦接替了张学良的军委北平分会委员长职务。为“改善”中日关系，5月3日，国民党政府明令设立“行政院北平政务整理委员会”，任命亲日派黄郛为委员长，并令黄郛北上同日军交涉停战。5月22日，行政院长汪精卫致电黄郛，指示除“签字于承认伪国、割让四省之条约外，其他条件皆可答应”。③蒋介石害怕把签订条约与承认割让东北三省和热河省相联系，再三指示要极力避开签约文书形式，但是由于日方拒不同意，还是在5月31日签订了丧权辱国的《塘沽协定》。

《塘沽协定》签订后，“国民政府决定不顾任何牵制和攻讦，集中全力剿共”④，而对日则进一步地采取妥协政策。为此，汪精卫于8月取代反日派的罗文干，兼任外交部长，亲日的唐有壬被任命为外交次长。10月，反对对日妥协和“剿共”政策的宋子文辞去财政部长职务，由孔祥熙接替。国民党内两条外交路线中，对日妥协路线占了上风。这一路线到1934年进一步发展，对于4月的日本“天羽声明”，国民政府仅限于形式上的抗议，却同意了中“满”之间的通车、通邮，事实上等于承认了伪满洲国。

1934年底，随着福建人民政府被镇压和国民党对中央苏区第五次“围剿”的得手，蒋介石对“统一”充满了自信。为达“统一”，他希图通过直接交涉调整中日关系，他的《敌乎？友

①④ 《第二次中日战争史》上册，第271页；263页。
② 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期：续编》（三），第36页。
③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期：续编》（一），第645页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

乎？》一文，透露了这一信息。此时，中日两国间的“亲善”气氛顿时活跃起来。日本广田弘毅外相表示，希望改善日中关系，蒋、汪声明对此表示欢迎。接着，国民政府为了进一步“调整”中日关系，于1935年2月23日下令取缔排日运动。不久，中日双方公使与中英、中美、中德各方公使同时升为大使，以示中日关系的“正常”。

蒋介石这时加强对日妥协的最主要原因当然是为了全力“剿共”。在国民党四届五中全会上，汪精卫对此讲得很清楚，他说：“现在的急务，是剿灭残匪及如何肃清四川的匪患”，“而所以忍辱负重，以求和平求统一，在于维持安定”。①但除此以外，蒋介石对日妥协还有另外的原因。一是国民政府依赖国联的梦幻已经破灭。九一八事变后，国民政府即请求国联“主持公理”，采取有效办法制止日本侵略，可是国联只通过了几个空洞的决议，而日本则宣布退出国联，作为对国联“干涉”的抗议。这样，国民政府依赖欧美列强和国联干涉日本侵略的幻想破灭，而自己又缺乏独自与日本抗衡的勇气，于是选择了对日妥协的道路。二是为了适应所谓的“长期抗战”。九一八事变以后，蒋介石就打出了“长期抗战”的旗号，宣称“不求急功于一时，而策成效于来兹”。②《塘沽协定》签订后，他以为可以得到“一个稍稍喘息的时间”③，用以从事国防建设了，于是提出了“以建设求统一”的口号，而对日暂取妥协退让。1933年6月6日，蒋介石致电军事委员会办公厅主任朱培德说：“停战如果能告一段落，对于以后军事整理与建设，应确定方案，按期推行，雪此奇耻。”④7月28日蒋汪联名发表通电，宣布“今日救国方案，治本莫要于充

① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第242页。
② 《抗战前国家建设史料——外交方面》，《革命文献》第72辑，第28页。
③ 《第二次中日战争史》上册，第263页。
④ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期：绪编》（一），第657页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

实国力，治标莫急于清除共产党。”① 于是蒋介石在推行和日“剿共”政策的同时，在“充实国力”的口号下，秘密地开始了抗战的准备。

同依赖国联干涉日本的侵略一样，国民党蒋介石也将“充实国力”寄托在欧美列强的援助上。早在1931年1月，蒋介石和财政部长宋子文就联名请求国联派人来华，共同“研究”中国的经济、水利及垦荒等问题。4月间，宋子文以行政院副院长的名义电请国联援助中国经济委员会派大批专家来华，帮助中国进行经济建设，并提出了“六项合作办法”。但九一八的炮声，把南京的愿望推延了两年。《塘沽协定》签定后，宋子文立即出使美国，于1933年6月4日与美国订立5000万美元的棉麦大借款，并向国联重申了以前要求的技术合作的办法。7月，国联成立“对华技术合作委员会”，并派拉西曼率代表团来华。于是，“技术合作”便进到了一个新阶段。同时国民政府还加强了“经济统制”，利用国家组织的力量，推进经济建设，并使经济建设服从国防的需要。1932年淞沪抗战发生后，国民政府就提出“战时以努力经营长江区域，掌握陇海路为第一要旨”②，并将全国分为11个国防区，计划先从江浙沿海和长江沿岸着手部署。沿海的各重镇，南起温州，北至海州，进而至长江中游的汉口等地的江防海防和空防都由参谋本部秘密迅速地统筹办理，“预计一旦发生事故，随时可以抵抗来犯的敌人”。4月17日，蒋又邀吴稚晖、张静江、黄郛等人到南京详细讨论了国家的分期建设计划。《塘沽协定》签订后，蒋于6月决定在南昌召开军事会议，就实行整顿10个师的计划，完成长江防卫设施等问题进行讨论。1934年1月召开的国民党四届四中全会，通过了“确定今后物质建设根本方针案”，确定国民经济的重心在内地，提出“于经济中心区附近不受外国兵力威胁之区域，确定国防军事中心地”等以国防为中心的内地经

① 《中国现代史资料通讯》总第2期（1980年5月），第28页。
② 《第二次中日战争史》上册，第228页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

济建设的方向。① 此外，蒋介石在“追剿”长征中的红军的同时，在内地加紧推行“统一”运动。1935年3月23日，蒋为督促“剿共”前往贵阳，返回时，在机场将前来送行的贵州省主席王家烈强行带到南京。4月26日，蒋又任命吴忠信为贵州省主席，达到了贵州省“中央化”的目的。在四川，蒋于2月19日任命在“剿共”问题上同中央立场接近的刘湘为四川省政府主席，接着整顿混乱的财政、金融，通过经济措施，强化了中央政府的影响。

国民政府的经济建设计划，很多都是在九一八事变后面临着严重的经济危机的情况下提出来的。它所制定的国防计划，在当时中国严峻的经济财政状况下，其实现的程度非常有限，且筹集的经费和扩充的军备，有很多也被用于“剿共”战争。然而国民党毕竟意识到经济建设与充实国力对于国防的重要性，并开始制定和着手实施同日本作战的国防计划。这是值得注意的，因为正是这些构成了1935、1936年以后国民政府正式准备对日作战的基础。至于“统一运动”也是一样。美国驻华大使詹森曾这样评论：由于推行“统一化”，蒋“在华北的力量固因日本蓄意的阻梗与分离而受影响，然而他在川黔滇所得到的实远过于华北所失去的”。② 蒋介石自己也说过，关于如何抗战，他很长时间里想不出一个比较可行的办法，但是到了四川以后，他觉得“有办法”了，因为“对外作战首先要有后方根据地”，而“到了二十四年进入四川，这才找到了真正可以持久抗战的后方”，于是他才“终于定下了抗日战争的根本计划”。③ 蒋对西南的“统一”，对于准备抗战是非常重要的，后来的事实证明了这一点。

---

① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第228页。

② 《第二次中日战争史》上册，第329页。

③ 台北近代中国编委会：《近代中国》第59期（1987年6月），第108页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

三

日本帝国主义为实现其吞并中国的野心，从1935年5月开始向华北发动了一系列新的进攻。日本新的进攻激化了中日民族矛盾，“变动了国内阶级关系，使资产阶级甚至军阀都遇到了存亡的问题”。①在这种情况下，国民政府的政治态度也发生了变化，它的安内攘外政策发生了动摇并逐渐向着联共抗日的方向转变。

首先，是对日态度渐趋强硬。这在“何梅协定”签订前后已开始表露出来。1935年5月底，日本向中国方面施加压力，要求撤退在河北的国民党党部和中央军。当时蒋介石顾虑如果接受日本要求，则有可能导致中国的分裂和国民政府的垮台，故明确指示“应决定拒绝，不能接受”②，但由于缺乏与日本决裂的决心，最后还是同意何应钦避开签字形式与日方达成了所谓“何梅协定”。就在达成“协定”的同一天，国民政府提议通过外交方式解决中日争端。然而日方本面却加以拒绝，并公开策动“华北五省自治”。这使蒋介石感到极大的失望。6月21日蒋介石在给何应钦的电报中说，“华北实已等于灭亡”，明确指示“今后对日再无迁就之必要”。③不久，他又让驻日大使蒋作宾转告日本政府：如果中国政府“被逼到无法忍耐的时候，我们将不惜一切代价与侵略者作战”。④这样，以“何梅协定”为转折点，国民党的对日政策发生了积极的变化。

国民党政策的进一步变化表现在五全大会及其之后。1935年11月12日，五全大会开幕。这是国民党重新审定对外政策的一次重要会议。会上，蒋介石作了对外关系的报告，他在报告中提出：

---

① 《毛泽东选集》（合订本），第233页。

②③ 《中华民国重要史料初编——对日抗战时期，续编》（一），第680页，688页。

④ 转引自毛功安、毛磊主编《国共两党关系史》，武汉出版社，1988年版，339页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

"和平未到完全绝望时期，决不放弃和平；牺牲未到最后关头，亦不轻言牺牲。"同时表示，如果日本的进攻使和平完全绝望，"即当听命党国，下最后之决心"。①大会将此确定为"中央应付国难之整个方针"。②此外，大会还通过了"确定救党救国原则案"。大会后，国民政府进行改组，蒋介石取代汪精卫为行政院长，大部分部长为亲英美派所担任，亲日派多被排除。在1936年7月国民党五届二中全会上，蒋介石又对五全大会所确定的外交方针作了进一步解释。他说："中央对于外交所抱的最低限度，就是保持领土主权的完整，任何国家要来侵略我们领土主权，我们绝不能容忍。我们绝对不签订任何侵害我们领土主权的协定，并绝对不容忍任何侵害我们领土主权的事实。再明白些说，假如有人强迫我们签订承认伪满洲国等损害领土主权的时候，就是我们不能容忍的时候，就是我们最后牺牲的时候。"③全会发表的宣言也明确宣布："遇有领土主权被侵害之事实发生，如用尽政治方法而无效，危及国家民族之根本生存时，则必出以最后牺牲之决心，绝无丝毫犹豫之余地。"④此时，国民党的对日态度已明显趋于强硬。

当然，这时国民党政府还未放弃和平解决的最后希望，认为有必要在"最后关头"到来之前用"政治方法"在谈判桌上作最后一次努力。但由于确定了"和平的限度"，因而这种谈判也一改过去一味妥协的倾向。五全大会以后，蒋介石说："现在政府订了一个对日的外交政策，就是对日作整个的交涉，解决一切纠纷，不再和他零零碎碎枝枝节节的谈判。""如果和平交涉不成功，最后当然只有一战，政府方面正在努力，准备最后的牺牲。"⑤根据这一方针，中国驻日大使馆代办丁绍伋于1935年12

①②《抗战前国家建设史料——外交方面》，《革命文献》第72辑，第165页，166页。

③④《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第323页，412页。

⑤《中华民国重要史料初编——对日抗战时期：绪编》（一），第742页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

月下旬，正式代表中国政府向日本提议召开调整中日国交会议。然而对于中方的提议，日本不仅不作正面答复，反而通过其外相广田发表所谓“对华三原则”，即要求中国停止反日运动；承认“满洲国”；中日共同防共。广田宣称中国政府对以上三原则“表示了赞成的意思”。对此，中国外交部立即发表声明予以否认，指出广田之语“殊非事实”。在蒋介石看来，“当时的情势是很明白的，我们拒绝他的原则，就是战争；我们接受他的要求，就是灭亡。”①蒋不想立即对日开战，所以中日两国调整关系的谈判依然于1936年3月正式举行；但蒋又不愿接受日本灭亡中国的条件，这就必然使谈判毫无结果。第一轮谈判破裂后，日寇又致力于对华北各种实权的争夺；并在各地挑衅，致先后发生成都、丰台、汉口、汕头、北海等事件。为使中国屈服，日本复命新任驻华大使川越于9月13日由沪入京，往访张群，恢复了停顿半年的中日谈判。此次谈判，日方变本加厉，除坚持广田三原则外，又提出四项新的无理要求，但中方断然拒绝日方要求，谈判于12月初再次陷入僵局。不久，以西安事变的和平解决为契机，蒋介石进一步转变了对日立场，确定了“抗战”的方针。至此，蒋在对日问题上实现了由妥协、忍耐到决心抗战的转变。

第二，寻求同苏联和中共合作。1932年12月中苏两国恢复了1929年断绝的双边关系，但这种关系并未迅速取得进展。直至日寇侵略步步深入，国民党蒋介石看到了“中日战争既已无法避免……乃一面着手对苏交涉，一面亦着手中共问题的解决”②。开展对苏外交，目的是争取苏联对中国政府给予外交支持和物质援助，并使苏联从北面牵制日本迟滞其南下。为此，蒋介石于1935年春开始采取主动姿态，先是派驻苏大使颜惠庆率文化艺术代表团赴莫斯科演出，以示友好；继派侍从秘书邓文仪为驻苏大使馆武官。年底，又派陈立夫秘密赴苏商谈建立对日军事同盟，只因

①② 蒋介石：《苏俄在中国》，台湾文物供应社，1957年版，第69页；72页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

时机尚未成熟，未能实现。此时，广田三原则已经出笼，蒋益发感到“对苏交涉应该积极进行”，乃加派“外交部长张群屡次与苏俄驻华大使鲍格莫洛夫会谈，觅取中苏共同维护东西和平的途径”。①1936年10月，随着中日谈判陷入僵局，蒋又特派蒋廷黻继颜惠庆为驻苏大使，指示他“只要是在平等的基础上，对苏交涉可以积极进行”②。西安事变后，蒋又派行政院秘书长翁文灏专程赴莫斯科会晤苏联外长李维洛夫，商谈各自关心的若干问题。经过中苏双方的共同努力，终于在1937年8月签订了《中苏互不侵犯条约》。中苏关系的改善和双边条约的签订，使中国抗战从一个方面得到有利的国际环境，苏联成为太平洋战争爆发前国际上援助中国抗战的主要国家。

在积极开展对苏外交的同时，蒋在国内也为调整与中共的关系主动开始同中共接触。1935年12月19日，蒋亲自对苏驻华大使鲍格莫洛夫说：如果苏联政府能促进达到国共两党团结，他将感到很高兴。次年1月又向鲍氏表示：他“准备同意中共合法化”。③蒋介石不仅提出通过政治谈判解决中共问题的愿望，而且还积极寻求与中共联系的渠道和办法。1936年1月，蒋介石派头年回国述职的邓文仪重返莫斯科，要他向苏联政府和第三国际提出要求，允许他与中共驻共产国际代表团取得接触，就共同抗日问题进行协商。在苏联政府和共产国际的帮助下，中共驻共产国际代表潘汉年会见了邓文仪，双方就国共合作抗日问题交换了意见。随后潘汉年即由莫斯科回国，5月抵达香港，7月在上海同中共中央驻沪代表冯雪峰取得联系，8月8日到达保安向中共中央作了汇报。与此同时，蒋介石要宋子文、陈果夫兄弟、曾养甫等人在国内寻找与中共联系的线索，以打通共产党关系。1935年11月，在曾养甫主持的杭州湘赣铁路理事会担任秘书的谌小岑，根

①② 蒋介石：《苏俄在中国》，第69页；71页。
③ 《第二次中日战争纪实》，档案出版社，1988年版。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

据曾的指示，写信给当时在北平中国大学任教的吕振羽，请他作国共两党的牵线人。吕接信后，向中共北平市委负责人周小舟作了汇报，经北平市委研究，吕即赴南京同曾养甫会谈。中共北方局于1936年1月也两度派周小舟赴南京与曾面谈国共合作抗日的条件。此外，蒋介石又经宋子文通过宋庆龄派董健吾于同年2月去陕北，直接向中共中央传递国民党愿意谈判的信息。张闻天、秦邦宪见信后及时将情况电告正在山西的毛泽东、彭德怀等人。3月4日，毛泽东集中各方意见，提出"与南京谈判之意见"，表示"愿与南京当局开始具体实际之谈判"。①3月5日，董健吾携带密件返回上海，到宋庆龄家中复命。同年9月1日，中共中央电告正在西安的潘汉年，正式任命他为中共谈判代表，与国民党方面会谈。至此，其他渠道的谈判逐渐停止，唯潘汉年衔命往返于南京、上海之间，与国民党代表陈立夫、张冲等人谈判，直至西安事变爆发。

1935年冬到1936年冬一年间国共两党的接触和谈判，虽然由于国民党坚持要收编红军而未取得实际成果，但仍有很大的意义。它说明在日本帝国主义不断侵略的情况下，国民党当局的反共立场开始松动，向联共抗日的方向迈进。同时国共两党由势不两立的敌手，转向坐到谈判桌上就合作抗日问题进行磋商，这就打破了两党长时间对立的僵局，为以后两党间的正式谈判开辟了道路。因此尽管谈判一度陷入停顿，但势头却不可扭转。经过西安事变，国民党终于放弃了内战政策，确定了国内和平政策和国共合作的原则。从此，国共两党的正式谈判展开，这便为国共第二次合作的正式成立铺设了道路。

第三，加紧抗战的实际准备。九一八事变后，国民党政府已经觉察到日本"为要实现他传统国策起见，为要完成他独霸东亚的大梦起见，一定是不顾一切要进一步侵占进来的，问题只在时

① 《文献与研究》，1985年第4期。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

间的迟早罢了”。①因此如前所述，它在集中力量“剿共”的同时，也开始从事一些抗战的准备。随着华北事变的发生，国民党感到“救国工作之不可缓”②，于是从1935年下半年开始，“准备抗日御侮的工作更加紧了”③。除在外交、财政、经济、教育等方面采取一系列措施外，特别加强了军事和国防方面的准备工作：

积极整编扩充军队。国民党军队自建立以来，虽然数量甚多，但编制复杂，素质低劣，正如陈诚所说：“以之内哄则有余，以之御侮则不足。”④为适应国防需要，1935年3月，设立了陆军整理处，由陈诚任处长，分期整理全国陆军，计划在4年之内整理好60个师。同年6月9日，蒋又命令全国骑兵、炮兵、工兵皆归陈诚督导整理。这一工作至七七事变爆发时已收到不少成效。与此同时，国民党还迅速扩建空军、海军。空军编成了9个大队和5个直属中队及4个运输队，在全国建立了262个大小飞机场，拥有各种飞机600余架，还编成了若干个7.5公分高射炮防空部队驻在南京及各重要地点，并在南京设立了中央防空情报所，全国各地建起防空情报监视网。海军经过整编扩充，也已拥有舰艇11万吨。整编后的国民党军队，战斗力得到了提高。

加紧国防工程建设。七七事变前，国民政府军政部将全国分为山东、冀察、河南、徐州海州、山西、绥远、江苏、浙江、福建、广东等10个战略区和陕甘宁青、湘鄂赣皖、广西、滇黔、川康等5个警备区，并按照不同地区分为若干道防线，构筑国防工事。国防工事是以南京为中心，逐步向国境线推进，用钢筋水泥构筑而成的。中日全面开战前，江苏、浙江、山东、河南等地区的国防工事已大致完成第一期工程。军政部还对江防、海防要塞进行了整理，对所属的兵器工业进行了扩充。

---

① 《抗战前国家建设史料——外交方面》，《革命文献》第73辑，第115页。
② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第314页。
③ 《第二次中日战争史》上册，第287页。
④ 《陈诚私人回忆资料》，《民国档案》1987年第1期。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

加强军事后勤准备。1935年冬天，军事委员会专门设立了警卫执行部，筹划全国的后方勤务，交通、通讯、卫生、军械、粮秣和补给各事都开始加紧进行。如交通方面：编组军用列车，增加特种设备，准备修理被炸轨道及桥梁的材料，颁布民众护路办法；调查和统制江海大轮，编联民间船队，增设码头趸坞，改善旧式水运工具；增修改善全国公路，使各省公路畅通。军需方面：责成各省设库存粮，军政部储备司也分区买了大批存米、面麸及其他食料，并加紧生产军用被服，存于南京、汉口、开封、洛阳等地。通讯方面：在全国编成了两个通信兵团，南京及各地设立了无线电台。与此同时，国民党又将以四川为中心的西南地区确定为战时后方基地，并加紧统一和建设。

着手制定国防作战计划。提出应拒止敌人于沿海岸及平津以东与张家口以北地区，“不得已时，应逐次占领预定阵地，作韧强之抗战，随时转移攻势，以求最后之胜利”。①同时从北向南逐次分为5道抵抗线，以淮阴、徐州、归德、开封、郑州、洛阳一线为最后抵抗线，并以四川为作战总根据地，大江以南以南京、南昌、武昌为作战根据地，大江以北以太原、郑州、洛阳、西安、汉口为作战根据地。这期间，国民政府还根据对中日之间军事对比的分析，提出了“持久战”和“消耗战”的战略方针，要求“于不得已，实行持久战，逐次消耗敌军战斗力，乘机转移攻势”。②

国民政府的抗战准备，存在着很大的片面性。它将准备工作的重点放在军事国防方面是必要的，但是在敌我力量对比悬殊情况下，没有全国人民的总动员，是难以对付日本帝国主义的全面入侵的。而要实行全国总动员，就必须进行社会变革，首先是实行政治民主化。国民党不肯进行这样的变革，这就不能不使其抗战准备带有本质的缺陷。但尽管如此，它能认识到国防的重要并

①② 中国第二历史档案馆：《民国档案》，1987年第4期，第42页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

加紧抗战准备则是一大进步，其“在国防上的许多措施，是值得赞许的”①。

四

在对上述几个阶段国民党内外政策的不同特点进行考察之后，尚有几点需加说明：

第一，九一八事变以后国民政府所执行的安内攘外政策具有强烈的反共性质。这是国民党蒋介石的阶级本性所决定的。九一八事变使中日民族矛盾迅速尖锐，中华民族面临着空前的危机。然而在此形势下，国民党蒋介石却仍然视共产党为主要敌人，宣称“外患不足虑，内匪实为心腹之患”，将“攘外必先安内”确定为处理内政外交的基本国策。蒋介石作出这样的政策选择，完全是着眼于防止中国共产党力量(蒋视之为苏联势力)的成长，维护大地主大资产阶级的反动统治。他所谓“剿共不成必亡于俄，抗日不成必亡于日，亡于日尚可徐图恢复，亡于俄将永无翻身之日”②，就充分说明了这一点。安内攘外是立于统治地位的大地主资产阶级的政策，它是为着这一阶级的利益服务的。

但是在整个安内攘外时期，蒋介石虽然“以先清内匪为唯一要务”，却始终没有放弃“攘外”的口号。只是他以先安定内部，建设后方为由，否定了“即时抗日论”，而扯起了“长期抵抗”的旗帜，从而使“安内攘外”同时成为国民党统治集团的一种“抗日”理论。诚然，对外的抵抗需要国内的统一、团结和建设，弱国条件下的抵抗尤其如此。但根本上说来，这一理论还是为统治阶级服务的，因为在蒋介石看来，要想在全国抗日救亡运动兴起的情况下，维持自身的统治，就必须在加紧“安内”之同时，牢牢抓住“攘外”的旗号，并设法“将‘抗日’这一国民任

① 《毛泽东选集》（合订本），第324页，1036页。
② 《中国现代史资料通讯》总第2期（1980年5月），第41页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

务置于自己领导之下”。① 正因为如此，蒋介石竭力强调抗战的时机、条件还不具备，反对“冒然开战”，而不是完全排斥抗日；在全力推行“安内”政策之同时，也开始了“长期抵抗”的谋划，并随着华北事变的发生，更加紧了抗战的准备工作。显然，对“安内攘外”的“抗日论”不能视之为投降理论。

第二，1935年以后国民党逐步调整其内外政策，安内攘外逐步向着联共抗日的方向转变。导致这种变化的根本原因在于日本对华北的入侵严重损害了英美帝国主义和国民党统治集团的切身利益；同时日益高涨的全国抗日救亡运动对国民党政权形成了猛烈冲击。因而，国民党的政策转变是被迫的。但是除此以外，还有两个因素不可忽视：

一是中共政策的转变对国民党发生的影响。1935年8月，中国共产党根据变化了的国内形势，在共产国际的帮助下，发表了《为抗日救国告全国同胞书》，呼吁全体同胞在民族危亡关头，摒弃政见分歧，为“抗日救国的神圣事业而奋斗”。在长征到达陕北后，中共中央于12月在瓦窑堡召开政治局会议，确立了抗日民族统一战线的策略方针，后逐渐放弃了“反蒋”口号，而代之以“逼蒋抗日”和“联蒋抗日”。蒋介石却对此作出了错误的判断，认为国民党政府对红军的“围剿”已告“成功”，红军“军事已走到绝境”，中共提出抗日民族统一战线是为了“求作政治的解围”，要求“停战议和”是向“国府乞降”②，因而，有可能通过“谈判的方法”“招抚”“收编”中共和红军了。于是，他打出了“一致抗日”的旗号，派人同中共接触、谈判。虽然国民党蒋介石此举有其图谋，但客观上却适应了其对内政策由“剿共”向“联共”的转变。

二是蒋介石尚有民族情绪。在日寇的疯狂进攻面前，他既有妥协的一面，又有愿意抵抗的一面。如前所述，自九一八事变开

① 《抗日战争与中国民众》，第76页。
② 《苏俄在中国》，第66—67页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

始，他始终没有放弃“攘外”的口号和准备，并始终将妥协限定在“不丧失国家人格损害国家主权”这个“最低限度”内，宣布“对于日本交涉，以决不屈服于丧权辱国之条件为主旨”。他承认中日战争是一场“民族战争”，也讲“要救国，要雪耻”，要“不求急功于一时，而策成效于来兹”，相信“少则三年，多则五年，也一定可以洗雪前耻，一定可使国家和民族达到独立平等的目的”。① 关于蒋介石的这种具有民族性的一面，张学良当时已经看到了。在1936年4月与周恩来的延安会谈中，张就明确表示：“在国民党要人中，他只佩服蒋尚有民族情绪和领导能力”，“根据他两年来的观察，蒋介石有可能抗日”。他并以此建议中共要联蒋抗日。② 这一建议得到了中共中央的重视，成为促成中共中央在4个月后作出逼蒋抗日决定的一个重要因素。当然蒋介石的对外敌入侵的态度具有很大的妥协性，他是在不影响自己统治的前提下决定其对外国侵略者的态度及反抗程度；同时他所要救的“国”就是“中华民国”，如他将“忠党报国”“悬为救国复兴的根本精神”，实际上就是要人们“一致的忠于三民主义，忠于中华民国”，维持国民党的一党专政。然而，在日本要灭亡中国的形势下，强调救国则无疑是正确的，正因为如此，随着民族危机的加深，蒋介石的对日态度也日趋强硬，并最后进入了抗日的轨道。

第三，西安事变后，经过国民党五届三中全会，国民党放弃了安内攘外政策；七七事变后，最终实行了联共抗日。国民党的这一转变对于推动中国政治形势的向前发展具有十分重要的作用。中国全国性抗战局面的出现，必须以抗日民族统一战线的建立为条件，而“假如没有国民党政策的转变，要建立抗日民族统一战线是不可能的”。③ 国民党政策的转变，促成了抗日民族统

① 《抗战前国家建设史料——外交方面》，《革命文献》第72辑，第30页。

② 金冲及主编：《周恩来传》，第309页。

③ 毛泽东：《论新阶段》，中国人民解放军政治学院编《中共党史参考资料》（1979年内部发行），第8册，第179页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

一战线的建立，这便“在中国革命史上开辟了一个新纪元。这将给予中国革命以广大的深刻的影响，将对于打倒日本帝国主义发生决定的作用”。① “历史的车轮将经过这个统一战线，把中国带到一个崭新的阶段上去。”②

同时，国民党放弃“安内攘外”政策，实行“联共抗日”，也是国民党本身的历史性进步。国民党作为一个大党，曾经有过自己的光荣历史，特别是大革命时期同共产党一道取得了北伐战争的胜利。后来它一度走向反动，但是随着国内政治形势的变化，到抗战爆发前后，又逐渐走向进步。这时，“民族统一战线的形成，全国军队的参战，国民党抗战建国纲领的发布，国民参政会的开会，共产党及其他党派的取得合法地位，游击战争的创造，全国军队的进步，民众运动的发展等等，这些都是中国方面表现进步的大事件”。③ 并且，中国共产党根据国民党的进步表现，从有利于国共合作和团结抗战的大局出发，在坚持独立自主原则的同时，承认在“抗日战争的进行与抗日民族统一战线的组成中，国民党居于领导与基干的地位”。④ 抗战初期全国抗战出现的“欣欣向荣的气象”，与国民党的政治进步是分不开的。

但是应该看到，由于阶级立场所决定，国民党的政策转变是不彻底的。国民党虽然已经放弃安内攘外政策，但却未放弃反共立场。如前所述，国民党采取联共政策，虽然是抵抗日寇的一种需要，但在很大程度上也是对付中共的一种策略，即将武力“剿共”改变为和平“招抚”，目的还是为了“根绝赤祸”。如在国民党五届三中全会的宣言中就明白地写着：“本党为国家计，为人民计，决不忍数年以来掷其血汗以从事剿匪工作之武装同志及一切同志，怀功亏一篑之痛，无论用任何方式，必以自力使赤祸根绝于中国，免贻将来无穷之戚，而永奠民族复兴之基，此当明白为

①② 《毛泽东选集》（合订本），第335页；336页。
③ 《毛泽东军事文选》（内部发行），第142页。
④ 毛泽东：《论新阶段》，前引书，第179页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

天下告者也。”① 正因为其根本目的没有改变，所以国民党承认了共产党的合法地位，但是不愿给予共产党以平等地位，致使抗日民族统一战线始终没有共同的政治纲领和组织机构，从而严重地影响了抗日民族统一战线作用的发挥。同时由于国民党始终不愿放弃反共立场，在一定的条件下发生政策的倒退就不可避免，终于在抗战进入相持阶段后，再次确定了“限共”、“溶共”、“反共”的政治方针，从而使抗战初期的进步政策走向倒退。

（作者单位：湖南师范大学历史系）

① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第430页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.