

蒋介石“领袖集权”制下的外交用人 方式转换透视

申晓云

(南京大学 中华民国史研究中心, 江苏 南京 210093)

[摘要] 蒋介石在建立政权后, 由于其在国民党内的领袖地位并未牢固确立, 高层机构也尚在草创中, 为操控政权, 契领外交进行, 蒋介石在行权时, 经常并不借助制度性渠道, 表现在外交用人上, 也经历了一个走“亲信路线”到设立“智库”, 最后向幕僚制过渡的过程。这一过程既是蒋介石“独裁”意图的体现, 也反映了蒋为增进统治效能而在刷新行政、改进用人方式上所做的探索和努力。尤其是幕僚制的逐步形成, 不仅标志了以蒋个人为“中心领袖”地位的最终确立, 也为战时领袖集权下的外交决策和用人提供了某些制度上的保障。

[关键词] 蒋介石; 外交用人; 亲信路线; 幕僚制度; 方式转换

A Study of Chiang Kai-shek's Transformation of Personnel Placement in Diplomacy under His "Centralized Power of Leadership"

Shen Xiaoyun

(Research Center for the History of Republic of China, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: After Chiang Kai-shek established his political regime, Chiang often exercised his power not pursuant to the official channels in order to manipulate his political power and to direct the diplomacy since his leadership position in the KMT was not yet secured and the central leadership was in the process of formation. In the diplomatic personnel placement, he underwent a transitional process from using cronies to the establishment of think tanks, and finally to the use of aides and staff. This process not only reveals Chiang's intention of moving towards dictatorship, but also manifests his exploration and efforts in improving governance efficiency, reforming administration, and enhancing the management of human resources. The final formation of aides and staff not only marked the establishment of Chiang's centralized leadership role, but also provided the institutional support on the diplomatic decision-making and personnel management under the wartime centralized power of leadership.

Key words: Chiang Kai-shek; diplomatic personnel; cronies; personnel administration; method transformation

[收稿日期] 2008-12-04

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2009-05-04

[基金项目] 教育部人文社会科学重点研究基地 2004 年度重大资助项目(05JJD810002)

[作者简介] 申晓云, 女, 南京大学中华民国史研究中心教授, 博士生导师, 主要从事中国近现代史、中华民国史研究。

在“党治”名目下,民国国民政府训政时期贯彻的实际是“领袖集权制”,蒋介石作为国民党的实位领袖,集党政军大权于一身,外交大权当然也由其亲自操控。然而,蒋介石毕竟是一个政治人物,甚至只是一个军事领袖,要操度一国之外交,就非常需要懂外交的人才辅助,而领袖的外交用人如何,既与领袖的行权方式密切相关,也取决于体制本身。在建立南京政权后,由于蒋介石在国民党内的领袖地位并未牢固确立,高层机构也尚在草创中,为操控政权,契合外交进行,蒋介石在行权时,经常并不借助制度性渠道,表现在外交用人上,也经历了一个从走“亲信路线”到设立“智库”,最后向幕僚制过渡的过程。本文即以这一过程为考察视角,通过揭示这一过程中蒋介石外交用人观念及用人方式的变化,从而透视这一时期外交之得失与体制的关系。

一、倚仗“外交亲信”,行使“亲信外交”

南京国民政府建立之初,蒋介石奉行“弃俄”政策,因而非常需要了解各国情况的人为其开辟外交新渠道。然而,其时党内派争激烈,加上南京蒋政权又是通过“四一二清党”这一非法手段建立的,此间曾予蒋以大力鼎助的多为蒋的江浙帮班底中人。这些人早在蒋羽毛未丰之时,就与蒋结成一体,抱定了与蒋一荣俱荣,一损俱损的决心,故被蒋视为心腹。在蒋登上权力高位后,也把他们分别安插在关键职位上,作为辅佐,外交更不例外。最初的用人多从班底中或以往同僚中曾与蒋共同奋斗过的人中物色。以后虽有所扩大,但心腹人物大体不出这一圈子。每当蒋遇到重大难题,或需要作出重要决定时,会与他们中的某一位或几位个别晤谈,听取他们的意见,并请他们帮助出谋划策。如果说国民政府的外交决策主要取决于领袖意志,而通过非制度性渠道的话,蒋介石在外交上倚重良深,能称之为左右臂膀,并能在决策上真正对蒋产生有效影响的人,主要有黄郛、戴季陶、张群、王正廷、宋子文、朱家骅等几位。

蒋介石在外交上最为倚重之人是他的把兄弟黄郛。黄郛,字膺白,浙江绍兴人。早年留学日本,加入同盟会。蒋赴日本留学后与其同乡陈其美和黄郛结识,三人互换兰谱,结为异姓兄弟。陈居长,黄次之,蒋最小。1912年辛亥起义,上海宣告光复,陈其美被推为沪督,黄、蒋都为身边主要襄助者。二次革命失败后,分途发展。黄郛一度在北京政府中任职,位至外交和教育总长,在冯玉祥北京政变后还代理过内阁总理,旋被迫辞职。黄郛南下助蒋是在南方国民革命军出师北伐后。其时由于蒋在挑起迁都之争后受挫,正纠集力量为最后的摊牌做准备。据邵元冲日记记述:

1926年10月17日,与蒋约谈,告以数事,在外交上认为宜与日本有相当联络。为此蒋想到了黄郛,乃急忙去电黄郛。电称:二兄大鉴:久未会晤,渴念殊深,如有公暇,务请驾来一叙。弟中正。

几天后,因未见回音,焦急中的蒋介石干脆让司令部的总参议张群携自己的亲笔函去找黄。函称:

二兄大鉴:渴念殷殷,欲言无由,特嘱岳军兄面达一切,尚祈不吝教益,共底于成,是为至禱。在蒋连电相邀下,黄郛来到蒋的南昌北伐军总司令部,期间黄与蒋朝夕相处,差不多一天到晚在蒋先生处。据黄郛夫人沈亦云记述,黄到南昌后即向蒋介石献策,指出现在社会人心有恐怖国民党联俄容共政策之后果,上海中产阶层纷纷北移,因此须明示政策,使国民有所了解,是极重要的事。而黄要蒋明示的政策就是离俄清党。黄为此献计说:中国两个邻居都不善,但如何处置应分轻重缓急,中日关系与中苏关系相比,不论怎样不能放弃日本这条路,日本,还有英国是不能不首肯谅解的,只能与苏联脱离关系^{[1]下,254,255,259}。黄郛的建议正中蒋下怀,于是黄开始积极与蒋与日本方面建立联系穿针引线。当时日本币原外相的亲信佐分利贞男,日本军人铃木贞一等,都

蒋介石、黄郛、陈其美互换兰谱中言“安危他日终须仗,甘苦来时要共尝”。

以上均参见蒋中正筹笔,台北:国史馆馆藏档案,档案号:090103,第003卷。

是经黄郛介绍,分别在南昌、九江秘密与蒋介石晤面的^{[2]19}。可以说,在蒋发动“四一二”政变中,黄郛是蒋身边最重要的谋士和策划人。其作用正如黄自己在给蒋表功的电报中所说:“兄南归五阅月,自问未尝避艰险,辞劳苦,表面虽未居名受职,实际上苟能力之所及,几乎无职不居,无事不做。”^{[1]下,318}蒋对黄郛二兄的谋略也几乎是言听计从。为便于黄在上海为蒋开辟外交通道探路,蒋让黄郛随身带上空白委任状一册,嘱遇机密酌填发,赋予黄全权处理的大权。由于黄郛其时并不是国民党员,为“方可办事”起见,蒋并派杨虎专门给黄郛送去入党志愿书,在志愿书上,蒋介石、张静江作为介绍人都已签好字,只等黄郛自签。从这里也能看出蒋、黄之间“结党营私”之一斑。南京国民政府成立后,蒋因根基不稳,首任外交部长由胡汉民派的伍朝枢出任。但蒋在下台复出后,立即用黄郛换下了伍朝枢,在“党国”体制下,以一个非党人士来担任外交部长,当时在国民党内还引起了不小的争议,蒋为此致电谭延闓:
“, ^{[3]132}。不过,黄郛上台后,因“济案”的发生,当局之忍辱退让,引起举国愤怒,在诸多压力之下,蒋介石只好请黄暂时去位,乃密电黄郛。电称:“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,我军到达京、津更难办理也。弟意请兄专任外交委员会一席,暂辞部长,如何,乞复。弟中正。”^{[4]66}蒋介石这么做当然是出于无奈,故黄郛也能理解,所谓“愿将从谤集于一身,而分政府和蒋先生之责”。不过,黄郛下台后居莫干山,虽人不在位,但蒋在内政外交上仍多有垂询。1933年日军势力进逼平、津,华北危机加重,为谋求与日妥协,黄郛被作为贯彻蒋对日方针的最佳人选。4月11日,坐镇南昌指挥剿共战事的蒋介石致电黄郛。电文称:“举世处境最艰苦者莫弟若,层累曲折也太多,深盼兄即日命驾来南昌详商一切。4月14日蒋又去一电谓:‘兄如不愿任北事,能否以私人名义赴北方襄助?’^{[5]85}4月25日黄郛到南昌面见蒋介石,蒋劈头第一句话就说:‘膺白兄,我们是心心相印的密友。可是今天我请你来,是要请你跳火坑,你能了解我吗?’在蒋的一再恳请下,黄郛再次出山,到北平主持政务整理委员会。黄也知道此行无异于跳火坑,但抱着为“三弟”分忧之心,仍然为实现蒋的“和日”政策竭尽其最后之力,及至耗尽心力^{[1]下,259}。

蒋介石对日外交中倚重良深的另外两个人物是戴季陶和张群。戴季陶和黄郛一样,与蒋有同乡之谊,在上海茂新证券交易时,也是同舟共济的伙伴,更是蒋取得政权前后意识形态宣传的主要帮手。在外交上,戴季陶也十分活跃,早在蒋介石准备发动“四一二”政变前,为让日本了解革命军的真相,戴就受蒋之托,远赴日本东京会晤有关官员,为蒋说项。蒋建立南京政权后,戴季陶出任宣传部长,但仍为蒋外交路线的主要策划者。九一八事变后,蒋因对日退让外交遭到党内对手攻击,面临被迫下野之境地。为把住外交这一关,蒋下台前指定由戴季陶出任特种外交委员会委员长,委以外交决策全权。戴季陶上任伊始,即以委员会名义提出“处理时局之根本方针”的报告,报告中提出三条对外方针:(1)“中国无论如何,决不先对日本宣战”;(2)“须尽力维持各国对我之好感”;(3)“须尽力顾虑实际利害,但至万不得已时,虽在军事上为民意而牺牲,亦所不恤,唯必须筹划真实之牺牲代价。这实际上就是蒋介石此后所说的“和平未到绝望时期,决不放弃和平;牺牲

蒋迫于压力不得不暂免黄郛外长一职,但仍想委黄以别的重任。蒋之想法可见他给陈立夫和张静江的密电:“陈科长立夫弟呈转静江先生,膺白如辞职,可否先行慰留,暂观外交形势。一方发表儒堂为外交委员会主席,则焕章主张不至完全拒绝,至万不得已时再准备膺白辞职或调至司法部长。请与诸公密商。中正叩。(1928年5月24日)见台北国史馆蒋档案笔文电。”

1928年12月,在莫干山山居的黄郛给张群长函称:“济案所受刺激,公私两项皆为生平未有之伤心事,始终咬紧牙关而不发,非不能文也,非示人以弱也,盖投鼠忌器,有违兄南来之初愿也。有人曾向黄郛提议,让蒋在适当场合对黄的表现有所声明,以免后世不明真相。黄说:‘恐妨碍国家,妨碍介石地位,主张不必。’于此也可见黄对蒋的忠心。参见沈亦云亦云回忆(下),《台北传记文学出版社1980年版,第392-393页》。

据黄郛夫人在亦云回忆中记述,戴季陶在受蒋之托下牯岭时,正好与邓演达同行,半途称称肚痛,称不能再走,与邓分道去了日本。戴季陶在日本专门拜访的日本官员有外务部次官出渊胜次等。

未到最后关头,决不轻言牺牲的具体宣示。蒋介石用来对日外交的另一重要人物是张群。张群虽非蒋的浙江同乡,但他与蒋也有结拜之交,更有很深的业缘关系:张群与蒋早年在保定陆军速成学堂时就是同学,且住同寝室,上下铺;以后又同被挑选到日本振武学校学军事,毕业后又一起分入同一连队见习;辛亥时又一起从日本赶赴上海,张群任陈其美都督府参谋,蒋为第五团团团长。张了解日本,又是蒋的至友,蒋在南昌北伐军司令部时,来到九江和南昌的日本政客大都是通过黄郛介绍,再由张群安排见蒋的^{[1]下,255}。蒋第一次下野时赴东瀛探路,即携张群同往。济南惨案发生前后,张群又几次奉命赴日疏通关系。九一八事变后,中日关系紧张,张群和戴季陶一样,认为中国积弱,不足以战,若战必先建设内部,这一观点与蒋本人想法也十分一致。为缓和中日间的紧张情势,张群也曾一度出任外交部长,为蒋与日打交道可谓不辞辛苦,蒋对张也是信任有加。

黄郛、戴季陶、张群为蒋介石对日外交上的倚重之人,而蒋对美、英等西方国家的外交则多用有英、美教育背景者,其中王正廷是很重要的一位。与前述三人不同,王正廷虽与蒋同为奉化人,但此前并无私交。王与蒋建立关系始于四一二政变前。当时王正廷因曾为冯玉祥北京政变后摄政内阁的要人,在冯受排挤后,王也从北京南下来到上海。其时南方国民革命军北伐已出师,王正廷正在为自身出处费思量时,他的老搭档黄郛来沪为蒋打通外交渠道探路,黄郛要王利用以往在外交界历任要职的关系,负起为蒋与美、英等驻沪领团联络和沟通的责任。而此时的王正廷也已认准了目标,认为蒋完全有可能成为未来中国的领袖,于是除积极为蒋替美、英方面拉关系外,当知道蒋介石正在追求宋家小妹后,便频繁进出于上海西爱咸斯路孔祥熙夫妇住宅,以此拉近他与蒋亲近者的关系^{[6]185}。以后,王又利用他与宋美龄同为基督徒的关系,鞍前马后为蒋宋联姻效力,并因此在蒋与宋美龄神圣结合的新婚大典上,获得男方证婚人的殊荣,王与蒋的关系因此大进一步。然而,王虽得入蒋幕,可毕竟还不是蒋的心腹之人,不过这一情况很快有了改变。由于济案的发生,蒋最属意的外交部长黄郛因力推亲日失策,遭朝野谴责,在蒋需要另辟外交途径时,王正廷便成为取代黄的最佳人选。于是,蒋致函其时暂代国府主席的谭延闓,

谭主席钧鉴:英、美外交重要,应速进行,可否设外交委员会,会长一席要推王儒堂任之,以便进行,如蒙赞同,请即商各同志,决定后,以速发表为宜。中正。而王在继黄郛当上外交部长和外交委员会主席后,果然不负蒋望,在正式宣布就职同时即打出革命外交旗号,大造改订新约舆论。虽然这场改订新约运动实际成效并不多,但却为这一时期蒋在与党内对手竞争中增加了筹码,王也因此得到蒋的赏识。在1929年召开的国民党三全大会上,王受到国府行政院嘉奖,并被擢升为中央最高决策机关中央政治会议的候补委员,成为蒋介石外交意图的忠诚执行者。不过九一八事变后,王正廷任部长期间的对日政策受到各方抨击,王也被前往外交部请愿抗日的爱国学生所殴,在党内也受到严厉弹劾。但王在蒋庇护下仍被安排为中政会外交委员会主任,1936年再次被蒋起用,出任国民政府驻美大使,直至1938年胡适任驻美大使方调回。王正廷非蒋的嫡系人物,但自跻身蒋幕,为蒋在外交方面效命也可谓不遗余力,且任国民政府外交部长整三年,其外交思想和谋略对国民政府前期外交无疑是有重大影响的。

当然,蒋在与美、英等国打交道时,经常仰仗的人还是他的妻弟宋子文。宋子文有西方教育的背景,为国民政府中的亲美人士,本人又与蒋介石有姻亲关系,外交上主张联合英、美,遏制日本,故美、英方面比较看好宋子文。很多与美、英方面的重要谈判,蒋介石会派宋子文出面,如与美国进行关税自主正式谈判时,谈判的主角就由时任财政部长的宋子文担任,平时与英、美方面的重要接触也都由宋子文出面进行。蒋介石本人与英、美方面使领人士晤谈时,一般也都由宋子文陪同。笔者在伦敦国

在北京政府摄政内阁时,黄郛曾一度出任国务总理,王正廷为外长兼财长。

参见蒋中正筹笔,台北国史馆馆藏档案,档案号:090103,第003卷。

家档案馆查阅过 1929—1933 年间的英国驻华使领馆档案, 但凡蒋单独与英使和美使的晤面, 宋子文一般都在座, 有时也会有宋美龄在旁。九一八 后贯彻 联合英、美, 抵御日本 外交方略时, 宋子文更是关键人物。当然, 宋子文与王正廷这样 唯蒋是命、唯蒋是听 的幕僚型人物不一样, 他在外交上为蒋所用固因姻亲关系, 但也是为贯彻他自己的外交主张。对蒋之 攘外安内 政策和对日的一味不抵抗, 宋子文持有不同看法, 是国民政府中 对日强硬 的主张者, 有时甚至颇令蒋恼火。于是, 蒋在需要争取美、英好感时就让宋出面, 否则宁可用能投其所好且更服从于他的另一姻亲人物孔祥熙。

在蒋介石国民政府前期外交中, 中德关系占了很重要的地位, 而朱家骅就是蒋介石用来与德国建立联系的核心人物。朱与张静江、戴季陶、陈果夫等蒋之最信赖的人一样是浙江吴兴人, 当然也是蒋介石的小同乡。不仅如此, 朱还是张静江一手栽培并举荐给蒋的。1914 年, 朱由张静江推荐并陪同赴德国, 进入柏林冶金研究所学习, 并在那里完成了学业, 取得博士学位, 回来后任教于北京大学。后因组织学生示威和公开支持国民党行动, 于 1926 年春离职到广州, 任教于中山大学。当时中山大学的校长就是戴季陶, 朱家骅通过与戴季陶的关系当上校务委员会委员, 因戴季陶常忙于其他事务, 朱因此成了中山大学的实际负责人; 以后又当上广东省政府常务委员会的执行主席, 国民党中央政治会议广州分会的成员。朱与戴的密切关系甚至引来了 戴 朱小集团 的说法, 据了解朱家骅的人称, 戴同朱简直就是同一个人。正因如此, 朱家骅也被蒋介石视为亲信。由于朱家骅的德国留学背景, 朱被蒋用来从事对德外交工作。国民政府与德国建立良好合作关系, 始于自 1927 年起担任蒋介石军事顾问的德国退役军人鲍尔。而鲍尔与蒋介石的接近, 即由张静江、戴季陶、朱家骅等人的引荐, 朱家骅更是将鲍尔引荐给蒋介石的直接牵线人。由于鲍尔在政治、军事、文化、国际关系等多方面的见解和建议以及发展国家的方案都深合蒋介石之心, 故很快得到蒋的信任, 蒋给鲍尔以很高的个人礼遇, 并称他为自己 唯一的欧洲朋友。由于鲍尔与蒋介石的关系, 在蒋介石建立南京政权后的几年中, 德国顾问团全面介入了国民政府的军事、训练、航空和国防工业等重要部门, 也为德国大垄断财团和工业企业与蒋介石牵上了线。在为推进德国军界和工业界与国民政府进一步合作时, 鲍尔却因在武汉前线助蒋 讨逆 作战时染上天花去世。鲍尔死后, 接替他在蒋介石身边任首席顾问的先后有魏采尔将军、冯 塞克特将军 和法根豪森将军。由于德国顾问与蒋介石的密切合作, 在国民政府整个 20 世纪 30 年代前期, 中德两国在军事、经济往来方面不断加强, 两国间的文化关系也日臻密切, 而在发展所有这些关系中, 朱家骅功不可没。除朱家骅外, 在发展对德

马克斯 鲍尔从 1905 年起就在德国总参谋部服役, 欧战期间, 因与德国军事工业及重工业部门的密切联系, 鲍尔成为鲁登道夫的得力助手, 后因筹划 兴登堡计划 获得盛誉。

鲍尔是朱家骅以 广州政府 的名义邀请来到中国的, 而朱家骅邀请德国人为当时的广州政府担任军事顾问, 最初也是出于张静江、戴季陶的授意(参见柯伟林《德国与中华民国》, 江苏人民出版社 2006 年版, 第 45-46 页)。鲍尔抵达广州后, 南方国民政府已在南京建立政权。鲍尔与蒋介石的第一次见面是在上海, 也是由于朱家骅的引见, 其时蒋介石已在第一次下野后复起。鲍尔在经过与蒋、朱为时一周的会谈后, 受聘为蒋介石的顾问。

魏采尔在第一次世界大战中曾任德国参谋本部作战处处长, 中将军衔, 具有丰富的作战指挥经验, 来华后即参与了蒋介石针对阎、冯的中原大战和对苏区红军的围剿, 在一二八 淞沪作战中也参与了对中国军队的部署和指挥, 并为蒋出谋划策, 对国民政府整编军队提了不少建议。他在中国任职时间是 1930—1932 年。

塞克特将军 1933 年 4 月曾任德国陆军总司令, 巴黎和会德国军事代表, 他于 1934 年 4 月正式来华担任了德国军事顾问团的总顾问, 在中国任职时间长达四年多(1930—1935 年)。蒋对塞克特高度信任, 授其以国民政府军事委员会委员长 委托人的特殊头衔, 这一头衔使他能正式参加蒋介石及其高级军官的重要会议和庐山谈话会。在塞克特的帮助下, 蒋介石在组织、训练、武器和装备新的中国军队上立足德国的体系, 得到德国顾问全力以赴的帮助。在塞克特任蒋总顾问期间, 国民政府各军事机关聘用的德国军事顾问从原先的 26 人增至 64 人, 1935 年又增至 70 人。

1935 年塞克特因病归国, 总顾问职务由曾任德国陆军军事与训练总监、步兵学校校长的法根豪森接任。

魏采尔来华担任蒋的总顾问, 包括其后继者冯 塞克特上将的来华, 均出自朱家骅的安排。参见柯伟林《德国与中华民国》(南京)江苏人民出版社 2006 年版, 第 65、127、134、137 页。

关系中,蒋手下亲信之人还有程天放(1935年任驻德大使)、陈仪(军政部常务次长)、张治中(中央陆军军官学校教育长)、杨杰(参谋次长)、俞大维等。俞大维也是浙江人,曾获哈佛大学哲学博士学位,也在德国研习过数学及弹道学。20世纪30年代曾任以蒋介石为委员长的军事委员会下属的兵工署署长,并被直接派往德国,主持设在公使馆内的一个贸易处的工作。该贸易处虽然设在公使馆内,但并不属外交部管辖,而由中国军方(蒋委员长)直接控制。它的任务除负责德国顾问团成员的选择和聘用外,更重要的是沟通南京蒋政权与德国工业界的联系,并直接承担为中国军方集中采购在德国乃至欧洲的全部军用武器和工业材料的任务。所以,军事工业交易所才是这个贸易处的真正身份,而工业外交也是20世纪30年代国民政府与德国关系的最重要特征。

以上是对蒋介石身边能称为外交臂膀人物的一个扫描,一般来讲,这些称得上外交上蒋之左右臂膀的人,本身在国民党党、政、军界也都担任着重要职务,他们既是蒋的心腹,也是政府或军队的主要官员,既是蒋的高级谋士,也是蒋意志的坚决贯彻者。蒋不仅在重大决策时首先会听取他们的意见,而且在很多对外重大交涉和秘密谈判中,也都由这些亲信人士来担纲,并常被蒋委以外交方面的重任,如出任外交部长、外交特使等。可以说,他们和蒋介石一起构成南京国民政府前期外交决策事务的真正核心。平心而论,这些被蒋介石看重,并直接委派出任外交重要职务的人,确也均非庸碌之辈,在外交上甚至堪称一时之选。不过,他们既为蒋的亲信,与蒋在政治上有着荣辱与共,一损俱损的关系,参与外交决策时不免夹带国内现实政治的考量,以助蒋把持政权为第一要义,有些人更是“有天下思路而无国家观念”。而外交要以维护和保障国家与民族长远利益为基本目的,倘政治领袖及其左右亲信本身有着极强的派系倾向,决策之着眼点乃在“政治上的利害”计算的话,那国家利益便会无可避免地因被漠视而受损。此正如民国外交家顾维钧所言:“当办理重要交涉时,唯一影响你考虑的应当是民族利益,而不是党派和政治利益,更不能考虑个人政治上的得失,因为如果有了这些考虑,你的外交从民族利益的观点来看就不会成功……如果一个外交家有了政治的考虑,那他的外交就很危险了。”不幸的是,中国的20世纪二三十年代,也即南京国民政府建立后最初的十年中,正是国民党派系内争空前激烈的时期。而掌握外交决策大权的人又无一不带有派系色彩,由他们一手制定的外交政策,内中难免会夹带把持政权和加强党派斗争的诉求,这就使这一时期的国家对外政策蒙上了太多国内政争的阴影。

二、扩大用人范围,罗致外交新进

如上所述,国民党南京政权建立后,蒋以人身关系为统驭之张本,对外交权的掌控主要并不借助体制进行,外交联络倚仗身边人物的牵线、导引,有关外交的重大决策和人事任免,蒋介石通常也不通过什么党内讨论,多半出自其本人的意志和政治需要。然蒋毕竟是一国之领袖,操度一国外交,倘用人只容纳身边亲信之人,不免狭窄。信息渠道过于单一,也直接影响了蒋对重大外交政策的正确判断^②。其实,蒋也并非不知道“行天下事,用天下人的道理”,其“二兄”黄郛也曾提醒蒋,要其重视广泛罗致人才,称“旧时政治家极重幕僚,新式政治家更需智囊,以一人精力经验知虑之所不及”^①。 “九一八”后,日

① 1928年3月,陈仪由蒋介石亲自委派,带领一个南京考察团随鲍尔一起前往德国,此行的任务是“研究德国政治组织、军事系统和军工技术,并物色有经验的人才”,为蒋介石招募一个长期的顾问团。参见柯伟林《德国与中华民国》,(南京)江苏人民出版社2006年版,第54-56页。

② 如蒋在建立南京政权时,外交上作为依傍的关键人物为黄郛、张群、戴季陶,他们都主张走“东京路线”,也积极为蒋穿针引线,这固然甚合蒋意。但从实际效果看,当时的日本正对华虎视眈眈,谋求与日本合作,无异于与虎谋皮甚至是引狼入室。何况就事实而言,黄、张、戴等为蒋设计的“亲日”路线也未能走得通,“济案”后,蒋不得不放弃了原先“与日合作”的想法,改为谋求来自英、美方面的支持。

本侵华加剧,南京国民政府由于面临内政外交上的巨大压力,尤其在“国联外交”被国民政府确定为解决中日冲突的指导性方针后,亟待开展的国联外交需要运用各种外交渠道,施行尽可能广泛的努力,这使蒋介石深感在更大范围内起用外交新人的迫切性。

为应对日本侵略所造成的严峻形势,更为适应“国联外交”的需要,一批北京政府时期颇负时誉的职业外交家被重新起用,如顾维钧、颜惠庆先后被任命为中国政府驻国联代表团和行政院的首席代表,金问泗、钱泰、胡世泽等北京政府时期的外交干才也相继被任命为驻欧、美一些国家的公使^①。不过,这些重新被起用的职业外交家尽管被委以一定重任,但对外交决策并无发言权。个中原因之一,概因这一时期的蒋介石在处理外交事务时,通常都有内政的考虑,并夹杂个人的私图,而这些又都不便公之于众,只有蒋的少数心腹之人才能心领神会。像顾维钧、颜惠庆这样的职业外交人才因无党派背景,与蒋也无特殊私人关系,蒋固可重用之,但并不完全信赖之。如在对日方针上,蒋此一时期的基本政策意向是“和日”,然又不便对外界表露,即便对顾维钧这样一些被委以重任的外交官,也常以“拒日”一面示之,不向他们交底,以致他们在国联中为中国抵抗日本争取国际支持时,对本国政府的真实外交意图也不甚明了。如日侵热河时,时任中国驻国联代表团团长的顾维钧所接来自国内的电报中都被告之正在尽力抵抗,然实际情况恰恰相反,这给顾等人在国联的工作造成很大难堪。顾为此感慨说:“我们现在的处境颇像讲坛上的发言人,台上说得天花乱坠,而台下发生的事实却完全相反。我曾经暗自注意,正常的国际间正式活动——外交,在程序上和运用上确有很多传统的方法和一定的门径……我研究过外交术和外交史,懂得哪些话可靠,哪些言论可以被视为是实在的。但在中国却还有倚重所谓‘内交’,即施行于内部的外交,这无疑是更难的,因为不能摸透政府领袖的真实意图,政治上的利害歪曲了事实的真相。政府经常不将事情的真貌全盘告诉国外的代表,有时甚至只说些表面上正确,而实质上不真实的话,因而常常给国外代表的工作造成不必要的困难,就以热河全面崩溃而言,我们在日内瓦的感受尤为痛切。”^{[7]195-196}于是顾与另一中国在国联的代表郭泰祺愤怒致电外交部称:“未知中央究竟持何政策,前方军事真相如何,尚祈开诚密示,庶可内外呼应,不致对外论调太离事实也。”^{[7]19}

既然老的职业外交家并不能为蒋介石所充分信任,而外交人才又是蒋领袖外交开展所不可或缺,故蒋介石在起用一些老的职业外交人才的同时,也加紧了对新进外交人才的罗致。1932年11月,在由蒋任委员长的军委会参谋本部名下,一个被称为“国防设计委员会”的新机构成立了。与其他机构大肆渲染的宣扬不同,这个机构的成立是平静的,甚至是秘密的,不过其中的成员却都是当时国内各个领域首屈一指的专家学者^②。关于这一机构设置的目的,酝酿时曾广泛参考了当时美、英、法、日、意等国的国策智囊机构,最后确定以美国中央设计统计局为该委员会的摹本。笔者在该委员会档案中发现收存有美国中央设计统计局机构介绍及其工作规则的一篇详细译文。据该文介绍,美国中央设计统计局成立于1918年6月,其设立动机主要是当时的美国总统因战时所需,深感“美国政府中央行政不能集中,各部、局各自为政”,加上“政府工作极为复杂,总统自身欲求明了,其间困难实多。如欲个人作询问及视察,事实上又不可能,只有依据报告”。而“总统往日习见之报告,专事颂扬各部之成绩,实质自行政地位言,总统对于处置失当及错误之事,须其注意及之者,更觉有兴味焉”。有鉴于此,美国总统威尔逊致函军事实业署主席巴鲁克(Benard Baruck),授意集中若干人,从事搜集政府各机关之每周及每月工作报告,并根据此项报告为主要材料,将各机关已完成的工作对战时行动之效力,“作有权威之调查”,备总统注意“政府一切战事行动

① 金问泗任比利时兼荷兰公使,钱泰任驻西班牙和荷兰公使,中国驻日内瓦国联办事处处长胡世泽兼任瑞士公使等。

② 关于此一状况的详尽叙述,可参见申晓云《留学归国人才与国防设计委员会的创设》,载《近代史研究》1996年第3期;柯伟林《蒋介石政府与纳粹德国》,(北京)中国青年出版社1994年版,第96-114页。

之概观”。根据函中之托,巴鲁克又授权盖君(E. F. Gau),成立了一个似总统身边“智囊”性质的组织,此组织为一独立机构,“常与总统接触,为总统编制定期报告,大公无私地呈明事实,使总统藉此得与政府组织下各机关之职务密切接触,并成为政府下之一永久组织”^①。从译文述及的美国中央设计统计局设立过程与职能来看,国防设计委员会的创设背景、动机及此后它在蒋身边的作用,都与其极为相似。显然,由于“九一八”后严峻的国际形势和期间国家百废待举的建设任务,蒋介石深感更新组织,延揽人才的必要。同样,国难临近也使当时一些学有专长的知识分子改变了对政府的态度,希望能以自身的一技之长报效国家,这给了蒋介石一个改善和重建与知识分子关系的契机。于是,蒋介石首先在自己所完全能够掌控的军委会系统中设立了一个能为其外交和内政决策提供有效服务的“智库”性机构,以培植新生力量,逐步更替平庸、低能或只会弄权的官僚,并以此去尝试一种“新式独裁”,一种由知识精英参与,能帮助其实现政治、军事、经济诸方面国家建设目标,又有利于巩固其个人权位的独裁。这便是国防设计委员会成立的真实背景。

正因如此,国防设计委员会自建立后,很快就发挥了蒋介石“智库”的重要作用。就外交而言,一些专攻外交史和国际关系的专家先后被延揽入“库”,聘为委员会国际组的专门委员^②。这些人中著名的有谭绍华、张忠绂、徐道邻等,他们不仅具备国际眼光和新知识,也懂外交,对各国情势均有深切洞悉和了解。在委员会中,他们被赋予“外交及国势之调查”的任务,重点“集中在日本、苏联和美国,特别是有关日本的国内政治局势和其对华政策”上,其他诸如国际经济竞争、军备竞赛、第二次世界大战预测、国际政治发展、国际联盟主要成员国对华态度等,也都被列入调研的内容。笔者在所查阅的文档上,还看到了蒋介石在规定这些任务的文件上特地加上的亲笔旁批,强调要“于调查外,应负建议计划外交策略之责”^③。显然,这一时期蒋介石在用人观念上与先前已有很大变化,即不再局限于身边的小圈子,而更多地听取专业人才的意见。在外交遭遇棘手问题时,蒋介石也会来主动听取该委员会专家的意见,其方式或是集合讨论,或为个别访问,以获得深刻见解与适当办法^④。更有一些著名学者,如清华大学历史系教授蒋廷黻由于在政治和外交上的见解为蒋所欣赏,得到蒋的器重,尚未正式延入幕中即被委以“测探中苏两国合作可能性”的外交重任。蒋廷黻在其回忆录中对此有这样的记述:“1934年6月中旬,我接到蒋委员长电话,要我再到牯岭去见他……当我到牯岭再见到蒋委员长时,他想知道我的计划,他要我尽可能把时间用在苏联。他希望我能测探中苏两国合作的可能性。此外,他要我研究苏联的情况……由于这件事是很机密的,我认为他似乎应该选一位经验比我更丰富,比我更能获得他信任的人去担任。我告诉他如此重要工作由我来担任一定不会得到实际效果,因为这不是学术研究工作。他立即了解我的困难,告诉我他会跟苏联大使鲍格莫洛夫联络,此举可令苏联政府获悉他对我的信任。”^{[8]158}除蒋廷黻外,国民政府时期由学者而被延揽,先后在外交界出任重要职务的还有罗文干、胡适、傅秉常、陈之迈、叶公超、杭立武等。显然,这一时期蒋介石尽管在外交行权上并未完全放弃“亲信外交”的做法,但在用人上显然已逐步走出以往狭窄的范围,从最初主要为江浙小圈子中人扩大到起用职业外交家,又更进一步扩至学者。

① 参见“国防设计委员会文件”,中国第二历史档案馆馆藏档案,全宗号二八(2),案卷号3727。

② 委员会将其工作按国防之迫切需要分为7个方面,并分设了军事、国际、经济及财政、原料及制造、运输及交通、文化、人口土地及食粮7个专门研究组,也即7个专门委员会,国际组是其中之一。每一个组都延聘有其时国内著名的该领域学术专家为专门委员。参见《参谋本部国防设计委员会秘书厅工作报告》(1934),中国第二历史档案馆馆藏档案,全宗号二八(2),案卷号3749。

③ 参见翁文灏《国防设计委员会之目的及说明》(1932年12月),中国第二历史档案馆档案,全宗号二八(2),案卷号3727。

④ 参见《国防设计委员会组织条例草案》、《国防设计委员会专门委员会组织章程草案》,中国第二历史档案馆馆藏档案,全宗号二八(2),案卷号3727。

三、在改革行政中探索用人机制，最终确立幕僚制度

在蒋介石建立南京政权后到战前的十年中，由于国民党内派别之争异常激烈，尽管蒋介石本人集权企图极为明显，但资源、实力尚嫌不够，虽然在面对党内政敌和“武装同志”挑战时，蒋总能反败为胜，但也被迫给对其权力构成实在威胁的非蒋派系人物让出了中枢的部分权位。蒋介石第二次下野复出后的所谓“蒋、汪合作”时期，即为此种情形。其时蒋为应付“九一八”后复杂的内外环境，也为专心于军事剿共，甚至完全退居幕后，在党内和政府中并不担任正式职务，唯一的正式头衔是国民政府军事委员会委员长。该委员会名分上隶属于国民政府，其职责范围据《军事委员会暂行组织大纲》规定，乃集中于“国防、绥靖之统帅事宜”，“军事章制、军事教育方针之最高决定”，以及“军费支配、军事建设、军队编遣”和“军队高层人事任免”等，但实际上该机构并不全为军事性质，其权力不仅凌驾于五院政府，甚至凌驾于党的中枢权力机构之上，国民政府不能指挥它，中央政治会议决议事项也统由它幕后指挥。

不过，当时蒋介石并不在中枢，那他是如何掌控权力的呢？考察蒋所采取的措施，大致有三：一是架空正式的党政行政机构，使行政空转，处于实际的虚置状态；二是委派心腹之人，把住党政要害部门之权位，实施遥控指挥^①；三是在其一手掌控的军委会中，为达成权力转移而“另起炉灶”。关于这一时期蒋介石在幕后操控权力的现象，不少学者已有专文讨论，笔者在此仅以执掌外交事务的部门为例：此间政府外交法定的“最高指导机关”是成立于“九一八”之后设在中政会之下的“国民党中央特种外交委员会”（1932年蒋复出后正式改称为“国民党中央政治会议外交委员会”）。该委员会正副主任委员为戴季陶、宋子文，均由蒋介石亲自派定。而作为外交执行部门的外交部，名义上虽属行政院管辖，但正如汪的亲信、时任实业部长的陈公博自嘲所说的，“军、财政、外交三项大事到不了行政院的，行政院每次开会讨论的尽是琐碎而又琐碎的问题”，“但凡政府重要事务都要随时请示时在南昌行营的蒋委员长，汪从来只有照办的份，绝不敢擅逾雷池半步”^{[9]202-223-224}。而蒋介石军委会的法定职能尽管与外交无关，但“凡重大交涉，外交部门无不向该会请示报告”。笔者曾在台北“国史馆”查阅了这一时期蒋介石南昌行营有关外交事务的往来文电，发现所有来自政府外交部的文电开首均为“南昌蒋委员长赐鉴”，蒋也以“中正回电”直接给有关部门下达指示。公文用语即“飭”字，意为直接命令^②。由此也能证明，尽管在这段时期蒋介石不在南京，但权随人走，诚如国外研究中国民国史的著名学者柯伟林所言，蒋介石依靠军事委员会这个机构，使“行政集团与国民政府之间出现了脱离，政府真正的职权位置已越来越不在南京，而成为在南昌、武昌和重庆，或在蒋委员长设置其司令部的任何地方”^{[10]101}。

不过，由于当时蒋介石不在中枢，欲继续有效地实施其对权力的操控，一个工作在蒋身边，能随时为蒋内外决策提供咨询并用来发号施令的机构就显得十分必要了。而且，我们从蒋介石此时期的一系列举措也能看出，原来党和政府部门机构中的派别纷争和低效无能已积重难返，这显然令蒋十分头疼，为更好地集中和行使权力，蒋介石实际已开始积极设法摆脱原有体制法定框架和程式的束缚，即通过另设新的决策和行权机构，将各种规范和程序模式纳入他所希望的权力机制中运行。前述军委会参谋本部下创设的“国防设计委员会”即为其中之一。而由于当时蒋本人常在江西指挥剿共，为操度全盘起见，蒋介石在其南昌行营中设立了一个“辅佐”机构，该机构以“行营党政军调查

① 在所谓的“蒋汪合作”时期，表面看来汪派人物党政部门也都占了一席之地，但关键职位必由蒋之心腹人物掌控，如中组部、中宣部、外交部、财政部等。就中政会机构来讲，由于中政会委员一般都为兼职，中政会职责范围内的大小事务实际上都由秘书长一手操办。故中政会的秘书长在长达五六年的时间中，一直由蒋介石的心腹之人叶楚傖担任，叶不仅在这段时期担任中政会秘书长，还同时兼国民党中执会和中常会的秘书长职。所以，即便蒋不在位，也不列席中枢会议，照样有人帮他操度全盘。

② 《1931—1935 蒋委员长就中日纠纷接洽的指示》，台北“国史馆”档案，目录号 172-1，案卷号 1074。

设计委员会”命名(简称“行营设计会”)。期间担任行营秘书长的杨永泰兼该会秘书长,蒋的侍从秘书邓文仪兼任设计会秘书^①。设计会内部组织实行常务委员制,以杨永泰、熊式辉、林蔚、程天放、梁颖文等5人为常委,其成员由设计会常委严格挑选,按蒋的要求也要多用“年轻学者、专家及国外的留学生”,所承担的任务则为在进剿地区从事调查、设计、审议等工作,以“改进各省党务、政治、军事,以尽早完成剿匪及匪区收复以后一切应有的建设工作”^②。而当时的所谓“剿匪区”,实际上几乎囊括了蒋之势力所能到达的任何地区。所以,这些省份的所有党务、政治和军事,也都自然被归入了设计会的工作范围。为此,设计会内部有党务、政治和军事三组的设置,其中最重要的是政治组,蒋介石亲自给该组规定的工作重点有三项:(1)外交:研究各国外交现况、演变趋势以及因应之道;(2)经济:研究剿共各省的经济设施;(3)文化:研究如何从教育、学术和文化上革新国民心理和社会风气,以至变化民族的气质和性能^③。这其实也囊括了“剿匪区”,也即国内大多地区的几乎所有政务,因此,这一设在行营的机构,本质上乃此一时期工作在蒋身边,为蒋遥领党务、政务、军务,包括对外交事务提供全方位服务的高级幕僚组织。由于设计会所设计和研究出来的活动或方案需要去实际执行,因此,该设计会的工作性质和范围也不断扩大,既有幕僚性质,又兼具执行功能。在蒋离开中枢的行营时期,国内以党政名义出台的诸多重大政策,乃至其后的贯彻推行,如新生活运动、中国文化学会、国民经济建设运动、保甲制度、碉堡政策、民族文化建设运动、币制统一实施方案等等,几乎无一不与该设计会工作有关。外交当然更不例外,据有关史料记述,该设计会成员最多时达一百余人,但其中核心人物乃二十余人^{[11]95-96[12]}。正因为该会所负工作的范围甚广,该设计会也因此在一些人眼中“俨然成了实际上的行政院”^[12]。

平心而论,蒋在建立南京政权之后,由于党内派系林立,中政会、中常会皆成派系角逐之所,而行政机构臃肿,效率低下,几乎成为所有政府部门的通病。在这样的体制结构中,蒋深感无法施展手脚,倘无法改变这一局面,蒋即便在军事上战胜所有对手,也无法肩起领导国家建设和应对外强入侵的重任。所以,当时蒋其实一直在摸索更有效的集中权力和发挥统治效能的方法。卸去党、政最高领袖的正式职务,专任军事委员会委员长一职,不过是蒋为了实现党政军权力真正集中而采取的舍名求实、以退为进的手段。倘从制度改进的积极角度看,蒋介石在这一时期的“另起炉灶”,也可以说是一种吸纳新进以替代旧式官僚,改变固有政治运作程序以提高行政效率的一个尝试。

当然,蒋抽身而出之举并不意味着放松对最高权力的控制,而是为了更好地、不受干扰地贯彻自己的意志和决心,国防设计委员会、行营设计委员会都是应蒋这一时期权力行使的需要而设的。尤其是行营设计委员会,由于工作在蒋介石身边,具有直接为最高领袖决策和行权提供服务的性质,因而各委员平时与蒋有着密切的互动。蒋除了经常以函电、手令、集体谈话等方式传达其意旨外,还规定各委员需定期拟具政治计划,以及对政策、政纲、时局发表意见。除周日外,每天上午11时—12时之间,各委员轮流推定一位或数位与蒋见面,汇报调查所得或个人的研究心得。此外,每周还有一次全体会议,由各委员或各组发表意见,汇报调查研究结果或蒋介石交办的专题及专案,大家决定办法,呈候采择。而蒋交给设计会研讨的问题则事无巨细,以一例证之,在台北“国史馆”蒋档中可见蒋的一则条谕:“本星期上午11时,请张彝叙专门委员讲远东局面与外交人员训练

① 杨永泰为政学系重要人物,其为蒋重用,得黄郛、张群一再推荐。黄在荐杨时说:“海内有奇才杨畅卿先生,胸罗经纶,足以佐治,凡吾所能者,畅卿无不能,畅卿所能者,有时吾还不及,国家大计,望公商之。”参见沈亦云《亦云回忆》(下),(台北)传记文学出版社1980年版,第263页。

② 蒋中正《革命成败的机势和建设工作的方法》,见秦孝仪编《总统蒋公思想言论总集》,台北中国国民党中央委员会1984年印行。转引自张瑞德《运筹帷幄:党政军调查设计委员会与南昌行营的政策制订(1933—1935)》,载《走向近代》,(台北)东华书局2004年版。

③ 蒋中正《革命成败的机势和建设工作的方法》,同上,第604—605页。

及边疆问题,讲时,请各委员同往。1934年2月27日⁰。此则资料说明,蒋不仅自己亲往聆听外交人员的培训讲座,还亲下条谕通知各委员前往,可见其时设计会工作受蒋重视程度之一斑。不过,也正因行营设计会在蒋身边的影响越来越大,很快引来了蒋系内部不同势力的争宠和竞争,后期甚至发展到相当严重的程度,这也触发了蒋介石对其用人机制作进一步改造的思考。

如前所述,蒋在任军委会委员长期间,为了摸索更有效的集中权力和增加统治效能的方法,开始了/另起炉灶⁰的尝试,无论是国防调查设计委员会,还是行营调查设计委员会都是这一尝试的产物。不过,此两机构尽管都被赋予/智库⁰的色彩,但两者区别却很明显。就构成来讲,前者成员大都为国内科技、人文各领域众望所归的学者,若以/幕僚⁰名之,他们可称为/研究型幕僚⁰。他们之所以接受蒋的延揽,主要是出于书生报国的情怀,故其调研或建策的内容尽管十分广泛,但主要与国防和国计民生有关。而后一机构则不同,因主要为了蒋这一时期遥领党政服务,设计会调研和设计(包括建策)的主要内容也侧重于党政军事务。其成员中虽也不乏有学者头衔和留学背景者,但多半都由党人推荐,带有派别背景,不是政学系,就是力行社或C. C.中人。虽然同属于蒋系,但彼此并不相容,这使该设计会自开始运作起,就笼罩在派系竞争的氛围下。被选入设计会的人也大多把进入该会作为晋身之道,工作在最高领袖身边,争宠也就不可避免,且日甚一日。蒋似乎也看到了这一点,1934年5月,蒋介石对行营设计会组织作出调整,改委员制为主任制,由蒋最器重的陈布雷任主任。不过,陈在接手这一设计会时,曾坚请蒋收回成命,原因是他发现设计会状况极为冗滥,/其真有学问、见解,又能识份际者,寥寥四五人而已¹¹¹⁹⁵⁻⁹⁶。陈对此甚至感慨说:/中国的专门人才有限,有学问而又能以公心奉职,不植党羽,不存个人夸耀观念者更不多。智囊团延揽人才,必须要有适当的人主持推荐,如果以见闻不广,审择不周者担任,则行营设计会即是前车之鉴。¹¹¹¹¹²⁷正因为此,行营后期,蒋对此设计会的期望和满意度大大消退。1935年2月行营结束,该设计会也随之撤消。该会的业务及部分人员被划入新成立的委员长侍从室。该侍从室设三处长,其中一长为秘书长,即由陈布雷出任,三处中处理党政军一应事务的核心部门为侍二处,凡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,都归由第二处先加整理或加注意见,然后呈核,故该处不仅具有委员长/私人秘书班子⁰的作用,也是蒋为便于决策而在自己身边安置的一个贴身高级幕僚机构。处长也即/幕僚长⁰就是身任侍从室秘书长的陈布雷。因陈布雷原为行营设计会主任,故行营设计会嗣后便被视为军委会侍二处的前身。

在侍二处中,具体负责为蒋提供关于国际问题垂询的是第五组,该组集中了当时被认为对外交事务有精到见解和研究的专门人才,其中很大部分来自原国防设计会国际组,少数为原行营设计会成员⁰。显然,陈布雷从行营设计会工作教训中汲取了经验。在陈布雷看来,幕僚是幕僚,决策者是决策者,决策与执行也应分开,否则易生弊端。作为幕僚人才,应十分清楚自己的职守和本分,即/居于辅佐地位⁰,他们的工作/不在上条陈供意见,而在留心收集一切问题之材料,选择归纳,附具结论以贡献于委员长⁰¹³¹。故在此标准下遴选出来的侍二处工作成员,多半为/学者型⁰、/技术型⁰、/研究型⁰人才。不过,他们尽管做的是幕僚工作,但与传统幕僚不同,这些人多数受过西方教育,有一定的新思想,他们被侍从室所罗致来为领袖决策服务,但对蒋并不奴颜卑怯,敢于直陈己见。更重要的是他们与国民党内的各方势力较少有密切联系,对权力也无争夺野心,只要蒋能从善

¹ 另一则资料显示,在陈就任行营设计会主任后,设计会诸成员即纷纷向陈提出各种需索,或要座车,或要职位,陈不堪其扰,后来乃报请蒋介石裁撤设计会。参见俞国华5财经巨擘)))俞国华生涯行脚6,(台北)商智文化事业股份有限公司1999年版,第89页。

⁰ 1934年4月,为实现国家经济体制由平时向战时的转变,蒋将国防设计委员会与军委会兵工署资源司合并,改称资源委员会,由它直接承担主办重工业生产和公营事业的责任,而该委员会中其他方面的人才也都受到蒋介石重用,不少成为政府诸多部门的负责人。国际组成员也一样,被充实进很多外交咨询和决策部门,有的则直接出任外交要职。

如流,也就十分安于职守。这也正是此间蒋介石用人特别看重的一个方面。

1935年11月,汪精卫因被刺去国,蒋介石为夺回权力所做的一应前期工作也已基本就绪,于是重新走向台前。12月,蒋在南京召开了五全大会,汪行政院长一职被免。在/行政改革0的旗号下,蒋在行政院各系统全部换上了自己的人马,而出任行政职务的/新进0人物中,有不少便出自两个设计会门下,也就在这时,行政院各部方名至实归。从这点来看,在蒋任委员长的军委会时期设下的两机构不仅是蒋这一时期遥领政务的工具,也是蒋为自己在时机成熟时走上前台,全面推出各项施政方针而精心预备的/人才库0。

相应的政治/刷新0也发生在权力中枢部门。/党治0体制下作为/全国政治之发动机0的中政会由五届中执会决定改组为政治委员会,委员从原来的一百多人缩减为19)25人。原中政会下属各委员会和主管组也都一律撤销,另外成立法制、内政、外交、国防、财政、经济、教育、土地、交通9个专门委员会,每会各置委员9人至15人。原来中政会成员,包括下属各委员会委员都规定由党政两界高层要员担任,而这次重设的专门委员会则要求/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^[14]。以原中政会下属外交委员会为例,原来该委员会委员多为党政显要¹,而新的外交专门委员会正、副主任委员及成员,都改成由外交和国际问题研究方面专家担任,其职责也被规定为/审查、设计、研究和建议,以供政治委员会采择⁰。显然,新设于政治委员会下的外交专门委员会,其法定地位和作用较前之中政会下属之外交委员会已大大降低。之所以作此改革,既有蒋集中权力的考虑,另外也是由于当时的中政会之/决策0功能实际已不再存在。早在1933年,蒋就以/国防空虚0为名召集了国防会议,该会议由政治、外交、军事、财政当局组成,在/与国防关系密切0名义下,由蒋任主席的国防会议被赋予了对前述关键部门大政方针的/直接过问权0。也就是说,从那时起,蒋已借此将原中政会的决策权一举揽入了军委会名下,包括主要外交决策也都转由在国防会议中进行。1937年战争爆发,中央领导体制转入战时,中政会结束工作,其职权名正言顺改由国防最高委员会代行,而原隶属于军事委员会的国防会议正是战时最高委员会的前身。

按现代组织理念,一个有效的组织机构应包含有幕僚职能,任何成功的统治也都需要行政精英和知识精英之间的合作,从以蒋介石任军委会委员长时期的国防设计会、行营设计会,到后来的侍从室秘书处和侍二处,为/中心领袖0服务的幕僚制度在战前就已具雏形。1938年,应战时体制所需,也为更有效地集中权力,蒋通过修正5军事委员会组织大纲⁶,在军委会内部正式确立了幕僚长制,战时更有参政会的设立。这不仅标志了以蒋介石个人为中心领袖地位的最终确立,也为战时领袖集权下的决策和用人之道提供了某些制度上的保障。就决策之科学性来讲,幕僚制度的正式确立,较之此前完全由领袖个人独断,或由仅限于领袖身边少数亲信之人议定,无疑是一个重要进步,也为体制外一些知识界人士用自己的专长为国家服务,并影响领袖决策开辟了渠道。不过,作为集权意识极强的蒋介石,在对幕僚的罗致、遴选上,一向有他自己的标准。其中才识固然重要,但居于首位的乃是对自己是否忠心,能否为自己所用²。对幕僚的罗致、遴选,基本凭领袖自己的意志和

¹ 由于/政治会议为一切政令之渊源0,原/中央政治会议外交委员会0设委员长1人,以立法院外交委员会委员长为当然委员长,设常委5人,委员17人,行政院长、外交部长、参谋总长、军政部长、海军部长都为当然委员。参见陈体强⁵中国外交行政⁶。(重庆)商务印书馆1943年版,第129、135页。

⁰ 其时受聘于该委员会的委员主要是外交、法律、经济等方面的专家,委员会主要有三个工作事项:一是外交部咨询事件;二是委员建议事项;三是人民个人或团体关于外交事件。他们对于政府的外交决策只能起以备咨询和顾问的作用,其决议没有强迫政府贯彻的效力。参见陈体强⁵中国外交行政⁶,同上,第80、133页。

² 在蒋介石身边工作多年的何廉在这点上对蒋的评价是:/从委员长看来,人事关系的重要性超过机构设施,而委员长要求部下对他的忠心和驯服超过对才干和正直的要求。0参见何廉⁵何廉回忆录⁶,朱佑慈等译,(北京)中国文史出版社1988年版,第265页。

喜好及周围亲信人士的举荐,政府对公务人员例行的考选铨叙制度在集权领袖面前基本不起作用。这样选出的幕僚人才,个人前程如何主要取决于领袖的赏识与否,故而在为领袖贡献意见时,也就不免会有顾忌。就此而言,即便才识绝伦,其作用的发挥也会大打折扣。

[参 考 文 献]

- [1] 沈亦云: 5亦云回忆6,台北:传记文学出版社,1980年。[Shen Yiyun, *Memories of Yiyun*, Taipei: Biographical Literature Press, 1980.]
- [2] [日]土肥原贤二刊行会编: 5土肥原秘录6,天津市政协编译组译,北京:中华书局,1980年。[Tu feiyuan (ed.), *Tu Feiyuan Milu*, trans. by Compiler Group of Tianjin Peoples Political Consultative Conference, Beijing: Zhonghua Book Company, 1980.]
- [3] 钱昌照: 5钱昌照回忆录6,北京:中国文史出版社,1998年。[Qian Changzhao, *Memories of Qian Changzhao*, Beijing: China Literature and History Publishing House, 1988.]
- [4] 中国第二历史档案馆编: 5蒋介石抵制胡汉民、孙科在欧活动函电选6,5历史档案6 1984年第2期,第66页。[China Second Historical Archives (ed.), *Selected Letters and Phone Calls of Chiang Kai-shek against Activities of Hu Hanmin and Sun Ke in Europe*, *Historic Archives*, No. 2(1984), p. 66.]
- [5] 中国社会科学院近代史研究所民国史研究室编: 5长城抗战资料选辑6,北京:中华书局,1989年。[Nationalist History Research Office of Modern History Institute, CASS (ed.), *Selected Materials on Anti-Japanese War at the Great Wall*, Beijing: Zhonghua Book Company, 1989.]
- [6] 完颜绍元: 5王正廷传6,石家庄:河北人民出版社,1999年。[Wanyan Shaoyuan, *Biography of Wang Zhengting*, Shijiazhuang: Hebei Peoples Publishing House, 1999.]
- [7] 顾维钧: 5顾维钧回忆录6第2册,北京:中华书局,1986年。[Gu Weijun, *Memories of Gu Weijun: Vol. 2*, Beijing: Zhonghua Book Company, 1986.]
- [8] 蒋廷黻: 5蒋廷黻回忆录6,长沙:岳麓书社,2003年。[Jiang Tingfu, *Memories of Jiang Tingfu*, Changsha: Yuelu press, 2003.]
- [9] 陈公博: 5苦笑录6,香港:现代史料编刊社,1981年。[Chen Gongbo, *Kuxiao Lu*, Hong Kong: Modern Historic Materials Press, 1981.]
- [10] [美]柯伟林: 5德国与中华民国6,陈谦平等译,南京:江苏人民出版社,2006年。[W. C. Kirby, *Germany and Republic of China*, trans. by Chen Qianping, et al, Nanjing: Jiangsu Peoples Publishing House, 2006.]
- [11] 陈布雷: 5陈布雷回忆录6,台北:传记文学杂志社,1981年。[Chen Bulei, *Memories of Chen Bulei*, Taipei: Biographies Literature Press, 1981.]
- [12] 张瑞德: 5运筹帷幄: 党政军调查设计委员会与南昌行营的政策制订(1933) 1935)6,载5走向近代6编辑小组编: 5走向近代6,台北:东华书局,2004年,第329-350页。[Zhang Ruidei, d Yunchou Weiwo: An Investigation and Planning Committee of the Party-Military and the Policy Formulation of Nan Chang Military Movement in 1933) 1935,d in The Editorial Team of *Zouxiang Jindai* (ed.), *Zouxiang Jindai*, Taipei: Donghua Book Company, 2004, pp. 329-350.]
- [13] 编者: 5每月人物)) 陈布雷专题座谈会6,5传记文学6 1976年第28卷第4期,第19-21页。[The Editor of *Biograph Literature*, d Monthly Figure: Symposium on Chen Bulei,d *Biograph Literature*, Vol. 28, No. 4(1976), pp. 19-21.]
- [14] 佚名: 5中央执行委员会政治委员会组织条例6,见中国第二历史档案馆编: 5国民党政治制度档案史料选编6上册,合肥:安徽教育出版社,1997年,第47-48页。[Anon, d Organizational Rules of the Political Committee of Central Executive Commission,d in China Second Historic Archives (ed.), *Selected Archives of Historic Materials on the Political Institutions of the Nationalist Party* (), Hefei: Anhui Education Press, 1997, pp. 47-48.]