
国民参政会述论

章 红

国民参政会是抗战时期由国民党设立的特殊政治机构。关于战时国民参政会的性质和作用,以往的著述中有称之为“战时中央民意机构”,“战时国会”,又有称之为“咨询机构”。笔者认为这些提法都有一定的依据,但又都有其片面性。

抗战时期的国民参政会曾集中了中国各主要政治派别 各社会阶层的重要代表,它对抗战时期中国的政治、经济、军事、外交等重大问题都有所触及。国民参政会是中国战时政治民主的集中体现,但它最终又没有完成抗日战争对中国政治民主化的要求。如果不是把研究视角仅限于抗战时期,而是把战时国民参政会的置于整个民国政治演进的大背景之下,就可以看到,战时国民参政会还不失为民国时期既具进步意义又具广泛代表性的民主政治形态。本文旨在通过对旧有史料及近年来新刊布史料的综合分析,揭示战时国民参政会的性质及作风的复杂性和矛盾性。

—

国民参政会是中国抗战时期政治民主的集中体现。

抗战爆发使中国面临前所未有的民族危机。严酷的战争局势

详见马起华:《国民参政会——战时中央民意机构》,载于《国民参政会纪实》(下),重庆出版社 1985 年版。

详见徐乃力:《中国的“战时国会”：国民参政会》,载于《国民参政会纪实》(下)。

详见林代昭等著:《中国近代政治制度史》,重庆出版社 1988 年版,第 463 页。

要求全国一切抗日力量团结对敌,建立广泛的抗日民族统一战线。早在 1937 年 7 月中共中央发表的时局宣言中,就要求国民党改革政治机构,吸收各党各派及人民团体的代表组成民意机关。同时,社会各阶层人士也一致要求国民党放弃一党专政,实现政治民主。国民党继 1937 年 7 月第二次庐山谈话会后,于同年 8 月成立了“国防最高会议参议会”(“国防参议会”)。国防参议会延揽了各党派的重要人物及各界知名人士,如青年党李璜、救国会沈钧儒、职教社黄炎培,以及胡适、张伯苓等,中共周恩来也被列入名单(未出席),其成员起初仅 20 多名,后增至 75 名,但它只是一个临时性的咨询机构。在上海、南京失陷后,国民党进一步意识到反映和集中民意的必要性。1938 年 1 月,蒋介石向国民党中央提出民意机关的设置问题,到该年 3 月国民党临时全国代表大会召开之前,国民党中央已就民意机关的产生与职权范围等问题进行了商讨,确定将“国民参政会”作为该机关的名称。同年 3 月,国民党临全大会通过了《抗战建国纲领》,为国民参政会确立了“团结全国力量,集中全国之思虑与识见,以利国策之决定与推行”的政治目标,并决定筹备召开第一届国民参政会。

在评价战时国民参政会的性质和作用时,应当指出,战时国民参政会对中国战时政治民主的体现是多方面的,绝不仅限于体现“民意”,提供“咨询”。至于将抗战时期参政会比作“战时国会”,虽然肯定了国民参政会在战时中国政治中的特殊地位和作用,但还

“国民参政会”名称最早出现于 1932 年 12 月。国民党四届三中全会决定在 1935 年 3 月国大召开前,召开国民参政会作为一种过渡性民意机关。1933 年 2、3 月间,国民党中央执会常会通过《国民参政会组织法》及《国民参政会选举法原则》,但由于各种原因国民参政会实际并未召开。1938 年 3 月国民党临全大会决议设立国民参政会,于同年 4 月重订《国民参政会组织条例》。与 1933 年的《组织法》及《选举原则》相比,《条例》最明显的不同在于顺应当时全国各界、各政治力量团结抗日的形势,大大增加了参政员的聘任名额。

见《中华民国史事纪要》(1938 年 1—6 月),台北中央文物供应社 1989 年版,第 331 页。

不能全面揭示它的复杂政治内涵。

首先, 战时国民参政会在其组织构成、职权及参政员产生等问题上, 基本上克服了民国以来民治基础的薄弱性所带来的局限。国民参政会酝酿成立之际, 正值国民政府逐步退守内地, 准备长期抗战之时, 它必须尽最大可能地动员一切抗日力量, 因而也就必须采取适当的形式, 在相当程度上使民意得到体现。1938年4月公布的第一次《国民参政会组织条例》, 授予国民参政会3项权力: 1. 对政府对内对外施政方针的决议权; 2. 向政府提出建议案之权; 3. 听取政府施政报告及向政府提出询问之权。尽管在该《组织条例》中列入了对这3项职权的限定条文, 但国民参政会仍然在一定层面上对战时国家政务有所介入。1940年9月和1944年9月, 国民参政会职权又两度增扩。1940年9月, 国民参政会被赋予针对政府委托事项的调查权。1944年9月, 该项调查权得到很大扩充, 国民参政会及其驻会委员会有权调查政府施政情况, 并根据调查情况向政府提出建议案。同年, 国民参政会还获得了对国家总预算编制的初审权。1944年9月国民参政会职权的扩增, 正值战局一度严重恶化, 政治矛盾和财经状况又趋严峻之时, 而国民党上层又出现收缩战初民主措施、强化专制统治的倒退倾向。国民参政会的再次扩权, 对维护战时民主显然具有积极意义。

国民参政会从1938年7月直至1947年5月, 先后共历13次大会, 其中至1945年抗战胜利前就达11次之多。有关历次国民参政会集会概况可见下页表。

国民参政会大会期间, 参政员通常要对国民政府各项重要政务行使其议决、建议、询问等权力, 甚至对某些重大国事提出临时动议。因此, 战时各次参政会大会的及时举行, 无疑是国民参政会发挥其政治作用的基本保证。

见《国民参政会资料》, 四川人民出版社1984年版, 第25页。

国民参政会		会 期	地 点	会议次数
届	次			
第一届	一次	1938年7月6日—7月15日	汉口	10
	二次	1938年10月28日—11月6日	重庆	10
	三次	1939年2月12日—2月21日	重庆	9
	四次	1939年9月9日—9月18日	重庆	9
	五次	1940年4月1日—4月10日	重庆	9
第二届	一次	1941年3月1日—3月10日	重庆	9
	二次	1941年11月17日—11月27日	重庆	10
第三届	一次	1942年10月18日—10月31日	重庆	11
	二次	1943年9月18日—9月27日	重庆	11
	三次	1944年9月5日—9月18日	重庆	19
第四届	一次	1945年7月7日—7月20日	重庆	19
	二次	1946年3月20日—4月2日	重庆	21
	三次	1947年5月20日—6月2日	南京	19

在分析国民参政会的性质时,必然要涉及到参政员的产生问题。就理想而言,所有的参政员均经选举产生才能充分反映民意,体现政治民主的精神。但在战时状态下,这是缺乏现实可能性的苛求。从实际情况来看,国民参政会参政员的产生结合了选举和遴选两种形式。第一届国民参政会参政员全部由国民党当局遴选产生。在第一届国民参政会名单产生以后,中共曾称:“虽然这次的国民参政员都不是人民选举的,从参政员的成分上来说,或可成为战时相当民意机关。”从第二届国民参政会开始,一部分参政员改由各省市临时参议会选举产生。到第三、四届国民参政会,由选举产

《对国民参政会的希望》,《新华日报》1938年6月23日。

生的国民参政员名额逐步扩大,最后占到国民参政员总数的75%。尽管国民参政员改由选举产生导致了国民参政会中国民党籍参政员的比例上升,但国民参政员的产生方式由遴选向选举的过渡仍然是与战时民主的精神相符合的。其所以这样说,是由于国民参政会还自始至终保留了一定比例的遴选名额,这确保了中共、青年党、国社党、职教社、乡建会、第三党、救国会等当时中国主要政党与政治派别的代表进入国民参政会,这一状况即使在国民党与中共及其他一些中间党派关系几度紧张时,也没有改变。因此,如果对国民参政员的产生方式作整体考察,仍然应当承认战时国民参政会在相当程度上体现了战时政治的进步。

其次,国民参政会在行使职权的实际运作上,对战时政治也产生了相当影响。仅以国民参政员在历次国民参政会大会及其驻会委员会例会上行使对各项政事的询问权为例,依照国民参政会组织条例,国民政府各部长官都须按时到国民参政会大会及其驻会委员会例会上作施政报告,接受参政员的询问,或当场回答,或事后书面回复。国民参政员的询问有时颇为详尽,切中时弊,而且不回避涉及国民党军政要员的敏感问题。例如,国民参政会一届二次大会上,参政员们对广州失陷极为重视,会上“对于余汉谋放弃广州,与中央对于粤防之疏忽,甚为责问”,并提案惩办余汉谋;二届二次国民参政会会议期间,国民政府财政部次长俞鸿钧因在报告中否认客观存在的通货膨胀现象,而大遭诘责¹;教育部长陈立夫也因教育问题在国民参政会三届一次大会上受到严厉询问²;粮食部长徐堪因在回复参政会询问书中多傲慢之语,参政会临时动议令徐堪亲自到会答复,以致徐堪不得不准备出席参政会致歉。国民参政会在这方面作出的努力也引起了盟国的注意,被

¹ 《王世杰日记》第1册,台湾近代史研究所1990年影印本,第414页。

² 《王世杰日记》第3册,第189页。

³ 《王世杰日记》第3册,第380页。

⁴ 《王世杰日记》第4册,第163页。

视为中国政治民主进程中的重要因素。美国驻华大使高斯(Clarence E. Gauss)出席旁听了国民参政会三届三次大会后,曾称国民参政员对政府官员的质询及对政事的批评,所采取的态度是“十分猛烈并富有策略的”。

国民参政会所体现的战时政治民主不仅表现在战时历次国民参政会集会期间,或国民参政会驻会委员会多次例会上,还表现在国民参政员通过各种积极的努力,使国民参政会在战时政治中发挥实际作用。国民参政会与孔祥熙之间的关系能较充分地说明了这一点。抗战时期,国统区财政恶化的问题始终未能得到解决,孔祥熙作为国民政府行政院副院长(一度任院长)和财政部长、中央银行总裁,没有采取切实有效的措施,其本人是否为官清廉也为人们所疑,因此,战时他一直受到来自各界的责难。不少国民参政员对孔进行过多次抨击。早在1938年7月国民参政会一届一次大会期间,参政员中就有对孔祥熙极表不满“而思提案攻击者”,并准备提议由宋子文代替孔。同年10月底11月初的一届二次大会上,以傅斯年为首的50多名参政员,曾联名致信蒋介石(请国民参政会秘书处转递),试图通过国民参政会非正式例会的途径,对孔氏去留等政府人事问题施加影响。在1939年9月的一届四次大会上,又有40多名参政员试图向大会动议,请政府重新考虑财政部长及行政院长人选。虽然这些活动受制于各种原因未能立即奏效,但参政员仍尽可能在职权范围内,甚至在职权范围之外,对政府重要人事问题表达意见。此后,国民参政会历次集会,对孔祥熙均有严厉指责,甚至涉及孔祥熙私人经商及滥用公款等问题。

《美国驻华大使高斯致国务卿备忘录》(1944年10月11日),见《美国对外关系文件》,1944年中国卷,美国联邦政府出版局1967年版,第633页。

《王世杰日记》第1册,第301页。

《王世杰日记》第1册,第419页。

《王世杰日记》第2册,第150页。

《王世杰日记》第4册,第394页。

1944年9月国民参政会三届三次大会期间,参政会终于以120票对6票通过了一项动议,决定财政部长不能同时兼任中央银行总裁。此后不久,孔祥熙被迫辞去财政部长及行政院副院长之职。显而易见,这与国民参政会长期“倒孔”不无关系。

再次,国民参政会对推进战时政治民主发挥了很大作用。国民参政会产生于全民一致抗战的呼声之中,它的设立曾代表了战时政治民主的良好开端。国民参政会被赋予相当职权,又容纳了中国各主要党派,这种政治新构架是战前所未曾有过的。因此,国民参政会在设立之初就引起了国内各党派的密切关注。中共方面曾称:“虽然在其产生的方法上,在其职权的规定上,国民参政会还不是尽如人意的全权的人民代表大会,但是,并不因此失掉国民参政会在今天的作用和意义——进一步团结各种力量为抗战救国而努力的作用,企图使全国政治生活走向真正民主化的初步开端的意义。”青年党主要领导人曾琦认为:国民参政会“大可试验民主政治”。第三党参政员代表章伯钧亦称:国民参政会的成立,“使孙中山先生之民权与最近国人所要求之民主政治得以或可逐渐实现”。

还应该看到,在整个抗战时期,虽然不同抗日力量的合作有多方面的体现,但只有通过国民参政会这一常设性、相对稳定的组织形式,中共等中国当时的主要政治党派才能参予国家政事;也正是通过国民参政会,各党派与国民党之间的战时合作才具有了相当的公开性及合法性,这种公开性和合法性正是战时政治民主的重要内容之一。即使到抗战后期,国共关系趋向冷淡,中共方面仍然对国民参政会在战时政治中的作用有所肯定。1944年10月,周恩来曾向美国驻华使馆官员谈到:“中共知道国民参政会逐渐沦为装

毛泽东等:《我们对于国民参政会的意见》,《新华日报》1938年7月5日。

《曾慕韩(琦)先生遗著》,见沈云龙编:《近代中国史料丛刊》第674册,文海出版社1966年版,第68页。

《参政员章伯钧发表谈话》,《新华日报》1938年6月24日。

饰品,没有权威,它提供给中共的席位数与中共的实际力量不符。但中共仍接受这些席位,因为这使中共能够有一个公开自己主张的机会,并希望通过这一有限的机会参予国家政务。”

在各党派参政员的直接推动下,国民参政会作出了不少有利于战时政治民主发展的重大决议。例如,国民参政会一届三次大会期间,中共参政员吴玉章与部分国民党、中间党派参政员共同提出了“请确立民主法治制度以奠定建国基础案”等,获得大会通过。参政会一届四次大会上,青年党、国社党、救国会及国民党参政员,又提出了尽早实行宪政的议案。该议案提出后引起激烈讨论,会场中“你起我立,火并似的舌战,没有一分一秒的停止,一直开到深夜三点钟模样,那热烈的情况不敢说绝后,恐怕总可算是空前的”。大会最终通过“召集国民大会实行宪政议决案”,要求政府“明令定期召集国民大会,制定宪法,实行宪政”。这一议案的通过促使国民党不得不正视进一步推动战时民主的问题,国民党上层也因此公开表示要加紧基层民意机构的建设,立即着手制订宪法,甚至还准备提前召开国大。1941年初发生的皖南事变导致国共关系一度恶化,但在同年11月召开的国民参政会二届二次大会上,青年党参政员左舜生、国社党参政员张君劢及无党派人士参政员张澜等提出了“促进民治加强抗战力量案”,对战时政治民主的发展提出了更为具体的主张,要求国民党取消学校、军队中的党部,迅速扩充战时民意机关的职权等。这些主张使国民党当局颇为震惊。这一提案后由国民党方面与提案者双方作出一定让步,改提另一议案,要求国民党明确保证抗战终了之时召开国民大会制宪,扩充民意

《美国驻华使馆二等秘书备忘录》(1944年10月12日),见《美国对外关系文件》,1944年中国卷,第640页。

见《国民参政会资料》,第168页。

邹韬奋:《关于宪政提案的一场舌战》,见《国民参政会纪实》(上),重庆出版社1985年版,第595页。

机关职权,用人不歧视党外之人,保障人民合法自由。这一经过修正的提案尽管措词已大为缓和,但就其具体内容而言,对推进战时政治民主仍不乏积极意义。总之,国民参政会在战时的积极作用是与国民参政员的种种努力分不开的。历经四届国民参政会的参政员王云五曾评说:“历届参政员在各次会议中所表现者,不仅移置于以后相当各国国会的立法院中,并无逊色,可能行宪以后的立法委员所表现者,且多取法于国民参政员。”但应该指出的是,由于战后国内政治环境与战时相比,发生了根本性变化,国民参政会地位大为下降,国民参政员的构成也与战时差别甚大,国民参政员对国家政务的实际参予程度也颇为有限了。

抗战时期各地曾先后成立过省、市级临时参议会,如粤湘临时参议会(1939年4月成立),安徽、四川、陕西、青海、云南各省临时参议会(1939年5月成立),湖北临时参议会(1939年6月成立),重庆市临时参议会(1939年10月成立),甘肃临时参议会(1939年11月成立),西康临时参议会(1940年5月成立)。连陕甘宁边区和中共领导的其他抗日根据地,也先后组织有临时参议会或其他民意机构。这些机构在推动战时民主方面各有其作用和影响,特别是中共根据地的政治民主,无论在形式上,还是在内容上都达到前所未有的高度。抗日根据地的政治民主在民国政治史上应有其特殊的地位。但就整体而言,我们称国民参政会,而不是称其他战时地方性民意机关,为战时中国政治民主的集中体现,是因为就时间而言,国民参政会成立最早,存在时间最长;就地域而言,国民参政会参政员来自全国各主要地区,包括国统区、抗日根据地,甚至沦陷区;就政治代表性而言,除国民党之外,参政员中还有中共、各中间党派的代表人物以及各界著名贤达;就其政治穿透力而言,只有国

《王世杰日记》第3册,第192页。

王云五:《国民参政会躬历记》,见《王云五传记资料》第1册,天一出版社印行,第121页。

民参政会能够对当时中国中央政权产生直接的作用；就其政治影响而言，国民参政会也是唯一能引起国内各政治力量和各界人士共同关注的政治民主机构，同时也是美、英等国当局所密切注意的中国战时政治走向的显示仪。

二

由国民参政会所体现的中国战时政治民主的发展，固然值得肯定和重视，但也必须指出，这种战时政治民主仍然是不充分的。进而言之，国民参政会未能在实质意义上一以贯之地把中国战时政治民主推向更广的领域和较深入的层面。

国民参政会在推进战时民主方面的局限，与其职权的有限以及职权行使过程中所遇到的阻碍，有着直接的联系。国民参政会成立大会召开前夕，就有人公开指出：“照《国民参政会组织条例》的规定，参政会的职权本身，只不过是一个咨询建议机关，其最后一切决定权，还在最高的国防会议。这民意机关的机能，我们希望由这点做起，慢慢能把他成为有力的真正的民意机关，以免将来政府苦心召集的会，会弄得无政可参，那就无补于国家前途以及目前抗战的形势了。”国民参政会成立不久，社会各界要求增扩其职权的呼声便渐趋强烈，这种呼声在国民党上层也激起了某种回应。1940年9月，国民参政会秘书长王世杰曾向蒋介石提议，授予国民参政会对政府预算案决议权，国民政府则保留财政紧急处分权，这一提议被蒋介石所拒绝。直到1944年9月，国民参政会三届三次大会召开前夕，由于国内军事、政治、财政局势又趋恶化，国民党上层一度又酝酿扩充参政会职权，王世杰、孙科、邵力子、吴铁城曾书面促请蒋介石，将政府每年预算案的审议权授予国民参政会

《争取三期抗战胜利与国民参政会》，见《新蜀报》1938年6月20日。
《王世杰日记》第2册，第344页。

或其驻会委员会, 国防最高委员会则保留最后决定权。但这一意见引起了国民党内部激烈争论, 甚至于有“与其学英美, 勿宁学苏联”之言, 反对国民参政会获取更多的权力, 以形成对政府的制约。蒋介石作为国民党的最高首脑, 对此问题也犹豫不决。起初, 他考虑到国民党党费列在预算之内而不便公开, 反对授予参政会预算决议权。最后, 经反复权衡国内严峻局势下国民党可能面临的政治得失, 同意在一定程度上扩充国民参政会职权。国民党内部经过反复讨论, 终于决定授予国民参政会对政府预算的初审权, 并扩充其原有的调查权, 但同时又决定这两项职权须俟至第四届国民参政会正式施行。

应当指出, 国民参政会应享有对国民政府财政预算的监督权, 是其职权中亟待补充的一个重要方面, 如果国民参政会较早地获得了相关职权, 那么, 参政会对政府政务的监督可能会全面和有效得多。但是, 国民党方面在此问题上一再犹豫和拖延, 直到 1945 年 7 月, 第四届国民参政会才获得此项职权, 而此时已届抗战胜利前夕, 中国各政治力量之间的地位和关系已发生重大变化, 参政会对于战时政治民主所能发挥的作用已经极为有限了。

建议权是战时国民参政会始终享有的主要职权之一, 国民参政员可对国家政务提出建议案。各届参政会也把这一职权是否得到充分行使看作国民党政权能否真正采纳民意、推动政治民主的标志之一。据粗略统计, 各届参政会历次会议通过的建议案不下 2500 件, 内容涉及国民政府军事、外交、内政、财政、教育等诸多方面。但是, 众多建议案实际上没有得到国民政府当局应有的重视, 无法真正发挥作用。对此, 参政员们颇多非议。例如, 1941 年 11 月二届二次国民参政会大会期间, 参政员张一麐便在大会上公开指

《王世杰日记》第 4 册, 第 377 页。

《王世杰日记》第 4 册, 第 385 页。

《王世杰日记》第 4 册, 第 397 页。

出：“政府对于同人所贡献者大端均能切实筹画，以见于实施”，但“间有未见采行者，有虽采行而未符原议者，有虽采行而竟无效果者”，部分国民参政员因而也就难免有“多言不如默尔”之意。此番话尽管措词委婉，但仍然十分明白地指出了国民参政员与国民政府当局之间存在的隔阂，而这种隔阂势必严重妨碍国民参政会在战时政治中发挥其积极作用。

至于那些不甘“默尔”的参政员，当他们在国民参政会中提出的主张超过了国民党所能承受的限度时，往往会受到来自国民党方面的压力，甚至可能被排除在参政会之外。这种情况不乏其例。第三党参政员章伯钧，救国会参政员张申府、沈钧儒、王造时、邹韬奋、陶行知、史良就曾因其政治主张激进，为国民党当局不容而失去了参政员资格。著名民主人士张澜曾在国民参政会中，就扩大战时政治民主的问题多次提出建议，因数度遭到当局冷遇，愤而拒绝与会达两年之久。

类似这种参政员拒绝赴会的情况在国民参政会后期日益增多，甚至连外方也注意到了参政会中出现的这种不正常现象。美国驻华大使高斯就曾在致国务卿赫尔(Cordell Hull)的一份电报中谈到，出席1943年9月召开的三届二次国民参政会的各党派参政员已大为减少，“政府曾极力使更多的少数党派代表出席参政会，但许多代表拒不出席，他们中有的声称因为害怕政府的秘密警察而不去重庆赴会，有的则称国民参政会已被国民党完全控制。对国民参政会的此种态度从去年集会起已大大发展”。部分中间党派参政员的拒绝赴会，无疑使国民参政会作为战时民主重要标志的形象大大受损。

国民党当局压制持不同政见之参政员的手段是多种多样的。

见《中华民国史事纪要》，1941年7—12月，台北文物供应社1991年版，第505页。赵锡骅：《民盟史话》，中国社会科学出版社1992年版，第10页。

《美国驻华大使高斯致国务卿赫尔电》(1943年9月25日)，见《美国对外关系文件》，中国卷1943年，美国联邦政府出版局1957年版，第344页。

有的参政员仅因在参政会上发表的言论较多触及国民党当局的利益,就在大会上受到公开指责。1940年3月,参政员罗隆基、左舜生、罗文干、周炳琳等在国民参政会宪政期成会主张修改“五五宪草”,提议在国民大会休会期间设置一监督政府的机构(称“国民大会议政会”)。这一提议显然与国民党方面关于国民大会的设想不符,因此,不仅国民参政会中大部分参政员表示反对,连蒋介石本人也对宪草修正案中牵制政府权力的规定表示不满,甚至在大会上“语侵罗隆基等”。蒋介石当时不仅是国民参政会议长,而且是国民党总裁、国防最高委员会主席,也是当时公认的战时中国最高领袖,他对国民参政员理应采取较为宽容的态度,在参政会大会期间更应如此。但是,他的实际行动显然违背了国民参政会所应体现的民主性。

国民党当局对国民参政会主席团人选的控制则更为严厉。国民参政会由议长制改设主席团之初,青年党参政员左舜生、国社党参政员张君劢曾被国民党当局纳入主席团,但由于左、张一度政见激进,使当局感到难以驾驭。在主席团换届时,国民党方面即安排政见较为温和的青年党参政员李璜取而代之。又如,曾因政见激进一度被免去参政员资格的周枚荪,1945年7月国民参政会四届一次大会召开前夕复被选入参政会,国民党当局为标榜政治民主,曾打算将其安排进参政会主席团,但由于周在会议期间又发表了较为激烈的抨击时政的言论,国民党当局旋即改变原议,改选王云五进入参政会主席团。

进而言之,国民党当局对国民参政会的态度又是与战时中国的党派关系密切相关的。国民党作为唯一的执政党,不仅要处理与中共的关系,还要处理与中间党派的关系。后一种关系在国民参政会有大量体现。

《王世杰日记》第2册,第252页。

《王世杰日记》第5册,第118页。

中间党派在国民参政会中的政府态度是复杂的。中间党派与国民党本来存在执政党和在野党的对立，在战时则表现为中国第一大党与中共以外其他小党派之间的对立。一方面，战时中间党派出于维护民族利益，必须辅助国民党，承认其领导地位；但另一方面，政治主张的不同又使中间党派不能无条件地听从国民党的摆布。特别是抗战后期，中间党派在一系列重大问题上表示了自己的主张，其中不乏较激进的民主要求，往往触及国民党的根本利益。

应该说，中间党派对国民参政会所抱的期望极高，他们对国民参政会的态度是十分积极的，对通过国民参政会推进战时民主的追求也是执着的。在此追求过程中，中间党派政治上也逐渐走向成熟。而国民党当局在国民参政会及相关问题上对中间党派的压制，反过来又强化了中间党派在政治上和组织上的独立意识。统一建国同志会—中国民主政团同盟—中国民主同盟的演变过程，就是这种独立意识的集中体现。中间党派政治上的成熟及独立性的增强，本可使其通过国民参政会为推动战时政治民主发挥更大作用，但由于国民党相应加强了对中间党派的压制和分化，且民盟成立前后，中间党派内部实际已出现了较大的政治分野，中间党派在这方面的作用反而受到削弱。

不仅中间党派对国民参政会曾十分重视，中共在抗战初期也将参政会视作战时民主的主要标志以及国共合作的重要组织形式。但是，中共在参政会问题上始终坚持各党派平等相处的原则，而坚持这一原则势必与国民党一党独尊的立场发生矛盾。这些矛盾往往又是战时国共关系几度恶化的直接反映。1939年初，针对国民党五届五中全会确定的“溶共”、“防共”、“反共”方针，中共即对国民参政会采取较冷淡的态度，“以促使蒋及国民党反省”。不久，国民党顽固派制造了多起反共摩擦事件，并发展到在部分地区向中共发动军事进攻。中共中央遂决定中共所有参政员均不出席

《周恩来年谱》，人民出版社 1989 年版，第 109 页。

将于 1940 年 4 月 1 日召开的一届五次国民参政会, 以抗议国民党“对八路军新四军陕甘宁边区及共产党员实行进攻与压迫政策”。此后, 因情况有所缓和, 才重又决定仍由董必武、秦邦宪等 4 人出席该大会。1941 年皖南事变发生后, 中共曾认为这是“全国性突然事变与全面破裂的开始, 是西安事变以来中国政治上的巨大变化, 是大地主大资产阶级由合作到破裂的转折点”, 因此决定改变以往“一面斗争一面联合的两面政策”, 转而采取“单一的斗争政策”。因此, 中共参政员于该年 2 月 25 日致电参政会秘书处, 表示在政府对该事变未作裁夺之前, 将不出席参政会二次大会。3 月 2 日中共向国民党提出关于解决事变的第二个“十二条”, 其中一条是要求“中共代表加入国民参政会主席团”。但国民党反以中共出席参政会作为中共参政员进入主席团的条件, 这在中共看来, 是国民党为了“粉饰皖南事变以来抗战营垒内存在着的重大裂痕, 和减少国内外各方对蒋的非难”。因而中共最终未出席二届一次大会, 以示对国民党顽固派的抗议。同年 11 月召开二届二次国民参政会, 国民党曾从各方面施加压力, 试图迫使中共无条件出席参政会大会, 但中共对此作了坚决抵制。毛泽东曾在会前致电中共参政员董必武、邓颖超, 强调:“我们是被聘的参政员, 蒋介石决无强迫我们之理, 我们绝对不能在蒋介石压迫下出席参政会。”中共认为, 当皖南事变未得到妥善解决, 尤其是在事变发生 10 个月后叶挺仍未获释的情况下, 出席参政会是丧失原则立场的。最终, 在国民党作出有关的承诺后, 中共才同意赴会, 但只派中共参政员董必武一人赴会, 以示中共在此问题上保留继续交涉的余地。这一例子较充分地显示了战时国共关系对国民参政会的直接影响, 而这

《中央关于对国民党第五届参政会的对策问题给博古的指示》, 《中共中央文件集》第 11 卷, 中共中央党校出版社 1986 年版, 第 328 页。

《中央关于目前时局的决定》, 《中共中央文件集》第 11 卷, 第 597 页。

《中央 1941 年 3 月政治情报》, 《中共中央文件集》第 11 卷, 第 625 页。

《毛泽东年谱》中册, 中央文献出版社、人民出版社 1993 年版, 第 340 页。

种影响在抗战后期日益明显。

抗战后期国共矛盾日趋尖锐,国民参政会一度成为国共公开冲突的场合。1943年9月参政会三届二次大会召开前夕,中共中央指示在重庆的董必武,“在把国民党情况弄清前先不要到国民参政会报到”。稍后,中共中央又致电董必武,同意董赴会,但明确指出:“会中如有反共报告、提案及决议,视情况或当场抗议或退席,会后再提书面抗议,由你依具体情况行之。”大会期间,国民政府军事部长何应钦在参政会所作军事报告中,对中共军队大加指责,并有本应“早予制裁”,惟依中央宽大之旨,仍盼其改悔之语。对此,中共参政员董必武进行了严正反驳。董的发言又招致国民党参政员王普涵、王亚明等多人的无理指责,致使董不得不退席以示抗议。自此以后,中共认为国民参政会不复是容纳各党派平等参予的战时民主机构,而是国民党标榜民主的工具。因此,中共谋求通过美国调处,国共双方高层直接谈判,以冀从根本上解决国共关系问题,即中共提出的联合政府问题。1944年9月,第三届国民参政会第三次大会召开前夕,已是欧战接近最后胜利,太平洋战争进入大举反攻之时,中共认为“国民参政会在这样的历史条件下集会,来受考验,其负担极其沉重”,因而电示董必武、林伯渠等人:“目前我党向国民党及国内外提出改组政府主张时机已经成熟,其方案为要求国民政府立即召集各党各派、各军、各地方政府、各民众团体代表,开国是会议,改组中央政府,废除一党统治。然后由新政府召开国民大会,实施宪政,贯彻抗战国策,实行反攻。”与此相应,中共参予国民参政会的方式也有了重大改变,提出:“小党派如有民主提案,我可副署,但不单独副署,表示在政治解决未

《周恩来年谱》,第564页。

《毛泽东年谱》中册,第470页。

《王世杰日记》第4册,第156页。

《今日之国民参政会》,见《新华日报》1944年9月6日。

《毛泽东年谱》中册,第542页。

达到目的前,一切提案无从说起。”另外,对扩大参政会人选问题,虽考虑采取积极态度,但认为中共应将实现联合政府的主张放在首位,而参政会组织形式的改善则是次要的。三届三次参政会大会召开时,林伯渠遂代表中共方面正式提出有关召开国是会议、组织联合政府、进而召集真正具有最广泛代表性的国民大会的主张。显然,中共认为单靠国民参政会这一形式已不可能完成从根本上推动中国政治民主化进程的重任。三届三次参政会大会也是中共代表最后一次赴会的参政会议。此后,由于国共会谈没有任何实质性的进展,中共也就明确拒绝参加于1945年7月召开的国民参政会第四届第一次大会。

中共拒绝参加国民参政会大会,是参政会在推进战时政治民主问题上已不可避免走向失败的主要标志。抗战后期,中共已拥有近一亿人口的根据地,成为一支不可忽视的政治、军事力量。正如毛泽东在中共六届七中全会主席团会议上所言:“中共威信在大后方之高,是全国、全世界注意的问题,现在要解决中国问题,必须注意到我们。”可以想见,如果1944年末至1945年上半年的国共会谈能够取得类似“双十协定”的成果,那么,中共就可能不会采取抵制国民参政会的作法,中间党派在当时党派关系中的地位也会有所不同。国民参政会本身不仅能得到进一步发展,而且会在推进战时政治民主方面继续发挥作用,甚至可能过渡到真正意义上的充分代表民意的权力机构。

三

对国民参政会进行全面的评价,不仅要将其置于抗战这一特

《毛泽东年谱》中册,第4册,第536页。

《周恩来年谱》,第580页。

《毛泽东年谱》中册,第547页。

殊的历史阶段,还要从整个民国史的角度对其进行考察。

民初的资产阶级革命党人曾在政治体制上锐意学习西方,南京临时政府于1912年初所召集的参议院,就是比照西方议会而设置的。此后不久制定的《中华民国临时约法》中有关国会一项,即以参议院体制为基础,进行补充而拟定的。《临时约法》确立了民初代议政体的基本构架,北洋时期的各届国会虽然彼此有所不同,但在各项有关规程,如国会组织形式、职权等方面,都与《临时约法》相去不远。从形式上看,北洋国会由于拥有了立法、国家行政及财政监督、重大人事任免等权力,形式上是一种完备的代议机构。

南京国民政府时期政治制度演变的情况较为复杂。由于国民党采取孙中山的五权宪法学说及军政、训政、宪政三阶段理论,在整个战前10年,中国不存在任何意义上的代议制机构。尽管20年代末、30年代初国民政府当局曾先后召集过国民会议、国难会议,但两会都主要是为了解决当时国内政治纷争而临时召集的,并且除了国民党之外没有其他党派参加。两会一经召开,也都无续会。因此,它们不具一般常设政治机构的性质。至于抗战胜利后的国民参政会,虽然持续了3年,并且名义上拥有了对国家预算的初审权和对政府行政的进一步监督权,但由于中共及部分中间政治力量的抵制,战后参政会实际不复是中国政治民主的代表性机构。战后,国民党不顾中共的反对,于1946年单方面召开了制宪国大,通过了《中华民国宪法》,1948年又根据该宪法召集了行宪国大。行宪国大在形式上拥有制宪和修宪权、对总统及副总统的罢免权,国大代表也由全国普选产生。但国大召集时正值国民党政权行将崩溃之时,它实际上根本不可能发挥作用。

如果仅从组织构架和职权方面,将战时国民参政会与北洋国会、国民大会进行比较的话,不仅不全面,也无法对战时国民参政会的地位和作用,作出客观的评价,从而探寻到民国政治民主演变的深层动因。政治制度存在于不断发展、变化的政治环境中,只有考察政治制度与政治环境的相适性,充分估计到民国不同时期国

内政治势力之分合及战争、国际环境等因素对政治制度的影响，才能正确认识民国史上出现的各种政制。

西方的民主政体在民国成立后被引入中国时，很快遭到了中国传统政治文化的抵御。中国传统政治文化把结党视为私引朋党，为君子所不齿。进入民国，一时又学习西方而结党成风，这种强烈的反差造成畸形的政治现象。尽管北洋时期一度政党林立，各党派在国会内外异常活跃，但这一时期本质上不存在真正意义上的政党政治，而只有实际存在的军阀政治。由于真正操纵国会的北洋军阀根本不信奉民主政治，对形式上保有国会的民主外壳以便带来的政治实利却大加利用。可以说，“北洋政府的政治制度没有稳定的形态，它不重政见，不讲原则，不论方略，一切以实利为依归”。进一步而言，北洋时期中国的国内政治实际上仍然受制于列强，国内主要政治势力对中央政权的控制往往必须依赖某些外国势力。而列强也只有通过扶植重兵在握的军阀势力才能影响中国政治的更迭，从而维护及扩展其在中国的巨大权益。在这种情况下，军阀势力肆无忌惮地将北洋国会玩弄于股掌之上。

南京国民政府时期，国民党依据训政理论，确立了一党统治。战前 10 年，国民党武力镇压中共，政治上压制其他政党，国民党内部各派系又相互激烈倾轧。因此，这一时期不仅国民党内部也无政治民主可言，国民党之外的其他政治力量就更无参予国家政事的可能了。无疑，这是民国史上民主政治发展过程中最低潮的时期。

抗日战争的爆发使中国形成了前所未有的有利于政治民主发展的国内环境。中共与各民主党派都从民族大义出发，表示在抗战的前提下与国民党进行合作。处于执政地位的国民党也意识到必须与各党派合作，抗战才能有出路。各种政治力量为民族利益而求同存异，形成了战时较为融洽的政治关系，这种局面是北洋时期和战前 10 年所未曾有过的。

徐矛：《中华民国政治制度史》，上海人民出版社 1992 年版，第 74 页。

随着世界反法西斯战争的发展,盟国对中国的情况更加关注。以美、英为主的同盟国为支持中国抗战,在物质上对华援助的同时,又都希望中国各抗日力量保持团结和统一。如1941年初皖南事变发生后,美、英、苏等国都从各方面对国民党施加了一定的压力,要求国民党以政治方式解决国共矛盾,这也是皖南事变最终没有造成国共彻底决裂的原因之一。又如,1944年下半年,美国方面对国民党统治危机颇为关注,尤其对国民党日益明显的独裁倾向表示不满。美国驻华大使高斯便曾当面向蒋介石指出,国民参政会的作用实际已萎缩至一种单纯咨询机构,国民党当局应尽快在政治改革方面采取措施。事实上,这一时期诸如外国记者团和美军观察组获准进入华北中共地区,国民党当局对新闻检查有所放松,以及三届三次国民参政会大会上出现久已未有的公开的热烈讨论,都与美国等盟国的影响不无关系。美国政府当时便认为上述这些发展,“很大程度上是美国新闻界和官方批评的结果”。

进而言之,美、英等国所期望的中国政制模式,是以国民党为主体,统一中国一切抗日力量,形成战时政治民主局面的政制;中共等其他党派虽然处于次要地位,但也应享有合法地位和参予战时政治的若干权利。与此相应,国民党也必须向西方盟国表示其坚持政治民主的立场,以期获得西方民主国家对国民党政权的同情,特别是到了抗战中后期,国民党在国内政治处于被动的情况下,更需要向中外显示其仍在奉行政治民主的形象。这也是国民参政会尽管受到种种局限,但仍不失为战时民主象征的原因之一。

此外,还应当强调指出,辛亥以来中国政治民主的实际状况,与中央政权代表人物的态度不无联系。战时参政会中执政者与非执政者之间的关系,已与其他时期有了明显不同。总的来看,战时

《美国驻华大使高斯致国务卿函》(1944年9月16日),见《美国对外关系文件》,1944年中国卷,第573页。

《美国国务卿赫尔备忘录》(1944年9月25日),见《美国对外关系文件》,1944年中国卷,第594页。

国民党中央当局对民国以来政制已作了较为理性的改革; 在政治较量中使用的方式, 中世纪式赤裸裸的残暴性已退为其次, 国民党不仅更注重资产阶级政治民主的外衣和孙中山民主主义的旗号, 还确实采行了若干积极举措; 在限制政治民主的同时, 也在最低限度上保有政治民主的形式。国民党上层在一定程度上认识到, 国民党若要在国内政治演变中处于主动地位, 必须在开放党禁、言论自由等方面采取若干新的步骤。王世杰是国民党上层官员中执著推行以国民党为主体的战时政治民主的代表。他认为, 国民参政会的出现是国民党政治上的一个进步, 而这种进步要得以继续, 必须要参政会加以适当的完善。王世杰曾就扩大国民参政会权限一事数度向蒋介石进言, 指出: “此等职权之扩充, 于政府可收集思广益之效, 决无重大妨碍。目前举国(乃至盟邦)俱热望中国早日实行民治。所谓宪政之准备亦宜逐渐开放政权。予将继续提出此类主张, 反对所不计也。”王世杰曾经长期担任国民参政会秘书长、军事委员会参事室主任, 后又兼任中央设计局秘书长, 他所居的重要地位及所持的积极态度, 无疑有助于国民参政会在推动战时民主上发挥较积极的作用。

至于蒋介石本人, 他对于战时国民参政会的立场和基本态度, 既不同于王世杰等人倾向扩大参政会权限的主张, 也不同意孔祥熙、陈立夫等人力图抹杀国民参政会的观点。他固然不愿看到国民参政会的发展超越国民党许可的范围, 但又试图使国民参政会这一特殊组织服务于国民党政权。他在公开场合虽极力维护国民党的至上地位, 但在党内也曾坦言: “本党以外如无他党存在, 则久而久之本党必腐化以至崩溃, 其影响将不堪设想。”这正说明蒋介石在一定程度上认识到战时政党政治存在的必要性, 他对战时国民参政会的关注, 与这一认识不无关联。但应当指出, 蒋介石也只

《王世杰日记》第4册, 第378页。

《王世杰日记》第4册, 第168页。

有在抗战时期才对中国政党政治的必要性有所认识。至于抗战结束后的4年,由于国民党及蒋介石错误估计了中国的政治形势,更低估了战后中国其他各政治力量及全国民众对实现政治民主的迫切要求,在重大政治决策和举措上一错再错,终于使抗战时期出现的中国政治民主进程中断。经过短暂政治协调,国共关系旋告恶化;中间党派的主体力量最终在政治上与国民党彻底决裂。而曾经在战时有利于中国战时民主发展的国际环境也发生巨大变化。战后对中国政治能够起到最大影响的美国,虽然一度充当国共两党之间的调处者,但不久便公然采取扶蒋反共的对华政策,这一政策与推进中国的政治民主显然是背道而驰的。在这种情况下召开的四届国民参政会的三次大会,以及制宪、行宪国大,不可能真正对中国政治民主问题发挥积极作用。尤其是国民大会,在日趋腐败和反动的国民党政权的操纵下,充斥着尔虞我诈和政治丑闻,与政治空气较为清明的战时国民参政会相比,无论在政治威信上,还是在政治作用上,都不能同日而语。

作为民国政治体制发展中的重要一环,战时国民参政会的产生、演变及其在战后的异化,是一个充满着内在矛盾的过程,其间受到种种因素的制约,如中国旧有政治传统、西方民主思潮、抗日战争时期中国社会现实和国际环境变化,以及战时各政治力量的分化与整合,等等。但是,战时国民参政会对如何推进中国民主政治方面毕竟作过一些有益的尝试,并取得了一定的成效。同时,战时参政会的出现和发展,至少说明在社会进步力量的推动下,中国民主政治的前进并非没有可能。

(作者单位:复旦大学历史系)
(责任编辑:荣维木)