
国防参议会简论

闻黎明

国防参议会是抗日战争初期直属于国防最高会议的一个咨议性机构。这个机构存在的时间不长,成员也很少,并且由于战时的特殊环境,它对外一直处于秘密状态,新闻界对其极少报道。因此,人们对它的了解不多,一些著述或不加涉及,或语焉不详。但是,国防参议会毕竟存在了10个月,而且它的成员除若干未掌握实权的国民党元老外,其余多是党外人士;同时这一机构的设立还在一定程度上反映了国民政府的政治体制出现某些松动,抗日战争时期国民党政权政治制度产生有形的变化,也是以此为开端的。有鉴于此,对国防参议会的建立、运作、作用和性质作一初步的介绍与研究,显然是有必要的。

一

1937年7月7日,中国人民伟大的抗日战争拉开了帷幕。抗日战争的爆发,不仅使发动民众保卫国土成为迫在眉睫的首要任务,而且也导致中国政治格局开始发生一系列的重要变化。国防参议会的建立,可以说是这些变化在组织机构上的表现之一。

早在1931年日本发动九一八事变时,各界民众就强烈要求国民党改变内政外交政策,以宪政代替训政来调动人民的抗日积极性。1932年4月,国民党邀请部分社会人士参加洛阳国难会议,就

带有听取民间意见的意思。不过,那次会议被限定只能讨论御敌、救灾、绥靖三个问题,所以受到一些人的批评与抵制。黄炎培、史量才、左舜生、李璜、沈钧儒、王造时、章士钊等 62 人联名提出的《救济国难之具体主张》,就是为人熟知的一例。

卢沟桥事变的爆发,使危机四伏的中国形势愈加严峻。在中华民族生死存亡的紧要关头,一些在野党派和社会团体要求全国在一致抗日的前提下共同担负起救亡的责任。中共为了促成抗日民族统一战线的实现,于 7 月中旬向国民党送交了《中国共产党为公布国共合作宣言》。因呼吁抗日而被捕的救国会“七君子”,一出狱便表示愿“在中央领导之下”,“展开极伟大之民族解放斗争”。^①此外,中华职教社的《国讯》,救国会的《抗战》、《全民周刊》、《救亡日报》、《国民公报》,中华民族解放行动委员会的《进步日报》、《抗战行动》,国家社会党的《再生》,青年党的《新中国日报》等报刊,都不断发表文章评论时政,呼吁抗战并提倡民主。所有这些,均反映了各阶层人士在大敌当前的时候,愿与国民党共赴国难的决心。

14 日,国民政府发表《自卫抗战声明书》,这是中国从局部抗战向全面抗战转变的重要标志。与此同时,国民党接受了在野党派的建议,决定邀请包括中国共产党人在内的各界代表人士,组成一个战时政策的最高咨议机构——“国防参议会”。国防参议会的参加者,是以个人身份受到邀请的。但是,从其成员所代表的政治力量来看,它实际上具有党派初步合作的特点,这说明全国人民的奋起抗战终于促使国民党政权的政治体制开始出现有形的变化。

二

8 月 11 日,国民党中央政治会议决定撤销五届二中全会和三

① 8 月 1 日七君子出狱后从苏州返回上海当天发表的共同谈话,《立报》,1937 年 8 月 2 日,转引自《八一三抗战史料选编》,上海人民出版社 1986 年 5 月版,第 150 页。

中全会后组织的“国防会议”与“国防委员会”，设立全国国防最高决策机关“国防最高会议”，并在其下设立“国防参议会”。^① 国防最高会议成立后的第三天，国防最高会议主席蒋介石、副主席汪精卫聘请第一批国防参议会参议员到南京集会。

国防参议会参议员的遴选是蒋介石亲自圈定的，其范围大致从庐山谈话会出席者中选择5%。^② 中共没有受到庐山谈话会的邀请，事实上，蒋介石、邵力子、张冲当时正在庐山与周恩来、博古、林伯渠就国共间悬而未决的问题进行秘密谈判，而且在此之前的杭州谈判时，蒋介石已有同意国共重新合作的表示，因此毛泽东也收到了参加国防参议会的电邀。

关于参议员的遴选标准，最初并无明确规定，给大家的聘书也不是同时寄出的。由于这个缘故，首次开会时张伯苓请汪精卫解释一下参议员的资格是什么。其时，汪答复说：参议员的选任“大致着重在野党派、社会人望和具有专长的人，总之，政府为了抗战，认为必须借重的，就可选任”。^③

首批聘任的参议员共16人。他们是张耀曾、张君勱、梁漱溟、曾琦、胡适、蒋百里、陶希圣、傅斯年、张伯苓、蒋梦麟、李璜、沈钧儒、黄炎培、马君武、毛泽东、晏阳初。^④ 大约在9月中旬，又增补了

① 《国防最高会议组织条例》于8月12日由国民党中央常务委员会制定，其第一条为“国防最高会议为全国国防最高决定机关，对于中央执行委员会政治委员会负其责任”；第九条“国防最高会议设国防参议会，由国防最高会议主席指定或聘任若干人充任之”；第十条“国防参议会会议规程，另订之”。见朱汇森主编：《中华民国史事纪要》（初稿），台湾国史馆1987年6月印行，第266—267页。

② 朱汇森主编：《中华民国史事纪要》（初稿），第419页。

③ 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，山东人民出版社1993年1月出版，第186页。

④ 据沈钧儒保存的国防参议会分组名单，见周天度《七君子传》，中国社会科学出版社1988年8月版，第109页。

9人为国防参议会参议员。^① 不过究竟增聘了哪些人记载并不一致。一些著作中提到：国防参议会成员包括梅贻琦、陈启天、周恩来、林祖涵、秦邦宪、施肇基、徐谦、邹韬奋、左舜生、张东荪、陈布雷。^② 还有人说颜惠庆也是参议员。^③

从第一批参议员名单可以看出，这些人称得上是军事、外交、教育等方面的硕望人才，他们又多为中国共产党、救国会、青年党、国家社会党、职教派、乡村建设派（还有些被邹韬奋称作“教授派”）等主要在野党派和社会团体的代表人物，以及个别社会名流。即便是少数国民党员，也多是“素不接近中枢”者。^④ 晏阳初曾说这个“邀请在野党各党各派及社会学术团体领袖加入”的国防参议会，“代表16个政治社会文化运动”。^⑤ 梁漱溟认为，它给人一种“的确表示政府要团结全国力量，集中全国之思虑之识见”的印象。^⑥ 邹韬奋也说它包含着“团结各党派来参加抗战大计，共同为国努力的意思”。^⑦ 这说明该机构实际上已具有了团结各党各派的意义。尽管这种民主形式，在野党派曾经呼喊过多年，只是到了这个时刻才

-
- ① 曾琦在《五年来朝野协力之回顾》中说：“予由滇黔返武汉，政府乃取消25名之国防参议会，而代以200名之国民参政会。”（见李义彬编：《中国青年党》第272页，中国社会科学出版社1982年2月出版）而袁继成、李进修、吴德华主编《中华民国政治制度史》则说，国防参议会有24人（见其书第513页，湖北人民出版社1991年9月出版）。
- ② 吴相湘在《第二次中日战争史》一书中提到参议员还包括梅贻琦、陈启天、周恩来、林祖涵、秦邦宪（转引自朱汇森主编《中华民国史事纪要》初稿，第419页）；袁继成、李进修、吴德华主编《中华民国政治制度史》一书称施肇基、徐谦、邹韬奋、左舜生也是参议员（第514页）；周天度在《1937年的国防参议会》一文中说：9月中旬开第二次会议时，“参议员增加了周恩来、张东荪、左舜生、陈布雷等9人”（《团结报》1989年10月17日）。
- ③ 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，第185页。
- ④ 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，第184页。
- ⑤ 晏阳初：《平教事业在抗战救国中的贡献》（1938年8月），《晏阳初全集》第2卷，湖南教育出版社1992年4月出版，第72—73页。
- ⑥ 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，第186页。
- ⑦ 韬奋：《参政会的胚胎》，《抗战以来》，韬奋出版社1941年8月出版，第12页。原载香港《华商报》1941年4月11日。

稍有改变。从这个角度看，国防议会会的建立可以说是国民党在抗战初期对于政治制度的一种改革。

国防议会会成立极其仓促，它的组织要纲后来才油印向有关人员补发。尽管如此，这个从未公布过的要纲却是人们了解这一机构性质的主要依据。

《国防最高会议国防议会组织要纲》共有八条：“第一条，国防最高会议为集中意见，团结御侮，设立国防议会。第二条，国防议会参议员听取政府关于军事外交财政等之报告，得制成意见书于国防最高会议。第三条，国防议会参议员负责扩大全国国民团结之宣传，以期一德一心，达到抗战胜利之目的。第四条，国防议会参议员由国防最高会议指派或聘任之，开会时由国防最高会议主席或副主席任主席。第五条，国防议会设秘书处，设秘书长一人，由国防最高会议主席、副主席指派，秘书处之组织另定之。第六条，会员在会议中发表之任何言论，对外不负责任。第七条，会员对于会议中一切报告与讨论，对外应守绝对之秘密。第八条，本要纲由国防最高会议制定施行。”^①

组织要纲对国防议会的性质、职权、人选以及组织等方面，都做了明确规定。要纲最重要的是前三条，第一条说明它是隶属国防最高会议下的一个机构，其成立之目的是为了“团结”“御侮”，第二条规定国防议会的工作与职权范围，为听取政府报告，并可制成意见书。这表明国防议会只是一个战时政策的咨议机构。要纲第三条规定国防议会的任务，主要在于抗战宣传方面。国民政府能够成立一个正式机构作为听取民间意见的窗口，这在其统治史上还从无先例。

国防最高会议的正副主席是国防议会的当然参议员。但是，蒋介石从来没有出席过会议，主席一职始终由汪精卫代理。国防参

① 《国防最高会议国防议会组织要纲》，转引自周天度：《1937年的国防议会》，《团结报》1989年10月17日。

议会秘书长初由国民政府交通部次长彭学沛兼任，行将结束前改为甘乃光。为了便于开展工作，参议员以个人专长分成四个小组，政治组召集人为张耀曾、张君勱，外交组为胡适、蒋百里，教育组为张伯苓、蒋梦麟，经济组为黄炎培、马君武。不过开会时由于人数过少，似乎并未按组进行。

三

国防参议会第一次会议于8月17日夜间举行^①，从这天起至次年6月17日结束的10个月中，共集会64次。国防参议会第一批参议员有16人，但首次会议时参议员并未全部到会。黄炎培、沈钧儒的聘书是15日才寄出，在延安的毛泽东也不可能与会，由正在南京的周恩来作为代表出席。

首次会议时，由于参议员被仓促召集而来，对如何参议还不大清楚，胡适就曾问及这一问题。当时，汪精卫的回答大致可以归纳为三条，即：一是“政府认为时局严重无比，特请大家来共商国事”，所以“愿听取各方意见”；二是“政府应付时局或将来有些计划方案之类，交到会上请大家共同参酌”；三是“政府随时以国际情势、前方战况以及如何应付的方策告知大家，使大家得以了解而支持政府”。^②

国防参议会的开会内容，主要讨论如何应付紧张时局的措施。开会时，政府部门的主管长官曾出席报告，参议员亦可以要求政府派人报告某项事情。会议可以用书面或口头向政府提出建议，并可

① 邹韬奋曾说：“在八一三全面抗战爆发后的最紧张的时期，国民政府即于同年同月（8月底）集合于全国各党派的领袖们组织国防参议会。”见《参政会的胚胎》，《抗战以来》，第10页；朱汇森主编的《中华民国史事纪要（初稿）》则云，国防参议会正式成立于9月9日；而梁漱溟说，他清楚的记得第一次会议是于8月17日夜间举行的。

② 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，第186页。

提出询问要求解答。其具体内容大致如下：

军事方面。蒋百里认为当务之急是收集战时情报，建议立即组织国防研究所。这个建议受到了当局的重视，国防研究所及香港中英情报联络处得以相继建立。

外交方面。战争爆发后，国民政府外交政策重点是争取各国的同情和支持，参议员们曾推荐胡适出任驻美大使，建议政府派蒋百里、孙科分别赴德、苏，以争取国际上的援助。此后胡适、张静江、蒋百里分赴英、美、德、意等国争取援助，显然和这些建议有关。

调整机构方面。大家痛感五院及各部会的机构过于庞大，叠床架屋的结果使行政效率有减无增。青年党曾琦建议组织一个“袖珍政府”，以缩小组织，取其轻便、易于移动为原则。这个建议有其合理性，所以得到大家的赞同，蒋介石也认为很有必要。国民政府迁至武汉后，一些部会进行了一定的裁并。职教社的黄炎培对湘桂粤“一国三公”现象提出纠正方法。张君勱对于后方某些省主席长期留京而以他人代理一事，提请政府注意，认为大局严重，不宜如此。^①后来，国民政府曾命令其迅速回任，对于不能回去的便调动他人补充。另外，一些参议员还提出了《中央各机关人员分发各省市县服务办法》等案。

在经济方面，黄炎培、李璜、沈钧儒、张君勱联名提出《关于财政金融两案紧急建议》，要求“向华侨劝募战费”，“组织委员会防止资金外逃，并利用关税政策限止消耗品输入”。^②参议员还提出过《确定佃租临时救济办法案》等。在教育方面，沈钧儒提出了《国立省立专门以上学校及中学应一律准免费入学之建议》案。^③

除上述外，国防参议会在动员民众方面，也做了不少工作。第

① 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，第187—188页。

② 沈谱、沈人骅编：《沈钧儒年谱》，中国文史出版社1992年5月出版，第190—191页。

③ 周天度：《1937年的国防参议会》。

一次会上,梁漱溟建议成立一个担负全国动员责任的机构,他主张:第一,全国军民的动作乃至他们的生活,都要在最高统一的军令政令下面而动作而生活;第二,政治要民主化,政府与社会要打成一片;第三,有钱的出钱,有力的出力,有知识的出知识。梁漱溟强调现代战争是综合国力的战争,因此应当“举国主体化”,“全国人的意思要求,必须疏通条达,求其协调而减少矛盾,求其沟通而减少隔阂”。^①

第二次会上,沈钧儒提出了一个《召集各地乡村工作负责人员及专家来京讨论如何进行乡村民众训练案》。他指出:“抗战发生迄今两月,前方将士冲锋陷阵,为民族争生存,而后方民众仍漫无组织,或虽有组织而不能严密健全,此种现象,实减损抗战力量。消极方面如后方汉奸之制裁,交通要道之防卫,以及一切人民物力财力之供应;积极方面如协助政府军队参加作战,发动游击战争,袭击敌军阵地,凡此任务,断非无组织无训练之民众所能胜任。”他认为,要“巩固后方,增加抗战实力”,就必须迅速召集有关负责人员讨论民众训练办法,而全国人才“若经集中,其工作若经调整”,就“不难立即成为组织全国整个民众之伟大力量”。^②《民事动员干部训练计划纲要》、《辅导国防后方各省民事动员计划》等案,也在这时提了出来。^③

战争爆发后,一些留日学生不愿意继续求学于敌国,纷纷返回国内。华北地区的许多大中学生也离开沦陷区,到后方要求参加抗战。针对这种情况,沈钧儒于10月初提出一个提案,主要内容是将这些失学失业的知识青年组成乡村工作团,到乡下开展抗日宣传或组织工作。梁漱溟、晏阳初将该案精神向蒋介石详细陈说,梁还

① 梁漱溟:《抗战与乡村——我个人在抗战中的主张和努力的经过》,《师友通讯》附则之一,1940年3月10日。

② 周天度:《七君子传》,第109—110页。

③ 沈谱、沈人骅编:《沈钧儒年谱》,第190—191页。

特别讲到中共在晋北如何发动民众,这一点“颇触蒋怒”。^① 蒋指定他二人与黄炎培、江恒源共拟具体计划,交国防参议会讨论,同时嘱咐张群从旁协助。于是,国防参议会秘书长彭学沛邀集若干参议员,会同大本营第六部、内政部、中央农业实验所、实业部合作司、卫生署等部门进行研究。经过数次讨论研究,结果形成了四项要点:“一,开首点明,此种工作系补助中央暨地方行政所不足,因为原有其负责机关的。二,列举工作项目,内计有民众训练、抗战宣传、农业改良、合作指导、公共卫生等若干项。三,工作团或称服务团,由知识青年们组织起来,得请当地行政机关审核许可,便可成立。工作团是可以巡回于各处的。四,经费由政府酌量补助之。”^②

这一时期,国民政府也向国防参议会交议了若干工作,其中比较重大的有“国民总动员计划大纲”、“节约计划大纲”等。这些议案曾费了参议员不少心思去研究讨论。

上述建议,政府不同程度地予以采纳。当然,有些议案也难免成为具文,有的是当局认为无关大局,也有的是受到官僚主义的窒碍而未采纳。如沈钧儒关于组织失学失业知识青年下乡工作团一案,由梁漱溟拟成“非常时期乡村工作计划大纲”时,中国军队正自上海撤退,国民政府亦忙于西迁。这样,大纲草案虽经张群转呈,却未有结果。^③ 不过,国防参议会给人的印象仍还不错,它虽然很小,形式也多不具备,而梁漱溟的感觉是,“正因为人少,精神凝聚,谈话亲切,亦从容随便,这样倒使彼此少隔阂而易沟通”,甚至比后来的国民参政会还要好些。^④

但是,无论如何国防参议会毕竟只是个咨议机关,这种性质限制着它的作为。如梁漱溟在1937年年底曾于会外提出了一个他认

① 梁漱溟:《我的努力与反省》,《梁漱溟全集》,第6卷,第957页。

② 梁漱溟:《我努力的是什么——抗战以来自述》,《梁漱溟全集》,第6卷,第190页。

③ 梁漱溟:《我努力的是什么——抗战以来自述》,《梁漱溟全集》,第6卷,第191页。

④ 梁漱溟:《我努力的是什么——抗战以来自述》,《梁漱溟全集》,第6卷,第185页。

为是根本解决党派问题的方案,主张“召集全国各方面会商,确定国是国策”;“建立党派综合体”;“政权治权分开”。但文章送检时却被国民党中央宣传部退回^①,以至不可能再在参议会中提出了。再如“国民总动员计划大纲”本是政府交议,但参议员将讨论和研究的议决呈交上去,却久久不见回音。有个参议员三次向汪精卫追问,还是不得要领。当时便有人在背后讥笑这位参议员真是不懂事。还有一件事也很可笑,一位热心乡村教育的参议员提出一个关于农村的提案,汪精卫觉得“农村”的字眼含有阶级斗争的意味,极力反对,一定要把“农村”改为“乡村”才肯通过。^②

四

国防参议会存在的时间不长,但仍具有一定的作用和意义。

首先,国防参议会大致容纳了国内各抗日党派的主要领导人,表现出一种全国团结的象征。参议员们在大敌当前之际,纷纷捐弃前嫌,共赴国难,心情比较舒畅。如长期赋闲的著名军事教育家蒋百里,是不顾铁路中断而改乘汽车赶至南京的。^③梁漱溟8月12日刚从上海返回山东济宁,接到张群转来蒋介石邀请他开会的电报,立即由原路折回。^④而黄炎培在此后三个月内,竟奔走于京沪之间达九次之多。^⑤当日军频频轰炸南京之时,会议无法白天举行,常于晚间集会。那时会场设在中山陵旁丛林中的一座临时建筑内,和蒋介石的临时办公室比邻。为了抗日救亡,大家不顾条件简陋,不怕环境危险,表现出一种十分可贵的精神。开会时,大家都很

① 梁漱溟:《我的努力与反省》,《梁漱溟全集》,第6卷,第958—959页。

② 韬奋:《参政会的胚胎》,《抗战以来》,第11页。

③ 陶菊隐:《蒋百里传》,中华书局1985年2月出版,第137页。

④ 汪东林:《梁漱溟问答录》,湖南人民出版社1988年4月出版,第57页。

⑤ 尚丁:《黄炎培》,人民出版社1986年11月出版,第76页。这个数字是根据黄炎培日记统计的。

认真，黄炎培、沈钧儒笔记甚勤，如学生上课一样。梁漱溟因为有些事要办，中途回过一次山东，又到过一次延安，还在徐州驻足许久，黄炎培为此曾戏云他“缺课”。^①

其次，国防参议会成为一个反映民意的渠道。邹韬奋认为，“集合于全国各党派的领袖们”作法本身就表示了“民主政治和抗战国策一开始就结着不解之缘”，它说明“抗战与民主分不开的”。^②在全国军民抗日战争的高潮中，一时出现了生气蓬勃的新气象，国防参议会的诞生，正是这种新气象的表现之一。

再次，国防参议会还可以看作是后来设立国民参政会的一种前期试验，所以有人把它当成是“国民参政会的胚胎”。在中国近代政治制度史上，国民参政会的建立是一件大事，而它的部分运作事实上在国防参议会中就已经开始了。从这个意义上讲，国防参议会算得上国民参政会的前身。

当然，设立国防参议会最明显的作用，是在缓和国民党与在野党派的矛盾。国民党说组织这一机构的目的是为了“团结御敌”，其真正用意则是为了获得社会各界对其政策的拥护。汪精卫回答胡适提问时说的，“使大家得以了解而支持政府”，这一愿望，一定程度上达到了目的。比如战争开始时，不少人对苏联寄以希望，甚至相信苏联会以军事力量牵制日军。但是，苏联并没有出兵，于是人们推测这是国民政府不肯接近苏联，以致责备政府的心理在社会上很流行。可是，参议员在国防参议会上能听到内部信息，他们的批评就较少。沈钧儒、黄炎培等人便是在这种环境下，对国民政府有所同情与谅解的。参议员人数不多，当局也愿意经常透露些军事、外交、财政方面的机密。九国公约国在比利时首都布鲁塞尔开会期间，国防参议会每周都集会三四次，参议员们可以及时了解国际上的动态。国防参议会调节国民党与社会关系的作用，对抗战大

① 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》第6卷，第189页。

② 韬奋：《参政会的胚胎》，《抗战以来》，第10页。

局是有利的。

国防参议会也存在着明显的缺陷。第一,从人选上看,参议员不是作为党派代表而是以个人身份受到邀请的;同时它的人员范围也过于狭小。第二,从工作性质看,国民党虽然给它冠以战时政策最高咨议机构的名义,但实际上它的职权是有限的,除了负有应付紧急状况下的战时政策咨询任务外,并没有全局性的国家政治制度建设方面的责任。第三,国防参议会的提案并不具有法律效力,它们都须交国防最高会议通过后再转交政府实行。国防最高会议是否采纳,政府执行情况如何,均无须向国防参议会报告。

正因如此,上海沦陷前,张君勱、梁漱溟、左舜生、黄炎培、沈钧儒、罗文干、马君武、李璜、杨赓陶九人联名向当局呈递了四项建议:调整政府机构;发动民众;成立民意机关;肃清贪污。^①他们认为,仅仅设立国防参议会还远远不够,应当尽速成立有各党各派和各方代表参加的民意机关。国民政府迁汉后的12月下旬,周恩来与蒋介石面谈中郑重表示愿协助政府扩大国防参议会为民意机关。^②1938年3月1日,为了巩固和扩大各党派的团结,中共于国民党临时全国代表大会召开前夕再次建议“健全民意机关”。至于“民意机关的形式,或为更扩大的国防参议会,或为其他形式均无不可,最主要的在于此机关要真能包括各抗日党派、各军队、各有威信的群众团体的代表,即真能代表四万万五千万同胞公意的人才;同时此机关要真不仅有对政府建议和咨询的作用,而且能有商量国是和计划内政外交的权力”。^③

然而,国民党对成立正式民意机关尚存很多顾虑。汪精卫曾向国防参议会参议员们说国民党党内的踌躇,主要是感到在民意机关的人数、产生方法、职权这三个问题上存在着许多困难。他解释

① 梁漱溟:《我努力的是什么——抗战以来自述》,《梁漱溟全集》,第6卷,第191页。

② 《周恩来年谱》,中央文献出版社、人民出版社1989年3月版,第394页。

③ 《中共中央对国民党临时全国代表大会的提议》,《中共党史参考资料》(四),人民出版社1979年11月版,第26—27页。

道：人数的困难，是因为代表少了不象民意机关，但多到几百人的会议又不切眼前紧急状态下的实际，而且也没有容纳这么多人开会的场所。关于产生方法的困难，是说正式民意机关应从选举中产生，可是办理选举却因户口不清、选民难计、地广人多、交通不便等窒碍较多。况且现在战事紧急，安得从容举办。至于职权上的困难，指的是战事发生后，国民党曾决议今后多数人工作，少数人讨论，一个人决定。如果成立正式民意机关，就必须有最后决定权，假如没有决定权，也不成其为民意机关。但是有了决定权，则与国民党这一决议的原则发生冲突了。^①汪精卫之言，并非全无道理。但是他忽视了最重要的一点，这就是成立民意机关正是为了集中全国人民的智慧，更好地进行持久战争。

1937年12月31日，国防最高会议曾计划将国防参议会参议员名额加以扩充，即“除现任参议员全体外，并以五院秘书长参加，期予取得联络，再就各省市有学识经验及社会名望者，由各省市政府各推出3人，由中央各选定1人，又由蒙藏委员会、侨务委员会各推出9人，由中央各选定3人，其不足之名额，由中央增聘之”。^②这就是说仍维持国防参议会，但增加五院秘书长5人、各省直辖市政府及党部人员32人、蒙藏华侨代表6人，与政府特邀代表8人，共由75人组成。^③这个方案与各党派的要求存在一定距离，那就是尽管国防参议会在人数上有所增加，但其性质却没有丝毫改变。

1937年年底，国民政府在军事外交上都不顺利。自平津失守后，又有一批战略要地与经济重镇包括上海、南京相继沦陷，军事压力十分沉重。国民政府原冀希望于国际上的调停和援助，却未能得以实现，英国外相艾登宣称愿与中日两国政府保持良好关系，美

① 梁漱溟：《我努力的是什么——抗战以来自述》，《梁漱溟全集》，第6卷，第188页。

② 《国防参议会扩充名额为75人》，汉口《大公报》1938年1月1日。

③ 《国防最高会议致国民政府函》（1938年1月7日），台湾《近代中国》总35期。

国国务卿赫尔声明尽力避免使用武力及干涉他国内政，法国关心的是其在华租界不受侵害，德国则始终充当日本诱降中国的角色。苏联虽于8月21日与中国签订了《互不侵犯条约》，但除了派遣志愿军加入中国空军作战外，也没有做出更多的援助。所有这些，使国民政府难以摆脱孤立的困境，剩下的路只有一条，那便是寻求国内各方面的通力合作与支持。

1938年1月16日，日本近卫内阁声明今后不以国民政府为谈判对手。这样，可供选择的余地已经不多了。内外形势的急剧发展，终于促使国民党临时全国代表大会作出设立国民参政会的决议。国民党宣布设立国民参政会的同时，也宣布国防参议会结束。

综上所述，国防参议会后可以认为是国难会议在多年后一个不尽人意的结果。之所以说它不尽人意，是因为国难会议时人们要求结束国民党一党专政。这个问题，并未从国防参议会这一形式上得到解决。不过，国难会议关于开放政权的要求，则在国防参议会上多少有所满足，在抗日战争初期对于团结全国力量，还是起到了一定作用。

写到这里，笔者想对抗战时期民族统一战线的标志问题，谈一点不够成熟的看法。过去，人们大都以1937年9月22日中央通讯社发表《中国共产党为公布国共合作宣言》作为统一战线正式形成的标志。但是这只是国民党在处理中共问题上的一个意向性姿态，至多只能说是两党之间的再度合作。国共关系的改善无疑是统一战线形成的最重要基础，可是只有各党各派各界各军的大联合，才是抗日民族统一战线完全确立的标志。各党各派各界各军大联合，至国民参政会成立时才实现。国民参政会的“胚胎”是国防参议会，若从这个角度讲，把国防参议会当作是统一战线初期的一种组织形式，也并非不可。国民参政会的设立与国防参议会的结束是同时宣布的，绝大部分国防参议会参议员都改任国民参政会参议员，这也可说明它们之间一脉相承的关系。

（作者单位：中国社会科学院近代史研究所）