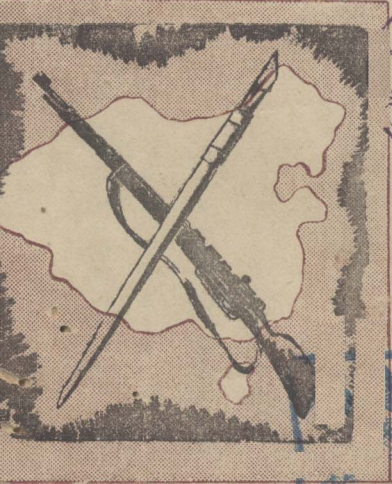


國民參政會

戰時綜合叢書第三輯



執 筆 者

范	陳	薩	鄒	潘
子	威	申	偉	煥
遂	精	炯	霖	昌

獨立出版社印行

4009

戰時綜合叢書第三輯例言

一、本叢書第一二輯出版以來，備受各方歡迎，茲為供應需要起見，續編第三輯。

二、本叢書編輯主旨，在闡揚抗戰建國理論，研究戰時實際問題，激發民族獨立精神，並供從事訓練及宣傳工作人員之參考。

三、本叢書包括抗戰重要文獻，舉凡黨的問題，建國問題，戰時政治問題，軍事問題，國防經濟問題，青年自修問題，宣傳問題，難民問題，傷兵問題，以及抗戰中敵人動態等，均以實際材料為主。

四、本叢書第三輯計下列二十篇：

- (一) 領袖抗戰言論續集
- (二) 三民主義青年團
- (三) 國民參政會
- (四) 地方自治與保甲制度
- (五) 抗戰與婦女
- (六) 抗戰與華僑
- (七) 抗戰中社會問題
- (八) 戰時工業問題

- (九) 戰時糧食問題
 - (十一) 軍隊政治工作
 - (十三) 中日戰爭中的日本政治
 - (十五) 戰時文化論
 - (十七) 抗戰與藝術
 - (十九) 戰地零葉
 - (十) 抗戰與兵役
 - (十二) 中日戰爭與太平洋問題
 - (十四) 國際正義之聲
 - (十六) 關於黨派問題
 - (十八) 中原會戰之前後
 - (二十) 抗戰文藝選
- 五、本叢書所輯文字，對於理論與其體方案務求兼顧，使不流於空言無補之弊。
- 六、本叢書各冊內容依照理論體系，絕無重複矛盾之弊，與隨手披拾雜湊成冊者絕對不同。
- 七、本叢書所輯文字，文筆務求通順流暢，力避冗長晦澀及意識不正確者。
- 八、本叢書每冊各附導言或編後記，並各附以討論大綱，以便各訓練班或小組討論會之應用。

目次

編前記

第一章

國民參政會的使命與工作

董家聖

1

一 國民參政會的性質

二 國民參政會的組織與職權

三 國民參政會的使命與工作

第二章

論國民參政會的地位與其任務

范予遂

11

一 國民參政會的來源

二 參政員的產生

三 國民參政會的職權

四 運用民主政治的技術

第三章

國民參政會組織條例之研究

陳盛清

17

一 國民參政會的設立

第二章

- 二 國民參政會的形式
- 三 國民參政會的產生
- 四 國民參政會的職權
- 五 國民參政會的議會
- 六 兩個概念

第四章

國民參政會與戰時政治機構

………薛師炯………

- 一 民主集中制
- 二 政制簡單化與集權化
- 三 國民參政會的民治精神
- 四 國民參政會的使命
- 五 結論

第五章

領袖集權下的國民參政會

………劉偉森………

- 一 國民參政會與領袖制度
- 二 國民參政會的本質
- 三 國民參政會是領袖的建議機關

附錄

一	汪議長開幕致詞	32
二	蔣委員長開幕致詞	
三	林主席開幕致詞	
四	國民參政會第一次大會宣言	
五	記國民參政會的一幕	
六	擁護抗戰建國綱領案	
七	節約運動計劃大綱	
八	參政員性別年齡籍貫與職業之統計	
九	國民參政會組織條例	
十	國民參政會議事規則	
	討論大綱	57

編前記

在戰時一切政治設施應當適合需要使之趨于集權化簡單化。就是在英美法等民主政治最發達的國家到了戰時也不得不限止民主政治的運用。因為一切內政外交的決定與實施，國防的布置，國軍的調動，財政金融的措置，都需要當機立斷迅赴時機，都不適宜經過議會長期的討論。但是國民黨爲什麼要在這國家民族萬分危急的時候，正需要代表我們國家民族利益的最高領袖決定一切的時候，來召開國民參政會呢？我們看國民參政會的組織條例，其性質雖然與歐美各國的國會不同，同將來憲政時期的國民大會亦迥異。但是我們從參政員人選的普遍與公正上看，從參政會的職權與作用上看，它至少是適合中國此時此地的需要的民意機關。所以我們也可以問爲什麼在這強寇深入的時候，來組織這個非常時期具有臨時民意機關性質的參政會呢？我們以爲國民參政會在此時此地召集的理由——或者可以說是參政會所負時代的使命——至少有下列各端：

一、調政時期的加速度完成——本來中國的革命，依照中山先生的遺教是由軍政而調政，由調政而憲政，次第完成。自北伐完成迄今已十年多，也就是調政時期有十年多。國民黨爲表示「大公無私」計，爲實現「還政與民」計，爲貫徹總理中山先生的「民權主義」計，決定召開國民大會制定憲法頒布施行。但日本帝國主義者突大舉進兵，我方爲自衛計，亦不得不實行全面抗戰，於是召開國民大會頒布憲法之舉爲日寇中斷。但是我們就能任其中斷了麼？不，我們決不。建國在作戰的時候，奠定民主政治的基礎是建國事業的一種，所以也應當在作戰的時候，國民參政會的召集其用意就是在此。蔣委員長在國民參政

會開幕致詞中說得很明白，他說「民國成立已廿七年，回憶這廿七年的歷史，我們國家雖亦曾有議會，但還沒有成功爲真正民主憲政的國家，而且因爲過去發生種種的流弊，反致國家于紛亂衰弱，所以到現在就要受敵人如此勝略壓迫的恥辱，我們國民參政會當然不是議會，但要以從前議會的民主政治失敗爲戒，以期樹立一個真正的民主政治的基礎，這亦是貴會建國的一個重要的責任」。所以國民參政會的召集實在是實現總理民權主義的初步，是由訓政時期達到憲政時期的橋樑，是抗戰中一種建國的大業。

二、精誠團結的表現——日寇希望中國永遠紊亂不團結，以便於實行他蠶食鯨吞的毒計，但不料事實與願望完全相反。中國最近幾年來看到外患的日益嚴重，非團結一致不足以圖自衛自存，非統一到底不足以言驅除倭虜。我們中國在蔣委員長領導之下，在國民政府旗幟之下，在三民主義信仰之下，已經不分黨派不分階級，團結起來了。這實在是對日寇一個致命的打擊，但是日寇詭計百出，在國際間大造謠言，以擾亂國際間公正人士的視線，以逞其分化中國的陰謀。其實這種欺騙世界的滑稽把戲，只表現他「圖窮七現」狼狽窘態而已，真不值得識者的一笑。國民參政會的召開更足以曝露他的詭計無從實現。我們看國民參政會的組成分子裏面包括各黨各派各地方各文化經濟團體的名流碩彥，他們的團結一致，就是像徵着中國全體國民的團結一致，他們對於抗戰建國大計的決議，就是代表全中華民族的公意。蔣委員長在開幕致詞中又說：「我們不僅在軍事上能够抵抗，並已能逐漸消滅侵略的敵寇，而且在政治上，已表現我們全國一致的抗戰組織和行動，使敵人不得不重新認識我全國國民的力量，已團結集中於政府指揮之下，來排險侵略，這實在是給敵寇以致命的打擊」。所以國民參政會的召開是舉國團結的進一步的表示。這種團結的堅強與團結的永久是保障着抗戰的必勝建國的必成。

三、重振抗戰建國的才智——國民參政會設立的目的，是「集思廣益」「集中全國的思慮與識見以利國事的決定與施行」。所以國民參政會設立的用意不但是要用來作爲奠定民主政治的基礎，樹立民主政治

的階範，以及作爲全民族精誠團結的保證，同時又是抗戰建國的一個智囊團。它可以「審議」「建議」「詢問」關於國家的大計，它並不是像歐美式的議會來牽制政府，而最積極的來幫助政府，一方面幫助政府對於政策的周密決定，一方面，又要助成計劃的充分實施。

現在參政會已成立了好久，我們希望各位參政員能努力達到參政會所負的使命。

參政會既然是一個非常時期的民意機關，它應該是全國人民的參政會，而並單是參政員的參政會，因此每個國民對於它有清楚了解的必要。編者在這裏選了些關於研究參政會的論文，編成這樣一本小冊子，希望一般國民讀了之後，對於參政會的性質，目的，使命，工作等有一個清楚的認識。參政會附錄裏是搜集了些關於參政會的法規，及第二期集會時的材料，這些材料都可以使我們對於參政會有進一步的了解。

編者識於重慶二十七年十月十五日

第一章 國民參政會之成立

第一章 國民參政會的使命與工作

童蒙聖

一 國民參政會的性質

中國國民黨臨時全國代表大會議決組織國民參政機關，本月（四月）十二日，國民政府即將國民參政會組織條例制定公布，現在祇等參政員候選人提出，經國民參政會資格審議會審議，並報告中國國民黨中央執行委員會決定後，就可以召集開會了。

國民參政會的組織，無疑的，是抗戰期間政治上的一件極重要的設施，我們要尊重這個機關的設立，惟一的目的是能够「團結全國的力量，來增強抗戰的力量」。如果違反了這個目的，這個會的設立就完全失了意義。

國民參政會究竟是什麼性質？這是留意政治和研究政治的人要問的第一個問題。它是民意機關嗎？它是相同於立法院的一個制法機關嗎？還是同歐美各國的下院相似的一個機關呢？關於國民參政會的性質在這裏我想具體的說明如次：

第一、國民參政會是一個民意機關，但是絕對不同於歐美式的議會。現代民主國家的議會的存在，有兩個根本的要件，其一是議會的議員由人民直接或間接選出來的，其次是議會的主要任務，是立法與監督牽制行政機關的行爲。如果一個民意機關不具備這兩個基本條件，就不成其爲議會。歐戰之後，議會政治到了殞落時期，所謂「民主政治的危機」(La Crise Democratique) 實際上就是指議會政治而言。三民主義的政治組織，根本不同於議會政治，在政權方面說，我們有國民大會派代表人民行使政權；

在治權方面說，我們有五院制來行使治權。所以我們要有民意機關，並不是歐美式的議會。至於這一個行將設立的國民參政會，既不是國民大會，也絕非歐美式的議會。

國民參政會並不等於國民大會，臨時代表大會的宣言說得很明白：「戰事既起，第五次全國代表大會所議決關於國民大會之召集，憲法之制定頒布，不得已而延期，政府此時，惟有依據國民會議所制定頒布之約法，以行使治權，惟為適應戰時之需要計，應就各機關組織加以調整，使之趨於簡單化，有力化，並應設置國民參政機關，俾易集中全國賢智之士，以參與大計。」國民參政會並不是代表人民行使政權的機關，而是抗戰期間參與國家大計的一個臨時參政機關。國民參政會絕非歐美式的議會，因為三民主義的政治體制，不採用議會制度，而參政會本身也並不具備議會的基本條件。

國民參政會既不等於國民大會，又絕非歐美式的議會，又何以說是民意機關呢？因為（一）國民參政會的參政員並非由政府指派，而是由中國國民黨中央執行委員會選任的。依據國民會議制頒的約法，中國國民黨負全國國民委託，代理行使政權之責，所以國民黨中央執行委員會所選任的參政員，絕不能看作政府指派的人員，而應該看作國民間接所選任出來的人員。（二）國民參政會參政員的名額是按照地方區域和參照重要職業團體分配的。（三）國民參政會的意見直接與國防會議發生關係，而不是與政府各部分發生關係。（四）國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權。（五）國民參政會每三個月開會一次，會期十日，在休會期間，設置國民參政會駐會委員會。從以上各點，如參政會組織形式、權限、工作方式種種方面看來，這是一個民意機關，因為他可以代表在抗戰期中人民的意見，藉以增強抗戰力量。

第二、國民參政會並不相同於立法院的一個制法機關，更非歐美各國下院似的一個機關。因為立法院最重要的任務是制訂法律，而國民參政會是審定政府對內對外的重大施政方針；提經國防會議，並向

政府提出建議案。歐美各國的下院，除立法外，負有監督牽制行政機關行動的任務，而國民參政會則係幫助政府決定與推行國策。所以從職權方面說，國民參政會並不相同於立法院的一個制法機關，更絕非類似歐美下院的一種機關。

由於以上研究的結果，我們可以確定國民參政會的性質，是一個在抗戰期間，國民參與國事的臨時民意機關。

一 國民參政會的組織與職權

國民參政會的組織，依據組織條例第三條規定，置參政員一百五十人。有人說這數目太少，我覺得以代表大會宣言中所說「集全國賢智之士」來做標準，這數目着實不少。

參政員的分配，依據同條規定，由全國各省市區域選出的八十八名，由蒙古西藏特別區域選出的六名；由海外僑胞中選出的六名；由重要文化團體或經濟團體選出的五十名。

參政員候選人的推薦，有五種不同的方式：（一）各省市區域內的參政員候選人，由各省市政府及省市黨部聯席會議中按照應出參政員的名額，加倍提出；（二）上列參政員候選人，國防會議亦提出同額候選人；例如湖北省，依照各省市應出參政員名額表，應該有四名參政員。湖北省政府和省黨部聯席會議

提出八名候選人，國防會議也可提出八名。（三）在敵軍完全佔領的省市，如遼甯，北平等地，其應出參政員候選人名額，由國防會議加倍提出；（四）蒙古西藏特別區域及海外僑民居留地的參政員候選人，由

蒙藏委員會及僑務委員會按照應出參政員名額，加倍提出；（五）在各重要文化團體或經濟團體中選出的參政員候選人，由國防會議按照應出參政員名額，加倍選出。

由以上五種方式推薦的結束，參議員候選人的名額，約有四百四十名。在四百四十名中間，國防會

議約可提出二百六十名，各省市約可提出一百五十六名，蒙藏委員會與僑務委員會可提出二十四名。當選參政員的資格，依照組織條例規定，有六種限制：（一）必須具有中華民國國籍之男子或女子；（二）必須年滿三十歲者；（三）由各區域內選出的參政員，必須在各該地公私機關或團體服務三年以上，著有信譽的人員；並以有各該省市籍貫者為原則；（四）由蒙古西藏及海外僑民居留地選出的參政員，必須在各該地方工作而著有信譽的人員；（五）由各重要文化團體或經濟團體選出的參政員，必須在各該團體服務三年以上，著有信譽者；（六）現任官吏不得為國民參政會參政員。

參政員候選人提出後，先由國防最高會議彙送中國國民黨中央執行委員會，提付國民參政員資格審議會審查，將審查結果報告中國國民黨中央執行委員會，由中央執行委員會議作最後的決定。國民參政資格審議會的委員，共有九人，由中央執行委員會指定。中央各院部會長官得出席於國民參政會議，但無表決權。

我們從國民參政會的組織上看來，有幾點值得特別提出來說的：

- 一、參政會構成分子的普遍；
- 二、參政會構成分子特別看重文化團體和經濟團體的人員；
- 三、參政員的年齡限定在三十歲以上，是特別要網羅老成謀國之士；
- 四、參政員候選人推薦和決定的慎重。

在國民參政會的組織方面，我以為是很完善的。問題是如何選定一百五十名的參政員，得能達到「團結全國力量」「集全國賢智之士」，而無遺珠之恨。我希望資格審議會在審議時候，除顧到人事黨派方面的關係之外，特別注意個人的操守、能力、年齡的條件。我們千萬不能使參政會裏有操守不堅的人物，使得敵人和世界人士將來有惡意宣傳的藉口；我們希望有能力的人多多出來為國效力，不要再使得

一般團匪之輩來濫等充數；同時也希望注意到年輕有爲的英俊之士。使其有效力與培養的機會。

關於國民參政會的職權，我在前一節裏已經提起過。在組織條例第五條第六條第七條上明白規定該會的職權三項：

一、審議政府對內對外的重要施政方針；

二、向政府提出建議案；

三、聽取政府施政報告並有權向政府提出詢問。

在文字上看，國民參政會的職權似乎並不很小。可是事實上，國民參政會的會期是每三個月一次，每次祇有十日，其不能有很多的發揮，可是在意料之中。加之，政府提出的施政方針，如果距實施期限迫近，勢必無從長討論的時間。而抗戰中，一切政務的設施。多半是緊急性的，也不許有從容談論的時候。國民參政會所審議的施政方針，還得經國防最高會議通過，其應行制定法律或命令的，由政府交各主管機關辦理，所以不能算是直接決定的機關。但是國民參政會仍可以把人民的意思，專家的意見，盡量向政府貢獻；且於國家大計，隨時與聞，自由決議，由此得增加團結的功效，這三種職權的規定，還是可以達到預期之目的。

三 國民參政會的使命與工作

國民參政會組織條例第一條規定：「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益，團結全國力量起見，特設國民參政會」。又抗戰建國綱領十二條：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與施行」。我們從這兩條的文義內，可以完全看出國民參政會的使命。詳細說，國民參政會的使命，第一是要團結全國力量，第二是要集中全國之思慮與識見，第三是要便利國策的決定與施

行。

爲的要團結全國力量，一方面在選任參政員的時候，自然是要盡量網羅各方面各階層的人才；一方面各方面各階層的人士應該堅決擁護並服從中央。國民參政會設立的目的是在團結，而不是牽制，所以不僅是與會的人要忠誠謀國，在討論之先，不應有先入之見，決議之後，不應有歧誹之言；就是會外的人，也要督促各參政員不得有妨礙團結的言論和行動。

爲的要集中全國的思慮與識見；與會的人應該平心靜氣，共謀大計的決定。應該抱有一知無不言，言無不盡的精神，貢獻個人的智能才力於國家，我們希望沒有不發言的濫竽充數的參政員，沒有不出席的掛名參政員，沒有借參政員的地位而圖個人活動的藉會營私的參政員。

爲的便利國策的決定與推行，與會的人固然是絕對服從決議，擁護決議，而且應該勸令各地各團體各黨派誠意執行國策，服從命令。如果說與會的人對於決定的國策沒有異議，而會外的團體黨派沒有推行國策的誠意，那末這個使命依舊沒有達到。

要實現國民參政會的使命，自不能不研究他的工作，我以爲參政會的主要工作有以下三種：

一、審議政府施政方針與計劃 目前政府的施政方針，可以說業已完全見諸抗戰建國綱領，今後的問題是如何實踐這個綱領，作者的意見是：

1 調整各行政機關的組織，注意上下層的系統和健全各機關內部組織，分清權責，俾適應實行抗戰建國的工作；

2 採用推薦、登記、延攬考試方法，破格起用賢能；

3 注意執行各種事務的技術，尊重專才；

4 責成各主辦機關依照綱領制定一個具體的分期計劃，並規定在每個期間內達到一個規定的限

上級機關切實負起督導的責任。

我以為國民參政會應負有審議政府施政方針及計劃的責任。

二、對於政府的建議工作。在目前的中樞政府組織之下，能夠知道政府各個部門施政計劃的機關，祇有中央政治會議。可是中央政治會議的負責人員，大多是政府機關的負責者，時間上事實上都很容易收督導之功。今後的國民參政會，依據該會組織條例第七條之規定，有聽取政府施政報告之權，部末它對於政府各個部門的施政情形，都可以知道。它既然明白政府全部的施政情形，自然可以參酌實際資料，隨時擬定正確計劃向政府建議。

我以為國民參政會為實行建議工作，應該分組，每組之下，設置專員若干人，一方面從事設計工作，一方面做審議的工作。這些專員很可以調用各部會的參事和各機關的專員，以收駕輕就熟之功。

三、對於政府的督促工作。依據國民參政會組織條例第七條規定，該會有向政府詢問之權。我以為現在所要求於政府的，就是依照代表大會所議決的抗戰建國綱領，切切實實去幹，切實矯正以往「決而不行，行而不力」之弊，以達到「抗戰必勝，建國必成」的目的。國民參政會召開之後，應該不斷向政府詢問，實行抗戰建國綱領的具體計劃規定沒有？實行了沒有？對於規定的限度做到沒有？不斷詢問，不斷督促，務使全國國民所擁戴的抗戰建國綱領不至等於具文。

國民參政會一方面是反映民意的機關，一方面是才智之士的集會，我們極熱誠地尊重這個抗戰中新設的重要機關，以期達到「團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」的目的，共同來完成「抗戰必勝，建國必成」的艱鉅任務。

第二章 論國民參政會之地位與其任務

范予遂

一 國民參政會的來源

國民參政會之召集，最初決議於二十一年十二月四屆三中全會，原「規定於民國二十二年內召集。其代表之產生，參用選舉聘任兩方法」，同屆三中全會又通過孫科等二十七委員「集中國力挽救危亡案」，內中第二項「擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，并決定憲法頒布日期」。後以時局關係，國民參政會沒有如期召集，國民大會也沒有如期舉行。二十四年十一月開五全大會，我本擬把我草就的一萬四千言國難來施政成績檢討並貢獻於五全大會，提出於五中全會，內中包括召集國民參政會一項，後來聽說政府決定要召開國民大會，又當時政治上已起了大波浪，故未將該案提出。五全會畢，政府依照決議召開國民大會，但又爲抗戰所阻，因是臨時全國代表大會仍決議召集國民參政會，不過代表的產生方法，應事實所需，不得有所變更。五年又六個月以前的決議，到二十七年七月才能見諸實施，可見中國的前進所受阻力之大。不但這一件，中國一切事業，無不在耗費最大時間與最大人力及物力中前進，這是我們所應該深深反省，而圖加以糾正的。

一一 參政員的產生

有些人對於參政員的產生方法與成分不十分滿意，未免太存主觀之見。民意代表的生產方法，在理論上當然是選舉。但要選舉真能合乎或近於合乎民意，第一要選民有程度，第二要選民各依其政見而參加政黨的組織。在中國選民的程度，不待我來解釋，政黨則只有國民黨。在抗戰以前，共產黨人還沒有

行動及言論的自由，抗戰以後各黨各派，亦尚未正式取得法律上的地位。所以，若是參政員以選舉方法來產生，包管盡爲國民黨地方黨部所得。而其他優秀之士，百分之九十九遠離本鄉本土，集中於大都市，很少有被選之可能。至於他黨他派之人，更不用說了。在歐美民主先進國家，一個國會議員之被選出，全靠黨的支持。故一個人的才能整望，不必爲那個選舉區的農民所周知，只要他所屬的黨支持他，選民聽黨的指揮與宣傳，便就可把那人選出。一個無黨派之人，雖在其選區有很大的聲望，若只憑個人之力，與得黨的支持的候選人爭選舉，沒有不失敗的道理。所以，這次參政員的產生方法，不依選舉，而由地方黨政機關與國防最高會議推薦加倍候選人，再由中央常會選派，正是要避免參政員成爲國民黨的清一色，正是要使脫離地方及各黨各派與無黨無派的領袖分子或優秀分子，能產生出來。這才合乎「集思廣益團結全國的力量」特設國民參政會的目的。

至於參政員的成分，國民黨人不及或僅及五分之一。若按各省市推薦的比例，國民黨人佔大多數，但中央盡量選取非國民黨人，其他五分之三之非國民黨人，亦都是在社會上學術上及經濟上有地位有勢力的人士及各黨各派的領袖，婦女代表亦無遺漏。或有人以成分中缺少某種職業代表，更未免吹毛求疵。莫要說中國職業的分門還太幼稚，這些參政員所要代表的是整個的中華民族利益，不是那一種職業，那一個黨或那一個地方的特殊利益，若是屬於某職業的參政員便特爲他們的本職業爭取利益，屬於某地方的參政員，便特爲他們的本地地方爭取利益，那就完全喪失了在這抗戰時候所召集的國民參政會的意義，故我以爲關於成分這一層，實在亦毫無可評議。

三 國民參政員的職權

我們必須知道，這個國民參政會的性質與英美法等民主國家的議會不同，與特殊制度國家如德義的

議會也不同。德義等國家的議會，我敢武斷的說，是完全爲一個黨所操縱，完全爲歡呼領袖，歡呼政府政策的工具，它不能監督政府，亦不能批評政府，更說不上攻擊政府，國民參政會是中國各種族各黨派的集合體，放府固沒想把這會當作工具，事實上也不能成爲政府的工具，故與特殊國家的議會不同。民主國家議會的特色，在有反對派。一黨在議會內擁有多數或雖非多數而能獲得多數之支持，便出而執政，在議會爲政府派，其少數黨便在議會爲反對派。反對派或爲一個少數黨，或爲數個少數黨。若反對派包含數個少數黨，則最大的少數黨爲「正式」的反對派，最大的少數黨的領袖爲反對派的「正式」領袖。譬如現在英國議會的反對派有工黨與自由黨，而最大的工黨代表反對派，工黨領袖阿特里代表反對派的領袖。這個國民參政會是在團結全國力量，扶助政府抗戰的前提下而召集的，各參政員亦是本着同一前提而參加的，故國民參政會內無反對派，無論毛澤東先生也好，張君勱先生也好，左舜生先生也好，都是與其他參政員一樣的擁護政府，擁護國民黨，擁護最高領袖，因爲國民參政會內沒有反對派的存在，所以民主國家議會彈劾政府的權力，亦不能爲國民參政會所賦有。

國民參政會既不能是政府的工具，亦不能是政府的太上皇，那麼它對於政府的關係是怎麼樣呢？國民參政會組織條例第五第六第七三條已經規定得很明白：

第五條 在抗戰期間政府對內對外之重要施政方針，於實施前應提交國民參政會決議。

遇有緊急特殊情形，國防最高會議主席得依國防最高會議組織條例以命令爲便宜之措施，不受本條第一二項限制。

第六條 國民參政會得提建議案於政府。

第七條 國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權。

中央執行委員會所賦與國民參政會的這些權力，有人認爲「很有限」，這未免沒有把國民參政會的來歷弄清楚。在現在中國政制之下，惟有中國國民黨中央執行委員會是至高無上，它能任免政府，它能產生或消滅任何組織，國民參政會既爲中央執行委員會所產生，它不能僭越了中央執行委員會自有的任免政府之權，這是無待解釋的。我們讀過歐美政治制度教本的人，以爲歐美民主國家議會的權力，是至尊無上，其實這種觀念是很錯誤的。議會政治的實際運用，是政府控制議會，不是議會控制政府。若是在議會內擁有最大多數的政府，它更容易控制議會，政府要在議會通過什麼案件就通過什麼案件，反對派提出的任何案件，政府要不讓在議會內通過就不能通過。政府控制議會的方法很多，而最後的解散議會權，尤足使無論支持政府或反對政府的議員，有所畏懼。在政府又常能選擇最適當機會解散議會，誦諸選民，而使政府得更加鞏固。近年來政府直接對選民負責的趨向一天一天的加大，益使議會至尊無上的理論，成爲似是而非。至尊無上的權力是在選民，不是在議會，因爲有些人還存着議會權力至尊無上的觀念，故以爲這個類似議會的國民參政會，亦應有至尊無上的權力，實在是大大的錯誤。

中央執行委員會所賦與國民參政會的這三種權力，恰於英王所有的三種權力相當，而超過之。Bagehot在其名著英國憲法中，綜述英王有「被詢商權，鼓勵權，警告權」。(The right to be consulted, the right to encourage, the right to warn)。這三種權力，實在是很大的。凡政府遇重大事件，事先

必商議於王，王之意見，固不一定完全爲政府所接受，但是王之意見，確是能常常影響政府之決議。這於國民參政會決議權相當。至於鼓勵權，警告權，則各恰相當於建議權與詢問權，其對於政府均有甚大之影響，自不待言。因爲國民參政會的權力恰與英王的權力相符合，故我順便引來對照，同時要使一般人知道，英王的權力實在是很大的，一般人往往以爲英國之王徒爲虛君而毫無權力者可言者，是一點也不合於事實的。

四 運用民主政治的技術

國民參政會雖不能有反對派，雖沒有權力彈劾政府，但批評的權力必須得充分運用，使得發生最大效能。有人說，議會的功用不是管理政府，而是批評政府，且此批評影響於改變政府基本政策的作用，遠不如影響公共意見之大。這就是說，批評的力量，並不一定能使一個强有力的政府改變他的基本政策，但是這種批評能喚起全國人民的公共意見，注視政府所爲，待議會期滿實行總選舉時，使人民得對於政府下一個良心判斷，政府如果因爲反對派長期的批評而失了民心，反對派便可在選舉中獲得多數而出而執政。批評對於政府亦有很大好處。政府雖不一定因而受批評而變更其基本政策，但政府必須小心翼翼，向福國利民的道路努力，所以貪污腐敗和無效能的行政，更不會發生。批評是政府的鏡子，政府可藉此知道他的施政成績在人民心目中所發生的印像，而知所以改進。在民主國家的議會，每當辯論時，政府的領袖無不側耳細聽反對派的說話，在反覆辯論中如政府的政策是對的，便更可得人民的擁護。所以民主國家的政府，不但怕批評，而且需要批評，不但要在議會批評，亦要在社會有輿論的批評。有批評，政府才能健全，才能不貪污腐化。在昔專制國家的賢明君主，總是遠佞人，親諍臣。他知道諍臣的話不好聽，批評他，指責他，警告他，但是他知道這些不中聽的話於他有益，故還是要聽他。佞人早晨一頌辭，晚上一讚美，朝讚甲，午又謗乙，以表示他唯一的忠貞。這種朝夕不離的頌讚與譏毀，在日積月累中很容易把一個雄才大略的君主，弄得頭昏眼花，完全爲那般小人所顛倒。德國威廉二世忍受不住重臣俾斯麥之督責，一紙羣小乘機包圍了他，俾斯麥終於被驅逐，威廉二世也終於撞出世界大戰的禍亂，以至國敗而家破。所以民主國的政治領袖，需要專家，需要智囊團，需要有氣節操守的同僚，絕不需要善於伺意觀色的佞人。中國雖多年想望民主政治，但我們還太缺乏運用民主政治的經驗。假設參政員藉

批評爲攻擊政府或政府某個人的工具，或政府不把批評當作是政府的警鐘，促使政治進步的工具，一聞人家批評，便以掩耳代替側耳。兩方有一於此，國民參政會與政府之間，便處不好，便無從發揮民主政治的效用。

我們的政治太需要改進了。蔣委員長與戴季陶、胡漢民、王寵惠三委員聯名在十九年十一月第三屆第四次中央全體會議所提「刷新中央政治改善制度……」一案，使我們讀了之後，冥想不出中國的政治是腐敗到如何程度。案文云「且聞有司長以上政務主管長官親自簽署之合同亦公然於購辦中外物料之際，收取佣金，而於外貨爲尤甚。其他賄賂營謀，以國家公職爲市易之具者，或濫議騰於道路，或傳說遍於外邦……今乃有以中央政務官而兼任商業機關之職務者，更有以在職官吏而從事投機牟利者，玷污官常，影響政治，謗議紛集，夫豈偶然」。現在的政治，我們相信比十九年前改進了好多，但是否已作到了清明廉潔的地步。我們的政治理想，不但不要在政府發生犯罪的行爲，亦不要在政府發生犯罪的嫌疑，說到這裏，我想起一九三六年春英國殖民大臣 L. H. Thomas 因有洩露預算祕密的嫌疑，大受輿論及議會的指責，這只是一種嫌疑，但政府絕不官官相衛，迅速依照法律手續辦理，L. H. Thomas 亦在法庭偵察報告書發表前坦然辭職，Thomas 早知這報告書亦只承認有嫌疑，並無確證可以使罪名成立，但 Thomas 情願去職，使政府內這種犯罪嫌疑一掃而去。在政府不袒護殖民大臣，亦不藉這種嫌疑謀政治之奪取輿論對於政府的處置及殖民大臣個人的態度都表示敬佩。我們如對於民主先進國家在日常處理政治事件上有深切之瞭解，則不難學得些運用民主政治的技術。故我很盼望我們的政府，既然把國民參政會召集起來了，要尊重它，要善於利用它，使它在擁護政府的前提下，能有盡量批評政府的機會。參政員亦要深自瞭解自己的地位自己的職權，在其職權內盡其應盡的責任。

第三章 國民參政會組織條例之研究

陳盛清

一 國民參政會的設立

中國國民黨臨時全國代表大會決議設立的民意機關——國民參政會，經多日籌備已經成立了。它是爲適應抗戰需要而設立的，它設立於抗戰已進入第三期的現階段，所以它的誕生其價值是很重大的，其使命是很艱鉅的。現在，我想就國民參政會組織條例作一個詳晰的客觀的剖視，由此可以窺知它的價值和使命。

國民參政會設立之目的，如國民參政會組織條例第一條所云，是國民政府在抗戰期間爲集思廣益，團結全國力量而設。又查抗戰建國綱領第十二條：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與施行。」本會使命，已有充分說明。因此我們可以說：國民參政會決非普通憲政國家之代議機關，亦非如國民代表大會之制憲或行憲的機關，乃純爲在抗戰期間集中全國抗戰力量以利國策決定與施行的機關。

二 國民參政會的形式

國民參政會規定爲一百五十（後改爲二百）個參政員組織的機關，（條例第三條）置議長副議長各一人，由中國國民黨中央執行委員會就一百五十個參政員中選任之。（條例第十三條）在國民參政會休會期間，設置國民參政會駐會委員會，由參政員互選十五人至二十五人組織之，但該駐會委員會的任務，祇以國民參政會各種任務中之一種——即以「聽取政府各種報告及決議案之實施經過」爲限。（條例第九

條第二項

三 國民參政會的產生

國民參政會是由一百五十名參政員組成的機關，所以我們得將國民參政會參政員的產生，分述於次：
甲、參政員的資格 具有中華民國國籍的男子或女子，年滿三十歲以上，（條例第二條）具備了下面
的積極資格和消極資格，纔能被選為參政員。
乙、積極資格 因為產生方法的不同，具備下列資格之一者，便已有了參政員的積極資格：（條例第
三條）

（1）各省市（指行政院直轄市而言）公私機關或團體服務三年以上著有信望之人員；（以下簡稱甲
種資格參政員）

（2）曾在蒙古地方公私機關或團體服務，著有信望，或熟諳該地方政治社會情形，信望久著之入
員；（以下簡稱乙種資格參政員）

（3）曾在西藏地方公私機關或團體服務，著有信望，或熟諳該地方政治社會情形，信望久著之人
員；（以下簡稱丙種資格參政員）

（4）曾在海外僑民居留地工作三年以上，著有信望，或熟諳僑民生活情形，信望久著之人員；（
以下簡稱丁種資格參政員）

（5）曾在各重要文化團體或經濟團體服務三年以上，著有信望，或努力國事，信望久著之人員；
（以下簡稱戊種資格參政員）

五、消極資格 現任官吏不得為國民參政員。（條例第十二條）無論具備前述何種積極資格的參政員，

均類不是現任官吏，祇具備參政員的消極資格。因為他們已經參加了政治機構，而且官吏只有奉公守法服膺上級命令，當然不能同時作參政員，去討論國家大計。中國國民黨中央執行委員或中央監察委員，如非現任官吏，是否有當選為參政員的資格，該條例並無明文，將來如無其他補充法規，可資依據，解釋上也不能說有消極資格。因為這些中央執監委員，在中國國民黨的會議（如全國代表大會，中央全體執監會議……）裏已有參政的機會；況且國民參政會原係國民政府在抗戰期間為集思廣益而設立的，在這一百五十個有限名額的參政員裏，似乎應該儘量容納黨外的人，——或至少是中央執監委員以外的人，也無疑義的。

乙、參政員的選任

I 選任名額（條例第三條）

(1) 甲種資格參政員八十八名（內蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、冀、魯、豫、粵各四人，晉、陝、閩、桂、滇、黔各三人，甘、察、綏、遼、吉、新、京、(市)滬(市)平(市)各二人，青、康、甯、黑、熱、津(市)、青(市)、西京(市)、各一人）。

(2) 乙種資格參政員四名

(3) 丙種資格參政員二名

(4) 丁種資格參政員六名

(5) 戊種資格參政員五十名

II 選任程序（條例第四條）

(1) 候選人之推荐

a 甲種資格參政員

由各省市政府及各省市黨部聯席會議，按其本省市應出參政員名額加倍

提出，（例如江蘇省政府與江蘇省黨部聯席會議，提出該省參政員候選人八名）。國防最高會議亦得提出同額候選人。在敵軍完全佔領之省市，如遼、吉、黑、熱、冀、察、平、津、京、滬各省市由國防最高會議按照各該省市應出名額加倍提出。

b 乙種資格參政員

由蒙藏委員會按照應出參政員名額加倍提出，即提出候選人八名。

c 丙種資格參政員

由蒙藏委員會按照應出參政員名額加倍提出，即提出候選人四名。

d 丁種資格參政員

由僑務委員會按照應出名額加倍提出，即提出候選人十二名。

e 戊種資格參政員

由國防最高會議按照應出名額加倍提出即提出一百名。

(2) 候選人資格之審查 各種資格參政員的候選人經各別推出後，由國防最高會議彙送中國國民黨中央執行委員會，提付「國民參政會參政員資格審議會」審議完畢時，以其結果報告中國國民黨中央執行委員會。所謂「國民參政會參政員資格審議會」，置委員九人，其人選由中國國民黨中央執行委員會指定。

(3) 參政員之選定 中國國民黨中央執行委員會於接受國民參政會參政員資格審議會的報告以後，按照各種資格的參政員所應出之名額，提出中國國民黨中央執行委員會議決定之。

丙、參政員的任期 國民參政員的任期，規定為一年，國民政府認為有必要時得延長一年。（條例第八條）

四 國民參政會的職權

國民參政會的職權，析言之，可得四端：

甲、聽取政府施政報告（條例第七條前段）

乙、向政府提出質詢案件（條例第七條後段）

丙、提供國是意見 國民參政會得提出建議案於政府。（條例第六條）

丁、審議國策方針 於此可分原則與例外來說：（條例第五條）

I 原則 在抗戰期間，政府對內對外之重要施政方針，於實施前應提交國民參政會決議。這種決議

案經國防最高會議通過後，依其性質，分別交主管機關制定法律，或頒布命令行之。

II 例外 遇有緊急特殊情形時，國防最高會議主席得依國防最高會議組織條例的規定，以命令爲便

宜之行事。換言之，國防最高會議主席，在緊急特殊情形和依據國防最高會議組織條例的規定兩

項條件下，在抗戰期間，雖屬政府對內對外的重要施政方針，於實施前也有權不提交國民參政會

決議，就使經由國民參政會決議並經國防最高會議通過的案件，國防最高會議主席也祇要在這兩項

條件下，有權可以不必遵行，便宜行事的。

五 國民參政會的議會

甲、會議的召集（條例第九條）

I 常會 國民參政會每三個月開會一次

II 臨時會 國民政府認爲必要時得召集臨時會。

臨時會的召集，其權固屬國民政府，常會的召集，解釋上當屬國民參政會議長職權範圍內之事。

乙、會議的期間（條例第九條）

國民參政會會期，規定爲十日，但國民政府認爲必要時得延長其會期。

丙、會議的法定人數（條例第十條）

國民參政會有該會參政員總額二分之一以上之人出席，即得開會。換言之，祇須有七十五人以上的參政員出席，國民參政會便可合法開會了。

此外，條例第十一條還規定：中央各院部會長官得出席于國民參政會議，但不參加其表決。這是因為國民參政會的任務，為聽取政府施政報告，向政府提出質詢案件，提供國是意見，審議國策方針等，要達成這些任務，在在與中央各院部會有關，故許中央各院部會長官列席會議。

六 兩個概念

綜前所述，我們在分析說明了國民參政會內容之後，再歸納起來，提出兩個概念，加以概括的說明：
第一、國民參政會的性質

誠然，國民參政會參政員的產生方式：不是採取普選，亦不是用有限制的選舉辦法，由各政治團體、學術團體、職業團體，以及各少數民族各地區民衆用民主的方式去推選代表，而是由各省市政府黨部國防最高會議蒙藏橋務委員會等黨政機關推舉候選人後，再經中國國民黨中央執行委員會加以指派或圈定，我們從這一層來看，可以說國民參政會不是純粹的「代議式」的民意機關；但是在此抗戰緊張時期，我們如果要依據 總理遺教中的民權主義建立一個理想的或純粹的民意機關，事實上實有種種的困難：

(一) 現在仍屬訓政時期，訓政既未宣佈結果，自不能跳出訓政的圈子，選舉純粹的民意機關，制定憲法以樹立所謂真正的代議制度。

(二) 在抗戰緊張時期，實行手續繁重的普選，固非現實所能允許，就使要將盧溝橋事變發生以前原擬召集的國民代表大會促其實現，事實上也很多困難。

(三) 國民參政會的設置，原是中國國民黨請求全國戮力同心共同負責之表示，其目的既在「團結

全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與施行」，在此抗戰緊張情況下，欲求其加速實現，自然連限制選舉方式也非現實所能許可了。

由於這些原因，在軍事緊急及無選政基礎之現況下，參政員的產生，採取此種「過渡方式」，當為不得已。其實將來國民參政會是否能善盡其使命，據我們看來，全在提出之候選人及最後所決定之人選如何。易言之，若此一百五十人，實際上能代表全國除現任官吏以外的抗戰力量，若此一百五十個人的思慮識見，實際上確已集中全國的精英，那麼，國民參政會就是成功，或者其效果比用任何選舉制度產生者，更要偉大，所以國民參政會前途如何，主要為人的問題。

復次，我們再從國民參政會的職權是「聽取政府施政報告，提出質詢案件，提供國是意見，審議國策方針」來看，國民參政會之不純粹是「顧問式」的諮詢機關，不待智者而後明。固然，國民參政會關於討論及決議政府在抗戰期間對內對外重要施政方針的任務，最後決定權及緊急處分權因為「國防第一」的緣故，還保留在國防最高會議，但國民參政會對於施政方針之決定，得隨時與聞，自由決議，其職權不可謂不大。將來如人選得宜，運用良好，自可充分表現全國一切力量共同負責的精神與效果。不但可以集中全國意志，有效的動員全國的一切人力物力財力智力，去參加抗戰，並且當此國家民族存亡絕續之非常時期，既可以加強政府與民衆的聯繫，更可使全國人民戮力同心共同擔負「抗戰必勝建國必成」之大業。

第二、國民參政會的法律地位

關於國民參政會的法律地位，我們單就國民參政會組織條例來看，提出兩點，加以闡明：

(甲)國民參政會與黨政雙方之關係

國民參政會參政員，一部份雖由省市黨部與省市市政府推選，同時各種資格的候選人經由各機關推選

後，最後雖由中國國民黨的中央執行委員會議加以指派或圈定，但是國民參政會與中國國民黨的直接關係，僅僅在國民參政會產生這一點。國民參政會與中國國民黨雙方，對於重要施政方針，意見如不能一致時，中國國民黨是無直接干涉或過問之權的。

其次，國民參政會雖不是政府的一種附屬機關，但是在討論重要施政方針的時候，國民參政會和政府雙方意見如不能一致時，政府方面，可由國防最高會議作最後決定，或由最高國防會議主席依照國防最高會議組織條例的規定爲緊急處分，不受國民參政會議的影響，這是因爲「國防第一」，在號稱民主的國家，尙且喊得震天價響，我們在此抗戰軍事極度緊張之現狀下，還能不允許國家最高領袖以一個便宜權衡嗎？

(乙)國民參政會與立法院的關係

有人說：現在的立法院，有起草法律，制定預算，審定條約及外交事件的職權；而國民參政會的職權，也和這差不多；雙方的職權是衝突的。其實，仔細一想，便可知其不然。我們就國民參政會組織條例看，國民參政會職權，頗類似中政會，過去的中央政治會議或中央政治委員會，與立法院並無職權上之衝突，已有事實可以證明；況且國民參政會關於對內對外重要施政方針之決議案，經國防最高會議通過後，依其性質交主管機關制定法律或頒布命令行之，（條例第五條）該條例已有明文規定，立法院自然也是這所謂「主管機關」之一。粗看來，我們似乎可以把立法院當作普通國會中的上院，國民參政會爲下院。「當機立斷，迅赴事功」之權，法律上既已賦予國防最高會議的主席，那麼，交由立法院去制定法律的決議案，自不致如一般議會中上院下院那樣反覆討論修正的繁重手續罷。

（時事月報第十九卷第二期）

第四章 國民參政會與戰時政治機構

薩師炯

一 民主集中制

政治機構是需要而且必然的隨空間時間之不同而異，從而不但英國的政制和德國不同，而因時代的變易十八世紀的制度亦未必能適用於二十世紀。戰爭時期的政制，更不能與平時組織相持並論，這是一種最基本的政治原理。

在戰爭時期，特別是一個弱小國家對外作求解放的戰爭時期，該國的政制，有幾個原則是我們所承認的：第一是組織要簡單，以免政令遲緩；第二是權力要集中，以便「當機立斷」；第三是政府的設施要希望時常與人民接近，然後才能很容易的動員全國人力物力，從事抗戰。當然的，任何政府，無論什麼時候如果沒有一些民衆的基礎，它的壽命是不會長久的。因之，我所說的，只是戰時的行政，更需要和人民接近；而不是因此而否定了平時之民意。上述第一第二兩點，即使政府集權化；而要達到第三目的，則政府又須民主化，連結集權與民主的原則，即爲政治制度中之民主集中制（Democratic centralism），這是戰時國家政制之通常的原理。然而如何才能達到這個目的，則因時因地而異決不能執一國或一時的成例，以概其餘。

二 政制簡單化與集權化

如上所述，則中國今日正在抗戰的過程中，又是否需要應用這個原則呢？曰，「然！」政制的集權化，在今日有幾點是必需執行的：第一、縮小或局部停止考試、監察、立法、司法、的組織及其活動，

而代之以軍事統治；考試院的活動，在今日已暫時減少其必要性；監察司法兩權，大部分可交之軍法執行總監；立法院的本身，本來就只帶有法制局的性質，在這個時期，和戰大計既不能交之他們，而除了少數法案之外，我們也不能再讓他們在那裏一讀再讀三讀的討論通過，所以他們的職權，也可以交之國防最高會議，代為行使。第二、縮小行政機關的組織；行政院及其附屬各部會，是一種執行機關，一方面固然應該與以裁併調整，它方面也應該縮小內部的組織，以免浪費精力與行政費用；剩餘的人員，可以分發各地以充實地方行政幹部（因為中國政府公務員的待遇，中央高於地方，所以國內的人才，平時的確有集中首都的毛病）。換句話說，在此時期，國家行政之根本部分，可以交之國防最高會議；它的執行，則分別交之行政院與軍事委員會；其他駢枝機關，一律解散或縮小；一切不必要的公事手續，也可以取消。太平時期的分權制度，制衡原理（*principle of check and balance*）大可以暫行擱置。

三 國民參政會的民治精神

上述集權化的政制，我想凡是開明一些的人，都不會反對，而且在事實上政府也正在逐漸改進中。現在我們要進而討論民主集中制的另一方面，即戰時的民治方面。

關於這一點，最近中國國民黨臨時全國代表大會通過了召集國民參政會，接着國民政府明令公佈國民參政會組織條例，並下令各省進行推選參政員。這個參政會，能否認為民主精神的表現呢？

原定去歲十一月召開之國民大會，因軍事關係而延期，從法理上或事實上都不能認國民參政會即為國民大會之替身，這在臨時全國代表大會的宣言中，可以得到證明。是以一方面，我們對於這個參政會，不能認為中國即將開始憲政；反之，憲政的開始，民權政治的實現，將待之戰事結束以後，然而在另一方面，我們又不能不承認國民參政會是中國戰時政制之民主精神之表現。何以呢？

如果我們光從國民參政會的組織及其職權出發，則國民參政會參政員之產生，雖然包括地域與職業兩項代表，但其選舉方法中國國民黨中央執行委員會有最後的決定權；以言它的職權，依據組織條例，可分三種：（一）審議政府對內對外的重要的施政方針；（二）向政府提出建議案；（三）聽取政府施政報告並有權向政府提出詢問但參政會和政府之間，並沒有責任關係，從而有人或將依此而否定國民參政會之民主精神；然而由我看來，政治是一個現實的問題，決不能如此機械的觀察，民元的國會，未嘗不可認為民選，而在選舉之後，國民黨雖得多數議席並不能實行組織國民黨內閣，更不足以言民治這種歷史的教訓，是最殘酷而亦最珍貴的，三四十年來中國民治運動的失敗，使我們深切了解實現民治在實際而不在形式；而在外國施行順利的方法，也不一定能够一模一樣的搬到中國來，中國民治的施行，將有其本身的途徑。換言之，如果我們了解民主的眞諦與當前的局勢則不能不承認國民參政會是一種比較適合國情之民治精神的表現。

首先，我們對於民主政治也者，不能僅由西洋教科書去了解；反之，必須知道所謂民治者，即政府必須以人民之意志為意志。如何達到使政府能以人民之意志為意志，則是一種政治技術問題。依據中山先生遺教，欲達到憲政，必先經過訓政。依據二十年國民會議通過的訓政時期約法，中國國民之授權國民黨中央執行委員會代為行使統治權，則國民黨一黨攝政的局面已經取得民治的基礎，訓政之時則雖已告滿，而制定憲法之國民大會則因事實上之困難被迫延期，在此青黃不接之時，召集國民參政會，俾便集中人才參與國計，這正是國民黨大公無私的精神，希望在此戰時有聽取國內每一部份人民見解的機會，謂非民治精神而何？

國民參政會的使命

中國國民黨中央執行委員會代為行使統治權，則國民黨一黨攝政的局面已經取得民治的基礎，訓政之時則雖已告滿，而制定憲法之國民大會則因事實上之困難被迫延期，在此青黃不接之時，召集國民參政會，俾便集中人才參與國計，這正是國民黨大公無私的精神，希望在此戰時有聽取國內每一部份人民見解的機會，謂非民治精神而何？

不啻唯是，中國國民黨臨時全國代表大會既表示召集國民參政會以便集中人才，而最近國民黨總裁致中國國家社會黨與青年黨之函件，亦有「共濟時艱」之表示，我們可以充分了解，國民黨在抗日建國的前提下，願意與黨外賢能才智之士共赴國難，則對於國民參政會，絕不會有「包辦」的野心。何況國民黨中央執行委員會由國民會議取得統治權，由之產生參政會，於法理上為合法；而在事實上，國民黨有三百萬以上之黨員，其中絕對多數全為國內前進之士，中央執行委員會對黨員間接負責，自不能忽視黨員的見解。從而我們可以相信他日參政員之人選，在質的方面言，決不會稍遜於民選。質言之，國民參政會之產生，在政府之主觀上，為「與民共之」的表示；在客觀的現實上，亦為此非常時期聽取民意之唯一辦法。

或有人為，以為國民參政會之職權，似乎太小。這也不是確論。因為中國今日一方由於事實的困難，不能召開國民大會；它方在此國難時期，舉國上下所一致努力的目標，在解除國難，因為無法實施正常的民權政治，既然不以實施正常的民權政治，則當然不宜亦無處予國民參政會以太大的權力，何況今日國民參政會之目的，旨在集中人才，共商國是，他們已經賦有「審議」「建議」「詢問」「三大權力，只須他日參政員們能够公忠謀國，政府既已召集此會，決不會置公正之見解於不顧。

五 結 論

且參總上所述，我們確信中國的政制已根據此時此地的特殊情形，逐漸走上適合戰時政府組織之原則。我們既不能死讀教科書，而應了解在政治制度上「橘逾淮為枳」之道理更不宜有「乘火打劫」的念頭，企圖利用國難以做成本身的地位。當然的，在技術上，中國的政制容取尚有可以討論之點；而在原則上，實已不俱合理化，且政府之開明態度，實開中國政治史上之紀新元，我們願默禱中國光明前途之來臨。

第五章 領袖集權下的國民參政會

劉偉森

一 國民參政會與領袖制度

臨全代會確立了黨的領袖制度，同時決議了創設國民參政會。國民黨是以黨治國的民族政黨，它的總裁又是從實際抗戰行動中取得全民擁護的蔣委員長，則黨的領袖制度之確立，實即民族領袖之確立，在國家的觀點上，尤其在國家戰時的需要上，他無異於一國的集權元首。至於國民參政會，從名義上之銓釋，參政員地域分配的普遍，「審議」，「建議」，「詢問」權之賦予，則又無異乎一個民意機關。

論者謂領袖制度是中央權力的集中，全民意志行動的領導重心，而民意機關是民權的伸張，政治的民主化；前者以領袖為中心，民衆得聽從領袖的領導，後者以民為主，當政者得跟着民衆走。意義迥然不同，甚至竟然相反，我們現在將這兩個制度同時運用，故有從深探考而求調協之必要。

二 國民參政會的本質

原來問題的關鍵在國民參政會，而不在領袖制度。

我們必須認識：國民參政會雖是一個民意機關，但它不是一般的經常民意機關，尤不是歐美式的議會。它祇是一個抗戰期間臨時的國民參政機關。惟其如此，始能與領袖制度並行而不悖。以下我們就客觀需要和主觀條件上指出國民參政會的本質。

第一、在建國程序上，國民參政會不能視作可以代替國民大會的經常民意機關。建國階段，目下還

在訓政時期，地方自治還沒有完成，國民參政能力仍待培養；抗戰以前，政府雖曾籌備召開國民大會，以制定憲法，實施憲政。惟事興以後，已宣告延期，訓政時期遂亦因而展長。實則憲法一日未頒佈，我們的憲政還沒有開始，經常的民意機關仍未有設立之法的根據。臨全代表宣言關於此點，曾經說明「抗戰既起，第五次全國代表大會所議決關於國民大會之召集，憲法制定頒佈，不得已而延期，政府此時，惟有依據國民會議所制定頒佈之約法，以行使治權，惟為適應戰時需要計，應設置國民參政機關，俾集中全國賢智之士，以參與大計」。政府設立參政會的本意，顯然並非所以代替國民大會的經常民意機關，其作用只在延攬賢豪，相與參商抗戰大計，以供政府之採擇，而政府此時，仍得依據約法，行使治權，繼續訓政。國民參政會組織條例亦經指出「國民政府在抗戰期間，為集思廣益，團結全國力量起見，特設國民參政會」。參政會其為抗戰期間臨時的國民參政機關也明甚。

第二、在戰時需要上，純粹的經常民意機關沒有設立之必要。抗戰期間，事勢瞬息萬變，非有一個集中權力的領袖，駕馭一個强有力的政府，作非常的緊急處置，不足以應付事變。此時而尚欲行絕對民主政治，孜孜以圖爭辯，相持不決，則「宋人議論未定，而金兵已渡河」之險象，又恐重現於今日！且軍興以還，戰區蔓延九省，民衆流離失所者數達一萬萬，求生之不遑，何暇侈談民主！臨全代會宣言有云：「抗戰勝利之日，結束軍事，推行憲政，以完成民權主義之建設」。平心而論，民族生死存亡最後關頭之今日，決不是設立純粹的經常民意機關，以運用多黨民主政治的時候。

第三、在本身組織上，國民參政會祇是一個抗戰期間網羅人才的機關。參政員的產生，側重文化經濟團體的代表，這顯然意在集中全國專才，參與大計，使抗戰建國專家化，技術化；參政員年齡規定必須在三十歲以上，這顯然意在廣攬老成練達之士，相與謀商國是。參政員一百五十名中，一百名分配各省市及海外蒙藏各地，俾由當地黨政機關及僑務蒙藏兩委員會提出加倍名額，呈由中央決定；五十名由國

防最高會議選任，這種辦法，雖說是抗戰期間普選爲事實不易舉辦，此爲權宜之計，惟既然不是真正的民選，則何必定強之爲純粹表達民意的機關？從這三點的引證，參政會設立的本意，在延擱專才老成，俾「集思廣益，團結全國力量」，以完成「抗戰必勝」的共同目標，亦彰彰明甚。

第四，在法定的職權上，國民參政會有異於歐美式議院。參政會的職權，只規定「得提出建議案於政府」並「有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權」。而最後決定權仍在「經國防最高會議通過」。遇有緊急特殊情形，國防最高會議得爲便宜之措施。簡言之，它只有建議、審議、詢問之權，而不具備歐美式議院的制法和監督牽制之權能，且在五權分立的三民主義政治組織下，我們已有立法院訂制法律，有監察院執行監督，自無需重複混雜，致亂系統。故國民參政會，只是一個設計權以輔佐政府，推行國策的機關，不能與歐美式議會混爲一談。

三 國民參政會是領袖的建設機關

上文所述，旨在闡明參政會之所以爲參政會，而與領袖集權並行不悖。我們的結論是：現階段的國民參政會，應是領袖的建議機關，抗戰建國計劃的諮詢機關，相等於羅斯福總統的智囊團。參政員的使命，在獻其才智於國家於領袖，使抗戰建國能達到專家化技術化，本身並不具備牽制政府的任務。抗戰已屬全民所一致要求，建國工作復以軍事爲中心。一切計劃已有抗戰建國綱領可循，政治思想具有三民主義爲共同最高準則，凡此全民所祈求者，已由全民共載的領袖在堅決執行，而且在節節開展，故民意實已充分表達。他日參政員諸君之偉大成就，即所以輔佐領袖完成抗戰必勝，建國必成之大勳也。在國民參政會加速籌組中的今日，吾人敢以此言，奉獻參政員諸君。

附錄

汪議長開幕致詞

國民參政會在抗戰期間開會，在全國抗戰已經一年的時候開會，實在使我們有無盡的感慨與無限的興奮。

回想去年這時候因盧溝橋事變發生，使全國人民知道國家民族的生死存亡，已臨於最後關頭，地無分南北，人無分老幼，莫不一致努力，以展開全面的抗戰。一年以來，破碎的山河，沒有一處不染滿了我們同胞的血痕。今年三月二十九日中國國民黨臨時全國代表大會，據軍政當局的報告，武裝同胞死傷之數，已達五十多萬。如今又過了三個多月了，在這三個多月中，最劇烈的有魯南之戰，以及蘇皖晉豫各處之戰，武裝同胞死傷的數目還沒有詳確的統計，但也可以推想而知。這些為全面抗戰而流的武裝同志之血，為的是爭取國家民族之生存獨立與自由平等，至於非武裝的同胞，在淪陷區域內，死於飛機之轟炸，大砲之轟擊，機關槍之射擊，刺刀之刺殺，其數目一時更不易統計。即在後方區域，一樣的也日日在飛機轟炸之下不斷的流血。最近兩三旬，廣州市民所受之慘痛，不是人類歷史上所應有的。至於一般同胞，以其血汗所得，貢獻國家，充作戰時經費，一點一滴流出無餘。以及因生產工具之破壞工商業區域及農村之被蹂躪，財產之被掠奪，以致生計斷絕，無所資以為生活，輾轉死於溝壑之中者，其數目一時尤不易統計，這些為全面抗戰而流的一般同胞之血，無論為有形的為無形的，都無非為的是爭取國家民族之生存獨立與自由平等。

國民參政會同人開會之際，想起一切武裝同胞非武裝同胞的血，從前流着，現在流着，未來還要流着。國民參政會同人一息尚存，深以後死為愧，惟有準備將自己的心血以及身上的血，與全體同胞流

在一起。血是要有代價的，這代價是什麼，是國家民族之生存獨立與自由平等，我國為要爭取國家民族之生存獨立與自由平等，不惜流出血來，作為代價，等到代價付足之日，便是國家民族得生存獨立與自由平等之時。

抗戰建國綱領，便是根據以上的理由而產生的。有了抗戰建國綱領，我們的血方纔不致白流，因為照着抗戰建國綱領做法，抗戰必勝，建國必成，這便是一般國民所流之血所得的代價。

國民參政會便是根據於以上的理由而產生的。抗戰建國綱領第十二條「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與見識，以利國策之決定與推行」。這是說明國民參政會的目的及其效用，我們能依據國民參政會的組織條例，充分發揮其效能，協助政府，以從事於抗戰建國綱領之實施，以達到抗戰必勝建國必成的最大目的，也為的是不使一般國民的血白流出來，而務必取得所應得的代價。

我們知道國民參政員裏頭，對於政治上的見解，未必是盡同的。這裏頭有中國國民黨黨員，有無黨派色彩而保持着自由思想獨立評論的人，有其他黨派。但是自從國難發生以來，精誠團結，日益加緊，及至全面抗戰開始，朱德彭德懷先生就贛第八路軍總副指揮時候，曾經鄭重宣言，願為三民主義的徹底實現而奮鬥。及至抗戰建國綱領頒布以後，張君勱先生等及左舜生先生等對於第二十六條的規定表示熱烈的同意，全國言論，於此也無異辭。本來各國在對外作戰期間國內各黨派，沒有不相約為政治的休戰的。中國處於被侵略的地位，對外作戰，為的是抵抗侵略以爭取國家民族之生存獨立與自由平等。在這國家民族的生死存亡已臨於最後關頭的時候，大家惟有同心合力，以必死之決心，作不斷之奮鬥，一切獨樂成見，破除畛域，集中意志，統一行動。在這重大的意義的面前，簡直不減問題。我們確實相信我們的精誠團結，比起所謂政治的休戰，祇有更深一層，更進一步。我們知道，抗戰與建國，是同時並

行，非抗戰不能建國，非建國不能抗戰。我們必須知道，抗戰建國是一件事，不是兩件事。就它捍禦外患的行動來說，謂之抗戰，就它健全本身使之不斷的增加力量來說，謂之建國，所以抗戰建國，其實是一件事，政治制度是建國的重大工作之一，中國的政治制度自總理成立與中會以來，其目的即在構成民權主義的政治制度，自此以迄於同盟會及中國國民黨，始終努力，未曾間斷。於此有須注意的，中國國民黨所期待之民主政治，不是以有了一部白紙黑字之憲法爲已足，欲求憲法實際有效，必須有民衆的力量，來做基礎，而民衆的力量，又須先之以解除壓迫，繼之以訓練能力，方纔能即於健全。數十年來，中國外則受強鄰的侵略，內則受封建殘餘勢力的束縛，欲求民主政治之實現，必有一個強有力的中央政府，集中全國民衆的力量，加以訓練，爲之領導。必須如此，然後對外才能捍禦侵略，以求獨立，對內才能解除束縛，以求得統一，必須如此。民主政治才能有實現的希望，總理所說：「政府有能，人民有權」，卽是此意。建國大綱，在憲政時期之前認爲必須經過訓政時期之階級，亦卽是此意，所以中國國民黨臨時全國代表大會宣言，再三說明，「自由」與「統一」、「民主」與「集體」，不獨不相衝突，而且相輔相成，不可偏廢。中國今日，眞是到了五千年歷史絕續的關頭，四萬萬民衆生死的歧路，在此偉大而艱難的抗戰中，非「政府有能」不能應付時局，非「民衆有權」不能使政府集中全國的心力物力，以供抗戰建國之用。統一不但不是妨害自由，正是自由的保障；集權不但不是妨害民主，正是民主的必具條件。

去歲十一月十二日本來是召集國民大會的日子，將由國民大會制定憲法而頒佈之，並決定施行日期，自從全國抗戰開始，國民大會代表之選舉與召集，已成爲不可能，而且當對外作戰之際，即在通常的民主國家，也必由已成之國會授與非常時期之大權於政府，使得臨機應變，處置一切，所以國民大會之召集，由國民政府以明令延期，同時將非常時期之大權，授與軍事委員會蔣委員長，俾得領導全國，從事於抗戰建國之工作。抗戰建國，需要民衆力量，尤其需要將這些民衆力量集中起來，施以訓練，加

以領導。上頭所說「自由與統一」「民主與集權」，已經有所申述，這在建國的過程中，更爲重要。國民參政會的最大努力，便在如何担負起這重要的使命。在抗戰期間，團結民衆，使抗戰力量，不斷加強，同時在抗戰期間，爲民主政治奠定了穩固的基礎，使抗戰結束以後，中國可以從容的進入於憲政時期，於建國之事業，其裨益也是極大的。

因此之故，國民參政會開會之際，惟有根據着組織條例所授之職權，與議事規則所規定之程序，同心戮力，以求抗戰建國綱領之實施。我們不但在方案上有所貢獻，並且在實行上也有所匡益。例如我們將會議裏頭把民間所見所聞，以及心中所想傳達於政府，同時也把政府所懷抱所期望傳達於民間，我們並且要將全國精誠團結的意志，與切實沉着的精神，宣示於世界，並且對於侵略者及其所製造出來的傀儡，指出全國在此艱難困苦中，不折不扣的氣概。這些意志，這些精神，這些氣概，都是充分表示着，我們全國不會屈服，不會滅亡，並且正向着抗戰必勝建國必成的大路邁步前進。國民參政會在抗戰期間開會，在全面抗戰已經一年的時候開會，兄弟不才，忝隨同人之後，深信凡我同人，必能共體此意，爲此民主政治初步基礎之國民參政會，造成空前未有之紀錄。

二 蔣委員長開幕致詞

今天國民參政會舉行開幕典禮，中政躬逢其盛，很覺榮幸。當此寇軍深入，強敵壓境之時，民國參政會諸君能集合一堂，在此時開會，這在民國歷史上實有最重大的意義，尤其是抗戰建國的進程中，參政會的工作，更占有極重要的地位，趁今天大會開幕的機會兄弟有幾點意思，要貢獻給各位。

現在我們抗戰已經一週年了，以前一般人士對於這次抗戰，有許多批評，大抵以爲過去我們只作到軍事的動員，而沒有發動全國政治的力量，使全國民衆動員，來參加抗戰，這是在國內常聽到的一種說

法，現在參政會成立，各位先生都是全國各地方各團體所信任敬佩的領導者，今後一定可以給全國民衆和前方將士以更大的鼓舞和安慰，以加強抗戰的力量，和必勝的信心。在國外方面，尤其是我們的敵人——日本帝國主義者，他們還是以爲中國現在只有一部份軍事力量，在抵抗他的進攻，其餘社會上政治上，都是和從前一樣，還是彼此不相團結，完全說不上發動現在時代國家的整個戰爭，所以他們敢於來侵略我們，壓迫我們，認定這次戰爭，他們一定可以打敗中國，併吞中國，但是自從我們發動全面抗戰以來，他這種亡我國家，滅我的種族陰謀，已全被我們揭穿，無法得逞。尤其是我國民參政會在今天開幕，這一個集中全國各派階級各團體最有道德，最有學問經驗的賢才，聚會一堂，竭其智力，從行動上表示舉國一致協助政府抗戰的事實。更足給侵略的敵寇以極嚴重的打擊，因爲敵人之所以敢於輕視我國企圖吞滅我們國家，其最大的理由，還不在軍事方面，而是他看到我們國家內部上不團結，政治不統一，沒有形成現代國家的基礎，所以他敢於拿小部份的武力，就以爲可以戰敗我們。在未開戰以來，就敵人的目光看來，以爲中國軍隊實不堪其一擊，但是現在的事實，我們不僅在軍事上能够抵抗，並已能逐漸消滅侵略的敵寇，而且在政治上，已表現我們全國一致抗戰的組織和行動，使敵人不得不從新認識我國國民的力量，已團結集中於政府指揮之下，來排除侵略，這實在是給予敵寇以致命打擊！（鼓掌）由此，我們也就知道此次國民參政會成立最重大的意義，和唯一的目的，就是要集中全民族的力量，對侵略的勢力作殊死的鬥爭，以求得抗戰的勝利和建國的成功。

我們要達到這個目的，必須切實完成下面兩個基本的任務：

第一，就是我們國民參政會在國家血戰求存的時候開幕，實在是爲應時勢迫切的需要而產生，在此特殊的非常時期，負有特殊的非常重大責任，可以說這個國民參政會，實在是抗戰建國的國民參政會，我們是爲抗戰而來開會，爲建國而來開會，我們集會開議和一切工作，一定要助成抗戰的勝利，促進建

國的成功。我們必須以一致有效的努力，盡量發揮我們的力量來達此目的，而我們要達此目的：第一個必須完成的任務，就是要加強團結，鞏固統一。能團結統一，雖是一個弱小的國家，亦可以抵抗最大的仇敵，否則，就是怎麼大的國家，亦將被人侵略，甚至滅亡。所以我們在這抗戰建國時期，萬事莫急於加強團結鞏固統一，希望各位先生盡心盡力，團結全國的精神，統一全國的意志，合全國四萬萬人之心想為一心，合四萬萬人之體為一體，集結整個國家的全部力量，來迅速完成抗戰建國大業，各位以後無論提案討論決議，必須以積極達成這個任務為唯一目標。

第二、要建立民主政治的基礎。剛纔議長說過，我們國民參政會，不是一個臨時的議會，而要乘此抗戰時期，藉參政會各位先生的努力，為國家建立一個永久的真正的民主政治的基礎，我們要如何纔能建立真正民主政治的基礎呢？首先就希望各位能樹立民主政治的樞樞。民主是什麼？民主就是自由，所謂自由，要以不侵犯他人的自由，不侵犯他人的權限，更要嚴守紀律，必須以法律來保障自由為實行的自由的根據，這種自由，方能成為真正的自由，方能成為真正的民主。尤其在此整個民族存亡絕續之交，我們真正民主的自由，決不是講個人或少數人的自由，而是要犧牲我們個人和少數人的自由，以求得整個國家民族的自由。可以說我們要求得自由，更要認清國家與個人的地位所在和時代環境的需要，使法律有效，抗戰有利，以建立我們民主的政治的樞樞，奠定整個民族自由的基礎。也必須有真正的民主，才能完成這次國民參政會的使命。民國成立已二十七年，回憶這二十七年的歷史，我們國家雖亦曾有議會，但還沒有成功為真正民主憲政的國家，而且因為過去發生種種的流弊，反致國家於紛亂衰弱，所以到現在就要受敵人如此侵略壓迫的恥辱，我們國民參政會當然不是議會，但要以前議會的民主政治失敗為戒，以期樹立一個真正的民主政治的基礎，這亦是貴會建國的一個重要的責任。

我們今後要建立民主的基礎，首先就要由各位參政員先生以身作則，教導一般國民，必使人人能守

本分負責任，更要重紀律，能為整個國家效力，以求得抗戰最後勝利。

總之，我們國民參政會今後要担当起抗戰建國的任務，達到抗戰勝利和建國成功的目的，必須認定國家至上，民族至上！無論提案、討論、決議，以及我們個人一切言論行動，都要以國家民族為唯一前提，以求得抗戰勝利為第一要務，希望各位本着精誠團結共赴國難的宗旨，齊一其心志，團結其精神，事事開誠心，布公道，使會議中一切決議，必求適應抗戰建國的需要，以完成貴會所負時代最重大的使命，並祝國民參政會成功。

三 林主席開幕致詞

國民政府在抗戰期間，為集思廣益，團結全國力量起見，特設立國民參政會，於本日舉行開幕典禮，集全國才智之士於一堂，共相研討，對於今後如何完成抗戰建國之任務與使命，必能深思熟慮，各抒所見，以偉大之貢獻，作國是之南針。本席深為國家民族前途慶幸，特致數語，以資共勉：

一、中國現正從事於四千餘年未有之民族抗戰，抗戰而勝，即可躋國家民族於自由平等之域，恢復歷史上固有之光榮。抗戰而敗，則具有四千餘年光榮歷史之中國，將從此失去自主之權，全國四萬萬五千萬同胞，將悉陷入萬劫不復之境。是以吾人欲維護中華民國之獨立，保持中華民族之生存，惟有舉國一致，萬衆一心，在三民主義最高原則之下，努力奮鬥，抵抗到底，效「總理百折不撓之大無畏精神」，沉着應戰，以爭取國家之最後勝利。古人有云：「天下興亡，匹夫有責」，諸君職司參政，對於國家民族之救亡圖存，尤屬責無旁貸，自茲以後，應如何羣策羣力，使全國之意志益趨統一，團結益臻鞏固，一切智力才力物力，毋作無謂之浪費，毋為不當之消耗，俾能萃集中，貢獻於國家民族，以充實抗戰之力量，增加抗戰之效能，冀在最近期間，能達到抗戰勝利之目的，此為政府與全國人民所希望諸君者一

也。

二、現代之所謂戰爭，爲科學之戰爭，爲整個國力之戰爭，故戰爭的勝負，不僅繫於前線之武力，全會之科學文化，經濟教育，均與前線作戰不可分離之關係，歐戰時，德國擁有世界上最精良之陸軍與武器，而卒不免於戰敗，其最大之癥結，即在經濟條件，不能適應前方之需要，故有謂後方之一粒小麥，有足以影響前方作戰之功效，可見後方之建設及生產，與前線作戰之關係，至爲鉅大，是以本黨臨時全國代表大會，有鑒於斯，特決定抗戰建國綱領，指示國人應一面抗戰，一面建國。蓋在此非常時期，非抗戰不能抵禦敵人之侵略，非建國不能充實抗戰之力量，故抗戰與建國，應同時前進，並行不悖。抗戰爲掃除建國之障礙而抗戰，建國爲充實抗戰之力量而建國，庶幾抗戰勝利之日，即爲建國完成之時。此後應如何羣策羣力，兼籌並顧，實現抗戰建國綱領，完成抗戰建國使命，此爲政府與全國人民所希望於諸君者二也。

三、國民參政會，爲抗戰時期之人民參政機關，其最大使命，爲集思廣益，團結全國力量。其最大目的，在完成抗戰建國的任務，與歐美政黨政治之議會，迥不相同。蓋中國所遭遇之空前危機，已居最後關頭，整個國家，整個民族之生死存亡，如千鈞之繫於一髮，惟有合全國四萬萬五千萬人之整個力量，與敵人長期奮鬥抗戰到底，始能轉危爲安，爲國家民族爭取最後勝利。挽救國家民族於垂亡，否則覆巢之下，決無完卵，世界斷無無祖國之人，而能講自由平等，談共有共享者。故聰明俊傑之士，應各拋棄成見，犧牲小我，以整個國家，整個民族之生存爲前提，羣策羣力，集中全國之信仰，統一全國之步驟，使全國四萬萬五千萬人，悉在三民主義最高原則之下，團結一致，共同奮鬥，以達抗戰必勝，建國必成的目的。俾完成國民參政會之偉大任務，此爲政府與全國人民所希望於諸君者三也。

要之，國民參政會，產生於國家之非常時期，應以非常之精神與毅力，肩荷非常之職責，以爲國家

民族建立非常之事功，藉救國家民族之危亡，而躋國家民族於自由平等之域，俾在中華民族奮鬥史上，創造一頁最光榮之紀錄，用副政府與全國人民之嚮望，國家幸甚，民族幸甚。

四 國民參政會第一次大會宣言

二十七年七月十五日發表——

國民參政會成立於抗戰周年之日，同人等深知在此國家民族興亡榮辱之交，惟有整個民族，精誠團結，堅苦奮鬥，故於本月十二日以全場一致鄭重決議，擁護本年四月中國國民黨臨時全國代表大會所制定之抗戰建國綱領，作為國民政府抗戰時期施政方針，共同在最高統帥蔣委員長領導之下，努力奮鬥，以取得最後之勝利，而達到建國之成功。茲當本會第一次大會休會之日，更本全體公意，作下列之宣言。

我中國民族立國東亞，自古以和平為國是，民國以來，遵奉孫中山先生之三民主義，期以自由平等之中國，與世界各國共保和平，不料鄰邦日本，竟以微服中國為國策，以武力侵略為手段，九一八之變，佔我東北四省，撕毀公約，拒絕調解，否認國聯調查團報告書。使我雖欲委曲退讓和平解決而不可得，造塘沽停戰後，我政府忍辱負重，仍以和平外交，冀其轉圜，全國各界亦勉抑悲憤，服從政府之指導，乃日本軍閥更變本加厲，蠶食冀察等省，盧溝橋案之起，證明敵閥用心，必欲步步併吞使我完全喪失立國自存之憑藉而後快。我政府至此，始萬不得已，決定為生存自衛而抗戰。去年七月蔣委員長在廬山之演詞，即代表政府與全體國民最後之決心，永遠守之弗渝者也。我中華民國本為統一完整之國家，國民政府實全國國民共戴之政府。自九一八以來，國難嚴重，不但一級無黨派之國民更堅其擁護統一之心，即各黨各派亦咸捨小異而趨大同，翊贊統一，共同救國。一年以來，我全體將士忠勇赴戰，壯烈犧牲。

牲，我全國國民，包含邊疆各民族，無分黨派宗教職業，一致決心，忍受艱苦，奮鬥到底，蓋中國於敵寇蹂躪之日，反得發揚其整個民族之愛國意識與犧牲精神。故日本軍閥雖恃其海陸空之暴力猛烈進攻，而決不能屈中國民族自衛之意志。同人等膺選來會，集議經旬，本深知全民之公意，更熟察時勢之要求，除決議及建議各案提送國防最高會議依法處理外，謹再披瀝悃誠，宣告中外。

其一：中國民族從不敵視日本人民，至今依然。中國抗戰之目的，純爲自衛。中國必須恢復其領土主權行政完整，此乃任何國家立國自存之最小限度立場，中國全體國民誓以一切犧牲達此目的。惟根據一年來之事實，不得不向全世界主持正義之各國人民與良知未泯之日本人民切實宣述日本軍閥萬惡之罪狀。當戰事發動之始，敵閥猶謊稱，對中國無併吞之野心，且不與中國人民衆爲敵，乃交戰經年，萬惡畢露，凡所佔領之地，莫不殘戮我人民，淫殺我婦女，焚掠我城市鄉村，奪據我公私產業，且一年以來，敵機轟炸，肆意逞兇，老弱婦孺，日死百千，學校醫院，並成焦土，綜其兇行，不但志在消滅我國家之獨立，並將毀滅我一切文化，奪取我一切資源，使中華民族永遠淪於無羞恥，無智識，無生活的奴隸地位而後快。本會茲特代表我全體國民莊嚴宣布，中國民族以堅強不屈之意志，動員其一切物力人力，爲自衛，爲人道，與此窮兇極惡之侵略者長期抗戰，以達到最後勝利之日爲止。

其二：中國在過去一年中，得到世界公論之熱烈的同情與援助，此乃我全體國民所感禱弗忘者，中國對世界本有其一貫的理想方針，即中國民族遵奉孫中山先生之遺教，相信欲求中國之自由平等，必須喚起民衆及聯合世界上以平等待我之民族，共同奮鬥。自去年抗戰開始以來，世界多數國家之政府，與其最大多數之人民，莫不同情中國，而譴責日本，在政府方面者，如美國與國聯會員國政府當局之仗義執言，在人民方面者，如各國輿論與人民團體之援華反日，使我國民得精神之安慰，信正義之不孤。本會茲敢鄭重聲明，我四萬萬五千萬之中國國民必永遠擁護國際和平組織及一切國際和平公約，必永遠贊

助世界人士爲增進國際和平人類進步之一切努力，同時則希望各友邦政府及人民，熟察世界和年不可分之事實，而各自實踐其對於和平公約與人道之責任，今後更繼續的並擴大的同情中國，援助中國，而一切可行之方法，孤立日本，制裁日本。此不但爲正義計，且亦爲利害謀。日閥有徵服世界之野心，而中國爲世界和平而奮鬥，此各友邦朝野所深悉，應不待同人等之演說。

其三：更有特別聲明者，敵閥於北平及南京擅設傀儡組織，又稱不以國民政府爲對手，并詆毀蔣委員長不遺餘力，同時則以中國行將赤化之說，肆意宣傳，凡其顛倒是非，造謠煽惑之用心，無非欲欺瞞世界，以達其併吞中國之目的，本會同人，茲據實宣布南北傀儡組織乃敵閥之俘囚，吾族之敗類，雖暫稱政府，而無任何政權，僅供敵閥名義上之利用，決無言論行動之自由，此在國際法上，且遠遜於喪失獨立後之被保護國之地位。夫中華民國，獨立自由之國家也，神聖不可侵犯之統治大權，既以國民公意擁之國民政府，而蔣委員長則我國家之最高統帥，而全國軍民所公認爲代表我國家意志之領袖也，今敵閥否認我政府，仇視我領袖，大兵進攻，百端摧毀，一面揚言蔣與其自設之偽組織提攜，此徒證明其決心併吞中國，定全消滅中國之獨立。一言蔽之，否認國民政府，即否認中國國家，而仇視我蔣委員長，即爲仇視全中國民族之國家意識，而欲我全國軍民投降屈服，甘爲亡國之民，而後快也。至於赤化之謠，亦屬不攻自破，中國今日，全民一致，各黨各派，在抗戰建國綱領基本方針之下，共同奮鬥，綱領具在，事實甚明，敵閥亦非不知，特爲便利其侵略之計，不惜味良造謠，以冀朦蔽世界於萬一耳。

以上三端，彰吾族之決心，布敵閥之罪狀，蓋將以增加世界公論之認識，而根本消滅敵閥在文明世界陰蔽煽惑之一切陰謀。然於此更有向我全國同胞掬誠相告者。九一八至今，敵閥對中國之騷擾，乃吾民族之奇恥鉅痛，今南北淪陷區域之同胞，方忍垢含羞，日禱祝國軍之勝利，而我前綫軍民之浴血抗戰者，方前仆後繼，英勇犧牲，此誠存亡榮辱成敗利鈍之緊要關頭。熟察大勢，敵閥在軍事上、經濟上、

外交上，日陷窮途，覆亡可待。然其暴力猶在，正圖最後一逞，故我全體國民，惟有繼續並加強一年來之奮鬥精神，更絕對認清國家民族之利益所在，以統一與團結爲一切行動之準繩。在軍事上，更森嚴軍令，砥礪技能，凡我將士，更恪盡任務，視死如歸。凡我壯丁，俱踴躍從軍，以爲後繼，務須繼續求建國之完成，並發動淪陷區域之一切軍事組織，以疲困及殲滅敵人。在政治上，須本抗戰建國綱領，力求庶政之革新，樹立民主政治之基礎。目前施政中心，尤在救濟並組織難民與失業失學者，使之貢獻於抗戰。在經濟上，則務須厲行節約運動及勸募公債運動，一面集中一切智力資財，增進生產，加速建設，務期鞏固金融，開發資源，以求軍需之自給，並爲民生之保障。凡此諸端，僅舉概要，皆長期抗戰之所必需，惟有全體國民一致努力，方可奏效。夫國難之險，險於覆舟。應戰之急，急於救火。凡我同胞，安危相關，生死與共，惟有盡一切努力，忍一切犧牲，以求貫徹抗戰之惟一目的。本會同人，乘此休會之日，特聲明今後願與全國軍民共同誓約，擁護國民政府，擁護最高統帥，擁護抗戰建國綱領一一見諸實行，并乘此機會，代表國民，致謝蔣委員長及全體將士之勞苦。敬禮一切爲國犧牲之英靈。奉慰傷病殘廢之戰士。其次致謝在前方後方忠誠盡職有功抗戰之一切公務員工與服務各項抗戰工作及參加自衛游擊之各界男女老少同胞。再次，致謝海外全體僑胞關懷祖國援助抗戰之熱心與中外慈善團體或個人對於救濟事業之努力，同時，代表國民，再鄭重致謝各友邦政府及人民對中國民族抗戰之同情與援助。此外，同人等更代表全國同胞，感問一切遭難流亡同胞及陣亡將士家族。而最後聲明，凡爲抗戰建國之個人犧牲，皆爲換取民族萬代之自由及人類共同之福利，代價無窮，光榮不朽，至於撫恤善後一切事宜，國民誓共同永遠負其全責。同人等謹以至悲至痛之心懷，宣布至大至剛之公意，中外共鑒，生死弗渝。謹此宣言。

五 記國民參政會的一幕

（此處內容模糊，僅能辨識「潘應昌」等字樣）

全國人民所渴望的國民參政會已致於抗戰建國的週年紀念日在辛亥革命的發祥地開了幕。這是一個富有歷史意義的集會。參政員的人選大多是一時俊彥，其中包括各黨派各種職業各種地域各種信仰的知名之士。這會議的召集與出席參政員的踴躍，真充分表現着抗戰中的新中國正向着復興大道邁步前進，同時也顯示出國家的大統一同人民的大團結。

同人作者以國民的資格得到三位參政員的介紹得有機會參加第五次大會旁聽。在七月十日的清晨在僻靜的門口街一帶口口院的四周滿佈着綁有紅色袖章的軍警，警戒非常森嚴，拿它來做名流碩彥商討國是的地方是再適合也沒有的，在院門口掛了一塊藍底白字的「國民參政會」的橫額，旁聽的人是從旁邊一個樓梯上登樓的。

會場的佈置是非常簡潔，席次共有三行，中行及左面一行是參政員的席次，聽說其次序是依據抽籤排定的。右邊是政府要員的席次，樓上是旁聽席同新聞記者，主席台的下面是發言台，緊靠在發言台的中間是議長席與副議長席，兩旁是大會正副祕書長及幾位祕書的席，王席台的下面是發言台，緊靠在發言台的兩旁是四位紀錄的位置，台的正中懸掛着總理遺像同黨國旗，前上方掛着「親愛精誠」的橫額，「親愛精誠」是總理十三年創辦黃埔軍校的校訓，總理這種遺訓，這種精神，到現在已經滲透到每一個國民的心中，這真象徵着每一個國民已經在中山先生的三民主義之下精誠團結起來了。

日本人慣用他造謠離間的末技，在國際上說中國如何如何的不統一，中國各黨派如何如何的離心離德。其實目前中國形式上雖有黨派的存在，事實上已經無所謂黨派。在國民黨的內部已經由總裁申令全體黨員不得樹立派別小組織。在國民黨以外的團體有的聲明放棄他原來不正確的主張而明白告訴國人告訴世界願為三民主義的徹底實現而奮鬥。有的亦宣稱中山先生的主義實在是救國建國的主義，所以現在中國在事實上已經不復有黨派的存在。雖然在形式上還保留着。張副議長說：「各黨各派以及各界知

名國士，亦有過去與政府政策及意見不無異同之點，以致發生誤會者，深恐各方意見仍多未必悉能融洽，乃到漢以後，見諸先生集中意志精神團結共同致力於抗戰建國，蔣委員長在參政會開幕時，說明參政會在抗戰中的意義最明白。他說：「我們國民參政會在今天開幕，這一個集中全國各階級各團體最有道德最有學問經驗的賢才聚會一堂，竭其智力，從行動上表示舉國一致協助政府抗戰的事實，更足給侵略的敵人以極嚴重的打擊」。又說：「我們在軍上能够抵抗，並已逐漸消滅侵略的敵寇，而且在政治上已表現我們一致抗戰的組織和行動，使敵人不得不重新認識我全國國民的力量已團結於政府指揮之下來排除侵略，這實在是給予敵寇以致命的打擊」。所以敵人在政治上希望中國永久不統一，不團結，便於它在軍事上可以蠶食鯨吞，而我們今日所答覆它的是大團結大統一，這實在是說明我們抗戰的一定勝利和建國的一定成功。

以前四次大會是參政會聽取政府的報告，也就是政府將他歷年來的政績向人民申說，今天的大會是正式會議也就是人民將他的意見貢獻給政府以達到參政會「集思廣益」的目的。

近九時參政員陸續到會，主席台上的人亦一一出席。正九時振鈴開會，首先由大會祕書長報告出席人數爲一三九人，已逾半數，可開會，次由張副議長作主席報告。他說：議長因事本日不克出席由本人作主席，他又說他以前沒有開會的經驗，處處地方都希望名位參政員指教，說着口道地的天津官話，聲音非常宏亮，態度亦十分歉恭，純粹是一位大教育家的風格。張先生幾十年來從事於教育文化事業，致力經營南開學校，五十來歲的人已白髮斑斑，眼光也遠視了，他的身體是高大健康的，他的精神也是年輕活潑的。

南開大學是首先被暴日炸燬的，也可以說張先生數十年來的心血被暴日摧毀了，但是真的摧毀了沒有？沒有，決計沒有，他老先生一手訓練出來多少萬的生徒依然存在，正分頭從事抗戰建國工作，張先

坐在四川加倍致力於教育事業。日本帝國主義者的暴行失敗了，我們的張先生成功了，中國成功了。這一段話本來與開會無關，但是我們見到了張先生不得不有這樣的感覺。

汪先生今天因事不能出席，不一會汪先生的夫人公子出現於旁聽席上，由褚民誼先生陪來，在旁聽席上端坐着靜觀樓下政治舞台人物在真的舞台上演戲。

接着由秘書處報告了審查會審查案件，各地各團體對大會的賀電，參政員的來電，宣讀政府對參政員提出詢問的書面答覆。這是一些開場戲，一一過去了。

近十時正戲正式開台，第一個提案是「擁護政府長期抗戰國策案」，由張君勳先生報告，張先生是位博學之士，是國家社會黨的黨魁，他在發言台上申述長期抗戰的必要，我們應當竭誠擁護，付表決時一致起立通過，可見蔣委員長的長期抗戰的政策是全國一致的要求，這種決議至少有幾種意義：（一）表示舉國一致信任政府擁護領袖。（二）對主張中途妥協的準漢奸一種致命的打擊。（三）給日本軍閥的「速戰速決」迷夢一種致命的打擊。（四）對暴日謠言說這次長期抗戰完全是國民黨禍國快民的國策一個當頭棒。

第二個議案是「調整民衆團體以發揮民力案」，經小組會召集人說明後經過一度激烈的辯論，但是態度是謙恭的，意識是純正的，精神是團結的，行動是一致的，這是大會一個最好的收穫。的確今日只有「軍事第一勝利第一」同「民族至上國家至上」。我覺得各位參政員應沒有旁的野心，他們只有一個野心就是要打败日本，求得國家之獨立與民族之自由；他們沒有旁的願望，他們只有一種願望就是「殫精竭慮」貢獻他們的高見與政府，使政府增加力量取得最後勝利。

最使人興奮的是在王明女士對本案一點補充意見。她用一口流利的國語，說明她這點補充意見的必要，態度誠摯感情熱烈，她的演說博得臺下不少的掌聲。的確女子要提倡女權高呼沒有用，要時時刻刻

表現她們的能力，王女士就表演了她的能力。

我們知道女子參政權是近代才有的，最早是在英國，英國婦女解放運動是費過多少次的努力才成功的。她們知道得之不易，能够珍之貴之。故我們希望中國的女同胞們自己起來奮鬥，努力並多多的將能力表現出來，否則空喊只是幼稚，濫用只是使女權沒落，女同胞們，學學王女士吧！

再經過幾位先生發言之後，時間已經到了十點半了，主席宣布休息，十分鐘後繼續開會，本案即依照修正意見通過了。

接着討論「具體規定檢查書報標準並統一執行案」，略略討論即通過。第四案第五案是政府交議的經濟提案，由小組會召集人陳豹隱先生說明，陳先生是中國社會主義經濟學的權威，對於馬克斯的學問研究得最透澈，但是並不是一位馬克斯主義的信徒。奇怪得很，在中國對於馬克斯主義下過一番苦功的學者，都不是馬氏的信徒。反而一幫對於馬氏學說毫無造詣的人，倒自鳴爲馬氏的信徒。

陳先生在北平公開講學時，很能够號召聽衆，今天他說明經濟提案，很有一點像教授對學生講學的姿態。

毫無疑義，在中國今日要求得抗戰勝利，不但是軍事政治要動員，經濟也應當動員起來。目前應當在內地建立工礦基礎，增加生產，以充實國力；同時又應當建設內地農業，以促進生產，充實抗戰力量。所以提案經過說明討論後就通過了。至十二時主席宣布散會。

會後作者有一點感想，就是這次會議中全場的空氣非常和平而團結，這是大會一種成功的地方，同時我希望各位參政員在散會後，大家回去將這種「親愛精誠」的精神傳授給各位參政員所領導的一部分人民的心中，使四萬萬人的心合爲一個心，能够做到怎樣，才能說大會真正的成功，這要看各位參政員的努力了。

六 擁護抗戰建國綱領案

國民參政會成立於抗戰週年之日，自擊全國軍民，浴血抗戰，壯烈犧牲。忠憤滿腔，如焚如裂，深感吾民族存亡，繫於目前之奮鬥，成則俱生，敗則俱亡，吾整個民族，不分黨派，不分職業，惟有精誠團結，咬苦奮鬥，一面抗戰，一面建國，始能免淪于奴隸滅亡之境，而躋於自由平等之域。爰鄭重決議，擁護民國二十七年四月中國國民黨臨時全國代表大會所通過之抗戰建國綱領。切望國民政府鑒定實施辦法，督促各級政府，切實施行。同人當隨全國國民之後，依據此項綱領，在最高統帥蔣委員長領導之下，努力奮鬥，以取得抗戰最後之勝利，而達到建國之成功。

七 節約運動計劃大綱

七月十一日國民參政會會議所通過之「節約運動計劃大綱」（政府交議）其概要如下：全文共分五部，第一部爲目的，第二部爲實施原則，第三部爲實施項目，第四部爲推進及組織，第五部爲吸收社會資金及其運用方法。

目的有三：1 爲增加抗戰力量而節約，2 爲充實建國力量而節約，3 爲養成國民儉樸風氣而節約。實施原則亦分爲生產節約與消費節約兩種。其屬於生產節約者，以減少生產浪費，增加生產效能爲原則。其屬於消費節約者，以減少物質浪費，充實社會富力爲原則。

實施方法，則分五種：1 統制，2 禁止，3 勸導，4 獎勵，5 競賽。

至實施項目，則分爲四大類，第一類以生產部門爲主體，1 農業生產之節約，2 工業生產之節約，3 商業流通之節約，第二類以機關爲主體，1 公務機關，2 社會法團，第三類以個人爲主體，1 日常生活

活之節約，2 社交娛樂之節約，第四類以物品爲主體，1 糧食節約，2 汽油之節約，3 紙張節約，4 入口奢侈品之節約，5 軍需品普通使用之節約，6 外銷商品國內消費之節約，7 軍用零件及舊衣等之節約。

茲錄關於第三類以個人爲主體之節約如下：

第一、日常生活之節約，(子)、居住，一、國民居住於使用外幣之區域者，應竭力勸導其向後方遷移，尤應注意公務員之家屬，二、房屋內部力求節約，並禁止一切不需要奢侈陳設，(丑)、服裝，一、服裝以整齊清潔經濟爲主，應充分利用舊衣，少製新衣，二、國民欲添製新衣者，應極力避免外國材料，採用國貨絲綢等項，如有外銷市場時，亦應減少使用，三、革製品及皮毛，應力求節用，(寅)、飲食，一、飲食以滋養爲主，倡用糙米粗麵，減少可供運銷出口之消費，每月並可規定若干日爲素食日，二、節約烟酒之消費，以洋酒洋煙爲尤要，可課以特利消費稅，三、後方民衆應節用，易於長期保存，或可供軍糧之食品，四、飲食開水或粗茶，將優良茶葉盡量輸出，五、咖啡可可糖果等，大多來自國外，應極力節約，(卯)、裝飾，一、禁止婦女抹粉塗脂，及服用不需要之衣飾，二、勸導國民將金製飾品，換購金公債。

第二、社交娛樂之節約，一、婚喪慶弔應簡約，二、饌贈應禁止，三、宴會及應酬，子、宴會以簡單爲主，每席不得超過十二元，丑、宴會代價超過一元以上者，應抽筵席捐，並適用累進之原則，寅、各地節約運動委員會，得設立節約食堂，作爲一般人民宴會之用，四、娛樂方面，子、禁止賭博限制娼妓，丑、禁止跳舞，及淫樂性之戲劇影片等，寅、加重娛樂捐。

第四類以物品爲主體之節約，則如糧食，汽油，煤油，紙張，洋酒，洋煙，海產品，化妝品，香料，玩具，樂器，絲及人造絲織物，毛及毛織物，五金，皮革，硝酸，酒精，洋灰，麻袋，絲茶，皮麻，植物油，藥材，湘繡，花邊，福建漆器，軍用物品及舊衣被等。

至第五部之吸收社會資金及其運用方法，則分爲兩種：

第一、創立節約建國儲金，一、利用現存金融機構，吸收民間存款，從事建國工作。二、存放於各官商銀行及郵匯局等之建國儲金，由上列各機關直接向儲戶負責，並保證其本息之安全。三、節約建國儲金，以投資於農工商礦及交通建設等事業爲限。並由政府向銀行保證其本息之安全。四、節約建國儲金不論數目多寡，得隨時存儲，但自存入之日起，須滿五年始得提用。五、節約建國儲金之會計應獨立，與銀行其他盈虧不得混合。六、節約建國儲金投入建設事業後，所換得之股票，即作爲本儲金之保證準備。七、必要時得發行節約建國儲蓄券，此項儲金之詳細辦法另擬之。

第二、推銷公債，一、勸導人民購買公債。二、提倡獻金運動：甲、凡向國家呈獻金銀首飾，金銀硬塊，外國貨幣及外國債票者，由國家發給同價值之金公債票。乙、由國家製定代用品，作爲呈獻金銀首飾後替代品。丙、由國家製定各級獎章，按其呈獻金銀之多少，分別頒給，作爲榮譽獎勵。丁、呈向金銀或外幣特多者，由政府明令褒獎。

按以上所錄者，爲與個人有關之各種規定，政府得國民參政會全體一致之同意，將依此大綱，製定詳細實施辦法，不日公布施行，其有賴於舉國民心體力行，以期完成抗戰建國之神聖使命，自無待言，節約運動能否澈底，與抗戰建國前途有莫大關係，此全國民國所當深刻認識也。

八 參政員性別年齡籍貫與職業之統計

(一) 性別 男一九〇人，女十人，(已有一人逝世，即喻維華女士。)

(二) 年齡 計年齡最長者爲七十三歲一人，最少者爲卅一歲共三人，最多者爲四十五歲，共十六人，次多者爲四十二歲共十二人，五十歲共十一人，平均年齡爲五十歲，以三百餘全國參政員年齡之和

得五〇，(一)。其詳細統計如下：七十三歲一人，卽張一廉氏，七十歲一人，六十九歲一人，六十七歲二人，六十五歲二人，六十四歲二人，六十三歲四人，六十二歲四人，六十一歲一人，六十歲八人，五十九歲四人，五十八歲三人，五十七歲六人，五十六歲七人，五十五歲四人，五十四歲八人，五十三歲五人，五十二歲四人，五十一歲三人，五十歲十一人，四十九歲三人，四十八歲六人，四十七歲五人，四十六歲六人，四十五歲十六人，四十四歲五人，四十三歲七人，四十二歲十二人，四十一歲七人，四十歲十二人，卅九歲四人，卅八歲六人，卅七歲五人，卅六歲八人，卅五歲四人，卅四歲三人，卅三歲三人，卅二歲二人，卅一歲三人。

(三)籍貫 最多者爲江蘇有二十人，次多者爲浙江十八人，其詳細統計如下：江蘇二十人，浙江十八人，安徽十人，江西九人，湖北十二人，湖南十四人，廣東十四人，福建十四人，四川十二人，河北十人，山東八人，遼甯八人，陝西六人，廣西五人，河南四人，雲南四人，山西四人，貴州三人，吉林三人，綏遠三人，新疆三人，青海三人，甘肅二人，西康一人，甯夏一人，察哈爾一人，黑龍江二人，熱河一人，蒙古二人，西藏一人。

(四)職業 計最多者爲教育界，共五十九人，次多者爲政界，共五十四人，黨務三十七人，商界十人，軍界七人。著作家六人，新聞界六人，外交界五人，銀行界五人，社會事業五人，律師四人，宗教一人。

九 國民參政會組織條例

第一條 國民政府在抗戰期間爲集思廣益團結全國力量起見特設國民參政會

第二條 凡具有中華民國國籍之男子或女子年滿三十歲者第三條所列(甲)(乙)(丙)(丁)四

項資格之一者得爲國民參政會參政員

第三條 國民參政會置參政員總額一百五十名其分配如左

(甲)由曾在各省市(指行政院直轄市而言)公私機關或團體服務三年以上著有信望之人員中共選任八十八名各省市所出參政員名額依照附表之所定並以有各該省市籍貫者爲原則(乙)由曾在蒙古西藏地方公私機關或團體服務著有信望或熟諳各該地方政治社會情形信望久著之人員中選任六名(丙)由曾在海外僑民居留地工作三年以上著有信望或熟諳僑民生活情形信望久著之人員中選任六名(丁)由曾在各重要文化團體或經濟團體服務三年以上著有信望或努力國事信望久著之人員中選任五十名

第四條 國民參政會參政員之選任依次列行之

(一)候選人之推薦由各省市政府及各省市黨部聯席會議按其本省市應出參政員名額加倍提出國防最高會議亦得提出同額候選人在敵軍完全佔領之省市，前條甲項參政員候選人由國防最高會議依照各該省市應出名額加倍提出前條(乙)(丙)兩項參政員候選人由蒙藏委員會僑務委員會按照應出參政員名額加倍提出前條(丁)項參政員候選人由國防最高會議按照應出參政員名額加倍提出(二)候選人資格之審查前條(甲)(乙)(丙)(丁)各項參政員候選人經推出後由國防最高會議彙送中國國民黨中央執行委員會提付國民參政會參政員資格審議會審議完畢時以其結果報告中國國民黨中央執行委員會國民參政會參政員資格審議會置委員九人其人選由中國國民黨中央執行委員會指定(三)參政員之選定中國國民黨中央執行委員會於接受國民參政員資格審議會報告後按照前條(甲)(乙)(丙)(丁)各項應出參政員名額提出中國國民黨中央執行委員會會議決定之

第五條

在抗戰期間政府對內對外之重要施政方針於實施前應提交國民參政會決議前決項議案經國

防最高會議通過後依其性質交主管機關制定法律或頒布命令行之遇有緊急特殊情形國防最高會議主席得依國防最高會議組織條例以命令為便宜之措施，不受本條第一二項限制

第六條 國民參政會得提出建議案於政府

第七條 國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權

第八條 國民參政員之任期為一年國民政府認為有必要時得延長一年

第九條 國民參政會每三個月開會一次會期為十日國民政府認為必要時得召開臨時會或延長其會期

國民參政會休會期間設置國民參政會駐會委員會由參政員五選十五人至廿五人組織之任務以聽取政府各種報告及決議案之實施經過為限

第十條 國民參政會有該會參政會總額二分之一以上之出席即得開會

第十一條 中央各院部會長官得出席於國民參政會會議，但不參加其表決

第十二條 現任官吏不得為國民參政會參政員

第十三條 國民參政會置議長副議長各一人由中國國民黨中央執行委員會選任之

第十四條 本條例未盡事宜由國民政府另以命令定之

第十五條 本條例由公佈日施行

各省市應出參政員名額表：江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、河北、山東、河南、廣東以上各出四人。山西、陝西、福建、廣西、雲南、貴州以上各出三人。甘肅、察哈爾、綏遠、遼甯、吉林、新疆、南京市、上海市、北平市以上各出二人。青海、西康、甯夏、黑龍江、熱河、天津市、青島市、西京市以上各出一人。

十 國民參政會議事規例

第一章 總則

第十二條 本規則依據國民參政會組織條例第十四條之規定制定之

第十三條 國民參政會開會時由主席恭讀總理遺囑全體肅立

第十四條 國民參政會開會時以議長爲主席如議長因故缺席由副議長代理之

第十五條 國民參政會會議時有參議員過半數之出席始得開議有出席參政員過半數之贊成始得議決

第十六條 國民參政會之會議公開之但有必要時得由主席宣告改開秘密會

第十七條 國民參政會之開會休會及散會由主席宣告之

第十八條 參政員在會場之席依抽籤定之

第十九條 參政員在會場內得自由發表言論不受會外之干涉但在會場外發表其筆記或言論者受一般法律之限制

第二十條 國民參政會之文件議案由秘書長呈經議長核定後發表之凡未依前項程序核定發表之文件議案參政員負有保守秘密之義務

第二十一條 國民參政會開會時秘書長及副秘書長應列席並配置秘書及其他人員辦理會場事務

第二章 委員會

第二十二條 國民參政會爲審查議案設置左列委員會分別審查各項議案(一)第一審查委員會審查關於軍事及國防之議案(二)第二審查委員會審查關於外交及國際事項之議案(三)第三審查委員會審查關於內政事項之議案(四)第四審查委員會審查關於財政經濟事項之議案(五)第五審查委員會審查關於教育文化等事項之議案

第二十三條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第二十四條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第二十五條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第二十六條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第二十七條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第二十八條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第二十九條 國民參政會得設特種委員會草擬或審查特種事項之議案

第十三條 第十一條及第十二條之委員會名額人選及召集人由議長提交會議通過之

第十四條 各委員會審議結果應以書面報告於議長由議長分別提出於會議

第十五條 各委員會之秘書人員由秘書長配置之秘書長及副秘書長得出席於各委員會但不參加表決

第三章 提案及討論

第十六條 凡與抗戰建國有關之事項均得提出為議案但其內容不得抵觸三民主義

第十七條 參政員之提案應詳具理由並由參政員二十人之連署提出之

第十八條 提案得由主席逕付會議討論或先交審查委員會審查連同審查報告提付會議討論政府交議事項適用前項規定

第十九條 參政員得以書面提出臨時動議但須有參政員四十人之連署臨時動議由主席於議事日程所列各案議畢時逕付會議討論但時間不容許時得由主席提付下次會議討論

第二十條 討論之進行依議事日程所定之順序但依主席之決定或會議得變更之

第二十一條 參政員對於議事日程所列之議題欲發言時應先將其席次姓名以書面通知秘書長未以前項通知者須俟先已通知發言者發言完畢後報告席次經主席許可始得發言

第二十二條 凡關於提案之說明或質疑或答覆其發言均以十五分鐘為限討論者之發言以五分鐘為限但發言前取得主席之特許者得以主席特許之時間為度違反前項限制者主席得終止其發言

第二十三條 參政員每人就一議題之發言除經主席特許者外以一次為限

第二十四條 凡對於議案之修正應以書面提出並須有參政員十人以上之連署

第二十五條 會議時討論結果如有數種意見其表決之順序由主席定之

第二十六條 凡表決由主席酌量以舉手起立或投票行之必要時得舉行反覆表決

第二十七條 會議時無論何人對於他人之發言不得以侮蔑式之聲音舉動表示反對

第四章 報告與詢問

第二十八條 政府施政報告由主管機關長官以書面或口頭爲之

第二十九條 政府之施政報告得依主席之決定或參政員二十人之要求加入議事日程移付討論

第三十條 參政員對於政府有詢問時須有參政員五人之連署以書面向主席提出主席通知主管機關長官定期答復參政員對於政府之施政報告如有疑義得於主管機關長官報告後經主席許可爲簡單之口頭詢問

第三十一條 參政員之詢問事項除因國家利益有不便宣答之重大理由者外主管機關長官應爲書面或口頭之答復

第五章 紀律

第三十二條 參政員全體有共同維護會場秩序之責任

第三十三條 參政員於會議中有違背本規則妨害會場秩序者主席得警告或制止之其情節重大者得依主席之決定或會議之議決組織懲戒委員會爲懲戒之審議懲戒之方式分爲（一）譴責（二）責令道歉（三）停止一定時日之出席

第三十四條 懲戒委員會審議結果應提經會議表決之

第六章 附則

第三十五條 本規則無特別規定者適用民權初步之條理

第三十六條 本規則如有未盡事宜得由國民參政會議決修正送呈國民政府公佈之

第三十七條 本規則自國民政府公佈之日施行

討論大綱

一·國民參政會的性質

- 1 國民參政會與歐美民主國家的國會有什麼分別？
- 2 國民參政會與國民大會有什麼分別？
- 3 國民參政會與立法院有什麼分別？
- 4 國民參政會是民意機關麼？

二·國民參政會的組織與職權

- 1 參政員須具備那些資格？
- 2 選任參政員的名額怎樣分配？
- 3 選任參政員的程序怎樣？
- 4 參政員的職權有那幾種？
- 5 爲什麼遇特殊情形時國防最高會議主席得便宜行事？

三·國民參政會的法律地位

- 1 國民參政會與政黨雙方的關係怎樣？

2 國民參政會與立法院的關係怎樣？

四·國民參政會的使命與工作

- 1 國民參政會在戰時政治建設上負些什麼使命？
- 2 爲什麼國民參政會的成立給予日寇以致命的打擊？

五·國民參政會與領袖制度

- 1 國民參政會與領袖制度是衝突的麼？
- 2 爲什麼國民參政會聽該是領袖的建議機關？