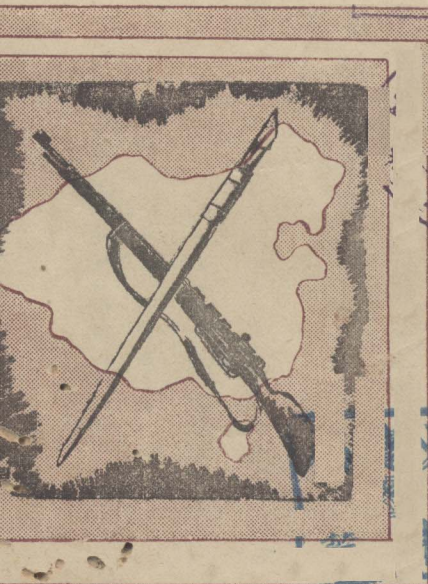


國民參政會

戰時綜合叢書第三輯



執筆者

范	陳	薩	鄒	厲
予	威	師	偉	炯
遂	精	炯	毅	昌

獨立出版社印行

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，茲爲供應需要起見，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，均以實際材料爲主。

四、本叢書第三輯計下列二十種：

(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) 抗戰與華僑

(十) 地方自治與保甲制度

(十一) 領袖抗戰言論續集

(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，與隨手撿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，並各殿以討論大綱，以便各訓練班或小組討論會之應用。

目次

編前記

..... 1

第一章

國民參政會的使命與工作

..... 4

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

..... 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

..... 17

一

國民參政會的設立

- 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………

25

- 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………

29

- 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

討論大綱

- 一 汪議長開幕致詞
- 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

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。但是國民黨為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。所以我們也可以問為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？我們以為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：

前 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訓政，由訓政而憲政，次第完成。自北伐完成迄今已十年多，也就是訓政時期有十年多。國民黨為表示「大公無私」計，為實現「還政與民」計，為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，我方為自衛計，亦不得不實行全面抗戰，於是召開國民大會頒布憲法之舉為日寇中斷。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，而日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，來排除侵略，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、貢獻抗戰建國的才智——國民參政會設立的目的，是「集思廣益」「集中全國的思慮與意見以利國家的決定與施行」。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

的楷範，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 de Democratie) 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。所以我們要有的民意機關，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，惟爲適應戰時之需要計，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，因爲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？因爲（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，因爲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。因爲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。

二 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。

從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望的人員；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望的人員；（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望者；（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，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

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

二 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，不應有腹誹之言；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根

上級機關切實負起督導的責任。

我以爲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，能够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，時間上事實上都很不易收督導之功。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。

我以爲國民參政會爲實行建議工作，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。我以爲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，集中全國之思慮與議見，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，不得不有所變更。五年又六個月以前的決議，到二十七年七月才能見諸實施，可見中國的進步所受阻力之大。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。

二 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公平民意，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