

抗

日

戰

事

胡漢民書



中國社會科學院近代史研究所

藏書

中國社會科學院近代史研究所

章伯鋒 庄建平 主編

抗日戰爭

胡繩署



●中国近代史资料丛刊之十三

中国社会科学近代史研究所 编

四川大学出版社

一九九七年·成都

· 抗日战争 ·

章伯锋 庄建平 主编

第三卷

(上)

民族奋起与国内政治

本卷编者

孙彩霞 闻黎明 章伯锋

第三卷 责任编辑 郑松元
唐远镜
责任校对 郑松元
唐远镜

前 言



1937年7月7日,日军在卢沟桥制造事端,挑起全面侵华战争,企图“速战速决”,一举灭亡中国,中国军民奋起抗战。战争的炮火,惊醒了伟大的中华民族,在民族危亡的关键时刻,团结抗日,抵御外侮,已成为全国人民共同的要求。在这种严重形势的压力下,迫使国民党当局接受了中国共产党关于国共合作的建议。8月中旬,两党代表在南京谈判,就红军改编问题达成协议。8月22日,国民政府军事委员会正式发布命令,红军改编为国民革命军第八路军,朱德、彭德怀分任正副总指挥。同时,协议将活动于南方八个省的红军游击队,改编为国民革命军陆军新编第四军,叶挺、项英分任正副军长。8月下旬,八路军的一一五师、一二〇师、一二九师先后开赴山西前线。9月,国共两党再次在南京举行谈判,双方就发表宣言达成协议。9月22日,国民党中央通讯社播发了中共中央《国共合作宣言》,蒋介石发表对中国共产党宣言的谈话,承认了中共的合法地位。国共第二次合作的建立,极大鼓舞了全国人民。宋庆龄就此发表声明指出:“国难当头,应该尽弃前嫌,必须举国上下团结一致,抵抗日本,争取最后

胜利。”全国各界抗日救国会领导人邹韬奋撰文说：“我国已恢复了民十六年前全民族一致团结以谋民族复兴的精神。这样的全国团结，是保证抗战胜利最重要的条件，是对日本帝国主义的一个重要打击。”^①国共合作推动了一切爱国党派团体的团结与合作，如国家社会党、中国青年党、中华职业教育社、乡村建设派等，均先后表示拥蒋抗日。国民党的各地方实力派，如西北军、东北军、桂军、粤军、川军、滇军、晋军，捐弃前嫌，服从国民政府军事委员会的作战指挥，奉命开赴各个战场，参加对日作战。国民党的蒋系势力与反蒋势力，结束纷争，李宗仁、白崇禧、冯玉祥、阎锡山、李济深等一大批反蒋代表人物，均出任了军政要职，中央与地方的矛盾，得到一定程度的化解。全国在抗战初期出现了空前的民族大团结。

抗日战争爆发，标志着中华民族与日本帝国主义的矛盾，上升为社会的主要矛盾，国内的阶级矛盾下降为次要矛盾，在这一特定的历史条件下，促成抗日民族统一战线的建立。国民党当局在日本侵略者的武力威胁之下，在全国人民抗日怒潮的推动下，为了维护其统治，不得不调整其过去的政策方针，采取一些进步措施，制定一些有利于抗战的对内对外政策。但国民党是一个大地主大资产阶级的政党，其阶级本质是不会因此而改变的。在八年抗战期间，国民党在政治上的路线、方针、政策，基本上是以此为基点而发展变化的。

卢沟桥事变发生后，蒋介石在军事上紧急部署的同时，在庐山召集各党派团体的代表、学者、名流暑期谈话会，商讨抗日大计。接着国民党在南京召开第一次最高国防会议，除各战区、各省军政长官出席外，中共代表周恩来、朱德、叶剑英也出席了会议，讨论制定抗战方针。为坚持抗战到底，争取最后胜利，中国共产党提出了《抗日救国十大纲领》。

① 《邹韬奋文集》(1)，第211—212页

抗战初期中国政治开始出现了较大的进步,首先是开放党禁,承认中国共产党和其他政党的合法地位,修改了一些反动法规,颁布了一些进步法令;给予人民某些言论、出版、集会、结社自由,准许《新华日报》、《群众》、《救亡时报》等进步报刊在上海、武汉、广州、西安出版,允许救亡团体存在和活动;释放一批监禁的共产党员和政治犯。但这些进步和变化,与当时的抗战形势要求,还是很不相适应。变化着的事物,被限制在没有变化的大框框之内,这就是这一时期中国政治的特点。如当时的国民政府还是国民党一党专政的政权,缺乏一个领导全国抗战的民主政权,而抗日民族统一战线又没有一个共同纲领,使其缺乏共同遵循的行动准则和约束力,结果就成为由国民党领导一切,决定一切。

1938年3月29日至4月1日,国民党在武汉召开全国临时代表大会,大会决定:一、确立国民党的领导体制为“总裁制”,以总裁为全党领袖,全国代表大会闭幕期间,由总裁行使最高权力;二、通过了《抗日救国纲领》,确定了战时外交、军事、政治、经济等方面的施政方针;三、召开国民参政会,这是国民党针对全国人民强烈要求实行民主,召开国民大会,建立真正的民意机关等要求所作出的让步。国民党临全大会宣言,表示了“抗战之目的,在于抵御日本帝国主义之企图,以救国家民族之垂亡”,“不达目的,决不中止”;大会决定了一些有利于抗战的政治、军事、文化措施,以及建立国民参政会等。但国民党临全大会有着极大的局限性,大会拒绝了中国共产党关于抗战救国的许多正确主张,如“建立一种包括各党派共同参加的某种形式的民族革命同盟”,“关于动员和组织民众问题”等,以便于更加广泛地动员群众起来抗战,而是强调“一个信仰,一个领袖,一个政府”,要求“以最高政府之命令,贯彻党的意旨,推行党的政策”。这实际上是排斥各政党共谋国是,继续坚持国民党一党专制,忽视发动和组织群众积极参加抗日的片面抗战路线。

二

中华民族有着爱国主义的优良传统,日本侵略者发动全面侵华战争,大片国土沦丧,亡国灭种的民族危机感,震撼着每一个中国人的心,如火如荼的抗日救亡运动,促使中华民族空前大觉醒。为民族国家的尊严,神圣领土的完整,人民行动起来了。各地青年学生纷纷走上街头,深入城镇乡村,进行抗日救国宣传。炎黄子孙的心在燃烧,“打倒日本帝国主义”、“消灭日本侵略者”、“打回老家去”的怒吼,响彻九州大地。最早沦陷的河北、山东地区,在中共北方局和当地共产党组织领导下,先后爆发了声势浩大的人民抗日武装起义。1937年9月至10月,保定、石家庄相继失守,冀中的高阳、博野、安国、安平、定县、无极、藁城、新乐、深泽、饶阳等地民众纷纷组建抗日武装,形成了河北游击军。与此同时,南撤的国民党五十九军六九一团团长江正操率部在晋城誓师抗日,改称“人民自卫军”(该部原系东北军),后与河北游击军在冀中汇合,对日展开游击战,开辟了冀中敌后抗日根据地。1937年11月冀鲁边地区的盐山、乐陵、宁津、庆云、无棣,12月24日山东文登,12月27日长山与淄博间之黑铁山,12月底寿光、潍县、昌邑;1938年1月,山东鲁中徂徕山(泰安)、泰(泰山)西地区、鲁东南地区,3月苏鲁边区之沛县、滕县、峄县;同年春萧县、丰县、砀山、曹县等地,也先后组织发动了人民抗日武装起义,成立各种名目的抗日武装,如抗日救国军、人民抗日游击队、人民抗日自卫团、人民抗日义勇队,在抗战初期,有力地配合正面战场的作战,给予日军以打击,并且为日后创建华北地区各敌后抗日根

据地,奠定了基础^①。

在爱国主义的鼓舞下,在抗日民族统一战线的指引下,全国各族人民,不分党派团体,不论男女老少,纷纷行动起来,救亡图存,同仇敌忾,共赴国难,与入侵日寇展开殊死的搏斗。广大海外侨胞,心系祖国,众多的华侨青年返回祖国,奔赴抗敌前线,有的英勇献身,长眠在祖国的土地上。中华民族在抗日战争中表现出强烈爱国热情和民族凝聚力,终于以弱胜强,打败了日本帝国主义。抗日战争是一百多年来中国人民反对外国帝国主义侵略第一次取得完全胜利的民族革命战争,是中国近现代史上中国人民反帝反封建斗争最辉煌的篇章。

在八年的抗战中,贯穿始终的抗日救亡运动,起到了动员和唤起民众的巨大作用,广大的青年学生和知识分子,走在这一运动的前列。抗战初期,各种抗日救亡团体,如雨后春笋,勃然兴起,仅上海一地,即有救亡报刊 53 种之多。全国性的文化、新闻、学术、宗教及其他团体,都派出代表到抗日前线慰问。武汉、南京、太原等城市的工人,相继组织抗日后援会,民间人士组织的抗敌救国会、战地服务团、战地救护队,纷纷奔赴抗敌前方。武汉的青年救国团,在七个月中发展到两万人,其中有七八千团员到豫东和第五战区参加游击战。为了阻止日本海军沿江而上,中国船商和船民捐献了 7 艘海轮、114 艘商轮和数以千计的民船,使之沉没在长江、黄浦江、闽江、珠江以及连云港等江海中,筑成封锁线,有效地阻止了日本战舰和商轮的入侵^②。安徽省在民众总动员委员会这个统一战线组织的领导下,成立了青年、妇女、农民、工人、商人、文艺等抗敌协会,总计有 3199 个单位。这些名目繁多的各行各业的抗敌协会,宗旨都十分明确,那就是各尽所能地动员和组织民众参加和支援对日抗战。

① 见中国人民解放军资料丛书《八路军——综述大事记》第 30—35 页。

② 见《中华民国史纲》,第 525—526 页。

国民政府西迁,上海、南京沦陷,武汉一时成为抗战的中心。各地许多文化人士,包括一些知名作家、学者纷纷云集武汉,一些文艺刊物也迁来。此时,中共的《新华日报》在武汉创刊,通过抗日民族统一战线各种形式与渠道,联系团结广大文艺工作者,指导文艺运动,使武汉取代上海而成为全国的抗战文艺活动中心。据不完全统计,从1937年春至1938年2月,在此地出版的文艺报刊有200多种^①。文艺工作者在这里建立了全国性的组织,即1938年3月成立的“中华民国文艺界抗敌协会”,另外还有全国戏剧、歌咏、电影、美术、木刻、漫画等抗敌协会。“文协”的成立对整个抗战时期“抗日文艺”的组织与指导,起着极大的推动作用。它在《发起旨趣》中号召文艺工作者“团结起来,像前线的战士用他们枪一样,用我们的笔,来发动群众,捍卫祖国,粉碎寇敌,争取胜利”。出版会刊《抗战文艺》,并在成都、昆明、长沙、桂林、贵阳、香港、迪化(今乌鲁木齐)、延安及晋察冀等地成立了分会和通讯处。“文协”集中了当时国内的一大批知名作家,从理事名单来看,完全体现中华文艺界的空前大团结。他们不分政治观点、思想流派,有蜚声文坛的元老,也有活跃于文艺界的新秀,大家为了共同抗日这一奋斗目标,汇集在一起。“文协”提出“文章下乡,文章入伍”的口号,组织“作家战地服务团”,赴前线各战区访问,动员作家走上前线,深入民间,有力地促进了抗战文艺的发展。武汉失陷,聚集在这里的作家、学者和文化工作者,奔向后方和全国各地,他们像播种机一样,把抗战文化的火种,播撒向四方“发芽、开花、结果”。因此说,武汉时期的抗战文艺活动,在抗战文艺运动史上,有着不可忽视的地位。

广州、武汉沦陷后,大批学校、文化机关、艺术团体的青年学生、文化工作者疏散到大后方各省、市和抗日敌后根据地,他们同当地的文教界的组织、爱国进步人士和广大民众结合在一起,积

^① 见《近代史资料》,总78号,《抗战初期武汉文艺刊物综述》。

极投身于抗日宣传工作、参加建设后方的各项事业,贡献他们的聪明才智,使偏远的西南大后方,在文化上、政治上顿时呈现出前所未有的繁荣景象。广大的知识分子和文艺工作者,克服政治上、经济上、生活上的种种困难,同心协力,辛勤工作,围绕着抗日救国,坚持抗战,争取民主,反对独裁,动员群众,共赴国难等主题,分别从事写小说、编剧本、演戏剧、搞美术、办报刊、办教育,出版发行图书等事业,宣传抗日,呼吁民主;歌颂英烈,批判、讽刺、针砭时弊,以激发人们的爱国热情,坚定抗日必胜的信念;鼓舞了无数热血青年踊跃参军,英勇杀敌;激励抗日将士慷慨奔赴前线,血洒疆场;动员后方民众用各种实际行动支援前线。特别是抗敌戏剧运动异常活跃,仅郭沫若领导的军委政治部第三厅,就拥有由各地救亡戏剧团体组成的九个演剧队、四个抗敌宣传队、一个孩子剧团和一个电影放映队,活跃在前线与后方,进行宣传鼓动工作。各地类似的宣传队、演剧团,比比皆是。在西南各省、各地区的青年学生和文化工作者,组织了形式多样的各种专业或业余的剧团或剧社(队),以云南昆明一地为例,据不完全统计,抗战期间就有 30 多个,此外还有各大专院校学生们临时组织的演出活动^①。他们自编自导,演出话剧、地方戏曲,广泛深入地进行抗日宣传,对唤起民众,投身抗战,支援抗战,起了极大作用。1944 年,在中国共产党的领导下,桂林的戏剧工作者倡议在桂林举行一次戏剧展览会,这一倡议得到西南各地戏剧团队的热烈响应。同年 2 月 15 日,西南第一届戏剧展览会在大后方的进步文化中心之一桂林拉开帷幕。前后历时 90 天,参加的有西南各省各单位戏剧团队 33 个,参加人数 895 人。各戏剧团队相互观摩,交流经验,这是一次抗日戏剧运动的大检阅,于此也可看出抗战戏剧之发展规模。抗战时期的文艺队伍,是一支规模宏大的抗日文化大军,他们以文艺作品、戏剧与歌声鼓舞着中国人民奋起,为战胜

① 见《近代史资料》,总 70 号,《抗战时期昆明抗日救亡戏剧运动》。

日本侵略者,做出卓越的贡献。

抗日战争所取得的伟大胜利,不仅在于它战胜了日本法西斯,其尤为具有深远意义的是它促使中国人民的政治觉悟空前提高,众多的工农群众,为追求抗日救国的真理,而走向革命的道路。中国人民的力量在斗争中发展壮大,加速了中国革命的进程,为夺取新民主主义革命在全国的胜利,奠定了基础。抗战时期波澜壮阔的抗日救亡运动,对此起到了不可低估的重要作用。

三

武汉失守之后,中国的抗日战争进入相持阶段,日本侵略者“速战速决”的战略意图遭到破产,陷入长期作战的泥潭而不能自拔。侵华战争随着战场的扩大,战线的延长,日军兵力愈来愈分散,投入兵力总数在百万左右,军费开支急剧膨胀,战略物资严重不足,兵力匮乏,国力有限。因此,日军在占领广州、武汉后即停止了战略进攻,日本的侵华政策开始进行调整。1938年11月18日,日军陆军省和参谋本部在制定《抗日政权屈服或崩溃的要领》中指出:“对抗日政权发挥战略策略及外交上各种手段,积极使事变迅速解决”^①,加强政治诱降,把政策重心转向扶植“新的中央政权”上来。11月30日,日本召开御前会议,通过《调整日华新关系的方针》,提出新的四项和谈条件,这一新方针于12月22日以《第三次近卫声明》的方式公布。日本的诱降活动,在国民党阵营内部得到亲日派的响应,1938年底汪精卫集团的投降叛国,就是日本对华新政策的直接后果。

日本停止战略进攻后,国民党当局的军事指导方针,在其制

① 见《中国事变陆军作战史》,第2卷第2分册,第38页。

定的《国军第二期作战指导方案》中作了如下规定：“主力应配置浙赣、湘赣、湘西、粤汉、平汉、陇海、豫西、鄂西各要线，极力保持现在的态势，不得已时，亦应注意在现地线附近尽量牵制敌人，获取时间之余裕，俟新战力培养完成，再行策动大规模攻势。”按照蒋介石的说法，即是利用时机，“以待国际形势的变化”。日军的军事压力减弱，蒋介石对在敌后对日作战中发展壮大的人民武装力量产生恐惧，视为心腹之患。1939年1月，国民党召开五届五中全会，会议重申抗战的意向和决心，蒋介石在开幕词中表示：“我们今天惟有全力决战，以必死之心来抗战，战到达成目的之日为止”；“我们若不能抗战到底，我们的国家就要沦为敌国的属国与殖民地”。但蒋介石对“抗战到底”之“底”，作了如下的解释，“抗战到底的底在哪里？……必须有一界说”，“在卢沟桥事变前现状不恢复，平津不恢复以前不能与日本开外交谈判”，“我们不恢复七七事变以前原状就是灭亡，恢复了就是胜利”。蒋介石之“底”，就是日本只要对东北和华北没有提出新的要求条件，恢复“七七”事变前的状态，就可以与日本谈判妥协。这一“底”的界说，实际是苟安妥协的抗日指导原则，也是对近卫“第三次声明”所提出之问题的间接答复。关于国内政策的重点，则提出了“溶共”、“限共”、“反共”的方针，并设立了“防共委员会”这一专门机构。

国民党五届五中全会以后，国民党的对内政策开始逆转，其限制、削弱以至取消共产党的企图愈益强烈，逐渐加强了“防共”、“限共”、“反共”的活动，国共两党的关系，日趋紧张恶化，并逐步成为国内政治和舆论关注的焦点。

根据五中全会的反共方针，国民党的一些党政军机关，相继制定并秘密下发了《防止异党活动办法》、《异党问题处理办法》、《处理异党实施方案》、《防止异党兵运方案》、《运用保甲组织防止异党活动方案》，全面布置了政治“防共”、军事“限共”的具体措施和办法，其中规定：要采取“以组织对付组织”的办法，对共产党的

组织和活动“应采取严格的防制措施”，对共产党出版的报刊杂志“一律禁止发行”，对未经国民党批准的人民武装，“当地驻军得随时派兵解散，不得有误”。对人民群众则“实行联保连坐法，使人民不敢与异党分子接近，而受其利用”等等。在政治“防共”的同时，国民党还加强了军事“限共”。1939年初，国民党增设冀察和鲁苏两个战区，并向华北和华中之敌后调派兵力，其目的是要“加强本党在华北之威力，以限制共产党之发展”。为此，国民党军队和地方反共顽固势力，接连制造军事摩擦。从1939年4月至12月，先后制造了湖南平江惨案、河南确山惨案、河北深县惨案、山东博山惨案，残杀新四军、八路军指战员、工作干部、伤病员。1939年12月至1940年3月，西北胡宗南部大肆进攻陕甘宁边区被打退后，又实行长期的军事包围和经济封锁。在华北，大规模军事摩擦集中在山西、河北。1939年12月，阎锡山制造“晋西事变”，与此同时，国民党朱怀冰部、石友三部在太行山东麓的晋冀豫边区，侵占八路军防地，经交涉与退让无效后，八路军被迫自卫还击，歼灭和打退了制造军事摩擦的国民党朱、石两部，后经商定，双方划分防区，迫使国民党军队退出河北。国民党反共势力发动的第一次反共高潮，在八路军有力的自卫反击之下，被制止了，迫使国民党当局有条件地承认八路军在华北主要地区独立抗战的地位，为华北各敌后抗日根据地的进一步的巩固与发展，创造了条件。

中国共产党坚持国共合作、坚持团结抗战的基本方针，对国民党制造的反共摩擦事件，进行“有理有利有节”的斗争，明确提出了“人不犯我，我不犯人，人若犯我，我必犯人”的斗争原则，对国民党的斗争是有节制的，但国民党当局顽固地坚持其“防共”、“限共”、“反共”的政策。中国共产党在国民党不断制造反共摩擦的危机中，坚持团结，坚持抗日。为协调国共两党的关系，双方于1939年11月开始至1940年间，不断就有关军事问题进行谈判。在谈判中，国民党拒不承认陕甘宁边区，要求予以取消，限制中共

武装的抗日活动地区，要求八路军、新四军撤至冀察两省和晋东北及冀鲁交界地区。在国民党当局看来，“共产党三年来由3万扩大到50万，再一两年定不止一百万，那时还有国民党活路！”特别是对新四军在江南的活动，更是抱有极大的敌意。1940年10月，苏北事件黄桥之役国民党韩德勤部反共严重受挫，促使蒋介石下决心要除掉江南新四军。同年10月19日，参谋总长何应钦、副总长白崇禧联名致电十八集团军总司令朱德、副总司令彭德怀与新四军军长叶挺，指责中共军队不守战区范围自由行动；不遵编制，各部自由扩充；不服从中央命令，破坏行政系统等。命令将黄河以南之八路军、新四军“悉数调赴河北”；军令部并拟定《剿灭黄河以南匪军作战计划》，上报蒋介石批准，开始进行军事围剿的具体准备。中共中央一方面加紧做应战的部署，一方面公开表示同意新四军北移并与蒋交涉，两党关系已呈剑拔弩张之势。最后终于在1941年1月爆发了震惊中外的皖南事变，国共两党的关系也因此出现新的危机，两党军事问题谈判全面中止。中国共产党大力揭发国民党的反共阴谋，使国民党遭到国内外舆论的极大谴责。

国共两党的这种既联合又斗争的关系，是贯穿于抗日战争全过程一个非常突出的国内政治问题。在此期间，双方先后有过三次谈判，结果都以失败而告终。对国民党的反共政策，中国共产党为了维护团结抗战的大局，采取斗争而不导致破裂的对策。而国民党迫于国际国内舆论的压力，也不愿意轻易打破国共合作的政治局面，故两党关系和抗日民族统一战线得以维持。

四

抗战前，国民党南京政府名义上虽为全国统一的中央政府，

但实际上由于党内各派系争夺领导权及地方实力派的存在,反蒋势力很大,党内四分五裂。从1927年至1936年,党内的矛盾频起,且不时爆发反蒋内战,南京国民政府还没有形成绝对的权威,同时各地方实力派与蒋的关系,是貌合神离,中央政府难以号令全国。抗日战争时期,由于战争的需要,政治体制转入战时体制,军政必须高度集中以保证抗战的顺利进行。由于国民政府是国民党一党专政和以党统政,随着蒋介石在党内权威的不断提高和战争的发展,中国的政治体制逐步形成以蒋介石为首的国民党独裁统治。

抗战初期,国民党在建立战时体制时,其重要的一环,就是建立了党内独裁制。具体表现即为,1938年3月在武汉召开的国民党临时全国代表大会,通过了确立“总裁制”的决议案。国民党内的总理独裁制度,是孙中山为增强党的力量,强调党内的集中与统一,而规定实行党内独裁制的。国民党党章对总理的职权有六条规定(第19条至24条)是:“本党以创行三民主义五权宪法;孙先生为总理,党员须服从总理之指导,以努力于主义之进行;总理为全国代表大会之主席;总理为中央执行委员会主席;总理对全国代表大会之决议有复议之权;总理对于中央执行委员会决议,有最后决定之权。”^①从这些规定可以看出,总理有权决定国民党的一切,是党的独裁者。孙中山逝世后,包括蒋介石在内,谁也不具备孙中山那样的权威,所以党章虽保留总理职权的内容,但新的党内总理独裁制难以建立形成。抗日战争为蒋介石提供了这样的条件。1938年国民党“临全大会”对于《党务报告之决议案》提出:“乃自总理逝世以后,集团的重心始终未能有法定的建立,在事实上全国虽早有一致公认之领袖,而领导抗建之本党,反至今蹈故袭常,未有名实相等之规定,重心既未具体建立,以致所谓干部亦感散漫。中央既洞鉴乎此,授权于军事委员会委员

① 见荣孟源编《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(上),第25页。

长,对于党政统一指挥,以利抗战之进行,则本党尤应针对缺点,明确规定领袖制度,俾此革命集团有稳固之重心,更从而建立中央干部,商讨一切党政大政,以为领袖之辅弼。”^①因此“临全大会”决定恢复“总理制”,设立“总裁”以代行党章所规定之职权,并推举蒋介石任国民党总裁,汪精卫被推选为副总裁(汪1939年投日后,国民党取消了副总裁之职)。

国民政府在抗战初期转入战时体制之时,即开始走向军事一体化的军事独裁。国民政府1936年7月设立国防最高会议,抗战军兴,1938年8月改称国防最高委员会。1939年1月国民党五届五中全会为强化战时体制,决定设置国防最高委员会,总揽全国党政军一切大权。其所通过的《国防最高委员会组织大纲》规定:国防最高委员会统一党政军之指挥,国民党中央各部会、政府五院及军事委员会所属各机构,均受该委员会之指挥。该委员会委员长一职,“由本党总裁任之”。按此规定,国家的一切大权均集中于国防最高委员会委员长之手,也就是说给予蒋介石指挥党政军的一切权力(包括立法权)。1943年8月1日,国民政府主席林森病逝,9月,国民党召开五届十一中全会,决定蒋介石任国民政府主席兼行政院院长,为此全会修改《国民政府组织法》,将原组织法规定之行政院负责制,改为主席负责制。至此,国民党及国民政府党政军的最高领导职务,均由蒋介石一人担任,蒋介石成为名符其实的中国的独裁统治者。

抗战期间,中国政治体制由于战时这一特定历史条件,向高度集中化、军事化、独裁化发展。另一方面,与此同时,在政治上呈现出要求民主化的思潮,并逐渐演变成声势浩大的民主宪政运动。1938年7月召开国民参政会,作为民意机构,开始出现在中国政治舞台上,在政治体制民主化方面走出重要的一步。

1938年国民党“临全大会”通过决议,建立国民参政会,接着

^① 同上,下,第500页。