

# 国民参政会性质研究述评

陈 一容 张国镛

---

**内容提要** 国民参政会是抗战时期成立的一个特殊的国家最高政治机关,它的地位作用和性质,引起了学术界的广泛关注。出现了纷繁复杂的观点,或把国民参政会说成是一个代表人民参政的民意机关(或准民意机关),或把它说成是一个仅仅供国民政府进行咨询的最高机关,或把它说成是一个特殊的具有双重性质的咨议机关,等等。本文对这些观点进行了述评。

**关键词** 抗战时期 国民参政会 参政 民意 咨询

---

国民参政会是抗日战争时期由执政的国民党通过国民政府组织实施的有国民党、共产党、民主党派等参加的代表民众参政议政的国家政治机关,是特殊的多党派合作和政治协商的初步组织机构和组织形式。就其成立的原因和旨意看,是“在抗战期间,为集思广益,团结全国力量起见”而成立的,属全民族抗日战争的产物,是第二次国共合作和中国近代民主政治发展的产物。从它出现伊始,其性质作用便引起社会各界人士的广泛关注。几十年来,出现了纷繁复杂的各种观点,或者把它说成是一个代表人民参政的“民意机关”,或者把它说成是国民政府的咨询机构,或者把它说成是一个特殊机构,具有咨询建议双重性质等。这些观点都有它一定的历史依据和参考价值,值得梳理。

—

国民参政会的成立,是中国近现代政治制度的一次大变革,因而引起了时人和学者的广泛关注。在当时的研究中,国民党方面的学者对国民参政会给予了几乎完全肯定的评价,认为它是中国“过渡的人民代表机关”,是“非常时期的民意机关”。国民党当局败退台湾之后,这种论点仍是绝大多数台湾学术著作的基调,认为它是“代表人民参政的中央民意机关”,是“一股支持抗战建国的巨大力量”,是“全国团结统一的象征和凝聚素”,“促进了经济建设,协成了民主政治”,是抗战史和中国近代史上“应该大书特书”的篇章。

1962年台湾兴台印刷厂出版了由“国民参政会史料编纂委员会”编辑的《国民参政会史料》一书,作为首部反映国民参政会基本历史概况的资料汇编,不仅推动了国民参政会的研究,而且是国民参政会研究的一个重要成果。此后,这一研究转入冷落状态。直到20年后,台湾学者张玉法在编撰出版《中国现代史》(下)<sup>①</sup>时,对国民参政会进行了较为详实的介绍和评论,再次引发学者们对国民参政会的关注。

大陆学者对国民参政会的研究经历了一个曲折发展的过程。从1949年到1981年,国民参政

---

① 张玉法著:《中国现代史》(下),台北:华东书局1981年版。

会的研究在大陆学术界始终处于停滞状态。改革开放后,大陆史学界迎来了学术研究的春天,国民参政会也开始成为学术研究的一个热门话题。1982年,四川人民出版社出版了由四川大学卓兆恒等人编辑的《国民参政会资料》一书,该书收集了1938年国民参政会成立至1945年中国共产党声明不参加第四届国民参政会的部分史料,基本反映了国民参政会的历史面貌。一些研究国民参政会的文章也陆续发表,如陈明钦、杨淑珍的《国民参政会浅析》(《西南师范学院学报》1984年第1期);陈瑞云的《国民参政会述略》(《史学集刊》1984年第3期);周勇的《皖南事变与二届一次国民参政会》(《四川省纪念抗日战争胜利四十周年学术讨论会论文集》二,四川省社科院出版社1985年版);陈明钦的《围绕二届一次国民参政会的斗争》(《西南师范学院学报》1985年第3期)等等。

1985年8月,重庆市政协文史资料委员会、中共重庆市委党校、中国第二历史档案馆编辑出版了《国民参政会纪实》上下两卷100多万字。该书是中国大陆第一部较为全面地反映了国民参政会的基本历史面貌的大型资料汇编。1987年6月,他们又编辑出版了《国民参政会纪实》续编,近50万字,补充了大量新的资料 and 介绍了有关学术观点。

与此同时,大陆出版的一些通史和专史著作、辞书等,也用了一定篇幅介绍国民参政会的概况。

1995年8月,由周勇主编的《抗战时期的国民参政会》(重庆出版社)正式出版,作为研究国民参政会的第一部学术性专著,该书较为客观公正地评价了国民参政会的发展演变过程。

1984年以来,大陆学者研究国民参政会的成果越来越多。截止2009年初,仅笔者所见发表的相关文章就有57篇,其中研究国民参政会重要人物的文章有12篇,回忆性研究文章4篇,研究国民参政会性质、地位或作用的文章21篇,研究中国共产党、其他政党与国民参政会关系的文章有6篇,研究国民参政会与中国政治民主或宪政关系的文章有8篇,研究国民参政会上政治斗争的文章有2篇,其他方面的有4篇。

总体说来,20世纪70年代以前,关于国民参政会性质的研究主要有两种观点:即代表人民参政的“民意机关”和仅仅供国民政府进行政策咨询的中期以后“咨询机关”。70年代中期以后形成了三种观点:(一)把国民参政会说成是一个代表人民参政的“民意机关”,或叫“中央民意机关(最高民意机关)”,或叫“相当民意机关”,或叫“准民意机关”等;(二)把国民参政会说成是一个仅仅供国民政府政策咨询的“咨询机构”,或叫“最高咨询机关(中央咨询机构)”,或叫“临时咨询机关”等;(三)把国民参政会说成是一个“特殊机构”,或叫具有“咨询建议双重性质的机关”、“特殊政治机关”、“咨议机关”、“人民政协的萌芽”、“多党派合作的初步组织机构和组织形式”等。

## 二

第一种观点认为:国民参政会是国民政府在抗战时期成立的一个供人民参政的“民意机关”。在这类观点中,又有一些表述不同的区别,如“代表人民参政的中央民意机关”<sup>①</sup>,或“战时相当的民意机关”<sup>②</sup>,或准民意性的机关等不同看法。

(一)关于“代表人民参政的民意机关”问题。早在1932年12月国民党四届三中全会就召集“国民参政会”作出过决议,在该决议中把国民参政会说成是作为国民大会召开之前的一个“中央民意机关”。<sup>③</sup>国民参政会成立后,时评亦普遍认为或期望其成为推进中国“宪政”的一个初步“民

① 《国民参政会纪实》续编,重庆出版社1987年版,第8页。

② 《国民参政会纪实》上卷,重庆出版社1985年版,第214页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编政治(二),江苏古籍出版社1985年版,第384—385页。

意机关”，即“国民参政会之性质，并非政治上之咨询机关，亦非法律上之技术机关，实为反映民意决定国家大政方针之代表机关”。<sup>①</sup> 国民参政会参政员章伯均说：“国民参政会之召集，正如国民党宣言所宣示，为集中智力增加抗战力量，故可称为战时民意机关。”<sup>②</sup> 1938年，范予遂在独立出版社出版的《国民参政会·序》和《国民参政会·续前记》中，进一步认为国民参政会是“过渡的人民代表机关”，是“非常时期的民意机关”。<sup>③</sup>

20世纪80年代后尤其是90年代后，大陆学者也有人把国民参政会说成是一个“民意机关”。如陈益元在《论国民参政会与抗战时期的中国政治走向》一文中，通过对国民参政会与抗战时期中国的政治走向进行论证，认为国民参政会使“各地区、各民族、各阶层在一定程度上获得了参与政事的权利，作为一个与闻政事的民意机关，对打破国民党一党擅权是有积极作用的”。但文章没有对这一民意机关的性质做阐述。

学术界还有人认为国民参政会有许多功能与西方民主国家的国会或议会很相近，称国民参政会为中国的“战时国会”。1976年4月，美国圣若望大学亚洲研究中心和伊利诺大学亚洲研究所在纽约联合举办《战时中国——1937年至1945年》讨论会，加拿大新勃朗司维克大学的徐乃力提交了一篇题为《中国的“战时国会”：国民参政会》的论文。该文从6个方面，即：1. 国民参政会的缘起及成立；2. 参政会的职权及参政员的构成；3. 参政会与战时团结问题；4. 参政会与战时人力、资源的动员；5. 参政会及宪政运动；6. 结论，进行了细致的阐述。他认为：“毫无疑问地参政会在团结全国，支持政府抗战到底的政策方面有积极的贡献。自其成立至抗战结束的七年间，参政会从未在此一问题上有过迟疑，作为战时唯一的‘民意机构’，对于这一重要国策的推行，助益良多。”<sup>④</sup>

众所周知，“民意机关”即西方民主国家的国会或议会的别称。很显然，国民参政会不具备这样的性质和功能。因为，当时蒋介石在国民参政会第一届第一次会议开幕式上讲得非常清楚，他说：“我们国民参政会当然不是议会，但要以从前议会的民主政治失败为戒，以期树立一个真正的民主政治的基础，这亦是贵会建国的一个重要的责任。”<sup>⑤</sup>

(二)关于“准民意机关”问题。最早称国民参政会为“准民意机关”的，是国民参政会成立时参政员曾琦在一次讲话中说：“参政会虽然不是纯粹的民意代表机关，但至少是准民意代表机关。”<sup>⑥</sup>

1980年10月，“国立”政治大学三民主义研究所教授马起华在台湾《近代中国》杂志上发表题为《抗战时期的宪政运动》长篇论文，认为国民参政会是“战时中央民意机构”，该文第五部分“国民参政会的性质”中讲到：“民主国家的国会或立法机关，性质有四：代表民意，统一立法，议事公开，言论自由。国民参政会具备了后两项性质，不全具备前两项性质。”文章认为：因此，“可以这样说，国民参政会是我国在抗战时期的准中央民意机构。”并指出：“‘准’者，因为它不是由民选所产生的，又是非常时期的产物，不能以平时和西方中央民意机构的尺度来衡量。它也不代表全国人民行使四种政权，因而不能代替国民大会。但是，如果抗战时期已成立了国民大会，则国民参政会便没有设置的必要，因为国民大会更能代表全国民意，并克行使参政会大部分的职权。反之，由于国

① 《中央日报》1938年7月6日社论，转引自《国民参政会纪实》上卷，重庆出版社1985年版，第123页。

② 《国民参政会纪实》上卷，重庆出版社1985年版，第90页。

③ 范予遂著：《国民参政会·序》独立出版社1938年版，第1页；《国民参政会·续前记》，独立出版社1938年版，第3页。

④ 薛光前主编：《八年对日抗战中之国民政府——1937年至1945年》上，台北：商务印书馆1978年版；转引自《国民参政会纪实》（续编），重庆出版社1987年版，第618—642页。

⑤ 《蒋总统思想言论集》第14卷，台北：中央文物供应社1966年版，第232页。

⑥ 《国民参政会纪实》上卷，重庆出版社1985年版，第87页。

民大会因抗战发生而无法如期召开,为了博访周谘,集思广益,团结民众欣力,以利抗战建国大业之进行起见,才设立国民参政会,作为非常时期和过渡时期的中央民意机构。事实上,国民参政会不但促进了我国的民主宪政,也为抗战后的国民大会做了不少铺路工作。”<sup>①</sup>需要指出的是,他实际上把“准民意机构”和“非常时期和过渡时期的中央民意机构”等同起来了。

近年来,大陆学者在著述中亦开始采用“准民意机关”这样的称谓。如孔庆泰等人的《国民党政府政治制度史》(安徽教育出版社 1998年版,第 565页);王秀鑫、李荣的《中国 20世纪全史·第五卷·全民抗战》(中国青年出版社 2001年版,第 298页)等。当然,也有学者把国民参政会说成是“在抗日民族统一战线影响下建立的具有战时初步民意性质的机构”。<sup>②</sup>

按照上述学者的观点,所谓“准民意机关”,就是因为一方面国民参政会由各党各派各团体的代表和无党无派的社会贤达组成;另一方面其成员在会内的言论和行动大都能反映各地区民众的意愿和要求。尽管国民参政会不能同民众选举产生的国民议会相比,但它在反映民众的抗战意愿和要求上确实具有一定的代表性。

### 三

第二种观点认为:国民参政会仅仅是一个供国民政府决策咨询的“机关”。这种观点又可分为两类,即一,认为是一个最高(中央)咨询机关(或全国咨询机关);二,认为一个临时咨询机关。

台湾学者张玉法认为是一个临时咨询机关。他虽指出“国民参政会是训政时期的一个临时咨议机构”,但没有对此展开论述。<sup>③</sup>

1987年6月,大陆学者周永林、周勇等3人在《国民参政会纪实》(续编)发表导读性长篇文章,郑重提出:“国民参政会,是抗日战争时期由国民政府组织成立的包括国民党、共产党及其他抗日党派和无党派人士代表的全国最高咨询机关”的观点。<sup>④</sup>1988年8月,王功安、毛磊主编的《国共两党关系史》中也说国民参政会:“不是真正的民意机关,而是一个咨询性质的机构。”<sup>⑤</sup>目前不少著述均采用这一定性。例如,具有权威性的《辞海》有关条目也认为国民参政会是“抗日战争时期,国民党政府成立的最高咨询机关”。<sup>⑥</sup>《中国抗日战争大辞典》在解释国民参政会时也认为是“抗日战争时期,国民政府成立的由各抗日党派代表以及无党派人士组成的国家最高咨询机关”。<sup>⑦</sup>

此后,大陆学界在国民参政会的职能性质判断中,基本上以“咨询机关”为主。如蔡蕴涛在《试论抗战初期国民参政会的积极作用》一文中,认为“国民参政会是抗日战争时期由国民政府组织的包括国民党、共产党及其他抗日党派和无党派人士组成的全国最高咨询机关”。<sup>⑧</sup>

考“咨询”一词为征求意见之意,“咨询机关”为国家设立的征求意见的机关,国民参政会对国民政府交付讨论的问题提供意见和建议,不具有约束力。从国民参政会设立“集思广益”“团结全

① 马起华:《抗战时期的宪政运动》,台北:《近代中国》第 19期,第 149页;转引自《国民参政会纪实》(续编),重庆出版社 1987年版,第 593—614页。

② 魏宏运主编,王同起、岳谦厚撰:《民国史纪事本末·抗日战争时期》上,辽宁人民出版社 1999年版,第 345页。

③ 张玉法著:《中国现代史》(下),台北:中华书局 1981年版,第 626页。

④ 周永林、周勇、刘景珍:《论国民参政会》,《国民参政会纪实》续编,重庆出版社 1987年版,第 7页。

⑤ 王功安、毛磊主编:《国共两党关系史》,武汉出版社 1988年版,第 423页。他们后来主编的《国共两党关系通史》(五卷本),武汉大学出版社 1991年版,第 627页中仍然说:“国民参政会基本上是一个咨询性质组织,而不是真正民意机关。”

⑥ 《辞海》,上海辞书出版社 1989年版缩印本,第 867页。

⑦ 章绍嗣等主编:《中国抗日战争大辞典》,武汉出版社 1995年版,第 404页。

⑧ 蔡蕴涛:《试论抗战初期国民参政会的积极作用》,《江苏广播电视大学学报》1998年第 4期。

国力量”的宗旨和职权的限定看确有一定的史实根据。邹韬奋等人的回忆录中曾以不少事情证明了这一点,然仅止于此则不免以偏概全,因为国民参政会不仅仅是一个被动的“顾问”团体。国民参政会按其组织条例规定的职权有提案权和询问权等权力,这就使得国民参政会不仅可以就参议员关心的问题提交议案于国民政府,而且可以对国民政府及各部门的工作报告提出质询,因此具有了自身政治意志主动地聚合、表达和某种程度实现的可能。

国民参政会的民意性或咨询性两种观点虽有一定的重合之处,但区别是明显的。前者是主动、独立的,政治意志可以从中表达、整合和确定,显示了一定的政治竞争和权力制衡。后者是被动、依附的,起集思广益的参谋作用,显示了一种团结的力量和包容的作风;前者的位阶从各方面看均高于后者。

## 四

第三种观点认为:国民参政会是一个特殊的政治机关,具有咨询建议双重性质,既是抗战时期的准民意机关,又是抗战时期国民政府的咨议机关。<sup>①</sup>“国民参政会在自身运行的内容和形式上都反映了其在抗战和民主宪政的进程中,具有过渡转型特点的献计献策、参政议政的咨议性质。”<sup>②</sup>

其实,把国民参政会说成是双重性质的机关的观点,早在1938年就已出现了。当时华西园在《群众》周刊第2卷第16期上发表《国民参政会的产生发展与前途》一文,就认为,国民参政会具有双重性,既是“供政府咨询的机关”,又是一个“相当民意机关”。

进入21世纪后,大陆一部分学者认为国民参政会是一个咨议机关,具有双重性质。2001年8月,张宪文、方庆秋、黄美真主编的《中华民国史大辞典》中称国民参政会为:“国民政府在抗日战争时期设立的咨询和建议机关。”<sup>③</sup>该观点强调,国民参政会是国民政府在抗日战争时期设立的中央咨议机关。咨议、咨询、议事和督政之结合,超出咨询机关之任,未及民意机关之权,并附属于国民政府。其使命是就抗战和国家建设所涉及的方方面面问题向国民政府提出意见和建议。至于这些意见和建议是否为国民政府有关部门采纳,自属疑问。

与该观点相近的是把国民参政会看成一个“咨询建议机关”。<sup>④</sup>持这一观点者强调,国民参政会是由一个属咨询性质的国防参议会发展而来的,这一点必须明确。所以,视国民参政会为国防参议会的扩大,俨然起“一中枢政府之咨询机关”作用。该观点认为:“组织国民参政机关,团结全国力量,集中全国之思虑与识见,以利国策之决定与实行。”<sup>⑤</sup>“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,还在国防会议。”<sup>⑥</sup>“虽然略含民意机关的一点点的微微的曙光,但至多只是政府的一个顾问机关,他的决议案并无代表民意监督政府之权,或督促政府必须执行之权。”<sup>⑦</sup>

有学者认为:“国民参政会是抗战时期由国民党设立的特殊政治机构……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局限于

① 吴海晶:《国民参政会若干问题探析》,《成都大学学报》(社科版)1999年第2期。

② 薛恒:《国民参政会性质之辨》,《南京社会科学》2003年第4期,第58页。

③ 张宪文等编:《中华民国史大辞典》,江苏古籍出版社2002年版,第1176页。

④ 《国民参政会纪实》上卷,重庆出版社1985年版,第135页。

⑤ 《中国国民党抗战建国纲领》,《国民参政会纪实》上卷,重庆出版社1985年版,第36-88页。

⑥ 重庆《新蜀报》社论,《国民参政会纪实》上卷,重庆出版社1985年版,第135页。

⑦ 邹韬奋著:《经历》,三联书店1985年版,第364页。

抗战时期,而是把战时国民参政会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。”<sup>①</sup>指出国民参政会同大多数政治性机构都拥有职权一样,也拥有自己的职权。为其性质所决定,国民参政会的职权不是由人民授予,而是由国民党中央执行委员会授予。按照《国民参政会组织条例》第五、六、七条规定,国民参政会具有决议“政府对内对外施政方针”之权,有“提出建议案于政府”之权,有“听取政府施政报告既向政府提出询问案”之权。适应变化了的形势需要,以后国民党中央执行委员会又增授国民参政会调查权和初审预算权,经过几次授予,似乎国民参政会职权不少、权力不小,但这些大都是虚的。

还有学者认为:“抗战时期的国民参政会是国民政府领导下的具有民主色彩的政治机关。尽管国民参政员由国民党指定,成员也多为国民党人,但其中也包括了中国共产党人和其他民主党派的代表,他们的参加以及提出的各项议案是不同于国民党一党专政政策的。在统一战线刚刚建立不久的情况下,国民参政会的成立对于巩固和扩大统一战线,进一步团结国内各种力量一致抗日具有重大意义。国民参政会的成立有利于集中全国人民抗战思想,对于抗日国策的制定和推行起到了积极作用。国民参政员们把各阶层人民的各种建议和要求带到会议上,经过广泛讨论后向政府提出。如坚持持久战策略和改进外交等建议和要求被采纳,使政府的机构设置和政策确定更符合抗战的形势要求。尽管国民参政会不是一个决策机构,也没有工农代表参加,还不能称得上民意机关,但在当时毫无民主可言的情况下,建立一个有各党派和各种政治力量参加的,能够各抒己见、相互交流、共同协商的场所,对争取抗日战争的胜利起着积极的作用。”<sup>②</sup>

上述观点认为,战时准民意机关和战时咨议机关的性质使得国民参政会不具有西方民主国家平时议会、国家权力机关所具有的权力,不享有西方民主国家平时议会、国家权力机关所享有的尊荣。就像其名称所表明的那样,国民参政会只是吸收部分国民代表进行参政议政的一个机构,它不是西方民主国家的议会,更不是国家权力机关。所以,国民参政会不是一个实行现代“民主政治国会职权之实”意义上的民意机关,除非将“民意”理解为“采取舆论”“通幽达隐”等意义,或可以“民意机关”称之。从民主政治视角,提出的“准民意机关”性质虽然贴近,但不够明确规范。

2005年以后,大陆学者对国民参政会性质的研究又有新进展,出现了一些新的观点:一是把它与后来的政治协商会议尤其是人民政协联系起来,称为国民参政会“是人民政协的萌芽”<sup>③</sup>;二是认为:“国民参政会是抗战时期成立的一个特殊的政治机关,从国家机关角度来讲,它是一个由独立执政的国民党通过国民政府而组织的民众代表参政议政的国家政治机关。从党派关系来讲,则是一个由独立执政的国民党组织领导的有国民党、共产党、民主党派等参加的多党派合作和政治协商的初步组织机构和组织形式。”<sup>④</sup>

总之,从国民参政会成立的那一天起,人们对它的估测和期望就大致有民意性或(准)民意性的机关、咨询性的机关、咨议性机构或综合两种性质的机关等不同见解。几十年来这些不同认知和主张,在今天的学术界中依然存在。

(作者陈一容,西南大学历史文化与旅游学院副教授;张国镛,西南大学政法学院教授)

(责任编辑:徐志民)

① 章红:《国民参政会述论》,《抗日战争研究》1996年第3期。

② 郑建敏:《抗战期间的国民参政会述评》,《石家庄师范专科学校学报》1999年第3期。

③ 詹松:《国民参政会与人民政协——兼论国民参政会之性质》,《重庆社会主义学院学报》2005年第3期。

④ 张国镛、陈一容:《国民参政会性质新论》,《学术前沿》2007年第1期。