

中華民國廿五年九月廿六日敬啟

# 政問週刊

## 號九十三第

民二十一年九月三日

### 次目

五年來對日外交的回顧

崔書琴

地方司法的展望

阮毅成

為中央指定國民大會代表候選人進一言

周還

在故鄉所見到的兩件事

金謙

行發社刊週問政

定價：本期實售洋三分預定全年  
五十二期連郵費壹元五角半年八  
角國外全年加郵費一元六角香港  
澳門加八角郵票十足代洋總發行  
所本社總批發處南京鶴鳴書屋代  
售處各地各大書局

二三二八：電話

九〇一路鼓石京南：地址

## 五年來對日外交的回顧

崔書琴

自九一八事變發生到現在，已經整整的過了五個年頭。這五年來的對日外交，不消說是失敗了，不失敗也決不會演變到今日的局面。我們不願意指摘決定對日外交政策的當局，也不願意批評負責對日交涉的官吏，但是我們爲了明瞭現勢與打算將來，却不能不將五年來的對日外交作一番檢討。

我們先論一論九一八事變的責任問題。這裏所要注重的，不是法律的責任，因爲這一點國聯調查團報告書已明白判定是屬於日本（報告書第七一頁說九一八夜日本軍隊的行動不能認爲正當防衛的手段），而是我國外交當局對於事變之發生向國民所應負的責任。日本侵略我國的東北本是多少年來的政策，因此若說九一八事變發生時的外交當局未能使日本變更她的政策或停止她的侵略行動，實在是一種責之過苛的批評。但就事變未發生以前的情勢而論，外交當局未能預防日本的侵略行動以致九一八事變的委勢演出，則不能不負重大責任。第一，外交當局未能予中日問題以充分的注意。一個國家的外交是多方面的，比較起來，總有個急緩之分，事實上決不能同時以同等的力量

和時間去應付。九一八事變發生以前，中日間已經有不少的懸案，而且又新發生了幾次不幸的事件，關於日本將有不利於我國的企圖，也已有不少的傳說，外交當局就應該把當時正進行的法權談判暫時停頓，而以全付精神應付對日外交。這並不是說這樣做一定可以使九一八事變不發生，但至少可以使日本知道我國對中日懸案已予以應有的注意而願開誠佈公的談判。外交當局之未能這樣作，不是由於未得到關於日本將採非常手段的情報，就是由於雖得到此種情報而仍不去介意。如果是前一個原因，就要怪外交的機構不靈活，如果是後一個原因，就要怪外交當局失職。第二，外交當局未能與地方當局發生密切的聯絡。中日間懸案多半是關於東三省，而新的不幸事件也多半出於東三省，日本與地方當局直接交涉，自是他們佔便宜的事情。但是在我們却不能這樣觀察。東北是我們的國防線，同時也是我們的經濟命脈，中央對於那個地的外交，應視作整個國家外交的一重要部分。小的地方事件，固然可聽地方當局適當處置，但比較重大的問題，中央就應該一方面垂詢地方當局的意思，一方面自定解決的方針。在國民革

命未成功以前，這自然是很难做到的，而在九一八事變發生之際，東北當局已與中央成立正常的主屬關係。在日本

向東北當局提出交涉的時候，中央就應該自以爲和她談判的對手，即令不如此，也應該對東北當局有切實的指導。據我們所知道的，這兩點外交當局都未做到。假使做到，中日談判當能入于正軌，而九一八事變也許不致發生。

其次我們再論一論九一八以後的對日外交政策。有人說我們的政府對日根本沒有外交的政策，這話是不對的，有是有，祇是沒有一個固定的政策。我們可以把五年來對日外交，分作三個時期來檢討。第一個時期，自九一八事變發生到訂立塘沽協定，我們的政策是「一面交涉，一面抵抗」。第二個時期自塘沽協定到廿三年冬，我們的政策是消極的容忍。第三個時期，自廿三年冬到現在，我們的政策是「調整中日關係」。在第一個時期裏，我們拒絕直接交涉，在第三個時期裏，我們希望直接交涉，這就是五年來外交政策最大的轉變。而在這個政策轉變的過程中，日本不但奪取了東北四省察北察東，並且在華北樹立了軍事的根基。外交政策是變了，外交情勢也變了，但是政策的變更是追隨着情勢的變更。我們的外交政策並沒有轉移外交的情勢，祇不過是情勢變遷的結果。最令我們感覺失望

的地方就在此。

我們自始就缺乏一位最高的政策指導者。九一八事變是一種非常的事件。應付這種事件，需要冷靜的頭腦和遠大的眼光。而當時的地方當局，過低的估計了事變的嚴重性。中央當局，在民衆激昂和政敵攻擊的環境裏，也很難有極堅決的主張。結果所採用的是一個「一面抵抗，一面交涉」，不澈底的政策。抵抗呢，祇是局部的，無組織的，缺乏決心的抵抗。交涉呢，也是間接而不活躍的交涉。在九一八事變最初一個時期，日本確實曾希望我國能和她直接談判。我國少數外交家和名流，也曾主張過直接交涉。而一般的民衆既反對，政府也沒有採用這種主張的膽識。當局在實行「一面抵抗，一面交涉」政策的時候，對於國聯有很大的期待。其實我們當時並沒有認清歐洲國際情勢，也沒有正確的了解國聯的性質。所期待的終于成了泡影。過分期待國聯的結果，祇有增加中日交涉的困難。外人批評中國人有慣於間接行動的特性。這種特性，在我們期待國聯的政策上充分的表現出來。總之，第一個時期的對日外交政策是失敗了，我們不但抵抗未能成功，即交涉也未能開始。

塘沽協定結束了「一面抵抗，一面交涉」的政策，取

而代之的是消極的容忍，在這個容忍政策之下，我們既不抵抗，也不交涉，即交涉也是限於地方性質的事項而不涉及根本的政治和領土問題。這個政策往壞處說是「拖延的」「鬼混的」，往好處說是「權宜之計的」「不得已的」「有作用的」。我以為後一種說法比前一種說法公平。（說公平並不一定含有贊成這個政策的意思。）何以說比較公平呢，因為這個政策的確有它的作用。我們訂立塘沽協定的目的，就在使日本停止她的軍事行動而保全未失去的領土。我們想壓抑我們的感情，不再作任何刺激日本或給日本藉口的事情。我們希望日本能遵守塘沽協定不再進一步的侵略。如果雙方各能自制，中日關係必可暫告安定。

這種政策，自然不能解決九一八事變所引起的各種問題，但至少可以期待足以促成解決這些問題的情勢發生。第一，我們期待日本有良心的覺悟。第二，我們期待一般的國際關係能安定，真正的普遍和平能實現。第三，我們期待我們自己能自強。第一種期待太理想。第二種期待不可靠。惟有第三種期待可靠我們自己的意志，所以推論的結果，容忍政策的作用，就在求自強的機會。

與容忍政策相伴的是「中心」政策，亦即蔣委員長後來所說的「國家中心之基礎工作」。前者是屬於外交方面的，

後者是屬於內政方面的。如果沒有後者，前者根本就要失去了意義。因此我們若批判容忍的外交政策，不能不看內政的「中心」政策，得到什麼收穫。政府各領袖從事中心基礎工作的努力精神，是我們最所欽佩的。而這種工作有相當的成績也是不可否認的事實。國防、教育、經濟、交通各種建設都有顯著的進步，剿匪工作也有很大的成功。一向與中央關係不密切的省分，漸漸的都統一於中央意志之下而服從中央的政令。這種種的發展全是可以使我們安慰的。但我們終於覺得中心基礎工作的進步，遠不若時勢所需要的那樣快。

容忍政策有兩個缺點，第一，因為太偏重了內政的中心工作，外交上沒有什麼重要的活動。第二，事實上不能阻止日本的勢力繼續伸入。有了這兩個缺點，所以中心基礎工作雖有一部分成功，而中央在華北的控制力却日漸減少。而且在容忍政策之下，中日關係並不能改善，兩國的僵局祇有延長。從遠處着想，僅容忍不是長久的辦法，這個政策到了它的限度的時候，當局或者放棄他，或者用旁的方式來補充。這個轉變就發生在廿三年的冬天。

讀者當還記得，在廿三年冬國內有人提出打開中日僵局的主張，這種主張實在與當局的意向若合符節。其後中

日雙方要人的演講談話裏，都有親善的表示，於是就唱出調整中日關係的口號。我們可以說從廿三年冬起，當局就以調整中日關係為對日的外交方針，但同時並不變更原有容忍態度。一直到現在我們的對日外交政策，仍然是如是的容忍態度。

我們對於現行的政策有兩種不同的意見：一是關於容忍態度之繼續，一是關於中日關係之調整。

我們對日保持容忍的態度，原有不得已的苦衷，但是容忍應該有一定的限度。近一兩年來華北情勢的發展，不容忍應該在內而在外。我們相信冀察當局能與中央一致，我們也知道十九軍有愛國的精神，困難祇是在日本。近來日本人常說所謂華北「中央化」可見他們的神經是很靈活的。如果我們想保持華北，這種問題遲早總要發生，是無容諱言的，以容忍的範圍。在容忍之下，冀東偽組織成立了，察東，察北被佔據了，日本的駐軍增加了，關稅行政被破壞了，中央軍隊退出來了，黨部的活動停止了。冀察平津兩市的地方長官，每次更動，差不多都要顧到日本人的意思，這些地方一個一個新機關的成立，都合乎日本人的心理。日本在華北的勢力於此可見。這種種情勢之造成，無論有無內部的原因，其大部分為容忍政策的結果，則非任何人所可否認。我們對於容忍政策原不欲非難，但容忍若超過了限度，或容忍演變成畏縮，則不是我們所能贊成。例如廿四年夏間的情形，與其說是容忍，就不如畏縮更近乎事實。

從那個時候起，中央在冀察的權力漸漸消滅，冀察的一般民衆在強鄰壓迫之下也漸漸對中央失望。這種容忍政策繼續下去，將來必推演到冀察平津名存實亡。自從廣西奠定以後，國人都歡天喜地以為從此統一告成，其實他們沒想到東北，也沒想到冀察。東北在日本軍事佔領之下，我們且不說，若謀真正統一，冀察局面，當不能不變更。所謂變更，非指人事，而指組織與政策。這裏的問題，以不在內而在外。我們相信冀察當局能與中央一致，我們也知道十九軍有愛國的精神，困難祇是在日本。近來日本人常說所謂華北「中央化」可見他們的神經是很靈活的。如果我們想保持華北，這種問題遲早總要發生，是無容諱言的，那時我們的容忍政策將要經過一次嚴重的試驗。

調整中日關係，在原則上我們是贊成的，我們若從遠處着想，都知道爲了我國本身以及遠東和平，中日關係必須安定。今日的我國，仍在建國時期，在這時期裏我們希望所有的友邦表示同情，尤其希望鄰居的日本有真誠的好意。中日關係如不安定，這種好意是不會有的。調整關係的責任雖在日本，但我國外交當局對於此事有無根本的全盤計劃，還是疑問。調整關係成功與否，當然看雙方有無

誠意，這個問題不屬我們現在討論的範圍。我們所注意的是，若實行對日調整關係，我們應該具備什麼條件。第一，我們的最高當局，必須有負責的最高決心。調整關係多少難免有損失利，因此，必須不怕攻擊，交涉若破裂，和平或許放棄，那時，必須不畏爲最後的犧牲。第二，全國民衆對政府必須完全信賴。須知損失與戰爭同是不幸的事情，但如果能以一時的損失換取比較長久的安定以使建國事業完成，未嘗不是兩害之間取其輕的辦法。第三，政府對調整關係，須有全盤的計劃。我們應確定交涉的範圍和讓步的限度，超過了這個限度，便不能再讓。第四，調整關係是很煩雜的工作，政府應一方面多使人民發表意見，藉收集思廣益之效，一方面應準備適當的人員以當交涉。

涉之衝。第五，調整關係可邀地方當局參加，或與地方當局取密切的聯絡，但不宜使地方當局作個別的活動。第六，中央不祇對調整中日關係工作的本身，有週密的準備，並且應注意到交涉破裂後如何，免得臨時張皇。調整關係是很困難的事情，沒有人能擔保成功，所以交涉破裂非不可能。關於調整關係的具體問題，這裏我們沒談及，但是我們認爲以上幾個根本條件，較具體問題大爲重要。最近日本很有一部分輿論，以爲兩廣問題解決，中央權力日益鞏固，調整中日的關係時機已經來到。日本政府也未嘗沒有這個意思。我們認爲日本若果能開誠相與，當局很可能和她開始交涉。否則調整關係就完全成了烟幕彈。烟幕彈也許能發生作用，但不一定是很好的作用。

## 地方法的展望

阮毅成

地方司法由縣政府兼理，既違司法獨立的精神，又流弊百出，久爲世人所詬病。且事實上，各縣縣長既負行政重責，決無餘暇親理訟案，且亦未必通曉法律。結果徒授縣長以干涉審判之權，或受士紳的請托，轉爲行政的牽累。所以賢明的縣長，反往往以兼理司法爲苦。

此種畸形的制度，早已應該加以革除。徒因格於經費

與人才，勢難嚴格地依法院組織法，於各縣均設立地方法院。故去年全國司法會議乃議決一過渡的補救辦法。即先就現行制度，加以改善，藉樹審判獨立的精神，以爲徐圖普設地方法院的基礎。司法會議的此項議決案，經司法行政當局的努力，已於本年七月一日着手改組，俾各縣分期先改爲縣司法處。

縣司法處的組織，係於法院組織法外，另訂一種縣司法處組織暫行條例，及縣司法處辦理訴訟補充條例，與縣

司法處刑事案件覆判暫行條例。考試院最近公布的縣司法處審判官考試條例，其考試課目中有法院組織法與縣司法處關係法規一項；所謂關係法規，當係指這三種條例而言。

依據這些關係法規，則縣司法處組織與職權的要點，得如下述：

一、縣司法處置審判官獨立行使審判職務，不受縣長之干涉；判決書上，亦無須縣長之簽名蓋章。

二、檢察官職務由縣長兼理，故對於刑事案件，有偵查起訴及提起上訴之權。

三、縣司法處行政事務，由縣長兼理，關於司法行政文件，均以縣長名義行之。關於民刑訴訟文件，則以縣司法處名義行之。

四、審判官由高等法院呈請司法行政部核派，以荐任待遇，俾提高其地位。

五、為求手續簡便起見，縣長對於起訴案件，只用移片送致審判官辦理。對於不起訴案件，則以批諭處分之。審判官對於訴訟人之請求，有所准駁，或於訴訟進行有所

指揮時，亦得以批諭行之。

六、律師得在縣司法處執行職務。惟現章律師只能指定一地方法院管轄區域，最多亦只能再兼指一院區域。今既准其在縣司法處出庭，則以後勢須改為一高等分院管轄區域為執行律務的限制。否則以一縣司法處視同一地方法院，則兼指的限制過嚴，而且律師因辦案的關係，時時須

聲請改指甲縣乙縣，手續亦過於繁瑣，且無意義。

凡已施行法院組織法各省，均限定自二十五年七月起，分三期籌設縣司法處。但縣司法處只為一種過渡時期的機關，最後的希望，仍在能真正施行法院組織法，一縣能有一個地方法院。因之，司法行政部決定自縣司法處組織暫行條例施行日起，於三年內將全國未設正式法院各縣，一律改設就緒，預計二十八年六月底止，一律改設竣事。至各省應改設地方法院數，除東北四省，暫緩行進外，計蘇五十一，浙四十六，皖五十二，贛七十三，湘六十五，鄂五十四，魯八十三，晉九十七，豫一百，冀一一六，陝八十六，甘五十四，閩五十六，察十四，甯夏無，粵無，桂七十七，川一四一，滇一〇七，貴八十三，青十四，綏十三，新五十八，總計一四四零。按現在各省共有二九二地方法院，改設後，將為現數之五倍。

此五倍於現在的地方法院，所最困難的怕不是經費問題而是人才問題。法院採分期改設的緩進辦法，經費的籌措係逐漸增加，還非難事，而此一四四零的新地方法院，將需要多少法官及司法人員，確值得即為注意，否則錢還可以臨時設法，而人則不能一呼而集，必須經過法律教育

## 為中央指定國民大會代表候選人進一言

周 邊

國民大會代表候選人，各省市分區選舉，行將告竣。

此後將由各省彙呈國民政府，指定候選人，再由選舉人就中圈定一人，以得票比較多數者，當選為國民大會正式代表。指定之權，選舉法中渾言國民政府，事實方面，聞將由中央組織委員會，擔任其事。委員會之名額及其人選，言人人殊，但筆者，以為中央指派之人，必為負有聲望之黨國重鎮，無庸預為揣度。所當注意者，乃為指定之國民大會代表候選人。以一經指定，即有被當選之最大可能。去取之間，決不容漫為好惡。甚願擔任指定之人，於事前必須有其所持之標準在也。

就一般而論，國民大會代表，必須對於 總理遺教有深刻的认识與忠實的信仰者，方可指定為候選人。國民大會代表，地位崇高，權力偉大，因之，凡具有政治慾之人

與法官訓練，非一蹴可得。三年之期不遠，今日已經即須加緊培養了。此司法當局於限制法科招生辦法未取消前，所亟應特別有所努力的。

二十五·九·二十，南京。

，對於本屆選舉，無不存入選之心。在理論方面，國民大會之代表，首先取得公民資格。而公民資格之獲得，必須經過登記與宣誓二項手續；對於 總理遺教，必能接受。但亦安能保本屆競選之人，必無投機分子在內，利用其卑劣之手腕，以為倖進之地步？國民大會代表候選人於初選之後，不使選舉人不直接圈定，而必欲使國民政府先行行使其指定之職權，揆度當時立法者之初意，即恐全體國民投機分子之從中操縱，而使國民大會之代表，轉有魚龍混雜之弊。國民政府既有此指定之權，即當利用此項權力，妥慎從事。必其人對於 總理遺教，身體力行，在事實上確已盡力革命事業，昭著其功績者方能指定為候選人。其曾有反動行為或言論之人，雖未嘗不可開以自新之路，予

以自效之機，要不可任其活動以爲神聖之國民大會之玷。

此次區域選舉，初選出十倍於應出代表名額之十倍，省政府對此得簽註意見，再因國府指定三倍於應出代表名額之三倍。依照建國大綱規定，每縣應各出代表一人，因事實上之困難，不得不變通辦法。但總事務所於解釋候選人之票數計算問題時，尙欲每縣應予以獲得相當候選人之機會，現在各區初選時有六縣而出四人者，例如安徽第一區，有十一縣而僅出二人，例如山西第十區，亦有四縣而出三人者，例如江蘇之第六區。支配亦極難適合。指定之時，對於各縣候選人，各予以競選之機會。不可偏重少數縣分，而使其他向隅。筆者意見，最好將來各縣選出之正式代表，其籍貫每縣以一人爲限。同籍貫者，得票雖較他縣爲多，亦僅能當選一人。如此最能顯示遺教顧全區域選域之精神。至於職業代表與自由職業團體代表之籍貫，自又當別論。

職業代表與自由職業團體代表，其資格，在選舉法上限制頗嚴。但在事實上是否一如選舉法上所限之嚴？國人最工於作僞，任何場合，多能表見其作僞之能力，競選

之時，自亦不能不有此懷疑。職業團體中，商會較佳，工商會或農會，最易爲非真正工農所假托。誠以真正勞工與真正農民，終日勞苦，以謀生活，對於選權，以智識關係，尚不能感覺其迫切需要；且亦無此能力，以從事於競選。

因之，一般非農非工，似農似工之分子，遂可乘機混入。此種人能否代表工農之真正意見，抑或適與真正之工農意見相反，實難斷定。筆者意見，真正工農，或者未易出任代表。但其人至少對於工農方面，有相當之資望與學識，確足以代表工農發言，而能謀工農福利者，方可入選。故指定之時，務須於其資歷，爲詳盡之研究。自由職業團體代表，此弊較能避免。但亦須選擇資深望重之人，勿使不學無術者，憑藉其他力量，以冀濫竽，致爲通人所譏笑也。

總之，國民大會，爲憲政施行後最高權力之機關，其代表自當爲國民所信仰之人。最後選舉之權，雖操自國民自身，但指定之權，則屬於中央。中央不爲指定，則所謂「場外無舉人」。國民雖欲選舉之而亦不可能。此則願爲有指定權者貢其一得也。

## 在故鄉所見到的兩件事

金謙

今年暑期的七月中旬，我由南京回到我的故鄉河北省中部東鹿縣中的一個小村莊去，在那裏居住了四十餘日，有兩件事，值得報告。

第一，近來一般的報章雜誌上都談到現在中國農村經濟的總破產，情勢嚴重，鄉間農民無可為生，多有任田閒荒蕪，離鄉背井，逃入都市中去謀低度生活的；但是我認為這並不是普遍的現象，在華北數省，農民都有幾畝土地，雖然多寡不同；農民負擔的租稅也沒有到四川或甘肅西部那樣奇重的程度，農民除掉耕種這僅有的幾畝田地外，再趁閒幫助富農做些耕稼的工作，或者再販賣些零星東西於農民，那麼這些所得除掉納稅以外，所餘雖然無多，然而他們的生活素來在水平線以下的，這些費用也差堪維持。一家人的生活了，農民們鄉土觀念素重，所以很少有因生活關係而離開土地跑出農村去的。

可是本來在都市中業工商的人，因為值此工商業不景氣的時候，工廠商店倒閉的很多，否則亦要裁員減薪，他們被逐出工商業以外，既不願做那些拉車小販的低等職業，又不能寄生於此米珠薪桂的都市，不得已都逃回自己的

農村去；與農民為伍，共同掙扎生活，所以農村中人口倒較前益增了，這種現象適與報章雜誌上所說的相反；我想在華北方面，如報章雜誌上所說，不過距都市略近的少數農村吧！

第二，最近一二年來，政府方努力推行義務教育，據我在鄉間觀察，其成效還是微乎其微，成立義務學校的村莊，尚不及十分之一。不過在另一方面我有一些意見，在我縣的各村莊，都各有村立男初小一所。辦理已有十四五年的歷史了，各村莊中的男學童，大多數在學校裏讀書，就我所居住的村莊而言，全村共有八歲至十六歲的男學童六十九人，而現在方在受教育者有五十四名，失學兒童共十五人，這並不是甚麼很嚴重的現象，祇要政府督促各村村長強令男學童入校讀書，或再給以相當的獎勵，則消除男失學兒童並非很困難的事情。

但是成年男女及女學童的教育就嚴重得很了，就本縣的女子教育言，前數年由於縣政府的三令五申，加意督促，各市鎮及較大的村莊，都先後設立女初小，使女兒童有受教育的機會；近年來縣中教育機關督率不厲，鄉民腦中

對於「女子無才便是德」的舊思想，猶根深蒂固，牢不可拔；而且這幾年讀書的女子很開通，女教員不時發生些使鄉民認為不名譽的事，他們都以為女子讀了書將變成不淑不貞的禽獸了，所以做父母的不願意女兒再去讀那些有害無益的書，因之許多女學校開學不到一二月，學生相率不到校，學校不得不因此關門；女子教育復由蓬勃轉入衰歇了，這是很可悲的事情。

調查，成年男女受過教育者僅佔 $33.6\%$ ；若單以成年女子的曾受教育者言，尚不及 $2\%$ ，其他村莊情形亦與此相彷彿，由此可知成年男女——尤其女子——之目不識丁者實在驚人，現在的推行義務教育的諸公，應當對於女子教育及成年男子的教育謀一澈底的辦法，加緊的實行去，不然義務的推行很難成功的。

說到成年男女教育亦復可憐，據我在我所居住的村莊了，這是很可悲的事情。

中國新論

民國廿五年九月十八日出版

號專「八一九」

## 本刊投稿簡則

(一) 本刊歡迎關於政治、外交、經濟、財政、教育、建設，各種討論批評實際問題之外稿（以短敘明暢為原則）。

(二) 投寄譯稿，須附原文，以資核對，稿末並須附具原書卷頁（最好能將原著者歷史作一極簡要之介紹）。

(三)來稿務請繕寫清楚，並加新式標點。

(四)來稿須於姓名下加蓋圖章，書明通信地址。

(五)來稿揭載後，酬本刊全年一份

(六)來稿概不退還，惟附有郵資預先聲明者例外。

(七)來稿本刊有增刪修改之權，如不願增刪修改者

請先聲明

(八)來稿請直寄南京石鼓路一〇九號本社編輯部。

中華民國郵政局特准掛號認爲新聞紙類  
本刊登記證國民政府內政部警字第<sup>五</sup><sub>二</sub>零五號  
中央宣傳部文字第六一一號

處 售 代 地 各 刊 本