

试论清末民初司法积弊整顿之监督制度主张

张卫东

摘要: 清末民初时期司法积弊严重,刑讯逼供、索贿受贿、案件积压等现象层出不穷。为此,时贤从严格案件审理、强化政府职权配置、注重司法官惩戒等方面,提出了加强监督司法之制度主张,试图达到实现司法公正、保障人民权利以及强化对地方的控制与治理等目的。虽因各种条件的限制实际监督效果极为有限,但仍不失为追求国家治理能力提升的有益思考。

关键词: 司法积弊;监督司法;国家治理;清末民初

中图分类号: K25 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)11-0138-08

清末民初时期是司法制度变革的重要阶段,然而司法积弊严重,具体体现在刑讯逼供、索贿受贿、案件积压等诸多方面,严重阻碍了司法制度的近代转型,造成国家政权与地方社会之间关系紧张。以往学界对清末民初司法制度建设的探索,已经取得了颇为丰硕的成果,尤其是对司法制度近代转型问题的探讨较为集中^①。然而对于当年司法积弊整顿方面的制度主张还缺乏较为系统的研究。本文试图对时贤在严格案件审理、强化政府职权配置、注重司法官惩戒等方面提出的以整顿司法积弊为目的的监督制度主张略作考察。

一、案件审理方面之司法监督主张

清末民初朝野两方均主张从严禁刑讯逼供、严禁滥押、严禁案件积压、严禁司法官员应酬需索等方面加强对司法的监督,以消除司法积弊,提升国家治理能力。

其一,严禁刑讯逼供。讼狱为民命所关,中央与地方司法机关本应注重清理庶狱,才能使民众免致冤抑,社会得以安宁。然而各地积习相沿,对于民间

控诉案件任意刑求。鉴于发生各种司法官员用刑逼命案件,监察御史徐克刚主张,秉公审讯各民事刑事案件,“不得擅用非刑,庶几消酷烈而迓休和”^[1]。刘坤一、张之洞等地方总督主张慎用非刑,除盗案、命案证据确凿而不肯认供者准其刑讯外,“凡初次供讯时,及牵连人证,断不准轻加刑责”^[2]。这一慎用非刑主张为沈家本、伍廷芳等修律大臣所吸收,即除死刑罪犯证据确凿而不肯供认者准其刑讯外,凡是初犯讯供者概不准刑讯,以免冤滥。停止刑讯显然是司法制度近代转型的需要,然刘彭年等考虑到条件还不完全具备,须待裁判诉讼各法颁布后方可施行。在停止刑讯问题上清廷要求法部、地方督抚酌核办理,务期消除积弊。晚清时期司法转型处于起步阶段,各种诉讼法律皆未具备,若骤然完全禁止刑讯,则司法官员穷于究诘,必致积压案件经年不结,因此慎用刑讯较严禁刑讯更切合当时情况。

刑讯为法治制度所不许,自近代司法改革以来名义上已经废除。但民国初年各地审问刑事被告拷讯刑求却时有所闻,刑讯逼供现象依然存在,既触犯刑章又违背人道主义,严重阻碍了司法制度的近代转型。早在南京临时政府时期,孙中山以临时大总

收稿日期:2023-08-09

基金项目:国家社会科学基金重大项目“近代中国监督制度资料整理与研究”(18ZDA199)。

作者简介:张卫东,男,湖北省社会科学院研究员(湖北武汉 430077)。

统名义通飭司法部门禁止刑讯,不论行政司法官署及何种案件“一概不准刑讯鞫狱”^[3],违者除褫夺官职外,还需治以相应之罪。大总统禁令发布后司法部咨行各地方都督,“嗣后无论公开审判或预审,及其他官署之审讯,均不准再用刑责,及其他方法凌虐逼供”^[4],否则按相关刑律办理。民初时期大理院审理刑事上告案件,其上告理由大多以第一审司法机关严刑逼供为词。司法部通飭各省高等审判厅转行各县知事,嗣后审理案件务须遵守法令不得稍事刑求,并咨行各省巡按使严行督察,遇有刑讯逼供事件即“由各高等检察厅立即按律起诉,以资惩戒”^[5]。后来司法部再次命令各兼理司法之县知事及辅助司法之军警机关,“对于被告人嫌疑人或关系人慎勿沿用跪审刑讯等习惯,以重人道”^[6]。地方政府在名义上也赞成禁止刑讯,如有地方高等检察厅训令,“如果再有刑讯情事,一经告发或被发觉,定即依法惩处,决不稍事姑宽”^[7]。

其二,严禁滥押。滥押刑事、民事被告关系到剥夺人身自由,办案人员本应尤加慎重,若非犯罪嫌疑重大合于刑事诉讼法规定者不得任意羁押。然而清末民初时期各地受理刑事、民事案件每每径行拘捕而并不开庭讯问,甚至羁押数月之久还不知被押原因,人民自由权利无法得到保障。滥责与滥押尤其是牵累无辜为听讼之所忌。然晚清时期司法腐败,审判官并不悉心审断案件,是非曲直未分,率以敲诈从事,先是滥责、后为滥押,无准确的释放日期,丁役从而需索。有社会舆论呼吁,除少数特殊案犯准予羁押外,“其余寻常词讼,无论原被证佐,一概不准责押,以恤民瘼”^[8]。各州县办理命盗案件,或因人证未全或因正凶未获,动辄拘捕案外无辜人员,任意候审质讯,危害极大。御史严忠主张各地方督抚大吏派员查核,“如有地方官悬案不结,无辜久禁者,一律从严参办”^[9]。晚清时期官场积习已深,于讼狱事务罕能实心清理,或听信胥役传票多人,或怠惰安逸传案不讯,以致羁縻甚多结案甚少,无罪者殒毙牵累者破家,各种冤情惨不忍睹。社会各界要求严禁滥责、滥押,对于疲玩不悛的司法人员予以严惩。民初时期各司法机关对于刑事案件每有不照法定条件滥行羁押情事,严重损害人民权利。司法部训令各有关部门,嗣后遇有刑事被告,必须查明确系具有羁押之必要者方得予以羁押,被告在羁押中应随时调查,对于不符合羁押条件者应予迅速释放。令称:“倘仍漫不注意,违法滥押,一经发觉,定即依法严办。”^[10]

其三,严禁案件积压。案件积压为司法弊端之一。晚清时期各上控案件动则需要数年才有结果,其费用已难核计,即使证据齐全,案件仍然延而未结。有社会舆论主张严禁拖延,对于年份久远原告、被告已经不明的未结案件,准许查明报销,其现审未结各案件限半年全行审结,不得借词延宕,逾限未结者即对各承审官员予以从严惩办^[11]。社会舆论要求各督抚应加快对案件的审理,并为州县官员提供表率,以防司法积压。论称:“今奉此旨之后,督抚府尹果能平反京控以及上控一二案件,则州县皆有畏惧皆知儆戒,断不敢仍蹈故习矣。”^[12]朝廷对案件积压问题有所关注,在有关上谕中谕令各地方督抚府尹遇有发交案件及各本属上控之案,严厉命令各承审员认真办理,不得徇私袒护,致滋冤滥,否则照例处理,以慎刑狱而重民命。

根据京控章程,对于京控未结案件,每年由都察院咨催及奏参两次,以防止上控案件的积压。然因日久玩生,都察院对京控案件的监督仅奉行故事,案件拖累极多,甚至出现嫌疑人犯瘐死狱中而承审者一词未问的情况。崇兴、常徽、王金镛等侍御人员主张整顿上控,严禁驳审。崇兴主张凡是由都察院奏交、咨交各京控案件,限三个月内该督抚应将承审官查办情形咨交都察院查核,倘有逾限不结或行贿受贿之事即由都察院奏参惩处,若督抚不将衔名送院即将该督抚奏参请求办理,以便整饬纲纪“而庶狱可期清厘”^[13]。除了京控案件的驳审外,地方审判厅对于上控案件大多发回原官审问,以致各承审员任意责押,冤案难平。常徽主张慎选判员,“其上控之案,尤不得发交原官审问”^[14]。各司法机关动辄视上控为逞刁,往往驳回交给原审判官审讯,为民众所痛心疾首。王金镛主张各地方司法机关要注重清厘庶狱,遇有控诉应立即予提审平反,不得驳回原审机构以免冤滥。朝廷也对驳回审理有所关注,法部在有关严禁驳回审理的复议中主张,于上控各案情节较重者应认真讯办,不得含混了结致滋枉纵,倘若违例即行严参照例处理。甚至在上谕中谕令各有关机关,遇有各省呈控之案俱不准驳斥,案情较重者自应即行具奏,否则必将各该长官交部严肃处理,因此严禁驳回审理对于防止案件积压有其必要。

民初时期民事刑事案件延压不结者类居多数,不服上诉者也为数不少,而办案延缓或审理不公为其主要原因。为了缓解案件积压,有人主张委任通晓法律的人员,驰赴各地会同清理积案,“限期清结,以免拖累”^[15]。及时清理各种案件有利于减少

冤假错案,有地方主张对各种未结案件进行详细呈报,以便了解案件清理之具体情况。饬称:“合饬该县仰即接办司法日起,旧案未结者共有若干起,新案积压者共有若干起,查明确数,统限两个月内一律审结,并由该县知事会同委员先将未结积案起数列表填报,以凭查考。”^[16]

其四,严禁司法官员应酬需索。州县官员以及书役滥收词费现象时有发生,对各种词讼案件索费较巨,差查需费、差传需费、过堂需费,即使民间自愿息讼也需各种费用。索费名目繁多,无非饱官吏之欲壑。面对滥收词费现象,有地方督抚对此有所禁止,要求道府立饬各州县,将各项诉讼私费一律禁革^[17]。吏目均有应尽之责,然日久弊生,专注于玩法舞弊,受贿出票等事件无所不有,地方民众受累者不知凡几。与州县官同城的佐杂人员常任意擅自收受地方词讼,致令是非颠倒。根据各种规章制度,胥吏不得擅自收受词讼,遇有控诉到案即呈送印官查办,若擅自收受审理酿成人命者,佐杂、印官及失察上司均受严厉处分,以防吏目“枉法徇私残民以逞”^[18]。针对吏目擅自收受词讼积弊,贺熙龄主张严厉命令各省督抚密访属员,严禁书役滥用私刑,否则“除将书役严拿究治外,并将该管官立即严参”^[19]。有人要求所有民间词讼事务须由州县官员亲自裁判,不得假手吏胥,“倘有佐杂人员复萌故智,胆敢擅受,独断独行,即由该印官禀明参办”^[20]。对于胥吏受理词讼可谓处境两难:州县官事务较多,轻微案件有不能不由佐贰代讯之势。倘若矫枉过正,“佐贰皆不肖词讼之事,一概不许与闻”^[21],则有损司法效率,但若听任胥吏擅自查办,难免有需索之弊。

民初时期根据各种法律规定,除高等及地方审检两长、审判处处长因工作上的需要稍事酬应外,其余各厅庭长、首席检察官以及推事、检察官、审理员等均不得滥事应酬。司法部之所以提出推事、检察官等司法人员不宜酬应,主要是出于以下几个方面的考虑:一是为慎重诉讼起见。法官职司审检,案牍劳形,已有日不暇给之势,倘不屏除社交专心听断则精力有限,势必玩视职守,不利于司法工作的展开。二是为顾全司法人员身家名誉起见。法官薪俸之微,若频繁涉足各种社会场合,官邪失德由此而生,审判前途不堪设想。三是为预防干涉司法起见。司法审判事件既需敏速尤贵公平,司法人员宜专心致志、谨慎将事,若复酒食征逐,甚或且联络军政要人,难免“遇事瞻顾,不能持平”^[22]。

包揽词讼例禁甚严,诈欺取财法所不赦。然而因缺乏真正意义上的司法独立,往往行政权兼理或干涉司法权,讼棍勾结吏役,贿赂公行,借官厅为敛财之藪,视民众为鱼肉之肥,罪状不堪发指。民初时期贪官污吏临民问政、豪劣讼棍指官诈财等现象依然严重。甚至有不法人员长期匿居各法院附近,勾结司法人员以包揽词讼为生,假名义以取财。政府当局采取了某些措施来禁止司法索费,规定如有讼棍勾结司法人员包揽诈财情事,允许各受害人或民众随时告发,一经访查属实定予依法严惩。同时要求各司法人员尤其是吏丁须各自检束,拒绝与各种讼棍往来,否则按法惩办。

二、职权配置方面之司法监督主张

在清末民初司法制度建设中,时贤从监察权、检察权、行政权、立法权等各种职权配置上,就加强司法监督进行了探讨。就监察权对司法权的监督而言,晚清时期发生了从御史会审到御史陪审的转变。在传统司法监督中采取三司会审以及九卿会审制度。重要案件由刑部(后改法部)定案,与都察院、大理寺(后改为大理院)会讯,“如有供讯不符者,则仍由法部再行究询”^[23]。都察院、刑部、大理寺等各有分工相互监督,其中都察院负责纠正。都察院长官会同刑部等审理案件,以便实行对司法审判的监督。会审制度曾在司法监督中发挥了一定的作用,但日久玩生,到清末时期“所有录场会审,一切皆是具文,不过费财耗神而已”^[24],裁撤会审制度提上日程。

随着会审制度的衰落,俾寿等主张派御史陪审,以资监督。其理由是,若仅有行法之人而无监督之人为司法之大忌,域外各国在审判官之外还有检察官、陪审官,中国须仿效此制派出御史陪审。奏称:“审判官有不悟之处,御史从旁指示之,审判官有不公及瞻徇之处,御史据实而纠参之。庶于参改西法之中,益寓慎重民命之意。”^[25]御史陪审主张遭到法部反对,其理由主要有以下几个方面:一是御史陪审妨碍司法独立。刑部改为法部、大理寺改为大理院,司法分权,厘然独立,不必御史陪审;更何况在传统会审制度中,都察院也仅参与大案要案,“并非事事得而会审之也”;即使实行陪审制度的欧美国家,以不熟悉法律的人强行陪审,“势必各持意见,窒碍滋生”。二是司法监督较为完善,不必御史陪审。审判厅制度自下至上本有相互维系之机,而各厅内

附置各检察官又专为稽察定讞而设,若承审官有枉纵情事,检察官自当据事理以纠正之;人民果有冤抑,上级厅又得因陈诉而平反之;法部有监督各级审判之责,更可随时考察执法以为劝惩。三是御史无法承担陪审之责。御史数量有限,且大多不能揣情度势,难以承担陪审职责^[26]。清末“新政”中随着法部、大理院的改设以及检察厅、审判厅等增设,开启了司法制度的某些改革。然而检察、审判等制度尚不完善,且有些审判员的法律专业素养不足,难以保证公正审理。因此有人提出实行御史陪审,果有不公不法准其秉公指摘,如裁判官执迷不悟即据实纠参。法部对于御史陪审制度予以坚决抵制,最终因清朝的灭亡御史陪审并未真正付诸实施。

除了参与会审之外,都察院有权督促各种案件的审结。都城五城地面词讼繁多,司坊各官只准叙供录详,无论大小案件均解城讯结。然而司坊官中贤否不一,司法积弊严重,因而有人呼吁“巡城御史认真稽察,若实有声名素劣之员,随时指参,毋得徇纵”^[27]。各地京控案件有未经断结者,都察院有权咨催督抚“近将各案断结,勿稍延缓”^[28]。

民国建立后随着司法独立及其检察制度的不断发展,监察权对司法审判的监督有所弱化,但仍有一定的监督权。北洋时期实行议院监督而无专门监察监督机构,然而肃政厅在某种程度上类似于都察院专门负责对官吏的纠弹。虽然没有建立一套系统的有关肃政史对大理院普通司法审判以及平政院特殊司法审判的制度,但对司法官员依然具有监督职权。若司法人员有违反宪法、行贿受贿、滥用威权、玩视民瘼等行为,肃政史有权对其予以纠举。民国时期实行监察院制度,但监察院的职责重在纠弹不法官吏,而不直接干预审判,体现司法独立。当然司法人员的违法失职依然在监察院的纠弹范围之内。

在司法制度建设中检察监督开始兴起并不断完善,具体体现在审判监督、监所监督、裁判执行监督等方面。近代司法改革后采取审检分立制,检察权对审判权进行监督,监督审判官行为,并纠正错误之裁判。审判监督主要包括个案监督与一般监督两种不同形式。前者如莅临法庭监督审判以及审查审判有无违误;后者如参加相关会议以及稽查审判报表等。凡是预审或公判时检察官必须莅庭监督,且检察官莅庭监督须严格按照规定的程序与具体要求进行。法庭裁判后续送检察官审查。在审查中若发现裁判有违,检察机关得提起再审或上诉,以纠正错误判决。譬如“为判决基础之证据物,因他确定判决

证明其伪造者”^[29],检察机关得于判决确定后提出再审或上诉。一般审判监督包括列席审判会议、评议审判工作、查核审判统计表等。近代司法改革中较为注重审判统计监督,各级审判厅审判统计表非经各该检察厅查核不得详报。然而《法院编制法》调整检察监督权,取消了审判统计监督的内容。

对监所的监督是检察监督的重要方面。清末司法改革以来看守所由检察官负责监督,民国建立后“看守所由地方检察厅检察长监督”^[30],监狱设立后受司法部监督,而司法部委任各高等检察长监督各该区域内各监狱。检察机关对监所监督的内容较多,主要包括收押释放人犯及羁押期限是否合法、官警行为是否渎职、羁押是否安全、羁押人员待遇是否落实、刑罚变更是否合法等。有看守所行政犯或军事犯经羁押机关送押后往往积压严重,甚至瘐毙狱中。检察机关视察得知情况后要求对于此类案件从速讯结。检察机关对监所的监督形式主要为视察,视察监狱时检察官应该严格检查房屋构造、教诲教育实施、监犯健康及关于卫生之实施、监狱全部事务设施状况,检察官要在监所监督中对各种不规范、不合理现象提出建议以资改进。清末民初时期监狱制度素称腐败,被困其中者常向外界诉其冤惨,实行检察官轮流视察意在整饬狱政消除司法积弊。

行政权对司法权的监督问题是司法监督的重要领域。晚清时期各界人士主张加强督抚对州县司法权的监督。州县词讼原本设有按月循环簿呈送上级主管长官查核,然日久玩生,州县往往搪塞了事,其延宕不结案件督抚难以知情。还有向来巡道巡视地方时必提查州县词讼号簿,如发现司法积弊立即要求改正或严参,然巡道提查词讼制也是日久懈弛,全不遵行。有鉴于此,监察御史贺熙龄主张各省督抚巡道认真履行司法监督之责以除积弊,“凡州县及各府词讼案件,专责成巡道实力稽查,如有延搁枉断,据实揭参,或该道奉行不力,该督抚亦即据实参处。如此层层稽核,实力奉行,庶几无留狱无冤民,而讼可少减矣”^[19]。马相如主张各省督抚“严飭州县审理积案,勒限完结”^[31]⁸,并提出把审结案件之多寡以及是否有冤抑作为考核属员的标准。对于奉旨交办的重大案件应由督抚亲自审理,不得向下层层委托道府以下官员办理。朝廷较为注重加强对地方司法积弊的整顿,要求“大理院选派干员,分赴各省调查积弊”^[32]。也有地方督抚试图整饬司法积弊,如浙江巡抚要求所属州县将各案逐一开单严催,勒令无论新旧之案限期断结,“倘再逾限不理,当按

未结之起数多寡,详请示惩,以为玩视民瘼者戒”^[33]。虽然各界都要求加强督抚对州县词讼的监督,然因各种因素的制约,司法积弊始终无以消除。

民初时期就巡按使或省长监督司法、委任道尹监督司法以及其他各级长官监督推检法官问题有着较为具体的规定。根据《省官制》规定,巡按使受政府特别委任监督司法,其委任后若有不胜司法监督之任者由司法部随时呈请撤销。鉴于一省范围之大,巡按使将司法监督权委任于道尹。道尹监督司法权限包括:调查考核其管区域内兼理诉讼县知事司法经费事宜;对于其管区域内兼理诉讼县知事之奖惩及承审、管狱等员之用撤、奖惩,得随时考核咨明高等审判厅长并详报巡按使核办;其管区域内高等分厅审检人员如有废弛职务及确有贪劣款迹者得咨明高等审判厅长并详报巡按使核办;其管区域内兼理诉讼县知事因监督司法行政上之便宜得随时或定期飭令提出报告;派员莅查其管区域内兼理诉讼之县知事及承审、管狱等员^[34]²⁷⁷。此外道尹在监督司法中也受巡按使与司法部的双重监督,巡按使随时查核道尹是否胜任司法监督,司法部查有道尹不胜司法监督时随时咨明巡按使查办。后巡按使改称省长,原有巡按使监督司法之权归属省长。根据《省官制》省长监督司法的权限范围包括稽核司法经费、考核司法官吏、核办各县承审管狱员等之任免奖惩、呈请惩戒各级有贪劣款迹之审检人员。《法官惩戒法》颁布后对省长监督司法权限进行了适当调整,有贪劣款迹的各级审检人员由省长咨陈司法部并饬知该管检察长速行侦查^[35]。

各主管长官对所有地方上的各级审判、检察人员负有考核与监督之责,不能包庇袒护不肖司法官吏。司法部令称:“如法官中有不能称职者,各该管长官即宜从实举发,施以相当之惩戒,其甚者呈请免职,庶足以申明法纪,保障人权。”^[34]¹⁹⁸司法部要求尤其要注重从司法用人、诉讼裁判等方面加强司法监督。在司法用人上每用一人先行试署,满六月而成绩可观者始能予以荐署,满一年而成绩可观者始能予以荐补,否则宁缺毋滥。在清理词讼积案上要求,“在地方厅内别设刑事简易厅,办理轻微案件,随到随结”^[36]。虽然司法部多次训令要求各级审检长官及监督推事、检察官等对于司法行政上的监督务须遵照法律法规实力奉行,然因受各种因素的限制,“各级长官遂虚拥监督之名,并无监督之实”^[37]。

清末民初时期议院对司法行使某些监督权。自清末设立各级审判厅以后,审判官多不称职,滥用法权,蹂躏黎庶百姓。湖广总督主张在法官惩戒法未颁布以前,对于审判官纳贿违法,谘议局有权纠举;同时对于谘议局纠举权有一定限制,只能限于司法官员的违法受贿行为,不得干预诉讼事件^[38]。在这一司法监督制度设计中,对于审判官受贿违法,谘议局有纠举权,督抚有查办权^[39]。民国建立后议院对于司法行使监督权,对于大理院的不法行为,参议院有权“提出质问,限期即日答复”^[40]。议院监督司法的范围较广,司法上行政事务问题、违法判决之责任问题、非法处刑的诉追问题等皆在监督范围之内。对于司法腐败参议院曾质问称:“政府对于司法官之不职,究竟有无甄别之办法,对于司法之破坏,究竟有无救急(济)之良规?请于文到五日内,按照上开事实之质问,将计划一并答覆到院,相示以诚,勿稍掩饰护回。”^[41]

三、司法官惩戒方面之司法监督主张

虽然晚清时期还没有形成一套正式的近代司法官员惩戒制度,却有对司法官员的违法失职惩处机制,但惩处较轻,因此,时贤纷纷主张加强对司法官员违法失职的惩处。鉴于司法案件拖延、积压现象严重,江南道监察御史余文铨主张“随审随结,毋许苛索前项规礼,有犯即照蠹役诈赃治罪”^[42]。晚清时期吏治腐败,讼案不理、刑狱滥施等司法积弊严重。监察御史朱潮主张肃清司法腐败,对于此类现象除照例纠参之外,每届年终将劣员事迹、名数汇总参劾,“以昭慎重而凭核实”^[43]。为了消除案件积压、提高司法行政效率,马相如主张以案件审结之多寡及其有无冤抑作为司法人员的考成标准,尤其是要限期清理京控案件。奏称:“至于京控发交之案,本有完结例限。应由原交各机关随时核查,其有已逾例限,尚未审结者,即行奏参,予以应得处分。”^[31]⁹丁日昌主张勒限半年内将积压各案次第结清,违者“另行严参以示惩戒”^[31]¹¹。刘长佑主张督饬臬司严格考核所属牧令,“如有怠玩废弛积压不办,以致犯人久羁囹圄及拖累无辜者,即当随时据实严参”^[44]。晚清时期驳回审理积弊严重,王金镛主张严禁驳回审理以便清厘庶狱。该主张得到法部的赞同,在其复议中提出不得违例发交原审判官审理^[45]。各省控诉案件多有相验迟延,地方官并不亲往者,防止相验延误,“如报案后迟延日久,草

率从事,甚至委杂职武弁以至弊窦丛生,尚复成何事体,嗣后刑部于地方官相验,均令确遵办理,程途远近,定限于详报时随案声明,倘有迟延预限及率委杂人等代验者,严加处分,各直省即一律遵照办理,毋任属员等再蹈积习”^[46]。晚清时期各省交讯之案从未平反甚至长期积压,冤累愈来愈多,实属不成事体。严重的司法积弊引起朝廷最高决策层的注意,在有关谕令中要求各省督抚府尹遇有发交案件及各本属上控之案应命令承审员认真办理,不准徇私袒护,致滋冤滥,违者照例处理以慎刑狱。清末时期颁布《奏统筹司法行政事宜分期办法折并单》《奏法官惩戒章程等应俟会商妥协分别具奏片》,就是司法官员违法失职惩戒制度的萌芽。

民初时期就司法官惩戒是否归属于文官惩戒委员会问题进行了探讨。有人提出若法官失职由“司法部自判决,毫无一定惩戒之标准,殊不能昭信国人”^[47]。后由总统咨询政治会议决定,在法官惩戒法尚未颁布之前,法官惩戒之事暂由文官惩戒委员会办理^[48]。然而不久之后正式颁布司法官惩戒法及其相关法令,成立了专门的司法官惩戒委员会,将司法官惩戒从文官惩戒中分离出来,并对司法官惩戒事由、惩戒种类、惩戒审查、惩戒执行等有所规定。惩戒事由包括违背或废弛职务、有失官职上威严或信用。惩戒种类有夺官、褫职、降官、停职、调职、减俸、减饷等^[49]。司法官惩戒事件到会后由委员长指定主任调查委员,对相关案卷进行调查处置,调查事毕后将各情况报告书于惩戒委员会委员长,委员长接受报告书后限期令各委员到会审查、评议、表决^[50]。经司法官惩戒委员会会议决受惩戒处分者,系推事检察官由该管长官执行,系各省地方审检厅长由该管高等厅长官执行,其他各厅长官应各厅自行执行,均呈报司法部备案^[51]。

四、司法积弊整顿监督制度建设之评析

清末民初时期司法积弊整顿之监督制度主张不断提出,主要有以下几个方面的因素:一是狱政管理无序。清末民初时期狱政管理无序,有罪名未定者人已殍毙狱中,各州县皆有积案,数量多至千余起,有的省份甚至多达十余万起。案件积压时间之长,往往延宕不结,即使寻常案件也是置之不理,案牍愈积愈多。有的案件甚至延搁十余年不予审定,按例期限已满仍监禁于狱,“徒使小民耗费倾家,失业废时”^[52]。民间词讼一经递入司法机关,即有差役恐

吓需索,“多则数百千,少亦数十千,其余勒索名目,不一而足”^[53]。二是司法官员腐败严重。清末民初时期司法腐败,各级官厅对于上控并不提交案件册查核案件是否造入。案件积压以致民众负屈含冤无从申诉,致使各种京控案件层出不穷。各地案件积压十分严重,大多皆不能迅速审结,庶狱积弊重重。司法官审判民事刑事案件关系到人民生命财产问题,本应精心断案以求司法公正。司法官员往往不务正业,不顾司法风纪,争逐于各种社交场合之中,审判弊端不断发生。时称:“自到差以来终日寻花问柳为乐事,所有每月薪资均已花费,且该厅尚有罚款数百金,年终闻未报销,想已送往销金库矣。”^[54]三是司法权受制于行政权。司法权受行政权牵制,行政腐败影响司法腐败。正如包世臣所言:“至首县与外府,分同所属,外县交若兄弟,书札嘱托,馈遗瞻顾,遇有翻异,仍前刑吓,痛则思死,沉冤谁雪。”^[55]正是为了消除以上种种司法积弊,时贤纷纷从防止滥刑、司法官违失惩戒、权力配置的监督等方面提出了一系列制度主张。

清末民初时期司法积弊整顿之制度建设具有以下几个方面的诉求:一是保障人民权利。在清末民初时期,各种案件审理中滥刑、滥押现象严重,不仅违背国家法令,而且损害了人民权利。为了保障人民权利,社会舆论纷纷主张禁止司法机关滥施体罚,违者从重治罪。二是实现司法公正。听讼本有专责,然因各种因素的制约,民间词讼之事积至盈十累百,不能迅为断结,甚至为书役所蒙蔽,有损司法公正,造成各种冤假错案者无以数计。社会舆论呼吁加强对司法事务的监督,做到官误惩官、民刁惩民,确保司法官员在各种案件审理中“不敢枉断”^[56]。三是加强对地方的控制与治理。清末民初时期各地办理刑名,地方官往往多方回护规避处分,影响到中央对地方权力的控制与治理。中央对地方的巡视也往往仅有巡视之名,并无巡视之实。有关司法积弊整顿之监督制度设计,除了有肃清吏治、惩治司法腐败的诉求之外,加强对地方控制与治理也是重要诉求。

清末民初时期司法积弊整顿制度建设具有以下几个方面的特点:一是监督司法与司法独立之间截然分开。在清末民初时期司法积弊整顿中,力图将监督司法权与司法独立权区分开来。司法官员的纳贿违法行为,与纯粹的诉讼事件不同,各监督机关及其人员负有纠举之责。正如宪政编查馆电称:“法官确系纳贿或施行审判及执行检察事务,确有违法

情形为限。其民、刑诉讼案件,凡涉及两造理之曲直,及罪之有无,无论已、未设审判厅地方,只准诉讼人向审判机关或地方官员依法呈诉,不得向谘议局建议,该局即不得干预。”^[57]对司法权的监督不影响审判权的行使,在某种程度上保证了司法独立。实行检察制度后,检察权对审判权具有监督责任,但不能妨碍审判独立,“监督司法与干涉审判,截然两事”^[58],司法行政监督不得限制审判上所执事务及审判官之审判权。二是司法官员的惩戒与奖励相结合。清末民初时期司法监督中坚持对司法官员的惩戒与奖励相结合的原则。譬如晚清时期通常由各府厅州县将每月审理上控自理案件摘叙案由造册上报,由臬司负责考核勤惰,分记功过以昭奖惩。三是司法官惩戒处分范围涉及业内业外活动范围。在清末民初司法监督中,将司法官员的沾染不良嗜好等业外私人活动纳入监督范围。司法官员首重操守清廉,尤不宜沾染不良嗜好,以维护官员形象。民初时期颁布《司法官不得沾染嗜好令》《法官宜杜绝酬应令》等,要求司法官员不得沾染不良嗜好,杜绝各种酬应活动,以免公私交迫而玩忽职守,违者一经查实即依法惩戒。

虽然各界提出了诸多司法监督主张,但因受以下种种因素的制约,监督效果极为有限,司法积弊始终没有能够消除。一是政治未上轨道。司法监督的实施需要法治为前提,清末民初时期政治未上轨道,司法有时甚至等同于私法,司法积弊显然无以清理。二是官官相护。清末民初时期官官相护现象严重,官员因共同利益紧密交织在一起,甚至“长官之地位,经过属员之阶级而来”^[59],上司徇私包庇属员,上级官员无法有效监督下属。即使对于违法渎职的司法官员有所惩戒处分,基本上也是局限于中下层司法官吏。三是监督人员消极怠慢。监督人员消极怠慢,上级官员监督下级司法存在着有名无实现象。四是监督人力物力不足。因人力物力不足,对司法领域的监督难以到位。五是监督权限不明。虽然司法独立为近代司法改革的重要目标,然在具体实施中监律权与行律权之间权限不明情况依然存在。审判权与检察权分立是司法法治化的重要特征之一,然“各省省城商埠新设之各级审判检察等厅,审判与检察遇事动生冲突,上级与下级受诉互相推诿”^[60],在案件处理上往往双方意见难以协调而酿成僵局。正是由于受到上述诸多因素的制约,司法积弊整顿的效果大打折扣。

虽然清末民初时期对司法领域的监督并未取得

理想的效果,但时贤从严格案件审理、强化政府职权配置、注重司法官惩戒等方面入手监督司法之制度主张,不仅具有一定的思想史意义,而且为当前法治建设提供了某些历史参考。

注释

①代表性的成果有:董笑寒、孙燕京:《秋审个案与清末司法审判》,《南京社会科学》2013年第2期;李鼎楚:《事实与逻辑:清末司法独立解读》,法律出版社2010年版;姜小川:《清末司法改革对中国法制现代化的影响与启示》,《法学杂志》2012年第7期;韩涛:《晚清最高司法审判权的形塑:以晚清大理院审判权限的厘定为中心》,《华东政法大学学报》2011年第5期;唐仕春:《北洋时期的政治分立与司法统一》,《近代史研究》2013年第4期;段晓彦:《民初大理院民事裁判中的“条理”》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022年第6期;宋泓宜:《清末民初司法制度转型研究》,吉林大学博士论文,2019年。

参考文献

- [1] 葛士藩. 皇朝经世文编续;第87卷[M]. 上海: 广百宋斋, 1891(清光绪十七年): 14.
- [2] 薛梅卿. 清末民初监狱法制辑录[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 6.
- [3] 大总统令内务司法两部通飭所属禁止刑讯文[J]. 临时政府公报, 1912(27): 4.
- [4] 通令京外司法衙门严禁刑讯文[J]. 司法公报, 1912(1): 32-33.
- [5] 咨各省巡按使转飭各县不得私用刑讯文[J]. 司法公报, 1914(10): 10.
- [6] 法部再通令禁用刑讯[N]. 法律周刊, 1924(7): 7.
- [7] 江苏高等检察厅训令第一四四二号[J]. 江苏省公报, 1923(3365): 5.
- [8] 词讼不准滥行责押[J]. 山东官报, 1906(54): 3.
- [9] 御史严忠秦奏县监禁多人无辜被累请飭疆臣认真查办折[J]. 政治官报, 1910(934): 488.
- [10] 对于刑事被告不得违法滥押令[J]. 司法公报, 1926(225): 5.
- [11] 读都察院清理京控案件折敬书其后[N]. 申报, 1894-06-15(1).
- [12] 论讯办京控案[N]. 申报, 1875-08-27(1).
- [13] 掌京畿道监察御史崇兴等奏请旨整顿京控办法折[J]. 政治官报, 1908(430): 13.
- [14] 常徽. 奏为京津审判厅弊案甚多请严定章程慎选判员事[A]//北京: 中国第一历史档案馆, 档号: 21-0771-0188.
- [15] 派员赴各属清理积案[N]. 香港华字日报, 1913-09-05(3).
- [16] 飭查词讼积案限期审结并先列表填报[J]. 江苏省公报, 1914(312): 1.
- [17] 飭属禁革词讼私费[J]. 北洋官报, 1908(1696): 10-11.
- [18] 佐杂不得干预词讼论[N]. 申报, 1904-03-24(1).
- [19] 贺熙龄. 为清厘积弊以清庶狱事[A]//北京: 中国第一历史档案馆, 档号: 03-2848-059.
- [20] 省宪通飭佐杂擅受民词[N]. 申报, 1906-07-29(9).
- [21] 禁止佐贰收受民词说[N]. 申报, 1899-09-25(1).
- [22] 法官宜杜绝酬应令[J]. 司法公报, 1921(141): 1.
- [23] 妥订三法司会审案[J]. 北洋官报, 1907(1414): 10.

- [24] 裁撤会审[J]. 丽泽随笔, 1910(6):11.
- [25] 俾侍御奏请御史为陪审员[N]. 申报, 1908-01-01(4).
- [26] 法部议奏御史俾寿请派御史陪审以资监督折[J]. 政治官报, 1907(94):382-384.
- [27] 陈璧. 望岩堂奏稿: 上[M]. 北京: 朝华出版社, 2018:334.
- [28] 都察院催结京控案[N]. 申报, 1905-10-09(9).
- [29] 司法部呈刑事再理办法请暂用刑事诉讼律草案各条文[J]. 政府公报, 1915(1182):20.
- [30] 商务印书馆编译所. 中华民国现行司法法令[M]. 上海: 商务印书馆, 1914:29.
- [31] 饶玉成. 皇朝经世文续编: 第93卷[M]. 豫章: 江右饶氏双峰书屋, 1882(清光绪八年):8.
- [32] 调查刑狱词讼积弊[N]. 大同报, 1908(10):32.
- [33] 通飭州县限理词讼[J]. 北洋官报, 1908(1773):9.
- [34] 司法部参事厅: 司法例规[M]. 北平: 司法部参事厅编印, 1917:277.
- [35] 司法部参事厅: 司法例规第一次补编[M]. 北平: 司法部参事厅编印, 1918:39-40.
- [36] 司法部呈恪遵申令严行监督司法事务并将年来办理情形陈陈钧鉴文并批令[J]. 政府公报, 1915(1085):28.
- [37] 司法部训令各省各级厅审检长官及监督推事检察官实行监督以巩法权文[J]. 政府公报分类汇编, 1915(15):125.
- [38] 湖广总督瑞电宪政编查馆请明示谘议局纠举法官界限或速颁法官惩戒法文[J]. 吉林司法官报, 1911(6):48.
- [39] 鄂谘议局纠举法官之先声[N]. 申报, 1911-04-29(11).
- [40] 参议院因大理院收理违法诉讼案质问司法部文[J]. 上海法曹杂志, 1913(16):28.
- [41] 答复司法腐败有无整顿计划咨[J]. 司法公报, 1916(68):57.
- [42] 余文铨. 奏为敬陈州县办案积弊请饬下各省督抚严飭事[A]//北京: 中国第一历史档案馆, 档号:03-4078-017.
- [43] 朱潮. 奏为请严汰劣员以肃吏治事[A]//北京: 中国第一历史档案馆, 档号:03-4165-058.
- [44] 王延熙. 皇朝道咸同光奏议: 第58卷[M]. 上海: 久敬斋, 1902(清光绪二十八年):6.
- [45] 法部. 奏为遵议给事中王金镛奏陈禁驳审以清冤狱一节事[A]//北京: 中国第一历史档案馆, 档号:21-0798-0003.
- [46] 重庆府通飭都察院片奏近来各省控案多有相验迟延请饬按照例限办理及记过处分错乱违误者卷[A]//成都: 四川省档案馆, 档号:6-6-0028.
- [47] 关于惩戒委员会之近闻[N]. 申报, 1914-03-17(3).
- [48] 法官惩戒请暂由文官高等惩戒委员会兼办呈并批令[J]. 司法公报, 1915(38):7.
- [49] 司法官惩戒法[J]. 政府公报, 1915(1235):15-19.
- [50] 余绍宋. 改订司法例规[M]. 北平: 司法部编印, 1922:379-382.
- [51] 司法官惩戒处分执行令[J]. 司法公报, 1918(91):8.
- [52] 李明泉. 中华官德文献集萃: 上[M]. 北京: 光明日报出版社, 2015:14.
- [53] 朱潮. 奏为请严汰劣员以肃吏治事[A]//北京: 中国第一历史档案馆, 档号:03-4165-058.
- [54] 皖省司法界笑柄[N]. 申报, 1913-01-16(6).
- [55] 包世臣. 安吴四种[M]. 台北: 文海出版社, 1968:2176.
- [56] 论京控[N]. 申报, 1876-10-12(1).
- [57] 宪政编查馆电四川护督王解释谘议局纠举法官以确系纳贿违法为限文[J]. 吉林司法官报, 1911(6):45.
- [58] 严密监督法官之部令[N]. 晨报, 1921-04-12(3).
- [59] 论监国欲杀滥用非刑之官吏[J]. 广益丛报, 1910(226):1.
- [60] 御史陈善同奏各省审判检察等厅遇事冲突受诉推诿请饬严切考核等片[J]. 政治官报, 1911(1342):30.

Tentative Discussion on Institutionalized Supervision Propositions for Rectifying Misconducts in Judicial Practice at the Turn of the Qing and Republican Periods

Zhang Weidong

Abstract: At the turn of the Qing and Republican periods, the growing number of misconducts were witnessed in judicial practice, including extorting confession by torture, soliciting or accepting bribes, and backlog of cases. For the purposes of guaranteeing judicial justice, safeguarding people's rights and enhancing control and governance on localities, some scholars at the time put forward various institutionalized propositions about strengthening supervision on judicature, such as handling cases with stringent requirements, consolidating the allocation of government functions and powers, and concentrating on disciplinary actions against those judicial officials who misconducted themselves. These propositions, though giving birth to limited effectiveness of supervision due to undesirable conditions in practical applications, remained to be meaningful insights into the state governance improvement.

Key words: misconducts in judicial practice; supervision on judicature; state governance; at the turn of the Qing and Republican periods

责任编辑: 王 轲