



光明学术文库 | 江苏省社会科学院学术文丛
GUANGMING ACADEMIC SERIES | JIANGSU PROVINCE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCE ACADEMIC SERIES

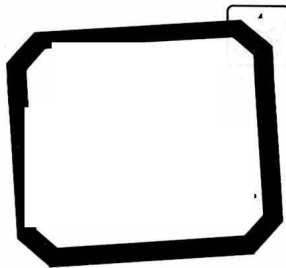


南京国民政府 审判制度研究

T TRIAL SYSTEM DURING THE PERIOD OF NANJING NA- TIONALIST GOVERNMENT

蒋秋明 / 著

光明日报出版社



光明学术文库
GUANGMING ACADEMIC SERIES

蒋秋明 / 著



T

南京国民政府 审判制度研究

TRIAL SYSTEM DURING THE
PERIOD OF NANJING NA-
TIONALIST GOVERNMENT

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

南京国民政府审判制度研究/蒋秋明著. —北京:光明日报出版社,2011.12
(光明学术文库)

ISBN 978-7-5112-1729-5

I. ①南… II. ①蒋… III. ①审判—司法制度—研究—中国—民国
IV. ①D925.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 258374 号

南京国民政府审判制度研究

作 者: 蒋秋明 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 杜 星

责任校对: 李 勇 徐 薇

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号,100062

电 话: 010-67078251(咨询),67078945(发行),67078235(邮购)

传 真: 010-67078227,67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmchs@gmw.cn duxing@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社联系调换

开本: 690×975 毫米 1/16

字数: 435 千字

印张: 24.25

版次: 2011 年 12 月第 1 版

印次: 2011 年 12 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5112-1729-5

定价: 63.00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS 目 录

第一章 绪论 /1

第一节 论题范围的界定 /1

一、关于本论题的时间范围 /1

二、关于本论题的研究对象 /2

第二节 研究缘起与目的 /4

一、问题的提出 /4

二、研究目的 /5

第三节 研究状况概述 /9

一、民国时期的研究状况 /9

二、当代研究状况 /10

第四节 关于研究方法的审思 /13

一、历史研究的客观性审思 /13

二、本文研究方法的说明 /16

第五节 研究框架 /17

第二章 审级制度的变迁和审判组织的建构 /24

第一节 审级制度的建构与变迁 /24

一、四级三审制的确立 /24

二、四级三审制的变化 /29

三、《法院组织法》的颁布与三级三审制的确立 /33

第二节 审级的争论及内部的反思 /35

一、关于审级制度的论争 /35



二、关于审级制度的内部反思	/38
第三节 法院组织体系建构中的若干问题分析	/41
一、法院设置计划的激进性与司法独立原则的工具化	/42
二、依行政区划设置法院与司法资源的合理配置	/47
三、审级划分中司法资源配置的失衡	/52
第四节 有关巡回审判的讨论与实践	/55
一、关于创设巡回审判制度各项主张的分析	/56
二、抗战时期战区巡回审判的实践	/59
三、巡回审判：一个未完的话题	/63
第三章 新式司法机构的建设	/70
第一节 新式司法机构的建设	/70
一、清末民初的司法组织建设	/70
二、《训政时期司法工作六年计划》与县法院建设	/73
三、县司法处的设立	/78
四、新式法院的设置	/89
第二节 法院建设中的人才供给	/106
一、法律教育的发展及限制	/106
二、司法官的考试与训练	/110
三、人才供给的短缺与选任标准的变通	/115
四、战后司法重建与司法人员的供给	/120
第三节 新式法院建设中的经费问题	/123
一、地方承担司法经费的结果	/124
二、司法经费转由国库划拨的经过	/128
三、司法经费问题上的博弈	/131
第四章 诉讼与审判	/138
第一节 诉讼与审判中的问题分析	/138
一、关于诉讼迟滞问题的辨析	/139
二、上诉与审级功能的区分	/145
三、关于讼累问题的若干分析	/157
四、诉讼迟滞与司法制度建设	/165



第二节 简化诉讼程序	/174
一、凌乱的计划	/175
二、简化诉讼程序的短暂实验	/178
三、改革什么——一个值得深思的问题	/182
第三节 自诉的扩张及其流弊	/187
一、关于自诉的法律规范及其变化	/189
二、自诉案件问题分析	/192
三、滥用自诉权的防杜举措	/196
第四节 成效不彰的民事调解制度	/200
一、关于调解制度的立法	/201
二、调解制度的运行情况考察	/204
三、调解制度中的问题分析	/210
 第五章 国民政府最高法院	 /215
第一节 最高法院的组织	/215
一、最高法院组织的变化	/215
二、最高法院的案件管辖	/221
三、最高法院推事的选任	/225
第二节 最高法院分院的设置问题	/238
一、分院的产生	/239
二、分院问题的解决	/241
第三节 五权体制与最高法院的角色功能	/244
一、司法院定位的反复	/244
二、司法行政部与最高法院	/248
第四节 在诉讼的包围之中	/254
一、积案问题的实证考察	/254
二、案件积压的原因分析	/257
第五节 法律解释与判例	/260
一、清末民初判例、解释例的形成与发展	/260
二、国民政府时期最高司法机关的判例、解释例	/262
三、关于判例、解释例的法律效力的分析	/265
四、国民政府时期判例、解释例存在的问题分析	/269



第六节 法律审与事实审的纠结	/278
一、事实审还是法律审	/279
二、法律审的认知与最高法院的功能定位	/285
三、发回重审的困扰	/291
 第六章 司法行政监督	/295
第一节 清末民初司法行政监督体制的建构与变迁	/295
一、清末司法改革与司法行政权的确定	/295
二、北洋时期地方行政机关对司法行政权的分享	/298
第二节 国民政府时期司法行政监督体制	/301
一、《法院组织法》与司法行政监督体制的确立	/301
二、司法行政监督体制的问题分析	/303
第三节 司法官考绩的虚化	/311
一、司法官考绩的基本形式	/311
二、考绩的成效及问题分析	/313
第四节 走马观花的视察	/323
一、视察司法规程的确定	/323
二、视察活动的形式化	/325
第五节 数字化管理——考绩中的结案计数问题	/328
一、结案计数标准	/328
二、数字化管理的绩效考察	/331
第五节 法院内部管理的松弛	/339
一、司法行政权限的纵向划分	/339
二、自主权的缺失与法院内部管理的虚化	/345
 余论	/349
参考资料	/368
后记	/376



第一章

绪 论

南京国民政府时期,是近代中国司法制度实现由传统向现代的历史性转型的重要时期。南京国民政府建立之后,借鉴西方国家的先进法制成果,使用大量西方法律理论及概念,迅速制定了具有现代法意义的“六法全书”,建构了一整套语境西化的法律规范体系,为司法审判提供了成文法的依据。随着《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《法院组织法》的相继出台,新式法院的不断设立,以及三级三审制和司法官考试、培训等相关制度的确立,标志着近代中国自清末仿效西方模式建构起来的这种新式审判制度,经过不断的改良和完善,到南京国民政府时期已趋于规范和成熟。但是,审判制度的成熟主要停留在法典(文本)和制度的层面,而在具体的审判实践中,则存在着诸多的问题。案件的积压、审理的迟滞以及由此给诉讼当事人带来的讼累,成为无法有效解决的难题。而来自社会的持久、广泛的批评,也显现出这种司法审判制度虽在形式上已趋于现代化,而在现实社会中却始终运转不良的尴尬与无奈。本文拟以南京国民政府时期的审判制度为研究对象,力求通过对相关资料的爬梳、整理与分析,从观念、制度和实践的不同层面,对南京国民政府时期司法审判制度的建构、实际运行状况及其存在的深层问题,进行实证的考察,在此基础上探寻其对于我国当代司法建设的历史启示。

第一节 论题范围的界定

一、关于本论题的时间范围

本文研究南京国民政府时期的审判制度,在时间上涵盖自1927年4月南京国民政府成立至1949年10月中华人民共和国成立这样一个历史时段。南京国民政府是中华民国训政时期的中央政府机构,是由以蒋介石为核心的中国国民党于1927年4月18日在南京成立的(在抗日战争期间,南京国民政府曾迁都重庆,因此有人又将这一时期的国民政府称为重庆国民政府)。



1948年5月20日,国民政府依照《中华民国宪法》,宣布进入宪政时期。蒋介石就任行宪后的第一任中华民国总统,作为中央政府机构的国民政府也改组为总统府,南京国民政府的称谓正式结束。需要说明的是,本论题研究时段的界定,与南京国民政府的实际存在时间(1927年4月18日—1948年5月20日)是不一致的。之所以如此界定研究时段,基于两个理由,一是行宪之后的中华民国政府,首府仍设在南京,在习惯上仍经常被称为国民政府。二是在实行宪政之后,直至中华民国政府退出大陆之前的一年多时间里,依然延续着南京国民政府时期所建立的审判制度,审判制度的整体架构并没有因为行宪而发生任何重大的变化。笔者以为,将研究时段确定为1927年4月至1949年10月,从叙述和研究的完整性方面来考虑,是合适的。

二、关于本论题的研究对象

在宽泛的意义上,审判制度既包括审判组织的建构、法官制度,也包括有关审判活动的准则和程序规范。既包括民事、刑事审判制度,也包括行政审判制度。本论题所研究的审判制度,专指南京国民政府时期的民事和刑事审判制度,不包括行政审判制度。虽然从审判制度的内涵上看,应当包括行政审判,但近代以来中国借鉴大陆法系主要国家(如法国、德国)的司法体制,实行普通民刑诉讼与行政诉讼的二元制,特设行政裁判机关,专司行政诉讼案件。南京国民政府时期也设置了行政法院,专门职掌行政审判,但行政审判与民事刑事审判在制度建构和运行方式上均有很大差异。行政法院仅设中央一级,以书面方式审理,不存在上下审级之间的监督和互动关系,基于本文的研究视角,难以将行政审判制度纳入研究范围,故本文将不涉及南京国民政府时期的行政审判制度^①。

南京国民政府时期,在普通审判组织体系之外,还颁布大量特别刑事法规,设立特种刑事法庭,专门审理刑事特别法所规定的犯罪案件。如1927年依《特种刑事临时法庭组织条例》,在各省、市设置特种临时地方法庭,在南京设置特种刑事中央临时法庭,审理“反革命犯罪”和“土豪劣绅罪”,1928年11月裁撤。1948年,南京国民政府又依照《特种刑事法庭组织条例》,在南京设置隶属于司法院的中央特种刑事法庭,在各地设置高等特种

^① 关于南京国民政府时期的行政审判制度,可参阅张生《中国近代行政法院之沿革》,载《行政法学研究》2002年4期。



刑事法庭,审理《戡乱时期危害国家紧急治罪条例》所规定的犯罪案件。对于所谓特种刑事案件的审理,也不依照普通的法律程序,而是另搞一套。根据1944年1月公布的《特种刑事案件诉讼条例》第7条以及1948年4月公布的《特种刑事法庭审判条例》第5条的规定,特种刑事法庭实行一审终结,所作判决不得上诉。^①除特种刑事法庭外,南京国民政府时期的军事审判机关,还审理范围更为广泛的特种刑事案件,不仅包括政治犯罪,许多属于一般性的犯罪皆包括在内,凡触犯《危害民国紧急治罪法》、《惩治汉奸条例》、《惩治贪污暂行条例》、《禁烟治罪暂行条例》、《禁毒治罪暂行条例》、《惩治盗匪暂行条例》、《中华民国战时军律》、《非常时期违粮食管理治罪暂行条例》、《妨害国家总动员惩罚暂行条例》等,无论犯罪者是否为军人,一律由军事审判机关审理。建立这种特殊的审判制度,目的是镇压共产党和其他进步力量,维护国民党的一党专制。这一部分内容不属于本文的讨论对象。

此外,南京国民政府时期,除国民政府的审判制度外,中国共产党领导的区域性的政权组织(土地革命时期的苏区、抗日战争时期的边区政府、解放战争时期的解放区),均设有相应的司法组织,并形成不同于南京国民政府的具有其自身特色的民事和刑事审判制度。关于这一部分内容,有关的研究成果已有不少,^②基于本文的研究视角,也不予涉及。1931年,日本军事占领中国的东三省,建立了伪“满洲国”,在伪“满洲国”设立四级法院体系,实行三审制。抗战期间,在被日本侵略军占领的广大沦陷区内,成立了不同形式的汉奸傀儡政权,也建立了相应的司法审判制度。这一部分内容,也不属于本文的讨论对象。

① 《特种刑事案件诉讼条例》、《特种刑事法庭审判条例》,载《司法法令汇编》,中国第二历史档案馆藏,档号(七)——9926。

② 关于根据地的司法审判制度,各种通史性的政法制度著作都有相应的论述,如熊先觉著《中国司法制度史》,山西人民出版社,1986年版;程维荣著《中国审判制度史》,上海教育出版社,2001年版;曾宪义、郑定编著《中国法律制度史研究通览》,天津教育出版社,1989年版。专著方面主要有杨永华、方克勤著:《陕甘宁边区法制史稿(诉讼狱政篇)》,法律出版社,1987年版;张希坡、韩延龙主编:《中国革命法制史》(上、下册),中国社会科学出版社,1987年版;曾维东、曾维才著《中华苏维埃审判史》,人民法院出版社,2004年版。专题论文主要有:侯欣一《陕甘宁边区高等法院司法制度改革研究》,载《法学研究》,2004年第5期;侯欣一《陕甘宁边区司法制度、理念及技术的形成与确立》,载《法学家》2005年第4期;律璞《陕甘宁边区法官队伍建设》,载《宁夏社会科学》2006年第3期;吴泽勇《新民主主义革命根据地的民事诉讼制度》,载《烟台大学学报》2002年第4期,等等。



第二节 研究缘起与目的

研究问题首先要有问题意识，这是不言自明的道理。问题意识既构成研究的空间向度，又为研究提供了驱动力。但是，在很大程度上，问题意识与研究者个人的专业素养和研究中的体悟有关。具体的研究对象、研究目的以及研究范围的设定，往往取决于研究者的研究旨趣和研究习惯，很难清晰地说明白。按照笔者的简单理解，所谓问题意识，缘起于对研究对象所存在的某种“应然”与“实然”之间差异的认知，为什么应当如此的事情实际上却并非如此，由此就产生了需要探究的问题。敏锐地把握这种差异并通过学术的视角将其“问题化”，这种意识或许就是问题意识。而问题研究的目标，就是要弄清这种差异，分析其性质及肇因，寻求解决的方法和路径，使理论与现实保持内在一致性。

一、问题的提出

中国司法近代化的进程始于晚清的司法改革。晚清的司法改革以实现“司法独立”为主旨，仿效欧陆国家的司法模式，在司法审判体制上确立了四级三审制度，制定了专门的诉讼法律和司法规范，移植和借鉴近代西方国家的基本司法原则和制度，如刑事诉讼分立制度、审判独立制度、辩护制度、合议制度、审级制度、检察官公诉制度等，确立了独立的司法机构。中央司法组织分为专任司法的法部和专掌审判的大理院，地方司法组织则为各级审检厅，实现了司法机构的专门化。与此同时，还建立了以专业化和职业化为目标的司法人员选任制度和机制。这些变革举措，改变了中国历史上司法从属于行政的传统，为中国的司法近代化奠定了最初的基调。北京政府时期，基本沿袭了晚清创立的司法体制及相应的司法原则和制度，并进一步完善了刑事诉讼法律制度。南京国民政府成立后，在建立六法体系的同时，对民初以来的司法体制进行了改造。1935年南京国民政府实施《法院组织法》，放弃了自清末以来实行的四级三审制度，改行三级三审制度。在当代学界看来，南京国民政府时期，已建立了相当完整的司法体制，三大诉讼法典皆备，司法制度和司法技术也达到了相当的水准。因此有学者认为，南京国民政府时期，中国法律近代化的基本任务已宣告完成。^①

^① 朱勇：《中国法律的艰辛历程》，黑龙江人民出版社，2002年，第293页。



尽管南京国民政府时期，司法领域中的制度建构已相当完备，且采取了世界上大多国家通行的三级三审制度，但在整个南京国民政府时期，其司法审判制度的运作并不理想，甚至时常成为社会舆论指责的对象。审判制度运转不良，是当时司法制度建设中的一个突出问题，国民政府司法当局对此也无法否认。司法行政部 1939 年即曾表示：“我国司法，自清末改革以还，垂三十年。以今视昔，差信尚有相当之进展，然距举国所企望者，仍属甚远。”^① 不仅如此，即使是司法体系的内部，也对现行司法审判制度提出了诸多的批评，有人甚至认为南京国民政府时期的司法制度，“较前反有退步”。社会舆论批评的焦点主要是案件审理中普遍存在的拖延积压现象，以及由此形成的“讼累”问题，所谓“法官疲神于上，而讯断尚嫌草率，人民疾苦于下，而受累每至破家”^②。面对来自社会各界的批评和质疑，南京国民政府司法当局也一直在谋求司法审判制度的改良，并采取了诸如提高法官的专业化程度、强化调解、扩大自诉范围、简化诉讼程序、加强司法监督等一系列的举措，但均未取得预期的成效。南京国民政府的司法审判制度，是在北洋政府司法制度的基础上，借鉴西方的司法制度而建构起来的，在形式上无疑体现出一种现代性或先进性。但是，这样一个打上了“现代”标签的司法审判制度，为什么在建立后会出现运转不良的问题？

二、研究目的

本文的学术旨趣，就是以南京国民政府时期司法审判制度存在的问题为切入点，对其产生问题的原因以及应对问题的举措进行实证的分析研究，在全面把握国民政府司法审判制度及其真实运行状况的基础上，来回答南京国民政府的现代司法审判制度何以运转不良的问题。需要说明的是，本文从南京国民政府司法审判制度存在的问题出发，只是根据笔者本人的研究旨趣和相关条件所选择的一种研究的视角，并不是要否认南京国民政府在司法现代化方面所取得的成就，也不是要否定其他学者的不同观点。事实上，南京国民政府在司法现代化方面所做的贡献，近年来已有一些学者著文予以肯定。笔者相信，从不同的视角，有助于对南京国民政府时期的司法审判制度进行全面客观的研究。

① 改善司法制度方案，1939 年 1 月，中国第二历史档案馆藏，档号（三十二）——121。

② 司法制度改革方案，1940 年，中国第二历史档案馆藏，档号（七）——9322。



审判制度，是有关审判活动的准则、规范和程序的总称。有人认为，审判制度就是法院制度，包括法院的设置、法官、审判组织和活动等方面的法律制度。^①在宽泛的意义上，审判制度包括许多内容，如审判机构的设置与管辖、法官制度、检察制度、律师制度、审判程序的相关立法以及其他的关联制度等。本文并不准备对南京国民政府的司法审判制度进行一个面面俱到的全面研究，这将超出笔者的能力。本文的研究重点主要是放在审判制度的建构和运行方面，之所以如此设定，一是由于传统中国司法与行政不分，并无独立于行政的司法审判体系，近代中国的司法变革，一个基础性的工作就是建构一套完整的独立于行政的司法审判体系，这一基础性的工作在南京国民政府时期依然赓续进行，并且在整个南京国民政府存续期间，审判组织的建构都被视为司法建设的重中之重，直至南京国民政府结束，也没有最终完成这项工作。研究南京国民政府司法审判制度，审判组织的建构是一个不能绕过的问题。二是在南京国民政府时期，新的司法审判制度在形式上已经确立起来，其运行的状况如何，一直缺乏实证的研究，以至对其进行评判，缺乏坚实的事实依据。基于这种理由，笔者认为这两个方面，对于客观认识南京国民政府的司法审判制度具有重要意义。在具体研究内容的安排上，从笔者的研究能力和掌握的材料出发，拟选取审判组织的建构、审级制度的变迁、诉讼与审判实践、最高法院以及司法行政监督这五个方面，旨在通过这五个方面的研究，对南京国民政府时期的司法审判制度达到一个相对完整的把握。这五个方面的内容并非彼此孤立，而是相互关联的，是从不同的方面来审视南京国民政府的审判制度何以运转不良的问题。

(1) 审判机构是审判制度的组织依托，审判组织体系的建构方式，对审判制度的运行起着至关重要的影响。由于传统中国并不存在独立的司法审判体系，因此在近代中国的现实语境中，新式法院不仅是审判制度的组织依托，而且是承担着司法独立原则的组织载体。近代中国审判机构的设置一直是以行政区划为依据的，南京国民政府时期依然如此。以中国幅员之广，县市数量之多，以行政区划为依据，必然带来基层审判组织为数甚巨，人力财力难以支撑的问题。南京国民政府时期，情况依然如此。因此，在设立新式法院的同时，不得不继续保留旧式的兼理司法制度，通过逐步的改良使其向新式法院过渡。在整个南京国民政府时期，司法审判组织都呈现出新旧杂糅的景

^① 熊先觉：《中国司法制度新论》，中国法制出版社，1999年版，第49页。



观,既有少数现代型的新式法院,而数量更多的则是介于传统衙门和现代法院之间的过渡型组织——兼理司法县政府以及经过改良的县司法处。基层审判机构长期不能摆脱司法与行政浑然不分的状况,以及由此导致的诸多弊端,成为南京国民政府司法建设中最受社会诟病的一大问题。南京国民政府审判机构的设置为何坚持以行政区划为依据?新式法院与县司法处在履行审判职能方面究竟有何区别?审判制度建构中司法资源在不同地区和不同审级之间的配置情况是怎样的?是否合理?对审判制度的运行有何影响?对这些问题的研究,可以较为深入地考察南京国民政府时期审判制度建构的过程及其面临的现实障碍,分析其应对相关问题的策略与思路,在此基础上进一步把握在当时的语境下建构新式审判组织体系所需要的内部支撑条件和外部环境。

(2) 审级制度^①是审判制度的重要组成部分,主要由法院的等级设置、上诉权、初审程序和上诉程序等要素构成。具有审判职能的司法机关(法院),是审级制度的组织载体,也是审级制度赖以存在的基础。审级制度与法院的层级划分相对应,审判程序也通过区分初审程序和上诉程序而体现出相应的等级,在三审终审制下,上诉程序则包括第二审程序和第三审程序两个等级。由上诉权所联结的初审程序和上诉程序,则是审级制度中的动态因素,直接影响到不同审级的程序安排和功能划分。审级制度是上诉制度存在的前提,上诉制度则是审级制度得以运行的标志。清末司法改革确立了四级三审制度,民初以人才经费紧缺为由裁撤初级审判厅,导致审级制度的紊乱。国民政府时期,遂改四级三审制为三级三审制。虽然社会舆论普遍将诉讼迟滞和案件积压的原因归咎于审级的繁复,但审级制度的改革并未解决这一问题。三级三审制施行仅仅数年时间,在国民政府内部即酝酿新的改革,实行三级二审制。尽管由于种种原因,三级二审制未能付诸实施,但由此可见其审级制度并未形成稳定运行的机制。南京国民政府时期,审级制度是否充分发挥了功能?究竟是什么原因,导致无论是四级三审制还是三级三审制,都无法解决诉讼迟滞和案件积压问题?是审级制度本身的设计存在问题,还是其他原因被投射于审级制度之上?怎样的审级制度设计有助于解决诉讼迟缓的问题?研究南京国民政府的审级制度,可以比较全面地考察司法审判组织

^① 所谓审级制度,是指法律所规定的审判机关在纵向组织体系上的层级划分,以及诉讼案件最多经过几级法院审理后,判决或裁定即发生确定力的诉讼法律制度。参见尹丽华《刑事上诉制度研究——以三审终审为基础》,中国法制出版社,2006年,第23页。



体系的静态设置和动态运行情况，从而形成对于司法审判制度的综合性的把握。

(3) 诉讼与审判是两个紧密联系的概念，审判通常是以法院为中心来看待司法过程，诉讼则更多地是以当事人的角度审视司法。近代以来，中国引进了西方的诉讼模式，在程序上采取言词主义及直接审理主义，以当事人的言词辩论为判决的基础。国民政府时期，引进国外的新理论新学说，吸收外国和本国前期的立法经验，在民刑事诉讼程序上又进行了诸多的改进。但是，这种截然有别于传统的审判方式和诉讼程序，并未发挥出良好的功能和作用。相反，诉讼迟滞、案件积压成为这种新式审判的最大特色，社会舆论批评的“讼累”现象主要就是指诉讼迟滞和案件积压给当事人所带来的时间和金钱等方面的损失。尽管国民政府司法当局采取了种种对策以简化诉讼程序、提高诉讼效率，但始终无法取得预期的成效。究竟是不是诉讼程序的繁复导致了诉讼的迟滞？国民政府时期，三审程序是否能够充分实现各自的不同功能？在设计上是否实现了初审程序、上诉审程序和再审程序的有效衔接？在程序启动、运行、制度保障和配套措施等方面有无问题？对这些问题的研究，将有助于全面了解和把握国民政府司法审判制度的真实运行状况，从而对其解决诉讼迟滞的相关举措作出客观的评价和分析。

(4) 在司法审判体系中，最高法院处于司法审判体系的顶端，具有特殊的地位与功能，它不仅是民事刑事案件最高级别的审判机构，同时又承担着统一法律适用标准乃至国家法制准则的重大职能。国民政府时期，在五权政体下，最高法院作为司法院的内设机构，行使民刑案件的最高审判权。从最高法院的审判实践来看，存在着诸多的问题，首先是无法应对大量的上诉案件，在处理积案的压力下疲于应付。其次是未能充分发挥法律审的作用。这就使得最高法院成为与下级审法院相同的办案机关，不仅难以通过对具有典型意义和重要参考价值的案件进行审理的方式发挥示范功能，而且也难以集中精力去及时发现问题，总结审判经验，以加强对整个司法审判系统的宏观指导和监督。这种状况又与最高法院的职能定位有着直接的关系。国民政府时期最高法院的职能究竟是如何定位的？第三审上诉采用何种方式？为什么无法解决积案问题？最高法院是如何实施法律审的？实施法律审的条件是否具备？最高法院的判例制度是怎样的？这些判例以何种方式发挥作用？围绕这些问题展开研究，将对国民政府最高法院在整个司法审判体系中的角色和功能形成一个较为客观全面的认识。



(5) 司法行政监督从内容上说,并不属于审判制度的范畴,之所以将其纳入研究的范围,主要是基于两点考虑:其一,对于作为审判主体的法官而言,司法行政监督的核心乃是一种职务监督,要在敦促法官遵守职务规范,以发挥司法审判的正面功能。就此而言,司法行政监督是贯彻依法审判的重要机制。但是,司法行政监督与审判独立原则之间又始终存在着一种紧张关系,司法行政监督权的范围及其运作方式,在相当程度上影响着审判制度尤其是审级监督的实际运行状态。其二,南京国民政府的司法行政监督体制,基本上是一种上分下合的结构,在中央一级,司法审判与司法行政是分离的,而在地方层级,审判权与司法行政权则统归于法院。高等法院院长就是一省最高的司法行政长官,直接受司法行政部部长的指挥。这样,在上下级审判机关(法院)之间,就存在着独立的审级关系与从属性的行政管理关系的纠结。这在相当程度上影响了不同审级之间应有的监督制约关系,以及审判制度的运行。而且,就南京国民政府时期的司法行政监督的内容来看,不仅监督高等以下各级法院的行政事务,对于审判业务也进行监督和指导。因此,研究国民政府的司法行政监督,可以从另一个角度来审视其审判制度的实际运作状况。

第三节 研究状况概述

一、民国时期的研究状况

民国时期,对当时司法审判制度的专门研究著作并不多见。目前见到的有关司法制度的专门著述,主要有陶汇曾著《中国司法制度》(商务印书馆,1926年版)、汪澄之著《中国司法问题》(三民书店,1929年版),以及耿文田编著《中国之司法》(民智书局,1933年版),这些著作篇幅较短,主要是对民国前期的司法制度进行阐述和分析。此外还有吴学义著《司法建设与司法人才》(国民图书出版社,1941年版)等。民国时期有关《法院组织法》的著述,其内容一般都涉及审判制度的内容,如吴鹏飞编著《法院组织法》(商务印书馆1936年7月版)、刘钟岳编著《法院组织法》(上海,正中书局印行,1947年5月)、林廷琛著《法院组织法论》(上海法学编译社,1932年4月版)、梁仁杰编著《法院组织法》(商务印书馆,1936年4月版)、李光夏编著《法院组织法论》(上海大东书局印行,1947年5月版)。这些著述对于审判制度均有涉及,但这些著作对于审判制度均只作了简要的概述,没有作进一步的理论分析。



民国时期，北洋政府和南京国民政府历次法院普设计划的公布与实施，促进了相关研究的开展，有关审判制度的研究文章相对较多。主要有：涂身洁《论第三审法院应否亦得审理事实》（《法律评论》第40期，1924年3月30日）；郭超《我国司法应改四级三审为三级三审之讨论》（《政法月刊》第4卷第6—7期，1924年11月）；沈锡庆《论四级三审制之不适用于中国》（《法学季刊》第3卷第6期，1927年10月）；沈孝祥《采用三级三审制之意见》（《法界》第1期，1929年1月1日）；胡长清《论四级之审判》（《法律评论》第288期，1929年4月21日）；张秉钺《改良审级制度意见书》（《法律评论》第8卷第35期，1931年6月）；吴学义《三级三审制之施行问题》（《法律评论》第474期）；玉斯《四级三审制与三级三审制之比较》（《法治周报》第1卷第33期，1933年8月20日）；吴绂征《中国司法制度的改造》（《东方杂志》第33卷第8号，1936年4月16日）；杨兆龙著《中国司法的现状与问题研究》（这是法学家杨兆龙1935年在哈佛大学法学院的博士论文，英文本，中文版首载于《东吴法学》2005年春季卷）；李祖虞《司法现制之流弊及其改革》（《东方杂志》第33卷第24号，1936年12月16日）；张庆楨《抗战期中司法制度之改革》（载居正等著《抗战与司法》，重庆独立出版社，1939年版）；王宠惠《二十五年来中国之司法》（《中华法学杂志》第1卷第1期，1939年9月）；吴昆吾《中国今日司法不良之最大原因》（《东方杂志》第32卷第10号，1935年5月16日出版），等等。^① 这些文章大多篇幅不长，往往是针对审判制度中的具体问题展开讨论。由于许多作者属于法律实务界人士，对于司法审判制度的实际运行有着真实的感受，提出讨论的问题也往往具有较高的针对性。对于我们研究这一时期的司法审判制度，颇有参考价值。

二、当代研究状况

1949年之后，到“文革”时期，由于受到“左”的意识形态的影响，“司法独立”的原则被否定，对于近代司法审判制度尤其是南京国民政府时期的司法审判制度的研究几乎成为空白。近年来，学界对于中国法制近现代转型的问题关注渐多，产生了相当可观的研究成果，内容包括法典分析、法

^① 何勤华、李秀清主编《民国法学论文精华——诉讼法律篇》附录2中收录了821篇民国时期诉讼法学的文章，其中一些文章与审判制度相关。