

第一章

中国司法 回顾与前瞻

一、中国古代司法的产生与发展

在原始社会 没有阶级 没有国家 从而也没有司法机关和司法活动。正如恩格斯所指出的 那时“没有军队、宪兵和警察 没有贵族、国王、总督、地方官和法官 没有监狱 没有诉讼，而一切都是有条不紊的。一切争端和纠纷，都由当事人的全体即氏族和部落来解决，或者由各个氏族相互解决；血亲的复仇仅仅当做一种极端的、很少应用的手段；……一切问题，都由当事人自己解决 在大多数情况下 历来的习俗把一切都调整好了。”^①

但到了原始社会末期，随着社会生产力的发展 引起了社会大分工 即畜牧业和农业的分工 农业和手工业的分工 从而有了剩余劳动和剩余产品 产生了剥削 出现了私有制 社会逐步分裂为对抗性的奴隶主和奴隶两大阶级。进而 奴隶主为了镇压奴隶们的反抗 维护自己的经济利益和政治统治 便建立起奴隶制国家 并把有利于自己的习惯转化为奴隶制法律。然

^① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第四卷 第 92—93页。

而，奴隶制法律本身不能自我适用，这就需要有执行法律的国家机关和官吏。于是，奴隶制国家的司法机关及司法活动便应运而生。

当然，在奴隶制社会初期，国家的立法权、行政权与司法权是不分的，后来由于犯罪和纠纷的日益增多，为强化国家机器，有效地打击犯罪，维护统治秩序，奴隶主阶级才设立了专门的司法机关和司法官吏，使司法权逐步从行政权中分离出来。我国最早在奴隶社会的夏商周时期便有了专门的司法机构。在夏朝，中央司法长官称作“大理”，地方司法官员称作“理”或“士”。在商朝，中央司法长官称作“司寇”，地方司法官员称作“正”与“史”。他们分别接受王命，负责中央与地方各类案件的审理工作。西周的司法机构比夏商时期发达，中央司法官员有大司寇、小司寇、士师、司刑、司刺、司圜等。其中，大司寇负责全面司法工作；小司寇负责审理中央直辖地区的案件，士师、司刑、司刺协助司寇具体办理刑事案件，司圜负责管理监狱。到了春秋战国时期，各诸侯国的最高司法官员有的称为“司寇”，有的则称为“大理”、“廷理”或“廷尉”。

公元前 221 年，秦始皇统一六国后，建立起第一个统一的中央集权的君主制国家。在秦朝，皇帝总揽全国立法、行政、司法等各项大权，成为全国最高的司法审判官。在皇帝以下，设置廷尉一职，作为中央司法机关的长官，位列九卿之一。廷尉直接审理皇帝亲自交办的刑事案件，审理全国各地上报的重大疑难案件。秦朝在地方实行郡、县制，并由地方行政长官兼理司法，故其地方司法机构亦分为两级。其中，郡守作为一郡的司法长官，负责审判郡内发生的重要案件，郡守以下设法曹等助手，协助审理郡内发生的一般案件；县令作为一县的司法长官，负责本县重要案件的审理工作，其下设有县丞、曹官职，负责本县一般案件的审理工作，但判决必须呈报县令批准，才能执行。

汉朝承袭秦制，仍设廷尉为中央司法长官，负责审理皇帝交办的重大案件以及地方上报的重大疑难案件；廷尉之下设左右正、左右监、左右平等官佐，负责审理具体案件。汉朝的地方司法机构与

秦朝基本相同。

北朝时，北齐正式改廷尉为大理寺，作为中央司法机构；隋朝沿用并改造了北齐的司法机构，设刑部与大理寺为中央司法机关。其中，刑部为中央司法行政机关，除掌司法政令外，并复核大理寺流刑以下及州、县徒刑以上的犯罪案件；大理寺则为中央最高审判机关，负责审判皇帝交办的刑事案件和地方上报的重大疑难案件。隋朝开始以刑部和大理寺共掌司法，在中国古代司法史上首开司法行政与司法审判分立的先河，具有重要意义。

唐朝，以刑部、大理寺和御史台为三大司法机构，分掌司法事务。其中，大理寺负责审判中央百官犯罪及京师徒刑以上的案件，对徒、流刑罪的判决，须送刑部复核；死罪的判决要直接奏请皇帝批准；对刑部移送来的地方所判的死刑案件有权进行重审。御史台既是中央监察机关，又是三大司法机构之一，掌管纠察、弹劾百官违法之事，同时负责监督大理寺和刑部的司法审判活动；遇重大狱案及疑难案件，也参与审判。在地方州县，其行政与司法仍是不分的，县令、州刺史既是行政长官，也是司法长官。

明朝，设刑部、大理寺、都察院为中央司法机构，统称“三司法”。但与隋、唐不同，明朝转由刑部负责审判，大理寺负责复核，都察院负责监督，重大案件则由三法司会审。因此，大理寺、都察院又具有一定的审判职权。

清朝其中央司法机构仍由刑部、大理寺和都察院“三法司”组成，其职权与明代相同。清朝的地方司法机构也与行政机构合一，省、府、州、县的行政长官亦是地方上的各级司法长官，负责案件的审判工作。

综观我国古代司法的产生和发展，可以看出，它具有以下显著特征：第一，各朝代均设置了一个或若干个中央司法机关，由其负责重大案件的审判、复核工作，或者对审判的监督工作，但实际上皇帝集立法、行政、司法与军事大权于一身，享有最高的司法权，例如判处死刑的案件均要奏请皇帝审核批准。第二，各朝代的方

行政机关与司法机关均合二为一，地方的司法权由地方各级行政长官兼行。例如在夏商周时由诸侯掌握，秦以后则由郡守、州牧、督抚、府尹、县令等地方行政长官行使。第三，各朝代的司法均受制于行政，无独立地位和权限。如各朝代的中央司法机关除要绝对服从皇帝的诏令外，还常常受制于冢宰、丞相、三省、内阁等中央行政中枢；地方行政机关中虽然也设有专职的司法官吏，如汉之决曹、贼曹掾，唐之司法参军事、司法佐、司法史等，但他们只是行政长官理讼断狱的佐吏，没有独立的司法权限。^①第四，各朝代的司法程序基本上没有刑民之分。例如《法经》之囚、捕，唐律之斗讼、断狱，明清律之诉讼、捕亡、断狱等，均为诉讼方面的法律，但这些法律只规定了刑事司法程序而没有规定民事司法程序。正由于我国古代法律所特有的以刑为主、刑民结合的特征，因而在司法实践中，其程序没有刑民之分，而基本上是一套程序，即刑事司法程序。又如，唐以后各代律令中的“户婚律”或“户律”，对于田宅钱粮婚姻家庭等方面的纠纷，一般都采用刑罚的手段解决，相应地对于这类案件的审理亦基本上按照刑事司法程序进行。第五，各朝代的律令大都对刑讯逼供作了具体明确的规定，且在司法活动中广泛使用。我国古代司法强调“罪从供定”，定案必须有口供，若无口供则一般不能定案，而在生产力落后、人的认识能力有限的情况下，刑讯逼供便成为获取口供的主要手段。根据《云梦秦简》的记载，刑讯早在秦代就已成为法定的必经程序，唐律中的断狱篇更是对刑讯的条件、对象、工具、数量、部位等作了十分详尽的规定。封建社会的司法官吏坐堂问案时，大堂上都摆有刑具，都要进行拷问，在诉讼中不刑讯、不拷问的情况是非常罕见的。由此可见，我国古代的司法具有残酷性和野蛮性。第六，各朝代先后建立起多种监督制度，体现了慎刑慎杀的思想。我国封建统治者一直推崇“德主刑辅”、“明德慎刑”的儒家思想，反映在刑事诉讼上主要是对刑狱之

参见陈光中著：《中国古代司法制度》结语部分，群众出版社，1984年版。

事比较重视，不仅通过建立具体的制度来防止错杀无辜，而且对有罪者也注意慎用刑罚，特别是慎用死刑。例如，各封建朝代先后建立并长期实行的御史监察制度、司法官吏责任制度、回避制度、验尸制度、会审制度、直诉制度、复审制度、死刑复核复奏制度、录囚制度等，对防止出入人罪和滥用刑罚，保障司法公正均发挥了一定的作用。

二、清末司法改革和中国近代司法的演进

从上述产生和发展的情况来看，我国古代司法与现代司法有着根本不同，因此我国现代司法并不直接从古代司法演变而来，它的产生主要来源于清末的司法改革即清末对西方司法的引进和移植。有鉴于此，在具体介绍、论述清末司法改革和中国近代司法的演进之前，有必要对西方司法的产生和内容作一个简要的介绍。

17、18 世纪，针对封建专制国家司法、行政不分，封建君主独揽立法、行政和司法大权以及独断专行的状况，新兴资产阶级提出了三权分立的主张。其代表人物孟德斯鸠认为，国家权力应分为立法权、行政权、司法权，并由三个机关分别掌握和行使，彼此分立。

“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权和立法权合二为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合二为一，法官便将握有压迫者的力量。”如果同一个人或者重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权，则一切便都完了。”^① 为保证政治自由 防止权力滥用 孟得斯鸠进而认为 立法、行政、司法这三种权力不但要分立，而且应该互相制约。他在考察了历史上各个国家运用权力的情况后指出：“从事物的性质来说 要防止滥用权力，

^①（法 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册）商务印书馆 1982 年版 第 156 页。

就必须以权力约束权力。^①资产阶级在革命取得胜利后按照三权分立理论建立起新的国家政治体制，设立议会、总统（或内阁）、法院分别独立行使立法权、行政权或司法权，并使之互相制约，以达到国家权力的平衡。例如，按照美国宪法规定，总统对外所签订的国际条约，必须经参议院以 2/3 的多数票批准才能生效；总统有权任命大使、公使、领事、联邦政府各部部长和联邦法官，但须事先征求参议院的意见并经其同意。再如，在实行内阁制的国家，议会**有权对内阁投不信任票，即如果内阁决定的政策得不到议会的信任或议会通过了对内阁的“谴责议决案”，那么内阁就必须全体辞职，由议会选出的另外的人组成政府，等等。资本主义国家的司法机关一般仅指法院，相应地，其司法活动仅指法院的审判活动以及与之密切相关的其他活动。根据资本主义国家的法律规定、司法实践以及资产阶级法学家的解释，西方国家的司法主要有以下几项职能：

第一，审判案件。这是西方国家法院的专有职能（又称绝对职能），即只有法院才有权审判刑事案件、民事案件和行政案件。除法院之外，其他任何机关都不得对各类诉讼案件行使审判职能。例如，在刑事诉讼中，一个人被指控犯了罪，必须由法院依法对其进行审理，确定其是否犯罪，如果构成犯罪，又如何对他判处刑罚。又如，在民事诉讼中，原告就其与被告的纠纷向法院提起诉讼后，必须由法院依法对他们之间的纠纷进行审理，以确定双方的权利义务关系以及一方或双方所应承担的民事责任，从而解决他们之间所发生的纠纷。对此，西方各国的宪法和法律无不规定，审判权由依法设立的最高法院、联邦法院或地方法院行使。

第二，司法立法或司法解释。英美法系国家和大陆法系国家的法院都有创设法律的职能，但其形式有所不同。英美法系国家是判例法国家，实行“遵守先例”的原则。所谓判例法，是指这种法

^①（法）孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆 1982 年版，第 154 页。

律不是产生于议会的立法，而是产生于法院的判决，即法官在适用制定法的过程中解释其中的各种规定，从而推导出法律规则，因而又称为“法官法”。因此从这个意义上讲，法律不仅由议会制定，而且也由法院制定。根据“遵守先例”的原则，下级法院必须服从或遵守上级法院的判例，上诉法院和最高法院要受自己以前判例的约束。大陆法系国家虽然是成文法国家，即法院在审判案件时必须以制定法为依据，不适用“遵守先例”的原则。但在审判实践中，法官也行使一定的立法职能。因为再详细完备的法典也不能穷尽人类行为的一切情况，若干年前制定的法律规范也难以预见日后可能出现的所有问题，加之有的立法条款比较笼统或含混。当出现这种情况时，大陆法系国家的法律往往允许法院通过“司法解释”的方式加以弥补。^①

第三，司法审查。美国联邦最高法院于 1803 年在马伯里诉麦迪逊一案中确立了其司法审查职能。在该案判决中，首席大法官约翰·马歇尔宣称：保障宪法和“阐明法律的意义是法院的职权”。“违宪的法律不是法律”法院有权“不执行”或“拒绝执行”。^②进而他宣布 1789 年的《司法组织法》违宪从而开创了司法审查的先例。有权宣布联邦法律或州法律是否符合宪法，并非一般意义上的解释宪法，即解释某一宪法条文的含义，而是联邦最高法院通过对所受理案件的审判，宣布某项立法或行政法规是否违宪，甚至可以改变某一宪法条文原有的含义。近二百年来，美国联邦最高法院依据司法审查权，曾先后宣布一百多个联邦法律和几百个州法律违宪。^③德国由专门的宪法法院对法律是否符合宪法作出裁决，日本则由最高法院的大法官审理违宪案件，而很多国家的法院

^① 参见陈光中主编：《外国刑事诉讼程序比较研究》法律出版社 1988 年版，第 50—51 页。

^② 洛克哈特等著：《宪法性法律》，1975 年英文版 第 1—7 页。

^③ 参见陈光中主编：《外国刑事诉讼程序比较研究》法律出版社 1988 年版，第 50—52 页。

并无美国那样的司法审查权。例如同属英美法系的英国，尽管其法院可以解释法律，但却无权宣布法律无效。

第四，制定程序规则。在英美法系国家，法院拥有制定程序规则的权力。例如，美国联邦最高法院经国会授权，可以制定联邦法院的民、刑案件和上诉案件的程序规则，并有权修改这些规则。原为大陆法系国家、第二次世界大战后转向英美法系的日本，其最高法院亦有权就有关诉讼程序、律师、法院内部纪律等事项制定规则，同时最高法院还可以将有关地方法院规则的制定权限委托给高等法院行使。但在大陆法系国家，制定法院程序规则的权力仍然由立法机关行使。

第五，执行民事判决。一般地说，大陆法系国家将民事判决、裁定的执行权赋予法院，由法院的执行机构或执行人员负责执行工作，如法国在各级法院设执行员，专门从事执行工作，德国由法院、法警或土地登记处负责裁判的执行，日本亦由各级法院负责裁判的执行；英美法系国家的法官通常没有执行权，对法院裁判的执行工作一般由行政机关负责，如英国法院便不设执行机构。各种民事判决由设立在各郡的司法行政执行官负责执行；美国的法院中也没有执行机构，对法院民事判决的执行是由行政机关依照法院的指示而进行的。

第六，处理司法行政事务。在日本，其最高法院拥有司法行政管理权，负责处理司法行政事务，但大多数国家的法院并无司法行政管理权，而是设立司法部处理司法行政事务。

为保障司法职能的实现，西方资本主义国家实行了一系列有效的原则和制度，包括司法独立原则、审判公开原则、直接言词原则、集中审理原则、辩护或辩论原则以及陪审制度、回避制度、上诉制度等等，从而对实现司法公正和保护人权，维护社会正义发挥了十分重要的作用，并被越来越多的国家所借鉴和移植。其中，20世纪初发生在中国的清末司法改革就是对西方司法的大胆引进和广泛借鉴。

从 19 世纪中叶起，在西方列强入侵我国的同时，西方先进的自然科学技术和社会科学成果也传入了我国。一些先进人士为了改变国家落后挨打状况，提出了学习西方、变法图强的种种主张。经过反复曲折的斗争和长期不断的呐喊，清末统治者终于在 1901 年 1 月下诏宣布实行“新政”并在 1902 年 2 月相继发布了变法修律的诏书，命沈家本、伍廷芳为修律大臣，主持修律工作。此后的近十年时间里，清末统治者先后制定颁布了《钦定宪法大纲》、《宪法重大信条十九条》、《钦定行政纲目》、《内阁官制各省官制通则》、《大清现行刑律》、《大清新刑律》、《大清民律草案》（未及颁行）《大清商律草案》（未及颁行）等一系列宪法、法律，从而成为中国传统法律走向现代化法律的开端，由此沿袭了数千年的中华法系发生了根本的变化，彻底改变了中国封建社会一直没有单独的诉讼法典，历代封建王朝都把程序法和实体法混为一体，程序和实体不分的状况。随着清末变法的实行，程序法开始与实体法分开，成为独立的法律部门。1906 年，沈家本主持完成了《大清刑事民事诉讼法》的起草工作。这部法律草案沿袭了资产阶级的立法原则，采用了资产阶级的审判公开制度、陪审制度和律师制度，是中国历史上第一部独立的诉讼法典，但由于遭到各省督抚的反对而未能颁行。因仿行立宪的需要，遂又将诉讼法分为刑事、民事两部分，分别编纂《大清刑事诉律草案》和《大清民事诉律草案》。该两律草案于 1910 年同时完成，但由于清末统治者很快被推翻而未及审议颁行。同时，清末统治者为配合预备立宪和官制改革，先后于 1907 年和 1910 年颁行了《各级审判厅试办章程》、《法院编制法》等司法组织法，对其司法制度进行重大改革，即采用资本主义国家司法与行政分立的体制，把司法机关从行政机关中独立出来，并实行了一系列资产阶级的司法原则和司法程序。主要体现在：

第一 在司法机关方面。在中央从 1906 年开始，把原来掌管审判的刑部改为专门负责司法行政的法部；把原来掌管案件复核的大理寺改为大理院，使它成为全国最高审判机关，同时承担解释

法律、监督各级审判等职责。在地方从 1907 年开始，在京师和各省设立高等审判厅，在府、直隶州设地方审判厅，在州县设初级审判厅。同时，把省按察使改为提法使司，由其负责地方上的司法行政事宜。此外，还在各级审判厅内设置检察厅，由其负责对刑事案件“提起公诉、实行公诉，并监视判决之执行”。

第二，在司法原则方面。在司法审判上采用资产阶级国家的司法原则和司法制度。如采用资产阶级所标榜的司法独立原则，强调各级审判厅“独立执行”司法权，行政主官及检察官“不准违法干涉”。同时还采用了资产阶级诉讼法规定的回避原则、辩护原则、辩论原则、审判公开原则、一事不再理原则，并将资产阶级国家的对抗式诉讼制度引入其诉讼领域，由此建立起律师制度，等等。

第三，在司法程序方面。根据《各级审判厅试办章程》的规定，清末在司法管辖上分为刑事诉讼和民事诉讼两项，这在中国法制史上第一次正式区分了刑事诉讼和民事诉讼。同时，按照《法院编制法》的规定，清末在司法审级上实行四级三审制，即向初级审判厅起诉的案件，当事人不服，可上诉到地方审判厅，直至高等审判厅；向地方审判厅起诉的案件，当事人不服，可上诉到高等审判厅，直至大理院。另外，清末的诉讼立法还规定了起诉、预审、公判、上诉、判决之执行等程序。

清末统治者通过实施司法改革，使其司法制度比封建专制的司法制度向前迈进了一大步，是一个了不起的进步，虽然其立法中所确定的原则和制度实际上并没有真正实行，但却对日后民国时期的立法和司法活动具有重要的参考意义。

1911 年 10 月 10 日，辛亥革命爆发，推翻了中国历史上延续了两千多年的封建君主专制制度。1912 年 1 月 1 日，孙中山先生在南京宣誓就职，庄严宣告中华民国成立，并组成首届临时政府，史称“中华民国南京临时政府”。同年 2 月和 3 月，南京临时政府先后颁布《中华民国临时政府组织大纲》和《中华民国临时约法》，原则上确立了一些资产阶级的司法原则和制度，如公开审判

原则、法官独立审判原则、法官任职终身制、律师制度等。但由于袁世凯的窃国活动，年轻的资产阶级共和国为北洋政府所取代，上述资产阶级司法原则和制度也未得到真正施行。

1912年4月北洋政府宣告成立，这是一个地主买办阶级的政权。为了适应其统治的需要，它承袭了清末的法律制度，对清末的《法院编制法》予以重新修订正式公布。依据该法全国的普通法院从中央到地方分为四级，即在中央设大理院，作为全国最高审判机关，在地方分别设置高等审判厅、地方审判厅和初级审判厅；在各级审判机关内设推事若干人负责刑事、民事案件的审判工作。1914年，北洋政府又成立平政院，负责审理行政诉讼案件。但同时，袁世凯出于复辟旧制的需要，又将占全国2/3的地方审判厅和地方检察厅以及全部初级审判厅和初级检察厅裁撤，改由州县知事（即州县长兼理司法业务）下设承审员辅助之，因而出现了地方行政长官兼理审判的情况，这实际上是中国封建社会长期实行的司法与行政不分，司法从属于行政的传统的延续。此外，北洋政府时期的司法还有两个显著特点：一是司法审判有普通审判与军事审判之别，而其中军事审判始终占主导地位，普通审判处于从属地位。按其法律规定，普通法院实行四级三审制，即以初级审判厅或地方审判厅为一审的刑事、民事案件，如当事人不服判决，可以两次提出上诉，高等审判厅或大理院作出的第三审判决才是终审判决，但其军事法院却实行一审终审制。而且，按照北洋政府颁行的《陆军审判条例》和《海军审判条例》无论军人还是非军人犯罪，也无论刑事案件还是民事案件，其军事法院均可受理，审判采取秘密方式，不准旁听，不准聘请辩护人，也不准上诉，实行的完全是法西斯式的审判制度。二是司法审判的依据既可以是成文法，也可以是判例和解释例。其中，判例仅以其最高审判机关大理院制作的判决为限，解释例则是由大理院对法律精神和各级法院提出的疑难问题所作的解释。判例和解释例，均具有法律效力，是成文法的补充，也是法院处理案件的依据。

1925年，孙中山先生去世后，国民党左派和共产党人继续孙中山的未竟事业，于同年7月在广州建立国民政府，1926年7月国民政府大举北进，讨伐北洋军阀。随着北伐的胜利，1926年底，国民政府迁往武汉，故史称“广州武汉国民政府”。国民政府建立初期，其司法制度基本上沿用北洋政府的四级三审制与审检合署分工制，但与北洋政府时期不同的是，无论审判机关还是检察机关，都必须接受国民党中央执行委员会的指导和监督。1927年初国民政府召开司法会议，决定进行司法改革，并颁布了《新司法制度》。其主要内容是：(1)废除大理院与审判厅的名称，一律改称“法院”，并将审判机关分为中央法院与地方法院两级。其中中央法院又分为最高法院与控诉法院；地方法院则分为县市法院与人民法院。最高法院设在武汉，控诉法院设在省城，冠以省名，县市法院设在县或市，冠以县名或市名，小县可二、三个县设一个法院，人民法院设在镇或乡村，为最基层的审判机关。(2)实行两级两审制。人民法院与县市法院均为一审法院，对不服一审判决而上诉的第二审刑事、民事案件，控诉法院和最高法院均为第二审法院。同时，对各一审法院和各二审法院的管辖权限作了具体划分。(3)废除原有的检察机关和某些制度规定。如废除原在各级法院内设置的检察厅，而只在各级法院内设检察官行使检察权；废除原关于司法官不得参加任何政治党派以标榜其“公正”的规定，改为具有3年以上法律经验的国民党员均可以担任司法官；废除法院内设立的行政长官制，转而设立“行政委员会”处理院务。(4)实行参审制与陪审制。人民法院除设审判官外，设参审员参与法律及事实之审判；县、市法院和中央法院除设庭长及审判官外，设陪审员参与事实之审判。参审员或陪审员依案件当事人的身份进行遴选。如关于工人、农民、妇女的诉讼，分别由工会、农民协会、国民党妇女部选出参审员或陪审员参与审判。这无疑有利于依法维护不同当事人的合法权益，同时也是发动人民群众行使参与和监督国家审判的初步尝试。(5)减少诉讼及状纸之费用。其中，诉讼费

比原来减少 50% 状纸费比原来减少 60%。这对于经济困难的贫苦民众当然是有利的，从而获得了民众的广泛支持。由此可见，广州武汉国民政府的司法改革总的来讲是民主的、进步的，不少改革措施成为近代中国司法制度史上的创举。

1927 年 4 月 18 日，蒋介石叛变革命在南京建立起新的政府，亦定名为中华民国政府，史称“南京国民政府”，也称“国民党政府”。国民党政府成立初期，在普通司法机构上沿用北洋政府时期的四级三审制。1932 年 10 月 28 日国民党政府颁布《法院组织法》将原来实行的四级三审制改为三级三审制即在县、省辖市设地方法院，区域狭小者可合若干县市设一个地方法院，区域辽阔者可设地方法院分院在省、首都、特别区、院（指行政院）辖市设高等法院在国民党政府所在地南京市设最高法院隶属于国民政府司法院。最高法院不设分院，以统一全国法律之解释。国民党政府于 1928 年 7 月 28 日、1930 年 12 月 26 日分别颁布刑事诉讼法法典和民事诉讼法法典（后各修改一次）。同时国民党政府还制定并颁布了一系列单行的司法和诉讼法律、法规，如特种刑事法庭组织条例、特种刑事法庭审判条例、军事法庭条例、特种刑事案件诉讼条例、反革命案件陪审暂行法等等。这众多司法和诉讼法律法规在一定程度上采纳了资产阶级的司法原则和制度，如司法独立原则、公开审判原则、律师制度、合议审判制度等。但在总体上说，国民党政府时期的司法具有明显的反革命、反人民性质。具体表现在：第一，采用严密而反动的侦查制度。按其刑事诉讼法的规定，检察官不仅可以直接指挥司法警察官和司法警察进行侦查，而且在他认为情况紧急时，还可命令在场或附近的人为相当之辅助，在必要时，“并请附近军事长官派遣军队辅助”，只要他认为是“急迫情形时”也可以对于不属于他管辖的“犯罪嫌疑人”作出必要的处分。第二，实行法西斯秘密审判制度和国民党专制制度。国民党反动政府为了加强对共产党人和革命人民的镇压，一方面实行法西斯的秘密审判制度。按其法院组织法规定，对于所谓“妨

害公共秩序”的案件即政治案件实行秘密审判；同时对于违犯戡乱时期危害国家紧急治罪条例的刑事案件，按其特种刑事法庭审判条例的规定应进行秘密审判，且裁判后不得上诉或抗告。另一方面实行国民党专制制度。按其反革命案件陪审暂行法的规定，国民党地方最高级党部对于法院对“反革命案件”作出的第一审判决不服的，得于上诉期限内，要求检察官上诉于最高法院。当该案件发回或交发更审时，则由国民党地方最高级党部派出的国民党员组成的陪审团陪审评议在评议中由‘陪审团’提出有罪或犯罪嫌疑人不能证明的答复，而法院则要根据这个答复作出判决第三，特务组织参与司法审判活动。为了维护其统治地位和各种集团的利益，国民党政府还建立了庞大的特务组织，推行法外制裁。国民党的特务组织，最大的有两个，一个是国民党中央调查统计局（简称“中统”），另一个是国民政府军事委员会调查统计局（简称“军统”）。它们从中央到地方从城市到乡村遍布于政治、经济、文化和军事等各个部门往往撇开检察机关和审判机关不要任何法定手续不讲任何法定程序随意监视、搜查、殴打、扣押、绑架、逮捕和暗杀共产党人和民主进步人士；它们还设立了自己的法庭，进行秘密而野蛮的审判它们不仅插手‘反省院’和‘感化所’而且还设置了秘密监狱或集中营，对共产党人和民主进步人士进行秘密关押、残酷迫害，充分暴露了其行法西斯统治的丑恶面目。

三、中国现代司法的逐步确立和发展趋势

1949年，中华人民共和国宣告成立，标志着中国进入了一个新的历史时期，即社会主义建设时期。1949年4月21日制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》第17条规定：“废除国民党反动政府的一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令建立人民的司法制度。”同时制定的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，在中央设立最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部分别行使国家的审判、检察、侦查和司法

行政的职权。1949年10月1日，中央人民政府任命沈钧儒为最高人民法院院长，成立最高人民法院；任命罗荣桓为最高人民检察署检察长，成立最高人民检察署。从此，我国人民司法制度在全国范围内相继建立起来。

1950年7月14日政务院公布施行的《人民法庭组织通则》规定，人民法庭有权逮捕、拘禁并判决被告人死刑、徒刑、没收财产、劳役、当众悔改或宣告无罪，但是判处死刑、没收财产及五年以上徒刑的案件批准权属于省人民政府或者由它指定的专员公署；不足五年的徒刑以及宣告无罪的判决，则由县人民政府批准。可见此时实行的是审判从属于行政的体制。1951年9月3日中央人民政府制定公布的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》明确规定，人民法院分为最高人民法院及其分院、省级人民法院及其分院（分庭）县级人民法院三级且实行三级二审终审制，特殊情况下可以实行三审或一审终审。同时规定，地方各级人民法院实行“双重领导”的原则，除受上级人民法院的领导和监督外，还受同级人民政府委员会的领导和监督；各级人民法院均设审判委员会，主要是处理重大或疑难的案件，并在政策上和审判原则上进行指导。1953年，根据第二届全国司法会议的精神，全国共建立了11个铁路、水上运输法院。同时全国各地开始建立人民调解委员会。

1949年12月中央人民政府制定公布的《最高人民检察署试行组织条例》规定，最高人民检察署直接行使并领导下级人民检察署行使检察全国各级政府机关及公务人员和全国国民是否严格遵守人民政协共同纲领及人民政府的方针与法律、法令，对各级司法机关之违法判决提出抗议，对刑事案件实行侦查和提起公诉等职权。同时规定，最高人民检察署受中央人民政府之直辖；全国各级检察署均独立行使职权，不受地方机关干涉，只服从最高人民检察署之指挥。最高人民检察署设检察委员会，由检察长、副检察长、秘书长与委员组成，以检察长为主席，如检察委员会意见不一致时，取决于检察长。这表明，检察机关实行垂直领导的体制并在内

部实行检察长负责制。1951年9月3日中央人民政府委员会根据上述试行组织条例的试行情况，正式通过并颁布《最高人民检察署暂行组织条例》和《各级地方检察署组织通则》。按其规定人民检察署的设置与人民法院基本一致，即分为：最高人民检察署及其分署、省级人民检察署及其分署、县级人民检察署；人民检察署是国家的法律监督机关，对政府机关、公务人员和全国国民是否严格遵守法律、法令负检察责任；各级人民检察署设检察委员会，决议有关检察工作的方针政策及其他重要事项，委员会意见不一致时，由检察长决定。将原来的“垂直领导”体制改为“双重领导”体制，即各级地方人民检察署既受上级人民检察署的领导，同时又是同级人民政府的组成部分，受同级人民政府委员会的领导。

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议审议通过了我国第一部社会主义宪法，同时还制定了《中华人民共和国人民法院组织法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》。宪法和两部组织法的颁布实施，标志着我国人民司法制度建设进入了新的发展时期。随着新的国家体制的确立，原设立的各大行政区及大行政区一级的司法机关被撤销。根据宪法和人民法院组织法的规定，人民法院的组织体系由原来的三级改为四级，即设基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院，并设军事法院和铁路运输、水上运输等专门人民法院；下级人民法院的审判工作受上级人民法院监督，地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作受最高人民法院监督；各级人民法院的司法行政工作由司法行政机关管理。同时还规定人民法院独立审判，只服从法律；人民法院审判案件，实行两审终审制；各级人民法院设审判委员会等。

根据宪法和人民检察院组织法的规定，检察机关由人民检察署改称人民检察院，设最高人民检察院、省级人民检察院、县级人民检察院，同时为与人民法院的设置相对应，省级人民检察院设分院，与中级人民法院平级，并设相应的专门人民检察院；地方各级

人民检察院独立行使职权，不受地方国家机关的干涉；地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并且一律在最高人民检察院的统一领导下，进行工作；各级人民检察院设检察委员会，检察委员会在检察长领导下，处理有关检察工作的重大问题。

1954年宪法和人民法院组织法、人民检察院组织法确立了各级人民法院、人民检察院和同级人民政府的地位平等并统一对本级国家权力机关负责的国家体制；确立了检察机关独立行使检察权和人民法院独立审判只服从法律的原则；确立了国家审判权、检察权只能由人民法院、人民检察院分别依法行使，其他任何机关、团体和个人都无权行使的原则，建立起人民陪审员制度、公开审判制度、回避制度、辩护制度、两审终审制度、死刑复核制度和审判监督制度。从1957年下半年开始，由于“左”倾思想和法律虚无主义的影响，导致错误地批判了宪法、人民法院组织法和人民检察院组织法中规定的某些司法原则和制度，如“公民在适用法律上一律平等”、“人民法院独立进行审判只服从法律”的原则和辩护制度、律师制度等等。由此产生的后果是，在刑事诉讼和民事诉讼中，不依法办事的现象增多，主张依法办事的大批司法干部被打成右派。1962年后对极左错误作了一些纠正，审判和检察等工作逐步恢复到正常状态。但好景不长，1966年5月开始的“文化大革命”使我国进入了长达十年的浩劫时期。随着公、检、法被“砸烂”，实行军管，尤其是1969年还正式撤销了各级检察机关，我国人民司法制度受到严重破坏，从而造成了大量的冤假错案。

1978年12月党的十一届三中全会明确指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”从此，国家采取一系列重要措施，拨乱反正，大力加强社会主义法制，使人民司法制度得到迅速恢复和全面发展。主要表现在以下几个方面：第一，制定和颁布了一大批法