

中国司法改革研究

谭世贵/主编



A0947636

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国司法改革研究/谭世贵主编. —北京:法律出版社, 2000. 1

ISBN 7-5036-3313-1

I. 中… II. 国… III. 司法制度-改革-研究-中国
IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 79070 号

出版·发行/法律出版社
责任印制/李跃
印刷/北京朝阳北苑印刷厂
开本/A5

经销/新华书店
责任校对/何萍
印张/14.125 字数/359 千

版本/2000 年 12 月第 1 版

2000 年 12 月第 1 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

网址/www.lawpresschina.com

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121 (总编室)

88414933 88414934 (读者服务部)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-3313-1/D · 3031

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

“机构改革”、“国企改革”与“司法改革”是党的十五大确定的重大改革战略,也是中国人民在迈向 21 世纪的征程中所作出的重大抉择。

三年过去了,弹指一挥间。在迎接新世纪曙光的时候,回顾漫漫征途,我们既为改革的成功而欢呼,也为改革的艰辛而长叹! 1998 年 3 月,九届全国人大一次会议批准《国务院机构改革方案》,由此我国改革开放以来的第四次政府机构改革进入实施阶段。经过半年多时间的运作,国务院组成部门由 40 个减为 29 个,减少 27%;机关人员编制由 3.2 万人减为 1.67 万人,减少 47.5%。随后,省级政府亦进行了力度大致相同的机构改革。在政府机构改革取得明显成效的同时,我国国企改革与脱困也取得了重大进展。1999 年,国有及国有控股工业企业实现利润达到 967 亿元,比 1998 年增长 84.2%;2000 年上半年,国有及国有控股工业企业实现利润达到 903 亿元,同比增长 2.06 倍,经济效益增幅之大,是近几年没有的。国企改革与脱困的转折性变化,极大地鼓舞了全党全国人民的斗志,有力地推动了我国改革开放和现代化建设的伟大事业。

在另一条战线上,司法改革也在轰轰烈烈、大张旗鼓地进行。最高人民法院、最高人民检察院分别出台了《人民法院五年改革纲要》和《检察改革三年实施意见》,并先后进行了机构改革、厅级干部竞争上岗、公开招聘高级法官等重大改革。同时,还在全国范围内进行了选任审判长与主诉检察官以及检务公开、审判回避等一系列改革。客观地讲,司法改革取得了一定的成效,初步扭转了司法权威急剧下降的局面。但毋庸讳言,老百姓反映强烈的司法腐败、司法不公、司法不独立以及立案难、执行难、申诉难等问题尚未得到根本解决。例如,据统计,到1999年6月底,全国法院未结执行案件达85万余件,涉及标的金额2590多亿元。又如,近年来,在采取诸多措施的情况下,仍然发生了多起司法机关高层领导贪污腐败的大案要案。问题的严重性还在于,司法改革本身也存在着很多缺憾与不足。比如,对司法改革缺乏统一领导和整体规划,两大司法系统各自为政,零敲碎打,司法改革难以像国企改革那样在短期内出现令人振奋的“转机”。

基于对司法腐败等诸多问题的深切忧虑,我们选择了中国司法改革这一现实性很强的研究课题。经过两年多的调查、思考、讨论与写作,我们终于按自己设计的框架完成了这一课题的研究。我们深知对许多问题的研究还缺乏广度和深度,提出的改革构想还不够成熟和完善,但由于课题本身具有较强的时间性,因此只好留下遗憾,待日后再作补充了。

本课题成员及分工如下:第一、三、四、五、六、八、九、十二(一、四、五)、十四(三、四、五)章由谭世贵撰写;第二、十章由段书臣撰写;第十一、第十四(一、二)、十五、十六章由李荣珍撰写;第七章由朱金华撰写;第十二(二、三)章由马恩强撰写;第十三章由王琳撰写。全书由主编审改定稿。

由于水平有限,书中粗疏甚至错误之处在所难免,我们恳请读者批评指正。我们相信,只要理论研究人员和实际工作者不断沟通交流,取长补短,共同努力,就一定能够更快更好地推进司法改

革,加速司法公正的实现,促使中国人民建设法治国家的美梦早日成真!

本课题的研究获得国家教育部的立项资助,本书的出版得到海南省教育厅和海南大学诉讼法学科(海南省重点学科)的资助以及法律出版社的大力支持,在此一并致以深深的谢意!

作 者

2000年10月20日

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,而一切都是有条有理的。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,各朝代的地方

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

① 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,孟德斯鸠进而认为,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的状态,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《大清刑事诉讼律草案》和《大清民事诉讼律草案》。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,清末统治者为了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。