

江苏省哲学社会科学重点学术著作

司法腐败与社会失控

(1928~1949)

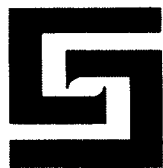
Judicial Corruption and Lost Control Over Society:1928~1949

张仁善 / 著

司法腐败加剧政治腐败，引起法律信仰危机，导致社会失控

- 司法权的非中立性
- 司法程序的非正当性
- 司法实体的非正义性
- 防腐机制功能的弱化





江苏省哲学社会科学重点学术著作

司法腐败与社会失控 (1928~1949)

Judicial Corruption and Lost Control Over Society:
1928~1949

张仁善 / 著

社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press(China)



前 言

司法腐败，无论古今中外、大小强弱的国家，其政治肌体均受其侵害，它一直是实现司法公正的“拦路虎”，只是在不同国家、不同时期，危害程度轻重不一。世界各国都曾经或正在为清除这头拦路虎而绞尽脑汁，苦思良方。司法公正与否，司法腐败程度高低，直接折射出一个国家、一个政府社会控制能力的强弱，反映出公众对国家公权力认同程度的高低，从而影响社会变迁。1927~1949年的南京国民政府时期，是近代中国历史上司法腐败比较严重的时期，也是中外瞩目的社会问题。南京国民政府也做过一定司法改革努力，如1935年全国司法会议及1947年的全国司法行政检讨会议等，都是为寻求解决司法问题而召开的，但实际效果并不明显，法律体系的相对完备与司法实践的严重滞后，是南京国民政府时期最为怪异的法律现象。

为什么在足够健全的“五权宪法”或“六法全书”规范的政治权力和法律体系下，仍然会产生大量司法腐败现象？“五权”比西方的“三权”还要多“两权”，也是民主革命先行者孙中山先生首先倡导并引以为自豪的宪法体系，施行起来，却远没有达到“三权”分立、权力制衡的效果；“六法全书”以大陆法系为主，还结合了中国本土特点，从制度层面上看，不能说不健全，付诸实施后，为何漏洞百出？这给我们留下的恐怕不仅仅是

如何防治司法腐败的思考，更多的是先进的法制体系应该附属于什么样的政治体系、政治体系需要什么样的社会土壤，才能使法制体系真正发挥作用；文本法律如何通过司法活动，应用于社会，服务于民众，保持法律与社会的和谐协调，谋求司法对民众的便利可信，而不至于隔膜脱节，扰民害民……

司法公正，是实现法律价值的终极目标，它要求国家司法机关在处理各类案件过程中，能够体现实体公正和程序公正原则。立法是否精良，法制是否健全，法治秩序能否构建，很大程度上取决于司法是否公正。司法公正与否，又须臾离不开司法主体的素质好坏。司法主体面临千姿百态的法律现象时，他们的法律素养、品性修为、道德良心、社会关系、习性爱好、生活环境等，无不对其司法活动发生作用，影响“自由裁量”。一旦自由裁量被导入不公正的程序路径时，司法腐败势必产生。

当下社会，“司法腐败”仍是公众议论颇多的热门话题。也许司法机关或法律实务界的朋友会问，既然什么制度都有腐败，为何独用“司法腐败”苛责司法机关，而没有所谓“立法腐败”、“最高权力机关腐败”、“行业腐败”、“经济腐败”、“行政腐败”、“人事腐败”等专有名词？依笔者理解，当下“司法腐败”应定性为“司法中的腐败”比较中肯，而不宜用“司法腐败”把司法机构满脸抹黑。这对树立司法机关权威、提高司法声誉确有负面作用。但如果逆向思维的话，百姓为何对“司法腐败”印象笃深，反响尤烈？笔者以为：

一是司法机关是维护社会正义的最后一道屏障，公众对其寄予厚望，要求自然远远高于其他机关。民众的利益一旦因司法腐败而受侵害，则家产、名誉乃至生命都会在转眼之间，损失殆尽。古人崇尚法官“明镜高悬”，现在崇尚法官“秉公执法”，古往今来，民众对司法机关、司法人员总是爱之切，责之切，对

不良司法行为恨之也切，所以对司法机关的要求近乎苛刻，实属正常。

二是当下某些司法体制的设置确实有不合理的地方，个别司法主体的素养也实在无法向公众交代。尽管是少数，但给公众心理造成的恶劣影响却是巨大的，在信息传播瞬间可以铺天盖地的社会，其影响是普遍的。司法机关只要存在任何腐败现象，则难掩芸芸众生之口。所以，不应把民众的责之切当成恶意的诘难攻击，而应当成对改进司法制度和纯洁司法队伍的鞭策。

出于选题的需要，本书仅就南京国民政府时期的司法腐败做全景扫描与个案解析，基本以负面述论为主，但并不等于说，南京国民政府的司法自始至终一塌糊涂，一无是处。那样既不客观，也不公允。历史是割不断的，南京国民政府的司法实践其实始终在向着近代化方向努力，司法改革活动是中国法制近代化和司法近代化中不可或缺的一环，其中的司法腐败问题应看成是司法改革中的问题，是司法近代化进程中的缺失，并不意味所有环节都已腐朽。这段时期形成的不少司法理念、司法制度以及对司法人才培养教育等等，仍有继承发扬之处，具有正面探讨的价值（笔者拟另行研究）。对待任何法律或司法传统，对于先辈们积累的经验或教训，我们应有宽容的胸襟，客观的态度，加之批判的勇气，扬弃的决心，方能使法律文明薪火相传，绵延不断，切不可骄妄自大，重复“泼污弃婴”的傻事。

南京国民政府时期的某些司法缺陷当下仍有被重演的迹象，个别弊病甚至有过之而无不及；司法腐败生成的社会土壤，在现实社会尚未彻底改良，还有重新滋长的势头。实现司法公正，建立法治国家，必须消除司法腐败。加快国家法治化进程，“反腐倡廉”喊得响彻云霄，却不在社会机制和司法独立土壤方面做根本性变革，防治司法腐败，终究只能流于治标，不能治本。司

法腐败会加剧社会失控，绝不是危言耸听，这一点，南京国民政府的教训已够深刻，殷鉴不远，足资反思！

当今社会，腐败已经成为一项世界性公害，直接侵害到每一个公民的利益，时刻都在从纳税人口袋中攫取财富，拖累政治民主化、经济市场化的步伐，败坏官场和社会风气。国际货币基金组织认为，在那些腐败问题尤为突出的国家，投资金额至少使一个国家的经济增长率下降0.5%。联合国官员也说过，腐败低廉的“生产成本”足以让殖民时代洗劫加勒比与太平洋地区的强盗们感到嫉妒，因为利用职权进行欺诈的行为，耗费的成本只占所得“收益”的不到3%。腐败成本如此之低，足以让后来者趋之若鹜。司法腐败又堪称“腐败中的腐败”，这不仅因为司法腐败的主体，原本肩负惩治腐败重任，更因为，当人们受害于司法腐败之时，常常也是人们对社会防治腐败丧失信心之时。司法腐败的代价是司法信誉的丧失和民众法治信仰危机。

南京国民政府时期，法制建设的最高成就为“六法体系”。国民政府制定六法，其直接原因当然是为它的政治制度和经济利益服务，但背后另外的一个直接原因是为了撤销列强在华的领事裁判权。自晚清开始，中国政府就在为收回治外法权，不断进行法制更新及司法改革。1914年，第一次世界大战结束，巴黎和会上，北京政府代表团以战胜国的身份，正式提出取消各国在华领事裁判权，未得要领。1921~1922年，华盛顿会议上，北京政府重申前议，经议决，由参加会议12国代表组织中国司法调查团实际观察，提出建议再作决定。1926年调查结果作成报告书，对当前中国司法缺点做出4点结论：①军人干预审判（如军阀张宗昌杀害山东审判厅长张志及《社会日报》记者林白水；冯玉祥杀徐树铮等案）；②法律适用不统一（各省自行制定单行章程与刑法抵触）；③司法经费不足及法官之薪俸过少；④警察

厅及陆军审判机关皆操普通审判权。这4种情况都不能令人满意。中国独立的司法机关创始于清光绪末年，但是直到1926年各国调查法权委员会调查时，全国已设立的新式法院还未超过136所，其中第一审法院仅91所。按中国人口比例，440万人口才有第一审法院1所。结果多数诉讼，仍由行政官署兼理，这是司法不能独立的一个重要原因。^①外国人组团深入中国内地，调查中国司法情况，本身就是干涉中国内政的行径，也是中国政府软弱无能的标志，难怪调查团到达上海时，遭到上海东吴大学法学院师生的强烈抗议。但是，国际调查团指出的中国司法状况不尽如人意的诸多方面，国内法界人士则多认为符合实际。

1928年开始，国民政府为了改正以上缺陷，倡议编制法律，改革司法。完成刑法、民法等法典的编订，即是其中一方面的改进。进入南京国民政府以后，在司法实践上，离司法近代化的目标还有相当距离，许多旧有的司法缺陷依然存在，新的缺陷不断滋生，司法状况没有太大改观，有的甚至较前有所退步。1935年，司法院参事吴昆吾就指出，近10年来的司法状况与以前相比，反有退步。表现有：①审判权不统一；②法令之适用不统一；③诉讼延迟；④判决不能执行；⑤初审草率；⑥下级法官受人指责；⑦司法经费不足；⑧法官薪俸过少。这些问题与外国调查团报告中反映的情况相比，基本一致，有的还有加重趋势。^②

1943年1月11日，美英两国与中国签订新条约，声明放弃

① 《调查法权委员会报告书》，《法律评论》第182期增刊，1926年12月26日出版，第112页；吴祥麟（吴绂徽）：《改进中国司法制度的具体方案》，《中华法学杂志》新编1卷5、6号合刊，正中书局，1937年2月1日出版，第68页。

② 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19日印行。

司法腐败与社会失控 (1928 ~ 1949)

在华领事裁判权。从鸦片战争结束至新约签订，列强在华领事裁判权存续时间为整整一个世纪（1842年9月~1943年1月）。从清末沈家本开始修律，至领事裁判权撤除，几代人的努力终于实现。领事裁判权的废除，是在特殊国际国内条件下的产物，不能说明中国的司法体制已经与国际先进的司法体制接轨，中国司法独立目标基本实现。恰恰相反，在领事裁判权废除后的几年中，司法腐败现象竟日趋严重，20年代各国司法调查团指出的司法缺陷及30年代司法界反映强烈的司法问题，40年代仍普遍存在。

南京国民政府时期，由于缺少实现司法公正的社会大环境，一系列司法改革提案未能尽付实施，整个国家政治生活中，司法腐败是受社会指责最多的对象之一，也是导致南京革命政府失去民心、社会失控的重要原因之一。

目 录

CONTENTS

前 言.....	1
第一章 司法改革进程及司法机构设置.....	1
一 司法改革进程.....	1
二 中央司法机构.....	8
三 司法行政机构.....	10
四 地方司法机构.....	12
五 军法机构.....	19
六 监狱制度.....	20
第二章 司法运行机制.....	23
一 审判机制.....	23
二 审判程序.....	28
三 检察制度.....	30
四 检察职权.....	34
五 县级司法弊端.....	39

第三章 司法权的非中立性	54
一 司法独立的构想	54
二 备受削弱的司法院	61
三 “司法党化”论调甚嚣尘上	67
四 行政权干预司法权	84
五 民意机构及军政主管越权定案	96
六 司法经费捉襟见肘	102
第四章 司法程序的非正当性	123
一 普遍的拖延讼累	123
二 案多人少，案外有“案”，办案低效	132
三 司法程序失范	145
四 多头司法程序	162
第五章 司法实体的非正义性	176
一 “自由裁量”权的滥用	176
二 任意颠倒是非	182
三 量贿定罪盛行	188
四 冤狱无赔偿	197
第六章 执行不力与监所陋规	206
一 判决执行难	206
二 监所改良缓慢	208
三 监所陋规繁多	209

四 违规惩治不力, 犯人“感而不化”	226
第七章 司法官的社会地位	232
一 选拔与任用	232
二 升迁艰难与调动随意	241
三 生活待遇菲薄	247
四 个体素质下降, 职业道德欠缺	274
五 难能可贵的清廉法官	281
第八章 司法界的社会关系	288
一 关系网错综复杂	288
二 审、检关系	307
三 主官与属员	321
四 法官与律师	338
五 法官与民众	350
六 法官与恶势力	357
七 司法与媒体	359
第九章 防腐机制功能的弱化	365
一 法律监督不到位	365
二 行政处分避重就轻	377
三 监察效能受抑	387
四 惩戒姗姗来迟	397
五 法律法规失效	405

第十章 司法腐败与社会失控	419
一 政治经济失调, 司法失去轴心	419
二 沉痾新症并存, 司法改革受阻	421
三 行政体系瓦解, 司法机器瘫痪	425
四 民心丧失殆尽, 司法信誉危机	431
五 司法腐败加剧, 社会失去控制	437
六 历史启迪与现实反思	446
附录	451
主要参考文献	457
后记	462

第一章 司法改革进程及司法 机构设置

一 司法改革进程

自晚清法制变革以来，近代司法体制逐步建立和健全起来。审判机关中，中央设大理院，地方设高等审判厅、地方审判厅和初级审判厅，除了在县一级仍实行县知事兼理司法以外，基本改变了以往行政长官兼理司法的旧制，初步实现了“司法独立”。检察方面，在中央大理院和地方各级审判厅内，设各级检察厅，负责对刑事案件的侦查、提起公诉，在民事案件中，充当诉讼当事人和公益代理人，有权监督审判。以往审检合一的纠问式的控审机制为审检对峙的弹劾式控审机制所代替。民、刑案件逐步分开，新型审级制度开始确立，司法程序正当化趋势日益明显。

民初至北京政府时期，司法制度有所变革，但仍以沿用清末以来的法律及司法模式为主。到南京国民政府时期，司法体制发生了新的变化。

南京国民政府的司法制度，大致可以分为4个时期：1925～1927年是草创时期；1929～1934年是整理时期；1935～1945年为形成时期；1945年抗战结束到1949年为整顿及失败时期。

第一时期，是大革命开始时期，虽然法律多不完备，旧律大

多沿用，但也出现了一些法律或法律性文本。民法方面有《女子继承权原则》(1926年)，《最高年利百分之二十原则》(1927年)，《最高田租百分之四十原则》(1928年)等；刑事方面，有《惩治土豪劣绅条例》(1927年)；社会法方面有《十四年工会条例》。或多或少地体现了三民主义原则，特别是罢工权出现在法律中，是工人权利具有法律上保障的一个重要特征，“成为我国法律史蹈进一个新阶段之明征”。^①

司法制度上，进行了一系列改革，如将审判厅改为法院，实行二级二审制，废止检察厅，在各级法院内设立检察官，检察官成为法院的一部分，规定司法官必须是具有3年以上法律经验的并有社会名誉的国民党员担任，等等。

审检体制也有所改变。1927年8月16日，南京国民政府正式发布《裁撤各级检察厅并改定检察长名称令》，10月20日，批准司法部《裁撤检察机关改定法院名称延期实行呈》，决定从该年11月1日起，正式撤检改名，检察机关由法院管辖。^②

1928年的《中华民国刑法》和《中华民国刑事诉讼法》，标志南京国民政府正式制定法律的开始。

第二时期是1929~1934年。这段时期处于“训政”阶段，为司法整理时期。国民政府的司法行政部和司法院都曾制定过6年工作计划，其中以1929年，司法院院长王宠惠在国民党三届三中全会上所作的《关于司法改良计划事项十八年三中全会大会之司法院工作报告》最为具体。王在报告提出了司法官党化、

① 参见居正：《司法改造之三时期与最近司法之兴革》，《中华法学杂志》新编第1卷第1号，正中书局，1936年9月1日发行。

② 参见国民政府司法院参事处编纂《国民政府司法例规上》，1930年2月出版，第163~164页。

第一章 司法改革进程及司法机构设置

筹备普设县法院、保障司法官独立、采用巡回审判制度、限制无理由上诉、详细审查从前判例、采用陪审制度、筹设幼年法院、确定司法经费、注重司法统计、看守所及监狱宜迅速改良、注重检验吏、法医学、筹划出狱人的工作介绍等 13 项计划。^① 这是南京国民政府整理司法的第一次较为系统的规划。

诸项目标因祸乱频仍，财政困难，未能实现，但在民法编纂方面有了长足的发展。《中华民国民法》（1930 年）的制定，标志着民国法制建设进入了一个新阶段。《民事诉讼法》、《公司法》、《票据法》、《海商法》、《团体契约法》等，相继得到公布施行，私法的范围有所扩大。其中如妇女行为能力的承认，权利滥用的限制，宗祧继承的废除，私生子地位的保障，损害赔偿上原因责任主义的采用，契约自由的限制等，都使私法的范围有所扩大。

此后，南京国民政府一面注意本国特点，一面注意学习和吸取外来经验，在中外结合基础上，逐渐形成了一套具体的司法改革方案。1934 年，司法院副院长覃振从欧美国家考察归来后，提出 9 条司法改革计划：由中央召开全国法律会议，五院各派代表若干人及国内法学专家若干人共同组织一个法律改造委员会，编定以三民主义为主干的法典；以缩短诉讼时间与节省诉讼经费为两原则，提前修改民刑事诉讼法；主张试办陪审制度，以辅助法院之不及，及防免法官越权；提高法官待遇，振兴未来人才，安定在职人员心志；试办巡回审判，适应环境需要；改正法官着装，以维护法官威信；限制律师资格，以利于司法进行，免除讼

^① 参见王宠惠：《关于司法改良计划事项十八年三全大会之司法院工作报告》，又见王宠惠：《司法改良之方针》，《法律评论》6 卷 21 号、6 卷 22 号，总第 281 号、282 号，1929 年 3 月、4 月出版。

民之累；酌采流刑，以疏通监狱的拥挤，增加农业生产；整理监狱，保护犯人。^①

覃振的意见比起王宠惠的建议更加具体详细，与王氏不同的是，覃振的建议被正式提交到1934年12月10~14日的国民党四届五中全会第三次会议上议决。在此期间，还派司法行政部前次长石志泉、前司长洪文澜赴日本考察，以求“他山之石”。司法部部长王用宾亲自视察华北各省法院及监所状况，收集司法改革的第一手资料。政府决定，次年春季（后改为秋季）召开全国司法会议，并先派谢冠生等13个法律改造委员会委员筹备，司法改革进入实际操作阶段。

第三个时期，1935~1945年，司法体制形成时期。根据前期的司法经验，重新修订了各种法律，并将司法改革方案付诸实践。1935年1月1日，司法院院长居正提出了司法改革建议，认为中国司法现象最感不安的方面有3点：领事裁判权未撤销；新式法院设立未普遍；司法效能未能办得完全“妥”、“速”。要达到以上3个目的，要施行如下方针：第一，扩充法院，增加庭数，以求办案迅速；第二，加紧法官训练，以增进法官的能力；第三，设立法曹研究会，可以通过全国各地法官继续研究；第四，召集全国司法会议，增进司法效能。^② 以上报告实际是在为下一步司法改革方案的出台“吹风”。

1935年7月1日，数部法律得到修正颁布：包括《刑法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》，以及1932年公布创设三级三审制的《法院组织法》等。接着《合作社法》、《破产法》、《土地

① 转引林廷柯：《整顿司法与复兴民族》，《法轨期刊》第2卷第1期，1935年出版；同见覃振：《改革司法意见》，《时事新报》1934年11月21日。

② 参见居正：《一年来司法之回顾与前瞻》，《申报》1935年1月1日。

法》等也先后制定或施行。一些新的司法内容在各法律中均有体现：土地法中限制地租；刑法中增订重利盘剥罪，增设保安处分；刑诉中严定羁押的条件，扩大停止羁押的范围，废除具保的保证金原则，而代之以保证书原则，扩充自诉制度等规定；民事诉讼法中，增加的国家主义自由，缩小了人民的自由，减轻了当事人自由主义、进行主义的弊端，如调查证据时，兼用职权主义，抗告的严加限制等，都在一定程度上体现了限制地租剥削、增加公民自由等内容。1935年还公布了《提审法》，打算与宪法同时施行。1936年5月5日，国民政府颁布了《中华民国宪法草案》，“六法体系”基本形成。

这期间召开了一次较为重要的司法改革会议。1935年9月16~20日，司法院借座首都考试院明志楼，召开全国司法会议。这是南京国民政府时期第一次也是最重要的全国性司法会议。全国200名司法机关代表、知名法学者及法律实务家汇集一堂，讨论提案达400多起。会上，理论与实务相结合，听取各方法学工作者和民众的意见。代表提交了472条议案，最后通过45条，修正通过23条，原则通过37条。其中最主要的有①整理各县司法案；②设立少年法院及少年监案；③设立法规研究委员会案等，将其设在司法院内，吸纳中央机关法律实务家参加，研究现行法律的得失。会后，司法行政部组织了全国司法状况调查，基本掌握了各地司法状况。^①

司法当局对这次会议及今后的司法改革充满信心，正如居

① 参见居正：《司法改造之三时期与最近司法之兴革》，《中华法学杂志》新编第1卷第1号，正中书局，1936年9月1日发行，第22~23页；陈文藻：《最近甘肃的司法状况》，《法学杂志》7卷4期，1934年6月出版；《各省司法概况报告》，《中华法学杂志》6卷10号，11、12号合刊，1936；陈恩成：《广东司法之现状》，《法学杂志》9卷1期，1936年2月印行。