

清末地方审判厅在天津的试办

单星宇

中共滁溪县委党校，安徽淮北，235000；

摘要：在晚清法制改革之前，传统中国法奉行行政与司法合一的体制，审判活动都由知县、知府等行政官员在各级衙门中进行，司法审判也只是行政工作的一个环节。20 世纪初的清末变法修律声势浩大，光绪三十二年，改刑部为法部，专管全国司法行政；改大理寺为大理院，为最高审判机关，并负责解释法律，监督各级审判。随后清政府以天津为试点建立各级审判厅，并陆续颁布了一系列重要法规，设立初级审判厅、地方审判厅、高等审判厅，并在内部相应设立检察厅，由此形成了以大理院和各级审判厅为核心的四级三审制。这些审判厅有着全新的结构设置和人员组成，由其推事独立审判民刑案件，取代了传统中国实行了数千年的行政兼理司法的审判模式。清末地方审判厅在天津的试办称得上是中国地方司法审判从传统到现代的第一次过渡。

关键词：清末；天津；审判厅；司法改革

DOI：10.69979/3029-2700.24.6.038

1 清政府在天津试办各级审判厅的原因

自鸦片战争以后，西方列强在中国的影响逐渐增强，就司法制度而言，列强通过签订不平等条约在中国获得了领事裁判权，破坏了清政府的司法主权。在清政府意识到这种危害后，对领事裁判权一直期望夺回，而在国力不足，无法以强力收回的情况下，只能被迫进行自身的司法体制改革；而传统司法体系由于西方司法审判观念和制度的输入，其自身的缺陷愈加显露，社会各界有识之士的改革呼声强烈，这些都是清末进行司法改革，以天津为试点设立各级审判厅的原因。

1.1 收回领事裁判权的驱动

外国在华领事裁判权正式确立于《中英五口通商章程》及随后签订的《虎门条约》中。1843 年，中英签订《五口通商章程》第 13 款明确规定：英国侨民与中国人“倘遇交涉词讼，管事官不能劝息。又不能将就，即移请华官公同查明其事，既得实情，即为秉公定断，免滋讼累。其英人如何科罪，由英国议定章程、法律发给管事官照办。华民如何科罪，应治以中国之法”。在随后美法俄等国又与清政府签订了一系列不平等条约，纷纷援引此条款获得领事裁判权，最后竟然累计至有 19 个国家在中国享有领事裁判权。领事裁判权的确立严重破坏了清政府的司法主权，使中国出现“外人不受中国之刑章，而华人反就外国之裁判”的怪现象。

同时，因领事裁判权的存在，清政府无法对处在租界内宣传革命的众多革命党人进行有效镇压，其统治日益受到威胁。就在清政府迫切地想要夺回领事裁判权时，列强以中国司法制度太过野蛮，不及西方法律文明为理由拒绝，其意是为保护西方人在华的传教、经商等利益。

庚子之乱，清政府试图借助义和团运动以武力收回领事裁判权，结果遭受惨败，更是险些社稷覆灭。这样看来，清政府想要摆脱统治危机、收回领事裁判权，就只有参照列强标准，按照西方法律文明改良本国法律和司法这一条道路了。

1.2 传统地方司法制度自身的缺陷

清王朝在司法改革之前不存在专门解决纠纷的司法机关，实行行政与司法机构合二为一、行政兼理司法的政治体制。清朝的地方司法机构包括州县以上各级行政机构，司法审判职能均由地方各级行政官员担任。这种封建社会长期沿用的司法制度在西方法文化输入后，其自身的缺陷得到了放大和凸现。

1.2.1 地方审判权力一元化，法官具有绝对权威。

各级地方行政长官都是直接受皇帝委派，在中央的监督之下治理地方。清代皇权得到前所未有的加强，皇帝的命令即是法律。负责审理案件的行政官员是代表皇帝来管理所辖地方，在该管辖区域内具有绝对的权威。行政官员在其执行司法职能时是万能的，既是案情调查员，又是检察官和被告人的辩护人，集起诉、侦查、审判等权力于一体。

1.2.2 地方审判民刑不分、重刑轻民、漠视程序。

清代司法制度没有近代意义上的民事和刑事案件的划分，各级行政官员掌握着地方司法审判权力。以至于有学者提出“诸法合体，民刑不分”是中华法系的显著特征。实践中，现实中，州县官员为了达成息讼、威慑等目的，往往对案件主观定性，经常有民案刑判、刑案民判的做法，根本不存在民刑之界限。在程序上，虽然清律对案件审理的程序作出了详细的规定，但因为法官的绝对权威，诸多的程序往往被漠视。程序只是审理

案件的手段而没有自身的价值,官员们常常为了效率超越程序来完成对案件的审理。再次,具有部分辩护职能的讼师因受到官方与社会主流意识形态的贬斥,在审判中所起的作用是有限的。“讼师不可以像律师那样代表两造,辩论于公庭之上,他们几乎所有的工作都是在庭外进行的”,“司法过程中没有律师的参与,使得州县官并非法律家所带来的不确定性愈加加剧”,以至于形成一种“没有对抗的司法”。

1.2.3 有罪前提下的刑讯逼供。

有罪推定在两百年多以前才被意大利法学家贝卡利亚的无罪推定所否定,在此之前的欧洲以及清末修律前的中国,都奉行有罪推定的审判思维模式。按照这种思维,被官府捉拿的都是罪犯,认罪是其义务,对不承认的人施以刑讯促其招供,合理合法。这种在中国普遍而又久远存在的做法虽然有一定的存在的合理性,但因为制度化的不足、审判官员的强权专横,时常侵犯被告人的合法权益,容易造成冤假错案,轰动一时的“杨乃武与小白菜案”就是如此。随着时代的变迁,尤其是西方的权利观念传进中国之后,刑讯逼供变得越来越不合理,成为了中国传统司法制度的一颗大毒瘤。

2 各级审判厅在天津的试办及运作

光绪三十二年(1906年)九月,清廷发布改革中央官制的上谕,改刑部为法部,掌管全国司法行政事务,以使行政与司法分立;改大理寺为大理院,作为全国最高审判机关,专掌司法审判。而地方则是要逐级设立高级审判厅、地方审判厅和初级审判厅,与中央审判机关大理院对应。

封建专制的清政府全无设立独立司法机构的经验。在广博的中国任何改革都不可能一蹴而就,所以在进行大动作的改革前,先选择一两个试点进行试验,然后观其成效与不足是完全必要的。清政府选择以天津为试点设立各级审判厅,确定其良好成效后,在全国各直省省城商埠推广。

各级审判厅之所以不在京师而在天津先行试办,这主要是由于袁世凯的作用。袁世凯继任直隶总督之后,对清末的司法改革非常热心,天津在其主导下进行了监狱改良,在全国形成了示范效应,并在此基础上成为了审判厅设立的试点。袁世凯认为,司法改革的试点不能在整个天津范围内进行,这是因为缺乏足够能胜任法官的专业人才,因此只能在天津一县试行。以下为天津试点的建设情况。

2.1 试办章程及审判厅级别、数量

光绪三十三年(1907年)袁世凯令其得力干将——天津知府凌福彭着手建立审判厅,并于10月拟定出审判厅章程,定名为《天津府属试办审判厅章程》,这一

章程基本遵循了《大理院奏审判权限厘定办法折》。章程规定:府设高等审判厅分厅,名为命名为直隶高等审判厅分厅;县设地方审判厅,命名为天津地方审判厅;县辖城乡按照地方广狭,均设乡谳局四处(永丰屯、赵家场、杨柳青、咸水沽),其中乡谳局后按《法院编制法》统称初级审判厅。至此,初步建立起府、县、乡三级审判机关。

2.2 审判庭机构的设置

从外部看,审判厅是新设的专门负责审判工作的机构,与传统的官府衙门在法律上处于平等的位置。在审判厅内部机构的设置上,虽然没有明确规定民事审判庭与刑事审判庭的划分,但根据袁上奏中所说“各国诉讼,民刑二事,办法迥乎不同。盖民事只钱债细故,立法不防从宽,刑事系社会安危,推鞠不可不慎。日本刑事案件,多由检事提起公诉,以免冤狱而省拖累,采取此制,可期庶狱之粘平,而旧日之籍端讹诈,及执法私和等事,亦即不禁自绝。”可知,审判厅大概已实行民刑分别审理的制度。在这些审判厅中并没有像日本司法机关那样设立检察机关,而是由预审官兼任检察官的职责。预审官在代理检察官提起公诉之前,还负责搜查证据,逮捕犯人,初步审理,然后移送审判官审理。袁世凯认为预审有其有优越的地方,即预审官可以充分掌握案件细节,对案件的是非曲直可以做到胸有成竹,在随后的审判环节上能够做到“众证确凿,招供较易”。

2.3 审判厅的工作人员的构成

天津所设各级审判厅的审案人员主要来源于留洋归国的法政学生和原有府县发审人员,他们都必须对新式的案件审理办法有一定的研究,然后参加考试,合格以后按照分数的高低来确认预审官和审判官员的职务。审判厅还有书记生、承发吏和司法巡警。其中书记生负责书写状纸、纪录供词;承发吏负责收受民事诉状、递送文书传票;司法警察负责搜查、逮捕、维护法庭秩序、执行司法判决等事务。这些人都须参加考试合格之后才录用,为了防止像过去旧式衙门中的差役那样勒索当事人,政府给予丰厚报酬。审判厅同时设有待质所和管收所。待质所为证人等待出庭作证时使用的场所,分绅商、平民和妇女三个房间。管收所专门收管那些案情重大、虽尚未定罪而又不能保释的犯罪嫌疑人,并保障其饮食生活。不管是待质所还是管收所,都要求打扫清洁,喷洒防疫药水,保证场所卫生。

新设立的审判庭是在人员构成和机构设置方面都不同于以往兼管司法的行政衙门,所以自光绪三十三年天津各级审判厅建立以来短短几个月就取得了显著的成效。最典型的是在涉外案件的处理上,据袁氏奏折所称,“外人于过堂时则脱帽致敬,结案时则照缴诉讼费,

悉尊该章程。亦有不赴该国领事投票而径赴该厅起诉者”，并认为试办审判厅是将来收回领事裁判权的良好开端。天津试办各级审判厅为清政府积累了经验，给以后正式建立地方各级审判厅作出了充分准备。

3 天津地方各级审判厅试办的重要意义

天津地方各级审判厅的试办是清末地方司法制度改革的首次尝试，对之后全国的司法制度改革以及近代中国民众法律观念的进步都起到了积极作用。

3.1 天津地方各级审判厅的试办，为以后各级审判厅在全国范围的设立提供了具体而直接的借鉴参考

大公报曾赞誉天津地方各级审判厅的试办，称其为“中国司法分立之鼻祖”。从历史的角度来说其无疑具有首开风气的意义，为后来地方各级审判厅的设立发挥了重要的借鉴作用。其后设立的京师及各直省省城各级审判厅，多以天津审判厅为学习蓝本。如京师审判厅在设立之初，即派遣专门人员前往天津“将该埠办理之审判厅成案调取来京，参酌损益，以保司法独立之权限”。再如，各直省省城商埠开始设立各级审判厅时，为解决专业审判人员不足的问题，大多借鉴天津审判厅以府县兼充审判厅长的权宜做法。由此可见，作为清末地方审判制度改革迈出的第一步，天津审判厅试办的借鉴作用是巨大的。

3.2 天津地方各级审判厅的试办，为近代中国培养了一批专业司法人才

清末司法改革整体上是借鉴西方大陆法系的司法模式，非常注重法官的专业化属性，但在各级审判厅设立之初非常缺乏职业法官。早在 1904 年 11 月，袁世凯就从直隶选派 50 人赴日本法政大学速成科学习，为即将设立的新式审判机关培养人才。此后，作为最早设立的地方审判厅，天津审判厅的法官也成为晚清第一批适应新的审判方式的司法人才。试办的天津地方各级审判厅以速成的方式为清政府培养了一批新式审判人才并输送各地。如《大公报》所载：“是时京师及东三省尚未设立审判，参观者络绎于途，咨调者冠盖相望”，当时天津审判厅的黄祖戴、孙家瑜、张一鹏等人入职京师，李松材、苏鼎铭、戚朝卿等北赴吉林，都对任职地的司法事业做出了重要贡献。

3.3 天津地方各级审判厅的试办，促进了当时民众法律观念的进步

天津地方各级审判厅的试办是近代司法理念在近

代中国的一次司法实践，它对于民众的法律观念由传统向现代的转变具有积极的促进作用。首先，它促使人们对审判机关与审判活动有了新的认识。在天津地方各级审判厅成立之初，许多民众遇到诉讼纠纷，仍然按照旧例向主管行政的官府衙门控诉，但是，随着审判厅活动频繁，行政与司法分离新式审判制度已经逐步被接受。民众逐渐认识到，审判工作应由专门的审判机关和专业的审判人员进行。其次，天津各级审判厅的试办对诉讼程序方面做了初步的法律规定，随着天津各级审判厅的司法实践，以及之后地方各级审判厅的先后设立，清末官民在关注实质正义的同时，对于作为程序法的刑事诉讼法、民事诉讼法的重要性也有了进一步的认识。

4 结语

晚清政府在内忧外患的情况下，被迫开启了司法制度的变革，固然是出于维护自身统治的需要，但也在客观上促进了中国近代法制的进步。在这场重大的司法变革中，天津作为试点率先设立地方各级审判厅，首次实行司法与行政分离、民事与刑事分别的审判制度，引进和培养了一批具有专业法律素养的审判人才，开启了中国地方司法审判从传统到现代的第一次过渡。虽然其在运作过程中仍然存在许多问题，如司法独立难以真正贯彻落实、审判厅内部机构设置与管理不够合理，但这一尝试仍然为中国近代法制建设进行了具体的实践探索，为中国法制近代化做出了重要贡献。

参考文献

- [1] 张晋藩. 清朝法制史[M]. 北京：中华书局，1998：(58 4-597)
- [2] 天津社科院历史研究所. 袁世凯奏议[G]. 天津：天津古籍出版社，1987
- [3] 郑秦. 清朝法律制度研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2000
- [4] 何勤华. 法的移植与法的本土化[C]. 商务印书馆，2014
- [5] 刘广安. 晚清法制改革的规律性探索[M]. 北京：中国政法大学出版社，2013
- [6] 李秀清，孟详沛，汪世荣. 大清新法令第一卷[G]. 北京. 商务印书馆. 2010
- [7] 李秀清，孟详沛，汪世荣. 大清新法令第七卷[G]. 北京. 商务印书馆. 2010
- [8] 李俊. 晚清审判制度变革研究 [D]
- [9] 李俊. 论晚清司法独立原则的引进 [J]. 福建论坛. 2008. (3)