

26286
庭以外之機關。用他種程序訊鞠懲治之。除此一項外。其餘普通民刑案件。仍悉經法定機關。悉遵法庭程序。而他界干涉。悉爲厲禁。斯兩全之道也。

十曰。宜保存現有機關。而由國稅支應經費也。前奉大總統令。於司法維持現狀寬籌經費之旨。既已明白宣示。惟是各省以財政艱窘之故。電請廢廳者。仍繼續有聞。其現存之廳。又大率以經費無著。瀕於廢止。竊惟今之法院。其瑕疵可指者固多。然成立至今。固亦幾積經驗。基礎粗完。實非易易。誠宜就現有之業。徐加改良。以期收效於將來。就中如省會及通商口岸。繫中外之觀聽。更不宜輕爲棄置。夫豈不知財政困難。然此安可以已也。然今者當財政未能統一之時。外省各項政費。皆由省庫支給。其軍費則有都督主持。不虞留滯。其一般行政費。則由省長挹注。猶易取求。獨至司法。其系統自成別宗。其境地等於孤孽。艱窘尤甚。情理實然。若非中央力爲維持。則其困衡。實爲無告。謂宜一面通飭各審檢廳。使開列實需之必要經費。毋許浮冒。一面通飭國稅廳。使對於此項經費。由國稅項下儘先發給。非有所畸重。凡以救事實之窮耳。

以上十端。略舉管見。皆啓超所有志焉而未能逮者。啓超奉職數月。玩愒因循。百廢不舉。馴及去位。乃建空言。溺職之咎。萬責難謝。抑其才力之不勝大任。徵斯益信。猶冀芻蕘之獻。或效涓埃之補。稍獲自贖。幸何加焉。抑啓超猶有請者。今司法制度所以蒙詬獨甚。皆緣前此改革太驟。擴張太過。

銳進之餘。乃生反動。今當矯枉。宜勿過正。苟其過焉。弊且滋甚。凡天下事原動力太過。必生反動。反動力太過。又生第三次反動。如是四次五次。相引可以至於無窮。凡百政象皆然。不獨司法也。彼法國自大革命後。所以累反動以反動。經八十年而不獲救定者。皆坐是而已。伏惟我大總統懷執兩用中之訓。宏蕩平無陂之道。豈惟司法前途之幸。國家其永利賴之。啓超感激殊知。不敢有隱。竊附臨別贈言之義。輸其盡瘁嚮往之誠。伏惟裁察采擇。不勝大幸。謹呈。中華民國三年二月十八日。

政治會議議長李經羲呈大總統議決前司法總

長梁啟超條陳司法計畫十端情形請鑒核施

行文

爲呈覆事。二月二十五日。准國務院函開。奉大總統發下司法總長梁啟超敬陳管見呈一件。奉批該總長任職未久。治具畢張。茲復本所考驗。敷陳嘉謨。懲前車之失。爲後事之師。所陳十端。均係徵諸事實。故多切中時弊。披覽再三。益用佩慰。應俟交政治會議討論辦法。呈候施行等因。相應抄錄原呈函達。希即查照速議爲盼等語。并將原呈抄交前來。查該總長所陳十端。(中略)本會議遵於三月四日列入議事日程。各議員就本案大體。一再討論。決定先付審查。當照章指派議員朱文劭沈銘昌許鼎霖劉若曾江紹杰劉邦驥余紹宋方樞許世英王不煦龍建章

林萬里汪熾芝爲審查員。該審查員等於三月六日四月七日四月十六日。前後開會三次。極意研求。其餘各議員。亦多本其學識經驗所得。條具意見。以供審查員之採擇。討論逾月。稿經數易。至第三次審查會。始公同決定提出報告書。本會議復於本月二十四日開會提議。各議員就該總長原呈及審查員報告書。逐細討論。公同議決。謹將所有意見。逐款分列。爲我大總統縷晰陳之。

原呈第一端。謂法院審級宜采用三級制。本會議至爲贊成。我國現行四級三審。係采德與日本制度。行之數年。頗稱不便。蓋初級地方。同爲初審。乃以刑事自某種刑以下。民事自若干元以下。強分區別。以事物之輕重。爲其管轄。設廳太繁。經費人才。均多困難。自不如將初級名目廢去。歸併於地方。庶於法理事情。兩無所礙。況法院未經成立之處。現以縣知事兼理審判。改用此制。尤屬相宜。惟擬令刑事自某種刑以下。民事自若干元以下。皆以高等廳爲終審。自因輕微事件。既經二審認定。違誤者少。卽或有之。仍可適用再審及非常上告等制。以資補救。若以一大理院審判二十二省高等廳之終審案件。於事實既難兼顧。於民情不便尤多。故不得不變通此制。但審制既采取三級。而於一種案件。僅以二審爲止。揆諸本旨。究未免有所抵牾。本會議以爲無論地方廳及縣知事兼理審判之案件。應仍以大理院爲終審。其有距京較遠。交通不便。或簿物細故之案。自可參酌法院編制法第三十八條及三十九條變通辦理。

於各省高等廳就近審判。則審級不致兩歧。而民情亦無不便矣。

原呈第二端。謂審理輕微案件。宜省畧形式。列舉弊端。極中肯綮。本會議亦以爲訴訟之弊失。多由於手續之繁難。受案必予開庭。輾轉拘傳。易滋牽累。判決必遵程式。抄胥送達。祇益紛繁。法官縱極廉明。拘牽遂生延滯。卽有賢良老吏。亦失其片言折獄之能。自非力求簡易。不足以救弊補偏。原案擬於法院完全成立之地。則擴充違警範圍。於知事兼理審判之地。則別訂簡易程序。自係因法庭制度。未可與知事兼理者同一簡單。是以參酌二者之間。爲各衷一是之計。然國家法令。貴於整齊。似不可以法院之有無。使法律異其效用。本會議以爲與其擴充違警律。使法庭警署。互有法權。莫如從民律刑律中。劃出一部分。凡刑事自某種刑以下。民事自若干元以下。別訂簡式手續。無論審判廳縣知事皆適用之。則判決決定及送達之各種文牘程式。既悉予變通。而尋常之案。自可無停積之慮矣。

原呈第三端。謂酌復舊規。明定審限。本會議甚表贊同。自法院設立以來。結案稽遲。遠過昔日。固由法規約束。調查困難。然玩愒因循者。亦未必絕無其事。從前法司推鞠。各定程期。其隔省關提及難結事件。亦准報部展緩。督課既嚴。留滯自少。夫法令本爲中人而設。若勤明幹練之員。曾亦何勞督責。論者以前時或不免有緣飾支吾。意圖展緩者。然功令所在。苟可以依限了結。必不肯託詞支吾。且必待託詞支吾。始能展緩。不猶愈於並不託詞而可任情延玩乎。惟舊律審限。偏重刑案。

26288

畧於民事。本會議以爲人民生命財產。均屬約法上之重要權利。法律保護。豈有重輕。是宜就刑事民事中分別種類。各定審結程期。其有特別理由。仍許呈明酌展。無論審判廳縣知事。均準此例。而受監督於高級官廳。每月將收受訟案已結者。標明曲直。未結者。聲說理由。造具表冊。呈送考核。並明定功過章程。課其殿最。則法官知所策勵。而積案可冀減輕矣。

原呈第四端。謂上訴宜分別限制變通。本會議以爲有變通之切要。無限制之見端。蓋上訴規定。律有明文。既與法官以自由判斷之權。即應予人民以平反救濟之道。准予上訴。不過定案稍遲。限制上訴。必至含冤莫雪。在原案之意。或以案經上訴。豪猾得藉以羈延。或以事出輕微。冤抑亦尙屬有限。不知按諸事實。往往有爭持細故。而當事人激於義憤。不甘被屈者。赴訴得直。則怨毒潛消。積久不平。則別釀巨衅。準情度理。自未便阻其上訴之途。至被害人無上訴權。於習慣實滋迷惑。本會議亦甚表贊同。誠以刑浮於罪。受刑者冤。罪浮於刑。被害者冤。同一冤獄。其平反之程序。自宜相等。今法庭取公訴主義。由檢察官代爲行使。被害人不許自行上訴。揆諸法理。寧有間言。然文明制度。必待法院組織完備。法官道德高尚。偵察之能力。訴訟之精神。皆足爲人民信仰。乃可適宜。以吾國甫經草創之法規。遽欲採取文明極盛之精義。試徵近事。凡被害者因無上訴權而被卻下者。時有所聞。山澤小民。狃於故習。文明極軌。非所嫻知。但覺呼籲無門。幾疑特設法庭。爲保護

莠民之所。豈復近於人情。若不別開平反之途。則積怨所歸。影響中於全國。非細故矣。是宜暫行變通程序。凡被害人對於判決不服者。准其呈由檢察官提起上訴。以蕪事理之平。法貴因時。不妨以最高制度俟諸異日也。

原呈第五端。請速編刑律施行法。將罪之種類。與刑之等級。詳相比照。其舊律沿用。未能遽廢。及新律所未詳者。皆博著而溝通之。本會議以爲新刑律原係依據唐以來舊制。而參以世界先例。約其詞旨。寬定科刑範圍。以備臨時審擇。前清憲政編查館奏進新律時。本聲明迅編判決例及施行細則。以期新舊得所銜接。利於實行。而留學諸君。分隸司法界者。稍假歲時。亦得習諸舊聞。資所依據。自無方鑿圓枘之虞。詎政府改組。除舊布新。未及依其敘次。而秋曹僚屬。概予芟除。即日推行新律。實非當時修訂計畫之初心。以未富經驗之人。而適用無判例可循之法律。其不乖迕也幾希。兩年以來。叢詬集怨。萃於法官。夫法官亦豈能盡任其咎哉。根本改圖。自非修正刑律不可。原案所稱將舊律沿用新律未詳各條。博著溝通。實爲正本清源之論。應由大總統特飭司法部徵求新舊刑律名家。爲法典編查會員。或由大總統特派專員。詳爲編訂。庶律順人情。無風習違反之弊矣。惟編訂頗須時日。而刑事案件。源源而來。奚可誤以承誤。並應速編刑律施行法。就前清頒行新刑律。附加暫行章程五條。擴充規復。將常用條文。如正當防衛酌量減輕殺人及姦盜等條。釐定劃一辦法。其餘名詞定義。如過失錯

誤陰謀之類。根據舊文。並非襲用外國者。遂加以免誤會。至頒行新律以來。各法院之判決及解釋。發見法律與人情大相違背之處。尤宜亟謀改正。彙為一編。庶幾標本兼籌。而於現時國度民情。均無違礙矣。

原呈第六端。謂酌復刺配笞杖等刑。以疏通監獄。本會議以為犯罪增加原因。極為複雜。自當取積極之感化。不僅恃消極之懲罰。惟各地方模範監獄。時有人滿之虞。而舊監腐敗。又不足為執行之所。為目前監獄計。酌將輕微案件。應處短期刑者。改為換刑。自可收疏通之效。換刑約分為罰金監視笞刑三種。查笞刑為體罰之一。我國沿用最久。今俄國別列徒勒那耶監獄。亦採用笞制。德國則莫阿比監獄。有鞭背之罰。似吾國即用笞刑。亦未見有傷國體。惟是此項換刑。宜有限制。應由司法部詳審規定。必視乎犯人之身分及其犯罪之性質如何。而定換用笞刑之標準。又必切實聲明此項笞刑。係判決刑科後之換刑處分。若在審判之前。仍應嚴禁刑訊。罰金則因犯人之身分。不能適用笞刑者改處之。監視則因幼年學生犯罪。用警察監視家族監視學校監視三種。以養其廉恥之萌。而促其自新之路。至刺配有傷人道。充軍並不荷戈。前清久已廢除。今日均難適用。如能設刑事殖民局於各邊隅。仿俄國發人犯於西比利亞辦法。分別刑期。量予發配。使無業之罪人。為實邊之土著。於義未為不可。則在司法部與各省長官通籌兼顧矣。

原呈第七端。謂宜設立法官養成所。以培植人才。本會議以

為人才之不給。實礙司法之進行。原案擬令舊州縣舊刑幕及私立學校畢業生。皆以考試甄取。而後在所實習若干年月。分發京外各級廳服務。循資洊升。既廣登進之途。亦宏造就之路。洵為正當辦法。第普通心理。凡向日之循良老吏。多不樂就法官。前清考試時。即有才者不至至者不才之歎。則所甄取者。恐亦未必盡為舊州縣舊刑幕之菁英。且在所學習。祇講堂教授之陳言。亦不如分發各廳練習。為有實際。似宜於甄拔法官規則內增訂一條。凡無法校資格而曾充法官或行政官三年以上者。准其與三年畢業人員。一體應試。甄取後概行分發京外各級廳服務。循資洊升。庶幾拔識稍寬。而賢才可期輩出矣。

原呈第八端。謂宜嚴限律師資格。擬將原領證書之員。概行調驗甄試。並厲行懲戒新章。此誠切中時弊之至言也。夫刑事之有律師。本為保障人民。恐受法外之損害。用意至為美善。若民事則僅託於代訴人名義。並無律師之必要。律師而賢。可以擁護人權。可以維持公道。律師而不賢。可以朋比法官。可以把持訟案。其與昔日之訟師。為舉世詬病者。祇公私幾微之辨耳。我國採用此制。領證書者已達數千。法理精深。品行嚴正。何敢謂必無其人。然如原呈所稱訟棍土豪。賄買文憑。新學小生。志氣未定。亦斷非故作危詞。今為博徵輿頌。其因律師而得保障者。十無二三。因律師而纏訟不休者。十恆八九。人情怨望。豈可諱言。今之欲根柢而摧棄之者。夫亦非好為已甚矣。本會議以為亟宜查照原案。概行調驗甄試。及格者重發

26290
新憑。方準執行職務。其有違反功令者。厲行懲戒章程。稍涉詐欺取財。及觸犯刑事範圍罪名者。並須按律懲辦。庶幾全國人民得享受保障之益。而職斯業者。君子有所表彰。奸猾亦知儆戒矣。

原呈第九端。謂將聚衆劫盜一罪。略仿前清咸同以後舊制。別由法庭用他種程序。訊鞠懲治。其餘民刑案件。嚴杜他界干涉。本會議以爲治亂用重。古有明徵。民國成立以來。兵機甫息。伏莽猶多。各省秩序。尙未能完全恢復。自非變通辦理。不足收因時因地之功。新刑律於諸強盜罪。無惟一之死刑。原許法官以自由心證。而揆諸國情及相沿成法。愚民無識。遂有誣新律不治強盜者矣。況法庭審訊。手續繁多。調查困難。自宜酌照從前就地正法章程。於盜風未靖省分及臨時戒嚴地方。遇劫掠之案。凡係游兵散勇會匪馬賊。執持洋槍火器並干舊例六項立決罪者。另定暫時辦法。限以若干年。劃歸廳外。由行政官以他種程序訊鞠懲治。如該管行政長官認爲有疑誤時。得仍提交高等審判廳審理。統俟年終報部查核。限滿由該省長官察看情形。盜風果息。即應統歸法庭審判。庶幾行政方面。既可及時維持治安。司法方面。亦得藉以保守規制。兩全之道。即兩利之方也。至其他民刑案件。自應嚴禁他界干涉。以維法權。

原呈第十端。謂宜保存現有機關。而由國稅廳支應經費。本會議以爲司法爲國家要政。經費自應由國稅項下開支。現在各

省都督民政長。以財政短絀。電請減省廳級。而司法總長列舉辦法。於已設處所。主張仍舊。業經交由本會議集議。應俟此案議決呈覆後。凡司法部與各省認定酌留之處。所需經費。即由該省國稅項下給發。蓋既經認爲應留。即不可停其經費。而使任事者有枵腹從公之患也。

以上十端。本會議疊次討論。斟酌再三。竊謂立言本貴乎平情。法弊宜去其太甚。今之叢謗於法界者。固由改行刑律。未能悉洽民情。而訴訟之手續太繁。上訴之期限迫促。既未能家喻戶曉。即不免由誤生疑。加以法官多未養成。才本不敷。又復強以資格。於是吏事之吏。因限制而不能致其用。少年之士。求速化而無以老其才。賢俊蒙伍噲之羞。庸闇遺濫竽之誚。人民受其痛苦。法律轉爲厲階。靜言思之。誰執其咎。夫因舊律之不善而欲思齊歐美。追步東瀛。擷彼菁華。起吾廢疾。凡以福斯民也。若不察國情。不求漸進。徒資鈔襲。但飾外觀。其不爲厲民也幾希。羣情蚩蚩。惟知便利。怨尤所積。轉以增其懷舊思古之心矣。時論紛紜。互爲丹素。矯枉或傷於過正。怙過亦不免飾非。甚或維新之輩。撫拾舊時陋習。以肆詆謔。憤世之人。悉舉新學規模。概予唾棄。不論是非之究竟。轉成意氣之紛爭。舉世淪胥。飄搖風雨。尙復有新舊爭持之暇哉。夫新進豈無害羣之馬。舊吏寧少敗稼之禾。惟在絜短以取長。未可因噎而廢食。該前總長本所經驗。發爲讜言。成見皆捐。嘉謨可佩。本會議平心商榷。以爲十端所列。八九可以贊同。而

根本之謀。尤非改定刑律。舉舊律所有。新律所無。習俗相沿。未可遽廢者。斟酌而損益之。不能拯人民之疾苦。新律因增損而轉可推行。人民因修改而得所保衛。何所憚而不為哉。至法院編制法。亦須按照現時情形。加以修正。訴訟法草案。並應削繁就簡。另行改編。庶官與民交受其益矣。抑尤有進者。國所與立者法。而奉行斯法者人。新刑律取賅括主義。主刑範圍太寬。法官上比下比。自由心證。雖冒或輕或重之嫌。實無失出失入之罰。是不必有舊日舞文之弊。而可以啓將來飭法之風。害中於人心。浸及於風俗。禍機隱伏。所不忍言。今既編訂施行細則。則法官援引。其有失出入者。自應嚴定懲戒法。以期預防流弊。而刑事事件。更可責成於評議時參考舊律刑案匯覽秋審條款等書。先知舊時應用何刑。然後適用新刑律某條某等之刑。庶可融洽新舊。有所準繩。久之而措施遂可悉當。亦救弊補偏之一義矣。所有議決情形。理合呈請鑒核施行。謹呈。

中華民國三年四月二十七日。

政治會議議長李經羲呈大總統併案議決各都

督民政長電請分別裁設各司法機關暨司法

總長章宗祥呈擬各省設廳辦法情形請鑒核

施行文

26291

為呈覆事。三月十九日。准國務院函送大總統諭交各省都督

民政長朱家寶等咸電。(電文見大事記)三月二十一日。又准國務院函送大總統諭交司法總長章宗祥擬呈各省設廳辦法。(呈文見大事記)等因。本會議遵於三月二十八日列入議事日程。各議員就兩案大體。一再討論。以為兩案事同一體。決定併案審查。當照章指派議員許鼎霖等為審查員。該審查員等徵集各議員意見。悉心參酌。於四月一日四月六日四月十六日開審查會三次。始提出報告書。本會議復於本月二十四日開會提議。各議員就兩案合併討論。公同議決。僉以各都督民政長來電。主張裁減理由。其要點在糜國家無數金錢。增吾民無限痛苦二語。是不獨因財政之困難。抑且謂法律之不良。都督民政長為各該省行政長官。輿論從違。知之最熟。苟非見聞真確。豈肯故作危詞。本會議以為法律亟須改良。揆諸國度民情。實為今日迫不可緩之舉。顧梁前總長條陳司法計畫十端案內。於請速編刑律施行法一節。已經本會議認為必要。並推之於法院編制法訴訟法草案。均須酌加修改。暨前清頒布新刑律。附加暫行章程五條。現亦議請擴充規復。並將常用條文。如正當防衛酌量減輕殺人及姦盜等條。釐定劃一辦法。是各都督民政長來電。對於刑律太輕一說。可以毋庸再議。惟裁減地方初級審檢兩廳及各縣審檢所幫審員。關於財政問題。自應併入司法總長六條辦法案內。通盤籌議。蓋財政雖極艱難。而司法亦國家要務。苟權衡輕重。於可以裁減之處。則司法者自當以節用為先。於認為當設之區。則理財者亦應以維持為務。查司法總長