

撤廢領事裁判權與撤消省監督司法
制縣兼理司法制及擴充法院之商權

撤廢領事裁判權與撤消省監督司法制縣兼理司法

制及擴充法院之商權

張志

第一華盛頓會議與吾國司法制

吾國被領事裁判權之侵入緣於前清司法與行政不分程序無定致令列邦藉口以領事裁判載諸條約最近華盛頓會議對於吾國代表主張撤廢領事裁判結果仍須俟列邦派員調查再行解決

吾國最近司法制改良之程度若何是否堪供友邦之調查可大別爲關於司法法規與法院監所二種論列之

關於司法法規之改善法律館編纂人員多係法曹名宿并延聘有外國法律專家分充顧問其已脫稿之民商各法草案及民刑訴訟各種條例均採最新法理參酌中外情形斐然可觀比諸各友邦現行法典尙非陋劣只須重加潤色早速頒行尙不至貽笑各邦藉作口實

關於法院監所之改善與否亦可就由司法官廳直接辦理者與由縣知事暫行兼理者分別觀察之

由司法機關直接辦理之法院監所改善情形如何可就法院監所之人品與其所辦事務之成績合觀之吾國法曹之人才與辦事成績雖不能認為十分良好但比較的亦不無可觀其確實可以證明吾言者厥有數事自民國肇建以來凡繼續服官法曹者自總次長大理院長以至推檢官及部院廳監大小服務各員并無一二暴富之人此足證明其廉而尙未至於貪頻年司法上訟案統計日增月益就各推檢分配案件觀察大概收結都能相抵就各級廳觀察并無有遠年不結之案及積案過多之弊此足證明其勤而尙未流於惰洪憲事件發生司法界有掛冠而去之員罪犯赦免司法部有抗不副署之事以及各省間有悖於正誼之干請或壓迫司法官吏不爲威屈甯捨祿位以捍衛司法精神者亦歲有所聞此足證明其強毅有爲而

非盡成疲弱以上三端皆有事實可指縱此外尚有未能十分盡善之處在吾人自宜力求進步以副國民與友邦之期望耳

第二撤消省監督司法制縣兼理司法制與合併縣區

於上述情事外有爲吾人最莫能自解最足貽友邦口實者卽省監督司法制與縣兼理司法制是也

省監督司法制雖於司法上獨立之精神不無缺憾但考諸過去事實省最高長官除欲於高等兩長地位位置所知及選舉案發生時意圖左右致生軼轡或惹起部省之爭此外則所云監督亦不過虛榮二字而已此純係法制問題但須中央明令不難一紙撤除獨至縣兼理司法制則純係事實問題財政問題主張改良司法之人論列雖多都無有具體辦法或高談遍設全國法院而於款從何來則毫未就國家財政狀況推究年來朝野貴官政客之心理對於司法上具若何感想吾以爲縱令財政有時可稍稍周轉其

果能慨然移撥巨款爲偏設法院之費耶吾敢正告國人二十年內不須存此幻想也

縣不兼司法則縣知事無權影響或及於不能催收國稅此在民國元二年間曾任前清督撫道縣之老式官僚恆有此見解反對法院無論矣卽就每縣添設一幫審員渠等亦若背遇芒刺但至今則思想變遷多矣兼司法之縣知事對於未兼司法之縣每羨其事簡而位長是故縣知事不應兼司法殆爲國人心理所同誠以此種制度於共和國家精神及地方自治關係與夫一切行政上設施均有不宜存在者其故可得而略數也

清季知事責任只可謂之爲以司法官而兼理行政事務教育除歲終禮聘書院山長或月季課試生童外無所謂教育財政除委錢幕櫃書徵收固定之地丁錢糧外無所謂財政內務照例飭各鄉按保甲規則奉行而已遇有命盜緝捕事件照例比責捕役而已實業則并其理想與名詞而無之獨至

詞訟一端下車之始稟牘紛來聽斷公允則頌聲載道亭疑失當則怨謗繁興民間對於知事之毀譽純視其折獄當否爲毀譽上官對於知事之獎懲亦純視其執法允否爲獎懲今則教育實業事務倍增學潮黨派之爭無時蔑有而籌款募債隨在皆須仰鼻息於地方人士遇有選舉之年其忙於應付尤甚軍民兩署之迎合爲難省縣議員之要挾時至知事之不易爲有史以來於今爲甚其精神能有暇及於司法者亦僅矣此其不宜兼理司法者一也

爲政應聯歡巨室執法應不畏強權以兩不相容之事權責諸知事一人此其不宜兼理司法者二也

知事用撤屬行政界職權司法上級官廳對於知事辦理司法事務之優良者不能維持之貪惡者不能撤免之賞罰既未自操而欲使縣司法改善豈非欺人自欺數年來司法上法令及大理院諸多解釋恆有不信任縣級審

判之趨向既不信任之又仍使其兼司法又以種種不能自圓其理解之空文以束縛之安得不上下交困此其不宜兼理司法者三也

知事既以一身兼行政司法事務地方黨徒於權利分配未均者往往借司法上名目以攻詰知事於訴訟請託未遂者又往往於行政上問題故意與知事爲難省高級長官爲息事起見恆未暇察及曲直漫以人地不宜等語與知事以不條理之遷調儻不急將事權盡分地方自治實行必至官民兩困司法事務行政事務地方自治事務同受其弊此其不宜兼理司法者四也

選政爲世詬病久矣知事一方可行使行政權以助長其扶同舞弊之人一方又可行使其司法權以蹂躪反對其舞弊之人結果每使地方社會之爭變而爲社會與官廳之爭又變而爲行政與司法之爭選政莫由澄清人心固之大壞此其不宜兼理司法者五也

司法部擴充法院曾有分年計畫第一期自九年度起至十三年度止就各省舊道治設高等分廳舊府治設地方分廳第二期於十五年內各縣地方廳一律設置顧以國帑空乏京省當局每視司法爲不急之務若非國際上體面攸關現存各法院能否再免裁減亦未可料耳故司法部所定計畫迄今第一期已逾三年并未能添設一廳款未豫定空言舖張徒爲外人竊笑而已

縣司法制果無改善之希望乎應之曰有改善縣司法其究有的款之可恃乎亦應之曰有所云的款將俟京省當局代籌乎曰此同戲論將向地方搜括乎曰此亦與戲論無殊然則究何能使此千七百餘縣盡設法院乎曰患國人無此決心使縣行政事務與司法事務分立耳如有此決心何時縣行政事務與司法事務分立即可得此徧設法院之巨款毋庸煩政府另籌亦毋庸向小民苛索也

省域過大縣域過小其弊每使省行政有尾大莫掉之虞縣行政有瘠莫能興之慨吾人所聞中央集權者須最高政府秉其法律上所賦職權督率所轄官吏如指臂之使運用自然所謂地方分權者須人民能各表現其公意於地方一切事業盡力發展吾國十年來朝野所持集權分權之論頗多結果徒使中央對於人民天賦之權妨沮之抑壓之不遺餘力而對於政府自身之最高權則不惜放棄之貢獻之於強有力之各疆吏而各地方政棍則又時時以利用倚賴省高級官爲榮以上抗中央而下虐黔首此悉省域過大縣域過小爲之厲階然省域過大問題非吾文主要論旨吾所急欲與國人研稽者卽縣域過小於法院能否徧設問題重有關係耳

日本政俗歷史上頗與吾國相類計彼三島面積全國爲一百七十餘萬方里設縣纔四十有三每縣管轄面積平均數爲四萬方里有奇吾國二十二行省除新疆黑龍江吉林有特別情形縣區頗大其餘僅四川一省每縣平

均面積可一萬方里有奇此外如廣東廣西湖南湖北奉天直隸等省縣平均面積不過八千或九千方里有奇山西安徽江西陝西貴州等省每縣平均面積不過六千或七千方里有奇福建江蘇河南山東等省每縣平均面積不過四千或五千方里有奇浙江一省縣平均面積三千方里有奇甘肅雲南兩省縣平均面積僅千餘方里而已日本國境小而縣區若是其大其縣行政事務且能百廢具舉并未因管轄面積稍廣致有叢脞之憂吾國國境大日本十數倍而縣區乃若是其小者一因當時交通極不便二因縣兼司法不能不使其區域稍小以求便利訴訟之民也以故各省甲縣城與乙縣城有相距僅四五十里二三十里甚有僅距十餘里者近年交通發達甲縣城距乙縣城雖在五六十里以外而往來其間不過多費一小時或二小時之舟車而已交通情形既較往昔不同人民訴訟如可不必到有知事駐在之縣治另設司法機關則縣行政區域合併問題固極有可以考慮之

價值也

吾國除內外蒙古西藏青海等邊遠區外計二十二行省而積共二千零二十五萬六千八百四十餘方里若比照日本縣區面積但設五百縣卽足若以交通情形尙未十分發達全國設一千縣每縣平均面積亦不過二萬方里有奇僅及日本縣區面積平均數之半計各縣預算支出費平均每縣歲約萬元以現設之千七百二十六縣併爲千縣年可節出七百二十六萬元移爲敷設法院常款又各縣兼理司法時所有司法上支出預算數約佔十分之四各縣猶日以賠累司法費爲言既不兼司法此項費用當然可以剔除以千縣計年又可剔出四百萬元也

但伸張個人之見而於因其主張所生弊害毫不慮及此市井或迂生拘墟之見耳利已損人之必招反響余主張併縣以謀司法獨立但併縣後各方所受影響如何固宜一一慮及也

一併縣後縣所固有之行政上預算費既未減少加以被併縣區之丁漕徵收獎勵所入倍增局面擴大此就知事個人言併縣得益孔多無何等損失也

一教育實業警務財務諸端縣區小者人力財力有限不易措施若都併爲大縣人才較多款項充裕一切事務都易發展此就縣行政事務言併縣亦有利益而無妨礙也

一併縣後縣數較少縣議會數亦較少縣缺少良吏或易徵求縣議會少紛爭因而縮減知事既不因司法事務惹人民無謂之攻詰行政長官威信自易保持此就省高級長官言併縣亦無妨礙也

一國已爲共和政體當然應使真正民意得於選舉之際充分表現併縣後司法與行政絕對分立選政雖未必卽無弊端然如前述任知事者一方行使行政權以助長其扶同舞弊之人一方又行使司法權以茶

毒反對其舞弊之人則可決無其事此就選政言併縣亦有百利而無一害也

一併縣若無先例創舉或駭聽聞然民國成立湘則衡陽清泉合併爲衡陽矣陝則長安咸寧合併爲長安縣矣浙則仁和錢塘併爲杭縣山陰會稽併爲紹興石浦南田併爲南田縣江蘇則江甯上元兩縣合併武進陽湖兩縣合併常熟昭文合併崑山新陽合併吳江震澤合併無錫金匱合併長洲吳縣元和太湖靖湖三縣兩廳合併爲吳縣等類不可勝數十年來相安無事此就成例言併縣并無絕對不可施行之事也

一全國減少縣缺七百餘處候補知事補缺較難然國家當於考試高等文官及免考保案正其本源考叙既嚴冗濫自少且併縣後已使瘠苦之區變爲大缺一旦補署誠可自慰且併縣行政事業發展司法人員倍增候補知事自可分別資格或改法院官吏或爲佐助人員頻歲知

事之未得缺者充任推檢及承審職務者不乏其人此併縣於候補人員亦不至有何大害也

就種種方面推求合併縣區之流弊而不可得但於實行時或猶不免一二鄉曲之士以無知事駐在之縣城市面恐因而蕭條爲言但此無庸慮也市鎮商業比較縣城內商業繁昌者不一而足知事之駐在何處與商業并無何等關連其理至易明瞭不過人民心理於訴訟恆依其習慣性重視舊有官衙只須使其訴訟上便利與未併縣前狀態無殊即可相安故於併縣時卽應同時謀設正式法院是爲至要也

第三法院之擴充

吾國現行之法院編制陳腐而不切於國情將來應若何改善係另一問題吾所持併縣以謀司法獨立之議既在法院編制法未經根本改革以前自仍不能不依現行法院編制以爲添設法院之論據

高等分廳依法宜設於地方廳內藉可減少建築及廳員人數擬就商業繁盛之縣或將來擬開商埠地方添設此等分廳與地方廳百處每處平均年約支四萬元合計年應增支出四百萬元其事務次減之縣只須設地方分廳配置推事二人候補推事二人檢察官一人候補檢察一人書記官共三人配置較減每分廳一處平均年約支萬元添設五百處合計年應增支出五百萬元此外較小之縣訴訟無多設地方簡易庭配置推檢各一人候補推檢各一人兼辦書記官事務每處平均年約支六千元添設一千處合計年應增支出六百萬元總計上述全國添設法院費共爲一千五百萬元也吾國現在縣區數爲一千七百二十有六除已設有法院各縣外尙有千六百餘縣係知事兼理司法依照前擬添設各種廳庭有一千六百處之多殆可徧及全國矣

添設各種廳庭支出總額爲年支一千五百萬元依前章所述併縣與併縣

所剔除及節省之費總數可得一千一百萬元不足額不過四百萬元而已
全國遍設法院千七百餘處每處訟費狀紙罰金沒收各項收入切實整理
至少平均數當可年得收入三千元以千七百二十餘處計算每年當可得
五百二十餘萬元以填補上述添設法院總數之不足額四百萬元外尙綽
綽有餘裕耳中央若再能籌款爲法官加俸進級之需或法院編制根本變
更俾能減少支出尤足使法曹根基鞏固也

就國際情形及共和國精神觀察吾國司法終必擴充擴充終必籌款籌款
終必取諸吾民使併縣計畫能見諸實行不但一轉移間立可徧設全國法
院且因之使吾民此後對於擴充司法永可年減一千一百餘萬之負擔不
致再遭搜括也

第四商權與進行

外交情形急迫領事裁判權撤廢好機稍縱卽逝吾國關於司法上應行改

善之點余雖尙有其他意見但甚不願溷陳於此篇之中致淆論旨茲所急願與朝野商榷者卽併縣節費藉謀司法獨立是否可行之簡單問題也茲擬商榷進行之方如左

一分致商榷書於全國高等審檢廳長司法籌備處長都統署審判處長徵集廳員意見表示贊否如得正式函覆多數贊同卽會銜呈部

一分致商榷書於各省律師公會教育會商會農會工會請其表示贊否如得多數函覆贊同卽本此多數贊同之公意函請各省議會贊助共促進行

前議若得朝野認爲救時要策其進行次序不妨由各省分別情形就各道區擇其縣域小者距離近者交通便者先期試辦行之無弊卽可尅期推行逐年合併逐年添設法院事皆前定功可預期司法之獨立吏治之清釐國際地位之增高領事裁判權之撤廢胥於此利賴焉幸願匡時之士有以教

之也

中國各省道縣方里比較表

| 省別 | 道 | 縣 | 數 | 全省面積 | 平均每縣面積 | | | | | |
|-----|-----|------|-----|------|--------|------|------------|--------|----------------|-------------|
| 直隸省 | 津海道 | 三十二縣 | 保定道 | 四十縣 | 大名道 | 三十七縣 | 口北道 | 十三縣 | 一百零二萬九千九百五十二方里 | 八千四百四十二方里有奇 |
| 奉天省 | 遼瀋道 | 二十二縣 | 東邊道 | 二十縣 | 洮昌道 | 十二縣 | 四十六萬九千八百方里 | 八千七千方里 | | |

| | | |
|--|---------------------------|---|
| <p>山東省</p> | <p>黑龍江省</p> | <p>吉林省</p> |
| <p>濟南道二十七縣 濟寧道二十五縣 東臨道二十九縣 膠東道二十六縣</p> | <p>龍江道二十縣 黑河道三縣</p> | <p>吉長道十一縣 濱江道八縣 延吉道八縣 依蘭道十縣</p> |
| <p>四十八萬四千七百零四 方里</p> | <p>一百七十萬零一千 方里</p> | <p>八十八萬一千二百 八十方里</p> |
| <p>四千五百三十 方里</p> | <p>七萬三千九百五十 六方里有奇</p> | <p>二萬三千八百一十 八方里有奇</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>江蘇省</p> | <p>山西省</p> | <p>河南省</p> |
| <p>金陵道十一縣 滬海道十二縣 蘇常道十二縣 淮揚道十三縣 徐海道十二縣</p> | <p>冀甯道四十三縣 雁門道二十七縣 河東道三十六縣</p> | <p>開封道三十八縣 河北道二十四縣 河洛道十九縣 汝陽道二十七縣</p> |
| <p>三十二萬一千七百 三十二方里</p> | <p>六十七萬一千六百 五十二方里</p> | <p>五十六萬二千一百 四十方里</p> |
| <p>五千三百六十二方 里有奇</p> | <p>六千三百三十六方 里有奇</p> | <p>五千二百零五方里</p> |

| | | |
|------------------------------|--|--------------------------------------|
| 安 徽 省 | 江 西 省 | 福 建 省 |
| 安慶道十六縣 蕪湖道二十三縣 淮泗道二十一縣 | 豫章道二十三縣 廬陵道二十一縣 贛南道十七縣 潯陽道二十縣 | 閩海道十五縣 廈門道十一縣 汀漳道十九縣 建安道十六縣 |
| 四十六萬二千六百 七十二方里 | 五十八萬一千五百 八十方里 | 三十六萬零二百八 十八方里 |
| 七千七百一十一方 里有奇 | 七千一百八十方里 | 五千九百零六里有 奇 |

| 湖 南 省 | 湖 北 省 | 浙 江 省 |
|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| 湘江道十六縣 衡陽道二十四縣 武陵道十五縣 辰沅道二十縣 | 江漢道二十九縣 襄陽道二十縣 荆南道二十縣 | 錢塘道二十縣 會稽道二十縣 金華道十九縣 甌海道十六縣 |
| 六十四萬九千六百 二十方里 | 五十八萬七千七百 三十六方里 | 二十九萬五千四百 八十八方里 |
| 八千六百六十一方 里有奇 | 八千五百一十八方 里 | 三千九百三十九方 里有奇 |

| | | |
|--|---|---|
| <p>陝西省</p> | <p>甘肅省</p> | <p>新疆省</p> |
| <p>關中道四十三縣 漢中道二十四縣 榆林道二十三縣</p> | <p>蘭山道十四縣 渭川道十四縣 涇原道十七縣 寧夏道八縣 西寧道七縣 甘涼道九縣 安肅道七縣</p> | <p>迪化道十一縣 伊犁道五縣 阿克蘇道十縣 喀什噶爾道十三縣</p> |
| <p>六十四萬五千七百 三十二方里</p> | <p>一百一十三萬八千 五百三十六方里</p> | <p>四百六十三萬三千 二百方里</p> |
| <p>七千一百七十四方 里有奇</p> | <p>一千四百九十八方 里有奇</p> | <p>一十一萬八千八百 九十方里</p> |

四川省

西川道三十一縣
東川道三十六縣
建昌道二十八縣
永寧道二十五縣
嘉陵道二十六縣

一百四十九萬三千
六百四十方里

一萬零九百六十一
方里有奇

廣東省

粵海道三十縣
嶺南道二十一縣
潮循道二十五縣
高雷道十一縣
瓊崖道十三縣
欽廉道四縣

七十八萬七千三百
二十方里

八千三百七十五方
里有奇

廣西省

南甯道十五縣
蒼梧道十五縣
桂林道十九縣
柳江道十四縣
田南道九縣
鎮南道十縣

七十萬零四千一百
五十方里

九千一百四十四方
里有奇

| 計 合 | 省 州 貴 | 省 南 雲 |
|-------------------------|---------------------------------------|--|
| <p>縣 一千七百二十六</p> | <p>黔中道三十縣 鎮遠道二十七縣 貴西道二十三縣</p> | <p>滇中道四十縣 蒙自道十七縣 普洱道十縣 騰越道二十九縣</p> |
| <p>二千零二十五萬六千八百四十六方里</p> | <p>五十萬零九千三百二十八方里</p> | <p>一十六萬五千三百零八方里</p> |
| <p>一萬一千七百三十六方里</p> | <p>六千三百六十七方里</p> | <p>一千七百二十二方里</p> |

