

民国时期浙江检察初探

倪集华 谢如程 范水姣

【摘要】浙江省自宣统二年(1910年)十二月成立浙江高等审判检察厅之时,浙江检察开始起步。在进入民国时期直至中华人民共和国成立之前,由于国内处于战乱频繁、政权纷争的剧烈社会变革中,浙江检察的发展同样动荡多变,且出现两种不同检察制度。既有在清末检察制度基础上发展起来的统治政权的检察制度,又有工农民主政权创立的人民检察制度开始萌芽。两者的性质以及在具体借鉴依据、职权配置和机构设置模式上,有着显著区别。本文就前者进行初步的探索,以求教于方家。

【关键词】民国;浙江;检察

一、统治政权下浙江检察的机构设置、职权范围、人员配备及执法实践

(一)机构设置

南京临时政府时期及北洋政府时期(1912—1927),浙江检察机关与清末相同,亦未全面按行政区划设置,且变化频繁,期间的更名、合并、裁撤等事多有发生。基本情况是:1912年,浙江省共设第一至第十一地方法院检事厅,^①同时设11所初级检事厅,^②仍实行审检分立,未设初级审检厅的县设执法科,县知事兼任执法科长,行使检察职权。1913年,全省11个地方审判检察厅废除第一至第十一之名称,分别冠以杭县、嘉禾、吴兴、鄞县、绍兴、临海、金华、衢县、建德、永嘉、丽水的名称。^③1913年8月,浙江宣告独立,实行戒严,各司法机关停止活动,另设军政执法处;11月,省司法筹备处并入省高等审判检察厅,全省各初级审判检察厅并入地方审判检察厅,改名为“地初合厅”。1914年4月20日,浙江省除杭县、鄞县地初合厅仍照办外,其余初级厅一律裁撤,其余地方厅裁并,其余各县诉讼事宜归县知事暂行兼理。1916年,县审检所复设。1917年3月,全省71个县署审检所又重行裁撤,司法事务仍由县知事兼理。1922年10月,以“护法”为内容之一的国民革命运动高涨,北洋政府恢复各地法院与检察机关。1927年5月,浙江省实行司法改组,至7月,省高等审判检察厅分厅、地方审判厅分庭陆续改称为分院,内设检察处。1927年10月,根据国民政府指令,司法部长王宠惠令各省裁撤检察机关,将检察厅办理事件即日清理并入法院,原有之检察长改称某法院之首席检察官。

南京国民政府时期(1927—1949),浙江检察机关的建制仍不稳定,裁撤等仍有发生。特别是由于抗日战争爆发,浙江不少国民政府的检察机关搬迁办公或停止办公,设立了战区检察官;同时还出现了日伪检察机关。基本情况是:1927年11月1日,浙江省裁撤检察机关,省高等检察厅改为省高等法院检察处。各法院内原设之检察长及监督检察官一律改为首席检察官;1935年7月,因改四级三审制为三级三审制,浙江省在金华等地设立4个高等法院分院,各县设立地方法院,各级法院设置检察处;未设地方法院之县均设立县司法处。1937年抗日战争爆发后,省高等法院检察处移驻永康方岩,各地方法院检察处受军事影响相继停办;各地还设立了地方行政长官兼理军法的办事机构,成为国民政府军事审判的扩大和补充,1941年11月,省高等法院

作者简介:倪集华,浙江省人民检察院副巡视员;谢如程,杭州师范大学法学院副教授;范水姣,浙江省衢州市人民检察院研究室主任。(杭州 310000)

①《浙江军政府公报》,民国元年,浙江图书馆电子文本编号 mgqks0004119120003002;《各直省已拟设各级审判厅一览表》,《司法公报》第3号。

②“检察厅”与“检事厅”在当时应可以通用。

③参见《杭州法院志》第28页、《嘉兴检察志》第18页、《丽水地区志》第553页、《武义法院志》第36页等。

检察处将全省划为 8 个区，派驻战区检察官分别执行职务。

1938 年至 1943 年期间，在浙日伪政权相继成立检察机关：省高等法院检察处、省高等检察署、杭州司法处检察局、杭县地方检察署、嘉兴法院和鄞县地方法院。

抗战胜利后，南京国民政府浙江省有关机构纷纷回迁、恢复或改设。1948 年 5 月，杭州新设高等特种刑事法庭，金华、丽水、鄞县、临海、永嘉设立特种刑事高等分庭，浙江高等法院所属各分院首席检察官兼行特种分庭检察职务，主要任务是镇压共产党人、民主人士、进步学生的活动。1949 年 1 月，省高等特种刑事法庭、分庭撤销。1949 年 5 月 18 日，浙江高等法院检察处由中国人民解放军杭州市军事管制委员会接管。全省各级检察机关随之均被接管。

（二）职权配置

南京临时政府时期及北洋政府时期（1912—1927），基本沿袭清末旧制，检察机关的职能设置与清末大体相仿。检察厅行使以下职权：实行及指挥侦查、现场勘验、尸伤检验、调度司法警察、逮捕人犯、参与预审、提起公诉、实行公诉、提出上诉和非常上诉、指挥执行刑罚；管理律师、监狱、看守所；参与特定民事诉讼，实行特定事宜；监督县知事诉讼职权的行使；其他职权，如经大总统批令法部，浙江巡按使出巡期内，关于司法事宜拟令飭派检察官随同办理。另外，在特定情况下，检察职权代替了审判权，如 1920 年 10 月颁布的《处刑命令暂行条例》规定，对于某些案件，可以根据检察官之申请，不经审判，直接以命令处刑。暴露出北洋政府在法制上实行军阀专制独裁的特点和实质。

南京国民政府时期（1927—1949），浙江检察机关仍承担实行和指挥搜查处分、调度司法警察、提起公诉、实行公诉、协助自诉、担当自诉、指挥刑事裁判执行，并遵照民诉条例及其它法令所定为诉讼当事人或公益代表人实行特定事件。此职权与清末及北洋政府时期的检察官职权基本一致，直到解放前夕，虽然因时事有调整，但并无明显变化。在具体执法过程中，曾出现检察官行使自由裁量权的规定，如 1928 年，浙江省高等检察处要求各法院首席检察官在行使检察职权中应“于有罪必罚之中宜存宽猛相济之意”。^①

（三）人员配备

民国时期统治政权中法官的来源主要有三个途径：一是考试；二是调训；三是存记。遇有缺出时，即行派任。凡具备推事检察官资格者，由司法行政部派任。

南京临时政府时期及北洋政府时期，对检察官的任职资格要求大致与清末相同。1913 年 2 月，浙江省检察人员配置计划是：高等检察厅设厅长 1 员、检察官 2 员、典簿 1 员、主簿 2 员、录事 4 员、司法警察 4 名；全省各级检察厅总计计划配置员数为 707 名（实际配置员数不详）。另，自 1914 年 4 月《县知事兼理司法事务暂行条例》颁行始，浙江省各县在较长时期内均实行知事（县长）兼理司法制度，由县知事行使检察职权。从某种意义上讲，这些县知事也是“检察人员”；这一时期，仍沿袭清末的“司法官不党”传统。南京国民政府时期，已开始不再实行“司法官不党”，允许司法官加入国民党。

民国政权在选任检察官特别是检察官长（首席检察官）时，除重视人选的学历、知识外，往往重视其实践工作特别是司法工作经历。如时任浙江高等法院首席检察官的郑畋，其简历为：“国立北洋大学法科毕业，历任前国立北京法政专门学校、北京中国大学、浙江公立法政专门学校教授；前京师地方厅推事、检察官；江苏、上海地审厅推事、民刑庭长；江苏、浙江高等推事；浙江杭县地方法院院长。”鄞县地方法院临海分院首席检察官施召愚，其简历为：“日本法政法学毕业，历任四川法政学堂教务长、监督；法官养成所、高等巡警学堂、四川公立法政专门学校教员；四川、福建、甘肃高等审判厅推事；杭县地方检察厅检察官；临海地方分庭监督检察官；丽水地方分院首席检察官。”这对于保证检察职官的专业执法能力来说，确应予以关注。

^① 《浙江高等法院检察处令第 1192 号》，《浙江省政府公报》第 260 期。

1930年，浙江全省各级法院内首席检察官、检察官、候补检察官、学习检察官共88名，全部为法政专科生，其中毕业于日本法政、中央、早稻田等大学的10名，毕业于国立朝阳、北洋、北京、北平、北京中华、北京中国等大学的有17名。另有书记官若干人。其中，浙江高等法院检察处有首席检察官1名、检察官5名、驻鄞检察官1名、候补检察官1名，另有主任书记官1名、书记官8名、驻鄞书记官1名、候补书记官1名、学习书记官3名。

(四)立法和执法实践

在民国时期统治政权下，浙江各级检察机关既是刑事法律的重要执行机关之一（此外还有兼理检察职权的县知事，以及行使刑事司法职权的特务组织和机构），还是律师、监管场所的重要管理机构之一。

1. 在立法和刑事执法方面

这一时期，民国统治政权陆续出台了一些法律法规，浙江检察机关刑事执法陆续有了基本依据。在实体方面主要有：1912年的《暂行新刑律》；1914年的《暂行新刑律补充条例》；1928年的《中华民国刑法》，以及《暂行反革命罪法》、《危害民国紧急治罪法》等特别刑事法规；1935年1月实施的《中华民国刑法》，1947年12月的《戡乱时期危害国家紧急治罪条例》等。在程序方面主要有1928年7月的《刑事诉讼法》和1935年1月实施的新《刑事诉讼法》，规定了审判公开、辩论原则、直接原则、无罪推定等。此外，还有1944年的《特种刑事案件诉讼条例》、1948年2月的《特种刑事法庭组织条例》和《特种刑事法庭审判条例》等。

浙江检察对“建章立制”工作也比较重视，及时制定了较强操作性的法令规范，以推进、落实其检察各项工作。这些“建章立制”主要有：(1)1912年6月《浙江省暂行执法科简章》；(2)1912年，浙江省提法司颁行《看守所章程》。(3)1912年《提法司呈请检察厅办事细则（奉都督批准公布施行）》。(4)1912年《提法司呈各官厅与各级法院检察厅互行公文程式（奉都督批准公布施行）》。(5)1913年《各厅管辖事件》。(6)1927年《浙江省律师暂行办法》。(7)1929年《浙江高等法院检察处暂行处务规程》。(8)1929年《浙江省地方法院检察处暂行处务规程》。(9)1932年《浙江永嘉地方法院检察处司法警察办案考绩奖惩暂行条例》。(10)1932年《浙江永嘉地方法院检察处法医及检验吏服务暂行细则》。

但从执法实践看，存在严重的政治倾向和相当的随意性。1945年，日本侵略军投降，受害人民无不争先控告汉奸案件，但对汉奸案的查处十分混乱，也不彻底。有些检察官办理的汉奸案件也久拖不决。当时，公民告状必须购用官方印制的状纸依式填写，并有相当资产的店铺盖戳承保，若告官员，还须取具反坐切结，始准立案，稍有不合即予批驳。侦讯中，受案检察官均有权传、拘被告、原告及证人；原告不到庭视为撤诉，到庭不能举证或举证不力亦予驳斥；证人不到庭或到庭不出证，拘提或处以罚鍰；被告不到庭，发票拘提或通缉，检察官认为有罪嫌者、随时可发票收押；但官员被控者则允许书面申辩，不传讯不拘提；侦讯毕，检察官作起诉或不起诉处分；虽有罪嫌若检察官认为不起诉有实益者，亦得作不起诉处分；办案无时限规定。

1929年，浙江高等法院检察处有9名检察官，当年办结案件1691件，人均188件；浙江高等法院第一分院检察处有检察官3名，结案792件，人均264件；永嘉地方法院检察处有检察官5人，加上书记员6人，整个检察处司法职员为11人，当年结案3145件，检察处人均办案286件。

2. 在监所管理方面

浙江检察机关对监狱的经费和业务工作，均行使一定的监督管理职权。如1914年，为扩充杭县监狱，典狱陈金度呈文浙江高等检察厅王天木检察厅长详请巡按使拨款6000元。1915年，因杭县监狱工场太小作业人数无多，且收押人犯已有300余名之多，司法部飭浙江高等检察厅可在该监附近地方大兴土木并可实行外役，另应速清理积案。1918年1月31日，鄞县管狱员吴鼎于监犯乘乱反狱一案，督率员役，奋勇防堵，立时制止，实属异常出力，据浙江高等检察厅呈请，司法部查该管狱员吴鼎所具

劳绩核与本部奖章条例第一条第六款规定相符，即给予司法部二等银质奖章，以资激励。又，由于人犯在逃情况时有发生，浙江高等法院检察处经常发布通告通缉，还为此呈请惩处有关管狱员。如，1913年2月3日，因常山县未决监犯洪德张等8人越狱，代理浙江提法司咨省检事厅转饬各级检厅协缉。1923年5月16日，经浙江高等检察厅呈请惩戒，“桐乡县管狱员崔铭疏脱监犯一名，虽经缉获，究属疏于防范，减俸五个月十分之一”。1923年5月23日，经浙江高等检察厅呈请惩戒，“分水县管狱员何超，竟漫不经心以致一再发生监犯脱逃之事，虽均缉获到案，而事前疏于防范究属难辞厥咎，减俸六个月六分之一”。

3. 在律师管理方面

浙江检察机关对律师(辩护士)的初始执业(登录)进行审核管理，对违法执业或犯有罪错的律师，呈请或直接参与给予一定的惩戒。如1918年5月13日，宣政等68人获浙江高等检察厅“登录”核准为执业律师，杨湿等3人则未通过审核，被认定为“不合格”。^①1918年8月，经浙江高等检察厅据鄞县地方检察厅呈，律师忻壹因“别立名目索取报酬”，被停职6个月。^②1925年7月25日，经浙江高等检察厅据永嘉地方检察厅呈请，律师陈汝强因犯诈欺取财罪被判有期徒刑被除名。^③1933年1月25日，经浙江高等法院首席检察官提请惩戒，律师缪渭德“先为原告代撰诉状，后又代理被告出庭”，被“训诫”处理。^④

二、民国时期浙江检察所反映的检察制度发展规律

(一) 政治稳定和对检察职能作用的认识，是检察制度得以发展的前提和保障

由于政治形势的影响，民国浙江机构并未及时全面建立，而只是建立了少部分检察厅，且之后检察机关几经裁撤、变更，并因战乱等因搬迁，许多县甚至在较长时间内实行县长兼理司法制度，这些基层地方并没有建立起现代检察审判制度。民国浙江检察制度所走过的历程，可谓是风风雨雨，蹒跚前行。

(二) 检察机关具有相对独立性是司法规律的要求

专门司法机构从行政机构中分立，是社会分工发展的必然要求。检察机关相对于审判机构的独立性是司法再分工的必然要求，但这一规律被人们认识，是一个渐进的过程，期间甚至会出现反复。宣统二年(1910年)之前，浙江并无专门的司法机关，实行的是行政兼理司法之旧制。随着现代司法审判制度的确立，才出现了专门处理诉讼的司法机关即审判检察厅，但同时，仍存在着大量的县知事兼理检察审判的情形。随着社会的发展，县知事(县长)兼理司法才逐步退出，检察机关的相对独立性在逐步得以实现。但后来，1927年10月20日司法部呈文“复查各国司法制度，对于检察一项并不另设与审判对峙之机关”。据此，民国政府决定实行检审合署制，一直至1949年。^⑤形成鲜明对比的是，在新中国建立后，特别是由检察机关重建后，坚持在党的政治领导下依法独立行使检察权，检察机关与行政、审判机关分立，兼理检察情形一去不复还，检察事业得以稳健发展。

(三) 检察监督职能的残缺与司法不公和社会黑暗有重要关联

民国统治政权下检察权的性质，并不是代表人民的利益，决定了它不可能完成在全社会实现公平正义的使命。民国时期，浙江省内人犯越狱常见，存在缉捕惩办汉奸不力等不良现象，这都与检察机关的监督职能的残缺有相当的关联。

①《浙江高等检察厅布告第16号》，《浙江公报》，7年5月13日，第2203号第9页。

②《司法公报》第109期，第136—137页。

③《司法公报》第208期，第48页。

④《司法行政部训令(训字第201号)》，《司法行政公报》1933年卷，公文，第42页。

⑤参见《北京检察志》，第3页。