

清末云南提法司的建立

谢 蔚

(云南大学 人文学院, 云南 昆明 650091)

摘要:依据清中央政府的统一规划,云南省完成了按察使司向提法司的转制。云南提法司的建立,以及其担负的原按察使司传统职能的渐次剥离,使得云南首个专职司法行政机构逐渐完善,并且云南省司法行政和司法审判的功能开始分开。云南提法使司职能的专门化、人员的专业化,为后来地方司法行政机构的结构、职能、人员管理等方面奠定了良好的基础。

关键词:清末;云南;提法司;司法行政;司法审判;司法独立

中图分类号:D926;D929 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5639(2016)04-0115-05

DOI:10.14091/j.cnki.kmxyxb.2016.04.019

On the Establishment of Judicial Administration of Yunnan Province in Late Qing Dynasty

XIE Wei

(School of Humanities, Yunnan University, Kunming, Yunnan, China 650091)

Abstract: According to the plans of central government of Qing Dynasty, Tifasi, the contemporary judicial administration, was established from the departments of the public security systems. The establishment gradually improved the initial special institution of judicial administration in Yunnan province and the functions of judicial trials were divided from those of the judicial administration. The specialization of the judicial administration and the professionalization of the officers provided fundaments for the structures, functions and management of the later regional judicial administration.

Key words: the late Qing Dynasty; Yunnan; Tifasi; judicial administration; judicial trial; judicial independence

在清中央政府统一规划下,清末云南省实行了一系列司法的改革,从而开始了地方行政权和司法审判权的分立,以往一切诉讼皆由行政官兼掌的局面由此改变,云南的司法审判制度为之一变,云南司法现代化的历程得以开启。这些改革都是以提法司的建立为起点的。一直以来,有关云南提法司的设立和其主持的各项改革,仅有《试析清末云南审判厅和检察厅的开办》和《清末云南司法审判制度的变迁》两文简要提及,而一些具体考证均出现错误。^[1-2]本文拟通过中央规划、云南提法司的建立及其各项功能等角度对此问题再作探讨,希望助于该机构研究的深入。

一、提法使官制的探索

光绪三十二年七月十三日(1906年9月1日),清廷接纳群臣的意见,颁布“仿行宪政”上谕,预备从官制改革入手实施预备立宪。^[3]次年五月二十七日(1907年7月7日),宪政编查馆起草的各省官制改革方案,沿用东三省改革中使用的提法使的名称,并决定将其办法向其全国推广:

除东三省外,各省均置三司如左:布政司、提学司、提法司。

各省提法司设提法使一员(秩正三品,即以原设提刑按察司改设。),受本管督抚节制,

收稿日期:2015-09-21

基金项目:云南省哲学社会科学规划项目“清末云南司法审判制度研究”(YB2014068)。

作者简介:谢蔚(1974—),男,浙江丽水人,历史学博士,副教授,主要从事中国近代法制史、政治制度史研究。

管理该省司法上行政事务,监督各审判厅,并调度检察事务(各省於审判制度未经更改以前,应暂仍按察使旧制,惟从前所管驿传事务,毋庸兼管)。

各省提法司应设属员,即以原设按察司所属经历、知事、照磨、司狱等官,由法部拟定职掌,酌量改设(按察使职掌未改省份,暂仍旧制)。^[3]

该方案将提法使职能设定为监督各审判厅,并不真正从事案件裁判。另外,针对各省提刑按察使司与提法司之间的关系,该方案提出将按察使改设成提法司,原按察使旧掌驿传事务不再接管,按察使司内原设属员由法部来起草具体职掌在新机构中改设。同日,清廷下令在东三省、直隶、江苏率先试办提法使。^{[4]91-92}宪政编查馆将提法使官制的起草任务交给了法部,而法部一直忙于筹办京师各级审判厅,没能腾出手来及时奏请提法使的改革方案。^[5]东三省各项改革的推进急需提法司官制能够尽快定下来,好安排人手入署做事,筹备开办各级审判厅等事务。东三省总督徐世昌督促奉天省提法使吴钊撰拟提法司官制。光绪三十三年八月二十六日(1907年10月3日),徐世昌将该官制草案上奏朝廷。^[6]吴钊起草的提法司官制规定:

提法司掌全省司法之行政事务,监督本省各级审判厅、检察厅。提法司总理全司事务,监督金事以下各员,为一司之长。

提法使下设总务、刑事、民事、典狱四科。每个科设金事和一、二、三等科员数名,并设正、副司书等官,分别掌管本省各类司法事务。^[7]

光绪三十三年十二月二十四日(1908年1月27日),法部参考奉天提法司官制,起草完成《提法使章程》。其规定的提法司内所设机构和职掌与东三省办法并没有什么不同。《章程》对各省按察使司的属官做了相应安排,即他们可以依据各自条件改补各级审判厅的典簿、主簿及初级推事、检察、所官、录事等职。^[8]法部起草的章程被送到宪政编查馆复议。而宪政编查馆正忙于起草预备立宪的改革计

划,厘定各省官制,没有及时作出答复。

光绪三十四年八月初一日(1908年8月27日),宪政编查馆拟定《逐年筹备事宜清单》,将厘定各省官制的年限安排在宣统二年(1910年)。^[3]宣统元年闰二月二十七日(1909年4月17日),法部制定的本部门宪政筹备事宜清单提出,宣统二年(1910年)应当办理的事项中第一项就是提法使官制的通行和简放各省提法使。^{①[4]130}

宣统元年十月十四日(1909年11月26日),宪政编查馆终于将提法使官制复议完毕,对法部起草的《提法使章程》进行了一些修改。其一,将提法司内设立的民事科和刑事科合并。^[8]宪政编查馆认为,提法司与提刑按察使司不同,不需要负责案件的审理和勘转,只是负责诉讼的统计,而改革之初,民事案件不会很多,所以将民事科并入刑事科,并将科名改为刑民科即可。其二,建立科长科员制。法部建议厘定各科金事职能,并将各科科员和司书等官一律删除。宪政编查馆则认为当前各科的职责事务都比较繁忙,如果仅设置一名金事,恐怕不能胜任这么多的工作,拟定暂时参照新设各官员都下设科长科员的制度,将金事改设为科长,并在科长下依据事务的具体情况,设置一、二等科员数人,以分担科内各项事务。科长科员暂时不作为实官任命,均以实职对待。科长科员的候选人员都应当通过相应考试,否则不得任命。其三,更改法部对按察使司属官的安置办法。宪政编查馆认为按察使司的属官都是“闲曹”,调任各级审判厅的主簿、典簿、所官、录事等人员是可以的,但不可对调为推事和检察官。因为审判厅的推事和检察官直接负责百姓生命财产的保护,选任的时候应当更加慎重。其四,要求详订监狱官吏职责。法部起草的章程,原属急就章,对于监狱官吏的职责仅提出几条。宪政编查馆指出,监狱官吏的职掌非常复杂繁重,当前又正处在监狱改良时期,应当详细制定其职责和规范。因此,该馆要求把监狱官吏职责相关的规定专门分出来,制定专门的监狱法规。具体的制定工作,由法部会同修订法

①法部:《本管事宜以九年应有办法清单》(宣统元年闰二月二十七日),中国第一历史档案馆藏:硃批奏折04-01-30-0110-016。档案编目把该清单的时间确定为光绪三十四年(1908年),然而,据宣统元年闰二月二十七日(1909年4月17日)上谕档:“军机大臣钦奉谕旨,法部奏《统筹司法行政事宜》就九年应有办法分期开单呈览一折,著宪政编查馆知道,钦此”。因此,清单应当是在宣统元年闰二月二十七日(1909年4月17日)才制定好的。参见文尾参考文献[4]。

律大臣详细考核立宪各国的法律法规,编辑成监狱法,再送交宪政编查馆,经该馆考核后方可奏请颁布。

宪政编查馆修订的《各省提法使官制》共计18条,对提法使司的职能和内部结构作了初步规定。各省提法使司由提刑按察使司改设。各司设提法使1员,同时秉承法部及本省督抚的命令,管理本省的司法行政事务,监督各级审判、检察厅事务,掌管监狱事务。就提法使的隶属问题,宪政编查馆采用的是双重隶属,其余与法部意见一致。

提法司内分设总务、刑民、典狱三个科室。每个科室设科长1名,依据科室事务繁简程度,可添设一等科员1名、二等科员1到4名,书记的添设限制在5名以内。各科科长、一等科员和二等科员的官品分别定为五品、六品和七品。各属员的任命,由本省提法使从谙习法政人员照章考试合格的人员中遴选,再以详文方式呈请各省督抚咨送法部奏补。各科书记官为八、九品品秩的官员,由提法使参照定章进行考试。提法使则在考试合格的人员挑选,稟请本省督抚酌量署补,同时咨文法部存案。从其他机构补调入提法使司的官员,其原有品秩都可以保留。原设按察使司内所有属官,都作为裁缺,一律都要依据章程考试合格后可以任用。此外,为避免各提法使冒滥和为难,宪政编查馆还专门制定《考用提法司属官章程》^[10]条,来规范提法使属员的考试。该章程规定了提法使各属官入职考试的资格要求,以及考试的科目、过程。各属官的任命程序和日常管理,均有相应的条款规范。整个章程为提法使属官的考选和管理提供相对详细的规定。

宪政编查馆修订的《各省提法使官制》,吸收了法部建议的现代司法行政管理分科治事的理念,并于各科依据事务具体情形设置不同的科层制。这改变了原设按察使司仅设经历、照磨、司狱等少数属官而又分科不明的传统官僚模式,使得各项司法行政事务由政府任命的拥有专业技能的职业官僚掌管,一改以往依靠私人幕僚和书吏实行管理的弊端,推动了地方政府改幕为职的进程,促进了地方官僚体系的现代化。在司法独立的改革理念之下,各省新设提法使不再掌管驿站和直接从事司法审判,其所掌所有司法行政事务只是为了实现司法审判机构高能有效独立实施司法审判权提供保障。这符合现代

国家司法行政机关的本质特点。

依照机构改设的规定,按察使属官并不能直接改补各级审判厅的司法官,而是将他们先作为裁缺官员,再依据各部新定章程进行考试,考试合格之后方可考虑在新设的衙门中入职。这一方面促使旧衙署中的各个官员学习现代法律知识,另一方面从源头上保证各省审判厅司法官队伍的基本素质。自此,各省提法使官制和提刑按察使司改设方案的大致方案才算是正式确定下来,离《逐年筹备事宜清单》规定改设提法使的宣统二年(1910年)仅提前两个多月。

二、改设云南提法司

在宪政编查馆确定《各省提法使官制》之后,宣统元年十二月二十三日(1909年1月14日),法部在《预拟宣统二年应行筹备事宜折》中奏请将宪政编查馆核复的提法使官制发布到各省,并规定了充任提法使的人员资格和任命程序。法部主张未设提法使司各省的提法使员缺,若出自京师则由法部在各现任司法官内选择应当升转的官员,在各省则由督抚在实缺道员内挑选深明法律的官员,开具该官员履历咨行法部,由法部统一进行考核,然后开具清单,预先保用。而后,法部再将该保用官员的清单提交给军机处,连同各省现任按察使一起奏请朝廷简放。^[9]法部的预先保用政策主要是针对各省各项司法改革措施的推行都需要专人主持,而各省旧设按察使与提法使职责相关比较大,若权责不明,则难以切实有效推进各项改革。

法部考虑得非常周全。但是,除黑龙江提法使秋豫桐率先奏请任命之外^[10],其余各省大多均未咨明法部预保提法使,而是依照职责习惯,将提法使承担的各项事务交给现任按察使负责。^[5]宣统二年七月二十一日(1910年8月25日),法部奏请改现任按察使为提法使,云南提法使由按察使秦树声改任。^[11]虽则,宪政编查馆和法部对各级审判厅司法官和提法使各属员均提出较高的法学专业知识水平要求,但是对参与筹备审判厅、管理一省司法行政事务的提法使并没有要求专门的法律知识。从全国的情况来说,绝大多数的提法使由按察使改任。原来各省的按察使的任命并非从专门的背景知识出发,而更多的是从任职资历考量,

因此他们对于法律大多均非专家,而更多的是传统型的职业官僚。如此一来,提法使一体承袭了按察使的这一特点。这从新任云南提法使秦树声的为官经历即可知晓。

秦树声,字宥横,河南固始县人,由附生中式,光绪八年(1882年)壬午科举人,光绪十二年(1886年)丙戌科进士,签分工部主事,荐升工部员外郎、郎中。光绪二十九年(1903年)闰五月,考取经济特科覆试二等第三名,七月考取御史。光绪三十年(1904年)五月,秦树声补授云南曲靖府知府。光绪三十二年(1906年)六月,调署云南府知府,十月回任曲靖府。光绪三十三年(1907年)五月,护理迤东道,七月调署迤西道,后调补云南府知府。光绪三十四年八月十六日(1908年9月11日),护理迤西道卸任,赴京师朝觐。宣统元年(1909年),擢升迤南道,十月十七日(11月29日)升任云南按察使。^[12]宣统二年七月二十一日(1910年8月25日),改任云南提法使。宣统三年三月一日(1911年3月30日),调任广东提学使。^[13]

秦树声乃工部司官出身,加上两榜进士,都没有相关法学的教育和任官背景。光绪三十年(1904年)五月出任曲靖府知府后,秦树声作为地方官开始直面案件的审断。这些经历均与旧法有关,而与新法无缘。宣统三年(1911年),他调任广东提学使,亦足见提法使在清末的官员升迁系统中仍旧纳入到统一的行政官僚系统之中。

法部和各省督抚之所以要这样考虑,主要是因为中央制定针对地方司法改革的一系列措施的落实,依据惯例均落在各省按察使的肩上^[1-2],而新任的提法使一开始的主要工作仍然是这些措施的进一步落实。为保证各省司法改革领导的一贯性,将原任按察使改任提法使应当是比较好的选择。

就云南提法使司的建立时间,《续云南通志长编》记载:

宣统二年(1910年)七月,云南改按察使司为提法使司,以按察使秦树声为提法使,裁去各房改称司署为提法公所。^[14]

长编的记载将法部任命云南提法使的日子确定为提法司建立的时间。据此,拙作《试析清末云南审判厅和检察厅的开办》和《清末云南司法审判制度的变迁》两文均认可了这一建

立时间。而据宣统三年正月十八日(1911年2月16日)硃批的云贵总督李经羲《奏提法使公所成立开办片》:

再查宪政编查馆奏定提法使官制、章程,应于司署设立提法公所,分科治事。当经督同云南提法使经营规划,将公所修造成立,并飭照章考定属官,分充科长科员,于本年(指宣统二年,即云南总督起草上奏片的年份)十一月初一日(1910年12月2日)开办在案。兹据云南提法使秦树声详请奏咨前来,除飭拟定分科办事细则另行咨送并分咨查外,理合附片具陈。^[15]

显然,依据云贵总督李经羲向朝廷的奏报,秦树声被改任为云南提法使之后,即在总督的督同下“经营规划”,修造成立了提法公所,即中央要求设立的提法司。遵照《考用提法司属官章程》考选原按察使属官,分任提法公署内的科长、科员,并于宣统二年十一月初一日(1910年12月2日)正式开办。

新开办的云南提法使公所,裁去原来按察使司署内各房。据宪政编查馆的要求,提法使司应设置总务、刑民、典狱三科,每科设科长、科员和书记员等官员分科治事。云南提法公所则将总务和刑民两科再次简化并成司法科,保留了典狱科,各科由1名科长率领若干名科员,分别处理科内事务。经过考选,司法科和典狱科科长分别由王槐荣、张其璽充任。^[14]公所成立后,第一要务仍然是在云贵总督李经羲的督率下,筹备云南省城各级审判厅。^[1-2]

宣统二年十一月二十一日(1910年12月22日),法部奏请将各省提法使从按察使任继承来的驿站传递事务,移归各省劝业道管理。^[16]云南提法使所掌驿站传递的职能就移交给云南劝业道。宣统三年三月初七日(1911年4月5日),法部奏准《提法使司办事画一章程》,以细化提法司各项司法行政管理的办法。^[17]依据该章程,云南提法使下属司法科,主要掌管提法司印信,办理公所内的文件来往、秘密函电,负责解释刑民事法律、登记各项法规规章以及其它各项司内的杂务,同时也承担协助司法审判机构处理行政官僚的相关问题。典狱科主要处理监狱建造和监狱人员管理等事务。清末云南模

范监狱建设和狱政人员的培训和任命,均由典狱科具体主管。

提法司的职能并不是在按察使司改设之后才开始的,自宪政编查馆奏定逐年筹备事宜以及地方官制改革大纲之后就已经开始了。筹备省城各级审判厅、规划建设模范监狱等司法改革措施,清末云南各任按察使都在主持操办,直到宣统二年七月二十一日(1910年8月25日),朝廷正式下令按察使司改设提法司。云南按察使司始真正从旧机构范式下,考核和任命属员,分科治事,将旧衙门机构改易成有专门机构和专业属官的新式司法行政机关。提法使不再像按察使依靠大量幕友和书吏办理审判和日常事务,而是依靠拥有专业知识和技能的下属工作。提法使掌管的驿站管理和司法审判等事务,或移交给劝业道,或移交给刚刚开办的各级审判厅,而自身则渐渐专门负责司法行政事务,完成向现代机构的转身。

三、结论

依据中央统一规划,在云贵总督李经羲和云南按察使秦树声等官员的共同努力下,云南省依限完成了按察使向提法使的转制。云南提法司的建立,以及其担负的原按察使司传统职能的渐次剥离,使得云南首个专职司法行政机构逐渐完善。该机构的良性运转保证了各级审判厅开办工作的顺利展开,云南省城第一批各级审判厅得以如期开庭。提法使依法行使司法行政权,为审判厅的裁判工作提供有力保障,并不干涉各厅具体裁判,以促进司法机关独立实施审判权,为收回法权准备条件。云南提法使司职能的专门化、人员的专业化,为后来地方司法行政机关的结构、职能、人员管理等方面奠定了良好的基础,也为民国年间地方司法行政机构的现代化提供了条件。

〔参考文献〕

- [1] 谢蔚. 试析清末云南审判厅和检察厅的开办[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2014(11): 223-227.
- [2] 谢蔚. 清末云南司法审判制度的变迁[M]//林文勋, 邢广程. 国际化视野下的中国西南边疆: 历史与现状. 北京: 人民出版社, 2013: 378-389.
- [3] 故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料: 上册[M]. 北京: 中华书局, 1979.
- [4] 中国第一历史档案馆. 光绪宣统两朝上谕档: 第33册[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1996.
- [5] 谢蔚. 晚清法部研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [6] 徐世昌. 东三省政略: 卷五[M]. 长春: 吉林文史出版社, 1989: 845-846.
- [7] 政治官报: 光绪三十三年九月初八日(总第8号)[Z]. 北京: [出版者不详], [1907]: 20-21.
- [8] 政务[Z]//华制存考: 第6册(宣统元年十月). 北京: [出版者不详], [1909]: 91-96.
- [9] 政务[Z]//华制存考: 第3册(宣统二年一月). 北京: [出版者不详], [1910]: 45-46.
- [10] 中国第一历史档案馆. 光绪宣统两朝上谕档: 第35册[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1996: 116.
- [11] 中国第一历史档案馆. 光绪宣统两朝上谕档: 第36册[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1996: 270.
- [12] 魏秀梅. 清季职官表(附人物录)[M]. 台北: “中央”研究院近代史研究所, 2002: 899.
- [13] 秦国经. 清代官员履历档案全编: 第8册[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1997: 55-56.
- [14] 民国通志馆. 续云南通志长编: 下册[M]. 昆明: 云南省志编纂委员会办公室印, 1986: 1.
- [15] 政治官报: 宣统三年正月二十二日(总第1186号)[Z]. 北京: [出版者不详], [1911]: 12.
- [16] 政务[Z]//华制存考: 第5册(宣统二年十二月). 北京: [出版者不详], [1910]: 93.
- [17] 政治官报: 宣统三年三月二十七日(总第1250号)[Z]. 北京: [出版者不详], [1911]: 4-10.