

南京国民政府法官惩戒程序研究

李凤鸣

(华东政法大学法律学院, 上海, 200042)

摘要: 自清末修律以来, 关于法官惩戒的思考与立法实践一直是引人注目的问题。南京国民政府模范中西, 斟酌损益, 制定了一系列的惩戒规范, 构建了独特的法官惩戒制度。根据《公务员惩戒法》, 法官惩戒的启动权属于监察院, 审议权属于司法院内设的中央公务员惩戒委员会, 两者皆有严密而公正的程序, 体现了正当程序的基本原理。我国当前尚无专门的法官惩戒法, 反思这些历史资源, 可以为我国未来的制度设计提供有益的养分。

关键词: 南京国民政府; 司法官惩戒法; 公务员惩戒法; 启动程序; 议决程序

中图分类号: D909.9

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)02-0123-06

法官惩戒制度在清末修律的筹备计划中已有弃旧革新之议, 民初, 沿此路径曾制定过专门的《司法官惩戒法》。但是, 在旧文化与新制度的激烈碰撞中, 法官惩戒制度并没有实践的政治空间。南京国民政府成立后, 按照五权分立的理论, 制定了《公务员惩戒法》, 形成了基于传统语境的独特法官惩戒模式。当前学界对此关注不多, 笔者的探讨着眼于惩戒程序的梳理, 并限于普通法官。

一、法官惩戒的立法

南京政府之前, 关于法官惩戒制度即有区别于传统模式的动议和实践。清末修律计划中, 曾拟由法部制订专门的《法官惩戒章程》, 由于清廷迅即覆亡, 专门的法官惩戒法夭折了。后续的政权沿袭清末的路径进行了多种形式的立法实践, 其历史轨迹如下。

(一) 北京政府时期的立法

北京政府时期, 在西方法治理念的框架内, 法官制度也因之模仿西方样式进行了变革, 专门的法官惩戒法终于从计划走向实践。涉及法官的专门惩戒法, 最早可溯及至1913年1月9日袁氏政府以教令形式公布的《文官惩戒法草案》^[1]。虽然文官惩戒法律法规的颁行可以适用于法官, 但与现代法官制度的理念颇有扞格之处。鉴于此弊, 1915年10月15日, 袁氏政

府公布了《司法官惩戒法》, 该法共五章, 三十四条^[2]。这是我国历史上第一部专门的司法官惩戒法^①, 是法官惩戒近代化迈出的第一步, 具有不可低估的时代意义。

(二) 南京政府时期的立法

南京政府成立后, 按五权分立理论重新界定了权力的结构模式。1928年司法院成立, 依据当时的《国民政府组织法》和《司法院组织法》, 司法院是国家的最高司法机关, 执掌官吏惩戒权。1931年12月, 司法院下属机构经调整更名为最高法院、行政法院和公务员惩戒委员会^[3]。终国民党政权之鼎革, 法官惩戒一直由其中的公务员惩戒委员会审理议决。

1. 过渡性法规

1926年2月17日广州国民政府颁行了《惩治官吏法》^[4]。这是一部综合性惩戒法规, 分三章, 共十九条。依据该法第一条, 其惩戒的对象即包括司法官。鉴于综合性惩戒体制权力混沌的弊端, 在五院制政府成立之前, 南京国民政府于1928年5月12日曾经颁行关于法官惩戒的专门法规, 是为《法官惩戒暂行条例》^[5](414-417)]。为配合惩戒的运行, 还相应地成立了法官惩戒委员会。1928年7月2日又呈准公布了《法官惩戒委员会办事细则》^[5](335)], 1928年8月7日, 法官惩戒委员会还公布了《法官惩戒委员会秘书处分科规则》等^[5](336)]。由于五院制政府的成立, 该委员会随后被裁撤, 其职权归并于中央公务员惩戒委员会。

收稿日期: 2013-09-23; 修回日期: 2014-01-03

基金项目: 国家社科基金青年项目《中国法官惩戒的传统与近代化研究》(11CFX013); 江苏省高校哲社基金项目《法官惩戒的中国模式及其现代化》(2011SJD820014)

作者简介: 李凤鸣(1974-), 男, 安徽池州人, 法学博士, 华东政法大学法律学院博士后研究人员, 南京工业大学法律与行政学院副教授, 主要研究方向: 法律史学, 诉讼法原理

2. 专门惩戒法

1931年6月8日,国民政府颁行了《公务员惩戒法》^[6]。该法共二十八条,六章,包括通则、惩戒处分、审议程序等基本内容。该法出台后,《法官惩戒暂行条例》当然地废止。虽然该法第一条规定:公务员非依本法不受惩戒,但法律别有规定者,不在此限。因为前述“暂行条例”并非“法律”^②,而且从该法颁行后直至新中国成立,也没有制定“法律”性质的“别有规定”的法官惩戒规范。因此,普通法官的惩戒皆由中央公务员惩戒委员会依照《公务员惩戒法》进行。这是法官惩戒的最基本规范。在适用中,还对该法进行了一系列因时制宜的修正:如1933年6月,通过对第十条的修正案,强调了对多个应受惩戒行为,以及一案多人的惩戒案实行惩戒机关就高不低的原则^[7]。1948年4月15日,国民政府公布了修正后的《公务员惩戒法》^[8],对其中的一些不当或不精确条款进行了修订,并增加了休职之惩戒处分,作为撤职的次轻处分。

3. 惩戒组织法

为配合《公务员惩戒法》的施行,1931年6月8日,国民政府公布了《公务员惩戒委员会组织法》^[9],对委员会的组成、人员的任免、内部机构及其权限、议事规则等作了进一步细化。依照该组织法,公务员惩戒委员会分为中央公务员惩戒委员会和地方公务员惩戒委员会。中央公务员惩戒委员会掌管全国荐任职以上公务员及中央各官署委任公务员之惩戒事宜。南京政府时期普通法官皆属荐任职以上,故统由中央公务员惩戒委员会惩戒。该委员会的组成和职掌情况为:委员会置秘书长一人,特任;委员九至十一人,简任。委员的人选,应满足如下基本条件:委员中应有三至五人曾在国民政府统治下充简任法官者,该条强调的是委员的法律素养和官等要求。此外,在这一整体要求之外,还有个体要求:委员应年满三十岁而且对政治法律有深切之研究,同时还须满足如下条件之一:曾在国民政府统治下任简任公务员二年以上或荐任职公务员五年以上者;对“党国”有特殊勋劳或致力革命十年以上者。此条强调的实际上是政治素养的要求,作为综合性惩戒机构,在当时政治环境下,有其合理之处。惩戒组织法也进行了一系列修正:如1938年5月12日国民政府颁行的修正案,对惩戒委员会审议惩戒事件时应出席的委员人数,以及一些办事机构的设置作了修订^[10]。1948年,又再次修正。

4. 规则与细则

根据《公务员惩戒委员会组织法》另定办事细则的规定,司法院于1934年7月21日颁行了《中央公

务员惩戒委员会办事规则》^[11](³³⁸)。该规则共二十条。其主要内容为规定委员长、委员的相关权利义务,以及议事的基本规则。关于委员长,如有事故时,得指定委员一人临时代理之。至于委员,规定非有正当理由并经委员长许可,不得缺席会议。

1934年8月31日,司法院第267号指令颁行了《中央公务员惩戒委员会书记厅办事细则》^[11](³³⁹⁻³⁴⁰),对书记厅内部的分工进行了具体化的规定。书记厅设有书记官长,承委员长之命处理并指挥监督书记厅一切事务。书记厅内设有总务科、文书科、议事科。其中文书科掌理的事项为:文电撰拟、收发、登记等事项,卷宗编档保管,搜集图书,编制工作报告,以及编辑特刊等事项。议事科职掌为:通知分配惩戒案件以及配受委员等事,通知开会及开会准备事项,关于审议记录及整理事项,议决书校对正本事项,以及惩戒统计事项等。

由上述近代以降的法官惩戒制度的历史轨迹可见,从清末的动议到民国北京政府的实践,再到民国南京政府时期的创造性变革,法官惩戒立法由专门惩戒法走向了综合性惩戒法。这种变化是立足于传统的转向,其利弊难以一言尽之。从立法上看,除特别法官如选任、简任等官有其特别的惩戒法规外,普通法官的惩戒规范体系即由上述基本法、组织法及其一系列办事细则构成,体系颇为完备,值得我们进行历史性审视。

二、法官惩戒的启动程序

法官如有应受惩戒的行为,通过主管机关的提请、律师或者律师团体的控告或者冤屈者的呈控等方式进入官方惩戒的启动程序。提起惩戒有法定的程序,通过法定机关的提请启动惩戒程序,是惩戒的发端。因为惩戒机关的运作是被动的,它不能自动地发动惩戒程序,故确定合理的有惩戒提起权的机关是十分重要的,这关系到法律实现的应有程度。

(一) 法官惩戒的移付机关

《公务员惩戒法》规定提起惩戒程序可经由两类途径。一种为监察院提起惩戒程序,监察院认为公务员有应受惩戒之情事应付惩戒者,应将弹劾案连同证据依如下各款规定移送各自所属的惩戒机关:即国民政府委员送国民党中央党部监察委员会;此外之政务官送国民政府;事务官送公务员惩戒委员会。另一种为各该长官提出惩戒程序:各院部、会长官或地方最高行政长官认为所属公务员有应受惩戒之情事者,应

备文声叙事由并连同证据送请监察院审查。此外，各该长官对于所属荐任职以下公务员得迳送公务员惩戒委员会审议。

由于官等序列的差异，不同官等法官之惩戒应依法送呈不同的惩戒机关。其初，五院院长皆为国民政府委员，故司法院院长之惩戒，理所当然地移送国民党中央党部监察委员会。其后，因为《国民政府组织法》的修正，五院院长不再兼任国民政府委员，此时是否还依旧制，曾有争议。这些争议主要因为惩戒主体的变更会影响到政治地位和程序权利。因为在通常情况下，受高等惩戒机关惩戒的法官被惩戒的概率也相应变小，而且按照当时的法制环境，高等惩戒机关的惩戒程序更为简单甚至没有规定的程序，如果惩戒不是因为政争所致，这实际上是赋予这类法官的特权。如我国清代即规定官员的惩戒需提高审级甚至组织特别审判庭，即在案件“准入”上就增加了难度，更何况其他程序利益。这既是官体官威的体现，也是等级特权所需。

弃却利益总是不容易，上述争议不久即有结果。据1932年8月12日国民政府训令称：将五院院长等政务官不归中央监察委员会惩戒，“既非立法当时之本意，尤与现制五院各自对于中央执行委员会负责之精神不合”^{[12](408)}。因此，司法院院长提高惩戒机关等级的待遇不变。司法院院长之外的其他政务官序列的法官，其惩戒权归于直属国民政府主席的政务官惩戒委员会。“该委员会由国民政府委员7至9人组成，惩戒事件议决后报国民政府以命令宣告。”^{[13](284)}除上述特权法官外，所有普通法官的惩戒皆应移送到中央公务员惩戒委员会。

（二）惩戒启动程序

根据1929年公布、1932年6月24日由国民政府修正公布的《弹劾法》^{[12](407-408)}，惩戒案件的启动程序为：如有法官应受惩戒，须由监察委员就其违法或失职之行为向监察院提出弹劾案。弹劾案须以书面形式提出，并应详叙事实。监察院收受弹劾案后，再由提案委员之外的监察委员三人予以审查，如经多数认为应付惩戒时，监察院应即将被弹劾人移付惩戒。前述案件审查，由监察院全体监察委员按序轮流担任，旨在保证审查程序能够公正、有序地进行。如果该弹劾案经审查认为不应交付惩戒，但提案委员对此有异议时，应将该弹劾案再付其他监察委员五人进行审查，此次审查为最后之决定。在这里，异议审查增加了人数，且令先前审查委员回避，是为程序正义的一般要求。为避免程序上的繁复，异议审查实行一审终局的原则。弹劾法强调：监察委员在提出弹劾案时，应本

着慎重和严肃的原则，力争避免草率提案。同时，为保证提案提出后不因不正当的干扰而滋生弊端，弹劾案一经提出，不得撤回。

《弹劾法》第七条规定：审查弹劾案之委员，与该案有关系者，应行回避。为保证监察委员弹劾权力的独立性以及弹劾程序的公正性，该法规定：监察院长对于弹劾案不得指使干涉，而且对于任何弹劾案在未经移付惩戒机关前，不得对外宣泄。如果弹劾案内法官的违法或失职之行为，情节重大、有急速救济之必要者，监察院在将该弹劾案移付惩戒机关时，得通知该主管长官为急速救济之处分。主管长官接到该通知后，如不为急速救济之处分，被弹劾人受惩戒时，该长官应负相应责任。因监察院行使监察之权，故惩戒机关对于移付惩戒之案件有延压时，监察院得依法质询。关于惩戒启动程序的直观性表现，如下述案件^[14]：

本院移付中央公务员惩戒委员会文(二十二年二月六日)

为移送事：案据监察委员高友唐呈劾浙江新昌县法院推事周文亮渎职殃民一案，当经派由监察委员高一涵、李梦庚、周利生等审查。兹据报告：认为应付惩戒等语。相应钞检各件，移请贵会查核办理！此移。

上述是对监察院在惩戒程序启动时的相关流程进行的大致说明。从其基本流程来看，在启动程序的设置过程中，比较注重正当程序的理念。根据五权分立的原理，将惩戒提付权与惩戒审议权分开，形成权力制衡关系，也在一定程度上体现了惩戒程序的公平。

三、法官惩戒的议决程序

依照《公务员惩戒法》，法官惩戒案件的审理程序是为议决程序，包括从案件的收受直至裁判书的作出等一系列环节，非常细致和精密。

（一）案件收受与分配

中央公务员惩戒委员会接收移送惩戒的案件后，根据前述惩戒委员会书记厅《办事细则》：对于每日收到的文件，应由文书科收发员摘由、编号、注明文到时日、加盖“最要”“次要”戳记、登入总收文簿送书记官长室分交各科拟办。根据司法院颁行的《中央公务员惩戒委员会办事规则》^{[11](338)}，惩戒案件应按收案编号次第及各委员席次轮流分配，以避免徇情与推脱。委员的席次，以任命的先后决定，如系同时任命，则以名次之先后定之。

（二）案件初查

案件按文书流程处理后，即应开始惩戒审查程序。

审查结束,应提出审查报告,由委员长召集审议会,如认为有调查之必要时,应先行调查。调查委员在质询被付惩戒人、传询证人或命令鉴定时,均应通知所定日期,并于本会会所进行。惩戒委员会除依职权自行调查外,还可以委托行政或司法官署调查,委托调查在各该机关进行。调查委员调查完毕,应于十日内向委员长提交报告书。该报告书应包括如下内容:被付惩戒人姓名、官职、性别,被付惩戒之事实,凭证及调查经过情形。

(三) 受惩戒人的权利保障

对于受移送惩戒之惩戒事件,在惩戒案件审议过程中,被付惩戒人有法定的知情权、申辩权等权利。据该《公务员惩戒法》第十五条:惩戒机关收受案件后,应将原送文件抄交被付惩戒人,并指定日期命其提出申辩书,在必要时,并得命其到场质问。如果被付惩戒人不行使此项权利和履行相应义务,惩戒机关得逕为惩戒之议决。

(四) 停职与回避等程序

惩戒委员会如对所移送之惩戒事件认为情节重大者,可以通知该管长官先行停止被付惩戒人之职务。法官停职有法定情节:一是刑事诉讼程序实施中被羁押者。二是依刑事确定判决受褫夺公权之宣告者。三是依刑事确定判决受拘役以上之宣告,正在执行中者。根据中立性原则,惩戒委员会在审查案件过程中,应依法回避,其回避事由准用《刑事诉讼法》关于推事回避的规定。根据司法院颁行的《中央公务员惩戒委员会办事规则》:回避事由的审查由委员长召集委员会,以出席委员过半数议决行之。对于文书的送达,也有明确的规定:依照《公务员惩戒法》及前述“办事规则”,关于被付惩戒人之文书遇有不能送达时,准用刑法关于公示送达的规定。

(五) 审议程序

按《公务员惩戒委员会组织法》的规定,针对法官惩戒案件,中央公务员惩戒委员会得有委员七人出席方可开议。惩戒案件开议,由委员长指定一人为主席。委员长对于惩戒事件可以查察程序进程,但不得干涉惩戒。根据前述惩戒委员会的办事细则:委员长在接到上述报告书后,应即指定日期召集审议会。惩戒委员会审议事项时,各委员均须陈述意见,其次序始于末席递推而上直至主席,审议会之议事不得公开。在整个过程中,各委员及职员均应严守秘密。惩戒机关议决案件,遵循多数决的原则。依据《公务员惩戒法》:议决以出席委员过半数之同意来决定。如出席委员的意见分三说以上,不能得过半数之同意时,应将各说排列,由最不利于被付惩戒人之意见,顺次算入

次不利于被付惩戒人之意见,至人数达到过半数为止,以此说为确定之处分。1948年,国民政府“行宪”后,在内外交困中,还公布了修正后的《公务员惩戒委员会组织法》^{[11](7)},进一步完善了惩戒程序的司法特性。如该法修正第五条:公务员惩戒委员会委员,依法审议惩戒案件,不受任何干涉。此举类似于法官审判的规定,符合司法独立的制度设计。

(六) 议决书处理程序

根据上述书记厅的办事细则:审议议决后,应将审议记录送交本案原配受之委员,并由其于五日内制作议决书。议决书应包括如下内容:①被付惩戒人姓名、官职、性别、年岁、籍贯、住所。②主文。③事实。④理由。⑤年月日及审议出席各委员署名盖章。惩戒议决后制作的议决报告书,由出席委员全体签名。该议决书应按规定程序分别予以送达、咨照和呈转。此外,书记厅应将文卷归档,由文书科收发员将种别、类别、案由、件数、附件等项记入档卷编存簿并随簿送该科管卷员登簿盖章。

(七) 程序冲突的处理

如果惩戒程序与刑事程序有冲突,《公务员惩戒法》规定,在惩戒过程中适用刑事程序优先的原则:第一,惩戒机关对于惩戒事件认为有刑事嫌疑者,应即移送该管法院处理;第二,同一行为已在刑事侦查或审判中者,不得开始惩戒程序;第三,同一行为在惩戒程序中开始刑事诉讼程序时,于刑事确定裁判前,停止其惩戒程序。在刑事程序完结后,惩戒委员会再根据刑事审理的结果以确定惩戒程序的运作。

惩戒议决中的主要环节为案件审议程序,虽然惩戒法的规定较之诉讼程序相对简略,但不失正当程序之意旨。其流程如下述惩戒案。本案中,被付惩戒人镇江地方法院法官钟士成等,于1935年审理五洲药房代理人陈念棠告诉刘德培等伪造商标之案。陈念棠以该法官等故为出入,向同院检察处告诉,检察处以“未能证明”决定不起诉。陈念棠因此又以违法渎职各情呈监察委员提起弹劾,由监察院咨请司法院移付惩戒而发交中央公务员惩戒委员会。

审议中,钟士成等辩称,其所拟判决系误漏法条,并非故为出入,而且该案曾经司法行政部议定:钟士成等因异常疏忽,予以敬告。鉴此,钟士成等申请适用一事不再理之原则,免予置议,也即不应再启惩戒程序。但惩戒委员会认为:敬告为监督权之发动,与惩戒处分由惩戒权发动者不同,不得援用一事不再理之例。钟士成等承办公案,对于法条字句以及商标注册之公文书概行忽略,率予判决,情节严重。因此,各予以相应惩戒。^[15]

四、法官惩戒的执行程序

《公务员惩戒法》中关于法官惩戒的执行程序规定得非常简略，这可能首先是因为执行程序在本质上是个行政程序，没有必要像议决程序一样进行司法化地设置各个环节。其次，惩戒议决系一裁终结，在当时也没有规定细致的再审议程序，因此，在执行程序中，即便有议决错误，也缺少相应的申诉辩解等程序来使被付惩戒人表达诉求。之所以如此，可能是因为惩戒的对象是公务员，在传统官本位的语境中，其程序的启动本身即非常慎重，出现错误的可能非常小。再次，惩戒处分并非不可逆的过程，如果惩戒错误，在执行之后还可以更正和恢复，不像诉讼程序会产生财产和身体惩罚的严重后果。最后，执行程序不属于法官惩戒主体的中央公务员委员会的职权，故而不宜也不必在该法中进行细致的规定。

执行程序的主要依据是惩戒议决书，在议决书“主文”中，根据《公务员惩戒法》的规定应明确裁判应予之惩戒处分。执行处分的种类，按《公务员惩戒法》的规定，共有五种，由重至轻分别为：免职、降级、减俸、记过、申诫。上述惩戒处分，《公务员惩戒法》和相关解释对此作了具体规定：如免职除免其现职外，并规定在一定期间内停止任用，其期限至少为一年。降级系指依其现任之官级降一级或二级改叙，自改叙之日起，非经过二年不得叙进。受降级处分而无级可降者，比照每级差额减其月俸，其期间为二年。减俸是指依其现在之月俸减百分之十或百分之二十支給，期间为一月以上、一年以下。记过，从记过之日起，一年内不得进叙，一年内记过三次者，由主管长官依前条之规定减俸。申诫以书面或言词为之。

惩戒执行的流程虽然简单，但也不无称道之处。依照《公务员惩戒法》及其修正案，在对法官作出应予惩戒的决定后，中央公务员惩戒委员会应将议决书送达被付惩戒人、通知监察院及被付惩戒人所属官署，并送登国民政府公报或省市政府公报。按照规定，该惩戒委员会应于议决后七日内连同议决书三份报告司法院。由司法院按照官等的不同，将议决书呈转并进入不同的执行程序：其一，被惩戒人如系荐任职以上者，由司法院呈请国民政府或通知其主管长官行之；其二，为委任职者，由司法院通知其主管长官行之。普通法官属于荐任职以上，故应按第一种程序进行，一般应由司法部执行。上述两种情况的执行均应通知铨叙部。铨叙部是考试院的常设机构之一，其相关职

权为：“掌理公务员成绩审查、任免审查、资格审查、升降转调审查、俸给审查、年金审查、奖恤审查等。”^{[13](264)}这应当属于备案监督程序。由上述流程可见，法官惩戒的执行程序涉及五院中的三院，这种设置，便于相互的制约与监督，不失为良法美制。

由于法律法规对法官惩戒的执行程序只作简略规定，笔者谨引下述案例作为进一步的介绍。如下文：^[16]

司法行政部训令(训字第497号)

令试署河南高等法院院长凌士钧

案奉司法院本年一月十六日训字第四六号训令开：“据中央公务员惩戒委员会呈称，查河南修武县长蔡雨田、承审员崔光斗被劾违法失职一案，前准监察院移付惩戒到会，业经本会议决处分……本院查议决书主文开：蔡雨田记过二次，崔光斗减月俸10%，期间二月各等语……该承审员崔光斗减俸处分，应由该部执行。合行检发议决书三份，令仰遵照办理。”等因；奉此，除将议决书抽存一份备查外，合行检发议决书二份，令仰将该承审员崔光斗减俸处分遵照执行。

上述承审员虽非正式法官，但在没有设置法官的县、市，他们是专业的审判人员，实际上行使着法官的职权。南京政府时期，出于对司法事务及司法者的慎重态度，虽然承审员不是荐任职以上的公务员，但也纳入普通法官序列由中央公务员惩戒委员会惩戒。实际上，即使是县长作为荐任职以下的行政官员，本应属地方公务员惩戒委员会惩戒，但只要是因为司法事务而受惩戒，皆提高其管辖而由中央公务员惩戒委员会惩戒。由于在实践中，这些不同主体因涉及司法事务而受惩戒的案件适用的是法官惩戒程序，因此，该承审员案的执行程序实际上也是普通法官的惩戒执行程序。综上，法官惩戒的执行，一般由惩戒委员会呈司法院转司法行政部，再由司法行政部以部令的方式训令各该法院进行具体执行。

五、结语

法官惩戒适用《公务员惩戒法》，这种模式是否适合，不无异议^⑥。即使是《公务员惩戒法》本身，其中的争议也时有所见。如1945年5月，国民党六届一中全会上曾作出决议，拟将中央公务员惩戒委员会划归监察院，意在使监察院控审权合一^{[13](284)}。当然，此议最终没有实现。再如，针对其中等级化的惩戒制度，有学者言：“徒然破坏了惩戒权的统一，这是不必要的。”^[17]这种批评也有部分回应，1948年，国民政府

公布了修正后的《公务员惩戒法》和《公务员惩戒委员会组织法》，将公务员的惩戒权统一划归公务员惩戒委员会。《公务员惩戒法》经过多年的磨合，在总体上是趋于理性的。纵观关于法官惩戒的大量议决书，其效果也是一目了然的^[18]。反思该制度本身，有如下三点值得重视：首先，控审分离的权力制约模式。法官惩戒实行控审分离，可以形成近似控辩式的审理模式，既可避免既控又审的专制弊端，又可杜绝审理人员的案情预断，符合司法过程需要判断的中立性和独立性的特点。其次，惩戒程序的司法化。惩戒机关的惩戒委员只对案件负责，不受任何干涉，这是司法特性的体现。在议决过程中，委员的发言从资历最浅者开始的与官本位思维有别的逆向顺序，以及多数决不能形成时将不同意见并列并逆推以保障当事人利益的程序设计，皆有正当程序的意蕴。最后，惩戒法规和惩戒机关的专门化、统一化，也是我们今天应认真反思的问题。我国当前尚无专门、系统的法官惩戒法，惩戒机关的设置几乎处于非制度化形态，这是我们司法改革中不能忽视的问题。

注释：

- ① 其时的司法官包括法官和检察官，因此并不是纯粹的法官惩戒法。但在民国时期，作为法官惩戒法而言，它更具有专门性。南京政府时期制定的《公务员惩戒法》，严格地说，是一部综合性惩戒法规。从法理上讲，北京政府时期的惩戒模式更可能被认同，但在五院制政体下，这种适度集中的综合性惩戒模式可能更有效果。
- ② 因为依照法理，“法律”应由立法院依立法程序制定。
- ③ 当前在我国台湾地区也有制定专门的《法官惩戒法》并设置专门的法官惩戒机关的讨论，结果如何，限于材料，尚不明确。

参考文献：

- [1] 法律编查会. 中华民国罚规汇编附惩戒法规[C]. 出版者不详, 1915: 9-10.
- [2] 商务馆编译处. 最新编订民国法令大全[C]. 上海: 商务印书馆, 1924: 220-221.
- [3] 李进修. 中国近代政治制度史纲[M]. 北京: 求实出版社, 1988: 296-297.
- [4] 蔡鸿源. 民国法规集成: 册三[C]. 合肥: 黄山书社, 1999: 155-157.
- [5] 司法院参事室. 国民政府司法例规: 上册[C]. 司法院印行, 1930.
- [6] 公务员惩戒法[J]. 司法公报, 1931(127): 2-6.
- [7] 呈国民政府缮具修正公务员惩戒法第十条条文呈请鉴核由[J]. 立法院公报, 1933(50): 17.
- [8] 公务员惩戒法修正案[J]. 浙江省政府公报, 1948(3457): 5-7.
- [9] 蔡鸿源. 民国法规集成: 册 34[C]. 合肥: 黄山书社, 1999: 111.
- [10] 司法院参事处. 新订国民政府司法例规: 册一[C]. 司法院印行, 1940: 228.
- [11] 蔡鸿源. 民国法规集成: 册 37 [C]. 合肥: 黄山书社, 1999.
- [12] 司法院参事处. 增订国民政府司法例规则补编: 第一次[C]. 司法院印行, 1933.
- [13] 徐矛. 中华民国政治制度史[M]. 上海: 上海人民出版社, 1992.
- [14] 本院移付中央公务员惩戒委员会文[J]. 监察院公报, 1933(18): 101.
- [15] 中央公务员惩戒委员会. 中央公务员惩戒委员会会议决书汇编[C]. 本会印行, 1934: 24-26.
- [16] 令试署河南高等法院院长凌士钧[J]. 司法公报, 1937(167): 11.
- [17] 吴绂徽. 公务员惩戒制度[M]. 上海: 商务印书馆, 1940: 45.
- [18] 李凤鸣. 中国法官惩戒的现代化转型: 1901—1949[D]. 南京: 南京师范大学博士后报告, 2010: 157-171.

On judge disciplinary procedures in Nanjing Government

LI Fengming

(Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: Since the Amendments to the Law in late Qing Dynasty ,the Judge disciplinary issues has always been a great concern. During the rule of the Nanjing government, the legislature formulated a series of disciplinary norms. According to the Discipline of Public Law, the power of starting the procedure belonged to the Control Yuan, and jurisdiction belonged to the Central Government Civil Servant Disciplinary Committee, each of which had fair procedures. Considering lack of a Judge Disciplinary Law in China, and reflecting on these can provide us a reference.

Key Words: Nanjing Government; Judge Disciplinary Law; Civil Servant Disciplinary Law; starting procedures; trial procedures

[编辑: 苏慧]