

英国传统治安法官制度研究

张震旦

(南京大学历史系,江苏 南京 210093)

摘 要 治安法官制度是英国传统治安体制的核心,从治安法官制度的产生与沿革入手,探究了其任职的资格、履职的形式及所发挥的作用等内容。总结出了其自身的特点,发挥的重要作用,特殊的历史地位。通过对英国这一独特的历史现象的研究,帮助我们更好地理解英国现行的法律制度,从中得出一些有利于我们社会发展的有建设性的经验和教训。

关键词 治安法官制度;行政权;司法权

中图分类号:D926 文献标识码:A 文章编号:1671-4970(2012)02-0068-04

英国治安法官的地位于“宗教改革”之后迅速提高,治安法官由中央政权直接任命,负责国家法律政令在各地的执行,成为中央在地方的代言人。作为郡中最高行政长官,治安法官被授权委派并监督管理教区公共事务的官员,以便更加有效地管理其所辖区域。“民间的事情无论大小尽受治安法官管辖”,几乎把持了地方公共管理的大权^{[1]350}。研究英国传统治安法官制度,有助于我国积累有积极意义的经验。

一、英国治安法官制度的产生与确立

1. 治安维持官制度的创设

治安法官制度始于理查一世时期。理查一世即位之后,就致力于十字军东征,而留在英格兰国内的贵族趁机叛乱,严重破坏了社会秩序。首席执政法官休伯特·沃尔特积极镇压反叛,稳定社会,恢复了英格兰的统治秩序。沃尔特制定并颁布了维护王国秩序的新法令:一方面强调原有法令仍然有效,另一方面要求所有男子须遵守“国王的和平”,协助当局抓捕违反法律禁令的罪犯,每百户区委派 4 名骑士,协助郡长维持社会秩序,要求年满 15 岁的男子在骑士面前宣誓不抢劫、不盗窃、不教唆他人犯罪,听到抓捕者“呼救帮助”时要积极参与;如抓捕到罪犯应移交骑士,骑士再将罪犯押送交给郡长^{[2]17-18}。这项新制度在社会危机时期产生,大胆启用了地方骑士参与维护社会秩序,有别于传统的司法制度,是治安官的最早原型。

休伯特·沃尔特的此项创新并没有立即形成制

度,而是随着社会的发展日益完善。约翰王至爱德华二世统治时期,国王从中央委派、或从地方上指派特定人员来处理地方军事、治安等紧急事宜,这些官员被称为“Custodes Pacis”(拉丁语),通常译为“治安维持官”,有别于后来的“Justice of the Peace”。治安维持官通常由地方士绅担任,13 世纪中期已基本形成定式。该历史阶段的治安维持官制度具有 3 个较为明显的特征:一是治安维持官职位由临时任命演变成固定的官职;二是治安维持官的管辖范围从治安、军事等领域扩展到了司法领域;三是治安维持官的人员结构主要由地方士绅和骑士所担任。爱德华二世统治末期,治安维持官已经成为爱德华政权的重要组成部分^{[3]35}。

2. 治安法官制度的形成

爱德华三世时期,治安维持官的选拔和任命制度较之以前有了很大发展,他们的职责权力也有所扩大。治安维持官制度逐渐向治安法官制度演变。

1327 年颁布的《威斯敏斯特法》规定:“为了更好地维护和平,国王将在各郡委派善良守法之人担当此任。”1330 年的法令规定:被治安维持官控告或带走之人,郡长不能保释,进一步扩大了治安维持官的权力。1332 年,根据杰弗里·斯克罗普的建议,各郡委派郡中品行端正、能力杰出者为治安维持官,治安维持官有权审理、判决那些已被捕的被指控犯有重罪的人^[4]。1344 年爱德华三世颁布法令:国王委任各郡中有声望的人士为治安维持官,要求他们贤德聪敏并熟知法律,依据国王授予的权限去审理和裁判本郡中发生的严重犯罪和非法侵入行为,最终

作出合理的裁断²³⁰⁻⁴¹。

1348年英格兰全境蔓延的黑死病造成了英国社会极大的混乱。国王为了最大限度地稳定社会,更加依靠治安维持官来完成行政管理。从当时劳工法的实施过程可以清楚地看到这种信任的发展:第一步,1349年委任劳工法官执行劳工法;第二步,1349—1351年委任治安维持官来执行劳动法;第三步,1351—1352年将劳工法官的任命与治安维持官的任命相结合,但1352—1359年又将这两者分开;第四步,1359年将劳工法官的任命合并入治安维持官的任命,全部职责由治安维持官一职承担⁵¹。

3. 治安法官制度的确立

1361年爱德华三世颁布了具有时代意义的《治安法官法》标志着治安法官制度正式取代了治安维持官制度。该法规定:国王在英格兰的每个郡委派一名贵族及三或四名郡中最有声望且熟悉法律的士绅共同维护和平的秩序。他们有权阻止犯罪、聚众闹事和其他一切违法行为;有权抓捕、逮捕、惩治罪犯;有权以国家诉讼的形式并依据法律和习惯裁决本郡中所有类型的严重犯罪和非法侵入案件。治安法官们在审理裁决这些案件时所作出的刑事审判决定应依据法律签发,他们组成法庭共同行使这些国王与国家赋予他们的权力。

1361年的《治安法官法》最终将治安法官的司法权文明确立,并成为进一步扩展其权力、职能的起点。治安法官不仅成为刑事法院的法官,也成为社会秩序的维护者,更是英格兰地区的集权统治者⁶¹。

回顾以上历史,英国治安法官制度从创设到确立历时一百多年,过程极为复杂。治安法官最初只是郡守维护地方治安及王国的秩序的助手,最终却被集中赋予了强大的司法权力和行政权力。今天看来这很不科学,但符合英国当时的时代特点和实际需要,是具有相当意义的历史经验。

二、英国治安法官的任职条件

国王设置治安法官就是要利用士绅来实现其王权统治,士绅担任治安法官就是要通过控制地方的各种权力来实现其自身的政治利益。这种实现王权统治的需要和士绅阶层的政治需要构成了治安法官产生的政治基础。以治安法官之形而行士绅治理地方之实有以下优点:第一,士绅的利益主要集中于其所管辖的地域之内,为此士绅会更认真地执行中央政府的各项法令、维持地方社会经济秩序。第二,士绅世代相继而居于当地,熟知该地区的乡土人情,易于化解各种冲突、协调各种利益关系,对国王的命令

执行起来也较为容易。第三,士绅身份与贵族相比而言更加自由,对王国更加忠诚。第四,士绅的经济殷实,可以节省王国的财政开支,贪污受贿的可能性亦小。也就是说士绅担任这一义务性职务,可以省去国王大量的费用,减轻王室负担。

治安法官在每郡的行政管辖区域内选出,由该郡的巡回法官向中央政权推荐,最后大法官以国王的名义、授其盖有国玺的委任状予以任命。鉴于治安法官在英国政权体系中的重要地位,及其在社会生活中所发挥的重要作用,其任职资格也极为严格,要求候选人必须具备3个条件:第一,候选人必须世代居住于所担任职务的郡内,了解当地的风土人情,熟悉当地的法律习惯。第二,候选人必须家境富裕,经济独立而不依附于他人。第三,候选人必须在郡中负有相当的名望、具有一定的权威。

选拔治安法官时除了必须考虑拥有相当数目可支配的资产和拥有公众认可的身份与名望,还必须具备能够履行其职务、行使其权力所需的各种能力。

亨利五世1414年明确治安法官只能由郡中负有声望、具有权威的人担任,同时明确了担任职务的财产要求。亨利六世于1439年规定,拥有年收入20英镑的自由土地所有人才可担任治安法官,并对未达到财产限制的治安法官加以处罚。

随着经济的发展对治安法官的财产要求也不断提高,1732年对自由持有土地的年收入要求提高到了100英镑,1744年进而提高到300英镑⁷¹。这一财产资格的限制直到1906年才最终被取消⁸¹。

国家在对治安法官候选人提出苛刻财产限制条件的同时,却没有明确而具体地提及人文知识与法律素养要求。这样一来,符合条件的候选人人数并不多,甚至少得可怜。那些扮演过峥嵘角色的治安法官几乎都出自地方士绅或贵族。相对于普通民众而言他们所具有的优势,仅仅只是拥有较高的经济收入和政治地位以及更为显赫的家世背景而已。

三、英国治安法官行政权的行使与意义

1. 政府依靠治安法官实现王权统治

在兰开斯特王朝与约克王朝期间,治安法官的政治地位、任免程序、职责权力划分等制度日益完善,为都铎王朝时期该制度的最终确立作好准备。都铎王朝的统治者非常重视这种以治安法官为核心的新型行政管理机制,这使其在地方行政管理体系中的地位日渐突出。

15世纪以来,作为新兴政治利益群体的治安法官逐步削弱了郡长,在地方权力结构中占据优势。

例如,1461年国王命令各地治安法官监督郡长。理查三世时期,治安法官取得了另一项重要权力,即治安法官有权对郡长逮捕的重罪嫌疑人进行假释^[9]。

1494年,亨利七世颁布法律,授权治安法官可以受理针对郡长敲诈勒索的刑事指控,可以适用简易程序审理并判决郡长及其手下官吏的犯罪行为而无须陪审团参与。通过这一系列措施的实施,治安法官对郡长进行了有效的监督,获得了对郡长权力斗争的显著成功^[10]。

治安法官政治地位日渐提高的同时,他们所承担的统治职能不断扩大。都铎诸王非常依赖治安法官对地方各类事务的治理,因而不断地委以地方管理的新权力。到了伊丽莎白一世时期,大多数人与中央已没有直接的联系,女王更多地将地方交给地方官员,尤其是由治安法官来掌控。^[11]

根据学者兰巴德的统计,时至伊丽莎白一世统治末期,涉及治安法官的法令多达309个,其中从13世纪到1485年间有133项,1485—1547年有160项。都铎王朝最重要、最正规的地方治理机构就是由治安法官所组成的治安委员会和季审法庭。而这些名目繁多的法令,赋予了治安法官无所不包的管理权力,几乎渗透到国家生活的每个方面^[12]。因其所辖甚广,公众称之为“都铎王朝的忠心杂役”^[13]。

都铎国王通常在处理国家事务之前问计于治安法官,因为只有依靠他们才能将法律命令切实执行,否则一切只是纸上谈兵。到了17世纪初期,“凡乡间所有的公务几无不尽归治安法官处理。”^[14]治安法官忠心执行国王的王命和枢密院的命令,受理民众的控诉、维护地方秩序,这一切行之有效的管理使得都铎王朝的统治得到了空前的加强,同时,治安法官们颁布地方性工商条例、调控工资与物价、确定济贫税率,实际控制了地方政府的所有权力,成为中央控制地方最重要的手段。英国历史学家埃尔顿教授把治安法官描绘成“都铎王朝法律体系的中流砥柱”,“都铎王朝实现统治的最有力的武器”^[15]。

2. 政府约束治安法官行使职权

聪明的都铎统治者并没有放纵治安法官特立独行、专横擅断,为了能够更好地驾驭治安法官且保证王国的统治稳定,采取了一些必要的措施对其进行监督约束。这些措施都是为了减少和避免治安法官行政和执法的随意性,以下4条最具代表性:第一,国王任命亲信或法律专业人士担任法定治安法官,并规定法定治安法官不在场的情形下,其他治安法官不得行使一些重要的权力。第二,在治安法官中任命案卷保管官,案卷保管官是首席治安法官,主持季审法庭,对其他治安法官进行一定程度的监督。第三,在治安委员会中任命治安书记官,作为治安法

官的助手,治安书记官一般由律师担任,在法律层面上向治安法官提供咨询与建议^[14]。第四,在中央政府中,通过授权加强枢密院、星座法院、御前法院、巡回法院对治安法官的监督;在地方政府中,则通过设立郡督对治安法官进行直接监督和有效控制。

治安法官制度最终确立于都铎王朝,切实维护了国王的利益,削弱了贵族的权势,维护了社会秩序的稳定,具有相当积极的历史意义。托马斯·史密斯在评价都铎王朝治安法官制度时说:“没有哪个国家能够设计出比英国治安法官更明智、美妙、温和的制度,使用这种更为人道的方式来统治人民”^[15]。

治安法官制度在18世纪依然发挥巨大作用,梅特兰写道:“如果不把治安法官放在最显著的位置,那么18世纪的历史画面将是荒诞的”^[16]。

四、英国治安法官司法权的行使与意义

在英国内战和克伦威尔独裁期间,都铎王朝时期已明确的治安法官的职权受到了较大程度的削弱,之后随着王朝的复辟又有所恢复,光荣革命时期达到了巅峰。其权力体系包括行政权、司法权,甚至还拥有了一点立法权限。治安法官行使其司法职权的形式主要是季审法庭以及其他几种法庭形式。

1. 季审法庭

1362年,英国当局颁布法令,规定治安法官每年开庭4次,第一次在显圣节、第二次在四旬期节一周内、第三次在圣灵降临节和洗礼节之间、第四次在圣米高节8天内。到1363年,这种由治安法官主持召集的法庭被官方和民众称为季审法庭^[15]。

季审法庭自产生以来,就是治安法官行使管理地方事务职权最重要的工具,是一郡的最高行政与司法机关。每次季审法庭开庭的时候,首先由郡长传唤当事人到庭,治安法官全部出席。审判活动几乎全在市镇召集,治安法官身着镶金边的宽大法袍,头戴长假发和三角帽,高高坐于审判席,彰显法庭无上的威严,体现王权不可侵犯。季审法庭有权审理治安法官被授权管辖的全部事宜,特别是必须由两个以上治安法官共同审理的严重刑事案件、所有上诉案件和涉及本郡大局的地方事务。

后来,虽然按规定治安法官都要出席季审法庭,但许多治安法官借口季审法庭召集地交通极为不便而不来。如1485—1603年的萨里郡,积极出席季审法庭治安法官只占总数的60%~80%。议会还要求季审法庭在审理公路法案时必须要有5个以上的治安法官同时出席,治安法官对此也表现出极大的不满,认为该要求过于严苛、难以执行^[16]。到17世纪末,越来越多的人不愿意出席季审法庭。

2. 其他法庭形式

第一种,治安法官独任制法庭。顾名思义就是由一名治安法官主持的法庭,该法庭在一名治安法官的主持下就可以行使司法权力。该治安法官首先判断所受案件是否属于其管辖,之后予以审理,再做出有罪或无罪的裁判,或做出移交季度法庭或巡回法庭的决定^{[16] 322}。

第二种,治安法官二人制法庭。根据法律规定,两个治安法官可以共同组成刑事审判庭,审理那些更为严重的犯罪。他们得不到任何经济回报,法庭召集的时间没有规律可循。两位治安法官可以在未发任何公告、未经任何人授权的前提下,在两位治安法官同时聚集的地点开庭审判^{[16] 392}。

第三种,治安法官专项事务法庭。1691年国家颁布法令,要求各郡治安法官每4个月召集一次有关公路事宜的专项法庭,处理有关公路的建设维护事务,惩罚玩忽职守的工作人员。这种专项事务法庭取得了很好的实践效果,之后被用于其他方面的事务处理,比如战时的兵役管理,等等^{[16] 396-397}。

第四种,治安法官简易法庭。简易法庭可以应季审法庭的要求或某个治安法官的请求而开庭审理,每次开庭至少要有两名治安法官同时出席。法庭召集的时间相对固定,一般在特别法庭前后开庭之间的时段内举行,地点选址也相对公开。简易法庭的优势明显,逐渐取代了独任制法庭。例如,米德尔塞克斯郡的季审法庭在1720年瘟疫之后要求治安法官每周在教区开庭一次,以便于迅速有效地审判违反卫生紧急法的案件^{[16] 400-402}。

作为英国各郡的实际统治者治安法官拥有包括地方立法、行政管理、司法审判三大职权,几乎包括所有世俗与宗教的事务。治安法官的司法管辖权在英国宗教改革之后甚至涉足到宗教领域,小到民众之间以神灵名义起誓而引起纷争的判断,大到裁决教派之争与教义之争。管辖范围之广,不亚于其在世俗领域的作为。

18世纪开始,鉴于治安法官职权过大,季审法庭开始将司法案件和行政事宜分由不同的治安法官处理。主管刑事案件的治安法官主要负责司法审判,审理几乎所有的普通刑事犯罪,包括偷窃、抢劫、骚乱,只有叛国罪、谋杀罪或宗教犯罪不在其列。与之同时简易司法权被广泛使用,治安法官的权限发挥到了最大,对地方的控制已到无可复加的地步。

经过长期发展,18世纪的治安法官制度对英国盎格鲁—撒克逊时期、诺曼征服之前的传统治安体制冲击巨大,对之后地方治安体制的改革影响深远,是英国治安体制发展的重要历程。治安法官的刑事

司法权是英国中央司法权力插手地方的重要方式。季审法庭作为英国地方的刑事法院,直至20世纪中后期还在发挥作用。

五、结语

虽然历史已渐行渐远,治安法官制度的辉煌日渐退却,但该制度对当今英国司法制度的积极意义不言而喻。对英国传统治安法官产生、任职资格、履职形式及所发挥作用的厘清有助于我们清楚地认识工业化社会转型时期英国的治安制度的利弊,并从中汲取有利于现实社会的成功经验,避免其中那些不利的教训和因素。

参考文献:

- [1] 屈勒味林. 英国史[M]. 钱端升,译. 北京:商务印书馆,1931:350.
- [2] CHARLES A B. The office of justice of the peace in England in its origin and development[M]. New York:AMS Press,1967.
- [3] THOMAS S. History of the justice of the peace[M]. Chichester:Barry Rose and the Justice of the Peace,1994.
- [4] MYERS A R, EYRE SPOTTISWOODE. English historical documents:1327-1485[M]. London:Oxford University Press,1969:533.
- [5] HOLDSWORTH W S. A history of English law:volume I[M]. Boston:Methuen & Co.,1922:288.
- [6] BERTRAM Osborne. Justices of the peace:1361-1848[M]. Shaftesbury,Dorset:The Sedgehill Press,1960:4.
- [7] JOHN R K. The Justice of the Peace in Yorkshire,1820-1914[D]. Wisconsin:University of Wisconsin-Madison,1970:11.
- [8] 程汉大,李培峰. 英国司法制度史[M]. 北京:清华大学出版社,2007:163.
- [9] LENDER J R. English justices of the peace:1461-1509[M]. London:AlanSutton,1989:7.
- [10] MAITLAND F W. The constitutional history of England[M]. Cambridge:Cambridge University Press,1909:208.
- [11] KEW P, CHRIS C. English historical facts:1485-1603[M]. London:The Macmillan Press LTD,1977:50.
- [12] CLINTON N H. The justices of the peace and county government:northamptonshire, cambridgeshire and the west riding:1730-95[D]. Baltimore:The Johns Hopkins University,1976:5.
- [13] GEORGE B A. Constitutional history of England[M]. New York:H. Holt,1925:261.
- [14] ELTON G R. The tudor constitution documents and commentary[M]. Cambridge:Cambridge University Press,1962:453-454.
- [15] DAVID C D. English historical documents 1327-1485:volume III[M]. London:Eyre Spottiswoode,1975:541.
- [16] SIDNEY, BEATRICE W. English local government from the revolution to the municipal corporations act the parish and the county[M]. London:Longmans, Green and Co.,1906.