

 使用大字体察看本文  
阅读次数: 472

## 中国近代行政法院之沿革

张生

**摘要:** 中国在近代司法改革的过程中, 选择了二元司法体制, 从清末开始就有设立行政审判院的计划; 民国北京政府时期设立了平政院, 南京国民政府时期设立了行政法院。中国行政司法制度的变迁, 足以引起我们对行政法院法治功能以及制度设计的思考。

**关键词:** 中国近代, 行政审判院, 平政院, 行政法院

### 一、序说

本文所谓的“中国近代”, 并不是通史意义上的近代, 而是特指法律发展史上的“近代”, 其时间断限起自1901年清末变法修律, 迄至1949年南京国民政府崩溃。在这将近半个世纪的法律变革过程中, 中国行政审判机关几经变迁, 首先是清末仿效日本《行政裁判法》有筹设“行政审判院”之举, 未果, 清室已亡。至中华民国奠基, 宋教仁在《中华民国临时政府组织大纲(草案)》中提出了设立平政院, 掌理行政审判; 可是由于南京临时政府维时甚短, 设立平政院的规制亦未能付诸实行。民国北京政府成立以后, 始于1915年设立平政院, 中国近代普通诉讼与行政诉讼并行的二元司法体制得以确立。国民政府定都南京以后, 颁行国民政府组织法, 在五院政府的框架下, 设立行政法院隶属于司法院。

从清末筹设“行政审判院”、民国北京政府的“平政院”, 到国民政府的“行政法院”, 虽然各机关名称有异、组织职权略有差异, 但是从机关司法功能来看, 皆属近代意义上的行政法院。本文拟对中国近代法律史上行政法院的变迁略加考证, 以为史鉴。

### 二、清末“行政审判院”之筹设

经历了八国联军占领北京的国难之后, 清廷于光绪二十七年(1901年)八月二十日发布《变法自强上谕》, 该上谕既反映了统治者在内忧外患的压力下不得不变法图强的心态: “须知国势至此, 断非苟且补救所能挽回厄运。惟有变法自强, 为国家安危之命脉, 亦即中国生民之转机”; 同时也向下属臣工示明了变法的方法: “择西法之善者, 不难舍己从人, 救中法之弊者, 统归实事求是。”以《变法自强上谕》为起点, 至1906年清政府的变法演化成以“预备立宪”为目标的全方位的法律改革。清末法律改革的一个重要方面, 就是司法体制的改革。

期于司法体制改革的速成, 清政府在变法之初即采纳了日本的二元司法体制, 首先于1906年将旧有的大理寺改组为大理院, 掌理民事、刑事诉讼; 并准备设立行政审判院专门负责行政诉讼。但是在具体进行司法体制改革的过程中, 如何“择西法之善”, “救中法之弊”, 以实现近代的法治, 是一件极为困难的事情。由于缺乏对司法原理的深入研究, 导致清末新司法体制的建立并不顺利。在确定大理院审判权限时, 曾发生“部院之争”; 在筹设行政审判院的过程中, 也产生了新旧冲突。以下仅将清末筹设行政审判院的波折略予阐述。

光绪三十二年(1906年)修订法律馆议订《大理院审判编制法》时, 因为大理院由固有机大理寺改组而来, 其主要职掌大体明确, 即掌理民事、刑事案件的审判权。光绪三十三年(1907年), 清政府又颁行《法院编制法》, 该法第2条规定: “审判衙门掌审判民事、刑事诉讼案件, 但关于军法或行政诉讼等另有法令规定者, 不在此限。”根据《法院编制法》的二元司法体制, 需要另行制定行政审判机关的组

织法。光绪三十四年（1908年），宪政编查馆与资政院会奏《宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折（附清单二）》，在所附《逐年筹备事宜清单》中，拟于预备立宪第六年“设立行政审判院”，并由“会议政务处、宪政编查馆同办”。宣统二年（1910年）预备立宪期限由九年缩减到五年，设立行政审判院的日期提前到1911年。1911年修订法律馆议订《行政审判院编制法草案》时，保守人士主张“改督察院为行政审判院”，其所持理由为：“（甲）督察院足以限域君权”，“（乙）督察院足以纠察官邪”，“（丙）督察院足以通达民隐”。督察院上述功能似乎与近代诉愿制度、行政诉讼制度是一致的，因此他们认为：“历圣相承罔弗率由，直至今日，御史尚拥有不负责任之弹劾权，此不可谓非吾国数千年政治史上之一特色。然亦足以见吾国专制政体，所以不至流于极端之专横者，非无因也，谓为宝物，不亦宜乎？”除此之外，督察院的许多现任御史极力反对撤废督察院；清政府从政局稳定出发，也倾向于保留督察院或是降其改组为宪政所能接受的新机关。然而，修订法律馆和宪政编查馆的改革派人士则认为，督察院为君权专制时代之“宝物”，却是宪政法治时代之“弃物”：就机关法律地位而论，督察院“与责任内阁不并存也”，“与国会不并存也”，“与时代制度之精神不能相容”。据此，改革派主张：为切实施行宪政，“行政法院不得不设”，而“督察院不得复存矣”。

对于新旧两派围绕督察院存废与设立行政审判院的争议，清政府为兼顾立宪改革之名与维护旧官僚之利益，最后决定：不再将督察院改组为专门行政审判机关，督察院虽独立存在，但其编制有所缩减；同时，另行创设行政审判院，并且拟定了《行政审判院官制草案》。如此一来，形成了督察院与行政审判院并存的格局，两者在机构职能上有重叠之处，督察院以中国传统方式纠正官邪、伸民怨；行政审判院受理行政诉讼，以近代司法手段救济民权。

《行政审判院官制草案》主要仿照日本《行政裁判法》（1890年颁行）拟订而成，该法共21条，其中有关行政审判以一审为限，行政审判院长官、评事之设置、评事之资格、评事之处务规则几与日本行政裁判法相雷同；只是该草案对行政诉讼范围采概括规定，与日本法（采列举规定）有所出入。1911年10月，由于辛亥革命的爆发，《行政审判院官制草案》未及颁布，行政审判院尚未设立，清政府已经覆亡。

## 二、民国北京政府的“平政院”

1912年1月南京临时政府（1912年1月——1912年4月）初建之际，宋教仁负责起草《中华民国临时政府组织法草案》，于该草案第14条规定：人民得上诉于司法，求其审判。其对于行政官署违法损害权利之行为，则上诉于平政院。宋氏拟订的《中华民国临时政府组织法草案》在审议过程中被参议院否定，但草案中设立平政院的构想，为后来的立法所采纳。

1912年3月11日，南京政府临时大总统公布了《中华民国临时约法》，其第10条规定：“人民对于官吏违法损害权利之行为，有上诉于平政院之权”；其第49条规定：“法院依法审判民事诉讼及刑事诉讼，但关于行政诉讼及其他特别诉讼，另以法律定之”。南京临时政府拟进一步制订平政院组织法，明确规定行政诉讼管辖机关。但由于政局的变化，有关平政院之专门法律未及制订，中央政府已由南京迁往北京。

民国北京政府（1912年3月——1928年6月）成立以后，于1914年3月31日公布《平政院组织令》，规定平政院之组织与职权，该组织令是中国近代第一部正式公布实施的行政审判机关组织法；1914年6月平政院依照编制令创设于北京丰盛胡同。有法律史学者论曰：“当时设平政院，以受理行政诉讼，与今之行政法院，名异而实同，其所以未仿英美等国由普通法院管辖者，在避免司法权侵犯行政权。”大体说明，平政院之性质与设立原由。

1914年5月1日，民国北京政府公布了《中华民国约法》。《中华民国约法》在政权组织方面对《中华民国临时约法》改动较大，却仍以根本法确认平政院的职权，该法第8条规定：“人民有诉愿于行政官署，及上诉于平政院之权。”1914年5月以后，民国北京政府先后颁行《平政院裁决执行条例》、《平政院处务规则》、《诉愿法》、《行政诉讼法》，创建了有关平政院组织与运作的完备法律制度。以下根据《平政院编制令》兼及其他法令，具体分析平政院的组织与职权。

### 1、平政院的组织

从外部组织结构观察，平政院在纵向隶属关系上，直接向大总统负责；在横向平行关系上，与大理院相对应。从内部组织结构观察，内设平政院各审判庭与肃政厅。从1915年开院至1928年闭院，平政院各庭编制始终如一，行政审判庭3个，每庭有评事（即行政法官）5人，在每庭评事之中又选任庭长1人。肃政厅设都肃政史1人，肃政史15人。平政院设院长1人统摄院务。

### 2、平政院的行政审判职权与纠弹权

平政院的行政审判权及于官署的各种违法处分，包括违法之命令、决定、行政契约等。对于行政诉讼的受理，兼采直接诉讼主义和诉愿前置主义（参见民国北京政府《行政诉讼法》第1条）。行政诉讼之审理，以评事5人组织合议庭，且合议庭之中须有1人或2人是司法职务出身；案件审理以言词主义为原则，以书面审理为例外；在审理案件过程中，非经平政院之许可，不得撤诉。肃政厅所属肃政史独立行使职务，他们的职务主要包括：其一，依《诉讼法》的规定，以原告的身份提起行政诉讼；其二，依《纠弹法》纠举官吏违法失职、行受贿赂、玩视民瘼者，但纠弹处理之权最终掌握于大总统之手；其三，监督执行平政院的裁判文书。

《平政院编制令》在制度渊源上，如同清末《行政审判院编制法草案》一样，继受于日本《行政裁判法》；所不同的是，在裁撤督察院以后，《平政院编制令》将督察院的纠弹职能并入平政院，使得平政院既有行政审判庭，又设有肃政厅，兼具近代行政审判职能与传统监察职能。有行政法学者对这种双重结构作过评价：“就平政院之结构加以分析，则系中西合璧、古今混杂之设计，平政院掌理‘百姓告官’；其下又设肃政厅，负责整肃官箴，有明清督察院或御史台之遗迹存在，肃政史之于平政院，颇似日后我国检察官与其属法院间之关系。”平政院中西合璧的双重结构在本质上属于传统法律的性质。平政院中的行政审判庭，尚不具备独立法院的地位，因为平政院既受大总统之直接统辖，平政院之判决又需要大总统签署执行意见，方具法律执行效力；再者，肃政厅所纠举的任何官吏，只有得到大总统的裁可，才能启动弹劾案。

以上可见，平政院不仅要依法行使职权，而且还需要得到大总统的同意；于是平政院陷入了既裁判行政违法官吏，又听命于最高行政长官的矛盾之中。究其性质仅为形式上的行政法院，难以起到纠正行政违法、保护人民权利的职能，这可以从平政院的审判实绩中得到证明。行政审判庭从1914年6月到1928年6月审理的案件总数仅为186件，平政院评事曾记述道：“院方接受案件既少，办公人员到了办公室，真是所谓‘划划到，看看报，谈谈天，抽抽烟’，不然就是下棋或小睡而已！”

### 三、南京国民政府之“行政法院”

1927年4月南京国民政府成立，为臻于宪政之法治国，依照孙中山“五权宪法理论”组织国家机关。中央政府分为立法、行政、司法、监察、考试五院，司法院为最高司法机关。1928年10月，南京国民政府公布之《国民政府组织法》第33条规定：“司法院为国民政府最高司法机关，掌理司法审判、司法行政、官吏惩戒及行政审判之职权。”明定司法院中，普通诉讼与行政诉讼并立的二元司法体制。1931年5月，南京国民政府公布之《训政时期约法》第22条规定：“人民依法律有提起行政诉讼及诉愿之权。”再从人民基本权利的角度，确认了诉愿权和行政诉讼权。及至1931年12月，修正公布《国民政府组织法》，该法第36条规定：“司法院设最高法院，行政法院及公务员惩戒委员会。”第一次在立法中使用了行政法院这一机构名称，同时表明行政法院遵循司法独立原则，以摆脱行政机关的控制。

1932年11月，南京国民政府颁布《行政法院组织法》和《行政诉讼法》具体行政法院的组织与职权。至1933年6月，行政法院正式开始受理行政诉讼。具体考察南京国民政府的《行政法院组织法》和《行政诉讼法》，我们能够发现南京国民政府行政法院与民国北京政府平政院相比，有着三方面的改动：

其一，在性质上南京国民政府行政法院属于司法机关，它隶属于最高司法机关——司法院；民国北京政府平政院隶属于大总统，受制于最高行政首脑，整体上并非纯粹的司法机关。

其二，在机构组织与评事任职资格不尽相同。行政法院行使行政审判权，纠弹官吏违法案件，由监察院与公务员惩戒委员会负责。行政法院之院长与评事任职资格要求更高，行政法院院长为特任职，一般评事的遴选须以担任高级审判或检察职务至一定年限为条件；或在教育部认可之国内外专科以上学校修习法律政治、财经学科三年以上毕业，并任简任公务员四年以上者；又每一行政审判庭之评事应有曾充法官者二人以上（平政院要求有1人或2人曾任法官）；出任评使者须对于党义有深切之研究，此为国民党当政时期，司法党化之表现。《平政院编制令》对平政院评事没有如此严格的任职资格要求。

其三，受案范围予以扩大，对一审终审予以变通。民国北京政府时期的《行政诉讼法》的受案范围，采纳日本立法例，限于行政处分行为；南京国民政府《行政诉讼法》更采纳法国行政诉讼法的新规定，对于行政处分并得附带损害赔偿之诉。北京政府平政院采纳日本行政诉讼一审终审制，行政法院仍实行一审终审，但兼采德国、奥国制度，准许当事人对行政裁判提起再审之诉。

相比之下，行政法院是中国近代法制最完备的行政审判机关。然而，行政法院预期的行政法治功能并未得以实现。南京国民政府时期的司法统计显示，1933年至1935年9月两年间，行政法院共收到诉讼书404件，驳回179件，占起诉的44%；行政法院正式受理行政诉讼225件，民告官胜诉者43件，占受理案件总数的19%，占提起行政诉讼的1%。而从1933年至1946年期间，行政法院受理案件最多的一年是

1936年，该年度旧有积案119件，新受理案件307件，合计426件，年终审结219件。一般年度新受理案件为100余件，案件审结率仅在百分之五十七。

#### 四、余论

从对西方司法体制的继受来看，设立行政法院为中国近代行政诉讼体制的一贯选择。推究其中原因，大致在于三个方面：其一，行政法院为法国、德国、日本等大陆法系国家通行体制，具有极为成熟的制度形态，便于后起国家加以继受；其二，中国数千年专制之历史，造成了官本位的社会意识，国家官署权力泛化、行为专横，惟有设立专门强力机关始能救济民权、纠正官邪；其三，普通法院之法官缺乏行政方面的经验，审断复杂行政事务恐无法胜任，判决结果亦难以允协，设立独立行政法院则可以延揽政治法律专家处理行政争讼，既不维护司法独立，又可避免司法牵制行政。

再者，从民国时期平政院和行政法院的实际运作，我们也须汲取一定的历史教训。笔者以为，民国时期平政院和行政法院运作失败、收案数量寥寥，固然有政治方面的原因，如民国北京政府时期，政府频繁的更迭、武人专政、党派纷争严重影响了平政院的审判；南京国民政府时期，实行司法党化，以国民党党义为裁判准据，这必然导致行政法院司法权威的丧失。另外，我们还要看到行政法院失败的内在制度性原因。就国民政府行政法院受案范围而言，其法律规定不能谓之合理。国民政府《行政诉讼法》第1条限定只有“国家官署”违法处分始能提起行政诉讼，而现代社会公共团体行使处分权，致人损害的现象极为普遍，同样应该给予救济。就行政诉讼一审制而言，其规定并非科学，世界上较早采纳一审制的国家是奥地利，日本在法律改革的过程中予以仿行。一审终审一般虽以诉愿为前提，可是应该看到，诉愿是行政系统内的救济手段，其公正性不若行政诉讼。国民政府时期仅在首都设立行政法院，从地域上不便于当事人起诉，从救济程序上，一审不免草率，而失之慎重。就行政判决执行而言，国民政府行政法院判决须呈请司法院，再由司法院转呈国民政府训令行政机关执行。此种执行制度，一来手续烦琐，二来仍须行政机关执行，难免遭到行政机关设置重重阻碍。

以上中国近代行政法院的内在制度问题，值得我们创建行政法院体制或改进现行制度予以借鉴。

来源：《行政法研究》2002年第4期

### 相关文章

对中国台湾法制史学的检讨以及我们的借鉴

民初大理院审判独立的制度与实践

新见史料及其所揭示的《大清民律草案》编订问题

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办

电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720