

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

使用大字体察看本文  
阅读次数: 538

## 中国近代行政法院制度之变迁

郭殊

中国法制近代史(自清末至南京国民政府覆灭)上,自清末仿效日本筹设“行政审判院”;至民国初期,北洋政府正式设立了具有近代意义的行政法院——“平政院”,确立了普通诉讼与行政诉讼并行的二元司法体制,以及南京国民政府成立之后,在五院政府框架下的司法院设“行政法院”,行政审判机构几经变迁。虽然这几个机关名称不同,组织职能略有差异,但从其司法功能来看,皆为近代意义上的行政法院。而目前,我国采用普通法院管辖行政诉讼的体制,然又采大陆法系的行政法与行政诉讼法,颇有不协调之处。笔者认为,对中国近代行政法院制度之变迁略加研究,可为现实之一定借鉴。

### 一、清末“行政审判院”的筹设

由于清末司法改革中浓重的仿日因素,清政府在变法之初便采纳了日本的二元制司法体制。首先,于1906年将旧有的大理寺改组为大理院,管辖民事、刑事诉讼,并准备设立行政审判院专司行政诉讼。在筹设行政审判院时,产生了新旧理念的冲突。光绪三十三年(1907年),清政府颁布的《法院编制法》第2条规定:“审判衙门掌审民事、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。”依据该法确立的二元司法体制,需另行制定行政审判机关的组织法。清政府为兼顾立宪改革的名义与维护旧官僚的既得利益,决定不将督察院改组为专门的行政审判机关,而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,形成了督察院与行政审判院并存的格局。

《行政审判院官制草案》主要是仿照日本1890年颁行的《行政裁判法》制定而成,该法共21条,规定行政审判以一审为限,行政审判院的长官、评事之设置、评事之资格、评事之处务规则,与日本行政裁判法几乎完全相同,只是该草案对行政诉讼范围采用了概括式规定,而日本行政裁判法采用的是列举式规定。至1911年10月辛亥革命爆发,《行政审判院官制草案》未及颁布,行政审判院也尚未成立,清王朝即已宣告灭亡。

### 二、北洋政府时期的“平政院”

1912年1月,南京国民临时政府(1912年1月—1912年4月)建立之初,由宋教仁负责起草了《中华民国临时政府组织法草案》。该草案第14条规定:人民得诉讼于司法,求其审判;其对于行政官署违法损害权利之行为,则诉讼于平政院。该草案在审议过程中被参议院否定,但草案中建立平政院的设想,为后来的立法所采纳。

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

北洋政府（1912年3月—1928年6月）成立之后，于1914年3月31日公布了《平政院组织令》，规定了平政院的组织与职权。该组织令是中国近代历史上第一部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。

北洋政府于1914年5月1日公布的《中华民国约法》，在政权组织方面对《中华民国临时约法》变动较大，但仍以根本法确认平政院制度。该法第8条规定：“人民有诉愿于行政官署，及陈述于平政院之权。”1914年5月以后，北洋政府先后颁行《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一整套完备的法律制度。

1. 平政院的组织。从外部组织关系看，平政院纵向直接隶属于大总统，横向与大理院平行。从内部组织结构看，设院长1人；设评事（即行政法官）15人，分设3个行政审判庭，每庭5人；肃政厅设都肃政史1人、肃政史16人。皆由大总统任命，向其负责。

2. 平政院的行政审判职权与纠弹权。依据北洋政府《行政诉讼法》第1条的规定，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。行政诉讼的审理，以评事5人组成合议庭，且合议庭中须有一至二人为司法职务出身；案件审理以言词主义为原则，以书面审理为例外。在案件审理过程中，非经平政院许可，不得撤诉。肃政厅所属肃政史独立行使职务，其职务主要包括：第一，依《行政诉讼法》的规定以原告身份提起行政诉讼；第二，依《纠弹法》的规定纠举违法渎职官员，但纠弹处理权最终掌握在大总统手中；第三，监督执行平政院的裁判文书。

北洋政府的平政院制度有两大弊端：一，平政院为一级一审制，除中央平政院外，地方并无行政诉诸机关，平政院一旦作出裁决，即为终审，缺乏上诉救济途径；二，平政院易受行政控制，难以确保独立。平政院所作出的裁决，必须呈请大总统批令有关官署执行，非一经审判终结即自动生效。肃政厅纠举的任何官员，只有获得大总统许可，才能启动弹劾案。

### 三、南京国民政府时期的“行政法院”

1927年4月，南京国民政府成立，中央政府五院中的司法院为最高司法机关。1928年10月，南京国民政府公布的《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。”明确规定了在司法院中，普通诉讼与行政诉讼并立的二元司法体制。1931年5月，南京国民政府公布的《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。”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，修正公布的《国民政府组织法》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。”为中国立法史上第一次使用行政法院这一名称，同时表明行政法院应遵循司法独立原则，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》，具体规定行政法院的组织和职权。1933年6月，行政法院正式开始受理行政诉讼。与北洋政府时期的平政院相比，南京国民政府行政法院有以下几个方面改进：第一，从性质上看，南京国民政府的行政法院属于司法机关，隶属于司法院；第二，从机构组织与评事任职资格上看，行政法院仅行使行政审判权，纠弹官员违法案件则由监察院与司法院公务员惩戒委员会负责。行政法院院长与评事的任职资格要求更高；第三，从受案范围和审级制度上看，南京国民政府时期的《行政诉讼法》采纳了法国的概括式规定，即凡属行政处分，不论其关于何种事项，均可提起行政诉讼，并可附带提起损害赔偿之诉。行政法院虽仍实行一审终审制，但兼采德国、奥地利制度，规定当事人可以提起再审之诉；第四，被告行政官署不派诉讼代理人，或不提出答辩书，经行政法院另定期限，以书面催告，而仍延置不理者，则行政法院得以职权调查事实，径为判决；第五，关于行政诉讼准用民事诉讼法的规定，使该法更为完备。

### 四、简单的评论

从清末法制改革到南京国民政府时期，设立行政法院成为中国近代行政诉讼体制的一种选择。原因大致有以下三个方面：第一，中国法制近代以来即有继受大陆法系法律文化的倾向，而专设行政法院正是大陆法系通行的做法，制度较为成熟，便于法制后起国家学习；第二，中国数千年的封建专制历史，造成官本位的社会意识，行政异化现象严重，必须设立专门机关，对公民受到行政机关侵权情况进行救济；第三，普通法院的法官缺乏行政方面的专业知识和经验，设立独立的行政法院有利于对行政诉讼案件进行公正合理的审判。

另一方面，民国时期平政院和行政法院的实际运作中，受理案件数量寥寥，总体上讲是失败的，其原因主要在于制度本身。首先，一审终审制的科学性存在很大问题，虽一审制以诉愿前置为前提，但诉愿作为一种行政机关内部的救济途径，其公正性远不如行政诉讼。虽然南京国民政府时期增加了再审制度，然而，当事人需要起诉必须经过诉愿、再诉愿程序，手续过为繁琐；其次，民国时期，平政院与行政法院均仅设置于首都，不便于人民诉讼；再次，就行政判决的执行来看，南京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。此种执行制度手续烦琐，且最终仍由行政机关执行，必然难以彻底执行。

文章来源：《人民法院报》2003年7月21日

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)