

“中国地方法制研究与开发研究基地”项目书系 中国地方法制研究中心书系



中国当代公法研究文丛
ANALYSIS OF CONTEMPORARY CHINESE PUBLIC LAW

民国北京政府 行政诉讼制度研究

——基于平政院裁决书的分析

*Administrative Litigation during the Beijing
Government of the Republic of China:*

A Study Based on the Pingzhengyuan Judgments

赵 勇 / 著

中国政法大学出版社

“中国地方法制研究与开发研究基地”项目书系 中国地方法制研究中心书系



中国当代公法研究文丛
ANALYSIS OF CONTEMPORARY CHINESE PUBLIC LAW

民国北京政府 行政诉讼制度研究

——基于平政院裁决书的分析

*Administrative Litigation during the Beijing
Government of the Republic of China:
A Study Based on the Pingzhengyuan Judgments*



藏书



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

民国北京政府行政诉讼制度研究/赵勇著. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 3
ISBN 978-7-5620-7398-7

I. ①民… II. ①赵… III. ①行政诉讼—司法制度—研究—北京—民国
IV. ①D925. 310. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第051982号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm × 960mm 1/16
印 张 24. 25
字 数 400 千字
版 次 2017 年 3 月第 1 版
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷
定 价 59. 00 元

总序

不少学者断言，21世纪是公法的时代，笔者不知道这种判断是否妥当，但讨论公法的问题在近几年的确变成了某种学术时尚，而对当代公法问题的研究显然属于其中的焦点。择主要者就有：罗豪才先生主持的“公法名著译丛”“行政法论丛”“现代行政法论著丛书”；梁治平君主持的“宪政译丛”；贺卫方教授主持的“司法文丛”；夏勇君主持的《公法》；谢晖教授主持的“公法研究”；张树义教授主持的“公法论丛”；陈兴良教授主持的“刑事法评论”等。各文丛均有所侧重，一部部重头的著作，使得中国法学的学术一时间似乎进入了“公法时代”，这一切当然令吾辈欢欣鼓舞。

众所周知，公法与私法的划分最早可以追溯到古罗马时期。古罗马法学家乌尔比安首先提出：“公法是关于罗马帝国的法律，私法是关于个人利益的法律。”查士丁尼对这一经典性的定义加以肯定：“法律学习分为两部分，即公法与私法。公法涉及罗马帝国的政体，私法涉及个人利益。”罗马法学家这种关于法的部门的划分对后世产生了极大的影响，这种划分在法律技术方面使立法变得无比清晰。作为古代世界最完善、最发达的法律体系，是罗马法对后世法律制度最重要的贡献就是公法、私法分立的观念及其制度安排。按德国学者梅迪库斯在其《德国民法总论》中的说法，当今各国对整个法律材料所作的一个根本性的划分几乎无一例外地就是将法律分为公法和私法。可以说，公法与私法的区分是当今整个法律制度基本的分类，当然也是首要的分类。宪法、刑法、行政法、国际法为公法，民法，广义上包括商

法、劳动法和其他民事特别法为私法。笔者以为公、私法的划分乃是人类社会文明发展的重大成果。德国著名学者基尔克断言，公法和私法的区别是现代整个法秩序的基础，日本学者美浓部达吉也认为，公法和私法的区分是现代法的基本原则。

相当长的一段时间，由于受到苏联的影响，我国法学界对划分公法、私法的问题大多持否定或回避的态度。至少在笔者读大学的那个年代，就不接受这种划分。主要原因是列宁 1922 年说过的一段话：“目前正在制定新的民法。……我们不承认任何‘私人的’东西，在我们看来，经济领域中的一切都属于公法范围，而不是什么私人的东西。”^{〔1〕}现在看来，这种认识受到了单一的公有制和计划经济思想的影响。改革开放以来，人们的思想解放，特别是市场经济体制确立后，许多法律问题突显出来：市场经济的法律基础是什么？国家宏观调控属于什么性质的法律规范？建立社会主义市场经济法律体系究竟应以什么作为基本结构？如何规范公权力？法治政府该如何实现？法治政体又该如何架构？在此情况下，公私法之分重新被摆上了法学论坛。时至今日，公法和私法的划分传统为当今各国普遍接受并被视为立法科学中的常识。这种划分传统是立法实践的历史的产物，也是立法实践的历史的选择。

但笔者认为，当下的公法是不发达的，与我们正在进行着的宏业不相匹配。自由、平等、正义、民主、秩序、效率这些大词，不仅没有认真地解构，更没有好好地实践，我们为人类公法思想的宝库并没有作出多大的贡献。中国正在努力担负大国的责任，正在跨越“百年民族悲情”年代；而“思在历史，心在当下”正是公法学人应有的态度。为此，我校宪法与行政法学科提出“阅读经典，关注现实”的学科发展思路，并在法律出版社和中国政法大学出版社的支持下公开出版了两套丛书——“中国近代公法丛书”和“中国当代公法研究文丛”。“经典”是人类思想的结晶，是伟大思想家给人类留下的一座座思想“富矿”。牛顿把自己在科学领域的

〔1〕《列宁全集》（第 36 卷），人民出版社 1984 年版，第 587 页。

成就归于站在巨人的肩膀上，我们也可以站在前人经典之作的肩膀上，通过阅读文化经典或者经典解读，提升我们自己的人文素养。素质不是知识，是仁义礼智，是孟子的四心，即：是非之心、羞恶之心、恻隐之心、辞让之心。深入经典，学术才有宽厚坚实的基础。而关注现实，学术才有正确的指向。体悟生活，思想才能打动人心。有生命的思想是需要讨论的，思想争论是一个民族、一个国家走向成熟的标志，而不管是左还是右，是新还是旧。我们欣赏也期待带有强烈中国问题意识的公法思想表达。公法思想是人类法学思想的精华，也是精神标杆，它高居于人类法学思想的金字塔尖，如果它缺失了，就是人类法学思想高度的缺失。

西南政法大学宪法与行政法学科于1992年经国务院学位委员会批准获得硕士学位授予权，属于全国较早一批设立硕士学位授予点的法学二级学科。本学科于1996年被确定为校级重点学科，2000年被重庆市确定为省部级重点学科，2004年被批准为博士学位授权点，2005年开始单独招收博士研究生，2009年开始招收博士后研究人员，是重庆市“十五”和“十一五”重点学科。学校历来重视宪法与行政法学科点的建设，在王连昌教授、贺善征教授、郑传咸教授、姚登魁教授、文正邦教授等老一辈学者的创建、经营、带动和培养下，薪火相传，生生不息。经过多年的辛勤劳作，本学科点造就了一批优秀的教学科研人才，并持续保有一支具有探索精神的学术梯队，在中国近代公法制度、行政法基础理论、行政程序法、比较行政诉讼法等领域作出了自己的贡献，形成了自己的专业特色。

目前我校宪法与行政法学科下设有两个校级研究中心：一个是“人大与宪政制度研究中心”，另一个是“中国地方法制研究中心”。

“中国地方法制研究中心”成立于1994年7月，是一个以公法制度为主要研究领域的学术机构，中心成员以西南政法大学宪法和行政法两个教研室的教师为主，并邀请了国内外部分公法学人加盟，中心首任主任是新中国行政法学创始人之一的王连昌先生。成立十多年来，中心倡导对于公法制度进行跨学科、多角度的综合研究，强调学术研究与司法实践之间的对话与互动，力求通过中心的研究成果及学术活动推动公法研究领域的学

术繁荣。这套“中国当代公法研究文丛”正是展现中心研究成果及国内外公法制度研究成果的窗口。2009年3月12日，中心申报了中央与地方共建项目——“地方法制研究与开发研究基地”并于同年9月获得批准。“中国当代公法研究文丛”的出版获得了中心及该项目的大力支持。该“公法研究文丛”是一个持续性的园地，入选作者以西南政法大学宪法与行政法学科为主，同时也欢迎国内外公法学界符合中心学术旨趣和成果标准的优秀成果，本文丛的宗旨和学术理念是“用真方法、解真问题、求真作品、做真学问”。

其实，生命的个体往往渺小，而思想则能直达苍穹。我们都是从原点出发去感悟着属于自己的人生。一本书，一个傍晚，一杯清茶，或窗前，或树下，随着书页唰唰翻过的声音，享受着那属于自己的流淌的生命，此为人生最为高远的快意。

唯愿此文丛于我国公法之建设，有所贡献！

是为序。

王学辉

2012年11月4日于重庆渝北回兴

目
录C
ontents

总 序	1
绪 论	1
一、在历史中探索未来	1
二、关键词的界定	4
三、研究的对象与范围	11
第一章 行政诉讼裁判机关：平政院的职能、地位与性质	13
一、从混合职能机关到专门的行政审判机构	13
二、平政院的地位与性质：大总统统辖下的特别行政机关	22
第二章 行政诉讼主体分析	31
一、行政诉讼当事人	31
二、诉讼代理人	48
三、共同诉讼	51
四、行政诉讼审判组织与评事	53
第三章 行政诉讼过程分析	75
一、行政诉讼受案范围	75
二、诉讼的提起	89
三、行政诉讼的审理	97
四、行政诉讼判决书的呈报及执行	108
五、行政诉讼的审级	109
六、裁判的法律依据	111
七、证据	124

第四章 行政诉讼案件类型分析	129
一、行政诉讼类型	129
二、从行政处分类型角度对案件的归类	135
三、从案件涉及的行政领域角度归类	151
第五章 行政诉讼结果分析	153
一、裁判形式	153
二、裁决类型	154
三、裁决效力	179
第六章 行政法治的追求与实践：行政诉讼的目的与行政审判的独立性	187
一、行政诉讼目的与行政诉讼制度	187
二、北京政府时期行政诉讼的目的	188
三、行政诉讼目的在诉讼实践中的实现	190
四、平政院行政诉讼审判的独立性	192
结 语	200
附 录	207
附录一：近代中国行政救济制度	207
民国北京政府与南京国民政府行政诉讼制度比较	207
国家责任的确立——近代中国国家赔偿制度的产生	226
《平政院编制令》各草案与正式文本的比较分析	240
中国行政审判制度的第一次实践——平政院制度的形成与演进	260
民国北京政府立宪进程中关于行政诉讼模式的争论	277
附录二：平政院相关法令	299
平政院编制令	299
行政诉讼条例	302
行政诉讼法	306
诉愿条例	310
诉愿法	312
纠弹条例	314
纠弹法	316

平政院处务规则	318
平政院各庭办事细则	321
肃政厅处务规则	325
肃政厅肃政史办事细则	327
平政院裁决执行条例	330
修正平政院裁决执行条例	331
附录三：平政院各年份裁判行政诉讼案件表	332
附录四：平政院审理纠弹案件表	368
参考文献	371

绪 论

一、在历史中探索未来

中国的现代化，不仅仅是经济的现代化，更应当是政治、法制与社会的现代化，从人治走向法治，从集权走向宪制，从专制走向民主，已经成为历史的潮流，不可阻挡。但是，宪制、民主与法治并非一蹴而就的，这不仅要有制度上的构建，更需要文化与思想上的积淀，还需要社会大众的认同与簇拥。“文革”结束后，虽然高度集权的制度因素已经不在，但是，专制与人治观念仍然占据着许多人的思想，社会公众缺乏基本的民主与法治的知识与训练。面对这样的现状，一方面，我们必须继续一步步从制度、文化、思想乃至社会各个方面向宪制、民主、法治的目标踏实迈进；另一方面，也必须重新找回并接续起中国宪制、民主、法治的传统，从历史中汲取经验与教训，借此助益于今天的事业。

从1906年起，中国开始迈出走向民主、宪政的步伐，历经清末、民国。然而1949年之后的中华人民共和国在其前三十年的时间里，并未接续这一进程，宪政与民主非但没有进步，反而倒退了。1978年之后，这一进程才继续展开，但是却并未延续前人经验，而是另起一端。这样的做法一方面避免了近代政治因素对当前政治制度的影响；另一方面却割裂了中国宪政与民主的传统，抛弃了数十年来之不易的宝贵经验与教训。任何制度的发展与进步都是建立在前人的成功与失败的基础之上的，宪制与民主的建设与发展同样如此。面对今天宪制、法治与民主建设中所遇到的问题，我们有必要回顾20世

纪以来中国宪制与民主的兴衰历史，从中获取有价值的资源，汲取先行者的经验与教训。

宪制、民主以及法治作为外源性的制度，其与中国实际的融合是一个必须重视的问题。来源于西方的政治法律制度产生于西方的政治、经济及文化背景之下，解决的是西方社会发展中所面临的各种问题。这些制度的架构并非立基于中国国情以解决中国问题。因此，当西方的制度碰到东方的问题的时候，二者的冲突必然发生。如何使西方制度有效地解决东方问题，这就需要根据本国的国情对这些制度进行改造，以此适应现实的需要。半个多世纪前的宪政实践，做的正是这种尝试。前人在引入西方制度的同时，也将中国的经验与现实融入其中，将原本只适用于西方社会的制度改造为能够解决中国问题的制度。今天，面对全新的中国问题，照搬西方制度并不能根本解决，只有根据中国现实创设适合中国问题的制度，才是最终解决之道。因此，在面对前人宪政历史实践时，其对于中国问题与西方制度关系问题的解决能够为我们提供可资借鉴的宝贵经验。

作为宪制与民主重要内容的法律制度，同样需要认真对待前人的法治实践。清末民初，伴随着西方政治制度的引进，与之相伴相生的先进法律制度也被介绍到古老的中国，包括行政法在内的现代意义上的法律制度也是从那时开始，在中国逐渐生根、成长。在法治语境之下，行政法是控制行政权力滥用、保障公众私权的法律部门。要实现权力的控制与权利的保障，一方面需要在行政过程中设置完善的程序，防止行政权力超越法律界限；另一方面也需要在行政行为作出后为公众提供对抗行政权力的条件，保障公众权利在为行政权力侵犯后能够获得及时、有效的救济。行政诉讼即是最重要的救济手段。

从1906年《行政裁判院官制草案》到1914年《平政院编制令》，再到1931年《行政诉讼法》，中国行政审判制度从无到有建立了起来，并逐渐走向成熟。行政诉讼制度也伴随着1914年《行政诉讼法》及1931年《行政诉讼法》逐渐完善。1914年北京政府相继制定颁布了《平政院编制令》《行政诉讼条例》《行政诉讼法》等法律，建立起了中国历史上第一个行政审判机关：平政院，正式开启了行政诉讼度在中国的历史。平政院从1914年设立到1928年撤销，其间共存在14年。这是中国行政诉讼制度的第一次实践，并且也是一次成功的实践。然而历史的痕迹正在慢慢褪去，这一一百多年前

的制度对我们而言仍然是十分陌生的。正是因为陌生，人们对这一制度充满了误解与怀疑。^{〔1〕}于是还原历史真相，即成为必要。在近代中国政局最动荡的时代，平政院仍然能够发挥其监督行政权力、为公民提供救济的作用，原因何在？这一机构的实际运行状况如何？行政诉讼制度真实的运行状态是什么样的？这些都值得我们关注。

同整个行政法部门一样，行政诉讼制度也并非产生于中国。作为一个外来的制度，其在中国大陆经历了两次大的移植，一次是在20世纪初，一次是在20世纪末。两次制度移植都是在社会急剧变化的背景下展开的，这也就导致了行政诉讼制度在前后两次移植过程中会面临相同或相似的问题。因此，今天我们在解决当前行政法制所面临的问题的时候，有必要参考和借鉴前人的经验，吸取先行者的教训，从而避免重蹈覆辙，减少法治建设的成本。通过用今天的眼光审视昨天的历史，我们能从中汲取营养，为今天服务。制度的发展和人的成长一样，也必须不断从过去积累经验，总结教训，认清历史，一个制度才能成长、成熟。

任何学术研究的进步都是在前人研究的基础之上取得的，一个学科的发达立基于深厚的历史积淀之上，行政法学的研究同样如此。然而，今天的中国行政法学缺乏的正是一种深厚的历史积淀，我们的研究更多的是对国外制度与实践的借鉴，而缺乏对本土经验与成果的吸收。这种缺失导致当前中国行政法学理论与实践的背离，也带来了本土理论成果的匮乏。学者们往往习惯于照搬国外的制度来解决中国的问题，而不考虑是否存在适合于这一制度生长的土壤，而立法实践又过多地受制于行政实践的现状以及政治的考虑而忽视对国外先进制度的借鉴。这一矛盾源于西方制度与本土问题根本脱节，如何将二者有机结合起来，创设既适合中国国情又符合现代法治要求的行政法制度，成为摆在每一个行政法研究者面前的重要问题。一百多年前，当行政诉讼制度第一次进入中国之时，当时的人们所面临的也是同样的问题，从清末行政审判院到北京政府平政院再到国民政府行政法院，适合中国国情的行政诉讼制度一步步建立了起来。对这些制度的研究能够为我们解决西方制

〔1〕 杨玉清先生在评论“鲁迅诉教育部一案”时就认为，当时的行政诉讼都是骗人的把戏，平政院绝不会帮鲁迅说话撤销章士钊的决定，让鲁迅复职（杨玉清：“关于解放前‘国统区’的‘行政诉讼’”，载《法学杂志》1987年第6期）。但事实上，平政院在此案中却撤销了教育部的决定，恢复了鲁迅的职务。

度与本土问题的冲突提供思路。所以重拾行政法制发展的历史成果，对建立适合中国国情的行政法律制度具有重要的参考价值，也是中国行政法学摆脱模仿与移植，走上自主创新之路的重要参考。作为中国历史上第一个行政审判机构，平政院制度具有极强的中国特色，对其进行研究，能够丰富中国行政诉讼制度的经验，为中国行政法学的本土化提供宝贵的参考资料。

人们对历史的解读总是从当代的角度进行的，以服务当代需求为目的。我们在解读一百年前的法律制度的时候，也是站在今天的立场上以一个旁观者的身份去观察与分析另一个时代法治实践的得与失。作为一个置身于事外的人，我们无法亲自参与到历史进程之中，因此就永远无法彻底了解当时法治实践的真相，无法彻底了解那些真正置身于法治实践中的人们的所思、所为。我们只能从他们给我们留下的历史遗迹中去追寻历史的真相，从中寻找值得我们学习与借鉴的资源，并以此作为今天我们法治建设与实践的宝贵参考。这种追寻会存在误解，会出现错误，甚至所得到的结论会违背当事人的真正意图。但是这并不影响其价值，因为其目的并非解决历史的问题，而是面向未来的图景，微小的史实错误与观点误解并不会对经过严谨详细分析所得出的结论形成根本的影响。

对于本书的研究而言，即是通过追索历史来找寻未来，通过分析平政院存在的 14 年间所作出的裁决书，还原历史真相，探寻中国第一个行政审判机关的实际运行状况，为中国行政诉讼改革与创新提供借鉴。这一研究所得出的结论，同样会存在或多或少的错误，但在研究过程中笔者将通过史料的运用以及方法的选择尽量减少这种错误与误解，避免因重大错误而引起的结论的谬误。

二、关键词的界定

本书所研究的北京政府行政诉讼制度的时间跨度为 1914 年到 1928 年间共 14 年。在此期间，作为一项完善的制度以及一门成熟的学科，其关键词前后往往是一致的。但是，作为一项外来的制度，行政诉讼在当时刚刚进入中国，中国行政诉讼制度还处于蹒跚学步阶段，行政法学同样如此。在法制变革日新月异的时代，中国行政诉讼制度及行政法学术语能否始终保持一致就成为一个问题。同时，作为外源性的制度，由于不同时期学习对象的不同，

也会导致法律制度与法学理论上的差异，从最初向法、日学习，到后来学习德国，再到向美国学习，不同的国家各有其特定的法律词汇，同一个词语在各国语境中意义也会有所不同。因此，对于行政诉讼制度及行政诉讼法学的关键词进行必要的梳理，研究其不同时期是否存在差异，能够避免因关键词用语及词义的变化导致的研究结论的偏差。

针对本书研究对象平政院时代行政诉讼制度所涉及的问题，有必要将行政审判、行政裁判、行政诉讼、诉愿、行政处分、行政组织、行政机关、行政官署等行政诉讼中最基本的词语首先进行分析，以便于研究的展开。

（一）行政审判、行政裁判、行政诉讼

“行政审判”“行政裁判”及“行政诉讼”三词往往在同一意义上使用，清末曾使用行政审判一词，其后行政裁判逐渐成为主流，行政诉讼一词与行政裁判同时使用，20世纪30年代之后，行政诉讼取代行政裁判成为主要使用的词语。

行政审判一词主要出现于清末及民国初年，光绪三十四年八月初一（1908年8月27日），宪政编查馆与资政院共同提出的“九年预备立宪逐年筹备事宜清单”，以及宣统二年十二月十七日（1911年1月17日）宪政编查馆大臣奕劻等提交的“修正宪政逐年筹备事宜清单”中即使用行政审判一词，拟于宣统三年（1911年）颁行行政审判法院并设立行政审判院。1911年宋教仁在其起草的《中华民国鄂州约法及官制草案》中使用的也是行政审判一词。^{〔1〕}同年12月颁布的《中华民国浙江省约法》同样也使用了行政审判一语。1912年1月颁布的《江西省临时约法》中也使用了行政审判一词。^{〔2〕}在学术研究领域，行政审判一词也多见于清末民初，如1913年出版的古德诺《比较行政法》即使用了行政审判一词，其后虽有部分书籍仍使用行政审判一词，如陶天南所著、1937年出版的《行政法学总论》，范扬所著、1937年出版的《行政法总论》及由马君硕所著、1947年出版的《中国行政法总论》，但这个词已不是主流。

行政裁判一词被广泛使用主要是在清末及民国前期北京政府时期。1906

〔1〕 第14条：人民得诉讼于法司，求其审判，其对于行政官署所为违法损害权利之行为，则诉讼于行政审判院。

〔2〕 第28条：人民得诉讼于法司，请求审判。其由于行政官署之违法致权利受有损害时，得提起诉讼于行政审判院。

年清廷宪政编查馆提出的官制草案中即有一部《行政裁判院官制草案》。受日本行政法学的影响，这一词语在行政法著作中被广泛使用。1906年出版的美浓部达吉著作《行政法总论》（袁希濂译）、1907年出版的清水澄著作《行政法泛论》（金泯澜译）、1933年出版的美浓部达吉著作《行政裁判法》、1929年出版的朱采真所著《行政法新论》、1927年及1928年出版的白鹏飞所著的《行政法总论》里均使用了行政裁判一词。

与其他两个词相比，行政诉讼一词使用最为广泛，从清末法制改革开始到国民政府时期，行政诉讼一词一直被广为使用，最初与行政裁判、行政审判混用，到国民政府时期，此词逐渐成为主流。1911年宋教仁起草的《中华民国鄂州约法及官制草案》及1912年1月颁布的《江西省临时约法》均使用了行政诉讼一词。1912年《中华民国临时约法》中也使用了行政诉讼一词，1914年3月北京政府颁布《平政院编制令》，同年4月颁布《行政诉讼条例》，同年7月修正为《行政诉讼法》。1928年，国民政府颁布《司法组织法》，1932年颁布《行政法院组织法》及《行政诉讼法》，以及此后虽经数次修正之法律文本，均只使用行政诉讼一词。在学者的著作中，行政诉讼一词同样跨越不同时期，1907年出版的、清水澄所著的《行政法泛论》中即使用了行政诉讼一词，此后1912年出版的、裴德埒弥所著的《法国行政法》，1927年出版的白鹏飞《行政法总论》，1934年出版的朱章宝《行政法总论》及1946年出版的林纪东《中国行政法总论》等各个时期的行政法学著作均使用了行政诉讼一词。

从历史沿革上来看，行政诉讼、行政审判、行政裁判三词的涵义在不同时期，并没有发生明显的变化，其语义始终保持一致性。然而三个词语在用法上存在一定的区别。从其定义来看，裁判意为“判断当事者之争议”。^{〔1〕}“指把一般抽象的法规适用于各个实在的场合之国权的作用。”^{〔2〕}“行政裁判者，为对于行政事件之裁判也。”^{〔3〕}“系于私法及刑法之法规而外以决定行政法规之适用为目的者也，即行政国行政官署违法不当之处分致损害人民之权利利益而设立行政裁判之机关，以受理人民之行政诉讼而裁判其处分之有无

〔1〕〔日〕田边庆弥：《日本法律经济辞典》，王我臧译，商务印书馆1911年版，第107页。

〔2〕高希圣、郭真编：《政治法律大词典》，科学出版社1934年版，第387页。

〔3〕〔日〕美浓部达吉：《行政裁判法》，邓定人译，商务印书馆1933年版，第1页。

瑕疵对于有瑕疵之处负有取消之义务也。”〔1〕就诉讼的涵义而言，“因权利之请求，请裁判所行裁判，曰诉讼”。〔2〕而行政诉讼的涵义为：“对于官吏违法之行政行为而提起之诉讼为行政诉讼，即官吏依其资格对于人民或其他官吏所下之命令或处分有违法时，普通人民或其他官吏于受理行政诉讼机关所提起之诉讼也。”〔3〕对于行政审判，当时的学者们并未给出一个定义，不过我们从审判一词的含义仍然可以推断出行政审判的内涵。审判“是国权的意思表示，即指法院受理原告所提起的诉讼事件，确定法律适用加以裁决的程序”。〔4〕分析以上各个名词的涵义可以发现，行政诉讼是从原告角度描述司法权对行政行为的审查过程的；而行政裁判和行政审判则是从裁判机关的角度来描述这一过程的。因此，行政诉讼侧重于当事人的权利、义务、诉讼程序等事项，而行政审判与行政裁判则侧重于裁判机关的组织、权限等内容；行政审判与行政裁判涵义基本相同。所以，法律文件与学术著作在描述裁判机关时往往使用行政审判或行政裁判一词，而在描述整个行政诉讼制度或当事人、诉讼程序等内容时，则使用行政诉讼一词。行政诉讼一语为官方法律文件所使用的法律语言，在官方法律文本中（限于中央政府颁布的法律），从未出现过行政裁判及行政审判用法，后二者主要是学术用语。

（二）诉愿

诉愿作为与行政诉讼密切关联的救济制度，诉愿一词的使用与行政诉讼是同步的。1911年《中华民国鄂州约法及官制草案》中已经规定了诉愿制度，但并未出现诉愿一词，而是使用“陈诉”一语。〔5〕1912年《江西省临时约法》中即出现了诉愿一语，〔6〕此后《中华民国临时约法》虽同《鄂州约法草案》一样，并未使用诉愿一词，〔7〕但1914年4月北京政府仍颁布了《诉愿条例》，后于1914年7月修正为《诉愿法》。1930年国民政府公布《诉愿法》，此后数次修正。从学术著作的角度来看，对诉愿的研究一直是行政法

〔1〕 余正东主编：《法律政治经济大辞典》，长城书局1934年版，第222页。

〔2〕 [日]田边庆弥：《日本法律经济辞典》，王我臧译，商务印书馆1911年版，第387页。

〔3〕 余正东主编：《法律政治经济大辞典》，长城书局1934年版，第221页。

〔4〕 高希圣、郭真编：《政治法律大词典》，科学出版社1934年版，第422页。

〔5〕 第16条：人民得陈诉于行政官署。

〔6〕 第30条：人民得诉愿于行政官署。

〔7〕 第8条：人民有陈诉于行政官署之权。