

第一章 绪论

一、中国行政法之概念与法源

1. 概念

行政法一词经常在两层意义上被使用，既指一个专门的法律部门，也指研究这一门法的学科。为区别起见，有时把前者称为行政法，把后者称为行政法学。

行政法，简单地说，就是有关行政的法，更进一步可以分为三部分：（1）关于国家行政机关与公务员的法，如《国务院组织法》、《国家公务员暂行条例》；（2）关于国家各项具体行政管理的法如《土地管理法》、《治安管理处罚条例》；（3）监控行政权、为相对人提供救济的法如《行政复议条例》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》。也可以说，行政法包括管理法与控权法，因为第一类与第二类可统称为管理法，第三类可概称为控权法。任何一个国家的行政法体系都由这两部分构成，尽管在理论体系上不同国家的处理方式各有特色。

在中国，对如何界定行政法，学者们历来争议颇多。归结起来，主要有两大阵营^①：管理论，其核心论点是，行政法是国家行政管理的工具；控权论，它认为行政法的使命在于控制政府权力。这两派也可分别称为行政中心论与司法中心论。产生分歧与对立的根源主要是各自从某种价值观与学术立场——也不排除政治考虑——出发强调了行政法这一法律现象的某一方面而忽视其余。完

整的描述应当综合两者。故此，新的行政法理论认为行政法既调整因行政管理而产生的“权力——服从”关系，也调整因监督行政权而产生的监督关系，是调整行政关系以及基于此而产生的监督关系的原则与法律规则的总和。行政法本质上应当是平衡法。

2. 法源

上述定义需要进一步解析。行政法的“法”究竟何所指？为什么称行政法是“原则与法律规则的总和呢”？这一问题就是通常所谓的法源，它直接关系到行政法治原则的实际操作。以下分述中国行政法的法源。

- 2.1 宪法。宪法是国家的根本法，不仅具有最高的法律效力，而且是国家机关日常活动的根据与基础。行政法与宪法的联系最为密切，两者都直接关心公共机构与权力，具有很强的政治性，所以也被称为政治法。行政法又有“动态宪法”之谓，是宪法发展到“福利国”与“行政国”时代的一个不可或缺的组成部分⁽²⁾。同时，作为第二层级的政治法，它又直接受制于根本大法。宪法的诸原则与基本制度都时刻直接或潜在地制约着行政法存在的方式与作用的发挥程度。这一点在行政诉讼体制及其运作中表现最为显著。
- 2.2 法律。在中国这样一个成文法国家，立法机关制定的法律即使不能说是唯一的法源，也是主要的。全国人大及其常委会在立法权分配的结构中处于至高的地位，它们所通过的法律是中国法律体系的基架。哪些法律构成行政法呢？这存在一个标准问题。比如，《土地管理法》属于大行政法范畴，但在学科分类时，环境法、经济法都会研究《土地管理法》，而行政法只局限于其中关于管理机构、权限、行为程序以及补救措施等内

容。多种部门的法律规范交织并存于一部法律中乃司空见惯的法律现象。不过，行政法有它自己的一些比较集中的可以法典化的立法（如《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政程序法》）（中国尚未制定）

2.3 行政法规。国务院制定的行政法规可以粗略地全部划入行政法范畴。从数量上说，它压倒了人大立法。从立法权限来说，它具有很强的扩张性，虽然有时是在授权立法的名义下进行的。行政法规主要直接归为部门行政法的研究对象，行政法总论只概括性地、选择性地对其研究，而并不深入地研究其实体内容，比如，外汇汇率多少、河道如何治理等问题。

2.4 部委规章。国务院各部、委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令而发布的规章，在行政法上的地位，乃至在整个国家立法体系中的地位需要重新认识。由于在行政诉讼中部委规章只具有参照力，人们容易推论它作为行政法渊源的资格与地位不及地方性法规。有两点必需注意到：第一，规章的效力包括两方面，一是作为行政管理的依据，二是作为行政诉讼的参照。不能由后者推导出这样的结论——行政规章在行政管理中也只有参照力，下级政府对上级政府和自己的规章只用“看着办”而无义务服从。第二，部委规章低于地方性法规的说法错在把中国法看成了一个单一的整体。事实上，中国存在地方行政法与中央行政法的区分，这一点留待下面细说。即便从一个整体的立场看，也无法论证部委规章低于地方性法规，因为如果这种说法成立，按法制内在一致性的要求，与地方性法规相抵触的部委规章就当撤销，这无疑行不通。如果不撤销而只是不适用于本地区呢？那就会导致中央部委发布规章后无法预知各地区将如何对待之的不稳定的、混乱的局面，从根本上颠倒了中央与地方的关系。

2.5 地方性法规与地方行政规章。地方性法规是指依法律或全国人

大的决议享有立法权的地方人大发布的规范性文件。自治条例与单行条例在学术分类上有时也列入地方性法规⁽³⁾，但在立法行文中一般单独列出。

地方性法规的完整效力是由《行政诉讼法》明确的，它在行政诉讼中的充分依据力表明它是行政法的一个完整意义上的法源。地方行政规章在行政诉讼中具有参照力，但在地方行政管理中应当说具有完整的法律效力。

中国目前地方行政法的提法还很不普遍，不像美国有州行政法。其实，地方性法规与地方行政规章应当列入地方行政法渊源。地方立法于 1982 年取得了宪法正当性，从立法内容讲，这可以说是对地方行政法的正当化。笼统地划入国家行政法不管是对于理论分析还是对于实际的法律运用都不仅无益反而滋生混乱。当然，在单一制的国家结构形式之下不存在完整意义的地方行政法，因为不存在完整意义的地方立法。

2.6 司法解释与判例。从世界范围看，不管是在普通法国家还是在法国这样的成文法国家，行政法的一个共同特征就是，它很大程度上是非成文法⁽⁴⁾，法院在阐释行政法原则方面起着积极而关键的作用。正是这些原则制约了行政自由裁量，保障了公民的自由与权利。

中国行政法的发展走过的道路似乎与民法、经济法的道路并无二致，即基本靠立法。但是，在司法不独立的情况下，由于审判工作的客观需要，法院也作了一系列的司法解释，公布了一些“供参考”的案例。其中，1991 年最高法院发布的《关于贯彻执行 中华人民共和国行政诉讼法 若干问题的意见（试行）》多处突破了 1981 年发布的《全国人大常委会关于加强法律解释工作的决议》第二条规定的“具体应用法律、法令的问题”的界限，起到了补充立法不足的客观作用。另外，最高法院公布的典型案例对地方各级法院的实际审判的指导作用

也是公认的。判例在中国是否将被视为名正言顺的法律渊源尚难断言，但可以肯定的是，没有司法能动性，行政法就没有生命力。

从法源构成可以看出中国行政法两个形式特征：

第一，行政法覆盖面广，行政法规范体现在各种不同层次的法律文件中，不容易形成统一的法典。虽然法律、法规汇编层出不穷，但那与法典化相去甚远。应当承认，狭义行政法的法典化，中国短时间内取得了举世瞩目的成就，《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政监察条例》、《行政复议条例》都是近 10 年内颁布的。

第二，程序法的地位在逐步上升，但尚未取得独立性，零星地依附于实体法。在中国过去的实体、程序二分法中，程序法是诉讼法的同义语。从美国的经验看，既然对行政机关在现代社会的扩张性只能认同，剩下的也就是加强程序正义了。行政法治观念输入中国后，人们逐渐地认识到了行政程序是行政法的命脉⁵⁾，《行政处罚法》首次展示了中国新的行政程序观，将对未来统一的《行政程序法》的诞生起到导引的作用。

二、中国行政法的演进

中国行政法学界流行着一种说法，叫“古代行政法”。这一说法也遭受了强烈的攻击⁽⁶⁾。产生争议的一个根源就是，现代行政法的许多特点在古代的制度中有或强或弱的体现，现代体制的许多因素都发端于古代的习惯做法或成文制度。

如果从行政区划、机构设置，严任官、明职责、循章办事而言，至或从田赋、户役、征榷、官工官商诸方面的管理而言，中国古代不仅有法可依，而且堪称世界法制史上之一灿然辉煌成果。比如，《唐六典》载施政之准则，具法典之体裁，其立法技术已臻成

熟。但是，不管是《唐六典》抑或是明清《会典》，都是皇帝对臣僚与子民的命令。从现代民权主义立场看，按照司法与行政分离对峙、民与官界分对峙的模式去衡量，则古代典章无有配称行政法者，盖只可谓官法也。现代行政法是管理规范与控权规范的有机整体。用行政法一词概称古代有关行政管理的制度而无视管理技术与制度的精神层面容易误导行政法的发展方向，给专制正名。而一概弃之于行政法外，容易“数典忘祖”，不利于学习、继承古代成功有效的制度。为此，本书在第二章《官僚系统》设专节介绍中国古代的科举、御史等独具特色的管理技术与制度。

不过，不管古代有无行政法，中国以行政程序和司法审查为核心机制的行政法真正“上路”始于 1980 年。50 年代虽然颁布了宪法和一些组织法，但那只是苏联模式的管理法的雏形，而且后来的“反右”、“文革”把刚建立起来的法律机器捣毁一尽。发轫于 70 年代末的经济政治体制改革迎来了行政法制建设的春天。现在所谈的中国行政法都是 80、90 年代的立法与司法审查。其中 1989 年通过的《行政诉讼法》是中国行政法的“出生证”，是中国法制史上一块重要的里程碑。

西方国家行政法的兴起与“福利国”、“行政国”相联。政府对经济、社会生活的调控弥补了市场的失误，但同时也向传统的宪政观、自由观提出了挑战。行政法在这场变革中承当了两个使命，一是使政府的新职能、新机构获得宪法正当性，二是面对新行政系统这个“巨兽”加强程序规制、引导，加强司法钳制，以使人们在获益于行政干预的同时不致丧失基本的自由。与这种从自由放任主义走向国家调控的集中化趋势相反，中国行政法是在从僵硬的计划经济向市场经济转轨、从社会全面政治化转向政府、市民社会二元分化的过程中逐渐兴起的。两相比较可以启示人们，在自由放任与全面计划两个极端都不存在行政法，行政法存在于自由与管制交溶的地方。

总之，只有把行政法看成一种具有社会学意义的现象，才能正确认识到一国的行政法为什么出现、为什么以其独特的方式出现，其社会意义——正面的、反面的——又如何。

1. 中国行政法的客观规定性

中国行政法是改革开放的产物，它的出现有其客观规定性。

1.1 “文革”后个人魅力型的政治权威时代结束，中国在寻求理性化权威。如果说毛泽东时代属于个人魅力型权威统治，那么可以说，“文革”结束，中国人民历经失去权威与正统标准的迷茫之后开始走向了寻求理性化正统性与权威的道路，走向了返求诸己——从个人理性与尊严中寻找社会秩序模式——的道路。行政法制的发展是与新型的公民品格的形成相一致的。国家管制松弛，经济自由度加大以后，个人的自主性与权利意识也蒙生了。面对新型公民，政府要想取得百姓的自愿服从，就当依法、合理行事。法制乃是社会理性的化身，建立“社会主义法制”的努力表明了中国的权力，特别是行政权试图在一套实定法律规则体系中使自己正当化。

1.2 经济自由化打破了政府万能的神话。过去政府既是企业的所有者又是生产经营活动的直接组织者、管理者。政府无所不能，命令就是法，公民就是一群“被管理人”（the administrated），只有服从的义务没有抗争的权利。政企分开后，双方之间的关系演变为新型的契约关系，从贬义上说就是由人身依附关系变成了金钱关系。新解放出来的经济主体要想维护其经营自主权，维护其所获利益，增强未来的可卜性，必然要求一种“无感情的力量”来驾凌社会，这就是法。行政法的作用之一就是划定行政职权范围，阻止行政机关越权干预。

1.3 对外开放与合作必需建立与国际标准一致的政府运作程序和权利保障制度。没有对外开放，中国不可能在短时间内产生如许的改革法制的压力与新思维。很多的立法事实上都来源于对外合作的需要。这里所言立法并不限于经济立法，也包括人权保障、诉讼程序、行政程序等方面。对外开放不仅增加了中国“变法”的压力，而且也是创立新法的重要的智慧来源，每一部大的行政法律都是在大量参考国外相关立法、学术理论并去海外调查的基础上完成的。

注释：

- (1) 详见下文第二章 2.2 《中国的管理论、控权论与平衡论》。
- (2) “整个行政法实际上可以作为宪法的一个分支来对待，因为它直接源于法治、议会主权和司法独立的宪法原则；而且它对决定国家与公民的权力平衡有很大的贡献。”——Sir W. Wade, *Administrative Law*, Oxford, sixth edition, 1988, p. 6。
- (3) 赵克仁主编，《行政法学教程》，中山大学出版社，1990年，第28页。
- (4) 当然，从委任立法的增长来说，行政法渊源的规章化也是一个不可阻挡的趋势。参见笑侠（论新一代行政法治），载《外国法译评》1996年第2期63—72页，特别见第65页。
- (5) 参见《促进行政程序的民主化、制度化（笔谈会）》，载《中国法学》1995年第6期。
- (6) 张尚鸾、张树义主编《走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价》，中国政法大学出版社，1991年，第58—59页。

第二章 官僚系统

在研究行政法的原理，对行政行为进行法律分类，探讨相应的程序规则之前，有必要了解行政系统的结构与公务员的法律地位。所谓官僚系统，在这里与法国行政法上的行政组织、美国行政法上广义的行政机关及英国行政法上的行政系统⁽¹⁾范围相当。采用官僚系统这一术语乃有鉴于中国古代源远流长从未间断的官僚政治传统，有鉴于理性官僚政治在现代社会中的普遍意义。

一、中国古典官僚体制

中国具有四千多年的历史传统，其官僚体制从秦建立中央集权的封建国家结构算起历经了二千多年的变迁。人类史上如此彻底、复杂而又成功地官僚化的社会绝无仅有。对 17、18 世纪欧洲的启蒙思想家和专制君主来说，是中国首次给他们输入了通过书面考试选拔官员的概念，因此，中国乃是哲理化管理的楷模。相反，在 19 世纪那些鼓吹私有财产神圣不可侵犯的自由放任主义思想家的眼里，中国官僚管理阶层的自我利益阻碍了经济发展与社会进步，因此，中国是一个静止的、不谋进取的东方专制主义典型⁽²⁾。然而，不管怎么评价其社会、历史功能，中国的精致而又高度组织化的官僚制度的持续存在是不容否定的。

1. 科举

1.1 简介

中国古代产生官吏的方式繁多，科举制是其中影响最大的一种，也是被批判得最严厉的一种。在分析科举之前，简单介绍其他几种选官办法⁽³⁾。

(1) 世袭、世荫。秦汉以前官职世袭，亲、贵、官三位一体。由汉至清，基本不搞世袭制，但世荫历朝都实行。世荫指有勋功和居高位者，其子弟或其他亲属可受优待而得官，但不是某一官职的世袭。

(2) 荐举、征辟。也称察举，指高级官员根据考察荐举道德闻著及有才学的人为官，汉朝荐举最为发达。征辟是君主或高级长官直接征聘人为官的办法。皇帝征召为“征”，长官纳僚为“辟”。

(3) 吏道。从大官的僚属中选拔官员，一般称为吏道。隋唐九品以外的吏员，称为“流外”，经考铨递升流内，称“入流”。

(4) 纳货。或叫货选、货算入官、纳捐，是用金钱、谷黍换取官位的办法，有公开的，也有秘密的。卖官鬻爵始于汉，多在国家财政紧张时昌兴。

(5) 学校通籍。中国古代的学校主要是培养和选拔官吏的场所。汉朝兴办太学，太学生（博士弟子）经射策考试可为官吏。晋初别建国子学，专引五品以上的官僚的子弟。唐代六学二馆的生徒既可由六部授官也可参加科举。宋代比较重视从学校选拔。明清国子监实行积分历事之法，分等录用。由学校起家的，虽可不经科举，但史籍中称之为“科目之亚”⁽⁴⁾。

简单概括，秦汉以后选官以荐举征辟为主，隋唐以后以科举为主，世荫、吏道、纳货诸法乃旁道。

1.2 科举

科举是从隋唐开始直至清末为止实行的通过分科公开考试，对合格者由政府有关部门根据考试成绩委以官职的做法。

隋废九品中正制和高级官员自备僚属的制度，“近炀帝始置进士之科⁽⁵⁾”，分科策试取仕，这被视为科举初建的标志。唐代科举进一步发展，分为常科和制科两大类。常科每年举行，科目分为秀才、明经、进士等五十多种。应试者以明经、进士二科最多。制科是皇帝临时诏令设置的科目，有贤良方正直言极谏科、才识兼茂明于体用等百余科。宋朝的科举考试主要沿用唐制，但有许多变化：科举取仕的名额增加，唐朝每年不过 50 人，宋朝每年总有 200、300 人；及第者的地位待遇更加提高，科举及第可直接授官且品级提高；殿试正式制度化；防止作弊的制度严密。辽代的科举专为汉人设立，契丹族人另有一套升官办法。金朝科举考试女真人和汉人分开举行。元朝将蒙古人、色目人与汉人、南人分开，重经义而轻诗赋。发展到清，科举已形成一个层次、等级、条规、名目繁多而苛严的庞大体系，也是物极而终的时期。1905 年，清朝迫于形势不得不宣布：“自丙午（1906）科为始，所有乡、会试一律停止，各省岁、科考试亦即停止”⁽⁶⁾。至此，延绵一千三百余年的科举制终于告终。

为便于筛选人才，科举考试分有不同的级别。以明清为例，正式科举分为三级。第一级为“乡试”，每三年一次，在各省的省城举行，属于地方考试。合格者称“举人”，第一名称“解元”。第二级为“会试”，于乡试的第二年在礼部举行，

中者皆为“进士”，第一名称“会元”。第三级为“殿试”，会试发榜后十天由皇帝主持。录取者分为三甲，第一甲三名，分别称“状元”、“榜眼”、“探花”，并赐“进士及第”称号；第二甲约百余人，赐“进士出身”；第三甲约二百人，赐“同进士出身”。

一般地说，科举只是确认为官资格，属礼部管，而授予官职是吏部的事权。分级考试、排列名次的目的在于根据成绩优劣分别授予不同品级的官职。比如，明代第一甲通常任从六品、正七品官职，第二甲任从七品，第三甲任正八品。

1.3 评述

科举制的本质是考试任用。它有几个显著特点。第一，投牒自应，即不论血缘、财富与地位，人人均可自由投考，无需举荐。第二，定期统一考试，而且考试纪律严格。第三，按考试成绩择优录用。从法律上说，科举制是超阶级的，出身最底层的通过考试可以名正言顺地步入官场。正是以上三点后来为西方人借鉴进而发展出现代的文官制度。

科举是中国封建社会得以延续不断的秘诀之一。通过科举，君主吸引天下英才，使之效力于政权。唐太宗看到新科进士汇集榜下的情景时的快意之言——“天下英雄入我彀中”——精妙地道破个中真谛。科举使封建官场具有开放性，使社会下层合法正当地流入上层，从而取悦民心，加强了政治的活力，也有利于廉洁吏治。科举把官吏的任命权统归中央，扼制了贵族势力的发展，维持了中央集权的政治结构。文化方面的积极意义是，促进了诗赋等文学形式的繁荣，提高了书法的地位，维持了儒家学说的至高地位乃至唯一的正统性。

同时，科举也存在致命的弊端。它是使中国走向官本位的

一个关键的制度因素。“读书——考试——作官”成了古代知识分子共同的人生三步曲，其中作官是一切努力的目标。科举促成了君主专制的政治秩序。文官思想从小被禁锢，而且文官压倒武官，致使国家面临外强侵袭时少可用之才。文官机器也阻碍了地方势力的成长，与欧洲中世纪相比中国缺少与皇权相抗衡的力量。这是中国没有产生宪政思想的社会原因之一。

2. 御史

虽然在古代是否存在行政法的问题上人们意见分歧，但是必须承认“某些方面的类似行政法的现象不仅现代国家存在，而且古代也可见”。“这类事例多数不广为人知，但中国的御史却例外”⁽⁷⁾。这是因为御史是监督政府官员违法失职、滥用职权、贪赃枉法等行为的专门机构，与现代行政法控制行政权的精神相通。

中国古代御史制有中央与地方机构之别，以下分开叙述。

2.1 中央御史机构

御史监察制始于秦汉。御史职衔在秦以前就存在，但其主管的是文书簿记之事。秦设御史大夫掌管监察，且为丞相之副。西汉承秦制，御史府职司已偏重于“举劾按掌”和“外督、部刺史”⁽⁸⁾。此乃专门监察机构之滥觞。成帝以后，御史大夫改为大司空，不再掌管监察。以御史中丞为首的兰台御史继续充任监察专职，因办公处设在宫中，故有“宪台”之称⁽⁹⁾。亦即后来的御史台。从两晋南北朝至隋代，各朝监察机构改动频繁，大多是在“御史大夫制”与“御史中丞制”之间变动。唐代御史台分设三院：台院，属官为侍御史，掌纠百僚，推鞠

狱讼；殿院，僚属为殿中侍御史，掌殿廷供奉仪式；察院，僚属为监察御史，掌分察百僚，巡按郡县，审察刑狱，肃正朝仪。宋代御史台沿袭唐制，三院负责纠察官邪，肃正纲纪。这时期台谏职权交错，御史失去独立性，受尚书省节制。元朝御史台地位回升，列为三大中枢机关之一。明清御史制度臻于完备。明改御史台为都察院，罢谏院设六科给事中，科道并立。清基本承因明制，但六科给事中并归都察院，科道合一。清朝还制定了《钦定台规》，它是一部完备的监察法典。

2.2 地方御史监察制度

地方监察一般通过两种方式：一是在地方设立监察机构，隶属于中央最高监察机关；一是由最高监察机构或皇帝本人派监察官巡视地方。

秦在各郡设常驻监御史一人，负责监察郡内政务与官吏。汉初废郡监御史，采取“外示放任，垂拱无为”的方针。汉武帝置十三部州刺史，在御史台（蓝台）的节制下，监察诸郡国，又设司隶校尉，监察京官和京畿属郡官吏，地方监察体制初具规模。唐初在州之上设十道监察区，后来演变为十五道，各道设监察御史（又称巡按史）分巡各道州县。另外，唐代还临时委派按察使、采访使、观察使等出巡地方。宋代鉴于晚唐节度使多兼观察使等职而酿成藩镇之乱的前车之覆，把路对州县的监察权分予四大系统兼掌，即安抚使、转运使、提点刑狱和提举常平。四系统各不相属，直接对中央负责。元朝在全国分设 22 道监察区，由中央御史台派出肃政廉访使为各道长官。在道的上面还有江南、陕西两个“行御史台”，每个行台分管若干道。明朝按十三省划分十三道监察区，由都察院派出一百多位监察御史巡视地方。此外，皇帝还委派巡按御史巡视地

方。清朝地方监察与明制稍有不同的是，监察御史改为十五道，比较精简。

2.3 御史的监察权

- 2.3.1 纠举弹劾违法失职。**御史弹劾权既广泛又自由。弹劾的对象起初有“御史不纠三公”的旧例，后来，“自宰臣至百司，不循法守，有罪当劾，皆得纠正”。其自由裁量体现于两个原则中：“风闻奏事”，即可凭风闻不必以真凭实据就可弹劾，即使错了也不反坐；“台无长官”，各御史弹劾不必经长者签署而可直奏御前，甚或可以弹劾长官。
- 2.3.2 鞫狱平冤。**秦汉以来，御史就有介入司法审判的权力。以后历朝历代御史都行使一定的司法权。唐代对于未解至中央的那些重大地方案件，派出监察御史、刑部员外郎和大理评事充当“三司使”前往审理。这种做法史称“三司推事”。接受地方上诉是御史监督司法的主要形式，如，清朝《钦定台规》卷九规定，“官民有冤枉，许赴院辩明，除大事奏闻外，小事立予裁断，或令行该督抚复审昭雪。”
- 2.3.3 审复案牍。**也不妨称为案卷稽察，指的是监察官员去各大衙门查验公文档案，发现错误与不当予以纠正，借此监督各衙门日常运作的做法。如《宋史》卷一百六十四职官志四云：“旧台令，御史上下半年分诣三省、枢密院点检诸房文字，轮诣尚书六曹按察。奉行稽违，付受差失，咸得弹纠。”

除上述三方面外，御史还负责肃正朝仪。有些

朝代御史也有考课官吏权、驳正违失权。清代都察院长官位列九鼎，又是廷臣，可参与“廷议”、“九卿议”议决国是。

与御史监察系统并列的还有言官谏诤制度。言官或称谏官、垣官，职在“讽议左右，以匡人君”，监察方式是谏诤封驳，审核诏令章奏。言谏之官历代虽有变易，但除清代科道合一外，历代当任者皆给事中与谏议大夫。此制始于秦，盛于唐，至宋则式微，清朝六科给事中并入都察院，至此谏官匿迹。

2.4 御史制的体制特征

御史机构直接依附于皇帝，独立于其他官僚机构。御史的任命权一统于皇帝之手，机构设置上自魏晋御史台脱离少府后也自成一统。地方监察机构或监察官一般直属中央，独立建署，不隶属于地方衙门。而且，地方监察官不实行常驻久任，其中道理如顾炎武所云，“监临之任，不可以久也，久则情亲而弊生，望轻而法玩。”⁽¹⁰⁾

御史职位品秩卑，权势重，一反官僚系统中级别与权势成正比配置的常规。比如，唐代御史台除大夫三品，中丞五品外，侍御史为从六品，监察御史只有八品。但是，御史执行职务时，上至宰相王公都会敬畏三分。有些王朝还在礼仪上故意尊隆御史之职而予以殊遇。这种安排据说是基于为官的心理：“位卑则人情激愤，禄薄则爱惜身家之念轻”。⁽¹¹⁾

3. 中国古典官僚政治的性格

中国古代的官僚政治具有哪些特征呢？中国官僚理论权威王亚

南从社会经济角度深刻分析了中国官僚政治的成因、机制、社会影响及其现代走向。他发现中国古典官僚政治形态具有三种性格：

- 3.1 延续性。它几乎悠久到同中国文化史相始终⁽¹²⁾。官僚政治是作为专制政体的配合物或补充物而产生的。史家公认专制政体发轫于秦，秦代官僚政治是在贵族政治崩溃过程中形成的。中国“二千年之政，秦政也”，由秦以后虽然王朝一而再再而三地更迭，但通过文武官吏实施统治的结构不变。官僚统治的不断再生产，同式政治形态的重复，在黑格尔看来是“没有时间”；“没有历史”的。
- 3.2 包容性。中国官僚制在较长的发展过程中逐渐地发现了并在某种程度上创造出配合它的其他社会事象和体制⁽¹³⁾。首先，以家父为中心的家族制和宗法组织是官僚政治可利用的传统。其次，人治与礼治压倒法治。一般社会秩序靠宗法、靠纲常、靠下层对上层的绝对服从来维持。再次，学术与政治统一，文化中的每一个因素与官僚政治达到了水乳交融的调和地步。此所谓道学治同一。
- 3.3 贯彻性。官僚政治逐渐把自己造成一种思想上、生活上无所不包的天罗地网，使生息在这种政治局面下的全体官民都不知不觉地把这种政治形态看作最自然最合理的现象。同一事象的反复使人们的反应变成第二天性，从古如斯的政治局面使人们视之为当然。

从体制内部看，中国古代官僚制有以下特征：

- 3.4 整个官僚系统依赖皇帝的人格。在权力的顶峰——皇帝，家与国同，公与私同，法与言同。“天人合一”；“君权天授”，皇帝神圣不可侵犯。皇帝是天下的所有者，“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。皇帝是一切官职的源泉与指归，百官之设，所以事君，能事君者，得为官吏，结果，一朝天子一朝