

“十一五”国家重点图书出版规划
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目资助

法

总主编 曾宪义

中国传统法律文化研究

第四卷

官与民：

中国传统行政法制文化研究

● 本卷主编 范忠信



 中国人民大学出版社

“十一五”国家重点图书出版规划
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目资助

法

总主编 曾宪义

中国传统法律文化研究

第四卷

官与民：

中国传统行政法制文化研究

● 本卷主编 范忠信

撰稿人 (按撰写章节顺序)

范忠信 易江波 黄东海

陈会林 武 乾 张国安

王祖志 叶英萍

中国人民大学出版社

· 北京 ·

《中国传统法律文化研究》（十卷本）

秘书处

负责人：庞朝骥 冯 勇 蒋家棣

成 员：（按姓氏笔画排列）

马慧玥 王祎茗 吴 江 张玲玉

袁 辉 郭 萍 黄东海



中国人民大学法律文化研究中心
曾宪义法学教育与法律文化基金会

组织编写

认识传统行政法律制度的中国特色和中国精神

曾宪义 范忠信

本卷主要探究中国传统行政法律文化（含制度和观念）的基本体系和基本精神。与从前所有关于中国政治制度史、中国行政制度史、中国行政法制史的教材和论著不同的是，本书格外注重探究中国传统行政法律制度和惯例的根本理念或精神，也就是从法律文化的角度探讨传统中国的行政法律制度及其理念，探讨在传统中国政治过程中的官民关系的实质内涵。我们认为：“为民父母行政”是中国传统政治和行政制度的最基本立足点或出发点，是中国传统政治和行政制度的灵魂。本卷以此为主线，梳理中国传统行政法律制度和惯例的内在体系及逻辑架构，破译中国传统行政法律文化的奥秘，阐释中国传统行政法律文化的精神和特质。

本卷分为五大部分。这五大部分构成一个按照新的思路对中国传统行政法律文化进行初步阐释的系统。

在“导论”部分，我们主要就中国传统法律文化中的行政法律文化的地位作了一些基本勾画，特别解释了古代中国行政的特定含义；然后就中国传统行政制度与行政法律规范的内在逻辑体系作了一个初步的勾画，以便我们对中国传统行政法律文化体系有一个宏观的认识。

“导论”之后是第一编，主要探讨传统中国特有的国家理念和行政理念，以便我们在讨论具体的行政法律制度之前就宏观把握中国传统行政法律制度的灵魂或精神。本编主要探究中国传统行政法制体系的观念基础、理论基础和基本性质。通过对中国传统国家理念和行政理念、礼乐政治的梳理分析，我们可以了解中国传统行政法律制度体系是在什么样的政治哲学理念基础上形成的，这一理念基础是如何决定着中国传统行政法律制度的种种特征或特质的。同时也旨在说明，这一理念基础与近代以来的国家理念及行政理念有着什么关键的区别。

在第二、三、四编，我们按照法学界通常采用的行政法三分体系——“行政主体法制”、“行政行为法制”、“行政救济法制”——来分别探究中国传统的行政法律制度的内在体系及具体特征。

关于“行政主体法制”方面的研究，我们旨在探究和阐释君主及其附属的庞大官僚体系作为传统中国的政治或行政主体的特殊性。在本编里，我们探讨了传统中国的国家公务机构体系的设置、权力及相互关系设计，国家最基本的出政体系、行政体系、督政体系的

构成和运作模式，国家行政主体自身管理相关的法制或惯例等等。与从前的中国政治制度史或行政制度史著作或教材有所不同，我们特别注意探究和阐释君主及其附属的庞大官僚体系作为传统中国的政治或行政主体的特殊性，即“君为民主”、“官吏佐君为治”的政治和行政体制，这是一种片面的“君治”体制：人民不是政治的主体，只是政治的对象（受政者）。在这一体系中，君主（在相权辅佐下）“出政”和官吏“行政”是一个无法分割的整体，不存在西方历史上的“议事（决策）职能”与“行政（执行）职能”的明确划分。为此，我们力求避免过去相关教科书或著作有意无意按照西方国家机器理论和体系框架来分别列述国家政治行政体制各组成部分、只注意国家机关的静态构成（机构设置、编制、职责权限）的弊端，准备尽量从权力关系或权力行使的角度来研究和叙述。

关于“行政行为法制”方面的研究，本书弥补了政治学界、法学界过去研究的严重不足。过去的中国政治或行政制度史研究，只注意“行政主体”的研究，不注意动态的行政法制。也就是说，关于国家最高决策机关所作的“政”（决策）是如何具体“行”（推行）到民间的，过去的政治制度史研究并不注意。我们的研究，就是要开创性地分析阐释传统中国的国家政权多方面的动态的行政行为法制：一方面，特别注意对中国传统行政程序、手续、规程的研究；另一方面，特别注意对在中国古代诸多行政方面的人民实体权利和义务规范的研究。也就是说，本编要研究和阐述的是两者：一是国家所作、人民所受之“政”的具体内容，二是国家机构体系“行”（推行）此“政”的方式、手续、程序等等。这两个方面是从前治行政制度史者常常比较忽略的，或者是含混不清的。

在本编里，我们特别注意到，在古代中国，虽然没有近现代意义上的“法治”、“依法行政”的理念，但是国家机关的行政活动是有着相关的法律和习惯加以指导、规范和限制的，国家行政绝对不是官吏们随心所欲、无法无天的过程，事实上的行政行为法制体系是客观存在的。因此，从这一意义上讲，我们可以透过数千年的历史事实去发掘、梳理、诠释中国古代特定意义上的行政行为法制。根据古代中国的实际情况，本编把中国古代的“行政”分为15个方面。这15个方面可以大致归结为三大类行政：经济行政、治安行政、文化行政，分别代表着国家的“富民”、“制民”、“教民”三大意旨或目标。

关于“行政救济法制”的研究，更是本书填补前人研究空白之处。从前的研究，一般不承认传统中国的臣民有“行政救济权”存在，所以至今无人真正系统地梳理阐释中国传统政治中的“行政救济法制”。我们认为：在传统中国国家国一体、君父一体的政治格局下同样有臣民救济权存在。国家允许人民在认为自己权益受到官吏或官府的侵害时动用一些法定的或习惯的程序手续加以救济（抵制、请愿、诉讼以图纠正），并尽量保障这种途径的畅通。国家行政既以“为民父母行政”相标榜，那么“为民作主”就是题中应有之义。为人民提供“鸣冤叫屈”、“哭诉”、“陈情”、“请愿”的场所、途径、方式，并至少表面上要让人民能够实际使用这些途径或方式，是“为民作主”的最典型体现。这一点，即使是中央集权封建君主专制的王朝，还是不能不考虑的。关于这些救济程序、方式，除了在过去的法制史研究中已经作过一些阐述的“诉讼”法制之外，其实还有很多内容通常被我们忽略。本编就是力图恢复中国传统行政救济制度的全貌。古代中国的政治体制为人民大众提供了哪些救济渠道或途径呢？从历史上看，归根结底不过是一种渠道或途径，就是“上告”，即向上司申告，请求上司为自己作“青天”（庇护者、裁判者、救助者），请求官员“为我作

主”。不管是向州县基层长官申告，还是向高级或中级地方长官申告，或是向中央各衙门申告，或者是向巡回监察的御史们申告，甚至是直接向君主本人申告（告御状），无非都是向上位的人——上司提出控诉（指控官吏违法犯罪）或请求（请求制止不合理举措并重新作出合理举措）。这些控诉或请求，如果一定要用今天的刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼划分的观念来看，也许很少有具备今天行政救济（行政复议、行政诉讼）的属性，也很少有可以叫作行政救济制度的制度。但我们不能不说，通过这样的过程或途径，实际上也能实现相当于今天“行政救济”的效果，或者达到相当于今天行政救济的结果。在古代中国，人民权益的救济方式或手段大致分为个人救济和集体救济两大类情形。在个人权益救济中，士民百姓个人以一己的名义提出救济、采取一切救济举措的情形是常见的，但是也有个人借助宗族、乡党、江湖、行会、寺院等社会力量实行权益救济的情形。在集体权益救济中，亦有多种方式，主要是以宗族、乡党、行会等集体组织的方式提出“集体诉讼”，而诉讼请求又的确是集体或地方的共同利益的情形。

我们在本卷里所使用的“行政”概念，都是在“君治”理念下的“行政”，是“为民父母行政”的“行政”，绝对不是近代以来的权力分立与制衡理念下的行政概念。所以，对于本书后三编中的“行政主体”、“行政行为”、“行政救济”，都不能作近代以来的概念理解。之所以用这些概念，是出于梳理体系和阐述特征的方便。因为没有更好的概念体系可以用于梳理中国传统行政法律制度；纯粹用中国古代的政治概念体系，既不足以体现今人对中国传统行政法制的研究结晶亦即站在今人立场上对古代法制文明的价值判断，又无法与已经浸润于近现代法制语汇系统近百年的今日读者沟通。

目 录

导论	1
----------	---

第一编 传统中国的国家和行政：特质和理念

第一章 传统中国的国家特质和理念	15
第一节 中国早期国家形成的过程及其特色	15
第二节 传统中国国家政权的基本属性	25
第三节 古代中国典型的国家理念	37
第二章 传统中国行政的特质与理念	52
第一节 “作君”“作臣”关系与行政	53
第二节 “作亲”“作子”关系与行政	54
第三节 “作师”“作徒”关系与行政	56
第四节 “三作”的家长制本质及其肇因	59
第三章 礼乐政治与中国传统行政	61
第一节 中国古代的“礼”与“乐”	61
第二节 礼、乐、政、刑四者关系	67
第三节 传统中国行政中的礼乐	71

第二编 传统中国的行政主体法制

第四章 君主制度与最高出政制度	77
第一节 君权的产生及君权转移制度	77
第二节 君主权力及其礼法限制	89
第三节 君主权力的行使方式：最高出政制度	97
第四节 君主命令之形式和实质分类	101
第五节 其他与君权相关的制度	104
第五章 中央辅政决策机构及相关制度	108
第一节 附属于君权（佐君为治）的辅政体系	108
第二节 从贵族辅政到内阁辅政的发展线索	113
第三节 辅政机构“佐君出政”的辅政决策模式	124
第四节 辅政机构之间的制衡、监督	129
第六章 中央政务执行机构、派出机构及行政制度	133
第一节 附属于君权的中央政务执行机构及其与中央辅政机构的关系	133
第二节 中国历代中央政务执行机构体系及其变迁	135
第三节 中央政务执行机构的权力及其行使方式	148
第四节 中央行政派出机构、其权力及与地方的关系	156
第七章 地方政务机构的基本构成及行政制度	165
第一节 附属于中央的地方政务机构	166
第二节 地方政务机构的体制变迁	169
第三节 地方行政派出机构及其权力	176
第四节 地方政务机构变迁的规律	181
第五节 地方政务机构的权力及其行使方式	189
第八章 军事行政机构及相关行政制度	200
第一节 附属于君主的军事行政机构及其性质	201
第二节 中国历代军事行政机构的变迁	205
第三节 中国历代兵制与军事指挥体制	210

第四节 军事机构与其他行政机构的关系	219
第九章 乡里组织的行政职能及其与官府的关系	225
第一节 西周“国”、“野”二元结构下的基层行政组织	226
第二节 春秋时期基层行政组织的变化	231
第三节 战国时期的基层组织	236
第四节 秦汉基层行政组织	237
第五节 魏晋南北朝的乡村基层行政组织	245
第六节 隋唐时期的基层行政组织	256
第七节 宋朝乡村基层行政组织	259
第八节 金、元乡村基层行政组织	263
第九节 明朝基层行政组织	267
第十节 清朝乡村基层行政组织	274
第十章 监察机构及其相关督政制度	281
第一节 言谏机构及对君主的谏议制度	282
第二节 中央御史机构及相关监察制度	294
第三节 地方监察机构及相关监察制度	303
第四节 古代中国的相关监察法规	308
第五节 监察机构的权力及其运作方式	314
第十一章 国家公职人员构成体系及其管理制度	329
第一节 国家官吏及辅佐人员的基本构成	329
第二节 官吏选任制度	336
第三节 官吏品级制度	353
第四节 官吏休假和致仕制度	356
第五节 官吏俸禄制度	363
第六节 官吏考课与奖惩制度	366
第十二章 财政组织体系及财政决策与审核制度	372
第一节 传统中国的财政组织体系	372
第二节 传统中国财政岁入制度	376
第三节 传统中国的财政支出制度	387
第四节 传统中国财政审计制度	393

第十三章 国家公文与公事程限制度 397

- 第一节 传统中国公文管理概说 398
- 第二节 传统中国基本公文管理和公事程限制度 416

第三编 传统中国的行政行为法制

第十四章 授田限田：传统中国的土地行政制度 447

- 第一节 “井田制”与夏商周授田制度 448
- 第二节 秦汉魏晋之授田、垦田与限田 450
- 第三节 南北朝隋唐的均田制度 454
- 第四节 宋、元、明、清的官田屯垦、佃售与限田 457

第十五章 劝课农桑：传统中国的农业行政制度 461

- 第一节 帝王“亲耕籍田”制度 461
- 第二节 官吏农师督教耕织之制度惯例 464
- 第三节 奖助垦殖之制度及惯例 469
- 第四节 惩游惰贱商贾、奖赏农夫之制度、惯例 471
- 第五节 扶贫与农贷制度 473
- 第六节 资源与环境保护制度 475

第十六章 备荒赈灾：传统中国救灾减灾行政制度 478

- 第一节 官仓储备与放赈制度 478
- 第二节 常平仓及平糶赈济制度 483
- 第三节 义仓/社仓及相关赈济制度 488
- 第四节 其他赈灾制度及实践 493

第十七章 稽粮征赋：传统中国的农税行政制度 501

- 第一节 历代土地税征收制度及惯例 501
- 第二节 历代人头税、户税、杂税征收制度 511
- 第三节 历代赋税减免制度和惯例 515
- 第四节 历代税收管理体制及相关罚则 518

第十八章 征徭兴役：传统中国的徭役行政制度 522

- 第一节 徭役的制定及役龄役期 522

第二节	力役减免制度	527
第三节	力役的征用、替代、廩给及相关制度	531
第四节	力役的使用场合及相关制度	536
第五节	与役法有关的禁令和刑罚	542
第十九章	征商管工：传统中国的工商行政制度	545
第一节	官府工场作坊与匠役制度	545
第二节	行会与工商业者管理	552
第三节	商业和市场管理制度	555
第四节	工商税征收制度	565
第五节	盐、铁、酒、茶禁榷与税收制度	572
第二十章	蕃民编户：传统中国的人口户籍行政制度	580
第一节	中国历代鼓励人口增长之制度与实践	580
第二节	中国历代户籍编制与管理制度	583
第三节	历代乡里什伍保甲组织及治安制度	591
第二十一章	制民防奸：传统中国的基层治安行政制度	599
第一节	历代举告、缉捕奸贼之制度或惯例	600
第二节	历代法律宣传普及惩儆百姓之制度	605
第三节	历代社区治安与防奸制度	612
第二十二章	僧道管理：传统中国的宗教行政制度	616
第一节	历代王朝的宗教管理体制	616
第二节	寺观、僧道限额及资格的国家控制	620
第三节	督责僧道敬君敬父之相关制度与实践	629
第四节	对僧道乱戒、妖术、危害治安的监控	631
第五节	对奢侈、乖戾之礼佛行为的国家控制	634
第六节	关于僧道营财限制及赋役问题	636
第七节	关于僧道犯罪及其审判权问题	639
第二十三章	蕃政归化：传统中国的边疆民族行政制度	643
第一节	中央政权对边疆和蛮夷部族的管治模式	643
第二节	对边疆和蛮夷部族的抚教、同化和归化制度	649
第三节	对边疆和蛮夷部族人民的赋役政策	652

第四节 关于边疆和蛮夷部族案件管辖与法律适用问题·····	655
第二十四章 军征武备：传统中国的军事行政制度 ·····	660
第一节 军赋征收及军需置备制度·····	660
第二节 兵士征集及军伍构成之制度·····	664
第三节 奖恤勇烈、惩罚怯民之有关制度·····	670
第二十五章 兴学养士：传统中国的教育行政制度 ·····	675
第一节 先秦的教育行政制度·····	675
第二节 汉代教育行政制度·····	677
第三节 魏晋南北朝时期教育行政制度·····	678
第四节 隋唐五代时期的教育制度·····	681
第五节 宋元教育制度·····	684
第六节 明清教育制度·····	685
第二十六章 察举科举：传统中国的举选行政制度 ·····	688
第一节 先秦的乡举里选制度·····	688
第二节 两汉时代的察举征辟制度·····	689
第三节 魏晋南北朝的九品中正制·····	697
第四节 隋唐以后的科举制度·····	700
第二十七章 教民正俗：传统中国的教化行政制度 ·····	707
第一节 中国古代道德教化之法制和惯例·····	707
第二节 “乡饮酒之礼”和“乡约制度”·····	715
第三节 其他道德教化制度或惯例·····	719
第四节 伦理的法律强化及其借鉴意义·····	723
第二十八章 惠弱济贫：传统中国的福利行政制度 ·····	727
第一节 先秦时代的福利制度·····	727
第二节 汉代的福利行政·····	729
第三节 南北朝时期的福利制度·····	730
第四节 唐代的福利制度·····	731
第五节 宋代的福利制度·····	732
第六节 元代的福利救济制度·····	734
第七节 明清的福利救济制度·····	735

第八节 中国传统福利救济制度的特征和精神	736
----------------------------	-----

第四编 传统中国的行政救济法制

第二十九章 传统中国政府给人民提供的权益救济途径	741
第一节 按照国家行政层级逐级申诉的救济途径	742
第二节 通过巡回监察机构接受申诉的救济途径	744
第三节 “告御状”与通过君王直接干预的救济途径	746
第四节 越诉特许与人民权益救济	754
第三十章 古代中国人民权益救济的主要方式或手段	760
第一节 个人权益救济方式或手段	760
第二节 集体权益救济方式或手段	766
第三节 古代中国人民权益救济方式的主要特征	775
第三十一章 古代中国人民权益救济与国家廉政监督目标	783
第一节 监察机关接受人民对官吏的控告以行廉政监督	784
第二节 监察机关复审普通民刑案件与廉政监督	790
第三节 古代中国借助人民申诉进行廉政监督的主要特征	797
本卷后记	802

导 论

中国传统法律文化是一个迥异于西方法律文化的文化体系。这一文化体系建立在与西方不同的自然环境和社会生活之上，有着不同的观念基础和构成形态。近代向西方学习以来，我们习惯于以西方的眼光去解读中国法律传统，以西方的法律概念体系和逻辑思路去阐释中国古代法制，常常产生许多重大误解，关于中国古代行政法律制度的认识就是我们通常发生误解最多之处。中国古代的某些制度和思想，与西方的某些制度和思想，表面上相似或等同，实际上常常风马牛不相及。中国和西方，互以本民族的眼光看待对方的常见事物时，常常有井蛙语海、夏虫语冰之感。因此，我们有必要重新找到解读中国政治法律传统特别是行政法律传统的概念体系和逻辑思路，要找到一套符合中国法律文化内在特质的解读或阐释语言符号体系。

要找到这样一套阐释语言符号体系断非易事。中国政治法律传统自身的语言或符号体系，如“德”、“礼”、“政”、“刑”、“纲常”、“伦常”、“礼法”、“德法”、“刑典”、“律例”之类，是完全内在自足的意义整体。如果继续用这些语言符号去解释中国古代的制度和思想，等于同语反复，没有意义，又无法跟西方沟通。要跟现代学术沟通，就必须使用现代学术公认的语言符号系统，而这一套系统又来自欧美，来自一种异己的文化传统。用外来文化传统中的语言符号体系解读我们的法律传统，又常有隔靴搔痒、盲人摸象之感，有曲解或误读之危险。而舍弃这一套西来语言符号，又再也没有凌驾于中西之上的、为双方共同接受的第三套语言符号系统可用。这就是我们讨论中国法律传统特别是行政法律传统时遇到的最大尴尬。

这不仅仅是本书的尴尬，也是近代以来整个中国学术的共同尴尬，是我们无法回避的尴尬。我们所能做的是，在使用外来语言符号系统的同时，尽量不要有意无意掩饰了中西之间的典型差异。

本卷不避尴尬，试图用现代法律文化语言符号系统来整理、复述、解读、阐释中国传统行政法律文化。

一、中国传统的“行政”与“行政法制”

中国传统的“行政”，与西方的 administration 或 executive 大不相同。西人是从国家权力的划分及不同机关分别行使国家部分权力的角度使用“行政”概念的，中国则不然。

要理解中国历史上的所谓“行政”概念，关键要把握其三重含义。第一，“行政”就是执掌权柄；第二，行政就是把君主的旨意（政令）推行于百姓；第三，行政就是“为民父母”，护育人民。这种意义上的行政，实际上包含中国古代国家机器的全部活动，特别是以百姓为直接对象的活动。

中国传统用语中的“政”，有多重含义，因此“行政”相应也有多重含义。

“政”第一种含义是表示权力，故行政表示执掌权力。《史记·夏本纪》：“于是帝尧乃求人，更得舜。舜登用，摄行天子之政。”《史记·周本纪》：“周公摄行政当国”，“周公行政二年”，“召公、周公二相行政，号曰共和”。这里的“政”，就是国家最高权力或国柄，这大概就是“政”的最初含义。于是“行政”，就是行使最高权力或执掌国柄。孔子云：“天下有道，则政不在大夫”^①，意思是权力必须掌握在天子手里。

“政”的第二种含义是表示政令，故“行政”表示推行政令。“政”的外化形式为政令或法令，于是“政”又被视为“命令”或“法令”的同义语。孔子云：“导之以政，齐之以刑，民免而无耻。”^② 此处的“政”，就是政令、法令。儒家的政治理想是“礼乐征伐自天子出”^③，“非天子不议礼、不制度、不考文”^④。“礼乐征伐”就是政令或法令。因此，“行政”就是执行政令或法令。《管子·宙合》：“夫五音不同声而能调，此言君之所出令无妄也。而无所不顺，顺而令行政成。”《管子·正》：“立常行政，能服信乎？”《大戴礼记·小辨》：“制礼以行政。”唐人韩愈云：“君者，出令者也；臣者，行君之令而致之于民者也。”^⑤ 这都展示了早期的“行政”概念。这里的“令”，也是“政”，都是讲执行政令。

“政”的第三种含义是表示“国政”或“政治”。《礼记·礼运》：“政不正则君位危。”《中庸》：“文武之政，布在方策。其人存，则其政举；其人亡，则其政息。人道敏政，地道敏树。夫政也者，蒲卢也。故为政在人。”这里的“政”是指国家公共事务，“行政”则是指进行国家公共事务。

“政”的第四种含义是表示“征伐”。《逸周书·作雒》：“二年，又作师旅，临卫政殷，殷大震溃。”刘勰《文心雕龙·时序》：“方是时也，韩魏力政，燕赵任权。”这里“政”指“征伐”或战争。

“政”的第五种含义是“征税役”。《周礼·地官·均人》：“均人掌均地政。”《孟子·尽心下》：“无政事，则财用不足。”《荀子·王制》：“相地而衰政。”《礼记·王制》：“八十者一子不从政。”这里的“政”都有“征税”或“征役”的意思。

不过，后两种意义上的“政”应该读作“征”（第一声），几乎没有见到将其与“行”字相连，曰“行政”的例子。不过，理论上讲，把“政”（征）与“行”（推行、进行）连称的可能是存在的，这种意义上的“行政”应该是中国古代“行政”的特定含义之一。

这五重含义，都是从“行政”的表面特征及事实内容而言的。

还有从政治道德或伦理意义言“行政”的。《孟子·梁惠王上》：“为民父母，行政，不

① 《论语·季氏》。

② 《论语·为政》。

③ 《论语·季氏》。

④ 《礼记·中庸》。

⑤ （唐）韩愈：《韩昌黎文集》卷一，《原道》。

免于率兽而食人，恶在其为民父母也？”这是讲“为民父母”应该是“行政”的本质。

本书正是从上述所有意义上理解“行政”，也在这样的意义上理解中国传统的行政法制——所有有关这样的“行政”的法律制度，都是本书所说的行政法制。也就是说，我们是从中国古代特有的语义来理解中国历史上的“行政”和“行政法制”，不是从西方人的权力分立与制衡中的“行政权”的意义上理解，也不是从“宪政”之下的“依法行政”含义上理解“行政”和“行政法制”。事实上讲，西方这种意义上的“行政”和“行政法制”，在中国古代是不存在的。

这是本书开宗明义必须特别强调的一点。

本书书名之所以要标明“行政法制文化”，是因为我们在本书中要研究的不仅仅是制度，而且是以法律制度为中心的那个文化体系，故干脆叫“行政法制文化”。什么是“行政法制文化”？一切与行政法制直接相关的文化现象，都可以称为行政法制文化。

二、中国行政法制文化与中国法律传统

中国法律传统，作为一个法律文化整体，其内部应该是有各种逻辑构成部分的。西方人惯于将一个法律体系或文化传统分为宪法、民法、刑法、诉讼法、行政法等部门或分支，或者在民事法内部又划分人法、物法、诉讼法或总则、物权、债、亲属、继承等逻辑构成部分。中国古代似乎没有这样的部门或分支划分。既然如此，那么怎样才能发现中国传统法律文化内部实际上存在的逻辑结构体系或有机构成呢，也就是怎样解说中国传统法律文化的内部构成机理呢？这就变成了非常困难的事。因此，我们简单地把中国古代法制文化体系分成民事法、刑事法、诉讼法、行政法、经济法等几个分支体系也许是不很恰当的。但是，为了与世界学术沟通，为了与现代学术沟通，我们又只好大致按照这样的部门法思路来解说中国法律传统。

中国法律传统没有西方由不同部门法共同构成的逻辑体系，但是有自己的内在逻辑体系或有机构成体系。这一体系，有自己特有的灵魂，有自己特定的内在互补自足的构成体系。

中国传统的社会秩序的灵魂，就是“圣贤教化愚民”，一切法制都是本于这一精神而形成的。“天”被假定为至善至美的无上权威，“天子”是上天化民的使者，是圣贤的总代表。所有圣贤辅佐天子治国抚民，一切官吏应该是由圣贤来担任的。国家的一切政治，是“为民父母行政”。为了建构这一秩序，中国的传统法制，在上注重选官、治官，尽力保证官吏队伍道德合格、堪为百姓表率，保证其有资格教化人民；对下注重教民治民，德刑并用，恩威并济，文武兼施。一切暴力手段归根结底是为教化百姓服务的。这就是作为动词的“文化”的含义，就是为了使人民在温饱之外还获得“人之所以为人”的礼义感召和升华。此为对华夏地域内部而言。对外注重华夷之辨，注重教化施行的边界，不强行在华夏文明传统区域外“用夏变夷”，但也不允许“用夷变夏”。一切礼乐制度的最终目标是建成“温良恭俭让”的礼乐融融的和谐社会。

在这样的理念指导下形成的中国法律文化体系中，实际上包含以下几个分支体系：一是关于巩固天子权威的制度体系；二是关于选任优秀官吏的制度体系；三是关于监督官吏廉政的制度体系；四是关于国家财富资源配置的制度体系；五是关于国家公益工程建设问

题的制度体系；六是关于人民身份管理及赋役责任的制度体系；七是关于教化人民及治安控制的制度体系；八是关于处理国家与四夷关系的制度体系。

这八个分支制度体系的内容并不是各自完全独立的，而是互相有交叉的。这个体系，显然是不能用西方的部门法体系来比拟的。这样一个体系，正是一个以“明君、清官、良民和谐共处构成礼乐文明社会”为显性目标的秩序体系或法律文化体系。至于这一秩序或法律文化体系背后的隐性目标，则不外乎是不同力量（以体力、智力为主的综合能力）的社会群体（阶层）有差别地分享社会资源，且必须让这种差别合法化、正当化而已。这在哪个民族都一样。我们解读一个民族的法律文化，只能解读她的显性目标秩序或法律文化体系，即只能解读她把社会各阶层（群体）对社会资源的差别占有或分享作合法化、正当化修饰（安排）或解释的特殊思路、技巧、方法和安排而已。各民族对资源占有差别的各自特有的正当化、合法化修饰（安排）和解释体系，就是一个民族的法律文化体系。

在中国这样一个由八大部分组成的法律文化体系中，似乎没有一个相当于西方“行政法制”或叫作“行政法制”的相对独立的分支体系。但是，我们如果用中国历史上特定意义的“行政”概念来解说，或者说用中国文化中特有的“行政”观念来观察，就会发现一个中国特有意义上的“行政法制”体系。进一步，我们也大致可以总结出中国历史上特有的行政法制文化体系。

中国行政法制文化体系是一个什么样的体系呢？对于这样一个体系，显然要把西方的部门法概念和中国古代的“行政”概念结合起来，才有可能描述。光用二者之一作为标准是无法描述清楚的。

三、中国传统行政法制的内在逻辑体系

中国传统的行政法制进而行政法制文化，有着一个自在的逻辑体系，潜存于这一文化整体之中。对这一逻辑体系的描述，需要借助一些取自中国传统文化语汇并根据现代政治法律术语加以适当变通的概念体系。

（一）家天下的“君治”为中国行政法制文化逻辑体系的逻辑起点

中国传统行政法制文化的逻辑体系，有一个基本的逻辑起点，就是“君治”。“君治”不能简单地理解为西方政治学意义上的“君主政体”、“君主专制”，应该根据中国文化作特定的理解。这个特定理解，有以下几方面的含义必须注意。

第一，君主代上天为治，奉天命、天意为治。汉人董仲舒说：“唯天子受命于天，天下受命于天子”^①，“受命之君，天意之所予也”^②，“王者亦天之子也。天以天下予尧舜，尧舜受命于天而王天下”^③，“王者承天意以从事”^④，都是这个意思。

第二，君主职位为人民利益而设。《慎子·威德》：“古者立天子而贵之者，非以利一人也……故立天子以为天下，非立天下以为天子也。立国君以为国，非立国以为君也。”《商

① 《春秋繁露·为人者天》。

② 《春秋繁露·深察名号》。

③ 《春秋繁露·尧舜汤武》。篇名本为“尧舜不擅移汤武不专杀”，从史学界惯例简记作“尧舜汤武”。

④ 《汉书·董仲舒传》。