

中国 行政法史



张晋藩 李 铁

政法大学出版社

606/100/28



国防大学 2 073 0660 9

606/28

中国行政法史

张晋藩 李 铁 著



中国政法大学出版社



国防大学 2 073 0660 9

中国行政法史

张晋藩 李 铁 著

中国政法大学出版社出版

昌平东沙屯印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092毫米 32开本 14 印张 320 千字

1991年3月第一版 1991年3月第一次印刷

印数：1——5000

ISBN7-5620-0529-x/D·470

定价：7.00元

前 言

中华民族立国悠久，有着四千多年未曾中断的国家统治的历史，因此行政管理体制颇为严密，行政法规也自成体系。中国古代行政法的主要内容是确认国家机关的权责与相互关系，调整行政机关的活动与整个国家机器的运转，规定对于文官的一系列管理制度，以及行政工作的各种程序与文书制度。中国古代的行政法是中国古代法律体系中的重要组成部分。

综观中国古代行政法的发展，除奴隶制时期已具雏型外，进入封建社会以后可以分为三个阶段。

(1) 奠基阶段——秦汉。统一的秦政权建立以后，为确立专制主义中央集权制度，开始运用法律对于社会经济政治进行广泛的调整。秦墓竹简三类法律文书的内容涉及农业、手工业、商业、徭戍赋敛、军爵赏赐、官吏任免、什伍组织等各个方面，证实了秦“莫不皆有法式”的说法。其中许多部分都具有行政法的性质。有些对后世很有影响，如建帝制，置郡县，改官制，统一文字、度量衡和币制等。而以律为行政法的基本法律形式，也反映了处于初期阶段的一种特色。汉代随着专制主义中央集权制度的发展，汉律六十篇中行政法律占有相当比重，《朝律》就是一部集中的行政法律。为了加强中央集权的经济基础，从汉武帝时起建立了

盐铁专卖制度，并将铸币权收归中央，从而丰富了调整财经方面的行政法规。

(2) 发展阶段——唐。唐是中国的封建盛世，无论国家体制，还是法律制度都已达到成熟和定型。玄宗时期历时十六载制定的《唐六典》，是中国第一部官撰的系统的具有行政法典性质的立法，它是唐代现行国家机关的职责、活动与职官管理制度的法律根据，又是唐以前行政立法的总结。从此典律分野，在封建法律体系中出现了行政法的独立分支。

《唐六典》的制定不仅是唐代立法活动的卓越成就，而且对后世行政法的发展也有着深远的影响。除《唐六典》外，在有关的令、格、式中也规定了一系列行政法律规范，标志着封建行政法的发展。

(3) 完备阶段——明清。明清是封建专制主义中央集权制度高度发展的形态，也是封建国家的最后形态。随着国家行政管理制度的进一步完备，行政立法也达到很高的水准。明清两代仿《唐六典》制定的《会典》在内容上比《唐六典》丰富，体例也更为严谨。可以说是封建行政立法的总汇。明嘉靖皇帝在《会典》御制序中说：“辑累朝之法令，定一代之章程，鸿纲纤目，灿然具备”。清会典不仅所列均为“礼乐刑政大端”、“经久常行之制”，被人称之为“清帝国之宪法”，而且从乾隆以后附于会典的则例、事例另辑成书，创典例分辑的体例。总之，明清时期以国家会典为经，以众多的各部院单行行政法规为纬，交织成内容庞博，门类齐全，规范细密，并饶有中国特色的古代行政法律体系。

中国古代的行政法具有以下特点：

(1) 规范详密，自成体系

在中国古代民刑不分、诸法合体的法典编纂形式下，某

些行政法规也包括在刑法典当中，这种编纂形式是和自然经济长期占统治地位的特定历史条件分不开的。但除此之外，也必须看到存在着众多的单行的行政法令、法规。随着封建经济、政治关系的发展，从唐代开始已从封建法律体系中划分出独立的行政法，出现了具有代表性的《唐六典》，局部地打破了诸法合体、混合编纂的结构形式。近代章炳麟在《检论汉律考》中说：“周世书籍既广，六典举其凡目，礼与刑书次之而通号以周礼。汉世乃一切著之于律。后世复以官制仪法与律分治，故晋有《新定仪注百官阶次》诸书，而诸书仪杂礼，公私间作。迄唐有《六典》、《开元礼》，由是律始专为刑书，不统宪典之纲矣。上稽皇汉则不然也。”日本织田万有在《清国行政法》一书中也说：“支那法制与国民文化同生。……至行政法典起源何时，殊难确定，要其大成，端进唐代。唐作六典载施政之准则，具法典之体裁，为后代之楷模，以视汉以来之所谓律，所谓令，所谓格，所谓式者大有殊焉。……由是观之，支那古来即有二大法典，一为刑法典，一为行政法典。”总之《唐六典》的制定，标志着中国封建法律体系发展到了一个新阶段。唐以后宋元制定了以行政法规为主要内容的《庆元条法事类》和《元典章》，明清则以《会典》为基本行政法典，并辅以众多的单行则例。在中国古代法律体系中，行政法不仅同样源远流长，沿革清晰，而且自成体系。大体可以分为中央政权行政法，地方政权行政法和民族聚居地区政权行政法。在内容构成上又可分为以下部类：吏、户、食货、礼、教育、科技、民族、宗教、司法行政与军事行政。从这十个部类的划分中，可以想见其涉及的范围之广泛，内容之繁复，规范之细密。

（2）以职官为纲目编制行政法典

早在奴隶制时代，《周礼》就以六官区分六典，开创以典设官明职明责的体例。《唐六典》沿袭《周礼》六官，“以今朝六典象周官之制”，以三师，三公，五省，六部，九寺，五监，十六卫、东宫、都督府、州、县为纲目，详述其职司、官佐、品秩、行政管理的基本原则、方式和规程，以及各机关之间的关系。由于《唐六典》是以唐代现行的行政机关与行政管理制度为根据，并收入开元年间大量行政法规，因而是唐代立法活动的又一卓越成就，它不仅是唐以前行政法的总结，也为后世的行政立法创立了范例。唐以后宋明二朝就迭次刊刻《唐六典》，使之流传于世。

明清《会典》是仿《唐六典》制定的。它是我国封建社会后期具有代表性的行政法典。

明孝宗时，“发中秘所藏诸司职掌等书，参以有司之籍册，凡事关礼度者，悉分馆编辑之，百司庶府以序而列，官各领其属而事皆归于职”，辑成《大明会典》。孝宗以后，武宗，世宗，神宗三朝，都重加校订增补，完成《正德会典》、《嘉靖续纂会典》和《万历重修会典》。《明会典》以六部官制为纲，按官职分卷，分别叙述各行政机关的职掌和事例，以及相互关系与活动原则。

清朝在关外时期便已开始奉行“参汉酌金”的路线，进行立法活动，至清太宗继位改国号为清以后，加快了政治制度与法制的建设。太宗崇德元年制定了《崇德会典》，这是一部包括礼制、官制、刑制、婚姻、诉讼、宗教、经济等内容庞杂的综合性法典，但行政法规占有较大的比重。它反映了社会急剧变动时期的各种社会关系和政治上层建筑的发展趋向，以及由习惯法向成文法进一步过渡的历史特点。

《崇德会典》是参汉酌金立法路线的重要产物，也是清朝创制会典的历史渊源。

入关以后，康熙二十三年奉敕纂修会典，于康熙二十九年完成《康熙会典》。其后，雍正十年颁行《雍正会典》。这两部会典均以事例附于各条之末。乾隆时以“例可通，典不可变，今将缘典而传例，后或摭例以淆典，其可乎”，遂将原附于各条之末的则例，分立一编，使典例不混，相辅而行。因此乾隆二十九年纂成《乾隆会典》的同时，又编定《乾隆会典则例》。由乾隆开创的典例分编，以典为经，以例为纬的会典体例，为嘉庆、光绪两朝所沿袭。除《嘉庆会典》、《光绪会典》外，还有《嘉庆会典事例》与《光绪会典事例》。清王朝会典首尾相衔，记述了清代从开国至光绪朝有关宗人府、内阁、军机处、中书科、吏、户、礼、兵、刑、工六部、理藩院、内务府以及寺、院、监等机构的职掌、事例和活动原则，因而是研究清代典章制度的重要资料，也是中国最完整的封建行政法典。

我国古代行政法典以职官为纲目的格例，反映了严任官与重治吏的一贯倾向。迄今保留下来的历代吏典法规，何止千卷，这也从一个侧面证明了职官制度在我国古代行政法中的重要地位。正因为如此，对官吏的遴选、考绩、奖惩等也就成了行政法中的重要内容。

（3）引礼入法，礼法结合

中国古代特定的社会历史条件决定了调整宗法等级关系的礼是维护奴隶主阶级和封建地主阶级统治的重要手段。以礼定名分，别尊卑，严制度，调民情。为了赋予礼以国家的强制力，统治者处心积虑地引礼入法，使礼法结合，互相渗透，这个过程从进入阶级社会以后就开始了。发展至汉代，

随着儒家思想被确立为社会统治思想而达到一个新的阶段。一些著名的汉儒既说经又解律，他们的作法得到最高统治者的认可，并通过各种方式和途径把礼的规范法律化。如果说引礼入法，礼法结合是中华法系的基本特点之一，那么它同时也是中国古代行政法的基本特点之一。其主要表现如下：

第一，利用宗法伦理关系把父权引入行政领域，使伦理与行政进一步结合，家与国进一步沟通，借以加强皇权、吏权和行政权。马克思在《中国革命和欧洲革命》中所说：

“就象皇帝通常被尊为全国的君父一样，皇帝的每一个官吏也都在他所管辖的地区内被看作是这种父权的代表”^①，是完全符合中国古代的历史实际的。

第二，采取法律的形式巩固统治阶级所需要的礼制。礼之所以被统治者视为“经国家，定社稷”的“政本”，就在于它严格维护等级（实即阶级）秩序。所谓“名位不同，礼亦异数”^②。因此，礼与法都被称作是“大分”。为了使礼获得强制人们普遍遵行的力量，法律逐渐由礼的后盾发展为礼的外貌。礼是法的指导原则，法是礼的推行力量。礼治与法治二者无论从思想到实践都渐趋于渗透融合。古代行政法就是礼法密切结合的产物和重要表现。以《周礼》六官为例，春官宗伯的设置已然是明显的寓礼于法。《礼记》所说：“礼经三百，威仪三千”，既不是纯粹的礼，也不是纯粹的法，而是礼与法的融合，二者不分又有分。汉以后儒家已处于正宗地位，历代法典大都出自儒家之手，致使法律受儒家思想的全面支配。儒家奉行的“礼有差等”、“严上下贵贱之

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第2页。

② 《左传》庄公十八年。

别”的教条，进一步灌输到法律中去。有关服饰、房舍、车马、婚丧、祭祀等所谓礼制，都分别纳入不同形式的法典、法规，从而大大巩固了等级制度。正如《新书》所说：“奇服文章以等上下而差贵贱，是以高下异，则名号异，则权力异，则事势异，则旗章异，则符瑞异，则礼宠异，则秩禄异，则冠礼异，则衣带异，则环佩异，则车马异，则妻妾异，则泽厚异，则宫室异，则床席异，则器皿异，则饮食异，则祭祀异，则死丧异。”^①所有这些“异”正是礼所要求的，又是被法所固定的，违背了便是逾制违式，或受行政处分，或受刑罚制裁。一般说来礼书所载侧重于细密繁琐的制度，会典所记则为宏纲巨目，礼书会典不列治罪之款。如对行政犯罪施以刑罚，或见于刑典，或见于条例。

（4）体现专制主义的精神

中国从夏商起就建立了以王为首的奴隶主贵族专政的政体，这是和古代东方各国相同的，尽管形成的条件有异。至公元前221年秦并六国建立统一的封建专制主义中央集权国家以后，经过二千余年的发展过程，专制主义制度越来越强化，越来越趋于极端，皇帝集中一切大权，是名副其实的国家首脑。作为国家重要立法的行政法，必然要体现封建国家基本政治制度——专制制度的精神和要求。

第一，确认“皇帝”为君主的称号和国家的最高行政首脑，“天下之事无大小，皆决于上。”^②由皇帝来指挥一大批封建官僚行使行政大权，并以他为核心协调国家机关之间的关系，保证国家机器的运转。

① 《新书》卷一《服虔》。

② 《史记·秦始皇本记》。

第二，确认皇帝的诏令为最基本的行政法渊源，具有最高的权威。汉武帝时，廷尉杜周说：“三尺（法）安在哉，前主所是著为律，后主所是疏为令，当时为是，何古之法乎。”^①这段触及封建法制本质的论述，虽是泛指，但适用于整个封建时代，也符合行政立法的实际。在秦汉以来的封建法典中，对于官吏矫诏、矫制、废格诏令、僭越等行为，概属重罪，处重刑。

第三，确认君臣共议政事的“朝会”制度。朝会之制源于周礼，创立于秦，一直延续到明清，除节日、圣诞等临时性的朝会外，真正处理政务的是“常朝”。凡属大政、大狱、立法、军事，均为常朝会议的内容。常朝有一定的仪式、程序和固定的地点。在专制制度下皇帝虽为一国之主，但决不意味着他个人统治国家，相反，遍于全国的统一的官僚机构和军事机构乃是专制制度的两个重要支柱。为了实现专制主义的国家统治，皇帝十分注意发挥官僚机构的作用，这是朝会制度得以产生和延续的根本原因，但朝会的最后决定权仍操于皇帝之手。

第四，确认地方司法与行政合一的体制。中国从进入阶级社会以后，便在中央建立了专门的司法机关。但在地方则由行政机关兼理司法，地方行政建制与司法审级基本一致，行政长官也就是司法官，这种体制遂使行政权凌驾于司法权之上。宋代设置的提点刑狱公事和明清设置的提刑按察使，虽为地方专设的省级司法机关，但实际活动仍受同级行政长官的控制，成为行政机关的附庸。这种地方行政与司法合一的体制，更便于皇帝控制司法，一直延续了二千多年。我国

① 《汉书·杜周传》。

古代行政法极力维护这种体制，表现了它的保守性。

第五，确认官府对某些手工业和商业的管理。1976年湖北云梦出土的秦简，确切地展示了秦对官手工业、官商业进行管理的一系列行政法规。汉时对盐、铁、酒进一步实行专卖制度，以维护封建国家的专利专卖权，巩固和加强专制王朝的经济基础。这项专卖制度一直继续到清朝未废。不仅如此，从唐朝起，茶叶的产销也全由官府垄断。宋元明清实行茶引法，经营茶叶的商人仍在官府控制之下。宋辽金元时期还于边境开设由官府主持的互市市场，即所谓“榷场”。对于榷场的地点，市易的货物，交易的方法，均有严格的限制与管理制度。总之，封建时代所实行的官手工业、官商业制度，是封建国家的一项重要经济活动，它在不同时期，对社会经济起着不同的作用。对于官手工业与官商业的调整、保护，也是中国古代行政法的重要任务之一。正由于理财与治国关系密切，因此经济行政法规的内容丰富而博杂。

(5) 通过监察机关对国家行政管理进行广泛的监督

中国从战国时起就在国家机关中设置御史，执掌王宫的例禁和纠举违法的官吏。西汉时中央监察机关御史台的建立和地方固定监察官部刺史的设置，标志着封建监察制度的发展。但御史台隶属于少府之下，并设于宫内。东汉时御史台又称“宪台”，以示执掌察举非法。同时扩大了部刺史的职权，不仅监督地方官员，也掌管军事。反映了中央集权制度的强化。魏晋南北朝时期，御史台名义上不再隶属于少府，成为皇帝直接掌握的独立的监察机构，并由宫内移至宫外。御史中丞拥有“震肃百僚”的权威。魏晋以后，皇帝允许御史“风闻言事”。如百官有罪，御史中丞失纠，则要免官。地方不再设置固定的监察机关，而由中央派出巡御史执

掌对地方官的监察。魏晋南北朝时期监察机关职权与机构的扩大，一方面反映了统治者对督励官吏职守，发挥国家机构效能的重视，另一方面也表现了监察机关对于纠弹吏治，实行行政监督、司法监督确实起了重要作用。

唐朝的监察机关包括御史台和言谏两个系统。御史台以御史大夫为长，御史中丞为辅，“掌邦国刑宪典章之政令，以肃正朝例”^①，有权弹劾百官，参予大狱的鞫讯，监督府库的出纳，等等。为了保证御史行使监察权，允许“独立弹事”，即不经御史台直接向皇帝奏弹。御史的任免也不受吏部干预。对于唐代监察官所起的作用，睿宗曾有如下评论：

“彰善瘅恶，激浊扬清，御史之职也。政之理乱，实由此焉。”^②

唐代言谏系统分谏官和给事中两类。谏官有左右散骑常侍，左右谏议大夫，左右补阙，左右拾遗等。负责规谏皇帝与宰相的过失，研析朝政的得失。言官则为给事中，据《文献通考》载：“给事中加官也，秦置汉因之，以有事殿中故曰给事中，在散骑常侍下，给事黄门侍郎上”。给事中秦汉时虽置但无专职，唐时始列为专职，有权驳回和纠正政府各部门奏折中的违制悖律之处。《旧唐书·职官制》说：“给事中常陪侍左右，分判省事。凡有司奏钞，侍中审定，则先读而置之，以驳正违失”。对于诏敕不便者，也可以“涂窜而奏还，谓之涂归”^③。白居易在《长庆集》中对给事中的职责作了更为具体的阐述：“给事中之职，有制敕不利于时

① 《唐六典》卷十三。

② 《唐大诏全集》卷一百。

③ 《新唐书·百官志》。

者，得封奏之；刑狱有未合于理者，得驳正之；天下冤滞无告者，得与御史纠理之；有司选补不当者，得与侍中裁退之”。唐朝台谏并存，意在肃正封建的政治纲纪，巩固专制主义中央集权制度。

明清时期，中央监察机关为都察院，“主纠察内外百司之官”，并按地方省制增设十三道监察御史，分掌地方监察事宜，同时还建立“巡按御史”制度。巡按御史，“大事奏裁、小事立断”^①。明朝废除谏官组织，并将其权于给事中，创设六科给事中的独立监察机关系统。清雍正以后，为了提高监察机关的效能，将六科给事中并于都察院，与各道监察御史合称“科道”，分别负责对京内外官吏的纠察。

总之，我国封建时期的监察机关是为防止百官渎职失职，纠正各级官僚机构的工作失误，维护封建王朝的纪纲法度，巩固专制主义中央集权制度而确立的。封建统治者通过监察机关对中央和地方各级官吏进行广泛的监督和纠举，借以督励百官尽忠于皇帝和封建国家。由于监察官的权势是附着于皇权的，因此随着专制主义的加强，监察官的职权也不断地扩大。

（6）行政处分与刑罚制裁交互为用

先秦法家关于“明主治吏不治民”的主张，不仅对秦而且对整个封建统治都是有影响的。历来的开明之世都严于奉法治吏，对渎职者或予行政处分，或予刑罚制裁。一般说来对于轻微违法失职的官吏多给予降级、革职、留任、罚俸，强制休致、申斥等行政处分。严重的则按刑律治罪。但有些行为虽属行政过失，后果也不严重，仍处以刑罚。例如，唐

^① 《明史·职官志》。

律职制律规定：“诸官有员数而署置过限及不应置而置，一人杖一百，三人加一等，十人徒二年”，“诸在官应直不直，应宿不宿，通昼夜者，笞三十”，“诸祭祀及有事于园陵，若朝会、侍卫、行事失错及违失仪式者，笞四十”，“诸稽缓制书者，一日笞五十，一日加一等，十日徒一年”。此外，刺史、县令私自出界，限满未赴任或不按律令格式办事，以及事应上奏而未上奏者，都分别处以刑罚。甚至违反驿使规程，也根据情节处以笞、杖、徒刑不等。上述规定都是针对着隋末官制紊乱，官人不以违法为意的现象，意在保持唐初政简法审的局面，更好地发挥官吏作为执行封建国家职能和政策的工具的作用。这些规定对开创贞观盛世起了积极的作用。但是对于违法失职的官吏动辄以刑罚惩戒，不仅表现了行政法与刑法的密切联系和互相渗透，也反映了专制制度下治吏的严苛。

中国古代行政管理与行政法中有许多值得借鉴

中国是一个有着四千多年文明历史的古国，一些著名的王朝，如汉唐明清都经历了二、三百年的岁月，从而积累了丰富的统治经验，其中之一就是形成了适合中国国情的行政管理体制和制定了规范详备的行政法规，尽管它是为剥削阶级专政服务的，但对建设具有中国特色的社会主义行政管理体制和行政法，仍不乏借鉴之处。

（1）注意职官的权责分明

在封建的国家机器中确实存在着机构庞杂、叠床架屋、冗官充塞的现象，还发生过宋代那样官与职殊，“差遣”掌实权的弊端。但也应看到封建国家对官吏的权责一般均有明文规定，严格划分的，据此来考核官吏。尤其是在所谓开明之世，凡弄权渎职者均为法律所不容。由于职官的权责较为

分明，所以整个官僚机构各有专司，又互相连带成为一个稳定的整体。由于职官一般能够遵奉行政法的约束，各司其职，各守其责，所以尽管有的皇帝几十年不上朝，政事却可以率由旧章，照常进行，不致完全停顿。

(2) 注意划分中央与地方的行政管理权限

中国自古以来就是一个疆域广大，人口众多的国家，而且从公元前221年起便形成了统一的多民族的专制主义中央集权国家。在漫长的发展过程中，地方性的农业经济使得封建割据成为可能，因此在统一中隐藏着分裂的危险。但自秦以来形成统一的因素又在不断地成长和起作用，因此在割据分裂时期又存在着统一的发展趋势。至宋以后未再出现过公开的分裂割据。封建国家在划分中央与地方的权限时，一方面赋予地方机关处理兵刑钱谷的权力，规定省、郡、县各级政权管辖范围和从属关系。另一方面又强调专制主义的集中制，有关地方官吏的选任，死刑的执行，军事的调动，均须报请中央决定。特别是自宋以后中央对地方的行政管辖和司法管辖不断加强，一直深入到少数民族聚居的边陲之地，这是巩固统一多民族国家的重要条件之一。明清时期法律还严禁内外官交结，以防止形成不利于中央集权的势力。

(3) 严任官之责，定期考课

从秦时起便实行“任人而所任不善者，以其罪罪之”的连坐制度，借以强调荐人为官者的责任。唐以后律文中大都明确规定应贡举而不贡举，及贡举非人，一律治罪。可见封建统治者也深知“官为国之基，治国图治首在吏”，因此严任官之责。对于现任官吏则实行定期的“大计”与“京察”，通过严格的考绩，以定奖惩。值得注意的是汉代考绩注意“综核名实”。唐太宗时将州刺史之名尽书于御屏，“坐卧恒看”，

随时予以考察。清时察吏不得以贵废法，以恩废法，以亲废法，否则以徇情枉法论。虽然封建国家的本质决定了考绩、察吏的局限性，但对于选拔具有封建德才之资者为官，维持封建官吏的素质和保证一定的行政效率，仍起了积极的作用。

（4）注意行政管理的规范性、系统性和效率

在封建国家机关之间，由于有关行政管理的工作范围、内容与职责，历代大都有规章法律，使之具有规范性，得以照章办事，互相配合，正常运行，使得整个的国家行政管理具有一定的体系和系统性。同时也比较注意行政效率，以唐朝为例，一切公事均有时间规定：“凡内外百司所受之事，皆即其发日，为之程限，一日受，二日报，小事五日，中事十日，大事二十日，狱案三十日”。为此建立了“勾检”制度，无论中央、地方都设有专官负责检查公事文书是否按时拟报，是否合乎法律程序，如有违反，按律治罪，借以保证行政效率。

（5）制定调整内容十分广泛的行政法规

如前所述，我国古代行政法规的形式是多样的，所调整的内容是广泛的，大体可以分成以下几部分：

第一，关于中央和地方各类机关的形式、权限、责任、工作程序；第二，关于官吏的选用、职责、考核、奖惩、俸禄、升补调迁、休致；第三，关于文书的制定方式、程序、责任；第四，关于行政管理监督与行政处罚；第五，关于田赋、户役、征榷、市采、库藏的规定；第六，关于官手工业，官商业的管理、保障；第七，关于科技、教育的各种制度；第八，关于宗教寺院的管理；第九，关于少数民族聚居地区的行政管理，等等。