



LL.D. SERIES

中国法学博士文丛



● 陈国平/著

明代行政法研究

法律出版社

02

◀ MINGDAI XINGZHENGFA YANJIU ▶

LL.D. SERIES

中国法学博士文丛

D922.102
C446 ✓



A0841041

● 陈国平 / 著

明代行政法研究

◀ MINGDAI XINGZHENGFA YANJIU ▶

图书在版编目(CIP)数据

明代行政法研究/陈国平著. - 北京:法律出版社,1998.4

(中国法学博士文丛)

ISBN 7-5036-2387-X

I. 明… II. 陈… III. ①国家机构-研究-中国-明代
②司法制度-研究-中国-明代③人事制度-研究-中国-明代
IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06720 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/7.5 字数/171 千

版本/1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—5,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂内干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2387-X/D·2005

定价:14.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

明朝是中国封建社会后期著名的王朝。明朝的法制是中国法制历史上的代表形态之一,其中尤以行政法律最为典型。中国古代虽无行政法的概念,但为了调整行政机关的活动,确认行政管理体制,规范对行政行为的监督,保证职官职掌的实施,都需要制定专门的法律,这就是中国古代的行政法。它源远流长,迄至唐代已形成独立的体系,并与封建刑法形成二水分流之势。

中国古代的行政法,无论规范的详密,特点的鲜明,涉猎的广泛,法典化的程度,均为世界法制历史所少见。发展至明代,由于专制主义的加强和中枢行政管理体制的变化,促进了行政法律的发展,其体系之完备,内容之丰富,超过了以往历代。但是专制权力的滥用,也使得许多行政法律陷入无能为力的窘境。这中间的经验与教训很耐人思索。

陈国平撰著的《明代行政法研究》一书,从纷繁的史料中勾勒出明代行政法的基本轮廓,揭示了明代行政法的实质和特点,论证了官吏法则中的进步因素以及行政管理与立法的合理化趋向,及其在朝代末期对于日益失灵的行政体制所起的某种补偏救弊的作用,和最终因无法摆脱专制主义的恶性发展所造成的行政法律无法实施的悲剧。

陈国平的《明代行政法研究》一书以他的博士论文为原型。他的博士论文在答辩时便受到专家们的肯定,盛赞其见解独特,具有

HAB 33/09

较高学术价值。之后,经过几年的修改和工作的历练,看法更加成熟。现在该书即将由法律出版社出版,作为导师我感到极大地欣喜,祝愿这枝新葩为法史学园地增加新的绚丽。

张晋藩

1997年12月20日



陈国平，1964年生。1984年毕业于中南财经大学，获法学学士学位；1987年毕业于中南政法学院，获法学硕士学位；1987年至1988年中南政法学院任教；1991年毕业于中国政法大学，获法学博士学位。现在中央机关工作。曾参与《中国法制通史》第七卷 明、《中国法制史学四十年》等书的编写。译著有《中国与西方的法律观念》、《布莱克维尔政治学百科全书》(合译)等。论文代表作有《略论明代中央与地方的关系》、《论明初重典治吏》、《一条鞭法新探》等。

目 录

第一章 明代的行政立法概况	1
一、中国古代行政法的概念及其调整范围	1
二、明代行政法的渊源	4
三、成文行政法的制定与公布	17
第二章 皇室立法	25
一、皇帝在行政法上的地位	25
二、皇位继承制度及皇位继承人	34
三、有关皇后及外戚的特别立法	37
四、宗藩的法律地位	39
第三章 内阁五府六部体制的确立	48
一、内阁	48
二、五军都督府	62
三、六部	68
四、内阁与五府六部之间的关系	76

第四章 中央集权下的地方政府	82
一、行政区划及各级地方官共同职责	84
二、各级地方政府组织与职掌	88
三、特设地方政府组织与职掌	95
四、乡村制度	100
五、中央与地方的关系	104
第五章 官吏法	109
一、仕途种类	110
二、官员的任用	130
三、官员的考核	143
四、官员的权利与义务	153
第六章 监察立法	175
一、监察法规与监察形式的分类	176
二、御史监察	179
三、六科监察	190
四、科道官的选用及其权责	195
五、绝对君主专制下监察法的效应	202
第七章 明代行政法的实质及特点	210
一、行政法确立并维护绝对君主专制政体	210
二、绝对君主专制政体对行政法的反作用	212
三、明代行政法的特点	220
后记	225

第一章 明代的行政立法概况

一 中国古代行政法的概念 及其调整范围

严格地说,无论是在东方还是在西方,古代是没有行政法的概念的,因为行政法是现代社会的产物。

尽管人们对行政法所下的定义可以说是五光十色,斑斓错杂——有的根据行政法的渊源来对什么是行政法作描述性的回答,有的按照行政法的主要内容加以概括性说明,有的则力图通过分析行政法本身的性质和特征揭示行政法的真实面目。由于出发点不同,彼此之间难免矛盾叠出:有大同而小异的,如说行政法就是行政管理法和说行政法是调整行政关系的法;也有小同而大异的,如说行政法即限制政府的法和行政法即行政机关制定的法^①。然而,不管怎样,它们之间总有共通的地方:第一,行政法是关于行政或与行政有关的法律,而行政只有与立法和司法分立以后,才有可能被专门的法律调整。行政、立法、司法三权的分立是近代资产阶级革命的产物,在此以前,国王或皇帝拥有国家的一切权力,他们既“口含天宪,言出法随”,享有最高的立法权;又“率土之滨,莫非王臣”,对天下臣民生杀予夺,对所有官吏自由任免黜罚,立法、行政、司法的权力被君主的巨手揉搓玩捏,融为模糊的一团,既不可

^① 《布莱克法律辞典》(BLACK'S LAW DICTIONARY)英文版第43页。

能有纯粹的行政法关系,更不可能有纯粹的行政法规;第二,行政法作为专门的法律有其特殊的历史背景,即行政事务与以往相比变得纷繁复杂,客观上需要专门的法律来对行政机关的活动加以规范,使行政事务得以有条不紊地处理;同时与之相伴随的行政权力的胀大,根据资产阶级的“主权在民”原则,也必须以专门的法律来对行政机关的权力加以约束,以防止行政机关侵犯人民的合法权益。所有这些在古代社会都是不可想见的。因此,在古代国家法律体系中,现代意义上的行政法不可能据有一席之地。

然而,在古代社会,自从国家一产生,国家权力就包含有行政的权力,国家事务活动中大量存在的实际是行政事务活动。众所周知,支持国家政权的是两大杠杆——税收和官吏,而对税务和官吏的管理便是国家最主要的行政活动。虽然立法、司法、行政没有严格的分离,我们大体上还是可以分辨出哪些是行政事务,哪些是司法或立法事务;哪些是行政关系,哪些又是司法或立法关系。为了使国家机器得以顺利运转,为了提高行政工作的效率,即便是在遥远的古代(如中国的夏、商、周),也会有一系列调整行政关系的规范,这是其一。其二,国王或皇帝虽说握有一切国家大权,但他并不能在一切事情上为所欲为,如在中国古代,立皇太子须遵守习惯,祭祀祖先须按照礼仪;国王如此,国王以下的一切大大小小的官吏更不用说,他们的活动乃至一言一行都受到法律的约束。事实上在中国古代官吏权力所受到的控制实在是非常的严格。因此说,古代社会有关行政方面的法律规范确实实是存在的。

尤其值得指出的是,中国社会与西方社会情形大不相同,在中国古代,国家起源甚早,有关国家管理的经验日积月累,渐为丰富;同时,先后出现的统一状态下的帝国,其领土之广、人民之众,非有庞大而又健全的官僚机构实行管理不可,这两点导致中国古代官制官规十分发达。隋唐以后,虽然皇帝总揽一切统治权,但皇帝以下各部门职权的划分已渐形明确,有关诸司职掌、百官权限的法规

汇编日趋完善,如唐朝的《唐六典》、宋朝的《宋会要》、明朝的《明会典》,都可谓体系严整、内容详备。此外,中国古代的监察制度独树一帜,从某种意义上说,它在一定程度上暗合了现代社会行政法作为控权法的含义。在中国封建社会行政法律规范真正可以说是“鸿纤具备”。

这样,一方面,行政法这一概念作为现代社会的产物,它以资产阶级的“三权分立”原则和“主权在民”思想作为基石,通过对行政法律关系的调整实现依法行政的目的,这与古代社会一切法律都有本质的不同;另一方面,在形式上它的一些重要因素,如通过一系列的法律规定使行政机关和各级官员的活动有法可依,并由此提高行政工作效率,防止失职或越权现象出现,这在古代就已经存在了。因此,我们在研究古代有关行政管理方面的法规,在明确它与现代行政法具有实质性差别的同时,借用行政法的概念,一来可以为研究提供便利,二来可以为现代社会的行政立法提供可资借鉴的资料,这是何乐而不为的事情!

现代社会行政法规定的内容有哪些,这也是一个聚讼纷纭的问题。不过,一般而言,它大体包括以下三个方面:

(一)各级各类国家行政机关的建制、职责范围、活动原则。

(二)各级各类国家行政机关工作人员的考试、任命、考核、奖惩等方面的制度。

(三)对国家行政机关的监督。

与此相对应,中国古代调整行政关系的法律规范大体也可以划分为类似的三个部分,即国家机关组织法、官吏法、监察法。其中国家机关组织法又包含皇室立法、中央政府组织法、地方政府组织法三个部分。明代的行政法研究即拟从这五个方面展开,先分别考其源流,论其得失,然后总论明代行政法在历史上的地位与意义。当然,先于一切的是我们要弄清楚明代行政法的渊源亦即其表现形式。

二 明代行政法的渊源

世界各国的法律,从渊源上划分不外是两大类,即成文法和不成文法。中国古代的法律亦不例外。明代行政法的成文法渊源包括法典、法规和条例;不成文法渊源包括断例、学说、习惯和儒家经典。

(一)成文法渊源

1. 法典

明代行政法典主要是指《明会典》。在现代各国行政法虽然是独立的法律部门,但迄今为止,还没有一个国家汇编成一部统一的法典。尽管不少国家作过尝试或努力,但最终没能取得成功,其法律规范分散在一些单行的法规或习惯法中。古代中国却有着例外的情形,历代封建王朝非常注重典章制度的纂集,在唐代有《唐六典》,宋代有《宋会要》,这都是鸿篇巨制式的行政法典。《明会典》正是中国古代这一传统发扬光大的产物。

明王朝在其存续的近三百年间一共有过三本会典,即正德本、嘉靖本和万历本。它们在体例上前后相继,内容方面则互有损益。

先是明太祖在洪武二十六年(1393年)编定《诸司职掌》,一直到英宗复辟之时,鉴于“岁月既积,簿籍愈繁,分曹列署,或不能偏观尽识,下至遐方僻壤,闾阎草野之民,盖有由之而不知者”^①,因而命内阁儒臣纂集条格,以续职掌之后,但没有完成。孝宗继位以后,继承乃父未竟事业,编为一百八十卷,但未及颁布,即龙驭上宾。武宗登基之后第四年,复命内阁重加参校,补正遗厥,最后于正德四年(1509年)十二月完成,计180卷。正德六年(1511年)四月特敕司礼监命工刊印,俾天下遵守。一典之成,历经三代,可谓

^① 《明会典·武宗御制明会典序》。

不易。

到嘉靖朝,发现正德本有许多不尽人意的地方,首先是“纪载失真,文辞牴牾者比比有之”;其次是自弘治十五年(1502年)纂修之后,又有近六十年的时间,其间“典礼之因革,事例之增损,又复繁多”^①,于是世宗乃命官纂修,要求在“体例一遵旧典,不必立异更张”的原则指导下,“正其差伪,补其脱漏”。因此嘉靖会典与正德会典相比改动当不会很大。会典草稿于嘉靖二十九年(1550年)完成,可惜最后未及刊布。

万历会典的编纂始于万历四年(1576年)。而在此以前,万历二年(1574年)四月,纂修的动议就已经由礼科给事中林景暘提出。当时朝廷感觉到,因为年代更替,法令改易,造成了“吏不知所守,民不知所从”的局面,会典的纂修已势在必行,只是考虑到世宗和穆宗的实录刚刚完成,正披阅校正,再纂修会典,难免顾此失彼。因而礼部的答复是,待实录进呈之日将会典专一纂修^②。到万历四年(1576年)六月,内阁首辅张居正以神宗的名义正式下诏,令择日开馆,分局纂修。其本人充纂修《大明会典》总裁。万历八年(1580年)九月,《大明会典》草稿由各副总裁完成,因该草稿只是将嘉靖二十九年(1550年)续修旧稿誊写一遍,再加上一些近年事例了事。至于体例的不当,纪载的缺遗,则未能讨论讲究。所以张居正看后很不满意,提出“事必专任,乃可责成;力不他分,乃能就绪”,命吏部左侍郎余有丁、詹事府詹事许国文专属此事。^③万历十年(1582年),张居正去世,申时行继任内阁首辅,又力主此事,到万历十五年(1587年)始大功告成。

万历会典基本上继承了前两部会典的体例,即以行政部门的

① 《明会典·皇帝敕谕内阁(嘉靖八年四月)》。

② 《明神宗实录》卷二四。

③ 《明神宗实录》卷一〇四。

职掌作标准加以分类,在《诸司职掌》所作规定的基础上增加相应事例。但这次的改动之处也不在少数,举其要者有四:

(1)前朝会典一律以《诸司职掌》为主。每项都先列《诸司职掌》中的内容,然后再附以相关的事例。这一次考虑到《诸司职掌》定于洪武二十六年(1393年),而洪武事例有在洪武二十六年之前颁行的,先前的做法虽然突出了《诸司职掌》,但难免有先后失序之感,因而此次改为在每一项规定上采取编年的做法,凡《诸司职掌》中的规定,俱称洪武二十六年(1393年)定,在此以前的列于前,以后的列于后。

(2)前朝会典依据《诸司职掌》将户部分为民、度、金、仓四科,将刑部分为宪、比、司门、都官四科,但二部早已定为十三清吏司,这样无异于旧瓶装新酒。此次则以现行体制为准,各载十三司职掌于前,叙列事例于后,不分四科。

(3)《大明律》律文和问刑条例原来是分载的,即将《大明律》律文分载于刑部四科之下,条例笼统地放在“问拟刑名”之下,显得割裂参差。现在则改为在每条律文之下附以相关事例。

(4)会典事例,从前以编年为主,此次先依调整对象的性质进行分类,再在每类之下按编年方法加以编排。^①

总起来看,此次编纂的会典与前两部会典相比,内容既周详,体例也更完善。可以肯定它是几部会典中最好的一部。

万历朝重修《明会典》洋洋 228 卷,达 200 多万字,从国家的祭祀礼仪到文武百官的服式图样,从勋戚大臣的官爵等级到天下户口田粮的具体数目均无所不载,特别是“刑部”部分,从卷之一百六十一到卷之一百七十一计 11 卷,将《大明律》一字不漏地抄录,并在每条之下益以相关的问刑条例,因而《明会典》是一部融各部门法为一体的法规大全,还是一部专门有关明代国家机关组织的法

① 《明会典·重修凡例》。

规汇编,或者用现代的语言来说是明代的行政法典,这并非是一个简单的问题。它所要说明的实际上是《明会典》的性质。

《明会典》的性质当据编纂者的意图和《明会典》的主要内容来确定。孝宗在他所作的《御制明会典序》中指出:他即位以后,因见“累朝典制,散见叠出,未会于一”,因而“敕儒臣发中祕所藏《诸司职掌》等诸书,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,名曰《大明会典》”。这即是说,《大明会典》主要以《诸司职掌》为根据,规定了明代的官职建制及职权范围,这些当然是行政法所调整的对象。其编纂目的,是划一散见叠出的“累朝典制”。典制在古代通常指国家的官制官规。这在武宗所作的《御制明会典序》里看得更为清楚。他说:古之君天下者,或创业立法,或因时制宜,皆有册籍以垂久远。像唐虞之世有《典谟》,夏有《典则》,商有《谟言》,周之礼制,号称天下大备,下及汉、唐、宋皆有会要,而唐之《唐六典》尤其详备。明太祖继承这一传统,“著为《诸司职掌》,提契纲领布列条贯”,到英、孝时开局纂辑会典,“一以职掌为主,类以颁降群书,附以历年事例,使官领其事,事归于职,以备一代之制”。很显然,《典谟》、《典则》一直到《唐六典》、《宋会要》都是有关行政方面的法规或法典,而《明会典》是与之一脉相承的。

那么,《明会典》中有许许多多的内容并非真正的行政法规范,如它全文照抄《大明律》,而其中大部分条款都属于刑事方面的规范,这是否影响《明会典》的性质呢?答案是否定的。因为这些条款虽非行政法规范,但是是作为与各衙门所掌事务有关联的条例或法规加以收录的,目的在于使百官庶司明了自己的职掌。这在弘治纂修凡例中说得十分明白:“本朝旧籍,唯见《诸司职掌》,见今各衙门遵照行事,故会典本《职掌》而作,凡旧文皆全录。而诸书所载,事有相关者,亦并录之。若《大明律》已通行天下,尤当遵奉。

故于刑部照职掌律令条下,分类备载,而服制图则附于礼部”。^①

简而言之,《明会典》的主要内容是关于明王朝官制的一些规定,编纂的目的是为当时国家机关及各级官吏的活动提供普遍适用的准则,因而是明代的行政法典。

2. 法规

《明会典》以外,《大明律》与《明大诰》也包含有大量的行政法规规范,因而也可以看作是明代行政法渊源之一种。

《大明律》是有明一代最重要的法典,其编纂经过大体如《明史·刑法志》所言:“盖太祖之于律令也,草创于吴元年,更定于洪武六年,整齐于二十二年,至三十年始颁示天下”。可谓日久虑精,来之不易。

《明大诰》也是一重要的法律形式。据《明史·刑法志》记载:“《大诰》者,太祖惠民徇元习,徇私灭公、戾日滋。十八年采辑官民过犯,条为《大诰》……次年复为《续编》、《三编》”。又据《明通鉴》记载:“初,上既定《律令》,有司遵守,而犯法者日多。上曰:‘本欲除贪,奈何朝杀而夕犯?’乃令采辑官民过犯,条为《大诰》。其目有十:曰‘揽纳户’、曰‘安保过付’、曰‘诡寄田粮’、曰‘民人经该不解物’、曰‘洒派抛荒田土’、曰‘倚法为奸’、曰‘空行偷军’、曰‘鲸刺在逃’、曰‘官吏长解卖囚’、曰‘囊中士夫不为君用,罪至抄割’。书成,颁之学官以课士,里置塾师教之。狱囚有能读《大诰》者,罪减等。一时天下有讲读《大诰》师生来朝者十九万余人,皆赐钞币遣还。未几,复为《续编》、《三编》”。^② 总之,《明大诰》是太祖为了进行法制宣传、树立善恶祸福的标准,取“当时事之善可为法、恶可为戒者”亲自编成的案例汇编。

洪武三十年(1397年)五月,太祖命刑官取《大诰》条目,择其

^① 《明会典·弘治间凡例》。

^② 《明通鉴》卷八。

要略,附载于《律》,成《大明律诰》。他对廷臣说:“朕仿古为治,明礼以导民,定《律》以除顽,刊著为令。行之即久,犯者犹重,故作《大诰》以示民,使知趋吉避凶之道。古人谓刑为祥刑,岂非欲民并生于天地间哉!然法在有司,民多周知,故令刑官撮要附于律文各条之下,凡榜示禁例悉除之。”

从性质上讲,《大明律》是有明一代的刑法大典,《明大诰》是一本完全的刑案汇编,将两者合编而成的《大明律诰》其性质也是不言而喻的,然而,它们也是明代行政法的重要渊源。因为分析它们的具体内容,里面的确包含了许多现在来看是典型的行政关系,而当时却用了刑罚手段来调整。如在《大明律》的“职制”与“公式”两篇里,可以说所在皆有。据《职制》“滥设官吏”条:“凡内外各衙门官有额定员数而多余添设者,当该官吏一人杖一百,每三人加一等,罪止杖一百,徒三年。若吏典、知印、承差、祗候、禁子、弓兵人等额外滥充者,杖一百,迁徙。容留一人,正官笞二十,首领官笞三十,吏笞四十,每三人加一等。并罪止杖一百,罪坐所由。其罢闲官吏在外干预官事,结揽写发文案,把持官府,蠹政害民者,并杖八十。于犯人名下追银二十两,付告人充赏,仍于门首书写过名,三年不犯,官为除去。再犯加二等,迁徙,有所规避者从重论。若官府税粮由帖,户口籍册,雇募撰写者勿论。”这些显然是关于机构编制及一般行政事务的施行方面的规定,却用了笞、杖、徒、迁徙等刑罚手段来调整。又如《公式》篇中“官文书稽程”条,以现代行政法理论的眼光来看,官文书稽程属于典型的行政程序问题,但该条也规定了笞杖等刑罚,从而将其纳入了刑法调整的范围。在《明大诰》中,情形亦复如是,别的不说,像“寰中士夫不为君用”一科,为明太祖的发明,当时贵溪儒士夏伯启叔侄断指不仕、苏州处士姚润、王谟被征不至,皆诛而籍其家,这更是以酷刑重典调整行政关系的典型。因此,从一个方面来讲,《大明律》及《大明律诰》是有明一代的刑法大典;从另一个方面来讲,它又可以说是融刑事、诉讼、