

# 从 行政裁判院 到 行政法院

CONG XINGZHENG CAIPANYUAN  
DAO XINGZHENG FAYUAN

JINDAI ZHONGGUO XINGZHENG SUSONG ZHIDU BIANQIAN YANJIU

## 近代中国 行政诉讼制度变迁研究

宋智敏·著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

从  
行政  
裁判  
院  
到  
行政  
法院

CONG XINGZHENG CAIPANYUAN  
DAO XINGZHENG FAYUAN

*JINDAI ZHONGGUO XINGZHENG SUSONG ZHIDU BIANQIAN YANJIU*

近代中国  
行政诉讼制度变迁研究

宋智敏·著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

从行政裁判院到行政法院:近代中国行政诉讼制度  
变迁研究 / 宋智敏著. —北京:法律出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3347 - 1

I. ①从… II. ①宋… III. ①行政诉讼—法制史—研  
究—中国—近代 IV. ①D925. 302

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 053499 号

从行政裁判院到行政法院

——近代中国行政诉讼制度变迁研究

宋智敏 著

责任编辑 郑 导

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2012 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 永恒印刷有限公司

印张 10 字数 200 千

印次 2012 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3347 - 1

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 序

程序法从中华法系综合法典中分离出来，是中国法制史上开天辟地的大事。如果说诉讼制度是程序法上的“皇冠”，那么行政诉讼制度则是“皇冠”上那颗璀璨的明珠。它不仅体现了对公民权利的保护，也反映了国家权力结构的设计模式。而在行政诉讼制度的变迁中，文化的沉淀与更新，制度的移植与变异，社会的舆情与辩论，往往发挥着至关重要的作用。

通观中国数千年专制政体，历代王朝纵设有专官以查民冤，但凡皆以维系皇权、整饬朝纲为目的，并无权力分立和国家归责的观念，当然也就无“民告官”的行政诉讼概念。直至晚清，在遭遇一连串的军事败北、无休无止的割地赔款和波涛汹涌的革命运动之后，风雨飘摇的晚清王朝才开始痛定思痛，亦假亦真地仿行宪政，

实行官制改革。“民告官”的制度,正是在这一场习西学而兴中土的宪政运动中,带着鲜明的本土特征,嵌入到中国基本政治制度的空缺之中的。只可惜,未及落实,清室已亡。民国初肇,政局纷扰,在各种政治力量的较量中,平政院终于粉墨登场,它的诞生堪称中国正式建立行政诉讼制度之创举。由于立足传统与近代、本土与外来之间,平政院的结构必然无法摆脱中西相斥、古今混杂之桎梏。此后,南京国民政府按照“五权宪法”之制度框架,建立了行政法院。该院被誉为中国近代法制史上最为完备的行政审判机关,曾被寄予保障人民权益和监督行政的美好愿望,但在党国体制的架构下实难伸展,最终与行政诉讼的真正使命渐行渐远。

当一种外来文化的理念,因为特殊的文化载体需要而被植入到本体文化中时,通常是这个文体本身价值体系中,一个更高的价值理念发出了更新再造的指令。中国近代思想之发展嬗变,自以谋求富强为原始动力,并为支配此时代所有观念潜流之核心。譬如晚清立宪,虽然中国的政界与学界在不同程度上诉求宪政自身的那些价值,但它始终被摆在“富国强兵”目标之下。因此,当行政诉讼所蕴涵的“权力分立”、“司法独立”“人权保障”理念,输入到中国的政治哲学的理论体系中,不可避免地被解构和置换。这种解构的结果是行政裁判院被认为是“以待控诉”、“以纠正官权之过”、“监内阁”的工具,与中国历史上的都察院没有两样,只不过“改头换面”而已。

宋智敏博士以行政审判组织为中心,以权力结构为观察窗口,为我们展现了近代中国行政诉讼变迁的百年画卷。她认为,近代中国行政诉讼制度的变迁历程,是中国传统文化对异质文明下的行政诉讼制度的抵制、解构及整合过程。站在新的历史时

期,对于行政诉讼现代化而言,我们要进行的不仅仅是一次制度的变迁与体系的重构,更是一场文化的革命和观念的更新。因此,在行政诉讼法修改之际,在社会管理创新之时,我们仍需在历史的回响中汲取前行的智慧。

陈晓枫<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 陈晓枫,法学博士,武汉大学法学院教授,博士生导师。

## 内容摘要

行政诉讼是以民主政治为基础、以司法审查为手段、以保护公民权益和制约行政权滥用为己任的一种法律制度。中国近代仿效大陆法系国家建立了行政诉讼与普通诉讼并行的二元司法体制,在行政诉讼上经历了从“行政裁判院”到“平政院”再到“行政法院”的变迁过程。本书利用政治权力结构这一观察窗口,以行政审判组织为中心,在宏观上,以行政诉讼制度在中国的引入、发展和定型为线索,分析了不同政治结构中行政诉讼制度的变迁。在微观上,从理念、制度、运行、历史评价四个层面展开对每一阶段行政诉讼制度变迁的研究。

本书分为五个部分。第一章为“行政法治思想传入的中国语境”。首先,论述了中国传统官民纠纷的解决机制,虽然在中国历史上发挥了应有的作用,但却导致了宪政资源的缺失,平

等自由思想的阙如,权利诉求的消解。其次,论述了西方行政法治理念和制度。它们是西方人权观念勃兴,分权与制衡思想,法治信仰普遍化在制度上的体现。最后,论述了西方行政法治理念引入中国,是一个由被动接受到主动选择的过程,一个从制度层面到价值层面的过程,一个模仿到整合的过程。

第二章为“皇权体制下的行政裁判院”。首先,论述了清末行政裁判思想的滥觞,主要体现在官制改革中建立行政裁判院的设想、政界与学界对设置行政裁判院的争议、清末新式法律教育中行政法的开设及清末大量行政法规的制定和颁行等。其次,论述了行政裁判院的筹设,具体介绍了官制改革中建立行政裁判院的规划,行政裁判院的组成、职权及相关制度。最后,在历史评价中得出,行政裁判院的设立体现了激进的现代化取向,背离了基本政治体制的框架设计,受制于传统行政权力的影响。

第三章为“三权分立下的平政院”。首先,论述了民国初年关于行政审判体制的论争,具体分析了各派代表人物就行政审判权属性、一元制或二元制及都察院的去留等焦点问题所持的观点。其次,介绍了平政院建立的法律根据、组织、职权及相关制度。再次,根据《平政院裁判录》等相关资料,利用现代的分类标准,考察了平政院的审判实践。最后,在历史评价中认为,平政院的权能设置体现了中西合璧的思想,平政院的法曹奉行了“精英主义”原则,平政院的运行体现了现代的诉讼理念,平政院的制度多有模仿的痕迹。

第四章为“五权分治下的行政法院”。首先,论述了南京国民政府按照“五权宪法”的制度框架,建立了一整套相对完整的司法组织体系和审判运行机制。其次,分析了行政法院制度建立的法律根据、组织、职权和相关制度保障。再次,根据《行政法院判决



汇编》及相关历史资料,运用现代的分类方法,考察了行政法院的审判实践。最后,对行政法院制度进行了历史的评价,认为行政法院的组织设置体现了行政诉讼司法化的倾向,制度设计体现了对国外现代诉讼理念的吸收和借鉴,司法实践发展了行政判例制度。

第五章为“行政诉讼制度变迁的启示”。其一,行政诉讼本质上体现了一种国家权力结构的设计模式。政治权力结构的变化影响行政诉讼制度的变迁。对比中西方行政诉讼在宪政架构中所扮演的角色,探寻新时期行政诉讼在国家权力结构的重新构造。其二,移植行政诉讼制度的过程,是一个与传统文化的冲突、妥协与平衡的艰难历程。因此,我们应该理性对待中西文化的冲突,努力实现观念与制度的互动,传统与现代的互动。其三,行政诉讼的历史经验和教训表明,行政诉讼的目的应定位于行政权与公民权的平衡,行政诉讼组织的设计应实现独立性与专业性的协调统一,行政审判实践中应逐步确立、发展行政判例制度。

## **Abstract**

Administrative lawsuit is a legal system which is based on democracy and devised on judicial review, and is a means to protect the citizens' private profit and restrict the abuse of executive power. Modern China has established a dual judicial system which includes parallel administrative proceedings and general litigation following the continental law system countries, which has experienced in the administrative proceedings from the "Administrative Tribunal" to "Executive Yuan Ping" and to "Administrative Court". Observed from the perspective of the political power structure and centered on the administrative trial organizations, this paper analyzed the changes of the different political structures in the administrative litigation system at

the macro level clued on the running into, developing and shaping of the administrative litigation system in China; and at the micro level, this paper studies the institutional changes at each stage of administrative proceedings from the four dimensions of concept, system, operation, history and evaluation.

This article is divided into five parts. The first chapter is “Chinese Context Transmitted from the Theory of Administrative Law”. First, the traditional Chinese officials and the public dispute settlement mechanism is discussed, although in Chinese history it plays its due role, but at the same time it results in the lack of constitutional resources and the equality and freedom of thought, and the dispel of the right to appeal. Second, the concepts of administrative law and system of the West are discussed. They are the institutional reflects of the rise of the Western concept of human rights, separation of powers and checks and balances thought, and the rule of law of universal faith. Finally, the concept of western administrative law running into China is discussed, which is a process from passive accept to active choice, from a system level to the process level, and from imitating to integrating.

The second chapter is “Administrative Tribunal under the Imperial System”. First of all, the deficiencies of administrative judgment thought of the late Qing dynasty are discussed, which mainly reflected in the ideas of establishing administrative judgment court in the Official Reform, in the disputes of political and academic circles on the set of Administrative Tribunal, in the establishing the administrative law in the late Qing New Legal

Education and in establishing and enacting the administrative laws and regulations in the late Qing dynasty. Second, the planning and establishment of the Chief Magistrate Court are discussed, in which the planning of the establishment of Administrative Tribunal in the Official Reform, and the composition, powers and related systems of the Administrative Tribunal on are specifically introduced. Finally, draw in the history of evaluation, the establishment of the Administrative Tribunal reflects the radical modernization of orientation, a departure from the frame design of the basic political structure, and an subject to the influence of traditional executive power.

The third chapter is “Executive Yuan Ping under the Separation of Powers”. First of all, the early Republican debates on the Judicial System are discussed, analyzing the viewpoints of the representatives of the factions on some focal problems of the property of administrative jurisdiction, one-tier system or the dual system and the fate of the Supervising Council. Secondly, the legal basis, organization, functions and related systems of the establishing of the Executive Yuan Ping are discussed. Again, according to “The Chief Magistrates Court jurisprudence” and other relevant information and using the modern classification criteria, the trial level practice of the Executive Yuan Ping is examined. Finally, it is the view in the historical evaluation that the establishing of the power and functions of the Executive Yuan Ping shows the idea of Chinese and Western, Executive Yuan Ping Cao pursued an “elitist” principle, the operation of the Executive Yuan level reflects the philosophy of

modern litigation, and the Executive Yuan Ping system has a trace of imitation.

The fourth chapter is “The Administrative Court under the Divided five Power”. First, it is discussed that the National Government of Nanjing established a set of relatively complete system of judicial organization and trial operation mechanism in accordance with the “five-power constitution” institutional framework. Then the legal basis, organization, powers and related systems security of the establishing of the administrative court system are analyzed. Then, the trial practice of the Administrative Court is examined according to “Administrative Court Compilation” and related historical data and using the modern classification methods. Finally, the administrative court system is evaluated historically, considering that the set of the organization of the Administrative Court reflects the tendency of judicial administrative proceedings, the system design reflects the concept of modern litigation absorbing and learning abroad, judicial practice develops the administrative judicial precedent system.

The fifth chapter is “The Enlightenment of the Transformation of the Administrative Litigation System”. First, the administrative proceedings embody the essence of a national power structure design patterns. Changes in the structure of political power influence the administrative litigation system in China. Compare the Chinese and Western architecture in the administrative proceedings in the constitutional role to explore the reconstruction of the administrative proceedings within the national power structure in the new era.

Second, the process of administrative litigation system migration is one that being conflicting, compromising and balancing with traditional culture. Therefore, we should deal with the conflicts between Chinese and Western cultures to achieve the interaction between ideas and systems, and the interaction between the traditional and the modern. Third, the historical experience and lessons of the administrative litigation show that the purpose of administrative proceedings should be positioned in the balance of executive power and civil rights, organizations of the administrative proceedings should be designed to achieve a reconciled unity of independence and professional nature, and the Administrative Case System should be gradually established and developed in the administrative trial practice.

# 前 言

## 一、选题缘由及研究意义

### (一) 选题缘由

权利与权力的二元对立是现代社会永恒的矛盾,而保障公民权利、限制政府权力则为现代法治国家的基本目标。行政诉讼即在对公民权利与国家权力关系的理性解构中应运而生。它是西方资产阶级革命胜利后,逐步建立的以民主政治为基础、以司法审查为手段、以保护公民权利和制约行政权力为己任的一种法律制度。<sup>①</sup>西方各国根据本国的历史背景、文化传统和对三权分立学说的理解,纷纷建立了各自的行政诉讼制度,形成了大陆法系行政法院模式和英

---

<sup>①</sup> 参见王名扬著:《英国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第149~150页。

美法系普通法院模式,促进了对行政权力的有效控制和公民权利的救济。

我国传统社会是皇权社会,皇帝掌握国家的所有权力,拥有绝对的权威,不存在权力分立与制衡的政治实践,亦即不存在立法权、行政权和司法权之间的分立与制衡。在传统文化背景和制度框架下,以行政纠错、国家救济为宗旨的行政诉讼制度自然缺乏生育的土壤。鸦片战争后,伴随着西方列强的入侵,一部分先进的中国人逐渐萌生“师夷长技以制夷”的爱国思想,不论是地主阶级改良派,还是资产阶级的革命派都以积极的态度介绍西方、学习西方,并尝试着以西方为模板绘制中国宪政的蓝图。在这一过程中,“天赋人权”理念、“三权分立”思想逐渐在上层社会流行,最终影响到当朝的决策人物,官民关系在形式上开始了中国式的变革。

自清末变法修律,至南京国民政府在大陆崩溃,在近半个世纪的法律变革过程中,中国行政诉讼组织几经变迁。首先是清末仿效日本筹设“行政裁判院”,未果,清朝已亡。至中华民国奠基,宋教仁在《中华民国临时政府组织大纲(草案)》中提出设立平政院掌理行政诉讼。可是由于南京临时政府为时甚短,设立平政院的规划亦未能付诸实施。民国北京政府成立后,于1914年设立平政院,近代中国普通诉讼与行政诉讼并行的二元司法体制得以确立。民国政府定都南京后,颁行国民政府组织法,在五院政制的框架下,设立了行政法院,隶属于司法院。从清末筹设的“行政裁判院”,到民国北京政府建立的“平政院”,再到国民政府时期创建的“行政法院”,虽然机构名称各异,组织职能也不尽相同,但从机



构的司法功能来看,皆属于近代意义上的行政法院。<sup>①</sup>

从对西方司法体制的移植来看,设立行政法院为中国近代行  
政诉讼体制的一贯选择。究其缘由,大致有三:其一,传统中国与  
大陆法系国家具有相似的国家主义观念和法典化传统。行政法  
院为近代法国、德国等大陆法系国家的通行体制,具有较为成熟  
的制度形态,便于后起国家继受。其二,普通法院之法官缺乏行  
政方面的经验,审断复杂的行政事务恐无法胜任,设立独立的行  
政审判机关则可延揽政治法律专家处理行政争诉,既维护司法独  
立,又避免司法牵制行政。其三,中国数千年专制之历史,造成了  
官本位的社会意识,国家官署权力泛化、行为专横,唯有设立专门  
强力机关才能救济民权,纠正官邪。<sup>②</sup>

新中国成立后,虽然也有过建立行政法院的动议<sup>③</sup>,但还是采  
取了在普通法院内设立行政审判庭的行政审判体制。就行政审  
判机构而言,行政审判庭只是普通法院的一个分支机构。从体制  
上看,似乎与英美法系国家相似,但没有像英美法系国家那样有  
专门的行政裁判所等作为初审机构解决行政争议的专业性和技  
术性问题;从行政审判庭的设置来看,似乎与法、德两国的行政法  
院制度以专门法庭的组织形式来解决行政争议相仿,但又没有特  
别规定行政法官的专业素质要求,且各审判庭法官经常流动,也不  
适应行政审判的专业性要求。近年来,随着依法行政理念的深入和  
司法体制改革的推进,引入行政法院制度,实现对行政权力的监督

① 参见张生:“中国近代行政法院之沿革”,载《行政法学研究》2002年第4期。

② 参见张生:“中国近代行政法院之沿革”,载《行政法学研究》2002年第4期。

③ 在《中华人民共和国行政诉讼法》颁布之前,郑传冲、张明成、常保国等学者提议建立行政法院。参见郑传冲、张明成:“我国应当设立行政法院”,载《现代法学》1986年第2期;常保国:“试谈建立中国特色的行政诉讼制度”,载《政法论坛》1986年第4期。