

何勤华 主编

清国行政法

【日】织田 万 撰

李秀清 王沛 点校



中国政法大学出版社

中国近代法学译丛

何勤华 主编

清国行政法

李秀清
王沛
点校

【日】织田 万
撰



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

清国行政法/(日)织田万撰;
北京:中国政法大学出版社,2002.9
(中国近代法学译丛)
ISBN 7-5620-2261-5

I. 清... II. ①织...②李...③王... III. 行政法
—研究—中国—清代 IV. D922.102

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 073068 号

书 名 清国行政法
出 版 人 李传敢
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 清华大学印刷厂
开 本 880×1230mm 1/32
印 张 17.125
字 数 410 千字
版 本 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷
印 数 0 001~3 000
书 号 ISBN 7-5620-2261-5/D·2221
定 价 48.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088
电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803
电子信箱 z5620@263.net
网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

☆☆☆☆☆

- 声 明
1. 版权所有,侵权必究。
 2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

中国近代法学译丛

编 委 会

主 编 何勤华

编 委 李克非 李秀清 陈 颐

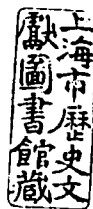
曲 阳 吴旭阳 张 谷

曾尔恕

清國行政濫

日本
京都帝國大學法科大學長
博士 織田萬著

上海廣智書局印行譯本



总 序

民国时期，是中国近代法学的奠基时期。该时期，不仅出版了一批有份量的专著，如王世杰、钱端升著《比较宪法》、胡长清著《中国民法总论》、黄右昌著《罗马法与现代》、杨鸿烈著《中国法律发达史》、程树德著《九朝律考》、瞿同祖著《中国法律与中国社会》等，也推出了约四百余种外国法学译著，如穗积陈重的《法律进化论》、孟罗·斯密的《欧陆法律发达史》等，它们是中国近代法学遗产的重要组成部分。

令人担忧的是，由于出版年代久远，这批译著日渐散失，即使少量保存下来，也因当时印刷水平低下、纸张质量粗劣等原因，破烂枯脆，很难为人所查阅。同时，这些作品一般也都作为馆藏书，只保存于全国少数几个大的图书馆，一般读者查阅出借也很困难。

鉴于上述现状，中国政法大学出版社高瞻远瞩，关爱学术，策划并决定对民国时期（包括少量清末时期）

2 总序

的译著进行整理、筛选，以“中国近代法学译丛”的形式重新点校、勘校出版，以拯救民国时期法学遗产，满足学术界以及法律院校广大师生学习和研究的需要。

参与本译丛点校、勘校的有中国政法大学出版社、华东政法学院法律史教研室、北京大学法学院、中国政法大学图书馆等部门的编辑、教师、博士生和硕士生。由于我们学识粗浅，点校、勘校中可能会存在这样或那样的问题，恳请广大读者批评指正。

何勤华

二〇〇二年八月一日

于上海·华东政法学院

凡 例

一、本译丛主要整理点校、勘校出版民国（包括少量清末）时期国人翻译出版的外国经典法律名著。在点校、勘校过程中，对原作不作任何有损原意的改动，仅作适当的技术性加工。

二、原书为竖排版者，一律改为横排。原文“如左”、“如右”之类用语，相应改为“如下”、“如上”等。

三、原书所用繁体字、异体字，现全部改为简体字、正体字。个别若作改动会有损原意者，则予以保留，另加注说明。

四、原书无标点符号或标点符号使用不规范者，现一律代之以现在规范通行之标点符号。

五、原书无段落划分者，点校、勘校时作适当之段落划分。

六、原书所用译名，现有新译者，全部改为新译。

2 凡 例

如“法郎西”改为“法国”，“意大里”改为“意大利”，“奥地利”改为“奥地利”等。但外国人译名均未改，原因在于原书涉及的外国人名一般均未附外语原文，无法重译。在这种情况下，与其误译，不如保留原貌为好。但对有些附有外语原文者，或点校、勘校者手中有外文原著（如《万国公法》等）者，点校、勘校时对原译名加注说明。

七、为保留原著面貌，对原书所引用之事实、数字、书目、名称及其他材料确有错误者，也不作任何改动，但加注说明。

八、原书排字确有错误，当时未能校出者，酌加改正，并加注说明。

九、民国时期出版的法学译著，有些是篇幅很小的册子，只有几十页、一百余页。考虑到现代读者的阅读习惯，以及译丛每册书稿的大体平衡，我们将这些小册子做了适当处理，有的以二三册合并一起出版，有的以“某某法学文选”的形式出版。

点校前言

一、作者生平

织田万（一八六八—一九四五），生于日本佐贺县杵岛郡须古村的支藩藩主之家，原姓为须古。一岁时被须古藩的乡士织田范治收为养子，始改为现姓。织田曾在家乡的汉学私塾中学过《大明律》、《福惠全书》及《万国公法》等作品。一八八三年，织田来到东京。翌年，他作为公费生进入司法省正则法律学校〔1〕预科学习。一八八九年，织田考入东京帝国大学法科大学法律学科第二部（即法国法科），一八九二年毕业。在法科大学读书期间，织田曾听过穗积陈重（一八五五—一九二六）、富井政章（一八五八—一九三五）、梅谦次郎（一八六〇—一九一〇）、穗积八束（一八六〇—一九一二）等知名学者的授课。法科大学毕业后，织田进入东京帝国大学研究生院学习，开始研究公法，其导师即是日本著名宪法学家穗积八束。

一八九五年，织田被选定为正在筹备中的京都帝国大学法科大学的候补教官而准备派往欧洲留学。次年五月，他乘船出发赴欧洲。织田先在巴黎学习了两年，后又转学至柏林学习一年。一八九九年八月，织田回到日本。同年九月，他出任京都大学法科

〔1〕一八八五年，该校归文部省管理，并改名为东京法学校。次年，该校并入东京帝国大学。

大学教授，主行政法。一九〇一年，他被授予法学博士学位，同年，出任法科大学长（相当于现在日本的大学法学部部长），直至一九〇七年。在法科大学任教期间，织田除讲授行政法以外，还开设了法国法讲座，并担任了文科大学的教育行政法、理工科大学的矿山法及医科大学的医事法规等课程的讲授。此外，他还参与创建了京都法政学校（一九〇〇年）（后改名为立命馆大学）。

一九一八年，织田当选为帝国学士院会员。一九二一年至一九三〇年，他担任了国际法院第一届法官。一九三〇年十二月他从京都大学退官，次年，获得京都大学名誉教授称号，并被推选为立命馆大学名誉校长。一九三一年，织田万被敕选为贵族院议员。

一九三六年，织田移居东京。一九四五年五月，在东京遭空袭时他因中毒而去世。^{〔1〕}

二、作者的学术概况

早在东京帝国大学研究生院学习期间，织田就展现出学术思想比较活跃的个性，他经常对当时的一些法律热点问题发表自己的观点，这些观点有的发表在这一时期的《法学协会杂志》及《大阪朝日新闻》上。一八九二年，他发表了第一篇专业论文，对其导师穗积八束的观点提出批判，其对当时占主流地位的法学思想进行抨击的个性得到初步显现。一八九五年，织田出版了他的第一本专著——《日本行政法论》（六石书房）。该书是根据他在法律专门学校的授课讲义整理而成的，从其体例和引用的文献可以看出，主要是受到了法国行政法学的影响。该书因是最早的

〔1〕关于织田万的生平，参见〔日〕潮见俊隆、利谷信义编：《日本の法学者》，日本评论社一九七五年版，第一百三十一—一百四十六页。

关于日本行政法的具有体系性的研究著作而引人注目。正是因为这一著作的影响，织田受到其同乡先辈、研究法国法的学者本野一郎的推荐，因而得到当时的文部大臣西园寺公望的赏识，而被选定作为京都帝国大学法科大学的候补教官派往欧洲留学。

一九一〇年织田又出版了《行政法讲义》（有斐阁），这是他从京都大学的授课讲义整理而成的。与前述《日本行政法论》相比，《行政法讲义》在编别上发生了较大变化，更加接近德国行政法的体系。虽然该书后来被多次重版、改订，内容上有所增补和变化，但它的编别纲目一直没有改变。^{〔1〕}

一九三四年，织田又出版了《日本行政法原理》（有斐阁），这是他从国际法院和京都大学退官之后在京都孜孜不倦学习并撰写完成的。与《行政法讲义》相比，《日本行政法原理》的体例发生了一定的变化，而且后者在阐述过程中也一定程度地引进了美浓部达吉的行政法学的理论和用语，^{〔2〕}这表明织田的行政法学进一步发生了变化。此前织田还出版了其法文版著作 *Principes du droit administratif du Japon* (Paris: Recueil Sirey) (一九二八年)。

除行政法著作外，织田还曾出版过其他一些论著。比如，一九一七年，他出版了《改订法学通论》（有斐阁）。该书分为总论与各论两卷，总论又具体分为法学、法律、国家及政权、权利及义务等四编，各论分为宪法、行政法、刑法、民法、商法、诉讼

〔1〕 关于织田万《行政法讲义》的具体体例，参见本书“附录三”。

〔2〕 美浓部达吉（一八七三—一九四八），日本现代著名宪法学家，其最著名的理论是主张“国家法人说”和“天皇机关说”。织田与美浓部的行政法理论各有特点，但两人因彼此的学问和为人而相互尊敬。一九三五年，当美浓部在贵族院为自己的理论辩护时，织田就是表示赞同美浓部观点而鼓掌的二、三名议员之一。

法等六编。出版此书是为了“供初学之提撕，兼为法律思想普及之一助”，〔1〕因此该书内容的主要特点即是浅显易懂。此外，织田还发表过上百篇论文。〔2〕

当然，织田万学术上的最大业绩是他的六卷本巨著《清国行政法》。

三、《清国行政法》的撰写背景及经过

织田万是从一九〇三年开始在京都大学从事《清国行政法》的编述工作的。当时，他正任京都大学法科大学长之职，临时台湾旧惯调查会〔3〕的创立者、台湾总督府民政长官后藤新平（一八五七—一九二九）慕名来到京都他的私宅拜访他，恳请织田调查清朝制度。后藤认为，中国人或者西洋人都不能担当此任，只有“日本人中既精通近世法理又懂汉语者”才能胜任这一工作。同时，后藤还提出，“中国的开发”乃是“日本人的天职”，并明确表示调查工作的一切事宜听由织田自己安排，他并不提出任何

〔1〕 参见〔日〕织田万著：《法学通论》，刘崇佑译述，商务印书馆一九二七年版，第一页。

〔2〕 尤其是早期在京都帝国大学任职时期，织田万发表了许多文章。一九〇二年，京都帝国大学法科大学创刊《内外论丛》，织田为该刊物的编辑之一，几乎在每一期上都有他的一篇或数篇文章。比如，在创刊号上，就刊他的《官吏的民事责任》（共二十五页）一文，同时还有他的《塞尔维亚新宪法》（共七页）、《关于法国的法学教育》（共三页）、《普国小学义务教育法案》（共一页）、《关于伊国的行政裁判》（共二页）等论文。一九〇六年，织田任编辑主任的《京都法学会杂志》创刊，一九一九年京都又创刊《法学论丛》。织田经常在这两个刊物上发表文章。他最后发表在《法学论丛》上的文章是九卷五号（一九二三年）的《省制论一斑》。

〔3〕 台湾总督府临时台湾旧惯调查会创立于一九〇一年。

有关的具体要求。在听了后藤的这一番鼓动话语之后，织田欣然接受邀请，开始了这方面的工作。^{〔1〕}

《清国行政法》并不是织田万独自完成的。最初，协助织田的有狩野直喜（一八六八—一九四七）。^{〔2〕}他们先是将参考书籍及其他资料收集分类，继而根据近世法理拟出纲目，再进行调查。后来，三位研究中国史的专家，即浅井虎夫（一八七七—一九二八）、加藤繁（一八八〇—一九四六）及东川德治（一八七〇—一九三八），作为补助员也参与第二卷以后的调查及第一卷的订正工作。参与调查的这些专家就自己所承担的部分，撰写完成后交给织田，再由织田在通读并对其中的疑点提出质问后，进行补充完善，对内容的先后次序作些必要的调整，补上各章、节的标题，并附上必要的法律解释和增加一些总说性的内容，再进行前后文的统稿工作。因此，确切地说，织田万是《清国行政法》的主编。

《清国行政法》的完成时间如下：一九〇五年，第一卷（泛论）完成；^{〔3〕}一九一〇年十一月至一九一二年二月，第二、三、四卷刊行；一九一二年六月，第五卷完成；一九一三年，第六卷完成。一九一四年，第一卷的修订版（分为上、下两册）公开出版。^{〔4〕}

〔1〕 参见〔日〕潮见俊隆、利谷信义编：《日本の法学者》，日本评论社一九七五年版，第一百四十一页。

〔2〕 此后不久，狩野直喜就成为京都大学文科大学的教授。

〔3〕 第一卷完成之后，织田万等人曾受邀于一九〇六年九月赴中国游历，进行了二个月的实地调查。

〔4〕 关于《清国行政法》的完成过程，参见《清国行政法》（第一卷上）织田万所作的卷首语，日本东洋印刷株式会社一九一四年印刷，第一—五页。

因此，全部完成后的日文版《清国行政法》的全称为“临时台湾旧惯调查会第一部^{〔1〕}报告《清国行政法》”，正文有六卷七册，共有二千八百八十四页（另有索引一册）。其体例为：第一卷分为上、下两册，相当于总则部分，内分为三编，依次为清国行政法之渊源、行政组织、官吏法；第二卷至第六卷，每卷为一册，相当于分则部分，内分为内务行政、军务行政、司法行政、财务行政四编。^{〔2〕}

四、本次点校所依据的版本及本点校本的体例、主要内容

本次点校是将台湾华世出版社一九七九年影印版的《清国行政法泛论》（全文）与上海广智书局一九〇六年版的《清国行政法》（裁判制度部分）进行汇编，点校后定名为《清国行政法》。前者是根据临时台湾旧惯调查会于一九〇九年印行的汉译《清国行政法泛论》而影印的，全书分为行政法大意、清国行政法之渊源、行政组织、官吏法四编，它并不是完全依据《清国行政法》第一卷的日文版初版而翻译的，其中的第一编“行政法大意”是专门为汉译初版而新增加的。^{〔3〕}后一版本的译者为陈奥年、梁继栋、郑麓，全书分为行政法规、行政组织、官吏法、裁判制度，^{〔4〕}从其体例和内容可以看出，这是根据《清国行政法》第

〔1〕 临时台湾旧惯调查会的第一部即为调查有关法制旧惯之部，当时任部长的是京都大学的民法教授冈松参太郎（一八七一—一九二一）。

〔2〕 关于日文版《清国行政法》的具体体例，参见本书“附录一”。

〔3〕 之所以在汉译版中增设“行政法大意”一编，织田万曾有说明：“当是之时，万窃谓清国人士未能通晓近世各国法理，徒读颠倒错置之书，益恐失之毫厘，差之千里。乃别作‘行政法大意’一编，明述近世各国行政法之要”。参见〔日〕织田万撰：《清国行政法泛论》，台湾华世出版社一九七九年影印版，第二页。

〔4〕 关于该书的详细体例，参见本书“附录二”。

一卷的日文版初版而翻译的。前一版本属于正版，但加入了《清国行政法》日文初版所没有的部分内容，后一版本为私人译本（按现在说法，这属于盗版），但保持了《清国行政法》日文版初版体例的原貌。为便于对汉译《清国行政法》有较全面的了解，故点校时将后一版本的“裁判制度”吸收编入前一版本作为第五编。这样，汇编并点校而成的本书就分为第一编行政法大意、第二编清国行政法之渊源、第三编行政组织、第四编官吏法及第五编裁判制度。〔1〕

第一编：行政法大意，分为七章，依次为行政及行政法、行政机关、行政行为、行政作用、行政执行、行政监督、行政救济。本编具体阐述了有关行政法的下列基本理论问题：行政的意义及分类；行政与立法、司法的关系；行政法的性质与渊源；作为行政机关的国家元首、行政官厅及公共团体的含义、权限等；行政行为的意义及分类；行政命令及行政处分的含义、分类；警察权行使、营造物管理及征收租税等具体行政作用的性质、分类等；行政刑罚与行政上强制的含义；行政监督的性质、种类及形式；行政救济的含义及具体措施。

第二编：清国行政法之渊源，分为三章，依次为概论、成文法、不文法。本编的具体内容涉及下列方面：中国法的历史沿革及法律渊源的分类；《大清会典》、《大清律例》的性质及编纂；则例的性质及纂修；省例、诏敕、告示的性质；成文法的制定、废止、变更及公布；成案、惯习、学说、条理等不文法的性质及效力等。

第三编：行政组织，分为七章，依次为总论、皇室、官厅、

〔1〕需要说明的是，在点校“裁判制度”时，为避免产生歧义，对诸如“如第二编所论述”、“如第三编所举者”作了删除等技术性处理。

中央官厅、地方官厅、藩部、地方自治。本编详尽阐述了下列方面的内容：中国行政组织的传统特征；清朝行政组织的特质；清末行政组织改革的艰难；皇帝地位及其特权；皇位继承；皇后的册立仪礼；太上皇及皇太后的称谓；训政及摄政的权力及设置概况；皇族的种类及其特权；皇室隶属官厅的组织及职权；皇室财产的范围；官厅的种类及编制；官厅监督的种类及监督形式；内阁、军机处、六部、清末新设各部、政务处、都察院、翰林院、大理院、国子监等中央官厅的内部组织及职权；总督、巡抚、布政使、按察使、知府、知县等一般地方官厅及一些特设地方官厅的内部组织及职权；东三省特殊行政组织的设置概况；内外蒙古、回部及西藏等藩部的行政区划及行政机关设置；保甲、乡村等地方自治制度。

第四编：官吏法，分为七章，依次为总论、文官、武官、官吏身分、官吏权利、官吏义务、官吏责任。本编涉及的内容有下列方面：当官的基本资格；文官仕途的种类；文官的任用；武官仕途的种类；武官的任用；官吏的黜陟、回避、守制及休致；官吏的特定恩典及礼遇；官吏的俸给、恩给及恤金；刑法上对官吏的特别保护；官吏在职务上及身分上所应承担的义务；官吏的惩戒责任及刑事责任。

第五编：裁判制度，分为四章，依次为总论、通常裁判所、特别裁判所、诉讼手续。本编阐述的具体内容有：裁判所的种类及级别；裁判所的管辖；裁判所的监督；各级通常裁判所的组织及权限；皇族裁判所、宫廷裁判所、旗人裁判所等特别裁判所的组织及权限；诉讼之受理、判决及执行等诉讼手续。

五、《清国行政法》的特点及其影响

如前所述，《清国行政法》的日文版正文有六卷（七册），由于受篇幅所限等原因，本书点校的只是其中的约百分之三十的内