

「形散」與「神聚」

——民初平政院行政訴訟裁決書再探

吳歡*

摘要

民初平政院的行政訴訟裁決書，不僅是近代中國最早的行政判決書，也是作為治理秩序建構者的民初平政院之鮮活而生動的治理宣言書。平政院行政訴訟裁決絕對數量少，但財產類裁決相對數量多。這種「或多或少」的局面，折射著民初政制設計和社會生活的實際，也隱含著平政院的能動選擇與治理取向。平政院行政訴訟裁決書形式簡樸、行文簡潔、說理簡單，同時製作流程較完備、分部形式較齊整、案情羅列較詳細。這種「似簡還繁」的特徵，既保留了傳統法律文化依戀，又表徵著法制近代化趨向。平政院行政訴訟裁決在北洋政府時期沒有判例效力，且被南京國民政府宣告無效，但在民初行政審判實踐中，切實具有法律拘束力和實質影響力，且具有相當程度的獨立性與自主性。這種「若有若無」的狀態，意味著平政院行政訴訟裁決中蘊含的經驗與智慧具有超越時空的迴響。

關鍵詞：民告官、平政院、行政訴訟裁決書、治理秩序、治理智慧

* 吳歡，南京師範大學法學院博士後研究人員，中國法治現代化研究院研究員。本文獲中國博士後科學基金會第59批面上專案「原理、制度與判解：民初行政訴訟法制的理性與經驗」、國家社科基金重大招標專案「法治文化的傳統資源及其創造性轉化研究」（編號：14ZDC023）、江蘇高校哲學社會科學研究專案「民初行政訴訟法制的理性與經驗研究」（編號：2016JSB820005）和南京師範大學法制現代化研究中心資助。

Shape Dispersing but Spirit Concentrating: A Further Discussion about the Ping Zheng Yuan's Judgments in the Early ROC

Wu Huan*

Abstract

The Ping Zheng Yuan's Judgments were not only administrative litigation judgments, but also fresh and vivid proclamation of governance order constructor in the Early ROC. Ping Zheng Yuan's Judgments were less in absolute numbers, but relatively more in property case class. This "more or less" situation reflected the reality of political design and social life in that time, and also implied Ping Zheng Yuan's activity selection and governance orientation. Ping Zheng Yuan's Judgments shared crude form, concise style, and simple reasoning, while their making process were complete, division were neat, details were listed well. This "simple also tedious" characteristic not only retained attachment to the traditional legal culture, but also characterized a tendency of the legal system modernization. Ping Zheng Yuan's Judgments had no case-law effect in the Beiyang Government period, and were declared genuine invalidity by the Nanjing Government, but they had real legally binding and substantial influence in the administrative trial practice in the Early ROC. and with a fair degree of independence and autonomy. This "to be or not to be" state meant that the experience and wisdom of Ping Zheng Yuan's Judgments had shared the echoes beyond time and space.

* Nanjing Normal University Law School.

Keywords: Min Gao Guan, Ping Zheng Yuan, Ping Zheng Yuan's
administrative litigation Judgments, Governance Order,
Governance wisdom

壹、引言：重新發現民初平政院裁決

在當代中國大陸治理體系和治理能力現代化改革的歷史進程中，行政訴訟無疑扮演重要角色，肩負重要功能，甚至可能進而可以構成推進法治政府建設，乃至國家治理現代化的重要抓手與推手。同時，中國行政訴訟制度自清末民初移植自德日以來，已歷百餘年變遷。百餘年來，國家政權幾經更迭，行政訴訟的法制功能與政制角色有何基本定位，有何施展空間，又有何值得反思的經驗與智慧、教訓與不足，著實值得認真檢討。筆者的系列研究即試圖進行此種基礎性工作，並以近代中國行政訴訟的起點——民初平政院的行政審判實踐為考察中心。不同於其他學者，筆者認為，欲探尋民初平政院法政人在帝制走向共和之際，通過裁決行政訴訟案件建構國家治理秩序的經驗與智慧，必須深入其行政審判實踐，¹因此，本文進一步選定民初平政院的行政訴訟裁決書作為聚焦對象。²

眾所周知，作為審判權行使的重要物質載體和表現形態，判決（書）和更進一步的判例，以及與之密切相關的典型案例、指導案例等，一向是法律實踐和法學研究的重要內容和對象。英美法系蔚為壯觀的判例法傳統自不待言，大陸法系發源地法國也有著強大的行政判例傳統，即使在古代中國成文律典傳統下，律例和判詞也構成了傳統

1 既有研究參見武乾，〈論北洋政府的行政訴訟制度〉，《中國法學》1999年第5期，頁121-126；張生，〈中國近代行政法院之沿革〉，《行政法學研究》2002年第4期，頁84-89；宋玲，〈清末民初行政訴訟制度研究〉（北京，中國政法大學，2009）。此類研究雖不乏開拓之功和創新之見，但多遵循法制現代化範式，較少運用平政院裁決書；以史學考辨為主，較少運用案例研究乃至社會科學方法；多限於法學內部，較少將平政院置於治理轉型的廣闊視野之中。

2 民初實定法用語中，平政院的裁判活動與文書分別稱「裁決」和「裁決書」，又可分為糾彈事件裁決（書）和行政訴訟裁決（書），本文僅就其行政訴訟裁決（書）立論並適當簡稱為「平政院裁決（書）」。另需事先說明的是，本文使用平政院「法政人」而非「法律人」抑或「評事」，旨在強調相關人員不僅具有法律人身分，還具有治理層面的角色，以符合全文關切民初平政院治理經驗智慧之主旨。此外，清末民初即有法政學堂、法政速成科，大陸學者李啟成教授也有關於近代法政人的研究文獻，料想此提法不致引人誤解。見李啟成，〈近代中國法政人的信仰〉，《中國社會科學報》（2012.9.5），版A07。

法律文化的重要面相。在近代中國法律移植進程中，大理院的判決例與解釋例也一直受到理論與實務界的廣泛關注，因為其不僅是民初最高司法權行使的表徵，更在彼時社情變遷而法制粗疏的局勢下，毅然扮演了事實上的法源角色，至今仍在臺灣地區司法實踐中發揮作用。³但是，同樣是北洋政府時期的中央裁判文書，平政院行政裁決書的關注度卻遠不及大理院民事／刑事判決書進而判決例；同樣是一國最高行政審判機關的裁判文書，民初平政院行政裁決書的知名度也遠不及法國最高行政法院判決書進而判例；甚至，民初平政院行政裁決書的影響力還遠不及作為其繼承者的南京國民政府行政法院判決書進而判例。在當代中國大陸，不僅行政法學者對民初行政審判實踐知之甚少，就連法律史學者也較少論及，更遑論總結和提煉其中蘊含的行政法學遺產和國家治理智慧。⁴事實上，作為彼時中國最高且唯一的行政審判機構，平政院在1914-1928年共計14年的存續時間裏，一直不間斷地受理和審斷各地的「民告官」案件，最終製作形成相關檔案達77卷。這是一筆寶貴的法學遺產，卻因卷帙浩繁，遍覽不易，一直處於「養在深閨人未識」（白居易詩）的狀態。⁵

有鑒於此，本文將在既有研究基礎上結合實證素材，對民初平政院行政訴訟裁決書若干重要問題進行聚焦研究，以豐富學界有關近代中國行政法史和行政訴訟法制生成的研究。本文所欲論證的基本命題是：民初平政院行政訴訟裁決書不僅是近代中國最早的行政判決書，

3 參見張生，〈民國初期的大理院：最高司法機關兼行民事立法職能〉，《政法論壇》1998年第6期，頁146-152。

4 近年來，部分行政法學者已將近代行政訴訟納入研究視野，但有待聚焦，見林莉紅，〈中國行政訴訟的歷史、現狀與展望〉，《河南財經政法大學學報》2013年第2期，頁18-39。法史學界既有研究如前述。

5 近年來，部分學者開始利用這些一手素材展開研究，如趙勇，〈民國北京政府行政訴訟制度研究——基於平政院裁決書的分析〉（西南政法大學博士學位論文，2012）；黃源盛：〈民初平政院裁決書整編與初探〉，《中西法律傳統》2008年總第6卷，頁454-535；張焯輝，〈民初建立法治國的實踐——以平政院裁決為中心〉（政治大學碩士學位論文，2003）等。其中以黃源盛先生的研究最具洞見，其雖名為「初探」，實對平政院裁決的數量種類和法理問題進行了奠基性考證和綱領性概述，但就平政院裁決的形式結構、性質效力等問題似未深究，尤未能結合彼時政經社會情勢和平政院之治理者定位加以充分探討，故本研究仍有必要。

也是作為治理秩序建構者的民初平政院之鮮活而生動的治理宣言書，其中的經驗與智慧值得今人珍視與深思。

必須事先說明的是，本文研究雖然聚焦於民初平政院裁決書，但主旨在於通過解剖「麻雀」，在近代以來中國國家治理轉型與重構的宏觀視野中，窺見百年行政訴訟制度奠基與流變之深層意義及限度。因此，本文以及筆者的系列研究，⁶對於理解當代中國國家治理現代化改革進程中的行政訴訟及其治理功能，不無啓示意義。在大陸指導案例制度已經建立的當下，相關研究還將為深入總結民初行政審判實踐中蘊含的法理經驗與治理智慧提供基本的素材框架。

貳、或多或少：平政院裁決的數量與種類

民初平政院在存續的14年間，究竟受理並裁決了多少行政案件，這些案件在分布上有何時空特徵，是深入研究平政院裁決必須首先回答的問題。已有學者對此作出探討，筆者將在其基礎上進一步揭示某些可能被忽略的話題。

一、平政院裁決的數量考證

平政院全部案卷現存於中國第二歷史檔案館，全宗號1005，共77卷。但由於歷經政權更迭，兼之實在卷帙浩繁，多年來一直未得到充分利用，有關平政院裁決的準確數量，也一直眾說紛紜。

首先看民初有關裁決彙編中的情況。彼時有兩種《平政院裁決錄》行世：前者出版於1916年，收錄1914-1915年間糾彈裁決書13份和行政裁決書18份；後者出版於1922年，共7卷，收錄1915-1921年間

⁶ 筆者的系列研究主要是吳歡，〈民初平政院裁決研究〉（浙江大學博士學位論文，2015）。以及在此基礎上先後撰寫發表的數篇專論，詳見文末參考文獻。

行政裁決書18份。⁷這兩種彙編無疑殘缺不全，但其分門別類標準和具體呈現方式仍具史料價值。

其次看平政院有關人士回憶的數據。曾任平政院書記官的陳顧遠先生稱：「平政院本來是一個清閒機關，每年所收的案子不到十件。」⁸據此測算，平政院存續期間內所辦理案件約在140件以內，但這個數據尚不夠具體和準確。

再看行政法學者蔡志方先生的統計。蔡氏指出：「平政院15年間共受理407個案件，其中公布於〈政府公報〉之公開案件計126起，除去糾彈案件，計行政訴訟案件124件。」但並未給出數據來源和統計口徑。⁹蔡先生的統計看似精確，但其統計的糾彈案件已與1916年《平政院裁決錄》有較大出入，總數則與陳顧遠先生的回憶相差太遠。有論者即認為，蔡氏似乎將平政院收案數與結案數相混淆：彼時起訴到平政院的案件，有的因為程式不合法而被駁回，有的未能結案或未以裁決書形式結案，故結案數要遠小於收案數，其比例有時甚至不到10%。¹⁰〈平政院民國八年審理案件統計表〉即顯示，當年平政院共收案252件，程式不合法而駁回者高達196件，未結者有38件，最終裁決者祇有18件。因此，蔡志方先生的數據儘管在海峽兩岸被廣泛引據，¹¹其實並不可信。

既然當年裁決彙編殘缺，時人回憶不夠準確，後人統計涉嫌混淆，那麼，平政院究竟裁決了多少案件呢？目前學界一般以黃源盛先生輯纂的《平政院裁決錄存》¹²（以下簡稱《錄存》）作為準據，本文亦從之。1997年，黃源盛先生制定了整編全部平政院裁決書的研究計畫，其本擬從影印全部平政院案卷入手，但為更完整而經濟地搜集

7 前者現藏東京大學東洋文化研究所圖書室和北京大學圖書館，後者現藏北京圖書館和吉林大學圖書館。

8 陳顧遠，《雙晴室餘文存稿選錄》（臺北，自印，1965），頁170-171。

9 蔡志方，〈我國第一個行政訴訟審判機關——平政院〉，原載《憲政時代》1985年第1期，收入氏著，《行政救濟與行政法學》（一）（臺北，三民，1993），頁241-297。

10 參見前引黃源盛，〈民初平政院裁決書整編與初探〉，頁459。

11 參見前引林莉紅，〈中國行政訴訟的歷史、現狀與展望〉，頁19。

12 黃源盛纂輯，《平政院裁決錄存》（臺北，五南，2007）。