

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.06.020

■ 历史研究

民国平政院研究的考察与反思^①

宋玲

(中央民族大学法学院,北京 100088)

摘要:平政院是民国北京政府时期移植自西方的行政诉讼制度,是中国历史上第一个行政审判机关。近十年来中国学界对平政院的研究已日趋完善,但仍然存在不足。有必要通过对现有研究成果的分析,尤其是对一些具有代表性的文章的分类考察,反思学界近年来研究平政院的得失,并提出一些思考,为以后相关研究的展开提供借鉴和参考。

关键词:民国;平政院;考察;反思

中图分类号:K20

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2014)06-0107-06

Investigation of and Reflection on the Researches about Administrative Judgment Institute in the Republic of China (1912 - 1949)

SONG Ling

(School of Law, Minzu University of China, Beijing 100088, China)

Abstract: Transplanted from the Western administrative litigation system during the period of Beijing authorities, the Republic of China, the Administrative Judgment Institute was the first administrative judicial organ in the Chinese history. The past decade has seen that the Chinese scholars have achieved a lot in the researches about the Administrative Judgment Institute, but it is still insufficient. It is necessary, by means of analyzing the current research results and classifying some of the representative papers, to reflect on the gains and losses of the researches about the Administrative Judgment Institute in recent years, outline some reflections and provide references for relevant researches in the future.

Key words: the Republic of China (1912 - 1949); Administrative Judgment Institute; investigation; reflection

平政院,是民国北京政府采取大陆制司法制度继而结合国情而设立的一个行政裁判机构,是专门受理行政诉讼及纠弹案件的机关(纠弹指国家专门机关对违法失职的官吏揭发和追究其法律责任的行为)。民国北京政府的行政诉讼是指公民、法人、肃政史或其他组织认为行政官署或行政违法行为侵害公益或其自身合法权益时,依法向平政院提出诉讼,由平政院审理并作出裁决的行为。1914年3月31日平政院在北京成立,1928年,国民革命军北伐,北京政府垮台,平政院也随北京政府走入历史,到1932年11月南京国民政府公布《行政法院组织法》,最终以行政法院代替了平政院。从这个角度来看,平政院处于近代行政裁判体制:行政审判院(筹)(清末)——平政院(民国北京政府)——行政法院(南京国民政府)发展的中间环节上,居于承前启后的地位,具有过渡和折衷的色彩,也因此 in 波涛诡谲的中国近代法制史上有其独特的意义。有关民国北京政府时期(北洋军阀执政时期)(1912~1928)的法律史

① 收稿日期:2014-05-18

基金项目:国家社科基金项目(11CFX057);司法部国家法治与法学理论研究课题(12SFB3006)

作者简介:宋玲(1979-),女,安徽黄山人,博士,副教授,主要从事中国法制史、中国法律思想史、中国法律近代化理论研究。

研究,近十年来已经成为法律史学领域中逐渐升温的一个热点。在这个军阀混战、党派纷争的年代,政局更迭频繁、扰攘不休^①,然而在法制近代化进程中,却取得了不少伟大的成就,其中不乏充满着理性和智慧光芒的制度设计,这不能不引起当代法律史学者的敬意与惊奇,继而开始回顾与反思那个时代的法律与社会,期望给当今乃至未来中国法律的发展提供一个可资借鉴的思想资源,其中,对于北洋时期行政诉讼体制当中的“平政院”的研究,正是这一敬意与惊奇的体现。

一 民国平政院研究的概况

关于平政院的研究,民国时代即已开启。专论中较有影响的作品有汪叔贤的“论平政院”,张保彝的“平政院制度之变迁”,章士钊的“论平政院——答储君亚心”,张东荪的“行政裁判论”等,另有许多作品,尽管并非专论平政院,而是论述宪政制度与行政诉讼制度的同时,辟专章或者附带论述平政院的,此类作品较多,较有影响的有吴宗慈编的《中华民国宪法史》、白鹏飞著《行政法大纲》(上卷总论)、范扬著《行政法总论》、陶天南的《中国行政法总论》,这些多属于行政法学的汇编或教科书^②。此外,涉及到论述平政院机构的尚有一些著名报刊杂志,比如《申报》《庸言》上的一些文章,以及管欧、陈顾远等学者撰写的教科书和回忆录,在此不再一一列举。

民国的这些研究平政院的作者大多与平政院同时代或者稍晚一些,他们亲眼观察到了平政院机构的活动,许多作者亲历平政院的创设和终结。有些作者本身就是平政院的人员,如鱼饮水,冷暖自知,对于平政院的一系列活动,有其切肤体会^③。所以这些作品最大的优点就在于能够形象并且准确地叙述平政院的机构设置、职责构成以及司法状况。当代学者了解平政院,其中一个重要的知识来源就是这些作品。所以近十年学者关于平政院的研究,一定程度上是这些民国学人作品的重述和发扬。许多引文直接出自他们的文章中。当然,尽管这些学者在研究平政院时较之当代学人有其先天的优势,不足之处也在所难免,主要是有着激愤或者情感超越理智之处,而当代学者则没有这方面的问题,是故八十多年之后,我们重新审视这一机构,将其定位在法律近代化进程中的一环整体考察它,从而作出更为理智和妥切的判断,如果说当代学人超越前人的研究之处,就在于此。

就笔者阅读范围所见,近十年对于平政院的研究,大陆学者和台湾学者都作出了贡献^④。这些学者

① 这一点只要看当时的政权组织状况就可以看出,在这期间,出现过32届内阁,总理、代署总理多达59位,正式选举的总统有8位,其中许多是因为军事政变而上台、倒台。

② 民国时期考察平政院的研究成果主要有如下。张东荪:“行政裁判论”,载《庸言》第一卷第二十三号,中华民国二年十一月初一发行;汪叔贤:“论平政院”,载《庸言》第二卷第四号,中华民国三年四月五日发行;张保彝:“平政院制度之变迁”,载《宪法新闻》,中华民国二年第十五、十六册;章士钊:“论平政院——答储君亚心”,《甲寅杂志存稿》(下)，“通讯”部分第22页,载《民国丛书》第二编95,上海书店;吴宗慈编:《中华民国宪法史》,大东书局,中华民国十三年二月初版发行;白鹏飞:《行政法大纲》(上卷总论),好望书店出版,中华民国二十一年九月初版;范扬:《行政法总论》,商务印书馆发行,中华民国二十四年八月初版;陶天南:《中国行政法总论》,中华书局,中华民国二十六年初版。

③ 最典型的例子当属陈顾远先生的回忆,民国九年,陈先生曾服务于平政院,事后其回忆其经历时,曾说:“平政院设于北平丰盛胡同,民五以后,任院长者有张国淦、汪大燮诸人,内分三庭,每庭有庭长、评事,均简任,另有荐任或委任书记官,高普考分而来的,暂为学习书记官,有缺亦可补实。三庭以外,设文书科、会计科、总务科,直接受院长的指挥监督。平政院本来是一个轻闲机关,每年所收的案子不到十件,各方对其地位都不重视。”参阅陈顾远:《双晴室余文存稿选录》,第169页。转引自黄源盛:“民初平政院裁决书整编与初探”,(台湾)“国家科学委员会研究集刊:人文及社会科学”,“民国八十九年十月,十卷四期”第501页。

④ 近十多年来,研究平政院的作品主要有如下。黄源盛:“民初平政院裁决书整编与初探”,载(台湾)“国家科学委员会研究集刊:人文及社会科学”,“民国八十九年十月,十卷四期”;武乾:“论北洋政府的行政诉讼制度”,载《中国法学》,1999年第5期;李启成:“清末民初关于设立行政裁判所的争议”,载《现代法学》,2005年第5期;张生:“中国近代行政法院之沿革”,载《行政法研究》,2002年第4期;孙之智:“近代中国行政诉讼研究”,中国社会科学院法学研究所硕士论文(2006);李晓琴:“试论北洋政府平政院”,载《湖北广播电视大学学报》,2007年第8期;杨绍滨:“北洋政府平政院述论”,载《安徽史学》2003年第3期;李唯一:“民初平政院行使行政监察职能的制度尝试论”,载《郑州大学学报》(哲学社会科学版),2006年5月;刘永:“论民国初年的监察制度机制与效能”,载《廊坊师范学院学报》,2005年9月;周颖:“北洋政府时期的‘民告官略论(1914-1928)——以平政院为中心的考察”,载《宿州学院学报》,2007年2月;陈有勇:“民国时期行政诉讼制度的研究”,安徽大学硕士论文(2001);夏海英:“试论民初平政院的设立与章士钊的司法平等思想”,载《思茅师范高等专科学校学报》,2005年3月;罗旭南、黄丽环:“北洋政府的平政院制度与司法独立”,载《理论界》,2005年9月;李昊鲁:“平政院与北洋政府时期行政诉讼制度研究——以中国第二历史档案馆馆藏文献为基础”,载《民国档案》,2012年第2期;赵勇、王学辉:“中国行政审判制度的第一次实践——平政院制度的创设与演变”,载《人民论坛》,2014年第5期。

视角不一,所用思想方法也不一,但都围绕着平政院这一机构作出了集中论述。

二 民国平政院研究的考察

近年来学界对于民国平政院的研究主要集中于历史沿革、组织结构与功能、利弊评价几个方面。笔者在此拟从平政院研究的不同方面,对以上作者的研究成果作一分析。

(一)关于平政院历史沿革的研究

几乎每一位研究平政院的学者在其作品中都会提及该组织的历史,这里面更多的是一种历史事实的描述,也就是所谓的法律史学的“外部性考察”^①。这种研究进路主要在于描述历史现象,把握历史真实,是法律史学研究最基础也是最重要的环节,否则,单纯分析法律制度,难免会陷入偏见的迷雾之中,缺乏必要的事实基础。关于平政院的研究也是如此,如不了解平政院组织的来龙去脉,是难以对平政院其他方面作出精深的研究的。当然,因为每一位研究者的研究旨趣不同,所以对沿革历史的研究方面也有详略之分,研究角度同样也有差异。

作为一种行政裁判的机构,平政院最初来自于清末“行政审判院”之筹设,那么从“筹设”到平政院设立这一段历史就至为关键了。李启成的《清末民初关于设立行政裁判所的争议》一文,集中梳理了清末民初围绕设立行政裁判所所引起的长期争议:在晚清主要集中于传统的都察院与新式的行政审判院之关系,民初则主要围绕是选择参照西方的一元制还是二元制来建立我国的行政审判模式这个问题展开的。光绪三十二年7月13日清廷开始官制改革,作为预备立宪的初阶,其中一项重要的主张就是行政审判衙门要单立开来,为此要筹备设立“行政审判院”,有官员建议即以已经存在的都察院来行使行政裁判之权,有官员建议废止都察院,并都察院之权于行政裁判所,一时纷扰,最终妥协的结果是保留都察院,筹设行政审判院,然而未及清廷覆亡,这一争论于是留到了民国。李启成此文的主要贡献就在于揭示了民初行政裁判之争议,“它基本围绕着三个问题而集中展开:一是诉讼模式选择之基准——官民平等抑或特权行政,二是行政裁判妨碍司法独立否,三是历史传统应如何考量。”^[1]后争议被袁世凯以一纸《中华民国约法》而解决,依照该法第八条以及第四十五条^②,最终确立了二元制审判体制,平政院遂得到设立。该文为平政院设立的思想渊源做了比较好的说明。

此外,张生的“中国近代行政法院之沿革”,孙之智的“近代中国行政诉讼研究”,李晓琴的《试论北洋政府平政院》等文章都是比较典型的描述性法律史学论文,将中国近代行政诉讼法院的变革叙述清楚。

在关于平政院沿革历史的方面,上述研究者最大的长处就是没有孤立地叙述平政院的始末。而是始终将它与诉讼制度、思想渊源、社会演变相结合,这样我们就能动态地、全面地了解一个历史的制度与一个历史的机构的演变与兴衰。

(二)关于平政院组织结构与功能的研究

根据较为流行的社会学解释理论——“结构-功能主义”^③,可以发现,平政院之发挥作用,与其组织的设计是分不开的。研究法律机构、法律组织,其最终目的还是为了理解该组织机构发生的法律功能。

许多平政院的研究者都注意到了,平政院虽然是应行政裁判的需要而设立的,但它最初并非是单纯

^① 通常意义上,因关注的侧重点不同,我们将法律史学研究分为“外部性考察”和“内部性考察”两种,前者重在描述所述法律制度、法律思想、法律现象、法律组织等方面的历史,重在沿波讨源,把握脉络,探索历史真相,更多偏重于“史”的范畴;而后者则重在从规范性的角度,对制度及思想内在机理作出解释,试图分析某种制度的内在逻辑结构和法律价值,更多偏重于“法”或者“规范”的范畴。

^② 《中华民国约法》第八条:“人民依法律所定有诉愿于行政官署及陈诉于平政院之权。”第四十五条规定:“法院依法律单独审判民事诉讼、刑事诉讼,但关于行政诉讼及其他特别诉讼,各依其本法之规定行之。”

^③ 结构功能主义(structural functionalism)是现代西方社会学中的一个理论流派。它认为社会是具有一定结构或组织化手段的系统,社会的各组成部分以有序的方式相互关联,并对社会整体发挥着必要的功能。整体是以平衡的状态存在着,任何部分的变化都会趋于新的平衡。代表人物有A·孔德,H·斯宾塞,迪尔凯姆,A·R·拉德克利夫,马林诺夫斯基,帕森斯等。

的行政审判机构,里面涉及到平政院中一个特别的部分——肃政厅^①。当然,行政审判是其设立的初衷,在其存在的十余年内,也主要是解决行政审判,故而其司法审判功能一直是学者研究的重心。

台湾政治大学教授黄源盛先生于平政院研究用力甚勤,也是目前学界对平政院原始资料占有最为丰富的学者^②,所以其论文《民初平政院裁决书整编与初探》对“平政院的人与事”论述得非常详细准确。就机构而言,黄认为:“平政院系直隶于大总统,并非单纯的司法机关……平政院的构成人员主要是评事,定额十五人;另设肃政史,定额十六人,均须年满三十岁,并具荐任官行政职三年以上,或任司法职二年以上,著有成绩等资历之一。二者的任命皆由平政院院长、各级总长、大理院院长及高等咨询机关,密存合乎任命资格者,呈由大总统选择任命,审判庭庭长则由平政院院长开列评事名单,呈请大总统任命。”^[2]在交代完平政院组织结构以后,黄继而评论:“显然,大总统拥有平政院重要人事的任命权,又无须经其他权力机关的同意,在彰显平政院与行政权关系的似离又即。”^[2]这“似离又即”一词,可谓精辟地概括出了平政院的组织特性,是黄在仔细考察了平政院组织之后得出的点睛之笔。

就平政院人员结构而言,黄也进行了细致的考察,他列了一个详细的表格“平政院历任院长及评事略历一览表”,内载有这些人员的姓名、生卒年份、学历、经历、著作5个方面的状况,令人一目了然,从中也可切实体会到黄的苦心孤诣,因为将沉默在历史烟尘中的人发掘出来,实属不易。在黄文中列有三表,其中表三“平政院十四年来案件裁决终结情形百分表”,更是典型的统计描述上的“三线表”类型。文章给我们一个方法论上的启示:统计学中的定量分析也可以吸收到法律史学中来。当然,单纯看统计数据,也未必就一定符合社会实际,黄源盛发现了人员的高素质与审判的低要求之间的差异,得出结论:“而在缺乏合理的审判环境里,要评事们能发挥高度的敬业态度及专业品质,戛戛乎其难哉!”^[2]诚哉斯言。

职司行政审判职能,是设立平政院的初衷,也是平政院存在过程中最大的职能,是故任何研究平政院者对此都无法回避。黄源盛在其文章中对平政院时代行政诉讼法的内容,包括其程序、诉讼之提起、诉讼的审理、诉讼的裁决和执行都做了描述,但该文最有价值之处,则是一种实证的分析方法在法学中的运用。文章的第四部分,为“平政院行政诉讼案例的初步考察”,前文提及,黄在搜集原始资料方面苦心孤诣,之后,又将原始资料分类整理,分为四类案件,并列表统计,第一类属于因财产而涉讼的,有160件,占总量82.9%;第二类属于人事资格的,有22件,占总量11.4%;第三类为误将民事案件高到平政院的,有4件;最后一类是难以分类的7个案件。做了这样一个区分后,黄继而考察若干案例的运用实态,从中明确了诉讼的程序要件和试题要件,并且还据此考察行政法基本原理在实务中的运用,即宪法上基本权利与比例原则,信赖保护原则,特别权力关系,司法权与行政权相制衡诸原理是如何体现到案件中的^[2]。黄先生利用现代法学方法,将行政诉讼的模式剖析得十分清晰,确实令人信服。且从此文中,又可以看出黄先生的一种学术进路,其似乎正致力于将法律史学作为一门法律科学来研究,而不仅仅是考据和无端的“意义升华”^③。同时也昭示法律史学者,如果想从事法律史学的内部性研究,没有较好的部门法律知识和法理素养,是难以胜任的。

职司行政审判职能,是设立平政院的初衷,也是平政院存在过程中最大的职能,是故任何研究平政院者对此都无法回避。除黄源盛先生外,孙之智也著文重点考察了平政院行政诉讼的主要原则和特点,

① 专门研究肃政厅的文章主要有如下。刘凯等:“剖析民初平政院中西合璧尝试的受挫——以肃政厅的昙花一现为视角”,载《中国商报》,2009年第8期;方辉:“北洋政府初期肃政厅研究”,河南大学硕士论文(2009年);李松杰:“民初政争夹缝中的肃政厅”,华中师范大学硕士论文(2008年)。

② 这点在黄源盛先生的“民初平政院裁决书整编与初探”一文的前两个部分可以查知,如其文中自述其搜集平政院裁决书等材料的经过:“……为此,笔者又提行囊,遍访重庆、南京、上海、北京以及日本东京、京都等各大档案馆及图书馆,乃至古本肆,芒鞋踏破,千金散尽,全力收罗复制……溽暑寒冬两度,更深灯烛把疏,截至目前为止,共搜集到平政院有关行政政讼的裁决计一百八十六案”见黄源盛:“民初平政院裁决书整编与初探”,载(台湾)“国家科学委员会研究集刊:人文及社会科学”,“民国八十九年十月,十卷四期”第495页。

③ 笔者所谓无端的“意义升华”,意在指法律史学研究中,许多作者好发高论,在没有充分占有法律史料、没有细致分析规范法理之前,即大而化之的得出口号式结论。

得出数点结论:1)行政诉讼受案范围采概括主义;2)行政诉讼不得附带损害赔偿之诉;3)行政诉讼实行一审终审制;4)在审理方式上,规定以言词辩论为原则,书面审理为例外,公开审理为原则,不公开审理为例外,但实际上却是以书面审理为主;5)实行评事回避制度,确保司法公正;6)坚持行政行为的效力先定性,但赋予平政院一定的司法变更权;7)由肃政厅提起行政公诉的特殊职能;8)平政院的裁决由平政院院长呈请大总统批令主管官署执行^{[3]15-19}。孙文在这方面论述最大的优点就在于概括了平政院司法职能的主要特色,可使人在纷繁复杂的历史现象和法律制度背后把握一条清晰的脉络。周颖的《北洋政府时期的“民告官”略论(1914~1928)——以平政院为中心的考察》一文,强调了平政院行政诉讼的“民告官”特色,作者利用中国第二历史档案馆馆藏资料,对当时的“民告官”从社会背景、审理机构和程序以及对具体案件的分析几个方面来论述。认为北洋政府时期的“民告官”是:“北洋社会的反响,协调官与民之间关系;平政院的设立和行政诉讼法的颁布对于中国法制近代化起了重要的作用;制度涉及与司法实践上存在差距。”^[4]但作者又在一定程度上存在着对平政院司法职能的误读,将平政院司法职能理解为“民告官”,并未照顾到平政院作为一个法律机构的法律特征,故而作者在追溯法律事实的背后,对规范的认识带有片面和感性的色彩。

此外,杨绍滨的《北洋政府平政院述论》、陈有勇的硕士论文《民国时期行政诉讼制度研究》等都有关于平政院司法功能的研究。但是,虽然目前著述不少,但尚属肤浅,表面化的弊端仍在呈现。这个领域的研究,尚待进一步加强。

(三)关于平政院利弊得失的研究

中国自古以来的史学传统即为“究天人之际,通古今之变,成一家之言”,平政院研究者也秉承自古以来的“鉴于往事,有资于治道”史学抱负,研究的终极目的不在于仅仅叙述一个实事,而在于沟通古今,希望对现在的法制有所启迪。是故,研究者都自觉或不自觉地追问平政院研究的当代价值,他们对平政院利弊得失的判断,便是这一意识的凸显。

我们在上文的评述中,已经可以察觉研究者对平政院利弊得失的判断,在此不再一一加以叙述。平政院利弊得失的研究主要集中在两个问题上:一是平政院与司法独立的关系问题,二是平政院与社会的适应问题。

平政院制度的利弊得失究竟如何,这是一个仁者见仁、智者见智的问题,近十年研究平政院的学者并没有得到一个完全共识。但是有一点则毋庸置疑,所谓“爱之深,责之切”,正是惋惜于如此一个机构,在十余年内竟然仅有一百多件,所以更多学者对此展开反思和检讨,批判之声要盖过辩护之论。而较早讨论平政院利弊得失的文章的,要属武乾《论北洋政府的行政诉讼制度》一文,该文发表在1999年第5期的《中国法学》,影响较大,我们从上述许多研究作品中,都可以看得到这篇文章的影子。这篇文章在平政院设立的思想渊源、设立过程、编制结构、人事问题、功能特征等单个方面,也许不如后来者那么详尽,但是其在利弊得失研究上的奠基性质的地位,却毋庸置疑,作者认为“尽管《平政院编制令》在行政公诉机关的设置上对大陆法系的行政诉讼体制作了创造性的改良,但这种局部的改良不足以抵消大陆法系行政诉讼体制在中国的不适应性”^[5]。原因主要有二:第一,平政院无法承担全国所有的行政诉讼,中国的面积比欧陆国家大得多,故而在欧陆国家能行得通的,在中国却困难重重;第二,中国司法权历来薄弱,导致了不像欧陆国家那样,后者的行政诉讼制度是在司法权已经相当发达的情形下形成的,而我们却没有这样的条件。武乾此文的高明之处,就在于他看到了制度背后的需要有相应的社会土壤,否则制度运行就成问题。此论点在陈有勇、杨绍滨等作者的文中都得到了重述。

而在笔者看来,对平政院利弊得失的评价最为公允的,还是黄源盛先生,兹备录其评价与此,以为这一部分作结:

……不幸的是,民国初期,兵连祸结……在上无道揆下无法守的际,而有平政院创设之依据,未始非与民更始,厉行“法治”之意,是一件值得大书特书的法制史事。

虽有批评平政院绩效不彰,甚至聊备一格者,然而,经过初步的实证分析结果,平政院于民国开基伊始,行政争讼制度方才萌芽之际,于法治及法制均未健全的时代里,专理行政诉讼十

又四年,期间并无重大流弊,评事中虽较乏法律专业人才,但皆富于行政经验之有学养人士,事简而专责,过事亦无迟滞,能有此成绩,已属难能;更重要的是,它为下一阶段的国民政府时期的行政诉讼制度奠下了根基……^[2]

三 民国平政院研究的反思

民国初年的行政诉讼制度,大体模仿德、日等国,尤其近似于奥地利,中国传统的行政模式、中国传统的监察制度乃至当时的政治体制都对于这一制度产生了影响,使之与德、日、奥国的行政诉讼体制又产生了明显的不同。“为某一国人民而制定的法律,应该是非常适合于该国人民的;所以如果一个国家的法律竟能适合于另外一个国家的话,那只是非常凑巧的事。”^[6]在行政权力长期处于强势地位的中国,建立行政诉讼制度并保障其有效运行本来就是件十分艰难的事情,不能期盼它凑巧适合中国人民,这需要立法者、执法者、法学家的不懈努力,使行政诉讼观念深入人心。遗憾的是,在清末民初的中国,还远远不能实现这样的目标。平政院在设立以及运行过程中困难重重,几至废弃,反映了当时还缺乏行政诉讼制度得以运行的良好土壤。但无论如何,这一制度在中国的确立已经有了开始,其中的经验教训,都会成为以后中国行政诉讼制度建设的宝贵财富。

知道了研究之动态,才能明研究之得失。事实上,尽管平政院只存在了14年,14年在整个历史年间只有短短一瞬,然而考虑到那14年恰是中国历史上最动荡不安,也可说是最“黑暗”的时代,而平政院在此艰难时世,依然延续了14年之久,并且依然作出了一定的成绩,不能不说是吾国法制史上的重要一页。检讨对于平政院的研究,虽已经取得了不少成绩,依然还有许多领域值得发掘,就笔者而言,研究平政院乃至其他任何历史上的法律组织,必须要处理好以下三对关系:

第一,历史的组织和组织的历史。因为法律史学中研究的组织,大多已成历史陈迹,所以发掘这个历史的组织,使我们明确该组织的样态和功能,继而联系今天的实际,是一件较有意义的事,但我们在考察历史的组织时,应勿忘组织的历史,组织只有放在历史大背景下考察,才能回答现代人的疑惑,也才能对现代更具启示意义。

第二,组织的制度与制度下的组织。所谓组织的制度,就是该组织需要遵循的行为规范以及其创设的某种规范,这更多可以用来理解该组织的功能。而所谓制度下的组织,主要了解该组织外围的制度环境,法律史研究的核心之一是制度,如果对与组织相涉的制度不闻不问,这样的研究也是没有多少意义的。

第三,组织的内部与组织的外部。组织的内部就要求研究组织的人和事,而组织的外部则侧重组织与社会的相调节关系,不研究前者,组织研究会陷于空疏,不研究后者,则凸现不了组织研究的时代意义和现代价值。

这是笔者对法律组织的法律史研究的一点管见。再回到平政院研究上来,我们的疑问还有很多,黄源盛先生的困惑也依然属于笔者:“不过,对于平政院的裁决,是否均能切实执行?当时行政官署是否阴奉阳违?甚至是鞭长莫及,使行政院之设形同具文?”^[2]

参考文献:

- [1] 李启成. 清末民初关于设立行政裁判所的争议[J]. 现代法学, 2005(5): 168-171.
- [2] 黄源盛. 民初平政院裁决书整编与初探[J]. (台湾)国家科学委员会研究集刊:人文及社会科学, 民国八十九年十月(十卷): 500-511.
- [3] 孙之智. 近代中国行政诉讼研究[D]. 北京:中国社会科学院, 2006.
- [4] 周颖. 北洋政府时期的“民告官”略论(1914-1928)——以平政院为中心的考察[J]. 宿州学院学报, 2007(2): 32-35.
- [5] 武乾. 论北洋政府的行政诉讼制度[J]. 中国法学, 1999(5): 121-126.
- [6] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 张雁深, 译. 北京:商务印书馆, 1961.