

行政法典编纂视角下明清会典的 编纂理念、立法模式及启示

罗冠男^{*}

内容提要 明清会典的主体是基于治理理想的组织规范和管理规范的总和。明清会典编纂的直接动机是对《诸司职掌》的修订,编纂目标在于统一国家治理的法律依据,同时在历史统绪上实现官制典籍的延续承继。明清会典编纂的总体理念为维护“大一统”,核心理念为对官僚权力进行规制和约束。立法模式上,明清会典在体例上采用以官统事、正文与事例分立的复合立法模式,以高超的立法技术和简洁凝练的语言进行表述与阐释,内部条文形成了一个逻辑清晰的整体。当前,我国行政法典的编纂与明清会典的编纂在不同的时空背景下有着相近的立法动机,面临着相似的问题和挑战。相较于西方法治经验,明清会典的编纂理念和立法模式可以更好地为当下行政法典的编纂提供具有中华法文化基因的传统智慧和本土经验。

关键词 明清会典 编纂理念 立法模式 法典编纂 行政法典

目 次

- 一、引言
- 二、明清会典的编纂契机
- 三、明清会典的编纂理念
- 四、明清会典的立法模式
- 五、结语

^{*} 中国政法大学法律史学研究院副教授,法学博士。

一、引言

《民法典》的成功编纂标志着我国正式进入法典化时代。习近平总书记2020年11月在中央全面依法治国工作会议上强调,“要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作”^①。目前行政法典编纂的必要性和可行性已在学界达成共识,甚至有学者提出,行政法典编纂的成败关系到我国建设社会主义法治的成败^②。但关于行政法典的编纂理念、内容体例等还在热烈讨论之中。^③

在关于行政法典编纂的讨论中,行政法学者一般注重考察西方国家的相关经验,但西方法治经验并不能对一些中国问题给予理想的回应。事实上,中国古代在法典编纂方面取得了巨大成就。除作为中华法系之枢机^④的律典外,至明清时期,会典的编纂技术趋于成熟。明清会典成为中华法系另一重要的法典编纂成就。关于明清会典的性质,学界尚存争议。^⑤但毋庸置疑,在体例和内容上,明清会典都呈现出以行政组织规范和行政管理规范为主的特点。可以说,明清会典是以行政法为主体内容的古代法典。明清会典的编纂成就,与当代的行政立法和法典编纂在表面的时空断裂之下,存在着深层联系。但是,关于明清会典的研究,大多聚焦于明清会典的性质辨析^⑥、具体制度^⑦、功能意义^⑧等,鲜少关注它们与当代行政法典编纂之间的有机联系。鉴于以上原因,本文围绕当代行政法典编纂过程中面临的一些难题,从法典编纂的角度分析明清会典的编纂理念、体例、立法技术与语言,以期从会典编纂蕴含的稳定价值理念、在朝代变迁间不断改进并日臻成熟的立法模式中,提炼出对当前行政法典编纂可能有所裨益的成分。

① 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期,第10页。

② 参见章志远:《中国特色行政法典化的模式选择》,载《法学》2018年第9期,第89页。

③ 行政法典的编纂作为行政法学界的重要议题,已经过多轮讨论。近期的相关讨论,参见应松年、张航:《中国行政法典化的正当性与编纂逻辑》,载《政法论坛》2022年第3期;马怀德:《中国行政法典的时代需求与制度供给》,载《中外法学》2022年第4期。

④ 参见张生:《中华法系的现代意义:以律典统编体系的演进为中心》,载《东方法学》2022年第1期,第27页。

⑤ 关于明清会典的性质,学界有行政法典说、官修史书说、政书说、根本法说等多种观点。参见杨一凡:《〈明会典〉性质考辨——“官修典制史书”“行政法典”说驳正》,载《政法论坛》2022年第1期;原瑞琴:《〈大明会典〉研究》,中国社会科学出版社2009年版,第142-146页;陈灵海:《〈大清会典〉与清代“典例”法律体系》,载《中外法学》2017年第2期。

⑥ 参见前注⑤,杨一凡文;前注⑤,陈灵海文,第405-410页;钱大群:《明清“会典”性质论考》,载中国法律史学会编:《法律史论丛》(第4辑),江西高校出版社1998年版,第75-87页。

⑦ 参见前注⑤,原瑞琴书,第142-146页。

⑧ 参见杨一凡:《论事例在完善明代典例法律体系中的功能》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2019年第4期;刘广安:《〈大清会典〉三问》,载《华东政法大学学报》2015年第6期,第144-147页。

二、明清会典的编纂契机

“典,五帝之书也。从册在丌上,尊阁之也。庄都说:典,大册也。”^⑨“会典者,会要典章之义也。凡行政之准则,明定纲领,永远遵行,朝廷百官之编制与其处务之规程,总括靡遗。”^⑩会典作为会要典章,在中国历史上的国家治理中起到了非常重要的作用。其产生既有深厚的历史渊源,也源于现实需求,与当代行政法典编纂在背景和动因上有着暗合之处。

(一) 历史传承:从《周礼》到《元典章》

明清会典在体例和内容上可以追溯到《周礼》。《周礼》详备记载了西周六官体系及各个部门的官职设置和职权范围,体现了当时的职官制度及治国理念,开以官统事体例的先河,^⑪也成为后世托古改制的典范。《雍正会典·序》载:“《周礼》一书,盖承唐虞夏殷之绪,而加以文武制作之隆,上绍古先,下开来叶。自是厥后,汉唐宋明膺运享祚者,莫不著之章程,布在方策,设官分职,犹师虞周之成宪焉。”^⑫这段话充分肯定了《周礼》作为国家组织和治理之典籍范本的价值。

《唐六典》直接承袭了《周礼》六官统事的体例。修典之初,唐玄宗希望按照《周礼》六官的体例,编撰一部融汇唐开国以来制度法规的经典文献,并手写六条取自《周礼》大宰之职的“理典(即“治典”,唐人避高宗讳,改“治”为“理”)、教典、礼典、政典、刑典、事典”,在一定程度上寄托了他对国家治理体系的托古式理想。但到开元二十六年(738年)修成时,《唐六典》与当初的设计体例已相去甚远。《唐六典》分为30卷,“以令式分入六司”,将开元时期行用的主要令式对应编到执掌此类政务的机构及其官员之下。不过,这些内容并非简单的汇编,而是经过了改写和高度概括。也正因如此,《唐六典》不能被完全看作静态的制度汇编。^⑬作为一部规模宏大、结构清晰的典籍,《唐六典》提炼、整合了大量有关官制的内容,其编纂的体系性、科学性对后世影响深远。

之后《元典章》(全名《大元圣政国朝典章》)正集则在六部的基础上分诏令、圣政、朝纲、台纲、吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部10门,凡373目,60卷,在对六官体例的

⑨ 陈济编:《甲骨文字形字典》,长征出版社2004年版,第127页。

⑩ [日]织田万:《清国行政法》,李秀清、王沛点校,中国政法大学出版社2003年版,第51页。

⑪ 其内容原本为《天官冢宰》《地官司徒》《春官宗伯》《夏官司马》《秋官司寇》《冬官司空》6篇。汉时《冬官司空》篇已亡佚,由于冬官司空主要掌管工程营造,所以汉代取记载先秦手工业技术的著作《考工记》补之。每一官均以“叙官”一节概括设立此官的意义、介绍此官的职掌等。对于各种官职,均先叙其官名、爵等、员数,然后再分叙其职掌。

⑫ 王光越总编:《雍正会典·序》,中国第一历史档案馆全文数字化版,第1-2页。

⑬ 学界对《唐六典》的性质存在争议。有行政法典说,如杨鸿烈认为:“《唐六典》,这书是中国现存的最古行政法典。”参见杨鸿烈:《中国法律发达史》,中国政法大学出版社2009年版,第359页。陈灵海则认为唐六典不是法律,因为既未被宣称为法律,也未在实践中行用。参见前注⑤,陈灵海文,第410页。也有学者认为《唐六典》中的内容并非只是已经行用的制度,而是具有面向未来的性质。比如,刘后滨认为:“《唐六典》既是对现实行用之礼乐刑政的总结和提炼,也是以《周礼》为底本对某种治国安邦理想目标的展望与摹写。”参见刘后滨:《〈唐六典〉的性质与制度描述方式》,载《中国社会科学报》2020年4月13日,第6版。

坚持下又有所发展,并增附《新集至治条例》,不分卷。《元典章》记载了自元世祖即位到元英宗至治二年(1322年)前的各种诏令、条格、公牍等。在《唐六典》基础之上,《元典章》着重体现了对实用性的追求,更加注重现行内容,减少了对制度的考证和追述。沈家本认为其虽非修纂之书,但“乃奉官刊布,以资遵守,非仅为吏胥之钞记”^⑭。

明清会典的编纂是对古代官制典籍的继承与延续,《周礼》《唐六典》《元典章》为之提供了具有权威性、体系性和实用性的参考,使明清时期得以在恰当的历史契机下发起会典的编纂。

(二) 从修订《诸司职掌》到成“一代之典”

明会典编纂的直接动机,是对当时行用的《诸司职掌》予以清理和修订。明初仿照《唐六典》制定《诸司职掌》,将之作为国家基本组织法。《诸司职掌》以行政组织和管理规范为主,以官制为纲,分别规定了吏、户、礼、兵、刑、工六部及都察院、通政司、大理寺、五军都督府的官制及其职掌。由于颁布时间较早,在行用中逐渐出现规范与现实相脱节的问题。洪武年间《诸司职掌》中记载的“衙门名目、制度改革、官员品秩、事体更易,又多与国初不同,亦多该载未尽者”^⑮。此外,各种单行事例繁杂混乱、政出多门,也促成了明会典的编纂。自永乐朝之后,几代君主遵奉明太祖“祖宗之法不可变”的遗训,对治国过程中出现的新情况采取颁布各种单行事例的方式解决。长此以往,造成事例繁杂甚至重复冲突的情形,“一事三四其例者有之,随意更张每年再变其例者有之”^⑯。

正德四年(1509年)颁布的《御制明会典序(正德朝)》中详细说明了会典编纂的缘由:“我太祖高皇帝稽古创制,分任六卿,著为《诸司职掌》,提挈纲领,布列条贯,诚可为亿万年之大法也……然岁月既积,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。”编纂者在此基础上,又提出了更高的目标,也就是使会典成“一代之典”:“皇考孝宗敬皇帝继志述事,命官开局,纂辑成编,厘为百八十卷。其义一以《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”^⑰。会典编纂活动以《诸司职掌》为基本框架,全文除收入《诸司职掌》《大明律》,又从《大明令》《皇明祖训》《大诰》等11种现行法典、法律中选取仍然适合行用的条文,以及将从明初至弘治十五年(1502年)间仍可行用和具有参考价值的事例附在

^⑭ 沈家本:《寄簪文存》,卷七《钞本元典章跋》,商务印书馆2015年版,第224页。

^⑮ (明)陆容撰:《菽园杂记》,卷十一,佚之点校,中华书局1985年版,第132页。

^⑯ 《皇明条法事类纂》,卷四十八《陈言干碍法司条例须要会议例》,载刘海年、杨一凡总主编:《中国珍稀法律典籍集成》(乙编第5册),科学出版社1994年版,第920页。

^⑰ (明)申时行等修:《明会典》,卷首武宗皇帝《御制明会典序》,万历朝重修本,中华书局1989年版,第1页。明朝会典的编纂始于英宗,弘治十年(1497年)三月,孝宗敕命大学士徐溥、刘健等进行系统纂修,弘治十五年(1502年)修成,赐书名为《大明会典》。但至孝宗去世,未及颁行。正德四年(1509年)五月,武宗命大学士李东阳等重校,正德六年由司礼监刻印颁行,世称《正德会典》。嘉靖八年(1529年)、嘉靖二十四年至二十八年(1545年—1549年),会典两次续修,世称《嘉靖续纂会典》,然未颁行。万历四年(1576年),神宗敕命张居正为总裁,重修《大明会典》,万历十三年(1585年)书成,万历十五年(1587年)刊行,世称《万历重修会典》,简称《万历会典》。本文在研究过程中使用中华书局1989年出版的《明会典》依据的是《万历重修会典》。基于明朝不同年间会典的具体内容、编排体例存在差异,文中均以《正德会典》《万历会典》等表述加以区别。

正文之后,最终编成《正德会典》,后嘉靖、万历两朝予以重修。

清代承继了明朝会典编纂的传统,也将会典作为国家治理的重要依据。正如《康熙会典·序》所言:“夫朝廷之規制损益,无一不关于黎庶,大中之轨立,则易而可循;画一之法行,则简而可守。制治保邦之道,惟成宪是稽,不綦重欤。”^⑮事实上,明清会典在当时也确实起到了积极的治理作用,通过对国家机构进行设置,对其职责活动进行规范,上至皇帝,下至黎民百姓,其作用范围覆盖到国家和社会生活的各个方面。正如乾隆皇帝对会典的评价:“《会典》一书,上自郊庙朝廷,行之直省州县。凡礼乐兵刑之实,财赋河防之要,城池邮驿之详,大纲小纪,无不并包荟萃。”^⑯

综上,明会典的编纂首先是为了满足当时国家治理中的现实需要,解决《诸司职掌》制度陈旧、各种单行事例繁杂混乱的弊端,因此得到了国家的积极推动。明清会典编纂的最终目标,则是在回应现实需求的基础上,编成“足法万世”的一代之典,在政治版图内确立国家治理的统一法律依据,在传统脉络上实现官制典籍的统续承继,同时为“政权的合理性、稳定性和适应性提供系统的理论根据、历史根据和法统根据”^⑰。

(三) 当代行政法典编纂的时代契机

明清会典的编纂对我国当代行政法典的编纂具有参考意义。第一,当前我国行政生活瞬息多变,现有行政法律法规和规章数量众多,不同层级的法律法规规章、不同地方的行政性法规规章之间存在着冲突和矛盾。因此,现有的行政法律法规亟需查缺补漏、清理整合。明代会典的编纂首先是为了满足当时国家治理中的现实需要,解决当时《诸司职掌》制度陈旧、各种单行事例繁杂混乱、政出多门的弊端。第二,当前在回应清理行政法律法规这一现实需求的基础上,为了实现“依法治国”的目标,产生了出台统一行政法典的目标和主张,对现有的行政法律法规进行体系化改造,完善国家行政立法,提高国家行政效率。明会典的编纂者在回应现实需求的基础之上,服务于“大一统”的理念,提出了更高的编纂目标,即成“一代之典”,实现行政组织规范和行政管理规范在法律体系内部的统一,为国家提供治理依据。第三,当代行政法典的编纂有赖于法治经验的积累和行政法学理论的发展。我国行政立法已经走出了有中国特色的道路,在行政处罚法、行政许可法和行政强制法等领域都积累了相对成熟的立法经验。党和国家对法治政府建设的重视和推动、法治政府建设过程中经验的积累,均为行政法法典化提供了法治实践基础。行政法学伴随着全面依法治国的进程快速发展,学界多次提出行政法典编纂的建议,为行政法法典化提供了学理支持。而明清会典的编纂,承继了始于《周礼》的古代官制典籍的前人编纂经验,延续了古代官制典籍“以官统事”的历史传统。事实上,当代行政法典的编纂,不仅有当代行政法学理论和行政立法作为前提和积累,还有古代行政立法成就和经验的历史积淀。

^⑮ 杨一凡、宋北平主编:《大清会典·康熙朝》(第1册),(清)伊桑阿等纂,关志国、刘宸纓校点,凤凰出版社2016年版,“序”第1页。

^⑯ 《钦定大清会典则例》,《钦定四库全书》本,上谕第7页。

^⑰ 前注^⑮,刘广安文,第144页。

国外行政法的法典化契机往往有所不同。如,法国行政法法典化的启动始于20世纪中叶,立法背景是为了推动成文法与判例法的理性整合、提升行政法律规范面向社会公众的可接受性与可理解性。^{②①}又如,20世纪末日本政府的行政指导不够公开透明,在一定程度上限制了日本经济的发展,所以日本颁布行政程序法典的主要目的就是进一步规范政府的行政指导和行政处分,以安抚日本国民的不满。因此,在我国当代行政法典编纂过程中,较之外国经验,明清会典编纂的历史契机更具参考意义。

三、明清会典的编纂理念

明清会典作为当时国家治理的重要依据,为实现政治版图内治理依据的统一以及传统脉络上官制典籍的承继,其编纂的总体理念为维护“大一统”,核心理念为对官僚权力进行规制约束。

(一) 总体理念: 维护“大一统”

“大一统”下的长治久安是中国古代王朝一以贯之的治理理想。从宏观层面来看,贯穿明清会典的编纂理念即维护“大一统”。“在中华文明史上,百官万民、整个社会,始终保持着强烈的大一统精神。”^{②②}中国古代社会特有的内外环境,要求建立强有力的中央集权体制,对皇权进行维护。秦汉之后建立起来的包含“大一统”精神的理论体系,注重中央政权、思想文化、地理版图和各项制度上的“大一统”,当然也包括法律制度上的统一。

明清会典编纂直接服务于对“大一统”理念的维护。在规范文本上,统一国家治理依据,避免政出多门、权力分散;在内容体例上,以官统事,通过对行政事务的组织和规范,将国家运行和社会生活尽数纳入其中。从横向上看,“大一统”理念具体体现在法律规定和典章制度方面,通过编纂会典,在政治版图内实现治理依据的统一。从纵向上看,则希望会典文本能够永世流传,在其上附着了对王朝治理长治久安的期盼。这一理想直接体现在清会典的序文中。《康熙会典·序》称:“我国家典章弘备,视前代加详,悉皆本之实心,以相推准,而非缘饰虚文,铺张治具。惟兹良法美意,相与世世恪遵无斁。官治民察,以跻斯世于隆平万年无疆之休。”^{②③}正如有学者指出,清会典的编纂意义就在于“希望确立长期稳定的重要制度,建立实现太平盛世的标志,争取官民对清廷的永远尊戴”^{②④}。

皇权是中央权力的集中代表,因而维护皇权与皇帝制度,成为维护“大一统”理念的重要部分,也成为明清会典编纂的首要任务。首先,明清会典中直接强调皇帝的权力来自于天,以此证明皇权的至高无上以及政权的合法性和权威性。《明会典》卷首所载的“上谕”中能清楚地看出这点,如《明会典·皇帝敕谕内阁(嘉靖朝)》中记载:“朕躬承天命,入继祖宗大统,君临天下,凡致治保邦之道,远稽古典,近守祖宗成法,夙夜祇

^{②①} 参见陈天昊:《法国行政法的法典化:起源、探索与借鉴》,载《比较法研究》2021年第5期,第158页。

^{②②} 朱勇:《论中国古代的“六事法体系”》,载《中国法学》2019年第1期,第40页。

^{②③} 前注^{①⑨},《大清会典·康熙朝》,“序”第1页。

^{②④} 前注^{②⑧},刘广安文,第147页。

慎,罔敢违越,仰惟我皇伯考孝宗皇帝,命儒臣纂修《大明会典》一书。我圣祖神宗累朝以来,创业垂统,守成致治”^{②5}。清代也是如此,《嘉庆会典·序》中历数了从清太祖高皇帝受天景命建都到历代纂修《大清会典》的过程,表达了对清代皇帝正统沿革和千秋万代的愿望。其次,明清会典的体例内容,体现出六部分理日常政务而总于皇帝,使长期以来地方集权于中央、中央集权于皇帝的政治格局得到确认。此外,会典还从礼制的各个方面强调皇帝的至高无上。比如《乾隆会典·礼部》中对皇帝冠服和王公朝服的规定根据地位不同而尊卑有别。上朝时的礼仪以及祭祀的程序、用具等也无不彰显皇帝的至尊,维护皇权至高无上的地位。

(二) 核心理念: 对官僚权力的规制约束

对官僚权力进行约束,既是“大一统”理念和对皇权维护的必然要求,也是会典编纂的核心理念。对官僚权力约束的理念贯穿明清会典始终,会典正文的主体就是对官职和职掌的详细规定,体现了“明主治吏不治民”,以法治官再以官治民的思路。具体体现在组织规范的明确性,对官员选拔、管理、考核的约束以及监察机构的设置等方面。此外,会典对国家机构及官职的设计、六部之间的相互合作与制约、监察机构之间的相互配合,都旨在实现对官僚权力的约束。

明清会典对官僚权力的约束,首先体现在对国家机构组织的明确规定上。比如《明会典》中对礼部属官沿革的记载:“国初设子部四,曰仪部、祠部、主客部、膳部。设郎中、员外郎,各一员。洪武二十九年,改四部为仪制、祠祭、主客、精膳、四清吏司。改首领官主事为司官、司各一员。正统六年,添设仪制祠祭二司主事各一员,协理司事。正统后,添设主客司主事一员,提督会同馆。万历九年,裁革仪制祠祭主客三司主事各一员。”^{②6}又如《嘉庆会典》中对吏部官职的规定:“吏部,尚书,满洲一人、汉一人,左侍郎,满洲一人、汉一人,右侍郎,满洲一人、汉一人,掌天下文职官吏之政令,以赞上治万民。凡品秩铨叙之制,考课黜陟之方,封授策赏之典,定籍终制之法,百官以达于部,尚书、侍郎率其属以定议,大事上之,小事则行,以布邦职。”^{②7}其中明确规定整体的官职设置、官员人数、民族比例、职掌内容等,紧接着对具体的官员设置、职掌以及具体事务的程序和礼仪再进行细致的规定。这些规定均体现出对官僚权力进行严格规制和约束的理念。

其次,从官吏的选拔、管理和考核也可见对规制约束官僚权力的重视。吏部有专门的吏部考功司,“掌天下官吏选授、勋封、考课之政令”^{②8}。同时,都察院都御史也具有考核职能,“遇朝覲、考察,同吏部私贤否黜陟”^{②9}。这两个机构分工合作、相互监督。在日常的官吏管理中,会典的规定异常细密,且附有奖惩。比如《乾隆会典·吏部》中规定,官员

^{②5} 前注^{①7},《明会典》,卷首世宗皇帝《皇帝敕谕内阁》,第3页。

^{②6} 前注^{①7},《明会典》卷二,第5页。

^{②7} 杨一凡、宋北平主编:《大清会典·嘉庆朝》卷四(第1册),(清)托津等纂,王帅一、刘盈蛟、王正华点校,凤凰出版社2021年版,正文第32页。

^{②8} 前注^{①7},《明会典》卷二,第3页。

^{②9} (清)嵇璜:《钦定续文献通考》卷五四,《钦定四库全书》本,第20页。

赴任根据赴任距离远近设置期限,“凡给凭赴任,量远近为限。吏部书凭,吏科填限。外任官亲赴吏科画凭。一月以上不到,有罚;两月以上,夺职”^{③①}。而官员的考核,分为京官考满和外官考察两大系统,《明会典》卷12和卷13分别系统记载了考满和考察的内容。如《明会典》就对参与考满的官员按所属部门和品级作出区分,分别规定了不同的考满流程,并就考满的标准、结果等内容作出详细规定。^{③②}会典对官员任免、管理和考核的高度重视也得到了当时官员的认可。吏科给事中孙懋就提出了官员考选对于国计民生的重要性:“我朝稽古建官,内则严御史之选,外则重郡守之职。诚以风纪之司关国家之重轻,牧郡之官系生民之休戚,委任之权不可不重焉者也。”^{③③}海瑞则指出通过国家立法约束官僚权力的合理性:“今之守令,古之诸侯也。我祖宗待守令加隆,绳守令之法亦加严悉。”^{③④}

此外,为了对官僚权力进行监督制约,历朝都设立专门的监察机构。《明会典》中都察院和六科都是监察机关。其中都察院的正官“都御史”的职能即为“职专纠劾百司,辩明冤枉、提督各道及一应不公不法等事”。都御史的首要职责就是监察百官、弹劾失职官员。其下属的十三道监察御史的职责则是监察中央和地方的机构,“各理本布政司,及带管内府监局、在京各衙门,直隶府州卫所刑名等事”^{③⑤}。另外还有六科给事中,“职专主封驳、纠劾等事”^{③⑥},弹劾的对象虽仅为“两京大臣方面”之违法失职行为,但在组织上完全独立,直接向皇帝负责。此外,还存在对专门行政事务的监察,《嘉庆会典》卷73中,提到内务府设六库,其出纳的财务“书于黄册、蓝册”,要定时移送稽查内务府御史衙门查覈。“五年,则钦派大臣以察覈之。”^{③⑦}明清会典对监察制度的设计十分精妙,注重体现监察机构与其他官僚机构之间的权力制衡,监察官员职级虽低却可弹劾朝廷重臣,并因其权力仅限于监察而不会对稳定统治构成威胁。顾炎武点评称:“夫秩卑而命之尊,官小而权之重,此小大相制,内外相维之意也。”^{③⑧}不同监察官员的职权又有所区别,因而能够互相牵制,有效防范监察系统内部的腐败,都察院副都御史王应鹏曾评价这一制度安排是为了使不同监察官员“虽其责各有所重,而实则相须,所贵一德同心、谋猷相济,然后可以表仪官属、裨益军民”^{③⑨}。

(三) 当代行政法典编纂理念的历史转化

编纂理念决定法典编纂的价值取向,并体现于具体的制度和条文中。明清会典直接体现了“大一统”的总体理念,试图实现治理规范和依据的统一,实现长治久安,维护皇

^{③①} 杨一凡、宋北平主编:《大清会典·乾隆朝》,卷五,(清)允禩等纂,李春光校点,凤凰出版社2018年版,正文第33页。

^{③②} 前注^{①⑦},《明会典》卷一二,第70页。

^{③③} (明)孙懋:《孙毅庵奏议》卷上《重委任以存国体以安人心疏》,《文渊阁四库全书》(第429册),我国台湾地区商务印书馆1986年版,第293页。

^{③④} (明)海瑞:《海瑞集》,下编《赠王朋江升宁波府太守序》,中华书局1962年版,第345-346页。

^{③⑤} 前注^{①⑦},《明会典》卷二〇九,第1042页。

^{③⑥} 前注^{①⑦},《明会典》卷二一三,第1061页。

^{③⑦} 前注^{②⑦},《大清会典·嘉庆朝》卷七十三(第3册),第978页。

^{③⑧} (清)顾炎武:《日知录》,卷九《部刺史》,甘肃人民出版社1997年,第444页。

^{③⑨} 《明世宗实录》卷一百四十五(第42册),中央研究院历史语言研究所1962年影印本,第3361页。

权的至高无上,因此对官僚权力进行规制约束的核心理念贯穿会典始终。在为当前行政法典编纂提供借鉴时,在理念方面有必要进行历史转化,除去其中维护皇权等不合时宜之处,从而贯彻依法治国目标下对行政权力进行约束的价值理念。

当代行政法典的编纂旨在实现统一行政法律体系、约束行政权力、实现依法治国的目标。“行政法典作为行政法这一部门法的‘根本法’,更应该、也更有可能是实现国家和民族最普遍共识的统一。”^{③⑨}编纂行政法典对行政法律体系的统一有极为重要的意义,是现实需要和人民实际诉求的体现。习近平总书记指出:“依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略,而能不能做到依法治国,关键在于党能不能坚持依法执政,各级政府能不能依法行政。”^{④⑩}在党的领导下,加强对行政权力运行的制约、监督,是建设法治政府、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。另外,我国的行政法兼具主观法与客观法的双重性质,既维护公共利益的客观法秩序,也确认和维护公民、个人、其他组织的合法权益。特别是通过行政三法^{④⑪}和《行政诉讼法》《国家赔偿法》,可知当代行政法愈发突出主观法色彩。依法治国、法治政府的目标以及对行政相对人利益的保护必然要求对行政权力进行约束。因此,行政法典的编纂要通过行政权力的约束,以最终实现依法治国、依法行政的治理目标。具体而言,通过搭建国家行政组织的基本结构,为行政权的运行提供基本轨道;通过对行政机构和具体职权的明确规定,为行政行为提供依据与约束;规范国家工作人员的选拔、管理和考核;注重不同机构之间相互合作与制约的制度设计。

国外行政法典的编纂理念可能会因立足于现实需要而略显单一,如德国政府在20世纪中叶积极推动制定行政程序法典的最主要目的是行政简化,深层原因则是为了降低行政成本,帮助德国度过“二战”后的财政危机。^{④⑫}因此在编纂理念方面,从明清会典“大一统”目标下对官僚权力的约束,到今天建设法治政府目标下对行政权力的约束,具有不同时空下的暗合之处。在我国当代行政法典编纂过程中,可以对明清会典的编纂理念加以历史转化,从而有助于约束行政权力、推进依法治国等目标的充分实现。

四、明清会典的立法模式

明清会典不仅贯穿了稳定的编纂理念,其立法模式也随时间发展而日臻完善。明清会典在立法模式方面的成就集中体现在以官统事、正文与事例分立的复合体例、内容编排逻辑的周延性以及高超凝练的语言技术上。尽管没有刑事律典中《名例篇》这样类似总则的部分,但明清会典中均有《凡例》来指导会典的整体编纂。会典编纂的立法宗旨和技术,多在《凡例》中有所反映。

^{③⑨} 前注③,应松年、张航文,第32页。

^{④⑩} 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期,第6页。

^{④⑪} “行政三法”指《行政许可法》《行政强制法》和《行政处罚法》。

^{④⑫} 参见严益州:《德国〈联邦行政程序法〉的源起、论争与形成》,载《环球法律评论》2018年第6期,第161页。

（一）会典编纂的复合体例

明清会典继承了自《周礼》以来以官统事的体例框架,以国家机构和官职为纲,又因时制宜,创新性地发展出事例与正文分立的模式,呈现出以官统事、正文与事例分立的复合体例。

1. 以官统事的传统体例

明清会典承袭自《周礼》《唐六典》以来以官制为纲、将国家的所有法律、法令、礼制都挂靠到各衙门甚至具体官职名下的体例。这一以官统事的体例,构成中国古代的“六事法体系”^{④③}。首次下旨编纂会典的明孝宗于弘治十年(1497年)在给内阁的谕命中对体例作出明确指示:“以本朝官职制度为纲,事物名数仪文等级为目。”^{④④}之后孝宗在为会典所写的序文中又重申:“百司庶府,以序而立,官各领其属,而事皆归其职。”^{④⑤}这种体例结构自明至清一直未变。明世宗于嘉靖八年(1529年)命内阁校刊会典的上谕中写道:“其体例一遵旧典,不必立异更张。”^{④⑥}清朝会典在体例上一脉相承,如世宗在雍正二年(1724年)为会典所写序文中写道,“所定各部院衙门礼仪条例”,“照衙门分类编辑”^{④⑦}。这一体例是明清会典具有独创性的特征。以官制为纲目,有利于统领会典、厘清结构,在保证会典逻辑清晰的前提下,根据变化及时更新,便于适用。

首先,以官制为纲目和基础统领会典,能够有效厘清会典的整体结构。明清会典以官统事的体例按照依法治官到以官治民的思路,以职官部门为脉络,将行政机关的组织 and 规范建制于国家官僚体系基础之上,从中央到州县有序展开,实现了对国家各类各级行政机构的全面规制,避免机构之间和机构内部出现职能上的冲突、重叠,充分体现了会典本身的逻辑性和体系性。这种体例不仅有利于查找适用,也有利于实际执行,使各级官吏能够依据规定履行相应行政职责,在保障行政效率的同时节约了国家行政成本。

其次,以官统事的体例具有内在的逻辑性,能够在保证会典逻辑清晰严密的前提下根据实际变化及时更新,灵活便利。在明会典中,重要的国家机构与六部并列,按照机构的品级和重要性高低,先中央、后地方,先文职机构、后武职机构进行排列。比如,“宗人府”作为皇族事务的管理机构、正一品衙门,因其地位和功能重要性而位列会典的首篇,其次是吏、户、礼、兵、刑、工六部,都察院、通政使司、寺、府、监、司。应天府、顺天府和詹事府同属正三品衙门,但因为地方机构,列于中央机构之后。官制职掌难免发生变化,会典作为当时行用法律规范,需要根据官制的变化及时调整,体现出因时制宜的特点。“官职有增添改革者皆备见。品级资格,并存其旧,而增书后所定于本品之下。”^{④⑧}清五朝会典同样在体例上坚持以官职为纲,按照机构的重要性进行排列,且随机构的实际变化

④③ 参见前注②,朱勇文,第25页。

④④ 前注①⑦,《明会典》,卷首孝宗皇帝《皇帝敕谕内阁》,第2页。

④⑤ 前注①⑦,《明会典》,卷首孝宗皇帝《御制明会典序》,第1页。

④⑥ 钱大群:《中国法律史论考》,南京师范大学出版社2001年版,第131页。

④⑦ 前注④⑥,钱大群书,第131页。

④⑧ (明)李东阳:《李东阳集》(第3卷),周寅宾点校,岳麓书社1985年版,第139页。

不断调整具体顺序内容。这一体例的优点在于保证会典体系始终逻辑清晰,及时更新,便于适用。

明清会典继承《周礼》《唐六典》以官统事的传统体例,本质上是延续了西周和唐朝统治者维护国家统一和稳定社会秩序的根本目的。在以官统事的体例下,会典以官制作为纲目和基础,“提纲挈领,治具毕张”^④,内容囊括了国家治理和社会管理的方方面面,既巩固了皇权和中央政权在宏观层面对国家官僚体系的一体控制,通过“治官”实现“治民”,满足了国家治理与社会运行对于稳定性和高效性的要求,又防止官僚系统内部因行政事务繁多或行政标准不一而产生冲突和对立,保证古代官僚体系完全服务于国家治理的整体利益和共同目标。以官制为纲,作为会典的统领与基础展开具体制度,规范行政行为,对当代行政法典编纂的体例和内容也有着重要的启示作用。

2. 正文与事例分立的复合体例

明清会典在编纂的过程中,逐渐发展出了正文与事例分立的复合体例。明代法律体系中出现过大量的单行法令,明会典将其统称为“事例”,附于会典正文后,对相关规范进一步细化。随着清会典的发展,事例独立成编,发展出正文和事例分立的复合体例。清朝康熙、雍正二朝的会典类似明会典,事例直接附在正文之后。从乾隆朝开始,将事例改称“则例”,创新性地采用会典正文与则例分编的方式,单独制订《会典则例》,此时余下的正文主体为国家机构组织法。正文与事例分立的复合体例在当时起到了多方面的作用。

第一,在形式上,正文与事例分立的复合体例使纷繁复杂的法律形式得到简化与统一。明清以前,随着立法数量的膨胀,法律形式愈发复杂。宋代的法律形式包括律、令、格、式、敕、编敕、制、宣、御笔、断例、条例等多种,元代的法律形式更加混乱庞杂,其中例的称谓就有近20种。明代将各种单独颁行的令按照年份分为现行事例和先年事例,在会典中又对事例予以分类,赋予不同的称谓并进行统一编订,实际上是减少了前朝令、格、式等种类繁多、内容可能相互重复冲突的法律形式,为加强皇权统治和实现“大一统”提供了支撑。

第二,在体例上,正文与事例分立的复合体例解决了法律体系杂乱膨胀的问题,使明清会典的体例更为清楚明晰,便于查找。《嘉庆会典·凡例》中有“会典事例”一条,说明了二者的关系以及事例独立成编的缘由:“旧以会典所分衙门为纲,每会典一卷,各以则例副之。如一部数司,则例亦按司分隶。其诸司职掌从同者,则统载于一衙门之下,不复分析。此次事例为卷九百二十,实为繁赜。若循旧例分列诸司,门类过多,难于寻阅。是以各就一衙门之事例,皆分列数门;每门之下,析为子目;每目之下,仍按年编次。其门目皆标明每卷之首,俾一览了然”^⑤。

第三,在适用上,正文与事例分立的复合体例解决了法典稳定性和灵活性相平衡的问题。会典编纂总是面临法典的“常”与社会的“变”之间的矛盾。一方面遵循“祖

^④ 《光绪会典·凡例》,载沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》(第13辑),文海出版社1966年版,第9页。

^⑤ 前注^②,《大清会典·嘉庆朝》(第1册),卷首《凡例》,第2页。

宗之法不可变”，另一方面又面临社会情况的复杂多变。在事例单独成编后，对其修订可以不触及正文。有学者指出明代的立法活动以“制定事例为主”，法律实施也“以事例为主”。^{⑤①}《乾隆会典·凡例》亦有云：“嗣后如间有因时损益之处，其畸零节目，止于则例内增改；即有关大体者，亦止刊补一二条，无烦全书更动，庶一劳永逸，以便遵循。”^{⑤②}

（二）条文编排的逻辑结构

在会典内部，条文也并非随意编排组合，而是具有严密的逻辑结构。

第一，在明清会典的机构篇目之下，正文与事例的具体编排遵循特定逻辑，便于查找适用。在正文逻辑方面，《正德会典》采用“本朝官职制度为纲，事物名数仪文等级为目”“凡事有纲有目，于目之中又有分类”的编排逻辑。《万历会典》则采用“以官统事”“从事分类、从类分年”^{⑤③}相结合的编纂方式，即按官职分类，法规条例按职掌的类别性质“以类相从”，每类按时间顺序排列。在衙门官署之下以该机关的政务分类列举历年所有的法律法规。对具体制度的沿革演变也有记载，由此可见其变化过程及缘由。清代会典的条文编排整体上遵循旧制，以官统事，在具体部门官职之下进行编排，但是制度沿革的内容已被排除在外。在事例编排方面，《正德会典》事例“而以年月先后次第书之”“其事系于年，或年系于事”^{⑤④}“附以历年事例，使官领其事，事归于职”^{⑤⑤}之法。《大明会典》的六部之中，吏、礼、兵、工四部诸司各有事例，以司划分；户、刑两部所属诸司，则分省划分；同一事例之下，再以科分。清会典在乾隆朝之后，曾逐年把则例单独成书为《会典则例》，但是由于内容混乱、性质含混，适用时难以查找。至《嘉庆会典》时，对则例进行进一步的简化后，单独编为《会典事例》，将各个机构之下的事例首先按照性质进行分类，在分类事例之中，再按照时间进行编纂，更加便于适用者查阅。

第二，为了实现会典内部逻辑结构的周延，在修纂时及时对具体条目进行删补合并。因为清会典历朝在卷数篇幅上差异较大，而明会典因为经过三朝修纂，前后的合并、分立和调整，更加易于比较。比如《正德会典》中有许多内容相似的类目可以合并，因此《万历会典》卷24将《正德会典》卷23《会计一》之“粮储”与卷37《征收》之“税粮”合并成一卷《会计一·税粮》。内容庞杂分类不清的条目需要分立，《正德会典》卷21《户口二》设“抚治流民”“附载逃户并附籍”目，《万历会典》则在此基础上进一步分立，其卷19《户口一》专设“流民”一目，与“逃户”“附籍人户”同为户口一的小目。而逻辑不顺之处则需要调整，《正德会典》卷2将与“选官”同位类目的“作缺”“类选”“抄选”“衙门”“改调”“保举”“推升”作为“选官”之下的分类，《万历会典》则将其调整过来，调整为卷5“选官”“推升”“保举”“改调”“开设裁并官员”，在逻辑上更加周延。并将《正德会典》卷7《官制五》“吏”目下的“还职役官吏人材生员”与“给假”

⑤① 参见前注⑧，杨一凡文，第107、114页。

⑤② 前注⑩，织田万书，第51页。

⑤③ 鞠明库：《万历〈会典〉的编纂特色及其存在的问题》，载《图书馆杂志》2004年第12期，第62页。

⑤④ 前注⑪，《明会典》，卷首《弘治间凡例》，第5页。

⑤⑤ 前注⑪，《明会典》，卷首武宗皇帝《御制明会典序》，第1页。

也一起调整到卷5与“选官”“推升”等为同一级类目。^{⑤6}

（三）语言技术的凝练高超

明清会典的语言简洁平实,对于具体的官制、职掌和场合礼仪,都用准确凝练的语言进行明确的规定。同时,为了确保内容的准确适用,还发展出了正文与注文相结合、图与正文相配合等相互阐明的解释性技术,以及引致、具体制度中实体规范与程序规范相结合等体系化的规范技术。

第一,在明清会典中出现了正文与注文并存的形式,在保证正文简洁的同时,对未尽事项进行补充说明。注文侧重的内容在明清之间存在一定的差异。明会典中的注文是对正文的补充,列举未尽事项,呈现制度沿革。《明会典·弘治间凡例》中规定了注文的用法:“凡事有纲有目,于目之中又有分类,多不能悉举,则各以类书而总注其后曰:已上某事。或注于本目之下曰:某事附。其类注有不尽者,依《诸司职掌》例各注于本条之下”^{⑤7}。清会典中的注文内容和作用又有所不同,由于清会典不再关注机构沿革,注文的作用主要侧重解释性,进一步帮助适用者进行理解,“嘉庆会典之尚简明如此,若唯揭其本文,而官厅执务之条件办法,或有不明,而不便于实地者。更案出新机轴,抄载则例于本文下,附记分注,以资解释”^{⑤8}。

第二,由于明清会典中有大量关于礼制包括器具的规定,图的出现可以进一步精简会典语言,同时使得内容更加确定。自《正德会典》中出现了六副图样之后,《明会典·嘉靖间续纂凡例》明确指出:“坛庙、冠服、仪仗等项制度,凡奉钦定而旧所未有者,各画为图,随类附入”^{⑤9}。而清代《嘉庆会典》在会典、则例之后专门有图的分编。

第三,为了保证文字简洁,减少重复,明清会典出现了相互之间的引致技术,即“互见”。对不同机构的相同事项,只载一处,但相互指引。《明会典·弘治间凡例》中就明确规定:“衙门官职各有统署者,皆互见”,互见的具体方式为“各衙门事有相关者,皆互见。惟举其重者详书,其余则略。不必互见者,止书曰:见某衙门”^{⑥0}。《雍正会典·凡例》中对“互见”也有规定:“有一事而关数衙门者,或详载一处,或互见备考。俱酌乎事之轻重以为准。其只载一处者,照原条例,注明详见某衙门”^{⑥1}。引致技术提高了会典内容在适用上的准确性,也有效降低了不同机构之间因规定不一致而产生冲突的可能性。

第四,为了增强会典的适用性、体系性和逻辑性,同时实现对官僚权力的约束,会典在设计具体制度的过程中采用了实体规范与程序规范相结合的立法技术。明清会典的具体条文中并不截然区分实体和程序规范,而是既包含规定机构官职、职权事项的实体性规范,也包括详细规定管理者履职程序以及被管理者从事某一事项的程序性规范。在

^{⑤6} 参见前注^⑤,原瑞琴书,第183-186页。

^{⑤7} 前注^{⑤7},《明会典》,卷首《弘治间凡例》,第5页。

^{⑤8} 前注^{⑤8},织田万书,第55页。

^{⑤9} 前注^{⑤9},《明会典》,卷首《嘉靖间续纂凡例》,第6页。

^{⑥0} 前注^{⑥0},《明会典》,卷首《弘治间凡例》,第5页。

^{⑥1} 前注^{⑥1},《雍正会典·凡例》,第10页。

具体事项之下,因事制宜,将实体规范和程序规范相结合,以求达到理想的规范效果。

明清会典的主体是实体规范,比如对官职和职掌的规定,以及对器具规格、朝礼祭祀等的规定,即“立规”。此外,也有一些对官员处罚的实体规范,即“设禁”。同时,在明清会典中,具体事项存在明确的程序规范,如《嘉庆会典》卷72有关内务府的规定中就对督促事由作出了明确的期限规定。

此外,在特定事项方面,存在不少实体规范和程序规范相结合的情形。如,关于前述违反督促事由期限的规定:“佐领、管领下领催比照笔帖式例记功,若一月内逾限一事,则记过一次。特派官员办理时间,如三月内逾限至二次,将该员记过一次”^②。根据该规定,违反程序规范会直接导致官员受到实体上的处罚。

明清会典之所以发展出实体规范与程序规范相结合的立法技术有多重原因:一是会典规定的行政事项本身具有复杂性,特定事项仅靠实体规范或实体规范与程序规范相分离,无法达到最佳的规范效果,反而有损会典本身的体系性和逻辑性。二是特定事项下程序规范与实体规范的结合,可以增加实体规范内容在功能上的适应性,保证其在适用上便于理解和操作。三是以程序规范保障实体规范的实施,严格约束官员履行职权时的实体权力和实现程序,确保具体事项履行时的整齐划一,以实现行政职权与具体行政事务之间的平衡对应关系,^③这也是维护“大一统”和约束官僚权力理念的具体体现。

(四)当代行政法典立法模式的抽象继承

会典并非简单的法律、法令的汇编,而是遵循特定体系和内在逻辑的有机整体。特别值得注意的是,明清会典采取以官统事的编纂体例,在中华法系的法典中具有独创性的特征。在当代行政法典的编纂过程中,行政法规范浩如烟海、行政生活瞬息万变,当代行政法典同样面临着如何将现有行政法律法规纳入法典框架、平衡行政法典稳定性与灵活性的问题。

首先,行政机关的设立以及相应的配备和职权,直接关系到国家机构的组织和运行机制。但是,在当代行政法体系中,行政组织法却成为行政法发展的短板,^④不仅没有得到应有的重视,其应有的统领和基础作用发挥也十分有限。甚至有学者基于行政组织法存在立法空白、地方差异性大、地方各级人民政府组织法与地方各级人民代表大会组织法联系较为紧密为由,主张将其排除在行政法典之外。^⑤

从必要性上看,行政组织法作为行政法的基本组成部分,是行政行为法、行政监督救济法的基础,应当首先在行政法典中给予规定。特别是行政授权与委托、政府组成部门与直属机构、特设机构等一些基本概念和相互关系,均有赖于行政组织法予以确认,才能作为各类行政活动实施的基础。从可行性上看,行政组织法尤其是国务院组织法,已有

^② 前注②,《大清会典·嘉庆朝》卷七十二(第3册),第976页。

^③ 参见关保英:《〈唐六典〉的行政法文化研究》,载《社会科学战线》2009年第5期,第188-197页。

^④ 参见薛刚凌:《行政法典化之基本问题研究——以行政法体系建构为视角》,载《现代法学》2020年第6期,第91页。

^⑤ 参见王万华:《我国行政法典编纂的程序主义进路选择》,载《中国法学》2021年第4期,第118页。

一定的立法基础,行政基本法典完全可以通过提取公因式和抽象化等立法技术,从现有行政组织法的基本原则和规范中提取、总结出来,将地方各级人民政府组织法从《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中分离出来,纳入行政基本法典,作为法典基础和有机组成部分。行政法典的编纂应当充分重视行政组织法的地位和作用,将之作为行政法典的首要内容,发挥其统领和基础作用,进而厘清各种行政法律关系。因此,有学者提出,在行政法典的体例中,总则之后就应当是行政组织法的内容,其中既包括行政组织的原则、行政机关、国家和地方政府组织,也包括公务员制度的内容,^⑥以之作为行政法典中的基础制度,统领全典,根据行政主体和行政组织来厘清之后的行政法律关系。

其次,当代行政法领域相关规范数量繁多,且不少内容位阶低、变化快,如何进行编纂以应对相对稳定的法典与复杂多变的现实之间的矛盾,成为学界关注的重要问题。关于行政法总则、通则或者行政基本法的体例设计也多源于此考虑。^⑦清代会典通过正文与事例分立的复合体例实现了稳定性和灵活性的平衡,在当代行政法典编纂过程中,同样可以将行政法基础性、一般性原则和规则进行抽象和体系性整合,纳入总则或者基本法以构成行政法的基础,同时不必追求所有行政规范入典,可以将大部分行政法规、部门规章、地方政府规章以下规范性文件保留在行政法典外并继续发挥作用,由此实现法典稳定性和行政法规灵活性、适应性和开放性之间的平衡。

最后,在逻辑结构和语言技术上,当代法典编纂已经发展出更加多样和实用的立法模式,无需处处因循传统,但不可否认的是,中国古代法典的体系化经验和理念在经过抽象之后仍具有可参考之处。例如,明清会典有序文、《凡例》简要说明编纂的价值理念和编纂原则,现代法典往往也有立法目的条款、指导思想条款和基本原则来体现编纂理念和原则;为了实现会典的逻辑周延和编排科学,明清会典及时对不当的结构内容进行删补合并、清理调整,处在不断的自我完善过程中;会典语言简洁平实,在尽可能的范围内保证内容的确定,便于权力控制和法典适用;注文和图的出现保证正文精简凝练的同时,实现内容完整和理解准确。这些都是值得借鉴的立法技术。

此外,在行政法典的编纂过程中,如何处理行政实体法与行政程序法之间的关系,是一个世界性的难题。美国在行政法法典化过程中仅以程序规范为内容,而德国、法国和日本等国家则选择在行政程序法典中融入部分实体内容,如德国《联邦行政程序法》的立法者就力图通过行政程序法统一规范联邦、各州以及其他行政机关,但有学者指出这一目标事实上并未实现。^⑧在我国行政法典编纂的讨论中,学者关于实体规范与程序规

⑥ 参见王敬波:《行政基本法典的中国道路》,载《当代法学》2022年第4期,第27页。

⑦ 关于编纂行政法总则的思路,参见前注②,章志远文;前注③,应松年、张航文。马怀德教授提出,可以先制定一部行政法通则或行政法总则,建立整体性的实体和程序规则,为各类行政活动确立最低标准。参见前注③,马怀德文,第861-863页。对行政基本法内容的具体设计,参见前注⑥,王敬波文。

⑧ 参见〔德〕弗朗茨·约瑟夫·派纳:《德国行政程序法之形成、现状与展望》,载《环球法律评论》2014年第5期,第114页。

范之间的关系展开了充分的讨论,还出现了主张单独编纂行政程序法典的声音。^⑨中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出,“加强对权力运行的制约和监督,健全规范共同行政行为的法律法规,研究制定行政程序法”。但是就目前行政法规范的构成来看,不管是“行政三法”还是部门行政法,几乎都兼具实体法和程序法的内容,很多实体性和程序性规则无法完全剥离。明清会典中实体规范与程序规范相结合的立法技术,很好地发挥了制约官僚权力、保证会典体系性且便于适用的作用。当代我国行政法典的编纂完全可以继承这一立法传统,在行政基本法典中将实体规范与程序规范相结合,“只有实体和程序有机融合、均衡互补,才能实现全景式立法目的”^⑩。

与明清会典注重逻辑性、体系性和适用性的编纂技术不同,域外行政法典的编纂技术更多地表现在形式而非内容上,往往是通过删除重复规定、简化外在形式等方式来提升行政法典的条理性和可接受性。如,法国在行政法典化过程中就选择对所有条文进行编号,字母“L”开头代表法律条文,字母“R”开头则代表规章条例,通过编号的区分,方便查找适用。^⑪而明清会典以官制为纲支撑起整体框架,并且通过正文与事例分立的复合体例、实体规范与程序规范相结合等方式,解决了行政法典稳定性与灵活性的平衡问题,在世界范围内的法典编纂中具有独创性,可以为我国当代行政法典的编纂提供更加本土化、更具实用性的启示。

五、结 语

“法典化是人类法治文明的最重要成果,也是现代国家走向法治之路的最佳选择之一。”^⑫当今时代,法典编纂逐渐成为我国法律体系建设的重要主题,编纂一部具有中国特色、体现时代特点的行政法典,对于完善中国特色社会主义法律体系、建成法治政府、实现依法治国、推动法治文明进步具有重大且深远的意义。

当代行政法典与明清会典在编纂的背景、目标和理念上都有跨越时空的暗合之处。其现实需求和编纂目标都是应对行政法内容繁多、体系杂乱的困境,维护法律的统一化和体系化、稳定性;明清会典的编纂理念和根本目的是维护“大一统”,当代行政法典则是为了打造法治政府,实现依法治国,因此都需要规范行政主体活动,约束行政权力行使。在编纂方式和立法技术上,也有相通之处,如以行政组织和行政主体为基础和纲目,不截然区分实体法与程序法的规范等。此外,在行政法理上也具有一定的延续性,如,从“为民治吏”到“行政为民”,看似迥异的历史背景下,“为民”是古今不变的内核。

中华法系丰富的法典编纂经验是中华法治文明的精华。明清会典从编纂理念到立

^⑨ 参见姜明安:《关于编纂我国行政程序法典的构想》,载《广东社会科学》2021年第4期;叶必丰:《行政法的体系化:“行政程序法”》,载《东方法学》2021年第6期。

^⑩ 前注^⑨,王敬波文,第27页。

^⑪ 参见杨伟东:《基本行政法典的确立、定位与架构》,载《法学研究》2021年第6期,第56页。

^⑫ 何勤华:《法典化的早期史》,载《东方法学》2021年第6期,第4页。

法模式的传统智慧与经验,具有独创性和本土性,即使处于不同的时空背景下,在一些问题上仍可为我国当代法治体系建设和行政法典编纂提供可资借鉴的经验,推动成就行政法领域“理性的典章”^⑦。习近平总书记指出:“历史和现实告诉我们,只有传承中华优秀传统文化,从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自己的法治道路,同时借鉴国外法治有益成果,才能为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础。”^⑧在当代法治实践中,立足中国国情,对中华优秀传统文化法律文化进行创造性转化、创新性发展,提升中国特色社会主义法律体系的国际话语权和影响力,不仅有利于建构和传播中国特色社会主义法治形象,还能促进法治文明的交流互鉴,为世界法治理论和法治体系研究贡献“中国样本”。

Abstract: The Hui Dian of the Ming and Qing dynasties are the sum of organizational norms and management norms based on governance ideals. The direct motivation of the compilation of the Hui Dian of the Ming and Qing dynasties was the revision of *Zhu Si Zhi Zhang* in the Ming dynasty, with the goal of unifying the legal basis for national governance while carrying out a unified succession of official codes in terms of historical unity. The general codification philosophy of the Hui Dian of the Ming and Qing dynasties is to maintain ‘great unity’ and the core philosophy is to regulate and restrain bureaucratic power. In terms of the legislative model, the Hui Dian of the Ming and Qing dynasties adopted the compound legislative model of unifying matters according to officials and separating the text and decrees, expressing and clarifying them with superior legislative technique and concise language, and forming a logical and clear whole with the internal provisions. Currently, the codification of China’s administrative code has similar legislative motives and faces similar problems and challenges as the codification of the Hui Dian of the Ming and Qing dynasties in different spatial and temporal contexts. Compared with the Western rule of law experience, the codification concept and legislative model of the Hui Dian of the Ming and Qing dynasties can provide traditional wisdom and local experience with Chinese legal culture for the codification of the current administrative code.

(责任编辑:强梅梅)

^⑦ 石佳友:《法典化的智慧——波塔利斯、法哲学与中国民法法典化》,载《中国人民大学学报》2015年第6期,第92页。

^⑧ 前注①,习近平文,第8页。