

汉唐文官 法律 责任 制度

王清云





2 018 9432 5

汉唐文官

法律责任

制度

王清云

中国人民大学出版社



(9) 1655 2

汉唐文官法律责任制度

王 清 云

•
中国人民大学出版社出版发行
(北京西郊海淀路39号)
北京昌平华生印刷厂排版
中国人民大学出版社印刷厂印刷
(北京鼓楼西大石桥胡同61号)
新华书店经销

•
开本: 850×1168毫米32开 印张: 8.25
1989年11月第1版 1989年11月第1次印刷
字数: 200 000 册数: 1—2 000

•
ISBN 7-300-00731-7

D·89 定价: 3.55元

前 言

中国历史源远流长，中国古代法律制度是中华文化宝库中灿烂的一章。在大学期间，我就对中国历史上的法律制度发生了浓厚兴趣，毕业后，从师于中国人民大学法律系曾宪义教授，张希坡教授，以及中国人民大学法学研究所的范明辛副教授，专攻中国法制史专业，深深受益于三位先生的指导和帮助。中国古代法律制度是我们民族宝贵的文化遗产，尤其是中国古代以法治官的制度为我们提供了许多有益的借鉴。每每想起来，我总有一种愿望，就是想把自己所感所想的东西写出来，研究生毕业后，到行政机关搞一些具体的行政工作，而这种愿望更加强烈，促使我拿起笔来，完成这本书稿。现在看来，研究中国古代文官法律责任制度，对目前我国进行的人事制度改革有一定的借鉴意义。

封建文官法律责任制度是在统一的中央集权的封建政治制度上建立的。本书第一章论述封建文官法律责任制度的基本涵义及其产生、建立的过程，对封建文官法律责任制度的渊源及内容作了概括介绍。

中国封建文官的法律责任制度自秦代建立以来，呈现出连续不断的发展趋势，但每一封建王朝又各具不同的内容和特点。汉、唐两代作为中国封建文官法律责任制度发展的重要环节，对其后各封建王朝产生了重大的影响。汉代文官法律责任制度最先贯穿了作为中国整个封建时期“儒法合流”的统治思想，开历史之先河，汉代文官法律责任制度的一些具体内容也为其后各代所沿用。唐代的文官法律责任制度，正式以成文法典的形式表现出

来，制度较完备，集历史之大成，在中国封建文官法律责任制度中具有典型性，是其后宋、元、明、清各王朝的楷模。汉、唐两代是我国封建文官法律责任制度发展的契机，故本书以汉、唐两代为基本内容，分列为第二、第三两章。

本书在写作过程中，查阅了许多有关的文章、著述，得到我的导师曾宪义、张希坡、范明辛三位先生的悉心指导，中国人民大学出版社林清秋、信观楷同志提出了许多切实的修改意见，对本书的完成起了重大作用，在此并致谢忱。

由于作者水平有限，书中可能存在许多不妥之处，敬请读者指正。

作 者

1989.7月

目 录

前言	1
第一章 封建文官法律责任制度概述	1
第一节 封建文官法律责任制度的基本涵义	1
一 封建文官的涵义	2
二 封建文官法律责任的涵义和种类	3
第二节 封建文官法律责任制度产生的政治基础	5
一 封建官僚制度的形成	5
二 封建官僚制度的特征	8
第三节 封建文官法律责任制度产生的理论基础	11
一 春秋战国时期儒家治官思想	12
二 春秋战国时期法家治官思想	14
第四节 封建文官法律责任制度的建立	20
一 封建割据向统一的封建制国家的发展	20
二 秦代封建专制及封建官僚制的进一步确立	21
三 秦代封建文官法律责任制度的建立	24
第二章 两汉文官的法律责任制度	34
第一节 两汉文官概述	34
一 中央公、卿百官建制	35
二 两汉地方文官建制	41
三 两汉王、侯爵制	45
第二节 两汉治官思想综述	48
一 无为与法治	49

二	教化与法治	52
三	礼治与法治	56
四	人治与法治	58
五	赏与罚	59
第三节	两汉文官法律责任制度的立法概况	63
第四节	两汉文官法律责任制度的基本内容	66
一	违礼行为	66
二	犯上行为	69
三	藩国坐大, 臣下交通	74
四	失职不胜任	78
五	擅权逾制	82
六	欺谩诈伪	84
七	故不以实	87
八	奸略	92
九	盗	93
十	赍	96
十一	坐赃	97
十二	其它违法行为	100
第五节	两汉文官承担法律责任制度的基本原则	104
第三章	唐代文官的法律责任制度	118
第一节	唐代文官概述	118
一	唐代完备的中央集权制的发展	118
二	唐代文官建制	127
三	唐代法律有关唐代文官的分类	150
第二节	唐代治官思想综述	155
一	审慎选官, 官在得人	155
二	选官德才并举, 用官各取所长	157
三	对官员实行考课、赏罚	159

第三节	唐代文官法律责任制度的立法概况	163
一	典	163
二	律	164
三	令	165
四	格	165
五	式	166
第四节	唐代文官的刑事法律责任制度	167
一	唐代文官承担刑事法律责任的行为种类	167
二	唐代文官承担刑事法律责任的主观状态	194
三	唐代文官承担刑事法律责任的身份关系	198
第五节	唐代文官的行政法律责任制度	205
一	唐代文官行政法律责任的涵义	205
二	唐代文官行政法律责任的基本形式	206
三	除、免的法律内容和特点	210
四	官当的内容和特点	220
第六节	唐代文官的经济法律责任制度	227
一	坐而不偿	227
二	偿而不坐	228
三	坐且偿	229
第七节	唐代文官法律责任制度的特点及原则	231
一	唐代文官法律责任制度的特点	231
二	唐代文官承担法律责任制度的基本原则	233
第八节	唐代文官法律责任制度的实施	241
一	制定政府机构组织法, 依法建制	241
二	严格官员选任制	242
三	实行官员奖惩考课制	244
四	建立执法机构	246
五	建立监察机构与监察制度	248

六 法律责任制度实施的结果	252
结束语	255

第一章 封建文官法律 责任制度概述

第一节 封建文官法律责任 制度的基本涵义

官员的法律责任制度是人事管理制度的重要内容。在中国源远流长，早在尧舜时期，便有“鞭作官刑”^①的记载。夏朝时羲和掌天文，“废厥职”^②干犯先王之诛。商朝伊尹作相，有“三风十愆”^③之训，西周官员有“五过之疵”^④，这是奴隶制度下对官吏犯罪所规定的处罚。战国至秦代，逐步建立统一的中央集权制国家政权，实行官僚制度，地方设置郡县，分官设职，建立庞大的官吏队伍，并奉行法家学说，“因任授官，循名责实”，依照法律，按其才能，授予官职，并对各级官吏进行考察，依法实行奖惩，便产生了法律责任制度，官员的违法、失职等行为，要承担法律规定的责任。

① 《尚书·尧典》。

② 《尚书·胤征》。

③ 《尚书·伊训》：“制官刑警于有位曰：‘敢有恒舞于宫，酣歌于室，时谓巫风。敢有殉于货色，恒于游畋，时谓淫风。敢有侮圣言、逆忠直、远耆德、比顽童，时谓乱风。惟此三风十愆，卿士有一于身，家必丧，邦君有一于国，国必亡，臣下不匡，其刑墨。’”

④ 《尚书·吕刑》“惟官、惟反、惟内、惟货、惟来其罪惟均。”

一、封建文官的涵义

现代文官制度是资产阶级革命和政权建立的产物，首先产生在英国，称为 civil servant（文职仆人）；后来其它资本主义国家相继实行，在法国称为 fonctionnaire（公务员）；美国称为 government employee（政府雇员）。庞大文官队伍的建立，适应各国资本主义现代行政的需要。在中国封建社会，秦汉直到明清，都没有现代意义上的“文官”的概念，与中国封建社会政治制度相联系，中国古代封建文官具有特定的性质和涵义。在此试对中国古代文官与现代意义上的文官加以比较，分析两种概念的异同，确定本文所用的“文官”的内涵。

1. 封建文官，是封建社会文职官员的简称，它与武职官员相对称谓。中国封建专制下的官僚机构，其特点就是官分文武。封建皇帝为防止臣下专权，乃置文官掌行政，武官掌军事，二者互相牵制。“官分文武，王之二术”^①，作为皇帝治官之术，以此驾驭群臣，加强自己的权力。中国古代文官，是指在封建官僚政府中，除去军事机构以外的文职官员。既包括制定国家政策的最高级决策者，又包括执行上级行政命令，处理具体行政事务的一般职员。现代文官，是与政务官相对称谓，政务官称 political，是国家行政决策的制定者和行政指挥者，不在文官范围之内。现代文官仅指在政府中执行具体行政事务的专业职员，又称为事务官或公务员。两者的构成是不同的。

2. 与中国封建专制统治相联系，行政权司法权不分，皇帝是最大的审判官又是最高行政官，一切权力都属于皇帝一人。其下属官僚机构，既有行政职能，又有司法职能。尤其是在地方上，地方长官是地方最高审判官，行政、司法机构、职能不分，所以

① 《尉繚子·原官篇》。

封建文官既包括行政官,又包括司法官,有时二者合而为一。现代意义上的文官,是与资产阶级的“三权分立”相联系,立法议员、法院法官各有专门的法律规定,不属文官范围,文官只是在行政机关中处理公务的一般职员。两者所属机构和性质不同。

3. 封建文官实行品阶制度,根据不同的品阶,享有法定的俸禄,担负法定的职务,负有法定的责任。现代文官实行职位制,首先按着工作的内容、行业和性质,分成若干类,如文化教育、工程技术、卫生、财经等,然后再把每一类的工作按责任的轻重、技术高低、分成若干职等,再对每一职等据年资、工资划分若干职级,每一职级确立一定职位,由国家统一规定每一具体职位的责任、资格、教育程度、技术专长、工作待遇、升迁路线等。随着政府对经济和社会生活的干预日益增强,现代科学技术应用于国家机构,政府工作日趋专业化、复杂化,现代公务员也要求“知识化”和“专业化”。两者所遵循的行政规律不同。

4. 封建文官是封建专制和官僚政治的产物。文官的任免多由皇帝或其授权机构批准,封建官僚政府中,朋党林立,一荣俱荣,一损俱损,文官的地位得不到法律保证。现代文官实行“无失不受免职处分”和“职位常任”的原则,不因政党更替而更换,不依个人意志而任免,受法律保障,有专门文官制度法。现代文官是资产阶级革命和资产阶级民主政治的产物,两者产生的政治基础不同。

由上可以看出,封建文官是指经皇帝或其授权机构批准任用的,具有一定品阶,在封建官僚政府中,制定行政决策执行行政命令、处理国家行政事务的文职官员。

二、封建文官法律责任的基本涵义和种类

1. 封建文官法律责任的涵义

法律责任是指法律规定的后果而言,即行为人应承担的法律

规定的制裁。“法律责任”一词，是现代法学概念，在中国封建社会是不存在的，但在行政、司法实践中，法律责任制度却有着丰富的内容，在中国封建专制制度下，官员是皇帝的奴仆，必须忠实于皇帝，向皇帝负责，使得封建文官的法律责任制度带有专制特色。

封建文官的法律责任，是指封建国家文职官员在执行职务过程中，因违法、犯罪而承担的法律制裁。有以下四个特征：

（1）承担法律责任的主体是文职官员，即文官。而非一般公民，具有文官的身份，是主体资格的必备要件。

（2）法律责任必须是由于执行职务而引起的。即现代行政法学上的“职务犯”。同时，由于其文官的特殊身份，在某些私罪（一般人都可为之犯罪）中，加重其处罚，现代行政法学称之为“准职务犯”或“加重犯”。

（3）承担法律责任的行为具有违法性。因行为人的违法行为，给社会造成了危害性，所以受到法律制裁。

（4）承担法律责任要有法律依据。在中国封建社会，皇帝的命令高于一切，具有最高效力，所以对文官违法行为的处罚，不仅要依据成文的法律规范，而且首先要依照皇帝的诏令，这是封建专制的特点。

2. 文官法律责任的种类

封建文官的法律责任按其法律依据、行为后果等，分成三种类型。

（1）刑事责任：文官在执行职务过程中或因其文官的特殊身份，违法犯罪所承担的法律后果，它是依照刑法典或皇帝的命令，对文官的犯罪行为给予的处罚。

（2）行政责任：文官在执行职务过程中，或因其文官的特殊身份，违反法律规定的义务，尚未达到犯罪程度，依照行政法令、命令所受的行政处分。它是以行政法律规范或皇帝敕令为法

律依据，对文官尚未达到犯罪的违法行为给予的处罚。

（3）经济赔偿的责任：封建文官在执行职务过程中，因其本身的过错，给国家或者其他私人造成物质上损害时，承担经济赔偿的法律责任。在封建社会，成文法典往往采取诸法合一的形式，经济赔偿的法律责任也往往规定在刑法典上，唐律即是。这是封建立法不发达的结果。

以上三种法律责任，有时用其一种或两种，有时三者并用，根据行为人的违法行为而定。在每一封建王朝，由于其政治、经济发展的不平衡，各种法律责任适用的程度又不一样，有的朝代刑事责任适用较多，有的王朝行政的、经济赔偿的责任适用较多，主要是根据每一朝代的政治、经济发展情势而定。

第二节 封建文官法律责任制度 产生的政治基础

封建文官，在执行职务过程中违反了法律规定的义务，要承担法律后果，负法律责任。文官的法律责任制度是以法律为前提，以政治制度为基础，以国家政权为后盾。正如列宁所说，如果没有政权，无论什么法律，无论选出的什么机关都等于零。封建文官的法律责任制度正是在封建国家政权的基础上建立起来的，是随着封建官僚政治制度的产生而产生的；封建官僚制的形成过程也是封建文官法律责任制度的孕育过程，封建官僚制是文官法律责任制度产生的政治基础。

一、封建官僚制度的形成

春秋末期，井田制瓦解，封建土地关系逐步确立。鲁国实行“初税亩”，秦国实行“初租禾”，标志着封建制生产关系在奴隶制社会的母胎里逐渐生长和成熟。生产关系的变化，引起上层

建筑的各部分都发生变化，主要表现在：

政治制度方面：西周以来实行的世卿世禄制度受到冲击和挑战。西周时期实行大规模的封邦建国，周王的同姓子弟、姻亲、功臣等贵族，一般都得到“受民受疆土”^①之封，无封国者，按爵服制度，各有所归；周分公、侯、伯、子、男五等爵，又定侯、甸、男、卫为外服，采为内服。封在外服的为正式封国，封国诸侯实行世袭制，封在内服的是公卿大夫，食采邑，不世位而世禄，享有封地。这种世卿世禄制度受到新兴地主阶级的反对，新兴地主阶级在经济力量壮大的同时，开始要求政治权利，向奴隶主旧贵族展开夺权斗争，鲁国三分公室、晋国六卿执政及三家分晋，田氏代齐等标志着新兴地主阶级作为一种政治力量登上历史舞台，同时各国统治者为适应经济政治发展的需要，也进行了改革。在新旧力量的斗争消长中，出现了代表先进生产关系的政治改革，如越国国王勾践，采取计然之策，任人唯贤，“有道者进，无道者退，”“愚者日以退，圣者日以长”^②。这是对世卿世禄的愚贤不分、唯以世袭得职取禄的旧制度的沉重打击，实行赏罚分明，奖励忠谏，使国大治。燕国发生“禅位”事件，燕王哙把君位让给相国子之，子之为燕国相，处事果敢，善于监督、考核臣属，治绩较大，燕王便把官吏任免权授给子之，国事也决于子之，不再按着西周以来君位世袭，传位给太子。这是春秋末期出现的反映新兴地主阶级的选贤任能的政治思想的体现。

战国时期，各国建立了专制主义中央集权制，为了巩固自己取得的权力，纷纷实行变法，把已经取得的权力合法化，确认地主阶级的政治制度，继续打击奴隶制残余。赵国列侯起用牛畜为师（掌教化），荀颀为中尉（指挥军队和选拔官吏）、徐越为内

① 《大盂鼎》。

② 《越绝书·计倪内经》。

史（征收田租，考核臣属），“选练举贤，任官使能，”“节俭财用，察度功德”。按着地主阶级的政治标准选拔人才，治理财政，考核臣下。楚国吴起认为楚“贫国弱兵”，是由于“大臣太重，封君太众”，主张“三世而收爵禄”^①，精简无能、无用之官，淘汰“不急之枝官”^②，节约开支，供养选练之士。这些措施革除了世袭封君的特权，精简了国家机构，加重了官员的责任。魏国任用李悝，按着“食有劳而禄有功，使有能而赏必行”的原则，夺淫民之禄，招徕四方之士，并以法律来推行改革措施。要求官员严格遵守国家法律，违法便受制裁，如“丞相受金，左右伏诛，犀首以下受金，则诛”，严格责成官吏，依法行政。秦孝公任用商鞅变法，奖励耕战，发展生产，以法令推行之，并废除奴隶制等级，选贤任能，把适应封建生产关系发展的地主阶级的优秀分子吸收到封建政府机构中来，要求其依法办事，“守法守职之吏，有不行王法者，罪死不赦”。官吏不遵守王法，受法律制裁。这些制度的实施，巩固了新兴地主阶级建立的统一君主制中央集权，扫除了奴隶制的残余势力。

在统一的中央专制主义集权制度下，各国国王是国家的主宰，掌握着全国最高的军政大权，形成了以国王为中心的封建国家管理机构。各国都形成了一套的官制体系。

在中央，建立了丞相制度。丞相辅助国王综理全国的行政事务。“相者，论列百官之长，要百事之听，以饬朝廷、臣下、百吏之分，度其功劳，论其庆赏，岁终奉其成功，以效于君，当，则可，不当，则废。”^③齐、魏、韩、赵、燕设相，或相国；楚国设令尹，末年也称相国；秦国设庶长、左庶长、大良造，皆为

① 《韩非子·和氏》。

② 《韩非子·和氏》

③ 《荀子·王霸》。

相职。在丞相之下，设立各种机构，掌管具体国家事务，以秦国为例，在中央丞相之下，又设郎中令，掌国君侍卫；卫尉掌宫廷警卫；太仆掌舆马侍从；廷尉掌刑狱；内史掌农业及财政；少府掌管手工业和财政；奉常掌宗庙礼仪。在每一机构下又有属员，如掌管宗庙礼仪的奉常，下设宗祝、侍医、甸人等为属吏。在地方，战国时期，郡县已初步建立起行政管理机构，郡的长官为郡守，下设都尉、主簿等属吏，县的长官称县令或尹，下设县丞、县尉、内史等职；县以下逐渐建立乡、里基层组织。

战国时期各国从中央到地方，逐渐形成了初具规模的统治网，建立了一套封建中央集权制的政府机构，这些机构不是由贵族世袭所垄断，而是由皇帝或其授权机关任命的地主阶级大小官吏所掌握。这些官吏只领有俸禄，不享有封地，是一群庞大的职业官吏，在封建专制主义中央集权制度下，形成了与世卿世禄制度不同的官员的管理制度，便是封建的官僚制度。

二、封建官僚制度的特征

封建官僚制度具有以下基本特征：

1. 封建的爵制等级。战国时期，新兴地主阶级力量壮大，摧毁了奴隶制的等级制，按着地主阶级的要求，建立了封建的爵级制。赵、魏、韩、齐、燕五国的爵制大致可分为三级：一级是封君、侯，均有封地，食封地租税；二级是上卿、亚卿或卿，领取俸禄；三级是上大夫、中大夫、大夫；楚国分封君、执珪、三闾大夫三级。秦国经商鞅变法，定爵制二十等，来奖励军功耕战。封建法律也是以维护封建官僚的等级制度为内容的。“宗室非有军功论，不得为属籍。明尊卑爵制等级，各以差次名田宅，臣妾衣服以家次。”封建爵制是取代奴隶制等级制度的又一个新的等级制度，它适应了战国时期的改革变法、发展经济的需要。随着封建社会的发展，各封建王朝建立了不同名称、不同级等的