www.jfdaily.com

## 两千年前,官员不作为该当何罪

□刘永加

现在,在打虎拍蝇的同时,也加大了惩治一些官员不作为乱作为现象的力度,目的就是使公职人员能够脚踏实地为百姓办实事办好

- 事。那么在古代如何惩治不作为现象呢?远在两千年前的秦代,就曾有一个官员因为不作为遭到刑罚惩处的案例,通过那时的法律实
- 践,给后来的此类案件处理留下了宝贵的经验,具有十分可行的指导意义。

## 秦朝官员不作为 被判刑

古代对于不作为乱作为的各类官员是会 问责的。《尚书大传》载:"百姓不亲,五 品不训,则责司徒";《韩诗外传》载: "群臣不正,人道不和,国多盗贼,人怨其 上,则责之司徒。"这里是说对于发生在民 间的不和谐风尚,就要问责司徒,因为这是 司徒的职责所在。司空是主管掌水土事,负 责工程建设的官员。《韩诗外传》再载: "山陵崩陁,川谷不通,五谷不殖,草木不 茂,则责之司空。"《尚书大传》载:"沟 渎拥遏, 水为民害, 田广不垦, 则责之司 空。"这些方面做不好当然会问责司空。司 马则是掌管军政军赋的官员。《尚书大传》 载:"蛮夷猾夏、寇贼奸究、则责之司马。" 《孔子家语》载: "贤能而失官爵,功劳而 失赏禄, 士卒疾怨, 兵弱不用曰不平, 不平 则饬司马。"同样,做不好司马的职责也会 被问责。整饬问责的目的就是震慑百官,使 职官知畏惧。

不仅是问责,在秦代还会对不作为的官员上升到法制的层面来惩处。1975年出土的睡虎地秦墓竹简《云梦秦简·法律答问》中记载了一个案例:"啬夫不以官为事,以奸为事,论何也?当迁。迁者妻当包不当?



《云梦秦简

不当包。"大意是说:一个地方的啬夫不把本职工作当回事,不履行职责,而专门干坏事。后来,地方司法机关向中央司法机关请示如何处置,中央司法机关批复说:啬夫要受到迁刑,但是他的妻子可以不到流放地。

啬夫,乡官。秦制,乡置啬夫,职掌听讼、收取赋税,此后的汉、晋及南朝宋沿袭设置。《汉书·百官公卿表上》载:"十亭一乡,乡有三老、有秩、啬夫、游徼·····啬夫职听讼,收赋税。"《晋书·职官志》载:"乡置啬夫一人。"《宋书·百官志下》也载:"乡有乡佐、三老、有秩、啬夫、游徼各一

上述对于这位啬夫的处罚是当迁, 就是 指流放的"迁刑",这里是罪迁,属刑罚, 不是移民性质的迁。流放在秦代有不同的称 谓: "迁刑"、"谪戍"、"逐"。对于迁刑, 《云梦秦简·法律问答》中规定: "五人盗, 臧(赃)一钱以上,斩左止,有(叉)黥以 为城旦;不盈五人,盗过六百六十钱,黥劓 以为城旦; 不盈六百六十到二百廿钱, 黥为 城旦;不盈二百廿以下到一钱, (迁)之。" 意思是说, 五人为群盗, 贼赃值超过一钱, 则斩左趾, 合黥这种肉刑再加上"城旦"之 劳役刑; 若盗贼不超过五人, 所盗贼赃值超 过660钱,则要合黥、劓两种肉刑再加以城 旦之刑; 若盗贼不超过五人, 所盗贼赃值不 超过 660 钱但超过 220 钱者,加以黥刑和城 旦之刑;若盗贼赃值在220钱以下者,则仅 处以"迁刑"。可见,秦代的"迁刑",是轻 于劳役刑"城旦"的。"迁刑"在秦朝虽然 相对于别的刑罚来说,是轻刑,但是迁至边 远地区,在荒芜之地过着茹毛饮血的生活, 其惩罚的力度也是很大的。显然,这个啬夫 的惩罚和盗 220 钱的盗贼相当。

## 秦朝完备的 惩治职务犯罪 法律体系

秦政府为了督励各级官吏和各种职事人 员恪守职责,因此在秦律中有关官吏职务犯 罪的规定,非常详尽。其中包括:不作为 罪,那时就开始对不作为犯有了较为明确的 规定。《云梦秦简·法律答问》记载:凡见 知"盗"而不告不捕(不作为)的行为,要 科以相应的刑罚。不作为在主观上必须有故 意,对主观上没有故意的不作为,法律上不 予处罚。本案中的啬夫不以官为事,而专行 奸邪,则处以流放刑。

任人不善罪,实行保任连坐制度。凡 "任人而所任不善者,各以其罪罪之"。《秦 律杂抄》:"尉计及尉官吏即有劾,其令、 丞坐之,如它官然。"就是说,县尉的会计 和属吏如犯罪,该县令、丞均应承担罪责。 在《除弟子律》中还规定:"置任不审,皆 耐为候",即任用保举弟子不当者,处耐为 侯刑。

玩忽职守罪,指"犯令","废令"。所谓犯令是指"令曰勿为而为之";所谓废令是指"令曰为之",而"弗为",总之都是违

背法令行事。在强调官吏必须"明法律令"的秦,凡犯有"犯令"、"废令"罪者,均负刑事责任。即使已经免职或调任的官吏,也予以追究。此外,还有"不从令"罪,也是对官吏不严格遵照法律行事的惩处。为了使官吏熟悉法律,免于触犯"犯令"、"废令"、《内史杂》律规定:"县各告都官在其者,写其官之用律。"就是要求京师"内史"所辖各县,应分别通知设在该县的都官,抄写该官府所遵用的法律,发放令各级官吏随时阅读学习。

贪赃枉法罪:秦律中,有"通钱"的罪名,所谓通钱,即指贿赂而言,犯"通钱"罪者处重刑:"通一钱黥城旦",较盗罪为重。"知人通钱而为藏"的窝主,尽管"其主已取钱",被发觉后仍予论罪。在司法中主审官如有贪赃枉法,则予严惩。

经济管理失职罪:例如,管理粮食的官吏,必须按照秦律的规定禁止非本官府人员在仓中居住,夜间应严加守卫,关门时灭掉附近的烟火,等等。违反上述法令,以致发

生遗失、损坏、或火灾,主管官吏处重刑,大啬夫和丞也承担罪责。如粮仓漏雨致"朽 禾粟",或因堆积禾粟而致腐败不能食用,百担以下"谇官啬夫",百担以上至千担"赀官啬夫一甲",千担以上"赀二甲",同时令官啬夫和众吏一起赔偿粮食损失。收藏的皮革如被虫咬,"藏皮革蠹突",则罚主管的啬夫"赀一甲",令、丞"赀一盾"。

这其中显然就包括了不以官职为事,就是不作为罪。本案中的啬夫因为不作为罪,受到了迁刑的处罚,杀一儆百,正是为了激励各级官员,勤政廉政,提高办事效率,以保证整个国家肌体高效运转。从而使得"明主治吏"的思想具体化了,出现了封建初期较为严整的吏治,正是体现了秦政府的一贯施政主张,对于其政权体系建设和国家的富强以及实现统一具有积极意义。

同时,秦代的做法为后世各个时代统治 者信奉"明主治吏不治民"的治国法则,提 供了法理基础,使他们依法对官吏治理成为 现实,行政法规更加完善发达。

## 后世对不作为 处罚日趋完善

汉代时,汉律继承了秦不作为罪的法制原则,"其见知而故不举劾,各与同罪,失不举劾,各以赎论;其不知不见不坐。"《晋书·刑法志》则将不作为分为故意、过失和不知不见三种情况,分别给予不同的处理,并对过失的不作为,也要给予相处罚。晋律及南朝的宋律中,更有"子孙违反教令,敬恭有亏,父母战杀者,皆许之。"《晋书·刑法志》的规定,把"敬恭有亏",即子孙不承担尊敬、待奉尊长视为可罚的不作为犯罪行为。

到了唐代,唐律对不作为犯罪作了较为 具体的规定。

《唐律疏议》规定:首先,仍然把因亲属关系所形成的特定义务,如果不履行这种义务的,视为是不作为。《斗讼律》"子孙违反教令"条规定:凡子孙违反教令及供养有阙者,徒二年。即子孙应承担听从教令、赡养尊长的义务,而在有条件听从教令、赡养尊长的情况下又拒不履行此义务的行为,使用此法。其次,因特定职务而形成的义务,这里是指政府官员。《职制律》"事应奏不奏"条规定:诸事应奏而不奏的杖八



唐律对不作为犯罪规定较具体

《疏议》解释说:应奏而不奏,谓依律、令及式,事应合奏而不奏。即主管官吏依律令规定,当履行其职责范围内的义务而不履行的,亦为不作为犯罪。再次,由一定事实所形成的特定的权利义务关系,负有义务的一方拒不履行其义务时,也可构成不作为犯罪。《杂律》"负债违契不偿"条规定:凡负债违契不偿的,一匹以上,违二十日笞二十,二十日加一等,罪止杖六十。

5— 1 , — 1 日加一寺,非正仗八 1 。 与上述规定的不作为形式相比,唐代还 有一种不作为犯罪,其身份是不特定的,其义务却是由法律所规定的。《贼盗律》"以毒药药人"条规定:"脯肉有毒,曾经病人,有余者速焚之,违者杖九十。……即人自食致死者,从过失杀人法。"即有毒食物的所有人,在法律上有义务将其焚销。若不及时焚销,以及使他人误食致死者,即构成犯罪。对于这类不作为犯罪,《唐律疏议》中规定,只要具备法律所规定的不作为行为,即予处罚;若因不作为而产生危害后果的,则要加重处罚。另外《杂律》"丁防官奴婢病不救疗"条也规定:"诸丁匠在役及防人在防,及官户、奴婢疾病,主司不为请给医药救疗的,笞四十。以故致死的,徒一

由此可以看出,唐代对于不作为犯罪有了更加详尽的规定,不仅是政府官员不作为要受到处罚,其他社会成员在其应该承担的义务中,因为不作为造成的社会危害和不良影响,均应依法处罚。

唐以后,历代基本上都是沿袭《唐律疏 议》中的原则和方式,对于不作为犯罪的定 罪量刑,也都有了较为具体的规定。这都为 有效遏制不作为犯罪提供了法律保障。

2900132914101, 声明作 海市宝山区森森化妆品店 60年度大百至株別副本、長百音: 主介 9、注册号:310115600780237, 運用庫 上海市海市新区花本街面飞战水 建市大厅业队用加水、00日市设 注册号:310115600780351,证明证 150025201412090010,声明作成 上海市通先前区で本部選集A報報 ※大道公司所属本、60日第1日 年日、 同代略:92310115MALL7GDM2、京明 ※:150025201708250016、声明日度 品店商文店业長利润末,但含有"划明 限,在新型"310115600763516。证明编 型:150025201403260180,严明在表 上海市演东新区交本数值强公内 品間選失資金映開編本、前頭質: 815 20、19 番号: 310115600783740, 证明編号: 150025201406050030, 声明音度 150025201406050030, 声明作 上海市演集新区及本街道宗器 原通失性豪族所副本。经营者,严证 注册号:310115601416313、運用编 150025201302220212、声明作成 上海市浦島新区で本街道開発 制品は漢子音点使開闢本、設定等 報告、第4号:31011500086990、企明信息 編号:150025201411180050、声明信息 | 南宮 | 遠失注領減費登報 | 後媒 | 021-59741361

13764257378(微信同号)