

中国古代对官员行政不作为的法律规制

谢舒晔 艾永明

内容提要 中国古代将官员的行政不作为列入渎职罪的重要内容,对其实施严格的法律规制。中国古代法律对官员的行政不作为有明确的定义,针对各种表现制订了一系列相应的规定,并以细密的“限期”制度使查处官员的不作为有明晰的依据,还将官员行政不作为列入考核的重要内容。中国古代对官员行政不作为的法律规制在实践中产生了较好的作用,对今天的法制建设也有一定的借鉴意义。

关键字 官员不作为 法律规制 唐律 清代处分则例

谢舒晔,苏州大学王健法学院博士研究生 215006

艾永明,苏州大学王健法学院教授 215006

行政不作为是我国公务员队伍中存在的一种极为普遍的现象,已经产生了十分消极的影响。考察历史,这种顽疾古已有之,许多朝代都以严密的法律加以防范和惩处。总结和研究中国古代对官员行政不作为的法律规制,既有学术价值,也有现实意义。本文以秦代、唐代和清代的法律为重点考察对象,对这一问题作一初探。

一、官员行政不作为的主要表现及其惩处

何谓官员的行政不作为?行政不作为是与行政作为相对应的一种行政行为类型,它是指行政主体负有某种作为法定义务且具有作为之可能性,而在程序上逾期不为的行为,其实质是行政主体消极地放弃行政权力的一种违法行为。行政不作为以消极的、间接的对行政法律关系客体发生作用的方式进行活动,往往表现为不作为一定的动作,这种行为的隐蔽性给法律监督带来了极大的不便,人们对行政不作为难以发现和认定,但其造成的行政低效、法纪松散、行为失当,极大地损害了行政机关的威信,减损了百姓对行政机关的信任度。

在中国古代,法律虽然没有对官员行政不作为有十分完整的定义,但也作出了较为清楚的规定。早在秦代,法律就对官吏的行政不作为有了相关的规定。秦律设有“犯令”与“废令”罪,以处罚官员违抗命令和不执行命令的行为:“律所谓者,令曰勿为而为之,是谓犯令;令曰为之而弗为,是谓废令也”^[1]。这里的“废令”,便是指官吏的行政不作为,如擅离职守,对其职责范围内的事不执行、不报告、不传送

[1]《睡虎地秦墓竹简·法律答问》,〔北京〕文物出版社1978年版,第212页。

等,从而造成严重后果。依秦时成例,官吏“犯令”和“废令”均应受罚,即使已被免职或调任,也要追究:“废令、犯令,逋免、徙不逋?逋之。”^[1]就其性质而言,这是终身责任制。可以说,秦律中的“废令”罪是中国古代对官员行政不作为的最早、最经典的规定,这一规定的内容为后世所承用。

官员的行政不作为的表现形式是多种多样的,历朝法律对其的规定也十分详细和严密,它往往因事因罪而立,即在某一事项或某一罪名中涉有官员的行政不作为,就作出相应的规定。这里择其主要的和一般性的规定作如下阐述:

1. 应直不直。中国古代许多朝代都规定官员应准时上岗,并定时在官府宿夜值班,这是一项基本的公务,官员必须遵守。《唐律·职制》要求官吏必须坚守岗位,忠于职守:应值班而不值,答二十;满一夜不值班者,答三十。官员不到任者,超一日,答十,官员因私事出界,过一夜者,杖一百。唐代对于官吏值班的各个方面都作出了详细而严密的规定,并辅之以严格的惩戒措施。

2. 应奏不奏。汇报请示是公务运行中的最基本内容之一,官员必须严格遵守。唐格曾规定:“诸司有大事及军机,须仗下面奏者听余常务,须奏者,并宜进状”^[2]。违反这一规定可在唐律中找到相应的条款,“诸事应奏而不奏,不应奏者而奏者,杖八十。应言上而不言上,(虽奏上,不待报而行,亦同。)不应言上而言上,及不由所管而越言上,应行下而不行下,及不应下而行下者,各杖六十”^[3]。行政官员应及时上报应该上报的内容,切不可滞后、懈怠;而不应言上的,应依照相关规定,应先行申报管辖它们的州或府,不得越级向上进言。

清律在继承唐律的基础之上,结合实际,扩展解释了这条罪名,使“应奏不奏”这一法条有了最完整的规定。根据《大清律例·吏律·公式·事应奏不奏》之律文,“事应奏不奏”的犯罪形式包括以下几种类型:第一,凡应议之人有犯,应请旨而不请旨,及应论功上而不上议(即便问发落者),当该官吏(照杂犯律)处绞;第二,若文武公务人员有犯应奏请而不奏请者,杖一百;有所规避(如怀挟故勘出入人罪之类)从重论;第三,若军务、钱粮、选法、制度、刑名、死罪、灾异等事应奏而不奏者,杖八十,应申上而不申上者,答四十;第四,若(应议之人及文武官犯罪并军务等事)已奏已申不待回报辄施而行者,并同不奏不申之罪(至死减一等);第五,其(各衙门)合奏公事,须要依律定拟(罪名)、具写奏本。其奏事,及当该官吏金书姓名(现今奏本吏不金名)明白奏闻,若(官吏)有规避(将所奏内),增减紧关情节,蒙准奏(未行者以奏事不实论)施行以后,因事发露,虽经年远,鞫问明白,斩(监候)(非军务钱粮酌情减等);第六,若于亲临上司官处禀议公事,必先随事祥陈可否,定拟禀说,若准拟者(方行)。上司置立印署文簿,附写(所议之事)略节缘由,令首领官吏书名画字以凭稽考。若将不合行事务(不曾禀上司)妄作禀准,及窥伺(上司)公务冗并乘时蒙禀说(致官不及详察误准)施行者,依诈传各衙门公务人员言语律科罪,有所规避者从重论。上述律文的相关条例对于官吏应奏之事又进行了延伸解释,更加充实和完善了唐律中的规定。例如,“凡州县官将小民疾苦之情不行详报上司,使民无可控诉者,革职永不叙用;若已经详报,而上司不接,准题达者,革职”^[4]。此乃典型的行政不作为,该行为严重侵犯了百姓的合法权益,故法律的惩处方式也是严厉的。

3. 伪听命书。“命书”,乃朝廷之政令、指令,这是官员行政的主要依据,必须恭敬接听并不折不扣地奉行实施。秦律规定:“伪听命书,废弗行,耐为侯(候),不避席立,费二甲”^[5],废。”^[6]“耐”是刑徒的一种。意思是指对朝廷命令表面上听从,实际上废置不予执行,对有此种行为的官吏要“耐为候”。即使

[1]《睡虎地秦墓竹简·法律答问》,〔北京〕文物出版社1978年版,第212页。

[2]刘俊文:《敦煌吐鲁番唐代法制文书考释》,〔北京〕中华书局1989年版,第270页。

[3]曹漫之编:《唐律疏议译注》,〔北京〕燕山出版社1989年版,第404页

[4]田涛、郑秦点校:《大清律例·吏律·公式·事应奏而不奏》,〔北京〕法律出版社1999年版,第178页。

[5]秦时一甲的价格为1344钱。

[6]《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄》,〔北京〕文物出版社1978年版,第129页。

听“命书”时不恭敬尊重,也要罚金二甲,并撤职永不叙用。

4. 不纠盗贼。秦时统治者治理人民“专任刑罚”。由于统治者对农民进行严酷的盘剥和无度的役使,农民反抗斗争不断,基层组织的社会治安问题显得尤为突出。因此最高统治者对负责追捕“盗贼”的基层司法工作人员要求十分严格,从法律上规定他们务必恪尽职守,并将玩忽职守等不作为行为视为犯罪,且要受到相应的制裁。“求盗”是秦时设于县下的重要治安机构——亭的成员,其主要职责是抓捕“盗贼”,绳之以法,如果他们擅离职守,将受到法律制裁。“求盗勿令送逆为它,令送逆为它事,费二甲”^[1],如果“求盗”遇到盗贼时,放弃自己的职责,不去抓捕,罪责深重,须罚二甲。

清时,关于稽查盗贼的行政不作为规定,较秦代愈加成熟,尤其是州县乃国家机关之基层,“地方利弊,民生疾苦,全赖州县为之区画”^[2]。作为“亲民之吏”的州县官员,承担维持地方社会秩序,贯彻执行国家各项政令的重任,因此,地方官员更要在第一线履行各项行政行为,不可失察,不得行政不作为,否则,必从严惩处。《钦定六部处分则例》规定:“编排保甲稽查盗贼不许容留来历不明之人,如州县官奉行不力降二级,调用兼辖之府州同城者,降一级,调用不同城者降一级,留任统辖之道员,同城者降一级,留任不同城者罚俸一年,揭报题参者免议”^[3]。官员对于自己的所辖地区,必须积极主动追捕违法犯罪嫌疑人,不可得过且过,如若失察,将根据自身的具体官阶受到相应的行政处分。法律对于失察“逃人”的规定尤为详细:“凡州县官于所属地方,不设立十家长给予木牌,稽查逃人者,降一级留任,凡逃人逃入外省,地方各官失察,在境居住半年以内者,免议,若半年以外,不行查拏别经发觉,将该州县官及吏目典史,俱降一级留任,至一年以外者,每名降二级调用,知府直隶州知州,二年内所属州县中,有一官失察逃人者,罚俸一年,二官降一级,留任三年官以上者,降二级调用,道员二年内,所属州县中,有一二官失察逃人者,罚俸一年,三四官降一级留任,五官以上者降一级调用,巡抚及专辖,地方志总督二年内,所属州县中以官至二三四官失察逃人者,罚俸六月,五官以上者降一级留任,其兼管两省之总督顺天府府尹奉天府府尹俱免议”^[4]。可见,如失察“逃人”,各级官员要负连带责任。

5. 不修堤防桥梁。修堤造桥,疏浚水利,这是社会公共事务的重要内容,也是官员的重要行政职责,官员若漠然视之,不尽职责,亦是行政不作为而要受到相应惩处。《唐律·杂律·失时不修堤防》规定:“诸不修堤防及修而失者,主司杖七十;如毁害人家、漂失财物者,坐赃论五等;以故杀、伤人者,减斗杀伤罪三等。如雨水过常,非人力所防者无罪。河津济渡之处应造桥及航者,置舟船及竹木为筏以渡行人,如不造置及擅移桥梁济渡之所者,各杖七十;因此而停废行人者,杖一百。”江河堤坝关系国计民生,如果坏而不修,或者虽修而错过时机,均足以酿成灾祸,对于主管官员,必须加以处罚,对主管官员应处杖刑七十大板。倘若已经发生严重损害以致房倒屋塌冲走了财物,或者发生伤亡惨案者,更应从重处罚。“毁害人家”,这是说因为不修补围堤,以及修补过时,以致发生大水,冲坏危害主户人家,漂流失去财物的,“按照坐赃论罪减本刑五等”,就是财物漂失值绢十匹的,处杖刑打六十大板,判罪只到杖刑一百大板为止;如果漂失众多人家的财物,也应合并众多人损失数折半判罪。但倘若有人自己渡水淹死的,对所主管的官员不予论罪;如果大水、大雨超过寻常,不是人力所能防范的,主管官员没有罪。

二、重在防范官员行政不作为的主要制度

历朝法律不仅针对官员行政不作为的具体表现作出直接的明确规定,还在一般制度上作出严明的规范,对官员的行政不作为加以防范和监督,这方面的制度主要有以下两项。

[1]《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄》,〔北京〕文物出版社1978年版,第147页。

[2]《穆宗毅皇帝实录》卷四十。

[3]《钦定六部处分则例》卷四十一《盗贼上·稽查盗贼》。

[4]《钦定六部处分则例》卷四十四《逃人·稽查逃人》。

1. 以“限期”制度全面防范官员的行政不作为

所谓“限期”，是法律根据公务的性质、事务繁简及路途远近等情况，对其送达及处置规定的时限。用法律规定公务的限期，其目的是防止互相推诿、拖拉懒散，提高行政机关的工作效率。

唐代已有详密的“限期”制度。依唐代法律规定，官员的受事限期根据不同情况而定。事速及送囚徒，随至即付。小事、中事、大事、狱案各有限期。公务需经过审核（“勾”）的手续简繁不一，其限期也不同。在计算限期时，文书受付日应扣除不计。法律规定：“诸内外百司所受之事，皆印其发日，为之程限，一日受，二日报。其事速及送囚徒，随至即付。小事五日程（谓不须检复者），中事十日程（谓须检复前案及有所勘问者），大事二十日程（谓计算大簿账及须咨询者），狱案三十日程（谓徒以上辩定须断结者）。其通判及勾结三人以下者，给一日程，经四人以上给二日程。中事每经一人给二日，大事各加一日程。内外诸司咸率此。若有事速及限内可了者，不在此例。其文书受付日及讯囚徒，并不在程限”^[1]。

地方及下级往京城送达公务文书，则根据使者在京城每日文件送达的工作量决定其限期：“诸州使人，送解至京，二十条以上，二日了；四十条以上，三日了；一百条以上，四日了；二百条以上，五日了”^[2]。公事传送路途需用时日的确定依据：一是交通工具种类（如马、驴、车、步行等）；二是交通工具装载的情况（如重船或空船），水流的不同情况（如河、江等），水程的不同情况（如溯流、顺流等）。若是遇到特殊情况，申随近官司验讫，折半日计算。法律规定：“诸行程，马日七十里，步及驴五十里，车卅里。其水程，重船溯流，河日卅里，江四十里，余水四十五里；空船河四十里，江五十里，余水六十里。重船、空船顺流，河日一百五十里，江一百里，余水七十里。其三峡砥柱之类，不拘此限。若遇风、水浅不得行者，即于随近官司申牒记，听折半功”^[3]。与此行政法律相适应，刑律也监督惩治公文送达及公事处置迟缓的违法犯罪。在公文送达及公事处置中最严重的犯罪是对皇帝制书的稽缓：“诸稽缓制书者，一日答五十，一日加一等，十日徒一年”^[4]。所谓“稽缓”，是指超过研究处置及公文誊写的时限外仍未发送的情况，即“成案及计纸程仍停者”。一般的官文书稽缓的处置比稽缓制书处罚得轻：“其官文书稽程者，一日答十，三日加一等，罪止杖八十”^[5]。属于“军机急速”的“机速”官文书，则“不必要准案程。应了不了，亦准稽程法”。

清朝法律不仅对各衙门承办上级机关交办事件或同级衙门咨查事件作了明确的限期规定，而且对下级官员或百姓的呈请事件也规定了完结时限，迟延者依例处分，若上司以毛举细故刁难拖延，则以私罪性质加重处分：“凡官民呈请上行事件，俱以呈报之日为始，限三个月详咨完结，并将具呈月、日声明，以凭查核。如有逾期，不及一月者罚俸三个月，一月以上者罚俸一年，半年以上者罚俸两年，一年以上者降一级留任。倘若呈内实有桀骜遗漏应行驳查着，该上司俱于案内将何日呈报及批驳换详年月，摘取简明情由声叙。如有毛举细故，任意驳飭以致迟延者，除照例议处外，再罚俸六个月；系捏改月日者，除照例议处外，再罚俸九个月”^[6]。这些违反限期的行政处分不仅提高了行政官员的办事标率，也在根本上减少了官员行政不作为情况的发生。

清代法律还规定，上司对下属因公务提起的请示，应及时定夺批复，若久拖不复以致延误公事，处以杖刑：“若各衙门（上司）遇有所属申禀公事，随即详议可否，明白定夺，（批示）回报。若当该（上司）官吏不与果决，含糊行移，（上下）互相推调，以致耽误公事者，杖八十”^[7]。清代法律明确规定上司对官民呈请事件的完结限期，以及不及时批示批复下级请示的法律责任，是一项颇有特点和十分重要的限期制度。这项制度不仅有利于防止和减少衙门作风，提高行政管理效率，而且对于官员廉洁为民也有

[1][2][3][日]仁井田升：《唐令拾遗》，栗劲等译，长春出版社1989年版，第526页，第520页，第535页。

[4][5]曹漫之编：《唐律疏议译注》，[北京]燕山出版社1989年版，第412页，第411页。

[6]《钦定六部处分则例》卷十一《限期·官民呈请事件迟延》。

[7]《钦定大清会典事例》卷750。

积极的作用。

在古代立法中,限期的规定贯穿于行政活动的各个环节、各个方面,几乎所有能以时限要求的事项,法律都作了相应地明确规定,并惩治稽缓公事的行为,以此来督责官员提高工作效率,防止官员行政不作为。

与上述“限期”制度相对应,历朝监察制度中还有一系列配套措施,以期检查督责官员对“限期”的执行状况。古代监察机关监督官员的最基本内容是检查各项公务的完成情况。围绕这一任务,历朝有着较为严密的制度措施,其中最基本和最重要的一项是稽核公文。所谓稽核公文,就是检查核准公文的执行落实情况。执行公文是行政机关最日常的工作,因而也是行政管理正常运作的基本要求,中国古代统治者十分重视稽核公文。唐宋以来,由监察官员稽核公文的制度日益发展,至明代已经十分完备,六科给事中负责稽核中央各部的公文,每年上下半年各一次。稽核结果分为三类:已完成的予以注销,未完成的限期完成,拒不执行或执行发生严重误差的具本纠核。巡按御史负责稽核地方政府的公文,御史所到之处,当地机构都应将公文底册呈送备查。御史按不同情况分类批示:已完成的批以“照过”;已进行而未完成的批以“稽迟”;完成而无意有误差的,拟以“失错”;故意违误的批以“埋没”。一季之后,巡按御史对各类违滞公文进行复查,称为“磨勘卷宗”,如发现仍未改正,则从重处罚。

至清代,稽核公文的制度进一步发展和完善,具体表现为“注销”和“刷卷”。所谓注销,就是科道定期清核行政机关的公务执行情况,根据有无违法和逾期分别作出处理。科道在注销时,重点审核有无遗漏事件,有无按规定要求完成,有无逾期不完成。若逾期未完而在送册内已声明者,科道官还应加察审,以防托词回复。科道官若不察延迟之故,一并处分^[1]。为了保证负责审查的六科能够获知审查的部院所执行的公务,从发文程序这一源头上就有相应规定。一种方式是“接本”,发送给各部院的谕旨和奏章拟复,六科都先派人到内阁接本抄录副稿,将来把副稿和本正刻对,以便检查部院有没有私自改动。另一种方式是“发抄”,由六科接本之后抄写,根据事件归属转发都察院和其他科道。所谓“刷卷”,是指由京畿道(乾隆二十年改由河南道)一年一次对在京大小衙门的文卷进行全面的清核,“设京畿道专管照刷在京大小衙门文卷,除军机大事外,其余事件一年一次稽查”^[2]。在京各衙门上年所办文卷,于次年八月内送刷。河南道刷卷完毕,于每年二月照衙门次序预定领卷日期,知照各衙门暗指定日期赴道领卷。各衙门送刷文卷数目有舛错,将司员罚俸三个月。

清朝的注销和刷卷,对于督责行政机关及其官员按时按质完成各项政务,提高行政管理效率,起到了一定的积极作用,这其中凝聚着中国古代行政管理的宝贵经验,值得后人总结和借鉴。

2. 将官员行政不作为纳入考核的重要内容

中国古代每个朝代都十分重视对官吏的考核,这是中国古代吏治制度的一个重要特点。在历朝历代对官吏的考核内容和评定标准中,十分重视官员是否存在行政不作为的事项和表现。

秦律规定以“五善”与“五失”考核官吏:“吏有五善,一曰中(忠)信敬上,二曰精(清)廉毋谤,三曰举事审当,四曰喜为善行,五曰龚(恭)敬多让。五者毕至,必有大赏^[3];吏有五失,一曰夸以泄,二曰贵以大(泰),三曰擅褻(制)割,四曰犯上弗智(知)害,五曰贱士而贵货贝。”^[4]其中,“夸以泄”、“贵以大(泰)”,便是指官吏夸耀自诩、浮躁虚伪、奢靡过度,却不务实事,懈怠无动。

唐代对官吏的考核分为流内官和流外官两个序列。对于流内官,以“四善”和“二十七最”为标准。“四善”是对所有官员的普遍要求:“一曰德义有闻;二曰清慎明著者;三曰公平可称者;四曰恪勤匪懈者”^[5]可见,“恪勤匪懈”是对官员四项基本要求之一,其地位十分重要。“二十七最”是对各类不同官

[1]艾永明:《清朝文官制度》,[北京]商务印书馆2003年版,第263页。

[2]《钦定大清会典事例》卷一〇一七。

[3][4]《睡虎地秦墓竹简·为吏之道》,[北京]文物出版社1978年版,第283页,第284页。

[5]《唐六典·吏部》。

员的具体标准。如“铨衡人才,擢尽才良,为选司之最”;“决断不滞,与夺合理,为判事之最”;“职事修理,供承强济,为监掌之最”;“边境肃清,城隍修理,为镇防之最”^[1]。这些考核官员才能业绩的最优标准无不需要官员“在其位、谋其政”才能达到。对于流外官,各司量其行能功过,以“四等”制予以考核:“清谨勤公、勘当明审为上;居官不怠、执事无私为中;不勤其职、数有愆犯为下;背公向私、贪浊有状为下下。”^[2]在这“四等”中,“不勤其职”是仅次于“背公向私”的下等之状。

清代,在总结和借鉴历代考核标准的基础上,制订了一部融德、才、年一体的法规——《四格六法》,这部法规使得中国封建社会的考核标准达到了比较完善的程度。根据嘉庆八年(1803年)制定的《四格六法》,四格为:守、才、政、年。四格共有十级:守分清、谨、平三级;才分长、平二级;政分勤、平二级;年分青、状、健三级。六法为:一不谨、二罢软无为、三浮躁、四才力不足、五年老、六有疾^[3]。四格中的“政”、“年”与六法中的“罢软无为”“才力不足”“年老”“有疾”包含了针对官员的行政不作为而特地设立的具体要求。在以“四格”评等议叙的同时,又以“六法”参劾官员。对于六法人员的论处,清初几朝续有规定,但变化不大,都以革职、降调、休致分别处分,其最后的定制是:“凡京察及大计,皆按其实而劾之,不谨者、浮躁者则令著其事;乃复核乃处分焉。不谨者、疲软无为者,革职;浮躁者,降三级调用;才力不及者,降二级调用;年老者、有疾者,休致。”^[4]由此可知,针对官员的行政不作为,清朝以严格的考核机制和严厉的处罚措施加以制约,以期减少其发生。

三、依法约束官员行政不作为的作用和意义

由于官僚政治具有“形式大过内容”的特点,导致行政机关的办事程序比较冗杂,因而许多学者都将其与效率低下联系起来。“官僚主义在本质上就是忽视现实,专讲形式。在政府下级机关可以解决的问题,而又不需要详细规定的事,却要提交上级机关以延长时日。很小的一个问题,故意咬文嚼字终究得不到最后解决。机关虽多,办事迟缓”^[5]。“那种政治制度的性质,惯把行政当做例行公事处理,谈不到动机,遇事拖延不决”^[6]。但是,我们绝不能因此而简单地认为中国古代立法漠视高效的行政管理。从上文所述对于官员行政不作为的法律规制可以看出,中国古代立法者对官员的务实勤政和行政的高效有序是十分重视的,从规范层面而言,其制度设计还相当缜密。在实践中,这些立法和制度也产生了许多积极的作用和意义。

其一,矫正不良官风。孟德斯鸠所言:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不变的一条经验,有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[7]在职者身在官位,易被权力所带来的诱惑所俘获,而忘记自己为官时的初衷。为了监督官员能够在其位谋其政、任其职、尽其责,积极主动地为百姓办事,必须扬清激浊,以严肃的刑罚手段和行政处分加以治理和预防。刑事处罚是惩戒官员行政不作为的应有之义,如果没有对过犯官吏权益或自由乃至生命的剥夺,就无所谓威慑功能。格劳秀斯在其名著《战争与和平》中指出的刑罚“是由于邪恶行为而招致的一种痛苦”^[8]。从国家社会的整体而言,对少数人施加这种痛苦是必须和必要的。“根据功利原理,如果惩罚被认为确有必要,那仅仅是认为它可以起到保证排除更大的罪恶”^[9]。对古代官员的行政不作为而言,莫不如是。行政处分也是一种有效的监督方式。在古代中国,官场不作为的作风在刑事处罚和行政处分的监督管理下,得到了一定的控制。

[1][2][日]仁井田升:《唐令拾遗》,栗劲等译,长春出版社1989年版,第246页,第261页。

[3]艾永明:《保守视野下的中国传统法律文化》,[台北]元照出版有限公司2012年版,第205页。

[4]《钦定六部处分则例》卷十一《在京衙门行查限期》。

[5][6]王亚南:《中国官僚政治研究》,[北京]中国社会科学出版社1981年版,第33页,第19页。

[7]孟德斯鸠:《论法的精神》,[北京]商务印书馆1982年版,第154页。

[8][9]《西方法律思想史资料选编》,北京大学出版社1982年版,第157页,第492页。

其二,提高行政效率。行政效率是国家行政管理畅通无阻的重要保障,历代法律对官员延误政务、有碍行政效率提高的行政不作为等违制违纪行为给予很重的处罚,这是必须的监督机制。如,历代法律中的“应奏不奏”条文规定,行政官员应及时上报应该上报的内容,否则就降低了行政效率,浪费了行政资源。为适应兼并统一战争的需要,秦统治者非常注意提高行政效率。商鞅指出:“十里断者国弱,九里断者国强。以日治者王;以夜治者强;以宿治者削”^[1]。明确提出“无宿治”,严令官员办事不准拖拉,事不过夜。提出“无宿治”的要求,既能提高行政效率,又能使邪官无法利用空子谋取私利。正因为有了高效的官吏队伍和官僚机制,才使得秦国最终消灭六国,完成统一中国的大业。为了保证行政的高效,秦统治者制定了许多法律,包括《内史杂律》、《司空律》、《属邦律》、《置吏律》等二十多种。把古代官员的行政不作为规定为犯罪,以此增强官吏和各类职务人员的责任心,促使其恪尽职守,从而提高行政效率,强化政府的统治效能,不失为古代吏治的一大特色。

中国古代对于官员的行政不作为实施严格的法律规制,对于我们今天的法制建设也有重要的启迪意义。因为尽职尽责地行使职权,及时有效地作出行为,充分发挥职权作用,这无疑是一种普遍的客观需要,是社会及公众的共同要求。无论对于何种政府、何种政治组织,尸位素餐、人浮于事、办事拖延、效率低下,都是有害无益的。它不仅会直接影响和削弱行政管理的效能,而且还会引诱诸如利诱、贿赂、欺诈等种种丑恶现象,最终损害政府和官员的社会公信度乃至危及其存在。顺治十八年上谕曾说:“各部事务,虽巨细不同,于国政民情均有关系,理宜速结”^[2]。顺治帝的这一诏谕,不仅适用于当时,也适用于现在。尤其是在追求行政法治化的当代社会,无论是行政积极违法或是消极违法,法律都必须提供必要的救济手段,既需要提高对行政不作为的重视程度,更要进一步完善对行政不作为的司法审查,建立一套行之有效的审查制度,以维护相对人的合法权益,促使在职官员依法行政。

就具体的规范建立和制度设计而言,在中国古代对官员行政不作为的法律规制中,以下几项是很值得我们今天借鉴的:第一,官员的行政不作为是官员渎职罪的重要内容;第二,将官员的行政不作为清楚地定义为“令曰为而勿为之”;第三,建立一整套细密的“限期”制度,不仅规定官员应该做什么,而且明确应该在什么时间内完成;第四,将官员的行政不作为列入考核制度和监察制度的重要事项;第五,对官员行政不作为实行严厉的处置,既有行政处分,也有刑事处罚。

[责任编辑:钱继秋]

Legal Regulation about Officials' Administrative Omission in Ancient China

Xie Shuye Ai Yongming

Abstract: Administrative officials not included dereliction of duty as an important part of its implementation of strict legal regulation in ancient China. Legal and administrative officials in ancient China is not as clearly defined, developed a series of performance for a variety of corresponding provisions, and with strict “deadline” system makes investigate officials as having no clear basis, officials of the executive will not as included in the assessment of the important content. Legal regulation of officials of the executive omission produces a better effect in practice in ancient China, so it has some reference value for our legal system construction.

Keywords: ancient China; administrative omission; legal regulation; laws of the Tang Dynasty; sanction rules of the Qing Dynasty

[1]严可均校:《商君书》,上海书店1986年版,第9页。

[2]《钦定台规》卷15,见《中华律令集成》(清卷),〔长春〕吉林人民出版社1991年版,第504页。