

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

 使用大字体察看本文
阅读次数: 877

浅议官吏的连带责任制度及其失效 ——以清代律例及成案为例

楚南石

内容提要: 本文对《大清律例》所规定的官吏的连带责任制度作了初步分析,并结合清代案例考察了其实践情形,在此基础上,简单总结了导致这一制度失效的原因,以期对相关制度建设提供可资借鉴的思路。

关键词: 官吏 连带责任制度 失效

时下,每有官吏犯罪揭露出来,常常伴有追究有关机关或人员“用人失察”责任的呼声。考之于中国历代史籍,就会发现,由于其他犯罪案发,官吏因失察、放纵而被连带追究责任的记载,比比皆是。一般而言,连带追究责任,对于澄清吏治,有一定的积极作用,但并不能从根本上解决吏治问题。笔者在读《大清律例》和清代案例时就感到,清代法律对于吏治的规定不可谓不严密,其锋芒所及,因连带承担责任而受刑丢官的例子,亦不胜枚举。笔者即试图从清代的一些规定和案例出发,谈谈对于官吏连带责任及其失效原因的几点认识:

一、清律关于官吏连带责任的规定

若官吏是出于共同犯意而获罪,按清律“共犯罪分首从”[[2]]的规定共同受到处罚理所当然。故本文所讨论的官吏连带责任,不包括这类共同犯罪,仅指下述没有共同犯意但应连带承担责任的各种情形。考之于《大清律例》,并参以案例分析,可以将其粗略地归结如下:

其一,共同过错致罪。指缺乏共同故意,但存在共同过错,应共同受到处罚的情形。例如《大清律例·名例》“同僚犯罪”条规定:

凡同僚犯罪者,(谓同僚官吏连署文案,判断公事差错,而无私曲者。)并以吏典为首,首领官减吏典一等,佐贰官减首领官一等,长官减佐贰官一等。(官内如有缺员,亦依四等递减科罪。本衙门所设官吏无四等者,止准见设员数递减。)若同僚官一人有私,自依故出入人罪(私罪)论,其余不知情者,止依失出入人罪(公罪)论。……若(下司)申上司,(事有差误,上司)不觉失错准行者,各递减下司官吏罪二等。(谓如县申州,州申府,府申布政司之类。)若上司行下,(事有差误,)而所属依错施行者,各递减上司官吏罪三等。(谓如布政司行府,府行州,州行县之类。)亦各以吏典为首。(首领、佐贰、长官,依上减之。)[[3]]

《大清律例·名例》“公事失错”条又规定:

凡(官吏)公事失错,自觉举者免罪,其同僚官吏(同署文案,法)应连坐者,一人自觉举,余人皆免罪。[[4]]

在上述情形下，官吏在所谓“公罪”中有共同的过错，如“连署文案”、“失错准行”、“依错施行”等，法律要求他们按过错程度共同承担责任，又允许他们“一人自觉举，余人皆免罪”，称之为连带责任，似无疑义。[[5]]

其二，知情不举致罪。官吏此一情形不同于前述情形之处，在于官吏对所知情的犯罪没有过错，应属两个不同的罪种，官吏本身大概可定为“包庇”之类。如《大清律例·刑律》“受赃”条下规定：

书吏舞文作弊，其知情不首之经承贴写，俱照本犯罪减一等发落[[6]]。……

凡正身衙吏禁私带白役者，并杖一百，革役。如白役犯赃，照衙役犯赃例治罪。正身衙吏知情同行者，与同罪。不知情不同行者，不坐[[7]]。

其三，放纵家人犯罪。这是将赃罪的主体扩大到官吏家人，并赋予官吏监管职责。从清律下述规定看，后一条似乎已推定执事大臣知情。在此类情形下，官吏因放纵家人犯罪而获罪：

凡监临官吏家人，（兄弟、子侄、奴仆皆是。）于所部内取受（所）求索借贷财物，（依不枉法。）及役使部民，若买卖多取价利之类，各减本官（吏）罪二等；（分有禄、无禄。须确系求索借贷之项，方可依律减等。若因事受财，仍照官吏受财律定罪，不准减等。）若本官（吏）知情，与同罪。不知者，不坐。[[8]]

执事大臣，不行约束家人，致令私向所管人等往来交结借贷者，一经发觉，将伊主一并治罪（《大清律续纂条例》卷二《刑律》）。[[9]]

其四，失察下属犯罪。官吏的下属（包括官、吏、役、民等等）犯罪，官吏未及时察觉参究，均应承担责任。换言之，只要在其治下有犯罪而未及时发觉，官吏就有“失察”之虞，尽管该官吏通常在其下属所犯案中并无其他过错，并且不以“知而不举”或“放纵”为要件，而被推定为“徇庇”。这就颇具杀伤力，从后面述及的案例将会看到，许多总督巡抚均因此被追究责任。《大清律例·刑律》“受赃”条下规定：

司、道、府、州、县等官不时察访衙蠹，申报该督抚究拟。若该管官员不行察报，经督抚上司访拿，或别经发觉者，照徇庇例交该部议处。如督抚不行访参者，亦交该部议处。其访拿衙蠹并赃私数目，仍年底造册题报[[10]]。

其五，不禀阻上司犯罪。一般而言，下级只有在明知上司犯罪的情形下才有禀阻举劾的可能。《大清律例·户律》“仓库”条下有这样的规定：

上司逼勒所属那移库银，本官自行首告者审实，上司照贪官例治罪，下属免议。……[[11]]

单从该条文看，下属并无禀阻的职责，但因为只有“自行首告”才能“免议”，那么若不“自行首告”，还是要“议”的。这有案例作旁证：乾隆五十四年（1789年）二月刑部所断“邓长信侵用给主钱文案”，知县邓长信侵用钱文，未归库，库吏“郭中业虽无通同染指情事，但责任收掌，畏惧不行禀阻，应革役，照‘不应重’律，杖八十，折责三十板。”

[[12]]显然，这里“不行禀阻”是后续处理的前提。如果“通同染指”，则属于本节最先提到的共同故意犯罪了。

其六，财务连带责任：清律规定官吏在财务上承担连带责任的条款很多，主要集中在赔补仓库钱粮亏空，工程保固包赔等项，且往往由直接责任人员、不及时报参的主管人员分赔，且规定有追赔期限，并可能涉及家属子孙[[13]]。由于此类财务责任通常同时伴随于前述各种情形下的刑事、行政责任（如刑罚、革职等），此处不必过多讨论。

实际上，官吏间的此种连带责任，并不为清代所独有。例如前述清律的“同僚犯公罪”，与《唐律·名例》“同职犯公坐”同出一源[[14]]。本文无意考究这些规定的渊源。由于以下将要述及的案例均出自清代，它们反映了这些静止的条文在当时是如何适用的，故而将承担责任的主体集中于清代官吏来讨论。

二、从清代案例看官吏连带责任的适用

纸上的法律如果不能得到实施，不过一纸具文，没有更多讨论的价值。那么，清代的上述规定执行得如何呢？客观地看，不能因为当时吏治黑暗，就推定这些规定形同具文，吏治腐败的问题，是时至今日世界大多数国家尚未完全解决的问题，不必因此苛求清人；同样，也不能因为有许多这些规定得以实施的例

证，就认定这些规定确实非常有效，吏治之差是因为官吏忒猖厥，虽有严刑重典而不顾。

从下面的案例可以看到，案件进入法律程序后，法律的规定得到执行的可能性很大，否则承办官吏就面临着失察、徇庇之类指控。不妨抛开法律程序之外的因素的影响，对几起案例作一简单分析：

乾隆五十五年江苏句容“县书侵盗钱粮巨案” [[15]]

是年四月十四日，句容知县王光陞详称该县粮书江嵩年等八人当年三月间侵盗钱粮二百余两，时任江苏巡抚闵鄂元批行藩臬两司转饬江宁知府宋颯光审讯。五月，新任巡抚福崧另行深查，最后查知，自乾隆四十八年至五十五年三月，粮书、里催等四十二犯共侵挪钱粮米石计银一万两。侵挪正犯依法办并着追赃款，不多评述。值得注意的是对各级有关官员的处理意见：四十八年后历任句容县正署各官，虽“并无通同染指情事”，其中王光陞“仅将本任内书役侵蚀”具文报出，“希图塞责”，另在任一年以上的三人，“毫无察觉，竟同聋聩”，均请旨革职并发新疆效力；在任半年以上之二人“也属疏玩”，请旨革职并拟杖一百徒三年；未及半年的三人，请旨革职。江宁知府宋颯光“所属县内，蠹书舞弊，漫无察觉”，“迨至奉批究审，又复一味模棱，稽延玩纵，殊乖职守”，被革职并请旨发往新疆效力。“四十八年以后历任上司，均有督率稽查之责，乃一任锢弊相沿，……，应请旨交部分别严加议处。”另外，“请将粮书侵蚀暨民欠未完”银钱，“加倍分赔”，“历任府县名下着赔一分，督抚司道名下也着赔一分”，“按其在任月日，分别摊派，照数追解。”从对时任两江总督书麟的处理来看，上述处理意见应当得到了执行。书麟四月二十四日以两江总督接署巡抚，五月三日交印卸事，前后不过一句，期间还“急驰河工防汛”，因此案牵连，“于所属州县钱粮重务，因循废弛，以致书吏作奸犯科，无所畏惮，非寻常督抚徇纵溺职者可比”，最后被“发往伊犁效力”。

从该案中，自王光陞详报所属粮书侵蚀案起，各级官吏就得按照法律程序办理案件，所有相关官吏，就如同被绑在同一辆车上，因为一旦被查出新案情，“塞责”、“失察”、“徇庇”之类的罪名，总有一项在等着他们，即使督抚也不例外。如此一来，这种连带责任制度似乎是有效的，因为此时各官吏的出路，就在于如福崧一样查清案件，或者如下一案例中所示，由承办官吏自行“改正”，而这正是让官吏连带负责的目的之一。

乾隆元年广东香山知县“鲁遐龄受贿不究生监赌博案” [[16]]

香山县发生一起生监赌博案，知县鲁遐龄以修理学宫为名，收涉案生监银二百两，遂未详究。至知府访查，始具文通报。又收另案两监生银两三百六十两，认拜门生，并索借银一百二十两。另，其家人、属吏亦收受银两数十两不等。对此，两广总督向刑部具题，其中有：鲁遐龄勒索生监共银五百六十两，合依“监临官吏挟势求索借贷所部内财物”律，拟流，发辽阳安插；其他赌博、犯赃家人衙役、失察地保等均依律例相应处理。刑部认为鲁遐龄受财枉法无疑，应依“官吏受有事人财而曲法处断者，计赃八十两，绞监候”处理，承审官“不按律妥拟”，“明系开脱”，将案件驳回，并指出应“将故为开脱之承审各职名一并题参”。广督重新疏报的处理意见中有：“失察赌博”的知县鲁遐龄已革职无庸议、县丞陈某依例罚俸一个月，援赦应免；前审鲁遐龄案的承审错拟各职名，前任按察使耿某已病故无庸议，前任布政使张某调补江苏，“已经离任无从改正，相应免议”，前“承审舛错今已改正”的香山知州舒某、广州知府刘某、巡抚杨某、总督鄂某，“均照例免议”。

从这个案例至少可获得三个信息：（一）、某一案件可能导致追究“失察”责任（如本例中赌博案导致地保、知县、县丞的“失察”责任），这与上例所述相同；（二）、上级驳案往往会引发相关官吏责任 [[17]]；（三）、承办官吏可以通过“改正”而免责，但这是基于律例的明确规定：承审各官“拟罪稍轻，引律稍有未协、遗错、过失等项，察明果非徇私，及军、流以下等罪错拟者，免其参究，即行改正。” [[18]]。

其实，翻阅《清史稿·列传》，可以发现，督抚大员坐某案“失察”而受惩处的记载比比皆是 [[19]]：

孙准，康熙四十三年，授贵州巡抚。调江苏，……，以布政使宜思恭为总督噶礼所劾，准坐失察，罢归。（列传六十四）

施世纶，康熙四十四年，迁太仆寺卿。四十五年，坐湖南任内失察营兵掠当铺，罢职。（列传六十四）

富勒浑，闽浙总督。调两广。……，乾隆五十三年，坐在闽浙失察总兵柴大纪贪劣，复下刑部论绞，仍释之。五十四年，罗源盗发，上追论富勒浑废弛玩误，戍伊犁。五十五年，释回。（列传一百十九）

毕沅，湖广总督，嘉庆二年卒。四年，追论沅教匪初起失察贻误，滥用军需帑项，夺世职，籍其家。（列传一百十九）

官兆麟，乾隆三十五年，调贵州巡抚，……，三十六年，坐贵州任内失察厂员亏欠铅斤，夺官。（列传一百二十四）

杨景素，乾隆三十五年，擢甘肃布政使，调直隶。……。坐失察雄县知县胡锡瑛侵蚀灾赈，下吏议，夺官，命留任，俟八年无过，方准开复。（列传一百二十四）

薛允升，光绪十九年，授刑部尚书。……。二十三年，其从子济关说通贿，御史张仲炘、给事中蒋式芬先后论劾，允升坐不远嫌，镌三级，贬授宗人府府丞。（列传二百二十九）

……

督抚尚书一级的大员尚且不胜枚举，州县官吏更不会在少数。至此，基本可以认定，各级官吏被连带追究责任的情形，是确定无疑的。但是，历史事实却证明，这样看似很严格的连带责任制度，并没有带来清明的吏治。这其中究竟出了什么问题呢？在此，笔者无意讨论关于吏治何以不清这样的大问题，仅仅就法律制度及案例中反映的线索，简单地提出对连带责任制度失效的几点思考。

三、清代官吏连带责任失效的几点原因

首先，皇帝拥有案件的最后裁量权，皇帝可通过“特旨断罪”，或经授意而经正常程序，免除一部分人的责任。此时即使贪赃正犯均可被免，遑论“失察”之类连带责任者。如《清史稿·列传》载：

阿思哈，乾隆二十二年，命署江西巡抚，……，学政谢溶生劾阿思哈婪贿派累，命尚书刘统勋、侍郎常钧等按鞫，得实，拟绞。二十六年，诏免罪，以三品顶戴发乌鲁木齐效力。（列传一百二十四）

乾隆四十四年，云贵总督李侍尧以赃败，罪至斩，下大学士、九卿议，请从重立决；复下各省督抚议，咸请如大学士九卿议。闵鄂元窥上指欲宽侍尧，独奏言：“侍尧历任封疆，勤幹有为，中外推服。请用议勤、议能例，稍宽一线。”上从之，侍尧得复起。（列传一百二十四）

第二，许多因“失察”等被参革的官吏，有的夺官后被留用，或很快重获启用，使前述连带责任效果大打折扣。如前引江苏句容“县书侵盗钱粮巨案”中的两江总督书麟，乾隆五十五年七月定案，“遣戍伊犁。寻起为山西巡抚。……，五十六年，仍授两江总督。[[20]]”至于该案牵连的其他官吏，是否也如书大人这般幸运，不得而知。不过，史籍所载，也并非每个督抚都能重获启用，一般州县官吏，重新启用的机会大概更少。

第三，遇赦免责。犯罪遇赦获免，历代多有定制，此处不详述。许多因“失察”等坐罪的官吏自然由此获得一条免责之途。前引“鲁遐龄受贿不究生监赌博案”中即有“援赦应免”的实例。

不过，笔者认为，上述三种原因，固然使一部分官吏逃脱了责任，但毕竟数量有限，不足以导致连带责任制度整体失效。究其根本原因，还在于这项制度本身存在的悖论：要让官吏恪尽职守，就赋予其他官吏监督之职，并让所涉官吏一体承担责任；当他们既已成为一个责任共同体，就趋向于一体规避责任且成功的可能性更大。而在制度上，又没有更有效的手段来防止官吏结成同盟。进一步分析如下：

首先，缺乏有效的制约和监督机制。（专门的风宪官所掌监察，虽然于吏治也有很大作用，但不属前面所论连带责任的范围，故不作深入论述。）地方州县行政长官兼理司法，案件受理与否，上报与否，全由该长官决定；要求上级长官监督数量数倍于己的下级，力量有限，效果也可想而知，加上他很容易陷入与下级的连带责任，下级出事对于自己一般不会是什么好事，除非不得已，难免他们要通同掩护。试想，句容“县书侵盗钱粮巨案”中，王光陛不揭出此案，各官短期内相安无事还是可能的，因为上级很难发觉案情。也正因此，在“鲁遐龄受贿不究生监赌博案”中知县才敢压案不报。如果考虑当时官场广泛存在而不为法律所认可的“陋规”[[21]]之类，官吏之间不仅是责任共同体，也是利益共同体，官官相护的动力更足。

其次，有逃避责任的制度漏洞存在。即使案件已经揭发，但在其处理过程中，下级报什么，不报什么，上级驳什么，不驳什么，都有很大的伸缩性。这不但为书吏上下其手提供了方便，也为官员逃避责任提供了可能。上下串通，常常能大事化小，小事化了，这可算是历代的通病。书吏们因此常常倍受指责，

其实这也怨不得他们，实在是制度使然。

第三，也是最重要的一点，老百姓保护自己的手段有限、成本太高。老百姓有事告官，除了常常面临着被贪官蠹役勒索的风险，还可能不被受理，而越诉的风险更高[[22]]。进入法律程序后，前述官官相护的动力依然存在。倘若侵权者就是政府或官吏时，风险更不待说。对普通百姓而言，所谓举报官吏侵权失职之类权利，因为缺乏可靠的保障，当不得真的。他们的权利能彻底实现的途径只有一条，那就是所有遇上的官员吏役都清廉而又恪尽职守。此时自然不会有连带责任产生。但要实现这种理想状态，在官吏只需对上负责的制度下，岂不是痴人说梦？

四、结语

以上对清代官吏连带责任制度，及其实施情形和失效原因作了粗略分析。应当说，连带责任之设，是试图从制度上促使官吏廉洁尽职，而不仅仅通过道德说教或寄望于官吏的自律和操守，对于抑制吏治腐败有一定的积极作用，但由于其实施的不彻底，更主要地由于制度本身的缺陷，它无法真正完成澄清吏治这一艰巨的任务。诚然，大抵任何一项制度，都不可能完善到无可挑剔，因而讨论的意义所在，就是总结其得失，以期找到一些可资借鉴的东西。例如，在连带责任范围上，如果过严，各级官吏动辄得咎，则可能客观上增加了抵制和破坏此制度的同盟军；如若过宽，则又可能使官吏对应承担责任的事情视而不见，无所顾忌。又如，在行政权力体系中，若下级需对上级指示承担连带责任，则应获得相应的“审查”甚至“抗命”权能，这将影响行政的权威和效率；若给予下级过多的豁免，则又可能使上级的不法意志通过“正规”渠道畅通无阻。如此等等的问题，都可以从历史考察中获得些许启示。但提供解决之道，则非本文所能胜任了。

历史上，官吏连带责任制度还常被用作政治斗争的工具[[23]]，一批又一批官吏因此而被降黜、处刑——尽管他们贪贓的可能性极大，并不算冤枉——但由于无法保证其接替者会引以为戒，于吏治并无改善的必然性，这已不是此制设置之目的，故无庸多述了。

[1] 本文所指的“官吏”，并不限于正式职官，就清代而言，包括官、吏、役、书、幕、里、保等等办理公务的人员，为行文方便，统称“官吏”。本文所指的“连带”责任，是指：当官吏职权所及范围内发生案件时，该官吏因过失、失察、失举等而获罪受追究（详见本文第一部分）。依现代犯罪理论，二者通常可归入不同罪种，但前事一发，后罪不免，取其休戚相关之义，借用了“连带”（solidary）一词。这显然与民法学上的“连带（joint and several）责任”不同。

[2] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P118，“名例·共犯罪分首从”条。

[3] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P116-117。引文括号（）内为原律文的小注，着重号为引者所加，下同。另，本文所引律例条文，除另注出处外，均以该书为准。

[4] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P117。

[5] 免责的规定，除“自觉举”外，还有“改正”等，参本文注[18]。

[6] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P498。

[7] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P496。

[8] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P504。

[9] 张友渔、高潮主编，《中华律令集成·清卷》，吉林人民出版社，1991年版，P67。

[10] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P496-497。

[11] 田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P496。

[12] 《所见集补编》卷十九，载刘海年、韩延龙主编，《中国历代贪贿案例选注》，法律出版社，1998年版，P237-239。引用部分出自P238。其中“‘不应重’律”是指《刑律·杂犯》：“凡不应得为而

为之者，笞四十；事理重者，杖八十。（律无罪名，所犯事有轻重，各量情而坐之。）”——引者注。

[13] 具体规定见田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版。另，注[15]提供了一实例。

[14] 参见怀效锋、李鸣点校，[清]薛永升撰《唐明律合编》，法律出版社，1999年版，P63，P70-71，及胡星桥、邓又天主编，[清]薛永升撰《读律存疑》，中国人民公安大学出版社，1994年版，P78。

[15] 案情系注者摘录。见《所见集补编》卷十九，载刘海年、韩延龙主编，《中国历代贪贿案例选注》，法律出版社，1998年版，P240-258。

[16] 案情系注者摘录。见《成案质疑》卷二十三，载刘海年、韩延龙主编，《中国历代贪贿案例选注》，法律出版社，1998年版，P212-219。

[17] 就本案而言，刑部的驳案只涉及了案件的处理，导致承审官吏的错案追究责任。如果留心刑部驳案、说帖等材料，会发现关于案件事实的、程序的、处断的细节，都可能成为被驳的对象。前引《中国历代贪贿案例选注》中所载“王应辰大计行贿驳案”（P266-268）、“王禄等诈赃致毙人命案”（P269-274）等说帖可资证明。从上述连带责任看，下级对上级所驳疑点，要给出合理解释，否则将难辞其咎。

[18] 田涛、郑秦点校，《大清律例·刑律》“断罪引律令”条，法律出版社，1999年版，P596。

[19] 本文所有引自《清史稿·列传》之案例，引文均系摘录，有删节。

[20] 《清史稿·列传》列传一百三十

[21] “陋规”也可见诸律例，当然是作为禁革的对象。例如“刑律·在官求索借贷人财物”例内所称“门包”之类，见田涛、郑秦点校，《大清律例》，法律出版社，1999年版，P503。

[22] 越诉的规定见田涛、郑秦点校，《大清律例·刑律》“诉讼”条，法律出版社，1999年版，P473-477。

[23] 前引“县书侵盗钱粮巨案”中书麟被参，《清史稿·列传》列传一百三十惴惴与忤和绅有关，未可全信。但将这种连带责任的规定用作打击政治对手的工具，则确实简单易行，因为规定是如此严密，抓住对手“失察”一类的疏忽，就有了法定的理由。