

苏拉政制改革研究

周丹妮

摘要 | 罗马共和国末期，国内政制陷入了权力的普遍争夺中。以格拉古兄弟为首的保民官“为民请命”，率先展开了反抗元老院贵族的行动：他们不仅篡夺元老院的固有权力，还将骑士阶层拉进了政制权力的斗争，使之成为与元老院争夺陪审员议席强有力的竞争对手。在这一过程中，元老院虽然通过“元老院紧急决议权”授命执政官动用武力镇压了格拉古兄弟的行动，但是也打开了罗马共和国末期使用暴力进行权力斗争的闸门。公元前107年，盖尤·马略顺应形势将罗马兵制从“征兵制”到“募兵制”的改革，虽然提高了军队的战斗力，但是无形之中带来了“军队私人化”的问题，这为罗马政制的动荡增加了一个新的因素——军队的最高指挥官，其在罗马日后频发的内战以及逐渐升级的暴力中发挥着主导性的作用。此外，共和国末期的罗马政制外部也存在着重重问题。公元前82年，军事指挥官卢齐乌斯·科尔内利·苏拉担任“改革共和国和制定法律的独裁官”一职，进行政制改革。这一改革正是对罗马政制危机的一次系统化处理，其政制改革的目标与重点正好与政制危机中发挥重要作用的元老院与平民保民官密切联系。苏拉极力恢复元老院的统治权威，他通过《关于审判的科尔内利法》扩充了元老院的人数至六百人，并将陪审员议席复归元老院议员独占。又通过《关于二十名财务官的科尔内利法》增加财务官人数，并使之卸任后自动进入元老院，从而及时填补每一年人数空缺的需要，相当于间接取消了监察官选任元老院议员的权力。同时，苏拉还从法律上制约了其他可能威胁元老院统治的政制因素：他通过《关于平民保民官的科尔内利法》直接限制了平民保民官的权力，使这一职位成为平民的遗址。而对于可能威胁元老院政制权威的军事指挥官的权力，苏拉通过颁布《关于行省管理的科尔内利法》，将罗马的最高权力“治权”一分为二，从法律上阻断了最高政权和最高兵权仍并掌于军事指挥官一人之手的可能性。为了进一步恢复元老院寡头统治的政制地位，苏拉不仅通过《关于叛逆罪的科尔内利法》明确了“叛逆罪”的界限，还颁布《关于民选法官的科尔内利法》制定了以元老院为中心的递进式任职规则。此外，苏拉还通过颁布新法案设立新法庭的方式，在政制改革中推动了罗马常设刑事法庭制度的普遍化，同时他也对罗马的外部关系做出了部分调整。苏拉的政制改革成果是在罗马的政制进程中逐渐崩溃的，直至公元前70年，苏拉试图恢复元老院权威的政制改革目标完全落空。此后平民保民官的权力不仅得到恢复，军事指挥官对于元老院政制决策的威胁性也有增无减。事实证明，苏拉试图让拥有帝国疆域的罗马，重新回归城邦的政制运行模式，是行不通的。然而，这场政制改革仍然具有举足轻重的意义，发挥着承上启下的作用。承上体现在，苏拉开启的这场从贵族利益出发的政制改革是用复古化的政制改革措施，对罗马共和末期所面临的政制危机的一次系统化、全面化的整顿，包括化解此前平民保民官的改革措施引发的新的政制冲突；而启下则体现在，苏拉的政制改革具有军事独裁性

质，他将共和国政制传统中由元老院、民众大会以及罗马官员协商确定政制决策的方式，转变为由一位“改革共和国和制定法律的独裁官”制定法案作出政制决策，从而创新了共和国政制决策的产生方式，形成了一种“立法者”形象式的政制改革先例，为后世的恺撒以及奥古斯都的提供了新的政制改革思路，进而推动了罗马从共和国迈向元首制的历史进程。

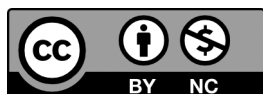
关键词 | 苏拉政制改革；科尔内利法；元老院；平民保民官；罗马政制

作者简介 | 周丹妮，女，湖北十堰人，2019级中南财经政法大学法律史专业研究生，现就职于深圳某公司法务专员岗。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、导论

罗马法深刻地影响着现代西方国家的法律发展，它可以概括为罗马私法和罗马公法两大部分。除了与现代民法相关的制度外，罗马法实际上还包含着罗马财税法、罗马行政法、罗马国际法等丰富内容。长期以来，国内学界往往把对罗马法的研究倾注于罗马私法之上，而忽略了罗马法其他领域的研究价值。近年来，罗马公法作为罗马法的重要组成部分逐渐进入国内学者的视野，主要有陈可风先生的《罗马共和宪政研究》^[1]、徐国栋先生的《罗马公法要论》^[2]等著作及论文。这类研究成果虽然有拓荒之功，但是也存在诸多可以补充完善之处。比如，对罗马共和政制的研究，不应该只局限于罗马混合政体关于“官制、元老院、民众”的平面性论断，也不应该仅从城邦这一相对狭窄的角度展开对罗马共和政制的静态性研究。在罗马取得一系列对外战争的胜利后，罗马人为适应罗马版图扩大的现实需要，应对随之而来的土地危机、罗马公民权问题、征兵问题等，不断地将原本在城邦范围内适用的共和政制进行调整和变更，这些改变使得罗马共和国末期的政制实践已经远远超出了作为一个城邦的“罗马混合政体”的描述。这种不断调整的改革实践，使“罗马扩张之前的共和政制”成为一种旧的政制形式，取而代之的是不断随着对外扩张需要调整的新的共和政制形式。因此，仅仅对罗马共和政制进行一种静态的平面性研究，是远远不够的，应该关注到罗马从共和国缓慢过渡到元首制的

漫长而复杂的过程。只有更加深入地对罗马政制的发展进行动态的研究，即立足于罗马共和政制向元首制转变的漫长过程以及罗马人为应对共和政制的危机而采取的不同的改革法案，才能更清晰地把握整个罗马共和政制的发展史，从而对共和政制进行动态的分析。本文即从史料出发，对于共和国末期的首位无限期独裁官——苏拉，如何应对罗马共和危机以及相应的政制改革措施进行系统的研究和分析。

卢齐奥·科尔内利·苏拉（Lucius Cornelius Sulla，公元前138—78年）作为罗马共和国后期第一位登上历史舞台的政治强人，在经由元老院摄政建议下颁布的《关于苏拉独裁官的瓦勒里法》（*Lex Valeria de Sulla dictatore*）获得独裁的权力后，实施了一系列恢复元老院寡头统治的政制改革。苏拉在公元前81年中发起了至少18项法律，这是迄今为止罗马单个人颁布的最大数目^[3]。苏拉的政制改革虽然最终以失败告终，但是，这场政制改革在罗马共和政制的历史发展脉络上却发挥着“承上启

[1] 陈可风：《罗马共和宪政研究》，法律出版社2004年版。

[2] 徐国栋：《罗马公法要论》，北京大学出版社2014年版。

[3] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 335.

下”的作用,具有重要的学术研讨价值。一方面,苏拉的政制改革是对罗马政制出现的危机以及公元前133年以来罗马人改革中产生的新问题的一次系统化、全面化的处理。罗马因对外扩张出现的问题主要包括贫富差距过大、罗马公民权问题、征兵问题等,改革产生的新问题是平民保民官与元老院的对抗、骑士阶层与元老院的对抗等。面对这些问题,苏拉政制改革的目标是恢复元老院贵族寡头统治。因此,苏拉削弱了与元老院相对抗的平民保民官的“革命性”,剥夺了骑士阶层担任陪审员的资格,试图结束元老与骑士的陪审员议席之争。同时,明确了军事指挥官领军的疆域界限,以防止军事指挥官享有超越元老院的权力。在罗马与外部关系的问题上,苏拉也调整了罗马与意大利同盟者以及行省的关系。另一方面,苏拉政制改革的实施方式为后来的恺撒以及奥古斯都的独裁统治提供了可以参照的模板。苏拉以军队作为重要的支持力量,在内战中取得胜利后,对元老院的摄政制度进行了非常规的利用,创设了“改革共和国和制定法律的独裁官”(rei publicae constituendae et legibus scribundis)一职,实际上获取了几乎不受限制的君主性权力。他在此基础上推行了一系列的政制改革,使后世的罗马人看到了攫取个人权力的机会,勾起了攫取个人权力的欲望。虽然与他恢复共和国的主观意愿相违背,但客观上他的政制改革还是推动了罗马政制从共和国到元首制的过渡。

二、苏拉政制改革的原因

苏拉实施政制改革的原因,一方面,由于罗马共和国内部与外部爆发了政制危机;另一方面,则是苏拉通过军事独裁实现了个人权力的高度集中。

就政制内部而言,罗马共和国末期,罗马政制内部权力处于分散的状态。处于共和国权力中心的元老院,由于其行使的权力和职权,多是依靠政制惯例和习惯,而非明确的法律条文之规定。因而,基于罗马城内贫富差距的扩大等形势变化,罗马共和政制中其他的要素,诸如平民保民官、骑士阶层以及经马略改革崛起的军事指挥官等,都与元老院展开了一场激烈的权力政制争夺。在这个过程中,公元前367年罗马平民与贵族斗争形成的相对稳定的罗马共和政制,也在一次次斗争与改革中悄然变化。就政制外部来说,罗马同盟国为争取更多的

权益而不断争取罗马的公民权却不断遭到罗马的抵制。而随着罗马版图扩大而日益增加罗马行省的管理问题也浮出水面:以往采取的临时性、不规范的管理方式,导致行省官员和包税人对行省居民盘剥敛财,由此引发了行省居民的强烈不满。

在这一政制形势下,苏拉以军事力量为后盾,通过对元老院“摄政制度”非常规的运用,从形式上获得了合法性的权力。

(一) 政制的内部矛盾: 权力的争夺

1. 保民官的“革命性”与“元老院紧急决议权”的对抗

(1) 贫富差距的扩大与保民官的改革

对外战争的胜利,为罗马带来了巨大的财富。三次布匿战争跨度的时间段内,按照公民拥有财产的多寡,第一等级的财产要求上升了十倍,而第五等级的财产要求在公元前130年几近下降了十倍^[1]。在此基础上,罗马的贫富差距不断地增大,罗马的穷人与富人之间的矛盾愈演愈烈。

公元前133年,提比略·森普罗纽斯·格拉古(Tiberio Sempronio Gracco,公元前168年—133年)成为平民保民官之一后,实施了一系列的改革。他的改革旨在增加中小农的财富以应对罗马针对财产为标准征兵的需求。

在改革内容方面,提比略·格拉古的《森布罗尼农地法》(Lex Sempronia agraria)不仅规定了家父和家子拥有土地的最高限额,而且还要求大土地所有者返还超出限额的土地。同时,将超出份额的土地分配给贫苦的农民。为了维护改革的成果,他还明确禁止分配后的土地予以转让,以避免这些土地重新回到大土地所有者手中^[2]。

为推动法案的落实,提比略·格拉古建立一个土地分配和争议的三人审判委员会,这一三人委员会由平民会议选举产生。针对难以区分土地是否属于公有地严重影响了土地分配的进度,提比略·格拉古直接授权该土地委员会有权对有争议的土地作

[1] [日]盐野七生:《罗马人的故事Ⅲ:胜者的迷思》,中信出版社2012年版,第27页。

[2] 参见[意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第2卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第389—394页。

出具有约束力的最终判决,这使得该委员会实际上享有了一项司法职能^[1]。

因元老院拒绝从国家财政中提供资金,土地分配过程中产生的各类费用问题一度难以解决。恰逢帕加马(Perganum)王国阿塔鲁斯三世(Attalus III)临终前将王国金库和土地一并赠与罗马政府,提比略·格拉古在未请示元老院的情况下,通过另一平民会决议,提议将这笔财产作为土地分配的资金并获得通过。此举,引发了元老院极度的不满。

为了继续拥有保民官的“圣神不可侵犯性”,保障自己人身安全并继续推进改革,提比略·格拉古试图继续竞选下一年度的保民官。但是在竞选的当天,元老院贵族在科尔内留·西庇阿·纳西卡(Cornelio Scipione Nasica)的带领下,杀害了提比略·格拉古。提比略·格拉古死后,土地分配委员会的工作没有立即停止。后意大利同盟者反对土地分配委员会对土地丈量问题的进行审判,并对此向元老院提出申诉。公元前129年,西庇阿·艾米利亚诺提出一项元老院决议——《关于废止〈森布罗尼土地法〉的法律》(lex de lege Sempronia agraria abroganda),根据这项决议,留给三人土地委员会的职能只剩下执行权。

十年之后,即公元123年,提比略的弟弟——盖尤·森普罗纽斯·格拉古(Gaio Sempronio Gracco,公元前154年—121年),成为保民官的一员,后他根据一项《关于再次担任平民保民官的平民会议》(plebiscitum de tribunis plebis reficiendis)合法的获得了第二年的连任。在任期间,他吸取了哥哥改革的经验,他继续推行土地法的同时,也通过立法来赢得民众和“骑士阶层”的好感。

在土地改革方面,他将司法权力重新归还给三人委员会,更新了土地分配的模式,并通过要求对分配地缴纳田税的方式使之转化为私人赋税田(agri privati vectigales);为阻止元老院贵族对行省土地的私人占有以及其在管理上的垄断,盖尤·格拉古旨在意大利各地区建立殖民地。盖尤的盟友还提出了一部平民会决议——《鲁布里法》(Lex Rubria),规定在意大利的本土以外的迦太基建立殖民地^[2]。

另一项饱受争议的法案是盖尤·格拉古提出的《粮食供给法》(Lex frumentaria),允许每个男性公民每月以固定价格购买一定数量的小麦,这种

价格可能与丰收后的市场公开价格相当^[3]。通过这项法案,盖尤·格拉古成功获得了城市平民的支持,但他的反对者也指出这一行为是在利用共和国来榨取“人民身上的好处”。在《关于审判员的森布罗尼法》(Lex Sempronia iudiciaria)中,从拥有公共马匹的骑士中挑选陪审员,将元老院议员及其亲属排除在这一职责之外。这部法律还用一种罚金性诉讼取代了之前的市民私人性的誓金诉讼^[4]。此举为盖尤·格拉古赢得了骑士阶层的支持。

在人身保障方面,盖尤·格拉古提出了《关于罗马市民资格的法律》(Lex de capite civis Romani)从而加强了对人民申诉制度的保障,禁止民选法官或者元老院擅自对于叛国罪作出认定,同时也禁止元老院在未经人民授权的情况下,自作主张设立判处死刑的特别法庭^[5]。这项法律戳穿了元老院试图通过在法庭上宣布死刑来威胁和整垮一个公民的阴谋。此外,盖尤·格拉古的改革法案还涉及包税制的规定、反勒索的法律、规范兵役制度、筑路法等内容。

不久后,盖尤·格拉古因他提出的的一项关于授予盟友公民权的法律提案,失去了平民的支持。公元前122年,盖尤在第三次平民保民官竞选中失利,不久后,元老院提议对盖尤·格拉古动用“元老院紧急决议权”(Senatus Consultum Ultimum),执政官卢齐奥·奥皮米奥(Lucio Opimio)接受了命令,以暴力镇压了格拉古派的行动。

公元前100年,盖尤·马略(Gaio Mario,公元前157年—86年)担任执政官,盖尤·赛尔维利·格劳恰(Gaio Servilio Glaucia)任裁判官,卢齐奥·阿

[1] 参见[德]克劳斯·布林格曼,《罗马共和国史:自建城到奥古斯都时代》,刘智译,华东师范大学出版社2014版,第189页。

[2] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第359—360页。

[3] Catherine Steel. *The End of the Roman Republic: 146 to 44 BC Conquest and Crisis*, Edinburgh University Press, 2013, p. 23.

[4] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第327页。

[5] 同上注,第362页。

布勒伊·萨图尔尼诺(Lucio Appuleio Saturnino)第二次担任保民官。三人为了实现各自的利益而联合起来,实施了一场民主化的运动,给元老院贵族阶级施加了很大的压力。

在此之前,马略的两位同盟者已经采取过一些的改革措施。格劳恰于公元前104年,担任保民官之一,他通过的《赛尔维利和格劳恰法》(*Lex Servilia Glaucia*)再次将搜刮财产法庭的陪审员席位转给骑士阶层。而萨图尔尼诺在公元前103年担任平民保民官期间,在盖尤的《粮食供给法》的基础上继续降低粮食价格,使其相当于无偿发放;将非洲大块的土地分配给马略的老兵;同时施行了“关于侮辱罗马人民之尊严”法律(*Lex Appuleia de maiestate*),规定凡是指控人民利益的任何行为都可以交付法庭审判^[1]。

公元前100年,在马略的支持下,萨图尔尼诺通过了第二项土地法提案,这项法案主要有两方面内容。一方面,法案规定用来殖民的地方限于行省;另一方面,把土地分配给在马略军中服役7年的老兵,有权获得土地的老兵不限于罗马公民还包括意大利人^[2]。由于新设的殖民地是公民殖民地,因此这一法案实际上间接将罗马公民权授予了符合条件的意大利人。

三人的政制联盟,在格劳恰和萨图尔尼诺被指控杀害了曾经的平民保民官、执政官候选人盖尤·梅米奥(Gaio Memmio)后彻底破裂,执政官马略接受了元老院对二人提出的“元老院紧急决议权”,格劳恰和萨图尔尼诺在暴乱中身亡。

(2) 保民官对元老院权威的挑战

罗马没有成文的“宪法”,只是在先例的基础上对继承制度的解释,因此,“宪法”是流动的,可以在任何时候重新解释^[3]。罗马的政制体制中存在许多行为和权力,并不能找到确切的成文法相对照。有一些权力,从最初不具有合法性地位,逐渐转变为一个得到法律承认或者通过习惯性规则来调整整个城邦的政制规则。还有一些权力,经过法律的授予,但是在应用过程中,面对实际出现的问题和新情况,也发生了一些权力使用范围的外延或者内缩。

随着公元前4世纪,平民取得了与贵族平等的政治地位,作为“平民保护人”的平民保民官由此失去了自身官职的阶级特性。因此,保民官不再怀

有强烈的不信任心态监督元老院的活动,其与元老院的对立性逐步减弱。相反的,保民官在那些反对元老院的高级官员与元老院之间在元老院的授意下充当了工具性的角色,使得保民官这一官职成为元老院实施控制的机构^[4]。格拉古兄弟的改革重新使得保民官站到了元老院的对立面,激发了保民官这一官职内在的“革命性”。所谓“革命性”,可以理解为“改革的阻力越大,改革者就越想突破常规,去获得更大的权力,来对抗反对派的束缚”^[5]。在争取更大权力的过程中,也许会走向维护共和政制的反面——突破共和政制的原则,加速共和政制的崩溃。

在格拉古兄弟的改革中,保民官的“革命性”集中表现在他们对元老院权力的篡夺、将平民大会权力的扩大以及谋求保民官的连任三个方面。

在对元老院权力的篡夺方面,首先,提比略·格拉古在没有和元老院协商一致的情况下,直接将他的土地法案提交平民部落大会表决。根据罗马传统的政制行为模式,此前没有出现过哪位保民官在没有得到参议院批准或违背参议院意愿的情况下,就直接提交表决法案的情形^[6]。罗马政制的基础是:官员的倡议举措必须与元老院的集体意志保持一致性。对保民官而言,他们通常必须与元老院磋商后,才能行使自己的立法倡议权,提比略显然没有遵守这一不成文的政制传统。其次,处置帕加马王国阿塔鲁斯三世遗产的行为,将国内事务与外交事务交织,更是对元老院权力的双重侵犯。一方面,保民官应当与元老院商议后才能将议案提交民众大会表决,而格拉古直接在得知消息的第一时间未知会元老院的情况下自作主张提议将这笔遗产用于土

[1] 参见[俄]科瓦略夫:《古代罗马史》,王以铸译,上海书店出版社2007年版,第454-455页。

[2] 同上注,第455页。

[3] Christopher S. Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 43.

[4] 参见弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第2卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第209页。

[5] 李筠:《罗马史纲》,岳麓书社2021版,第209页。

[6] Harriet I Flower. *The Cambridge companion to the Roman Republic*, Cambridge University Press, 2014, p. 79.

地改革的各项支出并经由民众大会表决通过。另一方面,提比略也直接侵犯了元老院在管理外交政策和国家财政方面的特权。尽管他罢黜屋大维的合法性令人怀疑,但这并不是不可接受的。然而,元老院对外交政策和国家财政的控制作为政制传统被普遍接受,现在很明显,提比略利用他在选民中的声望,篡夺了元老院的传统特权^[1]。盖尤·格拉古在改革中的做法则更进一步,他间接从元老院移走对包税活动施影响的权力,直接剥夺了元老院议员担任陪审员的资格。

将平民大会权力扩大方面,提比略通过一项《关于罢免执法官马可·屋大维的森布罗尼法》(*Lex Sempronia de magistratu M. Octavii abrogando*)的平民大会决议,罢免同僚屋大维的做法,也开创了平民大会罢免保民官的先例。当提比略说服人民投票罢黜这名保民官时,他的理由主要是:如果人民的保民官违背了人民的意志,那么他就不是一个真正的保民官了^[2]。屋大维行使否决权不是基于法案不符合平民的利益,而是屋大维故意阻止该法案的颁布以维护元老院贵族的利益,格拉古采取积极的行动制止屋大维的消极行为是符合其身为保民官的立场的。但是,不容否认的是格拉古违反了共和政制的一项基本原则——“合议制”。这一政制原则使得罗马官员之间,形成相互监督、意见一致才能做出决策的行动模式。提比略利用自身的声望,通过平民大会罢免一位同僚的做法,实际上突破了“合议制”的政制设置。如果认为是屋大维的违宪行为导致了提比略的违宪行为,不容否认结果的都是:共和国的政制习惯被打破了^[3]。格拉古试图恢复保民官平民化的阶级属性,使之回归平民保护人的角色,从而向元老院贵族争取平民权益,但这一行为无疑是对先前已经通过习惯的方法确定的实质政制的一种侵害。

在谋求保民官的连任方面,提比略再次竞选保民官的做法,是不符合通常做法的。虽然没有法律绝对禁止直接连任,但在提比略之前的四个世纪里,从来没有人寻求过这样的连任^[4]。贵族认为该决定不合法,可能援引公元前342年的一项平民会议,根据该法,在十年任期内不能担任同一官职^[5]。

公元前100年,保民官萨图尔尼诺提出的第二个土地法案中,有一个保留条款:要求所有元老院议员必须在法律通过后五天内宣誓遵守该法律,

否则将导致失去元老院议席,并处以20塔兰特的罚款^[6]。此举成为平民保民官与元老院继格拉古兄弟后又一次正面的激烈对抗。从这项土地法的内容而言,由于涉及罗马公民权的授予问题,不仅是贵族,就连骑士与平民也持反对意见。这项法案得以通过,很大程度上依赖于保民官与执政官的政制联盟。

一方面,马略和萨图尔尼诺的联盟打破了执政官和保民官权力设置上的制约关系。在罗马共和政制系统中,平民保民官享有对执政官的否决权,主要表现在平民保民官可以阻止执政官征兵、征税、举行选举官员的公民大会,以及阻止执政官在公民大会上掌控的其他活动^[7]。保民官的强制权与否决权配套行使,即针对执政官在任期间所犯罪行,对其进行逮捕、看守、可能提起罚金之诉或极刑之诉的权力^[8]。而马略与萨图尔尼诺的政制联盟实际上是消解了执政官与保民官之间权力设置中进行制约的政制架构。

另一方面,罗马的政制结构中的三元素:执政官、元老院、民众大会,呈现出三种权力的相对平衡。马略与萨图尔尼诺的政制联盟使得带有积极属性的执政官的权力(“治权”)与带有消极属性的保民官权力(“否决权”)的结合,意味着执政官

[1] Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 46.

[2] Same as above note, p. 43.

[3] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 84.

[4] Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 48.

[5] 参见弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第406页。

[6] Catherine Steel. *The End of the Roman Republic: 146 to 44 BC Conquest and Crisis*, Edinburgh University Press, 2013, p. 32.

[7] 参见徐国栋:《罗马公法要论》,北京大学出版社2014年版,第56页。

[8] 同上注,第56页。

与保民官背后的民众大会的权力相统一,使得元老院处于一个相当被动的政治地位。需注意的是,马略的老兵成群结队地来到罗马城投票,迅速集结起来,驱散城内的群众,顺利完成了法案的表决程序^[1]。此举也暗含着执政官背后支持他的军事力量对元老院的威胁作用。

(3)“元老院紧急决议”对保民官的暴力镇压

“元老院紧急决议”(Senatus Consultum Ultimum)是指在面对危险迫近时,由元老院投票决定授予执政官一些特权,以保卫共和国免受任何损害。这些特权带有浓厚的军事色彩和武力性质^[2]。在过去,面对国家危急的情况,元老院往往采取任命一位独裁官来保护国家,但是在公元前133年之后,元老院开始采用这种紧急决议的方式^[3]。这种决议没有法律的规定,是元老院根据现实情况自己创造的先例^[4]。值得注意的是,“元老院紧急决议”的行使由元老院提议,执政官执行。但是,在针对提比略·格拉古种种突破政制传统的行为上,元老院曾提议对其动用“元老院紧急决议”,但是被执政官布布里·穆齐·斯凯沃拉(Publio Mucio Scaevola)拒绝行使。由此可见,执政官对此保有拒绝执行的权力。

“元老院紧急决议权”的第一次正式的实践的对象是保民官盖尤·格拉古。公元前121年,盖尤第三次竞选保民官失利后任期的最后几个月里继续推进改革,元老院对于在迦太基等地建立殖民地的法案深感不满,试图废除《鲁布里法》以及其他的《森布罗尼法》,在双方准备进行表决的时候,发生了一起意外的暴力事件。执政官卢齐奥·奥皮米奥以此为理由,请求元老院发布“元老院紧急决议”。不同于公元前133年执政官的拒绝执行,反而被执政官一方请求发布^[5]。如共和国初期的平民与贵族斗争相同,格拉古的支持者占领了阿文蒂诺山,试图采用协商的方式解决问题。不同与过去贵族通常采取的妥协的方法,执政官卢齐奥·奥皮米奥已经根据“元老院紧急决议”准备好罗马的正规军向格拉古的支持者发起进攻。这次武力冲突导致盖尤及其数百位支持者被杀害。

公元前100年,“元老院紧急决议权”再次在格劳恰和萨图尔尼诺身上实践。他们两人被指控杀害了公元前111年当选过保民官的盖尤·梅米奥,

元老院宣布城内进入紧急状态,并授权执政官马略恢复秩序。马略接受任务后,试图让过去的盟友接受公正的审判,但是格劳恰和萨图尔尼诺还是在暴乱中被打死^[6]。公元前63年,盖乌斯·拉比利乌因36年前杀害萨图尔尼诺被控叛国罪,西塞罗在“为拉比利乌辩护的演说词”(M. Tulli Ciceronis Pro C. Rabirio Perduellionis Reo Ad Quirites Oratio)中,称依照元老院通过法案后,拉比利乌是在执政官马略“保护罗马人民的国家尊严”的号召下,拿起武器杀害了公敌萨图尔尼诺,该行为是在国家危难之时勇敢保卫国家的行为^[7]。可见,从贵族视角出发的西塞罗,将实施“元老院紧急决议权”动用武力的过程,看做是保卫罗马共和政制正常运行的英勇之举。

2. 骑士与元老院陪审员任职资格的斗争

(1) 骑士与元老院的划分

骑士(equites)作为富有的公民,最早出现于百人团体制之中,是包含元老院议员在内的十八个骑士百人团中的一员。在共和国初期,他们并不构成一个单独的阶层。公元前366年后,罗马政制的民众参与更为广泛,担任公职的资格从贵族延伸到了骑士。那些有别于其他公民团体且有资格担任公职的人,被称为“元老院向其开放的人”(“those to whom the senate-house is open”),即包含元老院

[1] [德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第186页。

[2] 参见[古罗马]撒路斯提乌斯:《喀提林阴谋 朱古达战争》,王以铸、崔妙因译,商务印书馆2009年版,第134-135页。

[3] 参见[古罗马]阿庇安:《罗马史(下卷)》,谢德风译,商务印书馆2016年版,第15页。

[4] A W Lintott. *Violence in Republican Rome*, Clarendon Press, 1968, p. 152.

[5] 参见弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第439页。

[6] 参见[俄]科瓦略夫:《古代罗马史》,王以铸译,上海书店出版社2007年版,第457页。

[7] 参见[古罗马]西塞罗:《西塞罗全集·演说词卷(上)》,王晓朝译,人民出版社2008年版,第765-780页。

和骑士团的成员^[1]。

第二次布匿战争之后，罗马人在不断扩张中取得新的商业利益。可以将骑士分为两类，一类骑士由富裕的土地所有者组成，这些人非常类似于元老；另一类骑士从事金融行业^[2]。在罗马市民个人开始从事与战争相关的金融投机活动中，对于是否只有骑士参与此类活动是不能肯定的。虽然元老院中不少遵循罗马农业传统的元老并不屑于参与这类活动，但是，公元前218年颁布的《关于元老院议员营利行为的克劳迪法》（*Lex Claudia de quaestu senatorum*）禁止元老院议员从事商业活动，从侧面说明不少元老院议员仍然通过这种金融投资的方式谋求财富。可以看出，在公元前218年以前，骑士与元老院议员的区分并不明显。

公元前218年《关于元老院议员营利行为的克劳迪法》禁止元老院议员直接参与海上贸易，同时也禁止通过中间人、门客、解放自由人来进行，或者通过借贷的方式间接参与^[3]。这一法案，一方面，从法律上直接排除了元老院议员与国家建立贸易承包关系，间接赋予骑士阶级以专属的海外贸易的权力；另一方面，从法律上间接阻止骑士阶级成为元老院议员，直接使这项政治性的国家议事权专属于元老贵族。公元前129年，一部《收回马匹的平民会议》（*plebiscitum reddendorum equorum*）又确立了“元老院议员必须交出他们骑坐的公家马匹”的做法，同时使其失去了在十八个骑士百人团中的投票权^[4]。至此，骑士与元老院议员有了相对明确的区分。

（2）骑士与元老院议员的陪审员任职斗争

盖尤·格拉古的《关于陪审员的森布罗尼法》

调整的是搜刮财产罪刑事法庭的陪审责任^[5]。根据该法，从一切有骑士资格的人里编制一个新表，这个表直接把元老排出法庭，又借着某种年龄限制的规定把元老家门的少年人也排出法庭^[6]。这部法律不仅表明骑士在格拉古时代成为了由法律确定的真正阶层，还开启了骑士与元老院关于陪审员席位争夺的世纪冲突^[7]。

在盖尤的改革之前，在私诉程序中和通过《关于搜刮钱财罪的卡尔普尼法》（*Lex Calpurnia repetundarum*）设立的公诉程序中，司法管理领域的审判权一直由元老院垄断^[8]。搜刮钱财罪常设刑事法庭（*quaestio perpetua repetundarum*）是用来审判针对罗马官员贪腐提起的指控。在这项法案颁布之前，由元老院贵族担任审判员的法庭，审判者往往会考虑自身阶级利益。因此，作为元老院议员的行省总督的面临的贪污、营私舞弊和为害属民的指控时，往往能够脱罪。但是，当骑士阶级的成员担任陪审员时，骑士则不会包庇元老院议员的贪腐行为。这项改革意味着此后行省总督接受问责时，需要听从骑士阶层的审判决定。

自盖尤·格拉古将骑士阶层纳入搜刮财产罪的法庭的审判程序之后，骑士和元老院议员为了争夺陪审员的议席做出了一系列的努力，由此形成了诸多调整陪审员议席的法律。

这些法律的适用范围大致分为两大类，一类是规范包括搜刮财产罪在内的所有常设刑事法庭；另一类则是仅适用于搜刮财产罪的法庭。公元前106年的《赛尔维利和加比奥法》（*Lex Servilia Caepionis*）把所有法庭的陪审员议席都转交给元老院议员；公元前104年的《赛尔维利和格劳恰法》

[1] See Matthias Gelzer. *The Roman Nobility*, translated by Robin Seager, Blackwell, 1969, p. 4.

[2] [英] 迈克尔·格兰特：《罗马史》，王乃新、郝志陶译，上海人民出版社2008年版，第142页。

[3] 参见弗朗切斯科·德·马尔蒂诺：《罗马政制史（第二卷）》，薛军译，北京大学出版社2014年版，第258页，脚注85；也有学者指出这一法案并不打击通过门客或者解放自由人来从事商业的元老院议员。参见[意] 马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第299页。

[4] 参见[意] 马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第363页。

[5] 同上注，第363页。也有论者认为盖尤将狭义的民事诉讼或在经常和特殊委员会的陪审任务，一并移交骑士阶层。参见[德] 特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第100页。

[6] [德] 特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第100页。

[7] 参见弗朗切斯科·德·马尔蒂诺：《罗马政制史（第二卷）》，薛军译，北京大学出版社2014年版，第430页。

[8] 同上注，第422页。

(*Lex Servilia Glaucia*) 又再次把关于搜刮财产罪法庭的陪审员议席交到骑士手中;从公元前91年的《李维法》(*Lex Livia*) 确定所有的陪审团都从元老院议员和骑士等比例组成的“扩大了元老院”中选取,直到公元前89年的《普劳迪法》(*Lex Plautia*) 命令不由裁判官挑选陪审员,而由部落挑选,不再考虑其身份^[1]。

3. 罗马高级官员之间对军事指挥权的夺取

(1) 马略的军队改革与军队私人化

罗马传统的征兵方式采用的是赛尔维乌斯体制,即征兵的范围局限于有财产的公民,并以财产等级决定服役的兵种^[2]。但是,随着罗马贫富差距的扩大,无产阶级人数的增加,应服兵役者的人数呈现出下降的趋势,这种“兵民合一”的征兵方式已经不能满足罗马对外战争所需要士兵数量的要求。公元前107年,盖尤·马略(Gaio Mario)为应对朱古达战争(公元前111—前105年)的征兵需求,在编制新军队的过程中,完成了罗马兵制从“征兵制”到“募兵制”的改革。

马略的军队改革主要包括以下几个方面:一是将按照财产等级征兵改为不问资产的募兵制;二是取消了罗马公民兵与同盟国士兵分别编队的方法,采取统一编队的方法;三是扩大了最高指挥官的权力,将原本由公民大会选举产生的将官和幕僚改为由最高指挥官直接任命,同时允许其根据需要增减军团数量^[3]。

马略的军队改革,在当时看来只是为应对现实需要的一种军事上的调整。蒙森称这项改革“是已不足取的制度迫于时势不得不变”^[4]。元老院没有对这项改革提出任何质疑,加之马略从公元前104年开始连续5年内担任执政官的现象,也从侧面说明了这项改革在当时看来不具有任何“革命性”的特征。然而,正是这项改革在后续发展过程中,导致“军队私人化”现象的出现,成为培育罗马共和国末期独裁者的土壤。

从士兵服役的目的出发,在征兵制时代,具有相应财产的公民将服兵役作为一种对国家的义务。因此,以民兵为基础建立起来的军队是为了保卫罗马而战的。而在募兵制时代,士兵来自于城市的无产阶级和失业者,他们选择参军的目的更多的是为了获得服兵役过程中的利益和回报,而他们退役后的回报通常需要他们的将军为他们争取一块土地的

分配才能得以实现。这项改革使得军人变成了一种职业,他们受托于自己的将军,而不是自己的国家。

从对罗马政制的影响出发,在马略改革以前,百人团民众大会的选举权是由共和国的小土地所有者决定的,由此选出的军队最高指挥者在与组成正规军的小土地所有者进行合作,共同保卫共和国,退役后的小土地所有者还能继续从事原本的工作。而改革后的士兵中止了这种良性的合作关系,退役即意味着职业士兵的“失业”,因而他们更加关注的是退役后最高指挥官是否如约向他们提供土地,而这种土地分配关系会为最高指挥官在从中受益的人那里赢得更多的支持^[5]。当军队最高指挥官与元老院发生冲突时,士兵往往会作为一股强大的力量支持自己的将军,这种支持的力量将与元老院形成一种实际上的对立,从而动摇以元老院为主导的寡头统治的平衡。

(2) 军队指挥权的争夺与武装占领罗马城

军事战役经常在维持罗马社会的社会秩序和凝聚力方面发挥重要作用,一次成功的军事战役将通过从繁荣的城市和地区带来战利品来改善罗马经济状况,因此,军事上的胜利为在罗马实现稳定提供了强有力的手段^[6]。在这种情况下,公元前88年,对于可能获得米特拉达梯的军事指挥权的罗马人来说有巨大的吸引力,如果他成功的话,他就掌握了罗马繁荣的关键,他将成为受到

[1] [意] 马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第329-330页。

[2] 参见[德] 特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第176页。

[3] 参见[日] 盐野七生:《罗马人的故事Ⅲ:胜者的迷思》,刘锐译,中信出版社2012年版,第89-92页。

[4] [德] 特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第179页。

[5] See Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 96-97.

[6] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 329-330.

人民拥护的理想领袖^[1]。

公元前88年，担任执政官的分别是卢齐奥·科尔内利·苏拉（Lucius Cornelius Sulla）和昆图斯·庞培·鲁孚斯（Q. Pompeius Rufus），为应对对外战争的需要，两名执政官需要通过抽签的方式选出一名军事最高指挥官对外作战，依抽签的结果，苏拉当选为亚细亚和米特拉达梯战争的指挥官。然而，曾经六次担任执政官并拥有卓越军事能力的马略，也想继续在战事中建功立业。于是，马略与公元前88年的平民保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗（Publio Sulpicius Rufo）达成政制联盟。经过苏尔毕求斯向公民大会提出的一项“剥夺苏拉对米特拉达梯作战的统帅权，并将统帅权交给马略”^[2]建议，马略获得了特殊的最高权力即续任执政官权力，统帅坎帕尼亚军和督导对米特拉达梯的战争^[3]。

需指出的是，平民保民官苏尔毕求斯的建议遭到了以两名执政官为首的元老院多数派的坚决反对。在这些提案提交公民大会之前，执政官根据他们在宗教节日期间享有的权利，宣布暂停所有公共事务（*iustitium*），从而使护民官的提案失效，阻止他正式向罗马人民提出这些措施^[4]。但是苏尔毕求斯指出这一休假是不合法的并发动了暴动，两名执政官的生命也受到了严重威胁，执政官被迫取消了对公共事务的暂停宣告^[5]。军事指挥权从苏拉转移给马略的建议，正是在这种公然使用武力的情况下，获得了通过。民众大会所代表的人民主权的政制元素与通过暴力实现人民权利之间的模糊界限再一次暴露无遗，无论如何，这一决议都在一种表面上“合法”的程序框架中获得了通过。

被以上述方式剥夺了军事指挥权的执政官苏拉决定诉诸未经授权的极端暴力，这种暴力是在国内面临政治冲突的任何民选法官以前从未考虑过的：他前往驻扎在卡普亚（Capua）的军队处唆使士兵向罗马城进军。这支军队以前是为了与米特拉达梯的战争而指派给他的，但是现在已经被平民保民官苏尔毕求斯的立法从苏拉手中夺走。苏拉部下的军队，正是经过了马略军队改革后的雇佣兵，他们以追求战利品为目的而效忠于他们的指挥官。当得知新的军事指挥官必然不是这个军队而是由新队组军成时，被剥夺获得战利品权利的士兵们立即在苏拉的号召下，向首都罗马进军。苏拉指出他带着武装部队进攻自己的国家，是为了“挽救祖国，使

它不受暴君们的统治。”^[6]与此相反的是，高级军官中除一名财务官以外，其他军官都拒绝率领军队进攻自己的祖国。无论如何，这是第一次一个指挥官率领他的军团进入罗马，没有得到元老院或罗马人民的正式批准。在此之前，罗马从来没有正式颁布过可以引起罗马最高民选法官如此明显的非法反应的法律^[4]。很显然，作为执政官，苏拉应当保护国家，而不是带领军队武装反抗国家。当苏拉诉诸军队，说服他的部下向罗马进军以维护他作为执政官的权力时，他就已经践踏了赋予他这些权利的法律和原则。

针对苏拉进军罗马的行为，普鲁塔克说，苏拉的行为是出于内心的愤怒而对仇敌的报复^[7]。而阿庇安指出：苏拉的军队在外表和事实上都是以敌人的姿态进入罗马城的^[8]。在这一观点下，罗马被视为遭受军事攻击的外国城市。也有论者提出了这样一个论点：苏拉本人作为执政官的地位受到其他罗马人非法攻击，他们企图通过给予个人统治权来削弱人民选举执政官的权力，因此，这次攻击不仅伤害了苏拉本人，而且直接侵犯了公民的权利，因为他们的选票赋予了苏拉执政官的职位。支持这一观点的一些证据表明，苏拉向罗马进军的行为可以被认为是合法的。这一观点曾获得西塞

[1] 罗马政制传统对没有赢得战争胜利的军事指挥官也相对宽容，没有采取像迦太基等城市将失败的将军钉在十字架上的做法。See Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 109.

[2] [俄]科瓦略夫：《古代罗马史》，王以铸译，上海书店出版社2007年版，第472页。

[3] [德]特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第231页。

[4] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 331.

[5] 参见[古罗马]阿庇安：《罗马史（下卷）》，谢德风译，商务印书馆2016年版，第48页。

[6] 同上注，第49页。

[7] 参见[古希腊]普鲁塔克：《希腊罗马名人传》，席代岳译，吉林出版集团有限公司2009年版，第830页。

[8] [古罗马]阿庇安：《罗马史（下卷）》，谢德风译，商务印书馆2016年版，第50页。

罗(Marcus Tullius Cicero, 前106—前43年)的认可,在西塞罗写给提图斯·庞培尼乌斯·阿提库斯(Titus Pomponius Atticus)的一封信中,他曾指出“苏拉的行为是正确乃至合法的,但他的胜利是灾难性的”^[1]。同时,还有论者指出“苏拉向罗马进军不应该视为一种完全没有先例的现象,公元前88年,使用武力已经成为政治生活中一种根深蒂固的手段”^[2]。公元前133年对提比略·格拉古的暴力镇压是由元老院领导的;公元前121年,执政官卢齐奥·奥皮米奥(Lucio Opimio)对盖尤·格拉古的镇压经过了“元老院紧急决议”的授权,这样做的理由是为了防止国家受到伤害;公元前100年,执政官马略也在“元老院紧急决议”的授权下对格劳恰和萨图尔尼诺使用了武力;公元前88年,平民保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗(Publio Sulpicius Rufo)也公然使用武力成功确保其立法提案获得通过。在共和国末期既已存在的在政制中使用武力的先例中,苏拉的行动可以被归入其中。需指出的是,公元前88年,苏拉的行动以及平民保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗的行动都没有获得元老院的许可。无论是认为苏拉武装进军罗马的行动是对罗马共和政制的践踏,还是认为这一行动具有“合法性”,事情真正的矛盾之处在于:公元前88年,我们几乎看到了权力斗争的双方违反共和政制的行为——一位平民保民官和一群普通公民在武装帮派的支持下,成功将罗马的执政官赶了出去,然后执政官又发动了一支正式的罗马军队反对他们。在这一过程中,作为共和国权力核心的元老院完全没有对此作出任何有效的反应是让人惊讶的。

在罗马政制中使用武力情形没有止于苏拉。公元前87年,苏拉取得军事指挥权后向东方进军,同年的两位执政官涅奥·屋大维(Gneo Ottavio)与卢齐奥·科尔内利·秦纳(Lucio Cornelio Cinna)在国内事务上出现了争执,秦纳离开罗马控制了加普亚的军队并联合流亡在外的马略,夺回了罗马的政权,直接杀害了同僚屋大维。在这一过程中,元老院曾试图剥夺秦纳的执政官身份,但是却在秦纳和马略带兵围攻罗马,截断罗马的物资供应时,不得不重新认可秦纳的执政官身份并派遣代表到秦纳处议和。

可以看出,执政官所拥有的军事权力,在马略

实施军事改革后,逐渐成为一种可以超越和突破罗马共和政制的强制性力量。这么多职业军人和固定军队的存在,对罗马官员而言具有不可抗拒的诱惑力——使之作为控制国内政治形势的决定性手段。在苏拉首次武装进攻罗马城时就开启了这一先例,共和国晚期的罗马人在对待政治暴力的态度上类似于现代有限战争的观念:“你可以无视宪法,使用有限的暴力来抵制暴力,理由是丛林法则现在占据上风,但你不能使用过多的暴力,因为这将永久地摧毁被你无视法律的国家。”^[3]如果使用私人武力来修复被侵犯的权利,那么私人武力最初是合法的。后来尽管对这种可能不公正的补救措施进行了限制,但是没有从根本上改变这一原则。而作为共和国成立之初的处于统治地位的元老院,受制于传统的共和政制的体制设计,面对军队这一决定性力量的时候经常表现地软弱无力。在公元前88年苏拉与马略争夺军事指挥权的过程中,元老院已经失去自主能力,所有的事务只能听从控制了罗马城的马略和平民保民官苏尔毕求斯的指示,直至苏拉武装进军罗马并取得胜利^[4]。而在公元前49年,盖尤·尤利乌·恺撒(Caius Julius Caesar)武装进入罗马城时,元老院不得不求助于另一位军事指挥官——格涅乌斯·庞培(Gnaeus Pompeius)的帮助。

(二) 政制的外部矛盾: 权利的抗争

1. 意大利同盟者对罗马公民权的争取与罗马的抵制

(1) 公民与非公民矛盾的产生

罗马在征服意大利半岛的过程中,对于被征服者主要采取两种基本制度,即兼并而实现的土地扩张制度和联盟制度^[5]。在罗马采取兼并的扩张

[1] Alexandra Eckert, Alexander Thein. *Sulla: Politics and Reception*, Walter de Gruyter GmbH, 2019, p. 24.

[2] Catherine Steel. *The End of the Roman Republic: 146 to 44 BC Conquest and Crisis*, Edinburgh University Press, 2013, p. 123.

[3] A W Lintott. *Violence in Republican Rome*, Clarendon Press, 1968, p. 62.

[4] 参见〔古希腊〕普鲁塔克:《希腊罗马名人传》,席代岳译,吉林出版集团有限公司2009年版,第829页。

[5] 〔意〕朱塞佩·格罗索:《罗马法史》,黄风译,中国政法大学出版社2018年版,第169页。

制度时,是将被兼并地纳入罗马国家之中,主要是通过授予被兼并地区以全权公民权(*optimo iure*)或者半公民权来实现的。两种公民权的差异主要在于是否享有公民大会的投票权和担任罗马官职的权力,其他方面基本与罗马原公民权力相当。而在罗马采取联盟制度时,是通过订立条约实现的。在具有平等属性的拉丁同盟解散之后,罗马与被征服的意大利人建立的大部分新关系,都基于罗马与意大利个别城镇或部落群体建立的非正式联盟之上。无论盟友是拉丁人还是意大利人,根据条约的规定,盟友必须向罗马提供军事支持,拉丁人和意大利人一起贡献了罗马军队所需人力的近一半^[1]。然而,这些“意大利盟友”仍被罗马人看作异邦人,他们虽然享有行政管理上的自主性,但是不享有罗马公民权或者半公民权,此外,他们还承担着诸多义务,例如保障罗马军需,遵守罗马的外交政策等。

这种不平等性是意大利盟友争取罗马公民权的主要原因。从作战的目的而言,特别是在三次布匿战争以后,以保卫自己的家庭和财产为目的的防卫作战几乎没有了,同盟国家对罗马负有对外作战的义务,但是战争的结果只是扩大罗马的霸权,这些同盟国家没有得到对应的回报。从作战方式来看,在马略的军队改革之后,在军队中,不再区分罗马士兵与意大利同盟军。此后,“对外作战”对罗马士兵而言成为一种职业,但是对意大利同盟军而言仍然是一种义务。这意味着,意大利同盟者在为罗马的霸权事业做了诸多贡献后,却仍然被罗马人视为“异邦人”,不仅不享有参加民众大会、担任罗马官职的权力,他们的婚姻、财产、人身和遗嘱都无法受到罗马法律的保护。需指出的是,意大利盟友争取罗马公民权的另一个原因还在于土地的分配问题。在罗马领土上,所有可以重新分配的公共土地在几年内就所剩无几,于是农业委员会开始收回意大利盟友占有的土地。公元前129年,意大利盟国对格拉古的土地委员会收回土地的活动提出反对,才使该委员会停止运作^[2]。罗马公民身份对移居城市的意大利人具有吸引力的根本原因是,成为罗马公民后可以获得更多的资源,并参加在等级规模上决定资源分配的公民大会,这使得罗马公民比意大利盟友获得更多的土地和战利品^[3]。

与意大利盟友想要获得公民权不同的是,在

罗马获得霸权地位后,平民和贵族都一致反对授予外邦以罗马公民权。平民的反对是为了守住自己享有的罗马公民权的这一“特权”,而贵族则是担心罗马公民权所包含的选举权范围过大。公元前125年,执政官富尔维乌斯·弗拉库斯(*Fulvius Flaccus*)曾提出提出了一项关于将罗马市民权扩大到意大利同盟者的法律,但在贵族和平民的共同反对下未获通过。后来,盖尤·格拉古的改革再一次涉及授予这一问题,他试图将公民权与半公民权分别赋予拉丁人和意大利人。但是盖尤的法案也没有获得通过。公元前91年,与其父同名的平民保民官马可·李维·德罗索(*Marco Livio Druso*)提出的《关于授予拉丁人和盟友市民籍的李维提案》(*rogatio Livia de civitate Latinis et sociis danda*)也在骑士阶层、元老院和平民的反对声中未能交付表决。

(2)《关于授予拉丁人和同盟者市民籍的尤利法》的颁布与影响

公元前91年,意大利同盟者发动“同盟”(socii)战争,起因是意大利人积极争取罗马公民权,希望在生活及政制等各方面获得与罗马人基本平等的地位,却遭到了绝大多数罗马人的全面抵制。这场战争给罗马政制带来了巨大冲击,罗马被迫做出了让步。公元前90年,一部《关于授予拉丁人和同盟者市民籍的尤利法》(*Lex Iulia de civitate Latini et sociis danda*)授予所有尚保持忠诚的盟友以罗马公民权,另外授予那些陆续投降归顺的民族以公民权的法律得以颁布^[4]。不能证明该法是仅仅授予了公民身份,还是也解决了以前独立的政治实体成为罗马公民社区后将出现的一系列复杂问题;但总

[1] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 194.

[2] Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 58.

[3] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 261.

[4] [意] 马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第376页。

来说,它很可能只是授予了公民身份^[1]。这样就回避的一个特别紧迫的问题:以怎样的标准将新公民分配到各个被称为“部落”的罗马选举单位,不同的分配标准将决定新公民对于罗马的立法活动以及选举较低级别的官员可能具有的影响力大小。

尽管可能只包含授予罗马公民权的内容,但是《关于授予拉丁人和同盟者市民籍的尤利法》的颁布还是使意大利同盟以一种“为了发展而消亡”的方式解体,意大利现在没有罗马共和国的同盟国,只有罗马的社区。与之相伴而生的是罗马从一个“城市国家”变成了一个“世界国家”,罗马共和国的社会和政治基础开始发生前所未有的变化。随着74万意大利和拉丁盟友的加入,大约39.4万罗马男性公民人口原则上将跃升至113.4万。^[2]而在这部法律颁布以前,罗马政制的三元素之一“公民大会”主要是以罗马城内的居民为单位采取一种直接投票的方式决定罗马公共事务的。所有年龄在17岁至60岁之间、拥有完全公民权利(cives optimo iure)的罗马男性原则上都能够在罗马任何预定的民众大会上投票,选举罗马官员以及在公元前二世纪初决定有罪或无罪的选定刑事案件的结果。^[3]然而,该法律颁布以后,大量的意大利同盟者也获得了公民大会的投票权以及担任罗马公职等政治权利,这意味着大批意大利同盟者也将参与到罗马政制中来,他们不仅人数众多还居住在距离罗马城数百公里的地方。在这种情况下,罗马再采取直接投票的方式显然是不合时宜的,对罗马政制的改革也迫在眉睫。

此外,意大利同盟者获取罗马公民权的“新公民”在实际投票中受到了明显的限制。为防止“新公民”的票数会超过“老公民”,罗马只允许“新公民”在新组成的十个部落进行最后表决,由于先表决的35个部落已经占据多数了,因此,“新公民”的表决根本无法发挥实际上的作用。这一事实,在“新公民”开始意识到以后,就衍生出一种新的冲突。公元前88年,平民保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗向人民大会提出的四项法律提案,其中一项就包含“将新公民登记到所有的部落中去”的内容,这些法律提案引发了当年的执政官苏拉对罗马的武装进攻。随着苏拉的行动,平民保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗的

斯的所有法律都以非法为由被废除,因为它们是在公共事务暂停期间通过的。公元前87年,执政官秦纳再次重新提出将“新公民”分置到全部35个部落里的法律,并不顾同僚涅奥·屋大维的反对使该法律获得通过。

2. 罗马对行省的压榨与行省居民的法律救济

(1) 行省总督与罗马包税人对行省的压榨

“行省”(provinciae)是指意大利以外的,受罗马官员权力统治的地方。^[4]不同于对意大利半岛征服过程中采用的兼并或者联盟的方式,罗马对于行省主要采取了压榨和剥削的政策。除三个结盟城市和五个自由和享受豁免的城市外,有60个城市承担纳税义务,其中自由和享受豁免的城市受“粮食供给强制令”(frumentum imperatum)的约束,即有义务按罗马国家规定的价格出售一定数量的粮食,总之,罗马被现实地看做是这些城市的主人^[5]。在罗马对行省的压榨中,行省官员与罗马包税人发挥了关键性的作用。

行省总督是共和国派往行省的最高官员。行省总督由担任过执政官和裁判官的官员充任,通过延长这些官员的治权赋予他们相应的权力。元老院通过抽签的方式对执政官和裁判官卸任后前往的行省进行分配^[6]。西塞罗于公元前70年在“控威尔瑞斯一审控词”(In C. Verrem Actio Prima)与“控威尔瑞斯二审控词”(Actionis Secundae in C. Verem

[1] Catherine Steel. *The End of the Roman Republic: 146 to 44 BC Conquest and Crisis*, Edinburgh University Press, 2013, p. 86.

[2] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 344.

[3] Same as above note, 2005, p. 101.

[4] “行省”最初的含义是指官员行使其治权时得到承认的职权范围,在罗马扩张到意大利之外后,“行省”才指在意大利以外的,受到罗马官员权力统治的地区。参见[意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第272页。

[5] 参见[意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第275-281页。

[6] 同上注,第161页。

Liber Primus) 中代表西西里人民起诉行省总督盖乌斯·威尔瑞斯在任职的三年里滥用司法权、掠夺居民遗产、苛征重税、洗劫神庙、利用向西西里各地征募兵员及防御海盗的机会收受贿赂等罪行^[1]。威尔瑞斯诸多搜刮西西里财产的行为,与行省总督在行省内排他地享有军事、民事和司法方面的权力是密不可分的。乌尔比安说“行省执政官在其行省中享有除了君主之外大于所有人的治权。”^[2]行省总督采取独任的方式,使得行省治理的优劣程度往往依赖于行省总督个人的品行和能力。而行省总督享有的相当大权力,加上缺乏“合议制”对权力进行制约,也没有其他监督机构对行省总督的行为进行监督,使得罗马人通常将到行省任职视为一种敛财的方式,各个行省的总督对行省财产的搜刮行为也愈演愈烈。

罗马引入包税制的原因在于:罗马的版图从城邦扩张为帝国,但它依旧沿用城邦的政制机构,缺乏财政机构来管理意大利和行省。为实现征税目的,最便利的方法就是实行包税制^[3]。包税制是国家将征收税款的权力通过竞标的方式赋予包税人(Publicanus)^[4],包税人预付国家税款并自负盈亏。公元前123年,盖尤·格拉古颁布的《关于把亚细亚行省的土地由监察官出租的森普罗纽斯法》(*Lex Sempronia de provincia Asia a censoribus locanda*)宣布亚细亚为公共土地,通过监察官出租给由骑士阶层组成的包税人组成的合伙团体(societates publicanorum)来征收十一税^[5]。这一改革使得税

收的征收主体呈现出阶级性的特征,而元老院议员则被排除于包税活动之外。由于包税制的利益空间在于包税人预付给罗马财政的与实际在相应行省征收的税收总额之间的差额。因此,从行省居民处征收的税收越多,就意味着包税人的获利空间也越大。在高额的利润面前,行省居民的税收负担也日益增加。

(2) 行省居民的法律救济

一方面,针对行省总督搜刮财产的行为,起初行省居民并没有获得切实有效的法律救济。通常由元老院议员组成一种临时性法庭,参照私人诉讼的模式,用类似于仲裁员(recuperatores)团体在处理罗马人和异邦人纠纷的程序,认定官员“搜刮盘剥之财”^[6](pecuniae repetundae)的罪名后,由贪污官员返还不当得利^[7]。直至罗马采取设立“常设刑事法庭”(quaestiones perpetuae)的方式进行惩治。公元前149年,平民保民官坎布尔尼·比索·弗鲁吉(L. Calpurnio Pisone Frugi)提议通过了一项《坎布尔尼法》(*Lex Calpurnia*),该法设立了一个专门处理罗马行省官员贪腐案件的常设审判法庭。由此确立了行省居民可以通过“誓金法律诉讼”(Legis Action Sacramento)^[8]的程序获得法律救济,但是,审判只能在来自元老院阶层(ex ordine senatorio)的罗马辩护人的协助下才能启动,并且只在私人诉讼中引入了“特定物之债的请求返还之法律诉讼”(Legis action per condictioem)^[9]。在盖尤·格拉古改革期间,一部《关于搜刮钱财罪的阿其里法》

[1] 参见[古罗马]西塞罗:《西塞罗全集·演说词卷(上)》,王晓朝译,人民出版社2008年版,第208-230页。

[2] D. 1. 16. 8 乌尔比安《论告示》第39卷。[意]纪蔚民校:《学说汇纂(第一卷)》,罗智敏译,中国政法大学出版社2008年版,第225页。

[3] 参见[俄]科瓦略夫:《古代罗马史》,王以铸译,上海书店出版社2007年版,第390页。

[4] 关于包税人的拉丁形式Publicanus的争议与具体含义,详见徐国栋:《罗马公法要论》,北京大学出版社2014年版,第251-253页。

[5] 参见[意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第419-422页。

[6] 这一罪名术语一般用于描述罗马总督、裁判官、公共监护人滥用司法权、治权或其他公共职权搜刮盘剥罗马同盟国和行省居民,而被罗马同盟国和行省居民控告,要求归还被剥夺财物的情形。

[7] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第325-326页。

[8] 关于誓金法律诉讼的具体内容,参见[英]H. F. 乔洛维茨,巴里·尼古拉斯:《罗马法研究历史导论》,薛军译,商务印书馆2013年版,第234-237页。

[9] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第326-327页。

(*Lex Acilia Repetundarum*)^[1]规定罚金法律诉讼由“实名指控”(nominis delatio)的程序所取代,并且被告的责任被提高到所搜刮金额的两倍^[2]。可以看出,经过盖尤的改革,使搜刮财产罪具有了惩罚性,胜诉的行省居民从只能追回原本被搜刮的财产到可以获得原本被搜刮财产数额的两倍,意味着他们实际上已经获得了赔偿。同时,采用“实名指控”的程序,也改变了《坎布尔尼法》中受害的行省居民必须依赖罗马辩护人才可以启动审判的规定,使得行省居民可以合法地亲自提出控告,降低了受害的行省居民寻求法律救济的难度。此后一直到苏拉改革前,尽管经历了一些波折,但公元前100年,由格劳恰提议和实施的《关于搜刮钱财的赛尔维流斯·格劳恰法》(*Lex Servilia Glaucia de repetundis*)还是延续了《关于搜刮钱财罪的阿其里法》的改革方向。

另一方面,为限制包税人征收重税,裁判官会以告示的形式加以规范。乌尔比安说“包税人或其奴隶以公共收入的名义以暴力抢劫财产,如未返还,我将赋予两倍的罚金之诉。如一年后提起诉讼,我将赋予单纯的价值之诉。同样,如被主张以侵辱或者盗窃造成了损害,我将赋予该诉权。如不出示与这些事相关的人,我将赋予对抗主人的诉权,同时不许他们通过损害投偿解脱自己”^[3]可以看出,这则裁判官告示针对的是两种包税人的滥权行为。其一是直接作用于行省居民财产的剥削行为,其二是在征税过程中对行省居民造成的人格或财产损害的行为。鉴于直接剥削行为造成的后果更严重,因此对于这一行为的惩治力度也有所增强。收税的实际工作通常是由包税人的役使人(Familia)完成的,这则告示最后也明确包税人需要对其役使人的行为负责,由此督促包税人切实履行好监督的责任。

尽管对行省官员与包税人压榨行为制裁措施的法律逐渐趋于完善,但是由于行省总督与罗马包税人的在行省的利益紧密交织,二人也经常通过“合作”方式加大对行省的压榨与剥削,因此,法律的实际运行效果在这一过程中将大打折扣。一方面,罗马包税人为取得高额税收,征税时依赖于行省总督的军事权力以威逼恐吓行省居民;另一方面,经过盖尤的改革后,骑士阶层成为了搜刮财产罪的陪审员,而行省总督卸任后通常将面对贪污类型的起诉,而在他们在达成合作后,总督就可以在骑士阶

层的包底下脱罪。

(三) 苏拉个人权力的集中

1. 元老院“摄政制度”的非常规运用

公元前82年11月,苏拉在内战中取得胜利并成为了罗马绝对的主宰者。这一年两名执政官巴彼利阿斯·卡波(Cn. Papirius Carbo)和小盖尤·马略(Gaio Mario il giovane)双双殒命,元老院宣布进入“摄政制度”(interregnum)^[4]。

元老院的“摄政制度”是一种从王政时期延续到共和时期的古制,兼具神职性、法律性和政治性。在共和国时代,这一制度是指在最高民选法官缺位时,通常应当由执政官将治权转移给其继任者的惯例无法实现,此时则应将所有的权利完整的交至贵族元老(auspica ad patres redeunt)手中,由他们每人轮流行使5日的国家临时元首之职,直到举行新的选举重新选出两名法官时,由最后一名摄政(interrex)向他们转移治权和乌卜^[5]权。这一制度的设立不意味着元老院有权赋予执政官治权以及乌卜权,而是为了应对国家临时出现的缺少最高民选法官的紧急情况,由元老院贵族议员暂时保管执政官的权力,待人民选举新的执政官之后再加以委任(creatio)并交付权力,国家正常的政制状态就恢复了。

[1] 根据《本波表法》(*tavole del Bembo*)的保留文本判断,《关于搜刮钱财罪的阿其里法》是由前述一部一般司法性质的《关于审判员的森布罗尼法》(*Lex Sempronia iudiciaria*)加以执行的。参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第327页。

[2] [英]H. F. 乔洛维茨,巴里·尼古拉斯:《罗马法研究历史导论》,薛军译,商务印书馆2013年版,第402页,脚注2。

[3] D. 39, 4, 1pr. 乌尔比安《告示评注》第55卷。转引自徐国栋:《罗马法与现代民法(第七卷)》,厦门大学出版社2010年版,第258页。

[4] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第382页。

[5] 乌卜是一些有利的显圣迹象,对于民选法官或者人民从事一些行为的合法性来说是必需的。参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第218页。

根据这一制度，苏拉的追随者、首席元老（*princeps senatus*）卢齐奥·瓦勒里·弗拉科（*Lucio Valerio Flacco*）成为摄政。他根据苏拉的要求^[1]，没有遵照传统的选举执政官的惯例程序，而是向百人团民众大会提出了一项《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》（*Lex Valeria de Sulla dictatore*），使得这部法律在表面上自由的表决程序中获得了通过。苏拉依照共和政制的摄政传统，经过民主选举担任独裁官——既不算完全无视罗马共和政制，也不能算完全用武力夺取独裁官的职位，很显然，苏拉所追求的正是这一看似“合法”的任命。阿庇安指出：苏拉需要装出被选举的样子，但他实际上是以暴力维持他的权势^[2]。

2. 《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》的任命

《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》（*Lex Valeria de Sulla dictatore*）任命苏拉为“改革共和国和制定法律的独裁官”（*rei publicae constituendae et legibus scribundis*）。该法案主要包含三个方面的内容，一是认定苏拉一切行动的合法性，即确认苏拉在担任执政官期间和享有续任执政官权力的过程中所进行的公共事务都是合法的；二是明确苏拉的各项权力，包括苏拉拥有的对公民生命财产案件的最高裁判权、处置罗马公地、改变罗马城或意大利的疆域界限、解散或者设立意大利的城邦、支配各行省和附属国、代人民大会授予最高兵权、任命续任执政官和续任裁判官、决定官职的任期和存废以及颁布新法律整顿国政；三是这一独裁官的任期由苏拉本人决定，或者说任期直到苏拉认为他的工作已经圆满结束时为止^[3]。

在共和国的传统中，独裁官或称独裁长官（*magister populi*）是为应对国家的紧急情况，而由执政官中的一人根据元老院的提议或者与之达成的协议而任命（*dictus*）的非常设官职。该官职又分为“创设全权独裁官”（*dictator optimo iure optima lege creatus*）与“权力受限的独裁官”（*dictator imminuto iure*）两种类型，前者拥有完全的和不受限制的权力，即独裁官行使强制权不受向人民申诉制度的限制，行使民事治权也不能用保民官的否决权（*intercessio tribunicia*）加以反对^[4]。但是，共和传统中的独裁官不可留任（*fas non erat retineri*）超过六个月，在任期达到六个月时必须退职（*abdicare*）。可以看出，独裁官的设立，突破

了罗马共和国遵循的由两位执政官平等的享有最高权力的同僚制的原则，元老院对独裁官的态度也区别于对其他官职在政治上的领导和掌控，独裁官享有几乎等同于“王”（*rex*）的权力。但是，将独裁官作为国家处于重大战争（*quando duellum gravius*）或者城邦秩序失序（*disordiae civium escunt*）等特殊情况下产生的非常设官职，特别是对其任期作了严格的限制，就避免了独裁官权力过大而对正常状态下的共和国政制运行产生威胁。

而公元前88年，苏拉担任的独裁官所享有的权力更趋近于“创设全权独裁官”。这次政制实践与共和国传统设置独裁官有所不同。一方面，这次政制实践改变了独裁官设立的程序。根据共和国的政制传统，独裁官应当从两名执政官中选任。而苏拉在被委任为独裁官之前并不是执政官，他只享有续任执政官^[5]的军事权力。另一方面，这次政制实践突破了独裁官六个月的任期限制。苏拉的独裁没有任何任期限制，完全取决于苏拉本人的主观意愿。需指出的是，此前的独裁官并不享有“制宪”权，而《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》却赋予了苏拉颁布法律（*leges rogare*）的权限。这项法律的颁布表明：不仅苏拉过去采取的所有行动都被免于起诉，法律还赋予了他凌驾于法律之上的诸多特权。

因而，即便认为苏拉是通过“无节制的暴行、

[1] 苏拉给元老院一道公文，向元老院声明：为了罗马的利益，应当恢复独裁官的职位。为了巩固和恢复罗马及意大利的政府统治，不应当限定独裁官的任期。照他看来，在这个职位上，他能够做出对罗马最大的贡献。参见[古罗马]阿庇安：《罗马史（下卷）》，谢德风译，商务印书馆2016年版，第83页。

[2] [古罗马]阿庇安：《罗马史（下卷）》，谢德风译，商务印书馆2016年版，第82页。

[3] 参见[德]特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第305页。

[4] 关于共和国传统中的独裁官权力，参见[意]马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第194—195页。

[5] 根据罗马政制“兵权不可虚悬”的规则，兵权虽有法定的期限，却在届期以后仍依法有效，直到继任人出面接受前任的兵权。参见[德]特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第319页。

残暴的武力和纯粹的恐怖”获得权力的，但正式确定其权力的《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》的条款“仍然回应了法律上的顾虑和公共权力合法性的需要”^[1]。

三、苏拉政制改革的立法内容

苏拉政制改革的主要目标就是恢复共和国初期元老院的权威。为此，苏拉颁布了《关于审判的科尔内利法》（*Lex Cornelia iudiciaria*）、《关于二十名财务官的科尔内利法》（*lex Cornelia de XX quaestoribus*）、《关于平民保民官的科尔内利法》（*Lex Cornelia de tribunicia potestate*）、《关于行省管理的科尔内利法》（*Lex Cornelia de provinciis ordinandis*）、《关于叛逆罪的科尔内利法》（*lex Cornelia de maiestate*）、《关于设立八名裁判官的科尔内利法》（*Lex Cornelia de praetoribus octo creandis*）、《关于民选法官的科尔内利法》（*lex Cornelia de magistratibus*）等一系列的科尔内利法，试图加强元老院的权威。

（一）加强元老院的权威的科尔内利法

罗马实现从王政到共和的过渡后，由罗马贵族组成的元老院，不再是“王”的咨询机构，而是演变为国家的政治运行的中心。罗马政制中三个相互制约的元素也从“王”、元老院和民众大会转变为执政官、元老院和民众大会。但是，与王政时期比较稳定的三足鼎立的关系不同的是，共和国时期的执政官和元老院从本质而言是一体化的：卸任后的执政官将成为元老院议员，而元老院议员事由曾将担任过执政官或者将来可能成为执政官的人组成的。这就导致元老院与民众大会的斗争不断，最初表现为平民为争取土地、债务、罗马官职的与贵族进行的斗争，在公元前367年《李锡尼—塞克斯图法》（*Leges Liciniae Sextiae*）公布后，平民大体上取得了斗争的胜利，随后罗马政制又在诸多方面进行了平民化的调整。在应对罗马共和国危机的过程中，尽管元老院在形式上仍然掌握着国家的最高权力，但是，这一政制机构的权威还是在与保民官与骑士阶层的斗争中大打折扣，在私人化的军队面前更是显得孱弱无力。面对这一状况，苏拉试图通过对元老院人数和权力两方面的改革，重新发挥元老院在共和政

制中不容置疑的主导性作用。为了实现这一改革目标，苏拉实际上也部分推翻了共和初期平民与贵族斗争所取得胜利成果。

1. 宣布“国家公敌”的立法

为加强元老院的权威，必须肃清政敌。苏拉成为无限期独裁官后，随即颁布了一项《关于流放的科尔内利法》（*Lex Cornelia de proscriptio*），在此前军事镇压马略的追随者以及反抗苏拉的古意大利人的基础上，将任何拥护革命的罗马公民都宣告为“国家公敌”，对其可以不加审判地处以流放或者处死。其具体内容大致为“若有人杀死一个‘国家公敌’，不仅免受责罚，而且因此可得一万两千第纳尔的赏金；反之，若有人收留‘国家公敌’，即使是他的近亲属，也要受最重的惩罚”^[2]。这些人的财产也会被没收并以低价拍卖给苏拉的亲信或者支持者。

此外，苏拉还将被宣告为“国家公敌”的名单公布，这一名单也被称为公民的禁令，即禁止名单上的人的儿子和孙子担任公职。名单最初大约有40名元老和1600名骑士^[3]。之后的几天里，更多的名字被添加到名单中，直到公元前81年6月1日之后才不允许再添加任何新的名字^[4]。据考，这一血淋淋的名单每日都有增加，最后达到了4700名^[2]。同时，由于这一规定内容十分模糊，导致罗马人人自危，也使得苏拉的政制改革一开始就陷入了一种恐怖统治的氛围之中。

2. 扩充并维持元老院人数的立法

元老院是从罗马王政时代沿袭至共和时代的一个固有的政制机构，元老院的人数也从最初的一百人，扩充至相对固定的三百人。但那时的罗马尚处于一种城邦形态，而公元前81年苏拉所看到的罗马已然是一个称霸地中海的大国。更为重要的是，在苏拉进行政制改革前，除了自然死亡，战争、

[1] Henrik Mouritsen. *Politics in the Roman Republic*, Cambridge University Press, 2017, p. 2.

[2] [德]特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第307页。

[3] [古罗马]阿庇安：《罗马史（下卷）》，谢德风译，商务印书馆2016年版，第79页。

[4] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 126.

屠杀和禁令^[1]也造成了元老院人数的急剧减少，公元前81年，元老院议席中约一百二十五个名额需要填补^[2]。《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》赋予苏拉的广泛权力，包含选拔元老院议员（lectio senatus）的权力。于是，为恢复元老院的权威，苏拉开始着手填补元老院人数的空缺。同时，为应对罗马疆域的扩张而日益扩大的行政事务的规模，或者说，是为了更最大限度地发挥元老院的作用，苏拉将元老院的人数扩充至六百人。这项政制改革举措是由一部《关于审判的科尔内利法》（*Lex Cornelia iudiciaria*）颁布实施的。

这些空缺的填补主要采取的两种方式，都可以从过去的罗马政制实践中找到先例。一方面，元老院中原本的一些空缺从苏拉军队中的取得敌人战利品或者获得市民花圈的英勇军人中产生，公元前216年的一位独裁官M·法比奥·布特奥内（M. Fabio Buteone）面对坎尼战争造成了元老院议员严重伤亡时，需要一次性补充一百七十七名元老时也采取了这种方式，当时新的元老院议员是从在战争中表现出色的罗马市民中挑选出来的^[3]。另一方面，新增加的三百个元老院议员名额从骑士阶层产生，这一方式不仅盖尤·格拉古和小德鲁索提出过，公元前88年担任执政官的苏拉也试图采取过这一举措。所有的符合条件的候选人都是由部落按照通常用来组成陪审团的程序提名的^[4]。苏拉成功让三百名骑士阶级进入元老院，实际上解决了两个直接的问题：一是罗马元老院议员的减少，二是获得

罗马公民权的“新公民”的从政要求，针对第二个问题，有条件地吸纳“新公民”进入元老院无疑可以增加元老院作为统治阶级的本土竞争力。但值得注意的是，有论者指出，苏拉此举的目的不是为了加速罗马与意大利新公民社区的融合，也不是为了代表公民总数的大幅增加^[4]。

此外，为了保证元老院人数可以长期维持在六百人，苏拉在《关于二十名财务官的科尔内利法》（*lex Cornelia de XX quaestoribus*）将在财务官的人数从六人增加至二十人，其在任职一年后将自动进入参议院，而不必等待下一届选举^[5]。使得每一年都有二十名财务官在三十岁时进入元老院，以元老院议员终身任职的惯例以及罗马人平均六十岁的寿命估计，他们大约还有三十年左右的从政时间^[6]。苏拉正是试图以此填补元老院每一年人数空缺的需要。

3. 取消监察官制约作用的立法

公元前81年或者公元前80年应当进行罗马政制传统中五年一次的人口普查^[7]。苏拉虽然没有废除监察官一职，但是也没有进行监察官的选举，实际上是间接取消了监察官对元老院的制约作用。元老院的议员身份来源于他们曾将担任过民选的法官，因此可以说他们由民众大会间接选举产生的，另外一个制约因素还在于监察官对元老院的选任和监督。

在共和国的历史上，两名监察官（censores）虽然不享有治权，但是这一官职仍具有特别有影响力的权力和最高（maxima）鸟卜权^[8]。公元前312

[1] 禁令是指苏拉公布了一份名单，上面列出了不受审判或司法程序限制应当被处死的人的名字，这样杀害他们的人就有资格获得奖励。此后，禁令就像对外战争一样，为国库注入所需的资金，并为退伍军人提供资金和土地。See Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 334.

[2] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 145.

[3] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 122.

[4] Catherine Steel, *The End of the Roman Republic: 146 to 44 BC Conquest and Crisis*, Edinburgh University Press, 2013, p. 128.

[5] Alexandra Eckert, Alexander Thein. *Sulla: Politics and Reception*, Walter de Gruyter GmbH, 2019, p. 8.

[6] 即 $20 \times 30 = 600$ 。这个计算是基于某种关于一个年轻元老院议员预期寿命的经验法则。See Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 190.

[7] Catherine Steel. *The End of the Roman Republic: 146 to 44 BC Conquest and Crisis*, Edinburgh University Press, 2013, p. 109.

[8] 关于监察官的权力。详见[意]马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第198-201页。

年,一部《奥维尼平民决议》(plebiscito Ovinio)赋予监察官选拔元老院议员的权力,即监察官有权编制和定期更新元老院成员名单^[1]。这部法律要求监察官选拔“各个阶层中最优分子”进入元老院,这就使得公元前3世纪左右,在元老院中具有贵族身份的氏族元老的人数逐渐减少,而非贵族的“征召元老”(conscripti)的占比增加。按照共和国的政制惯例,进入元老院主要有两种方式,其一便是监察官的选任,另一种则是通过担任执政官、裁判官或市政官三种官职之一的,在元老院各享有一席一票^[2]。而苏拉通过扩大元老院的人数和《关于二十名财务官的科尔内利法》(lex Cornelia de XX quaestoribus)增加二十名财务官固定进入元老院的方式,即今后每一年都有固定数量的人员补充元老院议员的席位,这实际上取消了监察官在此之前享有的相对自由地选任元老院的权力。

此外,监察官对元老院的监督还体现在监察官享有的风纪整饬权(regimen morum)。这一权力可以通过某种有关名声和道德的仲裁审判手段(iudicium arbitriumve de fama ac moribus)来控制包括众多元老(patres)在内的罗马市民在此前五年的财产调查期间私人的或者公共的、民事的或者伦理方面的行为,如果存在不当行为,监察官可以通过监察官记过制度(nota censoria)对该罗马市民进行负面的评价。这一权力可作为选任元老院候选人的参考标准,同时对于已经被选任的元老院议员也有监督作用。元老院议员一般都是终身任职的,除非经过监察官审判并做出“开除出元老院”(senatu movere)的决定^[3]。然而经过苏拉的改革,每隔五年修改元老院名册的权力也无法行使,监察官不再享有举出理由并将元老院议员除名的权力。苏拉将

监察官一职搁置了,没有人在公元前81年被选为监察官,而在下一个五年一次的人口普查时,也没有任何监察官的选任,这种情况一直持续到公元前70年^[4]。这意味着苏拉废除审查制度也影响了罗马官员的任职模式,因为获得监察官一职长期以来一直被认为是前执政官政治生涯的巅峰^[5]。

4. 恢复元老院固有权力的立法

(1) 恢复元老院“准可制度”的立法

苏拉强制规定平民会决议必须受到元老院预先性意见的控制,使民众大会享有的立法权形同虚设。平民会决议与平民保民官与人民的商讨之权密切相关,其中一部分的商讨是关于提出控诉,特别是在人民面前向卸职官吏问罪,还有一部分是由保民官提出法案交付平民会决议表决,经过苏拉的改革,保民官行使这项权力必须请得元老院的许可^[6]。其实早在公元前88年,苏拉担任执政官的时候,他就试图对保民官的提案作出预防性的元老院决议。此举实际上恢复了早期共和国元老院享有的“准可”(auctoritas)制度。这一制度是由元老院的贵族议员对全体人民参加的民众会议^[7]作出的决议进行一种批准或者确认。具体是由民众大会投票之后,再由主持大会或者提出法案的法官把元老院的决定送回元老院(referre ad senatum)以请求贵族们的准可,这些决议主要涉及立法或者官员选任^[8]。通过“准可”制度,元老院的贵族议员有权阻止通过不受他们欢迎的法案或者选举不受他们欢迎的官员。正是基于这一工具性的作用,“准可”制度被看做是寡头政体全面胜利的产物,也就是在王政倒台后不久,贵族元老院最高权力的表现。

公元前339年三个《布布里利和菲罗尼法》(leggi Publiliae Philonis)中的一部法律,确立了

[1] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第200页。

[2] 参见[德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第314页。

[3] [意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版155页。

[4] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 343.

[5] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 123.

[6] 参见[德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第317页。

[7] 最初包括对库里亚民众会议、百人团民众会议以及部落民众会议的“准可”,被排除在外的是平民会决议。参见[意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第一卷)》,薛军译,北京大学出版社2009年版,第202-203页。

[8] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第220页。

将元老院的准可放在表决之前进行 (ante initum suffragium) 且承认平民会决议是一般性法律的渊源, 只要它们获得了元老院的准可^[1]。这一改变使得元老院贵族无法控制民众大会决议的实际结果, 从而大大缩小了元老院“准可”制度对民众大会的制约力。随着平民与贵族斗争中不断取得胜利, 公元前 287 年《霍尔滕西法》(Lex Hortensia) 的出台使得平民会决议等同于法律 (aequare legibus plebiscita)。尽管对于《霍尔滕西法》是否废除了针对平民会决议的预先准可存在争议^[2], 但是不可否定的是, 不受控制地使用“准可”制度的空间已经收紧了。

苏拉正是要恢复元老院贵族对平民会决议的控制与约束, 从而避免保民官煽动人民干预立法。苏拉试图改变元老院在先后担任平民保民官的格拉古兄弟改革期间的被动地位, 将之规定为保民官必须请得元老院许可的定制。关于这一改革措施的实际效果, 有论者指出, 公元前 133 年至前 92 年期间, 在 98 个立法过程中, 元老院只干预了其中一项; 而在公元前 90 至前 44 年期间, 元老院干预了 234 项立法活动中的 11 项^[3]。尽管这一数据统计在时间跨度上存在不精确的问题, 但是我们还是可以看出: 元老院在苏拉时代对立法的干预有所增强。

(2) 恢复元老院陪审员议席的立法

自盖尤·格拉古改革以来一直为元老院和骑士阶层所争夺的陪审员议席, 在苏拉的政制改革中, 再次回到了元老院阶层的手中。苏拉通过《关于审判的科尔内利法》(lex Cornelia iudicaria) 确立了只有从元老院当中才能选拔各个常设刑事法庭的陪审员, 包括那些在已有的刑事法庭之外的他新设立的法庭。可供选择的元老院议员被分成小组 (decuriae), 审理不同的案件, 但这一程序的细节难以确定^[4]。

苏拉政制改革的目标就是恢复元老院的权威, 因此, 在元老院与骑士阶层的政制对抗中, 苏拉毫不犹豫地站在了元老院的一边。然而, 这些新的“元老院议员”, 特别是那些花了大部分时间履行陪审团职责的人, 却主要是由苏拉直接提拔的骑士阶层^[5]。

如前所述, 在苏拉新组建的六百人的元老院中挤满了新的议员, 他们大部分来自于骑士阶层, 还有部分来自于意大利的城镇。由于他们中的大多数

都没有作为候选人参与公民大会的官员选举并担任公职, 因此这些新的元老院议员几乎没有任何治理国家的经验。由于财务官的人数增加至二十人, 同时财务官有资格自动在卸任后补充元老院议员席位的规定, 都不断地为元老院注入了新鲜的血液。这也导致在实践中, 经苏拉改革进入元老院的新议员, 很难担任高级职位, 甚至可能无法当选任何官职, 而这些新的议员的主要职责则变成了在苏拉创建的广泛的新的常设陪审团法院系统中担任陪审员^[6]。换言之, 苏拉实际上对骑士阶层进行了一次不露痕迹的分裂: 他先通过禁令处死了骑士阶层的数千人, 然后又提拔了百名幸存者成为了新的元老院议员, 使得许多来自于意大利城镇富裕家庭的骑士阶层取代了罗马死去的大量杰出人物。但是, 这些由骑士阶层构成的新元老并没有获得与前几代元老院议员平起平坐的政治地位, 他们只是作为新元老成为了陪审团成员, 并担负起了监督罗马社会的任务。

(二) 规范罗马官制的科尔内利法

1. 削弱平民保民官“革命性”的立法

在罗马共和国政制面临危机期间, 无论是保民官格拉古兄弟的改革, 还是格劳恰和萨图尔尼诺的民主运动以及由公元前 88 年苏拉亲身经历过的经平民保民官苏尔毕求斯提议剥夺军事指挥权的政制

[1] 对于《布布里利和菲罗尼法》是将平民会决议同百人团大会决议等同起来, 还是同民选法官的法律提案等同起来存在争议。参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》, 周杰译, 北京大学出版社2019年版, 第226-227+258-259页。

[2] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》, 周杰译, 北京大学出版社2019年版, 第258-259页。

[3] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 15.

[4] Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 192.

[5] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 128.

[6] Same as above note, p. 121.

事件,平民保民官都显示出一种对共和政制极具破坏力的“革命性”。或是为争取平民利益而不惜突破罗马共和政制传统,或是与执政官联盟而力图实现自己的政治目的。这种“革命性”让原本应当处于共和国统治核心地位的元老院陷入窘境,屡屡处于被动的政制地位。苏拉想实现的正是削弱保民官的力量,无形之中强化元老院的权威。

基于上述目的,苏拉通过《关于平民保民官的科尔内利法》(*Lex Cornelia de tribunicia potestate*)直接限制了保民官的权力,主要包含四项内容。一是苏拉剥夺了保民官的否决权(*intercedere*),把他们的权力限缩为对罗马人个人权利的保护建议权(*auxilii latio*),一个保民官仍然可以在刑事和民事法庭的案件中使用这一权力,但他不能推翻最终的判决^[1]。二是任何担任过保民官的人,都不得再担任其他贵族官职。三是把对保民官的“任命”或者“指定”(*destinatio*)赋予给元老院,甚至确立了元老院议员才具有保民官的参选资格^[2]。四是保民官任职期满后,必须相隔十年才能再次竞选同一官职^[3]。

这一改革的效果是立竿见影的。平民保民官作为平民保护者(*auxilium plebis*)享有广泛的权力,其中保民官否决权(*intercessio tribunicia*)是指平民保民官有权基于“认为这些行为对于他们所保护的利益来说是有害的”而对任何官员哪怕是享有治权的官员的行为进行否决,使得已经获得传统政府机构批准的决议不能执行^[4]。这种强有力的否决权从理论上讲还可以阻止元老院的最高决议(*senatusconsulta ultima*),如此一来,这一权力毫无疑问地有悖于恢复元老院的权威。因此,苏拉将此权力变成一种没有强制力的建议权,实际上是为了消除保民官在共和政制中对元老院的制约作用,使得此后任职的保民官不能再像格拉古兄弟一样,为了争取平民的利益而扮演顽强且具有革命性的反对元老院的角色,从而使得保民官成为一个“虚职”。而同时又规定担任保民官的十年间隔期以及由元老院选任保民官,实际上是为了这一目的的实现设置了双重保险。

同时,苏拉没有满足于此,他还阻断了保民官卸任后进入罗马政制系统任职的机会。公元前4世纪中叶,允许有保民官任职经历者自动进入元老院,而成为元老院议员后才能作为候选人参与罗马重要

公职的选举。此后,几乎所有出身于平民家庭的执政官都曾担任过平民保民官。苏拉改革的目的就在于限制平民阶层通过担任平民保民官作为进入罗马政界,同时明确担任保民官是没有任何政治前途可言的甚至意味着卸任后政治前途的终结,使得真正有能力、有抱负的年轻人对保民官一职形成一种内在排斥,从而降低平民保民官的整体素质,以避免今后有人利用这一职位形成与元老院相对抗的政制力量。苏拉实际上将平民保民官一职降低到了一种非常原始的状态,并将这一官职剔除出罗马官职晋升的结构关系,使得平民保民官一职成为了一个孤立的平民遗址。

需要注意的是,与削弱保民官的“革命性”密切相关的是:苏拉通过一项《关于粮食供给的科尔内利法》(*Lex Cornelia frumentaria*),取消了粮食供给制度。该制度是由盖尤·格拉古《粮食供给法》创立的,具体是指向罗马男性公民低价出售一定数量的小麦。公元前100年,保民官卢齐奥·阿卜勒伊·萨图尔尼诺直接将低价出售一定数量的小麦更改为国家无偿发放。从积极方面来看,这种做法为国家底层贫困者提供了最低的生活保障;但是,从消极方面来看,这种做法如果长期普遍地施行,会直接变成保民官讨好民众的工具,目的是为保民官赢得广大民众的支持和投票,从而形成一股足以对抗元老院的力量。为恢复元老院的权威,苏拉必然会掐灭这种可能对抗元老院的力量。同时,不仅不再免费向公民发放粮食,苏拉还颁布了一项《关于浪费花销的科尔内利法》(*Lex Cornelia sumptuaria*),对晚宴上的食物花销加以限制。

2. 规范高级官员权力行使的立法

(1) 实现治权的分离

苏拉通过颁布《关于行省管理的科尔内利法》(*Lex Cornelia de provinciis ordinandis*),改革了与行

[1] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 141.

[2] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第385页。

[3] 参见[日]盐野七生:《罗马人的故事Ⅲ:胜者的迷思》,刘锐译,中信出版社2012年版,第153页。

[4] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》,周杰译,北京大学出版社2019年版,第209页。

省治理密切相关的“治权延期”（*prorogatio imperii*）制度。罗马共和国早期对行省的治理采取创设新的裁判官的方式，随着被征服行省数量的增加，根据从公元前327年起确立在必要时候授予在任的执政官和裁判官“治权延期”的先例，罗马开始将某些行省的管理权交由前任执法官员，并根据他们曾经担任的官职而授予一种代行执政官（*imperium pro consule*）或者代行裁判官（*pro praetore*）的治权^[1]。从地域上说，民政和军事的界限固然在共和政制中已有划分：民政至城池为止，军事则从城池开端^[2]。然而，最高政权和最高兵权仍并掌于一人之手，同时治权的延期规则也使军事指挥官享有的续任执政官的军事权力很可能被滥用。正如由苏拉本人亲身实践的，无论是公元前88年苏拉作为执政官首次武装进攻罗马城，还是公元前82年苏拉通过享有的续任执政官的权力的军事指挥权实现的对罗马实际控制，都无一不显示出军事指挥权的强大威力。同时秦纳杀害同僚夺取罗马政权以及马略集结回归军队罗马的事例，也证明这一先例是极容易被模仿的。而这种威胁对元老院权威的冲击是必然的，苏拉想要改革的正是元老院在军事指挥权面前软弱无力的现状。申言之，苏拉希望由他本人创立的武装进攻罗马城的先例不再重演，军事指挥官对元老院的威胁也不复存在。

为实现这一目的，一方面，苏拉规定“罗马城内”的民选执法官员通常只能在罗马城内管理公共事务：执政官必须监督实施所有在元老院处理的重要事务，而裁判官则需要主持公共法庭并监督民事诉讼，而在执政一年后，如果为治理行省而延长治权一年，他们必须离开罗马，但可以保留军事指挥权^[3]。另一方面，他规定北至卢比孔河，南至墨西拿海峡的意大利半岛，决不允许军事指挥官率军进入^[4]。

可以看出，苏拉的改革措施实现了罗马的民选执法官和行省官员的明确区分。从更深层次而言，苏拉是将“治权”（*imperium*）分离为“在意大利行使的治权”和“在行省行使的治权”两个部分。前者是指执政官或者裁判官在罗马行使司法权或民事管理权，不拥有军事指挥权或者说享有有限的军事指挥权。后者行省官员的治权虽然可以治理行省并且指挥军队，但是不能染指罗马国内的公共事务。简言之，前者享有的“治权”被剔除军事权，后者

享有的“治权”被剔除民政权，即苏拉从法律上阻断了完整行使“治权”的可能性。

（2）明确“叛逆罪”的界限

苏拉为了进一步规范高级官员的行为，通过《关于叛逆罪的科尔内利法》（*lex Cornelia de maiestate*）明确了“叛逆罪”（*maiestas*）的界限。在苏拉实施政制改革之前，“叛逆罪”一直是一个相对模糊的概念，因此，对于是否构成“叛逆罪”的认定也缺乏相应的标准。苏拉改变了这一现状，他明确了行省长官构成叛逆罪的具体行为。《关于叛逆罪的科尔内利法》中主要规定了两种情形：一种情形是如果行省总督没有在接受任者到达后三十天内离开他管理的行省，他就构成叛逆罪，另一种是如果行省总督带领军队离开他管理的行省，进军某一个同盟国或者未经元老院的明确许可就向其他地区开战，也被认为构成叛逆罪^[5]。

在过去的四十年里，授予代执政官或者代裁判官治权延期已经成为司空见惯的事情，这一延期规则由于并不规范，常常导致许多行省官员在他们的职位上停留了过长的时间，即出现在任期结束后还留任在行省的情况^[5]。事实上，这种留任是存在风险的。行省总督不仅是罗马十个海外行省的之一的最高长官，还是罗马对外战争的军事指挥官。在任职结束后，其享有的军事指挥权没有立即终止，而在任职期间以及长期的逗留期间，行省总督通常会与他的军队建立一种更加紧密的关系。如此一来，长期逗留在行省的官员几乎拥有了一种类似于私人的军事力量，这一力量的存在对于处于共和政制体制中心的元老院而言就是巨大的威胁。

[1] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第310页。

[2] [德]特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第320页。

[3] Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 191.

[4] [日]盐野七生：《罗马人的故事Ⅲ：胜者的迷思》，刘锐译，中信出版社2012年版，第151页。

[5] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 142.

在苏拉改革前,由于被派往行省的官员人数时常不够,就造成了行省总督的任期无限期的延长,越来越多的情况是:一位罗马将军可能离开罗马多年,只是偶尔向元老院汇报公务,许多军事指挥官实际上已经成为独立行动的人员,他们拥有庞大的军队和广泛的自由裁量权——他们在地中海周围行军,并根据他们遇到的情况作出决定^[1]。苏拉通过《关于设立八名裁判官的科尔内利法》(*Lex Cornelia de praetoribus octo creandis*)保证了每一年派往行省的官员人数充足,避免行省总督任期的无限制延长。同时,又严格规范了行省总督的行为,意在约束军事指挥权的行使并防止军队私人化的现象出现。

3. 制定以元老院为中心的递进式官职晋升规则

苏拉力图恢复元老院主导下的寡头统治机制,为维系这一政制机制的运转,需要保证元老院议员人数的充足,同时也要确保元老院议员有充分的机会参与罗马共和政制的公共事务。但是,如果一个人在共和政制领域过快的升迁或者多次获得同一高级官职,则极易产生一种不受控制的个人权力。为此,苏拉制定了以元老院为中心的递进式官职晋升规则,这一规则是严格且循规蹈矩的。

苏拉通过颁布《关于民选法官的科尔内利法》(*lex Cornelia de magistratibus*),规定了四方面的内容。一是担任执政官之前必须具备裁判官的任职经历;二是规定了各个官职的最低任职年龄;三是确定在相互衔接的官职之间任职必须经过两年的间隔期,四是曾经担任过的官职直到十年以后才可以重新担任^[2]。

具体而言,苏拉将财务官从八名增至二十名,规定任职年龄为三十岁以上,财务官任期届满后获得进入元老院的资格;裁判官从六名增至八名,任职年龄为三十九岁以上,拥有裁判官的任职经历,才有资格成为执政官的候选人;执政官人数维持在两人,任职年龄为四十二岁以上^[3]。有此形成了从财务官到裁判官再到执政官的递进式晋升规则,不允许没有财务官从政经历的人担任裁判官或者执政官,也不允许财务官跨过裁判官直接竞选执政官,以此类推适用。

苏拉规划的罗马官员的政制生涯大致是:如果以三十岁当选财务官作为从政起点,在财务官任期

一年结束后,即可作为元老院议员进入元老院,以填补原先元老院议员死亡留下的空位,将元老院人数维系在固定的六百人。随着担任元老院议员期间积累的治理国家的经验,经过八年或者年满三十九岁后,即可参与裁判官的竞选。在担任裁判官的一年任期届满后,即可获得行省的任职资格^[4]。年满四十二岁,就有机会成为候选人参选执政官。待执政官一年任期届满后,还需担任为期一年的行省总督处理行省相关公务,任职结束后再回到元老院。

可以看出,苏拉将元老院作为官职任职的中心,以财务官为入口为元老院输送新成员,又通过层层递进的任职经历,锻炼新元老院议员治国理政的能力,又保证了共和国的高级官职始终在元老院手中,以此维护元老院寡头政治的绝对权威。苏拉制定的这样一套以元老院为中心的递进式官职晋升规则,从形式上保证了共和国的一切权力都掌握在元老院这一集体手中,从而坚决地打击了一切可能违背“晋升体系”(cursus honorum)之外的个人力量。但是,这一机械性的晋升规则也难以避免地存在僵化的弊端——从形式上而言,才能平庸与才能出众之人都必须遵守经过相同的时间、从一个官职到另一个官职的任职规范。

(三) 调整罗马外部关系的科尔内利法

1. 调整罗马与意大利关系的立法

(1) 罗马公民权问题与意大利土地的没收

在调整意大利与罗马的关系的问题上,苏拉遵守了一个原则,即承认此前已经赋予意大利同盟国的罗马公民权^[5]。同时允许“新公民”在全部 35

[1] Harriet I Flower, *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 128.

[2] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 144.

[3] [日]盐野七生:《罗马人的故事Ⅲ:胜者的迷思》,刘锐译,中信出版社2012年版,第149页。

[4] 执政官行省和裁判官行省之间,不仅存在总督身份上的差异,更主要的差别在于执政官行省中有执政官的军队。参见[意]弗朗切斯科·德·马尔蒂诺:《罗马政制史(第二卷)》,薛军译,北京大学出版社2014年版,第330页。

[5] 参见[德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第310页。

个部落里进行投票,从形式上消除了权力占优的老公民与权力受限的“新公民”之间的差别。可见,苏拉没有试图撤销罗马公民权的延伸,也没有试图破坏已经作出的部落分配规则。然而,这一原则的运用却具有严厉的奖励和惩罚的性质,采取的判断标准主要是这些地区是否举兵对抗过罗马或者是否对抗过苏拉。对于首先归附于苏拉的布隆迪西乌姆获得了海港重要的免税权,而参加罗马正规军始终顽抗到底的埃特鲁里亚地区中,一些最大的城市如佛罗伦萨(Floruntia)、费苏莱(Faesulae)、阿雷提乌姆(Arretium)等都受到了重罚^[1]。惩罚可以分为两类,对于罪状较轻的,可能惩罚是缴纳罚金、拆毁城墙等,而对于罪状严重的,则可能被没收全部的领土。一切失去土地的公民,同时丧失了其市的公民权和罗马公民权,只能取得最低的拉丁公民权。

我们应当认识到的是:苏拉尽管承认意大利同盟者获得的罗马公民权的权利以及投票的特权,但是他已经通过涉及公民大会以及立法方式的改革,有效的限缩了这些原本的权利以及特权。一方面,苏拉通过组建新的法庭弱化了公民大会的审判权,限缩了罗马公民作为选民参与百人团民众大会以及平民部落大会的传统途径;另一方面,监察官职位的搁置,也阻止了新公民依据财产的多寡或者所在的部落进行进一步的登记,由此暂缓了有资格的意大利人进入相应的阶层在百人团民众大会进行投票的时间。虽然有观点认为,部落的划分是自动进行的,但是如果没有部落的首领确认新公民是该部落的成员,那么很难确认新公民如何行使投票的权利,即便新公民能够在部落民众大会上进行投票,从而参与立法或者在执政官、裁判官的领导下选举低级官吏,他们也被排除在百人团民众大会之外^[2]。可以说,在监察官完成登记前,新公民基本没有融入罗马的政治生活,他们对罗马政制的影响是有限的。

(2) 意大利土地的分配与殖民地的建立

在苏拉政制改革期间,可供独裁官苏拉分配的土地主要有两种:一种是原先交由意大利同盟者享有收益权的罗马公地,这些土地在意大利同盟解散后又复归罗马政府所有;另一种则是在上述受到惩罚的各个意大利城市的土地,这些领土被视为合法的没收品。苏拉将这两种土地进行分配的过程,实

际上也是建立新殖民地的过程。这些土地被分配给苏拉的部下和老兵,这些地区被宣布为罗马的殖民地。阿庇安指出,苏拉此举是为了将整个意大利控制在他的驻军之下^[3]。苏拉统帅的军团有20或23个,除了战时的伤亡,估计大约7至8万人,他们被成批地安置在20到23个意大利城市中,可以确认的城市主要是临近罗马的普勒尼斯特(Praeneste),埃特鲁斯坎的阿莱提乌姆(Arretium),菲苏莱(Faesulae),克鲁西乌姆(Clusium)以及可能是佛罗伦提亚(Florentia),阿迈利亚的斯波列提乌姆(Spoletium),坎帕尼亚(Campania)的庞贝(Pompeii),厄巴纳(Urbana)和诺拉(Nola),皮塞努姆(Picenum)的因特拉姆纳·普拉图提奥伦姆(Interamna Praetuttiorum),可能还有阿普利亚(Apulia)和萨莫奈(Samnum)交界地区的维努西亚(Venusia)^[4]。

苏拉的殖民行动的受益者局限于退伍老兵及其部下,因而无法改善罗马其他无产者的境遇,更无益于缩小日益扩张的贫富差距。同时,由于缺乏相应的配套措施,很多分得土地的老兵也许并没有能力或者缺乏便利条件在新环境扎根,故倾向于违反既存的禁令而将分得的土地低价卖掉,这样一来,土地又重新回到了大土地所有者的手中。可以说,苏拉的殖民行动没有从根本上改革意大利的土地结构,只是从表面上短暂地改善了退伍老兵的生活。

2. 调整罗马与行省关系的立法

(1) 加强罗马对行省的管理

苏拉通过《关于设立八名裁判官的科尔内利法》(*Lex Cornelia de praetoribus octo creandis*)将裁判官的人数增加至八人,其中两名裁判官分别负责内务司法权(iurisdictio urbana)和外务司法权(iurisdictio

[1] 参见[德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第311页。

[2] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 343.

[3] [古罗马]阿庇安:《罗马史(下卷)》,谢德风译,商务印书馆2016年版,第80页。

[4] [德]克劳斯·布林格曼:《罗马共和国史:自建城到奥古斯都时代》,刘智译,华东师范大学出版社2014年版,第248页。

peregrina), 其余六名裁判官主持常设刑事法庭 (quaestiones perpetuae)。一年以后, 再以代行裁判官或者代行执政官的身份去治理行省。

裁判官作为执政官较低级别的同僚 (conlega minor), 是由百人团民众大会选举产生的另一位主要的民选执法官, 同时他也是治权的拥有者^[1]。苏拉增设裁判官治理行省的做法, 沿袭了罗马共和政制的传统做法。早期罗马共和国对行省 (provinciae) 的管理, 就是采取新设裁判官的方式解决的: 先根据抽签的方式确定裁判官们的专属职权范围, 最后再派遣他们去治理相应的被征服的行省。可以说, 行省的含义——直接受罗马执法官员权威统治的领地, 也由此确定下来。比如公元前 227 年, 罗马首次在内务和外务裁判官之外, 选任了另外两名年任制的具有治权的裁判官, 新设两名裁判官对应的职权范围是: 一个去治理西西里岛, 另一个去治理撒丁和科西嘉^[2]。而具体的被委派的权限以及管理的地域范围, 则在四名裁判官中抽签决定。而后随着行省数量的增加, 授予就任的执政官和裁判官“治权延期” (prorogatio imperii)——在一年任期届满后, 拥有治权的官员自动继续行使其治权, 直到继任的官员到任, 成为一种普遍做法。这一做法后来转变为把行省的管理交予前执法官, 并根据他们曾经担任的官职而授予一种代行执政官 (imperium pro consule) 或者代行裁判官 (pro praetore) 的治权, 再由元老院作出告示 (decernere) 并通过抽签的方式划定行省 (nominare provincias)。

苏拉设置八名裁判官后, 再加上业已存在的两名执政官, 每年就有十名罗马官员被派往各个行省。这十名负责行省治理的罗马官员对应在苏拉时期已经被罗马征服的十个行省, 它们分别是: 公元前 241 年建立的西西里行省 (Sicily); 公元前 238 年建立的撒丁—科西嘉行省 (Sardinia and Corsica); 公元前 197 年建立的近、远西班牙行省 (Hither and Further Spain); 公元前 167 年建立的伊利里库姆 (Illyricum); 公元前 146 年建立的马其顿行省 (Macedonia) 与非洲行省 (Africa); 公元前 129 年建立的小亚细亚行省 (Asia Minor); 公元前 121 年建立的纳尔旁高卢行省 (Narbonensis Gallia); 公元前 102 年建立的西里西亚行省 (Cilicia) 以及公元前 81 年建立的山南高卢行省

(Cisalpine Gallia)^[3]。

(2) 取消包税制

盖尤·格拉古曾在罗马把亚细亚省的十一税和关税出租, 造成包税人对于行省的盘剥以及罗马财政税收金额的流失。苏拉废除了中间人制度, 把以前亚细亚人的税收改为定额的赋税, 按照为征收积欠而编造的估价表分派各地的税额^[4]。如前所述, 包税人的利益空间在于预先交给罗马财政的税款与后续征收行省居民税款之间的差额, 为了争取最大的经济利益, 包税人往往会向行省居民苛以重税, 从而引发行省居民的不满而形成动乱, 进而影响罗马政制的稳定。而苏拉废除中间人制度, 形成定额的赋税, 不仅能安抚行省居民, 还对扭转罗马历来对行省的压榨和剥削的管理政策发挥了积极作用。

(四) 改革刑事法庭的科尔内利法

苏拉的政制改革的另一个重要的成果在于: 他通过颁布诸多立法的方式, 基本实现了常设法庭制度的普遍化。这可以说是对于审判问题的一个系统性的、深思熟虑的方案, 而不是对紧急情况的习惯性反应^[5]。实际上, 苏拉实施这一改革措施更主要的目的在于: 通过让元老院议员垄断陪审员席位并设置更多新的法庭进行审判工作, 进而达到元老院削弱民众大会的司法审判权的效果。

实现这一目标的第一步就是通过《关于审判的科尔内利法》将所有法庭的陪审团席位归还给元老院议员。如前所述, 经过苏拉的改革, 元老院已经扩充至六百人。新元老院中的大多数人都没有任职经历且缺乏治理国家的经验, 这就使得元老院内部出现了两种不同类别的议员: 一类是多次或者经

[1] 关于裁判官的权力。参见[意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》, 周杰译, 北京大学出版社2019年版, 第151-152页。

[2] [意]马里奥·塔拉曼卡:《罗马法史纲要(上卷)》, 周杰译, 北京大学出版社2019年版, 第309页。

[3] 参见徐国栋:《罗马公法要论》, 北京大学出版社2014年版, 第146页。

[4] [德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第四卷)》, 李稼年译, 商务印书馆2014年版, 第313页。

[5] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 336.

常被选民选为罗马高级官员的元老院议员，另一类则是可能不会当选任何高级官职或者终其一生地担任法庭的陪审员^[1]。因此，苏拉实施了改革的第二步：颁布多项法律组建了大量新的刑事法庭，一方面，是为了使得众多的只能担任陪审员的新元老院议员能够有用武之地；另一方面，也是为了缩减民众大会司法审判权的适用范围。在苏拉颁布的法律中，每一部法律都明确了要予以惩治的一个或多个罪名，以及对犯罪者适用的程序和施加的刑罚^[2]。第三步，为了增强司法制度实用性，苏拉对诉讼的程序以及法庭的主持者进行了规范。根据共和政制的传统，诉讼案件的判决权一部分在公民大会，另一部分在陪审法庭。苏拉规定一切以失职罪传讯官员的案件，第一审和第二审一律由保民官主持和判决；其余归人民决定的案件的一审以及二审由平民的市政官（*aediles*）^[3]主持和判决，但是保民官的判决以及市政官所主持的涉及刑事案件的判决都需要事先征得元老院的同意^[4]。而苏拉通过的《关于设立八名裁判官的科尔内利法》，其中六名裁判官担任刑事法庭的主持者。自此之后，民事案件与刑事案件有了明确的区分：案件属于裁判官做主席的陪审法庭的是刑事案件，案件由一个或者几个陪审员不再裁判官监督之下处理的便是民事案件^[5]。但是，在案件过多人手不足的情况下，也允许全权负责主持常设刑事法庭的裁判官将权力委托给贵族级别的元老院议员，即那些担任过市政官却没有担任过裁判官的议员。

在苏拉时代以前，已知存在的常设法庭有三个，第一个是前面提及的在公元前149年，由平民保民官坎布尔尼·比索·弗鲁吉（*L. Calpurnio Pisone Frugi*）提议通过了一项《坎布尔尼法》（*Lex Calpurnia*）设立了专门处理罗马行省官员贪腐案件的常设审判法庭。还有记载不太明确的于公元前103年建立的处理叛逆罪的法庭，以及在公元前123年以后建立的惩治谋杀罪的法庭^[6]。

具体而言，苏拉新通过颁布法律的方式设立的常设刑事法庭按照刑罚方式可以分为三类：第一类常设法庭涉及死刑。在维护国家利益方面，苏拉通过《关于叛逆罪的科尔内利法》（*lex Cornelia de maiestate*）明确了构成“叛逆罪”（*maiestas*）的标准，设置了惩治“叛逆罪”的常设法庭，他通过判处死刑的威慑性来禁止任何人触犯这一可能严重动

摇元老院统治根基的行为。而在维护国家秩序方面，苏拉通过《关于杀人和投毒罪的科尔内利法》（*lex Cornelia de sicariis et veneficis*），重新组织了一个死刑法庭，对于故意谋杀、携带武器杀人或者盗窃，故意纵火，制造、提供或者贩卖用于谋杀的有毒物质，弑杀长亲等行为进行审判，但是死刑的适用仍采用了古代的沉入水底刑（*poena cullei*）^[7]。对于伪造虚假遗嘱或者伪造货币的行为，苏拉也进行了严厉的打击，他通过《关于多重遗嘱的科尔内利法》（*lex Cornelia testamentaria nummaria*）设置了新的法庭对违反者判处死刑，其中规定的违法行为包括伪造各种遗嘱文书，篡改、删除或者破坏真实文书，伪造封印，在金块中掺假、制造假币等^[7]。第二类常设法庭涉及行为罚。苏拉通过《关于舞弊的科尔内利法》（*lex de ambitu*）设置了一个针对选举腐败犯罪的常设法庭，对于违反者的刑罚规定为：禁止十年内担任民选法官的职位。第三类常设法庭涉及财产罚。对于民选法官搜刮行省的行为，苏拉通过《关于搜刮钱财罪的科尔内利法》（*lex Cornelia de repetundis*）减轻了民选法官搜刮财产后承担的罚金，将之缩减至所搜刮财产的一倍（*simplum*）。对于一些简单的私人之间、没有造成严重后果的不法侵害行为（*iniuria*），苏拉通过《关于侮辱罪的科尔内利法》（*lex Cornelia de peculate*）设置新的常设法庭加以惩处，同时规定

[1] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 122.

[2] [意] 马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第330页。

[3] *aediles*是罗马的普通民选法官，主要负责城市管理方面的工作，中文被译为“市政官”或“营造司”。主要分为平民营造司（*aediles plebis*）、贵族营造司（*aediles curules*）、粮食营造司（*aediles ceriales*）。

[4] 参见[德]特奥多尔·蒙森：《罗马史（第四卷）》，李稼年译，商务印书馆2014年版，第324页。

[5] 同上注，第325页。

[6] Christopher S Mackay. *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 192.

[7] 参见[意]马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第331页。

提起诉讼以及获得作为罚金金钱款项的权利都专属于被侵犯的人。

四、苏拉政制在罗马共和政制进程中的崩溃

处于罗马共和政制末期的苏拉政制,是逐渐走向崩溃的,苏拉复古的政制改革仅仅是共和国的回光返照。除了一些不具备恢复元老院权威性的目的以外的改革措施,比如,为适应罗马领土的扩大而增添的官职人数、对罗马刑事法庭的完善、承认意大利同盟者的罗马公民权身份等得以保留外,苏拉试图恢复元老院权威的政制改革面临全面破产。

(一) 改革权力的分散:苏拉的离任与继任者

公元前81年,苏拉的各项政制改革基本形成,元老院的统治权威在法律上得到了空前的确认和增强。在认为改革的工作已经陆续完成后,作为独裁官的苏拉,也主动将自己从巨大权力中剥离出来,他宣布自己是公元前80年执政官的候选人^[1]。可以看出,当苏拉担任执政官时,他就不是独裁者了,罗马重新回归到了共和国选举两名执政官的时期,改革的权力也再次从集中在一人之手,再次转化成分散的状态。

公元前78年马尔库斯·埃米利乌斯·雷比达(Marcus Aemilius Lepidus)和昆图斯·路泰提乌斯·加图路斯(Quintus Lutatius Catulus)被选举为执政官。苏拉政制第一次遭到了执政官雷比达的质疑,他试图恢复那些被苏拉取缔的制度和权力。借离开罗马平定暴乱的契机,公元前78年,任执政官的雷比达在意大利北部建立了自己的军队,并扬言要向罗马发动进攻并成功阻止了公元前77年的执政官的选举,当雷比达逼近罗马城时,元老院被迫宣布国家进入紧急状态,授权加图路斯以前执政官的身份守护罗马,同时授予庞培代理裁判官(propraetorium)的特别治权^[2]。雷比达的军队溃败后余部逃往西班牙,与公元前83年担任西班牙(Hispania Citerior)总督后遭驱逐的昆图斯·赛尔托利乌斯(Quintus Sertorius)联合,开启了新一轮的内战。赛尔托利乌斯在西班牙组建了一个可以对抗罗马的政府,按照苏拉政制被派往内、外西班牙行省的两位行省总督无力剿灭赛尔托利乌斯的军

队,在这种情形下,元老院几乎是不得不委任当时没有担任过任何公职的庞培以军事指挥权去征讨远在西班牙的塞尔托里乌斯^[3]。可以看出,作为苏拉政制权力中心的元老院已经带头改变了苏拉政制严格的晋升规则,将部分权力让渡给了军事指挥官。

其中,公元前75年的执政官盖乌斯·奥勒留·科塔(Gaius Aurelius Cotta)再次对保民官权力的回归进行了有效的争取,直到公元前70年,格涅乌斯·庞培(Gnaeus Pompeius)与马可·李其尼·克拉苏(Marco Licinio Crasso)当选为执政官,两人联手彻底推翻了苏拉的改革成果,两人改革的具体内容于下文展开论述。

(二) 改革目标的落空:元老院权威的衰落

1. 再次调整元老院议员的陪审员议席

由于在司法审判中,陪审员成员能够决定案件审判的方向和结果,对罗马的公民有直接的利害关系。在罗马共和国前期,陪审员议席长期由元老院议员垄断。直至公元前122年,盖尤·格拉古颁布的一项《关于审判员的森布罗尼法》(Lex Sempronia iudiciaria)将元老院排除出陪审员一职,只允许骑士阶层担任陪审员。自此之后,在苏拉政制改革之前,元老院议员与骑士阶层围绕陪审员的任职展开了多次的争夺,每一次争夺的结果都是极端地将陪审员的任职资格完全归属于元老院或者骑士阶层独占。公元前81年,苏拉通过《关于审判的科尔内利法》(lex Cornelia iudicaria)再次将常设刑事法庭的陪审员议席转归元老院议员专有。

在此后的几年间,元老院担任陪审员在司法上对案件的审判让民众怨声载道;受到指控的元老院议员通常都能获得无罪判决,陪审人员出卖法庭的表决权的事情也层出不穷^[4]。对苏拉确立的“陪审员议席专属于元老院”的颠覆,始于

[1] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 164.

[2] 参见[德]克劳斯·布林格曼,《罗马共和国史:自建城到奥古斯都时代》,刘智译,华东师范大学出版社2014版,第261页。

[3] 同上注,第262-263页。

[4] 参见[德]特奥多尔·蒙森:《罗马史(第五卷)》,李稼年译,商务印书馆2014年版,第79页。

公元前70年。这一年，格涅乌斯·庞培（Gnaeus Pompeius）与马可·李其尼·克拉苏（Marco Licinio Crasso）当选为两名执政官。同年被选为裁判官路基乌斯·奥列利乌斯（Lucius Aurelius）与两名执政官协商提出一项《关于审判的奥勒留法》（*lex Aurelia iudiciaria*），调和了陪审员议席从盖尤·格拉古时代就开始的两种极端的分配方式，将刑事审判员的职位分为均等的三部分，第一部分由元老院议员担任，第二部分由骑士阶层担任，第三部分有在财产方面仅次于骑士的“富民”（*tribuni aerarii*）担任。这部法律取代了公元前81年，苏拉通过的《关于审判的科尔内利法》（*lex Cornelia iudicaria*）仅从元老院议员中选任陪审员的法律规定。同时，《关于审判的奥勒留法》还扩大了罗马上层人士的范围，在陪审员的选任上更加具有包容性，一些陪审员的公民权可能来自于公元前90年的《关于授予拉丁人和同盟者市民籍的尤利法》（*Lex Iulia de civitate Latini et sociis danda*）的授权^[1]。

2. 恢复监察官对元老院的监督

公元前70年，选举出了两名监察官——卢奇乌斯·盖利乌斯（L. Gellius）和格涅乌斯·伦图卢斯·克洛狄亚努斯（Cn. Cornelius Lentulus），这是继公元前86年之后监察官的首次选举。如前所述，在苏拉实施政制改革期间，虽然没有直接废除监察官制度，但是也没有遵照每五年选任一次监察官的罗马政制传统。公元前70年，两名监察官的主要任务是修改元老院的名单和核查人口普查名单，而由于苏拉增加的二十名裁判官定期补充元老院的规定，监察官对于元老院议员选任的权力已经不复存在了。在修改元老院名单方面，监察官仍然享有风纪整饬权（*regimen morum*），通过这一权力，他们有权将一些存在不当行为的元老院议员“开除出元老院”（*senatu movere*）。两名监察官在这一年一共开除了64名元老院院议员，超过了元老院总人数的十分之一，其中包括依据苏拉的政制改革而进入元老院但是腐败或者有害分子，其中包括后来重新成为元老院议员并与西塞罗共同担任公元前63年执政官的盖乌斯·安东尼（Caius. Antonius）和刚刚担任过前一年执政官的普布里乌斯·伦图卢斯·苏腊（P. Cornelius Lentulus Sura）^[2]。

3. 军队最高指挥官对元老院权威的挑战

苏拉政制为了恢复元老院的权威，全面抑制突

出的个人作用的发挥，在军事指挥权方面，表现为军事最高指挥官必须每一年更换一次。然而，在苏拉死后的几年中，违反这一规则的行动不断发生。比如，为应对反对苏拉体制的昆图斯·赛尔托利乌斯（Quintus Sertorius）在西班牙的起义，被派往西班牙的梅特鲁斯·皮乌斯在西班牙前线担任了8年的最高军事指挥官，被派往进行增援的格涅乌斯·庞培（Gnaeus Pompeius）也5年未能归国，此外为了应对试图再次对罗马发动进攻的本都国王米特拉达梯，被派往小亚细亚的卢库鲁斯也在东方连续驻扎了7年之久^[3]。这些在外行军的军队最高指挥官的任期都远远超越了苏拉规定的一年时间，其中主要的原因可能有两个：其一是远距离的对外征战往往持续时间长、行军路程艰难，严格按照苏拉政制频繁更换军队最高指挥官无法保证军事行动的连续性，同时也无法更有效地发挥军队的战斗力。其二是在罗马有军事才干的军事指挥官人数有限，对于一场对外战争持续五年到七年，如果严格按照苏拉政制的安排，就意味着在一个长期连续的战争期间需要更换五到七位军队最高指挥官，这显得有些不切实际。

由于对苏拉政制的违反，军事指挥权对元老院权威的威胁依然有增无减，威胁存在的有无更多地取决于军事指挥官本人的意愿。比如，公元前72年，镇压在西班牙的赛尔托利乌斯起义结束后，罗马的两位带兵的将军采取了截然不同的做法。梅特鲁斯·皮乌斯在率军回到罗马边境的卢比孔河时，将所率军队悉数解散；而庞培不仅没有解散军队，还率军度过卢比孔河宿营在罗马城郊外。庞培向元老院提出了三个要求：第一是给自己指挥下的在西班牙战斗的士兵分配土地，第二是给自己举办凯旋式，三是提名自己为下一年度即公元前70年的

[1] See Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 356-357.

[2] Christopher S Mackay, *The Breakdown of Roman Republic: From Oligarchy to Empire*, Cambridge University Press, 2009, p. 208.

[3] 参见[日]盐野七生：《罗马人的故事Ⅲ：胜者的迷思》，刘锐译，中信出版社2012年版，第182页。

执政官候选人^[1]。庞培实际上是在用军队向元老院施加威胁。根据苏拉政制,未经过低级官职之人不得竞选高级官职,未掌握最高职权的人不得举行凯旋仪式。虽然庞培实际上已经通过几次特殊的方式临时获得高级官职的权力,但是他实际上连最基础的财务官都没有担任过,也不属于元老院的一员。可以看出,尽管庞培的第一个要求尚显合理,举行凯旋式的要求也不算过分,但是关于庞培试图参选执政官的要求,已经完全颠覆了苏拉一手建立起来的以元老院为中心的递进式官职晋升规则。对于庞培的要求,元老院最初并没有答应,而是转而期待刚刚平定“斯巴达克斯(Spartacus)领导的奴隶起义”的马可·李其尼·克拉苏(Marco Licinio Crasso)能够说服庞培收回他的要求,然而,率领八个军团的克拉苏借游说庞培之机也没有解散军队,而是也表明了参选执政官的要求。公元前71年,庞培与克拉苏两位将军达成政制联盟,在他们背后提供支持力量的还有以无产者力量为后盾追求个人权力的“民众派”(populares),元老院只得准许执政官职和凯旋礼所需要的必要条件。庞培与克拉苏的军队驻扎在罗马附近,直到两人顺利当选为执政官后,他们才下令解散各自的军队^[2]。

元老院在军事行动上的软弱无力,可以通过回顾共和国末期元老院享有的政制权力得出结论。元老院享有的一项受其集体意志支配的、与军事武装直接相关的权力,即前文提及的“元老院紧急决议权”。这一权力是为压制平民保民官提比略·格拉古而创造性提出的,后来被初次成功运用于镇压平民保民官盖尤·格拉古的行动。此后,“元老院紧急决议权”不仅成为元老院治国的必要工具,而且也成为元老院镇压非法行动的武器。值得注意的是,“元老院紧急决议”在最初的实践中都取得了成功,但是在后期的实践中却不再奏效。主要原因在于,初期元老院试图镇压的大部分都是保民官的行动,而保民官背后支持的“民众派”虽然人数众多,却是毫无组织且零散的,无法对抗元老院授权执政官派出的罗马的正规军队,因此,往往一击即中。然而,当元老院再次想以相同的方法对抗军事指挥官时,在外行军多年的军队是军纪严明且配合默契的,并且与元老院相对抗的军事执政官往往是在同时代中军事才能极为出众的,因此,元老院派出的罗马正规军在一次次内战中败下阵来,最后不得不承认

在内战中取胜的军事指挥官行动的合法性。

更何况,苏拉在此之前已经树立了一个先例:一个强大的将军向罗马进军并夺取政权,这样的行动可以不受惩罚^[3]。庞培与克拉苏显然模仿了苏拉的行动,二人虽然没有武装进入罗马城,而是转而通过联盟的方式实现个人的政治目的,但是在这行动中,缺乏武力保障的元老院表现出的软弱无力是有增无减的。元老院这种面对军事指挥官的无能为力已经在苏拉时期可见一斑。显而易见的是,苏拉试图以严格的法律规则限制最高军事指挥官的行动并没有达到预期的效果。

(三) 改革重点的舍弃:对官制规则的违反

1. 突破递进式的官职晋升规则

苏拉制定的以元老院为中心的递进式官职晋升规则的打破始于元老院对庞培的委任。如前所述,公元前78年,任执政官的雷比达在意大利北部建立了自己的军队,并扬言要向罗马发动进攻。元老院被迫宣布国家进入紧急状态,第一次授予庞培代理裁判官(propraetorium)的特别治权。而后为了剿灭入侵罗马的敌人,元老院再次委任当时没有担任过任何公职的庞培以军事指挥权去征讨远在西班牙的塞尔托里乌斯。

进过苏拉的政制改革形成的“治权”的分离,在罗马管理国内事务的执政官享有有限的军事指挥权,担任过执政官或者裁判官被派往各个行省的总督才享有对军队绝对的指挥权。同时明确了担任执政官的最低年龄为四十二岁,担任裁判官的最低年龄为三十九岁。而在公元前77年庞培不仅从未有过裁判官或者执政官的任职经历,而且年仅二十九岁,事实上连苏拉规定的竞选年满三十岁的财务官的资格都不具备。但是,面对紧张的战事,从现有的三十九岁以上担任过裁判官或者四十二岁以上担任过执政官的人选中无法选出值得信赖的,可以授予“绝对指挥权”的将领,甚至于在当时的元老院

[1] 参见[日]盐野七生:《罗马人的故事Ⅲ:胜者的迷思》,刘锐译,中信出版社2012年版,第185页。

[2] 参见[古罗马]阿庇安:《罗马史(下卷)》,谢德风译,商务印书馆2016年版,第102-103页。

[3] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 137.

阶层尚无军事才能可以与庞培比肩之人。元老院对此采取的应对策略是：在镇压雷比达的起义时授予庞培的一种代理裁判官的特别治权和前执政官加图路斯保护罗马的权力，实际上名义上的“绝对指挥权”还是遵照苏拉政制授予了前执政官，而实际上的军事指挥权则由庞培行使。这一变通措施在短期的战事中尚且可以使用，但是这种名不符实的做法显然不适合于远在西班牙的战事。在两位严格依据苏拉政制派往西班牙的两位行省总督双双战败后，元老院最终打破了苏拉体制，将西班牙的军事指挥权授予了不具备资格但是具备军事才能的庞培。

在共和国的历史上可以找出一个很特殊的突破任职资格的例子：在第二次布匿战争期间，在大西庇阿的父亲与伯父相继阵亡，大西庇阿请求获得“最高指挥权”以告慰亡灵并振兴家族荣誉，最终元老院深受打动并将这场战事的军事指挥权授予了年仅二十五岁的大西庇阿^[1]。即使把元老院授予庞培军事指挥权看做是一个基于形势所迫的特例，毫无疑问的是苏拉制定的严格且固定的官职序列规范已经出现了一条裂痕。

公元前70年，庞培担任执政官的资格也是非法的。就任职经历而言，经过苏拉的政制改革，一套严格的从财务官到裁判官再到执政官的递进式晋升规则得以形成，任何不具备前任任职经历者，都不得担任后续的官职。而庞培连最基础的财务官都没有担任过，更不要说裁判官了。因此，按照苏拉政制，他并不具备担任执政官的任职经验。就任职年龄而言，公元前70年，庞培三十六岁，而苏拉规定的执政官的年龄必须在四十二岁以上。显然，庞培也不满足这一条件。这是对苏拉建立的政制体制化公然的违反。

2. 归还平民保民官的权力

苏拉制定的关于削弱保民官“革命性”的法律措施发挥了明显的效果，在苏拉死后的很长一段时间里，都没有出现一个能够汇集民意、代表民意能力的平民保民官。但是，其中也隐含着重要的问题：众多罗马公民失去了在罗马共和政制中行使话语权的重要平台。这引发了中下层民众的强烈不满，同时元老院议员中的开明人士也意识到其中的问题：尽管保民官一职存在诸多缺陷，但是民众本身的力量也许更为残酷，更加暴力。

对于保民官恢复权力的争取从未停止，公元前76年到公元前74年之间，都有保民官进行呼吁或者提出建议，但是大部分的提议都以失败告终^[2]。在这三年间，唯有公元前75年的执政官盖乌斯·奥勒留·科塔（Gaius Aurelius Cotta）颁布的一项《关于保民官权力的奥勒留法》（*lex Aurelia de tribunicia potestate*）提出有保民官任职经历者在经过公民大会选举通过后可以再担任其他官职，由此颠覆了苏拉禁止有保民官任职经历者再次担任其他贵族官职的规定。直到公元前70年，庞培和克拉苏二人担任执政官期间颁布的一项《关于保民官权力的庞培法》（*lex Pompeia Licinia de tribunicia potestate*），将保民官的权力全部归还。除了在公元前75年，已经恢复的保民官卸任后仍然有担任其他官职的权力。公元前恢复的保民官权力应当包括保民官的否决权、平民部落大会选举保民官的权力、取消保民官的任期十年间隔期间。

在庞培恢复平民保民官权力的问题上，西塞罗曾在他的《法律篇》中积极地讨论过。其中，反对庞培归还平民保民官权力的昆图斯，认为保民官是造成共和国处于混乱状态的罪魁祸首，同时列举了格拉古兄弟、萨图尔尼诺等平民保民官加以论证^[3]。而马库斯与西塞罗则论证了平民保民官存在的三个理由，其一是人民自身冲动且残酷的权力能够在保民官的控制下在实践中表现得更加温和，其二是从保民官处赋予人民一定的自由，可以使他们更好地服从于贵族的权威，其三是人民已经认识到保民官是他们行使政治话语权的重要平台，就不会放弃它^[4]。

从公元前70年开始，我们陆陆续续在保民官当中重新发现了很多执政官家族的名字，比如数位梅特罗和马可·波尔其·加图，公元前59年，贵族克劳迪家族的一个成员为了能够竞选下一年度的

[1] 参见[日]盐野七生：《罗马人的故事Ⅲ：胜者的迷思》，刘锐译，中信出版社2012年版，第165页。

[2] 参见[德]克劳斯·布林格曼：《罗马共和国史：自建城到奥古斯都时代》，刘智译，华东师范大学出版社2014年版，第265页。

[3] 参见[古罗马]西塞罗：《国家篇 法律篇》，沈叔平、苏力译，商务印书馆2002年版，第233-235页。

[4] 同上注，第235-238页。

保民官，还转换成平民身份^[1]。

五、苏拉政制改革的意义与评价

苏拉政制改革，在罗马共和国末期的政制发展中起着承上启下的意义。这一政制改革，一方面是对自格拉古起的诸位保民官改革产生的问题以及罗马共和国政制运行本身的弊病，进行的一次系统化的处理；另一方面，也为推动罗马“自上而下”的政制改革提供了新的思路，即各项政制改革措施，不再依赖元老院与其他罗马官员、民众大会协商决策，而是由一位具备军事力量支持而“合法”取得由公民大会授予的特殊独裁官，个人主导施行。苏拉创新了罗马政制改革的推行方式，试图重建“回到最初的罗马共和国”的贵族寡头政制。同时，不容否认的是，苏拉的政制改革也存在内在的矛盾性。

（一）承上的意义：苏拉政制改革对政制危机的系统化处理

1. 苏拉政制改革与此前保民官改革措施的对比

改革的成功进行，意味着权力在一定范围的有效集中。从上表可以看出，公元前133年与公元前123年的格拉古兄弟改革、公元前100年格劳恰和萨图尔尼诺的改革与公元前81年苏拉的政制改革依据的权力基础并不相同，前者主要以平民保民官作为改革的权力来源，后者则是无限期的独裁官。平民保民官是在平民与贵族的斗争中孕育而生的，这一常设官职设立的初衷就是为了保障平民的利益免受贵族的非法侵犯；而独裁官则是为应对罗马的紧急状态而由元老院紧急委任的非常设官职。可见，这三个时期的改革所依托的权力基础本身就具有明显的阶级属性，平民保民官更偏向于民众的利益，而独裁官更偏向于贵族的利益。

从具体的措施来看，在土地的改革中，格拉古兄弟的土地改革措施的获益的民众范围更广，而格劳恰和萨图尔尼诺的改革以及苏拉政制改革的土地分配仅仅涉及该时期处于支配地位的将领曾经统辖的退役士兵。在设立殖民地的问题上，苏拉采取了先剥夺土地再建立殖民地的方式，而盖尤·格拉古和萨图尔尼诺采取了在荒废的土地上建立殖民地的方式。对于粮食供给制度，萨图尔尼诺延续了开创这一制度的盖尤·格拉古的改革思路，甚至直接更改为国家无偿向罗马男性公民发放一定数量的小麦，而苏拉对于这一严重有损国库财产的政策没有任何好感，他完全将之废除。公元前122年，由盖尤·格拉古提出的扩展罗马公民权的改革措施，在经过公元前91年的“同盟”（socii）战争之后，苏拉虽然承认了此前已经赋予意大利同盟国的罗马公民权，但是他不仅削弱了公民大会的权力，还从实际上延缓了新公民参与罗马的政制中的进程。在人身保障方面，盖尤·格拉古禁止执政官或者元老院不经过公民大会就作出叛逆罪的认定，格劳恰施行了“关于侮辱罗马人民之尊严”法律，而苏拉颁布禁令几乎是随心所欲地杀害“应受处罚者”。对于陪审员议席的问题，盖尤·格拉古通过将陪审员议席赋予骑士阶层而将之纳入罗马的政治生活，从而赢得了骑士阶层的支持，格拉恰延续了这一做法，苏拉则将陪审员的议席重新归还给元老院。在保民官与元老院的权力上，格拉古兄弟、格劳恰与萨图尔尼诺极力地扩大保民官的权力，同时限缩元老院的权力。而苏拉的政制改革则正好相反，他不仅极力地恢复元老院的权威，还全方位地消除可能威胁到元老院的其他权力。

苏拉政制改革与此前保民官改革措施的具体对比如下表所示：

改革内容	格拉古兄弟的改革	格劳恰和萨图尔尼诺的改革	苏拉的政制改革
改革的权力基础	平民保民官	平民保民官	无限期独裁官
土地	规定拥有土地的最高限额，禁止分配后的土地转让，成立三人土地委员会具体分配，将帕加马王国的遗赠财产作为土地分配的资金；形成私人赋税田	把土地分配给在马略军中服役7年的老兵	没收反叛过罗马的意大利城市的土地，分配土地给苏拉的部下和老兵
殖民地	在意大利的本土以外的迦太基建立殖民地	在行省建立殖民地	将罗马公地和受到惩罚的各个意大利城市的土地，分配给苏拉的部下和老兵，这些地区被宣布为罗马的殖民地

[1] [意] 马里奥·塔拉曼卡：《罗马法史纲要（上卷）》，周杰译，北京大学出版社2019年版，第403页。

续表

改革内容	格拉古兄弟的改革	格劳恰和萨图尔尼诺的改革	苏拉的政制改革
粮食供给	每个男性公民每月以固定价格购买一定数量的小麦	继续降低粮食价格，相当于无偿发放	取消粮食供给法
罗马公民权	提议授予盟友公民籍，未获得通过		承认此前已经赋予意大利同盟国的罗马公民权，允许“新公民”在全部 35 个部落里进行投票
人身保障	加强了对人民申诉制度的保障	规定凡是指控人民利益的任何行为都可以交付法庭审判	颁布禁令
陪审员席位	从骑士中挑选陪审员，将元老院议员排除在外	将搜刮财产法庭的陪审员席位转给骑士阶层 ^[1]	恢复元老院的陪审员议席
包税制	把亚细亚省的十一税和关税出租		取消包税制
元老院	剥夺元老院议员的陪审员席位	剥夺元老院议员的陪审员席位	扩充元老院的人数至 600 人，将财务官增至 20 人，卸任后自动进入元老院；间接取消监察官对元老院的选任权和风纪整饬权；恢复元老院“准可制度”
保民官权力	提比略·格拉古谋求保民官连任失败；盖尤·格拉古成功获得保民官的连任		剥夺保民官的否决权；规定任何担任过保民官的人都不得再担任其他贵族官职；相隔十年才能再次竞选保民官
官制			将“治权”（imperium）分离为“在意大利行使的治权”和“在行省行使的治权”；明确“叛逆罪”的界限；制定以元老院为中心的递进式官职晋升规则；将裁判官增至 8 名，卸任后管理行省
刑事法庭			常设刑事法庭制度的普遍化

2. 从民众利益与贵族利益出发的政制改革的适用分析

从前面的分析对比，可以看出，格拉古兄弟的改革以及格劳恰和萨图尔尼诺的改革是从民众利益出发的，而苏拉的政制改革则是从贵族的利益出发的。

（1）从民众利益出发的政制改革

首先，格拉古兄弟的改革是一脉相承的，他们的改革包含着为民请命的崇高理想，但糟糕的是，他们完全突破了共和的法纪和传统的制度。公元前 133 年，竞选平民保民官的提比略·格拉古以一篇演讲奠定了他整个改革的基调。演讲的主要内容是陈述了在马略军队改革前，为保卫国家而通过“公民兵”方式服役的罗马人，大多数却在退役后失去了自己的房屋和土地，即士兵们勇敢地战斗和英勇地牺牲只是守护了别人的富裕和幸福^[2]。罗马贫富差距的急剧扩大构成了这篇演讲的大背景，而提比略从罗马底层民众利益出发的改革方向也昭然若揭。

任职保民官后，提比略先提出了一部比较温和的《森布罗尼农地法》（*Lex Sempronia agraria*），只将国有土地作为法案调整的对象。可以预期，这部法案的成功施行，能在一定范围内救助失业者，使从农民沦为无产者的人重新成为自耕农，从而缓和底层民众的不满情绪，化解社会的不安定因素。尽管提比略没有与元老院事先协商一致，但是元老院对这部法案也没有公开表示反对。然而，土地的

分配完毕后还需要相应的安置费用，提比略将这项开支归于国库，这就引发了元老院的公开反对。支持元老院的另一名平民保民官屋大维在表决时使用了“同僚否决权”以阻碍提比略的法案获得通过，而提比略则开创了通过公民大会罢免同僚的先例。由于元老院并不配合提供资金来源，为了避免无产阶层重新获得土地后又进入“不得不借款→无力还本付息→再次失去土地→重新成为无产阶级”的恶性循环，提比略直接通过平民部落大会处置了帕加马王国阿塔鲁斯三世遗产，作为实施《森布罗尼农地法》的资金来源，这一行为公开篡夺了元老院在管理外交政策和国家财政方面的传统特权。为继续推动改革，提比略极力谋求保民官一职连任的行动最终触怒了元老院，从而爆发了首次共和国内因政治斗争而引起的流血事件。

十年后，盖尤·格拉古沿着哥哥改革的路径向前更近一步，他通过《粮食供给法》（*Lex frumentaria*）让底层民众从中受益，同时又通过《关于审判员的森布罗尼法》（*Lex Sempronia*

〔1〕在盖尤·格拉古改革后，公元前106年的《赛尔维利和加比奥法》（*Lex Servilia Caepionis*）又把所有法庭的陪审员议席，都转交给元老院议员。而后在格劳恰和萨图尔尼诺的改革中，关于搜刮财产罪法庭的陪审员议席又再次被骑士独占。

〔2〕参见〔日〕盐野七生：《罗马人的故事Ⅲ：胜者的迷思》，刘锐译，中信出版社2012年版，第32-33页。

iudiciaria)拉拢了骑士阶层。这两种做法都是为了消除元老院对其实施改革可能形成的阻碍,前者使增加了国库的开支,后者直接剥夺了元老院的陪审员席位。他的改革还涉及土地问题、罗马公民权的授予、建设殖民地等诸多方面,为此,盖尤还实现了保民官合法的连任。最终,倍感权力受到侵犯的元老院对盖尤动用了“元老院紧急决议权”。

可以看出,提比略的改革行动主要是围绕“土地问题”展开的,而盖尤的改革涉及面更广泛。在提比略任职期间,他先绕过元老院颁布法案,此后又罢免同僚、篡夺元老院的特权,最后谋求连连任,其中保民官表现出的“革命性”也一点点增至无法收拾的地步。而盖尤则在改革之初就将自己置于元老院的对立面,直接寻求底层民众和骑士阶层作为改革的有力支持。可见,对于“保民官应当在与元老院充分协商之后,再向平民部落大会提议通过法案”的传统做法均被格拉古兄弟无视,他们直接绕过处于统治阶层的元老院的意见,而转而求助于底层的罗马民众。一场本应该“自上而下”的改革,在提比略的推动下,逐渐向一场“自下而上”的革命的方向发展。

罗马共和国的权力中心是元老院,而格拉古兄弟却试图动摇元老院的统治地位。尽管他的出发点是好的,但是从整个罗马共和政制的构成上而言,无论元老院有多么腐败或无能,只要它仍然是权力的中心,罗马共和政制就仍然没有垮台。然而,格拉古兄弟激进的改革方式——谋求保民官的连任和篡夺元老院的权力,将权力的中心一点点地转移到保民官,或者直接可以说是转移到他们自己的身上,这已经从根本上开始动摇元老院的统治地位,实际上也是在动摇共和政制的根基。因此,他们的行动必然会引发元老院的绝地反击。

公元前100年,保民官卢齐奥·阿卜勒伊·萨图尔尼诺与裁判官盖尤·赛尔维利·格劳恰在执政官马略的支持下,推动了一场更为激烈的民主性的改革。保民官萨图尔尼诺按照盖尤推行的《粮食供给法》依据补贴价格向穷人分配小麦的做法,继续将补贴价格降低到相当于免费的地步,他们三人的改革还涉及调整陪审员议席、分配老兵土地、在意大利建立殖民地等方面。这场民主性改革的激进性主要体现在:保民官萨图尔尼诺直接把原属于马略手下退役的老兵召集到罗马,公开对元老院进行威

胁,如果不同意通过法案,将被处以罚款并失去元老院的议席。正如第一章谈过的,萨图尔尼诺的行动造成了保民官与元老院的公然对立,而他之所以史无前例地直接对抗的元老院的权威,很大程度上的原因是:政制盟友执政官马略以及马略背后的老兵的支持。然而,由于马略这个盟友并不牢靠,萨图尔尼诺最终也命丧于“元老院紧急决议权”。

可以看出,保民官萨图尔尼诺比格拉古兄弟更为激进,这些使得从民众利益出发的政制改革,脱离了在协商中上下求索的推动方式,反而往“革命”的道路上越走越偏,而革命必然会受到镇压。同时,应当注意的是,保民官萨图尔尼诺的改革是把军事力量与民主性改革方向相结合的一次新的尝试。自马略的军队改革完成之后,军队私人化的现象便成为威胁元老院权威的巨大隐患,在保民官萨图尔尼诺公然对抗元老院的过程中,可以预见这一隐患迸发的强大力量。

(2) 从贵族利益出发的改革

苏拉的政制改革将元老院作为共和政制的中心,他实施的一系列改革是思路清晰的。

一方面,苏拉全方位地巩固元老院的权力。公元前81年因战争、屠杀和禁令,元老院的人数已经减少了三分之一,苏拉补齐了原本三百名元老院的议席,又吸纳三百名骑士阶层进入元老院,直接将元老院人数扩充至六百人。然而,这些“新元老”很难获得罗马的高级职务,更多工作只是在常设刑事法庭充任审判员。为确保元老院每一年的人数维持在六百人,苏拉还将财务官的人数扩充至二十人,规定其卸任后能够自动填补元老院议席的空缺。通过这种方式,苏拉实际上取消了监察官对元老院议员的选任权。同时,由于公元前81年没有按照罗马共和传统选举监察官,苏拉相当于间接废除或者说暂停了监察官对元老院享有的每五年一次的资格审查,使监察官无法对元老院议员的行动实施监督。苏拉还恢复了元老院的固有权力,其一是共和国初期元老院享有的对公民大会的“准可制度”,这一制度将公民大会的决议结果控制在元老院手中;其二是对于在元老院与骑士阶层之间几经辗转的陪审员议席,苏拉将之复归元老院独占。

另一方面,苏拉多方面地削弱元老院的对抗性力量,首当其冲的就是平民保民官一职。自格拉古兄弟起,保民官一职就重现出对抗元老院的“革命

性”，这一“革命性”以其背后支持的民众力量作为后盾，一旦民众经过保民官的煽动，就会让元老院陷入政治决策上的被动地位。苏拉通过削弱保民官的“否决权”、规定十年的任职间隔期以及将保民官一职排除出一般的官员晋升体系、废除粮食供给制度等方式，成功将保民官一职变成了“虚职”，使之变成了平民的遗址。而对于执政官与裁判官，由于他们卸任后还要被派往各个行省，仍然享有“治权延期”的权力，苏拉直接将罗马的最高权力“治权”一分为二，分为“在意大利行使的治权”和“在行省行使的治权”两个部分。其目的在于限制在各个行省统兵的从执政官或裁判官卸任后的军事指挥官的权力。同时，苏拉还严格规定了各个行省总督构成“叛逆罪”的情形，谨防日后军事指挥官对在罗马城内统领军队或者直接使用武力。此外，苏拉还规范了罗马的官职晋升系统，规定罗马官员必须按照从财务官到裁判官，从裁判官再到执政官的既定序列任职晋升，还规范了官职的任职间隔期、各个官职的任职年龄等方面，同时又将官职的晋升与进入元老院的资格紧密联系起来，由此形成了以元老院为中心的递进式官职晋升规则。

需要补充的是，为适应罗马版图扩大而日益增加的管理事务，苏拉不仅增加了元老院的人数，也相应增加了裁判官与财务官的数量，同时还增设了罗马常设的刑事法庭，并使之制度化。上述的单纯增加人数的改革措施所表现出的维护贵族阶层利益的色彩并不明显，更多的为适应现实需要。但是，在对于罗马接纳已经获得罗马公民权的意大利公民的问题上，苏拉还是表现出比较明显的贵族的保守性。主要表现在：虽然苏拉顺应时势承认罗马公民权向意大利扩展，但是在公元前81年，苏拉却没有按照共和政制的惯例选举监察官，这就意味着新公民无法依据登记的部落在公民大会进行投票，实际上直接限制了新公民的参与罗马共和政制的权利，延缓了意大利公民融入罗马社会的进程。

从贵族利益出发的苏拉，极力修复以元老院为权力中心的罗马共和政制。如果把这一体制比喻为一个“皮口袋”，随着年代的久远这个“皮口袋”已经破旧不堪了，苏拉试图通过制定严格的法律规范，全面地进行修补，只要可以把破洞的地方全部补起来，苏拉就坚信这个“皮口袋”还能正常使用，而同样站在贵族利益一方的西塞罗也属于“皮口袋

修缮派”^[1]。可见，对于当时的罗马贵族阶层来说，尽管他们认识到罗马社会存在诸多亟待解决的问题，但是让他们扔掉既有的“皮口袋”，而另外去寻求其他解决问题的政制机制，还是超出了他们的思考范围。

（二）启下的意义：苏拉政制改革提供的模板

1. 军事独裁的初步尝试

（1）军事力量的使用

公元前88年，作为马略政制盟友的平民保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗通过非正常手段剥夺了执政官苏拉的军事指挥权，遭到了苏拉的反击——他在共和国的历史上第一次武装进攻罗马城，并在内战中取得胜利。这是苏拉第一次为赢得政制上的胜利而正式地使用军事力量，苏拉进军罗马的后果也是前所未有的。包括马略及布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗在内的12人未经审判就被判刑，并被宣布为“国家公敌”，他们的财产被没收，他们被定义为逃犯，任何遇到他们的人有权杀死他们而不受惩罚^[2]。

此外，苏拉不仅废除了保民官布布里利·苏尔毕求斯·鲁弗通过的法案，还构建了以恢复元老院权威为目标的改革的基本框架。然而，在苏拉在外征战的几年中，公元前87年的两位执政官涅奥·屋大维（Gneo Ottavio）与卢齐奥·科尔内利·秦纳（Lucio Cornelio Cinna）在国内事务上出现了争执，罗马城再次发生武力冲突。同时，已经被宣布为“国家公敌”的马略为进行报复在罗马展开了大屠杀。可以看出，军事力量已经随着马略的军队改革，成为了罗马政制的伴随品，在苏拉第一次武装进攻罗马城之后，这种军事力量更是无法控制。

公元前86年，秦纳和马略被担任罗马的执政官，在马略死亡后，秦纳通过掌握公民大会的选票，开始连续担任执政官。但是，秦纳缺乏清晰的改革思路，相较于改革，他更多的考虑是如何攥紧手中的权力，并防范在外作战的苏拉。为此，秦纳不仅解

[1] 参见[日]盐野七生：《罗马人的故事Ⅲ：胜者的迷思》，刘锐译，中信出版社2012年版，第153页。

[2] 参见[古罗马]阿庇安：《罗马史（下卷）》，谢德风译，商务印书馆2016年版，第52页。

除了苏拉的军职,还没收了苏拉及其同一派系所有人员的财产并将这些人驱逐出境^[1]。在这种情形下,苏拉的军队失去了罗马正规军的名分以及向罗马寻求援军的权利,但是苏拉依旧征服了希腊并控制了希腊的局势。公元前82年,苏拉在与罗马方面的正规军为期两年的战争中取得胜利,再一次成为了罗马绝对的主宰者。与公元前88年获得罗马统治地位后较为温和的举措不同的是,这一次苏拉通过一项《关于流放的科尔内利法》(*Lex Cornelia de proscriptione*),以宣告“国家公敌”的方式颁布了禁令名单,出现在名单上的人,可以不经审判就被流放或者处死,其财产也将被尽数剥夺。这一过程,实际上是军事力量升级成一种不受控制的暴力。此后,苏拉又以支持他的军事力量相威胁,使得元老院通过“摄政制度”,在形式上获得公民大会同意的情况下,授予他无限期独裁官一职。

可以看出,苏拉为争取政制优势而使用军事力量的过程是逐渐升级的,在第一次武装进攻罗马城夺回被平民保民官布布利·苏尔毕求斯·鲁弗夺取的军事指挥权,虽然开创了武装进攻罗马城先例,但是苏拉并没有更为过分的举动;而公元前82年,苏拉在内战中取得胜利再次成为罗马城绝对的支配者时,苏拉不仅剥夺了政敌的财产,还不附任何条件地杀害他们。这一过程是军事力量转化为暴力的过程,我们也可以看出,受个人支配的军事力量与让人恐惧的暴力之间的距离,其实只有一步之遥。

(2) 无限期独裁官的担任

苏拉通过《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》担任的独裁官,与共和国传统上的独裁官并不相同。传统上,独裁官一职,是罗马共和国的一个非常设官职,用以应对罗马政制出现的紧急状态。公元前133年起,元老院在应对国内冲突时,没有根据传统做法——通过任命或者提议独裁官来解决,而是创设了“元老院紧急决议权”来镇压格拉古兄弟的改革。此后,独裁官一职销声匿迹,直到苏拉对其进行了创造性的改变并使其重现。

苏拉担任的独裁官,是罗马共和政制中前所未有的。第一,承认这一独裁官任职之前的一切行动的合法性;第二,这一独裁官的人选突破了从两位执政官中产生的惯例,即罗马共和政制的惯例却是独裁官应当从当年的两名执政官中选出,但是苏拉并不是当年的执政官;第三,这一独裁官没有任期

限制,被任命者可以连任到他满意为止。第四,独裁官享有诸多的权力,不仅包括整顿国家所需的一切权力,还包括制定法律的权力。基于以上四点,苏拉先将过去任职期间采取的行动合法化,通过突破独裁官任职资格的限制使自己获得合法的任职身份,再通过取消独裁官的六个月的任期限制扫平改革可能面临的障碍,最后以“无限期独裁官”一职将分散在官制、元老院、公民大会的权力高度集中起来,实际上将罗马共和政制权力的中心从元老院转移到了“无限期独裁官”一职身上,即转移到了个人的身上。

2. “立法者”形象式改革的探索

经过苏拉的改革,元老院的权威被以法律的形式全面地确定下来。苏拉政制改革的成果是有公元前82年和公元前80年的两项立法和公元前81年的十八项立法确定下来的,即完全依赖于立法中的明确规定和指导方针。这些立法形成的基础不再是元老院或者罗马高级官员达成的共识或者协商的结果,而是完全依赖于一位“改革共和国和制定法律的独裁官”的授意,笔者将之概括为“立法者形象式的改革”。

值得注意的是,苏拉合法的权力是来源于罗马的公民大会与正式选举罗马官员并行的程序。在此之前,罗马通常很少使用公共立法程序来解决棘手的问题和危机,但随着立法变得更加频繁和高度政治化,这种情况发生了变化^[2]。

可以推测,苏拉开创了这样一个先例:政制强人在有足够军事力量的支持下赢得内战的胜利,再借由独裁官一职,取得“合法性”权力的外衣后,便可以按照他本人的意愿,推行一场自上而下的政制改革。

(三) 苏拉政制改革的评价

1. 内在的矛盾:军事独裁与维系共和政制并存的改革

苏拉政制改革的权力基础来自于《关于独裁官

[1] [日]盐野七生:《罗马人的故事Ⅲ:胜者的迷思》,刘锐译,中信出版社2012年版,第125页。

[2] Callie Williamson. *The laws of the Roman people: public law in the expansion and decline of the Roman Republic*, University of Michigan Press, 2005, p. 325.

苏拉的瓦勒里法》的授权，这是元老院通过“摄政制度”从形式上征求百人团民众大会的同意后授予苏拉特殊权力的一项法案。实际上，元老院违背共和政制传统中选任两位独裁官的通常做法，而授权苏拉担任无限期独裁官的做法，完全来自于苏拉的授意，是元老院和民众受到了苏拉武力威胁的结果。公元前82年，在内战中取得胜利的苏拉再次成为罗马绝对的支配者，他向元老院发布了一道公文，表明他担任无限期独裁官的意愿。这种意愿的表达背后是苏拉军队的支持，在军事强人面前软弱无力的元老院只得表示同意。因此，苏拉政制改革的权力来源具有军事性质，是军事指挥官利用军事力量实现个人权力的表现。而苏拉如愿成为的无限期独裁官，实则是将罗马共和国的官制、元老院、民众大会所拥有的国家最高决策权集中于一身，显然，苏拉在实施政制改革期间，已经将自己变成了罗马政制权力的中心。

但是，苏拉政制改革的目标却是恢复元老院的权威，恢复罗马共和政制中元老院的统治地位。为实现这一目标，苏拉不仅增加了元老院的人数，还取消了监察官对元老院的监督作用。同时，他还恢复元老院享有的固有权力，试图焕发元老院新的活力。此外，苏拉还不遗余力地削弱其他一切可能威胁元老院的力量，特别是从格拉古兄弟时起就常常站在元老院对立面的平民保民官一职，更是遭到了苏拉空前的打击，沦为了一个“虚职”。对于军事指挥官对元老院可能产生的威胁，苏拉也通过制定严格的官职晋升规则以及“叛逆罪”的认定规则来予以消除。

此外，苏拉在81年底结束了他的独裁统治，之后成为了80年的执政官，没有可靠的证据证明他同时拥有两个头衔^[1]。在80年代的选举中，人民再次选举苏拉为执政官，但是他拒绝了这个荣誉，并在年底成为了一个普通公民^[2]。苏拉的这种做法的目的是明确的，一方面，苏拉想要重塑的秩序是罗马的共和政制，无限期独裁官一职只是为了执行这一具体的任务而设立的一个特别的职位。因此，苏拉担任了约一年左右的无限期独裁官，通过颁布法律全面地推进罗马政制的改革之后，在以法律为基础运行的秩序建立起来之后，苏拉就重新回到了普通执政官的位置上，这是苏拉试图通过立法恢复共和政制的明确标志。另一方面，苏拉政制改革

的目标就是恢复元老院的权威，苏拉试图增强的是元老院这个集体的力量，因此决不能突出个人的权威。因此，在苏拉通过无限期独裁官一职推定的政制改革措施全部付诸实践以后，苏拉先是回到了传统的执政官的位置上，接着选择了离任。

可以看出，苏拉以恢复元老院寡头统治作为政制改革的终极目标，他虽然没有把军事独裁作为君主专制的基石，但是苏拉背后的军事力量实际上一直威胁着元老院的统治地位。

2. 内容的复古：回到最初罗马共和国的改革

政制不是在真空中构想出来的。苏拉的政制改革是他自己政治想象力的产物，但是也一定受到罗马共和国后期苏拉亲眼目睹和参加的政治辩论的影响。罗马共和国是由贵族团结平民驱逐了罗马传统意义上的“王”而建立起来的。在最初的罗马共和国中，贵族阶层牢牢地把控着国家政制体制的运行，并且在诸多方面享有优于平民阶层的权力。随着平民不断地抗争，在平民与贵族权力斗争的拉锯战中，贵族逐渐在平民多次的撤离运动中选择妥协，平民中的富有者成为“新贵”，逐渐融入了原本的贵族阶层，而平民的权利也不断扩大，他们不仅可以在民众会议中发表意见，平民保民官也可以保护他们的权利。通说认为：苏拉试图让国家回到最初的罗马共和国时期，即回到共和国刚刚建立时的贵族寡头统治时期。

具体而言，在最初的罗马共和国，元老院的权威地位并没有法律保障，更多的是基于元老院的成员均有担任民选法官的任职经历，这使得他们的意见对于罗马政制的发展完善具有很大的分量^[3]。而随着罗马版图的扩大，根据罗马政制实践，元老院逐渐享有了分配罗马行省以及处理更大范围的外交事务的等更多的权力。元老院实际行使的权力扩大，使得元老院的权威也不断增强。首先，即使是被选为罗马最高官职执政官的人，也不会轻易地违背元老院的意愿，因为元老院享有将前执政官分配到各个罗马行省的权力，如果某位执政官违

[1] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 132.

[2] Arthur Keaveney. *Sulla: the last republican*, Taylor & Francis Group, 2005, p. 167.

[3] Same as above note, p. 2.

抗元老院,则一定会影响到他后续的政制生涯。其次,许多担任罗马民选法官的人,已经获得了元老院议员的身份,因此他们也不会贸然地违背元老院“同僚们”的意愿。再次,虽然公民大会在所有立法和公职任命的事项上有最后的发言权,但是他们同时受有权势的民选法官的引导。^[1]而元老院虽然形式上是一个咨询机构,但显然对公共政策和行政施加了决定性的影响。

在共和国的政制发展进程中,元老院并不是一个阶级属性完全统一的团体,但这一集体中的贵族议员却可以与其他议员完全区分开来。元老院中的贵族元老,拥有庞大的地产和大量的门客,少数贵族家族凭借他们的权力和威望把控着罗马政制中高级官员的职位。但是,尽管这些家族在维护贵族阶级利益方面是一致的,但是他们之间仍然进行着持续且激烈的竞争,为了获得罗马政制的高级官职或者对家族有利的政制形势,他们之间也不断地建立或持久或暂时的政制同盟关系。

而在苏拉时代,罗马共和国的内部斗争逐渐转化为一种危机。从公元前133年由格拉古兄弟发起的越过元老院直接将政制决策诉诸于公民大会讨论决定,到公元前100年萨图尔尼诺公然对抗元老院。从马略与苏拉争夺军事指挥权,到公元前88年作为执政官的苏拉第一次武装进攻罗马城。可以看出,在平民保民官与军事指挥官相继的挑战中,元老院权威性的统治地位已经变得危如累卵。苏拉的政制改革从贵族利益出发,其改革思路的核心正是恢复元老院的权威,这一点在本章第一节中已经详细阐述过。

值得一提的是,学者弗拉沃(Harriet Flower)对此持有不同观点,其认为苏拉政制改革的目标是建立一个新的共和国,而不是任何形式的复兴,更不要说回到罗马历史任何特定的时期了。^[2]弗拉沃给出的主要依据在于,苏拉的政制改革用明确的法律规范取代了由公民大会辩论、元老院决议以及在二者相互协商下形成政制决议的共和国传统惯例,这种改变使得苏拉政制改革后的共和国建立新的基础之上,超越了以往传统共和国的政制经验,由此认为苏拉建立的政制体制是全新的。^[3]

对于弗拉沃的观点,笔者并不完全认同。苏拉的政制改革的推行,虽然从形式上完全依赖于苏拉的立法和指导方针,但是从苏拉政制改革的目标而

言,从贵族利益出发的苏拉还是试图恢复元老院的统治权威。即虽然苏拉打破了传统罗马共和国的政制议事形式,但是在改革的效果和内容上,苏拉所追求的仍然是回到罗马共和国之初——贵族寡头统治的时期。

苏拉的政制改革通过明确的法律条款,从表面上将以往的规则、秩序都恢复了。甚至苏拉还适当地辅之以更强硬的措施,但是旧的制度却无法解决新的问题,比如,罗马社会贫富差距的问题、平民与骑士阶层的参与政制决策的需求、元老院贵族贪腐和贿选问题、私人招募军队取代“市民兵”的问题、意大利同盟者成为“新公民”后融入罗马社会的问题等等。这些新问题是自罗马对外扩张开始,再到格拉古兄弟改革以来常年累月积累下来的政制危机,是共和国成立之初,作为城邦的罗马所不用考虑的问题。而苏拉采用的解决办法是沿用罗马共和国成立之初的各项政制措施,这些旧措施显然无法解决这些新问题。“苏拉的事业,由于缺乏内在的生命力,必然随着他个人的消失而崩溃。”^[4]从这个角度来说,苏拉的政制改革一开始就大概率会走向失败。

3. 形式的新颖:“立法者”形象式的改革

苏拉的政制改革不同于共和国政制的形成模式。罗马传统上的共和政制是建立在元老院决议、公民大会辩论以及两种情况下妥协和建立共识的复杂程序的基础之上的。共和国传统中的贵族寡头统治的权威,来自于罗马人共同的政治经验和民选法官的言论和领导,罗马贵族被特别确定为罗马最优秀和最聪明的人^[5]。这些贵族在他们职业生涯的每一个阶段都需要得到民众的认可和提拔,因此可以说他们需要对选民负责。在这种传

[1] Henrik Mouritsen. *Politics in the Roman Republic*, Cambridge University Press, 2017, p. 6.

[2] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 130.

[3] Same as above note, p. 129-131.

[4] [意]朱塞佩·格罗索:《罗马法史》,黄凤译,中国政法大学出版社2018年版,第245页。

[5] Harriet I Flower. *Roman Republic*, Princeton University Press, 2010, p. 129.

统中形成的共和政制具有很大的流动性，形式也不那么正式，因为随时可能进行辩论和变革是其最明确的特征之一。按照这种传统的政制模式发展，关于政制事务的辩论会在意见对立的罗马民选法官以及元老院中变得活跃，民众也可以通过公民大会，参与到罗马政制事务的辩论中。在激烈的辩论中，有争议的问题可能在任何时候“溢出”到公民大会中，使公民大会成为贵族统治者无法通过谈判达成协议的措施的最终仲裁者^[1]。因此，贵族主导下的共和国是建立在合作和普遍愿意妥协的基础上的，元老院的作用是在贵族统治阶级分裂时提供领导和调停。然而，在面对态度强硬的平民保民官对公民大会的号召时，元老院只能通过施加集体性压力或通过其他保民官的干预来实现的，但这两种方法都不能确定是否成功，最典型的例子就是我们已经谈过的格拉古兄弟改革。

不同于这种主要建立在政制惯例和少许法律基础上的传统的共和政制模型，苏拉所推行的政制改革不是在元老院或者其他罗马法官的协商或者达成共识的基础上形成的，而是几乎完全依赖于法律，即苏拉立法中明确规定的规则和指导方针。换句话说，苏拉通过颁布法律的方式替代了共和国成立以来形成的政制惯例。如前所述，苏拉政制改革的目标是恢复元老院的权威。长期以来，罗马共和政制在很大程度上是通过习惯和规范性规则以及分配的权力和管辖权来界定的，由于没有任何正式界定或明确限定的权力，作为共和政制中心的元老院，其行使的权力早已远远超出了法律规定的正式权力^[2]。仅从元老院权力的角度上而言，苏拉通过赋予元老院与其事实上的统治地位相匹配的法律上的权力，使元老院的权力行使在理论与实践上保持一致^[3]。从共和政制结构的角度来看，苏拉通过《关于平民保民官的科尔内利法》（*Lex Cornelia de tribunicia potestate*）有效限制了平民保民官的权力，阻塞了该职位与公民大会之间相互联合后，可能产生的颠覆共和政制秩序的力量，即削弱了平民保民官对元老院统治地位的冲击力，从形式上保障了元老的权威性决策地位。

六、结论

共和国时期，元老院是罗马政制的中心枢纽，

发挥着举足轻重的作用。然而，自格拉古兄弟改革之后，元老院的政制权威就遭到了空前的挑战，元老院议员不仅失去了固有的陪审员任职资格，还经常遭到平民保民官对其权力的篡夺。同时，经过马略的军队改革，军事指挥官背后的私人化军队也威胁着缺乏自身武装力量保障的元老院。

公元前82年，苏拉通过其私人性的军事力量，在与罗马方面的正规军的对抗中获得胜利。随后他巧妙地利用了元老院的“摄政制度”，通过民众会议颁布的《关于独裁官苏拉的瓦勒里法》被任命为“改革共和国和制定法律的独裁官”，从形式上合法地取得了推动罗马政制改革的大权。苏拉将共和国末期的权力集中在个人手中，暂时改变了罗马各阶层普遍争夺政制权力的状态。苏拉试图通过颁布一系列法案的形式，整顿罗马出现的篡权、夺权以及军事力量衍生为暴力等政制乱象，他的最终目的是试图让罗马回到共和国初期由元老院集中领导下的和平、统一的状态。

具体而言，一方面，苏拉通过增加元老院的人数、恢复元老固有的“准可制度”和陪审员的席位、间接取消监察官对元老院的监督等方式巩固元老院的权力，另一方面，苏拉逐个打击可能威胁到元老院权威的各个官职及阶层，首当其冲的就是平民保民官，其次是监察官。平民保民官的带有“革命性”的权力都一一被限制，成为一个“虚职”，使得这一官职退化为平民的遗址。而在苏拉任职期间内更是直接取消了每五年一度的监察官的选举，直到公元前70年监察官的选举才重新恢复。同时，苏拉将“治权”（*imperium*）分离为“在意大利行使的治权”和“在行省行使的治权”两个部分，防范政治性的职权与军事治权相结合对元老院产生威胁，他还通过明确叛逆罪的界限重申了这一问题。形成以元老院为中心的递进式官职规则，是苏拉恢复元老院权威的最后一步。他通过严格规定各个官职的任职年龄、间隔期、官职序列等内容，明确了元老

[1] Henrik Mouritsen. *Politics in the Roman Republic*, Cambridge University Press, 2017, p. 142.

[2] Same as above note, 2017, p. 143.

[3] Same as above note, 2017, p. 144.

院与各项官职之间的连通性,有序地将政制人才向元老院进行输送。此外,苏拉还推动了罗马常设法庭的普遍化,并适当增加了共和国官员的人数,承认了意大利同盟者享有的公民权、取消了行省的包税制。

仅从苏拉的政制改革本身出发,这项政制改革的目标是回到元老院贵族寡头政制的统治时期。从本质上来说,这属于一个“旧瓶装旧酒”的过程,旧制度是很难解决罗马共和国末期面临的新问题的。苏拉具体的改革措施是将共和国以往的政制惯常做法进行整理汇总,并通过法律的形式确定下来。但是,罗马共和国末期面临的政制问题,诸如平民保民官对元老院权威的挑战、骑士阶层同元老院争夺陪审员席位、军事指挥官对元老院权力的威胁、意大利同盟者融入罗马政制生活等问题都是全新的,是作为一个城邦的罗马以往从未处理过的。苏拉的政制改革是将城邦罗马处理政制事务的政制经验,整理筛选后用法律的形式确定下来,将之适用在已经成长为帝国的罗马身上,是不合时宜的。在政制形式发生变化之后,无论是平民阶层,还是贵族阶层,都不愿意再遵守从前的老规矩,这也使得苏拉的政制改革成果,在他离任后的十年时间里逐渐土崩瓦解。同时,苏拉的政制改革存在内在的矛盾性。他一边以恢复元老院的寡头统治作为政制改革的目标,另一边他实际上是通过军事力量集中个人权力后,不顾元老院的意愿,自顾自地推行各项政制改革措施的。但是,不容否认的是,苏拉的政制改革具有形式上的新颖性,他改变了罗马共和国政制决策的来源,开启了一种“立法者”形象的改革模式。在此之前,罗马共和国以往的政制改革措

施是由元老院或者其他罗马法官的协商或者达成共识的基础上形成的,而苏拉的政制改革则基本完全依赖于他作为独裁官制定的法案。

而从罗马政制发展的角度出发,苏拉实施的政制改革具有承上启下的作用。一方面,这一政制改革是对格拉古以来的政制乱象的一次彻底的整顿,苏拉从贵族的利益出发,明确地从法律上有效地打击了平民保民官、骑士阶层和军事指挥官,从而使得元老院的地位和权威获得了罗马法律前所未有的保障。首先,苏拉削弱了保民官的权力,来捍卫元老院的特权和权威,从而防止日后保民官篡夺元老院的权力实施政制决策的行为再次发生。其二,对于盖尤·格拉古纳入罗马政制的骑士阶层,苏拉剥夺了他们的陪审员席位,并将之复归元老院。虽然苏拉吸纳了骑士阶层中的部分人,成为元老院的“新元老”,却也使他们大概率无法取得罗马的高级官职。其三,为限制罗马的军事指挥官的权力,苏拉还将罗马的最高权力“治权”分为“在意大利行使的治权”和“在行省行使的治权”两个部分,其目的在于使得军事指挥官无法在法律上同时合法地享有政制和军事两个方面的权力,以此减少军事力量可能对元老院寡头统治产生的威胁。另一方面,苏拉的政制改革的进行方式对于后世的恺撒,甚至对于奥古斯都都具有借鉴意义。苏拉有权进行政制改革的很重要的一点,在于他进行了军事独裁的初步尝试。另外,苏拉将罗马政制决策由原本的元老院与官员以及民众大会协商、妥协形成,间接变更为仅由一人决策的方式,从而推动了罗马从共和国迈向君主制的历史进程。