



中 国 改 革 通 史 秦 汉 卷

大一统初期的 变奏曲

秦朝的政治改革

秦朝的经济改革

秦朝的文化政策

西汉前期的改革

西汉中期的改革和汉帝国的强盛(上)

西汉中期的改革和汉帝国的强盛(中)

西汉中期的改革和汉帝国的强盛(下)

王莽改制

东汉时期的改革

秦汉改革的评价



河北教育出版社

中国改革通史·秦汉卷

大一统初期的 变奏曲

主 编 漆 侠

副主编 姜锡东

本卷主编

王 汉 昌

副主编

游 彪 周长山 商 炜

作 者

游 彪 周 长 山

商 炜 王 汉 昌

河北教育出版社

前

QIAN

言

YAN

日，什站千查音且本卷讨论秦、汉两个朝代的改革，从公元
于，入卦多知前 221 年秦王朝建立到公元 220 年东汉王朝灭
，重以限林其亡。况，科抄董，应休么限解游。通代路
矣，抑造解，国安秦汉时期在中国历史上占有十分重要的地
衣永限静敬位。我们强调秦汉时期的重要，不仅是因为在
下系，雅意限这段历史中形成了我们统一的多民族的伟大国
族，震游限免家，从而使中华民族屹立于世界的东方，开始
余英，朝日全向周边远近国家传播中国的古代文明（当然也
。及英当吸收外国的文明）；也不仅是因为这一时期在
全国范围内确立了新的生产关系——封建地主
土地所有制，确立了封建专制主义中央集权的

政权体制，确立了儒家思想作为统治思想的地位，这样的土地制度、政权体制、统治思想以及统一的伦理道德、文化心理素质、价值观念，贯串于整个封建社会的各个朝代，并影响到近代和现代；还因为我们的祖先在这四百多年间创造了当时世界上高度发达的生产力和物质文明，汉代的冶铁、纺织、造纸、耕作、水利等生产技术，天文、历法、医学、数学等自然科学，都达到了很先进的水平。我们可以这样说，从秦朝建立起，我国大部分地区的人民已经开始在新的生产方式下生活，中国古代社会进入了第一个繁荣时期，西汉前期和中期是中国封建社会中最强盛的时期之一。

这是一个群星灿烂的时代。在这样一个大一统的多民族封建大帝国建立的初期，追求功业的英雄人物辈出，政治、经济、军事、科技、文化艺术、学术思想等方面，都涌现出大批人才。封建统治阶级的代表人物，杰出的地主阶级政治家，雄才大略的汉武帝，不拘一格选用人才，使“群士慕向，异人并出”。《汉书·公孙弘卜式兒宽传·赞》说：

卜式拔于刍牧，弘羊擢于贾竖，卫青奋于奴仆，日磾出于降虏，斯亦曩时版筑饭牛之朋已。汉之得人，于兹为盛。儒雅则公孙弘、董仲舒、兒宽，笃行则石建、石庆，质直则汲黯、卜式，推贤则韩安国、郑当时，定令则赵禹、张汤，文章则司马迁、相如，滑稽则东方朔、枚皋，应对则严助、朱买臣，历数则唐都、洛下闳，协律则李延年，运筹则桑弘羊，奉使则张骞、苏武，将率则卫青、霍去病，受遣则霍光、金日磾，其余不可胜纪。是以兴造功业，制度遗文，后世莫及。

这一切，用历史唯物主义的观点来分析，根本的原因在于，

秦汉时期处在封建社会的初期，当时的地主阶级处在上升时期，对自己的命运和前途充满信心。新的生产关系在满足地主阶级的欲望的同时，也给其他各阶级各阶层带来了一些利益，人们的积极性和主动性都得到了不同程度的调动和发挥，整个社会呈现出一种蓬勃向上的朝气，“文景之治”、“昭宣中兴”、“光武中兴”，就是这种朝气的生动反映。

这一切，又都是与秦汉时期的一系列改革分不开的。从改革史的角度讲，秦皇、汉武以及刘邦、贾谊、晁错、董仲舒、桑弘羊等，都应当是改革家。有了秦始皇的改革，才在全国范围内确立了中央集权。汉初改革改变了秦始皇秦二世父子的残暴政策，推行黄老无为政治，与民休息，才出现了西汉前期的空前繁荣。景武时期，改革汉初的郡国并立制度，实行贾谊、晁错、主父偃的主张，才巩固了大一统的中央集权的政治格局。从刘邦到刘秀，多次下令解放奴婢，逐步消灭了封建生产关系中的奴隶制残余。

秦汉大一统的政治格局影响到阶级斗争的规模，封建生产关系在全国范围的确立，意味着地主阶级和农民阶级在全国范围的对立和斗争。秦末、西汉末和东汉末三次农民大起义，沉重地打击了封建统治阶级，迫使它采取较为缓和的改革政策。这显示了阶级斗争对改革的推动作用。

秦汉时期的历史，在我国古籍和出土文物中有比较完整的记录，当时的文学艺术特别是汉赋，生动地描绘了那个时代的很多雄浑宏大的场面。汉代人讲“天人合一”，认为皇帝是代表上天治理百姓的，说宰相“上佐天子理阴阳，顺四时，下遂万物之宜”^①；改革家们则一次次绘制改革的蓝图，以完善新建立起来的封建制度；被压迫者中间也涌现出叱咤风云的英雄，喊出了

^① 《史记·陈丞相世家》。

“王侯将相宁有种乎”^①的气壮山河的口号。加以当时有温暖的气候，黄河流域披绿的时间较长，“齐鲁千亩桑麻，渭川千亩竹”^②。劳动人民在绿色的大地上创造着社会财富，人们按时令进行大规模的狩猎活动，喜欢用奔放的歌舞表达自己的感情^③。那是一个充溢着豪气的振奋民族精神的时代，我们的祖先在那个时代演出的历史活剧是有声有色的，威武雄壮的。

本卷分工如下：王汉昌，前言，第九、十章；游彪，第一、二、三、八章；周长山，第四、五、六章；商炜，第七章。主编负责统一修订等工作。

① 《史记·陈涉世家》。

② 《史记·货殖列传》。

③ 参阅彭卫《秦汉时代精神风貌述论》，《天津社会科学》1990年第4期。

目

MU

录

LU

秦汉卷

前 言	(1)
第一章 秦朝的政治改革	(1)
(中) 一、皇帝制度的确立	(1)
二、中央机构的改革	(4)
三、郡县制的推广	(19)
四、乡、里、亭制度	(25)
五、法律制度的统一	(30)
(不) 六、其他加强中央集权的政治措施	(39)
七、秦王朝的民族政策	(52)
第二章 秦朝的经济改革	(64)
一、经济制度的整顿和统一	(64)
二、土地制度的改革和赋役的繁重	(71)
三、重农与抑商	(82)
第三章 秦朝的文化政策	(90)

一、愚民政策	(90)
二、知识分子政策的倒退	(97)
第四章 西汉前期的改革	(112)
一、汉初形势与黄老之学	(113)
二、汉初政治、法律和军事改革	(123)
三、汉初的经济改革	(145)
四、“文景之治”	(160)
五、郡国并立与景帝削藩	(166)
第五章 西汉中期的改革和汉帝国的强盛（上）	(184)
一、汉武帝登基	(185)
二、董仲舒的“更化”思想	(189)
三、汉武帝的政治改革	(203)
四、汉武帝的军事改革	(237)
五、中止“和亲”政策，实施开边战争	(248)
第六章 西汉中期的改革和汉帝国的强盛（中）	(278)
一、开边战争带来财政危机	(278)
二、汉武帝、桑弘羊的货币改革和盐铁专卖政策	(281)
三、其他财政改革措施	(289)
四、汉帝国的鼎盛	(298)
第七章 西汉中期的改革和汉帝国的强盛（下）	(301)
一、西汉中期的社会问题	(301)
二、武帝晚年的改革——轮台罪己诏	(303)
三、盐铁会议	(309)
四、“昭宣中兴”	(314)
五、西汉社会经济的发展	(317)
第八章 王莽改制	(324)
一、西汉后期的社会危机和师丹等人的改革主张	(324)
二、王莽代汉	(329)

三、王莽的田制改革和新奴婢政策·····	(336)
四、王莽的商业改革·····	(342)
五、荒唐的货币政策·····	(347)
六、王莽改制的其他措施·····	(356)
七、王莽改制的失败·····	(364)
第九章 东汉时期的改革 ·····	(371)
一、刘秀的政治改革·····	(371)
二、刘秀的军事改革·····	(383)
三、刘秀的经济改革·····	(385)
四、刘秀的文化教育改革·····	(391)
五、东汉帝国的复兴·····	(395)
六、东汉中后期政治·····	(402)
七、东汉末年的改革思潮·····	(405)
第十章 秦汉改革的评价 ·····	(418)
一、秦朝改革的成功与失败·····	(418)
二、汉代改革的进程和动力·····	(423)
三、秦汉改革的历史地位·····	(428)

第

一

章

秦朝的政治改革

一、皇帝制度的确立

皇帝制度创立于秦朝，这是中国政治制度史上的一项重要改革。秦王嬴政是中国历史上第一个皇帝，自从秦朝确立“皇帝”这一至高无上的尊号以后，历代最高统治者都沿用此称及与之相应的各项制度。秦王称帝前，夏、商、周各代君主都称“王”，《诗·小雅·北山》：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”这些君主虽然拥有至高无上的权威，但仅是称“王”而已。秦始皇统一中国后，“自以为功过五帝，地广三王，而羞与之侔”。他

认为“名号不更，无以称成功，传后世”，^①于是命令群臣讨论天子称谓问题。丞相王绾、御史大夫冯劫、廷尉李斯等人一致建议：“昔者五帝地方千里，其外侯服夷服诸侯或朝或否，天子不能制。今陛下兴义兵，诛残贼，平定天下，海内为郡县，法令由一统，自上古以来未尝有，五帝所不及。臣等谨与博士议曰：‘古有天皇，有地皇，有泰皇，泰皇最贵。’臣等昧死上尊号，王为‘泰皇’。”秦始皇不满意“泰皇”的称号，决定“去‘泰’著‘皇’，采上古‘帝’位号，号曰‘皇帝’”。^②从此以后，“皇帝”的称号正式确立。“皇”有“伟大”、“辉煌”的意思，而“帝”是人们想象中主宰万物的天神。秦始皇将“皇”和“帝”结合起来，说明他对仅做人间最高统治者还不满足，他还要代表神。这就表明秦始皇想借助神的力量为他的无上权威涂上一层神秘的色彩，即将“君权神授”的观念固定化。同时，“皇帝”称谓的出现，也说明统治阶级当时已经把加强皇权作为巩固自己地位的一种重要手段了，这是建立中央集权专制主义体制的必不可少的条件。

确立帝号后，秦始皇又采取了一系列加强皇权、巩固皇帝地位的措施。他下令将皇帝的“命”改称为“制”，“令”改称为“诏”，天子自称“朕”，不允许臣民再用这些称谓，以表示皇帝拥有至高无上的权威。春秋战国时代，无论天子、诸侯，去世后都要根据他在世时的行为、品德来制定“谥”，即所谓“谥法”。秦始皇认为这种“谥法”制度是允许儿子评判父亲、臣下议论君主，极其有害。因此，他决定取消“谥法”。秦始皇还严格规定了皇位的继承方式，他自称始皇帝，“后世以计数，二世三世至于万世，传之无穷”，^③企图世世代代统治中国，皇位永远由他一家继承下去。与此同时，秦始皇还创立了避讳制度，不准臣民在

①②③ 《史记·秦始皇本纪》。

语言文字中涉及他的名字。因为秦王名“政”，就将“正月”改称为“端月”^①；并规定所有文件每逢出现“皇帝”、“始皇帝”字眼时，必须另行抬头，顶格书写，这种行文格式也是前代所未曾有过的。此外，秦始皇还规定天子大印称“玺”，只有天子的“玺”才能用玉雕刻^②；还参照原六国的礼仪，制定了尊君抑臣的朝仪制度和舆服制度。例如秦灭楚国后，将楚国国君的冠服赐给执法官吏作官服，称之为“法冠”；灭赵后，将赵武灵王所制“胡服”赐给近臣作官服，称为“武冠”^③。秦始皇制定上述措施，目的是强调皇帝与众不同，以增强皇帝在人们心目中的神秘感，从而确立皇帝个人的绝对权威。这一整套制度后来为历代封建统治者所继承，成为中国皇帝制度的核心内容，对中国封建社会的影响是极为深远的。

秦始皇为了给新建立的秦王朝寻找理论根据，采用阴阳五行说，使皇权进一步神圣化。阴阳五行说将宇宙万物归纳为金、木、水、火、土五种物质形态。至战国末年，五行说逐渐被赋予神秘的色彩。齐国阴阳家邹衍以五行相胜说来解释朝代交替，称为“五德终始说”。邹衍宣称：“五德转移，治各有宜，而符应若兹。”^④他认为金、木、土、水、火“五德”相克相生，循环不已，黄帝为土德，代黄帝而起的夏朝为木德，代夏而起的商朝为金德，代商而起的周朝为火德，代周而起的下一个王朝应为水德。这是五德相克的循环圈。秦始皇采用这一对秦朝统治者有利的说法，并根据秦朝是“水德”的说法，制定了下列各项措施：一、按照五德说，冬季属水德，因而将十月定为每年的第一个月；二、水德尚黑，因而将所有衣物、旄旌、节旗都改用黑色；

① 《史记·秦楚之际月表》〈索隐〉。

② 《史记·秦始皇本纪》集解引。

③ 《后汉书·舆服志》。

④ 《史记·孟子荀卿列传》。

三、水德与“五数”中的“六”是相应的，因而秦朝的各种器物均用“六”来记数，符、冠都长六寸，车舆宽六尺，长度以六尺为步，车驾用六匹马来拉，分全国为三十六郡，秦始皇聚全国民间兵器所铸的金人也是十二个，都是“六”的倍数。可以说，“六”这个数字在秦朝几乎是无孔不入；四、音律用大吕；五、将黄河改名为德水；六、水属阴，重刑罚，所以秦代实行严刑峻法，等等。总之，秦统一后，“五德终始说”渗透到秦王朝政治、经济、文化和社会生活的各个领域，成为地主阶级对人民进行思想统治的重要工具，也是加强皇权、巩固皇位的重要手段。

二、中央机构的改革

战国时代，各国经过新兴地主阶级的政治改革，基本上剥夺了奴隶主贵族的世袭特权，废除了世卿世禄制度，以领取俸禄的国家官吏代替了贵族的世袭官职，逐渐开始建立封建官僚制度，确立中央集权的国家机构。秦始皇统一全国后，对战国以来的官僚制度进行了一次大的整理，在全国范围内建立了一整套整齐划一的行政机构，使专制主义中央集权制度大大加强。

秦朝专制主义中央集权官僚制度改革的一项重要内容，是在中央政府确立了丞相制度。《汉书·百官公卿表》说：“相国、丞相，皆秦官。”《汉官仪》说：“相国、丞相，皆六国时官。”其实，西周、春秋以来已有所谓“相”、“傖相”之称，“出接宾曰傖（傖），入赞礼曰相”^①。孔子就曾担任鲁国的“相”。到战国后期，“相”才成为总理一国内职事的高级官僚：“相也者，百官之长也。”“相国”一词出现得比较晚，战国时期，人们已将处于百官之长地位的相称为相国，亦称相邦。但“丞相”作为正式的

^① 《周礼·秋官·司仪》郑玄注。

官名，则是从秦国开始的。据《史记·秦本纪》记载，秦武王二年（前309年），秦国“初置丞相”。《宋书·百官志上》也说：“秦悼武王二年，始置丞相官。丞，奉。相，助也。悼武王子昭襄王始以樗里疾为丞相，后又置左右丞相。”设左、右丞相的情况，在秦刻石中有记载：“丞相槐林，丞相王绾”或“丞相臣斯，丞相去疾”。^①《史记》载：“始皇出游，左丞相斯从，右丞相去疾守。”^②也可证明，秦尚左，左、右丞相亦即正、副丞相之谓。这种设左、右二相的做法，显然是为了分散相权，加强皇权。

《汉书·百官公卿表》说，丞相的职权是“掌丞天子，助理万机”。也就是说，丞相承奉天子之命，辅佐天子管理整个国家的事务。但自丞相制度确立后，丞相的地位和权力在不同时期不同人身上，也表现出极大的差别。一般而言，以列侯任丞相之职者地位较高，权势也大，如昭王时丞相穰侯魏冉、应侯范雎，庄襄王时丞相文信侯吕不韦等人，都是权倾一时。反之，没有封侯的丞相则权位较低。而且，秦朝的丞相也不像汉朝那样有大量的属官，《秦会要》所列丞相的属官仅有“侍中”、“尚书”、“舍人”三种，而“舍人”并非属官，只是丞相府的侍从或宾客而已。《史记·秦始皇本纪》说：“吕不韦为相，……招致宾客游士，欲以并天下。李斯为舍人。”又据《史记·李斯列传》载：“李斯乃求为秦相文信侯吕不韦舍人；不韦贤之，任以为郎。李斯因以得说（秦王）。”由此可见，“舍人”并非国家正式官吏，也非丞相属官。“尚书”也不是丞相的直接下属。《战国策·秦策五》说“尚书”是“秦官，属少府”。《汉官仪》也说：“初，秦代，少府遣吏四，一在殿中，主发书，故号尚书。尚，犹主也。”可见“尚书”是主管分发文书的低级官员。惟有“侍中”，才是丞相的

① 《全秦文》卷一。

② 《史记·秦始皇本纪》。

属官，“（侍中）本秦丞相史，往来殿中，故谓之侍中。分掌乘舆服物，下至裘器虎子之属。”^① 因此，秦时虽已建立了丞相制度，但在组织机构上还不完善，与汉以后的丞相是不可同日而语的。

丞相制度确立后，相权与君权之间也就产生了矛盾。特别是吕不韦为相时，属员众多，宾客如林，权力极大。为了控制相权过度膨胀，秦始皇一方面让丞相处理国家行政方面的日常事务，另一方面他自己大权独揽，“天下之事无小大皆决于上，上至以衡石量书，日夜有呈，不中呈不得休息”^②。这样，相权缩小，君权大大加强。此外，统一前的秦国，丞相不仅是最高行政长官，也能领兵出征，任最高军事长官。秦武王时丞相甘茂、樗里疾等人就曾多次率兵出征，吕不韦为相时也掌握了兵权。在这种情况下，秦始皇担心兵权旁落，另设太尉负责全国军务，从制度上限制丞相干预军权。然而，丞相仍是皇帝之下的最高行政长官。李斯后来在狱中给秦二世上书说：

臣为丞相治民，三十余年矣。逮秦地之狭隘。先王之时秦地不过千里，兵数十万。臣尽薄材，谨奉法令，阴行谋臣，资之金玉，使游说诸侯，阴修甲兵，饰政教，官斗士，尊功臣，盛其爵禄，故终以肋韩弱魏，破燕、赵，夷齐、楚，卒兼六国，虏其王，立秦为天子。罪一矣。地非不广，又北逐胡、貉，南定百越，以见秦之强。罪二矣。尊大臣，盛其爵位，以固其亲。罪三矣。立社稷，修宗庙，以明主之贤。罪四矣。更克画，平斗斛度量文章，布之天下，以树秦之名。罪五矣。治驰道，兴游观，以见主之得意。罪六矣。缓刑罚，薄赋

① 《汉官仪》。

② 《史记·秦始皇本纪》。

斂，以遂主得众之心，万民戴主，死而不忘。罪七矣。

若斯之为臣者，罪足以死固久矣^①。

这里，李斯自数罪状，实际上是表功，列举他的七个方面的政绩。其中第七条显然是符合历史事实的。但从中可以看出，作为丞相，仍然是“助理万机”的。

丞相制度的确立是中国封建官僚机构逐渐完善的重要标志，在中国古代史上具有重要意义。首先，丞相不仅不是世袭的，也不是终身任职的。国君和皇帝不以“亲”、“贵”，而以“贤”、“能”简拔大臣，这对秦国历史产生了重要影响。宋人洪迈说得好：

六国所用相，皆其宗族及国人，如齐之田忌、田婴、田文，韩之公仲、公叔，赵之奉阳、平原君，魏王至以太子为相。独秦不然，其始与之谋国以开霸业者，魏人公孙鞅也。其他若楼缓赵人，张仪、魏冉、范雎皆魏人，蔡泽燕人，吕不韦韩人，李斯楚人，皆委国而听之不疑。卒之所以兼天下者，诸人之力也。^②

可见，六国的宗法制和世卿世禄制残余比秦国浓厚，所以六国不可能真正做到任人唯贤；秦国不以宗族择相，这是它取得胜利的重要原因。因此，丞相制度的出现是任官制度上突破宗法界限和改变世卿世禄制的重要标志。其次，丞相制度建立后，与春秋战国时代那种三卿或六卿共掌国政的状况相比，掌握实权的人减少了，国家权力就更容易集中，从而使专制主义中央集权得到了

① 《史记·李斯列传》。

② 《容斋随笔》卷二《秦用他国人》。

加强，杜绝了春秋战国以来“政出私门”的现象。因而，丞相制度的确立，是建立专制主义中央集权的重要环节。这一制度为历代统治者所沿袭，影响深远。

秦朝在设置丞相的同时，还设御史大夫以牵制丞相。《汉书·百官公卿表》说：“御史大夫，秦官。”周朝已有“御史”之称。《周礼·春官》：“御史，掌邦国都鄙及万民之治令，以赞冢宰，凡治者受法令焉。掌赞书，凡数从政者。”可见，周代“御史”已是一种正式的官职，但其地位并不高。战国时期御史的职掌已很清楚。《史记·蔺相如列传》记载秦昭王与赵惠文王会于渑池时，“赵王鼓瑟，秦御史前书曰：某年月日，秦王与赵王会饮，令赵王鼓瑟”。蔺相如也迫使秦王击缶，“顾召赵御史书曰‘某年月日，秦王为赵王击缶’。”可见，秦、赵两国御史均为跟随国君左右的记事官或掌管文书的官吏。秦始皇统一六国后，“御史”除职掌文书而外，由于他是君王左右亲近之人，同时又是皇帝耳目，逐渐开始参与政务。秦始皇时期“御史大夫”的设立，提高了御史的地位。御史大夫地位仅次于丞相，是秦中央政府的核心人物之一。《汉书·百官公卿表》说御史大夫“位上卿，银印青绶，掌副丞相”。据《史记·秦始皇本纪》记载，始皇二十六年（前221年），命群臣议帝号，“丞相绾、御史大夫劫、廷尉斯等皆曰……”，这个排列顺序也反映了御史大夫仅次于丞相的地位。

秦朝御史大夫的职掌相当广泛，他“在殿中，……掌图籍秘书”，“受公卿奏事，举劾按章”^①，还负责掌管律令和司法审判事务。秦始皇三十五年（前212年），侯生、卢生等方士畏罪潜逃，秦始皇“使御史悉案问诸生”。《资治通鉴》胡三省注曰：

^① 《汉书·百官公卿表》。