

第一编 秦朝的兴亡

第一章

秦政：统一封建国家的建立与中央集权政治体制的奠基

第一节 秦的统一

一、蕲年宫之变与秦王嬴政亲政

经过战国时期多年的兼并战争之后，强大的秦国在公元前 221 年，即秦王嬴政即位的第 26 年实现了统一。

以咸阳为都城，以关中作为统治重心的秦王朝，建立了大一统的高度集权的专制主义统治。其政治体制的构成，对此后两千年的历史有重要的影响。

秦王嬴政在公元前 246 年登上王位。当时，秦国的国土在关中之外，已经据有了巴、蜀、汉中，并且越过宛（今河南南阳）而据有楚国国都郢（今湖北江陵北），设置了南郡；北方则兼并了上郡（郡治在今陕西榆林南）以东地方，设置了河东郡（郡治在今山西夏县）、太原郡（郡治在今山西太原西南）、上党郡（郡治在今山西长治）；东方又将国境推进到荥阳（今河南荥阳），置三川郡（郡治在今河南洛阳）。也就是说，如果以太行山、白河、汉江下游一线贯通南北，这条线以西的辽阔地域，都已经成为秦国的疆土。

秦王嬴政即位初，只有 13 岁，因为年少，委国事于大臣。当时权倾朝野的重臣是丞相吕不韦。嬴政的父亲秦庄襄王子楚作为秦国在赵国的质子时，家累千金的阳翟大商人吕不韦以为“此奇货可居”，曾经全力策划帮助他取得王位继承人的地位。秦庄襄王即位后，以吕不韦为丞相，封文信侯，以拥有 10 万户人口的河南洛阳作为他的食邑。

嬴政为秦王，尊吕不韦为相国，号“仲父”。吕不韦和太后私通，实际上掌握了秦国的军政大权。太后的另一位嬖臣嫪毐（Lào ǎi）也曾经取得专权处理朝政的地位。

秦王政九年（公元前 238），嫪毐因秽乱宫闱的罪行败露，在嬴政往雍（今陕西凤翔）行郊礼时发动兵变，以窃取的秦王玺和太后玺调动卫戍部队及附近地方军进攻蕲年宫。嬴政及时察觉了这一阴谋，抢先发兵平定变乱，追斩嫪毐，在咸阳清洗了嫪毐集团成员数百人，又因此事涉及吕不韦，不久就宣布免去其相国之职。秦王政十二年（公元前 235），又迫使吕不韦自杀。嬴政全面把握了国家权力。

二、秦灭六国

秦王嬴政当政时，秦国的经济实力已经远远优于东方六国，秦国的军事实力也已经强锐无敌。当时，“以天下为事”，期望“得志于天下”，已经成为秦国直接的政治目标。秦王嬴政策划并且指挥了逐一翦灭六国的战争。《史记·秦始皇本纪》记载，在统一战争中，嬴政曾经多次亲临前线进行战地督察。随着秦军向东推进，秦王政十三年（公元前 234），秦军大破赵军，斩首十万，嬴政亲临河南（今河南洛阳）；秦王政十九年（公元前 228），秦军在进攻赵国的战役中取得决定性胜利，俘获赵王，又引兵欲攻燕，屯中山。嬴政亲临邯郸（今河北邯郸），后从太原、上郡返回咸阳；秦王政二十三年（公元前 224），秦军大举攻楚，俘获楚王，秦王又亲临郢、陈。郢即今湖北江陵，陈即今河南淮阳。

湖北云梦睡虎地 11 号秦墓出土竹简有一卷《编年记》，逐年记述了秦昭王元年（公元前 306）到秦始皇三十年（公元前 217）统一全国的战争过程等军政大事，同时记有一个名叫“喜”的人的生平和其他有关事项。对于秦王嬴政当政后统一战争的进程，我们可以看到《编年记》中有这样的记载：

十三年，从军。

十五年，从平阳军。

十七年，攻韩。

十八年，攻赵。……

十九年，□□□□南郡备敬警。】

廿年，……韩王居□山。

廿一年，韩王死。昌平君居其处，有死□属。

廿二年，攻魏梁[梁]。】

廿三年，兴，攻荆，□□守阳□死。四月，昌文君死。

[廿四年]，□□□王□□。

关于所谓“十七年攻韩”和“廿二年攻魏梁[梁]”以及最后“廿四年”一条，

司马迁在《史记》中都有相应的历史记载。^①

秦灭楚之后，已经没有真正强劲的对手，于是在秦王政二十五年（公元前 222 年）相继灭赵，灭燕，在秦王政二十六年（公元前 221 年）灭齐，终于实现了统一。

秦的统一，标志着中国进入了“大一统”政治的时代。从此以后，由高度集权的中央政府对各地施行有效的政治管理，揭开了此后封建王朝的帷幕。

三、“大一统”的理论与实践

儒学经典中很早就有“大一统”理想的表述。

《诗·小雅·北山》中写道：“溥天之下 莫非王土。率土之滨 莫非王臣。”可以理解为长天空之下 四海之内 山野都是“王”的土地，民众都是“王”的臣仆。这一诗句，后来被频繁引用，成为一种政治文化原则。

“大一统”一语的明确提出，最早见于《公羊传·隐公元年》：“何言乎‘王正月’ 大一统也。”

“大一统”的政治文化形态，是儒家的文化理想，但是，在春秋战国百家争鸣的时代，却并不仅仅是这一派政治文化学说的主张。

早期法家的政治文化理论就是以君主权力的一元化为思想基点的。申不害曾经说，这种高度集中的君权，是以统治“天下”为政治责任的，开明的君主管理国家，以一人之机谋可以使“天下”安定。^②以“天下”作为政治管理的对象，表明“大一统”的政治要求事实上已经成为法家政治文化理论的基本内容之一。

“天下”的说法，最早见于《尚书·大禹谟》，这就是所谓“奄有四海，为天下君”。可见“天下”的观念，一开始就是和“大一统”的观念相联系的。

与当时“天下”意识的普及同时，许多思想家都相应提出了统一天下的主张。

《孟子·梁惠王上》写道，梁襄王曾经问孟子：天下怎样才能安定？孟子回答：“定于一。”就是说，天下归于一统，就会安定。不过，孟子是反对通过战争手段实现统一的。他认为，如果有不嗜杀人者，就可以得到天下之民的热诚拥护。他还强调说，如果国君能够以“仁”作为政治准则，则可以天下无敌。^③“仁人无敌于天下”，^④“得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之。多助之至，天下顺

^① 《史记·秦始皇本纪》：“十七年，内史腾攻韩，得韩王安，尽纳其地。”“二十二年，王贲攻魏，引河沟灌大梁，大梁城坏，其王请降，尽取其地。”“二十四年，王翦、蒙武攻荆，破荆军，昌平君死，项燕遂自杀。”《史记·六国年表》秦始皇帝二十四年：“王翦、蒙武破楚，虏其王负刍。”楚王负刍五年：“秦虏王负刍。秦灭楚。”

^② 《太平御览》卷 390 引《申子》：“明君治国，三寸之机运而天下定，方寸之谋正而天下治，言正而天下定，一言倚而天下靡。”

^③ 《孟子·离娄上》。

^④ 《孟子·尽心下》

之。”^① 孟子期望明智的君主能够通过推行仁政争取人心的归附，从而实现统

《荀子·王霸》也曾经提出了“人主者，天下之利势也”的观点。

《易·系辞上》中也曾经说：“圣人以‘易’为思想基础，就可以‘通天下之志’，‘成天下之务’，‘定天下之业’。”

管理大一统的“天下”，已经成为许多政治家的最高追求。

《墨子·尚同中》曾经提出过“一同天下”的说法。甚至《庄子》中也有类似的涉及“天下”这一政治命题的讨论。如：“一心定而王天下。”^②

成为战国晚期秦国政治建设和政治管理指南的《韩非子》一书，可能是先秦诸子中说到“天下”一语频率最高的。其中多见所谓“霸天下”、“强天下”、“制天下”、“有天下”、“取天下”、“治天下”、“王天下”、“一匡天下”、“强匡天下”、“进兼天下”、“谓天下王”、“为天下主”、“取尊名于天下”、“令行禁止于天下”等。很显然，谋求对“天下”的统治，谋求“大一统”政治体制的建立，已经成为十分明确的政治目的。

我国早期地理学名著中，有一部《禹贡》后来被收入《尚书》列为儒学基本经典“十三经”之中。《禹贡》分天下为九州，分别论述了九州的土气、物产，以及向中央政府贡奉的品物、方式和道路。《禹贡》成书于战国时代，并不能体现夏代制度。《禹贡》是梁惠王积极图霸期间，魏国人士于安邑撰著成书的，是在魏国霸业基础上设想出来的大一统事业的蓝图。^③

虽然孟子提出了反对“以力服人”^④，而应当推行“王道”，实施“仁政”才可能实现“大一统”的主张。但是，当时政治形势的现实是，各个大国无不积极强兵备战，连年兼并不休，都企图借助武力消灭敌国，使“大一统”的理想成为现实。

《吕氏春秋》称以实现“大一统”为目的的战争形式为“义兵”。认为战争由来已久，是不可能禁止的。梦想消灭战争是荒悖的。古来的“圣王”和“贤王”都是运用“义兵”而取得政治成功的，“义兵”其实是最有效的“天下良药”。^⑤

在长沙马王堆汉墓出土帛书中，成书于战国晚期体现道家“自然”“无为”思想的《十六经》，也明确肯定了在今“天下大争”的形势下，应当坚持“为义”的“兵道”；“伐乱禁暴”取得成功。

① 《孟子·公孙丑下》。

② 《庄子·天道》。

史念海：《论禹贡的著作年代》，《河山集》二集，三联书店1981年版。

④ 《孟子·公孙丑上》。

⑤ 《吕氏春秋·荡兵》：“争斗之所自来者久矣，不可禁，不可止。故古之贤王有义兵而无有偃兵。”“怒笞不可偃于家，刑罚不可偃于国，诛伐不可偃于天下，有巧有拙而已矣。故古之圣王有义兵而无有偃兵。”“欲偃天下之兵，悖。”“义兵之为天下良药也亦大矣。”

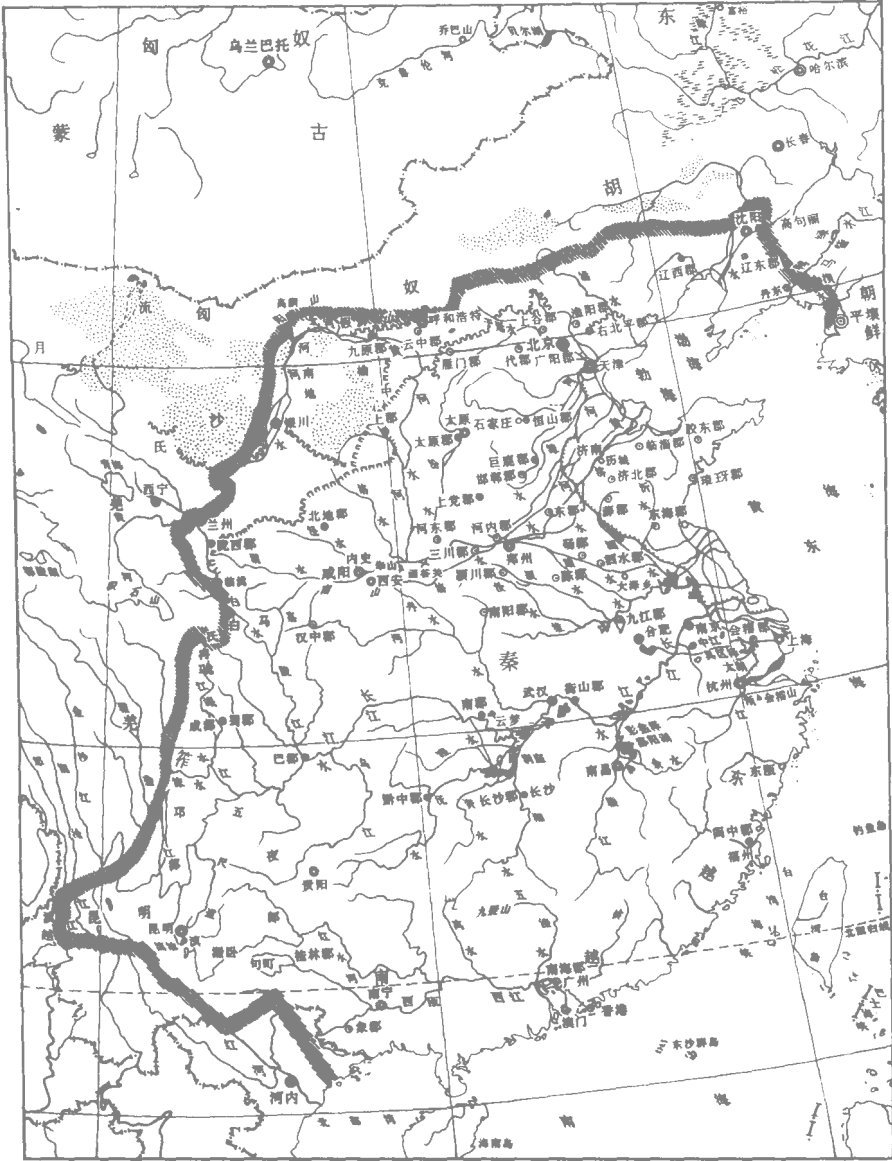


图 1 秦疆域图

秦国就是以强大的军事力量为基础，通过战争翦灭六国，建立了统一的国家，实现了“大一统”的政治局面。

汉代学者许慎在《说文解字·叙》中，曾经这样评述战国时代列国田亩制度、交通制度、法律制度，乃至服饰礼俗、语言文字各有差异的文化形态：“分为七国，田畴异亩，车涂异轨，律令异法，衣冠异制，言语异声，文字异形。”虽然从秦代至于汉初，仍然可以看到不同地域间文化风格的若干鲜明差异，但是，秦的统一，已经为大一统的文化共同体的建设，奠定了重要的基础。

秦实现统一，是划时代的历史进步。

第二节 郡县制度的确立

一、秦的郡县制度

秦王朝的政治制度，在许多方面表现出创新的意义。

秦统一后，国土空前广袤，“地东至海暨朝鲜，西至临洮、羌中，南至北向户，北据河为界，并阴山至辽东。”于是把天下分为 36 郡，郡置守、尉、监^①，分别负责行政、军事、监察。

秦王朝最初设置的 36 郡，包括：陇西、北地、上郡、汉中、蜀郡、巴郡、邯郸、钜鹿、太原、上党、雁门、代郡、云中、河东、东郡、碭郡、三川、颍川、南郡、黔中、南阳、长沙、楚郡、九江、泗水、薛郡、东海、会稽、齐郡、琅邪、广阳、渔阳、上谷、右北平、辽西、辽东。管辖京畿诸县的“内史”，是和郡平级的行政单位，然而不在 36 郡之内。后来，随着疆域的扩展，又设九原、南海、桂林、象郡、闽中 5 郡。于是，除了内史管理的京畿地区外，秦有 41 郡。

郡的下级单位是县。少数民族地区的县级行政单位则称“道”，这是因为当时中央政府对于这些地区一般只能控制主要交通线，并由此推行政令、集散物资的缘故。秦县的数量大约有 1000 个。

郡县制度，是春秋战国时期以来逐步形成的地方行政制度。

关于“县”的设置的最早的记载，见诸《史记·秦本纪》，秦武公十年（公元前 688）伐邽冀戎后“初县之”，以及秦武公十一年（公元前 687）“初县杜郑”的记载。《国语·齐语》说齐桓公时有“三乡为县，县有县帅”的制度。《左传》中可以看到有关晋国、楚国等国设县的记录。顾炎武《日知录》卷 22《郡县》说：“当春秋之世，灭人之国者，固已为‘县’矣。”就是说，“县”起初是列国兼并时代新占领区的行政区设置。顾炎武又说：“当七国之世，而固已有郡矣。”通过战国时期的历史

^① 《史记·秦始皇本纪》。

可以看到，郡制，也是中原周边地区后起的强国赵、燕、楚、秦初创的新的地方行政制度。

郡县制度为秦王朝继承发展，成为后来历代王朝中央政权控制地方行政的基本形式。

二、关于郡县制与分封制的争论

秦王朝对于是否实行郡县制度，曾经过两次辩论。

秦统一初，丞相王绾说，诸侯初破，燕国、齐国、楚国旧地距关中遥远，如果不分置诸侯王，则无法镇抚管理。建议秦始皇分立诸子。秦始皇吩咐朝廷对这一意见开展讨论，群臣都表示赞同王绾此议。只有廷尉李斯提出了不同的主张。他说，周文王、周武王分封了许多子弟同姓为诸侯，但是后来这些诸侯国与周王朝的关系越来越疏远，又彼此如同仇敌一般互相攻击，连周天子也无力禁止。现在，赖有陛下之神灵，海内实现了一统，都成为直属朝廷的郡县，诸子和功臣可以用国家的赋税收入给予丰厚的赏赐，这样便于控制天下，这是实现海内承平的“安之术”。而分置诸侯，是不宜施行的建议。

秦始皇采纳了李斯的意见，他说：天下苦于战争长久不息，就是因为诸侯割据相互争夺的缘故。现在幸有祖先神灵护佑，使天下终于安定，如果重新分封诸侯，就是再次埋下战争的隐患，要想谋求海内安定，岂不难哉！廷尉的主张是正确的。

秦始皇三十四年（公元前 213），就是否推行郡县制，又曾经发生过一次著名的御前辩论。秦始皇置酒咸阳宫，博士 70 人在御前祝酒。仆射周青臣进颂说，以往秦国地方不过千里，赖陛下神灵明圣，平定海内，放逐蛮夷，日月所照，莫不宾服。以诸侯为郡县，人人自安乐，不再有战争之患，天下可以传之万世。自上古诸帝王，都不及陛下的威德。于是秦始皇大悦。随后博士齐人淳于越进言：殷周政权能维持千余岁，正是因为封子弟功臣，自为枝辅。今陛下有海内，却废除分封制而推行郡县制，“事不师古而能长久者，非所闻也”。秦始皇命令就此进行讨论。李斯又批驳了“师古”的主张，以为“五帝不相复，三代不相袭，各以治”。这就是说，政制只能依时势而变化演进，从而明确了郡县制政治革新的意义。李斯又指出古来天下散乱，不能一统，以致出现“诸侯并作”、“诸侯并争”的严重危害，祸根就在于实行分封制。他坚持郡县制对于“创大业，建万世之功”有重要作用的主张。李斯肯定郡县制的意见得到秦始皇的赞同，而对于与此不同的政见，随后又有以“焚书”为标志的严厉打击的措施。^①

秦始皇确定以郡县制代替封建制，奠定了中央集权制度的基础。

^① 《史记·秦始皇本纪》。

秦王朝实行郡县制度，郡县行政由地方官僚主持，而又统制于中央政府。郡县官员，统一由朝廷任命。郡级行政机关由郡守主持政务，又有郡丞协助郡守，郡尉作为武官负责军事。为了进一步加强中央集权，还实行了郡置监御史负责监察郡之行政的制度。于是中央政府可以直接控制地方行政权力。

县一级行政单位，也有严密的构成。《汉书·百官公卿表上》说，设县令或县长；“皆秦官，掌治其县。”县有人口万户以上的，行政长官为“县令”。人口不足1万的，行政长官称“县长”。县令、县长属下有县丞、县尉、被称作“长吏”。级别稍低的，又有斗食、佐史等，称作“少吏”。湖北云梦睡虎地秦简中所看到的县级政府的官吏有“县令”、“县丞”、“县尉”、“县司马”、“县司空”等。县里负责农业经营的官员又曾经称为“县嗇夫”。

郡县之下，又有乡里作为基层行政结构。“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼，收赋税。游徼徼循禁贼盗。”^①在云梦睡虎地秦简中可以看到基层乡里长官称谓，有“乡主”、“田嗇夫”、“部佐”、“里典”、“□[伍]老”等，而以“里典”出现最为频繁。秦王朝建立之初宣布实行郡县制度时，同时公告“更名民曰‘黔首’”^②。秦王朝的行政制度，使每一个地方每一个民户，都收容于专制体制的密网之中。

第三节 中央集权制的形成

一、秦王朝的中央行政机构

秦王朝的中央行政制度在一定程度上继承了秦国传统制度，强化了官吏的行政职能，并且进一步削弱了宗室贵族对朝政的影响力。

秦始皇去世后，赵高、李斯发动政变、扶立胡亥，残害诸王子公主，宗室贵族只能俯首就戮，就连和将军蒙恬一起在北边统领重兵的秦始皇长子扶苏，也无力反抗。可见在这样的政治体制下，宗法关系对于朝政大事的作用已经愈益淡薄。

秦王朝建立了比较完备的中央政权组织。

中央执政集团中最重要的官职是所谓“三公”，就是丞相、太尉和御史大夫。

秦国制度原有相、相国之职，秦统一后，见于记载的相应官员有丞相隗林、丞相王绾、左丞相李斯、右丞相冯去疾等。丞相是朝廷首席文官，总理全国政务。

太尉原称尉、国尉，是朝廷首席武官，是负责全国军事事务的最高长官。

御史大夫地位略次于丞相，是负责监察的大臣，位列上卿。

^① 《汉书·百官公卿表上》。

^② 《史记·秦始皇本纪》。

“三公”之下又有“九卿”，分工管理不同的政务部门。实际上所谓“九卿”，官职并不限于九。这一官僚制度体系大体为西汉王朝所继承。按照《汉书·百官公卿表上》的说法，这一级别的官职有：

奉常，秦官，掌宗庙礼仪。
郎中令，秦官，掌宫殿门户。
卫尉，秦官，掌宫门卫屯兵。
太仆，秦官，掌舆马。
廷尉，秦官，掌刑辟。
典客，秦官，掌诸归义蛮夷。
宗正，秦官，掌亲戚。
治粟内史，秦官，掌谷货。
少府，秦官，掌山海池泽之税，以给供养。
中尉，秦官，掌循徼京师。

略次一级的官职，又有：

将作少府，秦官，掌治宫室。
詹事，秦官，掌皇后、太子家。
将行，秦官。
典属国，秦官，掌蛮夷降者。
内史，周官，秦因之，掌治京师。
主爵都尉，秦官，掌列侯。

我们看到，秦王朝的政治制度已经相当严整完备。后来有“汉承秦制”的说法，就是说秦代的这一制度为汉代统治集团大体继承沿袭。

在中国古代政治史中，秦代的官制确实有着特殊重要的意义。《汉书·百官公卿表上》说“周政衰败，官制混乱，战国并争，各有变异，秦兼天下，建皇帝之号，立百官之职。汉因循而不革。”秦以前的官制还有待进一步研究，然而一般都公认“秦立百官之职”，汉代“因循”又经进一步健全之后，确实确立了中国历代王朝官制的基本格局。

《史记·秦始皇本纪》记载，秦始皇二十九年（公元前 218）之罘刻石，有歌颂皇帝所谓“圣德”的文字，如：

皇帝明德，经理宇内，视听不怠。作立大义，昭设备器，咸有章旗。职臣遵分，各知所行，事无嫌疑。……常职既定，后嗣循业，长承圣治。

秦始皇三十二年（公元前 215）碣石刻石赞美在这一官僚机器管理下，“天下咸抚”“事各有序”“莫不安所”。秦始皇三十七年（公元前 210）会稽刻石也写道：“初平法式，审别职任，以立恒常”；“后敬奉法，常治无极，舆舟不倾。”都说这种政治秩序的确立，可以保障天下安定。

这种“职臣遵分，各知所行”的政治管理体制，使不同的行政机构并立，不相统属，只对皇帝负责。它在正常运行时，行政效率较高，同时又保证了政治结构的稳固。秦始皇正是因此期望能够确定“常职”后代世世相传以求“长承圣治”。

二、皇帝：国家权力的最高主宰

秦灭六国之后，秦王政以“天下大定”，而名号如果不变更，则无法标志成功，使事业传之后世，于是承袭“三皇”“五帝”传说，自称“皇帝”。他宣布：“朕为始皇帝。后世以计数，二世三世至于万世，传之无穷。”^① 秦的统治终于未能长久，但是，秦王朝的若干重要制度特别是皇帝独尊的制度，却对此后两千多年的历史演进产生了深远的影响。

《孟子·万章上》引述了孔子“天无二日，民无二王”的话。不过，孟子对“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的解释，与我们一般的理解略有不同。孔子所说的“天无二日，民无二王”又见于《礼记·曾子问》和《礼记·坊记》然而都写作“天无二日，土无二王”。

很显然，“天无二日，民无二王”或者“天无二日，土无二王”也是大一统政治文化意识的体现。这种意识，在秦始皇时代，成为帝权独尊的一种文化基础。

秦始皇管理天下，表现出非同寻常的勤政的风格。

他在统一战争进行期间，就曾经有三次远程出巡。翦灭六国、平定天下后，又曾经五次巡行各地。在灭齐之后的第二年，秦始皇就驱车出巡，在千里长途扬起了滚滚烟尘。《史记·秦始皇本纪》记载：“二十七年，始皇巡陇西、北地，出鸡头山，过回中。”帝车的轨迹，可能已经西至于今甘肃临洮。同年，秦始皇开始“治驰道”。驰道工程虽然主要服务于帝王出行，但是对于秦汉交通网的构成也具有重要的作用。

秦王朝建立之后，秦始皇第二次出巡，即以东方新占领区为方向：“二十八年，始皇东行郡县。”登泰山，禅梁父，又沿渤海海岸东行，至于胶东半岛的东端，又沿东海海岸南行，回程经过彭城（今江苏徐州）南渡淮水，又浮江而行，最后自南郡（郡治在今湖北江陵）经由武关（今陕西商南）回归。这一次出巡，云梦睡虎地秦墓出土竹简《编年记》中也有反映，写作：“[二十八年]今过安陆。”正是秦始皇“自南郡由武关归”途中经过安陆（今湖北云梦）的记录。

^① 《史记·秦始皇本纪》。

《史记·秦始皇本纪》所记载秦王朝建立之后秦始皇第三次出巡的情形，竟有出入生死险境的经历：“二十九年，始皇东游。至阳武博浪沙中，为盗所惊。”追捕未得，于是令天下戒严 10 天，进行大规模搜捕。秦始皇又登临位于今山东烟台的之罘山。回程经过琅邪（今山东胶南南），由上党（郡治在今山西长治西）返回关中。此后第三年，秦始皇再一次东巡，亲临碣石。又巡视北边，从上郡（郡治在今陕西榆林南）返回咸阳。同年，秦始皇派将军蒙恬发兵 30 万人北击匈奴，夺取了包括今河套地区的所谓“河南地”。第二年，三十三年（公元前 214），又西北斥逐匈奴，在今陕西、内蒙古交界地区直至阴山，置 44 县，沿河修筑城塞。又派蒙恬北渡河夺取了高阙（今内蒙古杭锦后旗东北）等军事要地，修筑亭障以逐胡人。并且从内地移民以充实边县。三十四年（公元前 213），又调发工役人员修筑长城。

可以推知，秦始皇经营北边的一系列重大决策，是在他出巡亲历北边之后形成的。很显然，重要的区域政策的制定，是以他亲自对当地的实地考察为基础的。

秦始皇最后一次出巡，是在秦始皇三十七年（公元前 210）。秦始皇行至云梦，望祀虞舜于九疑山，又浮江而下，过丹阳（今安徽马鞍山东），至钱唐（今浙江杭州西）临浙江，上会稽山，祭大禹，望于南海，又还过吴（今江苏苏州）沿海岸北上，最终病逝于行途中。

秦始皇有“欲游天下”^①之志。他不避霜露，辛苦出行的目的，并不仅仅是祈祷各地名山诸神以求长生^②，也不仅仅是亲自慰抚镇守东方的秦军卒士^③。琅邪刻石所谓“皇帝之明，临察四方”，“皇帝之德，存定四极”^④，其实也透露出秦始皇在当时的交通条件下，风尘仆仆，往来于南海北边的动机，有通过这种交通实践了解天下四方的文化风貌，从而巩固和完善政治统治的因素。

秦始皇每天“以衡石量书”，确定阅览 120 斤文书的日定额，不完成定额，不能休息。秦始皇通过琅邪刻石自称“皇帝之功，勤劳本事”，“忧恤黔首，朝夕不懈”。这样的言辞可能是大体符合事实的。在这种勤政作风的另一面，是绝对的独裁专断。“天下之事无小大皆决于上”，于是当时人对他有“贪于权势”的批评。皇帝专权，使得丞相等诸大臣都只能依顺上意。大臣只是执行皇帝个人的意志，甚至丞相也没有独自处理重要政务的权力。臣下不敢发表不同的政见，各自“畏忌讳谏”，不敢直接批评皇帝的过失，于是形成了皇帝无视自己的失误而日益骄横，臣下畏于帝王的威权而谄媚取容的政治空气。

秦代政治生活中的一个重要的现象，是“忠”的观念已经逐渐形成社会政治

① 《史记·蒙恬列传》。

② 《史记·李斯列传》：“祈祷名山诸神以延寿命。”

③ 《史记·秦始皇本纪》：“东抚东土，以省卒士。”

④ 《史记·秦始皇本纪》。

道德的基本规范。

秦始皇二十八年（公元前 219）东巡郡县，至于琅邪，作琅邪台，立石刻，颂秦德，明得意。其中写道：“尊卑贵贱，不逾次行。奸邪不容，皆务贞良。细大尽力，莫敢怠荒。远迩辟隐，专务肃庄。端直敦忠，事业有常。”刻辞提出了对理想的政治秩序的期望。值得重视的是，“忠”已经被明确为臣民必须遵行的政治准则。与忠直贞良的政治品行相对立的所谓“奸邪”，受到了严厉的指斥。

云梦睡虎地秦简《为吏之道》，是一篇约定当时官吏行为规范的文书。其中多处说到“忠”的要求。如“宽俗(容)忠信和平毋怨”、“以忠为干慎前虑后”等。其中还写到“吏有五善”，指出好的官吏在五个方面有优异的表现，第一条就是“中(忠)信敬上”。相反，在“吏有五失”之中，最严重的就是所谓“非上”即反对和违抗上司，其后果可以“身及于死”。

秦王朝正是期求用这样的政治规则，维护“尊卑贵贱，不逾次行”的统治秩序，最终实现居于最高权位的皇帝的绝对的专制。“忠”，当时已经被看作为政之本。^①

云梦睡虎地秦简《为吏之道》还写道，“为人君则鬼，为人臣则忠”，并且以为：“君鬼臣忠”；政之本也。”鬼”在这里读作“怀”指亲柔慈和。

第二章

秦王朝的经济管理

第一节 秦经济制度的苛刻风格

一、严密的经济法规

关于秦王朝经济生活的史料有限，由于秦王朝短促而亡，后人回顾秦制，多持全面否定的态度，秦代经济运行的总体面貌不能得到真切的反映。1975年，湖北云梦睡虎地11号秦墓出土简书10种，其中多有可以补充史籍记载的珍贵资料。云梦睡虎地秦简所提供的经济史料，使我们对于当时社会经济生活的若干具体情形，得到了一些新的认识。

睡虎地秦简的一部分内容，整理者命名为《秦律十八种》。大致看来，18种律文都不是该律的全文，抄写人当时只是根据自己的需要摘录了其中有关的部分。

《秦律十八种》涉及的内容相当广泛。

例如，《田律》规定，降雨及时，谷物抽穗，各地应当及时以书面形式上报受雨、抽穗的耕地顷数以及虽开垦却没有播种的田地的顷数。禾稼出苗之后降雨，也应当立即报告雨量多少和受益田地的面积。如果发生了旱灾、风灾、涝灾、蝗灾和其他虫灾，使农田作物遭受损害，也要上报灾区范围。距离近的县，由步行快捷的人专程呈送上报文书；距离远的县，由驿传系统递交，都必须在八月底以前送达。中央政府于是可以了解农业形势，严密注视生产进度，准确估算当年收成，进而实施必要的管理与指导，进行具体的规划与部署。

《厩苑律》规定在四月、七月、十月和正月评比耕牛。满1年，在正月进行大规模的考核。考核中成绩领先的，赏赐田啬夫酒1壶、肉脯1束，饲牛者可以免除1年更役，有关人员还可以得到相应的奖励。律文还规定，如果用牛耕田，牛因过度劳累腰围减瘦，每减瘦1寸，主事者要受到笞打10下的惩罚。在乡里中

进行的考核中，成绩优异和成绩低劣的，也各有奖惩。我们还看到这样的法律条文：借用铁制农具，因原器破旧而损坏，以文书形式作正常损耗上报，回收原器，不令赔偿。

律文还规定，使用或放牧官有的牛马，牛马若有死亡，应立即向当时所在的县呈报，由县进行检验后将死牛马上缴。如上报不及时，要受到相应的惩罚。如果是大厩、中厩、官厩的牛马，应将其筋、皮、角和肉的价钱呈缴，由当事人送抵官府。如小隶臣死亡，也应将检验文书报告主管官府论处。每年对各县、各都官的官有驾车用牛考核 1 次，牛在 1 年间死亡超过定额的，主管官员和饲牛的徒都有罪。

《仓律》中，对于不同身分的人的口粮定量都作了明确的规定。从事土木工程劳作的役人，根据劳动强度和是否出勤确定口粮的定量。服事劳役的人性别与地位不同，待遇也各不相同。

《金布律》是有关府库金钱布帛之事的法律，规定了关于财务管理的制度。其中说到政府征收和发出钱币的方式。可知当时法律要求，买卖往来，商品“各婴其贾价”即明码标出价格。《关市律》还规定，从事手工业和为官府出售产品，收受金钱时必须当面立即把钱投入陶制容钱器之中，违反法令的要受到处罚。

特别值得注意的是《工律》中这样的内容：“为器同物者，其小、大、短、长、广亦必等。”要求制作同一种器物，其大小、长短和宽度必须相同。即使在官营手工业生产系统，这样讲究标准化的要求，也是值得重视的。《工律》还规定，县和工室由官府有关机构校正其衡器的权、斗桶和升，至少每年应当校正 1 次。本身有熟悉校正方法的工匠的，则不必代为校正。这些度量衡用的标准器在领用时也要加以校正。

《工人程》是关于劳动生产定额的规定。例如，其中写道，冗隶妾 2 人相当于工匠 1 人，更隶妾 4 人相当于工匠 1 人，可以役使的小隶臣妾 5 人相当于工匠 1 人。我们还可以看到，律文明确规定，隶臣、下吏、城旦和工匠在一起生产，在冬季劳作时，得放宽其标准 3 天的定额相当于夏季 2 天。^①

睡虎地秦简又有《均工律》，体现了劳役人员才尽其用的原则：隶臣有特殊技艺可以作为工匠的，不承担驾车、烹炊的劳作。《均工律》还说，新工匠开始工作，第 1 年应当达到规定生产定额的 1/2，第 2 年所完成的数额应当和熟练工匠相当。工师精心指教，有一定技术基础的工匠，应当 1 年学成；新工匠则应当 2 年

汉代算术书《九章算术》中有《商功》篇，列有计算劳动生产定额和劳动生产率的应用算题，其中写道：“冬程人功四百四十四尺”，“夏程人功八百七十一尺，并出土功五分之一。”也说冬夏劳动生产定额有所区别，这是因为冬季和夏季昼夜长短不同的缘故。

学成。能够提前学成的，向上司报告，应有所奖励。逾期未能学成的，也应记录在案。

从睡虎地秦简的有关律文，可以看到，当时政府对经济生活的控制是相当全面相当具体的，政府进行经济管理的措施，也达到细微严密的程度。以往以为秦政简略粗疏的成见，其实是并不符合历史事实的。

秦王朝经济法规的制定和实行，提供了有益的历史经验。

二、军事化的管理体制

《汉书·刑法志》说“秦始皇兼并列国，灭礼谊之官，专任刑罚”，可见秦统一后，关东地区行政人员的成分发生了重要的变化。当时关东地区相当一部分地方官可能出身军人。据考证，秦南郡守腾与伐韩“尽内其地”的内史腾应为一入。云梦睡虎地 11 号秦墓墓主作为文吏，也曾长期从军。

秦始皇东游海上，沿途礼祠名山大川以及所谓八神，八神之中，天、地之次即为兵神，所祠神主，是传说时代的战神蚩尤。对于兵神即战神的礼敬，反映战时军事体制的历史惯性仍然有明显的文化影响。据《史记·秦始皇本纪》琅邪台刻石称：“东抚东土，以省卒士”，说明秦始皇东巡的目的之一是省视慰问留驻关东的部队，当然也包括因军功就任地方官吏的“卒士”。

秦国在商鞅时代推行新法，奖励军功，给予英勇作战的军人以特殊的厚遇。这样的政策使秦国军力空前强大，但是带来的消极作用也是不可否认的。《韩非子·定法》曾经对秦国“斩一首者爵一级，欲为官者为五十石之官；斩二首者爵二级，欲为官者为百石之官”的商君之法提出批评：现在如果推行这样的法令，让杀敌斩首有功的军士做医师和匠人，那么疾病一定不能解除，屋舍一定不能建成。匠人，要有施工的技艺。医师，要有医药的知识。如果让有斩首之功的军人承当他们的职责，则必然难以胜任。行政管理，要依靠智能。而杀敌斩首，所依靠的是勇力超人。任用勇力超人的人来做智能之官，就好比让有杀敌斩首之功的军人去充任医师和匠人。

秦王朝以军人为吏，必然使各级行政机构都容易形成极权专制的特点，使行政管理和经济管理都具有军事化的形制，又使统一后不久即应结束的军事管制阶段在实际上无限延长，终于酿成暴政。我们对秦整个官僚机构的特点（这一特点的形成有历史传统的因素）进行分析，就不难觉察到，以往探究秦虐政的根源往往归于秦始皇、秦二世个人的看法未免失之于片面。秦末起义时，关东郡县民众苦于秦吏的残酷，纷纷奋起，“皆杀其守、尉、令、丞以反，以应陈涉”，甚至秦地方官如沛令、会稽守通等愿意发兵响应民众的抗秦斗争，也为起义军所不容。^①

^① 《史记·张耳陈余列传》。