

香港電台第五台

《長進課程：解密秦朝》

主持：馮天樂博士（香港歷史文化研究會理事、中國文化研究院學科顧問）、黃好婷

第十三講：始皇創制

引言

公元前 221 年，秦王政滅齊，六國畢併，四海歸一。這場歷時十載的統一戰爭，終結了自春秋以降五百餘年的諸侯割據局面，一個亙古未有的龐大王朝由此誕生。然而，王朝的建立不僅是軍事征伐的完結，更是制度創新的開端。面對「地東至海暨朝鮮，西至臨洮、羌中，南至北嚮戶，北據河為塞，並陰山至遼東」（《史記·秦始皇本紀》）的遼闊疆域，如何治理這片廣土眾民，成為秦始皇面臨的空前挑戰。

秦王朝的應對之道，是以秦國自商鞅變法後形成的政治體制為藍本，創立了以皇帝為最高統治者的中央集權制度。這一制度創新的核心，在於將戰國時代，列國競相探索的富國強兵之術，轉化為大一統王朝的常態治理架構。從皇帝制度的確立，到三公九卿的建制；從郡縣制的全面推行，到書同文、車同軌、度同制、行同倫的標準化工程，秦始皇以其驚人的政治魄力，在短短數年間完成了一套涵蓋政治、經濟、文化諸領域的制度建構。

這套制度為此後兩千餘年的中國帝制時代奠定了基本範式。本講將系統考察秦始皇鞏固統一的各項制度創設，探討其對統一多民族國家形成的積極貢獻，同時剖析秦政之失，揭橥秦朝二世而亡的深層原因。

一、皇帝制度：集權的政治象徵

1. 名號更革：

從「王」到「皇帝」西周時期，「王」是專指周天子的稱號，諸侯國君分別享有公、侯、伯、子、男五等爵位。進入戰國，原有的政治秩序被打破，周王威權日益衰微，各諸侯國君紛紛僭越稱王。公元前 334 年，魏惠王與齊威王在徐州稱王，開啟諸侯相互承認王號的先例。其後，秦、韓、燕、趙、中山等國相繼稱王，天子與諸侯的名分界限日趨模糊。

公元前 288 年，秦昭王與齊湣王曾有過一次更大膽的嘗試——秦昭王自稱「西帝」，尊齊湣王為「東帝」。這是秦國首次嘗試稱帝，雖因列國反對而很快取消，卻已昭示秦國君臨天下的政治抱負。

待秦滅六國實現統一，秦始皇認為自己「德兼三皇，功過五帝」，繼續沿用「王」的稱號已無法彰顯其曠世功業。經過慎重考量，他決定兼採傳說中「三皇」與「五帝」的尊號，自稱「始皇帝」。這一創制的政治意涵深遠：

- 以「皇帝」取代「王」，意味著秦國君主不再僅僅是諸侯之長，而是凌駕於此前一切名號之上的天下共主。
- 「始」字的選用，寄託著「後世以計數，二世三世至於萬世，傳之無窮」（《史記·秦始皇本紀》）的政治理想，體現了秦始皇對王朝永續的期許。
- 取消周代以來的諡法，認為「死而以行為諡，則是子議父，臣議君也，甚無謂」（同上），強化了皇帝生前死後的絕對尊嚴。

2. 尊號的制度化表達

皇帝制度的確立，不僅在於名號更易，更在於形成一套彰顯唯我獨尊的制度規範。秦始皇命博士制定一套朝堂禮儀和文書制度，但必須是尊君抑臣的：皇帝的命令稱為「制」和「詔」；此前任何人的印章皆可稱「璽」，此時只有皇帝的印章方可稱「璽」；第一人稱「朕」，原本並非君主專用，至此成為皇帝獨享的自稱。這套規範的政治功能，在於塑造皇帝的絕對權威。誠如《史記·秦始皇本紀》所載：「天下之事無小大皆決於上，上至以衡石量書，日夜有呈，不中呈不得休息。」皇帝總攬全國政治、軍事、財政、司法等一切大權，政事不論大小，最終皆由皇帝裁決，真正做到「法令由一統」。這種高度集權的君主專制模式，成為此後中國兩千餘年帝制時代的基本政治架構。

二、官僚體制：從中央到地方的治理網絡

1. 三公九卿：中央權力中樞

天下廣大，皇帝無法一人獨治。為此，秦始皇建立了一套龐大的官僚機構，在皇帝駕馭之下處理國家各類政務。在中央，皇帝之下設丞相、太尉、御史大夫，後世習稱「三公」：丞相為「百官之長」，主管行政事務；太尉掌軍事；御史大夫司監察，同時作為丞相之副，參與機要。三分權力，相互制約，最終統於皇帝。

三公之下設九卿，分管各項具體政務：奉常掌宗廟禮儀；郎中令掌宮殿掖門戶；衛尉掌宮門衛屯兵；太僕掌輿馬；廷尉掌刑辟；典客掌外交及民族事務；宗正掌皇室親屬；治粟內史掌國家財政；少府掌皇室財政及山海池澤之稅。這套機構分工明確，職責清晰，形成了以皇權為中心的中央決策與執行機制。

值得注意的是，秦代官僚體制呈現出鮮明的「法治」特徵。睡虎地秦簡等出土文獻顯示，秦對各級官吏的職責、權限、考核、獎懲皆有詳細的法律規定。這種官僚制度的法律化，確保了國家機器的高效運轉，也為後世王朝提供了制度藍本。

2. 郡縣制：地方治理的革命性變革

秦始皇改變了整個地方行政體制——徹底廢除分封制，將郡縣制推行於全國。這一決策並非沒有爭議。秦始皇三十四年（公元前 213 年），博士淳于越建議效法周代，分封子弟功臣，認為「事不師古而能長久者，非所聞也」。丞相李斯當即駁斥，指出「五帝不相復，三代不相襲，各以治」（《史記·秦始皇本紀》），強調時代不同，治理方法亦應改變。

秦始皇採納李斯之議，堅持郡縣制。秦代地方行政體制分郡、縣、鄉三級。郡設守、尉、監：郡守為一郡最高長官，總攬行政、司法、財政、軍事；郡尉協助郡守掌管軍事；郡監掌監察，直屬中央御史大夫。郡之下設縣（少數民族地區稱「道」），縣的長官按戶口多寡稱令（萬戶以上）或長（萬戶以下）；另設縣丞掌文書、倉獄，縣尉掌軍事、治安。縣下設鄉，鄉有三老掌教化，嗇夫掌賦稅、訴訟，游徼掌治安。鄉下設里，里設里典；里中五家為「伍」，設伍老，彼此監督，互相擔保。

另設亭，有亭長掌治安。這套從中央直達縣鄉里的行政系統，在世界行政史上堪稱創舉。它以中央任命的職業官吏，取代了世襲貴族對地方政權的壟斷；以垂直管理取代了分權自治，確保中央政令暢通無阻；以嚴密的法律規範各級官吏的職責權限，實現了行政的標準化與制度化。此後中國古代兩千餘年，中央集權政治制度，基本沿襲了這一模式。

【學術補充】 關於「分天下以為 36 郡」的時間，據錢大昕、王國維、譚其驤等學者考證，36 郡可能是秦始皇三十三年（公元前 214 年）後的數字，因嶺南三郡（桂林、南海、象郡）設於三十三年，九原郡亦在後期。若二十六年已稱「南至北嚮戶」，則 36 郡應為後期調整後的數字，學界對此尚有爭議。

三、鞏固統一的標準化工程

1. 名田制度與土地規劃

農業時代，土地是最重要的生產資源。秦王朝對土地擁有最高控制權，編戶齊民耕種的土地在名田制框架下由國家授受，受田者承擔相應租賦徭役。這是推行中央集權政治制度的經濟基礎，也是國家向編戶齊民徵收田租賦稅、徵發徭役的基本保障。

春秋戰國時期，各諸侯國田畝面積大小不一，有 160 步、200 步、240 步等不同標準。秦統一後，為方便田租徵收，在全國推行秦國 240 步為一畝的標準，同時明確田畝規劃、封埒設置，嚴禁私自移動地界標誌。這項措施不僅實現了土地面積計量的標準化，更重要的是，將國家對土地的控制權落實到基層，強化了中央對農業生產的干預能力。

2. 書同文：文字統一的深遠意義

戰國時期，「田疇異畝，車塗異軌，律令異法，衣冠異制，言語異聲，文字異形」（許慎《說文解字·敘》）的現象十分普遍。各國文字字形差異明顯，對統一後的國家治理造成極大障礙——特別是官府文書的上行下達和發布執行國家的政令。秦始皇採納李斯建議，下令統一文字，以秦國文字為基礎，對字形進行整理，確定小篆為標準字體，命李斯編寫《倉頡篇》、趙高編寫《爰歷篇》、胡毋敬編寫《博學篇》，作為標準課本頒行天下。

值得注意的是，當時社會上還流行著一種較小篆更為簡易的書體——隸書。從各地出土的秦代簡牘文書、律令來看，實際行政文書多以隸書書寫。這說明文字統一是務實的：既有官方的標準字體，也允許更便於書寫的實用字體存在。文字統一對國家治理的意義難以估量：它打破了地域隔閡，促進了各地區之間的政治、經濟、文化交流，對此後中華民族的融合與中華文化的延續產生了深遠影響。

3. 度同制：度量衡的統一

戰國時期，各國度量衡制度極不一致。以量制為例，秦以升、斗、斛（石）為單位，採用十進制；齊國則有豆、區、釜、鐘等多種單位，進制混亂。統一之後，秦始皇二十六年（公元前 221 年）頒布詔書，在全國推行秦的度量衡標準，製作頒行標準器，並設立機構，每年檢查校正生產和商業活動中使用的度量衡。

迄今為止，原秦國以外的許多地方，均出土過刻有秦始皇二十六年詔書的秦權、秦量。這些實物證據表明，秦始皇在全國成功推行了統一度量衡制度。度量衡的統一，不僅便利了國家賦稅的徵收，也促進了國內商業貿易的發展，加強了各地區的經濟聯繫。

4. 幣同制：貨幣體系的統一

戰國時期，商品經濟發展迅速，客觀上需要統一的貨幣體系。但當時各國貨幣種類繁多，形制、輕重、大小各不相同：齊、燕等地用刀幣，三晉用布幣，楚國用蟻鼻錢，秦用圓錢。貨幣的不統一，嚴重影響了區域間的商品流通。

秦滅六國後，廢止六國舊幣，推行黃金和銅錢兩種貨幣：黃金為上幣，以鎰（二十兩）為單位；以秦國舊行的圓形方孔銅錢為下幣，鑄文「半兩」，重如其文。圓形方孔的設計，即便於穿繩攜帶，也暗含「天圓地方」的宇宙觀念，成為此後兩千餘年中國銅錢的基本形制。貨幣統一結束了戰國以來貨幣混亂的局面，為全國範圍的經濟交流創造了條件。

5. 車同軌：交通體系的標準化與道路建設

戰國時期，各國互設關卡，車軌寬窄不一，嚴重阻礙了各地區的政治、經濟、文化交流。統一以後，秦始皇下令拆除六國之間人為設置的川防障礙，規定車同軌——所有車輛兩輪之間的距離一律改為六尺。更為重要的是，以咸陽為中心，秦修建了通往全國各地的交通幹線網絡。馳道向東通往燕、齊，向南通往吳、楚，路面夯築堅實，道旁植樹，規格統一。為了便於兵員輸送和後勤補給，加強對北方匈奴的防禦，秦修築了從甘泉宮直達九原的「直道」——據《史記·蒙恬列傳》記載約「千八百里」，合今約七百餘公里。

這條軍事通道穿越陝北高原和鄂爾多斯沙漠，工程極為艱鉅，考古實測道路遺跡約 750 公里，證實了文獻記載的可靠性。在征服南越後，秦開通了穿越五嶺的「新道」（又稱「越道」）；在西南邊境，修築了通往雲南高原的「五尺道」。這些道路的修建，把全國各大城市和經濟中心聯繫起來，使內地和邊疆連為一體，對國家政治、經濟、文化的交流與發展，對國防安全，都發揮了重大歷史作用。誠如《漢書·賈山傳》所言：「秦為馳道於天下，東窮燕齊，南極吳楚，江湖之上，瀕海之觀畢至。道廣五十步，三丈而樹，厚築其外，隱以金椎，樹以青松。」其工程之宏偉，由此可見一斑。

四、對六國舊地與邊疆的控制

1. 打擊六國貴族勢力

秦在兼併六國的過程中，隨時將所滅之國的貴族及豪強或是殺戮，或是遷徙到邊遠之地。完成統一之後，秦始皇二十六年（公元前 221 年），又「徙天下豪富於咸陽十二萬戶」（《史記·秦始皇本紀》），進一步加強對他們的控制。六國貴族和豪富是秦王朝地方政權的潛在威脅，將其遷離本土，可以削弱其社會影響力，便於監控管理。秦始皇還下令沒收天下兵器，聚之咸陽，銷毀後鑄成 12 個金人（銅人），各重千石（此重量或有誇張，或「石」為虛指），置於宮廷之中。

【學術補充】 據《三輔舊事》記載，金人「各重 24 萬斤」或「34 萬斤」，換算約合 30 噸，與「千石」之說有異。此舉既有「弱天下之民」的現實考量，也有象徵天下太平的政治意涵。

同時，秦始皇下令「壞諸侯之城」（《史記·秦始皇本紀》），拆除六國的舊城郭、關塞，掘通壘河自利的堤防，平夷便於據守的險阻。這些措施，消除六國舊貴族憑藉舊有城郭川防來反秦。

2. 秦始皇的東巡

鑑於東方六國尚未完全接受秦的統治，秦始皇自二十八年（公元前 219 年）至三十七年（公元前 210 年）近十年間，先後 4 次東巡關東郡縣。巡行途中，他封禪泰山，刻石立碑，宣揚秦的功業和威德。現存於世的嶧山刻石、泰山刻石、琅琊臺刻石、芝罘刻石、碣石刻石、會稽刻石等，皆為秦始皇東巡時所立。刻石文字反覆強調「皇帝躬聖，既平天下，不懈於治」、「器械一量，同書文字」、「遠近畢理，咸承聖志」（《史記·秦始皇本紀》），試圖以儒家「聖王」的形象，為武力征服披上道德與天命的外衣。秦始皇的東巡，不僅是鎮撫六國人民的政治行動，也是了解東方情況、鞏固統一的重要舉措。然而，頻繁的大規模巡遊，每次隨從眾多的文武百官和龐大的車馬儀仗，沿途所到之處，飲食財物消耗巨大，客觀上加劇了百姓負擔。

3. 對邊疆民族地區的開拓

秦滅六國後並未停止征伐的腳步，而是繼續開拓邊疆，首次建立起一個多民族的統一國家。北方匈奴是草原遊牧民族，戰國時與燕、趙、秦三國接鄰，戰國末年經常南下侵擾。秦始皇三十二年（公元前 215 年），派蒙恬率 30 萬大軍抗擊匈奴，收復河南地（今內蒙古河套地區），次年進一步驅逐匈奴，置九原郡。隨後，秦修復並連接原燕、趙、秦三國長城，形成西起臨洮、東至遼東的萬里長城，以阻止匈奴南侵。同時，秦向河套地區大規模移民，對邊地開墾和邊防加強起到了積極作用。

南方越人分布在華東、華南地區，分為閩越、東甌、南越、西甌等部族。秦王政二十四年（公元前 223 年）秦滅楚後，降服越君，設會稽郡；二十六年，派屠睢率 50 萬大軍，經數年戰爭，滅東甌和閩越，設閩中郡；又統一南越和西甌，設桂林、南海、象郡。其後，秦謫遷大批北方人至南越，最終有數十萬北方人口與越人雜處，共同開發嶺南地區。為解決運輸補給問題，秦命史祿於公元前 219-214 年間開鑿靈渠，連通湘江和灕江，溝通了長江水系與珠江水系。

秦始皇的開拓，使秦王朝的疆域空前遼闊，「東至海暨朝鮮，西至臨洮、羌中，南至北嚮戶，北據河為塞，並陰山至遼東」（《史記·秦始皇本紀》），大大超過了前代，奠定了一個多民族統一國家的雛形。【學術補充】「北嚮戶」指北回歸線以南地區，房屋北向開窗以向日，表明秦代南境已達今嶺南一帶。此現象出現於北回歸線以南，不等同於「日南郡」（今越南中部），學界對秦代南界具體位置尚有討論。

五、二世而亡：制度背後的統治危機

1. 勞役征發與民眾負擔

商鞅變法以來的秦國，是一個高度動員化的「戰爭機器」，其法律、官僚、社會組織，都是為了兼併戰爭服務的。統一後，秦始皇並未將這部戰爭機器，轉型為和平建設的機器，反而繼續以超高強度運轉，去完成一個又一個宏大的目標。當外部敵人消失，這部機器的巨大能量便反向內捲，壓垮了自身的社會基礎。這才是秦制最深刻的內在矛盾。秦始皇的統治政策中，最為苛急的是大規模的勞役徵發。連年戰爭，需要從全國各地徵調兵員和錢糧物資，最遠的從濱海地區輸送到遙遠的邊地，經年累月，既耗損驚人，又耽誤農事，破壞生產。更為沉重的是修築馳道、直道、長城、宮殿、陵墓等大型土木工程。據《史記·秦始皇本紀》記載，「隱宮徒刑者 70 餘萬人，乃分作阿房宮，或作麗山」。

【學術補充】「隱宮」或為「隱官」之訛，指收容刑徒之所；70 餘萬人為修陵與阿房宮之總數，非僅修陵。此外，北伐匈奴、南戍五嶺，動輒數十萬人。據復旦大學葛劍雄教授《中國人口史》研究，秦代人口約在 3000 萬至 4000 萬之間，秦始皇去世時（前 210 年）人口至少應有 3000-3600 萬。而刑徒總數達百萬人左右，意味著每二十人中就有一人是刑徒。這還不包括服徭役的普通農民。百姓承受著沉重的勞役和租賦剝削，「力罷不能勝其役，財盡不能勝其求」（《漢書·賈山傳》），「勞罷者不得休息，饑寒者不得衣食」（《漢書·伍被傳》）。這些舉措令百姓苦不堪言。

2. 嚴刑峻法與社會矛盾

秦代法網嚴密，百姓搖手觸禁，動輒被治罪。法律條文繁雜龐細，事無巨細皆有規定。刑罰極為酷烈，死刑有棄市、腰斬、車裂、坑、磔、鑊烹、族、夷三族等，其他則多為殘肢體的肉刑。百姓動輒得咎，「赭衣塞路，圜圜成市」（《漢書·刑法志》），整個國家已經成為一座大監獄。正如賈誼《過秦論》所論：「蒙罪者眾，刑戮相望於道，而天下苦之。」嚴刑峻法不僅未能維持社會秩序，反而加劇了社會矛盾，為反秦起義埋下了火種。

結語

秦始皇的創制，是中國政治制度史上的一座里程碑。他所建立的皇帝制度、三公九卿制、郡縣制，以及書同文、車同軌、度同制、幣同制等一系列標準化措施，為統一多民族國家的鞏固和發展提供了制度保障，奠定了此後兩千餘年中國帝制時代的基本架構。從這個意義上說，「百代皆行秦政法」並非虛言。然而，秦制的歷史命運也揭示了制度建構的深刻悖論：一套高效的動員體制，若缺乏自我約束與社會緩衝機制，終將因過度汲取而崩解。秦始皇以驚人的效率完成了制度的頂層設計，卻未能解決「馬上得之，不能馬上治之」的古老命題。這一歷史教訓，值得後世深思。