

【历史研究】

制度变迁视角下的秦亡原因再考察*

邹芙都 孔德超

摘要:自汉以来历代先贤对秦短祚而亡的原因作了诸多方面的评价与探讨,整体而言,多不出严刑役重的“暴秦”说和“废分封,行郡县”的“秦制”说两种归因倾向,但事实上秦亡原因还有进一步挖掘的必要。如果我们从制度变迁视角来考察,秦亡原因可归结于三个方面:一是正式制度设计存在“制度漏洞”,皇帝制度下缺乏必要的监督制度,加之秦始皇个人的认知局限,在面对新的国家形势时未能做出合理的判断和选择,导致国家整体制度框架失衡;二是秦始皇“急政”强制剥夺了制度变迁进程中的“制度试验”环节,忽略了分封制的路径依赖性需要一定的缓冲周期,未把握好新旧制度转型或过渡的基本规律;三是制度运行机制的失效,导致制度成本不断增加,国家负担日益沉重。不可否认,缺仁暴酷作为导火索加速了秦的灭亡,但其根本原因则仍需从制度设计层面和制度适应性效率等方面综合考察。

关键词:制度变迁;秦亡;制度漏洞;路径依赖;制度成本

中图分类号:K232

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)10-0115-09

秦王扫六合实现天下一统,然而仅仅十五年时间就顷刻崩塌,被后世看作是“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的典型实例。汉以降的各朝代多以秦亡的历史教训为戒,极力避免国祚短暂的命运。值得注意的是,历代先贤在对秦速亡原因作分析时,主要呈现严刑役重的“暴秦”说和“废分封,行郡县”的“秦制”^①说两种倾向^②。但郡县制已被历史证明是“应运”之制,分封制已经不适合时代的发展需要,故“秦制”说自两汉以后日趋式微,“暴秦”说则一直是秦亡归因的主流。近现代学者亦从不同层面和角度对秦亡原因进行了深入探讨,然追根溯源仍不出以上两说,尤以“暴秦”说为主。^③“暴秦”说是立足“人事”的归因,即将秦亡的首要原因归于秦始皇“暴政”。客观来说,“暴秦”只是秦亡的导火索,是社会矛盾的表象,并非导致秦速亡的根本原因。“秦制”说虽从深层次的制度层面探讨了秦速亡之因,但是高适应性效率的郡县制取代低适应性效率的分封制

是历史发展的必然趋势,故“废分封,行郡县”不是亡秦之举。而且,“秦制”说过分强调了分封制和郡县制孰优孰劣的问题,而忽略了分封制向郡县制转型或过渡这一缓冲过程。其实,无论是皇帝制的制度设计,还是分封制向郡县制的过渡,皆涉及制度变迁。制度变迁决定了人类社会的演化方式,是理解历史变迁的关键。因此,从制度变迁角度对秦亡原因进行再考察或许更能做出符合历史真实与规律的客观阐释。

一、正式制度设计存在漏洞:皇帝制的设立与监督制度的缺失

一个国家的运转主要通过稳定的制度来保障,而制度的稳定性又不能否定制度一直处于演化和变迁之中这一事实。制度的稳定性是相对的,而变迁性则是绝对的,只是变迁速度有渐进和突进之分,变迁主体有诱致和强制之别。制度包括正式制度、非

收稿日期:2021-05-15

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“商周金文字词集注与释译”(13&ZD130)。

作者简介:邹芙都,男,西南大学历史文化学院教授、博士生导师(重庆 400715)。

孔德超,男,西南大学历史文化学院博士后流动站研究人员(重庆 400715)。

正式制度以及制度的实施机制三个层面,制度变迁的复杂过程即是三者变迁的过程。在秦的制度变迁进程中,制度的设计和安排以及人和制度的关系是要重点考察的对象。

1. 皇帝制的制度设计与秦始皇的认知局限

“大一统”一直是华夏民族的强烈追求,我国“大一统”的思想源于先秦时期,“五服”“四方”“四海”“九州”等都是当时有关统一思想反映。可以说,从政治框架的理想构建到血缘历史文化认同,大一统的思想基础在先秦时期已经奠定。随着社会经济与政治的发展,战国时大一统开始向政治实践转化。^④秦始皇“奋六世之余烈,振长策而御宇内”^⑤,一反西周以来“天下共主”的国君制度,“去‘泰’,著‘皇’,采上古‘帝’位号,号曰‘皇帝’”^⑥,建立了高度集权的皇帝制。在皇帝制下,君主具有高度的话语权和排他的自主性。顾炎武在《封建论》“郡县论”中一针见血地指出:“郡县之失,其专在上。”^⑦认为郡县制的弊端在于国家最高统治者拥有高度集中的权力,分封制的弊端在于层层分封的体制稀释了国家最高统治者的权力。

皇帝制最显著的特征是高度集权,君主独立于法律之外,“皇帝颁行的法律人民必须严格遵守,而违反者亦必然招致严峻的刑罚”,“法律的源泉既然是皇帝的意志,便没有任何手段可以抑制皇帝那超越法律的绝对权威。也正是在这一点上,存在着一个绝大的制度漏洞”。^⑧作为国家正式制度,法律制度由人设计,而人的设计理念主要源于自身的认知结构。而秦统一六国后所建立的皇帝制,则将法律的定制归于君主一人。^⑨“命为‘制’,令为‘诏’”,“今天下已定,法令出一”。^⑩“一”,即指皇帝,如《泰山刻石》:“皇帝临位,作制明法。”《琅邪刻石》:“皇帝作始,端平法度,万物之纪。”《之罘刻石》:“大圣作治,建定法度,显著纲纪。”《会稽刻石》:“秦圣临国,始定刑名,显陈旧章,初平法式。”^⑪皆强调法权源自皇帝。在先秦思想中,这一观点被称为“君生法”^⑫。而且,君主和其法定继承人多不在法律适用范围之内。《史记·商君列传》载:“于是太子犯法。卫鞅曰:‘法之不行,自上犯之。’将法太子。太子,君嗣也,不可施刑。刑其傅公子虔,黥其师公孙贾。”^⑬即将太子之罪转嫁到其“傅”和“师”之身。值得注意的是,“秦制在很大程度上应该说是人为安排的秩序,是由法家思想到律令体系,最后成为由

君主掌握国家机器,国家机器控制整个社会的总体性国家”^⑭。在秦始皇的认知结构中,法家思想始终占据着重要的地位。

法家强调君权至上,将政治的最高使命和政治的源泉都归于君主一人,提倡绝对的君主制。^⑮秦始皇个人亦尊崇法家,尤其是韩非的法家思想在秦始皇的认知结构中占有重要地位。^⑯“故明主之国,无书简之文,以法为教”,“是境内之民,其言谈者必轨于法”。^⑰韩非主张“以法为教”。另外,韩非也把法家思想中的法、术、势理论片面地加以发挥,使之走向了极端。^⑱如他所提倡的“势”,一方面主张君主的权力不可失,“威势者,人主之筋力也”^⑲,“威势之可以禁暴”^⑳,即“以暴制暴”。另一方面则认为权势只能由君主个人独占,“权势不可以借人,上失其一,臣以为百”^㉑。同时,还主张君主“独断”,如其云“能独断者故可以为天下主”^㉒。而且,韩非对东方文化所抱的独裁制态度也直接影响了秦始皇对关东的统治态度。^㉓之后一系列的“暴秦”行为即是由于秦始皇没有摆正“东西关系”所造成的^㉔。由此可见,韩非的法家思想对秦始皇统一六国后皇帝制的制度设计产生了重要影响。

秦始皇一方面学习韩非所主张的法、术、势一体的君主独断思想,坚持专任刑罚的“唯法论”;另一方面他个人坚持“唯意志论”,“始皇为人,天性刚戾自用,起诸侯,并天下,意得欲从,以为自古莫及己”^㉕。由于制度结构无法对其形成有效约束,“唯法论”所形成的极端法律功利主义思想和“唯意志论”所引发的“极端个人主义”实际上亦将整个帝国推到了悬崖边缘。^㉖在某种程度上,认知结构中的“唯法论”和“唯意志论”意识形态正是秦始皇统治帝国所依靠的制度供给,但是这种制度供给明显不足,这也是导致社会运转低效的最直接原因。

秦始皇虽为皇帝,但亦摆脱不了人的认知局限。由于人认识世界和改造世界的能力是有限的,而且中华民族首次实现大一统,在制度设计方面无现成经验可资借鉴,所以这也是秦始皇作为人在认知方面所不能逾越的历史局限。管东贵先生即指出:“秦始皇削平诸侯国后,即致力建设国强民安的统一大帝国。他虽用心正当,但在行事方面却有严重失算的地方,因而形成了一些潜在的不利因素。”^㉗其实,战国时代的政治家即为统一前景提出过“大凝”的主张^㉘。所谓“兼并易能也,唯坚凝之难

焉”²⁹，“逆取顺守”之策更合时宜，汉初贾谊亦言“取与守不同术”。在高度集权的皇帝制下，秦始皇虽拥有较高的权力，但仍然摆脱不了人固有的认知局限，即面对新的形势可能无法做出合理的判断和选择。³⁰正因为没有妥善处理好人和制度、制度和制度之间的关系，秦在最初设立皇帝制度之时便留下了制度漏洞，即没有设立相应的监督制度来更好地保持制度均衡。

2. 监督制度的缺失与制度均衡的失调

纵观中国古代社会演变和发展历程，高度集权的皇帝制在建立和发展统一的多民族国家中发挥着重要作用。秦覆灭后，皇帝制仍然被后世王朝所继承，说明中央集权的制度设计是符合当时历史需要的。我们在分析秦亡原因时，所指出的制度漏洞，不是说皇帝制的制度设计不合理或不科学，而是指整个国家制度设计和安排上所体现的监督制度的缺失，即缺少约束和限制君主权力的制衡机制。虽三公之中有御史大夫一职，但其主要负责监察百官，而非君主。由于皇帝制下缺乏约束君主权力的监督制度，“意得欲从”的情形才会出现。如《史记》载秦始皇巡游到湘山祠时遇大风之事：

浮江，至湘山祠。逢大风，几不得渡。上问博士曰：“湘君何神？”博士对曰：“闻之，尧女，舜之妻，而葬此。”于是始皇大怒，使刑徒三千人皆伐湘山树，赭其山。³¹

但是《岳麓秦简》(五)中有这样一条令文(简56正—58正)：

廿六年四月己卯丞相臣状、臣绾受制相(湘)山上：自吾以天下已并，亲抚晦(海)内，南至苍梧，凌涉洞庭之水，登相(湘)山、屏山，其树木野美，望骆翠山以南树木□见亦美，其皆禁勿伐。臣状、臣绾请：其禁树木尽如禁苑树木，而令苍梧谨明为骆翠山以南所封刊。臣敢请。制曰：可。³²

《史记》记载秦始皇巡游到湘山祠是二十八年，《岳麓秦简》(五)令文记载的时间为二十六年，也就是秦始皇统一六国之时。令文载对湘山树木“皆禁勿伐”，《史记》则云“始皇大怒，使刑徒三千人皆伐湘山树，赭其山”。令文颁布在前，秦始皇巡游在后，但二者记载却不一致。关于秦始皇“怒伐湘山树”的行为，有的学者从性格特征和心理特征进行了成因分析，认为此种行为是秦始皇憎恶女性掌权

的结果。³³实际上，造成这种情形的原因可能有二：一是秦始皇拥有高度集中的权力，法律制度未对其形成必要的约束；二是汉代司马迁在撰写《史记》时对秦始皇有丑化倾向。但根据司马迁著史“不虚美，不隐恶”的实录精神，这种情形似可以排除，秦始皇个人滥用权力的可能性更大。所以，监督制度的缺失或不完善不仅使整个国家的制度框架形成了一个“制度漏洞”，而且又引发了制度均衡的失调。

“亡秦之鉴”留给后世王朝以深刻的反思，即要在承认君主权力的前提下，对君主权力如何进行适度限制和约束，建立健全的监督制度，防止君权过度膨胀。为此，汉代思想家即提出了一系列解决方法，如董仲舒提出“天人感应”说来限制君权，即借助“天”来限制皇帝个人的私欲。人君为政应“法天”，行“德政”，如不然，“国家将有失道之败，而天乃先出灾害以谴告之，不知自省，又出怪异以警惧之，尚不知变，而伤败乃至”³⁴。大臣也多以“天谴说”来劝谏皇帝，随时提醒皇帝要节制个人的私欲，减少赋税徭役，赈灾安民。同时还要远离奸臣小人，提拔奖赏贤士忠臣。“皇天见异，以戒朕躬，是朕之不逮，吏之不称也。”³⁵此为汉宣帝预见灾异时的反省。由此可见，“天人感应”说对限制君主行政的随意性、改善政治、稳定社会、缓和矛盾、发展生产是起着积极作用的。³⁶

除了借助“天道”，董仲舒还提出以道德因素等制约皇权，倡导“君道”。君主不仅是权力的代表，同时也应是道德的楷模。“君人者，国之元，发言动作，万物之枢机。枢机之发，荣辱之端也。”作为一国之君，要以身作则，以儒家伦理道德约束自己，施仁政于民。针对君主权力无限可能带来的危害和弊端，汲取秦亡的经验教训，后世的思想家又用从道说、崇圣说、纳谏说等理论对封建皇权加以调节和制约，以保证君主政治的正常运行，从而提高了君主政治的弹性和安全系数。³⁷正是后世监察制度的不断完善，才使君权受到了一定的限制和约束，一定程度上弥补了国家制度设计的“漏洞”，保持了制度结构的相对均衡。

皇帝制曾在中国古代社会发展和演变进程中占有举足轻重的地位，对中华民族共同体的形成起了非常重要的促进作用。如秦在处理民族关系上，中央集权制下的属邦制与郡道制相结合的民族管理模式极大地促进了民族之间的交流和融合，为统一多

民族国家的建立奠定了坚实的基础。秦的制度漏洞,主要指没有相应的监督制度对秦始皇的行为予以规范而形成了整体制度框架中的“漏洞”,其直接结果是制度功能的缺失和制度平衡的失调。归根结底,是没有处理好人和制度二者之间的关系。秦始皇无法摆脱人固有的认知局限,再加上权力没有必要的限制和约束,进而造成整个国家的制度平衡被打破,制度变迁是必然。

二、非正式制度的路径依赖:“急政”对“制度试验”环节的强制剥夺

从制度变迁视角考察,非正式制度的“路径依赖”现象需要一段缓冲的轨道,而秦始皇的“急政”举措则在一定程度上将其强制剥夺。路径依赖现象,就是过去是如何和现在、将来相联系的,即过去的制度是如何影响现在和未来的制度选择的一种“惯性”作用。秦是一个中央集权制国家,而中央集权是指中央与地方的关系,是一种行政管理方式,也是一种治理制度。郡县制是中央集权的核心,所以如何处理好郡县制与西周以来的分封制传统是帝国面临的首要问题。

1. 分封制的“路径依赖”

秦初定天下之时,丞相王绾和廷尉李斯曾就实行分封制还是郡县制有过激烈地讨论:

丞相绾等言:“诸侯初破,燕、齐、荆地远,不为置王,毋以填之。请立诸子,唯上幸许。”始皇下其议于群臣,群臣皆以为便。廷尉李斯议曰:“周文武所封子弟同姓甚众,然后属疏远,相攻击如仇讎,诸侯更相诛伐,周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统,皆为郡县,诸子功臣以公赋税重赏赐之,甚足易制。天下无异意,则安宁之术也。置诸侯不便。”^③

可见,以丞相王绾为首的“师古”派仍坚持西周分封制,而廷尉李斯则主张“厚今”,即全面实行郡县制的地方行政管理模式。最后,始皇曰:“天下共苦战斗不休,以有侯王。赖宗庙,天下初定,又复立国,是树兵也,而求其宁息,岂不难哉!廷尉议是。”^④赞同廷尉李斯实行郡县制的主张。之后,秦始皇在咸阳宫设酒宴,博士齐人淳于越又进言道:

臣闻殷周之王千余岁,封子弟功臣,自为枝辅。今陛下有海内,而子弟为匹夫,卒有田常、六卿之臣,无辅拂,何以相救哉?事不师古而能

长久者,非所闻也。^⑤

淳于越分析了分封制的优势,再次劝谏秦始皇恢复分封制,李斯则仍坚决反对,秦始皇推行郡县制之态度坚决不变。不可否认,分封制曾在一定的历史时期内对维护和巩固西周王朝的统治起到了积极的推动作用。但是,一项制度不会永葆较高的适应性效率。钱穆先生曾说道:“一项好制度,若能永远好下去,便将使政治窒息,再不需后代人类努力政治了。惟其一切制度都不会永久好下去,才使我们在政治上要继续努力,永久改进。”^⑥所以,制度的稳定性并不能否定制度一直处于变迁中这一历史事实。

从一种社会秩序过渡到另一种社会秩序时,新制度的施行会面临巨大的阻力,充满各种不确定性,而形式上已经被废除或强迫退出历史舞台的旧制度则仍有很深的社会根基。尤其是在新政权创立之初,国家所实行的正式制度与非正式制度之间总是呈现一种“紧张”状态。秦立国之初,“师古”派的两次谏言即是当时作为正式制度的郡县制和作为非正式制度的分封制之间的“紧张”关系在王朝上层的表现。而且,分封制的拥护者正是基于作为当下正式制度的郡县制已经在很大程度上偏离了传统的分封制这一点而做出的判断。

从制度变迁进程中的“路径依赖”现象分析,秦亡一定程度上是由正式制度与非正式制度之间的均衡被打破所致。正式制度只有在社会认可,即与非正式制度相容的情况下,才能发挥作用。秦统一六国后,以郡县制代替传统的分封制,从秦的角度出发,分封制已经由过去时代的正式制度转变为非正式制度。分封制从周初绵延几百年,其烙印在人们意识形态和思想观念中的痕迹是很深刻持久的。钱穆先生即言:“封建之残念,战国之余影,尚留存于人民之脑际。”^⑦在非正式制度中,意识形态处于核心地位,而且意识形态的力量是巨大的,更何况分封制曾经作为一种正式制度维持社会运转了几百年的时间。如果意识形态的力量足够强大,其演变为“正式制度”是完全有可能的。秦虽然实现了版图上的统一,但原六国故地人们的意识中存留的依然是原来的旧制度。“百足之虫,死而不僵”,分封制的生命力远远超乎我们的想象。西楚“分封制”和汉初“郡国并行制”,即是秦的非正式制度在特定的历史条件下再次短暂成为正式制度的历史明证。因此,要想实现从一种社会制度到另一种社会制度的转型

或过渡,一定要根据具体的历史节点选择合适的制度变迁方式。

2.“急政”对“制度试验”环节的强制剥夺

从制度变迁的整个过程看,分封制和郡县制本来就是一个“相因”的过程。“秦始皇灭六国,一天下,其政治举措之重要者,当首推废封建而行郡县。然封建之废,实不始于秦。自春秋以来,西周封建旧制,固已日在崩坏之中。封建制渐崩坏,即郡县制渐推行,二者相因,本属一事。”^⑬在分封制与郡县制前后相因的过程中,相较于其他诸国,楚与秦的关系更为密切。一方面,在春秋至战国的发展中,两国对新制度的认知多有相同之处,而且领先于其他诸国;^⑭另一方面,秦亡之后,楚汉之争的实质亦是“秦楚之争”。楚一直是秦统一天下过程中一股强劲的竞争力量。需要说明的是,春秋战国时期,在分封制衰落的同时,秦以及其他东方六国皆有郡县制的萌芽,各国也都有先后置县的记载。可以发现,郡县制与分封制的缓冲期其实开始很早,但也只是局部的发生作用,当时人们对分封制的认同还是主流,二者的竞争远没有达到“量变”的过程。秦始皇统一六国后,国家疆域空前扩大,国家的制度安排直接面临的是郡县制还是分封制,或者二者兼用的选择。值得注意的是,新旧制度的局部磨合期不能代替秦统一六国后的“制度试验”阶段,二者都是新旧制度转型过程中所必不可少的阶段。

秦始皇统一六国后,在中央对地方的管理方式上,急切地将郡县制施诸全国,而未充分考虑以武力征服的原六国故地的制度传统和人们的迫切需求。客观说,由分裂走向统一,秦始皇居功至伟,但是“打天下”和“治天下”不可同日而语,“打天下”时的制度不一定适合“治天下”。历史证明,秦始皇在全国范围内推行的郡县制是“应运”之制,但其全面施行则需要一定的缓冲时间。可以说,秦始皇的“急政”举措强制剥夺了制度变迁进程中的“制度试验”阶段,也就是分封制和郡县制竞争所必备的“自然选择”周期。而由制度变迁规律可知,在路径依赖作用下,“制度试验”这一环节必不可少。即使人为强制改变路径,“制度试验”阶段一般也会很快被弥补上。刘泽华和王连升先生曾对秦始皇治国所采取的政策、措施的作用进行了深入探究,他们指出那些有利于经济文化发展的政策和措施没能发挥作用,成为维系秦王朝长治久安的纽带,反而被淹没在

愤怒的声浪中,其原因是“一种好的政策的实施不是孤立的,必须有相应的措施、政策予以保证。如果有一些与之相反的政策或举动,双方不仅会有抵消作用,而且力量大的一方势必压倒另一方。任凭错误的政策和行为无限度泛滥,好的政策、措施就会黯淡无光,甚至根本失灵”。^⑮实际上,这是一种“制度冲突”现象的反映。究其根本,还是秦始皇“急政”之策对“制度试验”阶段的强制剥夺。当郡县制被秦始皇“急政”之策强制提前,并且全面推行之时,其他制度与郡县制呈现的是一种强烈的“冲突”状态,整个制度结构的适应性效率非常低,甚至是负效率。所以,要想将一项制度的适应性效率发挥到最大,一是要总揽制度结构全局,对整个制度结构内部的诸要素有全面的了解,二是要把握好制度变迁进程中非正式制度路径依赖的基本规律,找准全面推行制度的历史节点。

从制度变迁视角看,秦的速亡是一定程度上未协调好正式制度和非正式制度的关系而造成的必然结果。非正式制度的路径依赖性决定了其退出历史舞台不是一蹴而就的,而是要有一个缓冲期。从最初确立到全面推行,正式制度也需要一个循序渐进的过程,也就是缓冲期。非正式制度退出和正式制度施行所需要的缓冲期,即促使了“制度试验”的产生。而且,“制度试验”这一制度竞争的“自然选择”也只有在这个缓冲期可以完成。秦始皇虽已武力完成了疆域的统一,但文化和民心上的统一还需一个渐进的过程,疾风暴雨的行政强制归属只会增加帝国大厦倾覆的危险系数。而且,刚从统一战争中解放出来的社会和人们,迫切需要一段时间休养生息,恢复元气。而秦始皇的“急政”不仅让整个社会没有喘息之机,还强制剥夺了新旧制度转换的缓冲期。所谓“急则切,切则严,严则酷,酷则暴,暴则亡”,秦始皇晚年的“暴政”一定程度上是由其最初以行政强制手段施行“急政”所引起的,但归根结底都是由于皇帝制下君权没有监督制度的约束而产生的。

从分封制完全退出历史舞台到郡县制的全面实施需要一个缓冲期,这个缓冲期可看作“制度试验”阶段,即两种制度之间自然的优胜劣汰进程。此时,传统的分封制则以非正式制度的形式继续存在于人们的意识形态之中,而一旦有机会,这些暂时被封存的非正式制度依然会以新的形式复活,继续参与社会制度的建构和设计。传统分封制下的路径依赖表

面上是一种“惯性”，本质是过去的历史经验施加给现在的制度选择的约束。秦覆亡之后，“楚”政权所实行的“分封制”以及汉初的“郡国并行制”就完全是传统分封制在新时期的复活。^{④⑥}实际上，“楚”政权所实行的“分封制”以及汉初的“郡国并行制”都是一种“制度试验”，是新旧制度转型或新旧秩序过渡的缓冲阶段。^{④⑦}由此可见，路径依赖的惯性力量是强大的，过去分封制的历史经验施加给现在制度选择的约束是很强的。另外，我们同时也应认识到一条有适应性效率的路径能使在不确定性条件下的选择最大化，能为人们尝试使用不同的行事方式留出空间，能帮助形成一个有效率的回馈机制，以鉴别出那些相对无效率的选择并淘汰之。在“制度试验”阶段，郡县制和分封制的适应性效率会完全展现，而最终适应性效率高的存活下来，适应性效率低的则被淘汰。所以，“制度试验”亦遵循“物竞天择，适者生存”的自然法则。

三、实施机制的失效：制度成本不断增加

实施机制是制度不可或缺的组成部分和构成要件。国家整体制度运行的效率一方面取决于制度设计和安排的合理性，另一方面取决于制度实施机制的有效性。秦王朝本身存在的“制度漏洞”，一步步打破了制度的均衡状态，后又导致了制度实施机制的无效。而制度的效率与制度成本密切相关，效率高则成本低，效率低则成本高。秦王朝制度实施机制的失效，导致了国家制度运行效率的低下，国家制度成本因此大幅增加。一个社会的运行是有制度成本的，而制度成本主要包括制度变革过程中的设计、组织等成本和制度运行过程中的维持、实施等费用。制度变迁的原因之一就是降低制度成本，提高制度效率。所以，制度变迁可以理解为一种收益更高的制度对另一种收益较低的制度的替代过程。

相对于原秦国故地，统一帝国的疆域大幅扩展，制度的运行成本也就相应地增加。秦始皇在统一六国后，未充分认识到制度的地域性差异和制度设计时所遵循的“制度成本最小化原则”，急切地将各项制度施诸于原六国故地，引发了一系列冲突和矛盾。有些制度的实施是没有问题的，关键是制度实施机制的有效性出了问题，制度运行的成本大幅增加。对一个国家来说，制度成本主要包括维持制度运行所需的人力、物力、财力等。秦始皇完成统一大业

后，未给新旧制度的转型或过渡留下缓冲的时间，仍然大兴兵戈、徭役等，《淮南子》记载到：

秦皇挟录图，见其传曰：“亡秦者，胡也。”因发卒五十万，使蒙公、杨翁子将，筑修城，西属流沙，北击辽水，东结朝鲜，中国内郡挽车而餉之。又利越之犀角、象齿、翡翠、珠玑，乃使尉屠睢发卒五十万。

使监禄无以转餉，又以卒凿渠而通粮道，以与越人战，杀西呕君译吁宋。而越人皆入丛薄中，与禽兽处，莫肯为秦虏。相置桀骏以为将，而夜攻秦人，大破之，杀尉屠睢，伏尸流血数十万。乃发适戍以备之。^{④⑧}

北击匈奴，南平百越，兴师动众，发徭戍边，耗费巨大。参照苏秦和张仪之说，“计秦及山东六国，戎卒尚存五百余万，推民口数，尚当千余万。及秦兼诸侯，置三十六郡，其所杀伤，三分居二；犹以余力，行参夷之刑，收大半之赋，北筑长城四十余万，南戍五岭五十余万，阿房、骊山七十余万，十余年间，百姓死没，相踵于路”^{④⑨}。范文澜先生曾指出，秦时全中国人口约二千万左右^{⑤①}，被征发造宫室坟墓共一百五十万人，守五岭五十万人，蒙恬所率防匈奴兵三十万人，筑长城假定五十万人，再加其他杂役，总数不下三百万人，占总人口百分之十五。^{⑤②}可见，徭戍人口占全国总人口的比重是非常高的。以戍边为例，其制度成本明显较之前高。春秋战国时的诸侯国，国土面积较小，很多都是“百里侯国”，路途较近，戍守服役 3 日，加上来回时间，最多 1 个星期便可以完成。百姓尚能承受。然而秦统一全国以后，统治者不顾领土面积的空前扩大，边境距离已不是过去诸侯国时的概念，农民为了戍边 3 日往往要奔波千里。^{⑤③}可以得知，在国家疆域不断扩大的背景下，秦的制度和制度实施机制等均未随形势的改变而进行适当调整，而由僵化的制度和实施机制带来的必然是制度成本的大幅增加。

值得注意的是，供应几百万人的粮食也需要大批的劳动力，这又在一定程度上加大了制度运行的成本。^{⑤④}统一天下后秦始皇凭战胜之威，不听李斯的劝谏而北击匈奴，粮食的成本问题即在很大程度上拖垮了帝国。《史记》记载如下：

昔秦皇帝任战胜之威，蚕食天下，并吞战国，海内为一，功齐三代。务胜不休，欲攻匈奴，李斯谏曰：“不可。夫匈奴无城郭之居，委积之

守,迁徙鸟举,难得而制也。轻兵深入,粮食必绝;踵粮以行,重不及事。得其地不足以为利也,遇其民不可役而守也。胜必杀之,非民父母也。靡敝中国,快心匈奴,非长策也。”秦皇帝不听,遂使蒙恬将兵攻胡,辟地千里,以河为境。

又使天下蜚刍挽粟,起于黄、睡、琅邪负海之郡,转输北河,率三十钟而致一石。男子疾耕不足于粮饷,女子纺绩不足于帷幕。百姓靡敝,孤寡老弱不能相养,道路死者相望,盖天下始畔秦也。”^{⑤4}

从商鞅变法到统一六国,秦“农战一体”制度的实施机制是高效的,但这并不代表此项制度会永葆活力。制度设计之时留下的“制度漏洞”以及人的认知局限性,使秦始皇完全刹不住高速运行的战车。管仲云:“一战之费,累代之功尽。”^{⑤5}维持战争所需要的巨大开支,大多还是落到了平民百姓的头上,“戍漕转作”的徭役更加繁重,“又加月为更卒,已,复为正一岁,屯戍一岁,力役三十倍于古;田租口赋,盐铁之利,二十倍于古”^{⑤6}。以至于秦末“关东群盗并起”,冯去疾、李斯等大臣向秦二世胡亥进谏:“盗多,皆以戍漕转作事苦,赋税大也。”^{⑤7}“国虽大,好战必亡”^{⑤8},国家岌岌可危。

初并天下,秦始皇“内兴功作,外攘夷狄,收秦半之赋,发闾左之戍”^{⑤9}。忽视制度变迁规律的内外急政,造成了制度实施机制的失效,进而导致“男子力耕不足粮饷,女子纺绩不足衣服。竭天下之资财以奉其政,犹未足以淡其欲也。海内愁怨,遂用溃畔”^{⑥0}。国家制度运行成本的大幅增加直接加重了人民的苦难,社会矛盾不断激化。

秦王朝虽通过中央集权制和郡县制等实现了中央对地方的直接管理,但其官吏制度的运行成本也是较高的,如《里耶秦简(二)》简9-633所载“迁陵吏志”云:

吏员百三人。令史廿八人,【其十】人繇(徭)使,【今见】十八人。官啬夫十人。其二人缺,三人繇(徭)使,今见五人。校长六人,其四人缺,今见二人。官佐五十三人,其七人缺,廿二人繇(徭)使,今见廿四人。牢监一人。长吏三人,其二人缺,今见一人。凡见吏五十一人。^{⑥1}

据上可知,迁陵县官吏总编制为103人,其中令史28人(徭使10人,在岗18人),官啬夫10人(缺

编2人,徭使3人,在岗5人),校长6人(缺编4人,在岗2人),官佐53人(缺编7人,徭使22人,在岗24人),牢监1人(在岗1人),长吏3人(缺编2人,在岗1人),合计缺编15人,徭使35人,在岗51人。^{⑥2}

以上为秦代迁陵县之官吏总编制,那么汉代的官吏总编制情况如何呢?尹湾汉简《东海郡吏员簿》(YM6D2)详细记载了汉代东海郡郡级及各县、邑、侯国,以及盐官、铁官所社的吏员及长吏之俸禄,其中海西县和下邳县是其中所载西汉中后期最大的两个县,二者吏员总编制均为107人:

海西吏员百七人:令一人,秩千石;丞一人,秩四百石;尉二人,秩四百石;官有秩一人;乡有秩四人;令史四人;狱史三人;官啬夫三人;乡啬夫十人;游徼四人;牢监一人;尉史三人;官佐七人;乡佐九人;亭长五十四人。凡百七人。

下邳吏员百七人:令一人,秩千石;丞一人,秩四百石;尉二人,秩四百石;官有秩二人;乡有秩一人;令史六人;狱史四人;官啬夫三人;乡啬夫十二人;游徼六人;牢监一人;尉史四人;官佐七人;乡佐九人;邮佐二人;亭长六人。凡百七人。^{⑥3}

迁陵县在秦始皇三十五年只是一个小县^{⑥4},但《里耶秦简(一)》简8-1137却载“吏凡百四人^{⑥5},缺卅五人。今见五十人”^{⑥6}。西汉中后期东海郡的海西县和下邳县均是千石长官的“大县”,二县总户数皆在1万户以上,而吏员总数不过107人。可见,秦代在官吏制度方面的运行和管理成本是远远超过西汉中后期的。^{⑥7}而且,即使在“户少官多”的情况下,官吏还存在不够用的情况。如《里耶秦简(一)》简8-197载:“卅四年正月丁卯朔辛未,迁陵守丞配敢言之:迁陵黔首□佐均史佐日有泰(大)抵已备归,居吏被繇(徭)使及□前后书,至今未得其代,居吏少,不足以给事□吏。谒报,署主吏发。敢言之。□”^{⑥8}秦代官吏制度运行的高成本由此可见,此时国家制度的适应性效率非常低,甚至是负的。国家机器瞬间超负荷运转,民众怨声载道,政权危如累卵。

制度变迁的加速或推迟和制度变迁的成本与收益对比有着直接关系,制度变迁的预期收益大于成本越多,制度变迁的推动力量就越强,越有利于制度变迁。所以,当制度成本值高到一定的程度,人们即会以他们认为预期收益值更大的制度设计来取代

水女神与巴山寡妇——对《史记》中与秦始皇有关的两位女性的史料解读》，《秦文化论丛》第10辑，三秦出版社，2003年，第468—475页。③④⑤⑥⑦班固：《汉书》，中华书局，2013年，第2498、268、1137、1126、1126页。⑧还可参看王绍东：《秦朝兴亡的文化探讨》，内蒙古大学出版社，2004年，第316—317页。⑨王绍东：《秦朝兴亡的文化探讨》，内蒙古大学出版社，2004年，第319页。⑩钱穆：《中国历代政治得失》，三联书店，2019年，第35页。⑪关于秦、楚在制度上的共同认识，可参看卜宪群：《秦制、楚制与汉制》，《中国史研究》1995年第1期；又见卜宪群：《秦汉官僚制度》，社会科学文献出版社，2002年，第81—82页。关于秦、楚两国置县情况，可参看唐进、郑川水主编：《中国国家机构史》，辽宁人民出版社，1993年，第37页；张正明：《楚史》，中国人民大学出版社，2010年，第54页。⑫刘泽华、王连升：《论秦始皇的是非功过》，《历史研究》1979年第2期。⑬通常认为汉朝并用了西周的封建制和秦朝的郡县制，但仔细分析不难发现，汉朝的封建制与西周的封建制在本质上大相径庭。西周封建制给予同姓诸侯的是一个城邦国家，而汉朝给予同姓子弟的，齐国也好，吴国也好，可以说是一个帝国。齐国有七十余城，吴国有五十三城，从封国的国土面积来看，都可以与一个堂堂的帝国相侔。事实上，这些诸侯王的封国内部推行的却是郡县制，诸侯王无法将封国内的土地再次分封给本支的同姓子弟，因此形成不了双重或多重的主从关系，存在的只是诸侯王与中央政府之间单一的封建从属关系。详参宫崎市定：《东洋的朴素主义民族与文明主义社会》，张学锋译，上海古籍出版社，2018年，第43页。⑭孙家洲先生指出，楚汉“复封建”，不是开历史的倒车，恰恰是顺乎时势、合乎民心的产物，详参孙家洲：《楚汉“复封建”述论》，《贵州社会科学》1990年第6期。⑮何宁撰：《淮南子集释》，中华书局，1998年，第1288—1290页。⑯徐宗元辑：《帝王世纪辑存》，中华书局，1964年，第120页。

⑰关于秦时人口总数，学界有不同说法，可参看高凯：《秦代人口比例与人口下降问题——以刑徒墓的发现为例》，《文史哲》2007年第5期。今从目前学界主流说法。⑱范文澜：《中国通史简编》，人民出版社，1964年，第18页。⑲陈天林：《从秦国兴亡看商鞅变法速效根源》，《思想战线》2017年第4期。⑳可参见于豪亮、李均明：《秦简所反映的军事制度》，中华书局编辑部编：《云梦秦简研究》，中华书局，1981年，第157页。㉑黎翔凤撰，梁运华整理：《管子校注》，中华书局，2004年，第535页。㉒李零译注：《司马法译注》，河北人民出版社，1992年，第3页。㉓陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第2卷，武汉大学出版社，2018年，第167—168页。㉔官吏实际总数为101，与简文记载总数稍有出入，叶山先生指出，“在今日所存的这张表中，至少在上面有一排或是两排的数字丧失”。叶山：《解读里耶秦简——秦代地方行政制度》，《简帛》第8辑，上海古籍出版社，2013年，第119页。㉕张显成、周群丽：《尹湾汉墓简牍校理》，天津古籍出版社，2011年，第8页。㉖《里耶秦简（一）》8—1519载：“迁陵卅五年狼（墾）田輿五十二顷九十五亩，税田四顷□□（I）户百五十二，租六百七十七石。（率）之，亩一石五。（II）”陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第1卷，武汉大学出版社，2012年，第345页。㉗《里耶秦简》简9—633记载吏员总数为103人，此处记载为104人。单印飞先生认为这一人之差或许是时间不同而吏员设置略有变动的结果。单印飞：《略论秦代迁陵县吏员设置》，《简帛》第11辑，上海古籍出版社，2015年，第89—100页。㉘陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第1卷，武汉大学出版社，2018年，第282、108—109页。㉙关于此点，还可参看刘三解：《秦砖：大秦帝国兴亡启示录》，北京联合出版公司，2020年，第657—661页。

责任编辑：王 轲

Study on the Cause of the Collapse of Qin Dynasty from the Perspective of Institutional Change

Zou Fudu Kong Dechao

Abstract: Since the Han Dynasty, worthy predecessors of successive dynasties have made evaluation and discussion on the reasons of Qin's short life from many respects. In general, two attributions are most convincing. The first one is "tyrannical rule" represented by cruel torture and numerous labor and military services, and the second one is "Qin system" manifested by "abolish enfeoffment and set province and county". However, the short life of Qin Dynasty needs to be further investigated. From the perspective of institutional change, the causes of Qin's collapse can be attributed to three aspects: First, "institutional burt". Specifically, the imperial system of Qin lacked necessary supervision, coupled with the limitation of First Emperor of Qin's personal cognition, resulting in a failure of making sound judgment and choice in the face of a new national situation, and the imbalance of the country's overall institutional framework; Second, the "urgent politics" of the First Emperor forcibly deprived the process of "system testing" link in institutional change, and ignored a certain buffer period that the path dependence of the system of enfeoffment required. It failed to grasp the basic laws of the transformation or transition of the old and new systems. Third, failure of system operation mechanism which caused institutional cost to increase ceaselessly. As a result, the burden on the whole country was getting heavier. It is undeniable that violence and the lack of benevolence accelerated the demise of Qin. Nevertheless, the root cause of Qin's collapse must be comprehensively investigated from the aspects of system design and adaptability efficiency of institution.

Key words: institutional change; Qin's collapse; institutional burt; path dependence; institutional cost