

## 論文

## 從考古文獻資料看秦之管理水準

徐衛民\*

〔提要〕

秦國的管理工作在古籍文獻資料中很少，從考古資料中我們可以找出很多關於秦管理方面的內容。雲夢秦簡、裏耶秦簡是主要的代表，秦始皇陵的考古資料中也有很多這方面的內容。從這些資料可以看出，從秦國到秦統一及其之後，其管理是嚴格的，也是很有水準的。正因為如此，秦才能平滅六國、一統天下，建立了第一個大一統的中央集權國家。本文結合傳世文獻與出土簡牘、考古資料，簡要論述秦管理方面的突出成就，以為認識秦法律文化特質的參考。

〔關鍵詞〕秦管理 雲夢秦簡 裏耶秦簡 秦法律文化特質

**Management of Qin State From The View Of The Archaeological Document Literature**

Xu Weimin\*\*

**Abstract**

The management of Qin State is rare in ancient literature, but we can find out a lot of management works of Qin State from the archaeological data. Bamboo Slips of The Qin State from Yunmeng and Liye is the main representative. There are also many contents of this theme in the archaeological data of Mausoleum of the First Qin Emperor. According to these data, we can see that the management is strict and high level from the period of Qin State to the unification of Qin and the later. Just because of this, Qin State can destroy the other six countries and rule all the land. Finally Qin State establish a unified centralized state.

**Key Words:** Archaeology, Document Literature, The Management of Qin

秦之所以能從一個西陲弱小諸侯國而發展成「春秋五霸」、「戰國七雄」，以至於最後統一全國，秦之有效的管理方式是一個重要的原因，從商鞅變法時的「南門徙木」，到雲夢秦簡《秦律》、《裏耶秦簡》等很多內容，再到秦兵

---

\* 西北大學文化遺產學院教授

\*\* School of Cultural Heritage, Northwest University。

馬俑身上刻的工匠名字等，都清楚的反映了這一問題。難怪戰國時期著名思想家荀子在看到秦國的情況時指出：「入境，觀其風俗，其百姓樸，其聲樂不流，其服不挑，甚畏有司而順，古之民也。及都邑官府，其百吏肅然，莫不恭儉敦敬，忠信而不桀，古之吏也。入其國，觀其士大夫，出於其門，入於公門，出於公門，歸於其家，無有私事也；不比周，不朋黨，倜然莫不明通而公也，古之士大夫也。觀其朝廷，其聞聽決百事不留，恬然如無治者，古之朝廷也。故四世有勝，非幸也。」<sup>1</sup>這是荀子對秦管理水準的高度評價。

商鞅變法時，制定了獎勵軍功的政策，廢除世卿世祿制，制定了二十等爵制。規定不管地位高低貴賤，只要立有軍功，就能封官加爵。甚至奴隸，只要能立有軍功，也可以拜爵或免為庶人。規定「利祿官爵搏出於兵，無有異施也。」<sup>2</sup>「有軍功者，各以率受上爵。……宗室非有軍功論，不得為屬籍。明尊卑爵秩等級，各以差次名田宅，臣妾衣服以家次。有功者顯榮，無功者雖富無所芬華。」<sup>3</sup>《韓非子·定法》還指出：「商君之法曰：『斬一首者爵一級，欲為官者為五十石之官；斬二首者爵二級，欲為官者為百石之官。』官爵之遷與斬首之功相稱也。」<sup>4</sup>這樣的軍功爵制大大調動了秦人參與戰爭的積極性。於是「秦人聞戰，頓足徒跣，犯白刃，蹈爐炭，斷死於前者，皆是也。是故秦軍戰未嘗不勝，攻未嘗不取，所擋未嘗不破。」<sup>5</sup>張儀對秦軍的評價：「秦帶甲百餘萬，車千乘，騎萬匹，虎摯之士，跽跣科頭，貫頤奮戟者，至不可勝計也。秦馬之良，戎兵之眾，探前跌後，蹄間三尋者，不可稱數也。山東之卒，被甲冒胄以會戰，秦人捐甲徒裋以趨敵，左挈人頭，右挾生虜。夫秦卒之與山東之卒也，猶孟賁之與怯夫也；以重力相壓，猶烏獲之與嬰兒也。夫戰孟賁、烏獲之士，以攻不服之弱國，無以異於墮千鈞之重，集於鳥卵之上，必無幸矣。」<sup>6</sup>秦始皇陵兵馬俑坑發現的不戴頭盔的士兵組成的龐大軍陣，充分證實了秦軍「虎摯之士」「科頭」（即「不著兜鍪」）的記載是確定無疑的。

---

<sup>1</sup> 《荀子·強國篇》。見許嘉璐主編：《文白對照諸子集成》（上冊），廣西教育出版社、陝西人民教育出版社，1995年，第95頁。

<sup>2</sup> 《商君書·賞刑》。見蔣禮鴻撰：《商君書錐指》，中華書局1986年，第96頁。

<sup>3</sup> 《史記·商君列傳》，中華書局1959年，第2230頁。

<sup>4</sup> 《韓非子·初見秦》。見許嘉璐主編：《文白對照諸子集成》（中冊），廣西教育出版社、陝西人民教育出版社，1995年，第206頁。

<sup>5</sup> 《韓非子·初見秦》。見許嘉璐主編：《文白對照諸子集成》（中冊），廣西教育出版社、陝西人民教育出版社，1995年，第1頁。

<sup>6</sup> 《戰國策·韓策一·張儀為秦連橫說韓王》，上海古籍出版社1985年，第934頁。

秦能由弱變強、統一天下，正是軍功爵制發揮了十分重要的作用。

秦統一以後，為了維護統一的局面，實行了一整套的管理措施，包括中央管理體系、地方管理體系，統一文字、貨幣、度量衡等。地方上實行郡縣制，縣之下又設置鄉與裏，從《裏耶秦簡》內容可以看出基層管理有序進行。

《雲夢秦簡》儘管不是秦全部的法律文獻，但是也可以看出其法律體系是比較完整的，是秦進行管理的有效辦法。《雲夢秦簡》中記載，秦的一些基層部門要定期開展評比活動。成績好的有獎，差的要罰。例如《秦律十八種·廩苑律》規定：「以四月、七月、十月、正月膚(臚)田牛。卒歲，以正月大課之，最，賜田音夫壺酉(酒)束脯，為早(皂)者除一更，賜牛長日三旬；殿者，誅田畜夫，罰冗皂者二月。其以牛田，牛減絜，治(笞)主者寸十。有(又)裏課之，最者，賜田典日旬；殿，治(笞)卅。」<sup>7</sup>這種評比獎懲的制度，廣泛實行於秦的各項管理活動之中。在《秦律雜抄》中，我們可以看到有關評比「吏乘馬」的規定，再如《秦律十八種·均工》記載：「工師善教之，故工一歲而成，新工二歲而成。能先期成學者謁上，上且有以賞之。盈期不成學者，籍書而上內史。」<sup>8</sup>此類獎懲制度，實際上也是一種激勵機制。

《雲夢秦簡》是中國目前發現的年代最早、條目最全、內容最豐富的成文法典。它不僅填補了自李悝《法經》與商鞅《秦律》散佚以來的空缺，不僅是研究中國古代法制史的重要史料，而且也是研究秦時社會各方面的不可多得的資料。秦的官制、土地制度、賦役制度、賜爵制度、租稅制度、官吏考核制度、罪犯審訊制度、工匠培訓制度、戶籍制度、上計制度、仕進制度，以及倉庫的類型、結算、設置、封堤、管理等制度，以及官府稟衣、稟食、傳食等制度和管理，財經出納的預算、決算制度等等，都在《秦律》中有明確而且比較詳細的反映。此外，如當時的物價、牛耕、城市制度、商品經濟、官私手工業、社會風氣、流行疾病，以及秦人的思想、文化特徵等等，也有所反映。特別值得一提的是，關於秦的刑名、刑罰、刑徒、刑期及隸臣妾的地位、來源、特徵等等，《秦律》也提供了充分的第一手資料，對於瞭解秦的刑罰制度等問題有重大的意義。甚至還可以從《秦律》與漢代的《漢律》零星條文的比照中，看出《秦律》與《漢律》的異同和中國古代法制的演變軌跡。

---

<sup>7</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·廩苑律》，文物出版社 1990 年，第 22 頁。

<sup>8</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·均工》，文物出版社 1990 年，第 46 頁。

《雲夢秦簡·置吏律》是關於任用官員的法律，共三條。主要牽涉官吏的任免及職務代行的規定，具體到對於官吏的設置、任官的條件、官吏的責任、官吏的考核以及行政強制和行政處罰等均有詳細的規定，如「除吏、尉，已除之，乃令視事及遣之；所不當除而敢先見事，及相聽以遣之，以律論之。嗇夫之送見它官者，不得除其故官佐、吏以之新官。」<sup>9</sup>其意為，任用吏或尉，在已正式任命以後，才能令他行使職權和派往就任；如有不應任用而敢先行使職權，以及私相謀劃而派往就任的，依法論處。嗇夫被調任其他官府，不准把原任官府的佐、吏任用在新任官府。《金布律》是關於貨幣、財物方面的法律，其中規定：「官府受錢者，千錢一畚，以丞、令印印。不盈千者，亦封印之。錢善不善，雜實之。出錢，獻封丞、令，乃發用之。百姓市用錢，美惡雜之，勿敢異。布袤八尺，幅（幅）廣二尺五寸。布惡，其廣袤不如式者，不行。錢十一當一布。其出入錢以當金、布，以律。賈市居列者及官府之吏，毋敢擇行錢、布；擇行錢、布者，列伍長弗告，吏循之不謹，皆有罪。」<sup>10</sup>《關市律》是關於關市職務的法律，規定：「為作務及官府市，受錢必輒入其錢緡中，令市者見其入，不從令者貲一甲。」<sup>11</sup>《工律》規定：「為器同物者，其小大、短長、廣夾（狹）必等。」<sup>12</sup>《效律》規定：「公器不久刻者，官嗇夫貲一盾。」<sup>13</sup>可見其管理是有條不紊的。

有些規定極為詳細，如《秦律雜抄》中：「除士吏、發弩嗇夫不如律，及發弩不中，尉貲二甲。發弩嗇夫射不中，貲二甲，免，嗇夫任之。」<sup>14</sup>

《雲夢秦簡》中〈南郡守騰文書〉的出土，不僅有助於瞭解秦始皇時期的政治、軍事鬥爭形勢，而且有助於認識秦的用人制度、縣道並立的地方行政系統、縣設嗇夫的制度、郡守與縣道嗇夫的職權範圍以及傳達文書的制度等等，還反映出從《田律》到《田令》的變化發展、區分良吏、惡吏的標準與意義等問題。

如果不是雲夢睡虎地和裏耶秦簡的出土，我們很難搞清楚秦的郵驛系統

<sup>9</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·置吏律》，文物出版社 1990 年，第 56 頁。

<sup>10</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·金布律》，文物出版社 1990 年，第 35—36 頁。

<sup>11</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·關市》，文物出版社 1990 年，第 42 頁。

<sup>12</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·律》，文物出版社 1990 年，第 43 頁。

<sup>13</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·效律》，文物出版社 1990 年，第 59 頁。

<sup>14</sup> 《睡虎地秦墓竹簡·秦律雜抄》，文物出版社 1990 年，第 77 頁。

是如何管理的。秦有《行書律》，為了保證郵傳迅速，《行書律》規定：「行命書及書署急者，輒行之，不急者，日蹙(畢)，勿敢留。留者以律論之」；「行傳書、受書，必書其起及到日月夙莫(暮)，以輒相報毆(也)。書有亡者，亟告官。隸臣妾老弱及不可誠仁者，勿令。書廷辟有日報，到不來者，追之。」其規定非常細密、周到，從而保證了郵驛系統的暢通。

裏耶秦簡中也有許多關於當時管理內容的簡牘。洞庭、蒼梧郡和遷陵、西陽、陽陵等縣的設置，說明秦中央政權的有效管理隨著秦軍事征服的成就而迅速遍及各地。簡潔而完備的公文記錄，細緻的記時方式，鄉一級吏員如裏典、郵人的任免過程之嚴格，均表明秦行政效率高且細緻入微。正如許慎所言隸書「以趨約易」，順應了時代的發展，作為通行的書寫方式適應了浩繁的軍事和行政事務的記錄<sup>15</sup>。在《裏耶秦簡》中大部分是秦代地方的行政文書，為我們考察文書的運作形態提供了根據。從已經公佈的簡牘來看，秦代文書的運作形態十分規範，撰寫公文由專門的書佐承擔，並且要在背面左下角以「某手」的形式簽署，此人即為始發公文的責任者。在中間每一步處理環節書寫完畢，都要緊接著處理意見簽寫其責任者的名，同樣是以「某手」，根據公文內容判斷是否需要回覆或轉發，如果不需要，就直接在原簡背面最左邊寫下收文記錄並署名「某手」，如果需要回覆或轉發，就要另製作一份抄件副本，將來文內容抄於其上，並且將原文件的責任人署名照錄於副本的同一位置，然後在背面左起第一行寫下記錄，這些工作完成之後再把來文的原件交給上級處理<sup>16</sup>。在《裏耶秦簡》中，「某某以某行」之類是發文記錄，如「郵人得行」、「隸臣某行」等；而收文記錄一般是「某某以來」，如「守府快以來」、「隸妾某以來」等。從而告訴我們秦代地方公文運作的一些特點。而且所有文書都要有一份抄件作為存檔，發文時要在抄件上書寫發送記錄，收文時要在發來文書上書寫收文記錄，當文書需要轉發時則需再抄一份，將轉發的時間也記錄備案。與此同時，我們還可以看到秦代行政文書的書寫規範要有準確的時間，在文書製作時要寫明年、月、日及月份的朔日，而在文書的發收

<sup>15</sup>湖南省文物考古研究所、湘西土家族苗族自治州文物處：《湘西裏耶秦代簡牘選釋》，《中國歷史文物》2003年1期。

<sup>16</sup>以上參考趙炳清：《秦代地方行政文書運作形態之考察--以裏耶秦簡為中心》，《史學月刊》2015年第4期。

時更要記明日期時刻。

《裏耶秦簡》中眾多的縣、鄉等基層官吏的記載，使我們可以瞭解秦王朝行政機構的具體運作，嚴格的將每天分為十二刻，每刻再分成十二分，計時精確，由年、月、日、地名、職官、事件、及辦理的事構成簡潔完整的公文，可知秦政權嚴格而高效的管理制度，豐富了我們對秦代政治制度的認識。

杜虎符的發現為我們研究秦的軍事制度提供了難得的實物資料。1975 年發現於西安市南郊山門口鄉北沈家橋村東北一裏處，內容為「兵家之符，右在君，左在杜，凡興士被甲，用兵五十人以上，必會君符，乃敢行之。」也就是說當時發兵在 50 人以上者就必須使用虎符才可以，而且領兵者所持的一半虎符必須能和國王的另一半合符。杜虎符的發現也為我們找到秦杜縣的位置提供了線索。比杜虎符時代晚的還有新鄭虎符和陽陵虎符，虎符上的銘文內容大體相同。

在秦的度量衡上不少都刻有銘文，有些只有始皇詔，有些則不僅有始皇詔，而且還有二世詔。文字既有刻在權上的，也有刻在詔版及其它量器上的。為我們瞭解研究當時的度量衡制度提供了資料。

秦實行標準化管理。中國古人早就提出了「型範正」的觀點，秦代還把這一條列入法律，按照標準化進行管理生產各類標準化兵器。《雲夢秦簡·工律》規定：「為器同物者，其大、小、短、長、廣亦必等。」<sup>17</sup>秦俑坑中出土的兵器基本符合這一要求。「標準化」是現代工業化的產物，可是在 2200 多年前秦代已經實行，其兵器標準化已取得了驚人的成就。所謂標準化是指同類產品部件必須能夠互換通用，以便於大規模生產和檢驗管理，同時也便於更換和維修。秦始皇兵馬俑坑中出土的大量的實用兵器，經檢測，數百件弩機的牙、栓、懸刀和其他部件，完全可以通用互換，輪廓誤差不超過 1 毫米。銅鏃按照應用需要，生產分為四種類型，形成系列化產品。同類型銅鏃三個面的輪廓線誤差不大於 0.15 毫米，鏃頭鋒刃採用流線型三錐空間曲線，放大 24 倍後與當代生產的手槍彈頭輪廓線竟奇跡般重合。可見秦代兵器生產型號，式樣已規範化、系列化、標準化。2013 年由秦始皇帝陵博物院與英國倫敦大學考古學院合作開展的秦兵馬俑「標準化」研究，被英國 BBC 列入 2012

---

<sup>17</sup>《睡虎地秦墓竹簡·工律》，文物出版社 1990 年，第 43 頁。

年最突出的考古研究成果和年度重大考古發現之一。

在秦兵馬俑坑中發現的陶俑身上有不少的名字，是製作者的名字，反映出當時秦對陶俑製作的管理是嚴格的，是當時「物勒工名，以考其誠」制度的具體表現。到目前為止，已經發現的陶工名有 80 多個，這些陶工有的來源於宮廷的製陶作坊，有的來源於地方的製陶作坊。這些被發現的陶工名，均發現於陶俑身上的一些不被人們所注意的地方，分為刻劃和戳印兩種文字，字數很少，一般只有一、二字，最多的一件有十一字。除了編號的數字外，大都是陶工的工師名。這些人名大體可分為四類：一是在人名前冠一「宮」字，簡稱宮字類。二是在人名前冠一「右」字，或「大」字，簡稱右字和大字類。三是在人名前冠一地方名。四是僅有人名。人名多數僅有一、二字，少數為三字。四類陶工，均有自己的特色。宮字類陶工名大都位於陶俑衣下擺底部的隱蔽處，少數位於衣角或腿上<sup>18</sup>。正如《呂氏春秋》所說：「物勒工名，以考其誠；工有不當，必行其罪，以窮其情。」<sup>19</sup>

從秦兵器題銘可知，兵器上一般都需標明最高督造者、司造者及造器者的姓名，以表示對產品品質負責。在《雲夢秦簡》裡，還可以看到不少對官府手工業產品每年進行考核的規定。

秦制定了眾多的管理律令，如何進行監督和落實呢？上計制度是郡縣制度下的一種嚴格的考核辦法，是年終時地方向中央進行彙報的制度。此制度始於春秋，最早只是將地方賦稅收入寫於木券，呈送國君考核，稱為「上計」。後來上計的內容逐步擴大，舉凡戶口墾田、錢穀出人、盜賊多少、官員考課等地方上的事情幾乎無所不包，而且要求彙報得十分具體。據《商君書》及《雲夢秦簡》的記載可知，秦實行上計制度歷史悠久。上計制度的「計」，本為計算之意。由於計算需要記錄帳目，於是「計」又產生了記帳、結算帳目的「計帳」等涵義。又記帳依賴簿籍，因而又導引出「計簿」等稱謂。記錄帳目與簿籍，需要專門機構與官吏，於是又有「計吏」、「計史」、「計者」、「官計」等官名，和「計所」等機構名稱。各級官府的簿籍所記錄的情況，最後都要統一報告朝廷，這便叫「上計」。專門辦理上計事宜的官吏，便叫「上計吏」。每個郡、縣的經濟收支、戶口多少、土地面積數量、自然災害的情況以

<sup>18</sup>袁仲一：《秦始皇陵兵馬俑研究》，文物出版社 1989 年。

<sup>19</sup>陳奇猷校釋：《呂氏春秋校釋·孟冬紀第十》，學林出版社 1984 年，第 516 頁。

及社會治安狀況，都在上計內容之列。官府通過它可以掌握地方各個方面的情況和變化發展，從而據以作為徵收賦稅、徵發徭役、計畫經費開支和制定各種有關政策的依據。上計制度的實施，形成了一個有效的回饋系統，它對於加強管理起著非常重要的作用。實際上，秦這一回饋系統的觸角一直伸延到了社會的最基層，而且事無巨細，資訊都會很快回饋上去。據雲夢秦簡《田律》記載，連地方上降雨多少、穀物抽穗的情況等，皆必須書面向上報告，控制精細到這種程度，確實令人歎為觀止。

秦之所以能實行有效的管理，與秦人的管理水準有關，也與秦人為追求全國統一的目的有關。其中也有一大因素應是因秦律有不少彈性法規<sup>20</sup>。當然會有人問，既然秦管理水準很高，那麼秦王朝為何會二世而亡？筆者認為這有兩方面的原因：一是要將秦的管理分為兩個時段，即統一前和統一後。統一之前，上至國王，下至一般官吏，均能為了統一的大目標，而奮發工作，追求最大的效益。統一後，統治階級內部爭權奪利的鬥爭，極大的消耗了秦的管理效益。秦始皇在統一前後的表現就說明這個問題。二是要對秦的滅亡原因進行多元的研究，之所以秦二世而亡，原因是多方面的<sup>21</sup>。

#### 〔參考書目〕

- 1.高敏：《雲夢秦簡初探》，河南人民出版社，1979年。
- 2.中華書局編輯部：《雲夢秦簡研究》，中華書局，1981年。
- 3.栗勁：《秦律通論》，山東人民出版社，1985年。
- 4.孔慶明：《秦漢法律史》，陝西人民出版社，1992年。
- 5.吳福助：〈嬴秦法律的特質探析〉，收入氏著《睡虎地秦簡論考》，文津出版社，1994年7月。
- 6.吳福助：〈秦律「重刑主義」下的彈性法規探討〉，《東海中文學報》，第13期，2001年7月。
- 7.劉海年：《戰國秦代法制管窺》，法律出版社，2006年。
- 8.孫家洲：《秦漢法律文化研究》，中國人民大學出版社，2007年。
- 9.湖南省文物考古研究所編著：《裏耶秦簡(1)》(精)，文物出版社，2010年。
- 10.閻曉君：《秦漢法律研究》，法律出版社，2012年。

---

<sup>20</sup> 吳福助：〈秦律「重刑主義」下的彈性法規探討〉，《東海中文學報》第13期，2001年7月，第1-17頁。

<sup>21</sup> 徐衛民：〈法家思想與秦王朝滅亡關係新論〉，《西北大學學報》2005年4期。