

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.01.001

# 秦王朝灭亡的行政管理四大弊端\*

孙方一

(清远职业技术学院学报编辑部,广东 清远 511510)

**摘要:**秦朝是中国历史上第一个统一的中央集权制的封建国家。它不仅结束了春秋战国以来诸侯割据的混乱局面,而且还统一了文字、度量衡、货币,对我国后世政治经济发展影响深远。但是秦朝短短15年就覆灭了,究其原因,治国管理上的弊端直接导致了秦的灭亡。研究秦朝灭亡行政管理思想,能给今天的组织管理行为提供借鉴。

**关键词:**秦朝;灭亡;行政管理;弊端;德治与法治;集权与分权;恩威并重;文化认同

**中图分类号:**C93-09 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)01-0001-06

秦朝在中国历史上具有划时代的意义,设立郡县制,统一货币、文字、度量衡等创举对后世的政治、经济制度影响深远。但强大的秦帝国却在短短15年的时间里就迅速分崩离析,颇令人费解。历代史学家都对秦朝灭亡的原因给出了自己的见解,诸如“暴政说”、“制度说”等等自然也各有各的道理,但秦王朝迅速灭亡的原因应当非常复杂,包括政治上的、经济上的、思想文化上的,以及行政管理上的原因。

## 一、“德治”与“法治”之争

秦朝之前的春秋战国时代,正是诸子百家争鸣时期,呈现出群星璀璨、盛况空前的局面。这一时期最具代表性学说不外乎儒、道、法三家。孔孟为代表的儒家提倡“德治”,老庄的道家提出“无为而治”,而以商鞅、韩非子为首的法家则主张“法治”。老子“无为”的道家思想太过消极虚幻,并没有得到大多数统治者的认同。因此,这一时期,儒法之争是主流。“德治”思想是由孔子开创的,它是指以礼乐教化来提高人民的道德素质,将

遵守社会等级秩序及其行为规范变为一种自觉,从而达到国泰民安的目的,其中心思想便是对人民施行道德教化,以令人主动地心悦诚服,而不是靠严刑峻法来迫使人民畏敬。孔子这一思想起源于周公的“礼乐文化”,礼所创立的“亲亲,尊尊”的这一基础原则就成为古代的“宪法”,具有至高无上的权威。“夫礼者,于是订婚疏,决疑惑,明同异。”<sup>[1]</sup>“经国度,定社稷,序民人,利后嗣也。”<sup>[2]</sup>这两句话基本上概括了礼的作用和功效,而孔子的“克己复礼”思想也正是来源于此。“礼乐、德治”虽然维系了西周将近300年的历史,但经过春秋五霸、战国七雄的连年征战,周朝已经名存实亡,最终还是被采用法家思想的秦国取代并统一了中国。提倡“法治”的法家与儒家的“德治”不同,他们主张建立和巩固新的等级制度,将蒙在社会秩序、人伦规范上的一切温情面纱全部撕碎,深刻揭示了赤裸裸的人际间的利害关系,<sup>[3]</sup>甚至主张“以刑去刑”。虽然秦自孝公开始

\* [收稿日期]2010-11-28

[作者简介]孙方一(1978—),汉族,男,辽宁沈阳人;讲师,硕士,在广东清远职业技术学院学报编辑部工作,主要从事中国管理思想史研究。

励精图治,大胆启用商鞅,实施变法并达到了富国强兵的目的,为秦统一天下奠定了坚实的基础。但过分注重“法治”的秦王朝偏离了道德轨道,剑走偏锋,在“暴力万能论”的道路上越走越远。据《史记》载:有一次秦始皇去梁山的行宫,从山上看到丞相李斯的车骑众多,很不高兴,有人暗中告诉了李斯,以后李斯出行车骑减少了许多。结果“始皇怒曰:‘此中人泄吾语。’案问莫服。当时,诏捕诸时在旁者,皆杀之。”<sup>[4]188</sup>就因为有人泄露秦始皇不满李斯车骑众多的事情,没有找到告密者,就杀光当时在场的侍从,酷法可想而知,“自是后莫知行之所在。听事、群臣受决事,悉于咸阳宫。”<sup>[4]188</sup>虽然达到了无人知道始皇行踪的预期效果,但严厉刑法留下的阴影给日后的覆灭埋下了祸根。“三十六年,荧惑守心。有坠星下东郡,至地为石,黔首或刻其石曰‘始皇帝死而地分’。”<sup>[4]189</sup>百姓在石头上刻字“始皇帝死而土地分”,足见民心已经动摇,百姓对于秦始皇的暴政统治,敢怒不敢言,只好借天降的陨石来表达不满。“始皇闻之,遣御史逐问,莫服,尽取石旁居人诛之,因燔销其石。”<sup>[4]189</sup>为了维护自己的统治利益,秦始皇杀光了在陨石附近居住的所有人,此事牵连人数自然也比李斯事件的泄密侍从更多。秦始皇死后,二世胡亥变本加厉,延续了秦始皇一贯的残暴法治政策,严刑酷法更甚之。对于秦始皇死后的后宫女眷的处理问题,“二世曰:‘先帝后宫非有子者,出焉不宜。’皆令从死,死者甚众。”一句“出焉不宜”,就令后宫无数无辜宫人丢掉了性命,酷法可见一斑。不断的杀戮和严刑酷法并没有给秦王朝带来万世基业,反而引起天下大乱,各种势力纷纷崛起。公元前206年刘邦最先入关灭秦,建立汉朝,实行了轻徭薄役、仁义为先的治国政策,重新回归以“德”治天下的老路,最终“德治—法治—德治”完成了一个历史轮回。

西周兴盛于“德治”,又亡于“德治”;秦朝强大于“法治”,同时又亡于“法治”。历史似乎开了一个不大不小的玩笑,有始有终,循环报应。回顾历史,我们不难看出,秦之灭亡,并非亡于“法治”本身,而是亡于用“法”不当,误入歧途。西周的“德治”也好,秦朝的“法治”也罢,其实都存在先天不足。“德治”注重约束人的内心世界,重道德而轻法制;而“法治”意在规范人的外在行为,重

法制而轻道德。好比“矛盾之争”,“德治”是世界上最结实的盾,而“法治”是世界上最锋利的矛,如果两者互相撕斗,双方必有损伤,但如果换个思维方式,手里既握有最锋利的矛,又拿着最结实的盾,又会怎么样呢?矛盾结合且不是攻防兼备了吗?由此看来或许“德法”思想调和才是最好的出路。荀子曰:“以善至者待之以礼;以不善至者待之以刑”<sup>[5]</sup>,既能够以德服人,又备有严明法纪,兼收并蓄“德法”之长,扬长避短“德法”之弊,看来荀子礼法并重的治国思想值得我们借鉴。

由此看来,不施行德政,崇尚严刑峻法,以暴制暴,民多积怨,此秦灭亡原因之一也。

## 二、“集权”与“分权”的博弈

西周时期实行的是分封制。《史记》记载武王灭商纣之后,“封诸侯,班赐宗彝,作《分殷之器物》。武王追思先圣王,乃褒封神农之后于焦,黄帝之后于祝,帝尧之后于蓟,帝舜之后于陈,大禹之后于杞。于是封功臣谋士,而师尚父为首封。封尚父于营丘,曰齐。封弟周公旦于曲阜,曰鲁。封召公奭于燕。封弟叔鲜于管,弟叔度于蔡。余各以次受封。”<sup>[4]195</sup>武王仁慈,感怀以前的圣明君主,因此三皇五帝后人,建功立业臣子,都依次分封为诸侯国。虽然分封的诸侯依然是臣子,有服从、纳税及提供军役等义务,但诸侯同样享有在国内再分封,设立官员,甚至建立武装、征赋役等重要权力。因此从管理学的角度来看,西周实行的是“分权”管理模式。这种以血缘关系为基础的“分权”管理模式起初起到了加强统治,稳定秩序的作用。但后期随着王权的衰弱和地方诸侯的强势争霸,分封制开始瓦解,“分权”管理模式告一段落。秦灭六国统一后,并没有沿袭周制,吸取了“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”<sup>[4]173</sup>的历史教训,决定“法令由一统”。<sup>[4]173</sup>依据当时廷尉李斯的分析,认为“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。”<sup>[4]175</sup>也就是说李斯认为实施分封制度是最终致使西周灭亡的根本所在,因为“分权”会导致各自为政,不服从中央领导,中央势弱,而地方势强,最后中央无力控制地方,国家从一统江山变成分裂割据。因此李斯建议实行与西周分封

制度相反的中央集权制度。“分天下以为三十六郡,郡置守、尉、监。”<sup>[4]176</sup>秦始皇大权在握,连最基层的官员任命也要由皇帝亲自过问。这样整个秦王朝的权力就全部集中在秦始皇一个人手里了,但高度的中央集权并没有给秦帝国带来世代昌盛,相反却成为秦灭亡的重要原因之一。周朝在风雨飘摇中度过了800个春秋,这可以说是中国古代历史上统治时间最长的奇迹。究其原因,很大程度上依赖于管理上实行放权,分而治之。基于血缘关系的分权管理模式起初是成功的,因为这种分封制很大程度上缓和了奴隶主内部的矛盾,同时由于分封的都是有功之臣和血亲,因此也可以使整个国家保持长期稳定,西周持续统治中国近280年就是这一制度成功的最好例证。但周朝末年,分权带来的弊端逐渐显现出来:地方权力过大(如拥有军事控制权等)、诸侯皆可世袭(长时间世袭使得地方诸侯与中央王权关系渐疏)。再看秦朝的“集权”,相比“分权”,秦朝可以说是中国最专权的朝代,“天下之事无大小皆决于上”是对这种过度“集权”的最后诠释。虽然“分权”有其缺点,但并非一无是处,在周朝分封制失败的基础上总结出“分权”不利于统治,进而发展成高度“集权”,可说是秦朝灭亡的又一大诱因。中央集权的确是维系中国2000多年封建社会稳定统一的一大法宝,毕竟“集权”可以有效巩固和维护国家的稳定和统一,可以有效利用全国的资源去从事大规模的生产活动和经济建设(秦朝建造古长城就是最好例证),也可以促进民族融合和各地区经济文化的交流。但“集权”也同样有其软肋,暴政腐败、压制思想、甚至束缚生产力的发展也是不争的事实。正是所谓高度“集权”,使得秦始皇死后,“高乃与公子胡亥、丞相斯阴谋破去始皇所封书赐公子扶苏者,而更诈为丞相斯受始皇遗诏沙丘,立子胡亥为太子。更为书赐公子扶苏、蒙恬,数以罪,其赐死。”<sup>[4]193</sup>如果真是公子扶苏即位,历史也许可以改写,但是具有讽刺意味的是正是秦始皇崇尚的高度“集权”制度,使得昏君胡亥得以阴谋篡权成功,做了秦二世,从而加速了秦的灭亡。

“集权”与“分权”本无高低上下之分,也大可不从历史角度刻意去评价两者的功过是非,管理学有句话:“合适的就是最好的”。也许正如儒家所说的“中庸之道,过犹不及”一样,其实“集

权”与“分权”本身不是问题所在,“度”的把握才是重中之重。

由此可见,不适度分权,高度中央集权,积劳成疾,宦官专政,此秦灭亡原因之二也。

### 三、没能做到“恩威并重”的后果

秦始皇统治初期,“皇帝之功,勤劳本事。上农除末,黔首是富。普天之下,转心揖志……皇帝之德,存定四极。诛乱除害,兴利致福。”<sup>[4]181</sup>尚能够勤政爱民,奖罚分明,恩威并重。但到了后期,秦始皇开始变的猜疑心重,容不得半点不同政见,对于焚书坑儒持反对意见的公子扶苏,秦始皇对他的态度是“始皇怒,使扶苏北监蒙恬于上郡。”<sup>[4]189</sup>就连最欣赏的儿子提出建议都要发配边疆,其他人就更不敢乱说话了,由此可见秦始皇统治末期之昏庸。到了二世胡亥之时,情况更加不堪。“三年,章邯等将其卒围巨鹿,楚上将军项羽将楚卒往救巨鹿。冬,赵高为丞相,竟案李斯杀之。夏,章邯等战数却,二世使人让邯,邯恐,使长史欣请事。赵高弗见,又弗信。欣恐,亡去,高使人捕追不及。欣见邯曰:‘赵高用事于中,将军有功亦诛,无功亦诛。’项羽急击秦军,虜王离,邯等遂以兵降诸侯。”<sup>[4]198</sup>邯章率军在外与楚军交战,在内还要讨好宦官赵高,看人脸色,唯恐随时以“莫须有”的罪名引来杀身之祸。秦君昏庸到如此,战果可想而知了。昏君胡亥任用奸臣赵高,有功劳要杀,没有功劳也要杀,精忠报国不但没有得到“胡萝卜”的奖赏,反而还被“大棒”乱打一通,实在想不出在这样的管理方式下还有谁会愿意为胡亥卖命。赵高专权本来就是高度中央集权的产物,让这样一个只会搬弄是非而完全不懂管理之道的宦官把持朝政,秦朝想不覆灭也很难了。

从管理学角度来看,胡萝卜加大棒不过是激励方式中的一种。这种暗喻是指运用奖励和惩罚两种手段以诱发人们所需要的行为。它源于一则古老的故事“要使驴子前进”就在它前面放一个胡萝卜或者用一根棒子在后面赶它。引申到治理国家就是如何能做到“恩威并重,赏罚分明”。“恩”是指福利待遇以及达成目标后能得到的东西,比如周朝建立之初的大肆分封,有功之臣皆封王侯。“威”是指对错误行为的一种惩罚,比如秦朝采用的法家思想“以刑去刑”等。只奖不罚,法纪必乱;只罚不奖,人心必去。秦朝对有功之臣不但没有分封奖励,而且稍有差池就要被贬官重罚、

发配边疆,甚至随时有掉脑袋的风险,在这种高压政策下人心涣散也在情理之中。

可以想见,没能做到恩威并重,却乱挥大棒,赏罚不明,激励不当,军心不稳,人心离散,此秦灭亡原因之三也。

#### 四、强制推行“文化认同”的失败

秦朝让后人诟病最多的除了暴政以外,“焚书坑儒”事件也引起众多非议。秦始皇统一中国后,在政治体制、统一度量衡等方面进行了一系列改革,巩固了秦朝的统治。但也有不少读书人不喜欢这种制度,话题往往触及秦朝的政治体制。甚至有一些学者提出不同的政见主张。为了杜绝混乱思想,丞相李斯向秦始皇建议说,秦之前天下混乱,纷争不断,是因为“语皆道古以害今”,因此提出“臣请史官非秦记皆烧之。非博士官所职,天下敢有藏诗、书、百家语者,悉诣守、尉杂烧之。有敢偶语诗书者弃市。以古非今者族。吏见知不举者与同罪。令下三十日不烧,黥为城旦。所不去者,医药卜筮种树之书。若欲有学法令,以吏为师。”<sup>[4]</sup><sup>186</sup>除了医药、占卜、种植的书籍得以幸免外,其他书籍一概要销毁。这次强制的“焚书”事件其实只是秦始皇推行“法家”思想一统天下的一个小插曲,但这种强制的“文化认同”并没有起到预期的控制思想的作用,卢生等人的叛逃最终还是激怒了秦始皇,“于是使御史悉案问诸生,诸生传相告引,乃自除。犯禁者四百六十余人,皆坑之咸阳,使天下知之,以惩后。益发谪徙边。”<sup>[4]</sup><sup>189</sup>“坑儒”事件从表面上看使得法家以外不同的文化思想得到了压制,利于秦王朝的统治,但实际上埋下了一个隐患,正所谓“防民之口,甚于防川”,强制推行“文化认同”必然是失败的。人们虽然敢怒不敢言,但陈胜吴广振臂一呼,天下立即分崩

离析,思想文化被压制后的反弹力量不能小觑。

秦始皇推行法家思想没有错,但是强制推行人人皆“以吏为师”却难免差强人意。秦始皇所犯错误有三:首先,文化是一种根植于人的内心的思想意识形态,文化可以培养,但不能强加于人;其次,秦始皇推行自己的法家文化理念之前并没有征求大家的意见,只听李斯一面之词,这样的文化本身就被多数人内心所排斥;最后,文化是看不见,摸不着的。文化的建设不是一朝一夕能成就的,要多做宣传,潜移默化才能深入人心,靠领导人一时头脑发热的强制推行只能适得其反。正是基于以上三大错误,秦朝的灭亡也在情理之中了。

因此,强制文化一统,暴力焚书坑儒,压抑思想,民心思变,此秦灭亡原因之四也。

秦朝短暂的历史给后人留下深刻的启示,治国重在“管理”,行政管理措施不当将给国家带来毁灭性的打击。“法治”的偏颇,高度的“集权”,没能做到“恩威并重”以及强制“文化认同”的失败最终导致强大的秦王朝迅速土崩瓦解。借古喻今,秦朝治国管理上的失败教训或许会帮助后人避免重蹈覆辙。

#### [参考文献]

- [1] 子思著. 孔子编. 礼记 尚书[M]. 北京:华龄出版社, 2002:1.
- [2] 左丘明. 左传[M]. 长沙:岳麓出版社, 2006:28.
- [3] 李慧娟,赵晓晨. 法家思想与秦朝兴亡关系浅论[J]. 长春师范学院学报, 2004, 23(1):41.
- [4] 司马迁. 史记[M]. 长春:吉林人民出版社, 1995.
- [5] 荀况. 荀子[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2004:89.

(责任编辑:朱德东,段文娟)

### Four Defects in Administration for Qin Dynasty to Perish

SUN Fang-yi

(Editorial Department, Journal of Qingyuan Polytechnic College, Guangdong Qingyuan 511510, China)

**Abstract:** Qin Dynasty in Chinese history is the first united centralized feudal state. It not only ended the disordered state of Spring and Autumn Period and Warring States Period but also unified character, weights, measurement and currency of China, which produces far-reaching influence on later political and economic development of China. But Qin Dynasty only exists for 15 years, and the reasons for its collapse are defects in state administration which directly caused the destruction of Qin Dynasty. Research into the reasons for the destruction of Qin Dynasty in administration thoughts field can provide reference for current organizational administration behaviors.

**Key words:** Qin Dynasty; destruction; administration; defects; morality and law; centralization and decentralization; applying the carrot and stick judiciously; cultural approval