

遙遠的參照：秦漢與羅馬帝國

邢義田

民國 101 年 11 月 29 日

1. 秦漢與羅馬帝國的統治傳統

俗話說：「羅馬不是一天造成的。」秦漢王朝，同樣的，也不是突然冒出來。

秦在一統中原以前，華夏大地早已經歷商、周，甚至更早的夏代的統治，累積了上千年的政治文化傳統。從周人行封建到春秋戰國封建崩潰，諸國爭霸，秦也從封建諸侯一變而為爭霸的列國之一。秦一統後的統治體制，有些是戰國時秦制的延續和擴大，有些是秦始皇的創新，更有些部分繼承了周制。例如秦在征服過程中，劃分新征服的土地為郡縣，不再分封諸侯，一統天下後，進一步將郡縣制擴大到了全帝國。這可以說是戰國秦制的延續和擴大。不過，很顯然秦始皇覺得自己的成就超越了三皇五帝，周天子的“天子”名號不足以彰顯自己的偉大，因而創造了“皇帝”這一新頭銜(圖 1)。這是創新。此外，他承用某些周以來的傳統。比如沒有放棄自周以來的天命觀，也沒有放棄周以來天子的稱號。他相信自己像周人一樣擁有天命(圖 2)，是靠老天爺的支援得到天下，因而並不覺得自己統治的正當性是來自被統治的齊民百姓。這種天命觀，從此主宰了中國最根本的意識形態和政治格局，達兩千年。



圖 1 陳介祺舊藏皇帝信璽封泥



圖 2 石門頌石刻拓本局部「高祖受命」

正因為如此，古代中國就出現不了羅馬帝國那樣的統治形式。羅馬帝國繼承的是一個地中海世界存在已久的城邦傳統。這個傳統主要是由希臘城邦建立起來的。他們基本上相信，城邦的公民就是城邦的主人，管理城邦的正當性來自于所有公民的同意和承認。城邦的管理者應由公民推選，管理規則或法律須由富於管理經驗者組成的長老會議提出，並經全體公民組成的公民大會同意。這種對統治正當性或權力來源的看法和政治體制，造成了古代地中海城邦世界和古代中國根本性的不同。

羅馬人後來統一了地中海世界，由小小的城邦化為龐大的帝國，但保守的羅馬人仍頑強地維持著共和城邦的傳統。羅馬在共和時代已經有公民大會和元老院。組成元老院的元老們是羅馬公民中的上層階級，實際控制著對內和對外的政治。共和時代羅馬所有的法律和政策都必須由元老院提出和同意(圖 3)。

奧古斯都以後，皇帝的身份仍須經元老院認可，才具合法正當性，皇帝的權力也由元老院制定的法律來規範。在古代中國，完全看不到這樣的情況。秦漢帝國和羅馬帝國看起來都是大一統帝國，但背後的政治文化傳統和對權力正當或合法性的認識可以說南轅北轍。

2. 人治 vs 法治: 權力運作的特色

秦自商鞅變法後，號稱以「法」治國，實際上秦王或皇帝說了算。所謂以法治國，是

指用嚴刑峻法治理官員和百姓，皇帝和太子卻在法律之上。所謂「太子犯法，與民同罪」，只是有此一說，不曾真正實現過。人治才是秦漢，甚至秦漢以降中國政治的特色，和講究法律的羅馬帝國形成強烈的對比。

在秦漢中國壓根就沒不可改變的制度或法律。皇帝說的就是法律。漢武帝時，管司法的廷尉杜周曾說過這樣的話：「三尺安出哉？前主所是著為律，後主所是疏為令。」律令書寫在三尺長的竹木簡上，官吏辦事必得尊之奉之，皇帝自己高高站在律令之上。皇帝如此，其它握權的層層官僚有樣學樣，也往往製造一些自己可以不遵，他人必須遵守的條條框框。法律不是由社會成員的主體所制訂，沒有一體適用性，也沒有真正的超越性，可以說是傳統中國「法」的特色。這個特色從秦漢一直保持到今天。

此外，司馬遷清楚告訴我們，秦始皇每天從早到晚，要看完一定量的公文才肯休息，國家大小事經他核定才算數，丞相不過是“備員”或擺飾而已。秦漢一統天下，為人類歷史建立起第一個空前龐大的官僚體系；這個體系的一大特色即在沒有任何個人或制度性的設計能夠制約皇帝的權力。平心而論，這是中國傳統政治設計上的一個弱點。傳統中國雖有“天命有德”、“災異示警”和“祖宗之法”等等道德勸諫或警告性的論說，卻不曾建立起足以制約皇權的制度。理論上，皇帝有自天而來至高無上和無限的權力。他要如何施展，就看他要怎麼做。如果他禮賢下士，決策時願意和丞相或周邊大臣商量，就像余英時先生說的宋神宗願意跟王安石“共商國是”，這時丞相和大臣們才能說得上話；如果像秦皇、漢武這樣的人，一個人說了算，其它人都只能成為司馬遷所說的“備員”罷了。儘管有人認為丞相和大臣們可以用種種方法削弱或制衡皇帝的專制，例如某官有權批駁皇帝的詔書，或以御史、州刺史之制等等達成統治集團內部的監督和制衡，但這些制度通常不夠堅強，或者說缺乏真正超越人事的制度性保障。

制度和法律在中國社會中始終沒有真正超越性的地位，事隨人轉或因人設事是較為通常的現象。人治和法治之別，可以說是秦漢和羅馬帝國一個重要的不同。最少三世紀初以前，羅馬的法學家還認定「法律超越皇帝」(leges super principem)，¹ 而皇帝享有的權力須由元老院以法律的形式一條條明訂並頒授給皇帝。由元老院通過「皇帝權力法」，是羅馬帝制中一項頑強的制度，至今還有一塊一世紀刻在銅牌上的「韋斯巴息阿魯斯皇帝權力法」殘件傳世(圖4)。



圖3 羅馬銅幣上有代表羅馬公民和元老院主權的「SPQR」和代表元老院詔令的縮寫字母SC
「S[enatus]C[onsultum]」作者藏



圖4 韋斯巴息阿魯斯皇帝權力法銅牌殘件

即使到三、四世紀以後，帝國重心東移，康士坦丁大帝仍然要在新都康士坦丁堡另立一個橡皮圖章式的元老院，象徵一個古老傳統的延續，也象徵著統治者對制度的尊重。制度和法律

¹ Pliny the Younger, *Panegyrius*, 65.1: "non est princeps super leges, sed leges super principem."

的超越性由此得以彰顯。

3. 嚴密 vs 鬆散: 官僚機器和人力物力控制

羅馬帝國的統治機器相對於秦漢中國來說比較鬆散，羅馬沒有像中國那麼龐大的官僚體系。根據《漢書·百官公卿表》的記載，西漢末期有官吏十二萬多人，可是羅馬帝國一直到西元三世紀，在日爾曼蠻族入侵和軍隊需索不斷增加等等的壓力下，才建立起比較龐大的官僚體系。在此之前基本上是城市自治。羅馬中央除了擔任皇帝秘書的奴隸，沒有三公九卿，沒有分工明確的六部，連最基本的全國性財稅和人口數字都沒有具體統一的記錄。各城市或自有統計，但無須上報中央，各城只要按時向省督繳納一定的稅額就可以。所以到今天沒人能說清楚羅馬帝國一年能收多少稅，有多少人口或多少可耕種或不可耕種的土地。

羅馬早期有惡名昭彰的包稅制。共和末期，化征服的土地為行省，各個行省要收多少稅，採用拍賣的方式決定。參加拍賣的主要是羅馬騎士階級的人。他們可以承包某個行省的稅收。比如馬其頓省的上繳稅收底線是六百萬，拍賣時有意承包者競相出價，他出八百萬，你出一千萬，沒人比你高，這個省就包給你收稅。承包人拼命搜刮，最好能收到一千五百萬，除了上繳一千萬，多出來的五百萬可以進自己的腰包。沒有公民權的行省老百姓因此受盡剝削。羅馬政府利用剝削來的錢建設羅馬城，讓城中公民免費看馬戲和吃麵包。奧古斯都之後漸漸改變這種狀況，派遣稅務官員去行省，向城鎮徵收定額的稅，不再無限制地壓榨。

秦漢中國的記錄則清清楚楚，全國有多少開墾和未開墾的土地，有多少男女人口，有多大稅出稅入(圖 5—6)。



圖 5 居延漢簡 81.10
局部「戶籍」二字



圖 6 安徽天常漢墓出土
「戶口簿」木牘局部

這是因為全帝國一百零三個郡，一千幾百個縣都必須「上計」，也就是地方須將每年人口、土地和財稅等等情況層層上報。中央根據上報的數字，考核地方官員的優劣。近年在安徽、湖北、湖南，甚至今天的朝鮮（漢代的樂浪郡）出土一批又一批秦漢時期寫在竹木簡牘上的地方行政文書。這些新資料一再證明秦漢上計制度通用于全帝國，可以和《漢書·地理志》等文獻的記載相印證，數字基本可靠。地方官不免偷懶和造假，但整體而言，統計嚴密可靠的程度，在近世以前，可以說全世界獨一無二。

4. 民兵 vs 職業常備軍: 帝國防衛與政策

秦漢與羅馬帝國軍隊的性質完全不同。羅馬共和末，軍隊走向常備職業化，而漢代軍隊的基本性質比較像民兵。中國歷朝歷代，除了女真人的遼和金、蒙古人的元和滿州人的清，多採取以兵農合一為特色的民兵制。漢代規定成年男子必須為天子老爺當兵，在地方上當一年正卒，到邊塞當一年戍卒或到京師當衛卒。國家另有需要時，比如要征匈奴，中央任命將軍，臨時徵召地方百姓參軍；仗打完，將歸於朝，兵歸於農。這是百姓徭役的一部分。當兵除了有點口糧，沒有工資。百姓苦哈哈，不覺得當兵是一種光榮，打起仗來多求保命，談不

上賣力。(圖 7)

羅馬軍隊職業化之前，原本是以公民軍為主，也就是所有成年男性公民都有義務執干戈以衛城邦。打完仗即種田的種田，牧羊的牧羊。可是共和中晚期，羅馬爭霸地中海的戰事越來越長，比如跟迦太基的戰爭，一個戰役常常數年不能結束，士兵被迫長期服役而漸漸職業化了。到了奧古斯都建立帝國之後，就徹底成了職業化軍隊。羅馬也從徵兵轉向了募兵。共和時期許多羅馬公民覺得當兵是光榮，是個好職業。在征服戰爭中可以分得戰利品；如果跟對了軍頭，可以分享更多的財富。蘇拉、凱撒和安東尼都是著名的軍頭。他們爲了爭奪政治權力自己招募軍隊，軍隊效忠他們私人，而不再效忠羅馬城邦。這樣的軍隊已失去過去公民軍的性質，也談不上什麼義務了。

職業化的羅馬士兵要服役二十至二十五年，等於從年輕一直當兵到老。訓練非常嚴格，機動性高，戰鬥力非常強。他們按月領餉，隨著年資和功勞，可以升遷或得獎賞。如果能夠活到退伍期限，可以得到土地、公民權和退伍金等等回報。作爲一個長期存在的部隊，他們自身有很多需要，會自備工匠做很多雜務。但他們不像漢代的軍隊亦兵亦農，“三時務農而一時講武”。他們一年到頭忙著軍事訓練，羅馬將軍的練兵書裡有句名言叫：「不能讓士兵閑著。」總之，它是一個長期性，有年資、升遷和獎懲的職業。

羅馬軍隊的一大問題是不事生產，構成極大帝國財政上的負擔。古代農業社會的生產力有限，要靠巨大的勞動力投入來維持。國家如果養一批人不生產而專門消耗，這會對財政造成極爲沉重的負擔。羅馬帝國皇帝靠槍桿子掌權，最傷腦筋的事就是應付軍隊的一般開銷和無厭的需索。羅馬的禁衛軍和地方軍團不斷擁立和篡弑皇帝(圖 8-9)。很多皇帝自己就



圖 7 四川成都出土
漢代佩刀持盾陶俑



圖 8 西元二世紀羅馬十八軍團司令的墓碑



圖 9 羅馬禁衛軍士兵石刻

曾是軍團司令，被擁立登位。因爲職業化、服役時間長，軍隊成了一個極爲強固有力的利益團體，羅馬社會沒有可以跟軍隊抗衡的其它利益團體。所以羅馬軍隊可以在羅馬政治史上扮演舉足輕重的角色。我們今天說槍桿子裡出政權，羅馬是最典型的例子。

這樣的情形卻不見於秦漢，只有到了東漢晚期，因爲長期跟匈奴和羌人作戰以及黃巾之亂，才製造出長期擁有軍隊的軍閥。像董卓、孫權這樣的人掌握了軍隊，最後導致漢代結束。但在漢代四百年大部分時期，軍隊多半臨時徵召，大將也是臨時任命，打完仗軍隊就解散，將和兵之間沒有長久強固的聯繫。這當然有好處。秦漢皇帝不喜歡將和兵長期粘在一起，形成對皇權的威脅。

5. 齊民 vs 公民：百姓的地位和角色

對絕大部分傳統中國的老百姓來說，很難想像自己有什麼所謂的“政治權利”。即便像孟老夫子這樣主張民權的人，經常說“民爲貴，社稷次之，君爲輕”、“天視自我民視，

天聽自我民聽”，好像強調了老百姓的重要性。可是，說到底他還是把人分成兩類：一類是勞心者，治理眾人；一類是勞力者，只配被統治。他主張百姓有權去推翻桀紂這樣的暴君，但在他眼中，一般百姓缺乏聖人般的真知灼見，只可樂終，不可慮始，並沒有能力成為統治的主體。百姓只配勞動生產以供養治人者(圖 10)，等待聖王帶給他們太平的日子。



圖 10 陝西靖邊楊橋畔東漢墓壁畫中的農人

孟老夫子當然還說過人人皆可為堯舜，奈何像堯舜這樣的聖王五百年才會出現一次。聖王沒出現的日子，怎麼辦？他沒給答案。除了他，先秦諸子也都沒有想過：老百姓可不可以據自己的好惡，以制度性的手段更換他們不喜歡統治者？可不可以不像周革商命那樣，人頭落地，血流漂杵？先秦諸子雖然主張仁民愛物，以民為本，但壓根不認為凡民百姓有能力自治或治人，也壓根沒有公民治國或公民權的概念。千百年來的中國百姓只是不停完糧納稅，做個逆來順受的羔羊而已。

羅馬人很早就接觸到位於義大利半島南部希臘人所建的殖民城邦，學習了希臘公民治理城邦的觀念。城邦公民是政治權力的主體，有權參加城邦管理，投票選舉官員，也有權放逐他們。西元前六到五世紀的雅典就曾發展出一套陶片流放制，只要有六千公民投票，不受歡迎的執政者就會被逐出雅典十年(圖 11-12)。羅馬人在共和晚期可能受到希臘流放制的啟發，



圖 11-12 雅典廣場出土流放政要之投票用陶片 (ostraka)

元老院可以投票，宣佈某人為”公敵”(hostis publicus)，置他於羅馬法律保護之外。公敵如果不自動離開羅馬，流亡它地，人人得而誅之，財產也會被充公。這個辦法在共和晚期雖然淪為政客政爭的工具，不論如何，公民大會或流放制，這些理論上用以保障公民權益的制度，是孟子和所有先秦政治思想家都不曾想過或提出過的。背後意識形態的不同，由此可以看得明明白白。

6. 統一 vs 寬容:文化政策

秦漢和羅馬帝國在處理異民族和異文化的態度上有同有異。就其同者而言，秦建立郡縣制，由中央任命郡縣的太守和縣令以外，還有另外一種制度，凡是地方上雜居有蠻夷的，就不設郡，而設置「道」。凡道中蠻夷可以保留原來的治理方式和風俗習慣，他們甚至不用

像郡縣的百姓那樣繳納租稅，象徵性進貢一些方物特產即可。此外還有所謂的屬邦，凡臣屬於秦的國家，為屬邦，只要順服，因其故俗而治，秦對其內部不加干涉。這種「道」和「屬邦」的設置，意味著程度不同的寬容，不要求百分之百的同化，這跟羅馬帝國有相似的地方。

雖說羅馬帝國征服了地中海世界，實際上羅馬人採取相當寬容的統治政策。地中海各地本來有很多城邦或城市，羅馬人對他們的統治很大程度上是象徵性的。羅馬把除了義大利之外的地方都劃分為行省，派元老去各省當總督。總督基本上只負責收稅、治安和司法秩序。其它方面各省城市都有市議會，由市議會選出的官員管理各自的城市。這些城市只要如數納稅，敬拜皇帝，其原來的習俗和信仰等等都不會受到干擾。因為統治不涉地方內部，羅馬帝國在三世紀以前從沒有建立，也沒必要建立像秦漢帝國那麼龐大，由中央到地方層層節制的官僚體系。

就其異而言之，羅馬人不曾像秦始皇一樣統一文字。羅馬人自己用拉丁文，行政命令用拉丁文發到各地，但沒有要求帝國百姓都用拉丁文。這就是為什麼羅馬帝國建立幾百年，西半邊多用拉丁文，東半邊的希臘化王國舊地仍以用希臘文為主。此外，應該一提，羅馬的貴族自知沒有太多文化，不像中國的統治者有非常強烈的文化優越感。羅馬人因此不認為自己是文化上的教化者，而是接受別人教化的。他們自始至終賣力地學習希臘文和希臘文化。羅馬詩人何瑞斯（Horace）曾說過一句有名的話：「野蠻人（即羅馬人）征服了希臘，卻又成了希臘的俘虜。」這點跟中國正相反。

7. 秦漢和羅馬帝國對後世的影響

秦漢影響後世中國極為深遠。儘管秦始皇本人的歷史形象很負面，他的一些作為，比如說統一文字，毫無疑問對維繫中國長久的一統起了決定性的作用。修長城當然耗竭民力，但保證了中國農耕地帶的安全，歷朝歷代都靠著長城抵禦北方的遊牧民族，一直到抗戰時期，西北軍大刀隊還依靠長城抵抗日本人。秦統一後，消除戰國以來各國間的關津壁壘，大修直道、馳道，把很多過去割裂的道路聯繫起來，成就一個全帝國性的道路系統，這就好像羅馬人在帝國內大修道路一樣；羅馬帝國之內“條條大路通羅馬”，秦漢帝國之內也是條條大路通咸陽、長安或洛陽。歐洲一直到中古，甚至到近代前期，還在使用不少羅馬時代修築的道路。秦漢時代的道路有不少一直沿用到明清。

此外，前面提到過，秦帝國的官僚體系是從春秋戰國時期發展擴大而來，已經經過了長期的試驗。秦在征服過程中，以法為治，提高效率，體系趨於完善。秦一統中國後的官僚制度，相對於當時世界上的其它統治體系來說，無疑是最嚴密，最龐大，也最有效率。漢制承秦，但漢人記取秦朝短命的教訓，刻意除去了秦制中的嚴苛，增多了合乎人性的成份。尤其是在儒生士大夫成為官僚的主流以後，大力強調仁民愛物，以鄉舉里選、辟徵等等不同的方式，賢良方正和孝廉等等的名目，制度性的吸收社會菁英進入統治階層，大大緩和了社會上下層之間潛在的利益衝突和矛盾。因為這些改進，自秦漢以來的政治體制才能大體維持了兩千年。長遠來看，秦的統一有不可否認的功勞。不過，當時的百姓付出的代價太過高昂則是無庸懷疑的事實。秦十餘年就被推翻，這絕對合乎情理和正義。今天某些人可以輕易不付代價地頌揚秦政，可是不也應該自問：如果活在秦始皇時代的是自己，願意嗎？

羅馬人沒有像秦漢一樣，留下可長可久的官僚體制。羅馬帝國崩潰後，沒有人再能用羅馬人的方式統一地中海世界。不過羅馬人建立的和平（*pax Romana*）和寬容的文化宗教政策提供了基督教成長的溫床，也成就了以羅馬為首的教會體系。基督教會主宰歐洲上千年，這個影響不可謂不大。此外，羅馬自共和時代以來，經無數皇帝、律師和法學專家不斷努力，建立起從理論到實務兼具，十分完善的法典以及司法體系，奠下西方法治的基礎。這個貢獻無與倫比。

（據 2012.6.17 上海東方早報訪問稿改寫，2012.11.13）

中文參考書目：

1. 邢義田譯著，《西洋古代史參考資料（一）》（臺北：聯經出版社，1987）
2. 邢義田編譯，《古羅馬的榮光—羅馬史資料選譯》I、II（臺北：遠流出版社，1997）
3. 邢義田，《天下一家：皇帝、官僚與社會》（北京：中華書局，2011）
4. 邢義田，《治國安邦：法制、行政與軍事》（北京：中華書局，2011）