



秦县级公田经营管理问题新探*

刘 鹏

摘要:与民田多由授田制下的秦民直接开垦相比,秦公田的来源渠道较为多样,主要有役使田徒垦荒、没收罪犯田地、收归无主土地等。但罪犯田地没收后,并不都转化为由政府直接垦种的公田。秦简中的“田徒”除主要指代垦种公田的徒隶外,还应包括了从事该种劳役的戍卒、百姓居费赎债者等编户民。秦统治者十分重视对田徒的充分役使,不仅颁行了严密的调拨法令以保障其充足供给,还贯彻了合理使用原则。此外,秦统治者在强调勉力生产的同时,也十分注重公田吏的合法经营管理。秦令规定公田吏坐罪案件需及时上报,并为之提供了切实可行的制度保障,以确保公田经营管理的高效运转。

关键词:县级公田;田徒;公田吏;经营管理;秦简

中图分类号:K233

文献标识码:A

文章编号:2095-5669(2024)06-0118-10

农业是秦社会经济生活中极其重要的组成部分。无论是以《商君书》等为代表的传世文献,还是以秦简资料为代表的出土文献,都显示了秦政府对农业生产的高度重视。秦的农田有政府经营管理的公田与百姓耕种的民田之分^①。那么,秦县级公田的经营管理情况究竟如何?限于材料,以往的相关研究略显匮乏^②。

近年来随着里耶秦简等资料的不断刊布,学界或直接对秦代公田问题展开讨论^③,或在考察“田官”性质时对其多有涉及^④,笔者亦从劳动力供给、垦种运作等层面进行了一定探讨^⑤。这些研究对该问题的探究无疑是很有益处的,而近年刊布的《里耶秦简(贰)》《岳麓书院藏秦简(陆)》等又提供了若干新的材料^⑥,尤其是岳麓秦简《县官田令》等系列简文的刊布,对探讨相关问题更是弥足珍贵^⑦。故本文在前人研究的基础上,拟从公田的来源、田徒的役使、公田吏的管理等层面,对秦县级公田的经营管理问

题再作些探讨。

一、公田的来源

秦以农战立国,垦荒受到统治者的极度重视。《商君书·徠民》称:“今秦之地,方千里者五,而谷土不能处二,田数不满百万,其藪泽、溪谷、名山、大川之财物货宝又不尽为用,此人不称土也。”所谓“谷土不能处二,田数不满百万”,蒋礼鸿注曰:“此非谓土不足,谓已垦者稀也。”所谓“人不称土”,则注曰:“谓耕者少而土多。”^{[1]87}《徠民》篇成于秦昭王五十一年(公元前256年)秦灭周之后^⑧,秦国境内尚存在大量未开垦的土地。

正如《商君书·算地》篇所云:“夫地大而不垦者,与无地同。”^⑨面对“人不称土”的不利境况,秦统治者所要进行的核心工作就是“务在垦草”^⑩,即尽可能地将荒地开垦出来。《商君书》中排在开篇《更法》之后的便是《垦令》,它从很多方面对垦田作了深入思考,提出了包括提高行

收稿日期:2024-06-02

*基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“秦农业经营与管理研究”(22FZSB003)。

作者简介:刘鹏,男,扬州大学社会发展学院讲师(江苏扬州 225009),主要从事秦汉史与简牍研究。

政效率、按粮食实际收入征税、不以农战之外的方式任官赐爵等20条具体措施,以调动一切力量发展农业生产。在阐述每条具体措施之后,《垦令》篇都会强调如此“则草必垦矣”^{[1]6-19}。所谓“垦草”,就是开垦荒田。足见在当时的环境下,垦荒堪称秦政府发展农业的核心工作。

开垦荒地主要依靠广大秦民实现,国家授田制是秦施行的基本土地制度。睡虎地秦简《田律》简9云:“入顷刍粟,以其受田之数,无鬲(垦)不鬲(垦),顷入刍三石、粟二石。”^{[2]44}足见没有开垦的荒地也是授田中的一部分。林甘泉等甚至指出,国家分配给农民的土地,基本上是未垦的可耕地^①。由此,通过国家授田制的广泛施行,荒地的开垦工作也得以逐渐展开。这与秦政府直接役使田徒开垦荒田并不矛盾。一般而言,垦种公田本身就包括开垦、耕种两大环节,而尤以前者为基础。里耶秦简9-1865:“元年八月庚午朔庚寅,田官守獯敢言之:上鬲(垦)田课一牒。敢言之。”^{[3]377}这是田官向迁陵县廷上报的一份垦田考课文书,显然是针对公田开垦而言的。里耶秦简中尚有如下材料(简[1]):

□当鬲(垦)田十六亩。

□已鬲(垦)田十九亩。(8-1763)^{[4]388}

简文虽残损较重,但从“当垦”“已垦”等表述来看,该类型土地的开垦工作有具体指标。结合里耶秦简8-755+8-756+8-757+8-758+8-759“今迁陵廿五年为县,廿九年田廿六年尽廿八年当田,司空厌等失弗令田”^{[4]217}等信息,可知简[1]亦应属公田开垦之例。

垦田主要是指开垦草田。据晋文研究,秦的授田有草田、垦田、輿田、税田之分。草田是未开垦的荒田;草田在开垦后即被称为垦田;在垦田里确定实际耕种并纳税的垦田即称为輿田;在輿田里最终按比例和税率测算的纳税輿田则称为税田^②。

里耶秦简9-2350:“卅三年六月庚子朔丁巳,守武爰书:高里士五(伍)吾武自言谒鬲(垦)草田六亩武门外,能恒籍以为田。典纒占。九【月】丁巳,田守武敢言之:上黔首鬲(垦)草一牒。敢言之。”^{[5]194}士伍吾武申请在自家门外开垦六亩草田,田守武上报县廷时即称“上黔首垦草一牒”。去秦不远的张家山汉简《二年律令·

田律》简243亦云:“县道已鬲(垦)田,上其数二千石官,以户数婴之,毋出五月望。”^{[6]188}此皆属民田的开垦与上报。对于公田而言,自然只有“草田”“垦田”之分。若动词“垦田”的开垦对象亦包括后者,则殊不合理。且如有研究所指出的,从土地资源来看,草田就是传世文献和简牍记载的“可垦不垦”田,亦即“未垦的可耕地”^[7]。从这些层面上看,诸如简9-1865、8-1763所载的“垦田”确是针对官府开垦荒田的。同样,上揭“司空厌等失弗令田”云云,或即也包括了司空未能派遣徒隶开垦的荒田。又里耶秦简8-482:“【尉】课志:卒死亡课,司寇田课,卒田课。·凡三课。”^{[4]165}所谓“司寇田课”“卒田课”,就是尉官派遣司寇、戍卒等群体垦种公田的考课文书。不难想见,其中也应包括了开垦荒地的田作活动,同样属于迁陵公田的有效拓展来源。

除官府直接役使田徒垦荒作为公田的重要来源之外,百姓因坐罪被没收田宅后,相关民田亦可能转化为公田,是秦县级公田的又一来源。岳麓秦简《田律》中有如下一则律文(简[2]):

有罪,田宇已入县官,若已行,以赏予人而有勿(物)故,复(覆)治,田宇不当入县官,复界之其故田宇。(肆114)^[8]

所谓“有罪,田宇已入县官”,描述的正是秦民因坐罪而被没收田宅。《二年律令·收律》简174—175:“罪人完城旦、鬼薪以上,及坐奸府(腐)者,皆收其妻、子、财、田宅。其子有妻、夫,若为户、有爵,及年十七以上,若为人妻而弃、寡者,皆勿收。坐奸、略妻及伤其妻以收,毋收其妻。”^{[6]159}依简文所示,一般情况下汉初坐罪达到完城旦、鬼薪的量刑标准时,田宅亦将随之被没收。秦没收田宅的标准固然不必与此尽同,但也不会相去太远。如岳麓秦简伍73:“泰山守言:新黔首不更昌等夫妻盗,耐为鬼薪白粲,子当为收。”^[9]不更昌夫妻等人被耐为鬼薪白粲,子女被收,与上揭《二年律令·收律》完全一致。上述人员既已沦为徒隶,其原有田宅亦同时被收。

需要指出的是,简[2]显示此类民田被没收后,并不都直接转化为公田,尚有“行”“赏予人”等处置途径。行,即授予田宅之类。里耶秦简8-161+8-307:“庚申,颖阴相来行田宇。”^{[4]97}即是此义。予人,即给予他人。《二年律令·户律》

简 321：“受田宅，予人若卖宅，不得更受。”^{[6]220}“赏予人”应是将田宅赏赐给他人。综上所述，百姓因坐罪被官府没收田宅后，对相关田产至少有三种处置途径：一是由政府直接经营管理，民田即转化为公田；二是授予其他百姓，其民田性质不变；三是赏赐给军功贵族等人，其性质随之转化为赐田，但仍属广义的民田范畴^③。

在讨论秦县级公田来源问题时，汉初政府对降等继承的剩余民田、绝后归还等无主民田的处理情况，也很值得注意。《二年律令·户律》简 310—313 在罗列了从关内侯至司寇、隐官的名田宅面积后，还规定了户主去世后的民田处置办法（简[3]）：

不幸死者，令其后先择田，乃行其余。
它子男欲为户，以受其杀田予之。其已前
为户而毋田宅，田宅不盈，得以盈。宅不
比，不得。^(312—313)^{[6]216-217}

律文规定户主去世后，其遗留的土地首先供继承人择田；如果支子愿意分家立户，剩下的给支子；若在户主生前已单独立户，如分立者没有田宅或田宅面积达不到国家的授予标准，仍给足其田宅。当然，这只是《户律》针对相关情形的条文规定。若该家庭并无支子乃至出现绝后情形，则由于田宅降等继承甚至无人继承的缘故，必定会使继承的田宅少于原先遗留的田宅。在此种情况下，剩余田宅应当亦属《户律》简 319“田宅当入县官”之列。但正如简[3]“令其后先择田，乃行其余”所显示的，此类田宅似仍以授予百姓为主。同简《户律》简 318 云：“未受田宅者，乡部以其为户先后次次编之，久为右。久等，以爵先后。有籍县官田宅，上其廷，令辄以次行之。”^{[6]219}这说明应是政府拥有一定的田宅资源后，再将其授予相关百姓。如此看来，此等田地转化为政府直接垦种之公田的可能性较小。

另外值得注意的是，当遭受大规模战乱时，伴随着人口锐减与百姓流亡，社会上往往会出现大片的无主荒地。《三国志·魏书·司马朗传》：“今承大乱之后，民人分散，土业无主，皆为公田。”^[10]显示东汉末年，因遭受长期战乱，百姓分徙流散，存在大片无主土地。这些可资利用的荒田被收归国有，成为典型的公田。对于秦王朝而言，自秦王政十七年（公元前 230 年）至二十六年（公元

前 221 年），秦相继发兵平灭六国，其间六国故地产生的无主荒地应不在少数。不难想见，其中应有相当一部分转化为政府直接垦种的公田。以前揭“司空厌等失弗令田”为例，洞庭郡守指责司空厌等人“失弗令田”的主要依据是“今迁陵廿五年为县，廿九年田廿六年尽廿八年当田”，即在迁陵设县后的第二年到第四年就应当垦种公田。可以想见，这是一个刚刚经历政权更迭、统治秩序初步建立的特殊时期，迁陵县辖境很可能存在相当数量的无主土地，其中一部分转由政府直接耕种。另外，据里耶秦简 8—63 记载，秦王政二十六年三月旬阳县即存在“左公田”^{[4]48}。地理上常以东为左，西为右。如此，该“左公田”应该就是旬阳县治东边的公田。在政权鼎革初期，此类公田亦应主要通过收归无主田地而来，役使田徒垦荒反而是次要的。

综上，与民田多由授田制下的秦民直接开垦相比，秦公田的来源渠道较为多样，主要有官府役使田徒垦荒、没收罪犯田地、收归无主土地等。其中罪犯田地没收后，并不都转化为由政府直接垦种的公田，有部分田产另外转赐他人成为民田。

二、田徒的役使

一般而言，公田系由政府直接经营管理的土地。役使相关劳动力垦种公田，是秦政府经营管理公田的重要内容。秦简资料显示，这种劳动力还有专门的称谓——“田徒”。如岳麓秦简陆 227“田不急时欲令田徒及车牛给它事，而以田急时以它徒赏（偿），许之”^{[11]171}；里耶秦简 8-756+8-757“令曰：吏仆、养、走、工、组织、守府门、勘匠及它急事不可令田，六人予田徒四人”^{[4]217}。岳麓秦简校释小组指出，此种田徒系指在田间从事农业劳动的刑徒^{[11]183}。此说大体不差，但仍有值得进一步推敲之处。

秦简中的“徒”比较复杂。除理解为刑徒，亦即秦简中常见的“徒隶”外，秦代服徭役者亦称“徒”。里耶秦简 8-1517 正面称“疏书吏、徒上事尉府者陵北（背）”，背面所记三人中，“令佐温”为吏，“更戍士五城父阳翟执”“更戍士五城父西中瘞”为徒，尤可为证^{[2]55}。田徒之“徒”当

属后者,指用于垦种公田的劳动力。诚然,徒隶是田徒的主要组成部分。里耶秦简8-755“卅四年六月甲午朔乙卯,洞庭守礼谓迁陵丞:丞言徒隶不田……”^{[4]217};岳麓秦简陆240“县官田有令,县官徒隶固故有所给为,今闻或不给其故事而言毋(无)徒以田为辵(辵)及发囧”^{[11]175},均对未将徒隶投入田作的现象提出了批评,显示徒隶在公田生产活动中具有重要地位。但就现有资料看,百姓居赏赎债者、各种类型的戍卒同样是垦种公田的重要劳动力来源^⑤。

这些具有自由身份的编户民不在徒隶之列,但秦简中却有役使此等编户民从事公田生产称其为“徒”的显例(简[4]):

廿八年正月辛丑朔丁未,貳春乡敬敢言之:从人城旦皆非智(知)簦田毆(也),当可作治县官府。谒尽令从人作官府及负土、佐甄,而尽遣故佐负土男子田。及乘城卒、诸黔首抵臯(罪)者皆智(知)簦田,谒上财(裁)自敦遣田者,毋令官独(9-22)遣田者。谒报。敢言之。

今敬正月壬子受徒,弗报。(9-22)
(背)^{[3]33-34}

简[4]的大概内容是貳春乡啬夫致书迁陵县廷,认为从人城旦都不会槎田,但可以在官府劳作,因此请求让他们从事作官府、背土、辅助制作陶器等工作,以替换先前背土、辅助制作陶器的男子,以便让其进行槎田。此外,他还认为守城士卒、在官府抵罪的百姓可以从事槎田劳作,请求酌情裁定,予以派遣。由此可见,此处充当田徒者除从人城旦等徒隶外,亦有守城士卒、抵罪百姓等编户民。简[4]背面“今敬正月壬子受徒”云云,清晰显示此等编户民垦种公田也是可以称“徒”的。另外,上引岳麓秦简陆227“田不急时欲令田徒及车牛给它事,而以田急时以它徒赏(偿),许之”,其中“田徒”与“它徒”相对,表明前者系从事垦种公田而非其他劳役。这些与“服徭役者称‘徒’”的情形,应当都是一致的。

新近刊布的岳麓秦简《县官田令》,有对田徒役使的若干规定。首先来看上揭岳麓秦简所载的一则令文(简[5]):

县官田有令,县官徒隶固故有所给为,今闻或不给其故事而言毋(无)徒以田为辵

(辵)及发囧(陆240)^{[11]175}

简[5]“县官田有令,县官徒隶固故有所给为”云云,表明政府所掌控的徒隶都有其相应的劳役安排。让徒隶充当垦种公田的“田徒”,应是其中的一种重要类型。里耶秦简中有徒隶监管部门仓、司空制作的“作徒簿”,主要涉及对徒隶的劳作安排,其中就有将徒隶交付田官的记录,如简9-2294+9-2305+8-145所载的“卅二年十月己酉朔乙亥司空守囧徒作簿”中,成年男性徒隶共计125人,其中23人“付田官”;简10-1170所载的“卅四年十二月仓徒簿最”中,大隶妾累计2876人次,其中510人次“付田官”^{[5]192,197-198}。这些都是安排徒隶从事公田生产的实例。“今闻或不给其故事而言毋(无)徒以田为辵(辵)”则显示,当时没能安排田徒从事垦种公田的本职工作,却辩称其数量不足,应该是一种较为普遍的现象。

里耶秦简8-755+8-756+8-757+8-758+8-759有“司空厌等失弗令田。弗令田即有徒而弗令田且徒少不傅于奏”的表述^{[4]217},可见司空厌等人“失弗令田”的缘由之一,就是“即有徒而弗令田”,即没能安排田徒从事本职工作。此外,里耶秦简9-169+9-245:“府。田官不勉力调护劝勉作之而数环徒,是即囧。”校释小组指出,此处“环”疑读为“还”,是退还的意思^{[3]80-81,94}。其性质亦当与简[5]所述相类,都是相关吏员没能积极贯彻秦政府的重农施政理念,违背了秦优先保障农业生产的立法精神。里耶秦简8-1622即云:“囧田大事毆,不务田而为他事,亟论当田不口囧。”^{[4]370}在秦统治者看来,垦种公田是“大事”,如果不务此而致力于其他事项,是要受到严厉惩处的。简[5]“不给其故事而言毋(无)徒以田”,正是此种违法行为的典型体现。

与上述重农理念一致,现实运作中秦政府通常会提供充足的田徒,以保障公田生产的顺利进行。如其数量不足,相关吏员可向上级呈报调拨。上述司空厌等人“失弗令田”,即与未能按此规定行事有关(简[6]):

卅四年六月甲午朔乙卯,洞庭守礼谓迁陵丞:丞言徒隶不田,奏曰:司空厌等当坐,皆有它罪,耐为司寇。有书,书壬手。令曰:吏仆、养、走、工、组织、守府门、勘匠

及它急事不可令田,六人予田徒四人。徒少及毋徒,薄(簿)移治虜御史,御史以均予。今迁陵廿五年为县,廿九年田廿六年尽廿八年当田,司空仄等失弗令田。弗令田即有徒而弗令田且徒少不傅于奏。及苍梧为郡九岁乃往岁田。^{[4]217}

仄失,当坐论,即如前书律令。(8-755+8-756+8-757+8-758+8-759)^{[4]217}

由简[6]可知,当时以法令的形式规定:“徒少及毋徒,薄(簿)移治虜御史,御史以均予。”即田徒数量不足或没有田徒,相关部门需及时上报治虜御史,由后者予以调配。简文中司空仄等人坐罪的一项重要缘由就是“徒少不傅于奏”,即在田徒明显缺乏的情况下,没有及时向上级部门呈报,以致耽误了农业生产。

岳麓秦简《县官田令》更是首次透露了田徒数量不足时,政府调配的具体运作细节。为便于讨论,兹辑录其完整令文如下(简[7]):

廿七年十二月己丑以来,县官田田徒有论(系)及诸它缺不备获时,其县官求助徒获者,各言属所执法,执法□为调发。书到执法而留弗发,留盈一日,执法、执法丞、吏主者,赏各一甲;过一日到二日,赏各二甲;过二日【到三】日,赎耐;过三日,耐。执法发书到县官,县官留弗下其官遣徒者,比坐其留如执法。书下官,官当遣徒而留弗遣,留盈一日,官啬夫、吏主者,赏各一甲,丞、令、令史赏各一盾;过一日到二日,官啬夫、吏赏各^⑤二甲,丞、令、令史赏各一甲;过二日到三日,官啬夫、吏赎耐,丞、令、令史赏各二甲;过三日,官啬夫、吏耐,丞、令、令史为江东、江南郡吏四岁。智(知)官留弗遣而弗趣追,与同罪。丞、令当为新地吏四岁以上者,辄执法、执法丞主者坐之,赏各二甲。(陆228—234)^⑥

令文规定,秦始皇二十七年(公元前220年)十二月己丑以后,“县官田田徒有论(系)及诸它缺不备获时,其县官求助徒获者,各言属所执法,执法□为调发”。所谓“田徒有论系”,当包括“田徒有论”与“田徒有系”两种情形。对于前者,岳麓秦简陆237—238云:“请坐田事以论者,县官已论,辄牒书所坐物论(决),人一牒,署

初狱及断日,辄上属所执法。”^{[11]174-175}足见因坐田事而定罪,即系“田徒有论”的具体情形之一。对于后者,秦简中常见“隶臣系城旦”“隶妾系春”等身份者^⑦，“田徒有系”或即主要针对隶臣系于城旦而言。要之,无论是“论”,还是“系”,抑或是其他原因,都可能使田徒数量无法满足收获季节所需。此种情况下,相关吏员可向其所属的执法呈报,由执法予以调发。

对于执法调发田徒的具体过程,简[7]亦有明确规定:“执法发书到县官,县官留弗下其官遣徒者,比坐其留如执法。书下官,官当遣徒而留弗遣……。”由此,执法调发田徒的具体步骤包括:执法发书到县官—县官发书下官—官遣徒。结合前文所述,可知调发田徒的完整过程如下。

第一步,县官各言属所执法。此处的“县官”,应是田徒不足的县级地方政府。由秦简所反映的行政惯例可知,该过程实际包含了两个步骤:一是掌管田徒分派的诸官机构司空或仓,将田徒不足的情况呈报县廷。上引简[6]司空仄等人“徒少不傅于奏”,就是司空未能及时呈报相关情况的例证。另外,直接负责垦种公田的县属诸官机构田官,应当也有职责将此类情形呈报县廷。二是由县廷将求助徒获的信息上报执法。

第二步,执法发书到县官。此处的“县官”,很可能指田徒充足的县级地方政府。由下文“(县官)书下官,官当遣徒而留弗遣,留盈一日,官啬夫、吏主者,赏各一甲,丞、令、令史赏各一盾”可知,官啬夫负主要责任,令、丞负连带责任。从令文逻辑上看,此处县官之所指,正是县令、丞所在的县级地方政府。

第三步,县官发书下官。此处的“官”,当是专门掌管徒隶的县属诸官机构,亦即掌管城旦春、鬼薪白粲、居赀赎债者的司空,以及掌管隶臣妾的仓。

第四步,官遣徒。即司空或仓派遣徒隶至公田劳作。如里耶秦简10-1170所载的“卅四年十二月仓徒簿最”中,有“女卅四人助田官(穰)的表述。此即作物收获季节,仓派遣隶妾至田官“以备获时”之显例。当然,这还只是迁陵县内部的田徒分派情况。同简尚有“女二百七十人

居费司空”“女九十人居费临沅”“女卅人居费无阳”等^[5]197-198。与“居费司空”相较,后二者将隶妾派遣至它县居作,应是跨县调拨徒隶的一种具体表现。此种徒隶的具体居作方式,未必就不包括被派遣至当地的田官进行公田生产。

此外,结合简[6][7]可知^⑧,与田徒调发的具体程序相应,秦令对滞留发徒行为的每个环节都有十分严格的惩处规定。首先,田徒数量不足时一定要及时上报,否则就要受到处罚,简[6]司空厌等人因“徒少不傅于奏”而坐罪即是此类。这是针对缺少徒隶的县属部门的。其次,缺少田徒的县将情况上报执法后,执法务必要及时处理。否则,逗留一日,执法、执法丞、吏主者都要费一甲;逗留两日,费二甲;逗留两日到三日,赎耐;超过三日,处以耐刑。其时间之急迫,惩处之严厉,由此可见一斑。这是针对执法官署的。再次,执法将文书下达给徒隶充足的县后,后者亦需及时下达给具体派遣徒隶的官署,否则就要“比坐其留如执法”,即对其“留弗下其官遣徒者”的行为比照上述之执法处理。这是针对徒隶充足的地方县级政府的。最后,如果县廷已经下达了文书,官啬夫也应及时派遣田徒。若出现延误情形,就应如执法逗留一样受到惩处,且县令、丞等人也要负连带责任。这是针对徒隶充足的县属部门的。

另外,简[7]“智(知)官留弗遣而弗趣追,与同罪”表明,如果县令、丞知晓官啬夫没有派遣田徒而未及时追究,也与之同罪。县令、丞受到为新地吏四岁以上的处分,执法和分管该项事务的执法丞也要连坐。综上所述,调发田徒的各个环节中,无论涉事部门的行政级别如何,凡是违背令文规定的一律严惩不贷。凡此种种,就是要确保田徒调发过程的高效运转,从而保障田作活动的有序进行。

当然,在田徒的役使上,秦政府除保证数量的充足供应外,还贯彻了合理使用原则。岳麓秦简《县官田令》中还有如下一则令文(简[8]):

田不急时欲令田徒及车牛给它事,而以田急时以它徒赏(偿),许之;其欲以车牛赏(偿),有(又)许之。(陆227)^{[11]171}

所谓“田不急时”,即农闲时节。此种情况下,秦政府允许以田徒、车牛从事其他劳役。待到

农忙时节,再用其他种类的劳动力补偿。此外,想用车牛予以补偿,也是允许的。揆诸情理,田徒、车牛除了分别是重要的农业劳动力和运输工具外,自然也可以投入其他生产活动和运输作业。值得注意的是,《县官田令》简241—242云:“徒隶,或择(释)其官急事而移佐田……皆非善吏毆(也),有如此者,以大犯令律论之。”^{[11]176}似是强调有关职能部门不顾自身当务之急,将其役使的徒隶派往田作,这是非常不恰当的^⑨。若此理解不差,则该行为或与简[8]“田急时以它徒赏(偿)”相关。如此,农忙时节以其他劳动力补偿的规定,亦需建立在不妨碍该部门正常运转的基础之上。综上所述,简[8]对田徒、车牛的役使规定,促使相关资源利用的最大化,堪称科学合理。

由上可知,秦简中的田徒除主要指代垦种公田的徒隶外,还应包括从事该种劳役的戍卒、百姓居费赎债者等编户民。秦统治者十分重视对田徒的充分役使,不仅颁行了严密的田徒调拨法令以保障其充足供给,还贯彻了合理使用原则,促使相关资源利用最大化。

三、公田吏的管理

以田官等为代表的公田吏员是该类型田地经营管理的直接责任人,对其日常行政的规范管理,是秦统治者公田管理运作的重要内容。

对于岳麓秦简《县官田令》,陈松长即指出,它并不是一般田作管理的秦令,而是专门针对县官田的管理者所颁布的法令条文^⑩。且看该令中的如下两则(简[9]和简[10]):

徒隶,或择(释)其官急事而移佐田,及以官威征令小官以自便其田者,皆非善吏毆(也),有如此者,以大犯令律论之。(陆241—242)^{[11]176}

县官田者或夺黔首水以自澆(溉)其田,恶吏不事田,有为此以害黔首稼。黔首引水以澆(溉)田者,以水多少为均,及有先后次。县官田者亦当以其均,而不毆(也),直以威多夺黔首水,不须其次,甚非毆(也)。有如此者,皆当以大犯令律论之。(陆243—245)^{[11]176-177}

简[9]原与上揭简[5]衔接,但后者有所残缺。如前所述,“择(释)其官急事而移佐田”应是其他职能部门不顾自身急务,将其役使的徒隶派往官田劳作。而所谓“以官威征令小官以自便其田者”,则当指公田吏倚仗威势,强令其他小机构为自身田作服务。简[9]进而指出,有此等行为者皆非善吏,要“以大犯令律论之”。

简[10]显示,公田吏在经营管理过程中,还存在以官威抢夺百姓水资源的现象,由此影响了后者的庄稼收成。秦令进而规定,公田吏应与百姓一样,以实际用水需求及先后次序引水溉田,倚仗威势抢夺百姓的灌溉用水,不遵守用水次序,都是非常不当的。如果出现此类行为,涉事吏员同样要“以大犯令律论之”。里耶秦简8-1114+8-1150云:“𠄎传畜官。貳春乡传田官,别貳春亭、唐亭。𠄎”^{[4]279}简文中县廷文书不是直接传给田官,而是由距离县廷一定距离的貳春乡转达。有学者据此推测,迁陵田官官署应设在貳春乡附近,管理的公田应该是集中于貳春乡的一片农田^⑤。这种看法是中肯的。由此可知,秦的公田与民田之间并非都相隔悬远,二者紧邻相望应是常见的现象。如此,在实际生产活动中,如何分配使用包括灌溉用水在内的农业资源,就显得非常紧要了。简[10]表明秦统治者开始在这些方面作出细致规范,其对公田吏的规范和约束应是行之有效的^⑥。

与之相应,无论是未能勉力经营管理,抑或是经营管理不善,甚至是违法经营管理,相关公田吏员都要受到惩处。这与垦种公田的业绩考核是紧密联系的。里耶秦简中有关于田官的“课”“计”文书,前者如上揭简9-1865:“元年八月庚午朔庚寅,田官守𠄎敢言之:上𠄎(垦)田课一牒。敢言之。”^{[3]377}简8-479:“田官课志。田𠄎𠄎课。·凡一课。”^{[4]163}显示秦县廷需对田官的垦田业绩进行考课。后者如8-481:“仓曹计录:禾稼计,贷计,畜计,器计,钱计,徒计;畜官牛计,马计,羊计;田官计。凡十计。史尚主。”^{[4]164}具体包括仓之六计(禾稼计、贷计、畜计、器计、钱计、徒计)、畜官之三计(牛计、马计、羊计)、田官之一计。尽管该计具体所指未知,但考虑到田官以垦田为主,此处当不例外。

作为对公田吏业绩考核的行政处理结果,

除上揭简[6]司空厌等“失弗令田”外,现有秦简资料中亦不乏公田吏遭受处罚的实例(简[11]和简[12]):

延陵言:佐角坐县官田殿,贲二甲,贫不能入,角择除为符离冗佐,谒移角贲署所,署所令先居之延陵,不求赏(偿)钱以糴,有等比。·曰:可。(陆246—247)^{[11]177-178}

廿六年三月壬午朔癸卯,左公田丁敢言之:佐州里烦故为公田吏,徙属。事荅不备,分负各十五石少半斗,直钱三百一十四。烦冗佐署迁陵。今上责校券二,谒告迁陵令官计者定,以钱三百一十四受旬阳左公田钱计,问可(何)计付,署计年为报。敢言之。(8-63)^{[4]48}

简[11]佐角因公田业绩被评为末等而坐罪,被判贲二甲,即2688钱(2×1344钱)的经济罚款。里耶秦简8-149+8-489所载的贲罚名单中,有“田官佐贺二甲”^{[4]89}。从田官佐的执掌来看,此亦当是公田吏因坐田事遭受贲罚之例,其情形或与简[11]类似。简[12]佐烦曾担任旬阳县的公田吏,其间由于出入小豆不足数,需赔偿15石1/3斗,所值为314钱。可见,作为地方公田吏员,其日常行政受到秦法的严格约束。而从“贫不能入”等情况看,这些基层吏员的经济状况并不见好。值得注意的是,角、烦在遭遇贲罚或被判赔偿后,都有到它县担任冗佐的经历。这或许是除经济处罚或赔偿外,公田吏坐罪后所受的一种行政处罚。

现有秦简资料显示,秦统治者还十分重视对公田吏坐罪案件的及时上报。《县官田令》中有如下令文(简[13]):

𠄎务而失时,议:请坐田事以论者,县官已论,辄牒书所坐物论决(决),人一牒,署初狱及断日,辄上属所执法,执法辄上丞相,以邮行,且以智(知)以为事及弗以为事当论而留弗亟断者。(陆237—239)^⑦

简[13]是针对公田吏坐罪案件的上报程序所制定的规定。凡因田作之事遭论处者,政府已经判决的,就将其犯罪情况及判决结果书于简牒之上,每人单独一份,并写明“初狱及断日”,上报所属执法,再由后者上报丞相。相关文书需用邮驿的方式传递。而“以智(知)以为

事及弗以为事当论而留弗亟断者”，是说通过牒书所记的“初狱及断日”，了解县官是重视此事，抑或是不重视而拖延不决^②。由此可见，秦政府高度重视公田吏坐罪案件的及时上报，并为之提供切实可行的制度保障^③。不难想见，该令文的主要目的还是促使相关吏员“以之为事”，从而确保公田经营管理业务的高效运转。

综上所述，秦统治者在强调勉力生产的同时，也十分注重公田吏的合法经营管理。秦政府高度重视公田吏坐罪案件的及时上报，并为之提供了切实可行的制度保障，以确保公田经营管理业务的高效运转。

结 语

诚如《商君书·农战》所云：“国之所以兴者，农战也。”^[1]²⁰秦将“农战”视为国家兴盛的根本方法。“农”“战”二者中，前者又为后者提供了坚实的物质基础。秦时农业享有的崇高地位，于此可见一斑。秦的农业生产体系中，除大小农阶层进行的民田生产外，政府直接推行的公田生产也是重要组成部分。对于当时公田经营的基本情况，裘锡圭曾根据“厩仓田印”“小厩南田”等秦印指出，秦的官厩有属于自己的公田。他进而推测，秦代的官署大概有不少经营着属于他们的农田。当时国家掌握着大量土地，直接为官府所经营的公田，数量也一定极为可观，厩田只不过是其中一部分而已^④。

随着秦玺印封泥和简牍资料的渐次刊布，裘锡圭的这种看法得到了更多印证。如王伟研究指出：“秦中央机构郎中令以及掌管陵寝和厩苑的机构均有各自的公田，而且各郡县也有‘公田’。”^⑤但这里有两点值得注意。一是正如裘锡圭所指出的，秦的厩田当为生产饲料所用，可能也生产供有关人员食用的粮食^⑥。由此，郎中令、掌管陵寝和厩苑等机构的公田产出主要供给自身所需，其生产规模应较为有限。二是以往被释为“赵郡左田”的秦封泥，很可能是“杨氏左田”之误，系秦杨氏县官员印章所钤^⑦。如此，目前尚未发现秦郡级公田存在的直接证据。这与秦地方行政重心实际上在县一级也是吻合的。从这些层面看，秦县级公田在

当时整个公田生产体系中的分量是不言而喻的。

沈刚在考察秦县级诸官的内涵与特质时曾指出，诸官除了为保障官府正常运转而提供服务外，还表现在对国家资产的收纳、存储和增值上。从这一角度或可说他们是以经济活动为主的业务部门^⑧。以田官主导的县级公田生产，堪称秦国家资产增值的典型代表。且与民田生产相较，公田生产的运作记录往往更加鲜活、细腻。本文即主要利用新出秦简资料，对县级公田生产中的土地来源、田徒役使、公田吏管理等问题进行集中探讨。

考察结果显示，无论是重农的施政理念，还是相关的制度设计，在秦公田生产领域都得到了很好体现。如在田徒役使方面，秦统治者不仅颁行了严密的调拨法令以保障其充足供给，还贯彻了合理使用原则。在公田吏管理方面，秦统治者在强调公田吏需勉力生产的同时，也十分注重他们在经营管理运作中的规范性与合法性。凡此种种，都为公田的经营管理提供了切实可行的制度保障，以确保相关业务高效运转。此外，秦统治者还重视公田生产与民田生产的合理共存与良性互动，如要求公田吏应以实际用水需求及先后次序引水溉田，而不得倚仗威势抢夺百姓的灌溉用水。必须指出的是，正如上述诸种公田吏坐罪案件所显示的，秦县级公田经营管理的实际成效则不宜估计过高，但这种法令精神对当时乃至后世的农业生产活动，无疑都是富有积极意义的。至于秦公田生产的规模究竟如何，其役使田徒从事农业生产的效率到底怎样，都关系到对秦公田经营管理成效的总体认识，相关问题值得进一步研究。

注释

①对于前者，秦简资料中还有“公田”“官田”等不同名目。但秦的“官田”实由“公田”改称而来，二者系不同时期秦政府经营管理田地的称谓，并无任何本质差别。以下为行文方便，皆称其为公田。参见李勉、晋文：《里耶秦简中的“田官”与“公田”》，载杨振红、郇文玲主编：《简帛研究二〇一六（春夏卷）》，广西师范大学出版社2016年版；刘鹏：《秦县级公田的劳动力供给与垦种运作》，《北京社会科学》2019年第12期。②相关成果主要有：[日]增渊龙夫著、吕静译：《先秦时代的山林

蕞泽及秦的公田》，载《中国古代的社会与国家》，上海古籍出版社2017年版；[日]重近启树：《公田と仮作をめぐる諸問題》，载《中国古代の法と社会 栗原益男先生古稀記念論集》，东京汲古书院1988年版；裘锡圭：《从出土文字资料看秦和西汉时代官有农田的经营》，载杜正胜、黄进兴主编：《中国考古学与历史学之整合研究》（上册），“中研院”历史语言研究所1997年版。③沈刚：《里耶秦简【壹】所见秦代公田及其管理》，载杨振红、郇文玲主编：《简帛研究二〇一四》，广西师范大学出版社2014年版；魏永康：《里耶秦简所见秦代公田及相关问题》，《中国农史》2015年第2期。④王彦辉：《〈里耶秦简〉（壹）所见秦代县乡机构设置问题蠡测》，《古代文明》2012年第4期；陈伟：《里耶秦简所见的“田”与“田官”》，《中国典籍与文化》2013年第4期；[韩]金钟希：《秦代县的曹组织与地方官制：以里耶秦简中出现的迁陵县土地与财政运营为中心》，《东洋史学研究》第128辑，2014年；李勉、晋文：《里耶秦简中的“田官”与“公田”》，载杨振红、郇文玲主编：《简帛研究二〇一六（春夏卷）》。⑤刘鹏：《秦县级公田的劳动力供给与垦种运作》，《北京社会科学》2019年第12期。⑥陈伟等在湖南省文物考古研究所编著的《里耶秦简（贰）》基础上，进一步推敲释文，加以断句、缀合与编连，形成的《里耶秦简牍校释》第2卷亦提供了不少有价值的材料。⑦岳麓秦简《县官田令》刊布前后，王勇、陈松长相继对该律文作了初步探讨。（王勇：《岳麓秦简〈县官田令〉初探》，《中国社会经济史研究》2015年第4期；陈松长：《岳麓秦简中的“县官田令”初探》，《中州学刊》2020年第1期）近年苑苑、吴方基又主要利用该材料，对秦代“县官田”相关问题作出了新的推进。（苑苑：《秦代县官田管理——以岳麓秦简〈县官田令〉为中心》，《农业考古》2022年第3期；吴方基：《新出秦简“县官田”与秦代地方公田经营》，《学术探索》2024年第8期）毋庸讳言，这些研究对认识秦县级公田的经营管理问题是有积极意义的。但限于研究者的讨论视角，其中部分问题似仍需进一步检讨。⑧《商君书·徕民》：“且周军之胜，华军之胜，长平之胜，秦之所亡民者几何？”（蒋礼鸿：《商君书锥指》，中华书局1986年版，第94页。）据高亨研究，“周军之胜”系指秦昭王五十一年秦灭周，“华军之胜”系指秦昭王三十四年（公元前273年）华阳之战。（高亨：《商君书作者考》，载《商君书注译》，中华书局1974年版，第16、19页。）长平之战则发生在秦昭王四十七年（公元前260年）。由此可知，《徕民》篇的成书年代不会早于公元前256年。⑨《管子·权修》云：“地之不辟者，非吾地也。”与此说法也是一致的。参见黎翔凤撰、梁运华整理：《管子校注》，中华书局2004年版，第51页。⑩《商君书·算地》在指出“夫地

大而垦者，与无地同”后，即强调“故为国之数，务在垦草”。蒋礼鸿：《商君书锥指》，第44页。⑪林甘泉主编：《中国封建土地制度史》第1卷，中国社会科学出版社1990年版，第91页。⑫晋文：《睡虎地秦简与授田制研究的若干问题》，《历史研究》2018年第1期。⑬即如晋文所指出的，秦代民田占有主要有两种方式：一是对有爵者实行赐田制，二是对无爵者实行授田制。晋文：《秦汉经济制度与大一统国家治理》，《历史研究》2020年第3期。⑭如里耶秦简8-1328“□朔朔日，田官守敬、佐壬、稟人姪出稟居贲士五江陵东就婁□”（陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第1卷，第311页），是田官为居贲士伍稟食之例，足见从事公田劳作的还有百姓居贲赎债者；简9-1247“卅三年迁陵冗募戍卒当田者二百□。徼（率）之，人四亩”（陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第2卷，武汉大学出版社2018年版，第281页），则是戍卒垦种公田之显例。相关问题可参见刘鹏：《秦县级公田的劳动力供给与垦种运作》，《北京社会科学》2019年第12期。⑮此处简尾残断，据文意可补“二甲、丞”三字，以与下简“令、令史贲各一甲……”衔接。⑯陈松长主编：《岳麓书院藏秦简（陆）》，第171—173页。此处简文释读参考了陈伟的说法。陈伟：《〈岳麓书院藏秦简（陆）〉校读（叁）》，简帛网2020年5月9日，<http://www.bsm.org.cn/?qinjian/8256.html>。⑰如上揭“卅二年十月己酉朔乙亥司空守囹徒作簿”中，即有“隶臣毳（系）城旦三人”“隶妾璽（系）舂八人”的表述。里耶秦简博物馆、出土文献与中国古代文明研究协同创新中心中国人民大学中心编著：《里耶秦简博物馆藏秦简》，第192页。⑱值得注意的是，在调配田徒的方式上，简[7]是向其所属的执法呈报，由执法予以调发。从“所属执法”等表述看，简[7]所显示的调配方式是地方郡县之间的行政运作。简[6]则是向治虏御史上报，由治虏御史予以调配。而从治虏御史的名称看，此又显系中央所属机构，故简[6]所示的调配方式应是地方与中央的行政往来。从现有资料看，这两种田徒调发方式在秦代均是切实存在的。⑲睡虎地秦简《法律答问》简61：“嗇夫不以官为事，以奸为事，论可（何）毳（也）？当遷（迁）。”（陈伟主编：《秦简牍合集：释文注释修订本》第1辑，第205页）所谓“嗇夫不以官为事”，当与《县官田令》“释其官急事”较为相似，此类行为要受到严厉惩处。⑳陈松长：《岳麓秦简中的“县官田令”初探》，《中州学刊》2020年第1期。㉑王勇：《里耶秦简所见秦迁陵的农作与环境》，载武汉大学简帛研究中心编：《简帛》第17辑，上海古籍出版社2018年版。㉒苑苑指出，在统一的新形势下，秦代国家仍沿用农战体制，对“田官”吏课殿者予以严惩，必然导致资源抢夺事件的发生。而对此类事件的禁令又增加了“田官”吏受罚的可能。（苑苑：《秦代县

官田管理——以岳麓秦简〈县官田令〉为中心》,《农业考古》2022年第3期)这种看法为我们认识相关秦令的整体效能提供了新的思路。但揆诸情理,在实际公田生产中,诸如前揭简[6]“有徒而弗令田”“徒少不傅于奏”等,均可能影响公田的垦种效果。由此可见,公田吏业绩垫底并非全由水资源不足引起的;公田吏业绩突出也不一定都要建立在抢夺水资源的基础上。综合来看,秦令相关规定的积极意义应该还是主要的。^{②3}原释文参见陈松长主编:《岳麓书院藏秦简(陆)》,第174—175页。此处从陈伟改释。陈伟:《〈岳麓书院藏秦简(陆)〉校读(肆)》,简帛网2020年5月14日,http://www.bsm.org.cn/?qinjian/8261.html。^{②4}陈伟:《〈岳麓书院藏秦简(陆)〉校读(肆)》,简帛网2020年5月14日。^{②5}里耶秦简9-500:“书卅二年三月辛巳到田官,即起不留。”(陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第145页)所谓“书到田官,即起不留”,或即相关文书需及时上报的典型体现。^{②6}^{②8}裘锡圭:《从出土文字资料看秦和西汉时代官有农田的经营》,第429—431页,第431页。^{②7}王伟:《文雅堂藏新品秦封泥考释(二十则)》,载《中国文字研究》第21辑,上海书店出版社2015年版。^{②9}刘瑞编著:《秦封泥集释》,上海古籍出版社2021年版,第901—902页。^{③0}沈刚:《秦汉县级诸官的流变:以出土文献为中心的讨论》,《社会科学》2023年第1期。

参考文献

- [1]蒋礼鸿.商君书锥指[M].北京:中华书局,1986.
- [2]陈伟.秦简牍合集:释文注释修订本壹[M].武汉:武汉大学出版社,2016.
- [3]陈伟.里耶秦简牍校释:第2卷[M].武汉:武汉大学出版社,2018.
- [4]陈伟.里耶秦简牍校释:第1卷[M].武汉:武汉大学出版社,2012.
- [5]里耶秦简博物馆,出土文献与中国古代文明研究协同创新中心中国人民大学中心.里耶秦简博物馆藏秦简[M].上海:中西书局,2016.
- [6]彭浩,陈伟,工藤元男.二年律令与奏谳书:张家山二四七号汉墓出土法律文献释读[M].上海:上海古籍出版社,2007.
- [7]晋文.新出秦简中的授田制问题[J].中州学刊,2020(1):129-134.
- [8]陈松长.岳麓书院藏秦简:肆[M].上海:上海辞书出版社,2015:105.
- [9]陈松长.岳麓书院藏秦简:伍[M].上海:上海辞书出版社,2017:63.
- [10]陈寿.三国志[M].北京:中华书局,1965:467-468.
- [11]陈松长.岳麓书院藏秦简:陆[M].上海:上海辞书出版社,2020.

A New Study of the Management of County Public Land in the Qin Dynasty

Liu Peng

Abstract: Compared with the direct reclamation of private land under the land grant system, the sources of Qin public fields were more varied, such as requiring Tiantu(田徒)to reclaim wasteland, confiscating criminals' fields and recovering land without owners. However, not all of the confiscated land of criminals were converted into public land for government cultivation. Tiantu in Qin bamboo slips mainly refers to Tuli(徒隶), the guards and citizens paying for their fines or debts(居贖贖)engaged in farming the public land. The rulers of Qin attached great importance to the service of Tiantu by issuing strict transfer laws to ensure enough labor, and implementing the principle of fair use. In addition, while the Qin rulers emphasized production, they also paid great attention to the legal management by public land officials. The Qin Decree stipulated that cases of official crime must be reported in a timely manner, and provided practical system to ensure the efficient management of public fields.

Key words: county-level public fields; Tiantu; public field officials; management and administration; Qin bamboo slips

[责任编辑/知 然]