



秦公田生产的经营管理成效*

刘 鹏

摘要:秦时许多官署都辖有公田,其产出主要供给自身所需。秦地方上并不存在郡级公田,县级公田则是公田生产体系中的最主要部分。秦迁陵公田的垦种规模可能在50顷左右,各县邑公田的平均规模当远在此之上。秦牛耕的推广程度较为有限,公田生产中普遍采用的还是耒耨。徒隶是秦垦种公田的最主要劳动力,其生产积极性一般不高。随着秦统一进程的深入,戍卒在秦公田生产中愈发重要,但其影响力尚不能与徒隶相提并论。秦的重农理念与制度设计在公田生产领域得到了很好展现。然而,秦代急苛的行政风格在促进相关业务运转的同时,也使其现实运作面临一定困境。秦公田吏在经营管理运作中出现的诸多问题,亦显示对秦公田生产的实际成效不宜高估。

关键词:公田;生产规模;经营管理;成效;秦简

中图分类号:K233

文献标识码:A

文章编号:2095-5669(2026)03-0120-09

公田问题是秦汉土地制度中的重要课题。限于材料,以往对秦公田问题的研究并不充分。里耶秦简公布后,学界或直接考察秦代的公田问题,或在讨论“田官”的性质时对其多有涉及,研究成果丰硕^①。岳麓秦简《县官田令》刊布前后,王勇、陈松长相继对该令文作了初步探讨^②。近年苑苑等又主要利用该材料,对秦公田问题作了新的推进^③。然秦公田生产经营管理的实际成效仍有待集中考察,笔者试从垦种规模、生产效率与实际运作等层面进一步研究。

一、秦公田生产的规模

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,官署大概有不少经营着属于它们的农田。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,裘先生的这种看法得到了更多支持。如王伟在考释文雅堂藏新品秦封泥“北田”“南田”时指出:

秦玺印中与“田”有关的有:秦上澠左田、左田、左田之印、右公田印、公主田印、官臣田印、小厩南田、厩田仓印等,另有成纪右田和左田公印;与“田”有关的秦封泥有:郎中西田、郎中左田、西田□□等。里耶秦简8-63有“公田吏”“左公田某”“旬阳左公田”等,可见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

这种说法大体上是恰当的。“公主田”实际上是赏给宗室贵族的赐田,尚不属于政府直接经营管理的公田。此外,还有几个问题值得注意。

首先是公田的中央管理机构问题。尽管郎中令等中央官署有自己的公田,其对后者拥有管理权限可想而知,但此类官署绝非管理公田

收稿日期:2025-10-21

*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副教授(江苏扬州 225002),主要从事秦汉史与简牍研究。

的全国性机构。睡虎地秦简《田律》简 11 出现了名为“大田”的官署：“禀大田而毋(无)恒籍者，以其致到日禀之，勿深致。”^{[1]46}整理小组注：“大田，官名，主管农事。《吕氏春秋·勿躬》：‘垦田大邑，辟土艺粟，尽地力之利，臣不若宁邀，请置以为大田。’又见《晏子·内篇问下第四》。”^[2]此外，秦封泥中也有“大田丞印”^⑥。于豪亮认为，秦国主管农业的官员最初称大田，后如《汉书·百官公卿表》记载，改称治粟内史^⑦。裘锡圭则认为，大田也许是直属于中央的经营公田之官^⑧。从《吕氏春秋》等文献记载看，大田应是总管全国农事的官署，其业务范围至少包括了民田事务。由此，尽管大田和治粟内史之间的关系还有待进一步研究，但将其视作秦国主管农事的中央官署，应当可行。另外，里耶秦简相关资料表明，迁陵县管理民田、公田的官署分别是“田”与“田官”，二者判然有别^⑨。里耶简中常见田官的禀食活动，而绝无田的禀给记录。上揭睡虎地秦简《田律》则显示，大田有禀给牛马饲料的职责。从这个层面上看，大田很可能也有兼管公田之责。将大田视作直属于中央的管理农事之官，其业务也包括了经营公田，应是合理的。

其次是所谓“郡级公田”问题。以往认为秦存在郡级公田的最重要证据，当数被释为“赵郡左田”的秦封泥。传世文献并无秦建置赵郡的明确记载，该封泥的清晰图版公布后，施谢捷、王伟等均将其释为“杨氏左田”。刘瑞编著《秦封泥集释》也采纳了这种意见^⑩。“赵郡左田”实为“杨氏左田”之误，系秦杨氏县公田机构印章所钤。质言之，目前尚未发现秦设有郡级公田的直接证据。秦实行郡县两级制，地方行政的重心实际上仍在县一级。所谓秦存在郡级公田，很可能是一种有悖于史实的误读。

秦时各公田机构的产出情况也很值得注意。以“小厩南田”为例，“小厩”属于中央机构性质的官厩，“南田”当是其所辖公田的一部分。裘锡圭认为秦的厩(指官府、宫苑的厩)田当为生产饲料所用。厩田除生产饲料外，可能也生产供有关人员食用的粮食^⑪。这种说法应是中肯的。此类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。诸如郎中令、秦上澆等官署所辖公田的产出情况，亦当可作如

是观。从这个层面上讲，它们对帝国粮食经济的影响甚微。但也应当看到，在秦时不少官署都辖有公田的情况下，其总体产出也不宜低估。

秦地方县级公田的产出情况又显然不同。沈刚在考察秦县级诸官的内涵与特质时指出，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。从这一角度或可说其是以经济活动为主的业务部门^⑫。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。上述玺印封泥中的“成纪右田”“杨氏左田”，里耶简 8-63 中的“旬阳左公田”，以及里耶简 8-900、8-672 等材料中出现的迁陵“田官”，无疑皆属此类县级公田机构^⑬。此外，前引“左田”“左田之印”“右公田印”等玺印封泥的所属机构虽难确知，绝大部分很可能也是县级公田机构所用。秦县级公田在当时整个公田生产体系中的独特地位于此可见一斑。

至于秦县级公田的一般规模，里耶简中有如下两则材料：

[1]城旦、鬼薪十八人。小城旦十人。舂廿二人。小舂三人。隶妾居贲三人。戊申，水下五刻，佐壬以来。(8-1566 背)^{[3]362}

[2]城旦司寇一人。鬼薪廿人。城旦八十七人。仗城旦九人。隶臣毅(系)城旦三人。隶臣居贲五人。·凡百廿五人……廿三人付田官。

□□【八】人。□□十三人。隶妾整(系)舂八人。隶妾居贲十一人。受仓隶妾七人。·凡八十七人……廿四人付田官。

小城旦九人……六人付田官。

小舂五人。其三人付田官。(8-145+9-2294+9-2305)^{[4]192-193}

简[1]是田官上报的秦始皇三十年(公元前 217 年)六月十八日的食者名籍。王勇基于该材料认为，迁陵田官当天役使的成年男子只有 18 人，加上女子与未成年人才 56 人，也就相当于 18 户的人口。这样算来，能耕作的农田只是 20 顷左右。他还基于迁陵县利用作徒之外的劳动力耕作公田的现象比较稀少，进而推断秦代迁陵县公田数在高峰期可能也只是 30 多顷^⑭。以秦一般小农家庭的授田面积来看，这种估算方式应

是可取的。然而,简[1]所列食者名籍是否覆盖了迁陵田官当天役使的全部劳动力呢?

秦简中有两种常见的出粮方式——“出禀”与“出食”。在出粮对象上,前者十分广泛;后者主要是城旦、舂、鬼薪、白粲。在出粮方式上,前者多按月出粮,单独发放给个人;后者则按日出粮,发放给多人。秦时仓主管各种类型的隶臣妾,司空主管城旦舂、鬼薪白粲、居赀赎债等。简[1]所列食者名籍属于典型的“日食”,其出粮对象城旦、鬼薪、小城旦、舂、小舂、隶妾居赀,都是从司空接收的徒隶。简[2]则正是司空编制的作徒簿,记载了秦始皇三十二年(公元前215年)十月二十七日的徒隶劳作安排。其中,仗城旦9人是老年男子,城旦、鬼薪等116人是成年男子。上述125人中,共计23人交付田官。若按老年男子服半役(两名老年男子相当于一名成年男子)计算,相当于18(仗城旦全部派遣至田官)至23名(仗城旦均未派遣至田官)成年男子被派遣至田官劳作。加上33名女子与未成年人,总人数为56人,能耕种的公田也在20顷左右。

睡虎地秦简《仓律》简51—52载:“隶臣田者,以二月月禀二石半石,到九月尽而止其半石。舂,月一石半石。隶臣、城旦高不盈六尺五寸,隶妾、舂高不盈六尺二寸,皆为小;高五尺二寸,皆作之。”^{[1]72}这显示各种类型的隶臣妾是垦种公田的重要劳动力。上述司空派遣至田官的徒隶中,“隶臣系城旦”“隶臣居赀”“隶妾系舂”“隶妾居赀”原系仓监管的隶臣妾,后转交至司空管理;“仓隶妾”则系由仓派遣至司空。与此显然有别的是,仓还会直接向田官派遣隶臣妾。且看如下两则材料:

[3]卅四年十二月仓徒簿最。大隶臣积九百九十人。小隶臣积五百一十人。大隶妾积二千八百七十六。·凡积四千三百七十六……女五百一十人付田官……女卅四人助田官糶。(10—1170)^{[4]197-198}

[4]二人付□□□。一人付田官。一人付司空:枚。一人作务:臣。一人求白翰羽:章。一人廷守府:快。其廿六付田官。一人守园:壹孙。二人司寇守:囚、媯。二人付库:恬、抚。二人市工用:饘、亥。二人

付尉□□。□(8-663)

五月甲寅仓是敢言之:写上。敢言之。□(8-663背)^{[3]196}

简[3]是迁陵仓官针对徒隶劳作安排的月度统计,时段为秦始皇三十四年(公元前213年)十二月。当月大隶臣累计990人次,人数33人;小隶臣510人次,人数17人;大隶妾累计2876人次,人数96人;小隶妾似不在统计范围内。其中,大隶臣、小隶臣均未交付田官;大隶妾510人次“付田官”,应为17人;44人次“助田官获”,应为1至2人。可见,仓每天至少派遣了18名隶妾至田官劳作。简[4]则是迁陵仓官针对徒隶劳作安排的日度统计,时间为某年五月甲寅日。“一人付田官”“其廿六付田官”的记录清晰可见,可知当天仓至少派遣了27名隶臣妾至田官劳作。

显然,这些并不在上揭司空派遣至田官的劳动力范围内。特别是简[4]仓派遣的劳动力人数,约略相当于简[1]与[2]司空派遣人数的一半。依此看来,迁陵县仅役使徒隶垦种的公田当在30顷左右。此外,里耶简中尚有如下材料:

[5]卅三年迁陵冗募戍卒当田者二百□
衙(率)之,人四亩。□(9-1247)^{[5]281}

所谓“冗募戍卒”,亦见于简8-132+8-334“□冗募群戍卒百卅三人”^{[3]70}。简[5]显示秦始皇三十三年(公元前214年),迁陵县用于垦种公田的冗募士卒达200余人。按人均4亩计算,其耕种面积不会低于8顷。里耶简中还有田官为居赀、居债、屯戍、罚戍等身份者发放整月口粮的零星记载,说明此类人员也参与了迁陵县的公田生产,且其人均耕种面积绝不止4亩。由此,迁陵田官役使自由民垦种的实际面积可能在10顷以上。值得注意的是,当时春耕期间一个成年劳动力的耒耕能力一般不足30亩,一个核心家庭也不会超过60亩。秦始皇三十五年(公元前212年)迁陵地区秦民户均耕种舆田约35亩,就是这种情形的体现^⑤。但由于休耕等现实需要,战国秦汉时期一般小农家庭仍大体授田百亩。前述以每户100亩估算徒隶的垦种面积,也是出于此种因素的考量。如此,尽管迁陵田官役使自由民垦种的实际面积约为10顷,其田亩总面积可能在20顷左右。再结合前述徒隶垦种部分

来看,高峰期迁陵公田的垦种规模可能在50顷左右。

那么,秦代迁陵县公田的这种垦种规模,在当时是否具有较强的代表性呢?里耶简8-757+8-758载:“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。”^{[3]217}这里有两点值得注意。一是迁陵县迟至秦王政二十五年(公元前222年)才开始设县,其公田生产起步较晚;二是由于司空厌等人的失职,秦始皇二十六年(公元前221年)到二十八年(公元前219年)公田垦种受到较大影响。

更重要的是,秦代迁陵不管是百姓的农田,还是官府组织垦种的公田,规模都很小,总共不过100多顷,散布于酉水沿线的河谷台地。秦代虽然在此设县,但迁陵县政府当时实际管控的应该只是酉水沿岸附近地区^⑥。里耶简8-1618有“□□沅陵输迁陵粟二千石书”^{[3]369}的记载,即同为洞庭郡属县的沅陵县向迁陵县输送了2000石粟粮。其原因很可能是迁陵县年支出粮食量较大,田租及公田产出无法满足需求^⑦。睡虎地秦简《仓律》简21—26载:“入禾仓,万石一积而比黎之为户……栎阳二万石一积,咸阳十万一积,其出入禾、增积如律令。”^{[1]56}秦律规定谷物入仓,一般以1万石为一积,旧都栎阳2万石一积,首都咸阳则高达10万石一积。这些粮储显然以全国各县邑民田租税与公田产出为主要基础,不管二者的构成比例如何,迁陵县都远在当时各县邑的平均水准之下,则是可以想见的。综而视之,迁陵县的公田产出并不具备代表性,秦县级公田的生产规模当远在50顷之上。

秦县级公田的一般规模虽难确知,却仍能通过相关材料窥知一二。一般而言,公田的规模越大,相应的业务越繁剧,也就越有分区管理的必要。地理上常以左为东,以右为西,故前揭“左田”“右田”实际上就是“东田”“西田”,这与“南田”“北田”等以地理方位划分公田一样,都是出于现实管理的需要。从现有资料看,无论是秦统一前的迁陵“公田”,还是后来更名的迁陵“官田”^⑧,均未分置“左”“右”或“南”“北”,这与其生产规模较小的情形是一致的。与此相对,前述里耶简8-63载有“旬阳左公田”,则该县必设有“右公田”。同理,“成纪右田”显示成

纪县有“左田”之设,“杨氏左田”显示杨氏县有“右田”之设。要之,这些县级公田机构都采取了分区管理方式,其生产规模不会太小。

综上,秦时许多官署都辖有公田,其产出主要供给自身所需,对国家的粮食经济影响较小。秦地方上并不存在郡级公田,县级公田则是整个公田生产体系中的最主要部分。秦迁陵公田的垦种规模可能在50顷左右,县级公田的平均垦种规模当远在此之上。

二、秦公田生产的效率

在土地、种子、农具乃至水源等都有充足保障的前提下,诸如垦种公田的耕作技术、劳动力的生产积极性等,都是影响秦公田生产效率的重要因素。就现有资料看,秦公田生产的耕作方式大致有牛耕、耒耕两大类,后者的耕作效率远逊于前者。此外,在偏远地区还有效率更为低下的槎田岁更。劳动力则主要是徒隶、百姓居费赎债者、各种类型的戍卒。那么,官府役使上述劳动力垦种公田的效率究竟如何?

首先,技术因素特别是耕作方式,无疑是影响公田垦种效率的决定性因素。战国后期秦国已使用牛耕技术垦种公田,秦统一后又在境内饲养了相当数量的官牛。秦在内史等地普遍使用牛耕技术垦种公田进而向周边推广,应是完全可能的。但对于其普及程度和推广速度,仍不能估计过高^⑨。由此,相较于普通百姓的民田生产,秦统治者更可能将数量可观的官牛投入内史等地的公田生产中,从而大大提升其生产效率。然而也应看到,由于彼时牛耕的推广程度有限,秦公田生产普遍采用的实际上是耒耕,其与前者的耕作效率不可同日而语。更有甚者,槎田仍是部分地区的主流耕作方式。如里耶简9-22载:“从人城旦皆非智(知)箠田毆(也),当可作治县官府……及乘城卒、诸黔首抵辜(罪)者皆智(知)箠田,谒上财(裁)自敦遣田者。”^{[5]33-34}这种耕作方式接近于原始的刀耕火种,堪称偏远地区公田生产低效的典型。

其次,人力因素特别是徒隶的生产积极性,也是影响公田垦种效率的重要因素。裘锡圭曾提示,役使隶臣一类人耕种公田,应是秦代官府

经营公田的重要方式^③。此后刊布的大量秦简资料也显示,徒隶是田徒的主要组成部分,在公田生产活动中具有重要地位。揆诸情理,徒隶的逃亡比例应是衡量其劳动积极性的一个重要标准。岳麓秦简中有大量关于徒隶逃亡的法律规定。如“主匿亡收、隶臣妾,耐为隶臣妾”^{[6]39}、“城旦舂亡而得,黥,复为城旦舂”^{[6]54},涉及隶臣妾、城旦舂逃亡;“城旦舂寇亡而得,黥为城旦舂,不得,命之,其狱未鞫而自出毆(也),治(笞)五十,复为司寇”^{[6]55},涉及城旦舂减刑为司寇者逃亡;“命者、亡城旦舂、鬼薪、白粲舍人室、人舍、官舍,主舍者不智(知)其亡,赎耐”^{[6]58-59},涉及城旦舂、鬼薪、白粲等身份者逃亡。由此可见,秦时徒隶逃亡绝非个别现象。

里耶简中则有徒隶死去、逃亡的具体记录。如上揭简[3]所载的迁陵仓月度统计文书中,小隶臣510人次,人数应为17人。其中“男九十人亡”,即逃亡90人次,人数应为3人。也就是说,当月小隶臣的逃亡比率达到17.6%强,大约每5.7人就有1人逃亡。当然,这还只是月度统计,其年度逃亡比例很可能更高。又里耶简7-304云:

[6]廿八年迁陵隶臣妾及黔首居贖责(債)作官府课。·泰凡百八十九人。死亡·□(率)之六人六十三分人五而死亡一人。已计廿七 years 余隶臣妾百一十六人。廿八年新·入卅五人。·凡百五十一人,其廿八年死亡。·黔道〈首〉居贖责(債)作官府〔府〕卅八人,其一人死。(7-304)

令拔、丞昌、守丞臃之、仓武、令史上、上逐除,仓佐尚、司空长、史郤当坐。(7-304背)^{[4]164}

材料显示秦始皇二十八年(公元前219年)迁陵县共有隶臣妾151人,其中上年剩余116人,该年新增35人。该年死去、逃亡的隶臣妾共28人,占总数的18.5%强。同年百姓服居役者38人,死去1人,死亡率为2.6%强。两类群体共189人,死去、逃亡共29人,占总数的15.3%强。据此计算,死去、逃亡的比例当为29/189,亦即“六人二十九分人十五而死亡一人”,大约每6.5人就有1人死去或逃亡。其比率之高使仓、司空等相关吏员都受到了处罚。特别是徒隶群体,

大约每5.4人中就有1人死去或逃亡。这显示了徒隶生活处境的恶劣,也凸显了其劳动积极性的低下。

此外,秦戍卒、百姓居贖责者垦种公田的情况也很值得注意。前引里耶简9-1247显示,秦始皇三十三年(公元前214年),仅参与迁陵公田垦种的冗募戍卒就有200余人。与派遣至田官劳作的成年男性徒隶一般仅有20至30人相较,这种戍卒数量显然是异常之高的。然而,冗募戍卒的人均耕种面积仅为4亩,这与春耕期间一个男性劳动力最高可耕种30亩土地相去甚远,即使与迁陵地区普通民众户均耕种35亩相比,也显然要低得多。总体来看,这些冗募戍卒实际耕种的公田不过10顷左右。究其原因,秦汉时期戍卒的基本任务是候望和劳作^④。里耶简相关材料显示,垦种公田也是秦戍卒从事的一种重要劳役。按《九章算术·均输》一人一天耒耕约1.5亩计算^⑤,迁陵冗募戍卒耕种4亩公田仅需3天左右。可以想见,如此规模的戍卒群体在公田生产活动结束后,就转而去执行其他任务了。

与此不同的是,还有部分戍卒、百姓居贖责者长期从事垦种公田工作。里耶简中有田官为其出禀口粮的记录,如简8-764贖贷士伍、9-762屯戍士伍、9-174+9-908屯戍士伍都是“一石九斗少半斗”^{[3]219}。以成年男性从事一般强度劳作每天2/3斗的口粮标准计算,正好是29天的口粮,与秦始皇三十一年正月、六月皆为小月相合。简8-2246罚戍公卒、罚戍士伍合计4石,则二人分别为2石,正好是30天的口粮,亦与当年七月为大月相合。此外,简8-1574+8-1787“一石八斗泰半”^{[3]363}是28天的口粮,可能是由于某种原因扣除了两日口粮。如此,简8-764、9-762、8-2246等都应属于典型的“月食者”,即由田官发放整月口粮。显然,这些都是上述人员长期垦种公田的重要佐证。

里耶简中还有田官为戍卒、百姓居贖责等身份者出贷口粮的记录:简9-901+9-902+9-960+9-1575居债士伍为“一石九斗少半”^{[5]222}斗,显然是借贷整月口粮。简9-763+9-775罚戍公卒为“一石泰半斗”^{[5]202},应是借贷16天的口粮。简8-1014+9-934、9-1117+9-1194居贖士伍

均为“四斗泰半斗”^{[5]226},则是分别借贷7天的口粮。这很可能是因为生病或者其他原因,使得他们在上述时段内未能为官府服役,因之无法获得禀给只能向后者借贷。同时也应看到,既然此类人员是向田官借贷口粮,则其正常状态下定是从事公田生产的。由此看来,无论是由田官禀给多日口粮,抑或是借贷数日乃至多日口粮,均反映了戍卒等身份者长期从事公田生产。且与上述大规模利用戍卒短期内完成任务相较,此种少量戍卒长期田作的情形似更为普遍。

随着秦王朝统一进程的深入,偏远地区利用戍卒等身份者垦种公田应愈加普遍。如岳麓秦简载:“尉言:簪袅捕舜曰:□识(试)□轻车,日来备战矢、备射贖首可戍三岁,已居戍九月,谒弃所已居戍日……”^②所谓“居戍”,即指居贖赎债者戍边,实际上是以戍边劳役折抵其贖赎债务。凡年满18岁的平民男子以及官吏,遭受了贖一甲(1344钱)的罚款,或欠官府1000钱以上,或与官府存在各种借贷关系,都以当事人所在县道的平价衡量其经济价值,凡在1000钱以上而不能偿还的,若当事人正值丁壮之年,都让其至新地戍边,每日折抵6钱,期满之后方可回家^③。居贖赎债者戍边并非一开始就有,而是在秦国疆域逐渐扩大、戍边任务日渐沉重的背景下逐渐形成的。居贖赎债者戍边的期限一般较长,超过两年的情形较为常见。此外,秦时尚有惩罚型戍役、补偿型戍役、冗募型戍役、谪过型戍役等额外劳役类型,堪称常规戍役的重要补充。对于这些数量不在少数、役期不会太短的戍卒群体而言,垦种公田无疑是他们的一种重要劳役类型。里耶简“【尉】课志:卒死亡课,司寇田课,卒田课。·凡三课”^{[3]165}就是这种情形的体现。

可见,在秦统一进程中乃至秦王朝建立后,利用戍卒垦种公田具有愈发重要的地位。后世利用戍卒进行屯田,某种程度上也可以说渊源于此。且相较于政府掌控的徒隶群体,具有自由民身份的戍卒在生活境遇上一般更好,其垦种公田的积极性自然也更高。但从整体上看,戍卒本是分布于边疆地区的戍边群体,其在广大的内地郡县几乎不存在,故垦种公田的影响

力还不能与徒隶相提并论。且随着秦晚期各种社会问题的加剧,戍卒垦种公田的积极性也就无从谈起了。

由上可知,秦牛耕的推广程度较为有限,公田生产中普遍采用的还是耒耨。徒隶是秦公田生产的最主要劳动力,但其生活处境通常较为恶劣,劳动积极性一般也不高。与大规模利用戍卒短期内完成任务相较,少量戍卒长期垦种公田的情形似更为普遍。总体而言,戍卒在秦公田生产中愈发重要,但其影响力尚不能与徒隶并论。

三、秦公田生产的运作成效

在开垦荒田、种粮配置、禾稼生长、谷物收获等各个阶段,秦政府制定的指导原则和提供的制度保障都堪称科学严密。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^④。这些重农理念与制度设计是值得肯定的,且其在现实运作中也得到了一定程度的执行。

然而,秦速急严苛的行政风格一方面促进了相关业务的高效运转,另一方面也由于缺乏张力使其现实运作面临一定困境。秦公田生产中的田徒调拨即为显例,岳麓秦简《县官田令》透露了这方面的详细信息:

[7]廿七年十二月己丑以来,县官田田徒有论穀(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,贖各一甲;过一日到二日,贖各二甲;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,官嗇夫、吏主者,贖各一甲,丞、令、令史贖各一盾;过一日到二日,官嗇夫、吏贖各^⑤二甲,丞、令、令史贖各一甲;过二日到三日,官嗇夫、吏赎耐,丞、令、令史贖各二甲;过三日,官嗇夫、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,与同臯。丞、令当

为新地吏四岁以上者,辄执法、执法丞主者坐之,贖各二甲。(陆 228-234)^②

简文清晰地显示了秦始皇二十七年(公元前 220 年)十二月己丑以来的田徒调拨程序:县官各言属所执法一执法发书到县官一县官发书下官一官遣徒。这种调拨程序堪称周密严谨,其对公田生产的劳动力供给无疑是有积极意义的。

此外,令文中的各种处罚规定十分明确。首先,田徒不足时需及时上报,否则就要受到处罚。其次,缺少田徒的县将情况上报执法后,执法需及时处理。否则,逗留一日,执法、执法丞、吏主者都要贖一甲;逗留两日,贖二甲;逗留两日到三日,贖耐;超过三日,处以耐刑。再次,执法将文书下达给徒隶充足的县后,后者亦需及时传达给具体派遣徒隶的官署,否则就要比照上述执法逗留的情形处理。最后,县廷下达文书后,官啬夫也需及时派遣田徒。若出现延误,其处罚方式与上述两类人员相似,县令、丞等人也要负连带责任。可见在田徒调拨的各个环节中,无论涉事部门的行政级别如何,违反规定者一律严惩不贷。这固然在一定程度上保障了田徒调拨的高效运转,然而现实运作中只有各方面条件都满足后,这种复杂程序才可能取得预期成效。哪怕其中任何一个环节出现纰漏,都将不可避免地影响到整个调拨过程。

现有资料显示,秦公田吏在经营管理运作中确实会出现诸多问题,主要包括未能勉力经营管理、经营管理不善、非法经营管理等。

首先来看未能勉力经营管理公田。里耶简所载“府。田官不勉力调护劝勉作”^{[5]30}就是田官没有勉力于公田生产。又载:“田大事殿,不务田而为它事,亟论当田不□□。”^{[3]370}秦统治者认为垦种公田是“大事”,如果不务此而致力于其他事项,就要受到严厉惩处。秦统治者如此强调,亦足见当时“不务田而为它事”的现象并不罕见。此类吏员对公田生产本身就没有给予足够重视,遑论其经营管理能力如何了。

以田徒役使为例,岳麓秦简陆 240 载:“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)徒以田为辩(辞)及发□。”^{[7]175}相关吏员未能安排徒隶从事垦种公田的本职工

作,却还辩称其数量不足。不难看出,这正是“不务田而为它事”的典型体现。前揭司空厌等人坐罪的完整记录如下:

[8]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、斲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,司空厌等失弗令田。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。厌失,当坐论,即如前书律令。(8-755+8-756+8-757+8-758+8-759)^{[3]217}

所谓“徒隶不田”,是秦迁陵公田生产中切实存在的问题。简[8]“令曰:吏仆、养、走……及它急事不可令田,六人予田徒四人”云云,似是以法令形式规定,吏仆、养、走等也是需要徒隶承担的紧要职役,故而在分配徒隶劳作时,应让每 6 人中的 4 人从事公田生产。司空厌等人“即有徒而弗令田”,与“六人予田徒四人”的原则显然相悖,这是其坐罪的缘由之一。他们坐罪的另一个缘由是“徒少不傅于奏”,即徒隶不足时未能及时上报调拨,从而影响了公田生产。

其次来看经营管理公田不善。与前述未能勉力从事不同,这主要是客观上垦种业绩不佳。且看如下两则材料:

[9]延陵言:佐角坐县官田殿,贖二甲,贫不能入,角择除为符离冗佐,谒移角贖署所,署所令先居之延陵,不求赏(偿)钱以耀,有等比。·曰:可。(陆 246-247)^{[7]177-178}

[10]佐州里烦故为公田吏,徒属。事答不备,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)^{[3]48}

简[9]佐角因公田业绩被评为末等遭受了贖二甲的处罚,即 2688 钱(2×1344 钱)的经济罚款。简[10]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。之所以如此,或是由于他们业务能力不足,或是欠缺经验,或是时运不佳。要之,此类情形当属合法经营管理范畴,只是客观上降低了公田生产实效。

最后来看非法经营管理公田。这主要是公田吏非法攫取生产资源。岳麓秦简中有如下两则材料:

[11]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)^{[7]176}

[12]县官田者或夺黔首水以自澧(溉)其田,恶吏不事田,有为此以害黔首稼。黔首引水以澧(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)^{[7]176-177}

简[11]涉及不顾实际情况派遣田徒。无论是其他职能部门不顾自身急务,将其役使的徒隶派往田官劳作,还是公田吏倚仗威势,强令其他小机构为自身田作服务,都与简[8]“六人予田徒四人”的原则相悖。此处若田徒不足,则应按简[7]所载秦令上报调拨;若原本田徒充足,则属劳动力资源过度集中。简[12]涉及抢夺百姓水源。在传统农业生产中,水资源无疑是左右庄稼收成的关键因素。相较于附近的民田生产,政府主导的公田生产自然属强势方。简文显示部分公田吏不以实际用水需求及先后次序引水溉田,而以官威夺民水源,由此影响了后者的收成。

综合来看,此类公田吏非法攫取生产资源的行为,固然在一定程度上保障甚至提升了公田的生产成效,但这却是以损害其他官营业务或民田生产为代价的,因此是秦统治者所着力防范打击的行为。然而,这种防范打击应该很难取得理想效果。除却公田吏提升其垦田业绩所附带的利益驱动外,主要是秦还会对相关吏员课殿者予以严惩。上揭简[9]延陵县的佐角因公田业绩被评为末等,因家贫无法缴纳罚款,故到符离县担任冗佐。于佐角而言,纵然是当时常见的赘二甲,也堪称难以承受的重惩。可

以想见,在面临可能的考核处罚时,相关吏员攫取一定资源以提升其经营管理业绩,是完全可能的。

综上所述,秦公田生产的制度设计堪称周密严整。然而,秦速急严苛的行政风格一方面促进了相关业务的高效运转,另一方面也使其现实运作面临一定困境。秦公田吏在经营管理运作中切实存在的诸多问题,亦显示秦公田生产的实际成效不宜高估。

结 语

限于材料,本文涉及的诸多问题还无法得到深入探讨。如对县级公田规模的估计,仅有迁陵公田的垦种数据可供对比;对公田生产效率的论述,主要通过耕作方式的占比、劳动积极性的比较窥知一二;对公田经营管理运作的考察,主要基于公田吏坐罪现象窥其一斑。故本文对秦公田生产经营管理成效的考察,实际上多停留在模糊的定性阶段。然而,无可否认的是,以岳麓秦简《县官田令》等为代表的律令条文周密严整,使秦的重农理念与制度设计在公田生产领域得到了较好体现。这使公田吏员有法可依,一定程度上指导和规范着他们的经营管理运作。但不可忽视的是,秦的现实行政过于急苛,公田吏员坐罪现象屡见不鲜。特别是秦统一后乃至晚期,这种行政运作的弊端日渐凸显,秦公田经营管理的实效也难以言高。西汉建立后,统治者吸取亡秦的经验教训,取“秦制”而去“秦政”,公田生产也逐渐走向了新的阶段。

注释

①相关学术史梳理可参见刘鹏:《秦县级公田经营管理问题新探》,《中原文化研究》2024年第6期。②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。③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。④⑧⑩⑫裘锡圭:《从出土文字资料看秦和西汉时代官有农田的经营》,载臧振华编辑:《中国考古学与历史学之整合研究》(上册),“中央研究院”历史语言研究所1997年版,第

429—432页。⑤王伟:《文雅堂藏新品秦封泥考释(二十则)》,载教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学中国文字研究与应用中心等编:《中国文字研究》第21辑,上海书店出版社2015年版,第71页。王文原作里耶秦简8-63有“公田吏”“左公田某”“公田吏”“旬阳左公田”等。“公田吏”重复出现,当属失校,故引文删去。⑥刘瑞:《秦封泥集释》,上海古籍出版社2021年版,第211页。⑦于豪亮:《于豪亮学术文存》,中华书局1985年版,第91页。⑧刘鹏:《也谈简牍所见秦的“田”与“田官”——兼论迁陵县“十官”的构成》,载武汉大学简帛研究中心编:《简帛》第18辑,上海古籍出版社2019年版,第58—66页。⑩马孟龙、何慕:《再论“秦郡不用灭国名”——以秦代封泥文字的释读、辨伪为中心》,《中国历史地理论丛》2017年第2辑;刘瑞:《秦封泥集释》,第901—902页。⑫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。⑬陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,武汉大学出版社2012年版,第199页、第245页。从现有材料看,里耶秦简中的“左田”“右田”是负责民田事务的机构,这与负责公田事务的“左公田”等迥然不同。秦玺印封泥中的情况则与此有异。例如“郎中左田”为郎中令所辖官田,其性质属公田无疑。从这个层面上看,秦玺印封泥中的“左田”“右田”“南田”“北田”等均属公田。⑭⑮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,第134—143页。⑯刘鹏:《授田、田作与稟食:秦农业管理若干问题考论》,载邹文玲、戴卫红主编:《简帛研究二〇二一(秋冬卷)》,广西师范大学出版社2022年版,第122—140页。⑰赵岩:《里耶秦简所见秦迁陵县粮食收支初探》,《史学月刊》2016年第8期。⑱⑲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。⑳刘鹏、丁冰洁:《秦牛耕推广程度新探》,载邹文玲、戴卫红主编:《简帛研究二〇二四(春夏卷)》,广西师范大学出版社2024年版,第159—172页。㉑孙言诚:《秦汉的戍卒》,《文史哲》1988年第5期。㉒刘徽注、李淳风注释:《九章算术》卷六,中华书局1985年版,第107页。㉓陈松长主编:《岳麓书院藏秦简(柒)》,上海辞书出版社2022年版,第66页。简文释读参考了张志鹏的意见,参见张志鹏:《〈岳麓书院藏秦简(柒)〉新释(十二则)》,简帛网,2023-01-17, <http://m.bsm.org.cn/?qinjian/8881.html>。㉔陈松长主编:《岳麓书院藏秦简(柒)》,第97页。㉕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。㉖陈松长主编:《岳麓书院藏秦简(陆)》,上海辞书出版社2020年版,第171—173页。简文释读参考了陈伟的说法。参见陈伟:《〈岳麓书院藏秦简(陆)〉校读(叁)》,简帛网,2020-05-09, <http://www.bsm.org.cn/?qinjian/8256.html>。

参考文献

- [1]陈伟.秦简牍合集:壹[M].武汉:武汉大学出版社,2016.
- [2]睡虎地秦墓竹简整理小组.睡虎地秦墓竹简[M].北京:文物出版社,1990:22.
- [3]陈伟.里耶秦简牍校释:第1卷[M].武汉:武汉大学出版社,2012.
- [4]里耶秦简博物馆,等.里耶秦简博物馆藏秦简[M].上海:中西书局,2016.
- [5]陈伟.里耶秦简牍校释:第2卷[M].武汉:武汉大学出版社,2018.
- [6]陈松长.岳麓书院藏秦简:肆[M].上海:上海辞书出版社,2015.
- [7]陈松长.岳麓书院藏秦简:陆[M].上海:上海辞书出版社,2020.

The Management and Production Effect of Qin's Public Fields

Liu Peng

Abstract: During the Qin Dynasty, many government offices administered public fields, and their output mainly supplied their own needs. There was no prefecture-level public land at that time, and county-level public land was the most important part of the public land production system. The reclamation scale of the public land in Qianling County might be about 50 qing, while the average scale in each county was far larger. The promotion of cattle farming technique was limited, and the plough farming was widely used in public land production. Tuli (convict laborers) were the main labor force to cultivate public land, though their productivity was generally low. As Qin unification progressed, garrison soldiers became increasingly important in the production of public fields, yet their influence could not be compared with that of Tuli. The Qin's emphasis on agriculture and system design had been well demonstrated in the field of public land production. However, the harsh administrative style not only promoted the operation of related businesses, but also posed certain challenges to their practical implementation. There were many problems in the operation of public officials' management, which also showed that the actual effect of Qin's public fields production should not be overestimated.

Keywords: public field; production scale; management; effectiveness; Qin bamboo slips

[责任编辑/小珂]