·历史研究·

DOI:10. 20004/j. cnki. ujn. 2024. 02. 005

试论秦乡政体系的运作

王　刚,马　新

(山东大学 历史文化学院,山东 济南 250100)

[摘　要]秦乡政基本架构是由作为县下基本行政组织的乡和县廷及各有司派驻的垂直机构并行,前者称乡部,后者为离官。秦乡政运作主要包含上行、平行和下行政务:上行政务包括上承、上请、上报等方式,下行政务包括指令办理、协同办理与直接办理等,平行政务主要有协同、制约和分司三种运作机制。秦乡政体系是中国古代中央集权制政体与大一统王朝乡村治理的起点,其乡政与乡村治理模式独具特色,乡政体系的高效运作对秦的崛起及统一后的基层社会治理与社会运转都发挥了重大作用,其中蕴含的治理传统与制度基因是中国传统政治文明的有机组成,对中国历史上的乡政与乡村治理产生了重要影响。

[关键词]秦;乡政体系;政务运作;制度基因

[中图分类号]K23　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)02-0055-11

秦国发动统一战争前,已形成了较为成熟的乡政体系,县下设乡,以乡统里,乡是乡村治理的核心所在;在统一进程中,秦国乡政体系被复制推行到新并入的所有地区,有效地实现了对新地的治理。秦王朝时期,这一乡政体系成为整个王朝乡村治理的基本制度,保障着秦王朝基层社会的稳定,是新兴的中央集权政体与大一统王朝的重要基点。秦乡政是中国古代乡政的开端,其乡政体系与乡村治理模式独具特色,其中蕴含的治理传统与制度基因是中国传统政治文明的有机组成,对中国历史上的乡政与乡村治理产生了重要影响。

一、秦乡政体系的架构

秦乡政体系的基本架构是作为县下基本行政组织的乡与县廷及各有司派驻的垂直机构并行,前者称乡部,后者称离官,这是秦乡政体系的突出特点。

秦之乡部吏主要有乡啬夫、乡守、乡佐和乡史等。乡啬夫即"乡部啬夫"[①](岳麓2057)之省称,为一乡主官;在里耶秦简中,乡啬夫多称作某乡+乡啬夫名,如启陵乡元[②](里耶9-114)、贰春乡兹[③](里耶8-661)等;乡啬夫又被尊称为"乡主",如贰春乡主鬠发[④](里耶8-1548)等。里耶秦简中关于乡守的记载较为常见。譬如,自秦始皇二十六年至秦二世元年(公元前221-前209),迁陵县都乡共

[基金项目]国家社会科学基金一般项目"中国古代城乡关系研究"(项目编号:19BZS123)。

[作者简介]王刚,山东大学历史文化学院博士研究生;马新(通讯作者),山东大学历史文化学院教授、博士生导师,历史学博士,邮箱:maxin59@sdu. edu. cn。

①陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),上海:上海辞书出版社,2015年版,第57页。

②陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,武汉:武汉大学出版社,2018年版,第69页。

③陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,武汉:武汉大学出版社,2012年版,第196页。

④陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第355页。

有15位乡守,启陵乡共有17位乡守和4位乡啬夫,贰春乡共有15位乡守和5位乡啬夫[①]。关于秦简中的乡守,学界对其性质多有讨论。主要有长官说[②]、“田啬夫的敬称或别称”说[③]、“主管官吏的泛称”说[④]和“代理说”[⑤]等。前三说皆视乡守即乡的正式长官,后说认为乡守即“乡守啬夫”[⑥](里耶9-260)之省称,是乡啬夫因故不能视事或去职时代理其职的“居守”啬夫。

我们认为,从有关秦简牍资料看,后说更为可信。如睡虎地秦简《秦律杂抄》载:“任法(废)官者为吏,赀二甲。有兴,除守啬夫、叚(假)佐居守者,上造以上不从令,赀二甲。”[⑦]该条文中,将守啬夫与假佐均称为居守者,足以证明他们是乡啬夫与乡佐“有兴”出外后的代理者。里耶秦简中亦有实例能证实此律:

> 卅四年二月丙申朔己亥,贰春乡守平敢言之:廷令平代乡兹守贰春乡,今兹下之廷而不属平以仓粟米。问之,有(又)不告平以其数。即封仓以私印去。兹繇(徭)使未智(知)远近,而仓封以私印,所用备盗贼粮尽在仓中。節(即)盗贼发,吏不敢蜀(独)发仓,毋以智(知)粟米备不备,有恐乏追者粮食。節(即)兹复環(还)之官,可殿(也);不環(还),谒遣令史与平杂料之。(9-50)[⑧]

简文明言贰春乡守平是代乡啬夫兹居守贰春乡,只是因兹徭使在外前以私印封仓,平不敢擅自发仓以备盗贼,故请令史共同检查乡仓。

秦乡部吏还有乡佐和乡史。如贰春乡佐任[⑨](里耶8-580)和贰春乡史□[⑩](里耶8-342)等。乡佐即乡啬夫之佐贰,协理乡啬夫处置乡政,乡史为乡中负责文书小吏,与后世书记员相类。需要注意的是,据里耶秦简8-887号简载:“贰春乡佐缺一人。”[⑪]推测秦乡佐按制当不少于两人。

秦县廷及各有司派驻的垂直机构应当是因时因地而异。秦县廷分曹设官理事,其中一些官署在秦乡中设有分支机构,就秦简资料看,出现较多者主要有田、仓、司空、库和亭等。

秦县廷下设“田官”这一官署,专司县属公田,其吏员有田官啬夫、田官守、田官佐等,殆无异议。但对乡中所设田官,学界持论未同。如邹水杰先生主张县廷设田啬夫和田佐,有时也称“都田啬夫”和“都田佐”,各离乡设田部佐和田部史[⑫]。又如,王彦辉先生主张秦及汉初国家在乡里设置了两套平行的管理机构——田部和乡部,田部吏员有田啬夫和田佐。县级总管农田水利事务的职官为都田啬夫[⑬]。从秦律资料看,居于乡中之田啬夫应当是法定存在。如睡虎地秦简《田律》载:

---

①参见崔琳琳:《里耶秦简所见“乡守”研究》,郑州大学,硕士学位论文,2020年,第9页。

②参见杨宗兵:《里耶秦简县“守”“丞”“守丞”同义说》,《北方论丛》,2004年第6期;邹水杰:《秦代县行政主官称谓考》,《湖南师范大学社会科学学报》,2006年第2期。

③参见魏永康:《秦及汉初的农田管理制度——以简牍材料为中心的研究》,东北师范大学,硕士学位论文,2010年,第16页。

④参见陈松长:《〈湘西里耶秦代简牍选释〉校读(八则)》,甘肃省文物考古研究所等编:《简牍学研究》第4辑,兰州:甘肃人民出版社,2004年版,第23页。

⑤参见王伟:《秦守官、假官制度综考——以秦汉简牍资料为中心》,杨振红,邬文玲主编:《简帛研究(2016)》(秋冬卷),桂林:广西师范大学出版社,2017年版,第59-79页。

⑥陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第97页。

⑦睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,北京:文物出版社,1990年版,第79页。

⑧陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第54页。

⑨陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第182页。

⑩陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第135页。

⑪陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第242页。

⑫参见邹水杰:《再论秦简中的田啬夫及其属吏》,《中南大学学报》(社会科学版),2014年第5期。

⑬参见王彦辉:《田啬夫、田典考释——对秦及汉初设置两套基层官吏机构的一点思考》,《东北师大学报》(哲学社会科学版),2010年第2期。

百姓居田舍者毋敢酖(酤)酉(酒),田啬夫、部佐谨禁御之,有不从令者有罪。[①]

《厩苑律》载:

以四月、七月、十月、正月膚田牛。卒岁,以正月大课之,最,赐田啬夫壶酉(酒)束脯,为旱〈皂〉者除一更,赐牛长日三旬;殿者,谇田啬夫,罚冗皂者二月。其以牛田,牛减絜,治(笞)主者寸十。有(又)里课之,最者,赐田典日旬;殿,治(笞)卅。[②]

对此,卜宪群先生指出:"如果每县只设一名田啬夫,也就没有所谓'最''殿'的问题了。"因此,可能每乡都设有田啬夫。[③]

此外,汉简中亦见田啬夫,知田啬夫之设延至西汉早期。如《银雀山汉墓竹简·田法》规定:

民岁□□称□人邑啬夫□□吏邑□吏二人与田啬夫及主田之所□参也。[④]

《张家山汉墓竹简·户律》规定:

代户、贸卖田宅,乡部、田啬夫、吏留弗为定籍,盈一日,罚金各二两。[⑤]

银雀山简中之"邑啬夫",即"乡啬夫"之别称,可见直到西汉早期,一乡之内仍分设乡部和田部,其长官分别为乡啬夫和田啬夫,此当源自秦制。

设于乡中之田部有田啬夫及其佐吏,主要负责乡中公田生产和经营以及计户授田、编订田籍;管理农田水利,督促生产;饲养官有牛马,保护耕牛不受伤害;征收田租和刍藁税等[⑥]。

乡仓即设于各乡之仓,设于都乡者称"都仓",设于离乡者称"离邑仓"[⑦]。以迁陵为例,该县设都仓[⑧](里耶9-1120),即迁陵县仓,负责迁陵县和都乡的粮食收储支纳,其长官有仓啬夫或仓守,其下有仓佐,史、稟人等小吏。据里耶秦简8-1345+8-2245号简载:"稻一石一斗八升。卅一年五月乙卯,仓是、史感、稟人援出稟迁陵丞昌。•四月、五月食。令史尚视平。"[⑨]可知迁陵长吏及诸官日常稟食由都仓负责。贰春、启陵二离乡亦设乡仓,即秦律中的"离邑仓",其主事者为"离邑仓佐"[⑩],由前述贰春乡守平所言,可证贰春乡设有乡仓。里耶秦简中也有启陵乡设乡仓之记录:

卅一年二月癸未朔己丑,启陵乡守尚敢言之:尚部启陵乡官及邑中,乡行官事,稟吏卒、徒隶及日食者,毋监令史。谒遣令史监,毋留当稟者。谒报,署主廥发。敢言之。

二月癸未朔【辛卯】,迁陵丞昌却之,令乡蜀(独)【行】。/气手。(9-450)[⑪]

简文中"署主廥发",吴芳基先生释作"署主仓发"[⑫],可从。"主仓"即主启陵乡仓者,亦即启陵仓佐。"仓佐"当为县仓官的差遣人员,负责乡仓的日常管理。而出稟乡内吏卒、徒隶、奴婢和各类日食者,由乡部吏会同县令史负责,这在里耶秦简中多有体现,兹不赘言。

---

①睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,第22页。

②睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,第22页。

③参见卜宪群:《秦汉之际乡里吏员杂考——以里耶秦简为中心的探讨》,《南都学坛》,2006年第1期。

④银雀山汉墓竹简整理小组编:《银雀山汉墓竹简》(壹),北京:文物出版社,1985年版,第146页。

⑤张家山二四七号汉墓竹简整理小组编著:《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕》(释文修订本),北京:文物出版社,2006年版,第53页。

⑥参见王彦辉:《田啬夫、田典考释——对秦及汉初设置两套基层管理机构的一点思考》,《东北师大学报》(哲学社会科学版),2010年第2期。

⑦睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,第73页。

⑧陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第263页。

⑨陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第313页。

⑩睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,第73页。

⑪陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第126页。

⑫吴方基:《里耶秦简(贰)所见秦代乡仓初探》,《湖南社会科学》,2020年第1期。

乡司空即县尉设于各乡的派驻机构,其职责当是协助乡部吏掌管刑徒作务、土木工程等。从秦迁陵县的有关资料看,都乡与启陵、贰春两乡均设乡司空:

三月丙辰,迁陵丞欧敢告尉:告乡司空、仓主,前书已下,重,听书从事。尉别都乡司空。[司空]传仓,都乡别启陵、贰春,皆勿留脱。它如律令。(16-5)

三月庚戌,迁陵守丞敦狐敢告尉:告乡司空、仓主,听书从事。尉别书都乡司空。[司空]传仓,都乡别启陵、贰春,皆勿留脱,它如律令。(16-6)[①]

乡库即设于乡中之武库。秦县廷设武库,其长官为库啬夫或库守,其下有佐和史,还有负责制造的"工"。县库掌兵器制造、修缮、存储、运输和配给。据里耶秦简,至少贰春乡内设有库:

廿七年三月丙午朔己酉,库后敢言之:兵当输内史,在贰春□□□□五石一钧七斤,度用船六丈以上者四楼(艘)。谒令司空遣吏、船徒取。敢言之。

三月辛亥,迁陵守丞敦狐告司空主,以律令从事。(8-1510)[②]

从简文来看,贰春乡内有乡库,内藏兵器,可能数量较大,故需司空遣吏、船徒用四艘六丈以上官船运输兵器。只是限于材料,尚难对乡库吏员作更多讨论。

乡亭为县廷派驻的乡村治安机构。从"□传畜官。贰春乡传田官,别贰春亭、唐亭"[③](8-1114+8-1150),可知迁陵县内贰春乡设有乡亭,唐亭当设于迁陵县内交通要冲处。推测亦有启陵亭。鉴于里耶秦简中有"陈亭、成都亭"[④](8-38),陈和成都皆是县名,则迁陵县都亭当称"迁陵亭"。亭长又称"校长""负弩",秦律又称"乡亭啬夫",其属吏有求盗和亭父,求盗掌捕盗贼;亭父或又称"门",掌开闭扫除。秦乡亭主要掌追捕盗贼、邮驿传递、防禁切密、检查行旅,稽留罪人等责[⑤]。

二、乡政中的上行政务运作

乡政运行中与上一级官府及有司发生的行政关系为上行政务运作,就秦政而言,包括上承、上请、上报等方式。秦县廷职官设置复杂,政务繁冗,县廷统管境内一切政务,然细察之,其多数政务诸如掌控人口、租赋徭役的征收以及乡里治安等,多由乡级承担。但这些事项并非乡部或离官独立完成,而是通过一系列上行政务运作,在上级官府及有司指令监督下有序进行。

上承即承接县廷及有司政令并加以落实。如睡虎地秦简《封诊式·黥妾》载:

丞某告某乡主:"某里五大夫乙家吏甲诣乙妾丙,曰:'乙令甲谒黥劓丙。'其问如言不然?定名事里,所坐论云可(何),或覆问毋(无)有,以书言。"[⑥]

这是县丞向乡主作出"告",要求其核实公士甲所言;并要求其核准丙姓名、身份、籍贯;是否犯有它罪,并作出书面报告。又如,里耶秦简9-699+9-802记道:

廿九年四月甲子朔戊子,田虎敢言之:御史书曰:各第官徒隶为甲、乙次。•问之,毋当令者。敢言之。[⑦]

从简文中田啬夫虎的报告可知,御史向他下达指令,要求其将官徒隶考核中甲、乙两个等次者上报,虎据以落实,结论是没有符合要求者,遂以此上报。再如,里耶秦简9-710记道:

①王焕林:《里耶秦简校诂》,北京:中国文联出版社,2007年版,第104、112页。

②陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第341页。

③陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第279页。

④陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第37页。

⑤以上参见马新:《中国古代村落形态研究》,北京:商务印书馆,2020年版,第145-150页。

⑥睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,第155页。

⑦陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第179页。

卅一年十二月甲申朔朔日，田黾敢言之：泰守书曰：为作务产钱自给。今田未有作务产□徒，谒令仓、司空遣□□田。敢言之。

【十二月】甲申朔乙酉，迁陵丞昌下【仓、司】空：亟遣。[①]

该简文是一个较为完整的上承政务运行实例。先是，田啬夫黾接到泰守书面指令，“要求为作务产钱自给”。黾向县廷报告：“今田未有作务产□徒”，要求加派官徒隶。当月，迁陵丞便向仓与司空下达指令，要求立即落实。

上请即向县廷或县有司请禀有关事项。以乡啬夫请禀里典任命为例，里耶秦简8-157记道：

卅二年正月戊寅朔甲午，启陵乡夫敢言之：成里典、启陵邮人缺。除士五（伍）成里匄、成，成为典，匄为邮人，谒令尉以从事。敢言之。

正月戊寅朔丁酉，迁陵丞昌却之启陵：廿七户已有一典，今有（又）除成为典，何律令应（应）？尉已除成、匄为启陵邮人，其以律令。/气手。/正月戊戌日中，守府快行。正月丁酉旦食时，隶妾冉以来。/欣发。壬手。[②]

从简文可知，启陵乡啬夫向县廷推荐成里里典与启陵邮人，三天后，迁陵丞便予以书面答复，答复中先依据法律规定，否决了里典任命，又告知县尉已任命成、匄为启陵邮人。

再以启陵乡啬夫请禀户籍移徙为例，里耶秦简16-9简载：

廿六年五月辛巳朔庚子，启陵乡[廄]敢言之：都乡守嘉言：渚里劾等十七户徙都乡，皆不移年籍。令曰：移言。今问之，劾等徙书告都乡曰：启陵乡未有枼（牒），毋以智（知）劾等初产至今年数□□□，谒令都乡自问劾等年数，敢言之。

迁陵守丞敦狐告都乡主：以律令从事。/逐手。[③]

据简文，都乡守向县廷请禀：启陵乡渚里劾等十七户徙至都乡，但未将年籍迁入都乡；县廷要求启陵乡移交；启陵乡未有相关档案，请都乡自行核查并造籍；迁陵守丞通知都乡主：“以律令从事”。

上报即向县廷或县有司报告有关事项。秦律对乡级重要情况、重要数据的报告十分重视，尤其是农业与人口情况更有严格要求。比如对田租征收，岳麓秦简《尉卒律》规定：

为计，乡啬夫及典、老月辟其乡里之入𥪡（谷）、徙除及死亡者，谒于尉，尉月牒部之，到十月乃比其牒，里相就殿（也）以会计。黔[首]之阑亡者卒岁而不归，結其计，籍书其初亡之年月于結，善臧（藏）以戒其得。（1397+1372）[④]

据此律，乡啬夫每月都要会同里吏将收入粮食、迁徙和死亡人口作册汇报县尉，县尉汇计牒书，并在十月会同里吏核验。

从这些事例可以看出，秦乡政的上行政务运行十分规范、严谨。政令下达与办理回复均为书面，而且都是依律而为；请禀、答复与事务办理高效迅捷。更为重要的是，上承、请禀与上报构成了较为完整的上行政务环节，对于保障政务质量，提高政务效率发挥了重要作用。三种方式在上行政务运行中可以单独存在，但多数情况下密不可分，是一个一体化的闭环体系。

以征发徭役为例，这是乡部政务的重要内容，主要有以下环节：

其一，根据县廷制定的徭徒计制作本乡徭徒券。秦时兴徭有严格程序，县廷负责“程工”与“制徭徒计”，具体由县司空和相关工匠会同计算工程量，确定发徭人数和行徭天数。亦即睡虎地秦简《徭律》所言：

县为恒事及濆有为殿（也），吏程攻（功），嬴员及减员自二日以上，为不察。上之所兴，其

①陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第2卷，第185-186页。

②陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第1卷，第94页。

③王焕林：《里耶秦简校诂》，第116页。

④陈松长主编：《岳麓书院藏秦简》（肆），第114页。

程攻(功)而不当者,如县然。度攻(功)必令司空与匠度之,毋独令匠。其不审,以律论度之,而以其实为繇(徭)徒计。①

完成徭徒计后,县有司会同乡啬夫及其属吏,合理调配徭徒,谓之"均瑶",各乡乡啬夫在此基础上制作徭徒券,确定被征发人员。岳麓秦简《徭律》规定:

发繇(徭),自不更以下繇(徭)戍,自一日以上尽券书,及署于牒,将阳倍(背)事者亦署之,不从令及繇(徭)不当券书,券书之,赀乡啬夫、吏主者各一甲,丞、令、令史各一盾。(1305+1355)②

从《徭律》来看,凡一日以上的徭戍都要有徭徒券,凭券征发,记录在案,乡啬夫是徭徒券的主要制作者,制作不当时要负主责。徭徒券主要内容有徭徒姓名、爵位、居里、徭徒子女情况及行徭日数等③。乡部的这些环节均属上承政务活动。

其二,开始征徭时,乡部吏需传布征徭政令。岳麓秦简载:

县道丞、令史、乡部啬夫发征黔首,布大书市门,离乡市门廦(壁),令黔首智(知),毋巨(坦)罪。(0105)④

传布政令后,乡部吏会同里吏至各里据券征徭。岳麓秦简《徭律》规定:

節(即)发繇(徭),乡啬夫必身与典以券行之。田时先行富有贤人,以闲时行贫者,皆月券书其行月及所为日数,而署其都发及县请(情)。其当行而病及不存,署于券,后有繇(徭)而聶(躡)行之。(1241+1242+1363)⑤

从律文来看,徭役征发以乡啬夫为主。具体执行时,要照顾贫弱,先行富人,后行贫者。对于应服徭而因病不能成行者,需明确记录,并在明年追比欠徭。这一政务过程仍是上承政务活动。

其三,对徭役征发中的特殊情况,乡啬夫要及时请示。如里耶秦简有秦迁陵县都乡守敬的一件请示记录:

廿八年五月己亥朔甲寅,都乡守敬敢言之:

得虎,当复者六人,人一牒,署复□于□

从事,敢言之。

五月甲寅旦,佐宣行廷。(8-170)⑥

可能是由于老虎害人,迁陵县有捕虎除徭的政策,所以都乡守敬给每人都制作了牒书,并上报县廷,请求免除其当年徭役。这一政务行为属于请禀。

其四,乡啬夫负责本乡徭徒的服徭记录,年终时需要制作本乡的徭计并报至县廷。如里耶秦简有一条迁陵县贰春乡的报告:

卅五年九月丁亥朔乙卯,贰春乡守辨敢言之:上不更以下繇(徭)计二牒。(8-1539)⑦

秦人以十月为岁首,九月为岁末,故贰春乡守辨在卅五年九月上徭计二牒于县廷。这一政务行为属于上报。

由上述环节可以看到,秦乡政中的上行政务是一个完整体系,从政令承接到具体落实,从政务

①睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简》,第47页。

②陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),第152页。

③参见王萍:《简牍所见秦代徭戍程序考论》,《中国社会经济史研究》,2022年第2期。

④陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(陆),上海:上海辞书出版社,2020年版,第151页。原文作"县道曰",陈伟作"县道丞"(参见陈伟:《岳麓书院藏秦简(陆)校读》,中国文化遗产研究院编:《出土文献研究》第20辑,上海:中西书局,2022年版,第166页)。

⑤陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),第149页。

⑥陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第103页。

⑦陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第353页。

运行中的请禀到各类政务工作情况的总结与上报，再到督核检查，都有明确规定与实施办法。其中，各项事务的书面记录与严格的奖罚制度是突出特色，可以较好地保障王朝政令的落实。

三、乡政中的下行政务运作

秦以乡统里，乡政运行中与里及村落百姓发生的行政关系为下行政务运作，包括指令办理、协同办理与直接办理。

指令办理是乡部向各里里典下达指令，要求其办理有关事务。秦令中有里门管理的规定：

廿年二月辛酉内史言：里人及少吏有治里中，数昼闭门不出入。请：自今以来敢有□来□□□昼闭里门，擅赏伪□□□□□□□□□者，县以律论之。乡啬吏智（知）而弗言，县廷亦论。乡啬夫吏令典、老告里长，皆勿敢为。敢擅昼闭里门，不出入□□，赏乡啬夫吏，智（知）弗言，县廷赏。（0443+0544+0665）[①]

据此令可知，乡啬夫需明确告之里吏要按时开闭里门；倘有违误，当受赏罚；乡啬夫若知而不言，监管不力，亦受赏罚。

协同办理是乡部与各里里典共同办理有关事务。比如，有关赋役与人口情况的汇总就是由乡官与里吏协同办理。岳麓秦简《尉卒律》载：

尉卒律曰：为计，乡啬夫及典、老月辟其乡里之入穀（谷）、徙除及死亡者，谒于尉，尉月牒部之，到十月乃比其牒，里相就殿（也）以会计。（1397+1372）[②]

据此规定，乡啬夫和里典、里老要将乡里收入谷物、迁徙人数和死亡人数汇报至县尉，县尉按月编制成册。每年十月核准其册，并会同乡里核实。

又如，关于人口登记与户籍编制也是乡部与里典协同办理。如睡虎地秦简《傅律》载：

匿敖童，及占瘁（癃）不审，典、老赎耐，•百姓不当老，至老时不用请，敢为酢（诈）伪者，赏二甲；典、老弗告，赏各一甲，伍人，户一盾，皆罨（迁）之。[③]

从同伍之人亦受赏罚，可知里典、老负责登录里民基础信息，户籍编制则由乡部吏负责。如岳麓秦简载：

乡部吏赏一甲，占者赎耐，莫占吏数者，赎耐。典、老占数小男子年未盈十八岁及女子，县、道啬夫谇，乡部吏赏一盾，占者赏二甲，莫占吏数者，赏二甲。（2037+2090）[④]

简文残缺，但其义旨尚通。“占者”指负责登记的典、老，“莫占吏数者”指超过十八岁且未去如实登记年龄的黔首。大约编排户籍时，由乡部吏负责汇总诸里登录原始户籍档案后，“案户定数”，即督核档案后编订成籍。乡部吏负主要责任，故倘有纰漏，乡部吏赏罚一盾，而县、道啬夫负失察之责，处罚较轻，仅谇之。

秦律对有些事项的协同办理方式规定得十分具体、明确。如前述岳麓秦简《徭律》规定：

節（即）发繇（徭），乡啬夫必身与典以券行之。（1241）[⑤]

这是要求征发徭役时，乡啬夫一定要与里典共同依券办理。又如，百姓分割、继承财产时，乡部吏也需与里典到场见证，并制券上报。里耶秦简中有乡民立遗嘱分财的记录：

廿二年六月乙巳朔壬申，都乡守武爰书：高里士五（伍）武自言以大奴幸、甘多，大婢言、言

①陈松长主编：《岳麓书院藏秦简》（肆），第193页。

②陈松长主编：《岳麓书院藏秦简》（肆），第114页。

③睡虎地秦墓竹简整理小组编：《睡虎地秦墓竹简》，第87页。

④陈松长主编：《岳麓书院藏秦简》（肆），第42页。

⑤陈松长主编：《岳麓书院藏秦简》（肆），第149页。

子益等,牝马一匹予子小男子产。典私占。初手。

六月壬申,都乡守武敢言:上。敢言之。(8-1443+8-1455)[①]

简文记述都乡高里士伍武将其奴婢、奴婢子及牝马一匹交由其子产继承,里典私公证记录,都乡守武上报至县廷。对类似情况,张家山汉简《户律》规定道:

民欲先令相分田宅、奴婢、财物,乡部啬夫身听其令,皆三辨券书之,辄上如户籍。有争者,以券书从事;毋券书,勿听。所分田宅,不为户,得有之,至八月书户,留难先令,弗为券书,罚金一两。[②]

依此规定,百姓有遗嘱分割家财者,乡啬夫需亲自到场公证,并制作三份券书,再依次变更户籍。秦律中当也有类似规定,百姓分割家财,牵扯户籍内容的变更,乡啬夫需亲自到场。

直接办理是乡部直接面向部内百姓办理有关事务。比如,依秦律,乡部吏有直接督课农民生产的责任。岳麓秦简载:

律曰:黔首不田作,市贩出入不时,不听父母笱,若与父母言,父母、典、伍弗忍告,令乡啬夫数谦(廉)问,捕毄(繫)【献廷】,其罪当完城旦以上,其父母、典、伍弗先告,赀其父若母二甲,典、伍各一甲。乡啬夫弗得,赀一甲,令、丞一盾。有【犯律者】辄以律论及其当坐者,乡啬夫弗得,以律论及其令、丞,有(又)免乡啬夫。(1686+1621+1620)[③]

可见,对于不欲耕作、不听父母劝导,还心生怨念的百姓,若父母、里典、伍人不忍告发,乡啬夫需迅速查访,并根据其情节轻重及时按律处置,若处置不当,乡啬夫还会被免职。

又如,百姓在乡市交易时,乡部吏亦参与公证。岳麓秦简载:

黔首卖奴卑(婢)、马牛及买者,各出廿二钱以质市亭……质奴婢、马、牛者,各质其乡,乡远都市,欲徙老为占者皆罨(迁)之。舍室为里人盗卖马、牛、人,典、老见其盗及虽弗见或告盗,为占质,黥为城旦,弗见及莫告盗,赎耐,其伍、同居及一典,弗坐。卖奴卑(婢)、马、牛者,皆以帛书质,不从令者赀一甲。卖半马半牛者,毋质诸乡。(1300+1301+0990+1226+J42+1263)[④]

可见,马牛羊之类大畜及奴婢是高价值"商品",黔首买卖时需向市亭吏交二十二钱以为质(押金),对于远离都市的乡,黔首需向乡部吏交质钱以作公证。

乡政的下行政务运转中,凡较为重要的事务,都由乡及有司直接办理,从向农民贷给种子、生产器具及牛马牲畜,到修桥铺路、挖渠掘沟;从社会治理、人口管理,到乡里社会诸如督促生产、催缴赋税等各类经济社会事务的处理,都是如此。学界所论已多,此不赘述。

要之,在乡政下行运行中,里虽然是地缘行政组织,里典、里老等等也是由县廷任命,但它并非一级政府,因而乡政之下行政务直接交付里吏者甚少,里在乡政运行中多是协同角色。官方对里典等人选也不够重视,秦律规定的人选标准只是"以其里公卒、士五(伍)年长而毋(无)害者为典、老",而且"毋以公士及毋敢以丁者"[⑤]。与之相应,官方对里典等并不信任,有时还加以防范,如岳麓秦简《金布律》规定,户赋征收时,"十月户赋不入刍而入钱者,入十六钱。吏先为? 印,敛,毋令典、老挟户赋钱"[⑥]。显然是防范里典、里老营私舞弊,中饱私囊。有学者认为秦王政十六年(前231)前,里典是户籍登记的直接执行者,百姓可直接在里中占著;秦王政十六年(前231)后,户籍登

①陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第326页。

②张家山二四七号汉墓竹简整理小组编著:《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕》(释文修订本),第54页。

③陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(伍),上海:上海辞书出版社,2017年版,第133页。

④陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),第134-136页。

⑤陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),第115页。

⑥陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),第107页。

记地点改在乡部，由乡吏直接登记和编制户籍[①]。如确然，也可视为对里典、里老的防范。

四、乡政中的平行政务运作

秦之乡村治理固然以乡部为主，但并非其独立完成，乡政亦非乡部独掌。除乡部外，县廷及有司还在乡内分设田部以及乡仓、乡库、乡司空和乡亭之类离官，分别以不同方式参与乡村治理，分享某些乡政权力。乡部与诸离官以及诸离官间在政务运行中发生的行政关系即平行政务运作。平行政务运作主要有三种运作机制。

其一，协同机制。协同机制即乡部与诸离官以及诸离官间在政务运行中的配合与协作，其中，有些事务有明确的法律规定，如睡虎地秦简《秦律十八种·田律》载：

> 百姓居田舍者毋敢酿（酤）酉（酒），田啬夫、部佐谨禁御之，有不从令者有罪。[②]

此规定明确要求田啬夫与乡部佐共同办理百姓居田舍者违令沽酒事宜。更多的协同内容是临时安排。以乡部内的治安为例，秦乡内治安主掌者为亭，在其吏卒不足或有其他需要时，乡部吏及其他离官需及时协同办理。如里耶秦简记有一例：

> 【廿】六年二月癸丑朔丙子，唐亭叚（假）校长壮敢言之：唐亭旁有盗可卅人。壮卒少，不足以追，亭不可空。谒遣【卒】索（索）。敢言之。二月辛巳，迁陵守丞敦狐敢告尉、告卿（乡）主，以律令从吏（事）。尉下亭障，署士吏谨备。贰卿（乡）上司马丞。/亭手。/即令走涂行。(9-1112)[③]

这是唐亭因盗贼数量过多，向县廷求助，迁陵守丞分别通知县尉与事发乡乡主，派员协助追捕。

其二，制约机制。制约机制即乡部与诸离官以及诸离官间在政务运行中的互相监督与制约。以仓的管理为例，秦人重仓储，秦律对仓的收储支纳多有细密规定。如《秦律十八种·仓律》载：

> 入禾仓，万石一积而比黎之为户。县啬夫若丞及仓、乡相杂以印之，而遗仓啬夫及离邑仓佐主禀者各一户以气（饩），自封印，皆辄出，余之索而更为发户。啬夫免，效者发，见杂封者，以隄（题）效之，而复杂封之，勿度县，唯仓自封印者是度县。出禾，非入者是出之，令度之，度之当隄（题），令出之。[④]

由此规定可见，各仓之封印需“县啬夫若丞及仓、乡相杂以印之”，开仓出粮自然要诸封印者共同启封，遇有特殊情况，需由县廷决定。

具体到乡仓而言，对有关规定的执行更为复杂。乡仓主吏的职责除参与封印外，可能只限于乡仓的日常维护与管理，如捕鼠等，其身份似类于门吏。稟粮发放这类具体业务则由乡啬夫为主，会同离邑仓佐上请县令史等共同完成。如里耶秦简中有一则申请领粮文书：

> 粟米一石六斗二升半升。廿一年正月甲寅朔壬午，启陵乡守尚、佐冣、稟人小出稟大隶妾□、京、窯、莧、并、□人、乐宜、韩毆毋正月食，积廿九日，日三升泰半半升。令史气视平。(8-925+8-2195)[⑤]

申领者是启陵乡守尚、佐冣，理由是领取“大隶妾□、京、窯、莧、并、□人、乐宜、韩毆毋正月食”，标准是“日三升泰半半升”，受理者是令史。开仓时应当包括离邑仓佐、乡啬夫等封印者。

里耶秦简9-50载有一则与开仓相关的文书：

> 卅四年二月丙申朔己亥，贰春乡守平敢言之：廷令平代乡兹守贰春乡，今兹下之廷而不属平以

①参见束江涛：《从“在里占著”到“随就虚落”——论秦汉户籍登记地点的变迁》，《湖北社会科学》，2020年第4期。

②睡虎地秦墓竹简整理小组编：《睡虎地秦墓竹简》，第22页。

③陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第2卷，第260页。

④睡虎地秦墓竹简整理小组编：《睡虎地秦墓竹简》，第25页。

⑤陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第1卷，第249页。

仓粟米。问之,有(又)不告平以其数,即封仓以私印去。兹鰩(徭)使未智(知)远近,而仓封以私印,所用备盗贼粮尽在仓中。節(即)盗贼发,吏不敢蜀(独)发仓,毋以智(知)粟米备不备,有恐乏追者粮食。節(即)兹复環(还)之官,可毆(也);不環(还),谒遣令史与平杂料之。谒报,署□发。敢言之。

二月甲辰日中时,典辖以来。/壬发。平手。(9-50)[①]

由简文记述可知,贰春乡啬夫兹本是乡仓封印者,因公徭使在外,其与县廷任命的乡守平交接工作时处置不当,以私印封仓而去,平不知仓粮数量几何,恐对追捕盗贼不利,故请求县廷派令史前来共同查核仓粮,开仓领粮。这从另一侧面反映出当时乡政中制度执行之有力,监督制约之有效。

其三,分司机制。分司机制即乡内同一类或同一项事务由乡部与有关离官分别完成。以授田制的实施为例,里耶秦简中的垦田文书记道:

(1)卅三年六月庚子朔丁巳,【田】守武爰书:高里士五(伍)吾武【自】言:谒豲(垦)草田六亩武门外,能恒藉以为田。典缦占。

六月丁巳,田守武敢言之:上黔首豲(垦)草一牒。(9-2344)[②]

(2)卅五年三月庚寅朔丙辰,贰春乡兹爰书:南里寡妇慧自言:谒豲(垦)草田故桑(桑)地百廿步,在故步北,恒以为桑(桑)田。

三月丙辰,贰春乡兹敢言之:上。敢言之。/诎手。(9-15)[③]

第一例载都乡高里士伍武在迁陵县城武门外开垦草田六亩,由里典缦核准登记后汇报至田守武,由田守武制作田籍并向县廷汇报。第二例载贰春乡南里寡妇在原有桑田北边又开垦一百二十平方步,仍作桑田用。则是由南里典核准登记后汇报至乡啬夫兹,再由兹汇报至县廷。同样是垦田文书,分别由田守武和乡啬夫兹向县廷汇报,表明乡部和田啬夫均有该项职责。

又如,对徒隶的管理与使用权也是分别行使。秦的徒隶数量庞大,使用在多个领域,其管理权属司空与县仓,乡部及有关离官均可申请使用。如里耶秦简9-2289详细记录了迁陵县廷各官署及诸乡分配徒隶的情况,文长不具,节录相关内容如下:

卅二年十月己酉朔乙亥,司空守圂徒作簿。

其五人付贰春。

廿四人付田官。

二人付都乡。

一人付田。

二人付启陵。

【卅】二年十月己酉朔乙亥,司空守圂敢言之:写上,敢言之。[④]

此为卅二年十月十七日司空守圂所上徒作簿,知同一日内,司空守圂向迁陵三乡、"田官"和"田"皆派遣徒隶劳作,此外,还有徒隶被遣至少仓、库、尉等官署和浣陵县、酉阳县等邻县服役。

徒隶的接受方要定期对接收徒隶情况汇总上报,即"作徒簿"。里耶秦简中不乏有关记录,如:

卅年八月贰春乡作徒薄(簿)。

城旦、鬼薪积九十人。

仗城旦积卅人。

舂、白粲积六十人。

隶妾积百一十二人。

①陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第54页。

②陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第477页。

③陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第2卷,第21页。

④陈伟主编:《里耶秦简度校释》第2卷,第455-458页。

·凡积二百九十二人。

卅人甄。六人佐甄。廿二人负土。二人□瓦。(8-1143+8-1631)

卅一年四月癸未朔癸卯,启陵乡守逐作徒薄。

受仓大隶妾三人。

受司空仗城旦一人。

凡四人。(8-1278+8-1757)[①]

从作徒簿内容来看,诸乡从司空接收的主要是城旦、鬼薪、白粲之类刑徒,而从县仓接收的主要是隶臣妾,二者略有区别,可统称为"徒隶"。三乡并非每日都去仓和司空接收徒隶,而是在徒隶短缺时行文二官署派遣徒隶至乡,乡则按月统计接收徒隶人次,并呈文县有司。

这种分司机制既体现了明确的权责关系,又易于形成较为有效的制约与监督,保障了乡政的有效运行。由平行政务运行诸环节可以看到,乡部与诸离官以及诸离官间在政务运行中发生的行政关系并非自主性行政关系,无论是协同、制约还是分司,都是在法律规定的框架内运作。而且,乡政中平行政务运行的各个环节都是在县廷及有司主导下进行,具体而言,乡部与诸离官以及诸离官间的行政事务基本都是通过县廷及有司协调或安排,体现的是县政意志。

综上所述,秦乡政体系是自商鞅变法以来逐渐构建起的地方行政体系的重要一环,在其崛起和统一的历史进程中,乡政体系的高效运作较好地实现了国家权力和社会资源的统一,对于充分发掘各种经济与人力资源,增强国力,对于统一后的基层社会治理与社会运转都发挥了重大作用。更为重要的是,秦乡政体系是中国古代中央集权制政体与大一统王朝乡村治理的起点,具有开创之功,乡政体系及其运转机制对中国古代乡政体系与乡村治理产生了重要影响。

比如,秦乡政体系中的一个重要原则是将乡作为政府性行政组织,依托村落设置的里只是基层行政组织,不具政府职能。但是,这并不意味着里与村处于政府管理体系之外,更不是自治共同体,里与村完全处在乡政体系的覆盖下,乡政中的下行政务运作使乡政管理涵括了乡村所有人户。这一原则被中国古代各王朝承袭。

又如,秦之乡政地位重要,乡也可以视为政府性行政组织,但又不能等同于相对独立的一级政府,从乡政中的上行政务运作与平行政务运作可以看到,乡政的实质是县政的延伸,基本事务均需县廷及有司决策或安排。这一原则也被中国古代各王朝所承袭,同时也表明,中国古代乡村治理中,并无"皇权不下县"的基因传承。

再如,秦之乡政及乡村治理以乡部为主,参以诸离官,有分有合,既可以避免乡部坐大,形成"民但闻啬夫,不知郡县"的局面,又可以保障乡政及乡村治理的完整有效。但这一体系在汉以后逐渐消解,导致县与村落行政组织之间的乡或类似组织变化不定,直接影响着乡村治理的效果。

唐人柳宗元曾言:"周之事迹……失在于制,不在于政,周事然也。秦之事迹……失在于政,不在于制,秦事然也。"[②]此谓秦朝速亡根源不在制,而在政,甚是。不仅如此,秦制中所蕴含的制度基因及成败得失都值得我们深入发掘,对秦乡政体系及其运作的研究同样如此。

[责任编辑:马晓雪]

①陈伟主编:《里耶秦简牍校释》第1卷,第283、304页。

②(唐)柳宗元著;尹占华,韩文奇校注:《柳宗元集校注》卷3《封建论》,北京:中华书局,2013年版,第187页。