

简牍所见秦汉刍稿税的管理规定

赵伟

山东师范大学 山东济南 250000

摘要: 刍稿作为秦汉帝国重要的战略储备资源,在维护国家战略安全、保障农业经济发展等方面发挥着不可或缺的作用。刍稿税多以实物形式缴纳且负担较重,在其征收过程中难免会出现民户拖欠缓缴、官员管理不善等多种问题。为保护国有物资和公共财产的安全、保障刍稿税制的贯彻实施,秦汉政府格外注重与刍稿税有关的管理建设,形成了一套较为严密的刍稿收支与储存、官员监督与问责制度。

关键词: 秦汉; 刍稿税; 管理; 简牍

一、秦汉刍稿收支管理中的法律规定

(一) 刍稿的征收与入库

秦汉时期政府针对刍稿的收支管理制定了严格的法律规定,主要涵盖了刍稿的计征、发放与借贷等方面。具体来说,从征收与入库方面,秦汉法律不仅规定了刍稿税的征收标准、适用对象、收缴期限等基本税收问题,还囊括了征收物的形态、质量与折算关系等不同方面。相应地,县乡地区刍稿支出也受法律的严格限制,且秦时除刍稿的正常使用外,还出现了早期的刍稿借贷关系。

首先,在刍稿的征收依据问题上,睡虎地秦简《田律》明确规定:“入顷刍稿,无狼(垦)不狼(垦),以其受田之数,顷入刍三石,稿两石。”张家山汉简《二年律令》也说:“入顷刍稿,顷入刍三石;上郡地恶,顷入二石;稿皆二石。”根据前文讨论,秦汉刍稿税的征收依据在基本精神上是一致的,即都以民户实有田地亩数为基准,多者多征、少者寡征,只不过汉初政策相对而言更加灵活,开始考虑“上郡地恶”的土地实际情况。值得注意的是,汉代产生了免征刍稿税的特权户。针对卿及卿以上的高爵者,其“自田户田”范围内的刍稿可以免征,其他土地产出的刍稿仍需缴纳,且五大夫(含五大夫)至司寇、隐官可立户者均纳入刍稿税的征收范围之内。目前来看,虽未有材料直接说明秦时是否存在相同情况,但考虑到汉去秦不远,或许秦代也有免征刍稿的高爵特权户。

其次,秦律对刍稿的上缴期限也有严格规定。《岳麓书院藏秦简(肆)》载:“田律曰:租禾稼,顷刍稿,尽一岁不鬻(毕)入及诸賁它县官者,书到其县官,盈卅

日弗入及有逋不(简106/1278)入者,贲其人及官嗇夫、吏主者各一甲,丞、令、令史各一盾。(简107/1282)”由此可知,秦律明确规定了刍稿税的缴税期限,要求民户必须在一年之内缴清应纳税额以及其他贷款项目,出现逾期情况,就会有政府官员进行催收。另外,拖欠刍稿税的时间不能超过30天,一旦“盈卅日弗入”,欠税者本人与相关负责官员都要受到不同程度的处罚,此举意在打击民户“匿田”、“匿租”的犯罪行为。

再者,秦汉法律还对民户上缴刍稿的质量提出了不同要求。秦时征缴刍稿的最低质量标准是“刍自黄稣及芴束以上皆受之”,即只要是成束的干草都可上缴。汉初对刍稿质量要求更高:“令各入其岁所有,毋入陈,不从令者罚黄金四两。”由此可见,汉初只收当年新产出的刍稿,即简文中的“勿入陈”,若不遵从规定就要“罚黄金四两”。此时粮食价格大致稳定在每石三十钱左右,因此民户缴纳刍稿的质量不达标时,所受到的经济处罚是极为严厉的。

另外,秦汉法律还规定了刍稿入库管理的具体问题。睡虎地秦简《仓律》载:“入禾稼、刍稿,辄为廩籍,上内史。刍稿各万石一积,咸阳二万一积,其出入、增积及效如禾。”据此,刍稿与谷物一样,在入库时必须如如实登记入在册并向内史报告,说明此时秦国在税收方面已经建立起完备的会计制度。“刍稿各万石一积,咸阳二万一积”即当时刍稿堆积、存放管理办法,说明中央与地方所储存的刍稿数量是有区别的,反映出秦国刍稿税在不同地区适用不同的入库标准。此外,《秦律十八种·效》也提及:“至计而上廩籍内史。入禾、发(漏)仓,必令长吏相杂以见之。刍稿如禾。”此条说明,刍稿与谷物入仓的规定是一致的,入仓时要登记入册且县廷必须会同长吏进行验视,每年还要将廩籍上报内史。

(二) 刍稿的支出与使用

作者简介: 赵伟(1997—),女,汉族,山东泰安人,学历:2019级在读研究生,单位:山东师范大学,研究方向:秦汉经济史。

关于刍稿支出，睡虎地秦简《仓律》规定：“禾、刍稿积（索）出日，上赢不备县廷。出之未（索）而已备者，言县廷，廷令长吏杂封其廩，与出之，辄上数廷；其少，欲一县之，可毆（也）。廩才（在）都邑，当□□□□□□□□者与杂出之。”据此条，在刍稿出仓之时，刍稿的数额无论是不足还是有所盈余，都必须向县报备。若出仓数额已经达到所需标准且仓内刍稿还有盈余，也需要向县廷报告，县廷有权任命长吏与之一同封緘仓廩。长吏还可参预刍稿出仓，储藏情况必须向县廷报备，剩余数额较少，还要进行称量。

在刍稿的使用方面，张家山汉简《二年律令·田律》载：“卿以下，五月户出赋十六钱，十月户出刍一石，足其县用，余以入顷刍律入钱。”据此，地方政府在收缴刍税时要提前做好预算，“足其县用”部分必须是实物，只有在现实需求被满足之后，才可以将刍稿折算为钱。这一定应是由刍稿的现实功用所决定的，牛马等大型牲畜所需饲料必须是实物，因此只有实物刍草才能满足牲畜的现实需要，同时这也从侧面反映出刍稿在牲畜饲养、军备边防方面的重要作用。但是，地方政府对所征刍稿并不是随意使用的：“官各以二尺牒疏书一岁马、牛它物用稿数，余见刍稿数，上内史，恒会八月望。”据此，地方管理人员要对当年所收刍稿总数、实际使用数额以及剩余数额作汇总统计，并定期以文书形式上报内史，此举突显出汉初中央政府对地方刍稿税使用的强力管控。

（三）刍稿的借贷规定

除正常的支出使用之外，秦简中还见有刍稿借贷的相关规定。岳麓秦简载：“刍稿积五岁以上者以賁，黔首欲賁者，到收刍稿时而责之，黔首莫欲賁，賁而弗能索者，以黔首入租刍【稿】□□□□□卖，毋衡石斗甬以县米……”此条规定，刍稿积存五年以上者就可贷给黔首，这是一条典型的地方政府施行“公私借贷”的条款。这大概是在青黄不接时官府给予民户的借贷，借贷者绝大部分是底层的贫苦自耕农，其赖以生存的资源是耕地，在冬春季节缺少经济来源时，可能会向政府举债。当遇到天灾人祸等不可抗力的偶然情况时，这些穷困借贷者为偿还债务极有可能选择“卖田宅、鬻子孙”，长期以往就会导致大量自耕农走向破产、成为流民，国家实际掌握的人户数量减少，会在一定程度上威胁政权稳定性。但是在短时间内，这种借贷行为确实可以有效缓解贫民的生活压力，对于政府而言还可减少陈年刍稿的浪费，还能增加额外收入，这种政府与民户之间的借贷行为在出土材料和传世文献中都是比较常见的。

尤为特殊的是，秦简中还见有公职人员借贷刍稿的

规定，《岳麓秦简（肆）》载：

田律曰：吏归休，有县官吏乘乘马及县官乘马过县，欲贷刍稿、禾、粟、米及买菽者，县以朔日（简111/1284）平贾（价）受钱¹，先为钱及券，劄以令、丞印封，令、令史、赋主各挟一辨，月尽发劄令、丞前，以中辨券案（简112/1285）劄（劄）钱，钱辄输少内，皆相与靡（磨）除封印，中辨臧（藏）县廷。

此律文规定，若有“归休”吏员或县官途经本县，并想要借贷粟米、刍稿等生活必需品时，本县必须按照当月初刍稿的“平贾（价）”价格收取借贷者的钱款，并且给予借贷者一份券书。钱款需放进小劄之中并由县令、县丞亲自封存，县令、令史以及借贷者分别持有一份券书、即“三辨券”，这是秦时借贷过程中的重要凭证。月底时小劄页必须在令史、县令的监督下启封，按照令史所持有的“中辨券”核对借贷刍稿、粟米等物品所收取的实际钱款数，这笔钱款必须直接上交“少内”，县廷无权虽以支配，最后令史所持有的“中辨券”有县廷备案保管简文所言“归休”或为“休沐”之意。汉简中多见有官吏告假休沐的情况，如居延汉简E.P.T65:136载：“第二十八隧长张骏，休二十日。”据此，秦时或许也有允许官吏请假休沐的制度。考虑到交通不便、路途遥远种种现实因素，“归休”官吏随身携带大量粮草的可能性和可行性都是极小的，因此只能先向途径地区的县级官府借贷刍草，以满足马匹的饲料需求，故而才会产生上引《田律》中公职人员借贷刍稿的相关法律规定。

那么，既然是“贷”、必定有“偿”，公职人员在借贷刍草之后，应该如何县沿途官府进行偿还呢？简文中并未给出答案。笔者推测，休沐官吏或县官一般都是享受政府俸禄的正式公职人员，当以个人名义借贷刍草时，其借贷所支出的钱款是本人自费的，即贷款由本人亲自偿还；若是因公出差或者因公调拨途中产生的刍草借贷，其所支出的钱款极有可能由任职单位进行报销，即由任职单位代为偿还。无论偿还方式如何，通过此条律文可以看到，秦时确实存在刍草借贷的相关规定。据此，休沐官吏在行程中向沿途官府借贷刍稿属于合法行为，因而不需自行携带或沿途四处求购大批刍草，此种刍稿借贷政策自然有助于减少行政损耗、提高行政效率。

二、秦汉刍稿仓储管理中的法律规定

仓储即物资的储备与存放，《管子·牧民》载：“凡有地牧民者，务在四时，守在仓廩。仓廩实则知礼节，衣食足则知荣辱。”秦汉时期，政府设有专门的仓库存储刍稿，且对仓库的基本设置以及内部安全管理等方面都

有严格规定。

（一）仓储机构的基本设置

《史记·平准书》载：“其明年，山东被水菑，民多饥乏。于是天子遣使者虚郡国仓廩以振贫民。”据此条，山东地区因水患而产生饥荒，皇帝派遣使者开放郡国粮仓用以赈灾。由此可见，仓和廩是秦汉时期比较常见的粮草存储的基本设施，但是传世文献中多将二者并称，那么二者的实际功能是否有所区别呢？睡虎地秦简中多见有仓廩的相关简文：

入禾稼、刍稿，辄为廩籍，上内史。刍稿各万石一积，咸阳二万一积，其出入、增积及效如禾。《秦律十八种·仓律》

禾、刍粟积（索）出日，上赢不备县廷。出之未（索）而已备者，言县廷，廷令长吏杂封其廩，与出之，辄上数廷；其少，欲一县之，可殴（也）。廩才（在）都邑，当□□□□□□□□者与杂出之。《秦律十八种·仓律》

禾、刍稿积廩，有赢、不备而匿弗谒，及者（诸）移赢以赏（偿）不备，群它物当负赏（偿）而伪出之以彼赏（偿），皆与盗同法。《秦律十八种·效》

据以上简文可见，秦时禾稼、刍稿入库时存入“廩”之中，同时将其收支情况计入“廩籍”并上报于内史，出仓完毕之后，由县令和长吏一同将“廩”封缄。结合据《说文》“廩，刍稿之藏”的说法可见，“廩”既可以存粮食作物类的禾稼，也可存刍稿之类的饲草，是一种综合性的基本仓储设施。那么，“仓”是不是也兼具储存粮食与刍稿的功能呢？睡虎地秦简《仓律》中页见有“仓”的使用规定：

入禾仓，万石一积而比黎之。为户，县嗇夫若丞及仓、乡相杂以印之，而遗仓嗇夫及离邑仓佐主粟者各一户以气（气），自封印，皆辄出、余之，索而更为发户。

简文规定，谷物要以每万石为一积的规格入仓，用篱笆进行间隔并设置舱门。仓库必须由县嗇夫或县丞和乡仓主管人员共同封缄，可给仓嗇夫或仓佐各留一道小门用以发放粮食，小门由他们各自封印，直至粮食发放完毕才可打开其他仓门。睡虎地秦简《效律》中也见有储存禾稼的管理规定：“入禾，万【石一积而】比黎之。为户，及籍之曰：某廩禾若干石，仓嗇夫某、佐某、史某、粟人某。”简文规定，禾稼入仓时以万石为一积并设置仓门，在“廩籍”之中记录谷物的数量以及仓嗇夫、仓做、廩人等各自的基本信息。将此两条对读可发现，谷物入仓和刍稿入库既有共同点，也有不同之处：首先，禾稼等粮食作物要入“仓行保存，而刍稿则是入“廩”。

其次，“仓”只能入禾，而“廩”既可入禾、也能存刍稿。再者，记录谷物和刍稿收支情况的簿册都是“廩籍”。由此可见，秦时刍稿和谷物储存方式是有严格区分的，正是由于“廩”的功能属性比“仓”要大一些，为节省记录时间、提高办事效率，“廩籍”也记录“仓”中谷物的收支情况。此外，还需说明一点，正常来说，谷物是供人食用的，而刍稿是作牲畜饲料，二者不可能混同存放。因此，即便“廩”既可入禾稼、也能存刍稿，但仓廩内部也一定会设立起功能分区，将谷物与刍稿严格分离开来。

据上引秦律还可发现，秦时“刍稿廩”有固定的设置地点。睡虎地秦简《效律》规定：“禾、刍粟积（索）出日，上赢不备县廷，出之未（索）而已备者，言县廷，廷令长吏杂封其廩，与出之，辄上数廷。”据此，刍稿的收支统计都要先报备于县廷，说明“廩”是县级所属的基本仓储设施，“长吏”等县级行政官吏是刍稿仓储机构的直接负责人。上揭岳麓秦简《田律》规定，“归休”官吏可向沿途县廷借贷刍稿和粮食，这也证明地方县级单位普遍设有“刍稿廩”来解决公职人员的口粮问题。值得注意的是，秦简中不仅有县属的刍稿储备机构外，某些乡也设有出仓刍稿的相关场所。新出里耶秦简载：

卅三年四月辛丑朔丙寅贰春乡守吾敢言之令曰以二尺牒疏书见刍稿芟石数各别署积所上会五月朔L日廷问之毋当令者敢言之（正）五月庚辰日中佐胥以来J囷发□手（背）2284

此条简文是贰春乡乡守将本辖区内刍稿、芟草实际仓储数量上报县廷的相关文书。秦时“乡守”是一乡的行政长官，在乡嗇夫缺任时代为管理本乡行政事务。据此条可知，贰春乡乡守必须按县廷要求申报本地刍苻存储量，这说明乡级行政单位中一定设有刍稿存储场所，且由乡守负责统计其收支情况并直接上报县廷。据晏昌贵先生的研究，贰春乡所在的迁陵县地形崎岖，该乡到县仓的路途也十分遥远。此外，从贰春乡乡守的上报文书来看，乡级单位刍稿仓储管理程序中，并未见有县级管理官员直接参预情况。因此，笔者推测，考虑到地理位置偏远、交通不便以及基层民众对刍稿的实际需要等多种现实因素，秦代不仅在县级单位设有仓廩，在乡级地区同样也有刍稿储备场所，且乡级仓廩由乡级行政机构直接管理，并定期县级行政单位汇报仓廩收支情况，接受县廷的核验与监督。此外，乡级仓廩的主要功能有三：一是负责该乡辖区内的行政事务开支，包括本乡行政单位的日常开支及外乡公职人员的刍稿借贷；二是满足该乡民众日常生活中的刍稿需求；三是作应急储备，

在遭受战争与自然灾害等突发状况时，要开仓赈济本地及周边地区灾民。

（二）仓储的安全管理

安全问题是刍稿仓储管理活动中需要注意的首要事项。根据秦简牍资料来看，秦汉仓储既要预防水灾火患等自然灾害，还要防范盗贼失窃、官员腐败等人为隐患，这些灾患也常被合称为“水火盗贼”问题。如睡虎地秦简《为吏之道》就告诫官吏“仓库禾粟”要注意“庇藏封印，水火盗贼”。《居延新简》E.P.T48:132条云：“更始二年正月丙午朔庚申，令史口敢言之，乃己未直符，谨视视诸臧内，户封皆完，毋水火盗贼发者，即日付令史严。”这些是尉史、令史巡视仓库的相关记载，“毋水火盗贼发者”，则是上报粮仓并无水火盗贼之患。种种迹象表明，为了维护仓储安全、保护国有物资，政府采取了加强仓储守备、惩治危害行为等方法以控制和减少“水火盗贼”问题带来的仓储损失。

加强仓储守备、做好提前预防，是减少“水火盗贼”问题的重要途径，秦简所见的文书、律令中均能看到相关记录。睡虎地秦简《内史杂律》中有关于“实官”防火的律文：“有实官高其垣墙。它垣属焉者，独高其置刍廩及仓茅盖者。令人勿斡（近）舍。非其官人毆（也），毋敢舍焉。善宿卫，闭门辄靡其旁火，慎守唯敬（傲）。有不从令而亡、有败、失火，官吏有重臯（罪），大畜夫、丞任之。”据此，秦律要求在“刍廩”周围建设围墙，非管理人员不得靠近，而加高城垣显然是为了防止盗贼窃取粮草；若仓廩失火，除管理官员外，其它人员也负有连带责任。此条与岳麓秦简的相关规定极为相似：“内史杂律曰：刍稿廩、仓、库实官积，垣高毋下丈四尺，它墙裁为候，晦令人宿，候二人。备火，裁为池口水官中，不可为池者裁为池官旁。”该简对仓库的安全设施要求各位细致：在刍稿积聚之处围墙不低于丈四尺，且设置专门候望安全的机构，并派专人日夜监视“实官”安全。此外，还要在仓库附近开掘池塘储水、以备火患。

此外，严惩仓廩官员管理不善、贪污腐败行为也是

常见的仓储管理措施。《秦律十八种·效》：“禾、刍稿积廩，有赢、不备而匿弗谒，及者（诸）移赢以赏（偿）不备，群它物当负赏（偿）而伪出之以彼赏（偿），皆与盗同法。”刍稿收支都要登记入廩籍，仓廩的亏损或盈余也需据实上报，未申报而私自补足空缺或作假支出禾稿，无时是财物主管人员或会计人员一律按照偷盗罪处罚。总之，上述记载反映出，秦汉国家对“水火盗贼”问题相当重视。为了抑制灾患，政府曾采取加强仓储守备、惩治危害行为、纳入考课等多种措施进行治理。这些措施不仅包括防治技术的探索，还有法律体系的完善，它们反映了秦汉刍稿仓储管理事务的进步，并为当时社会生产的发展提供坚实保障。

综上所述，从出土简牍可以看到，秦汉政府极为重视刍稿税的管理制度建设。为保护国有物资和公共安全、保障刍稿税制的贯彻实施，秦汉法律中已经形成了一套较为严密的刍稿收支与储存、官员监督与问责制度，并且相关刍稿税事务页大多遵循法律规范来进行。这一方面可以看出秦汉政府对公有资源已经形成严格的保护意识，同时也能说明秦汉物资管理体系的进步与发展。

参考文献：

- [1]睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，北京：文物出版社，1990年。
- [2]陈松长主编：《岳麓书院藏秦简（肆）》，上海辞书出版社，2015年。
- [3]陈伟：《里耶秦简所见迁陵县的“库”》，《秦简牍校读及所见制度考察》，武汉：武汉大学出版社，2017年。
- [4]湖南省文物考古研究所：《里耶秦简（貳）》北京：文物出版社，2018年。
- [5]晏昌贵、郭涛：《里耶秦简所见秦迁陵县乡里考》，《简帛》2015年第1期。
- [6]陈伟：《里耶秦简所见迁陵县的“库”》，《秦简牍校读及所见制度考察》，武汉：武汉大学出版社，2017年。
- [7]蔡万进：《云梦秦简中所见秦的粮仓管理制度》，《秦国粮食经济研究（增订本）》，郑州：大象出版社，2009年，第56页。