

中华农业文明研究院文库·中国古代农业史丛书

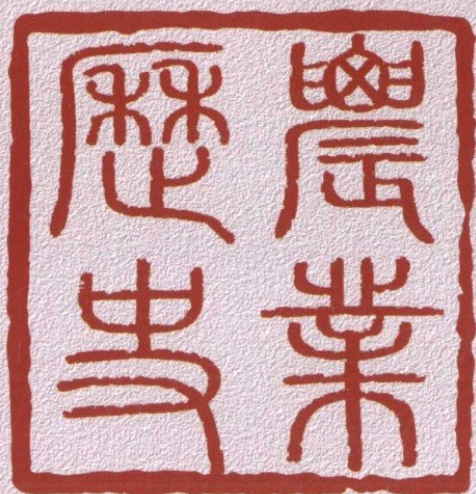
中国古代农官制度

王勇 著



中国三峡出版社

责任编辑：潘 昊



ISBN 978-7-80223-594-6



9 787802 235946

定价：35.00元

中华农业文明研究院文库·中国古代农业史丛书

中国古代农官制度

王 勇 著

中国三峡出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代农官制度/王勇著. —北京: 中国三峡出版社, 2009. 12
(中国古代农业史丛书/王思明主编)

ISBN 978 - 7 - 80223 - 594 - 6

I. ①中… II. ①王… III. ①农业部门 - 官制 - 研究 - 中国 - 古代 IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 226795 号

责任编辑: 潘 昊

中国三峡出版社

(北京市西城区西廊下胡同 51 号 100034)

联系电话: (010) 66112758; 66118308

[http: //www. zgsxcbs. cn](http://www.zgsxcbs.cn)

E-mail: sanxiaz@sina.com

北京通达诚信印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 10.625

字数: 282 千字 印数: 2000 册

ISBN 978 - 7 - 80223 - 594 - 6 定价: 35.00 元

《中国古代农业史丛书》

编 委 会

主 编：王思明

策 划：冯志杰

编 委（以姓氏笔画为序）：

王红谊 包 平 冯志杰 衣保中

李 群 沈志忠 陈少华 严火其

姚兆余 侯汉清 夏如兵 盛邦跃

曹幸穗 曾京京 惠富平

目 录

绪 论	(1)
第一章 先秦农官制度	(6)
第一节 农官的起源	(6)
第二节 西周农官制度	(12)
一、西周农官的建置	(13)
二、西周农官的职掌	(22)
三、西周农官的选任与考核	(28)
四、西周农官制度的特点	(31)
第三节 春秋战国农官制度	(37)
一、列国的农官建置	(37)
二、春秋战国农官的职掌	(43)
三、春秋战国农官的选任与考核	(46)
第二章 秦汉农官制度	(50)
第一节 秦汉中央农政机构与职官	(50)
一、大司农的设置	(50)
二、大司农的组织结构	(54)
三、大司农在汉代的演变	(62)
四、其他中央农政机构与职官	(66)
第二节 秦汉地方农官建置	(69)
一、都官系统农官	(69)
二、地方行政系统农官	(73)
第三节 汉代管理屯田的职官系统	(78)

第四节 农官与秦汉农业	(85)
一、农官在秦汉农业发展中的作用	(85)
二、农官设置与汉代农业经营方式	(91)
第三章 魏晋南北朝农官制度	(97)
第一节 魏晋南北朝中央农政机构与职官	(97)
一、大司农权力向度支尚书转移	(97)
二、大司农组织机构的调整	(101)
三、尚书系统内的农官	(104)
四、劝农官与都水使者	(109)
第二节 魏晋南北朝地方政府农官	(113)
一、田户曹的分合与职掌划分	(113)
二、劝农官等其他农官	(118)
三、地方农政官的管理制度	(122)
第三节 魏晋南北朝管理屯田的职官系统	(125)
一、曹魏屯田管理的职官设置	(125)
二、曹魏管屯官职掌与典农官的废除	(131)
三、吴蜀管理屯田的职官系统	(136)
四、两晋南朝管理屯田的职官系统	(141)
五、北朝管理屯田的职官系统	(144)
第四节 农官与魏晋南北朝农业	(149)
第四章 隋唐五代农官制度	(155)
第一节 隋唐五代中央农政机构与职官	(155)
一、负责农户田地赋税仓储管理的职官	(155)
二、负责官田经营的职官	(159)
三、负责水利建设的职官	(162)
第二节 隋唐五代地方农官建置	(164)
一、地方行政系统中的农官	(164)
二、中央农政机构派驻地方的属官	(174)
第三节 隋唐五代农政类使职	(178)

一、劝农使·····	(178)
二、营田使·····	(181)
三、沟渠使、渠堰使·····	(185)
四、稻田使、捕蝗使·····	(187)
五、其他农政类使职·····	(189)
第四节 农官与隋唐五代农业·····	(193)
第五章 宋辽夏金农官制度 ·····	(200)
第一节 北宋前期的中央农政机构与职官·····	(200)
一、三司职掌与司内农官设置·····	(200)
二、制置三司条例司与熙宁变法时的司农寺·····	(204)
第二节 元丰正名后的中央农政机构与职官·····	(207)
一、户部系统农官·····	(208)
二、工部屯田司与水部司·····	(210)
三、司农寺与都水监·····	(212)
第三节 宋朝地方农政机构与职官·····	(215)
一、路一级的农政机构与职官·····	(215)
二、路以下的农政机构与职官·····	(222)
第四节 宋朝农政类使职·····	(227)
一、劝农使·····	(227)
二、屯田使、营田使·····	(232)
第五节 辽夏金农政机构与职官·····	(236)
一、辽朝农政机构与职官·····	(236)
二、西夏农政机构与职官·····	(239)
三、金朝农政机构与职官·····	(242)
第六节 农官与宋辽夏金农业·····	(245)
第六章 元明清农官制度 ·····	(252)
第一节 元朝的劝农官与劝农机构·····	(252)
一、司农司与劝农使的设置·····	(252)
二、劝农官的工作内容·····	(255)

第二节 元朝其他农政机构与职官	(260)
一、负责农户农田赋税仓储管理的职官	(260)
二、负责屯田经营的职官	(264)
三、负责农田水利的职官	(268)
第三节 明清农政机构与职官	(271)
一、明清中央农政机构与职官	(272)
二、明清地方农政机构与职官	(278)
三、明清管理屯田的职官系统	(285)
四、粮长与老农	(290)
第四节 农官与元明清农业	(294)
结语	(301)
一、古代农官建置沿革概述	(301)
二、古代农官管理的特殊规定	(305)
三、中国古代农官制度的特点	(308)
四、古代设官劝农的利弊	(313)
参考文献	(318)
后记	(325)

绪 论

农官,顾名思义,是管理农事的官员。古代农业行政范围很广,涉及劝农、屯田、营田、仓储、田赋、农田、农户、水利、赈济等不同事务。凡职掌这些事务的官员,在某种意义上都可以称为农官或农政官。我国自古就是一个以农为本的国家,古代政府对于农业的组织管理大都相当重视。设官置职管理农桑,并以其成绩优劣来考核政绩,是中国古代国家鼓励和推动农业生产的重要措施。在中国历史上,农官制度始终是国家政治制度的重要组成部分。

中国古代农官制度较早的研究高潮出现在 20 世纪 20 年代前后。由于对那一时期中国农业落后的原因,很多当时的学者都认为是“不立农学启发之,不设专官以维持劝励之故也”。因此他们不仅立农会、办农报、译农书,而且注重对中国古代农业管理机构与职官设置的梳理,以求为当时农政机构的改革提供借鉴。当时研究农官制度有代表性的论文有:罗振玉《农官私议》(《农学报》第 99 期,1900)、汤丙南《中国农业行政上官制之研究》(《湖北省农会报》第 3 卷第 4 期,1922)、范罕《农官改制议》(《殖产协会报》第 2 期,1928)、万国鼎《历代农官考》(《农矿公报》第 14 期,1929)、胡越《中国农制考述》(《湖北建设月刊》第 3 卷第 5 期,1931)等。宋希庠《中国历代劝农考》(正中书局,1936)、《中国历代劝农制度考》(实业部中央农业推广委员会,1934)对古代农官也有简略介绍。其中值得重点关注的是万国鼎先生的《历代农官考》,该文对历朝农官的设置进行了简要但全面的考证,然后在此基础上分析了古代农官制度的利弊。尽管内容略显粗简,却不乏真知灼见,由于勾画了中国古代农官建置

的全貌,也为全面系统地研究古代农官制度做了很好的铺垫。

解放后对古代农官制度的研究逐渐深入,针对某类或某一农官的具体研究成果不断涌现。其中屯田管理系统的职官建置,两汉以后各朝的情况,至20世纪80年代就几乎都已经学者进行过专门研究。刘光华《西汉边郡屯田的管理系统及其有关问题》(《敦煌学辑刊》1988年第1-2期)、杨荣新《曹魏屯田管理方式探索》(《四川大学学报》1989年第3期)、张泽咸《东晋南北朝屯田述略》(《史学月刊》1981年第3期)、卢开万《论北朝屯田制的类型、管理系统及劳动者的处境》(《武汉大学学报》1987年第3期)、赵吕甫《关于唐代前期军屯田经营管理的几个问题》(《四川师范学院学报》1989年第4期)、李蔚《试论宋代西北屯田的几个问题》(《中国社会经济史研究》1988年第1期)、李干《元代屯田的发展和演变》(《中南民族学院学报》1984年第1期)、马东玉《清代屯田探讨》(《辽宁师范大学学报》1985年第1期)等,即分别涉及对相应朝代负责屯田管理的农官的考察。此后,仍不断有学者用新发现的资料对之进行补充、纠正或印证。这些成果,有助于我们把握古代屯田管理类农官设置的整体情况并厘清其变化。

就断代研究而言,秦汉时期的农官制度最受学者关注。安作璋《论西汉农官的建置及其作用》(《光明日报》1954年5月27日)勾勒了西汉农官设置的大致轮廓,分析了农官在推动西汉农业发展及支持对外战争等方面的作用。全晰纲《秦汉郡国农官考实》(《史林》1996年第4期)对秦汉时期郡国一级的农官,包括农长、都水长、仓官、农都尉等的设置情况与职掌进行了考证。樊志民《战国秦汉农官制度研究》(《史学月刊》2003年第5期)考察了战国秦汉时期的农官选任制度、重农体制、农业管理体系,指出当时农官制度的发展与完善,既是秦汉时期农业经济发展的产物,同时又与秦汉农业经济的繁荣密切相关。黄富成的博士论文《汉代农业生产管理研究》(南京农业大学,2007)第二章专论汉代农官制度,认为汉代的农官系统是政府财政系统的主要组成部分,只负责经济税赋征收而不治民。

劝民农桑、宣教农本文化政策、促进技术流传、督察农业生产等农业生产管理活动,是地方职官的行政职责与法律义务。“力田”这一基层农官是政府在乡村社会宣教重农思想的代言者,是汉代农业经济发展的重要力量。

现有秦汉农官研究,以对大司农的考察最为集中。罗庆康《论西汉大司农职掌的阶级特性》(《益阳师专学报》1985年第1-2期)、陆建伟《汉代大司农的渊源及其演变》(《首都师范大学学报》1998年第1期)、牛晓燕《大司农在西汉政府中的作用》(《内蒙古农业大学学报》2007年第4期)以及笔者的《治粟都尉和搜粟都尉与大司农关系考》(《唐都学刊》2004年第4期)、《大司农的演变与汉代的农业经营》(《南京农业大学学报》2008年第3期)等分别考察了汉代大司农的设置沿革、组织结构、职掌及其与农业发展的关系。裘锡圭《耑夫初探》(载《云梦秦简研究》,中华书局,1981)、李炳泉《两汉农都尉的设置数额及其隶属关系》(《中国边疆史地研究》2005年第2期)、黄富成《略论汉代乡村农官——力田》(《农业考古》2006年第4期)等,则分别就秦汉时期的田耑夫、农都尉、力田等农官的设置、职掌、作用做了深入探讨。

对其他断代农官制度进行系统阐述的有王彦飞的硕士论文《西周春秋农官考》(吉林大学,2006),文章对史料记载的先秦农官职名、职事做了梳理和阐述,并分别就西周和春秋不同时期农官的设置、特点做了较详细的论证,认为由于生产力的不断发展,当时农官的具体职能不断得到细化、具体化。陈朝余《隋唐农业管理机构叙论》(《中国生物学史暨农学史学术讨论会论文集》,2003)、赵强《唐朝农业管理的机构建置与决策效能》(《中国行政管理》2005年第1期)对隋唐农业管理机构与体制演变进行了系统叙述,反映了隋唐时期农官建置的基本面貌。

唐宋元朝的劝农使、营田使等农业类使职是近年研究的热点。宁志新《隋唐使职制度研究·农牧工商编》(中华书局,2005)相当大的篇幅都是关于农业类使职的论述,对隋唐营田使、劝农使、捕蝗使、

沟渠使、渠堰使、稻田使的设置情况及使职产生的原因、历史作用进行了系统阐述。冯培红《唐五代敦煌的营田与营田使考》(《兰州大学学报》2001年第4期)、刘进宝《归义军时期敦煌的营田及其管理系统》(《西北师范大学学报》2004年第2期)利用敦煌文书,结合传统史籍,对唐五代敦煌地区的营田使及其下属各州具体管理营田的职官进行了梳理与考证。耿元骊《宋代劝农职衔研究》(《中国社会经济史研究》2007年第1期)清理了宋代劝农职衔设置的沿革发展,总结了官员带劝农职衔的类型及其应有职责,分析了劝农职衔设置的作用和成败经验。王培华《元代司农司和劝农使的建置及功过评价》(《古今农业》2005年第3期)阐述了元代司农司和劝农使的设置与职责,司农司、劝农使的工作内容,以及元人对司农司、劝农使的评价。汪兴和的硕士论文《元代劝农机构研究》(暨南大学,2004)认为元朝对农业的控制和管理,集中体现在建立了一套完整的由中央到地方的农业管理系统,其中劝农使的作用最为引人注目。文章考证了元代劝农使派遣的始末,探讨了劝农使的职能、地位、选委及其主要活动,并对元代劝农使的历史作用进行了评价。他们的研究,使我们能更清楚地认识到农业类使职在古代农官系统中的位置。

其他针对具体农官或农官机构的研究,还有钱剑夫《田峻考》(《学术月刊》1980年第11期)、王曾瑜《北宋的司农寺》(载《锱铢编》,河北大学出版社,2007)等。此外,很多对古代官制进行整体研究的论著以及经济史、农史论著,也往往涉及农官的设置及管理制度。

从前面的叙述看,中国古代不少朝代的农官设置及其职掌、作用,都已经学者做过较为透彻的考证与分析,出现了不少有很高学术价值的论文。但同时我们也注意到,在以往的研究中,对不同时期、不同类型农官的关注程度存在很大出入,而且往往偏重于对农官设置的钩稽,没有注意动态分析,也很少论及农官的管理制度。因此,中国古代农官制度的研究仍然是一个可以有所作为的课题。

古代农官的设置很多都是因时制宜或因地制宜,没有一定的规

制;加之封建史家主要致力于探讨政治的治乱兴衰,而不重经济史、社会史方面的探索,传统文献对于农官的记载相对简略。为系统考察中国古代的农官制度,我们在注重正史、政书的基础上,将尽量做到传世文献资料、金石资料和出土文字资料的有机结合,利用各种野史、文集、传记以及墓志、封泥、印玺上的资料加以补充。同时,制度并不仅仅是一些死板的条文规定,对古代农官制度的考察也不等于对各朝《会典》、《会要》、《百官志》的摘编综述。古代农官制度与农业生产的实际状况及社会背景有着密切的联系,其形成是个动态的历史过程,每一职官的设置都有多方面因素在起作用,只有通过朝代内部前、后期的分别叙述,以及朝代间的类比,才能揭示遮蔽其背后的社会经济发展状况。农官制度的运行也取决于制度本身与社会诸层面的关系,历史上不乏围绕某些农官设置利弊的争论,反映了制度与实践之间可能存在较大差距。我们在厘清古代农官建置及管理制度沿革脉络的同时,也将关注历代农官设废的原因及其社会影响。

农官体系的完善与否与中国古代农业的发展有着密切的关联。任何一个历史时期的农官建置,都必然受制于当时农业经济的发展状况,适应国家对农业的需要。农官也总要利用国家权力,去影响农业生产的发展。弄清楚各朝的农官设置及其来龙去脉不仅有助于深化对古代职官制度的研究,为农业经济史研究提供有说服力的材料,也能为这方面的研究提供一个不同于以往的新视角。古代农业管理的经验是历史留给我们的一份珍贵遗产,对古代农官设置及其管理制度进行系统梳理,从整体上揭示古代农官制度的演变趋势、特点与利弊,辩证地继承这份历史遗产,对我国当代农业问题的解决也应有一定的借鉴意义。

第一章 先秦农官制度

第一节 农官的起源

中国农业的起源时间,至少可追溯到七八千年以前。农耕文化创造并哺育了中华文明,而它的存在和持续又需要管理者。“河姆渡文化中所发现的雕刻的稻谷、动物图形,实际是一种管理农业的权力标志,即允许种植什么,饲养什么,都要通过这样的形式公布于众,而执行这种权力的整个过程就是氏族部落所授予的一种管理职能。”^①传说中的上古帝王大都有过组织农业生产、推广农业技术的经历。《易·系辞下》载“神农氏作,斫木为耜,揉木为耒,耒耨之利,以教天下”;《帝王世纪》载“炎帝神农氏长于姜水,始教天下耕种五谷而食之,以省杀生”;《史记·五帝本纪》载黄帝“时播百谷草木,淳化鸟兽虫蛾”,颛顼“种植稼禾,养育牲畜”;《淮南子·修务训》云“舜作室、筑墙、辟地、树谷,令民皆知去岩穴,各有家室”。

由于农业管理的重要性,传说尧舜“设官分职”时即有农官的设置。《史记·周本纪》载周始祖弃“好耕农,相地之宜,宜谷者稼穡焉,民皆法则之。帝尧闻之,举弃为农师,天下得其利,有功。帝舜曰:‘弃,黎民始饥,尔后稷播时百谷。’封弃于邰,号曰后稷,别姓姬氏。后稷之兴,在陶唐虞夏之际,皆有令德”。尧以弃为“农师”,舜

^① 张晋藩. 中国官制通史. 北京:中国人民大学出版社,1992:27.

以弃为“后稷”，前后虽然名称有别，但都有管农之官的特征。农师，偏重于农耕技术指导。《孟子·滕文公上》记尧之时“兽蹄鸟迹之道交于中国，尧独忧之”，使“后稷教民稼穡，树艺五谷，五谷熟而民人育”。而后稷，则有了更多行政意义。五代徐锴《说文系传·通论》曰：“古谓官长曰后。”这就是说，后稷之“后”是官长的意思；而“稷”，则为百谷的泛称，亦引申为农业。如此，二字相和，便成了弃的官衔名称，也就是说，是当时管理农业的官员。《史记·五帝本纪》“汝后稷播时百谷”，《正义》曰“稷，农官也”。《尚书正义》卷三《舜典第二》曰：“居稷官者弃也。”^①

在文献记录中，弃所担任的官职有很多不同说法。如《管子·法法》载：“舜之有天下也，禹为司空，契为司徒，皋陶为理，后稷为田，此四士者，天下之贤人也。”《淮南子·齐俗》载：“禹为司空，后稷为大田师，奚仲为工。其导万民也。”《汉书·东方朔传》载：“皋陶为大理，后稷为司农。”《左传·昭公二十九年》载：“稷，田正也。”《周礼·地官司徒》疏曰：“弃为尧时稷官，立稼穡之事，有功于民，死乃配稷而食，名为田正也。”这当然都是以后出的官称来比附“后稷”，但“后稷”与“田”、“大田师”、“司农”、“田正”等官职的一致性，却能够进一步证实后稷为管农之官的性质。关于后稷指导耕种的记录也很多。如《尚书·吕刑》“稷降播种，农殖嘉谷”；《山海经·海内经》“后稷是播百谷”；《淮南子·人间训》“田野不修，民食不足，后稷乃

① 弃还不是古史传说中最早的农官，在弃之前任“后稷”的有烈山氏之子柱。《国语·鲁语上》载：“昔烈山氏之有天下也，其子曰柱，能殖百谷百蔬。夏之兴也，周弃继之，故祀以为稷。”《左传·昭公二十九年》载：“稷，田正也。有烈山氏之子曰柱，自夏以上祀之。周弃亦为稷，自商以来祀之。”《礼记·祭义》也说：“烈山氏之有天下也，其子曰柱，能殖百谷。夏之衰也，周弃继之，故祀以为稷。”顾颉刚先生认为，周人先祖名“弃”的说法主要是由于“战国时人已立了烈山氏之子做了后稷以前的后稷，所以不得不别立一名以示区别”。见顾颉刚著：《讨论古史答刘、胡二先生》，载《古史辨》（第一册），上海古籍出版社1982年版。烈山氏为炎帝之号，如果真如此，则我国农官出现的时间还能进一步提前。但关于柱的传说，神话色彩过于浓厚，司马迁作《史记》已不予采纳。

教之辟地垦草，粪土种谷”。上博简《容成氏》也记载后稷“逋（復）谷豢（换）土”。据李零先生解释，“逋”为“復”，“復谷”即“更换谷物的品种”，“换土”意为“让土地轮休”，发展农业。^①

夏商时期的职官设置，现在能知道的情况不多。从保存下来的零星史料看，夏朝最初也设“稷”主管农业，并由弃的后人世袭担任，但夏王太康以后废止了这一官职。《国语·周语上》祭公谋父曰：“昔我先王世后稷，以服事虞、夏。及夏之衰也，弃稷不务，我先王不窋用失其官，而自窜于戎狄之间。”《史记·周本纪》载：“不窋末年，夏后氏政衰，去稷不务，不窋以失其官，而奔戎狄之间。”《集解》韦昭曰：“夏太康失国，废稷之官，不复务农。”不过，农业毕竟是当时决定性的经济部门，随着夏王少康的复国，夏朝又恢复了农官设置。《大戴礼记·夏小正》：“十一月，王狩。狩者，言王之时田也……嗇人不从。不从者，弗行于时月也。”《集注》：“王校曰，嗇夫，司空之属。夫，赋也。言消息百姓均其赋役。不从王狩，农务未毕也。”“嗇”即穡，本训为收谷。《左传·襄公九年》杜预注：“种曰农，收曰穡，田夫曰穡夫，谊主乎收敛。”夏朝出现的嗇人当是负责谷物生产与管理的农官。嗇人在一般情况下要从王狩，可能是因为古代野兽多，农田往往受其蹂躏，田猎有为农田除兽害的作用。^②

夏朝还设有管理水利的官员。《国语·周语上》载商族祖先“冥勤其官而水死”，韦昭注“冥，契后六世孙，根圉之子也，为夏水官，勤于其职而死于水也”。一般认为冥当时担任的是水正，而《史记·殷本纪》《集解》引宋衷曰“冥为司空，勤其官事，死于水中，殷人郊之”。不过，从出土农业工具看，夏朝农业似仍停留在利用耒耜进行粗耕的

① 李零，释《容成氏》/马承源，上海博物馆藏战国楚竹书（二），上海：上海古籍出版社，2002。

② 《公羊传·桓公四年》何休注：“已有三牲，必田狩者，孝子之意以为己之所养，不知天地自然之性逸豫肥美。禽兽多则伤五谷，因习兵事，又不空设，故因以捕禽兽，所以共承宗庙，示不忘武备，又因以为田除害。”《说苑·修文》：“其谓之畋何？圣人举事必返本。五谷者以奉宗庙养万民也，去禽兽害稼穡者，故以田言之。”