

一、秦汉经济概述

（一）秦汉经济史的基本内容

秦汉经济史涉及的内容十分广泛，它包括基本经济区域、物产分布、社会人口、交通运输等基本经济概况，包括土地制度、各阶级阶层的经济地位、社会生产、交换、分配、消费及其相互关系等社会经济结构，包括封建国家的财政、户籍、租税、徭役等各种经济制度和经济措施；包括农业、工业、商业等社会经济部门的发展现状；同时还包括各个阶层的经济思想等等。本书以秦汉经济发展的进程为主线，研究每个时期经济关系的相互作用，力求把握秦汉经济发展的概貌。

社会经济的发展是在一定的生产力和生产关系中进行的，各种经济关系的交互作用所形成的合力，特别是客观经济的自发倾向和国家经济制度的影响，决定着社会经济发展的方向和面貌。本书即根据这一认识进行考察，将秦汉社会经济的发展分成六个阶段。

1. 秦代 公元前 221 年—前 207 年 强权政治与经济

的大起大落期

公元前 221 年 秦统一六国。为了巩固统一帝国 秦始皇建立了专制主义中央集权的统治制度，并相应采取了一系列经济措施。如健全经济管理体制 统一货币与度量衡等，一度促进了社会经济的发展。但当时分散落后的经济条件与中央集权政府的有效统治存在矛盾。为了迅速改善经济条件 秦王朝在全国范围内进行了声势浩大的土木工程建设。加上长期经略边疆的活动和无休止的徭役征发 残酷的刑法和沉重的租赋剥削 使人民无法正常进行社会生产 最终激起秦末农民起义的怒火 摧毁了烜赫一时的大秦王朝。

秦的暴亡与社会经济的崩溃，并非生产关系与生产力之间的矛盾 而是上层建筑与经济基础矛盾激化的后果。由于秦王朝通过专制集权统治对社会经济活动过度地干预，严重地摧残了社会劳动力，故受到客观经济规律的惩罚。

2. 西汉前期 公元前 206 年—前 141 年 无为政策与

经济的恢复发展期

公元前 202 年，刘邦在社会动乱的废墟上建立起西汉王朝，为了恢复发展社会生产，汉初统治集团制定了重农抑商的各项措施。随着封建秩序的初步稳定 惠帝、高后、文景时期进而推行与民休息 无为而治的经济政策 实行郡国并行的管理体制 因而促进了地方经济以及农业、工商业的迅速发展。与此同时 封建国家的户籍制度 赋税制度 徭役制度亦逐步确立。

这时推行的无为经济政策虽有利于社会经济的恢复和发

展，但随同泛滥起来的分裂因素不利于中央集权的巩固。文、景时期贾谊和晁错就已经看到了这一趋势，要求封建统治者改变现行的放任无为政策，采取积极有为政策干预社会经济，使之朝着有利于中央集权的轨道发展。

3. 西汉中期（公元前 140 年—前 49 年） 有为政策与

经济的繁荣期

汉武帝即位后，开始全面推行积极有为的经济政策。为了解决对外战争的财政开支，打击地方豪强和富商大贾的猖狂活动，西汉政权进行了加强中央集权的财政改革，全面调整了从中央到地方的财政管理机构，并实行统一币制，盐铁官营，均输、平准、算缗、告缗等新的经济政策。通过财政改革增加了国家的财政收入，保障了对外战争的顺利进行，进一步巩固了中央集权，使民间商业更加紧密地依附于封建地主经济。

昭帝、宣帝时期继承武帝末年“与民休息”的既定方针，致力于恢复发展社会生产，出现了昭宣中兴的局面，促进了农业、手工业、商业的高度繁荣。在这场经济制度的改革中，出现了一批各具特色的经济思想家，主要有司马迁、桑弘羊和董仲舒，他们分别代表三种不同的思想流派。

4. 西汉后期（公元前 48 年—公元 24 年） 统治失策与

经济衰落期

随着土地兼并势力的发展，自元帝以后大土地占有制完全形成。原来依附于封建国家的编户齐民纷纷以各种形式依附于豪族地主，面临这一经济关系的巨大变化，西汉统治集团为了不失去编户齐民，仍然遵循西汉前期制定的祖宗成法，通过名田

制、户籍制、租赋徭役制阻碍私家封建依附关系的顺利发展，再次形成上层建筑与经济基础之间的尖锐矛盾，致使失去土地的破产农民一时难以通过租佃关系再度与土地结合起来从事生产，导致地主与农民之间的依附关系最终以非法、隐蔽的形式艰难地向前开辟道路，酿成当时严重的社会问题——流民问题及所谓“奴婢问题”。

但统治集团无法认识当时社会问题的实质，总是沿着限田限奴婢的老办法来解决这一新的经济课题，终于出现王莽改制的历史悲剧。王莽企图通过恢复西周时期土地国有制和货币制度来挽救西汉末年的社会危机，反而打乱了人民生产生活的正常秩序，引起了更加严重的经济危机和社会动乱。

5. 东汉前期 公元 25 年 公元 88 年 社会关系的调

整与经济复苏期

西汉末年农民起义后形成的无政府状态，使农民依附于地主的自发经济进程迅速扩展，社会生产得以顺利进行，一度缓和了长期存在的社会问题。但是，王莽改制的失败掩盖了西汉后期的社会矛盾，使人们反而留恋西汉王朝，故东汉光武帝刘秀高举“能绍前业”的旗帜，全面继承了西汉时期的经济制度，所以东汉时期上层建筑与经济基础之间的矛盾冲突再起。为了解决国家的财政困难，与豪族地主争夺劳动人手，刘秀通过度田和清查户口来破坏地主与农民的结合，却遭到豪族地主集团的武装反抗，最后迫使刘秀与地主豪强达成妥协：既承认地主的既得利益，又坚持实行“八月算人”定期清查户口的制度。

失之东隅，收之桑榆。东汉统治集团只得通过精兵简政，节省开支，组织屯田，释放奴婢和囚徒，招抚流亡等途径来解决国

家的人力财力困难。于是，通过豪强地主经济自发势力与封建政权挖掘生产潜力的双重作用，促使东汉前期社会经济复苏。

6. 东汉后期（公元 89 年—公元 196 年） 社会失控与

经济的分化瓦解期

自和帝以后，统治集团日益腐朽，封建国家执行的经济政策与经济基础的矛盾更加恶化。不断增加的赋役摊派使越来越多的农民破产流亡，他们纷纷投入地主豪族门下，使封建国家实际控制的人口越来越少，导致严重的财政危机，国家组织社会生产的职能逐渐丧失。

然而，豪族地主的田庄却是荒芜国土上的片片绿洲。豪族地主田庄经济是私家封建依附关系自发发展的产物，它使破产农民重新与土地结合，从事社会生产。在当时国家经济职能瘫痪的条件下，承担起组织社会生产的责任。它是一个自给自足、多种经营的自然经济单位，往往以宗族群落的形式出现。

但地主田庄经济毕竟难以挽回全社会经济衰退的总趋势。由于封建国家机器运转失灵，丧失了对社会经济的宏观调控能力，使国家的政治经济实力逐渐向豪族集团手中转移，封建依附关系越来越强化，加上连续不断的天灾人祸，最终导致东汉帝国的瓦解和国民经济的崩溃。当时朝野上下对社会经济问题的探讨，亦发人深省。

（二）秦汉经济发展的特点

秦汉时期是我国封建社会第一次大统一时期，其时社会经济的发展奠定了中国封建经济的基本格局，开始形成以下特点：

1. 以农业为主体的国民经济体系完全确立

西欧封建时代，人口基本稳定，宜耕宜牧的土地较多。农村一般实行三圃制，连成大片的休耕地常用来放牧，而且耕地外围还有长年牧场。因此，畜牧业一直比较发达，形成农牧混合的经济结构。由于我国自然地理条件的限制，耕地和草原较少，山地却占了三分之二，所以畜牧业不甚发达。人们的食物构成主要是粮食，粮食生产在社会经济中占有很重要的地位。而且，封建统治阶级为了巩固专制主义中央集权的统治制度，也需要建立单一的农业经济模式。这些反映到统治阶级的政策上，则是推行重农抑商、崇本抑末的经济政策，也就是优先发展农业生产而限制其他经济部门的增长。秦统一中国后，即宣扬“上农除末”政策，并陆续向边疆游牧区移民，使中原地区先进的农耕经济向四周扩展。西汉统治者曾实行大规模的徙民实边和屯田，在我国西北一带开辟新的农垦区。随着社会人口的不断增长，农业区域不断向边地推进，草原牧地日益减少。直到东汉时期，仍在西北地区广开屯田，而且江南地区的农业经济也迅速发展起来。据《汉书·地理志》记载，西汉末平帝元始二年（公元 2 年）定垦田 827053600 亩。以后东汉和、安、顺、冲、质帝的垦田数量都有明确记载。实际的垦田数量不断增加，说明当时的农业区在不断扩大和充实。于是在秦汉时期形成了包括黄河流域、泾、渭、汾河流域，长江流域等北起长城，南到岭南的统一农业经济区，从而使农业为主体的国民经济体系完全确立。

当然，在这种基本统一的经济体系之中，还存在着多种类型。如在长城以北、以西的广大地区为游牧经济区，在碣石（今河北昌黎）经龙门（今陕西韩城县境）西南斜向天水、陇西以北、以

西地区为半农半牧区。而在以农业为主体的经济区域内，又以秦岭、淮河为界，北部为旱粮农业区，南部为水稻农业区。同时也存在发展不平衡的状态。虽然中原地区农业生产发达，但南方有些地区还处在火耕水耨的落后阶段，甚至也有“食肉衣皮，不见盐谷”^①的原始村落，这些构成了当时以农业为主体的多样性经济体系，从而奠定了中国封建经济发展的基石。

2. 地主大土地占有制日益发展

土地制度是农业生产最基本的经济制度。自秦代确立土地占有的两级结构后，地主大土地占有制日益发展。西汉初年，主要是官僚（包括贵族、功臣、官吏）地主，他们凭其政治、经济特权，通过各种方式夺占土地。有的由国家、皇帝封赏取得土地，有的则公开用暴力掠夺土地；有的却打着买卖的幌子强占土地等。到汉武帝时期，不但官吏猛增，而且他们兼并土地的现象已很严重。《汉书·董仲舒传》说：“官吏们‘因乘富贵之资力，以与民争利天下……广其田宅，博其产业’。”另外，这时庶民地主的势力也发展起来，他们有的以田畜为业，发家致富，多买田宅，有的“以末致财，以本守之”，通过经营工商业起家，再兼并土地。而且许多庶民地主还通过各种途径进入官僚阶层。于是，出现了地主、官僚、商人三位一体的局面，标志着地主大土地占有制的初步形成。不过，当时封建政权往往通过强制迁徙、刺史督察、酷吏打击等手段限制大地主土地占有制的发展，豪强地主兼并土地的势头受到影响。

自元帝以后，土地兼并越来越严重。随着当时政治经济形势

《后汉书·南蛮西南夷列传》。

的发展，地主阶级的社会势力更加强大，出现了儒士、官僚、地主、商人四位一体的豪族地主。这时“关东富人益众，多规良田”，他们占有的土地多达数百顷甚至数千顷，标志着地主大土地占有制进一步发展。其时封建政权对土地兼并的限制已显得软弱无力，迁徙豪民以奉帝陵的政策被迫停止，哀帝限田限奴婢之议根本无法实行，王莽通过改制剥夺大地产的尝试也以失败告终。

东汉初年，光武帝刘秀度田受阻以后，以柔道治理天下。从此，东汉政权事实上默认了豪族地主的既得利益，大地主土地占有制迅速发展，地主田庄经济形成。同时又出现了累世公卿的局面，产生了世代掌握政权的门阀地主，他们对土地的占有趋于稳定。《后汉书·仲长统传》指出这时“豪人之室，连栋数百，膏田满野，奴婢千群，徒附万计”，标志着地主大土地占有制基本确立。而秦汉地主大土地占有制的日益发展，对封建经济的发展进程产生了重大影响。

3. 小农业和家庭手工业的结合越发牢固

小农业和家庭手工业的结合，是秦汉社会生产方式的广阔基础。当时无论是自耕农的小块土地，或是地主的大片土地，还是国家直接经营的土地，都采取个体独立耕种的形式，即以一家一户为基本生产单位，既从事粮食生产，又从事家庭手工业生产，一般以“男耕女织”为特征。

早在商鞅变法时，就有“僇力本业，耕织致粟帛多者复其身”^①的规定，说明男耕女织的生产方式已经形成。但这种传统到秦汉时代才典型化，真正成为“生产方式的广阔基础”。《淮南

^① 《史记·商君传》。

子·主术训》就说：“耕之为事也劳，织之为事也扰，扰劳之事而民不舍者，知其可以衣食也……衣食之道必始于耕织，万民之所公见也。”而且，“一夫不耕或受之饥，一女不织或受其寒”成为汉代人的口头禅。随着大土地占有制的发展，地主田庄经济的形成，商品市场更加萎缩，故西汉后期贡禹、东汉张林都曾主张废止钱币，国家租税皆征布帛及谷。在《后汉书》中，征收“租调”、“调取谷帛”等记载累见不鲜。可见曹操颁行的田租户调制肇端于东汉，当时国家的租税已主要征收谷帛，反映出小农业和家庭手工业的结合更加牢固，更加普遍。

小农业和家庭手工业的牢固结合，首先是小农家庭维持生存的需要。由于当时生产力水平的限制，小农经济的生产规模狭小，生产工具简陋，他们从事农耕的收入有限。加上小农的地租与赋税负担沉重，他们的全部剩余劳动甚至部分必要劳动也被国家或地主剥夺，为了求得生存，不得不把家庭手工业作为谋生的重要手段。其次是国家政策的影响。封建政权总是通过户籍管理、法律等行政手段把农民束缚在土地上，使农民不能自由迁徙。同时，封建政权推行的重农抑末、劝课农桑政策又限制了其他生产门路。迫使农民只能挖掘家庭生产潜力，通过男耕女织来维持生计和简单再生产。再次是实物剥削制度的限制。秦汉政权制定的租税制度和通行的实物地租剥削，也制约了农民的生产活动。农民只有采取农业与家庭手工业结合的生产方式，才能备齐上交的谷帛等物品。总之，小农业和家庭手工业结合的生产方式，既是秦汉社会生产力和封建制度的产物，又是当时封建专制政体的基础。

但小农业和家庭手工业相结合的小农经济并不能解决自身生产、生活的全部问题，他们所必需的铁工具和食盐等就得靠市

场来解决，所以当时仍有商品经济存在的社会基础。此外，当时还有独立的个体手工业经济 各种专业林、牧、副、渔经济以及官营工商经济等。秦汉社会经济即以小农业和家庭手工业结合的自然经济为基础、多种经济成份为补充的整体。这种经济构成不但具有承受重压的顽强生命力，而且在被摧毁后还有顽强的再生能力。可见小农业和家庭手工业结合的生产方式，是秦汉经济发展的根本。

4. 社会经济呈波浪式向前运动

秦汉社会经济的发展，曾发生三次巨大的经济波折。第一次发生在秦汉之交。自秦始皇统一六国后，即为建立巩固统一的经济体制而努力。但由于统治集团操之过急，好大喜功，对人民进行残酷的租赋徭役剥削，激发了中国历史上第一次农民大起义。随之而来的六国旧贵族复辟战争、楚汉战争，加上灾荒饥馑的打击，使国民经济陷入低谷。

刘邦重建西汉王朝后，吸取秦朝暴亡的历史教训，继续为建立巩固统一的经济制度而努力。经过孝惠、高后、文、景诸帝对经济政策的调整，社会经济得到迅速恢复和发展，到武帝时期国民经济空前繁荣，成为汉代的经济高峰。又经过汉武帝全面的经济改革，终于建立起整套巩固统一、加强中央集权的经济体制。一波未平，一波又起。随着地主大土地占有制的发展，西汉统治集团又把注意力转移到解决土地兼并引起的经济难题上。由于西汉后期统治集团不能及时调整过时的经济政策，以适应土地占有关系的变化，阻碍了失去土地的农民通过租佃关系重新与土地结合起来从事生产，所以社会危机越来越严重，并由此引发第二次经济波折。王莽为解决社会危机采取的复古倒退措施，使

“富者不得自保，贫者无以自存”，故爆发了第二次农民大起义，连年的兵祸和灾荒，再一次使国民经济落入低谷。

刘秀建立东汉王朝以后，推行了一系列恢复发展生产的措施，加上封建依附关系的自发发展，地主田庄经济的壮大，到明帝、章帝之际社会经济又一度繁荣，但当时经济回升的曲线始终没有达到西汉顶峰期的高度。由于东汉统治集团仍然继承西汉陈旧的经济制度，所以根本不能解决地主大土地占有制继续发展而引起的社会危机。章帝、和帝时，东汉短暂的繁荣就开始呈现回落的趋势。从此，国家经济制度与土地占有关系的矛盾急剧恶化，孕育着第三次经济波折。随着东汉后期朝廷政治的腐败，封建国家的经济秩序完全混乱。农民纷纷摆脱国家户籍依附于豪门地主，造成国库严重空虚。东汉政权又把财政危机转嫁到农民头上，致使阶级矛盾激化，终于爆发了第三次农民大起义。连年不断的天灾人祸，使国民经济遭到空前浩劫，又一次陷入低谷。

为什么秦汉经济的发展会呈现波浪式的高低起伏呢？通过以上的分析可以明显看出，封建国家执行的经济政策是否适应经济基础的变化，在这里起着决定作用。由于我国专制集权的国家机构具有行政和经济两种职能，封建政权直接参与社会经济活动，负担组织社会生产的责任，所以农民收成的好坏在这里决定于政府的好坏。

另外，秦汉时期尚处在封建社会初期，封建国家由分裂走向统一，土地由分散趋于集中，这些都是封建社会第一次出现的社会问题。封建国家调整经济政策使之适应这些变化，只能在黑暗中摸索。故封建政权完成第一个任务经过秦皇汉武约百余年的探索才实现。而封建政权从西汉中期起到东汉末年止，整整化了

300 余年仍未完成第二个任务。所以说，封建统治集团建立的专制集权的经济体制，与经济基础产生既适应又不适应的矛盾，使秦汉社会经济发展呈波浪式向前运动。这种运动形式不断使封建经济关系破坏，又不断使封建经济关系再生，其总趋势是长期缓慢发展。

总而言之，秦汉社会经济在发展过程中，使农业为主体的国民经济体系完全确立，地主大土地占有制日益发展，小农业和家庭手工业的结合越发牢固，社会经济呈波浪式向前运动。这四个方面既是秦汉经济首先孕育出来的个性，又是中国封建经济的共性。

二、秦代社会经济的兴衰与治乱

（一）秦始皇巩固统一的经济举措

公元前 221 年，秦始皇统一六国，结束了诸侯割据称雄的时代，在中国历史上出现了空前统一的封建王朝——秦。面对这样一个大国，秦王朝没有现成的统治经验可借鉴。秦始皇以其宏伟的气魄和胆略，创造性地运用战国时代秦国与其他六国的治国方针，规划了统一帝国万世永存的蓝图。在这幅博大精深的蓝图上，不仅包括秦始皇设计的政治、军事、文化策略，而且还囊括一系列重大经济举措。

1. 健全中央集权制的财政管理机构

为了巩固统一大业，加强中央对地方的控制，秦代实行中央集权的经济管理体制。秦王朝的财政管理机构是秦国财政机构的继承和发展，是专制主义中央集权统治制度的重要组成部分。

秦代的中央财政管理系统是按照便于君主专制的模式构建的。皇帝拥有至高无上的财政大权。下设丞相“掌丞天子，助理

万机’^①，包括协理全国财政。丞相可参与国家经济政策的制定，贯彻实行由皇帝批准的各种财政命令。丞相李斯就曾“更剋画，平斗斛度量文章布之天下。”^②丞相还有权考核中央各官署的用度，监管中央到地方的财政，直接向皇帝负责。另据世传秦‘相邦戈’铭文，可知丞相还经营管理都城咸阳官营手工业作坊的监造等工作。又御史大夫为副丞相，负有财政监察之责，并掌管天下图书计籍。如秦始皇时，张苍为御史，主柱下方书；“明习天下图书计籍”^③。

中央具体负责管理财政的机构有大内和少内。大内负责管理帝国‘公家’的财政，少内管理帝室“私家”的财政。大内官长又称治粟内史，或简称内史，主要掌管国家“谷货”。据《睡虎地秦墓竹简·秦律十八种》记载，治粟内史具体负责田租稿税的征收、积贮和支出。凡存放在各地的粮食、刍稿，每年必须由上计吏造册上报内史，由治粟内史统一掌握。甚至规定用来酿造官酒的粳稻和糯稻数量，也必须把使用情况定期报告内史。此外，治粟内史还负责对官府公器的收发和变买，负责都官，刑徒等衣物的分发和收缴，还负责调度手工业者。手工作坊必须把工师和新工、故工传授、学习工艺的情况记录下来，上报内史。《睡虎地秦墓竹简·法律答问》说：“盗出朱（珠）压邦关及买（卖）于客者，上朱（珠）压内史，内史材（赀）予（购）。”^④可知内史有权收缴私自偷运或出卖的珠玉珍宝，并给破获者以适当奖赏。这些都表明治粟内史大多执掌国家的实物财政。治粟内史的属官有丞二人，其中太仓令丞佐助管理谷货实物的收发和贮存。

《汉书·百官公卿表上》。

《史记·李斯传》。

《史记·张丞相传》。

文物出版社 1978 年版 第 211 页。

少内官长又称少府。《汉书·百官公卿表上》云“少府‘掌山海池泽之税，以给共养’”。秦国征收山泽之税是从商鞅变法开始的。而山泽之税中最主要的是盐铁之利。董仲舒曾指责商鞅改帝王之制，“专川泽之利，管山林之饶……田租口赋，盐铁之利，二十倍于古”。^① 则知盐铁负担面广，少府的这笔收入是相当可观的。秦设有专门的机构和官吏管理盐政和铁政，实行盐铁包商政策。《华阳国志·蜀志》记载，秦国曾在蜀郡成都置盐铁市官并长丞。秦始皇时，司马昌“为秦主铁官”。^② 各地盐铁官所收顾租（即承包税）与市税，皆汇于少府。除山泽盐铁之税外，少府的另一大宗收入是人口税。秦自商鞅开始征收户口税，称之为“户赋”后改为“口赋”。《淮南子·汜论》说“秦之时……头会箕敛，输于少府。”就是指秦代按人头征取税钱，用畚箕装收，上交少府。可见少府主管钱税收入，凡山泽盐铁市井税收和人口税收，概由少府领受作为皇帝私藏。于是大大加强了皇帝的经济特权，为君主专制统治提供了便利的经济条件。

少府既是帝王征收特种税的财政机构，又是为其收藏钱财的贮存机构，也是制造皇室物品的手工业管理机构，还是为帝王办事服务的后勤机构。故少府设多种属官分管各项工作。如设盐铁官长丞负责征收盐铁税；设都水长丞主陂池灌溉，保守河渠；设永巷令掌宫人帐簿，公桑养蚕及女工等事；设平准令掌知物价及练染作彩色；设御府令丞掌供御服；设太医令丞主医药；设廩牺令丞掌祭祀牺牲；设导官令丞主择米；设佐弋掌弋射；设六尚即尚冠、尚衣、尚食、尚沐、尚席、尚书侍奉帝王日常起居活动；还设有将作少府专门为帝王营建宫殿、苑囿和陵墓等等。随

《汉书·食货志上》。
《史记·太史公自序》。

着秦统一战争的胜利，其统治区域不断扩展，少府占有的财源、税收和人力也不断增长，于是皇帝的“私”有经济特权日益庞大，最终导致其私欲的恶性膨胀。

秦代的地方财政管理系统分为郡、县两级制，是按照强化中央集权的模式构建的。郡守是郡一级的最高财政长官，负责本郡的财政收入和支出，并监督所属县、道（秦在边郡设道）的财政。郡守有权在郡内征收租税，征发劳役。还统领地方盐、铁、市官，负责本郡官营手工业作坊的监造管理等。郡守必须按时受县上计，上计的内容包括户口垦田 赋税数量 钱谷入出 盗贼多少等情况。上计材料经郡守核实后评定政绩优劣，并进行处罚或奖励。而且郡守必须年终向中央上计，接受中央的考核和奖惩。郡守的财政佐吏有郡丞等。郡丞协助郡守管理财政，具体负责上计之事。另有郡少府掌管郡中钱财，以供郡府用度。

秦制万户以上设县令、万户以下设县长。县令、长为县一级的财政长官，负责本县财政租税收入和支出，管理生产并分派徭役，还主持上计，接受郡与中央的财政检核。据《睡虎地秦墓竹简》所载 县令、长必须及时检查县属官员的财物与帐目 责令其赔偿亏损的财物，还须供应来县办事的中央官员口粮。而且，大内或少内所设的“县工（县手工业作坊）必须由该县提供工匠和原料等等。可见县令、长在财政方面责任重大。县令、长的财政佐吏有县丞。县丞在财政上除主管仓狱外，还负责本县上计。财政属官有县少府 掌管县府钱财。有县令史 负责检验仓库 且有县啬夫多名。田啬夫主管公田，在徙民、救灾等情况下赐民公田或假民公田 司空啬夫掌水利、建筑、道路等工程 库啬夫管理手工作坊；漆园啬夫掌管漆园诸役；仓啬夫管理仓库；厩啬夫管理饲养等。

秦在边郡少数民族地区设置的道，由道嗇夫主管。《睡虎地秦墓竹简·语书》说南郡守腾向县道嗇夫发布命令，要求不论县或道都要执行中央统一的法律、田令等，不得奸私。但秦一般在夷道地区实行财政优惠政策。秦昭王时，曾与板楯蛮夷盟约：“顷田不租，十妻不算”。李贤注：“优宠之，故一户免其一顷田之税，虽有十妻，不输口算之钱。”

秦代在县下设乡，大乡（五千户以上）设有秩，小乡（不满五千户）置嗇夫。乡官除掌管一般行政事务外，在财政方面负责管理乡所辖土地、户口，主持摊派徭役，征收赋税，参与国家仓库粮食的保管，处理民户财产纠纷等。秦在乡下设亭、里。亭有亭长，里有里正或里典，为避始皇名“政”改“正”为“典”。其财政职能大体与乡官类同，还设有专门管理农业生产的佐吏“田典”。

由此可见，秦代通过严密的财政分工，苛细的财政立法，严格的财政监督、上计、考核制度以及财政奖惩制度，强化了中央对地方财政的控制和管理。于是，秦代的财政管理机构为加强专制主义中央集权的统治提供了保障。但秦代过于严密苛细残酷的管理制度，必然束缚人们的手脚，使财政官员和地方财政不能发挥积极主动性，以至于物极必反，因缘为奸。而且，秦代的财政管理机构主要是承袭战争年代秦国的财政体系发展而形成，其中有些方面已经不能适应和平建设时期大统一帝国的要求了。特别是少府的财政职权就是个大问题，但秦代统治者并没有及时调整，终于铸成大错。更为可悲的是，秦王朝的种种暴虐行径使财政机构不能正常行使职能，甚至使生产管理系统处于瘫痪状态，其后果是不难预测的。

《后汉书·南蛮西南夷列传》。