

论大司农在武帝朝拓边政策中的执掌变动及作用

王世红

(安庆师范大学人文学院,安徽 安庆 246051)

【摘要】武帝实施“外攘夷狄”的拓边政策,随着拓边深入和疆域拓展,国家出现了一系列严重的财政问题。为了推进拓边政策和解决财政问题,汉代大司农的执掌出现了替代少府而辖盐铁、搜粟都尉“大农化”以及所辖人口增多与土地增广等变动,大司农官在武帝朝实施拓边政策中也发挥了重要作用。

【关键词】汉武帝;边疆;拓边;大司农

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2018)03-0048-12

Discuss on the Change and Role of Dasinong in the Policy of Emperor Wu's Extension to the Frontier

WANG Shi-hong

(College of Humanities, Anqing Normal University, Anqing 246051)

Abstract: Emperor Wu carried out the policy of the “external and barbarian”, with the extension of border and territory expansion, the country has had a series of serious financial problems. In order to promote border policy and solve financial problems, in the Han Dynasty, the official position of Dasinong took the place of Shaofu and controlled salt and iron, Sousu du wei replaced Dasinong, and managed more people and more land, Dasinong official also played an important role in the implementation of the border extension policy in the period of Emperor Wu.

Key words: Emperor Wu; border land; exploit frontier; Dasinong

汉武帝自建元元年(前140)登基至后元二年(前87)崩殂,共在位54年。为洗刷高祖、高后等之耻,“忿胡、粤之害”^①,从建元六年(前135)太皇太后窦氏驾崩后正式揽权,两年后就开始对外发动武功。据《汉书·武帝纪》统计,武帝开疆拓土经营诸边时间将近50年,而在武帝拓边过程中,大司农发挥了重要作用。学界已有不少对大司农的研究^②,但是将拓边与王朝内部调适作为研究对象目前极为薄弱。本文试图从武帝拓边与汉代大司农的变动关系角度出发,阐述拓边对大司农执掌的影响以及大司农官在执行武帝拓边政策中的作用,以就教于方家。

【收稿日期】2018-04-06

【基金项目】安徽省高校人文社科研究重点项目“‘腹边互动’视野下匈奴农业开发”(SK2016A0560)

【作者简介】王世红(1977-),男,博士,安庆师范大学人文学院讲师,研究方向为中国农业史。

① [东汉]班固:《汉书》卷24《食货志》,中华书局,1962年,第1157页。

② 马非百:《桑弘羊传》,中州出版社,1981年;安作璋:《桑弘羊》,中华书局,1983年;晋文:《桑弘羊评传》,南京大学出版社,2005年;王勇:《大司农的演变与汉代的农业经营》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2008年第3期;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;牛晓燕:《大司农在西汉政府职能中的作用》,《内蒙古农业大学学报(社会科学版)》2007年第4期。

一、汉武帝积极拓边与财政负担的加重

伴随着汉帝国经济的发展和国力的增强,武帝实施积极的拓边政策。《后汉书·郡国一》注引《帝王世纪》曰:“武帝乘其资畜,军征三十余岁,地广万里”^①。是时“汉方南诛两越,东击朝鲜,北逐匈奴,南伐大宛,中国多事,天子巡守海内”^②。根据《汉书·武帝纪》统计,武帝朝对外共主动发动大小战役 25 次,其中对匈奴 15 次;对朝鲜 1 次;对大宛 2 次;对西南夷 3 次;对闽越、南越、东越合计 4 次。其中出兵在十万以上的明确记载有 8 次。武帝朝所封功臣侯 75 人中,与征伐匈奴相关者 36 人,与征伐南越相关者 13 人,与征伐东越、朝鲜相关者各 5 人,与小月氏、车师相关者各 2 人,大宛、郁成、扶乐相关者各 1 人,其他 9 人^③。而景帝只封了 18 名功臣侯,尚不足武帝所封人数的四分之一,且武帝所封功臣侯绝大多数是因战功而封,可见武帝拓边政策积极实施之强度。

武帝拓边政策的实施,花费巨额的人力和物力,加重了国家的财政负担。《孙子兵法》有云:“凡用兵之法……日费千金,然后十万之师举矣”^④。简言之,就是“出兵十万,日需千金”。战争中的养兵消耗主要由士兵武器的制造与运输、士卒军粮的输送、战马的饲养与供给、士卒的日常消耗、将士的赏赐等构成,而武帝震慑性巡边耗费开支也是巨大的。

汉代已经使用铁制武器。汉代有专门的考工室机构负责武器制造,这其中必定耗费大量人力、物力,自不在话下。还有就是战争所需车船,如卫青围讨匈奴时,“令武钢车自环为营”^⑤;“咸会番禺”征南越时所需楼船等^⑥,花费之多不言而喻。“边兵不足,乃发武库工官兵器以澹之”^⑦。至于武库存贮,以及运输武器,无一不需人力、财力。所以说战争是综合国力的竞争,是经济实力的比较。

边疆地区交通不便,军粮输送也是巨额的负担。《史记》曰:“千里负担馈粮,率十余钟致一石”^⑧,《集解》注以“六石四斗”为钟,可知千里运粮供给,最后存余竟不及 1/60,耗费之大,可见一斑,此为供给西南情况,而他地更甚,“琅邪负海之郡,转输北河,率三十钟而致一石”^⑨,也就是说存余竟不及 1/180。然现状是“中国缮道馈粮,远者三千,近者千余里,皆仰给大农”^⑩。故兵法云:“国之贫于师者远输,远输则百姓贫”^⑪。虽然当时在边郡屯田来供给粮食,但是这些才开始屯田的边郡,更多是军事功能,战争所需军粮基本还是依靠后方供给。

马匹所需费用也是巨大的,而马匹的花费主要在于饲养,这包括饲草的收割、储存、供给、调配等^⑫。“天子为伐胡故,盛养马,马之往来食长安者数万匹,卒掌者关中不足,乃调旁近郡”^⑬,但是战争对马匹

① [南朝宋]范晔:《后汉书》卷 109《郡国一》,中华书局,1973 年,第 3388 页。

② [西汉]司马迁:《史记》卷 103《万石张敖列传》,中华书局,1973 年,第 2767 页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷 17《景武昭宣元成功臣表》,第 642-666 页。

④ 郭化若:《孙子译注》,上海古籍出版社,1984 年,第 87 页。

⑤ [西汉]司马迁:《史记》卷 115《卫将军骠骑列传》,第 2935 页。

⑥ [西汉]司马迁:《史记》卷 113《南越列传》,第 2975 页。

⑦ [东汉]班固:《汉书》卷 24《食货志》,第 1173 页。

⑧ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1421 页。

⑨ [西汉]司马迁:《史记》卷 112《平津侯主父列传》,第 2954 页。

⑩ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1439 页。

⑪ 郭化若:《孙子译注》,上海古籍出版社,1984 年,第 91 页。

⑫ 王世红:《简牍所见秦汉时期马的饲料与饲养考察》,《中国农史》2016 年第 4 期。

⑬ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1425 页。

的需求极大,如元狩四年卫青和霍去病征匈奴,“塞阅官及私马凡十四万匹,而复入塞者不满三万匹”^①。马的损失之巨,乃至“车骑马乏,县官钱少,买马难得,乃著令,令封君以下至三百石吏,以上差出牝马天下亭,亭有畜牝马,岁课息”^②,以此来鼓励饲养母马,以促繁育。后来,在太初二年(前103)干脆实行马籍制度,“五月,籍吏民马,补车骑马”^③,以加强对马匹的控制,以确保战争所需。

士卒的日常消耗主要指军官俸禄和在役士兵的衣粮给养等费用。据黄今言先生按西汉通常的边兵为30万计算。“则其一年的养兵开支是:粮食800万石,军官俸禄4.98亿钱,士卒衣装6.9亿钱,为解决给养问题的粮谷转输费用10.8亿钱。共计22.7亿钱左右”^④。这只是常态计算,在“外攘夷狄”的武帝朝,其边防兵肯定不止30万,否则“初置张掖、酒泉,而上郡、朔方、西河、河西开田官,斥塞卒六十万人戍田之”的六十万塞卒不可能一次性就能抽调出来。所以保守估计,当时的边防兵应是30万的2~3倍,因此边防兵费用也应该约为45亿钱至65亿钱之间。

武帝时期对战功的赏赐,实行将士有别原则。对于将军,可以封侯。据《汉书·景武昭宣元成功臣表》统计,武帝朝所封功臣侯75人,其中66人是因战功而封,66人中有49人明确记载了所获食邑户数。卫青和霍去病因战功卓著,分别获封食邑户数为“万五千七百户”和“万五千一百户”。另外,还有不菲的赏赐。“得首虏八九万万级,赏赐五十万金”^⑤。在汉时,“黄金重一斤,直钱万”^⑥,一次赏赐就几乎占国家全年收入的一半。而士兵基本上是捕杀2名左右敌人就能加爵一级。但是,“汉政府在赐吏爵时还有不得过五大夫(九级),不得过左庶长(十一级)两条规定”。后来因为士兵因军功获爵过多,以至于“有司奏请置武功赏官,以宠战士”,级十七万,凡值三十余万金,元朔六年六月下诏,“受爵赏而欲移卖者,无所流流”^⑦。设置武功爵而封赏官,禁止民间爵位买卖,也是因为赏赐太多,政府实在无力承担的结果。

汉武帝除了实施武力扩张的拓边政策,还热衷于搞炫耀武力的巡边活动。至于武帝巡边的花费出处,并不是出于少府,而是由大农提供,“於是天子北至朔方,东到太山,巡海上,并北边以归。所过赏赐,用帛百馀万匹,钱金以巨万计,皆取足大农”^⑧。据《史记·武帝纪》记载,汉武帝的巡边范围广,北至塞外,南及湘衡,东到大海,西逾陇西;巡边次数多,武帝在位54年共达30余次;巡边频率高,几乎是一年半就巡游一次;时间跨度长,始于武帝元光二年(前133),终于后元二年(前86),前后历时47年之久。

这种巡边活动的主要动机就是震慑周边政权。如元封元年的两次巡边。“元封元年,冬十月,诏曰:‘南越、东瓯咸伏其辜,西蛮、北夷颇未辑睦。朕将巡边垂,择兵振旅,躬秉武节,置十二部将军,亲帅师焉。’行自云阳,北历上郡、西河、五原,出长城,北登单于台,至朔方,临北河。勒兵十八万骑,旌旗径千余里,威震匈奴”^⑨,汉武帝这次北巡旨在宣扬国威,根本目的还是在于震慑匈奴,同时威慑西北有不臣之心的政权。而同年武帝对东北的巡边,“行自泰山,复东巡海上,至碣石。自辽西历北边九原,归于甘

① [西汉]司马迁:《史记》卷111《卫将军骠骑列传》,第2938页。

② [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1439页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第201页。

④ 黄今言:《汉朝边防军的规模及其养兵费用之探讨》,《中国经济史研究》1997年第1期。

⑤ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1428页。

⑥ [东汉]班固:《汉书》卷24《食货志》,第1178页。

⑦ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第173页。

⑧ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1441页。

⑨ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第189页。

泉”^①,此次北巡辽西正值卫氏朝鲜心怀二意,据史载:“(满)传子至孙右渠,所诱汉亡人滋多,又未尝入见,真番旁众国欲上书见天子,又拥阏不通”^②,汉武帝此次北巡,在炫耀实力的同时意图告诫卫氏,然卫氏不臣之心未死,故元封二年“不肯奉诏”后,武帝“募天下死囚”击朝鲜,并于元封三年平之。

汉武帝的巡边活动造成沉重的财政负担。由于武帝巡边的规模壮观,如元封元年的“勒兵十八万骑”,而元封五年“冬,行南巡狩……轴轳千里,薄枹阳而出”^③,那么这么多人马的日常开销肯定很大。司马光曾批评“外事四夷,信惑鬼神,巡游无度,使百姓疲敝”^④,巡边的花费多由国家财政承担,武帝巡边也加重了地方的财政负担,“行西逾陇,陇西守以行往卒,天子从官不得食,陇西守自杀”^⑤,这段话反映出巡边的食物供给来源与消耗情况,同时也反映出地方经济的窘迫现状。

本来“兵所过县,为以警给毋乏而已,不敢言擅赋法矣”^⑥。再加上这些巡边的花费对地方来说难以承担,但又没有任何推脱的理由,这务必给地方经济带来沉重灾难,以致武帝主动调整,“而令民得畜牧边县,官假马母,三岁而归,及息什一,以除告缗,用充初新秦中”^⑦。

武帝拓边造成日趋严重的财政问题。武帝即位之初,“汉兴七十余年之间,国家无事,非遇水旱之灾,民则人给家足,都鄙廩庾皆满,而府库余货财。京师之钱累巨万,贯朽而不可校”^⑧,但是,伴随着拓边政策的实施,战争、巡边等各项巨大开支,短短数十年间不仅把过去几十年积累的财富消耗殆尽,“乃徙贫民於关以西,及充朔方以南新秦中,七十馀万口,衣食皆仰给县官……其费以亿计,不可胜数。於是县官大空”^⑨,“又兴十余万人筑卫朔方,转漕甚远,自山东咸被其劳,费数十百巨万,府库并虚”^⑩,正所谓,“竭民财力,奢泰亡度,天下虚耗,百姓流离,物故者半”^⑪,还将当朝经济推向濒临崩溃的边缘。诚如班固所言:“孝武奢侈馀敝师旅之后,海内虚耗”^⑫。

二、武帝时因拓边而引起大司农执掌的变动

大司农原为秦农官名,始名为治粟内史,景帝后元年(前143)更名大农令,武帝太初元年(前104)更名为大司农。武帝时,随着均输等政策的开展,大司农中新的职官增加;盐铁专营的执行,少府所管辖的盐铁移交大司农,增加了大司农的权限;新设郡县拓展了领土,新增征服地人口,增加了大司农的赋税。

(一)大司农执掌权力的扩大

西汉武帝之前,大司农“掌谷货”,可见大司农的主要职能是管理农业生产,但是在汉武帝时,大司农管理农业生产的职能也向国家的财政管理发生转变,主要表现在对少府执掌权力的侵蚀。

少府在秦汉时为九卿之一,《汉书·百官公卿表》记载:“少府,秦官,掌山海池泽之税,以给供养。”

① [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第192页。

② [西汉]司马迁:《史记》卷115《朝鲜列传》,第2986页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第196页。

④ [北宋]司马光:《资治通鉴》卷第22汉纪十四,中华书局,2011年,第758页。

⑤ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1438页。

⑥ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1440页。

⑦ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1438页。

⑧ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1420页。

⑨ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1425页。

⑩ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1425页。

⑪ [东汉]班固:《汉书》卷45《夏侯胜传》,第3156页。

⑫ [东汉]班固:《汉书》卷7《昭帝纪》,第233页。

少府属官甚多,“有六丞。属官有尚书、符节、太医、太官、汤官、导官、乐府、若卢、考工室、左弋、居室、甘泉居室、左右司空、东织、西织、东园匠十六官令丞、又胞人、都水、均官三长丞,又上林中十池盐,又中书谒者、黄门、钩盾、尚方、御府、永巷、内者、宦者八官令丞。诸仆射、署长、中黄门皆属焉”^①。

颜师古注《汉书·百官公卿表》少府曰:“大司农供军国之用,少府以养天子也”^②;而对《急救篇》中“司农、少府国之渊”条,颜师古注曰:“司农领天下钱谷,以供国之常用;少府管池泽之税及关市之资,以供天子”,也就是说少府的财政主要是为皇帝个人花费。西汉时田租、口赋等收入归大司农所管辖;而上林苑诸产收入、铸币利润、山海之税、公田税、苑囿之税和酎金、市租等收入称为禁钱,属于皇帝宫廷的收入。少府就是专门替皇帝管理这类税收的官职。

所谓“山海池泽”就是指山、海等所产,主要是铁盐之属。盐铁因为特殊功能,铁者为铸币、兵器、农具等制造所必需之物,具有不可替代性;而盐作为生活必需品,无论是达官贵人还是贫民皂隶都离不开,因此这两类物品一旦专营后,所获税收必定丰厚。吴慧先生据《汉书·地理志》全国产盐二十七郡有盐官共三十六处,产铁四十郡中有铁官四十八处^③,而这份税收本应归皇室专享。

由于连年征战、巡边等致使大农令所掌管的财政疲乏,为此,经常发生以少府钱财补充国用现象,“(武帝)出御府禁藏以贍之”^④,“(武帝)捐膳省用,出禁钱以振元元”,然即便如此,仍不能弥补财政亏空之现状。为了提供“内兴功作,外攘四夷”的有为政治所需物资,汉武帝在元狩四年(公元前119年)颁布法令,将冶铁、制盐、铸钱等收归官营,“山海,天地之藏也,皆宜属少府,陛下不私,以属大农佐赋……(上)使孔僮、东郭咸阳乘传举行天下盐铁,作官府”^⑤,并为此专门设置铁市长和盐铁丞官职。

如果说武帝出禁府之钱,是权宜之计。那么武帝不但将本应归属少府所管的盐铁之权移交大农令,同时也移交了由盐铁专营所得的税收,这就成为一种定制的创举,开启了皇权主动放弃权利的先河。

汉成帝时,光禄大夫谷永曾上书:“臣愿陛下勿许加赋之奏,益减太官、导官、中御府、均官、掌畜、廩牺用度,止尚方、织室、京师郡国工服官发输造作,以助大司农”^⑥,太官、导官、中御府、均官等归属少府所辖。可以假设,如果没有汉武帝的主动下诏对少府管辖的部分放弃,谷永是不敢上书请求裁减少府(皇帝)用度的。因为皇权不容侵犯,在武帝时,“(武安侯)尝请考工地益宅,上怒曰:‘君何不遂取武库!’”^⑦说明即使是贵为太后之弟、位列丞相的田蚡,对少府有所不利,也会引发皇帝的愤怒,因为这是对皇权的侵犯。而丞相李蔡就因为侵占景帝园陵的“墺地”而自杀^⑧。

正是因为汉武帝曾经下诏:“使孔僮、东郭咸阳乘传举行天下盐铁,作官府”,而皇帝的诏书具有法律效应,所谓“律以正罪名,令以存事制”^⑨。也许正是有了这种先例,所以谷永才敢上言请求裁减少府的部分用度。

少府这种用度裁减的目的是为了“以助大司农”,实际上反映了少府部分财政职能向大司农转移的趋势。这种趋势在东汉时终有定论,据《续汉书·百官志》记载:“承秦,凡山泽陂池之税,名曰禁钱,属

① [东汉]班固:《汉书》卷19《百官公卿表》,第731页。

② [东汉]班固:《汉书》卷19《百官公卿表》,第732页。

③ 吴慧:《桑弘羊研究》,齐鲁书社,1981年,第286页。

④ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1425页。

⑤ [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1429页。

⑥ [东汉]班固:《汉书》卷85《谷永杜邺传》,第3471页。

⑦ [西汉]司马迁:《史记》卷107《魏其武安侯列传》,第2844页。

⑧ [西汉]司马迁:《史记》卷109《李将军列传》,第2876页。

⑨ [宋]李昉:《太平御览》第3册,卷638所引杜预《律序》,中华书局,1960年,第2859页。

少府。世祖(光武帝)改属司农”^①。也就是在汉光武帝时期,将少府部分财政职能划归大司农管辖。

(二)大司农机构的扩充及搜粟都尉的“大农化”

武帝时增加了大司农机构人员,增设了以下属官。

均输令:一人,负责协调各郡县、属国均输官之间的工作,掌管贡物运输,也负责督查盐铁之专营;

平准令:一人,利用国家掌握的物资参与市场交换活动,贵卖贱买,目的在于平抑市场物价;

榦官长:一人,原属少府,武帝时移交大司农,职责是“榦盐铁而榷酒酤”;

铁市长:一人,盐铁专营后,管铁市之交易;

此外,出于需要,汉武帝还在大司农属下设置一些临时官员。

盐铁丞:为保证盐铁专卖的实施,武帝特从民间提拔熟谙盐铁事务的孔僮、咸阳,令他们主持盐铁专卖。

大司农部丞:始于武帝朝,为临时性之职官,《史记·平准书》载桑弘羊领大农时,“请置大农部丞数十人,分部主郡国,各往往至均输、盐铁官”。可见最初设置这批大司农部丞的初衷是监管各地的均输和盐铁专营事宜。当然,这种零时性的初置官职并非昙花一现,相反却得以保存。他们的均输和督查盐铁职能只是临时性的,后继者更多的是履行大司农委派各州督课农桑,“元始元年,大司农部丞十三人,人部一州,劝农桑”^②。

农都尉:《后汉书·百官志》记载武帝时“边郡置农都尉,主屯田殖谷”^③。居延汉简中“守大司农、光禄大夫臣调昧死言:守受、簿丞庆前以请诏使护军屯食,守部丞武口以东至西河郡十一农都尉官,二调物钱谷漕转粟,为民困乏愿调有余给不口”^④,此农都尉能调动军屯之谷货,说明应该负责军屯,同时他直接奏报大司农,说明西汉的农都尉受制于大司农。而《汉书·叙传》记载班况:“举孝廉为郎,积功劳,至上河农都尉,大司农奏课连最,入为左曹越骑校尉”,班况为农都尉时,他的考核与提拔由大司农来负责,说明农都尉应该是隶属大司农的。

而武帝时设置最有名的农官当属搜粟都尉,该官职在桑弘羊之后,就有“大农”化的趋势。搜粟都尉又作馱粟都尉,最初是武帝时征伐四方为保障军队粮草供给而设置的“军官”。武帝朝有三人曾任此职,分别是上官桀、桑弘羊和赵过。《汉书·李广利传》载:太初三年(前102),“贰师令搜粟都尉上官桀往攻破郁成,郁成降”^⑤,说明上官桀曾任此职,至于桑弘羊和赵过是否任此职,则是不争的。

从桑弘羊开始,搜粟都尉一职开始就有实权化倾向。自太始元年(前96)弘羊被贬为搜粟都尉开始后,直至昭帝始元六年(前81)杨敞为大司农之前,中间相距十五年,《汉书·百官公卿表》均无关于大司农之记载,太始元年(前96)虽有“大司农”三字,而其下无人,亦无从考证。马非百先生认为“予颇疑弘羊虽贬,但以尚无相当继任人选,故宁缺而不滥;而其有关于大司农之职务,或仍由弘羊主持,如以前兼领时之所为。故当时对于大司农,往往即以“搜粟都尉”称之”^⑥。

也就意味着,桑弘羊所任的搜粟都尉与随同贰师将军远征大宛的负责粮草的“军官”上官桀所任之搜粟都尉已有天壤的差异,此时的他与元封元年(前110)“为治粟都尉,领大农”时的情形极为相似。也就是说桑弘羊的政治地位和实权并未削弱,而武帝之所以贬黜他,只不过是一种政治谋略,而对桑弘羊的职权没有丝毫影响。这是大司农与搜粟都尉职权合一的肇始。

① [南朝宋]《后汉书》卷116《百官三·少府》,第3600页。

② [东汉]班固:《汉书》卷12《平帝纪》,第351页。

③ [南朝宋]范曄:《后汉书》卷118《百官五》,第3621页。

④ 谢桂华、李均明、朱国昭:《居延汉简释文合校》,文物出版社,1987年,第337页。

⑤ [东汉]班固:《汉书》卷61《李广利传》,第2704页。

⑥ 马非百:《桑弘羊年谱订补》,中州书画社(古籍出版社),1982年,第130页。

这种合一的趋势在汉昭帝时完成。《汉书·百官公卿表》始元六年(前 81)条写到“大将军司马杨敞为大司农,四年迁”,《汉书·燕刺王刘旦传》记载刘旦上书霍光时说:“臣闻武帝使中郎将苏武使匈奴,见留二十年不降,还宣为典属国。今大将军长史敞无劳,为搜粟都尉”^①。

在此我们只需考证苏武回归汉朝的时间,就能证明这两条所载是否为同一件事。苏武出使匈奴是天汉元年,“天汉元年(前 100)……乃遣武以中郎将使持节送匈奴使留在汉者”,回汉庭时间是始元六年(前 81),《汉书·昭帝纪》记载“移中监苏武,前使匈奴,留单于庭十九岁乃还,奉使全节,以武为典属国,赐钱百万”^②。

从天汉元年(前 100)到始元六年(前 81)春,正好 19 年,可见上两条史料所言为一回事,那么也就是说杨敞任大司农在始元六年,但是杨敞在这一年又担任了搜粟都尉,而《汉书·杨敞》篇中也只有他“稍迁至大司农”的记载^③,却没有说他担任搜粟都尉,可见对杨敞担任搜粟都尉与担任大司农的记载是同一回事。兴许当时搜粟都尉和大司农的职权已经合一,毋需再明分。

至此,曾经的“粮草军需官”搜粟都尉,已经俨然与大司农“合一”了,其实权大大增加,这就是搜粟都尉实权化之过程。这也许是后代为何不再出现“搜粟都尉”的原因。

(三)武帝拓边与大司农税源之增加

《史记·平准书》书中记载有“益广关,置左右辅”。《汉书·武帝纪》中注为楼船将军杨僕因耻为关外民,请移函谷关。貌似这是件政治事件,实则不然,因为京畿地区的财富归少府所有,武帝移关增地,当有经济上的考虑,“即通过扩展其直接管领的地区以增加收入”^④。那么相对于大司农,因为土地面积和所辖人口的增加,其收入肯定亦随之增加。

汉代大司农的收入主要是征收田税(租)和口赋。汉代“税”“赋”有别,《汉书·食货志》云:“有赋有税,税谓公田什一及工商衡虞之人也。赋共车马、甲兵、士徒之役,充实府库赐予之用。税给郊社宗庙百神之祀,天子奉养,百官禄食,庶事之费。”颜师古对其注解:“赋谓计口发(征)财,税谓收其田入也”^⑤。

在汉代,对田税的征收主要还是实物地租;而赋主要是按口征收的人头税。案《汉仪注》曰:“民年七岁至十四岁,出口钱人二十,以供天子,至武帝时,又加三钱,以供车马”,可见,口钱中有 20 钱是供养天子,其另加的 3 钱归大司农;算赋是成人税,《汉仪注》亦云:“民年十五以上至五十六,出赋钱,为百二十为一算。”可见,田税和口赋正是“掌诸钱谷金帛诸货币”的大司农之收入。

武帝时期,随着拓边政策的实施,汉朝疆域迅速扩展。在西南新置武都、牂柯、越巂、沈黎、汶山、犍为和益州 7 郡;在南越也新置儋耳、珠崖、南海、苍梧、郁林、合浦、交趾、九真和日南 9 郡;在西北也新置朔方、西河、酒泉、武威、定襄、安定、天水、张掖和敦煌 9 郡;同时设置了 5 属国以安匈奴之降者;在东北先后设置苍海、乐浪、玄菟、真番和临屯 5 郡,大大拓展了汉朝的疆域。

汉朝对边郡的统治形式主要有三种:一是吞并对方领土并设立郡县,如匈奴和朝鲜;二是接受对方投降,并以属国或举国徙入形式加以统治,如匈奴昆邪王和东瓯、东越;三是征服后,维持当地现状,如西南夷和南越等。

因为第三种情况是不需缴税,“汉连兵三岁,诛羌,灭南越,番禺以西至蜀南者置初郡十七,且以其故俗治,毋赋税”^⑥,但是据《华阳国志·蜀志》记载,地节三年(前 67),汶山郡吏民向汉使骆武请求:

① [东汉]班固:《汉书》卷 63《武五子传》,第 2755 页。

② [东汉]班固:《汉书》卷 7《昭帝纪》,第 223 页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷 66《公孙刘田王杨蔡陈郑传》,第 2888 页。

④ 王雷鸣编著:《历代食货志注释》第 1 册,北京农业出版社,1984 年,第 24 页注释。

⑤ [东汉]班固:《汉书》卷 24《食货志》,第 1120 页。

⑥ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1440 页。

“一岁再度,更赋至重。边人贫苦,无以供给,求省郡”^①,说明还是征部分税的。当然如果要分析拓边对大司农的赋税影响,则主要的还是分析前两种情况。

武帝时北部边郡的设置,历经战国时期秦、赵、燕、秦朝的初创,初步形成了北部边郡体系。计有:陇西、北地、上郡、九原(元朔二年改为五原)、云中、雁门、代郡、上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东等 12 个郡。元朔二年(前 127)卫青“取河南地”、元狩四年(前 119)夺取河西走廊并逐匈奴于幕北,使得“幕南无王庭”^②,汉武帝在北边新增了 9 郡。

元朔二年(前 127)置朔方郡;元朔四年(前 125)置西河郡;元狩二年(前 121)置酒泉、武威;元鼎三年(前 114)置定襄、安定与天水;元鼎六年(前 111)置张掖、敦煌。

汉昭帝始元六年(前 81)取天水、陇西、张掖三郡各二县置金城郡;新设立计 10 郡,加上原有 12 郡,共计 22 郡,分布于长城沿线,史称“北边 22 郡”。

在东北,元封三年(前 108),汉朝灭卫氏朝鲜,设立乐浪、玄菟、真番和临屯 4 郡,将疆域向东拓展至今朝鲜大同江流域,向北延伸至今吉林省境,大大增加了汉朝人口和可开垦土地面积。据《汉书·地理志》所载,玄菟户 45600,口 221845;乐浪户 62812,口 406748(临屯郡和真番郡仅存在 26 年后,临屯改属玄菟郡,真番郡改属乐浪郡)。

汉朝为加强对这些新郡的统治,采取了一系列措施。首先是大规模徙民实边,充实边郡人口。据《汉书·武帝纪》等资料记载,从元朔二年(前 127)至元鼎六年(前 111)17 年间,先后六次大规模迁徙居民充实边防,最盛时一次竟达“七十余万口”^③。其次是军事屯田,据《汉书·食货志》云:“初置张掖、酒泉,而上郡、朔方、西河开田官,斥塞卒六十万人戍田之”;再次是设置官职,所谓“边郡置农都尉,主屯田殖谷”^④,先后在边郡地区增设了农都尉、属国都尉、将屯将军等机构,加强边郡地区的防御。

《汉书·地理志》所载边郡的人口数据状况,虽非武帝朝的事实,但是若非武帝的经营,边郡的人口定不会致此;再者新边郡的设置,可耕种的土地面积增大应是不争之事实。而无论是新增的人口,还是新开发的土地,这就为大司农的赋税收入提供了新资源。

武帝时新增北边郡的人口数量表

郡名	户数	人口数	郡名	户数	人口数
朔方	34338	136628	安定	42725	143294
西河	136390	698836	天水	60370	261348
酒泉	18137	76726	张掖	24352	88731
武威	17581	76419	敦煌	11200	38335
定襄	38559	163144	合计	383652	1683461

资料来源:《汉书·地理志》。

说明:虽然统计数字并非武帝朝的,但是定性为武帝朝开发边郡并对后世产生影响的证据,应没有争议。

关于拓边中迁入汉朝的投降人口,据《汉书·匈奴传》和《史记·平准书》等记载:武帝元狩二年(前 121)秋,“昆(泽)邪王杀休屠王,并将其众降汉,凡四万余人,号十万”。其后被安置在陇西郡、北地郡、上郡、朔方郡和云中郡,史称“五属国”,对其采取羁縻统治。政府通过属国都尉进行管理,他们也就

① [晋]常璩撰,刘琳校注:《华阳国志校注》,巴蜀书社,1984 年,第 300 页。

② [西汉]司马迁:《史记·匈奴列传》,第 2911 页。

③ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1425 页。

④ [南朝宋]范晔:《后汉书》卷 118《百官五》,第 3621 页。

成为汉的臣民。

对越人和东夷人,武帝则采取徙民或置郡方式处理。武帝建元三年(前138),闽越发兵攻东瓯,“东粤请举国徙中国,乃悉与众处江淮之间”。徐广曰:“年表云东瓯王广武侯望,率其众四万余人来降,家庐江郡”^①。

元鼎六年(前111)闽越反,元封元年(前110)平之。武帝因“‘东粤陋多阻,闽粤悍,数反覆。悍勇也。’诏军吏皆将其民徙处江淮之间,东粤地遂虚”^②,这次徙民,所迁入越人数量应多于前次。元朔元年(前128),“东夷葦君南閩率二十八万降,置苍海郡”^③,虽然三年后苍海郡因为卫氏叛乱无法统治而废除,但是这28万人肯定已经成为汉朝臣民。

对于匈奴实行属国统治,而对越人和东夷人,大司农对这部分臣民征收赋税,尤其是口赋,也是在推理中。因此,随着武帝的拓边,在西北和东北设立新的郡县,这增加了大司农征收田租的面积,同时这些新郡和投降的人口,又给大司农征收口赋提供了资源。

三、大司农在武帝拓边政策实施中的作用

据《汉书·百官公卿表》《汉书·食货志》《史记·东越列传》等考证,武帝时大司农官职任命情况如下:

建元三年(前138),北地都尉韩安国为大农令,三年(建元六年)迁为御史大夫,四年病免。

建元六年(前135),大农令殷。

元光五年(前130),詹事郑当时为大农令,十一年(元狩四年)免。

元狩四年(前119),大农令颜异,元狩五年因腹诽诛。

元狩六年(前117),大农令正夫,二年后免。

元鼎二年(前115),大农令孔仅,三年后与卜式议车船算,免。

元鼎六年(前111),大农令张成,同年因伐东越不利,“皆坐畏懦诛”。

元封元年(前110),桑弘羊为治粟都尉,领大农。

天汉元年(前100),大司农桑弘羊,四年贬为搜粟都尉。

太始元年(前96),桑弘羊为搜粟都尉,(实领大农)。

始元六年(前81),大将军司马杨敞为大司农,四年迁。

武帝朝大司农官任职时间较长的是郑当时和桑弘羊,前者为11年,后者实领大农30年。因此要论及大司农官对武帝朝政策的影响,郑当时和桑弘羊较有代表性。但是“郑庄在朝,常趋和承意,不敢甚引当否。及晚节,汉征匈奴,招四夷,天下费多,财用益匮。庄任人宾客为大农僦人,多逋负”^④。他本人也因此而“陷罪”,赎为庶人。可以说,郑当时凭借文景之蓄,勉济武帝拓边所需,虽能知人举才,但其贡献有限。

然评价大司农的作用,还有一人在武帝晚年发挥了极为重要的作用,此人即搜粟都尉赵过。因此,评论大司农对武帝朝政策之影响,应该重点论及桑弘羊和赵过所采取的措施对武帝朝的影响。

关于桑弘羊。据马非百先生《桑弘羊年谱订补》,桑弘羊曾任侍中(25年)、大农丞(5年)、治粟都尉(10年)、大司农(4年)、搜粟都尉(9年)、御史大夫(6年)等职。严格来说,桑弘羊一生从治粟都尉开

① [西汉]司马迁:《史记》卷114《东越列传》,第2980页。

② [东汉]班固:《汉书》卷95《西南夷两粤朝鲜传》,第3863页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第169页。

④ [东汉]班固:《汉书》卷50《张冯汲郑列传》,第2325页。

始,实际执掌大司农近 30 年。“上大夫君与治粟都尉管领大农事,灸刺稽滞,开利百脉,是以万物流通,而县官富实。当此之时,四方征暴乱,车甲之费,克获之赏,以亿万计,皆赡大司农”^①。

武帝时赋敛繁多,律外而取,导致国内矛盾重重。“南阳有梅免、百政,楚有段中、杜少,齐有徐勃,燕、赵之间有坚卢、范主之属。大群至数千人,擅自号,攻城邑,取库兵,释死罪,缚辱郡守、都尉,杀二千石,为檄告县趋具食;小群以百数,掠卤乡里者不可称数”^②。即便沈命法亦无济于事,就连京师亦未幸免。

天汉元年,秋,闭城门大搜。发谪戍屯五原^③。

天汉二年,泰山、琅琊群盗徐勃等阻山攻城,道路不通。遣直指使者暴胜之等衣绣衣杖斧分部逐捕^④。

冬十一月,诏关都尉曰:“今豪杰多远交,依东方群盗。其谨察出入者”^⑤。

征和元年,冬十一月,发三辅骑士大搜上林,闭长安城门索,十一日乃解。巫蛊起^⑥。

《汉书·武帝纪》臣瓚曰:“《汉帝年纪》:六月,禁逾侈。七月,闭城门大搜。搜则搜索逾侈者也。”李奇曰:“搜索巫蛊也。”师古曰:“时巫蛊未起,瓚说是也。逾侈者,逾法度而奢侈也”^⑦。顾炎武曰:“与二年及征和元年之大搜同,皆搜索奸人,非逾侈者也”^⑧。

笔者认为,此处大搜,因为巫蛊尚未兴起,皆“搜奸人”之说合适。“当此之时,将卒方赤面而事四夷,师旅相望,郡国并发,黎人困苦,奸伪萌生,盗贼并起。守尉不能禁,城邑不能止。然后遣上大夫衣绣衣以兴击之。当此时,百姓元元,莫必其命。故山东豪杰,颇有异心”^⑨,可见当时的国内紧张形势,盖当时确已几乎处于全国民变之前夕,大有土崩之势。

桑弘羊在孔仅升任大农后,继任大农丞,整顿孔仅时盐铁专营之弊端,接管盐铁事宜;至元封元年以治粟都尉领大农令,全面掌握财政,在全国范围内实行均输平准政策,取得良好效果。对支持武帝的各项政策的贯彻执行,起到了决定性的作用。记载如下:

“大农以均输调盐铁助赋,故能赡之”^⑩;

“而桑弘羊为治粟都尉,领大农,尽代仅筦天下盐铁……於是天子北至朔方,东到太山,巡海上,并北边以归。所过赏赐,用帛百馀万匹,钱金以巨万计,皆取足大农”^⑪;

“弘羊又请令吏得入粟补官,及罪人赎罪……一岁之中,太仓、甘泉仓满。边馱穀诸物均输帛五百万匹”^⑫。

桑弘羊是武帝“有亡秦之过而无亡秦之祸”的关键人,当时情势是“四夷未平”,战争势必要继续下去;而国内情势是“民生凋敝”,大有民变之危。桑弘羊领大农时,司马迁对其评价甚高,一条是“所过赏

① [西汉]桓宽撰,王利器校注:《盐铁论校注》卷 3 轻重第十四,中华书局,1992,第 180 页。

② [东汉]班固:《汉书》卷 90《酷吏传》,第 3662 页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 203 页。

④ [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 204 页。

⑤ [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 204 页。

⑥ [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 204 页。

⑦ [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 203 页。

⑧ 顾炎武:《日知录》集释卷 27,崇文书局刻本 1872 年版本电子版。

⑨ [西汉]桓宽撰,王利器校注:《盐铁论校注》卷 8 西域第四十六,中华书局,1992 年,第 501 页。

⑩ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1440 页。

⑪ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1441 页。

⑫ [西汉]司马迁:《史记》卷 30《平准书》,第 1441 页。

赐,用帛百余万匹,钱金以巨万计,皆取足大农”;后一条是“民不益赋而天下用饶”^①;第一条亮点是“足”,从先前是勉强供应到现在是充足,不能不说效果之好;后一条是没有增加农民的负担,不能不说是奇迹。

可以说,当时外“四夷未平”,内“百弊丛生”,作为大司农的桑弘羊,能凭借一己之力,为武帝筹措了足够的经费,保障汉帝国的继续;同时因为没有增加农民负担,因此也没涉亡秦之路,可谓“桑弘羊者,不可少也”^②!

在武帝朝拓边政策转型过程中,起关键作用的另一人是创“代田法”的赵过。“轮台诏”标志着武帝朝政策的转变,“当今务在禁苛暴,止擅赋,力本农,修马复令,以补缺,毋乏武备而已”^③,由是不复出军,而封丞相车千秋为富民侯,以明休息,思富养民也。“千秋无他材能术学,又无伐阅功劳,特以一言寤意,旬月取丞相封侯,世未尝有也”^④。

《食货志》则将新政概括为:“方今之务,在于力农”,可见新政的重点和核心是“力农”,因为民以食为天,粮食几乎成了决定国家存亡的关键。赵过在武帝“力本”之时,倡“耦犁”、人力犁、发明耒车、推广牛耕,当然,最有名的还是创“代田法”,按照《汉书·食货志》记载,赵过曾试“以离宫卒田其宫墉地”,然后令“命家田三辅公田”,“又教边郡及居延城”,是后“边城、河东、弘农、三辅、太常民皆便代田”,这种亲田之法根本在于保障粮食的高产和稳产。

而边郡的形势又逼迫统治者必须关注农业生产保证生计。边郡自然环境是“山居谷处,阴阳不和,寒冻裂地,冲风飘卤,沙石凝积,地势无所宜”^⑤。“边郡”的职能以军事为主,正如《汉书·地理志》所言:“保边塞,二千石治之,咸以兵马为务。”虽然边郡屯田,但是“各边郡屯田积谷,皆由大司农调拨。即以赵充国而论,屯田筹策,智虑周密,然尚须向大司农中丞耿寿昌余谷三百万斛,足证充国在湟中出入亦不能相抵”^⑥。正所谓“中国困于徭赋,边民苦于戍御”。

而边郡的人员构成又使边郡成为隐患之委。“边郡”的居民包括由“内郡”迁徙的刑徒、流民、罪臣及其家属,成部落居住的边疆民族(包括土著、内附与迁徙三类)。“西北地区移民的来源,一是关东贫民,其主要成分是元朔二年的10万和元狩四年的72.5万。二是被强制迁移的罪犯及其家属”^⑦。《汉书·地理志》云:“(河西四郡)其民或以关东下贫,或以抱怨过当,或以悖逆亡道,家属徙焉”^⑧。元狩四年(前119)冬,“有司言关东贫民徙陇西、北地、西河、上郡、会稽凡七十二万五千口”^⑨;元狩五年(前118),“徙天下奸猾吏民于边”^⑩;元封三年(前108),“武都氏人反,分徙酒泉郡”^⑪。

可以说,复杂的人员组成,使得边郡维稳显得尤其重要。而现实却是灾荒频仍。元鼎二年(前115)

① [西汉]司马迁:《史记》卷30《平准书》,第1441页。

② 李贽:《藏书》卷17《富国名臣总论》,中华书局,1959年,第291页。

③ [东汉]班固:《汉书》卷96《西域传·渠犁》,第3914页。

④ [东汉]班固:《汉书》卷66《公孙刘田王杨蔡陈郑传》,第2884页。

⑤ [西汉]桓宽撰,王利器校注:《盐铁论校注》卷3轻重第十四,中华书局,1992年,第180页。

⑥ 陈直:《居延汉简研究》,天津古籍出版社,1986年,第11页。

⑦ 葛剑雄等主编:《中国移民史》第2卷,福建人民出版社,1997年,第153页。

⑧ [东汉]班固:《汉书》卷28《地理志》,第1645页。

⑨ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第178页。

⑩ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第179页。

⑪ [东汉]班固:《汉书》卷6《武帝纪》,第195页。

“关东饿死者以千数”^①;元鼎三年(前 114)“关东郡国十余饥,人相食”^②;元封四年(前 117)“关东流民二百万口,无名数者四十万”^③。

本来这些人大部分是迁徙而来的,在灾难来临之时,他们因为户口的限制,不得随意流动。以东汉桓帝年间历任安定属国都尉、使匈奴中郎将、大司农等职的张奂为例,张奂为“边郡”敦煌人,在镇抚匈奴、鲜卑、乌桓、羌等事件中屡立功勋。永康元年(167),“赐钱二十万,除家一人为郎”,张奂“并辞不受,而愿徙属弘农华阴。旧制边人不得内移,唯奂因功特听,故始为弘农人焉”^④。而元鼎二年,楼船将军杨僕耻为关外人,也曾上书乞移函谷关。

人们在灾难时不能流动求生,势必会演变成动乱之源。而赵过这种以人力促丰收的“代田法”,一者可以使民“务本”力耕,减少社会闲散流动人员;二者能为边民提供可靠的食物,保障了生存,化解了动乱危机。应该说,赵过在武帝晚年的国策转型中,很好地理解了“非力本农无以富邦”之主旨,顺利地完

综上所述,武帝朝的大司农机构为了适应武帝拓边政策的需要,大司农机构本身及其职掌发生了诸多变化,大司农官在武帝朝拓边政策的实施中发挥了保障作用。

[参 考 文 献]

- [1] 晋 文. 桑弘羊评传[M]. 南京:南京大学出版社,2005 年.
- [2] 葛剑雄,等. 中国移民史[M]. 福州:福建人民出版社,1997 年.
- [3] 黄今言. 汉朝边防军的规模及其养兵费用之探讨[J]. 中国经济史研究,1997,(1).
- [4] 王世红. 简牍所见秦汉时期马的饲料与饲养考察[J]. 中国农史,2016,(4).
- [5] 王 勇. 大司农的演变与汉代的农业经营[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2008,(3).
- [6] 李炳泉. 两汉农都尉的设置数额及其隶属关系[J]. 中国边疆史地研究,2005,(2).
- [7] 牛晓燕. 大司农在西汉政府职能中的作用[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版),2007,(4).



杂志社版权页声明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

① [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 182 页。
 ② [东汉]班固:《汉书》卷 6《武帝纪》,第 183 页。
 ③ [西汉]司马迁:《史记》卷 103《万石张敖传》,第 2768 页。
 ④ [南朝·宋]范晔:《后汉书》卷 65《皇甫张段列传·张奂》,第 2140 页。