

秦汉生态职官考述

陈业新

国家政策及其指导下的政府和社会行为、活动对生态环境的变迁有很大的影响。在封建社会里,统治者凌驾于一切之上,为满足自己骄奢淫逸的生活,往往对生态资源进行巧取豪夺,丝毫不考虑生态环境的承受能力及其行为所产生的不良后果。然而,统治阶级的某些自觉不自觉行为却在实践中产生了一定的积极作用,秦汉时期设置的一些职官便体现了这一点。本文从秦汉职官的实际生态效应出发,对这一历史时期的生态职官进行简略的考述。

秦统一中国后,在中央设置了丞相、太尉、御史大夫三官之职,作为辅佐皇帝处理日常政务的职官。三官之下,中央政府又有奉常、郎中令、卫尉、太傅、廷尉、典客、治粟内史、宗正、少府等被习惯称之为“九卿”的行政机关。战国后期,战争不断,人口减少,出现了许多无人耕种的撂荒土地,山林、川泽、苑囿多无其主。秦建立后,宣布土地国有,这些耕地及山川林泽等均为国家所有。为加强对新增土地的管理,秦在每卿之下又设有若干属官。

从史籍记载来看,秦时没有专门保护生态的机构,但有负责管理有关生态资源或环境事务的职官,其主要管理的对象是水利、山林和苑囿。据《汉书·百官公卿表》记载,“少府,秦官,掌山

海池泽之税，以给供养，有六丞”，而以管“陂池灌溉，保守河渠”为职责的都水长丞就是其属官之一。对于“都水”之职，王先谦在《汉书》注中说：“都，总也，谓总治水之工，故曰都水。”另外，少府还有兼理山林政令和栽植宫中与街衢之树的职责。秦代对苑囿园池的管理，有畴官、苑官；而对山林川泽的管理，则有林官、湖官和陂官^①。

汉承秦制，国家加强了对国有土地上的一切资源的管理，设置统一的官员。如西汉元帝初元元年（前48），京师地震，关东受灾，元帝制诏曰：“关东今年谷不登，民多困乏。其令郡国被灾害甚者毋出租赋。江海陂湖园池属少府者以假贫民，勿租赋。”^②说明西汉政府对山川林泽的管理是相当严格的，一般人是不能随意开发、利用的，只有在灾荒年月经皇帝诏准后，外人才能享用。

秦时管理自然生态的少府一职，在汉代仍存，其下有林、陂、湖、苑诸官，有专职生态管理的官员，如苑官就有上林苑令。上林苑是汉武帝在秦故苑基础上修建的，该苑依傍渭水，临靠终南山，堪称是汉代国家动物园。苑内奇花异木，珍禽稀兽，无所不有。上林苑令是上林苑的主官，“主苑中禽兽，颇有民居，皆主之。捕得其兽送太官”^③。除上林苑令外，上林苑还有上林苑丞、上林苑尉和“主近苑囿”的“钩盾”^④等官职。少府中有专门负责保护、管理林业的属官，汉平帝元始元年（公元1年）“置少府海丞、果丞各一人”，“果丞，掌诸果实也”^⑤。降迄东汉，少府之职依然如故，其下的“果丞”和“钩盾”之“主果园”、“典诸近池苑囿”的作用不变，而少府在秦及西汉时的主要职责——掌“山泽陂池之税”在东汉时划归司农^⑥，其生态管理的职能愈加突出。

水衡都尉，设置于西汉武帝元鼎二年（前115），“掌上林苑，有五丞。属官有上林、均输、御羞、禁圃、辑濯、钟官、技巧、六廐、辩铜九官令丞。又衡官、水司空、都水、农仓，又甘泉上林、都水七官长丞皆属焉。上林有八丞十二尉，……都水三丞，禁圃

两尉，甘泉上林四丞”^⑦。应劭注曰：“古山水之官曰衡，掌诸池苑，故称水衡。”张晏亦云：“主都水及上林苑，故曰水衡。主诸官，故曰都。”所言极是。而张又云：“有卒徒武事，故曰尉。”对于此解，笔者以为非也。笔者认为这里的“尉”之由来，并非因为水衡都尉“有卒徒武事”的缘故，它实际上是一官名或官职之称。虽然应劭云：“自上安下曰尉，武官悉以为称。”但并非所有带“尉”之名的官职均有武备之职能，凡官有“自上安下”作用的，称“尉”也未尝不可。更何况从水衡都尉及其各属官之职能看，似与“卒徒武事”干系不大，恰恰相反，上林苑的“卒徒武事”则有专门的机构和相关人员完成和充任，如步兵校尉就是执“掌上林苑门屯兵”的职官。所以，水衡都尉的主要职能是管理，谈不上所谓的“卒徒武事”。从文献记载看，水衡都尉在武帝时乃至以后，除主管上林苑外，还负责林业方面的管理，其职权之大，似乎可以与少府相提并论。可是，水衡都尉存在时间不长，主要是在西汉中后期。王莽篡权后改其名为予虞；东汉初年，罢黜此职，所辖之事复归少府。是为史载的“世祖省之，并其职于少府。每立秋飏刘之日，辄暂置水衡都尉，事讫乃罢之”^⑧。对于“飏刘”，《后汉书·礼仪志》记载说：“立秋之日，（皇帝）自郊礼毕，……还宫，遣使者束帛以赐武官。武官肄兵，习战阵之仪、斩牲之礼，名曰飏刘。”可见，东汉时的水衡都尉不仅是一临时性的职官，而且失去了以往的职权，起着一祭祀礼官的作用。

都水长丞是汉代沿袭秦代所设的专管水利资源之官，“掌诸池沼，后改为使者”。景帝时，更秦奉常为太常，都水长丞乃其属官之一。对汉都水长丞，《汉书·百官公卿表》注引如淳之言曰：“律，都水治渠堤水门。《三辅黄图》云三辅皆有都水也。”可见，汉景帝时对水利资源的管理是相当重视的。武帝时，都水长丞的官员增加，设左、右都水使者为统率，中央配之以水衡都尉。水衡之职，“主都水及上林苑，故曰水衡”^⑨。武帝太初元年（前

104)，更改景帝时的大农令（即秦时的治粟内史）名为大司农，“都水六十五官长丞皆属焉”^⑩。

东汉初，执管水利资源的都水长丞易为河堤谒者，“又河堤谒者，世祖改以三府掾者为谒者领之”^⑪。由于“三公”之一的司空的主要职能是“主土”，所以司空便成为河堤谒者的上级机构。“司空，公一人。……掌水土事。凡营城起邑、浚沟洫、修坟防之事，则议其利，建其功。凡四方水土功课，岁尽则奏其殿最而行赏罚。”^⑫司空兼管城建与水利，对于各地城邑建筑、水利兴修等工作情况，年终上报国家，作为对官吏奖赏的依据。凡“山陵崩阤，川谷不通，五谷不植，草木不茂，则责之司空。”^⑬缘于此，汉代政治上便有了因灾异策免三公的历史现象。

秦汉时设置的有关生态环境管理的职官中，最完备的是林业职官，除了上述的少府和水衡都尉外，还有将作大匠，即秦时的将作少府，景帝前元六年（前151）改为此名。据《后汉书·百官志》载，其职“掌修作宗庙、路寝、宫室、陵园木土之功，并树桐梓之类列于道侧。”《后汉书》注引《汉官篇》曰“树栗、漆、梓、桐”，胡广注曰：“古者列树以表道，并以为林囿。四者皆木名，治宫室并主之。”陆玕《草木疏》曰：“梓实桐皮曰椅，今人云梧桐是也。梓，今人所谓梓楸者是也。”^⑭可见，将作大匠除了主管木土之外，还负责管理林木的工作。其负责林业的属官有东园主章、主章长丞等^⑮。如淳说：“章谓大材也。”颜师古也说：“东园主章掌大材，以供东园大匠也。”而主章长丞，颜师古云亦“掌凡大木也”；东园主章在武帝太初元年更名为木工^⑯。

秦汉时期，不仅在中央的职官设置上有保护和开发生态资源的分工，就是在地方上也因地制宜地设置了一些职官，如在东汉京师洛阳市长下就设“有橧掾丞，三百石，别治中水官，主水渠，在马市东，有员吏六人。”^⑰又据《汉书·地理志》记载，为了加强对林业的管理，汉中央政府在蜀郡严道设有“木官”，在江夏郡的

西陵县设有“云梦官”，以管理包括林业开发在内的有关山泽事务。在巴郡的朐忍与鱼复，甚至是远处的交趾，也设置“桔官”^⑧，专门管理柑桔的生产与贡献皇宫所需的御桔。《金石索》与《封泥汇编》所收集的“常山漆园司马”、“严道橘丞”等印章，说明当时类似的官职设置几乎遍布全国各地。

秦汉时期有关生态保护与开发利用的职官的设置，涉及到水利、山林、苑囿等许多方面，这些对保护生态和合理开发、利用生态资源起到了一定的积极作用。通过梳理，我们发现，秦汉时期生态职官的设置及其作用的实现具有以下几个较为突出的特点：

第一，“重农”是这一时期生态职官设置的基础和出发点。“农，天下之本，务莫大焉”^⑨。重农，是中国封建社会的一贯政策。大自然是人类衣食父母，人类衣食住行，无一不源于大自然。在当时生产力水平极低的情况下，人类对大自然的依赖性较强，而农业生产则是他们从大自然获取自己所需生活品的主要方式。因此，为了更好地发展农业生产，秦汉政府在中央和地方都设置了一些职官。这些职官的主要任务是为发展农业生产，但由于农业与生态具有割舍不断的连带关系，这些职官在行使职权和发挥作用的时候，自然在生态资源开发、利用及保护方面发挥一定的作用。

第二，从法律的角度看，秦汉时期有生态保护法律^⑩，法律的相关条文对一些具有生态保护义务的职官的职责作了具体的要求和规定，《太平御览》引《三辅旧事》曰：“汉诸陵皆属太常，有人盗柏者弃市。”规定汉陵内的柏树由太常负责管理，凡盗陵柏者都要受到严厉的处罚；对那些在生态保护方面失职的官员，政府则要绳之以法。据云梦秦简中的《秦律杂抄》记载，当时“鬻园殿，赏啬夫一甲，令、丞及佐各一盾，徒络组各廿给。鬻园三岁比殿，赏啬夫三甲而法（废），令丞各一甲”。是说漆园被评为下

等的，罚其管理者——漆园啬夫一甲，县令、丞及佐各一盾，徒络组各二十根；若连续三年为下等者，罚啬夫二甲，并革其职，永不起用，县令、丞各罚一甲。可见，对生态资源管理不善的官员国家除了处以经济制裁外，还有行政处罚。

第三，从历史的渊源看，秦汉生态职官的设置具有继承的特点。中国古代职官的设置，可上溯到远古的洪荒时代，如司空之职，据文献记载，早在传说中的大禹时就已设置，“禹作司空，平水土”^①。到了西周时期，“官则备矣”。其间虽历春秋战国诸侯之并争，“官失而百职乱”，但后经秦王朝“立百官之职”，对历史上具有积极作用的职官予以承继，而“汉因循而不革”，只是“明简易，随时宜也”^②。东汉本着“补复残缺”^③的原则设置了一些职官。无论是秦，还是两汉，其所设置的职官与其前历史时期的职官都有一定的联系，有的甚至连官名及其职责都无多大的变化，如司空等。

第四，这一时期有些管理、开发生态资源的职官是变动不居的，处于经常变化之中，如都水长丞。由于不够稳定，这就使这些职官在行使自己职权的时候，具有散漫、无约束性，管理工作力度不大，从而导致生态资源屡遭破坏，以致当时出现了某些地区的生态环境质量与以往相比呈每况愈下的情状。

另外需要指出的是，这一时期某些生态职官的设置，目的是为了专山川苑泽之利和满足统治阶级一己之奢侈，前者如上林苑令等，后者如将作大匠等，这些在很大的程度上淡化了这些职官的生态保护职能与作用。

注：

①参见袁清林：《中国环境保护史话》，中国环境科学出版社1990年版，第160页；罗桂环等：《中国环境保护史稿》，中国环境科学出版社1995年版，第85页。

- ②《汉书》卷九《元帝纪》。
- ③《东汉会要》卷十九。
- ④⑦⑨⑩⑮⑯⑳㉑㉒《汉书》卷十九上《百官公卿表上》。
- ⑤《汉书》卷十二《平帝纪》及颜师古注。
- ⑥⑧《后汉书》卷一百一十六《百官志》。
- ⑪《后汉书》卷一百一十四《百官志》注引《汉官仪》。
- ⑫㉓《后汉书》卷一百一十四《百官志》。
- ⑬《后汉书》卷一百一十四《百官志》注引《韩诗外传》。
- ⑭《后汉书》卷一百一十七《百官志》。
- ⑰《后汉书》卷一百一十六《百官志》注引《汉官》。
- ⑱《异物志》。
- ⑲《汉书》卷四《文帝纪》。
- ⑳关于秦汉时期生态法律之概观，请见拙文《秦汉生态法律文化初探》，载《华中师范大学学报》（哲社版）1998年第2期。

作者工作单位：华中师范大学中国历史文献学研究所博士研究生