



Qingmo Minguo Diqianzhi Du Bianqian Yanjiu

【清末民国地权制度变迁研究】

杨士泰 著



中国社会科学出版社

Qingmo Minguo Diqianzhi du Bianqian Yanjiu

【清末民国地权制度变迁研究】

杨士泰 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

清末民国地权制度变迁研究/杨士泰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-5004-8835-4

I. ①清… II. ①杨… III. ①土地所有权—土地法—中国—清后期②土地所有权—土地法—中国—民国 IV. ①D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 109090 号

责任编辑 丁玉灵
责任校对 李 莉
封面设计 李尘工作室
技术编辑 戴 宽

出版发行	中国社会科学出版社	
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编 100720
电 话	010—84029450(邮购)	
网 址	http://www.csspw.cn	
经 销	新华书店	
印 刷	君升印刷有限公司	装 订 广增装订厂
版 次	2010 年 6 月第 1 版	印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32	
印 张	12	插 页 2
字 数	312 千字	
定 价	38.00 元	

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

在古代的农业社会，土地的价值远远超出了“生产资料”的范畴，从经济的角度来观察，土地是保障民生之基本资源，衣食生存之需求、教育医疗之保障、群体交往之消费皆出自土地；从政治法律的角度来观察，地权状况为国家法律公平与否之表征，国家政权稳固与否之基础。中国古代自西周以来，即为一人口众多、土地广袤之大国，其国运之短长，社会之治乱，皆系于土地制度之有效与否。甚至，中国古代国家之生命周期，可以从地权变化的角度来加以描述。近代以降，中国由农业社会开始向工商社会转型，大陆法系之不动产制度、苏俄之土地革命法令先后传入，地权制度的变革既为法律近代化的重要内容，又成为法律近代化成败之关键。

正是基于土地制度于民生保养、社会治乱、国家盛衰的影响而言，杨士泰博士所著《清末民国地权制度变迁研究》，其选题可谓执得中国近代法律史研究之要领。更为难能可贵的是，杨士泰博士自2005年以来，孜孜以求，专注于清末民国地权制度的研究，其著作有两个方面最值得称道。其一，作者在资料收集和史实考证方面着力颇多，初步建构了一个史料系统，作者收集、梳理了清末以来各种重要的社会调查与统计数据，除了清末民事习惯调查中的土地惯例以外，还包括民国政府内务部所做的

《土地与人口》调查，司法部所做的《民事统计年报》，统计局所做的《中国土地问题之统计分析》等。作者在翔实的资料中阐释清末民国以来土地制度的变迁，其客观性令人信服。其二，作者立基于近代经济史、社会史、法律史之上，以制度变迁为主线索，综采近代之土地立法思想、外国立法例、政府之立法政策以及社会各阶层之地权要求，在整体史中分析土地制度之得失，具有一定程度的说服力。

作者所论虽为过往之近代史，然而清末民国时期土地政策之失败、土地立法之失效、民众权利之失落，所导致的秩序倾覆，可谓教训深痛，作者之立意可谓深远。促读所得，略述一二感言，以为序。

张生

庚寅清明于育新蜗居

目 录

导 论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 既有研究成果	(3)
三 本书研究的相关几个问题	(9)
第一章 从古代到近代:中西地权制度概要	(19)
第一节 西方国家古代地权制度与近代变化	(19)
一 西方传统地权制度	(19)
二 西方国家近代地权制度的变化	(24)
第二节 中国传统地权制度沿革及近代地权制度	
面临的问题	(28)
一 中国传统地权制度的沿革	(28)
二 中国传统地权制度是当时社会各种	
问题的总根源	(31)
三 中国近代地权制度需要解决的主要问题	(35)
第二章 清末:近代地权制度之发轫与微变	
(1901—1911年)	(38)
第一节 西学东渐:清末地权制度变化之思想先导	(39)
一 由传统向近代的迈进:清末土地思想的	
变化和发展	(39)

二	西法东渐:土地相关法学的输入和传播	(45)
第二节	不变与微变:清末地权制度之规范分析	(50)
一	地权制度变化的机遇:清末修律	(50)
二	承袭与微变:从《大清律例》到《大清 现行刑律》	(52)
三	从传统到近代的转变:《大清民律草案》	(66)
第三节	在痛苦中挣扎:清末地权制度运作 实态分析	(84)
一	传统中闪现近代星火:清末地权制度运作的 个案分析	(84)
二	清末地权制度状况寻源:社会层面的剖析	(92)

第三章 民国北京政府:地权制度之剧变与延承

	(1912—1928年)	(106)
第一节	竞流与西学:北京政府时期地权制度的 学理环境	(107)
一	百舸争流:各派地权思想的兴起和差异	(107)
二	西学如潮:北京政府时期的土地法学	(113)
第二节	缺位与填充:以大理院判例为主的地权制度 法律体系	(118)
一	并不系统的突破:制定法	(119)
二	传统习惯的准成文化:习惯法	(131)
三	制定法残缺下的广泛运用:条理	(142)
四	准法律体系:大理院判例	(145)
第三节	变与不变:地权制度之规范分析	(149)
一	照搬与微调:北京政府时期的地权体系	(149)
二	传统的剧变:土地所有权	(151)

三	西方话语下的传统内容:土地上之他物权	····· (157)
四	西制中用:土地权利证书制度	····· (169)
第四节	地权状况恶化与法制虚无:地权制度运作	
	实态分析	····· (171)
一	西法与中国传统的碰撞:土地纠纷解决方式的个案	分析 ····· (171)
二	土地私有化与所有权的强化:地权状况	恶化 ····· (184)
三	北京政府地权制度变化寻源:社会层面	的剖析 ····· (189)

第四章 南京国民政府:地权制度之确立与悬置

(1927—1949年) ····· (201)

第一节	思想争锋,法学繁荣:地权制度之学理渊源	·· (202)
一	各派争锋:南京政府时期的地权思想	····· (202)
二	繁荣与缺陷共存:南京政府时期国统区的	土地学研究 ····· (211)
第二节	制定法为主导:南京政府的地权制度	
	法律体系	····· (214)
一	党治下的法制:南京政府的立法体制	····· (214)
二	法典化与系统化:地权制度之法律体系	····· (220)
第三节	私有化与社会化的交织:南京政府	
	地权制度	····· (239)
一	反复探索后的定型:土地权利体系	····· (239)
二	私有制的确认与社会化的发展:土地	所有权 ····· (241)
三	精简与中西交融:土地上之他物权	····· (256)

第四节	地权状况的进一步恶化与法制的无济：	
	地权制度运作实态剖析	(260)
一	传承与进化：南京政府地权审判实例	(260)
二	努力但无效：南京政府的土地改革实践 及结果	(267)
三	进一步恶化：南京政府时期地权整体 状况	(269)
四	南京政府地权制度变化寻源：社会层面 的分析	(275)
第五章	清末民国地权制度变化之总结与反思	(296)
一	清末民国地权法律制度变化之趋势与特点	(296)
二	地权制度移植受中国社会环境严重制约 ...	(304)
三	地权制度中对民生和公平、效率的忽视	(314)
参考文献	(323)
附 录	(344)
附录一	民国北京政府时期有关土地法制之论著 ...	(344)
附录二	民国北京政府历届首脑概况及其占 地情况	(346)
附录三	南京国民政府时期的土地法学著作	(350)
附录四	南京国民政府时期有关土地问题的论文 ...	(353)
附录五	南京国民政府制定的土地法律法规	(361)
附录六	南京国民政府参与《民法典》和 《土地法》的立法者概况	(365)
后 记	(374)

导 论

一 研究缘起

转眼间，21 世纪已逝去了一个年代，中国在过去的 60 年里经济大发展、社会跨越式进步、国人为之欣慰、振奋，国外友人也为之喝彩。但一系列发展中的问题却引起了人们深深的忧虑，其中土地问题无疑最具基础性。中国虽然国土面积广阔，但相对于占世界 19.1% 的人口而言，耕地却少得可怜，只占世界耕地面积的 7%。不但如此，据统计，1999 年到 2007 年，我国耕地面积净减少 1.18 亿亩^①，平均每年减少千万亩。伴随耕地面积减少同时发生的是土地权利人的权利被侵犯、农村土地流转不能自由进行、土地零碎分割、土地利用不经济等问题。这些尖锐的现实问题越来越受到关注，也越来越紧迫。如果不及时解决，势必会严重影响我国经济社会发展的进程与和谐社会的构建。

历史是一面镜子。我们解决现实问题，就有必要回顾、研究历史问题，以期能从中得到启发，避免走弯路。其实，中国历史

^① 胡存智、王广华：《中国国土资源统计年鉴 2007》，地质出版社 2007 年版，第 18—19 页。

上，土地问题一直是困扰社会发展的一个大问题。其突出表现是许多大型农民起义都与土地问题有关，这从他们提出的口号即能看出：唐末黄巢起义的“天补均平”；宋朝王小波、李顺起义的“吾疾贫富不均，今为汝等均之”；钟相、杨么起义的“等贵贱，均贫富”；元末红巾军起义的“摧富益贫”；明末李自成起义的“均田免粮”；清末太平天国运动的“天下人田，天下人同耕”等。此外孙中山也提出“平均地权”、“耕者有其田”的口号，中国共产党更是以土地革命作为中心任务。这些充分说明，中国历次社会动荡多数都与土地问题有关，而地权分配不均则是影响中国社会发展的主要因素。

近代中国是吸纳西方文化、制度，中西融合的时期。大量西方文明被引入、搬用，其中，西方法律制度被奉为神圣而顶礼膜拜。但近代中国的土地问题不但没有因之走出困境，反而愈演愈烈，甚至成为中国革命的核心问题和动因。按说，清末到民国南京政府时期，是中国社会自然经济逐渐解体，近代商业和工业逐渐发展的时期，那么自由、平等、法制理应成为这一经济变化的顺理成章的结果。尤其是南京国民政府初期（抗战前），历经长年战乱及列强欺凌之苦的国民和当政者那种急迫发展国家经济、富国强兵、快速实现国家工业化的愿望甚为强烈。而且，孙中山先生早就提出了“平均地权”、“耕者有其田”的主张，蒋介石等当权者也多次强调土地问题的重要性，并决心解决之，而且还制定了一系列土地法律。可是，为什么结果却事与愿违呢？这不得不引起人们更深层的思考？难道法制、权利在中国不该提倡和引进吗？难道中国就走不出那个困扰我们几千年的土地周期律吗？

这些问题驱使着我要对近代中国地权制度变迁整体全貌有一个更准确的把握，去进行寻根探源式的考查和研究，揭示清末民

国期间地权制度的变化轨迹，探索它受到的影响和制约因素以及这种变化与中国传统土地制度、西方地权制度的关联如何，得失何在，它对中国社会的影响又怎样。如此做，不但能使我们对近代中国摆脱土地制度传统窠臼的努力有一个比较深刻的了解，而且更重要的是，对我国当前土地法制建设、土地问题的解决，乃至对于时下备受关注的民生问题及和谐社会建设，也有重要的参考和借鉴作用。

二 既有研究成果

对近代中国土地制度的研究，主要是在史学界和法学界。史学界分为制度史、经济史、社会史及思想史几个层面。法学界则主要是在法律史学科中进行。

（一）史学界的研究状况

史学界对土地制度的研究，自古就有，而且一直没有停止过。如汉唐的“限田”、“均田”思想，宋明时期恢复“井田制”的议论，清代，仅以《清经世文编》为例，就辑录有《垦田均田》、《限田论》、《授田论》、《方田论》、《清丈论》、《圈占记》等议论，可谓学术渊源很是深远。不过这些研究，由于历史时代所限，内容局限于中国古代各朝土地政策，也没有超出“限田”、“均田”等传统窠臼，不足为本文所论。

对土地制度的研究发生转型，是在 19 世纪末，以梁启超、孙中山等为代表提出的与近代资本主义发展相关的土地思想和理论。成果大规模出现，是到 20 世纪三四十年代，这一时期可谓土地问题研究的第一个高峰。此时的研究，不以古代土地制度为

唯一对象，而更关注于现实问题。方法上，也不囿于“均田”、“限田”论，而多引用近代经济学、制度学等研究方法。重要著作有章植《土地经济学》（黎明书局 1930 年版）、潘础基《中国土地政策》（黎明书局 1930 年版）、郑学稼《地租论》（黎明书局 1932 年版）、陈登原《中国土地制度》（商务印书馆 1932 年版）、[日]长野郎《中国土地制度研究》（新生明书局 1933 年版）、邹枋《中国土地经济论》（上海大东书局 1933 年版）、吴文晖《中国土地问题及其对策》（商务印书馆 1947 年版），等等。这些研究，是当时农村凋敝、土地问题尖锐、阶级斗争异常激烈的社会现实的产物。因此，他们在内容上除关涉上述经济学、制度学外，多与孙中山的平均地权理论和中国共产党的土地革命理论有关，具有较浓的政治色彩。

新中国成立后，20 世纪 50 年代，是土地问题研究的又一个高峰。此时的研究，中心是对中国封建社会土地所有制性质的讨论或争论，被时人称为史学研究中的“五朵金花”之一。虽然研究范围限于古代土地制度，而且有很强的政治背景，但一些研究方法很值得学习。他们有的注重宏观阐发、有的专擅实证、有的爬梳文献、有的则深入田野调查研究。其成果由三联书店集结成《中国历代土地制度问题讨论集》（三联书店 1957 年版）、《中国封建社会土地所有制形式问题讨论集》（上、下）（三联书店 1962 年版）。

改革开放后，是土地制度研究的第三个高峰。此间，对近代中国土地制度的研究从无到有，渐成规模。研究主要在政治制度史领域、经济史领域和社会史领域。

政治制度史领域中对近代土地问题有系统研究的当属郭德宏和金德群两位教授，此外，成汉昌教授的研究也可称道。郭德宏

教授的力作《中国近现代农民土地问题研究》^①，在介绍了旧中国农村的基本状况后，论述了孙中山及国民党的土地主张与土地改革，共产党及毛泽东、刘少奇等人的土地改革和土地主张，最后对近代土地改革中的土地公有、平分土地等政策的理论问题及可行性进行了探讨。金德群教授所著《民国时期农村土地问题》^②，共有18个专题，是其历年研究成果的论文集，内容涉及北洋政府时期的农村土地状况、民国时期土地所有与使用问题、孙中山晚年扶助农民的思想、共产党的土地改革问题等。因为是论文集，所以存在着不系统的缺点，但观点独到。金德群教授主编的《中国国民党土地政策研究（1905—1949）》^③，在回顾了中国土地问题的历史后，分章介绍了孙中山的平均地权纲领、国民革命时期的土地纲领、十年内战时的土地法规、抗日战争时期的土地政策、抗战胜利后的土地改革方案，最后对国民党土地政策进行了反思，较为全面。成汉昌教授著有《中国土地制度与土地改革：20世纪前半期》^④，该书共分三编，第一编介绍土地的基本制度、土地与人口、土地的所有制、租佃制度、雇佣制度、土地制度与高利贷、商业资本及赋税等的关系；第二编介绍国民党的土地理论与土地政策及实践；第三编介绍中国共产党的土地理论与实践问题。对南京国民政府的土地制度进行过研究的还有台湾学者王松山，其著作《三民主义土地制度之研究》^⑤，回顾了中国历史上的各种土地制度，叙述了孙中山三民主义土地制度

① 郭德宏：《中国近现代农民土地问题研究》，青岛出版社1993年版。

② 金德群：《民国时期农村土地问题》，红旗出版社1994年版。

③ 金德群主编：《中国国民党土地政策研究》，海洋出版社1991年版。

④ 成汉昌：《中国土地制度与土地改革：20世纪前半期》，中国档案出版社1994年版。

⑤ 王松山：《三民主义土地制度之研究》，台湾正中书局1985年版。

的内容，介绍了南京政府时期及迁台后土地改革与土地立法的各项实践，落脚于现阶段（台湾地区）土地制度的检讨与改进，并对“光复”大陆后土地问题的解决提出了设想。

经济史及社会史领域对土地问题的研究，并不像制度史那样就国家整体的土地制度进行全方位的描写与阐述，而是选择一定区域，进行局部细致的研究。大多研究者以华北、江南地区为对象，将地权问题与百姓生活、农村经济及基层政权结合起来。此方面，国外学者开其先河，如美国学者黄宗智的著作《华北的小农经济与社会变迁》^①、《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》^②，杜赞奇所著《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》。费正清主编的《剑桥中华民国史》中也有部分内容涉及民国土地问题。日本学者的研究则主要关注中国古代土地问题，如仁井田陞所著《中国法制史研究》^③。继仁井先生之后，滋贺秀三、寺田浩明、岸本美绪、夫马进等也对中国土地制度进行了研究，他们的工作特别注重土地契约的收藏与整理，并运用社会学、人类学及其他学科的理论，多学科综合进行分析探讨。

受国外学者的影响，近年来国内一些年轻学者也运用多学科交叉的方法来研究近代土地问题。突出代表为张佩国先生，他的两部著作影响较大：《近代江南乡村地权的历史人类学研究》^④、《地权分配·农家经济·村落社区——1900—1945年的山东农村》^⑤，以地权问题为中心，剖析了近代山东、江南的地权分配、

① 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局1986年版。

② 黄宗智：《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》，中华书局2000年版。

③ [日]仁井田陞：《中国法制史研究》，东京大学出版会1960年版。

④ 张佩国：《近代江南乡村地权的历史人类学研究》，上海人民出版社2002年版。

⑤ 张佩国：《地权分配·农家经济·村落社区——1900—1945年的山东农村》，齐鲁书社2000年版。

土地经营和农民生活，将民国土地问题的研究向纵深发展。此外，还有马学强所著《从传统到近代：江南城镇土地产权制度研究》^①，其研究对象为土地产权，有法学味道，但从其研究方法和内容来看，史学的成分相对较多，尤可称叹的是其史料搜集整理之深功。

另外，思想史界也对土地问题有所关注，其中很值一提的是钟祥财教授所著《中国土地思想史稿》^②。该书通览了中国古今历代学人及政治家的著作，将历代有所建树的土地思想分别进行了总结、分析、比较、评价，该著可谓场面宏大、史料丰富、理论深邃、评论中肯，令人叹服。其中关于近代土地思想家的论述和分析对本书有很大启发。

除了上述研究土地问题的历史学专著外，论文方面，陈廷煊、郑庆平、段本洛、李静等对近代土地租佃关系问题，王方中、叶美兰对地价问题，史建云对华北土地买卖问题有一定的研究，乌廷玉、向达之等人则关注局部地区的租佃与田赋问题。

（二）法律史学界的研究状况

蒲坚先生所主编的《中国历代土地资源法制研究》^③是第一部关于中国土地法制的通史性著作，洋洋 63 万言。书中对清末土地法制，主要是《大清民律草案》，以“尝试建立近代土地资源法制体系”为题，用了 700 多字给予介绍，而对于民国土地法制，则用了一章的篇幅加以研究，该部分撰写者为赵晓耕教授与何莉萍博士，大约 6 万字，比较全面地叙述了南京临时政府、

① 马学强：《从传统到近代：江南城镇土地产权制度研究》，上海社会科学院出版社 2002 年版。

② 钟祥财：《中国土地思想史稿》，上海社会科学院出版社 1995 年版。

③ 蒲坚主编：《中国历代土地资源法制研究》，北京大学出版社 2006 年版。

北洋政府及南京国民政府的土地问题、土地管理、土地立法等内容，并对三个时期的土地管理和立法的经验教训进行了分析。此项研究，除提供了民国期间土地立法的基本线索外，还提纲挈领地分析了各个时期土地法制的经验教训，见解独到，分析也很中肯，给人以启发。

朱勇教授主编的《中国民法近代化研究》^①是中国近代民法研究的一部力作，其中《物权法的近代化》一节，约5.5万字，主要是对不动产物权近代化的研究，也是该文重笔之处。该文主要探讨了物权制度近代化的内涵及条件，物权制度近代化的动因、法典化之路、判例化之路，以及物权制度近代化的得失评判。结构严谨，思路清晰，语言精当，颇显研究功力，评价客观也是其可大加赞赏之处。而且，它也是笔者所见的唯一研究物权法制近代化的文章。

台湾法史学者潘维和著有《中国近代民法史》^②，大陆学者叶孝信主编的《中国民法史》^③、张晋藩主编的《中国民法通史》^④及孔庆明主编的《中国民法史》^⑤等几部民法通史类著作，也涉及不动产物权的研究，与地权相关。相较之下，张晋藩先生的《中国民法通史》内容比较充实。张晋藩先生总主编，朱勇教授任主编的《中国法制通史》第九卷清末民国部分，通述了从清末到民国南京国民政府时期的法制发展，其中各阶段的民事法方面对物权立法有所评述，观点公允，与土地法制相关者，可资借鉴。

-
- ① 朱勇主编：《中国民法近代化研究》，中国政法大学出版社2006年版。
 - ② 潘维和：《中国近代民法史》，台湾汉林出版社1982年版。
 - ③ 叶孝信主编：《中国民法史》，上海人民出版社1993年版。
 - ④ 张晋藩主编：《中国民法通史》，福建人民出版社2003年版。
 - ⑤ 孔庆明主编：《中国民法史》，吉林人民出版社1996年版。