



中国历代土地资源 法制研究

(修订版)

蒲坚◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



中国历代土地资源 法制研究

（修订版）

张蒲
积坚
◎主
◎副
主
编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国历代土地资源法制研究/蒲坚主编. —2 版(修订本). —北京:北京大学出版社, 2011. 10

ISBN 978-7-301-19604-5

I. ①中… II. ①蒲… III. ①土地资源-法制史-研究-中国 IV. ①D922.302

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 200609 号

书 名: 中国历代土地资源法制研究(修订版)

著作责任者: 蒲 坚 主编 张 积 副主编

责任编辑: 李 铎

标准书号: ISBN 978-7-301-19604-5/D·2950

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 30.75 印张 635 千字

2006 年 1 月第 1 版

2011 年 10 月第 2 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

修 订 说 明

《中国历代土地资源法制研究》一书,由北京大学出版社于2006年出版。此书上市不久就告脱售,常有学友因购买不到而向我索取,我无以为报。把此情况反映给出版社,经出版社研究后,同意修订再版。

这次修订分别由各位作者重新审阅原书后,有的做了修改和补充,有的纠正了原来印刷中出现的错讹,从而使本书的质量进一步提高。

由于本书出版至今已有五年,个别作者有的工作变动,有的职称已经晋升,需要重新在此说明。如柴荣已晋升为教授,第五章的修订主要由她负责。马志冰教授的研究生贾雅坤参加了第七章明代部分的修订,并提出一些补充意见。清代部分主要由杨柳负责修订。原来赵晓耕教授的博士生何莉萍前年已经毕业到广州大学任教,现为副教授,第九章的修订主要由她负责。此外,在第一版的说明中,将第六章的作者卞修全误写为卞修权,应予更正,并致歉意。

蒲 坚

2011年6月20日

说 明

本书是国家国土资源部的科研项目。在本书立项时和撰写过程中,法规司甘藏春司长提出许多具体指示和要求,并指定由我担任本书主编,负责组织和指导这项工作。我邀请北京大学新闻与传播学院张积博士担任副主编,协助我完成这项任务,并撰写第一、二章。中国人民大学法学院赵晓耕教授与博士生柴荣(现为北京师范大学法律系副教授)共同撰写第五章,同时与博士生何莉萍共同撰写第九章。中国政法大学马志冰教授撰写第七章,同时与硕士生杨柳共同撰写第八章。北京语言大学杨翠微副教授撰写第三章。中国政法大学郑显文副教授和卞修全副教授分别撰写第四章、第六章(马志冰参加第六章的修改)。

待各部分书稿陆续送来,我看后提出意见,又反复修改几次。今年三月修改稿收齐后,先由副主编审阅统稿,并编排目录,最后由主编审阅定稿。

本书未采用教科书的形式,也与以往中国土地制度史的论著只讲历代土地制度不同,而是把土地制度从国家对土地资源管理方面按历史时期划分为九章,根据每个历史时期土地资源管理的实际情况,探讨国家对公、私土地资源管理的措施、机构的设置与职权,土地资源管理法律关系的调整,以及对破坏土地资源管理行为的惩罚。同时,对每一历史时期国家对土地资源管理的得失加以总结,以期为我国现代土地资源管理提供历史借鉴。由于我们在这方面的史识和史才有限,理论水平亦不高,书中可能存在某些缺点甚至错误,敬祈读者批评指正。

蒲 坚

2005 年 4 月 6 日

CONTENTS 目 录

绪论	1
一、我国古代私有土地的出现与发展	1
二、秦汉以降“公”、“私”土地所有制并存,而且延续到近现代	4
三、土地资源管理机构的设置与职能发展变化概述	7
四、余论与启示	10
第一章 夏商周时期的土地法制	14
第一节 夏商周时期的社会经济状况	14
一、夏代社会经济状况	14
二、商代社会经济状况	16
三、周代社会经济状况	17
第二节 夏商周时期的土地资源管理机构	20
一、夏商西周的土地资源管理机构	20
二、春秋战国的土地资源管理机构	26
三、先秦时期土地管理的特点	26
第三节 商周时期基本的土地立法	28
一、商与西周的土地国有制立法	28
二、春秋郑国的土地立法	30
三、春秋鲁国的“初税亩”	31
四、战国商鞅的土地变法	32
五、秦武王与嬴政的土地立法	33
第四节 夏商周时期的土地占有方式与经营方式	36
一、井田制	36
二、授田制	38
三、爰田制	40

四、私田制	41
第五节 周代自然资源的法律保护	43
一、土地资源保护	43
二、山林资源保护	45
三、川泽资源保护	46
第六节 夏商周时期土地国有制实践的基本经验	47
一、注意土地立法,按照法律规范进行管理	47
二、健全管理机构,强化农官职能	48
三、发挥农官的专业特长,加强农业技术指导	48
四、总结农业实践,发展农学理论	49
第二章 秦汉时期的土地法制	50
第一节 秦汉时期的社会经济状况	50
一、秦代的社会经济状况	50
二、西汉的社会经济状况	52
三、东汉的社会经济状况	54
第二节 秦汉时期土地资源的管理机构与管理方式	57
一、管理机构	57
二、管理方式	60
第三节 秦汉时期的土地资源立法	64
一、立法形式	64
二、立法内容	66
三、秦代的《田律》	67
四、汉代的《田律》与《户律》	70
第四节 秦汉时期的土地占有形态	75
一、公田	75
二、私田	77
第五节 秦汉时期的土地分配方式与经营方式	80
一、授田制	81
二、赐田与赋田制	84
三、假田制	86

四、屯田制	88
第六节 秦汉时期的土地立法经验与土地管理经验	90
一、土地立法经验	91
二、土地管理经验	92
第三章 魏晋南北朝时期的土地法制	96
第一节 魏晋南北朝时期的屯田制	97
一、三国时期的屯田制	97
二、曹魏的屯田制	99
三、西晋的屯田制	102
四、东晋南朝的屯田制	103
五、十六国时期的屯田制	104
六、北朝的屯田制	105
第二节 三国西晋时期的土地法制	107
一、三国及西晋初对地主土地私有权的管理	107
二、三国及西晋前期对自耕农小土地所有权的管理	111
三、西晋的占田制、课田制、户调制和荫客制	113
四、魏晋时期对土地所有权的保护	118
第三节 东晋南朝土地所有制的形式及其管理	120
一、东晋南朝大土地私有权的极度膨胀与立法限制	121
二、东晋南朝维护自耕农小土地所有权的立法	126
三、土断:东晋南朝特有的土地资源管理制度	129
四、两晋南朝国有土地资源的其他管理形式	130
五、魏晋南北朝寺院土地所有权及其管理	132
第四节 北朝的均田制及其他国有土地资源的管理	134
一、北魏的计口授田制	134
二、北魏前期国有牧场的经营管理	137
三、北朝后期的均田制	138
四、东魏北齐和西魏北周的均田制	146
五、十六国、北朝前期对土地所有权的保护	150
第五节 魏晋南北朝土地资源管理的启示	153

一、必须满足农民基本的土地要求	153
二、加强中央集权,有利于土地资源立法的实施	155
三、皇权与吏治的腐败,难以实施良好的土地资源立法	157
第四章 隋唐五代时期的土地法制	161
第一节 隋唐五代时期土地所有权形式与法律保护	161
一、土地所有权形式及其变化	161
二、政府对土地所有权的法律保护	172
第二节 隋唐五代时期对土地的耕垦、清丈与法律调整	176
一、土地耕垦法令的颁布实施	176
二、对于土地耕垦管理的调整	180
三、对土地的清丈与户口田产簿籍的编制	182
四、隋唐五代时期封建政府对于违反土地法的惩罚措施	185
第三节 隋唐五代对于土地买卖、租赁和继承的法律规定	187
一、关于土地买卖的法律规定	187
二、关于土地租赁的法律规定	193
三、土地继承的法律规定	199
第四节 隋唐五代时期的均田法以及赋税立法	202
一、隋唐时期的均田法	202
二、赋税立法	210
第五节 隋唐五代时期的土地管理机关与管理体制	215
一、土地行政管理体制	215
第六节 隋唐五代时期关于土地管理及其法制建设的得失	219
一、土地管理及其法制建设的经验	219
二、土地管理及其法制建设的教训	222
第五章 两宋土地法律制度	225
第一节 两宋的土地管理机构及职能	226
一、中央土地管理机构	226
二、地方土地管理机构	230
三、不常置的土地管理机构	233

第二节 宋代土地所有权的法律调整	234
一、私人土地所有制	234
二、土地国有制	237
三、寺院土地所有制	242
四、对公私土地所有权的法律保护	244
第三节 宋代的田赋管理制度	246
一、宋初两税法	246
二、方田均税法	247
三、青苗法	248
四、南宋经界法	249
第四节 宋代土地租佃制度	249
一、租佃制的种类——官田租佃制与私田租佃制	250
二、地租的形态	251
三、铲佃与永佃权	255
四、租佃关系的多层次化——“二地主”的出现	257
第五节 宋代土地交易法律制度	260
一、灵活复杂的田土交易方式	260
二、田土交易的法定程序	263
三、田土交易的实质要件	269
第六节 宋代的土地兼并问题	272
一、土地兼并兴盛的原因	272
二、土地兼并的发展状况	274
三、“摧制兼并”的失败	276
第七节 宋代土地管理法制的得失	277
一、两宋土地管理法制的正面经验	277
二、两宋土地法制的失败教训	283
第六章 辽金元土地法制	286
第一节 辽金土地法制	286
一、辽代土地法制概况	286
二、金代土地法制概况	290

三、辽金土地法制建设的意义	298
第二节 元朝土地法制	299
一、土地所有权的变化	300
二、垦荒与屯田制度	314
三、土地经营方式	319
四、土地管理机构	324
五、元朝土地法制建设的意义	326
第七章 明朝土地法制	329
第一节 土地所有权形式与法律保护	329
一、土地所有权形式及其变化	329
二、土地所有权的法律保护	332
第二节 土地耕垦管理与法律调整	337
一、垦田法令的颁布实施	338
二、土地耕垦管理的法律调整	342
第三节 土地清丈核查与管理控制	344
一、核田法的实施与户口田产簿籍的编制	344
二、土地清丈核查的管理控制	347
第四节 屯田法的颁布实施与管理控制	350
一、军屯法的实施	351
二、民屯法的推行	356
三、商屯法的创立	356
四、屯田法的管理控制	358
第五节 土地管理机关与管理体制	361
一、中央土地管理机关	361
二、地方土地管理机关	362
第六节 明朝土地资源管理及其法制建设的意义	363
一、积极开发利用和合理配置土地资源,打击非法侵占 土地资源的违法犯罪行为	364
二、重新确认和依法保护土地产权关系,严惩侵犯土地 所有权的违法犯罪行为	368

三、认真开展土地资源的清丈核查,加强土地资源的 管理控制	370
第八章 清朝土地法制	374
第一节 土地所有权形式与法律保护	374
一、土地所有权形式	375
二、土地所有权的法律保护	377
第二节 圈地法的颁行与法律调整	381
一、入关前的“计丁授田”法	382
二、入关后的圈地法	382
三、投充制度	386
四、圈地法的社会弊端	387
第三节 土地耕垦管理与法律调整	388
一、顺治、康熙时期的垦田法	389
二、雍正、乾隆时期的垦田法	393
第四节 更名田法的颁布实施	395
一、更名田的来源	395
二、清初对明朝藩田的政策	397
三、更名田法的颁行	399
第五节 清末土地法律制度的变化	400
一、《大清民律草案》的制订	401
二、《大清民律草案》的土地立法内容	403
三、其他土地立法内容	406
第六节 土地管理机关与管理体制	407
一、中央土地管理机关	407
二、地方土地管理机关	409
三、掌辖旗务的八旗都统衙门	410
四、土地管理体制	410
第七节 清朝土地资源管理及其法制建设的意义	413
一、土地资源管理及其法制建设,必须遵循社会发展的 客观规律	413

二、积极开发和有效利用土地资源,严惩破坏垦荒生产的 违法犯罪行为	414
三、重新调整和依法保护土地产权关系,严惩土地资源 方面的违法侵权行为	417
四、加强土地资源的管理控制,严惩破坏土地资源管理的 违法犯罪行为	419
五、尝试建立近代土地资源法制体系	419
第九章 民国时期的土地法律制度	421
第一节 民国时期土地问题产生的社会背景	421
第二节 民国时期土地资源管理机关的设置及职责	423
一、土地管理机关的设置和职责	423
二、其他土地资源管理机关的设置和职责	426
三、垦殖机关	428
第三节 民国时期的土地管理措施	430
一、南京临时政府时期的土地管理措施	430
二、北京政府时期的土地管理措施	432
三、南京国民政府时期的土地管理措施	433
第四节 民国时期的土地立法	443
一、南京临时政府的土地立法	444
二、北京政府的土地立法	445
三、南京国民政府的土地立法	451
第五节 民国时期的土地问题及对策	457
一、土地分配问题:地权分配不均、租佃制度不良	457
二、土地的利用和经营问题:土地利用的分散和贫乏	460
三、土地问题的解决对策	461
第六节 违反土地管理法的法律责任	462
一、违反地籍整理的法律责任	463
二、违反土地税征收的法律责任	464
三、违反土地承垦的法律责任	464
四、违反土地使用管理的法律责任	465

第七节 土地管理和立法的经验和教训	466
一、南京临时政府时期的经验和教训	467
二、北京政府时期的经验和教训	467
三、南京国民政府时期的经验和教训	467

绪 论

中国历代土地法制是中国法制史学科研究的内容之一。中国法制史教材一般把土地法律制度放在民事立法中,主要介绍历代土地所有权的法律关系,如土地所有权的归属,私人对土地所有权的取得、转让、赠与、买卖、继承,以及国家对公私土地所有权的保护等法律关系。而史学界有关土地制度问题的学术研究和我国土地制度史的论著,主要是从土地所有制方面探讨社会经济基础的性质。

但是,一个国家与土地制度相关的法律关系,绝非仅限于土地所有权问题,从土地自身的社会功能看,土地首先是一个国家所拥有并赖以存在的重要自然资源,它同江河、湖泊、海洋、森林、草原、山川等自然资源一样,应该纳入土地法律制度之内,由国家宏观调控、合理使用。因此,我们将放开中国历代土地法制研究的视野,按照土地资源自身的特点,结合我国社会不同时期的具体情况,对公、私土地所有权的法律调整与保护,土地管理机构的设置与职能,地租与地税,土地资源的利用与控制,以及对非法侵占和破坏土地资源行为的惩罚,土地资源与其他自然资源的关系,土地资源管理的得失与意义等进行考察。这样,便涉及民法和行政法两个部门法的内容。

现在先谈谈我国古代土地所有权问题,因为过去史学界有学者否认我国古代存在私有土地,并进行过热烈的讨论。应该指出,我们这里不是单纯地讨论土地所有权的性质,而是结合对土地资源管理来谈土地所有权问题。

一、我国古代私有土地的出现与发展

从史书记载来看,我们的先人早在原始公社时期,就已懂得利用土地种植谷物解决衣食问题。随着生产的发展,并以生产的谷物用来在部落之间进行交换,人们开始直观地看到土地的社会功能。土地作为生产手段的价值逐渐被人们所认识,从而部落首领以氏族长的身份,逐渐掌握了土地的支配权,并在部落之间为了争夺土地而不断发生战争。

进入文明社会以后,随着国家的出现,部落首领随之成为国王,成为家、国一致的最高统治者和全国最高土地所有者,原来氏族公社土地公有制,直接演变为国有制,或称“王有制”。夏商周时期,“溥天之下,莫非王土”^①的局面,就是这样形成的。这一时期,国王利用手中的权力把土地和连同土地上的劳动者,封赏给诸侯和臣属,《诗经》中

^① 《诗·小雅·北山》。

说:“锡(赐)之山川,土田附庸”^①,“受民受疆土”^②。诸侯和臣属对受封土地只有占有、使用和收益权而无处分权。不许买卖、赠予,法律规定“田里不鬻”^③。诸侯和臣属对周王的法令如有违失,周王则“削以地”,把封赐的土地收回。这种现象,到西周中后期开始发生变化,在某些贵族之间已经出现用土地作为交换的内容,转移土地所有权,把原来祖先受封的土地转移到别人手里。近年出土的《卫盂》铭文记载:西周恭王三年,矩伯需要觐璋一枚,便到名叫“卫”的司裘那里“以田十田”作交换。同时又“舍三田”买回赤色虎皮两张和鹿皮饰两件。这两笔交易,是裘卫当着政府官员的面受田的,可见矩伯原有的土地已转移到裘卫的手里,表明开始出现土地私有。

上述情况,到春秋战国时期,铁制农具的使用和牛耕的出现,为人们开垦荒地提供了有利条件。各诸侯国为扩大自己的经济实力,不断辟荒拓土,促进私有土地的发展。随之原来以血缘关系为纽带的宗法制度逐渐松弛,从而出现了礼崩乐坏,政权下移,王权旁落,受封诸侯各自形成独立的王国,与周天子分庭抗礼的局面。

春秋时期,各诸侯国的执政者,在其统治的范围内,对不断出现的私有土地开始采取措施进行管理,以保障国家从中受益。齐国在桓公元年(前685年)实行“相地而衰征”,根据土地不同条件征收相应的赋税。鲁国在宣公十五年(前594年)开始“初税亩”。《公羊传》云:“初税亩何?履亩而税也。”这是鲁国按亩征收赋税的开始。楚国在康王十二年(前548年)下令“书土田”,“量入修赋”。进行土地登记,按照收成多少缴纳赋税。郑国在定公二年(前528年)“作丘赋”,以“丘”为单位出兵赋若干。这些措施,标志着我国古代土地私有已经法制化,国家承认土地私有权,并且开始向土地拥有者征收田赋(税)作为国家的财政收入,反映了国家对私有土地的管理职能。

战国时期,各诸侯国为了在兼并战争中获胜,解决军需民食,进一步加强土地管理,采取各种措施提高土地利用效率,增加粮食生产,提出“国以民为本,民以食为天”,突出了土地资源在国计民生中的重要作用。魏国在文侯时期,任用李悝为相,进行变法改革,号召要“尽地力之教”,鼓励人们开垦荒地和提高土地的单位面积产量。秦国在孝公时,任用商鞅为相,进行变法改革,为了增加农业生产,制定“重本抑末”政策,规定“僇力本业(农业),耕织致粟帛多者,复其身。事末利及怠而贫者,举以为收孥”^④。从积极和消极两方面推动农业产量的提高。同时,法律规定“为田开阡陌封疆”^⑤,即废除原有井田制纵横交错的阡陌,重新按现有公、私土地所有权的范围建封为界。“封”是作为土地所有权的标界,是长四尺、高四尺的土台。田界除了以封为标界外,封与封之间还有高一尺、下宽二尺的“埒”相连,使各户所占有的土地界限很明确。^⑥ 这些情况,

① 《诗·鲁颂·閟宫》。

② 《大盂鼎》铭文。

③ 《礼记·王制》。

④ 《史记》卷六十八《商君列传》。

⑤ 同上。

⑥ 于豪亮:《释青川秦墓竹简》,载《文物》1982年第1期。

反映了对土地所有权的重视,而且法律对土地所有权加以保护。《秦简·法律答问》记载,凡私自移动作为田界标志的“封”,便构成“盗徙封”罪。对侵犯土地所有权者,要处以“赎耐”的刑罚。秦统一六国后,于始皇三十一年(前216年)颁布“使黔首自实田”^①的法令。按照这个法令,人们要向政府据实登记所占有田地的数量,政府承认其土地所有权。这是秦王朝在全国范围内推行并确认土地私有权的法令,进一步促进了土地私有制的发展。

自秦以后,长达二千年的封建社会,一直存在着“官(公)田”和“私田”两种不同性质的土地所有权,两者虽然都以土地作为所有权的客体,但是所有权的主体则不同,官田的土地所有权属于国家,私田的土地所有权属个人或家族。由于所有权主体不同,从而由土地产生的收益归属也不同,前者的收益归国家,后者的收益归土地所有权人。国家对两种不同性质的土地所采取的管理方式也不同。从史书记载来看,大致是:

历代王朝对国有土地的管理方式主要是:(1)通过经营的方式进行管理。例如,汉代以来的屯田制,主要由国家掌管农业生产的机构负责。通过屯田,防止土地荒芜,增加粮食生产,以解决军需民食和国家的财政税收。在边疆地区多以军屯方式,由军队屯戍,且战且守。在内地则多用商屯、民屯。(2)作为国家的牧场,饲养和放牧牛羊、骡、驼和马匹等牲畜。据《汉官仪》记载,汉代在西北边疆的牧场,仅养马一项,最多时曾达三十万匹。(3)隋唐时期以“公廩田”名义,按照各级官署开支大小拨给数额不等的土地,各级官署以此收取地租充作办公费用。(4)以“职分田”名义,按官员品级授予不同数量的土地,官员可将其出租收取地租,作为俸禄的一部分。职分田不准买卖,于卸任时移交给后任者。此制始于北魏太和九年(公元485年),隋唐时正式成为制度,以后历代相沿,明代以后废除。(5)国家将土地直接出租给农民耕种,收取地租,作为财政收入。

历代王朝对私有土地管理,主要出发点是把农民束缚在土地上,成立家室,繁衍生息,防止其流离失所、无家可归,以保证社会安定,以及赋税、徭役和兵丁的来源。汉以后历代有关土地所有权的法律关系,都规定在《田律》、《户律》或《户婚律》里,反映了这一目的和特点。

国家对私有土地的管理主要通过以下方式:(1)收取赋税。随着土地私有制的形成与发展,如前所述,到春秋战国时期,大量土地成为新兴贵族的私田,并由此而出现了因土地所有权引起的纷争。面对这种现实,各诸侯国的统治者,大都顺应了社会发展的历史潮流,承认私有土地的所有权并加以保护,国家向他们征收赋税,以促进土地所有者充分利用土地和开垦荒地。国家对私有土地所有者征收赋税作为财政收入的来源,实现了国家对私有土地管理的职能。秦统一后,随着土地私有制的发展,二千多年来,尽管历代王朝对私有土地征收赋税的名目、税额以及征收的方式不尽相同,但是都反映了国家通过赋税的征收,作为对私有土地管理的一种手段。因此,历代王朝根

^① 《史记·秦始皇本纪》集解引徐广曰。