

中国近现代经济史

ZHONGGUO JINXIANDAI JINGJISHI

王询 于秋华 编著

中国近现代经济史

ZHONGGUO JINXIANDAI JINGJISHI

王询 于秋华 编著

 东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

© 王询 于秋华 2004

图书在版编目 (CIP) 数据

中国近现代经济史 / 王询, 于秋华编著 . 一大连 : 东北财经大学出版社, 2004.11

ISBN 7 - 81084 - 478 - 4

I . 中… II . ①王… ②于… III . ①经济史 - 中国 - 近代
②经济史 - 中国 - 现代 IV . F129

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 088125 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室：(0411) 84710523

营 销 部：(0411) 84710711

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep @ vip.sina.com

东北财经大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：148mm×210mm 字数：336 千字 印张：11 1/8

印数：1—3 000 册

2004 年 11 月第 1 版

2004 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑：心 怡

责任校对：刘铁兰 尹秀英

封面设计：张智波

版式设计：钟福建

定价：22.00 元

前　　言

古人云，以史为鉴，以人为鉴。而近年中国学界似乎以人为鉴（引申到一个国家，“以人为鉴”当为以其他国家经验为鉴）者多，以史为鉴者少。现代的中国，经济学的文献产量颇丰，而在这些文献中，“他山之石”常见，自己山下的基础却隐然若失。本书作者以为，且不说“今天是从过去而来”的道理，即令鉴于“他山之石”也足显这种情况颇不正常，也不合理。在西方发达国家经济学专业的课程设置中，经济史与经济学说史实为两个极为重要基石，甚至包括诺贝尔奖金获得者在内的一些著名经济学家也曾强调：要成为经济学家，首先要成为经济史学家。由于近年来史类知识及课程受到了不应有的忽视，从出版商的角度看，此类书也很难带来利润，与形形色色的“实用性”书籍相比，近年极少出版经济史类教材，而且，其中一些显见内容难脱过去之意识形态束缚，于今已不很适用。因此，编写新的中国近现代经济史教材是颇有意义的。

本书初稿完成于上一世纪末，并曾胶印成册实际用于作者所在单位的经济学专业本科教学。经数轮授课的试用，证明本书是适用的，并得到了学生的好评，只是由于出版困难而一直未能正式出版。此次得到东北财经大学出版社的大力支持，使本书有了公开出版的机会，作为本书的作者，自是十分的高兴。本书即将公开面世之际，我们在初稿的基础上，努力地对本书的有关内容做了进一步的修订。但作者仍不免有些忐忑，我们并非经济史专业“科班”出身，在此学科上，功力尚不够深厚，因此，本书很可能存在诸多不足之处。

在学习、授课和写作过程中，我们对这门课的教与学有一些体会，在此愿与本书读者们分享。首先，从这门课程的性质而言，其教学目的自然首先是要学生了解中国近现代经济发展变化的历史。这需要让学生们掌握历史上的实际情况。为此，本书对史实做了较为充分的描述，而

非“以论代史”之作。至于有关史实，作者在写作本书时，自也尽力下了一番去伪存真的功夫。这里应该注意的是一个常为人们所忽视的问题：个案不能代替总体。因此，在讲述中，除引证具体的史料外，还应根据其他史料加以印证。

其次，作为经济学专业的学生在学习经济史时，不应陷于考据、训诂之学，不能为史而史，所谓“古为今用”仍是用得着的一句老话。这就要求教师讲授及学生学习时，应能联系当今的现实。同时，“以史为鉴”也可以与“以人为鉴”结合起来。这又要求在讲授和学习中就不同发展时期与世界上其他国家加以比较。例如，中国传统农业社会中的某些特点在今日中国仍然存在，即使有些方面今已胜昔，但在今天仍可以找到昨天的影子。今日中国与其他国家的一些差别或所谓中国特色，亦大有渊源可寻。

再次，学习这门课程还应与现代经济理论相结合。一方面，为学生们理解一些经济理论提供历史的实证材料，以便加深对经济理论的理解；同时也学会用现代经济理论去分析历史发展过程，这也正是陈寅恪先生所指出的学术创新途径之一。为此，应尽可能使学生们能够在学习经济史时将各种有关知识融会贯通，例如，运用发展经济学的观点，从现代化的过程去理解历史中的经济问题和经济现象，运用制度经济学理论去理解历史上曾经存在的经济制度及制度变迁过程。

本教材共分5章。其总体结构是一目了然的，大体上说，是以历史时期分章，而以经济问题分节。本书在历史分期上，沿用目前学术界通行的分期。第一章对鸦片战争前的中国传统经济作了较为全面的描述，意在使学生对当时的经济状况有一个比较全面的了解，这可为掌握后面各章所述发展变化过程打下一个基础，而且，在后续时期中，中国经济的很多方面并未发生根本变化，从而对未发生变化的方面可以有“不再赘述”之便。第二章至第五章分别为鸦片战争后的晚清（1840—1911）、民国时期（1911—1949）、计划经济时期（1949—1978）、改革开放以来（1979—2004）。对这五个时期的论述可以说是静态与动态描述的结合，既描述了这一时期的基本状况，也描述了发展变化的过程，并且以“论从史出”为宗旨，加入了一些简洁而必要的理论分析和评价。

从所用笔墨上说，各章字数大体均衡，课时分配自然也可每章用

10个学时，此外再安排4个学时组织学生讨论，共计54学时。这样安排并非对各历史时期没有偏重。事实上，从本书所采用的历史分期看：越是距今较远的时期，时间跨度越大；越是距今较近的时期，时间跨度越小。由此，也显示了“厚今薄古”之意。

编者

2004年8月

目 录

第一章 鸦片战争前的中国传统经济	1
第一节 土地制度	1
第二节 农业生产经营	10
第三节 商品生产与交换	24
第四节 财政、金融与对外贸易	41
第二章 鸦片战争后的晚清（1840—1911）	60
第一节 对外贸易的发展变化	60
第二节 农村经济的变动	77
第三节 近代工业的发展	92
第四节 财政与金融	110
第三章 民国时期（1911—1949）	127
第一节 农业与农村经济	128
第二节 近代工业的发展	142
第三节 交通、通讯与商业	167
第四节 财政与金融	187
第四章 计划经济时期（1949—1978）	216
第一节 建国初期的恢复时期	216
第二节 城镇经济制度的变迁	224
第三节 农村经济制度的变迁	240
第四节 计划经济时期的经济发展	253
第五章 改革开放以来（1979—2004）	275
第一节 历史性的转折	275
第二节 农村经济体制改革	283
第三节 城市经济体制改革	295
第四节 对外开放的发展	309

第五节 改革开放后的国民经济增长	324
主要参考书目	345

第一章 鸦片战争前的中国传统经济

中国是一个文明古国，而且是唯一从上古一直延续到今天的文明古国。在传统农业社会的发展阶段上，中国在农业和手工业生产、经济制度，乃至政治、军事、教育、科技等各个领域，都长期处于世界领先地位。然而，在传统农业社会的后期，却逐渐失去了这种领先地位，以致在近代远远落在了西方国家的后面。本章的任务不是全面探讨中国由先进变为落后的原因，而是描述中国传统农业社会后期，特别是鸦片战争前夕中国经济的主要方面：中国在历史上，很早便形成了私人产权相当完整、土地可以自由买卖的土地制度，地权的分布虽然也相当集中，但较西方分散。

土地的经营则以家庭为单位，土地使用权极为分散，经营规模非常狭小。大量的小农与地主之间存在租佃关系，而地租率奇高。人口对耕地的压力相当大，技术进步缓慢，农民的经济剩余很少。中国传统农业社会是以家庭为基本单位自给自足的社会，工商业与农业紧密结合于小农家庭，只有少量超出家庭规模的经济组织，而且受各种传统社会关系和政府的限制，很难有所发展。政府的活动则以维护统治为目的，不具有促进经济发展的功能。在对外关系方面，则基本上是一个封闭的经济。

第一节 土地制度

在传统农业社会中，“土地是财富之母”，因而，土地制度是传统经济的核心问题，也是其他各方面经济状况的基础性制度。

在历史上，中国是土地私有产权成熟最早的国家之一。自战国时期，随着奴隶制的瓦解，分封制和世卿世禄制度的废除，中央集权的郡县制和官僚制度的建立，政治权力与土地所有权、地租与税收开始分离，土地私有制开始形成。到秦始皇三十一年（公元前216年），秦朝颁布命令：“使黔首自实田”^①，实际上已意味着国家对土地私有权的承

认。汉代时，通过国家将“公田”赏赐给贵族官僚和分配给贫民，使大量的国有土地转化为私有，从而加速了土地私有化进程。汉代以后，历代的土地制度有所不同。在地权的完整性方面，土地所有者们之间的横向关系一直有着明确的分界，对土地产权完整性的干扰主要来自国家的干预。而在不同朝代，国家对地权的干预形式和强度是不同的。西汉至六朝的统治者对地权干预较弱。十六国时期的北魏始创“均田制”，对土地占有规模和土地的买卖实行了比较严格的控制。唐中叶以后，随着“均田制”的崩溃，统治者采取了“不立田制”、“不抑兼并”的政策，土地私有产权更趋向完整。

一、土地类别

清代是中国传统农业社会的高度发达阶段，其土地制度继承了以前各代的传统。从所有制方面看，其土地可分为两大类，一类是官田，另一类是民田。

(一) 官田

官田包括旗地、屯田、学田等。

从地域上说，旗地包括盛京旗地、畿辅旗地、驻防旗地三个部分。入关前满族人在关外东北地区占有的土地称为盛京旗地。畿辅旗地是满族入关后通过圈占土地而形成的。顺治元年（1645年），清世祖三次下令，清查近京各州县无主荒田，“分给东来诸王勋臣兵丁人等”^②，即所谓“跑马圈地”。此后又两次下令，在近京府、州、县内圈占土地。但实际上，被圈占的不仅是“无主荒田”，也包括相当一部分有主的土地。而且，不仅是近京地区，各地驻防旗人也进行圈占，形成了驻防旗地，但数量较少。圈占旗地当然受到了农民的抵抗，康熙八年（1669年）清王朝作出了“民间房地圈占旗下，嗣后永行停止”的决定。此外，在满族入关之初，还有很多人因苛派钱粮无法缴纳，或因受到恐吓而被迫“投充”，“投充”有携带土地者，这也构成了旗地的一部分^③。不过，在清朝统治政权稳定下来后，便实行了禁止投献田产的政策，从而抑制了通过暴力掠夺土地的过程。

根据旗地占有者的不同，又可将旗地分为以下几种：属于皇帝的叫“皇庄”或“官庄”，分别由内务府、户部、礼部、工部及三陵五个部门掌管。其中主要是作为皇帝私产，由内务府管理，交纳“皇粮”专供皇

室享用的“粮庄”和交纳银钱的“纳银庄”。属于王公贵族的叫“宗室庄田”，也叫“王庄”。分给八旗官员和兵丁占有的叫八旗官兵“旗地”。此外还有归各地驻防八旗军队的“驻防旗地”或“驻防庄田”。

屯田分为军屯、民屯和漕运屯田。军屯由各地驻军耕种，收获物充作军饷。民屯由农民佃耕，官府征收租银。漕运屯田是为供养负责漕运的军队、壮丁而设立的，其中有的由其自己耕种，有的租赁给农民耕种，收取租息。学田归各地政府所有，是为各地办学提供经费来源的土地。

在清朝的 200 多年历史中，各类官田的面积是变化的，在可见的资料中，统计数字相差也较大。大体上说，在各种官田中，屯田的比重最大，其次是八旗官兵的旗地。按清朝官方统计，各种官田约占全国耕地面积的 10% 左右。例如，在 19 世纪初的嘉庆年间，由内务府管理的“皇庄”约 350 万亩，“纳银庄” 35 万亩；“宗室庄田”约 130 万亩；八旗官兵旗地约 1 400 万亩。各类屯田 5 000 多万亩。各省学田约 1 000 多万亩。加上其他一些官田，总计约为 8 000 万亩，而当时官方统计的全国耕地面积约将近 80 000 万亩^④。也就是说，各种官田约占当时全国耕地面积的 10%。当然，官方的统计数字常常有所遗漏，而一般地说，在官方的统计数字中，对官田的统计较实，对民田的统计遗漏更多一些，也就是说，各种官田占全部耕地的比例不足 10%。从发展的观点看，官田比例是逐渐缩小的，民田比例是不断扩大的。

（二）民田

民田指由各个家庭私有的土地以及以“公有”名义拥有的族田、祠田和寺、观田等。

在清代，乃至在中国传统农业社会的绝大部分时期，绝大部分耕地是由各个家庭私有的。在家庭内部，则包括土地在内的几乎全部家庭财产一般都实行全体家庭成员共有制，但一般是由家长统一支配，只要家长活着，并具有一定的行动能力，一般不分家析产。甚至“父母在不敢有其身，不敢私其财”^⑤。虽然在现实中，一些家庭成员常常有一些“私房钱”，但其产权也不是十分明确的，如果家长认为必要，他可以不管具体拥有“私房钱”的家庭成员是否愿意而强制征用，而“私房钱”被征用者也不会认为这种作法特别地不合理。

不过，除由各家庭所私有的土地（和其他财产）外，也有一部分土地是由许多家庭组成的家族所有的族田、祠田。尤其是在福建、广东等南方一些地区，族田占全部耕地的比例相当高，在有些府、县甚至有一半以上的土地是归一个家族所有的族田，而在北方各省则除少量坟地外，很少有归整个家族所有的土地。此外，很多寺庙也拥有一些耕地，即所谓寺田或观田。寺田、观田基本属于私有制的民田，但也有一些大寺、观的土地是由官府或皇室、贵族赐予的，在某种意义上具有国家所有的性质。

在由各个家庭所有的私田中，有地主土地和自耕农土地。两者的比例此消彼长，反映了私有土地在家庭之间分配的平均程度或集中程度。

二、土地的转让

（一）土地继承

在历史上，中国与西方的继承制度存在明显的差别：在传统农业社会时期，西方各国普遍实行的是长子继承制，而中国实行的是多子分承制，而且一般来说，是诸子平均析产。在中国，诸子平均析产方式在春秋战国时期便开始形成，并且，至唐代已见诸法律规定。如唐朝的法律规定：“应分田宅及财物者，兄弟均分”^⑥。《宋刑统》照抄并详解了这则律令。到明代又进一步规定“其分析家财田产，不问妻妾所生，止以子数均分”^⑦。

清代法律在继承制度上与明代基本相同。按照《大清律例》规定：“其分析家财田产，不问妻、妾、婢生，止以子数均分”。与没有妻、妾、婢名分的女子所生的私生子可继承一个有名份的儿子所继承的财产数量的一半。如果没有亲生儿子，可以在家族范围内，按亲疏远近的顺序，选择一人立嗣继承。只有在找不到男性继承人时，才能由女儿继承财产。妻子也没有继承权，在丈夫死后，她如果不改嫁，则只是为其未成年的儿子守护财产，如果没有亲生子，要过继子嗣也不能由她本人完全作主，而要经过丈夫同宗的人同意。如果改嫁，则其丈夫的财产归丈夫的家族处理。在实际的析产中，一般来说基本是符合这些法律规定的，因为这些法律本身就是依文化传统而制定的。当然，不一定所有家庭都是完全平均地析产，在有些情况下，长子可能多分一些，但同时也承担较多的家族责任，如提供家庭祭祀所需要的支出，供养年迈的双

亲，抚养或援助年幼的兄弟姐妹等。实际的析产过程不一定等到长辈去世时才进行，而是常常在儿子成年时就分给他一部分财产，到长辈去世时再析分另一部分财产。也有个别家庭几代不析产，维持一个大家庭，在宋代后，这种大家庭受到了意识形态上的鼓励，但实际上很少存在。

（二）土地的买卖与典当

土地的自由买卖是私有土地产权制度完整、成熟的标志。在中国，汉代时，土地的自由买卖就已经相当普遍，有“田无常主，民无常居”之说。唐中叶之前实行“均田制”时曾限制了土地的买卖，“均田制”崩溃后，又出现了“有钱则买，无钱则卖”的自由买卖局面^⑧。清代继承了以前历代的传统，民田一直是允许买卖的。

土地买卖的交易方式相当规范化，在地权转移过程中，一般都形成了买卖双方订立文字契约，并履行“报官过户”等规范化手续。契约内容一般载明：卖地人因某种情由，将某块地自愿卖给某个买地人，还要说明土地的坐落位置、边界、面积大小、价格几何，并说明地价已全部付清，以后该地是买地人的产业，如何处置均听买主自便，其他人不得干涉（通常专门注明卖地人的亲族不得阻挠争执，如有争执，由卖地人负责）等。契约一般以卖地人的名义订立，请专人缮写，缮写地契的人称为“代笔”。在交易过程中，一般都有中人的参与。中人不仅参与交易谈判过程，还要作为交易的证人，在买卖交易结束后，如发生异议，也需要由中人出面处理。中人的人数一般为两人以上，其中，曾参与立约谈判的中人称为“原中”，其他请来为签字画押作证的人称为“散中”。中人有时收受小额佣金，更普遍的是由卖地人设酒筵酬谢，这些开支有时也写在卖契上。卖地人、缮写人、中人要在契约上签字画押，买主则一般不用签字画押。契约缮写人和中人一般由卖主选择，但买主有权要求选择正直而有权威者担任。缮写人至少是有书写能力者，一般还应有一定专门经验。中人则多半是买卖双方特别是卖方的亲朋或邻居，或在村中具有一定正式或非正式权威、双方信得过的人士。

按照正式法令的规定，土地买卖还要履行“报官过户”的手续。这种手续由土地买方负责到官府办理。买主将契约交给官府，由官府在契约上加盖县官的印章，并在原契约上粘贴上盖有布政司官方的“契尾”，核准这个契约，称作“税契”。“契尾”是官方对这项买卖鉴证的一种证

明，上面写明卖主和买主的姓名、土地所在村落、面积、转让价格、已付税契银金额，以及新业主每年应交纳的田赋额。“税契”时征收的“税银”一般从价征3%，同时以“耗银”名义加征“税银”的5%^⑨，而实际交纳的“税银”常常多于规定的比例。因为经过“税契”的契约盖有县官的红印，常常称之为“红契”。现实中，常常有人为逃避“税契”，不办理“报官过户手续”。未经“税契”的契约称为“白契”。人们对“白契”的信任程度较低，而且，按照清律规定，一经被官府发现，就会受到笞责五十的惩罚。

一般说，民田可以自由买卖，但在实际上，也存在着一些对土地买卖的限制，包括民间限制土地自由买卖的传统和政府设立的一些特定限制。民间限制土地自由买卖的传统主要是“亲邻优先购买权”、“回赎”和“加找”，以及对出卖人和特殊土地买卖的限制。

“亲邻优先购买权”是指出卖土地时，卖主的同族甚至邻居享有优先购买的权利，优先的顺序通常是由卖主的同族近支到远支，从近邻到远邻，从同村到外村。对此，不同地区的风俗有所不同，有些地区只考虑或更强调同族关系，有些地区则也同时重视地缘关系。在这种风俗下，只有享有优先权者不买的情况下，才允许第三者购买。这种风俗常使卖者在价格上受损失，即卖给亲邻的地价常常低于市场价格，但也使地主不能任意兼并土地。

“回赎”是指出卖土地若干年后，卖主仍有权按原来卖出的价格赎回土地。“加找”则是出卖土地若干年后，如果土地价格上涨，卖主有权要求买主支付上涨后的价格与原卖价格的差额。

按照卖主是否可以“回赎”和“加找”，土地的买卖可分为“活卖”和“绝卖”。“活卖”土地的卖主保留赎回权和加找权。活卖与典当（也称“典押”或“活典”）有相同之处。典当是某人交出地产以取得借款，在未偿还借款赎回土地之前，卖主放弃土地使用权和收益权，并用以代替应付利息。活卖与典当的相同之处在于卖方有权在一定期限内赎回土地或加找差价；不同之处在于典当的回赎时限不能超过十年，过期未赎，必需另立新契，转为买卖。典当也不同于抵押。典当的出当人要交出地产，但不对所得银钱支付利息；受当人则可以使用地产，享有地产的收益，以代利息。抵押则只是以地产作为借款的担保，不转让土地的

使用权和收益权，但需要对所借款项支付利息。

由于在土地买卖中，“亲邻优先购买权”、“回赎”和“加找”的风俗常常引起纠纷，清政府颁布过一些有关这两种习惯的律令，规定契约上必须写明是否“绝卖”，是否允许“回赎”、“加找”以及允许“回赎”、“加找”的期限，并严格实行契约上的有关条款。但政府的法令未能彻底废除传统的风俗，“绝卖”后再行“回赎”或“加找”虽不合法，在实际上仍有向买主要求“回赎”或“加找”的。

土地的买卖一般应由家长出面，子孙无权买卖土地，特别是在卖出土地的问题上，更是这样。在很多情况下，如果子孙出售了土地，其家长仍有权通过合法手续从买主手中收回这项地产。此外，对一些家庭共有的土地，需要经家庭的一致同意或族长的决定才能出卖。

政府对土地买卖设立的限制主要是对各种官田买卖的限制，对官员买卖土地的限制，以及对富户乘灾荒低价买入土地的限制。在清初，旗地是禁止买卖的，但在私下的土地典卖或变相典卖时有发生，并逐渐增加，到康熙、乾隆时，已不得已放宽了政策，允许在旗内买卖，到咸丰时正式允许旗地“互相买卖，照例税契升科”^⑩，并允许“旗民交产”，承认了旗地买卖的合法化。至晚清时期，对屯田、学田等官田也开禁允许了买卖。对官员买卖土地的限制主要是不许其在任职的地方购买土地和宅所，“违者笞五十解任，田宅入官”^⑪。清代不允许官员在自己家乡所在地任职，只能异地任职，因此，官员们通常是在任所搜刮钱财，在家乡购置田产。此外，政府还曾多次专门下令，允许因灾荒而贱卖的土地按原价回赎。

三、土地所有权的分布

(一) 土地集中程度

在官田中，有些是真正的官田，即归官府或军队所有，有些实际上是属于皇室或王公贵族、官僚所有。无论其实际归公归私，官田的分配显然是相当集中的。相对而言，私田的分配较为分散，但集中程度仍然相当高。不过，由于历史资料的缺乏，很难确切地描述土地所有权的集中程度。在由各个家庭所有的私田中，有地主土地和自耕农土地，两者的比例此消彼长，反映了私有土地在家庭之间分配的平均程度或集中程度。但我们也无法根据历史资料具体计算两者的比例。一些地方性资料

反映了这一比例，但不同地区的这一比例相差极大，无法以此推论总体比例。大致上说，土地私有产权成熟后的中国传统农业社会中的大部分时期，全国的耕地约一半为地主阶级所有，另一半为自耕的小农家庭所有。这也就是说，地权的分布是相当集中的。

但与西方国家传统农业社会时期的土地分配情况相比，在中国的传统农业社会中，土地所有权分布还是较为分散的。不仅有将近一半的土地归自耕农所有，而且，虽然占人口比例不大的整个地主阶级占据了另一半的耕地，但一户地主一般只占有全村土地的较小比例，很少有一个村的土地均归一个地主所有的情况。而在封建社会时期的欧洲，则一个村的土地一般只有一个领主，甚至一个领主可能拥有几个村或庄园的土地。与工业革命后的欧美国家相比，中国的大地产也很少。当然，在各种史料上经常可以看到一些大地主的实例，如经常为人引用的例子有，康熙年间的刑部尚书徐乾学，仅在无锡一地一次就买地 10 000 顷；权臣和珅占地 8 000 余顷，连他的两个家人每人都占有 600 余顷田地。不过一般说，只有少数大官僚才能拥有如此规模的地产，没有官职的平民地主很难形成和长期维持这种大地产。

（二）土地集中程度变化的机制

在整个传统农业社会时期，土地集中程度是变动的。致使土地集中程度发生变化的机制主要有四种：一是豪绅的巧取豪夺，二是正常的土地买卖典当，三是土地的继承，四是战乱及战乱后由国家政权对土地的重新分配。从总体上看，前两种机制会造成土地集中，后两种机制则会引起土地的分散。一般说，改朝换代总是伴随着大规模的战乱，而新朝代建立后，统治者通常会较为平均地分配无主的土地。因此，在一个朝代的初始，土地产权的分配比较平均。而在随后的时期中，在上述前两种机制的作用下，土地会趋于集中，因而在历代的末期，土地产权比较集中。不过，多子分承的继承制度会减缓这种集中的趋势。另外，各朝代统治者常常也实行某种抑制土地兼并的政策。由于历代统治者制定的政策不同，政策的有效性也不同，对土地集中程度有着不同的影响。如汉到六朝时期，国家对地权干预较少或效果甚微，助长了世族地主大土地所有制的形成。而唐中叶之前的“均田制”则使土地产权的分配较为平均。

清代也和其他朝代一样，尽管在立朝之初存在“圈占”土地的问题，从而形成了各种地权相当集中的官地，但占全部耕地绝大多数的民田的分配是趋于分散、平均的。因而，清初时期自耕农土地占全部耕地的一半以上。在以后的变动过程中，尽管继承制度像以往一样，起到了使土地分配分散的作用，但到鸦片战争前夕，土地集中程度仍较清代前期大有提高。地主占有全部耕地的比例高于一半，自耕农拥有的土地则不足一半。不过，豪绅巧取豪夺与土地买卖这两种致使土地集中机制的相对作用则不同于前代。

像以前历代一样，清代豪绅巧取豪夺土地的现象时有发生，但与明代相比，清政府抑制豪绅巧取豪夺土地的政策较为有效。清代承袭明代禁止投献田产的律例。“若将互争（不明），及他人田产妄作己业，蒙眬投献官豪势要之人，与者受者，各杖一百，徒三年”。“军民人等，将争竞不明并卖过及民间起科、僧道将寺观各田地……朦胧投献王府及内外官豪势要之家……投献之人，问发边卫永远充军，田地给还应得之人。……其受投献家长并管庄人，参究治罪”^⑫。清政府还针对缙绅地主规避及侵蚀赋役的行为采取了改革措施，实行了“绅衿只免本人差徭”的政策，后又实行了“摊丁入地”改革，即将“丁税”并入“地税”，对赋税实行“地丁合一”的征收办法，基本取消了缙绅地主优免丁银的权利，农民不再为逃避丁徭而投献土地。清政府在奖励垦荒过程中，也实行了严厉禁止豪强倚势强占土地的政策。此外，对官员买卖土地以及对富户乘灾荒低价买入土地的限制，也起到了抑制土地兼并的作用。因而，与明代相比，豪绅巧取豪夺兼并土地的现象大为减少。

与此同时，土地买卖在土地集中过程中的作用明显增强。明代后期，“民家有田二、三百亩者，官司便报作粮长、解户、马头，百亩上下亦有他差”^⑬，“人惩其累，皆不肯置田……盖人皆以丧身灭家为虑故也”^⑭。而在清代，土地收益较高，赋税负担较轻，富户大都愿意将经济剩余投资于土地，土地买卖活动明显多于明代和以前历代，地价也由此而大大上升。土地买卖活动的增加也反映在庶民地主，特别是商人地主的增多。据清代直隶获鹿县档案资料计算，该县 10 个社 48 个甲占地一百亩以上的地主中，康熙四十五年（1706 年）庶民地主占地主总户数的 39.33%，到乾隆十一年（1746 年），上升为 63.72%；在这期间，