

Land



Institutional
Change and
Economic
Performance
in China

土地制度 兴衰探源

田传浩 著

非外借



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

Land
Institutional
Change and
Economic
Performance
in China



田
传
浩
著

土地制度 兴衰探源



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地制度兴衰探源 / 田传浩著. —杭州: 浙江大学出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-308-18396-3

I. ①土… II. ①田… III. ①土地制度—研究 IV. ①F301.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 142670 号

土地制度兴衰探源

田传浩 著

责任编辑 李海燕

责任校对 杨利军 夏湘娣

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 22

字 数 372 千

版 次 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-18396-3

定 价 49.00 元



版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcsb.tmall.com>

序

关注传浩的研究,是从他的公众号“田园诗与狂想曲”开始的。道理也简单:对路。没有不知所云,没有云遮雾罩,没有故弄玄虚,更没有不怀好意。至今未谋面的传浩传给我一份书稿,问我能不能写点什么。我欣然答应,对不住他的是拖了很久。

没有人会否定土地制度是人类社会的基本制度,也没有人怀疑土地制度对社会演进起到的根本性影响。然而,要真正用方法把这个道理讲清楚,可不是一件容易的事。传浩的这本书就是要干这件事,他不但要打通理论和实践,贯穿历史和现实,而且试图构造一种理论,既能解释中国漫长历史的土地制度变迁,也能解释 20 世纪纷繁复杂的土地制度变迁。单就藏在这本书中的抱负,就让我对作者肃然起敬。

一本书值不值得看,有没有价值,一看研究的路数,二看有没有问对问题。传浩在这两点上都是我喜欢的,他没有在传统的土地所有制理论上打圈圈,而是直接进入土地产权与行为的研究,提出的问题更是直白:什么样的土地制度是“好”的?围绕这一问题,作者比较了不同土地产权制度安排下经济绩效的差异,政府和人的行为及其带来的后果。为了求解这一谜题,作者沿着制度经济学的研究进展,从有效性假说给出:稳定的农户土地产权与扩大土地市场的制度改革,有利于自由的拓展和经济增长。进到国家的作用,进一步追问:既然产权与市场有利于经济增长,为什么有些国家放弃有效率的土地产权制度,限制乃至取消土地市场,转而采取计划经济等无效率的土地制度?为什么国家会从尊重土地财产权利的制度安排转向剥夺个人土地财产权利的制度安排,从而阻碍了国家的经济增长?土地制度的选择与变化背后的原因是什么?这些问题的答案无疑都指向国家的重要性,并得出,产权与市场对经济效率固然重要,但更重要的是国家的选择。

为什么国家会选择采纳不同的制度安排？作者从中国历史切入，利用制度变迁理论，分析中国历史上的几次重大的土地制度改革。这些变革包括井田制的崩溃，均田制的兴衰，及至近代以来中国共产党领导的土地改革、农业集体化以及城乡分立的土地制度等。作者提出，军事竞争和经济竞争是土地制度变迁的最主要的动因。制度变迁，当然受技术进步（马克思）与人地禀赋（诺斯）等因素的影响。实际上，制度变迁是技术、政治、经济、意识形态、军事竞争共同作用的结果。但是，作者指出，“相比较而言，军事竞争曾经长期是国家间竞争的主要方式，为了获取军事竞争中的胜利，国家需要通过理性化建构来更好地动员军队和经济资源，重塑政治架构和意识形态。此外，军事上获胜的征服者，会强制性地地在被征服的土地和人口上实施新的制度”。

从这个角度出发，作者分析了中国由古及今的重要的土地制度变迁。例如，从西周到战国，以农业为主的诸侯国之间，持续了数百年的军事竞争。军事竞争推动了先进的武器、战争组织的发明、学习和采纳。国家文官管理逐渐专业化，士人集团崛起，强化王权、削弱贵族成为战国时期各个诸侯王的共同选择。作者指出，“在这个大转型中，土地制度发挥了重要的基础性作用。首先，土地制度变迁背后的推动力，来自国家间的军事竞争；其次，土地制度的改变，也为（诸侯）国家实施更有效的军事和经济动员提供了土地制度基础。履亩而‘税’，重点不仅仅在于公田的劳务地租变成了实物或者货币地租，而在于诸侯开始绕过大夫直接面对最基层的农民，从而可以更加有效地进行军事和经济动员”。

同样的理论可以用于解释中国近代以来国民党与共产党所选择的不同的土地改革道路。在近代，军事竞争取代经济发展成为中国大陆土地改革的重要推动力量。尽管共同继承了孙中山“耕者有其田”的意识形态，国民党在大陆执政期间并没有采取实质性的土地改革，相反在败退台湾后，推进了激烈的土地改革。而中国共产党则在革命初期就采纳了激进的改革策略。在军事竞争中，处于执政者和革命者的不同位置，推进平均地权的收益与成本是不同的，这也就导致了国共不同的政策选择。由于中国共产党的执政基础是贫雇农与中农，在与国民党的战争中，激进的土地改革策略有助于重建基层政权，动员农村底层民众支持共产党彻底夺取政权。

然而，为什么在同样的意识形态和执政者的领导下，在耕者有其田的土

地改革结束不到十年内,中国共产党又采取了截然相反的,剥夺农民产权的农业集体化和人民公社的政策? 作者的解释是,中国共产党在新中国成立后所采取的农业集体化,同样是军事竞争的结果。中国的农业集体化不是农民自发运动的产物,更不是农民基于私产的自愿合约,它是国家权力深入农村社会、全面干预和改造农民私人产权的结果。由此构建的城乡二元体制,其出发点是要在国际竞争中为军事和重工业发展提供廉价的资源要素。土地市场、资本市场、住房市场、劳动力市场都被取消,服从中央计划的统一安排,以降低发展重工业的土地、资金、消费和劳动力成本。人民公社和户籍制度使得“退出”机制不能发挥作用,是导致大饥荒的重要原因。

但是,如果军事竞争能解释国家为什么采用剥夺私人产权的制度安排,又怎样解释改革开放后的制度变迁呢? 改革开放后,包括家庭联产承包责任制在内的土地制度变迁,向农户私人开放了土地使用、收益及转让的权利。农业用地市场也因之发展了起来。作者的解释是,在相对和平时期,经济竞争取代了军事竞争,成为国家间竞争的主要方式。“那些经济上相对落后的国家和经济体,如果人民和资本可以用脚投票的话,会失去本国的人口和资源,从而逐渐陷入贫困的深渊。因此,摆在国家统治者面前的两个选择,一是开放,同时进行国家的理性化建构,以更好地发展经济;二是封闭,限制人口和资源的自由流动。”事后来看,邓小平等中共高层集体,采用的是开放的制度路径。作者指出,“中央政府为了促进经济的发展,不但在意识形态上重建了经济发展的核心地位,而且在制度上实施了自上而下的经济考核办法,经济增长和财政收入最大化成为地方政府官员的主要追求目标”。土地剥削理论被消解;为了解决快速城市化所需要的资金,中国内地借鉴香港的土地批租经验,建立城市土地使用权市场;开放城市住房市场,解决了城市人口的住房问题,也使城市居民增加了大量的住房资产和财富;构建土地储备制度,与征地制度结合,垄断了土地一级市场,使地方政府获得了巨大的财政收入。

军事竞争与经济竞争,为中国由古至今重要的土地制度变迁提供了重要的解释角度。作者所尝试的,不是土地制度的设计和技术细节,而是要回答一个重要的问题:为什么国家会有时采取有效率的制度安排,有时会采取无效率的制度安排? 军事竞争和经济竞争无疑是一个重要的背景解释,但是这一解释似乎还不够,容易陷入“套套逻辑”(tautology)。按照作者的解

释,改革开放后城市之间的经济竞争,例如张五常所强调的县际竞争,似乎就可以解释制度的选择了。我们只需要促进城市之间的竞争,就可以坐等城乡之间的权利进一步开放了。可是,改革开放已有40年,为什么农村建设用地市场从开放又走向了封闭,而且征地制度改革的推进尤为困难?为什么外地人为建设北上广深作出了重大贡献,但他们在大城市的户籍问题仍然得不到解决,城市仍然不向他们开放子女的教育权(或称为农三代的教育权)?不但如此,近年来,北京上海等城市采取了更排外的人口政策,而支持“土地财政”和征地制度的理论更加甚嚣尘上。

这些现实告诉我们,尽管开放(open access)权利有助于经济发展,但是通向权利开放的制度安排需要更加严格的条件(刘守英,路乾,2017)。相较之下,权利封闭(limited access)似乎更像是一种常态。这是因为,国家不是一个实体存在,而是由不同的利益群体构成的。当开放权利有助于所有利益群体的福利改进时,改革就容易推行,就表现为国家意志的集体行动。当开放权利有损于某些群体,尤其是某些有权有势的精英群体的利益时,帕累托改进的条件不再存在,国家的共同意志和集体行动就变得尤为困难。此时再把国家作为制度变迁的一个实体来分析,就难以解释权利开放的困难性。改革进展到今天,更重要的问题是,在改革会损害部分精英群体的利益时,要创造出什么样的条件,才有助于向老百姓开放权利?其答案必定要求更加严格的条件。这就要求我们更进一步地分析,有哪些利益群体参与了制度变迁,他们的诉求是什么,有哪些技术与制度创新有助于改革的推进。

对于理解中国的土地制度变迁,传浩的书是一本难得的好书。本书有助于理解中国土地制度的种种问题和争论,解答学者和公众的困惑。我们鼓励更多这样的佳作问世,也鼓励作者继续沿着制度变迁的思路开展研究。

刘守英

目 录

导 论	1
一、土地制度的历史考察	1
二、千差万别的土地制度	6
三、不同的土地制度,不同的经济绩效	8
四、土地制度的选择	14
五、本书的内容与结构	16
 第一章 中国农地制度向何处去?	19
一、汉代王莽土地国有化改革的历史教训	21
二、稳定还是效率:土地制度改革的两难权衡	22
三、国有永佃、土地私有还是进一步完善集体所有下的家庭承包制?	25
四、土地所有制与土地产权制度	31
 第二章 土地产权:一个分析框架	33
一、稀缺与竞争	35
二、产权:强度、持续期限、广度	38
三、四种土地产权类型:公地、国有、共有、私有	44
四、从产权视角讨论中国农地制度改革	49
五、余论:所有权真的不重要吗?	50
 第三章 什么样的土地制度是好的I:使用权和收益权应如何界定	53
一、集体所有集体经营与家庭承包制的比较	55
二、土地再分配是好的吗?	64

第四章 什么样的土地制度是好的Ⅱ：土地转让权的不同界定	73
一、互相冲突的理论	75
二、互相冲突的证据	77
三、土地市场与地权分配	88
四、土地租赁对效率和公平的影响	100
五、本章小结	105
第五章 中国历史上的土地制度	107
一、族群竞争与土地制度演化	109
二、中国史前时代的土地“制度”	118
三、周朝的崛起与采地制的形成	123
第六章 军事竞争、采地制的崩溃与官僚制国家的形成	137
一、两种乐观的理论解释及其缺陷	139
二、一个新的分析框架：军事竞争、国家理性化建构与封建采地制的 瓦解	141
三、周秦之变：军事竞争驱动的变革	143
四、本章小结	157
第七章 意识形态、军事竞争与“耕者有其田”的土地改革	159
一、20 世纪发展中国家土地改革的现实背景	161
二、土地改革的理论基础及其在现实中的不同取向	163
三、不同国家和地区的土地改革实践	165
四、土地改革、军事竞争与国家政权的建构	168
五、本章小结	175
第八章 重工业发展战略、城乡分立的二元土地制度与农业集体化的 兴衰：1952—1980	177
一、军事威胁、经济增长与重工业发展战略的制定	181
二、重工业发展战略、要素禀赋冲突与城乡二元土地制度的建构	182

三、从农业集体化到大饥荒：人民公社的代价	188
四、自留地、退出权及其历史遗产	197
第九章 土地产权再界定与城乡土地市场的兴起与发展	201
一、绩效合法性与国家的发展战略转型	203
二、农地市场发育：从土地承包到三权分立	206
三、城市土地市场的兴起	211
四、意识形态的再塑造与国家法律的修订	213
第十章 征地制度：历史沿革、面临挑战与改革的可能方向	217
一、征地制度：双边垄断下的次优选择	219
二、中国征地制度的历史沿革	223
三、中国征地制度的问题与成因	227
四、中国征地制度改革的可能方向	230
第十一章 宅基地制度：福利功能与资本功能的权衡	233
一、宅基地制度的历史沿革：从宅基地私有制到宅基地集体所有制	235
二、现行宅基地制度特征与政策目标	241
三、现行宅基地制度的问题与挑战	244
第十二章 耕地保护、土地用途管制与城乡建设用地增减挂钩下的土地 制度创新	249
一、耕地保护与土地用途管制制度	251
二、城乡建设用地增加挂钩下的地方政府土地制度创新	259
三、农村土地财产权实现的地方创新	269
四、土地发展权的界定与再界定	273
第十三章 土地储备制度：兴起、运作模式与实施绩效	275
一、财政分权、国企改革与土地储备制度创新	278
二、城市土地储备制度的运作模式	280
三、土地储备制度实施的绩效	284

第十四章 国家汲取资源：土地财政的历史考察..... 291

 一、土地、人力资本与国民财富 293

 二、中国历史上的“土地”财政 295

 三、当代中国的土地财政 300

 四、土地财政的挑战与可能的变革 308

第十五章 简要的小结 311

参考文献 322

导 论

“地者，政之本也。”

——管仲

土地问题是中国历史和现代国家治理中的重要议题。在传统农业社会中，“土地是财富之母”，“有人斯有土，有土斯有财”。土地不仅是最重要的财富来源，也是粮食与居所的必要物质基础。

一、土地制度的历史考察

虽然在我们生活的今天，土地私有制和土地市场似乎是人类社会发达国家中不言自明的真理。然而回顾历史，目前发达国家主流的土地制度也仅仅是人类历史长河中短短的一个瞬间。西欧在封建制解体之后才逐渐出现了土地私有制和土地市场，距今不过 500 年历史；中国土地私有制早熟，秦代、汉代已有土地买卖和土地租赁，但中间经过了均田制的反复。即使从汉代开始估算，也只有 2000 年左右的历史，这已经是人类文明史上最悠久的土地私有制度和土地市场。不论按照 3700 年还是按照 5000 年^①计算，这一段时期也不过中国文明的 1/2 左右。如果将人类文明史放入智人的演化史中，

^① 国际上公认有文字和考古发掘可以证实的是商代，距今 3700 年左右；夏可能存在，但目前还没有足够的考古和文献证据，如果按照夏开始计算，中国文明史大概有 5000 年左右。至于盘古、女娲、黄帝、炎帝、共工、神农、伏羲等，是不同族群的传统糅合在一起，编织为共同的传说系统。比如盘古最早出现于汉代，是南方族群的故事，与印度传说有相似性。黄帝和炎帝，则是北方族群的传说。传说虽有一定的依据，但不可将其等同于真实。

文明史仅仅只是短短的一个片段。

在人类历史上的绝大多数时间和绝大多数地区,土地都是共有财产。虽然技术基本早已使得农业家庭经营成为可能,但土地的分配、还授规则与执行都由共同体完成。增人增地,减人减地,土地的分配、使用、收益和转让受到共同体的制约。

从人类走出非洲,直到1万年前,人类谋生的主要方式都是狩猎采集,土地私有既无必要,也无可能。进入新石器时代,随着农业革命的兴起,定居农业产生了。早期技术原因使得农业经营需要多人协作,因此土地是集体共同所有,共同经营。随着社会发展,氏族分化为家庭,土地的家庭经营也就成为可能。在刀耕火种的技术水平下,也存在家庭经营的案例。(樊树志,1988)到了后期,农业技术进步(中国的铁器牛耕、西欧的马和重型犁等)已经使得农业家庭经营在生产上更有优势,但农业家庭经营并不意味着土地私有制的形成。中国的“井田制”、均田制,西欧的封建采地制,都是明显的案例。很显然,技术进步仅仅只是家庭经营成为社会主要经营方式的重要条件,但并不是充分条件。

对于世界上绝大多数地区来说,土地私有产权制度都是一个近代现象。在西欧,土地私有制取代封建制是经过圈地运动完成的,距今不过数百年;在俄罗斯,斯托雷平的土地改革打破了米尔公社的土地集体所有制,随之建立起私人农场和土地私有制;在日本,明治维新通过摧毁旧有的幕府、大名等封建体系,建立起土地私有制,将权力收归日本天皇;在美国,土地私有制随着大陆新移民的扩张而扩展,在与旧大陆的交往中,新大陆原住民的土地制度也部分开始了私有化的进程。不过在中国,土地的家庭经营已经存在2000多年的历史,西周的土地制度为“井田制”,既有公田,也有私田。周秦之变,西周封建制度被秦帝国制度所取代,土地也由“井田制”转变为私有制。虽然中间又经历了魏晋到隋唐的“均田制”,但唐中叶以后均田制崩溃,土地私有制已经难以阻挡。从宋朝开始,“田制不立”,土地私有、家庭经营一直延续到中华人民共和国成立。

1987年,加州大学伯克利分校的卡恩(Rebecca Cann)和威尔逊(Allan Wilson)等人在对全世界100多位妇女身上提取的线粒体DNA进行研究后,在《自然》上提出了著名的“夏娃假说”,即今天地球上所有人的线粒体,

都是大约 20 万年前非洲的一位妇女传下来的^①，她的后代在约 13 万年和 6 万年前两次走出非洲，来到了欧亚大陆，并使之逐步扩散到全球。如果以 20 万年前为一天的开端，2017 年的今天为这一天的终结：0 点，非洲的“夏娃”时代；8 点半左右，“夏娃”后代——早期智人走出非洲，向欧亚大陆迁移；下午 4 点半左右，晚期智人走出非洲。在漫长的时间里，狩猎采集都是人类社会最主要的谋生方式；22:30 左右，进入新石器时代，第一次农业革命开始了，一部分智人进入定居农业，农业逐渐在世界范围内传播开来，到了 23:45，全世界大部分的人都转向了农业；不过，晚上 11 点多，出现了中华民族的始祖，传说中的炎帝黄帝部落联盟时代开始；一天中最后的不到半个小时是从商朝到今天的 3700 年左右的中华文明史。按照这个时间表，近 500 年的资本主义革命不过 3.6 分钟，只是人类历史上短短的瞬间。

在新石器革命之前，漫漫的人类发展历程中，人类适应了直立行走，学会了用火和使用工具，进行绘画和思考，进行狩猎合作和交流，进而成为地球上的顶级掠食者。研究表明，人类的先祖虽然已经在智力上与现代人并无二致，但狩猎采集生活并不要求土地制度的存在，更没有国家来提供土地产权的保障，土地私有毫无踪影。作为狩猎采集族群，早期人类虽然和狮群、狼群一样拥有领地意识，但这种领地意识并非本书所关注的土地制度。只是在定居农业出现后，农业的经营才要求相应的土地制度的出现。然而，从农业革命到土地私有制的兴起，还经历了漫长的时间，从世界范围来看，私有土地制度不过是人类文明史上最近的片段——虽然这也是最耀眼的片段。在这短短的“3.6 分钟”，土地私有制、资本主义、科学革命、工业革命的蓬勃发展，创造出了过去 23 小时 56 分钟所能创造的人口、GDP 和物质财富，也消耗了大量的能源，毁坏了大量的自然资源，灭绝了大量的物种，创造出历史上威力最大的杀伤性武器——核弹……这样的清单还可以不停地列下去。不论进步论者如何歌颂过去五百年来的伟大成就，也不论环保主义

① 金力团队对亚太地区 1 万多个样本的基因测序表明，所有标本中的 3 个 Y 染色体都是由现代非洲人体中同样位点的 3 个 Y 染色体衍生的，现代东亚人种肯定是非洲猿人的后代。但是，这并不否认中国本土的人种与非洲猿人的后代可能发生了融合，如果中国本土早期人类的 DNA 检测完成，会提供更充分的证据。对欧洲人的研究表明，现代人的基因有 1%—4% 来自尼安德特人，同样的情况也可能发生在东亚人与非洲猿人后代的交往中。

者或者其他的什么人认为过去五百年是地球重大的悲哀,不可否认的是,过去500年是历史上最重要的一个时期。在这个历史的重要时期,土地制度扮演了一个重要的角色。理解土地制度,有助于我们更好地理解人类社会的发展。

如果仅仅考虑有文字记载的中国历史,将3700年压缩成一天的24小时。我们可以快速梳理一下中国历史上的土地制度变迁。

0点—3点50分是商代,其土地制度并无文字可考,主要依赖于考古发现。商为氏族社会,土地为村落共有制。“族”为组成社会之基础。(当时无“家”的存在)同村落之人必为同族。一族居成一村或数村,营其共同生活。土地必为合村所共有。耕地以某种方式分配于村人,非永久占有,收获、死亡后归之于公,由族中混合分配。牧地、林地纯为共有公用,无分配之事。

周代大约从3点50分延续到9点,土地为新兴贵族分割而据为己有,可用之分赐予子孙、抵押、赔偿。当时的采地制,乃借而不税之制。贵族将耕地之劳委于土地被夺的庶人:每夫授地若干亩。使其自养,而用其力以耕公田,公田所出,则为贵族之收益。6点开始,为春秋战国之乱世,土地私有制逐渐兴起。封建制瓦解,社会组织发生变革,“采地制”不能独存,于是土地私有制应运而生。大约7点10分,鲁国初税亩,井田制开始崩溃,这是一个长期的过程,直到9点10分左右,秦“开阡陌,民得买卖”,土地私有制和土地市场才正式确立。

9点,秦统一六国,前后经数百年乱世,战火不断,人口大减,六去其五。汉承秦制,郡县制和土地制度都保留下来。汉初实施黄老之治,休养生息,社会稳定,人口大增,不过很快就面临“富者阡陌连田,贫者无立锥之地”的局面。地主豪强林立,国家以农民土地为依据的税收基础遭到挑战。贫富悬殊,民不聊生。水旱之灾,复乘于其间,数次人相食。学者目击时艰,思有以救之。推本求源,盖由于土地分配之不均。于是有均产运动。西汉均产运动,一时颇为蓬勃,至王莽而极。大约在中午11点左右,王莽宣布土地国有化,不幸莽性迂阔,措施失当,一分钟不到,改革就以失败而告终。

从东汉、三国到北魏,土地制度大体上不变,不过经过长期的战乱,土地私有制也名存实亡,在战乱时期,土地产权无从保障;战乱导致人口骤减,国家和地方豪强拥有了大量的土地。13点左右,西晋和北魏都实施了占田法(后演变为均田制),配以户调制征税。人口锐减,流亡复众,无主及待垦之

田甚多,遂使晋得授民以土地。北魏,大约 14:00 左右,均田制兴起^①。唐朝中叶,均田制消失,相应的户调制也难以独存,代之以租庸调制。自西晋立占田之法,后魏因之以为均田制度,自是历齐周以迄隋唐,为施行此制之时期。唐初政治修明,犹能守法,然至武后之时,已濒末路。其后遂至一废而不复可复。

15:50 左右,两税法实施,均田制正式废止;自此之后,中国的土地私有和土地买卖逐渐制度化,发展出一套复杂精巧的地权体系,同时伴随着人口的增长和人均收入的徘徊不前。18 点,南宋实施租田制,土地私有较为严重。豪右占地甚多。赋重役繁,民不聊生,势必卖其田业,以救目前。或献其产于巨室,以规免役。20 点,明朝张居正改革,实施一条鞭法。明朝至清末为人均耕地亩数较高且较为稳定的时期。

21:36,李自成提出了“均田免粮”的口号,22:55,太平天国提出了“天朝田亩制度”纲领,不过,他们的口号和纲领并未真正得到实施;大约是 23:30,中国共产党领导了耕者有其田的土地改革^②;不过 23:35,就开始了土地合作化并逐渐土地集体化,建立了人民公社,通过土地改革分到农户的土地又被纳入到集体统一经营管理,城市土地逐渐收归国有,土地市场被取消;23:45,小岗村的农民签订了血书,秘密搞起包干到户,47 秒之后,家庭承包制被国家政策正式承认,农民又开始逐渐拥有了相对完整的土地使用权、经营权和部分转让权。

在人类历史上,文字记载的历史只是短短的一瞬,而在中国的文明史中,近代以来翻天覆地的改革也不过是历史长河中一个小小的片段。^③ 在很长一段时间内,土地都是属于社会共同所有。从历史上来看,土地制度与生产方式紧密相连,内生于经济、政治、军事和意识形态的共同作用。

① 均田制仅仅是对国家控制的无主荒地进行均分,世家豪族拥有的大量私有土地,并不在均田的范围之内。

② 中国共产党领导的土地改革一共有三轮,这是最重要、覆盖人口和土地最多的一次,一直延续到 1951 年。

③ 更不用说从生物进化史、地球史、宇宙史的角度来看。太阳系不过是直径 10 万光年的银河系边缘一个暗淡的小小恒星系。“银河系里类似太阳的恒星就有上千亿颗,围绕它们做椭圆运动的行星可能多到难以计数。而银河系本身,以及它所在的拥有上千个银河系的室女座超星系团,放在半径达到 460 亿光年的整个可观测宇宙中,同样显得平淡无奇。”

二、千差万别的土地制度

“福”字从田，“富”字也从田。在中国的传统文化中，土地是个“好东西”，既是财富，也是幸福的基础，多多益善。农本工商末，中国不少朝代都有这样的认识和政策导向，使得“以末致富，以本守之”，工商业挣钱之后也会把大量资金投资到土地。对于土地的依恋可能是很多农业民族共同的特征。费孝通在《江村经济》中写：“地就在那里摆着。你可以天天见到它。强盗不能把它抢走，窃贼不能把它偷走。人死了地还在。”玛格丽特·米切尔在《飘》中也说：“Land is the only thing in the world worth working for, worth fighting for, worth dying for, because it's the only thing that lasts.”

不过，虽然有这么多证据表明，土地可能是个好东西，但也有相反的证据。比如，“累”字也从田。在中国一些朝代中后期，“受田者与田为仇”、“村野愚悞之民以有田为祸，以得有强豪兼并者为苟免逃亡、起死回生之计”（王夫之，1992）。很显然，在这种时候，土地似乎是个“坏东西”。

在上面这个例子中，土地制度（包含其上的税赋制度）决定了土地对于个人和家庭而言是否是个“好东西”。然而，土地制度不仅决定了土地对于个人和家庭而言的财富值和幸福值，还会影响农业产出、经济增长和政权稳定，在一些特殊的时期，还会影响国家的军事动员能力从而影响战争的成败。

据说，西周黄金时代实施的是井田制，延续了数百年。从鲁国“初税亩”开始，井田制就逐渐被各个诸侯国所抛弃，直到秦国“废井田、开阡陌、民得买卖”^①，实施军功爵制度，最后一统天下；汉承秦制，土地制度大约也是秦制，土地可以买卖、租赁，结果按照董仲舒的说法：“富者阡陌连田，贫者无立锥之地。”王莽新政，实施土地国有化等一系列改革措施，试图回到井田制，以解决土地市场所带来的地权分配不均等问题，结果天下大乱，群雄四起，进入东汉时期，井田制的梦想无疾而终；北魏实施了“均田制”等一系列改革措施，稳定了政权，虽然此后北魏被其他国家所取代，但均田制作为当时有效的一个制度一直延续到中唐；宋朝“不立田制”，土地私有和土地市场伴随

^① 董仲舒语。但很显然，废井田并非从秦开始，至少在孟子时代井田制就不存在了。