

● 2000年度国家社会科学基金课题 (NO.00BJL045)

新屯田制与屯海制论

On the New Tun-Tian System and the Tun-Hai System

欧阳国华 著

军事科学出版社

新屯田制与屯海制论

欧阳国华 著

军事科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新屯田制与屯海制论/欧阳国华著. —北京: 军事科学出版社,
2004.11

ISBN 7-80137-695-1

I. 新… II. 欧阳… III. ①屯田—研究—西北地区—古代
②农业经济—经济发展—农业政策—研究—中国—现代 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 121507 号

军事科学出版社出版

(北京市海淀区青龙桥/邮编: 100091)

电话: (010) 62882626

经销: 全国新华书店

印刷: 军事经济学院印刷厂

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

版次: 2004 年 11 月北京第 1 版

印张: 11.375

印次: 2004 年 11 月第 1 次印刷

字数: 286 千字

印数: 1 - 3 000 册

书号: ISBN 7-80137-695-1/I·064

定价: 25.00 元

前 言

1999年，在世界各国特别是各个大国都在抓紧确定和调整发展战略的大背景下，以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体，从新世纪中国发展的战略全局出发，按照邓小平关于“两个大局”的发展构想，郑重地向全党提出了西部大开发战略。

党的十六大报告指出：“要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”。这是继胜利实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到小康水平后，中国共产党领导全国各族人民向第三步目标迈进过程中制定的具体的行动纲领。逐步缩小全国各地区之间的发展差距，实现全国经济社会的协调发展，最终达到全体人民的共同富裕，是社会主义本质的要求，也是关系我国跨世纪发展全局的一个重大问题。加快西部地区的发展，对于推进全国的改革和建设，对于保持西部地区政治和社会稳定、促进民族团结和保障边疆防务，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治、军事和社会意义。

加快开发西部地区，是全国发展的一个大战略、大思路，是一个巨大的系统工程，也是空前艰难的历史任务。党的十六大给西部大开发这项宏伟工程制定了明确的时间表：“争取十年内取得突破性进展。”这一时间表与实现全面小康的20年目标相适应。而实现中国全面小康，西部大开发是个关键。党的十六大将“积极推进西部大开发，促进区域经济协调发展”作为经济建设和经济体制改革的八大任务之一，给予十分突出的地位。实际

基础上进行应用。从这个角度看，加强制度供给，就成了国家层面西部开发政策设计的关键。我们认为，新屯田制度可以作为一种新的全系统西部开发模式，为提高西部生产能力和防务能力做出“经济的”、“一体化”的贡献。

所谓新屯田制，是指把人力、物力、财力“屯”到西部，实现国家西部开发、西部防务与国家劳动就业一体化协同发展的制度组合：一是运用劳动原始积累、国家待遇期权、期权转股和周期性人口流动理论，向西部地区进行合同“屯”民；二是通过发行超额资源担保债券和建设项目担保债券以及债转股等资本运作措施向西部“屯”钱。新屯田制作为一种把人力资源和资本“屯”到西部的新经济制度，是人力资源的证券化、国土资源的证券化、建设项目的证券化，是适应目前西部生产力水平和中国丰富劳动力资源的新生产方式，是集西部开发、西部防务与国家劳动就业等多种功能于一体的新制度平台。

与古代屯田相比，新屯田制度能在短期内并且能够较持久地把大量的资金和人力资源“屯”到西部，对西部经济发展、国防安全以及国家的长治久安极为有利，具有重要的政治、经济和军事价值。①人力资源证券化有利于把丰富劳动力资源转化为像货币一样能自由流动的资本，进行合理配置。中国是人口大国，如何把沉重的人口负担转化为丰富的人力资源优势，把人口大国建成人力资源强国，一直是各级政府、专家学者及有关方面关注的问题。劳动原始积累和待遇期权制度，能把中国巨大人力资源资本化、证券化，使人力资源变成像货币那样能自由流动的要素，在西部、全国、甚至世界上配置劳动力资源，从而弥补因人均自然资源占有短缺所成的困境。②基于人力资源证券化的人口流动有利于缓解中国劳动就业压力。实行新屯田制，可以用30年左右的时间周期性地向西部地区合同移民3个亿（实际最终自然沉淀人口约1.5亿），在新疆、青海、西藏、内蒙古、宁夏等地

组建数十个“西部建设兵团”(伴之以城镇化),不仅可以积极促进国防建设和经济建设,拉动西部的消费需求,促进中华民族的大融合,同时也可大大缓解劳动就业压力。据有关资料,目前西部脆弱的生态环境不足以承载大量的移民,在有些地区,不是移入,而是移出,要进行生态移民,用以恢复自然植被。这是正确的。考察西部生态脆弱的原因,主要是缺水,有了水,西部的生态环境可以大大改善,完全可以再养活2-3亿人口,仅在新疆,如果有水,就可以移民5000万人口。关键的问题是找水。南水北调西线工程的关键问题是钱。数千亿资金从哪里来?靠目前的国家财政恐怕难以承受。而西部国土资源证券化措施则可以每年为西部融资约1万个亿,解决南水北调资金问题应该说不会太困难。③有利于解决边疆民族、宗教问题,促进民族融合,缓解民族矛盾。新屯田制度运用劳动原始积累和待遇期权制度,用30年左右的时间把约3亿人口周期性移民到西部,可以较好地平衡人口,大大改善民族结构,促进民族大融合,弱化分裂力量和倾向。同时,新屯田制采用流动性和合同方式进行移民,不会急剧改变当地民族经济结构,减少社会动荡,从而保持政治上的主动性。④国土资源证券化有利于把大量资源优势快速转化为经济优势,就像股份制度一样,短期内筹措大量的资金。股份制经济历史悠久,被誉为经济腾飞的一“翼”。在今天,如果单靠国家财政来保障西部开发,可能要等20年、30年甚至50年,但是,借助于超额资源担保债券这种形式,我们就可以在较短的时间内筹措大量的资金,为西部开发与防务提供物质手段。据资料,西部已探明约33万亿人民币的资源。如果以其作为担保,每年向国内外发行1万亿元的超额资源担保公债,发行10年,可筹措10万亿元的资金,对西部开发与防务来说,将非常可观。⑤有利于扩大内需,促进经济持续增长,加强国家经济安全。西部地区的投资、消费需求蕴藏着巨大的潜力。到2030年,新屯田制度本

身可以使西部地区人口从现在的 2.85 亿人增加到约 6 亿人，特别是新增加人口基于待遇期权作后盾，较少有后顾之忧，消费力将特别强，这么多劳动力的吃、住、行、医将可以大大拉动西部乃至全国经济的增长，保守的估计，对经济的贡献率应该不低于举办一次奥运会。待遇期权有助于把扩大内需方针落到实处，可以为国民经济长远的持续发展提供重要的支撑力量，减少对国际经济依赖，强化国家经济安全。⑥有利于搞好全国生态平衡，实现可持续发展。新屯田制通过资源和项目担保发行公债，可以在短期内筹措大量资金，通过待遇期权制度吸引劳动力资源，有利于调动更多的资金、技术、人力来遏制环境的恶化和逐步恢复生态平衡。环境的改善，又为经济发展提供良好的自然条件。⑦有利于加强西部防务，加快提高综合国力。实行新屯田制度，本着“军民结合、平战结合”的原则，把军事基础设施建设融于西部大开发的整体规划之中，使支持战区军事基础设施建设的物质经费得到可靠保障，逐步建立军民联储、联供兼容体系，加强国民经济动员弹性。这样，既能减轻军队的压力和负担，使军事基础设施建设按既定计划如期完成，又能实现军事效益、经济效益和社会效益的有机结合和同步提高。在新时期，西部开发应较多地与国防建设结合在一起。

新屯田制度大幅度降低了西部多目标之间的交互成本，节省了大量国家资源。实行新屯田制度，应是加强西部开发、防务，促进劳动力就业的较佳选择。从一定意义上来看，新屯田制是一种适应中国劳动力资源丰富和西部较低生产力水平的“新资本主义制度”，是社会主义市场经济的一种表现形式，是一种“集体主义”的、“社会主义”的、“较低成本”的全系统、一体化制度安排。

新屯田制与美国西部开发政策有很多相似性。美国以公共土地为核心的开发政策，实际上本身也是一种“屯田”制度，是以低价出让或赠与土地资源所有权作为主要待遇标的物吸引劳动力

和筹措开发资金的机制。中国社会主义制度客观上不可能采用“政治运作成本”极高的土地所有权转让制度，而以国土资源作为担保发行超额担保债券，则可以在国家所有权基本不变的情况下，筹措巨额开发资金，吸引大量劳动力，是一种适合中国国情特点的低成本、低风险融资方式，可行性很大。

新屯田制适用于海洋，则为屯海制。所谓“屯海制”，是指这样一种制度组合，在一定的海洋生产力水平条件下，以海洋资源为担保，发行超额资源担保债券筹措资金；以海洋资源为纽带，建立海洋防务经济联盟；以海洋运输、石油开采为主体，建立平战结合、军民结合的中国海洋兵团；以海洋养殖业为基础，屯种海洋，建立海洋防务经济联合体。采取屯海制，我国东部和南部沿海地区的安全态势将获得极大改善，可以大大拓宽我国的生存和持续发展战略空间。是谓古以“屯田定西域”，今用“屯海定东洋”。“屯海制”作为把资金和人力“屯”到海洋、用于海洋开发和防务的一种新型国防经济关系，是一种非常“经济”的海洋防务行为规则，不仅对发展中国家加强海洋防务有巨大意义，对发达国家也有重要的借鉴价值。

在历史上，中国基于强大的陆权在 18 世纪中叶以前曾经有着非常辉煌的地位和强大的影响力，为世界文明的发展做出了巨大贡献。只是在 18 世纪中叶以后，中国开始衰落了。今天的西部大开发是实现中国强国战略、提高大国地位的重大决策，是中国新世纪的民族复兴计划之一。希望看到的是，新屯田制度能为中国西部地缘战略提供一辆“陆权战车”，相应的，屯海制度能为中国东部海洋战略提供一辆“海权战车”。

欧阳国华

2003. 10. 31

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

历史篇

第一章 中国古代屯田制度变迁	(1)
第一节 秦、汉、三国时期的屯田	(1)
第二节 唐、元、明、清时期的屯田	(8)
第三节 中国古代屯田制度的经济分析	(15)
第二章 孙中山西部开发方略与毛泽东屯田思想	(20)
第一节 孙中山西部开发方略	(20)
第二节 毛泽东屯田思想	(27)
第三章 美国西部开发情况与经验教训	(48)
第一节 美国区域开发历程	(49)
第二节 美国西部开发的经验教训	(57)

需求篇

第四章 西部开发、经济发展与生态环境保护	(73)
第一节 西部开发与经济发展问题	(73)
第二节 西部开发与生态环境保护	(83)
第五章 西部开发与国家安全环境	(100)
第一节 美国中亚、南亚战略分析	(100)

第二节	印度大国战略分析	(108)
第三节	俄罗斯中亚战略分析	(112)
第四节	中国经济安全分析	(119)
第五节	民族分裂主义严重影响国家安全	(135)
第六节	西部安全与西部开发	(154)
第六章	西部开发与国家劳动就业	(159)
第一节	中国劳动就业压力	(159)
第二节	人口流动问题	(168)
第三节	中国西部地区的人力资源	(179)

新屯田制篇

第七章 新屯田制模式之一

——人力资源证券化

第一节 资本原始积累与劳动原始积累

第二节 西部开发中的国家待遇期权

第三节 国家待遇期权转股

——股票期权与劳动力持股计划

第四节 基于待遇期权一期权转股机制的周期性移民

第八章 新屯田制模式之二

——国土资源证券化

第一节 信用与风险

第二节 财政公债与资产担保债券

第三节 超额资源担保债券

第九章 新屯田制的性质与功效分析

第一节 西部大开发的复杂性系统分析

第二节 新屯田制的政治、经济和军事功效

第十章 新屯田制项目适用	(267)
第一节 新屯田制之屯水、屯路、屯电项目 ——水网、路网、电网证券化	(267)
第二节 新屯田制之屯油、屯气项目 ——超额资源担保债券	(271)
第三节 新屯田制之城镇化项目	(272)
第四节 新屯田制项目适用的法律环境	(276)

屯海制篇

第十一章 海权论与中国海洋安全	(285)
第一节 海权论与世界大国战略	(285)
第二节 中国海洋权益及其安全	(290)
第十二章 屯海制	(303)
第一节 屯海制的涵义与性质	(303)
第二节 屯海制模式之一 ——海洋资源债券化	(307)
第三节 屯海制模式之二 ——海洋防务经济联盟	(309)
第四节 屯海制模式之三 ——中国海洋建设兵团	(311)
第五节 “屯海制”的环境与风险分析	(315)
附录：国家西部大开发政策	(321)
主要参考文献	(339)
后 记	(344)

第一章 中国古代屯田制度变迁

历代王朝为了巩固边防或加强对少数民族的防范，重兵戍边，解决军粮供应困难的最佳办法莫过于屯田。屯田是指为了加强边疆防务与经济开发实行的亦耕亦戍、亦军亦民、亦兵亦农的一体化边疆防务经济活动，是集成的国家政治、经济、军事制度，对国家安全有重要意义。

第一节 秦、汉、三国时期的屯田

一、秦朝的移民实边与民屯

“移民实边”是指历史上经济较为发达、人口相对密集地区的人口向人烟稀少、土地荒僻的边疆地区迁徙，与当地各族人民共同开疆拓土、发展经济、保家卫国的实践活动。大规模地移民开发边疆少数民族地区始于秦朝。秦朝统一的封建集权国家建立后，秦始皇首先对新拓“河南地”（今内蒙古乌加河、黄河以南，包括伊盟和巴盟河套地区）重点开发，“因河为塞，筑四十四县城（或谓三十四县）临河，徙戍戍以充之”（《汉书·匈奴传上》）。公元前 211 年，又“迁北河、榆中三万家，拜爵一级”（《史记·秦始皇本纪》），即迁内地 3 万户到北河（今内蒙古乌加河北）、榆中（今河套东北）实边垦殖，并给予拜爵一级的奖励。秦朝还设田官，把土地贷给贫民耕作，加以管理。经秦朝的开发，造阳以北百余里河套地区得到迅速发展，变为“膏粮植谷”富庶的“新秦中”。移民实边既可垦荒拓疆，又能防御外患，具有经济、

国防双重意义。

二、汉朝的民屯和军屯

“屯田”始于西汉，是军队实行劳武结合、保障军实、巩固边防的一种重要措施。“屯”，即驻守也；“田”，即种地也。国家以驻屯兵卒务农，保证军粮自给。军队有警则战，无事则耕。

两汉在秦朝的基础上，更加大了西部开发力度，尤以西汉武帝时最盛，以河套、河西（今甘肃、青海黄河以西，即河西走廊与湟水流域）地区最为突出。主要方式有三种：一是有计划地大规模移民，并鼓励、扶植内地贫民自愿前往耕植和屯田。如：汉武帝元朔二年（公元前127年）“募民徙朔方十万口”（《汉书·武帝纪》）；元狩二年（公元前121年）“徙关东贫民处所夺匈奴河南地新秦中以实之”（《汉书·匈奴传上》）；元狩三年（公元前120年）“徙贫民于关以西及充朔方以南新秦中，七十余万口”（《史记·平准书》）；对河西地区也“稍发徙民充实之”（《汉书·西域传上》）。汉王朝还对屯边移民给予大力扶持。汉文帝为解决边粟不足，“募民能输及转粟于边者拜爵”（《史记·平准书》）。汉景帝“复修卖爵令，而贱其价以招民；及徙复作，得输粟县官以除罪”（《史记·平准书》），“皆赐高爵，复其家”（《汉书·晁错传》）。移民至边后，“先为室屋，具田器”，“予冬夏衣，廩食”（《汉书·晁错传》）。汉武帝则“假予产业”（《史记·平准书》）。结果，正如晁错所言：“贫民相募而劝往也，”“民乐其处而有长居之心”（《汉书·晁错传》）。二是采取强制手段，发配罪犯及其家属屯边。如：汉武帝元狩五年（公元前118年），“徙天下奸猾吏民于边”（《汉书·武帝纪》）。三是大规模推行军屯。“徙民实边”还不是“军屯”，因为被徙边者是“民”，而不是兵。徙边农民在经济上基本上自力更生，自给自足。由于规模不大，还不能向国家交付较多的军粮。当时由于民族战争规模空前，戍边士卒众多，军粮长途运输损耗巨大，且劳役负担太重。汉王朝从“徙民

实边”的启示中，认识到利用戍边士卒进行农闲生产的可能性和必要性，特在边郡设置农都尉一职，来管军中农业生产，以实现军粮的部分自给。于是，中国军事屯田制便应运而生。

汉代军队屯田的第一个高潮是汉武帝时期。史载：公元前111年，“天子为山东不赡，赦天下，……初置张掖、酒泉郡，而上郡、朔方、西河、河西开田官，斥塞卒六十万人戍田之”（《史记·平准书》）。其规模之大，历史上少有。当时，屯田的地域十分广阔，其范围从今天的陕西北部、内蒙古黄河沿岸、宁夏全境、兰州以北的景泰到永登，接连河西走廊，直到酒泉。敦煌甜水井汉遗址，发现了兵器与铁镰、锄头等农具的现象，反映了当时屯戍的状况。

军事屯田虽然也是建设水利、垦耕土地、开凿道路，但与移民实边有不同的性质。第一，屯田士卒采取军事编制或准军事编制，不同于一般的编户齐民。第二，管理系统与郡县地方政权脱离，有专职的农都尉，护田校尉（西域屯田士卒归西域都护、戊己校尉、宜禾都尉节制）等管理。第三，屯田的土地所有权属于政府，屯田兵只有土地使用权，而无所有权。第四，屯田的目的是保障军事需要，产品全部上缴国家充实军用，屯田士卒自身需要的衣食由国家发给。

汉代军事屯田是因对匈奴战争而兴，也随着战争的变化而变化。汉武帝的屯田是在大败匈奴战争几年之后逐步发展起来的。最初，主要在东起朔方西至令居（今甘肃永登县）地区。公元前101年，汉军败大宛后，屯田的地区延至西域。“自敦煌西至盐泽（今罗布泊），往往起亭，而论台、渠犂皆有田卒数百人，置使者校尉领护，以给使外国者”（《汉书·西域传上》）。武帝末年，桑弘羊等人曾向他提出大规模屯田西域的建议，由于当时长年战乱，国力衰竭，武帝看到了绝财穷兵的危害，故未采纳桑弘羊等人的建议。

公元前 87 年，汉武帝死，其子刘弗陵即位（即汉昭帝）。昭帝承武帝“思富养兵”的遗训，在国内实行“与民休息”的政策，在军事上不再主动出击匈奴，但采纳了桑弘羊的前议，扩大在西北部边域的屯田规模。

汉军的屯田，在军事、经济上都给匈奴带来很大压力。匈奴决意用兵与汉军争夺西域，曾在昭帝时派遣 4000 骑兵屯田车师。汉宣帝即位后，于公元前 71 年，派兵与乌孙王合击匈奴，迫使匈奴屯兵撤离车师。几年后，汉军屯田扩大到渠犂、车师等地。公元前 61 年，西羌军队北徙，遮断西域商路，骚扰边境城邑。赵充国率兵驱逐西羌军队后，向汉统治者提出了“罢骑兵屯田，以待其敝”的主张。赵充国认为，“留屯田得十二便，出兵失十二利”（《汉书·赵充国传》）。以士卒屯田，既可“以为武备”，又可“因田致谷”，军威与垦边并行；使羌人不得占有肥饶之地，以致贫困而内乱；边地居民亦可安心田作，不失农业；罢骑兵可节省大笔军费；以节省之作战士卒，加强漕运，以扬军威；屯田卒可修缮邮亭，充实金城；汉军不出征，可免“霜露疾疫”之患，可“坐得必胜”；汉军可免于征战死伤之患；士兵屯田既不失军威，又不会给羌人以可乘之机；不会激起居于河南羌人的反叛；治理边境交通，以此控制西域；节省大量军费，减少大量徭役。赵充国的《屯田制羌疏》得到最高统治者的认可，汉军留“步士万人屯田”今甘肃和青海之间一些地区。

到东汉时期，由于军事需要，屯田规模进一步扩大。主要是统治者认识到了屯田在军事上和经济上的好处，故在东汉初常令诸将在战争空隙就近屯田。因而屯田的地域从西、北边域扩展到内地。建武四年，诛虏将军刘隆讨李宪，“宪平，遣隆屯田武当”（《后汉书·刘隆传》）。建武五年，太中大夫张纯“将兵屯田南阳”（《后汉书·张纯传》）。建武六年，李通“还屯田顺田”（《后汉书·李通传》）。建武年间，边地的屯田逐步得到恢复，并扩大到五

原以东。如建武五年，“诏（杜）茂引兵北屯田晋阳、广武，以备胡寇”（《后汉书·杜茂传》）。

两汉屯田军事性质明显，是加强国防的一项重要军事经济措施，对于巩固边防和促进边境地区经济发展有着重要作用。

第一，屯田促进和巩固了西部与祖国内地的统一。曹操在《置屯田令》中曾说：“夫定国之术，在于强兵足食。秦人以急农兼天下，孝武（即汉武帝）以屯田定西域，此先代之良式也。”（《三国志·魏志·武帝纪》）这话充分说明了汉代屯田的战略价值。屯田保证了戍边军队的粮食供应，为军事上的胜利创造了重要物质条件，使汉军能在西域立足。设“戊己之官，分任其事；建都护之帅，总领其权。”（《后汉书·西域传》）西域从此纳入中国版图。

第二，屯田保证了军粮供给，节省了军费，减少了徭役。“缮道馈粮，远者三千，近者千里”，不仅运输费用甚巨，而且常常供不应求，造成战争失利。军队屯田之前，戍边军粮完全靠从内地郡国调运。当时是“千里负担馈饷，率十余钟致一石”（《汉书·食货志》）。粮草运输费一直是国家财政一项沉重负担。屯田的目的是解决军事上的需要。“因戍营田，因田积谷。兼兵民之力，省飞挽之劳。”就地养兵，一可解决军饷，积累粮草，免去从内地远道运粮的人力费用，为统一战争作军需准备；二即亦农亦兵，劳武结合。平时种田种谷，战时冲锋陷阵，千余屯田卒可供万余士卒作战的口粮，不仅保证了军粮及时到位，而且节省了大量军费和徭役。史称：顺帝永建四年，诸羌渐平、安定、北地、上郡、陇西、金城诸郡又“激河浚渠为屯田，省内郡费岁一亿计”（《后汉书·西羌传》）。可见屯田有着重大的军事经济价值。

第三，巩固了疆域，充实了人口。汉代是中国疆域大扩展时期。数以千里的边界需要大量的士卒守卫。以屯田的形式守备边疆，屯田卒有警则战，无事耕作，可以长期屯戍。不仅可维系和