

齐涛 主编

资政通鉴

中国历代经济政策得失

刘玉峰 著



泰山出版社

齐涛 主编

资政通鉴

中国历代经济政策得失

刘玉峰 著

泰山出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代经济政策得失/刘玉峰著. —济南: 泰山出版社,
2009. 4

(资政通鉴)

ISBN 978 - 7 - 80634 - 724 - 9

I. 中... II. 刘... III. 经济制度—经济史—研究
—中国 IV. F129

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 024768 号

著 者 刘玉峰
责任编辑 于景明
装帧设计 蔡立国 路渊源

资政通鉴

中国历代经济政策得失

出 版 泰山出版社

社 址 济南市马鞍山路 58 号 邮编 250002

电 话 总编室(0531)82023466

发行部(0531)82025510 82020455

网 址 www.tschs.com

电子信箱 tschs@sohu.com

发 行 新华书店经销

印 刷 山东新华印刷厂临沂厂

规 格 165 × 240mm

印 张 26.25

字 数 240 千

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978 - 7 - 80634 - 724 - 9

定 价 40.00 元

著作权所有·请勿擅自用本书制作各类出版物·违者必究

如有印装质量问题·请与泰山出版社发行部调换

目 录

绪 论 齐涛 /1

(一) 中国历代土地问题的实质 /1

(二) 中国古代社会的经济结构 /11

(三) 中国历史上的重农抑商 /19

上 篇

一 中国传统土地赋役政策得失 /30

(一) 历代土地赋役政策、制度概况及其特点与得失 /31

(二) 对传统土地赋役政策的几点思考 /49

二 中国传统重农抑商政策得失 /55

(一) 重农抑商政策有一个产生和形成过程 /56

(二) 重农抑商政策的历史必然性和合理性 /62

(三) 重农抑商政策的政策目标和政策缺陷 /64

(四) 重农抑商政策的历史暂时性 /67

(五) 重农抑商政策的当今启示 /69

三 中国传统官营国有工商业政策得失:以唐朝为例 /72

(一)官营国有一般工业、手工业的经营管理 /72

(二)官营国有一般商业的经营管理 /78

(一) 中西资本主义萌芽出现的环境不同	/150
(二) 中西资本主义萌芽的成长道路与结局不同	/158
八 中国古代经济的历史归宿	/169
(一) 中国古代经济的命运	/170
(二) 中国传统经济的历史归宿	/175
 下 篇	
一 管仲经济改革政策得失	/184
(一) 正确的指导思想	/185
(二) 农业经济政策	/187
(三) 官山海政策	/189
(四) 轻重理论和货币政策	/195
(五) 境外贸易政策	/197
(六) 一点小结	/199
二 商鞅变法经济政策得失	/202
(一) 农战政策及其得失	/203
(二) 抑商政策及其得失	/212
(三) 总的评价	/214
三 秦朝汉初财政经济政策得失比较	/218
(一) 秦朝财经政策极端化、军事化的危害	/219
(二) 汉初财经政策的成效和经验	/224

四 汉武帝新经济政策得失	/230
(一) 币制改革政策	/232
(二) 盐铁官营政策	/234
(三) 榷酒政策	/238
(四) 均输法与平准法	/239
(五) 算缗令与告缗令	/243
(六) 得失利弊总评价	/246
五 王莽改制经济政策的教训	/255
(一) 王田奴婢政策及其失败	/258
(二) 五均六筦政策及其失败	/262
(三) 货币改制及其失败	/267
(四) 失败原因及其教训	/272
六 刘晏财政经济改革政策的突出成效	/275
(一) 财经改革的相关背景	/275
(二) 盐政盐法改革及其成效	/277
(三) 其他财经改革政策及其成效	/285
(四) 一点小结和评价	/288
七 王安石变法财政经济政策得失	/291
(一) 财经变法的背景和目的	/291
(二) 具体的财经变法政策措施	/295
(三) 财经变法政策之得失	/307

八 明初经济政策的显著成效	/314
(一)轻徭薄赋,安养民力	/315
(二)鼓励垦荒,劝民务农	/318
(三)军屯商屯,减轻民负	/322
(四)释放奴隶,解放劳力	/324
(五)抑制豪强,庇佑贫民	/325
(六)恤工恤商,发展工商	/327
(七)健全制度,规范赋役	/329
九 张居正财政经济改革政策得失	/332
(一)财经改革的背景和目的	/332
(二)改革的具体政策措施	/334
(三)一条鞭法得失评价	/339
十 清康熙时期经济政策的成就	/352
(一)停止圈地,实行更名田	/352
(二)垦荒屯田,兴修水利	/357
(三)调整租税,蠲免赈济	/361
(四)开海贸易,恤商惠商	/364
(五)健全制度,依法理财	/368
十一 明朝及清朝前期海外贸易政策评议	/372
(一)明王朝海外贸易政策评议	/374
(二)清王朝海外贸易政策评议	/382

(三)传统外贸政策之启示 /386

十二 晚清洋务运动经济政策评议 /392

(一)指导思想和政策:“中体西用” /393

(二)官办、官督商办政策评议 /396

(三)官办企业之运营 /397

(四)官督商办企业之运营 /400

(五)一点认识 /403

参考文献 /405

后记 /409

绪 论

齐 涛

土地政策与工商政策是中国传统经济政策的两大主线，而其中又以土地政策为根本。在几千年的政策沿革中，经济政策的内容与形式繁复多变，但万变不离其宗，无论是财政税收、金融货币，还是重农抑商以及各种田制、徭役制度的设计，都直接或间接地受制于土地政策。因此，我们要想真正把握中国传统经济政策，就必须从土地问题与土地政策入手。

（一）中国历代土地问题的实质

中国古代的土地政策可以划分为三个阶段：第一阶段自夏商西周至井田制瓦解，其赋役特点是税人与税地的合一，井田制及建立在其上的赋役征收方式是典型代表；第二阶段是自战国授田制到中唐均田制的瓦解，其赋役特点是以人户为税基的赋税占主导地位；第三阶段是自两税法到清朝的“摊丁入亩”，土地私有制得到较为完全的认可，土地私有化进程不断发展。其赋役特点

是以土地为税基的赋税逐步占据主导地位。这三个阶段的历史进程与宗族土地所有制、土地国有制、土地私有制三种土地形态的矛盾运动联系在一起。我们必须由此登堂入室，才能把握中国古代土地与赋役制度变迁的内在脉搏。

西周时代，宗族土地所有制是基本的土地所有制形态，其政治基点是大大小小的宗族与宗族集团，其实现形式是自天子以下向诸侯、卿、大夫、士的层层分封，其赋役方式则是以井田为单位的“彻”与“藉”。“彻”与“藉”都是以井田为单位进行的，彻法行之于统治宗族，即国人，九夫为井，每夫拥有百亩之田，所产归己，另外共耕百亩之田，所产上交宗主，是一种“九一而助”的劳役赋税，这是什一之税；藉法行之于被统治宗族，亦即野人，野人十夫共井，以十家为共耕单位，共同耕种千亩公田，另外，每夫还有自己的百亩份地，其剥削量为百分之五十。^①

这一经济制度有三点特性：第一，它是一种层次利益归属制度。虽然对于周天子来说，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，但周天子所拥有的与其说是土地的所有权，不如说是领土的主权。土地所有权被大小宗主分层拥有，“藉”与“彻”的收益当然也归入他们名下，周天子只能从各诸侯国君那儿得到一定的“贡献”。第二，无论是国人还是野人，对所耕种的土地都不拥有完整的所有权。国人有有限的所有权和使用权，“彻”

^① 参见田昌五：《中国古代社会发展史论·中国古代社会的土地问题》，齐鲁书社1992年版。

的性质是税；野人只有有限的使用权，“藉”的性质是租税合一。不论国人还是野人，其轮作、休耕与定期换土易居都在宗族主的统一调配下进行。第三，基于以上两点，赋税税基既不是单纯的人丁，也不是土地本身，而是税人与税地的合一。

春秋战国是中国古代社会的剧变时代，表现在土地关系上则是宗族土地所有制向土地国有制的转换。春秋时代，出于列国相争、富国强兵的需要，各国纷纷进行经济变革，其方向无一例外都是强化国家机器，加强国家政权对经济权益的支配力量。无论是“初税亩”，还是“作爰田”、“作丘甲”，实际上都是划一税制，逐步消弭国野区限，将宗族主对土地的所有权与收益权转换到国家手中。至战国时代，伴随着郡县乡里制度的建立，国家也取得了境内土地的所有权，在此基础上，实行了面向全体国家编户齐民的“授田制”。对于战国授田制，应当从以下几方面来认识：第一，战国授田制是一种特定形态下的土地国有制，它充当着宗族土地所有制向土地私有制的转换器的作用，国家政权将从宗族主那儿收回的土地所有权实际上又转向了它的齐民。授田制下，以什一之税为主，这种税率的降低与划一，告诉我们农民受田的私有化趋势；至秦王朝时代的“令黔首自实田”，则标志着这一过程的完成。第二，正由于授田制只是地权关系的转换，所以，它并不是整齐划一地按统一的标准向编户齐民授予土地，对于自春秋以来业已形成的土地私有并未触动。第三，授田制的真

正意义是通过授田与赋役征发这种直接的经济利益关系，实现对编户齐民的直接管理与控制。这一点与同时建立的乡里制度是相辅相成的。第四，授田制下的赋税征收是“顷亩而税”。如《云梦秦简·田律》云：“入顷刍稿，无垦不垦，顷入刍三石、稿二石。”也就是说，不管一位农夫垦种的土地是否达到授田数一顷，都要以顷为单位纳田赋。这种田赋实际上是以人丁为税基，是税人而非税地。

战国授田制实际上奠定了中国古代赋役制度第二阶段的基础，自两汉到中唐以前的赋役制度，两汉的田税也好，曹魏的屯田户调也好，两晋南朝的占田户调式也好，北朝隋唐的均田制也好，都是这一基础之上的损益变化。对这一阶段的赋役制度，我们应当把握这样几点问题：

第一，这一阶段仍处于中国古代社会的私有化时期，其特性是私有地权的不断被肯定，是国有色彩的不断减弱。两汉时代，私人土地所有制得以巩固与发展，但这一时期，土地国有化的色彩还比较浓厚，国家不仅拥有山林川泽、未开垦土地、无主荒地以及它直接管理和经营的土地的所有权与使用权，而且还拥有全国所有土地的终极所有权。也就是说，这一时期的私有地权还只是一个不完整的法权。因此，才会有汉武帝时对商人土地的直接剥夺，才会有西汉后期层出不穷的“限田”动议，也才会有王莽新政中的土地“王有”政策。

曹魏屯田制是特定历史条件下的短暂存在，此后，无论是两晋南北朝的占田制、户调制，还是北朝隋唐的均田制，实际上是从两种不同的途径加速着土地私有化的进程。均田制的实质不是剥夺原有的私有土地，而是不断地将国有土地转化为私人占有的土地。从这个意义上看，与其说均田制是受北方游牧民族原始公有制遗存的影响，不如说它是战国授田制的余绪或翻版更恰当。

第二，自两汉以来，无论是汉代的三十税一，还是均田制与占田制，其实质都是“顷亩而税”，也就是以丁口为税基的税人，所以，直至开元天宝之前，李峤仍言“国计军防，并仰丁口”。这实际上是土地私有者不具有完整地权的体现。至两税法颁行，经一条鞭法迄摊丁入亩，中国古代的税赋体系由税人转为税地，这实际上也标志着土地私有化的基本完成，标志着国家对土地私有的法权认可结果。

第三，在税人的赋税体系下，土地私有权是不完整的，但也正是这样的历史条件，却为土地私有提供了充分的发展空间，因为土地的占有量与赋税征收没有必然联系。两税法以后的“税地”的赋税体系虽然给予土地私有权较为完整的法权认可，但以土地的实际占有征纳税赋，却又为土地私有制的发展特别是大土地所有制的发展带来了一些制约性影响。历史的逻辑往往如此。

自中唐两税法起，中国古代社会的土地制度进入了第三个阶段。

尽管中国古代土地所有制发展的方向是不断的私有化，至两税法之后，土地所有者已享有了较为完整的私有权利。但封建王朝对土地的最终所有权并未放弃，而且这种所有权并非近代意义上的国家领土权，它只是“溥天之下，莫非王土”的延续，是介于领土权与土地私有权之间的一种模糊权益。这种权益的具体体现，就是自秦汉至明清各王朝从未正面认可过土地所有者私有权益的不容侵犯，也从未放弃过国家对所有土地的最终处置权。这种国家对土地最终所有的主张被朝野广泛认同，这种认同自秦至唐自不待言，从授田、占田、均田，包括王莽新政中的“王田”制，都是具体体现，即使到了清朝中后期，这种认同仍有广泛的社会基础。嘉庆、道光年间的进士汤鹏曾提出“限民田”、“均贫富”、“抑兼并”，主张借政治权力改变土地占有权^①。生员吴铤也提出“定田制”的主张，认为若定田制，以唐之均田法最为妥善^②。开一代风气的著名思想家龚自珍在《农宗》一文中则开出了均平地权的实施方案。他提出，可以以西周宗法式的模式重新分配土地，其中，长子为大宗，可以占有百亩之田；次子和三四子为小宗和群宗，可占有二十五亩土地；第五子以下为闲民，无权占有土地。此后的土地传承一律实施长子继承，次子以下只能另请授田，或得不到田地。无地闲民可从大、小宗和群宗处佃种

① [清] 汤鹏：《浮邱子》卷十《医贫》。

② [清] 吴铤：《因时论》十一《均田限田》，载《中国近代经济思想资料选辑》，中华书局1982年版，第58~59页。

土地。^①

无独有偶，农民起义领袖洪秀全在轰轰烈烈的太平天国革命中，对土地问题开出的药方也是以政权的力量改变土地所有权的配置，在《天朝田亩制度》中，详细规定了土地分配的原则和方法。它首先把田亩按其产量多少，分为三级九等，划分标准是：

凡田分九等：其田一亩，早晚二季，可出一千二百斤者，为尚尚田；可出一千一百斤者，为尚中田；可出一千斤者，为尚下田；可出九百斤者，为中尚田；可出八百斤者，为中中田；可出七百斤者，为中下田；可出六百斤者，为下尚田；可出五百斤者，为下中田；可出四百斤者，为下下田。

《天朝田亩制度》所规定的土地分配的原则是：

凡天下田，天下人同耕。此处不足，则迁彼处，彼处不足，则迁此处。凡天下田，丰荒相通。此处荒，则移彼丰处，以赈此荒处。彼处荒，则移此丰处，以赈彼荒处。务使天下共享天父上主皇上帝大福，有田同耕，有饭同食，有衣同穿，有钱同使，无处不均匀，无人不饱暖也。

^① 转见《近代中国的政治和社会》，中国人民大学出版社1999年版，第113页。

关于田地的分配方法，《天朝田亩制度》规定道：

凡分田，照人口不论男妇。算其家口多寡，人多则分多，人寡则分寡，杂以九等。如一家六人，分三人好田，分三人丑田，好丑各一半。

又有十六岁为界限，在这个年龄之下的，分田减半：

凡男妇，每一人自十六岁以尚受田，多逾十五岁以下一半。如十六岁以尚，分尚尚田一亩，则十五岁以下减其半，分尚尚田五分；又如十六岁以尚，分下下田三亩，则十五岁以下减其半，分下下田一亩五分。

再看土地私有化不断进展中的大地产问题。

长期以来，史学界对于中国古代的土地问题似乎有一个思维定势，即在注意土地私有化趋势的同时，特别注重地权的集中，过高地估计了土地兼并与农民失去土地的程度，在研究中缺少定量的统计与分析，多是使用史家或当时的政论家们所感叹的“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”之类的议论来立论。这种立论容易掩盖中国古代土地关系的实际情况。诚然，在土地私有化的状态下，土地兼并一刻也不会停止，但在兼并的同时，地权的不断