

# 大国地权

## 中国五千年土地制度变革史

刘正山◎著

顶层设计、地权抉择与制度变迁  
梳理中国土地改革历史，解析当前土地焦点话题  
理清未来土地发展迷局，探寻大国地权改革路径



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

# 天國地祇

## 中国五千年土地制度变革史

刘正山◎著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

大国地权:中国五千年土地制度变革史/刘正山 著.—武汉:华中科技大学出版社,2014.1

ISBN 978-7-5609-9251-8

I. ①大… II. ①刘… III. ①土地制度-经济史-中国 IV. ①F329

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 170012 号

大国地权：中国五千年土地制度变革史

刘正山 著

责任编辑：焦娜娜

封面设计：久品轩

责任校对：孙 倩

责任监印：张贵君

出版发行：华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编：430074 电话：(027)81321915 (010)84533149

印 刷：固安县保利达印务有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

印 张：22

字 数：360 千字

版 次：2014 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：48.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

# 序

马克·布劳格：“我们从来没有真正地采用比照历史的实证研究方法，这实在是现代经济学的悲剧之一。”

约瑟夫·熊彼特：“如果要在经济史、统计和理论三者中作出唯一选择的话，我将选择经济史。”

汪丁丁：“有能力解释一个社会制度变迁的学说只可能来自两个方面，一是历史的学说，一是知识理论的学说。”

多年前，读菲歇尔的《利息理论》时，被书中第一句话所吸引：收入是一系列的事件（Income is a series of events）。后来，写《幸福经济学》一书时，我意识到人生其实也是一系列的事件，只是这些事件多为“未预结局”（Unintended Consequence）。尽管这话看似“同义反复”。

我生在农村，父母不识字。小时候，我并没有想到以后会喜好学术研究。当时，老师教育我们说，长大以后要当科学家。我觉得那种理想太遥远，以后能够将地种好，娶个贤惠的妻子，就足够了。

后来，不知不觉上了大学，竟然读到博士，这是我未曾想到的。更未曾预料到的是，我对经济史产生兴趣，并且一发不可收拾。

我的专业是经济学。以前，我只对经济学基础理论着迷，我的《经济学林论剑》一书就是当初对于经济学基础理论思考的结果。读博士之初，我对计量经济学和博弈论等非常着迷，并撰写和发表了几篇这方面的论文。

读博士期间，有一次在图书馆随意翻看文献，对主流经济史学界和经济学界关于土地兼并问题、山西票号等问题的解释不满意，于是，我搜寻一些材料仔细翻看。这一看，居然让我对经济史产生了浓厚的兴趣。我从经济学基础理论入手，对土地兼并与票号问题作出新的解释，并发表在《经济学季刊》和《财经问题研究》上。

此后，我四处寻找经济史、历史方面的著作，包括《二十四史》和何炳棣、梁方仲、钱穆、王国维、陈寅恪等诸多大家的论著，漫无目的地阅读。

当然，我并未减少经济学文献的阅读。我博士毕业论文选择的是制度起源与变迁（或演化）方面的，试图给经济史乃至经济学重建一个理论基础。

胡适曾说，历史是一个任人打扮的小姑娘。而今，主张这种观点的大有人在。我并不认为要用理论套向历史或经济史。我的意见是，解读或解释可以有千千万万，真相往往只有一个。

我本来想写一部中国经济史，但这项工程浩大，自己学识尚浅。在陈艺静女士的建议下，我决定先梳理一下中国土地制度变革史。这里所说的“变革”，是伴随人类社会全过程的，并非某个阶段独有。“变革”是制度变迁的主要方式之一。我希望将自己博士论文的理论，即制度起源与变迁的基础理论，以及分析方法，运用到中国经济史中。

为何选择土地问题为研究切入点？读者或许记得日本学者长野郎的一段话：“中国的土地制度，是中国社会、经济、政治的根源。中国的治乱，基于土地制度的兴废，国民生活的安危，也基于土地制度的整理与否；其次，农业国的中国，以农业为其经济的主要部分，自然是不消说的。因之，对于想了解中国的社会、经济、政治之任何方面的人们，都应该知道一下中国土地制度的情形，这是很重要的一件事。”

这个观点是比较公允的。随着经济社会的发展，特别是城市化的加快发展，土地问题在中国甚至显得更为重要，土地制度变革日益紧迫。记得2007年召开的“第三届中国经济50人（田横岛）论坛”，主题为“未来十年中国需要研究的重大课题”。其中，土地问题成为专家们热烈讨论的焦点，是排在第一位的热论。2009年，时任国土资源部部长徐绍史在中央党校推进土地管理制度改革省部级研讨班上的演讲称，现行土地管理制度已逼近重大变革临界点。非常遗憾的是，一方面，当前土地制度相关著作，多从阶级斗争的角度分析问题。另一方面，当前土地制度变革史的研究，仅集中于中国共产党领导下的几次土地改革，而对中国上古以来的土地制度变革历史的研究论著，至今仍是一片空白。

本书综合运用现代经济学、地缘政治学、历史学、气象史等，对中国数千年来土地制度变革的历史进行总结、评述，总结经验，检讨得失。

我很喜欢黄仁宇的《放宽历史的视界》。只有将问题放在历史的长河中，以宏观史学的角度考量，才容易看出问题所在。

当前，中国学术界主要有两种观点，一种主张中国实行土地私有化，一种主张公有制甚至将所有土地收归国有。当我们纵览五千年（此为概数）中国土地制度变革历史，并与国外几千年来的土地制度变革历史相比较，不难发现，几乎所有的国家都没有采用单一的土地所有制，都是“公田”与“私田”并存。在土地制度安排的初期，实际上已经开始出现“大分流”，中国与西方国家走向不同的路径。中国，特别是秦汉以来历朝历代的土地制度变革多与财政等因素（即所谓税源、粮食和兵源）相关，并未将土地制度安排与保护庶民的财产权利、平民的政治（民主与共和）联系起来；但是，国外的土地制度变革，多伴随产权保障与政治等因素。

那么，中国的土地制度为何会走向与西方截然不同的路径？搞清楚这个问题，不仅有助于理解历代中国土地制度安排的不同之处，而且将有助于解释当今土地制度的特殊性，也将为将来中国土地制度变革提供有益参考！

历史已为“沉没成本”，无法假设，今后的土地制度变革，如果要少走弯路或曰减少改革的成本，从历史中获得教益，那么，需要充分考虑中外土地制度变革的共性与个性，中国当前的约束条件。

我主张并坚持不戴着有色眼镜看问题，这个“眼镜”包括偏见（如头脑中既定的理论）和各种“经验”，等等。在撰写本书的过程中，我也尽最大的努力去设法减少自己的偏见，力求综合、贯通各个学科领域，从各种史料中去伪存真，还原历史本来面目。

记得诺贝尔经济学奖得主约翰·希克斯说过：“经济史的一个主要功能是作为经济学家与政治家、法学家、社会学家和历史学家——关于世界大事、思想和技术等的历史学家——可以互相对话的一个论坛。”期待本书也能够促进这种“对话”。

当然，本书所作努力也只是草创和初步，倘承通识之士纠正讹谬，小子何幸哉！

刘正山

2013年10月于北京

# 目 录

## 第一章 土地问题：当今中国第一热论

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一节 “土地财政”的真问题与假问题 .....      | 2  |
| 第二节 地价与房价：面粉与面包的关系？ .....     | 7  |
| 第三节 承包地能为农民养老吗？ .....         | 9  |
| 第四节 粮食安全与耕地保护 .....           | 11 |
| 第五节 鼓励土地交换是否会产生严重的兼并问题？ ..... | 17 |
| 第六节 农民失地补偿：两种观点及批评 .....      | 27 |

## 第二章 中国土地制度逼近改革临界点

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一节 鸟瞰当代中国土地制度 .....          | 34 |
| 第二节 “中国奇迹”：来自土地的贡献 .....      | 36 |
| 第三节 逼近变革“临界点”：土地制度扭曲的后果 ..... | 40 |

## 第三章 中国土地制度何以与众不同？

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第一节 上古时期：相似的中外土地制度 .....     | 50 |
| 第二节 貌合神离：当代中国与海外土地制度比较 ..... | 51 |
| 第三节 中外土地制度的历史分岔：一个初步概括 ..... | 61 |

## 第四章 农耕社会、国家与土地制度形成

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一节 农耕社会起源 .....     | 70 |
| 第二节 土地制度萌芽 .....     | 72 |
| 第三节 大禹治水与国家的产生 ..... | 75 |
| 第四节 土地制度具体化 .....    | 83 |
| 第五节 商代土地制度的完善 .....  | 85 |

## 第五章 周代三次土地制度变革：从“分封建制”到“不籍千亩”

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 第一节 | 周代第一次土地制度变革：“分封建制” | 91  |
| 第二节 | 周代第二次土地制度变革：“厉始革典” | 101 |
| 第三节 | 周代第三次土地制度变革：“不籍千亩” | 109 |

## 第六章 春秋时代：过渡时期的土地制度变革

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第一节 | 齐国：“相地而衰征”      | 115 |
| 第二节 | 鲁国：从“初税亩”到“用田赋” | 120 |
| 第三节 | 郑国：“作封洫”与“作丘赋”  | 121 |
| 第四节 | 晋国：“作爰田”        | 124 |
| 第五节 | 楚国：“书土田”与“量入修赋” | 126 |

## 第七章 战国时代：封建土地制度全面崩溃

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第一节 | 李悝变法 | 130 |
| 第二节 | 吴起变法 | 135 |
| 第三节 | 商鞅变法 | 139 |

## 第八章 王莽改制：昙花一现的“王田制”

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一节 | 王莽其人           | 148 |
| 第二节 | 王莽改制与土地兼并      | 150 |
| 第三节 | 王莽改制的社会经济背景    | 151 |
| 第四节 | 王莽土地制度变革的内容    | 157 |
| 第五节 | 王莽土地制度变革失败缘由检讨 | 158 |

## 第九章 北魏：“太和改制”

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一节 | 时代背景           | 162 |
| 第二节 | “太和改制”的直接诱因    | 166 |
| 第三节 | “太和改制”的内容      | 170 |
| 第四节 | “太和改制”成功的缘由及意义 | 172 |
| 第五节 | “太和改制”的不足      | 174 |

## 第十章 唐代土地制度变革：从均田制到两税法

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第一节 | “关陇集团”与“关中本位政策” | 180 |
| 第二节 | “关陇集团”的衰落       | 185 |
| 第三节 | 安史之乱与均田制的彻底破坏   | 186 |
| 第四节 | 杨炎的土地制度变革：两税法   | 189 |
| 第五节 | 两税法成功推行的经济缘由    | 192 |
| 第六节 | 唐末民变与土地兼并       | 193 |

## 第十一章 宋代土地制度变革：王安石变法

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第一节 | 宋朝：积弱与经济繁荣并存    | 198 |
| 第二节 | 王安石变法内容检视       | 203 |
| 第三节 | 王安石变法与土地兼并      | 208 |
| 第四节 | “南北之争”与王安石变法的失败 | 210 |

## 第十二章 明代土地制度变革：一条鞭法

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一节 | 黄册和鱼鳞册制度     | 217 |
| 第二节 | 靖难之役         | 222 |
| 第三节 | 张居正的土地制度变革   | 225 |
| 第四节 | 张居正改革得以推行的缘由 | 230 |
| 第五节 | “一条鞭法”的功与过   | 231 |

## 第十三章 清代土地制度变革：摊丁入地

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一节 | 清初土地制度：承续明朝体制    | 240 |
| 第二节 | 清代土地制度变革的背景      | 245 |
| 第三节 | 雍正的土地税制变革：“摊丁入地” | 250 |
| 第四节 | “摊丁入地”变革的检讨      | 252 |

## 第十四章 国民党：大陆土改的失败与台湾土改的成功

|     |                      |     |
|-----|----------------------|-----|
| 第一节 | 中华民国初期的土地制度沿革        | 264 |
| 第二节 | 孙中山的“平均地权”和“耕者有其田”主张 | 268 |
| 第三节 | 蒋介石政府在大陆的土地制度变革      | 270 |
| 第四节 | 国民党的第一次台湾土地改革        | 277 |

|                                     |                          |     |
|-------------------------------------|--------------------------|-----|
| 第五節                                 | 國民黨的第二次台灣土地改革 .....      | 281 |
| 第六節                                 | 國民黨的第三次台灣土地改革 .....      | 285 |
| <b>第十五章 中國共產黨土地制度變革：重構底層政權服務工業化</b> |                          |     |
| 第一節                                 | 中共早期的土地思想與政策源流 .....     | 295 |
| 第二節                                 | 中共第一次土地改革 .....          | 301 |
| 第三節                                 | 中共第二次土地改革 .....          | 319 |
| <b>第十六章 打破僵局：對未來中國土地制度變革的建議</b>     |                          |     |
| 第一節                                 | 改變政績考核，以國民幸福為執政落腳點 ..... | 331 |
| 第二節                                 | 將農民土地產權“做实” .....        | 333 |
| 第三節                                 | 嚴格區分公益性用地和經營性用地 .....    | 335 |
| 第四節                                 | 推進農地流轉，實現規模經營 .....      | 337 |
| 第五節                                 | 配套措施 .....               | 339 |

# 第一章

## 土地问题：当今中国第一热论



早在2007年召开的“第三届中国经济50人（田横岛）论坛”（主题为“未来十年中国需要研究的重大课题”）上，土地问题就已成为专家们热烈讨论的焦点，是排在第一位的热论。从目前的情况看，的确如此。近年来，土地问题已经从象牙塔走向大众，成为各界争论的热点话题。不仅学术界大腕如茅于軾、周天勇、周其仁、周诚、董藩、郎咸平、徐滇庆等加入论战，房地产开发商任志强、潘石屹也纷纷发表观点，财经媒体人士叶檀等亦不甘寂寞，连引车卖浆之流也开始讨论土地问题。本章拟对热点土地问题进行梳理，并加以评述。

## 第一节 “土地财政”的真问题与假问题

自2003年以来，土地财政一直是社会关注的热点。特别是2011年，全国土地出让收入继续刷新历史纪录，上升为3.15万亿元，为2003年的5.8倍，为1989年的7000倍！

主流观点认为，1994年的分税制改革是土地财政产生的根本原因。不少学者呼吁重启分税制改革。我认为，分税制必须完善，但它也背了黑锅，因为“土地财政”是政府职能错位和制度安排缺陷的必然结果。

### 一、“土地财政”与分税制

当前的主流观点认为，1994年的分税制，导致了“土地财政”或曰“卖地财政”。其理由是：1994年的分税制改革主要是为了增加中央财政收入，从而使那些税源稳定、税基广、易征收的税种大部分划归中央。然而，分税制将“财权上移”的同时，却将“事权下移”。这样一来，地方政府要做的事越来越多，但手中可支配的财力相对越来越少。加上不尽科学的政绩考核机制，地方政府的官员要想升迁，必须自己想办法筹措经费，想法将GDP搞上去。地方政府该怎么办？当时规定土地出让金归地方政府，于是，地方政府通过征地——以低价将土地从农民手中拿走，高价

转手获得收入，以满足各种开支的需要。

这种观点值得商榷。我们需要算几笔账。

(一) 1994 年分税制之后，地方的实际财政收入并没有大幅度下降

我们必须承认，1994 年的分税制改革之后，地方财政收入在全国财政收入中所占的比重出现了下降。见图 1-1。

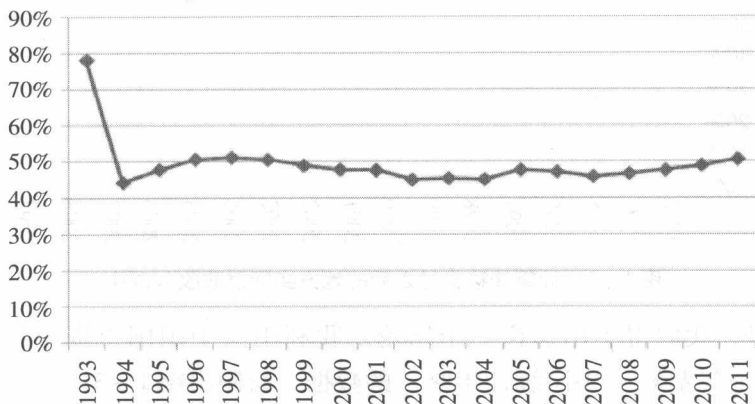


图 1-1 地方财政收入占全国的比重（未调整）

从图 1-1 可见，1993 年，地方财政收入占全国的 78%。1994 年以来，地方财政收入占比基本上稳定在 50% 左右。

如果我们仅仅看到图 1-1 这种情况，就认为分税制导致地方财政收入大大下降，那么，很容易得出偏离实际的观点。为什么？因为财政收入可以分为两种：名义收入和实际收入。

也就是说，我们还必须考虑一个问题，即分税制并非一分了之，还有一项制度安排，这就是“转移支付”制度。它由税收返还、财力性转移支付和专项转移支付三部分构成，以中央对地方的转移支付为主。

那么，没有计算转移支付这部分资金，地方财政收入只是名义收入。考虑转移支付之后的地方财政收入，才是实际收入。

地方实际财政收入占全国财政收入的比重，见图 1-2。

由图 1-2 可见，1993—2011 年，地方实际财政收入占比，最低为 57%，其他多数年份基本稳定在 80% 以上。如此高的比重，显然不能再认为分税制导致地方收入大幅度降低。

(二) 土地出让收入与分税制运行之间并不存在相关关系

如果认为 1994 年的分税制改革带来了“土地财政”问题，那么，从

逻辑上应该可以得出这样一个结论，即 1994 年以后，土地出让面积和出让收入大幅度上涨。

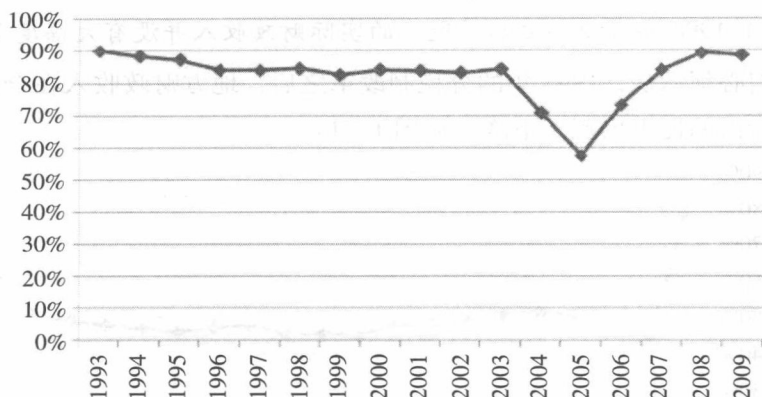


图 1-2 计算转移支付之后的地方实际财政收入占比

但是，我们得不出这样一个结论。我利用《中国国土资源年鉴》和《中国土地年鉴》、《中国统计年鉴》的数据，绘制出图 1-3。

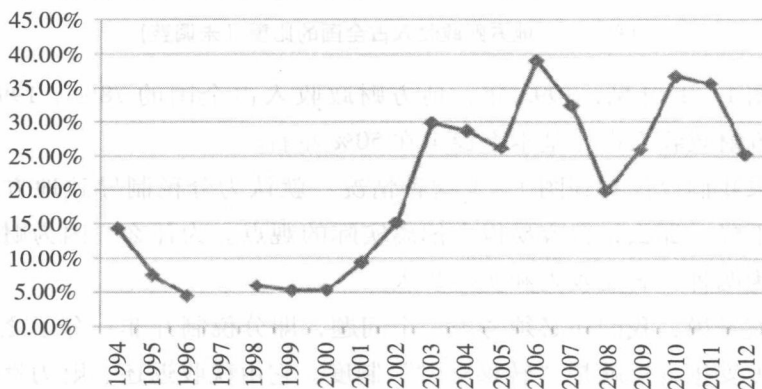


图 1-3 土地出让收入与地方实际财政收入之比

从图 1-3 可见，1994 年到 2012 年（按：国土资源部无 1997 年的土地收入数据），全国土地出让收入与地方实际财政收入之比，稳定在 39% 以内。

再看土地出让的具体情况。见图 1-4。

从图 1-4 可见，2001 年以前，我国土地出让情况较为稳定。2001 年以后，土地出让收入和出让面积飞速上扬，与横坐标几乎成 45° 上涨。可见，绝对不能认为是分税制导致了“土地财政”问题，因为，从 1995 年到 2001 年这么长时间内，土地出让收入一直比较平稳，有些年份甚至出现下降。

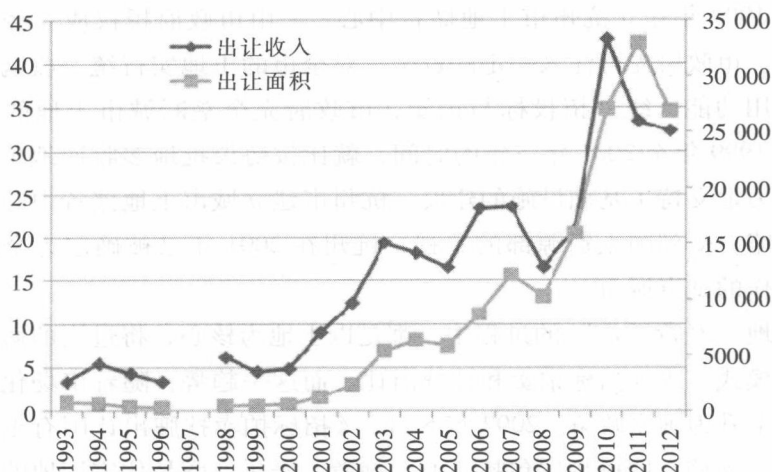


图 1-4 1993—2009 年全国土地出让情况

## 二、“土地财政”是“经营城市”的副产品

所谓“经营城市”，就是以城市发展、社会进步、人民物质文化生活水平的提高为目标，政府运用市场经济手段，通过市场机制对构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本（土地、河湖）与人力作用资本（如路桥等市政设施和公共建筑）及相关延利资本（如路桥冠名权、广告设置使用权）等进行重组营运，最大限度地盘活存量，对城市资产进行集聚、组和营运，以实现城市资源配置容量和效益的最大化、最优化。

“经营城市”，从大连起步。20 世纪 90 年代初，大连还是一个比较落后的工业城市。当时，大连市政府提出“要面向市场、面向国际，把大连建设成现代化的国际性城市；城市的主要功能是旅游、商贸和港口”。由于财政资源的相对短缺，便利用级差地租原理，经由“腾笼换鸟”、“退二进三”等举措，通过大量城市土地功能的置换，政府手中有了土地。这些土地经过市场方式出让，政府获得了大量的城市基础设施建设资金，从而让大连“变绿”、“变亮”。改善了投资环境，招商引资工作获得突飞猛进的发展。截止到 1999 年，全世界有 150 多个国家和地区与大连有贸易关系；146 个跨国公司在大连开办了 175 个项目。由于对国际、国内市场的不断拓展，大连的投资回报率高达 216.5%。

大连的成功，引起国内其他地区争相模仿，并创造出不同的“经营城市”的模式，如杭州模式、青岛模式、上海模式等。值得注意的是杭州模

式，即1997年建立杭州市土地储备中心——由市政府授权成立经营土地的公司。市政府先行注入一定的资金，对全市的土地实行统一收购、统一规划使用功能、统一招投标与拍卖，市政府完全垄断城市土地的一级市场。从1999年至2001年三年的时间，就比按协议批地多收回地价8.4亿元，有力地支持了基础设施的建设。杭州市建立城市土地储备中心的制度创新战略，受到国土资源部的重视，杭州在2001年已被确定为全国土地资本运作的试点城市。

各地“经营城市”的过程中，都是以土地为核心，将过去的协议出让为主的模式，改为招标采购和挂牌出让。而这一趋势，随着市场化改革的深入，上升为国家政策。2002年5月，《招标采购挂牌出让国有土地使用权规定》实施，明确规定包括商业、旅游、娱乐、商品住宅用地的经营性用地必须通过招拍挂方式出让。2004年，《关于继续开展经营性土地使用权招标采购挂牌出让情况执法监察工作的通知》规定，2004年8月31日以后，所有经营性用地出让全部实行招拍挂制度，即著名的“831”大限。

地方政府“经营城市”的“制度需求”，加上土地出让规则变化的“制度供给”，促成了土地出让收入的快速上涨。

当然，需要明确指出的是，土地出让制度变革是大势所趋，顺应市场经济改革的潮流。因为，土地只有通过招拍挂方式出让，才能显示其稀缺程度，实现优化配置。

然而，在实践中，一些地方在“经营城市”中，将路子走偏了。相当一部分地方政府在“经营城市”过程中，做的其实是拆房子、倒地皮的活动，通过“饥饿供地”以拉动房价，从而大获其利。例如，2009年媒体报道的“地王”计有146个，我们统计发现，“地王”较多的城市，土地供应均偏紧。北京2009年计划供应住宅用地（含政策性住房用地）共1300公顷，而2008年计划供应1700公顷，同比减少24%。2009年前三季度，广州、深圳住宅用地供应均不足200万平方米，仅完成年度计划的35%和23%；重庆、南京、长春已供应住宅用地仅是年度计划的50%、32%和19%。

## 第二节 地价与房价：面粉与面包的关系？

“现在人们老是觉得房价贵，那是因为房价的 50% 是政府土地出让金。土地的天价推高了房价，开发商所得利润无法与政府从土地上收取的收益相比。”某开发商如是说。为此，他认为政府适当降低土地出让金，对抑制过高的房价很有必要。

从“成本加成”定价方法看，在市场上出售的房地产的价格构成中，地价确实占了很大比重。但是，若因此得出地价决定房价（即房地产价格）的结论，则是荒谬的，因为它将“成品价格”与“要素价格”的关系误读了，而且，某种产品的价格并非简单的等于“成本 + 利润”。

我们先来看看价格是如何决定的。现代经济学研究认为，供求关系是决定价格的基本因素。亚当·斯密在《国富论》中，形容市场上的价格仿佛是由一只“看不见的手”操纵的，这只“手”指的就是供求关系。

在一个市场上，当需求量大于供给量时，价格上升；当需求量小于供给量时，价格下降。例如，西瓜丰收了，市场上的西瓜供应量比上一年大大增加；但是，天气并没有比去年更加炎热，吃西瓜的人数也没有大的变动，也就是说，人们对西瓜的需求并没有大幅度增加，于是，市场上西瓜的价格就下跌了。读者或许注意到了，凡是丰收的蔬菜水果等，其价格基本上都下跌；凡是歉收的作物，其价格基本上都上涨了。类似的现象，在现实生活中比比皆是。所以，现代经济分析一般认为供给与需求双边共同作用决定了价格。

至于认为土地成本占房价成本较高，或者说所谓的“面粉比面包贵”，从而认为是土地价格推高了房价的说法，其实是掩耳盗铃。这好比说，我以前写文章，使用的是墨水和纸张，现在购买了一台价格为 1 万多元的笔记本电脑，从而文章的成本提高了，相应地，笔者所得的稿费也应该提高。读者想想，这种逻辑站得住脚吗？如果面粉的价格真的高于面包，市场上还会有人继续赔本制作面包销售吗？

当然，要从根本上搞明白地价与房价的关系，还得从经济学中的要素价格与成品价格关系的分析入手。

相对于在市场上向消费者出售的“成品”——“房地产”（好比面