

清代的地权习惯与法律介入

——国家与市场的互动视角

赖骏楠*

内容提要：清代地权习惯浸透着市场法理。考察清代国家法对地权习惯的应对，既有助于澄清清代国家与市场的具体关系，又能为检验相关经济学理论提供重要案例。在诸种有利的制度和意识形态条件下，清代中国拥有前工业社会中最为成熟的地权市场体系。各类地权习惯均体现出市场—产权逻辑。针对地权习惯，清代国家法从相互并不协调的诸种目的出发，产生诸种并不协调的应对态度。但相对较弱的国家能力，导致法律对地权的介入范围和力度有限。在诸种介入中，顺应产权与市场之要求的保护式介入较为成功，以反市场的逻辑取消原有契约与产权安排的干预式介入，则遭遇重重阻力。从近代大变局的角度出发，可以发现，由于国家权力与地权市场未能实现同步发育和良性互动，清朝这一政治经济体在近代国家建设和工业化等议题上，面临诸多严峻挑战。在近代的视域下，国家与市场的理想关系，应是一种和谐共生、互利共赢的状态。

关键词：清代地权 习惯 一田多主 田赋征收

清代国家与市场关系的问题，尤其是清代国家对市场影响的问题，是社会经济史学的长期议题之一。早期研究认为，由于腐败、专制和意识形态等因素，清政府对商业、市场和资本主义多构成不利影响。〔1〕晚近研究对这一看法形成挑战，转而主张清代国家对市场持总体上肯定和保护的态度。〔2〕然而，此类研究视野在揭示清代国家相关态度方面，仍稍嫌笼统，不足以呈现清代国家诸种立场及其效果的复杂性。而关注日常治理、考察国家权力与社会经济间复杂互动的法律史研究，则能在此议题上构成有效补充。

国家与市场的关系，也是经济学理论的核心议题。在这方面，新自由主义者相信市场本身

* 复旦大学法学院教授。

〔1〕 参见〔美〕费正清：《美国与中国》，张理京译，世界知识出版社1999年版，第101页以下；许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第1卷，人民出版社2005年版，第710页以下。

〔2〕 参见〔美〕彭慕兰：《大分流：现代世界经济的形成，欧洲与中国为何走上不同道路？》，黄中宪译，卫城出版2019年版，第94页以下；龙登高：《地权市场与资源配置》，福建人民出版社2012年版，第184页以下；彭凯翔：《从交易到市场：传统中国民间经济脉络试探》，浙江大学出版社2015年版，第376页以下。

能实现均衡和效率,从而只认可政府在提供基础制度上的功能(如产权保护和竞争规则制定),而对其他类型的国家干预保持警惕。〔3〕凯恩斯主义揭示出公共产品供给不足、外部性、垄断、非自愿性失业等市场失灵现象,并主张国家对市场的广泛干预。〔4〕西方马克思主义和左翼学者一方面从历史出发,指出现代市场经济并非自发形成,而是依赖早期现代国家的主动创设,另一方面从经济正义出发,主张以计划和指令限制乃至取消市场及其引发的贫富分化。〔5〕但此类理论建构多基于西方经验,未经受非西方历史的充分检验。以法律史的研究方法,对清代中国这一前工业时代最大规模农业经济体中的国家与市场关系予以考察,有助于回应乃至修正上述理论,也有助于建构经受中西历史双重检验的、更具生命力的经济理论。

因此,以法律史的视野考察和反思清代国家(法)与市场的关系,既是一项经验研究,又具有充分的理论对话潜能。清代农业经济可能拥有前工业时代最大规模、最为成熟的市场体系。而维持这一体系的基础制度,便是地权习惯。清代国家法对地权习惯的应对,就成为研究历史上国家对市场之种种态度、政策及其实效,并以此反思相关理论的绝佳案例。

一、清代地权习惯中的市场—产权逻辑

(一) 无处不在的市场

市场意味着商品能在一定范围内自由流通,并依供求模式和价格机制展开交换。这套机制得以运行的根本预设,乃是人类的经济活动都是为了追逐效益尤其是物质利益的最大化。

但单纯的逐利动机不足以引发市场的运行,其运行还依赖于某些基本制度要件,亦即市场主体与商品的自由流通。用法学的语言来说,这意味着社会成员必须具有足够的人身自由、迁徙自由和财产处分自由,还意味着各种供人类认识和利用的客体(日常生活用品、土地、服务等)成为可自由流转的商品或财产。没有“人”与“物”的自由,市场就不可想象。

市场的规模可大可小,且种种市场可以联结成更复杂的市场体系或网络。在现实中,既存在在基层市场、区域性市场,又存在全国性乃至国际市场。并非只有全国统一市场才有资格叫作市场。这一点对于理解清代地权市场体系至关重要。由于土地不能流动,所以清代地权市场带有明显的地域性特征,而非呈现为全国范围的匀质状态。但由于投资土地的人和用于投资土地的资金可以流动,所以这些区域性市场又绝非相互隔绝,而是始终通过人员和资金流动互相联系,由此形成市场的网络或体系。

尽管学界对清代经济是否以市场为根本性资源配置手段这一问题仍存争议,〔6〕但清代经济中广泛存在各类市场却是不争的事实。在不断深化的贱籍开豁运动、〔7〕法律对雇佣关系的

〔3〕 参见[美]哈耶克:《自由秩序原理》上册,邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第279页以下; [美]弗里德曼:《资本主义与自由》,张瑞玉译,商务印书馆2004年版,第11页以下。

〔4〕 参见[英]约翰·梅纳德·凯恩斯:《就业、利息和货币通论》,高鸿业译,商务印书馆1999年版,第386页以下; [美]斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济:政府在市场经济中的角色》,郑秉文译,中国物资出版社1998年版,第69页以下。

〔5〕 参见[英]卡尔·波兰尼:《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,社会科学文献出版社2017年版,第93页以下,第340页以下; [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《现代世界体系》第2卷,庞卓恒等译,高等教育出版社1998年版,第44页以下,第333页以下。

〔6〕 参见刘志伟:《代序:中国王朝的贡赋体制与经济史——在云南大学“中国经济史研究的理论方法与发展趋势”课程上的演讲》,载刘志伟:《贡赋体制与市场:明清社会经济史论稿》,中华书局2019年版,第1页以下。

〔7〕 参见张晋藩主编:《清朝法制史》,中华书局1998年版,第269页以下。

平等化规定、〔8〕彻底放弃均田限田设想、〔9〕相对简陋的基层国家机器、〔10〕仁政意识形态和永不加赋口号下国家对社会资源汲取需求的减少〔11〕等因素的作用下，清代市场运转所需的“人”与“物”的自由得到一定程度的保障。只要政府对社会成员的人身和财产自由予以保护（甚至只需默认），以平等自愿交易为根本原则的市场就有可能生长。

于是，清代经济的市场化程度，实际上远超出清代官方所能表达和 20 世纪学界曾经认识到的限度。除了资本市场可能落于同时期欧洲，18 世纪中国的土地市场、劳动力市场、农产品市场、乡村手工业产品市场的成熟度和整合度，并不逊于同时期欧洲。清代绝大多数农地均为可自由买卖的私有土地，而西欧土地的自由流转则始终受封建法与习惯法的限制。清政府允许跨区域移民，甚至对此予以鼓励和资助，而西欧的劳动力迁徙则受法律、国界、地理和成本等因素的制约。相比欧洲农民，清代农民有更多机会将农产品投入到更为自由竞争的市场之中。清代农村家庭的手工业受到鼓励，其产品拥有充分的销路，而同时期欧洲市镇行会仍在大力限制农村家庭的手工业生产和产品销售。〔12〕李伯重甚至认为，就粮食、布匹这类大宗商品（而非仅就奢侈品）而言，统一的全国性市场已在清代形成。〔13〕清代经济因而呈现出清晰可辨的、与同时期西欧经济具有正面可比较性的早期现代性（early modernity）。

（二）高度市场化的地权体系

传统中国的民间地权习惯，在明清时期达到成熟状态。唐宋以降，尽管偶有均田、限田之议，但历代政府坚持不定田制、不抑兼并，对土地私有及其流转原则上持放任态度。〔14〕在国家立法较少干预的背景下，土地市场体系逐渐形成并成熟，而维持这一体系的基础制度则是民间自发形成的习惯。明清时期，地权习惯已发展至极为丰富、灵活和复杂的状态。社会经济史学者将之定性为“地权分化”。〔15〕用法学的语言来说，地权分化在“物法”层面意味着在所有权/业权基础上分化出田面权、典权、抵押权、永佃权等物权/地权类型，在“债法”层面意味着在绝卖基础上分化出田面买卖、出典、活卖、抵押、押租等契约类型/交易方式。这些习惯也未必是地方性知识。无论是在清朝核心统治区，还是在看似边缘的地带，都能发现它们的踪影。台湾的原住民和汉族移民分别享有新开垦田地的田底权和田面权，〔16〕浙西山民将山场的“山皮”和“山骨”分开交易，〔17〕贵州清水江流域改土归流不久的侗、苗村民也频繁出卖或出佃自家山林，〔18〕东北的旗人与民人常常通过永佃、押租、出佃等方式交易旗地，以

〔8〕 参见经君健：《明清两代农业雇工法律上人身隶属关系的解放》，载经君健：《经君健选集》，社会科学文献出版社 2011 年版，第 17 页以下。

〔9〕 参见陈伯瀛：《中国田制丛考》，商务印书馆 1935 年版，第 240 页以下，第 250 页以下。

〔10〕 参见瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信等译，法律出版社 2011 年版，第 314 页。

〔11〕 参见〔美〕王业键：《清代田赋论（1750-1911）》，高风等译，人民出版社 2008 年版，第 36 页以下。

〔12〕 参见前引〔2〕，彭慕兰书，第 94 页以下，第 210 页以下。

〔13〕 参见李伯重：《中国全国市场的形成，1500-1840 年》，载李伯重：《千里史学文存》，杭州出版社 2004 年版，第 269 页以下。

〔14〕 参见赵冈、陈钟毅：《中国土地制度史》，新星出版社 2006 年版，第 33 页以下。

〔15〕 参见杨国桢：《明清土地契约文书研究》，中国人民大学出版社 2009 年版，第 70 页。

〔16〕 参见淡新档案 22104，22206，中国台湾大学图书馆藏。淡新档案全部文件均可在“台湾历史数位图书馆”网站（<http://thdl.ntu.edu.tw>）中检索、浏览和下载。

〔17〕 参见杜正贞：《近代山区社会的习惯、契约和权利：龙泉司法档案的社会史研究》，中华书局 2018 年版，第 362 页以下。

〔18〕 参见张应强：《木材之流动：清代清水江下游地区的市场、权力与社会》，生活·读书·新知三联书店 2006 年版，第 156 页以下，第 198 页以下。

规避“旗民不交产”的禁令。〔19〕

对于地权分化现象，学者们提出了种种解释。数代学人曾从阶级关系、生存伦理/道义经济、人地矛盾/内卷化等角度，进行过相应解释。〔20〕更为晚近的研究则从经济的内在规律出发，去理解作为一种经济现象的地权习惯和地权分化。这种视野使学者们发现，地权习惯能清晰地划定产权的边界，确保交易的自愿和等价性质，并使每一次交易安排都具有成本—收益分析上的可计算性。而多样化的交易形态和产权安排，意味着土地或资金的拥有者能够在不同经济形势下选择最合适的交易工具，以满足不同的融资或投资需求，从而既在单个经济行动又在市场整体上增进效率。〔21〕清代地权习惯承载着清晰可辨的市场—产权逻辑。

在清代地权体系中，最为典型地呈现这种市场—产权逻辑的，是得到学界长期研究的一田二主制。在这种习惯中，同一块土地被划分为由不同业主“所有”的田底和田面两个部分。田底主是法律上的业主，他负责缴纳田赋，其收益来自田面主所缴地租。田面主是土地的实际控制人，既可自耕土地获取收益，又可租佃他人收取地租。田面权的取得，并非源自对作为“弱者”之佃户的同情，而是必须付出相应的经济对价，如开垦或改良土地、押租下的加押，或直接以资金购得。田面权与田底权是彻底分化的，原则上田底主即使遭遇欠租，也无权对田面主撤佃（即消灭田面权）。作为两种完全独立的权利或“物”，田底与田面在市场中的流转不受对方牵制。田底主和田面主都有权将自己的全部或部分权利，以绝卖、典、抵押、出租等处分方式，投入到市场之中。由此可见，一田两主是一种高度分化、灵活的产权安排，是地权市场彻底成熟的标志。〔22〕

即使是传统上被认为呈现出小农生存伦理的、作为一种“可以赎回的有保留的出售”〔23〕的典习俗，实际上也包含市场—产权逻辑。用经济学的语言来说，典是一种借贷安排，可理解为典权人/债权人将一笔资金出借给出典人/债务人，而典权人/债权人在借贷存续期间并不直接收取利息，而是从出典人/债务人的土地上获取收益（要么自己耕种，要么招揽他人耕种并收租），抵充利息（所谓以租抵利）。用法学的语言来说，一次典交易，可理解为成立两个契约关系。其一是借款契约，即典权人/债权人以典价作为本金提供给出典人/债务人，且双方约定该债务没有到期期限，典权人无权主动请求偿还，只有出典人有权决定在典期（即回赎阻滞期）届满后的任何时刻偿还。另一契约是设定典权的契约，典权正是典权人以占有、使用、收益和部分性处分（转典情形下）不动产的方式，来实现典价利息收取和典价债权担保之双重功能的权利。因此典权兼具担保和用益两种物权性质。出典人的回赎行为，可理解为债务人为终止债的关系并收回承担担保功能和利息支付功能的田房，对典权人/债权人所付本金的偿还。找价，实际上是土地绝卖时弥补典价和绝卖价间差额或原价和时价间差额的行为，而并不

〔19〕 参见管书合：《地权变动与清代东北移民》，《江西社会科学》2015年第7期，第161页。

〔20〕 参见傅衣凌：《明清农村社会经济》，生活·读书·新知三联书店1961年版，第20页以下；前引〔15〕，杨国栋书，第70页以下；〔美〕黄宗智：《法典、习俗与司法实践：清代与民国的比较》，上海书店出版社2003年版，第67页以下；赵冈：《中国传统农村的地权分配》，新星出版社2006年版，第165页以下。

〔21〕 See Kenneth Pomeranz, *Land Markets in Late Imperial and Republican China*, 23 (1) *Continuity and Change* 101 (2008); 前引〔2〕，龙登高书，第23页以下；曹树基、刘诗古：《传统中国地权结构及其演变》，上海交通大学出版社2015年版，第18页以下，第63页以下，第290页以下。

〔22〕 参见前引〔2〕，龙登高书，第23页以下；汪洋：《明清时期地权秩序的构造及其启示》，《法学研究》2017年第5期，第118页以下。

〔23〕 前引〔20〕，黄宗智书，第68页。

尽然是想象中一贫如洗的出典人向富有的典权人寻求经济依附之举。此外，普遍存在的转典现象，也表明典权市场的高度流通性。^[24]

典习俗中显得不那么“现代”的成分，无疑是出典人拥有的永久回赎权。^[25]但该成分实际上能与市场—产权逻辑兼容。永久回赎制度的起源，可能的确是出于对弱者的照顾，但支持这一看法的历史证据并不充分。这种设计也的确能起到既延迟农民最终失地、又保证农民收获一定资金以解决生存危机的效果。但永久回赎权并未越出市场—产权逻辑的底线。首先，在地权市场中，“一分钱一分货”，不同的投资额所能获得的地权类型是不同的，只要双方协商妥当，以合适的价格交易典权，就不存在明显违背市场逻辑或经济理性的行为（毕竟典价要低于绝卖价）。其次，即使出典方在出典数十年、上百年后才回赎的举动颇似无赖，但此时典权人因在承典期间逐年收获大量地租，所以至少其所付典价之利息收入已得到保障。与之类似的，现代资本市场上也有可由债务人随时赎回的永续债券。最后，转典制度的存在结合地权分化的事实，也为不满足于典权投资回报的投资者提供了替代投资途径。典权人能以转典这一退出机制及时收回资金，并将资金投入新的、收益更高的经济机会中。换言之，即使永久回赎权承载着道义经济的内核，但这一制度却处在地权市场的包围之中，其实际运转也符合市场逻辑。伦理与市场并非绝对冲突，“道义市场”也是可能的。

清代的土地押租制，则充分体现出地权市场中诸种产权间的灵活流动，并实现了在单个制度架构内满足不断变动之投资和融资需求的目的。所谓押租，是指名义上是佃户的钱主在承租土地时，必须一次性付给地主若干押金的习惯。押金与地租的支付比例绝非任意，押金实际上是对原本在未来才交纳之地租的提前变现。因此，在押金利率不变的情况下，钱主支付押金越多，其未来所须支付的地租就越少；而押金支付得越少，日后支付的地租也就越高。^[26]押金的变动不仅导致钱主所享受土地收益额的变动（经济学视野），实际上也会使钱主所拥有的地权性质发生变动（法学视野）。曹树基团队尝试以田面权概念对此予以解释。当钱主交纳押金较少时，未来交给地主的地租额（“大租”）就高，土地剩余收益就少，这时钱主获得的“田面”就难以转佃收取“小租”。此时的田面可称为“相对的田面”（即永佃）。当钱主交纳押金较多时，大租额就较少，此时的田面由于保留较多收益，就有可能通过转佃收取小租，从而建立起地主—钱主—佃耕户间的经典一田多主结构。此时田面可称为“公认的田面”。当押金进一步增加，以致钱主在未来无须支付任何大租时，钱主可以独享土地收益，其所获田面的流转空间更大。此时的田面可称为“绝对的田面”（实际上就是典）。^[27]押租制体现出严丝合缝乃至可计算的经济理性。以这种视角去观察整个地权体系，就会发现所谓的普通租佃、永佃、押租、一田多主、典等安排，实际上只是土地金融市场中经济理性的不同呈现形态而已。

地权市场体系对清代经济发展和社会稳定的正面作用不容忽视。从清初直至19世纪中叶，由于这一体系对资源的精确配置，以及私有产权对生产和投资的激励作用，平均粮食亩产和粮食总产均显著上升。19世纪上半期的平均亩产甚至要高于20世纪同期。^[28]在劳均粮食产量

[24] 参见赖骏楠：《清代的典习俗、法律应对与裁判实践：以浙闽两省为考察中心》，《中外法学》2021年第3期，第568页。

[25] 参见前引[20]，黄宗智书，第67页。

[26] 参见前引[21]，曹树基等书，第29页。

[27] 同上书，第31页，第290页。

[28] 参见史志宏：《清代农业的发展和不振：1661-1911年》，社会科学文献出版社2017年版，第49页以下，第138页。

是增长还是下降方面,学界的估算仍存争议。〔29〕但即使存在由人多地少引发的内卷化现象,地权市场对资源的灵活配置作用,仍大大延缓了劳动生产率的下降过程。地权市场的作用,还体现在抑制粮价方面。由于市场与产权的激励作用,粮食供给在很大程度上得以追赶人口增长带来的需求上升,这使得粮价上涨幅度并没有想象中那般显著:在18、19世纪这200年间,清朝各种粮食价格上涨幅度基本都低于70%,而仅仅是在18世纪30年代到1810年期间,英、德、法、荷等欧洲国家的粮价就分别上涨250%、210%、163%和265%。〔30〕在机械化作业和化肥引入农业生产之前,以地权习惯降低市场的交易成本,促进资源有效配置,实现“高级有机经济”,〔31〕已是经济安排和国家治理的最优解。

二、清代国家法对地权习惯的介入

(一) 清代国家的目标多重性与资源有限性

清代国家首先是一个尊崇儒学的国家。正统儒学为清代统治者所推崇,科举制度也强化了这一意识形态在官绅中的普及程度。总体而言,儒家观念(尤其作为正统的理学)较难做到对地权实践的正面肯定。社会安靖的追求和息讼观念,可能导致对由地权纠纷引发之诉讼爆炸的厌恶。士大夫不倡言利的心态,导致对市场和产权问题缺乏足够的正面关注。仁政和矜弱的理念,也导致精英阶层对私有产权及其带来的贫富不均持警惕态度。

清代国家也是一个官僚国家。千余年的科举制实践,使得清代中国的正式治理机器,发展为一个中央集权、科层分明、在相当程度上依赖规章制度运行的文官体系。清代国家的这一官僚制特性,也可能对地权秩序造成深刻影响。为实现方便、有序的监管与治理,官僚国家倾向于将社会塑造成同质的整齐划一状态,因而对地权习惯的多样性和复杂性较为厌恶。官僚也对地权纠纷有着本能厌恶,因为这些纠纷引发了大量词讼受理负担。由于官僚的正式收入来自国家岁入,所以他们对基层税收安全也非常关注,对不利于财税汲取的种种复杂地权结构总是持警惕或限制态度。〔32〕

清代国家还是一个身处市场网络中的、已经对早期现代经济有所了解的国家。面对已经成熟的民间市场和产权制度,清代国家不可能死守教条,对新的经济形势采取简单否定的态度。相反,甚至是在儒学脉络内部,部分人士此时已放弃正统的井田或限田理想,承认土地私有的事实与正当性,甚至认为贫富分化符合人情。〔33〕连乾隆帝本人也曾亲自出场,否决了统治集团内部的限田倡议,乃至直接声称“夺富以益贫,万万不可”。〔34〕

由此可见,在其自身多重特性的影响下,清代国家在面对地权议题时,其治理目标也是多重且可能相互冲突的。这就可能导致清代国家法在介入地权领域时,其介入的方向、手段和效

〔29〕 参见前引〔28〕,史志宏书,第141页以下;李伯重:《江南农业的发展:1620-1850》,王湘云译,上海古籍出版社2007年版,第147页以下。

〔30〕 [美]李明珠:《华北的饥荒:国家、市场与环境退化:1690-1949》,石涛等译,人民出版社2016年版,第145页。

〔31〕 参见[英]E. A. 里格利:《延续、偶然与变迁:英国工业革命的特质》,侯琳琳译,浙江大学出版社2012年版,第35页以下。

〔32〕 参见[美]詹姆斯·C. 斯科特:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,社会科学文献出版社2004年版,第3页以下。

〔33〕 参见赖骏楠:《清代思想史上的私有产权议题:以限田论争为切入点》,《中国经济史研究》2023年第2期,第32页以下。

〔34〕 《高宗纯皇帝实录》卷一一四三,载《清实录》第23册,中华书局1986年影印本,第325页。

果，在相互间会发生拉扯和抵消。任何有关清代国家对地权习惯的态度是否“友好”的简单界定，都是不切实际的。

如果不仅考虑清代国家对地权的主观态度，而是将清代国家贯彻此类态度的客观能力也考虑在内，那么问题将变得更加复杂。这就涉及清代国家面对基层社会的国家能力问题。从中国史的维度来看，如果仅考虑国家自身对社会的控制、渗透和汲取的“硬能力”，那么一个可能的观察结果是：若不考虑魏晋南北朝时期的波动，从秦汉到清，虽然官僚体制内部的中央集权渐趋加强，但作为整体的官僚体制面对基层社会的能力却逐渐减弱（所谓内重外轻）。总体而言，相对于社会权力而言的国家能力在秦汉时期就已达巅峰，却在随后近两千年中逐渐下降。

首先，从秦汉到清代，正式在编的官员规模呈下降趋势。汉代官方统计的官吏总数为 13 万至 15 万人左右，这尚且不包括乡、亭级别的吏员数。^[35]南北朝隋唐时期发生官吏分途，各衙署书吏被排除在九品中正序列之外，不再享有“官”的身份，其薪俸要么低微要么全无，其升迁亦受严格限制。^[36]因此，官吏分途后严格的国家官员人数，也大幅下降。唐代文武官员总数约 1.9 万人。北宋初官员数曾低至 1 万余人，但很快就增至 2.4 万余人。南宋时官员数最高峰为 4.2 万余人。^[37]清初文武官员总数约为 2 万人，至清末增加为约 3 万人。^[38]与秦汉相比，清代在编官员人数发生了绝对下降。与唐、宋相比，考虑到人口的显著增长，清代官员人数也发生了相对下降。

其次，至少在宋代以后，各朝代的财政规模呈现出相对下降趋势。秦汉时期的财政收入形态主要为劳役和实物，所以较难与后世进行数量比较。但由于自宋以来财政的货币化趋势，所以传统中国最后千年的历代财政收入就具有了可比较性。首先来看宋代和明代的比较。有研究表明，尽管明代田赋的绝对数额高于宋代，但宋代无论是每亩还是每人所承担的田赋额都高于明代，且宋代拥有远多于明代的工商税收入。^[39]这就表明宋代财政规模占国民总收入的比例要高于明代。其次比较明清两代。清乾隆三十一年（1766）全部财政收入为 6375 万两白银，在绝对数字上要高于明万历三十年（1602）的 2243.9 万两。但若将物价（尤其是粮价）上涨因素考虑在内，这一差额就会变得不那么显著。若将上述数字折算回粮食，并以此计算这两个时点的人均财政负担，那么我们将发现，万历三十年人均负担为 6.26 斗，而乾隆三十一年仅为 1.6 斗。^[40]这就表明，清代国家财政收入占国民收入的比例，又显著低于明代。据学界估算，18 世纪中国政府收入占国民收入的比重约为 4% 至 8%。^[41]由于“量入为出”的财政政策，清代国家财政支出占国民收入的比例只会更低，而这一比例更是明显低于同时期的英国（11% 至 30%）。^[42]换言之，无论是与前朝还是与同时期西欧相比，表面上威风凛凛的大清帝

[35] 参见周伯棣编著：《中国财政史》，上海人民出版社 1981 年版，第 89 页。

[36] 参见叶炜：《南北朝隋唐官吏分途研究》，北京大学出版社 2009 年版，第 46 页以下。

[37] 前引 [35]，周伯棣编著书，第 232 页，第 297 页，第 299 页。

[38] 参见王志明：《清代职官人事研究——基于引见官员履历档案的考证分析》，上海书店出版社 2016 年版，第 9 页以下。

[39] 参见李华瑞：《宋、明税源与财政供养人员规模比较》，《中国经济史研究》2016 年第 1 期，第 5 页以下。

[40] 参见吴慧：《中国经济史若干问题的计量研究》，福建人民出版社 2009 年版，第 194 页。

[41] 参见 [荷] 皮尔·弗里斯：《国家、经济与大分流：17 世纪 80 年代到 19 世纪 50 年代的英国和中国》，郭金兴译，中信出版社 2018 年版，第 98 页。

[42] 参见 [美] 埃特曼：《利维坦的诞生：中世纪及现代早期欧洲的国家与政权建设》，郭台辉译，上海人民出版社 2016 年版，第 243 页。

国实际上反而是个“弱国家”。

最后，从秦汉到清代的基层行政制度史，也是一个正式政权层级逐渐减少、法定规模逐渐缩小的过程。秦汉的地方行政组织架构至少分为县与乡、亭两级。在县这一层级，除了县令（长），还配备有县丞、县尉、功曹、廷掾、主簿、诸曹属吏等正式官吏。而在乡、亭级别，至少有秩、嗇夫、乡佐、游徼、亭长等职带有吏员属性，享受官府薪俸。^[43]唐代地方行政较之秦汉，在层级和规模上均有所萎缩。在县一级，县令、县丞、主簿、县尉等职官与诸曹属吏被严格区分，后者因不再属于流官，其“国家性”大为下降。乡长一职在唐初被正式废除，越来越具有官府摊派之户役性质的里正，开始集体承担乡一级的治理职能。^[44]清代的局面更是进一步的萎缩。县丞、主簿并非各县均设，因而县衙常呈现为由知县一人掌有全权并发号施令、由大量“体制外”书吏和差役负责执行的“一人政府”形态。乡级政权和官员更是长期空白，基层治理多由出自民间的、但获得官方授权的里甲、保甲、乡约和团练等半自治组织承担。^[45]

中国史上对社会基层的国家能力整体上衰减的趋势，可以从客观和主观两个层面得到解释。一方面，当秦国吞并六国、实现郡县制大一统后，除了间歇性出现的北方民族南下的威胁，后世中原王朝基本上不再面临日常的多国地缘政治竞争格局，从而不再有维持强国家能力的动力和需求。^[46]另一方面，自汉代以来国家治理模式的儒家化转向，也使得仁政和与民争利逐渐成为主流意识形态，这甚至可以促使统治者主动削弱在儒家眼中显得过度的国家能力。^[47]

无论如何，由于缺乏相应的人力、物资和组织，尽管清代官员可能出于种种目的尝试介入地权习惯，但这些介入的实际效果却受到客观条件的严重限制。土地丈量、赋税登记、纠纷解决、判决执行等任务的顺利完成，都有赖于强大的基础权力（infrastructural power），而这正是清代国家所欠缺之物。相对简陋的基层国家机器与高度复杂的民间社会经济安排的遭遇，是清代国家法在介入地权习惯时必须面对的根本背景。

在这一背景下，清代国家法对地权习惯多采取默认而非积极介入态度。在基层地权诉讼中，习惯成为地方官最重视的法源，而当事人提交的契约则成为最重要的确权证据。^[48]在这种前现代的私法自治模式中，法律与习惯是一种互补状态，至少是相安无事状态。但这并不意

[43] 参见严耕望：《秦汉地方行政制度：中国地方行政制度史甲部》，北京联合出版公司2020年版，第216页以下，第323页，第332页。

[44] 参见周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社2005年版，第157页；张玉兴：《唐代县官与地方社会研究》，天津古籍出版社2009年版，第192页以下，第234页以下；张国刚：《唐代乡村基层组织及其演变》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2009年第5期，第112页以下。

[45] 参见前引〔10〕，瞿同祖书，第19页以下，第315页；史玉华：《清代州县财政与基层社会：以巴县为个案的考察》，经济日报出版社2008年版，第103页以下。相反的看法，参见胡恒：《皇权不下县？——清代县辖政区与基层社会治理》，北京师范大学出版社2015年版，第301页以下。

[46] 早在清末，杨度即指出，“中国数千年来，分立之时少而统一之时多，言治国者少，言治天下者多。既曰天下，则无与国之并立，无对外之竞争，但求内部之安宁，已称平治矣”。杨度：《论国家主义与家族主义之区别》（一九一〇年十二月五日），载刘晴波主编：《杨度集》，湖南人民出版社1986年版，第530页。

[47] 参见阎步克：《士大夫政治演生史稿》，北京大学出版社2015年版，第265页以下。

[48] 基层官府在诉讼中对一田二主习惯的承认，参见赖骏楠：《清代民间地权习惯与基层财税困局——以闽台地区一田多主制为例》，《法学家》2019年第2期，第60页以下。对典习惯的承认，参见Taisu Zhang, *The Laws and Economics of Confucianism: Kinship and Property in Pre-industrial China and England*, Cambridge University Press, 2017, pp. 53-63. 契约在诉讼中的确权功能，参见前引〔17〕，杜正贞书，第270页以下。

味着不存在介入 (involvement), 只是这类介入是局部性的, 且相互间目的并不协调。按其作用方向, 这些介入可分为两类: 保护式 (protectional) 介入与干预式 (interventional) 介入。

(二) 保护式介入: 以典习俗为例

保护式介入 (此处的“保护”是针对市场而言), 是指以顺应市场的方式, 进一步明确地权习惯中的产权边界, 合理分配地权结构中各主体的利益, 以降低交易成本, 促进经济效率。这种介入的最典型例证, 是清代有关典习俗的立法与司法实践。与常规认识相反, 清代法律并未对作为想象中弱者的出典人一方给予明显倾斜, 而毋宁是对典习俗已有的市场—产权逻辑予以提纯。

无论是国家层面的《大清律例》, 还是《治浙成规》这种省级法规汇编, 抑或府、县官员对所辖民众发布的告示, 都在着重强调这一市场—产权逻辑。《大清律例》在沿袭明律“典买田宅”律的基础上, 新增若干条例。针对现实中频繁发生的找、赎纠纷, 这些新例为杜绝争讼, 尝试严格区分典与绝卖 (对后者不允许回赎)、限制找价次数 (一次)、禁止典期未届满时出典人强赎、限制性质模糊的远年交易中的回赎权 (这种情形下永久回赎权被否定)。^[49]《户部则例》也同样限制找价次数和性质模糊远年交易中的回赎权, 且在允许转典的同时, 禁止隔手找、赎 (以保护交易链条中所有当事人的利益)。^[50]在浙江这一典习俗高度发达的省份, 无论是省例还是地方告示, 也都在明确限制远年交易中的回赎权, 并禁止绝产回赎, 限制找价次数和金额。^[51]也就是说, 针对典习俗, 清代各级立法侧重于从权能、时间和交易顺序等维度, 对各主体拥有的产权边界予以更清晰的划定, 并确保这些产权的可流通性, 以期减少讼端, 确保交易安全。

从基层司法实践来看, 这些介入倾向也基本上得到了贯彻。在典习俗最为复杂、典纠纷最为频繁的浙、闽两省, 地方官都在诉讼中尽力维护产权的清晰性。无论是清代就已出版的判词汇编、官箴书, 还是 20 世纪才得到整理的《淡新档案》, 都显示出基层典纠纷审断中的如下共同倾向: 一般不允许已绝卖产业的回赎或找价; 对赎价的认定摆脱了僵硬的原价取赎规则, 在计算赎价时会考虑典权人是否对不动产有长期投资、地方交易习惯、地价变动、利息或通胀等因素; 一般也不允许转典情形中的隔手找、赎。突破原有产权界限、对出典人予以明显倾斜的判决, 如允许绝产回赎或超额找价的判决, 的确偶有存在, 但明显不占主流。亲情、道德或宗教说教, 也并非判决的主要论证方式, 而是多出现在已经依契约和习惯提出解决方案之后的判词末尾部分, 从而起着润色判词和劝导当事人执行判决的作用。^[52]

这一观察结果, 其实与法史学界长期信奉的清代民事审断“情理法”法源论并不冲突。^[53]在早期现代的经济语境中, “情理”不仅意味着情感、礼教和纲常, 而且也包含着已经成熟起来的民间市场与产权观念。实际上, 清朝士大夫也常将田土私有和贫富不齐归结为“人情”或

[49] 参见 (清) 薛允升:《读例存疑》卷十, 黄静嘉点校, 成文出版社 1970 年版, 第 280 页以下。

[50] 参见故宫博物院编:《钦定户部则例》卷十七, 海南出版社 2000 年影印本, 第 7 页以下。

[51] 参见《治浙成规》卷七, 载杨一凡、刘笃才编:《中国古代地方法律文献》丙编第 9 册, 社会科学文献出版社 2012 年影印本, 第 33 页以下; (清) 卢崇兴:《守禾日记》卷三, 载杨一凡、徐立志主编:《历代判例判牍》第 9 册, 中国社会科学出版社 2005 年版, 第 349 页, 第 359 页; (清) 戴舒庵:《天台治略》卷六, 成文出版社 1970 年影印本, 第 593 页以下。

[52] 参见前引 [24], 赖骏楠文, 第 574 页以下。

[53] 参见 [日] 滋贺秀三:《清代诉讼制度之民事法源的概括性考察——情、理、法》, 载 [日] 滋贺秀三等:《明清时期的民事审判与民间契约》, 王亚新、梁治平编, 王亚新等译, 法律出版社 1998 年版, 第 19 页以下。

“物情”，从而使私有财产在理学体系中获得一个正当性位置。^[54]在光绪年间的浙江诸暨，知县倪望重在处理一个因多次超额找价而引发的诉讼时，就将出典人痛斥为“贫而无赖”，其行径“情不能通，理不能遣，可恶至极”。^[55]

清代法律对典习俗的介入之所以相对顺利地实现，是因为这是一种顺应市场的保护式介入。因某些交易中产权边界不清晰（典与卖之间界限不明、找价次数和金额不明）而导致的找、赎争讼，令受理词讼的官府疲惫不堪。官员们所持的儒家教条也认为，诉讼本身就是不好的，会破坏社会和谐。所以政府自然倾向于严格区分产权类型、划定产权边界，以杜绝讼端。对典交易中市场—产权一面的保护，不仅是儒教官僚制国家追求社会安靖这一治理目标的“反射效应”，实际上也意味着精英阶层对契约和产权有了更为正面的认识。尽管清代国家并没有足够的资源强行实施对典习俗的介入，但由于这种介入的作用方向与市场利益基本是一致的，所以不会受到市场的抵制，反而会受其欢迎。

（三）干预式介入：以一田二主制为例

相对不受市场欢迎的，则是对地权习惯的干预式介入。这种介入是以反市场的方式，违背原有的契约和产权安排，来实现某些超出市场的治理目的。清代闽台当局对一田二主习惯的介入，是这方面的最生动例子。

一田二主制下常见的欠租纠纷，给东南地区的基层治理带来持续困扰。由于田面与田底是相互间彻底独立的“业”，所以田底主无法以单方意志取消田面权（而普通租佃中的地主有这种权利）。在这种局面下，一旦田面主在遭遇欠收，或在试图将分成租制转变为定额租制、而田底主不允（因定额租下田底主无法分享未来可能增长的土地收益）时，就可能相对“安全”地向田底主拖欠大租。这导致欠租纠纷和诉讼频发，加重了官府理讼负担。在欠租纠纷中，田底主为督促官府尽快协助自己催缴大租，也会经常打出“赋从租出”的口号，声称自己因无法收租，从而陷入无力缴纳田赋的地步。这又导致田底主与官府间的欠税纠纷，从而影响财政安全。

一田二主习惯不仅造成词讼频发和征税困难等基层治理问题，而且还可能酿成恶性治安案件，并进入中央政府的视野。刑科题本显示，福建一田二主制下不同权利人间本属细故的纠纷，却能升级为暴力冲突和命案。当田底主遭遇长期欠租或欲自耕田地时，他也只能以同田面主协商的方式收回田面。若田底主试图单方面强行收回田面，就必然遭到田面主的激烈抵抗，甚至引发械斗和伤亡。^[56]在双方同意以田底主偿还田面价方式消除田面权时，田底主却可能以偿还历年欠租为由，减少实际支付的田面价银。心怀忿恨的田面主遂抢割田中稻谷，与田底主发生冲突，并导致后者身亡。^[57]除了田底、田面主间的欠租和撤佃纠纷，田面买卖中的原田面主也可能向新田面主隐瞒欠租事实，并在事后导致新旧田面主间有关欠租清还责任的冲

[54] 参见（清）王夫之：《宋论》卷十二，载（清）王夫之：《船山全书》第11册，岳麓书社1996年版，第275页以下；（清）孙廷铨：《限田论》，载（清）魏源：《魏源全集》第13册，岳麓书社2004年版，第483页。

[55] （清）倪望重：《诸暨谕民纪要》卷三，载杨一凡、徐立志主编：《历代判例判牍》第10册，中国社会科学出版社2005年版，第498页。

[56] 参见《福建永福县黄宗劝等出银顶佃占有“田根”“世代承耕”》《福建浦城县业主罗荣进强赎凌惟慎永佃地亩》，载中国第一历史档案馆、中国社会科学院历史研究所合编：《清代地租剥削形态》下册，中华书局1982年版，第523页以下，第593页。

[57] 参见《福建平和县黄溪因出有“粪土佃银”故“业主卖租不卖佃”》，载上引中国第一历史档案馆、中国社会科学院历史研究所合编书，第585页以下。

突，并造成人员伤亡。〔58〕

《福建省例》清楚地呈现了省级官员对一田二主制的态度及规制措施。雍正年间的福建省高层就已关注到这一“恶俗”引发的治理难题。田面主在现实中的地位远不限于他们在表面上的佃户身份：“一经买契，即据为世业，公然抗欠田主租谷，田主即欲起田召佃而不可得”。最终结果必然是“田主历年租欠无着，驮粮累比，陷身家而误考成”。雍正八年（1730），福建省明确下令禁止田面习俗，并规定“以田皮、田根等名色私相售顶、承卖及到官控告者，务即按法重究，追价入官，田归业主另行召佃”。〔59〕但省级官员也意识到这一禁令难以收获实效，以致“日久废弛，愚民无所敬畏”。〔60〕在乾隆朝之后，尽管在名义上原禁令仍然有效，但省当局再也没有就一田二主问题发布过新的禁令或告示。

《淡新档案》中保留的大小租主间欠租诉讼卷宗表明，省级禁令在此处毫无存在踪迹。当田面主卷入诉讼时，他们总是毫无忌讳地表明自己身份，并向衙门提交能证明自己权利的契据或分家书，官府也从未质疑过田面权的合法性。

获得了基层合法性的一田二主制，却给淡水—新竹地区的征税工作造成持续威胁。在发生于刘铭传地权与财政改革（1888）之前的18起大小租主间欠租诉讼中，有15个案件中的田底主在状词中声称，由于田面主欠租，自己已无力完粮，或可能在今后欠粮（“粮”即田赋）。至少在5个案件中，地方官在批示中关切了完粮问题。至少3个案件的田底主存在实际的欠粮情形（由于这些档案是欠租诉讼档案，所以未必每个卷宗都会记载当事人的欠粮情况）。虽然官府不会在全部案件中表达财政关切，但一旦案件涉及拥有大片田产亦即较高粮额的田底主，官府便会毫不掩饰对完粮问题的关切。在最极端的情形，官府甚至会派出兵丁协助田底主收租，以确保田赋进账。而且，即使官府尝试认真处理欠租和欠粮问题，档案显示，部分案件结案后田底主（因对官府提供的欠租解决方案不满）仍拒缴田赋。〔61〕

即便如此，无论是遭遇欠租的田底主，还是财政安全受威胁的州县官，都未曾设想如下方案：执行省级禁令，以撤佃方式取消田面权，从而一劳永逸地解决欠租和欠税纠纷。在上述案件中，无论田面主表现得如何“顽劣”，也没有任何田底主或州县官提议过撤佃。没有人愿意挑战田面主依照习惯花费高额代价获取的排他性产权。这再度证明了习惯在基层司法场域的强大支配力，连国家机器也不得不对此让步。

尽管闽台官员有充足的动机介入一田二主制，但由于这是一种反市场性质的干预，所以相关禁令在基层几乎未能收获实效。减少词讼、确保税收、维持治安，都是政府和官员急于实现的目的。但在一田二主的案例中，上述目的的实现，却依赖于违背原有契约规定、取消田面权这种强势干预方式。由于法律介入方向与市场运行方向的冲突，此时清代国家能力的短板暴露无遗。当较为羸弱、机械的基层国家机器遭遇高度复杂、有机的市场体系时，前者显然难有足够精力和资源对后者实施违背自身运行逻辑的管制。面对海量的地权诉讼，面对大小租主同样

〔58〕 参见《福建彰化县李裕昌佃垦业主田园因欠债将佃权转卖》，载前引〔56〕，中国第一历史档案馆、中国社会科学院历史研究所合编书，第572页。

〔59〕 《福建省例》，大通书局1984年版，第445页以下。该禁令在乾隆二十七年（1762）、乾隆二十九年（1764）和乾隆三十年（1765）得到重申。

〔60〕 同上书，第447页。

〔61〕 参见前引〔16〕，淡新档案22101，22102，22201，22202，22205（包含两起案件），22206，22207，22208，22210，22211，22212，22214，22215，22216，22217，22218，22421。

强势的权利主张，地方官只得采取实用主义的“制度性懒政”策略，对习惯的效力予以默认，以尽快平息纠纷，减轻自身负担。结果，干预式介入只能流于法律的表达层面，而市场则在实践中继续自行其是。

三、近代政治经济转型对地权秩序的考验

（一）近代大变局带来的挑战

“数千年来未有之变局”〔62〕将晚清中国拽入现代世界体系。这一体系以资本主义和民族国家为根本运行结构，以对外政治经济扩张为其外在表现，以国际法上“文明”（西方）与“野蛮”（非西方）的内外区隔来正当化其殖民成就。中国被迫签下一系列不平等条约，授予列强领事裁判权、协定关税、片面最惠国待遇等一系列法律和经济特权，被迫面对时刻存在的地缘政治威胁。救亡图存此时成为中国政治与知识精英的最急迫任务。

作为一个政治经济整体的中国，为应对这一变局，至少要在如下几方面实现蜕变：以改良法律、修约乃至废约等政治和外交手段，摆脱不平等条约对主权的束缚，成为国际法上平等的主体；加强对社会经济的资源汲取力度，尽速推进国防、行政、通讯等领域的近代国家建设，以抵御列强带来的政治和军事威胁；以市场为核心资源配置手段，促进商业流通和国民经济发展；超越“高级有机经济”，推动以矿物能源、机械化和技术创新为核心要素的工业化进程，使国民经济达到远超出农业经济所能达到的规模和增速，以此奠定一切政治经济改革的物质基础。除上述第一个方面，其余三个方面均与本文讨论的清代国家与地权市场关系议题息息相关。

如果不考虑近代政经转型的需要，那么清代地权秩序在其内部是有效率和意义的。如果中国不与西方遭遇，那么这一由强市场与弱国家共同调控的地权秩序，除了对基层司法行政和财政体制造成某些不便，在其他方面并无实质缺陷，且基本实现了新制度经济学所追求的那种微观、静态的“效率”。

但国家建设和工业化这两个要求，使得对清代国家与市场关系的思考获得了新的方向。国家建设依赖于能快速获取的、丰富的财政资源，这意味着需要迅速提高对基层社会的资源汲取量，尤其是税收的增长。在农业始终是核心经济部门的清代，增税必然意味着增加农业税，亦即田赋。〔63〕前文已提及的复杂地权对基层征税工作的困扰问题，在近代的视野下就显得更为突出。

工业化需要原材料和产品市场的完善、资本的集中（以支持机械化、社会化生产和技术创新）和大量自由劳动力的供给这三个条件的支持。清代中国在市场条件方面确实不处于劣势，但市场并非工业化的充分条件。如果资本不能集中，技术无法创新，现代劳动力无法形成，那么一国经济可能至多停留在商业化而非工业化阶段。〔64〕因此，在清代国家既不积极介

〔62〕（清）李鸿章：《筹议海防折》（同治十三年十一月初二日），载（清）李鸿章：《李鸿章全集》第6册，安徽教育出版社2008年版，第159页。

〔63〕18世纪中期，田赋收入占清政府全部赋税收入的73.5%。即使到商业大为发展、商税显著增加的20世纪初，田赋仍占政府总收入的35%左右。参见前引〔11〕，王业键书，第105页。

〔64〕参见Dwight H. Perkins, *Government as an Obstacle to Industrialization: the Case of Nineteenth-Century China*, 27 (4) *The Journal of Economic History* 478 (1967); 前引〔41〕，弗里斯书，第397页以下。

入作为当时国民经济核心的农业市场，又长期未在工业化方面有所主动作为的情况下，清代农业经济部门能否为工业化创造足够的资本积累和供给，以及能否为城市工业提供充足的剩余劳动力等问题，值得严肃思考。

作为一种不失其意义的后见之明，从应对近代大变局这一视角来看，清代国家需要以更积极的姿态去理解市场和利用市场，以更好地满足财政国家建设与工业化的需求。如果只存在市场单方面的缓慢发育，而国家却处在消极不作为的境地，那么近代政治经济转型就不得不面临严峻考验。

（二）田土细故中的国家建设难题

就理想状态而言，近代财政国家建设的最优路径，是在大规模信贷的保障下，以官僚制手段增加对烟税、酒税、关税等间接税的征收。对于已实现商业化和初步城市化的社会而言，间接税的征收成本要显著低于直接税。早期现代英国对进出口关税的征收，只需在重要港口安排征税人员。消费税的征收，也只需对主要生产和经销商的账目予以监督和评估，即可完成。^[65]换言之，针对商品的间接税征收，由于无须耗费人力物力与每个消费者打交道，就能避免征税内卷，节约征收成本。

正是地权市场的相对繁荣，导致清代中国需要以田赋这种直接税作为主要税种，并承受着高昂的直接税征收成本。地权的相对稳定和高效，使得大量资本不愿投入到其他经济部门，而是积极渗透进农业经济中。地权种类的丰富性，使得大量小农总是有办法获得一小块土地（不论其产权形态为何），而不至于彻底失地和背井离乡，这又导致田产的极度细碎化。由于大量潜在财政资源（人口与财产）长期滞留于乡间土地，政府只得派出官员、书吏、差役和包税人，面对无数编户齐民和大大小小的田块直接征收田赋，其征收成本可想而知。据最保守的估计，在19世纪中期的湖北，仅是季节性支付给征解人员纸笔、辛工和赏项各费的银两，就高达平均每州县1811两，占各州县每年田赋总征收额的5.6%。^[66]

地权习惯的复杂性，更导致田赋征收困境进一步加剧。由于前文已述及的各种主客观原因，清代国家对地权秩序长期缺乏监管，这使得具有有机生长属性的地权习惯发展至过度复杂状态，并加剧基层简陋的国家机器在征税上的困难。前已述及，清代闽台地区一田二主制下田底、田面主间的长期欠租纠纷，经常演变成田底主与官府间的欠赋纠纷。田赋征收长期不足额，甚至迫使清廷同意闽浙总督的提议，数次蠲免历年民欠未完钱粮。^[67]

自光绪十三年（1887）起，已经感受到近代国家建设迫切需求的台湾首任巡抚刘铭传，开启了声势浩大的财政整顿和地权改革运动。然而，面对地权丛林，改革的成效并不显著。针对一田二主制，刘铭传决定将新一轮土地丈量后产生的“丈单”颁发给小租主，并由其承担缴税义务。为对小租主的纳税负担进行补偿，刘铭传规定，小租主可将原大租中的四成扣留，以便完粮，而只需向大租主支付剩余的六成。^[68]这一改革意味着，清代台湾地方政府开始正式承认田面主的合法身份，也意味着政府试图在不摧毁原有多层地权体系的前提下，将纳税责

[65] 参见[美]玛格丽特·利瓦伊：《统治与岁入》，周军华译，格致出版社、上海人民出版社2010年版，第118页；Wenkai He, *Paths Toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Harvard University Press, 2013, pp. 51-77.

[66] 参见周健：《雍正之供：清代田赋与国家财政：1730-1911》，北京师范大学出版社2020年版，第204页以下。

[67] 前引[48]，赖骏楠文，第70页。

[68] 参见李文良：《晚清台湾清赋事业的再考察——“减四留六”的决策过程与意义》，《汉学研究》第24卷第1期（2006年6月），第395页，第398页，第399页，第404页。

任加诸土地的实际控制人身上,以便利基层征税工作。但档案显示,在高度复杂分化的地权结构中,大小租主开始就何为“大租”、何为其中的“四成”、何为其中的“六成”等问题展开激烈争吵。一筹莫展的知县甚至发现,此时小租主开始在诉讼中扮演起原来由大租主承担的、威胁因地租收入不足而无力完粮的角色。〔69〕

复杂地权中的缴税难题,是遍布清朝全国尤其是南方各省的普遍现象。在福建省的内地各府县,土地所有者经常主动分割出田底权,并将其转让,其目的正是将纳粮负担转嫁他人。一个田底主往往对应多个田面主,前者实际上成为纳粮包揽户。甚至田底主也可以进一步将部分租谷的收取权转让给专事包揽的“白兑”之家,由后者利用这部分收入来承担赋役。这种利用地权分割与交易来层层转嫁田赋负担的现象,在两广地区也随处可见。〔70〕可以想见,这些盘根错节的权益格局,会给征税者带来多大麻烦。在一田多主制并不流行的四川,土地购买者则通过“卖业留粮”(虽购买土地但不去官府转移纳税责任)手段,来逃避田赋责任;典权人通过“明佃暗当”(以押租形式掩盖典权现实)手段,来规避本应由其承担的捐津银(一种田赋附加税)负担。这也同样引发不可胜数的抗粮纠纷。〔71〕

尽管从“大历史”出发,晚清政府一度通过财权下放等方式,筹集到了足够资金,以应对一系列内外军事危机,〔72〕但以微观视角来看,针对复杂地权的基层财政汲取显然遭遇了大量摩擦和交易成本。这也使得该时期增长的财政收入仅够用于填补最急切的军需亏空,而真正意义上的国家基础制度建设仍因缺乏资金而长期举步维艰。

(三) 地权经济能服务于工业化需求吗

工业化是近代资本主义的关键内容。在工业革命时代,不受土地面积和肥力限制的矿物能源几乎无穷无尽,对煤这种燃料的大量使用又引起钢铁产能剧增,这进而促进了机械化生产模式,大大提升了劳动生产率。工业所需的诸种原材料,也愈加摆脱土地产出的限制,并愈加转向自然界的各种矿物。熊彼特式增长——亦即由结构性创新带来的经济发展——由此开启,现代国家和现代国民才得以享受不断丰富的资源和产品。〔73〕

早期现代的商业化和市场未必能自动孕育出工业化。生产要素(土地、劳动力、资本、技术)初始配置上的差异、地理条件是否提供了水运优势、是否拥有足够的煤铁资源、手工业或工业中心是否靠近煤矿,均能影响一国经济在工业化时代的命运。〔74〕而国家的经济政策方向以及实施此种政策的能力,也是决定早期现代经济能否摆脱内卷困境并走向工业化的关键变量之一。〔75〕

〔69〕 参见前引〔48〕,赖骏楠文,第70页。

〔70〕 参见胡铁球:《明清百姓避役避比的主要手段及其影响》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2021年第6期,第124页以下。

〔71〕 参见娄敏、曹树基:《金融、地权与财税:近代四川粮税拾垫的运作机制与环境》,《学术月刊》2020年第2期,第165页以下。

〔72〕 参见李怀印:《现代中国的形成:1600-1949》,广西师范大学出版社2022年版,第127页以下。

〔73〕 参见前引〔31〕,里格利书,第71页以下;〔美〕约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论——对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,何畏等译,商务印书馆1991年版,第64页以下。

〔74〕 参见张培刚:《农业与工业化》,华中科技大学出版社2009年版,第64页以下;〔美〕王国斌:《转变的中国——历史变迁与欧洲经验的局限》,李伯重、连玲玲译,江苏人民出版社1998年版,第33页以下;前引〔2〕,彭慕兰书,第266页以下;李伯重:《江南的早期工业化(1550-1850)》,中国人民大学出版社2010年版,第351页以下。

〔75〕 参见前引〔41〕,弗里斯书,第397页以下。

无论是经济学史上的历史学派，还是马克思主义政治经济学，都揭示出17、18世纪西欧各国诸种重商主义政策对工业化的促进作用。重商主义国家的所作所为包括但不限于：打破封建性势力、完成行政与司法的统一及货币和度量衡的统一，以促进全国性市场形成；鼓励航运业和对外贸易、组建大型贸易公司、占领海外殖民地，以争夺全球市场份额；以产业政策方式发挥乃至创造出本国工业的比较优势，在全球经济分工中占据高利润率部门；以关税和行政命令等手段，限制原材料出口、鼓励工业品生产和出口，来增加本国重金属储备，亦即促进资本积累；以法律手段将农村人口从土地上剥离，为工厂生产提供劳动力；以专利法等手段鼓励发明，促进工业化需要的科技创新。^[76]重商主义，实际上是在尊重市场规律的基础上，积极驾驭市场的力量，使其服务于产业转型和经济发展的目的。

相比之下，清代国家在经济方面不是做得太多，而是做得太少。考虑到清代农业经济的规模，这一部门本可为工业化作出重大贡献，尤其是在提供工业化所需的两个重要生产要素上：资本和劳动力。但现实却并非如此理所当然，其原因正在于国家的缺位。当17、18世纪江南出现以棉纺织业、丝织业为核心的早期工业化现象时，^[77]以及当19世纪下半叶清政府在西方影响下开启近代工业化进程时，国家面对地权市场的无所作为和无力作为，导致从农业中汲取工业化所需资源上的进展，难以跟上时代的要求。

首先，因清代国家对地权市场缺乏足够的征税意愿和征税能力而产生的税率低和征收难问题，导致国家未能从农业剩余中汲取足够资金，从而无法以充足资本来供给工业化进程。根据王业键提供的数据，清代田赋的合法税率——亦即国库所能获得的金额占土地收入的比例——在18世纪中期约为6%至11%，而到清末更是降为2%至4%，远低于明治日本在1873年确定的33%的税率。^[78]更晚近研究表明，18世纪下半叶至20世纪初浙西南松阳、云和一带山区的实征田赋税率，更是仅在0.3%至1.6%的范围内变动。^[79]再结合上文所述的基层征税机器羸弱和复杂地权困扰征税的问题，清代国家能从土地中获取并能用于工业建设的资金只会更少。

其次，在国家监管长期缺位情况下自行生长的地权习惯，导致农业生产单位的极度小型化，进而使农业剩余较难集中，更难以转化为工业化所需资本。在这方面，将英格兰土地法与清代地权习惯相比，是富有启发的。中世纪以来的英格兰土地法重视地权在时间维度上的分割，将被继承人土地权益在时间方向上以一定顺位分配给不同继承人的遗嘱信托制度，就是这种分割的典型。^[80]相比之下，清代地权分化更重视同一时间内地权的权能分割，这种分割会鼓励一块土地上在同一时刻存在尽可能多的权利人，也会鼓励资金并不充裕的家庭以非所有权方式（如佃种、典买）获得土地经营权。结果，与早期现代英格兰土地私有化导致地权集中的情形不同，传统中国的土地私有化却因其独特的地权制度，导致地权进一步分散，制造了更多的小型家庭农场。地权单位的细碎化对清代农业并非不利因素，因为在机械化作业和化肥引

[76] See Gustav Schmoller, *The Mercantile System and Its Historical Significance*, Macmillan and Co., 1896, pp. 47-80; 前引 [5], 波兰尼书, 第93页以下; 前引 [5], 沃勒斯坦书, 第44页以下, 第333页以下; Erik S. Reinart, *The Role of the State in Economic Growth*, 26 (4/5) *Journal of Economic Studies* 268 (1999)。

[77] 参见前引 [74], 李伯重书, 第29页以下。

[78] 参见前引 [11], 王业键书, 第106页, 第145页, 第165页。

[79] 参见曹树基、单丽:《石仓税率的演变(1772-1952)》,《中国农史》2011年第3期,第38页以下。

[80] See John Baker, *An Introduction to English Legal History*, 5th ed., Oxford University Press, 2019, pp. 279-316.

进之前，农业产量的提高主要依赖各农户以其有限的人力资源在小地块上精耕细作。但这种细碎化却导致各家庭农场只能产生稀少的农业剩余。^[81]要将这些虽总量可观却过度分散的农业剩余集中起来并投资于工业化，其难度明显要大于拥有大块耕地的农场主将其农业利润投资于工厂之中。^[82]

最后，由于国家的长期缺位，地权习惯的烂熟、耕作方式的集约化和乡村经济的商业化，导致即使是在巨大人口压力下，土地仍可以吸纳大量人口，从而不利于农村劳动力彻底向城市工业流动。地权分化使得大部分农村家庭都有能力以各种产权形态组建家庭农场。继承法上的诸子均分制和父母在世就分家析产的习惯，使得所有家子均拥有对土地的期待权。极度复杂的复种制、由作物种类和气候共同决定的农忙季节对人力的旺盛需求，^[83]也导致土地难以彻底释放出大量人口。乡村经济的商业化，则使得农民能在农闲季节从事家庭手工业等无须离乡的副业。^[84]在种种因素的作用下，农村劳动力“剩余”问题并没有传统看法所认定的那般严重。近代调查者甚至发现，在大量农村均感到劳动力不足。^[85]农民的“乡土情结”，在本质上是因留在土地上依旧有利可图，而非不计成本的“传统主义”情感所致。与早期现代英国通过圈地运动、《济贫法》将大量小农排除出农村并强制其从事手工业劳作的情形相比，不愿彻底离土的清代农民，无疑更加难以形成城市化的无产阶级产业大军。

只有国家与市场同步发育和合作，才有望催生工业化。清代政治经济这一案例表明，如果政府无所作为，那么哪怕是在原初市场条件和资源总量占优的局面下，仍可能难以产生对提升综合国力而言至关重要的工业化。

结 论

面对高度市场化的地权习惯，清代国家法从相互并不协调的意识形态、治理目标和财政需求出发，产生了诸种并不协调的应对姿态。但总体而言，由于国家能力不足，法律对地权的介入范围和力度均是有限的，介入实效也并非明朗。在种种有利的制度和意识形态条件下，清代中国拥有了前工业社会中规模最大、也可能最具效率的地权市场体系。各类地权习惯均体现出市场化的特征：产权的界限足够明晰、产权的流动相对自由、利益分配具有可计算性等等。地权分化更是促进了诸种资源的精确匹配，从而进一步提升了经济效率。无论是从意识形态、国家结构还是治理目标出发，清代国家均有充分的动机去介入地权习惯。但相对简陋的基层国家

[81] 据20世纪20年代金陵大学农业经济学系卜凯(John L. Buck)团队的社会调查，平均人口数为5.65人的农村家庭在平均面积为30余亩的家庭农场上劳作后，每年平均赚款(earnings)为“国币”291元，但每年须消费228.32元，结果纯剩余仅为62.68元。参见[美]卜凯：《中国农家经济》，张履鸾译，山西人民出版社2015年版，第53页，第117页，第443页，第515页。以1930年的上海粮价，这一净结余可买到3.78石(约589市斤)大米。粮价数据参见朱斯煌主编：《民国经济史》，银行学会1948年版，第543页。

[82] 张秦苏对清代和民国典习俗的研究，也得出了类似结论。参见前引[48]，Zhang书，第220页以下。

[83] 例如，中国冬小麦的收割期和播种期分别仅有15-20天和不到25天，而西欧多数作物的收割期却长达两到三个月。极为狭窄的劳作时间窗，也就意味着该时段内极为密集的农业劳作。参见卢锋：《半周期改革现象——我国粮棉流通改革和食物安全研究》，北京大学出版社2004年版，第442页。此外，相比于小麦，水稻种植更加依赖精耕细作。

[84] 参见Debin Ma and Kaixiang Peng, “Involution” or Seasonality: a New Perspective on the 19-20 th Century Chinese Agricultural Development, 日本《经济研究》第72卷第4期(2021年)，第339页以下。

[85] [美]德·希·珀金斯：《中国农业的发展(1368-1968年)》，宋海文等译，上海译文出版社1984年版，第73页。

机器与高度复杂的民间社会经济安排的遭遇，使得大部分介入不具有可行性。在诸种介入中，顺应产权与市场之要求的保护式介入较为成功，而以反市场的逻辑来取消原有契约与产权安排的干预式介入，则遭遇现实的重重阻力。

由自发形成的习惯所调整的清代地权市场，本来具有应对近代挑战的潜力。遗憾的是，本应与市场合力走向近代的清代国家却未能迈出同样的步伐。由于国家权力与地权市场未能实现同步发育和良性互动，清帝国这一政治经济体在近代国家建设和工业化等议题上，面临诸多严峻挑战。在对中西政治经济“大分流”的解释中，国家这一变量理应占据一席之地。

因此，在理论认识层面，从近代的视域出发，国家与市场应处于一种和谐共生、互利共赢的关系之中。本文既不主张以国家管制全面替代市场经济，亦不主张完全放弃国家在经济中的角色。迄今为止，自律性市场仍旧是人类社会发展出来的最具活力和效率、最能创造财富的经济方式，本文对清代自发性地权秩序的研究也证明了这点。但市场的形态多种多样，而国家的作用正是在尊重市场规律的基础上，适度地引导和塑造符合特定历史需求的特定市场形态，并与市场展开良性互动，以应对各种时代使命。只有当市场、国家、工业化、软实力等因素均获得健康发育时，民族国家这一有机体才能获得全面、协调的生长，才能应对复杂多变的国际局势所带来的种种挑战。

Abstract: Land customs in the Qing Dynasty were steeped in the spirit of markets. Examining the response of Qing's state law to such customs not only helps to clarify the specific relationship between the state and markets at that time, but also provides an important case for testing relevant economic theories. Under various favorable institutional and ideological conditions, China in the Qing Dynasty had the most mature land right market system among pre-industrial societies. All types of land customs reflected the logic of markets and property rights. In the face of land customs, Qing's state law acted for various purposes that were not coordinated with each other and produced various uncoordinated responses. However, the relatively weak state capacity of the Qing Dynasty resulted in limited scope and intensity of legal involvement in land rights. Among various types of involvement, protectional involvement that complied with the requirements of property rights and markets was more successful, whereas interventional involvement, which was based on an anti-market logic and aimed at cancelling original contracts and property right arrangements, encountered many obstacles. From the perspective of the great changes since the mid-19th century, we can see that, because state power and land right markets failed to achieve simultaneous development and positive interaction, the political economy of the Qing Empire faced many severe challenges on issues such as state-building and industrialization. From a modern perspective, the ideal relationship between the state and markets should be a relationship of harmonious symbiosis and mutual benefit.

Key Words: land rights in the Qing Dynasty, customs, multiple owners over one land, land tax collection
