

先秦时期赋税制度变革与土地国有制的形成

程念祺

本文将扼要叙述中国古代的农业制度，怎样从上古三代的村社共同体经济，转变为后来的小农经济，以及与之相关的土地产权制度的变化过程。很显然，在这一过程中，国家的财政需求起了最关键的作用。我们过去在研究社会经济制度变化的原因时，总是把生产力的发展和变化看作是根本的、直接的原因。其实，社会经济制度变化的原因可以是多方面的，而国家的作用往往比生产力本身更能造成社会经济制度的变化。

一、社共同体经济与公田土地私制的关系

中国早期社会的土地所有制，是村社共同体土地公有制。即便是在夏代，这种村社土地公有制，仍保持得相当完好。

《孟子·滕文公》在谈及夏代的土地税收制度时说：“夏后氏五十而贡。”这就是说，在夏代，人民是以五十亩为一个单位，向他们的统治者纳“贡（税）”的；而且，此所谓“贡”，是出于五十亩之内，而不是出于五十亩之外。

在夏代，还存在着一种“公田”。《夏小正》中，有“农及雪泽，初服于公田”的说法。那么，此所谓“公田”，与孟子所说的“五十”亩，究竟是一种什么关系呢？它们都属于村社共同体的公有地。那时，在村社共同体内部，早已实行了家庭份地制度。五十亩是村社分配给其成员的份地；性质仍属公有。而《夏小正》所说的“公田”，则是在实行家庭份地制度后，村社保留下来进行共同体公积劳动的公有土地。¹

大约到了商代，土地私有制开始形成。《孟子·滕文公》在谈及商代的土地税收制度时说：“殷人七十而助。”并解释道：“惟助为有公田。”很显然，“助”是出于七十亩之外的“公田”之上的。商代的公田与夏代的公田，性质不一样。商代的公田，是天子、诸侯及其臣属们的私有土地。这些统治者，把村社共同体的部分土地据为己有，因名之“公田”；而由村社共同体成员无偿地为他们耕种，称之为“助”。

以公田为形式的统治者土地私有制，在相当长的一个历史阶段中，其“助”的耕作方式，采取了大面积的集体共耕制。《诗经·甫田》曰：“卓彼甫田，岁取

¹ 参见赵俪生《中国土地制度史》第1章，第3节。

十千。”《诗经·噫嘻》：“骏发而私（耜），终三十里。”《诗经·载芟》：“千耦其耘，阻隰徂畛。”这些颂词雅句，展示的都是成千上百的村社共同体农夫们，在一望无边的大片公田上协同劳动的景象。

这样一种集体劳动方式，在当时的社会生产力条件下，是最实际的一种可以用来支撑公田土地私有制的生产方式。对于任何一个“公田”的所有者而言，只有采取这样的劳役剥削形式，他对于公田的私有，才具有经济价值。因为，只有采取这样的剥削形式，使一切工作都由村社共同体承担，土地私有者才无须负担直接组织和管理农业生产的费用，而只须差遣少数爪牙，如《诗经·国风》和《小雅》里所提到的“田峻”之类，对村社农民的公田劳动进行监督检查。

相反，如果使用奴隶从事农业生产，肯定是不经济的。那样的话，统治者除了需要垫付必要的生产成本之外，在不具备充足奴源的情况下，他们还必须垫付维持奴隶及其家庭长期生存的费用。而这些费用，足可以抵消他们可能得到的利益。

而更为重要的是，如果要实行农业奴隶制，统治者还必须拥有非常便于开发利用的水土资源。在仅仅依靠木石工具来从事农业生产的条件下，要想通过奴隶劳动获取经济利益，这是一个不可或缺的前提。然而，正如我们所知道的那样，从炎黄的部落联盟到唐尧、虞舜，乃至后来经由禹、启所建立起来的夏朝，在本质上都不过是一个不断扩展中的防御共同体；而这一防御共同体，向来是以联合为主，尽管其在形成过程中不可避免地要发生暴力；惟其目的在于发展联合，而不是掠夺奴隶和土地，这就决定了在通常情况下，中原地区的村社共同体组织，连同它们所占据的水土资源，一般不会因为被征服而改变；在“柔远能迩”、¹“各守尔典”、²以及“宅尔宅，畋尔田”³之类的政治原则之下，隶属于各部落的星罗棋布的村社共同体，业已占尽了最好的和较好的水土资源。

中国历史上还有所谓大禹治水的传说。禹是治水的代表人物，附加在他身上的治水的神话，殊不可信；但是，《尚书·益稷》谓禹“濬畎洫”，《论语·泰伯》谓禹“尽力乎沟洫”，正反映出那个时代的人们用沟洫排涝，以保证农业生产能够正常进行的实际情况。而这一事业的承担者，正是那无数的村社共同体。是它们组织各自的成员，为开沟排水提供了大量的公积劳动。可以肯定地说，治水是必须由村社共同体来组织管理的一项重要生产活动。由此，也完全可以推论出村社共同体存在的历史合理性。

必须说明的是，为维持村社共同体组织的存在，其本身还有许多其他的公积

¹ 《尚书·尧典》

² 《尚书·汤诰》

³ 《尚书·多方》

劳动需要。这些需要，在《礼记·礼运篇》中，被论述为“使老有所终……幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”的原始共产主义理想。

总而言之，以公田为形式的统治者土地私有制，实际上是以村社共同体的存在为前提的。同时，只要村社共同体继续存在，公田土地私有制就不能不受到极大的限制。这是因为，村社共同体自身的存在，需要较高的费用。无论是组织和管理农业生产，还是村社共同体制度本身的存在，都必须以大量的公积劳动为前提。这种必要性，从根本上把当时的统治者土地私有制，即公田土地私有制，限定在严格的范围之内。从夏至商而周，无论是我们已经谈到的“五十而贡”、“七十而助”、“百亩而彻”，或所谓“请野九一而助，国中什一使自赋”，讲的都是什一税。⁴ 强调税率上的这种恒定性，恰恰反映出村社共同体所必需的制度费用及其劳动生产率，对剥削程度所构成的限制；而公田土地私有制，则只能被允许在这个限制之内。

最后必须说明的是，在村社内部小家庭普遍存在，并且实行家庭份地制度的情况下，笔者之所以仍然认为当时实行的仍是村社共同体经济，而不是小农经济，就是因为在村社内部，生产在很大程度上、在本质上，仍是以村社为单位的。定期的土地分配、沟洫、公田劳动、贸易和手工业生产，以及各种公益事业，实际上都是由村社共同体权力支配的。这就足以表明，村社本身依旧是最基本的经济单位。在这种情况下，普遍存在的小家庭，似不足以成为一种独立的经济单位。

二、履亩而税与小农经济

《孟子·滕文公》在谈及周代的土地税收制度时说：“周人百亩而彻。”又说：“请野九一而助。国中什一使自赋。”这样的说法，大致反映从西周末年到春秋战国时期的土地税收制度的变化，而土地制度本身亦随之发生变化。凡此变化的标志性事件，就是《国语·周语》上说的：“宣王即位，不藉千亩。”

所谓“不藉千亩”，究竟是个什么意思呢？汉代郑玄说：“周制畿内用夏之贡法，税夫无公田。”¹ 这一说法，跟孟子所谓“周人百亩而彻”，是颇吻合的。按照这个说法，周天子的“邦畿千里”之地，早就实行了履亩而税，那又何来周宣王的“不藉千亩”呢？然而，是否可以就此推论，说周宣王的不藉千亩，是将履亩而税制度推行于诸侯国之中呢？这样的推断，显然不符合历史的实际。一般而言，在确定的分封制之下，天子并不拥有干涉诸侯国内部事务的权力。而时当“共

⁴ 《孟子·滕文公》

¹ 《周礼·考工记·匠人》注

和行政”刚刚结束，周宣王也并不具备这样的实力。

据《诗经·大雅》，周人早在公刘的时候，已有所谓“彻田为粮”。这个“彻田为粮”，与孟子所谓的“周人百亩而彻”，或郑玄所谓的“税夫无公田”，实际上都是履亩而税。问题在于，这一制度实施的范围，在周宣王之前到底有多大。《尚书·酒诰》上说：“越在外服，侯、甸、男、卫邦伯。越在内服，百僚、庶尹、惟亚、惟服、宗工、越百姓里居。”据此可知，周代封在外服的是诸侯国，封在内服的是卿大夫食邑。² 后者表明，就是在周天子的“邦畿千里”之地，仍有相当一部分土地为受封的卿大夫所领有；周天子直接控制的地方，一是王城周围的京畿之地，一是京畿以外的那么，时当共和行政结束，初即位的周宣王，是否有能力迫使封在内服的卿大夫，遵从其不藉千亩的命令呢？答案当然也是否定的。

进一步的问题是，周宣王“不藉千亩”，是否就是取消了公田“助”耕这一劳役剥削形式，而直接将畿内“履亩而税”之制，推行于其所直接控制的所有地区，或仅仅是取消了“助”的共耕阶段呢？实际上，从“不藉千亩”到“履亩而税”，不会是一蹴而就的。不藉千亩，无非是周天子在其直接控制的区域，将原来的公田共耕制，转变为公田分耕制。即将公田的助耕，分配于村社的各个小家庭。

必须指出的是，虽然并无确凿的证据表明，公田分耕是在“千亩”之上的分耕；然而，作为村社共同体组织，为了便于管理和某些习惯上的原因，最可能的就是采取这样的办法。但是，据《国语·周语》关于宣王“伐姜氏之戎”，“丧南国之师，料民于太原”的记载可知，到了西周末年，周宣王已经开始“税人”了。“料民”就是清查户口，目的在于“税人”。据此推测，如果“千亩”尚存，税人的理由是不能成立的。周宣王“料民”，事在公元前 792 年。那么，至少是在更早一些的时候，在周朝的千里王畿之内，“千亩”就已不存在了，公田与村社农民的份地已经合并。只能是有了这个前提，周宣王才需要“料民”。《诗经·大雅·韩奕》有云：“实亩实藉。”是说周宣王恢复了韩侯世封，又为韩侯制定了履亩而税制度。据此，可知这履亩而税的制度，当时也已是周天子自己的制度了。

《诗经·齐风·甫田》：“无田甫田，维莠骄骄。无思远人，劳心忉忉。无田甫田，维莠桀桀。无思远人，劳心怛怛。”这首诗是说，齐国的公田里，野草长得很茂盛，因为种地的人都去服军役了。诗中，“骄骄”和“桀桀”，是形容野草疯长的样子。“远人”指的就是那些远在边疆服军役的人。显然，是大量军役的征发，导致齐国公田助耕制度不可能再继续下去。实际上，由于种地的人都被征去服军役，农民甚至也不能很好地耕种自家的份地。《诗经·唐风·鸛羽》：“肃

² 参见范文澜《中国通史》第一册，人民出版社 1978 年第 5 版，第 74 页

肃鸛羽，集于苞栩。王事靡盬，不能艺稷黍。父母何怙？悠悠苍天，曷其有所？”即此，则可以想见唐国公田上的荒芜景象。

公田制度的废除，实际上与统治者大量征发军役有关。然而，如果公田共耕制尚未废除，村社共同体组织首先会保证公田上的农业生产得以正常进行。只有在公田的耕种分散于村社的各个小家庭之后，才可能发生上述公田荒芜的情况。据此，我们似可以推论，齐国公田荒芜的情况，应是在实行公田分耕之后。而我们知道，后来齐国由管仲主持变法的措施之一，是在全国实行“相地而衰征”。¹即按照田亩的不同等级征税。这表明，此前齐国的各级领主，必定已将公田与村社农民的份地合并，而普遍地实行了履亩而税。否则，管仲又何以能对全国的农田实行“相地而衰征”呢？

履亩而税的实行，其最重要的结果，就是使原有的村社共同体土地的所有权发生微妙的变化，以至于村社共同体组织很难继续保持其作为土地所有者的权威，从而有效地规范和调整村社农民对份地的使用权，并且失去了原来所拥有的组织和管理公田生产的权威。惟其如此，它原有的其他经济的和社会的职能也必然丧失。《国语·周语》载虢文公对宣王“不籍千亩”的谏言：“不可。夫民之大事在农，上帝之粢盛于是乎出，民之蕃庶于是乎生，事之供给于是乎在，和协辑睦于是乎兴，财用蕃殖于是乎始，敦庞纯固于是乎成。”显然，在虢文公看来，把公田共耕改为公田分耕，一定会从根本上破坏当时的经济与社会。事实证明，这并不是危言耸听。长期以来存在于中国社会基层的村社共同体，正是从那时起，因为传统职能的消失而瓦解了。从此以后，中国农村的基层社会，很少有结合得很好的组织，而国家所直接面对的，通常是以家庭为单位的如散沙般的孤立的小农经济。

（3、）土地制度的变迁路线

《诗经·小雅·北山》：“溥天之下，莫非王土。”过去，研究者总是从所有制的角度出发，来强调周代的土地国有制（王有制）问题。其实，这“溥天之下，莫非王土”，无非是强调周天子主权，而与所有权问题并不相干。

然而，当时周天子实际的主权，又当如何呢？据《国语·郑语》载：

桓公为司徒，甚得周众与东土之人，问于史伯曰：“王室多故，余惧及焉，其何所可逃死？”史伯对曰：“王室将卑，戎狄必昌，不可逼也。当成周者，南有荆蛮、申、吕、应、邓、陈、蔡、唐；北有卫、燕、狄、鲜虞、潞、洛、泉、徐、蒲；西有虢、晋、隗、霍、扬、魏、芮；东有齐、鲁、宋、

¹ 《国语·齐语》

滕、薛、印、莒；是非王之支子母弟甥舅也，则皆荆、蛮、戎、狄之人也。非亲则顽，不可入也。”

即此可见，当时周朝的封国，往往与蛮、夷、戎、狄杂居，周朝甚至没有明确的诸如“领土”、“疆界”等观念，所谓“天下”、“王土”之类，都是很宽泛的，不过在是在强调周天子的至尊至贵。那时，真正有损于周天子主权的，是所谓“荒服不至”、“诸侯不享”。¹而即便是在周朝畿内，天子主权也受到极大限制。周厉王专利，不仅老百姓反对，大臣们也反对。大夫芮良夫就教训周厉王，说：“夫利，百物之所生也，天地之所载也。而或专之，其害多矣。天地百物，皆将取焉。胡可专也。……匹夫专利，犹谓之盗。王而行之，其归鲜矣。”²

《小雅·北山》接着“莫非王土”之句，又谓：“率土之滨，莫非王臣。”其实也是夸大之词。《国语·周语》上说：“宣王既丧南国之师，乃料民于太原。种山父谏曰：‘民不可料也！……且无故料民，天之所恶也。害于政而妨于后嗣。’”天子连检查人口，都要遭到大臣如此强烈的反对，可见“率土之滨”，也并非全是“王臣”。

周朝统治的特点，是天子、诸侯和卿大夫各有其土、各治其民。《诗经·大雅·瞻卬》刺幽王：“人有土田，汝反有之；人有民人，汝覆夺之。”诗的内容，是说周幽王攘夺他人的土地和人民；而这恰恰表明，周天子甚至也并非是一切土地和人民的主权者。可见，所谓的“王土”、“王臣”，纯粹是周人对天子主权的一种夸张，根本谈不上周代已实行了土地王有制或国有制。

业已指出，中国早期社会的土地所有制，是村社共同体土地公有制；而以公田为形式的统治者土地私有制，是以村社共同体土地公有制为自身存在的前提的；而随着公田共耕制度渐次在春秋战国时代的各诸侯国及卿大夫的领地内被公田分耕制度所取代，并且最终导致农民分耕的公田与他们的份地合为一处，各级统治者的权力遂楔入村社共同体土地所有制内部，这就为“九一而助”转变为“什一使自赋”，即由“助”转变为“彻”，彻底扫清了制度上的障碍，村社共同体土地公有制随之瓦解。

但是，必须进一步强调的是，在这一过程中，首先是各级领主土地所有制的兴起。《诗经·魏风·硕鼠》：“硕鼠硕鼠，无食我黍；三岁贯汝，莫我肯顾。”这样的诗句，反映的是统治者原来仅仅进行公田剥削，如今却开始攫取农民份地上生产的“我黍”。《魏风·伐檀》：“不稼不穡，胡取禾三百廛兮？”“不稼不穡，胡取禾三百亿兮？”“不稼不穡，胡取禾三百困兮？”与《硕鼠》讲的是同一件事。这样的情况，当然早已在周朝直接控制的区域内发生。上引芮良夫批评周厉

¹ 《国语·周语》

² 《国语·周语》

王实行“专利”，指的就是周厉王既藉公田，又在农民份地上征税。但是，建议周厉王采取这一措施的，却是周朝的荣夷公。据《国语·周语》载，“荣公好专利而不知大难”，却得到周厉王赏识，起用为天子卿士，为天子推行专利。可以想见，这种既藉公田，又在农民份地上征税的剥削方式，最初是一些领主在他们所直接控制的区域内的自行其事。他们之所以这样做，或是由于大量劳役和军役的征发，导致公田因劳动力投入不足而粮食减产；或是由于领主财政扩张本身的需要；或是二者兼而有之。

估计，当“共和”时期，在周天子所直接控制的区域内，是又恢复了“藉而不税”的。否则，就不会有所谓“宣王即位，不藉千亩”。然而，正如前面所言，这个“不藉千亩”，并非就是废除公田制度，而是将公田共耕转变为公田分耕。这种公田分耕，用孟子的话来说，就是“九一而助”。我们根据孟子所说的“殷人七十而助”可以想见，这个“助”是在农民七十亩份地之外的大片公田之上进行的。毫无疑问，周朝的“助”，在一个相当长的时期内，也是在九十亩份地之外的大片公田上进行的，同样也可以称之为“九十而助”。但孟子偏偏要说是“九一而助”，自有他的道理原。原因就在于，这个“九一而助”的“助”，指的是公田分耕之下的助；它先是散在大片公田上的公田分耕，最终则是公田与农民份地的合并。这一合并，使周天子、诸侯和卿大夫，得以在各自所直接控制的区域内，最终取消公田与农民份地的界线，从而实行履亩而税。结果是原来的公田土地私有制和村社共同体土地公有制同归于尽，代之而起的则是各级领主土地所有私。

前已指出，管仲在齐国实行“相地而衰征”的赋税改革前提，应是齐国的各级贵族领主业已在自己的领地上实行了履亩而税。晋国也是实行履亩而税较早的国家。《国语·晋语》曰：“公食贡，大夫食邑。”“公食贡”，是说国家财政取自于“彻”（贡即彻）。而“大夫食邑”，不说有“公田”，可见也是“彻”，即在封邑内履亩而税。公元前594年鲁国实行的“初税亩”，是鲁国首次以国家的名义对全国的土地进行履亩而税。其前提，也应是鲁国的各级领主，先已在自己的领地内实行了履亩而税。很难想象，在领主的领地内仍保持着村社共同体土地所有制和公田制的情况下，鲁国能以一道法令就顺利地在全国实行履亩而税。

春秋时期，各国大致上都进行了以国家名义而施行的全国范围的履亩而税，覆盖在卿大夫业已实行了履亩而税的领地上。正是在这一过程中，国家的土地剥削不断加强。晋国“作爰田”、“作州兵”¹，鲁国“作丘甲”、²“用田赋”，

¹《左传》僖公十五年

²《左传》成公元年

³ 楚国“量入修赋”⁴，郑国“作丘赋”，⁵都是这一时期国家为增加军费而强化土地剥削的明证。而其极端者，就是齐国的“民参其力，二入於公”⁶（其中主要的部分，是土地剥削）。土地剥削的加强，同样表明了国家权力的高度强化。于是，领主土地所有制最终为国家土地所有制所取代，而“封略之内，何非君土”，⁷则成为这一时期国家土地所有制形成的最准确的表达。

³ 《左传》哀公十二年

⁴ 《左传》襄公二十五年

⁵ 《左传》昭公四年

⁶ 《左传》昭公三年

⁷ 《左传》昭公十四