

# 中国传统社会的“国营农场”：理论分析与历史考察\*

## ——以屯田为例的经济学探讨

胡怀国

### 一、引言

在秦汉至明清的中国传统社会中，人口（劳动力）和土地处于核心地位，其组合方式和收益分享机制不仅构成了中国传统社会的基本经济制度，而且在某种程度上决定了人们的生活生产方式、普通民众的生活水平甚而国家兴衰和政权存亡。尽管不同朝代的基本经济制度各有不同，但不同历史时期似乎总会存在一定比例、形式各异的“官田”（国有耕地），如屯田（军屯、民屯、谪屯、商屯等）、学田（教育经费）、公廨田（办公经费）、职田（岗位津贴）等<sup>1</sup>。其中，屯田（尤其是“军屯”）作为一种“国有兼国营”的官田，不仅是中国传统社会“国营农场”的主要表现形式并历经各代而不衰，而且是传统郡县制“主流治理模式”的重要补充，在经营目标、组织方式和管理体制等方面独具特色。

在不同历史时期，屯田的形式、规模和作用各有差异。它不仅与当时的经济发展水平、财政能力和军事实力有关，更同政治制度、军事体制甚而国家发展战略等更宽泛的问题密不可分，可谓理解中国传统社会的一个“窗口”。本文试图以屯田为例，对中国传统社会“国营农场”的源起、演变和得失进行理论分析和历史考察，它不仅有助于我们深化对“国营农场”这一独特模式和体制的认识，而且有助于人们更全面地理解中国传统社会。虑及传统史料典籍对历代屯田多有记述、不同时代的思想家及经济史学家对各期屯田均有大量研究评述，本文不拟纠缠于屯田细节，而试图结合经济理论、制度背景和历史沿革，对其内在逻辑和演变路径、对历代屯田规模和成效等进行概要的阐述和评估。

### 二、“国营农场”的源起：一种理论分析

在传统农耕社会中，由于土地上的产出在很大程度上取决于劳动者的生产积极性及其对土地的持续改良，“让一个人牢固地拥有一块充满岩石的荒地，他会使它变成一个园圃；让他以9年为期租种园圃，他会使它变成一片沙漠”<sup>2</sup>，故适宜的土地所有权和相对稳定的土地经营权对农业发展具有重要意义。秦汉以降的中国传统农耕社会，在两千余年的大部分时间里，维持着一种不同于欧洲等其他经济体而颇具“中国特色”的国家治理模式和微观基础，即基于郡县制的中央集权政治体制和国家治理体系、基于“编户齐民”的微观社会经济基础。尽管中国传统社会历经多次朝代更迭和制度变革，但在大部分历史时期内，这种宏观

\* 胡怀国，中国社会科学院经济研究所研究员，邮政编码：100836，电子邮箱：huhuaiguo2012@163.com。本文是中国科学院创新项目“国有企业收益共享机制的国际比较”的阶段性成果。

<sup>1</sup> “官田”形态，历代各异，学界亦存争议。不同朝代的官田，初期多与战乱时期的大量荒地（杀戮、逃亡）和前朝皇室勋贵的充公土地有关，后期则与土地制度、财税体制等制度安排有关。史料记载的明代官田，有助于我们一窥端倪（尽管在性质上未必可以尽归为官田）：“初，官田皆宋、元时入官田地。厥后有还官田，没官田，断入官田，学田，皇庄，牧马草场，城壕苜蓿地，牲地，园陵坟地，公占隙地，诸王、公主、勋戚、大臣、内监、寺观赐乞庄田，百官职田，边臣养廉田，军、民、商屯田，通谓之官田。”（《明史》第77卷）

<sup>2</sup> 阿瑟·扬：《法国游记》第1卷。转引自约翰·穆勒：《政治经济学原理》（上卷），商务印书馆1991年9月，第309-310页。

层面的国家治理体系和微观层面的社会经济基础均维持了强大生命力和相对稳定性。

对于幅员辽阔、人口众多、北方游牧民族觊觎<sup>3</sup>的传统中国而言，维持中央集权政治体制和国家治理体系需要相对庞大的财政资源，以满足皇室支出（政治架构）、官员薪酬（行政运作）、公共服务（防洪赈灾等）、军费开支（国家统一与政权稳定）等公共支出需要，而中国传统社会的编户齐民（算赋、力役或曰“调庸”等）和土地（税收）则构成了财政资源的主要来源。然而，这种财政资源或简称“税基”却往往受到两方面的侵袭：其一，世族豪门拥有的人口和土地资源，不仅往往享有税收减免优惠或免役特权，而且难以纳入郡县基层政府统计范围；当政府公共负担过重时，“编户齐民”有着荫附世族豪门、从而规避政府税收力役的激励，而这会严重侵袭政府税基；其二，朝代更迭、军阀割据或战乱频仍时期，编户齐民为躲避战火、逃避徭役（兵役力役），会大量逃亡而脱离政府控制范围，甚至出现普遍的土地荒芜或人口死亡现象，进而导致财政资源枯竭，令原有政权难以为继甚而消亡。

对政府财政资源的上述两种“侵袭”，在战乱时期最为显著：一方面，战争通常意味着人力物力的大量消耗，尤其是在中央政权对抗北部游牧民族的过程中（在西北部水运不通的自然条件下，兵力调配、军粮运输始终是一项耗时耗力耗资的沉重负担）；另一方面，面对繁重的税负徭役，“编户齐民”有着更大的摆脱政府控制的激励（如荫附或逃亡等），进而形成财政收支的恶性循环。为了摆脱这种恶性循环，中央政府往往有着下述激励（或不得已的选择）：想办法节省军费开支（尤其是军粮运输），此为“节流”；或者在原有的“编户齐民”和郡县治理体系之外，引入控制人口和土地的新模式或替代方案。在这一过程中，采用国家强制的战时措施、移民政策或额外的经济激励，强迫或诱使人们耕种“编户齐民”尚未耕种的国有土地，就成为一种现实的选择。其中，“国营农场”不失为一种最为直接有效的模式，而“屯田”则是具有中国特色的“国营农场”的一种最主要表现方式。

尽管不同时期的具体形态各异、学术界亦存在不同的理解和广泛的争论，但结合上述分析和各类史料典籍，我们仍可以大致地认为，“屯田”通常是中央政府针对特定问题（如边境军粮供应）或在特定时期（如政府难以通过“编户齐民”获得最低限度的财政资源和粮食供给），在耕作条件相对恶劣的边荒地区（至少收益率不足以吸引“编户齐民”耕种），通过政府部门的初始投入（如生活生产设施），借助于规模经济效应、政府强制力或优惠政策，组织或吸引一定规模的劳动力（军人、流民、谪发罪犯等）进行集中耕种，以克服其收益率低下、市场激励不足的障碍，进而在降低、至少不大幅增加“编户齐民”公共负担的情况下，保证粮食（尤其是军粮）供应、降低国家财政压力。

由此不难看出，作为国营农场的主要表现形式，屯田是一种特殊的制度安排，有关土地通常是边际收益低于正常水平的边地或荒地，或者是生产生活条件相对恶劣而难以吸引编户齐民前往居住耕种的土地，有赖于大规模的、不计成本的国家投入或经济之外的强制力，它通常服务于特定时期的国家战略需要或临时性需求，本身缺乏市场相容性（进而可持续性）。然而，若以汉武帝于元狩四年（公元前119年）作为屯田之始，至晚清竟持续两千余年，在人类社会发展史上可谓独一无二。其中，两宋以前的屯田制，主要是为了满足边境战区的军粮供应，间或是“战时经济体制”的次优选择（如三国时期政府所能控制的总人口仅780万左右），屯田本身并不成为承平时期的国民经济的主要组成部分；然而，至金元明清，在独特的卫所军事体制下，屯田（军屯）竟成为一种承平时期的常态，其规模、影响力为历

---

<sup>3</sup> 自秦汉迄于明清，北部（含西北部、东北部）游牧民族始终是中原汉族政权的潜在威胁或现实威胁。这不仅有着特定的自然条件、人文历史等方面的原因，而且有着一般性的内在原因，英国古典经济学家亚当·斯密曾对这种一般性经济原因做过总结：“技术进步，制造业进步，必然会引起农耕上的种种改良，使得农民和城市的工人一样，没有闲暇。于是，农民自然而然地也和市民一样忽视军事训练，大多数人都养成了不好战的习性。然而在另一方面，由农业改良而产生的财富，或者说，由这些改良蓄积下来的财物，却又不免诱起邻国的觊觎和侵略。事实上，勤勉而因此富裕的国家，往往是最会引起四邻攻击的国家。”（《国富论》（下卷），商务印书馆1996年，第260-261页）

代之最（尤其是元明两代），其负面效应亦表现得最为充分。

### 三、现实背景与制度基础

按照上文的理论分析，屯田主要是中央政府在军事支出上升或编户齐民流失的情况下，为避免陷入恶性财政循环、稳定军粮供应而采取的直营模式，这决定了它往往有着如下三个特征：其一，通常与军事活动有关；其二，往往是编户齐民和郡县治理体制的一种补充或替代，在经营模式和管理体制上存在很大不同；其三，它往往服务于特定目的（垦屯戍边）或盛行于特定时期（如编户齐民严重流失的战乱时期），具有某种特殊性质或临时性质，通常会面临如何向郡县治理模式等惯常模式的过渡问题。由于不同历史时期的社会经济基础、基本经济制度、市场发育程度、政府控制能力以及“国际环境”和军事实力所有不同，故屯田的形式、规模、效果和演变路径略有差异，为了更全面地理解和把握中国传统社会的屯田及其历史演进路径，不妨对不同历史时期的社会经济背景和制度基础予以简要的梳理总结。

#### 1. 秦汉魏晋时期

从外部环境看，自“以草茅之地，徠三晋之民”（《商君书·徠民》）的秦国取得全国政权起，即面临着北部游牧民族的困扰，如秦始皇即曾“使蒙恬将数十万之众北击胡，悉收河南地，因河为塞，筑四十四县城临河，徙適戍以充之”（《汉书》第 94 卷）。汉承秦制，而两汉时期的对外战争主要发生在抗匈奴、通西域（断匈奴右臂或通商路）或陇右击羌（阻匈奴联盟）。从内部关系看，尽管秦国早在商鞅变法时期即确立了中央集权体制、郡县制和编户齐民的微观基础，但这种微观基础却始终面临着皇室勋贵、世族豪门的侵袭，其程度自西汉、东汉、魏晋有逐步强化的趋势。其中，两汉时期的世族豪门大多享有免役特权、皇室勋贵往往分享中央财税权，两汉政权在筹措财政经费的过程中更是多次卖官卖爵，进一步扩大了这种免役范围，进而弱化了中央税役基础、强化了社会经济中的人身依附关系；魏晋南北朝时期，军阀混战、拥兵自重、门阀世家吸纳部曲以自保，传统中原政权（魏晋、南朝）对土地和人口的控制力进一步弱化，中国传统社会逐步进入门阀时期和阶层分化时代。

由于秦朝的编户齐民这一微观基础尚未得到削弱，中央集权体制和郡县治理体系仍能维持有效运作，故“徙適戍边”仍能在传统郡县体系中维系，而非本文探讨的“国营农场”或屯田形式。汉文帝时期晁错的“移民实边书”及其推行的“屯垦戍边”政策<sup>4</sup>，事实上仍维持在郡县体制之内，即通过政府初始投入和激励政策，“募民”前往从事耕种，直至能够“自给”而纳入郡县体系。汉武帝时期，战争规模和频次显著增加，国力消耗严重，且多次赏赐和卖官卖爵（可视为息率等于徭役价值的永久债券）严重削弱了传统治理体系的微观基础<sup>5</sup>，故屯田始于汉武帝时期并非偶然，史载汉武帝元狩四年（前 119 年）“匈奴远遁，而幕南无王庭。汉度河自朔方以西至令居，往往通渠置田官，吏卒五六万人”（《汉书》第 94 卷或《史记》第 110 卷），即正式设置田官实行“军屯”。

两汉屯田主要分布在北部、西北部等边境地区，且基本限于“军屯”，如西汉武帝时期的朔方至令居的屯田、河西的居延屯田、西域的轮台屯田和渠犂屯田等，汉昭帝时期的张掖、伊循、楼兰屯田，汉宣帝时期的车师、北胥、焉耆、龟兹屯田和赵充国河湟屯田等。东汉不仅延续了西汉的边境屯田，而且首开内地屯田先例，如光武帝刘秀在全国统一战争中鼓

<sup>4</sup> 晁错的主要建议包括：“要害之处，通川之道，调立城邑，毋下千家，为中周虎落。先为室屋，具田器，乃募罪人及免徒复作令居之；不足，募以丁奴婢赎罪及输奴婢欲以拜爵者；不足，乃募民之欲往者。皆赐高爵，复其家。予冬夏衣，廩食，能自给而止。”（《汉书》第 49 卷）

<sup>5</sup> 《汉书·食货志》描述的汉武帝时期的一次战役之规模、军事支出、将士赏赐和卖爵筹资等状况，似可窥斑见豹：“此后四年，卫青比岁十余万众击胡，斩捕首虏之士受赐黄金二十余万斤，而汉军士马死者十余万，兵甲转漕之费不与焉。于是大司农陈臧钱经用赋税既竭，不足以奉战士。有司请令民得买爵及赎禁锢免减罪；请置赏官，名曰武功爵，级十七万，凡值三十余万金。”（《汉书》第 24 卷）

励部将随军屯田、就地解决军粮供应，但此类内地屯田多为临时性质，随着战役结束和部队移防而结束。在东汉末年的军阀混战和军事割据过程中，政府对土地、人口的控制力大大减弱，粮食生产、军粮供给均成为大问题，故不少军事集团均从事屯田活动；除了军事对特定区域的军屯以外，此时期还首开“民屯”先例<sup>6</sup>，尤以曹魏最优成效，如建安元年（196年），“军食不足，羽林监颍川枣祗建置屯田，太祖以峻为典农中郎将，募百姓屯田于许下，得谷百万斛，郡国列置田官”（《三国志》第16卷）。不过，不论是曹魏屯田，还是东吴孙权、蜀汉诸葛亮屯田，均为土地大片荒芜、劳动力严重短缺背景下的战时经济体制，随着三国征战接近尾声，屯田制逐步过渡到传统的编户齐民模式，政府亦多次下令废屯田、恢复郡县体制，如公元264年魏晋政权下令“罢田官，…典农皆为郡守”（《三国志》第4卷）。

## 2. 隋唐前期

西晋取得全国政权不久，即先后陷入“八王之乱”、“五胡乱华”、南北对峙等“大分裂时代”。其中，东晋和南朝政权，大致延续了中原汉族政权的基本制度和内在演进逻辑，如普通民众多荫附于门阀世家、中央政府对劳动和土地资源的控制进一步弱化等；这种制度背景，尽管有着分配不公和阶层利益固化的缺点，但在相对和平时期（大分裂时代的战火很少烧到长江以南，且南朝政权过渡基本维持了“相对和平”的模式，如宋、齐、梁、陈等建国者均为前朝手握重兵的权臣，朝代更迭并没有引发大规模战争等），却因政府干预的减弱而有助于市场关系的发育，有利于激发微观经济活力、促进经济增长。与之不同，北朝各政权多为少数民族政权，一方面，多数政权似乎绑架在军事战车上，行为果敢绝决甚或残忍血腥（如杀戮甚重，政权禅让多屠前朝皇族等）；另一方面，除勋贵权臣基于利益的抵制（常以杀戮以镇服之），任何改革不存在“坚韧”的意识形态阻力，故北朝政权的改革（如北魏孝文帝改革、北周“宇文泰—苏绰”改革等）能够以“古制”与少数民族政治军事体制奇妙结合的方式，得以彻底进行。

隋朝源于北周政权的和平“禅让”（虽然杀“五王”在先、灭周静王于后）、唐继隋制（隋炀帝唐太宗兄弟相残，似有北朝遗风），其基本制度安排更多地延续北朝政权（如均田制，一方面与北部地区地广人稀的社会经济基础有关，另一方面，每年对人口和土地的准确度量，实赖于强大的中央政府控制力和地方政府行政能力）；随着隋唐统一全国，源于北朝的强力集权手段与南朝富庶且富有活力的微观基础相结合，共同打造了隋唐的强盛国力——在中国历史上（至少安史之乱之前），隋唐也许是中央财政最为充裕的时代。由于隋唐时期的基本制度留有一定的汉化少数民族政权遗痕，因而在对外关系上颇具进取性和包容性；同时，由于中央财政相对宽裕，对节省运费、稳定军粮、降低编户齐民负担的屯田，似乎没有特别的兴趣<sup>7</sup>。因此，隋唐时期的屯田基本限于军屯，其中基于政治经济文化目的西域屯田，比两汉时期略有扩大；而出于军事目的的屯田，主要集中在北部边境（应对突厥）和河西地区（吐谷浑与吐蕃），且规模有限。

## 3. 晚唐两宋时期

<sup>6</sup> 尽管该时期出现了民屯，但似乎或多或少仍带有强制性性质。譬如曹操之所以能够于196年屯田许下，在某种程度上源于初平三年（192年）“追黄巾至济北。冬，受降卒三十万，男女百万余口，收其精锐者，号为青州兵”（《三国志》第1卷）。在收降30万黄巾起义军部众和百万口家属后，精锐者训练成主力作战部队，余众当为“许下屯田”的主要劳动力来源。东汉末年军阀混战时期，人口是最重要的资源，如曹操南下时刘备曾率“众十余万，辎重数千两，日行十余里”（《三国志》第32卷，下同），而刘备之所以提出“今人归吾，吾何忍弃去”的理由，可能有“夫济大事必以人为本”的考虑，但同时也反映了人口成为当时各军事集团的重要争夺目标，故亦不能排除以欺骗性或强制性手段裹挟民众的可能。

<sup>7</sup> 如开皇一年（582年），贺娄子干征讨吐谷浑时，“高祖以陇西频被寇掠，甚患之。彼俗不设村坞，敕子干勒民为堡，营田积谷，以备不虞。”贺娄子干称“陇西、河右，土旷民稀，边境未宁，不可广为田种。比见屯田之所，获少费多，虚役人功，卒逢践暴。”并建议“屯田疏远者，请皆废省。”史载“高祖从之”（引文均见《隋书》第53卷）。

隋唐推行均田制，其实质是在劳动和土地的组合方式中以行政手段代替市场机制，其有效实施要求政府能够对人口和土地等生产要素有着准确有效的控制，而这又有赖于中央政府对地方政府的绝对控制力和地方政府的超强行政能力。安史之乱后，藩镇割据、军阀混战，均田制失去了政治基础和行政条件而归于崩溃，中国传统社会的社会经济发展重新回归原有逻辑。然而，历史不会完全重复，百余年来均田制、科举制、府兵制以及隋唐政权对社会经济的强力控制，极大地改变了中国社会经济的微观基础，这意味着安史之乱后的中国传统社会的内在演进逻辑，与两汉魏晋时期存在根本不同：编户齐民之间虽有收入差别和阶层分化，但世族豪门已不可能像秦汉时期那样拥有如此多的资源、享有如此多的特权，不得不更多地通过市场关系（如租佃制）而非人身依附关系，来获取所需的生产要素和经济资源。这是一种新的内在演进逻辑，并最终演化为市场关系相对发达的两宋社会，中国亦由“富国”（隋唐）逐渐演变为“裕民”（两宋），并由此形成了晚唐两宋屯田的不同基本制度背景和微观基础。

就晚唐两宋屯田而言，大略仍是在战事不断之地为供应军粮而设，但不同于前期的一个明显特征是广泛引入“召募”或“借庸”制（即以经济激励代替国家强制）。晚唐以前的屯田以军屯为主，即使民屯亦有某种强制成分；晚唐以后，不仅民屯以召募为主，即便军屯亦经常采用召募制。如贞元三年（787），宰相李泌建议召募戍卒屯田，史载“既而戍卒应募，愿耕屯田者什五六”（《资治通鉴》第232卷）；《文献通考》更是明确提及“宪宗末，天下营田皆雇民或借庸以耕”（第7卷）。两宋不仅延续了这种召募传统，而且由于政府对编户齐民的控制力进一步减弱，且商品经济和市场租佃关系进一步发展，屯田模式在经济效率方面相对于编户齐民模式的缺失得以充分体现，故大多得不偿失、时立时废<sup>8</sup>。不仅如此，由于两宋不仅无法收回盛产战马的西北地区，而且难以收复“燕云十六州”这一战略屏障，基本失去了与游牧民族进行骑兵对抗的条件，故边境屯田（尤其是河北地区）更多地是“蓄水以限戎马”而非传统的节省军粮运输费用（发达的经济和商品交换关系，令两宋尤其是南宋政权拥有了“和棗”、“议和”等其它更为经济的替代性方案），如《宋史》下述记载可一窥端倪：“淮南、两浙旧皆有屯田，后多赋民而收其租，第存其名。在河北者虽有其实，而岁入无几，利在蓄水以限戎马而已。”（《宋史》第176卷）

#### 4. 金元明清时期

对于中国传统社会而言，如果说秦汉政权的最大影响表现在中央集权体制的政治框架方面，那么隋唐两宋的最大作用则是深刻改变了中国传统社会的微观基础，而元明似乎可以称得上中国传统社会的第三次转折：国家治理体系似乎更多地体现出军事强制特征，在“编户齐民”和市场经济关系方面似为历史的倒退（普通民众多因民族、籍贯和户籍等的差异，而享有不同的政治经济权利和社会经济地位）。概略而言，元朝在某种程度上继承了辽金时期的“壮者皆兵”军事体制，并在取得全国统一政权的过程中强化了“世兵制”、“卫所制”及大规模“军屯制”；明朝在某种程度上延续了少数民族政权的这种军事体制，并借助于政治优势和行政控制能力而在范围和程度上有进一步强化之势；至于相对开明务实的清朝政权，可视为对这一传统的延续和渐进改革。

具体而言，辽金元作为“以兵得国”（《金史》第44卷）的少数民族政权，一方面建

---

<sup>8</sup> 宋代史料典籍，多载此类案例，例如：（1）“唐州赭阳陂亦有营田务，岁种七十馀顷。後以其所收薄，且扰人，罢之，赋贫民”（《文献通考》第7卷）；（2）“扬州、兴元府、阶、成、岷、凤等处屯田，后皆以所得不偿所费，罢之”（《文献通考》第7卷）；（3）“襄、唐二州营田既废，……久之无大利。天圣四年，遣尚书屯田员外郎刘汉杰往视，汉杰言：‘二州营田自复至今，襄州得谷三十三万余石，为缗钱九万余；唐州得谷六万余石，为缗钱二万余。所给吏兵俸廩、官牛杂费，襄州十三万余缗，唐州四万余缗，得不补失。’诏废以给贫民，顷收半税。”（《宋史》第176卷）等等。

有本部族“壮者皆兵”的军事体制<sup>9</sup>，另一方面，为防范和震慑中原地区的原居民而将军队散居各地并就地屯田，从而使得屯田在规模上空前扩大、在地域上散布全国各处。以金朝为例，金世宗大定二十三年（1183年）尚书省的奏议显示<sup>10</sup>，仅61.56万户猛安、谋克就拥有1.69亿亩屯地；至于元朝，“国初，用兵征讨，遇坚城大敌，则必屯田以守之。海内既一，于是内而各卫，外而行省，皆立屯田，以资军饷。…由是而天下无不可屯之兵，无不可耕之地矣”（《元史》第100卷）。明朝是汉族政权，但在军事体制上对金元体制多有继承（政治体制和行政架构亦留有少量简单粗暴特征），如不同于编户齐民和郡县治理体系（传统汉族政权的主导模式）的世兵制（世袭制军籍）、卫所制和遍布天下的屯田等。至于清朝，由于明朝已拥有“燕云十六州”及“热兵器”等军事技术，满清入主中原之路远没有辽金元顺利，故对中原政权与汉族文化仍保有些许敬意，在基本制度安排方面多有继承；同时，在所有少数民族政权中，清朝相对开明务实，在继承明朝旧制的同时亦对包括屯田在内的前明遗产进行了渐进改革，限于篇幅不再赘述。

#### 四、规模与成效

对中国历代屯田的规模和成效进行评估，并不是一件轻松的事情：不仅历代实际做法各有差异、文献记载语焉不详，而且现有史料典籍中的记述亦未必全然可信。一方面，尽管中国史料典籍浩如烟海，但多为事件记叙，缺乏理论分析（《史记》或为例外）或关键细节；另一方面，屯田多与军事活动有关，屯田当事人的阐释多带有政策导向性，有关事件的记载亦往往如军事活动般存在夸大“战果”的倾向。如何在史料中剥离出“主观性”以进行客观评述，有赖于理论分析和历史比较研究，不妨略作展开。

##### 1. 理论分析

如前文所述，作为编户齐民和郡县治理体系的替代性选择，屯田的内在逻辑有二：其一，稳定军粮供应、减少军事费用，以降低编户齐民的财税力役负担；其二，在政府难以有效控制编户齐民的情况下，通过屯田这种直接有效的“人地组合”模式，获得粮食供应或增加财政资源。在中国历史上，除金元明清时期之外，前者通常与边境屯田有关，后者往往是内地战乱时期“战时经济体制”的选择；前者通常具有针对特定目标的特定性（如西域屯田），后者则往往具有临时性（如曹魏屯田）。

边境屯田，尤其是针对游牧民族的北部、西北部边境屯田，既是中国传统社会屯田的源起，又是历代屯田的重点地区。历代史料典籍、官员奏议、学术探讨，均强调其节省军粮运输费用、稳定军粮供应的作用。然而，结合经济理论和历代实际效果，本文认为现有文献高估了这种作用，有必要结合经济理论做进一步分析。具体而言，中原地区汉族政权的主要威胁是北部游牧民族，按照亚当·斯密的分析，由于生活生产方式和机会成本的不同，农业社会和游牧民族的战争成本和收益存在巨大差异<sup>11</sup>。这是交战双方的共同知识（common

<sup>9</sup> 如“辽国兵制，凡民年十五以上，五十以下，隶兵籍”（《辽史》第34卷）；“金之初年，诸部之民无它徭役，壮者皆兵”（《金史》第44卷）；“若夫军士，则初有蒙古军、探马赤军。蒙古军皆国人，探马赤军则诸部族也。其法，家有男子，十五以上、七十以下，无众寡尽签为兵。”（《元史》第98卷）

<sup>10</sup> “猛安二百二，谋克千八百七十八，户六十一万五千六百二十四，口六百一十五万八千六百三十六，内正口四百八十一万二千六百六十九，奴婢口一百三十四万五千九百六十七，田一百六十九万三千八百八十顷有奇”（《金史》第47卷）。这意味着每户猛安或谋克，平均拥有奴婢2.18人、耕地274.56亩。奴婢想必多为汉人，而猛安或谋克拥有的庞大耕地亦必有赖于汉人的租种，而在前者拥有政治优势和军事优势的情况下，租佃关系必定不完全是平等自由的市场交易关系。由此可之，在少数民族政权之下，不仅汉人遭受的盘剥程度较重，而且在中国传统社会的微观基础方面亦是两宋以来市场交换关系发展的一种历史反动。

<sup>11</sup> 游牧民族的“普通的户外游戏，如竞走、角力、耍棒、投枪、拉弓等等，俨然就在从事战争。他们在实际作战时，也如平日一样，由自己所领带的牲畜维持生活。…在作战的时候，掠夺的机会，就是他们所期待的或所要求的唯一报酬。”（斯密，1996，第255页）

knowledge), 亦决定了中原汉族政权与游牧民族在博弈中处于相对不利的地位。屯田, 一方面可节省军粮运输成本(此为史料典籍与经济史学界所强调), 另一方面也是动态博弈中的可信的“承诺行动”(屯田初始投入巨大, 如筑路修桥、水利通渠、寝室库房、农具耕牛种粒、田官俸禄、田卒衣着口粮等), 更多地表现为一种态度和震慑力(可持续的军事存在)。仅考虑第一种情形, 容易高估边境屯田的实际规模和成效; 只有综合考虑这两种作用, 才能更准确地理解历代边境屯田情况, 亦能够更好地吻合各类史料。

从历代边境屯田的实际效果看, 基于“承诺行动”的边境屯田的效果较为显著, 而旨在节省军粮运输费用的边境屯田, 其实际效果相当有限、甚或完全没有成效。游牧民族的作战特点是骑兵作战、飘忽无常, 如明朝曾下血本构筑“关宁锦防线”, 但后期被清兵轻松绕过, 甚至围北京(1629年)、屠济南(1638年)、横扫山东大部(1642年); 既然游牧民族入侵路线、作战地点等均为未知数, 所谓节省军粮运输成本更多地是纸上谈兵。事实上, 基于此目的而设的屯田, 大多是在双方战争取得决定性胜负之后, 基本没有发挥出当初预想的作用。边境屯田始于汉武帝元狩四年, 该年同时也是西汉对匈奴取得决定性胜利、“匈奴远遁”之后, 或许具有理论上的必然性。与之不同, 西域屯田、河西屯田和陇右屯田相对较有成效, 对于打破“匈奴—西羌联盟”(两汉)或“突厥—吐蕃联盟”(隋唐)、打通或维持丝绸之路, 发挥了重要作用, 而它们更多地是基于“承诺行动”而非实际的节省运输成本。至于著名的赵充国河湟屯田, 则完全是招降叛羌的“承诺行动”: 从神爵二年(前60年)三月“田事出”到五月“罢屯兵”, 甚至没有完成一个收获周期。

战时经济体制下的屯田, 则是在人口大量逃亡、土地大片荒芜的情况下, 政府难以通过传统的编户齐民和郡县体制获得足够财政资源和粮食等战略物资, 而不得不采取的临时性选择, 能够取得一定的成效(如曹魏)。然而, 一旦政局趋于稳定, 由于屯田本身存在着激励机制不足等内在缺陷, 往往会面临着向传统主流治理模式的过渡。尤其是在人身依附关系弱化、市场经济关系较为发达的情况下, 不论从效率还是公平的角度, “编户齐民—郡县”模式均较屯田这种“国有直营”模式更有优势, 两宋史料已提供了足够的经验证据。简言之, 从两汉屯田兴起到两宋屯田衰落, 其间近1500年的屯田史从理论和实践上证实了“编户齐民—郡县制”(委托代理)和屯田制(国家直营)这两种模式的各自适用范围及其内在演进逻辑, 金元明清实为一种违反历史潮流的特例。

具体而言, 在“编户齐民—郡县体系”中, 拥有相对独立平等的社会经济地位的编户齐民, 有助于扩阔中央政府税基, 而隋唐均田制、科举制、府兵制等制度安排已为该体系的良性运行提供了一定的微观基础; 市场关系的发育, 亦依赖于市场交易各方的相对独立平等地位, 两宋时期相对宽厚的社会经济政策已为之提供了很好的微观经济基础, 市场经济已有相当程度的发展。然而, 作为少数民族政权, 金元时期不同民族在社会经济地位和政治权利方面存在显著差异, 在社会经济的微观基础方面不啻为一种倒退, 其世袭军籍制(亦为国民分类)、遍布各地的卫所军事管理体制以及“天下无不可屯之兵”的军屯制度, 在某种程度上是与这种倒退的微观基础相适应的制度安排; 作为延续传统主流治理模式的统一政权, 明朝为何因袭这种军屯制度, 确实是值得进一步研究的课题。

## 2. 规模与成效

上述分析表明, 在边境屯田中, 基于“承诺行动”的屯田通常是有成效的, 基于“节省军粮运输成本”的屯田往往难以达到预期目标; 在内地屯田中, 战时经济体制下的军屯或民屯有一定的合理性, 但承平时期的内地屯田往往同预期目标相反。下面, 不妨结合理论分析和历代屯田情况, 对不同历史时期的屯田规模与成效做简要评估, 这既是一种理论应用, 也是对理论分析的检验。

西汉屯田主要集中于河套地区、河西走廊以及西域少数据点, 主要体现为一种政治意

义、军事策略或承诺行动。其中，“朔方以西至令居”共有“吏卒五六万人”，以人均五十亩计约二、三百万亩；其后沿河西走廊向西域延伸，先后在西域设置屯田十余处，但规模均不大，每处约略数百人至一两千人，总数约两三万人。在全国 8.27 亿亩耕地面积中（《通典》第 1 卷）的比例很小（约略 0.5%），最多不会超过 1%。东汉初年的内地屯田具有临时性质，其西域屯田不仅时断时续，且在规模上亦小于西汉。隋唐初期仍以边境屯田为主，大部分屯田仍集中在北部边境（应对突厥）和河西地区（吐谷浑与吐蕃），且规模有限<sup>12</sup>。唐代更关注边防，边境多有屯田，且有全国统计数据：“天宝八年，天下屯收百九十一万三千九百六十石”（《通典》卷二），而“天宝中应受田一千四百三十万三千八百六十二顷十三亩”（《通典》卷二），每亩收一石估算<sup>13</sup>，屯田约占全国耕地面积的 0.13%。简言之，不论两汉还是隋唐时期，多为边境军屯，且即使与战争相关亦多发生在战后，其规模均不会超过全国耕地面积的 1%。曹魏时期屯田规模较大，但更多属于战时经济体制下的不得已选择，且随着西晋统一全国政权，其在融入传统编户齐民模式的过程中，亦成为西晋占田制、北周均田制等基本土地制度改革的重要诱发因素。

中晚唐与两宋亦多为边境或战事频繁区域，但规模应该不会很大。其中，中晚唐缺乏统计数据，各类史料对不同时期约略有十数处记载，规模多为数百顷或数千顷，收粟数万至数十万石不等。北宋时期，天禧（1017-1021）末年“诸州屯田总四千二百余顷”（《文献通考》第 7 卷），而“天禧五年，垦田五百二十四万七千五百八十四顷三十二亩”（《文献通考》第 4 卷），即屯田约占耕地面积的 0.08%；不仅如此，“淮南、两浙旧皆有屯田，后多赋民而收其租，第存其名。在河北者虽有其实，而岁入无几，利在蓄水以限戎马而已。”（《宋史》卷 176）。至于南宋，由于政府对编户齐民的控制力进一步减弱，且商品经济和租佃关系进一步发展，多数屯田得不偿失、时立时废，其总规模应该较北宋有进一步缩减。无论如何，两宋时期的屯田占全国总耕地面积的比例不会超过 1%。

金元明清时期，不仅有民屯，其军屯规模亦大为扩张。其中，金元两朝缺乏统计数据，但仅占据半壁江山的金朝，仅 61.56 万户猛安、谋克就拥有 1.69 亿亩屯地（《金史》第 47 卷）；元朝更是“内而各卫，外而行省，皆立屯田”，“天下无不可屯之兵”（《元史》第 100 卷）。明朝多数时期拥有 200~300 万左右的庞大部队<sup>14</sup>，以“三分守城，七分屯种”以及“人均 50 亩”计<sup>15</sup>（《明史》第 77 卷），军屯面积约略为 7000 万至 1 亿亩<sup>16</sup>；以全国耕地面积 4

<sup>12</sup> 例如，隋文帝时期，“突厥犯塞，吐谷浑寇边，军旅数起，转输劳敝。帝乃令朔州总管赵仲卿，于长城以北大兴屯田，以实塞下”（《隋书》卷二十四），未提及具体规模，但同样是朔州屯田，郭衍任朔州总管时（开皇五年即 585 年）“置屯田，岁剩粟万余石”（《隋书》第 61 卷），即不过一万亩左右（以亩产一石计），占全国 19.4 亿亩耕地面积的比例可以忽略不计。值得说明的是，隋唐（安史之乱前）实行均田制，其耕地统计数据存在很大水分，史料记载的数据出奇地高（早期政府统计服务于税赋征收和力役摊派，故隋唐土地统计和两宋人口统计均不可信），如《通典》（卷二）记载“开皇九年，任垦田千九百四十万四千二百六十七顷。…至大业中，天下垦田五千五百八十五万四千四十顷”，即分别高达 19.4 亿亩和 55.85 亿亩。以隋唐尺长 30 厘米、5 尺为步、240 步为亩计（粗略估算），当时一亩约为 540 平方米（ $0.3^2 \times 5^2 \times 240 = 540$ ）或 0.81 市亩，故隋文帝和隋炀帝时期的耕地面积，分别相当于现今 15.72 亿亩和 45.24 亿亩，完全不可信，但由此也可以看出隋唐时期的实际税负远远高于名义税负：土地是税负之源，隋唐时期的高估耕地数量，其税收效应与“大跃进”时期的高估粮食单产，有异曲同工之效。

<sup>13</sup> 虽为粗略估算，但有近似合理性。概略而言，早在两汉时期，中国农业生产即达到了相对成熟的程度，学术界似乎低估了早期产量水平（植物有自然的生长过程，辅以播种、浇水、除草、收获以及适度的通风、套种或休耕技术，原本不太复杂），其后产量虽然略有提高（暂不考虑近现代东西方文化冲撞后的良种引进、化肥农药和机械化浇灌耕作等），但考虑到屯田多边地，自然条件相对恶劣，亩产一石似乎是一种合理的近似。

<sup>14</sup> 明朝不同时期的军队规模略有差别，但总归是一个庞大的群体，如黄宗羲曾提及明代“官军三百三万八千三百”（《明夷待访录·兵制一》），可视为当时学者的均值估算。

<sup>15</sup> 明军中的守屯比例，边地以三七、内地已二八为常例，但亦有一九、四五乃至对半情形；每分屯地，多为五十亩，亦可见百亩（北方边陲）、二三十亩（浙闽）甚至十数亩（如苏杭）。此处取《明史·食货志》中七分屯田、每分五十亩的概略估算。

<sup>16</sup> 《明史·食货志》曾提及，“万历时，计屯田之数六十四万四千余顷，视洪武时亏二十四万九千余顷”（《明

亿亩计<sup>17</sup>，仅军屯即约占全国耕地总面积的 17.5%至 25%（明朝中后期或有缩减，或约略降至 10%左右，但仍为两汉至两宋的十倍以上），可谓中国传统社会屯田制的滥觞时期，且因其规模庞大、遍布各处而必然对国民经济乃至普通民众的生活生产有着显著的影响。满清入关后接受了明朝庞大的卫所屯田系统，但不仅在规模上渐次缩减（屯田占耕地比例大致由晚明约略 10%逐渐降至清初 5%以及晚清 2.75%左右）<sup>18</sup>，而且进行了不少改革，如取消卫所的军事性质（清朝有八旗绿营等自身军事系统）、屯田官吏由世袭制改为任命制、该卫军为屯丁等。鉴于金元明清时期屯田的特殊性及其在国民经济中的重要性，不妨以明朝为例做进一步讨论。

### 3.案例分析：明代的军屯

明代屯田分为民屯、军屯以及后来的商屯等，其中“召募或罪徙者为民屯，皆领之有司，而军屯则领之卫所”（《明史》第 77 卷），而卫所规模庞大，洪武 26 年（1393 年）有 392 卫 65 所、后增至 493 卫 359 所，这意味着官兵数量超过 200-300 万人<sup>19</sup>。按照明朝军事制度，官兵均隶属军籍、世代相袭（如戚继光 16 岁即因袭登州卫指挥佥事职位，分管该卫屯田工作），约七成兵士专事屯田。其中，每名屯兵可获 50 亩左右屯地（称为“一分”），并缴纳屯粮（或曰“屯田子粒”）；每分屯地缴纳的屯粮数额，最初（1402 年）定为正粮 12 石（缴入卫所粮仓，供本军支用）和余粮 12 石（用于支付本卫军官的俸饷），1425 年余粮减半至 6 石，1437 年起免征正粮，即先后为 24 石、18 石和 6 石。这种制度安排看似合理，但其实存在太多的问题，不妨借助于永乐至正德十三年（1403-1518 年）间的历年全国屯粮总数（如图 1）略作分析。

---

史》第 77 卷），这意味着洪武年间（1368—1398 年）和万历年间（1573—1620 年）的屯田总数分别为 6440 万亩和 8930 万亩，大致介于本文基于兵力与守屯比例间接估算的 7000 万至 1 亿亩范围之内。而明末清初学者黄宗羲的近似估算为：“天下屯田见额六十四万四千二百四十三顷，以万历六年实在田土七百一十三万九千七百七十六顷二十八亩律之，屯田居其十分之一也。”（《明夷待访录·田制二》）

<sup>17</sup> 按照现有史料，明初全国耕地面积不足 4 亿亩，其余多数时间略高于该数，但洪武 26 年（8.5 亿亩）和万历年间的数字出奇地高，疑不可信（朱元璋铁腕反腐时期和张居正变法时期，政府官方的统计方法或与平和时期略有差异），如《明史·食货志》曾指出：张居正主持重新丈量土地时，“居正尚综核，颇以溢额为功。有司争改小弓以求田多，或培克见田以充虚额”（《明史》第 77 卷）。

<sup>18</sup> 以内地十八直省为例，雍正二年（1724 年）“总计直省屯田三十九万四千五百二十七顷九十九亩”（《清通典·食货志四》）、光绪 28 年（1902 年）“综计各省屯田约二十五万余顷”（《清史稿·食货志一》），而同期（1724 年）或近似时期（1887 年）的耕地总面积分别为 732,632,906 亩（《清朝文献通考》）和 911,976,606 亩（《光绪会典》），即屯田所占比例分别为 5.39%和 2.74%，显然远远低于明朝时的比例。

<sup>19</sup> 据《明史·兵制二》记载：“初，洪武二十六年定天下都司卫所，共计都司十有七，留守司一，内外卫三百二十九，守御千户所六十五。及成祖在位二十余年，多所增改。…后定天下都司卫所，共计都司二十一，留守司二，内外卫四百九十三，守御屯田群牧千户所三百五十九，仪卫司三十三，宣慰使司二，招讨使司二，宣抚司六，安抚司十六，长官司七十，番边都司卫所等四百七”（《明史》第 90 卷）。以每卫 5600 人、每千户所 1120 人计，仅内外卫和千户所的兵力，1393 年约为 191.5 万人，其后增至 316 万人。而“洪武二十六年，天下户一千六十五万二千八百七十，口六千五百四万五千八百十二”（《明史》第 77 卷），承平时期维持如此庞大的部队确实不可思议（人口总量和富裕程度均超过明代的宋朝，兵力不过百万左右），由此也可以理解屯田废弛后，明朝为何面临如此大的财政压力。

图1.永乐至正德年间（1403-1518年）屯田子粒数



整体而言，明朝军屯制度实际上是一种“大锅饭”制度。一方面，尽管多次减免，但军屯缴纳的“屯粮”仍远高于民屯的“税粮”（不仅如此，屯田至少在理论上是编户齐民不愿耕种的劣等土地，这意味着其“税负”更重），但在军籍世袭的制度安排下，对于无法按时足量缴纳屯粮的情形却没有、亦不可能有可行的处罚措施。不仅如此，由于亏了是集体的（卫所）或国家的，但赚了却未必是自己的（收支两条线，收入水平依国家定额），其结果是在制度设计上“奖懒罚勤”。不仅如此，军人的最大激励来自于军人荣誉感和建立军功的预期，而军屯制度往往会对这种荣誉感造成伤害（除非有更大的替代性激励或预期）：两宋以前的军屯，要么为临时性措施、屯兵仍留有建立军功的预期，要么地处万里之遥（西域）、不得不“抱团取暖”；明代屯兵，不仅在社会地位上低于士农工商，在没有土地所有权和选择自由的屯地上从事强制性劳作，而且在世袭制度下某种程度上成为军官私役家奴，且困顿劳苦没有尽头，必然影响其积极性。

同时，卫所军屯在某种程度上是一种经济实体，必然存在“内部人控制问题”，且国有性质和官兵世袭制度，更是增加了这种可能性。尽管明朝政权带有军事体制简单粗暴特征，吏治严厉、杀戮甚重（如文臣方孝孺仅因言语而被诛灭“十族”）、御史谏官苛刻、朝中多“可以做霜雪而不可充栋梁”之才（李贽评海瑞），能够在某种程度发挥震慑“内部人”贪腐不法之效，然而，屯官世代因袭、地处僻壤、拥有“不对称信息”，难免有私役屯兵、“吃里扒外”（如以膏腴屯地私授豪绅或换置劣地以肥私等）、私下租佃典卖等不法行为。事实上，不少卫所军屯建立不久，即面临着武官豪绅霸占、屯兵逃亡、屯地抛荒和租佃典卖等方面的侵蚀。另外，历代内地屯田都面临一个“扰民”和“不平等竞争”问题，如宋代晁公武所说的“军兵与齐民杂处于村疃之间，恃强侵渔，百端骚扰”（《宋会要辑稿·食货三》），石公揆指出的“假官势力，因缘为弊，如夺民具，伐民桑柘，占据蓄水之利，强耕百姓之田，民若争理，则营田之人群起攻之，反以外盗”（《全宋文》第3636卷）等等，明代军屯必定难以完全避免。

明代大兴军屯的战略目标有二：一是养兵，二是足食，从而达致“养兵而不病于农”的良性循环。对其成效的评估，亦可分为两个方面，一是“七成屯兵”所提供的屯粮数额，二是“三成守军”所表现出来的战斗力。屯粮方面如图1所示，结果可以说是非常糟糕：1403

年为 23,450,799 石，效果似乎不错（约相当于全国税粮的 75%），但仅仅十年之后，就下降到了 1000 万石以下（1413 年为 9,109,110 石），降幅超过 60%；其后十年，又下降超过 40%（1423 年为 5,171,218 石）；宣德末年（1435 年）或仅仅 32 年后，全国屯粮数已降至 1,776,141 石或下降了 92.4%，仅相当于当年 28,499,160 石税粮的 6%。也就是说，尽管军屯设立之初发挥了一定的军粮自给的作用，但内地军屯本身的种种弊端，使得这种作用在很短的时期内几乎消失殆尽；仅仅 32 年之后，占全国耕地面积约略 20% 的卫所屯地，所提供的屯粮仅仅相当于编户齐民税粮的 6%，其效率之低可见一斑。

在战斗力方面，明代内地卫所占三成兵力的专职战斗部队的表现同样令人吃惊，不妨举例说明。嘉靖 34 年（1555 年），一支 53 人的倭寇分队（《明史》估六、七十人）在浙皖苏地区转战 80 余日、3000 余里，如入无人之境，击杀明军逾 4000 人，“围困”朱元璋苦心构筑的陪都“南京城”数日、杀数百守军后全身而去<sup>20</sup>，可谓中外军事史上的奇迹。此类事件，从一个侧面说明了内地卫所部队已没有多少战斗能力，以至于戚继光“至浙时，见卫所军不习战，而金华、义乌俗称慄悍，请召募三千人，教以击刺法，…‘戚家军’名闻天下”（《明史》第 212 卷），即不得不放弃世袭军籍兵员、而在编户齐民中“召募”。

也就是说，占全国一两成耕地、人员达数百万之众的内地卫所，不仅没能实现“足食”目标，而且养的兵近乎废物，徒扰民、费粮食而已！不仅没能成为国家的战略储备，反而成为国家财政的巨大负担。明清军事对峙，政府不得不加征辽饷、剿饷和练饷，崇祯时期仅此三饷就高达 1200 万两。战斗力方面，清军一旦绕过“关宁锦防线”即如入无人之境，内地卫所几乎形同虚设；而清军入关后振臂一呼，近乎 90% 的内地卫所选择了投降归顺<sup>21</sup>，几乎没有发挥多少抵抗作用。由此可见明代内地军屯成效之不彰，甚至可以说基本表现为负面作用！

## 五、结语

### 参考文献

- 陈寿：《三国志》，中华书局 2006 年 12 月  
陈寅恪：《隋唐制度渊源略论稿 唐代政治史述论稿》，商务印书馆 2014 年 1 月  
杜佑：《通典》，中华书局 2012 年 11 月  
黄宗羲：《明夷待访录》，中华书局 2013 年 9 月  
加藤繁：《中国经济史考证》，中华书局 2012 年 10 月  
马端临：《文献通考》，中华书局 2011 年 9 月  
司马迁：《史记》，中华书局 2014 年 7 月  
亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆 1996 年 4 月  
约翰·穆勒：《政治经济学原理》，商务印书馆 1991 年 9 月  
张维迎：《博弈论与信息经济学》，上海三联书店、上海人民出版社 1996 年 8 月

<sup>20</sup> “时贼势蔓延，江浙无不蹂躏。…自杭州北新关西剡淳安，突徽州歙县，至绩溪、旌德，过泾县，趋南陵，遂达芜湖。烧南岸，奔太平府，犯江宁镇，径侵南京。…贼不过六七十人，而经行数千里，杀戮战伤者几四千人，历八十余日始灭，此三十四年九月事也。”（《明史》第 322 卷）。此并非特例，同年“十月，倭自乐清登岸，流劫黄岩、仙居、奉化、余姚、上虞，被杀掳者无算。至嵊县乃歼之，亦不满二百人，顾深入三府，历五十日始平。其先一枝自山东日照流劫东安卫，至淮安、赣榆、沐阳、桃源，至清河阻雨，为徐、邳官兵所歼，亦不过数十人，流害千里，杀戮千余。”（《明史》第 322 卷）

<sup>21</sup> 1644 年，顺治即位后颁诏：“在京锦衣等卫所及在外卫所官员已经归顺者，俱准照旧供职”（《清世祖实录》第 6 卷）；根据史料记载，明有 493 卫 359 所、清为 426 卫 326 所，假定此数字明代无减、清朝无加，则“归顺者”比例分别为 86% 和 90%。