

土地利用制度的法经济学思考 ——兼论我国古代土地制度的法律特征

汪 军 民

[摘 要] 土地无论是作为生产要素,还是作为自然资源,其存在的价值就是利用。离开了对土地的利用,就失去了土地存在的意义。从经济学角度理解,土地利用的本质内涵就是进行土地资源的配置。从法经济学角度理解,土地利用的过程就是土地权利配置的过程。土地资源配置与土地权利配置是统一的,共同存在于土地利用的过程中。从土地制度演变的历史看,土地利用制度是土地制度的中心环节。从立法的角度看,建立“以土地利用为中心”的用益物权制度是公平、有效地利用土地的内在要求。

[关键词] 土地利用;权利配置;法经济学

[中图分类号] D913 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)03-0334-06

土地利用是指在一定社会生产方式和环境条件下,人们为了满足自身需要,依据土地资源的自然经济属性,通过相应措施对各类土地所进行的分配、使用、管理等活动^[1](第 189 页)。土地利用制度包括公法上的土地利用制度与私法上的土地利用制度。私法上的土地利用制度包括土地用益物权制度和土地担保物权制度。从经济学的角度理解,土地利用的本质内涵就是进行土地资源配置^[2](第 25 页)。从法律的角度看,土地利用与土地上的权利配置密切相关,土地权利配置的状况直接影响土地利用的效率,不同的土地权利配置状况决定了土地利用的不同绩效。公平原则和效率原则是评判土地利用制度的两个主要原则,同时也是法经济学的基本价值理念。

一、土地存在的目的在于土地利用

土地是人类社会生产和生活赖以存在的物质基础,人类对土地的认识可以从三个视角进行考察:一是从土地的自然属性来看,“土地是由地球陆地部分一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水文、大气和植被等要素构成的自然综合体,即陆地及自然附属物。”二是从土地的经济属性来看,土地是一项重要的生产要素,是人类从事物质资料生产活动的资产或资本。通过对土地的利用,可以为人类带来物质成果和经济利益。著名土地经济学家伊利、莫尔豪斯认为,土地的经济特性是:报酬递减规律;土地供应的相对稀缺性;土地利用适应物价变动的缓慢性^[3](第 24-27 页)。三是从土地的法律属性看,土地是指具有物质财富内容、反映经济利益的不动产财产,代表着人们的财产权利。土地的自然属性、经济属性、法律属性之间是相互联系的,共同构成了完整的土地概念。土地的自然属性决定了土地利用的必要性,是土地资源合理利用的基础;土地的经济属性决定了土地利用的可行性,为土地有效利用提供了方法;土地的法律属性为土地充分、合理、有效利用提供了制度保障。

关于土地利用与土地使用的关系,周诚教授指出,土地利用是指全国、某一地区、某一单位的全部土

地而言,是该范围内土地在不同用途上的分配和使用;而土地使用则是指通过投入人力、物力,具体地发挥某一块土地的使用价值。因此,相对而言,土地利用具有宏观性、全局性、抽象性;而土地使用具有微观性、局部性、具体性。当然,这两个概念区分不是绝对的,在一定程度上可以混用^[4](第37页)。关于土地权利的分离即所谓的“两权分离”,存在两种观点:一种观点认为土地两权分离是土地所有权与土地使用权分离;另一种观点认为是土地所有权与土地经营权分离。前者主要是法学界的主流观点,后者是经济学界的主流观点。这两种分类方法各有其一定的道理,但严格来说,是不够科学的。从所有权的权能来看,“使用”是所有权的一项权能,用“土地使用”权能,代表现行制度中的“土地承包经营权”、“土地使用权”、“宅基地使用权”,存在着逻辑上的混乱。而土地经营权中“经营”之含义比较宽泛,不能真实体现从所有权中分离出来的权利的实质。只有将土地权利划分为土地所有权与土地利用权,才符合民法中物权的逻辑结构,避免“使用权能”与“使用权”的冲突。此外,土地利用权具有较强的包容性和内容明确性,不会产生理解上的歧义。因此,用土地利用权代替土地使用权具有合理性。

从土地科学的产生和发展来看,土地利用是土地科学研究的最重要的主题。土地科学是研究土地特性、土地利用和土地关系的科学。属于自然科学和社会科学交叉的科学。土地科学的研究对象是土地利用。土地科学的发展,以及由此形成的土地资源学、土地经济学、土地管理学、土地利用规划学、土地法学、土地信息学等,都是以土地利用为中心而展开的。土地资源学的最终目的,就是为了合理地开发利用每一寸土地资源,以获取最大的经济效益、生态效益和社会效益^[5](第29页)。土地经济学是研究作为生产要素的土地,在资源配置过程中,如何集约利用和规模利用,实现土地资源最优化的目标。土地利用规划是以土地资源合理利用为核心,以最佳综合效益为目标,根据区域社会经济发展和土地的自然历史特性,在时间和空间上对所研究区域内全部土地资源进行开发、利用、整治、保护做出的具体部署和安排^[5](第78页)。土地法学是以保护和合理利用土地资源,保障土地财产权不受侵犯为目的,进行权利配置,以确保土地利用的社会公正和经济有效的部门法学。总之,土地科学的核心内容就是对土地的合理、有效的利用。“土地的开发、保护都是为了更好地利用,土地利用是人类占有土地的最终目的。”^[1](第189页)有鉴于此,土地无论是作为生产要素,还是作为自然资源,其存在的价值就是利用。离开了对土地的利用,就失去了土地存在的意义。

二、土地利用的实质是实现土地资源配置和土地权利配置的最优化

土地资源配置包括二个层次的含义:一是土地资源在不同用途、不同地域、不同产业部门之间的分配,即土地资源的宏观配置;二是土地资源与劳动、资本、技术等生产要素的配比关系,即土地资源的微观配置。从法经济学角度理解,土地利用的实质就是土地产权在不同财产权主体之间的分配,即土地权利的分配。因此,土地资源配置和土地权利配置实际上贯穿于土地利用的整个过程和所有环节之中。土地资源配置的过程,既是土地资源技术上优化组合的过程,又是土地权利合理配置的过程。

资源配置是经济学的研究对象,土地利用与土地资源配置之间的逻辑关系,可以在经济学世界去寻找。在市场经济体系中,市场的主体是理性的经济人,他们追求利益的最大化。具体来说,消费者用一定的收入购买物品,并进行消费组合,其目的是实现效用的最大化,这种追求效用最大化的行为构成了市场需求的内在动力。生产者在一定的资源约束下,通过对生产要素的优化组合,其目的就是实现利润的最大化,这种追求利润最大化的行为构成了市场供给的内在动力。最大化是市场对资源优化配置的内在要求。而衡量最大化的标准就是效率。效率是经济学所要研究的一个中心问题,它是指投入与产出或成本与收益之间的关系。效率意味着不存在浪费,且资源之间技术性上的配比关系最优,因此,效率是指“配置效率”,即物品和服务在众多消费者中的均衡分配(不是平均分配)。如果不可能再分配产品以使至少一个消费者得益而同时不损害其他消费者的利益,那么产品在消费者之间的这种特殊分配就是配置上的有效率。配置效率也就是经济效率,而经济效率主要研究资源的配置问题,即在现有技术条件下,如何才能使资源的配置效果最佳,也就是如何才能使资源配置达到帕累托最优状态。

土地是一种生产要素,土地资源的配置同样适用于上述原理。土地利用的过程就是土地在不同的部门、地区之间不同用途的土地分配、变动的过程,也是土地与劳动、资本的合理、有效结合,产生最大生产效率的过程。在这个过程中,土地遵循着资源配置的规律,即边际报酬递减规律、资源从效率较低的人手中流向效率较高的人手中的规律、供求规律等。因此土地利用的实质在于土地资源配置的最优化,即效率最大化。无论是土地资源配置,还是土地权利配置,效率与公平是土地配置追求的基本目标。

土地资源配置与土地权利配置是相互联系、相互影响的。首先,土地权利配置是土地资源配置的前提条件,土地权利配置的效果对土地资源配置有重要的影响。因为土地权利配置能够产生一种激励机制,促进土地资源配置的优化。其次,土地资源配置的过程伴随着土地权利配置,土地资源的合理流动,必然会引起土地所有权或者土地使用权的流转,从而弥补权利初次配置之不足,促使土地资源配置由效率较低的地方向效率较高的地方流动。再次,土地资源配置决定土地权利配置的方向。土地资源配置遵循着市场经济运行的客观规律,决定着土地资源向效率最大化的方向配置。最后,土地权利配置对土地资源配置具有反作用,土地权利配置的目的是确保土地资源配置利益和目标的实现,从这个意义上来说,土地权利配置是为土地资源配置服务的。

总之,土地资源配置与土地权利配置是统一的,共同存在于土地利用的过程中,土地利用的实质就是土地资源配置和土地权利配置的最优化。

三、土地利用制度是土地制度的中心环节

既然土地利用是土地存在的目的,那么“以土地利用为中心”应当成为建立土地制度的重要价值理念。从人类社会历史发展来看,在我国古代土地制度变迁过程中,土地所有权并没有发挥决定性的作用。决定我国历代土地制度最主要的因素是土地利用权,即以土地占有为前提,以使用、收益为目的的土地财产权利。这是由社会生产力发展的客观要求和土地资源的经济规律所决定的。历代王朝所实行的井田制、授田制、辕田制、假田制、赋民公田制、均田制等各种形式的土地制度,其实质是土地利用制度,目的是实现土地与劳动之间的合理配置,促进社会经济的发展。

井田制是在中国社会进入奴隶社会时产生的,从井田制的功能来看,其本质特征在于,井田制是一种平均分配土地的制度,这种平均分配制度在古代当时的社会经济条件下,是与当时生产力发展水平相适应的,因而也是一种效率较高的制度安排。在井田制下,实现了土地分配的公平与效率的平衡。事实上,井田制本身不是公有制,而是公有制的一种实现形式。在井田制下,西周的土地所有权属于国王,贵族、村社都只有占有权。村社的土地以井田的形式分配给成员庶民耕种即将使用权授予直接生产者^[6](第 5 页)。这就是说,国王有绝对的土地所有权,人民仅有土地使用收益权。在我国古代土地制度史上,不动产注重其使用收益权,以收益权为本质特征^[7](第 11 页)。井田制中的“公田”和“私田”,其所有权都属于国有。“公田”是农夫共耕的贵族占有地。“私田”即以一夫百亩之制分配给农夫的份地,生产物归农夫所有。“私地”实际上只有使用权而非土地私有权。因此,井田制实质上是一种土地利用制度,是一种旨在促进土地充分利用,实现土地和劳动有效配置的用益物权制度。

公元前 350 年,商鞅开始变法,废井田,开阡陌。商鞅在土地占有关系方面的一个大胆的改革措施就是实行名田制。所谓“名田制”,是指国家向立有军功者授田的一种土地分配制度。名田制是在辕田制的基础上发展起来的。所谓“辕田”是国家向农民授田。即秦政府规定的按人口授田的一种土地制度,其实质就是废除了井田制下“三年换土易居”的土地定期转换制,而建立了土地长期占有制。这在当时是适合生产力发展需要的,也适合人民对土地长期占有的要求,对于促进农业生产的发展是有利的。秦政府建立辕田制是把土地交给农民长期使用,农民对所受的土地只享有长期占有权、使用权,而没有所有权^[7](第 11 页)。因此,秦代实行的是以辕田制与名田制相结合的土地制度。这种土地制度的性质是以土地国家所有制为前提的土地利用制度。辕田制也好,名田制也罢,只不过是古代土地利用制度的具体形式。

到了汉代,国有土地的形式表现为两个方面:一是公田,二是屯田。无论是公田,还是屯田,虽然所有制性质是国有制,但西汉政府认识到,扩大土地的耕种,消除荒地,调动劳动者生产的积极性是土地制度建立的出发点和依据,这也意味着,土地制度的优劣应以土地的充分利用,生产效率的提高为标准,土地权利的设置,是以土地开发和利用为其存在的经济基础。为了使地尽其利,即将公有土地赐予贫农,加以耕种,使失地农民得到了国家所借与的荒地,加以开发,这样一来,政府的公田就可以利用,而且贫民也可以得到耕地了^[7](第41页)。开垦荒地也是扩大土地利用范围的制度,汉政府鼓励荒地的开垦。总之,东汉王朝采取的屯田、垦荒、“赐田”、“赋田”、“假田”等一系列政策和制度以及地方政府的劝农措施,其目的在于充分利用现有土地资源,使其地尽其利。这些制度的实质就是在国有土地所有制的条件下,所实行的具体的土地利用制度。

汉帝国崩溃之后,经历了魏、吴、蜀的鼎立,全面实行屯田制。随后西晋武帝暂时统一了中国,实行占田、课田制度。后进入北朝时代,实行均田制。自三国到南北朝间,无论是三国的屯田制、西晋占田制,还是北魏开始实行的均田制,其实质是土地利用制度的各种具体表现形式。各朝政府实行这样的土地制度的目的,就是为了充分利用当时的土地资源和劳动力资源,发展经济,增加政府财政收入。土地制度的所有权性质对于各种土地利用制度的实行,并不具有根本的决定作用。

隋末唐初,由于长期战争,国内出现了一大批无主荒地,客观上为推行均田制度创造了条件。另一方面,唐政府吸取隋朝灭亡的教训,注意社会稳定。战争不仅使唐初社会经济残破,存在大量无主荒地,而且使劳动力大量死亡流徙。隋和唐前期实行均田制,流民、无地少地的农民的土地问题,主要是通过授受田即占有国有荒闲无主土地的方式解决。

宋代土地制度存在的经济基础是商品经济,商品经济的发展要求土地制度与之相适应。“不抑兼并”政策的实施,加快了土地私有化的进程,为商品经济的发展创造了条件。宋代的各项土地制度反映了政府为了增加财政收入、发展社会生产力,而鼓励对土地的充分合理利用的立法思想。尽管随着商品经济的发展,宋代的土地私有制得到了空前的发展,但各种公田如学田、职田、屯田和营田等土地利用方式仍然占主导地位。即便是实行土地私有制,其制度设立的目的也是为了充分发挥土地资源的作用。

明代的国有土地有军屯、民屯、商屯及江南官田,其他的还有职田、学田、赐田、草牧场地等。其中以军屯的规模和作用最大,其程度远远超过民屯。鉴于土地荒芜、国贫民困的情况,明朝政府清楚地认识到,不发展农业经济,无法满足社会发展的基本需要,更为重要的是,军队是维护国家政权稳定的重要保证和首要条件,因此,及时保证军队的粮食供给是明政府的首要任务。与前朝政府所采取的措施相同,明政府也采取大量发展军屯,从而一方面达到保证军事力量稳定发展,另一方面发展社会经济的双重目标。

清代的永佃权制有较大的发展。永佃权和押租制是随一般租佃制发展起来的租佃制度。永佃制是佃农对其佃耕的土地拥有永久使用权的一种租佃制度。在这种制度下,土地的所有权和使用权分离,地主拥有土地的所有权,而佃农拥有使用权,即永久佃耕的权利。佃农的这种权利并不因地主买卖土地而丧失。土地使用权可以由佃农自己买卖、转让,地主同样不能干涉,即在永佃制下,地主只因掌握着土地的所有权而有权收租,至于由谁来耕种交租,他无权过问。永佃权的发展使土地使用权与所有权分离,削弱了地主的土地权利,不仅有利于佃农投资土地,从而发展农业生产。

通过对2000多年我国古代土地制度演变的考察,我们发现,土地制度的变迁表现为如下特征:

1. 在古代奴隶社会和封建社会,尽管土地私有制存在,但对于土地这种特殊的物权客体来说,土地的国家所有制仍然占主导地位,即便在实施“不抑兼并”政策的宋代,土地国有制仍然是土地所有制的主体,土地私有制并不是古代土地制度的根本特征。在我国历史上,土地私有制只能成为地主剥削农民的制度基础,土地私有制条件下的租佃制,增加了土地制度的交易成本,阻碍了社会经济的发展,促进了社会阶层的两极分化。事实上,即便在存在土地私有制的朝代,土地私有权并不是严格意义上的私有财产权,因为,土地原始取得大都通过“授田”方式进行的,私有土地的权利受到极大的限制。因此,从这个意义上说,与其说土地是私有制,不如说土地是由地主、或农民暂时占有制,土地占有权具有重要的现实意义。

2. 在古代土地制度中,土地使用权处于中心地位,历代政府实行的土地所有制的形式各有差别,但土地利用的形式则大同小异,从三代的井田制,秦代的辕田制与名田制,东汉王朝的屯田、垦荒、“赐田”、“赋田”、“假田”制度,到长达800多年的均田制,无不体现了以土地利用为中心的思想。无论在战争年代,还是在和平年代,土地的充分利用是历代王朝首要考虑的政治原则和经济纲领。因此,历代政府采取鼓励开垦的各种政策,发挥了土地资源的作用,使社会经济得到了较快发展。

3. 土地用益物权制度在我国古代社会早已经存在,而且处于主导地位。所谓用益物权,是指在他人所有的物上设立的,旨在实现对物的利用、收益的权利。在古代社会,大部分土地是国家所有的,但农民可以通过井田制、授田制、辕田制、假田制、赋民公田制、均田制等各种形式,获得了土地的利用权,拥有土地占有、使用和收益的权利。历代土地制度的立法宗旨在于充分利用土地资源,一旦出现土地荒芜,政府就采取鼓励耕作的有效措施。这种“两权分离”的形式,在古代社会发挥得淋漓尽致。

4. 土地的平均分配并不是土地制度的目标,实现人与地之间合理配置才是历代土地制度的目的所在。井田制、均田制等各种土地制度,一方面是一种土地分配制度,另一方面又是土地使用制度。尽管土地的分配采取平均分配方式,以体现土地初始分配的公平原则,但这种平均分配不是目的。为了充分利用集中地,公有土地授田额是随着农民耕作能力而逐渐提高,在农具不断改进之下,农民每人可能耕作的土地面积便逐渐增加,在古代地广人稀的时候,统治者将公田授配给农民,不会发生授田不足,让人力浪费的情形,当然也不必授田过多,以至土地浪费,合理的办法自然是按农民平均耕作能力来决定授权额。当战争之后,土地荒芜、闲置时,政府授予大量土地给农民,以鼓励耕作。在土地出现兼并,以至土地过分集中,人地矛盾突出时,政府采抑制兼并的政策,使劳动力与土地合理配置。

四、土地利用制度的私法路径——用益物权制度

鉴于土地的目的在于土地利用,土地利用的实质在于实现土地资源配置和土地权利配置的最优化,土地利用制度是土地制度的中心环节。我们认为,我国的土地制度的立法,应当实现四个根本性转变:一是从主要依赖政策和行政手段对土地关系的调整转移到主要依靠法律和经济手段的调整上来;二是从单纯依靠公法对土地利用关系的调节转移到以私法调整为主,公法与私法并重,且相互协调轨道上;三是从“以土地所有权为中心”向“以土地使用权为中心”转变;四是在对土地制度的评价标准问题上,从仅仅依据公平转向公平与效率并重的轨道上。

将法律划分为公法与私法,并将其作为法律体系的内在结构始于罗马法。当时的社会关系分为两类,一类是统治者与被统治者之间的纵向管理关系,体现的是国家利益;另一类是平等主体之间的横向关系,体现的是私人利益。前一个关系依赖权力进行调节,因而具有强制性的特征,是公法调整的对象;后一种关系依赖私法自治、契约自由进行调节,因而具有自律性,是私法调整的对象。乌尔比安指出,公法是与国家组织有关的法律,凡是调整范围与国家有关,保护的是社会整体利益和安全的关系都属于公法的范畴。私法是与私人利益有关的法律,凡是与商品经济中个人利益、人格、身份相联系的关系均属于私法的范畴^[8](第270页)。罗马法的发达和罗马社会的繁荣,与业已建立了调整个人间各种不同性质社会关系的完善的私法体系有着重要的联系。长期以来,我国法学界普遍否认社会主义国家存在公法与私法的区分,其结果就是忽视私法对社会经济关系的调节作用,用公法代替私法,使法律结构长期处在“法律一元结构”体制下运行。随着改革开放的深入和建立社会主义市场经济体制的逐步建立,私法对社会经济关系的调节功能日益凸现,市场经济对法律体系的内在要求,需要我们加强私法的调节功能,促进“法律一元结构”向“法律二元结构”体制的转变,建立公法与私法共同对社会关系进行调节的法律运行机制。

我国的私法长期落后于公法,有其历史原因。历史上中华法系的特点是“重刑轻民”,“民刑不分”,“以刑代民”,经济活动缺乏适应商品经济发展需要的法律体系。建国以后,我国长期实行高度集中的计划经济模式,采取单一的行政手段组织生产经营,排斥市场机制的作用。在计划经济体制下,国家纵向

管理经济的体系非常完备,而维护平等的市场主体的法律相当薄弱,因此,形成了公法代替私法的局面。在现代市场经济条件下,依靠私法途径对土地资源的利用进行调节,可以形成这样一种制度安排:一方面造就了一个个有效率的经济组织(市场主体),另一方面也造就了整个社会的有序运行,从而在促进独立主体效率最大化的同时,最终使全社会效率达到最大化^[9](第68-71页)。

私法是以强调主体的平等、自由为基本出发点,只有赋予了主体的权利和义务,才可能产生经济增长的动力。每个社会的目标无不将经济的可持续增长作为主要目标,但可持续增长需要法律保障,法律一方面要激励利益主体的生产经营积极性,另一方面必须约束行为主体不合理、非法的行为。私法是以权利为中心的法律规范体系,民法是私法的基本法,物权法是民法的重要组成部分,而用益物权又是物权法的主要内容。为了实现公平、有效的土地利用目标,必须通过私法路径,建立和完善“以土地利用为中心”的用益物权制度。

[参 考 文 献]

- [1] 毕宝德:《土地经济学》,北京:中国人民大学出版社2001年版。
- [2] 姜志德:《中国土地资源可持续利用战略研究》,北京:中国农业出版社2004年版。
- [3] [美]伊 利、莫尔豪斯:《土地经济学原理》,腾维藻译,北京:商务印书馆1982年版。
- [4] 周 诚:《土地经济学原理》,北京:商务印书馆2003年版。
- [5] 叶剑平:《土地科学导论》,北京:中国人民大学出版社2005年版。
- [6] 李埏等:《中国古代土地国有制史》,昆明:云南人民出版社1997年版。
- [7] 孙剑青:《中国历代土地制度史的研究》,台北:正中书局1982年版。
- [8] 万光侠:《公平与效率——法律价值的人学分析》,北京:人民出版社2000年版。
- [9] 方向东:《法律权利体系与中国市场经济载》,载《江海学刊》1997年第5期。

(责任编辑 车 英)

Analysis of Law and Economics on Land Use System in China

Wang Junmin

(Zhongnan University of Finance & Law, Wuhan 430064, Hubei, China)

Abstract: The author in this paper thinks that whether it is a kind of production factor or natural resource, the aim of land is for use. Without its use, land will be meaningless. From the view of economics, the essence of land use is the land resource allocation. From the view of law and economics, the process of the land use is just that of the land right allocation. The allocations of the land resource and the land right are united and co-exist in the course of land use. From the view of the land historic change, the land use system is at the centre of the land system. From the view of legislation, it is the inherent requirement for equitable and efficient land use to construct the land system at the centre of land use.

Key words: land use; right allocation; law and economics