

中国城市土地 财产制度的 法经济学研究

ZHONGGUO
CHENGSHI TUDI CAICHAN ZHIDU
DE FAJINGJIXUE YANJIU

李玉峰 / 著



中国计划出版社
CHINA PLANNING PRESS

中国城市土地财产制度的 法经济学研究

李玉峰 著

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市土地财产制度的法经济学研究/李玉峰著.
北京:中国计划出版社,2002.9
ISBN 7-80177-106-0

I. 中... II. 李... III. 城市—土地所有制—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 065510 号

**中国城市土地财产制度的
法经济学研究**

李玉峰 著

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 5.25 印张 129 千字

2002 年 9 月第一版 2002 年 9 月第一次印刷

印数 1—2000 册

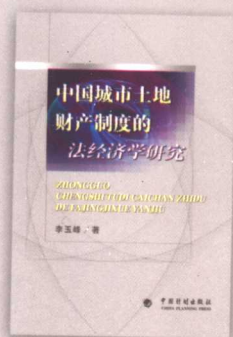
☆

ISBN 7-80177-106-0/F·037

定价:12.00 元



李玉峰, 1965年11月生于黑龙江, 1984年考入南开大学化学系, 1989年毕业于该校法学系, 取得法学学士学位, 后留校任教, 2001年取得经济学博士学位, 现为南开大学城市与区域经济研究所教师, 主要致力于房地产法、经济法、土地经济学、法经济学、区域经济学的教学与研究工作。执业律师。



■ 责任编辑：徐 泓
■ 封面设计：樊 嵘

序

我国城市土地制度的改革已经走过了十几个年头。现在的状况如何,进一步改革的方向何在,应该也有条件进行反思,总结过去,明确方向。正如本书作者所说:“我们有责任回答,城市土地制度的状况,是否适应社会主义市场经济的客观要求,是否有助于实现社会主义的根本目的,是否体现了中国共产党作为执政党提出的‘三个代表’的时代宗旨;我们有义务呼吁,应该朝着怎样的方向推进城市土地制度改革”。这本书便是作者抱着强烈的使命感和责任感,试图回答上述问题的研究成果。它的出版,适应了我国城市现实的迫切需要,是一件很有意义的事情。

细心的读者如果拿这本书同国内已有的相关研究成果作一个比较的话,便不难发现这本书为中国城市土地问题研究构建了一个全新的分析框架,提出了许多发人深思,富于启迪的新观点、新见解,是一部经过长期潜心研究的创新之作。

第一,新的切入点。研究制度因素及其对城市土地利用的影响,是国内以往的研究普遍注重的。就经济学研究而言,主要涉及城市土地的产权制度、配置机制、使用制度和管理制度。其中,处于核心地位的是产权制度,而对产权制度的研究大多是在国有城市土地所有权权能分析的基本框架内展开的。李玉峰博士的这本书同样注重研究制度因素及其影响,但不同的是他注重研究的是我国城市土地财产的法律制度。其所说的城市土地财产制度,

包括涉及土地所有制的土地所有制度、涉及土地使用制的土地使用制度和涉及国家管理的土地管理制度。它们分别从静态归属、动态利用和宏观控制三个不同的侧面约束土地财产,直接影响着土地财产关系。其所说的法律制度主要是指有关城市土地财产关系的正式法律制度,是由国家强制力保证实施的法律规范的总和构成的约束体系。

城市土地财产制度是城市土地制度的核心。法律制度是最强有力的社会规范,为社会所有个体规定了具体行为的外部边界。因此,完善与城市土地财产相关的法律制度,是解决全部城市土地问题的根本和关键所在。以此为切入点展开对城市土地问题的研究,是正确的选择,也是新的尝试。

第二,新的方法。这本书将法经济学的方法运用于研究现阶段我国城市土地财产制度,这是研究方法的重要创新。一方面,通过对土地法权的深入分析,指出了我国土地财产制度存在的某些法理冲突,认为目前由国家直接享有土地所有权的城市土地国有实现形式,其内在矛盾是导致城市用地出现规律性扭曲的主因。并且得出了在既定的法制框架内调整我国土地财产的物权法体系,是惟一可行的制度改进路径的结论。另一方面,本书又将法权研究与经济绩效研究结合起来,按照我国城市土地财产法权结构,依据土地所有权、土地使用权和土地收益权的实际状态,深刻剖析了其在财富分配和成本负担方面所引致的利益关系,并在分析各个不同主体的利益的微观绩效基础上,探讨了制度的整体绩效,提出了制度改进的路径。

公共选择是本书采用的另一个重要分析工具。公共选择理论是现代西方市场经济发展的产物,是对西方市场经济发展中政府与市场关系实践的理论反思。但它不仅对于我们在社会主义市场经济的发展过程中处理好政府与市场的关系,合理而有效地发挥政府的经济职能,减少以至避免公共决策失误、机构膨胀和效率低下的“政府失败”具有启发意义,而且,由于城市土地的国有制以及

土地财产本身的特性,比较容易发生不适当的政府干预,从而导致土地财产的市场化程度和土地资源配置效率难以提高,因此,对于土地财产制度的研究,也有重要的借鉴意义。

第三,新的结论。本书认为,现阶段城市土地国有实现形式的调整,是改善整个土地财产制度的核心。现行城市土地国有的实现形式,是指在国有土地的运行过程中,土地财产价值的最终归属和使用价值的最终实现,在现实上而不仅是在法权上的决定。现在的实际情况是,从土地物质形态的价值和使用价值两方面看,在国有土地制度上,真实的制度属性是:名义的国家所有转变为中央政府名义所有,再转化为中央政府与地方政府的分权所有;在权重上,是地方大于中央。从土地财产制度的角度来看,就是在土地的占有、使用、收益和处分过程中,地方政府处于主导地位,土地的最终利用形态,以及土地财产价值实现的程度,更多地取决于地方政府的决策。这种实现形式,由于在中央政府和地方政府之间土地产权界定不清,由于地方政府在行使国家赋予的代理权时的弊端,以及缺乏人民群众的直接参与,难以形成对用地行为的可靠监督等原因,因而并不能达到土地国有制提高效率和实现公平的社会目标。

那么,如何优化国有土地的实现形式呢?本书认为,根据我国所处的社会发展阶段和特定的国情,国有土地的实现形式,必须符合环境、经济和社会的目标要求。环境目标,是指提高非农用地扩张的内在限制能力。经济目标,是指提高土地资源市场化配置程度。社会目标,是指与其他制度易于衔接和配套。按照这些标准,结合本书关于土地财产制度及其经济绩效的分析,作者得出了应对城市土地国有的实现形式进行制度性变革,建立由城市享有国有土地的新的实现形式的重要结论。所谓国有土地城市享有,是指在保证中央政府代表国家对城市土地享有最终处置权的前提下,将城市土地的占有、使用、收益和依法处分权,全部交由城市享

有,由各城市按照人民民主的决策和监督机制,自主地决定土地利用的形态。在新制度下,国家的身份,明确为中央、城市和人民三个层次,各自享有对城市土地的相应权利。在新的实现形式下,城市拥有土地的收益和依法处分等全部权益,将有利于提高城市土地资源配置的市场化水平;可以有效地提高社会对非农用地扩张的内在限制能力;可以与其他制度的深化改革目标吻合,特别是对理顺国有企业产权关系,真正实现政企分开会产生直接的推动作用。

尽管“国有土地城市享有”的用词表述是否准确还可以推敲,但其实质内容我以为是可取的。当然,这是一个敏感问题,可能会使人产生种种疑虑。譬如,新的实现形式会不会冲击社会制度?本书在“土地财产的公共管理”一章中指出,因为社会可以通过公共管理来对土地利用施加影响,所以只要对土地的公共管理是明晰、科学和符合社会基本价值要求的,那么对物权法上权利结构的改变,不会导致社会公平的必然丧失。对土地物权制度的改变,不会从根本上冲击社会制度。还譬如,新的实现形式会不会导致地方割据,阻碍统一的全国大市场的形成?又譬如,新的实现形式会不会使原本较弱的中央财政雪上加霜?对于这些问题,本书都做出了有说服力的否定回答。

研究中国城市土地财产制度,涉及经济、社会、政治、法律等多个领域,无论是理论研究还是实践研究,都是一个十分复杂、十分困难的课题。本书的研究应该说还只是初步的,许多理论问题和实际问题都有待于进一步探讨。尽管如此,这本书由于它的创造性、深刻性、逻辑性和理论与实践价值,仍不失为一本高水平的佳作。

本书的作者大学本科就读于南开大学,先是学化学,后来转学法学。毕业后留校工作期间在职攻读城市土地经济方向硕士学位,继而又攻读同一方向的博士学位并以优异成绩毕业。现在出

版的这本书原是它的博士学位论文。参加论文评阅和答辩的众多知名学者,对论文的学术价值和实践意义,以及他的开拓创新精神、严谨求实的治学态度、深厚的理论功底、多学科的专业知识,都给予了很高的评价。

本书作者从攻读硕士学位期间开始专门研究城市土地财产制度问题,到完成博士论文为止,持续了七年的时间,称得上是“十年磨一剑”了。现在这本书终于问世了。我除了向作者表示祝贺以外,更衷心期望这本书能够引起社会的关注,推动我国城市土地制度的研究工作向前发展。

蔡孝箴

2002年仲夏于南开园

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 土地财产制度研究的意义	(1)
一、土地财产制度研究的理论意义	(1)
二、中国城市土地财产制度研究的现实意义	(9)
第二节 概念限定	(10)
一、城市	(11)
二、土地	(12)
三、制度	(12)
四、土地制度	(15)
第三节 研究思路与方法选择	(16)
一、从土地财产制度入手	(16)
二、以城市土地财产制度为主要研究对象	(17)
三、以公共选择为主线	(18)
四、以法经济学为基本方法	(21)
五、影响研究方法的其他问题	(22)
第二章 中国城市土地财产法律制度	(25)
第一节 土地财产权法律制度	(25)
一、大陆法系财产权制度	(26)
二、我国的城市土地所有权制度	(28)
三、城市土地使用权法律制度	(34)

第二节 土地财产的产权——英美法系土地财产制度	(45)
一、产权经济学思想的历史背景	(46)
二、产权的基本含义	(49)
三、产权制度的作用	(50)
四、产权与英美财产法	(52)
五、“产权”与我国城市土地财产制度	(55)
第三节 土地所有制	(56)
一、土地所有制与土地法权	(57)
二、土地所有制与根本社会制度的关系	(58)
小结	(60)
 第三章 土地财产的公共管理	(62)
第一节 城市土地财产公共管理的经济原因	(62)
一、关于土地产品的外部性	(64)
二、关于土地利用的不确定性问题	(66)
三、关于土地的规模生产问题	(68)
四、关于公共物品生产问题	(71)
第二节 土地财产公共管理的类型	(72)
一、对土地保有的限制	(73)
二、对土地使用方面的限制	(75)
三、对土地交易的限制	(76)
第三节 土地财产公共管理的效果	(78)
一、公共管理与社会总收益	(78)
二、对公共管理程度的控制	(80)
小结	(81)
 第四章 中国城市土地财产制度的绩效	(82)
第一节 “SSP”范式的基本内涵	(83)
第二节 中国城市土地所有权绩效	(90)

一、所有权状况	(90)
二、所有权交易结构	(94)
三、城市土地所有权绩效	(95)
第三节 中国城市土地使用权绩效	(97)
一、使用权状况	(97)
二、使用权交易结构	(104)
三、使用权绩效考察	(108)
第四节 中国城市土地收益权绩效	(113)
一、个别使用权人与公共权属的利益关系	(113)
二、个别使用权人之间的利益关系	(116)
小结	(117)
 第五章 中国城市土地财产制度的改进	(119)
第一节 现行土地国有的实现形式的本质特征	(120)
一、国有土地所有权名义上的实现形式	(120)
二、国有土地实现形式的本质属性	(123)
三、现行土地国有实现形式的效果评价	(124)
第二节 国有土地实现形式优化的路径选择标准	(127)
一、环境目标——提高非农用地扩张的内在限制能力	(128)
二、经济目标——提高土地资源市场化配置的程度	(130)
三、社会目标——与其他制度易于衔接与配套	(132)
第三节 国有土地城市享有	(134)
一、国有土地城市享有的基本含义	(134)
二、“国有土地城市享有”的主要优点	(136)
三、“国有土地城市享有”可能引致的问题	(138)
小结	(143)
 主要参考文献	(145)
后记	(154)

第一章

导 论

第一节 土地财产制度研究的意义

选择中国城市土地财产制度作为研究对象,不仅是因为它与我多年从事的教学和社会实践有着直接的关系,从而成为一个可以把握的对象;也不仅是因为它与我的硕士学位论文有着明显的承继关系。真正的原因,是我对该问题有着强烈的研究冲动,迫切地想知道隐藏其中又暂不为人知的真谛;是我确信,这一问题的阶段性解决,在理论与实践两方面,都有意义。

一、土地财产制度研究的理论意义

土地作为人类生存的最基本条件和生产的最基本要素,历来为人类社会所关注和珍视。由于其在绝对和相对意义上都是明显稀缺的,土地早已是传统经济学关注的对象;由于人类各种政治实体无不以对土地的最终实际控制为分野,土地也自然成为政治学研究的重要对象;由于土地是最重要的个人财产,是阶级划分的最重要标志,围绕土地权属展开的不动产法、以土地利用为重要内容的民法,成为人类法律思想宝库中的珍宝;由于人类几乎一切的社会活动都在土地上展开,因此如社会学、文化学等一切以人类自身为研究对象的科学,都无法回避土地的客观约束。可以毫不夸张

地说,我们脚下的每一寸土地,都承载着全部人类史。这既说明土地问题研究对人类社会而言具有永恒的意义,也说明这种研究具有罕见的综合性和复杂性。

经济学的许多分支都涉及了对土地的研究。如果不是就个别学者学术思想来评述,而是按照其对土地形态关注角度的不同,可以将这些研究分为以下三种类型。

第一种,是将土地的实物形态抽象掉,只关注土地的价值形态,只是将土地作为一种重要的生产要素投入来研究,或许可以说,这是主流经济学家的主要范式。

李嘉图(1772—1823)在其主要著作《政治经济学及赋税原理》中开宗明义就讲:“土地产物——即将劳动、机器和资本联合运用在地面上所得到的产品——要在土地所有者、耕种所需的资本所有者以及耕种劳动的劳动者这三个社会阶级之间进行分配。”他认为农业地租并非自然界的慷慨赠与,而是在人口和贫困压力下,不得不耕种较为贫瘠的土地的结果。“地租是价值所创造的,不是财富所创造的。”

同样,马克思对土地在人类生存与进步中的作用也给予了高度重视,指出“土地是人类世代共存的永久财产,即他们不能出让的生存条件与再生产条件”。但马克思对后世更有影响的是其对地租的理论研究,他深刻地揭示了土地在资本主义生产、再生产中的作用,以及地租与资本、利润、剩余价值的关系,为人们全面深刻地认识资本主义生产的本质开启了大门。这些贡献,集中地体现在其宏篇巨著《资本论》第三卷第六篇中。

英国经济学家、新古典学派的创始人马歇尔(1842—1924)在其划时代的经济学巨著《经济学原理》中,承袭了萨伊(1767—1832)的观点,把土地、劳动和资本作为最主要的生产要素。在该著作第四篇第二、三章中,他分析了土地在经济体系中的作用及影响,重点叙述了土地报酬递减规律。他分析了什么是土地、土地肥

力的条件和人类改变土壤性质的力量,说明了在任何情况下,用于土地的资本和劳动的增加而增加的报酬,迟早是要递减的。他还分析了边际剂(刚好抵偿耕作费用的一剂资本或劳动)、边际报酬(边际剂产生的报酬)和耕作边际报酬递增、递减的各种情况,并评述了李嘉图等人在这方面的研究。

除了上述经济学巨擘以外,如配第、曼尔德、庞巴维克、穆勒、西尼耳、弗兰西斯等,都曾对土地价值形态有过深入讨论。

第二种,关注的主要是土地的实物形态本身,以研究土地的最大产出为主要目的,这可以称为传统意义上的土地经济学,是发轫于前资本主义时期而且至今仍有巨大现实意义的学科。古希腊的色诺芬在《经济论—雅典的收入》中指出:“要做一个成功的农人,首先必须知道土壤的特性”。^①他力图证明人的幸福仅仅依赖于土地和农业。“因为,第一,土地给种地的人生产人们赖以生活的食粮,此外她也生产人们所享用的奢侈品。第二,她供给人们装饰祭坛、雕像和他们自己的一切东西,并且提供最优美的景色和香味。第三,她生产或供给许多美味食品的原料;因为饲养牲畜的技艺是与农业密切相关的,所以人们就有了祭神所用的牺牲和自己使用的牲畜。”^②除了色诺芬外,西方农业社会后期重农学派的很多著述,都把土地这一生产的基本载体的作用强调到某种绝对的地步。重农学派的主要代表人物法国经济学家弗朗索瓦·魁奈(1694—1774年)提出,只有土地的产品才是“自然界赐与”的“纯产品”,是“财富的惟一源泉”,只有农人的劳动才是生产劳动,工业、商业及其他方面的劳动均是非生产劳动。另一位代表人物法国的杜尔哥(1727—1781年)更是强调惟有“土地永远是一切财富

① 色诺芬《经济论—雅典的收入》,张伯健、陆大年译,商务印书馆1983年版,第48页。

② 同上,第17~18页。

的首要的、惟一的来源”；“除了土地的净产品以外，一个国家里不存在任何真正可以自由支配的收入”。^① 马尔萨斯则从另一个角度，即土地生产力与人类自身生产的关系的角度，论证了土地生产力(潜力)难以与人口增长相适应的悲观结论。他认为，按照算术级数增长的食物与其他必需品，永远赶不上按照几何级数增长的人口之所需。与其相反，美国的凯里(1793—1879)、德国的李斯特(1789—1846)、恩格斯(1820—1895)则认为人类支配的生产力可以无限提高土地收获量，因而被历史学家称为“乐观主义”。

除了上述基于农业社会的思想之外，近现代的一些经济学分支也对土地的自然特性对经济与社会发展的影响进行了广泛的研究。美国经济学家哈维·莱本斯坦在其专著《经济落后和经济增长：经济发展理论的研究》中，在总结落后经济的基本特征时，指出落后经济在农业上的基本特征是：对土地的投资很少；耕作技术原始，设备落后；大地主从事现代化农业生产受到限制；中小地主急功近利，耗尽地力；巨额负债；无法跟踪国内市场进行生产；土地占有单位规模日趋减小。英国经济学家舒马赫在其论发展问题的专著《小的是美好的》中，重新审视了人类对土地利用的态度。他认为，土地(包括土地上的生物)是最大的物质资源。在人类与土地的关系上，人类是自然的孩子而不是主人。但人类并不珍惜土地，人们将土地仅仅看做生产手段而不是生产目的，人们只考虑利用土地的方法是否经济。事实上，生产要素只是土地的第二属性，土地是超经济的，利用土地基本上是一个哲学问题，而不是技术问题和经济问题。人们不应把工业的原则应用到农业上来。农业生产除了提供收入和降低成本外，还包含着更为丰富的含义。人类的土地管理必须主要针对三个目标：健康、美好与持久，而生产率只

① 杜尔哥《关于财富的形式和分配的考察》，南开大学经济系译，商务印书馆1983年版，第20～23、83页。