

2009年教育部人文社会科学规划基金资助项目

项目批准号: 09YJA820075

土地承包经营权之权利束 与权利结构研究

揭明 鲁勇睿 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

2009年教育部人文社会科学规划基金资助项目

项目批准号: 09YJA820075

土地承包经营权之权利束 与权利结构研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

土地承包经营权之权利束与权利结构研究 / 揭明,
鲁勇睿著. —北京:法律出版社,2011.6
ISBN 978-7-5118-2114-0

I. ①土… II. ①揭…②鲁… III. ①农村土地承包
法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 080399 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭 雨

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/9.75 字数/259 千

版本/2011 年 6 月第 1 版

印次/2011 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2114-0

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目录

Contents

绪 论	农村土地制度中的权利束和权利结构	1
第一章	土地权利配置的历史变迁	11
第一节	土地从资源到资本的社会进化之路	11
第二节	土地权利从身份到契约的法律进化之路	22
第三节	中国古代农地制度变迁的启示	32
第二章	现代化进程中的中国农地制度改革	41
第一节	近代中国农地制度变迁的主线	42
第二节	农村土地承包经营制的历史动因与现实考量	52
第三节	近十年农地制度改革的动机与策略考察	64
第三章	农村土地承包经营权的权利本质	76
第一节	农地承包经营制的产权立法及其反思	77
第二节	当前农村土地承包经营制下的利益分配格局	87
第三节	农村土地承包经营制下产权安排的法律经济学解读	100
第四章	农村土地承包经营制的地权结构剖析	109
第一节	土地承包经营权的权利体系与权利结构	110
第二节	土地国家产权的利益归属	122
第三节	土地集体产权的主体缺失	130

第四节	土地承包经营制中的个人产权	138
第五章	市场经济中农地权利的分化及其影响	147
第一节	市场经济演变对农地产权的影响	147
第二节	现有农地流转模式的理论分析	162
第三节	现代农业模式下农地产权的实证考察	171
第六章	社会主义市场经济体系中农地产权的生成	181
第一节	农民从身份到职业的转变	182
第二节	集体经济组织的再造	194
第三节	农业经营的市场化与农地收益的实现	203
第七章	土地福利基金制度与农地权利的分解与实现	214
第一节	土地福利基金的性质及其功能	214
第二节	设立农村土地福利基金的必要性与可行性	222
第三节	境外土地基金制度的理论和实践	229
第四节	农村土地福利基金的制度构想	236
第八章	农村土地承包经营制的完善及其立法	248
第一节	土地承包经营制主体的立法	248
第二节	农地经营权交易立法	256
第三节	农村土地利用规划立法	263
第四节	农业税收立法	269
第五节	农业产业政策的立法	274
附录	土地承包经营权流转状况调查与分析	
	——基于浙江省宁波市农村的样本考察	283

绪论

农村土地制度中的权利束和权利结构

农村土地制度的现代化,始终是中国社会现代化无法绕行的一道门槛,没有适应现代经济和社会发展需要的农村土地制度,就不可能有农村社会的现代化,进而也就不可能有中国社会的真正现代化。因此,农村土地制度的改革,从某种意义上讲,就是中国社会现代化的“瓶颈”问题,也可以说是中国社会现代化的核心制度之一。在中国农村土地制度的不断演进和变革中,“地权”是一再被提起的名词,从农民战争提出的“均田免粮”口号,到革命先行者倡导的“平均地权”,土地权利的分配,始终被置于社会制度变革的关键位置。但是,历史的表象下,掩盖了一层未曾明确揭示的经济事实,那就是:土地权利的名义归属,几乎和土地收益分配的实际状况从未保持一致,法律制度上规定的权利,在实际经济生活中往往变得面目全非。历史上,土地权利归属的争论和制度设计从未停止,而中国农村土地问题的存在,也时刻伴随着社会的不断变迁,以至于在当今现代化的大潮中,“三农”问题的解决依然艰难前行。其中一个关键的认知问题就在于,我们必须将法律或律令中规定的纸上权利与实际可行的现实权利相区分,并通晓实然权利的确切经济含义,关注法定权利转化为实然权利的条件,方能正确地阐明法律规范的现实性与科学性,理解制度设计的可能性与可行性。简单地说,土地权利的实现,是经济规律和政治规律共同作用的结果。经济生产方式,决定了土地权利的实际内容;社会权力结构,则决定了土地收益分配的格局和土地权利的现实边界。对

此,为方便读者了解本书的观点与内容,在开篇之际,笔者就下列三项问题做一简要概括与说明。

一、权利束与权利结构观念的启示意义

本书虽然以农村土地承包经营法律制度作为主要研究对象,但却并不完全是立足于民商法学,甚至也不完全是立足于法学的著述。之所以选择“权利束”与“权利结构”这两个切入点作为全书分析的基础,主要是基于对土地承包经营制认知上的一个根本判断:就方法论来讨论一个涉及经济学、社会学等众多学科领域的社会问题,不仅容易掉入窠臼,也难免在分析和判断问题时失之偏颇。当然,囿于笔者水平和能力所限,我们也很难从全方位的视角,来对土地制度这一宏大命题做出既能驾驭又具有价值的研究,因此,我们选择从法学与经济学共同关注的土地“权利”问题入手。而且,“权利”的概念与政治经济学之“所有权”、西方经济学之“产权”以及法学之“物权”都具有密不可分的关系。其一,当前研究我国农村土地问题的经济学者,多以“产权”作为命题来分析土地承包经营制度。而法学学者则多以“物权”作为命题来分析土地承包经营制度。而更早一些的研究者,则是从“所有权”的命题来进行研究,这三者之间的交集和落脚点则都是“权利”。其二,“权利”无疑是一个非常重要的法律概念,其中以财产为主要内容的“产权”,则是市场经济法律体系皇冠上最耀眼的一颗明珠。甚至从某种意义上讲,所谓产权,也就是财产权利(property rights)的概念比所有权(ownership)的概念能够表达更为丰富的制度内涵,产权的经济意义,比所有权的意识形态意义,也更具有现实的法律价值。其三,“产权”是法学与经济学契合中最具吸引力的话题,也是新制度经济学丰硕成果的核心论题之一。产权理论不仅揭示了法律制度的经济含义,也赋予了法律价值判断上更多的生命力与活力。而新制度经济学的突出贡献之一,则是用权利束(bundles of rights)的概念,来替代传统产权中单一所有权的概念,并且清楚地论证了权利结构对权利实现的深刻影响。因此,本书从权利的角度来探讨土地制

度,不是单从民事权利的角度出发,而是从权利束和权利结构的角度出发,来考察土地承包经营权的权利本质、权利现状及其存在的问题,期望这能够对读者更具有启示和启发意义。

所谓权利束,在经济学中被解释为一组或者一系列权利的结合,权利束的观念更符合财产法的观念,属于产权范畴的概念。英美法中通常认为,“从法律的角度来看,财产是一束权利。这些权利描述一个人对其所有的资源可以做些什么,不可以做些什么的规定:在多大程度上他可以占有、使用、开发、改善、改变、消费、消耗、摧毁、出售、馈赠、转让、抵押、贷款或阻止他人侵犯其财产。这些权利并不是永远不变的,比如从一代人到另一代人它们也许会发生变化”。^①而所谓权利结构的观念,则可以从两个层面来加以理解:一是基于对产权是一束权利的认识,因而也就应当在组成权利束的各种权利之间,存在一定的结构关系;二是当产权被分化与整合为不同的权利束时,不同权利束之间也应当存在一定的结构关系。而从权利束和权利结构的视角去分析农地产权问题,我们实际上也就是在从权利设置,以及权利运用的目的来考察权利的状态和应有含义,而不是在封闭的概念体系中,按照逻辑推理去搜寻产权的应然状态。正如哈罗德·德姆塞茨所说,“所有权总要以这种或那种形式存在,因此,要深入了解其发展及内涵,就要考察界定所有权作用的那一组权利发生了什么变化。从这一角度来看,所有权本身,不过是为承担各种收益和成本才建立起来的。对所有权进行实证性分析,就要系统地研究是哪些因素在规定着所有权各项权利的结构,也就是把所有权的具体状态看作这种结构的结果”。^②

总之,从权利束和权利结构的角度研究产权和所有制,可以称为

① [美]罗伯特·考特、托马斯·尤伦:《法和经济学》,施少华、姜建强等译,上海财经大学出版社2002年版,第66页。

② [美]哈罗德·德姆塞茨:《所有权、控制与企业》,段毅才等译,经济科学出版社1999年版,第24页。

财产权的分析范式,而以所有权概念为基点展开的物权体系,则可以称为一种所有权的分析范式。财产权的分析范式下,对某一权利类型的界定,是以其经济价值为基础,并因为经济形式的多样性和多元性,而使得整个权利结构呈现网状分布,不同的经济价值则构成权利网络的节点,是一种从具体到抽象的归纳思维;所有权的分析范式下,对权利类型的界定是以其法律概念的逻辑层次为基础,因而整个权利结构呈现为清晰的伞状形态,所有权则是全部权利类型的出发点和基础,这一分析范式,则体现了从抽象到具体的演绎思维。当然,这并不是说两种范式存在孰优孰劣。脱离了解决社会问题的语境,去评价一种具体的思维模式的优劣也并非明智的选择,但我们以为,解决某一社会问题的思维方法绝不应当是单一和僵化的,多元和复杂的社会也必然需要多线路、多角度的社会思考。

二、农地流转政策的基本出发点

农村土地承包经营制度改革中,推进最难、争议最大、涉及利益最深的问题,主要体现在对农地流转上。对于农地是否应当流转或许争议并不大,但是对于农地流转的权利内容是什么,流转之后要达成的权利格局又是什么,甚至流转的主体是谁,这些问题则争议极大。考虑到农地流转实质上是我国农村耕地进行产权交易的客观形式,而产权交易对于本书的分析论证以及最终结论的展开,都具有不可替代的重要意义,同时也是本书的主要研究背景和样本,故笔者以为在正文之先,有必要对农地流转政策的理论出发点做一交代,同时也可以视为本书的基本出发点的一个抽象说明。

农地流转政策的提出,并非党的十七届三中全会的创造,也并非中央文件中首次提及。事实上,鼓励农地流转早在1984年中央一号文件就已经提出来了,2003年开始实施的《农村土地承包法》也有专章对土地承包经营权的流转作出规定。但是,由于理论认知上还存有一些模糊之处,加之缺乏规范的操作规则,农村土地流转过程中,产生了诸如土地权属模糊、农民权益受到侵害、一些组织和个人借机侵占

耕地等问题。现实问题的存在,要求我们必须在完善农村土地承包经营制度的过程中,提供清晰完整的理论框架支撑,并以此指导农村土地流转工作。

第一,农村土地流转工作的必要基础是土地权属的清晰,所谓“模糊产权,搞活流转”的思路,将是极其有害的理论认知。诚如制度经济学的—个基本结论,产权清晰是市场规律发挥作用的必要前提,没有清晰界定的产权,交易安全无法保障,交易运行所需要花费的交易成本也将不断上升。因此,越是要推进土地权利的交易和流转,就越需要明确交易标的的权利范围。事实上,城市房地产业的发展,已经证明在国有土地所有权不变的情况下,私人拥有、交易和处置土地权利是完全可行的,这也完全符合以利用和收益为出发点的财产权观念。而在农村,之所以迟迟没有给予农民土地承包经营权权利范围的清晰界定,其根源就在于我国当前对土地承包经营制度的认识中存在一个误区,即将土地收益分配权等同于土地经营权,从而试图通过限制耕地的流转,来防止土地收益分配的不公。因此,不论农村土地承包经营权以何种模式进行流转,都需要在土地所有权与土地经营权分离的基础上,实现土地经营权和土地收益权的进一步分离。而且,无论土地经营权是否流转,农民都应当有权从耕地上获得长期的收益分配。

在实践中,一些地区推行所谓“土地承包经营权换社保、宅基地换住房”的农地改革,甚至有相当一部分人认为,解决三农问题的根本出路就是城市化。这些实践和认识固然有一定的理论依据和现实基础,但是正如我们不能要求所有农民永远从事农业—样,我们同样也不能指望把全部土地都变成城市,农业绝对不可能从国民经济的体系中消失,农地的保护甚至是影响国计民生的战略问题。因此,鼓励农地流转的政策,并不改变保护耕地的原则,也不应当导致农民丧失土地收益权利的分配格局,它所改变的只是农民获取收益的分配形式:农民分配土地收益,从实际经营土地的一次分配,转向依据土地承包经营权而享有的二次分配。

第二,限制或者鼓励农地流转本身并不导致农民福利的增减,分

配机制的完善才是农民福利增加的根本保障。农地流转的一个根本原因,是农业规模经营效益的存在,在现代农业经营模式中,土地集中规模经营的生产效率,远高于一家一户式的小农经营。例如,在规模经营效益的带动下,在最早进行土地承包经营的小岗村,目前已经流转的土地占到了其全部耕地的六成以上。但是,耕地流转所导致的规模经营效益,其直接结果是农村土地产出的增加,而不是土地收益分配的更趋合理。如果我们将社会福利界定为调整社会收入分配差距、减少社会贫富悬殊的话,那么土地流转的规模与农村居民收入分配的公平性之间,显然并没有明显的因果关系存在。也就是说,耕地流转本身并未提升农村的社会福利程度,而仅仅是为福利增加提供了更多的可分配资源。因此,在鼓励农村土地流转的同时,绝不能将土地流转本身等同于向农民提供福利,更不能忽视农村土地收入分配机制不够完善的事实。必须正确理解农村社会保障与农村土地流转之间的关系。农村社会保障,应当是解决农地流转问题的前提而非农地流转的后果。

第三,农地流转仅仅是农业规模效益产生的必要条件,而非充要条件。解决三农问题的根本,在于提升农村土地的产出。之所以推行鼓励农地流转的政策,正是因为通过土地流转能够提升农业经营的效益。但是,农业经营的规模效益是在市场经济的环境下实现的,大规模的农业经营能够提升生产效率、降低市场风险,却并不代表规模经营的农业经营者能够消除市场风险,也不意味着农业产出能够转化为稳定、持久的现金利润。农业规模经营效益的实现,必须依赖完善的农业社会服务体系、农业产业政策支持体系以及完善的农业收入分配体系,在缺乏配套制度建设的情况下,单纯以土地流转规模的比重来推动农村工作的发展是有失偏颇的。因此,在目前我国农业发展状态整体较好的情况下所确定的农地流转分配方案,是否能够长期稳定的运行,事实上是无法确定的,农村居民在土地上的未来收益,并不能因土地流转而得到持续、稳定的保障。尤其是目前的农地流转模式中,农民来自土地流转的收入,仍然与特定地块的土地经营收益密切相

关,农业经营者的经营能力,以及农业应对市场波动的风险承受能力依然薄弱,这就必然给农业现代化和农业经济市场化的建设留下隐患。我们必须建立起新型的农村土地收益分配机制,在确保土地资源利用的市场化基础上,使农村居民来自土地的收入能够长期稳定。

总而言之,要实现党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中“创新体制机制,加强农业基础,增加农民收入,保障农民权益,促进农村和谐,充分调动广大农民的积极性、主动性、创造性,推动农村经济社会又好又快发展”的政策,就必须在农村土地流转工作中,正确认识农村土地产出和收入分配之间的关系,既不能将耕地流转规模作为农村土地制度改革的目标,也不能将脱离农业产出和收入分配来讨论耕地流转,在细化农村土地市场建设工作的同时,应当重视土地承包经营权和农业投资人和经营人的权利保护,将提升农业产出效率和改善农村收入分配状况,作为农村土地制度建设的核心目标,才是保证新农村建设不偏离方向的根本路径。

三、本书的主要观点和论证结构

农村土地制度变革,是一个历史悠久而又时代性强烈的社会科学问题,无论是改革开放之始的土地承包,还是更早的分田到户、人民公社,都是在特定历史背景下,围绕农村基本生产关系而展开的社会制度设计,这些制度的提出、推行和发展,都是特定历史背景下社会选择的结果。不能理解社会选择的前因后果,就无法正确地推行农村土地制度的完善,也无法达成推动农村社会进步的目的。因此,在以土地流转为标志的本轮农村土地制度建设中,我们依然需要从农地产权变革的成因、背景和发展趋势中,寻求制度建设的归依和路径指引。然而,产权问题虽然被置于农村土地问题的核心位置,但是却少有研究者对产权的真实含义进行合乎逻辑的剖析,甚至一些研究结论建立在完全错误的产权观念之上,其中一个根本的误区,就是把土地所有权的名义归属,等同于土地产权的实际配置,又将土地收益分配权等同于土地经营权,这种产权观念上的模糊,导致了企图通过限制土地承

包经营权的流转,来防止土地收益分配不公的制度设计,其结果是土地的经营效率未能实现,收益分配的公平也同样未能实现。

农村土地产权制度的设计,必先以产权的基本经济意义作为基础,效率和公平的兼顾,必先以土地的基本权利结构为依归。所谓农地产权,并非单一的民事权利,而是一束以土地收益为目标的权利集合体,产权的内核在于其所能实现的经济利益,而经济利益的实现是一系列权利行使的结果,其最终实现既取决于权利配置是否全面、合理,也取决于不同权利主体之间所形成的权利结构是否均衡。因此,围绕土地权利的分解、配置、流转和保护所展开的法律制度研究,才是实现农村生产关系现代化和市场化的关键所在,对农地“权利束”和“权利结构”的认识,对于农地法律制度的完善,应当具有以下意义:

其一,准确界定并按照市场规律合理配置农村土地承包经营权的权利,是推动农村土地市场形成的制度基础,也是在土地流转之后,维护农村集体经济组织经济发展与社会稳定的制度基础。而界定当前农村土地的权利内涵从某种意义上讲,就是将土地上所包含的“权利束”作出合理的分解,并有效配置和保护这些权利。只有建立起具有市场激励机制的“地权”制度,才能推动农村土地市场形成,并进而在土地流转之后,维护农村集体经济组织经济发展与社会稳定。我国农村土地制度之重要,在于其关系到占全国半数以上人口的生产、生活乃至生存。对于中国而言,建立一个发达的农业和农村经济体系,是国家整体现代化的必由之路。因此,在通过土地承包经营权流转、扩大土地经营规模、提高农业经营效益的同时,还必须确保大多数农村居民,能够长期享有土地资本所带来的收益。归根结底,也就是要通过土地权利的合理配置,来实现农民、农业与农村的现代化。因此,任何对农村土地承包经营权流转模式的研究,都必须回答“土地流转中交易的权利对象是什么?流转中的权利如何保护?流转之后的收益如何分配?”等根本性法律问题。换言之,这些问题的本质,也就是农村土地中的“权利束”如何分解、配置、流转和保护的问题。

其二,在法律经济学的框架下,重新审视我国农村的土地制度,从

权利结构的角度的研究土地承包经营制,能够在法律制度的公平与效率之争中,获取更多符合市场规律的启示,也能够为现有农村土地流转模式的效率评价,提供新的理论依据。例如,产权理论和英美法的财产权观念告诉我们,土地产权并非单一的权利,而是一个权利的集合,不同的权利配置形成不同的权利结构,不同的权利结构,导致不同的经济利益分配。因此,法律配置权利所形成的产权结构,不仅是特定经济社会条件下,内外部环境因素共同作用的结果,也反过来构成了特定生产关系下的行为的激励和约束动因,从而影响了生产效率与社会分配公平的实现。从法经济学的理论和实践来观察,我国民法上,仅限于从所有权和物权的观念来理解土地权利,在一定程度上限制了市场资源配置优化的实现,是值得反思与探讨的。

总之,土地“流转”仅仅是农村土地承包经营制度改革的手段,实现农村土地经营收益的长期增长与公平分配,才是农村土地集体所有制的根本目的。从本质上讲,农村土地承包经营权的流转改革,是土地生产资料所有制实现形式的变革与完善,因此,法律制度完善的核心,必须以生产关系中权利的配置与实现机制为归依。民法之所以被视为现代市场经济发展的基石,并非仅仅在于法律对权利归属和权利交易自由的宣示,更重要的在于法律制度的设计,能够确保权利以符合市场经济规则的方式加以合理配置,并以有效的运作机制,确保社会公平和经济效益能够协调并行。所以,本书的立论是以农地中的“权利束”为基点,以特定法律制度下所形成的“权利结构”,作为土地经济行为和社会行为分析的逻辑起点,基本观点和思路可以概括为:“明晰产权、组织民主、重构权利、自由流转、公平分配”。

遵循前述主题,本书拟分成八个章节进行探讨。第一章,主要分析中国古代社会土地制度变迁的历史路径,探寻土地从资源向资本、土地权利从身份向契约转化的进程,挖掘中国历史演变中,土地制度背后的社会权力结构及其影响。第二章,重点分析在走向工商业经济为主的近现代化大潮中,中国的土地制度适应、跟随历史变迁的特点及相应决策者所持政策内容与变化脉络,并重点探讨改革开放以来,

实施农村土地承包经营制的历史延续和时代特征,以及与土地承包经营制密切相关的“三农”问题。第三章和第四章,则集中讨论土地承包经营制在现代化社会中的制度利弊,以及由此引起的土地权利结构、土地权益分配等问题。第五章,则主要按照市场经济和社会现代化的基本理论,分析农村土地制度变革的方向与规律,尤其是重点讨论农地权利束在市场经济条件下的分化、组合及其法制化的要求。第六章和第七章,结合中国农村土地制度的历史分析,以及现代化进程的现实要求,提出完善中国农村土地权利分配结构的两项前提性制度:一是彻底废除附着在土地权利上的身份限制;二是以土地福利基金的形式,重新在社会公众中进行土地收益分配。而且土地福利制度与土地身份制度是相辅相成的,唯有解决社会基本福利问题,才能彻底实现土地要素的市场化,进而消除土地权利中身份关系对市场交易的影响。第八章,主要是分析与农地产权相关的其他制度安排,包括对农村集体经济组织的立法、农地交易市场的立法、农地利用规划立法、农业税收立法以及农业产业政策立法等。

第一章

土地权利配置的历史变迁

英国古典政治经济学创始人威廉·配第有句名言：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”土地乃一切财富之源，土地自古以来就是社会和经济问题的核心所在，更是国家长治久安的根基所在。从本质上说，土地问题牵涉到的是社会最基础的财富生产和分配问题。土地权利范围的大小，实际上是特定历史社会环境下，围绕土地生产和收益分配所形成的权利配置格局，当这一权利格局和社会经济发展的需要相适应时，土地制度就能够维持稳定，否则就存在调整和变革压力。考察人类历史发展的轨迹，遵循生产关系适应生产力水平的社会规律，我们不难发现，土地制度的形成与发展受到特定历史环境下，生产力水平和生产方式的驱动，体现了一条从资源到资本、从身份到契约的进化之路。我们可以循着土地制度的进化路径，进一步探索当前中国农村土地制度改革的历史规律与社会动因，从历史考察中寻找符合社会现实的制度改革策略，奠定中国农村社会现代化的制度基础。

第一节 土地从资源到资本的社会进化之路

土地首先是一种自然资源，而且作为人类生存与生活的空间依托，土地还是社会赖以存续、发展的基础性自然资源，在农业社会，土地更是决定性的生产资料之一。正是因为农业社会中，土地基本上决定了社会财富的生产和分配格局，因此，土地的产权制度，成为社会最

基本的经济制度,并进而成为整个社会上层建筑的构建基础。作为一种人类生存与生活必需的自然资源,土地上天然地存在人类共同的利益,不同的群体和个体,在土地上必须以恰当的比例分享土地权利,方能维持人类社会的发展和延续。具体来说,我们可以从分配主体和分配条件两个层面,对土地资源的利用制度进行分析。就土地分配的主体而言,土地权利的目标所指,就是土地收益的分配公众整体、特定群体和个体。社会公众作为一个整体享有土地权利,其原因有两点:一是由于土地自然资源最基本的特性,就是“空间”,而人类活动必然要占据一定空间作为生存基础,因此社会公众作为一个整体,必然要求一个共同享有的空间权利;二是因为土地作为社会财富产生的一个基本生产要素,其要素产出必然构成公共支出的重要收入来源。公众整体在土地上的利益体现,主要通过政府征税的方式实现,在不同历史时期所不同的,只是征收土地自然产出的收益,还是征收土地经济产出的收益而已。在社会公众的整体之外,每一个社会个体也必须占有一定的土地空间,并从土地收益中获取一定的生存和生活资源。又由于社会性生产的规模不同,社会个体所形成的群体规模有所不同,这就形成了土地收益分配中,群体和个体均作为不同主体而分享其中的一部分。群体的利益虽然归根结底是由个体利益所组成的,但是群体往往代表了一种生产方式下,特定个体之间所结成的不可分割的利益共同体,这一利益的存在,反映了人作为社会性动物的特征。土地资源中的群体利益,可能以宗族或家庭等群体名义拥有,也可能以公司企业或社区的群体名义拥有,群体可能直接拥有土地资源本身来获取利益,也可能以土地收益分配中的特殊权利来体现其利益。当然,在不同历史时代中,土地收益的在社会整体以及不同利益个体之间的分配,具有不同的限制性条件,其分配格局所体现出来的制度安排,则构成了社会经济生活的一个重要基础部分。

一、土地资源的收益分配格局及其进化

土地收益分配的条件,主要包括了自然客观条件和社会主观条件