

民国时期永佃制的结构与功能新探^{〔*〕}

○ 张 亮¹, 杨清望²

- (1. 青岛科技大学 法学院, 山东 青岛 266061;
2. 中南大学 法学院, 湖南 长沙 410083)

〔摘要〕永佃制发展至民国时期,既有对传统制度的继承,又有结构和功能上的新变化。民国时期的永佃制主要经历了两个阶段的演变。民国北京政府时期的永佃制形成了较为稳定的永佃习惯和永佃权法律制度的二元性结构,并实现了不同地权享有者之间利益的平衡,同时提高了土地的经济效益并加快了其资本化的进程。南京国民政府时期永佃制二元结构中的矛盾开始不断扩展并导致永佃制的没落,该制度相应地也改变了地权的流转方式和土地收入分配格局。而考察民国时期永佃制的变迁,可以从地权流转和土地收益的公平分配两个方面对当下中国农村地权制度的改革提供有益借鉴。

〔关键词〕永佃制;永佃权;土地所有权;地权流转

就中国传统的租佃制度而言,永佃制无疑是非常重要及最具特色的制度之一。毫无疑问,土地一直是古代乃至近代中国最重要的生产要素与权力再生产的基础,对永佃制的结构与功能的考察则成为研究中国传统租佃形态与地权构造的基本进路之一。而随着中国现代化进程的深入及转型期制度建构复杂诉求的出现,研究近代以来尤其是民国时期的永佃制对于深入探讨中国传统农业经济自身之利弊及其所带来的社会结构性影响等宏观问题更具有重要的现实意义

作者简介:张亮(1979—),青岛科技大学法学院副教授,法学博士,主要从事中国近代法律制度史和中国近代经济制度史研究;杨清望(1975—),中南大学法学院副教授,法学博士,主要从事法律经济学和中国近代经济制度史研究。

〔*〕本文系国家社会科学基金项目“农村土地承包经营权流转视角下的社会公平正义研究”(项目编号10CFX009)的阶段性成果。

义。因此,笔者拟以民国时期的永佃制为主要考察对象,在历史变迁的背景下对其结构及功能进行重新解读并加以分析,同时也将说明这一制度的构建和发展为转型期中国农村地权制度改革所提供的启示和价值。

一、中国古代永佃制的沿革及其意涵

一般认为,中国古代的永佃制产生于两宋时期,不过这一制度最初并非为官方创设,而是由民间自发在定额与定期租佃制的基础上发展起来的。永佃在中国古代的民间往往又被称之为“世耕”、“长租”、“永耕”等,其彰显了一种非常稳定的租佃关系。具体而言,在永佃制的措置下,只要佃户按照契约的规定履行了向田主交租的义务,就可以不限期限在田主的土地上永久耕作,田主一般不能以转卖土地或其他借口强迫佃户退佃。宋代的《东轩笔录》曾记载田主为向佃户借钱而允诺其“常为佃户,不失居业”,^[1]这无疑体现了处于雏形阶段的永佃的制度要求。随后官方的正式制度表达了对永佃的认可。北宋淳化五年曾有法令:“凡乡县旷土,许民请佃为永业,蠲三岁租,三岁外,输三分之一。”^[2]此法令无疑要求百姓通过开垦荒芜的官田来换取永久租种这些田地的权利。由此,无论于民间还是官方,永佃制开始得以兴起和推广。

与两宋时期相比,元代的永佃制又有了较为长足的发展。至元二十八年曾有诏令:“募民耕江南旷土,户不过五顷,官授之券,俾为永业,三年后征租。”^[3]同时,元代对于永久租种官田的佃户的转租行为也有明确的规定:“佃种官田人户欲转行兑佃与人,须要具兑佃情由,赴本务官司陈告,堪当别无违碍,开写是何名色官田顷亩,合纳官租,明白附簿,许立私约兑佃,随即过割。承佃人依数纳租,违者断罪。”^[4]鉴于转租行为虽被加以规制但已获得官方准许,这便使土地的利用率及投资价值得以不断提高,民间永佃制的创设也开始愈发灵活和多样化。根据至元年间《崇明县志》的记载,元代开始出现少量的“一田二主”现象。所谓“一田二主”,即土地分为“田面”(或称为“田皮”)与“田骨”(或称为“田底”)两层,佃户享有田面权,即在依约缴租后可再次将永久耕作权处分与他人;田主保留田骨权,其在依约享有收租的权利之后一般不得干涉前者的处分行为。可以认为,元代这一新的永佃习惯的产生为后世此制的发展确立了一个基本的方向。

明清时期永佃制已经开始在民间得以普遍流行,这主要基于两点原因:一是国家大量开垦荒地的需要而默许农民享有永佃的权利;二是民间频繁进行土地买卖及愈来愈重视土地经济收益功能的实现。不过需要指出的是,这一时期的永佃制主要体现为民间习惯法规范的创设和实践,官方通过法律对此制的调整直至清雍正年间才逐渐展开。

就对明代永佃制的考察结果来看,民间已存在大量证明永佃关系成立的租佃契约。其中,万历、天启年间刊刻的《万书萃宝》、《学海群玉》、《增补素翁指掌杂字全集》等书对反映永佃关系的契约格式有着相对详细的记载。分析明代永

佃制的结构,首先更细化了租佃双方的权利义务关系。具体而言,佃户在不拖欠地租的前提下,具有永久耕作和自由退佃的权利,田主无权随意撤佃;同时,佃户缴纳定额地租,“倘遇丰荒,租谷不得增减”;^[5]另外,有些田主或会收取押租。而对于元代已经萌生的“一田二主”之现象,明代逐渐盛行之,江苏、浙江、江西、安徽等地土地转租之情形尤其居多,甚至还出现“一田多主”的现象。但应当注意的是,明代永佃制所反映的“一田二主”结构在发展水平上依然是有差异的。有的佃户虽然可以将永久性耕作权转与他人,但须通过田主“另换佃批顶耕,不得私相授受”,^[6]即其享有不充分的田面权;有的佃户则不必经田主同意就可以随意处分永久耕作权,可见其享有完全的田面权。无疑,明代永佃制的这一发展趋势势必使地权关系愈加复杂且显著分化了土地的收益。

清代永佃制较之明代而言流行地域更加广泛,其形成路径也越来越多元化。常见的包括以下几种:在开垦荒地时投入工本;改良农田,提高土地的经济收益;交纳押租钱;低价典卖土地而保留耕作权;长期“守耕”,地主认定;通过“霸耕”等斗争方式。^[7]在此基础上,通过“私相授受”产生“一田二主”更被视为常态并成为具有习惯法意义的“俗例”。对此,地方政府为了简化和稳定地权关系,开始对这一民间习惯进行规制乃至禁行。据《福建省例》,雍正乾隆年间,政府就已否定了福建汀州等地的一田两主习惯。^[8]然而,鉴于大量永佃习惯的存在及对租佃双方利益平衡的考量,国家还是主要选择对永佃制生成的租佃关系予以承认和保护,乾隆五年和嘉庆五年均颁有条例禁止增租夺佃。直至清末,未能颁行却已起草完毕的《大清民律草案》通过设置永佃权表明国家开始全面关注永佃制的架构和实践,这也为民国时期永佃制的创设提供了经验和思路。

综观中国古代永佃制的沿革,其主要结构特征从最早基于契约的永久佃作之权利发展到独立于土地所有权的可买卖的土地永久耕作权,已经改变了传统地权制度一物一权的特点,出现了依附于同一土地上的双重所有权,即“田面权”和“田底权”。这里应当注意的是,田面权与西方罗马法所主张的作为他物权的永佃权有着明显区别。罗马法中的永佃权人实际上享有的是“有利于永佃地的役权”,^[9]即视永佃权为一种用益物权。不过,随着近代西方法律思潮的涌入与中国法制近代化进程的开启,中国传统意义上的永佃制也开始面临新的变革。

二、民国北京政府时期永佃制二元结构的产生及其功能分析

(一) 承继与共生:永佃制二元结构中的永佃习惯和永佃权法律制度

民国北京政府时期(1912-1928)是中国近代史上一个较为特殊的时期,国家一直未能完全统一,政权更迭频繁,思想与制度均在传统和现代、本土与外来的碰撞中加以型构并逐渐完善,而对于延续了数百年的永佃制而言,自然也在这样的历史与社会变迁中有了新的变化和发展。

前文已知,清代国家对于永佃制的调整,并未最终改变民间的永佃习惯,却

还不得不尊重这些习惯,因而永佃制发展至民国之初,首先依然由大量的民事习惯构成。对此,我们不妨以民国初年的民事习惯调查报告为范本展开更为具体的分析。

应当说,民国之初对于传统意义上的田面权与西方的永佃权并未加以严格区分,因而往往将两类概念混用。据此,永佃习惯中的永佃权就被界定为一种区别于所有权的物权。以天津永佃习惯为例:“永佃权人每年给土地所有者每亩纳佃租洋五、六角或一、二元不等,遇有丰歉年岁,并不增减租金。至履行佃租之日期,普通以阴历十月初一日为限,若永佃权人届此期间怠于支付佃租,则土地所有者得声明夺佃。至于永佃权存续之期间,契约上多不注明,惟有倒东不倒佃之规定”。^[10]实际上我们发现,上述天津的永佃习惯延续了明清以来的传统,永佃权不仅在一定条件下独立于土地所有权,而且还不受所有权转移的影响,其在本质上已经具备了所有权的属性。

鉴于永佃权或田面权所具有的所有权属性,民国初年的习惯已经发展出其更多的权能。在江苏,根据民事习惯调查的结果,“佃户竟持其永佃权视为一部分之所有权,不准业主自由夺佃,业主亦无异议。故该习惯近今之效力,佃户可使子孙永远佃种,或任意将田面部分(即永佃权)变卖抵押,即积欠田租,业主提起诉讼,只能至追租之程度为止,不得请求退田”。^[11]而在浙江桐庐,“大卖为所有权之移转,小卖为永佃权之移转”,“小卖人既享有永佃权,即负纳租之义务,然亦有小卖人将田暂行抵押,由抵押权人耕种缴租者”。^[12]可以认为,永佃权人对于该权利的变卖、抵押等处分为行为与田地所有权人享有的处分权并无二致。而对于土地所有权人来说,往往不能随意取田自种或另佃他人,其享有的权利之用益性反倒受到了较大限制而不及永佃权人,于是江浙一带“一般业户于买卖田亩时,多轻视田骨而注重田皮。若只卖田骨,纵价极低廉,亦无人受买,以其无耕种权也”。^[13]由此,我们不难觉察到这一时期永佃习惯的发展趋势,即田面权或田皮权权能的不断扩展而使其权利享有者进一步分化和侵蚀了土地真正所有者的权益,同时更加弱化了原初意义上的田面权或田皮权与土地所有权的派生关系,这显然也就进一步导致地权分化现象的蔓延和加剧。

在民间永佃习惯的生命力依然旺盛之际,北京政府同时也展开了涉及永佃制内容的民事立法,其模式首先继受了清末变法以来一直推崇的大陆法系的法典编纂模式。而在正式编纂民法典之前,司法部曾提议援用清末修订的《大清民律草案》,但是,“没有容纳本国民事习惯的《大清民律草案》,遭到当时法律家们的猛烈抨击,最终变成了废案”。^[14]于是,司法部一边展开民事习惯调查,一边着手新的民法典的制订,在借鉴《大清民律草案》之内容并对其不足之处加以完善的基础上,完成了《民国民律草案》的编纂。就其对永佃制调整之方式而言,则该草案通过永佃权制度的设置来加以实现,这实际上还是承继了受到大陆法系抑或罗马法之影响的清末官方关于永佃制的认识。事实上,《民国民律草案》与《大清民律草案》有关永佃权的条款在内容上十分相近,两者对永佃权的定

义、存续期间、权利处分与移转的条件、租额的确定以及权利的放弃和灭失等问题均作了类似规定。具体而言,依《国民律草案》,永佃权的存续时间被限定在二十年至五十年之间,可以让与或转租,但非不可抗力不得减免租额,否则即可撤佃;不仅如此,“设定行为禁止让与及赁贷”时则不得转让永佃权;“永佃权人继续二年以上怠于支付佃租,或受破产之宣告者,若无特别习惯,土地所有人得表示消灭永佃权之意思”。^[15]显然,草案的规定较之民间习惯对永佃权期限及流转等问题作了更多限制,这与立法理念视永佃权为用益物权存有关联,然而却与民间永佃习惯将称之为田面权的永佃权当作所有权之做法不符。当然,《国民律草案》也强调民事习惯优先适用,不过其终归受制于多种原因而未能生效。

由于北京政府时期制定法一时难以作为有效的规则体系来调整民商事关系,大理院判例成为了审理案件的主要法源。实际上,由最高司法机关的判决生成的判例往往更能应对和适应社会的习俗和变化。而永佃权制度作为地权构造的重要内容,需要借助判例加以创设。永佃权在大理院判例中称为佃权,根据大理院有关永佃权的一系列判例,我们发现其在永佃权的期限、成立条件和权利移转等问题的规制上与民间永佃习惯几近一致。对于永佃权的期限,民国二年上字第140号判例云:“永佃关系本属物权性质,故其所订特约如不能解释为有一定期间或以声明为永久者,则法律上既无最长期之期限,即得永远存在。”^[16]在永佃权成立条件之要求上,判例明确“佃权之发生原不限于佃户佃垦之一端,在现行法上既无五十年最长期之限制,亦非以订立书据为要件”。^[17]对于永佃权人移转或处分永佃权之情形,民国二年、四年、五年之判例亦对此规定曰:“除与地主有特约外,自得自由处分,毋庸受地主之干涉”,“佃权人于权利之存续期间内得将其权利转让于人”,^[18]“取得权利之第三人在原佃权人权利未经消灭之前,即得之以对抗业主”。^[19]应当注意的是,判例在贴合民间习惯的同时,也适当兼顾了土地所有者的利益。民国四年上字第501号判例表明土地所有者在“设定佃权时已订明永远存续”之条件下,“永佃地遇有经济状况变更,亦得请求增租”;^[20]至于交租不按照约定之时间或不能足额交租者,当然视为其永佃权消灭。不难看出,大理院判例创制的永佃权制度虽也与民间永佃习惯略存不符之处,却未与之发生明显背离。

据此,我们可以认为,北京政府时期的民间永佃习惯和国家永佃权制度并存与共生的二元结构是当时永佃制显现的重要特征。对于民间的永佃习惯而言,其在承继传统习俗的基础上依然具有强大的生命力。同时,尽管国家一直试图对永佃权问题从成文法角度进行规制,但是在立法理念上与民间习惯存在较多差异,其最终选择以判例的形式基本认可和接受了民间永佃习惯。无疑,这一永佃制彰显的国家法与民间习惯形成的基本自洽与共生关系是此前该制难以完全展现出来的结构性特征。

(二)北京政府时期永佃制二元结构的功能分析

作为体现民间习惯与国家正式制度双重结构性要求的永佃制,在民间习惯与国家正式制度协调和自恰的情势下自然也受到双重认可和保护,由此更好地实现了一系列功能的整合。具体而言,这一时期的永佃制具有以下几种功能。

第一,通过地权分割和收益的分化实现利益之平衡。这一时期的永佃制通过扩展田面权的权能对土地所有权施加了较大限制,两种权利的共存造就了“一田二主”的现象,这也就意味着土地所有权主体的多元化。于是,田面权人或国家所谓的永佃权人身上可以“同时呈现土地所有权和土地租赁的二元逻辑”。^[21]而在土地所有权人撤佃权受到限制和佃租定额化的情形下,永佃权人和土地所有权人均只享有土地的一部分所有权和收益权,尤其从收益的角度而言,两者实现了平衡。具体而言,根据这一时期永佃制的二元结构,永佃习惯往往不允许土地所有权人“增租夺佃”或随意撤佃,这无疑降低了对佃农的剥削与佃农丧失耕作权利的风险,保护并提高了佃农的收益;但是,过分倾向保护永佃权人的利益也会损害所有权人的权益,因而国家永佃权制度要求在经济状况改善的条件下,土地所有权人可以请求适当增租。总体来说,他物权对所有权的侵蚀和限制实现了这一利益的平衡机制。

第二,提高了佃农的经济地位与土地的经济效益。毫无疑问,在佃农享有永佃权的同时就意味着自由处分土地使用过程中所产生的各项权能,尤其是永佃习惯中“只准佃辞东,不准东辞佃”的理念与做法极大提升了佃农的经济地位。在佃农经济地位提高的同时,也使佃农更为自由地从事土地的生产经营活动,由此激发了其获取更大经济效益的积极性。当然,佃租的定额化也是激励佃农谋求更多经济收益的动因,毕竟,在向地主缴纳完固定的土地收益之后其余产量及利润都归佃户所有。按照美国学者赵冈的观点,“地主在定租制下完全转嫁了风险;佃户在定租制下则享有自主权,并可享受 100% 的边际产量,值得加倍努力去耕作,也愿意单独承担风险”。^[22]而在永佃习惯和国家永佃权制度的双重保护下,佃农之自主地位和预期收益更为稳固和确定,自然将努力寻求土地经济效益的最大化。

第三,加快了地权的流转并导致其成为具有融资功能的特殊资本。在田面权或永佃权取得对土地所有权的独立性之条件下,佃农再次转让权利的成本大大降低,而为了获得较高的经济收益,出租或出卖田面权往往成为其更好的选择;同时在人口增长而土地要素稀缺的情形下,一些佃农也情愿以较高的代价取得田面权或永佃权。尤其值得一提的是,由于土地所有权在“一田二主”的影响下沦为不具备完整权能的田底权,田主亦为了获取高额利润而参与到地权的买卖中,无论是田面权还是田底权都成为了交易对象。据此,地权的频繁流转成为民国初年许多地区常见之现象。松江县的华阳桥“已形成了一个几乎是自由竞争的田底权市场。田底权几乎可以像股票和债权一样买卖,这与谁拥有田面权和谁实际使用土地完全无关”。^[23]实际上,地权之流转已不再单纯为了实现用益功能,其开始作为资本具有了融资变现的功能。对于许多田主或佃主而言,地权

的处分完全就是以资金融通为目的的行为,而不是为了通过劳动获得地权收益。同时需要指出的是,永佃权的流转不局限于村社之内,在苏州的一些村落,“可以让外乡人耕作,甚至允许外乡人来苏州投资农田,充当二地主”。^[24]在这一时期永佃制措置之下,地权通过频繁流转成为跨越地域、阶层并具有融资等经济功能的特殊资本。

三、南京国民政府时期永佃制二元结构的演变及其功能变迁

(一)永佃制二元结构中的矛盾扩展与永佃制的没落

南京国民政府成立于1927年4月18日,历时22年。在南京国民政府时期,立法技术更为成熟,司法制度也得到进一步完善,国家由此加大了对民间习惯的调整力度。鉴于官方关于田面权的认识与民间永佃习惯之间始终存在差异,在国家法愈来愈明显的强制作用下,永佃制二元结构中的永佃权法律制度和永佃习惯的张力逐渐显现,进而使这一制度的二元性结构由基本的自治统一转向日益深化的对立与矛盾。

具体而言,让我们首先来继续考察一下这一时期民间的永佃习惯状况。由于田面权的处分在一定意义上较之具有真正所有权性质的田底权之处分更为自由和灵活,同时所获收益也越来越高,因而这一时期田面权的价格不断上涨,已超过田底权的报价。尤其在日本全面侵华之后,一些南方省份如浙江,“田面价格高于田底价格三倍至五倍”。^[25]而从田面权的收益来看,其也大大高过田底权之收益。举一例子,在萧山县东乡的某沙地上,由某甲承粮,永佃于某乙筑堤开垦种植,某乙每年须缴纳相当之租金于某甲,称为“小租”,如某乙转佃与某丙,称为“大租”,“大租”额每年每亩地普通约三元,“小租”额每年每亩地普通约二三角不等。^[26]在田面权收益居高不下这一情形下,其流转速度势必继续加快,倘若田主撤佃权难以得到有效保障,田主追索佃租的难度就会增加。基于田主不得随意夺佃这一习惯,为了降低风险,田主也必须采取相应的举措来保证自己的利益。于是,要求佃农交纳“顶首”的习惯日益盛行。“顶首”的实质就是押租钱。这一习惯虽在明清时期已经产生,不过鉴于“顶首”数额较大而不常适用,然而在田面权价格飙升的南京国民政府时期却备受田主推崇。“顶首”作为“预押与地主的一种押款,其数额远较一般‘押金’为大,通常上等田地每亩‘顶首’自十余元至三四十元不等”,另外,“‘顶首’只是佃权的暂时的保障,并非是永佃权的代价。因为佃户如果拖欠田租,地主得在‘顶首’价内扣除,如欠租价值与所种田地的‘顶首’价相等,地主即得无条件地将田收回改佃,并不再追索欠租”。^[27]不可否认,这一永佃习惯的发展于一定意义上保障了土地所有权人的利益,且在强化田面权对所有权之依附关系的基础上彰显了永佃习惯自身的改造和蜕变趋势。

就南京国民政府时期国家对于永佃权法律制度的构建而言,制定完毕的《中华民国民法》这一法典无疑成为了该制度主要的规范性载体。与《民国民律

草案》的立法指导思想相近,在制定《中华民国民法》的过程中立法者也是试图以大陆法系之物权理论来定位永佃权制度,这自然就需要遵守物权理论的一物一权原则,即不能在一物之上设定两个所有权,因此,在法典结构中,“永佃权”一章被单列于“所有权”章之后,用以凸显永佃权与所有权之不同,其背后总体之立法理念显然不再去迎合民间的永佃习惯。然对于永佃权之具体规定,立法者还是适当兼顾了一些民间永佃习惯的要求。具体述之,对于永佃权之内涵,该法典强调其应为在永佃权人支付佃租基础上所享有的永久在他人土地上耕作或畜牧之权利,这里将永佃权之期限界定为永久显然是顾及民间永佃习惯的做法,不过这亦非表明永佃权基于这一期限上的排他要求就可视其为所有权。此外值得注意的是,根据《中华民国民法》第八百四十三条,“永佃权人得将其权利让与他人”,而八百四十五条则要求“永佃权人不得将土地出租于他人”,^[28]这也是立法者在永佃习惯与西方法理之间煞费苦心地协调之举,但是,立法者坚持永佃权应区别于所有权之立场始终未变。事实上,永佃权人依八百四十三条转让权利时不得有行为“不利于业主”,且只能“执行不动产以外财产之成例”,^[29]这无疑表明所有权人之利益是被优先考虑的,同时永佃权的定位仍应仅是具有部分收益与处分权能的用益物权,即乃是受制于所有权的一种他物权。遵循这样的立法理念,永佃权人出租土地与积欠地租达到两年之总额的行为最终被《中华民国民法》设定为土地所有人得以撤佃之基本条件。可以认为,《中华民国民法》的部分条款尽管贴合了民间永佃习惯的一些要求,但是在权利属性与界分等核心问题上还是否定了永佃习惯中的双重所有权,认定土地所有者才是唯一的所有权人。不可否认,永佃权法律制度与永佃习惯之间已然扩展的矛盾在改变永佃制整体结构的同时也使其开始趋向于不稳定的态势。

在永佃权法律制度主要以制定法形式确立之后,法院在审判实践中基本贯彻了相关规范之要求。同时,许多田主充分利用了法典中保障其权利的规定,纷纷提起诉讼,其中常见的是一些田主“频繁地控告他们的拥有田面权的佃户转租土地”,在诉状中田主们“使用的是新的法律语言而不是习俗中的词”,乃至一些田主将其与佃户的关系“说成是‘租赁’,而不是田底与田面的关系”。^[30]不过,人口比重占据绝对优势的佃户往往还是依照永佃习惯主张自己所享有的田面权。尤其在江南一带,对于佃户而言,“田面权作为一种家产,可以传给子孙”。^[31]进一步而言,田面权具有“家计维持和家业传承的双重意义”。^[32]由此可知,永佃制二元结构在现实中的矛盾将愈来愈难以消弭,而且,我们也发现,传统的永佃习惯在对抗国家法律制度的同时,亦有自身租佃关系与模式的改变,但是这一改变却开始不利于永佃制的整体发展。

正如前文所述,由于田主要求佃户交纳“顶首”的做法日益盛行,而许多佃户却难以接受或承受,那么,田主在无法通过押租等形式保障自身权益的情形下就会更多地采用其他租佃形态而不是永佃的方式将土地交予佃农耕种。尤其在时期国家永佃权制度已经背离传统永佃习惯的趋势下,享有永佃权或田面

权的佃农之权利遭到进一步的削减。在浙江,有的佃户交纳押金并持有证明永佃关系存在的契约,竟未能得到省佃业仲裁委员会对其永佃权的认可。对于浙江的许多佃户而言,“取得永佃权之代价益昂”,且永佃权“日渐转变为货币关系(押租)之暂佃权”。^[33]另以广东北江地区永佃制的现状为例,当地将佃农依永佃习惯所耕种的土地称为“粪质田”,田主虽不能把粪质田从原耕佃户底手中收回,交给另一佃户耕种,但他可以无代价地随时收回自己耕种。^[34]毫无疑问,一旦佃户在永佃制下无法主张自身之权益,这一制度本身就已经名存实亡,特别是田主已越来越不愿意采用永佃的方式割裂地权而降低所获收益,因此,长佃制、不定期租佃制等不影响所有权权能的租佃形态愈来愈受田主们的欢迎,永佃制则逐渐被弃之不用。这一时期的永佃制走向没落与衰亡已经成为不可避免之历史发展趋势。

(二)南京国民政府时期永佃制二元结构的功能变迁

由于这一时期永佃制的二元结构之矛盾与对立已经开始变得尖锐,因而这一制度原先所整合的一系列功能也开始分化并趋向于不稳定态势,对此可以从两个方面展开具体分析。

首先,在逐渐弱化导致地权分割的“一田二主”之模式下,永佃制转向于对所有权的充分保障,其不仅改变了地权的流转方式,也使地权在趋于集中的基础上增强了佃农的流动性。具体而言,在国家法律制度彻底将永佃权界定为用益物权后,原先主要由契约所确立的体现债权关系物权化的永佃习惯受到较大冲击,田主与佃农之间的田面权关系开始转变成为完全意义的债权关系。如此一来,双重所有权关系基本不复存在,田面权在受制于所有权权能要求下只能作为用益物权进行流转,且“此项权利之移转设定,均用书面契约,仅口头缔定者不发生效力”,^[35]佃农由此也失去了权利流转的主导性和话语权。反之,田主在拥有完整所有权权能的基础上就能较为自由地占有和处分土地收益,甚至在一定程度上可以通过所有权的流转改变地权分配格局。这里应当指出的是,在田主主导地权流转的过程中,实际是在逐渐收回原先让渡的权益并使地权集中于所有权的绝对支配下。那么,田主为了获得更多收入,需要谨慎地选择合适的佃农对土地进行耕种以增加产出,而在永佃制二元结构矛盾日益深化之势下就可以通过佃租的灵活设定提高剥削程度或撤佃更换佃农,这就使一些佃农难以长久在固定的土地上通过耕作换取收入,从而得以加快佃农在不同土地上乃至村落间的流动性。

其次,在永佃制二元结构的矛盾导向其制度不利于佃农的趋势下,佃租和租期等结构性因素也趋于不稳定状态,并且这一结构演变改变了土地收入分配格局。对于这一时期的许多田主而言,如何有效利用制度对己的保障优势来降低劳动力或其他交易成本自然又是增加收益的一种途径。一般说来,传统的永佃习惯往往通过长期的租约和固定佃租保证田主的稳定收入,但是随着永佃制结构的变化与土地资本化的发展,越来越多的“一田二主”乃至“一田三主”之情形

使作为真正土地所有权人的田主的收租难度越来越大。因此,田主在佃农欠租之后夺佃或以其他理由强行夺佃之行为与日俱增,甚至将永佃变为短期租佃的也大有人在,可以认为,其情形归根结底还是由于制度交易成本的高度不确定性所造成。显然,传统永佃制所推崇的定额租制对于田主来说不如从前那样具有吸引力,毕竟稳定的收益有时无法得到保障并难以冲抵交易的成本,且土地的剩余索取权基本归佃农所有,所以一些田主通过反复修改租约导致佃租的不断变化,从而使“所有者和使用者共同分担风险,相应地剩余索取权也在地主和佃农之间分享”。^[36]同时,一些田主也会放弃传统永佃制对于永久性租期的设定,转而选择较短的租期或想方设法缩减租期,那么,较短的租期“便可以方便地重新配置资源”,^[37]由此应对成本的不确定性所带来的风险。毋庸置疑,土地收入分配在这一时期永佃制结构变化的基础上已难以达致利益平衡之要求,田主的收益不断增加,而佃农受剥削的程度愈加严重,生存质量每况愈下,即使“地面属于佃农,实际上不一定能保障佃农的生活,地主仍可利用各种借口,以驱逐佃农”。^[38]据此,土地收入分配的严重不均必然加深租佃关系双方的矛盾,进而削弱了社会整体的稳定性。

四、余 论

纵观民国时期永佃制的结构演化和功能变迁,民间习惯与国家法制的结构关系无疑成为其中主要的制度线索,而社会经济的自发规律与制度的人为安排之间可能的张力则使该制度彰显了更为复杂的功能和实践效果。就当前中国农村土地产权制度的改革而言,对这一历史变迁中的永佃制之考察至少可以从两方面引发思考并提供启示:第一,不同性质的地权流转之制度架构如何能够保证土地的合理使用并不断增加其产生的收益;第二,享有不同性质土地权利之主体的土地收益如何能够实现公平分配。

对于地权流转之制度架构与提高土地产出及收益的关系性思考,首先应当指出的是,无论作为传统的永佃习惯还是永佃权法律制度,由此形成的地权结构都会呈现出所有权和使用权分离的双重性,而两权之间的构成性关系及权能要求则在历史的不同时期有所不同。我们已经注意到,传统永佃习惯使佃农获得了土地的剩余索取权,佃农的生产积极性得到了提高。同时,这一习惯确保永佃权或田面权的自由流转,一方面可以使土地成为融资的对象,另一方面,优化了土地资源的配置,其主要表现为“土地的自由流转促使土地边际产出较小的农户将土地租让给土地边际产出较高的农户”,^[39]尽管其中会存在投机行为,但是流转交易的收益仍然要依赖于土地最终的产出。而在所有权过多干涉和钳制作为土地使用权的永佃权之流转的情形下,土地剩余索取权在地主和佃农之间分享,交易成本也会更多地转嫁给佃农,这就削弱了佃农的生产积极性,导致其减少相应的劳动投入或转而寻求非农领域的工作,土地的收益及可交易价值均会下降。可以认为,在目前中国农村土地产权制度对于土地使用权的流转尤其是

土地承包经营权的转让仍然有较多限制的情势下,其实并未有效提高土地资源的配置效率,还会导致大量农民在土地收益不高的情形下流向非农产业,进而“导致处于分化和对立状态中的社会群体利益关系严重失衡”。^[40]事实上,我们应当明确一点,与所有权界定财产归属这一功能相比较,使用权才是创造财富的源泉。所以,中国农村土地产权制度的架构只有在保证各类土地使用权通过市场运作自由流转这一前提下,土地资源才能实现优化配置并使其产出及收益得以不断增加。

至于在相关权利主体之间公平分配土地收益这一问题,民国时期永佃制结构与功能的变迁史无疑对当前中国农村土地产权制度的改革带来了如下经验,即土地收益得以公平分配的首要条件是地权的清晰界定和有效保护,同时还要求不同权利主体能够公平分享土地的增值收益。在民国时期永佃制结构的演变中,土地所有权和使用权的界定在这一制度的二元结构中并不总是清晰的,而在土地资本化的趋势中,地权结构的不稳定主要还是与对所有权的过度保护与使用权受保护程度较弱有关,因而地权的清晰界定与保护更应倾向于如何保障土地使用权人的利益。永佃制后期演化的结构矛盾及其没落恰恰反映出作为土地使用权人的佃农之利益未得到有效保护这一事实。此外,土地发展增益的分享在倾向于过度保护所有权人的制度下也难以实现公平之要求。民国后期永佃制所盛行的押租方式其实就是所有权人在变相掠夺土地的增值收益。鉴于中国农地的集体所有制及国家日益增多的征地行为,土地的增益依然为国家或集体所垄断,诚如有的学者所指出,“虽然土地发展增益确实有相当部分通过公共财政运用于偏远农村,可目前国家以城市为主要发展重心,大田农民能够分享到的土地发展增益非常有限,而且公共财政开支与大田农民的土地发展增益缺乏明确的制度联系”。^[41]因此,中国农村土地产权制度未来的设计不仅要赋予农民享有相应的权利并强化对其权利的保护,更应保证农民能够参与分享土地发展增益,如此才能最终实现土地收益的公平分配。

综上所述,针对民国时期永佃制结构和功能的重新考察,其不仅为当下中国农村土地产权制度的改革提供了经验与思路,也揭示了这一制度改革所面临的复杂性。那么,对于这一制度改革所需要的智识支撑和理论资源,显然就需要法学、经济学、社会学乃至伦理和政治哲学等学科的努力。

注释:

[1][宋]魏泰:《东轩笔录》,北京:中华书局,1983年,第93页。

[2][元]脱脱等:《宋史》,北京:中华书局,1977年,第4159页。

[3][明]宋濂等:《元史》,北京:中华书局,1983年,第349页。

[4]《元典章》,陈高华等点校,天津:天津古籍出版社,2011年,第672页。

[5][6][7]杨国楨:《明清土地契约文书研究》,北京:人民出版社,1988年,第93、113、96页。

[8][日]仁井田陞:《明清时代的一田两主习惯及其成立》,载《日本学者研究中国史论著选译》(第8卷),北京:中华书局,1992年,第420页。

- [9][意]彼德罗·彭梵得:《罗马法教科书》,黄风译,中国政法大学出版社,1992年,第267页。
- [10][11][13]前南京国民政府司法行政部编:《民事习惯调查报告录》(上册),北京:中国政法大学出版社,2005年,第13、180、281页。
- [12]前南京国民政府司法行政部编:《民事习惯调查报告录》(下册),北京:中国政法大学出版社,2005年,第622页。
- [14]张生:《中国近代民法典化研究(1901-1949)》,北京:中国政法大学出版社,2004年,第108页。
- [15]《大清民律草案·民国民律草案》,杨立新点校,长春:吉林人民出版社,2002年,第319-320页。
- [16][17][18][19][20]郭卫编:《大理院判决例全书》,上海:会文堂新记书局,1931年,第182、85、182-183、185、183页。
- [21][30][美]黄宗智:《法典、习俗与司法实践:清代与民国的比较》,上海:上海书店出版社,2003年,第99、109页。
- [22]赵冈:《历史上农地经营方式的选择》,《中国经济史研究》2000年第2期,第32页。
- [23][美]黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,北京:中华书局,1992年,第110页。
- [24]赵冈:《永佃制研究》,北京:中国农业出版社,2005年,第105页。
- [25]华东军政委员会土地改革委员会编印:《浙江省农村调查》,1952年,第222页。
- [26]萧振亚:《萧山县租佃制度研究》,载萧铮主编:《民国二十年代中国大陆土地问题资料》(卷60),台北:成文出版社,1977年,第30526-30527页。
- [27]冯和法:《中国农村经济资料续编》,上海:黎明书局,1935年,第519页。
- [28]徐百齐编:《中华民国法规大全》(第1册),上海:商务印书馆,1937年,第74页。
- [29]梅仲协、罗渊祥编:《六法解释判例汇编》(第2卷),上海:昌明书屋,1947年,第384页。
- [31][32]张佩国:《近代江南乡村地权的历史人类学研究》,上海:上海人民出版社,2002年,第285、286页。
- [33][34][35]章有义编:《中国近代农业史资料》(第3辑),北京:生活·读书·新知三联书店,1957年,第253、255、253页。
- [36]王昉:《传统中国社会中租佃制度对产出的作用分析——基于德怀特·希·帕金斯视角的研究》,《财经研究》2006年第3期,第69页。
- [37]张五常:《佃农理论》,易宪容译,北京:商务印书馆,2001年,第123页。
- [38]冯和法:《农村社会学大纲》,上海:黎明书局,1931年,第199页。
- [39]姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》2000年第2期,第57页。
- [40]路斐:《我国农村土地物权制度的价值判断与论证》,《当代法学》2010年第4期,第88页。
- [41]陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期,第111页。

[责任编辑:黎虹]