

中央研究院
三民主義研究所

專題選刊

(三十一)

土地市場的扭曲 與租佃制度的改革

顧應昌

中華民國

臺灣 臺北 南港

中華民國六十九年五月

土地市場的扭曲與租佃制度的改革*

顧 應 昌

一、前 言

土地問題是一個古老的問題；我們雖未能肯定自有人類即有土地問題，但至少遠在古埃及時，便不得不重視這個問題了。在古埃及時，由於尼羅河的時常泛濫，導致土地界限的不清，因而引起了土地問題。而在經濟學上，土地問題，也是一個基本的課題，它不但與生產效率有關，而且涉及所得分配。

然而，即使在二次世界大戰後，一般的經濟學者仍然忽視這一基本課題，而偏重經濟發展的研究。因此，對於經濟現象的描述、解釋，或對於經濟政策的建議，不是失諸偏頗，就是本末倒置。假如，二次大戰後，巴基斯坦政府曾邀請許多經濟學家草擬經濟計劃——在這些經濟學家中，還包括一位頗為著名的學者H. Chenery（現任職世界銀行），然而由於這些經濟學家只偏重經濟發展的探討，因此，注意的焦點，便集中在成長最速的產業上，而所建議的政策，也就僅限於如何分派資源了。結果，竟因忽視所得分配的問題，使得他們所建議的政策，非但未能促進巴基

*本文係張嘉勳先生根據顧應昌院士於本所演講之錄音記錄整理而成，文中如有遺誤，與顧先生無涉。

斯坦的經濟發展，反而導致了該國的分裂。

由於此次的教訓，經濟學家開始重視土地改革，而土地改革的研究，從此蔚為風氣。今天，我想利用這個機會，來探討這一問題，一則希望重估土地改革的意義，再則希望藉此檢視近年來有關土地改革的各種理論。

二、從前的理論基礎

以前的土地改革者有一種看法，就是認為固定地租（fix rent）要比分租（Share Cropping）的方式好。固定地租就是每年要繳定額的租金；分租制度就是土地每年的產物中，地主取去百分之幾做為地租。一般都認為前者較好的理由是，因為農民知道每年須交多少產物予地主，其餘都是屬於他自己的，因此使他有努力工作的意願（incentive）。分租制度就沒有這個好處，土地每年產物的固定百分比須交給地主，所以農民努力的意願就稍小些。前者，最後一單位勞動所增加的生產價值MPL（亦即勞動邊際產值）須等於工資率W：

$$W = \text{MPL (value)}$$

租佃制度的工資率則與前不同：

$$W = (1 - r) \text{MPL (value)}$$

其中r表示繳給地主的租率。

由此可知，在固定地租下，農民的 effort 意願較多一些，在租佃制度下農民的 effort 意願較少一些，這就是一般所講的理論。事實上這樣的觀點是不正確的，經濟學家花了許多時間才發現這個錯誤：第一，從農民的立場來看，固定地租是固定成本，租佃制度的地租則是變動成本，可是從長期而言，兩者並沒有什麼差別。第二，這個理論只談及生產要素的需求面，並沒有顧及供給面，所以這個理論不完全。為什麼會發生這種錯誤，就是因為經濟學家以為地主向農民收取的地租就是一種租稅，而租稅完全是由政府訂定徵收的，並沒有同時考慮供給面。可是在早些時候，並沒有這麼清楚的劃分。經濟學家以為地租是租稅的一種，也算是農民的負擔，既

然如此，負擔當然越低越好。土地改革，就是要研究如何減輕農民的負擔。有人說零地租率最好，那麼地租率負的不是更好嗎？由此可見，地租要減低多少不是經濟理論本身所能決定的。

上述看法可稱之為「地租即租稅的論點 (tax equivalent argument)」。另外，第二種看法是一位中國經濟學家，華盛頓大學教授 Cheung 提出來的，他寫了一本有關於土地改革及租佃制度的書。他的看法很有意思，就是將地主看成企業家，其目的在求地租之最大收入。這個問題在求出一個最適地租率之後，便解決了，而與用那種方法收租無關。此即最適地租理論 (optimal rent theory)，以公式表示如下：

$$F = F\left(\frac{Q}{M} \cdot L\right)$$

F 為生產函數，其中 L 代表勞動投入， Q 代表地主擁有的土地， M 表示農場數目，而 $\frac{Q}{M}$ 即為農民所承租的土地大小。假設 r 為地租率，地主從一塊土地上所得的地租就是 $r \cdot F$ ，地主從其所擁有之土地得到之總地租為 $M \cdot r \cdot F$ 。另一方面，農民勞動的收入為 $(1 - r) \cdot F = W \cdot L$ ，此即表示總生產中扣除地主之地租收入後，便是農民所得，因此，這個問題變成在既定的農民勞動收入之下，地主如何求總地租之極大。若用數式表示，即為

$$\begin{aligned} \max. \quad & M \cdot r \cdot F \\ \text{s.t.} \quad & (1 - r) F = W \cdot L \end{aligned}$$

化為拉氏乘數 (Lagrangian Multiplier) 法：

$$\max \quad M \cdot r \cdot F - \lambda [(1 - r) F - W \cdot L]$$

解上式即得均衡的地租率 (r)、及土地使用量 (M)、勞動投入 (L) 等三個變數。

在這個理論下，固定地租與租佃兩種制度具有相同的效果，亦即若土地改革前每個地主都求地租之最大，則土地制度不必改革。這個乍看起來簡單的概念，却具有很重要的涵義：就是不要土地改革。不過他的理論也有缺點。他假定地主具有充分的情報，但這個假定頗有問題，因為事實上地主無法控制僱用工人的工作努力程

度；此外，他的理論只從地主的觀點來研究，亦即只注意土地的「供」，而沒有談到「求」（因為他認為地主在農村中地位特殊，具有很大的權力）。我們知道地租不能單從供（或求）的一方面來決定，這是很明顯的道理。其實，如果從「求」的方面出發，也可以求出農民在既定的地租給付下，使其生產收入為極大的均衡條件。但因時間關係，在此不加詳論。

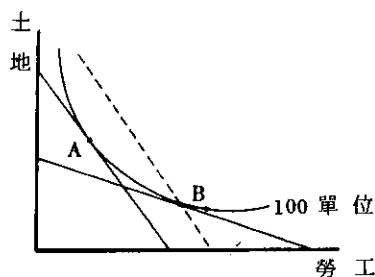
關於土地改革，還有第三個理論，有人說，土地改革可以增加農民努力的誘因，因為給農民自耕田後，農民一定努力增產，所以土地改革可以增加農民收入。這種說法當然有幾分根據，但我認為還不完全，因為依據這個說法，土地改革之後，就不該再有固定地租或租佃制度之存在。可是事實上，土地改革之後，農村中還是有許多分租的田，所以這種提高誘因的論點不太完全。另外也有人以維持政治安定為由贊成土地改革，學政治的人總是這麼說，很多開發中國家，如果不實行土地改革，就容易造成農民騷動……。這個理由我可以接受，但是若問如何進行土地改革，學政治的人回答，土地賣給農民便宜些、地租減低便可以了。我問，土地要便宜多少？若原來是一百元，則現在要賣給農民多少？九十九？九十八？五十？……這不是一個科學的方法，這種答案太過武斷（arbitrary），講不出一個確定的答案，所以我不認為這是土地改革的理由。因為在任何經濟組織之下，地租並不是稅，不能武斷地決定；地租是使用土地的報酬。經濟學家認為土地、勞動、資本三種生產因素，都應當有其市場價格，如果把地租和租稅混為一談，問題便混淆不清。即使在完全計劃的經濟體制下，土地之價格也會有其決定的法則，違反這些法則，勢將發生資源浪費的現象，對總生產有不利之影響。

三、供求兩面及土地市場之扭曲

總之，上述三種理論在分析上均有缺失，這是我對它們不甚滿意的原因。但如果我們想要追問土地改革的經濟理由，則不外乎農村中的土地分配有不公允的地方，非加以更正不可。例如從許多統計數字可以看出，土地價格確有不合理的現象，

這是因為一般發展中國家，土地所有權太過集中的緣故。最近聯合國曾對五十三個國家的土地集中情形加以研究，結果發現，南美洲的土地集中程度是全世界最高的，其次是中東。就遠東地區而言，土地集中的程度不太大，尤其是日本、韓國和中華民國，大概因為這三個地方不久前剛剛進行了土地改革的緣故。土地太集中有什麼壞處呢？為什麼要改良？除了分配上的理由外，是不是還對經濟效率有不良影響？我們來談談這個問題：

第一、如果土地集中在少數地主的手上，那麼他們就有獨占的力量，地租便會高於市場所決定的價格，因此使得三種生產因素的使用比例發生偏差，生產效率也就因而減低。這個道理可用等產量曲線來說明。如圖一所示，假定土地、勞工的價格都由市場決定的話，則最適的生產點為A，如果土地價格因為地主有獨占的力量



圖一

而變得較高，那麼要產出同樣 100 單位的最適生產點便為 B，其生產因素之投入便不同了。如果以市場價格來衡量，B 點的成本就較 A 點為高（如虛線所示）。換句話說，同量產出所需的成本，由於生產因素的比例（factor proportion）發生偏差而提高。這正明白的告訴我們，如果土地制度不改革，則生產成本會提高，或者換一個方式講，農業生產會減低。

第二個理由是因為如果土地不改革，則農民付出的地租太高，農地之使用減少，因而對於種植規模（scale operation）發生影響。

第三個理由是因為如果土地不改革就會降低農民的生產意願。本來地租之高低是取決於土地之肥沃與否，例如：土地可分為十六個等級，那麼同一等級之內的地租應

該相同。假使地主有獨占的力量，他還可以在同一等級內再設定不同的地租，使農民努力的意願受到影響。所以地主在各等級土地內差別取價的力量（power of discrimination）會產生一種降低農民生產意願的效果。

第四個理由是會改變作物的型態（crop pattern），因為隨著耕作面積大小不同，農民所種植的作物也不一樣，例如地太小，就得考慮種植風險性較小的作物；耕地若大些，就可以種植較多種類的作物。所以土地如果太集中，作物的型態亦有偏差。

四、土地市場扭曲之改善措施

綜合上述，我們只要從生產效率方面來講，就應該進行土地改革，換句話說，從經濟的觀點來看，由於地主擁有獨占力量，使得土地市場產生了扭曲的現象，所以我們大可不必藉助政治上的理由來支持土地改革，正如打蒼蠅不必拿出大砲一樣。土地改革的經濟目的就是為了除去地主在農村中的獨占力量，而其解決的方法可以從供給與需求兩方面來說明。

在供給方面，我們要分散土地的所有權；但這並不表示要把土地充公並重分配，因為這種措施會影響人們購買土地的意願。我們都知道，國家的政策要有長遠的目標，不能短視地以為，重新分配土地就可以解決問題。另外有人以為，限制每人擁有的土地數量，也能夠達成分散土地所有權的目的。我想這也不是適當的辦法，因為這個方式類似於國際貿易理論中所謂的配額（Quota），而一般的理論却認為關稅（tariff）比配額的方式來得好；同樣的道理，政府必要時應該採取累進稅的方式，使地主願意賣出土地來促進土地所有權的分散。

現在順便補充說明一下，我並不是主張政府完全干涉或者完全不干涉，在我看來，政府的目的是要建立健全的土地市場，它為了消除土地市場扭曲的現象，必須做很多事，譬如說在土地需求方面，政府可以提供貸款，使農民購買土地的願望得以達成；又如多建農村道路，改善運輸系統，並推廣農產品的銷售市場；還有提供

必要的情報 (information)——如新的品種，新的耕作方法等——使農民可以知道土地的真正價格。像這樣的工作，政府都應積極去做。

總之，政府應該盡量削減土地市場的獨占力量 (make land market “market competitive”)，我們知道傳統經濟學所談的自由競爭 (free competition)，包含了許多條件，而土地市場却不可能完全符合這些條件。因此只要消除市場上的獨占力量，便可達到如 Stigler 所稱的「市場競爭」 (market competition)。就供給而言，政府應該使土地的供給慢慢增加；就需求而言，則應給農民完全的情報以反映土地的真正價格，並促進土地交易的順利進行。我們知道，如果把地租看成土地投資的報酬，那麼土地買賣價格越合理，地租也就越合理。

五、土地改革與經濟問題

事實上，向來土地問題在經濟學中並不占有特殊的地位，過去的經濟學家認為，它是經濟學的旁枝而不是主流 (main stream)。其實，這樣的看法是一種偏見，土地問題跟勞動問題及資本問題一樣，應該都是經濟學家所探討的主要課題。例如有很多經濟學家反對工會，因為工會形成獨占的力量而扭曲了勞動市場。另外，如 Arnold Harberger 批評美國由於各行業稅率的不同，而使資本市場發生扭曲的現象。同樣的道理，土地市場的扭曲也值得詳加探究。我今天演講的目的，就是要把土地改革的問題帶回經濟學的領域，將過去已經建立的理論，應用到土地問題。我認為，土地改革應該是一般的經濟問題，前面所講的便是將以前有關土地改革的理由重新探討，綜合需求面與供給面的因素，而成一貫的理論，但願藉此機會使大家能夠瞭解到土地問題也是一種經濟問題，其餘尚有待在座的經濟學家共同探討，繼續研究。

