

牧区草场“三权分置”内涵、目标及改革重点

——基于《资本论》土地所有权理论

白雪秋,包云娜

(北京大学 马克思主义学院,北京 100871)



摘 要 牧区草场因其特殊性,实行“三权分置”不能完全照搬农地经验。基于《资本论》的土地所有权理论,运用从具体到抽象的分析方法,在分析我国牧区草场资源特性的基础上,探讨与之匹配的牧区草场“三权分置”制度安排形式,阐述我国牧区草场“三权分置”从法律权属关系上的草场产权权利分解到所有制基础上的产权关系、再到其特有的生产关系和交往关系的三个层级内涵,指出了其超越交换价值追求的多重目标导向,包括以草场要素市场化带动畜牧业现代化、实现牧区草场效益共创共享的持续性、保障牧民根本利益基础上的经济社会转型等,提出要以明晰集体所有权、牧民承包权、资本所有者经营权三权边界作为改革重点来提升牧区草场“三权分置”制度绩效的改革思路。

关键词 牧区草场;三权分置;土地所有权;改革重点;权利边界

中图分类号:F 091.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)01-0009-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.01.002

“三权分置”是我国深化农村土地制度改革的新举措,作为具有中国特色的制度设计,是在深刻总结中国农村经济社会发展实践经验基础上提出的,是新时代解决人地矛盾、实现农业现代化的重大制度创新。到目前为止,学界的研究大都集中在农地的“三权分置”上,而对于牧区草场“三权分置”的关注相对较少。事实上,牧区草场面积大,人地、畜地矛盾突出,是人口群体性贫困的聚居地,牧区草场实行“三权分置”是实现牧区牧业牧民现代化的必由之路。这既是实践问题,也是需要理论层面明确其内涵和目标的时代性重大课题。本文试图运用由具体到抽象的分析方法,从《资本论》的土地所有权理论视角,构建牧区草场资源特性、“三权分置”制度安排与制度绩效的分析框架,即在分析牧区草场资源特性的基础上,从三个层级内涵和多重目标来阐述相应的牧区草场“三权分置”制度安排,并结合现阶段改革实践中存在的问题,来论证提升草场“三权分置”制度绩效的改革重点在于三权边界的进一步明晰。

一、文献回顾与问题提出

“三权分置”政策提出后,全国各地纷纷展开探索,与此同时,理论界也给予了高度关注,围绕“三权”的内涵和关系、“三权分置”的性质和意义,展开了不同角度的研究。

关于“三权”的内涵,从经济上来看,“三权”就是指土地的所有权、承包权和经营权,是可以分属于不同经济主体的权属,其中集体所有权是农民集体的所有权,土地承包权是赋予集体成员的财产权,土地经营权是各类农业经营主体享有的耕作权^[1]。“三权分置”解决了土地流转中流入主体的资格限

收稿日期:2019-07-02

基金项目:国家社会科学基金委托项目“习近平新时代中国特色社会主义思想思想研究”(2018XZD08);国家社会科学基金青年项目

“‘三权分置’下青藏高原牧区草场经营权流转研究”(17CJY029)。

作者简介:白雪秋(1960-),女,教授,博士;研究方向:马克思主义政治经济学。

制,即流入主体与流出主体必须在同一集体的限制,是根据我国农村现实倒逼的理论创新^[2],也是符合经济发展客观规律的制度探索。从法律角度看,“三权”对应于经济力量的产生,其法律实现机制的核心则在于促进土地经营权等新型农地权利财产化,其实现路径要以既有的土地承包经营权法律制度为基础^[3],“三权分置”得到了政策文件的肯定,但政策上的“权利”并不是法律上的权利,法律上应依循自身的逻辑来传达承包地“三权”分置的思想,不宜简单套用政策术语,土地承包经营权应纯化为具有身份性质的财产权,土地经营权应定性为物权化的债权^[4]。“三权分置”中将经营权视为独立的民事权利也不符合法学基本原理,不符合他物权的生成逻辑^[5]。可见,关于三权的内涵,学界研究呈现出一定的争议,有经济性质与法律性质的表面上的矛盾,也有政策释义与理论释义的分野。

经济学界对于“三权分置”的现实意义总体上给予了较为一致的肯定,认为是中国特色产权制度的实践创新。有学者指出,“三权分置”改革核心是完善集体土地产权权能,“三权分置”使得土地产权关系更具体化、清晰化和规范化,是符合农业规模经营和农业现代化的土地产权制度^[6],实现了土地社会主义所有制与土地市场化改革的统一^[7],是依据现实发展需要应运而生的,有效地回应了附着于土地上的物质利益问题的现实诉求。但“三权分置”下的具体实践经验还需要被抽象和上升为规律性的理论,从而完善经济学产权理论的框架和内容。有学者基于西方经济学产权理论结合我国“三权分置”实践进行探讨,尝试在地权结构细分基础上构建分析框架^[8],以便从产权配置和产权公共域角度分析“三权分置”^[9],进而得出新的研究结论来丰富产权理论。然而,西方经济学的产权理论是建立在资本主义市场经济制度基础上的,其前提是生产要素和产品的自由流动,资本被视为一种没有任何制度性质的生产要素在自由的追逐利润,而依据马克思的经济学理论,资本在促进生产力发展的同时也变革着、扭曲着生产关系,反过来扼制生产力的发展,最终自掘坟墓。因而,要对我国“三权分置”实践进行理论探究和抽象分析,就离不开马克思主义唯物史观,就不能无视资本固有的逐利本性。

由于“三权分置”是面向实践的土地政策,学界对于政策落实中面临的问题和困难进行了较多分析和总结,也从不同角度提出“三权分置”的具体实践路径。问题和困难方面,提出了改革所面临的农业补贴政策失效、“土地财政”难以持续、农地出现“非农化”“非粮化”等风险^[10],指出了三权主体利益关系失衡的经济性障碍,经营权的权能实现受限的机制性障碍^[11]。具体实现路径方面,指出分置构成了结果上的两难约束、方式选择上的实质约束,提出农地股份合作社可以作为“三权分置”的重要实现途径^[12];也有文献指出现行法律框架下土地承包经营权的流转方式并非都是承包权和经营权分离的可选路径,只有抵押、入股、信托等是实现承包权和经营权分离的最佳选择^[13-14]。可见,经过“三权分置”在现实中一定时期的落实和探索,理论界也针对具体问题进行了具体的分析,而针对当前的问题和困难继续推进下一步改革的重点还需要深入本质层面进行学理分析。

综上所述,学者们试图对“三权分置”从制度、实践、理论等多方面进行探究,具有很大的启发性。然而还存在以下几个问题:一是“三权分置”尚存在内涵上的理论争议,虽然作为一项实践中的改革举措予以实施,但大都只具备政策释义,仍然没有总结出学界广泛认可的经济学内涵,需要进一步在理论层面给予诠释;二是已有的理论阐释多集中在运用西方经济学产权理论进行解释或者对产权理论进行拓展,而基于马克思土地所有权理论、运用唯物史观进行分析探讨的文献相对不多;三是已有文献大都基于对我国农地“三权分置”进行分析,以牧区草场作为研究对象的文献较少;四是当前“三权分置”政策已经在实践中进行了一定时期的初步探索,有必要在进行理论上的归纳总结的同时,找出改革继续推进的重点。本文正是出于对上述问题的思考和回应而展开的分析和论证。其理论逻辑是:牧区草场作为一种农地资源,在与一般农地资源存在共性的同时也有自身的资源特性;故而与它所匹配的“三权分置”制度安排形式在保持了“三权分置”政策初衷和根本导向的基础上有着自身显著的特点;这一制度安排的鲜明特点,从理论上来说在于其内涵的多层次性和目标的多维性,从政策设计上来说,在于比原来两权关系下的家庭承包的草场制度具有更高的制度绩效;然而实践过程中,由于现实条件的限制,会产生一些阻碍制度绩效达到预期的客观问题;因而需要在“分置”的各个实施阶

段针对其存在的问题,确立改革重点,推进“三权分置”在实践中落地,以有效提升“三权分置”改革的制度绩效。

二、我国牧区草场资源特性

与一般农地不同,我国牧区草场有其自身鲜明的资源特性,主要表现在以下几个方面:

生产的封闭性和文化的凝聚性。不同于农业耕地全国范围的延展性分布,我国牧区大都分布在地理位置偏远、自然条件恶劣的西部地区和部分中部地区,这种显著的地理特征,决定了牧区草场的生产封闭性和文化凝聚性。由于海拔高、气候严寒、降水量低、草场质量不一且分布不均,所以从事畜牧业生产的自然条件很差,牧民自身受教育程度偏低,长期贫困,人才和资金短缺,且牧民居住分散,交通、水电等基础设施匮乏,先进的理念、技术、资金、人才、经营管理知识都被屏蔽于牧区之外,畜牧产品买难卖难,流通不畅,生产要素整体固化导致生产封闭,这也使得牧区内部形成特殊社群,同时牧民多为具有宗教信仰的少数民族,语言与宗教的联结使得牧区呈现特殊的文化凝聚性,与外部非牧区形成生产生活信息的相对隔绝。

经营方式的历史传统性及高风险性。我国牧区畜牧业大都源于落后的部落式的游牧形态,生产以自给自足为目的,生产经营模式简单粗放,技术含量低,多为靠天养畜,且由于牧区的封闭性,这种历史性因素仍普遍留存,旧的经济结构模式尚存,导致畜牧业生产经营结构单一,在面临自然风险和市场风险时,牧民的抗险能力很弱。因此可以说,草场资源传统性经营方式导致了畜牧业生产经营的高风险性。

牧民与草场资源的间接关系导致管理的低效性。就耕地来说,农民与耕地的关系比较直接,农民获取经济效益来源于农产品产量和销售价格,而农产品的产量直接源于耕地质量,即遵循耕地-农产品-农民的关系链。因此,农民也更加重视耕地的投入和保护。而牧民与草场的关系则更为间接,牧民获取经济效益来源于畜牧产品产量和销售价格,而畜牧产品的产量源于牲畜的养殖数量和质量,牲畜的养殖数量和质量又源于牧草的数量和质量,而牧草源于草场,即遵循草场-牧草-牲畜-畜产品-牧民的关系链。因此,牧民对草场的投入、管理、建设和维护都不及农民,草场甚至被视为牧业生产函数之外的既定要素。正如有学者所述的:“牧民把注意力更多地放在如何公平地承包到优质牲畜上,对草地承包没有提出更高的要求……牧民将草场视为大自然的恩赐,而非一种需要先进的理念和制度进行经营管理的经济资源,对草场的利用和管理未进行严格的区分……缺少方法、不知道怎么实现草场退化恢复的问题”^[15]。

生态环境的脆弱性。畜牧业经营既是经济行为也是生态行为,具有很强的外部性。与农业耕地不同,草场是为饲养牲畜提供物质资料,直接且长期性多频次的供牲畜踩踏和啃食,生态也更为脆弱,牧民要发展牧业、增加收入,就要有更高的畜牧产品产量,而要实现畜牧产品的高产量,就需要在现有的社会平均的生产技术条件下增加牧草的供给,对草场造成巨大的生态压力,如果不改变这种恶性循环,就会对生态造成更加持续的危害。同时,草场是我国面积最大的生态性屏障,一旦草场退化、沙漠化,不仅对畜牧业的发展、牧区的经济社会和生态环境产生恶劣影响,而且由于其外部性,也会造成沙尘暴等全国范围的环境污染,影响我国社会整体的生产生活质量。

总之,我国牧区草场地理上的偏远性导致的生产封闭性和文化凝聚性、经营方式的传统性和生产结构的单一性造成的高风险性、牧民与草场资源关系的间接性导致草场管理的低效性、生态环境的脆弱性和畜牧业经营的外部性等特殊性,要求草场的“三权分置”不能照搬复制其他农地模式和经验,而应结合自身资源特性,进行相应的制度安排。

三、牧区草场“三权分置”制度安排:三层级内涵与多重目标

明确牧区草场“三权分置”内涵是实践的前提和起点,其目标则是改革的方向和终点,因此本文从

牧区草场“三权分置”的内涵和目标来分析其制度安排特征。

1. 牧区草场“三权分置”的内涵解构:三个层级

区别于以往文献的政策解读和西方产权分解的理论视角,本文试图从我国牧区草场的实际出发,从具体到抽象地将牧区草场“三权分置”的内涵进行三个层级由表及里的逐一分解。

第一层级:法律权属关系上的草场产权的权利分解。牧区草场“三权分置”是建立在原有的两权(所有权、承包经营权)分离基础之上的,即牧区草场的经营权从原有的承包经营权中分离出来,实现由草场所有权、承包经营权的两权分离转变为所有权、承包权和经营权的三权分离。这种“三权分置”的最直接含义就是权利的再分解,也是社会各界所广泛认可的概念。从权利分解的角度来看,“三权分置”体现的是一种法律权属关系,因此,厘清牧区草场的三个权利在法律上的实际权属对应,是“三权分置”的第一层级内涵。

第二层级:所有制基础上的草场产权关系。权利分解是牧区草场“三权分置”的表层含义,透过这一层级进一步分析,可以得知牧区草场“三权分置”的核心要义是草场所有制基础上的产权关系,正如马克思所说的:“用这些人使用或滥用一定量土地这样一种法律权力来说明问题,是什么问题也解决不了的。土地的这种使用,完全取决于不以他们的意志为转移的经济条件。”^[16]这就是说,经济基础决定上层建筑,“法律权力”是建立在“经济条件”上的。我国牧区草场“三权分置”就是在草场归集体所有的农村土地集体所有制基础上的产权关系改革,是与我国社会主义初级阶段的农村土地所有权形式相对应的。马克思曾深刻地指出:“土地所有权的前提是,一些人垄断一定量的土地,把它当作排斥其他一切人的、只服从自己私人意志的领域。”^[16]在我国社会主义初级阶段,牧区草场属于牧区农村集体所有,农村集体对本村范围内的草场进行垄断,服从本村全体牧民的意志,在这个根本前提下,实现了牧民承包经营权从所有权中分离、进而经营权再次从承包经营权中分离出来的产权关系。因此,所有制基础上的草场产权关系是“三权分置”的第二层级内涵。

第三层级:牧区草场特有的生产关系和交往关系。“三权分置”分的是“权”,而“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化的发展。”^[17]权利总是历史的、具体的,即由社会的经济基础所决定的,所以牧区草场“三权分置”本质内涵是草场所有权、承包权和经营权背后的人与人之间的生产关系和交往关系。如马克思所指出的,“考察现代的土地所有权形式所以是必要的,是因为我们要考察资本投入农业而产生的一定的生产关系和交往关系”^[16]。而我国牧区草场的资源特性使得拥有草场所有权的村集体,拥有草场承包权的牧民和拥有草场经营权的市场经营者之间的生产关系和交往关系呈现更为复杂的新的特点:一是由于其生产关系和交往关系的封闭性和牢固性,使得“第三权”即经营权的分离相对困难。如前所述,牧区草场独特的地理特征及其文化凝聚力,使得牧民之间、牧民与村集体之间的生产关系和交往关系更为封闭和牢固。在这种情况下,要将资本所有者这一市场经营主体引入,来建立三权关系从而突破原始的两权关系,就尤为困难。二是由于草场资源经营方式的历史传统性,易将草场经营主体中的“风险规避者”排除出市场。牧区草场较为原始的传统经营方式,造成了畜牧业抗风险的能力较弱。经营权的流转从而构建新的生产关系和交往关系代表着高风险的分散,“三权分置”改革在促使经营权流转至资本所有者的同时,也意味着畜牧业自身的高风险随之同时转移。这就促使进入草场流转关系的资本所有者,具有进入高风险领域的经济基础,或者拥有降低风险的机制,“风险规避”为特征的经济主体易被排除出市场。三是新的三权关系的建立需要将草场内化为生产函数中的生产要素,从而促进草场的有效管理和积极建设。以往由于牧民与草场资源的关系较为间接,因而牧民对草原的管理和建设并不重视。“三权分置”作为一项创新的改革举措,必须着眼于这一问题的解决。建立健全能使其经营主体与草场建立更为紧密的利益联结机制,以便激励经营者在利用草场进行畜牧业发展的同时更加注重对草场的管理和建设。四是在由两权关系向三权关系的转变过程中,必须加强对生态的保护。牧区草场“三权分置”不只是一个单纯的经济产权制度的变更,同时也是良好生态机制重新建立的新的尝试。因而,在实施三权关系改革中必须充分考量生态保护的至关重要性。总之,牧区草场“三权分置”不仅要打破坚固的旧的

生产关系与交往关系,还要建立更紧密的生产关系、更和谐的交往关系、更利于经营的风险分担关系和可持续发展的生态环境。

综上所述,从理论脉络来看,我国牧区草场“三权分置”的第一层级内涵和第二层级内涵从法律权属和所有制基础上的产权关系两方面展现的内容,也适用于其他农地“三权分置”内涵的界定,这两层内涵,是全国农村土地“三权分置”制度的政策初衷和根本导向。但草场“三权分置”的第三层级内涵从前两个层级中逐步剥离和抽象出来,呈现了牧区草场不同于其他农地的特殊性,这也是我国实行牧区草场“三权分置”改革首先要明晰的一个立足点。

2. 牧区草场“三权分置”的多重目标:对交换价值追求的超越

马克思在分析资本主义土地所有权时,指出土地经营者唯一的目标是对交换价值的追求。而我国牧区草场的公有制属性及其资源特性,使得草场“三权分置”具有超越交换价值的多重目标。

目标之一:改革撬动,以草场要素市场化来带动畜牧业现代化。这是牧区草场“三权分置”的主要目标,核心是利用资本追求交换价值的本性以推动牧区生产力解放和发展。资本的引入有助于打破牧区生产的封闭性,资本不仅采取了资金形式,且引入了资金背后的理念、人才、知识和技术,资本的逐利性促使资本所有者不断追求牧区生产的利润最大化,为此而加强技术创新、畅通流通渠道,实现牧区对外连通;资本所有者有降低经营成本、增加产品附加值的激励,为此而建立新的生产组织机制,实行现代化的经营模式,引进现代企业管理制度,延长畜牧业产业链,这在客观上可以改变牧区传统的单一生产经营结构,提高草场的利用效率和草场作为生产要素的贡献率,实现经济资源的优化配置,带动畜牧业产业现代化;市场化的、高效率的经济主体承担牧区畜牧业的生产经营,可以提供牧区草场规模经营的条件,比牧民更具抵御自然风险和市场风险的能力。

目标之二:发展引领,实现牧区草场效益共创共享的持续性。进行草场改革是前期目标,而发展是最终目标,使政策能够长期有效的落实下去,才意味着改革的最终完成。牧区草场特有的封闭性、高风险性和生态脆弱性使得它比其他农地资源更需要“三权分置”改革的长期持续性。一方面,在资本引入初期就要以牧区的持续发展为目标,在实现资本追求自身价值增殖目标的同时,要明确“三权分置”的最终目标是借助资本力量实现更大范围的牧区畜牧业现代化发展,因此,要注重牧区生产条件的改善、信息的畅通、产业链的形成、草场生态的保护、整体生产经营能力的提升,以防仅以产值和收入为目标所产生的资本带来的短期虚假繁荣状况。另一方面,形成合理的收入分配机制和配套政策制度,使牧区草场在现代化的市场经营中增加的收益能够在三大主体之间合理分配,既能充分发挥资本的积极性,即保证资本投入在草场中获取的利润不低于其他投入其他部门获取的利润,同时牧民的收益能够随着改革的不断深入而逐步增加,村集体的功能得到有效的发挥,从而实现三权有序配合、良性循环,以推动牧区草场长期的可持续的发展,促进各主体共创共享畜牧业的现代化成果。

目标之三:稳定为本,保障牧民根本利益基础上的经济社会转型。在资本主义市场经济中,由于生产资料的私人占有,资本不受任何限制的自由流动,资本的集中与积聚均被认可,资本所能达到的垄断程度基本不受约制,这也是经济危机周期频发的重要原因。我国“三权分置”在利用资本促进生产力发展的同时,还要抑制其消极作用。资本是手段而不是目的,尤其我国牧区与外界断档脱节,长期以草场为生活保障和生存依托,既有群体贫困性,又有文化凝聚性和历史传统性,经济问题、社会问题、文化问题交织,错综复杂。因此,草场改革不能以资本为大,应因地制宜的实施具体制度和改革措施,尊重地方特色的基础上循序渐进的改革,保障牧民在发展中的基本利益,协调好资本所有者与牧民、村集体的生产关系和社会关系,在社会稳定的根本前提下,促进牧区经济社会转型。要注重对资本的管控,对资本所有者的市场行为进行约束,建立资本经营者与草场之间的直接利益机制,将草场的投入、管理、建设和维护纳入资本循环系统,在日常监督的同时定期进行环境评估,稳固牧民的生存根基。

四、提升牧区草场“三权分置”制度绩效:以三权边界明晰化为改革重点

牧区草场实行“三权分置”制度,相比两权关系下的草场制度,在政策设计上具有理论上和宏观层面的整体性制度绩效。它重构了经济主体利益关系,有利于发挥资本作用,形成新的激励与约束机制,带动信息、技术、资金、人才等一切现代生产要素向牧区流入;有利于激活草场要素功能,打破封闭的牧业生产,建立现代化多元的生产经营模式,使之具备草场管理、维护和抵御自然风险与市场风险的能力;有利于实现小牧户与大市场的有效衔接,最终实现现代化大牧业生产经营和牧区整体脱贫致富。

然而,“三权分置”是个方向性的政策,并未给出具体的改革路径和改革步骤,在实践中,由于现实条件的限制,制度绩效往往难以达到预期。因而需要在各个实施阶段明确其关键问题所在,确立推进改革的重点,并进一步细化政策的落实步骤,以保证其不违背“三权分置”内涵、不偏离“三权分置”目标,在改革实践中有效提升“三权分置”的制度绩效。

调研发现,自 2014 年中央一号文件提出“三权分置”政策构想以来,我国牧区“三权分置”改革进入了以政策承接为特点的启动阶段。各牧区政府以宣传草场“三权分置”政策为起点,逐步放开草场经营权,实行经营权流转试点工作并随后全面推行。前期的实践已初见成效,改革激发了牧区各村的草场流转和畜牧业生产经营的活力,以至牧区新型经营主体数量不断增加,村集体向社会寻求合作机会、引入社会资本的积极性有较大提高。但同时也存在一些亟需解决的新问题,应该说,改革进入了攻坚克难的新阶段。由于“三权分置”制度安排下生产关系与社会关系复杂多元,所有权、承包权、经营权三权边界模糊成为各主体利益冲突增大、阻碍制度绩效提升和改革目标实现的关键问题。因而,深化改革必须以明晰三权边界作为现阶段改革重点。

1. 明晰承包权与经营权边界,减缓牧民与资本所有者之间的利益冲突

承包权与经营权权能边界不清,往往导致其主体行为越位,使得经营权难以从承包权中分离出来或者经营权对承包权的侵害,进而难以实现“三权分置”改革与稳定两个目标。

“三权分置”制度下,资本所有者的出现和草场流转自愿,使得牧区呈现三种生产关系:I. 自负盈亏的家庭经营小生产下的简单生产关系;II. 草场流转后社会资本独立生产经营下的新型生产关系;III. 牧民将草场流转给社会资本且受雇于社会资本时的复杂生产关系。生产关系的多元化使得牧民与资本所有者的关系复杂,不仅存在上述第 II 种生产关系下的契约关系、利益分配关系、草场维护关系,还存在第 III 种生产关系下的雇佣关系。承包权与经营权的边界不清会导致这些复杂关系下的两主体利益冲突。

承包权与经营权边界不清导致利益分配不合理。草场流转给资本所有者后,在第 II 种和第 III 种生产关系下存在两种不同的利益分配:不存在雇佣关系时的利益分配与存在雇佣关系时的利益分配。相比于第 I 种生产关系下牧民自身投入生产资料和劳动而获取实物收益和货币收益的利益分配,这两种新的利益分配更加复杂。第 II 种生产关系下,受雇于社会资本的牧业工人进行直接生产、职业经理人(也可能有社会资本直接承担经营管理、提供技术等脑力劳动)参与生产,所有提供简单劳动和复杂劳动的牧业劳动者创造了全部的剩余价值,这些剩余价值在交换得以实现以后转化为三个部分:转化为利润由社会资本所有者占有、转化为地租由牧民占有,资本所有者和牧民不从事生产经营活动,但是资本所有者凭借对草场的经营权获得利润,牧民凭借对草场的承包权获得地租,牧业工人获取劳动力价值的补偿。经营权与承包权边界不清,使得剩余价值归资本所有者所有与归牧民所有的比例不明确,且二者此消彼长,通常地租过低且固定,矛盾冲突凸显。在第 III 种生产关系下,牧民受雇于社会资本,作为牧业工人从事畜牧业生产。此时剩余价值由牧民和其他牧业工人创造,转化为资本所有者的利润、牧民的地租。牧民所获得的地租有了正当性,不是凭借承包权而获得的对他人劳动的占有,而是对自己所创造的价值的合理占有,而且为资本所有者创造了价值。牧民参与了直接

生产,除租金之外,工资如何分配、政府补贴向谁供给,又成为新的矛盾。尤其随着畜产品附加值不断增大,利益分配如何设定愈加成为影响草场流转持续性和牧区稳定性的关键因素。

经营权与承包权权能的不对等也造成契约问题。契约问题已成为产生矛盾的现实问题之一,订立契约的双方具有不同的利益诉求,但承包权与经营权权能不对等,牧民由于普遍受教育程度较低,且因长期的封闭生产、单一的传统经营,使其缺乏市场敏锐性,与资本所有者之间存在明显的信息不对称,从而在流转前的契约订立时,就已经存在资本所有者利用信息优势订制有利于自身利益的契约的道德风险,牧民则缺乏维护自身利益来完善契约的能力,一些牧民在不平等的契约关系中权利丧失、利益受损。而更为常见的情况是,牧民作为理性人知晓潜在的道德风险,便会出现牧民不愿转出草场且最多只进行短期流转的逆向选择问题。然而,过短的流转周期很难吸引资本对牧区草场进行固定资本投资和规模化经营,并且规模化经营的条件是一个社会资本所有者需要与多个牧户形成契约关系。正是上述这些原因不仅加剧了草场流转的困难,而且使得已经引入的资本也倾向追求短期利益,从而阻碍了“三权分置”改革和发展目标的实现。

因此,明晰承包权与经营权边界,约束两权主体行为,促进两权权能对等,以减缓牧民与资本所有者之间的利益冲突,势在必行。

2.明晰所有权与经营权边界,减缓村集体与资本所有者之间的利益冲突

“三权分置”后,村集体与资本之间建立了更为直接的生产与社会关系。我国牧区社会资本作用方式与资本主义资本作用方式不同,需要通过明晰经营权与所有权边界,对资本作用方式予以合理管控。否则,要么资本因过度逐利而损害公共利益;要么资本撬动牧区发展的动能不足。

资本主义社会中资本向农业的流入,是资本为了攫取更高利润而产生的自由流动的必然结果。依据马克思的土地所有权理论,资本主义生产方式在统治其他部门后,开始统治农业,“资本主义生产方式已经支配农业这样一个假定,包含着这样的意思:资本主义生产方式已经统治生产的和资产阶级社会的一切部门,因此它的下列条件,如资本的自由竞争、资本由一个生产部门向另一个生产部门转移的可能性、同等水平的平均利润等等,都已经完全成熟”^[16]。我国牧区草场“三权分置”是政策引导下的经营权流转和资本限制性引入。资本并非能随意进入一切部门,资本还是被作为社会主义初级阶段拉动经济增长的一种手段而存在的。由于资本的逐利性和导致两极分化的消极作用,因此是被限制使用的,尤其不能动摇公有制的主导地位。牧区草场作为农村集体土地的一部分,是重要的生产资料,公有的性质必须保证,“三权分置”坚持了草场所有权为集体所有的根本原则,在此前提下,才允许资本的作用充分发挥,允许资本的部门间转移和流动。

我国牧区草场的“三权分置”这种土地产权形式的前提是村集体垄断草场,而引入的资本是服从私人意志的,以追求剩余价值增殖为目的。村集体的草场所有权,与资本所有者的经营权之间的矛盾需要更清晰的权利边界划分,诸如二者分别包含哪些权能;交叉性的问题如何划分权能;村集体凭借草场的公有性质如何来限制资本;草场经营权归资本,那么村集体如何发挥其经济管理职能和其他公共服务职能等。

两权边界不清导致了两种不利的结果,一种是资本过度逐利使得资本不受限地作用于牧区,资本私有制性质使其采取一切手段来追求利润的不断增加,而对村集体的公共利益产生侵害,因为二者的经济目标不同,使得相互的利益冲突也较为突出,尤其在资本引入后文化冲突、草场保护冲突、公共服务冲突凸显;另一种是资本引入过于保守,甚至社会资本在牧区受到很大程度的排斥,并让资本所有者承担过多诸如扶贫、基础设施建设、牧区公益服务等公共职能。由于牧区自然条件薄弱、生产要素匮乏、生产经营的高风险性,对资本所有者造成比较大的投资压力,如果生产经营前期将过多的公共职能转移给资本,会导致其赢利困难,难以发挥撬动牧区经济发展的能力,甚至不愿进入或退出牧区的生产经营。

3.明晰所有权与承包权边界,减缓村集体与牧民之间的利益冲突

自负盈亏的家庭经营小生产下的生产关系中,村集体与牧民利益相对一致。家庭经营小生产的

生产关系特点是:生产规模小,牧民投资水平低,对草场依赖程度高,抵御自然灾害的能力差,生产过程粗放;交换形式简单,产品作为社会资本的原料而在生产资料市场被低价购买,无法独立应对市场价格波动的风险;牧民获取的分配收入水平低,贫困程度大,依靠国家扶持来维持生存;收入基本全部用于消费,很少进行储蓄和投资。这种生产关系下的社会交往关系主要由村集体与牧民、牧民之间、牧民与市场之间的关系构成。村集体与牧民是自上而下的管理与监督、组织与被组织的关系,由群体内生而出,村集体具有草场所有权,牧民具有承包经营权,生产目标相对一致,交往关系紧密,尤其生产经营的引导、补贴优惠等各项资金的分配、基础设施的建设、对抗自然风险和市场风险等方面大都由村集体带领牧民协同完成,加之村集体的代理人与牧民之间以家族亲缘关系和民族宗教文化为纽带,具有强烈的文化认同感和自我辨识度。这种情况下经济关系在很大程度上受社会关系影响,利益冲突不大。

草场流转后的两种新型生产关系下,打破了过去相对简单的利益关系,牧民对村集体的信任度降低,并且牧民与资本所有者之间的利益冲突易转嫁给村集体。一方面,三权主体作为三个独立的经济主体,相互间形成新的利益博弈关系,牧民与村集体代理人之间是委托代理关系,但是村集体代理人在市场经济下,也有出于个人利益最大化的目的而与资本所有者合谋的可能。另一方面,牧民与资本所有者利益关系复杂,更易发生牧民租金过低、优惠补贴的获取、工资的获取、生存风险、草场保护、契约纠纷等系列问题,牧民自身难以解决,通常会求助于村集体,处理不当则会产生这种矛盾的转嫁。因此,村集体与牧民利益关系的改变亟需所有权和承包权的边界明晰化,否则或者所有权过度干涉承包权,过度引导牧民草场流转,损害牧民利益,甚至与资本所有者合谋来干涉承包权主体的决策和行为;或者所有权虚置,村集体放任牧民各种形式的草场流转行为,对草场监督不到位,最终出现牧民与资本所有者收入差距过大、草场资源受到破坏等后果。任何一种结果都不利于牧区持续性发展目标和保障牧民利益目标的实现。因此,明确经营权分离后的村集体对牧民牧区牧业还承担哪些经济职能,进而明确完整的所有权权能内容,以探寻所有权与承包权之间的合理边界,对于两权主体充分发挥自身权能,实现“三权分置”目标尤为重要。

总而言之,“三权分置”改革的当前阶段,三种生产关系形式同时存在,且将依次动态推进,生产关系与社会关系的多元复杂化亟需三权边界明晰化,各权利主体各司其职,协同共进。边界不明晰使得畜牧业发展实践中,内部交易成本较高、经营风险较大,从而导致“三权分置”制度绩效难以达到政策预期。以明晰三权权利边界为改革重点,既能对资本所有者产生转入草场经营权的激励、也能规范资本发挥作用的方式,构建各行为主体间的良性互动机制,提高生产经营效率和牧区经济社会发展效率,从而促进“三权分置”改革的彻底性和有效性,真正契合改革目标。

五、结 语

与我国牧区草场资源特性相匹配的草场“三权分置”制度安排,在保持了农地“三权分置”政策初衷和根本导向的基础上有着自己的特点,牧区草场“三权分置”内涵丰富,目标多重。首先是内涵丰富。其第一层级法律权属关系上的产权权利分解是最普遍意义上的概念,也是宏观层面的范畴;其第二层级所有制基础上的产权关系是基于唯物史观的分析方法而得出的政治经济学含义,与西方经济学存在本质区别,它强调产权关系的所有制基础,牧区草场归集体所有与西方经济学中的土地私有是根本对立的;其第三层级生产关系和交换关系是本质的经济范畴,是与马克思主义政治经济学相统一的准确定位,从这一层面得出的牧区草场“三权分置”内涵也是区别于其他农地资源的特点所在,是其理论立足点。其次是目标多重。以草场要素市场化来带动畜牧业现代化这一目标以驾驭资本逻辑、激发资本促进牧区生产力提高为作用机制,以草场改革为特征;实现牧区草场效益共创共享的持续性这一目标强调源于草场资源的特殊性,兼顾与平衡三大主体的利益,以长期发展为特征;保障牧民根本利益基础上的经济社会转型这一目标针对牧区特点,更加注重资本负面作用导致利益冲突时对牧

民利益的维护,以牧区稳定为特征。牧区草场“三权分置”的制度安排始终以这三重目标为导向。然而,现实条件的限制使得实践上的操作与政策上的设计以及理论上的预期总是存在差距,具体地说,牧区草场“三权分置”制度安排虽比两权关系下家庭承包经营的草场制度更具理论上和宏观层面的整体性制度绩效,但当前改革阶段,生产关系与社会关系复杂多元,三权权利边界不清晰造成了各主体间的利益冲突增大。深化牧区草场“三权分置”改革,应以明晰集体所有权、牧民承包权、资本所有者经营权权利边界为改革重点有序推进,妥善处理各经济主体间的权能划分,以提升改革制度绩效,实现预期的改革目标。

参 考 文 献

[1] 刘守英,高圣平,王瑞民.农地三权分置下的土地权利体系重构[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2017,54(5):134-145.

[2] 韦鸿,王琦玮.农村集体土地“三权分置”的内涵、利益分割及其思考[J].农村经济,2016(3):39-43.

[3] 蔡立东,姜楠.农地三权分置的法实现[J].中国社会科学,2017(5):102-122,207.

[4] 高圣平.农地三权分置视野下土地承包权的重构[J].法学家,2017(5):1-12,175.

[5] 单平基.“三权分置”理论反思与土地承包经营权困境的解决路径[J].法学,2016(9):54-66.

[6] 顾钰民,汪艳.“三权分置”:中国特色社会主义农村集体土地产权模式的创新[J].学习与实践,2017(10):41-48.

[7] 熊金武.农村土地三权分置改革的理论逻辑与历史逻辑[J].求索,2018(4):82-87.

[8] 李宁,张然,仇童伟,等.农地产权变迁中的结构细分与“三权分置”改革[J].经济学家,2017(1):62-69.

[9] 吴一恒,徐砾,马贤磊.农地“三权分置”制度实施潜在风险与完善措施——基于产权配置与产权公共域视角[J].中国农村经济,2018(8):46-63.

[10] 韩振华.完善农地“三权分置”制度——一个基于“国家土地调节权”的新视角[J].政治经济学评论,2018,9(5):144-169.

[11] 陈金涛,刘文君.农村土地“三权分置”的制度设计与实现路径探析[J].求实,2016(1):81-89.

[12] 李宁,陈利根,孙佑海.现代农业发展背景下如何使农地“三权分置”更有效——基于产权结构细分的约束及其组织治理的研究[J].农业经济问题,2016,37(7):11-26,110.

[13] 潘俊.农村土地承包权和经营权分离的实现路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(4):98-105,134-135.

[14] 陈柏峰,孙明扬.资本下乡规模经营中的农民土地权益保障[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019,37(3):42-50.

[15] 周圣坤.草场资源:牧民视角的利用和管理——对内蒙一纯牧区嘎查(村)的个案研究[J].农业经济,2008(7):42-45.

[16] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第7卷[M].北京:人民出版社,2009:693-695.

[17] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:435.

(责任编辑:陈万红)