

草原产权明晰是否能够促进草原流转?

巴雅斯呼楞

中央民族大学, 北京

收稿日期: 2022年2月17日; 录用日期: 2022年4月18日; 发布日期: 2022年4月25日

摘要

草原是我国国土的主体和陆地生态系统的主体, 是农牧民赖以生存的基本生产资料和畜牧业发展的重要物质基础。21世纪以来, 为适应我国经济发展水平和社会结构的重大转变, 中央高度重视农村土地承包经营权确权并做出了一系列的重大部署, 但是由于草原的自然属性、利用方式与农村土地不同, 牧区与农区的社会经济发展状况也有差异, 承包经营制度在农区与牧区所发挥的功能以及所要解决的社会问题大不相同。本文从农民土地意识始综述学术界对于草原产权明晰与草原流转之间关系的不同看法。

关键词

产权明晰, 草原产权制度, 草原生态保护

Whether Clear Grassland Property Rights Can Promote Grassland Circulation?

Bayasihuleng

Minzu University of China, Beijing

Received: Feb. 17th, 2022; accepted: Apr. 18th, 2022; published: Apr. 25th, 2022

Abstract

Grassland is the main body of our country's land and the main body of the terrestrial ecosystem. It is the basic means of production on which farmers and herdsmen depend for their survival and an important material basis for the development of animal husbandry. Since the 21st century, in order to adapt to the major changes in my country's economic development level and social structure, the central government has attached great importance to the confirmation of the right to contracted management of rural land and has made a series of major arrangements. However, due to the natural attributes and utilization methods of grasslands and rural land, the social and economic development of pastoral areas and agricultural areas are also different. The functions of the

contracted management system in agricultural areas and pastoral areas and the social problems to be solved are quite different. This article summarizes the different views of the academic circles on the relationship between the clarity of grassland property rights and grassland circulation from the beginning of farmers' land consciousness.

Keywords

Clear Property Rights, Grassland Property Rights System, Grassland Ecological Protection

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国草原按区域可分为北方干旱半干旱草原地区、西部高原地带草原及南方草原。在《中国农业资源报告》显示干旱半干旱草原地区占全国土地面积 32%、占全国草地面积 78%。为了保障农牧民的利益及草原资源的可持续发展我国政府一直在草原制度制定与创新方面不断地摸索。因此上世纪 80 年代中期,在全国农地家庭联产承包制在一定程度上取得了成功的背景下,内蒙古等一些草原地区借鉴我国农村地区的承包制度也实行了草原集体使用、农民分户承包经营的草原承包制。到 21 世纪,随着我国经济社会发展,新的发展要求不断被提出,在原有的承包制难以为新发展给出满意的答复的情况下,中央高度重视农地草地等关乎百姓生计的资源制度的完善并出台一系列的政策法规去完善不合时宜的政策来维护农牧民的权益。草原在家庭联产承包制基础下推进三权分置的工作随之出台,并在 2015 年农业部下发的通知中明确提到作为三权分置前提的草原确权承包登记工作的实行要求。中央政府于 2015 年提出的草原确权,希望将草原商品化,实现草原的经济功能。然而,在草原承包制的功能需要进一步讨论的情况下,草原确权制度功能在哪里呢?如何以项目建设为支撑推进草原保护与建设,改善草原生态环境,建立起与国民经济和社会可持续发展相适应的草原良性生态系统,促进生态效益、经济效益、社会效益的协调统一,确实是一项意义重大而待解决的难题。

2. 农民土地意识的研究

从一个比较宽泛的逻辑视角来讲,有关本文的应涉及到到产权、制度、及制度应有的效应分析源于农民土地意识,因此在综述相关文献的时候从农民土地意识开始。20 世纪 90 年代中期以来,国内外经济学界日益重视中国农民土地意识方面的研究。陈胜祥[1]指出:“新一轮农地制度创新的成功和社会福利效率的改进必须以充分尊重农民的土地意愿为前提。”关于农民土地意识的研究文献多为定量的实证研究,大多以单篇论文或调查报告的形式发表在《中国农村经济》上,少量发表在《农业经济问题》、《中国农村观察》、《农村经济》和《中国农学通报》等农村农业经济类期刊上。目前有关农民土地意识的内容主要集中在农民土地产权意识、经营规模意愿、调整与流转意愿、征用意识等相互联系而又相对独立的几个方面。在土地所有权的认知与意愿方面钱忠好[2]在对江苏三省的研究中发现认为土地归国家和集体的占绝大多数,少量农民觉得土地归自己所有;对承包期限的意识与认知方面,大多数农户赞同予以农民土地的永久使用权[3]。此外多数农民认为拥有土地继承权;没有抵押权但支持以抵押权贷款;没有抛荒权但可以放弃承包经营权;对是否可以转让、转包、出租的权利认知不一致;农民更关心是否直接影响他们的权利[4]。随着经济社会的发展,土地细碎化日益阻碍了农业适度规模经营,经济学界就

此展开了一系列的实证研究来考察农民的土地调整意愿、流转意愿及规模化经营意愿等心理方面的内容。徐旭等人的研究表明,农户普遍缺乏对“增人不增地、减人不减地”政策的认同,反映了广大农户对土地保障功能的偏好。土地流转意识方面,农户土地流转行为多局限于组内[5],农民更愿意将土地转包给亲近的人[6],农民对土地使用权的流转对象选择有“亲族化”倾向[7]。以何种方式管理自然资源学者们持有不同的观点。自哈丁的“公地悲剧”问世以来,引起了人们对自然资源产权的深思。该理论认为在没有产权缺乏外部引导的情况下,人们以“搭便车”的方式利用自然资源,最终“公众的自由将毁灭一切”。根据这种观点,对自然资源管理方式之一是推行国有化即国家负责自然资源的监管,以避免“公地悲剧”。经典产权学派也认为在资源价值较低和排他性较高时,土地或处于开放或公有产权状态,但随着资源稀缺,开放或是共有的产权会导致资源的过度利用,这就需要将自然资源私有化管理以避免悲剧。我国北方草原的实证研究结果也表明,以小组共有的形式对资源进行管理是有效的,不会产生“公地悲剧”。新制度经济学关于农村组织的研究过程经历了以下几个阶段。科斯在1937年发表的《企业的性质》一文中首次提出了交易成本的概念,1969年张五常在其《分成租佃理论》中率先将科斯的交易成本运用到农地产权的研究中去。这一方法强调了在经济中签订合同的成本在形成制度安排中的重要作用,强调了市场交易作为交易成本的结果而发中国从20世纪80年代中期开始引入新制度经济学,出现了一批在此领域有所建树的经济学家和学者,进入90年代后逐渐形成了中国自己的特色,在中国农村组织的研究上产生了众多的文章,涉及农地产权、农村产业组织(包括乡镇企业)、农村合作组织、农业技术选择与农村制度变迁甚至村级自治等广泛的研究领域,其中以关于农地产权和农村制度变迁的研究成果最为丰富,同时其他的一些研究涉及了当时世界的最前沿主题(如农村组织的信息不对称和激励问题,公共选择问题等)。

3. 产权制度与草原流转的不同看法

有关产权的讨论始于现代经济学,国外学者对产权做了大量研究,如哈丁的公地悲剧、哈耶克的分立产权、科斯的产权理论等[8],这些理论都在明晰产权这个问题上达成共识。本文中的“产权”更为狭义,指国家政策、成文法规以及政府部门背后蕴含的“制度安排”[9]。我国有近4亿公顷草原,占国土面积的41.7%。草原是我国国土的主体和陆地生态系统的主体,是农牧民赖以生存的基本生产资料和畜牧业发展的重要物质基础。国家对于草原牧区管理的思路很明确:打破原有的吃大锅饭式的草原利用方式,改变原有草原利用的“草原无主、放牧无界、牧民无权、侵占无妨、”的破坏式发展模式,调动牧民保护草场的积极性,避免“公地的悲剧”的发生[10]。因此20世纪80年代中期,内蒙古等一些地区在牲畜承包的基础上实行了草原集体使用、农民分户承包经营的草原承包制。牧民通过设立围栏等屏障来划定自己的承包范围,明确自己对承包草地的使用权,将自己的牲畜限定在预定的范围之内,同时防止别人的牲畜闯入自家草原争夺资源。但是大量设围栏导致了另一种共地悲剧即“围栏效应”,在草原面临流转或规模化经营的时候就意味着改变原有的产权结构或拆除围栏,而这将会带来巨大的交易成本与资源浪费问题。因此草原产权制度与草原流动之间的关系是学界一直探讨的问题。目前学界对草原产权明晰与草原流动之间关系的研究主要持两种观点。

1) 产权明晰促进草原流转

产权在经济有效率增长和可持续发展中起着关键作用,产权明晰能够促进草原流转;而另一部分学者认为不明晰的产权却在一定程度上起到了润滑剂的作用。草原承包制是借鉴农地成功改革的实践经验而来,其理论根源来自产权学派¹。该学派认为清晰而安全的产权能更好地促进使用者参与到改善土地、

¹产权学派或产权经济学是现代西方经济学的一个新分支。虽然这一学派的历史可追溯到30年代约翰·康芒斯和罗纳德·科斯等人对经济活动中所有权的研究,但真正使这一学派初具理论体系是在1960年科斯《社会成本问题》的发表并引起激烈争论之后。

种植作物、从事商业活动等诸如此类的私人交易中。农地改革成功后全国实行的家庭联产承包责任制极大地激励了中国农民的生产积极性,但是其内含的土地均分与家庭经营制度的基调,决定了中国分散化,小规模农业经济的格局。20世纪80年代中期以后农业生产出现了徘徊的局面,导致了人们对家庭承包责任制的质疑,特别是近20年里越来越多的人认为家庭联产承包责任制虽然给予了每个农民公平的拥有承包土地的权力,但只是给了农民一个残缺的地权。由此,进一步深化农地制度改革被再次提上议事日程。Bezabih [11]、Holden 等研究了埃塞俄比亚的土地确权对土地市场参与率的影响,发现土地确权提高了土地租赁市场的参与率,尤其是女性户主的家庭更愿意租出土地。国内部分学者也认为农地产权的稳定性和完整性影响着土地流转的交易成本从而对农地租赁市场起着重要的作用。这是因为农地确权不仅增加流转面积[12],而且有助于保障农户的权益并且激励劳动力外出就业[13],通过促进劳动力转移提高了工资收入水平[14],对农户的土地转出意愿有显著的正向影响²。因此可以通过土地确权登记颁证,有助于促进土地流转,进而实现农地规模经营。

2) 产权明晰与草原流转的争论

政策制定者和学者普遍认为,草原承包制能够明确承包人的权、责、利,调动承包人保护和建设自家草原的积极性,从而达到保护草原生态和提高草原生产力的目的。但草原问题不是细碎化上³,而是与林地、耕地等资源相互交织在一起,权属不明、一证管多证的问题。首先草原土地产权制度的三不对称(牧区土地集体所有权与土地国家所有权不对称、地上草原集体所有权与地上森林资源国家所有权的不对称、其他利益主体与牧区集体所有权产权的不对称)使农牧民利益损失从而阻碍土地制度建设[15]。其次人口的增加大大超出草地承载能力,需要建立草牧场经营的有效的退出机制,而通过草原确权使草牧场使用权流转或买断,可以为草牧场经营的退出机制提供一个重要的通路[16]因此通过草原确权承包以明确草原权属(包括草原所有权和承包经营权)是草地流转的基础和前提[17]。但是中国过去30年土地和房地产产业研究表明,中国的大量资本积累是在没有明确财产权的情况下发生的,中国政府在农地产权制度上,采取了“有意的制度模糊”⁴。这种模糊是土地权属相关法律条款的不确定性造成的,而正是这种不确定性充当了润滑剂,才使得土地产权顺利运行。“有意的制度模糊”概念一出引发了学界大量关于土地的讨论。家庭经营条件下农民得到的土地经营权,依然是通过国家强制的制度安排而没有经过市场途径获得的。这就使得现行的农村土地制度仍然存在广泛的公共领域及其产权被模糊化的可能[18]。政府有意将农地产权模糊化,同时农民也认可与默许这种模糊的农地产权。不明晰的产权不一定出现问题,产权不明晰也能成功的进入市场改革[19]。产权清晰的目的是为了将负外部性内化为个人成本,但其前提是主体能将成本与收益清晰计量,这个计算不仅是当下的,而且是在可预见未来的。该数量关系的成立,需要对各类资源的相关性有个全面的分析(如采水过度导致草场退化),需要对其未来的价格走势有个全面的判断[20]。这需要高度的预见性,信息的充分流动性——这本身就是与认识论相违背的。罗必良[21]用中国30个省份的面板数据对农地确权的政策效应进行评估发现农地确权对于土地流转、农业劳动力非农转移和农业分工深化并未产生积极的促进作用,未能有效推进中国农地规模经营与服务规模经营的改善。土地确权颁证本身固然重要,但具体的确权方式应该有意识地出台农地确权颁证的配套性政策[22]。内蒙古草原由东向西呈带状分布,分别有草甸草原区、典型草原区、荒漠化草原区及沙地草原区,因此牧民自发性草地经营权流转方式也随之大不同[23]。在内蒙古锡林郭勒盟牧户调查中发现草原确权后尽管78.52%

² 本文研究视角: 农牧民的政策认知及内生需求的视角, 即确权制度是否促进了农牧民流转的意愿和生计需求的变化。

³ 1984-1986年, 内蒙古地区第1次出现草原退化。1990年重新共同利用草原, 草原沙化现象得到控制。1996-1997年在30年承包期激励下, 开垦草原和出租草原现象泛滥, 草原第2次出现沙化。因此本文认为草原资源的经营方式不同于农地, 因此细碎化更多是滥牧导致的“公地悲剧”问题。

⁴ 巴泽尔(Y. Brazel, 1989)最先注意到了产权界定的技术限制并扩展到了“公共领域”(public domain)这一概念: 由于交易费用或技术以及其他方面的限制, 使得物品的部分有价值的属性无法得到充分界定从而形成所谓的“公共领域”(public domain)。

的牧户有草原流转意愿,但实际参与流转的牧户只有 52.35%,说明了牧户草原流转意愿与行为存在不一致性。针对草原确权对草场流转的研究主要在肯定流转促进草场资源有效配置的作用基础上,从宏观上关注其影响因素、价格以及市场机制存在的问题[24],稳定的市场经济环境可以促进农地流转的形[25],而内蒙古农村牧区土地流转市场及其服务体系建设尚未健全[26]。

4. 结论

党的十九大报告指出了当前发展不平衡不充分突出的问题,在经历如此深刻复杂的变化时,人类命运共同体理念深入人心。人类命运共同体理念内涵丰富、博大精深,为新时代草原管理提供了强大思想武器和指导方针。草原是命运共同体中的一分子,在生态中的作用和地位及其重要。现阶段,对中国农户家庭而言,土地正在由农业生产功能、社会保障功能向财产转变。农村土地成为获取农业收入的保障,但同时也成为农民获取工资性收入的阻碍,土地对农民家庭总收入的影响会随着环境变化而转化于“阻碍”和“保障”之间。产权经济学指出,在组成产权的各项权利当中,转让权起着更为关键的作用。在新的经济环境下,产权主体对土地的可交易性提出了更为迫切的需求,希望通过顺畅的流转交易来实现土地的财产价值。然而,现有制度安排对土地产权施加了较多限制,阻碍了农村土地流转。农业部数据显示,截止 2014 年 6 月,全国农村土地流转面积 3.8 亿亩,仅占全国耕地面积的 28.8%。遗憾的是以上研究并未从牧区、半农半牧区的特征和需求出发,对流转市场形成的可行性这个基本问题进行反思。产权明晰或者不明晰只是一种形式,人们应该将过分集中在对制度形式的焦点转移到思考制度本身发挥的功能方面。通过草原确权使草原流转作为一种市场手段,去解决草场承包带的破碎化经营问题,解决草原生态和牧民生计困境,对草原管理的发展方向有重要的参考意义。

参考文献

- [1] 陈胜祥. 分化与变迁: 转型期农民土地意识研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2010: 54.
- [2] 钱忠好. 农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境: 理论与政策分析[J]. 管理世界, 2002(6): 35-45+154-155.
- [3] 龚启圣, 刘守英. 农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应[J]. 中国农村观察, 1998(2): 20-27.
- [4] 徐旭, 蒋文华, 应风其. 农地产权: 农民的认知与意愿——对浙江农户的调查[J]. 中国农村经济, 2002(12): 36-43.
- [5] 张照新. 中国农村土地流转市场发展及其方式[J]. 中国农村经济, 2002(2): 19-24+32.
- [6] 焦玉良. 鲁中传统农业区农户土地流转意愿的实证分析[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2005(1): 82-86.
- [7] 舒田, 钟涨宝, 青平. 农民土地流转心理实证分析[J]. 科技进步与对策, 2006, 23(6): 92-94.
- [8] Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science*, **162**, 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- [9] 何·皮特. 谁是中国土地的拥有者[M]. 北京: 社科文献出版社, 2014.
- [10] 盖志毅. 制度视域下的草原生态环境保护[M]. 沈阳: 辽宁民族出版社, 2008.
- [11] O'Hara, P.A. (2009) The Principle of Circular and Cumulative Causation: Myrdal, Kaldor and Contemporary Heterodox Political Economy. In: Berger, S., Ed., *The Foundations of Non-Equilibrium Economics*, Routledge, London, 91-105.
- [12] 程令国, 张晔, 刘志彪. 农地确权促进了中国农村土地的流转吗? [J]. 管理世界, 2016(1): 88-98.
- [13] 许庆, 刘进, 钱有飞. 劳动力流动、农地确权与农地流转[J]. 农业技术经济, 2017(5): 4-16.
- [14] 宁静, 殷浩栋, 汪三贵. 土地确权是否具有益贫性?——基于贫困地区调查数据的实证分析[J]. 农业经济问题, 2018(9): 118-127.
- [15] 盖志毅, 马军. 论我国牧区土地产权的三个不对称[J]. 农村经济, 2009(3): 23-27.
- [16] 敖仁其. 草原产权制度变迁与创新[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2003, 24(4): 116-120.
- [17] 张美艳, 张立中. 锡林郭勒盟草原流转驱动因素的实证研究[J]. 干旱区资源与环境, 2017, 31(3): 57-63.
- [18] 罗必良. 公共领域、模糊产权与政府的产权模糊化倾向[J]. 改革, 2005(7): 105-113.

- [19] 黄砾, 谭荣. 中国农地产权是有意的制度模糊吗? [J]. 中国农村观察, 2014(6): 2-13.
- [20] 茆巍. 产权的自负与规制: 从玛曲草原承包看林权改革[J]. 中国软科学, 2012(9): 1-11.
- [21] 罗必良, 张露. 中国农地确权: 一个可能被过高预期的政策[J]. 中国经济, 2020(5): 17-31.
- [22] 郑沃林. 土地产权稳定能促进农户绿色生产行为吗?——以广东省确权颁证与农户采纳测土配方施肥技术为例证[J]. 城乡经济, 2020, 30(3): 51-61.
- [23] 张引弟, 孟慧君, 塔娜. 牧区草地承包经营权流转及其对牧民生计的影响——以内蒙古草原牧区为例[J]. 草业科学, 2010, 27(5): 130-135.
- [24] 姚洋. 内蒙古草牧场承包经营权内部流转市场的问题研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古农业大学, 2009.
- [25] Terry, V.D. (2003) Scenarios of Central European Land Fragmentation. *Land Use Policy*, **20**, 109-115.
- [26] 文明, 塔娜. 内蒙古农村牧区土地流转问题研究[J]. 内蒙古社会科学, 2015, 36(2): 176-180.