

东亚改革中的 土地和 贫困问题

Martin Ravallion 和 Dominique van de Walle

来自越南 土地改革的 经验教训

在与贫困做斗争方面，中国和越南都获得了巨大的成功，而有证据表明，农村的经济增长为这种成功做出了重大贡献。根据各个国家自己对贫穷的定义，采用不随时间的推移而变化的实际贫困线来衡量，中国的贫困率从1981年的高于50%下降到1991年的20%左右，而2005年已经降为5%。在1993—2004年，越南的贫困率也从60%下降到20%。

对任何的发展中的农村经济而言，土地是最重要的非劳动力资产。因此，在制度上决定如何使用土地，是与贫困

做斗争的核心。中国和越南都实行过重大的土地改革计划。本文考察了这些重大土地改革计划在与贫困做斗争所取得的持续进展中所发挥的作用，并探讨它给予未来发展的启示。

我们也考察了中国能从越南所走的不同的土地改革道路中学到什么，以及其他国家能从这两个成功者身上学到什么。主要经验教训包括：在有利于穷人发展进程的早期阶段农业部门所具有的重要性，市场化改革在减少绝对贫困中的潜在作用，以及化解改革进行过程中日益增加的不平等的压力的必要性。



从集体化农业的转轨

在20世纪80年代和90年代，中国和越南对有关农用地管理的法律法规实行了实质性的重大改革。在这之前，这两个国家的农业都是集体经营的，但他们都意识到了这种体制存在问题。

虽然集体化农业能够确保降低每个公社内部的不平等现象，但这是以牺牲效率和过高的农产品价格为代价的，因为大兵团作战的工作方式和大锅饭的分配方式使大家并没有努力工作的动力。集体合作社解散，土地分产到户，各户保证上缴给国家一定份额，剩余的可以自行出售和消费，这种体制无疑提供了更好的激励机制，而这两个国家的农业产出也因此大幅上涨。

在迈出如此重要的一步之后，两个国家农业部门的市场化改革被提上了日程，不过越南在这方面走得更远些。中国至今仍未采取越南这种激进的和有争议的方式，而是逐步建立土地使用权的合法市场。

改革是如何起效的？

中国和越南的改革进程并不仅仅关注于效率的提高。由于很大一部分的人口被剥夺了经济机会，土地改革所带来的较大的不平等结果短期内会引起广泛的抵制，并可能使反贫困斗争的未来进程出轨。受最初耕地改革失败的影响，今后其他领域的改革前景也会陷入困境。

然而，在改革进程上，决策者面对着更大的潜在威胁。在许多发展中国家，中央政府严重依赖于分权化地实行改革政策。这引起了对地方精英会为了自身的目的而接管改革进程的顾虑——中央政府并没有特别重视他们的利益。这种顾虑有道理吗？我们的研究集中在越南土地改革上，将其与对中国改革进程的观测结果相比较。最初，我们研究了越南是如何通过分配土地使用权来打破集体所有制的。各户分配到的实际上是整个国家农用地的使用权，这些土地是该国3/4的直接依赖于农业的劳动力赖以生存的。

我们使用了家庭消费行为和地方党政干部行为两种计量经济模型，根据明确反事实的分配，通过去集体化进程来评估土地的行政分配状况。这些分配方式中，有一种是反事实的，即土地在各社区内部的分配是公平的，另外一种分配的结果可能会导致总消费最大化，在我们的假设之下，这可能是竞争性市场配置的结果。该模型通过建立消费和土地占有（以及其他解释性变量）之间的联系，来模拟这些非现实性假设，Ravallion和van de Walle (2008)对这种方法进行了

更为详尽的描述。

“我们的结论是：政府当局保护最贫困群体和减少总体不平等的努力，是以牺牲总消费为代价的。”

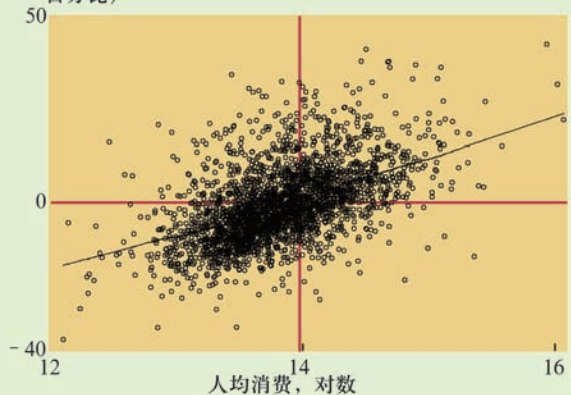
我们的发现与某些评论家描绘的并不一致，这些评论家描绘的景象是，由于地方行政干部操纵土地分配过程，依仗权势而导致了一个不公正的土地分配结果。然而，观测到的分配状况与竞争性私有化条件下由市场出清价格的预期分配情况显著不同。依据消费有效地分配土地，应该给教育更高的权重，而给家庭规模、劳动力、少数群体和男性为户主的家庭更少的权重。改革以有利于男性为户主的家庭的方式，以效率为代价，加强了原本就存在的性别不平等。但没有证据表明土地分配过分青睐那些官方或半官方的工作人员。

越南的土地使用权私有化改革，与通过自由市场进行的充分有效的配置相比，获得了更为平等的结果。有效率的的市场分配总是有赢家和输家同时存在，但收益往往有利于穷人。这能从图1中看出，该图通过与市场配置土地相对比，试图估算出样本农户的初次消费损失。左下象限显示出穷人获得了更大的净收益（负损失）。

我们的结论是：政府当局保护最贫困群体和减少

图1
有利于穷人的改革

与市场性分配相比，越南的土地使用权私有化改革使穷人受益。
(相对于按效率分配，实际土地分配方式带来的损失，百分比)



资料来源：Ravallion和van de Walle (2008)。
注：竖线是越南农村的贫困线。

总体不平等的努力，是以牺牲总消费为代价的。解决方法就是不断地在公平—效率之间进行权衡，这意味着两个目标都应予以重视。我们的观测（较为随机）和其他的证据表明，这一切应该也符合中国的去集体化过程。

改革中的赢家和输家

中国的农户不能卖掉土地，用得来的钱为一项新的非农业企业融资，或是到城市工作。土地不是一项可上市的资产，是分配得来的，一定时候还可以由当地政府重新分配，村委会有时也参与其中。有关这种制度可能带来的效率损失曾经引起长期的顾虑；值得注意的是，农业好手能否得到足够的土地，失去（有限制的）土地使用权的威胁是否会阻止农户对土地的投资，并暗中激励他们寻求非农工作或创办非农企业。

为了回应这种顾虑，中国政府最近试图阻止土地的重新分配。在农户之间广泛实行的土地出租安排尽管朋友或家庭间的一种典型的非正式（口头）协议，但在替代土地使用权交易的合法市场方面，确实有助于使土地分配更有效率。

越南采取了和中国不同的道路。该国1993年实行的新土地法试图推动土地使用权的自由贸易。但仍有很多值得商榷的地方。一些评论家认为，这项改革向有效配置的方向迈进了一步，但却是以公平为代价的。展望重新出现的阶级分化——农村的无产阶级再次出现——使得大家对越南努力开放土地市场是否明智议论纷纷。中国也有同样的顾虑，这被认为是造成土地法市场化改革拖延的主要因素。

依某些人士的长期观点来看，即使是处于平等的起点上，市场机制仍会造成大量的不平等。然而，有助于确保在去市场化的时候公平分配土地的同样的某些特征——包括较高和较平均的人力资本——也可能在缓和由新兴市场经济而带来的任何不平等方面发挥作用。其他的政策改革，包括为经济的多样化与增长创造了新机遇的更开放的对外政策，明显地是与土地分配制度改革成果密切相关的。

对越南的研究给了我们什么启示？有迹象表明，法律改革为土地使用权交易提供了市场之后，土地以能够削弱最初无效率的政府分配的方式得到了重新分配。随着时间的推移，那些最初拥有较少（或较多）年度性耕作的低效耕地的农户趋向于逐步增加（或减少）他们持有的土地数量。但这种调整的速度并不快；总体看来，在5年的时间内实际分配和按效率分配之间最初存在的缺口只有1/3得到消弥。某些地区政

府仍会进行干预。但市场机制似乎确实开始发挥作用了。

相对于其他农户，市场对某些类型的农户能够更迅速地发挥作用。总之，转轨过程使最初几乎没有土地的农户获益。市场调整的速度也受地理位置和人口结构波动的影响，并且新的市场化进程青睐那些长期扎根于该社区、受到良好教育的、拥有更多其他类别（非年度性）耕地的农户。

引入土地交易所获得的效率是否是以牺牲穷人利益为代价？人们能看到许多丧失土地的事例，这没什么好惊奇的。毫无疑问，许多农户会从将他们有限的财富用于其他方面而产生的新机会上获益，包括从用于耐用消费品和住房的支出中获益。但这种改革中仍然存在着输家。会给以下这些人造成福利损失：原来没有土地的人、改革后工资下降的人以及一旦他们在土地分配上的角色地位有所改变，合作带来的其他福利就会减少的农户。

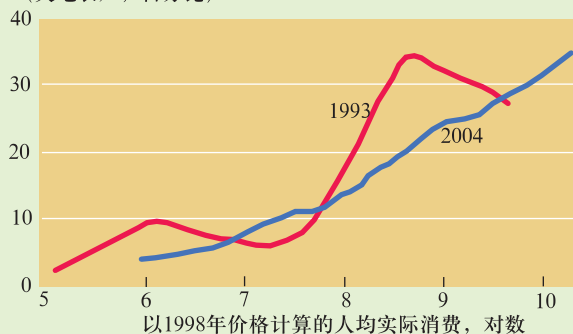
我们对越南的调查数据进行了分析——在土地使用权中引入市场机制的法律改革10年之后——许多穷人的失地率确有上升趋势。同样地，最初的穷人也正是最快实现城市化的人。即便如此，把越南非贫困的农村地区视为一个整体，后改革时期失地率仍有上升趋势，这可以由图2看出，该图根据1993年和2004年的居民人均消费标绘出平均失地率。失地率与生活水平呈同步上升趋势。在1993—2004年间，最穷和最富裕人群的失地率都下降了，而中间阶层的失地率略有上升。实证分析表明，总体上看不是目前的穷人，而是小康水平的人卖(买)地后获得了新机会和土地权利。正规信贷的获得渠道总体上已经有所改善（取代了非

图2

从农业中走出来

最穷的人最不可能失去土地，但中间（密集）阶层的失地率有所上升。

（失地农户，百分比）



资料来源：Ravallion和van de Walle (2008)。

正规信贷），在较富裕的家庭中，这种情形更为明显。对同样的贫困户而言，无土地者不太可能从正规渠道，包括有针对性的扶贫计划获得信贷。

我们很少发现这样的迹象，即上升的失地率会削弱农民从越南去集体化改革中相对公平地获得的土地使用权中得到的利益。即使是在南方的湄公河三角洲——那里有阶级分化的迹象——失地人口的贫困率仍在下降，尽管与有地人口相比下降的比率要低一些。不过，我们并没有发现这种格局在越南其他地方出现的迹象；事实上，作为一项规律，失地人群的贫困减少率类似于（甚至高于）有地人口的。

就整体而言，上升的农村失地率似乎在越南消除贫困的进程中起了积极作用，这是由于农户拥有了新的机遇，尤其是在劳动力市场上。这并不意味着任何鼓励丧失土地的政策都会减少贫困；这可以让农民有机会出售他们的土地从而获得更多的机会，但另一方面，这也是迫使农民离开其土地的行为。政策应侧重于使土地市场更好的为农民服务，并辅之以提供更多非农机会的努力，尤其是对失去土地的农村人口而言，他们为非农企业投资项目的信贷渠道相对较少。

有什么经验教训？

在本文的开篇，我们注意到越南和中国土地改革的相同和不同之处。理解耕地改革政策的不同要考虑到历史和环境因素。例如，与越南相比，中国在农业集体化方面的观念更为根深蒂固，并在替代农民家庭经济方面取得了重大成就。这也是造就越南更快转变的独一无二的原因。

当意识到这两个国家的不同点，而正是这些不同点对两个国家的政策选择产生了重大影响时，中国就不应该忽视其邻居越南的经验教训。越南更激进地引入土地市场并没有造成那些偏爱于中国土地分配管理模式的人们所描述的可怕后果。从一个相对平等的土地分配开始，自由交换并没有以危机和农村人口的贫困收场，尽管同所有重大的改革一样总是有赢家和输家同时存在。越南的经验也提醒我们，效率不是一夜之间能够获得的，需要许多年的时间才能实现。但收益是可以预期的，包括穷人所获得的收益。

其他国家也应该从中吸取教训。由于许多发展中国家在农产品价格大幅上涨之后努力提高农业产出，它们需要密切关注改革，这能够保证个体农民对市场信号做出反应。改革的方式应该因国而异，但是那些施行了与越南在去集体化方面取得成功的相似的政策的国家是能够从越南经验中获益的。

在土地政策改革中采取了不同于中国和越南的具

体做法的其他国家可以从中得到更多的经验教训。中国和越南的经验再次证明了，只要因地制宜，包括对改革进程和结果中的公平问题加以关注，改革就能起效。他们的经验也证实了，只要给穷人足够的机会，他们也会对市场信号做出反应。拥有强大国家机构制度（包括地方层面）以及在减少贫困上领导能力的重要性，也被中国和越南的经验证实了。

“以农业为主的穷国不能够不切实际地幻想跨越越南和中国在改革初期阶段为促进农业和农村发展而积极采取的主要步骤。”

这些都是普遍的经验教训。我们也应该指出更为具体的经验教训，即在改革进程的早期阶段，两个国家都将农业和农村发展放在优先地位所起的作用。社会最贫困的群体很快从中受益，这也为以后改革的成功打下了坚实的基础。把这些部门置于高度优先的地位，也有助于削弱日益增加的不平等压力（尽管越南在避免日益增加的不平等方面比中国更为成功）。然而许多低收入发展中国家，主要是农业国认为它们通过发展现代的、资本相对密集的制造部门，就能使其经济发展出现飞跃。它们在很大程度上忽略了本国的农业部门。这种道路产生了令人失望的结果，特别是在那些人力资源的发展一开始就高度不平等的国家；事实上，这甚至会通过金融手段（特别是对农业部门的高税赋）和价格扭曲增加贫困，而这些措施和手段又是必须采取的。

以农业为主的穷国不能够不切实际地幻想跨越越南和中国在改革初期阶段为促进农业和农村发展而积极采取的主要步骤。对当今许多想要效仿越南和中国在消除绝对贫穷上的成功经验的低收入国家而言，这是一则重要的信息。

Martin Ravallion, 世界银行研究部主任；Dominique van de Walle, 世界银行减贫和经济管理网性别小组的首席经济学家。

参考文献：

Ravallion, Martin, and Dominique van de Walle, 2008, Land in Transition: Reform and Poverty in Rural Vietnam (Palgrave Macmillan and World Bank).

Ravallion, Martin, 2008, “Are There Lessons for Africa from China's Success Against Poverty?” Policy Research Working Paper 4463 (Washington: World Bank).