

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-67

2008年9月18日

關於尼泊爾“科學土改”與發展的調查思考

中國人民大學 溫鐵軍教授
香港嶺南大學 劉健芝博士¹

2008年4月尼泊爾完成了歷史性的議會選舉，選舉結果完全符合廣大底層群眾急於改變現狀的意願——尼泊爾共產黨（毛派）以第一大黨勝出；同年5月28日，立憲議會正式成立，國王被迫放棄權力搬出王宮，240年的王朝終結；世界上即將誕生一個具有

¹ 根據國家 985 項目“中國農村發展實驗創新基地”和國家社科基金重大項目“完善社會管理與維護社會穩定機制研究——農村對抗性衝突及其化解機制研究”（07&ZD048）中本課題組承擔的研究內容，我們需要對發展中國家的農村對抗性衝突做出案例研究。本報告即是在完成了墨西哥土著農民起義、印度北方農村土地革命、埃及農村地主奪回土地引發衝突等多個案例調查之後的新近的一次實地調查成果。原稿是香港嶺南大學劉健芝教授以英文起草的呈尼泊爾兩個左翼政黨的調研報告，中國人民大學李晨婕博士翻譯為中文，再由溫鐵軍和劉健芝按照中文習慣充實內容反復修改定稿。

無以言表的民族主義傾向的民主共和國。

鑒於 2008 年 7 月份“毛派”和“聯合馬列”這兩個互不相讓的“共產黨”應該聯合才能組成的新政府既可能娩出也可能難產，遂決定在這個歷史性的時刻前往尼泊爾農村做調查研究。²

一、尼泊爾的基本情況

除了少數南部平原地區印度族裔的分離主義派別的領袖之外，尼政治黨派中無論左右翼的政治家，一般都具有比較明確的維護主權獨立的地緣戰略意識；也許這與印度個別官員公開宣稱要把尼泊爾變成第二個不丹，並且印度被懷疑與操控南部富庶的平原地區的分離主義運動有關。會見過的尼泊爾政治家開口不過三句，就會提到尼在中國對付日益嚴峻的藏獨形勢方面已經起到了的緩衝作用；³ 無外乎是據此希望中國重視其在地緣戰略上對中國的重要性。誠然，如果尼泊爾也演變為被某個世界的或地區的霸權勢力控制的國家，則中國西藏的政治形勢確實會嚴峻起來，這是唇亡齒寒的簡單道理。

總體而言，印度對尼泊爾的政治經濟形勢有著重大影響，例如，拉納家族的獨裁政權是以英印政府為後臺的；1950 年尼泊爾大會黨領導的反對拉納政權的運動是由已獨立的印度支持的；1990 年、2005 年、2006 年的政治變革也是受到印度的主要政治勢力影響的；甚至包括毛派的鬥爭在內的不同的社會運動也是以印度作為庇護所的。印度的影響力不僅體現在政治方面，由於它在

² 2008 年 7 月 11~25 日，我們在尼泊爾東中西三個不同地區的五個農村做了土改調查。參與調查的是中國人民大學溫鐵軍、香港嶺南大學劉健芝、北京大學戴錦華、北京志願者李颯。

³ 尼泊爾境內有很多西藏流亡者組織和難民營，到處可見藏獨宣傳品和各種達賴的著作；但官方對藏獨衝擊中國駐尼使館和單位的處理較嚴。

尼泊爾的外國總投資中佔有 36~40% 的份額，因而在金融和貿易方面佔據主導地位。歷史地看，印度不僅在確定尼泊爾的社會經濟和政治議程方面發揮著關鍵性的作用，而且在決定從社會底層發起的各種運動的成敗方面也具有舉足輕重的影響。⁴ 當然，這也是印、美兩國大使和其他外國力量介入尼內部政治的原因。

其實，任何外國人只要稍微有些經濟地理常識，知道殖民主義歷史上尼泊爾曾經多次與英國東印公司控制的印度發生領土糾紛、被迫割讓過三分之一的國土，至今仍長期開放對印邊界自由通行等情況，就都會理解這個夾在中、印兩大國之間、工商業經濟上已經基本被印度控制的陸鎖山地國家的感覺。⁵

尼泊爾背倚喜馬拉雅山脈，南臨恒河平原，境內四大河盆六千多條大小河流；據說有 8300 萬千瓦可開發的水電資源；由於地勢北高南低，呈陡然下降的三級臺階分佈，所以中部地帶具備較好的水電資源開發條件。近年來中國水電工程總公司已經參與開發，但最優資源早已被印度捷足先登。

尼全國總人口 2700 萬，農民佔總人口 90%、農村勞動力佔 80% 以上，農業佔 GDP 的 40%。由於耕地佔全國土地的 21%，只有 300 萬公頃，主要集中在與印度接壤的南部狹長的平原地帶，

⁴ 摘自尼泊爾“尼泊爾鄉村建設中心”(RRN)負責人阿爾瓊·卡基博士(Arjun Karki)的論文〈尼泊爾的政治經濟形勢和社會運動的興起〉(此文將收錄在 2008 年底人民文學出版社出版的《抵抗的全球化》一書中)，和阿爾瓊·卡基博士與大衛·賽登博士合編的著作《尼泊爾的人民戰爭：左派的視角》(Arjun Karki and David Seddon: *The People's War in Nepal: Left Perspectives*, Delhi: Adroit, 2003)。

⁵ 由於尼泊爾石油公司已欠印度石油公司 60 億盧比，2007 年曾經被印方中斷石油供應(《中國駐尼泊爾大使館形勢報告》2007 年 5 月)。我們下鄉的時候，各地到處可見車輛排大隊等候加油，由於石油緊缺持續，各地油站即使偶爾來了油，也得限量供應。據當地《喜馬拉雅時報》2008 年 7 月 25 日報道，汽油供應只夠一半的需求，液化石油氣在 7 月 18 日之前的 14 天，完全沒有進口，全國需求是每天 500 公噸，但恢復進口後，印度石油公司只提供每天 100 公噸。

不僅農業資源相對短缺，而且灌溉設施落後，雨季水熱集中而旱季大多農閒，在土地、人力、農畜以及原始設備上的投資幾乎佔到全部投資的 99%，而在現代生產資料上的投資僅佔 1%；致使土地產出率相對低下，稻作農業區人均耕地面積約為中國的兩倍，但水稻的平均單產約為中國的二分之一。因此，作為農業國的尼泊爾卻是個糧食淨進口國。

最為不堪的是農村基本制度之陳腐：佔農村人口不到 10% 的地主在不提供種子肥料農具等任何生產條件的前提下，普遍實行的是比舊中國租佃剝削嚴重得多的“對半租”；且佃戶還要為地主付出無償勞役甚至性服務；在有些落後地區，印度教特有的“種姓制度”和家奴制（佃戶子女從小在地主家勞作、無工錢只管飯）也很普遍。⁶ 據調查，全國無地農戶超過 120 萬、佔總戶數三分之一以上（我們調查的五個村中，無地農戶最少 10%，最多高達 70%）；⁷ 在擁有土地的人中，貧苦農民佔 65%，但他們擁有的土地僅佔土地總量的 10%。在南部特萊（Terai）平原，很多大地主擁有超過十公頃的土地，這個地區一半以上的土地為他們所控制。⁸

這種當代中國人幾乎難以想像的地主剝削壓迫農民的基本制度，是激進學生運動出身的尼共毛派領袖普拉昌德（Prachanda）1996 年拖了兩條破槍下鄉發動農民革命、以“耕者有其田”為土地革命的動員口號，並在短短 12 年間就形成了三個解放軍正規師外加三萬地方民兵的根本原因。⁹ 由此，普拉昌德在毛派黨內軍內

⁶ 我們在中南部的山間平原的一個農村做調查時，對一個七歲就在地主家幹活的“家奴”進行訪談瞭解到，他被尼共毛派發動參加了土地革命，後來成了本村農會的領頭人之一，在奪取地主土地、打擊地主反攻倒算的鬥爭中最堅決。

⁷ 據 2001 年的人口普查，尼泊爾全國 423.5 萬戶有 330 萬是農戶，其中 120 萬是無地農戶。

⁸ 摘自阿爾瓊·卡基博士的論文〈尼泊爾的政治經濟形勢和社會運動的興起〉。

⁹ 尼共毛派 2006 年的年底改變武裝鬥爭戰略，與七個議會的合法政治黨派形成“1+7”的爭取民主聯盟，成為促使國王交出權力的主要政治力量。

具有崇高地位，並且在意識形態上提出統一全黨思想的“四個偉大”——馬、列、毛和“普拉昌德道路”（Prachanda Path）。

由於尼泊爾兩個共產黨——尼共毛派（CPN—Maoism）和尼共聯合馬列（CPN—UML）在2008年議會選舉中合計佔有的議席超過56%，¹⁰且兩個派別的意識形態分歧除了毛派推崇“普拉昌德道路”之外沒有本質差異，何況右翼的大會黨所代表的相對弱小幼稚的資產階級在這場民族民主革命中確實也提不出新的思想和綱領，¹¹遂形成了左翼組閣的可能性。¹²並且，如果左翼成功組閣，勢必大力推進這個在亞洲和世界排名都很靠後的貧困的農民國家的土地改革。

二、對尼泊爾發展問題的分析 and 建議

自2008年7月13日起，我們先後會見了尼共毛派總書記普拉昌德、分管意識形態的二把手巴特拉伊（Baburam Bhattarai）和解放軍副總司令阿南特（Ananta，即Barsha Man Pun）、尼共聯合馬列接替大選失利後辭職的尼泊爾而擔任總書記的卡納爾（J. N.

¹⁰ 尼泊爾議會議席總數601個，分地區直選、比例代表和政府內閣推薦三個類別，各佔議席240、335和26席。減去在兩個類別同時當選的兩名候選人之後，在前兩個類別中，毛派在2008年4月選舉分別獲得118和100個議席，合共218席（佔總數38.2%），聯合馬列合共得到103個議席（18.1%）；右翼的大會黨得到109個議席（19.1%），四個馬德西政黨（或明或暗主張南部平原地區分離主義）得到81個議席；其他是小黨派，幾個小共產黨合共有十多個議席。

¹¹ 我們在與尼泊爾右翼政治領袖的座談中感到，這個山地小國的民族資產階級和地主階級的政治組織，似乎類於1920年代舊民主主義革命中的中國民族資產階級：政治幼稚、行為軟弱，自以為是地缺乏起碼的地緣政治思考和國家發展的戰略思維。

¹² 這種可能性很快就在2008年7月19日和22日的總統選舉中被破壞：兩個黨派爭相與政治上對立的右翼結盟以遏制對方的候選人，結果是兩敗俱傷；右翼的大會黨和南部馬德西黨的候選人獲得了總統、副總統職位。

Khanal)、該黨議會黨團負責人普德爾(Bishnu Poudel)和工會運動、婦女運動等方面的負責人,以及右翼的大會黨主要成員現任財長馬哈特(Ram Sharan Mahat);在西南部平原的分離主義運動較活躍的尼印邊界地區尼帕貢芝(Nepalgonj)和毛派活躍的德昂(Dang),還會見了地方毛派負責人、NGO組織、“馬德西”族裔的社區領袖、地主、佃農、無地農民等;也和1994年尼共聯合馬列執政時期領導土地改革委員會的主席巴達爾(K. P. Badal)詳談。¹³

通過調查及與各界的廣泛討論,對尼泊爾的經濟及社會情況有了一些瞭解。¹⁴據此,提出對於尼泊爾政局持續穩定發展的初步觀察和粗淺建議。

1、以土地改革為核心的國家經濟自主賦權的政策體系

首先提出的,是一個至今沒有被亞洲人自己認真討論過的觀點,也可以算是一個理論假說:南亞的土改至今沒有成功的模式,儘管從來被認為是科學的、合法的;而東亞的土改卻沒有失敗的案例,無論東亞國家和地區在意識形態上宣佈為何種主義,或在政治上奉行何種制度。

如今,曾經堅持農民武裝革命奪取地主土地的尼泊爾毛派已經與議會各黨派妥協,正式要求已經佔據地主土地的貧困農民退回土地,¹⁵等待新政府組成草擬新憲法之後再搞“科學土改”。那麼,

¹³ 馬德西是對居住在尼南部平原地區的印度裔民衆的統稱,不少人同時持有印度和尼泊爾的公民護照。這個地區原屬尼,曾經在1816年被強行劃給英屬印度,後又在英國殖民者統治時期因尼協助英平定了印境內1857年的反叛而再劃給尼。因此,主要是殖民主義時期遺留的歷史問題導致了這個地區的分離主義運動活躍。同時,這個平原地區的工商貿易絕大部分控制在印度人或馬德西人手上。

¹⁴ 此行負責接待的是尼最大的農村NGO組織“尼泊爾鄉村建設中心”(RRN),其負責人凱爾奇是尼NGO聯盟的主席,也是留學英國的博士,與各個黨派都有聯繫。

¹⁵ 2006年尼毛派選擇議會道路之後,在聯合國的主持下經過多次談判,到2007年5月與政府達成的協議的核心內容是:毛派退回“非法”攫取的資產(包括農民佔據的地主土地);政府出資改善解放軍的居住和生活條件。但是,退地的決

無論這種讓被壓迫農民的革命退回到符合舊制度的合法性的政治安排是否能夠在基層得到貫徹落實，尼泊爾即將由新政府來進行的“科學土改”到底是採行南亞模式，還是參照東亞模式？

實事求是地綜合研究亞洲地區的不同土改經驗就會發現區別。

南亞的土改雖然確實“科學”地設定了不同農業產出條件下地主應該擁有土地的上限，政府只對超額部分才“合法”地贖買，然後再分配給無地農戶；¹⁶ 尼泊爾早在 1951 年就有大會黨領導人提出了土改主張，此後多次制定土改法並不止一次地實際推薦過，甚至在 1972 年有過政府回購地主土地達三萬公頃的行動，幾乎與最近十年武裝鬥爭奪取的三萬三千公頃土地相當；但這如果只是以單純土改為目標，本質上是至今仍然成熟不起來的、部分的從屬於殖民主義經濟因而有劣根性的民族資產階級從來就失敗的政策之一。

而東亞土改則根本不同，無論在中國大陸以三次土地革命戰爭的暴力形式推進的“強制性制度變遷”，還是中國臺灣實行的以未來兌現國家工商業股票作為政府對地主土地補償手段的“誘導性制度變遷”，東亞的土改都是全國統一推進的、以村為單位平均地權的制度安排。因為，對於大多數在解殖鬥爭中誕生的民族民主國家而言，土改從來不是一個單獨的“農業制度”問題，而是脫離西方殖民主義統治的東亞國家和地區得以形成獨立自主的國民經濟的最基礎的、也是最核心的財產關係重構。

因此，土改對農民而言其目的僅是耕者有其田，而對於國家而言，更為主要的是以此作為加強國民經濟的基本制度建設。在東亞，無論是“社會主義”國家還是“資本主義”國家或地區，

定當即遭到地方毛派組織和農民的反對；至今雖然文件上都在落實，但實際上卻沒有得到完全貫徹、或完全沒有得到貫徹（中國駐尼泊爾大使館及商務處在網上公佈的 2007 年的月度報告、參見 <http://np.mofcom.gov.cn/ddgk>）。

¹⁶ 1964 年的土地法設定了地主擁有土地的上限，結果收回地主的“超額”土地只佔全國耕地的 1.5%。

在中國、越南、韓國、日本和中國臺灣都是如此。土改的本質其實只能是民主主義，而非社會主義。因而，東亞土改的成功並不是任何從西方搬來的意識形態或制度法律的結果。

總之，土改不應該只是一項單獨的農業制度變革，而應該是建立國家經濟制度的整體計劃的一部分。基於以上認識，我們認為尼泊爾土改可以按照以下方式進行：

— 從地主手上徵收土地時不人為設定“上限”，而是在村內對所有成員做平均分配；由政府制定一個“平均市場價格”作為對地主的補償。地主有權自主地選擇獲取國家補償的兩種方式：其一，如果地主選擇補償一次性付清，那麼政府將支付給他們政府債券或國有企業股票而不是現金，比如水電站或其他基礎設施建設類的國有企業股票或長期債券；其二，如果地主選擇現金支付，那麼將有 15% 的補償款被扣除，留給當地政府作為推動土改的激勵和用於土改之後的鄉村基本建設。

— 對農民而言，要做到的是村內按人口均分土地到戶。但土地不是白給農民的，需要以糧食而非現金作為“地價款”。農民也有權選擇兩種不同的繳納方式：其一是土地年產量的 10%，連續上繳 15 年；其二是土地年產量的 15%，連續上繳十年（或兩者中間的某個值；15% 是最大值）。這二者都大大低於目前農民所上繳給地主的 50%。在完全繳付了地價款之後，政府按照農民連續 10~15 年的常產記錄，可以計算出每年上繳 5% 的土地稅的基數。這樣，一方面通過以糧食實物作為地價的支付形式，為政府建立長期的全國性的糧食安全保障系統；另一方面，又在十年之後能夠得到農民以土地稅名義繼續以實物形式支付糧食總產量的 5% 給基層政府，平時其周轉庫存可用於地方治理（例如改進灌溉水利設施）；糧食危機時則用於中央政府平抑物價、調節餘缺。

這種土改的方式，綜合了中國大陸、日本、韓國、中國臺灣和越南的土改政策，具有四大優勢：

第一是新誕生的民主國家最迫切需要的是政治穩定，此法如果操作得當，則可以很大程度地避免土地從地主轉移給農民的過程中出現暴力衝突。

第二是本來財政拮据的政府不必再為土改增加過重的開支負擔；給地主支付的主要是債券而不是現金，可以使地主轉化為更注重預期收益和水電生產的資產階級而非注重即期消費或參與投機。

第三是新誕生的政府得以借此自我賦權，建立國家控制資源和國民經濟戰略產業的股份制公司的財務基礎；政府能夠以發債券的方式促進基礎設施建設。

第四是農民實現了耕者有其田的同時，政府也形成了與分散小農之間最低交易成本的國家糧食安全體系（農民獲得了平均分配的土地，會自願地向國家繳納糧食；這樣就保證了國家的糧食安全體系低成本運作）。

該項政策的關鍵在於：政府在獲得制度收益的同時轉嫁了制度成本。

2、水資源和森林資源的合理開發

推翻國王的新政府應該借機將所有境內的自然資源都收歸全民所有，其中，水電資源開發如上文所述應該與土地改革中的國家水電債券結合；而林業則不同，可以直接與社區林業發展結合——在林業經營和林下經濟能夠維持山區和林區當地居民生計的條件下，居民體現其責權利統一原則的具體做法是應該對本社區的森林資源負有保護義務。並據此建立由資源開發型的林區合作社聯合投資形成的國有合作制企業。

這個政策設計與“科學土改”高度相關：因土地資源短缺，即使順利完成全國土改，長期看仍然會存在相對貧困的農村人口難以依靠有限的土地提高收入的問題。所以，在多山國家開展以社區林業為主的林下經濟的主要目的，除了振興山區和林區之外，更在於這可能提供 10~15% 的農村勞動力的就業機會。

這種社區林業單位實行民主選舉的委員會制，開展如下工作：

其一，協商決定森林資源可持續發展需要的“間伐”比例、間隔期限和數量（國家以法律形式禁止“皆伐”）。

其二，基層的社區林業委員會依據其管護林地的面積、林木擁有量和木材蓄積量作為股權，加入國家林業公司；並得以在國家扶持小型農林複合經營場或合作社的優惠政策中獲益，或從國家提供管理、技術培訓和基本建設支持中受益。

其三，推進結構性的林區生態經濟，實現以林下經濟（有機種植業和養殖業為主）的複合經營，以此將保護生態與發展林農經營結合起來；其有機農業產品可由國有林業公司出口。

如果尼泊爾政府可以掌控其豐富的自然資源並用於發展股份制的國家水電產業和社區化的林業綜合經濟的話，就能夠汲取中國和越南環境與社會方面的教訓而不必在不具備比較地緣優勢的條件下複製傳統的工業化模式。

三、結束語¹⁷

無論過去的意識形態如何激進，無論以往的勝利如何輝煌；尼泊爾毛派一旦進入那種屬於發達資本主義國家上層建築“形而上”的議會道路，那是沒有U型掉頭的；只能按照資產階級議會政治“形而下”的政客遊戲規則，在不可能具備發達國家那種經濟基礎的條件下，也許最終還是不得已地自我放棄了對貧苦農民的政治承諾，逐步演變為“合法地”、“科學地”庸俗化著的政治玩家……

¹⁷ 本結束語為作者在告別之際對尼共聯合馬列議會黨團、工會運動等方面負責人說的話，也算是從尼泊爾調查中初步形成的一個研究假說。