

拉美经济

# 拉美土地改革的延误与经济增长困境： 演化发展经济学的视角

王效云

**内容提要：**演化发展经济学认为，报酬递增的高质量生产活动是经济发展的核心。工业相对农业来说是具有报酬递增特质的高质量生产活动，对于农业社会来说，发展的过程也就是从农业社会步入工业社会的过程，工业化无疑是拉美国家发展战略上的正确选择。然而，为什么拉美国家的工业化最终失败了呢？本文从工业发展的逻辑出发，给出一种基于市场视角的制度解释。本文指出，工业化的关键要素之一在于为报酬递增的工业生产活动提供大规模市场的支撑。改良主义的土地改革实践，使两极分化的收入分配结构在拉美地区得以长期维持，严重限制了拉美地区国内市场的扩大，难以为工业化的开展提供有效规模的市场支撑，进而使得拉美地区的工业化难以建立自我激励的正反馈机制。汲取拉美国家工业化失败的教训，我们应当切实采取有力措施兼顾效率和公平，借助一带一路战略促进中西部内陆地区发展，提高农民收入，缩小区域差距和城乡差距，破除限制国内市场统一的体制障碍和制度障碍，将国内市场一体化提高到国家战略的高度予以推动实施，推动中国工业化由国际市场驱动向国内国际两大市场双轮驱动转变，以切实维护中国经济安全，推动“两个一百年”战略目标的实现。

**关键词：**演化发展经济学 报酬递增 工业化 土地改革

**作者简介：**王效云，经济学博士，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所博士后。

**中图分类号：**K15 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2022)01-0137-17

在 20 世纪，工业化已成为发达国家的标志，20 世纪 80 年代之前，模仿当时发达国家的经济结构，建立和发展本国的工业，被认为是发展中国家实现经济赶超的不二法则。拉美和东亚<sup>①</sup>都曾因工业化取得过显著成绩而被誉为“拉美奇迹”和“东亚奇迹”，但在 20 世纪 70 年代之后，两者之间的发展差距显著拉大，拉美陷入经济停滞和震荡，落入所谓的“中等收入陷阱”，而东亚则继续高速发展，最终跨入发达经济体行列。在实施工业化战略之前，拉美和东亚都以初级产品的生产和出口为主，工业化道路都是从初始进口替代工业化开始的，即将纺织品、服装、鞋和食品等基本消费品由进口转为当地制造。在 20 世纪 50 年代实施了初始进口替代工业化之后<sup>②</sup>，东亚地区随即转向了出口导向工业化，其生产的基本消费品不仅供给本地市场，还大力出口外国市场。20 世纪 60 年代，东亚地区进入第二阶段进口替代工业化<sup>③</sup>，将耐用消费品、中间产品和资本品等资本和技术密集型产品由进口转为当地制造，并在 20 世纪 70 年代初又转向了第二阶段的出口导向工业化，推动该类产品的出口。而拉美地区则一直将其进口替代工业化模式延续到第二阶段，直至 20 世纪 80 年代爆发债务危机，进口替代工业化进程被迫中止。

在对比拉美和东亚的工业化<sup>④</sup>道路时，很多学者认为，拉美地区在工业化转型方面出现了历史性延误，没有像东亚那样适时将进口替代工业化模式转向出口导向工业化模式，这是拉美工业化道路最终失败的关键。然而，如果我们用演化发展经济学来理解经济增长核心机制，会有不尽相同的结论。我们会发现，拉美的工业化之路确实出现了历史性延误，但这种历史性延误在其工业化之初就出现了，那就是土地改革的延误。本文将首先建立一个演化发展经济学的分析框架，揭示工业化的发展逻辑，基于国际比较的视野，回顾拉美地区的土地改革历程及其成效，接下来从工业化的内在逻辑出发，分析拉美土地改革的延误对其工业化及经济增长的影响。

## 一 演化发展经济学的分析框架

演化发展经济学是演化经济学的一个分支，是一种新兴的发展经济学理

① 此处东亚主要指韩国和中国台湾省。

② 韩国实施初始进口替代工业化的时间大概在 1953—1960 年，中国台湾省大概在 1950—1959 年。

③ 韩国实施第二阶段进口替代工业化的时间大概在 1961—1972 年，中国台湾省大概在 1960—1972 年。

④ 本文所分析的拉美工业化进程，指的是从 20 世纪 30 年代到 80 年代期间的进口替代工业化进程。

念，主要代表人物包括挪威的经济学家埃里克·赖纳特<sup>①</sup>、韩裔经济学家张夏准<sup>②</sup>以及中国人民大学的贾根良<sup>③</sup>教授等人。演化发展经济学以发达国家过去500年的经济政策史为经验基础，旨在为发展中国家提供一种替代“华盛顿共识”的发展理论和政策分析框架。演化发展经济学是建立在对新古典经济学思想体系进行彻底反思并寻求替代性理论的理念之上的。现代主流经济理论的基本缺失在于它没有一个真正能够解释发展的理论<sup>④</sup>。演化发展经济学认为，报酬递增机制是经济增长的核心机制，而在人类社会几千年的农耕文明中，生产力的进步都非常缓慢，人类被困于“马尔萨斯陷阱”<sup>⑤</sup>中，一国财富的增长主要靠对他国资源的侵占获得；直到进入工业社会，生产力得以飞速发展，人类才从土地的束缚中解脱出来，财富的获取不再是零和博弈，人口的增加和财富的增长可以同步进行。这其中的关键在于，以自然资源为基础的农业具有报酬递减的特质，当发展达到一定程度之后，投入越多产出越少；而工业则具有报酬递增的机制，工业产出越大越有利可图。因此，演化发展经济学认为，生产活动是高度异质的，而经济增长是生产活动特定的，只有那些具有报酬递增特质的生产活动（在20世纪90年代生产工序国际分工之前，指的主要是制造业）才能带来增长，而专注于农业等以自然资源为基础的报酬递减的生产活动就等于固守贫困。对于传统的农业社会来说，发展的过程也就是从农业社会步入工业社会的过程。

那么，如何在传统农业社会开启和推进工业化呢？从工业发展的逻辑出发，在传统农业社会中开启工业化，首要的因素就是要为报酬递增的工业生产建立有序运转的大规模市场，只有市场规模足够大，市场运转效率足够高，

① 参见 [挪威] 埃里克·S. 赖纳特著，杨虎涛等译：《富国为什么富 穷国为什么穷》，北京：中国人民大学出版社，2013年。

② 参见 [英] 张夏准著，肖炼、倪艳硕等译：《富国陷阱：发达国家为何踢开梯子？》，北京：社会科学文献出版社，2009年；[英] 张夏准著，严荣译：《富国的伪善：自由贸易的迷思与资本主义秘史》，北京：社会科学文献出版社，2009年；[英] 张夏准著，孙建中译：《经济学的谎言：为什么不能迷信自由市场主义》，北京：新华出版社，2015年。

③ 参见贾根良著：《演化经济学的综合：第三种经济学理论体系的发展》，北京：科学出版社，2012年；贾根良著：《演化经济学导论》，北京：中国人民大学出版社，2015年；贾根良著：《演化经济学——经济学革命的策源地》，太原：山西人民出版社，2004年。

④ 曾云敏：《重构经济发展理论的“另类教规经济学”——评〈穷国的国富论〉》，载《经济社会体制比较》，2007年第3期。

⑤ “马尔萨斯陷阱”以英国政治经济学家托马斯·罗伯特·马尔萨斯命名。马尔萨斯提出，人口增长是按照几何级数增长的，而生存资料仅仅是按照算术级数增长的，多增加的人口总是要以某种方式被消灭掉，人口不能超出相应的农业发展水平。这个理论就被称为“马尔萨斯陷阱”。

工业报酬递增效应才得以显现，产品成本才得以降低，进而产品价格得以降低，消费者福利得以提高；同时厂商利润实现增长，从而使得厂商有能力增加研发投入，实现创新；也使得工人工资得以增加，国民收入得以提高，从而为工业发展提供规模更大的市场。市场规模扩大、报酬递增、创新、工人工资提高、市场规模进一步扩大之间产生了自我激励的正反馈机制，由此推动工业发展进入累积向上的因果循环。

市场规模的扩大需要政策的引导和制度的支撑。成熟的大规模市场不是天然存在的，而是不断发展孕育的结果，政府在市场的建设和培育过程中发挥着不可替代的重要作用。市场机制的培育 and 市场规模的扩张是一个长期循序渐进的过程，与工业化的开展互为支撑。从地域上来说，市场包括本国市场和世界市场。从时间上来看，不同时期市场建设和培育的侧重点不同。一国工业的发展总是先从国内市场开启，在具备了一定的竞争力之后，再推向世界市场。因此，工业化之初，国内市场的建设尤为重要；随着工业化的发展，世界市场的拓展成为重点。通过彻底的土地改革改善土地分配结构，提高广大农民收入，就成为开启工业化的第一步，是工业化起点上国内市场建设的首要问题。

从历史经验出发，工业化有两种实现途径，一种是由需求推动的自下而上的工业化，这种工业化发源于农村，并在重商主义政府的支持下进一步发展。这是欧美发达国家以及东亚发达经济体普遍采用的工业化途径<sup>①</sup>。在这种途径下，通过改革农村落后的生产关系和生产力，在农民中实现了较为均等的收入分配，从而提高了农民生产积极性，农业剩余和农民收入得以增加，农民逐渐有能力消费原先只有城市的贵族阶级和富有的工人以及农村的地主阶级才能消费的工业制成品，农民对工业品需求的增加使得在农村就地进行原始工业化以及开展远程贸易变得有利可图，原始工业化的发展为农村经济增长注入了活力，使得农民收入进一步增加。在这一过程中，农村剩余劳动力得以产生，商业得以发展，农村基础设施得以建立，市场得以扩大，农民企业家和商人阶层得以培育，所有这些因素都为更大范围、更高层次的工业化奠定了基础，产业在需求支撑下逐渐升级，工业化建立了自我激励的正反馈机制。这样的工业化深深扎根于国内市场需求中，当工业发展到一定程度，

---

<sup>①</sup> 参见文一著：《伟大的中国工业革命——〈发展政治经济学〉一般原理批判纲要》，北京：清华大学出版社，2016年。

国内市场规模潜力不足以支撑其进一步发展时，这些国家及时通过自由贸易或出口导向战略将市场拓展到国外，从而为工业的进一步发展提供了更大规模市场的支撑，顺利实现产业升级。

另一种是由政府主导的自上而下的工业化，这种工业化缺少一个农村原始工业化的市场孕育过程，在政府行政指导下，工业化围绕城市地区开展。苏联以及拉美国家的进口替代工业化采取的都是这种途径。在这种工业化途径中，政府运用行政权力调动全国资源投入工业，工业化得以快速推进。在这一过程中，因缺乏对工业报酬递增机制的理解，市场规模的重要性没有获得足够重视，政府的行政权力取代市场供求机制成为工业发展的核心动力。在这种工业化的逻辑下，对农业生产效率的重视超过对包含农村在内的市场规模的重视，工业的发展建立在牺牲农业和农民利益的基础之上，即首先由农业反哺工业、农村反哺城市，待工业化得到一定程度的发展之后，再力图由工业反哺农业、城市反哺农村。然而，这样的工业化因缺少基于市场机制的内在支撑，最终走向失败。

本文以拉美地区为案例，简要回顾和评价拉美地区土地改革历程及其效果，从工业化发展的市场逻辑出发，对拉美地区土地改革失败对工业化发展的制约进行阐述，为拉美地区进口替代工业化失败和经济增长困境提供一个基于工业化市场逻辑的制度解释，并由此获得中国工业化深入发展的启示。

## 二 国际比较视野下拉美的土地改革实践及其效果

拉美地区是发展中国家最早开始进行土地改革的，但拉美土改却走向了改良主义道路，自始至终都没有从根本上触及严重不公的土地分配结构。

### （一）拉美地区的土地改革历程与成果

拉美地区国家的土地改革历时漫长、过程艰难曲折，且成果有限。作为曾经的殖民地，拉美国家的土地高度集中在大种植园主和大庄园主手里，这些大地主阶级很大程度上也是拉美地区独立战争的领导者，在政治和经济上长期居统治地位。鉴于错综复杂的利益关系，19世纪初相继独立的拉美各国并没有改革高度集中的土地占有制，而是原封不动地继承了殖民时期的大地产制度。一些大庄园主甚至还通过掠夺印第安人公社地产和小农土地，以及通过教会土地和公共土地的转让等途径，不断扩大庄园面积，使得土地的集中程度进一步提高。拉美高度集中的土地状况在20世纪初时依然没有改善。

20世纪50年代拉丁美洲的农业调查显示,在3300万农业人口中,有66万人(占比2%)是大土地所有者,330万人(占比10%)是中等土地所有者和佃农,其余的2900万人(占比88%)都是小农、雇农和农业工人。在全部地产中,占农村人口1%~1.5%的大地主拥有一半以上的地产,平均每个大地主占地6000公顷<sup>①</sup>。拉美主要国家的土地集中程度从表1中的调查数据可见一斑。

表1 土地改革前拉丁美洲主要国家的土地集中情况 (%)

国名	年份	按占有土地面积划分的各类农户						总农户	
		100~200公顷		200~500公顷		500公顷以上		100公顷以上	
		农户数占比	土地面积占比	农户数占比	土地面积占比	农户数占比	土地面积占比	农户数占比	土地面积占比
阿根廷 潘帕斯地区	1947	18.4	11.3	13.2	16.9	7.1	62.5	39.1	90.7
全国		-	-	-	-	-	-	37.0	94.6
巴西	1950	6.4	7.8	4.8	13.3	3.4	62.3	14.6	83.5
委内瑞拉	1956	-	-	-	-	-	-	3.8	86.9
危地马拉	1950	-	-	-	-	-	-	2.2	72.2
洪都拉斯	1952	1.0	8.3	0.5	9.7	0.3	28.3	1.8	46.3
多米尼加	1950	0.4	7.2	0.2	7.6	0.1	28.9	0.7	43.7
哥伦比亚	1954	2.5	12.4	1.7	16.9	0.9	40.2	5.1	69.5
哥斯达黎加	1950	6.1	14.9	1.5	8.5	1.4	47.6	9.0	71.0
古巴	1946	6.5	24.1	-	-	1.4	47.0	7.9	71.1
墨西哥	1950	2.0	3.8	1.5	6.5	1.3	81.0	4.8	91.3
尼加拉瓜	1952	7.4	13.6	3.6	15.0	1.6	41.9	12.6	70.5
乌拉圭	1951	9.2	6.5	8.5	13.4	8.3	70.8	26.0	90.7
萨尔瓦多	1950	0.6	9.5	0.4	12.9	0.1	27.6	1.1	50.0
厄瓜多尔	1954	0.1	7.7	0.7	11.6	0.4	45.1	1.2	64.4

资料来源:转引自冯秀文等著:《拉丁美洲的农业发展》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第151-152页。

土地的高度集中带来了很多问题。首先,大批农民无地和少地,他们只

<sup>①</sup> 冯秀文等著:《拉丁美洲的农业发展》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第150-151页。

能依附于半封建式的地主阶级生存，深受地主阶层的剥削，生活贫困。据统计，土地改革前没有土地的农民在厄瓜多尔、智利、委内瑞拉、哥伦比亚、危地马拉、秘鲁、巴拉圭占比分别高达 58%、74.7%、72%、79%、80%、86% 和 93%。<sup>①</sup> 这些无地少地、处境困苦的农民有的最终被迫走上了反抗的道路。拉美各国农民运动此起彼伏，社会长期动荡不安。其次，大地产制的盛行和地主阶级对农民半农奴式的剥削，不仅压制了农民的生产积极性，而且农民和雇农廉价的劳动也阻碍了大地主阶级对机器的使用和土地改良，导致拉美地区农业生产方式粗放，劳动生产率低下，大量土地荒废。拉美地区土地利用率低情况十分普遍，根据达尼列维奇的统计，拉美宜耕土地的利用率在巴西只有 2.2%，委内瑞拉 3.2%，巴拉圭 1.3%，哥斯达黎加 7.9%，墨西哥 9.5%，阿根廷 11.1%，乌拉圭 12.2%。<sup>②</sup>

独立后随着拉美各国民族经济的发展，民族资产阶级的力量逐步壮大，并在 19 世纪中叶后作为一个阶级登上政治舞台，到 20 世纪五六十年代，民族资产阶级在拉美大部分国家已经掌握了政权。拉美各国于 20 世纪 30 年代相继开始了工业化的进程。工业的发展不仅需要农村提供粮食和工业原料、资金和廉价劳动力，还需要农村为工业产品的销售提供广阔的市场，农村大地产制度的存在无疑严重制约着农业对工业的支撑功能。因此，改革落后的大地产制度不仅是广大农民的要求，也是资产阶级发展的重要诉求。

1915 年墨西哥卡朗萨政府出台的土地法和 1917 年颁布的宪法被认为拉开了拉丁美洲土地改革的序幕。此后危地马拉、玻利维亚分别于 1952 年和 1953 年颁布土地法开始土地改革，但真正的分水岭是 1959 年的古巴革命。古巴分别于 1959 年 5 月和 1963 年 10 月颁布了土地改革法，两次土地改革不仅清除了大庄园制，还消灭了富农；古巴国营土地占到全国土地面积的 70%，小农占 30%。在古巴土地改革成功的鼓舞下，拉美各国人民纷纷要求土地改革。出于意识形态的考量，美国迫于压力，于 1961 年提出了包含土地改革内容的“争取进步联盟计划”，从而将拉美的土地改革推向高潮，大多数拉美国家此后开始了土地改革。

<sup>①</sup> [苏] 达尼列维奇：《拉丁美洲各国土地所有制和土地使用制》，载《拉丁美洲今日论文集》（莫斯科版），1960 年，第 60-110 页。转引自吴洪英：《20 世纪拉美土地改革的原因及影响》，载《世界历史》，1993 年第 1 期。

<sup>②</sup> 转引自冯秀文等著：《拉丁美洲的农业发展》，北京：社会科学文献出版社，2002 年，第 154 页。

然而，大多数拉美国家的土地改革都不彻底。它们或者如智利<sup>①</sup>那样，先是开展了较为彻底的土地改革，但随后大地主和大资产阶级的反扑使得土地改革成果毁于一旦；或者像巴西<sup>②</sup>一样，土地改革更大程度上像是做做样子，并没有触及大地产阶级和外资的核心利益。这一时期尽管大部分拉美国家都或主动或迫于形势而宣布废除大地产制，但在实际执行中对大地产主的利益非常袒护，例如在委内瑞拉，政府不仅给大地产的征收赔偿很高，而且规定只要这些地产“履行了社会职能”就可以不受触动。许多拉美国家的土地改革避重就轻，将垦殖移民和对没有充分利用的大地产征税作为土地改革的主要内容。哥斯达黎加、哥伦比亚都于1961年颁布了土地改革法（哥斯达黎加的土地改革法名称是《土地占有与垦殖法》，即第2825号法令），厄瓜多尔于1959年和1964年分别颁布了土地改革法，这些土地改革法都得到了美国的支持，土地改革的希望建立在国外财政支援上，土地改革内容以垦殖移民和对闲置土地征税为主。这样的土地改革自然是十分不彻底的，基本保留了原有的土地占有结构。哥伦比亚土地改革10年的结果只是把总耕地面积的0.25%分配给了0.45%的农民。<sup>③</sup>

大多数拉美国家的土地改革在20世纪70年代后就停滞不前了。20世纪八九十年代，陷入债务危机泥潭的拉美国家纷纷开启新自由主义改革之路，大地产制度在私有化浪潮中被巩固和合法化。严重不公的土地与财富分配结构加上经济的震荡，使得拉美普通民众的生活日益窘迫，社会矛盾激化，最终推动21世纪初拉美左翼政府的上台，掀起了新一轮土地改革的浪潮。这一轮土地改革是在国际大宗商品超级周期的良好外部经济形势下开展的，尽管这些左翼政府有志于通过土地改革实现“耕者有其田”，但在具体政策上依然

① 1970年萨尔瓦多·阿连德就任智利总统后开始大力推进土地改革，将私人占有土地的上限设为40公顷，在征收的土地上，鼓励农民成立合作社组织，以解决技术和资金不足的困难。阿连德执政下的土地改革力度大，速度快，在整个阿连德执政期间，共征收了4287个庄园的822万公顷土地，土地改革取得了显著成效。但因损害大地产和大资产阶级的利益，阿连德政府在1973年被大地产和大资产阶级支持的军人政变推翻，阿连德以身殉职。皮诺切特军政府上台后彻底改变了智利土地改革方向，将之前征收并分配给农民的土地重新归还给地主，至1978年年底，已退还原主的土地共计293万公顷，分给支持政府的合作社和小农的土地314万公顷，其余征收的土地全部出售给了个人。大地产又恢复了元气，而得到土地的农民则因没有足够的保障而迅速破产。

② 巴西瓦加斯政府于1951年7月26号颁布了第29803号法令，宣布成立全国土地政策委员会，提出土地改革的原则是限制大庄园的规模 and 把小地产逐渐集中。1961年上台的古拉特政府保留了瓦加斯时的土地改革原则，规定对庄园中的闲置土地进行征收。但由于大地主的反对，土地改革法令并没有执行，土地分配以垦殖移民为主。

③ 冯秀文等著：《拉丁美洲的农业发展》，北京：社会科学文献出版社，2002年，第176页。

以征用闲置土地、转变经营方式以及分配国有土地为主<sup>①</sup>，即便限定了私人占有土地的上限，所设上限也非常高（例如委内瑞拉是 5000 公顷）。在 2008 年全球金融危机之后，随着国际大宗商品超级周期退去，以大宗商品出口为主要经济动力的拉美国家相继陷入经济衰退和社会动荡，土地改革进程被打断。拉美国家至今也没有通过彻底的土地改革实现较为合理的土地分配，大地产制依然是土地制度的核心，依然存在大量的无地与少地农民。

拉美地区是发展中国家最早开始进行土地改革的，土地改革取得了一定成果，不少无地农民获得了土地，基本消灭了封建半封建的剥削制度，但土地改革并没有从根本上触及严重不公的土地分配结构<sup>②</sup>。与东亚经济体相比，拉美土地改革不仅耗时长（从 1915 年墨西哥开启土地改革算起，至今约 1 个世纪；从 1959 年古巴革命算起，距今也 60 多年），而且土地改革极不彻底，改革过程经常出现反复。首先，从拉美土地改革的目标来看，除少数拉美国家如古巴、墨西哥、危地马拉（阿本斯时期）、玻利维亚等以消灭大庄园制、改变高度集中的土地所有制为目标外，大多数拉美国家的土地改革不是为了彻底改变土地分配，而是以发展资本主义农场为主要目标。它们只对大地产进行必要的限制，以促使大地产的土地投入运营，减少土地闲置浪费。这些国家都将征收大庄园主的闲置土地、垦殖移民、对闲置土地征税等方式作为主要内容，使得大地产制度得以长久存在。其次，即便在那些试图消灭大庄园制度、彻底改革土地分配的拉美国家，其土地改革内容相比较东亚各经济体来说也缓和得多。例如墨西哥 1934—1940 年期间的土地改革、危地马拉 1952 年的土地改革法及玻利维亚 1953 年的土地改革法规定私人占有土地的上限少则几百公顷，多则上千公顷，远高于东亚各经济体设定的私人占有土地

<sup>①</sup> 2001 年 11 月委内瑞拉颁布《土地法》，规定政府有权收回私人占有 5000 公顷以上的土地和闲置土地；2006 年 11 月玻利维亚颁布新土地改革法，规定国家有权向庄园主征收部分闲置土地，并按一定比重分配给无地贫民和土著居民。厄瓜多尔的“公民革命”中，征用闲置土地是经济革命的主要内容之一。巴西劳工党主席卢拉在竞选总统之前，曾痛批巴西的大地产制和土地集中问题，但 2002 年劳工党执政后并没有进行彻底的土地改革，土地反而日趋集中。从 2003—2010 年，巴西大型农场的面积从 214843865 公顷增加到 318904739 公顷，占全部面积的比重从 51.3% 增加到 55.8%，同期增幅高达 48.4%。同时，虽然小型农场的面积由 3890 万公顷增加到 4660 万公顷，中型农场的面积也从 8810 万公顷增加到 11380 万公顷，可是，两者占全部农场面积的百分比却低于大型农场。

<sup>②</sup> 如在 1978 年的中美洲，占农户总数 79% 的小农户仅拥有 10% 的农田，而占农户总数 6% 的大农户却拥有 74% 的农田。联合国粮农组织（FAO）的数据表明，7% 的大地产主（土地面积在 100 公顷以上）拥有 77% 的土地，而 60% 的小农仅拥有 4% 的土地。相比之下，在东亚，大地产主仅拥有 1.6% 的土地，而 96% 的农民拥有面积在 10 公顷以下的土地（拥有土地占总面积的 68%）。参见江时学：《拉美国家的收入分配为什么如此不公》，载《拉丁美洲研究》，2015 年第 5 期。

的上限（例如韩国政府规定农户拥有土地的上限为3町步，约合3公顷）。而且东亚经济体为建立小农经济扶持自耕农，防止土地再次集中到少数人手里，都进行了较为全面和长远的制度建设，但拉美各国的土地改革缺少对巩固改革成果的重视，表现为不注重对获得土地的小农的扶持和帮助（危地马拉的阿本斯土地改革除外），致使小农因缺乏生产资料或者必要的资金和技术，不能有效经营土地，最终因经营不善被迫出售土地，从而使得土地重新集中到少数人手中。

## （二）国际比较视野下东亚的经验

发展经济学泰斗张培刚曾指出，“世界历史经验表明，大凡通过‘产业革命’从传统经济过渡到现代经济的国家，或者说，大凡农业国家或经济落后的国家和地区，要实现工业化或经济起飞和经济发展，首先必然要实行土地制度的变革。一般而言，除了像新加坡和中国香港这样的城市国家和地区不存在土地问题外，其他所有国家中，凡土地改革成功者，其经济发展必然比较迅速和显著。这对于资本主义国家是这样，对于社会主义国家也是这样。”<sup>①</sup>回顾东亚地区的工业化道路可以发现，除新加坡和中国香港外，日本和亚洲“四小龙”在工业化之初，都通过彻底的土地制度改革，削弱乃至消灭了地主阶级的力量，建立了相对均等化的土地所有制，实现了耕者有其田，从而大大释放了农村生产力，为工业化奠定了基础。

### 1. 日本的经验

日本资本主义发展始于明治维新时期，土地改革也始于这个时期。在德川幕府时期，日本实行的是封建领主土地所有制，土地集中在封建领主手中，占日本总人口80%的农民大多数都没有土地，靠租佃封建领主的小块土地谋生。1868年明治王朝掌权后，逐步收缴封建领主（幕府和藩）的领地<sup>②</sup>，并于1871年“废藩置县”，取消了封建领主对土地和农民的领有权，建立了统一的中央集权国家。1872年明治政府颁布法令，废除旧封建领主的土地所有权，并确认土地实际占有者的土地所有权，将无主土地收归国有。明治政府

<sup>①</sup> 张培刚：《土地改革与经济发展》，载《经济评论》，1991年第2期。

<sup>②</sup> 1868年2月明治政府发布了对德川庆喜的追讨令，将其散布在全国的将军直辖领（天领）和旗本的土地归属朝廷，1869年1月发布处分佐幕诸藩的诏书，1869年7月又实行版籍奉还的政策，将佐幕诸藩的土地收缴朝廷，1870年2月明治政府又命令寺社将寺院本身占有的土地之外的其他领地上交朝廷。经过这些改革，在1871年“废藩置县”之前，朝廷的领地大约为1000万石，与此相对，根据版籍奉还时的藩知事表，诸藩石高合计有1904.6万石，朝廷领地大体占总石高的1/3。参见陈新田：《日本明治维新时期土地制度改革初探》，载《赤峰学院学报》（汉文哲学社会科学版），2005年第1期。

的改革摧毁了封建土地所有制，幕府时代末期的一些新地主和富农及自耕农的土地所有权得到确认，但改革并不彻底，超过 50% 的耕地被少数地主牢牢控制，大多数农民没有自己的土地并需要缴纳高额的地租。

1946—1950 年间，日本进行了战后第一次土地改革，这次土地改革是盟军占领政策的核心，以 1945 年驻日盟军向日本政府递交的《关于农村土地改革的备忘录》为蓝本。改革有效打击了地主阶级，大量地主阶级的土地被收缴并被分配给广大无地的佃农，自耕农因此增加近 200 万，1945—1950 年间自耕地面积占比由 54% 增加到 90%。为防止土地再次集中到少数人手中，1950 年政府颁布《土地法》，为农户拥有的和对外出租的土地均设定了限额，超出的土地必须低价经政府转卖给其他农户，并且规定只有自有土地在 3 公顷以下的农户才有买地权利。此后的土地改革围绕着农民的土地所有权和土地流转制度进行。1952 年政府颁布了《农用地法》，从法律角度永久性地确立了农民的土地所有权。

20 世纪 60 年代日本政府放宽了对农业用地流转的限制，通过修改《农用地法》，20 世纪 90 年代先后出台了《农业经营基础强化促进法》和《粮食、农业、农村基本法》，逐步确立了农用地流转制度，鼓励农民对私有农地的出租出售行为，为农业规模化和产业化发展奠定了基础。<sup>①</sup>

## 2. 韩国的经验

与日本类似，二战后韩国的土地改革也是在美国的推动下展开的。据朝鲜银行调查显示，1945 年末有 77% 的韩国人口从事农业，63.4% 的农地为租佃地，自耕地仅占 37%。在 206 万农户中，有 49% 为佃农，35% 为自耕农兼佃农，自耕农（包括地主）占不到全体农户的 14%。农民要将农作物收获量的五至七成上缴地主，受到地主的严重剥削，迫切需要摆脱旧生产关系的束缚。1945 年朝鲜光复后，美军占领了韩国，并于 1945 年年底颁布了《土地三一制法令》，将地租的上限设定为农地收获量的 1/3。但由于韩国基层组织主要被大地主把持，该法令并未得到有效贯彻。1945 年，北朝鲜实施了彻底的土地改革，对南朝鲜产生了冲击，南朝鲜的共产党领导南朝鲜各地发生了工人罢工和农民的暴动。在此压力下，美军将农地改革提上日程。在美军推动下，韩国的土地改革分两步实施：第一步是将收回的日本占领的土地按照有偿原则<sup>②</sup>分配给土地面积不足 2 町步（1 町步约合 1 公顷）的农民，以扶持自

<sup>①</sup> 杨秉珣：《美国和日本的农用地流转制度》，载《世界农业》，2015 年第 5 期。

<sup>②</sup> 分配的土地价格为年生产量的 3 倍，农民可以一次性付清，也可以分期偿还，期限为 15 年，每年偿还 20%，但必须以实物的形式缴纳。

耕农。此举使得 50 多万户无地或者少地的农家分配到土地；第二步是将本国地主阶级占有的土地进行有偿收缴和有偿分配。1949 年 6 月，李承晚政府颁布了《农地改革法》，规定农户拥有耕地的上限为 3 町步，政府将低价购买农户超过 3 町步以上的农地，再以更低的价格卖给耕地面积不足 3 町步的农户。截至 1951 年，154 万多农户分得土地。<sup>①</sup> 至 20 世纪 60 年代初，占有耕地 0.5 公顷以下、0.5 ~ 1 公顷、1 公顷以上的农户占比分别为 41.8%、31.5%、26.7%<sup>②</sup>，基本实现了“耕者有其田”的目标。

1962 年开始，经过朴正熙政府三个五年经济发展计划，韩国由农业国逐步转变为工业国，农村土地小规模分散经营的弊端越来越突出。鉴于此，韩国政府对农地占有和转让的法令进行了一系列修改，放松对土地转让和占领的限制，鼓励农业的规模化经营。

### 3. 中国台湾省的经验

1949 年国民党政权逃到台湾岛时，中国台湾省 56% 的耕地都被地主占据，总农户中自耕农仅占 36%、半自耕农占 25%、佃农占 39%。佃农每年要将其收入的六至七成上缴地主，且不管旱涝、年成好坏，都必须向地主缴纳不少于丰年总收获量 60% 的地租，即“铁租”，深受地主剥削。1949—1953 年间，在美国的经济与技术支持下，国民党当局分三步实施了“土地改革”。第一步是“三七五减租”。限定地租额最高不得超过 1948 年农作物全年产量的 37.5%，并规定租用耕地一律签订书面租约，租期不得少于 6 年，取消一切押租金、预收租金等额外负担。第二步是“公地放领”。1951 年 6 月出台《台湾省放领公有耕地扶植自耕农实施办法》<sup>③</sup>，将公有耕地所有权陆续转让给农民，以扶植自耕农；放领对象依次为公地上的现耕农、雇农、佃农等，转让地价为该耕地主要产物全年收获总量的 2.5 倍，以实物的形式在 10 年内偿付，

<sup>①</sup> 分得土地的农户拥有土地的所有权，但在地价偿还完毕之前无权对土地进行买卖、转让等处理，偿还额为年生产量的 125%，以实物的形式分 5 年还清，偿还完毕后，政府发给“偿还证书”。对于被没收土地的地主，政府发给“地价证券”，按照被没收土地的产出量，政府以现金的形式给予补偿。在这个过程中，政府扮演了中间人的角色。参见王建宏：《韩国农地改革之再评价》，载《江汉学术》，2015 年第 4 期。

<sup>②</sup> 朱新方、贾开芳：《对日本、韩国、俄罗斯农用土地制度改革的点评与思考》，载《调研世界》，2005 年第 1 期。

<sup>③</sup> 早在 1948 年 4 月，国民党即颁布了《台湾省放领公地扶植自耕农实施工作要点》，将所接管的台湾拓植会社社有地（即日本为其移民准备的土地）及台湾糖业公司、台湾茶叶公司的农场划出零星土地做公地放领的试验。

不负担利息。<sup>①</sup> 第三步是“耕者有其田”。1953年台湾当局颁布《实施耕者有其田条例》，规定地主可以保留一定数量的土地，超过限额部分由当局出面征购转售给农民；地价同公地放领一样，即1948年农作物总产量的2.5倍，加算年息4%。当局给地主的地价以70%的实物土地债券和30%的公营事业股票支付，此举意在引导地主将所获地价的一部分转向工业。对于地主保留土地鼓励自耕；如果出租，台湾当局支持佃农以贷款方式购买，地主不得拒卖。<sup>②</sup> 经过上述改革，台湾省大量佃农获得土地成为自耕农。至1960年，台湾省总农户中自耕农占比达到64%，半自耕农占21%，佃农占比下降为15%，有效瓦解了当地封建土地所有制关系，释放了农村生产力。此后，随着工业化的发展，小农经济的弊端也开始显现，中国台湾省于20世纪80年代开始进行第二次土地改革，鼓励农业的专业化、规模化经营。

通过上述几个案例，可以得到如下启示。首先，以建立自耕农为主的土地所有制改革都发生在这些国家和地区经济起步之初，土地制度改革激发了农业生产动力，从而为工业的发展积累了资金和市场。其次，通过土地均等化改革推动工业化，工业的发展又反过来推动土地集约化经营，是这些发达经济体工农业发展进程中的共同现象。东亚的几个经济体地少人多，为限制土地集中，政府都设置了农户拥有土地的上限，从而使得这几个地区呈现典型的分散化小农经济形式。随着时间的推移和工业化的发展，这些地区土地所有制改革的效应发挥殆尽，反而因分散化经营不利于机械化耕作而制约生产力的进一步发展，这些国家和地区进而又都启动了以农业大规模经营为目标的土地经营和流转制度的改革。

### 三 拉美土地改革延误、工业化失败与经济增长困境

土地改革是传统农业社会向工业社会和现代化转变的重要起点。土地改

<sup>①</sup> 到1952年放领公地约占国民党所占公地总数的1/4，约10万户受领耕地成为自耕农。

<sup>②</sup> 对于地主保留的土地，台湾当局原则上鼓励自耕，如要出租，租金不得超过1948年年产量的37.5%，而且规定凡地主保留土地不自耕而供出租的，当局支持佃农以贷款方式自行购买，只要佃农在此地上耕作满8年以上，即可申请当局代为照价购买，地主不得拒卖。由于“三七五减租”是以1948年为起算点，从1948年到1953年已有6年，再加上减租前的租佃时间，很多农民佃耕已满8年，随时可申请当局“代为照价收买”。迫于压力，地主陆续把保留地自行售出，只留下自耕自营的部分。至1977年，地主直接卖给农民的保留地约7.3万公顷，地主拥有的土地还剩约4.9万公顷，占台湾耕地总面积的5.3%。参见王侃：《略论1949—1953年的台湾土地改革》，载《中共浙江省委党校学报》，2005年第3期。

革的不彻底为拉美国家的工业化和经济发展留下诸多隐患。

首先，通过改革传统农业社会高度集中的土地分配结构，实现土地在农民手中较为均等的分配，是缓和社会矛盾、为经济社会发展营造稳定的政治和社会环境的前提保障。美国政治学家亨廷顿指出，“处于现代化之中的国家中，土地改革都是政治上极为突出的问题”“没有哪一个社会集团会比拥有土地的农民更加保守，也没有哪一个社会集团会比田地甚少或者交纳过高田租的农民更为革命。因此在某种意义上说，一个处于现代化进程之国家的政治稳定端赖它在农村推行改革的能力”。<sup>①</sup> 土地改革的不彻底使得高度集中的土地分配结构在拉美地区得以保留，成为拉美地区贫困化、收入分配严重不公和社会冲突不断的结构性根源。拉美地区是最早迈入中等收入水平的发展中地区，然而，与其经济发展水平和城市化进程不相协调的，是拉美地区显著的贫困化和收入两极分化。在经济发展最为快速的进口替代工业化时期，拉美地区牺牲农业和农民利益以发展工业，农民不仅没有受惠于经济增长摆脱贫困，其与城市居民的收入差距反而进一步拉大。美国经济学家伯索尔等人引用的数据显示，拉美的基尼系数在20世纪60年代、70年代和80年代分别为0.51、0.52和0.50，而东亚则分别为0.38、0.40和0.39<sup>②</sup>，其中城乡居民收入差距是拉美收入差距的重要因素。20世纪90年代新自由主义改革为固守落后的土地制度提供了合法化的理由，墨西哥等拉美国家宣布正式废除土地改革，在这种严重失衡的土地结构和社会结构下推进自由化、私有化、市场化和制度化，必然导致贫者愈贫而富者愈富，拉美的贫富差距和贫困化问题进一步加剧。

严重的贫困和两极分化给拉美国家带来了一系列不安定因素。大量无地农民和少地农民涌入城市，但无论是依托比较优势的外向型发展模式，还是具有资本密集型特点的工业化道路，都不能为这些劳动力提供足够的就业机会。他们或涌入非正规部门，或沦为新的失业者，难以获得稳定的收入来源和生活保障，最终沦为城市的贫民，由此造成了拉美地区独特的城市贫民窟现象和与其经济发展水平不协调的城市化进程，以及与其发展阶段不相符的产业结构形态。而留在农村的无地和少地农民为了争取土地，不断陷入与政府和大地主的斗争和武装冲突中，例如墨西哥恰帕斯州的农民武装暴动、巴西的无地农民运动等。据统计，在巴西，仅在1985—1987年的3年时间内，

<sup>①</sup> [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿著，王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，上海：上海世纪出版集团，2008年，第311页。

<sup>②</sup> 江时学：《拉美国家的收入分配为什么如此不公》，载《拉丁美洲研究》，2015年第5期。

大地主与无地或少地农民之间发生的冲突多达 2264 次，卷入冲突的人数为 274 万，433 人被杀。<sup>①</sup> 拉美地区也是世界上发生暴力冲突最多的地区，该地区谋杀率比世界平均数高出五倍<sup>②</sup>。持续不断的社会冲突已成为制约拉美经济发展的重要因素。例如，21 世纪初以委内瑞拉为代表的左翼政府提出“21 世纪社会主义”发展理念，将旨在削减贫困和降低贫富分化的社会改革放在突出位置。但遗憾的是，改革并没有触动包括委内瑞拉在内的拉美国家最根本的土地制度结构，而是以现实经济利益的重新分配为主，没有对产生经济利益的源头即土地等进行根本的重新分配。改革是在新自由主义时期基于比较优势的外向型经济发展模式下进行的，改革资金依赖于大宗商品的出口收入，在 21 世纪最初 10 年的大宗商品超级周期下，以大宗商品出口为经济基础的拉美国家收入大幅提高，拉美左翼政府可以借此大幅提高社会支出水平，使出口收入更多惠及贫困人口，取得显著的减贫成果。但在 2010 年之后，受国际金融危机的持续影响，大宗商品超级周期退去，以大宗商品出口为主要经济支柱的拉美国家出口收入大幅下滑，难以维持此前的社会支出水平，之前脱离贫困的大量人口重又陷入贫困，减贫成果也随之毁于一旦，社会陷入更严重的动荡。根据联合国拉美经委会的数据，2017 年拉美地区处于贫困状态的穷人达到 1.84 亿人，相当于地区居民的 30.2%，其中 6200 万人（居民的 10.2%）处于极端贫困状态。<sup>③</sup>

其次，改革传统农业社会高度集中的土地分配结构，实现耕者有其田，从而提高占人口绝大多数的贫农、佃农等农民阶层的收入，是开展工业化和扩大市场的重要基础。与农业相比，工业具有典型的规模经济特点，越是资本密集度高的工业（即阿林·杨格所说的生产的迂回化程度越深的行业），规模经济效应越显著。在拉美工业化之初，即初始进口替代工业化时期，因生产的产品主要是轻工业日用品，生产的机械化和迂回程度还不是很突出，市场规模对拉美工业化的限制效应还不是很突出。当拉美进入第二阶段进口替代工业化时期之后，市场规模狭小的限制性已经非常突出。为破解这一限制，拉美国家自 20 世纪 50 年代开始探索区域经济一体化，至 70 年代拉美地区一共建成 4 个区域一体化组织，即中美洲共同市场、拉美自由贸易协会、安第斯集团和加勒比共同体。这 4 个一体化组织中，仅中美洲共同市场曾取得较

① 江时学著：《拉美发展模式研究》，北京：经济管理出版社，2007 年，第 241 页。

②③ 《西报：拉丁美洲成为世界上最不平等和暴力最多的地区》，2019 年 10 月 18 日。http://www.szhgh.com/Article/thirdworld/latin-america/2019-10-18/212591.html. [2020-05-15]

为突出的成绩，实现了市场的扩大从而为成员国工业的发展提供了支撑，其他 3 个都没有取得实质性进展，而中美洲共同市场也在 20 世纪 60 年代末 70 年代初因成员国间的边境冲突而陷入困境。

拉美国家的资本品和耐用消费品工业化始终没有获得大规模市场的有力支撑，也就难以获得足以支撑产业自身发展的盈利能力和市场竞争力，不得不走上长期依靠外债支撑产业发展的模式，最终在 20 世纪 80 年代国际资金环境陡然变化的情况下陷入危机，工业化的成果也毁于一旦。而东亚地区在开启现代化的初期就通过较为彻底的土地改革，实现了耕者有其田，既有力地缓和了社会矛盾，为发展经济奠定了稳定的社会基础，又普遍提高了广大农民阶层的收入，为发展工业奠定了市场基础。同拉美一样，东亚地区的工业化也是从简易工业品进口替代开始的，但不同的是，东亚地区不仅最初就通过土地改革最大限度地拓展了本国的市场，而且在将本国市场潜力挖掘殆尽之后，又及时通过出口补贴等出口鼓励措施将轻工业品的市场扩大到海外，从而为接下来的耐用消费品和资本品等资本和技术密集型产品的工业化奠定了大规模市场的基础，使得东亚地区的重工业化具有了内在的市场驱动力，顺利实现了产业升级，不像拉美国家那样严重依赖外债。

#### 四 结论与启示

土地制度问题已经成为制约拉美经济发展的结构性根源。人们倾向于认为，工业化转型的历史性延误，即没有像东亚那样及时由进口替代工业化转向出口导向工业化，是拉美 20 世纪 80 年代开始经济滑坡的关键。但从工业化的内在逻辑来看，拉美国家最大的延误也许并不是工业化转型的延误，而是土地改革的延误。正是土地改革的延误导致拉美社会结构失衡，社会冲突不断，难以为经济发展提供稳定的社会环境；正是土地改革的延误使得拉美国家不能充分拓展国内市场，难以为基于报酬递增的工业提供足够大的市场需求支撑。目前，“去工业化”被认为是拉美经济结构失衡、失业率高企、对外部市场依赖加大的核心问题，拉美国家也试图重启再工业化进程。发展工业的关键之一就在于基于报酬递增机制为工业创造尽可能大的市场。拉美国家要重启工业化，其历史遗留的土地制度问题是不容忽视的。

市场对工业发展的重要性再强调也不为过，拉美国家工业化的失败很大程度上是因为没有对市场给予足够重视，政府对内部市场的开拓和培育力度

不足，外部市场则更加难以掌握。中国工业化的顺利启动，得益于中华人民共和国成立初期通过彻底的土地改革实现土地公平分配，为工业化奠定了良好的制度基础。在土地公平分配的基础上，1978年家庭联产承包责任制改革极大地释放了农业生产潜力，农民收入获得大幅增长，不仅为初级产品工业化提供了必要的剩余劳动力，更为工业产品的需求提供了广泛的市场支撑。20世纪80年代末90年代初，中国进一步开放沿海地带，通过大力发展劳动密集型、出口主导型加工业务融入亚洲生产网络，实施资源和市场两头在外的国际经济大循环战略。凭借庞大的劳动力规模，中国制造品以低廉的价格在国际竞争中获得立足之地。国际经济大循环战略的实施使中国收获了经济全球化的巨大红利，中国经济以年均10%的速度高速增长了30多年，中国也由一个一穷二白的低收入国家迈入中高收入国家行列。然而，这种两头在外的国际经济大循环战略，也给中国经济健康可持续发展带来了诸多隐患。一方面，对外部市场的过度依赖使得中国经济抵御外部风险的能力降低。2008年国际金融危机爆发后，外部市场的萎缩对中国经济发展的制约作用已清晰显现，为此，中国提出扩大内需的发展战略，但并没有从根本上改变外向型为主的经济模式。另一方面，随着对外开放的深入，中国区域发展不平衡状况加剧，东部沿海地区与中西部内陆地区之间、城市与农村之间的贫富差距急剧扩大。

目前，中国区域经济发展不平衡问题和城乡收入差距扩大问题，已经成为制约中国国内大规模市场潜力释放的结构性问题。本文上述分析显示，拉美国家工业化失败的关键在于，违背工业化发展的市场逻辑，在工业化之初没有通过切实有效的制度改革调动本国内部最广大人口的生产积极性，切实增进这部分人口的最根本利益以便为工业化的开展提供最大规模市场的支撑，没有扎根于本国内部最广大人口的工业化，就如同无源之水，最终必然难以为继。在当前国际市场环境恶化的严峻形势下，国内市场的重要性凸显。我们应当汲取拉美国家工业化失败的教训，切实采取有力措施兼顾效率和公平，借助“一带一路”战略促进中西部内陆地区发展，提高农民收入，缩小区域差距和城乡差距，破除限制国内市场统一的制度障碍，将国内市场一体化提高到国家战略的高度予以实施，推动中国工业化由国际市场驱动向国内国际市场双轮驱动转变，以切实维护中国经济安全，推动“两个一百年”战略目标的实现。

(责任编辑 高 涵)