

# 埃及农村地权冲突调查分析\*

◆ 温铁军

**摘要：**埃及农民遭受地主夺地之变，起因是 50 年前一场不彻底的非暴力土改被 20 世纪 70 年代的政权更迭视为非法。当年侥幸得到土地的农民尽管实际拥有并耕种了几十年，却仍然在 90 年代以来土地资源资本化大潮涌起的时候，被“在外地主”和腐败官僚结合而依法夺地时求告无门。对于分散的弱势农民而言，“覆巢之下岂有完卵”乃是必然结局！

近年来埃及农村发生了大量的地权纠纷和由此引发的暴力冲突，官员和法院收受地主贿赂剥夺农民地权的情况逐渐蔓延全国。与中国大规模征占土地用于地方政府主导的工业化和城市化不同的是，这里的土地纠纷竟然缘起于如今在中国已经近乎荒唐的“地主阶级反攻倒算”。于是，笔者于 2007 年 1 月 12 日前往开罗的迪克纳斯镇探访了农民的地权斗争。

## 一、“死人城”扩展成为大型贫民窟

下乡调查之前，先去了开罗老城区古老的教堂参观，那附近就有一片埋葬基督徒的“死人城”。街道与普通社区相似，有些作为坟墓使用的“住宅”相当漂亮；唯一不同的是相对比较安静，因为“住宅”里基本上没有活着的人。但是，在大路边的那些更大规模的埋葬穆斯林的“死人城”却炊烟袅袅，一派生机，在大片不要钱的死人宅邸里居住了成千上万的穷人。

尽管开罗人口已经超过 1 600 万，占全国 7 000 万人口的 20% 以上，而且郊区无规划的密集楼群摩肩接踵地不断扩张蔓延，还是不断有更多贫苦农民流入这个超大城市中心区，使得开罗的“死人城”已经演变成越来越大的贫民窟。甚至政府都不得不承认住在“死人城”的贫民的基本权利，出资为“死人城”修建电力

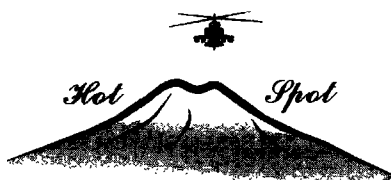
和上下水设施。现在，“死人城”已经成为连旅游手册都介绍给国外游客参观的景点之一。

## 二、地权冲突所在地简况

迪克纳斯镇属于达卡利亚省 (Dikernes, Dakalia province)，位于开罗东北 150km 之外的尼罗河三角洲平原上。从开罗汽车站搭乘小巴或 7 座轿车需要两个多小时，每人只要付 8 个埃镑 (1 埃镑约合 0.188 美元)，约合 1.5 美元。

这一路上很少见到交通标志，却至少看到 5 个持枪武警的检查哨卡。据当地人解释，这不表明治安情况不好，埃及虽然小偷小摸或其他刑事案件不少，但却很少有武装团伙犯罪；之所以城市乡村到处设立武警哨卡，可能是由于自从 1981 年埃及前总统萨达特遇刺身亡后开始执行的《紧急状态法》延续了 25 年至今仍没有发生改变。

沿途观察，到处绿野青葱，阡陌纵横，田园风光，美不胜收。延续了几千年的古埃及就开始的尼罗河沿岸的灌溉农业文明，当年没有被罗马占领军改变，现在也没有随资本主义统治全球而改变。其中，维持农业生产力的农田水利基本建设几乎不分朝代、不问意识形态地延续了下来。20 世纪 50 年代开始的土改



## 热点聚焦

\* 本文的调查研究受到作者负责的国家 985 计划农村发展试验创新基地和国家社科基金重点项目的支持

提高了农民的积极性, 60 年代得到前苏联援助开始兴建的埃斯旺大水坝改变尼罗河间隔性泛滥的规律, 大约 80% 的耕地得到防洪灌溉便利之后, 农民们得以更滋润地在这个到处肥田沃土、得天独厚的地方繁衍生息, 已经发展到了人口过度密集的程度——尼罗河三角洲人口占全国的 94%。随着埃及农业的产量明显增加, 工业化和城市化也得到发展; 但由于没有计划生育政策, 人口增长达到 50 年代的 3 倍。傍水而居的村镇普遍把生活垃圾直接倾倒入河, 而人畜饮水、洗衣、洗菜也都在这同一条河里, 再加上到处可见的建筑垃圾, 污染情况惨不忍睹。

### 三、土改背景及其地权纠纷进程

埃及在阿拉伯世界之中属于工业化程度较高和民族资产阶级形成较早的国家, 早在 19 世纪初叶就开始了军事集权制度下的工业化进程, 并据此在 19 世纪上半期利用土耳其奥斯曼帝国衰变之机打进中东, 成为横跨亚非大陆的阿拉伯强国; 随后, 却在英国、法国等欧洲主要帝国主义列强的干涉下迅速演变为殖民地。

第一次中东战争失败之后, 纳赛尔上校利用败军内部民族主义情绪化倾向, 领导了争取民族独立的斗争; 1954 年正式独立。随即, 埃及也如大多数反殖民主义斗争中诞生的民族国家兴起之初那样, 开始推行土改。埃及虽然独立时只有约 2 500 万人口, 但农业资源极度稀缺——耕地仅占国土面积的 4%, 其中 2/3 集中在尼罗河三角洲平原。这种失衡的经济地理条件, 本来就会造成区域差别和贫富差距。

土改之前的埃及与其他殖民地国家情况类似——大地主良田千顷而无地农民比比皆是。据说, 200 多户大地主占地竟然是埃及农地的一半, 其中皇室贵族最多一户占地多达 15 000hm<sup>2</sup> (相当于中国中部地区一个 20 万人口县的耕地)。

埃及独立之后建立了农业部下属的推行土改的部门——“农业改革署 (Agriculture Reformation)”, 国家也出台了相关法令, 主要是规定地主占地不得超过 200 费丹 (1 费丹=0.42hm<sup>2</sup>), 同时允许将不超过 100 费丹的土地分给子女, 地主将超额的土地分成小块 (每块约 2~5 费丹) 售予占地不足 10 费丹, 直接务农的农民, 但不得售予四辈之内的亲属, 超出的部分由政府全部征

收。1961 年的第二次《土地改革法》规定地主占地不得超过 100 费丹, 全家占地不得超过 200 费丹; 1969 年的第三次《土地改革法》规定地主占地不得超过 50 费丹, 全家占地不得超过 100 费丹。

同时规定: 法定最高的租金不得超过原来土地税的 7 倍, 租种期不得少于 3 年。

政府征购土地的方式是, 按照土地买卖和租赁的惯例, 地租以地税的 7 倍价格计算, 地价以地税的 10 倍价格计算, 即地价相当于地税的 70 倍。被征地上的建筑物、农机和树木折价赔偿。由于政府规定以 1949 年的地税价格作为计算标准, 因而每费丹土地的价格约 200 英镑。政府用年利率 3%, 为期 30 年的国债券偿付。

政府将征购的土地分成小块, 征购价和 15% 的附加费出售, 每块地的面积根据地质的好坏和购置者的需求限定在 2~5 费丹之间。购置者在 30 年内分期偿还所有费用, 外加 3% 的利息。他们不得出售和转租, 同时还必须加入土改合作社。

1958 年政府把购置者应付的利息降为 1.5%, 附加费降为 10%, 偿付期延长至 40 年。1961 年把购置者应付的地价减免一半, 1964 年又减去 1/4, 同时赦免全部利息和附加税。但同期要低价向政府交售粮食、棉花等农产品, 以此配合政府从农业提取积累的工业化战略。

50 年代政府开始征购棉花和小麦, 60 年代扩大到大米、洋葱、花生、马铃薯、芝麻、黄麻等农作物。征购的比例按照收成和土质好坏而定。过去棉花交易长期为私人所控制。1961 年政府取消棉花交易市场, 实行国家专营, 推广合作销售制, 到 1965 年全部原棉由合作社代销, 从而控制了主要的出口商品。收购价由官方定价, 官价一般低于市价和出口价。征购和代购制度在一定时期内对保障出口和城市供应, 打击投机倒把, 减少中间盘剥, 增加资金积累 (50 年代 5%~9% 的农业收入用于积累), 对于加速工业发展起到积极作用。

三次土改, 政府总计分配土地约 82 万费丹, 占全国耕地面积 656 万费丹的 12.5%; 收益者 34 万户, 约 170 万人, 占 1970 年 1 880 万农村人口的 9%, 人均获地 2.4 费丹。地主户数则明显减少, 200 费丹以上的地主基本绝迹, 小土地占有者的数目明显增加。土地改革以前, 5 000 个地

主, 仅占全国土地占有者总数的 2%, 占有土地 151 400 费丹, 即全国耕地面积的 27%, 平均占地 303 费丹; 土地改革后, 占地不足 5 费丹的农户增加了, 他们的土地从原来占耕地总面积的 35.4% 上升到 54.8%, 从人均占地 0.8 费丹增加到 1.3 费丹。

在埃及学者讨论中认识到, 虽然土改搞了 15 年, 进展缓慢, 全国大约 300 多万农户之中仅有 20% 得到土地; 但毕竟极大程度地缓解了土地占用关系的严重不平等。自耕农数量和占比的增加构成社会相对稳定的必要条件, 贫困农民得到小块土地的同时也对国家工业化承担了低价交纳农产品的责任, 也是埃及得以通过工农产品剪刀差来推进国家工业化原始积累的基础条件。

笔者在村里访问的农户当年都得到了 1~2hm<sup>2</sup> 地主交出的多余土地, 每公顷支付了 250 埃镑。农民所在的迪克纳斯镇当年总共有 500 多贫困农户得到了土地, 但现在又有大约 200 多农户失去土地。

#### 四、政权更迭之后的地权冲突

1969 年第三次《土地改革法》虽然进一步降低了地主全家占地的面积; 但是, 当年纳塞尔去世, 他执政时期制定的土改政策随政权更迭而根本改变。另一个军人萨达特准将取得政权之后, 修改了与土改相关的法律。萨达特政权承认地主作为被冻结的土地所有者的权利——1972 年国会承认要对土地被抵押的地主进行补偿, 1974 年国家最高法院宣布纳赛尔抵押土地的行为非法。随后, 政府通过两种途径来解决这个问题: 一是国家成立专门的金融委员会对被抵押土地的地主进行补偿。二是承认地主对自己的土地拥有完整的产权。

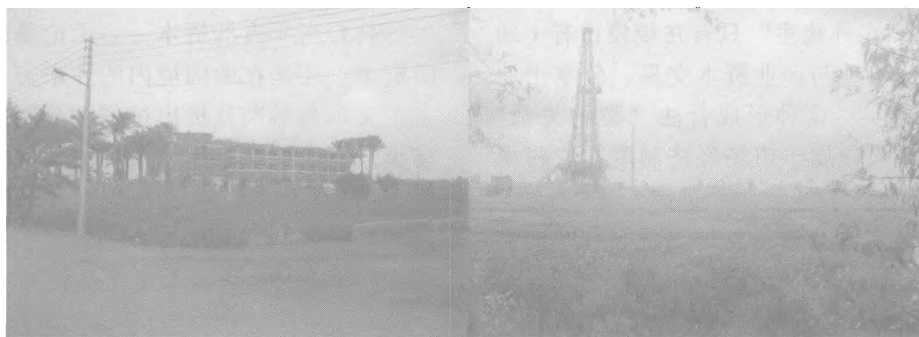
进入 80 年代后, 农民与地主之间的地权纠纷发生。90 年代以来愈演愈烈。因为, 一是尼罗

河三角洲发现石油资源。二是埃及的工业化和城市化进程明显加快。三是农村经济出现产业化带动的规模种植业和规模养殖业, 也形成对土地集中的客观需求 (路边到处可见成片种植的柑橘园、菜田和村庄里三层楼的养鸡场, 这些都表明农村商品经济发达起来)。主要是在这 3 个因素共同作用下, 导致像迪克纳斯镇这一带的土地平均地租上涨到 4 000 埃镑/hm<sup>2</sup>, 约合 700 美元; 接受笔者调查的一个维权农户说: 油井公司每公顷每年向他支付 1 万埃镑的地租。

随土地价值升高, 当年被迫出让土地的地主后代开始通过法院“依法”收回地权。地主们向法院起诉时, 大都能够提供前辈给自己留存下来的土改前的地权证明文件; 而多数农民所有的土地继承自参加了土改的父辈, 完全没有准备应对诉讼的法律文件, 何况农民很多是文盲, 即使有文件也看不懂。

更为重要的是世界大趋势——当代发展中国家政府 80 年代以来普遍按照西方的理念推进以私有化为核心的转轨政策, 过去负责土改的农业改革署如今已然成了帮助地主夺地的官僚机构, 加上官员腐败, 不给贿赂就拒绝向农民提供当年他们获得地权的文件。这样, 导致法院得以“依法”判决农民必须交出土地, 甚至连同地面上农民的“非法”建筑——农宅也得无偿交出。这样做虽然可能符合精英集团修改了的法律, 也符合规模经营的经济规律; 但却会使大批农民成为无地、无宅、无业的绝对贫困人口。

近年来, 埃及农村已经出现过多次农民和地主的冲突, 甚至出现上千武警协助地主镇压拒绝让出土地的农民的事件; 官员接受贿赂、政府腐败低效和人身伤害事件, 不胜枚举。反映出农村地权纠纷可能扩展, 与城市日渐兴起的反抗集权统治的市民斗争结合为更大规模的群众运动。





## 五、简单分析

任何土改，都不过是国家权力介入形成农村土地产权的政治进程；这个政治进程是暴力的革命抑或和平的改良，不过是不同资源环境和制度条件下的历史选择；而历史，不存在假设。对于埃及这个人均收入 400 美元左右的正在追求工业化的发展中国家而言，必须完成的资本原始积累与最大弱势群体农民赖以生存的仅占国土面积 4% 的土地资源资本化严重冲突！无论宣称何种主义，在资本居于主导地位的社会中，与国家稳定关系密切的农村土地制度如何安排，应该是后起国家工业化面对的永远两难的困境。

在开罗“死人城”出现的大型贫民窟与产业资本进入乡村社会引发地权冲突的城乡不同问题，是任何发展中国家都需要引以为鉴的；尤其值得中国学者认真研究。归纳起来看有 3 个值得进一步研究的问题。

1. 埃及 50 年前的“和平土改”的 15 年延宕和不彻底，以及 70 年代以后上层建筑与意识形态领域有利于民族国家追随全球资本化进程的重大变化，是地主后代们合法地取得反土改胜利的宏观条件。

2. 那些离开农村却保留了地契的地主后代与父辈不同——完全没有旧式村内地主必须维持乡土文化的那种内在约束，使得其“反攻倒算”毫不留情；并且，“在外地主”只有在规模占有土地之后才能够低成本地与产业资本交易、分享土地资源资本化收益——这种形成合法“契约关系”的交易，客观上应该属于市场经济制度在农村推进的必然结果。

3. 小农经济高度分散、农村几乎制度空白和组织空白，以及政府对农民的公共服务形同虚设等等，则是在外地主与在外产业资本之间重新构

建合法“契约关系”的有利条件；但也必然造成分散农民承受不起相关制度成本的问题。这次调查中最值得借鉴的是，在农村微观产权制度方面的变迁，虽然可以使产业资本与地主所有权结合导致少数人在土地资源资本化之中更多地获益，却把造成社会冲突、甚至引发无地农民铤而走险的巨大负外部性，甩给了连起码的民主革命都没完成就被前苏联当作阿拉伯世界社会主义明灯的古老国家。

总之，这些城乡二元结构体制下的复杂体制问题扑朔迷离地混杂在一起，共同造成了农民法律维权失败、不得不以血肉之躯对抗国家暴力机器的悲剧。

看来，任何发展中国家如果不分阶段地、简单化地按照“后现代”的西方法律和社会制度，来规范尚在“前现代”的城乡二元结构社会，其教条主义的照搬和混乱无序的结果，都只不过上演了一出现代化是如何荒唐地被邯郸学步者们生硬操作的闹剧。

中国是大型发展中国家之中唯一没有被西方殖民主义完成全面占领的国家，也是唯一以三次土地革命战争形式完成了民主革命核心任务——平均地权的国家；而到了当代中国农村发生的大量对抗性冲突中，与农民土地维权有关的案件连续几年占绝对比重。但愿中国人都知道，我们无论如何不能听任农民土地维权失败。

只有当所有的资本——无论是国家资本、民间资本，还是在中国境内的外来资本，都被旧民主主义革命早期就提出过的“节制资本”的制度建设及其有效运行所约束的时候，执政党强调的以人为本的可持续发展战略，才有被艰难贯彻的基本制度条件。

作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院