

津巴布韦的土地改革

◆ 王 兵 常 伟 程艳军 徐珍源

摘要:土地问题在津巴布韦独立前长期存在。独立后津巴布韦政府试图在维持白人农场格局和确保黑人贫民温饱之间寻找平衡。进入 20 世纪 90 年代,津巴布韦经济形势恶化使得土地问题再度尖锐化,并迫使政府通过土地改革来满足无地黑人的土地诉求。政府试图通过强制性土地改革缓解政治经济危机。这种强制性的土地改革不但导致了西方经济制裁,土地改革失败也导致了粮食短缺、恶性通货膨胀以及政局动荡等政治经济影响。

一、津巴布韦的农业概况

津巴布韦是一个非洲东南部的内陆国家,国土面积 39.1 万 km²,海拔 800~1 500m。2006 年津巴布韦农业人口 830 万,占总人口中的比例 64.5%。津巴布韦耕地面积为 335 万 hm²,农业人口人均 0.4hm²,主要农产品有玉米、烟草、棉花、花卉、甘蔗和茶叶等。20 世纪 90 年代,津巴布韦享有南部非洲粮仓的美誉,是非洲主要粮食出口国。津巴布韦还是世界著名的烟草生产国,烟叶产量仅次于美国和巴西,位居世界第三位,是仅次于巴西的世界第二大烤烟出口国。正常年份烟草每年可以为津巴布韦出口创汇约 4 亿~6 亿美元。此外,津巴布韦还有着极丰富的矿藏资源。正是得益于丰富的资源以及较好的工农业基础,津巴布

韦经济发展水平在南部非洲曾一度仅次于南非。

但近年来,津巴布韦却陷入了经济崩溃、政治动荡的局面。2005 年津巴布韦人均 GDP 仅为 340 美元。全国至少 80% 的人口陷入贫穷,面临生活基本物资大量缺乏的窘境。津巴布韦何以从非洲最富裕的国家之一,沦落到经济崩溃、人民贫困的境地,这与土地问题密不可分。

二、津巴布韦的土地问题

津巴布韦独立后,穆加贝组成了包括前白人政府成员在内的民族联合政府,号召人民忘却“痛苦的过去”,携手合作,重建国家。这种努力缓和了白人和黑人、黑人内部各派之间的矛盾,为恢复和发展经济创造了稳定、团结和安全的政治局面。津巴布韦在独立后,国民经济和农

业发展都比较快。以 1980—1981 农业年度为例,农业获得了大丰收,玉米产量达到 300 万 t,创历史最高水平。小麦、棉花、烟草、咖啡、甘蔗以及畜牧业生产也较独立之前有较大发展。即便在 1982 年遇到特大干旱的情况下,津巴布韦仍向至少 15 个非洲国家出口了 45 万 t 玉米,并于 1983 年上半年分别向坦桑尼亚赠送玉米 2.5 万 t,向莫桑比克赠送玉米 2 000t。这正是得益于农业经济的发展,津巴布韦经济发展水平曾一度仅次于南非,位居非洲第二。

虽然如此,土地问题仍是需要解决的现实问题。以白人农场为主的农业经济是国家外汇收入的主要来源,全国数百万人口依赖于商品农业。如果强行剥夺白人农场主的土地,就有可能引起农业生产的崩溃和失业人口的急剧增加。根据兰开斯特协议,购买土地需要大量资

金,而英国实际给予的援助与需求相去甚远。在国家独立后的十多年里,津巴布韦政府也曾为缓解土地分配不公现象作出过一些努力,利用英国提供的3 000万英镑(1英镑约合10.3元人民币)以及自己筹集的资金,收购了近400万hm²土地,分配给7万个无地家庭。但总的来说这种努力效果有限。

三、津巴布韦土地问题的再度尖锐化

独立后津巴布韦通过执行民族和解政策,采取混合经济体制,保持了和平稳定局面,创造出了经济发展的“十年奇迹”。这时津巴布韦和美国、英国等西方国家关系也处于黄金时期。

1. 土地问题再度尖锐化的国际背景 津巴布韦土地问题再度尖锐化有着深刻的国际背景。独立后津巴布韦是一个黑人掌握政权,白人控制经济命脉的国家。对白人农场主的政策失当,津巴布韦经济就会遭到严重破坏;而如果维持原状,广大黑人就不能实现“耕者有其田”。依赖于国外财政援助,20世纪80年代这种脆弱的平衡才能够维持下去。1989年英国政府以资金使用缺乏透明度,政府官员贪污和挪用资金,从此停止向津巴布韦提供土地改革资金。1997年英国工党政府上台后,布莱尔以“不愿承担殖民时代包袱”为由,停止支付财政援助。英、美等国政府当初答应提供20亿美元资金的承诺最终未能兑现,这样一来脆弱的平衡就很难保持了。

冷战结束后,西方国家要求非洲进行民主化、多党制和经济自由

化改革,而穆加贝却表明了连任愿望,为西方所不喜。经济上,津巴布韦为偿还外债和引进外资,曾于20世纪90年代接受世界银行和国际货币基金组织的“结构调整方案”,推行贸易自由化和鼓励私有化政策,却导致物价急剧上涨,失业人数迅猛增加,加之遭遇连年旱灾,粮食由出口转为进口。穆加贝和执政党的声望急剧下降,并威胁到政局的稳定,不得已放弃执行结构调整方案,并导致了西方停援。

不仅如此,津巴布韦卷入邻国刚果(金)内战,使得其经济形势和财政状况更加恶化。1998年8月,津巴布韦联合安哥拉和纳米比亚出兵支持刚果(金)卡比拉政权,击败了外国军队扶持的反政府武装。但出兵刚果(金)却给津巴布韦带来了沉重的财政负担,仅1999年在刚果(金)的1.1万津巴布韦士兵消耗了全国1/3的预算收入。

2. 津巴布韦土地问题的再度尖锐化 严峻的经济形势使得津巴布韦土地问题再度尖锐化,并迫使政府通过土地改革满足无地黑人的土地诉求。津巴布韦政府于1992年修改宪法,确定依法强制性地购买和征用白人占用的土地,然后作为国有土地进行重新分配,试图解决历史遗留下来的土地问题。1996年,穆加贝宣布将在5年内强行征收白人土地,并着手制订了第二阶段土改实施计划,规定在5年时间内强行征用500万hm²土地,分配给11万个无地家庭。

2000年2月15日,津巴布韦反对党和一些白人否决了有关土地改革的新宪法草案。3月,津巴布韦老战士强行占领了1 200个白人农场,并发生多起流血冲突,津巴布韦

土地问题成为国际焦点问题。4月13日津巴布韦最高法院作出终裁,判定老战士们违法,应立即撤出被占农场。而穆加贝总统表态老战士侵入白人农场是对抵制土地改革势力表示的一种抗议行动,土地问题不属于司法问题,而是政治问题,不能通过司法机关解决。4月议会通过宪法修正案,授权政府无偿没收白人农场。不仅如此,穆加贝总统还废除了宪法中关于白人拥有20个固定议会席位的规定,剥夺了他们的政治特权。同年5月穆加贝签署宪法修正案,允许政府在无须给予赔偿的情况下,征收白人农场主的土地。6月,津巴布韦政府启动“快车道”土地改革计划,规定白人农场主只能拥有一个300hm²的农场,将无偿征用的500万hm²土地于2003年底前分给12万户黑人无地农民。这些做法招致了英国等西方国家的不满,它们威胁减少或停止对津巴布韦的投资和援助。英外交大臣库克声称,如果不制止黑人占领农场的行为,英国不会向津巴布韦提供援助资金,先后有三四百家西方公司从津巴布韦撤走。

3. 津巴布韦的强制土地改革及国际反应 为缓解争端,2001年9月6日,津巴布韦和英国在尼日利亚签署旨在解决两国在土地改革计划问题上存在分歧的阿布贾协议。阿布贾协议规定,英国政府承诺向因在土地重新分配时失去农场的白人农场主给予补偿,津巴布韦政府则同意采取“有序的方式及严格按照法律的规定”实施土地改革计划,由联合国开发计划署根据达成的协议制订具体的实施计划。津英两国对阿布贾协议解释各执一词,英方认为阿布贾协议是政治协议,不是

法律文件。津方则持相反主张,并要求英国按照协议规定落实其提供土地改革经费的承诺。阿布贾协议不仅未缓解津英两国关系,反而使得两国关系更加紧张。

2002年5月津巴布韦通过法律,限令2900名白人农场主在45d内交出土地。同年10月,980多万 hm^2 白人土地被征收,26万户黑人农民得到安置。2004年津巴布韦政府提出取消土地私有化,用99年土地租期取而代之,并表示政府土地改革终极目标是将土地收归国有。经过强制性土地改革,津巴布韦形成了以国有土地为主导,社区、私有土地为辅的三种所有制并存的局面。到2007年,津巴布韦国家所有土地占80%,私有土地占10%,社区所有土地占10%。这不仅彻底改变了原有的农业生产和经营模式,使原有的大型商业农场和种植园大多解体,而新分到土地的农民由于经营管理水平不高,农业生产严重受挫。据联合国粮食计划署估测,2005—2006年津巴布韦粮食生产只能满足约60%人口的日常需求。

2001年12月美国国会通过法案制裁津巴布韦。2002年国际金融机构和西方国家停止向津提供除粮食救济援助之外的其他援助。为应对西方国家制裁,穆加贝提出“向东看”战略,重点发展同包括中国、印度、伊朗、马来西亚等国在内的东方国家的政治和经贸关系,减轻对西方的依赖。他还与伊朗、利比亚等国家领导人建立密切关系。这些做法更招致了西方的忌恨。

但非洲联盟以及津巴布韦邻国大多反对制裁津巴布韦。它们认为,土地是人民赖以生存的基础,不解决土地问题,就无法保证社会稳定

和经济发展。少数人占有大多数的土地,这肯定实现不了安定团结以及富裕和进步。南非、纳米比亚、赞比亚和肯尼亚等许多非洲国家也面临着与津巴布韦类似的土地问题,它们希望从津巴布韦土地改革中吸取经验教训,解决本国土地问题。

四、土地改革失败的影响

津巴布韦的土地改革虽然在一定意义上满足了黑人的土地诉求,但就农业生产实际状况、恶性通货膨胀以及政治形势的动荡不安来说,津巴布韦的土地改革可以说是失败了。土地改革失败给津巴布韦带来的影响主要体现在以下方面:

1. 农业生产的大幅度滑坡 津巴布韦土地改革造成了农业衰退,并直接危及人民正常生活。政府无偿没收土地的做法,挫伤了白人农场主的生产积极性,并迫使大批白人农场主纷纷出走或撤资。无地黑人农民在得到土地后,不仅缺乏资金和生产资料,也缺乏生产技术和经营农场的的能力。由于经营不善,全国农业产量大幅度下降,导致整个国民经济开始急剧下滑。

此外,由于干旱和蝗虫等自然灾害,土地大量荒芜,粮食多年歉收。每年津巴布韦都需要大量、紧急国际救助粮食。根据《世界银行发展报告》提供的数据:津巴布韦1990—2005年间粮食总产量年均增长率为-3.3%,2003—2005年人均粮食产量仅为85kg。联合国粮农组织和世界粮食计划署于2007年4~5月间在津巴布韦进行联合调查后发表的一项报告称,作为一般居民主食的玉米、小麦、高粱和大麦,

2007年的产量估计比2006年减少44%。在1300万人口中,约有210万人严重缺粮,而到2008年第一季度可能要达到410万,80%以上的人口生活在贫困线下。粮食短缺又成为恶性通货膨胀的诱因,曾为津巴布韦带来大量外汇收入的烟草生产也在土地改革中遭到重创,在2008年烟叶拍卖季节,烟农共出售烟叶4500万kg,与2007年的7500万kg相比下降了40%,与2000年的2.36亿kg的产量相比相去甚远。就实际后果而言,津巴布韦的土地改革几乎没有受益者。

2. 恶性通货膨胀导致经济崩溃 直到2000年,津巴布韦年通货膨胀率一直维持在55%左右的水平,虽不算低,但按照非洲标准尚属正常。自2001年后,津巴布韦遇到了严重通货膨胀。2001年为112.1%,2002年198.93%,2003年598.75%,2004年132.75%,2005年585.84%,2006年1281.11%,2007年66212.3%,2008年3月100500%,2008年7月231×10⁶%,2009年2月甚至高达5×10¹⁸%。在超级通货膨胀面前,津巴布韦经济自2000年以来一直为负增长,国内生产总值2000—2006年间年均增长率为-5.6%,2007年为-5.5%。失业率由20世纪90年代末的30%~40%上升至70%,2009年元月初已超过了80%,2009年2月失业率已经达到94%。津巴布韦外汇和燃油也极为短缺。

土地问题以及由此伴随而来的粮食问题对于新生的津巴布韦联合政府来说,依然是严峻考验。不解决土地问题,津巴布韦的经济起飞之路就始终遥不可及。

作者单位:中国人民大学