

世/界/银/行/丛/书

LAND POLICIES FOR GROWTH AND POVERTY REDUCTION

促进增长与缓减 贫困的土地政策

[德] 克劳斯·丹宁格 著
Klaus Deininger

世界/银行/丛/书

LAND POLICIES FOR
GROWTH AND POVERTY
REDUCTION

促进增长与缓减
贫困的土地政策

[德] 克劳斯·丹宁格 著

Klaus Deininger

贺达水 张惠东 译

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进增长与缓减贫困的土地政策/[德] 丹宁格著; 贺达水等译.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

(世界银行丛书)

ISBN 978-7-300-07884-7

I. 促…

II. ①丹…②贺…

III. 土地政策-研究

IV. F301.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 019514 号

世界银行丛书

促进增长与缓减贫困的土地政策

[德] 克劳斯·丹宁格 著

贺达水 张惠东 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本 版 次 2007 年 3 月第 1 版

印 张 15 插页 1 印 次 2007 年 3 月第 1 次印刷

字 数 273 000 定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

克劳斯·丹宁格 (Klaus Deininger) 博士，德国籍人，美国明尼苏达大学应用经济学博士，柏林大学农业经济学硕士，波恩大学神学硕士，世界银行“发展经济学研究小组”农村发展组首席经济学家，在非洲、中美洲和东亚等区域从事政策分析与评估方面的能力建设。研究领域主要为：收入和资产不平等及其与贫困缓减和经济增长的关系；土地获取、土地市场和土地改革及其对家庭福利和农业生产率的影响；土地制度及其对投资与环境可持续的影响。

世/界/银/行/丛/书

本书作为世界银行系列政策研究报告之一，从地权分配、保障和交易机制的历史与现实经验分析出发，阐述了设计促进经济增长和缓减贫困的土地政策的基本原则和实施机制，对发展中国家制定土地政策具有重要的参考价值。本书同时也是发展中国家土地政策研究的成果汇总。

译者前言^{*}

促进增长、消除贫困构成发展的两个核心内容，同时也是广大发展中国家所追求的主要目标。促进增长，必须刺激投资、推动经济多样化、推进农业部门和非农业部门共同发展；消除贫困，必须促成增长的“红利”在不同利益集团之间均衡分配。世界银行高级副总裁、首席经济学家尼古拉斯·H·施特恩在为本书所写的序言中指出：土地政策“对可持续增长、良好治理及城乡居民——尤其是穷人的生活福利及获取经济机会至关重要”，因而在整个发展政策框架中具有突出的地位。但在很多发展中国家，由于土地政策在制定、实施以及与实际相结合等方面存在诸多问题，土地政策促进经济增长和消除贫困的作用并未得到充分发挥。有鉴于此，作为世界银行系列政策研究报告之一，本书从地权分配、保障和交易机制的历史和现实经验分析出发，阐述了设计促进经济增长和反贫困的土地政策的基本原则和实施机制，对发展中国家制定土地政策具有重要的参考价值。本书同时也是发展中国家土地政策研究的成果汇总，作者以清晰的逻辑展现了本领域研究的卓越成果，但作者并非只对既有成果进行简单罗列，而是在此基础上结合发展中国家土地政策的实际阐述了自己的真知灼见。全书分四章，分别是“导论”、“土地产权”、“土地交易”、“使土地利用合乎社会需要”，从土地产权分配、保障和交易等角度展开对土地政策的分析。

一、地权分配及保障是土地政策的核心

土地作为资源和资产的双重性质，决定了其对于发展具有特殊的重要作用。本书开宗明义指出，“土地是城乡穷人的重要财产，而且是许多发展中国家的经济活动、市场（如信贷）及非市场制度（如地方政府和社会关系网）运行的基础”。土地产权不仅影响微观投资活动，对于穷人获取土地及有效利用土地起到关键作用，而且对增强穷人发言权及改善社会治理结构至关重要。但是，土地这种作用的有效发挥却受到多重市场不完全、历史和现实中不同主体强加的外部干预、人口增长与经济机会增加等多方面因素的影响。因此，作者认为土地政策需

^{*} 本部分曾以“作为增长和反贫困基石的土地政策”为题作为书评发表在《管理世界》2005年第3期上。

要在产权变迁的历史范畴中逐步加以完善，不断去适应具体现实。

既然土地产权具有如此重要的作用，那么理想状态的土地产权应该包含哪些要素？本书立足于发展中国家土地政策的现实，深入分析了土地产权的相关问题，包括产权、产权的特征及产权制度的变迁等。作者认为，土地产权是“规范土地收益如何分配的社会契约”，是“资产如何持有、使用和交换的共识”，应受到政府和社区的支持。他归纳出土地产权的理想状态：第一，地权的持续期限应足够长，以保证对投资产生激励。作者指出，“尽管无限期的产权是最优选择，但赋予能够自动更新的长期权利也是一种替代选择”。联系到中国现实，我们不难发现，在第一轮土地承包到期后，政策规定土地承包期再延长 30 年，并且在法律中得到了确认：自 2003 年 3 月 1 日开始实施的《农村土地承包法》第二十条规定“耕地的承包期为三十年”，所有这些都充分表明了确保土地长期权利的重要性。第二，产权划界应以便于确认和交换的方式进行，同时要充分考虑到划界的成本。因此有必要选择与现存制度环境协调且低成本实现目标的机制，如在土地价值较低的情况下使用社区公认的自然标志（树篱、河流和树木等）进行划界。这也凸显了作者始终如一的制度理念：规范土地管理的制度必须透明、可利用且节约成本。第三，考虑到“合法性和合理性之间的不协调一直在制造冲突”，产权的实施机构必须正规化，必须通过法律的支持提高机构解决问题的能力，以此保障合法地权。第四，产权主体的属性应由资源的性质和现存社会安排所决定，亦即：权利主体是个体还是群体，需要根据土地资源是否存在范围经济、是否存在个体不能克服的外部性来确定。

持续期限、产权划界、实施机构、产权主体，所有这些要素背后潜藏的是地权的分配和保障。因此，可以认为，地权分配和保障构成了土地政策的两个核心内容。对于地权分配，作者首先强调了土地产权的初始分配与发展绩效之间的关联。由于土地是重要的资产要素，且地权界定方式能影响特定投资的回报、技术变迁方向和进度及土地增值收益的分配，初始土地所有权分配对包括农业部门在内的更大范围的经济的发展很重要。实证分析表明，不同的土地产权结构将会带来不同的发展绩效，包括社会发展指标方面的差异，如乡村入学率、婴儿死亡率、识字率、采用技术能力等，还会带来相异的民主化进程。联系到中国农地制度的实际，我们对这一点应该很有体会：土地改革和土地的承包经营，将土地的所有权和使用权按人口平均分给村社小农，初始产权的均等化程度非常高，这直接影响到农地生产率和更广泛的农村发展，取得了较好的制度绩效。

作者对经济增长和产权分配不公平之间的关系给出了新的解释：（1）土地高度集中会造成地主对劳动力市场的有力控制，使人力资本积累或其他形式投资活

动的报酬大大降低；(2) 土地高度集中既降低了提供公共物品服务（如基础设施、灌溉等）的激励，也使公共物品提供对地主更有益。

作者深刻指出，要改变长期消极的产权分配格局，必须要进行土地改革。但同时，作者也指出大范围的土地关系变革都与巨大的历史转折有关，包括叛乱、革命、征服、殖民统治的消亡和重要战争的结束。许多国家和地区在土地制度变革中创建了以家庭经营为主的稳定的生产关系制度，强烈刺激了自耕农耕作和投资的积极性，使其努力采用新技术，提高产出水平。作者特别否定了社会主义国家集体化时期的合作社体制，认为它不可能获得共同所有和经营下的范围经济和高效管理。

一个较新的发现是，家庭内部的地权分配也会影响产出。妇女拥有资产和控制产权，能改善家庭消费结构，提高妇女本身及下一代的福利及人力资本积累水平。因此，必须保障妇女地权，尤其是那些遭受严重歧视、面临巨大灾难（丈夫去世或处于艾滋病蔓延地区）的妇女。

与产权分配紧密相关的是地权保障。作者明晰阐述了保障地权对经济增长和消除贫困的作用：(1) 保障地权能强化、激励投资，降低投资者在保护产权上的耗费，消除政府随意侵害企业活动的现象，并促进土地交易市场发展，使没有土地或者土地很少但具有更高生产效率的经营者获得土地；(2) 地权有保障能极大增加依赖土地生存的穷人的净财富，降低其对工资劳动的依赖程度，提供自我保障和进入金融市场的机会，提高土地本身、土地相关投资及其附属财产的价值，从而在整体上降低穷人应对风险时的脆弱性；(3) 保障地权能提高家庭和个体控制土地的能力，增强其力量、扩大其发言权并使地方治理结构更民主，推动公共机构透明化，消除土地增值过程中的寻租行为，获得更多公共物品。此外，它也能阻止资源退化并实现可持续管理，还能促进社区稳定、改善居住条件、减少社会排斥度和改善公共服务获取渠道。

二、构建界定、实施和保障地权的有效机制

从公共经济学角度看，由于界定、实施和保障地权具有极大外部性，且公共提供和保障产权在固定成本投入上具有优势，私人保护和实施产权所耗成本总是高于社会最优点（而最需要这种服务的穷人一般负担不起），因此有必要构建界定、实施和保障产权的有效公共机制。在明确公共干预的必要性之后，则需要考虑公共干预能带来多少益处，最适宜的干预类型是什么。作者指出，公共干预的绩效和方式取决于投资机会、产权可转让性、产权被剥夺造成冲突的可能威胁、

土地转让提高产出和效率的潜力等因素。但需要澄清的是,界定、实施及保障地权并不一定要采用诸如赋予资格证书和正规注册的正规方式。作者特别指出,在那些正规资格对投资和收入影响很小的地方,若非正规机制(如习惯地权、地块边界的自然标志及社区长者作证等)能在节约成本的前提下有效保障产权,同样可以采用。但从长期看,随着各种因素促进土地报酬不断增加、交易日趋频繁,保障产权并消除土地冲突的机制仅靠非正规机制无法满足需要。

应该从哪些方面着手保障合法的土地产权?针对发展中国家的实际,作者归纳了保障地权的若干关键环节:一是保证权利的持续期限。作者认为,所有权与使用权分离下的使用权,以及阶段性、附属性使用权这两类使用权的期限确保尤其重要。二是边界界定。界定边界的清晰度越高,交易成本就会越高,而界定边界的方式又会影响产权的实施和保障。三是根据资源特征、资源管理的需要、群体内部责权利是否明确、赋予个体化权利是否划算等因素来确定产权主体。虽然地权私有化是一种能最大限度刺激有效利用土地的安排,但它并非完全不受限制,还要承担提供公共产品的责任。而在资源管理存在范围经济,并且能使群体成员相互造成伤害内部化的情况下,群体权利是一种理想安排。四是建立合理的实施制度。法律上要明确界定产权以及人们获得产权的方式,尤其要关注游离于法律之外的习惯地权和边缘群体的产权。管理机构要透明、易于参与,而且要使大众了解其决策内容及决策做出的方式。另外,资源投入不可或缺——界定、实施和保障产权需要在技术基础设施(如边界划分、制图、绘制与维护土地记录)和社会基础设施(如建立法律裁决体系和冲突解决机制)上投入大量资源。

需要明确,没有地权保障万万不能,但地权保障不是万能的。地权保障只是获得良好土地制度绩效的必要条件,并非充分条件。在对具体案例进行详尽考察的基础上,作者提醒:尽管保障地权存在许多好处,但必须注意保障地权的措施与经济绩效之间的伪相关。一个典型表现是:即便地权得到了充分保障,但信贷市场的配给效应仍然存在,小规模经营主体仍然无法获得经营所需的信贷服务。这个结论对我们极富启示意义,在工业化、城镇化过程中,确保农民的土地权利、延长承包期固然必要,但要使农地制度绩效得到充分发挥,农村金融、农业投入等相关制度的完善似乎也同等重要。

三、构建合理的地权交易机制

土地产权交易通常包括租赁和买卖两种方式。一般认为,土地交易能促使土地产权在不同生产能力的主体之间流转,从而提高土地利用效率;与此同时,土

地作为信贷抵押物可以促进农村金融市场的发展与繁荣。但作者指出,在广大发展中国家的农村地区,土地市场功能的发挥受制于如下因素:(1)劳动力市场缺陷。因雇用劳动力而产生的监督成本使生产者倾向于采取家庭农场而不是大农场的经营方式,这阻碍了土地产权的流转。(2)资本市场缺陷。由于资本市场上的交易成本,小经营者被排斥在金融市场之外;与此同时,信贷市场不完善还会造成穷人在艰困情况下被迫出售土地,剥夺了其从事农业经营的基础。(3)农业生产上的规模经营并不必然意味着生产效率的提高,尤其是非资本密集型的农业生产。这些富有启发性的结论,有助于我们在制定和实施旨在促进农地流转的政策的过程中,对应于中国农业与农村发展现实,进行全方位的制度建设,提高农地利用效率,由此提高农业综合生产能力。

作者指出了租赁和买卖这两种土地交易形式的区别。土地租赁的交易成本较低,初始资本条件要求低,可以使高效率的农业生产者低成本获得土地,使低技能或在农作上不具备比较优势的农业生产者将土地出租出去并转向非农经济,具有一定的灵活性。但要注意土地租赁契约结构的效率差异,即工资制、固定租金制和分成制的区别。土地买卖交易使地权永久转让,是金融市场发展的基础。但只有在投资具有足够高的产出报酬时,土地买卖才会予以考虑,同时它还受人们的预期、风险偏好和资本影子价格所影响,经济不稳定下的土地投机也会制约其效率,交易成本(如信息垄断、公证费、登记费、调查费和过户费等)会使其局限在特定阶层内,或引致非正规土地买卖的大量涌现。

作者进一步展示了世界范围内不同地区土地市场运行的经验证据。工业化国家一直在削弱地主影响政府的能力,提高承租人议价能力,土地租赁比较活跃,土地经营者没有把大量资本花费在土地的获取上,而是更多地用于与农场经营相关的专用性投资。东欧及独联体转型经济国家的情况则比较复杂,土地租赁市场的作用逐渐加强,而买卖市场比较薄弱,寻租、地权重新分配造成的细碎化、转轨经济的不稳定、地块不能确定及土地投机,都影响着这些国家的地权交易,并使不合理的地权交易管制合理化。在非洲,西非土地租赁市场比较活跃,而东非和南非一些国家却在限制土地租赁,大量存在的非正规土地买卖导致纠纷不断。在亚洲,一些国家的土地租赁显著促进了经济增长,使穷人受益,其中以中国最为典型;但另外一些国家的土地租赁和买卖却使贫困者更加贫困,不公平加剧。拉美国家由于弱产权和缺乏解决冲突的机制致使土地租赁和买卖受到很大制约,但是这些国家采取宏观经济自由化、消除大农户特权等政策,降低了土地价格,使之与农业耕作利润水平相协调,因此遏制了土地投机。

四、土地政策的根本目标是使土地利用合乎社会需要

作者强调,“尽管在保障地权基础上的分散交易能促进公平和效率,而且与行政干预相比副作用更小,但政府仍要发挥重要作用”,主要是“帮助建立规范土地市场运行的法律和制度框架,并创造一个能使生产率和福利提高而不是相反的政策环境”,由此消除负外部性及其他市场失灵现象。由此可见,政府应该而且必须在土地政策上有所作为。作者通过转型国家的农场重构、拉丁美洲国家的土地改革和非洲国家的土地冲突这三个例子对此进行了阐释。

一是独联体和东欧国家的农场重构。为了提高农业生产率,这些国家对农场部门进行大规模重构,主要方式是土地返还给集体化以前的所有者或分配给工人,采取股份制实现私有化,将大量国有和集体土地租赁给农业经营者。但法律不完善和地权档案资料欠缺造成了消极影响,地权重新分配后使用土地和进行相关投资遇到了诸多困难,需要制定有效的政策,以解决政府不合理的管制、投资能力不足、信贷市场不完善、生产环节的缺陷等问题。

二是推动土地改革。作者指出:“在许多发展中国家出现的土地所有权分配极度不平等和缺乏效率的现象,在大多数情况下是权利关系和政策扭曲而非市场力量导致的结果……在很多时候,我们不能期望仅仅靠市场的力量来完成土地的重新分配,以达到效用和福利最大化的结果”,政府在土地改革上有所作为十分必要。在分析土地改革的历史和现实经验的基础上,作者指出,拉美庄园制土地改革的失败与亚洲、非洲和其他地区土地改革取得的成就形成鲜明对比,后者显著提高了佃农的福利和生产积极性,并使农村经济整体改观。

三是降低土地相关冲突发生的可能性和消极影响。土地冲突是社会冲突的主要来源之一,作者不无忧虑地指出:“剥夺土地产权会导致表面上小规模的社会或政治冲突逐渐演变为大规模冲突,并因此带来经济和社会的毁灭性后果。”非洲一些国家土地冲突连续不断,造成了社会经济的停滞、倒退和衰竭,引起了世人的关注。因此,通过合意、有效的土地政策,消除与土地相关的冲突有助于使冲突后的经济复苏,并带来社会经济持久发展的效果。

土地政策的根本目标是土地利用合乎社会需要,而政府能为更有效的土地利用做哪些贡献呢?作者提出了如下建议:

一是转变国有土地控制权。作者主张:在政府拥有土地的根据并不存在的情况下,应对土地进行私有化,这是因为土地国有这种利用方式往往造成土地利用效率极低且容易滋生腐败和不公平,所以应该将国有土地产权通过各种形式低成

本地转移给实际占有者。在产权转移过程中，需要解决法律不明确、决策程序不透明、中央及地方政府不尊重长期和短期租约等问题。

二是对土地征税以鼓励生产性使用土地，同时也为地方政府提供公共服务和自身正常运作融资。但是，如作者所指出的，土地征税必须满足一些前提条件：例如，要有明确的土地信息载体（地籍簿），征税机构要拥有评估土地价值的能力，地方政府要具有设置土地税收的权威和征缴土地税收的行政能力，要充分考虑公平并平衡政治阻力等。

三是对土地利用进行管制以使社会收益最大化。作者认为，为消除个体使用土地上的负外部性，阻止资源及资源上附有的社会经济文化价值不因私人短视行为而遭到不可逆转的破坏，需要规范私人利用土地的方式。为达成该目标，要关注财产权的本质和相关实施制度，但也要对特定管制措施的成本耗费、正面和负面后果进行审慎评估。作者建议采取土地分区管制措施，即规范不同类型土地资源的用途和使用方式，如禁止林地过度砍伐、牧场过度放牧、改变农地用途、修建各类非农建筑设施等，城市用地工业区、商业区和居住区分离，建立环境保护区、历史文化景观保护区等。当然，土地分区和其他土地利用管制措施的制定，必须首先对实施能力、实施成本以及成本分摊和收益分配的方式等进行清晰的评价。否则，高度集权予以实施的管制政策，或者是以现有执行能力无法实施下去，或者实施的成本很高而且主要为穷人所承担，或者演变为腐败的源泉。

五、启示与借鉴

始于1978年的中国农村改革，使土地集体化产权转变为基于社区成员权之上的“半私有”产权。土地承包给个体使用、延长租期和不断加强保障，刺激了农业生产积极性和投资活力，形成了更有活力的农业微观经营组织形式——家庭农场，农业生产能力大大加强，农民生活福利水平显著提高，生存风险大幅下降（指因占有土地而增强的社会保障度），农民非农工资性收入持续增加，土地租赁市场日益活跃。中国土地政策取得的良好绩效举世瞩目。

然而，随着农村改革向纵深方向发展，中国土地制度出现了一些阻碍增长的问题，例如：产权不清晰、土地产权不稳定、失地农民的社会保障缺失、妇女权利受到歧视、土地市场不能有效支持农村金融市场发展等。其中，三个重要问题受到了土地政策研究者的关注：一是农村土地是否应该私有化占有，这牵涉到土地产权的属性问题；二是农地非农化中如何确保农地产权和农民权益，这牵涉到土地产权的界定、实施、保障问题；三是如何在工业化、城市化背景下保护耕

地，确保粮食安全。实际上，在本书中都能发现解决这些问题的智慧。

对于土地的私有化问题，我们知道，在目前土地制度框架下，所有权和使用权两权分属集体和农民所有。这种制度安排在确保公平的同时兼顾到了效率：所有权归集体（社区）成员共同所有，在确保土地初始产权均等化的同时，也可以在村社范围内将外部性内部化，同时也降低了产权分配、界定、实施、保障方面的交易成本；使用权归农民个人所有，并且赋予了较长的承包期，通过长的持续期限确保了农民投资积极性。另外，对于农村居民而言，农地仍然具有社会保障功能，因此，土地的集体所有，相对于农民私人所有，至少在确保土地资产分配上的均等化、降低交易成本、提供广泛的非正式社会保障等方面，具有公平优先于效率的合理性。

对于在农地非农化过程中的农地产权和农民权益保障问题，从土地产权交易机制角度看，问题症结在于土地交易缺乏合理的法律和制度基础，农民的交易自主权无法体现，土地价值评估第三方缺失，土地审批机制不透明，公平合理的价格机制没有建立起来，导致以公共利益名义剥夺农户地权而只给予极低的补偿，同时法律裁决体系效率低，这必然造成新的不公平和贫困现象。提高土地管理机构的行政能力，增进土地政策实施的透明度，改善土地政策的执行效率，应成为进一步土地政策改革的重点。

对于耕地保护问题，在人多地少的基本国情约束下，粮食安全始终是中国农业生产的首位问题。在工业化、城市化的背景下，粮食安全问题愈益凸显。中国政府下决心实行世界上最严格的耕地保护政策。而以社会收益最大化为目标，切实采取土地分区的方式对土地利用进行管制，或许可以为保护有限耕地提供帮助。

由此可以看出，作为世界银行系列政策研究报告之一，本书充分展现了世界银行的宗旨之一：为发展提供知识。有理由相信，承载着丰富知识的这份政策研究报告，将为中国研究土地问题，制定和实施土地政策，并且将土地政策纳入更广泛的政策框架中提供重要参考，使土地利用合乎社会需要。当然，不可否认的是，在一份研究报告中要尽可能涵盖发展中国家与土地制度相关的各种问题，这种综述类文献的性质决定了其主要任务是通过分析普遍性问题的分析，寻找并确立共同的原则，而在具体国别、具体研究问题方面仅是点到为止，需要后来的研究者站在前人的肩膀上加以完善和拓展。作者也指出：“将不断涌现的共识转化为在国家和地区层面上的具体措施，并统一到国家的更广阔的发展战略之中，这是未来的挑战……需要做更多的工作将本报告所确定的原则因地制宜予以实施。”

“土地问题上任何微小的改善都会显著影响穷人。”土地政策在农业政策体系

中的重要性不言而喻，我们期待着中国土地政策在促进增长和消除贫困的方向上走得更远，也希望这本书在丰富政策制定者和研究者的智慧方面有所贡献。

土地在任何时代、任何国家都具有特殊重要性，也因此，本书展开论述的时空范围非常宽广，不同语言文化背景下的土地制度千差万别，导致术语繁多，给翻译带来一定困难。幸运的是，译者在面临这些困难时得到了很多热心人士的帮助和鼓励。译者感谢梁希震、姚莉、陈菁、贺达海、周晓丽在资料查找、词义核对上给予的协助。特别感谢中国人民大学出版社邹莉、崔惠玲、曹沁颖三位编辑的细心和耐心，她们一丝不苟的敬业精神令人钦佩。当然，文责完全由译者承担。

序 言

土地政策对可持续增长、良好治理（good governance）以及城乡居民——尤其是穷人的生活福利及获取经济机会极其重要。因此，关于土地政策的研究和与土地相关的特定干预的分析一直以来都是世界银行研究部及其他专业与民间协会组织关注的核心。然而，这些研究的结论长期以来并未以其应有的效率传递到决策者及其他关键利益相关者那里。结果造成土地政策有关研究常常充斥着先入为主的理念和意识形态观点，而不是对能促进更广泛发展的土地政策的潜在贡献、该领域各种干预的空间及能实现更广泛社会经济目标的机制等的精确分析。由于这种分析上的缺陷，作为社会与经济变革催化剂的土地政策的潜能不能得到充分展现。

本报告的目的在于，以让政策制定者、非政府组织、世界银行援助国学者、捐赠机构官员以及更广泛的发展团体等受众易于理解的方式来展示最新研究成果，突出强调土地政策在促进发展和缓减贫困方面的效能。其主要观点以下述三条原则为基础：

第一，提供有保障的地权，特别是夯实地权常被忽视的人群如妇女的资产基础，能改善穷人的福利。与此同时，它也能刺激投资，这是实现经济可持续增长的一个重要因素。除了突出这些好处之外，本报告还探讨了增强地权保障度可借助的各种机制、它们的优点和缺陷以及将其融入更广泛发展战略的方法。

第二，无论土地是作为资产还是用于换取急需的服务，通过市场和非市场渠道低成本地交易和配置土地，对于促成具备生产能力但缺乏土地的生产者获得所需土地，以及在经济环境适宜的条件下促进以土地抵押为基础的金融市场的发展而言，都是不可或缺的中心环节。本报告展示了租赁市场交易的重要性并指出清除这种交易的障碍能显著促进公平，同时会创造有利的投资环境并使经济行为多样化，尤其是在农村的非农部门。本报告也认识到土地流转的非市场机制，如遗产继承、公共国有土地赠与及政府为更广泛公共物品而征地等，历史上一直都在促进或是阻碍土地获取及有效利用方面发挥着重要作用，政策制定者应该认真考虑这些环节。

第三，政府在促进和推动合乎社会需要的土地分配与利用上要发挥明确作用。在土地分配极端不公平的经济体在非集体化、土改及后冲突期土地政策背景

下重建农场的进程中，这一点得到了明确展示，土地问题在这些地方常常是社会冲突的重要诱因。可持续利用土地的适宜激励也要求避免负外部性和不可再生自然文化资源不可逆转的退化。本报告提出了解决这些问题的办法，从征税到管制以及制定土地利用规划。

鉴于土地政策领域的各种干预具有全局性、影响深远且常常时间跨度长，知识和经验的有效传播要求研究政策制定者所遇到的广泛问题，并把研究与世界银行发展合作者之间更为广泛的对话结合起来。正因为如此，我尤其满意的是本政策研究报告是在四个地区研讨会和一个电子讨论会的基础上产生的，这使民间组织、捐赠代表、政策制定者及学者能共聚一堂来讨论土地问题在不同地区范畴内的作用。这些研讨会和讨论会奠定了把本报告融入制定国家战略和行动计划当中的基础。

世界银行上次发表综合性土地政策评述是在 1975 年。从那时起，国际形势已发生深刻变化。这份政策研究报告展示了这些变化如何影响决策者必须要关注的问题及其对特定政策建议的意义。我们和我们的发展合作者们现在更加意识到实施全面的和综合性的发展战略的重要性，这个战略涵盖了需要制定长期战略如土地政策才能得以解决的各种焦点问题。这一点，与已达成的共识一起，促使我们希望本报告将被广泛应用到土地政策争论之中，为把土地问题融入更广泛的战略当中，为实施特定土地政策使其能在让穷人获益的情况下促进增长奠定基础。

世界银行高级副总裁，发展经济学家及首席经济学家
尼古拉斯·H·施特恩 (Nicholas H. Stern)

2003 年 5 月

致 谢

本报告是发展研究部的克劳斯·丹宁格在格申·费德（Gershon Feder）的指导和监督下撰写的。我们真心感谢由 Michael Carter、Alain de Janvry、Gustavo Gordillo de Anda、Michael Kirk、Keijiro Otsuka、Jean-Philippe Platteau、Scott Rozelle、Elisabeth Sadoulet 以及 Jo Swinnen 组成的外部技术顾问委员会在整个进程中所提供的指导和关键资料。本报告也极大地得益于一个为期三周的电子讨论会上的论述。^① 我们向为这个论坛付出心血的贡献者以及对本报告进行修改的 Michael Carter、Jonathan Conning、Alain de Janvry、Robin Palmer 和 Elisabeth Sadoulet 表示感谢。我们感谢世界银行土地政策和行政管理主题组参与讨论及其一贯的支持，尤其是 Hans Binswanger、John Bruce、Frank Byamugisha、Ed Cook、Li Guo、Lynn Holstein、Hoonae Kim、Isabel Lavadenz、Shem Migot-Adholla、Jessica Mott、Jorge Munoz、Jeeva Perumalpillai-Essex、Idah Pswarayi-Riddihough、Iain Shuker、Rogier van den Brink、Dina Umali-Deininger 和 Wael Zakout。世界银行的许多其他职员，人数太多难以一一具名致谢，在报告完成的各个阶段提出了建设性的意见，我们对他们的付出表示感谢。世界银行的环境和社会可持续发展部（ESSD），尤其是由 Kevin Cleaver 和 Sushma Ganguly 领导的农业和农村发展部，在整个过程一直非常支持且进行了有价值的工作。

本报告建立在匈牙利（2002 年 4 月 3—6 日）、乌干达（2002 年 4 月 29 日到 5 月 2 日）、墨西哥（2002 年 5 月 19—22 日）和柬埔寨（2002 年 6 月 3—6 日）四个地区的研讨会上提交的背景论文和收到的反馈意见中的真知灼见以及与民间协会、成员国政府和华盛顿捐赠者后续的会谈（2003 年 3 月 13—14 日）基础之上。为感谢论文提交者、参加讨论者和这些研讨会的负责人，同时展示这些研讨会汇集的经验财富，附录中提供了这些事项的简略清单。鉴于东道国对这些运行研讨会的领导，我们感谢柬埔寨土地管理、都市规划和建设部部长 Im Chhun Lim，匈牙利农业部国务秘书 Tamas Eder，墨西哥土地改革部长 Maria Teresa

^① 这个讨论会的资料可以从 http://www.worldbank.org/devforum/forum_prr-landpolicy.html 中获得。