

非洲研究丛书

土地与政治

津巴布韦土地改革的迷思

Zimbabwe Takes Back Its Land

〔英〕约瑟夫·汉隆
〔津〕珍妮特·曼珍格瓦 著
〔英〕特雷萨·斯马特

沈晓雷 刘均 王立铎 译
刘海方 审校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

土地与政治

津巴布韦土地改革的迷思

Zimbabwe Takes Back Its Land

〔英〕约瑟夫·汉隆

〔津〕珍妮特·曼珍格瓦 著

〔英〕特雷萨·斯马特

沈晓雷 刘均 王立铎 译

刘海方 审校



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

土地与政治：津巴布韦土地改革的迷思 / (英) 约瑟夫·汉隆 (Joseph Hanlon), (津巴) 珍妮特·曼珍格瓦 (Jeanette Manjengwa), (英) 特雷萨·斯马特 (Teresa Smart) 著; 沈晓雷, 刘均, 王立铎译. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 11
(非洲研究丛书)
书名原文: Zimbabwe Takes Back Its Land
ISBN 978-7-5201-3570-2

I. ①土… II. ①约… ②珍… ③特… ④沈… ⑤刘… ⑥王… III. ①土地改革-研究-津巴布韦 IV. ①D947.523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 220831 号

· 非洲研究丛书 ·

土地与政治：津巴布韦土地改革的迷思

著 者 / [英] 约瑟夫·汉隆 [津] 珍妮特·曼珍格瓦 [英] 特雷萨·斯马特
译 者 / 沈晓雷 刘 均 王立铎

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀

责任编辑 / 高明秀 林炳青

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.25 字 数: 265 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3570-2

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

Zimbabwe Takes Back Its Land

by Joseph Hanlon, Jeanette Manjengwa & Teresa Smart

Copyright© 2012 by Lynne Rienner Publishers, Inc. This edition is published by arrangement with Lynne Rienner Publishers, Inc.

All rights reserved.



从津巴布韦到南非：土地改革何为？

（代序言）

刘海方 刘歆颖*

近年来，随着中国在非洲的影响力日益增大，关于中国在非洲大规模屯田的各种猜想流传甚广，国际上很多媒体、智库、学者也在不加调查的前提下推波助澜。针对中国政府将屯田非洲作为战略并进行大规模农业移民的流言，美国知名智库专家、约翰霍普金斯大学教授黛博拉·布罗蒂加姆（Deborah Brautigam）及其团队进行了长期的跟踪调查，并在2015年出版新书《非洲将养活中国吗？》（*Will Africa Feed China?*）证明了这种猜想纯属无稽之谈。美国独立智库奥克兰研究所的报告指出，一些美国公司和大学联手（为了利用大学的声誉）在非洲多国大规模圈地并进行风险投资的情况少有人知晓。这些美国公司鼓吹投资非洲土地的收益而造成地价哄抬，导致很多原来在这些土地上居住的人们流离失所，冲突增加，粮食安全风险加大。很多投资和租赁非洲土地的资金甚至来自美国公司申请的国家援助资金。

以上两个案例都说明非洲土地所有权的重要性，这当然与非洲大多数国家的经济还是农业生产主导、劳动力的60%~70%都留在这个产业有关系。但更重要的，土地所有权是极为政治化的问题，因为殖民占有遗留下来的土地问题并未得到解决，特别是在当初欧洲人大规模移入的南部非洲国家。当非洲国家的经济日益无可避免地受到经济全球化的裹挟，不平等和基尼系数的提高随着货币化和商品化一同到来。民众在时代大潮中要求

* 刘海方，北京大学非洲研究中心执行主任；刘歆颖，北京大学非洲研究中心特邀研究员、南非大学（UNISA）非洲可持续发展能源研究所教授。



更多的公平和正义，而这些无不与未完成的去殖民化问题紧密相连。土地所有权就像火药桶，仍然容易引爆社会矛盾和冲突，外来的“圈地”正是这样威胁非洲国家发展的。

2018年初，南非新总统拉马福萨上任以来，南非围绕有关土地改革（无偿征用土地）的讨论再度成为热点，新一轮的针对不公平的土地分配进行的土地改革似乎已经箭在弦上。这让国际上的很多观察家将南非即将经历的变化与2000年津巴布韦发生的“快车道”土地改革联系在一起，南非将成为“第二个津巴布韦”的声音也不绝于耳。然而，如果问津巴布韦发生的土地改革到底意味着什么、长期影响是什么，学术界还有待更进一步的研究，而对南非的预判也很难说是在密切跟踪分析的基础上进行的。正因为如此，北京大学非洲研究中心在乐施会（香港）的支持下，决定翻译这部关于津巴布韦“快车道”土地改革的研究成果，帮助中文读者更深入地理解这场土地改革运动。

本书基于作者长时间的实地观察和调研，而且成书时间是在土地改革发生的十多年后，这使较长时段的综合研究并不限于“快车道”土地改革本身。正如作者所言，此书不是研究“土地被拿走的方式”，而是“新的占地者用土地都做了什么事情”。包括本书在内，津巴布韦大学很多学者以及博士生的研究都在呈现一个正向的结论，即“新的占地者正在很好地利用土地，正在生产更多的粮食和出口作物（包括向中国及其他国家出口的烟草）”。更重要的是，与他们所取代的白人农场主不同，新的农场主是小型农场主，他们正在创造更多的就业。尽管作者仍期待政府在农用物资、机械、灌溉和信贷等方面进行持续支持，但在津巴布韦，小型农业通过商业化确实已经显示出引领农村发展和粮食安全的活力，他们的经历完全可以为今天关于非洲农业发展的最大争论——“大农业”还是“小农户”的问题——提供一个倾向于后者的好案例。

小农户模式受到抑制由来已久，这明显体现了欧洲人扩张和殖民占领几个世纪以来形成的全球秩序。早在20世纪上半叶就出现了为白人占地辩护的“空地论”，非洲人休耕的公社土地被解释为空地；独立以后非洲国家的后殖民地土地改革（尤其是坦桑尼亚的国有化改革），被认为是“非理性的、短见的、破坏了粮食安全”；也有关于“非洲小农户模式总是破坏土地的生态，而白人大农庄才是有效利用土地的最佳选择”“白人农场

主的技术整体上远远超过非洲以农业维生的农民，后者几乎无助于国民经济的发展”等种种迷思。归根结底，很多是出于白种人相对于非洲人的优越性心理，贬低非洲人世世代代积累的本土农业知识。

彻底解决非洲农业发展的症结，涉及政府政策和规划、投入与激励机制，更事关土地所有权的归属问题，甚至要回头清算殖民时代形成的种族统治所保障的土地所有权及围绕土地所有权的种种“迷思”。因为这些迷思曾经被政治化使用，成为欧洲人占地的合法化工具，并且长期以来成为貌似合理的伪科学、伪知识，往往还在影响今天的决策和制度选择。今天大规模的新的外来投资的“圈地”运动，还有可能为资本制造新一轮的迷思，乃至激发类似的冲突，这可能与今天全球充斥的民粹主义（populism）浪潮相关，是排外主义，是用“本地人”和“他者”来隔离彼此的政治标签，抑或激发像肯尼亚 2007 年大选族群冲突的“这一次轮到我們吃”^① 的情绪。

土地所有权的演化与“种族化”由来

大多数非洲国家独立以后都经历了既有传统的世俗法律保障的公社土地所有权向现代民族国家司法体系下的现代土地制度的转型。根据伦敦政治经济学院学者凯瑟琳·布恩（Catherine Boone）的研究，在那些没有经过国有化而是保持了相对比较传统的世俗土地分配制度的地方，政府依照族群身份分配土地；而坦桑尼亚等国独立后不久就将所有的土地（无论拥有者是黑人还是白人）一律收归国有，然后由国家重新分配土地，每个家庭的土地不超过 10 英亩，只有大型企业获准得到更多的土地。经历了大规模国有化的国家，酋长制结构被大大削弱，土地的分配不再依照族际界限划分，人们对国家统一体的认知程度更高。^②

曾经有比较多白人“拓殖者”到来的国家，土地所有权就变得异常复杂，无一例外地需要面对种族殖民统治遗留的复杂遗产。如图图大主教所

① Refer to Michela Wrong, *It is our turn to eat, The Story of a Kenyan Whistle - Blower*, New York: Harper publisher, 2009.

② Catherine Boone, Lydia Nyeme, "Land Institutions and Political Ethnicity in Africa: Evidence from Tanzania," *Comparative Politics*, Vol. 48, No. 1 (October 2015), pp. 67 - 86.



说，“这些白人拿着圣经来到非洲，让我们闭上眼睛；等我们睁开眼睛，圣经已经在我们的手里，而他们获得了土地，再也不归还了”。这种土地连同其他资本、生产资料和国民经济命脉不同程度地集中在白人移民手中的情况，对独立后的非洲大陆产生了直接的影响，既阻碍国民经济向公平公正发展，也成为影响这些非洲国家种族关系的活火山，随时有爆发出巨大的破坏性力量的危险——事实上，在这些历史上有白人移民的非洲国家，与土地相关的冲突构成了安全的头号威胁，特别是在穷苦人口还不得不依赖农业作为唯一谋生手段的国家。^①

土地问题没有单一的解决办法。一般而言，针对白人占有土质最好、数量最多的土地，同时在经济中占主导地位，有两种解决方式：一是采取国有化政策（如坦桑尼亚和莫桑比克），剥夺白人资产，国有化或者重新分配土地和其他生产资料；另一种较为温和的政策是，保护私有财产，从而避免重新分配土地，通过政府赎买或补偿的方式来解决非洲人土地不足的情况。大多数非洲国家采取的还是后者。以肯尼亚为例，如何处置白人农场也成了独立前夕的一个棘手问题。最初，英国首相哈罗德·麦克米伦和殖民大臣伊恩·麦克劳德坚持说，英国不会向白人农场主作出赔偿，但他们后来改变了立场。独立后，许多肯尼亚白人还自愿把他们大块地产的一部分交还给当地的肯尼亚人。肯尼亚独立时，6万白人大部分虽然离开了，但还是有一部分人留了下来。今天这些人及其后裔拥有肯尼亚护照的，人数有7000人。^②虽然经过了当地吉库尤人精英的赎买，他们手中还是拥有很大面积的好地，例如著名的德拉米尔家族（Delamere）在大裂谷一带仍然拥有达到400平方公里的农场。其他一些肯尼亚的好地也被多年在肯尼亚经营的跨国公司掌握，有很多大规模的农场。独立时，肯尼亚的开国总统乔莫·肯雅塔鼓励白人农场主将他们的农场（主营茶叶和咖啡）转化成同肯尼亚黑人股东合伙的公司。由于处理得当，土地问题没有造成麻烦，黑人和白人关系比较稳定，双方都没有什么积怨，而且迄今为止，土地之争没有以种族问题的形式表现出来。2000年，在津巴布韦发生土地骚乱问题之际，曾经有一

① Sam Moyo, “The Politics of Land Distribution and Race Relations in Southern Africa,” *Racism and Public Policy*, pp. 242–270.

② 2010年肯尼亚政府开始实行双重国籍。

个持不同政见的肯尼亚反对派政治家呼吁没有土地的肯尼亚人抢回白人农场。但大多数肯尼亚人认为，那样做是有违宪法的，事情就此平息。

在赞比亚，独立以后土地没有成为引发政治矛盾的根本问题，因为这里有大片可耕种的土地还没有开垦，政府一直积极寻找投资者开垦新的土地。赞比亚政府规定过去的保留地和托管地继续实行传统土地所有制，而过去的皇家土地实行租赁制土地所有制。经过土地改革，93%的土地转向传统土地所有制，只有7%的土地属于国有土地，可以通过官方租赁给农民或企业使用。^①

近年来，媒体大规模报道了赞比亚发生的“圈占土地”的现象，然而迄今为止，并没有发生过因土地重新分配或拆迁引发的民众抗议，其处理土地问题的经验值得关注。实际上，赞比亚政府一直希望重新制定土地政策以促进传统土地权利的私有化。1995年颁布了一部支持投资的法律以吸引外国投资，因而随着外国投资的不断增加，大片传统土地被转为私人所有。投资者可以通过有效期不超过14年的临时租用证书来获取土地。根据1971年的《土地测量法》，在提交合法的边界测量6年后，投资者可以申请毫无争议的99年产权证书。尽管《土地测量法》承认传统地区土地的现有权利，但它也允许外国投资者将传统地区土地转化为租赁占有的土地，并最终获得产权证书。要获得土地，投资者可以通过与村落酋长磋商直接获得大酋长的同意，或者让由土地部与发展署人员组成的工作小组代表他与对方协商土地转让。如果对方同意转让土地，酋长就会发出批准函。随后，投资者必须在村落酋长的陪同下，根据示意图划分地块边界。批准函和示意图都要提交区议会，然后由区议会向土地专员发推荐信，最后由土地专员推荐或直接提交总统批准。政府在“私营部门发展改革计划”下，设立由发展署和土地部人员组成的土地工作小组，同时支持农业片区项目发展，鼓励外来投资对接赞比亚经济发展规划，特别是农业领域。这些都是赞比亚在土地与发展方面取得的优秀经验。

南部非洲国家是集中存在白人移民的国家，独立前后白人在这些国家

① Bastiaan van Loenen, “Land Tenure in Zambia,” 1999, https://www.researchgate.net/publication/242672704_Land_tenure_in_Zambia.



占有土地的情况如表 0-1 所示：

表 0-1

国家	1960 年白人在总人口中的比例 (%)	1958 年白人移民占有土地的比例 (%)
安哥拉	1.0	6.0
博茨瓦纳	0.3	0.0
莱索托	0.3	5.0
马拉维	8.0	43.0
纳米比亚	19.4	43.0
南非	2.8*	89.0
斯威士兰	0.2	49.0
赞比亚	3.0	3.0
津巴布韦	7.1	49.0

资料来源：F. Hendricks, *Questioning the Land Question, Agrarian Translation, Lands Tenure, Rural Development in the Former Settler Colonies of Southern Africa*, Cape Town, South Africa, 1995. Quoted from Sam Moyo, "The Politics of Land Distribution and Race Relations in Southern Africa".

* 笔者查阅了 1960 年官方人口统计数据，当时白人人口比例为 19.3%。因此应该是两种数据的方法和计算的总人口的范围不一致。——作者注

由此可以看出，南非、津巴布韦和纳米比亚是这一种族统治遗产最为突出的几个国家，其他如马拉维、斯威士兰虽然也有大量土地被白人占有，但白人移民的数量较小，难以构成重要的社会利益集团。独立时，这些国家几乎无一例外地在宪法中明确保护现有的私有财产权，也就是说白人的资产、大规模的白人商业种植园主的利益保持不变，而且宪法将“愿卖愿买”的原则神圣化，这成为日后所有土地重新分配的根本前提。随着 20 世纪 80 年代非洲努力采取自由市场改革以发展经济，要求赔偿的呼声越来越高。土地赔偿既是一个道德问题，又是一个非常实际的事关发展机会的经济问题，因为土地在农业社会中是积累财富的关键，而大部分非洲国家的人民还以农业为生。如果不将 300 年来被非法掠夺的土地归属问题加以解决，广大非洲人很难获得其他生产资料，而这是非洲大陆减轻贫困和结束政治动荡局面的关键。在有些国家，黑人和白人虽然没有公开辩论是否有必要重新分配土地，但是由于政治和历史的缘故，这个问题经常容易引起分歧和感情冲动，从而表现为影响非洲社会经济发展的种族问题。

较晚独立的几个南部非洲国家的土地问题有很多相似性。津巴布韦、南非、纳米比亚这几个国家都保留了大量的白人移民，因为长时间的相对隔离，这些人甚至与原来宗主国的文化和民族特征已经有所区别。1979年，土地所有权成为津巴布韦解放的核心问题，在殖民政府与穆加贝的游击队就权力移交问题举行谈判时，非洲革命者最终同意通过购买的方式从白人定居者手中获得土地。1990年，纳米比亚黑人与白人少数派政权就土地达成了基本一致的协议。1996年，南非在举行多种族全民大选两年后，就新的宪法进行谈判时也作出了类似的承诺。南非政府依据新《宪法》颁布了《土地改革法》和《土地白皮书》，同意以政府和平赎买方式，将白人手中30%的土地有偿分配给黑人，改变种族隔离时期土地占有和使用的不公平、不平等状况，使黑人拥有自己的土地，改善农民福利和减少贫穷，促进国家和解与稳定，推动经济增长。这项主要由土地事务部负责实施的土地改革计划，原定到2010年完成，但实际进程十分缓慢；受2000年津巴布韦土地问题影响，南非政府许诺将加快速度，但实际上至2008年底只完成了4%的重新分配任务。

津巴布韦土地问题是最具爆炸性的。19世纪90年代，英国殖民者一进入这个国家，就把黑人赶出他们的土地，让大约一半的人口重新集体定居到类似美国印第安人的贫瘠的居留地上。独立之初，鉴于白人农场主在国民经济中所处的重要地位，同时吸取坦桑尼亚和莫桑比克推行过激政策使经济遭到破坏的教训，穆加贝采取了较现实的农业政策和土地政策，把未加利用和被遗弃的土地分给无地或少地农民；另外，因为白人的农场主提供了绝大部分商业农产品和商品粮，又雇用了占全国工人总数34%的农业工人，穆加贝没有轻易剥夺白人农场，因为那样势必造成农业生产崩溃和农村失业人口的急剧增加。1979年伦敦会议上，穆加贝承诺对出让土地的白人农场主进行补偿，使白人10年之内不受干扰，同时实行国营农场、以家庭为基础的农业合作系统和白人农场并存的政策。^①

由于赎买进程缓慢，为独立作出重大贡献的老兵们因为得不到土地正在变得越来越不耐烦，穆加贝政府感受到了压力。2000年，穆加贝领导的执政党建议修改宪法，以便政府可以不加补偿地没收白人殖民者后裔的土

① 何丽儿：《津巴布韦的土地问题》，《西亚非洲》1982年第3期。



地，并敦促黑人选民同意这种修改，还发表了公开蔑视白人的呼吁书。从2月末开始的两个月中，数千名津巴布韦黑人老兵占据了全国各地的数百个白人农场，而且声称，这是打击阴魂不散的殖民主义不公正现象所必须进行的战斗。津巴布韦高级法院多次发出驱逐越来越暴烈的占地者的法令，穆加贝也承诺赶走非法占地者并恪守1991年哈拉雷英联邦首脑会议宣布的主张。非洲国家领导人大多站在穆加贝政府一边，南非、莫桑比克和纳米比亚的领导人在维多利亚瀑布城举行紧急首脑会议，一致谴责英国不遵守其1998年的资助承诺，从而导致这场黑人占领白人农场的危机。^①具体论述和相关数据，请参考本书中的相关内容。

“没有两片同样脉络的叶片”，上述国别案例显示，虽然在土地所有权“种族化”上有共性，但这些国家不同的演进历程显然又千差万别。本书主要研究津巴布韦的“快车道”土地改革，如果将视野放到南非舆论中似乎风起云涌、如箭在弦上的“土地改革”，各种基本条件则呈现太多的差异性。改还是不改，南非都不可能是另一个津巴布韦。

南非土地再度“种族化” 始末

欧洲人在南非的殖民从17世纪后期的开普殖民地开始，经过19世纪中期布尔人向南非内陆的大迁徙运动，通过各种手段占据了南非绝大多数的土地。1913年，南非联邦成立后仅三年时间，南非议会通过了班图土地法案。这个法案给南非的原住民留下了10%的土地，这10%的保留地后来扩展到13%，属于土著部落的首长。在保留地之外，非白人不能拥有土地，甚至转租土地也成为不可能，只能在所居住的白人农场成为雇工，大量的黑人被迫放弃土地进入城镇工作。在原开普殖民地，少数拥有一定地产以及教育程度的黑人已经拥有投票权，这个土地法案实际上也直接剥夺了这些人的投票权，不过这一点并没有得到立刻实施。1950年，南非国民党政府通过法律强迫仍然在白人区居住的黑人迁移：在农村，祖居在所谓白人农场的黑人被迫迁到划定的居住区；在城市，非白人也直接被剥夺了

① Anton la Guardia, “Britain to blame, say African presidents,” July 22, 2000, <http://www.telegraph.co.uk>.

土地、房产所有权。无偿强征土地这件事情，实际上南非种族隔离政府是经常做的，当然，只针对非白人。

班图土地法案是南非政府一系列种族隔离法案的开始，对这个法案的抵制也开启了南非长达 80 年的反对种族隔离的斗争。非国大的前身南非土著国民大会刚刚成立就参与了抵制这个法案的行动，不过，所做的只是跑到伦敦争取英国国会推翻这个法案，自然没有得到任何成果。20 世纪 50 年代新一轮严格的种族隔离措施导致了新的反抗，非国大等政党在斗争中更加成熟。1955 年，非国大通过了自由宪章，明确把“耕者有其田”纳入最基本的纲领，要求废除以种族来区分的土地所有制度，从中可以看出土地问题的重要性。土地问题作为一个重大的历史遗留问题，是南非社会必须解决的问题，这是南非全社会的共同认识。不过，1994 年非国大执政之后，并没有采取激进的土地改革政策，而是试图通过市场化操作手法逐步解决这个问题。曼德拉政府开始的第一轮土地改革计划通过市场价格赎买政策，经过几年的时间改变了商用土地的 30%——大约 2589 万公顷土地的所有者的肤色。

曼德拉政府使用温和手段解决土地问题的思路应该是可以理解的。实际上，作为非洲大陆上工业化程度最高的国家，虽然距离完成工业化仍有不小的差距，南非的农业对经济的贡献比例已经不大，所解决的就业人口也有限。南非大规模的城市化使得人们对农用土地的需求并不迫切。同时，当时完全由白人控制的南非农业承担着整个国家食品安全的重任，轻易动不得。进一步而言，对私有财产的保护是西方资本主义社会的一个根本权利，对待私有财产的态度直接关系南非当时的阵营选择。20 世纪 90 年代中期的国际背景下，强行剥夺私有财产必然会导致南非重新陷入国际孤立。虽然近几年南非社会有声音认为曼德拉政府当年在谈判中让步过多，导致土地问题遗留没有得到解决，但从当时的国际环境来看，曼德拉政府的选择是合理的。

但是南非第一轮土地赎买进行得很不顺利。按照规定，所有 1913 年班图土地法案实施之后失去土地的黑人都可以申请土地，或者从政府手中得到土地，或者得到相应的经济赔偿。第一轮土地分配的申请在 1998 年结束，将近 80000 份申请中只有 5000 多份提出土地要求，其余 70000 多份要求的只是赔偿金。很显然，多数有权利得到土地的人对农业是没



有兴趣的。这一轮土地分配遇到很多问题，在实行过程中也多次调整具体方法，导致执行过程非常缓慢，南非社会对其进展普遍不满意。2006年，非国大政府开始探讨加速土地分配进程，宣布政府可以使用强征手段，并且做好了法律准备。宪法第二章第25条直接规定政府有权利强征土地，虽然需要给出赔偿，但是需要一个合理数额，而不是通货膨胀以后的数额。这个合理数额如何认定，就给解释提供了空间。从技术上讲，目前的宪法第25条已经允许政府可以以低价强征土地，距离无偿强征并不遥远。

1994年到2016年，南非政府的土地改革涉及1100万公顷土地。其中，土地再分配项目获取了485万公顷土地分配给黑人小农场主，土地恢复计划恢复了339万公顷土地的所有权，政府还支付了116亿兰特用于赔偿，相当于277万公顷土地。但是，这仅仅是南非商用土地的13%。到2017年，南非仍然有72%的商用土地在白人手里，并没有改变南非多数土地仍然掌握在少数白人手里这样一个事实。2017年初，随着祖马政府陷入危机，祖马开始把自己标榜为底层民众的代言人，“与邪恶的大资本特别是白人大资本进行抗争”，开始推动修宪，允许政府通过无偿强征来加速土地改革。祖马虽然没能完成自己的第二个总统任期，但他成功地把这个难题甩给了继任的拉马福萨。

政党、修宪与尴尬的“耕者有其田”

修宪赋予政府无偿强征的权利的法律程序会很长。由于直接涉及私有财产保护的问题，要改动的不仅仅是一个宪法条款，还会涉及宪法其他条款的调整，更会涉及众多法律文件的调整，是一个庞大的法律工程，走完这个程序可能需要几年的时间。而且修宪需要得到议会2/3多数的同意。目前非国大占据国会400个席位中的249席，不足2/3，单凭非国大本身是无法完成修宪的。南非的其他党派中，明确表态的有一些：主要反对党民主联盟89席坚决反对修宪；因卡塔10席支持强征但是反对无偿，等于是反对修宪；白人右翼政党自由阵线加拥有4个席位坚决反对；从非国大分离出来昙花一现的人民大会党COPE拥有3席，也是坚决反对。反对方加起来超过100个席位，但是也并没有达到可以否决修宪的1/3。这样，

议会第三大党经济自由斗士 25 席的立场就非常重要。如果有经济自由斗士支持，非国大可以不理睬其他政党意见，轻松达到 2/3 多数，满足修宪要求，但是虽然同样支持无偿强征土地，非国大与经济自由斗士的立场相差非常遥远。

经济自由斗士是目前南非唯一一个提出了具体土地改革方案的政党。早在刚刚成立的 2013 年，经济自由斗士就提出了自己的土地改革方案，并把这个方案写入自己的党章。这个方案要求南非所有土地完全国有化，实现所有权和使用权分离，把现在的所有权转变成使用权，然后根据土地的使用功能进行检查，对于没有按照使用功能利用土地的，政府可以把使用权重新分配。这个方案可以彻底回避究竟是什么肤色的人拥有土地的问题，可以使得南非土地问题彻底与种族问题脱钩。南非目前农用土地利用效率比较低，有大面积农场闲置。内陆地区缺水是南非农用土地闲置的一个主要原因，也有一些农场主对南非经济缺乏信心不愿意扩大农业投资，也有经营不善等问题。要把这些闲置土地利用起来，由政府强制征用分配给愿意务农的其他人口，实现“耕者有其田”，可能是一个不影响经济的切实办法。但是经济自由斗士这个号称遵循马列主义法农后殖民思想的政党提出的土地国有化，很显然碰到了资本主义的红线，已经被非国大明确拒绝。这样，这两个主动推动无偿强征土地的政党究竟能达成怎样的一致来完成修宪，就是一个很值得观望的问题，也有可能两党无法达成协议，这就加大了非国大完成修宪的难度。

经济自由斗士起源于非国大的青年联盟，其纲领内容很多是继承了非国大的，实际上经济自由斗士也打着 1955 年非国大自由宪章的旗号。闲置土地可以被强制重新分配的方案，实际上也来自非国大。非国大多次表示，目前针对的是那些闲置的土地，不会对正在生产的土地造成影响，而且将这些土地分配给愿意耕种的中小农场主，可以提高粮食产量、解决更多就业等，有着诸多好处。但是这类争论中的政策性保证实际上并不能让人放心。如果宪法修正案里面没有足够的限定条件，一旦给了政府过度的权力，那么日后必然有被滥用的可能。而且，虽然讨论的一直是农用土地，但目前的法律条文并没有区分是否只适用于农用土地；如果扩展到居民用地，就会影响到众多拥有房产的普通居民。无偿强征土地被白人极右组织解释为可以剥夺普通人的房产，并不完全是耸人听闻。实际上，祖马



政府后期充分钻所有法律漏洞的表演已经给了人们一个很好的演示，民众已经看到，为了逃脱责任，非国大政府如何把法律允许的范围扩展到极限，完全不顾民众和国家的利益，非国大在这方面的信誉已经很成问题。即使目前的拉马福萨还算令人放心，但是以后的事情谁敢保证呢？

南非修宪必然是一个漫长的过程，能否实施、如何实施、何时实施都有很大的不确定性。很多事情都需要看细节，细节不出来，人们的担忧就无法消除。如前所述，本届国会要实现修宪并不容易。实际上距离大选不过半年时间，基本不可能在本届议会解决修宪问题，而2019年大选以后的事情就更难预测。甚至因为涉及私有财产保护的基本权利问题，众多对非国大最近忙于内斗而失望的中产阶层，对南非政治失望多年放弃选举的选民们，很可能为了维护自己的私有财产而去投票支持民主联盟等反对修宪的党派。南非经济最近表现很差，祖马政府晚期非国大支持率大幅度下滑，以至于非国大不得不让祖马提前下台。拉马福萨上台给南非人带来了希望，但是这个蜜月期还没有开始就结束了，各类信心指数在拉马福萨上台后神奇地反弹了一下，现在又回到祖马后期的水平。南非经济在2018年前两个季度都是负增长，进入技术性经济衰退。^①在这样的背景下，2019年非国大选举前景并不乐观。一旦反对修宪的政党增加席位，要实现修宪就更加困难。也就是说，南非真的完成修宪允许无偿强征土地是很令人怀疑的事情。市场对土地改革的反应就能看出这样的苗头。无论是2017年底非国大通过推动修宪允许无偿征地的决定，还是2018年2月底国会通过动议要求委员会调查是否需要修宪，南非市场的反应都不大。一方面市场对于结果已经有了一定预期，另一方面，市场也很清楚这件事情距离真正实施还有很遥远的距离，短期内影响不大。所以市场虽然略有波动，但是与南非汇率和股市大起大落的常态比较，无偿征地的消息对市场影响很小。

土地问题最近被提出来，无偿强征受到底层的普遍欢迎，一个重要的背景就是南非从2014年以来经济形势很差，经济增长乏力，失业率大增，货币大幅度贬值，通胀水平却逐渐增加，特别是贫困人口的基本必需品价

^① 技术性经济衰退是指连续两个季度国民生产总值下降，原因可能是政策性的，也可能是其他原因。南非这次进入技术型经济衰退一个原因是大旱造成的农业大幅度减产。

格增速很快，贫困人口生活艰难。土地问题的提出，无论是非国大还是经济自由斗士，打的旗号都是通过无偿强征土地，扶持中小农场主以提供更多的就业机会，解决就业问题。这实际上更像是一厢情愿。南非土地改革有一个很大的问题，就是愿意从事农业生产的人非常有限。二十多年来已经分配的土地中，普遍存在大规模减产的问题。工业 4.0 的年代，农业恐怕并不是人们倾心的选择，特别是青年一代，这与一个多世纪前白人强制夺取土地时的形势已经完全不同。现代农业对技术、资金的要求很高，还面临自然灾害风险，属于高投资、高风险、低回报的行业，对于多数人来讲不是一个好的投资。南非的城市化率已经达到 2/3，大量农村人口仍在向城市迁移，^① 有务农意愿的人口很少。拥有南非最大城市约翰内斯堡的豪登省几乎全是城市人口，已经成为南非第一人口大省，并且仍然保持着南非各省最高的居住人口数字，而原来人口最多的夸祖鲁纳塔省农业人口比例高，目前居住人口已经停止增长，大量人口进入大城市。为了吸引更多的农业人口，非国大政府虽然在土地改革的时候承诺要扶持小农场主的经营，为其提供技术、管理、资金上的帮助，但实际实施并不理想，多数农场经济效益很差，很多尝试了务农的人口再次放弃土地；即使能够经营的，也因规模小而难以与大农场竞争。拿到土地的非洲人新农场主中，成功的例子实在太少，这也进一步弱化了人们对农业的兴趣。南非第一轮土地改革实施缓慢的一个重要原因就是，新拿到土地的中小农场主并没有能力充分利用土地的价值，而非国大目前还没有找到吸引更多人口从事农业的办法。

总之，南非土地改革面临很现实的问题：土地如果被强征了，分给谁去耕作呢？非国大自由宪政提出的是耕者有其田，南非有这么多的耕者吗？这些问题，无论是非国大还是经济自由斗士显然都没有给出令人信服的答案。

① 世界银行网站有这个数据 (<https://data.worldbank.org/indicator/sp.urb.totl.in.zs>)。关于南非有多少农业人口，实际上因为统计口径不同，还有很多争议，农村人口比例这个数字，可以理解为 1. 生活在农村的人口；2. 以农业为生的人口（维生农业人口确实很难统计——因为 UNEP 说整个南部非洲 80% 为维生农业，也就是养活了这么多人口）；3. 收入来源是农业的人口，即经过农业产业化或者商品化后，出卖农产品的人口。