

内部参考

南亚与东南亚资料

一九八一年

第三辑

总第三辑

印度社会性质问题 专 辑

中国社会科学院 南亚研究所编
北 京 大 学

一九八一年十一月

印度的“土地改革” 与农村现状*

梅 之编译

一、“土地改革”与“献地”运动

(一) 废除“中间人”制度的利弊

废除“中间人”制度有某些好的结果，一个好的结果是：过去那些自己不干活、靠剥削佃户为生的人，再也不能混下去了。代表政府征收土地税的工作和所收地租大大超过土地税的现象，不复存在。这样一来，寄生阶级就消失了。

另一个有利的结果是：许多种地的耕种者变成了土地所有者。约有 600 万耕种者变成了大约 700 万英亩土地的所有者。

此外，政府还占有了大量的可耕荒地和私有森林，并将其分配给无地的农业工人。总共有 2000 万人与国家直接发生了关系。来自土地税的收入也增加了。根据 1977—78 年度各邦预算提供的数字，土地税收入达到了 29.9 亿卢比，而 1951—52 年度只有 4.8 亿卢比。

废除“中间人”制度有某些好的结果，但也有某些不受欢迎的结果。其中一个结果是：不在地主的人数增加了。有

* 这篇资料是根据 A·N·阿格拉瓦尔(印度德里大学经济系高级讲师)所著：《印度农业(问题、进展与前景)》一书(1980年版)编译的。

些地主自己不种地，而是把土地租给耕种者，收取地租。政府为废除“中间人”而采取的措施中，只规定要征收土地税，而没有规定非耕种者无权成为土地所有者。其结果是，许多“中间人”及其他非耕种者都变成了土地所有者。这就是说，这些“中间人”虽然不再为政府征收土地税，但却获得了自己直接收地租的合法权利。正如《印度的土地和劳工》一书的作者但尼尔和托纳尔在谈到北方邦的状况时所说的：大多数“中间人”都变成了具有特殊权利的农业者。于是，一种更坏的租佃制形式（即可随意夺佃的租佃制）发展起来了。一般说来，这种租佃关系是不成文的，而只是口头约定。从这一意义上说，不在地主享有了比过去更大的权力。

与此有关的另一个弊病是（对耕种者进行大规模的夺佃。因为“中间人”打算成为土地所有者，他们就根据法律规定，借口收回土地自耕，而向佃耕者进行夺佃。毫无疑问，对收回土地自耕曾经作出了某些限制。在阿萨姆、旁遮普、安得拉等邦，“中间人”收回土地自耕不能超过某种限度。在马哈拉施特拉、拉贾斯坦、喜马偕尔等邦，“中间人”只有在他们把一定数量的土地交给现有耕种者之后，才能把其余的土地收回自耕。尽管如此，逃避法律的现象到处都有。农民由于害怕被夺佃，也由于贫困和缺乏组织，不敢到法院去告状。根据第八次全国抽样调查报告（1953—54年）提供的资料，约有3,100万英亩土地是属于不在地主的，占出租土地总面积的50%。

（二）租佃改革对地主更有利

租佃改革与那些租种别人土地的耕种者有关。这些耕种

者可以分成三类：（1）有租佃权的佃户；（2）无租佃权的佃户，或可随意被夺佃的佃户；（3）次佃户。

第一类佃户对土地享有的权利，与土地所有者差不多。他们的耕种权是永久性的。只要他们按时交租，就不会被夺佃，这类佃户与土地所有者的唯一区别在于，土地所有者向政府交土地税，而这些佃户则向土地所有者交地租。因此，有租佃权的佃户是不必担心租佃权问题的。

对另外两类佃户来说，情况就不同了。他们随时都有可能被夺佃。他们所交的地租额很重。土地出租者出租土地通常靠口头契约，因此随时都可变卦。根据一种估计，大约20%的土地是实行这种租佃制的。根据第八次全国抽样调查报告的数字，各种实行这种制度的情况不尽相同，多的占耕地的26%，少的占11%。

租佃改革涉及三个方面的问题：（1）规定地租额；（2）保障佃户的租佃权；（3）使耕种者成为土地所有者。

关于规定地租额。1951年以前，地租通常占收成的50%甚至更多（有些地方甚至高达70%至80%）。此外，耕种者还必须无偿地给土地所有者干其他杂活。在大多数地方，地租是实物地租。第一个五年计划规定，地租不得超过收成的20%至25%。实际上，各邦只是规定了地租额，而没有降低地租额。例如，在许多地方，规定的地租额相当于现行的地租额或历来规定的地租额。谁也不打算降低地租额。这只是意味着，耕种者现在交的地租不能少于过去规定的地租。

关于保障佃户的租佃权。尽管各邦都通过了相应的法律，但是，由于这些法律对许多例外的情况都作出了规定，而且法律条文本身也是漏洞百出，所以佃户的租佃权并无保障。

许多土地所有者收回了大量的土地，但他们不是收回自耕，而是在分成制的基础上把这些土地转租给另外一些人，这些分成农的租佃权同样也是没有保障的。在比哈尔、泰米尔纳杜、安得拉邦的安得拉地区、古吉拉特邦的苏拉施特拉地区、旁遮普和哈里亚纳，分成农的地位尤其没有保障。

关于使耕种者成为土地所有者。印度计划委员会土地关系问题特别小组指出，各邦通过的有关法律并没有规定使耕种者成为土地所有者。它认为，要制订这类法律是不可能的；即使制订了，在目前条件下也是无法付诸实行的。

租佃改革法为什么不能充分实施呢？这是因为，许多政府官员本身或其亲朋戚友都是土地的所有者，而有些政府官员则是害怕土地所有者。总之，租佃改革法对土地所有者比之对耕种者更为有利。

(三) 最高限额法以失败告终

规定持有土地最高限额，是为了把超过限额的“多余土地”分配给无地少地的农户，以达到消除土地分配方面的不均现象，促进农业生产的发展。

印度全国农村的“多余土地”，估计数字越来越小。实际分配的“多余土地”更是微不足道。1955年，马哈拉诺比斯曾估计“多余土地”有6,000万英亩。1970年，一些专家估计有4,000万英亩。1971—72年，第二十六次全国抽样调查报告估计有2,151万英亩。而据1978—83年《第六个五年计划草案》提供的官方最新数字，截至1977年7月31日为止，估计的“多余土地”为532万英亩，正式宣布的“多余土地”为404万英亩，政府已经接管的是210万英亩，实际分配的只有129万英亩。

规定持有土地最高限额的政策之所以以失败告终，有几个重要因素：（1）政策上漏洞百出。例如，从宣布政策到制订法律，时间相隔太长，地主有充分时间采取各种手法来逃避最高限额法。（2）政策和法律中提出的概念不明确，规定的例外情况太多。（3）地权记录很不完整。（4）也许，最重要的原因是对最高限额的措施缺乏适当的政治支持，行政机构贯彻不力。

（四）对“献地”运动不应估计过高

与土地政策有点类似但方法不同的，是“献地”和“献村”运动。

“献地”运动始于1951年。这个运动规定的目标是：征集5,000万英亩土地，并将其分配给1,000万无地农户。但截至1970年3月，这个运动才征集到430万英亩土地。“献村”运动则始于1957年，截至1970年3月已有37,800个村子被捐献。

如果从获得并分配“多余土地”的角度来评价上述运动的话，那就不应估计过高。征集到的土地并不多，其中很大一部分献地甚至是不适宜于耕种的，而且许多献地还是有争议的土地。分配土地的工作也做得很不够。在许多地方，献地尚未从事耕种。

二、目前的土地占有状况

目前，决定着耕种者在土地中的地位的所有制关系，大体上是半封建性质的。土地占有状况是不均衡的。与土地占有状况相联系的生产关系，采取三种形式：（1）自耕者；（2）租佃者；（3）分成农。

关于土地占有状况。土地的占有和分配是极不平均的。很小一部分农户（11.52%）占有比例大得多的土地（53.46%）。而大部分农户（69.76%）却只占有比例很小的土地（20.70%）。这表明土地都集中在大农户手里。考虑到土地是农业生产中最重要的源泉，是农村财产结构中最重要的重要组成部分，人们就可以明白：上述土地占有状况乃是许多人经济上贫困和社会地位低下的原因。

关于生产关系的特点。土地占有表现为三种基本的生产关系。一种是自耕者，即自己占有并经营土地者。第二种是租佃者，即自己没有土地而租入土地耕种者。租佃者要按照地主口头或书面规定的条件交地租（货币或实物）。第三种是分成农。分成农自己没有土地，他们根据与地主订立的口头或书面合同耕种地主的土地，到时按合同分成（包括产品和成本）。综合上述三种生产关系，可以看出，存在着两种所有制：土地自耕的土地所有者，土地按出租或分成条件由别人耕种的土地所有者。换句话说，耕种者主要的有两种：自耕者和佃耕者。后一种耕种者更重要得多，因为这后一种涉及到大部分土地。

三、极小农户占居优势

印度农业中一个突出的事实是：极小的农户占居优势。全国有7,050万个土地经营单位，其中一半即3,560万个经营单位的土地面积不足1公顷。这些边际单位（不足1公顷者）和次边际单位（不足0.5公顷者）的土地面积共约1,450万公顷，占全国土地经营单位总面积的9%。

更重要的是：在1公顷以下的边际单位总数中，有65%

是不足 0.5 公顷的次边际单位。实际上，边际单位的土地面积平均还不到 0.5 公顷，准确地说只有 0.41 公顷。最糟糕的是，有水利灌溉条件的边际单位，平均面积只有 0.12 公顷。

印度农村的问题不仅仅在于小的经营单位占居优势，而且还在于每个经营单位不是连成一片，而是又分成若干块相距较远的小块。根据第八次全国抽样调查报告，全国经营单位平均每个单位分成 5 块，而且经营单位的规模越大，每个单位平均块数就越多。例如，0.01—2.49 英亩的经营单位，每个单位的平均块数为 2.89；2.50—4.99 英亩的经营单位，平均块数为 7.09；5.00—7.49 英亩的经营单位，平均块数为 8.19；7.50—9.99 英亩的经营单位，平均块数为 8.82；10—14.99 英亩的经营单位，平均块数为 9.21；15—19.99 英亩的经营单位，平均块数为 9.46；20 英亩以上的经营单位，平均块数为 9.89。

经营单位的一再细分，给农业生产带来了许多严重的后果，主要的有：

(1) 浪费耕地。由于细分，很大一部分耕地浪费掉了。据旁遮普邦的一项估计，该邦 16% 的土地用于修筑地界、篱笆和小路。而且，由于地块太小而不适宜于耕种。拉坦加尔县有些地块只有 0.006 英亩。旁遮普邦 6% 的耕地由于地块太小而不能耕种。

(2) 增加生产费用。由于地块太多而且分散，肥料、产品等等的运输费用增加，劳力也浪费。

(3) 妨碍农业发展。土地过于细小而分散，不利于采取永久性的土地改良措施，如掘井、开渠、修粮仓等等，也无法使用机器和采用现代化耕作方法。

(4) 不能充分利用劳力和畜力。

(5) 难于看管。

(6) 经常因地界、篱笆、抄小路等情况发生争吵甚当打官司。

经营单位一再细分的原因主要是：

(1) 人口的压力。五十多年来，印度人口迅速增长，而耕地则很少增加。另一方面，非农业部门也没有扩大多少。其结果是，人们没有其他出路，只好仍旧依靠农业。于是，经营单位不得不一分再分。

(2) 缺少就业机会。现有的农业工人都还没有足够的活干，新增加的劳动力更难就业了。于是，对土地的压力增加了。

(3) 大家庭减少了，小家庭增加了，这也导致土地的再分。

(4) 继承财产的法律也加速了土地的再分。

(5) 欠债还不起，拿一部分土地抵债，这也导致土地的再分。

(6) 在印度，是否占有土地，是关系到一个人的声望和社会地位的问题，因此哪怕只有一小块土地，也宁可守住不放。

(7) 印度有大量的土地所有者，他们自己并不耕种土地，而按分成办法由他人来耕种。但是，这些地主不愿意把全部土地或大块土地租给佃户，而且把土地租给许多佃户，各人得到一小块。这些地主这样做是为了尽量减少麻烦，也是为了逃避关于主改的法律。于是，在土地所有权未受影响的情况下，地块却变得细小了。

四、农业工人的悲惨境遇

印度农业工人的人数长期以来一直在迅速增加。根据1971年人口普查，当年无地劳工人数为4,750万，占全国劳力总数的26.3%。换句话说，全国每四个劳力就有一个是农业工人。

印度农业工人的状况简直是令人吃惊。他们极其贫困，生活水平很低。他们始终面临着赤贫、失业、剥削、痛苦与不安定。他们没有社会地位。在有些地方，他们沦为农奴和债务劳工。下面一些事实可以说明他们的悲惨境遇。

(一) 失业或半失业

大多数农业工人都没有固定的工作。他们大都处于失业或半失业状态。依附于某些地主的合同工，可以长年干活。但是，这类农业工人人数较少，而且他们也有自己的困难和问题。例如，他们所受剥削很重，工资很低，不能到其他地主那里干活。从就业的角度看，短工的处境可能最惨了，而正是这类农业工人人数非常多。根据第二次农业工人调查报告，在1956—57年期间，男短工一年只有197天受雇，另外40天为自己干活，其余128天失业。女短工则一年内约有197天无工可做。这就是说，短工一年有四、五个月没有活干。后来的情况也并未改善。1964—65年，农村劳工调查委员会发表报告说，农业工人一年中能挣工资的天数，男工为208天，女工为138天，童工为167天。

农业工人不但就业不充分，劳动条件也很差。不论烈日曝晒，还是刮风下雨，他们都必须拚命干活。劳动时间也是

不固定的。没有假日，也没有其他方便条件。因此，这就严重地影响着他们的劳动效率，健康和寿命。

（二）工资收入微薄

农业工人一年内有很大一部分时间没有工作和收入。即使在受雇期间，收入或工资也很微薄。根据第二次农业工人调查报告，1956—57年，农业工人的工资占他们总收入的73%，工资部分是现金，部分是实物：49%是现金，40%是实物，其余11%是混合的。

就工资来说，男工的日工资，1950—51年是1.09卢比，1956—57年是0.90卢比，1964—65年是1.43卢比；女工的日工资分别为0.68卢比、0.59卢比和0.95卢比。在这十四年间，工资无疑有所增加。但是，如果考虑到这一期间物价迅速上涨的情况，就可知道实际工资的增加是微不足道的。实际上，在此期间，男工的实际工资是下降了。

如果把农业工人的农业收入和非农业收入加在一起，则根据第二次农业工人调查报告，他们每人平均的年收入在1950—51年为104卢比，1956—57年降为92.7卢比。农业工人户的收入，1950—51年为447卢比，1956—57年为437.5卢比，1963—64年增为660.2卢比，第二十五次全国抽样调查表明，1970年7月至1971年6月期间，从全国来说，无地农业工人的平均日工资为2.03卢比。

第一次和第二次农业工人调查报告发表以来，农业工人的状况进一步恶化。1963—64年的农村劳工调查报告估计，农业工人户的年平均收入为660.19卢比。西孟加拉邦政府劳工部1972年和1973年在班库拉县进行了两次抽样调查。据

1972年的调查，农业工人的年平均收入为135.60卢比，即每月11.30卢比，每天37派萨。1973年的调查表明，农业工人的年平均收入为119.96卢比，即每月9.99卢比，每天33派萨。

(三) 入不敷出

由于失业或半失业，农业工人生活水平很低。他们连最起码的消费水平都达不到，不得不借债度日。根据第二次农业工人调查报告，1956—57年，农业工人户的年平均消费为617卢比，而年平均收入只有437卢比。这样，当年每户平均亏空180卢比。考察一下农业工人消费开支的种类，人们就会发现，他们开支大都用于粮食。这是生活水平低的表现。根据第二次农业工人调查报告，农业工人消费开支总额中的77%用于粮食。其他项目的开支是：衣着6%，燃料和照明8%，服务及其他9%。

由此可见，印度农业工人的生活水平是很低的。他们一般地是吃高粱、小米、玉米及其他粗粮。水果、蔬菜、牛奶、肉类以及其他营养食品，他们根本吃不到。其他日用必需品的消费状况也并不好。他们没有起码的衣着；谈不上受教育；享受不到医疗便利；牲口房就是他们的住处，就是说与牲口同住，不少人连这样的房子也没有。在这种恶劣的生活条件下，许多人就赌博、酗酒、许多人患有各种严重疾病。为了维持生活，他们就去借债，从而落入放债人的掌心。

(四) 还不清的债务

根据一项估计，农业工人户中，在1950—51年有44.5%

负债，1956—57年增至63.9%。负债户的平均负债额，1950—51年为105卢比，1956—57年为138卢比。1950—51年，他们的负债总额为8.8亿卢比，1956—57年增至14.3亿卢比。1964—65年，根据农村劳工调查委员会的报告，农业工人户平均负债额仍然高达147.89卢比。

大部分农业工人都是属于哈里真、部落民等落后阶级的。他们处在社会的最底层，遭受重重剥削，过着牛马般的生活。

著名的土地问题专家喀什·迪欧·马拉维亚说：“失业、半失业、极其低微的工资，加上社会压迫，使农业工人过着悲惨的生活。”

（五）农业工人迅速增加的原因

印度农业工人最初产生于英国统治时期。当时，由于政府的政策，印度本国的传统工业开始衰落。因为没有现代工业来取代这些正在消失的传统工业，农村中的手工业者没有其他选择，只能回到农业中当农业工人。

尽管英国政府采取了使印度农村化的政策，但它除了发展英国人有其既得利益的茶、麻种植园以外，并不打算使印度的农业实现现代化。农业的落后甚至迫使小农加入农业工人的队伍。这样，本国工业的衰败和农业的原始性质导致了印度农业工人这个阶级的兴起。除了农民贫困以外，1929—33年“大萧条”期间农产品价格降至最低水平等等因素，也迫使更多的小土地所有者变卖财产而壮大农业工人的队伍。

农业工人人数增加得很快。据估计，农业工人的人数在

1881年是750万，1931年增至2,200万，1951年为2,800万，1961年为3,200万，1971年约为4,800万。农业工人在全国劳力中所占的比重，1901年为16.9%，1921年为17.4%，1951年为19.7%，1971年为26.3%。

农业工人人数之所以会迅速增加，有许多因素，主要的是：

(1) 工业中就业机会不足，如前所述，与本国乡村工业和手工业衰落的同时，我国的现代工业并未得到发展。在现代发达国家中，与传统工业消失的同时，新工业取而代之。但是，由于英国政府的政策，这种情况在印度并未发生。英国统治者关心的只是使印度日益农村化，目的在于搜刮印度的农业原料和粮食，同时把印度变为推销英国工业品的广阔市场。这样，印度本国工业的经营者被迫变为农业工人。随着传统工业的日益被摧毁，大批人加入了无地农业工人的队伍。

(2) 人口迅速增长，在本世纪内，印度人口增长很快。由于四分之三以上的居民生活在农村，因此人口增长也主要是在农村。在农村地区，农业是主要职业，非农业部门实际上没有发展。其结果是，增加了的那些农村人口很大一部分都成为了农业工人。

(3) 债务增加。大批小农债台高筑。由于付不起利息和还不了债，许多小农失去了土地。他们没有其他出路，只能当农业工人。没有全部失去土地的小农，也得当农业工人以还本付息。

(4) 土地经营单位不合算。土地长期以来的一再细分，使大量不合算的经营单位出现了。因为土地只有一小块，农民只靠耕种这一小块土地无法维持生活，而非农业的职业又

找不到，于是当农业工人就是这类小农唯一的出路了。

(5) 货币的广泛使用。随着传统农业中使用货币现象的日益广泛，实物支付正在被货币支付所代替。对地主来说，雇佣工人支付货币是更方便些了。而由于用现金支付工资，农业工人也不再依附于土地。这样，地主觉得要雇工耕种就更容易了。

《第六个五年计划（草案）》曾经归纳了无地农业工人人数增加的原因。它说：“这个事实（即农业工人人数的增加）反映了应当引起人们忧虑的若干倾向，这就是：农村地区日益严重的人口压力，非农业就业机会的不足，由于夺佃和技术引进而造成的小农、手工业者和女劳力的无产阶级化。鉴于无地农业工人是农村贫困和失业的最大承担者，农业工人队伍的扩大反映了贫困和失业的相应增长。”

五、农村贫困状况

（一）相对贫困与绝对贫困

印度农村中不仅存在着相对贫困（即存在着与富人相比较的穷人），还存在着绝对贫困（即穷人的收入和消费水平低于维持生活的最低需要）。毫无疑问，现在即使灾年也不再发生饥荒和饿死人的现象了，这主要是日益增多的救济措施的结果。但是，食物匮乏，热量很低，人们的健康和体力很差，却是事实。绝对贫困是今天农村问题的核心，而相对贫困加深了绝对贫困。

（二）农村贫者超过二亿

根据全国抽样调查组织的看法，凡是消费开支低于维持

生活最低水平的人，均属贫者(poor)；而在贫者中又分为三类，即贫者、赤贫者(destitutes)和最贫者(severe destitutes)。根据调查，印度农村贫者不但人数很多，而且他们在农村人口中所占的比例也越来越大。1960—61年，农村贫者共有1.37亿人，占农村人口的38.11%；1973—74年，贫者人数增至2.08亿，占农村人口的45.12%。在1973—74年2.08亿农村贫者中，最贫者占6,190万，赤贫者占1.16亿，贫者占3,010万。

(三) 农村贫困的原因

农村贫困的基本原因是：

(1) 农村贫困的一个也许是最重要的原因是，1950—51年实行五年计划以来经济增长率低。增长率低又是由许多因素造成的，如资本构成低，国内储蓄率低，投资过多地集中于资本密集型工业而忽视农业和小型工业。

(2) 错误的发展方式。由于搞工业化，于是就在资本密集型工业中大量投资，从而严重地影响了穷人的收入。首先，这些资本密集型工业吸收资本多，吸收劳力少。其结果是，就业人数未能增加，甚至连新增加的劳力都吸收不了，更不用说吸收原有的失业者了。这样，失业者越来越多。其次，既然这些投资是资本密集型的，那么只能有很小一部分收入作为工资发给工人。而且，这些工业企业不但不赢利，甚至连年亏损。第三，这样的投资方式使农业、小型工业和农村手工业得不到多少资金了。

从理论上说，这种投资方式并不坏。但在实际上，投入的大批资本并没有迅速增大。相反，由于管理不善，许多工业项目都未能很好利用，生产能力利用率很低。同样，拨给

农业的资金也没有很好利用。例如，强调建设大型水坝，但它们却未能扩大灌溉面积。小型灌溉设施被大大地忽视了。新的农业技术应当应用于所有的作物（特别是粟米等粗粮），但这些技术既未在所有地区推广，也未应用于所有作物。即使是在农业技术推广的地区，小农和边际农也是可望而不可及，因为资本投入费用太高，而且他们几乎得不到贷款便利。

(3) 没有实行充分有效的土地改革。农村中的一项重要财产，即土地，在耕种者当中分配不适当。废除“中间人”制度以后，在土地制度的必要改革方面并没有多大进展。在许多地方，特别是在分成制盛行的地区，地租仍然是苛重的。看来，一种新的“柴明达制度”又从后门进来了。这里，部分原因是法律本身的弱点和漏洞，部分原因是贫苦佃户缺乏组织，部分原因是大地主在这种制度下居于上风。在规定持有土地最高限额的土地改革中，小农、边际农和无地农民也得不到好处。合并和调整地块的工作也是令人沮丧的。合作耕种也是进展不大。无地农业工人的遭遇并不比无租佃权的佃户更好。在许多地方，他们的工资减少了，生活状况更差了。总之，不论是佃户、小农、边际农或是无地农业工人，他们不占有或未能经营足够数量的土地，也未能公平地享有他们耕种的土地的成果。

(4) 农村发展计划缺乏有效的执行机构。政府制订了许多农村发展计划，而且从表面上、字面上看这些计划许多都是为了穷人的。但是，由于缺乏有效的执行机构，大量建设资金都为农村富人所垄断。

(5) 人口增长迅速。印度人口增长早在 1921 年就开始