

2015

Western China
Development Review

西部发展评论

杨明洪 主编

族出版社

2015

Western China
Development Review

西部发展评论

杨明洪 主编

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部发展评论. 2015 / 杨明洪主编. —北京: 民族出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 105 - 14560 - 7

I. ①西… II. ①杨… III. ①西部经济—经济发展—2015—文集 IV. ①F127 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 234358 号

西部发展评论 (2015)

主 编: 杨明洪

策划编辑: 张海燕

责任编辑: 张海燕

封面设计: 金 晔

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市东城区和平里北街 14 号 邮编: 100013

网 址: <http://www.mzpub.com>

电 话: 010 - 64228001 (编辑室)

010 - 64224782 (发行部)

印 刷: 北京彩云龙印刷有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 329 千字

印 张: 15.25

定 价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 14560 - 7/F · 411 (汉 331)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

目 录

“一带一路”与中印合作	1
“一带一路”：战略定位与中印合作	3
征地两难及其对印度投资环境的损害研究	9
重振南方丝绸之路与中印合作前景	19
一带一路：中印战略合作新高度	26
以孟中印缅经济走廊务实合作推进“一带一路”建设	38
区域发展研究	51
贵州省传统产业转型升级发展研究	53
基于边界效应视角的“环喜马拉雅经济合作带”研究	62
西部山区自然灾害社会脆弱性评估研究——以雅安市八县（区）为例	74
中国西部“新区”健康发展策略研究	83
社会发展研究	91
成都市社区养老服务满意度及其影响因素调查研究	93
基于生育意愿调查的四川省出生人口数测算	124
少数民族人口分布及人口迁移趋势分析——基于 2010 年第六次全国人口普查数据	134
省际、城乡以及各产业上的人口分布——人均收入无差距视角下的人口规划	143
西部农村整村推进减贫绩效评估中的农民参与问题研究	167
政策研究	177
地票交易机制的制度供给分析——以重庆市为例	179
长江经济带产业转型升级研究	210
专题研究	223
“美丽中国”省区建设水平（2015）研究报告（简本）	225

“一带一路” 与中印合作

“一带一路”：战略定位与中印合作

邓常春*

一、“一带一路”是中国未来三五十年的全面开放战略

中国从 1978 年正式打开国门对外开放，到 2013 年整整三十五年。这三十五年的开放，有一个显著的特点，就是主要对发达国家的开放。这一点从中国主要的贸易伙伴及其贸易额可以清晰地看到：2013 年（或 2014 年）中国与各主要经济体的贸易额，欧盟为 5590 亿美元（2013）；美国为 5210 亿美元（2013）；东盟为 4800 亿美元；日本为 3100 亿美元；韩国为 2700 亿美元；俄罗斯为 900 亿美元；印度为 700 亿美元；中亚五国为 400 亿美元。

过去三十五年的对外开放，还呈现出明显的西轻东重格局。以对外贸易额而言，2014 年我国进出口总值 4.30 万亿美元，其中，东部地区进出口 3.66 万亿美元，中部地区进出口 3127 亿美元，西部地区进出口 3344 亿美元。中部和西部加起来不及东部的零头。以对外投资而言，到 2013 年末，地方企业非金融类对外直接投资存量 1649 亿美元。其中，东部地区 1307.5 亿美元，占 79.3%；中部地区 147.6 亿美元，占 9%；西部地区 193.9 亿美元，占 11%。而存量居前十位的省市分别为：广东（342.34 亿美元）、上海（178.44 亿美元）、山东、北京、江苏、浙江、辽宁、福建、云南。以民营企业的发展而言，根据中国民营企业联合会、中国管理科学研究院企业研究中心联合发布的《2015 中国民营 500 强企业榜单》，在地区分布上东部地区仍占主体，入选 2015 中国民营 500 强企业中，东部沿海地区企业数量为 305 家，占总数的 61%；中西部地区为 110 家，比上一年增加 23 家，占总数的 22%。在所有参与调研的省份中，浙江、江苏两省仍是入选企业大户，其企业数量分别为 134 家和 93 家，分别占有所有入选企业的 26.8% 和 18.6%。入选省市居前五名的

* 邓常春，四川大学经济学院副教授。

还有山东省 48 家, 占有入选企业的 9.6%; 广东省 40 家, 占有入选企业的 8.0%; 上海市 17 家, 占有入选企业的 3.4%。此外, 2015 年入选企业较多省份还有, 河南省 16 家, 占有入选企业的 3.2%; 河北 15 家, 占有入选企业的 3.0%; 四川有 12 家上榜, 占 2%, 列全国第十名。可见, 过去三十多年的开放格局中, 沿海省市是领头羊, 而中西部是追随者, 这是中国经济发展区域不平衡的原因之一。

然而, 时至今日, 世界和中国已经发生了变化。就世界而言, 经济增长重心在逐渐向新兴经济体和发展中经济体转移。21 世纪初, 全球 GDP 增长构成中, 发达经济体和新兴与发展中经济体分别贡献约 80% 和 20%, 发达经济体中的 G7 与其他发达经济体分别贡献 61% 和 19%, 新兴与发展中经济体中的金砖国家和其他发展中经济体分别贡献 12% 与 8%。到 2010—2013 年, 全球经济增长构成中, 发达经济体与新兴及发展中经济体贡献率分别转变为 19% 和 81%。发达经济体中 G7 与其他发达经济体分别贡献 12% 和 7%, 新兴与发展中经济体中的金砖国家和其他发展中经济体分别为 56% 和 25%, 其中中国贡献率约为 35%, 与其他发展中经济体共同贡献率约为 60%。^①

就中国而言, 其对外经贸环境正在发生深刻的变化。出口增长数据显示, 发展中经济体正在成为中国增长最快、未来发展潜力最大的贸易伙伴。从出口增速看, 2013—2014 年中国出口增速回落到 7.2%, 其中 G7 降到 4.4%, 其他发达经济体为 7.4%, 中国以外金砖国家只有 6.1%, 然而其他发展中经济体仍有 12%, 其中东盟最高为 16%。从中国的出口比重看, 2000 年 G7 国家、其他发达经济体、金砖国家、其他发展中经济体等四类经济体占比分别为 48%、35.2%、2.7%、13.9%, 2014 年分别变化为 33.9%、30.8%、6.2%、29.2%, 发展中经济体份额上升近 14 个百分点。从出口增量贡献比来看, 2000—2001 年 G7 国家、其他发达经济体、金砖国家、其他发展中经济体贡献比分别为 46.3%、32.1%、3.1%、18.5%, 到 2013—2014 年变化为 24.3%、22.5%、6.4%、46.8%, 发展中经济体增量贡献率达到 53.2%, 绝大部分来自金砖国家以外的广大发展中经济体。另外从中国对外承包工程地区分布看, 广大发展中经济体也是最重要区域。2013 年中国 1370 亿美元对外承包工程完成额的区域分布数据显示, 亚洲、非洲、拉丁美洲、欧洲、大洋洲、北美洲分别占 47%、34.9%、9.7%、6.0%、1.5%、0.9%, 亚洲和非洲两大洲占比八成以上。承包工程金额最多的十大国家分别为安哥拉、委内瑞拉、沙特阿拉伯、印度、阿尔及利亚、印度尼西亚、尼日利亚、巴基斯坦、越南、埃塞俄比亚等, 也都属于发展中国家, 共占当年中国工程项目总出口额 36%。^②

① 卢锋:《“一带一路”的三重定位》, 载《金融时报》中文网, 2015 年 5 月 26 日, <http://www.ftchinese.com/story/001062184>, 2015 年 12 月 26 日访问。

② 卢锋:《“一带一路”的三重定位》, 载《金融时报》中文网, 2015 年 5 月 26 日, <http://www.ftchinese.com/story/001062184>, 2015 年 12 月 26 日访问。

所以，未来中国的开放，应该是面向发达经济体和发展中经济体的全面开放，应该是能带动中西部发展的全面开放。

二、“一带一路”战略的主要目标在于国际产能合作和对外金融资产的优化配置

当前中国面临比较严重的产能过剩问题。通常健康且创利的产业产能利用率应当在85%以上，而据国际货币基金组织测算，中国全部产业产能利用率不超过65%。从产业结构来讲，目前的产能过剩主要集中于传统的重化工行业，如钢铁、汽车、造船、电解铝等。要化解目前的产能过剩，应该从供给端入手。譬如，设定资源、能源、环保标准，淘汰一批落后产能；又如，通过企业兼并重组，提升产能的整体质量；还有，就是通过国际产能合作，把过剩产能转移到较低发展阶段的国家，如“一带一路”沿线国家。这些产能可能是沿线国家需要的产能，能给沿线国家带去最大的消费者剩余。

另外，中国有大量的对外金融资产需要实现全球优化配置。国际投资头寸数据显示，中国对外资产从2004年9291亿美元上升到2014年64087亿美元，同期对外负债从6527亿美元上升到46323亿美元，净资产从2764亿美元升到17764亿美元。中国对外资产负债结构并不合理，虽有巨额净资产却遭遇净值负收益。例如2014年数据显示，中国对外资产61%是收益较低的官方外汇储备，对外负债58%则是回报率较高的外商直接投资，国际收支平衡表中投资收益为逆差599亿美元，二者收益率差异为负2.7个百分点。如果人民币实际汇率是升值趋势，最终用人民币衡量的净收益负值可能更大。

共建“一带一路”将拓宽中国以非外汇储备形式持有外部股权债权空间，有利于提高中国储蓄在国外配置效率，既造福于沿线国家经济发展与民生改善，也有助于改善中国对外资产负债结构。更重要的是，如能逐步把对外金融资产中对外投资比例从10%提升到15%~20%，这个过程也是人才国际化、资产国际化、市场国际化的过程，这将有力地助推中国未来的发展。

三、南亚在“一带一路”战略中的位置

南亚的地理位置正处于“一带一路”发展路径之间，北上是中亚，南下是印度洋。这种地理上的便利，使得南亚在“一带一路”战略中具有很大的发展潜力。但是就目前的地缘现实而言，阿富汗问题存在变局，伊朗仍然受制于西方主要国家的制裁，南亚在北上和西进的两方面都存在较大变数，因此，南亚自身在陆路这一方向的发展上受到较大制约。

在“一带一路”战略中,丝路经济带计划依托的是中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际大通道,海上丝路计划则强调中国沿海港口过南海到印度洋延伸至欧洲,中国沿海港口过南海到南太平洋。从这两大主要路径来看,欧亚大陆方向并不与南亚对接。即使是海上,“到印度洋延伸至欧洲”的路线其实也无需依托南亚。

更重要的是,“一带一路”战略首要的是基础设施的互联互通,相关国家的稳定性是重要的决策因素。因此,在“一带一路”战略的推行中,南亚可能成为一个独立的变量,南亚国家在多大程度上参与或关联“一带一路”,主要取决于该国与中国的互动,而不取决于其他外在因素。^①

四、“一带一路”中的中印合作

如前所述,中国的“一带一路”战略,主要是基于自身未来的开放和发展需要,并没有强烈的地缘政治和国家安全涵义。以中国在印度洋的经营为例。2013年,中国已经超过美国,成为全球最大的货物贸易国。中国40%的对外贸易需要通过印度洋,而且这一比例还在日益上升。2013年,中国将近60%的石油进口(来自非洲和西亚)需要通过西印度洋的海上咽喉。中国借助“一带一路”战略,寻求与印度洋沿岸国家的合作,在这些国家进行基础设施投资,意在保障中国的海上通道安全,保障中国海外原油的供应。

同时,印度是印度洋区域的大国,中国与印度在印度洋上有关键的交集。而印度对中国的“一带一路”战略疑虑重重。印度大量文章、评论及讨论都认为,中国的“一带一路”战略不仅基于中国的经济发展需求,更有政治和安全层面的考虑。

(一)“一带一路”战略需要通过具体的项目来落实

从中国方面来看,“一带一路”是未来三五十年宏大开放战略,需要一个一个项目的具体落实。在“一带一路”战略的实施中,企业是对外投资的主体,市场化运作是对外投资的基本要求。企业的对外投资与运营,根源于企业发展的内在需求,根源于中国经济的发展阶段和全球经济环境以及各个经济体之间的经济互补,政府的战略规划,只是顺应了企业的内部需求而提出的一种引导、支持与政策。对外投资应该更多来源于企业内生的驱动。

企业对外投资,首要考虑的是风险。

首先,就区域和国别而言,“一带一路”沿线多数是新兴经济体,从法律、政府治理、法规监管以及到相对微观层面的公司治理,再到市场化水平、基础设施,都还在发展过程

^① 赵干城:《“一带一路”战略的南亚方向与印度的选择》,载《当代世界》,2015(6)。

中，都不完善，这意味着较高的区域和国别风险。

其次，就行业而言，“一带一路”投资的一个重点是基础设施。基础设施有不同的类型，成熟的基础设施具有提供稳定收益的特征。而需要做开发性的所谓绿地的基础设施，则具有建设周期长、资金规模大、流动性差等特点，因此具有高风险的特征。投资者会需求更高的回报，作为对风险的补偿。然而很多基础设施带有准公共物品的性质，因此在收入的方式、价格的制定等方面，可能会有很多监管，甚至是对收益的限制。这使得它又具有低收益的特征。高风险低收益就带来融资难。因此，这些行业的投融资，非常需要机制创新。

另外，中国对外投资的一个重点是能源、资源领域。但是，现在全世界的资源拥有国，无论其富有还是相对贫穷，基本都实行能源资源开发方面的保护主义。而且希望更多地把能源开发以及连续增值过程的好处溢出留在当地，因此，对外国投资者的进入，控股比例、后续增加价值的要求以及出口税收，会有很多法律法规和监管的要求，而且还在不断增加。特别是在有些法律法规并不健全的国家，相关规定的更改比较频繁且带有一定的随意性。这又给投资增加了不确定性风险。

所以，从中国方面来讲，“一带一路”战略实施过程中的企业对外投资，也是很慎重的，绝不会一拥而上，不计成本。

印度有疑虑，中国很慎重，在此背景下，如何推进中印合作？

（二）从具体项目做起，在合作中逐步提升互信，加强联通

缺乏互信一直是中印加强经济合作的主要障碍。在实施“一带一路”战略的背景下，可以从一个一个具体的项目做起，逐步消除疑虑，增加互信。具体而言，可以考虑以下领域的合作：

第一，能源领域合作。当前，中印在能源领域面临很多共同挑战：能源结构单一且均以煤炭为主；能源效率较低；温室气体减排压力巨大；可再生能源和清洁能源利用不足；能源进口高度依赖中东及非洲地区，并开始从里海、西伯利亚地区大量进口；海上能源通道面临海盗与自然灾害等非传统安全威胁；陆上油气管线安全维护困难等等。共同的挑战意味着巨大的合作空间。中印可以借助“一带一路”战略框架，在供给安全保障、能源技术开发与利用等关键领域增进合作。^①

第二，海上基础设施建设和开发海洋经济。目前中国在造船业、港口及港口设备的建设和管理等方面优势明显，这给印度提供了难得的机遇。印度可以利用中国的生产能力建

^① 杨晨曦：《“一带一路”区域能源合作中的大国因素及应对策略》，http://www.ciiis.org.cn/chinese/2014-07/30/content_7104171.htm，2015年12月26日访问。

造高质量的船只，建设世界级港口，开发海上能源、潮汐能，推进印度和东盟的海上互联互通等等，并逐步缩小印度在海上基础设施上的技术差距。在海洋经济方面，当前印度缺乏海上基础设施和技术来开发海上能源矿产，而中国已可以在海底 7000 米下进行作业，中印可以尝试深海采矿技术的共享。

五、结 语

“一带一路”战略是中国基于经济发展的新常态而提出的新的开放战略，主要着眼于中国国内的经济发展的需要，主要服务于中国国内的“调结构、转方式、惠民生、促改革、防风险”，并没有太多的地缘政治和安全含义。印度不必做过多的解读。

同时，“一带一路”战略的价值链会延伸扩展，会给沿线国家带来新机遇。而中国与印度的合作，其关键是双方在印度洋的交集。但目前中印双方依然缺乏互信。莫迪政府以经济增长为己任，对印度未来数年的增长而言，“一带一路”是机遇而非挑战。

征地两难及其对印度投资环境的损害研究

梅新育*

一、发展中国家和地区工业化进程中的征地两难

工业化和发展非农产业是发展中国家摆脱落后状态、实现经济社会发展的必由之路，非农产业大规模发展的先决条件是以适宜的成本占用一定农用地；而在非农产业欠发达的国家里，土地又是农民的安身立命之本，因此，假如没有其他令人信服的前景，抵制占用农地、寻求尽可能高的补偿就是农民群众出于个体理性的必然选择，整个国家发展的工业化需求和农民的利益、集体理性和个体理性就这样形成了相互冲突的僵局。在近代工业革命的先行国家，出现了“羊吃人”之类现象，但他们可以凭借武力优势对外侵略扩张和移民来转嫁上述矛盾，后发的发展中国家已经不可能如同当年西方国家原始积累阶段那样通过对外侵略扩张移民来转嫁上述矛盾。要打破这一僵局，为工业化起飞开辟道路，出路在于依托具有强大行动能力的政府协调社会矛盾，向农民提供足够的补偿，包括货币补偿、非货币补偿（如非农部门就业机会或土地交换），或是令他们信服的补偿前景。

在任何国家和地区，土地、房产价格过高都必然因抬高成本而妨碍其实体经济部门发展，对于亟待经济起飞却又深受资本稀缺掣肘的发展中国家而言，太高的货币补偿因加大成本而必然损害非农产业项目盈利前景的问题更为突出，而突破这一瓶颈约束就成为实现经济起飞的关键。因此，要实现可持续发展，就只能给予适宜水平的货币补偿，或是提供适宜的非货币补偿，如非农部门就业、土地交换、股权参与、令被征地农民信服的补偿前景，等等。在人口稠密的亚洲发展中国家，交换土地不太现实，因此，非农部门就业、股权参与和令被征地农民信服的补偿前景更为重要。之所以需要格外强调这一点，是因为为了确保国家粮食安全以及宏观经济与社会稳定，发展中国家和地区政府需要实施严格的土

* 梅新育，经济学博士，商务部国际贸易经济合作研究院研究员。

地管理制度（如温家宝担任总理时就曾多次强调要实施最严格土地管理制度），以免过多农地被占用而贻祸于子孙，乃至祸起当前；但在市场体制下，发展中国家政府越是有效率，越是实施严格的土地管理制度，土地被征用一方就越有条件索取高额补偿，这种高额补偿要求有时会高到极其不合理的地步。

新中国成立之初，开国领袖就充分认识到了解决上述两难僵局对经济发展和社会稳定的重要性。就总体而言，中国已经比较成功地突破了上述僵局，依靠社会主义公有制、强大的政府动员能力和良好经济增长实绩所带来的良好预期，我国在工业化前期得以较多地采用非农部门就业机会和补偿前景的方式，以较低货币成本启动了工业化进程，实现了经济起飞，并在农民群体中比较公平地分配了征地收益，社会主义革命以来普及基础教育的成就也使得从农业部门转移出来的劳动力能够相对容易地在非农业部门找到合适就业机会。直至今日，中国开发和征地项目中虽然存在种种压榨、掠夺、欺诈失地农民和拆迁户现象，但是由于制造业项目居多，就总体而言能够为失地农民和拆迁户提供较多的非农部门就业补偿，加之企业和政府已经具备较强实力提供比较充裕的货币补偿，局部矛盾冲突尚不足以上升为全局性危机。在此基础上，中国征地和拆迁中的矛盾正越来越多地走向反面，相当一部分失地农民和拆迁户不劳而获从社会财富中取得了过大份额，以致造就了新的社会不公和腐化堕落，由此产生的社会冲突风险和矛盾也在显著上升。相比之下，由于产业结构和制度缺陷，印度征地之争造成了比中国更严重的社会问题和冲突。

二、印度征地争端头号死结：土地私有制

激化印度征地争端的因素包括产业结构、制度缺陷等多方面因素，首要的问题是土地私有制。在中国现行农村土地集体所有制下，一个村集体被征用土地所得货币补偿有义务在整个集体内部公正分配，或留作发展基金；由于承担成本和获得补偿的是同一主体，因此，只要保证村集体内部的廉洁，就能落实内部公平和发展需求，由此招致的农民集体内部矛盾也相对较少。同时，现行农村土地集体所有制为被征地农民创造了更多的机会以平等身份进入正规经济部门就业，或持续分享其收益，或兼而有之。因为现代工商实业项目启动资本门槛较高，单个普通农民所得征地货币补偿通常达不到这一门槛，难以凭所有者身份进入被征地后发展起来的正规经济部门，加之知识、技能方面存在欠缺，不少被征地农民往往只有两个选择：要么是做点“提篮小卖拣煤渣”式的小生意在非正规经济部门谋生，要么是进入正规经济部门打杂。但在农村土地集体所有制下，只要当地集体经济管理者具有一定行动能力，没有选择将征地收入分光吃净，而是留下足够数量的发展基金，这个集体就能够跨越启动现代工商实业项目的资本门槛，为其成员赢得以所有者身份分享正规经济部门收益的可持续的机会，而具有这样身份的被征地农民也有更多的机会在正规经

济部门赢得有体面收入的就业机会以及培训提高技能的机会。

然而，在印度的“土地私有制+农地租佃”体制组合下，在征用农地过程中，成本承担者和补偿获得者常常并非同一主体，租佃土地耕种的佃农和拥有少量土地的小自耕农承担了绝大部分实际成本和风险，拥有大片耕地而不亲自实际耕作的地主却获得了绝大部分乃至全部补偿，导致共识难以达成，社会矛盾激化。佃农和小自耕农一旦失去土地，就失去了谋生手段和基本保障。特别是佃农得不到货币补偿，无论政府和征地企业如何承诺建成工厂、工业园区之后将为当地人提供多少就业机会，印度政府低效率的历史纪录、印度制造业欠发达的现实都足以让他们不敢也不能过度信任政府和征地企业的承诺。更何况就私有制下的法理而言，政府和征地企业并无义务向并非土地所有者的佃农支付补偿。根据印度实施近120年之久的《1894年土地征收法》（*Land Acquisition Act, 1894*），只有对特定资产拥有正式法律授予权的授权人（即“利益人”）才能获得相关赔偿，征地补偿中的“利益人”指对土地拥有权利或者有法律认可的权利的主张权的当事人，包括土地本人所有者或部分权利拥有者，如承租人、执照持有人等，无地雇农、技工以及林地工作人员不属于“利益人”范畴，不能因为土地被征收造成的收入丧失而获得任何补偿金。由于印度基础教育严重滞后，大多数没有文化和技术的失地农民事实上也难以在非农产业觅得有体面收入的就业机会。

正因为如此，印度征地项目普遍遭到广大佃农和小自耕农的坚决抵制。相反，对于印度地主而言，巨额征地补偿的吸引力显然远远大于相对微薄得多的田租。印度《1894年土地征收法》纸面规定的征地赔偿金堪称优厚，包括土地市值、30%市值、土地征收造成的损失、搬迁费、利息五个部分，其中30%市值是由于土地征收的强制特性而向利益人支付的补偿，^①土地征收损失赔偿是利益人根据遭受的以下五种损失获取的相关赔偿：土地上的农作物或树木，破坏原土地所有人之土地，征收人在收取土地过程中造成的个人财务或房地产损失，取得土地对原土地所有人造成的收入影响，在第一次公告声明及征收人获得土地所有权时间内造成的土地减产或其他收益减少的赔偿。只要利益人有能量迫使征地企业和政府落实这些补偿原则，这样的补偿规定不要说与其他发展中国家相比，就是与不少发达国家相比，对利益人待遇也优厚许多。显而易见的是，如果说印度法律的许多“美好”原则常常仅存在于纸面上，印度地主们则比佃农、小农们更有政治能量为自己落实这些补偿原则。因此，在众多征地争端中，无论抗议、抵制风潮如何猛烈，征地计划依然能够进行到底。至于租赁耕地的佃农命运如何，地主并无法定义务要为他们考虑。这种收益私有化而成本社会化的模式，激化社会矛盾是必然的。印度一些大城市郊区之所以同时成为豪华汽车销售“增长极”和征地争端高发区域，特别是德里一带郊区已成为印度最大的

① 《国家高速公路法》等一些管理土地特别用途获取权的法规没有规定“市值”以外的“赔偿费”。

豪华汽车销售市场,根源盖在于此。

不仅如此,为了提高自己土地被征用的补偿,地主不仅不反感不利于社会稳定的征地争端,反而往往期待爆发征地争端,乃至主动挑起征地争端。一些被征地的地主公开放言,感谢抗议征地的示威者,因为只要一发生抗议,地价就会成倍上涨。一些大地主及其把持的地方政治势力还积极介入征地争端,目的就是获得巨额经济利益,并在农民人口占绝大部分的地区赢得政治支持。

印度的“土地私有制+农地租佃”体制组合还从另外几个方向加大了征地的难度,或是形成了不利于其产业结构优化升级的逆向激励:私有土地存在发生继承权之争的风险,征地方可能因此被动卷入诉讼;私有土地有可能未经规范登记,因此有更高概率出现一地多卖行为;在印度这类人口稠密的地方,土地所有权和租佃权分散,加大了征地方协调的难度,对用地较多的资本密集产业、大型项目尤其不利,而这类产业恰恰是大国提升产业结构和国际经济政治地位所必需的。

三、法律缺陷和操纵法律、违法、暴力行为加剧印度征地矛盾

印度长期奉行的征地法规是英印殖民政府时期制定的《1894年土地征收法》^①,从当前保护土地所有者和耕作者权益的视角出发,这部法律本身就存在缺陷。这部法律规定,政府可以“公共目的”(public purpose)名义征收私有土地,且该法案第17节“紧急情形下的特殊权力”(Special powers in case of urgency)规定,政府在“紧急情形”下征收土地时,土地所有者无权依据该法案第5A节“异议的听证”(Hearing of objections)提出异议,地方政府在此情形下甚至无需向土地所有者发出任何告示,只需要宣布土地将用作“公共利益”。此外,印度宪法第31A、31B和300A节禁止司法干预邦政府为公共目的而征收土地所采取的措施。

在20世纪50—70年代推行土改的背景下,上述法规与议会关于拥有土地限额的法律免于司法审查、最高法院做出的关于土地和其他财产强制征收的立法等结合起来,能够为推行土改创造条件,便利和保护经济资源从富人向穷人转移,特别是禁止司法干预邦政府为公共目的而征收土地的印度宪法第31A、31B和300A节,为土地改革而向大地主征收土地而扫清了障碍,对印度经济和社会进步发挥了重要的促进作用。然而,世易时移,在经济改革以来总体上更支持“土地兼并以提高效率”思路的环境里,上述法规则被印度中央政府和各邦政府用来将土地从穷人转入富人手里。在近年的土地征用开发热潮中,印度各邦政府纷纷假借“公共目的”(public purpose)名义,利用《1894年土地征收法案》第

^① 这部法律1985年修订过。

17 节的规定强行征用土地，为此只给土地所有者支付远远低于市场价格的补偿，更不用说补偿不拥有土地所有权的佃农了，但由此征用而来的土地并没用于建设医院、学校、高速公路等公共设施，而是被低价转卖给私人房地产开发商、实业家以及有权势的个别人，他们借此大发横财。

如在大诺伊达扩展区（GNEA）土地征收案中，那些依据《1894 年土地征收法案》第 17 节被征收的土地原本征收用于工业开发，结果却被迅速移交给私营开发商和建筑商，用于建设住宅，高价出售。在切蒂斯格尔邦赖格尔（Raigarh），以“建设绿化带”名义征用的小农土地被用于建设京德勒钢铁电力公司（Jindal Steel & Power, JSPL）的冷却塔、仓库之类设施。^① 被征用土地的小农请求法院复核，但被切蒂斯格尔邦高等法院（High Court of Chhattisgarh）一口回绝。

相比之下，在尼赫鲁时代，尽管也有人抱怨政府“错误地利用人民的传统土地权利”去建设水坝、工厂、体育设施，但即使是反对者也不否认这些设施至少还属于公共产品。

面对层出不穷的征地矛盾和纠纷，印度政府和立法机构不是不曾寻求过采取措施以保护基层民众权益，2011 年印度最高法院连续 3 例判决援引《1894 年土地征收法案》，旨在保障民众基本的生存权的第 21 条驳回北方邦地方政府以“公共目的”名义的征地要求，^② 更震动一时，但问题是印度政府一贯言胜于行，舌灿莲花而行动迟缓，效率低下，外加腐败、利益集团游说等因素扭曲，治本之道长期以来也就“只听楼梯响不见人下来了”。

四、印度征地纠纷频发

在实践中，印度不少开发项目引起的征地纠纷当时便发展成为大规模群体性事件，乃至暴力冲突，造成了较多伤亡。典型的如奥里萨邦努阿贡村钢厂征地纠纷、西孟加拉邦的南迪格拉姆征地纠纷和辛古尔事件。

2006 年 1 月 2 日，奥里萨邦贾吉普尔选区努阿贡村 500 多居民抗议塔塔公司在当地征地开辟经济特区兴建钢厂，与警方发生暴力冲突，12 人死亡。

南迪格拉姆村（Nandigram）属于西孟加拉邦哈尔迪亚选区，西孟加拉邦政府原计划在此征地 4050 公顷开辟一个经济特区，引进萨利姆公司建设石化工厂。当地约 4 万名将因经济特区计划而失去土地的农民竭力阻止，毁坏公路，设置路障，与政府人员数次暴力

^① 该公司译名有“金达尔”“金达莱”等，以创始人家族姓氏命名；经向钢铁业界人士咨询斟酌，确定公司汉文译名为“京德勒钢铁电力公司”，公司控制者家族姓氏汉文译名为“金达尔”。

^② 这 3 例判决是：2011 年 3 月 7 日，驳回北方邦（Uttar Pradesh, UP）政府关于在萨兰普尔（Saranpur）建一座监狱而征收土地的诉讼；4 月 15 日，驳回关于北方邦（UP）大诺伊达（Greater Noida）以“有计划的工业开发”名义征收土地的诉讼。7 月 6 日，驳回北方邦（UP）乔达摩菩提那加尔县（Gautam Buddha Nagar District）大诺伊达扩展区（Greater Noida Extension Area, GNEA）的土地征收诉讼。