

论喀麦隆土地改革 对国家与农民关系的影响

潘华琼

内容提要 1974年7月,喀麦隆政府颁布了土地改革令,旨在改革土地使用和占有的权限。在此之前,除了一小部分土地就被法定为私有土地之外,这些法律条文确立了国家对全部土地的支配权。这次土地改革的受益者是国家权贵与商人,他们或通过以权谋私,或成为投机土地者,从而使喀麦隆出现了“新土地贵族”。就理论而言,这次改革终结了农民和地方权威与土地的传统联系,因为土地的概念和传统功能都发生了变化。在实际操作过程中,国家法律因允许其他社会阶层占有和使用土地而驱使农民边缘化。

关键词 土地制度 土地改革 土地新贵 农民

作者简介 潘华琼,北京大学历史系在读博士后(北京 100871)。

独立前的土地制度

喀麦隆在独立前的土地制度由两部分构成:即传统的村社土地制度和殖民主义土地制度。

(一) 传统的村社土地制

喀麦隆人(包括农民)认为所有的土地都是由大自然给予、并由祖先遗留下来的。^①他们并没有现代社会的土地所有权的概念,也没有私有土地的概念,所以土地是不能买卖和转让的。人和土地的关系可以描述如下:

社区、村落或家庭的所有成员拥有平等的土地使用权,但社区或村落的首领和家族的权威者在任何情况下拥有管理这些土地的责任。就这种松散的管理模式而言,他们是土地的所有者。进一步说,他们处于托管者的位置,照管土地供村社或家族成员使用。他们对土地具有控制权,任何成员想获得某一块土地进行耕种或建造房屋等,都要由他们决定,但土地仍然属于村社或家族共有的财产。在没有得到部落或家族长者许可的情况下,他们无论如何是不能自由处置土地的。只有事先征得部落和家族长者的同意,他们才能把土地交给一个陌生人。^②

此外,多数喀麦隆农民将土地视为物质和精神的化身,是用来让人民和共同体赖以生存的依托。这种历史的知觉在绝大多数非洲的村社农民中具有相似性。正如肯尼亚首任总统肯雅塔所言:“吉库

① 这里提到的农民可以概括为靠种植业、林业和牧业为生的社会群体。

② Cyrille F. Fisiy “Power and Privilege in the Administration of Law: Land Law Reform and Social Differentiation in Cameroon” Research Report No. 48, Leiden: African Studies Centre, 1992, p. 129.

尤人认为土地是他们的部族之母，土地是最神圣的信物。生于斯，长于斯，土地宛如一种永恒的誓言。”^① 尼日利亚的一位酋长认为：“土地是属于这样一个无比大的家庭：其中许多人死了，少数人活着，无数的人尚未出生。”^②

简而言之，喀麦隆的传统土地制具有 3 个特征：第一，土地是神圣的，因此不能随意转让。第二，即便是每个人拥有平等的土地使用权，但家族或村落的首领在这方面仍有相当的权威。第三，有些土地虽然并没有被人真正占用，但它们也都是有主的。因此，“只有通过某个家族成员，或在村里居住的某一家庭或成员的接受，土地方可利用。”^③

（二）殖民主义土地制度

喀麦隆在 3 种不同的殖民主义统治下逐渐转向了现代的土地制形式。在德国殖民统治时期（1884～1914 年），殖民政府于 1896 年 7 月 15 日颁布了第一个土地租赁法，由此产生了“德国王土”，在此基础上建立了种植园。一些喀麦隆土著人离开家乡受雇于德国的种植园，这样就出现了殖民地种植园与当地居民土地分离的局面。当地的一些民众开始在不同性质的土地上劳动。殖民政府对喀麦隆民众的敲诈、掠夺和强迫劳动，曾引起当地人民的反抗。

在英国殖民统治时期（1914～1960 年），英国根据委任统治协议，掌管了喀麦隆北部和西部约 1/5 的国土面积。1927 年，英国殖民政府颁布了第一号土地法令的修正案。该法只允许土地的使用和占用权归原来的耕种者，规定当权者不得以出售的办法将土地转让。事实上，这个法令并没能阻止喀麦隆在 20 世纪 20 年代初就形成的土地买卖的势头，尤其在其中中心城市土地市场得到迅速发展。其结果是，英国殖民政府开始对那些已经占有土地的人颁发“土地领有证书”。与此同时，银行和其他金融机构开始把土地当成有效贷款。此后，只要土地所有者持有“土地领有证书”，就可以出售、租借和抵押土地。这就破坏了喀麦隆原有的公社土地制的基本原则，即土地的不可转让性。

在法国殖民统治时期（1916～1961 年）与其他殖民列强一样，法国意在控制和经营土地。但因缺乏在非洲进行殖民统治的经验，法国在喀麦隆主要是通过特许方式，分配土地的使用权。法国还通过投资征用一些土地，用于公益事业。另外，法国还盗用一些无主土地，由此成为后来国家占有土地的先例。^④

虽然没有一个殖民政府可以控制整个喀麦隆土著人原有的土地，但他们在喀麦隆开辟了土地市场。土地买卖的兴起摧毁了村社土地所有制，并由此造成一部分农民与其赖以生存的土地的分离。此外，殖民政府还借助于宗主国的法律和政策来改变喀麦隆传统的土地制度。

土地改革政策的内容

1972 年，喀麦隆政体由联邦制改为共和制，政府开始着手于国家的经济发展。但当时的土地制度已不适应现代社会的发展，其土地问题主要表现在两个方面：一是传统的村社或部落土地使用和占有的模式不能满足咖啡种植业迅速增长的需要；二是城市人口和移民人口数量的增长鼓励了一部分人对土地的投机，从而形成了土地交易市场。城市化使许多原来无用的土地变得增值，由此带来了土地经营和管理上的问题，并引起一系列对私有土地的争执，这急需国家进行干预。因此，面对旧的土地

① Jomo Kenyetta Facing Mount Kenya, Vintage, 1962, p. 6.

② Ibid. 笔者想在此强调这种富有哲理的定义在其他地方是很难见到的，因为绝大多数人和国家都把土地首先视为一种不可或缺的财产。

③ Michael D. Levin, "Export Crops and Peasantization: the Bakosi of Cameroon," in Martin A. Klein ed., Peasants in Africa: Historical and Contemporary Perspectives, London: Sage Publish, 1980, p. 226.

④ 法属赤道非洲已于 1899 年颁布土地法：凡是空地和无主地均属国家土地。1904 年，该法令在整个法属西非推广。See A. J. N. J. "Development implications of colonial land and human settlement schemes in Cameroon," Habitat International 26, 2002, pp. 399-411.

制度的羁绊和对新的城市土地的投机问题,国家欲借助立法形式来确立土地的所有权,用土地税收来发展农产品加工业、确保粮食生产、满足那些正在迅速扩大的中心城市。国家也希望人民通过获得土地使用权来消除彼此间的文化障碍,进而实现本民族的认同感。

(一) 1974年和1976年土地改革法的内容

1974年,喀麦隆以国家元首的名义颁布新土地法,其核心是区分私有土地和公有土地,确立了国家对土地的所有权。两年后,政府又颁布了3道法令,以敦促土地所有权的转变。这些法律包括:

(1) 1974年7月6日的第一号法令(N°74-1)宣布,国家保证拥有土地所有权的个人和集体有自由处置土地的权利,国家是全部土地的监护人。^①土地私有指私人已经注册的土地、享有终身使用的土地、获得国家特许的土地、通过书面材料申请获得的土地,以及寄存在土地登记册(Grundbuch)上的土地;^②国有土地指空地和被占地(包括房屋、农场、种植园和牧草)。^③总之,第一号法令是这次改革的基要,它确立了土地使用和占有的公私属性,而所有尚未被有效占领和使用的均为国有土地。(2) 1974年7月6日第二号法令(N°74-2)明确国有土地分为私人 and 公共两部分。前者包括领海、领土和领空;后者包括公路、铁路、公共设施、部族的特许地,以及以前法国殖民统治时期用于公益事业的土地——学校和医院,等等,但不包括教会用地。私人国有地的概念含义并不清楚,这就为立法者和执法者提供了投机土地的空间。^④第二号法令确立了管理国有土地的规则。(3) 1974年7月6日第三号法令(N°74-3)开始关注土地征用过程中出现的问题。国家规定了征用私人土地所给予补偿的范围和条件。通过颁布该法令,国家可以将一部分有争执的私人土地转变成国家的土地。^⑤(4) 1976年4月27日第165号法令(N°76-165)仿照原英国殖民政府的做法,即通过对土地的登记来颁发土地证。该法令规定了获得土地证的条件,以及土地登记的复杂步骤。根据该法令,每个人只要完成土地的登记就都可以获得土地私有权。^⑥(5) 1976年4月27日第166号法令(N°76-166)对一些尚未被占领和使用的国有土地确立了管理方式,即国家可以通过分配、租赁和抵押空地的方式使这些国家土地转变成私人土地。^⑦(6) 1976年4月27日第167号法令(N°76-167)允许将一部分私人的国有地转变成个人或集体的私有地。^⑧

简而言之,这次土地改革最终指向是土地私有化,土地基本上都变成了私有财产(至少在法律意义上成立)。

(二) 土地改革法的实施

根据1976年第165号令,所有被占和正在使用的土地都必须进行登记。否则,这些土地就被视为空地,由国家予以管理和处置。土地登记依次分成如下9步:^⑨(1) 申请人把填好的土地登记表(包括土地占有的位置、面积和使用性质)提交给所在地县级分管土地部门的机构。(2) 分管土地的县级分支机构将该表格转给具体的土地地区划部门。如果申请人的土地跨越两个不同的区域,那么两边的土地地区划部门和咨询委员会都得参与。(3) 土地咨询委员会确认土地是否有效占领或使用,并在每块土地的分界线插上标识。(4) 土地核对后要写两份报告:一是行政报告,由土地地区划部门的代

① République du Cameroun/Republic of Cameroon Régime foncier et domaniale/Land Tenure and State Lands Imprimerie Nationale Yaoundé Décembre 1981 pp. 3-83. 第一条该文献是用英、法双语颁布的,因为喀麦隆是双语国家。这一珍贵的资料得益于戴维·石彬伦(David Spindler)先生的帮助,是他在哈佛大学法学院图书馆为笔者复印的,特此表示感谢。

② 参见同上,第二条,第3、83页。

③ 参见同上,第十五条,第7、87页。

④ 参见同上,第10~16、89~94页。

⑤ 参见同上,第19~22、95~99页。

⑥ 参见同上,第23~35、101~112页。

⑦ 参见同上,第36~42、113~119页。

⑧ 参见同上,第43~52、120~128页。

⑨ 参见同上,第165号法令,第十一至十五条,第26~28、103~105页。

表验证已经占用的土地。该报告必须表明申请人在 1974 年 8 月 5 日, 即该土地法出版付诸实施时占有的土地。二是技术报告, 由土地登记和测量者写的, 说明所登记的土地的细则。(5) 将上述两份报告均转送各省土地委员会, 由该委员会验证其是否符合法律规定。(6) 验证后, 技术和行政档案转回土地地区划部门。在该部门, 这两份文件合成一份完整的土地登记, 由地区行政长官签字, 通过省土地管理机构转给雅温得最高土地管理局。(7) 雅温得最高土地管理局验证后, 准备主席令正式批准颁布的土地证。政府公告中刊登土地申请人的姓名和获得土地的位置, 这就表明申请人得到了土地证。(8) 如果政府公告在公布一个月之内没有收到反对意见, 该文件就会转到省土地管理部门, 在该部门蓝皮书上注册, 凭此发行土地证。(9) 如果有反对注册的意见, 土地地区划部门就得收回该文件, 并退给当地的土地咨询局。根据后者的意见, 土地地区划部长再做最后的土地归属的决定。

尽管上述程序和法律看起来既合理又严格, 然而我们还是可以窥见一些国家权贵和商人合作的可能性。第一, 所有土地登记的管理部门没有监督机制。从雅温得最高土地管理局到地方分支机构, 国家权贵执行法律, 他们有权选择测量的土地。在他们看来, 随着土地越来越多地被视为现金收入的一个源泉, 它正在改变作为满足家庭基本需求的一种手段的含义^①。第二, 许多政府官员并不需要通过上述 9 个步骤就能得到土地证。靠他们的帮助, 商人也可以比较容易地得到土地。两者间可以进行权钱交易。比如, 测量员对商人提出的土地进行核对时, 可以对土地面积造假。第三, 土地登记中有诸多程序, 但实际可以做公证的测量员数量有限。因此, 测量土地的时间总是推迟, 这就为滥用职权提供了契机。为了在土地买卖中获利, 一些国家权贵就与商人合作, 廉价购买还未被农民注册的土地, 然后以高价在市场上出售。两者都能从中渔利。土地也因此变成他们积累资本的工具。

土地改革法实施的后果及其影响

(一) 土地改革的后果

1. 如前所述, 土地改革的第一个明显后果是几乎所有的土地变成了私有地。

2. 从观念到实践, 土地改革摧毁了传统村社的土地制度。土地不再是由大自然赋予的, 也不是由他们的祖先遗留的, 而是属于个人私有财产。与此同时, 土地法继承了原殖民宗主国时期的土地制度, 并使其合法化。德国的土地法令、英国的土地证书和法国的土地特许权都出现于喀麦隆土地改革的法令中。

3. 国家权贵和商人从土地改革中获得大量利润, 而农民成了改革的牺牲品。我们可以从喀麦隆西北和西南两省的土地登记数中看到类似的结果: 国家权贵在这两省的土地登记中占有数量分别是 50.7% 和 54.3%, 名列榜首; 第二位是商人, 分别占 32.1% 和 32.6%; 广大农民只占 4.9% 和 4.4%。另外, 从土地的占有面积来看, 西北省的国家权贵 (1.7%)、商人 (7.2%) 和教会 (88.3%) 合计占地 97.2%,^② 而农民只有 0.7% 的注册地; 西南省的教会注册地较西北省大幅度减少, 但权贵 (30.7%) 和商人 (21.1%) 的土地注册面积却大大超过西北省, 农民只不过拥有 7.3% 的注册地。^③

(二) 土地改革对社会各阶层的影响

就传统村社的权威者 (包括村落或家族的领袖) 而言, 他们可以选择合作或拒绝。如选择合作, 他们必须将原有的权利转化成法律上的权利。换句话说, 他们得放弃分配土地的权利, 让位于国家或

^① See Miriam Goheen, "Land Accumulation and Local Control: the Manipulation of Symbols and Power in NSU, Cameroon," in R. E. Downs & S. P. Reyna eds., *Land and Society in Contemporary Africa*. London and Hanover: University of New England, 1988. pp. 280-308.

^② 值得注意的是喀麦隆的西北省是宗教圣地。那里既有天主教和新教, 又有伊斯兰教, 他们的影响力非常大。由于国家和教会之间似乎达成了一种默契, 土地方面的主要冲突还是发生在农民和教会之间。这是原在喀麦隆任历史讲师, 现在鲁汶大学攻读博士学位的让·恩柯·恩迪 (Jean NkeNdih) 的观点。

^③ Cyprian F. Fisiy, *Op. cit.*, p. 90.

另一种新权威来主持。酋长们由此在政治、经济生活中失去其最根本的权利，即对土地进行重新分配的权利，他们在现代社会中的威信因此受到削弱。如选择拒绝，一些村落的传统权威者就会对新的改革法置之不理，或只是将它看成权宜之计，即有选择地运用国家法律来作挡箭牌。但无论他们选择合作或拒绝，他们不能改变这样一个既成事实：即改革后他们失去了分配土地的权利。

就农民而言，受制于教育水平低的影响，他们对土地改革法令的理解是十分有限的。他们认为土地注册意味着今后要按土地面积交更多的税。况且，他们也不熟悉注册的复杂步骤。因此，他们中很多人不去登记已有的土地。这样一来，他们就失去了许多原本赖以生存的土地。他们对土地改革的反应是被动的，其结果是他们遭受改革的痛苦最多。

就国家权贵而言，他们是政策的受益者，因为他们比农民和商人更早地知道法律，且可以按自己的意愿来解释和应用这些法律。国家权贵拥有土地的登记和土地的买卖、抵押、租赁及分配土地的权利。与此同时，他们可以运用自己的权力与商人合作。国家法律因此成了为某些特殊阶层和个人服务的工具。

就商人而言，他们通过与国家权贵的合作获得对土地的投机权。在土地改革前，商人鲜有占有土地的情况。但改革后，他们在农村获得了大片土地，并通过土地登记将之变成私有财产，由此成为“土地新贵”。

总之，1974年和1976年的土地改革造就了一批土地投机者，可惜并没有出现国家期望的乡村小资产阶级积累土地资本、而且将这资本用于工业化发展的局面。

（三）土地改革法对国家和农民关系的影响

在理论层面上，马克斯·韦伯（Max Weber）曾断言：“要想征服农民共同体，自然的道路就是直接夺取他们的土地。”^① 在实践层面上，联合国社会经济事务委员会发表的年度报告认为，非洲国家特别缺乏对土地所有者的信息，结果是很难确定由谁来交土地税。在这种情况下，强制土地进行注册可以解决行政困难，加速确认私有土地买卖的权利，由此增加市场上土地的供应。^②

从上述分析中我们可以较为容易地得出这样的结论，即土地改革政策是不利于农民的。大多数农民囿于法律知识的局限性，程序和金融操作上的困难，没有能力去注册他们的土地。对农民而言，农村仍是一片广阔和自由的天地，他们本可以积极地配合国家的政策实施。然而，有两个因素威胁到了农民的利益。一是国有土地继续转向私人土地，二是国家权贵和商人控制着土地贸易，前者占领城市，后者占领农村。这两者使农民持有地不断减少，从而迫使他们越来越远离土地，一些农民成了私有土地的雇工，另一些农民离开农村去城市谋生。没有土地的束缚，农民比以前获得更多的自由，国家政策对他们的影响也相对较小。但遇到粮食危机时，他们就会陷入困境，因为土地和劳动力大多脱离了粮食生产。农民外出谋求生计和地方权贵土地购买力的增加，并没有使乡村得到进一步的发展。

喀麦隆首任总统阿希乔曾在1980年宣布：“村社共同体……应根据政治、经济、社会和管理计划加以组织和规范，使其重新获得生命力。我们必须转变某些人的思考方式，他们企图授予那些看似能够提供改善生活的部门以特权，而忽视我们国民经济所必须的基本生产部门……这涉及农村百姓的热情。只有发展基础生产，才可以激发他们的能量。真正的乡村发展应该是目标和形式的一致，以及政治上民主的必要发展与经济上适当的的增长保持统一和协调。”^③

显然，政府深知农业和农民在国家政治生活中的重要性。可土地改革却是造成国家权贵与商人联合投机土地市场，并使农民和传统的地方权威边缘化。“1974年全国性的‘土地改革’制度为土地的

① Cyrille F. Fisiy op. cit. p. 121.

② See The United Nations Department of Economic and Social Affairs Annual Report 1975, New York: United Nations Publications p. 177.

③ Congrès de Boussaoua, « Rapport de Politique Générale du Président national de l'UNC », Cameroun Tribune, Vendredi 29 Février 1980 p. 14.

使用和占领提供了新的渠道。它从制度上确立了个人要想获得土地，取决于国家政府，而不是传统势力，并由此开创了一个真正的土地市场。”^①

作为一项国家政策，土地改革没有实现其预期目标。也就是说，国家不能通过控制土地的方式来控制农民。作为农民，他们因与土地分离而遭受政策之苦，因此很难在乡村发展的道路上与国家合作。这些土地政策很少顾及农民的利益，这很可能是绝大多数发展中国家的共同特点。受工业化的蛊惑，政府企图用土地改革促使农民和农业边缘化。如果土地改革或农业改革能够更多地关注农民的利益，如果官僚机制能保证政策的实施，国家将取得较为成功的发展。与此相反，国家只能是接受不发展的结果。

结 论

喀麦隆的土地改革既从根本上使农民利益与国家政策脱节，又使农民与他们的土地分离。

造成这样的结果来自 4 个方面的因素：（1）政策本身的问题，即指导思想的问题。因为土地改革的目的，不是为了发展乡村，而是为了工业化目标。（2）政治制度的问题，因为政策在执行过程中发生了变化。这种变化既由官僚机制使然，也是由执行政策的国家权贵造成的。后者在执行过程中从自己的个人利益出发。土地改革意味着所有的土地可以进入自由市场进行不动产交易，这样就能使一些政客从中牟利。（3）农民在发展中的角色问题。由于缺乏对国家政策充分的认识，他们对这次改革的反应总体上是被动的。虽然国际分工和国家政策的变化在全球将农民置于边缘化的境地，但他们还是可以用一些积极的态度来进行发展，以规避一些风险和不利因素。（4）发展本身应予以考虑的问题。乡村的发展应该依靠农民，因为他们不仅提供发展的资源，如劳动力和粮食，而且可以通过他们的积极参与来实现民主。随着农业的新国际化重组，国家应该重筑国家与农民的关系，即国家的政策和制度与农民的利益关系。否则，所有致力于国家发展的努力会付之东流。

（责任编辑：安春英 责任校对：樊小红）

① Mirina Gheep 著，陈 沁 译，P. 294

。资料库。

欧盟将向非洲提供 64 亿美元援助

欧盟委员会于 2006 年 7 月 13 日披露了一个向非洲提供 64 亿美元的援助计划，该笔款项将用于援建非洲的基础设施，特别是建设贯穿非洲的公路。另外，还包括一些跨国的能源、水力和信息技术网络建设项目。这些项目将会纳入 2008~2013 年的欧盟—非洲合作伙伴项目计划。欧盟是世界上主要的对外援助组织，2004 年欧盟及其成员国的援助预算共 433 亿美元，超过全球援助额的一半。

欧盟指出，目前非洲 42% 的人口没有安全的饮用水，只有不到 20% 的人口能用上电。非洲应加强

基础设施建设，吸引更多的外国直接投资，必须要有良好的基础设施和服务。欧盟列出了 8 条准备援建的跨国公路，其中包括跨越 7 个国家、长 4 500 公里的达喀尔（塞内加尔）——恩贾梅纳（乍得）高速公路，以及跨越 12 个国家、从努瓦克肖特（毛里塔利亚）——拉各斯（尼日利亚）公路。

（资料来源：中华人民共和国驻肯尼亚大使馆经济商务参赞处网站，2006 年 8 月 2 日。）

（詹世明 摘编）

On the Impacts of Land Reform on the Relations between Government and Farmers in Cameroon

Pan Huaqiong

PP. 46—51

In July 1974 the Cameroonian government issued its land reform decree aiming to reform the usufruct of land in Cameroon. Apart from a small part of land left privatized the government established its authority in land distribution through this reform. However the reform mainly benefited the dignitaries and merchants who became the "new land aristocrats" by means of seeking private gain through power

and becoming land speculators. Theoretically this land reform ended the traditional link between farmers (as well as the local authorities) and land for both the conception and the traditional function of land have got changed. Practically the national law has left the farmers marginalized by allowing people from other strata to use land.

Origin and Development of the Left (Socialist) Movement in Iran (II) —— From August 19 Coup d'etat to Islamic Revolution

Wang Zehuang

PP. 52—57

Iran had been the forward position of the counteractions between the East and the West camp in the time of Cold War for the importance of its geo-strategic position. The political and social development in Iran after the Second World War had been largely connected with this international background. The "August 19 Coup d'etat" planned and manipulated by the United States and Britain had significantly influenced the history of Iran. From 1960s the left movement in Iran had rapidly turned to left to the guerrilla and armed struggle with the thought of violent revolution gradually rooting in the heart of people of the Left Wing and in the heart of the young students as the mainstream thought at that time.

However because of the political monopoly and high press in Pahlavi dynasty it was only under the cover of religion could the social ideologies survive which in fact created proper conditions for the religious forces to make their leading and dominant position in ideology and revolution. Consequently the voice and opinions of the left were merged and substituted by that of the religious in the Islamic revolution. The left movement showed the attitude of sympathy, understanding and support towards the religious leaders and Islamic revolution and made their contribution to the success of Islamic revolution from a different side.

The Characteristics, Evolution and Tendency of Democratic System in Saudi Arabia

Tang Baocai

PP. 58—63

The main characteristics of Saudi Arabia's political system are the political-religious combination and the co-governance by more than one family. This article has discussed the evolving process of Saudi Arabia's political system from the time before 1960s to ten-point program of Crown Prince Faisal in 1960s and to the significant reform on the political system practiced by the reformist representative Fahd in 1970s. Since the Saudi Arabian government

and the royal family are afraid that to copy Western democracy may shake domestic politics, culture and society and may be criticized and resisted by local religious forces, the political democratization tendency in Saudi Arabia is likely to be promoted in proper sequence. While the course of political reform and democratization in Saudi Arabia in the 21st century may not be in plain sailing, there is the possibility that some major progress could be made.