

全球土地

热潮

拉巴赫·阿尔扎基、克劳斯·戴宁格尔、哈里斯·赛洛德

外国投资者 大举购买发 展中国家的 耕地

2007—2008年暴涨的国际粮食价格掀起了一股跨国土地收购浪潮，收购这些土地的有主权财富基金、私人权益基金、农业制造商及其他食品和农业综合企业领域中的重要参与者——因为他们对国际粮食市场的不信任、对政治稳定性的担忧以及对未来粮食需求的投机刺激了跨国土地收购的增长。

据估计，与15亿公顷已开垦土地相比，全球有4.45亿公顷耕地尚未得到开垦（Deininger等人，2011年）。其中，约2.01亿公顷位于撒哈拉以南非洲地区，1.23亿公顷位于拉丁美洲，而另外0.52亿公顷则位于东欧。

2007—2008年的价格暴涨之后，商品价格很快恢复到了较为理性的水平，但投资者对于土地的兴趣仍持续不减。1961—2007年，每年约有410万公顷土地被拓展为农业生产用地，其中180万公顷位于非洲。仅2009年，就有5660万公顷土地已经完成或正在进行谈判。绝大部分

土地均位于非洲，总面积约合3970万公顷——这一数字比利比时、丹麦、法国、德国、荷兰和瑞士已开垦耕地面积的总和还要大。

农业属于从投资到产出耗时较长而利润又较低的行业，并且天气和微气候条件的影响将会使上述过程变得更加复杂。全世界的小农场主们都不得不面临这些挑战，但是对于发展中国家的农场主们来说，较低的科技和基础设施投入以及制度的不完善限制了他们应付这些挑战的能力。因此，一些评论家对跨国收购持支持态度，认为这是一个解决发展中国家的农业领域长期面临的投资不足问题的机会，并可创造就业，给当地的农业领域引进新的技术。而另一部分人则指责跨国土地投资是“土地抢劫”，认为它忽视当地人权，以牺牲长期的环境可持续性为代价以攫取短期效益，无视社会标准，还会导致大规模的腐败问题。2009年，马达加斯加政府就因新闻曝光而陷入了丑闻。据称，马达加斯加政府意欲向某韩国公司无偿赠送130万公顷土地。我们的研究对大规模跨国土地收购的要素进行了分析，这对于对上述投资的潜在长期效应进行评估，确认政府如何通过政策和法规对土地收购进行回应，并借助土地收购促进长期经济发展，减少贫困来说，是至关重要的第一步。

历史回顾

大规模跨国土地收购至少可追溯到几世纪前的领土占领和殖民扩张时期。

但通常仅小部分土地收购用于生产目的；其余土地则被闲置，禁止当地人耕种 (Binswanger、Deininger 和 Feder, 1995 年)。事实上，很多这些投机之所以能够成功是受益于在土地、劳动力（多为奴隶）和资本市场方面的补助和扭曲——其中包括本地居民土地所有权、流浪法、巨额机械化补助和市场渠道垄断方面的限制。

这些扭曲通常难以消除，并且会长时期（有时候甚至长达数个世纪）影响着经济和社会的成果 (Banerjee 和 Iyer, 2005 年)。而随后的大规模土地收购激增的原因是由于运输成本变化的驱动，例如蒸汽船和冷藏等相关费用，或是由于技术转移，使得以前经济上不可行的土地变得可以利用。

发展大型农场还是小型农场？

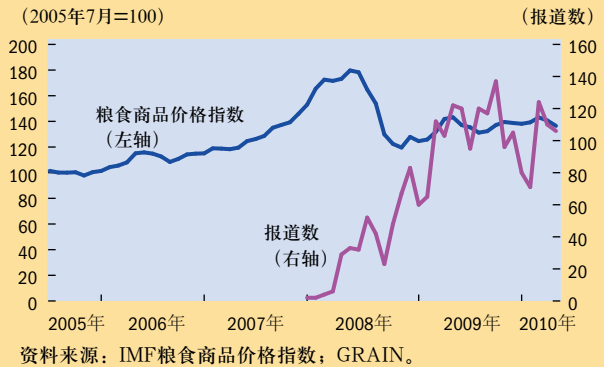
我们对大型土地交易的分析与主要发展因素有关，其中包括何种农业生产结构可以最有效地利用现有资源，并从而有利于整体发展。例如，由于更容易从中受益，因此自有经营人通常更积极去调整气候和季节的微观变化，因为他们的这一运营带来的收益会更加方便作为自我收益。与雇佣劳力运转的大型公司不同，包括美国等发达国家在内的家族式农场在全世界最具竞争力。这些农场在很大程度上对减少贫困作出了贡献 (Lipton, 2009 年)。另一方面，尽管某些家族式农场具有相当大的规模，但投资者感兴趣的土地通常在面积上远远超出一个家庭运营的规模。正如一些人所建议的那样，在土地资源相对丰富的撒哈拉以南非洲地区，上述大农场战略是否可行呢 (Collier, 2008 年)？2007—2008 年全球粮食危机时，拉丁美洲和东欧的巨型农场表现出的出口竞争力暗示着什么样的农场结构是最佳的呢？

有观点认为，上述大规模土地模式并不一定有效。但是近期出现的大规模农场植根于谷物种植、耕种以及信息科技，这使得劳动力监管变得更加容易 (Deininger 和 Byerlee, 即将出版)。同时，这些发展可以真正减少以往大型农业运营的有关问题，并能提高从种植到食品生产的垂直整合价值链中获得的收益。以阿根廷为例，这样可令在价值链中经过较好整合的高效管理公司以高于农民自己耕种土地的价格从其手中租借土地。

但并不是所有发展都倾向于大型农场。很多科技创新并无特殊规模制约。例如，信息科技可用于对大型农场进行更好地控制，同时也可应用于小型农场，对其工作进行协调。此外，由于与小型生产单位相比，大型生产单位能够应付市场缺陷（可获得融资）、公共商品（基础设施、教育或科技）的缺乏以及较弱的政

投资风潮

2008 年粮食价格的上涨导致对大规模跨国土地收购报道增加，然而土地收购并未随着粮食价格的回落而降温。



府管理，因此，大型生产单位经常得到使用。但是，在一个可有效提供公共商品的竞争的、透明的环境中，运行规模较小的农场更为常见。事实上，轶事证据表明，在很多情况下，大型农场的出现并不是由于其固有的科技优势，而是由于其应对市场缺陷的强大能力。

现象调查

为了全面了解全球近期对大规模土地的收购需求，同时由于很难从官方途径获得一致性的数据，我们转而查阅了大量新闻资讯。我们的样本为非政府组织 GRAIN 保存的 2008 年 10 月 1 日至 2009 年 8 月 31 日期间的出版文章，GRAIN 的所有文章均发表于名为“粮食危机与全球土地掠夺”的网站上 (见 GRAIN)。该网站尽量减少下意识中的偏见，对全球的大规模土地收购进行了系统的记录。然而，我们也将这些数据与世界银行提供的一些国家的数据信息进行了再次核对，以对上述信息的准确性进行确认 (Deininger 等人, 2011 年)。上图显示，自 2007—2008 年粮食价格猛增之后，大规模跨国土地收购需求出现了迅猛增长，并且一直延续至今。

在研究中，我们根据国际和当地新闻报道，创建了包括国外土地需求和国内项目土地需求信息的全球性国家级信息数据库。我们使用各国的潜在适用土地数量评估以及其他相关变量对上述数据库进行了补充。随后，我们使用数据库中的双边投资关系对收购国外土地的决定因素进行了识别，其中土地可用性和目标国家的农业生产潜能有望成为主要的决定因素。

生态潜能

一个国家吸引新的大型农业投资的吸引力实际上

取决于其是否能够获取具有农业潜能的未开垦土地以及获取该土地的容易程度，而该土地需要在不造成环境危害的前提下获得发展。因此，需要一种衡量方法，对当前的土地使用以及土地的潜在农业生态可持续性进行比较。过去，衡量土地的潜在农业适用性的方法受观念和技术限制。如果潜在的适用土地被森林或传统社区所覆盖的话，其大部分在提供潜在在农业用地的同时，还会提供环境和社会效益，而这种损失可能会对投资的经济收益愿望带来极大的影响。

为了给某一区域的农业潜能建立一个对上述因素进行衡量的基准，我们首先将地球划分为250万个网格单元。随后，我们使用气候和生物物理信息（包括土壤质量），对每个网格单元在特定的农业生态环境下（如，无灌溉）的主要农业商品的最大潜在产出量进行计算（Fischer和Shah，2011年）。将这些信息叠加在当前的使用土地和人口密度图层上，我们可以把已经作为农业用地的区域以及森林、保护区和人口阈值高于指定最大值的区域排除在外。这样，我们就能得到国家潜在的适宜农作区的衡量方法。使用世界市场价格对其进行估值，我们能够确定“最优”的谷物选项和该种谷物的净产值。所得的产值（未考虑运输费用）图示于地图当中。

为什么外国投资者希望购买土地？

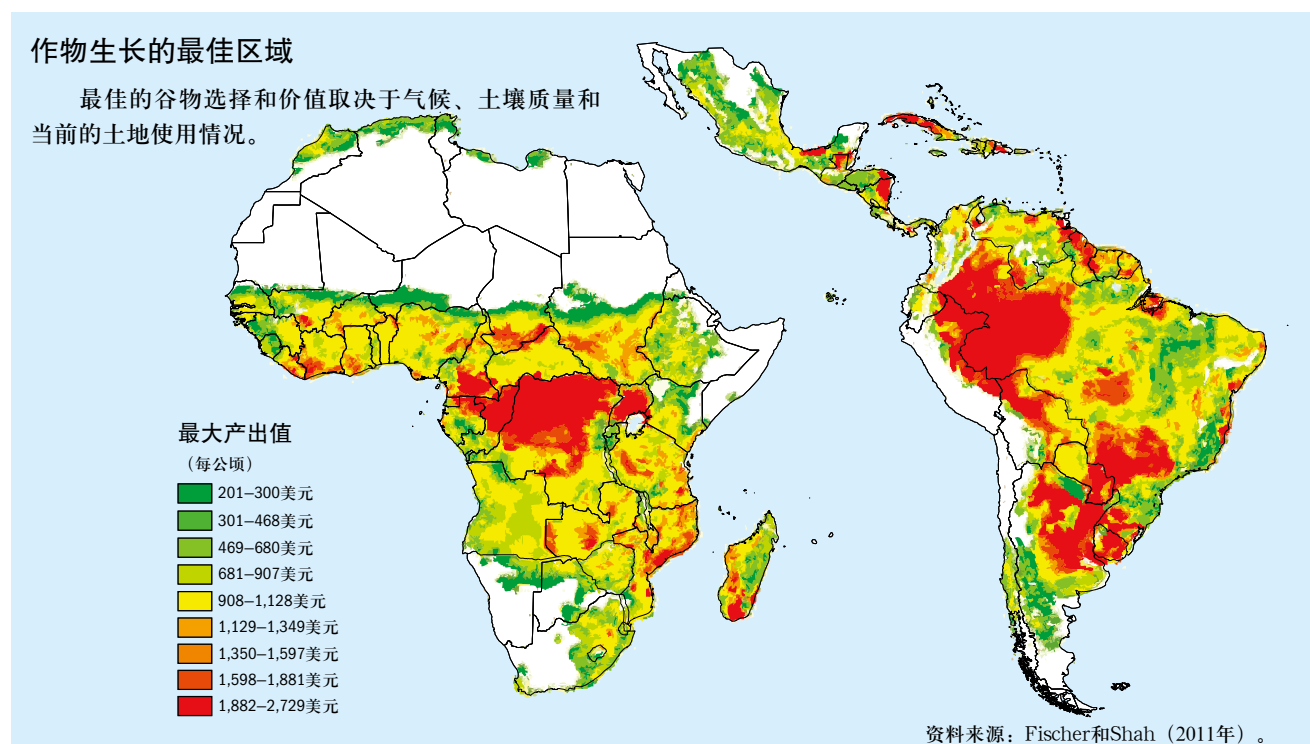
正如我们的预期，使用这些评估方法以及其他一

系列方法对双边土地交易的决定因素进行分析的结果表明，国家对投资者的吸引力与具有能够形成巨大产值潜能的大量未开垦土地直接相关，这并不令人惊奇。如，在保持其他条件不变的前提下，一个东道主国家的潜在可耕种土地量增加10%，将导致该国土地投资项目增加5%。

对比当前可耕种土地的潜在产量与产量可知，在增加该块土地的产量方面存在着巨大的可能性。例如，在非洲，尚没有一个大投资商感兴趣的国家的土地产量超过其潜在产量的25%，这意味着，如果对小型持有者已在耕种的土地进行增加产量的投资，而不是耗资向未开垦土地扩张，可获益颇丰。与本观点一致，我们的研究表明，产量低但有提高潜力的国家对土地收购来说是极具吸引力的目标。吸引投资者投资农业填补这些差距，并允许本地农民发展的战略可产生巨大的收益——为本地社区居民提供权利，且投资者仅需为土地支付合理的价格。但将土地潜能转换为高效农业活动却并不容易，这部分是由于在多数情况下，填补产量差距除需私人投资的努力外，还需政府支持，包括科技领域、体系和基础设施。

土地管理

越来越多的事实表明，只有在良好的政府管理制度下，丰富的资源才有助于经济增长和削减贫困（Mehlum、Moene和Torvik，2006年）。而另一方面，



石油、矿产或钻石的发掘常导致以普遍的腐败、社会两极化——甚至是暴利——为特征的“资源诅咒”，而不是全面的发展。确保财产权以及透明化的步骤以保证投资的合法性、建立法律框架以加强权力，通常被认为是外国直接投资的先决条件。农业生产所需的大块土地较制造工厂更易受到攻击、偷窃和破坏，也需要更多的资金进行保护和维修，而且其开始生产（尤其是棕榈油等常青植物开始生产）所需的时间表明，上述投资对国家的投资环境特别敏感。

令人吃惊的是，我们的计量经济学分析结果却与上述结论恰好相反。至少从土地投资数量上看，土地管理较差的国家（如 Institutional Profiles Database 的评价。见 de Crombrughe 等人，2009 年）对投资者的吸引力最大。这可能是因为当现有的土地权利保护较为薄弱时，公共保护不会对投资商汇集自己的资源保护自身的财产权益造成过多阻碍，投资商可以更快、更容易地以较低的价格得到土地。但是，这样存在的危害是投资的经济可行性和长期可持续性可能会受到影响，并且会使政府在转移土地时以远低于其自身价值的价格达成一桩糟糕的交易。

需要提高投资的透明度，建立更好的土地管理制度。

这些发现在民间团体学会引起了共鸣。这表明，这样的投资可能不会令本地居民受益。因此，需要在目标国家提高投资的透明度，并且建立更好的土地管理制度，以降低经济和社会风险。从长期来看，在吸引良好的农业投资方面，包括独立监管投资范畴在内的更好的土地管理制度可能是决定国家能力和竞争力的重要因素。

展望未来

在发展中国家重新掀起的大规模的土地收购热潮预示着这些国家有望解决多年来农业领域投资不足的问题，并且能够创造更多的就业机会，促进科技的转移。同时，土地管理能力薄弱的东道主国家的表面吸引力将会使其投资风险凸显，这同时暗示着该国的政策和法规框架对于实现其潜能至关重要。

对大规模投资的潜在负面效应的担忧促使包括阿根廷、巴西和乌克兰在内的很多国家颁布立法草案，限制外国投资者购买土地。如果外国投资者使用国籍作为掩护，上述措施几乎无法涉及根本性的问题，且通过限制竞争可能会加剧政府所面临的管理挑战。更为妥善的政策响应，如承认地方权利、教育当地居民

理解其土地的价值、他们的合法权利以及如何行使其权利等，与提高土地管理能力相比更为重要。必须深化、理解土地转移的概念，遵循基本的社会和环境保护措施，并确保对上述安全措施进行监管。很多国家已经宣布，在上述安全措施到位前，暂停外来者购买土地。同时，考虑到上述现象的规模和可能造成的危害，需与当地政府合作，采取全球性的措施以对跨国投资进行规范。这些措施应由合适的多边机构领导，并为这种不断增多的新现象提供理解和监管的经验依据。■

拉巴赫·阿尔扎基 (Rabah Arezki) 是基金学院的经济学家；克劳斯·戴宁格尔 (Klaus Deininger) 和哈里斯·赛洛德 (Harris Selod) 分别是世界银行发展研究小组的首席经济学家和高级经济学家。

本文基于拉巴赫·阿尔扎基、克劳斯·戴宁格尔和哈里斯·赛洛德撰写的 IMF 工作论文《全球性土地热潮的驱动根源》编写而成。

参考文献:

- Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer, 2005, "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India," *American Economic Review*, Vol. 95, No. 4, pp. 1190-213.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger, and Gershon Feder, 1995, "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," in *Handbook of Development Economics*, ed. by Hollis Chenery and T.B. Srinivasan (Amsterdam: Elsevier), pp. 2659-772.
- Collier, Paul, 2008, "The Politics of Hunger: How Illusion and Greed Fan the Food Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 6, pp. 67-79.
- Deininger, Klaus, and Derek Byerlee, 2011, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future?" *World Development*, Vol. 40, No. 4, pp. 701-14.
- , Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod, and Mercedes Stickler, 2011, "Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" *Agriculture and Rural Development* (Washington: World Bank).
- de Crombrughe, Denis, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia, and Adam Szirmai, 2009, *Institutional Profiles Database III*.
- Fischer, Günthe, and Mahendra Shah, 2011, "Farmland Investments and Food Security" (unpublished; Washington: World Bank).
- GRAIN, www.grain.org; *Food Crisis and the Global Land Grab*. Available at www.farmlandgrab.org
- Lipton, Michael, 2009, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* (New York: Routledge).
- Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik, 2006, "Institutions and the Resource Curse," *Economic Journal*, Vol. 116, No. 508, pp. 1-20.