

Земля и бедность

в Восточной Азии времен реформ

Мартин Равайон и Доминик ван де Валле

Уроки земельных реформ во Вьетнаме

КАК КИТАЙ, так и Вьетнам добились внушительного прогресса в борьбе с бедностью и, согласно данным, экономический рост в сельской местности играет важную роль в этом успехе. Согласно собственному определению бедности для каждой из этих стран с постоянной реальной стоимостью во времени, процентная доля бедных в населении Китая снизилась с более 50 процентов в 1981 году до приблизительно 20 процентов в 1991 году и 5 процентов в 2005 году. Во Вьетнаме процентная доля бедных снизилась с почти 60 процентов до 20 процентов в период с 1993 по 2004 год.

Земля является наиболее важным активом, не связанным с трудом, в любой развивающейся аграрной экономике. По этой причине институты, определяющие формы землепользования, стоят в центре борьбы с бедностью. И в Китае, и во Вьетнаме реализо-

вывались важные программы земельной реформы. В настоящей статье рассматривается роль, которую эти важные земельные реформы играли в последующем прогрессе борьбы с бедностью, и извлекаются уроки на будущее.

Мы также рассматриваем, чему Китай мог бы научиться на опыте Вьетнама, который пошел в своей земельной политике другим путем, и чему могут поучиться у этих «отличников» другие страны. К урокам относится важное значение сельскохозяйственного сектора на ранних этапах процесса экономического роста в интересах малоимущих, потенциальная роль рыночных реформ в абсолютном сокращении бедности и необходимость решить вопрос давления, усугубляющего растущее неравенство по мере проведения реформ.



Переход от коллективного хозяйства

В 1980-е и 1990-е годы Китай и Вьетнам провели поистине серьезные реформы законов и нормативов, регулирующих сельскохозяйственные угодья. До этого в обеих странах сельское хозяйство работало на основе коллективизации, но обе страны пришли к выводу о том, что эта система работала не так уж хорошо.

Несмотря на то что коллективное хозяйство могло обеспечить низкую степень неравенства в каждой общине, оно слишком дорого обходилось в плане эффективности, поскольку работа в больших бригадах и распределение продукции притуляют стимул к работе. Кооперативы и колхозы были распущены, а земля распределена между отдельными домохозяйствами в общине, которые согласились предоставлять определенную квоту продукции правительству, но могли оставить себе остальную продукцию для потребления или продажи. Стимулы, предоставлявшиеся этой системой, явно были сильнее и объем сельскохозяйственного производства в обеих странах, соответственно, увеличился.

После этого важного шага в обеих странах были проведены рыночные реформы земельных институтов, при этом Вьетнам пошел дальше Китая, который все еще не сделал радикального, но вызывающего полемику шага, — создания легального рынка прав землепользования.

Как сработали реформы

В процессах реформ в Китае и Вьетнаме речь шла не только об эффективности. Крайне несправедливые результаты земельных реформ столкнулись бы с сопротивлением населения в краткосрочной перспективе и могли бы потенциально помешать будущему прогрессу в борьбе с бедностью, лишив значительную часть населения экономических возможностей. Будущие перспективы реформ в других сферах разработки и проведения экономической политики также подверглись бы риску из-за кажущихся недостатков первых земельных реформ.

При этом разработчикам экономической политики приходилось учитывать потенциально серьезную угрозу процессу реформ. Как во многих развивающихся странах, центру приходилось в значительной степени опираться на децентрализованное проведение этих реформ, вплоть до уровня общин. Это вызывало беспокойство, что местные элиты, интересам которых не отвечают цели центрального правительства, узурпируют процесс и используют его в своих собственных целях. Были ли обоснованы эти опасения? В центре нашего исследования стояли земельные реформы во Вьетнаме, которые мы сравнили с другими наблюдениями о процессе в Китае. Вначале мы изучили, каким образом были распределены права землепользования при расформировании коллективных хозяйств во Вьетнаме. Между индивидуальными домохозяйствами следовало распределить права пользования на фактически всю территорию сельскохозяйственных угодий страны, в которой три четверти занятого населения непосредственно зависело от занятия сельским хозяйством.

Мы использовали эконометрические модели потребления домохозяйств и поведения местных партийных кадров для оценки административного распределения земли в результате процесса деколлективизации в сопоставлении с конкретными контрафактивными распределениями. Одно из таких распределений было контрафактивным справедливым, при этом земля распределялась поровну в рамках общин, а другое распределение должно было максимизировать совокупное потребление, которое было бы конкурентным рыночным распределением, согласно нашим допущениям. Модель, увязывающая потребление с землевладением (и другими не-

зависимыми переменными), применялась для моделирования этих условных распределений, противоречащих фактам; в работе Ravallion и van de Walle (2008) приводится подробное описание этих методов.

Наши результаты не совпали с изображенной некоторыми комментаторами картиной несправедливого распределения земли в результате способности местных кадров узурпировать этот процесс. Наблюдавшееся распределение, однако, значительно отличалось от ожидаемого при конкурентной приватизации по рыночным равновесным ценам. Эффективное с точки зрения потребления распределение придало бы больше значения образованию и меньше — размеру домохозяйства,

«Наши результаты указывают на стремление официальных органов защитить неимущих и сократить неравенство в целом за счет совокупного потребления».

рабочей силе, группам меньшинств и мужчинам-главам хозяйства. Реформа закрепила существовавшее гендерное неравенство в пользу мужчин-глав хозяйства за счет эффективности. Мы не обнаружили данных, которые подтверждали бы, что при распределении земли ненадлежащим образом выиграли государственные служащие или работники полгосударственных структур.

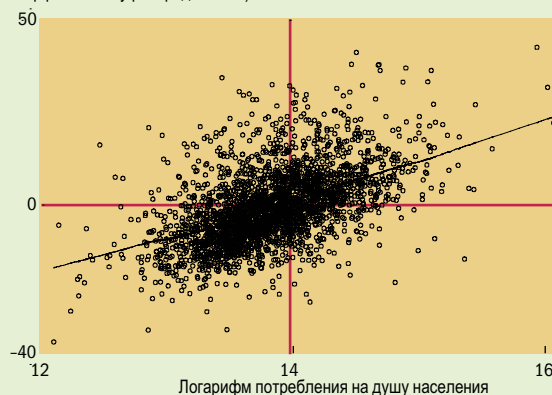
Реформа Вьетнама по приватизации прав землепользования добилась более справедливого результата, чем можно было бы ожидать при полной эффективности распределения, которое было бы достигнуто через свободные рынки. В результате оказались как выигравшие, так и проигравшие по сравнению с эффективным рыночным распределением, но в выигрыше обычно оставались неимущие. Это видно на рисунке 1, на котором показаны расчетные потери фермерских

Рисунок 1

Реформа в интересах малоимущих

Реформы по приватизации прав на землепользование во Вьетнаме отдавали предпочтение малоимущим по сравнению с рыночным распределением.

(Потеря в процентах из фактического распределения земли по отношению к эффективному распределению)



Источник: Ravallion and van de Walle (2008).

Примечание. По вертикали — черта бедности для сельских районов Вьетнама.

домохозяйств выборки, оцененные по отношению к контрафактивному рыночному распределению земли, по сравнению с начальным потреблением.

Наши результаты указывают на стремление официальных органов защитить неимущих и сократить неравенство в целом за счет совокупного потребления. Полученное решение повлекло за собой компромисс между справедливостью и эффективностью, указывая, что обе цели расценивались положительно. Наши (менее систематические) наблюдения и другие данные указывают, что это, вероятно, справедливо и в процессе деколлективизации Китая.

В результате реформы оказались как выигравшие, так и проигравшие стороны

Домохозяйство, занимающееся сельским хозяйством в Китае, не может продать свою землю и использовать деньги для финансирования нового несельскохозяйственного предприятия или переехать в город, чтобы устроиться там на работу. Земля не является реализуемым на рынке активом, а распределяется и иногда перераспределяется местной администрацией, порой с участием сельского собрания. Давно высказывается беспокойство по поводу возможной неэффективности этой системы; в частности, получают ли более квалифицированные фермеры участок земли достаточных размеров и насколько угроза потери (ограниченных) прав на землю сдерживает инвестиции фермеров и притупляет стимул к работе вне сельского хозяйства и предпринимательству.

В ответ на это беспокойство правительство Китая недавно попробовало не поощрять перераспределение земли. Также расширилось использование механизмов аренды земли среди фермеров; хотя это обычно неформальные (устные) договоренности в кругу друзей и родственников, вероятно, они помогли повысить эффективность распределения земли вместо легального рынка прав землепользования.

Вьетнам пошел другим путем. В 1993 году был принят новый закон о земле, призванный стимулировать свободные операции с правами землепользования. Но он вызвал немало дебатов. Некоторые наблюдатели считали, что эта реформа позволит приблизиться к эффективному распределению, но в ущерб справедливости. Перспектива возрождения классовых различий — возрождение сельского пролетариата — вызвало многочисленные дебаты о разумности стремления Вьетнама либерализовать рынки земли. Беспокоятся на этот счет и в Китае, так что это, возможно, является основным фактором, задерживающим рыночные реформы законов о земле.

Бытует мнение о том, что даже при исходном равенстве рыночный механизм приведет к чрезмерному неравенству. Однако те же самые характеристики, которые помогли обеспечить справедливое распределение во время деколлективизации, включая относительно высокий и одинаковый уровень человеческого капитала, возможно, поработали и над смягчением влияния любых сил, приводящих к неравенству, порожденным экономической с формирующимся рынком. А тот факт, что другие реформы экономической политики, в том числе более открытая внешняя политика, создавали новые возможности для диверсификации и роста, явно повлиял на результаты этих реформ.

Какие же выводы подсказывает наше исследование Вьетнама? Мы находим признаки того, что после введения правовой реформой рынка прав землепользования земля была перераспределена таким образом, что смягчилась неэффективность первоначального административного ее распределения. Домохозяйства, имевшие в начале маленький (большой) участок земли под однолетними культурами, обработка которого не была эффективной из-за его размеров, обычно уве-

личивали (уменьшали) свои землевладения с течением времени. Корректировка проходила не быстро; в целом, за пять лет была устранена всего треть исходного пропорционального разрыва между фактическим распределением и эффективным распределением. В некоторых регионах при этом в процесс постоянно вмешивались местные органы управления. Рыночный механизм, по всей видимости, все же начал пускать корни.

Рынок срабатывал быстрее для некоторых видов домохозяйств, чем для других. В целом в переходном процессе выигрывали те, кому вначале достался слишком маленький участок. На темпах рыночной корректировки также сказывалось местоположение и демографические шоки, и в новом рыночном процессе в выигрыше оказывались домохозяйства, имеющие давние корни в общине, более высокий уровень образования и больше земли других категорий (не занятой однолетними культурами).

Произошло ли это повышение эффективности в результате появления рынков земли за счет неимущих? Не следует удивляться увеличению доли не имеющих земли. Несомненно, многие фермеры воспользуются новыми возможностями для использования своего ограниченного имущества другими способами, включая возможность потратить его на потребительские товары длительного пользования и жилье. При такой реформе не обойтись без проигравших. Может ухудшиться благосостояние тех, кто ранее не имел земли, тех, чья заработная плата снизится по сравнению с заработной без реформы, и фермеров, обнаруживших, что другие льготы, предоставлявшиеся кооперативами, оказались урезанными, как только кооперативы перестали играть роль в распределении земли.

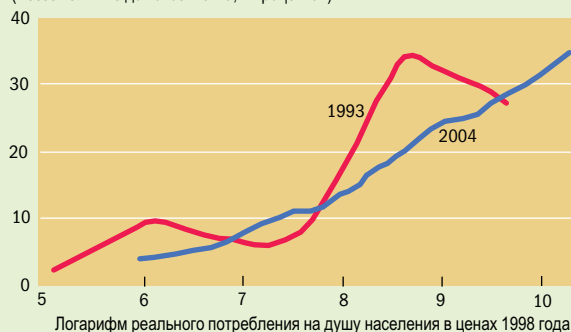
Наш анализ данных обследования по Вьетнаму, охватывающего десять лет после введения правовой реформой рынков прав землепользования, подтверждает ожидавшееся увеличение доли безземельных среди многих неимущих. Точно так же среди бедных на начальном этапе с течением времени наблюдались и самые высокие темпы урбанизации. Но и в таком случае доля безземельных после реформы обычно выше среди сельских жителей, не относящихся к неимущим во Вьетнаме в целом, как показано на рисунке 2, который показывает среднюю долю безземельных в сопоставлении с подушевым потреблением домохозяйств в 1993 и 2004 годах. Эмпирический

Рисунок 2

Переход от земледелия

Вероятность того, что самые малоимущие относятся к безземельным — самая незначительная, но доля безземельных возросла в середине (с большой плотностью) распределения.

(Безземельные домохозяйства, в процентах)



Источник: Ravallion and van de Walle (2008).

анализ показывает, что, в общем и целом, новыми возможностями для продажи (или покупки) земли и приобретения права титула на землю воспользовались не те, кто беден в настоящее время, а относительно состоятельные люди. Доступ к официальному кредиту, по всей видимости, в целом улучшился (и заменил неформальный кредит), хотя и в большей степени для более состоятельных домохозяйств. Среди в одинаковой степени бедных домохозяйств вероятность получения безземельными домохозяйствами кредита из официальных источников, в том числе целевых программ по борьбе с бедностью, меньше, чем получение кредита другими домохозяйствами.

Мы не нашли признаков того, что увеличение доли безземельных подорвало достижения бедных, вытекающие из относительно справедливого распределения прав землепользования во время деколлективизации Вьетнама. Даже на юге долины Меконга, где присутствуют признаки классовых различий, доля бедных среди безземельных снижается, пусть и не так быстро, как среди имеющих землю. Мы, однако, не нашли признаков появления этой тенденции в других частях Вьетнама; наоборот, как правило, среди безземельных доля бедных сокращается такими же (или даже более высокими) темпами, как и среди имеющих землю.

В целом рост числа сельских жителей, не имеющих земли, по всей видимости, стал положительным фактором во Вьетнаме в процессе сокращения бедности, по мере того как сельские домохозяйства пользуются новыми возможностями, в частности на рынке труда. Это не означает, что любое стремление экономической политики поощрять безземельность сократит бедность; одно дело предоставить людям возможность продать свою землю, чтобы воспользоваться более заманчивыми возможностями, и совсем другое — принудить к таким переменам, вытеснив фермеров с их земли. Вместо этого в центре экономической политики должно стоять стремление поставить земельные рынки в большей степени на службу бедным и сопряженная с этим работа над расширением возможностей вне сельского хозяйства, в частности для безземельных сельских бедняков, которые обычно в меньшей степени имеют доступ к кредиту для финансирования инвестиций в несельскохозяйственные предприятия.

В чем же заключаются уроки?

В начале настоящей статьи мы отметили как сходства, так и различия между земельными реформами во Вьетнаме и в Китае. Необходимо учесть исторические и контекстуальные факторы для понимания различий в политике земельных реформ. Например, в Китае глубже укоренились традиции коллективного хозяйства, и (в отличие от Вьетнама) ему в целом удалось вытеснить экономику на основе крестьянской семьи. Только этого было достаточно для ускорения перехода во Вьетнаме.

Признавая, что эти различия между двумя странами оказали сильное влияние на избранные меры политики, Китаю все же не следует игнорировать уроки опыта своего соседа. Более радикальный подход Вьетнама к введению земельного рынка не привел к печальным последствиям, которые предсказывали сторонники китайской модели административного распределения земли. При отправной точке в виде относительно справедливого распределения земли, введение свободного обмена не создало угрозы и не привело к бедности сельского населения, хотя (как и при любой серьезной реформе экономической политики) в результате кто-то остался в проигрыше, а кто-то выиграл. Опыт Вьетнама также напоминает нам о том, что эффективность не повышается в одночасье, и для этого могут потребоваться многие годы. Но при этом можно рассчитывать, что реформа пойдет на пользу многим, включая наименее удачливых.

В настоящее время есть и уроки для других стран. По мере того как многие развивающиеся страны стремятся повысить объем производства сельского хозяйства в ответ на резкое повышение цен на продовольствие, им следует уделить внимание реформам, которые, возможно, потребуются для предоставления отдельным фермерам возможности отреагировать на рыночные стимулы. Реформы будут носить индивидуальный характер в каждой стране, но страны, в которых проводится земельная политика, от которой с таким успехом отказался Вьетнам, могли бы с пользой изучить его опыт.

Есть и уроки более общего характера для других стран, которые выходят за рамки конкретных реформ земельной политики, проведенных Китаем и Вьетнамом. Их опыт подтверждает, что реформы срываются, когда они обращают внимание на контекст, включая беспокойство по поводу справедливости процесса и его результатов. Их опыт также подтверждает, что бедняки реагируют на рыночные стимулы, если имеют такую возможность. А важное значение прочных государственных институтов (в том числе на местном уровне), и приверженности руководства сокращению бедности подтверждает опыт как Китая, так и Вьетнама.

Это уроки общего характера. Мы указали бы также и на более конкретный урок, в частности, роль, которую сыграла явно высокая приоритетность сельского хозяйства и сельского развития для обеих стран на ранних этапах процесса реформ. От этого сразу выиграл беднейший сегмент общества, и это заложило основы успеха последующих реформ. Высокая приоритетность этого сектора также помогла смягчить давление растущего неравенства (хотя Вьетнаму удалось в большей степени, чем Китаю, избежать углубления неравенства). Тем не менее, многие развивающиеся страны с низким уровнем доходов, главным образом аграрные, считают, что они могут дать резкий старт своей экономике путем быстрого развития современной, относительно капиталоемкой обрабатывающей промышленности. Так что они большей частью игнорируют свой сельскохозяйственный сектор. Этот подход дал результаты, вызывающие разочарование, особенно в странах с исходным сильным неравенством в развитии людских ресурсов; фактически он, возможно, даже привел к росту доли бедных в результате методов финансирования (в частности, тяжелого налогообложения сельского хозяйства) и необходимых искажений цен.

Бедные, главным образом аграрные, экономики вряд ли имеют основания надеяться на то, что им удастся миновать основные шаги активного стимулирования сельскохозяйственного и сельского развития, сделанные Китаем и Вьетнамом, начиная с ранних этапов их процесса реформ. Это важный вывод для многих стран с низкими доходами в настоящее время, которые хотели бы превзойти успехи Китая и Вьетнама в борьбе с абсолютной бедностью. ■

Мартин Равайон — директор Исследовательского департамента Всемирного банка; Доминик ван де Валле — ведущий экономист Гендерной подгруппы Группы по вопросам управления экономикой и ликвидации бедности.

Литература:

Ravallion, Martin, and Dominique van de Walle, 2008, Land in Transition: Reform and Poverty in Rural Vietnam (Palgrave Macmillan and World Bank).

Ravallion, Martin, 2008, "Are There Lessons for Africa from China's Success Against Poverty?" Policy Research Working Paper 4463 (Washington: World Bank).