



尼泊尔的土地斗争：从封建主义到新自由主义

作者：普拉梅什·波卡雷尔 (Pramesh Pokharel)，为 ROOTS 撰写

2025/09/24

长期以来，土地问题一直是尼泊尔政治与经济的核心议题。争取土地的斗争也是争取正义的斗争，其历史充分揭示了改革承诺与精英掌权现实之间的长期矛盾。近期尼泊尔Z世代的反抗运动，其中一个原因也是青年和工薪阶层很难获取资源和权力，这导致农业环境恶化、大规模移民，与此同时，国内就业机会也十分有限。科学的土地改革才能从根本上解决问题。但是，在“土地银行”或农业外国直接投资以及合同农业的名义下，出现了许多虚假的解决方案。2025年《土地法》修正案，实质上仍是将土地商品化的延续，而非保护可耕地或保障生产者的土地获取权。

封建制度残留与无效改革

1950年代以前，尼泊尔曾经存在封建土地所有制。土地集中在王室、拉纳家族、贵族精英以及强大的宗教信托 (guthi) 手中。绝大多数人口作为佃农、契约劳工 (kamaiya) 或非正式的佃分农工作，难以打破贫困与剥削的循环。



为解决这个问题，1964年《土地改革法》应运而生。当时的国王马亨德拉政府(Mahendra)承诺通过设定土地所有上限和保障佃农权利来重新分配土地。然而，如全尼泊尔农民联合会(ANPFA)等组织所记录，这次改革只是官僚作秀。漏洞规避上限和系统腐败使地主通过将土地转移到多个家庭成员名下。结果，实际上很少土地被重新分配，根本性的不平等结构依旧存在。此后60年里，尼泊尔再无真正意义上的土地改革。

民主制度与农业危机

1990年后实行的多党民主制度未能兑现全面土地改革的承诺。这一失败成为毛派武装起义(1996–2006)的主要推动力，毛派力量正是建立在农业危机基础上的。农民因改革希望屡屡破灭，加入了承诺进行革命性土地再分配的运动。2006年的《全面和平协议》这种压力具体体现，自此国家承诺实施“科学土地改革”。

2015年宪法确立了边缘群体享受财产、住房和粮食主权的权利(尼泊尔宪法, 2015, 第51条)。然而十年过去，宪法落实依然遥遥无期。双重所有权、不安全的佃农权利和不完善的土地登记问题依然存在，数百万农民仍然缺乏安全的土地使用权。

实际上，自1990年代以来，土地委员会曾一再成立。但它们往往只是象征型地将土地分配给少数干部，许多委员会甚至连一公顷土地都未能分配。这种状况削弱了社会对土地改革的整体呼声。

结构性危机：土地分割、集中与侵占

如今，尼泊尔的农业体系正面临双重危机：一方面土地规模不断萎缩，另一方面土地所有权与控制权不平等持续存在。

土地持有量下降与分割

根据2021/22年全国农业抽样普查，农村土地的平均持有量已降至0.54公顷，而2011/12年为0.66公顷。更严重的是，平均地块面积仅为0.19公顷。这种土地过度分割使现代农业难以维持，迫使青年离开农业，转而寻求海外就业机会。

可耕地减少

同一普查显示，2011/12至2021/22年间，耕地总面积减少了12.2%，约损失307,229公顷可耕地。这一现象源于无规划的城市化、基础设施扩张，以及因劳动力外流与农业忽视而导致的休耕地面积翻倍。

系统性土地侵占

当小农在土地碎片化中艰难维持生计时，权势精英却通过非法手段不断积累土地。诸如吉里·班杜茶园(Giri Bandhu Tea Estate)案等重大丑闻揭示了政客、官僚与商界精英之间的系统性勾结，



他们通过非法交易将公共和国有土地转为私有。在吉里·班杜茶园案中，最高法院撤销了政府允许茶园交换大量土地的决定，理由是违反《土地法》(Rising Nepal, 2023)。

2025 年土地修正案与土地银行的风险

新通过的《2025年部分尼泊尔土地相关法案修正案》被政府宣传为解决土地问题的进步举措。然而，包括全尼泊尔农民联合会在内的农民组织认为其为新自由主义方案，只会加剧农业危机。

修正案引入了若干重要条款包括：

1. 土地银行合法化:修正案为政府建立土地银行提供法律依据，以管理“闲置”或休耕土地。政府声称，这些土地银行将促进集体耕作并规范土地使用，但批评者认为，这只是“对政治问题的技术性解决”(Via Campesina, 2024)。
2. 禁止上限土地进行房地产开发:修正案在法律上限制超过法定上限土地的房地产开发。但若缺乏政治执行力，几无效果。
3. 超额土地流通:批评者担心，修正案可能使过去的非法占地合法化，并通过土地银行创造新的渠道，让公共土地或超出上限的土地能够被“流通”或出租。

从再分配到商品化

根据全尼泊尔农民联合会与农民之路(La Via Campesina)的观点，土地银行的引入从根本上将土地议题的讨论方向，从以正义为基础的再分配，转向土地的商品化与金融化。

土地银行模式的结果：

1. 违规行为合法化:如果超过法定上限的土地或公共土地可以通过土地银行进行流通，过去的非法占地和违规分配可能因此获得合法性，从而削弱土地改革的精神。
2. 加剧不平等:土地银行本质上偏向拥有大量资本的承租者，他们有能力租赁大面积土地。缺乏资本和制度渠道的农民及无地劳工将被排除在外。该模式更优先考虑投资者，而非依赖土地维持生计的人群。
3. 重新定义“闲置土地”:政府建立土地银行的理由是动员“闲置土地”。然而，正如许多农民倡导者指出，许多土地休耕并非因闲置，而是由于劳动力、资源或资金不足，从而剥夺了贫困家庭的土地使用权。
4. 集中化管理:修正案进一步强化了土地管理的中央集权，边缘化了地方政府和社区机构，而后者在解决土地争端和保障公平使用权方面更具优势。

真正的土地改革应意味着什么



真正的土地改革必须回归宪法赋予的公平正义与再分配使命。由农民运动倡导的真正进步议程应包括：

1. 优先再分配：识别并将超过法定上限的公共土地、宗教信托 (**guthi**) 土地以及非法占有的土地重新分配给无地者、妇女、达利特群体和原住民。优先提供安全的土地所有权，而非临时租赁。
2. 保障土地占有权：制定并严格执行法律，赋予分成农和佃农合法所有权，保护他们免受任意驱逐。
3. 透明与去中心化治理：数字化土地登记信息并向公众开放，依法处理土地侵占丑闻，并赋权地方政府管理土地分配事务。
4. 保护可耕地：严格限制农业用地转为城市或商业用途，将土地政策与农业发展战略和粮食主权目标结合起来。

结论

2025年土地修正案为土地商业化打开了大门。它将推动土地银行议程，标志着与半个世纪以来为土地正义而斗争的方向背离。这一举措有可能加剧农民及边缘群体长期抗争的结构性不平等。

土地银行模式不仅不再是正义与粮食主权的工具，反而可能成为剥夺性积累的手段，把市场力量的优先级置于数百万人的生计之上。正如尼泊尔历史一再证明的那样，表面化改革无法解决农业问题；唯有致力于再分配、保障安全和实现正义，才能兑现宪法对人民的承诺。

然而，最近提交议会的法案也遭到批评。一些议员担心，该法案将有利于土地黑帮，而非原本的目标受益人。尽管如此，法案仍被通过。为加快立法而施加的压力，也在联盟内部引发了部分冲突。该法案旨在系统化土地分配，并终结非法定居点。尼泊尔的政治动荡与国内正在进行的类似改革和项目相关，这些改革并非为了尼泊尔人民的利益，而是作为新自由主义改革的一部分，为企业和全球资本服务。

参考文献

尼泊尔宪法(2015)。获取自

[<http://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal-English-Version-2015.pdf>](<https://www.google.com/search?q=http://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2021/01/Constitution-of-Nepal-English-Version-2015.pdf>)

尼泊尔政府(2022)。《2021/22年全国农业抽样普查(国家报告)》。获取自

[[https://agricensusnepal.gov.np/upload_file/files/post/1694250757_1312300734_National%20Sample%20Census%20of%20Agriculture%202021_22%20\(National%20Report\).indd.pdf](https://agricensusnepal.gov.np/upload_file/files/post/1694250757_1312300734_National%20Sample%20Census%20of%20Agriculture%202021_22%20(National%20Report).indd.pdf)]([https://agricensusnepal.gov.np/upload_file/files/post/1694250757_1312300734_National%20Sample%20Census%20of%20Agriculture%202021_22%20\(National%20Report\).indd.pdf](https://agricensusnepal.gov.np/upload_file/files/post/1694250757_1312300734_National%20Sample%20Census%20of%20Agriculture%202021_22%20(National%20Report).indd.pdf))



《尼泊尔晨报》(2023 年 6 月 18 日)。最高法院撤销 **Giri Bandhu** 茶园土地交换。获取自
[\[https://risingnepaldaily.com/news/38657\]](https://risingnepaldaily.com/news/38657)(<https://risingnepaldaily.com/news/38657>)

《加德满都邮报》(2025 年 8 月 22 日)。众议院委员会在数月辩论后批准土地法案。获取自
[\[https://kathmandupost.com/politics/2025/08/22/house-committee-endorses-land-bill-after-months-long-debate\]](https://kathmandupost.com/politics/2025/08/22/house-committee-endorses-land-bill-after-months-long-debate)(<https://kathmandupost.com/politics/2025/08/22/house-committee-endorses-land-bill-after-months-long-debate>)

拉·维亚·坎佩西纳(2024 年 7 月 10 日)。尼泊尔需要全面的土地改革,而非土地银行。获取自
[\https://viacampesina.org/en/2024/07/nepal-needs-comprehensive-land-reform-not-land-banks/
<https://viacampesina.org/en/2024/07/nepal-needs-comprehensive-land-reform-not-land-banks/>
[D](#)
