

俄罗斯联邦的土地关系

李福川

【内容提要】 俄罗斯是典型的转型国家，其制度转型的标志之一是把苏联时期的土地单一国家所有制转变为包括私有制在内的多元所有制结构。本文以俄罗斯土地关系为研究对象，介绍了俄罗斯的土地资源，归纳和分析了作为国家土地关系基础的相关法律体系以及俄罗斯土地私有化进程和措施，解析了土地所有制结构，简要分析了俄罗斯的土地管理制度。在此基础上，笔者提出土地多元所有制结构是建立好的市场经济的基础，国家应保护和发展土地的社会属性以及国家所有制土地不能资本化的观点。

【关键词】 俄罗斯 土地关系 土地所有制 土地私有化

【作者简介】 李福川，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

俄罗斯是世界领土面积最大的国家，土地对于这样的国家一直有着特别的意义。俄罗斯是苏联在国际法上的继承国。《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》（1977年）规定，“苏联经济制度的基础是生产资料国家（全民）所有制和农庄集体所有制”^①，对土地实行的是“排他性的国家所有制”^②，

① Статья 10 в Конституции СССР в редакции от 7 октября 1977 г. "Основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно – кооперативной собственности". http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

② Статья 11 в Конституции СССР в редакции от 7 октября 1977 г. "В исключительной собственности государства находятся: земля, её недра, воды, леса". http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

集体农庄的土地是国家向其“无偿提供的永久使用权”^①，即集体农庄除土地以外的生产资料是集体所有制，但土地是国家所有制。庄员个人副业用地也是国家向其提供的“使用权”^②。这样，苏联时期农用土地所有权与使用权是分离的（国有农场除外），农庄庄员个人副业用地的所有权与使用权也是分离的^③。所有土地归国家所有，个人甚至由个人组成的集体没有权利获得土地所有权。土地是一个国家的人民共有的天然财富，拥有土地所有权是人的天然权利。当天然财富是所有人的物质生活所必需和不可替代的必要条件时，其所有权就不应该是垄断的，任何形式或以任何名义的垄断都可能造成国家在道义上的损害，造成社会扭曲、停滞甚至倒退。

20世纪90年代初俄罗斯开始的包括土地所有制关系改革在内的制度转型，建立了以混合所有制为基础的市场经济体制，这在所有制关系上是一个进步。研究俄罗斯土地关系对于认识俄罗斯制度转型的方向、力度和效果有着重要意义。

一 土地资源

土地作为最基本的生产资料，是国家经济和社会生产都离不开的。土地是人类生存的基础，它承载着人类生存不可缺少的水及各类生物。土地

① Статья 12 в Конституции СССР в редакции от 7 октября 1977 г. "Земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование". http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

② Статья 13 в Конституции СССР в редакции от 7 октября 1977 г. "В пользовании граждан могут находиться участки земли, предоставляемые в установленном законом порядке для ведения подсобного хозяйства (включая содержание скота и птицы), садоводства и огородничества, а также для индивидуального жилищного строительства". http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

③ 苏联宪法（1977年）的最后修订版（1990年12月26日）关于所有制规定了苏联公民所有制、集体所有制和国家所有制三种所有制形式。关于土地则绕开所有制，只在第10条规定“全部土地归人民代表苏维埃管理”。人民代表苏维埃是苏联国家权力机构，直接代表国家行使权力。这里没有使用“государство”（国家），没有使用“собственность”（所有制），甚至没有使用“владение”（占有）。最后修订内容表明，苏联在其存在的最后时期在所有制问题上已经有所改变，在土地所有制问题上开始松动。http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/chapter/2/#block_200

又是有限和不可再生的。保护和合理利用土地资源是国家文明的标志。

俄罗斯国土面积达 1 707 万平方公里，农用土地占领土的 30%，其中可耕地约 1.3 亿公顷^①。俄罗斯拥有的可耕地占世界的 10%，其中 50% 为黑土地。俄罗斯人口密度为每平方公里 8.7 人，人均可用地 10 公顷。以人均可用地即土地保障程度计，俄罗斯居世界前列，略低于澳大利亚和加拿大。

俄罗斯约 2 000 万公顷土地用于城市和工业，2 000 万公顷用于 101 个自然保护区和 46 个国家自然公园（заповедник 和 национальный парк）。被划为特别保护区（земли особо охраняемых территорий и объектов）的土地面积合计约为 4 000 万公顷。俄罗斯森林面积占土地面积的 65.5%，水域约占 1.6%，还有 5.2% 的土地用于国家储备（земли запаса）。国家储备用地不得用于对任何自然人和法人的私有化，甚至不得用于任何形式的租赁和经营。

农用土地是质量较好的土地，农用土地中最好的是可耕地。俄罗斯可耕地占农用土地的 1/4，集中分布在俄罗斯欧洲部分的黑土地上。除农用土地外主要为林地或旱地，后者缺少耕作所需要的温度、湿度条件，也不具备足够的天然肥力，对这部分土地需要进行土地改良。俄罗斯可耕地面临的主要威胁是水和风的侵蚀。对此，政府采取了防治措施并起到一定效果，但仍无法做到完全控制。

苏联时期，土地没有市场价值，被大量无偿用于拓展城市和发展工业，而这些土地位于城市边缘且是整理程度最好的。随着城市和工业化发展，城市居民人均占用非农用地为 600 ~ 700 平方米，超过正常值 1 倍。约 100 万公顷土地常年用于矿山开采，但地表复原每年不足 10 万公顷。苏联时期土地的浪费性使用还表现在石油开采领域，占地常超出占地标准的 1 ~ 2 倍。所以，尽管俄罗斯拥有最丰富的土地资源，但对土地的有效使用和管理仍是国家的重要任务。

根据以上土地资源状况，不难理解俄罗斯确立的土地关系改革目标就是通过土地所有制多元化和管理法制化，利用和发挥国家、社会和个人资本的力量，更合理地使用和管理土地，使土地以最有效的方式造福居民、社会和国家。

俄罗斯按用途把土地分为七类，即林业用地、农用土地、储备用地、

^① 1 公顷 = 1 万平方米，约合 15（市）亩。

特别保护区占地、水域占地、居住用地、工业和其他特殊用途占地，分类和结构情况见表1。

表1 2015年俄罗斯土地分类和结构情况

	分类	面积 (亿公顷)	占比 (%)
1	林业用地	11.223	65.5
2	农用地	3.865	22.6
3	储备用地	0.893	5.2
4	特别保护区占地	0.468	2.7
5	水域占地	0.280	1.6
6	居住用地	0.200	1.2
7	工业及其他专用土地	0.169	1.0

资料来源: Категории земель в РФ (2015). http://bigland.ru/o_kompanii/poleznye_stati/kategorii_zemel_v_rf_2015/

把土地按使用性质分类，这是国家土地管理的普遍做法。

二 土地法律体系

俄罗斯土地关系改革始于土地立法。与苏联末期宪法和有关所有制^①及土地^②的法律变化方向相适应，俄罗斯于1990年就制定了土地改革法^③。这一法律突破了苏联宪法对土地所有制的限制，首次规定在俄罗斯联邦境内取消对土地的国家所有制垄断，规定土地可以实行私有制^④，并在1991年4月制定了与该法律原则相适应的土地法典^⑤。苏联解体后，俄罗斯在

① Закон " О собственности в СССР". <http://docs.cntd.ru/document/100000401>

② Закон " Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле". <http://docs.cntd.ru/document/901955043>

③ Закон РСФСР от 23.11.1990 N 374 - 1 " О земельной реформе". <http://docs.cntd.ru/document/901700039>

④ Статья 2 в Законе РСФСР от 23.11.1990 N 374 - 1 "О земельной реформе": " Монополия государства на землю на территории РСФСР отменяется. Вводятся две основные формы собственности на землю - государственная и частная". <http://docs.cntd.ru/document/901700039>

⑤ Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. N 1103 - I. http://businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_38737.html

1993 年制定了宪法, 2001 年制定了独立后的首部土地法典^①。宪法和土地法典是俄罗斯土地关系的法律基础, 也是其他土地法规的法的渊源。目前, 俄罗斯已经建成较完整的土地法律体系, 基本构成如下。

(一) 《俄罗斯联邦宪法》

《俄罗斯联邦宪法》(以下简称《宪法》)第 9 条规定:“土地及其他自然资源可以是私人所有制、国家所有制、地方自治体所有制及其他所有制。”^② 宪法关于土地所有制的规定是对苏联时期土地所有制关系的根本改革, 终结了国家对土地所有制的垄断, 为包括土地私有制在内的多元所有制结构奠定了法的基础, 为转向市场经济体制提供了基本的法律保障。如果说土地所有制能集中代表一国政治制度的经济基础, 那么土地私有制最能从经济上集中显示由苏联到俄罗斯的制度质变。

《宪法》第 8 条规定,“俄罗斯承认并平等保护私有制、国家所有制、地方自治体所有制及其他所有制形式”。第 35 条规定,“私有权受法律保护”,“不经司法,个人财产不得被任何人剥夺”,“为国家需要强制占有非国有财产,须事前进行等值补偿”。第 36 条规定,“公民及公民联合体有权拥有私有制土地,在不损害环境和他人合法权利的前提下,可自由占有、使用和支配自己的土地”。俄罗斯宪法不仅规定可以存在土地私有制,而且与国家所有制、地方自治体所有制及其他所有制形式一起受国家平等保护。这从法律上确立了土地所有制之间的平等关系,消除了土地所有制关系上的国家歧视,为包括土地私有者在内的土地所有者之间的平等竞争和发展提供了保障。所有制平等是现代市场经济制度的应有内涵。各种所有制在法律和事实上是否平等,体现了政治制度的文明程度。

俄罗斯宪法为土地关系确立了根本原则,奠定了土地关系的制度基础。

(二) 《俄罗斯联邦土地法典》

土地多种所有制更需要国家对土地关系的调节。俄罗斯调节土地关系的主要法律工具是《俄罗斯联邦土地法典》(以下简称《土地法典》)。调节的主要任务是通过国家监督合理使用和保护土地。《土地法典》的基础是宪法和民法典。宪法和民法典规定土地可以是物权关系的客体。从法地位

^① Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. N 136 - Ф3. <http://docs.cntd.ru/document/zemelnyj-kodeks-rf-zk-rf>

^② Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. <http://constitution.kremlin.ru/>

阶^①看,《土地法典》是宪法和民法典在土地关系中的“实施细则”。从法的效力范畴看,《土地法典》又是土地关系中的“基本法”。就土地关系制定法典,可见土地关系对俄罗斯的重要。

在颁布《土地法典》前,土地关系主要由联邦总统令调节,缺少一部统一和系统的联邦法律,有关土地关系的地方法规与联邦法规之间常出现不一致,而且这一时期的土地法规多没有经过充分协商。1994年后俄罗斯着手制定新的《土地法典》。2001年开始实施的《土地法典》基本消除了土地法规和土地市场的混乱。

法典把土地规定为三种所有制,并规定了国家所有制的两种形式,即联邦所有制和联邦主体所有制。土地私有制除公民个人和法人所有制形式外,在农用土地领域还有其他形式。土地的地方自治体所有制与国家所有制不同,但有许多相似性和关联性的所有制形式。法典规定了土地所有权人、使用人和租赁人的权利和义务,国家和地方自治体征用土地的补偿原则以及土地付费和土地估值原则,规定了国家土地登记和国家土地储备原则,并按土地的七种用途分类别作了相应规定。法典为土地使用、流转和保护奠定了原则性法律基础。

俄罗斯法规文献使用“土地”这一名词的抽象或集合意义时用“земля”,使用具体意义时用“земельные участки”。宪法在規定土地所有权时使用抽象意义,《土地法典》和《农用土地流转法》中则多使用具体意义。在现实土地关系中一般只使用具体意义。

(三)《俄罗斯联邦农用土地流转法》

俄罗斯于2002年颁布《俄罗斯联邦农用土地流转法》(以下简称《农用土地流转法》)^②,用以调节与农用土地流转相关的占有、使用和支配关系^③,对农用土地流转制定原则和限制性规定,规定国有制和地方自治体所有制土地出让条件。该法律明确规定,俄罗斯对农用土地流转进行调节的法律依据是《宪法》、《土地法典》、《民法典》、《农用土地流转法》、其他联邦法律、联邦法规文件和联邦主体依联邦法律制定的法律。这一规定

^① 指一部具体法律在法律体系中的效力和等级位置。上位法高于下位法,后者不得与前者抵触。

^② Федеральный закон от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". <http://base.garant.ru/12127542/>

^③ 郊区和农村个人农副业用地(含农村住房、别墅、车库用地)交易由《土地法典》调节。

表明，尽管地方自治体拥有土地所有权，但对农用地流转不具备立法权。俄罗斯对农用地流转的管理权是集中的，国家是唯一的管理主体。

《农用地流转法》规定的农用地流转原则是，必须按规定用途使用土地；遵守地方自治体内由单个公民和（或）单个法人拥有农用地的最大限额；保障联邦主体或地方自治体在农用地出售时拥有优先购买权；保障拥有被出售农用地的所有权份额者、实际使用者或者个体农庄成员的优先购买权；遵守向外国公民、外国法人和无国籍人士以及向上述人士股份超过50%的法人提供土地时的特别要求。

《农用地流转法》内容详尽，体现了立法者把国家调节与市场调节相结合的原则和努力方向。

（四）《俄罗斯联邦民法典》

《俄罗斯联邦民法典》（以下简称《民法典》）是土地确权和土地权利转移的法律依据。这里的土地权利既包括所有权，也包括使用权、支配权、租赁权、抵押权、委托管理权、赠予权、继承权等。民法典规定，所有土地只能按规定用途使用。

《民法典》是俄罗斯公平保护包括私有制在内的多种所有制形式的十分重要的法律工具，也是在所有权关系上贯彻宪法原则的集中体现，以至有人将其称为市场经济的“基本法”。《民法典》的核心是平等保护一切源自宪法的权利。没有好的《民法典》，就没有法治经济，市场经济必然乱象丛生。从法的意义上讲，一部物权法不能替代民法典，就如一部土地法不能替代物权法一样。

俄罗斯《民法典》的特点之一，是对调节对象作出尽可能详尽的规定。例如，如果土地所有者没有设置围挡或者明显的禁入标识，只要不对所有者造成损害或不安，他人可以在其土地上通过。相对于无休止的司法解释甚至行政解释，法律条款内容越详细，依法律运行的体制越稳定。

（五）《关于俄罗斯联邦土地法典生效的法律》

2001年11月颁布的《关于俄罗斯联邦土地法典生效的法律》^①是针对实施《土地法典》制定的十分重要的配套性法律。该法的意义在于调节依《土地法典》进行的土地所有制变革中遇到的重大问题。这一法律是对土地关系变革所作的系统性司法准备，特别体现了对苏联时期公民既有权利的

^① Федеральный закон от 25 октября 2001 г. N 137 - Ф3 "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации". <http://base.garant.ru/12124625/>

尊重，体现了国家对新的土地所有者的保护。这一法律对保障俄罗斯土地所有制变革发挥了重要的稳定作用。

根据该法律，2012年7月1日前国家或地方自治体所有制土地只能出售给拥有该地块上设施私有权的企业（含个体企业），以及在《土地法典》生效前已经拥有相应地块上房屋等设施私有权的居民个人。规定此类型土地出售价格由联邦主体在以下范围内制定，即在300万以上人口的城市不超过地块登记价格（кадастровая стоимость земельного участка）的20%，其他城市不超过2.5%。在联邦主体制定出价格前，按当地土地市场最高价执行。

《土地法典》生效后且在2012年7月1日前居民拥有国家或地方自治体所有制土地上建筑物所有权的，则联邦主体城市（城市人口超过300万）的居民区按5~30倍土地税率制定出售价格，城市人口50万~300万人的居民区按5~17倍土地税率制定价格，城市人口50万以下的居民区及居民区以外的土地按3~10倍土地税率制定价格。在联邦主体制定上述相应价格前出售土地，按上述相应土地税率的最低倍数执行^①。

该法规定，居民和法人在《土地法典》生效前获得国家或地方自治体所有制土地永久使用权的，可保留到2012年7月1日，但法人要在限定期限内按国家规定价格（нормативная цена земли）购买土地所有权，或依国家规定费率转为土地有偿租赁。居民在《土地法典》生效前拥有此类土地终生继承权的继续保留使用权。拥有永久和终生继承权的公民可在任何时候获得土地所有权，没有时间限制。在2020年12月31日前，由拥有宅旁园地的居民组成的非商业联合体，在不改变土地用途的前提下有权无偿获得土地所有权。居民个人实际合法使用中的土地，且在《土地法典》生效前拥有地面上住宅所有权，或者在《土地法典》生效后依法继承住宅所有权，以及在《土地法典》生效前依法拥有继承权的，可以无偿获得土地所有权。

《土地法典》生效后，在没有对相应土地私有化前，禁止对该土地上的房屋和设施私有化。在《土地法典》生效前，如果国家或地方自治体向居民提供土地终生继承性占有权或者永久使用权用于后者个人农副业、

^① Статья 2 в Федеральном законе от 25 октября 2001 г. N 137 - ФЗ " О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" . http://base.garant.ru/12124625/#block_1

宅旁园地、车库或住宅的，则居民有权将所占有或使用的土地变更登记为土地所有权。

如果在《土地法典》生效前国家向上述居民提供的土地证书中没有明确注明权利属性，则被自动视为向居民提供的是土地所有权。

如果住宅建设合作社（жилищно – строительный кооператив）的宗旨是为了保障国家和地方自治体公职人员、学校教职员工、联邦主体及地方自治体所属社会及卫生和文化机构工作者，以及家有3个及以上未成年子女的居民的住房需要的，则国家或地方自治体可将土地无偿提供给合作社使用，用于建设经济适用型公寓。

上述一系列有明确时限性和针对性的规定，保障了居民在苏联时期即拥有的权利的延续性，保障了土地私有化的法制化，保障了俄罗斯作为社会国家的土地的社会属性，也最大限度地保障了土地与地面设施所有权的一致性，避免了土地私有化可能出现的混乱。土地私有化过程中保障和发展土地的社会属性，对于抑制可能产生的过高地价和房价有着十分重要的作用。

（六）《地籍法》

俄罗斯于2007年制定了《地籍法》^①，该法可直译为《国家不动产登记法》。土地是最基本的不动产，其他类不动产都以土地为存在基础。由于该法主要调节的是与土地直接相关的法律关系，登记的内容是土地所有者的合法地界和与地面上其他类不动产权利相对应的土地边界，所以译为《地籍法》更贴切。

如果说俄罗斯《宪法》和《土地法典》确立了土地所有权人的法律权利，那么《地籍法》则确立了土地所有权人权利的物理边界。前者是法律确权，后者是物理确权。所有土地都有所有权人，依《地籍法》登记后所有权人的土地边界就有了司法依据。人有户籍，地有地籍，地籍登记如土地的“户口”，有“户口”的土地所有权人才可以享有合法权利。

俄罗斯地籍登记信息是公开的，人们可经网络获得全国任一块土地的登记信息^②。地籍登记信息包括登记号、法定地址、土地用途、土地所有制形式、土地登记价格、面积、登记所依据的文件名称和登记时间等。《地

^① Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 221 – ФЗ "О государственном кадастре недвижимости". <http://base.garant.ru/12154874/>

^② <http://pkk5.rosreestr.ru>

籍法》是土地关系和土地市场稳定的基本保障。

除上述法律外，俄罗斯制定的与调节土地关系相关的法律还有《住宅法典》^①、《住宅建设促进法》^②、《不动产抵押法》^③、《价值评估法》^④、《不动产登记和交易法》^⑤、《国家农用土地肥力保障法》^⑥和《农场法》^⑦。

完整的土地关系法律体系体现了俄罗斯的立法特点，即对具有重要和普遍意义的问题由联邦法律调节，并以联邦法律规范联邦主体和地方自治体的立法行为。联邦法律调节要比政府文件调节更具法的权威性，可以最大限度地避免行政权力机构对市场的随意干预和干扰，保障经济和社会政策在精神和效果上符合宪法。

三 土地私有化

如前所述，苏联时期所有土地均为国家所有。即使到了苏联晚期，宪法承认公民、集体和国家所有制同时存在，土地是全体苏联人的资产，但土地管理权仍为国家所有。居民可以获得宅旁园地的永久继承权，但仍不可以私有^⑧。1993年的《俄罗斯联邦宪法》首次明确规定土地可以为私人所有。

① Жилищный кодекс (ЖК РФ) от 29.12.2004 N 188 – ФЗ. <http://base.garant.ru/12138291/>

② Федеральный закон от 24 июля 2008 г. N 161 – ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства". <http://base.garant.ru/12161615/>

③ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. N 102 – ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)". <http://base.garant.ru/12112327/>

④ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. N 135 – ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации". <http://base.garant.ru/12112509/>

⑤ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 122 – ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". <http://base.garant.ru/11901341/>

⑥ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. N 101 – ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". <http://base.garant.ru/12112328/>

⑦ Федеральный закон от 11 июня 2003 г. N 74 – ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве". <http://docs.cntd.ru/document/901865030>

⑧ Конституция СССР в редакции от 26 декабря 1990 г. http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/chapter/2/#block_200

20 世纪 90 年代初开始的土地私有化确立了俄罗斯土地关系新的基础框架。土地私有化标志着俄罗斯要建立与市场经济制度和公民社会相适应的生产资料混合所有制结构。个人依法拥有土地所有权，这使其获得了成为有独立精神的公民的物质基础。私营企业主也有权依法获得土地所有权，这有利于其作为独立法人制定长期经营战略和创新发展。

俄罗斯对土地私有化有两种表述，分别是“приватизация земли”和“оформление земли в собственность”。前者指把土地无偿私有化给土地使用者，后者则既可以指同前者一样的私有化，也指经土地买卖后的土地私有化即有偿私有化。

（一）个人用地私有化

按照俄罗斯《国家和地方自治体资产私有化法》第 28 条第 3 款的规定，国家或地方自治体所有制土地上不动产的所有者，只要不属于私搭建，须从国家或者地方自治体手中租赁或者获得相应土地的所有权^①。

向居民提供国家或地方自治体所有制土地用于私有化时有有偿和无偿两种方式，分别适用于不同情形。按照《土地法典》，每个居民都有权一次性把自己在《土地法典》生效前使用的土地，或者拥有终身继承性使用权的土地无偿私有化。此类土地私有化的时候，除法律规定的税费外不需支付其他款项。居民对此类土地提出私有化申请时，除需征用或者受限制土地外不得被拒绝，而且居民的此项权利是无限期的。城市住宅类公寓（многоквартирный дом）中住宅所有权人也可参与公寓占地的一次性无偿私有化，前提是公寓内所有业主一致同意私有化。此类土地私有化后为土地份额私有制。在住宅占用土地的无偿私有化上，城镇和农村居民享有相同的权利。

俄罗斯住宅用地无偿私有化消除了土地所有权与住宅所有权的矛盾，实现了客观上不可分离的两种物权的统一，使得住宅所有者的物权真正受到法律保护。无偿私有化反映了俄罗斯在土地私有化中秉持的宪法理念，即土地是人民的共同财富。无偿获得住宅用地的所有权，实质上是居民的宪法权利。国家通过实现居民的宪法权利实现了“居者有其屋，屋者有其地”。

除上述一般情形外，俄罗斯在土地私有化过程中最大限度地发挥了土地的社会属性，借土地私有化帮助弱势群体，帮助其实现土地所有权，促

^① Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества". <http://docs.cntd.ru/document/901809128>

进了社会公平。例如，联邦法律^①、国家纲要^②和地方纲要把年轻人家庭、多子女家庭、困难家庭、需改善住房条件的家庭、参加过战争的老兵、俄罗斯和苏联英雄列为优惠对象，国家向其无偿提供建房用地和家庭副业用地。年轻人家庭指夫妻双方年龄均在35岁以下，且经婚姻登记。有3个及以上未成年子女的为多子女家庭^③。家庭人均收入低于当地最低生活标准的为困难家庭。居住在老旧危房或人均住房面积小于8平方米的为需改善住房条件的家庭。

向优惠对象无偿提供的土地面积依当地土地资源状况决定。从全国来看，无偿提供用于住房建设的土地面积为600~2500平方米，用于宅旁园地种植的为600~1500平方米，用于家庭小型农场的为1200~1800平方米。由于申请无偿获得土地的家庭较多，低收入且多子女家庭，尤其是有残疾儿童的家庭往往享有优先权^④。

（二）法人用地私有化

为残疾人服务的社会组织、宗教机构和慈善机构用地，只要组织或机构在《土地法典》生效前就拥有地面设施的所有权，且这些设施不用于商业目的，可实行土地无偿私有化，但这一政策不适用于《土地法典》生效后获得地面设施所有权的组织和机构。

除上述情形外，企业法人用地，只要地面设施归企业所有，且在《土地法典》生效前与国有土地管理机构签有土地租赁合同的，须在2010年前实行土地私有化，且无须通过公开竞拍方式。若企业法人放弃相应土地的私有化，须签署新的土地租赁合同。非公开竞拍是指非市场方式，在这种

① Федеральный закон от 24.07.2008 N 161 - ФЗ (ред. от 23.06.2016) "О содействии развитию жилищного строительства". <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-24072008-n-161-fz-o/>

② Подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей" федеральной целевой программы "Жилище" на 2011 - 2015 годы. http://www.ohome.ru/modules.php?name=Pages&pa=list_pag&cid=98

③ 俄罗斯各地有所不同，如克拉斯诺亚尔斯克边疆区将23岁以下、仍在国立学校就学的计入多子女家庭中的子女，而莫斯科市年满16岁，且不再继续在学校读书的就不被计入多子女家庭中的子女。在印古什共和国则把有5个不满18岁子女的家庭计入多子女家庭。

④ Какие государственные программы позволяют получить земельный участок бесплатно? <http://zakonguru.com/nedvizhimost/zemelnyj/predostavleniye/gosudarstvenniye-programmy.html>

情形下，土地定价方法以土地登记价格为基础计算。实践中有相当多的企业法人以土地登记价格 2.5% 的价格获得了土地所有权^①。土地登记价格比市场价格（рыночная стоимость земельных участков）要低。在这种优惠条件下，企业法人是以名义上的有偿获得土地所有权。这一优惠政策是对特定对象土地私有化的实质性鼓励。

向农场和其他从事农业生产的组织提供土地，以及提供用于能源、军事设施管理区和机场的土地也是有偿的。

（三）土地私有化的定价方法

除前述对特定对象的土地私有化的优惠政策外，俄罗斯在土地私有化时使用三种价格，分别是土地登记价格、标准价格和市场价格。

登记价格取决于土地用途及位置。登记价格对于调节土地关系、规范土地买卖以及计算土地税^②都是必要的。价格是土地登记的必要内容。土地登记不少于 5 年进行一次，价格按照《国家土地登记价格评估规则》^③确定。

按照规则，由联邦主体负责对主体内土地分块进行价格评估，联邦登记、地籍和测绘局驻各主体机构负责制定须进行价格评估的地块清单。包括居民区在内的所有土地被划分为 17 种用途。此外，对每个居民区又划分为若干行政区域单位，各区域行政单位再被划分为若干登记区。在联邦登记机构的领导下，由独立评估机构对每一登记区的每一种用途的土地评估出平均价格。平均价格以相应登记区相同用途土地的平均市场价格或标准价格为基础，以平方米为单位。评估价格由联邦主体以法规形式确认为登记价格，并归入联邦登记、地籍和测绘局地方分支机构数据库供俄罗斯居民网络查询。

土地标准价格也可称行政价格或政府价格，具有法规效力，与登记价格同为政府调节土地关系和土地价格的重要工具。标准价格由主体政府依

① Приватизация земли юридическими лицами. <http://mega-e.su/info/me/privatizaciya-zemli-yuridicheskimi-licami/>

② 以莫斯科州为例，2016 年土地税率确定为土地登记价格的 0.3%，即 1 000 平方米（约 1.5 市亩）土地的所有者当年须缴土地税 5 000 卢布（约 85 美元）。<http://www.jurisinfo.ru/nalogovoe-pravo/zemelinii-nalog-2016.html>

③ Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. N 316" Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель". <http://base.garant.ru/12119250/>

《土地标准价格的制定方法》^①确定。按照该方法，每年由联邦主体政府对每个土地价格评估区的不同用途土地确定一次标准价格，定价基础是相应地块的评估价格（登记价格）。尽管没有确定与评估价格的固定关系，但标准价格不得超过相同地块市场价格的75%。标准价格一般为相应地块土地税的200倍^②。地方自治体有权依本地土地市场供求情况上浮或下浮标准价格，但幅度不得超过标准价格的25%。标准价格适用于土地登记价格尚未确定、土地抵押贷款、土地权利继承、土地赠予、土地征用、土地所有权份额变化及土地私有化等。实践中，标准价格多用于土地私有化，即作为土地私有化时的最低和最高限价。这有效规范了土地私有化秩序，起到了稳定土地市场的作用。

关于土地标准价格可以莫斯科州为例。该州规定，从2012年7月1日起莫斯科州向公民、法人出售国有土地时，农用土地、属于居民区用地但允许用于农业生产的土地，以及不管何种用途的土地，只要允许用于住宅建设（含个人住宅建设）、宅旁园地种植和车库建设（含个人车库建设）的土地，以登记价格的3%为出售价格。上述情形以外的其他土地则按照土地登记价格的15%为出售价格。同时还规定，凡符合《关于俄罗斯联邦土地法典生效的法律》第3条第2.2款规定情形的^③，即对已经与国家签有土地租赁合同的建筑物及其他设施的所有者，以及2012年7月1日以后要对所租赁土地私有化的建筑物及设施的所有者，出售价格依登记价格的2.5%执行^④。

① Постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 "О порядке определения нормативной цены земли". <https://docnorma.ru/normadoc/7/7126/index.htm>

② Кадастровая стоимость земельного участка. <http://www.landatlas.ru/help/kadastrovaya-stoimost-zemel'nogo-uchastka.htm>

③ федеральный закон N 137 - ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации (с изменениями на 3 июля 2016 года) (редакция, действующая с 1 января 2017 года)". <http://docs.cntd.ru/document/902347486>

④ Постановление от 02.05.2012 № 639/16 от Правительства Московской области "Об установлении цены продажи земельных участков, находящихся в собственности Московской области или государственная собственность на которые не разграничена, гражданам и юридическим лицам, имеющим в собственности здания, строения, сооружения, расположенные на таких земельных участках". <http://docs.pravo.ru/document/view/24776707/24366139/>

土地市场价格主要由土地市场的供求关系决定。但由于土地市场价格也是确定土地标准价格的参考因素，所以联邦政府制定了《土地市场价格认定方法建议》^①。根据该方法，土地市场价格形成的基础是土地供求关系。但同时规定，市场价格不得超过获得其他相似地块可能和合理的最大成本，或者说不得超过使用该类地块从事经营活动的合理预期最大回报率。为此需要对所交易的地块进行价格评估以确定合理的市场价格。此类评估可以采用支出成本法、比较法和预期收入法。使用比较法时，若无可比较对象，则参考土地需求方报价。重要的是，土地市场价格也须按规定方法由政府认定，这有效避免了土地价格失控。实践中，土地市场价格主要适用于土地二级市场，即土地私有者之间的交易，在土地一级市场则采用标准价格。

由于俄罗斯对土地私有化价格及土地二级市场价格实行严格的国家调节，且不以增加财政收入为调节目的，所以土地私有化收入占财政收入的比重有限。以鞑靼斯坦共和国为例，2016年主体联合预算收入2 620亿卢布^②，其中土地私有化收入（卖地收入）只有720万卢布^③，占预算收入约0.027%。所以，尽管实行土地私有化已经27年，但俄罗斯从中央到地方不存在土地财政。

四 土地所有制结构

土地所有制是土地关系的核心。《土地法典》对土地所有制形式作了明确界定，形成了俄罗斯土地所有制结构。

（一）私有制

《土地法典》第15条规定，居民和法人依法获得所有权的土地属于

^① Распоряжение Минимущества РФ от 06.03.2002 N 568 - р (ред. от 31.07.2002) "Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков". <http://legalacts.ru/doc/rasporjzhenie-minimushchestva-rf-ot-06032002-n-568-r/>

^② "Околоноля" по-татарстански: республиканскую казну от опустошения спасли водка, граждане и керосин. <https://realnoevremya.ru/articles/55295-byudzhet-tatarstana-za-2016-god>

^③ Татарстан вдвое увеличил доходы от продажи земли в 2016 году - до 7,2 млн. рублей. <https://www.business-gazeta.ru/news/334716>

私有土地。公民和法人有权平等获得土地为私有。除法律规定不得私有的土地外，国家所有制和地方自治体所有制土地可以由公民和法人获得为私有。外国公民、无国籍者和外国法人不得获得联邦总统依联邦《国家边界法》制定的限制性边境土地清单^①内及特别保护区内的土地为私有^②。

1. 关于私有制中的合有制 (общая собственность на земельный участок)。《民法典》第16章规定，财产为两个及以上个人所有时，所有者拥有合有制产权。合有制财产可按所有者人数等分份额，也可以不划分份额。划分份额的可称份额合有制 (долевая собственность)，没划分份额的可称份额共有制 (совместная собственность)。除非法律对特定类财产规定只能有份额共有制形式，合有制就是份额合有制。份额合有制适用于当财产同时为两个及以上个人所有时，财产本身不可分割，或者按法律不得分割的情形。只有在法律规定的特殊条件下，对可分割财产可实行份额合有制。经份额共有制下全部所有者同意，或者依司法裁定，可以变更为份额合有制。根据农用土地所有制形式的特点，《农用土地流转法》就合有制土地的份额交易作了详细规定。

2. 关于共有制中的农场所有制 (собственность крестьянского (фермерского) хозяйства)。农场所有制是农业领域中份额共有制中的一种形式^③。单个农民 (含外国公民和无国籍人士) 或与农场成员有血缘关系的16岁以上的亲属可以组成此类农场，但家庭总数不得超过3个。也可以由与农场领导人没有亲属关系的农民组成，但此类总人数不得超过5人^④。此类农场最早出现在苏联晚期。根据《民法典》第23条，此类农场

① Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. N 26 "Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками" (с изменениями и дополнениями). http://base.garant.ru/12181778/#block_1000

② 根据 Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 261 – ФЗ "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" 第28条规定，海运港口范围内的土地也不得为外国公民和外国法人私有。 http://base.garant.ru/12157006/6/#block_600

③ 俄《土地法典》第257条。

④ Статья 3 в Федеральном законе N 74 – ФЗ "О фермерском хозяйстве". <http://farmerforum.ru/viewtopic.php?t=5>

须进行国家登记，但不具备法人地位。依前期法律已经注册为法人的，其法人地位可保留到2010年1月1日前。国家在农用地私有化方面鼓励和帮助发展此类农场。这一所有制形式下的财产除农用地外，还有经营设施、农机、运输设备、牲畜等。农场成员享有平等权利和共享经营成果。成员退出农场时可获现金补偿，但不得分割土地^①。此类农场的土地只能用于农业生产、加工和运输以及农副业。在所属土地上建造设施也只能用于上述用途。

共有制的农场可以份额及其他财产组成筹式经济体（хозяйственное товарищество）或合作体，后者具有法人地位。一经参与组成筹式经济体或合作体，原农场地位不再存在。筹式经济体或合作体数量不多，约占俄罗斯商业法人总数的0.02%^②。

（二）国家所有制

《土地法典》第16条规定，所有不属于居民、法人或地方自治体所有的土地都为国家所有制土地。按照《土地法典》和其他联邦法律，国家所有制土地有联邦所有制和联邦主体所有制两种形式。关于土地所有制划分的规定还表明，地方自治体所有制土地源于国家所有制土地对其无偿划拨。值得强调的是，地方自治体所有制不属于国家所有制。这一界定的特殊意义是能降低土地所有制结构中的国家所有制比重，至少在法的意义上是这样。

1. 关于联邦所有制。《土地法典》第17条规定，联邦所有制土地是指联邦法律规定属于联邦所有的土地、国有土地划分为联邦所有制的土地以及联邦民法（гражданское законодательство）获得所有权的土地。

2. 关于联邦主体所有制。《土地法典》第18条规定，联邦主体所有制土地是指联邦法律规定属于联邦主体所有的土地、国有土地划分为联邦主体所有制的土地以及联邦主体民法获得所有权的土地。需要注意的是，是联邦法律而不是主体法律决定主体的土地所有制形式。

（三）地方自治体所有制

《土地法典》第19条规定，联邦法律及依联邦法律制定的联邦主体法律规定属于地方自治体的土地、国有土地中划分给地方自治体的土地以及

① Статья 9 в Федеральном законе N 74 - ФЗ "О фермерском хозяйстве".
<http://farmerforum.ru/viewtopic.php?t=5> <http://farmerforum.ru/viewtopic.php?t=5>

② Особенности правового положения хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственного партнерства, производственного кооператива и унитарных предприятий. <http://www.studfiles.ru/preview/5879175/page:5/#8>

地方自治体依民法获得所有权的土地属于地方自治体所有制土地。此外，为保障地方自治体发展需要，联邦和联邦主体再从国家所有制土地中无偿划拨给地方自治体的部分，也属于地方自治体所有制土地。

按照俄罗斯国家权力机构设置，地方自治体管理机构不属于国家权力机构。地方自治体有权制定法规，但须与联邦宪法、联邦法律和联邦主体法律保持一致，法规效力仅限于自治体范围内。俄罗斯地方自治体土地所有制是十分接近国有制的大公有制，在某种意义上相当于准国有制，原因如下：

1. 地方自治体所有制的土地源于国家所有制土地划分和无偿划拨。土地源于国家所有制土地，从本源上天然带有国家所有制土地的某些特征。这些特征表现在地方自治体代国家行使部分社会职能，如向符合联邦法律和主体法律规定的居民无偿划拨土地用于个人住宅建设等。

2. 地方自治体土地管理的法规基础是联邦和联邦主体法律。从法的意义上讲，地方自治体没有完全的土地处置权。地方自治体拥有名义上的土地所有权，且拥有完全的土地收益权，即土地税、土地租赁费（арендная плата за земельные участки）及土地私有化收入，但仍要完全按照联邦和联邦主体规定的用途使用土地。

3. 地方自治体所有制土地再转为国家所有制时是有偿的。联邦与联邦主体间的土地转让是无偿的。联邦和联邦主体可以向地方自治体无偿划拨土地，若有需要则有偿回购。这些规定反映了土地的地方自治体所有制与国家所有制的区别。哪怕是象征性的有偿回购，也表明地方自治体土地所有制的非国有性质。

此外，作为俄罗斯联邦主体的自治州和自治区的名称“автономный”，地方自治体则使用“местное самоуправление”。地方自治体也称“муниципалитет”，与“муниципальное образование”意义相同。

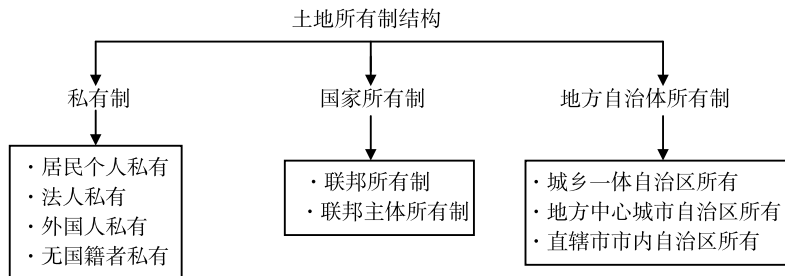


图1 俄罗斯土地所有制结构示意图

资料来源：作者根据相关资料整理绘制。

根据俄罗斯联邦国家登记、地籍和测绘局的数据^①，2001～2010年土地所有制结构没有发生大的变化。全俄土地中15.76亿公顷（92.2%）为国家和地方自治体所有，1.23亿公顷（7.2%）为居民个人所有，1020万公顷（0.6%）为法人所有。全俄私有化土地1.33亿公顷，约占全俄土地的7.8%。在私有化了的土地中，原集体农庄和国营农场成员个人获得私有份额土地合计7900万公顷，约占59%。用于农场、宅旁园地、个人住房建设等用途的土地约1900万公顷，约占私有化土地的14%。土地私有化后约4200万人拥有私人土地^②。这对于1.42亿人口的国家来说是个较高的比例。

五 土地管理制度

关于俄罗斯土地管理制度，除土地登记制度外，还有非农用地管理制度、农用地流转制度、土地税收制度和土地租赁制度。俄罗斯土地管理已经制度化和法制化。

（一）非农用地管理制度

根据《土地法典》第14章的规定，非农用地主要指工业、能源、交通、通信、广播、电视、航天、国防和安全保障用地，也可简称工业及其他专用土地。是七类土地中的大类之一。非农用地的使用，依相应土地的所有制关系分别由联邦政府、联邦主体政府和地方自治体管理机构作出决定。

工业用地规模由经过批准的用地规范或者项目设计文件决定，电力企业周边防护区用地由联邦政府批准，输电线路用地由联邦政府制定的相应规范决定，铁路防护带用地由联邦政府规定，但防护带中闲置地块可租赁给个人或组织用于农业种植、提供旅客服务、货场、仓储等。公路路基外保护带的地块也可以租赁给个人或组织用于建造沿途服务设施。

根据《土地法典》，非农用地绝大部分属于国家所有制土地。极小部分的工业项目用地如果属于私人所有，则按法律规定不得流转或被严格限制

① Доля находящихся в частной собственности земель в РФ составляет 7,8%. <http://rb.ru/article/dolya-nahodyashihhsya-v-v-chastnoy-sobstvennosti-zemel-v-rf-sostavlyayet-78/6485937.html>

② Виды и формы земельной собственности. <http://knigi.news/zemelnoe/vidyi-formyi-zemelnoy-33342.html>

流转。这里的限制是指只允许转为国家所有。对非农用地的管理由用地单位所属行业的联邦机构管理，在必要情况下与联邦主体及自然资源部、工业和能源部及其他相关联邦部进行管理磋商。联邦部管理的主要内容包括为用地单位制定行业用地规则并保证土地用于规定用途。但同时还有一项规定，就是在不影响占地企业正常生产的前提下，可把部分土地无偿但有限期地用于农业生产。这样做有两个意义，一是法律规定此类用途的国有土地禁止流转，二是使土地得到合理利用，保证生产需要时土地可以及时收回。

俄罗斯以国家所有制土地充分保障了非农用地，也做到了此类用地制度透明、规范。在尊重和保障个人土地所有权及保障国家非农用地方面，俄罗斯对个人土地流转作出的一系列限制性规定是必要的。

（二）农用地流转制度

土地流转是指引起土地权利变化的交易。《农用地流转法》规定了将国有和地方自治体所有制的农用地提供给私人所有的条件，以及征收私有农用地为国家或地方自治体所有的条件。《农用地流转法》的调节对象不包括宅旁园地、郊区、别墅、个人副业及车库用地等，后者由《土地法典》调节。俄罗斯农用地流转制度主要包括以下内容：

1. 农用地流转原则。根据《农用地流转法》，农用地流转原则是：

（1）保证按规定用途使用土地。对不按规定用途使用土地或者对土地的使用违反联邦法律以及关于土地权利获得的有关规定的，实行强制征收和取消土地所有者的所有权。

（2）保证在一个地方自治体内单个公民和（或）单个法人私有农用地面积不超过限制规模。限制规模由联邦主体法律作出规定，但不得超过地方自治体农用地面积的10%。这一限制性规定是为了防止出现对农用地的私人垄断。

（3）保障联邦主体或地方自治体在农用地出售时拥有优先购买权（公开拍卖的情形除外）。这一规定有利于防止农用地在流转过程中出现混乱。

（4）保障拥有农用地所有权份额者或实际使用者以及个体农庄成员在其土地有偿转让（公开拍卖）时的优先购买权。这一规定有利于保障土地利用的延续性及其利用效益。

（5）外国公民、外国法人和无国籍人士资本占注册资本金超过50%的

法人只能获得农用土地租赁权。

2. 农用土地拍卖规则。《农用土地流转法》规定了以下拍卖规则：

(1) 如果农用土地首次公开拍卖流拍，应在此后两个月内举行第二次拍卖。第二次拍卖的起拍价须比第一次拍卖起拍价低 20%。

(2) 如果农用土地第二次拍卖流拍，则可以进行公开竞买，但公开竞买的最后成交价不得低于第二次拍卖起拍价的 50%。

(3) 如果农用土地公开竞买仍然失败，则在此后一个月内当地地方自治体管理机构可以最低竞买价购入该土地。

(4) 如果在规定期限内地方自治体管理机构没有购入竞买失败的农用土地，则联邦主体要在规定期限结束后的一个月内购入该土地为国有，价格仍然为公开竞买时的最低价。

(5) 如果联邦主体和地方自治体放弃购买，则土地卖方可在一年以内以不低于拍卖前向行政部门申报的最低价出售给其他任何第三方。

(6) 如果正在使用地方自治体所有制土地的农业组织或个人农场提出购买该土地的申请，可优先将土地所有权出售给该申请者。农用土地出售价格由联邦主体制定，但不得超过土地登记价格的 15%。

3. 关于农用土地租赁。《农用土地流转法》规定了以下租赁规则：

(1) 所有经国家土地登记的农用土地都可以用来租赁，其中包括属于个人所有制的份额土地。

(2) 国家或地方自治体所有制的农用土地用于租赁时，租赁合同期限为 3~49 年，但用于牧草种植或放牧时，租赁期限不超过 3 年。租赁国有或地方自治体所有制土地的居民或法人，若租赁期内没有出现违规，则有权优先购得该土地或签署新的续租合同。同一个租赁者的土地租赁规模不受限制。如果正在使用地方自治体所有制土地的农业组织或个人农场提出租赁申请，可将该土地租赁权转让给申请者，租赁费不超过土地登记价格的 0.3%。

在农用土地私有化及流转的条件下，农业生产企业、个人农场和居民农副业成了农业生产的三种基本组织形式。这里的个人农场是指以家庭为单位的农业生产组织。这三种形式可以简单视为大、中、小农业生产组织形式。2015 年在全部农用土地中，农业生产企业用地为 4.16 亿公顷，占 79.9%，是农业生产的主体。个人农场共用土地 727.5 万公顷，每个农场平均用地 69 公顷，农场用地中的 40.1% 为个人所有制土地，51.7% 为租赁。居民农副业用地 1.65 亿个地块，合计 797.7 万公顷，其中 75.8% 为个

人所有制土地，11.4%为租赁^①。

在俄罗斯的农用地流转制度中，联邦主体政府对流转价格制定最高限价，且在特定情形下有回购的义务。这保障了农用地流转的有序进行，保障了农用地使用效益最大化。

（三）土地税收调节

与国家土地登记和土地使用监督这些国家管理制度一起，俄罗斯的土地税收调节对稳定土地价格和土地市场同样发挥着积极作用。

按照俄罗斯有关土地的法律原则，使用土地须缴纳土地税。有关土地税的一般原则由《税法典》第31章作出规定。根据规定，土地税进入地方自治体预算。每个地方自治体有权在法典规定范围内自主决定具体的土地税率、征缴方式及缴税时间。

土地税的纳税人指按规定须缴土地税的法人和自然人，即土地所有者、拥有终身土地继承权者或拥有土地无限期使用权者。只有土地无偿使用权或者只有租赁权的个人无须缴纳土地税。部分用途的土地不可作为纳税客体，包括被征收的土地、限制流通的土地（文化或历史遗址占地等）、国有水利设施占地、森林占地以及作为公有财产的公寓土地。

土地税的计税基础是相应计税年度1月1日的土地登记价格。对划分或变更后产生的新地块，则适用该地块在此前土地登记时的登记价格。土地税的计税期限为日历年度。以土地登记价格的百分比计算土地税额，即土地登记价格乘以土地税率。

以2015年的土地税率为例^②。每个地方自治体以法规制定本地土地税率，联邦直辖市则以法律制定土地税率，但均不得超过《税法典》规定的税率。《税法典》规定，农用地，居民住宅用地，用于住宅建设的住宅公共设施用地，用于个人副业、宅旁园地种植、养殖和别墅周边副业的土地，用于国防、安全或者海关监管的土地，土地税率为0.3%。上述情形以外的其他用途土地的税率则为1.5%。对于上述不同用途的土地，可以根据地块位置由地方自治体在规定税率上限内制定差别土地税率。

法律规定，俄罗斯部分居民享有土地税扣减1万卢布的优惠。这部分

^① Государственный (национальный) доклад. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. http://sr0roo.ru/press_center/news/1984941/

^② Земельный налог в 2015 году. <http://wiki-land.ru/?p=827>

居民是：俄罗斯和苏联英雄、荣誉勋章获得者（полные кавалеры ордена Славы）、一等和二等残疾人、儿童时期患残疾的人、二战老兵和伤残者、切尔诺贝利核事故中遭受核辐射的人、作为应对特别风险的工作人员直接参加过热核武器试验者。

作为纳税人的法人单位须自己依税基（土地登记价格）计算和缴纳土地税。法人单位可从国家不动产登记机构网站获得自己拥有所有权或者无限期使用权地块的登记价格。

土地登记价格直接决定着土地应税人的税负。以 2016 年莫斯科州为例，依土地登记价格的 0.3% 计税后，1 000 平方米土地（约 1.5 亩）的土地税为 5 000 卢布，约为 85 美元（合 570 元人民币）。当年莫斯科州年均工资收入为 48.6 万卢布^①。也就是说，对于拥有 1 000 平方米土地的莫斯科州人，其应缴土地税相当于年工资收入约 1%。依上述数据还可以推算出，该州每亩土地（666.7 平方米）的登记价格为 1.85 万美元（合 12.4 万元人民币），合每平方米 180 元人民币。在这里要指出的是，俄罗斯土地税按年缴纳，而不是多年一次性趸缴。

合理的土地登记价格、土地税率及缴税制度是俄罗斯从联邦中央到地方没有出现土地财政的重要原因。所谓土地财政是指政府依靠土地私有化、土地税和土地租赁（出让土地使用权）收入来维持地方财政支出，造成土地这一重要的生产要素价格扭曲。

（四）土地租赁费调节

土地租赁费即土地出让金或土地使用费。土地租赁者须缴纳租赁费。土地租赁费是俄罗斯调节土地价格和土地市场的重要手段之一。

俄罗斯联邦政府 2009 年 7 月为国家和地方自治体所有制土地租赁费确定原则。这些原则是：

经济合理原则，即租赁费要与土地收益率相适应；

租赁费率可预见原则，即由国家和地方自治体法规制定费率确定方法；

租赁费计算最简化原则，即依土地登记价格为租赁费计算基础；

不损害租赁双方经济状况的原则，即在土地转租时的租赁费不得超过该土地土地税一倍；

支持有重要社会意义的活动的原则，即对此类活动所需土地的租赁费

^① Средняя зарплата в России по регионам в 2016 году . <http://investorschool.ru/srednyaya-zarplata-v-rossii-po-regionam-v-2016-godu>

不得超过土地税额^①。

根据联邦政府制定的规则，在确定联邦所有制土地租赁费时可选择以下任一种为计费基础，即土地登记价格、租赁权拍卖结果、联邦经济发展部制定的租赁费率或有关计算方法的命令以及符合联邦价格评估法律的土地市场价格。

当以非拍卖方式租赁联邦所有制土地时，须以登记价格为基础计算租赁费率，且实行差别费率。计费公式是 $A = K \times \%$ ，A 是租赁费，K 是登记价格，% 是费率。费率依租赁者和租赁用途不同而不同。例如，对享有税收优惠的居民的费率为 0.01%，对个人农副业、宅旁园地种植、个人农场及其他农业用途的土地租赁者的费率为 0.6%，对工厂、住宅和其他建筑用途的土地租赁者的费率为 1.5%，对用于矿产开采的土地租赁者的费率为 2%。2% 是为联邦所有制土地租赁规定的最高费率，即规定了租赁费率上限。这样，由于登记价格由国家确定，所以联邦所有制土地租赁费率是相对稳定的。这一计费公式适用于土地一级租赁市场。

联邦主体所有制土地以非拍卖方式出租时，联邦主体有权直接规定费率。2016 年 6 月莫斯科州政府规定，2017 年农村居民区内及周边的土地用于居民建房目的时，适用的基础租赁费率为每年每平方米 0.39 ~ 2.92 卢布，约为每年 0.04 ~ 0.29 元人民币；农用土地基础租赁费率为每年每公顷 123.01 ~ 763.03 卢布，约为每年 12.3 ~ 76.3 元人民币^②。规定土地基础租赁费率的意义是使租赁费不高于基础费率^③。实际上，莫斯科州土地基础

① Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 N 582 (ред. от 30.10.2014) "Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации". <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-16072009-n-582/>

② Закон Московской области N 102/2016 - ОЗ "Об установлении базового размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Московской области или государственная собственность на которые не разграничена на территории Московской области, на 2017 год". http://www.mosoblдума.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/63999

③ Базовый размер арендной платы и коэффициент Кд, коэффициент Пкд, коэффициент Км при расчете арендной платы за земельные участки в Московской области. <http://dikesco.ru/o-poryadke-nachisleniya-arendnoj-platy-za-zemelnye-uchastki-v-moskovskoj-oblasti/>

租赁费率明显低于土地税。

按照《土地法典》第 39.7 条的规定，地方自治体同样可以法规确定经非拍卖方式租赁地方自治体所有制土地所适用的费率^①。

联邦主体和地方自治体所有制土地须经拍卖方式租赁时，由主体政府和地方自治体管理机构规定起拍价格。规定起拍价格的方法主要有两种，一是依照公式 $НЦ = K_c \times ПКСВИ$ 计算。这里 $НЦ$ 为起拍价格（年租赁费）， K_c 为登记价格， $ПКСВИ$ ^② 为各种用地的适用费率。例如，2016 年 5 月斯维尔德洛夫州政府为个人住宅建设用地规定的费率为 10%，宅旁园地适用的费率为 1.5%^③。二是依照公式 $A = Ц \times P$ 计算。这里 A 是年租赁费， $Ц$ 是土地市场价格， P 是中央银行再贷款利率（用作费率）。使用这一公式时土地所有者有权根据当地经济状况对再贷款利率（费率）作出调整。例如，2017 年 4 月鄂木斯克州政府决定采用明显低于再贷款利率（10%）的 3.8% 为费率，认为这更符合本州经济状况和更有利于降低企业负担^④。

私有制土地经拍卖租赁时也采用上述第二种公式计算起拍价格。须要指出的是，第二种公式中的土地市场价格一般会高于登记价格，但土地市场价格是由政府组织的独立评估公司依据法律规定方法在租赁合同签署前 6 个月确定的，或者说是由政府认定的市场价格，这样做可有效避免出现不合理的市场价格。所以，即使私人土地的租赁费率也不会完全由市场决定。此外，私人所有制土地的租赁者不享受税收优惠，这让国家和地方自治体所有制土地在租赁时享有明显的竞争优势。

俄罗斯根据不同用途规定了土地租赁期限，如农用土地租赁期为 3 ~ 49 年，个人住宅建设和宅旁园地为 20 年。

俄罗斯的土地租赁政策表明，在推进土地私有化的过程中，俄罗斯没

① Статья 39.7 ЗК РФ. Размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности. <http://logos-pravo.ru/page.php?id=9135>

② ПКСВИ – процент кадастровой стоимости земельного участка для каждого вида разрешенного использования земельного участка.

③ Постановление Свердловской области от 27 мая 2016 г. N 412 "Об утверждении Порядка определения размера начальной цены предмета аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков". http://docs.pravo.ru/document/view/8549_8547/98232232/

④ Минимущества Омской области предлагает в 3 раза сократить плату за аренду земли. <http://kvnews.ru/news-feed/90792>

有放松对土地关系的国家调节，一直保持着对土地价格的调控，调控的目标是最大限度的有利于居民自建住房、有利于降低企业经营成本、有利于发展各种农业经营方式。

（五）土地关系及土地管理效果

从20世纪90年代初开始，俄罗斯以一系列土地法规为基础确立了土地关系及土地管理制度，使以土地为基础的农业生产和房地产行业成为俄罗斯经济和社会的稳定因素。土地所有制关系是重要的生产关系，俄罗斯对这一生产关系的变革和调整不仅对于完善国家生产要素市场及建立正常的市场经济有着十分重要的作用，为转型中的工业生产企业极大地减轻了财务负担，还为农业发展提供了巨大潜力和广阔前景，为房地产领域的稳定发展提供了保障。

在新型农业土地关系条件下，农民拥有了属于自己的土地，拥有了对土地的所有权、支配权和使用权，这对于调动农民的生产主动性和积极性有着十分有效的作用。此外，在农用地私有化基础上，土地所有权和使用权可依市场原则向大中型农业生产组织及个体农场集中。这不仅有利于提高农业生产的规模效应，也为社会资本投资农业提供了可能性和吸引力。自由资本与自由土地的结合是俄罗斯农业生产领域不断取得成绩的重要因素。

以土地多种所有制为基础的农用地流转促进了合适的生产组织形式与土地和生产内容的有效结合。2000~2013年个体农场产值占全俄农业产值的比重由0.3%提至9.8%^①，农业企业占比由45%略升至47.6%，居民个人占比则由51%降至42.5%。近10年，个体农场使用的土地增长40%^②。这两方面的变化表明，这一时期个体农场这一生产组织形式有了较快的发展。

此外，不同的生产组织形式也显示了与生产内容的结合优势。例如，2016年在适于大规模生产的谷物、葵花子和甜菜种植中，农业生产企业占比分别为71.4%、68.7%和88.1%，而在适于个体种植的马铃薯和蔬菜种植中，居民个人产出占比则分别为77.9%和66.5%。在养殖业中，2016年

① 2016年个体农场在农业生产中的占比已达12%。Об основных результатах деятельности Минсельхоза в 2016 году и задачах на 2017 год. <http://government.ru/news/27097/#tkachev>

② Об основных результатах деятельности Минсельхоза в 2016 году и задачах на 2017 год. <http://government.ru/news/27097/#tkachev>

农业生产企业在肉牛、肉鸡的出栏量和鸡蛋产量方面的占比分别为 72.8% 和 79.1%，但在牛奶产量方面居民个人占比则为 44%^①。

农业生产的适度和有效集中促进并提高了产出效益。农业对俄罗斯经济有着重要的稳定作用，尤其是对通胀有着明显和直接的影响。2016 年俄罗斯种植业产量增长 8%，粮食产量达 1.2 亿吨，超过历史最高纪录，使俄罗斯一举成为粮食出口大国。重要的是，当年通胀率为 5.4%，创下俄罗斯历史最低纪录。

俄罗斯土地关系及土地管理制度对稳定市场也发挥着重要的作用。房地产市场稳定表现在当地住房平均单价及其与居民平均工资收入的比例上。俄罗斯房价最高的莫斯科市和圣彼得堡市，2017 年 1 月住房平均单价分别为每平方米 3 246 美元和 1 664 美元^②，与 2013 年基本相同，而上述两城市居民平均工资收入分别为 6.789 9 万卢布（约 1 100 美元）和 5.76 万卢布（约 960 美元）^③，即莫斯科人 3 个月工资、圣彼得堡人 1.7 个月工资收入可购 1 平方米住房。

在政府对房地产市场的管理下，相对适宜的住房价格让俄罗斯人有条件把部分收入积极地用于个人及下一代的学习、教育和发展，而这最终有利于国家和社会的发展。

六 结 语

根据对俄罗斯土地关系的分析和研究，可得出以下启示。

（一）国家应保护和发展土地的社会属性

人类所有活动都离不开土地，从这个意义上说，土地具有天然的和最

① Основные показатели сельского хозяйства в России. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096652250

② 单价为住宅使用面积，而非建筑面积。参考换算方法：（1）塔楼或是带电梯的住宅，使用面积 = 建筑面积 ÷ 1.434；（2）多层住宅或不带电梯的楼房，使用面积 = 建筑面积 ÷ 1.333。 <https://wenku.baidu.com/view/a3b92cd3960590c69fc37606.html>

③ Средняя зарплата в Москве в 2017 году. Сколько реально платят в столице? <http://reconomica.ru/экономика/статистика/средняя-зарплата-москва-2017/>; Средняя зарплата в Санкт - Петербурге в 2017 году по профессиям и специальностям. <http://piter-bu.ru/pozitiv/6683-srednyaya-zarplata-v-sankt-peterburge-v-2017-godu-po-professiyam-i-spetsialnostyam.html>

广泛的社会属性。土地几乎是唯一一种既为每个人的生存所必需，又可以造福每个人的自然财富，也许这就是第一个社会主义国家苏联把全部土地归为国家所有的初衷。土地的社会属性是指土地既为每个社会成员的生存所必需，也为所有社会活动所必需的自然特质。俄罗斯联邦宪法把土地界定为俄罗斯人的共同财富，提出每个俄罗斯人都拥有自己的土地。俄罗斯对居民实行的土地无偿私有化正是反映了这样的宪法理念。每个人在法律上有权获得属于自己的土地是最大限度地实现土地社会属性的主要标志。

国家要保护土地的社会属性，既是指国家向居民的土地私有化提供法律保障，也指国家要利用土地造福全社会。俄罗斯《土地法典》和《民法典》对居民的土地所有权提供了法律保障，政府通过一系列行政和经济调节稳定土地市场，促进了经济和社会领域的发展。特别是政府向符合条件的居民提供土地私有化、土地税收和租赁费的优惠政策，更体现了国家在努力发展土地的社会属性。

土地可以私有化以及国家对土地关系的调节促进了社会发展。土地的多元所有制结构表明俄罗斯已不存在国家对土地的垄断。这里的垄断不是指国家所有制土地占有的比重，而是指尽管国家占有最大比重的土地，但并没有以国家的名义靠土地谋取不正当利益。

（二）国家所有制土地不能资本化

国家所有制土地资本化必然损害土地的社会属性。国有土地资本化是指把出售或租赁土地作为财政收入的重要来源。当国家是土地的唯一或主要所有者时，土地资本化会直接造成土地这一最重要生产要素的价格扭曲，不仅不利于建立好的市场经济，也不利于社会的健康发展。当土地为国家所垄断时，其垄断基础是国家权力，在这种情形下国有土地资本化就是国家权力资本化。国家权力资本化必将造成与人民和社会利益的冲突，造成经济结构失衡和经济泡沫，并最终成为经济和社会危机的潜在根源。

俄罗斯在出售和租赁国有制土地中制定和执行标准价格（行政价格），目的在于抑制土地的市场价格，避免土地价格超出经济上的合理性。从实际效果看，这样做不仅未使国家所有制土地资本化，而且还抑制了私人所有制土地的过度资本化。从这个意义上说，尽管俄罗斯进行了土地私有化，但至今仍没有出现真正意义上的土地市场，在可预见的未来可能也不会有。

(三) 农用地多种所有制结构有利于生产力的发展

在农业生产力的影响因素中，作为生产关系的土地所有制无疑非常重要。土地条件千差万别，以土地为基础的种植和养殖条件也有很大不同。自然决定的各不相同的土地条件客观上要求不同的农业生产组织形式与其相适应。

多个国家的实践证明，土地单一所有制，即无论单一国有制或者单一私有制都不是最好的土地所有制形式，对于地域辽阔的国家更是这样。适合区域内的国有农用地可以有效保障国家粮食的基本安全，而在更广阔的适合区域实行农用地私有制，则土地私有者可以最合适的生产组织形式让土地产出更多效益。

俄罗斯的做法表明，农用地多种所有制结构可以让所有者找到最适合的生产组织形式和生产方式，而且这种以土地产出效益最大化为目的的适应性调节是自动完成的，政府要做的不是干预，而是鼓励。俄罗斯各级政府制定了对个体农场的预算和信贷支持政策^①，这使后者成为农业生产中最有潜力和最有活力的生产组织形式，对整个农业的发展发挥着十分积极的作用。

制度转型中的俄罗斯多次经历严重的经济困难，但从中央到地方政府始终没有制定过以卖地来增加财政收入的政策，没有出现土地财政。在一系列土地法规调节下，俄罗斯房地产市场稳定，住宅市场价格维持在与居民工资收入合理比例的范围之内。俄罗斯的做法值得转型国家借鉴。

(责任编辑：农雪梅)

^① Доклад Александра Ткачёва на расширенном заседании коллегии Министерства сельского хозяйства. http://government.ru/dep_news/27102/