

# 哈萨克斯坦地籍

[哈] Ж.Т. 谢福林 著

王邻孟 董德显 杨士玉 赵世学 译

中国大地出版社

# 哈萨克斯坦地籍

[哈] Ж.Т. 谢福林 著

王邻孟 董德显 杨士玉 赵世学 译

中国大地出版社

· 北 京 ·

## 内 容 提 要

本书介绍了哈萨克斯坦的地籍理论,地籍对象及其分类,地籍数据的获取、加工和分析方法,土壤等级鉴定和农用地经济评价,土地市场的建立,自动化地籍信息系统及土地资源管理。

## 图书在版编目(CIP)数据

哈萨克斯坦地籍/[哈]Ж.Т.谢福林著;王邻孟等译. -北京:中国大地出版社,2002.4

ISBN 7-80097-487-1

I. 哈... II. ①谢... ②王... III. 地籍-研究-哈萨克斯坦 IV. F336.111

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第072137号

---

责任编辑:安新文

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路19号 100081

电 话:010-62183493(发行部)

传 真:010-62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:850×1168<sup>1</sup>/<sub>32</sub>

印 张:6.875

字 数:165千字

版 次:2002年4月第1版

印 次:2002年4月第1次印刷

印 数:1-600

书 号:ISBN 7-80097-487-1/K·79

定 价:25.00元

---

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

## 作者序

亲爱的中国读者：教师、研究生、大学生和专家们

哈萨克斯坦共和国正经历着自身在历史上的一个复杂时期——由社会主义、计划行政的经济体制向国民经济管理的市场经济体制过渡的时期。1990年至2001年，共和国进行的土地改革旨在发展多种所有制和多种经营形式，两部《土地法》分别于1995年和2001年通过，新的土地制度正在建设中：大部分土地为国家所有，某些类型的土地允许私有。同时，农业土地由国家交给农场、合作社、共耕社和股份制企业使用（租用），这样，形成了新的、现代化的国家地籍系统，它具有在市场条件下，土地资源管理的多目的、多功能信息基础等特点。国家地籍系统的基本部分是：土地国家登记，土地清查统计，土地鉴定和评价，完成国家土地资源信息统一数据库作用的自动化地籍信息系统。本书总结了由原苏联地籍系统向新的、现代化的哈萨克斯坦共和国国家地籍系统过渡的经验，阐明了土地整理、土地监测和保护的发展方向和地籍工作的自动化。

如果此书能在你们的活动中有些益处的话，如能增进你们对我们国家——哈萨克斯坦共和国了解的话，我将感到十分荣幸。

Ж.Т. 谢福林教授

2001年10月28日于阿拉木图

## 前 言

在任何国家，土地都是社会财富的源泉，物质生产过程与作为生产资料载体的土地直接相关。

在哈萨克斯坦共和国，土地作为自然资源是生物圈的重要组成部分：地下蕴藏着的矿产、生命不可缺少的水资源和森林资源。

土地是农业和林业的主要生产资料。人类社会的存在不可能没有土地利用，这从客观上决定了对土地作为自然资源和生产资料进行统计和评价的必要性。而土地资源的有限性和不可替代性决定了爱护和合理利用土地的必然性。

土地作为生产资料的功能取决于自然和社会经济因素，在社会中占统治地位的生产方式决定了土地关系的性质，并最终决定土地利用的可能性。

截至1999年1月1日，哈萨克斯坦土地共27249万公顷，其中农用地约22260万公顷，农用地中，耕地为2410万公顷。

我国非常重视土地资源的合理利用与保护，这反映在土地立法、政府决策及其他法律文件中。这些法规制定了提高土壤肥力、防治水土流失、经济和高效利用生产用地的办法。

在组织合理利用和保护土地资源中，国家地籍有着重大意义。1995年，总统签发了具有法律效力的《土地令》，对国家地籍作了规定，并于1996年6月6日哈萨克斯坦共和国内阁制定的《关于进行国家地籍程序的决议》出台时开始实施。

《土地令》指出，为保障合理利用土地进行国家地籍，它包含了土地自然、经济和法律状况必要的、可靠的信息的总和。

地籍是一项国家措施，它对组织和高效利用土地、保护土地

以及实现利用土地的其他措施具有国民经济意义。

地籍按统一系统进行。其进行程序、内容和文据形式、地籍数据订正和更新的周期均由哈萨克斯坦内阁确定。

地籍包括国内现行的国家土地统计和土地利用登记系统，此外，还包括土地评价。土地统计和评价是地籍最重要的组成部分。

地籍的客观必要性及其内容的科学性依据基于对社会经济规律的作用和土地作为生产资料学说的认识。

地籍任务和内容的原则区别由土地关系的特点来决定。但在制定实施地籍的方法时，必须考虑过去苏维埃时期和国外的实践经验。在土地统计和评价的技术、分类的方法、自动化方面，国外地籍工作是很有借鉴意义的。

哈萨克斯坦的土地属国家所有，但同时却实行着允许土地私有的许多法规。地籍的任务就在于合理并高效地利用国家的土地资源。

土地作为生产资料的特性和特殊作用决定着研究、统计和评价土地方法的特性。

从客观经济规律要求、当今土地关系性质以及土地特性出发，科学的地籍学科应包括完整的地籍体系的理论和方法、在实践中实施其各个组成部分的方法和步骤、对国内外土地使用登记、土地统计和评价经验的总结。该学科研究土地资源分配和形成现状的过程，揭示其实质、表达方法及内在联系。由于影响土地利用的特性和规律既有经济因素又有自然因素，因此要考虑它们的综合影响。其中，经济条件起决定性作用。地籍学科基于一系列相关学科：农业经济学、土地法学、土地关系和土地整理学、测量学、地图学、土地整理的科学基础、土地规划设计、土壤学等。作为科学学科，地籍研究表达土地作为生产资料和自然资源形成现状和使用过程的数量和质量方面的方法、概念、指

标。

由于国家地籍是从事土地资源及其利用的全面信息的获取、分析和表达，该学科在研制相关的技术程序时借助于测量学、航空测量学、地图学，并使用计算机技术的数理统计和分析。

# 目 录

<b>第一章 土地关系和向土地所有制的多种形式过渡的 必要性</b> .....	(1)
<b>第一节 哈萨克斯坦土地关系的历史和法律         及其发展特点</b> .....	(1)
<b>第二节 向多种土地所有制形式的过渡：对哈萨克斯坦         共和国土地改革连续性和特性的分析</b> .....	(13)
<b>第二章 地籍的理论基础</b> .....	(42)
<b>第一节 地籍的概念及其在哈萨克斯坦共和国土地改革         条件下的内容</b> .....	(42)
<b>第二节 哈萨克斯坦共和国地籍的用途、任务和特性</b> .....	(48)
<b>第三节 地籍的组成部分、类型和原则</b> .....	(52)
<b>第四节 地籍与某些类型的国民经济统计及土地整理的         联系</b> .....	(59)
<b>第五节 地籍在苏维埃时期的发展</b> .....	(61)
<b>第三章 作为国家地籍对象的哈萨克斯坦共和国的土地</b> .....	(68)
<b>第一节 地籍对象及其分类</b> .....	(68)
<b>第二节 哈萨克斯坦共和国土地在类型和土地用户         方面的特征</b> .....	(72)
<b>第三节 地块——地籍的基本单位（土地利用、土地所         有、农业土地的概念）</b> .....	(76)



---

第四章 地籍数据获取、处理、分析方法 .....	(85)
第一节 地籍测绘和调查 .....	(85)
第二节 地籍数据获取、处理和分析的统计学方法 .....	(88)
第五章 土地使用权和土地所有权登记、土地统计 .....	(96)
第一节 地块登记的用途和内容 .....	(96)
第二节 土地统计的用途、特点、种类和方法 .....	(99)
第三节 用地数量和质量统计 .....	(106)
第六章 土壤等级鉴定和农用地经济评价 .....	(110)
第一节 土壤等级鉴定 (Бонитировка почв) .....	(110)
第二节 农用地经济评价 .....	(116)
第七章 土地市场的建立 .....	(125)
第一节 土地进入市场流转的组织、经济与法律问题, 土地业务 .....	(125)
第二节 不同类型土地的评价方法 .....	(133)
第三节 土地利用费、税和租金 .....	(146)
第八章 自动化地籍信息系统 .....	(152)
第一节 自动化地籍信息系统 (АИСЗК) 的形成 .....	(152)
第二节 地块登记、土地统计、编制报表和信息发布 自动化 .....	(162)
第九章 土地资源管理 .....	(168)
第一节 新条件下的土地资源管理和土地整理 .....	(168)
第二节 土地监测、国家监督与土地保护 .....	(177)
术语词汇 .....	(196)
参考文献 .....	(199)

# 第一章 土地关系和向土地所有制 多种形式过渡的必要性

## 第一节 哈萨克斯坦土地关系的历史 和法律及其发展特点

和其他国家一样，哈萨克斯坦的土地关系是社会和经济关系的基础，这是由在社会生活中土地的特殊作用决定的。土地是一切生产、公共设施、居住地的一般基地，是环境的组成部分。

同时，在不同国家，土地关系发展的进程是不同的。譬如，在较早过渡到定居生活、主要从事农业生产的民族那里，在社会和国家发展的较早阶段，土地关系市场形式的形成和土地所有的私有形式就已占据主要地位，这与游牧民族的土地关系的发展有很大区别。因为，牧民以牧场放牧牲畜为主，仅在个别绿洲有小部分定居从事农业的居民。

研究现今生活在斯坦领域的民族的土地关系的发展历史，可以将其分为4个时期：

第一个时期：从远古时期至合并到俄罗斯前。

第二个时期：从哈萨克斯坦并入俄罗斯，成为殖民边疆，直至1917年。

第三个时期：苏维埃时期土地关系的形成和发展，即从1917年到1990年。

第四个时期：从哈萨克斯坦开始土地改革起直到现在。

对以主要从事农业（耕作或游牧畜牧业）的民族来说，土地

总是有着特别的意义。因为，土地在农业中不仅是空间基地，也是生产的主要条件、劳动工具和生产资料。对于游牧畜牧业来说，土地不仅是空间基地，也是提供必需的饲料用地（放牧地）、繁育牲畜的场所。

哈萨克斯坦不同地区的自然-气候条件构成了各地独特的土地资源利用环境，通过使用不同季节、不同产量、不同牧草组成的广阔的放牧地，来发展游牧和半游牧畜牧业（草原的、半沙漠的、沙漠的及山地的放牧地）。因此，哈萨克人对一年中不同的牧场，称呼也不相同（жайлау, қыстау, коктыу, куздеу）。

从用地基本类型——放牧地的划分及其利用（次序、季节、属于哪个氏族等）的一定规则来看，可以确定远古时期居住在哈萨克斯坦游牧民族所有的土地关系。作为所有时期土地关系的基础，土地所有的形式和如何调整这些关系都是主要的。

国内很多学者研究了土地关系的历史发展。在研究中，就不同历史时期土地所有制的形式阐述了各自的观点。意见的分歧集中在古代封建土地所有制形式和封建宗法土地制的关系上。尽管意见众多纷纭，但基本上可归纳为以下几个方面：

一些研究者 [伊利亚索夫 (Ильясов С.И), 1995 年; 马萨诺夫 (Масанов Н.А), 1995 年; 托雷别阔夫 (Толыбеков С.Е), 1955, 1959 年; 沙亚赫米托夫 (Шаяхметов В.Ф), 1951, 1955 年] 认为, 在 19 世纪前游牧的哈萨克人还没有实行封建的土地所有制, 同时, 他们还认为那时哈萨克人的土地可以共同使用, 而牲畜为个人所有。另外一些学者 [吉马诺夫 (Зиманов С.З) 1958 年; 别克马哈诺夫 (Бекмаханов Е.Б) 1958 年; 考夫曼 (Кауфман А.А) 1958 年; 尤石科夫 (Юшков С.В) 1951 年; 叶连诺夫 (Еренов А.Е) 1955, 1961 年] 承认, 放牧农用地是游牧民族的主要生产资料, 认为土地 (放牧地) 的封建主所有制是哈萨克人土地关系的基础。还有学者 [威亚特京

(Вяткин М. Л) 1947 年; 富克斯 (Фукс С. Л) 1951 年] 认为, 从 13 到 18 世纪末这一时期, 虽然汗和苏丹统治着土地, 但土地(放牧地)的氏族(村社)所有制仍是所有制的基本形式。

需要指出的是, 定居在哈萨克斯坦土地上各民族的不同发展时期, 在城市、乡村、绿洲、游牧部落的放牧地上有不同的土地利用形式。一些资料表明, 远在公元前 1 世纪, 古老的乌依苏尼人已经有了土地所有制 (Бичулин Н. Л. 1950 年)。在 4 至 8 世纪的土耳其汗国, 哈萨克人先辈的放牧地是在氏族部落集团间划分的, 到 8 至 9 世纪, 这种划分则在更小的氏族集体间进行。这时, 游牧社会产生了阶级分化, 一方面是汗、别伊 (中小封建诸侯或官员)、亚布格 (军事头目)、达尔罕 (税收官), 而另一方面则是布东 (贫困了的同部落人)、库尔 (奴隶)。

游牧社会产生并逐渐巩固了封建宗法的土地关系, 靠氏族共同的土地扩大了汗、别伊和其他封建主的土地。在封建法中产生了新的制度——采邑 (农民使用土地费), 这种费 (税) 称之为哈拉吉。

封建关系在卡拉哈尼德统治时期 (9~11 世纪) 得到了进一步发展, 出现了土地个人所有形式 (将领封地), 即汗在采邑权的基础上把土地、牲畜和其他财产分封给军事头目 (亚布格)。

12~14 世纪, 哈萨克的土地进入蒙古封建帝国的版图, 蒙古封建帝国分为乌卢斯, 由成吉思汗的子孙分别继承统领。为了管理领土, 汗可以向所属的封建主发布分封和利用一定数量土地的命令。这时, 在土地的封地所有和利用上有 3 种封建法规: 采邑、达尔罕、索尤加尔。

采邑权的含义是占有、使用土地并向军事头目付税。达尔罕是由达尔罕占有土地, (由于为汗建立的特殊功绩而) 免除赋税。索尤加尔是汗的手谕 (公文) 所授予的终身、可继承的土地占有。这个权利也可能给予宗教领袖, 但收入归寺院所有。该权利

不允许出售、转让给他人。

劳役（放牧封建主的牲畜）是封建地租的主要形式，与此同时，还采用了以交纳牲畜为形式的地租：羊群的1%；牲畜头数的5%。

后来，哈萨克汗国（15~17世纪）从上述土地占有的形式中保留了索尤加尔的形式。在这一时期游牧的哈萨克有两种主要的土地（放牧地）利用形式：封建主的私人占有；放牧地的村社氏族使用。而且，土地的村社使用制度只在别伊划定的土地（放牧地）上推行。依然保留了租赁关系的形式——劳役地租和实物地租（牲畜、肉），5%的牲畜总头数或10%的总收成。

正如我们所见，哈萨克斯坦在13~17世纪期间，形成了与所有制关系和土地游牧利用特性相适应的具有自己特色的封建土地关系。封建主（汗、苏丹）掌握了他们权利范围内的全部土地，将其分割给隶属于他们的别伊、达尔汗和宗教机构，还确定了土地的法律关系。封建主在领导部落和氏族的同时，实际上掌握了属于氏族部落的土地，并给放牧牲畜的氏族、自己的村庄和所属的其他氏族间分配放牧地。普通游牧居民并不掌握土地，而是在向封建主支付地租的条件下使用土地。

哈萨克斯坦并入俄国后，逐渐产生了其他的土地关系并开始实行俄罗斯的法律法规。1868年根据土地改革，哈萨克斯坦的土地被宣布为俄帝国所有。所以，哈萨克斯坦的土地管理、土地关系的调整都转归为相应的机关和省长。首先，为了建立军屯，组织了军事勘探队，他们确定了各种哥萨克军屯的所在地，在很短的时间里建立了许多军屯（久敏，头波尔，欧木斯克，乌斯奇—卡编诺哥尔斯克，叶西里，伊尔得实斯克，欧尔斯克，乌尔塔梅什，阿克—密切奇，巴甫洛达尔，阔克切塔夫，阿克莫拉等），并沿着哈萨克土地的外部边界建立了很多哥萨克镇。为此没收了许多土地并迁来了许多哥萨克和军人。

1906年斯托雷平的农业改革中，380万俄罗斯无地农民向东部未开垦土地进行了大规模移民。在哈萨克斯坦曾划出了5800万俄亩最好的土地（叶列诺夫 A.E 1961年），占已利用农用地的30.9%之多，而在一些县，如阔克社塔乌斯克，库斯塔奈斯克，别特洛巴夫洛夫斯克，乌拉尔斯克，巴甫洛达尔斯克则超过了50%（阿尔希波夫 И.Г 1997年，吉雅洛夫 K.Д 1967年），从此实行了俄帝国的殖民政策。这项政策的目的是完全占有哈萨克斯坦的土地和其他天然财富，将当地居民排挤到较差的自然气候地带，使游牧生活方式固定化。

并入俄国后，哈萨克斯坦开始实行殖民政策，其主要环节是土地被占领，实行俄罗斯的法规和土地关系。我们认为，为了更好地了解哈萨克土地关系的进一步发展，需要研究土地关系和土地私有制在俄罗斯发生和发展的历史。

古罗斯部落由游牧向定居生活方式过渡的同时，在已开发土地附近建立了定居点。他们的这些地块是稀缺的划过界的土地，他们在这些土地上种植作物，放牧牲畜，进行生活和生产。以后，过渡到以土地来确定居民的社会地位。在罗斯，以各种方式掌握着土地的人都曾是自由人。这些人是小土地所有者——平民（后来的基督徒——农民），他们可以有房屋、产业，但自己耕种土地；比较富裕的（执事）不但有产业、土地，还养奴隶和家奴；最后是大贵族，他们是大土地占有者。

在殖民体制下所产生的国家组织（公国、州、封地、县）开始以法规（命令、条例、惩罚条款、公文证书、合同等）调节市场关系。这些法规也对财产作出了界定。最详细制定的法律规范记录了著名的俄国法律文献——朴斯克夫诉讼公文（1397年）。其中，财产第一次被分为动产（牲畜）和不动产（领地）。属于不动产的有属于君主、但由雇佣平民照看的村庄；以及土地和水。令人感兴趣的是，这时已出现了土地抵押和担保的概念。交

易仅靠证明人已不能满足，抵押则要求专门官员——税官书写的证明文件。在“诉讼公文”的一些条款里专门规定了土地抵押问题。就是说，土地已经具有了可靠资本的价值属性。显然，由于土地的自由交换、买卖、抵押、遗赠等，在这个时期，大土地所有者的地位得到了巩固，而农民则由于无力偿还债务而被迫沦为奴隶。

“国民议会法典”（1649年）加速了农民农奴化的合法化进程。至17世纪末，领地变为世袭并为国家所有。19世纪中叶，俄国的土地制度成为中世纪封建土地制度与产生着资本主义因素的土地关系的结合体，表现为所有制的多样性及其法律调整的不同形式。但资本主义的发展必然导致农奴法的取消和土地改革的实施。

1861年“解放农奴”令和办法的宣布实施将农民从农奴地位中解放出来并使他们分得土地，他们可以以村社或户所有的形式实现自己的份地权。农民赎买份地只能在他们得到土地9年以后，而且要得到地主的同意并全部付清赎金。

19世纪下半叶开始，随着土地所有者数量的增加，土地市场得到迅速的发展，其作用随着在俄罗斯被称之为不动产抵押并提供土地贷款机构的建立而扩大。在这些机构里设有专门的土地簿册。在土地簿册中，每个所谓不动产名下都记载着它的价值、收入以及累积负有的债务。按记入不动产抵押簿册数目追索欠款，这满足了贷款者的需要。而土地基本上仍是村社所有。

在1906年11月9日法令基础上的斯脱雷平农业改革使俄罗斯土地制度得到进一步发展。改革的结果是在俄罗斯形成了3种农民土地所有形式：保存了村社所有并产生了两种新形式——单独田庄和独户庄，份地的所有者有权出售土地。这种土地制度持续到了1917年。对革命前俄罗斯土地关系发展历史阶段的简要分析使我们明白它们是怎样影响了殖民边疆——哈萨克斯坦土地

关系的发展。

1917年十月革命使得整个俄帝国的土地关系发生了根本的变化。根据1917年10月26日第二次全俄苏维埃代表大会通过的《土地法令》，迅速、永久、无偿地废除了土地私有制，实行了土地国有化。废除私有制意味着同时禁止任何形式的土地交易，即买卖、抵押、租赁、交换、赠予等，在平等的原则上，俄罗斯国家的所有公民不分性别地获得了土地使用权。同时禁止雇佣劳动。

后来，随着苏联的建立，土地被认为是国家所有，产生了国家对土地的垄断。地块划拨给公民和法人并严格按用途无偿使用，它们没有货币价格，与土地相关的所有交易活动均不允许。俄罗斯土地关系的转变开始于1990年《关于俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国的所有制》、《土地改革》等法令的颁布实施。现在土地转变为私有的程序由俄联邦总统令、政府决议和地方机构的决定来确定。可以看出，地方机构在土地问题上的较大权利是有别于哈萨克斯坦共和国的。

1917年十月革命后，哈萨克斯坦的土地关系发生了根本变革。正如在俄罗斯一样，《土地法令》废除了土地私有制，公民可以在平等的基础上无偿地获得土地，不允许雇佣劳动的存在。之后，在哈萨克斯坦发展新的土地关系，建立新的土地制度经历了以下过程：第一次全哈萨克斯坦苏维埃代表大会就土地问题通过了专门决议；根据决议，土地委员会进行了大量的企业间土地整理工作，其中最主要的是没收地主和大财主的土地，将其分配给农民和牧民，使游牧和半游牧居民向定居生活方式转化。

1928~1935年间，土地机构、苏维埃和党的机关的主要注意力集中在通过消灭小农场，首先是个体和富农经济，组织大型集体经济、专业化谷物和畜牧业国营农场上。其间，大约4000万公顷的农用地重新划拨给大型企业（吉亚洛夫 H.Д. 1967



年)。

1935~1941年间,巩固了农业劳动组合、集体农庄,使他们的土地以国家证书的形式固定为无限期、无偿、永久使用,还就消除存在的土地利用缺陷(插花地、土地过远等)实施了土地整理。

二战期间(1941~1945)及战后,哈萨克斯坦非常重视畜牧业的发展,曾将2000多万公顷放牧地和割草地划入畜牧业企业,通过合并弱、小企业扩大了集体农庄的规模。

随着开发生荒地和撂荒地(1953年),在哈萨克斯坦开始了农村改造的新阶段。数百万公顷共和国草原和干旱草原地带以及从前未利用的土地在短期内被开垦为耕地。1954~1966年间,哈萨克斯坦共组织了1349个新国营农场,其中,472个建于国有后备土地,270个通过企业分割建立,607个通过改组面积大但经济力量薄弱的集体农庄建成。以后,直至20世纪80年代,一直继续着通过合并几个集体农庄来组建国营农场的政策。至1990年初,固定给国营农场的农用地有2亿500万公顷(占全部农用地的92.2%)。

人们对这个时期群众性和大规模地开发土地的必要性和合理性有过很多不同的意见。在新土地上建立的新的国营农场,无疑使共和国成了谷物,特别是小麦的最大生产者,并出现了大城市和工业中心。交通和其他管线网络的发展,使过去未开发的地方变成了大型农工经济区,这都是正面成果。

但是,为迎合惟意志论的领导方法,用开荒并组织大型农场的方法开发土地导致了一系列负面影响。如曾开垦并投入使用的约600万公顷低产碱地,不能回收投入的资金;在很多国营农场土地垦殖率超过合理限度(达到了90%~97%);还建立了许多专业化十分狭窄的谷物国营农场。这些农场生产季节性强,缺少发展辅助生产部门和居民副业的条件。如在阿克莫林州阿斯特拉