

国外土地管理丛书

# 俄罗斯土地资源管理

LAND RESOURCE MANAGEMENT IN RUSSIA

梁光明  
编著

中国大地出版社



211

# 俄罗斯土地资源管理

梁光明 编著

中国大地出版社  
2003年6月

### 图书在版编目(CIP)数据

俄罗斯土地资源管理/梁光明编著. —北京: 中国大地出版社, 2003.8

ISBN 7-80097-585-1

I. 俄... II. 梁... III. 土地资源—资源管理—俄罗斯 IV. F351.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 071383 号

---

责任编辑: 马文晓

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—62172932 (发行部)

传 真: 010—62183493

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 850mm×1168mm<sup>1/32</sup>

印 张: 12.0625

字 数: 292 千字

版 次: 2003 年 8 月第 1 版

印 次: 2003 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 0001~2000 册

书 号: ISBN 7-80097-585-1/P·26

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)

# 序

合理开发、利用和保护自然资源，促进社会经济的可持续发展，目前已不仅是某一国家的国策目标，而成为全世界各国共同的发展战略。联合国从1992年6月在里约热内卢召开第一次有关资源与环境专题会议以来，已多次召开这样的专门会议探讨全球的可持续发展问题。这一事实充分表明，世界各国都已充分认识到自然资源，其中包括土地资源的合理利用与保护是我们人类可持续发展的可靠保障。

我们生活在发展空间有限的世界上，地球的面积不可更改。而全球的人口却在迅猛的增长。1790年世界人口为19亿，1890年为24亿，到了1990年已超过60亿。人口增长直接导致了工业生产规模的扩大，引起自然环境的恶化。据俄罗斯有关专家评估，近50年来全球土地退化的速度与历史平均水平相比要高30倍。世界每年要丧失700~800万公顷的肥沃土地。如果我们再不重视对土地的保护，将来或许有一天，不仅地球上可耕地难以给我们提供足够的粮食，恐怕就连我们的生存空间都将受到威胁。因而，保护土地，珍惜养育我们的生存空间已成为整个人类所面临的共同课题。

我国的土地资源情况更不容乐观。土地资源“一多三少”的情况难以根本改观，随着人口的增长，人地关系更加紧张。到2001年，我国耕地只有19.14亿亩，人均不足1.5亩。土地资源总体质量差，后备资源不足的问题日益突出。因此，我国保护土地资源的任务更加艰巨。现在我国政府已将资源保护列为基本国策之一，走可持续发展之路也是中国的必然选择。

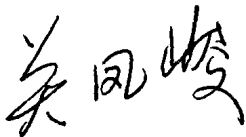
而与我国的情况相比，俄罗斯的土地资源相当丰富，无论土地的总面积还是人均面积均占世界首位。然而俄罗斯并没有放松对土地资源的管理。自从俄罗斯1990年土地改革以来的12年间，俄罗斯从法制建设、经济机制和行政管理多方面入手，刺激

土地资源的合理利用与保护。更为难能可贵的是，在其经济状况一直没有根本性的改观，财政状况比较困难的情况下，俄罗斯仍然投入大量人力和物力更新土地管理领域的基础设施，目前已基本建立了一套比较完善的土地资源管理体系，并且还在着力对这一体系进行不断的完善，令人钦佩，值得学习。

目前全球经济的一体化趋势也促进了相当大一部分科技成果和管理经验的共享。世界各国在自然资源合理开发利用和保护方面以及在社会经济的可持续发展方面均有自己的经验和教训，互相交流，相互学习，取长补短，无疑会促进各国经济更健康更有效的发展。我国已加入世贸组织，中国学习世界，中国研究世界，无疑有利于我们加快与国际经济的接轨，并促进我国社会经济更加和谐、稳定地发展。

我院与俄罗斯资源管理及研究部门有长达十几年的合作，双方由互访，了解彼此情况，到合作研究共同关心的课题，并联合组织一些研讨会议，取得了一系列成果。梁光明先生自始参与双方的交流与合作工作，对俄罗斯矿产资源、土地资源等管理情况有较为系统的掌握。他的新作《俄罗斯土地资源管理》一书，比较系统地介绍了俄罗斯土地资源利用和管理方面的情况，为我们全面地了解和研究俄罗斯这方面的信息提供了便捷之路。我们衷心希望，该书的出版，有利于增进我们对俄罗斯土地资源管理情况的了解，促进我国国土资源部门与俄罗斯自然资源管理部门之间的合作与交流，并促进两国国土资源管理体制和运营机制的不断完善。

中国国土资源经济研究院院长  
俄罗斯自然科学院外籍院士



二〇〇二年十一月十四日

## 前 言

一提起俄罗斯，人们自然会想到俄罗斯广袤的国土，丰富的自然资源。俄罗斯的确是一个名符其实的地大物博的国家。本人由于工作的原因，从20世纪80年代末90年代初，中俄两国自然资源部门恢复友好往来之后，几乎每年都有机会踏上俄罗斯的疆土，去领略一番这个占有世界陆地总面积12.5%的国家的自然风情。

当你乘坐上从北京开往莫斯科的国际列车，在俄罗斯的远东地区、西伯利亚和东欧平原上驰骋7天7夜，你便会亲身体会到“地大物博”的真实含义。你会被俄罗斯国土的辽阔所震撼；对车窗外具有如此茂密的森林发出情不自禁的赞叹；你能亲眼目睹世界上最大的淡水湖——贝加尔湖烟波浩淼、云雾缭绕的神奇画面；你还会欣赏到令你一生都难以忘怀、也许只有在俄罗斯西伯利亚渺无人烟的土地上才能看到的一幅幅常随季节变换的蔚为壮丽的美景。

西伯利亚铁路大干线沿途漫无边际的原始森林和肥沃的似乎从未开垦过的黑土地在不同的时节将会向你展现出完全不同风格的景色。

春天，万物复苏，车窗外嫩绿新芽，森林呈现出淡淡的绿色，映衬着地上还没完全消融的白雪，给你一种清新淡雅又充满着生机的感觉；夏天，层林叠翠，大地一遍碧绿，火车时而在那随风飘扬的丛林里穿行，就如在绿色的海洋里遨游；秋季，西伯利亚原始森林的景致更加迷人，窗外一会儿是绿波翻滚，一会儿是金叶摇曳，转瞬间又团团紫红。时不常还会冒出一遍遍白色来，原来这是俄罗斯著名的白桦树在向你注目。这五颜六色的树

林交相辉映，编织出色彩斑斓的美丽世界。然而，如果你是在冬天出行的话，那里的森林却披银裹素，冰凌斗奇，大地白茫茫一遍，当火车开到地势开阔处，白雪一望无际，那晶莹透明的冰雪天地，使你仿佛进入了圣洁的童话世界，令你欣喜，让你陶醉。

这就是俄罗斯西伯利亚大地的天然景色，是俄罗斯自然资源的原始风貌。从中我们也能体察到土地资源和其他自然资源的丰盛境况。其实，俄罗斯不仅土地资源、森林资源和水资源极其丰富，而且地下矿产资源的蕴藏量也极大。尤其是远东地区，由于其独特的地质结构，致使这里埋藏有大量的有色金属、贵金属和动力资源。但由于这些地区的开发程度低，劳动力匮乏，使得许多有较好地质条件和高品位的大型矿床未能得以开发。

从经济发展的条件看，我国与俄罗斯有较强的互补性。我国劳动力过剩，自然资源相对不足。我国许多紧缺的自然资源，如森林，淡水，石油等矿产品，俄罗斯都相当丰富。而俄罗斯最紧缺的劳动力和轻工产品，却是我们的强项。由此看来，中俄两国在许多方面存在着互补的条件。这为两国的经济合作，尤其是在自然资源开发领域的合作开辟了巨大的前景。中俄又是近邻，具有漫长的共同边境线，这也为双方的合作提供了有利的条件。

中俄两国还有比较相近的国情，这也是深化两国交往与合作的催化剂。目前两国的经济体制都处在转型期，都在从计划经济向受调控的市场经济转变，俄罗斯在市场改革的初期，急功近利，采用“休克疗法”，急速转向完全的市场经济中。但实际情况表明，其结果并不令人满意。普京总统上任后，借鉴了我国的经验，加大了国家对经济的调控力度，其效果相当明显。由此看来，两国在改革过程中很有必要相互学习。尤其是现在，两国的经济改革已走过了初期阶段，都需要把改革深化下去，在这一过程中必将出现一些新的问题。例如，国家调控应把握的力度，各种宏观经济调控手段的合理搭配和微观经济机制的不断完善，经

济发展与资源、环境问题的协调，即社会的可持续发展等问题，都是两国目前所面临的亟待解决的现实问题。

在土地资源管理方面，中俄两国也存在着许多共同的问题需要解决。中俄两国都有丰富的土地资源，就其国土面积，俄罗斯位居世界第一，中国位居世界第三。尽管俄罗斯推行了土地的私有化，但国有土地所占比重仍在90%以上。在向市场经济过渡的改革中，怎样管理好土地资源，怎样对刚刚形成的土地市场进行有效的监控，促进土地资源的有效配置和合理利用，以及加强土地资源的保护等，也是中俄两国土地管理部门所面临的共同课题。

20世纪90年代是俄罗斯的大变革时代，政治、经济局势剧烈动荡。1991年底苏联解体，1992年俄罗斯正式独立。实际上俄罗斯在1990年6月12日就发布了“主权宣言”，并开始实施市场经济改革。1990年11月23日颁布“土地改革法”，从此拉开了轰轰烈烈的土地改革帷幕。俄罗斯土地改革的主要方向是：①对土地进行重新分配，对农业经营实体进行结构调整，在集体农庄和国有农场存在的同时，鼓励农户（农场）经营，农业合作经营等形式。②改变土地单一国家所有制一统天下的局面，建立多元化的土地所有制形式。③实行土地有偿使用制度，征收土地税和租赁费。废止从1917年以来所实行的土地无偿使用原则。

俄罗斯进行土地改革的根本目的在于实现土地的合理配置，提高土地的使用效率，实现土地合理利用和保护。从实际情况来看，俄罗斯的土地改革成效是显著的。

首先，转变了俄罗斯人对土地的认识观念。以前不少人只把土地看成是开展农业生产的工具，是发展城市建设的空间范畴，是一种不具价值的东西，由各级行政机构随意划拨，由此造成大量的浪费现象。而现在大多数人认识到了土地是一种有限的、不可补充的、人们的生存离不了的自然资源和十分宝贵的不动资



产。由于观念的转变使俄罗斯无论是各级政府，还是广大公民都自觉开始对土地资源的珍惜。俄罗斯从1990年以后成立了专门管理土地资源的政府机构就是有力的证明。

其次，在土地改革的过程中逐渐建立并不断完善了一整套调节俄罗斯现代土地关系的法律、法规体系，以及刺激人们合理利用和保护土地的有效经济机制。使俄罗斯的土地管理逐渐从完全的行政性管理过渡到以法制和经济手段为主的管理轨道。

第三，通过改革，俄罗斯目前已建立了一套完整的土地资源管理和能提供土地市场领域全方位服务的现代化基础设施。俄罗斯政府利用改革之机，借助于世界银行的贷款以及德国、瑞典等国政府的技术援助和资金帮助，已在俄罗斯全国建立起地籍自动化管理网络体系，并培训了大量的会使用现代化技术管理手段的人才队伍。

实际上，我国改革开放以后在国土资源管理领域也走过了与俄罗斯比较相似的道路。这是由于中俄两国在经济体制方面具有许多共同特性所致。两国都在推行市场经济改革，寻求经济发展和国土资源管理等方面的最佳路径。这无疑为开展两国国土资源领域无论是管理机构还是学术单位之间的交流与合作，奠定了坚实的基础。相互交流，相互借鉴，取长补短，也许能使双方都少走一些完全没有必要去重复的道路。我们编写本书的目的也正在于此，想通过本书对俄罗斯土地资源的利用和管理情况进行比较全面的介绍，以便能使大家对俄罗斯土地资源方面的情况有一个初步的了解。如果读者在阅读本书之后，能对俄罗斯的土地资源利用和管理情况有个比较概略的了解，或许能从中感悟出一些值得我们学习的经验或者需要吸取的教训，并能促进中俄两国国土资源管理部门和学术单位之间的交流与合作，作者就深感欣慰了。

本书共分九章，各章内容具有相对的独立性，每一章都想力

求介绍和阐述俄罗斯土地资源利用和管理某一方面的问题，章与章之间也没有什么必然的联系。因此读者完全可以只挑选自己感兴趣的章节内容来阅读。各章节的篇幅也很不平衡，长短不齐，这主要是由于所收集资料的多寡不一所致。有些章节的内容偏少，恐怕不能满足读者的要求，但由于内容比较重要，我们还是为它们安排了专门的章节予以阐述。另外，本书的作者还把俄罗斯土地资源管理方面相关的主要法律译出，并附在书后供参考。

俄罗斯十多年来的政治经济形势变化较快，其土地资源管理的情况也如此。例如，从1991年12月~2000年5月的近10年间俄罗斯的土地资源管理机构就变换了11次。这种情况为我们收集可靠的资料信息增加了难度。但是一些俄罗斯朋友和专家为我及时提供了不少最新的资料和信息，并通过E-mail随时为我解答在写作过程中所遇到的一些问题，使我能顺利地完成本书的撰写工作。借此机会，我要特别提到并感谢俄联邦地籍局土地监测、标准化和检验司的У.Д. 萨姆拉托夫司长，俄罗斯经济科学院И.М. 波特拉夫教授，俄罗斯矿物原料与矿产利用经济研究所的К.П. 卡文先生等俄罗斯友人给予的支持和帮助。

也借此机会感谢中国大地出版社的约稿，给我提供了能比较全面地介绍俄罗斯土地资源利用与管理情况的机会。我国目前还没有一本专门介绍俄罗斯土地资源方面的书籍。因此，本书的出版也填补了这一空白。

限于本人的水平与掌握的资料有限，加之时间仓促，因此书中谬误与疏漏在所难免，敬请读者斧正。



## 梁光明先生简历

国土资源部中国国土资源经济研究院研究员，国土资源系统俄罗斯问题知名专家。系四川省成都市人。曾就读于云南大学外语系俄罗斯语言文学专业和对外经济贸易大学英语学院商务英语专业硕士班。自1983年以来长期从事国土资源经济领域的情报信息研究和对外事交流工作。公开发表的论文、论著、译文和译著共计140多万字。近两年完成并出版的主要著作和译著有《地质勘探和经营100条市场经济基本术语俄汉简明词典》、《国内外国土资源经济研究相关机构概览》、《自然资源利用经济与管理》（译，俄文）、《学会怎样学习》（译，英文）。1990年以后，还经常从事俄语口译工作，数十次陪同部级和院级代表团赴俄罗斯及东欧国家访问并接待俄罗斯等国来华访问的代表团。

# 目 录

序	(1)
前言	(1)
<b>第一章 俄罗斯土地资源概况</b>	<b>(1)</b>
第一节 国土面积行政区划及经济区划	(1)
第二节 土地资源及其与土地有关的自然资源概况	(5)
第三节 土地质量状况	(7)
<b>第二章 俄罗斯土地分类与其法律制度</b>	<b>(25)</b>
第一节 土地分类及其法律制度原则	(25)
第二节 农业用地及其法律制度	(28)
第三节 城市和其他居住区用地及其法律制度	(48)
第四节 工业、能源、交通、运输、通讯、广播、电视、 信息业和宇航设施、国防和其他用途的土地及 其法律制度	(53)
第五节 自然资源保护、自然保护区、保健、休闲娱乐 和历史文化遗迹占用地及其法律制度	(61)
第六节 森林资源用地及其法律制度	(65)
第七节 水资源用地及其法律制度	(73)
第八节 储备土地及其法律制度	(79)
<b>第三章 俄罗斯土地资源管理法律体系</b>	<b>(80)</b>
第一节 土地管理法制建设历史沿革	(80)
第二节 俄联邦和俄联邦主体在土地立法领域的权限 划分	(83)
第三节 俄罗斯土地管理法律体系	(88)
第四节 土地资源利用规划管理	(92)
<b>第四章 俄罗斯土地权益</b>	<b>(95)</b>

第一节	土地国家所有权和市政体所有权 .....	(95)
第二节	土地私有权 .....	(104)
第三节	土地的其他权益 .....	(117)
第四节	土地权的产生和土地权的流转 .....	(122)
第五节	土地权的终止 .....	(144)
第六节	土地权的保护 .....	(150)
<b>第五章</b>	<b>俄罗斯土地资源行政管理 .....</b>	<b>(153)</b>
第一节	国家对土地资源管理的含义 .....	(153)
第二节	土地管理的历史 .....	(156)
第三节	土地国家管理的职能与任务 .....	(158)
第四节	土地资源管理体系 .....	(161)
第五节	土地整理工作 .....	(167)
<b>第六章</b>	<b>俄罗斯土地资源地籍管理 .....</b>	<b>(177)</b>
第一节	俄罗斯地籍工作概述 .....	(177)
第二节	地籍管理体系 .....	(182)
第三节	国家地籍自动化管理系统 .....	(193)
第四节	地籍管理新目标—建立不动产籍 .....	(199)
<b>第七章</b>	<b>俄罗斯土地利用的监察、监测和保护 .....</b>	<b>(203)</b>
第一节	土地利用与保护的国家监察与其职能 .....	(203)
第二节	国家监察机关负责人的权利和义务 .....	(207)
第三节	违反土地法应负的相应责任 .....	(209)
第四节	土地监测 .....	(220)
第五节	土地的保护 .....	(221)
<b>第八章</b>	<b>俄罗斯的土地改革及其成果 .....</b>	<b>(224)</b>
第一节	俄罗斯土地改革回顾 .....	(224)
第二节	20世纪90年代以来的土地改革 .....	(231)
第三节	土地税费制度 .....	(242)
<b>第九章</b>	<b>俄罗斯土地资源管理人才的培养 .....</b>	<b>(250)</b>

第一节	土地资源管理人才培养体系·····	(250)
第二节	土地资源管理机构现有人员素质状况·····	(252)
第三节	土地管理干部的再培训·····	(254)
第四节	土地资源管理教育培训体系的不足与完善·····	(256)
<b>附一：俄罗斯联邦土地法</b>	·····	(261)
第一章	总则·····	(261)
第二章	土地的保护·····	(267)
第三章	土地所有权·····	(270)
第四章	土地的长期(无限期)使用, 终生继承占有, 他人土地的有限使用(地役权), 土地的出 租, 土地的无偿定期使用·····	(272)
第五章	土地权的确认·····	(276)
第六章	土地所有者、土地使用者、土地占有者和土地 承租者利用土地的权利和义务·····	(290)
第七章	土地权的终止和限制·····	(292)
第八章	为国家或市政需要征用土地后对农业生产和林业 损失的赔偿·····	(299)
第九章	土地权的保护和土地纠纷的审理·····	(301)
第十章	土地费和土地评估·····	(303)
第十一章	土地监测、土地整理和国家地籍工作·····	(304)
第十二章	对遵守土地法、保护和利用土地的监察 (土地监察)·····	(306)
第十三章	对土地保护和使用方面的违法行为应承担的 责任·····	(307)
第十四章	农用土地·····	(308)
第十五章	居民点用地·····	(310)
第十六章	工业、能源、交通运输、邮电通讯、广播、 电视、信息业用地, 宇航设施用地, 国 防、安全用地和其他专用土地·····	(314)

第十七章 受特别保护地区的土地·····	(322)
第十八章 林业用地、水资源用地、储备土地·····	(328)
<b>附二：《关于实施俄罗斯联邦土地法》的决议</b> ·····	<b>(330)</b>
<b>附三：俄罗斯联邦国家地籍法</b> ·····	<b>(335)</b>
第一章 总则·····	(335)
第二章 俄罗斯联邦国家权力机关，俄罗斯联邦主体国家 权力机关和地方自治机关在开展国家地籍工作 中的权限·····	(338)
第三章 国家地籍资料和文件的组成·····	(339)
第四章 国家地籍资料的管理·····	(341)
第五章 结语·····	(346)
<b>附四：俄罗斯联邦国有土地分配法</b> ·····	<b>(347)</b>
<b>附五：俄罗斯联邦土地整理法</b> ·····	<b>(351)</b>
第一章 总则·····	(351)
第二章 土地整理的国家调节·····	(353)
第三章 土地整理的实施·····	(354)
第四章 土地整理文件的编制·····	(357)
第五章 违反本法应承担的责任·····	(359)
第六章 结语·····	(359)
<b>附六：俄罗斯联邦农业用地流转法</b> ·····	<b>(360)</b>
第一章 总则·····	(360)
第二章 农用地土地地段流转的特点·····	(364)
第三章 具有共有权的农用地土地地段份额的流转 特点·····	(367)
第四章 过渡性条款和结语·····	(370)

# 第一章 俄罗斯土地资源概况

## 第一节 国土面积、行政区划及经济区划

俄罗斯位于欧亚大陆的北部，地跨东欧北亚的大部分地区，其国土陆地面积为 1709 万平方公里，占世界陆地总面积的 12.5%，大陆架 420 万平方公里。截止 2002 年，俄罗斯有 1.43 亿人口，其国土面积平均每平方公里不足 9 人，仅相当于世界平均人口密度的 1/4。其中约 3/4 的人口集中在城市。

俄罗斯国土的地势正好与我国相反，呈东高西低的态势。其 70% 的土地是平坦辽阔的平原。从西到东其地形分别为东欧平原、乌拉尔山脉、西西伯利亚平原、中西伯利亚高原、西伯利亚南部和东部及远东山地等部分。东欧平原的面积约为 400 万平方公里，是世界上最大的平原之一。俄罗斯国土绝大部分位于北半球温带和亚寒带大陆性气候带。

俄罗斯联邦共设有 89 个联邦主体。联邦主体的行政级别相当于我国的省。这 89 个主体包括 21 个共和国，49 个州，10 个自治区，6 个边区、2 个直辖市（莫斯科和圣彼德堡）和 1 个自治州（参见图 1）。

俄罗斯全国划分为 11 个经济区，分别为中央经济区，中央黑土经济区，西北经济区，北经济区，伏尔加河—维亚特卡河经济区，伏尔加流域经济区，北高加索经济区，西西伯利亚经济区，东西伯利亚经济区和远东经济区。联邦经济区分布图（参见图 2）。



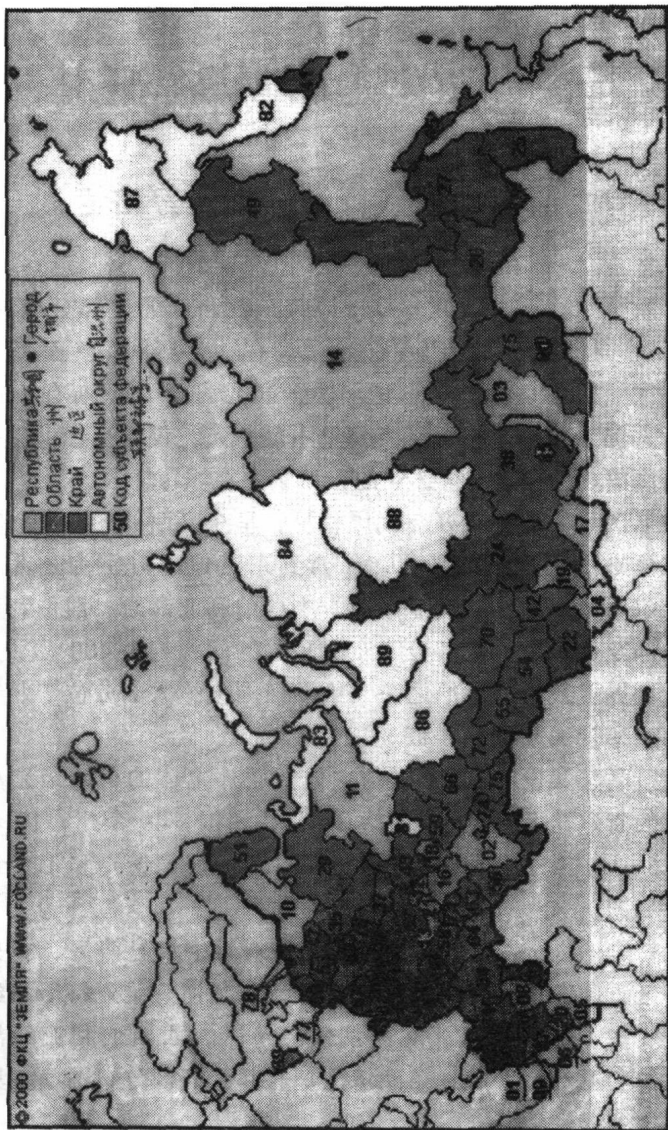


图1 俄罗斯联邦各主体分布图及地籍编号