

中国农业科学院农业经济与发展研究所“一带一路”研究中心系列丛书(二)

“一带一路”

六国农村土地制度概论

◎ 郭静利 李思经 主编



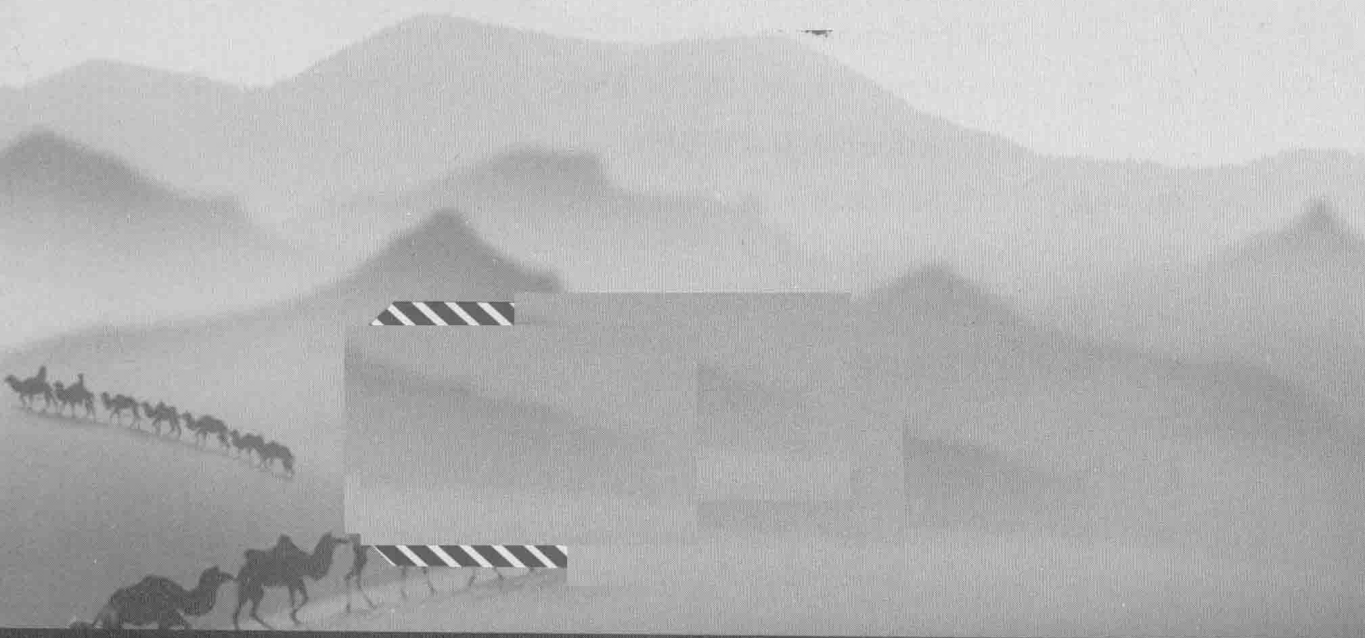
中国农业科学技术出版社

中国农业科学院农业经济与发展研究所“一带一路”研究中心系列丛书(二)

“一带一路”

六国农村土地制度概论

◎ 郭静利 李思经 主编



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“一带一路”六国农村土地制度概论 / 郭静利, 李思经主编. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5116-3412-2

I. ①一… II. ①郭…②李… III. ①农村-土地制度-研究-世界
IV. ①F311

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 310762 号

责任编辑 李 雪 徐定娜

责任校对 贾海霞

出版发行 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82109707 82105169(编辑室) (010)82109702(发行部)
(010)82109709(读者服务部)

传 真 (010)82106626

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 787mm×1 092mm 1/16

印 张 8.75

字 数 152 千字

版 次 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

《“一带一路” 六国农村土地制度概论》

编写人员

主 编：郭静利 李思经

主要编写人员：栗若杨 康永兴

前言

“一带一路”区域农业经济学既是一门新兴的综合学科。它着眼于实现“一带一路”国家协同发展、互利共赢的宏观视角，以“一带一路”国家农村和农业为研究范围，以农村经济制度和农业政策背景和发展脉络为研究基础，以沿线国家新型的农业国际分工合作关系为研究对象，以“一带一路”国家的农业协同发展研究为主线，开展沿线发达国家与发展中国家之间、发展中国家之间的区域比较以及农业经济学理论和实践研究。

“一带一路”区域农业经济学理论体系构架，可以从学科定位、研究目的、研究对象等方面进行谋划设计。从学科定位来看，它是一门新兴学科。从研究对象来看，它主要研究“一带一路”国家农业的新型国际分工合作关系，包括各个国家的农村基本制度和法律法规政策；劳动、土地、资金等生产要素之间的国际比较等。研究目的和任务是通过“一带一路”国家农业、农村问题的比较研究，理清不同制度、不同性质国别的农村、农业、农民之间的关系，为建立“一带一路”国家互利共赢的国际关系，提出有效的实现路径，并提出“一带一路”国家之间合作的最优对策和建议。

根据“一带一路”区域农业经济发展实践，通过对“一带一路”区域农业经济学研究对象、研究目的和研究任务的综合分析和判断，梳理“一带一路”区域农业经济学的基本体系，主要有以下几个方面组成：“一带一路”区域农业经济学的理论基础、“一带一路”区域农业产业合作体系、“一带一路”区域农业协同发展、“一带一路”农村投资和金融合作、“一带一路”农业贸易规则体系、“一带一路”种植业和畜牧业合作政策等。

在农业经济学理论和应用研究分工日益精细化的背景下，单一的分析框架难以承载“一带一路”国别区域农业经济的复杂的现实问题，无法揭示其内在

的农村和农业的发展规律，反映其有效运转的内在机理。对“一带一路”区域农业经济理论的研究，要突破单一的研究框架，进行不同国别之间的综合分析，进行协同创新性研究。为此，构建“一带一路”区域农业经济学，形成综合性的农业经济分析框架和理论体系，揭示“一带一路”农业国际合作的内在机理和发展规律，具有十分重要的理论和实践意义。

本书由郭静利研究员与李思经研究员全面设计，栗若杨、康永兴等人编写，中国农业科学院创新工程“一带一路”研究专题和“一带一路”农业数据库课题资助。

目 录

第一章 塔吉克斯坦农村土地制度	1
一、塔吉克斯坦国家简介	3
二、塔吉克斯坦农业概况	5
三、农村土地的基本法律框架	7
四、农村土地的所有权和使用权	10
五、农村土地利用和分配结构	13
六、农村土地市场建设	18
七、政府土地调控的相关政策	20
第二章 吉尔吉斯斯坦农村土地制度	23
一、吉尔吉斯斯坦国家简介	25
二、吉尔吉斯斯坦农业资源概况	27
三、农村土地的基本法律框架	30
四、农村土地的所有权和使用权	31
五、农村土地利用和分配结构	35
六、农村土地市场建设	38
七、政府土地调控的相关政策	40
第三章 格鲁吉亚农村土地制度	43
一、格鲁吉亚国家简介	45
二、格鲁吉亚农业资源概况	47
三、农村土地的基本法律框架	50
四、农村土地的所有权和使用权	51
五、农村土地利用和分配结构	53

六、农村土地市场建设	55
七、政府土地调控的相关政策	56
第四章 缅甸农村土地制度	59
一、缅甸国家简介	61
二、缅甸农业资源概况	63
三、农村土地的基本法律框架	65
四、农村土地的所有权和使用权	68
五、农村土地利用和分配结构	76
六、农村土地市场建设	78
七、政府土地调控的相关政策	81
第五章 柬埔寨农村土地制度	85
一、柬埔寨国家简介	87
二、柬埔寨农业资源概况	88
三、农村土地的基本法律框架	91
四、农村土地的所有权和使用权	92
五、农村土地利用和分配结构	95
六、农村土地市场建设	98
七、政府土地调控的相关政策	99
第六章 巴基斯坦农村土地制度	103
一、巴基斯坦国家简介	105
二、巴基斯坦农业资源概况	107
三、巴基斯坦土地改革历程	110
四、农村土地的基本法律框架	113
五、农村土地的所有权和使用权	114
六、农村土地利用和分配结构	117
七、农村土地市场建设	121
八、政府土地调控的相关政策	124
参考文献	127

第一章 塔吉克斯坦农村 土地制度

一、塔吉克斯坦国家简介

1. 自然环境

塔吉克斯坦共和国（以下简称塔国）位于中亚东南部，其西部、南部、东部和东南部分别与乌兹别克斯坦、阿富汗和中国的新疆相连接，北部与吉尔吉斯斯坦接壤。塔国周边无海洋，是一个典型的内陆国家。

塔吉克斯坦领土面积为 14.31 万平方千米，与我国辽宁省面积大致相当。塔国约 93% 的国土面积为山地，约 50% 的领土面积在海拔 3 000 米以上。塔吉克斯坦北部、中部和东南部分别分布有天山山系、吉萨尔—阿尔泰山系和帕米尔高原，最高山峰是海拔为 7 495 米的共产主义峰。塔吉克斯坦的西南部有几个著名的谷地，如瓦赫什谷地、吉萨尔谷地和喷赤谷地等，费尔干纳盆地的西部边缘延伸到塔国北部地区。

塔国的水源主要来自冰川。据统计，塔国冰川约占中亚冰川总面积的 60%，达 8 041 平方千米，冰川约有 1 000 多条。因此，该国河流与湖泊数量很多。主要河流有阿姆河、锡尔河、泽拉夫尚河、瓦赫什河和菲尔尼甘河等，大部分河流最终汇入咸海。该国湖泊总面积为 705 平方千米，占领土面积的 1% 左右。大多数湖泊位于海拔 3 500 米以上的帕米尔高原。塔国水力资源非常丰富，约占整个中亚的 50%，在 2014 年排名世界第八位，人均拥有量排名世界第一。目前，塔国水力资源的开发量还不到 10%，开发潜力很大。

由于塔国位于大陆腹地，全境属于典型的大陆性气候，气温年较差和气温日较差都很大。年降水量约为 150~250 毫米，而且降水大多发生在冬春两季。全国除帕米尔高山地区外，中、南部地区以及首都地区夏季干燥，气温较高，7 月平均气温为 27~30℃，午间可达 35~40℃；1 月平均气温 -1~3℃，最低气温 -20℃。塔国地形地貌特殊，地质条件复杂，自然灾害较多。境内动植物物种资源丰富，仅植物就有 5 000 余种。该国土壤状况良好，土壤肥沃。

2. 历史简介

塔吉克斯坦现任总统拉赫蒙著有《历史镜像中的塔吉克》一书，书中称塔

吉克的民族起源可追溯到雅利安人。塔吉克是中亚唯一有着波斯血统的民族。早在公元前6世纪,阿赫美尼德王朝开拓疆域,一直扩张到今天塔吉克斯坦所在的土地。之后,亚历山大大帝横扫波斯帝国,抵达锡尔河畔,并将帝国北部边界扩展到今天塔吉克斯坦的第二大城市——胡占德。至今在胡占德市历史考古博物馆内还存有大幅的石头壁画,这些壁画生动地记录了亚历山大大帝的人生经历,如出生、婚娶、征战、入殓等场景。

公元13世纪塔吉克斯坦被蒙古鞑靼人征服,后成为察合台汗国的领地。18世纪中后期,塔吉克斯坦部分省区并入俄国,南部的布哈拉汗国成为俄国属国。1929年塔吉克斯坦成立塔吉克苏维埃社会主义共和国,并于同年12月加入苏联。1991年8月底更名为塔吉克斯坦共和国,同年9月9日,宣布独立。

宣布独立后,塔吉克斯坦内部各种政治和地方利益集团以及宗教势力斗争日趋激烈,导致政局持续动荡,陷入内战。这场战争导致了数十万人民流离失所,国家经济遭受重大打击。1997年,在各方的调解下,塔国开始了民族和解进程。2000年和解进程结束。经过数年的战争与内乱,塔吉克斯坦人民终于争取得了国内稳定的政治局面和安定的生活环境。

3. 人口和政治情况

至2014年,塔吉克斯坦全国总人口为816.04万人,其中农村人口为594.27万人,占总人口的73%。塔吉克斯坦是个多民族国家,共有86个民族,塔吉克族是多数民族,占总人口的68.4%。其他人口较多的民族有乌兹别克族,占总人口的24.8%。此外,该国还有一些其他的少数民族,如俄罗斯族,占总人口的3.2%,吉尔吉斯、鞑靼、日耳曼、乌克兰、哈萨克、朝鲜、亚美尼亚、格鲁吉亚等民族占总人口的3.6%。

塔吉克共和国最高苏维埃于1991年8月31日决定将国名改为塔吉克斯坦共和国,并于1991年9月9日宣布独立。由于苏联于1991年12月21日解体,塔吉克斯坦从此成为独立的主权国家。

1992年3月塔国爆发内战。1997年6月,经联合国以及俄罗斯、伊朗等国调解,时任总统拉赫蒙与当时的联合反对派首领努里签署《关于在塔吉克斯坦实现和平和民族和解总协定》,开始了民族和解进程。

1999年9月26日,塔吉克斯坦举行全民公决,对1994年11月的宪法做了

修改，通过了新宪法。新宪法规定：建立世俗、民主、法治国家；实行总统制；总统为国家元首、政府首脑和武装部队的统帅，由全民直接选举产生，每届任期7年，可连任一届。

2000年2月27日和3月23日，塔吉克斯坦分别举行了首次议会下院和上院选举。2000年4月，塔民族和解进程结束。

根据2003年6月22日全民公决通过的宪法修正案，2006年11月6日塔吉克斯坦重新举行了总统大选，由国际社会进行监督。拉赫蒙得票率为79.3%，当选为总统。2013年11月6日，拉赫蒙再次当选，并于当月16日宣誓就职。

塔吉克语为国语，俄语为塔各民族之间的主要交流语言。

二、塔吉克斯坦农业概况

塔吉克斯坦是一个多山的国家，农村人口主要依赖畜牧业和小规模农业。该国的许多河流和小溪发源于雪山冰川，因此有条件在山谷地区进行农场集约化生产与灌溉。两大流域即阿姆河（后称喷赤河）以及锡尔河，都流经邻国并最后注入乌兹别克斯坦咸海。河流还为塔吉克斯坦铝业发展提供水电。高海拔草原是大型和小型动物的季节性牧场。

塔吉克斯坦关键的水资源都没有得到很好地利用。近70%的耕地必须灌溉，水的生产率相对较低。国家要求生产棉花用于出口，但并没有因此在该国发展起来具有全球竞争力的多样化的农业部门如初级农产品下游的加工业等。水被视为免费投入品，塔国并没有对其投资以确保其高效和可持续利用。如果开展盐度问题管理，那么灌溉基础设施现在急需恢复和发展。总的来说，土地退化包括森林砍伐是该国面临的重大环境挑战。

塔吉克斯坦土地覆盖类型多样，其中草地、裸地、农田和冰雪占绝对优势。1981—2000年农田面积急剧下降，主要是耕地弃耕转变为草地和裸地。同时，草地和裸地面积有所增加。自1981年以来，气候变暖导致冰川融化，塔吉克斯坦东部高寒地区的裸地逐渐长出草本，加之塔国人民开荒种地等人为活动的影响，塔国的土地覆盖也发生了相应的变化。

塔吉克斯坦在1991年苏联解体之后爆发了内战（1992—1997年），导致经济崩溃以及食品和燃料短缺。塔吉克斯坦的法律和制度改革也因此被推迟。战

争结束后，该国通过了一系列法律、总统令和管理条例来促进财产私有化和土地改革，但土地使用权和所有权还是受到限制。例如政府继续要求灌溉农田生产棉花，并限制自有农场的发展。

塔吉克斯坦 1996 年的土地法典在 2008 年进行过修订，规定每户拥有小块家庭用地的权利。以前是大型农场如国营或集体农场的工人一般行使这一权利，以生产粮食供应家庭所需。在改革过程中，通过对土地使用权私有化或通过租赁的方式，他们对这些地块进行扩张。集体农庄和国营农场的工作人员也撤出其在集体或国营农场的份额，建立起自己独立的农场。只有非常少量的家庭已经意识到这一权利，但是由于缺乏知识以及在撤出土地份额时的较高成本，加上地方政府对土地权利的自由裁量等使得大量农村人口继续在按国营/集体农庄原则运作的在大型自有农场工作。这些工人的工资比较低。

农业是塔国的支柱产业之一，占 GDP 的 25% 左右（图 1-1），主要以种植业和畜牧业为主，果园业、养蚕业较为重要。种植业占农业总产值的 70% 左右，棉花是主要产品，塔国优质细纤维棉花闻名于世。全国约有 40% 的可耕地用于种植棉花，籽棉产量约 200 千克/亩（1 亩 $\approx$ 667 平方米，1 公顷 = 15 亩，全书同）。养蚕业较发达，但是生产和管理方式较为落后。塔国还生产少量水稻、玉米、小麦、大麦、土豆，并且种植柠檬、甜柿、红石榴、葡萄、杏、樱桃、开心果等水果及蔬菜。畜牧业以放牧为主，饲养羊、牛、马。塔国粮食不能自给，缺口较大。因此，发展农业、保障粮食安全是该国重要战略之一。进口农产品主要为小麦、面粉等，出口主要为棉花、水果、蔬菜等。

从图 1-1 可以看出内战对塔国生产的影响：1992 年内战爆发，国内生产开始走下坡路。1997 年签署和平和民族和解协定后，生产逐步恢复到内战前的水平，并开始持续增长。自 2010 年起，GDP 年均增长率都在 6% 以上。

塔国的农业生产自 1997 年后在逐年增加（图 1-2）。到 2015 年农业增加值为 153 亿美元（2010 年不变美元），是 1997 年的 3.6 倍。但是塔吉克斯坦是内陆国，并且多山，全国土地面积的 93% 是山脉。该地区容易发生山体滑坡、雪崩、地震和泥石流，农业生产条件不佳。

塔国农村集中了全国 73% 的人口和约 65% 的劳动力资源。多年种植使用的农业细耕地总计 85.1 万公顷，其中在总计 71.37 万公顷可灌溉用地上创造了农业总产值的 90%。近 30 年来，尽管可灌溉用地总面积增加，但是由于人口增长

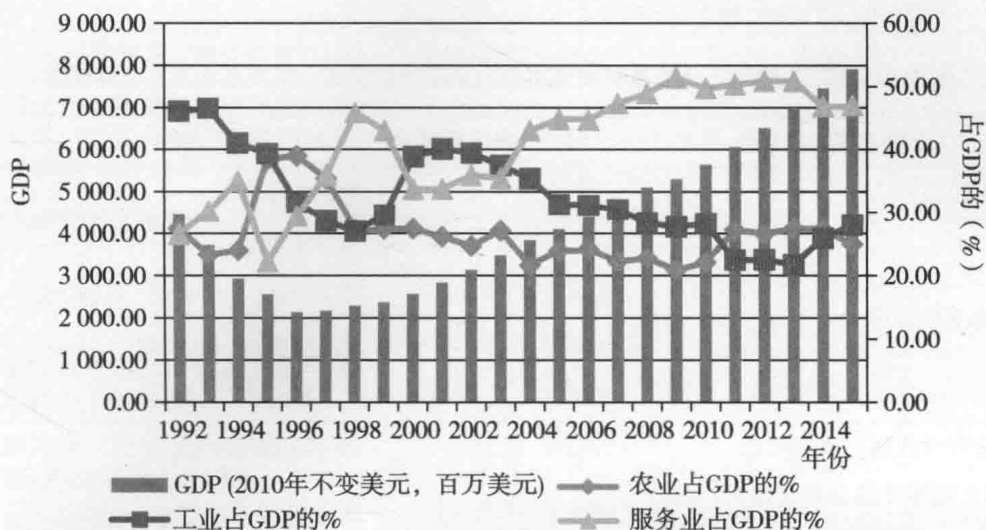


图 1-1 塔国 GDP 及三个产业占比情况

资料来源：世界银行

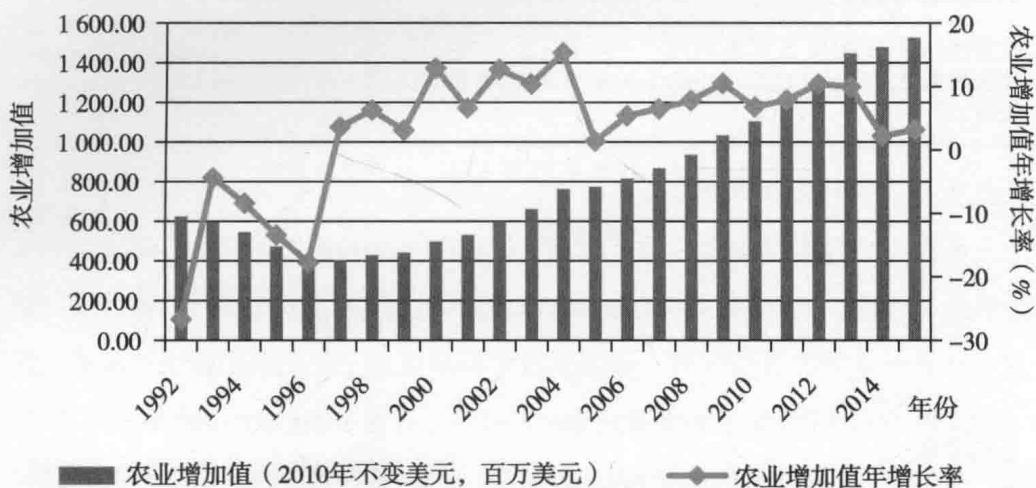


图 1-2 塔国农业生产情况

资料来源：世界银行

速度过快，人均耕地，包括人均可灌溉用地逐渐减少。

三、农村土地的基本法律框架

在塔吉克斯坦，管理土地权的法律法规有 1994 年宪法以及大量的法律、总统令、行政法规和政府决议（表 1-1）。宪法规定，土地和自然资源是国家资

产，由国家负责有效地管理这些资产。

表 1-1 塔吉克斯坦土地改革和农场重组的主要法律法规、相关条文及其修订情况

法律法规及相关条文	通过/修订日期	文件
土地改革法	1992 年 3 月 5 日	第 594 号法
自有农场法	1992 年 5 月 15 日	第 421 号法
	2002 年 5 月 10 日	第 48 号法，已失效
	2006 年 5 月 3 日	第 173 号法，已失效
	2009 年 5 月 19 日	第 526 号法
自有（农民）农场组织	1993 年 10 月 1	第 499 号政府决议
“土地和其他自然资源归国家独有”	1994 年 11 月 6 日	宪法第 13 条
给农户分配 50 000 公顷土地	1995 年 10 月 9 日	第 342 号总统令
集体农庄、国营农场和其他农业企业的重组	1995 年 10 月 11 日	第 621 号政府决议
农业企业的改组	1996 年 6 月 25 日	第 522 号总统令
租赁法（允许租赁尤其是利用国家或集体企业的土地资源进行租赁）	1996 年 12 月 6 日	第 185 号法
土地法典	1996 年 12 月 13 日	第 326 号法
	1996 修订	国会下院 1996 年第 23 号法第 351 条
	1997 修订	第 23 号、24 号法第 333 条，第四部分
	1999 修订	第 5 号法第 59 条
	2001 修订	第 4 号法第 176 条
	2004 修订	第 2 号法第 55 条；第 3 号法第 189 条和 190 条
	2006 修订	第 7 号法第 347 条
	2008 修订	第 1 号法第 2 部分第 22 条；第 6 号法第 463 条
	2011 修订	第 3 号法第 171 条
	2012 年 4 月 16 日	第 819 号法
给农户分配 25 000 公顷土地	1997 年 12 月 1 日	第 874 号总统令
保障土地使用权	1998 年 6 月 22 日	第 1021 号总统令
国家土地利用管理与保护	1997 年 7 月 15 日	第 294 号政府决议

(续表)

法律法规及相关条文	通过/修订日期	文件
简化土地使用权的创设和注册程序；简化土地份额确定与注册程序	1999 年 2 月 4 日	第 29 号、第 30 号政府决议
土地利用规划法	2001 年 5 月 12 日	第 20 号法
土地价值法	2001 年 5 月 12 日	第 18 号法
	2007 年 5 月 12 日	第 262 号法最后修订
解决农业重组企业和正进行重组的企业的债务机制	2003 年 4 月 15 日	第 1054 号总统令
解决农业重组企业和正进行重组的企业所发生的债务	2003 年 12 月 23 日	第 542 号政府决议
塔国解决棉花农场债务的策略	2005 年 3 月 4 日	总统批准
改革和重组农业企业的规定	2006 年 6 月 30 日	第 1775 号总统令
2007—2009 年塔吉克斯坦棉花农场债务解决措施的计划	2007 年 3 月 5 日	第 111 号政府决议
土地使用权证书和土地份额子证书的编制、注册、变更和例外情况的指令	2009 年 7 月 2 日	第 374 号政府决议

1992 年塔吉克斯坦开始土地改革，颁布自有农场法和土地改革法。这两部法律给予每个公民创建自有农场的权利，农场可以以集体和国营农场的个人土地份额的形式入股。集体或国营农场的每个成员都有权得到财产份额。法律还要求集体农庄和国营农场土地被重组为自有农场、租赁企业和农业合作社。政府在 2002 年和 2009 年修订了自有农场法。新法明确承认认根据 1992 年自有农场法设立的个人和家庭自有农场外，集体自有农场的实际存在。新法提出土地份额持有人有权把自己的地块转包给他人，并有权把他们的土地份额作为抵押。2009 年法律还明确了农民选择耕种作物的权利，并从国家可以撤回地块的理由清单上删除了模糊的术语如非理性使用。

1995 年，总统在以前法律的基础上发布了关于土地改革的两个重要法令。根据第 342 号总统令，集体和国营农场的五万公顷土地都被转成了农户自有地块。其次，第 621 号令基本上重申了 1992 年土地改革法的规定。

1996 年实施的土地法典及其随后的修订为当前塔吉克斯坦土地相关的立法提供了框架。1996 年的土地法典重申了土地国有制并规定确保土地的合理利用