

中东欧和独联体转型国家 国有农地制度研究述评*

何 伟

【内容提要】 许多独联体和中东欧地区国家转型后对农地所有制进行了变革，但并不彻底，还有一定规模的国有农地被保留。相应成立的土地基金等国有农地管理机构，通过出租、出售等经济手段对国有农地进行管理，目的是形成规模合理的农业生产单位，解决农业所有制转型后存在的土地碎片化和生产单位二元结构等问题，提高农业效率，促进农户生产和现代农业发展有机衔接。一些国有农地管理机构还担负着农村公共服务职能。本文的研究表明，通过农地所有权、承包权和经营权“三权分置”，确保租约稳定，完善配套的法律制度和土地交易制度，优化市场环境，对于提高国有农地的使用效率和增强土地利用的可持续性至关重要。

【关键词】 中东欧 独联体 土地制度 国有农地 土地基金

【作者简介】 何伟，中国社会科学院经济研究所助理研究员。

一 导言

原苏联和中东欧社会主义国家^①拥有世界 19% 的耕地和 7% 的人口^②。在计

* 本文受中国社会科学院经济研究所创新工程项目“公有企业收益共享机制的国际比较”资助。在写作过程中，中国社会科学院经济研究所朱玲研究员、韩朝华研究员、胡怀国研究员以及农业农村部农村经济研究中心蒋中一研究员提供了建议，在此致谢。感谢审稿人的建议，但文责自负。

① 具体指原属于苏联而后成立的独联体（Commonwealth of Independent States, CIS）成员国，以及原属于社会主义阵营的中东欧国家（Central and Eastern Europe, CEE）其中，格鲁吉亚和乌克兰分别于 2008 和 2018 年决定退出独联体，但本文基于地缘、历史和一致性的考虑，也将其纳入分析。

② Zvi Lerman et al., *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, Lanham: Lexington Books, 2004, p. 11.

划经济时期，这些国家农地普遍采取国有（或集体和合作社所有）形式，农业生产中大规模的集体化农场（包括国有农场、集体农场、合作社）占据绝对地位^①，但与同期发达国家相比效率低下，甚至曾出现过食品短缺。这既与集体化农场土地超出了最优规模有关，也与生产决策当中未考虑成本效率，存在预算软约束、永久雇佣等有直接关系。随着这些国家由计划经济向市场经济转型，农业生产单位以及土地制度的重建成了农业部门的重要任务。除了个别国家（如白俄罗斯、中亚国家）仍然保留全部土地国有外，其他国家都实施了农业改革，核心是土地所有制改革，将国有农地转变为农户个体所有。改革的理念是，随着农地所有制的改变，国有农地的份额逐渐下降，国营农场也会随之变为规模较小的家庭农场，同时生产率相应提升。

主要出于政治考量，无论是基于历史正义的归还（给国有化之前的土地所有者），还是当前社会正义理念下的再分配（给农场职工），国家在农业转型中过度强调正义。而农地所有制调整过程中与农业经营直接相关的资本、经营者能力，以及相配套的财税、补贴、法规、原料和销售渠道等因素，往往被忽视或者未得到及时跟进和健全。在最初的土地改革和农业结构调整中，政府起绝对的主导作用。国有、集体农场的各类资产的分配方案和规章由政府制定，新的土地所有者和原来的经营者，则缺少选择和参与的权利。这导致了转型过程中许多新土地所有者没有意愿或者缺少能力去有效经营土地，还出现了土地的“碎片化”（包括单一地块被众多所有者占有或者单一农户所种植的地块分散），以及农业经营单位结构的两极分化（众多小规模的经营单位和少量大规模单位并存）情况，严重影响了农业生产效率。另外，农村地区原本由集体化农场承担的公共服务，也由于缺少提供的主体而陷入了困境。这些问题在转型初期尤为明显^②，农村居民的福利受到严重影响。

当个人被赋予土地相关权利后（或者是明确的处置权，尽管这种权利很大程度上不完全，甚至只是“纸份额”），市场机制包括“理性经济人”机制，就在土地资源配置中逐渐地开始起到积极的作用。已经脱离了农业或者迁移到城市的新的土地所有者，会选择通过出租或出售等方式将农地流转给他人或机构；而缺

^① 在一些国家也允许农场成员保留和经营少量的“自留地”（household plot），在参加集体生产的闲时耕种，产出以自用为主。

^② Zvi Lerman et al., *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, pp. 165-168.

少资本和投入品的土地所有者，有权利选择将土地继续留在由原国有农场改组而成的农业生产企业中。虽然还没有形成完善的土地交易市场，农户间的土地买卖、租赁行为一定程度促进了个体土地经营规模的提高和家庭农场的发育。但是，改革仍然没有达到转型初始所预设的目标。大规模的农业生产组织仍然是大部分中东欧和独联体转型国家农业部门的主体。

针对这些情况，中东欧和独联体转型国家也及时反思并随即调整了体制和政策，特别是一些希望加入欧盟的中东欧国家，提高农业效率的进一步改革意愿更加强烈。需要注意的是，经过多年的转型，多数国家目前仍或多或少地留存一些国有土地，其中有的来自剩余的未被声索（reclaim）的土地，有的是在分配过程中为了避免土地进一步“碎片化”而专门保留的国有土地储备。为此，国有农地规模较大的一些国家相继成立了有关管理机构，如国有土地基金（land fund）等。这是对激进的农地所有制调整政策所导致负面效应的一种纠正。这些管理机构的职能，一般是通过出租、出售、回购和置换等方式，组织实施土地整治（land integration），培育理性的土地所有者和租赁体系，创建有竞争规模的土地经营实体，保护农业生态环境。有些机构管辖范围甚至延伸到非国有农地，或者还承担一些农村社会服务职能，如回购农村老龄人口的农地并向其发放养老金。在土地政策再调整过程中，转型国家对国有农地的有效管理，与转型前僵化的农地划拨和低效的管理状况完全不同。而在政府参与市场的行为中，国有农地的交易价格、交易对象、期限等，也存在着有别于完全市场化交易行为的特征，体现着政府调控的色彩。

现有的相关研究文献主要围绕这些国家的农业转型、土地政策和农场结构转变等领域展开，具体包括：综合性研究转型国家的农业转型、分析土地所有制和土地制度的变化、研究农业生产组织形式的变化和国别研究等。由于转型后相当长一段时间里，国有农地改革的目标，是通过归还或再分配完全转变农地的所有权。因此，转型后留存的国有农地仅仅被作为一种临时和过渡状态，其功能并未被重视，更不用说科学的规划和利用。因此，专门研究国有农地管理的文献不多。另外，部分涉及国有农地管理的文献多集中在转型之初，特别是20世纪90年代早期，而进入21世纪之后数量相对较少。

土地是基础性的资源和资产，土地制度及相关规定是农业发展的基础。审慎选择和研究各国土地改革的经验教训，将有助于中国相关政策的制定。本文从制度变迁的角度，分析中东欧和独联体转型国家国有农地改革的背景、过程，特别关注留存的国有农地是如何管理的以及政策是如何调整和优化的，期待能够对中国农村土

地制度改革以及国有农场的改革提供启示。需要指出的是，由于转型国家较多，同时受限于资料和数据的可得性，本文并未面面俱到描述所有国家的情况，只选择了相对有代表性的国家进行分析，总结一般规律。按国别以及对农业生产经营方式进行分析将是未来进一步研究的方向。

本文主要的结构如下：第一部分为概述，第二部分为转型前的土地制度以及改革路径，区分了原苏联加盟国以及其他中东欧国家；第三部分为转型后农地制度改革的效果及影响；第四部分为转型国家留存的国有农地数量和规模；第五部分是对国有土地政策和管理体制进一步调整；最后一部分为结论和启示。

二 转型前的土地制度及改革路径

中东欧和独联体转型国家可以说拥有共同的“遗产”（计划经济体制），之后则出现了制度的分流^①。转型前，苏联和中东欧社会主义国家的农地从所有权来看，大部分属于国有（或集体、合作社所有）。从经营和使用来看，农地在许多国家都被控制在大规模的国营和集体农场（或者合作社）下，其中也存在少量以谋生为目的的家庭自留地。从经营主体看，大约存在 6 万家社会主义农场，耕种了全部农地面积的 95%，平均每个农场占地大约 2 000 ~ 3 000 公顷，平均拥有工人大约 300 ~ 500 人^②。但是，苏联与中东欧国家也存在一定差异。苏联大部分加盟国实行计划经济和农业集体化较早，在 1930 年前后，因而其农地的国有化程度较高，且地广人稀，未开垦土地较多，适于采用大农场方式去经营，而中东欧国家基本是在二战后才先后实行计划经济体制。这些不同的特征，对不同国家在转型过程中采取的农地转型制度和农业的复苏程度有深远的影响。在相似的改革背景下，各国采取的手段存在差异。

（一）苏联的土地制度

1920 年后，苏联逐步建立起土地国有制度。苏联的国有农地最初有相当一部分是通过开垦生荒地获得，之后经过农业集体化，将全部土地、庄园都收归国

^① Zvi Lerman, “From Common Heritage to Divergence: Why the Transition Countries Are Drifting Apart by Measures of Agricultural Performance”, *American Journal of Agricultural Economics*, 2000, Vol. 82, No. 5, p. 1140.

^② Zvi Lerman et al., *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, p. 25.

家所有。较晚加入苏联的国家，国有农地更是主要来自于原属于农户个体的土地，如波罗的海三国和摩尔多瓦。从所有制看，苏联只有单一的国家土地所有制，农场和农户只有使用权。国营农场和集体农场是国有农地的主要经营机构。在国有农场里，包括农地在内的所有生产性资产都由国家所有，农场职工属于带薪国家雇员，待遇上与工业国有企业职工无异。集体农场的生产性资产由成员联合拥有，成员提供劳动，并通过农场收益的分配来获得补偿。在需要时，集体农场可以转变为国有农场，两者在实际当中的区别是模糊的^①。

（二）中东欧国家的土地制度

受到苏联模式的深刻影响，中东欧社会主义阵营国家陆续确立了国有土地制度，但过激的做法带来了破坏性后果。波兰、南斯拉夫、匈牙利等国转而实行多种农地所有制并存的方式。不同的是，由于未开垦的荒地较少，人均土地面积小，这些国家的集体化农地主要有三个来源：其中最大的来源类型是原属个人所有的土地，被成立的合作社（cooperative）统一经营使用。第二个来源是从国家“敌对者”手中征收的，主要用于成立国有农场。第三个来源是从“社会不受欢迎群体”（或者经营的土地超过规定规模的人）那里征收的。

因此，中东欧国家（阿尔巴尼亚除外）土地农户所有权未被法律完全废除，与国有和合作社所有共存。从农地的使用方式看，中东欧国家与苏联存在一定差异，主要是合作社经营。转型前东欧各国国有和集体化农地比重比苏联要低，甚至保留了入社农民的土地所有权，特别是20世纪70~80年代的后合作化时期。

（三）土地所有制的转变——归还与再分配

20世纪末，随着政治和经济体制的转型，俄罗斯、其他原苏联加盟国以及中东欧国家对农地和农业经营部门进行了制度重建。农业转型主要有两个目的，即弥补集体和国有化给原来的家庭经营造成的不公平，同时消除农业部门结构和效率的扭曲。需要指出，转型前苏联和中东欧的农业经营存在低效率问题^②，具体包括集体生产、搭便车、难以监督。制度设计的理想结果是形成多元化的土地所有权主体，并通过市场力量和博弈，达到资源有效配置和效率的提高。所有制

^① Mieke Meurs, "Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries", *Comparative Economic Studies*, 2005, Vol. 47, No. 3, p. 583.

^② Josef C. Brada and Arthur E. King, "Is Private Farming More Efficient than Socialized Agriculture?", *Economica*, 1993, Vol. 60, No. 237, p. 42.

结构的转型是市场化的前提。这些国家在转型中的制度设计借鉴了西方发达国家经验，并得到了一些国际组织的指导。例如，世界银行专门组建了研究团队，对这些国家进行了详细的调查和追踪研究，发表了相应的政策报告，提供了政策建议，并对这些国家的转型进行了评估。他们的结论是，良好的农业产出需要较大的个体部门、更多的自由度以及良好的宏观经济^①。农业生产效率的改善需要建立在稳定的所有制关系和大规模投资基础上，农地可转让，就有可能流向更有效率的生产单位。

鉴于计划经济体制下国有农场的规模（土地和劳动力）过大，改革的目的是建立市场经济条件下有竞争力和有效率的农业体系。首要的任务就是改变土地的单一所有制。总的来看，这些转型国家采取的国有农地改革方式主要包括再分配和归还两种，物归原主基于的是历史公义，而再分配基于的是当前社会正义。

独联体国家，即原苏联加盟共和国，除波罗的海三国外，主要采取国有农地再分配方式，将农地分配给农场职工，以及在农场居住并承担公共服务的公职人员。实际操作中，土地再分配包括两种形式，一种是农场农地的实物分配，被分配的农地可以由农户直接经营，或者被赋予使用权，格鲁吉亚等国采取此种方式。第二种是“纸份额”分配，俄罗斯、乌克兰等采取了这种方式。通过计算，国民（可以不限于农场职工）被赋予一定土地数量的纸面记录。“纸份额”与实物分配的区别与联系在于，“纸份额”可被交易或者在一定条件下转换为实物土地，两者的流转便利程度也有不同。在“纸份额”情况下，土地一般仍然由原农场种植，除非土地份额所有者决定离开集体^②。

中东欧国家以及立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚主要采取了归还的方式，将土地归还给土地被征用的个体。转型前部分中东欧国家保留了农户土地所有权，但农户缺少处置土地的权利。土地被固定在合作社集体使用模式中。农户之间的土地流转只能由政府批准。这些制度限制了农地从低效率生产者流向高效率生产者^③。需要指出的是，中东欧国家农地改革与独联体国家的不同之处在于：不需要专门立法承认土地个人所有权（阿尔巴尼亚除外），但需要把没收的农地归

① Zvi Lerman et al., *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, p. 231.

② Zvi Lerman, "Land Reform and Farm Restructuring: What has been Accomplished to Date?", *American Economic Review*, 1999, Vol. 89, No. 2, p. 272.

③ Zvi Lerman et al., *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, p. 216

还。归还的对象是国有化之前的土地所有者及继承人。用于归还的农地，只是上文所述三种土地来源类型的第三种类型。一直就属于农户所有的土地，不存在归还的问题，如波兰和斯洛文尼亚大约 80% 的农地一直保留在个人农场里。也有少数国家采取归还与再分配相结合的方式，如匈牙利、罗马尼亚。在这些国家，无地的农场工人可以免费获得一小块耕地。而在多数中东欧国家，农业工人获得耕地具有优先权，但并不是无偿的，需要支付全价。

可见，在农地所有制的转型中，独联体和中东欧地区国家并没有一个完全一致的模式，而受到不同国情、自然地理资源等影响。土地农户所有的方式（归还或者再分配）、农地分配份额方式（实际地块还是纸份额）、农地转让的法律框架采取何种农地所有制改革方式，与多因素有关，其中最主要的是土地实行国有化和集体化的时间长短。而这些不同的方式，又影响到了转型后中东欧和独联体不同国家农业经济、农村就业的恢复和发展。首先，中东欧国家的农业产出到 2001 年就基本恢复到 1992 年的水平，而独联体国家只恢复到 1992 年水平的 80% 左右^①。其次，农业就业人口在高加索地区国家显著增加，原因在于，高加索地区国家农地是以实际地块的实行分给农户的。第三，独联体只有相对少的部分农村居民选择离开集体创立私人农场，20 世纪末，中东欧国家由个人所有和使用的土地份额是 66%，独联体国家只有 21%^②。

三 农地制度转变的结果

国有农地被归还和重新分配后，无论是农场的解体还是重组，在理论和实践中都意味着土地经营主体数量的增加以及平均经营面积的缩小。有研究表明，1990~2004 年，独联体国家个人使用的农地从 4% 增加到 30%，中东欧国家个人使用的农地从 14% 提高到了 65%^③。但经过一段时间调整后，一些转型国家并没有真正实现预期的目的，农业产出和效率提高缓慢。转型后一段时间，甚至还存在

^① Zvi Lerman et al., *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, p. 168.

^② Ibid., p. 113.

^③ Zvi Lerman, "Land Reform and Farm Performance in Europe and Central Asia: A 20 Year Perspective", Hebrew University of Jerusalem, Department of Agricultural Economics and Management, Discussion Papers, No. 120260, 2012, p. 5.

农业生产不稳定、农产品价格低廉、农业失业人口增多等问题^①。具体而言,由于“放任自由”进行土地归还和再分配,再加上产权等制度环境不完备、农户自身的生产要素禀赋限制,中东欧和独联体转型国家的农地结构呈现两种特征:农地碎片化和经营二元结构。有研究表明,以美国、加拿大和欧盟 15 国的农业种植结构为基准(即 10% 最大规模的农场所占农地在 35% ~ 40% 之间),来评价中东欧和独联体转型国家的土地转型效果,亚美尼亚、格鲁吉亚、拉脱维亚、立陶宛等国农地存在过度碎片化,而捷克、保加利亚、俄罗斯、乌克兰、斯洛文尼亚、匈牙利则存在显著二元结构,只有斯洛文尼亚、波兰、罗马尼亚、爱沙尼亚属正常水平^②。

(一) 农地“碎片化”问题

农地碎片化包含两种情况:一种是所有者众多,导致独立生产单位所耕种的农地面积过小;另外一种地块不成整体,过于分散。这两种情况可以分别叫做土地所有权的碎片化以及土地使用的碎片化。农地碎片化阻碍了农村土地市场以及农业部门的发展,更不利于规模化经营。2005 年的一项调查显示,斯洛文尼亚的大农场所种植的农地平均有 789 名所有者。而 2003 年的一项调查显示,保加利亚农户平均拥有四个不连片的地块,每个地块面积仅为 0.6 公顷。捷克存在 350 万个非常小的土地所有者。另外,留存的国有农地也存在碎片化的情况。在立陶宛,40 万公顷国有农地大部分被分成形状不规则的小地块^③。当然,碎片化的所有权并不一定导致碎片化的种植,有时碎片化的所有权引起了从集体农场退出的较高交易成本,土地归还反而维持了原有的大规模农场结构^④。但多数情况下,农地碎片化不利于规模经营,这增加了生产单位与所有者之间的契约成本以及经营者的经营成本。

(二) 农地二元结构问题

农地二元结构的典型特征是众多小规模的经营单位和少量大规模单位并存,中等规模农场数量较少,土地集中度过高。以匈牙利为例,根据匈牙利统计局公布的数据,2005 年该国农业经济组织的平均农地耕作面积为 487 公顷,而家庭农

① 朱晓中:《东欧农业的现状及改革措施》,载《东欧中亚研究》1993 年第 6 期。

② Johan F. M. Swinnen et al. eds., *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1997, p. 45.

③ Céline Bignebat and Laure Latruffe, “Twenty Years of Land Reforms in Central and Eastern Europe: State of Play and Outlook”, Working Papers SMART - LERECO from INRA UMR SMART - LERECO, No. 09 - 19, 2009, pp. 8 - 9.

④ Erik Mathijs and Johan F. M. Swinnen, “The Economics of Agricultural Decollectivization in East Central Europe and the Former Soviet Union”, *Economic Development and Cultural Change*, 1998, Vol. 47, No. 1, p. 2.

场的平均土地面积为 3.5 公顷，种植超过 100 公顷农地的生产单位数量仅占 1%，却使用了匈牙利 70% 的农地^①。这些情况表明，匈牙利存在较典型的农地经营使用二元结构问题。

可见，转型后大规模的农业组织仍然在中东欧、独联体一些国家发挥重要作用^②。其原因在于：首先，对于通过归还方式获得农地的所有者而言，许多已经长期离开农业生产，并且在城市拥有了房产和工作，但他们不愿出售新得到的土地资产，而是选择将其委托给大的企业或合作社以获得租金收入。虽然也可以租给其他个人，但这类交易相对有风险，而且租金来源不稳定。因此，农地归还实质上鼓励了大规模的非私人种植^③。其次，对于通过再分配获得农地的农户而言，长时间的计划经济和集体化生产给农村地区行政系统和居民留下了较深刻的印记，而且原来的集体农庄或国有农场职工个人往往缺乏单独经营家庭农场所需要的资金、市场供求网络等资源，甚至连必要的生产设备或工具都不齐全，欠缺企业家才能，无法独立创业。因此，许多农场职工和原所有者获得农地后仍然不愿或无法独自耕种，而是将土地继续留在农场（合作社）以获得租金或者参与农场生产获得工资，从原国有农场分出来单独成立家庭农场的不多。

除了上述原因，土地改革 20 多年后，一些独联体和中东欧国家存在土地市场不完善、产权制度不清晰等问题，也加剧了农地的二元结构^④。由于产权制度不健全，重组后的国有和集体农场，仍然缺乏清晰的可转移的产权^⑤。许多国家在归还或再分配时设置了限制条件，或者只改变了所有权主体，但与土地的资产功能有关的融资、抵押、交易等经济行为被限制。这主要是出于政治社会的考虑，防止集体农业解体后土地向投机者和外国资本过度集中。以上这些情况也都会使农地的进一步处置受到限制。因此，在转型国家国有农地所有权和经营管理方式的改变中，更多的是所有制的改变，而不是经营方式的改变。许多大型国营

① Jozsef Alvinczet *et al.*, “The Main Issues of Land Consolidation in Hungary, with Special Regard to the Voluntary Exchange of Lands”, *Acta Agronomica Ovariensis*, 2009, Vol. 51, No. 1, pp. 70 – 71.

② Johan F. M. Swinnen *et al.* eds., *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, p. 14.

③ Erik Mathijs and Johan F. M. Swinnen, “The Economics of Agricultural Decollectivization in East Central Europe and the Former Soviet Union”, p. 20.

④ Céline Bignebat and Laure Latruffe, “Twenty Years of Land Reforms in Central and Eastern Europe: State of Play and Outlook”, p. 11.

⑤ Csaba Csáki and Stanley R. Johnson, “Agrarian Economic Systems in the Countries of Eastern Europe and the Former Soviet Union”, *Társadalomés gazdaság Közép – és Kelet – Európában / Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 1995, Vol. 17, No. 1, p. 100.

和集体农场在改制重组后仍然以旧的方式运转，只不过更换成股份公司或有限公司等新的名称^①。但比较中东欧和独联体国家，农场重组策略使中东欧企业农场规模相对下降，利润核算清楚，而独联体仍保留传统的大农场特征。

四 留存国有农地的规模特征

经过多年归还和再分配的工作以后，许多独联体和中东欧转型国家农地的所有制改革并不彻底，还留存一定规模的国有农地。原因主要有以下几个方面。

第一，农地归还和再分配存在多方面客观困难。即使经过了 20 多年，一些转型国家的国有农地归还仍未完成，主要原因涉及原所有者的继承人无法确定、地界不清楚、农地登记手续复杂、评估和登记的成本高（如罗马尼亚的这些成本相当于土地总价的 10% ~ 30%）、信贷市场不健全，等等^②。另外，农户对农地的需求意愿，更受到农业地理的影响，山地、丘陵等区域的农地，国有化的程度相对就更高。比如在格鲁吉亚国内，地处山地和丘陵的州的国有农地比重比平原地区高；波兰的北部和西部省份由于地形特征，国有农地份额相对也较高^③。

第二，为了实现相应农业政策目标，政府刻意保留了一定数量的国有地。例如，格鲁吉亚农业改革的目的是创造两个农业部门，谋生型小规模农业以及市场导向的大型农业，该国保留国有农地的目的是使大型农业企业有足够的可租赁的农地。马其顿在转型初期有 22% 农地属于国有（大约 20 万公顷），到 2012 年 17% 的农地仍然由国家所有，用于出租。其目的是避免农业生产损失，同时避免增加农地碎片化^④。波黑还留存占全国农地面积 6% 的国有农地，由于存在难以解决的归还问题，以及不愿再增加农地碎片化的考量，该国还没有改变这部分国有农地的所有权的计划^⑤。乌克兰的土地改革法令要求，国营和集体农场农地的 10% 需要进入国家土地储备，这些储备的用途包括，分配给农户种植，补贴农业

① Junior R. Davis, "Understanding the Process of Decollectivisation and Agricultural Privatisation in Transition Economies: The Distribution of Collective and State Farm Assets in Latvia and Lithuania", *Europe - Asia Studies*, 1997, Vol. 49, No. 8, p. 1417.

② Céline Bignebat and Laure Latruffe, "Twenty Years of Land Reforms in Central and Eastern Europe: State of Play and Outlook", p. 8.

③ Morten B. Hartvigsen, "Land Reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation", FAO Land Tenure Working Paper, No. 24, 2013, p. 46.

④ Ibid., pp. 35 - 36.

⑤ Ibid., pp. 34 - 35.

生产，以及应对目前未从事农业的人可能进入农业的需要^①。

另外，在独联体一些国家出现了将农户所有土地作为大规模集体所有农地的补充的倾向，由于独联体一些国家的农业生产仍然是大企业占主导，政府并不急于改变农地的所有制，农户要求土地所有权的意愿也并不是很强烈^②。因此，基于历史和现实的原因，农地所有制完全由国有转变为农户所有无法实现。另外，国有农地的数量变动存在先急剧下降再趋于稳定的特征。当已完成归还和再分配的农地增多、进一步推进归还和再分配等农地所有制改革所需要的行政成本（如寻找和确定原所有者或其继承人）越来越大时，国有农地的占比变化幅度就趋于稳定。以乌克兰为例，从1991~1995年，国有农地比重从100%下降到约75%，到2000年又剧烈下降到约30%，2000~2003年变动幅度就非常小了（见图1）。

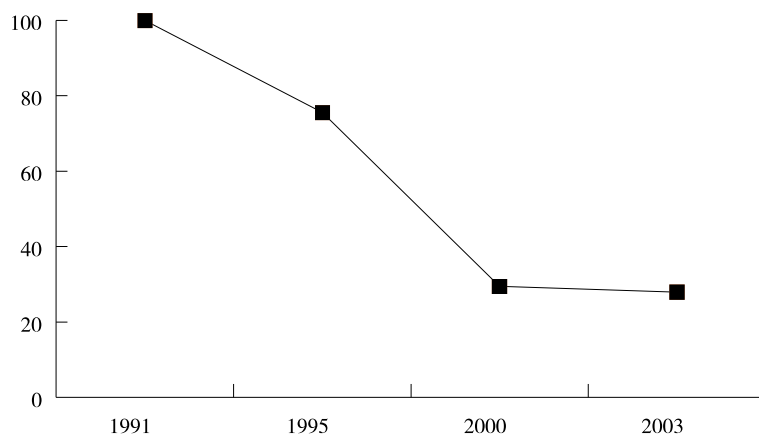


图1 转型后乌克兰国有农地比重变化趋势^③（单位：%）

从规模上看，在2000年左右，转型国家仍然留存了数量不等的国有农地，如爱沙尼亚国有农地占全部农地的比重为75%，格鲁吉亚是54%，都超过了50%，乌克兰是31%，波兰是25%。斯洛文尼亚2011年还有9%的农地属于国

① Renee Giovarelli and David Bledsoe, “Land Reform in Eastern Europe: Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries”, Rural Development Institute (RDI) Paper Prepared under Contract with the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2001, p. 9.

② Csaba Csáki and Stanley R. Johnson, “Agrarian Economic Systems in the Countries of Eastern Europe and the Former Soviet Union”, p. 100.

③ Morten B. Hartvigsen, “Land Reform in Central and Eastern Europe After 1989 and Its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation”, p. 20.

有，而斯洛伐克的国有农地仅为 4%（见表 1）。

表 1 一些中东欧和独联体转型国家国有农地比重^①

国家（地区）	国有农地比重（2000 年数据）
独联体：	
白俄罗斯	93%
摩尔多瓦	17%
俄罗斯	35%
乌克兰	31%
亚美尼亚	约 35%（不包括草场）
阿塞拜疆	5%
格鲁吉亚	约 54%（不包括草场）
哈萨克斯坦	大于 99%
中东欧地区：	
阿尔巴尼亚	约 4%
斯洛文尼亚	9%（2011 年）
匈牙利	3%（2003 年）
斯洛伐克	4% ^②
波兰	约 25%
罗马尼亚	5%
爱沙尼亚	75%
马其顿	17%（2012 年）
拉脱维亚	1.9%（1995 年）
立陶宛	63%（1999 年）

分地区看，独联体国家在转型后国有农地的比重普遍高于中东欧地区国家。在独联体国家中，中亚国家、白俄罗斯的国有农地比重相对高加索地区国家又高一些。中东欧国家中，已加入欧盟和准备加入欧盟的国家，其国有农地的比重相

^① 数据来自于（1）ZviLermanet al. , *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post - Soviet Countries*.（2）Morten B. Hartvigsen, “Land Reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation” .

^② 另外由国有土地基金管理的未确定原所有者的农地占 20%。

对就更小一些。

需要补充说明的是，表1及本文其他所引数据来自于相关文献的间接数据。转型国家国有农地规模的数据可获得性较差，可能有以下几个方面原因^①：第一，农地改革基本完成后，国有农地的规模变动就不大了。如一项对匈牙利的研究表明，从1990年到2003年，匈牙利国有农地的比重从31%下降到了3%，此后，这一比例变动不大，该研究认为，匈牙利的农地改革已经完成^②。第二，很多国家未进行全面的农地调查，无法准确掌握国有农地数量信息，导致地界不清楚、地籍文件不全等^③。第三，有些国家可能刻意对所有制特征模糊化处理。如波兰1997年国有农场种植的农地比重不到8%。此后，这一数据就不再公布^④。有学者在研究中东欧国家1989年后农地改革及影响时同样指出，所有国家研究所需的数据难以获得，而可以获得的国家，可比性又差一些，同时针对已加入欧盟的转型国家，欧盟农业统计中又不包括所有制信息^⑤。最新的数据虽然难以得到，但从相对较新的研究文献以及政策延续性可以确定，一些独联体和中东欧转型国家直至目前仍然保留不少数量的国有农地。

五 国有农地政策和管理体制的再调整

转型国家农业普遍面临土地整治不足以及农场管理不善的问题，迫切需要提高农业国际竞争力，确保生产者使用的农地稳定，改善种植结构，提高中等规模农场的比重。如何扭转激进的改革所带来的各种不利后果，除了其他政策和措施外，数量不一的国有农地成为调整农业生产单位规模结构的一个有效抓手。随着国民经济的逐渐恢复，这部分国有农地逐渐担负起政府的调控职能，内在地与国家发展农业、促进农村劳动力就业和农村居民生活水平提高的战略相挂钩，同时与改善农产品供给的目标相联系。从直观看，对留存的国有农地进行管理，可以

① 当然，其他的客观限制包括语言，由于笔者所搜集的文献都是英文文献，难以掌握详细的情况。

② Robert Magda, "Changes in Land Utilization in Hungary Since the Transition", Plenary Paper Prepared for Presentation at the Joint IAAE - 104th EAAE Seminar Agricultural Economics and Transition, 2007, pp. 4 - 5.

③ Céline Bignebat and Laure Latruffe, "Twenty Years of Land Reforms in Central and Eastern Europe: State of Play and Outlook", p. 8.

④ Martin Petrick et al., "Poland's Agriculture: Serious Competitor or Europe's Poorhouse? Survey Results on Farm Performance in Selected Polish Voivodships and A Comparison with German Farms", Discussion Paper of Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, No. 37, 2001, p. 9.

⑤ Morten B. Hartvigsen, "Land Reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation", p. 3.

带来直接的经济效益，如土地租金、税收、农产品产出等。相反，如果缺少管理，未能获得合理的经营和管理收益，就意味着国家农业和财政收入的损失。例如 1997 年，波兰超过一半的国有农场所属土地未被种植，原因多半是经济困难以及管理结构解体^①。中东欧和独联体转型国家的土地政策和管理体制的再调整主要有以下特点和内容。

（一）成立农地管理机构

计划经济下，国有农地存在国家“所有而不管理”情况。在转型后，由于市场化程度的提高，出现了农地使用的调节和优化，国有农地对于国家来说已是“所有且管理”。虽然一些转型国家在 20 世纪末期就成立了国有农地管理机构，但其职能主要是承担归还或再分配的具体工作。进入 21 世纪，原有机构的职能开始转变，此前未成立管理机构的国家也开始立法并设立相应机构，但其名称有所不同（见表 2），有的是土地基金，有的是农地局。下面将介绍一些典型国家的做法和情况。

表 2 一些转型国家的国有农地管理机构

国家	国有农地管理机构	成立年份
捷克	土地基金 (Land fund)	1991
克罗地亚	国家农地局 (State Agency for Agricultural Land)	2008
匈牙利	国家土地基金 (National Land Foundation Management Organization) 国家控股公司	2001 2007
波兰	土地基金财政部农场资产局 (Agency of Farm Property of the Ministry of Treasury) 农业资产局 (Agricultural Property Agency)	1944 1991 2003
俄罗斯	土地基金	1991
斯洛文尼亚	土地基金	1991

俄罗斯由州政府所设的土地基金管理国有农地，所辖国有农地来源于：（1）国有集体农场耕地的 10%，用于出租给当前和潜在的家庭农场；（2）计算土地“纸份额”后剩余的国有土地；（3）不再从事耕种的农民将土地移交给了土地基金，以及灌溉用地等。根据统计，2011 年，俄罗斯的土地基金共拥有 17.1 亿公

^① Martin Petrick et al., “Poland’s Agriculture: Serious Competitor or Europe’s Poorhouse? Survey Results on Farm Performance in Selected Polish Voivodships and A Comparison with German Farms”, p. 9.

顷土地，占该国领土的13%。其中，农地面积为3.93亿公顷，占土地基金的23%。在农地中，耕地面积为1.22亿公顷，草原面积为0.24亿公顷，牧场面积为0.68亿公顷。

1991年，捷克制定了《土地基金法》，据此设立的土地基金机构负责管理全国的国有农地、林地及附属建筑。2007年，捷克有45万公顷国有农地（占全国已开发农地的13%）由土地基金管理，其中26万公顷通过出售方式改变了所有权。根据土地出售法令，捷克地方政府和租赁者拥有优先购买国有农地的权利^①。

斯洛文尼亚也较早设立了土地基金，负责处理国有农地归还事务。2010年，该国农地归还工作接近完成，但2011年仍然还有6万公顷农地属于国有（占全部农地的9%）。因此，斯洛文尼亚的土地基金并未解散，开始履行国家土地银行的角色，除了管理国有农地，还从农户手中购买农地，以便在实施土地整治项目时用来增加土地流动性。2011年，该国土地基金仅出售11公顷所管辖的土地，但同时购买了304公顷农地。该国并未将这些国有农地分配给农户，但租赁者有优先购买权^②。

波兰财政部农场资产局（后改组为农业资产局）管辖的农地，来自被清偿的国有农业企业和国家土地基金。该部门是财政部下属单位，其主要职能是出租和出售国有农地，以及在个人农地市场上再回购农地^③。在转型过程中该机构接管了全国国有农场的376万公顷农地以及来自国家土地基金的60万公顷农地。2006年年底，该机构管理的农地为471万公顷^④。

总之，根据所管辖的农地所有制形态，可将国有农地管理机构（土地基金）分为两种。第一种，土地基金是单一主体，全部基于国有农地，有时还会从农民手中购买土地（如捷克、匈牙利）。第二种是不改变土地所有权。在这种情况下，土地基金不仅包含国有农地，还包含了非国有农地（如罗马尼亚、斯洛伐克）。鉴于此，一些国有农地管理机构的农地管辖范围开始扩大，不局限于留存

^① Pavel Ciaianet *et al.*, “Sales Market Regulations for Agricultural Land in the EU Member States and Candidate Countries”, Factor Markets Working Papers, Centre for European Policy Studies, No. 116, 2012, p. 20.

^② Morten B. Hartvigsen, “Land Reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation”, p. 31.

^③ Wiesława Lizińska *et al.*, “Managing Assets of Agricultural Property of the National Treasury in the Context of State Aid Granted by the Agricultural Property Agency”, *Real Estate Management and Valuation*, 2015, Vol. 23, No. 3, p. 102.

^④ Adam Sadowski, “Polish Land Market before and after Transition”, *Bulletin of the Szent Istvan University*, 2008, Special Issue, p. 532.

的国有农地。罗马尼亚的所有土地,无论其用途和所有权怎样,均属于土地基金管理^①。该国土地基金的收入来源有公共财产出租收入和灌溉服务供给,等等^②。在斯洛伐克,7%的农地仍然属于国有,另外还有43.8万公顷农地(占农地总面积的23%)的所有权未知,这两类农地都由土地基金管理^③。根据匈牙利的土地基金法律,土地基金有权从农民手中购买土地从而扩大基金规模。但是,也有一些国有农地管理机构管辖的农地规模在缩减。例如由于土地基金管理不佳,捷克政府的土地储备连年减少^④。

从管理层级看,国有农地管理的组织机构有中央层和地方层。一些国家的国有农地管理机构属于中央集中管理,并设置了专门的管理机构和地方分支机构,如波兰农业资产局在地方设有分支机构^⑤。而一些国有农地数量少的国家则由地方政府管理,甚至村庄来自行管理。如在亚美尼亚,农村社区家庭平均分配土地,但每个社区25%的农地和牧场仍然归国家所有,用于出租给个人,国有农地由社区委员会管理^⑥。

(二) 国有土地管理机构的职能

激进的农地改革后,国有农地管理机构开始承担促进农业发展和提高农业国际竞争力的职能。在新的目标下,国有农地管理机构的职能延伸到消除土地碎片化、提供农村公共品和提供土地信息服务方面,包括地力调查和地籍管理,等等。土地基金一般具有综合性管理职能。各国土地基金的目标通常包括支持土地整合、支持土地市场发育、支持土地管理、支持农村和城市发展项目等。管理的土地甚至也从单一的国有农地,覆盖到一些所有权已经归属农户的农地^⑦。总结起来,其职能可以分为以下两个方面:

① Lucean Mihalcea *et al.*, “The Capitalisation of the Romanian Land Fund in the Context of European Integration”, Working Paper, Faculty of Economics and Business Administration, University of Galati, 2015, p. 526.

② *Ibid.*, p. 529.

③ Pavel Ciaian *et al.*, “Sales Market Regulations for Agricultural Land in the EU Member States and Candidate Countries”, p. 20.

④ Dragana Milievi, “Review of Existing Land Funds in European Countries”, *Geonauka*, 2014, Vol. 2, No. 1, p. 36.

⑤ Wiesława Lizifska *et al.*, “Managing Assets of Agricultural Property of the National Treasury in the Context of State Aid Granted by the Agricultural Property Agency”, p. 102.

⑥ Morten B. Hartvigsen, “Land Reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation”, p. 45.

⑦ Jozsef Alvincz *et al.*, “The Main Issues of Land Consolidation in Hungary, with Special Regard to the Voluntary Exchange of Lands”, p. 68.

第一，通过土地整理等措施，支持发展有竞争力的农业生产单位。鉴于农地碎片化和土地经营结构不合理阻碍效率的提高，发展适度规模的农场就成为国有农地管理机构的主要职责。因而留存的国有农地成为一种调剂媒介。首先是推动土地整治。例如，1999年波兰修正了《农业资产管理法案》，引入了农业资产交换制度。其具体措施是，在农地和耕作碎片化明显的地区，农民可以用少量自有农地换取较大数量的原国有农场的国有农地（比例一般是1:10），通过这种“不等价交换”，以促进农地连片化经营。其次，通过将国有农地有选择地出租给有竞争力的农户、农场等生产主体，扩大其土地经营面积，培养注重规模和竞争力的“市场导向型”农业生产经营单位。

以匈牙利为例，其国家土地基金成立于2001年，根据《国家土地基金法》，承担管理国有农地和在土地政策框架下有效使用国有农地的职责。由土地基金管理的农地面积为12.5万公顷，其中包含全部国有农地，都属于国有资产的组成部分。土地基金管理机构不直接参与生产经营，而是一个公共服务部门，受到农业和农村发展部的监督，由土地基金管理委员会管辖。匈牙利议会在2002年通过了一项决议，包含详细的土地政策方针，同时也规定了该机构的具体职责：支持环境友好型和可持续发展型的农业生产；促进农业区域的可持续耕作，与生态环境相和谐；培育理性的土地所有者和租赁体系；激励和管理有效的土地市场；支持创建有竞争规模的土地实体。所遵循的原则：一是支持家庭农场和中等规模农场达到最高面积限度，即300公顷；二是鼓励小规模农场达到至少100公顷的耕作面积；三是促进畜牧业农场获取农地；四是特殊目的企业（教育、科研等）提供农地；五是保持土地租金稳步调整，以适应竞争。2007年，匈牙利土地基金与国家金融控股公司合并，组建了匈牙利国有控股公司，开始行使原土地基金的财产权利^①。

第二，担负社会公共服务职能。一些国家的国有农地管理机构还为农村地区提供社会公共服务。波兰农业资产管理局常规的职责是农业所有制改革，发展适合的农场结构，其他职责则包括为村社和住房合作社提供非偿还性的财政补助。

^① Fülöp Benedek, “The Hungarian National Land Fund and Its Role in the State Land Policy”, Paper Submitted to FIG/FAO/CNG International Seminar on State and Public Sector Land Management, Sep. 9 - 10, 2008, p. 2.

2009~2014年,该局共拨付了超过3000万兹罗提,用于非偿还性财政补助计划^①。匈牙利土地基金的一个特殊职责,就是从退休老年人手中购买和开发农地,用于支付退休金。那些不愿意从事农业生产但又拥有农地的老年人,还可将其农地出售给土地基金。匈牙利国家土地基金从1.9万土地所有者手中购买了5.4万公顷土地,领取年金人员的平均年龄为69.8岁,平均每人每月可获得年金为3.14万匈牙利福林(相当于120欧元)^②。还有一些国家定向将国有农地出租或出售给无地或少地农民,以保证他们的基本生活,预防和减少贫困。

(三) 国有农地管理措施特征

第一,以出租为主。国有农地管理机构一般采用出租、出售、置换、回购、发放补贴等经济手段来实现其职能和目标,其中,最主要形式是出租。例如,俄罗斯在2001年的全部国有农地交易中,出租给家庭的数量占93%,出租给农产品生产企业的数量占4.5%,出售的数量仅占0.1%^③。农户和农场更倾向于选择租赁国有农地,而不是购买。不购买农地的原因可能包括租地成本相对较低、购地中政府官僚主义的限制,以及土地交易市场的不健全。以波兰为例,在相当长一段时期,由于农业资产局管理的农地租金较低,但其出售价格很高,是年租金的26~30倍,导致农户购买的积极性不高。另外,波兰农地财产税很高,达到了年产出的9%,而租地农户反而还有5年免税的优惠待遇。这些都导致了租地比购地更有激励^④。俄罗斯、白俄罗斯等国由于社会和政治原因,难以快速将土地分给农户,国际经验也表明租地是扩大农场的重要方式。因此,为了尽量开发家庭农场潜力,俄罗斯、白俄罗斯等将国有农地以近乎免费的价格流转给个体种植者(无论是出售或者长期租约)。自1996年,格鲁吉亚开始出租国有农地。到2002年,该国4.2万个自然人共租赁了46.4万公顷国有农地(平均每人11公顷),6000个法人租赁了43.9万公顷(平均每个法人73公顷)^⑤。

^① Wiesława Lizińska *et al.*, “Managing Assets of Agricultural Property of the National Treasury in the Context of State Aid Granted by the Agricultural Property Agency”, p. 99.

^② Fülöp Benedek, “The Hungarian National Land Fund and Its Role in the State Land Policy”, p. 6.

^③ Zvi Lerman *et al.*, *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, p. 83.

^④ Katalin Takacs - Gyorgy *et al.*, “Land Use And Land Reform In Former Central And East European Countries”, Paper prepared for presentation at the 104th (joint) EAAE - IAAE Seminar Agricultural Economics and Transition, 2007, pp. 10 - 11.

^⑤ Morten B. Hartvigsen, “Land Reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its Outcome in the Form of Farm Structures and Land Fragmentation”, p. 47.

第二，租赁和出售对象有所侧重。在国有农地的出租对象选择上，比较青睐规模较大的农户或企业。例如，匈牙利和格鲁吉亚主要将国有农地出租给改制后的原国有和集体农场，其目的是培育市场经济条件下所需要的规模农场^①。在斯洛伐克，农地也通常被出租给较大的企业农场^②。

为了应对农地碎片化和经营单位的二元结构，国有农地的管理部门也倾向于将农地出租给定居在农场所在地，而且具有农业经营资质的个体农民，以促进形成规模化的家庭农场。1997~2010年间，波兰国有农地中有158万公顷被出售，80%以上的出售对象为个人。出租或出售给单一自然人的农地面积，至少为100公顷。各类集体、合作社和公司形式的农场仍然经营着40%左右的农地。因此，大农场在各国仍然是农业生产的主体，尽管占总产出的比例不到50%，由于地方政府容易控制和征税，仍然分外受重视^③。

一些国家为了限制投机性交易，也制定了相应的对策。波兰农业资产局承担国家土地银行的职责，不仅出售国有农地，也能从个人土地所有者手中购买农地。如果购买国有农地后5年内再交易，农业资产局有优先回购权^④。

第三，租赁期限较长。转型国家在国有农地的租赁中比较重视租约安全。在波兰，有33万公顷国有农地被通过永久用益的方式出租给农户，合同期限一般为40~99年，到期后还可以续租。在租期内，地租不会随时间变化而变化。1998年开始，永久用益物权人可以购买其租赁的国有农地。永久用益出让需要通过招投标进行。国有农地管理部门事前可以对投标者的资格作出限制，以保证土地的使用方向。在乌克兰，国有农地可被出租，最长不超过50年，而且出租的地可被二次转让^⑤。

不过，即使可以租赁较长时间，一些农户仍选择短期租赁。1998年世界银行一项调查发现，格鲁吉亚大约3000个农场的种植面积超过10公顷。占调查农场总数4%的农场，共租赁了100万公顷的国有农地，大部分农场的租期为一到

① Renee Giovarelli and David Bledsoe, "Land Reform in Eastern Europe: Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries", pp. 51-54.

② Pavel Ciaian *et al.*, "Sales Market Regulations for Agricultural Land in the EU Member States and Candidate Countries", p. 20.

③ Zvi Lerman *et al.*, *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, p. 226.

④ Zadura, A. *et al.*, "Land Bank and Land Consolidation (Polish Case)", Workshop paper for FAO land consolidation and land banking workshop in Prague, June 2008, p. 5.

⑤ Volodymyr Melnychuk *et al.*, "Creation of Agricultural Land Market in Ukraine: Current State of Development", IAMO Discussion Paper, No. 86, 2005, p. 27.

两年^①。选择短租期的原因，可能是所需的总租金投入相对较少。但短期租赁不利于对农地进行长期投资，这就需要政府在信贷、立法等方面进一步给予配套支持。

第四，租金和售价水平灵活，甚至比私人交易要低。转型后，农地所有权的结构发生了基础性改变，但偏离了预设的目标。纠正和弥补因归还、再分配造成的农业生产结构失衡，成为农业管理部门面临的任务。因此，租金或售价最大化就不是其出租国有农地的目的了。为了保证农地得到有效种植，租金还低于一般农地交易市场的水平。较低的租金可以被视作国家对特定承租者的补贴，这属于政府干预的内容。

例如，波兰国有土地的平均售价就一直低于私人土地。2000 年，波兰国有农地每公顷的出售价格是 897 欧元，个体农地交易市场售价为 1 098 欧元；2006 年，国有农地售价为 1 816 欧元，个体农地售价为 2 323 欧元。2003 年后，国有农地的价格才有了明显提升，两者的差距有所缩小。在波兰北部和西部地区，由于相对便宜的国有农地供给数量较多，个体农地的价格也就相对低一些^②。不过，波兰国有农地价格和租金在不断上涨，反映了土地配置中价格信号作用的逐渐加强以及市场化程度的提高。俄罗斯农业州的土地基金将国有农地出租，只收取象征性的名义租金，每年每公顷甚至仅为 0 ~ 5 卢布。但是，也有研究者对转型国家现有国有农地的管理多有批评，认为过低的租金和售价不利于国内土地流转市场的发育和形成^③。

一些转型国家（如塞尔维亚、克罗地亚）采取公开拍卖的方式出租、出售或特许经营国有农地。在这种情况下，“价高者得”，售价和租金水平可能会比个人之间的交易价格要高。2017 年，乌克兰采用公开拍卖形式出租的国有农地租金约为每公顷 2 250 格里夫纳，这相当于个人土地交易市场中租金水平的近两倍，而未采用拍卖形式出租的国有农地租金仅为 940 格里夫纳/公顷。但该国政府部门官员仍认为，国有农地公开拍卖的租金仍然较低，与农地产生的附加值不相匹配^④。

① Zvi Lerman et al. , *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post - Soviet Countries*, p. 82.

② Adam Sadowski, “Polish Land Market before and after Transition”, p. 533.

③ Zvi Lerman et al. , *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post - Soviet Countries*, p. 230.

④ 《乌克兰国有农业用地租赁价格比私人土地贵 1 倍》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201702/20170202521828.shtml>

（四）对国有农地管理制度的评价

总而言之，许多中东欧和独联体转型国家都建立了相应的国有农地管理机构和职能制度，参与农业宏观调控。但从措施看，中东欧国家相比独联体国家更丰富多样，效果也比较显著。按照世界银行高中低收入国家标准，2010年，中东欧转型国家中，波兰和匈牙利已经跻身高收入国家的行列，属于成功的转型。另外，捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、爱沙尼亚、斯洛文尼亚等国陆续成为了经合组织的成员国。2004年，欧盟大规模东扩以来，中东欧地区已经有波兰、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、保加利亚、罗马尼亚等十多个国家加入。

相对原欧盟成员国，农业对新加入欧盟的中东欧国家更为重要。这些国家加入欧盟，一个重要的要求和条件是农产品配额以及农业直接补贴的优惠。共同农业政策最早的措施是补贴和产量（种植面积）挂钩，大量补贴被大农场享受，中小家庭农场获益不多。2003年改革后，采取了与产量脱钩的农场单一支付，减少了向大农场的直接补贴。2008年，不再依产量多少来决定农户领取的补贴数量，设置了直接支付的最高限额，并排除了没有从事农业活动的申请者和“不活跃”的农民。

因此，中东欧许多国家本身在转型前的农地所有制和经营主体就存在多元化特征，还面临加入欧盟外在的推动力。由于欧盟共同农业政策中补贴和改革的对象主要是家庭农场，中东欧国家改革的积极性更高。中东欧地区农业可以向欧盟提供的优势包括低成本生产和更大的农业潜力。中东欧地区中保加利亚、捷克、匈牙利、波兰、阿尔巴尼亚、马其顿、克罗地亚、斯洛文尼亚等国牧场的面积与耕地面积持平甚至更大，其国有农地带有非农业耕作的特征。在波兰，生产欧盟指定农产品的农民可以根据农用土地面积获得额外直接补贴。此外，波兰还可从欧盟获得农村落后地区发展基金，2003年，生产属于欧盟补贴范围农产品的土地每公顷可以平均得到200兹罗提补贴，用于生产畜产品的土地每年可以平均得到480兹罗提补贴。而独联体国家的农业补贴主要面对原国有农场改制后的大型农业企业，其农民缺乏组建家庭农场的内生动力，国有农地管理机构的职能也相对单一。

六 结论和启示

过去几十年，独联体、中东欧等转型国家和地区经历了农地所有制的变迁。

农地所有制改革的本意是形成真正的土地所有者群体，理性地使用和保护土地资源。转型初期，政府设定的理想目标是通过土地的归还和再分配，实现所有权主体多样化，并通过市场力量的博弈，达到资源有效配置和效率的提高，从生计型农业过渡到市场型农业。生计型农业，通常与贫困、低水平技术、无效生产、低商品化、对市场 and 政策信号反映不敏感有密切的关系。应当肯定，农地所有制的改革有其积极意义，这主要体现在个体农户的种植面积逐渐扩大。例如，乌克兰 72% 的农地由农户所有，平均每个农户的耕作面积从转型初期 1991 年的 19.8 公顷，增加到 2003 年的 84.8 公顷^①。但从农业效率和国际竞争力看，由于市场不健全、制度不完善等多方面原因，最初的改革并未达到预定的目的。诸如归还等土地所有制改革方式有两方面影响。一是归还锁定了农业中的二元农场结构，导致缺少足够数量的中等农场，土地集中度过高。另一方面，一些人扩大了自留地^②。从效率上看，将农地分配给技术装备、劳动力素质等条件较好的农户和生产主体才是最优的，而不是简单地归还给原土地所有者或者农场工人。

转型初期，不少国家将国有农地的改革重心放在了归还或再分配上，以将农地的权属转变为农户和个人所有，但现实中存在的较多困难和出现的新问题使得农地改革并不彻底，其进度滞后于整体政治和社会改革，结果并没有完全摒弃之前农地所有权、经营权和财产权“三权合一”的弊端。出于对国外资本控制本国农业生产的担忧，以及政策的不明确、混乱，导致土地交易不畅，农户经营农地和扩大规模的吸引力不足，剩余的国有农地也未被有效经营使用。在一些转型国家，即使赋予了农户对农地的所有权，由于经营能力、资金等禀赋短板，其家庭农场仍然开办不起来。国有农地的改革，需要从历史的角度考虑国家和地区农业经营的特点，因地制宜。而政策回调中，充分认识到现有的国有农地的优势并加以利用，也能起到效率改善的目的。在土地使用规划系统还没有成型时，长期性的土地租赁可作为影响所有土地使用方向的有效工具。在更稳定的市场条件和更健全的法律和产权制度出现之前，国有农地租赁可以为农地处理提供更多的灵活性，更能为农地流转提供支持。在农地碎片化严重的国家，土地租赁对农地市

^① Volodymyr Melnychuk *et al.*, “Creation of Agricultural Land Market in Ukraine: Current State of Development”, p. 19.

^② Erik Mathijs and Nivelin Noev, “Commercialization and Subsistence in Transaction Agriculture: Empirical Evidence from Albania, Bulgaria, Hungary and Romania”, Paper Prepared for Presentation at the Xth EAAE Congress ‘Exploring Diversity in the European Agri – Food System’, Zaragoza (Spain), Aug 28 – 31, 2002, p. 5.

场基础上的资产整合很重要。大多数经营性资产规模的调整，需要通过租赁才能实现。由于资本条件要求低，许多生产者更倾向于租赁而不是购买土地。而且，租赁的交易成本较低，租金按年支付的情况下仅需要有限的初始资本投入。

但是，单纯依靠出租而无其他管理办法，对于可持续、有效率地使用国有农地也是行不通的。例如，在爱沙尼亚存在大量自由地（free land），主要包括未归还给农户的农地，或者是农地所有者对经营农地无兴趣。在理论上，政府可以向外出租这些农地，以获得租金收入，更能增加农业产出。但在实际中，政府通常不知道相应地块的位置，或者缺少能力和资金来有效管理这些农地。因此，有关这些农地的交易市场是冻结的，这不利于土地要素的合理使用，在经济上是无效率的。

可见，转型国家农业发展和生产条件的改善等具体目标，如粮食自给，提高农业生产率，稳定农产品市场，保证供应的可靠性，农业结构调整，农村经济社会发展，农民生活水平提高，等等，需要尊重市场规律，借助政府和市场“有形之手”与“无形之手”共同发挥作用。除此之外，还需要完善国有农地交易的法律，通过拍卖、交换，直接出租、次级出租、第三方出租、抵押等方式，使土地的资产价值得到真实的体现。还应当注意，土地制度改革是一个长期的过程，应当采取有效的措施激励利益相关方特别是农民的参与。

更重要的是，农地制度的改革需要立足本国国情。农地个体所有并不是土地流转的必要条件。集体所有的农地产权更利于保护农村土地。土地即使被分给农户，也应当受到公权的约束，但这些约束是合理且必要的，是有利于农业和土地的可持续发展。中东欧和独联体国家的农地改革历程和经验教训，进一步凸显了中国统分结合双层体制的优势。

中国的农地属于集体所有。但是，农地集体所有下的经营方式和收益分配方式在建国70年来发生了较大的改变。1978年，中国改革开放从农村起步，在农地制度改革中，确立了农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农地既可以实行家庭分散经营，也可以实行集体统一经营。与中东欧和独联体转型国家的农地改革不同，中国的农地改革是“摸着石头过河”、渐进式的、由下而上的改革，并未改变所有权，取得了举世瞩目的成就。到了新时期，农地制度的变革在深化农村改革、城乡融合发展战略中具有举足轻重的作用。2017，党的十九大报告提出乡村振兴战略，是中央根据农村形势的发展和农村居民的现实与潜在需求做出的顶层设计。2019年中央一号文件进一步围绕乡

乡村振兴战略，在深化农村土地制度改革方面指出，“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”，“健全土地流转规范管理制度，发展多种形式农业适度规模经营，允许承包土地的经营权担保融资”，“坚持农村土地集体所有、不搞私有化，坚持农地农用、防止非农化，坚持保障农民土地权益”^①。

所有权和承包权、经营权可以分离。强调和实现土地财产权利，是土地要素逐渐市场化的过程^②。在稳定承包权的前提下，放活经营权并鼓励土地流转，一方面，能使农地得到高效配置和利用，另一方面，也能切实保障农民的物质利益，特别是确保农村老龄人口、贫困人口等弱势群体以及农村向城市迁移人口的利益得到保护，在公平和效率之间得到平衡。中国的农地制度改革，比中东欧和独联体转型国家的农地改革更有成效。因此，在所有权明晰的情况下，尊重经营者的经营权和财产权，并建立起完善的土地流转制度和渠道，对于调动农民的积极性，形成在规模上有效率的农业生产单位以及确保粮食安全更为重要。另外，由于中国与独联体、中东欧国家过去相近的制度背景，而独联体、中东欧许多国家具有发展农业所紧缺的农地资源，可以在“一带一路”倡议框架下加强中国与中东欧国家合作，在相关国家开展农业投资合作项目。

(责任编辑 张红侠)

^① 《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366917.htm

^② 张晓山等：《改革开放 40 年与农业农村经济发展》，载《经济学动态》2018 年第 12 期。