

# 普京农政思想与俄罗斯农政道路的形成

李典军

**【内容提要】** 21世纪，俄罗斯在普京领导下启动了自己的强国富民战略。农业问题作为这一战略的基础性工程得到了高度关注。本文在概述普京农政思想的基础上，系统总结了在其思想指导下形成的俄罗斯农政道路，并从农业方式的有效性和农政关系的和谐性两个方面进行了历史与现实的比较分析，认为这条道路既是对叶利钦农业变革的承继与超越，也是对美国农政道路的扬弃和中国农政道路的突破。《俄罗斯联邦农业发展法》不仅巩固了普京农业改革与发展的主要成果，而且建立了世界农业法律史上第一个以农政关系为框架的调控体系，实现了世界农业发展史的一系列制度创新。

**【关键词】** 普京 农业 俄罗斯 农政道路

**【作者简介】** 李典军，广州光彩农政孵化产业研究院院长。

20世纪是苏联及其承继者俄罗斯农业发展的曲折年代。十月革命后，列宁放弃了革命前以美国农业道路改造俄国农业的主张，开始以马克思关于社会主义计划农业的构想建设苏俄的新农业，斯大林承继列宁的遗志，延续了这一探索。苏俄新农业既有过前期支撑国家工业化建设的辉煌，也有过后期粮食难以自保的无奈。20世纪最后20年的苏联和俄罗斯不得不开始了向外寻求农业新思路的历程。戈尔巴乔夫试图按照中国联产承包制来解决苏联农业问题，叶利钦则希望以美国农业道路来振兴俄罗斯农业。但中美两个大国成功的经验对于苏联或俄罗斯来说不但无益，反而使其雪上加霜，农业与国家的整体形势一道进入了政治和经济的危机阶段<sup>①</sup>。正是在这样的大背景下，新世纪的普京果敢地作出了重大调整，在强国富民的总体战略指导下，提出了一系列新的农政思想，并在十余年的

---

<sup>①</sup> 关于叶利钦转轨十年的农业危机情况可参看乔木森：《俄罗斯解决“三农”问题的途径》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2004年第3期。

实践中初步形成了具有自身特色的俄罗斯农政道路，为俄罗斯的强国富民战略提供了重要的支撑。分析普京的农政思想以及在其思想指导下形成的俄罗斯农政道路，对于我们深层次地认识俄罗斯国情，把握世界大国农业的发展规律，为我国“三农”工作提供一些借鉴，都将有着重要的意义。

## 一 普京的农政思想

我们理解的农政是农业、农民和农村之事的治理与服务。普京在领导俄罗斯10余年的强国富民战略中提出了一系列有针对性的农政思想。

1. 强国富民战略需要现代化的农业。普京在1999年12月30日发表了《千年之交的俄罗斯》，把强国富民、造福于人民、使公民过上好日子作为自己的最终目标，并要求针对俄罗斯的具体条件实施最佳的改革战略，这个战略方针的序列是：刺激经济快速增长；推行积极的工业政策；实施合理的结构政策；建立有效的金融体系；取缔影子经济，打击经营及金融信贷领域中有组织犯罪；始终不渝地实现俄罗斯经济与世界经济结构的一体化。这个战略的基础性工程就是推行现代化的农业，普京明确提出：“没有俄罗斯农村的复兴，没有农业的发展，就不可能有俄罗斯的复兴。”<sup>①</sup>而新政府推行的现代化农业的目标就是“能够把国家扶持和国家调控措施同农村及土地所有制方面所实行的市场改革有机地联系在一起。”<sup>②</sup>这一方针及其指导下的政策性安排成为俄罗斯十余年农业改革与发展的核心主题。

2. 国家和政党是治理和推动俄罗斯农业发展的主导力量。普京执政后，改变了叶利钦时代政府无力调控和治理农业，农民没有政党执言的局面。他首先在思想上强调国家对农业等经济领域的治理与调节，认为“只有高效率的、强有力的国家按规则生活”<sup>③</sup>，国家才可能“实现市场经济原则，同时完全发挥调节的职能。”<sup>④</sup>其次是强化政党在国家政治经济生活中的作用，认为“在一个民主生活中，政党可以确保人民与政权当局之间的经常联系”，“只有通过政治竞争，

<sup>①</sup> 《普京文集》，中国社会科学出版社2002年版，第15页。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 普京：《致选民公开信》，载《消息报》2000年2月28日。

<sup>④</sup> 《普京文集》，第436页。

才能就我国的发展问题进行严肃的对话”<sup>①</sup>。他在2002年4月创建“统一的俄罗斯”党后，就提出“统一俄罗斯”党必须成为确保政治稳定、推动经济发展的主导政治力量，并要求“统一俄罗斯”党必须比苏联时期更为有效地发展农业，更积极地治理和推动国家对农业和农村的投资以及农业发展计划的通过和实施<sup>②</sup>。三是明确了国家在农业发展中应当承担的治理职能和服务功能：（1）按市场规律建立和发展粮食和其他农产品市场，进行相应的价格改革以干预粮食和主要农产品的贮备；（2）利用世贸组织规则寻求保护国内农业商品生产者利益的手段，并建立农产品主要品种进出口的灵活配额机制；（3）调整宏观运行机制，建立有效的支持农业发展的财政金融体系；（4）实施农业和农工综合体的优先发展工程；（5）依照《农业法》制定发展农业的五年规划；（6）制定农业规划和政策的任务方案，由各级政府和各个部门落实；（7）对主要农业产品和粮食组织进行经常性的价格监测，完善相应的国际市场价格波动反应机制；（8）采取额外措施“稳定农业区域发展和提高公民生活水平。”<sup>③</sup>

3. 农地治理的有效流转是农业改革的关键。普京对叶利钦试图依靠土地私有化建立大农场解决农业问题引起的农业危机进行了深刻反思。他在2001年2月要求尽快通过土地法典，认为“最尖锐的问题是农业用地的流转问题。”<sup>④</sup>2001年10月25日公布施行《俄罗斯联邦土地法典》之后，他明确提出如下思想：（1）调整农业用地的流转，不单纯是土地改革的组成部分，而是它的关键部分。（2）农业用地的命运是整个土地改革的核心，不仅过去农民的命运取决于这个问题的解决，而且现行国家制度本身最终也取决于这个问题的解决。（3）农业用地流转要拟定多个法律草案，必须“听取农民的意见，也要听取俄罗斯的各个地区的意见”<sup>⑤</sup>，以形成统一的法典和明确的组织农业用地流转的方案。（4）农地流转必须解决的关键问题是：为文明的市场关系清理好场地，“创造条件让人们愿意在土地上经营，让农业有利可图，并增加对投资的吸引力”<sup>⑥</sup>；计算好农地流转方案给预算和税收带来的影响；制定土地所有者变换和土地价格

① 《普京文集》，第82页。

② 参见《普京文集（2002~2008）》，中国社会科学院出版社2008年版，第572页。

③ 参见《普京文集（2002~2008）》，第572、418、409、447页；《普京要求提高国家农业政策效率》，载俄罗斯新闻网2008年5月20日。

④ 《普京文集》，第257页。

⑤ 同上，第624页。

⑥ 同上，第625页。

构成的明确易懂的程序；农地流转的法律必须在已经形成的土地法、民法和税收法等已经形成的法律领域里起作用；必须考虑俄罗斯各个地区条件的多样性和吸收到农业流转中来的土地类型的不一致性。在普京以上思想的指导下，俄罗斯通过并实施了《农用土地流通法》。

4. 农工综合体仍是俄罗斯农业发展的主导力量。普京改变了叶利钦忽视农工综合体这一农业组织形式的局面，强调要走市场经济体制下大农业的发展道路，发展各种生产组织形式之间的合作化和一体化，恢复和发展农工综合体，建立大中型农工联合公司和企业，实现资本和土地的集中，以获取规模经营和现代化管理效益。（1）正视和解决农工综合体存在的问题，使优质的农工综合体更加放开、灵活，长期亏损的农业企业能够有效消除债务。（2）在农工综合体部门中建立起有效益的信贷与保障的金融基础设施，并为它们提供有效的服务。（3）在农村中发展保险业，建立一套保护农业生产者的机制，为农工综合体服务，“使他们免受自然性质、技术操作性质等风险”<sup>①</sup>。（4）组织农工综合体进行制度创新和技术改造，在坚持市场原则的前提下，实施租赁、购买和其他有效方案。（5）实施优先发展农工综合体这一国家工程，因为“在农工综合体领域中的国家工程不仅已证明了它的有效性，而且已显示出俄罗斯农业的巨大潜力。它帮助刺激了农村的主动经营精神，其结果是使很多年来存在的一系列消极趋势第一次得到了制止”<sup>②</sup>。

5. 俄罗斯现代农业必须分阶段发展。普京对俄罗斯农业有着比较清醒的认识，在解决了农业战略、国家调控、农地流转和农工体组织形式等重大问题后，他在第二个任期内提出了俄罗斯现代农业必须在国家指导下有计划分阶段发展的思想。即第一个时期为稳定和打基础阶段，主要是恢复国家对农业的治理与调控能力，建立相应的调节机制，解决农地流通和农业组织形式问题，并提供相应的法律保障。第二个时期为农业优先发展阶段，这就是通过《农业法》，“根据这个法律制定发展农业的五年规划”，在“教育、医疗保健、农工综合体、住房建设方面开始实现优先国民工程”，“支持优先经济部门，首先是支持农业和飞机制造业的有效机制”<sup>③</sup>。把农业与飞机制造业同时作为国家优先级的经济部门，这应当是普京独有的新思想。第三个时期为农业创新阶段。他认为“农业是我们

① 《普京文集》，第436页。

② 《普京文集（2002~2008）》，第447页。

③ 同上，第409页。

经济中一个富有前景和潜力的高技术部门”<sup>①</sup>，为此他在 2008 年 2 月提出了 2010 年后俄罗斯农业必须与其他产业一道，在“保障国家的安全”和“保障国家的正常发展”的基础上，开始实施“国家的创新发展战略”<sup>②</sup>，创造推动一系列领域进步的激励机制和条件，“巩固并拓展我们的天然优势，发展我们经济的基础部门，包括自然资源的深加工，对俄罗斯的能源、交通和农业条件的有效利用”，“也就是对现有的所有经济领域的生产进行大规模的现代化”<sup>③</sup>。

## 二 俄罗斯农政道路的实践

在普京农政思想指导下，俄罗斯自 2000 年起，开始了既不同于中国也异于美国的农业建设之路。经过十余年的探索，初步形成了具有俄罗斯特色的农政道路。这条道路是：在坚持市场经济原则的基础上，通过国家规划的有序指导，政策的有力调控，体制的有效重建，形成农地使用有效流转，农工综合体充满活力，其他农业组织形式协同发展的新机制。其主要实践包括如下方面：

### （一）国家规划的有序指导

俄罗斯农政道路的新探索是从强化国家规划对农业的有序指导开始的。2000 年 7 月，普京批准实施了《2001 ~ 2010 年俄罗斯联邦政府农业食品政策基本方针》的长期规划。该规划深入分析了农工综合体改革的结果和问题，明确了 21 世纪头 10 年农业食品政策的战略目标和任务，强调对食品市场、农用资源市场和农用土地市场的调节和规范，具体规定了农业体制、财政信贷、税收和生态方面的政策，以及在科学、咨询、干部和法律方面的保证。

在农业科技创新方面，制定了农业科学技术发展的长远规划与实施计划。2000 年实施的《俄罗斯 21 世纪农业科学技术发展规划》，明确提出了俄罗斯 21 世纪植物遗传育种、土壤保护、植物保护、生物技术和农业机械化等农业科学技术发展的规模与具体要求。为保证这项规划的实施，国家杜马通过的 2000 年国家预算案就为农业科技追加了 40 亿卢布的预算，仅次于国防预算追加额。在农村建设方面，2002 年 12 月开始实施《至 2010 年农村社会发展专项纲要》，要求

---

① 《普京文集（2002 ~ 2008）》，第 447 页。

② 同上，第 677 页。

③ 同上，第 681 页。



改善 14 万个农村家庭的居住条件，使公用事业服务水平达到 45%；住宅使用天然气的水平提高到 48.6%；保证向 100 万家农村电力用户不间断供电；大多数地区设施完善的一班制普通学校的学生比例达到 90%；儿童学龄前教育普及率提高到 45%；医院病床的保证率增加到每千人 69.5 张，诊疗所达到 14.4 万个；俱乐部的保证率达到每千人 215 个座位；具有可吸收 35% 的农村青年学生和 22% 的职工参加经常性体育活动的设施；扩大商业和生活服务企业网点；农村居民饮用水的保证率达到 47%；安装电话 190 万部；建设 1.3 万千米硬路面公路，整修公路 5 万千米。为保证纲要的有效实施，预算支出总金额预计为 1 678 亿卢布，采取多渠道拨款原则，联邦预算承担 185 亿卢布，联邦主体预算承担 706 亿卢布，筹措预算外资金 787 亿卢布。

在以上规划基本完成的情况下，2007 年 7 月根据新农业法规定，颁布了《2008 ~ 2012 年农业发展、农产品市场调节、农村发展规划》，规划的目标要求：可持续性农村发展，其中包括扩大农村就业和提高农村生活水平；改进俄罗斯农业生产的竞争能力，其中包括加大财政支持、实现现代化和加快重点领域发展以替代进口；保护和恢复自然资源，其中包括土壤保护；农业生产年均增长率为 4%，牲畜生产年均增长率为 5%。该规划还规定，为了实现上述目标，各级政府将在 2007 ~ 2012 年期间共拨款 11 000 亿卢布。规划颁布后，俄罗斯努力完善农业银行网点，方便在春播、秋收等关键时期为农民提供更新农机具的优惠贷款。国家对农作物的保险从 26% 提高到 40%。为了稳定粮食市场价格、增加生产者收入和促进粮食出口，俄罗斯政府于 2009 年成立了联合粮食公司。为了帮助农业生产者提高生产效率，俄罗斯还创建了“国家农业信息发布系统”。

在初步实现这个规划之后，2011 年 11 月 7 日，俄罗斯农业部公布了《2013 ~ 2020 年俄罗斯联邦农业发展和农产品、原料和粮食市场调控国家纲要》。2014 年又批准实施《农业发展纲要》。这些新纲要的农业资金保障更加多元化，不再单纯依靠联邦预算拨款，地方政府和企业的投资也占有相当大的比例。为了落实新纲要提出的各项任务，俄罗斯采取了两项大的措施来推进它们的实施。一是中央政府实施“2013 ~ 2020 年俄联邦农村地区持续发展”国家项目，计划在 7 年时间内恢复农村地区的原有活力，鼓励青年人回到农村，并吸引各类专业人才在农村安家。在国家和地方政府提供的资金中，有 45 亿卢布将用来对 80 个联邦主体的农村居民进行补助，帮助改善住房条件。愿意迁往农村的专业人才及其家庭也将获得政府提供的住房。另有 43 亿卢布将用来在 71 个联邦主体的大部分村镇中

统一建设自来水、电力和天然气供应网络。农村地区的教育和医疗条件也将得到改善，将陆续建起更多的体育和娱乐设施，民俗文化和传统手工艺也将获得资金支持。2015年，在这个项目的框架之下，中央政府从联邦预算中划拨约90亿卢布用于农村地区发展，各地方政府和其他机构也将共筹资金210亿卢布。二是要求地方政府在上述纲要框架内有针对性地制定地区发展规划，保障农业生产，农产品加工、运输、仓储等部门的平衡发展，实现农业和其他产业间跨部门生产联系和经济联系，促进农业生产、食品工业和加工工业的发展，制定措施加快企业的技术更新，以及对农业管理者、专业技术人员进行培训，提高其业务水平，以充分发挥不同地区的农业优势。

## （二）各项政策的有力调控

为了保证规划的有效实施，普京主要采取了四个方面的政策进行调控。

1. 增加投入增强活力的政策。主要是财政和金融两个方面的支持。财政政策主要体现为增加预算投入。前10年分为稳定增长和优先增长两个时期。在1999~2003年的稳定增长期，联邦预算用于农业和渔业的支出由88亿卢布增加为312亿卢布。同时，改变了预算支持农业的方式方法，一是把预算资金用于生产的“突破口”，首先用于可快速复兴的粮食经济、养禽业、养猪业和温室蔬菜业等部门；二是大力支持那些生存能力强和工作有效率的企业和组织，通过按季度发放优惠贷款、国家承担对部分新工艺推广费用等进行资助；三是实行预算贴息贷款，对购买良种畜、良种禽和优良种子以及收集和加工生物废料拨发预算补贴，广泛建立农技设备出售、租赁和维修中心，以保证农民对农技设备的需求。2005年普京提出发展农业等四大国家优先项目后，农业预算投入进入优先增长时期。2005~2006年对农业的投入增长近10倍，达到3600亿卢布，提供农业贴息贷款1910亿卢布。2008~2012年，中央政府计划从联邦预算中拨款5510亿卢布发展农业。为了保证中央和地方对农业的优先投入力度，每年俄罗斯联邦预算与地方预算的拨款配套比例大体保持在2:3，从而使俄罗斯对农业的扶持计划占到国家预算的10%以上。

金融方面主要体现为增加农业贷款。为了保证在市场经济条件下国家支农资金使用的有效性和可操作性，俄罗斯于2000年建立了国家农业银行，作为向农业生产组织提供贷款的主要机构。该行已在全国80%的地区发挥作用，为农业生产经营顺利发展创造了前提和制度保证。国家的金融支持政策包括：以利息补

贴的方式鼓励商业银行向农业贷款，并向效益好的企业提供优惠贷款；国家拨款建立粮食稳定基金，以平抑粮价，保障粮食市场的稳定和保护农民利益；减轻农业企业的债务，并把减免债务与提高生产效益挂钩；国家拨款建立国家农机租赁公司，并制定相应的拨款、抵押、保险和资金返还机制，以保证向农业企业出租农机；成立统一国家保险公司，为农业收成提供保险；鼓励使用新型农业机械装备，并提供贷款贴息。国家有力的金融支持，保证了农业贷款的不断增长，2006~2007年，俄罗斯农业银行为畜牧业提供贷款800亿卢布，为小型农业生产组织提供贷款630亿卢布，土地抵押贷款66亿卢布。农业银行在随后5年（2008~2012年）对农业的贷款比过去增加1倍，总额达到6000亿卢布。2012年俄罗斯加入WTO后，对农业企业采取更加优惠贷款的政策，规定对农业企业的年贷款利率不超过5%。2017年，俄罗斯支持农业发展的资金再增加360亿卢布，总额达到大约2500亿卢布。

2. 减轻负担减少压力的政策。主要包括税收扶持和农业企业减负。从2002年年初开始，俄罗斯在全国实行统一的农业税收制度。按照新的制度，农业商品生产者可缴纳统一的农业税，取代以前除增值税、消费税、环境污染费、购买外汇和外汇支付凭证税、国家规费、关税、自然人财产税、继承和赠送财产税和许可证手续费等9种税收以外的所有税费。这就是说，农业商品生产者缴纳的税种由原来联邦《税法典》规定的28种减少为10种。统一农业税的征收对象是农业商品生产者所有、占有和使用的农业用地，税率由联邦主体立法机构确定，数额相当于农业商品生产者在实行统一农业税前一年应向各级预算缴纳的税费（除上述增值税等9种税以外）总额的1/4。统一农业税法不仅简化了农业税纳税程序，而且将纳税率降低到农业纯收入的6%以下，近似于免税。

企业减负方面，2002年7月，俄罗斯议会通过了《改善农业商品生产者财务状况的决议》，实行债务重组。内容包括完全勾销罚款和违约金，延期和分期偿还主要债务及其利息，勾销主要债务及其利息。债务重组工作由专门成立的联邦委员会和地区委员会负责进行，地区委员会具体核算债务人的财务状况，并依据债务重组的基准条件确定重组方案，签订书面协议，规定债务人承担的义务。2001~2002年，俄罗斯对近8700个农业组织的大约900亿卢布的国债进行了重组。2003年，普京签署命令勾销农业企业欠债中600亿卢布的罚款和违约金。2005年联邦政府采取进一步减负措施：免除农产品生产企业所有税务负担，畜牧业贷款期限延长到8年。



3. 干预流通保护农业生产者利益的政策。主要包括国家粮食流通的干预和农产品贸易保护。从 2001 年起，俄罗斯开始以市场调节工具进行粮食流通干预。在价格急剧下跌时期，国家从市场中采购粮食，以稳定价格；当粮食价格震荡时进行商品干预，向市场投入粮食。2006 年《俄罗斯联邦农业发展法》进一步扩大这一制度的范围，决定采取“国家采购干预”和“国家商品干预”的方式来调节国内农产品市场，以稳定农产品价格、维护农业生产者和消费者的利益，并配套实施《俄罗斯联邦农产品国家采购法》。将这一制度从粮食扩大到肉类和牛奶等一些主要农产品。为建立畜牧业需求与谷物需求间的良性循环，还对进口优良畜牧育种、奶业基础设施、猪肉和鸡肉生产等提供政府直接补贴。

在农产品贸易保护方面，普京改变了叶利钦政府的农产品对外贸易自由化状态，实施农产品的外贸保护措施。2003 年 12 月通过的《国家调节外贸的原则》确定了保护规则，随后跟进的措施首先是鼓励粮食出口。自 2001 年俄罗斯创纪录的粮食出口后，每年的出口能力都在 1 000 万吨以上。为了调节国内粮食需求与出口的关系，主要通过关税来调节。如 2008 年规定粮食出口关税为海关价值的 40%，但不低于每吨 105 欧元的关税标准。当粮食出口完成任务后，关税标准即令停止。其次是调节进口。《俄罗斯联邦国家调节农产品进口法》规定，国家协调农产品进口的目的是保护国内农业生产者的权益，降低来自国外的竞争对其生产经营活动造成的负面影响，以保障国家粮食安全，维护消费者合法权益。第三是利用加入 WTO 的条件，在实施初期保护本国农业的同时，对美国和西方的经济制裁，实施反制政策。2012 年 8 月 22 日，俄罗斯在历经 18 年的谈判后正式加入 WTO，其中涉及农产品的协议包括降低进出口关税和实行农产品关税配额制度；取消外商准入壁垒，逐步削减农业补贴；改革国家管理体系，使之符合 WTO 规则。加入 WTO 后，俄罗斯为其寻求技术合作，建立贸易争端解决机制，建设农业投资和基础设施等方面提供了便利，同时也利用相关规则，“回应”西方制裁。2014 年俄罗斯开始禁止从美国、加拿大、澳大利亚和欧盟等国进口农产品，这种反击政策大大刺激了国内的肉奶生产。以猪肉为例，2012 年俄罗斯进口猪肉 1 百万吨，2015 年下降至 30 万吨，同时国内生产量超过 40 万吨。俄罗斯充分利用这一机会扭转了自苏联解体以来肉奶类进口导致国内谷物需求下降的负反馈循环，实际上达到了保护和提升本国农业的双重目的。第四是在农产品生产和进口方面，坚决抑制西方的转基因农产品。2016 年 7 月，普京签署了限制转基因技术使用的法令。根据该法令，俄境内禁止饲养转基因动物、种植

转基因作物，禁止生产或进口转基因食品。这一法令将帮助俄罗斯成为生态农业的领先国家，使其占领更大的世界绿色食品贸易市场，对提升本国农产品对外贸易的实力也将产生重要影响。

4. 完善农村的教育和社会福利政策。在国家四大优先发展项目中，与农业平行的还有医疗、教育和住宅建设，这些项目涵盖了广大农村。在农村教育方面，2004年4月，普京签署的《联邦教育发展纲要》在教育优先发展基本原则指导下，对农村教育的价值取向、主要目标、基本任务、改革路径作出了调整。一是强调以人为本推进农村教育现代化，重点是通过构建一个统一、开放、集约化农村教育综合体来实现这一目标。围绕这一综合体建设，俄罗斯在推进农村学校结构调整、加大财政投入力度和加强农村教育质量管理方面做出了努力，其中农村综合体的教学预算高于城市相同的综合体。二是促进农村教育信息化建设，其措施包括增加计算机的使用量，提高计算机等硬件设施的配置，保障学校计算机的正常使用，开设信息学课程，给学校提供电子教学材料等软件资源，进行师资培训，组织技术服务体系技术服务的措施等。三是全面提高农村教师职业素质，颁布一系列关于教师教育的法规、政策，为农村教师队伍发展提供法制保障；扩大师范院校招生数量，提高教师工资水平以稳定农村师资队伍；完善农村教师评价制度，优化教育队伍。在农村社会福利政策方面，俄罗斯保留了苏联时代国家医疗和伤残保障的全民覆盖。今后改革的目标是在增加保障收入来源的前提下，提高社会保障的水平。

### （三）体制的有效重建

1. 建立有效流转的农地制度。首先是肯定了叶利钦时代土地私有化原则，先期建立了非农土地的交易制度。2001年10月通过并实施的新土地法典修正案规定，非农用土地可以买卖，并制定了明确的买卖规则。其次是通过农用地流通法，建立允许农地交易的制度。2003年1月通过并实施的《农用地流通法》允许农用土地的买卖，并构建了农地有效流转的机制：（1）规定了农用地和共同所有的土地份额流通的规则，确定俄罗斯联邦主体或地方自治机构在农地购买中的优先权；（2）规定了股份制土地份额买卖的规则，强调了股份制参加者参与买卖的知情权；（3）规定国家地籍统计的农用地地段，包括股份制土地份额，可以进行出租，但应签订租赁合同，租期不得超过49年，个体承租者承租的土地面积不受限制；（4）规定外国人、无国籍人士和外资股

份超过 50% 的合资公司，只能通过长期租赁形式拥有农用土地地段，租期可达 49 年，亦可享受土地税优惠。

在有效流转的农地制度初步确立之后，2016 年俄罗斯开始了无偿分配土地的实践。2016 年 5 月，普京签署了《远东土地分配法》，规定俄罗斯联邦公民在远东地区可无偿获得一公顷土地。无偿分配土地期限为五年。土地使用者有义务每年向授权机构通告土地使用目的及方法，并在三年后提交土地使用的具体说明。五年后，获赠土地如果得到开发将可以租赁或者转为私有财产。如果土地未经使用则将被收回。俄罗斯公民可以在获赠土地上从事任何活动。从 2016 年 6 月 1 日起，该法律第一阶段开始实施。自 2017 年 2 月 1 日起，开始实施“远东公顷”法律的第三阶段，所有俄公民都可以在远东地区申请获取一块一公顷的土地。

2. 重塑农工综合体为主导的农业组织。农工综合体最先兴起于 20 世纪 60 年代的东欧，后成为苏联最重要的农业组织形式。变革后的俄罗斯农业生产经营主体可分为农业企业、居民经济和农户（农场）经济三大类。其中农业企业包括改组的集体农庄、国有农场和农工综合体，新组建的股份公司、合伙公司和农业生产合作社。由于俄罗斯宏观经济环境的恶化，农工综合体等农业组织在变革中遭到了重创。普京执政后重新确立农工综合体为俄罗斯农业发展的主体经营组织，开始重塑农工综合体。一是大力恢复和发展农工综合体，建立大型农工一体化企业。目前全俄已有 15 个大型农工集团，其联合的土地份额规模为 5 万 ~ 30 万公顷。同时强调农户经济和居民经济同农工综合体等其他各类农业生产组织形式的合作和一体化。二是对其进行改造，引入农业控股业态，使农业领域出现了一些一体化大型控股公司。这些公司有的实现规模化经营并垂直整合相关产业链，从而可以采用更好的育种、更多的工艺、更优质的化肥和先进的农业机械进行规模化生产，同时也更加注重效率和盈利，将资本、农业科技和先进管理“完美”组合在一起，引领各地农业领域的创新发展，使所在地区成为具有国际竞争力的大型农业生产者。目前这样的农业控股公司控制了俄罗斯 1/5 的耕地，但产量占比却超过 40%，是俄罗斯农业生产效率提升的主要来源。还有些公司则通过投资设厂、收购、兼并等措施，建立起集生产、加工、销售于一体的大型企业集团，进行规模化经营。

3. 重建农业创新体系和国家农业管理体制。俄罗斯有较好的农业创新基础。现有 1 个联邦农业科学城、64 个农业高等院校（41.8 万在校生）、310 个农业科

研单位、528 个实验和教学农场，有 9.4 万名科技人员从事农业科学研究工作。俄罗斯农业科学院仍是世界上最大的国家级农业科学研究机构。为了完善国家的农业创新体系，普京采取的措施是：（1）改革俄罗斯农业科学院及其所属部门对自己科研活动的组织和方法，提高科学工作效率；（2）在国家管理机构和农业组织中建立新的机制，使科学、生产和国家管理机关相互配合；（3）建立农业创新的风险基金和风险公司；（4）鼓励使用新型农业机械装备，并提供贷款贴息；（5）培育农业科技创新的龙头单位，这些组织主要有俄罗斯联邦（米丘林斯克）农业园艺科学城、俄罗斯“节约型农业耕作基金会”、俄罗斯沃罗涅日农业大学农业商务中心等；（6）在别尔哥罗德州等农业发达地区扶持创新型生产加工综合体，通过广泛采用创新技术生产优良的肉类和禽类产品，建设大型生产加工企业，实现畜牧业生产从田间到饭桌的一体化产业链条。

为了适应 WTO 规则对国家管理体制的要求，俄罗斯重组了农业部。现在的农业部是联邦权力的重要执行机构，履行以下职能：制定农业领域的公共政策和规范性法律调控；制定和实施包括农业用地在内的土地关系方面的公共政策和规范性法律调控，承担国家土地监测；提供农业领域的公共服务，包括农村地区的可持续发展；建立农产品出口扶持体系，使其竞争力达到先进国家水平；管理下属企业和机构的国有资产。

### 三 俄罗斯农政道路的比较分析

在我们看来，任何一种新的农政道路的形成与创建都必须解决好两个基本问题，即农业方式的有效性和农政关系的和谐性问题。这里的农业方式是指农业生产经营组合的方法和形式；农政关系是农民群体与政权主体之间相互作用和影响的状态。普京农政思想指导下的俄罗斯农政道路，正是在这两个方面有了许多创新与突破，需要进行总体的比较分析。

第一，叶利钦农业变革的承继与超越。苏联解体后，叶利钦主政下的俄罗斯与其他东欧各国一样，进行了三个方面的农业变革，即变革土地产权关系，推进土地私有化；变革农村所有制，改组集体农庄和国有农场；变革农产品价格体制，加速市场化进程。这种变革以全面否定苏联农政模式为指向，但变革后的东欧各国在纳入欧盟农业体系进程中实现了农业发展的良性循环，而俄罗斯农业则

开始了较之苏联时代更为严重的危机<sup>①</sup>。

普京是在叶利钦农业变革引发危机之后开始自己的超越的。一是强调规划和计划的严肃性,采取一系列严厉的政策措施来保障它的执行。在苏联农政建设史上,斯大林的农业规划和计划必须严格执行,赫鲁晓夫、勃列日涅夫和戈尔巴乔夫则逐步把国家的农业规划和计划变成了鬼话和神话。普京执政后改变了叶利钦时期国家无力治理和调控农业,并使其处于一种放任自流状态的局面,在强调国家对农业治理的有力调控方面,首先强化了规划的作用,并制定一系列的政策来保障其规划的实施。二是继续推进土地私有化进程,把农地交给农民和农业企业。在俄国和苏联农业思想史上,把农地交给农民并使其成为土地的主人,既是十月革命前斯大林的理想<sup>②</sup>,也是戈尔巴乔夫农业改革后期的目标。但斯大林后来的改变和戈尔巴乔夫的失败表明,仅有将土地交给农民是不够的,在当前全球农业一体化的条件下,关键是要低成本地让农地流转起来,提高农产品的价格竞争力。普京弱化土地所有权的利益独享,强化土地使用权的合理流转,既避免了政党分歧,又符合现代农业发展的需要。三是继续改组集体农庄和国有农场,但目标却不是将其分散为一个个的家庭农场,而是按照自愿的原则,逐步将这些原有的农业经营组织纳入市场化的农工综合体之中,从而使国家能够通过农工综合体来调控全国的农业,同时也为分散化的农民提供农业服务,提高了国家对整个农业的调节能力,特别是国家在危急的情况下,能够及时有效地集聚农业资源,解决国家的食品供给问题。四是继续推进农产品的市场化进程,但重点从宽泛的农产品价格领域转向了维护农业商品生产者收入水平的目的,以农产品、原料和食品市场调节为手段的国家采购干预和商品干预,在农产品的对外贸易中切实保护国内农业生产者的权益,降低来自国外竞争对其生产经营活动造成的负面影响,以保障国家粮食安全,维护消费者合法权益。这些干预措施既稳定了农产品价格、维护了农业生产者和消费者的利益,同时也为农业商品生产者建立了有效的市场农业的保障体系。五是改变叶利钦试图依靠出卖国家土地所有权来吸引外资发展俄罗斯农业的思路,而是集中国家的优势资源,在农业禀赋优势地区发展具有国际竞争力的现代农业,从而创造条件吸引外国的投资。例如克拉斯诺达尔边疆区就成了这样的地区,它以农业的高效益和良好的投资环境吸引了国外众多

<sup>①</sup> 李典军:《俄罗斯与东欧各国农业改革的比较分析》,载《东欧中亚研究》1999年第5期。

<sup>②</sup> 李典军:《国外社会主义农政思想史》,中国农业出版社2009年版,第12~19页。



的商家。目前，该边疆区已经和美国、土耳其、乌克兰、德国、白俄罗斯、希腊、法国、以色列、奥地利、塞浦路斯等国家建立了长期有效的经济合作关系。

第二，苏联农政形态的回归性选择。苏联解体以后，叶利钦在其施政方式上试图彻底告别苏联时代，在农业、农民和农村的治理和服务上也一样。但普京在这个问题上却要现实和理性得多。为了实现强国富民目标，他改变了治国理念，为俄罗斯新的农政建设铺平了道路。要求在建立基本的西方民主政治框架的同时，不放弃苏联时代的传统治理方式；在保持国家联邦制度的同时，不放弃加强苏联式的中央集权；在主张建立自由市场体系的同时，不放弃苏联时代国家对于经济的调控；在赞成地方自治的同时，不放弃中央对于地方的有效控制；在致力于完善公务员制度和提高国家机关工作效率的同时，不放松同犯罪现象作斗争。正是在这种较为明确的治国理念指导下，普京在国家宏观的农业运行模式、管理方式和政策选择，微观的农业组织形式，农民群体关系的构建方面充分吸收了苏联时代的有益经验和教训。其中农业发展恢复到了领袖提出农政思想，国家根据实际制定规划和政策，调整和改革农业体制这一苏联 70 多年的运行模式上来<sup>①</sup>。组织形式上最突出的体现是坚持大农业的发展方向，完善苏联时代的农工综合体；管理方式上最突出的表现是在市场经济指导下恢复农业的有计划发展，依靠合力通过的农业发展规划指导农业的发展；在政策上最突出的是颁布与实施《统一农业税法》，其中关于减轻农业生产者的负担，简化农业纳税程序等核心内容，几乎就是马林科夫时代《农业税法》的再现<sup>②</sup>；在农民群体的关系上，则是大胆地建设农民的政治组织，调节和缓冲政党主体与农民群体的关系，保证农村的和谐和稳定。

第三，对美国农政道路的扬弃。借鉴美国经验变革俄国农业，曾经是十月革命前列宁的重要主张。斯大林吸取美国 20 世纪 30 年代农业大危机的教训，在转向社会主义计划农业的建设进程中创造了苏联强国历程的辉煌。而他的承继者却将这种辉煌变成了僵化的教条，使苏联农业成为经济的癌细胞而引发了国家的崩溃<sup>③</sup>。叶利钦也真诚地相信美国农业方式的魔力，以为学习美国土地一私就灵的发展家庭农场就能解决俄罗斯的农业问题。但他忽视了两个基本条件：美国家庭农场不仅仅是由于实行了私有制，还由于国家对农场主的大力支持、具有可靠的

① 参见李典军：《苏联农政模式研究》，中国农业出版社 2007 年版，第 12～16 页。

② 详论参见李典军：《国外社会主义农政思想史》，第 169～204 页。

③ 详论参见李典军《苏联农政模式研究》。

物质技术基础、高水平的电力动力装备率和方便及时的农业技术服务体系等一系列客观因素；俄罗斯自身的国情、农村的现实生产状况和农民的心理习惯因素。叶利钦照搬美国农业发展模式给俄罗斯带来的空前灾难，使俄罗斯经济几近崩溃的边缘。正是在这一背景下，普京吸取前任的教训，实现了对美国农政道路的如下扬弃：学习美国市场机制与计划手段共生的经验，但更强调规划和计划对农业的有序引导和指导作用；借鉴20世纪30年代经济大危机之后美国政府解决农业危机所采用的农业价格、农业金融和农产品对外贸易等政策措施的有益经验，但政策作用的主要对象不是美国的家庭农场，而是重建的农工综合体；吸收美国早期鼓励外资进行农业投资的经验，但不是美国式的出卖土地所有权，而是采取转让土地使用权的租赁形式；借鉴美国建立农业金融、农业保险制度的经验，但更强调国家对各部门和行业的国家控制；坚持美国式的土地国有与私有并存格局，但更充分地运用了美国大农场成长采用的土地租赁制度，从而为俄罗斯农地的有效流转找到了有效的形式<sup>①</sup>。

第四，中俄农政道路的分野。新中国的农业是从学习苏联的计划农业开始的。土地国有和集体所有成为效法的原则，农业合作社和人民公社化的农业组织形式为中国工业化积累作出了不可磨灭的历史贡献。改革开放后开始探索的农村家庭双层经营的农业承包制曾使农业取得了短暂的效益，也引来了戈尔巴乔夫学习中国的热情。但从总体上看，中国农村组织和农业经济形式朝着分割化和分散化转变，而土地国有与集体所有制形式没有改变，这就造成了土地非农化可以大片进行，但农业用地却难以集中，农民身份难以转变的局面。由于土地的实际控制权掌握在各级地方政府手中，这为各地通过土地非农化换取外资提供了极大的可能性。叶利钦也曾试图学习中国以非农化土地换取外国资本的模式来扩大招商引资，但由于遭到俄罗斯共产党等政治力量的强烈反对而没有实现。然而这种以土地换资本的主张在俄罗斯仍有强大的势力，在中国学界也有很多的推崇者。但立足于俄罗斯未来的普京却没有选择这一路径，而是在多方力量的博弈中，通过农地依法低成本有效地流转来建立新的农业土地制度，并以强化大农业的农工综合体这一组织形式而形成了与中国完全不同的土地制度、农业方式和农政关系。与中国不同的是，俄罗斯不同所有制的农业经营主体的土地都有明确的产权界定并受到了法律的严格保护，利益不得侵犯，它强调的是农地使用权的流通，而农

<sup>①</sup> 以上比较参见李典军：《美国农政道路研究》，中国农业出版社2004年版。

地的非农化则在土地法和地籍管理法中都有极为严格的规定，并在农民政治组织的监督下得到有效实施。俄罗斯的农用流通法就规定，外国不得购买俄罗斯的土地，只能采用租赁形式。尽管外国一些大公司试图通过“孙”子公司收购大量的俄罗斯土地，但对其土地产权的移动和非农转化的控制则十分严格。俄罗斯多种所有制形式的土地人格化使农地资源得到了较好的保护。但中国的农地由于产权的人格化较弱，土地的国有与集体性质使其产权与农业经营主体的联系并不十分紧密，在20世纪90年代分权的税制改革中，农地的非农转化成为各级政府的重要财源。然而在这种政府的财力集聚中，如果不能建立起有效的农民社会保障体系，农村就业又不能得到合理解决的情况下，长期而大范围存在的农民失地现象将成为中国农村最大的潜在政治风险。因此，我们认为俄罗斯的制度安排有其必然性与合理性，值得我们重视：一是保护耕地的可持续用地战略由于得到制度保证而能够得以有效实施；二是有效地避免了地方政府对农地的大量圈占和土地黑市交易；三是扼制了外国资本对俄罗斯耕地的无穷侵占；四是通过农地使用权的有效流转保证了大农业的农地需求；五是农民通过农村土地的自由转让使农民可以把土地抵押获得贷款，并在其经营中不断培育主人翁意识；六是战时能够通过大农业组织集中征集粮食资源而支持战争。

第五，农政关系宏观调控体系的法律建构。在俄罗斯独立的农政建设道路探索中，充分体现普京农政思想的《联邦农业发展法》于2006年12月28日获得联邦委员会批准，经普京总统签署后于2007年1月11日颁布生效。该法在巩固普京农业改革与发展的主要成果，指明未来俄罗斯农业方向的基础上，建立了世界农业法律史上第一个以农政关系为框架的调控体系，实现了世界农业发展史的一系列农业制度创新。主要表现在：（1）直接将农业法的调整对象定位于“农业商品生产者的公民、法人，与其他公民、法人、国家权力机构在农业发展领域中的相互关系。”<sup>①</sup>这就使农业法的主客体都十分明确，其主体是联邦、联邦主体和非农群体，客体是农业商品生产者，主客体需要解决的是对农业商品生产者有目的的服务、对农村建设的支持、保证村镇地区的稳定发展等三重关系；调控的领域是农业生产和流通，主体手段是市场机制。这里十分明确地提出了国家与农业商品生产者的相互农政关系包括服务、支持和稳定三个方面。（2）确立了一整套国家调整农政关系的有效体制和机制。这些工具包括国家农业规划，国家

<sup>①</sup> 《俄罗斯联邦农业发展法》，载《中俄经贸时报》2008年7月31日至8月5日。以下引文不再注。

农业政策，农业商品生产者信贷的国家支持，农业保险的国家支持、国家农业土地的措施，农产品、原料和食品市场调节为目的的国家采购干预和商品干预等。（3）建立了连接国家政权主体与农民群体的政治组织——农业商品生产者联盟（协会），规定这个组织必须参与国家农业政策的制定和实施，其形式包括参与规范的法律条例、专用规划、国家报告草案的拟定；在农业发展领域参与科学、技术成果以及俄罗斯和国外经验的总结和推广；为制定和实施国家农业政策提供必要的信息；为国家权力机构提供编制建议等。（4）建立了严密的国家农业政策体系。结束了苏联时代和叶利钦时期始终将解决国家农产品供给作为第一农业政策目标的旧思路，第一次将提高农业商品者的竞争力和农业生产及流通领域的收入水平作为其最重要的目标，并依次跟进其他的政策目标、原则、方向和实施措施。

在普京农政思想指导下的俄罗斯农政道路探索已经经历了十余年。它在有效解决粮食自我供给的基础上，正在实现农业的复兴。2016 年，俄罗斯出口小麦 2 500 万吨，超过加拿大的 2 250 万吨和美国的 2 109 万吨，成为全球最大的小麦出口国。同年农产品出口额达到 170.7 亿美元。2017 年出口粮食及制品 5 000 万吨，农产品出口额提高到 210 亿美元，重新进入全球粮食出口大国的前列<sup>①</sup>。但是在这一道路的形成中，除了要解决国家对各个农业经济组织有效服务，经济危机时期国家财政和金融对农业扶持的有力保障，国家如何扶持民间组织解决政权主体与农民群体的和谐关系等问题外，我们需要特别指出，这种依靠领袖魅力指导下的农政运行模式，在苏联时代有着深刻的历史教训。因此，如何保证当前俄罗斯农政道路探索的连续性和长久性，建立起农业持续发展的永久性机制，更应受到关注。

（责任编辑 张红侠）

---

<sup>①</sup> 根据俄罗斯《公报》2016 年 6 月 14 日和俄塔社 2018 年 1 月 10 日报道。