

# 乌克兰农业土地改革进展与趋势综述

任磊

国立建筑大学, 摄影测量系, 乌克兰 基辅

收稿日期: 2023年10月1日; 录用日期: 2023年10月31日; 发布日期: 2023年11月7日

## 摘要

当前世界形势正处于百年未有之大变局中, 乌克兰作为全球主要粮食出口国对世界粮食供应体系有着重要的影响。鉴于国内公开文献对乌克兰农业土地改革的研究还停留在20多年前, 本文将对乌克兰农业土地改革过程进行分析与简述, 并介绍当前乌克兰的农业用地土地分类系统。以期反映乌克兰农业土地改革的现状和发展方向, 为相关政策制定和实践提供理论支持和参考。

## 关键词

乌克兰, 土地改革, 农业土地, 土地分类

# A Review of Progress and Trends in Agricultural Land Reform in Ukraine

Lei Ren

Department of Photogrammetry, University of Architecture, Kiev, Ukraine

Received: Oct. 1<sup>st</sup>, 2023; accepted: Oct. 31<sup>st</sup>, 2023; published: Nov. 7<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The current world situation is in the midst of unprecedented changes, and Ukraine, as a major global food exporter, has a significant impact on the world food supply system. Considering that the research on Ukrainian agrarian reform in Chinese domestic public literature still remains more than 20 years ago, this paper will analyze and briefly describe the process of Ukrainian agrarian reform and introduce the current classification system of Ukrainian agrarian land. It aims to reflect the current status and development direction of Ukraine's agricultural land reform, and provide theoretical support and reference for relevant policy formulation and practice.

## Keywords

Ukraine, Land Reform, Agricultural Land, Land Classification

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

中国是世界上粮食生产大国之一，但“人多粮少”一直是中国长久以来需要面对的重要问题[1]。同时随着经济的发展，国内需求的增加，需要进口大量的粮食以满足需求[2]。全球粮食供应体系中的任何变动都可能对中国的粮食安全产生影响。因此，我们需要密切关注国际粮食市场的波动，确保能够有效应对各种潜在的风险与挑战。目前虽然有中科院开发的全球农情速报系统(Cropwatch)，可以对全球主要产粮区的粮食产量进行监测并做出预报[3]，但对主要产粮国的政策与变化进行研究仍然十分重要。

乌克兰是世界上主要的农产品生产国之一，也是全球最大的粮食出口国之一。2021年，乌克兰的农产品出口总额为278亿美元，占该国总出口额的41% [4]。自2022年俄罗斯与乌克兰爆发军事冲突后，乌克兰作为全球粮食供应体系中的重要国家，其农产品出口受到限制，这对全球的粮食价格造成了深远影响。

通过使用百度学术对中文学术文献进行检索，我们发现国内关于乌克兰农业土地改革的公开研究文献较为有限，仅检索到1999年和2003年发表的两篇相关文章。其中，杜漪在1999年的文献中概述了乌克兰农业土地改革预期的三个阶段[5]。林治华在2003年的文献中将乌克兰农业所有制改革分为四个时期，并深入探讨了每一时期的特点及面临的挑战[6]。然而，这些研究已有二十多年的历史。考虑到乌克兰在社会、经济和政治方面的不断变化，有必要对其农业土地改革的最新情况和所面临的问题进行分析，以便更好地理解其农业土地改革的发展趋势。

## 2. 乌克兰农业土地改革简述

### 2.1. 农业土地改革的必要性

乌克兰位于欧洲东部，连接欧亚大陆，同时也是沟通黑海和波罗的海的桥梁，地理位置优越，拥有欧洲最大的农业用地和世界三分之一的黑土地。农业用地面积约为4270万公顷，可耕地面积为3300万公顷，这样的地理位置和丰富的农业资源使得乌克兰的农产品能够轻松进入欧洲，亚洲，北非和中东等多个市场，为实现经济快速发展和提高人民幸福生活水平创造了有利的条件。但现实情况是，乌克兰的农业生产能力远远低于其他农业国家的水平，根据世界银行2018年的统计数据[7]，乌克兰每公顷农业土地的经济附加值为440美元，相较之下，波兰为1100美元，巴西为1400美元。与较低的经济附加价值情况类似，乌克兰的土地租金也显著低于其他欧洲国家，2019年农用地租赁价格仅有80美元，而匈牙利是165美元。这削弱了农民的生产积极性，并制约了农业的再生产能力。乌克兰的农业土地所产生的经济价值相对较低，导致其税收收入不高。这一收入状况限制了区域政府为农村地区提供高质量公共服务的能力，进一步降低了农民的生活水平。由于农民收入有限并伴随着生活质量的下降，许多农民选择离开农业生产领域，转向其他地方寻找更好的经济机会，这又导致了农业生产领域劳动力的流失。这种趋势对乌克兰农业的长期可持续性发展构成了威胁，因此迫切需要进行土地改革。

按照乌克兰政府的设想，如果完成了土地改革，建立一个公平、透明的农业用地交易市场，将释放国家的农业潜力。随着土地价格的上涨，可以提供高附加值的农业生产者活动的增加，这将促进经济的增长，提高整个国家人民的生活水平。

## 2.2. 改革的几个阶段

乌克兰从 1991 年独立后就开始了土地改革，废除国家对土地的垄断，引入了土地集体所有制，并将土地以股权的形式分配给个人实现土地私有化。但 1996 年的新宪法废除了集体所有制，导致这一私有化过程变慢，直到 1999 年的 1529/99 总统令发布，要求加快土地私有化，土地私有化过程开始恢复[8]。

2002 年，乌克兰修订了土地法，暂停农业土地买卖并禁止改变用途，这一决定是为了准备建立全面的土地市场交易法律框架，同时遏制土地资源的过度转让，但之后立法过程一直坎坷，改革陷入停滞。直到 2020 年才撤销禁止令。

2011~2018 年的十年间，改革成果有限。政府出台了部分与土地改革相关的法律草案，例如 2011 年提出的土地市场草案[9]，2013 年推出的国家公共地籍地图服务[10]，2017 年提出的监测土地关系的程序[11]，立法构建国家地理空间基础设施[12]。

2019 年后，土地改革加速，特别是 2021 年开放了土地市场[13]，经乌克兰国家地理地籍局统计，市场开放 100 天，共有 28,288 块土地被转让，总面积 70,570 公顷[14]。

2022 年，俄乌爆发军事冲突，乌克兰引入国家戒严状态，登录国家地籍系统被禁止，并禁止自由转让地块所有权[15] [16] [17]。

## 2.3. 改革的效果

1991 年至 2021 年，乌克兰农业土地改革历经三十多年，目前仍在进行中。乌克兰已经明确了三种土地所有权形式：国家，公有，私人。尽管已制定了与农业用地市场流转相关的法规并于 2021 年开始实行，但农业土地市场流转的机制仍未完全成熟，并不能使农用土地的利用率达到最大化。值得注意的是，从 2002 年至 2021 年，乌克兰的农业土地交易经历了一段暂停期，期间土地市场的流动性大幅下降。这种情况限制了农业生产者获得融资的机会，进而影响其提高农产品附加值的能力。此外，由于土地登记制度并未完善，土地所有权保障面临挑战。然而，随着乌克兰开始建设国家地理空间基础设施并推出新的国家地籍系统以保证土地信息的规范录入和管理，这一情况正逐渐好转。

## 2.4. 改革的未来方向

2022 年爆发的战争对乌克兰的农业土地和改革造成了很多影响，由于战争还在继续，所以难以评估其影响[18]。但从目前的改革情况及乌克兰发布的 2030 年国家发展规划来看[19]，乌克兰农业土地改革接下来将向几个方面努力：

- 1) 以 2021 年实行的农地交易市场相关法律为核心，构建一系列的法律来确保农地流转市场的正常化运行与交易规则成熟化。
- 2) 通过创建和完善国家地理空间基础设施供公众免费访问，来提高土地关系的透明度，增加公众对政府的信赖。
- 3) 制定相关法律和政策用于为农业生产者提供补贴和支持。

## 3. 当前乌克兰法律定义的土地种类及农业土地的定义

我国的土地分类共有三大类，农用地、建设用地和未利用地。而乌克兰的土地分类较为细致，根据当前的乌克兰《土地法》[20]第 19 条，土地按其用途被分为以下 9 类：

- 1) 农业用地;
- 2) 用于住宅和公共开发的土地;
- 3) 用于自然保护区和其他自然保护目的的土地;
- 4) 用于娱乐目的的土地;
- 5) 用于休闲目的的土地;
- 6) 用于历史和文化目的的土地;
- 7) 林地;
- 8) 水资源的土地;
- 9) 工业、运输、电子通信、能源、国防和其他用途的土地。

该法律在第 22 条给出了农业用地的定义：用于生产农产品、开展农业科研和教育活动、安置相关农业生产基础设施(包括农产品批发市场基础设施)的土地，它包括农业用地和非农业用地两个小类。

农业用地：耕地，多年生的种植园，草场，牧场，休耕地。

非农业用地：农田间的道路、保护林带、农场建筑、农产品批发市场基础设施，临时保护用地等。

#### 4. 乌克兰土地分类系统与农业用地的分类

为了确保土地资源得到科学和持续的利用，不同国家都制定了专门的土地分类系统。这些系统有助于更加精确地了解土地的特性和潜在价值，从而为土地资源的合理利用和保护提供依据[21]。以中国为例，其土地分类系统是基于 2017 年由国土资源部发布的《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)。该分类体系将土地利用分为两个层级：一级类共有 12 个类别，而二级类包含 73 个类别。

乌克兰在土地管理上也使用了相似的分类体系。为了确保在建立国家土地地籍数据库时土地能够按照用途类型进行准确录入，以及为国家政府机关保存土地记录和报告提供依据，乌克兰国家土地资源委员会根据《乌克兰土地法》、《乌克兰土地管理法》[22]和《乌克兰国家委员会土地资源条例》[23]于 2010 年制定了土地用途类型分类的标准[24]，并在 2012 年、2015 年及 2017 年进行了三次修订，它按照不同的法律制度、生态功能、经济活动类型、建筑类型以及具有特殊价值的类型将土地利用分为三个层级，一级类共有 10 个类别，二级类共有 19 个类别，三级类共有 119 个类别。其中，农业土地被进一步细分为 14 个三级类，详细分类请参见表 1。在乌克兰的土地法规中，“地块”指的是具有明确位置、确定边界及相关权利的土地区域，这一概念与中国土地法中的“宗地”相类似。

**Table 1.** Land classification system in Ukraine 2017

**表 1.** 乌克兰 2017 年的土地分类系统

| 土地类别      | 地块代码  | 土地类别名称    |
|-----------|-------|-----------|
| A-01-农业用地 | 01.01 | 用于商业性农业生产 |
|           | 01.02 | 经营农场      |
|           | 01.03 | 用于经营个人农场  |
|           | 01.04 | 辅助农业      |
|           | 01.05 | 个人园艺      |
|           | 01.06 | 集体园艺      |
|           | 01.07 | 蔬菜种植      |
|           | 01.08 | 用于打草和放牧   |

## Continued

|           |       |  |
|-----------|-------|--|
|           | 01.09 | 用于研究和教育目的                                      |
|           | 01.10 | 推广良好农业规范                                       |
|           | 01.11 | 用于提供农业服务                                       |
| A-01-农业用地 | 01.12 | 为农产品批发市场的<br>基础设施选址                            |
|           | 01.13 | 其他农业用途   |
|           | 01.14 | 为第 01.01~01.13 类的目的,<br>以及为保护和利用自然保护区<br>资源的土地 |

2021 年,为了更好的控制土地税缴纳的正确性、完整性和及时性,乌克兰内阁宣布该分类体系失效,开始使用新的地块分类系统[25]。新的分类体系在原有分类体系上进行了简化,其中农业用地增加了 5 个三级类:

- 01.15, 在农业建筑和院子里保留的地块;
- 01.16, 保护林带下的地块;
- 01.17, 保留地块;
- 01.18, 用作中间道路的常见地块;
- 01.19, 公共的干草场和牧场下的土地。

## 5. 结论

1) 乌克兰农业土地改革历经三十多年,目前仍在进行改革中。2021 年重新开放的农业用地流转市场是改革历程中一个大的突破,但距离建立一个成熟的流转机制还需要很长时间。

2) 土地分类系统对于农业土地的高效利用和保护具有重要作用。乌克兰在这方面的努力,尤其是不断修订的土地分类体系,显示出其对土地资源管理和经济层面的重视。

3) 乌克兰农业土地改革的成功与否,对其长期的农业发展和国家经济具有深远的影响。考虑到其全球粮食供应链中的重要地位,这种改革不仅影响乌克兰自身,还会对全球粮食市场产生连带效应。长远来看,建立一个稳定、高效、可持续的粮食生产和供应体系,能够抵御国际市场的风险波动,是我国粮食安全战略的核心目标。

## 致 谢

作者衷心感谢那些在当前国际形势问题上与他持有不同观点的朋友们,通过与他们的深入交流和讨论,激发了这篇文章的写作灵感。

## 参考文献

- [1] 中国政府网. 全方位夯实粮食安全基础. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202305/content\\_6875867.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202305/content_6875867.htm)
- [2] Statista (2023) Grain Import Volume in China 2014-2022, by Major Crop. <https://www.statista.com/statistics/1299842/china-grain-import-volume-by-main-crop/>
- [3] 全球农情遥感速报系统(CropWatch). [http://www.nctt.ac.cn/xmjs/xxxxcy/201210/t20121009\\_99939.html](http://www.nctt.ac.cn/xmjs/xxxxcy/201210/t20121009_99939.html)
- [4] Ukraine. <https://www.fas.usda.gov/regions/ukraine>
- [5] 杜漪. 乌克兰的农业现状与改革趋势[J]. 俄罗斯研究, 1999(2): 38-40.

- [6] 林治华. 乌克兰农业所有制改革及其特点[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2003(4): 44-50.
- [7] Ukraine Special Focus Note: Land Market for Agricultural Growth. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/204821574084103184-0080022019/original/UkrainespecialfocusnoteFall2019en.pdf>
- [8] Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99#Text>
- [9] Проект Закону про ринок земель. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41981](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41981)
- [10] Що таке Публічна кадастрова карта України та як нею користуватися. <https://zem.ua/uk/home/50-dorozhni-karti-pokrokovy-skhem/415-shcho-take-publiczna-kadastrova-karta-ukrajini-ta-yak-neyu-koristuvatisya>
- [11] Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2017-%D0%BF#Text>
- [12] Про затвердження Порядку функціонування національної інфраструктури геопросторових даних. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2021-%D0%BF#Text>
- [13] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX#Text>
- [14] Держгеокадастр підбив підсумки 100 днів після відкриття ринку земель в Україні. <https://web.archive.org/web/20211129110636/https://www.kmu.gov.ua/news/derzhgeokadastr-pidbiv-pidsumki-100-dniv-pislya-vidkrittya-rinku-zemel-v-ukrayini>
- [15] Парламент ухвалив зміни до земельного законодавства на період воєнного стану. <https://minagro.gov.ua/news/parlament-uhvaliv-zmini-do-zemelnoho-zakonodavstva-na-period-voyennogo-stanu>
- [16] Озвучено ключові зміни в земельних відносинах під час воєнного стану. <https://minagro.gov.ua/news/ozvucheno-klyuchovi-zmini-v-zemelnih-vidnosinah-pid-chas-voyennogo-stanu>
- [17] Use of Land Lease Rights as a Collateral for Bank Loans: Current State and Prospects. <https://ukraine-landpolicy.com/use-of-land-lease-rights-as-a-collateral-for-bank-loans-current-state-and-prospects>
- [18] Solokha, M., Pereira, P., Symochko, L., Vynokurova, N., Demyanyuk, O., Sementsova, K. and Barcelo, D. (2023) Russian-Ukrainian War Impacts on the Environment. Evidence from the Field on Soil Properties and Remote Sensing. *Science of the Total Environment*, **902**, Article ID: 166122.
- [19] Національна економічна стратегія 2030. <https://nes2030.org.ua/>
- [20] Земельний кодекс України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
- [21] 葛吉琦. 构建科学的农用地分类系统——对现行全国土地分类体系涉及农用地部分的建议[J]. 中国土地, 2003(5): 41-43.
- [22] Про землеустрій. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>
- [23] Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2008-%D0%BF#Text>
- [24] Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10#Text>
- [25] Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-aktiv-kabinetu-ministriv-ukrayini-104-170221>