

国土资源部信息中心研究成果 (46)

FADA GUOJIA

发达国家农地保护政策 演变及借鉴

NONGDI BAOHU ZHENGCE
YANBIAN JI JIEJIAN

张迪 吴初国 奚甦 王淑玲 王小菊 编著



中国大地出版社

国土资源部信息中心研究成果 (46)

发达国家农地保护政策 演变及借鉴

张 迪 吴初国 奚 甦 编著
王淑玲 王小菊

中国大地出版社
· 北 京 ·

内容提要

本书介绍了发达国家农地保护政策的演变历史,阐述了用途管制政策、财政激励政策、地役权购买政策及调节土地产权结构等政策手段,着重剖析了美国、日本等典型国家的农地保护政策。本书可供政府决策部门、科研单位及大专院校的相关人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

发达国家农地保护政策演变及借鉴/张迪等编著. —北京:中国大地出版社, 2007. 7

ISBN 978-7-80097-973-6

I. 发… II. 张… III. 发达国家—农村—土地政策—研究 IV. F311

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 103360 号

责任编辑:程新 陈维平

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话:010-82329127 (发行部) 82329007 (编辑部)

传真:010-82329024

网址:www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印刷:北京北林印刷厂

开本:880mm × 1230mm ¹/₃₂

印张:4.875

字数:90 千字

版次:2007 年 7 月第 1 版

印次:2007 年 7 月第 1 次印刷

印数:1~1000 册

书号:ISBN 978-7-80097-973-6/F·228

定价:15.00 元

版权所有·侵权必究

前 言

在今后相当长的时间内，耕地保护仍然是土地管理工作中的重要问题，而且随着“十一五”规划提出的“社会主义市场经济体制比较完善”这一目标的实现，土地资源的市场化程度必将进一步提高，这就对耕地保护提出了新的挑战。国外农地保护政策在几十年的实践中，对于在市场经济条件下如何保护农地形成了比较完善的体系。

农地保护政策就是为了保护农地的粮食生产能力和其他非粮食生产功能，维持和提高土地资源的现实生产力和潜在生产力，控制城市化的速度和模式，减少土地无序开发带来的各种各样的成本所制定的一系列有关保护农地的行为的总称。农地保护政策的实质是政府从社会最优的角度出发，通过一系列政策措施的运用，解决粮食安全同经济建设、社会发展、生态保护之间，以及私人土地利用决策与社会利用决策不相一致的矛盾。

国外的农地保护可以追溯到美国 19 世纪末的水土保持政策，伴随着 20 世纪初期的城市化高潮，农地保

❖ 发达国家农地保护政策演变及借鉴

护政策在各国广泛出现。根据农地保护政策的政策目标、政策手段大体上可以分为觉醒、成熟和发展三个阶段。在第一阶段，20 世纪上半期，发达国家相继颁布了第一部具有农地保护意义的法律法规，在这个时期，各国农地保护的目標和手段存在着很大的差异性；在第二阶段，20 世纪 60 ~ 80 年代期间，农地保护以防止农地盲目非农化为主要目标，逐步形成了比较全面的农地保护理论和技术体系，并颁布了诸多的法律法规，为土地管理奠定了法律基础；在第三阶段，“持续发展”概念明确提出，可持续理念推动了农地保护认识的深化，人们对农地的认识从过去的提供农产品，保障粮食安全，扩展到生态功能、美学功能、保存历史遗迹等。在这种背景下，农地由“私人财产”转为“公共资源”，农地保护的手段从更多地由立法限制到利用公共财政加以促进。

农地保护政策根据政策手段可以归结为用途管制、财政激励、地役权购买、调节土地利用关系等四大方面。用途管制政策是对一系列具有“用途管制”特点的相关政策的统称，在大多数国家和地区，并没有直接的相对应的具体政策。“用途管制”的实质是“一种公共权力和权利对土地私权的约束的公共观念或约定”，因此，诸如土地利用控制、区域与空间规划的约束、土地权利的公共约束和私人契约限制、与土地有关的公共政策等具有这个性质的政策均属于此范围。财政激励政策也是发达国家广泛采用的农地保护政策

之一，包括两大重要内容，其一是农业补贴；其二是税收激励。其目的是促进农业生产，使农民安心农业，从而实现抑制农地转用。地役权购买是通过从土地所有者手中购买获得农地非食物性服务的一系列政策工具，以此为基础的政策有保护地役权购买、开发权转移等政策措施，其中，保护地役权购买在一些地区被称作开发权购买，这些政策是在对土地的用途实行控制的同时，为建设提出了解决之路；调节土地利用关系主要在一些经济合作与发展组织国家中实施，调解土地产权结构是一项主要的政策内容，这项政策的目的是通过调整农地的规模和农地所有者的组成，提高农地的生产能力。

课题在完成过程中，刘树臣、曹新元研究员给予了悉心指导。参加研究工作的主要有吴初国、奚牲、王小菊；此外参加资料收集及翻译的还有王淑玲、颜国强、葛晓棠、梁姗姗；在课题研究过程中，顾炳中总工、高伟、温明炬、张君宇、吴智慧、张新安等领导和专家提出了许多宝贵的意见；在报告的编写过程中，郭文华博士给予了热心的帮助，在此一并感谢。

由于编著者水平有限，不当之处在所难免，敬请各位读者不吝指正，提出宝贵意见，以对下一步的研究工作提供指导，进一步提高编著者的研究水平。

编著者

2006年11月

目 录

第 1 章 农地与农地保护政策	(1)
1.1 农地及农地与耕地的区别	(1)
1.2 农地保护政策	(2)
第 2 章 发达国家农地保护政策的演变	(4)
2.1 发达国家农地保护政策觉醒期	(4)
2.2 发达国家农地保护政策成熟期	(6)
2.3 发达国家农地保护政策发展期	(9)
第 3 章 发达国家农地保护的主要政策手段 ...	(12)
3.1 用途管制政策	(12)
3.1.1 土地用途管制内涵	(12)
3.1.2 各国的土地用途管制政策	(13)
3.2 财政激励政策	(17)
3.2.1 财政激励政策内涵	(17)
3.2.2 各国的财政补贴政策	(18)
3.2.3 各国的税收激励政策	(22)

❖ 发达国家农地保护政策演变及借鉴

3.3 地役权购买政策	(25)
3.3.1 地役权购买政策内涵	(25)
3.3.2 美国的地役权购买计划	(26)
3.4 调节土地产权结构	(28)
3.4.1 调整农地经营者结构	(28)
3.4.2 调整农地的规模	(29)
3.5 农地保护政策的实施效果	(29)
3.5.1 农地减少的速度	(29)
3.5.2 农地减少的区域分布	(30)
3.5.3 土地利用方式	(32)
3.5.4 农业地区的社会经济状况	(33)
 第4章 典型国家农地保护政策剖析	(35)
4.1 美国农地保护政策剖析	(35)
4.1.1 美国农地资源保护形势	(35)
4.1.2 美国土地资源管理现状	(38)
4.1.3 美国农地保护政策演变	(39)
4.1.4 美国农地保护的主要措施	(44)
4.1.5 美国农业保护地役权购买计划 (PACE) 介绍	(51)
4.2 日本农地保护政策剖析	(61)
4.2.1 日本农地资源形势	(62)
4.2.2 日本农地政策的演变过程	(63)
4.2.3 日本农地保护的主要措施	(70)

第 5 章 发达国家农地保护政策对我国的 启示	(80)
5.1 进一步强化“规划管地”，从宏观上控 制土地利用	(80)
5.2 逐步引入经济手段	(81)
5.3 完善产权体系	(82)
5.4 明确地方政府的作用，提高地方政府保 护农地的积极性	(83)
5.5 逐步引导农地规模经营，提高农民 收入	(84)
5.6 耕地保护要重视城市化与耕地保护冲突 不激烈的地区	(84)
5.7 对农业的补贴	(85)
附 录 国外土地利用分类	(87)
参考文献	(144)

第1章 农地与农地保护政策

1.1 农地及农地与耕地的区别

我国对农地和耕地的内涵界定的较为明确。《全国土地分类（试行）》根据土地的用途、经营特点、利用方式和覆盖特征等因素将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类，其中农用地（农地）包括耕地、园地、林地、草地、养殖水面等，耕地只是农用地的一部分，从而明确地界定了农地与耕地的内涵。相比较而言，国外（地区）耕地与农地的区分没有这么明确。国外的土地分类根据本国的社会经济发展情况和土地管理工作内容，各有特点，有的以土地覆盖的自然属性作为分类的依据；有的以土地功能作为分类的依据。耕地在大多数国家以农地的子类出现，也有少数国家并未单独将其列出（详见附录）。部分国家和地区还存在着“耕地与农地通用”和“耕地是农地的一部分”两种情况。鉴于此种情况，本书中农地与耕地这两个名词也不再专门区分。

1.2 农地保护政策

“保护”的本意是“爱护使免受可能遇到的伤害、破坏或有害的影响”，引入到资源管理中，指的不仅是爱护资源、使其免受伤害，还具有在目前和未来之间分配资源的决策问题，即为提高某种资源未来可用量而采用的政策和行动。在美国，理查德·伊利（Richard T. Ely）将这个定义应用于土地资源，对土地保护的定义是：“保护地球上的资源效率不降低、或是保持近似于自然状态下的条件，或只容许合理地耗用资源。”雷利·巴洛维（Raleigh Barlowe）认为，保护在一些情况下成为“保存”的同义语。这时保护就存在着资源在目前和未来之间分配的决策的问题，即为提高某种资源未来可用量而采用的政策和行动。保护决策要求在资源的目前利用和将来利用之间，作出审慎的抉择。亚历山大·马瑟（Alexander S. Mather）则将“保护”定义为，防止损害、衰退和流失，保护土地即意味着防止土地遭受损害、衰退和流失。总之，土地保护就是保持和维护土地生态系统的稳态和良性循环及在此状态下各组成部分及其功能，从而维持和提高土地资源的现实生产力和潜在生产力。

农地保护政策就是为了保护农地的粮食生产能力和其他非粮食生产功能，维持和提高土地资源的现实生产力和潜在生产力，控制城市化的速度和模式，减少土地无序开发带来的各种各样的成本所制定的一系

第 1 章 农地与农地保护政策 ❖

列有关保护农地的行为准则的总称。农地保护政策的实质是政府从社会最优的角度出发，通过一系列政策措施的运用，解决粮食安全同经济建设、社会发展、生态保护之间，以及私人土地利用决策与社会利用决策不相一致的矛盾。

第2章 发达国家农地 保护政策的演变

农地保护政策是伴随着城市化、工业化进程逐渐形成的。根据农地保护的内容、目的、手段，大体上可以分为觉醒、成熟和发展3个阶段。

2.1 发达国家农地保护政策觉醒期

1925年前后，发达国家的城市化达到高潮，20世纪40年代后期，第二次世界大战结束。在这个时期，发达国家相继颁布了第一部具有农地保护意义的法律法规。这些法规政策的目标、内容和手段都各不相同，但是从不同的角度对农地的利用方式开始加以限制。这个时期的农地保护政策可以用“自发的”这个词来形容，相对于后两个阶段，无论是政策的目标、政策的内容还是政策的手段都是无意识的。

美国1934年经历了黑风暴后，开始对土地开发政策进行反思，1934年，美国国会通过《泰勒放牧法》，限制在公有林地放牧区过度放牧，以免造成水土流失。

第2章 发达国家农地保护政策的演变 ❖

1935 年将土壤侵蚀局划归农业部，并改名为土壤保护局。20 世纪 30 年代，美国还初步提出了土地利用潜力分类系统（LCC）。这个时期的农地保护的主要目的是为了保护生态，美国最初的土地保护源自土壤保护。

日本 1945 年战败后爆发的粮食危机和社会危机，促使日本政府于 1946 年制定第二次《农地改革法》，实行农地改革，以废除租佃制度、提高农民的积极性。农地改革否定了地主土地所有制，只认可“自行耕作者才有权取得农地”，这就带来了“农地归根结底应作为农地来使用”的土地利用规划的理念，严格限制了“将农地转用于农地以外的用途”，从而建立了每一块土地都必须遵守国家的转用许可的制度。

表 2-1 部分发达国家的第一部具有农地保护色彩的法律法规

国家	年份	农地保护的目 的	农地保护的 内容
美国	1934	避免水土流失	限制在公有林地放牧区过度放牧
日本	1945	解决战败后爆发的粮食危机和社会危机	规定“自行耕作者才有权取得农地”，客观上实现了农地农用
英国	1947	殖民地 和 附属国 纷纷 独立，不得 不 重视 本国 农业 的发展	规定任何人欲开发土地，均须申请并取得开发许可

英国自然资源较丰富，地理位置又适于发展贸易，工商业具有强大的国际竞争力。在这种情况下，英国选择了压缩农业发展工商业的道路。在第二次世界大

❖ 发达国家农地保护政策演变及借鉴

战以前，对农地基本不予保护，工业化、城市化所需要的农产品主要依赖国外。第二次世界大战后，各殖民地和附属国纷纷独立，迫使英国开始重视本国农业的发展。同时，工业化、城市化使耕地面积不断减少。英国政府逐渐采取措施保护耕地。

2.2 发达国家农地保护政策成熟期

20 世纪 60 ~ 80 年代期间，世界人口急剧增长，工业和人口向大城市盲目集中，城市化突飞猛进地发展，大都市区普遍出现并走向成熟。这种低密度的城市发展模式导致了城区迅速扩张，农田大量侵占，引起政府和学术界的广泛关注。农地保护政策逐渐走向成熟，农地保护政策由自发向自觉转变。

提出了“粮食安全”的概念。农地的减少导致肥沃土壤迅速消失。土壤要经过成百上千万年才能形成，但是毁坏却是很快的。据专家估计，在 20 世纪 30 年代黑风暴中，除了大平原麦地上 3 亿多吨肥沃表土全部丧失外，密西西比河每年把 4 亿吨土壤冲进了墨西哥湾，风蚀和水蚀时美国每年丧失表土 30 亿吨，对土地的生产能力造成了巨大破坏。“质量好的农地，与其他不可再生资源一样，是有限的。人类没有取之不尽的可利用土地，所以，也担负不起它的损失。”而 20 世纪 70 年代爆发的世界范围内的粮食危机使农地保护问题变得更加突出，并由此正式提出了“粮食安全”的概念。当时由于气候等因素的影响，全球粮食

歉收，世界粮食库存锐减，粮食价格上涨了2倍，导致了战后30年来最严重的粮食危机。粮食危机引起了国际社会的高度重视，1974年11月在罗马召开的世界粮食大会，联合国粮农组织（FAO）通过了《世界粮食安全国际约定》，确定了粮食安全的概念是“保证任何人在任何地方都能得到为了生存和健康所需要的足够食品”。

形成了比较全面的农地保护理论、技术体系。农地保护必须回答什么样的农地和什么地方的农地必须受到保护，而科学地回答上述问题，必须进行对农地的质量、区位进行科学的评价。这个时期以限制城市蔓延，保障粮食供给为主的农地保护的讨论达到高潮，逐步形成了比较全面的以防止农地盲目非农化为主要目标的农地保护理论和技术体系。在这个时期形成了生产潜力分类系统（美国，1961），土地评价与立地分析（LESA）系统（美国，1981），《土地评价纲要》（FAO，1976）等土地评价体系，以及基本农田概念的提出（美国，1976）。这些为农地保护提供了技术支持。这些方法体系一直沿用至今，并为世界上的很多国家引用。其中，LESA是美国提出的针对农地保护设计的土地评价系统，由土地评价子系统（LE）和立地分析子系统（SA）两部分组成。LE用于评价土地质量对农田适宜性，SA是用于鉴别除土壤以外的有助于一个地区保留适宜农业的土地的其他种种因素，如位置、相应的土地利用规划和税收政策。LESA系统被广

❖ 发达国家农地保护政策演变及借鉴

表 2-2 美国、日本农地保护重要事件

年份	重要事件	国家
1956	土壤银行计划, 1972 年结束 鼓励农场主通过休耕来保护地力, 对休耕土地进行补贴	美国
1959	《允许农地转用基准》	日本
1961	正式提出土地潜力分类系统	美国
1962	《全国综合开发计划》	日本
1969	《工业配置特别地区促进改善法》 《新城市计划法》 《城市再开发法》, 《地价公布法》, 《农业振兴地域整备法》	日本
1974	《国土利用计划法》	日本
1976	《联邦土地政策和管理法案》(FLPMA) 正式提出基本农田的概念, 并对其内涵进行了严格界定	美国
1977	国会通过《土壤和水资源保护法》	美国
1981	《农地保护政策法》(APA) 作为农地保护的法律依据	美国
1981	提出“土地评价与立地分析”系统 (LESA) 用以确定农地保护的类型和范围, 并被广泛地应用到农地保护的实践中。	美国
1981	开展农地研究 (National Agriculture Land Study, 简称 NALS) 全国范围的农地调查	美国
1985	《食物安全法》第七章专门规定要进行土壤保护, 并为此制定草地、沼泽地保护计划和土壤保护储备计划。 这是一个强制性地计划, 即对一部分水土流失严重的土地实行休耕保护	美国