

“三农”决策要参

2022 年第 14 期（总第 400 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 6 月 10 日

国外耕地保护实践经验与启示*

内容摘要：耕地是人类生产生活的重要基础和保障，对于保障我国粮食安全和促进农业高质量发展具有重要意义。美国、英国、日本等发达国家在耕地利用和保护方面具有较为丰富的经验，其在科学规划、法律保障、政府管理和市场运作方面存在一些共性。结合发达国家耕地保护经验，立足于当前我国国情，应毫不动摇坚守耕地红线，健全和创新耕地补偿机制，构建耕地动态监测机制，积极发挥耕地保护的多元主体作用，保护好、利用好我国有限的耕地资源。

关键词：耕地保护 经验 启示

*本文为清华大学中国农村研究院 2021 年重点研究课题“完善耕地保护制度及遏止耕地‘非农化’、防止‘非粮化’对策研究”（编号：CIRS2021-9）的研究成果。

耕地是粮食生产的重要载体，关系到人民生活的方方面面，是生态文明建设和实现中华民族伟大复兴的重要基础。当前，我国正处于全面推进乡村振兴战略和“十四五”农业农村规划实施的关键阶段，如何保障耕地的数量和质量是解决“三农”问题的热点议题。确保耕地安全是保障粮食安全的重要底线，也是实施乡村振兴战略的必要前提。国外发达国家在耕地保护方面积累了较为丰富的经验，不同国家在耕地保护和管理方面各有特色，其保护形式和侧重点也有所差异，但最终都在一定程度上守住了耕地质量和数量，对于我国全面推进实施乡村振兴战略和保障粮食安全具有借鉴意义。

一、国外耕地保护的基本情况

（一）美洲

1. 美国——宏观调控导向型

美国的耕地资源非常丰富，耕地总面积排世界首位。美国政府尤其重视农业发展，采取了诸多耕地保护措施。

一是制定完备的耕地保护法律体系。美国从联邦到地方颁布了一系列耕地保护法案，包括《农田保护政策法》《联邦农业发展与改革法》《联邦土地政策和管理法》等，从规划、税收、征用等方面对农地进行规划和保护。二是实施土地用途管理制度。政府通过划定城市发展边界、城市建设区和农业区的方式，强制农业区的农地不准用于非农业用途，从而达到保护耕地的目的。三是实行土地发展权制度。土地发展权制度包括土地发展权购买和土地发展权转移，两者都规定土地发展权归原土地所有人享有。无论土地发展权

被政府征收，还是转让给房地产开发商，或土地所有人继续在原土地上耕作，土地所有人都能获得好处。

2. 加拿大——规划制度导向型

加拿大地广人稀，全国耕地面积仅占总面积的 8%。加拿大各个省、市均在不同层面制订了农地保护计划，用以保护耕地质量。

一是法律法规调控。加拿大联邦政府以及各省政府先后颁布了多部与农地保护相关的法律法规。加拿大农地保护方面的各项法律间是相互协调和互为补充的，形成了一个较为完善的法律体系，如《农地保护和农业活动法》与另一部重要法律《土地利用规划和发展法》是相协调的。二是土地利用规划。土地利用规划是加拿大农地保护的重要手段，各省份在联邦政府总体规划的引导下，因地制宜制订土地利用以及农地保护方面的规划。三是限制农地发展权。加拿大在限制土地发展权方面提出了“生态礼物计划”。“生态礼物计划”规定，当土地所有者捐赠生态敏感区或具有生态价值的私有土地的发展权后，土地所有者也将获得所得税方面的优惠，同时农地的税收评估标准仍然是农地的公允价值。

（二）欧洲

1. 英国——土地发展权制度

英国位于欧洲西部，其耕地面积比重在西欧各国最小。英国在经历了高度城市化后仍保留了大面积的耕地，其做法值得参考借鉴。

英国是世界上最早建立土地发展权制度的国家。1947 年《城乡规划法》颁布，标志着土地发展权制度在英国正式建立。该法规定，

一切私有土地未来的发展权移转归国家所有，由国家独占，实行所谓土地发展权“国有化”，私有土地所有人或其他任何人如想变更土地的使用类别，在实行开发建设之前，必须向政府购买发展权。英国实施土地发展权国有化制度后，土地开发和耕地流失势头得到遏制。此后，该法历经多次修改和补充，推进了土地权利体系的法制建设。20世纪60年代后，英国相继出台了《新城镇法》《村庄土地法》等多部法律，以加强对土地资源的规划管理。

2. 德国——耕地占补平衡

德国的生态补偿政策是世界上较为成熟的耕地占补平衡机制之一，其要求农用地被占用后需补充等值土地，以保障耕地的生态质量不降低，主要方式是设立生态账户。生态账户登记在地方环保部门，环保部门作为生态账户监督者监控土壤使用的质量变化，地方政府、用地者都可经营这一账户。根据土地开发对生态影响的大小，扣除生态账户中相应数量的生态指标，而不依赖于政府的财政资金，生态指标可通过市场化交易用于土地开发项目和开展生态补偿项目，第三方机构也可在政府允许的条件下经营管理生态账户，通过从事补偿活动和生态指标交易获益。实践证明，德国的生态补偿政策和灵活性生态指标交易模式运行时间长，保障了土地利用与生态平衡，综合了恢复性补偿和替代性补偿两种手段，取得了良好效果。

3. 法国——中央集权管理

法国位于欧洲西部，国土面积位居欧洲第三。法国的耕地保护强调中央集权管理，由中央政府行使土地立法权。法国没有直接用

于控制农地流转的措施，许多地方政府甚至没有自己的土地利用规划，其农业政策的核心是土地权属问题，强调农地应由农民经营，并着重对土地租佃关系及土地利用规模进行管理和调解。法国的土地利用规划主要包括国家规划、区域规划、纲要性的土地利用规划及详细的地方规划。法国的土地政策规定农场主的土地只能由一个人继承或转让给一个人，私有农地必须用于农业经营，不准弃耕、劣耕和在耕地上建房，否则国家有权征购土地，提高土地税或令其出租土地。

（三）亚洲

1. 日本——政府管制导向型

日本是典型的人多地少的发达国家，在国土资源极其有限的情况下，有效厘清了耕地保护和城市化发展的关系。

一是日本建立了完善的耕地保护法律制度。日本是世界上土地立法最多的国家之一，各种土地立法多达 500 余部，其中包括《农地法》《农业基本法》《土地改良法》等，这些法律法规及相应配套制度对土地规划、农地利用、土壤改良等各个方面进行了调整和规范。二是日本重视创建新型都市农业，利用先进的科学技术，为现代农业发展提供支持。日本政府也注意增加对农业的投入，除稳定政府补贴和贷款投入政策外，还多渠道筹集资金，增加对农业的投入。

2. 韩国——制度保障导向型

由于农业市场竞争力较弱、利润偏低，韩国耕地逐渐荒芜，地

力减退。因此，韩国通过制定一系列法律，对农地资源进行合理保护和开发。

一是依法确定农地类型。韩国农地保护利用法中的农地概念广泛，不仅包括土地登记管理记录中的农地，也指实际上被作为农耕地或多年生植被栽培而使用的土地及其改良设施。法律规定要把优质农地列为绝对农地，并只能用于农业用途。二是限制农地转用。韩国《农地保护利用法》明确规定，农地未经农林部许可不得转为他用，这在一定程度上限制了农地的转用。三是设立农地基金。韩国政府规定，签订农地转用许可协议时必须缴纳农地开发费，并设置农地基金。如农林部设立了农业基础公社使用农地基金，用于扩大农业经营规模及农地开发。

二、国外耕地保护的共同经验

（一）科学规划

上述发达国家在占用耕地和耕地整理补充上有科学合理的土地规划，这种规划是保护耕地和土地整理的重要基础。我国耕地保护带有明显的计划经济印记、缺少公众参与、可行性和科学性程度较低，对耕地保护和耕地占补平衡极为不利。应积极借鉴美国、德国、日本等国家在土地利用规划方面的经验，大力引入政府部门以外的公民团体、社会机构等力量参与规划制定，合理划定需要保护耕地的数量、位置、结构等，并上升到法律法规层面。

（二）法律保障

西方各国由于土地资源状况和政治体制不同，耕地保护立法体

系也各有差异，但核心要义均为清晰界定各类保护主体的责权关系和管理程序，加强法制保障。美国强调中央和地方适当分权，联邦政府侧重农地保护，州政府则具体管理农地交易和转用。加拿大在国家层面出台了《农地保护和农业活动法》《土地利用规划和发展法》等保护类法律，在地方层面通过立法侧重保护私有耕地的税收和交易，并对基本农业区进行识别和保护，实行土地利用管制，控制农地流转等。

（三）政府管制

发达国家在倡导自由市场经济的同时，也注重通过政府行政管制加强耕地保护。美国马里兰、俄勒冈等州通过划定城市增长边界，利用规划分区和用途管制手段保护农地。加拿大魁北克省采取了划定专属农业生产保护区域进行控制的措施。日本、韩国等人口密度大、人地矛盾突出的国家，也采取类似西方国家行之有效的空间管制手段。日本实行典型的中央集权式土地管理体制，倡导集中城市化发展道路，有效减小了耕地保护的壓力，并把确保优质农地而非农地总量作为其政策导向。韩国则是将国土分为城市、准城市、农林、准农林和环境保护地区五类。

（四）市场运作

发达国家在进行耕地保护和补充耕地时，将耕地保护作为政府的一个重要任务来完成，而我国的特殊性在于承担耕地保护的主体为中央政府，实施主体为地方政府，地方政府面临着地区经济增长和耕地保护的双重考核任务。因此，中央政府的既定考核制度和激

励制度就显得非常关键。相对于日本、德国、美国等单一或联邦制国家，我国的政治体制结构具有自身的特殊性，但建立合理、科学的中央政府对地方政府的政绩考核指标体系，并通过相应的经济手段（如转移支付、耕地保护基金等）对耕地保护的相关主体（如地方政府、农民）进行激励是未来政策的重要取向。

三、经验启示

耕地是国家粮食安全的根本保证，是实现农业高质量发展和农业现代化的根基和命脉，是农村改革发展稳定的基石，也是生态建设的重要空间要素，直接关系到广大农民的切身利益和经济社会持续健康发展。国外耕地保护的先进经验与实践案例为我国耕地的发展指明了方向，提供了能够借鉴的可行措施。

（一）坚守耕地红线，明确耕地农业用途

我国农村土地改革要在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的基础上，按照“划定永久基本农田，建立保护补偿机制，保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高”的要求，加强顶层设计，完善流转耕地农业用途的具体制度。根据我国各地区的实际情况，依据耕地的数量和质量，细化耕地利用类型，坚持好地种粮的原则，规定种粮面积或比例，划定基本“粮田”。要坚持依法治粮，依靠法治来维护国家的粮食安全，最好是参照现行法律中流转耕地“非农化”“非粮化”的禁止性规定，完善“非农化”“非粮化”的法律法规，从法律上遏制流转耕地“非农化”“非粮化”。

（二）健全耕地补偿机制，完善种粮补贴政策

首先，基于现有的耕地保护补偿标准，逐步构建“数量+质量+生态”为一体的耕地补偿综合标准，充分利用市场手段，通过相关利益主体的各自协商及博弈来量化耕地保护补偿标准。其次，构建基于行政单元的耕地保护基金制度。中央及省级层面的耕地保护基金主要用于全国或省级层面的耕地整治与生态修复及跨省域的纵向与横向耕地保护补偿，而对于最低一级的乡镇耕地保护基金主要用于基本农田管护及农户生态种植行为的奖励，以全面提升农户保护耕地的积极性。最后，要规范规模化种粮者的补贴申报程序和审核工作，严防骗取国家种粮补贴的行为。单独出台相关扶持政策，如农机补贴、仓储补贴等，提高规模化种粮者的收益水平，激发农民种粮的积极性。

（三）善用现代科学技术，构建耕地动态监测机制

首先，在耕地动态监测上，应充分利用航天卫星遥感及无人机航空遥感等平台实现耕地大范围及局域范围的精细化调查与周期性动态监测；其次，在耕地监测数据上，要善于运用现代科学技术，将遥感影像、实景影像等多源耕地资源监测相关数据基于统一空间尺度整合集成，实现三维可视化效果，以还原耕地在地理空间利用实况，从而助力耕地资源管理维度的升级，更好地实施耕地资源开发与利用的保护与监督；再次，在耕地信息化运用体系上，可建设统一的耕地利用空间基础信息平台，在各类耕地资源现状调查监测的基础上，集成耕地数量、质量、健康以及空间分布等相关数据，

以直观显示耕地资源客观状态。

（四）发挥多元主体作用，建立耕地保护体系

首先，集体经济组织和农户作为耕地的所有者及使用者，按照权责对等原则，理应纳入耕地保护责任主体范畴，具体可采用生态种植补贴等经济激励政策引导两者参与耕地保护。其次，应强化政府部门间的协同能力。应汇聚农业农村部、自然资源部及生态环境部三部门在耕地要素质量与生态修复工程等方面的政策合力，最大化提升耕地质量及生态环境质量。再次，激发地方政府保护耕地的积极性。采用纵向与横向的财政转移激励制度及耕地保护与建设用地保障激励政策相结合的激励机制，以提升地方政府参与耕地保护的動力。

上海财经大学三农研究院

许 庆 刘 进 熊长江



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）