

美国农地保护政策对我国的启示

作者：西安财经学院 归秀娥

【摘要】美国保护农地资源不仅有正确的政策和有力的措施，更重要的是有完善的法律保障。同时建立一套健全的从联邦政府到地方的机构，配有专职的土地资源保护人员，有计划地、持久地开展水土保持工作等经验都值得我们借鉴

【关键词】；农地保护；美国；启示

耕地是土地资源的精华，具有养育、生态以及社会保障等多种功能，同时具有不可再生性。面对日益减少的耕地资源，无论是耕地资源富裕的国家，还是耕地资源匮乏的国家都十分重视耕地资源的保护，尤其以美国为最。

一、美国农地保护政策

美国是世界上农业最发达的国家，也是粮食生产大国，粮食总产量和人均产量多年居世界前列。尽管如此，美国政府一直十分重视耕地保护，采用了许多行之有效的农地保护政策。

1、扩大耕地面积

上世纪 30 年代以前，美国政府为了扩大耕地面积，采取了一系列的有力措施。在建国伊始，美国国会就确立了西部土地国有的政策，又在 1784 年、1785 年和 1787 年通过了 3 个土地法令，确立了西部土地商品化的政策。以后又陆续通过多个更优惠的土地法，最彻底的莫过于 1862 年由林肯总统颁布的《宅地法》。

《宅地法》规定每个公民只要缴付 10 美元登记费，就可在西部领取 160 英亩土地，耕地 5 年后归其所有。其后在 1873 年制订《造林法》，对那些愿意种植 40 英亩（1878 年改为 10 英亩）林木者奖励 160 英亩土地。1877 年又通过《荒地法》，规定以每英亩 25 美分的价格出售 640 英亩土地，但买地者必须同意在 3 年内灌溉其所买土地的一部分，于期满时每英亩再付 1 美元，就可取得土地所有权。美国政府又实行了赠予铁路公司土地的政策，加速通往西部的铁路建设，这两个条件相结合，吸引了广大移民涌往西部，加速了西部的开拓垦殖，耕地面积从 1860 年的 6700 万 hm² 增加到 1920 年的 1.6 亿 hm²。

2、不断提高土地质量

通过实施“耕地储备计划”、“土壤保持计划”、“用地与养地结合计划”等，以达到持续利用土地资源的目的。美国政府鼓励农民休耕一部分土地。1961 年开始，美国政府规定农场主至少要停耕 20% 的土地，农场主可以从政府手中得到相当于这部分土地正常年景产量 50% 的现金或实物补贴，对超过 20% 休耕的土地，补偿的比例可以提高到 60%。1965 年后，将休耕分为两种，一种是无偿休耕，即规定只有按照政府要求休耕一定比例的土地，才能参加诸如无追索权贷款等优惠计划；另一种是有偿休耕，指对超过政府规定无偿休耕比例之外再休耕的土地，政府给予补偿。

3、多元化的土地所有制

全美国土面积 936.48 万平方公里，其中，私人所有的土地占 51%，联邦及



州政府所有的土地占 47%，印第安人保留地占 2%。联邦政府的土地，主要包括联邦政府机关用地，派驻各州、县、市机构的土地及军事用地等。联邦、州、县、市在土地的所有权、使用权和受益权上各自独立，不存在任意占用或平调，确实需要，也要依法通过买卖、租赁等有偿方式取得。在联邦政府拥有的 308.4 万平方公里的土地中，也存在多元化的所有形式，即国家土地管理局控制 60%，国家森林局控制 24%，国防部、垦荒局、国家公园局、水电资源局等部门控制剩下的 16%；土地权属纠纷由法院解决，政府不担任调解仲裁角色。

4、依法、自由、开放的地产交易市场

美国的地产市场十分发达，制度健全，所有的土地都实行有偿使用，在政策规定许可的范围内，土地可以自由买卖、出租和抵押。土地无论公私，在交易中地位、利益平等。私有土地之间买卖完全是私人之间的事，手续十分简单，在双方自愿签订协议之后，只需向政府缴足规定的税金，进行注册登记即可。为吸引外资，美国政策允许外国人也可以到美国购买土地。政府可以向民间征购土地，但须经规划许可且出于公众利益，须进行地价评估。若土地所有者不接受评估价格，可以到法院起诉，由法院裁定，政府不予干涉。

二、对我国的启示

我国是一个发展中国家，与美国相比，不仅人均耕地数量严重不足、而且质量较差。并且随着人口的增长和社会经济发展，工业、城市、交通、旅游以及文化娱乐场所等的建设需要占用大量耕地，使得人们对耕地的需求量增加与土地供给量的有限性的矛盾日趋尖锐。我国必须采取以下耕地保护措施：

1、积极稳妥地推进征地制度改革

加强对土地资源的管理，规范土地市场，逐步形成用市场优化土地资源配置的运行机制。按照积极、渐进、可控、稳妥的原则推进征地制度改革，深化征地制度改革试点工作，深入研究缩小征地范围，完善补偿办法，拓展安置途径，规范征地程序的具体政策，探索建立符合社会主义市场经济要求和现代法治精神的新型征地制度。建立耕地征用听证制度，进一步明确征地告知、确认、听证、公告、登记等规定程序。加强土地审批管理，基本农田一律不得征用，杜绝乱批滥占耕地现象。要把贯彻土地国策与贯彻环境和人口国策一样，纳入各级行政领导任期目标责任制，作为考核干部政绩的重要内容，以增强管好、用好土地的紧迫感、使命感和责任心。

2、完善土地法制建设

进一步健全土地法规体系，依法严格管理。对土地的管理应从过去主要依靠行政手段转向主要依靠法律和经济手段。要逐步建立起以土地法为母法，包括土地规划、调查统计、土地税费、土地价格、土地市场、土地保护、开发与整理等方面的法律体系，同时加强对有关法律、法规执行情况的监督检查，做到有法必依、执法必严、违法必究。各级政府及有关部门在土地行政执法，民事司法过程中发现有耕地刑事犯罪行为，应当依法移送相关司法部门，对耕地刑事犯罪行为予以严厉打击，从而有效保护耕地。

3、合理安排建设用地

今后几年，随着城市化进程的加快，交通、能源等基础设施建设将迅猛发展，必然要占用更多耕地，因此要合理安排建设用地。首先要严格控制城市建设用地规模。一是要严格执行国家规定的城市建设用地指标，确定每个设市城市的建设用地规模。二是要进一步盘活城市内部的存量土地，促使城市土地的依法流转，达到节约土地和土地资产的最佳配置。三是要依照国家产业政策，把土地有偿使用和企业改革、产业结构调整紧密结合起来，促进城市土地使用权的合理流转，优化城市建设用地结构。其次是加强小城镇建设用地管理。推进小城镇建设是推动土地的集约利用，增加耕地储备的重要手段。对农村自然村落进行统一规划，对建设布局进行调整，将小城镇建设与村镇规划和居民点改造相结合，集中发展中心镇，合



理利用有限的土地资源。

4、适当开垦整理土地资源

在今后相当长的一段时期内，我国人口仍将持续增长，各项建设不可避免地要占用一定土地，因此，必须做好以下工作。一是适当开垦后备土地资源，对于保持一定的耕地面积很有必要。开发要以保护和改善生态环境、防止水土流失和荒漠化为前提，因地制宜，适度开发。耕地开发重点应放在条件较好、投资效益较高的地区；对于荒地的开发，要做好认真的可行性论证，有计划有步骤地进行严禁随意垦荒。二是推进土地整理，包括建设用地整理和农用地整理。其目的是通过居民点改造、村屯迁并、田块整理等措施，增加有效耕地面积。在我国耕地后备资源不足，开发条件差的情况下，土地整理应是增加耕地面积的有效途径。三是进行土地复垦，按照“谁破坏、谁复垦”的原则，由破坏土地的生产单位进行复垦，复垦后的土地主要用于农业生产。

5、提高耕地质量

耕地质量的优劣，直接影响土地的产出率，影响农产品质量安全，影响农业增效、农民增收。保护耕地的目的就在于保护耕地生产能力。耕地生产能力总量=单位面积耕地的生产能力×耕地数量。单位面积的耕地生产能力反映了耕地的质量状况，要保护耕地的生产能力，只有通过提高单位面积的耕地生产能力，才能在耕地数量难以增加甚至不断减少的情况下，达到增加耕地生产能力总量的目的。耕地污染是保护耕地的重要障碍，污染了的耕地必然会导致耕地质量的降低，更甚者还可以使耕地丧失功能，从而使耕地数量减少。因此，在保护耕地的同时必须注重耕地污染的防治。为全面提高耕地质量，保护和提高耕地综合生产能力，要做到以下几方面：一是严格耕地保护，加强中低产田改造；二是增加土壤容量和提高土壤净化能力，增加土壤有机质含量；三是大力推广科学施肥技术，不断提高耕地质量；四是控制和消除工业“三废”排放，推广闭路循环、无毒工艺；五是搞好耕地地力调查，建立耕地质量监测管理体系。

【参考文献】

- [1] 钱忠好.中国农地保护：理论与政策分析[J].管理世界,2003(10):60-70
- [2] 王玉琼.耕地保护与政府职能的相关性分析[J].农业经济问题,2004(4):57-61
- [3] 钱文荣.城市化过程中的耕地保护问题研究[M].北京:中国农业出版社,2000
- [4] 徐宪立等.耕地资源动态变化及其影响因素分析[J].中国人口.资源与环境,2005,(3): 75-78.
- [5] 陈芳.地方政府土地违法案件的调查与思考.新华网,2004-04-231
- [6] 王文兴,童莉,海热提.土壤污染物来源及前沿问题.生态环境,2005,(1):1-5.
- [7] 蒋珍珠.农村耕地抛荒的原因分析[J].中国统计.2004(12).

【作者简介】归秀娥，女，西安财经学院，副教授。

