

国外农地细碎化治理的主要做法

与中国类似，国外在实现农业现代化过程中也曾面临农地细碎化问题。对德国、法国、荷兰和日本的典型经验分析发

现，这些国家开展农地细碎化治理的主要做法包括重视土地整治在地块连片中的关键作用、发挥土地流转对农地规模经营的

带动效应，以及建立中介组织推动土地整治和土地流转等。我们可借鉴国际经验，制定法律法规以提高治理规范性、有序

性，以土地整治和土地流转两种方式协调推动治理，组建专门的土地治理组织，加大对进城农户土地退出的奖补力度，缓解

土地治理主体的资金压力。

当前，欧洲地区典型发达国家，如德国、法国、荷兰均已实现了农业现代化。其典型标志是生产过程的高度机械化，以及土地规模经营带来的高生产率。具体来看，德国农民约占国内总劳动力数量的4%，总数量不超过60万户，但平均每个农民能养活120多人。德国黑麦、大麦、油菜、土豆等作物产量均居欧盟首位，谷物播种面积和产量在欧盟内部仅次于法国。德国农业生产机械化率非常高，播种、收割、翻晒、起堆、打包等全流程作业环节，基本实现了机械对人工的替代。法国国土面积55.1万平方公里，是欧盟最大的农产品生产国，欧盟有大约三分之一的粮食产自法国，法国玉米、小麦、水果、蔬菜、牛肉、乳制品、禽蛋等农产品的出口量也居世界前列。法国农业取得的成绩与其农业现代化的实现密切相关，以电气化、化学化、良种化和机械化为核心特征的现代农业是法国农业的典型特征。再比如荷兰，其国土面积仅有4.15万平方公里，比中国海南省略大，但创造了“小国大农”的奇迹。荷兰农产品出口成绩位列全球第二，马铃薯、洋葱等蔬菜出口量居世界第一。然而，即便是德国、法国、荷兰这样的现代化农业强国，也曾经历过农业不振、效率低下的时期，而农地细碎化是关键原因之一。为了提升农业竞争力、加快实现农业现代化，德国、法国、荷兰和日本均在农地细碎化治理方面做出了诸多探索和持续努力。

德国： 立法支持、多方参与

德国是典型的人多地少型国家，人均耕地面积仅为0.14公顷。由于诸子均分的继承制度导致农地被严重细分和无效率占有，德国农地曾长期处于细碎化状态。为改善农业生产条件，德国从16世纪中叶便率先进行了土地整治和地块合并的探索，但此阶段仅限农地产权调整和田间道路建设等简单举措。1936年，德国政府实施《土地改革法》，开始对乡村农地建设、生产用地及荒废地进行合理规划。第二次世界



大战后，为解决地块分散、不便于机械化作业的农情，增加粮食产量保障国内粮食供给，德国于1953年颁布了以解决农地细碎化为目标的《土地整理法》，并在此后进行了多次修订，各州也出台了与之相配套的法律法规和行政管理条例。

《土地整理法》明确规定了土地整理的目的、任务和方式方法、组织机构及其职能、参加者的权利与义务、费用分摊等内容，为解决农地细碎化问题提供了制度保障。依据《土地整理法》和各州配套的法律法规，德国形成了整理、合并和互换三种农地细碎化治理方式。与整理的费用主要由政府承担不同，合并和互换的费用投入与利益补偿，由参加者协商确定。在德国的州一级，农地细碎化治理由农林部下属负责土地整理和乡村发展的农村发展管理局、负责土地整理具体业务的农村发展管理协会，以及由政府官员、学者、农地所有者与符合条件的承租者组成的“土地整理参加者联合会”等多方主体参与。受法律推动，德国的农地细碎化状况得到缓解，农地规模经营程度显著提高。同时，土地流转也被视为治理农地细碎化的重要举措。为鼓励兼业小农户将细碎化的土地流转出去，德国政府从1969年开始给长期出租土地的农户发放奖励金。通过农地细碎化治理，德国不仅提升了农业生产效率，也解

决了粮食安全问题。

法国： 成立专业的土地整治机构

在欧洲，法国属于土地资源相对丰富的国家。法国有效农业用地约占整个欧洲有效农业用地的34.6%。但是，从绝对经营规模来看，法国属于人多地少的国家，人均耕地面积仅为0.32公顷，略高于世界平均水平。法国并不是传统农业强国，1954年以前，法国谷物甚至不能完全自给。但不到30年，法国就快速崛起为仅次于美国的世界第二大农产品出口国。上述成绩和法国加快农地细碎化治理和实现规模经营密切相关。

认识到农地细碎化和分散经营是阻碍法国现代农业发展的根本因素后，法国政府自1950年代起开始推行土地集中政策，在以土地整治实现地块连片经营的同时，推动土地权属的集中。1960年，法国基于《农业指导法》成立了土地整治公司，这一公司实际承担了土地流转中介的角色，其将购入的小片土地连片整治后再转卖给较大农场，这有效减少了农业经营者数量，扩大了农地经营规模。1970年，法国尚有142万个家庭农场，在土地整治公司的推动下，农场数量到1980年减少为113万个，到2020年已减至38.9万个。至2021年，法国农业经营者只占总人口的2.2%，农户户均土地经营规模超过10公顷。通过

农地细碎化治理，大农场和农业合作社逐步取代了小农经济，成为法国农业的中坚力量，有力地促进了法国的农业现代化。

荷兰： 开展土地置换和规模经营

荷兰是地少人多、资源匮乏的典型国家代表，荷兰农业取得的非凡成绩与其成功进行土地整治和农地细碎化治理密不可分。20世纪初以前，荷兰大部分农民都依靠不规则分割、细碎化严重的土地谋生，导致荷兰农业生产率低下和农产品供给不足。20世纪50年代之前，荷兰农业生产还无法满足本国需求，需要大量进口粮食和农产品。早在1924年，荷兰就颁布了土地整合法案《Ruilverkavelingswet》，试图通过土地置换等方式，使不同土地所有者的细碎化小块土地实现相对集中连片、规整划一，从而提升农地利用效率，促进农业发展。1938年，荷兰对该法案进行了修正，不仅通过简化手续提高了土地整理的可操作性，还明确政府给予土地整理财政补助，激发了各方参与农地细碎化治理的积极性。为加快提升农业竞争力，荷兰开展了大规模土地整理。经过约50年的土地整理，荷兰农地细碎化状况被彻底改变，农户数量显著下降，适度规模经营开始占据主导地位。目前，土地相对匮乏的荷兰，其农场平均规模反而在欧盟内

部处于前列。根据欧盟内部设定的农场经济规模单位，荷兰家庭农场的平均规模在8到9级之间，而9级已经是最高级别。可见，荷兰非常成功地解决了农地细碎化问题。

日本： 推动农田建设、土地流转

日本和中国人地禀赋相近，是典型的人多地少、小农经营占主导的东亚国家。第二次世界大战结束后，为保障国内粮食供给，日本内阁通过了《农地改革纲要》，开始进行农村土地改革。这一时期，为实现“耕者有其田”，日本政府强制从全国176万户地主手里赎买土地，并廉价转卖给佃农。众多小农户分散占有小块农地，导致日本农地细碎化问题严重。1950年，有70.03%的农户经营的农地面积不足1公顷。而且，当时的法律极不利于农地细碎化治理。例如，日本于1952年颁布的《农地法》对土地转让和租赁进行严格限制，规定农户拥有的耕地面积不得超过3公顷。

然而，随着日本经济的快速发展，农业劳动力大量向城市和非农产业转移，小规模、细碎化的农地占有制度逐渐成为现代农业发展的障碍。特别是日本农产品市场对外开放后，小规模自耕农竞争力不足的弊端日益显现。1961年日本《农业基本法》出台，标志着日本政府开始重视农地细碎化治理，将规模经营作为一个重要的农业政策目标，并将限制土地转让和租赁的法律修订为鼓励农地适度集中。在推进农地流转的同时，日本政府还高度重视以土地改良的方式来治理农地细碎化。1949年，为了打破地块零碎分散、基础设施落后的困局，日本出台了《土地改良法》。这一法案的内容涵盖农田灌溉排水、耕地整理开发、田间区划、土地平整、田间道路修建等。自颁布以来至今，该法已经进行了17次修订，最近一次修订在2018年。经过几十年的持续努力，日本农地细碎化问题在一定程度上得到解决。

(来源：国际农业智库)