

日本农业土地改良(水利)基层组织——土地改良区

李文

(中国农科院农业经济研究所 北京市 100081)

1 日本土地改良区概况

土地改良区是根据《土地改良法》于1959年成立的。它是农民自己的组织。根据土地改良法的规定,土地改良区具有法人资格,其组员原则上是区内的土地耕作受益者,无论同意与否,要求全员加入,土地改良费用也采取强制性征收方式。总代会是土地改良区的最高决议机关,由组员选举总代会成员。一切有关农业土地改良设施、灌排水的协议、合同的签定、更改、废弃以及代贷款、偿还、各种费用的征收方式等均由总代会决定,执行和监督则由理事会和监事会负责。

土地改良区的前身是农民自发组织的一些团体,如水利组合、耕地整理组合和市町村组合等。土地改良区主要以水田田间整治、道路、灌排水设施的修建为中心,随着农田基本建设的不断完善和水利工程规模的扩大,土地改良事业的专业化分工也越来越细,在全面土地改良事业团体联合中,都道府县(相当于我国的省市自治区)、市町村(相当我国的县乡村)土地改良团体、农业土木关系团体、农用地整备公司、水资源开发公团等先后承担了大部分土地改良工程兴建工作,而土地改良区工作的中心由建设转向管理。据90年代初农林水产省农业构造改善局统计在全国土地改良工程中,有74%的工程是由土地改良区负责管理,而这些工程中,绝大部分是农业灌排水工程如水库、渠首工程、泵站、蓄水池等。因此也可以说土地改良区是日本农业水利事业的基层管理单位。

由于日本的水利灌溉体系是由河流灌溉(约占70%)、溜池灌溉(相当于我国近年来出现的微型农田蓄水池,约占17%)和小型沟渠网灌溉组成,其中以河川自流灌溉为主。因此,土地改良区一般是以一个河流水系为单位组成的,占全部土地改良区的60%左右,另外40%是以行政区域划分的。

据日本“全国土地改良情况”1995年第11期的最新统计,到1995年3月31日止,日本全国共有7796个土地改良区,相关面积为319万 hm^2 ,占日本总耕地面积的63%,组员458万人,占农业劳动力的60%。就其面积规模来看,既有不满50 hm^2 的,也有10000 hm^2 以上的。500 hm^2 以下的占总面积的83%。从成员规模来看,未满200人的土地改良区占总数的47%,1000人以下的占87%。由此可知,日本的土地改良区,无论是从面积还是成员规模上来看,都是以小规模为主的。

除了土地改良区的理事、监事(役員)等人员有法律规定之外,机关职员人数根据土地改良区面积规模大小而不同,据1989年调查平均为4人(包括专职和兼职),500 hm^2 以下几乎没有专职人员,大多是市町村行政组织的工作人员和其它土地改良区职员兼职。500 hm^2 以上的才设专职人员。

2 土地改良区的主要工作

作为农业土地改良基层组织,日本土地改良区的工作主要

包括三方面:一是土地改良设施特别是水利设施的管理;二是包括水利费在内的各项费用的征收;三是自身运行。

2.1 水利设施管理

水利设施管理中包括软件管理即配水管理和硬件管理即设施管理。由于日本土地为私有制,农户平均拥有耕地面积为1 hm^2 左右,且分布零散。这就决定了在共同利用有限水资源,特别是灌溉水源不足时,必须严格地进行配水和分水管理。同时,随着水利设施的不断老化,对设备进行维修、更新,对水库、渠道进行加固、疏通等都是土地改良区的重要工作。

从水源到各个农田,配水和设施管理一般是由土地改良区、地方水利调节团体、村落水利组合三级组织负责。如水源取水设施即干渠由土地改良区负责,支渠等由地方水利调节团体负责,末端斗渠等由村落负责。这些团体和组合是农民自发组织的,每年从土地改良区领取补助作为组织活动费用。

为了更好地进行配水管理,管理科每年制定区内宏观配水计划。除了水库、渠首设施或泵站是固定专人负责,在灌溉季节还雇闸坝门、渠道的看守人,他们必须根据配水计划控制各干渠放水,每天对所管范围进行巡查并将情况向管理科汇报。看守人来自区内成员,对区间灌溉情况了如指掌,而且对其道德品质有较高的要求,以避免走后门和渎职现象。遇到干旱年份用水紧张时,土地改良区要召集地方水利调节团体、村落水利组合的负责人,对宏观配水计划进行修改和补充,同时增加配水管理工作的透明度,避免不必要的误解和纠纷。

干渠以下配水则由地方水利调节团体、村落水利组合负责。配水管理的关键部位就在这一层。除了各组织间的相互协调外,主要是依据水利惯行进行配水管理。水利惯行是自古流传下来、或是经过法律裁判、或是新兴水利设施时形成的惯行作法,在日本也称作惯行水利权,如番水制等。虽然随着农业现代化的不断深入,水利设施的不断完善,农业用水状况得到很大缓解,但遇到干旱年,用水紧张时,一些地区番水制(一日两番12小时制、三番8小时制等)仍然起着举足轻重的作用。

硬件管理即水利设施管理,其范围与配水管理一样,土地改良区负责干渠以上部分的水利设施,如水库、渠首、泵站、干渠等设备的维修、更新、加固、疏通等,支渠及末端的相关设施由地方水利调节团体、村落水利组合自行出资、出力。

2.2 土地改良费用的负担及征收

所谓土地改良费用是指在土地改良(包括灌排工程、农村道路、农田整治等)过程中所投入的建设费用及改良之后的土地、设施利用过程中所投入的运行管理费用之和。

建设费用包括在改良过程中所投入的材料、人工等费用,这些费用以后可变为被改良的土地、设施的固定资产,因此,也称之为土地改良投资。运行管理费用包括改良后的土地、设施

的修整、维护费用及管理组织的人工费、办公费等。

2.2.1 土地改良费用负担原则

土地改良费用(建设费和运行管理费用)的负担原则应该从土地改良事业公有性和私有性的角度来理解。它的公有性反映在两个方面。首先,农业耕地和水资源是一个国家保证人民生活、国家安定发展、具有战略意义的重要资源。通过土地改良和水利设施的建设,增收防灾,确保农产品及粮食的安定供给是社会和全国人民的共同要求。同时,随着经济的不断发展,农村城市化的不断深入,土地改良事业特别是水利工程的受益者绝不仅仅只是农民,还有象发电、排涝、工厂用水、地区居民家庭用水等,它具有地区的公用性。

它的私有性表现在土工改良事业给农民带来更多的收益。另外,由于日本的土地是私有制(我国土地的所有权属国家,使用权归私人),因此象农田、土壤整治、农田中的明沟暗渠、局部农道、小水泵等土地改良设施的归属终将成为私有。因此,土地改良费用(建设费和运行管理费用)由国家、地区和农民共同负担,其负担状况为:

(1)**国家工程**。大型、跨地区工程如大型水库等一般属于国家工程,产权属国家。其建设投资主要由国库负担(90%~95%),其次由该地区的都道府县和土地改良区负担。运行管理中,那些重要的技术性要求高的工程,由国家管理,运行管理费由国库负担,其它的仅为形式上的管理。

(2)**都道府县工程**。各都道府县范围内的大型工程如水库、泵站、干渠、大型蓄水池等属于都道府县工程。产权属都道府县,其建设投资主要由都道府县负担,其次是国库补助和土地改良区负担。运行管理中,那些重要的技术性要求高的工程,由都道府县管理,运行管理费由都道府县负担,其它的仅为形式上的管理。

(3)**土地改良工程**。市町村级的工程如水渠、蓄水池、灌排管道、农道、农田整治等一般为土地改良区工程。产权属土地改良区,其建设投资主要由土地改良区负担,其次为国库、都道府县、当地市町村的补助。

2.2.2 土地改良区的费用征收

从上述可以得知,土地改良区(农民)不仅要负担一部分工程建设费用,还要负担工程的运行管理费用。这些费用是由土地改良区向内部成员统一征收。由于它是农民自己的组织,这就决定了其费用征收原则也主要站在农民的立场来确定。在理论上有利益论(从土地改良工程给农民带来的利益如增产角度考虑)、能力论(从农民的实际负担能力考虑)和费用论(从工程投资费用的角度来考虑)等,并在此基础上,根据地区和土地改良工程不同,采用多种征收方法,如按土地面积、产量实际用水量、按工程投资比例和地势标高等。据1990年日本农林水产省构造改善局管理科对650个土地改良区(其中有的土地改良区为纯管理或纯建设组织)的调查结果表明,无论工程建设费用还是运行管理费用的征收都是以土地面积征收方法为多。

2.2.3 征收金额及完成率

据1988年日本农林水产省构造改善局管理科对2553个土地改良区的调查,如果按每户平均1hm²耕地算,一年的征收费为6.9万日元(其中建设费为4.5万日元,运行管理费为

2.4万日元)。而农户一年的平均收入(1988年)为745.2万日元,可见,征收的费用仅为农户收入的1%左右。从费用的征收完成率来看,1988年建设费用为97.7%,运行管理费用为97.6%,基本保持常年的水平。

2.3 土地改良区的财务运行管理

土地改良区的财务收入一般包括土地改良费用征收、补助金、贷款,其它杂收入和上年度结余。财务支出包括经常费用、土地改良区工程建设费用、国家都道府县工程负担费、贷款偿还、其他杂支出、下年度结余。

据1990年日本农林水产省构造改善局管理科对650个土地改良区的财务收支情况进行调查。结果表明平均每个土地改良区的财务收入中,工程建设和运行管理费用的征收费占28.5%,贷款占20.2%,这种贷款主要是农林水产金融公库提供的低息长期贷款。补助金占20.3%,主要来自都道府县、市町村。有90%的土地改良区得到这种补助。并且,补助金占土地改良区总收入的比例为,土地改良区面积规模越小,比例越大。除了资金补助,市町村政府还提供职员、办公室、器材等方面的援助。以上三项之和占总收的69%。另外,杂收入占16.4%,主要包括发电收入、财产收入、捐款、多种经营收入等。目前,土地改良区在充分利用水利设施、搞好多种营方面受到重视,如水库养鱼,周边森林,渠边、坡地、田边种树,明渠封顶作停车场等。即增加了收入,又有利于环境保护。

财务支出情况为:包括运行管理人员工资和各种设施维修管理费用在内的经常费用为14.3%,土地改良区工程建设费用为14.0%。国家都道府县工程的土地改良区负担费占21%,农林水产金融公库等提供的低息长期贷款偿还占24%。杂支出占13.7%。其中包括土地改良区参加政治活动如选举、请愿等的费用。平均0.1hm²的收入支出为2.6万日元。

3 土地改良区面临的问题

目前日本土地改良区面临的问题主要有三方面:

(1)随着农村的城市化、农民兼业和年轻人弃农的不断深入,以往由农民组成的村落,逐渐地发展成农民和居民混住的村落。这使得对土地改良区的末端组织失去了往日对土地改良事业的关心和敬业精神。造成设施、用水管理日趋松散。

(2)耕地的占用、挪用,减少了土地改良区费用征收面积,造成财务收入紧张。另外,日本的大米生产一直过剩,调整政策要求农民减少水田面积改种旱地作物或水田旱地轮流转换,但用、排水费用基本是按耕地面积征收的,这种不合理的征收,农民意见很大。

(3)物价上涨引起建设费用,运行管理费用的不断增加,土地改良区财务运行困难。为此,土地改良区一方面积极地争取政府的财政拨款(日本政府从1995~2000年增加农业投入约6兆100亿日元),一方面采取土地改良区合并,既减少运行管理开支,提高土地改良区的运行效益,又减少一个地区重复加入2个以上土地改良区的现象,减轻农民的负担。目前日本土地改良区的个数在逐年减少,而大规模的土地改良正在逐年增多。

[作者简介] 李文,女,硕士

(收稿日期:1996-06-10)