

日本土地改良制度的 成功经验及启示*



刘启明

摘要:发展现代农业,就需要切实搞好农村基础设施建设,这将是一个长期性的工作。在农业基础设施建设上,借鉴国际经验,对于提高中国农业基础设施的投资效果无疑具有重要意义。本文将对日本的土地改良制度的实施效果和变迁进行总结,以期为中国农村基础建设工作提供一定的借鉴。

一、日本实施土地改良制度的成果

1. 土地改良事业的实施提高了农产品产量和质量 通过实施土地改良事业,日本农村的环境和生产生活条件得到了很大的改观。首先,对提高农业生产的效果明显,从对单产的贡献来看(图 1),近年来日本水稻的单产呈增加趋势。土地改良事业中灌溉和排水设施建设项目提高了农业防止旱涝灾害的能力,起到了防止水污染和低温灾害发生的效果;旱地灌溉设施项目提高了旱地防止霜、冻灾害的能力,减少了旱地盐碱化的发生。这些都对降低自然灾害对农业生产的影响起到了重要的作用。同时,土地改良事业通过有效地改善排灌效率、改良土壤、促进耕作模式转换、防止连作障碍等,可以极大地改善农田的生产条件。农田改良事业的防止自然灾害和改



图 1 日本水稻单产的变化

资料来源:各年版的日本农林水产省大臣官房统计部编《口袋农林水产统计》

善农田生产条件的作用,对农业单产水平的提高作出了重要贡献。从农产品质量角度来看,水利条件的改善有利于防止水质

污染,避免农产品因污染而导致品质的下降,另外,旱地灌溉以及种植模式的改变可以提高农产品品质;同时,高等级农用道路

* 本文是以 2006 年农业部软科学课题“农业基础设施建设的国际经验——以日本为例”(课题主持人:农业部农村经济研究中心副研究员马永良)中笔者承担的一部分为基础改写而成

可以避免因颠簸造成的农产品损伤和灰尘对农产品品质的影响。

2. 土地改良事业的实施大幅度提高了农业生产效率 1965 年,日本所有水田中单块面积在 0.3hm² 以上的地块只占水田总面积的 3.2%, 地块非常零散。到了 2000 年,单块面积在 0.3hm² 以上的地块占水田总面积的比例已经达到 58%,超过了半数,其中单块面积在 1hm² 以上的水田已占 5%。这在国土面积 80%左右为山区和半山区的日本是很难得的成绩。同时,所有水田中,灌渠和排水渠分离或有暗渠排水的通用水田占 45%,这样的水田可以轻松实现水稻和旱作作物的转换,解决了水田难以调整作物结构的问题。而旱地中,修通农用道路的占 70%,具备灌溉设施的占 19%,极大地改善了旱地的生产条件。

首先,农业生产条件的改善使得农民可以在更大的范围选择种植模式,有利于增加产出、降低成本。同时,良好的农业生产条件,可以更好地发挥农业机械的作用,提高农业机械的使用效率。而完善的排灌体系可以优化农业用水管理,提高农业用水效率,降低农业用水的成本。此外,农业用水水质的改善可以降低水质管理成本,改善农业经营效率。

其次,土地改良事业有效地降低了生产活动中的移动成本和农产品的运输成本。日本农业是高度机械化的农业,日本市场对农产品包括外观在内的品质要求也是很高的。土地改良事业修建的高规格农用道路一方面确保了农用机械移动的便利性,同时也方便了农产品的运输,降低了易损农产品在运输过程中的损耗。

第三,土地改良有效地促进了种植业经营规模的扩大。同中国一样,日本也是一个人多地少的国家,种植业所面临的经营规模小、地块分散是制约日本农业扩大经营规模、提高农业生产率的主要障碍。土地改良事业对农业经营效率的改善,提高了大规模经营农业的竞争力水平,促进了土地向专业农户的集中,推动了种植业经营规模的扩大。反映农业经营效率改善的直

接指标是单位面积劳动投入的下降。1965 年,日本 0.1hm² 水稻的劳动投入平均为 141h,2003 年减少到不足 32h,在将近 40 年的时间里减少了 109h,2003 年的劳动投入只相当于 1965 年的 22%。

3. 土地改良事业改善了农村的生活条件和资源状况 土地改良事业对改善农村的生活条件也起到了积极的作用。农用道路的建设改善了农村的交通条件;水渠由明渠改暗渠以及增设人行道、为农用道路增设护栏等工程减少了交通安全隐患;政府通过征用土地整理项目富余出的土地来建设农村公共设施,这种做法减少了征地成本、缩短了征地时间,促进了农村公共设施建设的发展。

首先,土地改良事业通过修建水库调节江河流量以及修建排水渠、排水机站加大区域内排水能力,起到了防止和减轻洪水对农村社区危害的作用;在地下水使用过度的地区,通过土地改良事业修建的水利设施增加了当地水源,减少了对地下水的依赖,起到了防止地表下沉的作用;土地改良事业实施中对农村桥梁、水库等公共设施的修缮起到了公共设施增值保值的作用,确保了这些设施更好地发挥作用。

其次,土地改良事业通过对海洋和湖泊的围垦,增加了土地面积,发现了一些新

的历史古迹,为农村增加了人文资源。

日本农林水产省对农业用排水设施和耕地改良(耕地平整和土壤改良等)所产生的各种社会经济效应作了定量测算。结果表明,其每年产生社会效益总额大大高于土地改良事业的投资。从表 1 可以看出,以水田的生产效果为例,2005 年的农业用排水设施和耕地改良的存量,每年所产生的效益达到 13 192 亿日元。此外,农业用排水设施和耕地改良的效益更多地表现在公益效果上。

二、日本农村基础设施建设的制度保障

土地改良事业是日本农民在政府的支援下,为促进农村地区的发展和繁荣而实施的改善农村土地和水利条件,长期、有组织地开展的治水、整地等农村基础设施的建设工程。其主要特点是政府主导大力投资、建立完善的土地改良法律法规、拥有保障各个利益主体参与的机制等方面。通过常年实施土地改良事业,日本已有一半以上的水田改造成了单块面积在 0.3hm² 以上的高标准农田,所取得的环境效益和社会效益高于对土地改良事业的投入。

1. 政府主导的大规模投资有力地促

表 1 农业用排水设施和耕地改良所产生的社会效益(2005)

效益类别	内 容		折算金额(亿日元/年)
水田维持	水稻生产效果		13 192
	水田的公益效果	防止土壤流失	1 352
		防洪	14 772
		涵养地下水,稳定河水流	11 543
小 计			27 667
旱田灌溉	旱田灌溉的生产效果		698
设施	设施带来的公益效果	生活用水效果	12
		防火用水效果	4 077
		防雪灾效果	90
		亲水效果	1 495
		排水稀释效果	465
		防水效果	1 912
小 计			8 051
总 计			49 608

资料来源:根据日本农林水产省网站相关资料整理

进了日本农业基础建设的发展。日本政府较早就开始对农业和农村基础设施进行投资。自 20 世纪 60 年代开始,以政府为主的农业和农村基础设施建设的投资规模和范围迅速扩大,特别是 20 世纪 80 年代,在政府的农业预算中,农业和农村基础设施建设支出已经大大超过价格补贴,居于最重要的地位,到 1999 年,农业和农村基础设施建设费用的比重已经达到 46.9%,即有将近一半的农业预算被用于农业和农村基础设施建设。1960—1998 年,土地改良相关费用占农业基础设施建设费用的比重由

56.5%上升到 87.9%,也就是说,随着时间的推移,农业预算中土地改良事业处于越来越重要的地位。

日本土地改良事业的资金来源包括政府补贴、制度金融和农户三个方面,其中政府补贴是最重要的资金来源并呈增长趋势。从表 2 可以看出,1960—1998 年,日本土地改良的投资由 1 000 亿日元,增加到 29 920 亿日元,年均增长 9.36%。1960 年的土地改良投资总额中,来自政府补贴占 66%,来自制度金融占 27%,来自农户及其他占 7%。到 1998 年,来自政府补贴占

86%,来自制度金融占 14%,来自农户及其他比重已经接近于 0。可见,日本的土地改良事业主要靠政府财政补贴来支撑,这与中国的情况有很大不同。由于大量的政府资金投入,日本的土地改良事业取得了快速的进展,从 1975 年到 2000 年,日本旱田的整备率(进行了土地平整改良并建有农道的旱地面积占旱地总面积的比重)由 14.5%增加到 72.5%,水田的整备率(地块面积在 300m² 以上的水田进行了平整改良的面积占水田总面积的比重)由 19.4%上升到 59.2%。

表 2 土地改良投资的资金来源

农业投入		1960	1970	1980	1990	1998	
土地改良投资	总额(亿日元)	1 000	4 070	17 660	20 610	29 920	
	构成比(%)	政府补贴	66	71	80	81	86
		制度金融	27	20	18	18	14
	农户及其他	7	9	1	1	0	

资料来源:引自速水佑次郎著,沈金虎等译《农业经济论》,中国农业出版社,2003

2. 完善的法律体系是土地改良事业的保障。日本的土地改良事业的法律依据是 1949 年 6 月 6 日出台的《土地改良法》。该法对土地改良事业的方针、目的、原则、实施主体等内容加以规范,随着社会经济条件的变化不断得到调整,保障了土地改良事业的顺利实施。

关于实施土地改良事业需要遵循的原则有:①土地改良事业必须考虑与环境的协调;②有利于国土资源的综合开发及保全;③适应国民经济发展的需要。可以看出,日本的土地改良事业是放在国家土地资源开发的层面上,需要根据宏观经济发展需实施的农村基础设施建设,而且强调工程与环境的协调,以避免产生负面影响。

《土地改良法》将农业和农村基础设施称之为土地改良事业,该法的第二条将事业对象分为:①农业用水排水设施、农用道路以及其他有利于耕地保护和利用的设施的新建、管理、废除或变更等工程;②整理区划;③开垦耕地;④填海造田和排水造田;⑤耕地以及土地改良设施的灾后重建;⑥与耕地、耕地利用、农用设施、水利使用有关的权利的交换、分割以及合并;⑦其他

的农业用地改良和保护所必需的事业。从内容上看,事业对象基本上是以耕地为主的农田基本建设。

关于土地改良事业的参加资格,日本采取的是“耕作者主义”原则,即拥有耕地使用权和收益权的农户才具有参加资格,作为例外经过地方行政的农业委员会的承认并公示的情况下,耕地所有者才能获得参加资格。而耕地以外的土地,原则上其所有者具有土地改良事业的参加资格。这是为了保障土地改良事业能够按照实际的耕作者的需求,而不是所有者的需求实施。因为耕作者更关心土地改良事业的实际效果,这关系到他们的切身利益,对国家来讲,通过调动耕作者的积极性可以提高土地改良事业的准确度,从而减少政府投入的偏离和浪费。

3. 建立了完善的土地改良决策和实施机制。根据收益土地面积、投资主体、投资规模的不同,《土地改良法》规定的土地改良事业的实施主体主要包括土地改良区、国家、都道府县、农业协同组合或土地保有合理化法人,市町村等。其中土地改良区是农村基础设施建设的主要实施主体,

在这里以土地改良区为例对日本的土地改良实施机制进行说明。

土地改良区是一种组织,是以实施水利工程建设及管理、耕地整治等土地改良事业为目的,根据《土地改良法》成立的主要由农业从业者组成的法人。其成立是根据《土地改良法》第五条的规定,包括 15 位以上参加资格人的土地在内的一定区域,以实施区域内的土地改良为目的,在得到都道府县知事的认可后,可以成立土地改良区。土地改良事业关系到非农业用地时,需要征得所有包括土地所有者和租借者等拥有该土地相关权利者的同意。而关系到耕地的时候,只需要 2/3 的参加资格人同意。贯穿《土地改良法》的思想可以总结为两点:一是参加资格人的自主申请是土地改良事业启动的条件。二是 2/3 的参加资格人决定一切,可以强制性地要求不同意的参加资格人加入土地改良区,而且基本上不需要耕地所有者的同意。这一规定是同时照顾土地改良的公益性和个人利益的结果。因此,即使是对私有地进行的耕地整治,费用的大部分也是由公共财政负担的。

从以上内容可以看出,日本的土地改良区是以农户,特别是以直接从事农业生产的农户为主组成的土地改良事业的实施机构。其权利机制保证了受益农户的参与,政府的职责是监督和支持,这种制度设计有利于土地改良事业的顺利实施,保证实现国家利益和农户利益的双赢。

三、日本土地改良制度建立的背景

日本的土地改良制度确立于第二次世界大战之后,这与当时所面临的社会经济问题是分不开的,当时,日本的经济已经基本崩溃,工业生产力丧失、公共设施遭到彻底破坏、贸易途径被阻断,再加上两年之内有将近 600 万人口返回日本,和复员军人一起成为失业大军,同时,1945 年日本遭受前所未有的灾荒,发生了严重的粮食危机和经济危机。

为解决以上两个问题,日本政府于 1945 年 11 月出台了《紧急开拓实施要领》。《要领》计划 5 年内开垦 155 万 hm^2 ,6 年内围田 6 万 hm^2 ,移入 100 万户人口;3 年内改良耕地 210 万 hm^2 ,包括解决粮食危机、吸收失业人口、实施国土开发计划。由于该规模过大且准备不足、法律依据不够充分、移入者缺乏种植经验、材料短缺和通货膨胀等原因,到 1951 年为止计划只完成了不到 1/3。进入 1950 年以后,日本工业的复兴缓解了就业压力,同时开垦土地对粮食增产的速效性受到质疑的情况下,农业政策的重点开始转移到短期内粮食增产效果明显的土地改良上来。另外,推进土地改良事业符合当时日本农业政策的目标。1946 年日本实施了土地改革,由此在全国范围内产生了零散、均质的自耕农阶层,如何促进农业生产,保障农户经济的安定,维持自耕农土地所有制度是当时的主要政策取向。

基于以上理由,20 世纪 50 年代初期,在经济发展、财政状况好转的情况下,政府为增加粮食生产和保持自耕农阶层安定,

开始强化农业保护政策。而土地改良事业恰恰有利于实现这两个目标。其理由是:①土地改良事业具有直接增加粮食生产的作用。当时重点实施的是水田灌溉及排水工程,水田灌溉改良工程可以增加农业抗旱能力,稳定粮食产量;水田排水改良工程可以增加水稻单产,促进栽培技术的改进。②土地改良事业对自耕农来讲是容易接受的政策。通过土地改良事业所产生的增产效应直接促进了农民收入的增长。第二次世界大战以前日本的农村以地主阶级为核心,由地主出资实施的土地改良事业常常是造成土地租金的增加,没有给耕作者带来利益。土地改革以后产生了大量的自耕农,虽然农民必须负担一部分土地改良事业的费用,但是农民得到的回报是土地改良事业所带来的增产效应,换句话说也就是收入的增加。因此,土地改良事业可以同时满足政府追求的粮食增产和自耕农追求的收入增加这两个目标。

再有,从当时日本土地改良的相关体制来看,有必要通过制定新的法律,将分散的土地改良实施体系和管理系统一起来。在《土地改良法》成立之前,日本存在着“耕地整理组合”、“普通水利组合”、“北海道土功组合”三种组织,各个组织分别以不同的法律为行动依据,在管理上分别归属农务省和内务省,而且实施同类工程的“耕地整理组合”和“普通水利组合”在同一地区发挥着相同的作用。三种组织的相同点都是在一定的区域内,拥有强制加入、强制收费的权利。但是,与土地改良事业密切相关的组织、工程实施和设施管理的功能本来应该是有机结合在一起的,却被不同的法律分割开来,各个组织的分工也不明确。因此,需要新的法律体系对土地改良事业的主体、实施和管理进行统一和规范。

四、日本确立土地改良制度的意义与启示

《土地改良法》成立的意义可以归纳

为以下几点:①通过该法,确立了以耕作农民为主体的民主性组织,即土地改良区。这是所有土地改良事业的实施基础。②确立了通过大规模的国家投资,推行土地改良事业的体制。该法给国家和都道府县的土地改良事业提供了法律依据;统一了相关事业主体;设置了强制加入和强制收费的规定。通过以上规定,完善了大规模土地改良事业的实施体系,确立了国家对土地改良事业的介入体制。③建立国家对土地改良事业的介入体系是加强自耕农体制的重要政策支柱。当时日本的农户经营是土地改革后刚刚形成的自耕农体制,农户还无力凭借自己的力量投资农业基础设施建设。因此,由于土地改良事业的粮食增产见效快,有利于农户的农业生产力的发展,当时,建立通过国家补助推进土地改良事业的体制具有现实意义。④该法将工程实施组织和工程管组织的功能统一到了土地改良区。在此以前,作为管理组织的普通水利组合和作为工程实施组织的耕地整理组合同时并存。将二者的功能统一在一起,对促进实施土地改良事业、特别是农业水利设施建设及其管理创造了良好的条件。

日本的土地改良制度对中国的启示可以总结为以下几点:①以法律制度的形式明确了国家、地方自治体、受益农户的职责,保障了农村基础建设的连续性。②国家预算为主的投入提供了稳定的财源。③以实际从事耕作的农户为主成立土地改良区,并赋予其决策权力的做法保障了农村基础设施建设工程最大限度地满足农户需求。④土地改良区的成立培养了农户的管理能力,为工程建成后的管理打下了基础。⑤把农村水利、道路、防灾等基础设施建作为政府财政投资的公益性事业可以规避直接补贴农户农产品受到的限制,通过间接扶持农业,既保证了粮食安全,又能增强农产品在国际市场中的竞争力。

作者单位:中国农业大学人文与发展学院