

# 日本农地合并中权属调整对我国农村土地集约利用的启示

王 宇 邵孝侯

(河海大学农业工程学院,江苏 南京 210098)

**摘要:**介绍了日本农地合并的基本模式以及权属调整在日本农地合并实践中的应用,分析了我国农村土地集约利用中存在的问题和日本农地合并对我国农村土地利用的启示,结果表明:要利用法律法规来保障和帮助农户集约利用土地,实现土地规模化经营;可缩小土地整理规模,以稳步扩大土地整理范围,促进土地整理事业的可持续发展。

**关键词:**农村土地;权属调整;土地整理;土地产权

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2009)02-0016-03

当前,我国农村土地经营模式正在转变,在家庭承包制“两权分离”(即土地所有权和承包经营权)的基础上,将承包经营权再进一步分离为承包权与经营权两部分,从而形成“三权分离”,即所有权、承包权和经营权的分离<sup>[1-2]</sup>。这种转变加速了我国农村土地的流转,使得很多有能力的农户承租到更多的耕地。但农户承租的耕地往往分散于其他农户耕地间,甚至分散于相邻村落之间,难以形成规模,不利于现代化机械的耕作,阻碍了劳动生产率的提高和生产成本的降低,使得以农业经营为主的承包农户在市场竞争中处于劣势,生活水平难以提高。如何改变当前这种局面,保护农民的农业经营热情,提高农民的收入,成为农村土地利用中亟待解决的问题。日本在农地合并中的权属调整实践对当前我国农村土地整理有很好的借鉴意义。

## 1 日本农地合并的基本模式

日本土地整理中有一项重要的内容,称为“农地合并”,即将分散的属于同一个承租农户的田块,通过一定的技术和管理手段,在不触动土地所有权的条件下,合并成规模较大的(单位面积在几公顷以上)大块耕地,并由政府出资,对合并后的耕地进行一定的土地整理,以改善承租农户的土地经营条件,增加农户收入<sup>[3]</sup>。

随着日本土地私有权的发展,根据土地的权属关系,可将日本农户分为 3 种:私有农户(从事农业生产经营活动的自耕农户)、租赁农户(拥有土地的

所有权,以出租土地为生)、承租农户(以租种他人的土地为生)。权属调整是近些年来应用于日本农地合并中的重要方法。权属,指土地的使用权,但不包括土地的所有权。权属调整,指由政府出资,首先对租赁农户的土地进行初步的整理与合并,进而在其原有分散小块土地附近形成初具规模、面积相等的中等地块土地,见图 1(a)和图 1(b)。经过这样的初步整理,农地已初具规模,但从生产成本、机械化耕作等方面考虑仍然达不到承租农户理想的耕作面积。接下来,围绕土地使用权,在一定可接受条件下,将承租区内私有农户的土地与承租区外租赁农户的土地进行权属(所有权)置换,最终形成承租区内单位面积在几公顷以上的、能够满足承租农户要求的大块耕地,见图 1(c)。这种方法不触动置换双方的土地所有权,更无需对土地所有权进行买卖,只需通过协商,签订合同即可,省去了大量的法律程序与时间,是一种理想的农地合并模式,在日本已被大量使用。

## 2 权属调整在日本农地合并实践中的应用

传统的农地整理大多由政府出资,农户要服从整理后农地所有权的变更。但由于农地整理后的耕作条件与之前会有较大差异,农户时常难以接受政府的再次分配,进而表现出对土地整理工作的抵触情绪,使得很多土地整理工作难以开展。

以 Usui No. 4 项目区为例<sup>[3]</sup>,见图 2。起初,当地政府对租赁农户的散落田块进行了初次的整理与

不仅地离居住区更近,而且得到了原本属于租赁户的优势出租地的使用权。该地区的土地整理工作得到了顺利进行。

### 3 权属调整中需要注意的问题

由于农地合并涉及土地权属问题,传统行政指令的方法在一些特殊条件下尚可实行,如置换地双方是亲友关系,双方不计较由于土地权属变更带来的利益得失,或租赁农户与承租户的承租年限足够长,让租赁农户认为这样的置换在长期内不会损害其既得利益等等。然而,随着大规模、大范围农地合并的开展,实现上述置换条件就变得更加困难。根据日本农地合并的实践,权属调整在农地合并中成败的关键在于合并项目区内的私有农户能否接受租赁农户土地使用权的置换,因为租赁农户不必考虑耕作问题,只要有承租户愿意承租该土地,定期交纳租金,其既得利益就不会受到损害。但对于私有农户而言,农业经营是其生存的唯一手段,虽不触动土地所有权,但不得不考虑置换后土地的耕作条件。为成功地实现土地合并,就需要有额外的利益刺激或说是补偿来激励私有农户同意土地置换:①在同等耕作条件与土地面积下,若置换后的土地较原来更为完整或距离其居住区更近,或交通更加便利等。②在耕作条件非同等条件下,置换后的土地较原来的水肥条件更有优势,或能得到一定的资金补偿等。基于这些假设,私有农户必然同意土地的置换,项目区工作可得以顺利开展。总之,农地合并不仅是一种技术手段,还应注意协调各方利益,采取各种手段来保证项目的顺利进行。

### 4 我国农村土地集约利用中存在的问题

#### 4.1 农户土地经营规模小,生产效益低下

自从我国农村实行联产承包责任制以来,土地基本上按照现有人口平均分配,把整块的土地分割成许多小块进行分户经营。以江苏省淮安市农村为例,3~4口人的家庭,平均每户经营0.2 hm<sup>2</sup>的耕地,这些耕地却被分割成大小不等的五六块,有的甚至七八块<sup>[4,5]</sup>。田埂和沟堰占了不少耕地面积,土地利用效率较低,浪费现象严重,既不利于机械化耕种,农业生产成本也难以降低,加上我国农产品价格不合理,工农业产品剪刀差较大,农户经营土地的收益明显下降<sup>[5]</sup>。

#### 4.2 农村耕地抛荒现象屡见不鲜

受利益驱动、产业结构调整、农村劳动力转移等多种因素的影响,近几年来,中国农村许多地方均不同程度地出现了耕地抛荒现象。据1995年清查结

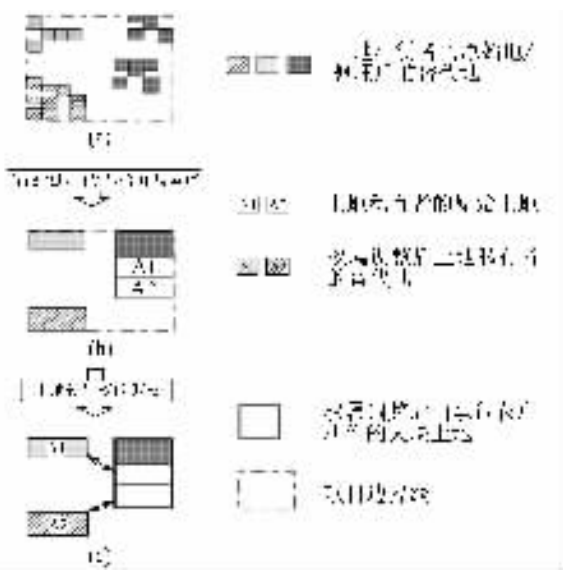


图1 土地权属调整示意

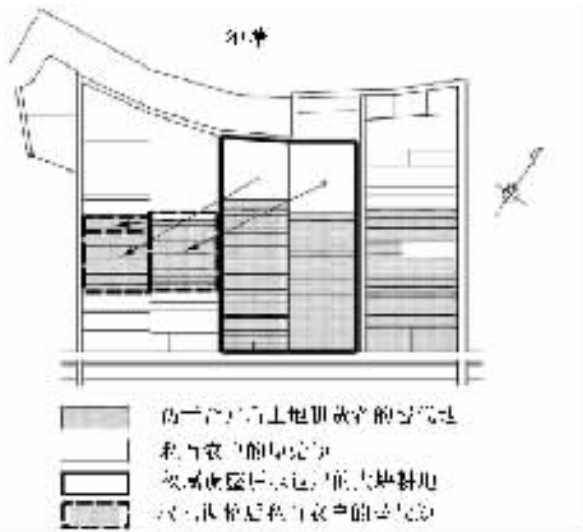


图2 Usui No.4项目区农地合并示意

合并,并欲将租赁户对这些农地的所有权重新分配到靠近池塘附近的同等面积的私有农户的农地上,以方便承租户的承租地连成一片,形成形状规则(近似矩形)、面积更大的耕地,这样更加有利于农机作业和生产成本的降低。但由于池塘附近私有农户农地的表高程稍低于池塘汛期水位,时常受渍涝影响,尽管政府保证对该分配地进行土地平整,使其地表高程高于池塘汛期水位,但以出租农地为主要经济收入的租赁农户仍然认为这样的再分配使其失去了对原有优势出租地的所有权,因此拒绝接受这样的再次分配,使该区的土地整理项目一度搁浅。后采用权属(使用权)调整的方法,不触动租赁户对原有优势出租地的所有权,只在出租年限内与池塘边私有农户的土地进行权属(使用权)置换。这样一来,租赁农户在出租年限内的既得利益没有受到损失,又不失对原有优势地的所有权,表示出了赞同,私有农户也欣然接受了这样的调整,因为调整后的农地

果,全国非农建设闲置土地 6 万  $\text{hm}^2$ ,其中耕地面积约 2.7 万  $\text{hm}^2$ ,占 45%。1996 年底,仅开发区占地中撂荒的耕地就达 2 万  $\text{hm}^2$ <sup>[5]</sup>。有调查显示,湖北省荆州市现有家庭承包农户 94.3 万户,承包耕地面积 36.7 万  $\text{hm}^2$ ,而 1998 年底至 1999 年初,全市农户弃耕面积达到 3.3 万  $\text{hm}^2$ ,占承包耕地面积的 8.4%,2000 年初,弃耕面积进一步扩大,达到 6.2 万  $\text{hm}^2$ ,占承包耕地面积的 15.6%。仅监利县农户弃耕面积达到 2.7 万  $\text{hm}^2$ ,占该县耕地面积的 23.7%,弃耕农户占 30%左右<sup>[5-6]</sup>。大量耕地抛荒致使耕地的生产及经济功能丧失,严重地影响了我国农业及农村经济的发展。

#### 4.3 个别农户耕地数量增加,但不成规模

自从我国农村土地经营机制转变以来,允许农业用地的承包和转包,有些地方还实行了土地股份制,使得更多的土地集中于少数农业能手或机构手中而得到合理高效的利用,土地产出率提高<sup>[6]</sup>。这些举措适应了市场经济的需要,为农户增加了收入,也为农村大量剩余劳动力向城镇转移解除了后顾之忧。但不得不承认的是,很多承包户手中虽然有了大量的土地,但生产仍然形不成规模,劳动生产率没有得到较大提高。究其原因,在于承包地过于分散,连片地太少,农户仍然沿用传统的耕作方法与设备,只是以土地量的优势替代效率的优势来提高收入,并没有从根本上挖掘土地生产潜力,没有形成土地规模经营<sup>[7]</sup>。

### 5 农地合并对我国农村土地利用的启示

#### 5.1 对我国农村土地规模经营的启示

目前,我国农村已具备了单位农户经营大规模土地的政策条件,能够在法律法规上对农地合并给予保障,鼓励有能力的农户大量承包耕地,因此,可借鉴国外农地合并经验,在政府的协调下,帮助承包户集约利用土地,实现规模经营。这不仅能够为农户增收,增强其市场竞争力,也能够促进农业科技的

推广,带动农具产业的发展,更重要的是,对农地矛盾日趋突出的今天具有现实意义。

#### 5.2 对我国土地整理规模的启示

自从我国土地整理工作开展以来,很多地区的生产条件得到了改善,在保证耕地总量不变的前提下,实现了农业增产、农民增收。但也应看到,土地整理项目的申报、资金的投入等方面有很多规模上的限制。动辄几百公顷、上百万资产的投入,不仅给国家带来很大负担,也不利于大面积土地整理的推广。效仿国外的农地合并与土地整理经验,缩小土地整理规模,对数百公顷承包农户的土地也给予必要的整理,不仅能够让更多的农户得到切实利益,还因为小规模的土地整理资金投入不大,地方政府完全有能力承担或与承包农户共同承担,这样就能够在全国大面积地开展土地整理,形成遍地开花的大好局面。随着市场经济的发展,越来越多的土地必然会集中到少数人手中。针对这种趋势,采取“当前需要当前整理,有需要则整理”的方针,稳步扩大全国土地整理规模,促进土地整理事业的可持续发展<sup>[4]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 纪永茂. 依靠市场调节实现耕地使用权有效流转[J]. 中国农村经济, 1994(11): 23-28.
- [2] 王景新. 中国农村土地制度的世纪变革[M]. 北京: 中国经济出版社, 2001.
- [3] ISHII A, OKAMOTO M. Adjustment of tenanted farmland to consolidate large-sized paddy lots[J]. Trans Jpn Soc Irrigat, Drain Reclamat Eng., 2002, 219: 81-87.
- [4] 王万茂, 张颖. 土地整理与可持续发展[J]. 中国人口·资源与环境, 2004, 14(1): 13-18.
- [5] 林善浪. 中国农村土地制度与效率研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [6] 单胜道, 陈强. 农村集体土地产权及其制度创新[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [7] 康雄华, 张安录. 我国农地整理制约因素分析[J]. 中国土地科学, 2003, 17(5): 34-39.

(收稿日期 2008-10-07 编辑 彭桃英)

· 简讯 ·

### 全国水资源工作会议在广西桂林召开

2009 年 2 月 14 日上午,全国水资源工作会议在广西桂林召开。会议由水利部部长陈雷主持,全国政协原副主席、中国工程院院士钱正英,水利部原部长、全国人大财经委副主任委员汪恕诚出席会议并讲话,广西壮族自治区党委副书记陈际瓦到会致辞,广西壮族自治区政府副主席陈章良、水利部副部长胡四一、水利部党组成员办公厅主任陈小江、水利部水资源司司长高而坤等参加了会议。会议的主要任务是,全面贯彻党的十七大、十七届三中全会和中央经济工作会议、中央农村工作会议精神,深入贯彻落实科学发展观,按照全国水利工作会议的要求,总结工作,交流经验,分析形势,部署当前和今后一个时期的水资源管理工作,努力开创水资源管理工作的新局面。

(本刊编辑供稿)