

# 国外农地细碎化治理的经验与启示

土地是农业发展的基本要素,也是传统农业社会中农民生存的重要保障。因此,世界各国普遍重视对有限农地资源的分配利用。与传统的一家一户式小农农业不同,现代农业的一个典型特征是农地集中连片和适度规模经营。但是,受历史因素和人地关系的影响,很多国家的农地一度被众多农户分散占有,因而这些国家在农业现代化过程中普遍遭遇过农地细碎化问题,其治理经验对于探索形成中国特色农地集中连片和规模经营之道,从而加快建设农业强国具有现实意义。

## 重视土地整治在地块连片中的关键作用

通过土地整治实现地块相连和集中是进行农地细碎化治理的关键举措。

作为世界上最早开展土地整治的国家,自16世纪以来,德国就高度重视土地整治在农地细碎化治理中的作用,鼓励农户置换分散的地块来实现地块集中。特别是自1953年出台《土地整理法》以来,德国一直坚持实施长期系统性的地块平整和合并工作。该法案将土地整理分为常规性土地整理、简化土地整理、项目土地整理、加速土地合并和自愿土地交换五种类型进行分类推进。根据土地整治主体差异,也可分为农户自发式项目与政府主导式项目。农户自发式项目是指由相关农户自发组织的,对自有土地进行置换、归并、整理的项目,政府部门只负责组织开展测绘、地籍变更等辅助工作。政府主导式项目多因涉及公共利益而展开,具体由当地农村土地整理发展局承担,相关农户全程参与监督项目实施。通过数十年的土地整治,德国的农地细碎化现象消失不见,家庭农场平均规模显著扩大。

## 发挥土地流转对农地规模经营的带动效应

虽然土地整理项目在发达国家也比较常见,但是由于涉

及的农民群体较多,再加上西方国家对私有产权的高度保护,导致这种方式的交易成本较高。因此,在市场经济占据主导地位的发达国家,利用市场手段来配置土地资源的土地流转,被视为实现土地集中和规模经营的重要手段。德国和日本是通过土地流转开展农地细碎化治理的典型国家。

德国政府对农地流转持鼓励态度,支持小农户将土地卖给或者租赁给有较强盈利能力的大农场,并对农地流转双方均进行补贴或者给予金融信贷支持。对于转入方尤其是经营规模较大的农场,德国政府根据1969年颁布的《市场结构法》,对面积大于10公顷的家庭农场发放3年的财政补助。考虑到农地转入方的资金压力,政府会提供低息贷款,且贷款利率具有明显的“扶大抑小”倾向:土地面积小于10公顷的家庭农场,只能执行利率为8%—12%的短期高息贷款;土地面积大于10公顷的家庭农场,可享受利率为3%—7%的长期低息贷款。据统计,德国农村土地流转交易,有近一半是在政府提供低息贷款的支持下达成的。德国政府还通过奖励政策来吸引老年农户退出农业,这一群体如果离农退地,将获得政府提供的“提前退休奖金”。在政府大力支持下,德国土地流转市场快速发展壮大。奖励政策出台后约10年,德国土地租赁率就攀升至38%。得益于农地流转市场繁荣,德国家庭

农场数量日益减少,单个家庭农场土地规模不断扩大,很好地促进了农地细碎化治理。值得一提的是,由于农地特殊性,德国政府并非完全放任土地交易,而是设置了一些限制。德国《土地交易法》规定,如果交易导致了土地分散经营和细碎化,地方农业局不得批准此次交易。这些限制性措施很好地保障了农地流转对农地细碎化治理的有效促进性,而不是起到相反作用。

将土地流转与规模农业经营主体培育协调推进,是日本以土地流转治理农地细碎化的一个重要特点。1962年修订的《农地法》设立了农业生产法人制度,使股份有限公司进入农业受到严格限制。为提高国内农业竞争力,进入21世纪后,日本逐渐放宽公司法人进入农业、经营土地的限制。2001年修订的《农地法》,开始允许农业生产法人采用股份有限公司形态。2003年,日本专门制定了《构造改革特别区域法》,首次允许包括股份公司在内的“农业生产法人之外的法人”参与农地流转。2009年修订的《农地法》进一步放宽了对公司法人的限制,取消了企业租赁经营农地仅限于撂荒地的规定,最长租赁期限也从此前的20年延长到50年。

## 建立中介组织推动土地整治和土地流转

农地细碎化治理涉及诸

多相关主体。为了提升土地整治和土地流转两种手段治理农地细碎化的效率,德国、法国、荷兰和日本的一个共同做法就是建立完备的中介组织。此类组织起到了上下沟通、信息传达、协调行动、信贷扶持的枢纽作用。其中,法国和日本以中介(管理)组织进行农地细碎化治理的做法最具代表性。

法国是欧洲最重要的农业生产国之一,20世纪20年代后,法国政府意识到农地细碎化经营不利于现代农业发展和本国农业竞争力的提升,开始积极促进土地流转和适度集中,并开展规模主体培育工作。1960年法国出台了《农业指导法》,按照这一法案要求,各省成立国有、半国有的组织SAFER,用来买卖农业用地,重新组织土地划分,以解决因农场规模小而限制农业发展能力的问题。SAFER由28个土地管理和农业设施机构组成,是一个非营利、非政府性质的组织,其业务运行受政府有关部门监督。土地整治公司对收买进来的土地,通过合并、整治、改良然后转卖的方式,达到扩大农场经营面积和提高土地质量的目的,进而促进土地规模经营和现代农业发展。

为了鼓励通过农地租赁、土地买卖来治理农地细碎化和实现规模经营,日本政府专门出资成立了非营利性的农地交易管理服务中介机构——土地保有合理化法人。

该机构是日本特有的一种农地流转中介,主要负责提供农地租赁服务及相关信息,还负责给转入者提供租金支付便利。具体来说,该中介机构可以一次性向农地出租人支付所有租金,而承租者可分期向中介机构支付租金。这有效减轻了承租者的资金压力,有利于促进土地流转。该国《增进农地利用法》实施后,土地保有合理化法人日益成为促进农地买卖、租赁、有效使用和农地细碎化治理的关键中介组织。作为土地出售、出租的中介平台,土地保有合理化法人的主要业务是将兼业型小农户、离农农户手上持有的小块土地,进行整理后连片出租或出售给规模经营的大农户。土地保有合理化法人的业务主要包括:土地租赁或买卖信托项目、土地买卖项目以及农业生产法人的资金支持项目、对农户进行的技术培训项目等。土地保有合理化法人的主要职能是对农地权利的暂时保有和再分配,通过转移土地经营权,来治理农地细碎化和缓解土地撂荒状况,实现土地集约利用和经营规模扩大。在日本农林水产省制定《农业竞争力强化农田整治项目实施纲要》后,各都、道、府、县农村振兴局与农地中介管理机构合作,将农户委托的细碎零散的土地集中整治后再连片出租给规模农业经营主体,以实现农地集约和扩大经营规模的双重目标。

(来源:中州学刊)

## 延伸

## 国外农地细碎化治理对我国的启示

### 强化立法保障,实现农地细碎化治理过程的规范化

虽然开展农地细碎化治理的时间和起始阶段不同,但立法先行是各国的普遍做法。这些法律法规对土地整治或土地流转的主体和客体的权利和义务、政府责任和扶助方式、治理流程和各方参与方式等进行了详细规定,而且法律法规会根据内外部环境的变化,以及农业政策目标的调整进行动态修改。对中国而言,虽然也有《土地管理法》《农村土地承包法》《物权法》等法律涉及土地整治或土地流转,但通过土地整治和土地流转来治理农地细碎化的立法工作较

滞后。考虑到国内农地细碎化治理的外部条件越来越成熟,在充分借鉴国外法律、凝练总结国内试点经验的基础上,要加快制定适合中国国情的专门法,用来规范农地细碎化治理的流程,划分各方的权利与责任,为解决细碎化问题奠定良好的法制基础,保证农地细碎化治理工作有法可依。

### 发挥政府和市场两个积极性,以土地整治和土地流转推动农地细碎化治理

从国外的发展经验来看,土地整治和土地流转是治理农地细碎化的两个重要举措。虽然土地整治项目有一定比例是

农户自发推动的,参与土地整治的农户需要支付一部分费用,但更多是政府主导的。土地流转虽然发挥了市场在配置资源中的关键作用,但是政府也进行了一系列引导和干预来增强农地细碎化治理效果。同时发挥政府和市场的积极作用,做到“有为政府”和“有效市场”相结合,是四国治理农地细碎化的宝贵经验。这启示着中国在后续开展农地细碎化治理时,要重视政府在其中的引领作用,加大土地整治规模。同时,要对土地流转有所限制,将是否减轻或加深细碎化程度作为重要的评价指标,鼓励集中

连片流转方式占据流转市场的主导地位。

### 重视和发挥中介(管理)组织在农地细碎化治理中的作用

农地细碎化治理项目,有的是自上而下的,有的是自下而上的,从民众到集体,从地方政府到中央政府,还涉及多个管理部门,相互之间的行动协调十分关键。这些管理或中介组织作为枢纽,能够起到科学规划、规范治理流程、协调各方利益和行为,帮助满足土地整治主体或土地转入方的资金和信贷需求等作用,从而提升土地整治或土地流转的效率。日本有农地保有合理化法人,法国在全国范围内

成立SAFER,荷兰有各级地籍管理局。对中国而言,中介(管理)组织在农地细碎化治理中的作用还相对薄弱。在土地流转方面,各级政府虽然积极推动成立了一些中介组织,但是中介组织的职责和运营方式没有统一标准,而且多是提供流转信息这类简单的服务,农地细碎化治理尚未成为其首要职能和经营目标。在土地整治方面,政府尚未成立专门的中介(管理)组织,目前还停留在民间机构自行发展的阶段。因此,后续有待加强土地整治和土地流转的中介(管理)组织建设,以提升两类举措治理农地细碎化的效率。