

日本弃耕地治理对策及其对我国的启示

王 冠

(黑龙江省农业科学院 信息中心,黑龙江 哈尔滨 150086)

摘要: 随着农民老龄化从业者的减少,日本的农地弃耕现象日益严重,对其粮食安全、农业环境等产生了重大影响。日本采取了一系列政策措施,以有效减少与预防弃耕地的产生。我国国情与日本类似,其应对措施对于我国治理弃耕问题有重要参考价值。

关键词: 日本; 弃耕地; 对策

中图分类号: S28(313) 文献标识码: A 文章编号: 1002-2767(2009)06-0070-02

日本是一个人口多耕地少的国家,但又出现农民弃耕而使土地撂荒的现象,如何防止废耕地的发生及消除废耕地,以有效利用农地,是日本面临的重要课题。其采取的对策对中国也有借鉴意义。

1 日本农地弃耕的基本情况

1.1 日本对弃耕地的界定

弃耕地在日本被称为“耕作放弃地”或“游休农地”,两者意义大致相同。其中“耕作放弃地”为统计用语,在农林业普查中被定义为:“拥有之耕地中,在过去1 a以上未耕种,且在未来数年间亦无考虑再耕种之耕地”。而“游休农地”为法律用语,在《农业经营基础强化促进法》第5条第2项第4款中,定义为“目前未耕作之农地,且将来亦无预定耕作使用之农地”。

1.2 日本弃耕地的变动情况

日本弃耕地的面积在1985年之前约为13万hm²,但1990年以后急速增加,至2005年已达38.6万hm²,弃耕地占耕地总面积的比率是1985年的3倍。从农业地域类型来看,2005年平原弃耕地面积10万hm²,弃耕率为5.6%;都市周边弃耕面积为7.7万hm²,弃耕率为12.7%;偏远山区弃耕面积为14.8万hm²,弃耕率为12.6%;山地弃耕面积为6万hm²,弃耕率为14.7%。

1.3 日本农地弃耕的原因

据日本全国农业会议所在2004年的调查统计,农地弃耕的原因主要有劳动力不足、农产品价格低迷、农业结构调整和农业基础设施落后等诸多原因(见表1)。

2 日本治理弃耕地的政策措施

日本治理弃耕地的政策措施主要体现在,1969年实施的《农业振兴地区整备法》、1980年实施的《农地利用增进法》、1993年实施的《农业经营基础强化促进法》和2002年实施的《构造改革特别区域法》等法律。

表1 农地弃耕的因素所占比例(2004年)分析 %

| 项目 | 都市地带 | 平原地带 | 偏远山区 | 山地 | 平均 |
|-------------|------|------|-------|------|------|
| 土地条件恶劣 | 9.5 | 13.3 | 9.6 | 8.4 | 9.8 |
| 老龄化导致的劳动力不足 | 47.7 | 42 | 441.1 | 45.7 | 45 |
| 来往耕作不便 | 2.3 | 4.6 | 3.1 | 1.6 | 2.7 |
| 劳动力转移 | 7.7 | 6.8 | 7.0 | 4.7 | 6.5 |
| 农业生产力低 | 5.7 | 6.3 | 13.8 | 21.6 | 12.8 |
| 农地无人承接 | 11.8 | 10.7 | 12.0 | 10.7 | 11.4 |
| 生产调整 | 3.4 | 7.5 | 4.8 | 2.1 | 4.2 |
| 因继承导致土地分散化 | 8.7 | 3.2 | 1.1 | 0.3 | 2.9 |
| 土地征用 | 0.7 | 1.5 | 0.4 | 0.1 | 0.6 |
| 其它 | 2.6 | 4.1 | 4.2 | 4.7 | 4.0 |

注:资料来源耕作放弃地对策推进の手引き,日本农林水产省。

2.1 日本治理弃耕地的政策

2.1.1 对弃耕地进行区分 根据日本《农业经营基盘强化促进法》,市町村把弃耕农地分为农业上应当加以利用的耕地(待活用农地)和缺乏耕种必要性而适合转变为其它用途的土地(其它农地),分别采取不同对策。在“待活用农地”方面,为方便其在将来的农业使用,采取各种支持措施,使农地向专业农户集中利用。“其它农地”,则视情况而定,例如位于道路或住宅附近的,可以作市民农园利用;梯田或山坡地且有一定规模的,可以放牧使用;接近森林的,奖励造林;景观良好的农地,支持其转化为农村住宅地。

2.1.2 农业委员会的指导 为减少及有效利用弃耕地,市町村农业委员会对弃耕地所有者就“待活用农地”如何进行农业利用进行积极的指导,最后可由都道府县知事裁定,设定其特定利用权。

2.1.3 特定弃耕地的通知 2003年修订的《农业经营基盘强化促进法》,创设“特定游休农地农业上利用计划申请制度”,规定受到农业委员会指导的“待活用农地”,在相当期间内仍然不耕种的,市町村长可以依农业委员会的要求,通知该农地被列为特定弃耕地,并要求所有人提出该农地的农业利用计划书。若不提出计划书或虚假提供,将处10万日元以下的罚款。

2.1.4 劝告 1989年修订的《农用地利用增进法》,设立“游休农地相关措施”规定若弃耕农地所有者不服从

收稿日期:2009-05-27
作者简介:王冠(1982-),女,黑龙江省桦南县人,在读硕士,研究实习员,从事农业工程咨询研究。E-mail wangguan311@126.com。

劝告的,市町村可进行农地保有合理化法人的买入协议,并将买入的弃耕地卖给其认定的农业生产者;弃耕农地若对周边农地经营有明显妨碍的,市町村长可依法命令除去障碍。

2.1.5 设定特定利用权 1975年修订的《农振法》,设立“特定利用权”制度,规定对于长期弃耕且未来能否利用不明的农地,市町村或农协对该农地可取得利用权,以利于住民、农协会会员之共同利用。2002年《构造改革特别区域法》,设立“租借特区制度”,规定对于长期废耕农地,非农业生产法人可以以租借方式取得农地利用权。

2.2 日本治理弃耕地的具体措施

日本治理弃耕地,除了采取上述直接政策外,还有很多配套措施,其中比较重要的有:

2.2.1 创设特定法人租赁制度 由农地保有合理化法人(都道府县农业公社、市町村农业公社、农协、市町村)买入或租入农地后,再租给非农业生产法人,但此法人必需与农地保有合理化法人签订“保证事业能适当顺利实施的协议”,并且其业务执行人员中要有1人以上经常从事耕作或畜牧业,而且每年需就协议的实施状况提出报告,如果违反协议,可以解除其租赁契约。

2.2.2 农业经营组织化及法人化 弃耕地零碎分散在村中,且分布面积达 20 hm^2 以上,可成立“集落营农组织”,但要满足5个条件,即以地域农用地面积的集中利用为目标;制定组织章程;有统一的组织经营管理会计制度;制定主要农业从事者的生产目标;制定农业生产法人化的计划。

成立集落营农组织后,可列为“跨品目经营安定对策”的扶持对象,给予生产条件差额补助,即生产麦子、黄豆、甜菜、淀粉原料用马铃薯的集落营农组织,其生产成本高于产品收购价格的,对其差额给予补助;所得安定差额补助,即当收入低于基准收入时,对其差额的90%给予补助。

2.2.3 改善农业生产条件 由于农业生产条件不佳导致农地弃耕且比率不大的地区,农林水产省对改善土地利用条件的事业进行补贴,主要包括:土地整理、旱田转水田、农业用灌排水设施、农地保护、农路整建、暗沟排水、市民农园、生态保全设施、土地改良设施等。

2.2.4 对偏远山区给予直接补贴 政府对自然条件恶劣,难以维持农业生产的偏远山区,进行直接补贴。适用于面积 1 hm^2 以上连片的农地,并符合下列条件之一者:急倾斜地,水田倾斜度 $1/20$,旱田倾斜度 15° 以上;缓倾斜地,水田倾斜度 $1/100$,旱田倾斜度 8° 以上;不规则形状田;老龄化、废耕地比率高的村落内农地;平均气温偏低,草地比率高之草地。补贴对象者为保证愿意在5a以上继续从事农业生产活动之农业者(含第三部门、生产组织等)。除基本直接补贴外,针对积极从事规模扩大、土地利用调整、弃耕地复耕以及设立农业法人等经营者,再给予额外补贴。

2.2.5 供放牧利用 解除或防止弃耕地,最简单便宜的方法,就是用来放牧,因此日本设有放牧支持对策,其内容如:强化农业补助款,促进设置电气牧栅或供水设施、放牧用地之整建;耕畜联合推进对策,为在水田播种放牧用牧草,与稻作联合经营的放牧者,按单位面积给予补助。

3 日本弃耕地治理对策对我国的启示

虽然日本和我国的农业土地制度有较大的差别,但我国同样面临,如农地面积减少,农村的老龄化、农业劳动力外流、农业比较劣势、城市化等原因带来的农地弃耕问题,日本相关政策措施,对我国有极强的借鉴意义。

3.1 发挥政府的积极作用

从日本的弃耕地治理来看,无论从政策的制定,还是在实际利用过程中,对中介组织的支持和对农民的保护,政府都担任了非常重要的角色。在我国的弃耕地治理问题上,政府应该通过行政、立法等手段,培育弃耕地利用的法制环境,并提供适当的财政补助。

3.2 改革我国农业补贴政策,促进农地多元化利用

日本治理弃耕地,配套实施多项直接补贴措施,补贴种类多元化,包括补助偏远地区的“中山间直接给付政策”,补助核心农业经营者的“跨品目经营安定对策”等。我国目前实施的直接补贴以土地面积为主,衍生出许多问题,如土地的利用方式不够多元化,土地利用纠纷增多,造成新入经营者租地困难或扩大经营规模成本过高,影响农业竞争力,因此我国应逐步改为所得直接补贴及环境生态补贴等多元化的直接补贴方式。

农业除了生产之外,还提供粮食安全、景观维护、环境保育、生态多样性、文化传承及乡村发展等多元化功能,因此我国有必要通过相关农业补贴制度的改革,使农地利用更为多元化,发挥农业的多功能性。

3.3 促进农地流转

优良农地由优秀的农业经营者集中,是防止与减少弃耕地的根本对策。日本针对具竞争力之农业经营者,设有多项奖励对策,包括承租农地奖励金、融资补助、跨品目经营安定对策等,由政府协助提出农业经营改善计划,协助扩大规模以及企业化经营。我国也要引导协助农民、农业企业进行农地集中及经营规模扩大,并建立诱因机制,让无力耕作或不愿耕作的农民将弃耕农地利用转让,同时要强化核心农业经营者从事农业活动的激励,以提高对农地的需求。

3.4 调整农业生产结构

为防止弃耕地的发生,必须振兴大米、小麦等土地密集型农业,在牛、猪等畜牧业产业发达地区,活用弃耕地作为生产饲料作物和放牧。

参考文献:

- [1] 田千禧,徐植兰.农地弃耕抛荒的生态经济学分析及对策[J].农业现代化研究,2004,25(2):127-130.
- [2] 日本农林水产省.耕作放弃地对策推进の手引き[DB/OL].http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kiei/nouchi-yushikisha/bukai_04/data06.pdf,2006.