

发达国家农地细碎化治理的经验与启示

——以德国、法国、荷兰和日本为例

刘同山 钱 龙

摘要: 与中国类似,西方发达国家在实现农业现代化过程中也曾面临农地细碎化问题。对德国、法国、荷兰和日本的典型经验分析发现,这些国家开展农地细碎化治理的主要做法包括重视土地整治在地块连片中的关键作用、发挥土地流转对农地规模经营的带动效应,以及建立中介组织推动土地整治和土地流转等。中国进行农地细碎化治理,需要借鉴国际经验,制定法律法规以提高治理规范性、有序性,以土地整治和土地流转两种方式协调推动治理,组建专门的土地治理中介组织,加大对进城农户土地退出的奖补力度,缓解土地治理主体的资金压力。

关键词: 农地细碎化;土地整治;土地流转;国际经验

中图分类号: F310 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)07-0058-09

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。一些较早完成农业现代化的西方发达国家,在农业转型发展过程中积累了农地细碎化治理的丰富经验。中国由于农业人口众多、人均耕地较少以及悠久的农业社会历史,农地细碎化问题一直比较严重。近年来,随着大量农村人口向城镇非农领域转移,以及现代农业的快速发展,中国已经到了需要高度重视和进行农地细碎化治理的关键时期。本文在分析中国农地细碎化问题的基础

上,选择已完成农地细碎化治理的德国、法国、荷兰等欧洲国家,以及农情与中国相似且有着几十年农地细碎化治理实践的日本为对象,系统梳理和分析其农地细碎化治理的主要做法与典型经验。这对于更好地开展中国的农地细碎化治理,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重要的理论价值和现实意义。

一、农地细碎化治理的必要性

土地连片适度规模经营是提升中国农业竞争力的重要基础,也是推动中国农业转型发展的内在要求。然而,受限于自然地理地貌差异明显、人地矛盾突出,以及当时家庭承包时采取“地块均分、好坏搭配”分配方式带来的历史锁定,中国农地细碎化问

收稿日期: 2023-03-20

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“农业社会化服务对化学农资减量施用的影响:理论机制、效应识别与政策优化”(72273061);江苏省社会科学基金青年项目“江苏农业转型发展中耕地非粮化治理研究”(22GLC015);农业农村部政策与改革司2023年委托课题“稳定土地承包权基础上‘小田并大田’的实现机制研究”(05230029)。

作者简介: 刘同山,男,云南农业大学经济管理学院教授、博士生导师(云南昆明 650201)。钱龙,男,南京财经大学粮食和物资学院副教授(江苏南京 210003)。

题严重。近 20 年来,尽管农业劳动力已经大量转移,农业机械化水平得到了很大提升,中国农地细碎化经营的局面却没有得到根本性改变^[1]。全国农村固定观察点数据显示,2003 年,中国农户平均土地经营规模约为 7.5 亩,户均 5.7 块,平均每块大小约为 1.3 亩^[2]。全国土地承包信息数据库的统计数据也显示,2018 年,全国农户户均耕地面积不到 7.5 亩,耕地依然多达 5.5 块,山区丘陵较多的重庆、四川等地户均更是超过 9 块^①。

虽然在一定时期内,细碎化经营对分散农业经营风险、保障农民收入等具有积极作用^[3],但是随着经济社会的发展,农地细碎化的负面影响日益凸显。诸多研究表明,细碎化经营不仅直接造成了 3%—10% 的耕地资源浪费,增加了农业生产成本^[4],还制约了先进技术应用和农业机械化水平的提升^[5],降低了资源利用效率和农业生产效率^[6]。在农业劳动力日益短缺的时代背景下,农地细碎化经营更是加剧了土地撂荒,过量施用化肥、农药等诸多问题^[7-8]。当前,学界普遍认同农地细碎化已经成为中国农业高质量发展的重要障碍性因素,迫切需要加快农地细碎化治理,实现土地连片和适度规模经营。

多项调查结果表明,为了方便管理、降低生产成本,传统小农户和新型农业经营主体均有很强烈的意愿来减少地块数量,将农地集中连片。张成鹏等基于山东省的农户调查表明,超过八成的农户希望合并地块^[9]。赵小睿和张光宏对河南省农户调查发现,有 78.3% 的农户希望整合地块来降低细碎化程度,其中超过五成农户希望能够合并为一块地^[10]。国家统计局社情民意调查中心对全国 20475 户农户的调查显示,72.6% 的农户愿意把自家分散的多块承包地集中为一块^②。顺应民意,在第二轮土地承包到期后再延长 30 年的大背景下,各地也在积极探索农地细碎化的治理路径,依靠市场化配置、行政推动和自组织治理等多重机制推进地块集中和连片经营^[11]。先行先试的江苏亭湖、安徽怀远、广东清远、湖北沙洋、陕西榆阳、甘肃金昌等地,初步探索形成了“互换并地”“一户一块田”“一组一块田”等多个典型治理模式,有效实现了“小田并大田”和土地连片经营。

土地是农业发展的关键要素和基础条件,严重细碎化的农地难以支撑农业现代化。因此,近年来党中央、国务院高度关注农地细碎化问题并开始规划建设成方连片的高标准农田。2019 年中央一号

文件指出,在有条件的地方要积极引导小农户自愿通过村组内互换并地等方式,促进土地小块并大块,引导逐步形成一户一块田。国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出,到 2025 年全国要建成 10.75 亿亩集中连片的高标准农田。在系统总结地方经验的基础上,2023 年中央一号文件明确要求,总结地方“小田并大田”等经验,探索在农民自愿前提下,结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。可见,破解农地细碎化难题,已经成为党中央、地方政府和农户三方的共同行动目标。

纵览全球,农地细碎化并不是中国农业转型发展过程中特有的难题。除新大陆国家外,大部分人多地少、农业比较发达的国家,比如欧洲的德国、法国、荷兰和东亚的日本、韩国等,在实现以规模化、机械化为主要特征的农业现代化进程中,都曾遇到并试图解决农地细碎化问题。与中国人地禀赋和农业情况比较相似的日本,虽然几十年来高度重视农田集中连片,并为此制定了诸多法律政策,做出了种种努力,但目前依然面临比较突出的农地细碎化问题。可见,农地细碎化是现代农业生产中出现的阶段性挑战,具有很强的普遍性^[12],很多国家都曾经或正在为解决这一问题而持续开展农地细碎化治理。因此,有必要对典型发达国家农地细碎化治理的有效做法、相关经验与启示进行系统梳理和总结,进而为中国的农地细碎化治理提供可能的借鉴。

二、发达国家农地细碎化治理的主要做法

当前,欧洲地区典型发达国家,如德国、法国、荷兰均已实现了农业现代化。其典型标志是生产过程的高度机械化,以及土地规模经营带来的高生产率。具体来看,德国农民约占国内总劳动力数量的 4%,总数量不超过 60 万户,但平均每个农民能养活 120 多人^③。德国黑麦、大麦、油菜、土豆等作物产量均居欧盟首位,谷物播种面积和产量在欧盟内部仅次于法国。德国农业生产机械化率非常高,播种、收割、翻晒、起堆、打包等全流程作业环节,基本实现了机械对人工的替代。法国国土面积 55.1 万平方公里,是欧盟最大的农产品生产国,欧盟有大约三分之一的粮食产自法国,法国玉米、小麦、水果、蔬菜、牛肉、乳制品、禽蛋等农产品的出口量也居世界前列。法国农业取得的成绩与其农业现代化的实现密切相关,以电气化、化学化、良种化和机械化为核心特征

的现代农业是法国农业的典型特征。再比如荷兰,其国土面积仅有4.15万平方公里,比中国海南省略大,但创造了“小国大农”的奇迹。荷兰农产品出口成绩位列全球第二,马铃薯、洋葱等蔬菜出口量居世界第一。然而,即便是德国、法国、荷兰这样的现代化农业强国,也曾经历过农业不振、效率低下的时期,而农地细碎化是关键原因之一。为了提升农业竞争力、加快实现农业现代化,德国、法国、荷兰和日本均在农地细碎化治理方面做出了诸多探索和持续努力。

1. 德国:立法支持、多方参与

德国是典型的人多地少型国家,人均耕地面积仅为0.14公顷(2.16亩)。由于诸子均分的继承制度导致农地被严重细分和无效率占有,德国农地曾长期处于细碎化状态。为改善农业生产条件,德国从16世纪中叶便率先进行了土地整治和地块合并的探索,但此阶段仅限农地产权调整和田间道路建设等简单举措。1936年,德国政府实施《帝国土地改革法》,开始对乡村农地建设、生产用地及荒废地进行合理规划。第二次世界大战后,为解决地块分散、不便于机械化作业的农情,增加粮食产量保障国内粮食供给^[13],德国于1953年颁布了以解决农地细碎化为目标的《土地整理法》,并在此后进行了多次修订,各州也出台了与之相配套的法律法规和行政管理条例。

《土地整理法》明确规定了土地整理的目的、任务和方式方法、组织机构及其职能、参加者的权利与义务、费用分摊等内容,为解决农地细碎化问题提供了制度保障。依据《土地整理法》和各州配套的法律法规,德国形成了整理、合并和互换三种农地细碎化治理方式。与整理的费用主要由政府承担不同,合并和互换的费用投入与利益补偿,由参加者协商确定。在德国的州一级,农地细碎化治理由农林部下属负责土地整理和乡村发展的农村发展管理局、负责土地整理具体业务的农村发展管理协会,以及由政府官员、学者、农地所有者与符合条件的承租者组成的“土地整理参加者联合会”等多方主体参与。受法律推动,德国的农地细碎化状况得到缓解,农地规模经营程度显著提高。1949—1994年,德国农场平均农地经营规模扩大了3.73倍,提高到29.8公顷;低于10公顷的农业企业由140万个减少到28万个^④。

同时,土地流转也被视为治理农地细碎化、推动农地集中连片经营的重要举措。例如,为鼓励兼业

小农户将细碎化的土地流转出去,德国政府从1969年开始给长期出租土地的农户发放奖励金,当租约达到12—18年时,每公顷土地可获得500马克的政府奖励^[14]。通过农地细碎化治理,德国不仅提升了农业生产效率,也解决了战后粮食安全問題。

2. 法国:成立专业的土地整治机构

在欧洲,法国属于土地资源相对丰富的国家。法国有效农业用地7亿余亩,约占整个欧洲有效农业用地的34.6%。但是,从绝对经营规模来看,法国属于人多地少的国家,人均耕地面积仅为0.32公顷^⑤,略高于世界平均水平。法国并不是传统农业强国,1954年以前,法国谷物甚至不能完全自给。但不到30年,法国就快速崛起为仅次于美国的世界第二大农产品出口国。上述成绩和法国战后加快农地细碎化治理和实现规模经营密切相关。1955年,法国农业还呈现明显的“两小”特点^[15]:一是土地面积小,全国228.57万个农场中,面积在10公顷以下的有127.72万个,占农场总数的55.9%;二是耕地细碎化,总面积3400万公顷的土地被分割成7600万个地块,平均每块地仅0.45公顷。

认识到农地细碎化和分散经营是阻碍法国现代农业发展的根本因素后,法国政府自1950年代起开始推行土地集中政策,在以土地整治实现地块连片经营的同时,推动土地权属的集中。1960年,法国基于《农业指导法》成立了土地整治公司(SAFER),这一公司实际承担了土地流转中介的角色,其将购入的小片土地连片整治后再转卖给较大农场,这有效减少了农业经营者数量,扩大了农地经营规模^[16]。1970年,法国尚有142万个家庭农场,在SAFER的推动下,农场数量到1980年减少为113万个,到2020年已减至38.9万个,仅相当于1970年的1/4^⑥。至2021年,法国农业经营者只占总人口的2.2%,农户户均土地经营规模超过10公顷。通过农地细碎化治理,大农场和农业合作社逐步取代了小农经济,成为法国农业的中坚力量,有力地促进了法国的农业现代化。

3. 荷兰:开展土地置换和规模经营

荷兰是地少人多、资源匮乏的典型国家代表,荷兰农业取得的非凡成绩与其成功进行土地整治和农地细碎化治理密不可分。20世纪初以前,荷兰大部分农民都依靠不规则分割、细碎化严重的土地谋生,导致荷兰农业生产力低下和农产品供给不足。20世纪50年代之前,荷兰农业生产还无法满足本国需求,需要大量进口粮食和农产品。其实,早在1924

年,荷兰就颁布了土地整合法案《Ruilverkavelingswet》,试图通过土地置换等方式,使不同土地所有者的细碎化小块土地实现相对集中连片、规整划一,从而提升农地利用效率,促进农业发展^[17]。1938年,荷兰对该法案进行了修正,不仅通过简化手续提高了土地整理的可操作性,还明确政府给予土地整理财政补助,激发了各方参与农地细碎化治理的积极性。

为加快提升农业竞争力,1938—1985年,荷兰开展了大规模土地整理。经过约50年的土地整理,荷兰农地细碎化状况被彻底改变,农户数量显著下降,适度规模经营开始占据主导地位。至2020年,荷兰农业经营主体已从20世纪初的30万户减少至4431个。目前,土地相对匮乏的荷兰,其农场平均规模反而在欧盟内部处于前列。根据欧盟内部设定的农场经济规模单位(ESU),荷兰家庭农场的平均规模在8到9级之间,而9级已经是最高级别。可见,荷兰非常成功地解决了农地细碎化问题。

4. 日本:推动农田建设、土地流转

日本和中国人地禀赋相近,是典型的人多地少、小农经营占主导的东亚国家。第二次世界大战结束后,为保障国内粮食供给,在美国主导下,日本内阁通过了《农地改革纲要》,开始进行农村土地改革。这一时期,为实现“耕者有其田”^[18],日本政府强制从全国176万户地主手里赎买土地,并廉价转卖给佃农。众多小农户分散占有小块农地,导致日本农地细碎化问题严重。1950年,有70.03%的农户经营的农地面积不足1公顷。而且,当时的法律极不利于农地细碎化治理。例如,日本于1952年颁布的《农地法》对土地转让和租赁进行严格限制^[19],规定农户拥有的耕地面积不得超过3公顷。

然而,随着日本经济的快速发展,农业劳动力大量向城市和非农产业转移,小规模、细碎化的农地占有制度逐渐成为现代农业发展的障碍。特别是日本农产品市场对外开放后,小规模自耕农竞争力不足的弊端日益显现。1961年日本《农业基本法》出台,标志着日本政府开始重视农地细碎化治理,将规模经营作为一个重要的农业政策目标,并将限制土地转让和租赁的法律修订为鼓励农地适度集中^[20]。在推进农地流转的同时,日本政府还高度重视以土地改良的方式来治理农地细碎化。1949年,为了打破地块零碎分散、基础设施落后的困局,日本出台了《土地改良法》。这一法案的内容涵盖农田灌排水、耕地整理开发、田间区划、土地平整、田间道路修建

等。自颁布以来至今,该法已经进行了17次修订,最近一次修订在2018年。经过几十年的持续努力,日本农地细碎化问题在一定程度上得到解决。至2015年,日本全国户均经营农地面积已增加到2.2公顷,接近1960年0.88公顷的3倍^[12]。

梳理德国、法国、荷兰和日本四个经济发达国家农地细碎化治理的主要做法,不难发现解决粮食和农产品产能不足是早期着手解决农地细碎化问题的最重要诱因。此后,在开放格局下,面对国外农业激烈竞争和本国小农生产竞争力不足,各国均致力于改变农地细碎化经营格局,借助规模经营来提升农业生产效率。也就是说,提升本国农业现代化程度和农产品国际竞争力是上述四国进行农地细碎化治理的关键动力。除日本需要继续开展农地细碎化治理外,德国、法国和荷兰均实现了地块集中和连片经营,其成功经验值得学习借鉴。

三、发达国家农地细碎化治理的典型经验

德国、法国、荷兰和日本在农地细碎化治理和土地规模经营方面取得了明显成效,有力提升了本国农业现代化水平,其典型经验包括重视土地整治、鼓励土地流转和发挥中介(管理)组织作用三个方面。

1. 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,德国、法国、荷兰、日本四国均十分重视土地整治工作。考虑到德国和荷兰是较早开展土地整治的国家,积累了丰富的经验,下文将以德国、荷兰为重点进行阐释。

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理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^[13]。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。至2018年,德国农场的平均经营规模已达到55.8公顷。

荷兰作为资源小国,为了深挖土地潜力,减少甚至消除农地细碎化带来的负面影响,高度重视土地整治工作。按照时间沿革,荷兰土地整治主要包括四个阶段^[21]:(1)1916—1938年是起始阶段,土地整治主要是民间自发行为,通常仅限于地块交换,而不涉及土地生产条件的改善。(2)1938—1985年是土地重整项目大规模开展阶段,土地整治的流程、制度、财务安排都得到了进一步优化。从1938年《Ruilverkavelingswet》修正案颁布到1945年年底,荷兰仅有3.6万公顷的土地参与了碎片重整,但1960—1969年,每年就有超过5万公顷的土地被纳入土地整理重要项目。尽管1970年代略有减少,但每年仍有约4.1万公顷的土地被纳入土地整理重要项目。1970年代之后,荷兰年均土地整理项目通常仅涉及0.2万—1万公顷的土地^[22]。(3)1985—2007年是从土地重整到土地综合开发的过渡阶段,开始强调土地整治要与整治区的自然生态环境相适应,防止对景观的持久改变和破坏。(4)2007至今是从土地综合开发到立体环境保护的阶段,特别重视减少或消除土地整治对生态环境的负面影响。这一阶段回应了日益加深的土地开发与环境保护之间的冲突,突出了可持续发展理念。荷兰的土地整治效果非常显著,仅在1950—1974年,荷兰经营规模在1公顷以上的农户数量就从24.1万户减少至14.7万户,农业劳动力减少60%以上。1955—1976年,农场平均面积从14.1公顷增加至18.4公顷,地块平均面积从3公顷增加至4.5公顷^[23]。

2. 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^[16]。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^[24]。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^[25]。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”^[26]。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。

第二次世界大战后,日本为保护小农主体地位,曾对土地流转对象和最大经营规模进行限制。但1961年《农业基本法》出台后,日本放弃了对土地转让和租赁的限制。1962年修订的《农地法》明确鼓励农户间的农地所有权流转。同年修订的《农协法》则允许农协在取得农地委托书后开展农地信托业务,以促进农户间的农地使用权租赁。1970年修订的《农地法》废除了农户保有农地面积上限,并明确农地租赁价格可因自然条件、经济条件等有所不同。为了促进农地流转和规模经营,日本在1975年颁布的《关于振兴农业区域基础设施建设的法规》(即《农振法》)中提出,赋予农户在土地流转、租赁期限、租赁价格等方面更大自由。1980年修订的《农地法》和新颁布的《农地利用增进法》,废除了农户经营土地面积上限,不再干预租赁双方的义务。1984年修订的《农振法》将农地细碎化治理作为核心目标,并将“土地交换”和扩充农业基础设施作为关键的政策措施。

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^[19]。至2015年年底，日本已设立农业法人27135个，其中股份公司和有限责任公司15991个，农事组合法人6259个，其他法人4885个。

为了更好地促进农地流转以缓解农地细碎化状况，日本出台了支持农地规模化经营的金融财政政策。第一，通过奖励来鼓励农地出租。对租地3—6年的农户，政府会补助10万日元/亩，而租地时间超过6年的，每亩补助金额会翻倍。日本政府还于1970年创设了农业人养老金制度（直到2001年才取消），以鼓励高龄农户将农地流转出去，退出农业。第二，对转入土地的规模经营主体进行财政补助。《农地法》《农地利用增进法》《农业经营基础强化促进法》等法律规定，符合条件的认定农业者可在土地集中、资金扶持、技术培训以及税收优惠等方面获得支持。按照2012年出台的“人与农地计划”，日本对达到一定规模的农业经营主体，给予每公顷2万日元的农地集中补助^[20]。第三，对农地购买或承租者，实行金融信贷优惠力度与买入或租赁土地面积挂钩的优惠政策。所有租赁或购买农地面积达到一定标准者，可享受政府提供的长期低利息甚至零利息贷款。在政府的大力支持下，日本农地流转市场得到了较快发展。

3. 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^[15]，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。

SAFER的具体业务范围体现在以下四个方面：一是任何土地交易都必须获得SAFER的批准，若合同存在问题，土地整治公司有权宣布签订的合同无效。二是土地整治公司具有收购土地的优先权，尤其是土地交易价格远高于市场正常价格、不利于土地高效利用时。三是发挥中介功能，为交易双方提供法律支持和真实的买卖信息，从而促进土地交易。四是对有意向成为农民或农场主的人进行专业的农业知识技能培训，从而为后续土地交易、金融信贷业务发展奠定扎实基础。目前，法国的土地整理公司已经形成一套非常成熟的“收买—整理—转卖”的交易流程。据统计，1963—1982年，由SAFER收购的土地面积达145万公顷，占法国这一时期土地市场交易量的20%。可以说，在法国的农地细碎化治理中，SAFER的作用十分关键。

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。1980年《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。

为进一步推动农地集中和农地细碎化治理,2013年日本颁布的《推进农地中介管理事业法》还批准各都、道、府、县成立农地中介管理机构,承担土地银行的功能。农地所有者无权选择出租对象,需要将土地交给农地中介管理机构,由其连片出租。至2015年,经由农地中介管理机构流转的农地面积已经达到14.2万公顷,占全部农地租赁面积的12.24%^[12]。在2018年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。

四、发达国家农地细碎化治理对中国的启示

国外的实践表明,农地细碎化治理是一个长期过程。德国自19世纪重视田亩归并起,至第二次世界大战后又制定专门的《土地整理法》,历经100多年,农地细碎化治理才取得今天的成绩。法国虽然在1960年以来投入了巨大的行政资源和财政资金,并且成立了专门的土地整治机构,但是随着村庄更新和农业现代化程度的提升,对农地高效率利用的需求不断提高,因此其土地整治依然在路上。日本的农地细碎化治理起步相对较晚,但也已实施了几十年,然而直到目前,其农地细碎化问题并未完全解决。中国作为一个发展中的大国,人多地少、地形复杂多样,农地细碎化治理更是一个长期工作,不能一蹴而就。整体而言,德国、法国、荷兰和日本四国的农地细碎化治理经验,可以为中国的农地细碎化治理提供以下几个方面的启示。

1. 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,但立法先行是德国、法国、荷兰和日本的共同做法,四国均是依靠相对完善的法律法规来支撑农地细碎化治理。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。

2. 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

德国、法国和荷兰这三个欧洲国家已初步解决了农地细碎化问题,实现了农业规模经营,成为农业现代化强国;日本在过去几十年的持续努力下,农地细碎化治理也取得了显著成效。从四个国家的发展经验来看,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。

3. 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。从德国、法国、荷兰和日本四国的经验来看,建立有政府背景和支持下的管理或中介组织是非常必要的。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,荷兰有半政府性质的组织 Heide-maatschappij(Arcadis 公司的前身)和各级地籍管理局。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。

4. 加大政府奖补和社会保障力度,鼓励引导进城农户退出土地

在耕地面积一定的情况下,农业从业者数量过多是导致农地细碎化的重要原因。德国、法国、荷兰和日本均是人多地少的国家,为了实现农业现代化,四国都在持续推动土地规模经营,鼓励深度兼业尤其是离农的弱质小农户退出农业,加大对规模经营主体的培育和扶持,从而提升农业生产效率和竞争力。为了提高弱质小农户退出农地的积极性,德国、日本、法国均出台了奖补政策,如法国设立了“非退休金的补助金”,55岁以上农户退出还将一次性获得“离农终身补贴”。德国对土地转出者给予补贴,并设立了“提前退休奖金”以鼓励小农户提前退休。日本的举措更加综合,除对长期转出土地的农户按照面积发放补贴和对卖出农地的农户提供一次性62万日元的补贴外,还创设了农业人养老金制度,通过完善社会保障体系来鼓励老年农户离农退地。

中国的农地细碎化问题仍然严峻,小农户数量十分庞大,很难在短期内快速减少农户总量。但是,随着农业劳动力老龄化日益加剧,传统兼业型小农维持农业生产的成本逐渐攀升;收入来源多元化和生活水平的改善,降低了农户对农业和土地的依赖性;特别是城镇化水平的提升,让相当一部分农户成为土地“不在村承包”的小资产持有者,并不实际从事农业。很多地方逐渐具备了让部分离农进城农户退出农地的条件。2023年中央一号文件提出,鼓励进城落户农民依法自愿有偿转让合法土地权益。对此,应该鼓励各地先行先试积累经验,在农户自愿和保障土地权益不受损的前提下,通过奖助、补贴、完善社会保障体系等手段,引导和鼓励进城落户农民退出土地,为农地细碎化治理奠定基础。

5. 加大资金和信贷支持,缓解整治主体或经营主体的融资压力

无论是进行土地整治,还是开展土地流转来治理农地细碎化,一个非常关键的问题就是解决资金来源问题。土地整治需要平整地块、改善基础设施等,鼓励经营主体进行土地租赁或购入土地来扩大经营规模,均需要不菲的资金投入。如果没有政府

或者中介(管理)组织来帮扶,单靠整治主体或经营主体完成土地整治的资金压力会很大,以至于项目推进受阻、延期甚至失败。虽然德国、荷兰、日本等国家都曾要求参与土地整治的农户支付一定的费用,但政府普遍采取给予土地整治项目资金和信贷支持的方式。为鼓励土地流转、壮大规模经营主体,德国和日本以较低的利率向规模农业经营主体提供长期贷款,法国设立土地整治公司来购入细碎化的土地,经过集中整理后再低价转让给较大规模的农场,同时提供低息贷款来鼓励其扩大土地规模。上述举措显著降低了整治主体或经营主体的融资成本,有效推动了地块合并和土地集中。

目前,中国除高标准农田建设项目资金外,全国层面尚未有支持农地细碎化治理的专项资金安排。各地对农地细碎化治理的资金和信贷支持,也处于探索阶段,而且以鼓励为主,配套优惠较少。可以探索成立全国性的农地细碎化治理专项基金或设立“农地银行”,按照中央“鼓励进城农户自愿有偿退出承包地”和推动“小田并大田”的决策部署,集中收储进城农户自愿有偿退回的细碎土地承包权或土地经营权,经集中连片整治后,再以市场化方式交给适合的农业主体连片经营,一举解决当前进城农民土地有偿退出难、专业农户集中连片经营难、农村集体筹集农地整治资金难等问题。同时,以财政贴息、银行优惠贷款等方式,加大对社会资本参与农地细碎化治理的支持力度,着重缓解农地细碎化治理主体和规模经营主体的资金压力,切实降低农地细碎化的治理成本。

注释

①②此处数据来源于农业农村部政策与改革司的内部报告《关于“一户一块田”有关情况的报告》,2022年2月11日。③此处数据来源于《德国农业到底有多强大?一个农民能养活120人,80%农产品自给自足》,百家号,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1668644201392913532&wfr=spider&for=pc,2020年6月5日。④此处数据来源于《英国和德国的农村土地制度》,中国土地法治研究网,https://illss.gdufs.edu.cn/info/1024/8140.htm,2010年10月30日。⑤此处数据来源于《法国农业介绍及农业农场化模式》,三农致富网网站,https://www.zhifujing.org/html/201409/24905.html,2014年9月24日。⑥此处数据来源于《数字透视法国环境和农业:有机种植面积翻倍 1/3国土受保护》,百家号,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726137785460040968&wfr=spider&for=pc,2022年3月2日。

参考文献

- [1]王进,马堃.适度规模经营视域中土地细碎化治理:西北县域例证[J].兰州学刊,2022(5):129-140.
- [2]许庆,田士超,邵挺,等.土地细碎化与农民收入:来自中国的实证研究[J].农业技术经济,2007(6):67-72.

- [3] ELJANOSK S. Can land fragmentation reduce the exposure of rural households to weather variability? [J]. *Ecological Economics*, 2018 (154): 42-51.
- [4] 吴诗嫚, 李祎琛, 卢新海, 等. 利益均衡下农地整治权属关系调整的研究进展[J]. *中国土地科学*, 2016(7): 88-96.
- [5] 罗必良. 要素交易、契约匹配及其组织化: “绿能模式”对中国现代农业发展路径选择的启示[J]. *开放时代*, 2020(3): 133-156.
- [6] 文高辉, 杨钢桥. 耕地细碎化对农户耕地生产率的影响机理与实证[J]. *中国人口·资源与环境*, 2019(5): 138-148.
- [7] 罗必良, 万燕兰, 洪炜杰, 等. 土地细碎化、服务外包与农地撂荒: 基于9省区2704份农户问卷的实证分析[J]. *经济纵横*, 2019(7): 63-73.
- [8] 吴大磊, 王丽娟, 石宝雅. 土地细碎化如何影响农户环境友好型施肥行为? ——来自广东的微观调查[J]. *广东社会科学*, 2021(4): 67-78.
- [9] 张成鹏, 张雅欣, 王亚军, 等. 村组内土地禀赋差异会影响农户“一户一田”实施意愿吗: 基于山东省468份调查问卷的实证分析[J]. *中国农业大学学报*, 2022(5): 280-289.
- [10] 赵小睿, 张光宏. 耕地细碎化背景下农户地块整合分析: 以河南省粮食主产区为例[J]. *农业技术经济*, 2018(4): 44-53.
- [11] 孙新华, 宋梦霜. 土地细碎化的治理机制及其融合[J]. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 2021(1): 80-88.
- [12] 叶兴庆, 翁凝. 拖延了半个世纪的农地集中: 日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示[J]. *中国农村经济*, 2018(1): 124-137.
- [13] 吴诗嫚, 叶艳妹, 林耀奔. 德国、日本、中国台湾地区多功能土地整治的经验与启示[J]. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 2019(3): 140-148.
- [14] 杜志雄, 肖卫东. 家庭农场发展的实际状态与政策支持: 观照国际经验[J]. *改革*, 2014(6): 39-51.
- [15] 郎秀云. 家庭农场: 国际经验与启示: 以法国、日本发展家庭农场为例[J]. *毛泽东邓小平理论研究*, 2013(10): 36-41.
- [16] 乔博. 小农制国家农地流转经验及启示[J]. *世界农业*, 2014(7): 24-28.
- [17] 乔庆伟, 许庆福, 王增如. 国外土地整治管理的经验与借鉴[J]. *山东国土资源*, 2012(10): 68-72.
- [18] 许珍珍, 赵晓峰. 日本小规模农业的发展经验及启示[J]. *中国乡村发现*, 2020(2): 140-146.
- [19] 肖鹏. 日本家庭农场法律制度研究[J]. *亚太经济*, 2014(6): 64-68.
- [20] 姚长林. 日本脱离农地零碎化实践及对中国的启示[J]. *世界农业*, 2018(6): 153-157.
- [21] MOLEN P, WUBBE M. Landmeters en ruilverkaveling: een geschiedenis van 100 jaar ruilverkavelen [M]. Amsterdam: Stichting De Hollandse Cirkel, 2020: 15-19.
- [22] DAMEN J. Development of land consolidation in the Netherlands from project objective to project instrument [C]//International Symposium FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TUM on Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: A gate toward sustainable rural development in the new millennium. 2002: 25-28.
- [23] Grève, N. H. A. Van ruilverkaveling tot landinrichting [M]//H. N. van Lier, (eds). Een bont patroon - Vijfendertig jaar cultuurtechniek. Wageningen: Centrum voor Landbouwpublikaties en Landbouwdocumentatie, 1981: 34-51.
- [24] 蔺全录, 包惠玲, 王馨雅. 美国、德国和日本发展家庭农场的经验及对中国的启示[J]. *世界农业*, 2016(11): 156-162.
- [25] 樊帆, 赵翠萍. 家庭农场的土地支持政策: 日本、法国、德国的经验与启示[J]. *世界农业*, 2019(2): 49-53.
- [26] 徐会苹. 德国家庭农场发展对中国发展家庭农场的启示[J]. *河南师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2013(4): 70-73.

Experience and Enlightenment from the Management of Farmland Fragmentation in Developed Countries—Taking Germany, France, the Netherlands, and Japan as Examples

Liu Tongshan Qian Long

Abstract: Similar to China, western developed countries have also faced the problem of farmland fragmentation in the process of realizing agricultural modernization. An analysis of typical experiences in Germany, France, the Netherlands, and Japan reveals that the main measures taken by these countries to manage the farmland fragmentation include emphasizing the key role of land consolidation in contiguity of plots, leveraging the driving effect of land transfer on the scale of agricultural land management, and establishing intermediary organizations to promote land consolidation and land transfer. China needs to learn from international experience, formulate laws and regulations to improve the standardization and orderliness of governance, coordinate and promote governance through land consolidation and land circulation, establish specialized intermediary organizations for land consolidation, increase the reward and compensation for the return of land to urban farmers, and alleviate the financial pressure on land governance subjects in the governance of farmland fragmentation.

Key words: farmland fragmentation; land consolidation; land transfer; international experience

责任编辑: 澍 文