

日本研究丛书

日本现代农村 建设研究

Study on Rural Construction and Development in Japan

焦必方 孙彬彬 著



复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

日本研究丛书

日本现代农村 建设研究

Study on Rural Construction and Development in Japan

焦必方 孙彬彬 著



复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

日本现代农村建设研究 / 焦必方, 孙彬彬著. —上海:
复旦大学出版社, 2009. 7

(日本研究丛书)

ISBN 978-7-309-06629-6

I. 日… II. ①焦…②孙… III. 农村经济—经济建设—
研究—日本—现代 IV. F331.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 071048 号

日本现代农村建设研究

焦必方 孙彬彬 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编: 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65106562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 邬红伟

出品人 贺圣遂

印	刷	句容市排印厂
开	本	890×1240 1/32
印	张	12.625
字	数	328 千
版	次	2009 年 7 月第一版第一次印刷

书	号	ISBN 978-7-309-06629-6 / F·1487
定	价	29.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

作者简介

焦必方，男，江苏昆山人，复旦大学经济学院教授、博士生导师。

主要社会兼职：复旦大学日本研究中心研究员、复旦大学环境经济研究中心研究员、上海市农经学会理事、全国日本经济学会常务理事。

主要研究领域：国民经济学、农村和农业经济、环境经济问题研究、中日农村经济比较等。撰写及合作撰写出版著作30余本、译著2本，独立与合作发表论文近100篇、译文20余篇。

孙彬彬，男，江苏太仓人。主要研究领域：国民经济学、农村和农业经济、经济思想史等。在《中国工业经济》、《经济学家》和《现代日本经济》等权威及核心期刊发表论文数篇。

内容提要

本书就战后尤其是经济实现高速增长以来日本的农村地方自治制度、不同类型地区的现代农村建设、农地规模化经营、农业农村整备、灾害共济补偿、环境保全型农业、循环型农村社会建设、现代农村文明、传统文化保护、城乡和谐共生等进行了研究，并联系实际，对中国新农村建设的目标与路径选择作了分析。本书内容丰富，资料翔实，反映了日本现代农村建设的最新动向，对中国当前展开的新一轮农村改革，对促进中国新农村建设的发展具有重要参考价值。

丛 书 序

在冷战结束、世界新格局逐渐形成的今天，中国的现代化事业也进入到关键阶段。在新的挑战与机遇面前，审时度势，拓展思维空间，立足国情，博采众长，是使中国在不远的未来跻身世界先进行列的重要条件，也是我们一代学人的历史责任。

目前，世界范围内区域性冲突加剧的同时，区域性的合作也进一步加强。中国与日本同处东亚，互为周边国家，在经济、政治、文化等领域的关系，对各自都具有重要意义。尤其是战后日本崛起于亚洲和世界，成功地在短期内实现了现代化，更给我们留下了思考和研究的广阔空间。基于此，我校经数年筹策，于1990年正式成立了日本研究中心。目的在于深入研究日本实现现代化的过程和经验教训，为中国的现代化事业提供借鉴；另外，通过对日本政治、经济、历史、社会、文化等的全面研究，以求进一步加深对日本的理解，深化两国人民的友好交流关系，扩大双边多领域的合作。

聚沙成塔，集腋成裘。我们希望这套凝聚着中外学者智慧结晶的丛书，能够成为中国和国际日本研究领域的一朵奇葩。

于《日本研究丛书》首本付梓之际，对给予我们这项工作以热情支持、帮助的日本国驻上海总领事馆、日本国际交流基金以及中外有关朋友，谨表示诚挚的谢忱。

是为序。

复旦大学日本研究中心

郑励志

1991年11月

序 言

21 世纪初,我国在全国范围内掀起了新农村建设的热潮。可以说,当前新农村建设是我国农村以我国经济持续增长为背景,继 1978 年农村改革后出现的以政府为主导的新一轮改革。改革的初衷也是要推进我国的现代农村建设和现代农业的发展。

1978 年改革开放后,我国政府就“三农”问题曾先后于 1982 年至 1986 年连续发布了 5 个“一号文件”;时隔 18 年,又于 2004 年至 2008 年先后发布了 5 个“一号文件”。前 5 个“一号文件”与促进以家庭联产承包为特点的农村改革有关,而后 5 个“一号文件”则拉开了我国新农村建设的序幕。2006 年的“一号文件”更是以前 2 个“一号文件”为基础,由重点关注“农民增收”、“加强农业综合生产能力建设”,转而明确提出“推进社会主义新农村建设”。

时隔 18 年,我国政府又一次将工作的重心转向农村,其最重要的原因是 1978 年改革开放以来,我国经济虽获得了迅速发展,但直至 21 世纪初“三农”问题在我国依然严重,“农业脆弱、农村落后、农民低收入”状况仍未得到扭转。三农问题已经成为影响社会发展和稳定,影响中国经济可持续增长的重要制约因素。面对新的形势和新的问题,本次我国的新农村建设自然与 1978 年自下而上以家庭联产承包为特点的农村改革不同。此外,本次改革具有以政府为主导,以我国经济持续增长为基础,利用改革开放近三十年的成果,以工哺农,以城带乡,动员企业与城乡居民积极参与的特点。这一点可以本书完稿不久召开的中国共产党第十七届三中

全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》为佐证。

中国为新农村建设设定的目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。当前,我国的新农村建设在增加农业投资,提高农业生产力,完善农村基础设施,支持发展现代农业;减轻农民税负,维护农民工权益,增加农民收入;建立农村社会保障体系方面做了不少努力。然而,受一些地方政府官员政绩观的影响,部分地方也出现了将新农村建设简单地理解为单纯的“拆旧房、盖新房”,“城镇化集中居住”和“大拆大建”等问题。这些急于求成,做表面文章的做法不仅无助于新农村建设的开展,而且会造成农民权益受损、耕地资源大量浪费等次生问题。

自明治维新以来,日本赶超列强,开始走上了现代化的道路。二战后,日本经济高速增长,城市化与工业化的快速发展不仅造就了20世纪的日本速度和奇迹,也实现了以家庭为主要经营单位的农业的现代化和农村的现代化。然而,伴随着日本经济的高速增长,高龄化、过疏化、农地弃耕、地区发展差异扩大、农业后继乏人等问题也困扰并影响着日本农村的发展。日本现代农村的建设就是在不断面临新问题的出现与努力解决中,得到推进与发展。

社会经济发展的历程有时就会有如此惊人的相似。我们可以清晰地发现,当前,伴随经济增长在我国出现的“三农”问题,有些在日本也曾显现。因此,了解日本现代农村建设中曾存在的问题,特别是伴随经济增长而产生的各种困惑、应对对策和措施,想必对我国目前新农村建设的探索具有建设性的参考价值。因为我们认为在可预见的将来,日本现代农村建设中面临的一些困惑很有可能在中国出现。因此,我们在充分利用后发优势的同时,其实也应充分考量可后发避免的问题,引以为戒。

本书从战后日本现代农村建设的历程入手,重点选取伴随经济高速增长时的日本所出现的较为典型的问题及其解决的措施与经验进行论述和分析,希望从中汲取有助于中国新农村建设的经验和启示。本书的撰写可以看成是我们1999年底出版的《战后日本农村经济发展研究》一书的补充和延续,我们在原研究的基础上拓展了研究视野,增加了许多新的内容,如较为详细地探讨了日本的农村地方自治、不同类型地区的现代农村建设、农地规模化经营、农业农村整备、灾害共济补偿、环境保全型农业、循环型农村社会建设、现代农村文明、传统文化保护、城乡和谐共生等,并联系我国当代新农村建设的实践,就中国的目标与路径选择进行了分析。

本书以学界的前期研究积累及作者多次的赴日考察为基础,同时,得益于互联网发展,得益于日本政府、企业甚至是农户信息的公开化、透明化程度的不断提高,本书中大量基础性研究资料均直接取自于日本有关省厅、都道府县(市町村)、企业和相关协会乃至农户的网站(网页)。通过这些最新的数据资料,我们力图把一个当今真实的日本农村呈现在读者面前,其中既有令人羡慕的成功之处,也有可发人深省、引以为戒的问题。本书内容丰富,资料翔实,想必对学者、公务员及农村工作者的研究、实践会有裨益。

本书的撰写,第一章、第二章、第四章、第六章、第十一章由焦必方承担,第三章、第五章、第九章由焦必方、孙彬彬承担,而第七章、第八章、第十章则由孙彬彬、焦必方承担。全书由焦必方负责审定。

本书是2006年度复旦大学亚洲研究中心学术资助项目“日本现代农村建设的经验与启示——兼析中国当代新农村建设的目标与路径”的研究成果,该研究获得了复旦大学亚洲研究中心的研究

资助。完稿后,在联系出版资助的过程中,在复旦大学日本研究中心的支持下,作为该中心日本研究丛书之一,本书的出版被列作2009年度日本国际交流基金会海外日本研究成果的出版资助项目。为适应丛书的要求,付梓出版时,书稿在原研究成果的基础上作了一些微调。本书的写作准备及在日本农村的考察访问,曾得到日本石卷专修大学教授木伏良明先生的帮助。本书写作中,部分资料的翻译和整理曾得到孙炜的帮助。本书能在较快时间内出版,与复旦大学出版社邬红伟先生的辛勤工作分不开。在此,笔者谨对本书撰写及出版过程中给予关心及支持的机构和个人表示诚挚的谢意。

当然,限于笔者的学术素养与能力,书中定有不足之处,敬请读者批评指正。

作 者

2008年11月15日

目 录

序 言 /1

第一章 日本式农村地方自治 /1

第一节 日本地方自治制度概述 /1

第二节 市町村组织结构 /4

第三节 市町村议会 /9

第四节 市町村政府 /14

第五节 市町村议会与政府的关系 /28

第二章 日本的市町村“平成大合并” /30

第一节 日本迄今为止的三次市町村大合并 /30

第二节 市町村“平成大合并”的原因分析 /35

第三节 平成大合并的主要运作方式及合并的主要形式 /40

第四节 平成大合并对现代日本农村建设的影响 /44

第五节 平成大合并案例 /48

第三章 日本过疏化地区的农业和农村 /55

第一节 日本过疏化地区的形成与现状 /55

第二节 过疏化对日本农村和农业的影响 /75

第三节 日本政府的过疏化对策分析 /82

第四节 京丹波町——日本过疏化地区的缩影 /88

第四章 日本东京都郊区现代农村建设 /96

第一节 东京都郊区概况 /96

第二节 东京都市农业现状 /99

- 第三节 东京都近郊现代农村建设——以三鹰市为例 /110
- 第四节 东京都远郊现代农村建设——以桧原村为例 /116
- 第五章 日本当代农产品流通 /123
 - 第一节 日本农产品批发市场流通 /124
 - 第二节 日本农产品批发市场外流通 /137
 - 第三节 日本政府、农协与农产品流通 /144
 - 第四节 日本农产品流通改革与未来发展趋势 /152
- 第六章 日本农地规模化经营趋势与形式 /158
 - 第一节 趋向扩大的日本农地经营规模 /158
 - 第二节 日本推进农地规模化经营的主要形式 /171
- 第七章 日本的农业农村整备与灾害共济补偿 /195
 - 第一节 日本的农业农村整备事业 /195
 - 第二节 案例分析——长野市土地利用与农业农村整备事业的开展 /212
 - 第三节 农村灾害共济与补偿制度 /217
- 第八章 日本的环境保全型农业与循环型农村社会建设 /229
 - 第一节 日本现代农业发展中面临的资源环境问题 /229
 - 第二节 日本的环境保全型农业 /236
 - 第三节 日本的循环型农村社会建设 /248
 - 第四节 案例分析——丰顷町与生物资源循环利用 /261
- 第九章 日本的现代农村文明与传统文化保护 /271
 - 第一节 日本市町村章与宪章 /271
 - 第二节 日本农村生活废弃物处理的现代化 /285
 - 第三节 日本农村传统文化的保护 /291
- 第十章 日本式城乡和谐共生 /303
 - 第一节 日本国土规划体系与城乡的共同开发 /303
 - 第二节 促进城乡共生的“两地居住”对策 /310

第三节 市民农园是城乡交流的重要载体 /322

第十一章 启示——中国当代新农村建设的目标与路径 /339

第一节 立法先行,依法建设新农村 /339

第二节 分权自治、民主决策——切实提升农村自主发展的实力 /343

第三节 提倡以家庭为单位的农业剩余劳动力定居式转移 /346

第四节 完善经济增长成果的城乡共享机制——以上海为例 /355

第五节 都市圈地带新农村建设的目标定位——以长三角为例 /371

参考文献 /380

第一章

日本式农村地方自治

日本实行地方自治制度,无论是城市还是农村,规模再小的市町村也都由市町村民自治。市町村民分别自主选举产生市町村长和市町村议会议员,被选出的市町村长和议会议员则各自对选民负直接责任。在这一制衡机制的作用下,市町村民的权益得到最大程度的尊重和维护。

第一节 日本地方自治制度概述

日本地方自治制度采取的是都道府县与市町村的二重自治组织形式。按日本《地方自治法》规定,地方公共团体有普通地方公共团体和特别地方公共团体两种形式。都道府县和市町村都是普通地方公共团体,也被称为地方自治体。市町村作为最基础的地方公共团体,担负着向本市町村居民提供综合服务责任。都道府县则是包括市町村在内,对市町村起补充、支援及发挥跨市町村界限的广域功能的广域自治体。都道府县与市町村分别作为广域的和最基础的地方公共团体,各自具有不同的功能。它们之间不存在上下级关系,是对等的权利主体。特别地方公共团体是因所处区域及组织、权限、职能等不同而形成的地方公共团体。特别地方公共团体有特别区、地方公共团体组合、财产区和地方开发事业团等(见图 1-1)。

特别区主要是指东京都中心城区的 23 个区。地方公共团体

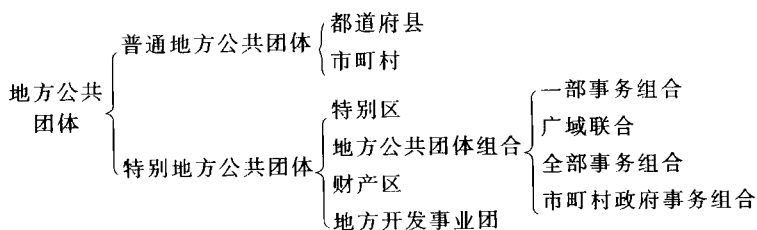


图 1-1 日本的地方公共团体

组合通常由数个普通地方公共团体所设立,具有法人资格,有议决机构和执行机构。根据所涉及事务的量、区域、性质等,通常分为一部事务组合、广域联合、全部事务组合和市町村政府事务组合等 4 种。所谓一部事务组合,即若干个普通地方公共团体(如市町村)通过建立组合的方式,共同来办一件由单个市町村所难以办好(或不适宜办)的事。广域联合、全部事务组合和市町村政府事务组合除涉及市町村数、事务数量及性质不同外,组合形式大致相同。在现实生活中,日本地方公共团体组合基本上都是一部事务组合,主要存在于市町村。财产区主要指传统的(或新形成的)因共同拥有山林、温泉等自然村落所在的区域,一般无常设机构。地方开发事业团通常是两个以上的普通地方公共团体,为了在更广泛的区域内着手开发事业,如建住宅、港湾、道路等而联手设立的住宅公团、道路公团等团体,是具有法人资格的组织,一般设理事会。

由上可知,特别区和财产区均为普通地方公共团体的一部分,具有普通地方公共团体的性质。地方公共团体组合和地方开发事业团则是由若干个普通地方公共团体所设立的。

在日本,如表 1-1 所示,国家与地方在职能上有明确的分工。对市町村政府而言,其要办的事主要是两类:一类属于市町村内部的事,另一类是国家委托市町村办的事。委办事项的范围在《地方自治法》中均有详细规定。以长野县坂城町为例,该类工作约占全町工作总量的 70%—80%。对于这两类不同的工

表 1-1 日本国家与地方的职能分担

领域	安全	社会资本	教育	福利、卫生	产业、经济
国家	外交 防卫 司法 刑罚	高速公路 国道(指定区间) 一级河流	大学 扶持私立学校 (大学)	社会保险 医师等资格的审批 药品许可审批	货币 关税、通商 通讯、邮政 经济政策 国有林
	都道府县 警察	国道(其他) 都道府县道 一级河流(指定区间) 二级河流 港湾 公营住宅 都市计划决定	高中、特殊教育 中小学教职员工资、人事 扶持私立学校 (幼儿园—高中)	生活保护(町村) 儿童福利 保健所	地区经济振兴 职业稳定、职业训练 中小企业诊断指导
地方	市町村 消防 户籍 居民登记	都市计划事业 市町村道 准用河流 港湾 公营住宅 下水道	中小学 幼儿园	生活保护(市) 老人保健福利 儿童福利 国民健康保险 上水道 垃圾、粪便处理 保健中心	地区经济振兴 农地利用调整

资料来源：堀江湛等编：《现代地方自治的基础知识》，行政株式会社，1994年，第63页。

作,市町村政府在实施时的自由度不同。接受国家委办事项,市町村只能按国家的要求办;反之,由市町村自行决定要办的事,自由度较大,其所受限制主要是不能超越国家法律或市町村所制定的条例范围。作为一级自治组织,国家不能强行规定市町村政府的所作所为,但国家可用法律、政策及利益机制对市町村地方政府的行为进行诱导。按现行规定,作为经费负担的原则,市町村的自治事务由市町村自己负担,国家委托办理事项的费用由国家负担。

长期以来,日本的市町村以小规模为主体。20世纪70年代以来至20世纪末,日本全国的市町村数基本维持在3200余个。以1998年为例,该年全日本3233个市町村中,町村2564个,人口不满10万人的小城市450个。进入21世纪,日本市町村掀起新一轮合并高潮,2007年全日本市町村总数为1804个,其中,市、町、村数分别为782个、827个和195个^①。都道府县作为广域行政主体具有从广域的观点进行调整的功能。同时,它在国家与市町村之间也起着联络与调整的作用。市町村与都道府县尽管是同样规格的平等的地方公共团体,但在制定条例时,按《地方自治法》规定,市町村条例不得与所在都道府县的条例有抵触。

进入21世纪,日本正在推进“地方分权”的改革,主张国家权力适当下放,市町村能做的事尽量让市町村来办。这样,市町村地方自治政府在农村社会经济发展中肩负的责任会更大。

第二节 市町村组织结构

日本在市町村议会与市町村长之间实施的是二元代表制。即

^① 关于市町村合并,详见本书第五章“日本的市町村‘平成大合并’”。