

日本的城乡发展演进、乡村治理状况及借鉴意义*

The Evolution of Japan's Urban-rural Development, the Institutional Arrangement and Governance of Villages and Its Reference to China's Urban-rural Development

徐素 XU Su

摘要 从城乡关系的本质看,日本的城乡发展已经进入了一体化时期。由于中日两国的农耕文化及城乡关系的起点具有相似性,因而在我国当前的城乡发展实践及制度建设要尤其关注日本的经验。首先回顾日本城乡发展的演进历程,认为其工农、城乡关系相应经历了从“以工补农、以乡育城”、“工农平等”、“工农协调”、“以工补农”、“以工促农”到“以城养乡”的变化;进而对日本地方行政及治理方面的相关制度进行梳理和介绍,认为与地方行政结构相匹配的财政平衡制度及事权划分,以及明晰的地区间、城乡间的财权和事权关系,在日本城乡发展治理中有着重要意义;然后以东京多摩地区的町村为例,介绍其乡村发展和治理状况;最后探讨其对我国的借鉴意义。

Abstract Japan has realized the urban-rural integration. Considering the similar agricultural culture and primary urban-rural relations shared by China and Japan, Japanese experience in the field of urban and rural development and institutional construction is highly valuable to China. This paper first reviews the evolution of Japan's urban-rural development and the relative changes of relationships between the urban and rural area. Then the institutional arrangement of Japanese local administration and governance is introduced. It is of great significance that the fiscal system and the administrative responsibilities of each level of governments are clearly matched between regions and between urban and rural area in Japan. Tama area of Tokyo is a case to illustrate detailed rural development and governance. Finally, the significance of Japanese experience and its reference to China's urban-rural integration is also discussed.

关键词 日本 | 城乡发展 | 乡村治理 | 借鉴意义

Keywords Japan | Urban-rural development | Rural governance | References to China's rural development

文章编号 1673-8985 (2018) 01-0063-09 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

徐素
同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生

城乡发展一体化的本质在于城乡基础设施和公共服务的水平趋于一致,同时也表现为现代生活方式和契约观等在城乡的传播和普及。以此准则去观察日本,可发现其城乡差距已经基本消除。就城乡关系的本质而言,日本的城乡发展可谓已经进入了一体化阶段。城乡发展一体化也正是我们的努力方向,加之中日两国的农村发展、农耕文化以及城乡关系的起点具有一定的相似性,所以本文考察日本的城乡关系演进历程、制度建设及治理模式等,旨在为我国

当前的城乡发展实践及制度建设提供借鉴。首先回顾日本城乡发展的演进历程,进而对日本地方行政及治理方面的制度和体制等做梳理和介绍;然后以东京多摩地区的町村为例,介绍日本乡村发展和治理的现实状况;最后探讨对我国的借鉴意义。

1 日本城乡发展历程回顾

日本从一个较为落后的农业国家发展成为先进的工业化国家,其演进历程大致可分为6个

*基金项目:国家自然科学基金项目“新型城镇化语境下的全球城市区域空间组织研究——以长江三角洲为例”(编号51608367)资助。

阶段或时期:(1) 从农业国家向工业国家的转变阶段,(2) 工业化带动城市化阶段,(3) 工业化和城市化恢复、发展及主导期,(4) 城乡差距扩大期,(5) 城乡发展一体化时期,(6) 郊区化和新的过疏化现象出现时期(图1)。其工农、城乡关系则相应经历了从“以工补农、以乡育城”、“工农平等”、“工农协调”、“以工补农”、“以工促农”到“以城养乡”的变化。另一方面,其城乡人口分布的现实状况则是大都市圈的集中化和乡村的过疏化。日本政府在不同时期采取了不同的经济、空间等调节措施,以应对城乡发展的各种失衡(表1),曾取得过一定的成效(表2)。

1.1 1920年以前: 农业国家及向工业国家的转变阶段

这一阶段包括明治维新之前的纯农业经济体和明治维新之后向工业国家转变两个时期。18世纪以前的日本是个较为落后的封建农业社会;自明治维新后便进入资本主义社会,迅速开启了向工业国家转变的进程。这个阶段的城乡关系可称为“以农补工、以乡育城”,即其工业化、城市化是通过征收高额农业税、汲取农业剩余来获得发展的。如在1900年的政府全部间接税收入中,农业税所占的份额高达67.9%;1920年降低到了48.3%^[4]。

这段时间的农地制度仍然延续以地主土地所有制和土地租佃制为主的封建土地制度^[1]。日本政府在大力推进工业发展的同时,亦推出了“劝农政策”和创造了“明治农法”,实现了农业生产技术的改良,提高了长期以来相对落后的农业生产水平;通过耕地开发和整理,耕地面积大幅增加^[5]。至1920年前后,日本耕地总面积已增加至500万hm²^[6]。

农业成长支持了工业化的发展,工业化的发展带动了城市化的初期发展;明治维新后日本的城市人口在缓慢增加,城市化率从1889年的10%上升到了1920年的18%。同时,在乡村也开始了政治现代化及普及公共服务的进程。为了将“町”“村”转变为现代化的地方政体,中央政府于1888年开始主导第一次町村大合并,即史上的“明治大合并”。在明治大合并之前,

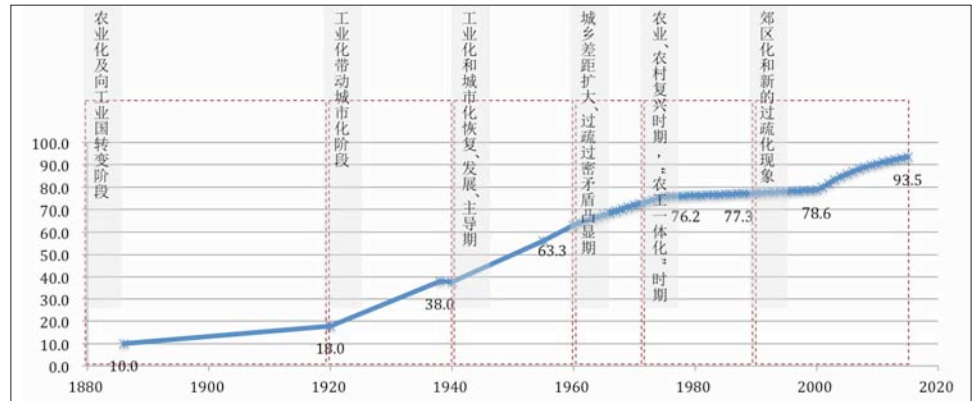


图1 日本城乡发展阶段划分
资料来源:城镇化率数据来自世界银行和参考文献[1],由作者整理自绘。

表1 日本不同阶段的城乡发展特征及政府采取的重要措施

时间(期末城市化率)	阶段特征	城乡关系	时代背景	农村发展的关键措施
1920年以前(18.0%)	农业化及向工业国转变阶段	以农补工;以乡育城	明治维新;地主土地所有制和土地租佃制为主的封建土地制度	第一次町村大合并;耕地开发和整顿;推行“明治农法”
1920—1940年(37.9%)	工业化带动城市化阶段	工农平等	一战后短暂和平期,工业化进入重化工发展阶段,劳动力加速向重工业城市集中	农地改革,拉开了日本农业小农经营的序幕;减轻农业税;普及基本公共服务
1940—1960年(63.3%)	工业化和城市化恢复、发展、主导期	工农协调	第二次世界大战后,迅猛的工业化和农村现代化同时实现	第二次町村大合并;城乡基本公共服务差距基本消除;扶持基层农协
1960—1970年(71.9%)	城乡差距扩大、过疏过密矛盾凸显期	以工补农	对工业发展过度倾斜;日本成为继美国之后第二大经济国	谋求缩小城乡差距、努力实现城乡统筹发展目标综合措施;由经济增长社会向福利社会转换;通过价格支持实现工业剩余回流农业
1970—1990年(77.3%)	农业、农村复兴,工农一体化时期	以工促农	两次石油危机;经济增长放缓,进入后工业时代	试图通过在农村发展工业等产业来克服过密化和过疏化问题,减小地区、城乡差异
1990年至今(93.5%)	郊区化和新的过疏化现象出现	以城养乡	大规模城市化完成,三大都市圈发展出现分异	第三次町村大合并

资料来源:作者整理。

町村的规模较小(100户以下的町村占70%左右),以至难以提供基本公共服务;大规模的合并之后,之前属于自然共同体的町村被转换为一级行政体,基本可以行使征税、土木(基础设施建设)、国小义务教育等职能,从而也奠定了日本近代地方自治制度的基础。

1.2 1920—1940年: 工业化带动城市化阶段

1920—1940年是工业带动城市化发展阶

段。一战期间日本经济得到飞速发展,产业结构也发生了变化,1920年代更是开始进入重工业发展阶段。工业对劳动力的吸纳导致人口向城市集中;特别是1937年后,劳动力加速向重工业城市集中,京滨、中京、阪神、北九州工业带四大工业带形成并快速发展^[7]。

耕地面积通过耕地整理继续增长。1922年,以府县制定的《用排水改良事业补助要领》为契机,以西日本为中心,推广“用排水改良事

表2 日本不同阶段的城乡人口集聚特征及收入差距

阶段	期末城市化率(年均增长绝对值)	期末三大都市圈 ^① 集中人口(万人)(占全国比重)	市町村数量(市:町:村)(个)	町村平均规模(人)	城乡居民人均可支配收入比
1920年以前	18.0% (—)	2 926 (52.70%)	1888年合并之前: 町村总数 71 314; 1888年合并后: 39 (市):15 820 (町村)	合并前550; 合并后 2 400	1885年: 1.32 1920年: 2.60
1920—1940年	37.9% (1.00%)		1922年: 91:1 242:10 982		1930年: 3.13
1940—1960年	63.3% (1.27%)	5 264 (56.35%)	1956年: 495:1 870:2 303	合并前1 400; 合并后 11 500	二战后保持在1.50左右
1960—1970年	71.9% (0.86%)		1962年: 556:1 935:981		1961年: 1.44 1969年: 1.07
1970—1990年	77.3% (0.27%)		1985年: 651:2 001:601		1972年: 0.97
1990—2015年	93.5% (0.65%)	2000年: 8 229 (64.84%)	2010年: 786:757:184	未设定明确的人口规模	1990—2008年: 0.86—0.97

资料来源:城市化率数据来自世界银行;都市圈数据来自参考文献[2];市町村合并数据来自日本总务省, <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>;城乡收入差距数据来自参考文献[3]。

业”,补助各地“推广水田干田化作业,盐水选种,引进新式农具,大力发展灌溉事业”^[9]。这一阶段后期的农地改革拉开了日本农业小农经营的序幕。1938年出台《农地调整法》开始了农地改革,旨在废除封建地主所有制和土地租佃制为基本框架的封建土地制度,创设自耕农,实行农地私有;这一改革为战后以家庭为单位的农业现代化的发展奠定了制度基础。

1.3 1940—1960年:工业化和城市化的恢复、发展和主导期

这一阶段分为1945—1949年的战后经济恢复期和1950—1960年的经济迅猛发展期。在二战中,日本出现了耕地抛荒和城市发展停滞等现象。战后进入了经济恢复期,由于海外市场萧条,国内赋税增加,工农业发展曾较艰难。1950年之后,随着国内外形势的变化,日本经济依靠出口迅速走上了扩大再生产和现代化之路,重化工业、商业和金融等服务性行业在大城市和太平洋沿岸地区再次集聚。

这段时期的日本不仅造就了城市化和工业化的奇迹,也实现了以家庭为主要经营单位的农业和农村现代化。二战后,日本先后进行了两次农地改革,政府收购地主的土地,将其卖给农民,在根本上实现了由封建土地制度向以自耕形态为主体的现代土地制度的转变。为了提高

农业生产率,1949年出台了《土地改良法》;通过利用和改造山区,增加可用农地面积;为了保护自耕农利益,在农地制度上严格限制土地产权流转。农地改革等一系列措施使农业生产率提高,农民收入增加;1955年之前,农民收入基本高于城市职工。但工业的迅猛发展使得工农从业的收入差距发生了逆转;1960年之后,由于大米生产过剩,农民收入更是开始下降。

农业和农村的发展给町村发展带来新的机遇和瓶颈。在1946年的新宪法基础上,1947年颁布的《地方自治法》强化了市町村的自治地位;随后于1953年开展了第二次町村大合并,即“昭和大合并”。此次合并扩大了町村的治理规模,町村服务范围从明治大合并之后可有效经营国小义务教育扩大到有效经营新制初中,基本人口标准从“300—500户”扩大到“8 000人”。同时,消防、警察、基本社会福利与保健卫生等事务也被下放到了市町村这一层面的自治体。

1.4 1960—1970年:城乡差距扩大、过疏过密矛盾凸显期

1960年代,日本经济进一步高速发展,工农业差距进一步扩大,日本社会的“空间结构”发生巨变,城市“过密化”和乡村“过疏化”问题出现并加剧^[9]。

经济的高速发展伴随着人口、产业向大城市集中的全国城市化进程,工业的迅猛发展引发工农收入、城乡差距的拉大,乡村迅速衰落^[9]。根据1970年的人口普查,东京、大阪和名古屋50 km半径内居住了3 300万人,即32%的人口集中在日本1%的国土内。1960年代由农村转移出来就业的农村劳动力保持在年均75万—80万人的规模,其中40%—60%属于离土又离乡的“离村”型转移;甚至到1965年以后,负有家业继承任务的长子也开始流出^[10]。此外,1960年代末由于价格支持,出现了大米生产过剩现象,随后耕地面积逐渐减少,农业人口进一步流向城市和非农产业。年轻人锐减、夫妇长期分居、老龄化等问题在日本农村可谓越发严重;过疏地区经济萎缩,财政能力下降,公共服务能力也下降,传统习俗和文化亦衰落消逝。

其间,日本政府认识到了工农差距和地域差异的问题,曾出台了一系列政策,以发展农业、平衡地区发展、缩小城乡差距(表3)。

1.5 1970—1990年:农业、农村复兴,“农工一体化”时期

这一阶段因受到20世纪70年代两次石油危机的冲击,日本的经济增长速度放慢。鉴于城市地区的“过密化”和农村地区的“过疏化”现象同时出现,政府曾设想将工业引入农村地

注释 ①此处都市圈采取广义的都市圈范围,具体见参考文献[2]。

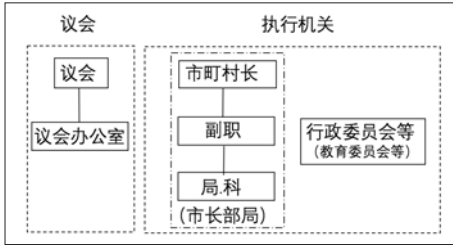


图2 一般市町村的行政组织
资料来源:参考文献[17]。

区,从而催生了一系列工业、农业政策和空间政策,试图克服过密化和过疏化问题,以缩小地区之间、城乡之间的差距。

日本政府曾于1970年、1980年、1990年、2000年分别出台了《过疏地区对策紧急措施法》《过疏地区振兴特别措施法》《过疏地域活化特别措施法》和《过疏地域自立促进特别措施法》,试图通过实施一系列“过疏对策”以减缓过疏化进程。为了使那些想弃农外出的人可以就地转向从事第二、三产业,1971年专门制订了《农村地区导入工业促进法》;1972年出台的《工业重新布局促进法》,则是希冀将大规模工业等(指工业、公路货运代理、仓储业、包装业和批发业)导入农村地区。在当时的全国3 248个市町村中,除了大城市周围、新兴产业城市和人口较多的城市外,将其余2 596个市町村划定为“农村地区”。中央政府对这些地区提出了发展工业的指标,即“到1975年产值约九万亿日元的工业企业迁入,需占地约一万五千公顷,新就业劳动力约一百万人,其中六十万将从农业劳动力中抽调”^[11]。“农村工业化”分为两种类型:一种是有选择地重点开发,如在已有某些城市设施的地区建设工业区,对建厂做出全面安排;另一种是工厂分散在农村,所谓“一村一厂”制,作为过渡形式。

此外,政府仍继续推动发展现代农业。至20世纪70年代中期,日本的农业已基本实现了从耕作、插秧到收获的全面机械化^[12]。1980年,日本政府在《农振法》的基础上制定了《增进农地利用法》;该法在把全国土地均作为“农业振兴地域”的基础上,进一步把土地产权转移范围拓展到开发用地、混生林地和设施用地,并逐渐放宽认定农业生产法人的条件。

表3 1960年代日本政府针对农业农村发展、平衡地区发展和缩小城乡差距的政策措施

年份	主要措施	主要目标
1961	《农业基本法》	缩减工农之间收入差距,通过转变传统小农生产与分散化经营,促进农业生产经营规模化,财政补贴等方式(据相关研究,日本农户年收入的60%来自各种政府补贴),提高农业劳动者收入
1962	修改《农地法》	废除土地保有面积的上限
1967	制定“经济社会发展计划”	产业均衡发展,缩小城乡差距,实现城乡统筹;向福利社会转型
1968	创设综合资金制度	振兴农业和农村
1969	出台《农振法》	划定农业振兴区域,振兴农业和农村
1970	再次修改《农地法》和《农协法》;出台《农业人养老金法》	撤销对地租和土地租用面积上限的限制;提高农民生活保障水平,初步建立了农业从业人员养老金制度

资料来源:作者整理。

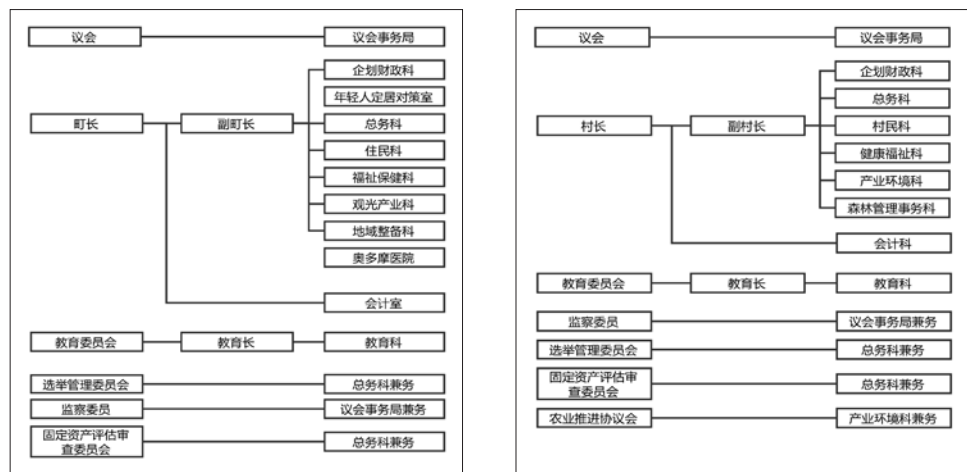


图3 东京都桧原村役场组织图(左)、奥多摩町役场组织图(右)

注:役场相当于公所、办事处。

资料来源:东京都町村会印刷手册,平成28年度版。

1.6 1990至今:郊区化和新的过疏化现象出现

伴随着产业结构的升级,日本的城市化进程放缓;相对上一时期的都市过密化和乡村过疏化现象,这一时期全国的城乡空间出现了一些新的特征和趋势,包括东京圈的集中化、都市圈的郊区化以及新的乡村过疏化现象。

1960年代开始的都市过密化现象主要是指战后大规模的人口向东京、大阪、名古屋三大都市圈的流动,都市的“过密”是与边远农村、山村和渔村的“过疏”相对而言的。1990年代则出现了东京圈的“一极集中化”现象:1992年,以东京为中心的一都三县构成的东京圈以国土全部面积的3.6%承载了全国25%的人口(约3 000万人);同时,关西圈和名古屋圈则停

止了过密化的演进态势,甚至出现了郊区化和都市过疏化现象^[13]。

同时,乡村的“过疏化”现象则从1970年代的“年轻人流出型”向“年轻人流出型+少子型过疏”转变。过疏现象的背后,以前主要是大量年轻人告别乡村流入城市;现在则既是年轻人流出乡村,亦是少子化、无子化所导致^[14]。

第三次町村大合并即“平成大合并”在这样的背景下展开。鉴于“少子高龄化”现象日益严重,为了确保服务水准及保证税收,地方自治体需要一定的人口密集度和人口规模来满足运作需求。平成大合并始于1999年,执行至2010年3月底,市町村的数量从3 229个降至1 727个。前两次大合并具有明确的规模设定,分别为小学教育的覆盖范围300—500户和国中教育的

覆盖范围8 000人左右,但平成大合并并没有设定明确的人口目标。平成大合并进一步扩大了地方的权限,强化了地方财源及行政能力,人事与公共设施的支出负担趋于合理,并与居民生活圈的扩大相适应。

但新近的考察发现,日本的乡村衰落趋势似很难逆转。一直到当下,日本乡村面临的主要问题仍然是老龄化和过疏化,以及由之而生的乡村社区衰败问题^[15]。

2 地方行政及治理结构

日本能保持城乡平等的物质文明和社会福利水平,一是有高度发达的国民经济作为保障,二是有赖于地方行政和乡村治理结构。其中与地方行政结构相匹配的财政平衡制度及事权划分,以及明晰的地区间、城乡间的财权和事权关系,在日本城乡发展治理中有着重要意义。

2.1 地方行政结构

(1) 日本的地方自治制度

日本政府体系分为中央、都道府县、市町村3个层级,都道府县是包括市町村的广域地方行政机构,负责广域行政事务;市町村是与居民直接相关的基层地方行政机构,负责与居民生活密切相关的事务。日本共有47个都道府县;市町村总量达1 718个,其中有790个市(包括指定市)、745个町、183个村(截至2015年1月1日)。各层级政府在法律上是平等的。

1947年宪法和地方自治法规定,各地方公共团体具有管理财产、处理事务以及执行行政的权能,彼此之间是“并列和平等的关系”^[16]。市町村是最基础的地方行政单位,有处理自治事务、制定条例或规则等自治立法权限。市町村之间并无本质区别;大体上,设“市”的要求是人口在5万人以上并需满足其他条件,设“町”则需要具备都道府县条例所规定的条件。此外,还有为特定目的设置的特别区(即东京都23区),以及组合、广域组合等特别地方行政机构。

东京都除设23个特别区,还设有普通地方行政机构39个,即市町村(26个市、5个町、8个村)。东京都与域内市町村的行政财政制度

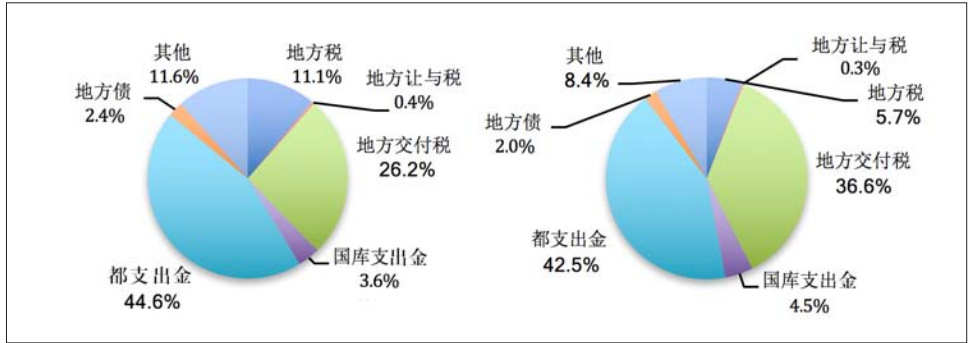


图4 奥多摩町(左)和桧原村(右)2015年财政收入构成
数据来源:东京都总务行政部, <http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/okutama.html>。

与一般道府县相同,即东京都政府负责广域性事务,市町村政府负责与居民生活密切相关的事务。

(2) 市町村的行政机构

市町村的机构,包括作为决议机构的市町村议会,作为执行机构的市町村长,及各种行政委员会(图2)。首长(市长、町长和村长)以及议会议员,皆由居民选举产生。基础的行政科室包括会计科、企划科、总务科、住民科、环境科、都市计划科、福祉保健科、产业观光科等,可根据各町村的具体情况进行设置。如位于东京都多摩地区的桧原村以林业为主,即设置了森林管理事务科;而奥多摩町为吸引年轻人定居和发展观光旅游,则设置了年轻人定居对策室和观光产业科(图3)。行政委员会包括教育委员会、监察委员会、固定资产评估审查委员会、农业委员会、选举管理委员会等。除教育委员会,其他委员会一般由其他科室兼务。

(3) 町村会

町村会是东京都政府下辖的常设机构之一。东京都共有3个町村会,分别为东京都町村会、西多摩郡町村会和东京都岛屿町村会,管辖范围覆盖了整个东京都的町村。町村会定期召集町村代表讨论地方事务,然后向上呈报;事务范围包括收税、地方建设规划等等,具体涉及:①町村之间的协调,上下级的交流;②当町村当地的税收满足不了地方建设需求时,作为向上联系的窗口,向东京都和国家提出财政援助申请;③为了振兴地方产业,开展不同的调查活动,负责町村之间的信息交流;④防灾设施、福

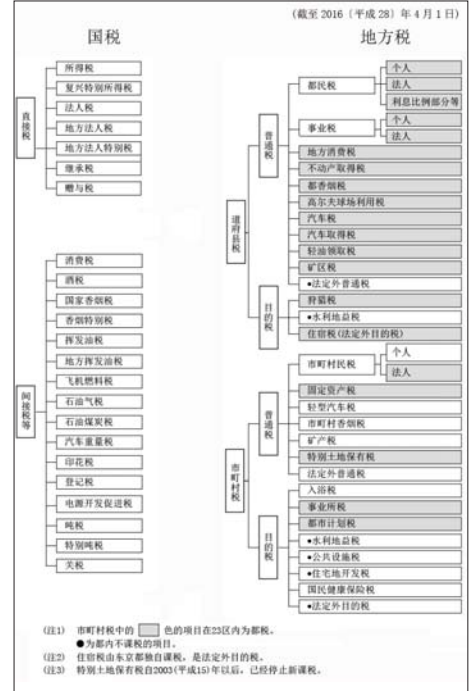


图5 东京都税收体系
资料来源:都税指南2016(平成28年度),东京都主税局,2016年9月, P3。

利设施、老人照顾等具体事务;⑤与全国其他地区的町村会相互联系,或联合起来向中央提出要求。

(4) 农业协同组合

日本农业协同组合,简称农协。目前的农协是战后依据《农业协同组合法》于1948—1949年间在全国范围内建立的组织;该组织目前约有3 574个基层农协、47个县经济联合会和1个中央联合会。下级农协组成了完备的流通服务网络,覆盖了整个日本农村^[18]。农协的作用在于将农民组织起来,以“小规模所有、大规

模经营”的方式促进效率提高,增加农业收入。农协提供的服务涉及农户生产生活的各方面,包括提供技术支持、制订农业规划、集中销售农产品、统一购买生产生活资料、提供信贷资金支持、开展养老保险和医疗保险业务等,甚至一些地方取代政府承担了提供公共服务的职能,为带动农业发展、提高农民生活质量发挥了积极作用^[19-20]。但日本农协也面临着一些困难和问题。例如政府的惠农政策逐步减少,对农协的扶持和支持政策也在减少;此外,近年来农协组织的行政化和赢利化倾向也引起农民及政府的不满,从而加剧了农民、农协和政府以及农民、农协和其他社会群体的矛盾。

2.2 地方交付税和国库(都道府县)支出金为核心的财政平衡制度

日本市町村政府的财政来源可分为两类:一类是由地方自主征收和筹集的地方税、地方债等;另一类则是通过财政转移支付获得的地方财政收入,诸如地方交付税、地方让与税、国库支出金、都道府县支出金等。各自自治体的地方自主收入由于经济基础的不同而差距很大,通过财政平衡制度可弥补地方自主财源的不足,保证城乡居民、不同地区居民都能享受到同样的行政服务,是其能够提供城乡平等的服务水平的制度基础。财政平衡制度具体主要包括地方交付税制度和国库(都道府县)支出金制度,前者以平衡地区间财力为目的,后者以实施国策为目的^[21]。以东京都的奥多摩町和桧原村为例,由于经济萎缩,人口大幅减少,地方财政难以自我平衡,所以前者第一类和第二类财源占比分别为13.5%和74.8%,后者则分别为7.7%和83.9%(图4)。日本农村的町村财政主要靠转移支付可见一斑。

中央政府与所有地方政府的税源分配比例为3:2(图5),但是因为中央政府有大规模的财政转移至地方政府,所以在实际支出上,中央政府与整个地方政府的比例约为2:3^[22](图6)。从各级政府的财政支出结构来看,中央财政的支出重点是社会保障相关经费、国债费和对地方财政的转移经费;都道府县的支出重点是教育、基

础设施建设和农林水利事业经费;市町村的支出重点是基础设施建设、义务教育及社会福利支出经费;位于中间层次的都道府县和位于基层的市町村共同担负着基础教育发展和基础设施建设的职能。总体而言,都道府县较侧重于地方经济服务,市町村则侧重于居民生活服务^[23]。

2.3 各层级政府的明晰事权划分

以清晰的财政支出为保障,在安全、基础设施建设、基本公共服务和产业发展等方面,日本各级政府有明确的事权划分。除了外交、国防和司法、社会保障等中央政府所承担的事务以外,与居民日常生活紧密相关的教育、福利、卫生保健、土木建设、产业振兴、消防、警察等工作实际上都是由中央政府与地方政府(都道府县和市町村)共同承担,并且这些事务的具体实施工作大部分是由都道府县或市町村等地方公共团体负责^[24]。上文提到的财政平衡制度,为事权财权的对应提供了有效保障。

3 乡村发展与治理的现实状况:以东京多摩地区为例

3.1 发展背景

2000年以后,日本进入高度城市化时期,城市经济进入低速增长期,农业产出也维持低速增长甚至停滞。2015年城市化率93.5%,总人口为1.27亿,其中农民为825.5万人,并且从2000年开始人数在持续快速下降(图7)。1990年代以来的东京圈“一极集中化”现象仍在继续,人口呈净流入状态,甚至存在大量来自周边府县的通勤人口;在此态势下,东京都的农村也面临着老龄化和少子化带来的过疏化问题,乡村社会在持续衰败^[25]。下面以东京多摩地区的町村为例,介绍其乡村发展和治理的现实情形。

东京都是日本的政治、经济中心,也是全球城市网络中最重要节点城市之一,分为东京区部(23个区)、多摩都市部(26市)、多摩山村部及岛屿地区(13町村)(图8)。至2015年底,东京都总人口为1 349.1万,占全国总人口的11%,其中23区部为924.1万人;市町村地区为425万人,

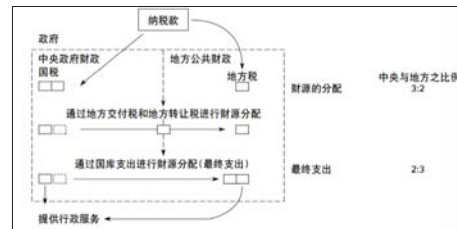


图6 中央政府与地方政府的财政关系
资料来源:参考文献[22]。

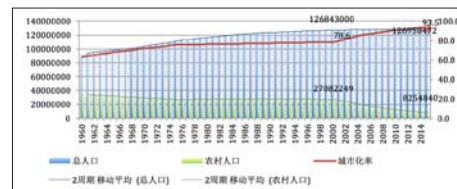


图7 1960年代以来日本人口变化
数据来源:世界银行。



图8 东京都土地利用现状图(2012年,不包括岛部)及本文案例区位置
资料来源:底图来自东京都都市整备局。

其中岛屿村2.6万人。辖区内,多摩山村部是典型的乡村地区,多摩都市部则从东向西呈现高密度都市区—低密度都市区—山村地区的过渡景观,东京区部是典型的高密度大都市区。为促进经济增长,东京都及都市圈一贯推行以发展二、三产业为中心的经济政策,使得农村地区主要资源和人力大量流向非农产业。在东京近郊和远郊地区,大量青壮年劳动力被核心城市吸收,远郊地区的农业劳动力不足,乡村普遍存在农地不断缩小和退耕农地增加的现象^[25]。根据2010年的国情调查,三次产业的就业结构为0.4:15.2:70.8,从事农林渔相关职业的仅为2.3万人。

3.2 乡村的物质文明和社会福利维系

即使乡村社区在衰败,但农村地区的基础设施和公共服务设施配置仍较为完善,农村与城市的物质文明和社会福利水平相当。以桧原村为例,其拥有合乎标准的教育、文化、卫生、福利等设施;拥有小学1所、中学1所、图书馆1座、

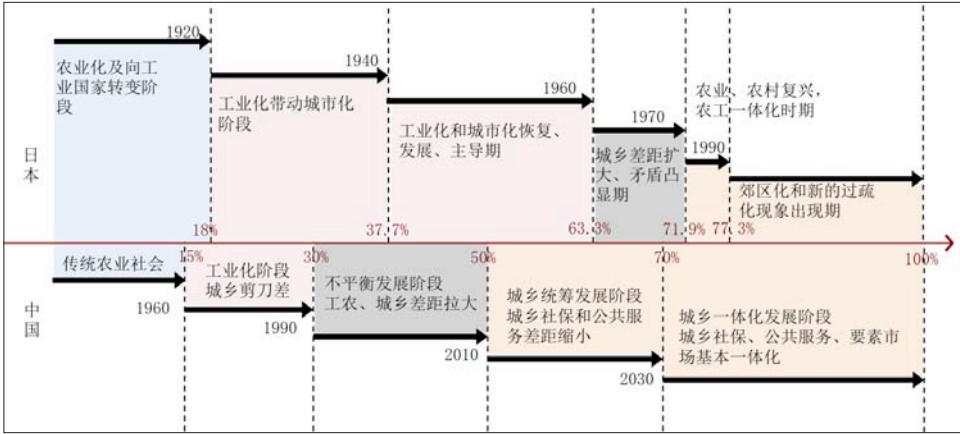


图9 中日城乡发展阶段比较
资料来源：作者自绘。

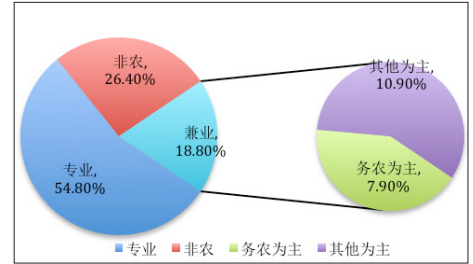


图10 中国农户从事专业务农、兼业、非农工作的比重 (2015年)
数据来源：2015年中国社会状况综合调查。

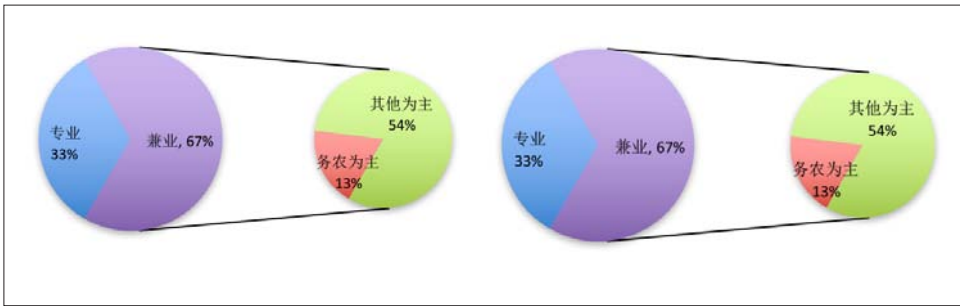


图11 日本全国（左）、东京（右）农户务农、兼业比重 (2016年)
数据来源：日本统计年鉴平成29年（2017年）。

体育馆2座。即便居民点布局非常松散，其污水收集处理率依然达到了92%以上。

在教育方面，日本于1947年出台《基本教育法和学校教育法》，将义务教育年限从6年提高到了9年，以实现全民基础教育。1980年代普及高中教育，40%农村适龄学生能够进入大学深造。此外，日本政府非常重视农村的职业技术教育。政府和私营企业同时参与，形成了分层次、有重点的农村职业技术教育体系^[9]。

社会保障体系则在1960年代初实现了城乡全覆盖。1946年出台《生活保护法》之后，日本建立起了覆盖全体国民的最低生活保障体系^[26-27]。1959年颁布《国民健康保险法》，要求1961年4月以前全国的农户、个体经营者等无固定职业和收入者必须强制参保，至此实现了全民医疗保险；同年颁布《国民年金法》，将原来未纳入养老保险的农户、个体经营者强制纳入社会养老保险体系^[28]。也就是说，日本在1960年代即形成了城乡一体化的国民最低生活保障

体系、公共医疗和养老保险体系。

3.3 乡村发展的一个缩影：桧原村

桧原村位于东京多摩地区西部，是东京都地区唯一的陆域村（其余7村均为海岛村），与东京中心新宿距离50 km。全域面积105.41 km²，在东京都内排名第三；其中93%为林地；人口密度为20.9人/km²。战后人口最多时曾达6 000多人，现在全村共有居民2 233人；沿北川溪和南川溪形成26个居民点，在村役场周边形成一处较为集中的居住区域，设有超市、2个共可容纳220人的养老院、地域交流中心等公共服务设施。

桧原地区山林条件较好，人类的活动减少导致野生动物数量大增，每年吸引观光者达35万人次。目前农林生产规模极为有限。本地居民中的就业人口九成在外工作；本地从业人员主要集中在林业加工业以及因旅游而兴起的第三产业领域，仅有54人从事第一产业（主要为林业）。

桧原村是现状日本农村的缩影，面临人口减少、农村社会衰败的新过疏化过程。老龄化现象极为严重，65岁以上人口占总人口的比例达到46%以上；按照目前趋势，预计20年后全村仅为1 000人。政府为了留住和吸引年轻人、复苏农村社会经济发展，在财政扶持、提供公共服务和基础设施、创造就业岗位等方面不断做出努力，比如增加公共交通频次、新建超市、提供租房及各种补贴等方式，但仍然无法阻止人口减少的趋势。

4 若干借鉴

综上所述，日本的城乡关系经历了由“以乡育城、以农补工”到“以工促农”、“以城养乡”的过程；一定程度上，中国也经历了类似的发展过程，遭遇了相似的问题，比如城乡发展差距过大、乡村的空心化以及衰败等。就城乡关系的本质而言，日本的城乡发展已进入一体化阶段，这也正是我国现阶段城乡政策的基本指向。日本在其城乡关系演进历程中的制度建设及治理模式，对我国当前的城乡发展实践及制度建设具有一定借鉴意义。下面从发展路径和制度建设方面做探讨。

4.1 城乡一体化发展路径及政策干预的“切入”时间

多数国家都曾采取城乡有别的政策措施，并在经济发展到一定阶段后逐渐重视农村的发展和农村地区的公共物品供给，最终希望实现城乡无差距的基本公共服务水平，即“城乡发展一体化”。日本在1960—1970年代基本消除了城乡基本公共服务水平和城乡居民收入的差距。

有研究根据我国城乡关系的演进的阶段特征与发展诉求,将1949年以来我国的城乡发展分为5个阶段,即初始阶段、起步阶段、不平衡发展阶段、城乡统筹发展阶段和城乡一体化发展阶段^[29]。回顾本文在首章梳理的日本的城乡发展历程,可以发现,中日两国的城乡发展经历了极其相似的演化路径(图9)。总的来说,都经历过传统农业国家及向工业化国家转变阶段、工业化带动城市化阶段、城乡差距拉大的不平衡发展阶段和以农村复兴、缩小城乡发展差距为目标的时期。不同的是,我国建国后一段时期的工业化、城市化是在对农村和农产品的索取的基础上发展起来的,计划经济时期农村资本持续外流、农村劳动力却被禁锢在农村尤其是第一产业,且农民并不能够通过对土地的再配置来提高资源使用效率,显著影响了社会财富的分配格局。改革开放之后,农村劳动力持续外流,但户籍制度等因素造成“半城镇化”现象,一定程度上“延缓”了城镇化进程。以上两个因素造成不平衡发展带来的城乡冲突“提前”,在城镇化率达30%之后一系列城乡差距过大带来的矛盾即“凸显”(日本则是在城镇化率达63.3%时才进入这一时期)。

对比之下,战后的日本在造就了城市化和工业化的奇迹的同时,也实现了农业和农村的现代化。1970年日本进入农业农村复兴时期和农工一体化时期,这时日本的城市化率约72%,即7成居民生活在城市,只有3成居民生活在农村,并已经过两次较大的町村合并,政府有财力大量投资农村地区基础设施和公共服务设施,大幅提高建设标准,通过工业积累的大量资金对农业进行价格补贴、对农民进行收入补贴。

因此,我国在城镇化率为50%的时候提出城乡统筹发展,并以城乡发展一体化为目标,是社会经济健康可持续发展的需要,但相比日本,现阶段城市带动农村、工业反哺农业的压力仍然较大。因此有学者提出,农村聚落仍然要进一步“精明收缩”^[30-31],当我国城镇化率达70%左右时,才能够真正用“以城带乡”战略实现可持续的城乡发展的一体化。

4.2 完善对乡村的财政转移制度,理顺事权财权匹配问题

日本在保持经济快速增长的同时,保证了全国各区域、城乡公平地分享经济增长的成果,以地方交付税为核心的财政平衡制度在缩小区域、城乡差距方面发挥了重要作用。当1960年代的工业化、城市化带来巨大的地区、城乡发展差距时,作为一般预算转移支付的日本“地方交付税制度”弥补了地方政府财政能力差距,使全国统一标准在教育、医疗、养老、基础设施等基本公共服务方面得以实现,并保证了农民收入,缩小了城乡居民的收入差距。对于我国实现城乡一体化发展具有重要启示。首先对城乡一体化本质的认识,即城乡一体化发展的重点在于基础设施和公共服务的供给的一体化。其次,需要形成客观化、规范化和法制化的财政平衡制度,在缩减政府层级基础上,理顺地方政府与中央政府、各部委的财政关系,形成基本公共服务均等化的全国标准、计划和监管执行体系^[32]。

4.3 完善农村合作经济组织的多重功能

从1950年到1975年短短20年时间,日本完成了农业现代化过程。日本农协在发展过程中积累了许多成功经验,为我国农村专业合作经济组织的发展提供了很多启示。

在大量农户小规模经营、长期存在大量农户兼业的现实条件下(图10-图11)。日本政府逐渐加强了对农协的支持力度,形成了基层、中层和全国3个层级的网络组织系统,最大限度地调动了组织资源,保护了农民的利益,并形成了农协的集团性生产力,承担经济、社会、政治等多重功能。我国的专业合作社大都限于村乡范围,明显缺失上层结构,缺乏横向的信息采集和 market 分析功能^[33],更没有承担部分公共服务职能的能力,需要自上而下的机构设置和设计。

(感谢同济大学赵民教授对本文的悉心指导!本文还受到中国城市规划学会小城镇规划学术委员会、日本明治学院大学组织的2016年东京都郊区考察,以及同济大学张冠增教授、张立副教授等研究的诸多启发,一并致谢。感谢王理硕士整理了相关考察资料。)

参考文献 References

- [1] 郝寿义,王家庭,张焕兆.工业化、城市化与农村土地制度演进的国际考察——以日本为例[J].上海经济研究,2007(1):40-50.
HAO Shouyi, WANG Jiating, ZHANG Huanzhao. Industrialization, urbanization and the evolution of rural land system: a case study of Japan[J]. Shanghai Journal of Economics, 2007(1):40-50.
- [2] 许浩.日本三大都市圈规划及其对我国区域规划的借鉴意义[J].城市规划汇刊,2004(5):73-76,96.
XU Hao. Japan's metropolitan planning and its enlightenment to China regional planning[J]. Urban Planning Forum, 2004(5):73-76,96.
- [3] 曾国安,胡晶晶.城乡居民收入差距的国际比较[J].山东社会科学,2008(10):47-53.
ZENG Guoan, HU Jingjing. International comparison of income gap between urban and rural residents[J]. Shandong Social Sciences, 2008(10):47-53.
- [4] 施虹.日本在工业化进程中对农业的支持与保护[J].世界农业,1997(7):8-10.
SHI Hong. Support and protection of agriculture in the process of industrialization in Japan[J]. World Agriculture, 1997(7):8-10.
- [5] 贾绍凤,张军岩.日本城市化中的耕地变动与经验[J].中国人口、资源与环境,2003(1):33-36.
JIA Shaofeng, ZHANG Junyan. Changes and experiences of cultivated land in urbanization of Japan[J]. China Population, Resources and Environment, 2003(1):33-36.
- [6] 刘洋.日本城市化过程中农地保障政策及对中国的启示[J].社会科学辑刊,2016(1):109-116.
LIU Yang. Rural land security policy in the process of urbanization in Japan and its enlightenment to China[J]. Social Science Journal, 2016(1):109-116.
- [7] 郝寿义,王家庭,张焕兆.日本工业化、城市化与农地制度演进的历史考察[J].日本学刊,2007(1):80-91,159.
HAO Shouyi, WANG Jiating, ZHANG Huanzhao. Historical review of the evolution of Japan's industrialization, urbanization and farmland system[J]. Japanese Studies, 2007(1):80-91,159.
- [8] 田毅鹏.地域社会学:何以可能?何以可为?——以战后日本城乡“过密—过疏”问题研究为中心[J].社会学研究,2012(5):184-203,245.
TIAN Yipeng. The possibility and prospect of regional sociology: centered on the study of “overcrowding-undercrowding” issue of urban and rural areas of postwar Japan[J]. Sociological Studies, 2012(5):184-203,245.
- [9] 郭建军.日本城乡统筹发展的背景和经验教训[J].农业展望,2007(2):27-30.
GUO Jianjun. Background and experience of urban and rural coordination in Japan[J]. Agriculture Outlook, 2007(2):27-30.
- [10] 张玉林.“现代化”之后的东亚农业和农村社会——日本、韩国和台湾地区的案例及其历史意

- 蕴[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2011(3):1-8.
- ZHANG Yulin. Post-modernized agriculture and rural community in east Asia: case studies of Japan, South Korea and Taiwan[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2011(3): 1-8.
- [11] 田中角荣. 日本列岛改造论[M]. 秦新, 译. 北京: 商务印书馆, 1972.
- Kakuei Tanaka. On the reformation of Japanese Archipelago[M]. QIN Xin, translate. Beijing: The Commercial Press, 1972.
- [12] 何平均. 日本工业化、城市化与农业现代化的互动发展与启示[J]. 农业经济, 2012(6):9-11.
- HE Pingjun. The interaction of industrialization, urbanization and agricultural modernization of Japan and its enlightenment[J]. Agricultural Economy, 2012(6): 9-11.
- [13] 佐藤俊一. 戦後日本の地域政治: 終焉から新たな始まりへ[J]//地域社会学: 何以可能? 何以可为? ——以战后日本城乡“过密—过疏”问题研究为中心. 社会学研究, 2012(5):184-203, 245.
- Shunichi Sato. Regional politics of Japan after the war: from the end to a new beginning[J]//The possibility and prospect of regional sociology: centered on the study of “overcrowding-undercrowding” issue of urban and rural areas of postwar Japan. Sociological Studies, 2012(5):184-203, 245.
- [14] 山本努. 現代過疎問題の研究[J]//地域社会学: 何以可能? 何以可为? ——以战后日本城乡“过密—过疏”问题研究为中心. 社会学研究, 2012(5):184-203, 245.
- Yamamoto Tsutomu. Research on the problem of modern depopulation[J]//The possibility and prospect of regional sociology: centered on the study of “overcrowding-undercrowding” issue of urban and rural areas of postwar Japan. Sociological Studies, 2012(5):184-203, 245.
- [15] 张立. 乡村活化: 东亚乡村规划与建设的经验引荐[J]. 国际城市规划, 2016(6):1-7.
- ZHANG Li. Rural revitalization: introductions for rural planning and development in east Asia[J]. Urban Planning International, 2016(6):1-7.
- [16] 孔祥利. 战后日本城乡一体化治理的演进历程及启示[J]. 新视野, 2008(6):94-96.
- KONG Xiangli. The evolution process and enlightenment of Japan's urban rural integration governance after World War II[J]. Expanding Horizons, 2008(6): 94-96.
- [17] 西原纯, 夏韵, 杜国庆. 平成市町村大合并的行政现状及区域内系统重组——3种行政机构空间布局模式[J]. 国际城市规划, 2007(1):40-47.
- Jun Nishihara, XIA Yun, DU Guoqing. The current situation of municipal amalgamations in Japan and regional system restructuring[J]. Urban Planning International, 2007(1): 40-47.
- [18] 韩秀兰, 阙先学. 日本的农村发展运动及其对中国的启示[J]. 经济师, 2011(7):78-79.
- HAN Xiulan, KAN Xianxue. Japan's rural development movement and its enlightenment to China[J]. China Economist, 2011(7): 78-79.
- [19] 赵红. 推进城乡一体化发展的国际经验[J]. 党政论坛, 2010(15):59-60.
- ZHAO Hong. International experience in promoting the integration of urban and rural areas[J]. Party & Government Forum, 2010(15): 59-60.
- [20] 朱厚伦. 世界视野下的中国特色城乡一体化道路[J]. 中国合作经济, 2013(12):21-21.
- ZHU Houlen. On urban and rural integration of China from a global perspective[J]. China Co-operation Economy, 2013(12): 21-21.
- [21] 陈桂生. 基于区域协调发展的政府财政转移支付制度研究[J]. 行政事业资产与财务, 2012(8):68-71.
- CHEN Guisheng. Research on government financial transfer payment system based on regional coordinated development[J]. Assets and Finances in Administration and Institution, 2012(8): 68-71.
- [22] 财团法人自治体国际化协会. 日本的地方制度[EB/OL](2003-05-01)[2017-12-01]. <http://www.clair.or.jp/forum/series/pdf/j04-old.pdf>.
- Council of Local Authority for International Relations. The system of local autonomy in Japan[EB/OL](2003-05-01)[2017-12-01]. <http://www.clair.or.jp/forum/series/pdf/j04-old.pdf>.
- [23] 王朝才. 日本中央和地方财政分配关系及其借鉴意义[J]. 广东商学院学报, 2005(5):27-35.
- WANG Zhaocai. Fiscal distribution relationship between Japanese central and local governments and its use for reference[J]. Journal of Guangdong University of Business Studies, 2005(5):27-35.
- [24] 魏加宁, 李桂林. 日本政府间事权划分的考察报告[J]. 经济社会体制比较, 2007(2):41-46.
- WEI Jianing, LI Guilin. An investigation report on the division of powers between governments in Japan[J]. Comparative Economic & Social Systems, 2007(2): 41-46.
- [25] 章浩. 世界级城市都市圈内乡村的演变及作用——以东京为例[C]//世界城市北京发展新目标——2010首都论坛论文集. 北京市社会科学界联合会, 2010:5.
- ZHANG Hao. Evolution and function of rural areas in world class city circle: a case study of Tokyo[C]//New goal of world city Beijing development: 2010 forum of Capital Forum. Beijing Federation of Social Science Circles, 2010: 5.
- [26] 于培伟. 日本的城乡统筹共同发展[J]. 宏观经济管理, 2007(9):72-74.
- YU Peiwei. Urban-rural development in Japan[J]. Macroeconomic Management, 2007(9): 72-74.
- [27] 俞云峰. 统筹城乡发展与城市化: 日韩两国的经验及启示[J]. 生产力研究, 2010(1):184-186.
- YU Yunfeng. Balancing urban-rural development and urbanization: experience and enlightenment from Japan and Korea[J]. Productivity Research, 2010(1): 184-186.
- [28] 肖绮芳, 张焕兆. 日本城市化、农地制度与农民社会保障制度关联分析[J]. 亚太经济, 2008(3):64-68.
- XIAO Qifang, ZHANG Huanzhao. Correlation analysis on land tenure and farmer social security system in Japanese urbanization[J]. Asia-pacific Economic Review, 2008(3): 64-68.
- [29] 赵民, 陈晨, 周晔, 等. 论城乡关系的历史演进及我国先发地区的政策选择——对苏州城乡一体化实践的研究[J]. 城市规划学刊, 2016(232):22-30.
- ZHAO Min, CHEN Chen, ZHOU Ye, et al. Historical evolution of urban-rural relationship and policy-making in China's development regions: Suzhou's practice on integrated urban-rural development[J]. Urban Planning Forum, 2016(232): 22-30.
- [30] 赵民, 城市规划学刊编辑部. 新型城镇化座谈会发言摘要[J]. 城市规划学刊, 2014(1):1-8.
- ZHAO Min, Urban Planning Forum Editorial Department. A speech on the symposium on new-type urbanization[J]. Urban Planning Forum, 2014(1): 1-8.
- [31] 赵民, 游猎, 陈晨. 论农村人居空间的“精明收缩”导向和规划策略[J]. 城市规划, 2015(7):9-18, 24.
- ZHAO Min, YOU Lie, CHEN Chen. Smart shrinkage of rural human settlements and its planning strategies[J]. City Planning Review, 2015(7):9-18, 24.
- [32] 刘志广. 日本地方交付税制度及其对中国实现基本公共服务均等化的启示[J]. 现代日本经济, 2011(1):31-37.
- LIU Zhiguang. The Japanese local allocation tax system and implications for the Chinese equal fundamental public service[J]. Contemporary Economy of Japan, 2011(1): 31-37.
- [33] 管珊. 日本农协的发展及其对中国的经验启示[J]. 当代经济管理, 2014(6):27-31.
- GUAN Shan. Japanese agricultural association development and its inspiration on China[J]. Contemporary Economic Management, 2014(6): 27-31.