

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

叶兴庆^{1,2} 翁凝¹

摘要:以1961年出台《农业基本法》为起点,日本把促进小规模兼业户退出农业、扩大专业农户农地经营规模作为重要政策目标。半个世纪来,日本修改法律以放松对农地流转的管制,实行激励政策以促进农地规模经营,但农地经营规模细小的问题依然如故,农户兼业化和农民老龄化日益严重,农地撂荒和村庄衰落愈演愈烈。其深层原因是,农地制度改革缺乏顶层设计和长远考虑导致贻误最佳改革时机,家门口非农就业机会的增加放慢了农户退出农业、进城谋生的步伐,对农业的高度支持保护降低了小规模兼业农户退出农业的意愿,压缩式城镇化、以农为本的文化传统和土地细碎化造成了农地市场失灵。日本改变小农生产失败的启示是:对兼业化的利弊要有清醒认识,对普惠式支持政策应早做调整,对农地市场失灵要有足够的防范和补救。

关键词:小农生产 兼业化 规模经营 日本

中图分类号:F311 F301.11 **文献标识码:**A

在现代化进程中提高农业效率和竞争力,必须根据农业剩余劳动力转移情况,适时促进农地流转、扩大经营规模。中日两国人多地少的农业资源禀赋和重视农耕生产的文化传统基本类似,进入工业化城镇化快速发展阶段后特别是扩大对外开放后,农业面临的挑战也基本相同。日本作为先行者,在改变小农生产格局^①、促进农地流转和规模经营方面进行过怎样的艰难探索?有哪些经验教训?弄清楚这些,对思考中国小农生产如何向规模经营转变不无裨益。

*2017年5月22日,日本著名农业经济学家生源寺真一在中国农业大学所做题为“面对岔路的日本的粮食和农业——从顺应经济成长向对成熟的社会做出贡献转变”的讲座中指出,目前日本作为农户副业的农业在向下一代传承时遭遇失败,为解决“拖延了半个世纪的农地集中”创造了条件。这表明,以生源寺真一为代表的日本农业经济学家,承认日本的农地集中已拖延了半个世纪。

^①本文所讲的小农生产,是指以家庭为生产经营单位、以家庭成员为主要劳动力、以小规模自有耕地(日本)或承包地(中国)为劳动对象的农业经营形态。

一、日本小规模自耕农体制的确立

为消除大地主土地所有制的弊端，日本于 1926 年开始采取措施，促进佃农转化为自耕农。进入战时体制后，日本于 1938 年颁布了《农地调整法》，为解决租佃双方矛盾设置了一系列规定；1939~1944 年期间，先后颁布了《租佃管制令》《租佃价格临时管制令》和《临时农地管理令》等战时农地法律，对地租、地价、农地流转等实行管制。

真正奠定小农生产体制的土地制度变迁，是 1946 年的土改。战后在美国占领军主导下，日本开始进行民主化改革，主要举措之一是改革土地制度。根据英国提出的方案，1946 年 10 月，日本议会通过了《自耕农创设特别措施法》和《农地调整法改正法》。其主要内容是：①国家强制购买不在村地主的全部出租地和在村地主超过保留限度（都府县平均为 1 公顷，北海道平均为 4 公顷）的出租地，把这些土地卖给佃农，改革涉及的土地面积占全部佃耕地的 80%；②土地买卖必须由政府进行，个人不得擅自进行；③持有土地者由家庭同一辈分中的几个人变为同一辈分中的一个人，以防止土地细碎化；④限制地租率，水田和旱地的地租率最高分别为其常年产量的 25% 和 15%，佃农有请求减少地租的权利（汪先平，2008；晖峻众三，2011）。在这次改革中，日本政府通过强制手段从全国 176 万户地主手里赎买了 174 万公顷土地，并将其廉价卖给 475 万户佃农。1945~1950 年，全国耕地面积中自耕地和佃耕地的比例发生了重大变化，由 54:46 调整到 90:10；在农户总数中，自耕农占比由 31% 上升到 62%，自佃农占比由 21% 上升到 23%，佃自农占比从 20% 减少到 7%，佃农占比由 28% 减少到 5%^①。从此，日本形成了以小规模自耕农为主导的农业经营格局。

为防止土地重新向少数人集中，日本把上述严格限制农地买卖、租赁的一系列措施以法律形式固定下来。1951 年，日本政府将战后在市町村先后建立的农地委员会、农业调整委员会和农业改良委员会合并为农业委员会，颁布《农业委员会法》，赋予其批准土地转移、制定农地利用和农业振兴计划、促进农地向优秀经营者集中的职责。1952 年颁布《农地法》，以巩固 1946 年土地改革的成果。

二、为改变小农生产格局所做的半个世纪努力

经过土地改革形成的小规模自耕农体制，促进了当时日本农业生产的发展。1950~1964 年，日本农业年增长 4%，高于当时大多数国家的农业增长率，满足了当时由于居民收入提高而不断增长的食物需求。但随着工业化城镇化发展和农业劳动力向非农产业转移，特别是农产品市场对外开放，小规模自耕农体制的弊端日益显现。以 1961 年出台《农业基本法》为起点，半个世纪以来，日本把促进小规模兼业户退出农业、扩大专业农户农地经营规模作为重要的农业政策目标，从“放松管制”和“积极推动”两个维度采取了一系列措施（见表 1）。

^①自耕农指经营面积的 90% 以上为自有耕地的农户，自佃农指经营面积中自有耕地占 50%~90% 的农户，佃自农指经营面积中自有耕地占 10%~50% 的农户，佃农指经营面积中自有耕地占 10% 以下的农户（关谷俊作，2004）。

拖延了半个世纪的农地集中

表 1 日本农地制度的演变脉络

	法律	目的	措施
1938 年	颁布《农地调整法》	保护佃农耕作权	设置法定更改及限制解除农地租赁合同的规定
1946 年	颁布《自耕农创设特别措施法》和《农地调整法改正法》	建立自耕农体制	赎买大地主超出限额的土地并低价出售给佃农，限制地租水平
1951 年	颁布《农业委员会法》	限制农地买卖、租赁	农地买卖、租赁必须经由农业委员会审批
1952 年	颁布《农地法》	限制农地买卖、租赁	实行农地权利转移许可制、农地转为非农用地许可制、限制租赁合同解约、限制租地面积
1961 年	颁布《农业基本法》	培育自立经营农户	围绕首次提出的扩大农地经营规模的目标，鼓励和引导农户间农地所有权转让
1962 年	修订《农地法》	促进农户间农地所有权流转	设立农业生产法人制度，放宽以耕作为目的的农户土地所有最高限额
	修订《农协法》	促进农户间农地使用权租赁	允许农协在取得农地委托书后开展农地信托业务
1970 年	修订《农业基本法》和《农地法》	促进农地流转和规模经营	废除农户农地保有面积上限，撤销对地租的限制，放松对农地租赁合同的规制
1975 年	修订《关于振兴农业区域基础设施建设的法规》（即《农振法》）	促进农地流转和规模经营	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《农地法》，颁布《农地利用增进法》	促进农地流转和规模经营	废除农户经营土地面积上限，对租赁双方义务等不再干预
1984 年	修订《农振法》	解决土地细碎化	关于土地交换和扩充农业基本设施的协议
1993 年	修订《农地法》和《农协法》，修订《农地利用增进法》并更名为《农业经营基础强化促进法》（即《农促法》）	培育骨干农民和“农业经营体”	设立认定农业者制度
1998 年	修订《农地法》	放松农地管制	农地转用审批权从中央下放到都道府县
2001 年	修订《农地法》	放宽农业生产法人的组织形态	允许农业生产法人采用股份有限公司形态，放宽对其构成成员必要条件及出资必要条件的要求
2003 年	颁布《结构改革特别区域法》，修订《农促法》	放宽公司法人进入农业的限制	对于被划定为结构改革特区的地区，包括公司在内的“农业生产法人之外的法人”可租赁经营农地，但限定为撂荒地或潜在的撂荒地
2005 年	修订《农促法》	放宽公司法人进入农业的限制	对于由市町村划定的地区，企业可租赁经营农地，但限定为撂荒地或潜在的撂荒地
	颁布《食品、农业与农村基本计划》	培育新型经营主体	推进骨干农户培育和集落营农组织法人化进程

(续表 1)

2009 年	修订《农地法》	放宽公司法人进入农业的限制	取消企业租赁经营农地仅限于撂荒地的规定，最长租赁期限从此前的 20 年延长到 50 年，要求租赁农地的企业在合同中规定 1 名以上的业务执行董事应为平时务农者、不将农地用于农业时应解除合同
2013 年	颁布《推进农地中介管理事业法》，修订《农促法》	促进“不在村地主”转出农地使用权	建立农地中介管理机构，农地所有者将土地经营权给予中介机构，通过中介机构转给租入者，土地所有者无权选择出租对象，即“白纸委托”

资料来源：根据关谷俊作（2004）、翁凝（2017）、董景山（2014）以及高强、孔祥智（2013）整理。

1. 放松管制。一是放松对农户占有农地面积的管制。1952 年颁布的《农地法》规定每个农户占有农地的上限：北海道地区 12 公顷，其他地区 3 公顷。1961 年出台的《农业基本法》首次提出扩大农地经营规模的目标，引导农户间农地所有权转让。1962 年修订的《农地法》允许农户以耕作为目的拥有更多的农地。1970 年修订的《农地法》废除了农户保有农地面积的上限。此后尽管日本国会对《农地法》进行过 5 次修订，“农地农有”、农户以外的自然人和农业生产法人以外的其他法人不能购买农地的原则一直未被突破。作为民主化改革成果的自耕农体制的影响之深，于此可见一斑。

二是放松对农地租赁行为的管制。按照 1952 年《农地法》的规定，只要租入方不存在少租、欠租、赖租等问题，租出方就不能要求解除租赁合同，也不能要求收回所出租的农地。这一保护农地租入方权利的规定，令租出方不放心，严重阻碍了农地以租赁形式流转。1970 年修订的《农业基本法》和《农地法》撤销了对地租的限制，规定凡租期 10 年以上的租赁合同到期后土地和耕作权自动归还原主，如双方同意，租期 10 年以下的合同也可随时解约。1975 年修订的《农振法》规定，在指定区域内的农户可以不受《农地法》的制约而更加自由地开展农地租赁，可自由签订或解除租期 10 年以内的短期土地租赁合同。1980 年修订的《农地法》以及颁布的《农地利用增进法》，允许根据区域内的农地利用规划，在市町村政府推动下签订的农地租赁合同免受《农地法》的制约，合同期满后土地自动归还原主。

三是放松对公司法人进入农业的管制。1962 年修订的《农地法》设立了农业生产法人制度^①，主要是成立法人型家庭农场^②和农事组合法人。2001 年修订的《农地法》允许农业生产法人采用股份有限公司形态，放宽了对构成成员必要条件及出资必要条件的要求。2003 年颁布的《结构改革特别区域法》以及修订的《农促法》开始放宽对公司法人进入农业的限制，对被划定为结构改革特区的地区，包括公司在内的“农业生产法人之外的法人”可租赁经营农地，但限定为撂荒地或潜在撂

^①“农业生产法人”是指基于《农协法》设立的农事合作社法人中，符合《农地法》第二条第 7 款各项条件，并获准取得农地等所有权及使用收益权的法人。

^②为了避免分家析产导致土地细碎化，农家内部缔结“家族经营协定”，将经营主体法人化，将亲子、夫妇关系契约化。据日本农林水产省统计，截至 2017 年 2 月，日本农业家族经营体为 125.8 万户，其中，法人为 0.4 万户。

荒地。2005年修订的《农促法》进一步放宽对公司法人进入农业的限制，对由市町村划定的地区，企业可租赁经营农地，但仍限定为撂荒地或潜在撂荒地。2009年修订的《农地法》取消了对公司法人进入农业的限制，取消企业租赁经营农地仅限于撂荒地的规定，一般企业及非营利法人等可通过农地租赁参与农业经营，最长租赁期限从此前的20年延长到50年，仅要求租赁农地的企业在合同中规定1名以上的业务执行董事应为平时务农者、不将农地用于农业时应解除合同。2009年修改《农地法》后，与农业关系密切的食品关联产业及建筑业等领域的企业快速进入农业，进入农业的非营利法人及学校、医院、社会福祉法人等也在快速增加。截至2015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^①。

2. 积极推动。一是培养认定农业者。1961年颁布的《农业基本法》把扩大农业经营规模、培育自立经营农户作为重要政策目标。1993年修订的《农地法》和《农地利用增进法》以及颁布的《农业经营基础强化促进法》（即《农促法》），围绕培育骨干农民和“农业组织经营体”，设立了认定农业者制度，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政府支持。2012年出台的“人与农地计划”，进一步加大了对认定农业者的扶持力度：对都府县经营4公顷以上和北海道经营10公顷以上农田的农户以及实行统一销售、核算和分配且面积在20公顷以上的集落营农^②，给予每公顷2万日元的农地集中补助；实行包括生产补贴和价格补贴在内的农业经营安定所得补偿制度（程郁、张云华，2014）。为培养农业接班人，日本还实施了“后继者支持政策”，对45岁以下、年收入250万日元以下有意独立经营农业的青年人，只要制定一个可行的生产经营计划且通过了政府组织的专家鉴定，就可以在最长不超过2年的培训阶段和最长不超过5年的初步运营阶段获得每年150万日元的“青年务农给付金”支持。截至2015年，认定农业者为23.8万个，集落营农为14853个^③。

二是建立农地流转服务机构。为促进农地流转，1962年修订的《农协法》允许农协在取得农地委托书后开展农地信托业务。1970年修订的《农地法》设立了农地保有合理化促进事业制度，以都道府县成立的公益性法人为依托，从离农农户或小规模农户手中购买或租赁土地，并将土地向专业农户出租或出售。2013年颁布的《推进农地中介管理事业法》以及修订的《农促法》，批准各都道府县成立“农地中介管理机构”，负责土地租赁、管理与流通等事务，推动农地规模经营。农地所有者将土地经营权给予中介机构，通过中介机构转给租入者，土地所有者无权选择出租对象，即“白纸委托”。经由农地中介管理机构流转的农地面积，2015年累计达到14.2万公顷（叶兴庆等，2017）。

三是实行农地流转激励政策。为激励流出方，日本政府采取各种奖励办法鼓励小规模农户放弃自己的土地，并对这些农户进行免费非农技能培训及发放生活补贴；对大面积出租农地的农户实行

^①资料来源：2017年4月11日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

^②所谓集落营农，就是自然村落中若干农户将土地集中起来，统一生产、销售、核算、分配，参加劳动者按出工时间分配、各户按土地面积分配，类似中国的土地股份合作社。

^③资料来源：2017年4月11日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时皆川芳嗣提供的资料。

奖励。为激励流入方，日本政府对购买大面积农地者给予优惠的信贷政策，提供长期低息贷款和多种补助；针对农业专业经营者和青年务农人员设立专项基金，支持农业生产经营主体扩大生产规模。尤其是为了让高龄农民退出农业生产，1970年5月日本国会审议通过了《农民年金制度基金法案》。农民退休基金由农民老龄年金、经营权转让年金、离农给付金、农地收购与转让金、购买农地资金贷款等构成，其中，除农民老龄年金具有社会保障性质外，其余各项是专为推动土地流转与规模经营而设计的。直到2001年，才取消了农民退休基金中与农地相关的业务。截至2015年，日本农地租赁面积为116万公顷，约为全部农地面积450万公顷的26%，为销售农户和组织经营体耕种面积344万公顷的33.7%^①。

三、改变小农生产格局的努力未能取得预期效果

（一）农地经营规模细小问题没有实质性改变

1961年颁布《农业基本法》以来，北海道地区农地经营规模扩大较快，但都府县地区农地经营规模扩大进展缓慢。全国户均经营耕地面积从1960年的0.88公顷缓慢扩大到2015年的2.2公顷，其中，北海道从3.54公顷扩大到23.81公顷，而都府县仅从0.77公顷扩大到1.57公顷（见表2）。农地经营规模细小仍是都府县地区农业的突出特征。2015年，在都府县地区，80%的农业经营体的经营规模在2公顷以下；即便在北海道地区，也有57.6%的农业经营体的经营规模在20公顷以下（见表3）。这表明，尽管半个世纪以来日本通过修改法律以放松对农地流转的管制，实行激励政策以促进农地规模经营，但日本土地利用型农业仍然没有摆脱小农生产为主的格局。

表2 日本户均耕地经营规模变化趋势 单位：公顷

	1960年	1965年	1975年	1985年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
全国	0.88	0.91	0.97	1.05	1.50	1.60	1.76	1.96	2.20
北海道	3.54	4.09	6.76	9.28	13.95	15.98	18.68	21.48	23.81
都府县	0.77	0.79	0.80	0.83	1.15	1.21	1.30	1.42	1.57

注：1995年及以后数据为销售农户（经营耕地面积0.3公顷或年销售农产品50万日元以上的农户）的平均耕地经营面积；1960~1985年数据为一定经营耕地面积（东日本0.1公顷以上、西日本0.05公顷以上）或一定农产品销售额（1960年2万日元以上、1965年3万日元以上、1975年7万日元以上、1985年10万日元以上）农户的平均耕地经营面积。

资料来源：2017年4月11日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

这种现实使日本政府1961年提出的培养“自立经营农户”和1992年提出的培育“高效、稳定的经营体”的目标落空。根据1961年《农业基本法》第15条的表述，自立经营农户是指“在成员构成一般的家庭中，从事农业的劳动力在发挥正常能力并基本达到充分就业的状态下，能够获得与其他产业劳动者基本均衡的收入、享受同等生活水准的家庭经营体”。按这个标准衡量，自立经营农

^①资料来源：2017年4月11日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

户的耕地经营规模应随其他产业劳动者工资水平的提高而扩大，1960年应为2.3公顷，1997年应为8.6公顷，而符合这个标准的自立经营农户在日本农业中的地位并没有实质性的提高（见表4）。根据1992年农林水产省发布的《新粮食·农业·农村政策的方向》提出的目标，10年后在土地利用型农业中，培育出15万个左右10~20公顷规模的“个别经营体”和2万个左右覆盖范围为一到数个村落的“组织经营体”，这些规模经营主体能够集中全国耕地面积的60%~90%（晖峻众三，2011）。但除北海道外，这个目标直到2015年也未实现（见表2、表3）。这充分表明，在日本，特别是在都府县地区，从小农生产转向规模经营还有很长的路要走。

表3 2015年日本农地经营规模分布情况

经营规模 (公顷)	都府县				经营规模 (公顷)	北海道			
	农业经营体		经营面积			农业经营体		经营面积	
	个数 (千户)	占比 (%)	面积数 (千公顷)	占比 (%)		个数 (千户)	占比 (%)	面积数 (千公顷)	占比 (%)
<0.5	303	22.7	104	4.3	<1	3.9	9.6	1	0.1
0.5~1	434	32.5	304	12.7	1~3	3.5	8.6	6	0.6
1~2	331	24.8	455	18.9	3~5	2.8	6.9	11	1.1
2~3	114	8.5	273	11.4	5~10	5.2	12.8	38	3.7
3~5	79	5.9	295	12.3	10~20	8	19.7	114	11.0
5~10	47	3.5	316	13.2	20~30	5.4	13.3	132	12.7
10~20	17	1.3	234	9.7	30~50	6.1	15.0	230	22.2
20~30	5	0.4	116	4.8	50~100	4.6	11.3	303	29.2
>30	5	0.4	303	12.6	>100	1.2	2.9	202	19.5
合计	1337	100.0	2402	100.0	合计	40.7	100.0	1037	100.0

注：①农业经营体包括销售农户和法人经营组织；②各分项四舍五入导致误差，因而都府县“农业经营体”和“经营面积”各分项之和与合计数不完全一致。

资料来源：2017年4月11日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

表4 自立经营农户在日本农业中的地位

		1960年	1970年	1980年	1990年	1997年
自立经营农户的下限农 业收入(万日元)	名义收入	48	150	408	506	613
	实际收入(1995年不变价)	213	342	419	491	656
实现下限收入所必需的耕地面积(公顷)		2.3	3.5	5.5	7.2	8.6
自立经营农户指标占全 国相应指标的比重(%)	农户数	9	7	5	7	5
	农业总产值	23	25	30	39	29
	耕地面积	24	18	19	26	18
	专业务农者	16	19	21	29	20
	农业固定资产	19	19	21	29	18

资料来源：速水佑次郎、神门善久(2003)。

(二) 农户兼业化和农民老龄化问题越来越严重

由于农民在家兼业机会急剧增加、减轻劳动强度的农业技术被广泛采用、人均寿命延长、从其他产业退休或离职的人进入农业，日本出现了罕见的“二兼滞留”现象，即以非农为主的第二种兼业户和自给农户长期滞留在农业（速水佑次郎、神门善久，2003）。日本全国专业农户和以农为主的兼业农户占全部农户的比重从1960年的67.9%下降到2017年的25.9%，而以非农为主的兼业农户和自给农户的比重从32.1%上升到74%（见表5）。尽管日本政府积极引导新务农者进入农业，却无助于问题的解决。2015年，全国新务农者达到65030人，其中，40岁以下新务农者为16100人，这部分人中有49%经营自家土地，有40%是农业法人等经营组织的受聘务农者，仅有11%是筹措土地及资金开始农业经营的创业型新进入者；40~49岁、50~59岁、60岁及以上新务农者分别为6930人、9690人、32300人，各年龄组中经营自家土地者所占比重分别达到67%、84%、94%（见表6）。新务农者主要为从非农产业退休和在农村有房有地的人，他们进入农业使本应退出的兼业农户得以延续，从而进一步固化兼业经营。新务农者年龄偏大，无法阻止农民老龄化的加深。1995~2015年，日本农业从业人员从256万人减少到175万人，平均年龄从59.6岁提高到67岁，50岁以下农业从业人员占比从21.4%下降到10.1%，65岁以上占比从39.8%上升到64.5%。

表5 日本农户兼业化发展趋势

		1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	2017年
农户总数（千户）		6057	5342	4661	3835	3120	2529	2160
数量 （千户）	销售农户	—	—	—	2971	2337	1632	1200
	专业农户	2078	831	623	473	426	452	380
	第一种兼业农户	2036	1802	1002	521	350	225	180
	第二种兼业农户	1942	2709	3036	1977	1561	955	640
	自给农户	—	—	—	864	783	897	960
占比（%）	销售农户	—	—	—	77.5	74.9	64.6	55.6
	专业农户	34.3	15.6	13.4	12.3	13.7	17.9	17.6
	第一种兼业农户	33.6	33.7	21.5	13.6	11.2	8.9	8.3
	第二种兼业农户	32.1	50.7	65.1	51.6	50.0	37.8	29.6
	自给农户	—	—	—	22.5	25.1	35.5	44.4

注：①销售农户指经营耕地面积0.3公顷以上或年农产品销售额50万日元以上的农户，其他农户为自给农户；②第一种兼业户指家庭成员中至少有1人从事非农产业、家庭收入中农业收入大于兼业收入的农户，第二种兼业户指家庭成员中至少有1人从事非农产业、家庭收入中兼业收入大于农业收入的农户；④2017年数为该年2月的预测数。

资料来源：日本农林水产省。

表6 2015年日本新务农者构成

	新务农者人数（人）	其中：经营自家土地者	
		数量（人）	占该年龄段新务农者比重（%）
未满40岁	16100	7890	49

拖延了半个世纪的农地集中

40~49 岁	6930	4650	67
50~59 岁	9690	8150	84
60 岁及以上	32300	30340	94
合计	65030	51020	78

资料来源：2017 年 4 月 11 日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

（三）农地撂荒和村庄衰落问题越来越严重

为应对农业后继无人、农地大面积撂荒，日本从 2003 年起逐步放宽对公司法人进入农业的限制，但收效甚微。1980 年，全国耕地撂荒面积为 12.3 万公顷，2015 年达到 42 万公顷。2010 年，撂荒地中有 54% 位于山区，约有 38% 位于拥有优良农田的农业地区；从所有者看，约 31% 归销售农户所有，23% 归非销售农户所有，46% 归不在村的非农户所有（见表 7）。由于耕地撂荒、人口老化，日本一些村落沦为“限界村落”，即“65 岁以上的老年人超过村落人口的 50%，独居老人家庭增加，由于这些缘故，难以维持村落的社会性共同生活”的村落，据日本国土交通省调查，2007 年，日本全国有 7878 个这样的“限界村落”，其中 423 个会在 10 年内消失（牛山敬二，2012）。

	1980 年	1990 年	2000 年	2010 年	2015 年
合计	12.3	21.7	34.3	39.6	42.0
其中：销售农户	9.2	11.3	15.4	12.4	—
非销售农户	—	3.8	5.6	9.0	—
不在村非农户	3.1	6.6	13.3	18.2	—

数据来源：①1980~2010 年数据来自周应恒 2016 年 8 月 18 日在长春“中国国外农业经济研究会第七次会员代表大会暨学术研讨会”上的演讲——《日本农业政策和经营体系的演变与启示》；②2015 年数据来自 2017 年 4 月 11 日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

四、日本改变小农生产格局进展缓慢的原因探析

自 1961 年颁布《农业基本法》以来，日本为促进农地集中采取了多种办法，但效果不尽人意。这背后的深层原因值得探析和引以为戒。

（一）农地制度改革缺乏顶层设计和长远考虑导致贻误最佳改革时机

作为 20 世纪 40 年代后半期美国占领军主导的民主化改革的最重要成果之一，小规模自耕农体制既是此后日本经济迅速恢复和快速成长的重要保障，也令此后日本农地制度改革出现严重的路径依赖。一方面，小规模自耕农体制在早期阶段的确促进了日本农业生产发展，这个制度的生命力让人信服。另一方面，小规模自耕农是日本自民党的重要支持者，为了保住“票箱”，任何涉及小规模自耕农利益的政策调整都极为敏感。受此影响，日本农地制度的每一次调整都是在争议声中艰难出台的。1962~2009 年，《农地法》经历了 7 次修订，每次修订都是被动地针对现实中存在的突出问题，而非主动进行。这种“挤牙膏”式的制度变迁，不可能立足长远对农地制度改革做出顶层设计，也就不可能抓住最佳改革时机。

（二）家门口非农就业机会的增加放慢了农户退出农业、进城谋生的步伐

当经济进入快速成长阶段、工农和城乡收入差距呈现扩大趋势时，是通过减少农民以富裕留下的农民，还是通过提供兼职机会以富裕所有农民，对农地集中和农业现代化进程有着至关重要的影响。当20世纪60年代初面临这个选择时，日本先选择了前者，明确提出要促进小规模农户退出农业、培育一定数量的自立经营农户^①，但很快就转向了后者。1971年出台的《农村地域工业导入促进法》规定，进入农村的企业可以享受长期低息贷款，免除不动产税和固定资产税，雇佣农民出身的工人可以得到雇佣援助金。农村就业结构由此发生了巨大变化，兼业农户逐步增多。农业机械化的发展、农协的周到服务，乃至近年来的六次产业化、农业多功能化，均不利于小规模农户退出和农地集中的副作用，遮蔽了兼业化的缺陷，进一步固化了兼业经营。而在缺乏兼职就业机会的北海道地区，举家外迁的农户数反倒较多，农地集中和农业现代化的步伐也明显快于其他地区（见表2）。这充分表明，兼业化是把双刃剑，它有利于一个阶段内增加农民收入、降低农民大规模离农进城造成的转型之痛，但也使小农生产尾大不掉、农地集中受阻，进而影响农业效率和竞争力的提高。

（三）对农业的高度支持保护降低了小规模兼业农户退出农业的意愿

为促进农业增产和农民增收，日本采取的措施之一是实行以价格支持为主的普惠式农业支持政策，其中最突出的是大米价格政策。政府大米收购价的成本补偿率^②，从1947~1948年的120%，提高到1950~1954年的170%，1955年达到211%。进入20世纪60年代后，日本采用“生产费+收入补偿”的方式确定政府大米收购价。为解决大米过剩问题，日本政府于1971年开始对收购的大米数量予以限制，同时逐步降低政府收购价格，并于1995年实行了市场化改革。即便如此，由于有高关税保护，种植水稻的收入仍比种植其他作物高。这不仅造成大米严重过剩，而且使小规模兼业农户有了喘息的机会，不愿意放弃手中的土地。日本水稻规模经营进展尤为缓慢，与此有密切关系。1993年，认定农业者制度出台后，农业支持保护政策开始瞄准规模经营者。2005年出台的“跨产品经营安定政策”，一改过去对包括小规模兼业农户在内的所有农户给予补贴的做法，只对政府欲扶持的有一定规模的骨干农户和有一定规模而且比较规范的生产合作组织给予收入直接补贴^③。这么做，就是要逼迫小规模兼业农户放弃土地，促进由骨干农户承担的规模经营。

^①1961年出台的《农业基本法》把培育自立经营户作为重要目标，计划促进当时的600万农户朝三个方向发展：250万户成为经营规模2公顷、收入水平能够与工薪阶层持平的专业户；250万户成为经营规模逐渐缩小转而以农外收入为主的“安定型兼业农户”；100万户完全退出农业。这在当时是非常激进的构想。面对当时社会舆论将这种构想称为“完全丢弃零散小农于不顾”的强烈批评与反对，日本政府极力回避并力赞这是“通过促进离农实现农业现代化”（晖峻众三，2011）。

^②政府收购价（包括各种补助）除以生产成本。

^③在北海道地区拥有10公顷以上农地的农户和在都府县地区拥有4公顷以上农地的农户，才可以享受政府的农业收入直接补贴政策。对于生产合作组织，新政策要求必须规模在20公顷以上才可以享受农业收入直接补贴，而且要求生产合作组织内部实行统一销售、统一核算和统一分配（胡霞，2009）。

（四）压缩式城镇化、以农为本的文化传统和土地细碎化使农地市场严重失灵

一般认为，农地作为一种生产要素，只要产权界定清晰，在规模报酬递增规律的作用下，会自发流向有效率的经营者。然而，日本半个世纪的农地流转历程表明，市场在配置农地方面出现了失灵。起初，日本试图通过土地买卖实现农地集中，发现此路艰难后，又转向通过租赁促进农地集中。在一个时期内，农地租赁也进展不大（见表8）。这固然与《农地法》的限制有关，但在法律一再修订、一再放松管制后仍然如此，说明另有原因。本文认为有三个原因至关重要：

第一，在日本压缩式工业化城镇化进程中，城市地价容易暴涨，进而波及农地市场，助长了小规模农户持地保值的倾向。据日本全国农业会议所的调查数据，1960~1998年，日本普通水田地价从每公顷198万日元涨到4446万日元，土地投资回报率^①由6.3%下降到0.1%（速水佑次郎、神门善久，2003）。这种地价飙升，是受当时日本经济快速增长推动，并非是由于农业赢利能力提高。以这么高的价格购买农地用于经营农业自然不合算，专业农户没有买地的意愿；地价这么飞涨，不如持地保值，兼业农户和离农进城户也没有卖地的激励。第二，在日本文化传统中，土地是根脉所在和乡愁所系，卖地是败家行为。尽管日本城市化水平已经很高，社会保障体系很健全，进城就业和定居的农民绝大多数不会返乡，但他们却并不放弃持有土地。2015年，日本持有0.05公顷以上土地的不在村地主达到141.3万户，比10年前增加了44%^②。这些人持有的土地，不仅不卖出，有些甚至宁愿被撂荒。目前撂荒地中，约46%为不在村地主拥有（见表7）。这显然不能用经济理性来解释。第三，地块细碎，零星插花，加大了集中连片的交易成本。农业生产的规模报酬递增，很大程度上依赖于土地的集中连片。如果仅仅是面积数量足够大，而地块高度分散，则会带来严重的效率损失。日本农地恰恰地块细碎、零星插花，不仅物理形态如此，占有关系也如此。日本经过长期的土地整治，物理形态的地块细碎程度大大降低（叶兴庆等，2017），但占有关系的细碎程度并没有大的改变^③。从1994年日本农业普查等数据推算，每“笔”水田及早田的平均面积为0.091公顷，而农户平均拥有7.7“笔”水田和5.5“笔”旱田（关谷俊作，2004）。即使通过流转扩大经营规模，所经营的土地仍高度分散。据2013年日本农林水产省对229个规模经营体的调查，其平均经营规模为18.4公顷，平均地块数为31.5块，平均相隔最远距离为4.3公里。这极大地抑制了经营者扩大农地规模的意愿。

由于这三个原因，日本的农地资源配置与新大陆国家甚至欧洲国家有很大区别，单纯依靠市场的作用难以实现农地集中。为补救市场失灵，近年来日本鼓励发展集落营农，成立农地中介管理机构居间撮合，其效果如何还有待于实践检验。

^①指种植稻谷的净收益与地价之比。

^②资料来源：2017年4月11日笔者之一叶兴庆到日本农林中金综合研究所交流时清水徹朗提供的资料。

^③由于对出售农地用于非农用途所得收入实行累进税率，日本农民倾向于“分散错圃”，亦即分散、小片保有农地（速水佑次郎、神门善久，2003）。早期由于规划管制不到位，随着村落及周边地区混住化、兼业化的发展，出现了“虫眼式的农地转用以及无序的建筑”，这也不利于农业的规模经营（关谷俊作，2004）。

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	1997年
流转总面积	5.9	7.6	7.3	5.3	7.8	8.5	9.2	9.5	11.1
其中：买卖	5.7	7.5	7.2	5.0	4.0	3.6	3.4	2.7	2.9
租赁	0.2	0.1	0.1	0.3	3.8	4.9	5.7	6.8	8.2

注：买卖包括根据《农地法》转让所有权和根据《农地利用增进法》《农促法》有偿转让自耕地所有权，租赁包括根据《农地法》设定的租赁权和根据《农地利用增进法》《农促法》设定的使用权的转让。

数据来源：晖峻众三（2011）。

五、启示

（一）对兼业化的利弊要有清醒认识

中国农户兼业化程度在逐步提高。目前迫切需要在发展农机作业等社会化服务以帮助小规模兼业农户克服规模不经济，与促进尽可能多的小规模兼业农户离农进城、发展农地规模经营之间做出理性选择。本文认为，目前中国第一产业就业占比和农村人口占比仍然过高，应坚定不移地把引导小规模兼业农户离农进城放在突出位置，为他们在农村的承包地、宅基地、集体资产份额建立市场化退出通道；深入推进以人为核心的新型城镇化，把进城就业的农民尽可能留下来，使家庭内部“父辈务农、子辈务工”的代际分工所形成的兼业经营不再传承下去，把对兼业经营的“历史耐心”维持在一代人的期限内；支持少数返乡农民工高起点发展现代农业，对大部分返乡农民工还是应该引导他们继续从事非农产业。

（二）对普惠式支持政策应早做调整

2004年以来，中国逐步建立起以托市收购和直接补贴为主的普惠式农业支持政策体系，无论是规模经营主体还是小规模兼业户都能从中受益，有些地方农业补贴甚至主要由小规模承包权持有者受益。这无疑强化了小规模承包户继续兼业经营农业的意愿。近两年政策调整开始向规模经营主体倾斜，如一些地方在种粮农民直接补贴、良种补贴和农资综合补贴“三合一”改革中，对补贴对象设置了粮食种植规模的门槛；农业大灾保险试点更是明确指向了规模经营者^①。本文认为，应认真落实中办、国办2014年印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和

^①例如，2015年山东省在“三合一”试点中，把20%的农资综合补贴存量资金、种粮大户补贴试点资金、农业“三项补贴”增量资金，统筹用于支持粮食适度规模经营，补贴标准为：经营面积50亩以上、200亩以下的，每亩补贴60元；200亩及以上的，每户限额补贴1.2万元。也有一些地方在扶持规模经营方面采取了过于激进的措施。例如，2016年，湖南省从全省粮食适度规模经营专项资金中切块安排5000万元，每年扶持不超过50户种粮大户，其中重点支持10户左右。2017年出台的农业大灾保险试点明确指向了粮食规模种植户，如江苏省明确规定，参加大灾保险试点的粮食生产经营主体，规模必须在50亩及以上。这类把普通小农排除在外的扶持政策招致了一些人的批评，这些批评者往往站在维护小农利益的道德制高点上（参见罗伊·普罗斯特曼、李平，2015）。

2017年印发的《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，在道义与经济理性之间把握好平衡点，加快构建规模经营导向的支持政策体系：“三合一”财政补贴资金的存量部分可继续覆盖小规模兼业农户，但增量部分应集中投向一定规模以上的经营者；对于已经实行“市场定价、价补分离”的棉花、大豆和玉米，在坚持只在主产区实行生产者补贴的基础上，进一步将生产者补贴的对象收缩到一定经营规模以上的经营者；在推进价格和收入保险时，把新型经营主体作为重点；加大对规模经营主体的信贷和保险支持。

（三）对农地市场失灵要有足够的防范和补救

中国目前正在进行农村土地承包经营权确权登记颁证，中央已发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，《农村土地承包法》也在修订之中。支撑这些改革的大逻辑是，把尽可能多的农地权能赋予集体成员，然后通过市场机制实现农地经营权的流转和集中。本文认为，要使这个大逻辑成立和运转下去，必须吸取日本的教训，对农地市场失灵有足够的防范和补救措施。尤其要看到，中国农地实行以成员权为基础的农民集体所有，不能通过所有权和承包权有偿转让实现农地集中，唯一的途径是经营权流转，与日本相比少了一条农地集中的途径；中国城市户籍制度对外来农民还存在种种排斥，与日本小块土地所有权持有者进城后的持地意愿相比，中国小块土地承包权持有者进城后的持地意愿会更强。因此，在防范和补救农地市场失灵方面，要应对的挑战将更多，要下的功夫也应更大：在完善“三权分置”办法时，对农民集体所有权的“发包、调整、监督、收回”^①等权能要给予足够重视，对集体成员的承包权不宜赋予过大权能，对经营权应给予平等保护；总结推广上海松江经验，发挥集体经济组织在农地经营权从分散承包户向规模经营户流转中的组织协调作用；因地制宜选择确权方式，对集体成员非农就业比重已经很高、人均耕地面积很小的地区，可以确权确股不确地，由集体经济组织统一经营或竞争性、规模化发包，不宜一刀切地要求确地到户、人为造成承包地细碎化；建立农地收储机制，把进城农民退出的分散的农地经整理后集中连片出租给新型经营主体；坚持土地用途管制制度，严格控制农地转作非农利用，严防城市地价飞涨现象向农地市场蔓延；支持“小块并大块”和“按户连片承包”，解决好农地物理形态和承包关系碎片化的问题，降低农地流转和集中的交易成本。

参考文献

- 1.程郁、张云华，2014：《日本农地规模经营制度及其对我国的启示》，国务院发展研究中心《调查研究报告》第181号。
- 2.董景山，2014：《日本农地利用管制制度及其启示》，《国家行政学院学报》第5期。
- 3.高强、孔祥智，2013：《日本农地制度改革背景、进程及手段的述评》，《现代日本经济》第2期。
- 4.关谷俊作，2004：《日本的农地制度》，金洪云译，北京：生活·读书·新知三联书店。
- 5.胡霞，2009：《日本农业扩大经营规模的经验与启示》，《经济理论与经济管理》第3期。

^①参见中办、国办2016年印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。

6. 晖峻众三, 2011: 《日本农业 150 年 (1850-2000 年)》, 胡浩等译, 北京: 中国农业大学出版社。
7. 罗伊·普罗斯特曼、李平, 2015: 《推进规模经营过程中保障粮食安全和农民利益》, 美国农村发展研究所研究报告。
8. 牛山敬二, 2012: 《日本农业与农村的现状与危机》, 《中国农史》第 1 期。
9. 速水佑次郎、神门善久, 2003: 《农业经济论》, 沈金虎等译, 北京: 中国农业出版社。
10. 汪先平, 2008: 《当代日本农村土地制度变迁及其启示》, 《中国农村经济》第 10 期。
11. 翁凝, 2017: 《日本农业支持政策演变及对我国的启示》, 载国务院发展研究中心农村经济研究部: 《构建竞争力导向的农业政策体系》, 北京: 中国发展出版社。
12. 叶兴庆、伍振军、周群力, 2017: 《日本提高农业竞争力的做法及启示》, 国务院发展研究中心《调查报告》第 71 号。

(作者单位: ¹ 中国农业大学国家农业农村发展研究院;
² 国务院发展研究中心农村经济研究部)
(责任编辑: 何 欢)

Farmland Concentration with Half a Century Delay: A Difficult Conversion from Small Scale to Large Scale Farming in Japan and its Implications

Ye Xingqing Weng Ning

Abstract: In 1961, Japan enacted the Basic Law of Agriculture which promoted an expansion in the size of farms and pushed part-time smallholders out of agriculture. For half a century, Japan has made efforts to relax restrictions on farmland transfer and implemented incentive policies to promote large scale farming. However, the reality of small scale farmland operation still existed, with an increasingly ageing population of farmers, a massive increase in part time farming and abandoned farmland area, and the decay of villages. Various reasons can account for a limited progress in the farm size expansion in Japan, such as an increase in non-agricultural employment opportunities in nearby areas where farmers lived, a high level of support and protection for agriculture, a failure of land market reforms, etc.. The findings from the study would be valuable for China who can learn from the lessons in Japan. This can facilitate China's policymakers to have a sober understanding on the pros and cons of part time farming, and make appropriate adjustment to non-targeted policies in order to prevent the failure of farmland market reforms.

Key Words: Smallholder Production; Part Time Farming; Scale Operation; Japan