

# 日本涉农法律制度及政策调整

刘振伟

**摘要：**日本农业资源禀赋先天不足，近年来人口少子老龄化加剧，农业专业经营户减少，农业农村发展出现不少新问题。为解决上述问题，日本不断修改法律，调整政策，推进改革。具体体现为：制定《食物·农业·农村基本法》，谋求粮食、农业和农村的协调发展；完善农村金融法律制度，提升服务质量，形成以合作性金融为主体、政策性金融为支撑、商业性金融积极介入的农村金融服务格局；调整农地制度，转变农地流转方式，放宽农地流转主体限制，实现农地高效利用；修改《农业协同组合法》，推动农协法人治理，扩大基层农协经营自主权，推动农协业务回归本位。

**关键词：**日本农业 法律制度 农业政策

**中图分类号：**F310      **文献标识码：**A

日本农业是建立在私人土地所有制基础上的现代农业。2015年全国有137.7万个农业经营主体（农户和法人组织）<sup>①</sup>、449.6万公顷耕地；2017年农业增加值占GDP的1.02%，食物自给率不足40%（政府目标是2025年达到45%）。日本农业资源短缺，近年来人口少子老龄化加剧，农业专业经营户减少，农业农村发展出现许多新问题。面对内外部环境的新变化，日本不断修改法律，调整政策，以期解决农业农村健康发展问题。

## 一、《食物·农业·农村基本法》与农业发展目标调整

日本于1961年颁布了《农业基本法》，直至1999年被《食物·农业·农村基本法》替代，共实施了38年，在日本农业现代化进程中发挥了重要作用。

20世纪50年代后期，日本经济增长进入快车道，但农业生产仍停滞不前，表现为“三低一弱”：粮食供给能力低，小规模农业生产效率低，农民收入低（城乡居民人均收入比为2.9:1），农产品国际竞争力弱。为推动农业适应快速发展的工业化，保持工农业协调发展，日本制定了《农业基本法》，作为宏观管理农业发展的基本制度。《农业基本法》的立法宗旨是：提高农业综合生产能力和劳动生产率；保护家庭经营自主权；稳定农产品价格；提高农户收入。该法把扩大经营规模、提高农业劳

<sup>①</sup>若无特别说明，本文数据来自日本农林水产省统计情报（<http://www.maff.go.jp/j/tokei/index.html>）及笔者与日本农林水产省官员会谈时日方提供的资料。

动生产率、增加农户收入作为三大目标，在生产（鼓励农民按市场需求自主组织生产，发展多种经营）、价格（实施农产品价格补贴政策，对购置大型农业机械最高可补助 50% 的资金，通过关税保持国内农产品价格稳定）、经营方式（通过减少农业过剩人口推动适度规模经营，设立“农业生产法人”“农事组合法人”，扩大农户经营土地规模和土地流转上限）等方面进行制度设计。1970 年，日本农户收入水平高于全国劳动者的平均水平，农业生产全面实现机械化、水利化和良种化。

随着经济持续高速增长，原有的政策红利逐渐减弱，农业农村发展又出现了新问题：食物自给率下降，20 世纪末期不足 40%；农业人口大幅度减少，由 1961 年的 1168 万人减少到 1999 年的 300 万人；农地面积大幅度减少，从 1961 年的 608 万公顷减少到 1999 年的 486 万公顷，土地抛荒增加，农地利用率下降；人口少子老龄化加剧，农村地区社会活力不足，留不住年轻人。为解决上述问题，日本于 1999 年废除《农业基本法》，制定了综合性、针对性更强的《食物·农业·农村基本法》。

### （一）立法宗旨

《食物·农业·农村基本法》的宗旨是谋求粮食、农业和农村的协调发展，明确国家及地方政府的责任，有计划地推进粮食、农业和农村相关政策顺利实施，实现国民生活安定和国民经济健康发展。具体要达到三个目标：确保农产品稳定供给，提高食物自给率；发挥农业的多功能性，推进农业可持续发展；实施农村地区振兴计划。较之《农业基本法》提出的三大目标，新法的目标更高、更宏观。

### （二）主要内容

《食物·农业·农村基本法》的主要内容可概括为促进农业产业化的“产业政策”和推动区域发展的“区域政策”，构成推动农业农村健康发展的两个轮子。

1. 明确政府责任。法律规定，国家要遵循粮食、农业及农村发展的基本理念，制定促进农业农村健康发展的综合性政策和措施。地方政府要遵循基本理念，结合本地区自然、经济、社会条件制定农业农村发展计划并实施，要在财政和金融方面提出必要的扶持措施。农业劳动者、农业相关团体开展农业及相关活动，食品行业企业运营，都要以实现基本理念为主要目的。制定粮食、农业、农村政策和计划要听取粮食、农业及农村政策审议会的意见。政府每年要向国会提交粮食、农业、农村报告。

2. 实施食物、农业、农村发展五年计划。五年计划由政府制定，包括食物、农业、农村政策的基本方针，食物自给率目标，食物、农业、农村综合性发展措施等。计划要与国土综合利用、开发、保护等国家计划内容相协调。政府通过评价政策实施效果及根据食物、农业、农村形势变化情况，每五年对计划作出修改调整。

3. 提高粮食生产效能。强化国家及都道府县研究机构、大学和民营机构的合作，推动农业技术、食品加工流通技术的研发和普及，针对不同地区，加快农业技术推广；提高农业自然循环机能，规范农药和化肥使用，增加土地有机肥施用量；改善农业基础设施和农田水利设施，扩大农地区域，促进水田多用化；促进农业生产资料的生产和流通，降低成本；对农业灾害造成的损失给予合理补偿，保证灾后尽快恢复生产。

4.完善稳定农产品供给的价格、流通和进出口政策。建立能反映市场供求关系的农产品价格形成机制，及时应对农产品价格突变对农业生产经营的影响；为确保人均最低限度的粮食需求，必要时可采取限制流通等措施；完善农产品进出口政策，对国内不能自给的农产品，确保进口稳定，对影响国内产业发展的进口农产品，必要时可采取调整关税、限制进口等措施，提高农产品竞争力，促进出口。

5.培育农业经营主体政策。培育高效而稳定的农业经营主体，推进农业经营法人化，对专业的农业劳动者，在经营管理和继承等方面提供便利；支持土地向高效而稳定的农业劳动者流转，确保农业生产所需土地得到有效利用，扩大农业生产经营规模；培养和稳定农业后继人才，提高农业劳动者的技术和经营管理能力，鼓励和保障妇女、老年人参与农业经营，提高福利待遇；鼓励以村落为基础，开展各种形式的农业生产合作。

6.实施落后地区的农业农村振兴政策。在落后地区，调整农业农村用地与其他用地的比例，有计划推进农村综合振兴；在推进区域农业健康发展的同时，政府应根据地区特点完善农业生产基础设施，改善交通、通讯、卫生、教育、文化等生活环境，提高农民福利保障水平等。

### （三）与《食物·农业·农村基本法》配套实施的《食物·农业·农村基本计划》

为实现《食物·农业·农村基本法》的基本理念，日本于2000年3月制定了《食物·农业·农村基本计划》，2013年制定了《农林水产业、创造地区活力计划》，将促进农业产业化的“产业政策”和推动区域发展的“区域政策”统筹考虑，以保证《食物·农业·农村基本法》得到有效实施。按照《食物·农业·农村基本法》规定，日本每隔五年对《食物·农业·农村基本计划》的实施情况进行评估并作出调整。

## 二、农村金融法律制度及改革趋向

日本农村金融法律制度及金融服务，形成了以合作性金融为主体、政策性金融为支撑、商业性金融积极介入的格局，合作性金融与政策性金融相互嵌套、相辅相成，后者为前者提供支点，导向作用和溢出效应明显。农村金融风险防范制度较为健全，既解金融机构之忧，又帮贷款农户之困。这种体制架构，较好地满足了农村经营主体的信贷需求，在农业发展和农村振兴中发挥着重要作用。

### （一）农村金融法律制度健全

日本涉及农村金融服务的法律有：《农业协同组合法》《农林中央金库法》《农林中央金库与信用农业协同组合联合会合并法》《农林渔业金融公库法》《农村信用基金法》《农业共济金法》《农业灾害补偿法》等。农村金融组织架构、农村金融交易主体、信贷工具、信用担保、金融市场、风险防范、金融监管等都有法可依。

《农业协同组合法》《农林中央金库法》与《农林中央金库与信用农业协同组合联合会合并法》共同构成了日本农村合作金融法律体系，是规范农协（即“日本农业协同组合”，简称“JA”）金融行为、保证资金运营安全、促进农村合作金融良性发展的重要法律制度。

1947年11月19日，日本依据《农业协同组合法》在全国范围内建立了农业协同组合，《农业

协同组合法》明确了农协的法律地位、组织目的、经营范围、管理体制、组织类型、合作金融及其风险监管、保障机制等。从《农业协同组合法》颁布到 1958 年的 10 多年间，农协组织及业务快速发展，全国成立综合农协 12406 个，专门农协 18643 个，覆盖了所有市町村，全部农户加入了农协。2015 年 8 月，日本对《农业协同组合法》做了较大幅度修订，着力引入市场机制以提高农协的经营效率和服务质量，确立了规模农户在农协管理层的主导地位，对农业协同组合的注册管理、内部治理、行为规范和经济处罚等作出新的规定。在《农业协同组合法》的指引下，日本农协金融服务取得了令人瞩目的发展成就。

金融是农协业务的重要组成部分。《农业协同组合法》对农协金融业务的法律规定主要有：农协可经营的金融业务包括对农协成员的生产和生活贷款，吸收农协成员存款，办理结算业务等；对非农协成员的金融业务一般不能超过业务总量的 20%；农协金融业务接受行业和专业双重监管，政府金融厅对各类金融机构进行统一监管，全国及地方农林水产部门负责对辖区内农协的监管。农协系统的金融机构有三个层次：基层协同组合、都道府县信用联合会、农林中央金库。20 世纪 90 年代后，随着宏观经济环境变化，日本颁布《农林中央金库与信用农业协同组合联合会合并法》，将都道府县信用农业协同组合联合会与农林中央金库合并。

《农林中央金库法》于 1923 年制定，2001 年 6 月进行了全面修改。按照法律规定，农林中央金库是为促进农林渔业发展、推动国民经济发展而设立的专门性全国性金融机构，是农村合作金融的最高层级。农林中央金库由农业协同组合、渔业协同组合、森林协同组合及其连合会出资，资金主要源于信农连、信渔连等的存款及面向个人、法人发行的农林债券。成立初期，政府有部分出资，后陆续归还。农林中央金库的资金投向有：面向农协、渔协等的贷款；面向农林渔业生产、加工、流通及关联产业的贷款；农村基础产业及环境配套设施建设贷款；农村社会经济发展事业贷款等。在满足农协系统的资金需求后，农林中央金库可以贷款给相关的农机制造、农资生产等大型企业，还可以购买有价证券等。

规范政策性金融的基本法律是《农林渔业金融公库法》。第二次世界大战后，为提高粮食产量，增加粮食供应，推动农业现代化，日本于 1952 年 12 月颁布了《农林渔业金融公库法》，组建政策性农业金融机构，由政府全额出资设立农林渔业金融公库，向农林渔业经营者提供在农林中央金库及其他一般金融机构难以融资的用以提高农林渔业生产力所必需的长期低息贷款。按照法律规定，农业、林业、渔业经营者及农业事业法人可以向该公库申请贷款，主要用于农业、林业、渔业生产以及农产品加工、销售、流通等。

《农林渔业金融公库法》的实施，促进了农业政策性金融的发展，为农业基础设施建设和农业结构调整所需的长期资金投入提供了法律保障，在实现以土地改良和良种、化肥、农业机械应用为特征的农业现代化中发挥了重要作用。

2008 年，为加强对各类政策性金融机构的集中统一管理，日本颁布了《株式会社日本政策性金融公库法》，将农林渔业金融公库与国民生活金融公库、中小企业金融公库及国际协力银行合并，组建统一的日本政策金融公库，将政府对农林渔业金融公库的出资转为对日本政策金融公库的出资，

农林渔业金融公库的相关业务由日本政策金融公库中的农林渔业事业部继续承担。机构调整后，政策性涉农金融业务力度未减。

## （二）“三驾马车”共同发力

日本农村金融形成了合作性金融为主导、政策性金融为支撑、商业性金融积极介入的服务格局。2016年，各类金融机构农林渔业贷款余额为67684亿日元（约合4061亿人民币）。其中合作金融机构贷款余额30022亿日元，占44.36%；政策性金融机构贷款余额26985亿日元，占39.87%；商业性金融机构贷款余额10677亿日元，占15.77%（见表1）。

项目	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
合作金融	28002	27493	27017	26090	24393	25242	30022
（占比%）	45.09	44.35	43.78	42.83	40.59	40.96	44.36
政策性金融	24518	24941	25172	25192	25710	26096	26985
（占比%）	39.48	40.23	40.79	41.36	42.78	42.34	39.87
商业性金融	9577	9561	9521	9630	9999	10293	10677
（占比%）	15.42	15.42	15.43	15.81	16.64	16.70	15.77
合计	62097	61995	61710	60912	60102	61631	67684

资料来源：根据日本农林中金综合研究所《农林渔业金融统计》（<http://www.nochuri.co.jp/tokei/yearly/>）历年统计数据整理。

1.合作性金融。日本农业合作金融主要依附于农业协同组合，具有独立的融资功能。2016年农业合作金融机构的金融业务共吸收存款163万亿日元，在日本存款类金融机构中排名第五；贷款40多万亿日元，其中农林渔业贷款30022亿日元，占总贷款余额的7.5%（见表2）。2010年以来，基层农协存款逐年增加，贷款总量逐年下降，农业贷款降速更快，大量资金外流，农协金融服务离农倾向明显。出现这种状况可能有三方面原因：一是现有贷款已基本满足涉农经营主体的资金需求；二是大量准农协成员在农村存款，资金流出农村地区属合理流向；三是农业比较效益低、周期长，为追逐高利润，资金“水往高处流”。

机构	项目	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
农林 中金	贷款	137043	143076	156722	166768	189894	169329	109477
	农林渔业贷款	3661	4094	4341	4399	3921	5547	10964
	农林渔业贷款占比（%）	2.7	2.9	2.8	2.6	2.1	3.3	10.0
信农 连	存款	526362	533669	553388	556085	580945	597361	622288
	贷款	69294	68584	69074	68634	68229	67719	70012
	农业贷款	3431	3601	3943	3631	3442	3663	3800
	农业贷款占比（%）	5.0	5.3	5.7	5.3	5.0	5.4	5.4
信渔	存款	20338	20944	21092	21553	22453	23205	23911

日本涉农法律制度及政策调整

连	贷款	5727	5622	5444	5287	5020	4841	4618
	渔业贷款	3484	3451	3330	3183	3011	2894	2649
	渔业贷款占比 (%)	60.8	61.4	61.2	60.2	60.0	59.8	57.4
基层 农协	存款	856850	880636	895536	913697	935428	957612	982529
	贷款	237815	235244	231345	229350	225866	222528	216836
	农业贷款	15876	14902	13910	13480	12846	12115	11668
	农业贷款占比 (%)	6.7	6.3	6.0	5.9	5.7	5.4	5.4
基层 渔协	存款	8862	8825	8850	8596	8083	7853	7936
	贷款	2143	2052	2137	1993	1718	1543	1480
	渔业贷款	1551	1445	1492	1398	1171	1022	940
	渔业贷款占比 (%)	72.4	70.4	69.8	70.1	68.2	66.2	63.5
合作 金融 系统 合计	总存款	1412412	1444074	1478866	1499931	1546909	1586031	1636664
	总贷款	452022	454578	464722	472032	490727	465960	402423
	农林渔业贷款	28002	27493	27017	26090	24393	25242	30022
	农林渔业贷款占比 (%)	6.2	6.0	5.8	5.5	5.0	5.4	7.5

资料来源：根据日本农林中金综合研究所《农林渔业金融统计》(<http://www.nochuri.co.jp/tokei/yearly/>)历年统计数据整理。

2. 政策性金融。依据《农林渔业金融公库法》，1953年日本政府全额出资设立了“农林渔业金融公库”，作为农村金融的重要支撑，用以弥补民间金融机构对农林渔业金融服务之不足。农林渔业金融公库成立直至调整为日本政策金融公库农林渔业事业部，基本功能和基本任务没有改变，但在国民经济和农业发展的不同时期，会跟随农业法律和农业产业政策的变化调整支持重点。

2016年，日本政策金融公库农林水产事业部为农林渔业和食品业提供贷款4593亿日元，同比增长22.2%（见表3）。

项目	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
政策性贷款	470981	474906	500663	577972	526877	513317	519219
农林渔业贷款	24518	24941	25172	25192	25710	26096	26985
占比 (%)	5.2	5.3	5.0	4.4	4.9	5.1	5.2

注：政策性贷款包括日本政策金融公库（农林水产事业部）、冲绳振兴开发金融公库、工商组合金库、日本政策投资银行、日本政策金融公库（国民生活事业部、中小企业事业部）、国际协力银行等提供的所有政策性贷款。

资料来源：根据日本农林中金综合研究所《农林渔业金融统计》(<http://www.nochuri.co.jp/tokei/yearly/>)历年统计数据整理。

日本政策性金融的特点：一是机构多。目前，为农林渔业提供政策性金融服务的主要是日本政策金融公库农林渔业事业部，其他政策性金融机构如日本政策金融公库、冲绳振兴开发金融公库、日本政策投资银行等，也有政策性涉农业务。二是覆盖广。政策性贷款主要用于提高农业生产经营

水平、农业基础设施建设、土地改良、支持新农业经营主体、灾后恢复生产、林业和渔业生产经营、农产品加工和销售等，覆盖了农林渔业的各个方面。三是利率低。政策性贷款年利率大都在 0.2%~0.6%之间，扶持青年农民创业贷款为零利率，农产品加工贷款利率为 0.6%。四是作用大。日本政策性金融机构提供的农林渔业贷款虽然占全部政策性贷款的比例仅 5%左右，却占到全部农林渔业贷款的近四成（见表 1），且贷款余额逐年增加，成为提供农村金融服务的重要支撑力量。

3.商业性金融。日本提供农村金融服务的商业性金融机构包括国内银行、信用金库等。2011 年以来，商业性金融机构积极介入农村金融服务，农林渔业贷款绝对量随着国内贷款业务的增加而逐年增长，但占比未变（见表 4）。

表 4 2010~2016 年日本商业性金融机构涉农贷款余额 单位：亿日元

项目	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
总贷款额	4812428	4836071	4929395	5046026	5209940	5357155	5519270
农林渔业贷款额	9577	9561	9521	9630	9999	10293	10677
占比 (%)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

资料来源：根据日本农林中金综合研究所《农林渔业金融统计》(<http://www.nochuri.co.jp/tokei/yearly/>) 历年统计数据整理。

### （三）涉农信用担保制度分担信贷风险

日本形成了较为完备的涉农信用保证保险制度，该制度由信用保证制度和信用保险制度两大系统构成，由农业信用基金协会和农林渔业信用基金分别实施（详见图 1）。

依据《农业信用担保保险法》，1961 年由政府和农协、信农连集资在全国 47 个都道府县建立农业信用基金协会（简称“基金协会”），目的是解决农业生产者贷入资金的担保问题。农林渔业信用基金（简称“信用基金”），是基金协会的全国性组织，负责全国范围的农林渔业信用保险业务，由政府、47 个基金协会和农林中央金库等出资组建。全国农协保证中心是 1980 年由基金协会及农协、信农连、农林中金出资组建，对基金协会的担保提供再保证的保证机构。

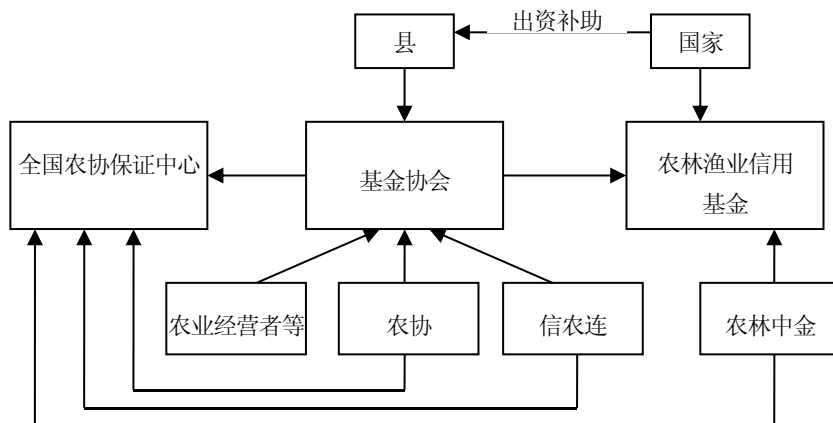


图 1 日本农业信用保证保险组织图

注：图中“箭头”代表出资。

资料来源：根据日本农林中金综合研究所《農業政策金融と農業信用保証保険制度》(<http://www.nochuri.co.jp/tokei/2017/chart05.pdf>)整理。

日本农业信用保证保险制度分为两个层次：第一层是基金协会的债务保证；第二层是信用基金的保证保险及全国农协保证中心的再保证。保证程序为：①农业经营者准备向农协等贷款机构贷款时，先向基金协会申请债务保证，并缴纳保证费；基金协会为减轻承担债务保证风险，向信用基金申请保证保险，并缴纳保险金。②如果农业经营者在规定期限内未能履行还款义务，作为债权人的农协向基金协会提出代位偿还请求。③需要代位偿还时，由信用基金向基金协会支付代位偿还资金的70%。④如果农业经营者在贷款到期后3个月仍未偿还，基金协会须立即代位偿还，同时取得对借款人等额的债权。⑤上述由基金协会作出的债务保证，如果贷款人不属于保证保险对象（非农业者或者准农协成员），则由基金协会向全国农协保证中心申请再保证，发生代位偿还时，从全国农协保证中心获得代偿金（温信祥，2014）。

日本农业信用保证与保险制度是政府扶持农村金融的重要措施，基本实现了农村信贷担保资金规模与保证需求相匹配，解决了农业经营者或者企业担保能力不足的瓶颈，在解决融资困难和防范农业信贷风险等方面发挥着重要作用。

#### （四）政府调控力度大

除了完善的农村金融法律制度外，政府对农村金融服务的调控力度大：一是规范农村金融机构行为。政府通过对农村金融机构的监督检查，确保其规范运营；通过发布规章命令，指导其落实国家农业发展政策。二是提供财力支持。政府出资成立服务农村的政策性金融机构；农林中央金库成立之初有部分财政出资，在经营走上正轨后逐步还清；农业信用基金协会和农林渔业信用基金也有政府财政资金支持；以财政资金补贴农村金融机构运营，将农林渔业金融公库的资本金补充纳入年度财政预算，对利差损失和经营亏损进行财政补贴，将国家财政资金和公库贷款配套运用，提高资金使用效率。三是给予税收优惠。政府对农村金融机构实行优惠的税收政策，按照法律规定，免除政策性金融公库公司税。作为发达的市场经济国家，日本在农村金融服务领域并没有放任完全市场化，政府积极有效干预，值得借鉴。

日本农村金融制度及服务在保持基本稳定的基础上，近些年针对出现的新问题也进行了一些改革：一是提高农村资金利用率。2016年全部农协系统存款额163.6万亿日元，贷款余额40.2万亿日元，存贷比24.57%；基层农协系统存款额98.25万亿日元，贷款余额21.68万亿日元，存贷比22.07%。为解决大量资金流向非农领域问题，日本将基层农协的金融机构转型，作为农林中金、信农连在农村基层的代理机构，以提高资金统筹使用能力和金融业务的专业化水平；在机构上收的同时，强调农协金融贷款重点向农林渔业和农产品加工领域倾斜。二是处理好政府干预与市场机制的关系。日本政府认为，政策性金融支持农村发展，要合理划定资金投放范围，把政策性金融限定在真正需要的领域，保留资本市场无法替代的对农林渔业的超长期低息贷款，从商业性金融和合作性金融能够发挥作用的领域及时退出，减轻财政压力。三是提高财政资金的杠杆效率。逐步减少政府对农村金



融服务的直接投资和补贴，合理利用担保和保险等间接方式，发挥财政资金的杠杆和放大作用，提高农业经营者和企业获得贷款以及金融机构防御金融风险的能力。

### 三、农地法律制度及农地流转

农地制度改革在日本农业现代化中的作用不容忽视。

#### （一）农地改革走向：由“集中占有”到“分散占有”再到“适度规模经营”

日本明治时期通过认定幕府、大名的私有领地，允许土地买卖，正式确立了土地私有制度。明治维新特别是二战以后，日本循序渐进推动农地制度改革。1926年，日本开始实施“自耕农创设维持事业”，鼓励佃农转化为自耕农。但直到1945年，日本农户中仍有近一半是佃农或者小白耕农，有46%的农地是佃耕地。1946年，日本国会通过了《自耕农创设特别法案》和《农地调整法修正案》，开始对封建土地所有制进行改革。日本政府强制从地主手中购买174万公顷土地，按照国家统一价格卖给475万户佃农，到1950年，全国自耕农户由1945年的172.9万户上升到382.2万户，自耕地面积占全国农地总面积的90%，实现了由地主集中垄断土地到自耕农分散占有土地的转变，小规模家庭经营的农业经营模式基本确立。在此基础上，1952年颁布了《农地法》，以法律形式对农地权利转移、农地转用许可、租种地面积上限等进行了严格限制。这个阶段的农地改革，实现了“耕者有其田”，提高了农地生产效率，解决了粮食短缺危机，但也造成了农地细碎化和大量小农的产生。

20世纪60年代初，随着经济的快速发展，农业生产效率低、农村劳动力向非农转移、农业兼业化趋势加速、耕地撂荒严重等问题逐步显现出来。1961年日本制定了《农业基本法》，确立了以实现土地规模经营为中心的农业政策，开始推行新的农地制度改革，逐步放松对农地流转的法律限制，扩大农业生产经营规模，实现小农经营模式到现代化规模经营模式的转变。

#### （二）农地流转形式：从以“所有权流转为主”到“以经营权流转为主”

在农地改革之初，为了保护自耕农的权益，防止地主阶层死灰复燃，1952年《农地法》对农地权利流转进行了严格规定，不管是所有权还是经营权的流转均受到严格限制，当时的农地所有被视为“不自由的土地所有”。1961年的《农业基本法》着眼于培育“自立经营”农户，允许农户间土地买卖，推动农地所有权由非职业农民向专业农户集中。1962年修改的《农地法》，对单个农户拥有土地面积最高额的限制有所松动，允许以自有劳动力为主从事农业生产经营的农户拥有超过3公顷农地，允许农户更加自由地出售或出租土地。这个阶段的土地流转，以农户间土地所有权转移为主，但由于工业化使地价飞涨，农户买卖土地所有权的意愿不高，没有出现大量流转土地所有权的现象，政府通过土地所有权流转扩大经营规模的预期目标没有达成。

进入70年代后，日本通过修改《农地法》、制定《农地利用增进法》等进一步推进农地制度改革，主要措施包括：放开土地流转管制，取消对农户拥有农地面积的限制；改革农地租赁制度，承认不在村地主的合法性，租赁双方协商解约等事项不再需要当地知事的许可；设立参考性地租价格，取消农地租金最高额限制等。这一时期日本农地制度改革的重点转向推动以土地租赁的方式流转农地。农林水产省统计数据 displays，1970年各种形式的土地流转面积11.6万公顷，其中所有权转移11.3

万公顷，占 97.1%，土地租赁 3391 公顷，占 2.9%。2015 年各种形式流转的农地面积 27.1 万公顷，其中所有权转移面积 4.2 万公顷，占 15.5%，土地租赁面积 22.9 万公顷，占 84.5%。通过改革，农地所有权和经营权分离，农地流转由以土地买卖为主变成以土地租赁为主，由所有权流转为主变成经营权流转为主。自此，日本农地所有者经营土地的自耕农制度逐步瓦解，农地流转率和规模化经营水平稳步提高。

### （三）农地流转主体：由严格限定的自耕农和佃农逐步扩大到农业生产法人和非农业生产法人

日本农地制度改革中，对农地流转主体的规定也经历了由紧及松、范围逐步扩大的过程。1946 年《农地调整法修正案》明确规定，农地流转的主体为自耕农和佃农。1952 年《农地法》仍将农地流转限制在自耕农之间和自耕农社区内进行。1962 年《农地法》首次设立农业生产法人制度，农业生产法人包括经营与农业相关产业的农事组合法人、合资公司、有限公司等，农业生产法人有权获得土地。农业生产法人具有严格的条件限制，就是真正从事农业生产，非农业生产类企业是被严格禁入的。1993 年，为了培育稳定高效的农业经营体，提高农产品竞争力，日本实施了认定农业者制度，同时放宽了农业生产法人的成员条件，允许农协等相关组织加入。至此，土地流转的主体虽然逐步扩大，但仍限定在农民和与农业相关的公司、农协等范围。

关于是否允许股份公司参与土地流转，一直争议较大，政府的态度也是慎之又慎、小步推进。2000 年修改的《农地法》，允许在一定条件下，股份公司通过参股农业生产法人开展农业生产经营，但其持股比例不能超过总股本的 1/4。2005 年继续对股份公司进入农业的法律和政策进行调整，开设“特定法人农地租赁事业<sup>①</sup>”，首次面对非农业生产法人打开了农地流转之门（高强、孔祥智，2013）。2009 年，日本再次修改《农地法》，进一步放宽对企业通过租赁土地参与农业生产的限制，企业只要满足一定条件（如所有租赁土地必须被有效利用，公司必须有经营人员全职投入农业生产等）就可以租赁土地，参与农业生产经营。但此次放开的仍只是农地租赁权，农地所有权没有放开，只有农户和农业生产法人才能拥有农业土地所有权。

## 四、农业协同组合改革

日本农协是由农民出于维护自身利益、改善生产生活、发展乡村经济等目的，按照平等自愿、互惠互利原则，在原有的村社组织基础上成立的农民互助合作组织（组织构架见图 2），是组织农民、服务农民、落实政府农业政策的重要组织载体，在农村经济社会乃至全国政治生活中亦具有重要影响。20 世纪 70 年代以后，随着日本农业内外部环境的变化，农协出现加速合并大型化、农协事业综合化、自上而下管制强化的态势。

进入 21 世纪以后，日本农业遇到了提高农业综合生产能力、提高食物自给率、适应农业国际化

<sup>①</sup>日语原文为“特定法人農地賃貸事業”。2005 年 9 月，日本国会修改《农业经营基础强化促进法》，进一步放宽了对企业参与农业的限制，允许特定法人在市町村得到都道府县知事同意的情况下租赁农地，这使农业生产法人以外的企业法人直接参与农业生产活动成为可能。

及人口老龄化等方面的挑战。农协在其发展过程中也面临一系列问题。

1.经营方向偏离主业。农协的运营宗旨早在成立之初就已确定，即围绕提高农业生产能力和农户收入两个核心进行。然而，随着农协向大型化、综合化、管理自上而下强化的方向发展，其业务运营渐渐偏离宗旨，主营业务离农趋势明显。信用、共济、证券等非农协核心业务大幅度增长，涉农营业收入大幅度降低。据日本农林水产省提供的资料，2016年与1986年相比，农产品销售业务从66%下降到51%，饲料统一购入业务从51%下降到28%。2016年农协系统资产超过106万亿日元。其中信用事业资产97.7万亿日元，占比92.3%；经济事业资产1.2万亿日元，占比1.1%。农协旗下的信用事业吸收存款95万亿日元，在日本存款类金融机构中排名第五，贷款40多万亿日元，但农林渔业贷款仅占7.5%（2017年3月数据）。农协旗下的JA共济资产为56万亿日元，在日本保险机构中排名第二。信用和共济事业贡献了农协2/3的收益，而直接为农服务的业务是亏损的。JA全中（“全国农业协同组合中央会”）曾对农协成员作过一项调查，结果显示，79%的农协成员要求强化农协统一销售服务，80%的农协成员要求降低统一购入的农业生产资料价格，因为农协购入的生产资料已高于市场价格。据日本农林水产省提供的资料，2016年与1961年相比，基层农协数量从12050个下降为679个，农协成员从578万人下降为456万人（其中70岁以上占40%），准农协成员由76万人增加到558万人。农协职员从1994年的30万人下降到21万人。

2.与政府农业新政摩擦不断。由于农协在日本农业农村发展中占有重要地位，政府需要依赖农协落实农业政策，农协也借此增加社会影响，左右政策走向。当政府对一些非理性的支持保护政策进行调整时，常常遇到来自农协的阻力。

3.阻碍弃耕农地流转集中。日本山地丘陵多、平原少，森林覆盖国土陆地面积的2/3以上，农业耕地资源禀赋先天不足，加之耕地碎片化、土地流转效率低等问题，适合农业生产的优质耕地资源更是极为有限。在经历高度工业化和大规模城市化之后，日本兼业农户已超过92%，且受到近年来日本农业净产值逐步萎缩、农业在国民经济中地位不断下降、农业在各产业中相对收益减少等因素影响，日本农村人口大规模向城市转移，农地抛荒现象严重，农地使用低效化、农业人口高龄化和农村空心化问题突出。由于农协的社会影响力不仅能影响农产品销售价格、左右政府农业政策制定，也能够为农协成员提供从农业生产、产品供销到金融保险、健康护理等综合服务，使得日本大量弃耕的农民出于保留农协正式会员身份的目的而不愿彻底放弃农地。农协为保持其整体实力和社会影响力，也不愿看到会员人数因农地流转而减少，力图通过各种方式挽留弃耕抛荒农民继续保有土地。

4.反对日本加入TPP（跨太平洋伙伴关系协定）。农协反对日本加入TPP成为本次农协改革的直接导火索。日本农协全面改革同日本谋求加入TPP紧密相关。2016年12月，日本TPP协议获国会通过，TPP谈判尽管一波三折，但日本仍不放弃努力。虽然日本政府决定加入TPP谈判得到了国内以汽车、家电产业为代表的工商业团体的鼎力支持，却遭到了以农协为代表的农业团体的强烈反对。农协认为，加入TPP必将对农业产业和农民利益造成巨大损害。在日本参与TPP谈判期间，农协多次举行大型集会，表达反对意见。在农协强烈抗议的背景下，日本TPP谈判举步维艰（刘松涛、王林萍，2018）。

笔者在同日本农林水产省官员座谈中了解到,日本政府在 2012 年就提出要在国内推行结构化改革以振兴经济,农业和农协被列为改革对象。2014 年 5 月,政府公布《关于农业改革的意见》,提出加快推进农协改革。2015 年 2 月,JA 全中宣布原则同意政府提出的改革框架。2015 年 8 月,参议院表决通过新《农业协同组合法》。这次农协改革有三个目的:一是恢复农协的群众性、自主性,自上而下放权,扩大基层农协的自主经营权。这是农协由统到分的一次大调整。二是调整农协业务方向,推动农协回归提高农户收入和为农业农村服务的轨道。三是调整农协治理结构,尽可能多地采用企业化经营模式,逐步向自担风险过渡。改革后的日本农协,既有股份制经营模式,又有合作制经营模式,是现代企业制度与合作制度并行的治理方式。改革主要涉及七个方面:

1.JA 全中组织性质转型。JA 全中在三年内由原来的特殊法人(也称“中间法人”)转型为一般社团法人<sup>①</sup>;废除 JA 全中对基层农协的会计业务监察职能。

2.JA 全农(全国农业协同组合)组织性质转型。JA 全农向股份制公司转型,以提高经营效率。

3.JA 都道府县中央会组织性质转型。明确 JA 都道府县中央会在 5~10 年内转型为自愿性团体;向农协联合会下放综合协调权;其职责为经营洽谈、监察审计和意见反馈的代表。

4.JA 经济连、JA 厚生连经营转型<sup>②</sup>。要求 JA 经济连改善经营管理,实现产品销售渠道化、农资采购竞争化、产业合作跨界化,努力提高农户收入。要求 JA 厚生连转型为医疗法人,成为公共医疗机构,脱离农协,继续享受税收减免等政策,以保障 JA 厚生连继续为地区居民提供必要的医疗健康服务。

5.扩大基层(市町村)农协的经营自主权。明确基层(市町村)农协有权依据自身发展规划,自主决定是否同 JA 全农、JA 经济连等专业农协建立合作关系。

6.剥离基层(市町村)农协的金融和保险业务。剥离基层(市町村)农协的金融、保险业务,交由农林中金、JA 信连、JA 共济连承接;基层(市町村)农协的金融、保险机构转型为农林中金、JA 信连、JA 共济连在农村基层的代理机构(可收取代理费);明确农协金融机构贷款要向农业和农产品加工业倾斜;推动基层(市町村)农协将业务重点放在农业上。

7.基层(市町村)农协经营机制转型。增强基层(市町村)农协活力,围绕明确运营目的、合理分配盈利、选拔专业理事、鼓励青年参与、设定统购统销目标的要求进行改革;保障农协会员权利,实现准农协成员与正式成员权利均等化,确保成员民主参与。

从修法到改革完成,日本农林水产省规划了 8 年时间,2019 年是改革集中推进期,2022 年全面完成改革任务。

<sup>①</sup>日本民法中的社团法人与我国民法中的社团法人概念不同,前者涵盖了公司、企业等经营性实体。

<sup>②</sup>经济连是在都道府县设立的从事经济活动的专业农协,全称为都道府县农业协同组合经济连合会;JA 厚生连是在都道府县设立的从事医疗健康等福利事业的专业农协,全称为都道府县农业协同组合厚生连合会。

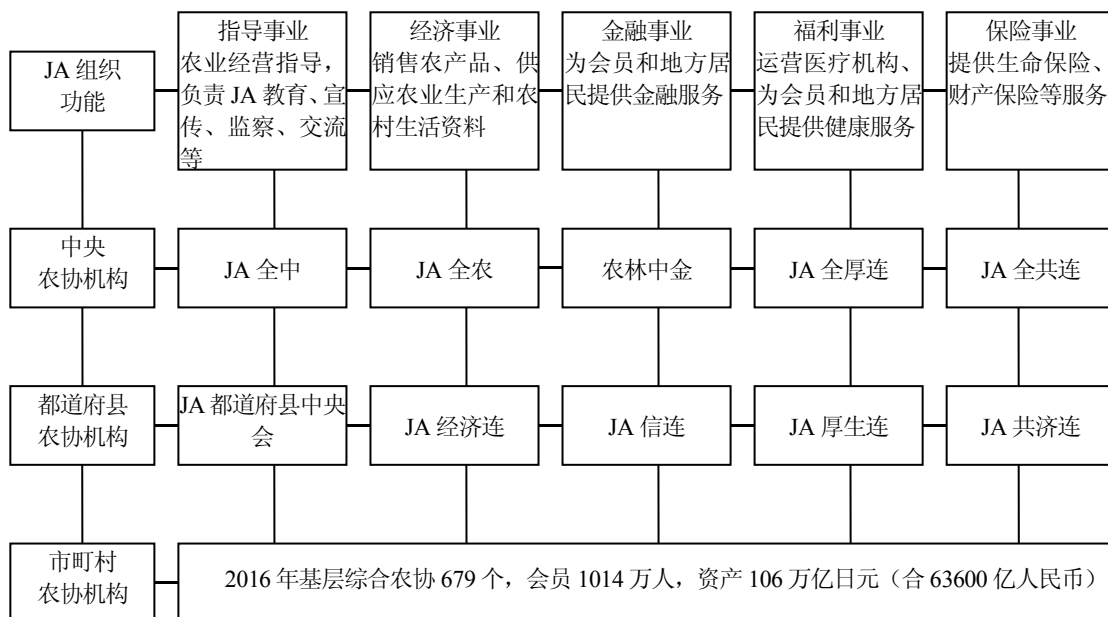


图2 日本农协组织架构

## 五、几点启示

日本在涉农法律制度与农业政策方面的调整，对中国实施乡村振兴战略有一定的启示：

第一，乡村振兴需要法治保障。实施乡村振兴战略，需要有一部具有纲领性、管宏观、管全局的法律作为法治保障。在这个基础上，按照党中央关于实施乡村振兴战略的总要求，陆续对现有 25 部涉农法律进行修改，使实施乡村振兴战略的法律系统化并相互衔接。

第二，提高金融服务乡村振兴的质量和水平。建立健全适合农业农村特点的农村金融体系，引导金融机构提高农村金融服务质量和效率，推动更多金融资源向农业农村发展的重点领域和薄弱环节倾斜，以更好地满足乡村振兴中多样化的金融需求；建立农村金融激励引导机制，综合运用财政税收扶持政策和货币政策工具，降低金融支农成本，增强金融机构的支农服务能力；构建农村信贷担保机制，扩大农村有效担保物范围，完善农村信用体系和信用环境建设；合理配置政策性、合作性、商业性金融资源，支持政策性金融扩大业务范围，促进合作性金融健康成长。

第三，依法规范农村集体土地流转。农村实行的家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制，实现了集体土地所有权与承包经营权“两权分离”。随着现代农业的发展，土地流转促使农户承包权与土地经营权分离，形成所有权、承包权、经营权“三权分置”，经营权流转的格局。从日本土地流转的做法看，放活土地使用权流转，有利于培育高效的农业经营主体，合理利用土地，有利于适度规模经营。为使“三权分置”规范健康发展，中国应加快法治建设，维护好各方权益。

第四，完善农民专业合作社治理结构。中国农民专业合作社发展已有 30 多年的历史，2006 年颁布了《农民专业合作社法》，2017 年通过的《民法总则》确立了农民专业合作社的特别法人地位。

法治保障和政策扶持使农民专业合作社井喷式发展，2017年在工商部门登记的达到201.7万家，入社农户超过1亿户。但是，一些合作社发展存在不够规范的问题，主要是治理结构发生了偏差；有的打着合作社旗号套取国家政策扶持，而实质则是企业或者公司经营；有的背离了“人合性、互助性”“按惠顾额返还利润”“对内不以营利为目的”等基本原则，发起人与普通社员成为纯粹的利益交换关系。日本农协改革，意在纠正其“准行政化”“业务脱农”“为农民服务弱化”等弊端，值得借鉴。

#### 参考文献

1. 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。
2. 刘松涛、王林萍，2018：《新农协法颁布后日本农协全面改革探析》，《现代日本经济》第1期。
3. 温信祥，2014：《日本农村金融及其启示》，北京：经济科学出版社。

（作者单位：全国人大农业与农村委员会）

（责任编辑：陈静怡）

## The Implications of Agriculture and Rural Legal Systems Modification in Japan

Liu Zhenwei

**Abstract:** A lack of natural endowment is regarded as a disadvantage for agricultural and rural development in Japan. With an increasing number of ageing population and a decreasing number of professional agricultural producers, Japan has been facing new challenges. Therefore, the Japanese government has been continuously taking reform measures including policy adjustment and legislation improvement. First of all, the Japanese government has enacted the Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas for the purpose of coordinating the development of agriculture, rural areas and the food industry. Secondly, in the process of reforms and development in Japan's rural financial system, a comprehensive rural financial system has been formed in which cooperative finance was playing a fundamental role, being supported by policy finance and commercial finance. Thirdly, land policy reforms including ways of land transfer and restrictions of entrance permit have promoted rural land utilization in a more efficient way. Fourthly, the Japanese government has revised the cooperative laws, which has made it possible to empower grassroots organizations and provide farmers with access to better services.

**Key Words:** Agriculture of Japan; Legislation; Agricultural Policy