

# 乡村振兴的日本实践：背景、措施与启示\*

曹 斌

**摘要：**基于笔者实地调研及对日本乡村振兴政策的分析，本文认为，日本推进乡村振兴的背景是城乡居民收入差距扩大，农业人口快速向非农产业转移，进口农产品对国内农业冲击加剧，乡村生态环境破坏日趋严重以及地方政府税收减少。自1961年《农业基本法》施行以来，日本开始关注乡村振兴，先后采取了完善立法、体制、机制和政策工具，扩宽农民增收渠道，改善乡村生活环境，提升乡村福祉水平等措施，有效解决了城乡发展不均衡等问题。借鉴日本的经验，本文提出，中国实施乡村振兴战略应立足国情，统筹乡村振兴与现代农业发展，通过顶层设计，逐步完善法律体系，以此调整相关的体制、机制。

**关键词：**日本 乡村振兴 农业政策 城乡关系

**中图分类号：**F310 **文献标识码：**A

## 一、引言

在日本，乡村是相对于城市的地域概念，是指以从事农林渔业为主要经济活动，相对独立的、具有特定的社会和自然景观特点的地区综合体，又称为“农山渔村”，或者“农村”<sup>①</sup>。乡村不仅仅是农林渔业经营主体及当地居民生产生活的场所，同时具有水源涵养、自然保护、文化传承等多种功能（熊谷宏，1999；日暮贤司，2007）。20世纪50年代末，随着工业化、城市化的快速发展，城乡矛盾日益突出，日本开始关注乡村振兴问题。1961年开始施行的《农业基本法》，将农业政策方向由以增产为目的的产业政策调整为以缩小城乡收入差距为目标的社会政策（藤田筑次，1988），并且首次提出“完善乡村交通、卫生、文化等基础设施建设，改善生活、妇女就业环境，提升农民福祉水平”的发展方向<sup>②</sup>。经过半个多世纪的发展，日本的乡村振兴政策取得了显著成效，城乡发展

---

\*本文研究得到国家自然科学基金项目“以农民合作组织发展为中心的农业产业组织体系创新与优化研究”（项目编号：71333011）的资助。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见，文责自负。

<sup>①</sup>日本《食物·农业·农村基本法》第六条指出，“鉴于林业和水产业与食物、农业及农村施政关系密切，有必要统筹考虑”。因此，该法所指“农村”实际上是包含农村、山村和渔村在内的“乡村”概念。另外，日本牧业规模很小，牧区一般被划在农村。

<sup>②</sup>《农业基本法》（1961年法律127号）第二条第八款。

不均衡问题基本得到了解决（速水佑次郎、神门善久，2003；晖峻众三，2011）。1998年，日本农户户均收入和农民人均收入分别高出城市职工22.8%和4.6%<sup>①</sup>；乡村冰箱、洗衣机等家用电器普及率在1985年就已经与城市持平，彩电和汽车普及率还分别高出城市0.7和20.1个百分点<sup>②</sup>。2015年，日本全国森林覆盖率达到67.7%，生态环境得到了有效治理，青山绿水成为周末假期城市居民向往的去处。

中国与日本农业经营结构相近，文化背景相似，日本在推进乡村振兴方面积累的经验对于完善中国乡村振兴制度框架和政策体系具有一定的借鉴意义。本文在实地调研的基础上，通过对日本乡村振兴政策的分析，试图阐明日本推进乡村振兴的背景和措施，并结合中国国情提出政策建议。

## 二、日本推进乡村振兴的背景

二战之后，日本在农业领域着手进行农地改革，确立了以超小规模自耕农<sup>③</sup>为主体的经营制度。20世纪50年代中期，日本进入经济高速增长期，伴随着快速工业化、城市化发展，城乡矛盾日益加剧，乡村发展问题逐渐受到重视。

### （一）城乡居民收入差距逐步扩大

二战之后，日本为解决粮食严重匮乏问题，加大了农业生产中农药、化肥和农业机械的投入，农地生产率得到了显著改善，粮食产量不断创出新高。但是，日本政府采取粮食统购统销制度，压制农产品价格上扬，相对于快速提升的非农部门收入，农业相对收入下降，城乡收入差距不断扩大。1955年，农户家庭收入与社会平均收入的比例是77%，1960年下降到了68%（速水佑次郎，1993），城乡发展不均衡成为社会主要问题。

### （二）农业人口快速向非农产业转移

20世纪50年代，日本进入经济高速发展阶段，农业青壮年劳动力快速向非农部门转移。1955年至1965年，日本就业人口从3926万人增加到4763万人，其中，二三产业就业人口占就业总人口的比例上升到77.2%。然而，同期第一产业就业人口从1498万人下降到1086万人，占比也从38.2%下降到22.8%。青壮年劳动力的快速流失导致乡村出现人口高龄化、妇女化的发展趋势，乡村劳动力不足的问题日益严峻。

<sup>①</sup>农户户均收入和农民人均收入分别是868.0万日元和211.2万日元，城市职工家庭户均收入和人均收入分别是706.7万日元和201.9万日元（速水佑次郎、神门善久，2003）。

<sup>②</sup>1985年，冰箱、洗衣机、彩电、汽车的城乡普及率分别是98.5%、98.1%、99.1%、65.3%和98.1%、97.7%、99.8%、85.4%（晖峻众三，2011）。。

<sup>③</sup>高冈熊雄（1915）指出，小农是以家庭经营为主体，不雇用劳动力，也无余力从事其他工作的家庭农场。1961年《农业基本法》界定为“能够获得与其它职业相等收入的农业家庭经营者”。小农标准随着城乡收入差距的变化而变化，1910年是指经营面积达到1公顷以上的农户，1961年是2公顷，2010年增加到10公顷。达不到“小农”标准的农户被称为超小规模农户，简称“超小农”。

### （三）进口农产品对国内农业冲击加剧

二战之后，日本在美国的主导下，加快了融入国际自由贸易体制的进程，1955年成为关贸总协定正式成员。为了促进工业产品出口，日本采取了扩大进口农产品的贸易政策，1959年已有43.0%的农产品品种完全开放，1963年这一比例上升到92.1%。但是，日本国内耕地使用率及复种指数出现大面积下滑，谷物热量自给率由1955年的88%下降到1960年的83%。

### （四）乡村生态环境破坏日趋严重

20世纪50年代，日本工业化、城市化快速发展，大量工业废水、生活污水以及携带残留农药、氮素等化学合成物的灌溉废水随意排放，对乡村生态环境造成了破坏。1950年，日本琵琶湖爆发了大面积农药污染，受害渔业损失总额达到了4亿日元。另外，镉中毒造成的骨痛病、甲基汞中毒造成的“水俣病”、“米糠油事件”以及工业废气造成哮喘病事件频发，使邻近污染源的乡村社区居民的健康受到巨大威胁。

### （五）地方政府直接税收入减少

随着乡村人口流失，在乡村新购房产以及生活的纳税家庭数量减少，造成固定资产购置税、固定资产税、个人所得税以及与之相关的消费税等直接税收入下降，致使地方财政状况日渐窘迫。地方政府迫切希望遏制住乡村人口流失的势头，引导城乡人口归乡归农，促进地方财税增长。

## 三、日本推进乡村振兴的相关措施

推进乡村振兴存在经济学、社会学和生态学三种不同视角的政策体系。经济学关注提升农林渔产业生产效率，社会学注重提升乡村社会福祉，生态学则重视乡村生态环境保护（宫崎猛，1998）。各种政策体系相互对立又相互依存，涉及领域广，协调难度大。自1961年《农业基本法》施行以来，日本围绕解决城乡发展不均衡这一长期目标，统筹各方诉求，采取了完善立法、体制、机制和政策工具，扩宽农民增收渠道，改善乡村生活环境和提升乡村福祉水平等措施，形成了符合超小农业生产结构特点的乡村振兴政策体系（见图1），实现了缩小城乡差距的政策目标。但是，这一体系并非一蹴而就，而是随着经济发展不同阶段城乡矛盾的变化逐步完善，具有明显的阶段性特征。例如，20世纪60年代，日本乡村收入水平和居住条件相对滞后，乡村振兴政策聚焦在完善乡村生产生活基础设施建设，力图通过财政资源的制度性再分配，改善乡村发展能力。70年代，日本农户收入超过全国平均水平，出现逆城市化现象。归乡人员不仅仅满足于吃穿暖，他们对于居住条件、上学、看病、养老等方面提出了更高的要求，因此，乡村振兴政策转移到创造就业机会、提升乡村福祉水平及保护生态环境等领域。90年代，日本谷物热量自给率下降到30%左右，农业人口比重下降到4.5%。1999年，日本开始施行《食物、农业、农村基本法》（简称“《新基本法》”），决定通过发挥农业的多功能性，缓解经济全球化国际经济一体化对本国农业的冲击。乡村振兴政策的重点转移到促进城乡交流、融合，保护和开发乡村景观和对区位劣势地区进行直接补贴。

### （一）立法先行，明确中长期发展目标

1961年，日本施行《农业基本法》，提出缩小城乡居民收入差距的政策目标。为解决城乡发展

不均衡问题，日本政府对《离岛振兴法》（1953年）和《奄美群岛振兴开发特别措施法》（1954年）

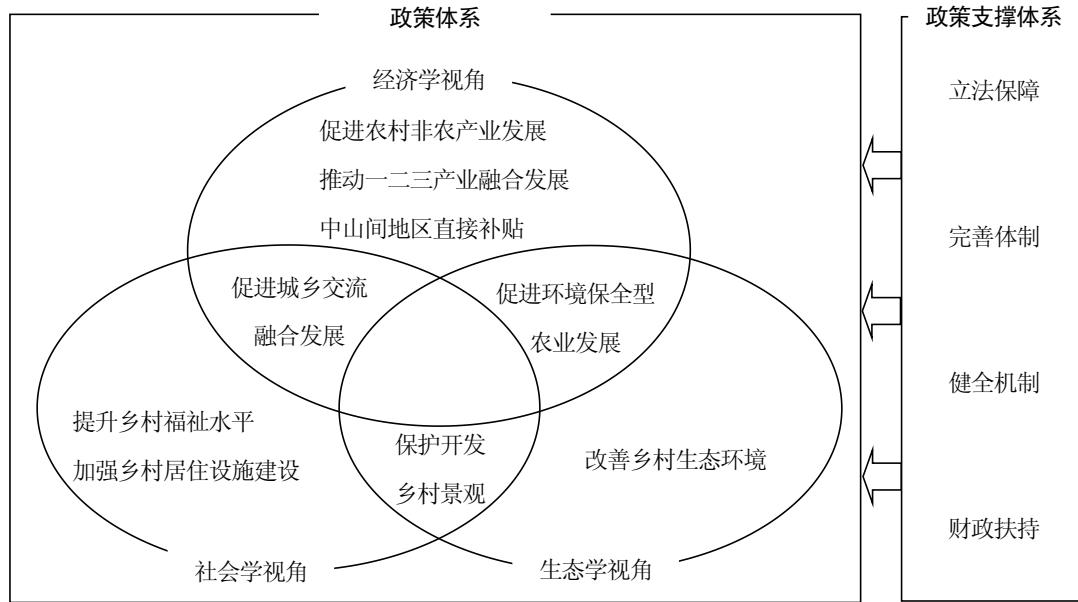


图1 日本推进乡村振兴的相关措施

资料来源：宫崎猛（1998）；藤田筑次（1988）。

进行了修订。1965年以来，又相继颁布施行了《山村振兴法》（1965）、《小笠原诸岛振兴开发特别措施法》（1969年）、《冲绳振兴开发特别措施法》（1971年）、《半岛振兴法》（1985年）、《促进特定农山村地区农林业发展基础整備法》（1993年）和《促进过疏地区自立特别措施法》（2000年）。这些法律法规被统称为“振兴八法”，它们将人口密度低、交通不便的山村、离岛等地理区位优势地区划定为扶持区域（详见表1），明确了政策目标、划定标准与实施措施，为长期稳定地推动乡村振兴提供了坚实的制度保障。1999年，为应对全球经济一体化的冲击，日本开始施行《新基本法》规定，每五年制定包括乡村振兴在内的《食物、农业、农村基本规划》。通过框架完善、内容协调又各有侧重的法律法规体系建设，日本乡村振兴获得了法律依据，确保了政策实施的连续性。

## （二）规划配套，构建体制化运作模式

为配合乡村振兴政策顺利实施，2000年，日本政府在农林水产省内增设了“农村振兴局”，将农林水产省内原有的结构调整局和国土交通省下属的地方振兴局的职能并入该局。农村振兴局下设农村政策处、地区振兴处、建设处等11个处室，主要负责研究制定乡村振兴的综合性政策和规划，组织实施乡村振兴相关项目。同时，日本在省级地方农业局设立了农业振兴科，协调民间团体和农业协同组合（简称“农协”）、森林协同组合、渔业协同组合（统称“农林渔协”）等农村合作组织参与乡村振兴规划的制定和实施工作，确保地方与中央规划的有效衔接与配合。另外，日本政府建立了由农林水产省牵头，国土交通省、厚生劳动省、环境省、经济产业省等相关中央机关作为成员单位的乡村振兴联席会议机制，并且制定了跨机构的中层干部互派制度，要求农林水产省定期向相关部委派遣处级干部，通过实地工作，学习和了解兄弟单位的工作规程。这样不仅理顺了工作机制，

更能有效统筹相关部门的政策资源共同支持乡村发展。

表1 日本“振兴八法”规定的政策实施区域认定标准

法律名称	年份	政策实施区域认定标准
离岛振兴法	1953	(1) 外海离岛。与大陆无定期交通手段，距陆地最短航程超过 5 公里，人口超过 100 人。(2) 内海离岛。定期轮渡低于每日 3 班，距陆地最短航程超过 10 公里，人口超过 100 人。(3) 其它外海或内海岛屿。定期轮渡和汽车驳船轮渡少于每日 3 班。
奄美群岛振兴开发特别措施法	1954	鹿儿岛县奄美市及大岛郡。
山村振兴法	1965	根据 1960 年农林业普查结果，森林覆盖率超过 75%且人口密度不足 1.16 人/公顷的市町村 <sup>a</sup> 。
小笠原诸岛振兴开发特别措施法	1969	小笠原诸岛、西之岛及火山列岛。
冲绳振兴开发特别措施法	1971	冲绳岛本岛，不含周边离岛。
半岛振兴法	1985	满足以下条件：(1) 三面环海；(2) 由两个及以上市町村构成，具有一定的经济规模；(3) 高速公路、机场等基础设施明显低于全国平均水平；(4) 产业发展水平较低，有必要通过引进投资增加就业机会。
促进特定农山村地区农林业发展基础整備法 (简称“《特定农山村法》”)	1993	满足以下条件之一：(1) 立地条件恶劣，不利于农业生产，且能满足以下条件之一：①倾斜度。5 度以上的水田或者 15 度以上的旱田超过耕地总面积的 50%；②森林覆盖率超过 75%。(2) 农林业是当地主要产业，且能满足以下条件之一：①农林业从业人口超过总人口的 10%；②农地和林地面积超过土地总面积的 81%。(3) 非三大经济圈城市。(4) 人口不足 10 万人。
促进过疏地区自立特别措施法 (简称“《过疏法》”)	2000	满足以下条件：(1) 人口条件（满足其中之一）：①1960~1995 年人口减少 30%以上；② 1960~1995 年人口减少 25%以上，且老龄化 <sup>b</sup> 率超过 24%；③1960~1995 年人口减少 25%以上，且青年人口（15~29 岁）比例不足 15%。(2) 财政条件。1996~1998 年 3 年，财政指数 <sup>c</sup> 低于 0.42，且公益性竞技收入 <sup>d</sup> 低于 13 亿日元。

注：a 市町村是日本基层地方行政单位。根据《地方自治法》（昭和 22 年法律 67 号）第 8 条第 1 款等规定，“市”是指人口 5 万人及以上，中心街区家庭占总户数的 60%以上及工商业从业人口达到总就业人口的 60%以上的地区。“町”由省政府规定标准，一般是人口 5 千人以上，中心街区家庭占总户数的 60%以上的地区；“村”无具体的法律规定，一般是指以农林渔业经济活动为主的农户聚居区。b65 岁以上。c 财政指数是指本年度本地财政收入与财政支出所需额度的比值。d 公益性竞技收入是指地方政府依法开展的赛马、自行车、划艇等博彩性运动的门票等收入。

资料来源：①内閣府：《地域振興 5 法別計画記載項目一覧》，内閣府网站（<http://www.cao.go.jp>）；②農林水産省：《特認地域および特認基準に係わる規定》，農林水産省网站（<http://www.maff.go.jp>）。

### （三）以农为本，健全政策实施机制

为提升乡村振兴政策执行效率，日本鼓励农民自发成立各种形式的合作组织，并使其发挥落实

政策的抓手作用（曹斌，2017）。一是鼓励农民组建名为“土地改良区”<sup>①</sup>的合作组织，承担农村基础设施建设和维护工作。“土地改良区”汇集农民实际需求，向国家申请农村基础设施建设项目。中央和地方财政分摊50%以上的建设费用，来帮助农民自建家园。二是扶持农民组建以经济服务为核心的农林渔协，鼓励其承揽一二三产业融合项目，比如开办农产品加工厂、直营超市，增加农民就业途径，分享流通环节收益。三是放宽农民合作组织的业务范围。允许农林渔协开办医院、养老院、体育馆、文化馆等，提升农村福祉水平，丰富乡村文化生活。四是鼓励农林渔协理事长兼任“农业委员会”<sup>②</sup>等地方自治机构中的领导职务，使其能够代表社区农民参与、主持当地生产生活发展规划，并参与其具体实施。五是委托农林渔协承担部分行政职能。由农林渔协指导农民填写涉农项目申请书，代审政策性资金的征信工作，甚至协助地方政府核准补贴申请农户的种植面积、生产规模等业务，提高政策扶持的精准度。

#### （四）资金保障，完善政策性支农体系

日本政府采取了财政补贴、税收优惠和金融扶持相结合的方式，保障乡村振兴政策顺利实施。一是加大对农村基础设施建设和提升农村福祉水平的财政资金投入。1970年至1985年15年间，日本农业预算由8851亿日元增加到26462亿日元，其中，同期乡村基础设施建设投入占农业总预算的比例由20.5%上升到31.8%，农民养老金预算比例由0.4%上升到3.4%，提升农业从业人员福祉预算比例由0.6%上升到1.5%（藤田筑次，1988）。2013年，日本设立了“山村发展支持制度”（详见表2），对于促进特色农产品销售及相关调研、人才培养活动的地方政府或企业给予每年1千万日元的资金扶持。二是加大税收减免力度。日本国税、地税部门对于“振兴八法”规定区域内的中小企业给予提升固定资产折旧抵扣比例、减免固定资产购置税和固定资产税等优惠。三是完善政策性金融体系。1953年，日本政府出资成立了“农林渔业金融公库”<sup>③</sup>，为农林渔业经营主体新修、改造农业农村基础设施、购买机器设备等提供中长期高额贷款。贷款期限平均为12.2年，最长达25年，贷款金额可高达项目总额的80%。2017年，政策金融贷款年最高利率不到0.45%，远低于同期商业金融贷款利率的平均水平。另外，1961年，日本开始施行《农业现代化资金助成法》，对“振兴八法”规定区域内满足一定条件的项目提供贴息扶持，一般中央财政承担贴息总额的40%~50%，地方财政承担20%~30%。

#### （五）收入保障，拓宽农民增收渠道

日本进入高收入发展阶段之后出现了逆城市化的发展趋势，农民持地待沽意愿增强，农地集中日趋困难，加上农产品供给全面过剩，市场价格下跌，依靠提升农产品产量来实现增收已变得十分艰难。日本采取了发展新产业、新业态来促进农民增收，即：发挥农业多功能性，促进环境友好型

<sup>①</sup>根据《土地改良法》（昭和24年法律195号）规定，以实施农地改良、农业基础设施建设等业务为目的的法人组织。

<sup>②</sup>根据《农业委员会法》（昭和26年法律88号）设立，负责市町村辖区内农地流转的审批及农民经营者培育等业务的基层行政机构。成员由当地农民直接选举和农业团体推荐的委员组成。政府提供运营经费、办公场所和办事人员。

<sup>③</sup>2008年改制为“日本政策金融公库”，现有152家分支机构，7364名职员，资本金达4.652万亿日元。

农业发展，增加经营性收入；促进农村工业、一二三产业融合和乡村旅游发展，增加工资性收入；在地理区位劣势地区发放直接补贴，增加转移性收入等方式。

表2 日本推进乡村振兴的政策工具——以“山村发展支持制度”为例

	政策目的	对象	扶持标准
财政补贴	促进特色农林渔产品销售及相关调研、人才培养	市町村等地方政府、企业	每年每个地区可获得1千万日元补贴，且可连续3年。
税收优惠	利用本地特色农产品开展加工、销售业务	中小企业 <sup>a</sup>	国税局：自购置固定资产后可连续5年提高折旧抵扣比例。 省级地税局：固定资产购置税率从4%减免到0.3%。 市町村地税局：固定资产税从1.4%减免到第1年0.14%，第2年0.7%，第3年1.05%。
金融扶持	农业：补贴果树、苗木改植，购入母牛，改造或新建农业基础设施 林业：补贴购买苗木、开发林产品和林副产品加工，改善林区排水设施 渔业：购买20吨以下渔船，改造、新修渔业饲养、排水等设施	农林渔业经营主体或者农林渔等合作经济组织	贷款金额：总费用的80%；其中，自然人不超过1300万日元，法人不超过5200万日元，满足一定条件的，最多不超过5亿日元。 贷款期限：25年以内。 利率：改善农业经营环境，0~0.3%；改建林业基础设施改建，0.2%~0.45%；林副产品加工，0.2%~0.5%；新建农林渔业基础设施，0.3%或0.45%；食品流通，0.2%~0.35%。 可申请“农业现代化资金”贴息。

注：a 中小企业是指从业人员1千人以下和注册资本1亿日元以下的企业。

资料来源：①农林水产省，2015：《山村への支援施政（予算、税制、融資）》，农林水产省网站（<http://www.maff.go.jp>）；

②日本政策金融公库网站，<https://www.jfc.go.jp/n/rate/rate.html>。

1. 发展环境友好型农业。20世纪70年代末，日本国民环保意识提高，市场对有机、生态等环境友好型农产品的需求增加，出现了例如“株式会社大地守护协会”等一批环保型农业企业。1992年，日本政府在农林水产省内增设了“环境友好型农业对策室”，负责规划、统筹全国环境友好型农业发展。1999年，日本施行《促进可持续农业生产方式法》<sup>①</sup>，提出将化肥用量减少到36公斤氮/公顷，化学合成农药不超过4次/年的合理使用指标。同时，建立了“有机食品认证制度”、“特别栽培法认证制度”<sup>②</sup>和“环境友好农户认证制度”<sup>③</sup>，对于获得相关认证的农户优先提供国家扶持资金和中长期低息贷款。2011年，日本设立“环境友好型农业支付制度”，对减少50%以上化肥农药使用量的

<sup>①</sup>参见农林水产省，2018：《環境保全型農業の推進について》，[http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen\\_type/attach/pdf/index-37.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen_type/attach/pdf/index-37.pdf)。

<sup>②</sup>由日本农林水产省主导，各地政府具体实施，对采用农药使用次数或化肥中氮肥使用量分别减少50%及以上栽培方法，生产出的农产品予以认证的制度。

<sup>③</sup>根据《促进可持续农业生产方式法》的规定，由省级政府主导，对使用农药化肥低减技术开展农产品生产的农户认证制度。截至2016年3月，获得该项认证的农户达到15.5万户。

农协及农户给予直接补贴，2015年该项目惠及耕地面积达到7.7万公顷。

2.促进农村非农产业发展。1971年，日本施行《促进在农村地区工业发展法》，鼓励制造业、运输业、仓储业、包装业、批发业五类劳动密集型企业在农村投资建厂，增加农民在家门口的非农就业机会。该法<sup>①</sup>允许地方政府适当放宽农地用途管制，对投资企业的设施用地适当给予倾斜；由政策性金融机构为投资企业提供10年期免息或贴息贷款以及债务担保；对于转让农地的失地农户给予所得税抵扣奖励，并且对其参加再就业培训期间提供生活补助，承担其求职活动的交通费、住宿费以及就职后必要的搬家费用；对于雇佣当地65岁以上高龄农民1年以上的中小企业给予50万日元/人/年奖励。

3.推动一二三产业融合发展。20世纪90年代，今村奈良臣教授（1998）鉴于大部分乡村难以吸引投资，提出了应以农民为主体推动一二三产业融合发展，实现农民增收的发展思路。2010年，日本开始施行《农林渔业经营主体使用本地资源开拓新业务及促进使用本地农产品的相关法律》（简称“《六次产业化及地产地消法》”）<sup>②</sup>，鼓励农民立足乡土，开发、销售具有本地特色的农产品，延长产业链，获取流通环节的利润。政府给予从事新产品开发，修建加工设施、零售设施的农协、农业生产法人<sup>③</sup>以及NPO法人（Non-Profit Organization）一定额度的补贴和贷款优惠，并提供销售、融资等咨询服务。2013年，日本政府出资125亿日元，与多家民间金融企业合资成立了名为“农林渔业成长产业化支持机构”（Agriculture, Forestry and Fisheries Fund Corporation for Innovation, Value-chain and Expansion, Japan, A-FIVE）的政策性投资机构，采取与地方政府、农协等共建基金或者直接注资参股的方式，帮助小微农业企业解决在发展初期面临的资金、经验、市场等问题。

4.促进城乡交流融合发展。日本认为，通过城乡交流，既能够为乡村发展蓄积所需要的人才、资金和知识，也可以给城市居民带来良好的休闲环境。日本为吸引城市人口下乡，积极促进乡村旅游业发展，放宽了对农户修建民宿、“农家乐”等营利性住宿设施的限制；拨付专款支持农户改造闲置房屋，修建特色农林产品加工设施、直销店、体验店和餐厅<sup>④</sup>；对搭建网络平台、发布乡村旅游信息，帮助城市居民选择出行地点的项目给予补贴<sup>⑤</sup>；由农林水产省会同文部科学省发动小学生来乡村体验生活，培养亲农意识，增加乡村旅游的客源；采取“商业区+乡村”模式，鼓励农协在城市

<sup>①</sup>参见农林水产省，2017：《農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律の概要》，<http://www.maff.go.jp/j/nousin/sinkou/attach/pdf/170301-8.pdf>。

<sup>②</sup>参见农林水产省，2017：《6次産業化支援対策のご案内》，[www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/attach/pdf/6jika-9.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/attach/pdf/6jika-9.pdf)。

<sup>③</sup>根据1962年修订后的《农地法》《农业协同组合法》规定，可以获得农地所有权开展农业生产经营的农事组合法人、有限责任公司、股份有限责任公司等组织形式的法人。可以获得国家税收、政策金融等方面的优惠。

<sup>④</sup>参见农林水产省，2017：《子ども農山漁村交流プロジェクトの概要》，<http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kodomo/pdf/moderu.pdf>。

<sup>⑤</sup>参见农林水产省，2017：《都市農村共生・対流総合対策交付金》，[http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/toshi\\_noson/pdf/kouhukin\\_image.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/toshi_noson/pdf/kouhukin_image.pdf)。



商业区修建特色农产品直营店，收集消费者需求信息及时调整产品结构，增加销售收入。

5. 中山间地区<sup>①</sup>直接补贴。鉴于中山间地区不具备地理区位优势，农业经营成本平均高出平原地区 12.3%<sup>②</sup>，又很难吸引工商资本投资，2000 年，日本建立了“中山间等地区直接支付制度”<sup>③</sup>，对于在“振兴八法”规定区域内经营面积超过 1 公顷，且与当地村落签订了 5 年以上农地承租合同的规模农户、农事组合法人<sup>④</sup>、农协子公司等经营主体提供直接补贴。补贴金额最多 2.1 万日元/公顷/年。所承租农地的坡度超过 10 度以及承租范围跨越两个及以上村落的，还可再获得额外奖励。

#### （六）生态宜居，改善乡村生活环境

20 世纪 70 年代，随着日本逆城市化发展，归乡人员不断增加，城市生活习惯对乡村固有生活方式造成冲击，乡村社区居民对乡村生活环境提出了更高要求。日本政府一方面加强乡村生活基础设施的改造、升级，让乡村居民生活更加便利、更有质量，另一方面改善乡村生态环境、保护乡村景观，缩小城乡居住差距，为促进城市人口归乡归农创造良好的外部环境。

1. 加强乡村居住设施建设。1965 年施行的《山村振兴法》提出通过修建道路，完善用水、用电、生活污水排放设施等改善乡村生活环境。1977 年，“第三次全国综合开发规划”提出“定住圈”的概念，要求加强乡村生活设施建设，增强乡村魅力。1999 年，农林水产省依据《新基本法》加强了农村居住环境改造，一是自上而下，由省级地方政府主导开展具有地方特色的老龄人口福祉基础设施建设、田园居住空间建设、资源循环管理、环境整备、传统文化建设和农村生活基础设施建设等与民生密切相关的“农村综合治理项目”<sup>⑤</sup>。二是自下而上，由市町村一级地方政府和农林渔协等民间团体主导，开展新修和维护乡村道路、饮用水设施、生活污水排放设施、防火设施、农村活动中心、信息中心等“新造村运动”，政策性金融机构提供总费用 50%~70%的低息或免息贷款。另外，日本在乡村居住设施建设中，非常重视使用太阳能、水能、风能等新能源，以保护乡村景观和生态环境。对于修建小型水利、太阳能发电设施的企业，中央财政给予项目总额 50%~66%的补贴，并且承担项目执行方所属员工的报酬和办公经费等。

2. 改善乡村生态环境。日本认为乡村生态环境恶化主要源于制造业无序污水排放等点源污染以及乡村生产生活中产生的污水、垃圾、禽畜粪便排放等面源污染。在点源污染治理方面，日本先后颁布施行了《水质保护法》（1958 年）、《工业排水规制法》（1958 年）、《水质污浊防治法》（1970 年）

<sup>①</sup>指位于深山与平原之间的浅山地区。

<sup>②</sup>参见农林水产省，2008：《平成 20 年度食料・農業・農村の動向》，农林水产省网站（<http://www.maff.go.jp>）。按生产 1 公顷稻谷计算，中山间地区生产费用是 155 万日元，平原地区生产费用是 138 万日元。

<sup>③</sup>参见农林水产省，2017：《平成 28 年度中山間地域等直接支払金の実施状況》，农林水产省网站（<http://www.maff.go.jp>）。

<sup>④</sup>指由 5 名以上农业经营者（自然人或法人）自愿出资成立，实行“一人一票”民主管理，以农业机械和设施共同使用、或者共同作业为目的，雇佣劳动力不超过成员总数 50%的合作经济组织。

<sup>⑤</sup>参见农林水产省，2008：《農村進行総合整備事業実施要綱》，农林水产省网站（<http://www.maff.go.jp>）。

和《湖泽水质保全特别法》（1984年），严格管控企业违法向公共水域、地下的排污行为，并从环境和健康两个层面将全国河流分为6个等级，制定了严格的水质监测标准，对违规企业给予严厉处罚。

在面源污染治理方面，日本针对不同问题制定了相应的政策。一是依据《水质污浊防治法》，加强乡村生活污水、农田灌溉废水管理，制定排放标准，加强相关污水处理设施建设。二是施行《恶臭防止法》（1971年）、《禽畜粪便处理法》（1999年），要求养殖场做到禽畜粪便无臭化处理，储存设施地面必须水泥硬化，相关排放记录必须保存3年以上。三是施行《农药取缔法》（1971年）加强农药登记、生产和使用管理，禁止使用高毒农药，要求新农药必须通过土壤和家畜体内残留农药毒性富积情况检测。建立“肯定列表制度”（2005年），禁止含有未制定最大残留量标准，且含量超过一定剂量残留农药的食品在市场上销售。四是通过农协引导农民科学施用化肥和农药，减少化肥农药的投入量，推广环境友好型农业生产方式。五是施行《废品处理及清扫法》（1970年），推行垃圾分类处理制度，规范垃圾收集、运输、保管、焚烧流程，要求从幼儿园开始普及垃圾分类标准，鼓励公民举报，并对违法丢弃垃圾的自然人和法人给予重罚。

3.保护和开发乡村景观。1968年，日本施行《城市规划法》，对环境优美、具有一定历史文化积淀的景观、建筑物进行保护。1977年，“第三次全国综合开发规划”提出了从社区居民的角度协调景观与防灾、乡村居住环境保护、商业开发的关系，进而保护生活景观的观点。2004年，日本施行《景观法》，要求地方政府通过鼓励社区居民和农林渔协等民间团体参与的方式，制定、实施“景观农业振兴区域规划”。农林水产省将乡村景观分为生产生活景观、自然景观、地区景观、日常生活景观、季节变化景观五种类型，要求在维护乡村景观的前提下，修建生活和生产设施，并且通过“美丽田园复兴”等项目，提供财政补贴。另外，为防止出现景观保护的条块化管理问题，日本制定了“田园空间博物馆认证制度”，将各类景观较为集中的区域纳入指定机构，实行跨部门统一管理。

#### （七）完善保障，提升乡村福祉水平

20世纪50年代，日本乡村医疗、养老、教育事业以及相关基础设施建设和公共服务能力与城市相比都严重滞后。《农业基本法》实施后，日本在完善相关制度的同时，采取了政府与公益性社会团体为主体的方式，逐步完善了乡村医疗、养老和教育基础设施，提升了公共服务能力。

1.完善乡村医疗保障体系。1958年，日本施行《国民健康保险法》，采取中央和地方财政共同承担70%的疾病、伤残等治疗费用的方式，鼓励全民参加医疗保险，并对贫困家庭采取根据家庭收入水平减免保费和治疗费的扶持政策。1965年，日本修订了《劳动者伤害补偿保险法》，增加了对使用农业机械致伤、致残、甚至死亡的农民和农业企业员工提供治疗、死亡补偿等保障内容。在提升服务能力方面，日本采取减免法人税、固定资产购置税和固定资产税等方式鼓励日本红十字会、济生会<sup>①</sup>以及由小农户出资成立的“厚生农业协同组合联合会”（简称“厚生联”）在乡村建立公益性医

<sup>①</sup>济生会是1911年由明治天皇倡导成立，以“救助贫困、悬壶济世”为目的的公益性社会团体，目前拥有5.9万名职员，开展医疗、保健等社会公益活动。

疗机构<sup>①</sup>。其中，厚生联有40%的医疗机构设在人口不足5万人的乡村，对乡村医疗发展作出了巨大贡献。另外，1972年，日本42个省级政府共同出资成立了“自治医科大学”，通过减免学费、提供免息贷款等方式，为偏远地区培养医疗工作者，对于提升乡村医疗服务能力发挥了重要作用。

2.完善农民养老金制度。1961年，日本施行城乡一体的“国民年金制度”。1971年，鉴于农业经营的特殊性，日本施行《农民年金基金法》<sup>②</sup>，要求政府对每年从事农业生产60天以上且自愿投保的农民补贴20%~50%的保费，鼓励其加入社会养老保险。参保农民连续缴纳保费20年，年满65岁之后，可每月领到最多相当于大学应届毕业生月工资水平的养老金，直至去世。另外，日本将农民养老制度与农地流转挂钩，对于65岁之前已流转出农地的高龄农民，再额外给予一定额度补助。

3.扶持乡村教育发展。1958年，日本修订了《偏远地区教育振兴法》，加强了中央财政对偏远地区学校的扶持力度。其中，对偏远地区学校的新建、改建发电、饮水、食堂等设施的，给予建设费用总额33%~55%的补贴；承担山区、离岛地区学校校车、校船等交通工具的购置费用，以及学生的交通、寄宿、研修和卫生医疗费用；制定了“偏远地区教师特别薪金制度”，增加教师补助，并为教师子女就学甚至在校寄宿等提供便利。2016年日本文部科学省各项乡村教育补贴预算总额达到755.7亿日元，促进了城乡教育均等化发展。

#### 四、日本推进乡村振兴的经验与启示

2017年12月，中央农村工作会议要求，到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。在中国实施乡村振兴战略的背景下，日本的相关经验将对中国乡村振兴立法、政策制定有积极的借鉴意义。

##### （一）统筹乡村振兴与现代农业发展

客观来看，乡村振兴与促进农业现代化之间存在一定矛盾。过度追求农业生产规模，推动农村劳动力转移，可能会导致乡村人口数量下降，造成乡村凋敝以及自然资源的过度消耗（宫崎猛，1993）。自《农业基本法》实施以来，日本围绕解决城乡发展不均衡问题，因地制宜地采取了具有针对性的农业政策。例如，在北海道等地广人稀、具备发展农业规模化经营条件的地区，实施促进农业机械化、规模化经营的农业现代化政策。而在人口密度低、交通不便、难以集中农地的地区，主推乡村振兴政策，并根据城乡矛盾的变化进行政策调整。中国各地农业农村发展不均衡，财政预算资源有限，需要从各地的具体情况出发，以缩小城乡差距为目标，明确乡村振兴政策的适用区域，制定针对性较强的农民增收、改善乡村生活环境以及提升乡村福祉水平等乡村振兴政策。

##### （二）加强乡村振兴立法与顶层设计

<sup>①</sup>参见厚生労働省，2017：《公的医療機関等2025プラン対象医療機関に期待される役割》，<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-10801000-Iseikyoku-Soumuka/0000185393.pdf>。

<sup>②</sup>参见農林水産省，2017：《農業者年金について》，[http://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_sien/attach/pdf/nenkin\\_seido-2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_sien/attach/pdf/nenkin_seido-2.pdf)。

乡村发展是一个漫长的过程，实现乡村振兴往往需要十几年甚至几十年的时间。日本乡村得以振兴主要得益于通过法律手段，保障相关政策有步骤地阶段性发展。日本采取了“基本法”与“普通法”相结合的方式，即制定了《农业基本法》作为政策纲领，同时制定和完善了相应的普通法以确保政策目标得以实现。例如《山村振兴法》《农业现代化资金助成法》《六次产业化及地产地消法》等普通法，都以《农业基本法》为基础，保障了特定领域政策执行与目标一致。这使日本推进乡村振兴始终处于法律的约束之下，做到有法可依，保障了乡村振兴政策的稳定性。2017年12月，中央农村工作会议提出了实施乡村振兴战略“三步走”的时间表，要求到2050年实现乡村全面振兴。今后，要保障乡村振兴稳步推进，防止体制机制及不同利益集团掣肘，必须立足于国情，完成乡村振兴战略的顶层设计，将“农业农村优先发展”、“工业反哺农业”、“城市支持农村”等理念通过立法予以固化、细化、实化，为全面实施乡村振兴战略提供法律法规及政策保障。

### （三）构建乡村振兴政策的执行协调制度

乡村振兴政策是立足于特定地区的综合性发展政策，涉及农业、农村、交通、医疗、教育等社会领域。日本采取了统合专业资源和加强横向联系的方式，将相关部委原有的乡村振兴功能统合到农林水产省乡村振兴局，同时建立了跨部委的联络制度，既保障了乡村振兴政策的专业性，又加强了相关部门之间的协调，提升了乡村振兴政策的实施效率。2018年3月，十三届全国人大第一次会议决定将农业部改组为农业农村部，体现了中国完善乡村振兴战略实施体制机制的迫切需求。建议尽快在农业农村部增设乡村振兴局，专司乡村振兴战略的实施工作，负责调动地方政府和社会各界力量稳步推进乡村振兴；建立由农业农村部、发改委、财政部、自然资源部、生态环境部、交通运输部等相关部门组成乡村振兴联席会议制度，统筹谋划推进乡村振兴战略实施。

### （四）完善以农民为主体的政策实施机制

农民是乡村振兴政策的直接利益关系人，乡村振兴政策是否切实可行，关系到乡村农民的切身利益。日本在乡村振兴政策制定、实施、监管各个环节始终坚持农民主体地位，让农民成为几乎所有乡村振兴项目的自觉参与者和真正受益人，既尊重了农民的首创精神，也激发了农民的主人翁精神，还提升了政策实施效率。2007年，中国开始实施《农民专业合作社法》，截止到2017年底，全国农民专业合作社（简称“合作社”）总数达到201.7万家，但是，由农民自发成立、实行民主管理、真正能够代表农民利益的合作社仍然不多，功能也相对薄弱（苑鹏、曹斌，2018）。建议加强合作社规范化建设，完善对资金互助社的监管制度、登记退出制度等，切实保护小农户利益；完善生产、供销、金融等综合性合作社制度，使其发挥政策抓手、丰富乡村文化等功能；加强联合社制度研究，提升合作社竞争力；并且在乡村振兴规划制定、执行等层面提升合作社的参与程度，扶持合作社发展，提高政策施行效率。

### 参考文献

- 1.曹斌，2017：《小农生产的出路：日本推动现代农业发展的经验与启示》，《农村经济》第12期。
- 2.高岡熊雄，1915：《小農保護問題》，東京：同文館。

3. 宫崎猛, 1998: 《農業、農村環境創造の制度と政策》, 堀田忠夫 (編著): 《国際競争下の農業・農村革新——経営・流通・環境》, 東京: 農林統計協会。
4. 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。
5. 今村奈良臣, 1998: 《地域に活力を生む、農業の 6 次産業化》, 東京: 都市農山漁村交流活性化機構。
6. 日暮賢司, 2007: 《農村政策の役割と展開》, 東京農業大学食料環境経済学科 (編): 《食料環境経済学を学ぶ》, 東京: 筑波書房。
7. 速水佑次郎, 1993: 《日本农业保护政策》, 朱钢、蔡昉译, 北京: 中国物价出版社。
8. 速水佑次郎、神门善久, 2003: 《农业经济论》, 沈金虎、周应恒、张玉林、曾寅初、张越杰、于晓华译, 北京: 中国农业出版社。
9. 藤田築次, 1988: 《現代農業政策論: 農業政策の課題と方向》, 東京: 家の光協会。
10. 熊谷宏, 2004: 《新たな時代の農村計画の基本的観点》, 熊谷宏、清水昂一、白石正彦 (編): 《農と食の現段階と展望》, 東京: 東京農大出版会。
11. 苑鹏、曹斌, 2018: 《创新与规范: 促进农民专业合作社健康发展研究》, 《中国市场监管研究》第 4 期。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 陈静怡)

## Rural Revitalization Practices in Japan: The Background, Actions and Implications

Cao Bin

**Abstract:** This article analyzes the background, actions and potential implications of rural revitalization practices in Japan based on fieldwork and policy analysis. The results show that the reasons to implement rural revitalization policies are manifold, including Japan's widening income gap between urban and rural residents, a rapid population shift from the agricultural to non-agricultural sector, the impact of import surges on domestic agriculture, an increasing level of environmental pollution in rural areas, and decreased tax revenue of local governments. Since the implementation of the Basic Law on Agriculture in 1961, Japan has aimed to revitalize its countryside. It has recognized the importance of taking necessary measures to improve legislation, strategic framework, mechanisms and policy tools, in order to increase farmers' incomes, improve the rural living environment, and raise the level of rural well-being. The study concludes that China needs to implement rural revitalization strategy based on its national conditions, to coordinate rural revitalization and modern agricultural development, and to improve relevant legislative mechanisms and policy tools in a gradual way through strategic planning and top-level designing.

**Key Words:** Japan; Rural Revitalization; Agricultural Policy; Rural-urban Relationship