

# “三农”决策要参

2017年第39期（总第215期）

清华大学 中国农村研究院

2017年12月26日

---

## 日本农村振兴的经验与 对我国的启示

**内容摘要：**本文系统介绍了日本推进农村振兴政策的由来，阐述了日本实施农村振兴政策的主要内容和基本成效，分析了日本实施农村振兴政策存在的问题。在此基础上，借鉴日本农村振兴经验，提出了我国振兴乡村战略的初步设想。

**关键词：**乡村振兴 日本做法 对策建议

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，为新时代中国农业农村改革发展指明了方向。同为亚洲国家的日本，在推进乡村振兴方面制定了一些行之有效的政策措施并取得显著成效。本文就日本乡村振兴的由来及做法进行系统分析，旨在为我国乡村振兴战略实施提供借鉴。

## 一、日本农村振兴政策的由来

20世纪60年代，随着日本经济快速增长，农村劳动力不断向城市流动，许多农村出现了衰落，主要表现为农村劳动力高龄化与兼业化现象严重、村落数量不断减少、农村经济几近停滞、农业后继者匮乏等问题。土地抛荒、半抛荒现象较为普遍，城乡差距进一步扩大。这些变化和差距都对完善农业农村发展制度提出了新的要求。为解决这些难题，日本开展了农村振兴运动。

1961年，日本颁布了《农业基本法》，把缩减工农之间收入差距作为基本法的目标之一。1967年，日本农林水产省提出了《结构政策的基本方针》。具体措施有：①促进农地流转；②完善融资制度；③发展农户协作经营；④推动土地改良和开发；⑤完善养老金制度；⑥推进经营技术普及和指导，促进农业机械化进程；⑦采取为推动结构政策实施的其他必要措施（例如划分农业用地区域）。1968~1970年，日本先后制定了《农振法》《农地法》《农协法》及《农业人养老金基金法》。这些制度在改善农业结构、增强农村活力等方面提供了有力保障。20世纪70年代末，日本政府又发起造村运动，以振兴产业为手段，促进地方经济发展，振

兴逐渐衰败的农村。

1980年，日本把《农振法》中的“增进农用地利用”部分抽离出来，制定了《增进农用地利用法》。一是将全国土地都作为农地利用增进区域。二是通过农地权利人的团体活动，促进农用地有效利用，促进农业生产承包等。三是把范围扩展到包括开发用地、混木林地以及设施用地在内的所有权转移。

## 二、日本农村振兴政策的做法及成效

### （一）主要做法

日本农村振兴的做法包含三个核心战略群：以农产品为核心的战略群、地域资源活用战略群和以新技术为核心的战略群。

#### 1. 以农产品为核心的战略群

（1）农产品生产销售战略。大力培育品牌农业，建立健全农业品牌规划，鼓励各类农业经济组织与超市及餐饮企业对接，降低流通成本并提升农产品质量。例如，与高级农产品经营商联合建立农产品品牌，注册商标，实现农产品的生产、包装、销售一体化，特别是对实行绿色种植的区域实施地区品牌策略。同时，加大媒体宣传力度，提升农业行业形象。

（2）农产品加工战略。对优质原材料进行更精细的加工，与食品企业联合开发新产品并积极探索农产品的更多用途。与当地大型生产加工企业开展契约化种植并不断研发改进加工技术，做到省时、省料、充分利用。

（3）农产品出口战略。以出口为目标，完善农产品流通机制。

加强品牌培育，优化生产、加工、流通体系，做到有战略、有计划出口。日本农业企业积极参加国际农产品展会，设立店铺，聘用专人管理，并收集分析数据，及时调整战略。同时，日本农产品企业积极学习出口国的检验检疫标准，迅速应对政策调整，并注重对本国商标及专利的严格保护。

## 2. 地域资源活用战略群

(1) 城乡交流战略。积极开展城市与农村的交流对话，推进企业与非营利组织等主体的积极参与。由于日本学校有毕业旅行的传统，政府积极推广农家体验项目，鼓励学生吃住在农家，体验播种、浇灌、收割、放牧、乳制品的收集制作等农产活动。企事业单位也定期到农家吃住学习，在体验的同时促进了农村经济发展。此外，政府积极建设公益性、营利性的市民农园，让都市百姓亲近农业、了解农业、心系农业，亲身参与到农业生产队伍中，加强农民与市民的交流。

(2) 农业旅游战略。政府鼓励将农村的农业景观、历史遗迹等作为观光资源，与当地旅行社及其他社会组织联合建立一种成熟的商业模式。组织专家学者对特色的农业景观与现象进行环境评价，制定观光主题，形成地域的标志化、品牌化。在不破坏生态、不影响生产的情况下，对农村基础设施进行改造调整，以适应旅游观光需求。利用农业资源的保健效果创造新型概念，吸引都市游客到农村放松身心。

(3) 生物资源战略。积极推进国产生物燃料的生产与利用，

将食品废弃物、家畜排泄物等作为一种生物能源再利用，形成资源循环型农业产地。合理利用生物资源，如推进耕畜结合，有效利用家畜排泄物，降低生产成本。将食品生产过程中的废弃物及不符合标准的农产品作为燃料再利用，对水产生物资源高附加值化利用，如做成高级天然调味料等。

### 3. 新技术战略群

(1) 技术革新战略。推广农业信息技术，鼓励农业知识产权的创造与灵活使用，开发与宣传实用型功能性农产品。对极富特色的地区进行特色推广宣传，以给人留下深刻印象。设立专项基金，构建网络框架，详细介绍区域及产品的功能、服务信息，并确保信息广泛精准传播。

(2) 企业合作战略。积极吸引能将农产品多元化利用的企业，开展深度合作，实现资源最大限度合理使用，形成一条稳固的产业链。将食品产业进行细分，稳固扩张成熟的产业，整合开发薄弱及新型产业，吸引中小企业及创业型企业参与。加大政府扶持力度，设立公共资金，改善基础设施，并建立企业共同利用设施，导入革新技术，确保产业活力。对“地产地消”进行小规模定点试验，观测数据，建立成熟稳健的“地产地消”模式。

(3) 地域带头人培养战略。积极开展对农民的技术培训，聘请有经验的企业员工、研究人员等对农村生产经营进行指导。注重对农村产业带头人及农业接班人的培养，邀请非政府组织人员及其他业界的高级人才互相监督，制定更全面合理的管理政策。

## （二）实施效果

日本农村振兴的核心是将各项工作进行细分与整合，确保所有环节得到落实。民众、政府、企业各主体共同协作，缺一不可。高附加值与成本控制相结合，设施建设与人才培养政策共同完善，质量与效率共同提高，国内国外市场并重，注重建立品牌并将品牌差异化，树立农村新形象，发挥农业的多功能性，使农业、农村与城市形成良好对流，在一定程度上恢复了农村的活力。

日本的农村振兴，使农村发生了巨大的变化：**一是消除了城乡差别**。由于日本政府注重对农村基础设施投入，因此在生产与生活等基础设施方面，农村与城市没有差别。**二是增加了农民收入**。从 2002 年起，日本农户年收入已经超过城市家庭，户均年收入为 550 万日元，相当于 33 万元人民币，其中非农收入在农户收入中的占比高达 86%。**三是开拓了农村市场**。日本经济发展动力主要来自内需，其中的重要原因之一是农民富裕带动了农村强大的购买力，刺激了农村多元化消费。

## （三）存在的问题

虽然日本农村振兴取得巨大成就，但还有一些问题尚未解决。在日本人口持续减少的大背景下，**农业从业人口减少和农村老龄化问题依然突出**（2017 年日本农民平均年龄为 70.1 岁），**粮食自给率也并未提高**（2016 年日本粮食自给率为 38%）。尽管农村与城市在经济和生活水平上已经没有明显差别，**地方产业的振兴仍挡不住人口外流趋势**。

目前日本正在继续推进农业产业结构调整，大力扶持新型职业农民和培养农业接班人，积极制定优惠政策，吸引国外游客到日本乡村旅游（乡村国际化）。

### **三、日本农村振兴经验对我国的启示**

乡村振兴战略全方位涵盖了农业发展、农村治理和农民生活，是一项长期任务。借鉴日本农村振兴经验，我国实施乡村振兴战略应加强以下几方面工作。

#### **（一）加强农业基础设施建设，助推农业现代化发展**

加强农村基础设施和基本公共服务体系建设，特别是偏远农村地区基础设施建设。推进城乡基础设施互联互通，创新农村基础设施和公共服务设施运行管护机制，积极引导社会资本参与农村公益性基础设施建设。加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。此外，要充分调动村民参与实施乡村振兴战略的积极性，促使农村居民对本地资源再认识并培养地区建设意识，激发其建设家园的热情，使乡村振兴战略落到实处。

#### **（二）扶持新型职业农民，增强农村发展活力**

扶持新型职业农民是实现乡村振兴战略的重要保障。要充分利用各种现代教育手段，对农民开展有针对性的生产技术和职业技能培训，努力提高新型农民的科技致富能力、市场竞争能力和自主发展能力，确保新型务农人员收入。

#### **（三）培育农业经营主体，健全农业社会化服务体系**

通过培育新型农业经营主体，强化新型经营主体在农业品牌

建设中的突出地位，加大对现有优势区域品牌农产品的支持力度，发挥好协会、企业、合作社和一般农户等各类主体在农业品牌建设中的重要作用，鼓励建立品牌产业链多元利益联结机制。推进一二三产业融合发展，促进产业链增值收益更多留在产地、留给农民。

#### （四）培养新型乡村治理人才，健全乡村治理体系

提高乡村治理能力和维护农民群众民主权利，调动农民参与村民自治的主动性和积极性。充分挖掘乡镇政府、村民委员会、村民个人以及各种民间组织的治理潜能，做到还权于民，培育和保护乡村社会的自治能力，进一步推动村务公开，提高村民自治水平。

#### （五）鼓励创新创业，发展休闲农业

积极引进第三方服务机构进入乡村，为乡村旅游发展提供全面的创业培训、技术服务、金融服务、信息服务，全面提高农民就业创业能力和职业素质。同时，加大返乡下乡人员创新创业的政策扶持力度。鼓励返乡下乡人员依法以入股、合作、租赁等形式开展乡村旅游的创新创业。

上海市农业科学院      贾 磊      张莉侠  
上海市委农村工作办公室      方志权





## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）