

“三农”决策要参

2018 年第 30 期（总第 248 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 9 月 3 日

日本把小农业生产引入现代农业发展轨道 的经验、问题与启示

内容摘要：基于文献分析及实地考察结果，本文认为，把小农引入现代农业发展轨道是日本进入中高收入发展阶段之后的必然选择。自 1961 年实施《农业基本法》以来，日本通过完善法律制度、坚持农民主体地位，围绕农地、资金和人才供给出台了相关措施，生产效率得到极大提升，城乡收入差距显著缩小。但是，由于社会制度本身存在缺陷，地方政府推动规模化经营的积极性不高、农地集约受阻、经营性收入对农民增收贡献不足。建议慎重推动财税制度改革，完善集体经济组织制度，提升农村福祉水平。

关键词：日本 小农业生产 现代农业发展

小农是指以家庭经营为主体，不雇用劳动力，也无余力从事其他工作的家庭农场，是以获取劳动报酬为目的的农业经营者。帮助大多数达不到“小农”标准的超小规模农户（简称“超小农”）成为小农，并且促进小农和超小农（本文合称为“小农”）生产同时发展，是东亚农业面临的共同课题。

日本是典型的以家庭经营为主体的小农国家，户均农地面积远低于欧美发达国家，2010年户均耕地面积仅有1.18公顷，10公顷以上农户占比仅有0.6%。然而，在资源禀赋极其不利的条件下，日本政府根据其社会经济发展情况及时调整农业政策方向，把小农生产引入现代农业发展轨道，逐步实现了农业现代化和缩小城乡收入差距等多项政策目标。本文基于文献整理与2017年日本实地考察结果，对日本政府推动现代农业发展的背景、经验和问题进行剖析，以期对我国相关政策的制定提供借鉴。

一、日本把小农生产引入现代农业发展轨道背景

日本学者认为，在高收入发展阶段，只有减少生产要素投入，才能实现农民增收及粮食安全保障的政策目标。下图表示中高收入发展阶段日本农业市场的变化情况。假设在完全市场条件下， D_0 和 D_1 是需求曲线，表示农产品需求变化， S_0 和 S_1 是供给曲线，表示农产品供给变化。日本农产品供需均衡点从A转移到B。20世纪50年代末，日本经济快速恢复，开始进入中高收入发展阶段，一方面，非农部门资金、技术向农业部门转移速度加快，农业技术进步率显著较高，另一方面，人口增长速度下降，开始出现老龄少子化发展

趋势，市场需求量减少，农产品消费趋于饱和。此时，需求的收入弹性降低，需求曲线 D_0 向 D_1 变化趋缓，供给曲线 S_0 向 S_1 移动的幅度要远高于低收入阶段，农产品供给数量高于需求增长，农产品价格弹性下降，并且开始低于低收入阶段。此时，如果不及时调整农业政策，因需求与供给不均衡而产生的价格变化率就会随着需求和供给的价格弹性的降低而扩大。这意味着农产品价格下降率 (P_0P_1/P_0O) 高于数量增加率 (Q_0Q_1/Q_0O)，造成农业增产增效不增收的问题发生，并且最终导致农业总收入以及生产者剩余的减少。

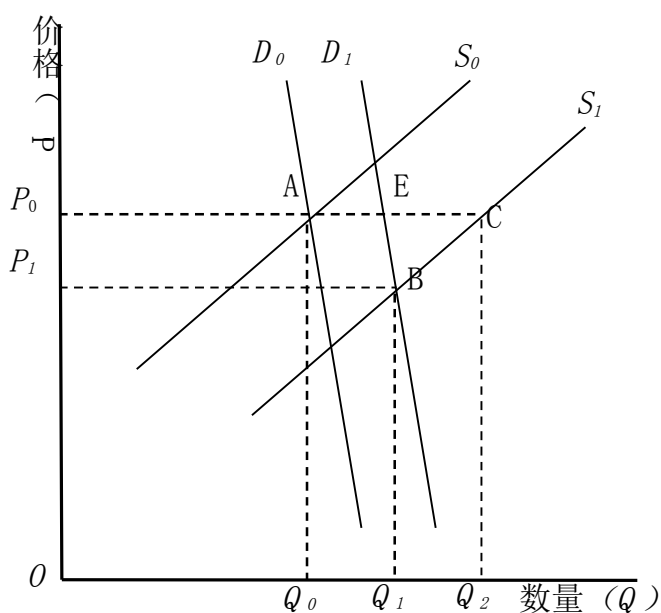


图 高收入发展阶段农业面临的问题

理论上，通过劳动力向非农业部门的转移，也就是说将 S_1 向左推移，农产品价格上升会逐渐缩小两部门间的收入差距。但是，日本经历过二次世界大战，很多年轻人都没有接受正规教育的机会，难以通过学习掌握在非农部门生存的技能。减少农业人口只能依靠

新老农户交替，而这个过程往往需要几十年甚至上百年。因此，日本认识到，要保障食物安全，必须让农产品价格维持到一定水平，防止农户收入水平下降，即使供需均衡点由 A 转移到 B，也需要政府将价格维持在 P_0O 水平。但是，由于 D_1 、 S_1 在价格 P_0O 时会出现 CE 的供给过剩，需要通过政府补贴、减税等方式控制农产品供给数量。然而，20 世纪 50 年代，日本加入关贸总协定，开放了农产品市场，“地板效应”造成的压力迫使日本不得不提升主要农产品的竞争力。1961 年日本实行《农业基本法》，将缩小城乡收入差距作为政策目标，提出供给侧结构性改革方向，先后施行农业现代化政策和以改善农村福祉为核心的乡村振兴政策。其中，农业现代化政策，目的在于通过规模化、机械化，提升劳动生产率，增加农民的经营性收入。乡村振兴政策，则侧重于增加农民工资性收入和转移性收入。

二、日本把小农生产引入现代农业发展轨道的经验

1. 使用法律手段保障农业政策长期稳定

农业生产需要一个漫长的过程，实现农业政策目标也需要几年甚至几十年的时间。日本战后的农业政策得以顺利实施，主要得益于通过法律手段管理农业，有效地保障了农业有步骤、阶段性发展。日本政府主要采取基本法与普通法相结合的方式，制定的《农业基本法》是政策纲领性的立法，在法学上具有“母法”特性，用其规范农业发展方向。同时，针对不同部门的特点，完善或制定相应的普通法，如：《农地法》《农业振兴法》《农业协同组法》《农地改良法》等。这些普通法既以基本法为基础，保障特定领域的政策执行

与目标保持一致，同时又与其他部门的普通法相互关联，保障步伐推进一致。基本法和普通法基本上贯穿了整个农业生产、流通、农业组织等各个领域，使日本农业处于法律约束之下，做到有法可依，避免了人为因素对农业政策的影响，保障了农业现代化政策的相对稳定性。

2. 坚持农民主体地位，提升政策施行效率

农民既是农业政策的执行者，也是农业政策的利益关系人。农业政策是否有利于达成个人效益和社会效益的最大化，是否切实可行，关系到农民的自身利益。日本在农业政策制定、实施、监管各个环节始终坚持农民主体地位，把农协定位为扶持小农生产的重要渠道。第一，将农协作为农业政策实施的抓手。通过农协落实大米收储、农业自然灾害保险、政策资金发放、目标价格等政策。例如，对通过农协购买养鸡饲料的农民提供一定比例的补贴，对通过农协销售液态奶的农民在市场价格下跌时提供一定比例的收入补偿等，提高了对小农的扶持精度，防止了数据造假、冒领补贴等情况的发生。第二，将农协作为管理地区农业发展的抓手。日本政府允许农协理事长兼任农业委员会等地方农业管理机构的重要职务，使其代表小农参与当地农业发展规划、农机发展规划、农田基本建设规划的制定环节，使制定的各项规划、政策更贴近农民，有利于地区农业发展。

日本政府为了让农协发挥更大的为农服务作用，通过各项法律给予农协大量扶持。一是帮助农协扩大经营规模。1961年日本实施

《农业协同组合合并援助法》，要求市町村行政机构帮助当地农协发展，在市町村行政机构的指导下，尽可能地通过行政手段引导农协联合或者合并，对于农协合并时需要的人力和新建设施给予最多 50% 的补贴。于是，日本农协数量从 1960 年的 28900 家，下降到 1966 年的 21300 家，2015 年下降到不到 2448 家。但是，社均成员数量增加到 14329 人，规模效应显著，销售额和服务能力得到大幅度改善。二是提供农业设施建设补贴。日本政府对农协购置成员共用的农机具、加工设施提供不高于总额 50% 的补贴，个别地方政府在此基础上再提供 20%~30% 的补贴，剩余部分可以向政策性金融机构贷款，并申请长期贴息贷款，大大降低了农协的农机、设施等购置费用，也降低了农民的使用成本。第三，提供农技指导补贴。每年通过财政预算给予农协中央会、联合社一定的营农资金补贴，对农协举办的促进大米等本地生产的农产品消费市场开发活动、农协改革、农业经营人员培养，以及女性和高龄经营者政策研究等公益性活动进行补贴。2011 年，日本政府共投入 386 亿日元扶持农协发展，平均每家综合农协获得 6.7 亿日元。

3. 扩大农业经营规模，提升农业竞争力

1961 年《农业基本法》明确，小农是经营面积 2 公顷以上的“自立经营”农户。然而，鉴于城镇化、工业化的发展水平相对落后，农民规模、需求呈现多样化发展趋势。由此，日本因地制宜地制定了相关政策。

降低参与务农的政策门槛。20 世纪 60 年代，日本仅允许农地在

农民之间流转。2000年，允许工商资本通过参股方式从事农业生产。2003年，试点工商资本在指定区域内开展租地务农业务。2008年，进一步修改《农地法》，降低工商资本务农门槛，允许其在全国范围内租地务农。

设立中介机构，积极推动农地流转。为解决好农地流转中出现的信用缺失、信息不对称等问题，日本先后允许农协、农业委员会开展农地流转中介业务。1980年日本颁布《农用地利用增进法》，允许农民组成各种形式的“集落营农”组织出面推动农地流转，农地租赁条件由本村农民共同商议决定。“集落营农”组织代表农民进行谈判，保障农民权益。2014年成立了“农地流转中间管理机构”，提供农地租赁、平整、转租服务。这些机构获得政府支持，主要成员都是农民，在当地具有较高的威信。地权所有人可以放心地签订农地租赁合同，保证如期收回。

加强政府财政扶持力度。为降低农地流转成本，日本政府对农地连片后的农地平整、农田基本建设以及引进先进机械和设备的农户提供补贴。以面积0.3公顷的农地平整项目为例，1968年财政补贴比例占总费用的8%，1990年提升到50%。同时，还对集约农地之后需要资金的农民，优先发放政策性贴息贷款。

促进合作经济组织发展。发展以“物合”为特征的农事组合法人，满足实力有限、但是有意愿增加农业经营性收入的农民的需求。日本规定，5户以上的农民可以成立类似于我国的农地股份合作社、农机合作社、农业设施共同使用合作社等合作经济组织，实行一人

一票民主管理。政府对于农事组合法人购买农机具、土地流转等给予一定的扶持，农协给予销售、信息、资金等方面的帮助。

4. 构建以合作金融为主体的农村金融体系，降低农民融资成本

日本政府认为，仅靠市场并不能充分满足农村经济和农业对资金的需求，但完全依赖商业金融往往会形成较高的融资成本，损害小农利益。政府应该行使本身的职能，辅助农民资金留在农村，促进农业农村发展。1947年，日本实施《农业协同组合法》《中小企业等协同组合法》，鼓励合作金融发展。1961年，修改《农林中央金库法》，废除理事长、董事由政府任命条款，改为由成员直选，加强了农民对合作金融制度的管控力。目前，日本合作金融形成了由基层社综合农协、省级专业联合社、全国专业联合社构成，成员现金出资、民主管理、以内部融资为特征的合作金融体系。其中，基层农协负责解决农户对小规模短期资金的需求。联合社负责基层农协不能解决的大规模资金融资需求。由于日本综合农协同时代销成员的农产品、了解农民的日常现金流水，故征信效率高、成本低。以贷款5年期500万日元为例，在获得农协免息、免交担保费用^①的情况下，可以较商业金融节省11.3万日元的费用^②。另外，政策金融机构通过基层农协帮助农民填写申请材料、发放资金、协助征信，这样既帮助农协增加了存款和收入，支持了农协发展，也提升了为

①大部分日本农业贷款需要第三方法人或者自然人作为连带担保人，而且大多数情况下都是贷款银行指定的农业信用担保协会作为第三方担保法人，并由农户向其交纳一定比例的担保费用。

②大分县农业信用基金会资料。

农服务的精准度。

5. 完善职业农民再教育制度，提升农民素质

日本重视农民职业教育。1968年，农林水产省创立了“农民大学”制度^③，由政府或民间团体出资，建立面向有意愿长期从事农业经营的高中毕业生开展再教育活动的专门机构。截至2015年，日本共有47所农民大学，设置有农业、园艺、畜牧、经营等专业，每年全国招生不超过3000人，学制1~2年。教师由普及指导员、农业试验场的研究人员兼职，除了学习基本的农学专业课以外，70%~80%的时间都是实践课程，培养学生农业经营理念、组织管理、信息收集以及农业技术运用等能力。农民大学运营经费由政府补助，学费是全国大学平均学费水平的1/3，而且学生还可以获得“农林水产省新农人投资资金”或者“日本学生支援机构”的奖学金、无息贷款等。

另外，日本为了提高新农人以及青年农民的农业经营能力，使其尽快成为农业生产的主力，从财政预算中划拨出“新农人培养专项资金”，鼓励希望从事农业生产的青年人大学毕业后就去种养殖大户或农业企业从事研修。研修时间可长达两年，每月可领取与大学本科毕业生薪酬水平相当的生活补贴。

并且，对于接受新农人实践学习的农业种养殖能手，政府一次性给予50万日元奖励。由于日本青年人口数量减少，农业种养殖能手非常愿意接受新农人实习，以弥补自身的劳动力短缺问题。

^③类似我国农业技校。

三、日本把小农引入现代农业发展轨道遇到的问题

1. 地方政府积极性不高

农业现代化政策与推进乡村振兴存在一定矛盾，要实现提升效率所要的规模，就必须把富余农民流转出农村，进而实现农地集约化经营。但是，农村人口减少往往会造成乡村衰退，弱化地方财政能力。因此，地方政府更愿意围绕“如何能够留住人”这一政策目标，实施相应的农业政策。例如，推行代耕、代管服务，降低劳动强度，使老人、妇女也可以胜任以往繁重的农活。提供家门口的就业机会、推行一二三产业融合、发展乡村旅游等，增加农民工资性收入。然而这些措施客观上推动了农业向兼业化方向发展，导致农民放弃农业经营的意愿下降，阻碍了现代农业的发展。

2. 农地始终无法得到有效集约

通过降低农地流转门槛、加大政府补贴力度、引入公益性农地中介机构等方式，虽然可以对促进农地流转产生一定作用，但是，经济高速增长带来的农地增值预期，以及社会保障制度的不完善，严重阻碍了日本农地流转和农业现代化进程。一方面，2015年，日本拥有0.1公顷以下农地或者年销售额不足50万日元的农户达到141万户，占同期农户总数的39.5%，较1975年增加了约37个百分点。而且，大部分超小农户都是年龄超过65岁的老人，主要收入依靠养老金，农业生产仅仅是为了健身、娱乐。另一方面，撂荒面积也不断增加，1980年是12.3万公顷，2015年增加到42万公顷，是1980年的3.8倍。在资本主义私有制体制下，政府缺乏有效管控手

段推动农地集约、提升农地使用效率，问题迟迟无法解决。

3. 经营性收入对农民增收贡献不足

日本实施农业现代化政策的基本逻辑是通过农业机械化、社会化、组织化提升农业生产效率，进而实现增加农民经营性收入的目的。但是，截至 2015 年，日本仅有 1.9% 的农户达到这个标准，大部分地区的农户仍然多多少少依靠非农收入。据日本农产品市场学会原会长神田健策先生介绍，1950 年至 2002 年，日本农户经营性收入由 75.7 万日元/年增加到 102.1 万日元/年，但是，占总收入的比例却从 68.2% 下降到 13.1%。另外，据日本农林水产省统计显示，2013 年日本农民平均收入中，退休金等收入占 39.5%，农外收入占 32.6%，农业相关收入与农业经营性收入仅占 27.9%。这说明完善社会保障制度对日本农户增收的贡献明显高于农业现代化政策带来的福利。

四、日本把小农生产引入现代农业发展轨道的启示

十八大和历年党中央一号文件对发展现代农业、促进广大农民群众发家致富走进小康社会给予了重点关注。2016 年，国务院下发《全国农业现代化规划（2016—2020 年）》，对“十三五”期间农业现代化战略要求、指导思想、基本原则、发展目标和推动措施作出了详细部署。借鉴日本把小农生产引入现代农业发展轨道的经验与问题，得出以下启示。

首先，从日本经验可以看到，达成农业政策的目标需要较长时间，还需要明确各个阶段的发展目标，并辅之以相应措施。目前，我国已进入中等收入国家行列，预计在 2024 年进入高收入国家行列。

近几年，农业增产增效不增收的问题日益突出，需要加快供给侧结构性改革；需要完善农业法律体系，运用法律手段明确各个阶段的发展目标、措施，保障农业政策长期稳定；要坚持农民主体地位，引导农民参与农业政策决策，使其成为政策的制定者、实施者、监督者和受益者，保障农业政策高效实施。围绕农地、资金、人才等完善相关供给制度。

其次，从遇到的问题可以看到，日本推动农业现代化存在制度上的缺陷。一是直接税体制导致中央与地方政府之间存在一定的利益博弈。虽然日本中央政府自 20 世纪 60 年代以来，一直提倡推动规模化经营，但是，人口减少条件下的农地规模扩大，必然弱化地方财政能力。这就导致地方政府更愿意推动托管代耕社会化服务、乡村工业和乡村旅游等乡村振兴政策，以把人留在农村，弱化了实施规模化、机械化政策的积极性。因此，我国在是否推动税制体制由间接税向直接税改革问题上，要综合考虑对农业产业发展的影响，慎重研究，适时而定。二是在资本私有制体制下，即便农户弃耕撂荒，政府也无法强行通过行政手段剥夺农户的农地经营权，只能通过说服、提高税率、加大补贴力度等经济手段诱导，效果较差，影响了适度规模农户的发展。因此，即便将农地经营权完全交予农民，如果缺乏有效的退出机制，农地使用效率和农民经营性收益或者财产性收益的增长仍然难以得到保障。我国应发挥社会主义公有制的优越性，重视农地的公益性特征，完善集体经济组织制度，设立农地经营承包权退出机制，例如收回撂荒农地经营权等，提高农地利

用效率。三是要看到中高收入阶段的农业政策始终聚焦缩小城乡收入差距，毫无限制地推行农业现代化政策，只会随着小农生产劳动效率的提升，造成供给过剩，最终反噬小农利益。因此，需要综合考虑生产、经营、金融、组织以及农业社会保障等政策，既做好加法，提高生产效率，同时做好减法，降低农民生产生活成本，加大对农民的补助力度。当然，对于农业保护，要综合考虑政策长期目标和阶段目标，在坚持农民主体地位的前提下，更多地发挥市场对资源的调节作用，将农业退出机制与奖励机制相结合，提升政策补贴在促进农业经营结构调整中的作用。

中国社会科学院农村发展研究所 曹 斌



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）