

日本的农业结构政策、 农业发展困境及镜鉴意义*

韩朝华

摘要：自20世纪60年代以来，日本为实现农业与非农产业平衡发展，推出了多种旨在改善农业结构、发展农业规模化经营的政策，但这些政策未能取得预期成效，还使日本农业陷入明显的发展困境。其主要表现是，小微兼业农户长期居农户多数，农业生产效率低、成本高、缺乏国际竞争力，并在发展上面临农民高龄化和后继乏人的困局，还导致日本的食物自给率持续下降。日本社会中的多种经济、文化因素导致了日本农业结构政策的失败。当前中国农业也面临许多与日本农业类似的发展难题，了解日本农业结构政策的基本背景及其教训，有助于思考中国农业如何才能避免日本农业所陷入的发展困境。

关键词：农业规模化经营 小微兼业农户 食物自给率

1961年，日本为扭转农业和非农产业间的发展失衡，出台了《农业基本法》。在此基础上，日本政府推出了一系列转换农业、农村基本结构的政策，希望由此改善日本农业的发展态势，确保日本农业的自立和持续繁荣。这套政策也因此被统称为“基本法农政”。^①但就这套政策的实施效果来看，“基本法农政”未达到预期目标。其中最大的问题是，这套政策在推进农业规模化经营上乏善可陈，因而导致日本农业效率低、成本高、缺乏国际竞争力，还使日本的食物供给安全失却保障。

在20世纪90年代里，国内学界对日本农业政策的认识以肯定日本农政实践为主流，很少有人关心日本农业政策中的问题，致使国内学界对日本农业

[作者简介] 韩朝华，中国社会科学院经济研究所，邮政编码：100836，电子信箱：hanch@cass.org.cn。

* 本文是中国社会科学院创新工程项目“隐性城乡分隔对农村发展的影响”的分报告，项目主持人为朱玲学部委员。蒋中一、金成武、胡怀国、何伟参与研究讨论。

① 亦有人称之为“农基法农政”。见東井正美（1998：323—350）。

结构政策的失误知之甚少。进入21世纪后,日本政界和学界关于农政改革的讨论空前高涨。受此影响,中国的农政研究者也开始注意日本农业政策中的问题。但国内文献对这方面的反映尚处于零散议论状态,未见有全面分析日本农政现状的,如胡霞(2009)、康伟立(2018)、叶兴庆和翁凝(2018)、朴京玉(2009)、王应贵(2015)等。这不利于我们认识日本农业结构政策的问题和教训,也难以从中汲取有助于中国农业改革和转型的政策启示。

本文秉承政策评估上的实践检验原则,梳理日本政界和农经学界在日本农业政策和体制改革上的主流判断,利用日本农林水产省公布的权威资料和数据,全面分析20世纪60年代以来日本农业结构政策的要点及其实效,希望能有助于国内学界深化对日本农政现状及其问题的了解。

一、“基本法农政”及其实效

日本于20世纪50年代中期进入了经济高速增长、城市化进程加快的发展阶段,随之而来的是非农产业用工需求激增,以及农业收入增长显著落后于城市工薪收入增长。这引发了农村劳动者的大量离农,使日本农业开始面临青壮年劳动力短缺问题,部分偏远山村还出现了人口“过疏化”现象。同时,随着人均收入的提高,日本国民对农产品的需求不仅数量增加,而且结构也趋于多样化。日本既有的农业生产无法满足这种需求转化,农产品进口量不断增加,日本农业作为产业的自立受到挑战。为扭转这一趋势,日本政府于1961年颁布了号称“农业版宪法”的《农业基本法》,拉开了日本新一代农业、农村政策的序幕。

《农业基本法》的核心理念集中体现在其第一条规定之中:国家农业政策的目标是发展农业并提高农业从业者的地位,即提高农业生产率以消除农业与其他产业间的生产率差距,并通过提高农业从业者的收入使他们能过上与其他产业从业者相等的生活。

围绕这一国策,《农业基本法》提出了“有选择地扩大农业生产”“靠农业技术进步提高农业生产率并增加农业总产出”“改善农业结构”“稳定农产品价格以确保农业收入”等政策重点。其中,推进农业规模化经营以改善农业结构成为“基本法农政”的政策核心。为此,《农业基本法》专辟第四章,集中阐述了“改善农业结构(家庭农业经营、培育自立经营体)”的政策原

则。其中，第十五条规定，国家要通过家庭农业经营的现代化谋求家庭农业的健全发展，并采取必要的政策培育家庭农业经营体，使它们尽可能多地实现自立经营。这种家庭农业经营体的规模能保证正常构成家庭中的农业从业者，在发挥正常效能的情况下基本实现充分就业，并可以获得能确保其过上与其他产业从业者相等生活的收入。为维护农业规模化经营，《农业基本法》第十六条还明确规定，国家要设立政策防止农业家庭在发生遗产继承时出现资产“细分化”。^①

对此，日本学者小田切德美的概括是，当时的日本农政部门将“小微农耕”视为阻碍日本农业优化发展的“根本问题”，并认定，这个问题引发工农业收入失衡的基本机制是“小微农耕→农业低生产率→农民低收入”。因而，“基本法农政”的政策逻辑是“改善农业结构→提高农业效率→工农业收入均衡”（小田切德美，1999：123—124）。

由此可见，《农业基本法》是在经济高速增长导致农业与非农产业间生产率差距和收入差距不断扩大的背景下，为应对一系列经济、社会挑战，实现农业与非农产业均衡发展而提出的农政思路，其基本措施是推进农业规模化经营，培育能自立经营的家庭农业，实现日本农业的持续高效发展。

围绕《农业基本法》的目标，日本政府推出了一系列旨在转换农业、农村结构的政策措施。如1962年修订《农地法》和《农业协同组合法》，其中包含三项较重要的制度变化：（1）撤销了原来关于自耕农拥有农地面积的上限规定；（2）为培育基于协作生产的规模化经营体，在法律上认可了农业生产法人制度；（3）为鼓励经由农协组织进行的农地租赁和转让，设立了农地信托制度。另外，从1962年开始，日本政府启动了“农业结构改善事业”。该“事业”包括了多种改善农业基础条件、促进技术进步的支农项目，如政府资助农地整治，推广农机、农药、化肥等等。

1969年，根据“基本法农政”实施中出现的新情况，日本政府又出台了一套被称为“综合农政”的政策措施。它主要包括六个方面：（1）进一步扩大农产品贸易自由化；（2）放松政府对大米生产和流通的管制；（3）完善城乡土地规划，强化农地保护，限制农地的非农化转用；（4）修改《农地法》，

① 日本1961年《农业基本法》原文可参阅 <http://roppou.aichi-u.ac.jp/joubun/s36-127.htm>。

弱化对农地租佃权的保护，鼓励农地出租和转包，以促进农地流转；（5）创立农民养老金制度，为高龄农民退休并让渡土地创造条件；（6）出台《农村地区工业等导入促进法》，鼓励工商业向农村扩散，为农村居民提供更多的非农就业机会，以便于有离农意愿的农民让出农地（暉峻衆三，2008：207—208）。

在整个20世纪70年代和80年代，日本政府仍循这种结构改善的政策思路，将促进农地流转和集中、推进农业规模化经营作为农业政策的重心，为此出台和修改了多项涉农法律，^①还开展了“加强农地利用事业”。

但是，这些政策努力未能取得预期的成效。如小林肇、飯山昌弘（2001：41）所言：旧基本法所规定的目标是扩大规模以消除其他产业与农业间的生产率差距和收入差距，但几乎所有农户的状态都与此相距甚远；旧基本法只是在农户经济的某些方面实现了改善，但未能实现改善农业结构这个真正的目标，也没能提高农业从业者的地位。

进入20世纪80年代后，日美贸易摩擦升级，美国施压日本，要其改革经济结构，实现两国贸易平衡。为此，日本政府于1986年提出了著名的《前川报告》，其中涉及农业领域的政策取向是，更大程度地发挥市场调节作用，扩大农产品进口，缩小农产品的内外价差，彻底推行农业结构改革，等等。同年11月，日本政府“农政审议会”发表了题为“面向21世纪的农政基本方向”的政策宣言。其中，最引人瞩目的政策变动是，提出要向重视市场机制的“国际化农政”转变。为此，在农业政策上要弱化以保持农户收入稳定为主旨的农产品价格政策，推行靠市场机制促进农户分化的政策（梶原正澄，1998：311）。该政策宣言还提出，为了应对经济国际化，要确立“能作为产业而自立的农业”，以及“在国内确保基本的食物供给力”（暉峻衆三，2008：248）。

1992年，日本政府颁布了《新食物、农业、农村政策的方向》（俗称“新政策”）。其基本目标是“尽可能保持和扩大农业生产，刹住食物自给率的下降势头”，并期待通过淘汰低效率的小微经营体，在日本农业中创造结构改革契机。“新政策”还提出了在10年内培育“高效稳定经营体”的结构改善目标。紧随其后，1993年，日本政府推出了《农业经营基础强化促进法》，这

^① 如1970年修订《农地法》、1975年修订《农振法》、1980年出台《农地利用促进法》等。

项法律的亮点是，凡以“高效稳定经营体”为方向制定了改善经营计划的农业从业者，由地方自治机构将其列为“认定农业者”，并为其在农地集中、银行融资、税收优惠、设备折旧等方面提供多种政策扶持。为便于贯彻这套政策，日本再次修订了《农地法》和《农协法》。

1995年世界贸易组织（WTO）成立，日本作为其成员国，须按WTO规则调整农业政策体系和农政架构。为此，日本在1999年废除了1961年制定的《农业基本法》，出台了《食物、农业、农村基本法》（俗称“新基本法”），经济高成长时期的旧“基本法农政”落幕。

2000年3月，日本政府根据“新基本法”制定了《食物、农业、农村基本计划》，再次强调了培育“高效稳定农业经营体”的目标，提出要经由十年的努力，至2010年，培育出33万—37万个家庭农业经营体和3万—4万个法人经营体及生产组织，由他们作为“高效稳定农业经营体”，在日本主要农业部门的耕地面积和饲养头数中占有60%—90%的份额（暉峻衆三，2008：265—276）。

2009年，日本对《农地法》进行重大修订。这次修订针对现实中“拥有农地却未予充分有效利用”的问题，放弃原法中强调农地归耕种者所有的“自耕农主义”立场，转而强调保护优质农地和有效利用农地的原则，并将高效利用农地定为农地所有者的法律义务。为此，这次法律修正进一步鼓励了农地租赁，并强化了对弃耕地和农地非农化转用的管制（橋本貴義，2009：20—28）。这是一次主攻农地撂荒和废弃的制度修改，涉及日本农地管理制度的方向转换，因而被称为“平成农地改革”（岸康彦，2009：94）。

可以看出，战后日本农政部门在推进农业结构转换上有过很多尝试和努力，其推进农业规模化经营的意图也是明确和一贯的。但就日本农业的现状来看，只能说，这些政策的实效乏善可陈。日本著名农业经济史专家暉峻衆三认为，“基本法农政”的理念是，通过使自立经营体成为日本农业的骨干，实现工农业之间的收入均衡，但实际情况却与此背道而驰，从这一点来看的话，只能说“基本法农政”失败了。自立经营也好，食物自给率也好，在日本政府过去提出的这些目标上，尽管进行了强力的政策推进，但最终都无功而返（暉峻衆三，2008：205、278）。

但是，在评价这一时期的日本农业结构政策时，有两个问题需要注意。

第一，这一时期日本农业的平均经营规模并非毫无扩大。据统计，日本

销售农户①的户均耕地面积在1978年时是1.02公顷,1991年时是1.47公顷,2019年时增至2.50公顷。但这样的户均耕地面积扩大主要是农业经营体总数下降幅度(76%)显著超过农地总面积下降幅度(42%)所致(图1)②。而且,这样的平均经营规模扩大仍然步幅过小,既未根本改变日本农业以小微经营体为主的基本结构,更未能扭转同等劳动力情况下专业务农收入比不上非农产业工薪收入的局面。富田洋三(2012:123)估算,在日本,一个农户要想靠专业务农获得与非农工薪家庭相当的职业收入,其农地经营面积应不少于10公顷。也就是说,这一时期日本农业平均经营规模虽有扩大,仍远不足以实现“基本法农政”所要达到的农业与非农产业均衡发展的目标。

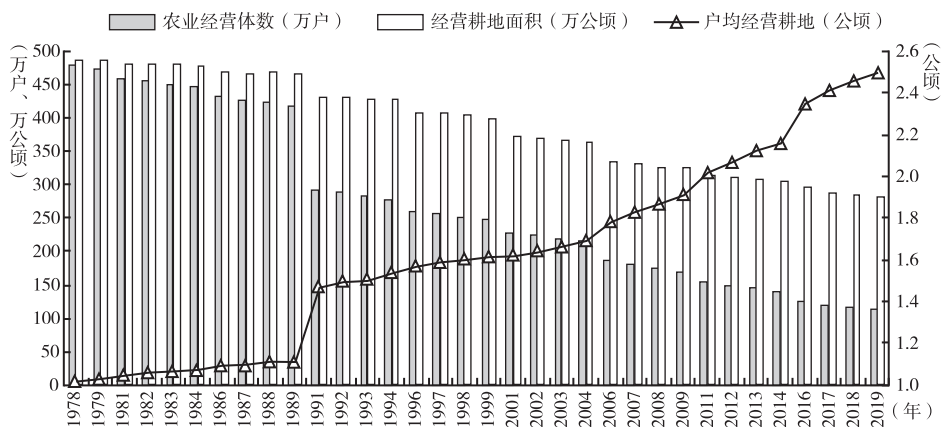


图1 日本销售农户平均经营耕地面积 (1978—2019年)

而且,农户土地经营总规模的增大并不等于其所耕种地块的增大。日本农林水产省2013年对市町村农业地块集中情况的调查发现,在调查涉及的93个经营体中,户均农地经营面积为18.4公顷,户均经营地块数为31.5块,地块的平均面积为0.59公顷,各经营体所用最远地块的距离平均为4.3公里;以位于T县N市的认定农业者A为例,该专业稻作农户共经营耕地16.4公

① “销售农户”指经营耕地面积达30日亩(アール)及以上或者农产品销售额达50万日元及以上的农户,不及这个规模的农户被称为“自给农户”(自給の農家)。

② 本文所引用的日本农业数据,若无说明,均出自日本农林水产省网页中的“統計情報”栏目(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/index.html>)。为免行文冗赘,文中恕不逐一注明数据来源。

顷，但地块数却高达70块，地块平均面积仅0.23公顷强，其住所离最远地块的直线距离是5公里（农林水产省，2014：73）。显然，这样的农地集中所能实现的生产效率提高是很有限的。

更重要的是，在评价农业经营规模的变化时不能只着眼于一国自身的纵向比较，还须考虑世界范围的横向比较。如日本农林水产省在《平成19年度食物、农业、农村动向》（农业白书）中指出，从2006年的农户平均耕作农地面积来看，日本虽然从1965年的1.1公顷增至1.8公顷，但与2005年美国的180.2公顷和欧洲共同体的16.9公顷相比还是差距很大（农林水产省，2008：16）。所以，与其他发达国家相比，这个时期内，日本农业的经营小微性依然很突出。

第二，这个时期内日本的农业发展逐步陷于困境，甚至面临存续危机，并不等于日本的农民和农村也陷入了危机。相反，在战后经济发展中，日本的农民和农村实现了整体脱贫，日本也消除了城乡之间的收入差距。但日本农村和农民的脱贫却是与日本农业的持续衰退和萎缩同步推进的，这成为战后日本经济发展中的独特景观。其要害在于，大量农业人口其实已经以非农业收入为家庭主要生计来源，却仍长期不放弃作为家庭辅业的小微农业，而是凭借现代农业技术和政府保护，以“省力化”的方式粗放经营散碎农地，甚至予以撂荒和弃耕。这成为导致日本农业效率低、发展慢、难自立的症结所在。这不是“基本法农政”所追求的，而是广大日本农户自发选择的结果。日本农政的最大软肋是在遏制这一倾向上有心无力，多项制度设计和政策规划流于空文。

二、农业结构政策失灵的后果

日本农业结构政策未能实现预期目标，日本农业的平均经营规模过小，给日本的农业和农村发展带来了一系列严重后果。其中，最突出且影响深远的后果是日本农产品供应的进口依存度不断上升。据日本农林水产省的数据，在1960—2018年期间，日本的谷物、肉类、蔬菜、油脂这四类主要食物的国内供需缺口持续扩大，不得不靠扩大进口来满足需求。其中，谷物供应的进口依存度从37.5%升至73.2%，肉类供应的进口依存度从10.3%升至46.3%，蔬菜供应的进口依存度从0.2%升至20.7%，油脂供应的进口依存度

从18.1%升至32.3%。

食物供给的进口依存度持续走高的另一面就是食物自给率的一路下行。据统计,从1960年到2018年,日本按热量计算的综合食物自给率从79%降至37%,按生产额计算的综合食物自给率从93%降至66%,其主食谷物的自给率从89%降至59%(图2)。另据日本农林水产省测算,2013年日本的谷物自给率在世界173个国家中排第124位,在35个经济合作与发展组织(OECD)成员国中排第30位。在日本内阁府2006年12月份对普通民众所做的“食物供给特别舆论调查”中,约有70%的受访者认为日本的食物自给率太低了(农林水产省,2007:4)。

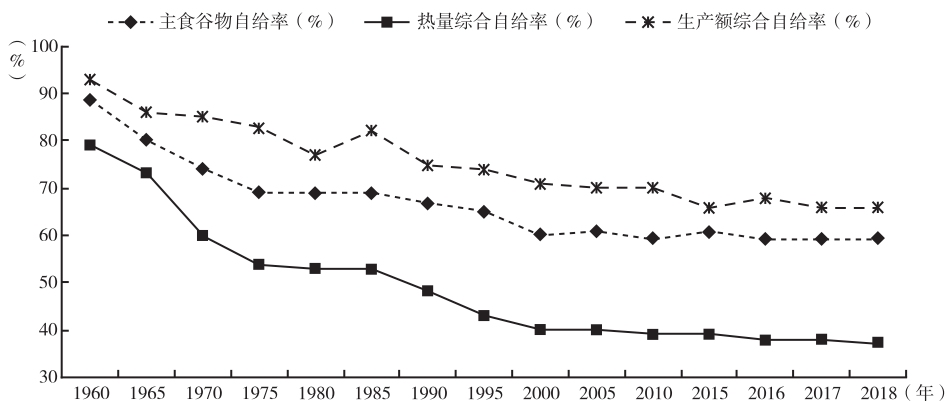


图2 日本食物自给率走势(1960—2018年)

农业结构政策失败的另一个重要后果是日本农业长期难以摆脱其生产上的低效率和高成本,日本农产品的巨大国内外差价就是这一点的集中反映。暉峻衆三(2009:26)指出,日本对大米征收了将近800%的高关税。Mulgan(2015:9)认为,日本是唯一用高达百分之几百的关税(如对大米是700%,而对魔芋是1000%)来保护特定农业品的国家。陈仁安(2018)指出:“按照联合国粮农组织(FAO)的统计,2015年,日本的小麦、大米、大麦、大豆等主要农产品的价格其他发达国家的数倍,尤其是大米价格是澳大利亚的10倍,是美国的5倍。”尽管说法不一,但日本农产品的国内市场价大幅高于国际市场价是基本事实。它表明,日本农业的生产效率显著低于国际市场水平。

农业经营规模过小的另一后果是单个农户的农业总产出太少,因而多数

农户无法靠农业收入维持家庭生计。在这种情况下，若无非农收入来源，农户会陷于贫困甚至破产。多数发达国家化解这一问题的基本途径是推动农业人口的非农化转移，在不断降低人地比率的基础上，凭借资本替代劳力的技术进步，扩大农业平均经营规模，提高农业劳动生产率，由此实现农业从业者与非农业从业者的收入趋同。但在日本，这样的农业结构转换并未实现。

在日本战后的经济发展中，实现农民脱贫并消除城乡收入差别的主要途径不是农业规模化经营和农业劳动生产率的提高，而是日本农户在非农领域中的受雇兼业。这反映在统计上就是日本农户中兼业农户的比重不断上升。如日本的销售农户在统计中被分为“主业农户”、“准主业农户”和“副业农户”三类，^①它们在销售农户中的比重，1996年时分别为25.2%、28.6%、46.2%，到2019年，这三个比重分别变为21.2%、15.0%、64.6%。即销售农户中，主业农户的比重长期不足三成，其余七成以上农户的收入主要靠非农兼业。

另外，从农户净收入中的农业净收入占比来看，1950年是68.5%，1960年降至50.2%，到2003年更跌至14.3%。从2004年起这项统计的口径有变，使这一比重有所上升，但也只达到24.8%，2016年时为35.5%，2017年时为36.3%，都远不及半数。可见，农业经营在多数日本农户中早已处于辅助地位。

日本国土空间不大，大量农户可以在离家不远的地方获得非农就业机会，这是日本多数农户能普遍从事非农兼业的基本条件。而小微经营也使多数农户可以在主要从事非农兼业的同时，用空余时间完成自家的农事作业。再加上经济高成长时期日本农业实现了机械化和化学化，使小微农户的农事作业负担大为减轻，更有条件从事非农兼业（田林明、井口梓，2005：94）。也就是说，在日本，快速的农业技术进步没有成为促进农业专业化和规模化经营的手段，反而成了固化农业小微经营并助长农户兼业的利器。

日本农业中的这些问题使日本农业发展陷入了两个长期难以摆脱的困境。

① “主业农户”是农业收入占农户总收入的50%以上，且家庭成员中有人全年中从事自营农业60天以上且未满65岁的农户；“准主业农户”是农业收入不到农户总收入的50%，但家庭成员中有人全年从事自营农业60天以上且未满65岁的农户；“副业农户”是指前两类农户以外的所有农户。

第一,在大量农业从业者将主要精力投入非农兼业的同时,新增就业人口中的青壮年很少进入农业就业,这导致农业就业人口趋于高龄化。据日本的农林业普查数据,在1995—2015年期间,日本销售农户中“农业就业人口”的平均年龄从59.1岁升至66.4岁。表1显示了日本农业从业者人数的年龄段分布。可以看出,在1975年至2015年期间,60岁以下年龄从业者的比重从78.1%降至42.2%,而60岁以上从业者的比重则从21.9%升至57.8%,其中70岁以上的从业者已超三成。日本农业正面临后继无人的前景。

表1 日本农业从业者年龄分布的推移(1975—2015年)

单位: %

年份	<30岁	30—49岁	50—59岁	60—69岁	≥70岁
1975	18.1	40.5	19.5	21.9	
1980	14.9	37.3	23.8	23.9	
1985	12.2	35.5	25.4	26.9	
1990	9.5	34.3	22.5	33.7	
1995	7.9	33.2	18.9	25.3	14.7
2000	9.1	29.2	18.2	22.6	21.0
2005	8.4	23.1	21.4	20.2	26.9
2010	8.0	19.6	21.0	21.3	30.1
2015	6.2	17.8	18.2	26.8	31.0

说明:从1985年起统计口径从所有农户中的农业从业人数改为销售农户中的农业从业人数。

第二,农地弃耕和撂荒现象难以遏制。据统计,日本的耕地总面积在1960年时为607.1万公顷,到2016年时减至447.1万公顷。这主要是因为,日本的农地荒废速度超过了农地新增速度。以日本农地的废弃与扩张面积比为例,1956年为0.61,1959年为1.10,1972年为2.02,1990年为3.33,2016年为4.98,该比率的最高值出现在1996年和1997年,分别达到了8.69和8.04。另据日本农林业普查的数据,日本的农地撂荒弃耕^①率在1955年时为0.1%,在2000年时为7.4%,最近一次普查(2015年)的结果是4.4%(图3)。

^① 日本统计中的撂荒弃耕地是指在调查日的前一年内未得到任何耕种且以后几年内无耕种打算的农地。

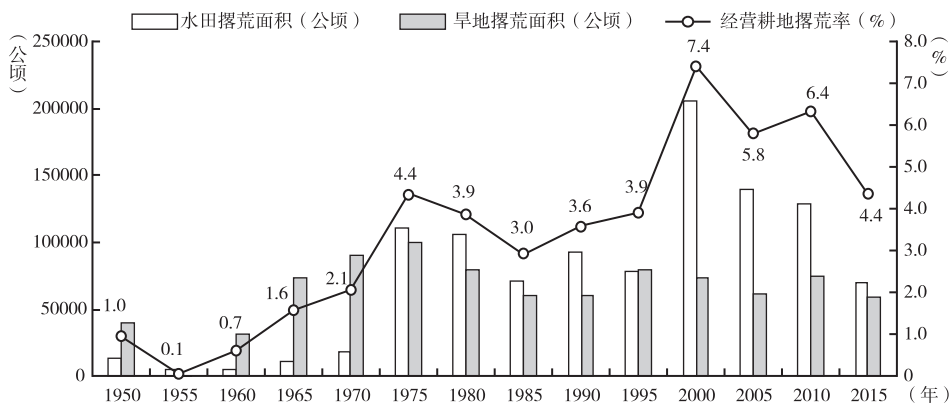


图3 日本农地撂荒弃耕情况 (1950—2015年)

这些现象都表明，日本农业不仅没能具备满足国内基本食物需求的能力，且发展态势每况愈下，前景堪忧。如暉峻众三在《日本农业150年——1850—2000年》一书中尖锐指出的：日本成为经济大国的另一面是在极端农业小国的路上疾进（暉峻众三，2008：1）。2010年日本农林水产省向国会提交的农业白书（『平成21年度食料・農業・農村の動向』）也坦陈：“现在的农业正处于危机之中，农业从业者减少和高龄化、农业生产总额和农业收入骤减、农地面积减少的情况都在持续，新加入者无几，农业正面临丧失其作为产业存续下去的可能性。农村中也因过疏化和高龄化的进展以及收入机会的减少而陷于凋敝，连地域共同体都难以为继了。”（农林水产省，2010：1）

三、日本农业结构政策失灵的主要原因

关于农业结构政策何以成效不彰，日本政界和学界目前主要从四个方面来探讨其原因。

（一）力保小微农户的日本农协

日本农协虽号称农民自治组织，但它是借行政力量自上而下地发展起来的（林秀弥、西澤雅道，2015：354—355）。从组织形态看，日本农协有三大特点：首先，它囊括了日本几乎所有的农户，是一个全国一统的庞大组织；其次，农协的业务活动除农业服务外，还包括信用、保险、医疗、社会服务、

文化活动等，几乎覆盖了农村居民生产、生活的各个方面，素有“万能店”之称；再次，农协的整个组织系统分全国、都道府县和村庄三个层级，这种金字塔型的层级组织体系使日本农协具有很强的组织统制性和社会动员力，成为日本农政当局在乡村中贯彻农业政策的得力助手，因而日本农协一直有政府“农政分包商”之名（本間正義、神門善久，2004：44—47）。农协系统与日本农政官僚集团之间存在着长期的合作和依存关系。

日本农协赢得农民支持和拥护的基本途径是为农村居民提供服务。这主要体现在两个方面，一是为农户（尤其是小微兼业农户）提供全面的生产和生活服务，二是为推动政府的农业保护而展开院外游说。

以农业经营为家庭辅业的小微兼业农户能够投入农事的时间和精力有限，他们需要借助外部帮助来“省力地”完成农事作业。而日本农协为农户提供的产前、产后服务正好满足了兼业农户的这种需要。这是大量日本农户能在长期从事全勤非农兼业的同时延续其小微农业经营的条件之一，也是大量农户愿意响应农协政治动员的原因。在农协为农业保护而展开的政治游说中，推动政府的米价保护是最突出的一个方面。因而日本政治史学者升味准之辅认为，日本农协“全年的最盛大活动，是规定米价时进行的请愿活动”（升味准之辅，1997：1212）。

维护高米价不仅有利于稻作农户，也有利于农协巩固其政治权势。因为，农协政治权势的根基在于农村人口，若任由市场波动调节稻米生产，当出现稻米大量过剩、价格持续下跌时，低效率、高成本的小微兼业农户就会退出农业。那样一来，农协政治动员力所赖以维系的选民基础会遭侵蚀。这是农协要竭力避免的。因此，当20世纪60年代末日本开始面临大米过剩时，政府推出并得到农协支持的应对之策是对稻作部门实施“生产调整”，即凭借财政补贴让所有稻作农户削减种植面积，转种其他作物，俗称“减反”。^① 减反政策直接阻碍了日本稻作农户中的优胜劣汰，但它对维护农协的权力基础却意义重大。对此，日本著名评论家山下一仁的看法是：“抬高米价，使高成本、低效率的大米兼业农户和高龄农户滞留下来，并致稻米农业衰退，反而带来了农协的进一步发展。”（山下一仁，2017：32）与此相关，日本农协还是日

^① 这里这个“反”字在日语中发“tan”音，是日本的一种土地面积单位，约等于992平方米。

本社会中反对农业对外开放的主要政治势力。本間正義、神門善久（2004：42）认为，农协的作用，简言之，就是努力保护农村中正不断崩溃的传统村落结构并维护农村这个首屈一指的票仓。可以说，日本农协是日本小微农业的坚定代言者和维护者。

（二）日本选举制度的偏向

与此同时，日本的政党政客与日本乡村居民之间也有种种割不断、理还乱的相互依存关系。

据升味准之辅在《日本政治史》一书中介绍，日本诸中央省厅掌控着数十种乃至数百种补助金，许多地方自治体要靠政府补助金维持运营。地方自治体和利益团体与政党政客共同形成了政府补贴的“请愿体系”。政客们利用这个体系谋求自己的当选或晋升，地方自治体和利益团体则通过为政客助选以谋取政府资金分配和政策制定上的好处。这样的利益分配体系在1960年前后成形，并在20世纪70年代达于极致。在这样的利益交换中，日本农协凭借其在乡村中掌控的巨大组织网络，拥有着很强的政治影响力，往往能决定政客的命运沉浮。如升味准之辅所指出的：“农协的威力在于四千几百个基层农协在各自选区的拉票能力。特别是在农村选举区，农协的日常活动事实上就是搞选举运动，对当选与否具有决定性的影响。”（升味准之辅，1997：1135、1209、1213）

使农村选民与政党政客间这种利益依存关系得以长期维系的重要条件是，日本国会议员名额在城市选区和乡村选区间的分配与日本人口的城乡分布明显错位，人口密度低的乡村选区议员名额多，人口密度高的城市选区议员名额少，从而乡村选票的政治权重显著高于城市选票。差异最大时，乡村与城市的选票权重比在参院选举中超过了6:1，在众院选举中超过了3:1。1994年日本改革了选举制度，缩小了乡村与城市选票的政治权重比，但差距仍很显著，在参院选举中约为5:1，在众院选举中略高于2:1（本間正義、神門善久，2004：40）。由此导致“仅占就业人口3.8%的农业人口却掌握着相当于其人数规模2—5倍的选票”。而且，城市居民成分繁杂，政治倾向多歧，因而城市选票倾向于分散；而乡村居民因生活条件和居住环境的同质性强，政治态度易于趋同，因而乡村选票倾向于集中。所以，对于任何想要胜选的日本政党来讲，“乡村选区不仅是个大票仓，而且还是定胜负的要害票仓”（李

明权, 2015)。

2007年, 日本政府推出了两项重要的农政改革。一项是放弃以往向所有农户发放生产补贴的做法, 改为只向达到一定经营规模(北海道12公顷以上, 其他都道府县4公顷以上)的经营体发补贴, 从而把单个小微农户排除在政府的补贴对象之外。另一项是下放生产调整的计划制定权, 减少政府(尤其是中央政府)对农业生产过程的直接干预(田家邦明, 2016: 183; 农林水産省, 2006: 107)。但这项政策弱化了各地农户在生产调整上的努力, 引发当年稻米价格大跌, 政府不得不中途停止执行这项改革, 重掌生产调整控制权。这引发了小微农户和农协方面的广泛不满, 导致执政的自民党在2007年参议院选举中败北, 并在2009年大选中下台, 戏剧性地印证了日本政界的一句俗语——“只要怠慢农业票, 选举一定要遭殃”。^①

这表明, 日本的政党政客、农政官僚集团和农协系统, 围绕日本农业政策的制定和贯彻, 形成了牢固的利益交换关系, 农业结构政策与该既得利益格局的冲突阻碍了日本农业结构政策的有效贯彻。

(三) 日本农地管理制度的失灵

第二次世界大战结束后, 日本通过农地改革, 形成了地权高度分散的小农生产体系, 且1952年颁布的《农地法》出于保护佃耕权的考虑, 对地主的土地权益严加管制, 使出租土地的地主难以在需要时收回土地。这显著抑制了农地所有者出租土地的意愿, 妨碍了农地的流转和集中。而且, 在战后的经济发展中, 随着非农产业的发展和城市化的推进, 对农地非农化转用的需求不断增加, 引发农地非农化转用的价格持续攀升。在这种情况下, 许多农户虽已不靠农地维持生计, 却仍抓住农地所有权待价而沽, 为此甚至不惜任其农地闲置和荒废。而在日本, 以撂荒方式保有农地的成本是每年缴纳1000日元的固定资产税; 若进入交易, 农地的价格为一坪(约3.3平方米)7000日元; 若转为非农业用地, 地价就猛增至一坪15万日元(高强、孔祥智, 2013)。这助长了日本农村居民持有农地的倾向, 使农地弃耕和撂荒现象难以遏制, 还出现了越来越多的“保有土地非农户”。^②

^① “農業票を無下にすると、選挙で痛い目に遭う。” 见内田龍之介(2018: 129)。

^② 根据定义, 保有土地非农户是指农户以外拥有5日亩及以上耕地或弃耕地的家庭。

从表2可见,在1975年至2015年的40年间,保有土地非农户占日本土地所有者总数的比例从5.2%升至39.6%。同时,保有土地非农户所拥有农地中的弃耕地面积比重也呈上升趋势,从1975年的24.59%升至2015年的48.49%,而有地非农户的户均弃耕地面积一直明显高于全体农户。

表2 日本农村中的保有土地非农户及其农地弃耕

年份	农地保有者中有地 非农户占比(%) (1)	保有土地非农户的农地弃耕		户均弃耕面积(公顷)	
		面积(万公顷)	占比(%)	全体农户	有地非农户
		(2)	(3)	(4)	(5)
1975	5.2	3.23	24.59	0.02	0.12
1980	6.3	3.13	25.46	0.02	0.10
1985	9.2	3.81	28.22	0.03	0.09
1990	16.8	6.61	30.50	0.04	0.09
1995	20.8	8.25	33.79	0.05	0.09
2000	26.0	13.28	38.73	0.07	0.12
2005	29.7	16.24	42.10	0.08	0.14
2010	35.2	18.18	45.92	0.08	0.13
2015	39.6	20.51	48.49	0.10	0.15

表3的数据来自日本农林水产省2014年2月就“弃耕地意向和实况”对日本所有市町村所做的问卷调查(回收率91.9%),从中可以看出,农地所有者已经离农仍不愿放弃农地,以及劳力不足、后继无人,是两类最重要的农地荒废原因。

表3 导致农地闲置荒废的主要原因(2014年)

原因类型	比例
资产保有意识强、保有土地非农户、不在地主农户、离农	29%
高龄化、劳力不足、后继无人	26%
因价格低迷、生产调整等原因无合适种植作物	23%
农地未整治、坡地、低湿地等耕作条件差	17%
鸟兽危害严重	5%

资料来源:农林水产省「荒廃農地の現状と対策について」,平成29年(2017年)7月, <http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/index.html>。

为遏制农地弃耕撂荒势头，日本从20世纪60年代末起就开始调整相关法律，鼓励农地出租，并设置法律措施以矫治闲置和荒废农地的土地不当利用行为。如1969年制定的《农业振兴地域整備法》首次明确，市町村行政领导机构有权干预对农地的不当利用行为。1975年修订该法时又进一步规定，若闲置农地的所有者不服从市町村的矫正措施，可由知事裁定就相关农地设置“特定利用权”，将不当利用农地的耕种权转移给其他农业经营者。1989年制定的《农用地利用增进法》和1993年制定的《农业经营基础强化促进法》延续了这些规定。

但就实际执行情况来看，日本农村基层的市町村领导机构对贯彻这类法律规定普遍持消极态度，这方面的法律规定基本上被束之高阁（緒方賢一，2013：75—103）。之所以如此，主要是因为日本实行地方自治，乡村地区的市町村领导层由乡村社区居民选举产生，因而乡村基层自治体很难违背乡村居民的意愿，厉行国家确保农地农用的法律规定。橋本貴義（2009：28）指出，法律规定原则上农村社区可每五年一次调整其农用地范围，但很多地方其实是平均1.5年就调整一次，且这种调整主要不是为适应当地农业发展的需要，而是为了将一块块农地从农用地范围中划出来，以便于非农化转用。可见，在日本，确保农地农用的政策执行机制其实处于严重的机能障碍状态。这也被认为是导致日本农业结构政策失败的一个原因。

（四）支撑小微农户的社会意识基础

日本国土狭窄，多山地，少平原，且人口稠密，其农业发展长期面临人多地少、农民贫困的压力，因而保护小农的社会意识源远流长，根深蒂固。据日本农政评论家山下一仁的梳理，明治时期，日本农政界围绕农业发展路径就有过“大农论”和“小农论”之争。“大农论”主张转移农业人口，推进农业规模化经营，将提高劳动生产率作为农业发展政策的重点；而“小农论”主张维持和保护以小微农户为主体的传统农业结构，将提高土地产出率作为农业发展政策的重点。当时，“小农论”占上风，成为日本农政的主流理念。而且，人多地少对土地所有者有利，地主阶级普遍拥护“小农论”，凡有利于降低人地比率的政策都遭到地主势力的反对。

第二次世界大战结束后，通过激进的农地改革，地主阶级风光不再，但日本农协取代地主阶级，继承了战前的“小农主义”农政观，成为日本社会

中维护小微农业的主力（山下一仁，2017：1—46）。而且，随着经济高成长和人均收入提高，高粮价在战后日本不再成为社会问题，从而日本社会对高成本的小微农业有了更大的容忍度（穗本洋哉，2003：42—43），这就为小农保护论在当代日本农政中的延续奠定了有利的社会意识基础。因此，1961年《农业基本法》草案被付诸立法审议时，日本社会舆论曾发出过强烈的质疑，斥其为“意欲抛弃小微农户的政策”（暉峻衆三，2008：178）。有社会党议员甚至称该法案是“从垄断资本立场出发的经济合理主义，公然亮出了斩首贫农的取向”（岸康彦，2009：114）。

这样的社会意识还影响了日本国会议员名额的城乡分配。如和田淳一郎（1995：58—67）提到，在日本学界和媒体中有一种观点认为，城市在经济、社会发展的各方面都广泛受益，而人口过疏化的乡村却并未同等受益，为此有必要让乡村居民享有较大的政治影响力，不应该在乡村和城市间平等分配议员名额。

但不少研究者认为，这样的小农保护论完全脱离日本社会实际，因为日本早已消除了城乡差异，日本的农民与城市居民相比，无论在经济上还是政治上都已不居弱势。如岸康彦（2009：114）就指出：“‘小微农’未必就是‘贫农’，实际上，从事‘规模化经营’的大农户反倒因农产品价格低迷而苦恼。”山下一仁（2017：3）也认为：“兼业农户是小农，但并非贫农。”本間正義、神門善久（2004：42、39）更是明言：“在当今的日本经济中，小微兼业农户在总体上已享有高于都市工薪阶层的收入水平”；“现实中，农业干预一直在做的事情其实是，不受惠的多数人（都市消费者或纳税人）蒙受牺牲，受惠的少数人（小规模兼业农户）受到保护”。

可见，在目前日本社会中，传统的小农主义农政观早已失去合理性，但它依然影响深远，是长期支持小农保护农政观的意识形态土壤。

总之，日本农业结构政策的失败不是一个纯经济问题，而有其复杂的社会、历史渊源。

四、日本农业保护面临的国际冲击

在梳理日本农业结构政策成效不彰的原因时还有一个方面的因素是必须注意的，这就是战后日本所处的国际环境。

尽管战后日本力图靠政府干预守护国内农产品市场，但从结局来看，日本在农业上只守住了稻米市场。在20世纪50年代初，日本就对玉米和饲料谷物进口实行了自由化，60年代初对大豆、裸麦、新鲜蔬菜的进口实行了自由化，70年代实现了水果和猪肉制品的进口自由化，90年代实现了麦类、牛肉、乳制品的进口自由化。目前，日本除大米市场外，其他多数农产品市场几乎都已失守（暉峻衆三，2008：174）。

日本守不住国内农产品市场的基本原因除了日本农业效率低、竞争力弱之外，还与日本经济的两个结构性因素有关。

首先是国外的美国因素。由于战后日本在政治上和军事上与美国结盟，在经济上高度依赖美国市场，使得美国对日本的国内农业政策拥有了很大的影响力。而美国是世界农产品出口大国，美国的盟国都很难拒绝进口美国农产品。如1953年，美国农产品大量过剩，为消除农产品积压，美国将扩大农产品出口与对外经援相结合，允许受援国将销售美国农产品的收入转作美国对该国的经援款。当时的日本因此而进口了大量美国农产品，并不得不为此而削减国内在麦类等主粮上的增产计划。

1952年日本加入国际货币基金组织（IMF），1955年日本成为关贸总协定（GATT）的正式成员，1964年日本加入经济合作与发展组织（OECD），日本经济全面融入了以美国为首的全球贸易体系。在此过程中，日本的谷物（不含大米）进口也逐年增加，谷物自给率也从1955年的88%降至1965年的62%，而耕地利用率和水田复种指数则急速下降。

其次是国内的工商产业因素。日本的重化学工业以及家用电器、汽车等民用工业在战后崛起并拥有了全球竞争力，成为引领战后日本经济成长的主导产业。对这些制造业来讲，对外的贸易和投资环境越是自由化，其发展空间就越大。因而日本经济团体联合会，作为日本工商产业的利益代表，是自由贸易的坚定鼓吹者，也是日本国内支持农业对外开放的主力。

从20世纪60年代中期起，日本的贸易收支盈余成为常态，并引发对外贸易摩擦。1985年日本的贸易盈余达到461亿美元，其中对美贸易盈余占86%。为此，美国通过1985年的“广场协议”和1987年的“卢浮宫协议”施压日本开放国内市场，扩大进口，以消除贸易盈余。面对美国的高压，日本只得让步。如Mulgan（2015：16）所指出的：美国威胁要报复日本经济，而日本的回应是对美方贸易需求做出让步，这已成为一种高度固化的模式。

对日本政府来讲，实施农业保护是花钱的事，而推动工商业外向发展是赚钱的事。日本政府再重视农业保护，也很难为此而牺牲日本工商业的对外拓展。这两者间的矛盾常常成为日本政府平衡贸易政策需要和农业保护需要时的棘手难题。如山澤逸平（2015：45—59）指出的，日本谋求与多国建立双边的自贸区（FTA/EPA）以及更为开放的多边自由贸易协定（TPP），但在这类谈判中，日本政府的最大软肋仍然是其对国内稻作部门的保护。

正是在这一点上，显露出了战后日本农业政策中的一个致命缺陷，即日本农政当局在农业结构政策的设计上只注意了提高农民收入和农业与非农产业的平衡发展，没有注意提高农业的国际竞争力。当大量日本农户靠非农兼业提高收入并实现脱贫后，日本农政当局便听任其农业结构政策处于休克状态，并迫于外部压力而开放了国内农产品市场，以致日本农业在面对外来农产品的进口冲击时毫无还手之力。所以日本著名农经学者本间正义认为：关于日本农业所面临的课题，可以举出很多，如从业者高龄化及后继无人、农地集中滞后等等，但最基本的问题是，没有构筑起与全球化相契合的农业（本間正義，2018）。

富田洋三（2012：118）比较了战后日本在制造业保护和农业保护上的明显不同：对于制造业，保护政策的目的在于促进“来钱的重化学工业品出口”，因而力求通过保护来提高生产率，强化国际竞争力，一旦这个目的达到了，就不再需要保护；与此相反，对于农业，目的在于保护小微农户，根本就没有考虑过强化国际竞争力。並松信久（2018：45）在比较日本和欧盟在农业保护上的不同做法时指出：在应对农产品过剩问题上，欧盟是通过政府补贴鼓励农民向外输出农产品，而日本却通过补贴要求农民限产（减反）；欧盟的做法为振兴欧盟农业做出了巨大贡献，而“日本的减反政策使日本农业陷于萎缩和弱化是毋庸置疑的了”。

政策上忽视农业国际竞争力的后果不仅是那些被归入“选择性缩小”范畴的农业门类在进口农产品的挤压下苦苦挣扎，而且就是一直受到全力保护、自给率至今仍在90%以上的稻作部门，也同样面临着以从业者高龄化、后继乏人、农地闲置为标志的发展困境。表4显示，在日本种植业中，稻作部门的发展境况并不比其他部门更好，就高龄化而言还超过了其他部门。2018年，稻作农户占日本全部农业经营体的48.4%，日本举国护卫稻米生产其实只是维护了这部分农户的利益，并没能能为日本构建起具有国际竞争力的稻作体系。

日本农政保护了日本农民的利益，却损害了日本农业的发展，可见农民利益与农业发展未必总能协调一致。

表4 日本主要种植业门类的发展困境（2015年）

农业门类	单一经营销售农户 ¹			农业经营体
	农业就业人口平均年龄(岁)	农业就业人口中60岁以上者占比(%)	家中无继业者户占比(%)	未种植耕地面积占比(%)
日本全国	66.4	76.8	70.1	4.1
稻米	68.9	85.4	68.3	4.8
麦类	67.6	82.1	76.1	2.1
杂谷、薯类、豆类	66.8	76.1	79.4	3.4
工艺农作物	64.9	70.8	78.7	2.2
露天蔬菜	64.6	70.8	72.1	6.7
设施蔬菜	60.3	58.4	71.4	11.2
果树类	65.9	74.5	74.7	2.4
花木	61.7	62.4	71.9	9.2
其他作物	64.6	72.3	73.6	3.3

注：1. 某种农产品的“单一经营”户是指该农户生产这种农产品的销售额占该农户全部销售额的八成以上。2018年这类农户在日本全部农业经营体中的比重将近80%。

五、日本农业现状对中国农业政策的镜鉴意义

日本农业发展现状对当前中国农业政策研究有重要的镜鉴意义，因为当前中国农业发展正面临着与日本农业相似的难题。

就农地经营规模来看，中国的绝大多数农业经营体是小微农户。过小的农业经营规模使绝大多数中国农户无法靠专业务农维持家庭生计，必须从事非农兼业。这引发了农村青壮年大量离农，留守农村的中老年和女性农民成了农业生产的主力，以致有研究者直陈，中国农业面临“接班人危机”（韩占兵，2014）。受此影响，中国的农业经营在趋于粗放化（彭华等，2014；何小勤，2013），同时农地撂荒现象也难以遏制（袁淑宁、高贇，2020）。

由此而来的另一个问题是中国农产品（尤其是粮食）的生产成本和价格显著高于国际市场水平，使我国农产品的贸易竞争力不断弱化。结果，在国

产粮食持续过剩的情况下，我国的粮食进口量却连年大增（刘泽莹、韩一军，2020）。而且，中国农产品的价格虽显著高于国际水平，但中国农民的农业收入却很有限，还常要面临亏损。为保护农民的生产积极性，政府每年向农民提供了大量的种植补贴，但补贴的实际效果却不如人意。

农业生产效率低、农民务农收入差以及随之而来的青壮年劳动力大量离农，使许多乡村社区面临人口流失、产业萎缩、村庄衰败的“空心化”前景，其与农民老龄化和农业弱化一起，被并称为当前中国的“新三农问题”（项继权、周长友，2017）。

所有这些问题几乎都是日本农业和农村自20世纪70年代起就已遇到了的。因此可以说，当前日本农业的发展困境可被视为对中国农业的发展前景敲响了警钟，深入研究日本农政的经验和教训，对于我们认清中国农业所面临的挑战有直接的参考价值。在这方面，有两个关系尤其值得深思。

第一，农民、农村的脱贫和发展与农业规模化经营的关系。世界多数发达国家是通过推进农业规模化经营和提高农业劳动生产率来实现农村发展和农民脱贫的，但日本却是在农业规模化经营进展缓慢、农业劳动生产率少有提高的情况下，靠农民大范围的非农兼业实现了农村发展和农民脱贫。这种做法维护了日本农民的利益，却阻碍了日本农业的结构改善和效率提高，对日本农业的长期可持续发展可谓后患无穷。

第二，农业自立与农业对外开放的关系。战后日本力图靠行政化管制和关税保护来实现农业的自立和持续发展。这是一种缺乏全球化视角的农业发展观，它未意识到，随着日本经济的全球化，日本不可能只推动其工商产业的外向发展，不开放本国的农产品市场。由于这样的认识偏差，日本未能将农业结构政策与培育日本农业的国际竞争力结合起来，并在本国农业缺乏国际竞争力的情况下对外开放了本国农产品市场，致使日本农业丧失了作为产业的自立基础。

这两个问题也是当前中国农业发展所无法回避的，中国农政研究者需冷静思考中国农业在这两个问题上的政策定位和基本取向。

参考文献：

陈仁安，2018，《日本农协改革新动向观察》，《世界农业》第1期。

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。

- 韩占兵, 2014, 《中国“农业接班人危机”: 分析框架、现实判断与破解之道》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 何小勤, 2013, 《农业劳动力老龄化研究——基于浙江省农村的调查》, 《人口与经济》第2期。
- 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。
- 康伟立, 2018, 《从农业结构的视角分析日本农协改革》, 《世界农业》第3期。
- 李明权, 2015, 《日本 FTA 进程落后于韩国的原因探析——基于农业保护的政治经济学视角》, 《日本学刊》第4期。
- 刘泽莹、韩一军, 2020, 《乡村振兴战略下粮食供给面临的困境与出路》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期。
- 彭华、欧阳萍、李光跃、唐瑕苓, 2014, 《农业劳动力老龄化的困境与出路——来自四川省的实证》, 《农村经济》第10期。
- 朴京玉, 2009, 《日本农民年金制度对农地流转的影响》, 《农村经济》第9期。
- 升味准之辅, 1997, 《日本政治史》第4册, 董果良、郭洪茂译, 商务印书馆。
- 王应贵, 2015, 《当代日本农业发展困境、政策扶持与效果评析》, 《现代日本经济》第3期。
- 项继权、周长友, 2017, 《“新三农”问题的演变与政策选择》, 《中国农村经济》第10期。
- 叶兴庆、翁凝, 2018, 《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》, 《中国农村经济》第1期。
- 袁淑宁、高贇, 2020, 《基于粮食安全背景下的传统小农经济现状》, 《甘肃农业》第1期。
- 岸康彦, 2009, 「新基本法農政の10年—何が変わったか—」, 日本農業研究所研究報告『農業研究』第22号。
- 本間正義, 2018, 「日本と台湾農業の20年後を問う—新たな食料産業の構築に向けて—」, 『交流』No. 924。
- 本間正義、神門善久, 2004, 「日本農業の国際化と政治・農協の変革」, *RIETI Discussion Paper Series* 04-J-024。
- 並松信久, 2018, 「戦時体制下の食糧政策と統制・管理の課題」, 『京都産業大学論集(社会科学系列)』第35号。
- 東井正美, 1998, 「農業基本法の意図と現実」, 『関西大学商学論集』第43卷第2号。
- 富田洋三, 2012, 「TPPと日本農業の将来」, 『実践女子大学生活科学部紀要』第49号。
- 和田淳一郎, 1995, 「一票の平等について: 経済学的視点から」, 『公共選択の研究』第26号。
- 暉峻衆三, 2008, 『日本の農業150年—1850~2000年—』, 有斐閣ブックス。
- 暉峻衆三, 2009, 「グローバリゼーション下日本が直面する食料・農業問題」, 『聖学院大

学総合研究所紀要』No. 45。

櫻原正澄, 1998, 「戦後日本農政の転換と農業基本法の見直し」, 『関西大学商学論集』第43巻第2号。

林秀弥、西澤雅道, 2015, 「経済法と農協改革」, 『法政論集』第264号。

内田龍之介, 2018, 「農協改革とEPA対策: 農業成長産業化の政治過程」, 『政策創造研究』第12巻。

農林水産省, 2006, 『平成18年度食料・農業・農村の動向 - 平成19年度食料・農業・農村施策』(農業白書)。

農林水産省, 2007, 『平成18年度食料・農業・農村の動向』(農業白書)。

農林水産省, 2008, 『平成19年度食料・農業・農村の動向』(農業白書)。

農林水産省, 2010, 『平成21年度食料・農業・農村の動向 - 平成22年度食料・農業・農村施策』。

農林水産省, 2014, 『平成25年度食料・農業・農村の動向』(農業白書)。

橋本貴義, 2009, 「「所有」から「利用」中心の農地制度への再構築—農地法等改正案—」, 『立法と調査』No. 292。

穂本洋哉, 2003, 「日本農業システムの史的展開」, 『経済論集』第28巻第2号。

山下一仁, 2017, 「日本農政の底流に流れる“小農主義”の系譜」, 経済産業研究所RIETI Discussion Paper Series 17-J-040。

山澤逸平, 2015, 「TPP, RCEPと日本のコメ政策」, 『国際貿易と投資』No. 102。

田家邦明, 2016, 「30年産米からの生産調整の見直しとコメ市場について」, 『農業研究』第29号。

田林明、井口梓, 2005, 「日本農業の変化と農業の担い手の可能性」, 『人文地理学研究』第29号。

小林肇、飯山昌弘, 2001, 「農業基本法から食料・農業・農村基本法への移行」, 『鳥取大学農学部研究報告』第54巻。

小田切徳美, 1999, 「日本農政の総括と展望—農業基本法以降の農政展開—」, 『土地制度史学』(別冊)。

緒方賢一, 2013, 「2009年農地法改正における遊休農地対策規定とその適用の現段階」, 『高知論叢(社会科学)』第106号。

Mulgan, Aurelia George. 2015. "Understanding Japanese Trade Policy: A Political Economy Perspective." In *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, edited by Aurelia George Mulgan, and Masayoshi Honma, pp. 1-40. London: Palgrave Macmillan.

Japanese Policies of Farming Structure, the Straits of Agricultural Development in Japan and their Significance

Han Chaohua

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: Japan has advanced various policies to improve its farming structures and promote scaling of agricultural operation since 1960s. However, those policies have not succeeded as their planners anticipated and made Japanese agriculture into the straits of development. The main problems are the miniature farms with by-business persistently constituting the majority of agricultural operations, low productivity, high costs, and uncompetitive of agriculture, aging farmers and few successor of the farms in prospect, and then continuing declining of food self-sufficiency ratio in Japan. Many of economic and social dimensions of Japanese society lead to the failure of the Japanese structural policies of farming. China is facing similar problems of agriculture as Japan, and it will be helpful to study the basic background and lessons of Japanese policies of farming structure for prevention of China's agriculture from the developmental straits of Japan's agriculture.

Keywords: Scaling of Agricultural Operation, Miniature Farm with By-business, Food Self-sufficiency Ratio

JEL Classification: N45, O18, Q18

(责任编辑: 王姣娜)