

# 日本城乡融合发展中农地资源优化配置的政策分析与启示

于蓉蓉<sup>1</sup> 刘同山<sup>2</sup>

(1. 中国人民大学书报资料中心, 北京 100872;  
2. 云南农业大学新农村发展研究院, 云南 昆明 650201)

**【摘要】**优化农地资源配置是促进农业适度规模经营,建立健全城乡融合体制机制和政策体系的重要措施。研究表明日本虽然是以超小规模农户为主体的国家,但在城乡融合发展中不断优化农地资源配置,近年来,农业企业数量增加、户均经营规模扩大,经营主体年轻化趋势明显,进而促进了农业经营性收入增加。其主要政策是放宽农地流转政策门槛、提升撂荒农地的持有成本、搭建农地流转公共平台、降低农地流转交易成本、发展新型农业经营主体、金融助力规模经营和完善农村社会保障制度。基于中国农业农村发展现状,建议稳步推动适度规模经营、完善集体经济所有权制度、中介组织协调功能和农村社会保障制度,加强财政补贴力度。

**【关键词】**日本; 农地; 城乡融合发展; 适度规模经营; 农村社会保障制度

**【中图分类号】**F133.130 **【文献标识码】**A **DOI:** 10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2024.02.007

**【文章编号】**1000-355X(2024)02-0083-12

**【收稿日期】**2024-01-19

**【基金项目】**国家社会科学基金一般项目“农业土地规模化与服务规模化路径比较及其优化协调研究”(23BJY1)  
2023年度中国农业期刊网研究基金项目“二次文献转载对农业农村问题研究的影响分析”(CA-JW2022-071)

**【作者简介】**于蓉蓉,经济学博士,中国人民大学书报资料中心编辑。

刘同山,经济学博士,云南农业大学新农村发展研究院副院长,经济管理学院教授,博士生导师。

## 前 言

全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村<sup>[1]</sup>。妥善解决农业农村发展面临的各种矛盾,主线是处理好农民和土地之间的关系,推进农村土地适度规模经营是其中的关键环节<sup>[2]</sup>。城镇化和农业现代化必然要求部分农民与农地“人地分离”,而这样不仅会阻碍农业专业化、规模化进而限制提升农业产业竞争力,还会产生大量拥有农村土地却在城市生活的“不在村地主”,最终恶化城乡关系<sup>[3]</sup>。党的十八届五中全会提出“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。2021年农业农村部发布《农村土地经营权流转管理办法》,对农地流转流程、监管等做出了详细规定。2024年中央一号文

件提出“引导土地经营权有序流转,发展农业适度规模经营”“健全土地流转价格形成机制,探索防止流转费用不合理上涨有效办法”<sup>[4]</sup>。农业农村部统计显示,截至2021年中国家庭承包耕地流转总面积已达5.87亿亩,约占家庭承包耕地总面积的37.2%<sup>[5]</sup>。实践表明,城乡融合发展中,农地流转顺利推进即促进了土地集约,土地承包期限的延长,也使得各类经营主体信心坚定,提高了生产成本投入与预期,促进农业由“精耕细作”向机械化、科技化发展。但是,随着农地流转规模不断加大,土地“非粮化”和“非农化”等问题层出不穷,低效乃至无效流转严重影响土地规模化经营。同时,农村适龄劳动力的不断转移和新生代农民普遍前往城市务工,导致农业劳动力出现短缺,使得农业技术推广和农业生产经营管理变革受到阻碍,严重制约了城乡融合发展和乡村振兴战略的实施<sup>[6]</sup>。

日本与中国都是东亚小农国家,文化背景和农业生产经营结构相似。日本是亚洲第一个实现农业现代化的国家,也是全球贫富差距最小的国家之一,在城乡融合发展过程中不断优化农地配置政策,帮助小农户逐渐退出农地,减少撂荒面积,扩大户均经营规模取得了一定成效,其经验对中国建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化具有重要的参考价值。本文在大量文献分析和实地调研的基础上,首先分析了日本农地经营结构变化特点,其次阐明日本在城乡融合发展过程中优化配置农地资源的政策措施;最后结合中国城乡融合发展实际情况,总结日本经验提出有针对性的对策建议。

### 一、城乡融合发展中日本农地规模结构的变化特点

促进超小规模农户(简称“超小农”)生产向小规模农户(简称“小农户”)经营转变是日本长期坚持的农业政策目标<sup>[7]</sup>(见表1)。

表1 日本农地面积、农户数量及户均农地面积的变化(1947—2020年)

年度	农地总面积 (公顷)	农户总数量(万户)					户均农地 面积(公顷)
		合计	1.0公顷 以下	1.0~3.0 公顷	3.0~5.0 公顷	5.0公顷 以上	
1947	524.2	590.9	428.7	150.0	7.4	4.9	0.89
1950	520.1	617.6	450.4	154.7	7.7	4.8	0.84
1960	607.1	605.7	424.2	166.3	9.1	6.0	1.00
1970	579.6	540.2	368.5	155.4	9.2	7.2	1.07
1980	546.1	497.7	356.4	123.9	10.2	7.2	1.10
1990	524.3	461.0	340.1	101.7	11.2	8.0	1.14
2000	483.0	421.8	324.5	78.1	10.6	8.6	1.15
2010	459.0	390.2	317.1	55.1	8.9	9.0	1.16
2015	449.6	356.8	295.1	44.6	8.0	9.1	1.18
2020	437.2	324.9	-	-	-	-	1.26

资料来源:根据历年日本农林普查数据整理制作。

1910年,日本政府明确提出扩大经营规模的发展方向,并希望能够实现“以家庭成员经营为

主,无余力兼职,可获得社会平均收入的小农户是经营农地面积超过1公顷的农户”<sup>[8]</sup>。1961年日本施行《农业基本法》,按照当时技术水平将“小农户”的经营面积标准提高到2公顷<sup>[9]</sup>。之后,这一评判标准随着部门生产率变化及城乡居民收入水平的变化不断提高,1970年增加到3.5公顷、1980年为5.5公顷、2010年为10公顷。在城乡融合发展过程中,日本先后经历了农村人口向东京、名古屋、大阪为中心的三大都市圈长期流出、超大型都市形成等时期,导致农村人口老龄化、城乡差距拉大。

1960年至2020年之间,受到快速城镇化发展,日本农地面积由607.1万公顷减少到437.2万公顷,降幅为28.0%;农户数量由605.7万户减少到324.9万户,降幅为46.4%;户均农地面积由1.00公顷增加到了1.26公顷,增幅为26.0%。但农地经营面积超过10公顷以上的“小农”为4万户,仅占农民总数的1.2%。由此可见,日本农业经过上百年发展,以超小农为主体的农业经营结构并没有发生根本性改变。但是,随着日本农地资源不断优化,其农地经营结构发生了内在改变,并呈现以下发展特征。

### (一) 户均经营规模扩大

日本户均农地占有面积自1945年到2020年之间的变化幅度并不明显,但是,规模农户的户均农地经营面积显著增长。2010年至2020年之间,日本全国规模以上农户的户均农地面积由1.96公顷增加到2.50公顷,增幅为27.6%。同期,日本不同地区的规模以上农户的户均农地面积也不同程度地有所增长,其中北海道地区由21.5公顷扩大至25.4公顷,增幅为18.1%;都府县由1.42公顷扩大到1.77公顷,增加了24.6%。另外,据2023年《食物农业农村白皮书》介绍,日本户均经营规模扩大主要在于租地农业的发展,从租地面积占户均农地面积的比例变化来看,2020年为38.7%,较2005年增长了17.6个百分点。

### (二) 农业企业数量增加

日本认为企业是现代化经营组织,农业企业增加有利于稳定农业生产,所以将促进其发展作为长期政策目标之一。日本把农企根据资本来源划分为农民资本和工商资本。日本农林普查统计结果显示,2020年日本共有107.6万个经营体,较2005年减少了46%(200.9万个),各类农企3.1万个,较2005年增加了0.9万个,增幅为40.9%;其中,工商资本有4202个,占日本农企总数的1.4%。虽然农企数量不多,但是在农业产业化发展和促进本地经济发展中发挥的作用愈发显著,从不同产业中农企耕地面积占农地总面积的比例来看,旱田作物占24%、水田作物占18%、水果生产占9%;从不同地区农企比重来看,北海道占到了25%。

### (三) 青年农户比例提高

《食物农业农村白皮书(2018年版)》显示<sup>[10]</sup>,45岁以下青年农民数量增加,截至2015年,日本青年农户数量为17.7万户,占销售农户总数的比例提升到了10.1%,青年农民在农业生产的地位越发重要,并出现以下发展特点。一是经营规模扩大,以稻农户均经营面积的变化情况来看,2005年至2015年的10年间,青年农户经营规模从4.7公顷/户增加到了7.1公顷/户,而非青年农户经营规模从1.2公顷/户增加到1.4公顷/户;在10公顷以上规模农户中,青年农户占到了73.1%,非青年农户只有20.3%。二是雇工经营。青年农户趋向于寻求稳定的劳动力供给,2005年至2015年的10年间,雇佣临时工的青年农户数量占农户总数的比例从37.5%上升到了39.8%。然而,同期,雇佣临时工的非青年农户数量占农户总数的比例从22.0%下降到了18.2%。用工数量的增加,为农村提供了家门口就业机会,增加了老人、妇女收入来源。三是固定资本投入高。由于大量机械设备的引进,固定资本装备率提升,以奶业为例,青年农户是6628日元/小时,

非青年农户只有3480日元/小时。机械设备投入加大带动劳动生产率提升,青年农户每头牛的挤奶减少到129小时/头,较非青年农户节约47小时<sup>①</sup>。

(四) 农业经营性收入增加

随着城镇化快速发展,大量农户在家门口就业,农业兼业化水平提升,农业经营性收入减少。如表2所示,1950年日本兼业农户数量为309.0万户,占农户数量的50.0%。之后,兼业农户数量逐年减少,2019年为76.2万户,但是占总农户数量的比例却上升到了67.8%。其中,同期,经营性收入不足农户总收入50%的“第二类兼业农户”数量由133.7万户减少了58.7万户,占农户数量比例从21.6%增加到51.9%。据日本弘前大学神田健策教授介绍,1950年至2002年,日本农户经营性收入占总收入的比例从68.2%下降到13.1%。但近年来,随着农地资源优化政策相继落地,日本农业企业、青年农户增加以及户均经营规模的扩大,新型农业经营体的经营性收入显著增加。2020年户均收入为311万日元,约是1990年(160万日元)的2倍,改变了2010年之前农业经营性收入增收停滞的局面。

表2 日本专业农户与兼业农户的数量变化

年份	农户数量 (万户)	规模农户数量(万户)			
		专业农户	兼业农户		
			小计	第1类兼业农户	第2类兼业农户
1950	617.6	308.6	309.0	175.3	133.7
1960	605.7	207.8	397.9	203.6	194.2
1970	540.2	84.5	455.7	181.4	274.3
1980	466.1	62.3	403.8	100.2	303.6
1990	255.4	47.3	208.1	52.1	156.1
2000	233.7	42.6	191.1	35.0	156.1
2010	163.1	45.1	118.0	22.5	95.5
2016	126.2	39.5	86.7	18.5	68.2
2017	120.1	38.1	82.0	18.2	63.8
2018	116.5	37.5	79.0	18.2	60.8
2019	113.0	36.8	76.2	17.7	58.7
2020	102.8	-	-	-	-

资料来源:1950—2016年数据来源于曹斌.小农生产的出路:日本推动现代农业发展的经验与启示[J].农村经济,2017(12):121-128;2017年之后的数据来源于日本农林水产省网站(<http://www.maff.go.jp/j/tokei>)资料汇总。

二、日本优化农地资源配置的政策分析

日本政府认为随着城乡融合速度加快,城镇周边农地升值,部分农地功能发生了变化,其中作为劳动工具、劳动场所的作用日趋弱化,而其资产属性日益突出;农户对于农业经营性收入的依赖性减弱,资产保值和增值意识日渐提升。部分农户即便撂荒也不流转出农地,导致农地流转难问

① 固定资本装备率 = 农业固定产总额 / 自营农业劳动时间。

题日益突出<sup>[11]</sup>。20世纪60年代以来,日本政府明确农地流转方向和途径,通过降低农地流转门槛、提升撂荒农地的持有成本、改善农地流转的外部环境、降低农地流转的交易成本和弱化农地社会保障作用,积极优化农地资源配置,并且取得了一定成效。

### (一) 逐步放宽农地流转门槛

二战之后,日本推动农地改革实现了“耕者有其田”。1952年颁布《农地法》废除佃农制度,消灭地主阶级;建立农地地权流转许可制度,要求坚持农地农用,强制离农人员出售其持有的农地;保障粮食安全,保护佃权,严禁出租方无端解除合同;防止农地兼并,明确农地持有面积上限规定。农地改革之后,日本虽然快速恢复了粮食生产,但是农业经营呈现分散的细碎化特点,限制了生产效率提升。1960年之后,日本根据国民经济发展需求分3个阶段逐步放开对农地流转的管制。

1. 提高地权流通性阶段(1961—1992年)。1961年日本施行《农业基本法》要求以缩小城乡差距为目的,推动实现农业现代化,促进农地向规模农户集约。1962年修订《农地法》放宽地权流动性,提升农户持有农地的规模上限;允许农协作为中介机构开展农地信托业务;要求各地政府按照当地情况因地制宜的制定标准地租标准,供租赁双方参考。随着快速城镇化发展,优质农地遭到侵蚀,1969年日本颁布《农业振兴法》,通过设立农业振兴地区,在保证促进规模化经营的同时,严格控制农地非农化,加强了基本农田保护力度。1970年,农地撂荒问题日益突出,日本再次修订《农地法》允许通过租借方式促进农地流转。1980年日本施行《农用地利用增进法》提出以村落为基础,组建以农地使用为目的的“集落营农”组织,通过地缘亲缘关系,鼓励本村已不具备继续经营条件的高龄农户退出农业经营,统一农地经营权对外发包,促进农地流转。另外,日本政府允许具有政府背景的农业委员会推动开展农地流转业务。这个阶段,日本农地政策逐渐从保障农地所有关系转向提升农地使用效率,并初步形成了所有权和经营权分离,鼓励农户适度规模经营,提升生产效率。

2. 促进地权适度集中阶段(1993—2008年)。随着国际经济一体化进程加快,提高农产品竞争力压力加大,然而日本农业高龄少子化、撂荒问题日益突出,促进地权向新农人、大户等农业经营主体集中,成为现行主要的政策走向。1993年,日本施行《强化农业经营基础》设立“认定农业者制度”,明确鼓励农地向规模农户流转。同时,进一步修订《农地法》开展工商资本下乡试点。2003年颁布《结构改革特别区域法》在新潟县和兵库县设立特区,扩大试点范围探索工商资本控股务农经验,并进一步将农地流转与农民规模等条件挂钩,促进新农人、规模农户发展。

3. 加快推动地权集约利用阶段(2009至今)。2009年日本大幅度修订《农地法》,史称“平成农地改革”,在承认农地私有的前提下,史无前例的强调农地的公共属性,进一步开放农地流转管制,允许工商资本租地务农。截至2020年,日本共有4202个企业租地务农,承租农地总面积为14224公顷,每个企业平均承租农地面积为3.4公顷,是日本户均耕地面积的2.7倍。从承租农地面积的规模分布来看,承租农地面积不足0.5公顷的,有1428个法人(34%);0.5~1公顷的有955个(23%);1~5公顷以下1265个(30%);5~20公顷的有432个(10%);20公顷以上122个(3%)。另外,从工商资本经营农业种类来看,生产蔬菜的有1496个(36%)、生产粮食作物的有732个(19%)、生产果树的有583个(14%)、生产花卉的有164个(4%)、生产茶叶的有等146个(3%)、生产饲料作物的有100个(2%)、复合经营的有789个(19%)、其他132个(3%)<sup>[12]</sup>。另外,日本不断改善农地流转环境,设立了公益性的农地管理中间机构打破信息壁垒,承担流转后农地平整、基础设施建设等工作降低流转成本。

## (二) 提升撂荒农地持有成本

日本政府认为在资本主义私有制体制下,要充分尊重私人所有权,因此在发现农地撂荒后,只能采取劝说、劝告、警告等方法要求农户恢复生产或自愿退出农业生产。但从结果来看,这种缺乏强制力的做法,费工费力且效果并不明显。2009年日本修订《农地法》首次强调农地在保障粮食安全方面具备的公共属性,要求通过制度创新提高农地利用效率。2016年,日本依据《农地法》相关规定修订《税法》时指出“在出现撂荒问题时,由农业委员会负责劝告撂荒地权人恢复生产,在劝告无果的情况下,可以取消农地固定资产税减免优惠”<sup>[13]</sup>。按此规定推算,假设本地市场价格为5000万日元的农地,每年需要缴纳本地固定资产平均价格1.4%的固定资产税和0.3%的城市建设税,并享受55%的农地固定资产税优惠,合计纳税金额为46.8万日元(2.3万元人民币)。按照新法规定,如果地权人撂荒,将享受不到农地固定资产税优惠,缴纳税金金额上涨到85.0万日元(4.3万元人民币)。日本农林水产省数据显示,截至2023年1月,日本共对342块合计55公顷撂荒地地权人发放劝告书面通知,再无果情况下,取消了相关优惠<sup>[14]</sup>。在一系列财税制度的引导下,迫使撂荒农地地权人加快恢复农业生产或者退出农地,农地撂荒势头得到有效遏制,截至2022年,日本撂荒农地面积减少到9.0万公顷,是2013年撂荒农地面积的33.0%<sup>[15]</sup>。目前,日本还启动了强制征收撂荒农地和无主农地的立法工作。

## (三) 搭建农地流转公共平台

为解决好农地流转中出现的信用缺失,信息不对称等问题,日本积极改善农地流转的外部环境,搭建农地流转交易平台。实践中,日本先后鼓励农业协同组合、私人企业开展农地流转中介业务,为农地流转租赁双方提供帮助,但效果均不理想。1970年,日本设立“农地保有合理化促进项目”,要求成立以地方政府为背景的公益性组织负责农地流转业务,解决农地流转双方互信问题。2013年12月,日本颁布《推进农地中间管理项目法》,要求以省为单位成立政府事业单位性质的“农地中间管理机构”(简称“管理机构”),负责整理分散错杂小规模农地,再将整块地租赁给各类新型农业经营主体,实现加速推进农地流转,扩大农业经营规模的政策目标。日本政府设立了到2030年,通过管理机构经手的农地流转面积要达到农地流转总面积80%的政策目标。为保障这一目标得以顺利实现,一是管理机构加强制度建设,吸纳规模农户、青年农户和女性成为委员,参与农地流转项目决策整个过程,尽力将基层的大户意见反映到政策落实层面;二是加强农地售卖、租赁和社会化服务价格信息收集及发布体系建设,提高本地农地流转各个环节的透明度,降低各方询价成本、管理成本,避免不切实际的盲目报价,保障流转双方利益;三是各级政府提供保障,日本中央财政承担管理机构委员工资和日常业务工作全部经费,2023年该预算总金额为40.1亿日元<sup>[16]</sup>;地方政府提供办公场所,并由公务员担任秘书协调政府涉农部门完成农地流转工作,降低日常运营成本。截至2022年,管理机构经手农地面积为17.3万公顷,占日本农地流转总面积的比重已提升到了50%<sup>[17]</sup>。

日本农地流转公共平台采取管理机构主导、市町村地方政府和农协等农民经济合作组织配合运营机制,协调农地流转双方的供求关系<sup>[18]</sup>。其具体操作步骤,一是由管理机构对本地区农地情况进行调查,掌握农地面积、流转情况。二是公开招募有意愿出租、流转农地的农户,并通过平台对外发布拟出让农地面积、地点等信息。三是召集选定农地转出人,在考虑与转入方经营农地的位置关系、与转入方所需农地条件、对地方农业发展有利程度等3个条件的基础上,对农地转入方进行优先顺序。四是确认农地转出方和转入方意愿,管理机构根据市町村政府制定的“农地集中利用规划”转入农地,申请获得农地经营权和流转权。五是申请得到都道府县政府批准后,管理机

构和转入方签订农地租借或销售协议,实现经营权或所有权转移。在整个交易期间,作为准政府机构的管理机构代表地权交易的一方,参与整个农地流转过程,即代表规模农户转入农地,同时也代表小农户地权人转出农地。这样可消除转让方担心农地流转后,难以回收的顾虑,也打消转入方担心在租赁期间转出方突然改变协议的顾虑,确保农地流转双方都能够严格执行协议,保护双方权益。另外,管理机构作为中间方还承担农地平整工作,可以按照双方需求,协调当地地权人置换农地、填埋沟壑、快速实现农地集中连片,既降低了转入方管理成本、也降低了其固定资产投资成本。

#### (四) 降低流转农地整修成本

为鼓励地权人放弃农地所有权或经营权,降低承租人流转后的农地平整投入,日本加大奖励和补贴力度,促进在市场机制下推动农地进行集中连片。一是设立“农地中间管理机构农地集约奖励”制度,对于从多位地权人手中集约农地,其转入总面积超过10公顷,或者通过管理机构转入的农地面积超过本地区一定比例的项目给予奖励(见表3)。日本对奖励资金用途做出了严格规定,只能用于集中农地连片后平整农地、修建农道、建设排水沟渠等农田基础设施。二是设立“农地集约奖励”制度,促进农地向种植大户集约。其中,地权人出租农地期间超过10年,且流转农地面积超过0.5公顷的,可获得每公顷30万~70万日元的一次性奖励<sup>[19]</sup>。三是税收优惠。通过管理机构流转农地的情况下,农地流转双方都可以享受各级财政的税收优惠政策。其中,为鼓励农地长期出租,在农地出租合同期间超过15年时,出让方可获得固定资产税减半的优惠,优惠期间为5年;在农地出租合同期间10~15年时,优惠期间为3年。当地权人将农地转让给管理机构时,可以获得一次性800万日元至1500万日元的所得税税前抵扣。另外,农地受让方可享受不动产交易登记税优惠和不动产取得税1/3的减免<sup>[20]</sup>。

表3 日本“农地中间管理机构农地集约奖励”制度补贴比例标准

类型	农地中间管理机构经由率		补贴标准 (万日元/公顷)
	平原地区	山区	
类型1	20% ~ 不足40%	4% ~ 不足15%	10
类型2	40% ~ 不足70%	15% ~ 不足30%	16
类型3	70% ~ 不足80%	30% ~ 不足50%	22
类型4	80% 以上	50% ~ 不足80%	28
类型5	-	80% 以上	34

注: - 表示没有此项内容。

资料来源:農林水産省.農地バンクを活用した地域の皆さんに協力金奨励金をお支払いします[EB/OL].(2023-06-01)[2024-02-20].<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/nouchibank-4.pdf>.

#### (五) 促进新型农业经营主体发展

日本为提升农业生产效率,放弃了“撒胡椒面式”扶持政策,将扶持对象集中在具有一定经营规模,且具有进一步扩大经营规模意愿新型农业经营主体上。截至2019年,日本农地已有57.1%集中在新型农业经营主体手中,其中北海道地区的这一比例更是高达91.5%。

1. 明确政策扶持对象。为了在扶持政策上便于识别,1993年日本根据修订后的《农业经营基盘强化促进法》规定建立“认定农业者”认证制度,规定申请人必须制定扩大经营规模的中长期

“改善农业经营规划”,并提交地方政府审核批准。认定农业者资格有效期间为5年,截至2022年3月底,日本获得认定农业者资格认证的农户数量为22.2万个,其中组建为合作经济组织、有限责任公司和股份有限责任公司等法人形式的农户有2.8万个<sup>[21]</sup>。为促进农地向认定农业者集约,一是可优先从管理机构获得农地流转信息,租赁或购买到农地。二是优先获得农地流转奖励,降低流转成本。开展规模化经营时,可以获得农业设施用地方面的支持。集约农地从事小麦、大豆、甜菜等作物生产时,可获得目标价格补贴。三是可获得中长期政策性贷款,优化农业经营结构,例如日本设立了“农业经营基础强化资金”,在认定农业者扩大经营规模、租赁农地、修缮农田水利设施时,可以向日本政策金融公库申请3亿~10亿日元无抵押贷款。贷款期限最长可达25年。另外,凡是被列为“人与农业计划”的“核心经营者”,还可以获得免息5年扶持<sup>[22]</sup>,可获得农协等合作金融机构的低息贷款,实现规模化经营目标。

2. 加大扶持中青年农民。日本重视对中青年农户的扶持,对于拟扩大经营规模的18~45岁青年务农人员,可以给予最高3700万日元无抵押贷款,免除5年内的利息,且贷款期间最长为12年。部分地区的农协还对租赁农地的生产经营大户给予利息补贴等优惠,降低农地流转成本,推动农地流转。另外,为了帮助新农人发展,日本设立了“青年经营者培养基金”,对于希望独立开展农业经营的新农人给予研修期间每年150万日元生活补贴,研修结束后还可以获得最长2年的经营资助,并且可以优先从管理机构转入农地。部分地区的农协根据当地实际情况,设立了面向新农人的定向补贴制度,获得批准的农地承租人可以获得1~3年的租金补贴<sup>[23]</sup>。

#### (六) 金融政策助力规模经营

为解决农地流转中缺乏资金平整农地、修建必要生产设施、购置农机具等问题,日本不断加大对农地受让方的金融支持<sup>[24]</sup>。

1. 加大政策性金融机构支持。二战之后,日本建立了政策性金融机构,并于2008年改组为政策金融公库(Japan Finance Corporation, JFC),承担政策性资金的借贷等工作。JFC农林渔业板块融资具有鲜明的政策导向性,基本上都是针对规模农户农地流转、购置机械、设施、长期营运资金的使用而开发的政策性金融商品,用于补充其他金融机构涉农金融支持力度不足;其融资金额高,大多数超过千万日元;融资期间长,平均12年,其中农业12.5年、林业18.6年、渔业12.2年、农产品技工流通业14.3年;年利率较低,普遍是无息或者低息,只有部分超过1%。2022年融资金额为4669亿日元,其中培育农业经营主体农地集约资金贷款余额107亿日元、土地改良业务贷款余额280亿日元<sup>[25]</sup>。

2. 加大合作金融体系支持。日本农协和日本渔业协同组合为农民提供短期小额信贷产品,其产品包括农机大棚资金、营农资金、援助经营者贷款、超级农业资金、农业发展贷款、农业经营资金等。近年来,随着规模农户的增加,合作金融体系自营金融产品向法人倾斜,对法人贷款余额显著提升。由于日本农协提供供销、金融、保险、医疗等综合服务,征信成本较低,因此融资成本要低于商业金融系统,能够提供免息或者无抵押贷款,对于促进扩大经营规模发挥了重要作用。

3. 提供政策性贴息优惠。1965年,日本设立“农业现代化资金”“渔业现代化资金”制度,通过向合作金融机构提供贴息的方式,鼓励农村金融机构为规模农户提供的无抵押、低息或无息贷款。贷款金额根据对象有所差别,自然人最高贷款额度为1800万日元,而农业企业为2亿日元。贷款期间最长为15年,利率一般为0.4%左右,规模农户还可以获得更优惠的利率或贴息扶持。2020年该项目贴息金额为617.5亿日元。

#### (七) 弱化农地社会保障作用

农地是在农村社会保障严重短缺的情况下的一种特殊的、非正规的、低水平的保障形态。日

本认为只有不断完善农村社会保障制度,降低农民因伤病、灾害和高龄致贫或返贫的风险,才能从根本上促使地权人放弃对农地的依赖,促进其退出农业,进而增加市场的农地供应量<sup>[26]</sup>。

1. 建立农村基本医疗保障制度。1958年,日本颁布《国民健康保险法》(1958年法律第192号),建立城乡居民基本医疗保障制度。该制度保障被保险人在生病、负伤、生育和死亡时,获得医疗费和赔偿。其中医药费包括诊疗、药剂、手术、住院、护理等费用。近年来,医疗技术进步以及高科技医疗器械使用致使医疗费上涨,日本又设立“高额医药费制度”,对超出基础保障部分的费用提供保障。该保险的保险费采取个人承担30%、地方财政补贴70%的方式,并且综合考虑家庭收入,收入越多缴纳金额也就越高,贫困户可以申请减免保费,甚至减免治疗费。另外,针对农村老龄化问题、独居问题日益突出的问题,日本于2000年设立“护理保险制度”,农民只要年满40岁且已经加入了国民健康保险,在得了癌症、脑血管疾病等18种指定疾病时,可获得护理服务。日本政府为降低保险费和维护护理市场秩序,一方面要求护理服务必须明码标价,把服务成本降低到合理范围之内,另一方面允许被保险人自由选择服务组织,形成服务层面的自由竞争<sup>[27]</sup>。

2. 建立农业工伤保险制度。随着农业经营方式向雇工模式发展,规模农户的雇工风险逐渐加大。1965年,日本修订《劳动者灾害补偿保险法》,建立农业工伤保险制度,要求雇工5人以上的农业企业必须强制加入,其他主体自由加入。在新型农业经营主体雇工或其本人在农业生产经营中受伤、致残、死亡时,提供治疗费、误工费以及残疾补偿、死亡补偿等费用。该保险属于消费保险,雇主可以在设定的区间内选择适合自己条件的保费金额。以年缴保险费2万日元计算,被保险人可获得每日1万日元的误工费以及全部治疗费用保障<sup>[28]</sup>。部分地区农协给予保费20%~50%的补贴。

3. 建立农民养老金制度。日本鉴于农业经营的特殊性,1971年建立农民养老金制度。该制度规定,未满60岁且每年从事农业生产超过60天以上的农民可以自愿加入。农民年金制度由4项内容构成,其中,“农民老龄年金”规定农户可以在2.0万~6.7万日元之间选择适合自己情况的保险费,连续缴纳20年之后,自65岁起,每月可领取6.6万日元养老金,直至去世。另外,日本为了加快农地流转,设立了“转移经营权年金奖励制度”,即农民在65岁之前把农业经营权流转给继承人或者其他农民的,可足额领取养老金,但65岁之后仍然继续从事农业经营的农民,因有农业收入支持,只能领取约定金额的1/3<sup>[29]</sup>。从实施效果来看,一方面农地经营权转让性质的年金制度,促进了经营权向家庭内部继承人或周边新型农业经营主体转移,有利地推动了农业经营主体的年轻化,维护了农业可持续发展。

### 三、日本优化农地资源配置的经验和启示

从城乡融合发展中引发的“人地分离”出发考虑农村土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权的退出问题,应基于市场机制鼓励农民自愿、主动退地,并应完善相应的制度保障。日本农地制度建立在生产资料私有制基础之上,不能以行政手段剥夺农民地权,快速达成制度施行方向,而只能通过财政、税收、金融等制度诱导,这对于中国建立农民自愿退出机制,提升农地使用效率、建立健全乡村融合发展体制机制和政策体系具有重要参考价值。

#### (一) 稳步推动适度规模经营

日本学者认为在中高收入发展阶段,应围绕缩小城乡收入差距、根据不同地区发展情况因地制宜地推动农业农村现代化政策。并且认为农业发展应规模适度,根据社会经济发展阶段,稳步促进农村劳动力向城市转移,并且要防止激进性政策导致乡村人口数量快速减少,造成乡村凋

敞<sup>[30]</sup>。1961年以来,日本围绕城乡融合发展问题,根据日本农业农村社会经济结构变化,稳步放开农地市场,谨慎推动规模化经营的农业政策<sup>[31]</sup>。中国各地农业农村发展不均衡,地方政府财税收入差距较大,要从自身的实际情况出发,以缩小城乡差距为目标,明确加快推进土地流转政策的适用区域,切勿盲目推动农地流转,过度集约农地。

#### (二) 完善农村集体产权制度

日本在经济高速增长期,城乡快速融合,用于工厂、住宅以及公共设施建设等非农目的的开发项目增加,农地价格以流转需求较为旺盛的城郊地区为中心逐年上涨,随即产生涟漪效应,带动了远郊、农村地区地价格暴涨,农户持地待估意识高涨。很多农户即便自己没有能力种地也不愿意立刻放弃农地所有权,导致撂荒农地面积不断增加,出现遏制农地撂荒和推动农地集约“双难”问题并存的结构性矛盾<sup>[32]</sup>。在资本主义私有制体制下,日本政府无法强制征收农民私权,2008年修订《农地法》再三强调农地具备保障国家粮食安全的公益性功能,但是,由于缺乏有效管制手段,农地撂荒与农地集约难的矛盾始终无法得到有效解决。由此可见资本主义土地私有制未必是提升农地效率的灵丹妙药<sup>[33]</sup>,应在我国土地集体所有制的基础之上,保护好农地承包权的前提下,以保障粮食安全为前提,健全农地退出机制,依法提升农地的使用效率。

#### (三) 完善中介组织协调功能

流转信息不对称,流转双方相互不信任是阻碍农地流转的重要因素,日本通过建立政府背景的公益性中介组织作为枢纽,起到了规范流转流程、协调各方利益和行为,降低受让方农地整治成本、满足信贷需求的作用,从而提升了农地流转的效率。虽然中国各地方政府成立一些农地流转中介组织,但是在组织职责和运营方式上还缺乏统一标准,服务内容大部分集中于信息发布。建议完善农地中介组织运营体制机制,形成统一的运营标准;完善中介组织功能,强化在农地整治和农地流转方面的服务能力。

#### (四) 加强财政补贴力度

把耕地作为生活保障,或者生活兜底是农民不愿转出农地、农地难以集约、农地长期细碎化的重要原因。日本为了让小农户退出农业,对主动退出农业生产的农户和承租方提供高额奖励。在中国随着农业劳动力老龄化问题日益突出,传统兼业型小农收入来源多元化和生活水平改善,虽然一定程度上降低了农民对农地的依赖,但还缺乏制度化的退出奖励机制。建议在保障农户资源和农地权益不受损的前提下,建立由补贴、税收组成的综合性农地流转奖励制度;加强政策性金融机构的资金和信贷支持力度,缓解农地受让方融资压力,有序引导小农户退出农地,为农地细碎化治理奠定基础。

#### (五) 完善农村社会保障制度

组织化、规模化、机械化发展,有利于推动小农户生产与现代农业发展有机衔接,增加经营性收入。从日本百年发展历史来看,从1945年至2020年,虽然户均农地面积有所提升,但达到“自立”标准的小农数量仅占农户数量的1.2%,绝大多数农户或多或少依靠非经营收入。1950年至2002年,日本农户经营性收入占总收入的比例从68.2%下降到13.1%<sup>[32]</sup>。另外,日本农林水产省统计显示,2021年日本农民经营性收入为1076.9万日元,扣除952万日元经营成本之后,纯收入为125.4万日元,仅占29.0%,保障性收入和工资性收入要占到大部分,说明完善社会保障制度对社会再分配发挥着重要促进作用。建议顺应经济发展规律,逐步完善农村基本医疗保障制度、建立农民养老金制度,使农民老有所依,减少农民对农业经营性收入的依赖,促进其逐渐退出农地,推动农地向规模农户手中集约。

## 参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2] 李 涛. 习近平在农村改革座谈会上强调加大推进新形势下农村改革力度促进农业基础稳固农民安居乐业[EB/OL]. (2016 - 04 - 28) [2024 - 02 - 05]. [https://www.gov.cn/xinwen/2016-04/28/content\\_5068843.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-04/28/content_5068843.htm).
- [3] 郭熙保. 市民化过程中土地退出问题与制度改革的新思路[J]. 经济理论与经济管理, 2014(10): 14 - 23.
- [4] 中央农村工作领导小组. 2024年中央一号文件1号文件中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2024.
- [5] 农业农村部政策与改革司. 中国农村政策与改革统计年报(2021)[M]. 北京: 中国农业出版社, 2022.
- [6] 匡远配, 张昊鹏. 农地流转提升了农业绿色全要素生产率吗? [J]. 世界农业, 2024(2): 59 - 71.
- [7] 曹 斌, 倪 镜. 日本农业农村发展新动向与主要政策——2018年版《食物农业农村白皮书》解读[J]. 日本研究, 2019(1): 38 - 47.
- [8] 高岡熊雄. 小農保護問題[M]. 東京: 同文館, 1915.
- [9] 藤谷筑次. 農業政策の課題と方向[M]. 東京: 家の光協会, 1988.
- [10] 農林水産省. 食料農業農村白書(平成30年版)[M]. 東京: 日経印刷株式会社, 2019.
- [11] 曹 斌. 小农生产的出路: 日本推动现代农业发展的经验与启示[J]. 农村经济, 2017(12): 121 - 128.
- [12] 農林水産省経営局. リース法人の農業参加の動向[EB/OL]. (2020 - 01 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/attach/pdf/kigyousannyu-36.pdf>.
- [13] 農林水産省. 遊休農地の課税の強化[EB/OL]. (2018 - 01 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/yukyu-59.pdf>.
- [14] 農林水産省. 遊休農地の課税強化の適用実績[EB/OL]. (2023 - 01 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/yukyu-10.pdf>.
- [15] 農林水産省. 令和4年度遊休農地面積[EB/OL]. (2023 - 01 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/yukyu-7.pdf>.
- [16] 農林水産省経営局農地政策課. 農地中間管理機構を活用した農地の集約化の推進及び農業委員会による農地利用の最適化の推進[EB/OL]. (2023 - 06 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/nouchibank-48.pdf>.
- [17] 農林水産省. 農地中間管理機構の実績などに関する資料(令和4年度版)[EB/OL]. (2023 - 06 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/nouchibank-29.pdf>.
- [18] 公益社団法人全国農地保有合理化協会. 農地中間管理事業について[EB/OL]. (2023 - 06 - 01) [2024 - 02 - 20]. [https://www.nouchi.or.jp/GOURIKA/acquisition/quick/quick\\_c.html](https://www.nouchi.or.jp/GOURIKA/acquisition/quick/quick_c.html).
- [19] 農林水産省. 農地バンクを活用した地域の皆さんに協力金・奨励金をお支払いします[EB/OL]. (2023 - 06 - 01) [2024 - 02 - 20]. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/nouchibank-4.pdf>.
- [20] 農林水産省経営局. 経営規模の拡大や農地の分散錯圃状態を解消したい[EB/OL]. (2023 - 06 - 01) [2024 - 02 - 20]. [https://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_pamph/pdf/2.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_pamph/pdf/2.pdf).
- [21] 農林水産省経営局経営政策課. 認定農業者制度の概要[EB/OL]. (2023 - 06 - 01) [2024 - 02 - 20]. [https://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_seido/attach/pdf/seido\\_ninaite-12.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/attach/pdf/seido_ninaite-12.pdf).
- [22] 静岡県. 認定農業者の皆さんを支援します[EB/OL]. (2023 - 09 - 21) [2024 - 02 - 25]. <https://www.pref.shizuoka.jp/sangyoshigoto/nogyo/1003302/1027107.html>.
- [23] 農林水産省経営局. 新規就農者育成総合対策[EB/OL]. (2022 - 06 - 01) [2024 - 02 - 25]. [https://www.maff.go.jp/j/new\\_farmer/n\\_syunou/attach/pdf/hatten-11.pdf](https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/attach/pdf/hatten-11.pdf).
- [24] 曹 斌, 冯兴元, 孟 冰. 日本农协合作金融体系的特点、现状及启示[J]. 农村金融研究, 2023(4): 35 - 47.

- [25] 日本政策金融公庫. 農林水産事業のご案内 2023 [R]. 東京: 日本政策金融公庫, 2023.
- [26] 曹 斌, 于蓉蓉. 日本加强农村社会保障制度体系建设的实践研究 [J]. 现代日本经济, 2022, 41(4): 82 - 94.
- [27] 厚生労働省老健局. 介護保険制度の概要 [EB/OL]. (2021 - 05 - 01) [2024 - 01 - 20]. <https://www.mhlw.go.jp/content/000801559.pdf>.
- [28] 厚生労働省都道府県労働局. 労働者のための特別加入制度のしおり [R]. 厚生労働省都道府県労働局: 2023.
- [29] 農林水産省. 農業者年金制度について [EB/OL]. (2023 - 10 - 01) [2024 - 02 - 20]. [https://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_sien/attach/pdf/sien\\_nenkin-10.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_sien/attach/pdf/sien_nenkin-10.pdf).
- [30] 宮崎猛. 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 [M]. 東京: 農林統計協会, 1998.
- [31] 曹 斌. 乡村振兴的日本实践: 背景、措施与启示 [J]. 中国农村经济, 2018(8): 117 - 129.
- [32] 曹 斌. 日本促进小农户生产与现代农业有机衔接的经验对我国乡村振兴的启示 [J]. 西安财经学院学报, 2019, 32(2): 88 - 93.
- [33] 曹 斌. 日本农村集体经济组织的历史演进与多样化实现方式研究 [J]. 中国农村经济, 2023(4): 164 - 184.

责任编辑 张天舒

## Policy Analysis and Enlightenment of the Optimal Allocation of Agricultural Land Resources in the Process of Urbanization in Japan

YU Rongrong<sup>1</sup> LIU Tongshan<sup>2</sup>

(1. Information Center for Social Sciences, Renmin University of China, Beijing, 100872, China;

2. Institute of New Rural Development, Yunnan Agriculture University, Kunming, Yunnan, 650201, China)

**Abstract:** Optimising the allocation of agricultural land resources is important to promote the development of adequate scale management and the modernisation of agriculture and rural areas. Research shows that although Japan is an ultra - small scale farmers as the main country, the agricultural management structure has been continuously optimized. The number of agricultural enterprises has increased, the average operating scale of households has expanded, and the trend of younger operating entities has become obvious, which has thus promoted the increase of agricultural operating income, in recent years. Its main policies were to relax the policy threshold of agricultural land transfer, to increase the holding cost of abandoned agricultural land, to build a public platform for agricultural land transfer, to reduce the transaction cost of agricultural land transfer, financially assist for large - scale operation, to promote the development of new agricultural operation entities and improve the rural social security system. Based on the current situation of China's agricultural and rural development, it is suggested to steadily promote appropriately scaled operation and improve the collective economy ownership system and the rural social security system.

**Key Words:** Japan, rural land, urbanization, moderate - scale operation, rural social security system