

# 日本耕地非粮化问题的演变 与治理策略研究

肖盼晴

(华中师范大学 中国农村研究院, 湖北 武汉 430079)

**【摘要】**耕地非粮化治理对耕地保护、农民收益和国家粮食安全至关重要。日本的耕地非粮化治理经历了长期演变。其过程显示不同发展阶段的成因和环境差异直接决定了治理政策的内容。结构性矛盾引发的非粮化问题可通过农业保护措施解决,但过度保护会阻碍现代化。因此,日本曾引入竞争机制调整趋粮化和非粮化的发展趋势。但由于农业发展局限和市场导向,非粮化问题再次显现。为应对新阶段的挑战,需要从保障政策网络过程的循环能力、提高政府的统筹能力和增强环境客体的适应能力等方面出发,调整耕地非粮化治理的相关策略。

**【关键词】**耕地非粮化;政策网络过程;粮食安全;政策选择;日本

**【中图分类号】**F333.131.1

**【文献标识码】**A

DOI:10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2024.03.001

**【文章编号】**1000-355X(2024)03-0001-12

**【收稿日期】**2024-04-15

**【基金项目】**2023年湖北省哲学社会科学项目“权能拓展背景下的集体成员权及其实现机制研究”(23G080)

**【作者简介】**肖盼晴,法学博士,华中师范大学中国农村研究院副教授。

耕地非粮化是威胁国家粮食安全的重要因素之一。保障国家粮食安全不仅是中国政府需要面临的挑战,也是全球各国政府普遍关注的焦点。特别是当前世界局势变化下,粮食市场的不稳定及价格波动进一步加剧了各国对粮食问题的担忧。因此,确保粮食安全是每个国家都必须面对的重要问题。相比难以控制的外在因素,治理耕地非粮化是各国保护粮食安全的重要内在手段。例如,近邻日本虽国土面积狭小、自然灾害频发,但其粮食自给率一直维持在39%左右<sup>[1]</sup>。尤其值得关注的是其主粮自给率能够长期稳定在98%以上,并可以出口部分优质稻米。可以说,耕地非粮化治理在保护粮食安全方面发挥了突出作用。具体而言,日本政府通过设立农地保护区、大力支持农业科技进步、不断完善土地利用相关法规等措施,有效遏制了耕地非粮化的趋势,进而保证了粮食生产的稳定性。日本耕地非粮化治理的经验具有重要借鉴意义。

## 一、文献梳理与问题提出

耕地非粮化是发展中国家发展过程中农业面临的普遍困境,直接关系到国家粮食安全。工业对农业的虹吸效应、市场的逐利特性都会加剧耕地非粮化现象,该问题实际反映了农业与工业、市场的动态关系。日本早在明治时期就注意到了该问题,于是确立了土地私有制,制定了“劝农政

策”，实施了抑制耕地非粮化的政策，以此鼓励粮食生产。第二次世界大战后，美国对日本进行全方位改革，以往治理耕地非粮化问题的政策随之调整。为了应对国内外环境的新变化，日本政府根据不同时期农业生产特点、国际贸易需求和国民经济发展的整体格局，因势利导，采取不同措施治理耕地非粮化问题。日本的耕地非粮化治理呈现出阶段性和动态性的显著特点。日本学界在对待耕地非粮化问题上也具有高度一致性，都认为必须抑制耕地非粮化以保障国家粮食安全。但对于具体做法，学界研究存在明显分歧，可以分为传统型、竞争型和协同型等不同类型的观点。

一是传统型的耕地非粮化治理观点。该观点主张依靠自耕农群体，通过关税壁垒、种粮补贴和限定耕种等手段来保护粮食生产，防范耕地非粮化。封建小农说<sup>[2]</sup>从土地与农民的关系出发，分析耕地非粮化问题成因，认为是由于土地与农民的结构矛盾，大量土地掌握在少数封建地主手中，广大农民无地可种，才导致了耕地非粮化问题。基于此，传统小农说<sup>[3]</sup>指出日本传统小农具有自主性、自立性和自给自足性，该特性决定了他们是防范耕地非粮化的主要力量。经济小农说<sup>[4]</sup>进一步指出日本传统小农的脆弱性特质和协作性习惯，认为其生存发展需要组织协作与国家帮扶。这些学者立足于日本农业传统特征，结合战后农村实情，普遍认同传统型的治理方法能够有效解决耕地非粮化问题。

二是竞争型的耕地非粮化治理观点。该观点认为自由贸易环境下要通过增加农业收益、培育产业竞争力来吸引民众主动从事农业、种植稻米，以此从根本上解决耕地非粮化问题。地权发展说<sup>[5]</sup>认为传统的农地政策虽然能防范寄生地主制复活，遏制耕地非粮化，却是以加重财政负担和扭曲米价为代价，不符合市场环境下的农业发展需求，阻碍了日本农业的现代化发展。农业发展说<sup>[6]</sup>指出贸易自由环境下导致耕地非粮化现象的原因不再是人与地的结构性矛盾，而是因为耕地上种植经济作物、转换用地属性收益更高。竞争农业说<sup>[7]</sup>认为引入市场机制，培育骨干农家，短期内耕地非粮化现象可能会加剧，但长期来看却能从根本上解决耕地非粮化问题。这些是在反思传统型治理模式弊端的基础上，结合商品经济特性和国家发展需求提出的新观点，意图将耕地非粮化治理策略由传统保护型转向竞争型<sup>[8]</sup>。

三是协同型的耕地非粮化治理观点。该观点认为以往的治理观点存在将耕地和粮食二者割裂的问题，并主张针对耕地非粮化治理问题，既需要传统的政策保护，也需要通过市场进行辅助调整。地域共生说<sup>[9]</sup>驳斥了贸易自由主义有关耕地的观点，认为耕地不同于普通商品，具有特殊性。其流通不能完全交给市场，必须由政府进行限制。有机农业说<sup>[10]</sup>也意识到对于身处世界贸易体系中的日本来说，农业是比较劣势，完全通过市场机制培育骨干农家来防范耕地非粮化的方法是无法实现的<sup>[11]</sup>。耕地非粮化问题的彻底解决，需要政府与市场共同发挥作用<sup>[12]</sup>。政府以行政或法律手段规范耕地管理和培育稻作农民，同时引导市场机制发挥资源配置作用，保障大米产业良性发展，以此实现治理耕地非粮化的目标。

由此可知，日本学界虽然在具体措施与对策方面存在分歧，但对于耕地非粮化问题意见高度统一，都认为需要进行防范与治理。根据不同时期导致耕地非粮化的具体原因和治理思想，结合日本耕地非粮化问题的演化阶段与治理政策内容，可将其划分为传统型的耕地非粮化治理阶段、竞争型的耕地非粮化治理阶段和协同型的耕地非粮化治理阶段。总体而言，日本有关耕地非粮化治理的政策经过长期探索，形成了相对完善的体系。因此，通过政策网络过程分析框架，梳理其耕地非粮化问题的历史变化趋势以及政策选择与制定过程，能为当下各国的耕地非粮化治理的政策选择与制定提供参考价值。

## 二、日本耕地非粮化治理政策过程的分析框架

政策网络过程理论是公共政策研究的重要范式。政策网络被视为政策活动中用以分配公共资源、满足各方利益要求的介质,也是公共政策得以调整与实现的载体和方式。该理论认为政策的制定与产生过程存在资源依赖性,主体会基于现实环境进行理性决策,政策网络过程可以视为政策过程的“语境化”。多元主体在互动过程中对议题进行对话和协商,以增加政策利益<sup>[13]</sup>。而在互动与协商过程中,环境的复杂性决定了现实往往存在多元主体的利益冲突<sup>[14]</sup>。因此,就需要一个元治理主体去协调、平衡多方利益,确定政策议题。而这个元治理主体,在政策网络过程中多由政府担任。

据此可知,政策网络过程理论用于分析日本耕地非粮化问题的演化机制与政策过程具有较强的适用性。日本耕地非粮化问题的演化与治理政策的选择与制定行为是一场以利益表达为出发点的多元主体博弈过程。首先,在不同利益主体的利弊权衡与利益博弈中确定政策议题、制定政策内容是政策网络运行的结果。其次,每个阶段所成功制定的政策与措施,都反映一个成功的政策网络过程。它实现了不同阶段的治理目标,增加了政策利益。最后,日本耕地非粮化问题的演化与治理政策的阶段间具有关联性,体现了政策网络过程理论的发展性。基于此,笔者根据日本耕地非粮化问题的演化机制与治理政策的制定与反馈过程,确定了日本耕地非粮化政策制定的分析框架(如图1所示)。

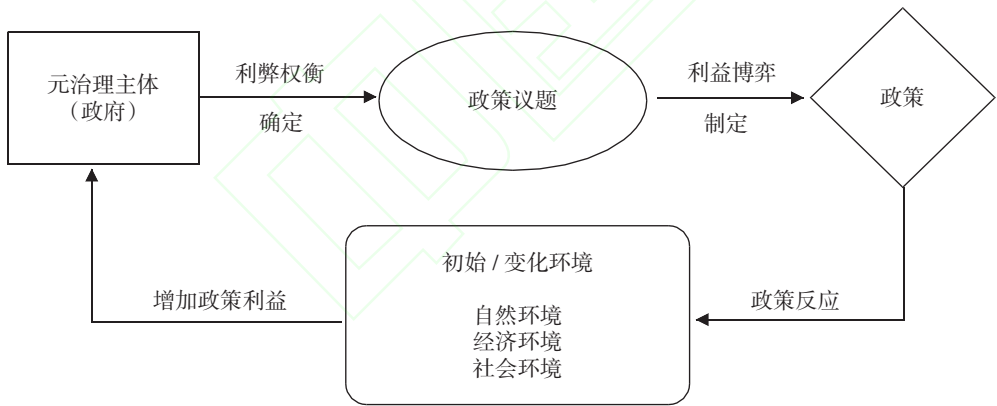


图1 基于政策网络过程的分析框架

政策网络过程的分析框架包括自然、经济和社会3个层面。一是自然环境。日本的国土面积与地形条件等自然环境,直接决定了其农业资源禀赋在世界处于比较劣势地位。这也影响了农民个体的决策行为与国家主体的政策方向。众所周知,日本耕地面积少、质量参差,这些问题短期内无法改变。上述条件决定了其耕地非粮化问题的严峻性。二是经济环境。经济环境的变动是导致日本耕地非粮化趋势不断变化的根本原因。即使是同一农民个体,也会因为经济环境的变化而采取截然不同的行为,以保证自身利益的最大化。三是社会环境。政府需要立足于国内外环境现状和发展趋势,综合考虑粮食安全与国家发展关系,并在此基础上调整、控制耕地非粮化问题治理的行为方向。综上所述,环境是政策网络过程的出发点,政策选择基于初始环境。同时,环境也是政策内容的作用对象,会对政策结果给出回应,既反映耕地非粮化问题的阶段演化,也会带来治理策略的变动。自然环境是政策制定的基础,为其提供物质载体和发展保证。经济环境是政策制定

的起因和结果体现,它反映了国家要粮的政治逻辑和农民要钱的经济逻辑难以耦合的张力<sup>[15]</sup>。社会环境是政策制定的关键,包含国家的内部变量和外部变量。

### 三、自耕农主义指导下的治理策略

#### (一) 结构性矛盾下的耕地非粮化

第二次世界大战后,日本耕地非粮化问题日益凸显。其原因主要包括3个方面。一是自然环境的结构性矛盾。日本是四面环海的岛国,地形以山地丘陵为主,耕地面积仅占国土总面积的11.8%。然而,此时日本总人口数为0.72亿。人与耕地的结构性矛盾突出。二是经济环境的结构性矛盾。战后日本国民经济接近崩溃,政府限制粮食的市场交易<sup>①</sup>。更为严重的是,农业基础遭受严重破坏,却无法通过贸易获得生产所必需的种子、化肥等,难以恢复正常农业生产。三是社会环境的结构性矛盾。战争时期,日本国内仍是寄生地主制占据主导地位。地主在战争期间大量兼并土地,造成大量自耕农破产。因此战后出现大量自耕农无地可种,少量地主拥有土地却无人耕种的现象。同时,大量海外平民撤退回国,然而他们在国内没有耕地<sup>[16]</sup>。

综上可知,日本在第二次世界大战后,因为自然、经济和社会环境的原因,已经出现了由结构性矛盾所导致的耕地非粮化问题。

#### (二) 自耕农体制与农业保护措施

日本政府意图解决战后初期的耕地非粮化危机,就需要化解人与地的结构性矛盾。结构性矛盾产生的原因包含自然、经济和社会等方面。但自然环境无法在短期内改变。经济环境矛盾也因二战后美国的援助得以缓解。因此,社会环境所导致的结构性矛盾是这个时期亟须解决的主要矛盾,也即寄生地主制导致的农民与耕地的结构性矛盾。日本政府认为只有让广大佃农拥有并经营土地,才能够解决人与地的结构性矛盾,实现对耕地非粮化问题的治理,保障国家长期粮食安全。于是相关政策将自耕农群体作为解决耕地非粮化问题的主导群体,其核心方案是创立自耕农体制<sup>[17]</sup>。

以耕地、农民和农产品作为对象,这一时期日本政府制定了一系列政策措施(如表1所示)。首先,对于耕地,确定了土地改革目标。通过复垦、新垦农地,扩大耕地总面积。日本在盟军的授意下进行土地改革,以赎买方式将地主土地分发给佃户,通过这一举措,日本政府将194万公顷耕地分配给420万户农民,大量自耕农得以产生<sup>[18]</sup>。本次土地改革将封建土地所有制成功转变为资本主义小农经济<sup>[19]</sup>。其次,对于农民,以“保护+扶持”的方式巩固自耕农基础。日本政府不仅以宪法形式承认土地改革的合法性,保护新兴的自耕农群体利益,更是制定新的法案扶持自耕农群体,防范其因自然、人为原因破产。这些措施不仅让农村成功稳定下来,还极大地刺激了农民的生产积极性。到1950年,自耕农已经成为农业的主体力量。最后,对于农产品,制定“自给+进口”的新粮食战略。战后初期,延续战时的“强制征购粮政策”,用低价从农民手中购买粮食,再由政府低价出售给消费者。但这一政策很快引起农民不满,许多农民不愿再种植粮食作物,耕地非粮化现象出现反弹。基于此,政府确立了“自给+进口”粮食战略:除主食大米必须自给自足外,玉米、大豆和小麦可采用进口替代方式,并强制规定一定数量的农民必须种植稻米。同时为了缓和矛盾,遏制非粮化倾向,政府采取“剪刀差”政策,以工业反哺农业,通过高昂的稻米补贴、提高售价等方式,吸引更多农民种植稻米。

① 日本政府颁布《稻米控制法》与《食品控制法》,将所有食品的生产与分配纳入政府管控。

表 1 战后初期的治理政策<sup>①</sup>

对象	内容
耕地	1945 年颁布《紧急开垦实施要领》，鼓励国民开垦新的耕地
	1946 年日本议会通过《农地调整法修正法案》和《建立自耕农特别措施法案》，前者用低廉价格将地主手中土地收归国有，后者再将耕地以低廉价格卖给佃户
农民	1945 年 12 月，麦克阿瑟发布“解开农民指令”，是日本“自耕农制度”得以建立的前提
	1946 年修订《日本宪法》，其中第 29 条规定“公民取得(持有)财产的权利不受侵犯”，从法律层面保障农地改革中农民获得的利益
	1947 年颁布《农业灾害补偿法》，防范新兴的自耕农因自然灾害破产
	1947 年颁布《农业协同组合法》，加强自耕农间的协作，助力恢复生产
农产品	1945 年延续战时“强制征购粮政策”，用低价从农民手中购买稻米，再由政府低价出售给消费者
	1955 年，确立了“自给 + 进口”粮食战略，即除主食大米必须自给自足外，玉米、大豆和小麦可采用进口替代方式
	1961 年制定《农业基本法》，在实现农产品贸易自由化同时，采用工业反哺农业的手段，保障稻米的生产与销售价格，以此保障主食自给

### (三) 从粮食短缺到粮食过剩

日本政府根据战后环境所制定的以自耕农体制为核心的系列政策产生了两方面的影响。一方面，以自耕农体制为核心的非粮化治理策略，成功解决了因农民与耕地的结构性矛盾所导致的耕地非粮化现象，自耕农成为粮食种植的主力军，占总农户数的比例达到 61.9%<sup>[20]</sup>。日本大米自给率一度超过 100%，产量也在 1967 年达到 1 800 万吨的峰值<sup>[21]</sup>。另一方面，改革也造成了稻米生产效率低下、政府财政负担过重等负面影响。稻米收益远不如蔬菜与经济作物。因此为了维持粮农的稳定性，政府不得不用高额的粮食补贴吸引农民种植水稻，这直接导致财政压力巨大。同时，稻米进口禁令让国内的稻作农民们缺乏危机意识。农民群体只顾扩大种植面积，而不提高种植技艺，因为他们是根据种植面积领取补贴<sup>[22]</sup>。稻米种植面积的不断扩大，不仅挤压了其他农作物的种植面积，导致薯类、玉米等自给率持续走低，还出现了“米过剩”危机<sup>[23]</sup>。

总的来说，这一时期的治理政策实现了最初设立的目标。自耕农主义指导下的耕地非粮化治理政策解决了该时期耕地与农民的结构矛盾，遏制了耕地非粮化现象，维护了国家粮食安全。但该时期的治理政策具有明显的保护主义特点，因此也产生了一些负面影响。例如，粮食补贴制度加重了国家财政负担，导致了生产低效化危机等问题。

<sup>①</sup> 本表参考以下资料整理：農林省大臣官房總務課編「農林行政史第 1 卷」(1957 年)和「農林行政史第 6 卷」(1972 年)，財団法人日本農業研究所「林水産省百年史」，編纂委員會「農林水産省百年史別卷資料編」(1981 年)，財団法人農政調査会「農業構造政策と農地制度」(1998 年)，中村広次「検証：戦後日本の農地政策」(2002 年)，島本富夫「日本の農地—所有と制度の略史—」(2003 年)等。

## 四、贸易自由主义指导下的治理策略

### (一) 保护主义下的耕地趋粮化

1970年开始,自耕农主义指导下的耕地非粮化治理政策的负面效应不断累积,加之国际形势的变化,政策网络过程分析的环境也产生了新的变化。一是经济环境方面,国际大米禁令、高昂稻米补贴等加剧了财政负担。虽然蔬菜、水果市场价格更高,但是日本农民却不愿意种植稻米以外的农作物。其原因在于种植稻米不仅能享受高昂补贴,且不需要应对国外农产品竞争。二是社会环境方面,1985年乌拉圭谈判拉开序幕,目的是建立全新的多边贸易体系。1995年,世界贸易组织取代关贸总协定,日本却迟迟无法加入。主要原因在于受1973年“大豆禁运”事件影响,日本不愿放开大米禁令,该政策与世界贸易组织理念明显相违背。

基于上述经济、社会新环境的分析,可以发现此时期耕地趋粮化现象增多。但此阶段日本政府也存在三大困境。其一,大米补贴导致的财政负担与农产品结构单一化。其二,大米禁令与加入世界贸易组织的冲突。其三,过度保护引起的农业生产效率的低质化,削弱了日本农业的市场竞争力<sup>[24]</sup>。因此,为了推动农业现代化,日本政府试图扭转这一困难局面。

### (二) 自由市场与竞争农业措施

日本面临新的环境变化与发展困境,而困境的解决又会导致新的矛盾。例如,为了加入世界贸易组织而取消大米禁令必然会冲击稻米产业,导致国内耕地非粮化问题。若为减轻财政负担而取消大米补贴,也会导致因种粮收益减少而出现的耕地非粮化问题。因此,这一时期的核心议题是:如何在实施竞争型耕地非粮化治理策略的同时,将耕地去粮化的负面影响限制在合理范围内。为实现上述目标,日本政府从国内与国际两个层次展开了一系列改革(如表2所示)。

表2 贸易自由主义指导下的耕地非粮化治理政策

	内容
国内	1970年修订《农地法》,废除旧法中的最高土地限额,允许自由买卖
	1978年修订《农业基本法》,放宽农地经营资格,降低农业贷款门槛,推广机械化作业,以此提高稻米生产率
	1969年、1990年两次改革自由米制度,大米价格实行双轨制
	1994年取消《粮食管理法》,政府对大米价格不再进行直接管制
	1995年颁布《主要粮食的供求及价格安定法》,大米实现市场化定价
	1999年新制定的《粮食·农业·农村基本法》取代《农业基本法》,农业支持政策去行政化,更注重市场化
国际	1973年制定《海外农业开发》,引导海外屯田
	1999年《乌拉圭农业协定》生效,大米实行关税化

资料来源:农林水産省, <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/index.html>。

第一,在国内的主要举措是调整农业补贴规则与提高粮食生产率。日本政府先是废除个人土地限额,鼓励土地流转,随之推广机械化农业,以提高农业生产率。而后对大米实行价格双轨制,允许大米在市场中自由交易,并不断加大“自由米”比例。但此时仍存在政府定价的情形。其目的在于保障稻作农民的基本利益。直到1995年,日本大米定价彻底实行市场化。农民生产的自由米为获得市场优势,就必须提升稻米品质或提高生产力。在此背景下,反而推动了农业自下而

上的主动改良。第二,在国际层面开展国际屯田并实行进口配额制。在自由贸易市场中,日本农产品将参与世界竞争。日本政府制定了“海外屯田”战略,在泰国、澳大利亚和中国等国家经营农场。最初目的是为了调控国内农产品价格。到后期,特别是1985年后,还肩负起了遏制国内耕地非粮化的作用。与此同时,乌拉圭回合谈判开始,日本为国家发展前景,必然需要加入世界贸易组织。因此,势必会放开大米禁令。但是,受到“大豆禁运”和多次“米骚乱”事件影响,日本政府从谈判开始,就已经着手应对可能出现的冲击。历经14年的谈判,日本同意大米关税化,但通过进口配额制加以限制,总配额不能超过大米总市场的5%<sup>[25]</sup>。

### (三)可控范围的“隐性”非粮化

综合来看,这一时期在内外因素的双重影响下,政策的施行效果由耕地趋粮化转为去粮化,可说是可控范围的“隐性”非粮化。原因归为两点:第一,自耕农体制产生愈发严重的负面效应,要求日本政府必须有效应对。第二,加入世界贸易组织后,为融入世界贸易体系,也需要调整既有政策。在主动与被动的双重原因下,日本政府选择制定竞争型耕地非粮化治理政策。

从短期来看,新政策缓解了自耕农体制政策所带来的负面效应。政府通过改革大米价格机制,倒逼农业改革,提高了大米生产率,减轻了国家财政负担,并维持了较高的主粮自给率。从长期来看,前述采取的系列新政策是为了使日本农业生产融入市场竞争环境。但在市场主导下,农业生产者的趋利心理促使其种植高经济价值的农作物。长此以往将使耕地非粮化问题进一步加剧。乌拉圭回合谈判期间,日本政府采取进口配额限制,可见其也预料到大米关税化后,国内大米产业必定会受到冲击。那么,在收益等各种因素影响下,耕地非粮化现象将会无法遏制。由日本官方统计数据可知(如图2所示),《农地法》废除土地限额并允许自由买卖后,耕地总面积与稻作面积同步下降。

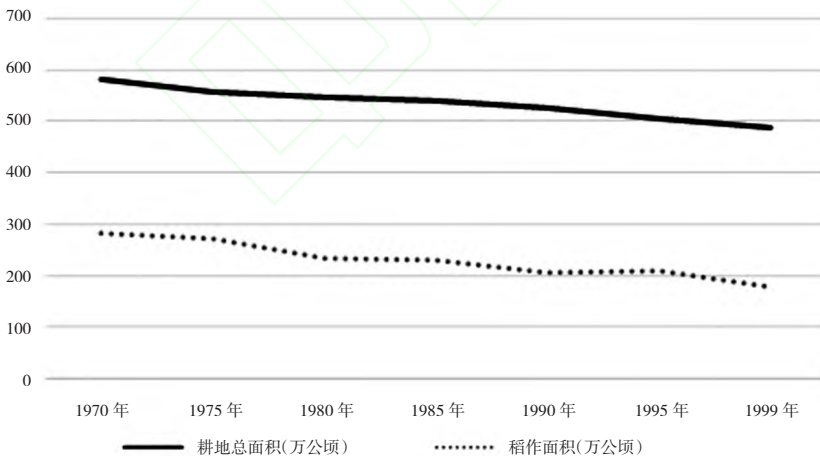


图2 耕地总面积及稻作面积

资料来源:农林水产省,作物统计调查·作况调查, <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>。

## 五、21世纪新环境下的治理策略

### (一)市场竞争下的耕地非粮化

竞争型的耕地非粮化治理政策实施以来,特别是加入世界贸易组织后,对日本整体格局产生极大冲击。政策网络过程分析框架的基本环境也再度改变。其中,仍以经济环境和社会环境的变化为主。经济环境变化的表现是在市场竞争环境下农业资源禀赋处于劣势的日本,即使通过配

额、关税等手段减少国际大米优势,仍不可避免导致国内大批稻作农民破产<sup>[26]</sup>。并且由于《乌拉圭农业协定》限制了国家对大米种植的直接补贴,稻作农民的经济收益难以保证,农民要钱的经济逻辑与政府要粮的政治逻辑愈发难以耦合。社会环境变化的主要表现是农业离农化、从业者高龄化现象严重。1990年后的10余年间,日本农民减少95.5万户<sup>[27]</sup>。而根据2003年日本首次公布的认定农业者数据可知,年龄在50岁以上的从业者比例已达到54%<sup>[28]</sup>。耕地总面积、稻作面积和农民总数呈现同步下降趋势。同时,耕地撂荒、污染废弃面积却在持续增长<sup>[29]</sup>。

总而言之,21世纪初期日本耕地非粮化问题呈现无法控制态势,其治理面临极大挑战。首先,《乌拉圭农业协定》限制了日本政府的治理方式,大米禁令、直接的大米补贴等手段无法再度施行<sup>[30]</sup>。其次,由于自然环境限制和经济、社会环境的迅速变化,日本尝试的竞争型耕地非粮化治理体系还未充分建立,系列政策尚未发挥作用便已经失效。如何解决市场化环境下农民逐利的经济逻辑与政府稳粮的政治逻辑的矛盾,是解决21世纪日本耕地非粮化问题的根本之所在。

## (二) 利益耦合与协同治理措施

日本政府选择放弃贸易保护,由市场决定趋粮化还是去粮化。这是基于国家发展的整体需求的策略选择。农民出于个人理性,追求农业收益,也符合理性人思考逻辑。在此背景下,政府需要面对并解决经济效益与政治效益的冲突。权衡利弊后政府选择牺牲国家部分经济效益,给予农民经济补助,以实现政治效益。同时,日本政府也吸取以往教训,不再试图以单一手段去解决耕地非粮化问题,而是积极探索“行政+市场”的协同治理道路(如表3所示)。

表3 21世纪耕地非粮化治理政策探索

	内容
行政 强制	2000年开始施行《粮食·农业·农村基本计划》,被称为“农业生产的五年计划”
	2002年颁布《土壤污染对策法》,规定了土地轮休、污染治理的方式
	2009年修订《农地法》,设立“两类三级”土地分类标准,限制耕地转变为非农业用地
市场 调控	2002年发布《米政策改革纲要》,调整补贴方式,保障稻作农民的基本收入,稳固大米生产根基
	2003年颁布《构造改革特别区域法》,放宽农业准入资格,外来企业、法人等被允许进入农业
	2007年《水田经营安定政策》,调整补贴对象,培育稻米种植的骨干力量
	2011年施行《户别收入补贴制度》,扩大稻米补贴对象,加强对小农户的保护
	2013年提出《农林水产业·创造地域活力计划》,重新更改了大米补贴制度,想以培育骨干农民的方式提高农业竞争力
	2018年废除《大米生产调整政策》,日本的大米生产由国家统筹安排变为农户自主决定

资料来源:农林水産省,基本政策, <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/index.html>; 农林水産省,政策情報, <https://www.maff.go.jp/j/lower.html>。

一方面,政府以行政手段管控农业底线,稳固现有耕地面积。针对耕地总面积减少,弃耕、污染面积却不断增加的现状,政府主要通过行政手段进行管控。例如,2002年颁布《土壤污染对策法》,预防、治理土地污染。再如,2009年修订《农地法》,设立“两类三级”土地分类标准,其中“一类一级”为永久性耕地,不得用以非农业用途,并在每个自治体(市町村)规定最低稻米种植面积,以行政强制手段守住底线。另一方面,日本政府运用市场机制引导稻米种植。自2000年起,日本政府每5年制定《粮食·农业·农村基本计划》,对未来10年所需要的各类农产品量进行预测,防范因市场机制的滞后性与盲目性而导致的“大米危机”。同时,调整大米补贴对象、方式与生产辅



助政策,以市场手段吸引农民种植稻米,治理耕地非粮化问题。

### (三) 暂得控制的耕地非粮化

21 世纪作为日本耕地非粮化治理的全新阶段,其政策制定坚持协同性原则。从具体政策变迁和实际治理结果来看,该时期耕地非粮化治理政策实施时间尚短,并且具体政策内容仍在调整中。因此,很多政策的效果还未充分显现。20 多年间日本耕地总面积、稻作面积和稻米产量虽在同步降低(如图 3 所示),但下降速度明显放缓。同时,《粮食·农业·农村基本计划》设立的农业目标也由于时间原因尚未显露实际效果与预想目标明显相背离的结果(如图 4 所示)。在此阶段日本的耕地非粮化问题“暂得控制”,但其实际效果还有待进一步跟踪观察。

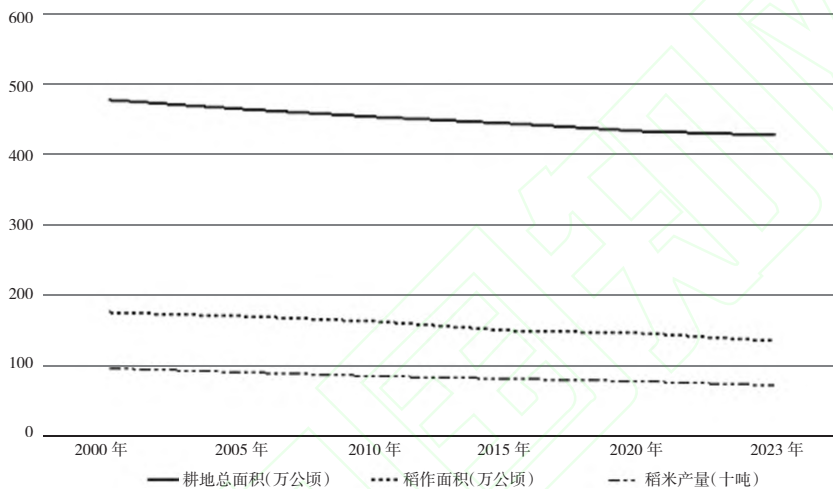


图 3 21 世纪以来日本耕地、稻作面积及产量

资料来源:农林水产省,作物统计调查·作况调查·长期累年, <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>。

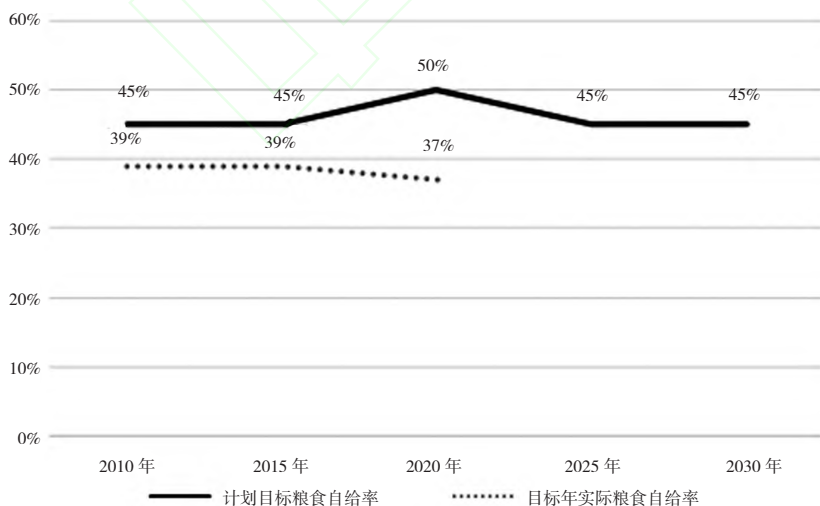


图 4 计划目标粮食自给率与目标年实际粮食自给率<sup>①</sup>

资料来源:农林水产省,食料·农业·农村基本计划, [https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/index.html](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/index.html); 农林水产省,食料自给率, [https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/012.html](https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012.html)。

<sup>①</sup> 目标年粮食自给率是 10 年后的目标计划,例如:2000 年设立的目标是到 2010 年时粮食自给率达到 45%,而 2010 年实际粮食自给率为 39%。

总体而言,21世纪日本耕地非粮化治理政策尚处于探索阶段。日本政府对非粮化治理政策仍在不断调整。但从已经明确的政策内容和可以观测的数据结果来看,该阶段的系列政策划定了日本耕地红线,减缓了粮食自给率的下降速率,暂时遏制了耕地非粮化问题进一步恶化。

## 六、结论与启示

从国家发展视角来看,耕地非粮化是每个国家现代化过程中必须面对的重要问题,需要根据经济、社会等环境的变化,将其限制在合理范围内。而耕地非粮化治理政策的制定,是需通过利弊权衡、利益博弈来不断增加政策收益的动态过程。依据政策网络模型,探究不同阶段日本政府在环境变化下的政策选择与互动机制,可以得出以下结论。

首先,从环境客体来看,日本粮食安全存在问题存在粮食供给过剩与短缺的周期性交替现象。第二次世界大战结束后初期,由于自然灾害、土地兼并和国内人口激增等原因导致耕地非粮化问题严重,存在粮食短缺问题。经过一系列举措,日本耕地非粮化问题的治理成效显著,反而出现粮食过剩现象。而为了避免因粮食过剩造成损失,治理策略再度更改,却又出现了多次“米骚乱”事件。日本粮食自给率持续走低。由此可见,粮食安全存在问题存在粮食供给过剩与短缺的周期性交替,其耕地非粮化问题的演化也呈现从非粮化到趋粮化再到非粮化的变化历程。

其次,从政府主体看,耕地非粮化治理的政策制定历程呈现明显的阶段性与动态性特征,是一个循环持续的过程。其经历了传统型、竞争型和协同型3个不同的治理阶段。在传统治理阶段,日本政府面对耕地与农民的结构矛盾而导致的耕地非粮化问题,采取依靠自耕农群体、保护自耕农发展的相关政策。在竞争治理阶段,日本总体呈现“农业趋粮化”。但为了国家经济的整体发展,日本政府利用市场竞争机制调整“趋粮化”和“非粮化”的走势。在协同治理阶段,日本政府反思以往的政策实践,制定了经济手段为主、行政手段为辅的治理政策。综观之,日本耕地非粮化问题的治理政策选择与制定过程,实际是政府主体分析环境对于政策结果的反馈继而进行利弊权衡促进政策利益不断增加的过程。

通过对日本耕地非粮化问题的演化机制及其治理政策的探索与制定过程的考察,可从政策网络过程循环、政府主体和环境客体等方面得到以下启示。

第一,保障政策网络过程的循环能力。耕地非粮化问题的动态性与持续性,决定了其治理也是往复循环的过程。因此,需要提高政策网络过程的循环能力,以应对不断变化的环境。一方面,强化环境客体的接收、反馈能力。环境既是政策制定基础,也是政策变迁动因。环境客体对政策结果的接收、反馈能力提高,才能更好地推动政策网络过程循环。另一方面,拓宽信息获取与共享渠道。政府主体需要多样的渠道去获取信息。这有助于提高辨别能力,更加高效地确定政策网络过程的议题和保障政策制定工作,提高政策网络过程的循环质量。

第二,提高政府的统筹能力。在政策选择与制定过程中,把握当前耕地非粮化问题的发展阶段与演化成因,对于政府判断政策损益、确定政策议题以及协调各方利益有着重要作用,因此需要提高治理者的统筹能力。政府主体要提高自身统筹能力,更好把握当前耕地非粮化问题的实际特征与成因,更好平衡不同主体间利益需求,制定科学合理的政策。首先,稳定政府作为元治理者的主体地位。日本21世纪的政策内容之所以迟迟无法发挥作用,就是由于政府派系斗争与执政党交替原因所导致。这也证明耕地非粮化作为一个动态变化、涉及多方利益的复杂问题,需要一个稳定的元治理主体。其次,立足整体国家安全观。耕地非粮化问题反映了经济逻辑与政治逻辑的矛盾,元治理者需要立足于当前大农业观和食物观,统筹布局、合理规划。最后,挖掘地区乡土特

质。政策的制定与执行需立足地域环境特点,依托农村、农民特质,充分发挥各地的优势。

第三,增强环境客体的适应能力。环境不仅是政策制定的判断基础,更是政策内容的作用对象。自然环境具有稳定性且短期内无法改变,但社会环境和经济环境可以通过约束、引导去改变。一方面,优化耕地非粮化治理措施,完善相关体系。从耕地管控制度到农业补贴措施,需要从多方面提高农业、农民的抗风险能力,保障稳固的社会环境。另一方面,整合各类生产要素,合理发挥市场对资源的配置作用。各地区、行业的资源并不均衡,完全交由市场决定资源配置不利于现阶段农业发展。因此需要政府进行调控,以增强对社会环境和经济环境的适应能力。

#### 参考文献:

- [1] 農林水産省. 食料自活率・食料自活力[EB/OL]. [2024-04-22]. [https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/011\\_2.html](https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011_2.html).
- [2] 八田恵子. 第1次世界大戦後の自作農主義——高落松男の農村振興策を中心に[J]. 駿台史學, 1988(3): 18-46.
- [3] 石川英夫. 戦後の農政と自作農主義[J]. 経済評論, 1959(7): 17-24.
- [4] 大淵素行. 日本小農民生産の経済構造の特質と運動法則に関する考察[J]. 中国農業試験場報告, 1963(通号10): 131-148.
- [5] 孫潭鎮, 田代正一. 戦後日本における農地制度の展開と農地流動化の現状[J]. 九州大學農學部學藝雜誌, 1990(4): 217-232.
- [6] 草葉茂実. 協力員を中心に経営改善・農地流動化図る[J]. 農政調査時報, 1978(6): 32-34.
- [7] 石原健二. 食料自給を失った農業政策[J]. 熊本学園大学経済論集, 2022(1): 5-26.
- [8] 植田展大. 近年の競争力強化を目的とした農業. 政策について[J]. 生活協同組合研究, 2019(6): 5-13.
- [9] 糊澤能生. 學術の今日と明日: コモンズ論と法律学[J]. 學術の動向, 2007(11): 80-83.
- [10] 館野廣幸. 日本農業の未来は有機農業にあり[J]. 日本農業年報, 2024(通号69): 247-255.
- [11] 磯田宏. 新自由主義的食料安全保障・「世界農業」化の破綻とパラダイム転換: フードレジーム論の視点からみた基本法見直し[J]. 日本農業年報, 2024(通号69): 119-136.
- [12] 菅沼圭輔. 中国の食糧需給動向と食糧安全保障法の意義: 日本農政が学ぶもの[J]. 日本農業年報, 2024(通号69): 161-175.
- [13] 毛寿龙, 郑鑫. 政策网络: 基于隐喻、分析工具和治理范式的新阐释——兼论其在中国的适用性[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(3): 4-13.
- [14] 肖盼晴. 农村产权制度改革培育“积极成员”的路径探索[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2024(2): 118-128.
- [15] 阮海波. “趋粮化”抑或“非粮化”: 粮食安全的张力及调适[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022(4): 79-90.
- [16] 森武磨, 浅井良夫, 西成田豊, 春日豊, 伊藤正直. 現代日本經濟史[M]. 東京: 有斐閣, 1993: 64-65.
- [17] 真柄侖. 戦後農政における展開と人びとの向きあい方—岩手県紫波郡紫波町片寄漆立の「志和型複合経営」をめぐって—[J]. 日本民俗学, 2022(2): 1-34.
- [18] 農林水産省. 面積調査・長年の蓄積[EB/OL]. [2024-05-22]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>.
- [19] 高強, 孔祥智. 日本农地制度改革背景、进程及手段的述评[J]. 现代日本经济, 2013(2): 81-93.
- [20] 马红坤. 日本破除小农生产格局的艰难探索: 历程、成效及原因[J]. 现代日本经济, 2023(1): 83-94.
- [21] 農林水産省. 作況調査・長年の蓄積[EB/OL]. [2024-04-22]. [https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/sakkyou\\_kome/index.html](https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/sakkyou_kome/index.html).
- [22] 立川雅司. 食農政策転換と先端技術への期待: 社会技術レジームの視点から[J]. 農業経済研究, 2022(2):

120 - 134.

- [23] 農林水産省. 作況調査(水陸稲、麦類、豆類、かんしょ、飼料作物、工芸農作物)・長年の蓄積[EB/OL]. [2024-04-22]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>.
- [24] 程永明. 日本“主动进攻型”农食产品出口支持政策及其效果分析[J]. 现代日本经济, 2023(6):54-66.
- [25] 農林水産省. TPP等関連情報[EB/OL]. [2024-04-20]. <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/index.html>.
- [26] 萩原英樹. 外部環境の変化と政策対応—EUとの比較から—[J]. 農業経済研究, 2019(2):193-206.
- [27] 農林水産省. 農家数・農業従事者数[EB/OL]. [2024-04-22]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kensaku/bunya1.html#a1>.
- [28] 農林水産省. 農業経営改善計画の営農類型別認定状況[EB/OL]. (2016-02-29) [2024-05-22]. [https://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_seido/ninte\\_zyokyo.html](https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/ninte_zyokyo.html).
- [29] 農林水産省. 面積調査[EB/OL]. (2015-11-20) [2024-04-22]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/menseki/index.html>.
- [30] 王学君, 周沁楠. 日本粮食安全保障策略的演进及启示[J]. 现代日本经济, 2018(4):69-84.

责任编辑 林丽敏

## Evolution and Governance Strategies of Non – grainization of Cultivable Land in Japan

XIAO Panqing

(Institute of China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan, Hubei, 430079, China)

**Abstract:** The governance of non – grainization of cultivable land is crucial for land protection, farmers' income, and national food security. Japan's governance of non – grainization of cultivable land has undergone a long evolution, demonstrating that the causes and environmental differences at different stages of development directly determine the content of governance policies. Non – grainization issues caused by structural contradictions could be addressed through agricultural protection measures, but excessive protection would hinder modernization. Therefore, Japan has introduced competitive mechanisms to adjust the trend of grainization and non – grainization. However, due to limitations in agricultural development and market orientation, non – grainization issues have resurfaced. To address the challenges of a new stage, adjustments to the relevant strategies of governance of non – grainization of cultivable land should focus on enhancing the cyclical capacity of policy network processes, improving the overall coordination capacity of the government, and strengthening the adaptive capacity of environmental objects.

**Key Words:** non – food production use of arable land, policy network process, food security, policy choice, Japan