

# 日本农业支持保护政策体系 及其对中国农业强国建设的启示<sup>※</sup>

○李文阔<sup>1</sup> 刘 闯<sup>2</sup> 张鹏程<sup>1</sup>

1. 赤峰学院经济与管理学院 内蒙古赤峰 024000

2. 农业农村部管理干部学院 北京 102208

**摘要：**农业强国建设离不开强有力的农业支持保护政策体系。中国和日本在农业资源禀赋和政策取向方面具备较高的相似性,通过对日本农业支持保护政策的发展历程、政策目标、法律政令、实施体系、政策工具等方面的研究,以及对其财政支付、农作物种植情况的分析,发现日本在支持保护制度体系化发展、国家粮食安全和农业可持续发展、农业经营主体利益保障、法律政令可操作性等方面取得积极效果,推动了日本农业强国建设,实现了农业农村现代化目标。这对我国优化农业支持保护政策体系,建设农业强国有如下政策启示:继续完善农业支持保护政策制度体系;统筹规划农业支持保护政策工具;加大农业支持保护政策的资金投入力度;加强农业支持保护政策法律法规建设。

**关键词：**农业强国;粮食安全;农业支持保护;农业现代化;财政支农;农业保险;农村金融;高质量发展

中图分类号:F323 文献标识码:A 文章编号:1009-4350-2024(12)-0082-15

**基金项目：**内蒙古自治区社科规划项目“内蒙古农牧区信贷与保险的有效衔接机制研究”(项目编号:2021NDC122)、国家社会科学基金青年项目“社会工作参与农村公共服务供给的内在机理与优化路径研究”(项目编号:24SHC01650)。

**作者简介：**李文阔,男,博士,赤峰学院经济与管理学院副教授、硕士生导师,研究方向:农村牧区可持续发展;刘闯(通讯作者),男,博士,农业农村部管理干部学院助理研究员,研究方向:乡村可持续发展;张鹏程,男,赤峰学院经济与管理学院硕士研究生,研究方向:农村牧区可持续发展。

## 引言

党的二十大报告提出“加快建设农业强国”,农业支持保护政策体系是建设农业强国的关键支撑。农业在国家经济发展中具有基础性地位,但其具有较高的自然风险和市场风险,表现出较高的弱质性,在实现现代化过程中必须受到保护与支持。一般而言,农业支持保护政策指政府在国家经济运行中,为确保农业发展基础作用,使其与国民经济其他产业的发展相适应,进而实现整个国民经济持

续、协调、快速发展而采取的一系列保护和支持农业的政策。以美国、欧盟、日本为代表的主要发达国家在建设农业强国的过程中都形成了符合本国国情的相对完善的农业支持保护政策体系。

目前,我国正加速迈向建设农业强国的征程,然而,我国农业经营规模小,科技化、机械化及农业服务水平偏低,抗风险能力有限。2004年以来,我国实施和不断完善种粮补贴、技术推广、农业金融保险等支持政策,一定程度上提升了农业生产者的

积极性,促进粮食有效供给。但是,我国农业支持保护政策依然存在实施工具略显单一、精细化不够、统筹平衡农业各方主体利益关系难度加大等问题,这给我国构建完善的农业支持保护政策体系、助力实现农业强国战略目标提出了挑战。

已实现农业强国建设目标的日本,与中国同属于东亚地区,有着相似的农业资源禀赋、农耕文化、小农经营等特征(周应恒、胡凌啸,2016)。20世纪70年代初,日本政府推出“减反政策”,重点鼓励轮耕农作物,迈出建立现代农业支持保护政策的步伐,并随着国内外农业发展形势的变化,不断调整和完善本国的农业支持保护政策,逐渐确立了农作物直接补贴政策、农业质量促进计划、农业保险和农业金融制度协同发展的农业支持保护政策体系。20世纪90年代,日本已经具备较高的农业现代化水平。进入21世纪后,农业支持保护政策体系助推日本成为第一个基本完成农业现代化、实现农业强国建设目标的亚洲国家。至今,日本农业在诸多方面相对领先中国,比如,学者研究显示,在2020年“全球农业强国评价指标”中,日本农业劳动生产率为2.27万美元,中国为0.52万美元;日本农业从业人员占比3.38%,中国占比25.33%(周立,2023;姜长云等,2022);日本农业机械化率在2018年以前就已达到90%以上(杨印生、陈旭,2018),中国在2021年是72.03%<sup>①</sup>。此外,根据OECD统计,2022年,日本和中国生产者支持估计(PSE)百分比分别为31.77%和13.38%<sup>②</sup>,两国一般服务支持估计(GSSE)百分比分别为23.61%和10.39%<sup>③</sup>,表明日本的农业支持保护政策体系对本国农业收入增长起到的作用更强、对农业生产者个体行为决策影响程度较小、对市场扭曲作用相对较弱。

因此,在充分认识我国国情农情的基础上,梳理日本农业支持保护政策体系中的政策目标、政策工具、制度建设等重要内容,将对我国优化农业支持保护政策,加快建设农业强国,推动农业现代化

发展,具有重要的借鉴意义。

## 一、日本农业支持保护政策的发展历程及其制度体系形成

为推动以小农农业为主要特征的农业现代化发展,日本农业支持保护政策历经多轮改革和演变,先后探索了以米为核心的“减反政策”和以多功能性农业为核心的“经营所得安定对策”,并逐步构建了中央、都道府县、市町村、基层组织、农业经营主体等多主体有序衔接的农业支持保护政策制度体系。

### (一)农业支持保护政策发展历程

日本政府最初的农业支持保护政策主要围绕大米生产展开。伴随种植技术水平进步,日本的水稻单位面积产量及年度生产总量大幅增加。1966年日本水稻自给率已经达到101%,然而,同时期的的大豆、砂糖和小麦自给率分别仅为9%、26%和25%。由此,日本政府自1969年开始进行“生产调整”,拉开了二战后日本农业支持保护政策的序幕。

1. 调整以米为核心的农业支持保护政策。1971年,为抑制大米供给数量、维持大米价格在一定的高位水准,日本政府实行“减反政策”,即建立大米生产数量调整制度,设置休耕补助金与轮耕补助金,比如通过休耕补助金鼓励农民休耕水田。1973年,日本经济受到石油危机影响,为保证粮食供给总量稳定,政府取消了休耕补助;此外,政府还鼓励农户利用水田种植麦子、大豆、牧草等农作物,并给予相应的轮耕补助金,建立了以政府调控水稻种植面积和保护大米价格为主的农业支持保护政策。

1987年,日本政府设立“水田农业确立补助金”政策。根据各地的农作物种植结构,日本政府向各都道府县下达轮耕指标,由各都道府县完成相应的轮耕任务,同时,除按照轮耕面积发放基本补贴外,还增设额外补助项目。实际上,水田农业确立补助

<sup>①</sup>数据来源:农业农村部农业机械化推广司, [http://www.njhs.moa.gov.cn/nyjxhqk/202208/t20220817\\_6407161.htm](http://www.njhs.moa.gov.cn/nyjxhqk/202208/t20220817_6407161.htm)。

<sup>②</sup>生产者支持估计(PSE)百分比:农业总收入中来自农业支持保护政策作用的份额。

<sup>③</sup>一般服务支持估计(GSSE)百分比:衡量政府财政对农业部门的支持水平,GSSE百分比越高,表明农业支持保护政策对农业生产者个体行为决策影响程度较小,市场扭曲作用相对较弱。

金与轮耕补助金在政策目标上具有较大差异,水田农业确立补助金政策并不是将水稻种植转向其他农作物种植的激励措施,而是强调农作物种植结构的补贴措施,同时鼓励农户扩大种植规模及培养农业继承者。日本政府在1992年调整和出台了“新食料、农业、农村政策的方向”(新政策);1993年又推出“水田营农活性化奖励补助金”政策,旨在鼓励农户利用水田种植蔬菜、果树及玉米等高收益农作物,进一步促进轮耕农户增收。

2. 探索以米为核心向功能性农业过渡的农业支持保护政策。1999年日本政府制定《食料·农业·农村基本法》,取代延续40年以支持农业产出量与农产品价格为主的《农业基本法》,其基本理念包括确保粮食稳定供给、发挥农业农村多功能效应、发展可持续性农业和推动乡村振兴;农业支持保护政策目标则转变为鼓励农业生产骨干种植积极性和提升农业生产经营水平。

2000年日本政府推出“水田农业经营确立对策”,主要规定:一是大力提倡农业经营主体将轮耕农作物形成常态化种植,提高麦类、大豆、饲料作物等轮耕农作物的补助金额度;二是鼓励发展集约型农业和引进先进农业技术,并给予额外补贴;三是根据国家总体需求有计划地种植水稻。2004年日本政府又根据农作物种植变化情况,推出“水田农业构造改革对策”及“农业骨干经营安定对策”。水田农业构造改革对策中设立“产地形成交付金”,鼓励各都道府县推广地域特色农产品,并将财政支付权力让渡给地方政府,由地方政府根据国家财政拨付资金自行决定本地区的特色农作物及补贴标准。农业骨干经营安定对策虽然是针对水稻收入减少设置的补贴政策,但政策中首次明确了农业骨干与非农业骨干,为后续的农业政策制定指明了一个重要方向。

3. 形成以粮食安全和提升农户收入为主的多功能性农业支持保护政策。为适应不断强化的WTO国际秩序,日本政府在《食料·农业·农村基本法》的基本理念基础上,加速推进农业结构性改革,探索“黄箱”改“绿箱”的实现路径,推动农业高质量发展。为此,日本政府于2005年和2006年分别制

定《品目横断经营安定对策实施大纲》和《关于向农业担当者支付经营安定补助金的法律》。2007年“品目横断经营安定对策”正式实施,主要对农业生产意愿强烈且有较强生产能力的认定农户、农业团体所生产的水稻、麦子、大豆、甜菜、淀粉用马铃薯等农作物给予补贴。但该政策设置了经营规模条件,要求认定农户和农业生产团体的农作物年种植面积分别不低于4hm<sup>2</sup>(北海道10hm<sup>2</sup>)和20hm<sup>2</sup>。

由于“品目横断经营安定对策”过于注重规模化种植,严重阻碍了以高龄农业者为代表的小规模农业经营主体的生产积极性。2008年日本民主党为获得广大小农户支持,提出将制定《农业者户别所得补偿法案》,对小农户生产水稻销售价格低于生产成本的赤字部分给予财政直接补贴,以确保处于弱势的小规模农业生产者也能获得高水平农业收入。2009年日本大选过程中,民主党在政权公约中提出执政后将实施“农业者户别所得补偿制度”。在民主党执政后,经过一年多的政策论证与法律法规持续完善,2010年“农业者户别所得补偿制度”正式从水稻开始实施,2011年其补贴范围扩展到麦子和大豆等旱田作物。

2012年自民党和公明党组成的联合政权完成了对民主党的政权更替,新政府在农业政策上批判“农业者户别所得补偿制度”只是对农业经营主体生产赤字无差别地简单分发,不能从根本上强大日本农业,于是着力恢复“品目横断经营安定对策”。同时,新政府考虑到农业生产者高龄化及农业从业者数量锐减的现实,将“农业者户别所得补偿制度”部分内容予以保留,并将“品目横断经营安定对策”改名为“经营所得安定对策”。2015年日本政府实施《关于推进发挥农业拥有的多功能性法律》,正式确立了以农作物直接补贴政策、农业质量促进计划及农业保险和农业金融制度协同发展的农业支持保护政策体系,并被广泛应用到“经营所得安定对策”的政策工具中,形成延续至今的日本农业支持保护政策体系。

## (二) 农业支持保护政策的制度实施体系

日本构建了包括国家、都道府县、市町村和两级民间组织等在内的行政主体和民间组织协同运

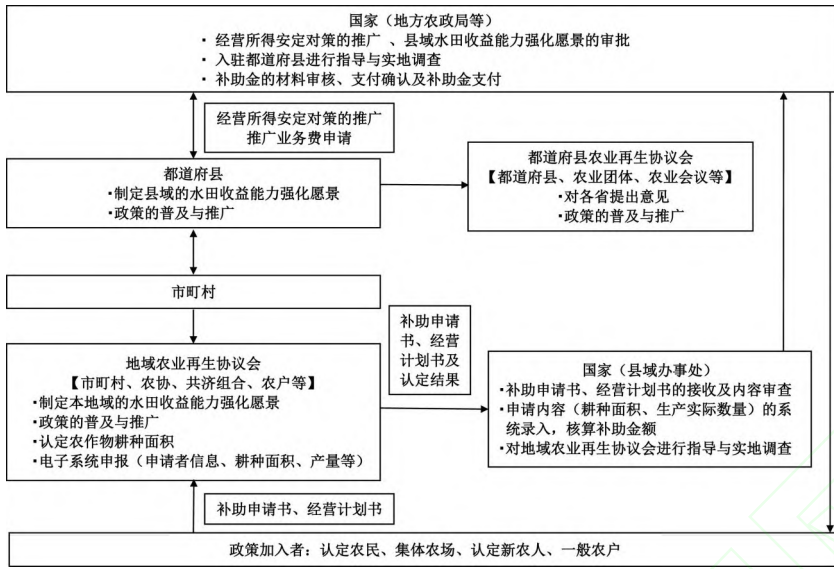


图1 经营所得安定对策的实施制度体系  
营的农业支持保护政策体系(如图1所示)。

在国家层面,农林水产省根据宏观经济形势,确立农业发展宏观目标,制定农业支持保护政策法律和政策实施方案,并负责审批地方政府的政策实施计划、监督整体实施过程及审核支付补贴款等业务。在都道府县层面,政府负责审批市町村《水田收益能力强化愿景》,再根据国家农业总体政策构想与县域农业特点,听取都道府县农业再生协议会建议后,制定县域《水田收益能力强化愿景》并上报国家审批;待审批通过后,结合国家农业支持保护政策大纲及法律,制定县域农业支持保护政策及实施方案。在市町村层面,市町村和地域农业再生协议会负责推广农业支持保护政策、指导农业经营主体制作农业生产经营计划书,根据县域农业发展规划及农业经营主体经营计划书制定市町村《水田收益能力强化愿景》。

在申请补贴程序过程中,首先,农业经营主体向地域农业再生协议会提交补贴申请书和经营计划书;其次,地域农业再生协议会对农业经营主体申请的种植面积等信息进行实地取证,将取证结果录入电子申报系统,并将补贴申请书、经营计划书及种植面积等认定结果一并提交给国家设置的县域办事处;然后,县域办事处对申请内容进行复核,核算补贴金额并提交给国家农政局;最后,国家农政局对县域办事处提交的材料进行审核确认,将补贴款直

接拨付到申请者指定账户。

## 二、日本农业支持保护政策的实施工具及细则

日本农业支持保护政策主要内容是以多功能性农业为核心的“经营所得安定对策”。“经营所得安定对策”以保障粮食安全、促进生产主体增收、提升技术设备水平、发展绿色农业等农业多功能性为核心思想,其主要的实施工具包括农作物直接补贴政策、农业质量促进计划,以及农业保险与农业金融制度。

### (一)农作物直接补贴政策

农作物直接补贴政策是日本政府为保障粮食安全战略顺利实施设立的新型补贴政策,不仅提高农业经营主体的种植积极性,还兼顾提高农业经营主体的农业经营收入,包括旱田作物直接补贴政策、米·旱田作物收入减少影响缓和直接补贴政策、水田活用直接补贴政策等三种政策工具。

1.旱田作物直接补贴政策。日本农业的生产成本较高,农产品价格在本国和国际农产品市场竞争中均处于劣势地位。特别是日本的旱田作物长期处于严重亏损状态,导致旱田作物自给率长期处于较低水平。以小麦和大豆两种旱田作物为例,2022年这两种旱田作物的年种植成本均为49万日元/hm<sup>2</sup>,而销售收入仅为17万日元/hm<sup>2</sup>,即每公顷年平均亏损32万日元;此外,1999年《食料·农业·农村基本法》颁布时,小麦和大豆的自给率分别仅为9%和4%。为消除旱田作物与农业发达国家的生产条件差异,提升农业经营主体种植旱田作物的积极性,维护国家农业多样化发展的总体目标,日本政府于2006年推出了旱田作物直接补贴政策。

旱田作物直接补贴政策以《农业者户别所得补偿法案》中规定的旱田作物为基准给予补贴支持,包括麦子、大豆、甜菜、制作淀粉用马铃薯、荞麦、油菜籽等。此项政策不设生产规模要求,支持的农业经营主体主要包括认定农业者、认定新农人及集落

营农<sup>④</sup>。

旱田作物直接补贴政策采用耕种面积与收获数量相结合的方式进行的核算,面积补贴额度由政府根据日本与国际平均生产成本的最小差值直接核定。2023年,荞麦的面积补贴为13万日元/hm<sup>2</sup>,其余旱田作物面积补贴为2万日元/hm<sup>2</sup>。数量补贴额度由政府根据农作物种类、质量等级算出,每三年调整一次。此外,根据农作物销售金额是否达到1000万日元,农业经营主体被区分为达到1000万日元的课税农业经营主体及低于1000万日元的免税农业经营主体。以甜菜为例,政府设定的标准糖度为16.6度,向课税和免税农业经营主体分别补贴5070日元/t和5290日元/t,当糖度每增减0.1度,甜菜的补贴额度随之增减62日元/t。在进行补贴核算时,政府首先根据农业经营主体当年申请的种植面积预先支付面积补贴;然后根据实际产出后的产量和质量等级核算数量补贴;最后用得出的数量补贴减去已经支付的面积补贴,将差额补贴款二次支付给农业经营主体。

2.米·旱田作物收入减少影响缓和直接补贴政策。日本是自然灾害较多的国家,自然灾害频发造成农作物大幅减产及市场价格剧烈波动,进而引起水稻及早田作物收入大幅减少,损害农业经营主体的种植积极性。为此,日本政府设立了以农业经营主体互助为主旨的农业直接补贴政策,称为“米·旱田作物收入减少影响缓和直接补贴政策”(简称“缓和政策”)。

缓和政策支持的农业经营主体与旱田作物直接补贴政策相同,即包括认定农业者、认定新农人和集落营农,其所支持的农作物包括水稻、麦子、大豆、甜菜、制作淀粉用马铃薯等<sup>⑤</sup>。符合条件的农业经营主体需要制定农业经营计划书并主动向地域农业再生协议会提出申请,经过地域农业再生协议会和地方农政局批准后,于规定期限内缴纳储备

金,并完成申请程序。

3.水田活用直接补贴政策。1993年日本大米因遭遇大规模严重寒流袭击而大幅减产,同时国家粮库大米储备严重不足,日本由此陷入大米危机,发生“平成米骚动”事件;1994年大米生产恢复到正常水准,“平成米骚动”得以缓解。经历此事后,日本政府设立了大米储备制度<sup>⑥</sup>。随着日本少子化、高龄化问题加剧及政府主食多样化政策引导,食用大米的需求逐年大幅下降,户均食用大米消费由2000年的4.26万日元下降到2022年的1.96万日元。政府为控制食用大米的种植,引导农业经营主体利用水田种植食用大米以外的高产农作物或自给率较低的农作物,鼓励地方政府培育特色农作物,推出水田活用直接补贴政策,其中设战略性农作物补贴政策和产地补贴政策。

一是战略性农作物补贴政策。战略性农作物补贴政策是在食用大米需求下降,日本政府寻求水稻替代品而进行农作物生产调整背景下提出的农业新政。战略性农作物补贴的农业经营主体主要为所有农户和集落营农;补贴的农作物包括麦子、大豆、饲料作物、米粉用米、饲料用米、饲料发酵稻、荞麦、油菜籽、加工用米等;补贴条件为农户和集落营农通过水田种植用于销售的战略性农作物,且能够提供明确记载农作物新鲜度和含水率等详细信息的销售凭证。政府根据补贴农物品类的收入情况,制定全国统一的补贴标准:①麦子、大豆、饲料作物三种作物补贴35万日元/hm<sup>2</sup>,其中饲料作物中的多年生牧草在播种当年补贴35万日元/hm<sup>2</sup>,免耕种年度补贴10万日元/hm<sup>2</sup>;②饲料发酵稻补贴80万日元/hm<sup>2</sup>;③加工用米补贴20万日元/hm<sup>2</sup>;④米粉用米和饲料用米根据产出量采取浮动补贴制度,由地域农业再生协议会制定本地域每公顷的标准产出,标准产出补贴65万日元/hm<sup>2</sup>,在标准产出基础上每增减1kg,补贴随之增减1670日元/

④集落营农指以集落为单位,就农业生产过程某个或全部环节开展共同服务、统一作业的农业经营组织。加入农业支持保护政策时,集落营农需设置组织运营规则和集落营农账户,且生产的农作物必须以组织名义出售和入账。

⑤不包括用作啤酒原材料的麦子、黑大豆,以及用作种子的旱田作物,甜菜和制作淀粉用马铃薯必须为北海道种植;水稻申请加入时,必须提交与农协等机构签订的装运和销售合同。

⑥大米储备制度:政府每年收购21万t大米,保证粮库长期保有100万t储备大米,储备大米超过5年未被使用则当作饲料用米低价向社会销售。

hm<sup>2</sup>,浮动补贴的上下限额分别为55万日元和75万日元。

二是产地补贴政策。产地补贴政策是在《水田收益能力提升愿景》的基础上,国家鼓励和支持各都道府县充分利用地域特色创建农作物“魅力产地”、用地域特色农作物代替种植主食大米而设立的直接补贴政策。国家根据各地区情况将产地补贴政策的财政资金分配给地方政府,地方政府和地域农业再生协议会在财政资金限额内,根据本地区“魅力产地”建设需要,自主设定补贴农作物及补贴价格。在设定农作物补贴价格时,地方政府要参照本地种植主食大米的收入标准,使产地补贴农作物的单位面积收入接近或超过种植主食大米的单位面积收入,且不得使用产地补贴向主食大米、储备大米、弃耕地进行补贴。在产地补贴政策的基础上,如果地方政府利用地方财政独立制定支持政策对符合产地补贴政策的农作物进行补贴时,国家将根据种植主食大米替代农作物的农业经营主体较前一年度的增加种植面积,进一步匹配与地方政府补贴标准相同额度的中央财政补贴,中央财政补贴匹配额度上限为5万日元/hm<sup>2</sup>,因此产地补贴也被称为中央与都道府县连携型直接补贴。

以日本京都府2022年出台的产地补贴政策为例,京都府共设置12种补贴项目(见表1),对种植非国内主食大米等10余种农作物提供补贴,并对补贴的农作物设置明确的适用条件,以保障产地补贴政策能够按照国家农业政策顺利实施,促进培育京都地域特色农作物。

## (二)农业质量促进计划

土地、设备、技术、基础设施等要素是保障农业可持续性生产的重要条件,但由于投资额度大、投资回报周期长、投资成效可预期性低等,导致农业经营主体改进上述要素的积极性较低。为刺激农业经营主体改良土地和设备、创新技术、完善基础设施,提升农业整体质量,日本政府推出了农业质量促进计划,包括促进旱地种植计划、促进旱田作物产地形成计划、促进开拓大米新市场计划及促进麦子大豆国产化计划等四种政策工具。

1. 促进旱地种植计划。为引导农业经营主体将水田种植转型成为旱田种植,促进农业经营主体持续种植日本短缺的旱田作物并改善水田耕地生态条件,政府专门设立了旱田化促进事业政策,主要是补贴耕地转型过程中的基础设施建设费用。对此,政府给予农业经营主体一次性土地改良成本

表1 京都府2022年产地补贴政策实施情况(单位:万日元/hm<sup>2</sup>)

序号	补贴项目	农作物	补贴标准	条件
1	府重点振兴品目补贴	紫毛豆、京夏毛豆	3.6	符合京都栽培指南条件
2	府重点振兴品目补贴	黑大豆	7.2	种植0.1 hm <sup>2</sup> 以上
3	府重点振兴品目规模种植补贴	小豆	3.6	种植1.5 hm <sup>2</sup> 以上
4	小麦品质提升补贴	小麦	1.8	开花期追肥
5	加工用米产地销补贴	京辉品种加工用米	8.4	1.使用新品种;2.签订240kg以上出售合约;3.出售给京都府酒造组合联合会
6	加工用米增种补贴	加工用米	10.8	1.销售量较前年增加150kg以上;2.利用土肥或实施土壤改良措施
7	饲料发酵稻产能提升补贴	饲料发酵稻	5	1.多品种种植;2.使用土肥
8	饲料发酵稻多年契约补贴	饲料发酵稻	8.6	1.与需求方签3年以上供销合同;2.基于签约种植面积进行补助
9	长期订单补贴	米粉用米、饲料用米	6	1.与需求方签3年以上供销合同;2.基于签约种植面积进行补助
10	荞麦、油菜籽振兴补贴	荞麦、油菜籽	20	基于种植面积补助
11	出口大米增种补贴	出口大米	20	基于种植面积补助
12	出口大米长期订单补贴	出口大米	10	1.与需求方签3年以上供销合同;2.基于签约种植面积进行补助

资料来源:日本京都府政府官方网站,https://www.pref.kyoto.jp/nosan/suidenhurukatsuyou.html。

表2 促进旱地种植事业

农作物	旱地化补助	固定种植补贴
高收益作物	175万/hm <sup>2</sup>	20万(加工用蔬菜30万)/hm <sup>2</sup> ×5年; 或一次性补贴:100万(加工用蔬菜150万)/hm <sup>2</sup>
普通旱田作物	140万/hm <sup>2</sup>	20万/hm <sup>2</sup> ×5年; 或一次性补贴:100万/hm <sup>2</sup>

表3 技术改良措施

政策名称	农作物	共同条件	单独技术
促进旱田作物产地形成计划	麦子	1.排水对策;2.土层改良;3.耕地平整;4.灌溉水挡撤平(注:4项中至少选择1项)	1.加速融雪;2.新品种适应化种植管理;3.利用成熟预测系统对开花期、收获期预测;4.高效施肥
	大豆		1.使用大豆300A技术;2.使用最新品种;3.垄沟灌溉;4.土壤检测匹配高效施肥
	玉米		1.使用有机肥;2.使用生物农药;3.化学肥料削减;4.高效施肥
	高收益作物		1.使用有机肥;2.使用生物农药;3.化学肥料削减;4.高效施肥

注:农业·食品产业技术综合研究机构开发的新耕种技术,“300A”指实现每公顷耕地收获3000kg大豆且达到A级质量标准。

资料来源:农林水产省,2023“令和5年度经营所得安定对策等の概要”,[https://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/keiei/pdf/attach/pdf/pamph-28.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/pdf/attach/pdf/pamph-28.pdf),作者整理。

补贴,并在5年内提供旱田作物固定种植补贴(补贴标准见表2),直至旱田作物得以稳定生产。在此基础上,政府鼓励地方构建农业集团和区块循环种植机制,用以打造旱田作物地域品牌,并允许每个地域农业再生协议会申请上限不超过300万日元的协调经费,用于整合土地资源、保证良种供应。此外,如果农业经营主体的耕地在原水田土地改良区域内,政府还提供上限为250万日元/hm<sup>2</sup>的地区除外决济金补贴<sup>⑦</sup>。

2. 促进旱田作物产地形成计划。随着旱田作物市场需求的不断增长,日本政府因势利导地推出促进旱田作物产地形成计划,以更好地鼓励地方开展旱田作物订单农业,大力引导农业经营主体使用先进技术降低生产成本、提高旱田作物产品质量、推动旱田作物长期稳定种植,进而保证农业经营主体能够按时保质交付订单。

促进旱田作物产地形成计划的主要内容是向种植麦子、大豆、蔬菜、玉米的农业经营主体提供40万日元/hm<sup>2</sup>的补贴。该计划要求农业经营主体满足以下条件:一是在申请日前与实际需求者签订收

售合同,或在申请日前与实际需求者制定收售计划,并能够在当年6月30日前完成收售合同的签订,然后按照签订合同的面积核算补贴额度。二是至少选择应用3项政策规定的技术改良措施,其中,要在排水对策、土层改良、耕地平整、灌溉水挡撤平4项技术中至少选择1项使用(见表3)。

3. 促进开拓大米新市场计划。为促进农业经营主体应用先进技术种植水稻,进一步降低水稻生产成本,政府推出促进开拓大米新市场计划。这项政策主要向新市场开拓用米、加工用米、制作面包和面条专用品种的米粉用米分别提供40万日元/hm<sup>2</sup>、30万日元/hm<sup>2</sup>、90万日元/hm<sup>2</sup>的补贴。其政策要求农业经营主体满足以下条件:一是在申请日前与实际需求者签订收售合同,或在申请日前与实际需求者制定收售计划,并能够在当年6月30日前完成收售合同的签订,最终按照签订合同的面积核算补贴额度。二是要求农业经营主体在直接播种栽培、高密度播种育苗栽培、疏植栽培、分散耕作期、温水种子消毒、土壤检测匹配高效施肥、水槽育苗、高效移植栽培等8项技术中,至少选择3项技术应用。

⑦20世纪日本政府鼓励农村对水田进行了大规模的土地改良,在水田改良区域内种植水田的合作社会员要缴纳维持水渠等的管理和业务费,如果水田改旱田,种植旱田将不需要再使用水渠及水田管理业务,进而水田土地改良区域内的设施管理费收入大幅降低,导致水田设施无法正常维护和使用。因此,“土地改良法”规定,水田土地改良区域内的耕地即使改种旱田,也要缴纳一定额度的设施维持管理费用,通常情况下每公顷耕地缴纳的费用为100万—250万日元,称为“地区除外决济金”。

4. 促进麦子大豆国产化计划。为持续推动麦子和大豆的国产化进程,政府推出促进麦子大豆国产化计划。政策支持的主体为农户联合体及地域再生农业协议会等农业组织,要求农业组织年运营不低于150天,且组织内的政策受益农户不低于5户。同时,农业组织需要制定麦子大豆国产化计划书,政府对计划书内容进行核实后,在项目预算范畴内提供支持。

此项政策主要对农业组织提升种植技术与改进机械设备等方面提供支持,一是对农业组织在推动麦子和大豆地域规模化种植过程中进行的耕地整合改造、数字地图建设等实际花销进行补贴,补贴上限根据农业组织申请的实际种植面积决定,其中,50hm<sup>2</sup>内补贴上限为100万日元、50—150hm<sup>2</sup>补贴上限为200万日元、150hm<sup>2</sup>以上补贴上限为300万日元<sup>⑧</sup>。二是对农业组织为提升麦子和大豆生产效率所购买50万—5000万日元价格区间的农业机械设备,以及购买农作物存贮库房的加工干燥设备提供补贴,补贴标准为机械或设施设备购入价格的二分之一。

### (三) 农业金融和农业保险制度

1. 农业金融制度。日本的农业金融以农业经营基础强化准备金制度为主,农业经营基础强化准备金以政府的宏观政策为导向,属于政策性金融。其主要目的是保障和提升农业经营主体的生产积极性、经营能力和生活水平,而非作为盈利的主要途径。制度下设“农业经营基础强化资金”“经营体育成强化资金”“农业改良资金”“青年务农资金”等农业政策金融产品。其中,农业经营基础强化资金的资金规模最为庞大,且贷款条件较低、贷款额度较高、贷款用途较广,一般农户和农业法人能够以0.55%—1.20%的利息分别最高贷款6亿和30亿日元,最长可以使用25年,其信贷资金可以被广泛应用于耕地耕种和改良、机械和设施购买、农业法人长期运营等。为推动农业支持保护政策的高效运行,政府允许政策资金投入除产地补贴外的所有农业支持保护政策。同时,为促进农业绿色生态发

展和鼓励青壮年从事农业,农业改良资金、青年务农资金中均设置有最高贷款额度为1.5亿日元、最长使用期限为12年的零息政策贷款产品。

日本还建立了以政府为主导,地方社会团体参与的农业信用保证保险制度,打破了以抵质押农业经营主体私有财产为主的传统担保贷款模式。同时日本特别重视贷后管理,政府、金融机构、农协三方会不定期地对农业经营主体贷款用途进行票据查验及实地考察监督,保证农业经营主体能够严格按照农业贷款的申请用途使用资金。这进一步强化了金融机构提供农业贷款及农业经营主体申请使用贷款的积极性和决心。

2. 农业保险制度。农业保险制度设置了农业共济保险和农业收入保险两类保险体系,农业共济保险主要用以保障种植成本,农业收入保险则用以保障农业经营主体的农业总收入。自2019年开始实施以来,由于保障程度更高、保险体系更完善,农业收入保险正逐步取代农业共济保险,成为日本农业保险的主要产品。农业收入保险可以对以账本形式报税的农业经营主体提供收入保障,农业经营主体需缴纳保险费和保险储备金。政府根据过去5年间的平均收入计算出基准收入,当农业经营主体实际收入低于基准收入90%时,保险将低于基准收入90%的部分,按照一定比例支付保险赔偿金(其中,10%由储备金账户支付,90%由财政支付)。此外,政府设置了基准收入50%—90%的保障幅度,附加了全损、50%、60%、70%四种起赔标准的保险产品,并根据农业经营主体选择的保障幅度和起赔标准设置了差异保险费率。同时政府会给予50%的保费补贴,以保障幅度最高的90%保障附加全损起赔标准及保障幅度最低的50%保障附加50%起赔标准为例,政府补贴后的保险费率仅为0.096%。

## 三、日本农业支持保护政策的实施效果

(一) 构建了相对健全的农业支持保护政策制度体系

1. 建立自上而下的推广体系和自下而上的方

<sup>⑧</sup>北海道的农业组织补贴额度为:100hm<sup>2</sup>内补助上限为100万日元,100—300hm<sup>2</sup>补助上限为200万日元,300hm<sup>2</sup>以上补助上限为300万日元。



案审批补贴申请机制。一是实现了中央政府的宏观调控职能。中央政府根据本国农业农村的发展形势从宏观发展层面确定农业总体政策构想,对县域农业支持保护政策进行审批、委派驻县工作队对地方农业支持保护政策的实施进行指导和监督。二是发挥了省级政府的承上启下功能。都道府县政府负责审批市町村农业发展规划,再根据国内农业总体政策构想与县域农业特点制定县域农业发展规划,并结合政令及法律制定县域农业支持保护政策。三是体现了市级政府的执行力。市町村和基层组织负责指导农业生产经营者制成经营计划书并进行审批,再根据县域农业发展规划及农业生产经营者的经营计划书制定市町村农业发展规划,并对农业支持保护政策进行推广。

2. 成立独立的基层服务机构和搭建政府与农业经营主体间良性沟通的桥梁。一是构建了两层级专业性民间组织。为确保农业经营稳定及农业生产力的持续提升,推动农业支持保护政策顺利实施,政府和综合农协及相关机构联合成立了基层和都道府县两层级农业再生协议会的民间组织,组织成员由农户、农业法人、农协组合成员、农业委员会成员、农业共济组合成员、工商联成员、消费者、税务师、政府农业官员及对该地域情况特别了解的各领域专家构成。二是发挥了民间组织的良性沟通作用。农业再生协议会的民间组织协助政府推广农业支持保护政策,制定本地域水田收益能力强化愿景,指导农业生产者制定经营计划,核定补助信息并协助农业经营主体向政府申请补贴。农业再生协议会的设立有效促进了政府和基层农业生产者间的良性沟通,避免了政府部门脱离群众制定不切实际的宏观政策,保障了国家农业支持保护政策得以顺利高效地推广实施。

3. 建立了详尽且保留弹性因素的实施细则。一是形成了完整详细的政策实施细则。日本政府在实施经营所得安定对策前,由中央和地方共同商讨和制定政策实施方案,并交由国会进行多轮论证。农业支持保护政策的实施方案中包括政策实施背景、实施目的、保障对象、申请条件、保障农作物品类及标准、费用明细、核算方式、补贴价格等内

容,并且在方案中规定了详细的实施细则,使农业经营主体能够明确知晓政策带来的好处,促进国家政策的实施效率。二是激发了地方政府因地制宜施策的能力。中央政府支持各都道府县充分利用地域特色农业创建“魅力产地”,保留一定的弹性因素,以供地方政府因地制宜施策。同时,中央政府根据各地区情况将财政资金分配给地方政府,地方政府也会相应匹配一定数额的地方财政资金,由地方政府和地域农业再生协议会在财政资金限额内,自主设定支持农作物及价格等补贴政策,为地方特色农业提供了良好的发展基础。

(二)多种农业支持保护政策工具协同保障国家粮食安全和促进农业可持续发展

1. 形成复合型政策工具协同保障。一是政策工具适用范围广。日本以国家粮食安全为基础,根据农产品消费结构变化优化农作物种植结构,使农业生产经营者收入维持在较高水准。其具体实施方案中包括对麦子、大豆、水稻等13种粮食作物,都道府县政府根据国家政策自主设定支持的农作物,以及蔬菜、果树、花卉等经济作物给予直接补贴。二是农业质量提升政策涵盖内容多。农业质量提升政策主要扶持补贴强化技术设备、地域生态、规模种植和品牌创建等,以提升农业科技水准和农产品竞争力,同时间接提升了农业生产经营者收入水平。其实施方案包括:耕地整合、土地改良等农地设施建设;种子培育、数字地图建设等科技支持;机械、加工干燥设备等农机设备支持。三是收入保障措施覆盖率高。日本通过农业政策贷款和农业收入保险,为农业生产经营提供第三方制度保障,使农业金融和农业保险可以覆盖农业生产经营的所有环节,进一步促进了农业经营主体的生产积极性。

2. 农业直接补贴政策使国家粮食安全能力提升。一是战略农作物种植面积显著增长。农业直接补贴政策使加工用米、饲料用米、饲料发酵稻、米粉用米、新市场开拓用米、小麦、大豆等战略农作物的种植面积均有显著增长,特别是饲料用米10年间增长了6倍多。战略农作物总种植面积从2013年的36.9万 $\text{hm}^2$ 上升至2022年的54.9万 $\text{hm}^2$ ,10年

间的增长幅度达到了48.8%。二是农作物自给率提升及进口数量减少。2004年小麦、大豆及饲料的自给率分别为14%、3%及25%，到2022年，自给率分别提升至15%、6%及26%，特别是大豆的自给率实现大幅提升。自给率稳中有升，使战略农作物进口数量显著降低，2004年小麦、大豆和饲料玉米的进口数量分别为549.0万t、440.7万t和1203.5万t，到2023年分别下降至502.6万t、315.6万t和1100.8万t。三是战略农作物增长具有一定的韧性。根据日本农林水产省2023年的调查数据，预计2024年，除加工用米和米粉用米两种战略农作物会出现减少外，其余战略农作物均会实现持续增长；同时，由于食用大米和储备用米的种植面积呈现明显的下降趋势，因此可以推测，2024年战略农作物的总种植面积仍然会大幅增加。

3. 农业质量促进计划推动农业可持续发展。一是机器人、AI及IOT等先进技术大规模普及。日本实现农业现代化后，随即也实现了农业机械化建设，随着农业支持保护政策的推进，日本开始重点布局农业科技装备。截至2022年7月，日本农业科技装备普及率达到15%，其中农业装备CNSS智能化系统2.83万套、自动驾驶系统1.80万套、无人机喷洒农药面积超过20万hm<sup>2</sup>。同时，日本将进一步加大对农业科技的支持力度，提出2030年农业科技装备率超过50%的目标。二是农业大数据普及率大幅提升。农业支持保护政策注重培养应用型人才，培养和派驻智能化指导团队到农业生产一线进行大数据应用指导。2023年能够灵活运用大数据进行生产决策的农业经营主体达到48.6%，较前一年度上升12.2%。日本政府提出，到2025年使所有农业经营主体都能够利用大数据进行决策。三是有机农业种植面积大幅增加。日本农业支持保护政策的多个政策工具中设置有对有机农业的补贴，为此，有机农业种植面积自2010年以来一直保持持续稳定的增长态势，从2010年到2021年的12年间增长了60%，种植面积由1.67万hm<sup>2</sup>增加至2.66万hm<sup>2</sup>。此外，日本还制定了有机JAS认证制度，取得有机JAS认证的耕地面积由2010年不足9.5万hm<sup>2</sup>增加到2021年15.3万hm<sup>2</sup>，12年间增长了

60%以上。

(三)金融创新服务支持政策保障农业经营主体收益

1. 设置多种核算方案并制定针对性补助标准。一是建立多种核算方式。日本农业支持保护政策设置种植面积核算、市场价格核算、经营收入核算及收获量浮动补助等多种核算方式，匹配了低息零息政策贷款、共济和收入保险及储备金制度。农业生产者可以根据农作物种植规模、种类、等级及生产者身份选择最优核算方式。二是制定有针对性的补助标准。根据农业收入是否达到1000万日元，政府设置课税生产者和免税生产者两种补助标准。从旱田作物直接补助政策、水田活用直接补助政策两项政策在2020—2022年的实施情况看，两项政策年平均补助约16.8万件、年平均补助金支付2651亿日元。通过选择最优的核算路径，农业支持保护政策加入者基本可以保证每年农业收入不低于过去3—5年平均收入的80%。

2. 农业保险切实保障农业经营主体经营收益。一是建立了相对健全的保险产品体系。日本形成了两套可供选择的农业保险制度，包括农业共济保险和农业收入保险，参保主体可以是农户、农业团体及农业法人，设置了粮食作物、蔬菜果实等经济作物，活体牲畜、园艺设施及机械设备等保险产品，可以抵御由自然灾害、市场价格和国际汇率波动及劳动者疾病等问题引起的农作物产量或收入减少的风险，有效激励了农业经营者自主经营尝试。二是农业保险的保障幅度高、保险费率低。农业收入保险已经得到普及，即便农作物全损的情况下，农业经营主体最高也可保障过去3—5年平均收入的90%。此外，政府为农业保险提供50%的保费补助，政府补助后的保险费率最低仅为0.096%。三是农业保险的加入率高。日本主要农作物的农业保险加入率普遍高于50%，以水稻、大豆、麦子和甜菜为例，四种农作物在2022年的农业保险加入率分别达到81.2%、90.2%、96.5%和97.9%。

3. 农业金融促进农业支持保护政策顺利实施。一是构建了政策引导型的农业金融模式。农业经营基础强化准备金是日本最重要的农业金融产品，

2021年,其农业贷款总额达到4084亿日元,是其他金融机构农业贷款总额的4.6倍<sup>⑨</sup>。农业经营基础强化准备金的资金来源于政府财政,属于政策性金融,其资金来源决定了农业金融为国家农业政策服务的基本性质,进而保证了日本农业支持保护政策得以顺利地实施。二是农业金融具有时效长、额度高、利息低等特征。农业经营基础强化准备金下设的四种金融产品中,农业改良资金、青年务农资金为零利息金融产品;农业经营基础强化资金、经营体育成强化资金的最高利息也仅为1.2%。个体农户可以申请3700万至3亿日元的贷款额度,贷款使用期限为3—10年;农业团体和法人可以申请3700万至10亿日元的贷款额度,贷款使用期限最长可以申请到25年。三是贷款可得度较高。日本建立了以政府为主导、地方社会团体参与的农业信用保证保险制度,打破了以抵质押农业经营主体私有土地和财产为主的传统担保贷款模式,使农业经营主体特别是个体农户能够更轻松地获取资金支持。

(四)保证农业支持保护政策法律政令的可操作性

1. 保障政策的高效运行。一是严格实施检验。目前日本政府所实施的“经营所得安定对策”的前身为“品目横断的经营安定对策”与“农业者户别所得补偿制度”。这三种农业支持保护政策都具备可行性论证、制定政令、出台法律、全面实施四个步骤,经过对实施中出现问题的不断完善,形成了现行的“经营所得安定对策”。农业支持保护政策从提出观点到具体实施的周期性较长,但因政策实施前经过了严格的可行性论证,并有了严谨明确的政策和法律依据,从而保障了农业支持保护政策在实施初期即可高效持续运行。二是明确惩罚标准。《关于向农业担当者支付经营稳定补助金的法律》的第八条至第十条明确了惩罚标准。以第八条规定为例:伪造事实骗取国家农业补助金的个人及企业法人,处以三年以下有期徒刑或者处以100万日元以下罚款(情节严重的基于日本刑法进行相应处罚),对虚假记载和上报生产加工售卖账目或者拒

绝、妨碍、故意躲避检查的主体,处以30万日元以下罚金。

2. 持续完善法律和政令。一是不断完善相关法律的修订。2006年日本政府出台的《关于向农业担当者支付经营稳定补助金的法律》及2011年出台的《农业者户别所得补偿制度推进事业实施要纲》是日本农业支持保护政策的法律和政令基础,上述法律和政令实施至今分别进行过8次和21次修订与完善,保障了农业支持保护政策的持续高效运行。二是保持政策总体一致性。农业支持保护政策的法律和政令在一定程度上成为了政党实现政权交替的政治工具,但在客观上也使政策逐渐趋向完善,得以在保证政策总体一致性的基础上,推动农业生产结构根据市场形势及国家需要以实时调整,最大限度地保证国家粮食安全与保障耕地生态可持续发展。

3. 国内法适应WTO国际法,提升农业的国际竞争力。一是确定农业多功能性职能。1999年的《食料·农业·农村基本法》取代了《农业基本法》,确立了日本农业的确保粮食稳定供给、发挥农业农村多功能效应、发展可持续性农业和推动乡村振兴等农业多功能性职能。二是增强法律法规的可实施性。经过法律法规的不断调整,2015年出台《关于推进发挥农业拥有的多功能性法律》,形成了农作物直接补贴政策、农业质量促进计划及农业保险和农业金融制度等相辅助的政策工具,明确日本农业匹配WTO“绿箱”政策的内容。三是进一步拓展“绿箱”范围。2017年日本政府将《农业自然灾害补偿法》更名为《农业保险法》,将农业收入保险纳入法律体系,扩大保险保障范围、增加保险保障幅度,从而进一步拓展了日本农业的“绿箱”范围,这使得“绿箱”支持水平稳定地占据了日本农业支持保护政策的主导地位。

#### 四、日本农业支持保护政策对我国的启示

(一)继续完善农业支持保护政策制度体系

1. 建立全国统一的农业支持保护政策实施机

<sup>⑨</sup> 2022年度日本农业白皮书, [https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w\\_maff/r4/index.html](https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r4/index.html)。

制。一是建立明确的政策实施体系。中央层面统筹各部委职能部门,形成从中央到地方的自上而下的农业支持保护政策实施体系,规定各级政府权责,确保政策的统一性和可行性。二是统筹明确部门的权责与分工协同。中央将财政资金直接下拨到主管部门,主管部门统一施策、统筹协调,其他部委配合主管部门严格执行政策,加快建立健全农业支持保护政策的信息共享机制和行政主体联动机制,改变各部委各管一摊的现状,确保主管部门能够及时精准制定、实施及完善政策。三是建立自下而上的方案制定及审批机制。我国地区差异大,城乡发展不平衡,在中央统一政策的基础上,由市、县(区)、乡镇政府根据本地农业发展情况制定农业支持发展方案并上报省级政府,再经省级政府汇总后立足全省制定省级发展方案并呈报国家主管部门审批,可以减少由中央完全自上而下施策而出现支持保护政策水土不服的现象。

2. 建立民间基层组织配合农业支持保护政策的执行。一是鼓励民间组织参与农业支持保护政策推广。地方政府可以考虑由对基层农村较为了解的农户、村委会、合作社、龙头企业律师、银行和保险机构等组织成员成立农业支持保护政策的基层民间机构,协助政府向农户推广政策,帮助农户合理运用政策、对申请支持的对象进行核实、帮助农户申请政策补贴等业务,解决政策实施的“最后一公里”问题,让农业经营主体知晓政策、明晰政策、会用政策,避免地方政府作用的无限放大和延伸,以及为了炫耀政绩而将中央政策异化执行及权力寻租等问题。二是建立合理的组织运营规则。地方政府应注意避免民间基层组织被第三方或别人的意见所左右,需要建立起完整合理的组织运营规则,并由中央和省级政府派驻工作组进行业务指导和程序监督,确保组织能够一贯客观地服务于农业支持保护政策及农业经营主体。

3. 保留农业支持保护政策的弹性空间。一是鼓励因地制宜制定地方性支持政策。在粮食安全和基本农田保护基础上,中央应鼓励省级政府在国家整体农业支持保护政策工具设计框架下,因地制宜制定扶持特色农业发展的地方性农业支持保护

政策。中央应在国家农业支持保护制度实施细则中,紧握主线、确定政策主旨,制定农业支持保护政策实施的统一方针,并为省级政府保留适度施策空间。二是引导地方特色农业发展。中央应鼓励地方政府针对地方特色农产品及品牌建设、农业生产经营适度规模化建设、特殊地区绿色生态保护建设等地域特色领域进行重点支持,鼓励部分省份探索农业全产业链及延链增链补贴、畜禽粪污资源化利用补贴、耕地重金属污染治理补贴的应用。三是鼓励省级政府积极展开区域协作。中央应积极推动探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,深化多渠道产销协作能力,匹配和补充国家总体政策,确保各省既能紧跟国家政策方针,又能因地制宜发挥地域优势的主观能动性。

## (二) 统筹规划农业支持保护政策工具

1. 完善和细化支持政策工具。一是改变单一型政策出台局面。中央应规划农业支持保护政策目标匹配相对应的政策工具,制定和出台复合型的农业支持保护制度实施细则,特别是对每项政策工具的保障对象、申请条件、保障农作物品类及标准、费用明细、核算方式、补贴价格等内容分别制定实施细则,必要的情况下可以制定统一的申请表格等内容。二是注重政策工具的多元化设计。我国小农户长期存在且占比90%以上,旱地占耕地总面积50%以上,通过对核算方式、支持标准等进行多元化设计,使政策进一步向战略农产品、绿色生态等农业重点环节,以及向收入稳定性差的旱地、小农等薄弱环节倾斜,并综合考量规模化经营可能带来的利弊,力争大农保成本、小农保收入,推动小农户与现代农业发展有机衔接。同时,中央应对有侧重点的地域和农作物品类,给出区间性标准或直接单列出指定地域品类的支持方案。在农业直接补贴的基础上,中央和地方政府应尽快推动农业收入保险全面落地实施及促进农业政策金融进入寻常百姓家,并积极探索推进农业保险与信贷的有效衔接机制。

2. 完善农作物直接补贴政策以维护国家粮食安全。一是坚持实施国家主粮直接补贴政策。各级政府要坚守18亿亩耕地红线,继续加强对小麦、

水稻、玉米三大主粮及主要产地的支持保护力度,同时,鼓励和支持水资源短缺的西北、地下水严重超采的华北和冬闲田资源丰富的南方等地区转变发展方式,种植节水、节地、节肥、省药效果好的马铃薯,以有效贯彻中央提出的“马铃薯主粮化”方针,确保主粮的稳定供给,维护国家粮食安全。二是创新战略农作物直接补贴制度。国家将与民生关系密切的棉油糖及部分蔬菜等农作物提升至战略农作物级别,利用财政补贴政策工具,调控和优化战略农作物结构性安全布局,巩固新疆棉花、广西和云南甘蔗、长江流域油菜和黑龙江大豆、山东蔬菜等传统优势区域生产能力,政策引导适合种植战略作物的其他地区扩大种植规模。三是发展产业融合补贴政策。各级政府应依托龙头企业,将产业链、价值链和先进的管理组织方式引入农业,延伸产业链、打造供应链、形成全产业链,促进一二三产业融合互动。

3. 完善农资综合补贴政策以促进农业高质量发展。一是加大科技装备补贴支持力度。各级政府需要加大科技装备补贴支持力度,创新资源编排能力,强化科技企业资源获取质量和优化资源配置策略的能力,缩短科技研发创新周期;加快促成一批龙头企业与科技企业建立合作关系,衔接科研创新与新技术的应用,推动科技创新成果迅速传播并转化为实际产值。二是支持大数据建设助力智慧农业发展。各级政府需要进一步强化对大数据企业的支持力度,并与其建立合作关系,强化数据采集、整理、储存和传输能力,构建农业生产模型对大数据进行科学预测与智能决策,提炼模型决策结论,建立大数据的共享机制,打通农业部门大数据互联互通的安全渠道,设立统一的农业知识图谱和可视化平台,培养一批智慧农业新农人,使大数据能够为农所用,赋能我国农业高质量发展。三是大力支持发展绿色农业。各级政府要结合我国农业发展的实际情况,建立一套尽量符合国际标准的中国绿色农业标准化体系,加大对绿色农业的扶持力度,推动“三品一标”农产品公共品牌建设,探索理念相符、制度相宜、收益相应的中国特色绿色农业发展路径。

### (三)加大农业支持保护政策的资金投入力度

1. 增加农业支持保护政策资金投入。一是加强对农业支持保护政策的整体性投入。日本能够实现农业现代化,与其高支持力度的农业支持保护政策密不可分,而我国农业支持力度虽然已经接近OECD平均水平,但与日美欧等发达国家的农业高保护水平仍有较大差距,各级政府应继续加强投入,以提升农业生产经营规模和效率。二是增加中央财政资金向“三农”的投入。中央应继续提升“三农”资金向农业支持保护政策的倾斜比例,并增加其资金总量。同时,中央应鼓励省级政府通过加强省级财政投入及发行乡村振兴公益性项目债券等方式设立“农业支持专项资金”,用于支持省内特色农业发展。三是吸引金融资本和社会资本的支持。地方政府可以通过财政投资、税收减免、贷款贴息、风险补偿等方式撬动金融资本和社会资本,特别是引导政策性金融机构、慈善机构等加强对农业支持保护政策的资本投入,确保财政投入与农业支持保护制度多元化的目标任务相匹配。

2. 完善农村金融服务支持制度。一是深化农业金融机构的结构改革。在明确农业在国民经济发展中基础性地位的基础上,中央应促使政策性金融在农业金融市场中发挥主导作用,以引导农业产业按照宏观政策规划方向发展。同时推动农业合作金融体系建设,构建以农业政策金融为主导、农业合作金融和商业金融为补充的农业金融服务体系。二是增强农业金融产品创新力度。金融产品是连接政府、金融机构和农户的纽带,政府和金融机构要以农村市场和农户实际需求为导向,深入了解农业生产经营过程中的资金需求问题,开发农业生产链和经营链各个环节的金融产品。金融机构应合理规划农业金融产品的贷款利率及期限,让普惠金融切实地推动农业发展。三是完善农村信用体系建设和加强贷后管理。由地方政府组织构建政府、金融机构、基层农民组织三方协作模式,持续优化农户的信用认证体系,加速信用村和信用户建设,减少农业金融的道德风险和逆向选择问题。金融机构应转变“重贷轻管”的现状,将农业金融贷后管理工作制度化、规范化和常态化,保证农业贷款

用得其所。

3. 加快普及农业收入保险。一是创新农业保险产品并优化产品结构。在成本保险的基础上,中央应制定农作物产量核定制度,探索实施产量保险,对市场价格波动幅度较大的农畜产品探索开展收入保险,形成成本保险、产量保险、收入保险三种保险协同互补、衔接有效、可供农户选择的保险产品体系。二是加快农业保险的普及力度。各级政府需要组织专业人士培训村委会负责人和农险公司员工,建立农业保险推广员制度,由推广员定期在村落开展农业保险普及培训或宣传会,并制定简单易懂的宣传单分发到户,让农户真正熟知农业保险。此外,中央和省级政府应进一步加强对保险费的财政补贴力度,同时降低保险费率,让农户买得起农业保险,从而提高农户生产积极性。三是建立农业保险事前防范机制。中央和地方政府要加强农村基础设施等农村生产生活硬件水平,也要联合气象部门和科技服务机构,为农村农户提供科学的气象信息和市场信息,引导农户优化种植养殖结构,提高农户的风险应对能力。

#### (四) 加强农业支持保护政策法规建设

1. 持续完善法律法规体系建设。一是制定国家战略农作物支持保护法。农业支持保护制度是实现乡村振兴和国家粮食安全的重要保障,考虑其地位的重要性和政策内容的多元性及实施的复杂性,中央可以基于《农业法》第六章“农业投入与支持保护”的相关内容,整合《中华人民共和国乡村振兴促进法》《农业支持保护补贴资金管理办法》等现行的有效法律、行政法规及部门规章,出台农业支持保护法,在其框架内融入农业支持保护制度实施纲要和实施细则等具体内容。二是增强法律法规的时效性和落地性。政府应根据政策目标转变及政策实施过程出现的新问题,以及法律无法全面覆盖的情况,及时提出修订方案并逐步予以完善。同时要明确奖惩标准,特别要明确细化惩罚条例,从法律源头上严厉震慑投机取巧者,保障农业支持保护制度持续高效有序运行。

2. 遵守并合理利用WTO相关规则。一是不断调整国内农业法向国际法或国际规则靠拢。中央

相关部门要深入研究世界贸易组织《农业协定》《补贴与反补贴措施协定》《关于争端解决规则与程序谅解》等,结合我国农业发展阶段,完善我国农业法律法规,推动农业支持保护政策趋向合理化。二是合理压缩“黄箱”补贴政策。我国应立足当下实际,将“黄箱”政策的必要部分加以充分利用,以确保国家粮食安全;同时着眼未来,进一步压缩种子、化肥、灌溉等投入性补贴,并创新支持方式替代价格补贴和面积补贴,以逐步压缩“黄箱”补贴政策。三是调整支持政策适度向“绿箱”政策倾斜。由于WTO对“绿箱”政策补贴总额不受限制,我国可加大对绿色生态、农业生产结构调整性投资、粮食安全储备、农业科技人员和专业农人培养、农业收入保险等重点项目的政策支持规模,以使我国充分享受WTO的无歧视贸易待遇,吸引更多国外资金、技术和管理经验进入农业领域,改善中国农产品出口环境,降低农产品贸易谈判成本和交易成本。

#### 参考文献:

- [1] 杨巧妮,张宁宁,芦千文. 深化农业支持保护政策改革: 欧美镜鉴与推进策略[J]. 世界农业, 2023(11).
- [2] 马晓河. 推进农业农村现代化与加快建设农业强国[J]. 农村金融研究, 2023(5).
- [3] 周应恒,胡凌啸. 中国农民专业合作社还能否实现“弱者的联合”? ——基于中日实践的对比分析[J]. 中国农村经济, 2016(6).
- [4] 周立. 从农业大国迈向农业强国——兼论大农业、大安全、大食政[J]. 求索, 2023(1).
- [5] 姜长云,李俊茹,巩慧臻. 全球农业强国的共同特征和经验启示[J]. 学术界, 2022(8).
- [6] 杨印生,陈旭. 日本农业机械化经验分析[J]. 现代日本经济, 2018, 37(2).
- [7] 平澤明彦. 世界的情勢变化と日本の食料安全保障—パンデミックとウクライナ紛争を踏まえて—[J]. 農林金融, 2023(6).
- [8] 本間正義. 国際化に対応する日本農業と農政のあり方[J]. 農業経済研究, 2006(2).
- [9] 多田理紗子. 日本の水田農業における農業補助金の影響—地代と流動化に注目して—[J]. 農林業問題研究, 2019(33).
- [10] 古江晋也. 2000年以降の食卓の変化[J]. 農林金融,

2023(4).

[11]徐洪峰,伊磊.境内外转型金融产品创新、对比分析及发展建议[J].西南金融,2023(9).

[12]王学君,周沁楠.日本农业收入保险的实施:因由、安排与启示[J].农业经济问题,2019(10).

[13]王颖,魏佳朔,高鸣.构建“绿箱”补贴政策体系的国外经验与优化对策[J].世界农业,2021(10).

[14]朱满德,江东坡,徐雪高.WTO国内支持规则下的日本农业政策调适[J].农业经济问题,2016,37(6).

[15]张天佐,郭永田,杨洁梅.我国农业支持保护政策改革40年回顾与展望(上)[J].农村工作通讯,2018(20).

[16]高鸣,魏佳朔.收入性补贴与粮食安全要素生产率增长[J].经济研究,2022,57(12).

[17]高杨,姚雪,白永秀,等.有为“链长”赋能绿色低碳农业产业链:内在机理与实现路径[J].经济学家,2022(12).

[18]孙博文.我国农业补贴政策的多维效应剖析与机制检验[J].改革,2020(8).

[19]卢杨,宁兆硕,张利庠.特色农业区何以推进农业科技进步——基于农业科技创新治理视角的“寿光模式”纵向案

例研究[J].中国农村经济,2024(4).

[20]许金玲,王杰,刘婧.大数据技术助推智慧农业高质量发展路径研究[J].农业经济,2024(4).

[21]邱楠,曾福生.日本农业支持保护制度改革及其对中国的启示[J].世界农业,2018(9).

[22]刘超,邢怀浩,朱满德.亚洲发展中国家农业政策支持体系:总体水平、结构演进及其经验启示——中国、印度尼西亚、菲律宾、越南四国比较[J].世界农业,2021(10).

[23]余航,周泽宇,吴比.城乡差距、农业生产率演进与农业补贴——基于新结构经济学视角的分析[J].中国农村经济,2019(10).

[24]唐金成,揭宗康.乡村振兴战略下中国农业收入保险创新发展研究[J].西南金融,2024(1).

[25]张天佐,郭永田,杨洁梅.我国农业支持保护政策改革40年回顾与展望(下)[J].农村工作通讯,2018(21).

[26]肖卫东.美国日本财政支持乡村振兴的基本经验与有益启示[J].理论学刊,2019(5).

责任编辑:李焰

## Japan's Agricultural Support and Protection Policy System and Its

### Implications for the Construction of an Agricultural Powerhouse in China

**Abstract:** A strong agricultural support and protection policy system is indispensable for the construction of an agricultural powerhouse. China and Japan have a high degree of similarity in terms of agricultural resource endowment and policy orientation. Through the study of the development history, policy objectives, laws and decrees, implementation system and policy tools of Japan's agricultural support and protection policies, as well as the analysis of its financial payments and crop cultivation, it is found that Japan has achieved positive results in terms of the systematic development of support and protection systems, national food security and sustainable agricultural development, protection of the interests of the main agricultural operators, and the operability of laws and decrees, thus promoting the construction of a strong agricultural country in Japan and achieving the goal of modernizing agriculture and rural areas. Japan's experience has the following policy implications for China's optimization of the agricultural support and protection policy system and the construction of an agricultural powerhouse: continue to improve the agricultural support and protection policy system; coordinate the planning of the agricultural support and protection policy tools; increase the financial input of the agricultural support and protection policy; and strengthen the construction of the laws and regulations of the agricultural support and protection policy.

**Keywords:** agricultural powerhouse; food security; agricultural support and protection; agricultural modernization; financial support for agriculture; agricultural insurance; rural finance; high-quality development