

日本农地适度规模经营的做法及借鉴

魏晓莎

(吉林大学马克思主义学院,吉林 长春 13002)

摘要:20世纪60年代以来,日本经济的快速增长给农村带来一系列问题,表现为农业人口的流失、老龄化趋势明显及耕地面积不断下滑,且近年来以上问题依旧明显,这导致日本的农业生产能力持续下降,农业收益水平低,粮食自给率不断降低。日本意识到只有适度规模经营才能挽救农业的困境,才能提高农业的生产力水平及国际竞争力,因此采取了一系列政策措施推动农地的适度规模经营。

关键词:日本;农地;适度规模经营

中图分类号:F331.3 **文献标识码:**A

文章编号:1007-7685(2015)05-0124-05

当农地经营的面积达到一定规模后,农业生产成本会迅速降低,农业经济效益会大幅度提升,因此农地规模经营是保障农业增效和农民增收的现实途径,是一国农业现代化发展的必然要求。然而,与其他产业不同,农业生产极易受自然条件的制约,一国资源禀赋及经济社会条件的不同要求在农业规模经营的道路上不能盲目追求“规模”,而是应注重“度”。耕地资源严重短缺的日本人多地少的矛盾突出,日本的资源禀赋状况靠扩大规模来降低农业生产成本是有限度的,最适合的农地经营规模为10公顷左右,超过这一规模农业生产成本不降反升。因此,日本在农地经营过程中并没有选择美国那种大规模的生产经营模式,而是选择了精耕细作的适度规模经营的模式,从而大幅提高了农业生产效率,保障了农民收入。

一、日本农地适度规模经营的背景

日本人多地少,始终面临农业自然资源较为稀缺的困境。自20世纪60年代以来,日本经济的快速增长给日本农地经营带来新的问题与困境,表现为农业人口流失、老龄化趋势明显及耕地面积不断下滑。日本意识到只有借助农地适度规模经营才能提高土地的利用效率,才能提高农业收入及农产品的国际竞争力。

(一) 农业人口流失严重

二战后,日本农地实现了“耕者有其田”的小规模经营,但随着日本经济的高速增长,大量农业人口从农村转移到城市及第二、三产业,日本农业劳动力数量自20世纪60年代持续减少,农业发展局势极为严峻。1950年,日本农业人口的比例为45.4%,1980年迅速下降到9.8%;1960年日本总农户数为606万户,1998年仅为329万户。^[1]此后,随着农业机械化及现代化程度的提高,日本农民的从业意愿持

作者简介:魏晓莎,吉林大学马克思主义学院讲师。

注:本文是吉林大学哲学社会研究基金项目“利益集团与中国农村土地制度变迁”(编号:2014BS009)和国家社科基金重大项目“中国特色社会主义民生制度建设研究”(编号:12&ZD057)的成果。

续降低,1990~2011 年,农户数从 297.1 万户下降到 156.1 万户,农业从业人口从 459 万人下降到 247 万人,20 年内下降了近一半,^[2] 农业发展深受影响。

(二) 老龄化趋势明显

日本农业面临的另一个严峻形势即农业从业人员的老龄化。1995 年,农业从业人员的平均年龄为 59.1 岁,而到 2012 年增长为 66.2 岁,65 岁以上的劳动者占农业劳动力的 60%,40 岁以下的农业劳动者比例仅为 10%。从日本农林水产省推出的日本 2012 年度农业白皮书《食品、农业、农村的动向》中可见:39 岁以下的农户仅占 5% 左右,而 70 岁以上的农户比重高达 46%。

(三) 耕地面积下滑,抛荒现象严重

1961 年,日本的耕地面积达到最高,共有 608.6 万公顷,而随着工业化、城市化进程的加速,日本耕地面积自 1962 年起连续减少。1980 年日本的可用耕地面积为 519.9 万公顷,2011 年减少到 437.6 万公顷。^[3] 同时,因弃农的人数日益增加,日本的耕地抛荒现象日益严重。抛荒面积 1975 年为 13.1 万公顷,2010 年增至 39.6 万公顷,增长 2 倍以上,2010 年日本抛荒耕地面积占全国耕地总面积的近 10%。根据 2012 年农林水产省对耕地荒废情况的调查,41.9 万公顷的抛荒耕地中有 27.2 万公顷完全荒废,其中再生利用的只有 14.7 万公顷。由于日本农业从业人口的不断流失、老龄化趋势及耕地面积的连年递减,日本粮食的自给问题日益严峻。

(四) 兼业农户占主体

兼业农户指农户在经营农业的同时,还从事非农业的生产经营活动。20 世纪 60 年代,日本农地经营的面积不大,农户经营规模仍然过小而且分散,这种小而分散的土地经营模式使农业收益较低,专业农户难以维持家计,因此兼业农户一直占主体地位。20 世纪 70 年代,兼业农户比例超过 80%,1975 年高达 87.6%。兼业农户的存在在一定程度上也阻碍了农业规模化进程。

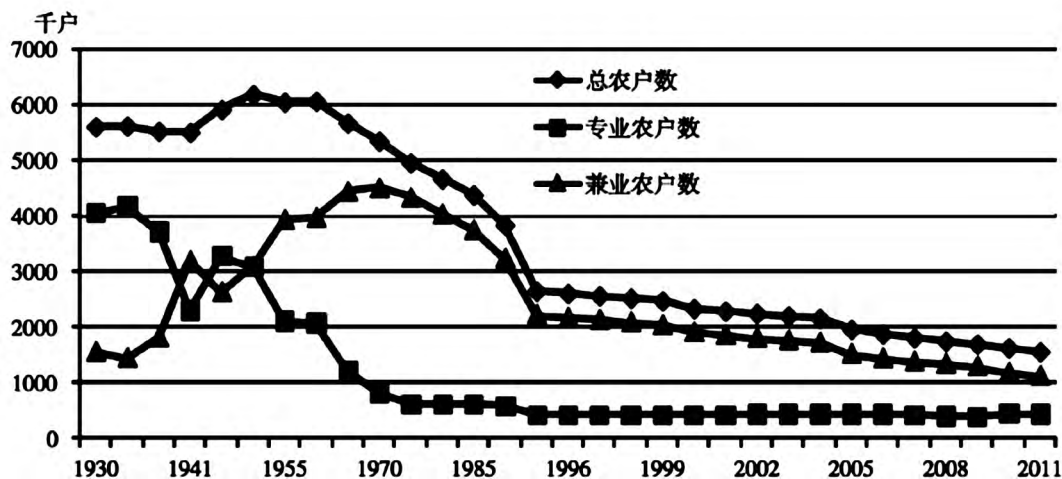


图1 日本专业、兼业农户的变化数量

资料来源: 张士云, 等. 美国和日本农业规模化经营进程分析及启示[J]. 农业经济问题, 2014(1): 101-109。

随着农户数量的变化,兼业农户比重自1975年之后开始缓慢下降,至2011年下降至71.9%。如图1所示,专业农户的比重开始缓慢增加,1930年专业农户比重为72.2%,1975年降至12.4%,2011年专业农户分别占总农户的比重上升为28.1%。^[4] 尽管如此,兼业农户仍占相当大的比重。

二、日本推动农地适度规模经营的做法及成效

日本意识到只有适度规模经营才能挽救农业的困境,提高农业的生产水平及国际竞争力。自20世纪60年代以来,日本提出诸多扩大农地经营规模的政策措施,试图通过改变土地零碎化的经营格局以

提高农业生产力水平,但有些政策收效甚微,而随着一系列推动农地规模化发展政策的不断持续、强化与修订,日本逐渐改变了农地零碎化的经营格局,推动了农地的规模化经营,提高了农业生产效率与农产品的国际竞争力。

(一) 出台相关政策和立法 强化保障农户的土地所有权

二战后,日本农业的突出特点是土地分散、私人所有及小规模家庭经营。20世纪50年代中后期,随着日本现代工业的发展,农业收入与从事二、三产业工人的收入间的差距越来越大,为缩小这种差距,日本于1961年出台了《农业基本法》,首次提出扩大农地经营规模的目标。1962年,日本对1952年的《农地法》进行了修改,内容包括农户拥有的土地面积可超过3公顷,但也有最高面积的限制;设立农业生产法人^①制度;规定农协可经营农地信托事业,把土地出租给愿意从事农业生产的人以推动土地规模化。但由于农地价格的上涨及农地出租的诸多限制,这一系列政策效果并不明显。

20世纪70年代,因农民不轻易出卖农地,日本开始意识到要通过土地使用权和经营权的流动来扩大农地的经营规模,而不能依靠土地所有权的流转来实现规模经营。因此,1970年日本对1952年的《农地法》进行根本性修改,放宽了土地租用方的限制以促进土地的使用权和经营权的流动。但也没有达到促进土地流转的效果,其重要原因是农民担心在出租土地的过程中丧失土地所有权。为消除农户的顾虑,1975年日本对《农业振兴区域整备法》进行修改,发挥地方政府自主权,用法律政策确保农民安心贷出土地而不会失去所有权,促进农地流动。1980年日本推出《农地利用增进法》,进一步保护农民出租土地的自主权,即允许农民可自由签订和解除短期的土地出租合同,促进土地出租和转让以实现规模化。在一系列政策的推动下,农户逐渐消除了出租土地过程中失去所有权的顾虑,日本农地的流动与转让速度加快,农户经营规模呈稳中有升趋势。日本农户的平均经营规模从20世纪初的1公顷缓慢升至70年代1.1公顷,进而扩大到80年代的1.2公顷,90年代扩大到1.4公顷。近年来,户均规模也在不断扩大,2011年日本销售农户的平均经营耕地面积扩大到2.02公顷,与2008年相比平均耕地面积增长了8%,其中北海道更高一些,为2.2公顷。^[5]

(二) 开辟农业规模经营新途径 扶持农业合作组织发展

在日本农地经营大规模化的同时,农业合作组织作为一种新的扩大农地经营规模的方式在日本受到重视,即同一村子里分散的农户在自愿的基础上组建合作组织在农业生产各个环节进行合作,实现规模化生产。农协是日本特有的一种合作经济组织,通过其遍及全国的业务网络与农户建立联系,引导农户围绕共同的市场集中进行生产,提供产前相关信息帮助农户制订生产计划,产中供应生产资料,向农户出售肥料及提供农机具等并进行技术指导,负责统一销售农户生产的农作物。农协有效促进了日本农业生产的专业化、社会化及适度规模化。

日本大力扶持农协的发展,早在1947年便颁布了《农业协同组合法》,在政府的支持下,全国农户都参加了农协。近年来,农协越来越发挥其推动规模化经营的作用。为增强农协本身的竞争力,降低农业生产过程中的成本和费用,农协组织也在不断扩大经营规模来壮大自身:一是通过自身积累不断发展壮大,二是农协组织的直接合并,三是农协之间在某一方面建立联合组织,进行协同经营。农协的不断壮大加快了日本农地规模经营进程。

农业合作组织的发展推动了农地经营的规模化,合作组织经营面积的增加也预示着农地的规模化趋势。2012年,日本全国的农业合作组织的耕地面积为49.9万公顷,每个农业合作组织平均33.9公顷。2000年,日本各种类型的生产合作组织为9961个,至2012年发展到14736个。其中,经营20公顷

^① 农业生产法人指由农户出资以合作制或有限责任公司形式运作的农业生产组织,主要分为农事组合法人和有限会社两大类。日本有关法规最初规定,这类组织只能由农户及家庭相关成员组成,只允许从事与农地经营有关的业务,后来有所放松,允许农户发起各种农业生产组织进行购买和租用农地。

以上的农业合作组织比重超过一半。

(三) 不断完善培育农业专业经营者计划

自 20 世纪 60 年代起,日本便注重培育农业专业经营者,提出要尽快培养出 250 万户经营规模在 2~2.5 公顷以上的经营农户,以提高农业生产效率及农地经营的规模化。随着日本工业化的进程,兼业农户的数量居高不下使日本农业出现衰退,但日本仍坚持了发展专业农户的做法,将农业资源尽量集中到具有经营积极性和经营能力的少数农民手中,以推动土地规模经营。20 世纪 80 年代中期,日本提出“合意的农业经营体”^①的概念以鼓励土地集中到有能力的专门从事农业经营的人手中,以提高农业竞争力。1993 年日本修订了《农地法》和《农地利用增进法》,提出“认定生产者制度”,鼓励各种形式的经济主体从事农业生产活动。1999 年 7 月发布《新农业基本法》,提出“有效率和稳定的农业经营体”的概念,继续鼓励农地向专门从事农业经营的人集中,加快新技术的推广和应用。为吸引有能力的劳动者能安心从事农业生产经营,日本还不断改善农业生产和农村生活条件,并对农业各种灾害损失进行补偿以稳定农业经营者队伍。2001 年进一步放宽农地管制,推动并完善农业生产法人制度。2012 年日本出台了“人与农地计划”,即培养年轻、有兴趣、有经营能力的专业经营者成为农地经营的主体,促进农地向核心农业经营者集中;还通过建立土地积聚协力金制度,促进农地向核心农业经营者集中,实现农地经营规模化。2013 年日本国会批准各都道府县成立“农地中间管理机构”,以推动农地向核心农业经营者集中。2014 年日本各都道府县均成立了“农地中间管理机构”,负责土地租赁、管理与流通等事务,推动农地的连片经营。除重点支持农业经营者外,日本还着力培育新兴的农业接班人。鼓励青年人从事农业经营,加强对新农业生产者的培训,建立农民年金制度,对未满 35 岁和 35 岁以上的农业者由国库分别给予每月 4000~10 000 日元的保险补助,用以保障农业生产者老年后的生活,使农业生产者能安心从事农业经营。2012 年度农业白皮书《食品、农业、农村的动向》显示,随着日本为提升农业生产效率及国际竞争力而推行农业规模化政策,耕作面积为 20 公顷以上的农户和法人比例增加显著,从 1990 年的 16% 增加到 2010 年的 32%,增长 1 倍。

(四) 以财政金融政策促进土地流转

日本积极实行促进农地经营适度规模化的财政金融政策,采取各种奖励的办法鼓励小规模农户放弃自己的土地,并对这些农户进行免费培训及发放生活补贴。另外,日本对大面积出租农地的农户实行奖励,对购买大面积农地者给予优惠的金融信贷政策,提供长期低利贷款和多种补助,实行有利于农地租赁双方的价款支付制度等。

日本还针对农业专业经营者、青年务农人员专项基金,支持农业生产经营主体扩大生产规模,认定农业者可向日本政策金融公库最高申请个人 3 亿日元(约 1800 万元人民币)、法人最高 10 亿日元的无担保、无抵押贷款。18~45 岁的青年务农人员及 65 岁以下有知识和技能的农业生产者,可申请最高 3700 万日元无担保、无抵押的农业生产改良贷款支持,最长贷款期限为 12 年。

三、对我国推动农地适度规模经营的启示

分散的小规模农地经营模式已不能适应现代化农业发展的要求,农地适度规模经营则是现代农业发展的必然趋势,而持续的政策支持是农地规模化成功的关键。改革开放以来,我国经济虽然取得举世瞩目的成就,但农村发展也面临诸多问题与矛盾,大量农村劳动力向城市转移,农民种地的积极性不高,耕地面积不断减少,抵抗自然灾害和风险的能力不强,阻碍了农业生产率的提高,这些问题与日本 20 世纪 60 年代经济高速增长时期相似,日本推行农地适度规模的做法对推动我国农地适度规模经营有重要

^① 合意的农业经营体指吸引有能力的人专门从事农业经营,保证这些从事农业经营的人拥有足够大的土地经营规模,通过规模效益提高农业生产单位的竞争力,获得与其他产业同等的收入。

意义。

(一) 注重政策引导,完善相关法律法规

自20世纪60年代,日本开始大力推行相关政策以推动农地经营的规模化,但农民普遍对放弃土地所有权存在忧虑,农地经营规模一直未取得实质性进展。80年代后,日本改变了在土地流转过程中买卖土地所有权的形式,而是选择了靠农地租赁的形式推动土地流转,使规模化经营程度有所提高。对我国来说,以家庭承包经营为核心的农地制度调动了农民的生产积极性,但仍是小规模分散的土地经营模式,虽然我国的农户并不涉及土地所有权问题,但农户对土地经营权的丧失仍存忧虑。因此,我国农地政策重心应向有利于加快农地经营权流转和集中的方向转变,制定有利于保护农户承包权和农地使用者权益的政策,逐步引导农业走上规模经营之路。同时,在我国农业规模化进程中,许多大户及家庭农场大量涌现,有很迫切的融资需求,但相应的金融体制还不完善,因此应制定与农业生产规模相匹配的金融政策。

(二) 着力培养高素质的新型农民

日本早在20世纪50年代就出台了培养职业农民的扶持政策,通过推动农地向农业专业经营者集中,促进土地流转及土地经营规模化。我国同样面临农村人口流失及人口老龄化的困境,需要大量懂技术、有营销理念和较高文化素质的青壮年职业农民,以推动传统农业经营向现代农业经营方式的转变,这需要用明确的制度来引导广大有知识、有技能的青壮年安心搞农业,国家应设立专项资金来培育一批能掌握丰富的农业技能和金融知识、熟知高科技农业机械操作的新型农民队伍,从而促进农地的规模化经营。

(三) 扶持农村合作组织的发展

日本农协是解决社会化大生产与分散农地规模经营矛盾的最佳途径,是日本实现规模经营的重要方式,不仅提高了农业劳动生产率,还加速了农业规模化发展进程。我国也应支持农村合作组织的发展,在保证农民土地承包经营权、自愿协商的基础上,将分散的农户组织起来建立农村合作组织,从而推动规模经营的发展。

(四) 加大社会保障力度

我国与日本一样存在着相当数量的兼业农民,原因有二:一是我国的农村社会保障体系还很脆弱,农民将土地的经营权看作是保障自身最基本生活的物质保障,不愿意放弃对土地经营权的流转。二是我国的城市社会保障体系还不健全,虽然大量农民涌入城市,但工作不稳定,享受不到与城市居民同等的社会保障。为让农民安心转让土地的经营权,调动农民参与土地流转的积极性,需要国家建立完善的社会保障体系。

参考文献:

- [1] 焦必方. 日本农地规模化经营的动向分析[J]. 中国农村经济, 2000(7): 69-76.
- [2] [3] 国务院发展研究中心. 日本持续强化农地规模经营制应对农业问题[EB/OL]. [2015-01-14]. <http://www.drc.gov.cn/xscg/20150114/182-473-2886105.htm>.
- [4] 张士云, 等. 美国和日本农业规模化经营进程分析及启示[J]. 农业经济问题, 2014(1): 101-109.
- [5] 冯 献 崔 凯. 日韩农地规模经营的发展及其对中国的启示[J]. 亚太经济, 2012(6): 78-80.

(责任编辑: 张佳睿)