

# 日本农地规模化的制度、效果与启示<sup>\*</sup>

黄延廷 刘 轶

〔摘要〕日本的农地规模化制度主要包括放松土地占有限制、解除农地租赁限制、允许公司法人进入农业、实行土地流转激励政策、培养安定高效的农业经营体等。这些制度产生了一些积极的效果，如户均土地面积增加、农户家庭收入增加、土地流转机制良好、规模化经营体增加等。但也有不达预期之处，如设定的农户经营土地规模没有达到、农户兼业化严重、农民老龄化突出等。鉴于此，我国应借鉴日本农地规模化经验，采取促进农地流转、健全农地流转机制、培育新型农业经营主体等措施。

〔关键词〕日本；农地流转；规模化；农业经营主体

〔中图分类号〕F301 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1006—012X（2019）—05—0165（07）

〔作者〕黄延廷，教授，博士，博士生导师，河南师范大学法学院（河南师范大学青少年问题研究中心），河南新乡 453007

刘 轶，硕士研究生，河南师范大学法学院，河南新乡 453007

二战以后，日本实行“耕者有其田”的小自耕农制度，激发了农民的生产积极性，农业增长率显著提高，年增长速度在4%以上，超过了当时大多数国家的这一数据。然而，由于城市化和工业化的快速发展，尤其是农业劳动力的外流和农产品市场的国际化，分散经营的超小规模农业的弊端渐显，影响到日本现代农业的进程。因此，从20世纪60年代初，日本就开始进行各项土地制度改革，以期实现农地规模化经营和农业现代化的目标。

## 一、日本农地规模化的制度

### 1. 放松土地占有的限制，培育自立经营农户

20世纪50年代后半期，日本经济飞速发展，工业化与城镇化日新月异，农业劳动力大批向城市和二、三产业转移，农业和工业、农民和市民的收入差距逐步拉大。为了平衡农业和工业的发展，尤其是减小农民和市民的收入差距，日本对农业政策做了重大调整。1961年，日本通过了《农业基本法》，第一次提出了扩大农户的土地经营规模、使农民与市民的收入均等、培养自立经营农户的任务与目标。其设想的主要途径就是，通过适当的措施使一部分农户离开农业，把他们的土地释放出来，以各种方式向资源禀赋较高的农户流动，促成这些农户的农地规模化经营，从而提高其劳动生产率和家庭总收入，使其成为不逊于从事第二、三产业的自立经营农户。因而，1952年《农地法》中规定的农户拥有的最高土地面积3公顷的限制就必须被打破。1962年，这一要求付诸实施，《农地法》被重新修订，农户为了耕作和农业发展的目的可以拥有更大规模的土地。同时，为了便于农地的流动和集中，新的《农地法》还设立了农地信托制度与农业生产法人制度。1970年，为了从根本上脱离农户扩大经营规模的羁绊，《农地法》被再次修订，其中的农户保有土地规模的上限被彻底废除。<sup>〔1〕</sup>

<sup>\*</sup> 基金项目：国家社会科学基金一般项目“集体经营性建设用地流转市场的法律规制研究”（16BFX126）；河南省新乡市政府决策研究招标项目“农村建设用地流转市场的法律规制研究”（B18028）。

## 2. 解除农地租赁限制，促进土地的流转与集中

1961年颁布施行的《农业基本法》促进农地规模集中的主要办法是土地买卖。此法实行了将近10年，发现农民的土地惜售心理很重，于是日本转而提倡土地使用权的转移，也即农地租赁，此一政策调整体现在1969年制定、1970年实施的《农业振兴地域整备法》中。然而，根据《农地法》的规定，农地租赁并不自由且很不自由，主要是对土地租出方的限制。首先，土地一经租出，出租方不能随意解除合同（除非对方有赖租、欠租等现象发生），并且合同到期后如果租入方不同意，土地是不能回归所有人的，租入方仍得继续经营。其次，土地出租的地租被限制在一个较低的水平，不能超越此规定，以保护农地耕作者的利益。这些限制使土地所有者不敢也不愿出租土地，严重阻碍了土地的流转和集中。因此，1970年日本对《农地法》以及《农业基本法》同时进行修订，一是撤销了地租的最高限制，租赁双方在较大程度上可以自由约定；二是规定10年以上租期的合同到期后土地自动回归所有权人，10年以下的合同仍然受限。1975年《农振法》进一步修改，在政府指定的区域内，10年以下的土地租赁合同可以自由签订和解除。至1980年，《农地利用增进法》颁布施行。其中规定，市町村政府根据本区域的土地规划所推动的土地租赁合同即使期限在10年以下，到期之后土地也可复归原主。至此，《农地法》中关于土地租赁的限制被突破殆尽，租赁行为逐步活跃。<sup>[2]</sup>

## 3. 农地流转进一步自由化，形成多种新型经营主体并存的局面

20世纪70年代以来，为了发展农地的规模化经营，农地流转的限制被逐步放开，然而转入土地者的身份藩篱仍然存在，也就是农地制度只是从之前的“自作农制度”过渡到了之后的“耕作农制度”，只有亲身从事农业耕作的农户或农业生产法人才能拥有土地，除此之外的其他个人和组织尤其是公司法人持有土地都被视为非法。这说明农地流转并没有完全自由。这与政府通过更有活力的新型农业经营主体的培养来推进农地规模化经营、农业现代化经营的宗旨明显不符。因此，进入21世纪之后，日本推行农地流转进一步自由化的政策和法律。2001年，《农地法》被再次修改，其中规定农业生产法人可以实行股份公司的组织形式，并且其中的成员条件和出资条件也给予了适当的放宽。2003年，通过修订《农地法》和颁布新的法律《结构改革特别区域法》的形式首次放宽了农业生产法人以外的法人拥有土地、进入农业的限制。其中规定，在结构改革特区之内，公司等其他法人可以以租赁的方式转入撂荒类的土地（包括已经撂荒和潜在撂荒的土地）进行农业经营。2005年《农业机械化促进法》修改之后也有类似的规定，即在市町村规划的区域，公司企业也可以租赁撂荒的土地从事农业经营。这些规定对公司法人来说虽然是一个突破但还非常有限，公司法人流转土地的自由度还远远不够。于是，2009年日本再次大幅度修改了《农地法》，以使农地更加自由地流转，此时的《农地法》明确，公司法人可以象农户、农业生产法人那样租赁经营任何种类的农用性土地，而且租赁期限也被延长，之前规定不得超过20年，之后则可以达到50年。自此以后，农业公司茁壮成长。在公司法人发展的同时，日本的集落营农也逐渐成为农业的“骨干组织”。早在1998年年底，日本颁布的《农政改革大纲》就明确提出了要发展以村落为单位的农业经营体，因为一个村落之内的土地天然地易于集中和规模化。1999年制定的《食料、农业、农村基本法》要求把集落营农定位为基本的农业经营主体。2007年农业安定经营政策又把它作为农业规模经营的重要方式之一，直接享受国家的收入性补贴。集落营农内部的农户实行分工协作、统一经营、统一销售、统一核算、按约分配的原则，发挥了很强的经济功能和社会功能。

## 4. 实行土地流转激励政策，发挥农地流转中介机构的积极作用

为了激励普通农户转出土地，对大面积、长时期出租土地者给予较高的流转补贴，对出售土地者则给予更高的离农奖励，并对他们进行免费的再就业培训和长期发放基本的生活补贴。对于土地转入方而言，除了土地转入补贴之外，日本政府给予大规模转入土地者优惠的金融政策，根据转入的期限和面积实行分级优惠。如，转入期限长的、面积大的给予无息贷款，期限相对较短、面积相对较小的则给予低息贷款。如果转入方是核心经营农户或者青年务农人员等，则还可以获得政府提供的各种专项发展基金，以助推他们进行更大规模的农地经营。<sup>[3]</sup>日本政府每年发放的土地流转补贴不同，补贴发放的具体办法是，农户出租土地面积较小，在0.5公顷以下者，可以获得30万日元的补贴。土地出租面积在0.5公顷~2.0公顷者可以获得50万日元的补贴。土地出租面积较大者，在2公顷以上的，可以获得70万日元的财政补贴。规模经营者每转入1公顷的土地可以获得20万日元的流转补贴。为了让高龄农民及早退出农地、农业，在20世纪70年代初，日本出台了《农民年金制度基金法案》，给予转出土地（包括出租和出售）的老年农民额外的经营权转让年金以及离农补助金，以帮助他们安度晚年。农地流转在市场中间组织的媒介作用之下会更加通畅。所以，早在1962年日本就修改《农协法》赋予农协在特定条件下可以进行土地信托的权利，70年代，又开始实施农地保有合理化法人制度，各地成立公益性的促进土地流转和利用事业发展的官方或半官方组织，它们随时从农户手里租赁或者购买土地（主要是流入那些急于转出却找不到转入方的土地），再在适当的时候转给有需求的农户。到了

2013年,日本又出台了《推进农地中介管理事业法》,同时又对《农促法》做了较大的修改,准许各都道府县成立政府机构性质的农地中介管理机构,这一机构拥有“农地银行”的功能和作用,它向农户租赁土地,就好像农户把土地存入银行。在存入了大量的土地之后,这一机构再根据社会需求,对租赁的这些土地进行治理、改造并配套先进的基础设施,随后,再有选择性、优先地流转给具有前途的、符合国家政策意图的规模经营者。在这一过程中,出租土地的农户没有选择租入对象的权利,就好像银行的储户那样只管收取利息,至于这些存款贷给谁完全由银行决定。政府对“农地银行”的投入很大,仅2014年预算的直接和间接经费就高达1560亿日元。<sup>[4]</sup>

#### 5. 顺应新的形势,培养较大规模、安定、高效的农业经营体

随着农业劳动力的老龄化、核心农户的不断减少等问题的不断涌现,日本政府又实行新的政策,20世纪80年代初通过相关法案指明了最近10年日本农政的主要方向,即要大力培养以男性青壮年劳动力为骨干的核心农户。1992年又提出了《新粮食、农业、农村政策的基本方向》,要把培育每年投入的劳动时间和非农产业劳动时间均等、所得收入也和其他产业大致持平的安定、效率的农业经营体作为基本目标常抓不懈。为了贯彻落实这些基本政策和方针,1993年,日本通过多举措并进的途径,即修改《农地利用增进法》、修改《农地法》和新出台《农业经营基础强化促进法》,开始全面实施认定农业者制度,具体也就是各地根据实际情况,围绕培养安定的、高效的核心农户与组织经营体这个总目标,由市町村负责,对各种农业经营者制定的提高农业生产效率的经营计划进行审核和鉴定,如果符合政府的预定标准,就把他们批准为认定农业者,他们就可享受农业基础设施资金扶持、土地流转与集中的政府补贴、农业经营的技术指导与培训、农业收入的减税和免税等各方面的优惠和帮助。2012年,日本制定《人与农地计划》,对安定、高效的农业经营体继续支持。首先,规模经营面积超过4公顷的农户(北海道是10公顷)和一体化生产和经营的集落营农,可以获得每公顷2万日元的财政补助。其次,给予认定农业者农业安定经营的相关补贴,包括生产成本补贴、农产品价格补贴等。此外,日本还出台了“后继者支持政策”,以培养农业生产领域内的接班人。其中规定,年龄在45岁以下意欲经营农业的公民,只要有一个详细的、完善的经营计划(以通过相关专家的鉴定为准),就可以在起始阶段每年获得150万日元的政府补助,这一补助叫做“青年务农补助金”,最长补助期限7年,包括2年的培训期和5年的初步运营期。

## 二、日本农地规模化的效果

### 1. 积极成果

#### (1) 农户数量锐减,户均土地经营面积增加

日本自从1961年通过《农业基本法》,开始推行扩大农地经营规模和提高农民收入的政策之后,农户总体数量迅速下降,农户的土地经营规模不断提升,尤其是小规模经营农户的数量下降最为明显。相关资料显示,1960~1995年,日本的农户数量由605.7万户急剧减少到265.1万户,减少幅度为340.6万户,平均每年减少农户约为10万户。这其中主要是小规模农户的减少。而大规模经营农户反而呈现增加之势。比如,北海道之外的都府县地区不足1公顷土地的农户的占比由1960年的72%左右下降到1995年的62%左右,而经营面积超过2公顷的规模农户的占比则由1960年的4.1%快速提高到13.1%以上。在北海道地区,土地经营面积不足10公顷的农户比例从1960年的95%以上急剧下降到1995年的56%左右,而土地规模超过10公顷的农户比例则从1960年的4.5%左右大幅提升到1995年的43.1%以上。到2011年,日本农户数由265.1万户又缓慢下降到156.1万户,每年大致又减少7.3万户左右。这其中主要是兼业农户的减少,1995年兼业农户大致在220万户左右,到2011年,其数量就下降到112万户左右,下降了1/2左右。而1995~2011年专业农户基本稳定,一直维持在44万户上下。所以,在此期间,农户的土地经营规模继续扩大,2011年日本全国户均土地经营面积达到2.6公顷以上,北海道地区的农户土地面积则达到20公顷以上。<sup>[5]</sup>到2017年日本农户数仍继续下降,全国农户数已不足130万户,其中兼业农户的数量又下降到82万户左右,户均土地经营规模进一步扩大。<sup>[6]</sup>

#### (2) 农民收入增加,与市民收入持平

应该说,日本在20世纪60年代初实行农地制度改革的首要目标是缩小农民和市民的收入差距、平衡农村和城市的经济发展,以防止贫富分化和促进社会和谐繁荣。实行农地规模化经营也是目标之一,但属于次要目标,而且农地规模化以及提高劳动生产率在更大程度上是重要的手段和方法。1961年的《农业基本法》的“宗旨”很清楚地阐释了这样一种关系:以缩小农业劳动生产率与其他产业部门劳动生产率的差距为途径,使农民的收入大幅增加,实现农业与非农业部门之间收入的平衡。为此,

日本政府以扩大农地规模化经营为主要手段,并配合其他的农业保护措施比如农产品价格和产量的计划与管理、农地使用权的恰当界定、贸易保护政策以及生产主体组织化等等,经过长时期的不懈努力,在农户数量不断减少、农户土地经营规模逐步增长的趋势下,基本上完成了预期的主要任务。相关数据显示,到1970年,日本农户的家庭收入就有了较大的增长,与城市居民家庭的收入差距大大缩小。1970年日本农户的家庭收入已达33万日元,比1960年的农户家庭收入增长了25.1万日元,与当年城市居民家庭收入的35.8万日元相比仅少了2.8万日元。到了1980年,农民家庭收入已高达127.3万日元,而当年城市居民的家庭收入只是111.1万日元,农民家庭收入已经超过了市民家庭收入。到1988年,农户的家庭收入已经增长到174.3万日元,比城市居民的家庭收入多11.3万日元。自此以后(直至当前),农户的家庭收入就保持在和城市居民家庭收入大体相当的水平上(可能有些年份还要略高一些)。可以说,日本农业政策调整的主要、首要目标已经实现。因此,有学者评价道,日本的农地制度和农业政策防止了农户收入与市民收入差距的拉大,保护了农民的利益,使日本成功跨过了很多后发国家难以跨越的“中等收入陷阱”,也实现了农业的现代化。<sup>[7]</sup>

### (3) 规模化经营体增加,经营土地面积越来越大

规模化经营体包括家庭经营体中的种植大户和组织经营体。20世纪60年代以后,为配合农地规模化经营的目标,日本开始重点发展规模化经营体,并努力从传统小农户经营的生产结构转向规模化的新型农业经营体的生产结构,应该说也取得了较好的成效。如,到2010年,土地经营面积在5公顷以上的农户的数量已经占到总农户数的9%以上,10公顷以上的农户数量已经占到总农户数的4%以上,而20公顷以上的农户数量占比已经达到2%以上。从农业法人的角度来看,其增长势头也很迅猛。1990年的农业法人数量还在2900多个,到2013年,农业法人的数量就将近1.5万个,是1990年的5倍之多。同时,农业法人所经营的土地面积也在增加,1990年农业法人经营的土地面积还仅占总的耕地面积的0.4%,到2013年,这一比例就大幅提高到6.7%,是1990年的16倍之多。从“认定农业者”的角度来看,其1995年的土地经营面积仅为86万公顷,仅占总的耕地面积的17.1%。到了2010年,其土地经营面积就已经达到了226万公顷,占总的耕地面积的比率提高到了49.1%,是前者的将近3倍。再从公司法人这个最具新型特征的农业经营体的角度来看,自从2009年修改《农地法》、实施“公司参与农业自由化”原则以后,仅在7个月的时间里全国就有144家企业转入土地进行农业经营,它们拥有的土地规模就达500公顷以上。再过1年之后,也就是在2011年,公司法人就直线上升到9000多家,1年增长的速度为6100%多。从这之后到2014年,公司法人的数量还在不断增加,大致每年要增加200个左右,它在日本的组织经营体中的比重也逐渐提高,成为了日本农业现代化的一支重要力量。根据日本《农业构造动态调查》的数据可知,2014年日本的法人组织经营体共有1.8万多个,仅公司法人的数量就有0.96万个,占总数的一半以上,而长期以来一直在不断发展的农事组合法人也仅有0.49万个,仅占其50%左右。由于公司在资金、技术、管理等方面的巨大优势,其转入土地的规模也是巨大的,导致近一个时期日本农业组织经营体的土地经营规模有很大的上升。至2018年上半年,日本组织经营体的平均土地规模就在25公顷左右,而其一般农业经营体的土地规模却一直维持在2.5公顷左右,仅是前者的1/10。另外,日本集落营农的发展也很迅速,到当前阶段,日本的集落营农数量已将近1.5万个,大致3~4个村落中就有一个建立了这一组织。其经营土地面积也很可观,有52%以上的集落营农的土地经营规模都在20公顷以上。<sup>[8]</sup>

### (4) 土地流转机制良好,流转效果会逐步增强

自从20世纪60年代确立了农地流转与规模化的政策以来,日本政府就始终坚信土地流转中介、土地流转机制的重要作用。先是在1962年通过法律允许农协开展土地信托事务,初步赋予农协的土地流转中介机构的职能。随后,在20世纪70年代,日本政府又继续推进农地流转中介服务机构的建设工作,设立了更加专业、服务功能更加齐全的农地保有合理化法人来促进农地流转事业的发展。到2013年,又在各地设立土地银行便于农户随时转出土地、规模经营者转入优质农地。形成了多种类型并存、各种优势互补的农地流转机构,全方位地服务于国家的农地规模化事业。不仅如此,日本政府还把各种农地流转中介办做官方或者半官方机构,从人力、物力、财力等各方面都给予了极大的支持,使之能够顺畅、高速运转。日本政府建立健全农地流转机制的努力,取得了良好的效果。比如,1960年全国土地流转总面积仅为5.9万公顷,1970年上升到7.3万公顷,1980年上升到7.9万公顷,1990年又增长到9.2万公顷,1997年达到11.1万公顷。<sup>[9]</sup>21世纪以来,土地流转面积急剧上升,2011年就达到113万公顷,2014年就达到120.9万公顷,<sup>①</sup>2015年仅通过土地银行流转的土地就高达14.2万公顷,2017年这一数字又达到15万公顷以上。<sup>[10]</sup>

<sup>①</sup> 参见日本农林水产省《平成26年农业构造动态调查》,2015年3月公布;日本农林水产省《平成23年农业构造动态调查》,2013年2月公布。

可以说,随着日本土地流转机制的不断完善,再加上老一代农民退休而其子女不愿从事农业、农地转为非农用地的需求减少等,农地流转的效果会越来越好(不排除加速增长的可能)。

## 2. 不如预期之处

### (1) 农业经营体的土地规模没有达到设定的目标

虽然日本经过长期的农地制度改革和农业政策调整,农业经营体的平均土地规模有所提高,甚至可能增长了2~3倍,但1961年日本新政策的目标是使农户通过土地流转使自家的土地经营规模扩大到其收入能和农户从事非农产业的收入持平的程度,也就是使这些农户成为自立经营农户。按照这样的标准和高度,1970年农户的最低土地经营规模应为3.5公顷,1980年应为5.5公顷,1990年应为7.2公顷,1997年应为8.6公顷,2010年应为10公顷以上。而目前日本80%左右的农户的土地经营规模都在3公顷以下(之所以农民家庭的收入能和城市居民家庭收入持平是由于政府的各种补贴起到了很大的作用),这与当初设定的目标差距较大。再根据1992年日本政府的农业政策方向,在10年之后要培养出土地经营规模在15公顷左右的“个别经营体”15万个,以及涵盖一到数个自然村庄的集落营农2万个以上,这些较大的规模农业体应该经营全国耕地的80~90%,这一宏愿不要说在21世纪之初了,即使到目前也没能实现。

### (2) 农户的兼业化现象比较严重

日本农地政策的初衷是让一部分不愿种地且也欠缺农业经营能力的农民退出农业,把土地转给有经营能力的专业或骨干农户,从而促进农地经营的规模化、现代化。但是随着日本第二、第三产业的高速发展,它们也不断扩张,逐步渗入农村地区。再加上农业机械化和其他农业技术如育种技术、农药技术、化肥技术等方面的提高,农业劳动的时间缩短、强度变小,使得农户兼业变得可行并很快盛行起来。日本著名的农业经济学学者速水佑次郎等认为,长期以来,日本出现了世界其他地区比较少见的“二兼滞留”状况,也就是以非农业为主业兼营农业的二兼农户滞留于农业的现象。根据相关资料可知,日本的专业农户与以农业为主业的一兼农户的比例长期以来下降明显,如从1960年的68%左右降低到目前的30%左右,二兼农户和土地经营规模更小的自给农户的比重却呈上升趋势,如从1960年的32%左右增长到目前的70%左右。即使日本又实行引导新人进入农业的政策,但新务农者多是自家本来就有土地的人,也即多数就是兼业农户,真正从非农领域以全新的面貌进军农业的创业型经营者(筹措大量的土地、资金和技术)只占一小部分。以2015年的调查数据为例,自家在农村本就有地有房的新务农者占50%以上,真正的新型农业创业者占10%左右,还有40%左右的新务农者是各种农业组织的聘用人员。至2017年,这一状况并没有太大的改观。<sup>[11]</sup>可见,日本的新务农者政策有固化农业兼业之嫌。

## 3. 农民老龄化和村庄凋敝问题突出

由于新一代的农村青壮年劳动力不愿从事农业,大批地涌入二三产业,新务农者的年龄也偏大,所以,随着时间的流逝,从事农业生产的农民的年龄越来越大,而且,在他们年高死亡之后,缺乏新生的力量补给,农村人数大幅减少,土地撂荒现象加剧,农村社会破败凋敝问题日益突出。据有关调查可知,1995~2017年的20多年间,伴随着农业劳动力的减少,他们的平均年龄从不足60岁增长到67岁以上,65岁以上的人员的比重占到65%左右,而50岁以下的相对年轻的人员的比重仅在10%左右。<sup>[12]</sup>由于农村人口老化、人烟稀少,目前日本的很多村庄都变成了“限界村落”。这种村落的明显特征是:一是一个村落中有一半以上的人口年龄在65岁以上;二是只有一个老人的家庭增多;三是村庄的公共性社会生活不能维持。其存续的时间一般不超过20年。<sup>[13]</sup>

## 三、日本农地规模化的启示

### 1. 实施促进土地流转的措施

日本在实施农地规模化经营的过程中,为了使农地资源能集中、优化配置,首先打破了农地流转的种种限制。其实,我国在农地流转中也是有很多约束和限制的,它们在很大程度上阻碍了我国的农地规模化进程。所以应该首先放开这些限制。如,我国法律对农地转让有较大的限制:必须要经过发包方的同意。应该说转让是一种长期(一个承包期内)转移土地使用权的土地流转方式,深受新型经营主体的喜欢。经过发包方也就是村委会的审批,可能会出现阻挠流转的情况,使这一农地的优化配置方式不能实现。再如,我国《担保法》规定耕地使用权不得抵押,《农村土地承包法》规定家庭承包的土地不得抵押,都会阻碍土地规模经营主体转入大批的土地,因为转入这些土地不能用以抵押融资对其现代化经营有着很大的影响。还有《土地承包法》规定农地不能继承也会抑制农地流转的效率。因此,要想使我国的土地流转活跃起来、农地集中有好的效果,就必须逐

步放开农地的抵押和继承,并允许转让比较自由地进行,使各种流转方式共生共存、优势互补,充分发挥出它们独特的以及统合的作用。

在打破了土地流转的各种禁忌之后,还应该学习日本奖励、激励农地流转的经验。应该从两方面来进行激励。一方面,对于土地转出方进行激励。对于转包、出租土地的农户可根据各地的情况给予每亩 100~200 元的政府补贴,对于出租、转包土地使用权面积较大比如 5 亩以上的农户可根据各地情况给予每亩 200~300 元的政府补贴,如果又在 5 年以上的,可每亩再加 100 元的流转补贴。若是农户转让土地的,因为流转的是土地物权,又期限较长,可根据各地的情况每亩给与农户 500~600 元的流转补贴。同时对转出土地的农户实行免费的非农就业培训以及相关的就业指导。老年农民在 60 岁之后转出农地、退出农业的,应当发放农民退休补助金,在社会保障金上,也应当适当增加。另一方面,对于土地转入方也进行激励。凡转入土地进行规模经营者,每转入一亩可给予 100~200 元的生产经营补贴,同时给予转入面积较大、土地经营规模较大者,可考虑再给与融资方面的便利,如规模达到 50 亩以上的,可给予低息贷款,规模在 80 亩以上者,可给予期限更长的免付利息的政策性贷款。另外,还应给与规模经营者农田基础设施建设方面的便利和扶植。

## 2. 培养新型农业经营主体

进行农地规模化经营的客体是大规模的土地,其主体也应有新的变化以适应这种新的客体,传统农业经营的主体即小农户肯定不合时宜。这样培育新型的农业经营主体就非常关键。日本农地规模化经营的经验就说明了这一点,其始终抓住各种新型农业经营主体的培养紧紧不放,尤其是在致力于农业经营的组织化、法人化方面不遗余力。借鉴日本的经验,应做好以下几点:第一,尽快把专业农户培养成为新型的职业农民。在学习日本骨干农户补贴、认定农业者制度等经验的基础上,在使专业农户的农地规模、农业技术等方面都有较大的提高的同时,更要重视对其主要劳动力进行职业化的培养。这就要在国家法律中规定新型职业农民的长远培养计划、培养措施、培养经费的筹措等,并在奖励补贴、特殊农业补贴、现代化经营管理培训等方面给予他们较大的支持和指导,使他们能够通过提高农业劳动生产率,获得与他们从事其他产业持平的劳动收入,从而安心、长久地在农村进行现代农业的生产经营。第二,发展农业经营组织体,努力使农业经营法人化。要充分发挥各种紧缺的农业生产要素尤其是土地、资金、技术等潜能,培养和壮大农业经营组织体是重要的手段,而使这些组织体法人化又是重中之重。农业经营的组织化和法人化,有着传统农户经营无法比拟的作用和价值。一是它能够促进生计和经营相分离,使农业生产和经营变成商品生产和经营,提高农业的集约化水平。二是有利于相关主体按照市场经济的基本规律打破各种限制,发展经济联合,组建新的经营实体,提高农地生产经营的规模化水平。除了发展专业大户、骨干农户之外,还应尽快出台家庭农场、农业企业、农民专业合作社等组织体的认定、登记、规范和支持办法,促进我国的法人农业有一个长足的发展。

## 3. 正确对待农户兼业问题

农户兼业在农业现代化的过程中是不能回避的一个问题,在某个时段甚至是一个客观规律,日本政府想尽力避免它但它却经久不衰,个别时期还愈演愈烈,就是一个明证。所以必须正确对待。借鉴日本的经验以农户的切身利益为中心,积极引导,乃至给予必要的保护,绝不可歧视、打压、取缔。笔者认为,我国当下的农业就业以及农村人口的比重还是相当高,应当通过各种办法引导兼业农户转出、退出农地,安心在城镇就业,和城市融合在一起,尤其是在对待新一代农民工上更应让他们居留城市,使由于代际分工而造成的农户兼业难以生存,最好让其仅仅维系在一代人的时段之内。如果在尽力减少农户兼业的过程中农户兼业有反复的现象,各种保护农民、小农利益的措施也不能立减或停止,应一如既往。日本对大米种植实行价格保护、成本补贴以及高关税保护。即使日本在 20 世纪 60 年代实行去农户兼业化的政策以后,农户兼业势头还是难以遏制,如在 1970 年,兼业农户的数量增长到 450 多万户,占总农户数量的 84% 左右,比 1960 年的兼业农户数量多出 50 多万户;到 1980 年,兼业农户的数量还高达 410 万户左右,由于总农户数量的下降,其占比继续攀升到 86.6%。<sup>[14]</sup>就在这样的情况下,日本政府确定大米的收购价仍然实行生产成本加上收入补偿的计算方式,同时对大米的高关税保护也不松弛,所以农户种植大米的收入还非常高。尽管兼业农户不愿退出农地,农地规模经营达不到预期,但是农民的利益得到了保护,城乡居民收入基本上达到了平衡。我国目前的农户兼业现象比较普遍,许多地方不降反增,与日本 20 世纪七八十年代的情况非常相似,所以保护农民利益、增加农民收入的各种措施仍要继续实行,静待农地经营的大趋势到来。

## 4. 建立农地流转中介组织

农地的集中与规模化必须通过农地市场流转的途径,而农地流转要想效果显著则必须要有农地流转中介服务组织的媒介、促进作用。日本建立健全各种各样的农地流转中介组织推动农地规模化经营是一条非常重要的经验。目前,我国的农地流转中介服务组织不但数量不多,而且结构和功能更不完善,根本起不到应有的作用。因此,应当以现有的农地流转中介组织比如土

地信托服务站、土地产权交易中心、土地银行等为依托,以政府组织为主,以农民发起为辅,鼓励社会各种力量积极参与,尽快建立一批布局合理、职能健全的农地流转中介服务机构。这些农地流转中介组织在各级政府、各级财政的支持下应当重点在提供土地流转信息、指导订立合同、降低交易费用、整理治理土地等方面做出最大努力,以加快我国农地流转与规模化的进程。

#### 参考文献:

- [1] 刘德娟,周琼,曾玉荣. 日本农业经营主体培育的政策调整及其启示 [J]. 农业经济问题, 2015, (09): 105-107.
- [2] 谢剑锋. 东亚 FTA/EPA 推动下的日本农业政策演变: 基于利益集团博弈的视角 [J]. 世界经济与政治论坛, 2013, (01): 140-148.
- [3] 胡霞. 日本农业扩大经营规模的经验与启示 [J]. 经济理论与经济管理, 2009, (03): 61-65.
- [4] 徐晖,李鸥. 日本农业新政的主要内容及启示 [J]. 世界农业, 2014, (09): 79-81.
- [5] 张士云,江激宇,栾敬东,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, (01): 101-109.
- [6] 叶兴庆,翁凝. 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 [J]. 中国农村经济, 2018, (01): 124-137.
- [7] 平力群. 日本农业政策的转向: 从社会政策到产业政策 [J]. 现代日本经济, 2018, (02): 1-12.
- [8] 刘振伟. 日本涉农法律制度及政策调整 [J]. 中国农村经济, 2018, (08): 130-139.
- [9] [日] 晖俊众三编著,胡浩等译. 日本农业 150 年 (1850~2000) [M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2011. 89-95.
- [10] 刘松涛,王林萍. 新农协法颁布后日本农协全面改革探析 [J]. 现代日本经济, 2018, (01): 25-36.
- [11] 国务院发展研究中心. 构建竞争力导向的农业政策体系 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2017. 102-105.
- [12] 赵颖文,吕火明,李晓. 日本农业适度规模经营推行背景、应对举措及对中国启示 [J]. 中国农业资源与区划, 2019, (04): 202-209.
- [13] [日] 牛山敬二. 日本农业与农村的现状及危机 [J]. 中国农史, 2012, (01): 73-87.
- [14] 张永强,浦晨曦. 日本大米政策的演变及启示 [J]. 现代日本经济, 2018, (05): 71-83.

## The Effect and Enlightenment of Japan's Large-Scale Agricultural Land Management System

HUANG Yan-ting<sup>1 2</sup> LIU Yi<sup>1</sup>

(1. Law School, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China;  
2. Youth Issues Research Center, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China)

**Abstract:** Japan's large-scale agricultural land management system mainly includes: relaxing restrictions on land occupation, lifting restrictions on land leasing, implementing the land transfer incentive policies, and cultivating stable and efficient agricultural managers. Its effects are positive, such as increasing average land area peasant household, increasing peasant household income, improving land transfer mechanism, and increasing agricultural managers and so on. However, some of them are not up to expectations. For example, the set scale of agricultural land managed by farmers has not been reached, farmers' concurrent employment and farmers' aging problem are serious. China should learn from Japan's experience and implement measures to improve the land transfer mechanism and cultivate new-type agricultural managers.

**Key Words:** Japan; land transfer; large-scale; agricultural managers

责任编辑: 何飞