Vol. 32 No. 2 Apr. 2019

专题栏目:乡村振兴

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

」 曹

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

摘 要:基于文献分析及实地考察结果,文章指出自1961年日本实施《农业基本法》以来,通过完善法律制度、强化农民主体地位、围绕农地、资金和人才供给出台了相关支持政策,促使农业生产效率得到大幅度提升,城乡收入差距显著缩小。但是,由于资本主义私有制以及地方财税制度本身存在的缺陷,导致日本地方政府推动规模化经营的积极性不高、农地集约受阻、经营性收入对农民增收贡献持续下降。建议我国应谨慎适时推动直接税制度改革,加强乡村振兴立法保障、巩固农村基本经营制度、强化以农民为主体的施政机制和加大对小农户的支持力度。

关键词:乡村振兴;日本农业;小农户生产;现代农业发展

中图分类号:F331.332:F320.3

文献标识码:A

文章编号:1672-2817(2019)02-0088-06

DOI:10.19331/j.cnki.jxufe.2019.02.013

党的"十九大"提出实施乡村振兴战略,是把握现代化建设规律和城乡关系变化特征,顺应亿万农民对美好生活的向往,对"三农"工作作出的重大决策。2018 年 9 月 26 日,中共中央、国务院发布《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,明确了今后五年推动乡村振兴战略实施的目标任务、工作重点和政策措施,为全面建成小康社会和全面实现农业农村现代化指明了方向。然而,在乡村振兴背景下,我国仍然是小农经济国家。截至 2015 年,全国能够达到世界银行(2007)规定的"小农"(smallholders)标准[©]的农户有 1052. 0 万户,仅占农户总数的3.9%^[1]。因此,促进小农户生产和现代农业发展有机衔接,对于加快我国农业现代化步伐,实现乡村振兴战略具有重要意义。

日本与我国农业结构相似,都是以家庭经营为主体的小农国家。2017年户均农地面积不足 1.1公顷,农业经营呈现超小规模化^②、兼业化、副业化等特点^[2]。然而,在资源禀赋极其不利的条件下,日本政府重视乡村发展,并把促进小农户生产与现代农业有机衔接作为重要的施政之一,逐步实现了农业现代化和缩小城乡收入差距等政策目标。据资料显示^[3],1975年日本每公顷大米的农机购置费已占到生产成本的 20%以上,农业机械化水平显著提升。大米生产的劳动时间从 1954年的 1866小时/公顷/年减少到 1975年的 820小时/公顷/年,劳动生产率明显提升。另外,1968年日本户均收入120.5万日元/年,超出社会平均收入的 9.7%,农民收入反超城镇居民。本文在乡村振兴战略背景下,

收稿日期:2018-03-10;修回日期:2018-10-08

基金项目:国家自然科学基金项目"以农民合作组织发展为中心的农业产业组织体系创新与优化研究"(71333011);中国 社会科学院创新工程"促进小农户生产与现代农业有机衔接的阶段性研究"

作者简介:曹斌(1975一),男,甘肃兰州人,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,硕士生导师,研究方向为合作经济。

① 联合国界定为户均农地经营面积 2 公顷以上。

② 小农是以家庭经营为主体,不雇用劳动力,也无余力从事其他工作的家庭农场^[4],是以获取劳动报酬为目的的农业经营者^[5]。达不到"小农"标准的小规模农户称之为超小规模农户,简称:超小农。本文将小农和超小农合称为"小农"。1961年,日本规定小农是户均农地经营面积 2 公顷以上农户, 2010 年增加到 10 公顷以上。

深入研究日本推动小农户生产与现代农业有机衔接的背景、措施、问题,对我国制定相关政策可以发挥决策参考作用。

一、日本促进小农户生产与现代农业有 机衔接的背景

20 世纪 50 年代,随着农业技术水平的快速提升,日本农产品供给量不断增加。1962 年日本年人均大米消费量达到历史最高水平的 118.3 公斤。1963 年大米总产量达到了历史最高纪录的 1341 万吨。然而,由于快速城镇化以及生活习惯的变化,日本人口增幅下降,食物需求趋于饱和,农业增产增效不增收的问题日趋严重,城乡居民的收入差距拉大。1955 年,日本农户年家庭收入占社会平均收入的比例是 77%,1960 年下降到了 68%[6],城乡发展不均衡成为社会主要问题之一。

速水佑次郎等(2003)^[7]认为,通过将农业部门的劳动力向非农业部门的转移,减少农产品供给,保持农产品价格,将可以逐渐缩小两部门间的收入差距。但是,一方面,日本在第二次世界大战期间没有给予青年人接受正规教育的机会,导致战后青年人整体素质较差,缺乏在非农部门生存的技能,难以完全脱离农村留在城市。减少农业部门人口只能依靠新老农户交替来实现。然而,这个过程往往需要几十年甚至上百年。另一方面,日本 1955 年加入关第总协定,农产品自由化率快速提升,大量廉价农产品涌入日本。"天花板效应"削弱了价格补贴政策的施行效率,迫使日本不得不调整农业生产结构,推动农业现代化发展。

1958 年日本推行新农村建设制度,开始关注农村发展问题。1961 年施行的《农业基本法》将缩小城乡收入差距作为长期政策目标,首次提出以改善农村福祉为核心的乡村振兴思路,并通过规模化、机械化、组织化等措施把小农户生产与现代农业有机衔接起来,把增加小农户经营性收入作为乡村振兴的重要措施之一。

二、日本促进小农户生产与现代农业有 机衔接的经验

(一)通过法律手段保障农业政策长期稳定

农业农村发展是一个漫长的过程,往往需要十几年甚至几十年。日本战后的小农户政策得以顺利实施,主要得益于通过法律手段管理农业,采取基本法与普通法相互结合的方式保障了农业农村政策有

步骤、阶段性的扶持小农户发展。其中,《农业基本 法》(1961年)和《新食物农业农村基本法》(1999年) 是政策纲领性的法律,在法学上具有"母法"特性,用 其规范农业农村发展方向。另外,针对农地、劳动 力、资金等生产要素投入的不同特点,日本制订了相 应的普通法,例如:施行《农业经营基础强化促进法》 《农业振兴地区整备法》《农地法》,规范了农地所有、 使用、收益和转让权限;施行《农业协同组法》《农地 改良法》,规定了农民合作组织的功能、管理方式、运 营模式。这些普通法即以基本法为基础,保障特定 领域的政策执行与目标保持一致,同时又与其他部 门的普通法相互关联,保障推进步调一致。基本法 和普通法基本上贯穿了整个农业生产、流通、农业组 织等各个领域,使日本农业促进小农户生产与现代 农业有机衔接始终处于法律法规的约束之下,做到 了有法可依,有效保障了政策的相对稳定性。

- (二)强化农民主体地位,提升政策施行效率
- 1. 把农民合作组织作为链接政府与农民的政 策渠道

日本基层政府的公务人员数量极其有限,负责的工作多而繁杂,很难应对地区内成千上万的农户需求。二战之后,日本政府大力推动以小农户为主体,采取一人一票民主管理的各类农民合作组织发展,并在各项农业政策的制订、施行、监管等环节逐步强化农民主体地位。

(1)把农民合作组织作为农业政策实施的抓手。农业协同组合(简称"农协")是由农业经营者为主体,农村社区非农居民参与组建的综合性、地区性的农民合作经济组织。20世纪50年代以来,日本政府将农协作为政策抓手,通过农协落实政策资金放、目标价格和大米收储等制度。例如:在农资补贴环节,政府规定对于通过农协购买饲料的农户提供一定比例的饲料补贴;在产品销售环节,制定了液验奶价格补偿制度,要求农协监管奶农产量,并对通供公奶价格补偿制度,要求农协监管奶农产量,并对通过农协统一销售液态奶的奶农,在市场价格下跌时提供一定比例的收入补偿;在调节市场供给环节,日本政府要求农协组织农户种植大米,并对减产或持足、日产提供补偿;在农村信贷领域,通过综合农协开展征信工作,提升政策金融资金的使用效率,防止了数据造假、冒领补贴等情况的发生。

(2)把农民合作组织作为农村基础建设主力。 土地改良区(简称"改良区")是由 15 户以上的农民 发起,采取"一人一票"民主管理,负责本地区农田水 利基本设施建设的规划、实施、维护等工作的互益性 农民合作组织。成员按拥有的农地面积均摊运营经费,政府承担改良区行政人员的日常办公经费或派遣公务员辅助管理。项目制定由成员商议决定,提交给政府审议通过后,按照中央和地方财政补贴50%~80%建设经费的方式提供补贴,帮助农户完善农田水利基础设施。

(3)将农民合作组织作为地区农业的管理者。 日本要求各类农民合作组织的理事长兼任"农业委员会""农民协议会"等农业管理机构的重要职务,代 表小农户参与当地农业发展规划、农田基本建设规 划等地区性农业农村政策的审定、评估工作,使制订 的各项规划、政策更贴近农民,有利于地区农业 发展。

2. 促进农民合作组织发展的具体措施

- (1)扩大农民合作组织的成员规模。1961年日本为解决农协规模过小问题,施行《农业协同组合合并援助法》,通过政府补贴办公费用以及最多50%的设施建设费的方式推动农协合并。以具备金融功能的综合农协的数量变化为例,1971年有5688家,2016年减少到了691家,但是,同期社均成员数量则从7312人增加到了10370人,规模效应显现,农协的销售额和服务能力得到大幅度改善。
- (2)提升农民合作组织的经营能力。日本对于农协等合作经济组织购置成员共同使用的加工设施、农机具等提供不高于总额 50%的补贴,个别地方政府在此基础之上再追加 20%~30%的补贴,剩余部分可以申请政策金融机构的贴息贷款,大大降低了农协农用设施、设备的购置费用,也间接降低了农民生产成本。
- (3)提升农民合作组织的服务能力。日本每年 从财政预算中划拨给农协中央会一定费用,用于支 持农协开展技术推广活动、农产品市场开发、农业经 营人员培养以及研究等公益性活动。2011 年日本 政府共投入 386 亿日元扶持农协发展,平均每家综 合农协获得 6.7 亿日元。

(三)促进农业规模化经营,提升农业竞争力

1961 年施行的《农业基本法》明确"小农"是经营面积 2 公顷以上的"自立经营"农户,并且根据农业农村内在矛盾的发展制定了相应的规模化经营政策。

1. 逐步放宽农地管制

截至 20 世纪 60 年代,日本仅允许农地在农民 之间流转,严格禁止工商资本购买农地。随着农业 人口减少,农村空心化、老龄化问题日趋严峻。2000 年,日本允许工商资本通过参股农业生产法人的方式从事农业生产。2003年试点工商资本在指定区域内开展租地务农业务。2008年修改《农地法》,进一步降低了工商资本务农门槛,允许其在全国范围内租地务农。

2. 加大财政扶持力度

日本政府为降低农地流转成本,对于农地连片后的农地平整、农田基本建设以及引进先进机械和设备的农户提供补贴。以平整 0.3 公顷的农地项目为例,1968 年财政补贴比例占总费用的 8%,1990年提升到 50%。同时,还对集约农地之后需要资金的农民,优先发放政策性贴息贷款。

3. 设立农地流转中介机构

为解决好农地流转中出现的信用缺失、信息不对称等问题,日本先后允许农协、农业委员会开展农地流转中介业务。1980年日本颁布《农用地利用增进法》,允许农民以村落为单位组成各种法人形式的"集体营农"组织,统一协调社区农业生产;农地租赁条件由本村农民共同商议决定,"集落营农"组织代表农民进行谈判,以保障农民权益。2014年设立"农地流转中间管理机构"制度,由政府与农协共同出资成立公益性社团组织,采取市场化运作方式提供农地租赁信息、平整、转租等服务。由于这些机构都是政府支持的,具有公益性功能的事业单位,在当地具有较高的威信,能够监督租赁人严格按协议使用农地,并且保证地权所有人如期回收的权力。

4. 促进小农户之间合作生产

日本政府设立了"农事组合法人"制度,鼓励实力有限且有意愿增加农业经营性收入的小农户开展合作生产。该制度允许3户以上的农户成立类似于我国的农地股份合作社、农机合作社、农业设施共同使用合作社等合作经济组织,实行按劳分配、一人一票民主管理。政府对于农事组合法人购买农机具、土地流转等给予一定的扶持,农协将其吸纳为团体成员,并在农资购买、产品销售、融资等领域给予帮助。

(四)完善农村金融体系,降低农民融资成本

日本政府认为,仅靠市场并不能充分满足农业农村发展对低息资金的需求,完全依赖商业金融往往会形成较高的融资成本,损害小农户利益。应该建立以合作金融为主体,政策金融及商业金融为辅的农村金融制度体系,把农民的资金留在农村,促进农业农村发展。

1. 完善合作金融制度

日本合作金融体系自下而上,由基层社综合农 协、省级专业联合社、全国专业联合社三级构成,以 成员现金出资、一人一票民主管理、内部融资为主要 特点。其中,基层农协负责解决农户对小规模、短期 融资的需求,联合社作为基层社的补充,解决基层农 协不能满足的大规模融资的需求。由于日本基层农 协同时为成员提供购买农资、代销农产品等服务,非 常清楚成员农户的日常流水,征信成本低、效率高。 以贷款 5 年期,500 万日元为例,在农协通过内部征 信,给予免息和免交担保费用①的情况下,受贷农户 可以节省11.3万日元成本。

2. 提升政策金融支农能力

1952 年日本施行《农林渔业金库法》,1953 年, 由政府全资组建了"农林渔业金融公库" (Agricultur Forestry and Fisheries Finance Corporation)^②,为农村发展提供基本农田改造、农地流 转、设备设施购置改造等中长期、大规模低息或免息 融资。贷款期间最长的可达 55 年,贷款金额可达到 项目总额的80%。1961年日本施行《农业现代化资 金助成法》,由中央政府提供贴息的方式撬动合作金 融、商业金融资金进入农业。这些政策性金融资金 主要通过合作金融机构代为发放宣传资料、帮助农 户填写申请材料和开展信用评级,同时给予代办机 构每笔贷款 5 万日元的手续费,既降低了政策金融 运作成本,也支持了合作金融的发展,提升了为农业 服务的精准度。

(五)完善职业农民培训制度,提升农民素质

1. 设立农民再教育专职机构

日本除了农协系统经常开展短期技术推广活动 之外,1968年还创立了"农民大学"制度。由政府或 民间团体出资建立了面向有意愿长期从事农业经营 的高中毕业生开展农业职业培训的专职机构。截至 2015年,日本共成立了47所农民大学,设置有农 业、园艺、畜牧、经营等专业,每年全国招生3千余 人,学制 $1\sim2$ 年。教师由地方农业技术推广员、农 业科研院所研究人员兼职,授课以实践培训为主。 "农民大学"运营经费由地方财政补贴,学费仅是全 国大学平均学费的 1/3;另外,学生还可以申请政府 以及公益性团体的奖学金或无息定向贷款。

2. 提升青年农民的务农能力

日本设立了"新农人培养专向资金",鼓励刚刚

大部分日本农业贷款需要农业信用担保协会担保,并由农户向其缴纳一定比例的担保费用。 ② 2008年与国民金融公库、中小企业金融公库、日本贸易银行合并为日本政策金融公库。

毕业的大学生和青年农民去种养殖大户、农业企业 开展研修活动,提升农业经营能力。研修时间可长 达两年,每月可从政府领取大学本科毕业生薪酬水 平的生活补贴。同时,日本对于接收新农人研修的 农业经营者提供一次性 50 万日元的财政补贴。既 弥补了专业农户雇工不足的问题,也为农业可持续 发展提供了良好的实践机会。

三、日本促进小农户生产与现代农业有 机衔接中遇到的问题

(一)直接税制度抑制了地方政府的积极性

日本地方财税收入主要来源于不动产税、个人 所得税等纳税人直接税负,与行政区域内居民数量 增减成正比。由于发展农业规模化、集约化经营要 求将农村富余农民流转出农业,在当地非农就业机 会不充足的情况下,往往会出现地方财税收入锐减 的问题。因此,尽管日本中央政府出台了不少缓和 农地流转限制,促进规模化、机械化经营的政策,但 是,地方政府更愿意围绕"如何能够留住人"这一政 策目标,推动代耕代管服务以降低劳动强度,并且推 行一、二、三产业融合、休闲农业等项目增加当地就 业机会,把老人、妇女牢牢地固定到农村。2015年 日本拥有 0.1 公顷以下的农地或者年销售额不足 15 万日元的农户达到 141 万户,占同期农户总数的 39.5%,较 1975 年增加了约 37 个百分点。其中大 部分小农户都是年龄超过65岁以上的老人,主要收 入来源于养老金,农业生产仅仅是为了健身、娱乐。

(二)农地私有化阻碍规模经营快速发展

自 20 世纪 50 年代末,日本城镇化速度加快,用 于工厂、住宅以及公共设施建设等非农目的的农地 开发项目持续增加。耕地面积减少,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、农村地区地价价格暴 涨,农户持地待估意识高涨,即便不种地也不愿意放 弃农地所有权。同时,随着老龄化速度加快,日本撂 荒农地面积也在不断增加,1980年只有12.3万公 顷,2015 年增加到 42 万公顷。然而,在资本主义私 有制体制下,日本政府只能采取财政补贴、提高不动 产税等方式促进农地集约。2008年修订了《农地

91

法》进一步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。

(三)经营性收入对农民增收贡献持续下降

通过农业组织化、规模化、机械化经营发展,推动小农户生产与现代农业有机衔接,能够增加农民经营性收入。但是,截至 2015 年,日本全国仅有1.9%的农户达到"自立"标准,绝大多数小农户仍然或多或少依靠非经营收入。据日本农产品市场学会原会长神田健策先生介绍,1950 年至 2002 年的半个多世纪,日本农户经营性收入由 75.7 万日元/年增加到 102.1 万日元/年,但是,占总收入的比例却从68.2%下降到 13.1%。另外,据日本农林水产省统计显示,2013 年日本农民平均收入中,退休金等收入占 39.5%、工资性收入占 32.6%、农业相关收入与农业经营性收入仅占 27.9%。说明完善社会保障制度对日本农户增收的贡献明显高于农业现代化政策所带来的福利。

四、日本促进小农户生产与现代农业有机衔接对我国乡村振兴的启示

(一)慎重推动直接税制度改革

日本在直接税体制下,中央与地方政府之间存在一定的利益博弈。日本中央政府自 20 世纪 50 年代末,一直提倡推动规模化经营,以推动农业机械化、现代化发展。但是,地方政府不愿意看到人口减少弱化地方财税能力,更愿意因势利导地推动托管代耕社会化服务、乡村工业和乡村旅游等项目,借以把人留在农村,但是,这样却严重弱化了实施规模化、机械化的政策效率。因此,我国应该因地制宜、循序渐进地推动直接税改革,既要考虑到改革对社会资源分配带来的好处,也要考虑到对农业现代化发展产生的负面影响,慎重试点,稳步推进。

(二)加强乡村振兴立法保障

小农户生产的兼业化是一个长期而漫长的历史过程,日本通过法律手段保障了小农户与现代农业有步骤、阶段性的有机衔接。其中,作为政策纲领的《农业基本法》和《新食物农业农村基本法》明确了农业发展的方向,《山村振兴法》《半岛振兴法》《农林渔金融金库法》《六次产业化及地产地销法》等普通法确保了政策目标得以实现,保障了特定领域政策执行与目标一致。这使日本推进小农户生产与现代农业有机衔接始终处于法律的约束之下,做到了有法可依,保障了政策的稳定性。鉴于此,我国必须立足

于社会主义初期阶段的基本国情,逐步完善乡村振兴战略相关法律法规设计,将"农业农村优先发展" "坚持农民主体地位""推动城乡融合发展""人与自然和谐共生"等基本原则通过立法方式予以固化、细化、实化,为保障实施乡村振兴战略的平稳实施提供法律法规及政策保障^[8]。

(三)巩固农村基本经营制度

日本在资本主义私有制制度下,无法通过强制手段征收撂荒农地,只能通过说服、提高税率、加大补贴力度等经济手段诱导,效果较差,客观上影响了有意愿的小农户扩大经营规模。因此,即便将农地所有权完全赋予农民,如果缺乏有效的退出机制,农地使用效率和农民经营性收益或者财产性收益的增长仍然难以得到保障。建议我国乡村振兴中应做到,保障农村土地承包关系长期稳定;完善农村承包地所有权、承包权、经营权的"三权分置"制度,稳定承包权,放活经营权;加强对农用地用途的管制;研究农地承包权退出机制,例如:依法收回撂荒农地承包权、经营权等,提高农地利用效率。

(四)强化以农民为主体的施政机制

农民是各项农业农村政策的直接利益关系人, 农业农村政策是否有效,关系到农民的切身利益。 在促进小农户生产与现代农业衔接过程中,日本在 相关政策制定、实施、监管环节不断强化农民主体地 位,让农民成为几乎所有农业农村政策自觉参与者 和真正受益人,既尊重了农民的首创精神,也激发了 农民的主人翁精神,还提升了政策的实施效率。截 至 2018 年 12 月,中国农民专业合作社(简称"合作 社") 总数达到 217.3 万家,但是,作为农民利益代 表,严格按照经典合作社运营原则,进行"一人一 票"民主管理,按惠顾额进行返还的合作社仍然不 多,规模不大,功能也相对不足[9]。建议进一步提升 合作社规范化水平,完善合作社监管制度、财政资金 审计制度、登记退出制度等;鼓励合作社联合社发 展,促进合作社合并,减少数量,提升质量;完善合作 社为农服务功能,稳步推动资金互助社发展,促进生 产、供销、金融为一体的综合型合作社发展,赋予其 丰富乡村文化、活跃乡村市场等功能;并且在农业农 村政策制定、执行等层面提升合作社的参与程度,使 其成为政策抓手,提高政策实施效率。

(五)加大对小农户的支持力度

促进小农户生产与现代农业有机衔接,要围绕农业生产要素供给加大财政扶农力度。日本在农业发展的不同历史阶段,针对农业农村相关问题,逐步

完善了农地集约、人才培养、金融扶持等相关制度, 投入了大量资金,有效保障了相关政策的稳步推进。 建议我国采取以农村社区为主导、相关受益农民出 资与政府按比例出资的方式逐步改善农户的农业生 产条件;完善农村职业教育体系建设,提升农业预算 中对于小农户的人力资本投入;鼓励地方农村信用 社或农村商业银行与当地的农民合作组织合作,通 过允许小农户以土地承包经营权抵押,开展信用等 级评定、风险保险标单抵押等多种形式,弥补小农户 贷款信用不足;加大政策性贴息或风险金担保金补 偿力度;采用普惠项目制,增加政策资源公开透明程 度,让符合标准的农户都能够享受政策支持。

参考文献

[1] 农业部农村经济体制与经营管理司,农业部农村合作 经济经营管理总站编:中国农村经营管理统计年报

- (2015年)[M]. 北京:中国农业出版社,2016:6.
- [2] 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.
- [3] [日] 晖峻众三. 日本农业 150 年(1850-2000 年)[M]. 胡浩,等,译. 北京:中国农业大学出版社,2011.
- [4] 「日]高冈熊雄. 小农保护问题[M]. 同文馆,1915.
- [5] 「日]横井时敬. 小农研究[M]. 东京: 丸善,1927.
- [6] [日]速水佑次郎. 日本农业保护政策[M]. 朱钢,等, 译,李周,校. 北京:中国物价出版社,1993.
- [7] [日]速水佑次郎,神门善久.农业经济论[M].沈金虎, 等,译.北京:中国农业出版社,2003.
- [8] 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.
- [9] 国家工商总局个体司促进农民专业合作社健康发展研究课题组. 创新与规范: 促进农民专业合作社健康发展研究[J]. 中国市场监管研究,2018(4):59-64.

The Experience and Enlightenment in Facilitating Small-scale Farmers' Production Engaged with Modern Agriculture in Japan under the Background of Rural Revitalization

CAO Bin

(Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Based on the literature analysis and field investigation results, this study shows that since 1961, after the implementation of the "Basic Law on Agriculture" in Japan, several measures were put forward such as perfecting the legal system, insisting on the principal position of farmers, and measures around farmland, capital and talent supply, which motivate the production efficiency improved highly, and the income gap between urban and rural areas has been narrowed significantly. However, because the defects of the capitalist private ownership and local fiscal and taxation system, the enthusiasm of Japanese local governments to promote large-scale operation was not high, the intensification of agricultural land was blocked, and the contribution of operating income to farmers' income continue to decline. It is suggested that in a suitable timing to promote direct tax system reform, strengthen the legislative guarantee of rural revitalization, complete the rural collective organization system, complete the farmers-centered governance mechanism as well as strengthen the support to small-scale farmers.

Keywords: rural revitalization; Japan; small-scale farmers' production; modern agricultural development (责任编辑:马红鸽)