

日本乡村振兴的实践与启示

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员 曹斌

在日本，乡村是相对于城市的地域概念，是指以从事农林牧渔业为主要经济活动，相对独立的、具有特定的社会和自然景观特点的地区综合体，又称为“农山渔村”，或者“农村”。乡村不仅仅是农林牧渔业经营主体及当地居民生产生活的场所，同时具有水源涵养、自然保护、文化传承等多种功能。

20 世纪 50 年代中期，日本进入经济高速增长期，相对于农业生产技术的快速进步，食品需求呈现低速增长，国内食品供应需求弹性逐渐减弱，农业收入和农业资源报酬率呈现出下降趋势，城乡居民收入差距逐步扩大、农业人口快速向非农产业转移、乡村生态环境破坏日趋严重、进口农产品对其国内农业冲击加大、地方政府财政收入持续减少。在此背景下，1961 年日本实施《农业基本法》，围绕解决城乡发展不平衡这一长期目标，统筹各方诉求，采取了完善相关立法、体制机制和政策工具，以及扩宽农民增收渠道、改善乡村生活环境和提升乡村福祉水平等措施，形成了符合小农生产结构特点的乡村振兴政策体系，实现了缩小城乡差距的政策目标。其措施主要有：

一是立法先行，明确中长期发展目标。1961 年，日本实施《农业基本法》，提出缩小城乡居民收入差距的政策目标，随后修订和颁布了 6 部相关法律法规。他们将人口密度低、交通不便的山村、离岛等地理区位劣势地区划定为财政重点扶持区域，划定判断依据与实施措施，为长期稳定地推动乡村振兴提供了坚实的制度保障。

二是规划配套，构建体制化运行模式。为配合乡村振兴政策顺利实施，日本在其农林水产省内增设了“农村振兴局”，将农林水产省内原有的结构调整局和国土交通省下属的地方振兴局的职能并入该局。同时在省级地方农业局设立了农业振兴科，协调民间团体和农业协同组合、森林协同组合、渔业协同组合等农村合作组织参与乡村振兴规划的制定和实施工作，并建立了相关中央机关作为成员单位的乡村振兴联席会议机制。

三是以农为本，健全政策实施机制。为提升乡村振兴政策执行效率，日本支持农民自发成立各种形式的合作组织，并将其作为落实政策的重要抓手。同时放宽农民合作组织的业务范围，允许开办医院、养老院等设施，提升农村福利水平；扶持合作组织负责人参与地方农业农村规划设计、实施；委托农民合作组织帮助成员申请项目、代理征信、核准政策资金发放情况等政府职能；等。

四是加大资金保障力度，完善政策性支农体系。为保障乡村振兴政策有效落地，日本政府采取了财政补贴、税收优惠和金融扶持相结合的方式，加大了资金保障力度。加大对地理区位劣势地区的农村基础设施建设和提升农村福利水平的财政资金投入；减免农业企业的税收负担；完善政策性金融体系，满足农业农村基础设施建设和农机具购置等方面的中长期资金需求。

五是保障收入，拓宽农民增收渠道。日本通过发展新产业、新业态来促进农民增收。发挥农业的多功能性，促进环境友好型农业发展，增加农民经营性收入；促进乡村非农产业、乡村旅游产业发展，增加农民工资性收入；在地理区位劣势地区发放直接补贴，增加农民转移性收入。

六是生态宜居，改善乡村生活环境。日本以当地居民自治组织为核心，通过提供补贴和贷款的方式加大乡村水电设施等生活基础设施的改造、升级。通过制定一系列法律法规，规范垃圾分类、农药使用、生产生活废水排放、禽畜排泄物处理等流程和方式，改善乡村生态环境，保护乡村景观，吸引城市人口归乡归农。

七是完善保障,提升乡村福祉。日本不断完善乡村医疗制度,提升政府兜底标准,减轻贫困人口负担;完善农民养老制度,使农民获得与城镇职工一样的退休保障,实现老有所依;完善乡村教育制度,加大对乡村中小学设施的投入,鼓励城镇教师下乡授课,提升了公共服务能力。

总的来看,日本推动乡村振兴的实践呈现出经济学、社会学和生态学三种不同视角。经济学视角关注提升农林渔产业生产效率,社会学视角注重提升乡村社会福祉,生态学视角则重视乡村生态环境保护。日本有针对性的乡村振兴政策取得了显著成效,城乡发展不均衡问题基本得到了解决。1985年,日本乡村冰箱、洗衣机等家用电器普及率已经与城市持平,彩电和汽车普及率还分别高出城市0.7和20.1个百分点。1998年,日本农户户均收入和农民人均收入分别高出城市职工22.8%和4.6%。

日本乡村振兴政策体系并非一蹴而就,而是随着经济发展不同阶段城乡矛盾的变化逐步完善,具有明显的阶段性特征。例如,20世纪60年代,日本乡村收入水平和居住条件相对落后,乡村振兴政策聚焦在完善乡村生产生活基础设施建设上,通过财政资源的制度性再分配,改善乡村发展能力;70年代,日本农户收入超过全国平均水平,出现逆城市化现象,乡村振兴政策转移到创造就业机会、提升乡村福祉水平及保护生态环境等领域;90年代,日本谷物热量自给率下降到30%左右,农业人口比重下降到4.5%,日本实施《食物、农业、农村基本法》,通过发挥农业的多功能性,缓解经济全球化对本国农业的冲击,乡村振兴政策的重点转移到促进城乡交流、融合方面,并着力保护和开发乡村景观及对区位劣势地区进行直接补贴。

我国与日本农业经营结构相近,文化背景相似,日本在推进乡村振兴方面积累的经验对于完善我国乡村振兴制度框架和政策体系具有一定的借鉴意义。

第一,统筹乡村振兴与现代农业发展。客观地看,乡村振兴与促进农业现代化之间存在一定程度上的矛盾。过度追求农业生产规模,推动农村劳动力转移,可能会导致乡村人口数量下降,造成乡村凋敝以及自然资源的过度消耗。日本围绕解决城乡发展不均衡问题,因地制宜地采取了具有针对性的农业政策,在地广人稀、具备发展农业规模化经营条件的地区,实施促进农业机械化、规模化经营的农业现代化政策,在人口密度低、交通不便、难以集中农地的地区则主推乡村振兴政策,并根据城乡矛盾的变化进行政策调整。我国各地农业农村发展不均衡,财政预算资源有限,需要从各地的具体情况出发,以缩小城乡差距为目标,明确乡村振兴政策的适用区域,制定针对性较强的促进农民增收、改善乡村生活环境以及提升乡村福祉水平等乡村振兴政策。

第二,加强乡村振兴立法与顶层设计。日本乡村发展主要得益于通过法律手段保障相关政策有步骤地实施。他们采取“基本法”与“普通法”相结合的方式,同时制定和完善了相应的普通法以确保政策目标得以实现。我国要保障乡村振兴稳步推进,也需要立足于我国国情,完成乡村振兴战略的顶层设计,将“农业农村优先发展”“工业反哺农业”“城市支持农村”等通过立法予以细化、实化,为全面实施乡村振兴战略提供法律法规及政策保障。

第三,构建乡村振兴政策的执行协调制度。乡村振兴政策是立足于特定地区的综合性发展政策,涉及农业、农村、交通、医疗、教育等领域。日本采取了统合专业资源和加强横向联系的方式,提升了乡村振兴政策的实施效率。建议我国尽快在农业农村部增设专司乡村振兴战略实施工作的具体部门,建立由农业农村部等相关部门组成乡村振兴联席会议制度,统筹谋划推进乡村振兴战略实施。

第四,完善以农民为主体的政策实施机制。农民是乡村振兴政策的直接利益关系人。日本在乡村振兴政策制定、实施、监管各个环节始终坚持农民主体地位,让农民成为几乎所有乡村振兴项目的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,还提升了政策实施效率。我国也在这些方面持续发力,但总体上看,在激发农民自主性和积极性等方面还有待提升。建议加强合作社规范化建设,完善对资金互助社的监管制度、登记退出制度等,切实保护小农户利益;完善生产、供销、金融等综合性合作社制度,使其发挥出应有的功能;在乡村振兴规划制定、执行等层面提升合作社的参与程度,扶持合作社发展,提高政策实施效率。