

明治维新以来日本的农业和农村政策及其启示

王德祥

(武汉大学 经济发展研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 日本在明治维新后开始实施农业和农村发展政策。二次大战后, 日本农业和农村政策的重点转到保证农民收入和推进农村综合发展方面。日本农业和农村政策形成、发展的主要原因是日本农民的斗争、农业组织的发展、强有力的基层政府、以及有利于农村的政治选举制度等。日本农业和农村政策为我们提供了 5 个方面的启示。

关键词: 日本; 明治维新; 农业和农村政策

中图分类号: F331.30

文献标识码: A

1868 年, 日本爆发反对外来侵略和推翻封建幕府的革命, 揭开了明治政府维新改革的序幕, 使日本走上了工业化道路、摆脱了沦为西方殖民地的危机。明治维新是日本近代化的起点, 也是日本农业和农村政策的起点。二次大战后, 日本的农业和农村政策进一步发展, 城乡差距不断缩小, 1975 年后日本农村家庭的人均收入超过城市, 并出现了城市居民回流农村享受高质量生活的现象。

日本是一个岛国, 地少人多 (37.78 万平方公里、1.27 亿人口, 与我国湖北和湖南两省相当), 资源贫乏, 农业至今不能称为规模化经营。那么, 日本政府是如何支持农业、农村和农民发展的? 是什么促使日本政府较早开始政策支持? 这些政策实践对我国有何借鉴与启示? 为此, 本文拟对明治维新以来日本农业和农村政策的发展及其原因进行初步考察。

一、从明治维新到二次大战前的政策

明治维新以前, 日本处于封建社会后期——日本历史上称为江户时代或德川幕府时代。在这一时期, 由于幕府和大名¹等封建领主分割土地, 人民的身份、职业受到严格限制, 加上赋税沉重, 农业长期处于停滞状态, 农民生活困苦。19 世纪后, 农民反增税、反赋役的暴动愈演愈烈。1853 年后, 由于德川幕府接受美、英、法、俄等国的开港条件和各种不平等条约, 激起人民的强烈愤慨, 由此爆发了大规模的反侵略和“倒幕”起义。1868 年“倒幕”成功后, 新上台的明治政府迫于社会的压力, 进行了“废藩置县”、“废除等级制度”、“植产兴业”等一系列旨在“富国强兵”的维新改革, 农业和农村政策也由此发端。

1. 以减轻税收负担为中心的农业发展政策。1868 年革命后, 明治政府确立了向西方学习、发动工业化、实现富国强兵的国策。为此, 明治政府认为, 必须废除封建制度对农民的束缚, 减轻农民的税收负担, 以农业发展来支持工业化。

1870 年, 日本民部省提出: 士、农、工、商同受国家保护, 士、工、商不纳税, 而让农民承担重税是不公平的, “必须减重增轻, 使天下民产得以平均”;² 民部省还提出, 应承认农民的土地所有权, 实行以地价为基础的货币地租。于是, 在完成“废藩置县”、“废除等级制度”后, 明治政府在 1872 年向土地所有者发放了地契——承认地主和自耕农的土地所有权 (但未承认佃农的耕地所有权)。1873 年 7 月颁布《地税改革条例》, 推行地税改革。

地税改革的主要内容是：(1) 地税一律按地价征收现款；(2) 税率为地价的 3%，附加税 1/3 为村费；(3) 地税以土地所有者为纳税人。地税改革减轻了农业税负，并通过征收现款（出售农产品后交税）促使农民进入商品货币经济、向工业和城市提供食品保证。改革后一般佃农收入的 1/3 缴税费，1/3 交地主，1/3 归自己，佃农负担减少约 7%。³

1876 年，明治政府又进行税制改革，废除了德川时期（地税、劳役税和各种杂税多达 2000 余种）的绝大部分零杂税和营业杂税，并将税收分为“国税”与“地方税”。

1888 年，随着工业化加速，为了增加财政收入、缓和农民与工商业者的税负不平衡，明治政府建立了所得税—对年收入 300 日元以上的个人、按 1%~3% 的 5 级累进税率征税（1900 年改为 1%~5.5% 的 12 级累进税）。1897 年将营业税改为国税，解决由各地征收产生的税负不均和发展不平衡问题。1900 年建立了法人税（按比例征收的公司所得税）。

税制改革改变了以地税为中心的税制结构。1912 年，在国税收入中，酒税占 28%，地税由 1878 年的 70% 降到 22%，所得税上升到 11%；地税在整个税收中的比重降到 54% 左右（见表 1）。

表 1 近代日本农业和非农业的税收负担与补贴 单位：%

年份	税收比重		税收负担率		年份	财政补贴率	
	农业	非农业	农业	非农业		农业	非农业
1878—1882	91	9					
1888—1892	74	26	14.9	2.0	1891	0	0.49
1908—1912	54	46	11.2	5.5	1901	0.05	1.41
1918—1922	41	59	7.5	4.8	1911	0.02	1.09
1928—1932	33	67	8.1	3.8	1921	0.02	0.55
1933—1937	26	74	6.5	4.0	1934	1.14	0.58

资料来源：Yujiro Hayami. Japanese Agriculture under Siege[M]. Macmillan Press, 1988. p40.

与此同时，1870 年后明治政府还从欧美大量引进农业机械，试图推行“大农场经营方式”，但水稻生产和小农经营使其遭到失败。1880 年后，明治政府转向推行“老农化经营方式”，政府在东京、札幌等地设立农业学校和农业试验站，将老农经验技术进行分析、总结和改进后推广。由于“老农化”注重良种、肥料、耕作方式和水利灌溉系统的改进，政府在 1896 年建立“府县农工银行”，1897 年建立“日本土地抵押银行”，1899 年通过《耕地调整法》、要求各村拥有 2/3 以上耕地的农户参加“土地改善计划”，政府对“老农化”生产和土地改善计划提供贷款。1900 年，政府在农民自发成立各种农业团体（如农业讨论会、种子交换会）的基础上，推动成立了“日本农协”——主要通过“农协”向农户提供贷款和补贴。

1870—1912 年，由于农业税负下降和财政支持，农业投资增长率超过了产出增长率，深耕技术、品种改良和化肥运用得到普及，农业走出了停滞状态。1890—1910 年，每町土地（9900 平方米）的收入由 357 日元增加到 439 日元，⁴ 农业产出增长率由 1.6% 提高到 2.0%。1880 年后，农地面积达到历史顶峰（约 600 万公顷，占土地总面积的 15%）。更重要的是，农业提供了工业化所需要的资金，农业出口从欧美换回了大量技术设备，有力地支持了工业成长。尽管农业作出了很大贡献，但由于农业本身也得到发展，农村人均消费与城市的差距并未扩大（见表 2）。

表 2 近代日本的城乡人均消费差异

	农村（日元）	城市（日元）	城乡之比（%）	农业的产值比重
1887	79.5	109.8	138	41.5
1897	93.0	144.7	155	
1904	92.7	125.6	135	
1913	100.4	134.4	139	
1930	103.2	212.8	207	31.5※
1938	123.1	203.1	165	

※1910 年数据。

资料来源：大川一司，速水佑次郎. 日本经济长期分析—成长、结构、波动[M]. 日本经济新闻社，1973. 238.

2. 以缓解贫困为中心的农村发展政策。1910 年以后，日本农业形势发生了变化。由于战争刺激，工业发展加快，工业产值开始超过农业，农村资本大量流向工商业。另外，1894 年中日战争后，日本获得巨额赔款（相当日本国民收入的 1/4）并侵占台湾；1905 年日俄战争后日本获得了对朝鲜的控制权、1910 年吞并朝鲜，促使日本将朝鲜和台湾稻米大量运往日本，⁵ 既缓解了粮食供应的压力，又压低了粮食价格，导致日本农业衰退和农村困难。1918 年 8 月，日本爆发了农民袭击米商、富豪和町公所的全国“米粮暴动”。

第一次世界大战后，1920 年日本发生经济危机，1923 年发生关东大地震，工业低迷和地震灾害导致农村贫困加剧，农民被迫卖儿卖女、运走他乡，农村租佃冲突也日益激化。在这一背景下，日本政府设立了“农林水产省”，对农村发展进行政策支持。

20 年代日本的农村发展政策主要包括：稻米价格支持、租佃调解和农村建设支持。1921 年制定《稻米法》，进行稻米的购、销干预，以稳定市场和保证农民收入，最初的干预规模设定为每年 2 亿日元。1924 年制定《租佃调解法》和《自耕创设维持法》，以减免佃农的地租、确保佃农的耕作权和让地主将土地出售给佃农，减轻佃农的生活压力，缓和农村矛盾。1919 年制定《开垦帮助法》、1922 年制定《新农协法》、1923 年出台《水利灌溉项目补助规定》，通过财政资助进行农村基础设施建设（政府付给农民修路、修渠和开荒的费用），提供生产贷款，对村庄的“生产和生活自救行动”给予补贴，以缓解贫困。

20 年代末、30 年代初，日本又连续发生经济危机，农村遭受新的打击。特别是 1931 年东北和北海道等地区大歉收后，农民卖儿卖女、大量逃亡、甚至全家自杀；而地方政府为保证自己的利益，竟然提高租税，引起严重的农村动荡。

于是，日本大正政府加大了财政支持的力度（见前表 1）。主要措施是：第一，1931 年废除原来的租税条例，颁布《地租法》，将地税由按地价课税改为按租借价课税，使地税变成收益性税收，减轻地税负担。第二，1932 年农林省制定“村庄复兴计划”（由各地农村和农协最早提出），拟定 5 年中每年资助 1000 个村庄。1932 年农林省、内务省和其他部门实际提供 1.6321 亿日元，到 1934 年底总共资助了 5.22 亿日元。⁶ 复兴项目包括各村水库、渠道、仓库、道路、教育、工商贸易的建设与发展。第三，1932—1935 年，对贫民无偿配给粮食或低价供给粮食、提供肥料和种子，对农民提供低息和免息贷款。第四，1936 年建立中央财政对町村财政进行补助的制度（财政转移支付制度的雏形），要求地方政府降低租税、帮助农民解决困难。第五，1938 年制定《国民健康保险法》，建立了包括农民在内的医疗保险制度。

1919—1938 年是日本工业化发展的重要时期，也是农业和农村困难的时期，但由于财政支持加强和农业税负继续下降，农业继续保持了增长态势：1910—1930 年每町产出额由 439 日元增加到 533

日元（高于 1890—1910 年的产出增加值）；城乡收入和人均消费的差距有所扩大，但仍得到控制（见前表 2）。

二、二次大战后农业与农村政策的发展

二次大战后，日本进行了民主化改革，1946 年日本通过了《新宪法》；同年制订《农地调整法》，开始农地改革——将离乡地主的土地和在乡地主超过 1 公顷的土地出售给佃农（价格为年租金的 40 倍，各村成立由 3 个地主代表、2 个自耕农代表、5 个佃农代表组成的改革委员会），在农村建立自耕农体制。1947 年又颁布《农业协同组合法》，重建“日本农协”。战后日本农业和农村政策就是在民主化改革的基础上发展的。

1. 以粮食自给和保证农民收入为核心的农业发展政策。战后初期，日本出现了最严重的食品短缺问题（二次大战中，日本耕地面积减少 14%，劳力减少 100 多万，化肥和机械减少 80%，产出减少 40%以上）。这种状况促使日本政府确立以粮食自给为目标的政策。

事实上，农地改革的一个重要目的就是调动农民积极性、发展粮食生产。1950 年，当农地改革基本完成时，约有 200 万公顷的土地转移到农民手中，自耕农的比例由 31%增加到 62%，耕地在 1 公顷以下的农户比例达到 75%，农户数目达到历史高峰（617 万个，明治维新后日本农户一直在 550 万个左右），农村人口占 62.7%。1952 年，日本制定《农地法》，确立了农村家庭经营的“三策合一”（所有、管理和劳动）原则，作为巩固自耕农体制、保证农业发展的基础。

1949 年，日本政府建立新的价格支持和补贴制度。价格支持的目标是保证农村家庭的收入不低于城市家庭的收入，实现粮食自给。1955 年后随着工业高速发展，日本政府对农产品的价格支持力度加大、农业补贴制度不断完善。农业补贴包括农产品（稻米、蔬菜、肉、奶、大豆）价格补贴，农业机械与设施建设补贴，农业现代化改造贷款利息补贴，农业生产保险补贴等。到 1965 年，日本已成为工业化国家中农业支持水平最高的国家之一（据经合组织统计，2000 年日本财政的农业补贴为 GDP 的 1.4%，而农业产值只占 1.1%）。

1961 年，日本通过《农业基本法》，确定了农业政策的两大目标：（1）提高农业生产力，纠正农业和其他产业的差距；（2）提高农业人员的收入水平、使之获得与其他行业劳动人员同等的生活水平。⁷ 同年，日本将《国民健康保险》普及到所有农村（由都道府县民生部主管、市町村具体实施）。

战后的税制改革也充分考虑到农业和农民问题。1950 年日本建立“肖普税制”，废除地税，确立了以综合所得税为主体的公平税收制度，并将居民税和固定资产税作为市町村的主要税收。1954 年又建立地方交付税制度——日本中央财政将个人所得税、法人税和酒税的 20%按标准支出与标准收入的差额分配给各地方，增强地方的财政能力。

由于财政的有力支持，60 年代后期日本稻米达到了自给目标、并出现过剩。同时，农村家庭与城市家庭的收入差距明显缩小；1975 年后，城乡家庭人均收入状况逆转——农村家庭的人均收入超过了城市（见表 3）。不过，财政支持和农村收入增长也产生了高速工业化过程中，农村年青人进城工作、但依然住在农村，农民宁愿兼业劳动也不愿出让土地的问题。

表 3 战后日本城乡家庭的人均收入 单位：1000 日元

	农村	城市	城乡之比 (%)	农业的产值比重
1955	57	74	77	21.0
1960	78	115	68	
1970	326	358	91	7.4
1975	867	760	114	
1980	1273	1111	115	
1985	1596	1422	112	3.4

资料来源：日本农林水产省《农户经济观察》，日本首相管理办公室《家庭观察》。转引自 Yujiro Hayami. *Japanese Agriculture under Sege* [M]. Macmillan Press, 1988. p93.

2. 以结构调整和村庄建设为中心的农村综合发展政策。由于稻米过剩，日本在 1969 年建立了稻米双价机制和自愿限产机制（对愿意减少水稻种植面积 0.1 公顷的每个农户补贴 2 万日元；1971 年农林省要求所有农户休耕 10% 的土地）。1970 年，日本农林省制定农村综合发展政策，将财政支持的重点放在发展多种经营、提高农村福利和改善村庄设施环境方面。日本称之为“综合农政”。

1970 年，日本制定《农业人养老基金法》，建立农民退休养老制度，并期望以此来促进农业经营的年轻化和现代化。法律规定，农民按耕作面积可以作为养老保险的当然加入者和自由加入者，可以选择保险缴费等级（对应受益等级）；对长期从事农业、又有稳定的继任者的农民实行优惠交费（不足部分由财政补贴）、对不满 35 岁的农民的缴费给予折扣优惠。农民保险缴费根据养老支付、保险基金运作收入和财政负担的比例，按收支平衡原则确定。

1973 年，日本出台《农村地区工业引进促进法》，鼓励各地政府制定引进工业和发展其他产业的计划，给予相应的税收优惠、财政支持和融资便利。1994 年，日本又制定《促进农村休闲活动及相关设施建设的法律》，鼓励发展农村休闲、度假、旅游、体验农村生活等服务业。

1970 年，日本制定《过疏地域对策特别措施法》，对人口稀少的农村进行包括产业培育、道路交通（包括村道和农道）、公共设施、卫生、娱乐、住房条件、环境改造等在内的综合建设，要求地方政府制定规划和推动实施，建设资金由中央财政补助、农林公库融资和发行地方公债来解决，对参与建设的企业给予课税优惠和融资便利。到 2001 年，共选择了 3 232 个市町村中的 1 171 个进行建设。此后，1975 年修订《关于农业振兴地域的法律》，对有关地区农村的村庄环境和土地利用进行综合规划、建设；1987 年出台《村落地域建设法》，要求各地方制定村庄建设计划，使村庄具有现代农业生产和良好的居住环境这两大功能；1993 年制定《特定农村山区法》，重点对偏远山村进行综合建设。

1999 年，日本国会通过《食物、农业、农村基本法》，取代了旧的《农业基本法》，将保证食品安全、农业可持续发展和振兴农村作为新时期农业和农村政策的目标。“新农政”强调用新的管理机制来保障农民收入、发展安全农业和环境农业，强调通过发展农村公共事业（改善生产设施、生活条件和提高社会福利）来振兴农村。

据统计，20 世纪 70 年代日本的农业预算中有 30% 用于农村公共事业，80 年代达到 40%，90 年代超过 50%（这还不包括其他部门对农村公共事业的支出）。从效果来看，由于农村条件和环境改善，城市居民返回农村享受高质量生活的现象日益普遍——返乡居民更积极地倡导“村庄复兴运动”，使政府的公共事业预算资金大量流向农村。⁸ 与之相应，70 年代以来农村家庭的比例增加、农村社区的家庭数明显增加（见表 4），农村出现了新的优势与活力。

表 4 战后日本农村人口和农村社区

年份	总人口（千人）	农村人口百分比（※）	农村家庭百分比	农村社区数	每个社区的家庭数
1950	84 115	60.7	—	—	—
1960	94 302	36.7 (56.3)	50	152 431	64
1970	104 665	27.9 (46.5)	41	142 669	81
1980	117 060	23.8 (40.3)	56	142 876	141
1990	123 612	22.6	59	140 144	172

※括号中为按非稠密标准统计的农村人口比例。由于城市包含郊区农村，1960 年日本采用这一统计标准。

资料来源：Ryohei Kada and Junko Goto. *Land Use and Rural Communities in Japan*[A].

Japanese and American Agriculture [C]. edited by Luther Tweeten et al. Westview Press, 1993, p44 -45.

三、日本农业和农村政策形成、发展的原因

日本政府能够较早地意识到农业和农村发展的重要性，并能够随工业化发展而不断调整和完善农业和农村发展政策，主要由以下几方面的原因：

1. 明治维新对封建制度的冲击和农民的斗争。明治维新对日本的封建制度产生了有力冲击，使日本在寻求民族发展的过程中产生了近代文化、思想、技术和制度体系，也使日本政府在政策意识上发生了变化。这是日本农业和农村政策形成和发展的社会基础与制度前提。

当然，广大日本农民为争取自己的权利和利益所进行的反抗和斗争是最重要的。因为如果没有农民的暴动和抗争，即使是依靠农民和城市下层人民的革命力量上台的明治政府也不会自动实行有利于农民的政策。事实上，1868年革命后明治政府依然因循守旧，是日本农民继续为生存而进行的抗争和起义——如1869年在高山、信浓、加贺藩等地爆发的大规模起义，才促使明治政府开始维新改革。而且，即使在地税改革中，农民也未放弃斗争——地税改革以地价作为征收地税的基准，但地价并不是土地的实际买卖价格、而是“官价”，各地政府为不减少收入总是提高地价，为此，1876年爆发了全国农民斗争，日本历史上称为“反对地税改革一揆”。又如1918年全国性的“米粮暴动”等等。可以说正是日本农民持续、激烈的抗争，才促使日本政府建立相关政策，并对不合理的政策不断做出调整。

2. 农民团体的发展和战后民主制度的发展。20世纪后日本农民的斗争发展为有组织的斗争。1922年“日本农民总同盟”、“日本农民组合”、“全国水平社”等农民团体先后成立，而此前成立的日本“佃农组合”，在1921年就有681个（会员16万人），1933年发展到4810个（会员超过30万人）。⁹农民团体在二、三十年代的大规模斗争，直接促使政府出台1922年《佃耕法》、1924年的《佃耕维持法》和《佃耕创设维持法》等。二次大战后，日本农民团体有了更大的发展。其中，“日本农协”成为对日本政治经济具有重大影响的强大利益团体。

日本农协是农民进行广泛互助合作（生产、销售、加工、购买、信用、信息、技术、管理、生活设施、医疗卫生、生命与财产保险等）的组织，它有自己的各种服务机构（如大学、医院、银行、保险公司等）和经营设施。2000年，日本农协会员超过900万人，除市町村农协外，还有都道府县联合会和全国联合会。它已形成一个遍及全国的庞大体系。农协除向农户提供服务外，最重要的工作是代表农民进行技术革新、与其他企业和团体联系、与各级政府和议会协商，并敦促政府保护农民利益——“农协中央联盟”就是专门进行政策活动的机构。例如，1949年成立的日本“稻米价格劝导委员会”（由农林大臣任命的25名成员组成）专门负责稻米价格研究，它每年7月向农林大臣和内阁提出建议，以作决策；而日本农协每年也会提出自己的报告和建议。日本政府往往综合农协和稻米价格劝导委员会的意见来决定。在大选年，政府更倾向农协的建议。由于销售价格要考虑一般家庭的支出，所以稻米购、销差价便成为财政负担，1973年后，“三K”支出——Kome（稻米）、Kokutetsu（国铁）、Kenpo（国民健康保险）成为日本财政赤字的主要因素。

当然，战后的民主化运动和政治民主制度的建立是关键。民主化运动破除了日本公众对天皇和政府的迷信、确立了民权和民主观念，而政治民主和普选制度则使日本政党和政府不得不重视公众、特别是广大农民的要求（战后选区的划分使农村占有优势）。在日本执政长达38年（1955—1993）之久的自民党政府就是因为它依赖了农村选票。¹⁰在日本，一个政党或一届政府如果失去农民的支持，几乎没有当选和执政的机会。

3. 承认纳税者义务与相应权利的制度和传统。日本农业和农村政策的一个重要特点是重视财政和税收的作用。形成这一特点的原因在于明治维新时期明治政府迫于社会压力而又不愿给公众民主权利、所采取的将纳税义务与民主选举权挂钩的做法和传统。1878年，明治政府在设立府县会和地方税则中规定，府县税的征收必须通过府县议会——议会的选举权和被选举权则与地税额相联系¹¹，

规定议员和议员选举人必须是 20 岁以上且缴纳 5 日元以上地税的人、议员席位数与地税额相关、地税额增加与否必须经纳税人代表——议员的同意。这种规定实际上要求纳税者义务与权利的对等，限制地方税收的扩大、不给予佃农选举权和被选举权。1925 年通过的普选法也规定，只有缴纳 15 日元以上国税的 25 岁以上男子有选举权、30 岁以上的男子有被选举权，将纳税少和接受各种救济的人排除在外。

虽然这些规定是早期日本政府对民主制度的拖延，但它在客观上强化了纳税人要求相应权利的观念和意识。二次大战后，这种将纳税义务与民主权利相关联的规定被废除，但义务与权利相关联的观念和意识犹在，由于农民与其他从业者同等纳税、而他们获取收入的机会和能力又比城市居民要小，所以，日本农民有理由要求政府重视农业和农村，而政府和其他利益团体也能够接受。

4. 特定的基层政府组织与政策形成体系。农业和农村政策发展与其有效的组织实施、以及开放式的政策形成制度密切相关。战后初期，日本农业和农村政策的管理机构主要是农林水产省、地方农林部或农业环境经济部。20 世纪 70 年代后，随着政策的发展，日本国土厅、环境保护厅、自治省、厚生省、邮政（通信）省、运输省等无不涉及其中，但并没有一个综合性的政策管理部门。但是，在基层——市町村却有一个综合性的政策执行机构——农业委员会。另外，还有都道府县农业会议和全国农业会议这两个半官方的政策研究与咨询机构。

市町村农业委员会是根据 1951 年《农业委员会法》建立的代表农民利益的行政机构。农业委员会主要由经营 10 公亩以上土地的农民、以及他们的亲属（一年必须农作 60 天以上）选举产生的成员组成（市町村长可以任命少数委员，如农协和农业共济组合的代表、市町村议会推举的学者）。农业委员会的职责是执行农地法律和农业政策，制定农业和农村发展计划并推动实施，向上级政府提出政策建议。由于农业委员会代表农户的利益、又具有政策执行权，可以接受来自各部门的和指令，因此能够坚决、全面、有力地实施农业和农村政策，并能根据本地实际提出政策建议，对政策调整和形成发挥了重要作用。

都道府县农业会议是地区性的政策协商组织，其成员是市町村农业委员会的会长、都道府县农协联合会和其他农业团体的代表，以及会长推荐的学者。全国农业会议所是全国性的政策协商组织，其会员是都道府县农业会议、全国农协联合会和其他全国性的农业团体、专家学者代表。它们的主要职责是调查、研究农业和农民问题，提出政策建议和回答咨询，是进行广泛民主协商的特殊法人。作为半官方的组织，它们下联农民和市町村农业委员会、上达都道府县和中央政府；既可以避免个别民间团体的意见不统一和影响力不足的问题、又可以避免政府机构可能存在的专断，对形成科学合理的政策产生了重要影响。

5. 特定的农业和农村结构，以及城市生活的变化。日本农业和农村政策的重要特点是保护性强、支持力度大。这与日本农业和农村结构密切相关。首先，日本人均耕地少，2000 年平均每个农户不足 1.2 公顷（1 公顷=15 市亩），其中水田占 54.7%（除了北海道，大部分地区水田占 2/3）；由于土地稀缺，农民一般不愿放弃土地。这使日本不可能发展规模化农业，而农业的高成本又决定农业的竞争力弱，因此，政府必须对农业进行有力的保护和支持，否则就不能保证粮食自给和农民的收入水平；当达到自给目标后，通过保护和补贴来提高农民收入的效果下降，于是，政策重点又转向支持非农产业发展和农村建设，以此来提高农民的生活福利水平。

其次，日本农村社区或村落大多是在村民合作控制、利用水源的历史中形成的，农村社区主要为 3 类：集中村——人口稠密、居住集中，这以西部农村为代表；中心村——农户相对集中、村庄周围环绕着农地，这是最普遍的一类；分散村——通常在山区和丘陵，因缺少平地，农户通常沿山势和水流而居。由于地理环境、不愿放弃土地以及农业保护的影响，日本的村庄结构具有日益巩固的趋势，农村综合建设则使这一趋势进一步加强。同时，随着工业化和城市化的发展，城市居民开始厌倦城市生活、甚至怀疑自己的人生价值、向往田园生活的现象，也使政府看到农村建设的价值，由此形成了农业和农村政策的新特点。

四、启示和结论

1. 农业和农村政策的重点随工业化发展而变化。在工业成长阶段，它主要表现为农业发展政策，为城市和工业提供食品、资金；在全面工业化时期，它主要表现为农村发展政策，除保证农产品的有效供给外，重点是提高农民收入和改善农村环境，为工业化提供充分的市场条件、为工业化和城市化发展所产生的问题提供解决空间。因此，农业和农村政策的内容是变化的，但政策的基本点是使农业和工业相互支持、保证城市和乡村之间公平协调发展。

2. 由于自然与环境条件的限制。农业发展政策不一定是规模化和土地集中，关键是提高农产品的质量和供应水平、并以此来提高农民收入，这意味着农业发展的形式具有多样性；同时，由于农村自然环境的限制和工业化、城市化的反作用，农村发展政策也不等于城镇化和集中化，关键是因地制宜地提供农村公共品、改善农村环境和条件、发挥农村优势。所以，农业可以不是规模经营，但要保证农产品有效供应和农民收入水平；农村可以不搞城镇化，但要保证农民与市民生活福利的均等化，使农村具有良好的居住条件及环境优势。

3. 农业和农村政策的基本手段是财政和税收政策。在工业化初期，农业和农村主要通过税收贡献来支持工业，但农业的税收负担应逐步降低、以保证农民收入和农业的发展；当工业产值超过农业后，实施以所得税为中心的税收政策是必要的，同时应加强财政对农业和农村发展的支持；当工业和服务业占绝对主导地位时，财政支持力度应大力加强，以保证城乡收入水平和生活福利的均等化发展。这就是在产业结构演进或动态发展中，运用税收递减、财政支持递增的政策来实现城乡公平发展目标。

4. 由于政府也有自己的利益。所以，如果没有一定的社会压力和政治民主机制作保证，即使是现代政府也很难积极、主动、坚决、持续地制定和实施农业与农村发展政策。为此，必须大力推进社会民主化进程，不断完善政治民主制度；必须建立农民组织团体，必须建立多渠道、多部门、多层次的民主协商与研究决策机制，必须建立一个既能代表农民利益、又具有政策执行权力的农村基层政府组织。

5. 坚持政策的法制化管理。农业和农村政策体系的核心是法律规范，其次才是政府的条例和规定。法律制度的主要功能是形成统一的社会行为规范、减少内部摩擦，从而调动一切力量为实现目标而努力，反之，缺乏法律准则，社会将是人治社会，政策将因人而异、缺乏稳定性、难以保证政策的合理性和有效性。日本学习西方，以法律为本的经验是值得借鉴的。

中日两国在农业和农村结构方面有一定的相似之处，但中国在新中国成立后才有真正的农业政策，而且政策机制也不够完善，这也是近年来中国城乡社会经济发展差距扩大的基本原因。就此而言，在当前中国农业和农村政策调整和完善过程中，首先应当确立城乡公平原则，建立系统的法律政策体系和相应的制度规范，将政策重点放在农业结构调整（稳定农业价格、建设粮食生产基地、发展农村工商服务业）和农村公共品提供（道路交通、水电能源、居住条件和环境、教育、医疗、养老保障等）方面——前者主要通过降低农业生产成本、发展非农产业来保证粮食生产和增加农民收入，后者主要通过减少农村生活费用来增加农民收入、创造农村优势——这些可以通过“新农村建设”项目来具体实施。

另外，考虑到目前我国缺乏有力的农民组织、乡村民主化建设缓慢、基层财政困难等现实，应特别注重：（1）全面加强乡村民主化制度建设，应考虑在民主选举的基础上将一级政府建在村上，使其成为既能代表农民利益、又能积极主动执行政策的基层政府组织，使其成为新农村建设的直接组织者和推动者；乡政府应简化为县级政府的派出机构。（2）在严格控制地方税费的同时，加大中央和省级财政对基层政府和财政的转移支付力度，将其与“新农村建设”密切联系起来，形成由各村政府提出“新农村建设”规划、县以上财政进行统筹资助、村级政府具体进行组织的建设机制。

（3）加快税收制度改革和调整的步伐，逐步建立以个人综合所得税为中心的税收体系，一方面加强税收的分配调节作用（也避免企业税负过重），另一方面为支持农业和农村发展提供充分的财政资源。

参考文献

- [1] [日]井上清, 铃木正四著. 日本近现代史[M]. 北京: 商务印书馆, 1972.
- [2] [日]井上清, 深谷进等著. 日本农民运动史[M]. 北京: 三联书店, 1957.
- [3] [日]关谷俊作著. 日本的农地制度[M]. 北京: 三联书店, 2004.
- [4] [日]依田熹家著. 简明日本通史[M]. 上海: 上海远东出版社, 2004.
- [5] [日]金子宏著. 日本税法[M]. 上海: 法律出版社, 2004.
- [6] Luther Tweeten et al. Japanese and American Agriculture[M]. Westview Press,1993.
- [7] Yujiro Hayami. Japanese Agriculture under Siege[M]. Macmillan Press,1988.
- [8] L. J. Cornelis and van der Meer et al. Japanese Agriculture : A Comparative Economic Analysis[M]. Routledge,1990.
- [9] Kerry Smith. A time of Crisis: Japan, the Great Depression, and Rural Revitalization[M]. The President and Fellows of Harvard College, 2001.

Japanese agricultural and rural policy since the Meiji Reformation

Dexiang Wang

(Center for Economic Development Research, Wuhan University, 430072)

Abstract: After the Meiji Reformation, Japanese government began to carry out agricultural and rural policy. Postwar, the goal of the policy be changed into rice self-sufficiency, shrinking urban-rural income disparity, and countryside construction. The cause of the policy formation and development is Japanese farmer's revolt, development of farmer cooperative organization, special basic government unit and political election institution.

Keywords: Japan; the Meiji Reformation; agricultural and rural policy

收稿日期: 2006-12-20

作者简介: 王德祥, 经济学博士, 武汉大学经济与管理学院财政与税收系、经济发展研究中心教授, 博士生导师。

¹ 幕府指有封地万石以上的诸侯, 如德川幕府就拥有全国土地的 1/4; 大名指有大量封地的贵族, 在日本, 幕府以外的土地被分给 260 多个大名作领地。

² [日]井上清, 铃木正四著. 日本近现代史[M]. 北京: 商务印书馆, 1972.103.

³ [日]井上清, 铃木正四著. 日本近现代史[M]. 北京: 商务印书馆, 1972.109.

⁴ 大川一司, 筱原三代平等. 长期经济统计: 推计与分析(农林业)[M]. 东洋经济新报社, 1966.226.

⁵ 1914—1919 年, 仅从朝鲜运往日本的稻米就从 140 万石增加到 280 万石; 1931—1936 年, 朝鲜和台湾的稻米强迫输出达总产量的 50% 以上; 1925—1931 年, 日本的稻米价格下降了 40%。

⁶ Kerry Smith. A Time of Crisis : Japan, the Great Depression, and Rural Revitalization[M]. The President and Fellows of Harvard College,2001,p.144.

⁷ [日]关谷俊作. 本的农地制度[M]. 北京: 三联书店, 2004.5.

⁸ Duncan McCargo. Contemporary Japan[M]. Palgrave Macmillan,2004.p78.

⁹ [日]井上清, 深谷进等著. 日本农民运动史[M]. 北京: 三联书店, 1957.106.163.

¹⁰ Junko Goto and Naraomi Imamura. Japanese Agriculture: Characteristics, Institutions, and Policies[A], Japanese and American Agriculture[C], edited by Luther Tweeten et al. Westview Press, 1993. p23.

¹¹ [日]金子宏著. 日本税法[M]. 北京: 法律出版社, 2004.33.