

浅谈日本的农法体系 及其社会经济意义

中国社会科学院日本研究所 张舒英

内容提要：在日本经济发展过程中，一方面是工业和城市的迅速扩张，另一方面却是农业和农村的萎缩。如今，农业在日本国民经济中的比重不足 2%。与此形成巨大反差的是，日本拥有一套庞大的农法体系。日本通过不断健全农法体系，保护耕地资源，维护农民的利益，促进农村发展，对提高日本的粮食安全系数、缩小城乡差距、维护社会稳定等发挥了积极作用。

关键词：农业发展 法律体系 粮食安全 社会稳定

同我国“农村包围城市”的格局相反，日本简直可以说是“城市淹没农村”。去日本出差，坐在新干线列车上一路望去，到处是密密麻麻的建筑，难得见到大片的农田。一个很久以前听到的说法不由浮上脑海：日本制造业的发展是以牺牲农业为代价的。统计资料显示，农业在日本经济中的比重已经由 1950 年的 26% 下降到 2001 年的 1.4%。同强大的制造业相比，日本农业已经显得微不足道。然而，日本却有一套庞大的农法体系。

1950 年的数字是农业占 GNP 的比重，2001 年的数字是农业占 GDP 的比重。参见〔日〕东洋经济新报社编：《昭和国势总览》1981 年 10 月 30 日发行本（上卷）第 105 页；内阁府经济社会综合研究所国民经济计算部编：《国民经济计算》（季刊）第 128 号第 141 页。

这套法律体系是如何形成的,它由哪些方面构成,对于日本农民、农村和农业具有什么意义,在日本经济社会中起着怎样的作用?这些便是本文试图探讨的问题。

一 农法体系的形成与发展

这里所说的农法体系,既包括农林牧渔等行业,也包括关于农民、农村、农业保险和农业金融等方面的法律规范。

(一) 农法的初创期(1909—1945 年)

日本国土总面积不及我国的云南省,而且 70%左右是山脉和火山地,宜农土地很有限。人多地少以及由此导致的粮食不足,曾经是长期困扰日本的主要矛盾之一。历史上,日本发动侵略战争,向中国东北地区派遣“开拓团”,组织向南美洲移民等等,都与这个问题密切相关。

在日本,最早问世的农业法规是 1909 年颁布的《关于林木的法律》。对此,或许不少人不解:民以食为天,然而在经常闹粮荒的日本,最早出台的农法却不是关于粮食的法律。其实,这恰是日本的国情使然。日本四面环海,经常遭受台风袭击,减轻台风灾害的迫切需要,是催生《关于林木的法律》的重要因素。

截至第二次世界大战结束,日本先后颁布了八部关于农林渔业方面的法律,包括 1921 年颁布的《粮食管理特别会计法》、1923 年颁布的《农林中央金库法》、1933 年颁布的《农业动产信用法》、1938 年制定的《农地调整法》、1942 年颁布的《粮食管理法》、1944 年颁布的《农业互助再保险特别会计法》等。至此,日本的农法体系还仅仅是一个雏形。

(二) 战后改革与农法体系框架的建立(1945—1954 年)

战后初期,日本在美国占领军当局指挥下进行了民主化改

革,确立了以土地私有制为基础的自耕农制度。这个时期也是日本奠定农法体系框架的时期。从1946年到1954年间,日本先后出台了43部有关农业的法律,包括1946年颁布的《强化农业经营基础措施特别会计法》、1947年颁布的《农业协同组合法》和《农业灾害补偿法》、1948年颁布的《农药管理法》、1949年颁布的《土地改良法》、1950年颁布的《肥料管理法》、1952年颁布的《耕地法》、1953年颁布的《农业机械化促进法》等等。关于农、林、牧、渔业和农民组织等的法律,几乎都是在这个时期出台的,农业法规形成了一个比较完整的系统。

农法体系的建立,对于规范农业和农用物资的经营、促进农业发展起了显著作用,日本战后初期的粮荒很快被克服。虽然小麦、大豆等农产品对进口的依赖程度上升,但是,作为日本国民主食的大米,则由短缺转为自给自足。

(三) 经济高速增长对农业的影响及其对策(1955—1973年)

随着经济进入高速增长阶段,日本农业也产生了新的问题,表现在以下四个方面:(1)工业和城市的发展占用土地,使耕地面积迅速缩小;(2)农业劳动力大量流向城市,如何保持农副产品特别是难以通过进口解决的生鲜蔬菜的稳定供给,成为一个突出的问题;(3)工业污染危及粮食、蔬菜等食品的安全;(4)农村与城市之间在收入水平、生活水平、居住环境等方面的差距拉大。

这个阶段颁布的41部关于农业的法律,有些是专门针对上述问题的。诸如1965年颁布的《山村振兴法》、1966年颁布的《蔬菜生产上市稳定法》、1969年颁布的《关于振兴农村地区建设的法律》、1970年颁布的《关于防止农地土壤污染等的法律》等等。

(四) 后高速增长时期的农法体系建设(1974—1990 年)

这个时期陆续新出台了 23 部农法,所针对的问题集中在以下三个方面:一是为适应国民消费结构的提高而强化渔业生产、稳定肉牛生产等,在这方面新出台的法律主要有 1974 年颁布的《沿岸渔场建设开发法》、1988 年颁布的《稳定肉用小牛生产等特别措施法》等;二是强化农业经营基础,在这方面新出台的法律主要有 1974 年颁布的《农用地整建公团法》、1980 年颁布的《强化农业经营基础促进法》、1984 年颁布的《地力增进法》等;三是加强农村基础设施建设,相应出台的法律有 1987 年颁布的《集落地区建设法》和《综合保养地区建设法》、1990 年颁布的《市民建设农园促进法》等等。

(五) 泡沫经济崩溃后的农法体系建设(1991 年以后)

泡沫经济崩溃对农村和农业生产的影响虽不像对城市和工业那么直接,但是,由于经济长期低迷,政府税收减少,难以拿出更多的财力支援农村和农业。如何增强农村自身的活力,便成为一个重要课题。随着经济体制改革和经济结构调整,提升农业生产结构的课题也凸显出来。正是在这样的背景下,1991 年以后出台的 23 部农法,体现出如下突出特点:(1) 加强农村的基础设施建设,增强其自身的活力和魅力;(2) 加强农村的度假设施建设,促其向农业与旅游业相结合的方向发展;(3) 采取措施,促进过疏(即人口稀少)地区自立;(4) 促进农业技术开发,并从保护知识产权的角度,对开发农作物优良品种加以保护,这突出体现在 1999 年 5 月颁布的《种苗法》中;(5) 促进农业经营向法人化方向发展,2002 年颁布了《关于疏通对农业法人投资的特别措施法》。

二 日本农法体系的基本构成

据不完全统计,目前,在日本的经济法律中,专门针对农业、农村、农民的法律大约有 130 多部。按照法律针对的基本问题分类,日本的农法体系由 12 个方面构成:一是关于土地和种植业的法律(12 部);二是保护和发展林业的法律(14 部);三是关于渔业的法律(14 部);四是发展畜牧业、养殖业的法律(13 部);五是关于农业组织的法律(10 部);六是关于农村建设的法律(14 部);七是关于农用物资、农产品流通与价格的法律(15 部);八是涉农财政法律(11 部);九是涉农金融法律(12 部);十是农业灾害补偿与农业保险的法律(11 部);十一是提高农业技术和农业结构的法律(7 部);十二是《食品、农业、农村基本法》等其他法律(4 部)。

因篇幅所限,这里仅概要介绍日本农法体系中急需我们加以研究和借鉴的内容。

(一) 保护耕地资源,提高粮食安全系数

如果任市场机制自发地起调节作用,在制造业急剧扩张和城市化的冲击下,日本的农业和农田将趋于消失。因为日本依靠其强大的制造业,完全可以从国际市场上换取所需要的农产品,而且这样做更合乎经济收益最大化的原理。但是,日本却始终在努力提高本国的农产品自给率。日本这样做主要是出于对粮食安全和经济社会安全的考虑。

为了提高粮食自给率,日本建立了一套严密的法律制度,用以保护本国农业赖以存在的基础——耕地资源,这方面的基本法律有《土地基本法》、《农业基本法》、《耕地法》、《土地征用法》、《关于租赁特定耕地适用耕地法等特的法律》等。除此之

外,还有诸多关于土地问题的法规、政令和通知。从 2002 年 7 月版的《农地六法》来看,涉及耕地的法律、法规、政令和通知等约 400 多项。这部 32 开、2945 页、约 500 多万字的《农地六法》,无声地表达着日本是何等重视对耕地的保护。

为了提高农产品自给率,日本将提高单位面积产量作为主要发展方向,这方面的政策措施也都以法律的形式加以制度化,诸如 1948 年颁布的《支持农业改良法》、1949 年颁布的《土地改良法》、1952 年颁布的《主要农作物种子法》、1980 年颁布的《耕地利用增进法》和《强化农业经营基础促进法》、1984 年颁布的《增进地力法》、1995 年颁布的《关于促进农业技术研究开发特别措施法》等等。

由于单位面积产量的提高和国民饮食结构的改变等多种原因,战后,日本多次出现大米生产过剩问题,增加了管理费用,加重了财政负担。为解决这些问题,日本政府曾强制实施稻田休耕制,由此给农民造成的损失由财政予以补贴。但是,日本政府宁可让稻田闲置长草,也不允许随意转为非农用地。

(二) 健全林业法规,开发生物能源

在日本,除了火山喷发造成的不毛之地外,基本没有秃山裸地,几乎所有山丘都被茂密的林木覆盖着。这种情况表明,1909 年颁布的《关于林木的法律》仍在发挥着效力。战后,日本进一步健全了关于林业的法律体系,先后颁布了《森林法》、《建设保安林临时措置法》、《林业基本法》、《振兴果木业特别措施法》、《关于确保木材稳定供给的法律》等等。

随着城市化的发展,日本的林业也同农业一样,面临着后继乏人的问题。为了解决这方面的问题,1996 年,日本颁布了《关于确保林业劳动力的法律》。

随着环保意识的提高,在林业法的修改和增补过程中,越来越

越多地融入了环保内容。同样,在环保法律体系中,也将保护和
发展林业作为重要内容。1995年5月,日本颁布了《关于推行
以绿色募捐加强林业建设的法律》。

近年来,日本正在加紧开发以草木枝叶为原料的“生物能
源”(biomass energy)。据测算,通过采用“生物能源技术”,到
2010年,日本的一次性能源自给率可由目前的20%提高到
30%^①,从而提高能源的安全系数。

(三)健全农民组织法,提高农民的社会地位

日本农业的基本经营单位是农户,绝大多数农户都加入到
一定的组织中,或者是“农业协同组合”(以下简称“农协”),或者
是“水产业协同组合”(简称“水协”),或者是“林业协同组合”(简
称“林协”)。这些组织分别依据《农业协同组合法》、《水产业协
同组合法》、《森林组合法》运营和开展活动。这类组织具有法人
资格,是农民自我管理的互助性组织,农民可以自愿加入、自由
退出。根据法律规定,农协活动的原则是最大限度地为成员提
供服务^②。农协依据“互助章程”,为其成员提供金融服务、信托
服务,修建和运营共用设施等。农协所需要的经费,由其成员共
同分担。

如果说农协、水协、林协属于农民自办的民间组织,“农业委
员会”则是属于政府系统的农业组织。在市町村中设“农业委员
会”,其上是“都道府县农业会议”,其最高机构是“全国农业会
议”。这套组织体系依据《关于农业委员会等的法律》(1951年3
月31日颁布)建立和运营。在这部法律的第一条中明确规定:
制定本法的目的是发展农业生产力,推进农业经营合理化,帮助

① 田光敏憲編著『新資源大国を創る』、時事通信社、2002年、42頁。

② [日]《农业协同组合法》第八条。

农民提高社会地位。

《关于农业委员会等的法律》规定,基层农业委员会运营所需要的经费、委员和职员的工资等,由“都道府县”政府转拨,其财源来自中央财政。国家依据政令规定,负担“都道府县农业会议”和“全国农业会议”委员及职员的工资;对于其开展业务所需经费,国家财政提供一定补助。

为了促进农业的规模化经营,日本还于 1961 年出台了《资助农业协同组合合并法》,对有合并意向的农协,为促进其顺利实现合并,政府提供一定的资助。

(四) 将扶植农业的财政金融措施落实在法律制度上

在日本的农法体系中,专门针对农业的财政、金融、灾害补偿及保险等法律占有重要分量,这方面的法律约有 30 多部。这些法律的约束对象主要是政府,可以说是专门为政府或有关机构规定的。

针对农业的财政法规有十多部,其中,《粮食管理特别会计法》、《强化农业经营基础措施特别会计法》等带有“特别会计法”字样的法律,实质上是日本在财政上设立的农业专项资金。针对农业制定的“特别措施法”或“暂定特别措施法”等,一般都包含着相应的财政扶持措施。

针对农业的金融法、保险法有 20 多部,其中,带有“补偿法”字样的法律,既包含着对“补偿办法”的规定,也包含着“必须以补偿”的法定义务。由于日本在法律上规定农协具有融资功能,而且还有一套政策金融系统支持,比较有力地保证了农业发展对资金的需要,因而战后日本的农业发展过程中基本不存在资金方面的困难。相反,由于工业化的迅速发展,农业规模趋于缩小,早在 20 世纪 60 年代,日本农业就出现了资金相对过剩现象,农业成了资金净流出的行业。

(五) 对农民和城市居民实施相同的税收制度

在日本的税法中,没有专门针对农民设置的税种。不管是对农民还是对城市居民,适用的税法基本是相同的,即:在国税方面,均适用所得税法;在地方税方面,农民和城市居民都要交纳居民税和个人营业税。农协等的经营活动,要交纳法人营业税。

当然,由于行业不同,各个行业的收入来源也不同。日本在课税所得税问题上,将收入来源划分为十种,其中,涉及农民的有“山林所得”。对山林所得的课税,须在山林所有者取得销售收入的前提下进行。在纳税起征点、基础扣除、抚养人口扣除等各项减免税规定方面,对农民和城市居民执行同样的标准。

与我国存在的农民负担过重问题不同,日本国民反映较强烈的是:税务当局对农民的实际收入把握不到位,对农民征税过轻,甚至认为日本农民实际享受的是“超国民待遇”。日本政府对于此类税负不公平问题,一直没能很好地加以解决。

(六) 加强农村基础设施建设,改善农民的生产和生活条件

在加强农村基础设施建设方面,最早颁布的法律是1952年出台的《农村、山村、渔村通电促进法》,以后又陆续出台了十多部法律,包括《边远岛屿振兴法》、《山村振兴法》、《农村地区引进工业等促进法》、《关于振兴农村地区建设的法律》、《半岛振兴法》、《集落地区建设法》等等,这些促进农村地区发展、改善农民生产和生活条件的法律,都包含政策扶持措施。

但是,从1993年以后出台的法律来看,日本更加注重增强农业和农村地区自身的活力,诸如1993年颁布的《关于为搞活特定农村、山村的农林业,促进相关基础设施建设的法律》、1994年颁布的《关于为在农村、山村、渔村开展度假活动,促进健全相关基础设施的法律》、2000年颁布的《促进过疏地区自立特别措

施法》等,都体现了将农村基础设施建设与增强农村自身发展活力结合起来的政策意图。立法主导思想的转变,主要有以下三方面原因:一是经过一个较长时期的开发和建设,农村基础设施已经有了相当的改观;二是政策支持的开发建设,如果不与增强农村自身的发展活力相结合,难以对提高农民的收入、改善农民生产和生活状况具有长期性效果;三是泡沫经济崩溃后,政府税收减少,财政赤字余额越来越大,“输血”式的开发和建设难以继。

三 农法体系在日本社会经济发展中的意义与作用

尽管日本在不断完善农法体系,但是,在工业化和城市化的迅速发展过程中,日本的农业却是“无可奈何花落去”。2002年,农林业的就业人口只有 268 万人,占日本劳动力总数的 4%。^①但是,这并不等于说日本的农法体系没有意义。实际上,日本的农法体系并不只是针对农民和农村的,它是日本整个法律体系中的重要组成部分,对整个日本社会的稳定与发展具有重要意义。

首先,农法体系保护了农业存在的基础。假如没有法律的保护,日本的农田很可能在市场机制的作用下全部变为工厂用地和商业用地,日本的农业将被城市和制造业彻底吞没,日本将彻底丧失国民经济的基础——农业。

同战后初期相比,尽管日本的耕地面积大幅度减少,但是,农法体系的存在减缓了耕地减少的速度。日本的粮食自给率虽然下降到了 40% 左右,但是在正常年景下,国民的主食——大

① 東洋經濟周刊編「經濟統計年鑑」2003 年版、111 頁。

米还基本能够做到自给自足。这对于提高日本的粮食安全系数和经济安全系数具有重要意义。

第二,农法体系保持了农村组织的稳定性和农业政策的连续性。在战后近 60 年的时间里,日本在农村组织方面,几乎没有“推倒重来”式的制度改革,更没有像搞“政治运动”那样推行某种生产组织方式。这与日本将农业和农村发展纳入法制化的轨道有关,从而使包括农村组织在内的各项制度能够在原有基础上不断改进和健全。例如《农业协同组合法》,自 1947 年颁布到 2002 年,先后经历 30 次修改,每一次修改,都使这一制度更趋完善,更切合农民和农业生产活动的实际需要。

第三,将农业发展纳入法制化的轨道,提高农民依法经营的意识,及时化解农村中的矛盾与纠纷。由于日本的土地绝大部分为私人所有,土地的征用、转用、买卖、租赁、继承等等,涉及复杂的社会和经济问题,关系到农民的切身利益。任何形式的农民组织,都不可避免地涉及权利、义务等问题。以法律的形式明确相关方面的责任、权利、义务、经费来源、费用负担等等,不仅可以减少矛盾的发生,而且,即使发生矛盾和纠纷,也可以依照法律程序和规定及时予以解决,而不至于酿成社会问题。

第四,农法体系在促进农村发展、缩小城乡差别和地区差距方面发挥了重要作用。日本的乡村与城市、农民与市民的生活方式并没有多大差别。从住宅、大型家用电器、家庭拥有汽车的数量等方面来看,日本的农民甚至比城里人还阔绰。

第五,农法体系对保持政治和社会稳定也具有不可忽视的作用。战后,日本用不到十年的时间,从统制经济过渡到了市场经济;又用 13 年时间,发展成为资本主义世界第二经济大国(1968 年日本的 GNP 仅次于美国)。在如此急剧的变化中,日本社会基本没有出现大的动荡。在多党制的政治体制下,自民党

维持了长达 38 年的一党执政局面。即使是在石油危机时期,在泡沫经济崩溃后的长期萧条时期,日本社会也表现出相当高的稳定性。这与日本比较早和比较好地解决了农民问题不无关系。直到目前,农民仍然是日本自民党最重要的支持力量。

当然,日本政府对农业和农民的过度保护,也带来了一定的副作用,最突出的是农产品的生产成本高。日本国产大米的价格约相当于国际市场价格的五倍以上,“土生土长”的水果、蔬菜等都非常贵,一头蒜、一块姜的“身价”为 100 多日元。这不仅使日本的农业丧失了国际竞争力,而且也抬高了其他行业的工资成本。

在日本,农业已经变成“小产业”。但是,日本针对农业、农村和农民的法律体系却在不断完善和发展。相比之下,我国有九亿农民,农业在国民经济中仍具有基础性的重要地位。近年来,“三农”问题已经引起各个方面的广泛关注,但是在解决“三农”问题上,我们远未走上法制化的轨道。为了保持农业政策的连续性,促进农业和农村发展,维护农民利益,改善农民生活水平,有必要加快建立和健全我国的农法体系。在这方面,日本健全农法体系的做法,有值得我国借鉴之处。

(责任编辑:韦佳)