

日本粮食安全保障立法近期进展的 审视与思考

文 / 周旭海

摘要:就在我国粮食安全保障法施行的同月,日本修改后的《粮食·农业·农村基本法》也开始施行。日本此次修法明确了新形势下粮食安全保障的基本原则和必要措施,整体来看,修改的重点内容主要分布在粮食生产、流通和消费三个领域。此外,近期日本还制定了多部与粮食安全相关的法律,主要涉及粮食应急、智慧农业和农业绿色发展。从中可以归纳出,新形势下日本粮食安全保障立法包含三大核心逻辑:一是提升粮食供应链韧性;二是强化粮食安全的科技支撑;三是推动粮食安全与环境保护协同发展。日本粮食安全保障立法的最新进展对于我国具有重要参考价值,我国可有选择性地借鉴其先进经验,加快构建系统完善的粮食安全法律制度体系。

关键词:粮食安全保障;立法进展;日本

粮食安全是关乎国计民生的头等大事,筑牢粮食安全底线需要高质量立法保驾护航。近期我国粮食安全保障立法工作取得重大成果,首部基础性、统领性法律《中华人民共和国粮食安全保障法》已于2024年6月1日起施行。放眼海外,农业经营结构与我国相似的日本虽然未就粮食安全保障单独立法,但1999年颁布实施的《粮食·农业·农村基本法》(又称新农业基本法)便已确立了粮食安全保障的基本原

则,并对粮食生产、流通和消费等领域作了具体规定。日本新农业基本法在施行近25年后迎来首次修改,修改后的新农业基本法于2024年6月5日起施行,明确了新形势下粮食安全保障的基本原则和必要措施。此外,日本近年来新制定的《绿色粮食系统法》《粮食供应困难事态对策法》《智慧农业活用促进法》,也对粮食安全保障作出相关规定。准确研判日本粮食安全保障立法新进展,对于我国加快构建系统完

善的粮食安全法律制度体系具有重要意义。

一、日本新农业基本法修改的重点内容

日本农林水产大臣就新农业基本法修改发表的讲话指出,日本国内外粮食形势的变化是新农业基本法修改的根本动因。修改后的新农业基本法增加了粮食安全保障的定义,即以合理价格稳定供应优质粮食,并保证每位国民都能获取。从整体来看,日本

新农业基本法修改的重点内容主要分布在粮食生产、流通和消费三个领域。

（一）粮食生产领域

第一，修改后的新农业基本法明确了农业生产可持续发展的方向，即提升农业生产效率、提高农产品附加值和降低农业环境负荷。在提升农业生产效率方面，第30条规定，推动信息通信技术等各类先进技术应用到农业生产中，鼓励培育省力化、高产的作物新品种。在提高农产品附加值方面，第31条规定，推动高质量作物品种引进，以植物新品种、地理标志、农业生产技术及经营信息等为对象加强知识产权保护和运用。在降低农业环境负荷方面，第32条规定，确保农药、肥料合理使用，鼓励通过有效利用家畜排泄物等方式提升地力，推动环境友好型技术应用到农业生产中。

第二，修改后的新农业基本法对培育农业经营者队伍和促进耕地永续利用作出细化规定。第26条规定，根据地区协议，引导高效率、稳定的农业经营者和其他多样化的农业经营者开展生产活动，确保作为农业生产基础的耕地。第27条和第37条分别对强化农业法人的经营基础和推动农业服务主体开展业务作出

规定。此外，第44条规定，鼓励农业经营者和其他农村人口开展有利于耕地保护的共同活动。

（二）粮食流通领域

第一，修改后的新农业基本法增加了关于粮食价格形成的规定。第2条规定，合理粮价的形成不仅要适当反映粮食供求状况和质量评价，还应使粮食生产经营者和消费者考虑到粮食可持续供应所需的合理成本。第23条规定，加深粮食生产经营者和消费者对粮食可持续供应必要性的认



识，明确界定合理成本。第二，修改后的新农业基本法对粮食贸易作出细化规定。第21条规定，为确保农产品和农业生产资料的稳定进口，通过政府和民间的合作，推动进口来源国多元化，扩大对进口国的投资。第22条规定，为推动适应海外需求的农产品出口，提高生产经营

者的收益，通过建设出口产区 and 鼓励组建出口团体等措施，增强农产品竞争力，同时构建支持拓展出口目的国需求的体制，保护与出口农产品有关的知识产权，与出口目的国就进口动植物检验检疫标准等进行协商。

第三，修改后的新农业基本法对粮食应急作出细化规定。第24条规定，为最大限度地避免歉收、进口减少等突发情况导致国内粮食供应不足，减轻其对国内生活和国民经济的冲击，在加强相关行政机构合作的同时，采取投放储备粮、扩大进口等必要措施。

（三）粮食消费领域

第一，修改后的新农业基本法对粮食消费者的作用作出细化规定。第14条规定，消费者选择有助于降低环境负荷和促进粮食可持续供应的品种进行消费，一方面为推动粮食可持续供应作出贡献，另一方面对提高粮食消费水平发挥积极作用。

第二，修改后的新农业基本法增加了关于提高粮食可及性的规定。第19条规定，中央政府、地方政府、食品产业经营者和其他相关人员合作，采取优化粮食运输手段、鼓励粮食捐赠等必要措施，打破地理、经济等因素对粮食消费的约束，提高粮食可及性。

| 特别关注 · 粮食安全保障法

二、新形势下日本粮食安全保障立法的核心逻辑

除首次对新农业基本法进行“大修”外，近期日本还制定了多部与粮食安全相关的法律，主要涉及粮食应急、智慧农业和农业绿色发展，从中反映出日本粮食安全保障的观念转变和策略调整。通过归纳总结，可以发现新形势下日本粮食安全保障立法包含三大核心逻辑。

（一）提升粮食供应链韧性

人多地少、资源匮乏的日本是全球第二大农产品进口国，主要粮食品种中仅大米能够保证基本自给，小麦和大豆严重依赖于进口。近年来，受地缘政治冲突、气候变化、日元贬值等因素影响，日本粮价持续攀升，暴露出其粮食供应链存在一些短板和弱项。修改后的新农业基本法从全局的角度，将粮食安全保障贯穿粮食生产、流通、消费全过程，明晰了提升粮食供应链韧性的着力点。

在粮食价格形成方面，考虑到粮食生产经营成本呈持续上涨态势，为维护生产经营者利益，日本政府努力寻求消费者对合理涨价的理解。日本农林水产省建立了价格协调会议常态化机制，及时组织农协、生协和行业协会代表研判成本

走势，探讨如何推动成本指标可视化，不断稳定市场预期。

在粮食贸易方面，考虑到长



期以来粮食对特定国家的依赖程度较高，为化解从单一国家过度采购可能引发的粮食供应链断裂风险，日本政府重视深化粮食供应链国际合作，加大农业“出海”支持力度。一方面，日本积极参与国际粮物流通基础设施建设，不断拓展粮食进口渠道；另一方面，日本逐步搭建起由驻外使领馆、贸易振兴机构、海外食品推广中心等构成的全方位农业“出海”支持网络，切实推动防守型农业向进攻型农业转变。

在粮食应急方面，日本还制定了专门的《粮食供应困难事态对策法》，旨在完善粮食应急保障体系，加大粮食安全风险防范力度。该法规定国家设立粮食应急工作指挥部，负责应急状态下的统一安排和调度，由内阁总理大臣担任总指挥，内阁官房长官

和农林水产大臣担任副总指挥。

日本以粮食供应量和人均日摄入热量为标准，将粮食应急状态划分为三个等级。当人均日摄入热量低于1900卡路里时，启动最高等级响应；当粮食供应量相较平时减少20%时，启动次高等级响应。承担应急保障任务的粮食生产经营者必须按照要求申报生产、销售、

加工、进口等计划，否则将被处以20万日元以下罚款。

在提高粮食可及性方面，考虑到老年人口和相对贫困人口等弱势群体的粮食获取状况趋于恶化，日本对粮食安全保障的社会目标给予了相比过往更高的关注度，强调“不让任何人掉队”。一方面，日本政府鼓励优化粮食运输设施和推广偏远地区粮食流通售卖模式，以缓解地理约束下老年人口的购物不便问题；另一方面，日本政府引导粮食生产经营者将余量粮食捐赠给食品银行和儿童食堂等机构，以缓解经济约束下相对贫困人口的消费降级问题。

（二）强化粮食安全的科技支撑

在人口持续减少的背景下，日本农业劳动力流失速度相对较

快，给耕地保护带来了不小的压力。而耕地生产能力的下降又会挫伤农业劳动力的生产积极性，强化其弃耕意愿，由此形成耕地撂荒面积持续增加的恶性循环。据日本农林水产省推算，未来20年日本骨干农业从业者数量将减少至当前的约四分之一，传统农业生产方式难以确保粮食持续稳定供应。从全球范围来看，日本智慧农业技术和育种技术处于领先地位，但在赋能农业增效方面还存在较大提升空间。因此，日本此次修改新农业基本法直面人口减少这一挑战，明确了提升农业生产效率要以科技成果转化为抓手，旨在强化粮食安全的科技屏障。通观修改后的新农业基本法，“技术”一词的出现频率相比以往大幅增加。

2019年，日本在全国217个地区启动“智慧农业试验项目”，其内容是将前沿技术引入农业并检验其应用效果，为生产经营者提供决策依据。日本新制定的《智慧农业技术活用促进法》已于2024年10月1日起施行。该法将提高农业生产效率作为立法目的，对依托智慧农业技术化解农业“接班人”危机的具体措施作出规定：一是创设“生产方式创新计划认定制度”，以推动智慧农业技术应用；二是创设“开发供给计划认定制度”，以推动智慧农业技术开发和服务普及。

对于获得农林水产大臣认定的生产经营者，政府在简化业务行政审批手续、提供长期低息政策性贷款等方面给予支持。此外，在育种技术方面，近年来日本将高产易种植的品种作为良种选育的重点方向，并不断加大生物育种知识产权保护的财政支持力度。

（三）推动粮食安全与环境 保护协同发展



与其他发达国家相比，日本粮食自给率处于明显偏低的水平，进而日本当初在制定新农业基本法时，将提高粮食自给率作为粮食安全保障的核心目标。然而，片面追求粮食生产的“数量型增长”，往往会带来一定的环境代价。其主要体现在日本化肥和农药施用强度高，引发了土壤肥力下降和碳排放量增加等问题。日本粮食以高品质著称，能否减少粮食增产对环境的不利影响，不仅事关粮食生产的可持续发展，也会影响日本民众对国产

粮食的信任程度。通观日本修改后的新农业基本法，“环境”一词的出现频率相比以往同样大幅增加，且在粮食供给侧和需求侧的内容中均有涉及，反映出日本推动粮食安全与环境保护协同发展的思路。

2021年5月，日本出台《绿色粮食系统战略》，提出到2050年农业部门实现二氧化碳净零排

放，并设定了减少50%的农药施用量和30%的化肥施用量、将有机农业用地面积占比提高至25%等具体目标。此后，日本还制定了专门的《绿色粮食系统法》，为战略实施提供法治保障。该法将建立与环境相协调的粮食系统作为立法目的，对降低农业环境负荷的具体措施作出规定：一是创设“降低环境负荷计划认定制度”，为生产经营者实现绿色低碳转型提供长期无息政策性贷款等支持；二是创设“有机农业合作栽培管理协议制度”，鼓励

以市町村为单位对合作发展有机农业进行规划；三是启动“基础奠定计划认定制度”，为生产者开展绿色农业创新业务提供长期低息政策性贷款等支持。

三、日本粮食安全保障立法进展对我国的启示

作为在小农生产格局下实现农业现代化的典型代表，日本较早将粮食安全保障纳入涉农法律制度，其粮食安全保障立法的最新进展对于同样人多地少的我国具有重要参考价值。我国可有选择性地借鉴日本的先进经验，加快构建系统完善的粮食安全法律制度体系。

第一，日本此次修改新农业基本法将供给侧和需求侧同时纳入考量。从供给侧来看，日本强调推动粮价保持在合理水平，抓

好粮食稳定供应，保障粮食质量；从需求侧来看，日本强调最大限度地确保粮食可及性。我国后续出台的关于粮食安全保障法贯彻落实的有关具体法律、规定可参照日本粮食供给侧和需求侧并重的思路，增加需求侧在粮食安全保障中重要性的有关表述。

第二，日本此次修改新农业基本法细化了关于粮食贸易的规定，体现出粮食进出口双向发力保障粮食安全的思路。新农业基本法原本关于粮食贸易的条款被拆分为两条，分别对稳定进口和推动出口的具体措施作出规定。我国粮食安全保障法在总则部分规定，国家加强国际粮食安全合作，发挥粮食国际贸易作用，下一步可在耕地保护和粮食产购储加销以及应急和节约等有关实施的法律规定中细化粮食贸易相关内

容。此外，我国《粮食流通管理条例》也未完全涵盖粮食贸易方面的内容。鉴于粮食贸易已成为影响粮食安全的重要因素，该细分领域立法有待进一步加强。

第三，日本此次修改新农业基本法完善了关于粮食消费的规定，体现出对打通粮食安全“最后一公里”的重视。具体而言，修改后的新农业基本法明确了消费者在推动粮食安全与环境保护协同发展的作用，并增加了关于提高粮食可及性的规定。我国粮食安全保障法设专章对粮食节约进行规定，但未完全涵盖粮食消费方面的内容，在后续立法中应考虑强化与《食品安全法》之间的衔接与互补，对粮食消费安全的范畴作出科学界定。^[16]

（作者单位：中国社会科学院日本研究所）

参考文献

- [1] 胡霞,周旭海,刘晓君.粮食安全视域下日本新农业基本法的修改动向分析[J].现代日本经济,2024(4):55-68.
- [2] 刘振伟.日本涉农法律制度及政策调整[J].中国农村经济,2018(8):130-143.
- [3] 武舜臣,赵策,胡凌啸.转变中的粮食安全观:理论期待与新粮食安全观的构建[J].农业经济问题,2022(3):17-28.
- [4] 周旭海,胡霞,罗崇佳.碳中和目标下日本农业绿色发展战略研究[J].亚太经济,2023(6):72-80.
- [5] 徐吕子,佐国兵.粮食安全保障立法的回顾与展望[J].中国粮食经济,2024(5):38-41.