



日本研究
Japan Studies
ISSN 1003-4048, CN 21-1027/C

《日本研究》网络首发论文

题目： 战后日本乡村振兴的演进、路径、政策实践与启示
作者： 张季风
网络首发日期： 2026-01-26
引用格式： 张季风. 战后日本乡村振兴的演进、路径、政策实践与启示[J/OL]. 日本研究.
<https://link.cnki.net/urlid/21.1027.C.20260124.1244.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

战后日本乡村振兴的演进、路径、 政策实践与启示

张季风

【内容摘要】 本文梳理了战后日本乡村振兴的历史变迁与发展路径，并提出日本经验对中国乡村振兴的启示意义。本文认为，日本自20世纪60年代初开展乡村振兴，历经外生性发展向内生性发展的转变，并在1999年进入了制度化、法治化的成熟阶段，2014年又开始实施“地方创生”战略，标志着乡村振兴进入全面深化的阶段。石破内阁将“地方创生2.0”战略确立为重要政策支柱，并且力推“令和列岛改造”。尽管日本依然存在着粮食自给率低下、农业劳动力减少、农业劳动力严重老龄化、耕地撂荒、农村人口过疏化等问题，但总体看乡村振兴依然取得了很大成就，为日本农村经济繁荣发挥了积极作用。日本在开展乡村振兴过程中提出的“一村一品”、田园都市构想、“故乡税”“地方创生”等新理念和新模式，具有制度创新意义，均产生了广泛的积极影响。在推进乡村振兴过程中，法律当头、规划领先、多策并举、城乡融合发展、保护自然环境与人文景观、传承乡土文化等经验颇值得关注。日本的农业地理条件与自然人文环境和中国十分相似，在乡村振兴政策层面也存在颇多相似之处，日本的经验对我国乡村全面振兴战略的实施和实现共同富裕的目标均有借鉴意义。

【关键词】 日本乡村振兴 “一村一品” 田园都市构想 地方创生战略

【中图分类号】 F33/37

【文献标识码】 A

【作者简介】 张季风，中国社会科学院日本研究所研究员（北京100007）

一、引言

实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局作出的重大决策，是新时代新征程“三农”工作的总抓手。^①事实上，截至2020年底，中国实现了农村贫困人口全面脱贫的目标，历史性地消除了绝对贫困。但是，“三农”问题依然存在，如农村贫困人口重新返贫、农业劳动力减少、农村人口老龄化、乡村生

态环境的破坏等问题，仍然深刻影响着中国农业、农村经济的高质量发展。乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。脱贫攻坚取得胜利后，还需切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等各项工作，这是“三农”工作重心的历史性转移。他山之石，可以攻玉。日本的农业地理条件与自然人文环境与中国十分相似，日本在乡村振兴^②方面取得了显著的成效，积累了丰富的经验，值得借鉴与参考。

① 中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》，2025年1月22日公布。

② 日本称“农村振兴”，其内涵与中国的“乡村振兴”基本一致，考虑到读者的阅读习惯，本文统称“乡村振兴”。

日本自20世纪60年代起,相继制定了《农业基本法》等各种与乡村振兴相关的法律和规划,特别是1999年《食物、农业、农村基本法》颁布以后,日本的乡村振兴进入制度化阶段。2021年,岸田内阁提出了新的农业发展方向,即在“数字田园都市国家构想”下,全力推进智慧农业发展。^[1]而2024年10月上台的石破内阁更是表示大力推进“地方创生2.0”,并且把“令和列岛改造”确定为第一政策支柱。本文拟对日本乡村振兴的发展变迁与路径进行系统性分析,总结其经验教训,以期对中国乡村振兴的发展和共同富裕提供借鉴。

二、日本乡村振兴的发展演进与路径

日本的乡村振兴由来已久,可以追溯到明治时期甚至更早,但本文只讨论战后日本的乡村振兴。为了更深入地进行考察,有必要对战后日本的乡村振兴进行阶段划分。乡村振兴是一项复杂的系统工程,难以做到绝对准确的分期,因此截至目前,学界并没有对战后日本乡村振兴时期划分形成统一的认识。本文拟以乡村振兴是否被纳入国家战略、规划和法制系统为主要划分依据:1961年日本颁布了具有里程碑意义的《农业基本法》,明确了提高农民收入、缩小城乡差距的基本理念,确定了乡村振兴的发展方向,^①首次将乡村振兴纳入国家的法治体系。鉴于此,本文将战后日本乡村振兴的起点确定在20世纪60年代初,并将战后日本乡村振兴分为以下四个阶段:第一阶段:外生式发展时期(1961—1978年);第二阶段:内生式发展时期(1979—1998年);第三阶段:制度化发展时期(1999—2013年);第四阶段:地方创生时期(2014年至今)。

(一) 不同阶段的乡村振兴

1. 第一阶段:外生式发展时期(1961—1978年)

第一阶段的乡村振兴主要目标是增加农民收入、缩小城乡差距,以国家政策为主导,以“企业诱致”——即引导城市企业到农村投资设厂——的方式展开,其外生性特点十分显著。值得注意

的是,这一时期日本陆续制定了《农业基本法》和《全国综合开发规划》,著名的“振兴五法”也大多制定于这一时期。这些乡村振兴相关法规为此后的乡村振兴法治建设奠定了基础。1965年《山村振兴法》的颁布将山村振兴纳入国家层次的行政范畴,明确了农村山村对国土保全、水源涵养、保护自然环境的作用以及提高农村山村经济能力与居民福祉的重要性。1970年又颁布了《过疏地区振兴法》,将解决人口过疏问题纳入法治化、制度化的轨道,依据法律开始面向人口过疏地区实施一系列的生活环境和产业基础建设,并一直持续到现在。1971年《农村地区工业等导入促进法》(以下简称《农工法》)正式公布。该法提出,中央与地方应积极引导工业向农村地区转移,促进农业从业者在引入的工业企业就业,以此解决日本的农业构造问题,^②力求实现农村中的农业与工业均衡发展。《农工法》并非对工商资本完全放开农村市场,仅允许五种劳动密集型产业进入农村,尽管如此,还是起到了促进城市工业向农村地区转移的作用。截至2006年,到农村设厂的企业达8800家,吸收农村劳动力就业达58万人。^[2]其中,20世纪70年代的十年间,城市工业向农村转移较为显著,就业人数也较多。不容回避的是,在城市工业向农村转移的过程中,也出现了一些问题,例如将公害留给农村而利润回流到城市等,但在客观上还是促进了农村地区经济发展和乡村振兴。此后,为加强对地方农业人才的培养,1977年日本颁布了《地区农政特别对策事业》,要求地方政府要根据地区实际情况,对有志于从事农业的人群,尽可能地激发其自主性和创新性,将其培养成为地区农业的核心。此项政策也为20世纪80年代兴起的内生性乡村振兴运动打下了基础。

1977年制定了《第三次全国综合开发规划》(以下简称“三全综”)。相较于前两次全国开发规划,“三全综”的规划方向发生了重大转变,其基本目标是在有限的国土资源下利用地区优势,有计划地开发建设出根植于传统文化的人与自然

^① 1961年日本《农业基本法》第二条第八款指出:完善乡村交通、卫生、文化等基础设施建设,改善生活、妇女就业环境,提升农民福祉水平;第二十条指出:……要在农村地区推行工业振兴、扩充社会保障等必要的施策。

^② “农业构造问题”指日本农业生产呈现出零细化、生产率低下、老龄化和兼职化、稻作单一等特点。

施整備事业”，加上了“农村”二字。自此，农村地区的基础设施建设理念从单纯的灌溉系统等农业生产设施建设逐渐开始向农业生产与农村环境一体化建设的方向转变。自1990年启动“浅山区整備”以来，“人居环境整備”（1991年）、“水环境整備”（1991年）以及“生物栖息地整備”（1994年）等事业也相继展开。另外，依托1993年设立的“故乡水土基金”和1998年设立的“梯田基金”，各地区自发组织、当地居民广泛参与的环境保护活动、土地改良设施建设以及地区资源和景观保护活动等也日益兴盛。

3. 第三阶段：制度化发展时期（1999—2013年）

1999年日本颁布《食物、农业、农村基本法》（以下简称“新《农基法》”）明确将乡村振兴正式纳入法律框架。新《农基法》提出了四个基本理念：确保粮食安全、发挥农村多样化功能、农业的可持续发展和乡村振兴。该法第四节对乡村振兴内容进行了详细阐述，指出应考虑改善农村的农业生产、交通、信息状况和提升通信、卫生、教育和文化等基础设施建设，改善景观，以推动山区及周边地区等不利于农业生产的地区的发展，促进城乡交流，促进城市农园和其他农业生产方式的发展。“应根据本地区的特点，通过引进新作物、生产和销售当地特色产品来促进农业和其他工业的发展，以及通过改善生活环境来促进人口定居，增加就业机会。”^[7]2000年又制定了《食物、农业、农村基本计划》（以下简称“基本计划”），此后每五年制定一次（目前实施的是《食物、农业、农村基本计划2020》），对乡村振兴进行了具体且详尽的规划。2001年，在日本政府进行的中央省厅重组中，新设“农村振兴局”作为农林水产省的内部局；^[8]在各都道府县也设立从属地方政府的乡村振兴课，作为乡村振兴工作的行政管理部门，完善了各层

级的乡村振兴组织机构。自此，日本的乡村振兴开始进入法治化、制度化阶段。

总体来看，这一阶段乡村振兴的主要内容有三个方面：农村福祉与社会环境的建设、农业的六次产业化^①和促进城乡融合发展。其具体措施由“基本计划”做明确规定。2000年的“基本计划”包含三个方面：农村的综合振兴、浅山区等地区的振兴、城乡交流；2005年的“基本计划”则包括四个方面：构筑地区资源的保全管理政策体系、农村经济的活性化、促进城乡共生与多方参与和实现安全舒适的农村生活；2010年的“基本计划”主要包括五个方面：农业农村的六次产业化、城乡交流、城市及周边地区农业的振兴、村落功能的维持和地区资源环境的保全、“农山渔村”活性化远景政策的制定。^②

这一时期，为应对人口减少和老龄化，乡村振兴更加注重社区的重组、集落间的联合协作，以及地域个性与多样化的发挥，并强调城乡融合、共生与“对流”。同时建立健全了与乡村振兴相关的规章制度：例如，2000年设立浅山区等地区直接补贴支付制度；2007年提出新的“提高农地、水、环境保全对策”等。

2009年政权更迭后，民主党政权实施按农户进行所得补偿的政策，推动开展“六次产业化”；2013年制定“农林水产业、区域活力计划”，根据该计划设立农地中间管理机构，创设日本式直接补贴支付制度。

4. 第四阶段：地方创生时期（2014年至今）

这一时期实际是第三阶段制度化乡村振兴的延续，但是又叠加了“地方创生”这一全新政策。地方创生的理论渊源是“地方凋敝论”。^③其现实背景是，日本农村，特别是边远山区和渔村，人口过疏化、废村化已到了极为严重、刻不容缓的

① “六次产业化”指致力于推进作为第一产业的农林渔业、第二产业的制造业和第三产业的零售业等行业综合一体化发展的运动，同时希望能活用“农山渔村”丰富的地区资源来产生新的附加值，通过上述活动在“农山渔村”实现提高收入和确保就业岗位的目标。20世纪90年代初，“六次产业化”在大分县进行过局部试点。

② 详细内容参见：农林水产省·食料·農業·農村基本計画（2000、2005、2010）[EB/OL].[2025-01-25].https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/.

③ “地方凋敝论”指根据日本年轻女性（20—39岁）的人口预测，到2040年预计将有一半的市町村会消失。

程度。根据日本人口数量减少趋势，预计到2040年，日本将有896个市町村（约占日本市町村总数的一半）面临消失风险。^①面对这种危机局面，2014年日本政府制定了综合性的“地方创生战略”，其目的在于纠正人口向东京过度集中的现象，解决地方人口减少问题，同时确保城乡宜居环境，维持日本社会的活力。安倍内阁成立“地方创生本部”，任命石破茂为“地方创生担当大臣”，同时设立“地方创生转移支付制度”以提供财政支援。菅义伟内阁、岸田文雄内阁继续推行地方创生战略；石破茂内阁更是将“地方创生战略2.0”确立为支柱政策。

2014年是“地方创生战略”的起始年，主要任务是制定国家和地方两级层面的实施战略，并发布了第一期《村镇、人、工作创生计划》。2016年，针对各地“地方创生战略”实施过程中暴露的问题，政府出台了相应的解决方针。2018年，在对各地“地方创生战略”实施效果进行评估的基础上，进一步出台了一系列支持地方发展的政策。2019年制定的第二期《村镇、人、工作创生计划》指出，地方创生的提出源于人口减少所引发的地方凋敝危机，而地方创生的关键是地方产业发展；地方产业发展有助于促进人口回流地方，人口回流进一步增强地方持续发展的活力，因此发展产业才能从根本上构建有效的应对机制。

这一时期，农林水产省农村振兴局主导的“小据点”建设和“地域运营组织”（Region Management

Organization, RMO）活动与“地方创生战略”同步推进。所谓“小据点”，是指当地居民在与地方公共团体、事业单位及各类团体进行分工协作的同时，对行政设施、学校、邮局等各种具有生活支援功能的设施进行集约整合，形成维持地域交流的微型中心。所谓“地域运营组织”，是指以当地居民为主体，长期致力于解决地区难题、守护地域生活的民间组织。在乡村振兴过程中，地域运营组织代行公共设施管理等行政事业，负责开展区域多样化活动，近年来数量不断增加。农林水产省对提供购物、育儿等服务、维持地域交流功能并以此吸引地域内外年轻人群的事业团体提供资金支持。截至2020年底，日本已建成1267个“小据点”，比2016年增长了75%，形成了5783个地域运营组织，相比五年前增长了88%，取得了一定的成效。^[9]

综上，可对战后日本推行乡村振兴战略的路径作如下归纳：起步于20世纪60年代初政府开始重视扩大农民收入、缩小城乡差距问题之时；最初以吸引城市企业到乡村投资设厂为主要内容的外生式振兴为主；经历了以“一村一品”“故乡创生”、抑制人口过疏化、保护农村生态环境为主要内容的内生式振兴阶段；1999年以后步入制度化、法治化的乡村振兴阶段，对农户进行直接补贴、更加注重农村的多样性功能，注重人居环境改善和农村文化传承；2014年以来又与“地方创生战略”融为一体，进入全面深入的乡村振兴阶段（见图1）。

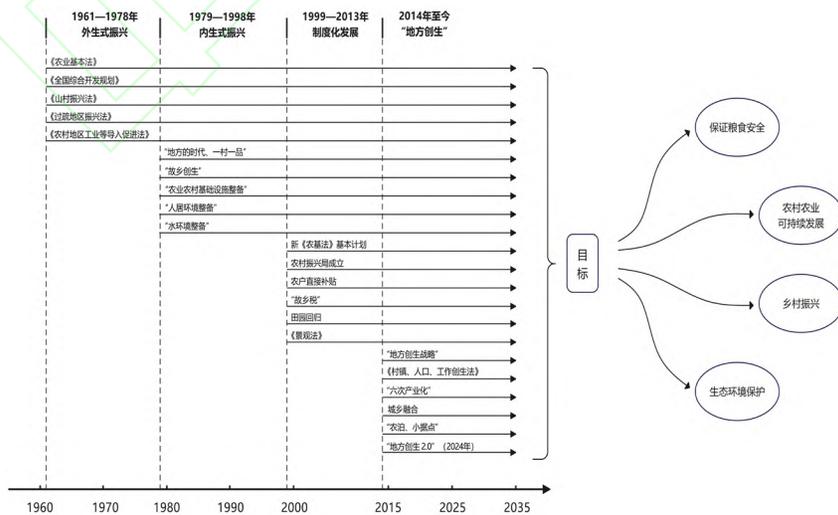


图1 战后日本乡村振兴战略的演进路径

资料来源：笔者自制。

① 详细内容参见：增田寛也. 地方消滅：東京一極集中が招く人口急減 [M]. 東京：中央公論新社，2014.

三、日本乡村振兴的政策效果与未来课题

回首战后 60 余年乡村振兴的历程，日本所推行的政策取得了明显的效果，积累了丰富的经验，也留下了诸多教训，且未来仍面临不少难题。

（一）对日本乡村振兴政策的评估

战后日本在解决了农民贫困问题后，积极推动乡村振兴，特别是 20 世纪 80 年代以后的内生式发展，取得了显著的成就。第一，农业农村基础设施完善。日本在农村地区已建设起大量的高标准农田水利基础设施和网络通信基础设施，不仅为实现农业现代化打下了坚实的基础，也保障和充实了农村居民生活。受限于自然条件等方面原因，日本农业的国际竞争力并不突出，但其绿色农业、有机农业和城市农业都取得了长足发展，单位耕地收益率和农产品质量水平均位居世界前列。特别是近年来，日本的农业战略从保守型转向进攻型^①后，农水产品对外出口迅速增加，2024 年超过了 1.5 万亿日元；^②第二，农业收入有所提高。大型专业农户收入与其他产业收入已基本相当，“六次产业”以及“农泊”^③项目的开展进一步缩小了城乡差距，推动了城乡融合；第三，农村生态环境和人文景观得到了有效保护。日本在开展乡村振兴过程中，十分重视保持水土、涵养水源以及保护生物多样性，强调人与自然和谐共生、经济发展与环境保护相平衡。在乡村规划建设中，注重保护农村自然景观和世界遗产，注重保持乡村原有特色历史风貌，避免“千城一面”。

但是，日本在推行乡村振兴战略过程中，并未能有效地解决日本固有的“三农”难题。其一，粮食安全问题依然严峻。1965—2023 年，日本按热量计算的食物自给率由 73% 降至 38%，近 20 年来基本低于 40%，处于发达国家最低水准。^④但以生产金额为基准的食物自给率为 67%，尚不算过低。另外，也有人认为，日本“粮食自给力”强，拥有潜在的粮食生产能力，如果充分利用耕地资源、提高劳动生产率并改变作物种植结构，粮食安全问题或

许并没有那么严重。^⑤但是，潜在的粮食生产能力毕竟不等于现实的供给能力。日本现实粮食自给率偏低，一旦出现自然灾荒或国际局势动荡导致的进口受阻，粮食安全将难以保障。对于人口过亿的日本来说，这无疑是一个重大隐患。

其二，农业人口老龄化、农业生产后继无人。日本在 20 世纪 70 年代中期便已经完成了农村剩余劳动力转移任务，^⑥人口从农村地区向城市地区的大规模转移已经结束。然而，20 世纪 80 年代以来，日本农业领域的劳动力持续短缺。根据日本总务省统计局“劳动力调查”数据显示，日本农业从业人口数量从 1955 年的 1436 万人一路下滑，到 2020 年降至 222 万人，在就业总人口中的占比从 36.3% 下降至 3.3%。^⑦与此同时，农村人口老龄化问题也日益突出。2020 年，日本人口为 1.2507 亿人，老龄化率（65 岁以上老龄人口占比）为 28.7%，农村老龄化率更高，特别是农业劳动力老龄化率高达 60%，骨干农业劳动力的老龄化率更高达 70%。^⑧农林水产省的另一项调查数据显示，仅有 24.3% 的农业经营体在五年之内确保有继任者；而且近十年来，每年新增的 49 岁及以下农业从业人员仅为 2 万人左右，供给严重不足。^⑨不仅普通农业劳动力短缺，农业技术人员就业供给亦显不足。人口老龄化和农村人口的减少使得日本农村人口过疏化日趋严重，废村不断增加，日本农业与农村的可持续发展令人担忧。

其三，日本的耕地减少和荒废耕地问题十分严重。由于工业、住宅用地和荒废耕地的增加，耕地面积已经由 1961 年峰值的 609 万公顷减少到 2021 年的 434.9 万公顷，减少了 28.6%。而荒废耕地面积则在 2020 年达到了 28.2 万公顷，其中可以再利用的约为 9 万公顷，仅占 32%，较 10 年前减少了 5.8 万公顷。^⑩细究这一现象的成因，可主要归结为自然因素和社会因素两个方面。自然因素方面，由于耕种条件恶劣，水利设施匮乏和严重的鸟兽灾害（如野猪问题），导致弃耕现象频繁发生，尤其在浅山区更为严重；社会因素方面，农产品销售低

① 2013 年 5 月，日本政府公布了一项新的农业发展战略，即过去的保护防守型战略转为构建“进攻型”农林水产业，提出了“到 2020 年日本农产品出口突破 1 万亿日元”的明确目标。

② “农泊”是日本农林水产省力推的农业、农村观光旅游项目，类似于我国的“农家乐”。

③ 详细内容参见：农林水产省. 令和 5 年度の食料自給率 [EB/OL].[2025-01-25].https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/.

迷、生产成本增加、农村人口老龄化、农业劳动力流失以及新生农业人口不足，尤其是山区耕地的无人继承等问题，都加剧了荒废耕地的增加。

诚然，日本在解决食物自给率低、农村人口老龄化、耕地撂荒等问题方面不尽如人意，但也不能因此而否定其乡村振兴政策的积极作用。反言之，若未实施乡村振兴战略，上述问题或许会更严重。总体看，日本的乡村振兴发展取得了显著成效，应当予以肯定。

(二) 日本乡村振兴面临的课题

未来日本乡村振兴的主要任务是继续解决食物自给率低、农村人口老龄化、土地撂荒等难题，在此基础上，将在以下领域进一步发力。

第一，推进“地方创生 2.0”。“地方创生 2.0”是日本乡村振兴的综合性战略，石破内阁将其确立为主要政策支柱之一。2024 年 12 月 24 日“新地方经济生活创生本部”公布了“地方创生 2.0 基本构想”，明确以下基本方向：纠正东京一极集中、最大限度强化吸引支撑地方经济社会人才、充实改善年轻人和女性的职场与生活政策、促进城乡融合发展和人员往来等。目前，“地方创生战略”第二个五年计划时期（2020—2024 年）已接近尾声，未来政府将加强引导社会资本向人口过疏地区投入，促进农村、山村、渔村地区的活性化，同时积极培养地方创生人才，加强同地方公共团体和企业的合作，从地区经营的角度打造适宜女性、老年人、残疾人和外国人定居的地区社会。值得注意的是，高市早苗上台后能否继续实施石破茂制定

“地方创生 2.0”战略，尚有待观察。

第二，发力建设数字农业和绿色农业。从 2019 年开始，日本已经在 182 个地区开展了数字农业实证项目，这些项目使用了各种新型技术和设备，如水肥一体化控制系统、农用无人机监测、AI 智能选果系统等。^[17] 今后日本政府还计划加大对农业和信息人才培养以及智能农用机械研发的投入，打造从生产、流通到消费的数字食品链，在一些地区试点建造农业机器人专用道路，同时打造自动配送系统。可以说，日本的农业生产已经开始由农业机械化向智慧农业转变。

第三，推进城乡交流和农业观光活动，促进“田园回归”。推动城乡交流是日本乡村振兴重要措施之一。通过城乡交流活动，可以让参与交流的居民感受到各地区的魅力，加深区域间的了解。总体而言，如图 2 所示，城乡交流大致可以分为三个阶段：短期观光、定期居住和田园回归。短期观光是占比最大的形式，包括农家民宿、观光农园、农业体验以及面向儿童的农业生产和食品教育。通过短期观光对乡村生活产生兴趣的人就会进入下一个阶段——定期居住，选择定期或在周末前往乡村居住，享受舒适的自然环境、乡土美食和当地文化。田园回归是最终阶段，居民通过定期居住确定这是自己想要的生活，就有可能选择在乡村定居下来。为了配合“地方创生战略”，日本未来会增加对城乡交流和农业观光的投入，还将大力发展都市农业，既促进城乡融合，又改善城市蔬果供应和生态环境。

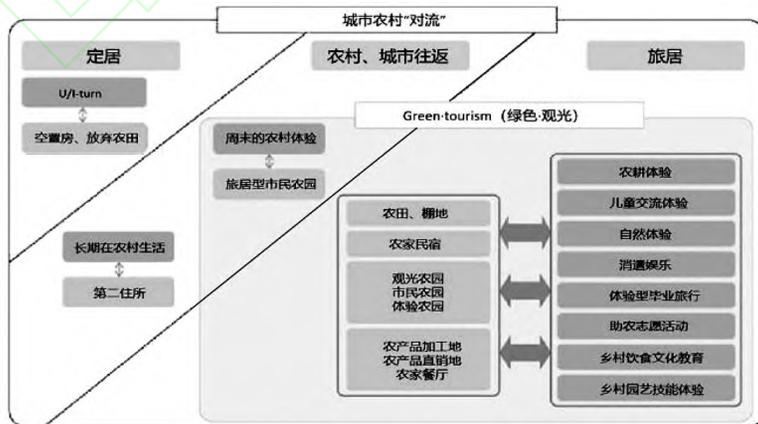


图 2 日本城乡交流的三个阶段

资料来源：農林水産省.平成 24 年度食料・農業・農村白書 [EB/OL].https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12232574/www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24/index.html.

四、日本乡村振兴政策的若干启示

(一) 法规先行、多策并举

纵观日本乡村振兴历程，在不同的发展阶段都有着相应的法律制定，“立法当先，规划先行”是其重要特点。日本继1961年《农业基本法》之后，1962年出台《全国综合开发计划》，此后陆续颁布了《山村振兴法》(1965年)、《农业地区工业等导入促进法》(1971年)、《第三次全国综合开发计划》(1977年)、《农业经营基础强化促进法》(1993年)、《食物、农业、农村基本法》(1999年)、《过疏地区自立促进特别措施法》(2000年)、《六次产业化、地产地消法》(2010年)和《村镇、人口、工作创生法》(2014年)等法律。这些法律覆盖了乡村振兴的方方面面，明确了乡村振兴的具体对象、目标和负责机构，而且依据相关法律制定详细的规划和计划，既有方向性也有可操作性。乡村振兴在具体执行时处于法律的指导约束下，在乡村振兴的具体领域做到了权责分明，避免了负责机构之间的“踢皮球”现象，最大程度减少了乡村振兴中可能发生的混乱现象和不必要的损耗。

另外，乡村振兴在不同阶段有着不同的目标，且这些目标很难通过单一的农业政策来实现，更需要多策并举、“打组合拳”。例如，日本乡村振兴政策与不同时期的农业政策、国土开发规划相结合，配套组合，相互补充，取得了良好的效果。战后日本农政史上著名的《农业基本法》(1961年)和《食物、农业、农村基本法》都包含乡村振兴的内容，特别是后者更将乡村振兴正式明确纳入法规范畴。战后日本制定的八次国土开发规划均将乡村振兴置于十分重要的地位，乡村振兴初期通过农政改革来提高农民收入，同时通过国土开发规划来为地方城市和乡村融合发展扫除障碍，减小了城乡间的收入差距，也缩小了城乡基础设施和公共服务的差距，为乡村振兴打下了良好的基础。

中国的乡村振兴战略是中华民族伟大复兴的重要组成部分，现已进入攻坚阶段，搞好法治建设和规划编制工作极为重要。2021年中国颁布了《乡村振兴促进法》，相关的法律体系与规划还不

够完善，法治建设还在路上，可以借鉴日本经验，在乡村振兴的细化领域做好立法工作和规划、计划编制工作，同时也应当多策并举，综合协调，以保障中国乡村振兴的可持续发展。

(二) 乡村振兴需要高效率的组织管理机构

乡村振兴是一项系统工程，横跨农业、食品加工工业以及其他制造业、交通业、建筑业、生态环境等多个领域，而负责这些领域的政府机构和社会团体不一，只有相互协调、多方协作，乡村振兴才能实现健康进展。2001年，日本基于《食物、农业、农村基本法》成立了农村振兴局，负责统筹协调其他领域机构，确立了以农村振兴局为主、其他部门配合提供支持的模式。实践证明，这种管理体系是行之有效的。在资金投入方面，除了中央政府给予财政资金支持之外，更多的是调动地方公共团体、民间企业等社会力量共同推动乡村振兴的发展。

中国也于2021年成立了国家乡村振兴局(2023年划归农业农村部)，负责全国乡村振兴促进工作的统筹协调、宏观指导和监督检查；国务院其他有关部门在各自职责范围内负责有关的乡村振兴推进工作。同时，县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内乡村振兴促进工作的统筹协调、指导和监督检查；县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内需负责有关的乡村振兴促进工作。由此建立起“中央统筹、省负总责、市县乡抓落实”的乡村振兴工作机制。但具体的资金投入、统筹规划与协调形式尚处于摸索阶段，今后多方参与的乡村振兴协调会议制度仍有待建立。

(三) 注重自然环境、人文景观保护

日本在开展乡村振兴过程中，十分重视发挥农业农村的多种功能。农业农村为国民提供各种农产品，是国民饮食生活的基础，也是社会“稳定器”，可以在社会动荡时容纳城市人口的外溢。另外，农业农村还具有自然环境保护、文化传承等功能。日本十分注重乡村地区的生态保护。从1958年的《水质保护法》开始，后续相继制定了《水质污浊防治法》(1970年)、《废品处理及清扫法》(1970年)、《湖泽水质保全特别措施法》(1984年)和《禽畜粪便处理法》(1999年)等法

律。通过这些法律，日本确定了污水排放标准，对污染水质的企业处以重罚，同时在乡村也建设了大量污水处理设施。另外，还加强了对农药的销售和使用管理，推广环境友好型农业，引导农民减少化肥农药的使用。对于垃圾处理则明确了垃圾分类标准，从幼儿园阶段起就进行普及教育，规范了垃圾放置、运输和焚烧流程，严厉处罚违反规定的企业和个人。

日本的乡村振兴十分注重自然和人文景观的保护。日本政府于2004年正式公布了《景观法》，法条要求作为“景观行政团体”的地方自治体应同地区居民缔结景观协定，共同制定适合当地的“景观条例”。“农山渔村”拥有独特的自然与人文景观，而今后的乡村振兴又重视城乡交流，因此保护、修复、建设良好的景观便成了重点。政府在乡村振兴过程中不再只是保证农民基本的收入稳定，对农民关于地方文化保护和美丽乡村的更高层次需求也给予了回应。此外，日本还以世界农业遗产、日本农业遗产等的认定为契机，大力推进地方农产品品牌化，发展乡村观光业。

实际上，中国的乡村振兴战略也包含保护自然环境、人文景观、产业振兴、城镇建设等内容。在今后的发展过程中，如何处理好产业发展与文化繁荣、生态保护的关系值得深入研究；在乡镇建设方面，如何避免“千村一面、千城一面”的弊端，保住乡土乡风、留住乡愁，至关重要。日本的乡村振兴在这方面的经验值得借鉴。

（四）促进城乡融合发展

城乡融合发展是日本乡村振兴的一个重要方向。通过城乡间的交流，可以加深两地居民间的理解，使城市居民感受到乡村生活的魅力。日本大力推动乡村观光事业的发展，包括放宽了对农家民宿、农家餐馆的营业标准限制，在城市建造了大量的农产品直销店，发放大量游客可以使用的地方消费优惠券，同时着手提升乡村地区的数字化基础设施建设，为游客带来更好的体验。中国农村各地也在开发不同形式的“民宿”“农家乐”等城乡融合活动，收到了很好的效果。但总

体来看，水平和服务质量参差不齐，在规范化管理、卫生管理等方面日本的经验很值得借鉴。而且，中日两国也可以就此加强交流，甚至可以探索游客互访、联合经营等模式进行深入合作。

另外，在促进城乡融合方面，日本从2008年开始实施的“故乡税”制度也值得关注，该制度实际上是为了缩小城乡差别、增加地方税收的制度、促进乡村振兴而设置的“税”，与其说是收税倒不如说是捐赠。这个税种不是强制的，而是自愿的，纳税人可以随意给自己喜欢的乡村缴税，也可以同时向多个乡村缴纳。当纳税人向某一个乡村捐赠满足一定金额以上的“故乡税”，就可以抵扣相应数额的住民税和个人所得税。这实际等于国家财政向农村地区增加了转移支付，是一种惠农政策。捐赠者个人还可从捐赠对象乡村得到各种当地土特产或农副产品的赠品。这项制度从2008年实施以来，很受日本人的欢迎，取得了良好的效果，捐赠额从2008年的81.4亿日元持续上升。根据最新数据显示，2024年日本“故乡税”的捐赠总额达1.27万亿日元，同比增幅高达13.7%，创下历史最高纪录。^[18]日本城市居民之所以都在积极参与“故乡税”，是因为它可以抵消个人税金，这也为该政策实施的可持续性提供了保障。“故乡税”这一惠农制度可谓“一鸟三石”：其一，可以实现政府缩小城乡差别政策目标；其二，可促进农村增收和振兴乡村经济，能够更好地宣传和推销当地的名产特产；其三，捐赠者既能体现出自身的价值，又能加强与乡村的联系，获得一定的参与感。这种制度非常值得借鉴，类似的政策若能在我国得以实施，可能得到城市中产阶层特别是高收入阶层的积极响应，对于推动乡村振兴定能起到事半功倍的效果。

（五）留住人才、人才振兴是乡村振兴的关键所在

日本乡村振兴、地方创生战略的重要目标之一就是吸引人口到乡村工作定居。事实上半个多世纪以来，日本积极实施“UJI-turn”形式的田园回归战略，^①进行了各种各样的努力，但并未扭

^① “UJI-turn”回归田园战略是日本城市人口回归农村的三种形式的简称，其中，“U-turn”是指退休后从大城市圈回到回到自己的故乡农村，“J-turn”是指从大城市返回离故乡临近的地方城市，“I-turn”是指从城市移居到并非出身地的农村城市。

转农村人口深度老龄化、农村劳动力减少、农业生产后继无人的严峻局面，在留住人才、人才振兴方面做得并不尽如人意，其教训是深刻的。日本目前正在大力推进农村地区的数字化建设，期望打造数字田园都市国家，通过采取在生产条件差的半山区进行直接补助等措施来留住农业人口，同时加大对农业人才的培养，试图靠质的提升来弥补量的减少。

中国乡村地区的人口外流也比较严重，大部分青壮劳动力外出打工，也出现了类似日本的“三老农业”现象，^①村落人口离开村庄在县城购房置业，村庄空心化的现象也比较突出。中国目前正在加大对农村地区的基建投资和社会服务建设，期待以此减缓人口向城市的流动速度。另外，中国对农业人才的培育投入不足，而且农林类院校毕业生从事农业的比率偏低。国家应该加大对农业人才培养特别是乡村振兴人才培养的资金支持，由中央财政向各地乡村振兴局和农业院校拨款，用于乡村振兴及相关领域人才的培养，出台鼓励农林类院校毕业生从事农村农业工作的激励政策，以期提高农业人口质量，培育乡村振兴新模式。《中华人民共和国乡村振兴促进法》中设有“人才支撑”专章，对留住人才、人才振兴做了详细规定，期待将这些规定尽快落到实处。

五、结语

本文分析了战后日本乡村振兴的发展历程、路径、政策实践与若干经验教训。不难发现，中日在“三农”问题和乡村振兴方面存在诸多共同点。

关于未来日本农业、农村发展以及乡村振兴，日本政府在《食料、农业、农村基本计划 2020》中做了如下描述：第一，确保粮食的稳定供给，保障粮食安全；第二，推动农业可持续发展，保护耕地；第三，确保农业人才、劳动力后继有人，保障农业稳定经营；第四，农业成长产业化，做好农业基础设施建设、数字经济基础设施建设；第五，推进农业生产、农产品流通现场的技术创

新；第六，改善农村、山村人居环境，挖掘支撑农村的新动能、新活力；第七，推进乡村振兴，利用当地资源扩大就业。而中国的乡村振兴战略主要是保障粮食安全，确保 18 亿亩耕地红线，确保农业人才，促进乡村产业、乡村文化和乡村生态振兴，推动城乡融合发展，实现共同富裕等等。从以上内容可以看出，当前中日两国面临着几乎相同的“三农”问题，其政策取向也别无二致。

中国的乡村振兴任重而道远，不仅需要自身做出更多的艰苦努力，也需要学习国际经验，参与国际合作。中日两国农村、农业存在诸多共同点，这也预示着中日两国在乡村振兴领域具有广阔的合作空间。今后中日两国在智慧农业、绿色农业、都市农业、乡村生态保护、文化景观保护、田园回归、共同应对农村人口老龄化等领域，都有着很好的合作前景。提升中日农业农村领域合作水平，对保证中国乡村振兴战略的顺利施行、开辟乡村振兴新模式、实现共同富裕具有重要的现实意义。

参考文献

- [1] 首相官邸. 第 31 回農林水産業・地域の活力創造本部 [EB/OL]. (2021-11-18)[2025-01-25]. https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202111/18nourin.html.
- [2] 農林水産省. 農工法による工業など導入実績 [EB/OL]. [2025-11-25]. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/cgyousei/2001/kaso/pdf/kasokon20_02_02_s1.pdf.
- [3] 国土庁. 第三次全国総合開発計画: 1977 年 [EB/OL]. [2025-01-25]. <https://www.mlit.go.jp/common/001135928.pdf>.
- [4] 张季凤. 日本国土综合开发论 (第 2 版) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013:94-99.
- [5] 福田稔. 地域開発と農業・農村歴史と展望 [J]. 農業問題研究, 1984, 20(2):49-56.
- [6] 平松守彦. 地方からの発想 [M]. 東京: 岩波書店, 1990.
- [7] 農林水産省. 食料・農業・農村基本法 [EB/OL]. [2025-01-25]. <https://laws.e-gov.go.jp/law/411AC0000000106>.
- [8] 太田信介. 21 世紀の農村振興の展開に向けて [J]. 農業土木学会誌, 2002, 70(5):381.

^① 日本的“三老农业”是指由于青壮劳动力都进城打工，农村只剩下老爷爷、老奶奶和老妈妈从事农业生产的现象；中国部分乡村也出现了由“3860 部队”（妇女和 60 岁以上老人）从事农业生产的类似景象。

[9] 内閣府地方創生推進事務局. 小さな拠点・地域運営組織の形成に関する取組 (令和3年) [EB/OL].[2025-01-25]. https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/r03_0426_shiryou1.pdf.

[10] 農林水産省. 2024年の農林水産物・食品の輸出実績について [EB/OL].[2025-02-04][2025-02-27]. <https://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/250204.html>.

[11] 農林水産省. 令和2年度食料自給率について [EB/OL].[2025-02-27]. https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/attach/pdf/012-20.pdf.

[12] 张季风. 战后日本农村剩余劳动力转移及其特点 [J]. 日本学刊, 2003(2):78-93.

[13] 総務省統計局. 労働力調査・長期時系列データ [EB/OL].[2025-02-27]. <https://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html>.

[14] 日本農林水産政策研究所. 人口減少と高齢化の進行

が農村社会にもたらす影響 [EB/OL].[2025-02-27]. https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140627_03_02.pdf.

[15] 農林水産省. 新規就農者調査2019年 [EB/OL].[2025-02-27]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/attach/pdf/index-1.pdf>.

[16] 農林水産省. 荒廃農地の現状と対策について (令和3年11月) [EB/OL].[2025-02-27]. <https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/attach/pdf/index-19.pdf>.

[17] 農林水産省. 農林水産政策の主要課題と対応方向 (参考) [EB/OL].[2025-02-27]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/dai31/siryou2.pdf>.

[18] 総務省自治税務局市町村税課. ふるさと納税に関する現況調査結果 (令和7年度実施) [EB/OL]. (2025-07-31) [2025-09-01]. https://www.soumu.go.jp/main_content/001022811.pdf.

(责任编辑 许悦雷)

The Evolutionary Path, Policy Practices, and Implications of Post-War Rural Revitalization in Japan

ZHANG Jifeng

Abstract: This paper reviews the historical transformations and development paths of rural revitalization in post-war Japan, and discusses the implications of Japan's experience for rural revitalization in China. The study argues that Japan initiated rural revitalization in the early 1960s, transitioning from exogenous to endogenous development. By 1999, the process entered a mature stage of institutionalization and legalization, followed by comprehensive deepening with the launch of the "Regional Revitalization" strategy in 2014. The Ishiba Cabinet established "Regional Revitalization 2.0" as a key policy pillar and actively promoted the "Reiwa Era remodeling of the Japanese archipelago". Although Japan continues to face challenges such as a low food self-sufficiency rate, a declining and aging agricultural workforce, farmland abandonment, and rural depopulation, its rural revitalization efforts have achieved significant overall success. These efforts have played a positive role in fostering rural economic prosperity. New concepts and models introduced during this process — such as the "One Village, One Product" (OVOP) movement, the "Garden City" concept, the "Hometown Tax" system, and the "Regional Revitalization" strategy — possess significant institutional innovative value and have generated widespread positive impacts. Key experiences worthy of attention include the prioritization of legislation and planning, the implementation of multi-faceted policies, integrated urban-rural development, the protection of natural environments and cultural landscapes, and the preservation of rural culture. Given the similarities between Japan and China in agricultural geography, natural environments, and cultural contexts, as well as in policy approaches, Japan's experience offers valuable insights for the implementation of China's comprehensive rural revitalization strategy and the realization of common prosperity.

Key Words: Rural Revitalization in Japan; One Village, One Product (OVOP); Garden City Concept; Regional Revitalization Strategy

戦後日本の農村振興の発展経路、政策実践及び示唆

張季風

要旨：本稿は戦後日本の農村振興における歴史的変遷と発展経路を取り纏め、日本の経験が中国の農村振興への示唆を提示している。日本は1960年代初頭から農村振興事業を展開し、外発的発展から内発的発展への転換を経て、1999年に制度化・法治化された成熟期に入り、2014年に実施した「地方創生」戦略によって農村振興が全面的深化段階に入ったと本稿は論証している。石破内閣は「地方創生2.0」戦略を重要な政策の柱として確立し、「令和列島改造計画」に取り組んできた。日本には依然として食料自給率の低迷、農業労働力の減少、農業労働力の深刻な高齢化、農地の放棄、農村地域の過疎化などの課題が存在するものの、全体から見れば、農村振興は大きな成果を上げており、日本農村経済の繁栄に大きく寄与している。日本が農村振興を推し進める中で、打ち出した「一村一品運動」、デジタル田園都市構想、「ふるさと納税」、「地方創生」といった新たな理念と新モデルは、制度的革新意義を有しており、いずれも広範かつ積極的な影響を生み出している。農村振興の推進過程において、法律を優先し、計画を先行させ、多様な政策を並行して実施し、都市と農村の融合発展を図り、自然環境と人文景観を保護し、郷土文化を継承するといった経験は注目に値する。日本の農業地理条件と自然・人文環境は中国と非常に類似しており、農村振興の政策においても多くの共通点がある。したがって、日本の経験は中国の農村の全面的振興戦略の実施と共同富裕の目標達成に対し、参考となる価値を有している。

キーワード：日本の農村振興，一村一品運動，デジタル田園都市構想，地方創生戦略