

日本国土开发与城乡融合推动乡村振兴的政策及实践

李东坡¹, 米洁², 周慧³

(1. 湖南工商大学经济与贸易学院, 长沙 410205; 2. 亚洲开发银行研究所, 日本 东京 100-6008;

3. 中国农业科学院农业经济与发展研究所, 北京 100081)

摘要: 国土开发和城乡融合已成为中国全面推进乡村振兴的重要途径, 日本在相关领域丰富的政策及实践经验值得研究借鉴。本文考察日本乡村振兴的经济社会背景和法律规划变迁, 梳理国土开发和城乡融合的政策和实践, 总结其乡村振兴实现机制及对中国的启示。研究表明: 第二次世界大战以后日本城乡关系由竞争转向融合, 农村生态环保、文化交流、观光休闲等功能日益凸显。经过几十年探索, 日本形成了以国土开发与城乡融合为两翼、从要素流动和空间拓展多维度发力的乡村振兴推进机制。主要经验包括经济增长奠定坚实基础、较为完备的法律体系、政府主导规划和支持措施、农村开发政策导向实现从外来到内生的转变、有重点地平衡区域发展、信息技术加速价值开发和城乡要素对流。出现的问题包括早期国土开发过度依赖中央主导型投资、缺乏独立的乡村振兴规划、地方中央规划的协调性差。基于较为成熟的经济发展阶段和国家治理体系, 中国也形成了诸多有效的乡村振兴政策和实践模式。日本经验的有益启示包括完善国土规划体系、加快专业立法、创新经营与乡村治理模式、畅通城乡信息对流。

关键词: 城乡融合; 国土开发; 国土形成; 山区半山区; 乡村振兴; 日本

DOI: 10.11821/dlxb202402004

1 引言

中国共产党“十九大”提出乡村振兴战略, 中国共产党“二十大”强调坚持城乡融合、优化国土空间发展格局, 全面推进乡村振兴。《全国国土规划纲要(2016—2030年)》《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(2019)、《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》(2021)等规划文件及《乡村振兴促进法》(2021)中, 统筹生态、农业、城镇功能空间, 依据国土空间规划发展乡村产业、引导城乡要素双向自由流动的政策体系日臻完善, 国土开发和城乡融合不断交叉互动, 成为乡村振兴的两条重要途径。同时, 中国城乡发展差距仍然较大, 体现在国土资源分配均衡性和城乡要素配置合理性面临诸多理论和现实问题。2022年农村居民人均可支配收入和消费支出分别相当于城镇居民的40.9%和54.7%, 农村居民人均

收稿日期: 2022-09-13; 修订日期: 2023-06-15

基金项目: 日本学术振兴会科研基金项目(JP19H00960); 中国农业科学院科技创新工程(ASTIP-IAED-2021-01)

[Foundation: Research Fund Project of Japan Society for the Promotion of Science, No.JP19H00960; Science and Technology Innovation Project of Chinese Academy of Agricultural Sciences, No.ASTIP-IAED-2021-01]

作者简介: 李东坡(1977-), 男, 河北宁晋人, 博士, 副教授, 硕士生导师, 主要从事农业农村经济、数字经济、乡村地理和日本经济研究。E-mail: 2735@hutb.edu.cn

通讯作者: 周慧(1983-), 女, 上海人, 博士, 副研究员, 主要从事农业农村经济、日本经济研究。

E-mail: zhouhui@caas.cn

消费支出占可支配收入的82.6%，比城镇居民高20.9个百分点^①。需要总结发达国家先进经验，为高质量推进中国特色社会主义乡村振兴提供政策借鉴，通过城乡融合和国土空间高效开发加速实现中国式现代化。

作为东亚地区发达国家，日本在第二次世界大战（简称二战）后农村出现多方面缺失形成所谓“空洞化”。经过战后经济恢复，1955年日本人均国民收入超过战前最高水平，经济开始高速增长。1956—1970年日本实际GDP由9.6万亿日元增至73.0万亿日元，年均增长15.6%^②。经济高速增长造成大城市人口过度集中，城乡间收入、基础设施、教育、医疗、生活水平差距扩大，农村劳动力外流增多出现人口的“空洞化”^③。农业劳动力不足引起大量农林地闲置或荒废，导致农村土地的“空洞化”。20世纪70年代后，受布雷顿森林体系解体、日元升值萧条、两次石油危机等影响，日本经济陷入长期低迷。1970—2020年日本实际GDP由73.0万亿日元增至534.1万亿日元，年均增长4.1%^④，城市化率^⑤从53.4%升至70.0%^⑥。工业化和城市化的虹吸效应使农村人口持续减少、老龄化加快。到20世纪80—90年代，农村人口稀疏、乡村经济萎缩加剧、村民相互协助的社会功能衰退，形成村庄的“空洞化”。2010—2020年9户以下小规模村落占比由6.6%升至7.8%；农村人口中65岁以上群体占比由27%升至35%，比同期城市该指标高10个百分点^⑦，更加逼近“界限村落”的阈值^⑧。面对增多的农田抛荒和鸟兽侵扰，日本居民对乡村未来的忧虑情绪加重，甚至由于维持生计困难出现心理上的“空洞化”。

作为日本战后经济复兴战略的组成部分，1950年颁布的《国土综合开发法》支持通过政治经济联合施策、编制综合规划以合理布局产业用地。伴随经济高速增长，东京城市圈、重化学工业集中的太平洋沿岸工业带^⑨人口迅速增加。1962年10月池田勇人内阁公布《全国综合开发计划》，在全国划分15个新产业城市带、6个工业开发区^⑩，支持《国民收入倍增计划》实现1960—1970年国民生产总值翻番。此后国土开发计划制度化，通过改善地方基础条件、缓解人口过度集中于大城市圈，形成的分散型国土开发格局、发达的交通设施促进了山村等自然条件落后地区开发，均衡了城乡发展。为避免农村“空洞化”、大城市人口集中加剧而陷入所谓“极点社会”，80年代开始推广农产品直销所、观光农园等设施，以城乡交流增强农村活力。90年代经济长期低迷，农村进入弱化农业生产功能的“后生产化”时代，绿色经济增长模式兴起，资源要素大量从城市回流到农村。政府顺势提出“乡村振兴”和绿色旅游政策，城乡融合形式日趋多样。进入21世纪后经济增长持续乏力，出现大量城市居民到农村务农和生活的回归田园热潮。2000年“雪印”牛奶中毒、2006年“不二家”甜点中使用过期牛奶、2007年“白色恋人”巧克力篡改保质期等事件以及2011年东日本大地震发生后，更多市民主动到农村

① 日本一般根据人口集中地区(Densely Inhabited District, DID)人口占全国总人口比例计算城市化率。DID是1960年确立的人口普查基本单元，包括市町村内人口密度超过4000人/km²、总人口超过5000人的连片区域。截至2020年，DID总面积共计1.32万km²，占国土面积的3.5%^④。

② 20世纪90年代初，学者大野晃在高知县调查后发现65岁及以上人口超过50%时，村庄作为相对独立社区的功能会急速下降，沦为居民生活陷入困境的“界限村落”，引发对农村发展危机的关注^⑥。

③ 第二次世界大战之后在东京湾、骏河湾、大阪湾、濑户内海周边形成的工业发达区域，包括京滨、中京、阪神、濑户内、北九州等工业带。这些地区长度超过1000 km、占国土面积20%，1962—1966年集中全国60%的工业投资，1972年工业产值占全国72%。

④ 15个新产业城市带：(1)道央(北海道)，(2)八户(青森县)，(3)仙台湾，(4)秋田湾，(5)常磐-郡山(福岛县)，(6)新潟，(7)松本-諏访(长野县)，(8)富山-高冈(富山县)，(9)中海(岛根县)，(10)冈山县南，(11)德岛，(12)东予(爱媛县)，(13)大分，(14)日向、延冈(宫崎县)，(15)不知火、有明、大牟田(福冈县)。6个工业开发区：鹿岛(茨城县)、东骏河湾(静冈县)、东三河(爱知县)、播磨(兵库县)、备后(广岛县)、周南(山口县)。其中，冈山县南、大分2个新产业城市带和6个工业开发区位于太平洋沿岸工业带。

参与农产品生产加工、支持产地消费、农业与食品产业教育,农家民宿、市民农园等迅速增多推动了农村综合功能开发。2010年以后,高速互联网的普及使城乡信息沟通更加便捷,农村与企业、大学、非营利组织等合作开发利用本地资源,吸引外部人口前来就业和生活。2012年底,自民党重新执政后确立农业为经济增长型产业,放宽农地持有资格限制,以经营法人化、6次产业化加速城乡经济融合;推进农村数字化转型,为全过程食品安全追溯、城乡居民在线沟通、吸引城市居民定居提供便利。2020年开始实施物流和信息流一体化的“对流促进型”国土形成计划,从现实和虚拟两种形态拓宽了国土开发及城乡融合的空间。2021年日本政府将农业列入实现“碳中和”的绿色增长重点领域,明确农村在碳回收与再利用、推广智能低碳住宅、碳排放交易等方面的价值^[7]。

专业立法和政策规划也为日本城乡融合提供了保障。① 20世纪50年代中期到70年代初经济高速增长时期,立法增加对农村公共投资、缩小城乡差距,奠定了城乡融合的基础。1956年《新市町村建设促进法》设立乡村振兴协议会、推进村镇合并,以集中开展经济建设、增加公共设施供给;1969年《农业振兴区域建设法》放宽农地流转限制、推动农村基建、农业机械化和农民稳定就业;1970年《人口稀疏地区紧急措施法》确立全国资助1093个地区的农村改善交通通讯、教育文化、生活环境、产业基础设施;1971年《农村地区产业导入促进法》通过税收减免、低息贷款、完善基建吸引城市工业向农村转移。② 20世纪70年代中期到90年代末,经济增速和城市化放缓、城乡融合从起步到多样化,立法将农村政策重心从支持硬件建设转向减缓落后地区村庄功能衰退、支持城乡交流。1980年《人口稀疏地区振兴特别措施法》和1985年《半岛振兴法》以补贴基建资金、医疗文化事业等方式发展落后乡村;1993年《特定农村山村地区农林业等活力与基础建设促进法》旨在增强自然条件差、农林业对开发土地和人力资源发挥重要作用地区的经济活力;1992年《新食料、农业和农村政策》出现“都市农村交流”的提法,1999年《食料、农业、农村基本法》提出“移居农村”“城乡两地居住”概念。③ 进入21世纪,立法侧重于深化城乡融合、农村资源可持续利用和多元化增值。2000年《人口稀疏地区自立促进特别措施法》通过减税和增加财政支出建设交通通信设施、提高医疗保障和教育水平,鼓励创业和引进企业、扩大经营规模;2003年《城市和农村山村渔村共生交流计划》借助完善软硬件设施助力城乡融合;2005年《食料、农业和农村基本计划》保障农村发挥自然、生态和文化遗产功能;2014年《村镇、人口和工作创生法》为吸引市民回归田园、增加农村人口创造条件;2015年《城市农业振兴基本法》支持在城市建设市民农园和农业体验园,将城乡融合场所从农村延伸到了城市;2021年《人口稀疏地区可持续发展特别支援措施法》强化财政资金保障、基础设施建设、医疗福利、信息化教育等政策。综上所述,日本城乡融合与国土开发的政策及实践经验丰富。2022年中国常住人口城镇化率达到65.2%^[1],接近1995年日本城市化率(63.2%)^[4]。总结日本在二战结束后,特别是20世纪90年代以后国土开发和城乡融合的经验教训,对中国全面推进乡村振兴具有重要借鉴价值。

2 文献综述及研究取向

2.1 对日本乡村振兴必要性的探讨

20世纪80年代特别是前川报告^⑤后内需主导型政策影响下,6次产业化和农村非农产

⑤ 1986年4月和1987年4月,时任日本银行总裁、经济结构调整研究会会长前川春雄两次向首相提交经济结构调整报告,核心内容是实现从出口主导型到内需主导型的转变,以缩小顺差减少国际贸易摩擦。

业推进、市场机制对农村加速渗透。日本学者开始广泛聚焦乡村振兴以应对城市化、人口老龄化与少子化冲击。研究视角包括农村特别是山村的功能衰退,劳动力短缺导致抛荒农田增多,加重除雪、除草、环保、驱赶野生鸟兽等作业负担^[8],超市、公共交通等生活设施大量关停降低生活便利性^[9]。20世纪90年代中期以后,乡村振兴的价值拓展到承接从城市流向农村的人口,包括改善环境、提高福利吸引更多高素质人口回归田园^[10],在人才、经营管理方面支持开展绿色旅游项目,协助年轻群体解决就业、创业、住房等实际困难^[11]。

2.2 日本学界对乡村振兴机制的考察

2.2.1 乡村振兴的动力源 日本学界在二战后经济高速增长时期形成“外来型”开发理论^[12],主张依靠外来资本和技术提升农村资源价值,利用城市产业外溢效应发展农村产业^[13]。经济长期低速增长或陷入停滞,鹤见和子等提出了“内生型”开发理论,通过开发本地资源、产业、资本、技术发展农村经济^[14];充分保障村民资本和土地开发自主权,扩大公共事务参与度^[13];展开尊重自然、保护环境的生产经营培训,实现村庄和村民全面发展^[15]。21世纪初,借鉴欧洲理论和经验^[16]创立“新内生型”开发理论,既支持农村企业、农户、合作社等投资开发本地产业和生活生态空间^[17],又推进城乡人力与资金交流^[18],肯定国土开发和城乡融合对乡村振兴的重要作用。

2.2.2 乡村振兴的主要方式 多项研究结合国土开发和城乡融合角度,分析了二战后日本农村振兴政策的演进过程^[3, 18-19]和现实效果^[9-10, 12],以及管理方式创新对城乡交流、开发农业文化遗产及其周边区域等的重要意义^[20]。既有学者论述日本全国性国土开发规划整合基础设施对多样化交流与支援活动的贡献^[21-22],也有文献考察乡村旅游对城乡交流和农村开发建设的积极影响^[23]。日本国土开发助力乡村振兴的具体方式包括在山区半山区建设生活服务区^[9],引进外来资本^[12, 23]、计划项目管理模式^[20]建设度假设施开发农村土地、挖掘森林和自然环境的经济文化价值。城乡融合助力乡村振兴的具体方式包括以6次产业化为基础构筑从第一产业到农村再到城市的要素及产品流通的网络化系统^[24];通过回归田园^[10]、绿色旅游^[19]、观光体验^[23, 25]开发农村自然和人文资源的旅游价值;依托科研项目推广乡村文化旅游经验^[26];借助森林环境让与税^[27]、互联网线上学习研讨^[28]等经济和技术手段推动城乡资金和信息的交流融通。

2.3 中国学者对日本经验的借鉴

很多中国学者对照日本经验探讨乡村振兴的政策取向,包括高质量开发利用本地资源^[29-31],赋予村民更多决策和治理自主权^[29-30, 32]、提升村民组织化程度^[29-31, 33-34]和公共事务参与度^[33],扶植地方中小企业^[35],以产业革命提升农业竞争力^[36];壮大职业化现代化农民队伍^[37],保障农民财产、发展权益^[29, 36]和主体地位^[38];加强立法与顶层设计^[32, 39-40],健全乡村振兴执行协调制度^[34, 38, 40]、有效衔接脱贫攻坚^[39],反思日本外来型开发模式的教训^[41]。围绕增强乡村振兴内在能力的核心导向,国土开发要从大规模国土空间开发转向国土保护、从数量扩张转向优化存量和减量提升^[42];优化“紧凑+网络型”资源能源布局,打造均衡、安全、可持续的国土空间^[42-43];统筹协调中央与地方规划,突出重点领域、强化立法、科技咨询和生态文明建设^[42, 44];开发农村空间的商品价值^[45]。城乡融合要整合行政、经济、社会资源,创新管理和激励机制,引导人才、物资、资金、信息的城乡双向流动^[31-32, 46];发挥税收调节作用完善城市反哺农村机制^[32, 35],实现城乡生产生态和文化的功能互补^[47];设立专项补贴和专门机构促进一二三产业深度融合^[34, 37, 48],在交通道路沿线建设具备停车休闲、农产品销售等功能的乡村驿站^[41]、发展乡村旅游^[37, 49]。

2.4 文献评价及研究设计

国土开发和城乡融合构成日本乡村振兴的两大切入点。日本学者大多是阐述特定理论或分析个案，较少考察乡村振兴的整体趋势、最新政策及现实效果，未能提出中国可直接吸收的政策建议。中国学者缺乏结合国土开发和城乡融合两个视角，对照中国现实状况全面总结日本乡村振兴的经验启示。日本相关领域的政策调整频繁，已有中文研究直接引用日文数据资料偏少、对最新理论及实践动态把握不足。为弥补已有研究缺憾，本文拟梳理日本国土开发和城乡融合的政策体系、实现形式及实际成效，总结其助推乡村振兴的实现机制和经验教训、国土开发与城乡融合的关联性及作用差异，结合中国经济社会特点及优势，提炼如何借鉴日本经验补齐中国乡村振兴的短板。

3 日本国土开发的政策与实践

3.1 从国土综合开发到国土形成计划

20世纪60年代以后，日本以7~10年为周期实施了7次国土开发计划，每次根据经济社会形势变化和各方意见调整政策措施（表1）。整体趋势是推进国土空间、人口和资源的均衡分布与开发、疏解大城市人口和产业集中，加速城乡融合与乡村振兴^[50]。其中，前4次计划的重点在于强化基础设施建设。通过据点式开发、完善交通设施、实施“定住圈构想”^⑥，分别从点、线、面不同维度构筑多极化、分散型国土开发格局，抑制人口向东京等大城市过快集中。这些规划的实施改善了乡村交通和通信网络等基础条件，但也更加便于农村人口向城市转移，反而拉大了城乡差距。

表1 日本7次国土开发计划的实施背景及主要政策措施
Tab. 1 Background and main measures of Japan's seven territory development plans

规划名称	起止年份	背景	主要政策措施
第一次全国综合开发计划	1962—1968	经济高速增长；收入差距扩大与倍增计划、奥运会、伊奘诺景气；城市快速膨胀	据点式开发；15个新产业城市带、6个工业开发区，发展与大城市的交通通信
第二次全国综合开发计划	1969—1976	经济从高速增长到降速，交通通信技术、国际化提速，产业和人口集聚大城市	大规模项目开发：将国土分为人口密集、整修备用、优先开发3类，建设发达的交通体系
第三次全国综合开发计划	1977—1986	石油危机后面临资源约束，经济稳定增长到泡沫形成，人口和产业向地方分散	提出协调历史、文化与自然、生产生活的“定住圈构想”，抑制大城市规模扩张
第四次全国综合开发计划	1987—1997	经济泡沫的破灭，不动产和休闲工程热潮到低谷；人口集聚的东京一极化加剧	打造全国1 h交通圈、发展三大城市群，构筑多极化、分散型国土开发格局
21世纪国土宏伟计划	1998—2007	跨世纪面临全球化、信息化挑战，政策重心从国土开发转向国土管理	挖掘农村自然环境价值，吸引城市人口居住，依靠多方合作均衡城乡发展
国土形成计划（全国计划）	2008—2014	总人口减少，农村劳动力不足；国力衰退，GDP退居世界第3位	大区域规划协调各都道府县的资源综合开发，吸收公共团体及民众参与农村经济社会管理
对流促进型国土形成计划	2015—2025	农村基础设施老化；少子化、老龄化、农田抛荒加剧；信息通信技术加速普及	借助ICT、6次产业化、科研和教育，从现实虚拟扩展城乡人、财、物、信息的交流空间

⑥ 在日本国中小城市和山区半山区建设200~300个城乡一体、山海平原地貌齐全的“定住圈”，通过改善居住环境和现代化生活设施吸引人口迁入，缓解人口和产业向大城市的高度集中、振兴地方经济。每个“定住圈”包括约100个定住区，下面再划分居住区，全国共30万~50万居住区，每个包含50~100户居民。

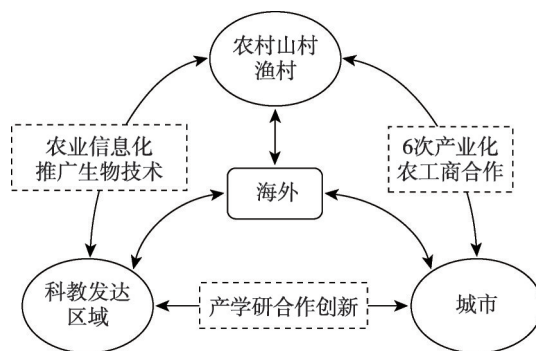
20世纪末,经济全球化、信息化、人口减少与少子化老龄化提速,日本中央财力减弱、地方分权兴起。政府将国土开发的重心由中央主导的大规模基建,转向与地方共同承担的经济、社会和环境建设。1998年《21世纪国土宏伟规划》(即《五全综》)倡导以参与主体多元化和区域合作均衡城乡发展,选择一批自然资源丰富、环境优美的农村,试点提升基础设施利用效率和服务水平、推广新型生活方式。1999年《食料、农业、农村基本法》明确要在国土开发框架下制定实施农村规划,发挥农业保护水土、涵养水源、维护自然环境和良好景观等多方面功能。2005年《国土形成计划法》确立了土地、水域、公共设施、环境等利用与维护的理念,以及计划编制、审查及公布的程序。2008年《国土形成计划》(即《六全综》)实现了国土综合开发向国土形成的转变,主要内容包括构建东北、日本海、太平洋沿岸新开发区域、西日本4个中心轴;将全国划分为东北、首都、北陆、中部、近畿、中国、四国和九州8大区域,在全国性规划下分别制定实施独立规划;确立新型公共事务主体理念,赋予地方更多自主权、提高农村公众的经济社会管理参与度;营造优美舒适、安全便捷、富有创新的环境,改变要素向东京城市圈和太平洋沿岸工业带集中的“一极一轴”型格局。

《六全综》实施期间,日本人口总数开始减少、经济总量退居世界第3位。2011年东日本大地震、2012年笹子高速公路隧道塌方等事件,使国土安全、基础设施老化问题备受关注。2015年《对流促进型国土形成计划》(即《七全综》)以安全、发展和提高国际存在感为目标,努力塑造紧凑的网络型国土空间,加速人、物、资金和信息的城乡双向流动;强化各大区域制定各自国土形成计划,推动4个中心轴城市群的建设与合作,构筑日本海与太平洋两面国土开发格局,分散“一极一轴”压力。为引导城乡要素合理流动,《七全综》在大城市郊外建设生活设施齐全的社区小镇,构建交通及通信网络联结中小城市和村镇,增强农村经济技术活力;培育乡村技术能手、利用ICT和生物技术提高抵御自然灾害能力;通过农村基础设施智能化改造、农业信息化和6次产业化,密切与城市和科技教育发达区域联系,助力资本、产业、科教和信息对外交流,带动乡村旅游(图1)。

国土形成计划提高了农村信息技术普及率和开发生态、社会、环境等综合功能的自主权和公众参与率,拓宽了乡村振兴要素与城市的对流渠道,提升了城乡产业融合质量。同时,也增加中央地方协调难度,财力差异会导致区域间乡村发展失衡和农村资源外流,不利于缩小城乡差距^[21]。

3.2 对落后地区的支援政策

3.2.1 山村振兴工程 1965年《山村振兴法》确立以林地和荒地超过75%、人口密度低于117人/km²为标准,由国土交通省、总务省和农林水产省根据都道府县的申请认定需重点扶持的村庄,通过发放补贴协助其强化产业基础、改善生活环境、减少人口流失,提高独立发展能力。截至2021年4月,日本共认定734个山村,占全部市町村数量的42.7%,分布于除大阪、长崎和冲绳以外的44个都道府县;经认定的山村共计1785万hm²,涵盖全国47%的国土面积、3%的人口、61%的森林和21%的耕地^[51]。



注: 资料来源于日本国土交通省^[50]。

图1 日本对流促进型国土形成计划中城乡要素的流动路径

Fig. 1 Flow paths of urban-rural resources in the convection-promoting land formation plan of Japan

山村振兴工程主要包括以下项目：① 增强山村活力专项补贴。对于根据《山村振兴法》编制规划的山村，以市町村为单位给予每项最高1000万日元补贴，最长资助期限为3年。支持的活动内容包括调查当地特色农林水产品及其加工品的潜在价值和利用状况，周边区域资源开发动员、技术研修、市场调查、包装设计与产品营销。2021年总补贴额度达7.84亿日元、共资助350个地区。② 经营改善资金。面向山村振兴工程认定村庄和《人口稀疏地区可持续发展特别支援措施法》指定地区，对制定专项规划的农林渔业者、合作社、法人等发放25年以内长期低息贷款，支持其改善生产经营以更好适应本地自然经济环境。③ 山区半山区活力支援补助金。向生产经营主体发放25年以内长期低息贷款，单项额度最高2.7亿日元，支持加速农林水产品加工流通、增加卫生保健设施、改善生产环境^[51]。

3.2.2 对山区半山区等的直接补贴制度 在日本农业统计划分的4类区域中，山区和半山区生产条件恶劣，土地斜度大、多林地和荒地、土质差、耕地率低且耕作难度大（表2），造成人口稀疏和老龄化严重，骨干农业经营者减少、弃耕抛荒较多。山区半山区覆盖73%的国土，但仅容纳约11%的人口、44%的农户、41%的耕地和农业产值^[52]，在乡村振兴中需要予以重点支持。

表2 日本农业区域类型、划分标准及地区分布

Tab. 2 Classifications, standards, and regional distribution of agricultural areas in Japan

类型	划分标准	市町村数量(个)
城市	DID面积占比>5%、人口密度超过500人/km ² 或DID人口>2万人；住宅用地占可居住地面积比率>60%、人口密度>500人/km ² (不含林地和荒地超过80%的区域)	907
平原	耕地率>20%、林地和荒地<50%，不包括坡度>5°水田或坡度>8°旱田合计比例超过90%的农地；耕地率>20%、林地和荒地>50%，坡度>5°水田或坡度>8°旱田合计比例≤10%	778
半山区	耕地率<20%的城市和山区以外区域；耕地率>20%的城市和平原以外区域	996
山区	林地和荒地>80%、耕地率<10%	731

注：市町村数量以2019年4月1日为准测算，全国市町村总数为1719个，各类区域间存在交叉；资料来源于农林水产省^[52]。

2000年借鉴欧盟国家经验开始对山区半山区等进行直接补贴，比山村振兴工程的补贴对象更为广泛、更重视可持续发展。补贴对象除山区半山区外，还包括《离岛振兴法》《山村振兴法》《特定农村山村地区农林业等活力与基础建设促进法》《人口稀疏地区自立促进特别措施法》等法律指定或各都道府县认定的区域。其中，离岛涵盖除本州、北海道、九州、四国4大岛之外的所有岛屿。主要支持防止弃耕抛荒、维护农业设施、发挥农村功能多样性，以及完善经营管理体制的活动。补贴标准根据农地类型及坡度确定，接受补贴的村庄或个人与地方政府签订协议，约定5年内持续进行规定范围内的农业生产，没有完成的原则上需退回补贴^[53]。2000—2019年完成了前4期，2015年依据同年实施的《农业功能多样性促进法》调整业务重点，与维持农业农村功能多样性直接补贴、环保型农业直接补贴构成日本新型直接补贴制度。第5期（2020—2024年）将《梯田地区振兴法》指定区域也纳入补贴对象范围，2021年仅此类资助协议达314项、补贴面积5978 hm²^[5]。

截至2019年第4期结束，日本政府与接受补贴的村庄及个人共签署2.6万项资助协定、补贴面积66.5万hm²，资助对象达60万人，占全国农业就业人口的35.7%，资助率比2000年增加23.1个百分点。仅第4期就阻止耕地减少7.5万hm²，超过各都府县平均耕地面积（7.2万hm²），与爱知（7.6万hm²）、埼玉（7.5万hm²）或兵库（7.4万hm²）耕

地面积相当^[53]。2019年3县的农业产出分别为2333亿日元、1685亿日元、1007亿日元^[54]。除了这样类比估算的经济效益,7.5万hm²耕地在山区半山区产生的自然和社会效益巨大,体现在保障粮食安全、涵养水源、固土防沙、调节气候、保健休养等方面。该项目还有利于山区半山区人才及农地集聚、村落及城乡间交流合作,改善农村产业和社会结构、增加经济活动和产品附加值,促进乡村全面振兴。

4 日本城乡融合的全面展开

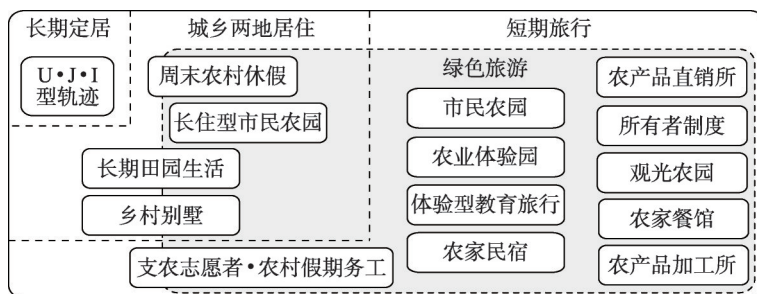
4.1 回归田园运动

20世纪80年代中后期的经济泡沫使城市地价高涨,90年代泡沫破灭后经济低迷,城市就业空间收窄、竞争加剧,大量城市居民从城市到农村生产生活,回归田园运动兴起。具体方式包括农村出身回归原地的“U”型、迁移到其他地区的“J”型、城市出身的“I”型轨迹。各地根据区域特点推出支持机构和措施。2003—2005年日本各都道府县放宽乡村民宿、市民农园的开办条件。从2009年起,各地政府授予迁居人口稀疏地区的市民“区域振兴协作员”称号,支持其从事区域品牌开发、农业生产、产品销售、支援当地生产生活等活动,到2022年已认定6447人、相当于2015年的2.3倍^[5]。2022年6月内阁府对东京城市圈居民的调查结果显示,共有34.2%的受访者有意到农村发展,比2019年增长9.1个百分点^[5]。笔者曾与茨城、熊本、鹿儿岛的多家农场开展科研合作,农场的部分雇员从大城市离职后定居附近村镇,每天往返农场工作。

4.2 绿色旅游

回归田园采用包括长期定居、城乡两地居住、短期旅行等多种方式,深化了城乡居民、农业和非农业者间的交流。如图2所示,其中多数属于农林水产省界定的绿色旅游,即利用周末休假和农产品直销、市民农园等设施,在乡村享受良好自然环境和人文交流的休闲时光^[3]。有利于推进城乡交流和均衡国土开发,促进富裕村庄建设,主要包括以下多种形式。

(1) 农产品直销所。源于农家小店或乡村集市,20世纪80年代在农林水产省“产地地消”(在产地消费)运动推动下迅速普及。多数由农协在路旁或车站设立,为旅客提供新鲜平价农产品和乡村购物与交流体验。石川县的科研合作农场从1986年开设农产品直销所,2014年起在金泽火车站开店直销自产大米、米饼和腌菜等,年销售额超3000万日元,占总收入的20%。



注：资料来源于日本农林水产省^[55]。

图2 日本回归田园与绿色旅游的主要形式

Fig. 2 Main forms of returning to the countryside and green tourism in Japan

(2) 观光体验农园。① 市民农园是市民出资参与耕作体验、享受农业劳动乐趣、收获农产品的旅游设施。20世纪60年代后期,市民农园开始在日本城市近郊出现,1990年《市民农园建设促进法》颁布后加速普及。2021年全国市民农园从2002年的2819家增至4235家,其中82%建在城市,开办主体包括地方政府(49%)、农业生产经营(30%)、农协(11%)、企业及非营利组织(10%)^[56]。② 农业体验园于20世纪90年代出现在东京、大阪等大城市,园主制定种植计划、准备所需生产资料,负责日常经营和技术指导。游客支付入园和采摘费,体验播种、插秧、施肥、喷洒农药和产品收获。③ 观光农园于1910年在东京、京都、大阪、神户等近郊出现,经济高速增长时期迅速普及,20世纪80年代以后在全国推广,背景包括农业劳动力不足、政府推行6次产业化和观光农业、私家车与互联网普及^[19]。来园者付费进行农业鉴赏和果实采摘,也增加了周边旅游设施、直销店、餐厅、停车场的客流,方便城乡居民进行直接交流^[57]。

(3) 教育与旅行。① 2008年日本总务省、文部科学省和农林水产省联合推出儿童到农村山村渔村交流学习项目。城市中小学利用假期到农村开展教育旅行,使师生感受农村生产生活并与受访地学校共享教育成果。农家民宿获得经济收益,并借助城市人视角重新认识乡村价值。② 2016年3月内阁会议《未来日本旅游业展望》支持开办体验传统生活的农家民宿。农林水产省在农村山村渔村振兴经费中设专项预算,到2022年底已在全国资助621个农家民宿示范区^[5]。

(4) 出资认领和假期务工。① 20世纪90年代末所有者制度开始广泛用于农村开发,消费者出资认领农田、菜地或果树以体验农业生产,也可弥补农业投入不足、增进城乡交流。② 1998年引入假期务工制度,城市游客在农忙季节体验农村生活和农业生产、缓解劳动力不足,典型模式包括长野县饭田市的无偿食宿和宫崎县西米良村的有偿食宿两种^[3]。

2021年日本农产品直销所、观光农园、农家民宿等绿色旅游实现总产值1.1万亿日元,疫情冲击下仍比2015年高3.5%^[5]。其中,农产品直销所占绿色旅游总产值的50.6%;农家民宿接待旅客448万人,相当于2017年的2.4倍^[5]。因此,以绿色旅游促进城乡融合具有较强韧性和巨大潜力。

4.3 城乡融合从交流、共生到协动

① 20世纪80年代正式开始城乡交流^[11]。背景是农村经济比重缩小、人口老龄化提速、村落的合作互助功能衰退,经济增速下降和城市化放缓又凸显农村价值。城乡融合路径上更多依靠市场机制改善生产生活条件、发展绿色旅游,以多种形式吸引资源流向乡村。同时,大城市人口激增、生活成本上升,大量企业和居民为降低生产生活成本从大城市迁至农村,城市化进程放缓。1980—2000年日本城市化率由59.7%增加5.5个百分点,而1960—1980年城市化率由43.7%增加16个百分点^[4]。② 21世纪初城乡融合从交流进入共生阶段。背景是多数村落面临独立发展困境^[24],食品安全危机、农村创业限制放宽、城市经济长期低迷加速了回归田园。绿色旅游、农家民宿、市民农园等迅速增多,城乡产业融合成为最显著的阶段性特征。③ 2010年以后城乡融合从共生过度到协动阶段。背景是信息技术拓宽了城乡沟通的空间,远程办公和网络协作常态化。不仅外来人口到农村旅游、就业和生活更加便捷,城市也在开办市民农园和农业体验园,城乡融合的场所被重新定义。打破传统时空限制的协调联动成为该阶段城乡融合的新特征。乡村振兴的提速进一步放缓了城市化进程,2020年日本城市化率为70.0%,20年间仅增加4.8个百分点^[4]。

5 日本经验总结及对中国的政策启示

5.1 日本乡村振兴的实现机制与主要经验

5.1.1 乡村振兴的实现机制 战后经济增速、农村地位作用和城乡关系变化,政府主导的大规模国土开发引导资金及产业资源回流乡村。20世纪90年代经济泡沫破灭后长期低迷,人口老龄化和城乡人口密疏失衡突出,乡村振兴政策重心由外来型转向内生型开发。通过不断完善立法和政策规划,形成了以国土开发和城乡融合为两翼、要素流动和空间拓展等多个维度发力的乡村振兴实现机制(图3)。其中,国土开发改善农村基础条件、加速物流和信息流,拓宽了城乡融合空间。国土开发受外生型和内生型开发理论影响,依据全国性规划展开具有形式和步骤上的统一性,实现从以大规模基建为重点的国土综合开发向以社会广泛参与、提升公共环境为重点的国土形成转变。交通体系的开发、ICT普及、对落后地区的补贴政策,都体现政府部门和企业等外部主体对乡村振兴的干预与影响。据点式开发和多极化、分散型格局拓宽了乡村发展空间、促进了城乡的区域互联;对山村振兴工程认定村庄和山区半山区的补贴,增强了乡村开发本地资源与多功能性的能力。城乡融合则较多受到外来型开发理论影响,实现了从交流、共生到协动的演进,形式多样、措施地域性强。经济高速增长阶段,农村劳动力、木材、农产品等大量流入城市。经济增速放缓后,众多城市人口到乡村观光休闲、投资农村产业、体验农业生产和文化,城乡共生的载体日趋多样,乡村旅游等产业效益及通信、金融等公共服务水平提升、自然人文功能改善。

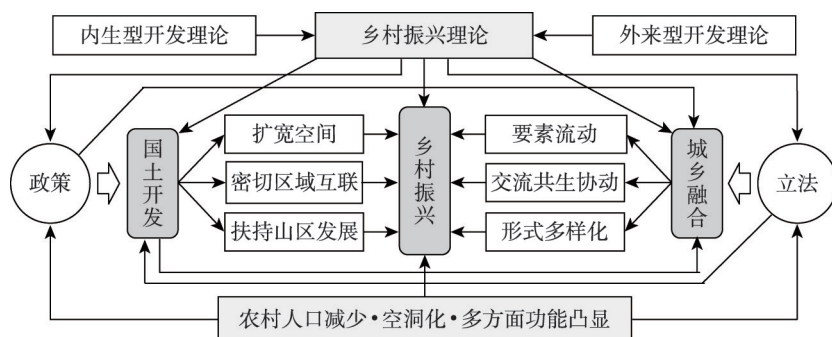


图3 日本以国土开发和城乡融合推动乡村振兴的实现机制

Fig. 3 Mechanism of rural revitalization promoted by territory development and urban-rural integration in Japan

5.1.2 乡村振兴的主要经验 ① 经济增长奠定坚实基础。充实的财政资金支持农村基础设施建设、发展教育文化、改善生活环境、发挥农村多样化功能。② 构建较为完备的法律体系。围绕城乡融合与国土开发,强化落后地区开发、6次产业化、绿色旅游、国土规划、可持续发展等多个领域立法。③ 政府主导规划和支持措施。多次国土开发规划优化了乡村产业和基建布局、提升了环境质量;一村一品、城市和农村山村渔村共生交流、观光立国推进计划、民宿示范工程,丰富了城乡融合的内涵和形式。④ 农村开发政策导向从外来转向内生。引入社会资本和市场机制改善农村环境、激发村民创新创业活力,发展农业产业化和乡村旅游。⑤ 突出平衡区域发展。专项立法规划和补贴贷款、认定区域振兴协调员等,改善人口稀疏、离岛、半岛、山村、山区半山区等落后地区的生产生活条件。⑥ 推广信息技术。从农业生产经营到农村社会事务,物联网、智能设备等正得到普及应用,提速乡村价值开发和城乡要素对流。

5.1.3 出现的主要问题 ① 前期中央主导型开发模式造成对公共资金的过度依赖、弱化了地方自主权,经济高速增长结束政府财力下降后使乡村建设放缓。② 缺乏独立的乡村振兴规划,农村在国土开发中处于被辐射带动的从属地位。③ 地方高度自治体制下,全国性国土规划与地方性规划的协调性较差^[21]。经济泡沫破灭导致大量休闲疗养工程荒废,加重农村环境和地方财政负担^[3]。④ 压减水稻种植的政策释放了轻视大田耕作信号,加速了农田抛荒和农村人口外流。

5.2 对中国乡村振兴的政策启示

5.2.1 中国乡村振兴经济社会条件的特点及优势 ① 2010年以来中国经济总量稳居世界第2,正加快建设现代化经济体系。确立区域协调发展战略、以人为核心的新型城镇化道路,能有效避免出现城乡人口分布和国土空间开发的严重失衡。② 在中国共产党集中统一领导下政令畅通,确立了自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,可避免日本小政府大社会、地方高度自治下中央与地方规划协调的低效率。③ 已经分别编制实施乡村振兴和国土规划,形成精准扶贫、跨地区对口支援、大学生村官等独特模式,对均衡国土空间开发具有特殊价值。高度重视粮食安全、严守18亿亩(1亩 $\approx 666.7\text{ m}^2$)耕地红线、严格管控土地用途,能有效预防项目无序开发对农村的破坏。④ 通过所有权、承包权和经营权“三权分置”有序流转土地,能够吸引劳动力固守田园、减少弃耕抛荒和资源外流,防止乡村“空洞化”。

5.2.2 借鉴日本经验补齐短板 ① 完善国土规划体系。中国目前在此方面整体处于起步阶段,专项和区域性规划较少。可参考日本系列国土开发规划经验,根据实施状况定期(比如5~10年)修订相应规划,围绕基建、能源、土地和劳动力等重点领域,突出信息技术应用、农村产业化和绿色发展,减缓人口向特大城市和经济发达地区的过度集聚。参照日本各大区域国土规划,鼓励跨省区市制定乡村振兴规划。借鉴日本落后地区乡村振兴制度,以少数民族聚居区、边疆和革命老区等为重点,推出专项补贴和开发规划,增强农村内在发展动力。② 加快专业立法。尚未制定《国土开发法》和针对特定地区或领域的乡村振兴法。可对照日本《国土综合开发法》《国土形成计划法》加快国土开发立法,并参考其《山村振兴法》《半岛振兴法》制定加快自然条件落后地区开发的专门法律。参照日本《市民农园建设促进法》《城市农业振兴基本法》《农业功能多样性促进法》,通过类似专门立法融合城乡产业、发展乡村旅游和城市农业,全面开发农业农村的生产、生活和生态功能。③ 创新经营管理和乡村治理模式。城乡产业和人员交流集中于农产品采销和农家乐、农产品采摘等传统方式,乡村管理仍存在吸纳外来人口的现实壁垒。可借鉴日本推广6次产业化、绿色旅游以及农产品直销所、观光农园、所有者制度的经验,丰富城乡产业对接和深度旅游方式。吸取日本农村“空洞化”教训,创新土地、产业政策和基层组织方式,方便城市居民到农村定居创业、参与乡村管理。④ 畅通城乡信息对流。乡村振兴和国土规划中,从生产要素高度加速信息流动的政策措施较为薄弱。可参照日本对流促进型国土形成计划,构建横跨农村、城市和教学科研的线上线下平台,推广应用物联网、区块链、人工智能等技术设备,使信息与人、物、资金等要素在城乡间深度高效对流。

参考文献(References)

- [1] China National Bureau of Statistics. Statistical Bulletin of National Economic and Social Development of the PRC in 2022. (2023-02-28) [2023-05-12]. http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html. [国家统计局. 中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报. (2023-02-28) [2023-05-12]. http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html.]

- [2] Cabinet Office. Long-term economic statistics. [2022-08-03]. <https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je21/pdf/p08000.pdf>. [内閣府. 長期経済統計. [2022-08-03]. <https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je21/pdf/p08000.pdf>.]
- [3] Fujita Takehiro, Naito Shigeyuki, Hosono Kenji, et al. Contemporary Food, Agriculture and Rural Areas. Kyoto: Minerva Text Library, 2018: 218-249. [藤田武弘, 内藤重之, 細野賢治, 等. 現代の食料・農業・農村を考える. 京都: ミネルヴァ書房, 2018: 218-249.]
- [4] Statistical Bureau of Japan. Statistics on the densely inhabited districts. [2022-07-11]. https://www.stat.go.jp/data/chiri/map/c_koku/kyokaizu/pdf/r2_gaiyo.pdf. [総務省統計局. 人口集中地区の概要. [2022-07-11] https://www.stat.go.jp/data/chiri/map/c_koku/kyokaizu/pdf/r2_gaiyo.pdf.]
- [5] MAFF (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). Food, agriculture and rural white paper 2022. (2023-05-26) [2023-06-06]. https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r4/pdf/zentaiban.pdf: 223-263. [農林水産省. 食料・農業・農村白書(2022年). (2023-05-26) [2023-06-06]. https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r4/pdf/zentaiban.pdf: 223-263.]
- [6] Ohno Akira. Critical Village and Regional Regeneration. Sapporo: Hokkaido News Agency, 2008: 112-113. [大野晃. 限界集落と区域再生. 札幌: 北海道新聞社, 2008: 112-113.]
- [7] Ministry of Economy, Trade and Industry. Green growth strategy with carbon neutrality. (2021-06-18) [2022-06-10]. <https://www.meti.go.jp/press/2021/06/20210618005/20210618005-4.pdf>. [経済産業省. 2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略. (2021-06-18) [2022-06-10]. <https://www.meti.go.jp/press/2021/06/20210618005/20210618005-4.pdf>.]
- [8] Hidaka Mikie, Imai Hideki. Socio-cultural characteristics of rural mountainous local communities in Japan with slow depopulation progress: The case of Shiiba Village, Miyazaki Prefecture. Japanese Journal of Health & Human Ecology, 2021, 87(4): 173-194. [日高未希恵, 今井秀樹. 日本の中山間地域で人口減少の進行がゆるやかな地域の社会文化的特徴: 宮崎県椎葉村を対象として. 日本健康学会誌, 2021, 87(4): 173-194.]
- [9] Goto Taku, Katano Yuki, Tamura Shota, et al. A study on the relationship between life service functions and staying population in the rural area: For creating "compact hubs". Journal of the City Planning Institute of Japan, 2021, 56(3): 1305-1312. [後藤拓, 片野裕貴, 田村将太, 等. 中山間地域における生活サービス拠点の機能と人々の滞在状況の関連に関する研究—「小さな拠点」の成立条件検討に向けて. 都市計画論文集, 2021, 56(3): 1305-1312.]
- [10] Sakuno Hirokazu. The increase of migrants into local areas and regional correspondence: What does "return to the country" mean for local areas? Annual Report of Economic Geography, 2016, 62(4): 324-345. [作野広和. 地方移住の広まりと地域対応: 地方圏からみた「田園回帰」の捉え方—. 経済地理学年報, 2016, 62(4): 324-345.]
- [11] Saito Akemi. Research trends and development of the urban-rural exchange. Journal of Rural Planning Society, 2014, 33(3): 343-348. [齋藤朱未. 都市農村交流に関する研究動向と今後の展開. 農村計画学会誌, 2014, 33(3): 343-348.]
- [12] Furutani Kenji, Koike Masao. An examination of social and economic effects which exogenous development had on the community: A case study of second home development by forest of Mitsui in the Tateshina Highlands, Chino city, Nagano. Journal of Forest Economics, 2012, 58(2): 42-53. [古谷健司, 小池正雄. 外来型開発の地域における社会的経済的開発効果の検証: 長野県茅野市蓼科高原三井の森別荘地を事例として. 林業経済研究, 2012, 58(2): 42-53.]
- [13] Miyamoto Kenichi. Environmental Economics. Tokyo: Iwanami Shoten, Publishers, 1989: 284-303. [宮本憲一. 環境経済学. 東京: 岩波書店, 1989: 296-303.]
- [14] Hobo Takehiko. Internal Development and Japanese Rural Villages. Tokyo: Iwanami Shoten, Publishers, 1996: 259-262. [保母武彦. 内発的發展論と日本の農山村. 東京: 岩波書店, 1996: 259-262.]
- [15] Tsurumi Kazuko. Internal Development Theory. Tokyo: University of Tokyo Press, 1989: 3-41. [鶴見和子. 内発的發展論. 東京: 東京大学出版会, 1989: 3-41.]
- [16] Ray C. Endogenous development in the era of reflexive modernity. Journal of Rural Studies, 1999, 15(3): 257-267.
- [17] Okada Tomohiro. Introduction to the Economics of Regional Planning. Tokyo: Institute of Local Government, 2005: 45. [岡田知弘. 区域づくりの経済学入門: 区域内再投資力論. 東京: 地方自治体研究社, 2005: 45.]
- [18] Otagiri Tokumi. Challenge to the Revitalization of Rural Villages: From Theory to Practice. Tokyo: Iwanami Shoten, Publishers, 2013: 58-60. [小田切徳美. 農山村再生に挑む: 理論から実践まで. 東京: 岩波書店, 2013: 58-60.]
- [19] Shimizu Hiroto. Challenges that can be seen from the perspective of sustainability and changes in green tourism. Plan Administration, 2019, 42(3): 9-14. [清水啓智. グリーン・ツーリズムの変遷と持続可能性から見た課題. 計画行政, 2019, 42(3): 9-14.]
- [20] Owada Junko, Kazami Shozo. Proposal of rural development method by globally important agricultural heritage systems (GIAHS) applying P2M framework: Study of regional branding by symbiotic agriculture in Osaki Area, Miyagi Prefecture. Journal of International Association of P2M, 2020, 14(2): 163-183. [大和田順子, 風見正三. P2Mフレームワークを適用した世界農業遺産による農村振興手法の提案: 宮城県大崎地域における自然共生型農業による地域ブランディ

- ングの考察. 国際P2M学会誌, 2020, 14(2): 163-183.]
- [21] Yada Toshifumi. The establishment of the land formation policy act of 2005 by the Japanese government and its implications. *Economic Geography Annual Report*, 2016, 62(4): 360-384. [矢田俊文. 国土形成計画制度の意義と課題: 国土計画体系見直しの議論を追う. *経済地理学年報*, 2016, 62(4): 360-384.]
- [22] Kitamoto Masayuki. Basic conception for the second national spatial strategy: The formation of convection-promoting territory. *Journal of Rural Planning Society*, 2015, 34(1): 19-22. [北本政行. 第2次国土形成計画の基本的考え方について—対流促進型国土の形成. *農村計画学会誌*, 2015, 34(1): 19-22.]
- [23] Fujii Koji. Regional endogeneity and external actors over tourism-based community development: The decision of the community of Taketomi Island and a large-scale resort. *Tourism Studies Review*, 2018, 6(1): 3-17. [藤井紘司. 観光まちづくりをめぐる地域の内発性と外部アクター: 竹富公民館の選択と大規模リゾート. *観光学評論*, 2018, 6(1): 3-17.]
- [24] Kawate Tokuya. Changes of rural community and prospect about its reorganization in Japan: Establishment of solidarity economy and reevaluation about self-sustenance. *Journal of Rural Planning Society*, 2011, 30(1): 36-39. [川手督也. むらの変貌と農村社会再編の展望: 連携経済の構築と自給の再評価—. *農村計画学会誌*, 2011, 30(1): 36-39.]
- [25] Yamashita Ryohei. Can international needs for Japanese rural life make the urban-rural exchange ebullient? *Water, Land and Environment Engineering*, 2014, 82(9): 711-714. [山下良平. ボーダレス化する農村体験需要は都市農村交流を活気づけるか. *水土の知*, 2014, 82(9): 711-714.]
- [26] Nakajima Masahiro. How can researchers approach to the sustainable rural-urban interchange activities? Requirements for rural planning researches as practical science. *Journal of Rural Planning Society*, 2019, 38(1): 27-32. [中島正裕. 研究者は都市農村交流の持続性に如何にして貢献するか? 実践科学として農村計画学の研究に必要なこと—. *農村計画学会誌*, 2019, 38(1): 27-32.]
- [27] Kohsaka Ryo, Osawa Taro, Uchiyama Yuta. Forest environment transfer tax and urban-rural collaboration: Case of Chichibu City and Toshima District in Japan. *Journal of Japan Forestry Society*, 2020, 102(2): 127-132. [香坂玲, 大澤太郎, 内山倫太. 森林環境譲与税を介した都市—農山村連携—埼玉県秩父市と東京都豊島区の事例から—. *日林誌*, 2020, 102(2): 127-132.]
- [28] Nakagawa Genyo. The activities and possibility of local urban-rural exchange under the COVID-19: One-year inspection in Tottori Prefecture. *Journal of Rural Planning Society*, 2021, 40(1): 30-31. [中川玄洋. 地方におけるコロナ禍の都市農村交流の活動と可能性: 鳥取県内のこの1年から考察する—. *農村計画学会誌*, 2021, 40(1): 30-31.]
- [29] Yue Xiaowenxu, Wang Xiaofei, Han Xudong, et al. How does empowerment practice promote neo-endogenous development in rural areas: A multi-case analysis based on empowerment theory. *Chinese Rural Economy*, 2022(5): 36-54. [岳晓文旭, 王晓飞, 韩旭东, 等. 赋权实践如何促进乡村新内源发展: 基于赋权理论的多案例分析. *中国农村经济*, 2022(5): 36-54.]
- [30] Zhang Qiuju, Zhang Chaofeng. Theory and policy practice on rural endogenous development: Taking the direct payment measure for hilly and mountainous areas in Japan as an example. *World Agriculture*, 2020(11): 20-28. [张秋菊, 张超锋. 农村内生式发展的理论和政策实践: 以日本中山间地区等直接补助制度为例. *世界农业*, 2020(11): 20-28.]
- [31] Liu Yungang, Chen Lin, Song Hongyang. Human support towards rural regeneration in Japan and its implications for rural revitalization of China. *Urban Planning International*, 2020, 35(3): 94-102. [刘云刚, 陈林, 宋弘扬. 基于人才支援的乡村振兴战略: 日本的经验与借鉴. *国际城市规划*, 2020, 35(3): 94-102.]
- [32] Zhang Jifeng. Urban-rural integrated development from the perspective of rural revitalization: practice and enlightenment from Japan. *Chinese Rural Economy*, 2022(12): 124-138. [张季风. 乡村振兴视阈下的城乡融合发展: 日本的实践与启示. *中国农村经济*, 2022(12): 124-138.]
- [33] Hu Xia, Liu Xiaojun. The practice of endogenous development theory in rural revitalization: Evidence from Ohnan Town in Shimane Prefecture of Japan. *Contemporary Economy of Japan*, 2022, 41(1): 58-77. [胡霞, 刘晓君. 内生式发展理论在乡村振兴中的实践: 以日本岛根县邑南町为例. *现代日本经济*, 2022, 41(1): 58-77.]
- [34] Mao Rui, Lin Xianyi. Promoting integrated development of rural and urban areas amid the rural revitalization strategy: Implications and lessons from main developed countries. *International Economic Review*, 2022(1): 155-173, 8. [茅锐, 林显一. 在乡村振兴中促进城乡融合发展: 来自主要发达国家的经验启示. *国际经济评论*, 2022(1): 155-173, 8.]
- [35] Guo Pei, Liu Li. One way of rural revitalization in Japan: the implementation path, effect and dispute of hometown tax system. *World Agriculture*, 2022(8): 41-50. [郭佩, 刘莉. 日本乡村振兴的别样手段: 故乡税制度的实施路径、效果及争议. *世界农业*, 2022(8): 41-50.]
- [36] Liu Shouying, Chen Hang. A review of the typical facts of rural evolution in East Asia: Inspiration for rural revitalization in China. *Issues in Agricultural Economy*, 2022(7): 25-40. [刘守英, 陈航. 东亚乡村变迁的典型事实再审视: 对中国乡村振兴的启示. *农业经济问题*, 2022(7): 25-40.]

- [37] Guo Xiaoran, Zhou Li, Yu Hu, et al. The evolution and effect analysis of Japan's rural revitalization policy. *World Regional Studies*, 2020, 29(5): 905-916. [郭笑然, 周李, 虞虎, 等. 日本乡村振兴政策演变及其效果分析. *世界地理研究*, 2020, 29(5): 905-916.]
- [38] Cao Bin. Rural revitalization practices in Japan: The background, actions and implications. *Chinese Rural Economy*, 2018(8): 117-129. [曹斌. 乡村振兴的日本实践: 背景、措施与启示. *中国农村经济*, 2018(8): 117-129.]
- [39] Feng Danmeng, Sun Mingfen. Consideration on the coordination of new urbanization and rural revitalization from an international perspective. *Urban Development Studies*, 2020, 27(8): 29-36. [冯丹萌, 孙鸣凤. 国际视角下协调推进新型城镇化与乡村振兴的思考. *城市发展研究*, 2020, 27(8): 29-36.]
- [40] Xu Xue. Experience and enlightenment of Japan's country revitalization. *Journal of Hunan Agricultural University (Social Sciences)*, 2018, 19(5): 62-67. [徐雪. 日本乡村振兴运动的经验及其借鉴. *湖南农业大学学报(社会科学版)*, 2018, 19(5): 62-67.]
- [41] Chen Lin, Liu Yungang. The significance of roadside stations in Japan and its implications for rural revitalization of China. *Urban Planning International*, 2018, 33(2): 128-134. [陈林, 刘云刚. 日本的乡村驿站建设经验及其借鉴. *国际城市规划*, 2018, 33(2): 128-134.]
- [42] Li Guoping. Balanced, compact and networked national land spatial planning: Japan's practice and implications. *Resources Science*, 2019, 41(9): 1610-1618. [李国平. 均衡紧凑网络型国土空间规划: 日本的实践及其启示. *资源科学*, 2019, 41(9): 1610-1618.]
- [43] Jiang Ya, Yan Weidong, Li Xiaoyan, et al. Analysis of the new spatial planning of national territory in Japan. *China Mining Magazine*, 2017, 26(12): 70-79. [姜雅, 闫卫东, 黎晓言, 等. 日本最新国土规划("七全综")分析. *中国矿业*, 2017, 26(12): 70-79.]
- [44] Wu Dianting, Yu Xiaogan, Zha Liangsong, et al. National land-use planning and development of urban and rural construction in Japan. *Acta Geographica Sinica*, 2006, 61(7): 771-780. [吴殿廷, 虞孝感, 查良松, 等. 日本的国土规划与城乡建设. *地理学报*, 2006, 61(7): 771-780.]
- [45] He Yinchun, He Shuwei, Zeng Bindan. Study on the practice and implications of space commercialization in Japanese rural revitalization: Evidence from Shirokawa Village, Gifu Prefecture. *World Agriculture*, 2021(9): 68-75. [何银春, 何淑微, 曾斌丹. 日本乡村振兴中空间商品化的实践及启示研究: 以岐阜县白川村为例. *世界农业*, 2021(9): 68-75.]
- [46] Gu Hongyan. Japan's rural revitalization in transition: The practice and implications of the "regional circular and ecological sphere" approach. *Contemporary Economy of Japan*, 2020, 234(6): 48-59. [顾鸿雁. 日本乡村振兴转型的新模式: "地域循环共生圈"的实践与启示. *现代日本经济*, 2020, 234(6): 48-59.]
- [47] Liu Zhen. Analysis of rural revitalization path from the perspective of urban and rural integration: Based on the practice and experience of Japan in rural development. *Frontiers*, 2018(12): 76-79. [刘震. 城乡统筹视角下的乡村振兴路径分析: 基于日本乡村建设的实践及其经验. *人民论坛·学术前沿*, 2018(12): 76-79.]
- [48] Yan Jin. The development of Japan's six industries in and its implications for rural revitalization in China. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2021(5): 128-137. [严瑾. 日本的六次产业发展及其对我国乡村振兴的启示. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 2021(5): 128-137.]
- [49] Li Qiaosha. Development modes and cases analysis of rural tourism in Japan. *Contemporary Economy of Japan*, 2020, 230(2): 72-80. [李巧莎. 日本乡村旅游模式探索及案例分析. *现代日本经济*, 2020, 230(2): 72-80.]
- [50] Ministry of Land and Communications. Materials concerning the course of national land planning. [2022-07-20]. https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000081.html. [国土交通省. 国土計画の歩みに関する資料. [2022-07-20]. https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000081.html.]
- [51] MAFF. Encyclopedia of mountain village promotion measures. (2021-08-01) [2022-07-24]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s_hyakka/attach/pdf/hyakka-39.pdf. [農林水産省. 山村振興対策百科. (2021-08-01) [2022-07-24]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s_hyakka/attach/pdf/hyakka-39.pdf.]
- [52] MAFF. On the hilly and mountainous areas. (2022-04-01) [2022-06-13]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan. [農林水産省. 中山間区域について. (2022-04-01) [2022-06-13]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan.]
- [53] MAFF. Direct payment system to the hilly and mountainous areas and other similar regions. [2022-07-25]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/#sanko. [農林水産省. 中山間地域等直接支払制度. [2022-07-25]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/#sanko.]
- [54] MAFF. Annual Report of 2019. [2022-07-21]. <https://www.maff.go.jp/j/pr/annual/r01mokuji.html>. [農林水産省. 令和元年年报. [2022-07-21]. <https://www.maff.go.jp/j/pr/annual/r01mokuji.html>.]
- [55] MAFF. Food, agriculture and rural white paper 2012. (2013-06-11) [2022-06-11]. <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/>

- 12232574/www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24/pdf/z_1_4_3_1.pdf: 298. [農林水産省. 食料・農業・農村白書(2012年). (2013-06-11) [2022-07-12]. https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12232574/www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h24/pdf/z_1_4_3_1.pdf: 298.]
- [56] MAFF. Survey results on the establishment of the citizen farms at the end of March, 2022. [2023-06-06]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html>. [農林水産省. 市民農園開設状況調査の結果について(令和4年3月末時点). [2023-06-06]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html>.]
- [57] Hanyu Fuyuka. Tourism resources of rural area. Journal of Rural Planning Society, 2019, 38(1): 6-9. [羽生冬佳. 観光資源としての農村地域. 農村計画学会誌, 2019, 38(1): 6-9.]

Policies and practices of promoting rural revitalization through territory development and urban-rural integration in Japan

LI Dongpo¹, MI Jie², ZHOU Hui³

(1. School of Economics and Trade, Hunan University of Technology and Business, Changsha 410205, China;

2. Asian Development Bank Institute, Tokyo 100-6008, Japan; 3. Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract: In China, territory development and urban-rural integration have become important ways to promote rural revitalization. However, Japan has relevant policies and rich experiences that are worth summarizing and referencing. This article examines Japan's socio-economic background and changes in the legislation and regulation of rural revitalization. Further, it summarizes policies and practices related to territory development and urban-rural integration, referring to the implementation mechanisms of rural revitalization to demonstrate the implications for China. The findings demonstrate that after World War II, urban-rural Japan shifted from competition to integration, and rural areas became important for ecological and environmental protection, cultural exchanges, sightseeing, and leisure. Through decades of exploration, Japan has formed a rural revitalization mechanism based on territory development and urban-rural integration, with multiple factor flow and spatial expansion functions. The main experiences in Japan provide a solid basis for rural revitalization through economic growth, legal systems, government-led planning and support measures, policy orientation transformation from external to endogenous rural development, balanced regional development with focused sectors, and IT-driven urban-rural value development and exchanges. Noteworthy problems include excessive dependence on centrally driven investments in the early stages, a lack of independent rural revitalization plans, and poor coordination between local and central authorities. In a relatively mature stage of economic development, with a unified national governance system, China has also formed effective rural revitalization policies and practice models. Japan's instructive experiences include improving territory development planning systems, accelerating specified legislation, developing innovative models of business management and rural governance, and smoothing urban-rural information exchanges.

Keywords: urban-rural integration; territory development; territory formation; rural revitalization; hilly and mountainous areas; Japan