

粮食安全视域下 日本新农业基本法的修改动向分析

胡霞^{1A} 周旭海² 刘晓君^{1B}

(1A. 中国人民大学经济学院, 北京 100872;

2. 中国社会科学院日本研究所, 北京 100007;

1B. 中国人民大学中国经济改革与发展研究院, 北京 100872)

【摘要】2024年6月,日本修改后的新农业基本法正式施行。此次修改是该法自1999年出台以来的首次修改,标志着日本农政体系迎来重大变革。由于粮食供需新形势给粮食安全带来新挑战,农业绿色发展趋势向粮食安全提出新要求,劳动力持续减少使粮食生产能力提升面临阻碍,日本粮食安全保障正处在历史转折点上,这成为日本修改新农业基本法的最大动力。从修改思路来看,此次修改主要瞄准三大支柱性内容:一是确保每位国民日常的粮食安全;二是推动农业和食品产业向重视环境的可持续道路转型;三是在人口减少背景下确保可持续和强大的粮食供应基础。中国与日本农业发展条件较为相似,为全方位夯实粮食安全根基,中国需要坚持大农业观、大食物观,完善粮食应急保障体系,落实“藏粮于地、藏粮于技”战略,培育新型农业经营主体和服务主体,并兼顾粮食安全与农业绿色发展。

【关键词】粮食安全;可持续发展;日本;新农业基本法;修改动向

【中图分类号】F333.13

【文献标识码】A

DOI: 10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2024.04.005

【文章编号】1000-355X(2024)04-0055-14

【收稿日期】2024-06-12

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“战后日本经济内外循环关系的历史、理论与政策研究”(21BGJ057)

【作者简介】胡霞,农学博士,中国人民大学经济学院教授,博士生导师。

周旭海,经济学博士,中国社会科学院日本研究所助理研究员。

刘晓君,经济学博士,中国人民大学中国经济改革与发展研究院科研助理。

引言

粮食是人类生存发展不可或缺的物质基础,保障粮食安全对于各国而言是一个永恒的课题^①。近年来,地缘政治冲突、气候变化、粮食贸易保护主义等因素的叠加冲击引发了国际粮价的持续攀

^① 本文讨论的粮食是大食物观下的粮食,包括狭义的谷物、其他各类重要农产品和副食品等,讨论的粮食安全实际上是广义的食物安全。

升,加剧了全球粮食紧张局势,暴露了粮食系统抵御冲击能力不足的事实。联合国粮农组织(FAO)和世界粮食计划署(WFP)等机构共同发布的《2024年全球粮食危机报告》显示,2023年有59个国家和地区约2.82亿人面临严重的粮食安全方面问题,相较2019年的55个国家和地区约1.35亿人上升较为明显^[1]。虽然良好的粮食生产基础和长期以来对于粮食安全的高度重视使中国无需过度担忧粮食危机,但考虑到人多地少的资源禀赋,仍需以近年国际粮价的大幅上涨为契机,提高粮食生产能力,强化粮食供应链的韧性,避免将来在粮食安全问题上被“卡脖子”。2022—2024年,中国连续3年的中央一号文件将确保粮食安全作为部署的首项任务,可见其在“三农”工作中的突出位置。2024年6月1日,《中华人民共和国粮食安全保障法》正式施行,这是中国粮食领域首部统领性、基础性法律,标志着粮食安全保障在法治轨道上迈出重要一步。

日本早于约半个世纪前就已基本实现农业现代化,维护粮食安全的措施较为全面,涵盖粮食生产、储备、流通、消费等多个环节^[2]。1999年,日本出台《粮食·农业·农村基本法》(新农业基本法)^①,在这部“日本农政的宪法”中,确保粮食稳定供应作为法律首要基本理念被提出。日本粮食安全保障策略表现出动态性和灵活性的特点,随农业发展内外部环境的改变不断调整完善^[3]。面对粮食及生产资料进口不稳定、气候变暖、国内人口持续减少等形势变化,2022年9月,日本政府部署启动新农业基本法的修改工作,意在强化粮食安全的法律保障。经日本国会表决通过,修改后的新农业基本法于2024年6月5日起施行。此次修改是该法自1999年出台以来的首次修改,标志着日本农政体系迎来重要变革。学界就日本“基本法农政”的历史演进、总体框架和实际成效进行了重点分析^[4-6],但对于粮食安全视域下日本新农业基本法的修改动向关注甚少。本文将深入分析日本新农业基本法的修改动因,系统阐释其修改思路,并提出我国夯实粮食安全根基的政策建议。

一、粮食安全视域下日本新农业基本法的修改动因

与1999年新农业基本法出台时相比,现阶段日本农业发展的内外部环境已经发生了很大变化,保障粮食安全的维度也趋于多元化,修改新农业基本法的现实需要十分迫切。2024年5月,日本政府发布2023年度版《农业白皮书》,指出日本粮食安全保障正处于历史转折点^[7]。

(一) 粮食供需新形势给粮食安全带来新挑战

首先,由于全球粮食及生产资料供应不稳定和日元持续贬值,高度依赖于进口的日本粮食系统面临明显的价格冲击。日本人口众多,平原面积狭小,资源相对匮乏,主要粮食品种中仅大米能够自给自足,大部分小麦、大豆需要从海外进口,尿素、磷酸铵、氯化钾等主要化肥原料更是基本全部依赖进口。近年来,受气候变化影响,全球极端天气和自然灾害频发,而农业又是最易因其遭受损失的产业,各国粮食稳产保供面临日益严峻的考验。虽然日本人口已连续多年减少,但全球人口仍在持续增长,粮食消费需求日益增加,粮食争夺战有愈演愈烈的趋势。作为全球第二大粮食进口国,日本对国际粮食市场的波动极为敏感。俄乌冲突爆发后,供应紧张的小麦等粮食品种和肥料、饲料等生产资料进口价格飙升,引发农业生产成本和食品产业经营成本的大幅上涨。据日本农林水产省统计,2020—2022年,农产品价格指数上升2.2%,肥料价格指数上升30.8%,饲料价格指数上升38.0%^[8]。更为糟糕的是,2022年以来,货币政策分化致使日美利差走阔,能源价

^① 日本1961年制定的农业基本法自此被废除,该法诞生于二战后日本加快建设农业现代化的背景之下,将提高农业生产率和农业经营者收入确定为农政的目标。

格上升引发日本持续出现贸易赤字,日元贬值不断加剧,由此进一步提高了粮食及生产资料的进口成本。2024年4月,日元对美元汇率一度跌破160日元兑换1美元,创下自1990年4月以来的最低水平^[9]。将上涨的成本转嫁给消费者是餐饮业经营者维持先前利润的重要手段,但对于早已习惯通缩的日本消费市场而言,与成本涨幅齐平的价格上涨很难被接受,由此导致餐饮业出现大规模的“倒闭潮”。据日本东京商工调查所统计,2023年日本餐饮店破产件数达893件,同比上升71.0%,创有统计以来新高^[10]。

其次,日本国内粮食消费市场面临复杂变化,而消费者获取优质粮食的难度逐渐加大。日本人口自2009年达到峰值1.27亿之后,已经连续14年减少^[11],支撑粮食消费增长的最大动力明显削弱。从粮食消费结构来看,随着粮食需求的多样化、个性化发展以及基于食用便利性的考虑,相较生鲜食品,消费者会更倾向于增加对加工食品的消费。据日本农林水产政策研究所预测,与2015年相比,2040年消费者在生鲜食品上的支出预计将下降25%,在加工食品上的支出预计将上升11%(如表1所示)。同时,由于“单身户”家庭占比的提高和经济长期低迷影响下消费者节俭意识的提升,消费者的外出就餐需求也会下降。2040年,外出就餐支出预计相比2015年下降5%。这些变化意味着农业和食品产业经营者未来将会面对更加激烈的市场竞争,需要为可能发生的业务规模缩水和业务重心转移做好相应准备。另一方面,人口减少还导致日本大批零售店和超市接连闭店,对于独居老人而言,就近购买日常生活所需的食材变得越来越不方便。根据日本农林水产省的定义,距离购物点超过500米又无法使用汽车而为采购食品操劳的65岁以上老人可归为购物难民。2020年,日本购物难民数量多达904.3万人,在65岁以上人口中的占比高达25.6%^[12]。此外,近年来,日本相对贫困问题有所加重,粮食价格的全面上涨使相对贫困家庭的收支状况雪上加霜,他们不得不缩减粮食消费支出。据日本厚生劳动省统计,2021年,日本相对贫困率为15.4%,相比30年前上升1.9个百分点^[13]。日本支援贫困家庭的NPO(非营利组织)法人“儿童之门”2024年发布的问卷调查结果显示,平均每人每月伙食费低于1万日元的家庭在“2人家庭”中的占比为35%,在“3人家庭”中的占比为44%,一些家庭不仅减少了外出就餐次数,还减少了零食、肉类、鱼类、蔬菜等的采购,不少家长甚至为保证孩子的饮食刻意控制了自己的饭量^[14]。

表1 日本粮食消费支出的预测结果(%)

年份	2015	2020	2025	2030	2035	2040
粮食消费总支出	100	101	100	100	99	98
生鲜食品支出	100	97	91	85	80	75
加工食品支出	100	103	105	107	109	111
外出就餐支出	100	102	100	99	97	95

注:以2015年为基期。

资料来源:农林水产政策研究所.我が国の食料消費の将来推計(2019年版)[EB/OL].(2019-08-30)[2024-05-30].https://www.maff.go.jp/primaff/seika/attach/pdf/190830_1.pdf.

(二) 农业绿色发展趋势向粮食安全提出新要求

自《巴黎协定》《2030年可持续发展议程》通过以来,国际社会对于环境问题的重视程度与日俱增,这一趋势向日本的粮食安全保障提出了新要求。粮食生产与环境关联紧密,作为资源约束

型国家,日本在小农生产条件下追求粮食产量和品质的提高也应与资源环境承载力相匹配。尤其是近年来,粮食生产对气候变化和生物多样性保护的影响成为国际环境保护类会议讨论的焦点,日本只有抢先提出农业绿色发展的目标,才能提升在全球环境治理体系中的地位和话语权^[15]。但与此同时,推进农业绿色发展又不能以牺牲粮食产量和品质为代价。从其他主要发达经济体近期的农业政策看,实现粮食安全与农业绿色发展齐头并进是十分突出的主线。美国2021年发布的《美国农业创新战略:用于研究的方向性愿景》提出了到2050年农业产量提升40%、环境足迹降低50%的总体目标,并相应设定了农业生产力、森林经营管理、粮食损失和浪费、碳储存和温室气体排放、水质、可再生能源6个细分领域需要完成的任务^[16]。欧盟2020年发布的《从农场到餐桌战略》要求减少粮食系统的环境和气候足迹,提高粮食系统的韧性,打造公平、健康和环境友好型的粮食系统,为此设定了化肥和农药减量、有机农业发展等具体目标,并计划投入100亿欧元用于粮食、生物经济、自然资源等领域的研发^[17]。英国2020年发布的《可持续农业之路:2021—2024年农业转型计划》明确了农业转型期推动粮食生产可持续发展的路线图,提出生产供国内外消费的健康食品,使农业农村为环境目标的达成贡献重大力量^[18]。

日本的粮食系统在实现粮食安全与农业绿色发展齐头并进方面还存在较大提升空间。首先,日本地处夏季高温多雨的季风气候地区,农作物病虫害问题较为严重,加之对于提高粮食单产极为重视,单位面积的化肥和农药使用量明显高于欧美国家,由此引发了温室气体排放增加、农业面源污染等不良后果。其次,有机农业因其在推动粮食生产可持续和优化农业生态系统方面的贡献而日益得到各国重视,日本也早在2006年出台了《有机农业推进法》,但2016年日本有机农业用地面积占比仍只有0.2%,大幅低于1.2%的世界平均值^[19]。再次,为保证粮食新鲜度和口感,日本对于粮食保质期的规定非常严格,进而造成大量粮食被浪费,2020年浪费量高达522万吨^[20]。以通过创新提高粮食系统的生产力和可持续性为目标,日本2021年发布《绿色粮食系统战略》,从中长期视角规划了粮食供应链采购、生产、加工、销售、消费各个环节和其中各类主体的行动方案,并于2022年通过《绿色粮食系统法》,为战略实施提供法律依据。在该项战略中,日本政府提出到2050年农业部门实现二氧化碳零排放的总体目标,以及化肥农药使用减量、有机农业用地面积占比提高、食品产业粮食浪费减少等具体目标^[21]。随着粮食系统未来的演化方向得以明晰,日本需要通过修改新农业基本法反映其农政基本理念和具体措施的变动。

(三) 劳动力持续减少使粮食生产能力提升面临阻碍

相比全国人口总量的减少速度,日本农业劳动力数量的减少速度更为突出,其已成为日本提高粮食生产能力的最大阻碍。如表2所示,2000—2020年,日本以务农为主要工作的骨干农业从业者数量由240.0万人减少至136.3万人,其中65岁以上从业者占比由51.2%上升至69.6%,平均年龄由62.2岁上升至67.8岁,粮食生产面临着后继无人的难题。虽然农业劳动力向非农行业转移为通过耕地流转推动土地规模经营创造了有利条件,但现实中耕地流转在平原地区更容易实现。对于山地丘陵面积占国土面积比重较高的日本而言,一旦偏远村庄出现了农业劳动力大量流失的情况,紧随而来的便可能是大规模的耕地撂荒。根据日本总务省和国土交通省2019年进行的过疏地区村庄现状调查,日本有5%的村庄今后存在消失的可能^[22]。耕地撂荒不仅会直接导致粮食种植面积减少,进而对粮食产量的提升形成一定的制约,长此以往还会损害耕地质量和耕地的生产能力,最终使土地难以复耕复种,从而给粮食安全带来不容小觑的威胁。根据日本农林水产省每5年开展1次的农林业普查,1980—2015年,日本弃耕地面积由13.1万公顷大幅增加至42.3万公顷^[23]。日本农林水产省每年进行的荒废耕地面积调查则显示,2008—2022年,日本

荒废耕地中可复耕复种的面积比例由 52.5% 下降至 35.6% ,难以复耕复种的面积比例由 47.5% 上升至 64.4%^[24]。基于此,日本需要采取措施有效提高耕地资源的可持续利用水平,挖掘粮食扩种潜力。

表 2 日本骨干农业从业者数量及年龄变化

年份	2000	2005	2010	2015	2020
骨干农业从业者数量(万人)	240.0	224.1	205.1	175.7	136.3
65 岁以上骨干农业从业者占比(%)	51.2	57.4	61.1	64.9	69.6
骨干农业从业者平均年龄(岁)	62.2	64.2	66.1	67.1	67.8

资料来源:农林水产省.农林業センサス累年統計[EB/OL].(2023-03-29)[2024-05-30].<https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/past/stats.html>。

提高农业生产力和农产品附加值是日本应对农业劳动力减少的主要途径。为此,近年来日本格外强调开发智慧农业技术、作物新品种和保护农业知识产权,从而加快推动粮食生产转型,这些发展方向需要体现在新农业基本法中。首先,人工智能、物联网、大数据等前沿技术在粮食生产中的应用能够节省人力成本和提高农业劳动生产率,数字化赋能智慧农业发展对于农业劳动力持续减少的日本而言尤其重要。2019年,日本农业劳动生产率仅为 1.8 万美元/人,大幅低于美国的 10.0 万美元/人、加拿大的 11.3 万美元/人、法国的 5.4 万美元/人、德国的 4.4 万美元/人^[25]。同年,日本开始在全国 217 个地区推行智慧农业实证工程,但现阶段智慧农业发展还面临机械投入成本高、人才缺失、现代技术与传统耕种方式融合难等问题。其次,日本种业科技创新实力较强,向来注重根据粮食生产的发展阶段和特征有针对性地培育新品种。由于老年农业劳动力的体能会不可避免地下降,农业劳动力老龄化致使日本投入粮食生产的有效劳动趋于下降,给粮食单产的提高带来了负面冲击。2000—2021 年,日本谷物单产仅由 6 256.6 千克/公顷提高至 6 787.3 千克/公顷,中国谷物单产则由 4 756.4 千克/公顷大幅提高至 6 320.8 千克/公顷^[26]。鉴于粮食单产的提高在很大程度上受生物技术发展的影响,现阶段日本将省力化和高产品种作为良种选育的重点方向。再次,日本开发的优良品种遭遇海外侵权的现象屡次出现,给以高品质为标签在国际市场上畅销的日本农产品品牌造成损害,日本政府希望通过加强农业知识产权保护,维持日本农产品的竞争优势。2019—2024 财年,日本农业知识产权预算概算金额由 2.76 亿日元大幅提升至 5.55 亿日元,可见日本对于农业知识产权保护的财政支持力度明显加大^[27]。

二、日本新农业基本法的修改思路

日本 1999 年出台的新农业基本法提出了确保粮食稳定供应、发挥农业多功能性、农业可持续发展、乡村振兴四大基本理念,修改后于 2024 年实施的新农业基本法将先前的首要基本理念调整为“确保粮食安全”,并增加了“建立与环境相协调的粮食系统”这一新理念。从修改思路来看,此次修改主要瞄准三大支柱性内容,包括确保每位国民日常的粮食安全、推动农业和食品产业向重视环境的可持续道路转型、在人口减少背景下确保可持续和强大的粮食供应基础,旨在围绕加强粮食安全保障构建新的农政体系^[28]。

(一) 确保每位国民日常的粮食安全

1999年出台的新农业基本法主要从供给侧的角度强调粮食安全保障,而此次修改更加突出需求侧的角度,体现出日本对于实现粮食供需动态平衡的重视。修改后的新农业基本法对粮食安全保障进行了明确定义,即以合理的价格稳定供应优质粮食,并使每位国民都能得到这些粮食。合理价格的形成要求适当反映粮食供求状况和粮食品质,并考虑实现粮食可持续供应所需合理成本。为此,修改后的新农业基本法提出政府应加深农业生产者、食品产业经营者、消费者等粮食系统相关主体对粮食可持续供应必要性的认识,明确界定合理成本。具体而言,合理成本包括合理的农业生产成本和减轻环境负荷的成本,其界定建立在粮食系统相关主体相互理解和协作的基础上,尤其是要充分发挥消费者在推动合理价格形成中的作用。为配合这一修改动向,2023年8月,日本农林水产省设立“合理价格形成协议会”,组织相关主体代表在会议上共享粮食供应链各环节的成本信息,讨论如何更好地推动农业和食品产业经营者实现成本转嫁,寻求消费者对粮食涨价的理解。截至2024年4月,该协议会已召开4次会议^[29]。

在促进粮食及生产资料进口稳定方面,修改后的新农业基本法提出通过政府和民间的合作,实现进口来源国多元化,并促进民营企业对进口国的投资。分粮食品种来看,现阶段日本小麦、大豆和玉米对特定国家的进口依赖程度过高,尤其是小麦基本全部进口自美国、加拿大和澳大利亚这3个国家^[30]。此外,日本肥料原料进口来源国也相对单一,尿素主要进口自马来西亚和中国,磷酸铵主要进口自中国,氯化钾主要进口自加拿大^[31]。基于此,日本意在强化与进口来源国之间的互利合作,鼓励民营企业对主要粮食生产国的集装运输设施和港口设施进行投资,同时加强对替代出口国的农业信息收集,从而尽可能地降低国际粮食市场波动带来的风险。

日本认为,在人口减少导致国内粮食市场萎缩的情况下,为稳固国内农业生产基础必须扩大粮食出口,进而修改后的新农业基本法增加了促进粮食出口的条款。具体而言,促进粮食出口的措施包括培育出口产区、发挥出口促进团体和出口支持平台的作用、保护知识产权等。首先,各地需要根据海外法规和海外市场需求转变现有的生产和流通方式,建设生产高附加值产品的出口产区,提高农业生产者的收益。其次,重点出口品种生产、流通、销售等环节的相关人士共同组成出口促进团体,在经由政府认定后享受保险和贷款方面的优惠政策^①,获得农林水产消费安全技术中心(FAMIC)和日本贸易振兴机构(JETRO)的协助,通过收集和分享出口目的地信息、举办商业洽谈会、广告宣传等方式助力粮食出口。再次,日本政府在出口目的地国家和地区设立以日本驻外使领馆、日本贸易振兴机构海外事务所、日本海外食品推广中心(JFOODO)海外代表为主要成员的出口支持平台,围绕当地企业、食品经营者和餐厅的实际需求,提供信息咨询服务和拓展销路、建立合作网络等方面的支持。此外,日本计划设立育种者权利管理机构,帮助育种者管理和保护其知识产权,其具体职责包括管理知识产权许可合同、代理育种者收取知识产权许可费用、向外国提交海外品种登记申请、对权益侵害行为进行监管和追责等,旨在形成产品出口扩大和新品种可持续开发的良性循环。

为适应全球粮食供需变化和生产不稳定的局面,提高粮食系统的风险防范能力,修改后的新农业基本法进一步明确了突发事件下保障粮食安全的措施,包括加强政府机构之间的协调合作、供应储备粮和扩大粮食进口。2023年8月,日本政府设立由粮食领域相关专家和中央省厅组成的“突发事件下粮食安全保障讨论会”,着手建立突发事件下粮食安全保障的新法律框架(如表3

^① 出口促进团体可适用《中小企业信用保险法》,且食品流通合理化促进机构会为其开展业务所必要的贷款提供担保。

所示)。从讨论结果来看,日本希望以民间的自主行动为基础,从预计出现粮食供应困难的阶段就开始采取措施,及时减轻粮食供应减少对国民生活和国民经济的负面影响,并根据事态发展逐步采取更多的粮食供应保障措施^[32]。2024年6月,日本参议院全体会议表决通过《粮食供应困难事态对策法》,该法规定设立以内阁总理大臣为首的粮食供应困难事态对策本部,粮食供应困难事态出现时可指示相关经营者制定计划调整供货和销售、扩大生产和进口,并在计划无法解决问题的情况下变更计划。对于没有按照指示提出和变更计划的经营者,处以20万日元以下的罚款^[33]。此外,在基本生存所需的粮食存在匮乏风险的极端情形下,可以要求和指示生产者转向种植大米、红薯等热量高的作物,乃至根据《国民生活稳定紧急措施法》实施配给。

表3 日本加强突发事件下粮食安全保障的新法律框架

事态阶段	政府体制	主要措施
常时	<ul style="list-style-type: none"> 整理各事态阶段的应对方针 农林水产大臣收集相关信息 	信息收集 <ul style="list-style-type: none"> 调查国内外粮食供应情况 调查民间粮食库存
出现粮食供应困难的迹象时 · 定义: 发生了导致粮食供应减少的事件,可能引发粮食供应困难	粮食供应困难事态对策本部开始运行 <ul style="list-style-type: none"> 由内阁总理大臣担任对策本部部长 在对策本部的主持下,根据事态的严重程度,决定相关中央省厅采取的应对方针 	要求民间采取自主行动 <ul style="list-style-type: none"> 对消费者: 抑制抢购,减少粮食浪费 对批发零售商: 防止惜售行为,调整销售目的地 对进口商: 扩大进口 对生产者: 扩大生产
粮食供应出现困难时 · 定义: 重要的粮食种类(包括大米、小麦、大豆等)严重短缺或存在高度的短缺风险,且该局面对国民生活或国民经济造成了实质性的负面影响 · 标准: 粮食供应量比常时减少20%以上,出现囤积、价格上涨等影响国民生活的现象	粮食供应困难事态对策本部发布声明 <ul style="list-style-type: none"> 根据事态的发展调整应对方针 	发布粮食供应保障指示 <ul style="list-style-type: none"> 制定计划调整供货和销售 制定计划扩大进口 在不减少其他产品产量的前提下制定计划扩大生产 在上述计划无法解决问题的情况下变更计划
基本生存所需的粮食存在匮乏风险时 · 标准: 每人每天可摄入的热量低于1900卡路里	粮食供应困难事态对策本部发布声明 <ul style="list-style-type: none"> 根据事态发展调整已实施的政策 	以保障热量摄入为原则进行粮食生产和分配 <ul style="list-style-type: none"> 要求生产者以高热量为导向调整生产计划,且如果要求未能得到回应,政府将通过指示的形式促进生产调整 根据《国民生活稳定紧急措施法》实施配给

资料来源:首相官邸. 不測時の食料安全保障の強化のための新たな法的枠組みの創設[EB/OL]. (2023-12-27)
[2024-06-02]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20231227_husokuji.pdf.

为使因购物困难或经济条件受限而无法获取足够粮食的人实现健康饮食,修改后的新农业基本法还增加了确保粮食顺利获取的条款,提出改进粮食运输手段,营造鼓励粮食捐赠的环境。首先,考虑到货车司机人手不足的现状,需要在由产地到消费地的主干线物流渠道上实施托盘管理,简化货物检查工作,引入货车预约系统,并努力构建以铁路和船舶为主的货运系统,以促进物流标准化发展和提高物流效率^[34]。其次,在改善消费地的地区内物流方面,由于人口老龄化严重的山区半山区购物难民相对集中,购物困难的问题比较突出,日本农林水产省将加强与相关中央省厅、地方自治体、超市和快递公司的合作,打通粮食供应的“最后一公里”,扶持以移动超市为代表的流动售货模式。再次,日本农林水产省还将与负责福利政策和应对孤独问题的中央省厅合作,探讨构建物流体制和促进粮食捐赠的机制,方便农业和食品产业经营者向食品银行、儿童食堂等单位提供粮食捐赠。

(二) 推动农业和食品产业向重视环境的可持续道路转型

根据粮食安全保障的最新定义,粮食供应合理价格的形成要求考虑减轻环境负荷的成本,进而加强粮食供应链各环节的联结和其中各类主体之间的合作。在1999年出台的新农业基本法的基本理念部分,对于环境问题的提及仅限于发挥农业的自然环境保护功能以及维持和增进农业的自然循环功能。修改后的新农业基本法将建立与环境相协调的粮食系统置于法律第二大基本理念的重要位置,并给出粮食系统的明确定义,即粮食生产、加工、流通、零售、消费各个环节相关主体有序协作,作为一个整体发挥作用的一系列活动的总和。与此同时,发挥农业多功能性被要求必须做到减轻环境负荷,在农业生产活动过程中减少对环境负荷的影响也被列为实现农业可持续发展的方式之一。

在减轻农业生产活动对环境负荷的影响方面,修改后的新农业基本法提出促进农药、肥料等生产资料合理使用,通过有效利用家畜排泄物等方式增进地力,引进环境友好型生产方式。与此同时,为使农产品流通和消费更好地助力环境负荷的减轻,需要确保农产品顺利流通,向消费者提供适当的信息,掌握减轻环境负荷的状况并开发评价手段。鉴于食品产业在粮食供应中的重要地位,还需要强化食品产业的业务基础,帮助企业顺利完成继承事项,推动食品产业与农业合作,实现食品流通合理化,依托先进技术打造食品产业和关联产业新业态,并鼓励食品产业“走出去”。此外,修改后的新农业基本法突出了消费者在推动农业和食品产业可持续转型中的作用,鼓励消费者选择适当的产品种类,一方面促进粮食可持续供应,另一方面对提高粮食消费水平起到积极作用。

引入交叉遵守机制是日本建立与环境相协调的粮食系统的重要举措。近年来,交叉遵守机制在欧盟农业支持政策绿色转型进程中发挥着关键作用,其主要指设定农业生产活动中与环境相关的强制性标准,将其作为农民接受农业补贴的前提和基础,以此促进农业可持续发展的机制^[35]。日本现阶段实施的绿色粮食系统战略同样依托这一机制推进农业支持政策绿色转型,到2030年为止,政策支持对象被限定为农业和食品产业中开展可持续经营活动的主体。申领补贴的农业和食品产业经营者需要填写并提交减轻环境负荷状况的检查表,接受中央和地方政府的检查,未提交检查表则不发放补贴。

交叉遵守机制并不要求农业和食品产业经营者达到过高的环境标准,而是明确其应达到的最低限度的环境标准,确保不会因发放补贴加重环境负荷。具体而言,最低限度的环境标准涵盖7个维度:适当施肥、适当防除、节约能源、防治臭虫和害虫、废弃物处理和利用、保护生物多样性、遵守环境保护法律法规(如表4所示)。

表4 日本交叉遵守机制下最低限度的环境标准

维度	事项
适当施肥	适当存放肥料
	记录和保存肥料使用情况
	根据作物生长和土壤养分施肥
	适当施用有机肥
适当防除	采购环境友好型肥料原料
	准备不易出现病虫害和杂草的生产条件
	在掌握实际情况的基础上判断防治必要性和时机
	运用多种方法进行防除
节约能源	适当使用和存放农药
	记录和保存农药使用情况
	采购环境友好型农药原料
	记录和保存电力、燃料使用情况
防治臭虫和害虫	避免不必要或低效的能耗
	采购环境友好型商品和农药
废弃物处理和利用	防止及减少臭虫和害虫的出现
	适当管理家畜排泄物
保护生物多样性	减少塑料等废弃物并进行妥善处理
	对资源进行再利用
	使用配合饲料或提高给饵效率
遵守环境保护法律法规	在开展经营活动时考虑保护生物多样性
	遵守《水污染防治法》、资源管理协定、渔场管理计划等
	使用人工鱼苗
	了解《绿色粮食系统战略》
	遵守相关法律法规
	提高对动物福利理念的认识
	制定环境工作方针并开展培训
	对机械和设备进行适当维护和管理
	学习作业安全知识

资料来源:农林水産省. 環境負荷低減のクロスコンプライアンスの導入について [EB/OL].
(2023-03-29) [2024-06-05]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/past/stats.html>.

(三) 在人口减少背景下确保可持续和强大的粮食供应基础

尽管1999年新农业基本法出台时,日本已经出现了较为明显的农业劳动力减少和老龄化现象,但人口总量仍维持正增长。如今日本人口已连续多年减少,提高粮食生产能力面临的压力显著上升。因此,修改后的新农业基本法在农业可持续发展和乡村振兴两大基本理念中均强调了人口减少的背景,力求确保可持续和强大的粮食供应基础。

从农业的发力重点来看,修改后的新农业基本法提出培育多样化的农业经营者队伍,以提高

农业生产力和农产品附加值为方向拓宽农业发展空间,推进粮食系统数字化。首先,在优化农业经营结构方面,修改前的新农业基本法基于扩大农业经营规模的目的,片面强调培育高效、稳定的农业经营主体,修改后的新农业基本法要求将其他各类农业经营主体纳入考量,以确保耕地实现集约利用。随着农业经营主体法人化趋势的加深,在活跃农业家庭经营的同时,需要采取措施强化农业法人的经营基础,包括提升经营者的经营管理能力、改善雇佣环境、促进法人提高自有资本率等。又考虑到农业服务主体能够对农业经营主体起到重要支撑作用,需要加大力度扶持提供农业生产托管、农机租赁、作业人才派遣、农业经营信息分析等服务的主体。其次,修改后的新农业基本法明确了人口减少背景下未来农业的发展方向,即在减轻环境负荷的同时,提高农业生产力和农产品附加值。就提高农业生产力而言,需要将智慧农业技术用于革新农业生产、加工和流通方式,开发和普及有助于节省劳动力和提高产量的作物新品种。就提高农产品附加值而言,需要普及高品质作物品种,推进“6次产业化”,保护和利用植物新品种、畜禽遗传资源、地理标志产品、农业生产技术及经营信息所涉及的知识产权。再次,在技术开发和普及方面,修改后的新农业基本法强调了信息通信技术在粮食系统中的应用。日本计划实现整个粮食系统的数字化,打造智能粮食供应链,为此需要依托先进技术强化粮食系统相关主体的信息共享。此外,修改后的新农业基本法还要求预防家畜传染病和防治有害生物,并缓解农业生产资料价格波动对农业经营的不利影响。

从农村的发力重点来看,修改后的新农业基本法提出维系农村地域共同体,活用地域资源发展农村新业态,以社会福利为导向创造更多的农村就业机会。首先,日本农村振兴涵盖耕地保护、地域资源活用、农村生活支援等任务,仅凭农业经营者的力量难以完成,需要农村各类人士相互合作,进而修改后的新农业基本法强调以地域共同体的形式推进农村振兴。以耕地保护为例,地域共同体的存在能够给斜坡割草、水道疏浚、设施维护、活动计划制定等工作的开展带来极大的便利^[36]。其次,包括农产品资源、观光资源、文化资源等在内的地域资源是推进“6次产业化”的重要基础,修改后的新农业基本法要求活用资源发展农村新业态。这不仅有助于达到产业振兴的目的,还有助于展现农村的独特魅力,吸引更多的人关注农村乃至到农村定居。再次,日本自2019年开始正式推行农福融合模式,鼓励残疾人、老年人等社会弱势群体参与农业经营,旨在实现农业与社会福利的互促共进,此次新农业基本法的修订增加了相关条款。根据日本2024年修订后的《农福融合推进展望》,日本计划到2030年使农福融合参与主体数量达到1.2万个,加入农福融合地区协议会的市町村数量达到200个^[37]。此外,修改后的新农业基本法还要求发展以住在农民家中、体验农活、品尝农家菜为内容的农村民宿旅游形式,并采取农田驱鸟、将捕获的鸟兽作为食品等措施降低鸟兽对农业农村的危害。

三、思考与建议

日本早于约半个世纪前率先基本实现农业现代化,其涉农法律的修改动向值得中国高度关注。2024年,日本修改后的新农业基本法正式施行,显示出日本农政体系朝强化粮食安全保障的方向加速变革。从中长期视角来看,中国粮食供需仍将处于紧平衡态势,粮食安全保障面临一系列新的风险和挑战。本文在厘清日本新农业基本法的修改动向的基础上,对中国全方位夯实粮食安全根基提出以下建议。

(一) 坚持大农业观、大食物观

日本修改后的新农业基本法强调确保每位国民日常的粮食安全,不同于过往片面关注粮食供

供给侧,特别突出了粮食需求侧,反映出粮食安全观的战略转变。随着中国国情、农情、粮情的不断变化,需要站在更广阔的角度理解粮食安全的内涵,坚持大农业观、大食物观,以适应居民生活水平提高和消费结构升级的趋势,更好地满足居民多层次、多元化食物消费需求。面对粮食供需新形势给粮食安全带来的新挑战,日本重视加强粮食系统相关主体的相互理解和协作,统筹国内国际两个市场、两种资源,强化粮食供应链韧性。基于大农业观、大食物观,中国需因地制宜充分挖掘农业资源优势,深化农业供给侧改革,加快构建多元化食物供给体系。在确保进口风险可控的前提下,更多地从国际市场上进口有助于满足人民群众日益增长的个性化、品质化消费需求的粮食,形成安全稳定的粮食多元化进口格局。同时,加快推动农业“走出去”,政府当好“先行官”和“后勤队”,做好农业和食品产业经营者海外发展的顶层设计,并与海外公共服务机构形成密切配合,全方位支持经营者开辟多元化市场。

(二) 完善粮食应急保障体系

日本长期以来对于粮食安全有着极强的忧患意识,秉持着这样的意识,修改后的新农业基本法为其加强突发事件下粮食安全保障构建了新的法律框架。在这一框架基础上制定的《粮食供应困难事态对策法》采取量化标准的方式,根据粮食供应困难的严重程度对事态阶段进行划分,并就各阶段的具体调控方式进行详细安排,以便面对突发事件时能够有条不紊地保障国民生活和国民经济的稳定。鉴于近年来粮食领域不确定、难预料因素逐渐增多,中国《粮食安全保障法》和修订后的《粮食流通管理条例》均将粮食应急保障作为重要内容。当前,中国粮食应急保障体系已经初步建立,但仍存在一些薄弱环节,应急管理的精准性、应急储备结构的合理性、监测预警的敏锐性等方面均有待提升^[38]。为此,需要基于最新形势科学划定粮食应急等级,明确粮食生产、流通、消费等多个环节的应对举措以及其中各类主体的责任和义务,推动加快完成《国家粮食应急预案》修订。

(三) 落实“藏粮于地、藏粮于技”战略

耕地是保障粮食安全的根本,对于中国和日本这样的人多地少的国家而言,需要始终高度重视耕地保护问题,从而为稳步提高粮食生产能力奠定坚实基础。在劳动力持续减少的背景下,日本修改后的新农业基本法将耕地保护置于更加突出的位置,提出培育多样化的农业经营者队伍,发挥农村地域共同体在耕地保护方面的功能,推行农福融合模式,以最大限度地提升耕地集约利用程度。为落实“藏粮于地”战略,中国需坚定不移地实行最严格的耕地保护制度,严守耕地红线,同时着力加强高标准农田建设,全面提升耕地质量。与此同时,农业技术的研发和应用是小农业生产条件下突破资源禀赋约束的关键路径,未来中国构建更高层次的粮食安全保障体系有赖于农业技术创新。日本修改后的新农业基本法明确将提高农业生产力和农产品附加值作为未来农业发展方向,要求普及智慧农业技术,打造智能粮食供应链,开发作物新品种,加强农业知识产权保护。为落实“藏粮于技”战略,中国不仅要推动数字经济与农业深度融合,还要补齐种业技术创新短板,以农业新质生产力夯实国家粮食安全根基。

(四) 培育新型农业经营主体和服务主体

修改后的日本新农业基本法将多样化的农业经营者同时纳入政策扶持对象,但并未降低对高效、稳定的农业经营主体的重视程度,尤其是鼓励农业经营法人化有望成为日本确保农业接班人的重要手段。与日本相似,近年来中国农业劳动力老龄化问题日趋严峻,给确保可持续和强大的粮食供应基础带来潜在威胁。现阶段中国需要建立健全指导新型农业经营主体规范运营的基础性制度,鼓励有热情和有能力的新农人创办新型农业经营主体或参与管理,切实推动新型农业经

营主体做大做强。与此同时,修改后的日本新农业基本法提出发展多类型农业社会化服务,有效发挥农业服务主体对农业经营主体的支撑作用。为使新型农业服务主体更好地带动小农户嵌入现代农业轨道,中国需要立足各地农业发展特点积极探索服务新模式,及时将具备推广潜力的服务模式纳入政策支持体系,方便农户获取服务规模经济效益。

(五) 兼顾粮食安全与农业绿色发展

推进农业绿色发展已成为各国提升全球环境治理的话语权和地位的有力抓手,但由于其要求农业生产与资源环境承载力相匹配,如何兼顾粮食安全与农业绿色发展成为了亟待探讨的问题。日本修改后的新农业基本法将建立与环境相协调的粮食系统上升至基本理念的高度,强调借由减轻环境负荷来增强粮食持续供给能力,支持粮食系统相关主体之间、农业与食品产业之间的有序协作。对于现阶段正在加快建设农业强国的中国而言,可考虑将提高农业绿色发展水平和可持续发展能力作为保障粮食安全的重要途径。在供给侧层面,不仅要推动化肥和农药的科学合理使用,遏制农业面源污染,还要优先研发和采纳环境友好型生产技术,选育和推广一批高产稳产、绿色高效的自主优良品种。在需求侧层面,可以充分依托社交媒体、环保公益活动、绿色农业体验活动、有机食品展览会等渠道,提高消费者对农业绿色发展的认知水平,鼓励消费者选择绿色优质的产品。

参考文献:

- [1] Food Security Information Network. Global Report on Food Crises 2024 [EB/OL]. (2024-04-23) [2024-05-25]. <https://www.fsinplatform.org/report/global-report-food-crises-2024/>.
- [2] 肖盼晴. 日本耕地非粮化问题的演变与治理策略[J]. 现代日本经济, 2024(3): 25-36.
- [3] 王学君, 周沁楠. 日本粮食安全保障策略的演进及启示[J]. 现代日本经济, 2018(4): 69-84.
- [4] 韩朝华. 日本的农业结构政策、农业发展困境及镜鉴意义[J]. 经济思想史学刊, 2021(2): 37-60.
- [5] 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.
- [6] 安藤光義. 農村政策の展開と現実—農村の變貌と今後—[J]. 農業經濟研究, 2019(2): 164-180.
- [7] 産経新聞. 生産者急減で食料安保の確保は「歴史的転換点」政府、農業白書で強調[N/OL]. (2024-05-31) [2024-06-10]. <https://www.sankei.com/article/20240531-U6D4AVKVXJL7JA46A5S45IRGSY/>.
- [8] 農林水産省. 令和4年農業物価統計[EB/OL]. (2023-07-28) [2024-05-30]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noubukka/index.html>.
- [9] 日本經濟新聞. 円乱高下、一時1ドル160円台 その後一転155円台に上昇[N/OL]. (2024-04-29) [2024-05-30]. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUB2907H0Z20C24A4000000/>.
- [10] 東京商工リサーチ. 2023年の「飲食業」倒産が過去最多を更新 人件費や食材費、光熱費の高騰で苦境に[EB/OL]. (2024-01-12) [2024-05-30]. https://www.tsr-net.co.jp/data/detail/1198274_1527.html.
- [11] 朝日新聞. 人口減、初めて全都道府県で過去最大80万人減、今年1月時点[N/OL]. (2023-07-26) [2024-05-30]. <https://www.asahi.com/articles/ASR7T7KFWR7TULFA00G.html>.
- [12] 農林水産政策研究所. 食料品アクセスマップ[EB/OL]. (2024-02-27) [2024-05-30]. https://www.maff.go.jp/primaff/seika/fsc/faccess/a_map.html.
- [13] 厚生労働省. 令和4年国民生活基礎調査の概況[EB/OL]. (2023-07-04) [2024-05-30]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noubukka/index.html>.
- [14] 認定NPO法人キッズドア. 2024夏子育て家庭アンケート調査結果報告[EB/OL]. (2024-06-03) [2024-06-10]. <https://kidsdoor.net/news/press/20240701.html>.
- [15] 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.
- [16] U. S. Department of Agriculture. U. S. Agriculture Innovation Strategy: A Directional Vision for Research[EB/OL]. (2021-01-12) [2024-05-30]. <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/AIS.508-01.06>.

2021. pdf.
- [17] European Commission. Farm to Fork Strategy [EB/OL]. (2020 - 05 - 25) [2024 - 05 - 30]. https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf.
- [18] Department for Environment, Food & Rural Affairs. The Path to Sustainable Farming: An Agricultural Transition Plan 2021 to 2024 [EB/OL]. (2020 - 05 - 25) [2024 - 05 - 30]. <https://www.gov.uk/government/publications/agricultural-transition-plan-2021-to-2024>.
- [19] 農林水産省. 有機農業をめぐる我が国の現状について [EB/OL]. (2020 - 07 - 26) [2024 - 05 - 30]. https://www.maff.go.jp/primaff/koho/seminar/2019/attach/pdf/190726_01.pdf.
- [20] 農林水産省. 食品廃棄物等の利用状況等(令和 2 年度推計) [EB/OL]. (2024 - 01 - 11) [2024 - 05 - 30]. https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/161227_4-89.pdf.
- [21] 農林水産省. みどりの食料システム戦略(本体) [EB/OL]. (2021 - 05 - 12) [2024 - 05 - 30]. <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/attach/pdf/index-10.pdf>.
- [22] 総務省自治行政局過疎対策室. 過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査(最終報告) [EB/OL]. (2020 - 03 - 27) [2024 - 05 - 30]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000678497.pdf.
- [23] 農林水産省. 農林業センサス累年統計 [EB/OL]. (2023 - 03 - 29) [2024 - 05 - 30]. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/past/stats.html>.
- [24] 農林水産省. 荒廃農地の発生防止・解消等 [EB/OL]. (2023 - 12 - 15) [2024 - 05 - 30]. <https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/>.
- [25] Our World in Data. Employment in Agriculture [EB/OL]. (2023 - 09 - 20) [2024 - 05 - 30]. <https://ourworldindata.org/employment-in-agriculture>.
- [26] World Bank Open Data. Agriculture & Rural Development [EB/OL]. (2023 - 09 - 20) [2024 - 05 - 30]. <https://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development?view=chart>.
- [27] 農林水産省. 知的財産・地域ブランド情報 [EB/OL]. (2023 - 12 - 22) [2024 - 05 - 30]. <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/tizai/brand/>.
- [28] 首相官邸. 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部(第 4 回) 議事次第 [EB/OL]. (2023 - 06 - 12) [2024 - 06 - 15]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/shokunou_dai4/gijisidai.html.
- [29] 農林水産省. 適正な価格形成に関する協議会 [EB/OL]. (2024 - 04 - 05) [2024 - 06 - 02]. https://www.maff.go.jp/j/shokusan/kikaku/kakaku_keisei/imdex.html.
- [30] 財務省. 農林水産 [EB/OL]. (2022 - 10 - 19) [2024 - 06 - 02]. https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of-fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseisk20221019/02.pdf.
- [31] 農林水産省. 肥料をめぐる情勢 [EB/OL]. (2023 - 06 - 08) [2024 - 06 - 02]. https://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/sizai/s_hiryo/attach/pdf/Hiryou_MegujiR5-5b.pdf.
- [32] 農林水産省. 令和 5 年度食料・農業・農村白書 [EB/OL]. (2024 - 05 - 31) [2024 - 06 - 10]. https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r5/pdf/zentaiban.pdf.
- [33] NHK. 食料不足への対応盛り込んだ法律参院本会議で成立 [N/OL]. (2024 - 06 - 14) [2024 - 06 - 15]. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240614/k10014480731000.html>.
- [34] 農林水産省. 「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容 [EB/OL]. (2023 - 12 - 27) [2024 - 06 - 02]. <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/attach/pdf/anteikyokyukiban-18.pdf>.
- [35] 宗义湘, 崔海霞. 环境规制如何嵌入农业政策: 欧盟交叉遵守机制经验 [J]. 世界农业, 2022(1): 15 - 23.
- [36] 農林水産省. 「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」の施行状況の点検及び検証について [EB/OL]. (2019 - 12 - 06) [2024 - 06 - 10]. <https://www.maff.go.jp/j/nousin/tamen5/tameniinkai/attach/pdf/haihushiryou-9.pdf>.
- [37] 農福連携等推進会議. 農福連携等推進ビジョン(2024 改訂版) [EB/OL]. (2024 - 06 - 05) [2024 - 06 -

10]. https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/noufuku/attach/pdf/suisin_kaigi-4.pdf.

[38] 王 宏. 高质量推进粮食应急保障体系建设[N]. 经济日报, 2021-10-18(6).

责任编辑 林丽敏

Analysis of the Revision Trend of Japan's New Agricultural Basic Law from the Perspective of Food Security

HU Xia^{1A} ZHOU Xuhai² LIU Xiaojun^{1B}

(1A. School of Economics, Renmin University of China, Beijing, 100872, China;

2. Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China;

1B. Institute of China's Economic Reform & Development, Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

Abstract: In June 2024, Japan's revised New Agricultural Basic Law was officially implemented. This revision is the first revision of the law since its promulgation in 1999, which indicates that Japan's agricultural policy system has ushered in major changes. Since the new situation of food supply and demand brings new challenges to food security, the green development trend of agriculture puts forward new requirements for food security, and the continuous reduction of labor force hinders the improvement of food production capacity, Japan's food security is at a turning point in history, which has become the biggest driving force for Japan to revise its New Agricultural Basic Law. Judging from the revision idea, this revision mainly aims at three pillars. The first goal is ensuring the daily food security of every citizen. The second one is promoting the transformation of agriculture and food industry to a sustainable road that attaches importance to the environment. The third one is ensuring a sustainable and strong food supply base under the background of population decline. China and Japan have relatively similar agricultural development conditions. In order to consolidate the foundation of food security in all directions, China needs to adhere to the concept of "storing grain in the land and storing grain in technology", cultivate new types of agricultural operators and service providers, and give attention to both food security and the green development of agriculture.

Key Words: food security, sustainable development, Japan, New Agricultural Basic Law, revision trend