中日农业政策比较及借鉴

罗秀娟 孙 凯

摘要：本文认为，中国的农业政策与日本的农业政策之间有着密切的关系，由于农业生产力上的差距导致中日农业政策在政策目标、价格支持、基建与科研、农产品流通、农业金融信贷等方面存在着不同。因此，借鉴先进国家的农业政策以促进我国农业的发展。

关键词：农业发展 政策取向

中图分类号：F310 文献标识码：A 论文编号：1003-7470（2009）05-0126（04）

作者：罗秀娟 博士研究生 暨南大学管理学院 广州广州 510632
孙 凯 硕士研究生 中国海洋大学经济学学院 山东青岛 266002

一、中日农业政策与农民问题现状

农业为一国之根本，无论是发展中国家还是发达国家，各国政府都比较重视农业。而对于我国来说，在这一点上尤其突出。历史经验表明，每一次经济形式的重大变化几乎都发端于农业，而每次调整的成功都是以农业发展态势得以好转为前提的。因此，农业生产取向具有明显的现实意义。日本与我国在农地面积少，人均占有农地少，农村老龄人口增加等方面均有相似之处，作为农业体制较为完善的国家，日本在政策方面的经验具有一定的借鉴价值。

从我国农业政策的变迁来看，我国的农业政策经历了由改革开放前的政府效率至上的政策目标取向到改革开放后政府“效率优先兼顾公平”的政策取向的转变。在这一过程中，我国的农业发展取得了巨大的成就，显著的标志就是主要农产品产量大幅度增长。但是，我国的农业发展仍面临着一些制约因素，据田维明（2000）所计算的农业总支持指标可以看出，我国虽然在理论上进入了工农业平等发展的新时期，但是农业支持政策的实际情况并不理想（表1）。

表1 中国农业总支持水平（TSE/％）

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>支持水平</td>
<td>-3.61</td>
<td>-3.31</td>
<td>-0.79</td>
<td>-3.48</td>
<td>-0.5</td>
<td>-2.43</td>
<td>0.69</td>
<td>0.33</td>
<td>-0.53</td>
</tr>
</tbody>
</table>

资料来源：转引自瞿雪玲《中日农业支持政策比较研究》，中国农业大学，2004年。

二、公共选择理论视角下的农业政策取向对比

从理论上讲，国家制定任何宏观经济政策总是直接或间接作用于社会经济，必然会产生社会经济利益的变动。从这个理论中，经济利益与政治利益之间存在着相关性，政府对宏观经济政策运用的结果，有可能导致社会政治利益关系的变动，因而政府的经济政策行为不仅会产生直接的经济效果，而且还会产生间接的政治收益。具体到农业，由于农业生产“外部性”使得农业政策更加紧密的影响到社
会经济利益，因此，农民团体的政治取向将更加紧密地影响农业政策的取向。对比我国与日本的农民团体，可以看出，由于实力以及参政能力等的不同，使得农业政策的选择和实施也有很大的不同。

1. 薄弱的集体行动力带来的我国农业政策取向

对于我国的农业政策来讲，虽然我国一直是农业生产大国，但长期以来农业生产落后、二元经济结构的失衡以及长年从农业中抽取大量的农业剩余，使得农民的收入增长远远落后于GDP的增长，在这一基础上的农民集体行动力存在着两大因素的制约：①信息和联络的成本。由于我国的农民数量众多，且居住分散，通讯费用高昂，为协调某一意见所需的联络成本相对于农民的收入而言是极高的，这种信息成本使得大规模的意见交换成为理论上的可能，因此，我国的农业利益集团尚处在小规模、自发的组织结构水平之上。②“免费搭车”问题。公共选择理论学者奥尔森认为，政策的公共物品性质导致了集团成员的“免费搭车”，由此会引起集体行动的困难。就我国的农业利益集团来说，这一问题尤为突出。一方面，为了与实力强大的工业利益集团抗衡，我国农业利益集团必须扩大自己的规模，扩大本集团对国民经济的影响力；另一方面，在农业生产力既定的情况下，影响力的扩大只能通过单纯的横向扩张，即参与人数的增加来实现，而这恰恰促成了“免费搭车”现象的形成。因为在规模大的组织内，约束力与奖励机制的实践性较为薄弱，因此，侥幸成为“免费搭车者”的机率将会增大，农民也就不愿为争取自己的合法权益而进行博弈。农民集体行动能力的欠缺导致农业政策的供给相对较弱，因而国家的产业政策也就倾向于对农业的弱扶持。

2. 相对集中的农业利益集团影响下的日本农业政策取向

从日本来看，农业政策的公共选择显得略为复杂，虽然日本的农业也属于弱质产业，但日本的农业发展水平远高于我国。由于日本的地理特点决定了农民的居住相对集中且便于集体行动，因此，虽然日本农民仍是该国民众中收入较低的阶层，但其整体对农业政策取向的影响却远远高于我国农民的影响。同时，强大的农民利益集团组织也为日本农民影响农业政策取向提供了有利的条件。以日本农业协为例，日本农业（NOKYO）是根据1947年日本颁布施行的《农业协同组合法》建立的农民互助合作组织，经过多年发展，NOKYO已拥有800万成员，农户参与率达99％，其成员数量和规模都超过了任何日本的利益集团组织。作为农民的合作组织，NOKYO不仅充当了农业生产资料供应、技术指导、农业信息、农产品采后处理、保险以及生活、医疗卫生的信息平台，更渗透至日本农村经济与社会生活的各个领域。在强大的农业协的长期影响下，日本国会中支持农协利益的国会议员日益增多，仅在自民所属的议员中就超过了370名。不仅如此，日本国会中还有许多跨党派的农林议员集团，由这些议员组成的“农林族”，其在日本国会中也拥有强大的势力。

三、中日农业支持政策比较

在两种明显不同的农业利益集团的势力影响下，我国与日本在农业生产政策的制定过程中也存在着不同的取向，而这些取向又直接影响到农业具体政策的颁布。从我国和日本的农业生产政策的基本构成体系来看，双方在以下方面存在着差异：

1. 从农业政策目标比较

我国的农业政策目标一直是在增加农产品有效供给与增加农民收入间徘徊。自20世纪90年代中期以来，农产品供给由全面短缺走向总量基本平衡的结构性、地区性相对过剩，与此同时，农民收入的增长速度却有所下降。2000年，农民人均纯收入比1999年增加2％，但增幅创下1997年以来连续4年下降的纪录（陈劲松等，2001）。因此，农业政策的主要目标由以前的单纯保证粮食、棉花等主要农产品的稳定供给转为增加农产品有效供给与增加农民收入的双重目标。

与我国不同，日本受粮食自给率不足的困扰，其政策目标一直较为一致。无论是二战结束后以发展粮食生产为导向，还是20世纪60年代以提高农民收入为导向，直至现在以发展现代农业和提高市场竞争力为导向，均是以提高粮食自给率为目标。早在1999年，日本就为保护国内的稻米市场而颁布了
《食物·农业·农村基本法》，其中就提出了“农业多功能性”的概念。经过多年努力，日本现已形成了以《农业基本法》为母法、其它200多部具体农业法为辅的较完善的农业法律体系，并确立了价格支持、生产补贴和贸易保护三位一体的农业保护机制。加入世贸组织后，日本政府的政策取向则倾向于提高农业经营效率，通过调整有关政策激励措施，扩大经营规模、改进经营方式、开发人力资源、增强国内竞争以及加强农业高新技术开发和应用等方式，逐步提高日本农业经营效率和提高日本农业竞争力。

2. 从农业价格支持政策比较

我国农业政策干预的重点是借助价格手段来调节粮食和棉花等大宗农产品的生产与流通。以这两个领域为例，价格支持政策的执行主体是各地粮食局所属的国有粮食购销企业和各地供销社控制的棉麻公司。政府通过中国农业发展银行向这两大部门提供专项资金，采取封闭运行方式，确保粮食、棉花的收购。也就是说，政府以定购价或保护价收购了等于或高于市场价的粮食和棉花，对保护价高于市场价造成的价格性亏损和储备费用无法通过正常销售弥补的，由政府提供的粮食风险基金等专项资金以财政补贴的方式加以解决。

从日本来看，日本实行价格支持政策涉及大米、蚕丝、猪肉、牛肉等绝大多数的农产品，其价格支持政策由管理价格制度、稳定价格波动制度、最低价格保证制度以及价格差额补贴制度共同组成，从而保证了以行政定价、供应控制手段对农业生产进行支持的有效性。其中，管理价格制度赋予了政府及其代理机构直接管理和控制特定种类农产品的购销和价格的权利，稳定价格波动制度以及最低价格保证制度则规定了特定农产品的价格一旦低于下限则由政府或生产者团体按下限价格进行收购，而价格差额补贴制度则将实际价格与目标价格之间的差额直接补贴给农民。

3. 从农业基建与科研政策比较

基础设施建设与科研是农业产业化的基础。2004年，我国财政用于农业基本建设的支出为565亿元，占财政支出总量的24%。然而，农业基础设施建设资金的投入并未取得预期的效果，有调查显示，因水利设施老化，我国农田灌溉面积每年减少500多万亩，农业基建的固定资产随着使用逐渐下降。在科研方面，由于我国区域农业结构的科技含量较低，加之农业科技的投资欠缺（我国农业科技投资占农业GDP的比例仅为0.3%左右，远低于发达国家2%~5%的水平），科技成果推广率低，以四川省为例，2003年R&D投入68.5亿元，仅占国内生产总值的1.3%。由于经费短缺，一些新技术、新品种的引进、试验和示范难以进行，科技推广普及率提高较慢，科技对农业生产的贡献率也受到限制。如目前四川省科技对生产贡献率只有40%，比发达国家低了30个百分点。

就日本而言，《新农业基本法》侧重于农村各种资源的合理开发和综合利用，增强公共设施建设及自然灾害的防治。在农业多功能性的政策引导下，日本通过立法和制定农业发展新政策确立了生态农业的目标，其基础建设也考虑了各个地区农村的现状和特点，包括农业生产、人力资源、文化教育、社区建设、生态保护、城乡交流等多方面内容。目前，日本环境保全型农户数量超过了50万户，占全部经营类农户的21.5%。在科研方面，日本农业科技产业技术综合研究机构作为独立法人机构，对农作物的改良研究，包括在耐高温、耐高湿、耐病虫害的小麦以及改良水稻等的研究与推广中起到了积极作用。而“四维农业”的研究也使“水稻一蘑菇一牛一蚯蚓”四位一体的农业生产体系形成了良好的农业循环系统，从而大大提升了日本农业的科技含量。

4. 从农产品流通政策比较

我国的粮食流通制度是不断变迁、不断市场化的政策体系。2001年，国务院开始实施粮食流通体制市场化改革。2004年，国务院颁布了《粮食流通管理条例》，鼓励多种所有制市场主体从事粮食经营活动，并于当年提出了“充分发挥市场机制在配置粮食资源中的基础性作用，实现粮食购销市场化和市场主体多元化”的总体目标。然而，其实行的结果来看，由于我国区域经济发展不平衡，各地区的政策运行环境差别较大，粮食流通体制改革政策的执行力度遇到了减弱。具体执行政策的地区和部门有的甚至从追求本地区和本部门利益最大化的角度出发，打着“本地区或部门情况特殊、需因地制宜”的幌子，对中央制定的政策有选择地执行，导致政策走样的情形难以避免。

日本是以1918年的米制动为契机，政府开始介
三农产品流通市场，直至 1942 年通过的《粮食管理法》。日本政府主导的收购和配给制度仍对大米市场实行直接控制。然而，经济政策的扭曲妨碍了日本农业规模的扩大。因此，日本以加入世贸组织为契机，逐步放松了对粮食流通的管制，并逐步形成了一个包括组织体系、管理体系、市场信息系统和配套设施完善的农产品运销体系。同时，日本农协作为农民与市场间商品流通的中介经济组织，通过直接组织超市销售、批发市场销售和直接销售等手段，使农民与中间商形成了计划销售机制，并建立了相互依赖关系，有效地防止了农民间的低价竞争以及中间商的压价行为，确保了农民收入的稳定。此外，农协在生产技术的提高、生产计划的安排制定、种植结构调整方面对农民的指导也显示出农协信息平台的作用。

5. 从农业金融信贷政策比较


据国家农业部对湖南省 3700 户农户的抽样调查，2001 年至 2003 年，从银信部门得到贷款的农户只有 218 户，得到贷款的农户只占被调查农户总数的 5.9%。

在日本，农业金融政策的推广得益于农协金融系统的有效运行。在面向农村的贷款中，农协系统各金融机构在各类金融机构中的比例一直处于领先地位，超过了贷款总额的 50%以上。农协作为农企贷款的主要来源，以独立于商业银行的方式组织农信协会员手中的剩余资金开展以农协会员为对象的信贷业务。此外，日本农协还要求农信协会员将闲置资金存入自己的信用组合，为资金周转困难的农户进行贷款。也就是说，日本农协的金融系统以家庭为单位，为分散经营的农户提供了一个融资平台，使闲置资本能够得到有效利用，对日本农业的发展起到了促进作用。

四、日本的农业发展对我国农业政策的启示

1. 建立有效的信息交流平台

一方面，在信息传递方面，由政府或民间机构出面建立信息交流平台，为农户提供相关产品市场供求信息，通过对接市场信息、总体产销量等信息的把握，判断生产形势，并为农业生产者提供建议；另一方面，加强对农业科技单位与农户的合作，建立与农业科技专家、政府决策人士和产业界共同参与的农业合作磋商机制，共同推进农业经营效率的提高以及新技术的推广。

2. 加快民间组织以及中介组织的建设

政府应引导 48 家国家级协会以及 400 多家省市级农业行会进行优化整合，充分发挥行会对农业生产、产品流通等方面的重要作用。一方面，根据会员的实际需求提供联系开拓市场的服务，进行项目投资的咨询服务；生产经营的技术与培训服务；另一方面，发挥行会在政府与农户之间的纽带作用，代表会员提出涉及会员集体利益的意见，争取政府的支持，为行业发展争取一个良好的外部环境。

3. 重构市场营销机制

可仿效日本“一村一品”运动积极推动国内农产品品牌的发展。以“政府牵头、市场主导，企业为主”的形式培养农产品的品牌管理人才，同时发挥政府在保护名牌中的巨大作用，运用行政、法律、经济等手段，进行综合管理。对名牌农产品的认定还应严格把关，确保企业研究和制定市场营销战略、建立农产品营销网络等。

参考文献：

(1) 李大华。OECD 国家农业支持与政策改革[J]。农业经济问题。2006，(07)。
(2) 徐学文。国外财政政策及其启示[J]。农村财政与财务。2006，(01)。
(3) 李中军。日本农协给我们哪些有益启示[J]。农村合作经济。2003，(06)。