

# 日本农业的国家干预及评价

彭代彦

## 一、农业运行的市场环境

日本农业的运行在国家干预下由市场调节,农业运行的市场环境特征是:(1)农业经营主体为农户,农户拥有全部或部分土地和其他生产资料,根据市场价格和供求状况进行生产什么、生产多少和如何生产的经营决策,主要运用家庭劳动力,从事农业生产并取得适当的收入。农户在从事农业生产的同时,还利用农闲时间从事非农业生产,寻求收入的最大化。1991年,日本共有农户293.6万户,其中,专业农户46万户,占总农户的15.6%;兼业农户247.6万户,占总农户的84.4%;兼业农户中,第一类兼业农户(以农业为主)为47.8万,占19.3%,第二类兼业农户(以非农业为主)为199.8万户,占80.7%;(2)竞争性农产品市场和生产要素市场。单个农户只是价格的接受者,无论是作为生产者销售农产品,还是购买生产要素,都不能通过增加或减少供给量和需求量来影响价格;农产品需求者是分散的消费者,他们人数众多,对产品的需求没有大的差别;农业生产资料的供给者为众多的商行。农产品现货市场与期货市场均很发达;(3)社会保障健全,除城市中的人寿、医疗、失业保险延伸至农村地区以外,农作物保险也已建立。日本政府对水稻、小麦等粮食作物实行法定保险,与此同时,还举办自愿保险,以弥补强制保险范围和保额的不足;(4)农业的运行的法制健全;

(5)国家对价格、收入和供求等进行适度调控,以弥补市场运行的不足。

## 二、干预目标

市场的调节能保证农业运行的效率,但不能保证农业运行的公平;国家的干预在于弥补市场调节的不足,努力实现农业运行的公平。国家干预目标包括保证农产品供求平衡,稳定农产品价格,提高和稳定与非农业工人工资相比的农民收入和提供农业运行的公共设施。

1. 稳定农产品价格,包括生产者价格和消费者价格,前者指农民收到的价格不低于某一水平,后者指消费者支付的价格不能太高。由于农业生产具有自然风险和经济风险,在完全由市场调节时,农产品产量和价格容易形成蛛网模型式的波动,这对生产者和消费者均不利,政府应克服市场不足,努力稳定农产品价格。

2. 稳定和提高了非农业工人收入相比的农民收入。在市场调节下农产品价格的波动容易造成农民收入的剧烈波动,进而导致农产品供给在下一生产周期的新一轮波动,政府应促进农民相对收入的稳定,日本政府的收入目标是农民的劳动收入与城市工人的平均工资大体一致。

3. 促进农产品供求平衡,包括总量和结构平衡。日本耕地资源稀少,农产品短缺,除大半可完全自给外,小麦和饲料用粮的自给率很低,其中,小麦约90%、饲料约

80%依靠进口,政府努力促进农业生产的发展,增加农产品供给。

4. 提供农业公共设施,如农村道路、水利设施、通讯设施等。这些公共设施的使用因不能排除其他使用者的搭便车行为,市场和私人不能自发提供,只能由政府提供。日本政府进行大量投资,保证了农业公共设施的发展。

### 三、干预措施

#### 1. 稳定农产品价格措施

为稳定农产品价格,日本政府对不同的农产品分别采取不同的措施:(1)对小麦、大麦以及加工用的土豆、甘薯、甜菜、甘蔗等实行最低保护价格制度。政府对这些产品规定了最低价格标准,若市场价格低于所规定的最低限价,则全部农产品由政府的有关机构按规定的最低价格购入;(2)对肉类和奶类产品等实行价格稳定带制度。这种价格支持制度是政府在自由贸易的前提下,通过买进和卖出农产品方式,使农产品的市场价格稳定在一定的范围内,从而形成所谓的“价格稳定带”,“价格稳定带”一般要高于市场的均衡价格;(3)对大豆、油菜籽和加工用牛奶等产品实行价格差额补贴制度。政府对这些产品规定目标价格,当市场价格低于目标价格时,政府把实际市场价格与目标价格之间的差额直接补贴给农民。这种制度的作用与最低保护价格制度类似,所不同的是,在这种制度下,农民可在市场上按体现供求关系的自由价格全部出售其产品;(4)对蔬菜、小肉牛、仔猪、蛋类及加工水果等产品实行价格平准基金制度。这也是一种差价补贴制度,但与之不同的是,当这些产品的市场价格低于政府规定的目标价格时,价格差额不是全部由政府支持,而是由政府、农协和生产者共同出资建立的资金支付。这种由政府、农协和生产者共同出资建立的基金被称作“价格平准基金”。1978年,日本用于稳定价格的支出占

财政预算的42.4%,用于稳定价格和农民收入的政府支出,1970年为3933亿日元,1975年8576亿日元,1980年为7732亿日元,1985年为5824亿日元,1990年为3115亿日元,1992年为3137亿日元。

为限制过高的销售价格,日本还采取粮食消费补贴政策。自60年代以来,日本实行购销价格倒挂政策,仅大米一项,每出售1吨,政府就要补贴10—15万日元,总额每年平均高达1万亿日元左右。1986年,政府取购大米的价格每吨为31.1万日元,而出售经批发商的价格每吨为31万日元,价格倒挂每吨0.1万日元,加上政府的管理费用每吨为61万日元,每吨大米的补贴达6.2万日元。此外,日本还对中小学生实行低价供应午餐制,政府每年在这方面的财政补贴达2000亿日元。

#### 2. 稳定和提高农民收入措施

为保证农民一定的相对收入,政府在制定农产品(如大米)的价格时,其人工成本按城市工人的工资计算。国家也对农户给予直接补贴,1982—1984年,日本的生产者补贴等值(PSE)达72%,高于同期美国(22%)、韩国(60%)和欧共体9国(33%)的生产者补贴等值,而同期印尼、苏丹和印度的PSE分别为-13%、-11%和-19%。1989年日本的农业补贴数额达578亿美元,占同期经济合作与发展组织国家农业补贴总额的23.0%(美国为672亿美元,占26.8%,欧共体9国为975亿美元,占38.8%)。

#### 3. 促进农产品供给措施

日本农业用地贫乏,仅为美国的1/35、加拿大的1/52、法国的1/11,日本除大米能自给外,其他农产品的国内生产均不能满足消费需要,需要进口。日本政府采取了一系列措施促进农业生产的发展:(1)推广轮作制,提高复种指数。(2)耕地整治与开发。1973—1983年,日本政府投资13万日元,整治田圃约120万公顷,综合整治大

田约60万公顷,造成农业用地约70万公顷,使耕地的利用率从1972年的102.1%提高到1985年的114.3%。适应日本国民膳食结构的改善,农业用地开发的一多半,用于建设奶牛、羊牛饲料基地,即牧草地的建设,从而促进了牛奶、羊肉的生产增长;(3)鼓励增施稻草、家畜粪便等有机物,提高地力;(4)提高农业生产技术,如引进高产品种、先进机械等。

#### 4. 进行农业公共设施投资

日本政府以补贴方式对农业基础设施进行广泛的投资:(1)中央政府直接投资兴建大型骨干水利工程,对于小型的工程,政府则提供补贴,补贴额占全部费用的80%左右,有些工程甚至可达90%,政府还为农民负担的部分提供低息贷款;(2)对农田整治包括土地改良、农田扩并与整形、农用地开发、水田改作等进行补贴。以水田改作补贴为例,1970年以来,由于大米过剩,政府为了限制大米生产,鼓励水田改种旱地作物,并为此提供补贴,补贴数额根据改作前水稻产量和改种的作物品种来确定,如每0.1公顷的水稻改种大豆,小麦、饲料作物,最高补贴可达7.9万日元,平均为5.5万日元,水稻产量越高,给予的补贴就越多;(3)农民联名购买拖拉机、插秧机、联合收割机、育苗设施,大型米麦加工、烘干、贮藏设备以及某些灌溉、施肥设施等,政府都予以补贴,补贴额一般可占全部费用的50%左右;(4)农民联合建设温室和塑料大棚、建设现代化养猪、养鸡、养牛场等,政府也予以补贴,补贴额一般占全部费用的40%。另外,农民联合栽培多年生植物、果园、茶园、桑园等,也能得到政府的一定补贴。

自50年代起,日本实行“制度贷款”制度,所谓“制度贷款”是指按照法律、政令、条例以及纲要,国家、地方公共团体或相当于地方公共团体的机构成为贷款的当事者,通过利息补贴、损失补贴、债务担保以

及其他类似的优惠措施进行干预的那部分贷款。“制度贷款”制度即长期低息贷款,利率比市场利率低 $1/3 - 2/3$ 。支持的主要项目有:农林渔业贷款,主要用于农田水利建设、垦荒、农用设备的购置以及扶持自耕农等;农业改良贷款,主要用于建立和发展农业的新部门、新技术的推广普及等;农业现代化贷款,主要用于支持农民购买农业现代化机械、设备、优良种畜、多年生植物和生产建筑物等。目前日本农民为购买各种现代化技术设备和其他生产资料需要的贷款,几乎都利用这种贷款形式。

日本十分重视农业科学技术研究、试验、普及和推广等,各级政府都设有主管或直接从事农业科研和普及工作的专门机构,形成覆盖全国的农业科技服务体系。

战后,日本政府不断增加对农业的投资,60年代以后增长更快。1965年中央农业预算比1960年增长了1.66倍,1980年比1960年增长了20倍。中央农业预算1955年为266亿日元,1960年为439亿日元,1965年为1169亿日元,1970年为1785亿日元,1975年为3795亿日元,1980年为8859亿日元。中央农业预算占总预算的比例,1955年为8.9%,1960年为7%,1965年为7.2%,1970年为5%,1975年为4.1%,1980年为4.6%。除中央农业预算外,都道、府、县及市、町、村的农业预算也很大,1980年三级政府的农业财政支出相当于当年的农业总产值。政府的农业投资在农业总投资中所占的比重,1960年为23.4%,1970年为49.8%,1975年为65.7%,1984年为40%。可见,日本农业投资大量来自政府投资。

#### 四、干预效果评价

##### 1. 稳定物价效果评价

日本政府对农产品价格的干预收到明显效果,以大米为例,60年代,由于大米的国内生产不能满足国内消费需要,政府予以价格支持,政府控制米的价格高于平均价格,

表1 大米价格指数 (1985=100)

	大米 平均	政府控制米		政府干预米		市场调节米	
		价格 指数	比平 均高 (%)	指 数	比平 均高 (%)	指 数	比平 均高 (%)
1965	33.2	34.9	5.1	...	...	29.3	-11.7
1970	42.2	43.9	4.0	40.2	-4.7	38.7	-8.3
1975	79.0	83.3	5.4	75.5	-4.4	67.1	-15.1
1980	93.6	94.7	1.2	93.5	-9.1	89.9	-3.9
1985	100.0	100.0	.00	100.0	0.0	100.0	0.0
1987	95.4	94.1	-1.4	96.1	7.3	97.9	2.6
1988	93.2	89.7	-3.8	95.4	2.4	98.2	5.4
1989	94.0	89.6	-4.7	97.2	3.4	98.9	5.2
1990	91.1	88.3	-3.1	92.4	1.4	96.9	6.4

资料来源: (日)农村统计协会:《图说农业白书·1992》,第488页表14-6。

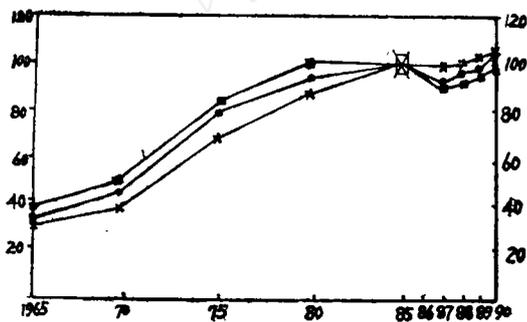


图1 农产品和农业生产资料、农村综合资料、综合物价指数

- 农产品综合物价指数
- 农业生产资料综合物价指数
- ×—农村生活资料综合物价指数

资料来源:根据(日)总务厅统计局:《日本统计年鉴·1992》,第488页表14-6绘制。

而政府干预米和市场调节米的价格低于平均价格,随着大米生产增加,供大于求的量越来越大,政府对价格的干预出现了相反的趋势(见表1)这对促进农产品供求平衡起到了明显的作用。

从农产品总体情况来看(见图1),1985年以前,农产品综合物价指数低于农业生产资料综合物价指数,高于农村生活资料综合物价指数;1985年以后,农产品综合物价指数高于农业生产资料综合物价指数,低于农村生活资料综合物价指数,这表明,政府对农产品价格干预的效果还是很显著的。

## 2. 提高收入效果评价

日本政府通过对农业干预提高农民的收入水平,缩小城乡收入差距,实现工农收入

表2 农户经济情况(单位:千日元,%)

	1992年度 收入额	对上年度增减率				
		1988	1989	1990	1991	
全体农户	农业毛收入	3012.4	0.8	6.5	4.5	0.4
	农业成本	1892.2	0.7	1.5	4.5	6.5
	农业纯收入	1120.2	0.9	15.4	4.6	-9.3
	农业外收入	5714.0	3.3	6.2	6.4	4.1
	利息·赠款等收入	1903.9	8.1	5.1	2.0	5.9
	农户总收入	8738.1	4.0	7.2	5.2	2.6
专业农户	农业毛收入	7665.7	6.9	9.2	3.3	4.6
	农业成本	4644.6	5.0	4.9	3.2	9.7
	农业纯收入	3221.1	9.9	15.5	3.4	-2.3
	农业外收入	3572.4	3.6	5.0	5.9	4.4
	利息·赠款等收入	1595.3	2.5	8.7	0.2	7.8
	农户总收入	8388.8	5.7	9.7	3.8	2.3
主要农业的劳动户从事	农业毛收入	11884.8	8.7	11.4	7.9	4.4
	农业成本	7025.1	6.9	8.2	8.7	9.0
	农业纯收入	4859.1	11.3	16.0	7.0	-1.7
	农业外收入	2584.6	2.9	7.7	2.2	6.5
	利息·赠款等收入	1480.8	6.9	9.4	-4.6	12.8
	农户总收入	8925.1	8.0	12.5	3.7	2.7

资料来源:(日)农村统计协会《图说农业白书·1992》,第16页表I-11。

均等化。1960年日本农户人均收入只相当于非农户人均收入的68%，1970年这一比例提高到91%，1980年农户人均收入已超过非农户的15%。

表2表明，除1991年以外，1988—1990年农户的能收入逐步增加。农业总收入，专业农户比农户平均水平低4%，而以青壮年男子为农户主要劳动力的农户总收入比农户平均水平高2.1%。

### 3 促进供求平衡措施

日本政府的农业干预降低了大米的自给率，由1975年的11%降低到1991年的100%，提高了砂糖类农产品的自给率，由1975年的15%提高到1991年的36%，但其他主要农产品的自给率则有所下降（见表3），促进供求平衡的效果不如人意。

表4表明1960年—1990年，日本农业综合生产指数提高38.9%，除大米、麦类和豆类生产指数有所下降外，其他农产品生产指数均有提高。但由于日本新增耕地很少，占用的却很多，耕地面积迅速下降，1991年比1965年减少13.3%（见表5），农业生产的增长速度赶不上需求增长速度。

大米、大豆和麦类农作物的产量则因种植面积迅速下降而持续下降（见表6）。

表3 农产品自给率变化

		1965	1975	1985	1990	1991
主要农产品自给率	大米	95	110	107	100	100
	小麦	28	4	14	15	12
	豆类	25	9	8	8	7
	其中：大豆	11	4	5	5	4
	蔬菜	100	99	95	91	90
	水果	90	84	77	63	60
	鸡蛋	100	97	98	98	98
	牛奶、奶制品	86	81	85	78	77
	肉类	90	77	81	70	67
	其中：牛肉	95	81	72	51	52
砂糖类	31	15	33	33	36	
供给热量自给率		73	54	52	47	46
主食用谷物自给率		80	69	69	67	65
农产品综合自给率		86	77	74	67	65
谷物（食用+饲料用）自给率		62	40	31	30	29
饲料自给率		55	34	27	26	25

资料来源：（日）农林统计协会：《图说农业白皮书·1992年》，第78页表Ⅱ—3。

### 4. 农业基础设施投资效果评价

日本各级政府的大量的农业基础设施投资促进了农业公共设施的迅速发展，农村道路、通讯设施健全，农业科研、教育、推广机构健全，为农业的高效运行提供了基本保障。

表4 农业生产指数 (1985=100)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1988	1989	1990
农业综合	69.1	77.4	86.9	91.8	90.6	100.0	98.0	94.7	96.3	96.0
其中：大米	107.3	103.9	106.3	110.0	83.0	100.0	91.2	85.2	88.9	90.0
麦类	250.1	173.1	75.2	36.0	76.2	100.0	96.7	112.1	106.4	99.6
豆类	216.1	149.2	122.5	88.8	74.0	100.0	108.8	103.0	106.8	97.9
蔬菜	65.3	75.4	89.7	92.8	98.7	100.0	103.1	99.5	100.1	98.4
水果	48.3	59.1	85.4	104.9	103.5	100.0	104.1	97.4	94.3	93.4
鸡蛋	28.0	54.8	81.7	83.5	93.2	100.0	110.7	111.9	113.0	113.0
生乳	25.4	43.5	64.3	67.2	87.7	100.0	99.0	130.0	109.0	110.6
牛肉	46.1	57.6	56.3	74.1	79.6	100.0	88.2	87.2	89.9	93.3

资料来源：（日）总务厅统计局：《日本统计年鉴·1992》，第201页表5—71。

表 5

耕地面积变化情况

(单位: 1000公顷)

年 份	耕地面积			新 增 加			占 用		
	总 计	稻 田	旱 地	总 计	稻 田	旱 地	总 计	稻 田	旱 地
1965	6004	3391	2614	54	23	31	91	26	65
1970	5796	3415	2381	64	21	43	116	45	71
1975	5592	3171	2402	56	15	41	99	54	45
1980	5461	3055	2406	38.8	0.8	38	52	27	25
1985	5399	2952	2427	25.1	1.1	24	42	20	22
1989	5279	2868	2410	18.3	0.3	18	57	21	36
1990	5243	2848	2397	15.2	0.2	15	50	22	28
1991	5204	2825	2380	11.6	0.6	11	50	22	28

资料来源: (日)总务厅统计局:《日本统计年鉴·1992》,第156页表5-10。

表 6

农作物播种面积及产量

(单位: 面积=1000英亩, 产量=1000吨)

		1965	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990
大米	面 积	3255	2923	2764	2377	2342	2110	2097	2074
	产 量	12409	12689	13165	9751	11662	9935	10347	10499
大豆	面 积	184	96	87	142	134	162	152	146
	产 量	230	126	126	174	228	277	272	220
麦类	面 积	898	455	168	313	347	396	397	366
	产 量	2521	1046	462	968	1252	1420	1356	1297

资料来源: (日)总务厅统计局:《日本统计年鉴·1992》,第163页表5-19。

(责任编辑 王 冰)

(上接第33页) 任何企业都有自己的主导产品,在组建集团时要考虑这些产品适宜集中生产,还是分散生产;是地区性产品,全国性产品,还是国际性产品。所以要根据产品的性质,确定市场容量。(3)产品的类型、集团的类型很多,主要有产品辐射型、项目配套型、技术开发型等,不同类型的使用有不同规模的要求。如产品辐射型就要求组建规模大一些企业集团;技术开发型的企业集团规模则不宜太大。

(责任编辑 徐云鹏)