

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字71期

2001年10月15日

日本农业的基本问题及其对中国的借鉴意义

清华大学中国经济研究中心 钟笑寒

作为中国内陆振兴政策课题组成员，我于2001年9月27日至10月6日对日本进行了考察，考察主要围绕日本的农业问题进行。通过本次以及一年以来的其他两次考察，形成了对日本农业的基本问题及其对中国的借鉴意义的几点看法如下。

战后日本高速成长的历史，同时也是日本农业整体的经济地位下降的过程。这种下降不仅体现在农业在经济中比重的相对下降，而且也是农业劳动力、土地面积乃至某些主要农产品产量的绝对下降。伴随战后初期土地细分形成的小农经营的格局，为了摆脱战后经济困境和推动经济发展，日本建立了农协（JA）、技术普及体系、以及对农业的政策性金融体系。毋庸置疑，这一庞大的农业支撑的存在，避免了日本高速增长期中农业的急剧衰退、农民收入的急剧下降，维持了国家的稳定。特别的，考虑到日本并未实行类似中国的城乡分割的政策，劳动力大幅度离开了农村；同时，日本农业的生产成本不断升高，现在几乎是世界上成本最高的农业，面临来自国际市场不断的冲击。可以说，日本的农业还是比较成功的。

当然，面对目前的经济衰退，特别是政府的债台高筑，依赖政府巨额补贴的农业越来越成为问题。正是在这种背景下，小农经营固有的弱点也暴露出来。在土地细分，小农经济实力薄弱的情况下，农村基础设施的建设，例如道路、灌溉设施等只能完全依靠政府投资，对于分布分散、地域广大的农村地区来说，无疑是巨大的投资。其他方面，如农业机械的购买，土地的改良等贷款资金，也需要政府提供补贴。而农户的分散无疑又加大了贷款的交易成本。

值得庆幸的是，日本农业在高速成长期中不断从农业中吸收劳动力，目前，农业劳动力不到10%；同时大部分农民转向以兼业收入为主要经济来源，务农收入不到20%，平均收入水平不低于全国平均。虽然放弃土地产权对于传统农户来说存在困难，但通过政府和农协引导的土地租赁等形式，土地的集中趋势日益明显。目前日本农户户均1.5公顷的面积已比中国的高几倍，而且，包括北海道在内的日本约有1/4的耕地面积已经实行了超过户均5公顷的规模化经营。规模适度扩大的农户，与适度精简和有可能企业化的农协，加上日本发达的（农产品）物流的基础设施，以及开始成长（或进入）的农产品加工和流通企业，构成了日本农业适度改进效率的技术和制度基础。此外，随着工业化加深，日本国民对农业的多种功能，例如环境保护和居住环境的改进、传统文化（包括饮食文化）的维系，以及对食品国家安全的考虑，成为日本政府继续从政策和资金上支持农业的民众基础。这样一来，日本农业就有可能继续生存下去。当然，日本总体上食物的自给率可能不会有大的提高。对国际市场也是既有依赖也有防备（例如最近与中国的农产品贸易争端）。

中国和日本面临人多地少的同样资源禀赋，历史上农耕文化发达。在工业化过程中，都曾经和依然面对传统农业衰退的问题。中国目前处于经济增长较快的时期，类似于日本战后高速增长时期。而其中一个最大的不同，则是中国长期的城乡分割的政策，造成了中国农村人口的比例过高，农民收入过低，农村各种矛盾尖锐，同时对扩大内需，促进经济进一步增长形成掣肘之势。通过对日本农业的考察，我认为有几点值得我们借鉴：

一、一个国家从总体上来说还是应该发挥比较优势，促进资源自由和合理配置，提高一国生产率，在农业内部也是如此。面对逐步开放的农产品市场，除了较为适合粮食生产的“主产区”以外（为国家食品安全计），应该大力推进劳动密集型的农产品，如蔬菜、水果、花卉和家禽等，同时促进农产品加工和流通体系的进一步完善。此外，应该拓宽对农业的理解，日本把农业发展和环境保护、居住环境的改善和传统文化的继承联系起来，积极促进旅游业的发展（象北海道就是一、三产业发达），值得学习。

二、应该逐步放弃城乡分割的政策。对城乡自由流通的意义，必须有充分的评价。它可以促进城市化的进展，促进房地产业、服务业和城市公共事业的发展，并通过人员的流动，带动商品（包括农产品）的流动。在经济发展的一定阶段，促进人口向城市集中，可以推动全国统一市场的形成，减少交易成本，提高经济效率。对于农村来说，可以推进规模化经营和企业化的开发；再配合以基础设施（水、电和道路）的开发，可以促进农业和农村经济的稳定发展。在北海道，约有1/3的人口居住在札幌市；东京市内的交通流量高的惊人，而其各种公共交通工具之完备，足以使得如此大的流量依然畅通无阻。对比中国大城市（如武汉、北京）的交通系统，造成了多大的效率损失！中国的城市规模和功能的开发都有巨大的潜力。

三、国家制定农业政策一定要具备合理性和可操作性，同时主要起引导的作用。日本的体现国家利益的农业政策，首先必须有立法的保证，如农业基本法等，规定今后农业主要的努力方向；然后国家有关部门（如农林水

产省) 经过充分研究出台相应的各种项目(例如农村基础设施建设、农业机械化等)来加以细化,每个项目均指出其法律依据。这些项目一般都有资金支持,政府可以通过政策性银行直接发放优惠贷款,或者向农协或商业银行贴息;对于基础设施建设项目,则根据项目的等级在中央和地方甚至农户之间按比例分担费用,对于项目建成后的管理有相应规定。方方面面都有明确的事先的规定,而且一旦制定,很少变动。据我们调查,有的项目及其资金支持已经持续了几十年(从战后开始)。这些政策并没有强制地方执行,而是通过上述的贷款优惠、资金补贴等方式,引导地方政府和农户自愿参加。对比中国的农业政策,一是缺乏立法的严肃性,例如退耕还林政策实际上对农民的土地承包权构成了侵害;二是出台往往比较仓促,开始时只有抽象的理念,缺乏可操作性,出了问题再慢慢调整,政策易变性强;三是对地方强制多,鼓励引导少,造成很多的激励扭曲。在缺乏资金保障和“政绩”因素的考虑下,往往失败。在市场经济推行过程中,我们往往过分强调政企分开,政府不干预经济;但环顾世界,哪个国家对农业不进行干预,关键看干预的效果如何。同样,政府和企业也应该是合作的关系,这正是促成日本经济成功的基础。这种合作,并不排斥产权清晰,而是政府利用自己的资金、信息和人才力量,协助民间经济的发展和促成市场经济的完善。黄仁宇认为一个不能从技术上进行管理的国家,不算是现代化的国家,值得我们思考。

(版权所有,转载、转摘请与本中心联系)

主办: 清华大学中国经济研究中心
地址: 清华大学经济管理学院中楼302

联系电话: (010) 62789695
邮 编: 100084

[返回](#)