

农政改革——在 WTO、FTA 中生存的农业战略

最近农业被当作我国缔结自由贸易协定的障碍、被当作 WTO 多哈回合谈判中日本所有贸易谈判的绊脚石而倍受批评。政府最近召开了食品、农业、农村审议会议来探讨改革农业政策的问题。欧盟在 WTO 谈判前实施了农业政策的改革。我在 5 年前就建议引进直接支付（农业补贴）的政策。这一建议获得了农业经济学会中改革派们的支持，但政府内部的反应却不怎么积极。然而，这一政策成为政府的改革方向这一点得到承认。但是，由于迟迟不付诸实施，随着 WTO 谈判的进展，就会使本来能够实施的政策最终变得无法实施。

1. 日本农业的国际竞争力为何如此低下？

农业基本法的制定者——小仓武一的观点

“我所关心的问题并不在于是否将大米包括在政策中，而主要在于为什么日本的农业脆弱到会害怕大米进口的地步，以及纠正这一状况的策略是什么。美国的大米生产在农业中的比重与日本的豆类生产相当，为什么日本的米价会比它高 7 倍、8 倍呢？”

受到国际舆论的批评，付出了孤立于世界自由贸易体制的代价，在进口大米时还担心种植水稻的农户会因此而遭受毁灭性打击，我对这种害怕主食的供给落入外国手中的日本现状甚感忧虑。虽然‘粮食安全保障论’是反对进口大米的论据之一，但自己生产的大米比国外贵 7 倍、8 倍，又何谈安全保障呢？”

大米的管理是根据 1942 年制定的粮食管理法来进行的。而粮食管理法是针对战时食品供应十分紧缺的状况，以通过何种方式能将匮乏的食品均等地分配给国民为目的而制定的。这部法律最初其实是为了保护消费者而制定的，让生产者以比市场价格（黑市价格）低的价格卖给政府。直到上个世纪 50 年代初米价还低于国际价格。

农业基本法的目的在于通过农业的结构改革来扩大生产规模、降低成本，针对需要进行生产（有选择的扩大），以此来提高农业收益，从而矫正农业与工业间的收入差异。

农业基本法是在经济高速增长时期，伴随着农业部门向其它产业转移劳动力，在消费层面上由于收入增加，对农产品的需要逐渐转向畜产品和果树等的背景下制定的。人们认为由于劳动力不断从农业部门流出，使经营规模不断扩大，我国农业零散性的结构问题可以获得解决，而与此同时，也可以找到新作物的发展方向。因此，农业基本法的主要内容就是（1）作为生产对策，转向预期需要量会越来越大的农产品生产，以此进行农业生产的有选择性扩大，提高农业的生产率，增加农业生产总量；（2）采取对生产政策起到补充、完善作用的价格政策；（3）通过扩大经营规模，使耕地集团化、机械化及其它使农民保有耕地合理化，农业经营现代化等方式来改善农业结构。如果农业的规模扩大了，生产率提高了，即便在价格不高的情况下，通过降低成本、增加产量，也一定可以充分保证农业从业者的收入。

然而，为了矫正农工间的收入差异政府却采用了其他政策。

“那个时代中，保持收入均衡的思想很有势力。消除收入差距在昭和 30 年代或 40 年代（1955~1965）是政府的一个非常重要的目标。

那么，为了消除收入差距，首先当然是应该改革农业结构。但政府并没有这样做，而是采取了价格保护的方法。特别是在农业基本法制定以后，由于保持收入均衡的思想很有势力，更是促进了价格保护的实施。尽可能抬高米价。所谓米价政策本来是为了在战后抑制米价而

制定的。确实如此吧。由于通货膨胀使米价越来越高。从而产生了尽可能抑制米价的思想。然而，这次却被当作提高米价的手段而被采用。采用提高米价的手段到底是怎么一回事呢，并不是在考虑供求的平衡。不考虑需求与供给，只是认为随着物价上涨而引起的生活费用的上涨，米价当然也要上涨，这种主张在米价审议会上，在国会中或者作为农业团体的请求而大行其道。这就是政策失败的原因之一。只是以收入均衡为中心来对米价及其他农产品的价格进行支持，而没有实行结构改革。”（小仓武一）

【因对生产者进行收入补偿而造成的米价上扬】

供给过剩的发生及扩大，长达 30 年以上的生产调整的实施

农产品的高价导致了**对国产农产品的需求的减少**（即所谓**食品产业的原料问题**）

保护集中在大米上。农业资源并不从大米转向其他作物，**食品自给率低下**（有选择地扩大的不是国内生产而是通过进口）

耕地资源的减少导致的食品自给能力的下降

40 年中由于农地改革，有超过出售耕地面积的约 230 万公顷的耕地消失了。耕地减少的部分中一半属于植树造林或放弃耕作等农业内部的荒废。一方面由于消费减少，米价高涨而使消费 = 供给进一步减少，另一方面由于其他产品相对于大米而言收益较低，生产者的生产积极性减退。这样一来，即便粮食自给率很低，但由于大米富余就使得管理者确信耕地也是富余的，所以在与农业政策有关的管理者中，极少有人有危机感。实际上耕地、水田并不富余。只有大米是富余的。日本在国际谈判中主张“食品安全保障”。然而，与这一主张相对应的国内政策又是什么呢？如今剩余耕地只刚刚够种够全国人民吃的土豆。

农业结构改革的阻碍与国际竞争力的低下

为了强化水稻种植的国际竞争力，向消费者提供便宜的食品，政府应该采取什么样的政策呢？

通过品种改良等提高单产来提高土地的生产率，从而降低因土地存量少而带来的农业劣势。通过集中耕地来扩大规模从而发挥由大型机械主导的规模经济的优势。

然而，在大米过剩的情况下，人们不愿意通过强化生产调整来提高单产。由于米价高所以即便对于生产成本高的农户来说买米也不如自己种稻划算，于是零散农户滞留在土地上，无法实现通过集中耕地来扩大生产规模。如今“种稻日本第一”已是遥远过去的奖赏。高米价、大米过剩延缓了我国农业提高单产、扩大规模的结构改革，从而导致了国际竞争力的低下。即便是在粮食管理法废止以后，生产调整的卡特尔继续存在使高昂的米价难以下调。针对这类问题，政府经济政策的基础应该是直接解决，然而政府却没有采取直接提高农户收入的政策，而是采用价格保护这样一种间接的政策，因此带来了食品自给率及国际竞争力降低等严重的副作用。农业基本法制定以来，农户的平均规模仅扩大了 36%（要是不包括北海道则仅有 17%），而同一时期法国却扩大了 150%。

农业衰退倾向的加重——负增长的农业 GDP？

然而，具有讽刺意味的是这样的政策由于创造出了农村部门的有效需求，作为宏观经济政策、产业政策却是成功的。即便在经济界也没有遭到反对。然而，如今由于 WTO、FTA 谈判的关系，农业的存在对于经济界来说变成了缺点。

2. 世界范围内来看特异的农业政策——国际比较

日本的农业保护带给消费者极高的负担。消费税不是高达 5% 吗？

PSE（生产者支持推定量，这是指由关税支撑着的价格保护（内外价格差 × 生产量）也就是说在消费者负担上再加上由纳税人负担的对农户的补助、支付的补贴。）所占的消费者

负担的比率；1986-88年 美国 46%、**欧盟 85%**、**日本 90%** 2002年 美国 39%、**欧盟 57%**、**日本 90%**（可以看出改革后的欧盟的比率大幅度下降，没有发生变化的只有日本）

3. 21世纪农业政策的指导原理（the guiding principles）

A. 消费者主权成为基础

B. 停止政策性的价格维持、操纵，回归市场经济的原理、原则，通过市场价格最准确地传达供求信息，从而使资源得到最有效率的配置——在国际谈判中应主张“农业与工业不同”。但在国内则通过生产调整（不是通过价格而是通过数量来调整供求关系）来实行凯恩斯式的农业政策。

C. 对于一个问题采取直接针对目标（对象）的直接解决的政策——由于为维持农户收入而采用了价格政策这种间接的政策，于是出现了消费和需求的减少、供给的扩大、结构改革的迟缓等诸多严重的副作用。

D. 消费者负担型的农业政策向纳税人负担型的农业政策转变——对生产者不采取价格保护的方式，由纳税人来负担农业补贴是 WTO 绿政策的基本的必要条件。

消费者负担型政策的缺点在于到底负担多少是不透明的，而纳税人负担型的政策透明度高，负担与受益间的关系能够清楚地展现在国民面前。若将价格保护（包括关税、生产调整等方式）与直接支付（补贴）相比，价格保护是通过消费者负担直接支付（补贴）给农户，而后者则是通过财政负担和纳税人负担直接支付（补贴）给农户。原来之所以采用关税这样一种政策手段，一个理由是与和财政当局交涉相比，让广大消费者稍稍负担一点似乎不会遇到什么抵抗。但是，在采用由消费者负担的价格保护的方法时，贫穷的消费者一样要负担，而富裕的拥有土地的第二种兼业农家却一样会从中受益，这是非常不平等、不公平的政策。OECD 推荐的通过财政负担和纳税人负担的直接支付（补贴）的方法有如下优点：（1）在递增税率的制度下富裕者负担得更多；（2）去除了消费中的不合理，可以提高经济福利水平；（3）受益的对象能够被限定于真正需要政策支援的农业及专门从事农业的人员上。应该将国境措施从过重的负担中解脱出来。此外，我国的农业政策中不仅有消费者负担，还一直伴有转产奖金、过剩大米处理等财政负担。农业预算也有 2.4 万亿日元。

政策手段应以三“E”为基准，即必须满足 **effective**（有效，能够有效地实现目标）；**efficient**（效率，指以最小的成本实现目标）**equitable**（公平，不会让穷人负担很多）等三个条件。价格政策无助于直接提高收入，所以并不很有效；而且 100 日元中只有 25 日元真正用于提高农户的收入，与此同时还产生了供求不平衡等其他低效率，所以这种政策也是没有效率的，而在带给穷人过重的负担上来看它又是不公平的，上述三个基准一个也无法满足。我们在财政上必须推行能够满足三“E”的切中要害的政策。

E. 推进农业的结构改革，采用将农业政策带给纳税人的负担转化为消费者利益的政策——关于土地利用型农业，**在通过改良品种努力提高单产的同时，采用直接支付（补贴）等方式增加大规模农户的利益，以此使农地集中起来，这样一来就可以通过扩大生产规模而降低成本，农业政策的财政负担就转化为消费者的利益了。**如果不采取这种农业政策的思维方式，农业政策自身就会失去国民的支持，也就无法存在下去。

F. 时刻不忘农业从业人员的利益与农业振兴和消费者的利益会发生矛盾

G. 推进立足于经济学等学科的科学化行政

3. 农政改革——地区规划

确保耕地资源是食品安全保障的基础。因食品不足而为难的是消费者而非生产者。农业界如果要贯彻食品安全保障的主张，则这一主张的前提就是确保耕地，为此必须无视部分农户的利益而设置严格的耕地转用规则。废弃 230 万公顷耕地的并非股份公司。由于地区规划的作用带给法国农业 30 年的繁荣。只要地区规划发挥作用股份公司就不可怕了。

针对将耕地不作为耕地而加以利用的情况应采取**农业版的特别土地保有税**来施行经济上的强制政策。

4. 农政改革——引进直接支付（补贴）制度

A. 通过生产调整的阶段性缩小来降低米价

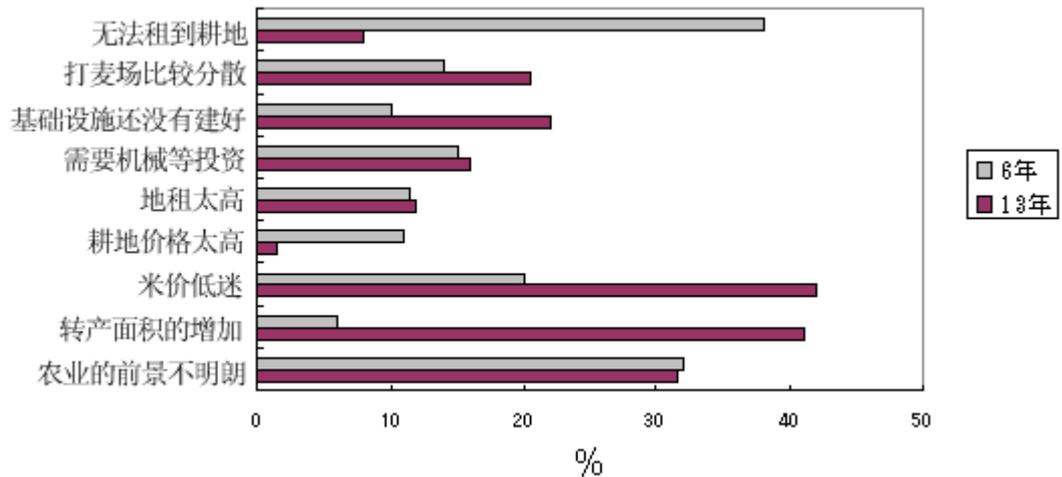
基于生产调整的价格维持政策如果没有关税的保护就无法实行。如果关税能够降低，那么就无法通过生产调整来维持价格。**通过阶段性地缩小、废止大米的生产调整从而使米价徐徐降至供求平衡的价格。**

对于 WTO 章程中可以不削减的补助金，**采取与生产和价格无关的绿箱政策的直接支付（补贴）方式或与耕地面积或家畜头数相关的蓝箱政策的直接支付（补贴）方式。**美国、欧盟两者都从价格保护政策转向上述直接支付（补贴）政策。对于因废止生产调整而受到影响的**在一定规模以上的农户**，为了使生产、价格不受影响而充分补偿其收入减少的部分，为此可以采用**美国式的绿箱直接支付（补贴）来补偿。**对此，与欧盟的直接支付（补贴）一样，将价格下降的部分按面积以直接支付（补贴）的方式进行补偿，但直接支付（补贴）并非全部归接受补偿的农业从业人员所有，其中一部分将作为给予土地出租者的地租而被吸收，同时归属于农业从业人员的那部分对他们来说实际上等于降低了地租，成本降低的结果就使供给曲线向下移动而价格则进一步降低，因此补偿给生产者的因阶段性地废止生产调整而导致的**价格下降所带来的损失就不够了。因此，从过去补偿收入的观点来看，应该对特定对象（中坚力量）实行美国式的直接支付（补贴）政策，这不会对影响生产。**

与价格保护不同，将目光集中于产生问题的对象进行帮助，这才是直接支付（补贴）的本质所在，而**对于并没有受到价格下降影响的农户进行帮助则是不恰当的（以水稻为副业的农户的农业收入不超过 10 万日元）**

B. 作为结构改革手段的直接支付（补贴）

（图）难以扩大规模的原因（复数回答）



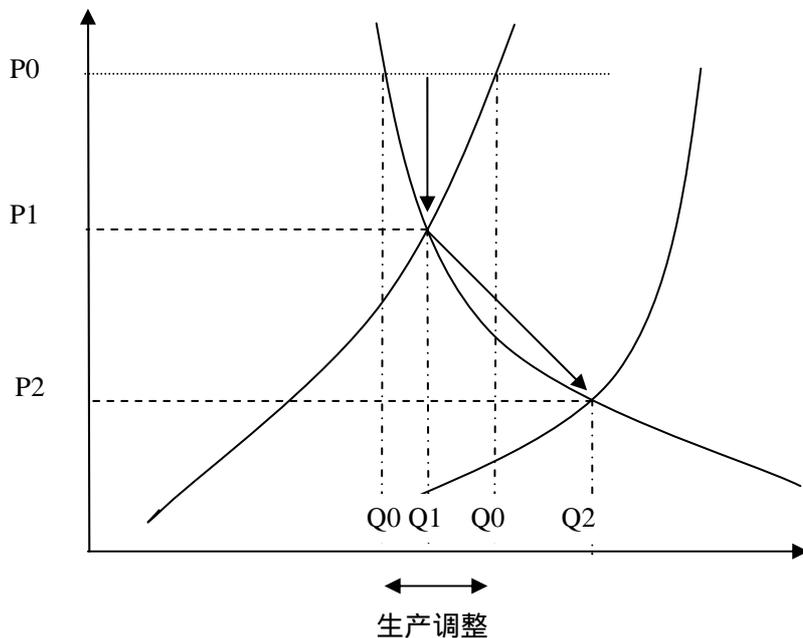
资料来源：新潟县“耕地流动化问卷调查结果概要”(2001年5月调查)

上图是1994年和2001年问卷调查中难以扩大生产规模的原因的比较。1994年与2001年的巨大差异是在此期间米价由21367日元/60kg降至16274/60kg，降幅达24%。特别希望大家注意的是无法租到耕地这一原因大幅度减少了。这是由于米价低迷造成耕地出租者增加。另一方面，在土地租借方中，将米价低迷看作难以扩大生产规模的原因的人大幅度增加。越是对种植水稻的收入依赖性大的大规模种植农户越感到米价低迷的严重性。另外虽然认为原因在于转产面积增加的人急剧增加，但是转产面积增加即便耕地集中起来也和水稻种植的规模扩大没有关系，无法预期成本下降带来的收益增加。

也就是说，由于价格下降收益减少，零散农户将耕地租掉，而租借方支付地租能力下降，于是耕地就荒废了。如果对具有一定规模的农户根据其耕地面积支付欧盟型的蓝箱直接支付(补贴)来提高其地租支付能力的话，耕地就会向这些农户集中，而成本也就可以降下来了。这种直接支付(补贴)能够产生使供给曲线向下移动的**直接效果**，同时通过直接支付(补贴)，耕地开始流动，这就带来了农业中坚力量的规模扩大，从而提高生产率，这又会产生使供给曲线向下及向右移动的**间接效果**。(随着耕地的流动化，有资格接受补贴的农户的规模也随之扩大，这样一来有资格接受补贴的农户的成本就会进一步下降(直接支付(补贴)的**第一个间接效果**)。由于直接效果和第一间接效果，有资格接受补贴的农户的供给曲线向下移动。同时，由于耕地向有资格接受补贴的农户集中，这些有资格接受补贴农户整体的供给曲线又向右移动(直接支付(补贴)的**第二个间接效果**)。随着耕地不断集中，大米整体的供给曲线也进一步向下移动，价格变得更低、耕地也越来越集中，需求也就会扩大)

关于直接效果，直接支付(补贴)作为一部分地租而归属于土地出租方以及直接支付(补贴)仅仅影响接受补贴的中坚农户的供给曲线，因此供给曲线并不会像直接支付(补贴)那样下降得那么多。但是，假如直接支付(补贴)全都归土地出租方所有，那么由此其带来的间接效果也可以改善农业的结构，促进价格的下降。虽然零散农户如果自己耕作就无法获得直接支付(补贴)，但如果将土地租借给大规模农户则大规模农户可以获得直接支付(补贴)，零散农户则有可能以地租的方式得到一部分直接支付(补贴)。然而，如果不限定直接支付(补贴)的对象，就无法产生上述结构改革的效果。

农业团体并没有理由反对对农户的选择。因为零散农户也可以以地租的方式取得一部分直接支付(补贴)。据OECD的分析，欧盟的直接支付(补贴)中有91%成为地租的增加部分。而且，对于即便努力也无法降低成本的条件恶劣的地区，则会扩充对山区的直接支付(补贴)。



C. 消费者负担型农业政策的转换

PSE 所示的包括消费者负担在内的国民经济全体的负担在 5.5 万亿日元。其中的 90%，约 5 万亿日元是由关税带来的价格保护，属于消费者负担的部分。OECD 推算价格保护转化为农户收入的效率在 1/4 以下。因此，即便将国内价格降低到与国际价格同等水平，若通过直接支付（补贴）来维持农户和以前一样的收入，只需 1.25 万亿日元就可以了。就算再加上已有的纳税人负担 5 千亿日元，现在有关农业的预算也在 2.4 万亿日元的范围内。这样就有可能大幅度降低国民经济整体的负担。农产品关税带来的价格保护、由消费者负担的 5 万亿日元相当于消费税的 2%。如果这样灵活运用政策的话，在国民经济整体负担不变的情况下不是能够挤出一部分来作为养老金等必须的财源吗？

D. 为了应对 WTO、FTA 谈判中降低关税的要求也可以采用直接支付（补贴）的方式。这正是欧盟采取的政策。我国与欧盟在多方面的作用的主张上虽然是一致的，但日本采用关税，欧盟采用直接支付（补贴），因此希望通过谈判获得的利益也不同，这就导致双方在 WTO 中合作的失败。如果认为有必要与欧盟开展合作，在政策层面当然要采用一致的政策（参考）

欧盟 1992 年降低了谷物、牛肉的保护价格，作为补偿导入了按照耕地面积或家畜头数的直接补偿机制。如果比较一下改革实施前（1992/93 年度）与实施后（1995/96 年度）的状况：

- (1) 境内消费量：谷物整体上升了 14%
- (2) 饲料用谷物消费量：谷物整体上升了 21%、小麦上升了 41%，粗粒谷物上升了 13%
- (3) 统计期末的库存量：减少了约 54%

可以看出谷物的供需得到大幅改善，解决了库存过剩的问题。现在的谷物保护价格为每吨 101.32 欧元相当于 115 美元，这已低于 2002 年芝加哥小麦期货市场 118 美元的行情。大

麦、牛肉的情况也一样。这样一来欧盟就能够大幅度削减关税和出口补助。这在提升国际竞争力的同时，也强化了欧盟在贸易谈判中的地位。正如 PSE 所示欧盟的农业政策比日本更接近美国。WTO 坎昆部长级会议前不久，美国和欧盟避开日本达成了农业方面的协议，协议决定不接受类似于日本对大米征收的高额关税等要求。

如上所述，如果通过直接支付（补贴）而使耕地集中起来，就可以寻求由扩大经营规模而带来的成本下降，价格也就会下降，农业政策的财政负担就会转化为消费者的利益。这难道不是以消费者为中心的农业政策吗？通过消费者、财政、结构改革的推进使农业越来越有活力，经济界在 WTO 及 FTA 上的障碍也越来越少，这对谁都是有利的。

那么是谁反对这一政策呢？

“基本法农业政策无法取得进展有两个原因，或着说三个原因。第一是完全无视农业的国际化趋势。如果 30 年前关贸总协定的乌拉圭回合结束时就想象到这样的状况，并采取相应的农业政策，就不会落到今天这种惨淡的局面，当然这样想的逻辑有些过激了。但这让我想起在基本问题调查会上日经的圆城寺次郎先生曾极力主张应该考虑贸易自由化的问题。

第二，农业基本法在开始实行的前后一段时期一直为厄运所缠绕。其中之一是它遭到了社会党的反对。由于结构改善被称之为“抛弃贫农”，所以农林省的劳动工会也发起了抵制运动。现在看来，当初所谓“贫农”一词，现在作为语言虽然还存在，但在现实中已经没有了，但在基本法成立的当时这个词还是一个活的词汇。另一个厄运是农协系统与基本法农业政策的步调不一致。农协不仅仅是不关心，有时还提出独自の口号比如说**务农专区**，并没有采取协助推进结构改革的体制。

当时地区间、行业间的收入均衡是国家政策的优先处理对象，为了使收入均衡，并不是通过在农业政策中改善结构而是完全依靠价格政策=价格保护政策。这样虽然可以说实现了大米的自给，但也可以说带来了大米生产过剩的体制。而且，生产调整=长期持续的对耕种的限制。同时随着生产限制的持续就形成了不得不进口外国大米的状况。”（小仓）

所谓务农专区即现在的以村落为单位的务农。

新的政策能发挥出很多功效。（通过增加大米的国内产量、矫正大米与其他作物的相对收益率来扩大其他作物的生产）提高食品自给率，推进结构改革而向国民和消费者稳定地供给便宜的食品，（因价格低可以接受便宜的农产品原料）食品产业也进一步发展，提高包括消费者在内的国民全体的利益（剩余），使中坚农户也获得稳定的收入，（因为农户规模越大就越可以推进有益于环境的农业）生态农业得以推进，而农业的可持续发展也发挥出多方面的功能。

再次回顾小仓武一的观点

“从战前开始日本的农业和农业政策就一直为农村的贫困或粮食的不足而苦恼。其中最激进地开创了新局面的政策就是战后实行的农地改革。作为农地改革的相关者，现在看来农村生活、伙食的改善确实十分显著。但是，这种经济繁荣总有些虚弱。作为日本农村富裕的代价，‘**农业的实力**’却消失了。如今，对农业保护和帮助已经靠不住了。不能只是提倡反对进口，而是要以能够抵御自由化冲击的‘**强大的农业**’为目标，认真地考虑自己生存、复苏的道路。”（小仓武一 日本经济新闻社《我的履历书》P11）