



从综合农政到分化农政:日本农政范式转换对农民收入的影响

李全鹏 江世君

[摘要] 任何处于现代化进程中的国家均要面对产业发展不平衡的难题,即如何提升处于现代产业体系洼地中的农业低水平及农民低收入。作为中国现代化的参考系,日本在战后其农村一度陷于贫困窘境,但在短短 20 年后,日本农民收入基本可以向城市居民看齐。究其原因,日本《农业基本法》构建了“综合农政”体系,围绕实现农民收入增长这一核心目标制定了关于农村开发、农业保护、农民收入托底等全方位政策。但是,对农业与农民收入的大力保护也导致了农业生产僵化、农村活力低下等负面效应。对此,基于《粮食·农业·农村基本法》的“分化农政”降低了农业补助,突出了农产品多元化、市场化、精细化的导向性,以应对农产品市场化与商品化等新形势。日本农政范式转换为东亚其他国家的农政转型带来了丰富的历史经验:二战后的综合农政体系夯实了农民增收的各项基础条件,也奠定了“贫而不穷”这一政策基调和社会价值观念。与之相对,在新自由主义兴起、粮农领域全球化的时代背景下,分化农政阶段的地域活力政策在支撑农产品竞争力、推动农产业自立发展等方面更具效果。

[关键词] 综合农政;分化农政;范式转换;农民收入

近年来,中国农村扶贫工作消除了农村绝对贫困人口,但与城镇居民相较,大多数农民依然处于相对贫困的状态。如何保障每个社会成员基本的公平生活权益,依然是一个中长期的艰巨课题。在这一问题上,二战以后的日本在农业保护的基础上推进农政转型、实施配套的制度改革,基本维持了农民收入稳定,其历史经验能够提供一定借鉴意义。从统计数据来看,20 世纪 60 年代以来,日本的基尼系数稳定在 0.3 到 0.35 之间长达 25 年之久^①,到 20 世纪 70 年代初,“一亿总中流”已经成为学界和社会广泛认同的社会结构。再到 20 世纪 90 年代末,针对总中流社会解体与“差

[基金项目] 国家社科基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)。

[作者简介] 李全鹏,吉林大学哲学社会学院副教授;

江世君,名古屋大学环境学研究科博士生。

^① 厚生省大臣官房政策课调查室. 所得再分配调查结果概要(1981、1990 年), <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450422&tstat=000001024668>。

距社会”到来的批判越来越多,但经过再分配后的基尼系数依然维持在 0.35 上下^①。尽管农业保护政策时常遭到诸多质疑,不过单就农民收入问题而言,显然是政策性干预提高了农民收入、缩小了城乡差距。即便是在乡村过疏化背景下,城乡居民收入差距也没有被显著拉大。

那么,日本农政在这半个多世纪中对农民群体的收入发挥着怎样的影响?国内围绕这一问题的研究大致可分为两类。一类较为侧重于分析日本农政对日本农业经济和农民收入的实际效果。这类研究尤其重视日本的农业补助金政策,这类政策在全球发达国家范围内都相当具有代表性,因此在分析其政策收效的同时,可与中国当代的“三农”政策作对比借鉴(江瑞平,1996;张玉棉,1998;翟雪玲,何秀荣,2003;细谷昂,2006;平力群,2018);另一类研究更加重视日本农政与社会、政治之间的利益关联,这类研究不侧重于探讨经济效益,而是更加关注与日本农村相关的利益团体和政治关系,例如日本的保守政治、农协与农民团体等(徐家驹,2011;谢剑锋,2014:104-116;张建,2015;清水徹朗等,2016)。

上述研究在一定程度上反映了日本农村与农政的现实变化,但是对于日本农政的认知仍然沿着 20 世纪 60 年代确立的“基本法农政”的框架进行叙述,忽视了 20 世纪 90 年代以来日本农政的重大转型。因此,本文首先概述二战后日本为应对社会变动所推进的农政范式变迁,并解读其农政体系如何在不同时期保障了农民收入的稳定,使他们不被抛离于社会发展进程。在探讨其意义与局限性的基础上,本文亦尝试总结日本农政改革历程对中国农民增收和乡村振兴工作的启示。

一、日本农政内涵的变迁

在日本的语境中,农政最初被表述为“劝农”,即“劝课农桑”,指古代领主通过减免税赋徭役或提供种子等手段,鼓励百姓开荒和定居,从而实现扩张领土和稳定生产的目的。此后,“劝农”一词逐渐演变为“为农业生产提供优惠和便利条件”之意,“劝农”一词在官方文件中也被一直沿用到明治初期(國雄行,2001)。1877 年,在“殖产兴业”体系中负责农业的政府部门名称被改为“劝农局”,这一机构就是当今日本农林水产省的前身。1910 年以后,“农业政策”才开始逐渐代替“劝农”一词,可见,历史上日本的“农政”是以农业(生产)领域的政策为核心的。随着现代化进程的不断推进,农业所涉及的领域不断复杂化,农业政策一词的指涉范围也随之扩大。

对于“农政”的内涵,日本学者没有明确进行定义,常称为“与农业、农村有着直

^① 厚生劳动省.平成 29 年所得再分配調査報告書,https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/96-1_h29kekka.html。

接或间接联系的政策”(小田切德美,1999),或直接将其作为“农业政策”的简称。随着《农业基本法》的实施,日本社会与学界越发重视粮食安全、农业可持续发展、农村社会振兴等农业生产以外的多方面功能的复合问题。农政也从此不仅仅被视为一个产业政策,而是一个涵盖了农业、农地、农民、农村未来走向的全方位的政策体系。这就导致,较为狭义的“农业政策”一词难以包括上述多重内涵,而含义更为模糊但指代范围更为广泛的“农政”这一简称反而被日本学界和政界更常使用。这一认识的路径与中国语境下的农政研究是一致的(叶敬忠,2021)。尽管二战后日本农政历史沿革在各时期的侧重点有所不同,但本文主要以《农业基本法》所开启的综合农政与《粮食·农业·农村基本法》的分化农政这两大阶段为主轴,探讨在农政改革下日本农民收入变化的历史轨迹。

二、《农业基本法》与综合农政的举措

日本农业的现代化政策始于明治时期。1873年,明治政府实行“地租改正”,废除“贡租制”,确立了适应资本主义经济发展的土地私有制,使土地明确地成为地主私产,而当时70%以上的日本农民为佃农,这意味着佃农与地主间的人身依附关系在制度上得以确立。直至二战结束,对农民剥削压迫仍然是资本原始积累的一部分(张季风,1990),而农民贫困问题也成为日本农村战后亟待解决的重大课题之一。在战后的农地改革之初,日本农林省倾向于保留地主佃农制,但最终接受了占领军的农地改革方案——严格限制农户可保有的农地面积,因此,广大农民获得了土地产权,也有了最基础的收入保障。但这种自耕农经营相当零碎化,农家收入与务农成本不成比例,农村也未形成理想的“中坚自耕农”阶层(近藤康男,1971:9)。

20世纪60年代初,一批普惠式的社会福利政策,例如“基础养老保险”和“全民医疗保险制度”(1961)、《老人福祉法》(1963)等相继出台,保障了日本农民可享有与城市居民同等的社会福利。但是,农民贫困问题源于农业处于现代产业体系中的弱势地位。在日本经济高速成长的20世纪50年代末期,农林省的报告《农林水产业的现状及问题》已提到“经济快速增长势必带来产业间收入分配的不均衡”,日本农林渔业基本问题调查委员会的《农业基本问题与基本对策》也认为日本农业存在生产率低下、农产品交易与价格不利、雇佣劳动限制和短期波动等问题,并从收入政策、生产政策、结构政策三方面提出了对策。1961年颁布的《农业基本法》(下简称“基本法”)基本参照了这些对策,这为构建综合农政体系提供了制度基础。在收入政策方面,基本法开宗明义地指出,“为了平衡农业与其他产业的收入差距,要提升农业部门的生产能力,增加农民收入并使其能够与其他产业劳动者在同等水平上经营生活”。具体的执行方案是1966年的《农产物价格安定

法》修正案,其规定农业劳动者的单位劳动时间收入不得低于其他劳动从业者(主要是制造业)的工资,政策效果较为明显。根据粮食厅农村物价工资统计的数据,1970 年农民劳动收入开始高于其他产业从业者。生产政策方面,基本法鼓励生产大米等特定农产品,这在短期内促进了大米生产和农民增收。结构政策方面,基本法调整了农业在整体经济结构中的位置,促使农业剩余人口转移到其他产业。根据基本法第四章第二十条,1962 年 6 月出台了《农业结构改善事业促进对策》,该对策在农村基础设施建设、农业现代化设施设备引入、农业环境治理等方面提出了一大批长期惠农的政策。

为提高农民收入,基本法并非只关注农业生产补贴,而是以综合视角试图全面推进农村、农业、农民发展。1970 年 2 月,内阁通过了《推进综合农政相关法案》。这里的“综合”有两层意义:一是要实现农业政策与全地域、多产业政策的综合;二是要实现从生产到加工和流通、从个别经营者到集体经营者、从农业生产到农民生活的综合性统筹。伴随着经济腾飞、出口导向型经济的迅猛发展,当时的综合农政促使日本农村工业化程度迅速提升,农村公共设施与公共服务得以与城市相衔接。农民贫困问题得到缓解,农民群体也成为“总中流社会”的一分子。不过,对当时的日本政府来说,综合农政更深层的目的是实现经济转型、促进农村劳动力从事其他产业,但这一目的未能达成。由于农民福利与农村基础设施等软硬件条件良好,农民完全没有必要放弃在村的房屋田产,因此出现了大量的“兼业农家”。农地集约化经营难以实现。这也成为后来日本农业困境的症结所在。

综上所述,基本法的综合农政为日本农民脱贫、农村面貌改善铺平了道路,也为日本农业发展确定了方向。一方面,农民收入水平迅速提高,农村公共事业及基础设施也得到完善,围绕着三大都市圈^①的农村地区形成了较为完整的产品供应链,工业生产也能够通过城市大企业转包的方式进驻农村;另一方面,面对农民收入与福利需求的强大压力,执政的自民党、农协、农民形成了利益联盟,农政改革出现严重的路径依赖。综合农政遗留下的过度保护、零碎化等问题在经济高速增长结束后才逐渐暴露出来。

三、“新基本法”与分化农政的举措

(一) 农政转型的背景

1973 年的石油危机对严重依赖国际贸易的日本经济造成重创,日本财政开始无

^① 一般而言,三大都市圈指以东京为核心城市的“首都圈”(3 723 万人)、以大阪为核心的“近畿圈”(1 930 万人)、以名古屋为核心的“中京圈”(1 130 万人)。三大都市圈的面积仅占日本国土面积的 14% 左右,但是集中了日本大约一半的人口与产值。

力维持农业领域的巨额补贴。从标榜新自由主义的中曾根内阁(1982—1987年)开始,日本政府逐步削减粮食生产补助金^①,结束了政府高买低卖的“米价倒挂”政策,显示出减少农业保护、推动农业自由贸易的倾向,然而这些政策并未为日本农政未来走向提供体系化的制度保证。直到20世纪90年代,日本农政才开始从理论上逐步摆脱基于基本法的综合农政的影子,直面农业的根本性结构问题。

长期执政的自民党政权之所以能够在此时推动农政转型还有内外两方面原因。一方面,日本国内农村人口在1989年已锐减到总人口的6.7%左右,大量的人口迁出意味着农村政治选票的重要程度远不如前。另外,受进出口贸易扩大的影响,日本农村能够提供的粮食以及能源的重要性都有所下降,因此政府也敢于在利益调整中逐渐从农村撤出筹码(宫本宪一,1990:152)。另一方面,在欧美新自由主义浪潮的席卷下,以出口导向型经济为主的日本不得不面临着来自美国要求减少农业保护的壓力。1986年,“前川报告”指出“日本需要以国际协作互惠为前提”融入国际市场^②,反映出当时日本经济政策求变的倾向。此后,加入WTO等战略对日本融入经济全球化提出了更高的要求,一直以来极为保守的农政作为经济社会政策的一环不得不进行根本性改革。

日本农政转型的标志是《粮食·农业·农村基本法》代替《农业基本法》成为农政的新指导方针。《粮食·农业·农村基本法》(下简称“新基本法”)的基础是农林水产省1992年6月发布的《粮食·农业·农村政策的新方向》,该报告提出,日本农业将顺应自由化趋势、将综合农政一分为三的设想,即一整块的产业政策分化为粮食政策、农业政策、农村地域政策三个部分。1999年7月,国会通过了新基本法;翌年,内阁基于该法制定了作为具体执行方案的“粮食·农业·农村基本计划”,并每五年修订一次。新基本法及其基本计划构成了新的农政框架,开启了分化农政的历史。此前的综合农政的出发点是提高农民收入,使之与第二产业工人看齐,而分化农政阶段,主要议题不再是解决农民贫困问题,而是如何将农民从国家农业保护网中推到自由贸易中,以期有更多的能动性来应对市场的波动。

① 日本大米生产补助金的绝对数额直到1985年都处于增长状态,但由于石油危机导致生产成本剧增,补助金占稻米生产成本的比率自石油危机之后呈下滑趋势。

② 受中曾根内阁委托,1986年4月7日,以日本银行前总裁前川春雄为代表的特任咨询小组“经济结构调整研究会”向内阁提出了日本经济国际化发展方针的报告书《为实现国际协调的经济结构调整研究会报告书》,简称“前川报告”。该报告受到诸多质疑批评,被认为是“美国对日外交领域的完胜”之表现。实际上,日本从20世纪80年代初就已经有研究报告强烈建议日本农政自由化转型,例如1984年日美咨询委员会《携手共进:日美关系的课题及可能性》,1986年农政审议会《面向21世纪的农政基本方向》等。这些报告提出了智库式的分析建议,代表了当时日本学界与财界对扩大农业自由化的一部分共识,但仍难以被视为落到实处的政策改革措施。

(二) 分化农政的具体措施

综合农政阶段,为了提高农民收入,日本政府开展了增加农业补贴、扶持农村工业化、完善农村基础设施、提供农业职业训练等全方位的公共项目。进入 20 世纪 80 年代,这些措施大体已完成了其历史使命。面对农村过疏化背景下的凋敝荒凉,以及农产品自由化趋势下的收入下滑危机,分化农政为实现农业农村的活性化采取了重点扶持政策,具体如下。

1. 松动农业保护与搭建社会安全保障网

以《粮食·农业·农村政策的新方向》为基调,1995 年颁布的《粮食管制法》在法律意义上废除了日本在二战后 50 余年里一直维持的粮食管制体制。改革从日本农业“圣域”——大米生产开始,规定市面流通的大米以“自主流通米”为主,强化大米价格形成的市场化机制。农业生产补助金开始向农业保险转变,1998 年政府开始实施“稻作经营安定政策”,由政府与农户共同出资建立基金池,如果米价低于当年的基准价格,农户可以得到市场米价与基准价差额的 80% 作为补偿。2019 年修订的《农业保险法》更是将全部农产品纳入农业保险范畴,农民参保完全自愿并可享受国家补助。由此可见,随着农产品生产销售的自由化与多元化,政府对农户的保护机制相对于综合农政阶段有所弱化。不过,日本农政也并非采取激进措施来推动农民进入市场化大潮中,而是选择出台配套措施来搭建针对农民收入的社会保障网,以应对农业在现代产业体系中处于弱势地位的局面。

2. 农业生产与农产品的活性化

日本自农地改革留下的零散小农的布局被认为是发展土地集约化生产和推广现代农业的掣肘之处。为了改变这一局面,1993 年颁布的《农业基盘强化法》鼓励符合经营规模的农户申请农业生产补助金。新基本法则直接鼓励“家族农业经营活性化、农业经营法人化”,走出了将资本引入农业领域的关键一步。在此基础上,日本近年来为农地集约化经营添加了多方位的政策支持。2013 年前后的《农地中介管理事业推进法》《农业多元化功能发挥促进法》《农业经营法人化支援综合项目实施纲要》等规定了关于流转抛荒或无主农地、整治农村水路田路等设施的管理办法和对企业等法人开展农业经营的支援办法。

值得一提的是,新基本法大力支持与农业相关的多产业协作。2010 年 12 月颁布的《六次产业化与农产地销法》强调农林渔业生产(1 次产业)、农产品加工(2 次产业)、农产品物流与销售(3 次产业)的协作,三者相乘即“6 次产业化”^①,着重强调参与农业、食品生产销售的各类法人和公司的关键作用。2016 年修订的“农林水产业

^① 法案特别指出,6 次产业化一定是“ $1 \times 2 \times 3$ ”而非“ $1 + 2 + 3$ ”,取“只要其中一个环节为 0,最终的结果就一定为 0”之意。(参照今村奈良臣:农业の 6 次产业化の理论と実践の课题, ARDEC: World Agriculture Now, 2012, 47: 2-6)。

地域活力创造计划”则试图通过降低农业生产与行政成本,提高农产品的文化、技术等附加值以获得独特竞争优势。2018 年发布的“农林水产物与食品出口计划”则是为日本农产品对外扩大销路提供互联网信息支援。对日本而言,农产品出口还有很长的路要走,但是提高农产品国际竞争力、推动农产品出口已经成为农业活性化举措中的重要环节。

3. 振兴农村地域活力

农村地域政策出台的背景是日本地域间发展不平衡逐渐突出,人口过于集中于三大都市圈,近年来东京一极化的趋势越发明显。同时,一些远离大城市的农山渔村的共同体功能已经难以维持,成为“限界集落^①”(大野晃,1991)。在新基本法框架下,1993 年颁布的《特定农山村地域活性化法》和 2000 年出台的“山间地域等直接支付制度”增大了对过疏化农山渔村的资金投入,并于 2013 年另增关于农地功能保持、农村设施保护、农业环境友好的三项补助,合为“日本直接支付制度”,并以立法形式确定下来。

日本在人口城乡流动方面虽没有行政限制,但近年来鼓励城市人口进入农村(I-turn),鼓励农村进城人口还流农村(U-turn)或移居到邻近小城镇(J-turn)。例如,2009 年总务省制定了“地域振兴协力队”政策。“地域振兴协力队”鼓励城市居民向人口过疏地区短期或长期迁移,对新还流和定居于过疏地区、山村、离岛、半岛等地域的队员给予 1~3 年的经济补贴,并提供每人最高可达 470 万日元的生产活动经费及 100 万日元的创业经费。截至 2022 年,地域振兴协力队已经募集了 1118 团体、6447 人次,其中约四成为女性、七成为二三十岁的青年人。在队员任期结束后,约六成队员选择在迁入地定居^②,为增进农村地域活力起到了良好的示范效果。

综上,在新基本法框架下,增加农业生产保险、提升农产品竞争力、振兴农村地域这三项政策改革成为过度农业保护的替代案。在分化农政体系下,发放农业生产补助金带来的财政负担得以大幅减轻,农业经营规模也得到了适度调整;对农民收入的保护通过支持强化农业竞争力和设置保险兜底的方式而实现。

四、日本农政范式转换及其影响

(一) 农政范式的转换

从上两节的论述中不难发现,日本农政的目的和手段在分别基于基本法、新基本

① 指 65 岁以上的高龄人口占当地总人口 50% 以上的村落。由于严重的高龄化和过疏化,这类村落甚至难以维持其作为共同体的社会生活,达到了村落共同体消亡的边缘和维持的极限(日语为“限界”)。

② 总务省. 地域おこし協力隊, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html。

法的综合农政、分化农政有着根本差别。与基本法综合农政相比,新基本法的分化农政带有强烈的新自由主义色彩,特别是近年来农业收入与农业补助金调整等举措体现出了不同于以往的变革意向。新自由主义的核心主张是重视市场机制与自由贸易的作用,其政策导向与基本法综合农政中浓厚的保护主义理念形成强烈反差。另外,基本法努力实现的主要目标侧重农业与农民收入保护,但新基本法体系则特别分化出粮食生产、农业结构、农村地域三大目标,分别对应日本在进入新自由主义经济体系以来,农村农业领域所面临的粮食安全、全球化经贸和地域发展不均衡三大问题。这里,可以借用政策的“范式转换”概念对日本农政改革做进一步分析。根据 Peter Hall 的“政策范式”理论,政策变化可以分为三类,前两类分别为政策使用程度和政策工具的变化,属于范式内变化;而第三类指政策目标的变化,意味着范式转变(Hall, 1993; 岳经纶, 2007)。从日本农政改革的历程来看,日本从二战结束到 20 世纪 90 年代初所施行的政策改革多属于行政管制强弱、补助金规模大小方面的调整,而农业农村发展总体目标与方针发生真正改变的则是以 1999 年新基本法出台为标志的分化农政的确立。据此,我们可以以新基本法的出台为锚点,将二战后的日本农政分为两大阶段。

第一阶段涵盖了日本战后农地改革直至基本法综合农政,政策目标一直是保护农民收入、保障农业生产,变化的多是行政规定或经济补助的范围和数量。基本法综合农政中促进农业生产者自立经营的理想并未实现,广泛存在的零散兼业农户成为农业发展和农政改革的阻碍。这一阶段,为解决农民贫困问题,综合农政除了农业收入保护措施之外,在农村工业化、基础设施及农民的职业转变训练等方面进行了全方位的政策布局。但 20 世纪 70 年代末之后,综合农政“异化”的问题愈发明显,农政服务于农业相关利益联盟的要求呈现出“为保护而保护”的特点。这种宏观制度框架造成的困境难以在基本法框架内通过个别补助金项目的小修小补得到根本扭转,或者说,在农业生产与农村政治稳定这一政策目标下累积的社会问题已经不能依靠农政的范式内变化来解决。

20 世纪 90 年代确立的新基本法体系代表着第二阶段的开始,也是日本分化农政的开端。新基本法将综合型农业政策分拆成粮食政策、结构政策和地域政策三方面,试图提高政策实施的效率和精准性,削弱农业保护,并降低旧有利益联盟对政策改革的掣肘。但更为根本性的变化是,分化农政在政策目标上明确提出要在农业经营规模、农地利用效率和农产品生产结构等方面做出改善,以期日本农业能够更广泛地参与全球市场、提升国际竞争力,最终实现农业作为一种经济产业能够独立发展。这种政策目标的实质性变化恰好能够呼应政策范式转变的内涵。

不过,值得注意的是,范式转变的发生也并非意味着相应的具体政策会立即引发全方位的进步。在日本农政改革史中,无论是综合农政还是分化农政都有其独特的价值和争议之处。其中,如何在推动农产品市场化的同时确保农民收入不会遭到太

大的振荡成为农政改革相关论争的主要焦点。

(二) 两种农政范式的影响

1. 综合农政对农业保护的功与过

日本农业竞争力处于劣势,除了前述的土地产权过于零散导致农业生产集约化面临较大困难以外,其机械、化肥、人力等各项成本也都偏高,与外国农产品相比竞争力自然较弱。不过,即使农业生产总值长期只占全国生产总值的1%左右^①,日本也不可能放弃农业生产和粮食安全,更不可能在世界贸易体系中忽略农产品竞争力问题。因此,在农业保护、财政开支和社会消费方面采取保护措施以维持农业收入成了经济成长期的必然选择,这些措施即便在分化农政阶段也未完全消失。受国内外政治因素影响,日本在推动农业生产规模化方面的政策转换滞后,直到1970年的农地法修正案才从制度上废除了农业经营规模的上限。

综合农政在日本的经济高速增长期对保障农民收入和农业发展有相当大的益处。从农民的视角看,传统的农业收入本身有较大不确定性,农业发展也远远慢于其他产业,因此在战后农地改革初期,农民是不折不扣的弱势群体。得益于严格的粮食管制制度和政府粮食定价,受政策保护的农民收获了经济收益与政治红利。从政府的角度看,综合农政最初目的是为了维持农业生产,使农业生产者不至于因遭受大面积冲击而破产。在此后的农政体系中再辅以农村工业化与基础设施建设、农民职业训练等措施,就得以在经济成长期全面筑牢农业收入的基础。

但从长期来看,单纯的高补助政策对农业和农民的弊端日益明显,因为这并不利于促进发挥农民乃至农业整体的创新精神与变革动力。在经济上,中央政策的“自立农家”意图并未实现,而自民党政权作为保守主义农政的受益者也长期姑息零散小农从保守的农政中受益这一现实,无意进行根本改制。政治上,在农协几乎独占农业生产资料的背景下,农民短期上看是高额直接补助的受益者,实则严重依赖国家补贴,以选票换取短期经济利益。如前所述,一旦农村和农民的政治地位下降,农业补助金也随之下降,农民在选举政治上依然处于被动地位。亦有日本学者对此批评道,“政府的最大谬误就是一直把农业从业者视为弱者、视为不施以援助就不会自行采取行动的群体,以政府而不是市场的规则引导农业发展……政府彼时并非基于良心判断制定了最适于农业发展的战略,实际操作中的政策乃是基于政治算计的产物”(本間正義,2010:iii)。

2. 分化农政对农民收入的影响

在分化农政阶段,改革的方向是逐步撤销大米生产的特权地位,逐渐引导零散小农的经营权向规模化经营者集中,降低农产品流通成本和市场价格,将农业保护向生产条件不利地区倾斜,以期从整体上提高农产品的国际竞争力。在新基本法体系下,

^① 内阁府. 国民经济计算(GDP统计), <https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>。

大面积的农业补助一去不复返,同时,农业政策的支持对象更加精准明确。分化农政实施以来,申请农业补助金更多需要符合特定生产地区、一定生产规模等条件,政策的导向性更精准。农民需要根据国家政策调整自己的生产方式才有可能获得更多收入,而不是简单地即可获得足额的补助金。因此,从短期看,新基本法的分化农政损害了部分农民的收益。政府无论是决定修改政策削减补助金,还是决定加入 TPP 等国际经贸组织时,都能看到保守农民集体示威、“坚决反对”的身影。如果说基本法综合农政阶段是自民党、农协和农民之间的利益联盟,那么范式转换后的自民党开始积极敦促农协改革、调整农民补助,引入“六次产业”等多方资本进入农业,这意味着政府(政党)开始与社会多方力量展开博弈。不过,从农业与农民收入的角度来说,短期内农民可能会承受一定的利益损失,但建设成可持续的、稳定的市场经营后其收入更高。

当然,也有学者认为新基本法体系也存在不少长期性的课题。首先,“新基本法”体系下的粮食安全成为饱受争论的议题。农政改革可以被理解为新自由主义渗透到日本农业系统中的过程,如果旧有的农业保护主义被称为“农业锁国”^①,那么全盘接受农产品自由化的做法则会摧毁日本国内现有的农产品生产供应体系,导致“农业亡国”(神田健策,2014:21-25)。即便农业生产环节从小农手中移交出来,也无非由国内资本或寡头控制农业系统,这些资本并非为了农业发展,而是试图消解农协的职能、从中渔利。另外,也有学者认为分化农政中的“地域政策”虽然表面上的实施对象是农村和山区,但在其政策的实践中最终服务于提高当地农产品竞争力、推进本国农产品出口的经济目标,地域社会共同体解体等社会问题被弃而不顾(神田健策,2014:33-54)。这些不仅是日本当前独自面对的难题,也是农业经济形态转型中的中国在可预见的未来中必将面对的困境,因此不应该对规模化、自由化、资本化的农业经营模式过分乐观。

综上,分化农政对于农民收入的最大意义是重新定义了农业收入保护的意义。新基本法体系的分化农政在保证农业生产与再生产能够顺利实施、完善农业产业链的基础之上,尝试以市场模式代替农业管控,以市场竞争收益代替单一的生产补贴,通过保险和区域间转移支付的方式规避农业生产的风险,从而实现农业作为一种现代产业和现代职业的发展目标。因此,新基本法体系的分化农政将有利于保障农业从业者这一职业群体的收入长期增长,因为这一阶段面对的是全球更广阔的市场。市场对农民能动性的促进作用从而成为这一阶段的主要考量。而农政对农民收入的作用则更多体现在社会安全网式的保险与兜底功能,为包含小农户生产在内的多样

① 2001 年,上台的小泉纯一郎内阁在日本经济社会各领域中推进相对激进的“结构改革”政策。农业方面,2003 年 10 月的 APEC 会议中,小泉称日本“不能再继续农业锁国”,“为了在农产品国际竞争中立足,农业结构改革已是箭在弦上”。

化农业经营模式提供基础的保障。

五、日本农政转换对农民增收的启示

不同于先行研究,本文认为,二战后日本农政史可以分为两个风格迥异的阶段。基本法综合农政是为了提高农民收入,采取了双管齐下的农村与农业政策,对农业生产和农民收入采取了保护主义措施;新基本法分化农政则有限度地撤出对农业与农民的过度保护,短期来看,会对部分农民收入造成冲击,但长远来看,这是促进农民提高能动性以适应全球化时代、提高竞争力要求的必经之路。可以说,农政范式转变反映了现代化进程中农业发展与农民利益保障的两难困境——既要为一个从事相对弱势产业的群体提供更多的利益保障,又要促使他们有更多的能动性以提高市场竞争力。在两难困境下,日本农政一边为丛生的问题而苦恼,一边探索着改革路径。从日本社会整体来看,其农政的展开保证了社会的平稳,但至今也仍然面临着诸如“限界集落”等严峻课题。作为农村现代化转型的先行者,其农政改革路径的启示可总结为以下四点。

第一,日本综合农政阶段的综合性为农业效益及农民收入的提高夯实了基础。基本法综合农政大力推动农村基础设施建设,引入农业现代化设备,配置农村公共服务设施,改善农业生产条件,为缩小城乡居民收入差距打下基础。日本的经验告诉我们,适度水平的农业保护与产业扶持政策、普惠性的社会福利政策、广覆盖的乡村基础设施建设,对于消解城乡差距、解决农村贫困问题、建设现代农业具有重要意义。

第二,基于日本农政史的展开,可以提炼出“贫而不穷”的价值取向。农政的重点是改善外在于个人的各项条件,以吸引人才留在或回到农村,保证了即便选择了农民这一职业依然可以看到希望,农民的价值不低于那些进城或从事其他行业人员的价值。二战后短短20年时间,原本生活在贫困之中的日本农民完全可以与其他职业劳动者一道融入“总中流社会”,拥有了作为劳动者的体面。农民通过农业本身即可获得与自己劳动相对应的职业尊严与收入水平的权利,而无关城乡之别。

第三,分化农政阶段以地域活力政策支撑农产品的竞争力。在实现了城乡居民收入基本平衡后,日本农业迎来了全球化浪潮下激烈的国际竞争。这个阶段的日本农政将保障粮食生产、改善农业结构、振兴农村地域作为三大目标,将乡村振兴的重点放在了地域活力之上,并通过对农地维持、资源利用、自然环境保护的补助,加强农、林、渔业主要产区的基础设施建设。在积极吸引中青年人口“回归田园”的制度安排下,人口的回归在一定程度上使农产品的地产地销成为可能,又可以增添关键人物的储备量,为农业农村的变革注入了新的气息。

第四,在推进农政改革的层面上,日本的经验启示我们,必须把握短期政治利益与长期发展利益的均衡,不可因小失大。切实的改革必然会损害部分群体的利益从

而引发其反对,但过于担心短期政治利益受损会导致改革拖延。在中国农村,从人民公社到家庭联产承包的范式转变一度淡化了国家对农民的社会福利与公共服务责任。对此,近年来的惠农与反哺政策正在推动农政范式的再次转型,但需要进行的工作还有许多。因此,尽快完成户籍制度改革、破除城乡二元结构、为农业和农民提供结构性和普惠性支持、改变农村和农业在社会产业结构中的地位,才能更有利于经济社会的长期健康运行。

[参考文献]

- 江瑞平,1996. 论日本的农业保护. 日本学刊(6):74-89
- 平力群,2018. 日本农业政策的转向:从社会政策到产业政策. 现代日本经济(2):1-12
- 清水徹朗,乔禾,高强,2016. 日本农业政策与农协改革相关动向及日本农业的未来展望. 世界农业(8):95-101
- 细谷昂,2006. 战后日本农业和农业政策的发展过程及现实问题. 河北学刊(1):189-193
- 谢剑锋,2014. 日本农民利益增长与农业衰退研究. 博士学位论文. 沈阳:辽宁大学
- 徐家驹,2011. 日本农业政策困境解读:从“第三次开国”说起. 外交评论(3):111-119
- 叶敬忠,2021. 《江村经济》:中国的农政问题与农政转型. 社会(3):1-38
- 岳经纶,2007. 中国发展概念的再定义:走向新的政策范式. 中国公共政策评论:46-61
- 翟雪玲,何秀荣,2003. 日本的农业支持水平与结构. 调研世界(6):23-25
- 张季风,1990. 浅议日本资本原始积累及其特点. 外国问题研究(3):19-24
- 张建,2015. 日本农业结构改革中的农协问题分析. 华东师范大学学报(哲学社会科学版)(2):83-91
- 张玉棉,1998. 战后日本的农业保护政策及其效果. 现代日本经济(6):33-37
- 本間正義,2010. 現代日本農業の政策過程. 东京:慶應義塾大学出版会
- 大野晃,1991. 山村の高齡化と限界集落. 経済:55-71
- 官本憲一,1990. 補助金の政治経済学. 东京:朝日新聞出版
- 國雄行,2002. 内務省の勸農政策(1873—1881年):勸業諸会の分析を中心に. 社会経済史学(6):647-669
- 近藤康男,1971. 農基法十年:過剩・不足・公害. 东京:御茶の水書房
- 神田健策,2014. 新自由主義下の地域・農業・農協. 东京:筑波書房
- 小田切徳美,1999. 日本農政の総括と展望:農業基本法以降の農政展開. 土地制度史学:123-132
- Hall, Peter A., 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain. Comparative Politics(3):275-296

From Comprehensive to Specialized: the Impact of Paradigm Shift of Japan's Agricultural Policy on Peasants' Income

LI Quanpeng JIANG Shijun

Abstract Any country in the process of modernization has to face a problem of unbalanced industrial development, that is, how to raise the status of agriculture and peasants in the modern industrial system. As a reference for China's rural modernization, Japan's rural areas were also once in poverty after World War II. However, after two decades, the income of Japanese peasants was generally consistent with that of urban residents. As for the reasons, Japan's *Basic Law for Agriculture* established a system of "Comprehensive Agricultural Policy", and formulated a full range of policies on rural development, agricultural protection, and income support around the core objective of ensuring the bottom line of peasants' income, which means protecting agriculture with the power of the state. However, the strong protection of agriculture and peasants' income has also led to the problem of decreased rural vitality. In recent years, the global competition for agriculture and food has intensified, forcing the Japanese rural areas and peasants to be more active in coping with the new trends, such as the marketization and commercialization of agricultural products. Under such circumstances, the "Specialized Agricultural Policy" system, based on the *Basic Law for Food, Agriculture, and Rural Affairs*, reduced agricultural subsidies and emphasized the aim of specialization, marketization, and diversification of agricultural products. Such a paradigm shift in Japan's agricultural policy has brought valuable experience to the transformation of agricultural policy in East Asia. The Comprehensive Agricultural Policy system built up the foundations for peasants to increase their incomes, as well as the social value of rather being "hard-up" than "poverty-stricken". In contrast, in the context of the rising neoliberalism and the globalization of the food and agriculture sector, the Specialized Agricultural Policy system was proved to be more effective in supporting the competitiveness of agricultural products.

Keywords Comprehensive agricultural policy; Specialized agricultural policy; Paradigm shift; Peasants' income