

日本的农业保护政策与农村政治参与

李文

在东亚,日本是城乡差别最小的国家。自20世纪60年代日本经济出现高速增长后,日本农家的生活水平一直与城市居民相接近。近年来,日本全国农民家庭的平均年收入甚至高于城市工薪者的平均年收入。日本农林水产省发表的数据显示,2000年,日本以农为主的兼业农民家庭的平均年收入为881万日元,而东京都内城市居民家庭的平均收入为766万日元。农民的收入能够与城市居民的收入保持同步增长,是二战后日本分配收入差别小,社会稳定,经济稳定高速增长的一个重要原因。

在现代化过程中处于劣势的日本农民能够在经济增长过程中分享更多的利益,主要得力于日本政府在税制、补贴和控制进口等方面采取的农业保护政策。日本政府通过出台各种政策法规,使从事农业生产的企业或个人在土地税、遗产税、事业税、所得税、继承税、赠与税等许多方面得到优惠。自上世纪60年代开始,日本政府一直对农业实现高额补贴。近年来,日本政府对农业每年补贴的总额高达4万亿日元以上。据经合组织的调查,2000年,日本对农业的补贴已经达到其GDP的1.4%,而同年日本的农业产值只占GDP的1.1%,农民收入的60%来自政府的补贴。日本政府对进口农产品以提高关税或国内批发价的方式保持国内农产品售价的平稳。如对大米的进口征收高达490%的关税,使日本市场上的大米平均价格相当于国际市场平均价的8倍,进口大米总量只占日本市场的5%左右。此外,日本政府还对农产品的进口实施技术壁垒,如不断提高对进口农产品残留农药的检验标准,并规定进口农产品禁用日本已经作废的农药等。

日本农村存在的各种自治性组织和社会团体在维护农民权益、影响政府决策方面起到了重要作用。根据1948年制定的《农业协同组合法》建立的日本农业协同组合(简称农协)是日本最大的农业和农民团体。日本农协分为全国农协、地方(都道府县级)农协和基层(市町村级)农协三级组织。目前,日本入会的农户达450多万户,占日本农户总数的99%以上。半个多世纪以来,日本农协在保障日本社会基本农产品供给、促进农民收入快速增长、维护农民利益、消除城乡差距方面作出了重要贡献。

日本农协的事业范围包括:提供农业生产和生活指导,销售农产品,提供农资供应服务、信用服务、保险服务、设施设备服务、医疗服务,并从事老年人福利事业。除了完成上述经济、社会职能外,日本农协通过覆盖全国的组织体系,垄断农村市场,有效地阻止其他产业资本对农业和农民利益的侵害。此外,日本农协在协助政府贯彻农业政策、代表农民向政府施加影响等方面扮演着重要角色。各个农协都有众多的会员,能够对日本的中央和地方议会选举结果产生重大影响。因此,在日本历届国会中,都存在众多的支持农协利益的国会议员,国会中由许多跨党派的农林议员组成的集团一度甚至被称作无敌的“农林族”。日本政府一些统筹城乡发展的涉农政策,就是在这样的背景下出台和得以维护的。例如,在高速工业化时期,日本农协通过其政治力量促使政府不断提高对粮食的收购价格,促使政府加大对农田基本建设、农村的基础设施等方面的投入,保证了农民收入的不断提高,进而保证了日本经济的稳定、高速增长。

日本农民在政治上处于优势地位,具有很强的利益表达能力。他们高度的政治参与使他们甚至获得比城市居民相对更多的政治资源,从而使政府不得不注重对农业的保护。多年来,由于日本农协的高度组织能力和农村居民年龄偏高等原因,农村居民在议会选举中的投票率远远高于城市。目前,日本农业人口不足全国总人口的5%,但控制着全国25%的选票。在经济

高速增长时期，日本人口大量从乡村流向城市，但原来按人口比例分配的议员名额却通常难以及时作出调整。因此，与城市相比，农村以较少的人口就可以产生一位议员。由于居所稳定，居民相互之间更为熟悉等原因，农村选出的议员比城市选出的议员有更长的政治寿命。这些都决定了日本政治资源在区域间进行分配时对农村的倾斜。作为执政党的日本自民党对农业政策的重视、对农协组织的重视，说到底，乃是对农村居民选票的重视。

日本政府近40年来实行的农业保护政策对农业发展起过重要作用，使日本避免了高速工业化时期出现城乡差距、工农差距、社会收入差距扩大的现象，保证了社会的稳定，但同时也产生了诸多负面影响。其一，导致日本食品价格的昂贵，消费者利益受到损害。据世界贸易组织的报告，东京的食品价格比世界其他主要城市要高出25%~100%。在日本，“吃”的开支成为每个普通家庭必须精打细算的日常支出。其二，农业发展受到严重影响。日本政府对农业的过度保护影响了农业生产的全面发展，造成沉重的财政负担，国内农产品价格远远高于国际市场价格，农业失去竞争力，影响农业成为自立的产业。其三，影响日本与其他国家开展经济合作。近年来，由于一味保护本国落后的农业，降低了日本对外开放的力度和参与区域合作的能力。例如，由于不能摆脱“农业锁国政策”的束缚，致使日本与墨西哥、韩国等国的双边自由贸易协定的谈判一再搁浅。