

# 日本和韩国的农业政策调整及其启示

贾先文<sup>1,2</sup>, 黄正泉<sup>1</sup> (1. 湖南农业大学经济学院, 湖南长沙 410028; 2. 湖南文理学院经管学院, 湖南常德 415000)

**摘要** 日本和韩国都经历了一场快速的农业变革, 在农业政策调整方面有许多相似点, 但也存在着很多不同之处。日韩两国农业政策调整对我国具有重要的启示: 我国应该在工业反哺农业中采用政策反哺方式, 彻底改变和改革对农产品低效率的价格支持政策, 加大农业、农村可持续发展的政策支持力度, 完善农村保障体系, 以促进我国农业稳定协调发展。

**关键词** 韩国; 日本; 农业政策调整

中图分类号 F33 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)09-04349-02

日本和韩国的农业政策发展经历了几个阶段, 两国的农业政策调整表现出许多的相似点, 但也存在着比较重大的差异。笔者通过阐述两国农业政策的调整过程并进行比较分析, 得出对我国农业政策有重大帮助的启示, 找出我国未来农业政策变革的方向。

## 1 日本的农业政策调整

### 1.1 产品导向型农业政策(19世纪60年代~20世纪50年代)

农业在日本的早期经济发展舞台上扮演着重要的角色。农业不仅为工业提供了食物和劳动力, 也为其提供了资本的积累, 有力地支持了工业的发展。二战后, 日本政府通过《土地改革法》, 执行了一次土地改革, 其目的是为了将土地从地主手中转移到佃农手中。事实上, 这些租用土地已从1945年的45%下降到1955年的9%。土地改革不仅为提高农业产量和重新分配农村居民收入以及促进农村经济发展做出了重大贡献, 也有利于农村社会的稳定。在这段时期, 日本尝试过各种各样的增产政策, 如通过支持大米价格上涨和增加基础设施建设来增加粮食产量<sup>[1]</sup>。

**1.2 农业保护政策(20世纪60年代)** 由于工业化和经济的快速发展, 农村与城市之间存在着极大的收入不均现象。为了消除城乡差距, 日本实行了农业保护政策。1961年日本制订了《农业基本法》, 采用了国外一些改革经验, 如农业价格支持政策, 选用优良品种以及进行大幅度的农业结构调整。日本政府有选择性地扩大生产容量是为了适应产品需求结构的改变和鼓励兼职农民放弃耕作来增加专职农民的耕地数量。在这段期间, 土地改革政策转向了土地归整和通过扩大土地面积来全面提高农业产量。1970年被限制为3 hm<sup>2</sup>的土地所有权被废除, 然而这次改变却因农民想要维持自己的土地而没有达到预期效果。虽然农民选择从事非农业工作来增加他们的收入, 但是他们仍然坚持保留自己的小规模农田<sup>[2]</sup>。通过农业保护政策的实行, 日本国内大米价格得到了快速上涨, 缩小了农村与城市之间的收入差距。

**1.3 农业的调整政策(20世纪70年代)** 20世纪60年代的农业保护政策造成了农产品供给过剩和预算成本增加。自从1967以后粮食供给过剩, 农业结构调整成为必然。1970年日本进行了农业生产结构调整, 鼓励种植的多样化。随后耕种面积的29%由种植粮食改为种植蔬菜、水果、黄豆等。

此后, 土地政策再度被质疑, 不仅是因为生产产量, 而且更多的是从土地的城市化和环保来考虑的。此时, 日本鼓励土地租赁制度, 而非改变土地的所有权, 以便于进一步在土地使用中提高活动性。同时, 日本限制改变耕地的用途。1969年的《日农业促进法》就对农业耕地的非农化进行了规定。结构上的调整提高了劳动力的灵活性, 减少了农业劳动力。新政策允许耕种5年以上的农民出售其土地, 鼓励转让土地的农民提前退休, 并发放退休金<sup>[2]</sup>。

**1.4 面向市场的农业政策(20世纪80年代以后)** 随着1994年乌拉圭谈判的结束, 日本需要一个新的农业政策。此时《食物、农业和农村社区2000》出台了。其主要的政策目标是确保食物供给稳定, 实现农业的多功能性, 保持农业的稳定发展和加强农村社区的建设。农业新政策虽然没有明确地表明其政策目标和农业系统的重组, 但市场导向的价值取向是明显的。政策目标已经扩大为覆盖农村社区和环境问题。

20世纪80年代以后多个市场导向的政策相继出台。包括: 满足WTO绿箱政策的粮食公众储存方案, 而非政府购买; 由进口配额限制转化为依据乌拉圭回合谈判契约和通过生产者自己决断而调整农业生产。与政策改变相关联的收益损失在不扭曲市场机制条件下由直接付款和在农业经营管理稳定方案中得到补偿。尽管实行了市场导向政策, 日本对粮食安全、农业发展和农村社区发展并没有因此受到影响。日本颁布了《食品安全法》, 制定了农业多功能政策, 形成了集防洪、水资源保护、土壤保护、环境保护和农村社区发展于一体的多功能农业。这有利于日本农业的可持续发展, 也为粮食的自给自足打下了基础<sup>[1]</sup>。

## 2 韩国的农业政策调整

**2.1 早期农业政策(20世纪50~60年代)** 朝鲜战争后, 韩国农产品供应严重不足, 带动物价上涨, 经济遭受了严重的通货膨胀。因此抑制通货膨胀成为早期采取的政策措施中首要目标。主要的农业目标就是提供稳定而低廉的食品以满足国内需求, 促进经济的增长。政府试图把食物价格控制得尽可能的低, 尤其是粮食价格。1950年颁布了《谷物管理法》, 农产品的价格被设定在一个较低的价格水平。20世纪60年代早期, 谷类价格甚至低于生产成本。提供低价粮食有利于保持工业部门低工资、降低工业产品的价格, 从而在国际竞争中取得优势。

由于谷物类的低价格和薄弱的农业基础设施, 食物经常处于短缺状态, 政府采取了多种方法提高农业生产力和增加国内产出。另外, 通过美国提供的食品援助在一定程度上缓

基金项目 国家社科基金课题(08BSH015); 湖南省教育厅课题(07C465号)。

作者简介 贾先文(1972-), 男, 湖南常德人, 在读博士, 讲师, 从事农业经济学研究。

收稿日期 2009-02-23

解了食物短缺和食品价格的上涨。在此期间,另一个重要的农业政策是1949年的土地改革。改革废除了先前的租赁体制,但导致了小规模的生产结构。按照这部法律的规定,只有农民才能拥有可耕种的土地,而且田的最大面积被限制为3 hm<sup>2</sup>。这种对土地数量的限制是这个时候的社会经济和为了取得一个平均地权的目标的反映<sup>[1]</sup>。

**2.2 保护性的农业政策(20世纪70~80年代)** 由于农业和工业部门间存在着很大的收入差距,迅猛的工业化和城市化加速了差距的扩大,农村居民迅速向城市流动。这样,政府对农业政策进行了调整,主要目标转换为提高农民的收入,提供足够的食物和保持城乡平衡发展。后者包括通过扩大农田面积、重新分配可耕种的土地、发展水利设施以及改善灌溉系统,从而提高农业的基础设施,改善农村地区的生存环境。

1968年,韩国抛弃了粮食低价政策。1970年建立了一个保护生产者与消费者两方面利益的价格机制:给粮农一个高支持价格和再低价卖给消费者。为了满足食品的增长需求,提高生产力的政策被积极采纳。政府采用积极措施改善农业基础设施。为了成片的利用土地和提高劳动生产率,政府鼓励相邻农民间的土地交换。

### 2.3 关于面向市场的农业政策(20世纪80年代末开始)

虽然朝鲜从20世纪70年末就一直在追求进口的自由化,但其农业市场仍处于高度保护的状态。然而面对关贸总协定要求降低贸易壁垒的强大国际压力,朝鲜不得不推行更多的农业市场调整政策,并且政策的首要目标变成了通过提高生产效率来增强竞争力。采用政府购买政策代替原有的对粮食的价格支持,以及采用了更多的市场调整政策和减少贸易扭曲措施。各种各样的直接支出项目已经得到高度重视,如增加农民退休支出、保护环境支出以及保护耕地的支出。在这些支出项目中有些是为了满足WTO关于农业协议的规定。韩国农业政策的慢慢地正在从主要依赖市场向依靠政府直接支出、提供政府服务以及WTO允许的确保食品安全的政策转化<sup>[2]</sup>。

### 3 韩国和日本农业政策的比较

**3.1 农业政策演进的相似性** 日韩农业政策演进的相似性具体表现在:日韩两国农业政策的演进过程具有很大的相似性,都经历了产品面导向型农业政策、农业保护政策、农业的调整政策、面向市场的农业政策等几个过程。日韩两国都注重农业与农村的可持续发展。如注重食品安全,实行了持久的农业保护政策,注重农业的多功能性,强化农村社区发展。农业政策的改变迫于外在压力。如为满足乌拉圭谈判协议的要求,不得不采取市场化导向政策;因农村与城市之间存在着极大的收入不均现象,不得不进行农业政策调整。

**3.2 农业政策演进的差异** 尽管日本和韩国农业政策具有相似性,但也有很多的差异。韩国的农业保护措施更加持久。韩国20世纪70年代早期就对农业采取了价格支持政策,此时日本早已进入了农业政策调整和并向市场化导向阶段迈进。韩国农业政策调整、农业市场化与国际化的国内

压力不如日本大,致使韩国还没有很好地准备贸易自由化。这也意味着韩国在农业结构调整及市场化取向上将面临更多的挑战。日韩两国农业政策差异的一个重要原因在于收入的来源不同。韩国家庭的收益主要来源于耕作,而日本非农收入是农村家庭收入的主要来源。这使日本政府的农业政策调整不会过多地得到农民的反,而这在韩国则不可能。

### 4 韩国和日本农业政策调整对我国的启示

**4.1 在工业反哺农业中采用政策反哺方式** 日韩农业的政策是反哺战略的精髓。在工业化进程中,两国政府极其重视政策的制定,并使其法律化,以保证农业在法制体系保护下顺畅运行。日韩农业政策的最终目标是提高农民收入、确保农产品供给及改善农村环境。两国形成了一整套的法律政策体系,体现了以工保农、以法建农、以法促农。我国也应该建立健全农业保护政策法规,并实现政策法规系列化、政策导向明晰化、政策手段经济化,体现以工促农的规范性与长久性<sup>[3]</sup>。

**4.2 彻底改变对农产品低效率的价格支持政策** 我国对农产品的价格支持效率低下,政府应改变此项支持,可以将此项资金转为直接补贴等其他对农业的支持措施,把“黄箱”政策支持转为“绿箱”政策范畴的支出,减少农产品贸易摩擦<sup>[4]</sup>。

**4.3 加大农业、农村可持续发展的政策支持力度** 日韩两国在这方面的经验值得我们借鉴。我国应加强农业科研和科技推广、食品安全检验、病虫害防治、基础设施建设等公益性服务支出,加强资源和生态环境保护以及贫困地区发展等方面的支出,加强生态环境保护方面的投入,促进我国农业多功能性的发展,确保农村可持续发展。

**4.4 完善农村保障体系** 日韩两国在农业政策调整中对农村养保、医保非常重视。日本在农民养老保险方面有一套完整的政策规定,转让土地的农民可以提前领取养老金,实现了全民合作医疗。这大大促进了土地的流转和土地规模化经营。打破城乡二元社会保障结构,建立城乡一体化的社会保障制度;加强农村社会保障制度的立法工作以及财政预算支持力度;对转让土地的农民或准备长期离开土地的农民给予养老、医疗及失业保障,以促进土地流转,提高劳动生产率。

此外,应该寻求和实施既适应市场运行要求又有利于保护生产者利益的政策<sup>[5]</sup>。实施市场规模政策、市场交易政策和市场风险政策等,以促进农业的全面、健康和可持续发展。

### 参考文献

- [1] CHOS A. A comparative study on supply-demand and price policy for agricultural products among Korea, Japan, and Taiwan[J]. The Korea Rural Economic Review, 1997, 15(3): 43-58.
- [2] HANHO K, LEE YONG KEE. Agricultural policy reform and structural adjustment in Japan and Korea[M]. IATRC Symposium: Adjusting to Domestic and International Policy Reform in Industrial Countries, Philadelphia, 2004: 123-129.
- [3] 农业部国外农业调研组. 日、韩由农业国向工业化转变时期面临的问题和对策[J]. 世界农业, 1996(4): 8-9.
- [4] 高静华. 入世后的农业补贴[J]. 辽宁经济, 2006(5): 14-15.
- [5] 洪民荣. 市场结构: 农业市场化中的理论问题与政策[J]. 当代经济研究, 2003(3): 40-44.