

〔日〕速水佑次郎 著
朱 钢 蔡 昉 译
李 周 校

日本农业保护政策

学

1.3

中国物价出版社

本书根据英国麦克米兰公司 1988 年版本译出

日本农业保护政策探

〔日〕 速水佑次郎 著
朱钢 蔡昉 译
李周 校

(京)新登字第 098 号

日本农业保护政策探

〔日〕速水佑次郎 著

朱钢 蔡昉 译

李周 校

中国物价出版社出版发行

新华书店 经销

河北省蔚县印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 大 32 开 4.75 印张 119 千字

1993 年 10 月第 1 版 1993 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—1000 册

ISBN7—80070—293—6/F·229

定价:5.00 元

译者的话

本书作者、日本东京青山大学学院国际经济学教授速水佑次郎是国际知名的经济学家。他曾执教于日本东京都大学,并且是国际水稻研究所的经济学家,曾以卓著的研究成果分别获得日本农业经济学会和美国农业经济学会研究奖。其著述甚丰,最有影响的著作是与美国经济学家沃隆·拉坦教授合著的《农业发展的国际透视》(约翰·霍普金斯大学出版社,1971年)一书。该书提出的“诱致性农业技术变迁”和“诱致性农业制度变迁”假说,在农业经济学界影响甚广,也丰富和充实了国际发展经济学宝库。

农业发展的本质内容是技术和制度的变迁。那么,农业中技术和制度的变化是怎样被推动的,这一变化的方向又是如何决定的呢?速水和拉坦的“诱致性农业技术和制度变迁”理论对此有一种系统的解释假说。我们知道,农业生产与其他产业的生产一样,需要资本、土地和劳动这三种最基本生产要素的投入。一定的技术选择和制度安排都是对生产要素的结构产生反应的,或者说技术和制度具有要素使用上的偏向:或者偏于使用资本,或者偏于使用土地,或者偏于使用劳动,或者是中性的。各个国家农业的生产要素结构,随自然资源禀赋、经济发展阶段等因素的不同而有明显的差异。这种要素稀缺性的结构差异通常会直接或间接地表现为生产要素相对价格的差异。例如,在劳动资源丰富而资本稀缺的要素结构下,相对于劳动价格,资本的价格应该是比较高的。反之亦然。在每个国家不同的要素状况从而不同的要素相对价格结构下,农业

经济的参加者(包括农民、消费者、投入品生产者和政府)都分别对要素相对价格作出反应,从而形成了不同的农业技术和制度变迁道路。概言之,“诱致性农业技术和制度变迁”理论认为,农业中技术与制度变迁道路的选择,是由要素的相对价格诱致的。使用相对价格较低的生产要素,节约相对价格较高的生产要素,就是农业技术和制度变迁的动力,各国不同的生产要素相对价格结构,决定了各国农业技术和制度变化的不同方向。

在《农业发展的国际透视》一书中,速水和拉坦以日本和美国这两个国家为例,实证了“诱致性农业技术变迁”理论。两位作者使用“机械技术”这个词语概括替代劳动力的技术,使用“生物技术”这个词语概括替代土地的技术。日本和美国的农业生产要素结构有很大的差异。1880年时,为购买1公顷耕地,日本工人要付出的劳动日天数是美国的8倍,1960年时则达到30倍。这说明,日本与美国相比,土地相对稀缺,劳动力相对丰富,从而日本的土地相对于劳动力的价格较高。这种相对价格信号诱致出日本和美国的不同的农业技术变迁道路。日本采取的是一种节约土地、使用劳动力的农业技术模式,而美国采取的则是一种节约劳动力、使用土地的农业技术模式,或者分别称为生物技术现代化模式和机械技术现代化模式。研究表明,虽然两国采取了不同的技术和要素组合,但都获得了大体相同的农业增长速度。

日本农业的技术结构现状,在很大程度上可以用“诱致性技术变迁”理论来解释。日本农业的制度结构及其演变,同样可以用“诱致性制度变迁”理论来说明。制度是把人们组织在一起,使彼此能够互相合作、互相接触的社会和组织。经济制度的主要作用是为人民的经济活动提供规范和保证,使复杂的、不确定的经济关系稳定有序。分析制度变迁的经济学方法同样是“需求——供给”的分析方法。在经济增长过程中,制度服务的需求和供给是不断发生变化的,因而旧的制度安排不断为新的制度安排所代替。制度变迁随着经济增长而发生的动力在于,新的制度安排为选择主体带来新的

获利机会。《日本农业保护政策探》一书便是把农业保护这一制度现象放在“供给——需求”的理论分析框架内,结合日本农业发展过程中的阶段进行考察。

二

速水教授在本书中,把日本农业划分为三个发展阶段,在这三个阶段,农业发展分别要着重解决不同的三个问题,这就是:(1)着重解决“食品问题”的阶段;(2)着重解决“贫困问题”的阶段;(3)着重解决“结构调整问题”的阶段。直至第一次世界大战前,日本农业的主要目标是解决食品供给的问题,农业政策的重点是榨取农业剩余,提高农产品产量,以保障城市工业发展的低劳动成本和高积累。1880—1920年期间,农业增长与工业增长并驾齐驱,皆以高速进行。农业增长的源泉是劳动生产率的提高,而后者的65%来自土地生产率的贡献,推动农产品产量提高和农业劳动生产率提高的政策,有助于诱导出适合于日本国情的农业技术创新道路,土地节约型技术的特色由此形成。在“食品问题”阶段的后期,日本农业遭受了“贫困问题”的侵扰,其表现是农民相对收入水平的下降。例如,农民人均收入与非农人口人均收入的比率,由1900年以前的80%下降到30年代的不到40%。农村贫困问题成为这一时期社会不安定的一个重要因素。日本农业出现一个“贫困问题”阶段,与当时农业保护主义受到强烈抵制这一事实不无关系。那时,日本工业增长主要倚重于劳动密集型的技术结构,劳动价格低廉成为工业产品具有竞争力的关键,而农村的贫困似乎理所当然地成为城市工人工资率不致上升的一个不可避免的代价。60年代以来,日本农业步入“调整问题”阶段。第二次世界大战后的日本农业增长十分迅速,使粮食的供给大大增加,在50年代中期终于使国内需求近于饱和。因此,在解决了食品问题之后,农民收入水平的增长又一次大大落后于城市居民,农业政策面临着从促进食品供给转向缩小城乡收入差别。

但是,为调整结构所付出的种种努力,并未能阻止城乡收入差距的进一步扩大。于是,另一种努力就应运而生,并且取得了满意的效果。这就是农民组织了院外政治活动,以寻求政府对农产品价格的支持。随着日本经济的迅速发展,在农业保护问题上的供求关系也在发生变化。这包括:日本经济的比较资源优势逐渐发生变化,产品的国际竞争力所在由劳动密集转为资本或技术密集;农民的教育程度提高,农村地区的通讯、交通运输设施得到改善,农民组织起来形成政治压力的成本降低了;由于农业人口的减少和城市居民收入水平的提高,消费者对于农业保护的抵制意愿减弱。因此,在政治市场上,政治家所预期的农业保护的最好水平大大上升,从“食品问题”阶段的负数变为“调整问题”阶段的正数。

在经济发展过程中,比较利益不断地由农业向非农产业转移。这种比较利益的变化,通常会直接间接地反映为各种价格信号,由此导致的农业份额(包括产值份额和劳动力份额)相对下降成为一个规律性的过程。在北美和西欧这样的发展较早的国家,一方面由于其没有后起资本主义国家和当代发展中国家那样严重的人口过剩问题,因此农业份额下降的过程相对来讲是协调的,即非农产业的扩张与农业劳动力的转移、经济增长的需求与农业可保障的供给大致是均衡的;另一方面,在典型的资本主义原始积累形式下,政治市场上毫无必要顾忌传统农民和劳工的利益要求,因此,结构变化的成本完全由贫苦农民和广大城市劳动者负担。在当代的发展中国家,由于人口和劳动力过剩,以及经济结构的二元特征,农业劳动力转移遇到严重障碍,致使经济结构调整受到阻碍。这种有增长而无发展的代价,也主要由农民和城市传统经济部门的劳动者负担。而在日本,战后经济的高速发展创造了一个世界奇迹,国家经济实力和居民收入水平都迅速提高到世界前列。所以,日本农业问题的解决办法与古典资本主义的早期和当代发展中国家都不尽相同,所以称之为“暴发户的农业问题”。通过政府实行对农产品市场和农业投入品市场的干预,以提高农业产量和农民收入的农

业保护政策,日本农业调整的成本被部分地转嫁到公众身上。具体地,通过边境贸易保护、农产品价格直接支持和农业生产投入补贴等保护手段,使日本成为世界上农业保护程度最高的国家之一。

姑且不论农业保护政策是否实现了其初衷(这在书中亦有专门篇幅论及),至少从当前来看,日本农业的高水平保护已经表现出严重的弊端,可以说是日本农业陷于困境的根源。首先,日本与贸易伙伴国之间的农产品贸易摩擦日趋严重。保护主义使日本农业成为封闭的农业,这一点使日本的国际贸易形象大受损害。尤为严重的是,严重的贸易摩擦有可能危害现存的国际自由贸易秩序,而后者恰恰是日本战后经济繁荣的第一源泉。其次,保护主义使日本付出了昂贵的社会成本。这种成本负担一方面造成消费者“退出”市场,即大量转向购买进口农产品加工品,国内加工品因此而降低了市场份额;另一方面,大量的农业保护费用支出使政府有效地用于结构调整的资金减少。目前,农村居民的教育、农业研究和开发等项应由政府进行的投资,相对于它们所能产生的收益来说微乎其微,正是因为政府预算的主要部分被保护政策的实行消耗殆尽。再次,保护政策保护了无效率的小农场,鼓励了农业的兼业化,使农业调整的进程受到阻碍。日本的工资率已经迅速提高,与此相应,劳动节约型的技术已有了现实的需求。但是,农场的小型化、兼业化和过分依赖于保护,使农业技术和制度变迁不能正确地适应要素相对价格的变化而发生,日本农业成为一种无自立能力的、低效率的农业。最后,保护政策提供了大量的制度租金,寻租机会和寻租行为孕育了各种既得利益集团。例如,持有农产品进口限额许可证的商人,获得农产品和投入品流通垄断权的农协组织,以及握有这些权利的分配权的政府官员等等,已经不是从农业的发展前途和消费者的利益出发,而是从自身的既得利益出发看待农业政策的调整问题,这种情形造成了日本农业保护政策的僵化和刚性。

因此,本书作者为日本农业设计的“摆脱困境之路”,正是通过

政府农业政策目标的改变,使日本农业能够自立于国际竞争环境之中。具体地说,就是首先从改革国内价格支持政策和补贴政策入手,把对兼业化、小型化农业的刺激转向专业化和规模经济,并通过一系列制度性调整,使土地以租赁的形式集中到具有企业家素质的专业农场主手中。同时,在实现较大规模和高生产率的自立农业的基础上,还要调整经营方向,发展市场潜力大、有比较优势的部门。辅以农业研究和开发方面的更多政府投资,以及农产品和投入品流通中服务的改善,日本农业将大大提高国际竞争力,到那时,实现农产品贸易自由化的条件就成熟了,日本农业就可以脱离保护而自立。

三

在资本主义世界中,日本属于后起的国家。但它后来居上,在比老牌资本主义国家的发展短得多的时间里一跃而成为一个经济强国。其成功的奥秘成为国际研究的一个热点。我们认为,日本经济高速发展的关键在于,它能够适应特定国际竞争格局中呈现出的比较资源优势,由此引导自身的产业结构调整。我国作为一个发展中大国,虽然起步远远低于日本发展的早期,但在许多方面与日本有相似之处。例如,我国与日本有比较接近的资源禀赋特点,典型的情况是劳动力供给无限,土地资源稀缺,其他自然资源的人均拥有量也低于世界平均水平。此外,除了在两国社会经济制度上有着根本性区别外,我国与日本同属亚洲文明,深植于传统文化之中的社会意识与文化心态也颇为相似。这些共同点或相似处,决定了我国在经济发展过程中会遇到许多日本曾经历过的问题。因此,更深入地了解 and 更本质地把握日本的经济发展历程和农业变革过程,对我国进行社会主义经济建设、坚持改革开放,会有足够的启迪意义。速水教授的《日本农业保护政策探》一书,对于我们思考中国农业的发展与改革,至少可以有如下四个方面的启发:

1. “农业问题”阶段的划分为我们把握中国农业的发展趋势提

供了一个新的线索。本书把日本农业发展依次划分为“食品问题”阶段、“贫困问题”阶段和“调整问题”阶段,分析了每个阶段的主要矛盾和为解决这些矛盾所采取的政策,以及这些政策的得失毁誉。在1978年以前,我国农业同时存在着供给短缺、农民贫困和结构单一等问题。尽管在这种状况下我们也达到了工业产值比重迅速提高的目标,但大量农业剩余劳动力却未能实现转移,形成强烈的二元经济结构反差。随着1979年以来的农村经济改革,农产品供给大大增加,农民收入水平提高更快,农业结构和农村产业结构也初步得到调整。但是,“食品问题”、“贫困问题”和“调整问题”远没有得到根本解决,仍然并存着且困扰着我国的经济的发展。虽然这三个问题重要性的主次顺序在改革前后发生了变化(我们认为目前居于主导地位的是结构调整问题),但忽视任何一点都有可能造成严重的政策失误。1985年以后农业出现的一些问题就是教训,值得我们用三个问题阶段的线索进行反思。

2. 农业保护主义使社会付出的昂贵代价值得我们引以为戒。书中详细列举了农产品边境贸易保护措施所损失的消费者剩余、直接的价格支持和补贴对财政支出的侵蚀以及所有保护政策所造成的效率的损失。我国的情况是,一方面农产品供给总量仍然不足,另一方面随着经济结构的变化农业比较利益下降。这都形成对农业实行保护的壓力。与此相对应,来自农业经济理论和政策研究部门的要求“保护”的呼声也很强烈。鉴于日本的教训,我们在制定农业保护的政策时,在选择保护的内容、方式和程度等问题上一定要慎之又慎,以免背上无法卸下的包袱。

3. 农业中规模经济的动态性或阶段性是我们考虑农业经营规模的选择时应注意的。日本农业在其发展的早期,适应土地稀缺和劳动力丰富的要素禀赋,以及土地节约型的农业技术类型,形成了小规模农场经营为主的农业规模结构。而随着劳动价格的提高,节约劳动的农业技术的需求大大增加,农业机械的不可分性便显示出来,从而有了较大的规模经济潜力,相应要求扩大农场经营规

模。在我国,部分地区出现了要求扩大土地经营规模的趋势,理论界与舆论界也大谈规模经营。对此需以规模经济的动态性来作具体分析,看扩大土地规模的要求究竟是实现潜在的规模经济的需要,还是由于市场不完善、产品和要素价格扭曲诱发的。根据我们的判断,就我国目前来看,我国大多数地区尚未有充足的规模经济潜力,不宜盲目扩大土地经营规模,更不应损害家庭经营这种组织形式。但同时,我们也不应忽视规模经济在一定阶段上显示出来的可能,以便把握好扩大农业经营规模的时机。

4. 日本农业摆脱困境所要消除的体制障碍也同样存在于我国农业中。例如,农产品和农业投入品流通中存在着的垄断现象;建立一个开放的贸易制度和高效率的流通体系所遇到的既得利益集团的抵制;土地制度和政策对土地流动的阻碍,等等。在我国关于农村进一步改革思路的讨论中,比较多的是从理想主义的角度,设计出完美的改革方案。然而在实践中,这些改革很难推进,有些改革措施受到抵制,有些则在实施中走了样。如何理解这些问题,怎样改变这种举步维艰的改革困境,本书从政治经济学角度所作的利益结构分析,以及在此分析基础上提出的一些政策性意见,可供我们选择和评价农村改革思路时参考。

本书翻译过程中根据政治格局的变化,对原文中的国名作了一些改动,如:“苏联”改为“原苏联”,“西德”改为“原联邦德国”,“南朝鲜”改为“韩国”。另外,本书正文中括号里的内容均为作者注,敬请读者注意。

本书在翻译出版过程中,得到了原著者速水佑次郎教授的热情支持;得到了国务院发展研究中心的陈锡文先生、林毅夫先生和中国物价出版社胡跃龙先生、钱伟女士的大力帮助和支持,在此表示衷心的感谢。同时,对于译文中出现的错误,恳请读者批评指正。

前 言

一直到50年代中期,日本仍有大约2/5的从业人口滞留在农业生产中(主要是种植水稻的农民),而这个部门对国内生产总值的贡献仅为1/5多。如今,这一就业比重已经降到10%以下,同时对总产值的贡献也很小了。在30余年的弹指之间,日本经历了戏剧性的经济变化,从一个比较贫穷和落后的穷国一跃而成为除美国之外的世界最强大的工业强国。在这个变化过程中,农业一直起着主要的作用,包括它对这个转变的直接贡献和它在日本的社会、政治地位。尽管农业目前在日本经济中不占重要地位,但其政治影响依然强大,与其经济地位极不相称。农业保护就是一个关键的问题,它不仅影响日本国内的生活标准和社会结构,而且还影响日本与第三世界国家的关系,以及日本与世界上其他国家收支平衡等更为广泛的问题。日本农业正处于十字路口。

日本著名的农业经济学家速水教授写作了这本杰出而具权威性的著作,全面探讨了日本农业的近代变化和目前面临的两难问题。这部著作论题集中,既向西方读者介绍速水教授本人的观点和研究,也反映了当前日本学术界的许多研究成果。

马尔科姆·福尔库斯

作者自序

到日本的国外来访者,常常震惊于过高的食品价格。例如,一份适当的正餐要花费大约 50 英镑,一杯鲜橘汁比一杯法国白兰地还要昂贵。虽然他们下榻的西方式豪华饭店的食品价目表决不具有代表性,但日本的食品价格比多数其他发达国家昂贵却是无疑的。日本人何以能够容忍如此高的食品价格呢?为什么他们继续抵制为农产品进口打开大门,甚至不惜冒险毁坏日本今日繁荣赖以生存的自由贸易制度呢?本书试图通过探究经济与政治之间的相互关系,就这些疑问作出回答。这里要说明的是富裕社会农业政策的政治经济学问题,而与罗伯特·贝茨的名著《热带非洲的市场与政府》(加州大学出版社,1981 年)中所说明的低收入经济的一种相反情形形成对比。

本书的材料,最初是为我的分析日本农业长期增长的旧著《日本农业增长百年》(东京大学出版社和明尼苏达大学出版社,1975 年)的尚未出版的修订本的一个补充章节准备的。很快我就发现,要把这些素材浓缩成一章是不可能的,于是决定将其汇集到一本集中讨论目前情况和政策的新书中。因此,有关现代日本农业发展的详细历史说明,应该在以前的出版物中寻找,不过本书也提供了简单的概述。

有三项较早的研究为本书的形成铺设了道路。第一是由吉姆·安德森和我本人合作进行的关于东亚农业保护的研究。这项研究是在堪培拉的澳日研究中心和东京的政策创新研讨会资助下进行的,其成果是安德森、速水等著《农业保护的政治经济学》(阿兰

和欧文出版公司,1986年)。第二是我的题为《工业化世界的农业保护主义:日本的实例》的文章。该文提交给了由华盛顿的全美食品和农业政策中心主办、1986年2月在檀香山召开的农业保护主义讨论会。第三是一本名为《农业经济学》(岩波,1986年)的日本教科书。本书的许多材料取自于此,但以十分不同的方式作了处理。

在从事第一项和第二项研究过程中,我从吉姆·安德森、弗莱德·桑德森和其他参加者那里得到了许多意见和建议;在研究的各个阶段上,给我提供了意见和建议的还有:大卫·费尼、滨田小市、詹姆斯·豪克、边见坚造、贺古俊行、约翰·米勒、曼库尔·奥尔森、沃隆·拉坦、冯·德·梅尔、山田三郎和安扬保吉。最初建议我用这个书名的是古斯塔夫·拉尼斯。马尔科姆·福尔库斯在编辑方面的建议和意见,也是十分珍贵的。最值得感激的是三位年轻朋友本间正吉、川越俊彦和小冢圭二郎,在上述三项研究和本书写作中他们协助我进行了数字的收集和分析工作。

我要感谢阿兰和欧文出版公司、全美食品与农业政策中心和正典岩波出版公司允许我广泛采用以前出版物中的材料。日本基金会和桑托尔基金会对本书出版的资金支持也是值得感谢的。

麦克米伦出版公司现代日本经济编辑室总编辑马场政尾教授于去年突遇不测,使我十分难过。没有他持续的勉励,本书的写作就无法进行和完成。

谨以此书献给铭刻在我美好记忆中的艾尔·海迪博士和夫人。大约30年前,当我以外国学生的身份只身一人在美国依阿华州的时候,无论在学术方面还是在个人交往上,他们都给了我许多帮助和指导。

速水佑次郎

目 录

译者的话	(1)
前 言	(1)
作者自序	(1)
第一章 农业贸易摩擦的根源	(1)
1.1 农业贸易与保护主义的成长	(2)
1.1.1 农产品进口的增长	(2)
1.1.2 农业保护的成长	(3)
1.1.3 不同农产品的保护程度	(6)
1.1.4 比较利益变化的原因和结果	(8)
1.2 “暴发户”的农业问题	(11)
1.2.1 农业调整问题的结构	(11)
1.2.2 食品问题重要性的下降	(12)
1.3 本书安排	(13)
第二章 农业问题性质的改变:历史透视	(15)
2.1 经济发展中的农业	(15)
2.1.1 人均收入与产业结构	(15)
2.1.2 工农业相对收入	(19)
2.1.3 农业的三个问题	(20)
2.2 食品问题的解决	(21)
2.2.1 榨取市场剩余的政策	(23)
2.2.2 提高农业产量的政策	(24)
2.2.3 从关税政策到帝国食品自给政策	(30)
2.3 贫困问题时代	(32)

2.3.1	农业危机时的政策	(32)
2.3.2	对保护的限制	(34)
2.4	农业调整问题占据主导地位	(38)
2.4.1	战时和恢复时期的食品政策	(38)
2.4.2	战后的制度改革	(39)
2.4.3	农业调整需要的产生	(41)
第三章	农业保护的构成	(47)
3.1	农业保护手段	(48)
3.1.1	边境贸易保护	(48)
3.1.2	价格支持	(52)
3.1.3	补贴	(53)
3.2	稻米政策的目标与后果	(56)
3.2.1	价格支持机制	(57)
3.2.2	价格支持的社会成本	(61)
3.2.3	国家与市场	(62)
3.3	保护政策的僵局	(66)
第四章	农业基本法结构政策的失败	(69)
4.1	生产率增长的瓶颈	(70)
4.2	自立农业——一个未实现的梦想	(72)
4.2.1	基本法的一个目标	(72)
4.2.2	失败的预期	(74)
4.3	兼业农业的主导地位	(78)
4.3.1	人口密度和非农就业的可进入性	(78)
4.3.2	农业机械化和人口寿命的延长	(78)
4.3.3	土地占有规则	(80)
4.4	兼业农业为主导的后果	(83)
第五章	结构调整的新前景	(89)
5.1	农业机械化与规模经济	(89)
5.2	发展中的两极分化	(93)

5.2.1	大规模租赁农业的条件	(93)
5.2.2	土地转移方向	(96)
5.3	劳动力市场展望	(98)
5.3.1	结构调整的条件	(98)
5.3.2	结构调整的障碍	(101)
第六章	摆脱困境之路	(105)
6.1	转向开放的贸易制度	(106)
6.1.1	结构政策	(107)
6.1.2	稻米政策	(108)
6.1.3	价格政策和贸易政策	(110)
6.1.4	市场导向政策	(112)
6.2	保护主义的神话	(114)
6.2.1	食品安全的谬论	(114)
6.2.2	农民是经济增长的牺牲品吗	(116)
6.2.3	保护自然环境	(117)
6.3	政策调整的障碍	(117)
附录 A	农业保护的政治市场模型	(121)
附录 B	日本稻米政策模型	(124)
参考文献		(127)