

日本粮食流通体制及其对中国的启示

◆ 张雪婷¹ 胡品品² 常伟¹

(1. 安徽大学中国三农问题研究中心 合肥 230601;

2. 西南财经大学中国金融研究中心 成都 611130)

摘要: 粮食流通体制在联结粮食生产和消费、保障粮食安全等方面发挥着不容忽视的作用。本文从日本粮食生产与流通现实出发,总结了日本粮食流通体制的历史演变过程,通过对其粮食政策、粮食法律以及粮食组织载体的阐述,提出充分发挥市场机制的作用、改变政府支持与扶持方式、保持较高的粮食自给率、进一步改革粮食储备制度和风险基金制度以及提高农业组织化程度等建议。

关键词: 粮食流通体制; 粮食安全; 粮食政策; 启示

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2015.09.002

截至2014年,中国人口数量已达136782万人,而人均耕地面积仅为1.52亩(1亩=1/15hm²),全年谷物净进口达1874.7万t,粮食自给率下降明显。面对日益凸显的粮食安全问题,2015年1月,国务院出台《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》,从粮食生产、流通和消费等环节,进一步明确了各省级政府在维护粮食安全方面的事权与责任。而同样存在突出人地矛盾的日本,在经济高度发展的今天,凭借稳定成熟的粮食流通体制和与之相配套的粮食法律政策安排,仍然保持着稻米的基本自给,为保障粮食安全 and 经济稳定奠定了坚实基础。对人多地少的中国而言,学习借鉴日本粮食流通体制,从日本保障粮食安全的政策措施中吸取有益经验,促进粮食生产流通的高效合理化,大有裨益。

1 日本粮食生产与流通

日本是典型的人多地少的农业资源约束型国家,

山地和丘陵占总面积的71%,耕地面积仅占13%,并且土地瘠薄细碎,生产成本较高,经营单位偏小。截至2015年3月,日本总人口已达1.2691亿人,而2012年的数据显示其耕地面积仅454.9万hm²,人均耕地面积仅0.535亩,且务农人员中超过60%为60岁以上的老龄人口,平均年龄达66.5岁^[1]。虽然日本较早实现了农业现代化,机械化水平较高,但面临着农地面积进一步缩减、务农人数减少且严重高龄化以及农业收入剧减等问题。根据预测,日本农地面积到2025年将减少至440万hm²,60岁以下务农人数将从目前的124万减少

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“政府主导型农地大规模流转问题研究”(编号:12CJY052)。

作者简介: 张雪婷(1994—),安徽淮北人,经济学学士,研究方向: 农业经济; 胡品品(1993—),安徽安庆人,经济学硕士研究生,研究方向: 农业经济; 常伟(1974—),安徽宿州人,管理学博士,副教授,博士生导师,研究方向: 农业与农村政策, E-mail: ahchangw@126.com。

至 87 万。与此同时, 1990—2007 年, 日本的农业收入急剧减少了一半, 2012 年的全国农业总净收入仅为 3.2 万亿日元 (100 日元约合 5.00 元人民币, 2015)。

在农业发展条件受限、前景并不广阔的情况下, 提高粮食自给率, 保障粮食安全成为日本政府优先考虑的事项。近年来, 尽管日本政府大力扶持农业发展, 由于客观上存在可耕种面积有限、单位经营成本较高、种粮农民严重高龄化以及面临国际粮食市场价格冲击等不利条件, 日本的粮食自给率不断下降。1960—2012 年, 谷物自给率从 82% 下降到

27%, 主食用谷物自给率从 89% 下降到 59%。由于偏好大米的饮食习惯, 日本采取有收有放的粮食安全策略, 将提高稻米自给率视为重点, 而大量进口小麦、大豆, 因而主食用谷物自给率下降速度要远慢于同期的谷物自给率。如图 1 所示, 虽然日本农业生产形势严峻, 小麦、大豆等粮食自给率长期以来在低水平徘徊^[2], 但仍保持着稻米的基本自给。1995 年以前稻米自给率多数年份超过 100%, 虽然近年来有所降低, 但仍保持在 95% 左右^[3]。

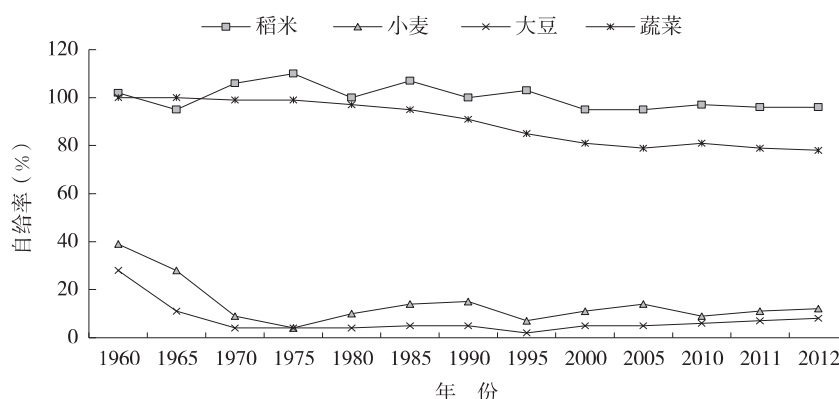


图 1 1960—2012 年日本主要种植类食物自给率变化趋势

数据来源: 日本农林水产省《食料需给表》。

总体来看, 为保障粮食供给, 日本制定了“确保稻米主粮自给+小麦和饲料粮进口依赖+海外农业拓展”的粮食战略, 并实施了一系列粮食调控政策措施, 主要包括: 通过巨额补贴生产和高关税限制进口以确保稻米主粮自给、粮食储备制度化等。一方面, 实行“基本口粮自给+进口代替”, 采取强固的国境保护政策和高米价政策来保持基本口粮大米自给, 同时进口国内生产效率较低的大豆、玉米等粮食品种, 有收有放; 另一方面, 高度重视粮食储备, 目前每年生产大米 1 000 万 t 左右, 而粮食储存采取民间为主、政府为辅的政策。

可以看出, 日本将保障粮食安全的重心放在大米的自给上, 而小麦、大豆、玉米则高度依赖进口。日本的“粮食政策”实际上是“米政策”, 其粮食流通体制紧紧围绕大米的生产与流通。通过粮食流通体制的构建与完善, 从顶层设计上着眼粮食安全问题, 辅以合理的粮食法律和粮食政策, 把粮食战略的主旨具体化和可操作化。

2 日本粮食流通体制的历史演变

作为重要的战略物资, 粮食的产销供求受到日本政府的高度重视, 在不同历史时期其粮食流通体制同社会经济状况相适应, 并大体经历了“自由买卖—国家统购统销—流通双轨制—实施间接调控的市场化”的演变过程, 总体趋势是依据客观社会经济条件, 逐步放松政府直接管制, 引入民间粮食经营主体广泛参与的市场竞争机制, 向市场化不断推进^[4]。

2.1 20 世纪之前, 粮食的自由买卖阶段

日本从明治维新到 1920 年以前, 大米的生产与流通是不受任何限制的, 粮价由当地米谷交易所决定, 政府并不对粮食流通进行管理。但是由于粮食生产具有很大的不稳定性, 再加上私商囤积居奇等因素影响, 粮食产量丰歉不均, 粮价波动极大, 甚至影响到社会稳定。日本甚至出现过 1918 年 10 月的米价比 1917 年 2 月的粮价暴涨将近 3 倍的情况, 最终引致波及 24 个县、10 万多人参加的“米骚动”, 这次动乱在导致内阁垮台的同时, 使统治者意识到对粮食流通进

行管理的必要性,开始采取间接的粮食管理体制,这在一定程度上起到了稳定粮价的作用,但是仍然出现了许多问题——如果大米丰收,政府为了维持粮价的稳定,出面收购,导致财政不堪重负;如果大米歉收,则政府抛售大米也未必缓解粮价的暴涨,同时也无法消除粮价的季节性波动问题。

2.2 20世纪初到20世纪60年代,对粮食进行统购统销

1921年针对粮价波动出台的《米谷法》是日本政府开始对粮食流通过程进行管理的开端,它旨在通过政府买入卖出大米的方式来影响市场供求,以实现粮市粮价的稳定。在发动全面侵华战争后,日本国内农业生产停滞、粮食奇缺,为此政府不断进行干预和直接统制,如设定米价稳定带、禁止自由交易等,继而转向对米价的统制。在1942年《粮食管理法》颁布之后,日本政府正式形成对粮食流通的全程统制,具体做法包括向农户强行收购大米后定额分配、由财政补贴购销差价、完全垄断粮食进出口等。第二次世界大战结束后,日本由统制经济转向市场经济,对小麦等谷物的统制相继撤销,而大米由于其特殊地位仍受国家直接统制。日本粮食流通体制在50~60年代进入全量管理、直接统制的完善期,政府规定米价、全量收购和销售大米,促进了大米生产和农业恢复,以此解决了大米不能自给的问题。

2.3 20世纪60年代后期至70年代初,实行双轨制

虽然在粮食奇缺的特殊时期,政府全权统制下的粮食流通体制发挥了稳定粮市粮价的积极作用,但随着粮食产量不断攀升,其抑制种粮积极性和增加财政开销的负面作用开始显现。特别是在1967年之后,供求失衡下的日本粮食流通出现生产过剩、库存暴增的局面,大大加重了政府财政负担。在这种情况下,日本政府开始放宽对粮食流通过程的管制,引入市场机制,让粮食经营主体参与粮食流通,逐步形成了政府干预和市场机制同时并存的双重粮食流通的格局。一方面,取消了粮食配给制,停止对米价的限制;另一方面开始在大米流通中实行“自主流通米制度”,自主流通米可以不卖给政府,而在法定的稻米收购组织中自主选择销售对象,由交易双方议定价格,政府只制定零售价的指导价格。于是政府米和自主流通米同时以合法的形式流通于粮食市场,形成粮食流通和粮价上的双轨制^[5]。

2.4 20世纪90年代末至今,进入市场化阶段

随着时间推移,自主流通米的市场份额逐渐扩大,由此凸显出混合流通体制下的各种矛盾。同时由于日本在乌拉圭多边贸易谈判中接受了最低进口数量等原则,本国粮食市场失去了以往强大的关税保护,导致国内大米大量过剩。新形势下,日本国会于1994年12月通过《主要粮食供求价格稳定法》,废止了沿用半个世纪的旧粮食管理法,转而强调以市场原则来解决问题。生产方面,将粮食种植的自主权还给农民,由农民根据指导性计划和市场状况自主安排生产,而农民在市场风险威胁下必然努力降低成本和提高质量;价格方面,仅政府收购的部分粮食受到价格限制,其余的自主流通米价格都由市场供求所决定;流通方面,打破了以往由政府全盘操控的局面,粮食的批发、销售均可由农民自主经营;储备方面,政府以及民间的粮食储备步入法制化,明确规定以政府米和部分进口米设立专项储备。日本粮食流通体制由此进入以民间流通为主、以政府间接管理为辅的新时期。

总而言之,日本的粮食流通体制历经直接管制、间接管制过程,目前正朝市场化方向发展,体制的演变革新依据了各个时期的客观社会经济状况,日本政府则在此基础上注重宏观调控和政策的有效性,由此带动整个粮食流通体系的发展。

3 日本粮食流通相关配套措施调整

3.1 粮食法律

粮食法律体系的完备是体制改革的重要保障,而应对客观需要是制定粮食法律的出发点。20世纪20~40年代,日本先后制定了《米谷法》、《米谷统治法》以及《粮食管理法》。在两次世界大战期间,为了应对战时特殊的经济状况,颁布了《米谷法》,由政府来控制大米的收购,以此调节米谷的供求,从而稳定粮价。1933年11月,日本颁布《米谷统治法》对中国台湾、朝鲜和日本等国家和地区实行米谷管制,同时限制粮食的对外输出。从第二次世界大战爆发到战后经济恢复初期,面对粮食紧缺困境,日本政府开始对粮食实施直接统治,颁布了《粮食管理法》,它是一种战时粮食流通体制,政府基本垄断大米流通的全部过程。进入新时期后,1995年日本政府依照《新粮食法》将储备粮制度

化,自此政府在粮食生产流通上逐渐从直接的全盘管控转变为间接的监督引导^[6]。

3.2 粮食投资政策

由于粮食生产、流通、仓储具有投入劳动多、收益率低、成本回收周期长等特点,日本政府制定了一系列补偿性粮食投资政策。一方面,政府的巨额投资和财政补贴给种粮农民带来直接好处,可以增加种粮农民收入以减小工农收入差距,激发种粮农民积极性,从而减缓务农人员流失和土地弃耕荒置,同时对农业基础设施的投资可以推动粮食生产向规模化、专业化、精细化方向发展;另一方面,提供财政补贴支持可以增加本国粮食生产以减轻对国际市场的过度依赖,相比对大豆的差价补贴,日本政府对大米的双重米价制补贴力度更大,这种对大米的补贴偏重大大地提高了稻米的自给率。除了直接的财政补贴,日本政府还为粮食生产流通提供资金支持,农民不仅可以从农协获取资金,还可以得到经由金融机构发放到个人的长期低息贷款,这些都在农资设备更新、生产技术条件改善等发面发挥了重要作用。目前,日本政府在 WTO 规则允许范围内大力施行绿箱政策,投资补贴范围也逐渐从传统的生产、流通领域扩展到公共基础设施等领域。

3.3 粮价政策

作为百价之基,粮价稳则百价稳,粮价稳则百姓安。第二次世界大战至 50 年代末,由于战争原因,日本政府对粮价实行严格监管。在这段时间,农民被强制以低于市场价的收购价格向政府出售粮食,然后由政府再向消费者分配。由于政府收购价过低,致使粮食生产难以为继,同时拉大了工农剪刀差,农业发展陷于停滞。自 20 世纪 60 年代起日本经济复苏,政府的增收性政策使粮价大幅提高,1968 年的米价甚至比 1960 年高出 1 倍。但是,日本始终保持着对粮价的干预和监管,并未完全交由市场决定。究其原因,日本主要是以小农经济为主,同时自然灾害比较频繁,粮食生产极不稳定,如果粮价完全放开,则会直接威胁到本国的粮食安全,从而影响国民经济的稳定。面对这种状况,日本政府对粮价采取稳定价格制度、价差补贴制度、粮食最低价格保证制度以及由国家直接管理的粮价等手段进行干预^[7]。

3.4 农协

农协是日本粮食制度实施的重要载体。日本农

协于 1900 年《产业组合法》颁布之后形成,在 20 世纪日本农业的发展中起到了至关重要的作用,曾吸引 99% 以上农户加入。农协为农民提供生产、经营、技术和信息服务,能够克服农民进行小规模经营的局限,从而规避市场风险。农协在粮食流通中的作用主要有:根据历年政府政策、农产品销售情况以及农业供需预测对农民提出种植计划;通过集货对农民生产粮食进行集中销售;为种粮农民提供储粮及运输服务等。此外,农协自建立起就得到了日本政府的大力支持,经由农协将政府的农业政策具体落实到农户,同时农协向政府传递农户的需求信息和利益表达。这样,一方面农户可以获取较为准确的农林水产省的政策指引信息,有方向地组织粮食生产流通;另一方面,政府也可知晓各个阶段的农户种粮行为和种粮意愿,有针对性地提供农资、运输等支持。它是一种双向的联结政府和农户的桥梁,为农民粮食生产流通提供了及时、高效、周到的服务。

4 对中国粮食流通体制的启示

4.1 充分发挥市场机制的作用

与日本的情况类似,在过去几十年间,中国粮食流通逐渐从国家一把抓到施行双轨制,再由此过渡到市场化阶段,其间市场在农业资源配置中的力量逐渐增强。从 1953 年开始实施统购统销制度,到 1985 年全面启动农产品流通体制改革,再到 1992 年终止粮食统购统销,放开粮价,形成粮食市场,计划征购的比重不断减小,多元化的市场参与日渐踊跃^[8]。粮食购销主体的多元化,能催生充分更为竞争的市场,提高生产效率的同时保障粮农利益。政府要积极实行粮食供求市场化粮食安全战略方向,鼓励引导农户、加工企业、专业合作组织等主体从事粮食经营活动,让市场去解决粮食供求问题。在粮价形成上,应减少政府的直接干预,由市场客观供求状况决定粮价,以此激发粮食市场竞争主体的生产积极性,减小价格扭曲。同时政府可通过间接的政策引导来影响农民种粮行为,如建立粮食应急保供体系、提高金融借贷支持、制定粮食最低收购价政策等,在保证粮食安全的同时防止出现丰年“谷贱伤农”的情况。

4.2 改变政府支持与扶持方式

由于农业是弱质产业,政府的支持和扶持至关

重要。日本近年来不断调整财政支农政策，特别是在安倍政府提出日本型直接补贴政策之后，扶持的力度进一步加大，对直接补贴的侧重取得了良好效果。而目前中国政府主要对农民进行贷款以及设备化肥等方面的间接扶持，这些扶持由于受到政策以及引导不足、中间过程繁杂等方面影响，在很多时候起不到对农民的实质帮助，也就不能刺激农民的生产积极性。政府的扶持方式可以转变为对农民的直接扶持，这样，农民可以直接得到惠利，促进他们进行粮食生产的积极性，有利于粮食产量的增加，并且有利于规避 WTO 规则的限制约束。在扶持方式上，可以向规模经营和效率品质提高等方向侧重，如 2015 年粮食直补政策中规定从农资综合补贴中安排 20% 资金用于支持粮食适度规模经营，就是向高效、持久的粮食生产方式转变的有力之举。

4.3 保持较高的粮食自给率

粮食是关乎国家经济安全与人民生活稳定的重要战略物资，因而日本作为市场经济高度发达的国家，仍然高度重视粮食生产，努力提高粮食自给率。反观中国，人口众多而经济实力并不及日本，仍面临丰年缺粮的困扰，更应以粮食自给为主，保证较高的粮食自给率。在粮食总产量突破 6 亿 t、实现产量“十一连增”的大好形势下，也应清醒地认识到，越是粮食连年丰收，越是需要绷紧粮食安全这根弦。这既是本国粮食安全的需要，同时也能够减少对世界粮食安全的威胁。中国的粮食生产和供求状况不仅会影响中国人的吃饭问题，更会影响国际粮食的供求与价格状况，保持较高的粮食自给率也是展现大国风采和承担国际责任的体现^[9]。

4.4 进一步改革粮食储备制度和风险基金制度

粮食是国民生存的根本，粮食安全是国家安全的重要保障，虽然目前世界形势处于和平发展趋势，但一个国家必须做好资源能源方面的战略储备，这其中粮食储备就是一个非常重要的环节，是国内社会稳定以及国际战略上占据主动的重要保障。在改革粮食储备制度方面，目前中国采用的是政府主导型粮食储备模式，政府粮食储备份额在 2010 年一度达到 37%，远远高于同期日本 15% 的占比。这种模式虽然具备调控及时快速的优点，但由于非营利性储粮原则，存在效率低下、管理乏力等弊端，往往会增加储量成本和财政负担。而世界各国正向市场

主导型粮食储备模式转变，中国的民间粮食储备空间巨大，可通过法律法规和经济诱导，吸引更多的市场主体进入储粮体系，如企业、农户等。与此同时，在改革风险基金制度方面，政府也可建立适当的风险基金制度，投入一部分财力物力，在粮食供给的市场调节失控时发挥积极的宏观调控作用，以减少种粮农民的后顾之忧，保证国内粮食供求平衡。

4.5 进一步提高农业组织化程度

借鉴日本农协经验，可以在土地产权清晰的基础上试办农协或混合农协，把现有的粮食、供销、农资等部门统一部署进来，构建为农业生产服务、协调种粮行为的合作组织^[10]。当然，专业化合作组织的作用发挥离不开政府的政策支持和路径指导。政府可倡导民间建立相对自由灵活交流便捷的粮食协会，让其发挥桥梁纽带作用和服务、自律、协调、监督职能，让政府和民间的信息互动更为顺畅，也让全国的农产品信息得以及时有效的交流，减少因粮食滞留以及粮食坏变造成的经济损失，也有利于国内粮食市场的正常运转，有利于粮价稳定，实现粮食种植者和消费者的双赢，也能在最大限度上维护中国的粮食安全。

参考文献

- [1] 李迎春，翁鸣．日本农业政策调整及其原因分析 [J]．农业经济问题，2006（8）：72-75.
- [2] 王应贵．当代日本农业发展困境、政策扶持与效果评析 [J]．农业经济，2015（3）：51-60.
- [3] 何安华，陈洁．日本保障粮食供给的战略及政策措施 [J]．现代日本经济，2014（5）：62-74.
- [4] 日本农林水产省．1995 年以前的日本粮食流通办法 [J]．世界农业，2015（1）：154-158.
- [5] 高帆．日本粮食流通体系的特征及其对我国的启示 [J]．调研世界，2008（11）：36-37.
- [6] 尚珂．日本粮食流通法制化管理及对我国的启示 [J]．中国流通经济，2004（7）：31-34.
- [7] 周建华，贺正楚．日本农业补贴政策的调整及启示 [J]．农村经济，2005（10）：123-126.
- [8] 何一鸣，罗必良，高少慧．诺斯悖论破解、交易管制放松博弈与中国农产品流通体制转轨 [J]．商业经济与管理，2014（7）：5-13.
- [9] 冯昭奎．日本食物自给率变动及其对中国农业的启示 [J]．日本研究，2008（4）：1-8.
- [10] 李丰．日本粮食流通产业组织机制对中国的启示 [J]．中国发展，2011（5）：46-51.