

日本奶业不同转型时期的政策演变*

萨日娜 刘玉满

内容提要：日本奶业在发展过程中，政府的扶持政策发挥了重要作用。日本奶业政策在不同的发展阶段发生着不同的变化。自上个世纪 60 年代以来，日本政府的奶业扶持政策经历了从《畜安法》到《不足支付法》、从差价补贴到配额生产、从配额生产到限额补贴的政策演变过程。

关键词：日本奶业 转型时期 政策演变

日本奶业的真正起步始于上个世纪 60 年代。当时，日本的生鲜奶完全依赖于一家一户的小规模农户生产，从事奶牛养殖的农户有 41.3 万户，户均养殖规模只有 2.1 头。半个多世纪以来，日本奶牛养殖业走的是一条以家庭牧场养殖为基础的发展道路。目前，日本饲养奶牛的农户有 2.1 万户，户均成母牛养殖规模为 70 头（刘玉满、都文，2013）。日本政府出台的各种奶业政策都是紧紧围绕如何扶持和引导小规模奶农实现规模化经营而设计的，日本的奶业扶持政策实际上就是对原料奶如何补贴的政策（刘长全等，2013）。因此，日本奶农转型是与奶业扶持政策变化密切相关的。日本的经验表明，政府的奶业扶持政策对奶农向规模化养殖转型和奶业健康有序发展发挥着重要作用。

一、从《畜安法》到《不足支付法》

《畜产品价格稳定等相关的法律》（以下简称“《畜安法》”）是日本实施奶业补贴政策法律基础。日本奶业既是在政府政策的推动下及市场需求的拉动下发展起来的，也是在逐步完善制度建设的基础上发展起来的。二战结束后，随着国民生活水平的提高，日本国内对乳制品的需求日趋增加，导致乳制品供需不平衡的现象时有发生。日本政府为了发展奶业和增加乳制品市场供给，于 1947 年制定了第一个“振兴畜产五年计划”。振兴畜产五年计划的实施对调动奶农的生产积极性和增加乳制品市场供给发挥了重要作用。但是，直到 1960 年，日本的生鲜奶都是在乳品企业与奶农之间直接交易的，奶农在奶价形成方面没有话语权，乳品企业时常压级压价，还经常拖欠奶款，时而造成生鲜奶价格波动。这些问题引发了奶农与乳品企业之间的矛盾。

为了缓解奶农与乳品企业之间日趋加深的矛盾，日本于 1961 年 11 月颁布了《畜安法》，试图稳定奶农与乳品企业之间生鲜奶交易的市场价格。《畜安法》的核心内容是对生鲜奶制定了保护价

*本文得到国家现代农业产业技术体系专项资金的支持。

格，对指定乳制品^①设定了价格变动幅度。同时，该法也对奶农及乳品企业给予一定数量的指定乳制品补贴。此外，为了贯彻落实《畜安法》，日本政府于1961年12月专门成立了农畜产业振兴机构（ALIC）^②。该机构是日本政府依据《畜安法》成立的专门负责指定乳制品政策性补贴发放及乳制品促销业务的独立行政法人。

然而，《畜安法》实施后，奶价依然波动，甚至出现了奶农经营亏损的现象，导致部分奶农放弃奶牛饲养。事实上，1963年以后，日本的奶牛饲养户数就已开始下滑，特别是在生鲜奶主产区的北海道，奶农退出的情况尤为严重。更令日本政府担忧的是，日本发生了国内乳制品价格高于国际价格的现象。这表明，《畜安法》本身还存在制度设计上的缺陷。

为了克服《畜安法》在制度设计上的缺陷，充分调动奶农的生产积极性，日本于1965年开始实施《加工原料奶^③生产者补贴等暂定措施法》（以下简称“《不足支付法》”）。实际上，《不足支付法》是日本政府针对奶业实施的差价补贴政策。根据这项补贴政策，日本政府对奶农与乳品企业之间形成的生鲜奶价格差价进行补贴。这项政策的实施，不仅有利于稳定国内乳制品市场价格，还有利于在奶农与乳品企业之间建立互利的价格形成机制。

《不足支付法》突出了如下内容（农林水产省，1965）：①继续深化扶持奶农的价格补贴政策，即新增设了“保护价格”及“基准收购价格”两项内容，按两者的差价对奶农进行补贴。②为防止国内乳制品价格高于国际乳制品价格，对乳制品价格变动幅度即“稳定指标价格”的安全区间进行了调整，由原来的-4%~4%调整为-10%~4%。③按生鲜奶的加工用途，把原来统一的生鲜奶价格区分为用于加工液态奶、鲜奶油、奶酪、奶粉等不同用途的生鲜奶的价格，并按类别实行差价补贴；同时，还明确这项补贴继续由农畜产业振兴机构通过指定生鲜奶生产者团体（简称“指定生产团体”）^④支付给奶农。指定生产团体以“一元收集，多元销售^⑤”的经营方式，统一收集奶农生产的生鲜奶，而后再根据安排配送到不同的乳品企业。这种制度安排既提升了奶农在产业链中的主体地位，也稳定了乳制品市场价格。

二、从“差价补贴”到“配额生产”

差价补贴政策是日本政府于1966~2000年间实施的生鲜奶价格补贴政策。所谓差价补贴，就是政府以保护价格与基准收购价格之间的差额作为补贴金支付给奶农。为便于理解这项差价补贴政策，笔者以1999年的差价补贴数据为例，把该项政策的具体实施方案制作成图1。

图1涉及三种价格定义，即保护价格、基准收购价格和稳定指标价格。日本政府把奶农生鲜奶的生产成本设定为保护价格，生鲜奶的生产成本由农林水产省指定的机构根据对奶农的调查结果来确定。日本政府把乳品企业能够支付的加工原料奶价格设定为基准收购价格，而基准收购价格为乳品终端市场价格扣除乳品企业的加工与经营成本。乳制品的稳定指标价格每年由日本政府视当年的

^①指定乳制品是指黄油、脱脂奶粉、全脂加糖炼乳、脱脂加糖炼乳四个品种。日本政府对加工原料奶的补贴政策，主要是针对这四个品种。

^②该机构全称为“独立行政法人农畜产业振兴机构”，属政府下设的办事机构，专门负责奶业政策的贯彻落实。

^③加工原料奶包括用于生产全脂加糖炼乳、脱脂加糖炼乳、全脂粉乳、加糖粉乳、全脂无糖炼乳及脱脂乳等产品的生鲜奶。

^④指定生产团体是由农林水产省或都道府县知事指定的区域性生鲜奶生产者合作组织，受法律保护。指定生产团体负责生鲜奶的收购和销售，代表奶农与乳品企业进行生鲜奶交易。目前，日本有北海道、东北、北陆、关东、东海、近畿、中国、四国、九州、冲绳10个区域性的指定生产团体。

^⑤“一元收集，多元销售”是指由指定生产团体在其管辖区域内统一收购奶农生产的生鲜奶，然后再把生鲜奶销售给若干个乳品企业。

市场供需均衡情况而定。

保护价格与基准收购价格之间的差价，就是政府应支付给奶农的补贴金。如图 1 所示，1999 年，日本奶农生鲜奶的生产成本即保护价格为 73.36 日元/公斤；保护价格减去基准收购价格 62.56 日元/公斤，即为当年政府应支付给奶农的补贴金 10.80 日元/公斤。实际上，1966~2000 年，日本政府对奶农的补贴都是根据《不足支付法》确定各年度的差价补贴额，再由相应机构发放给奶农。

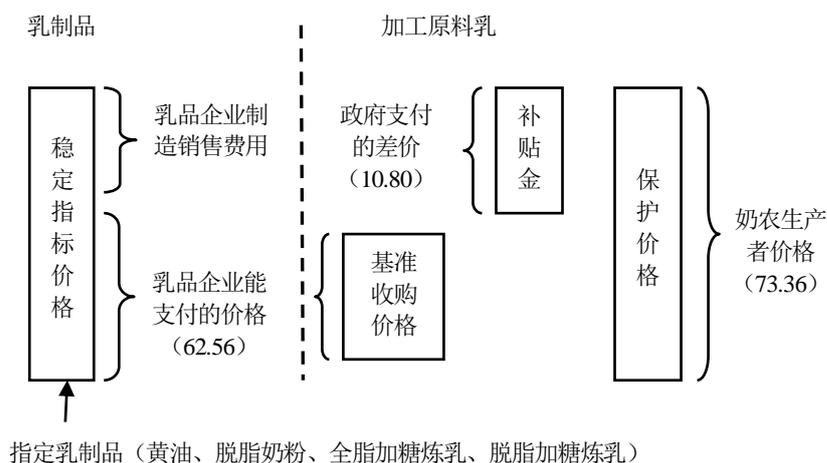


图 1 1999 年的差价补贴

资料来源：矢坂雅充（1988⁴）。

日本政府为了保障国内黄油、脱脂奶粉、全脂加糖炼乳、脱脂加糖炼乳的市场价格基本稳定，基于《畜安法》和《不足支付法》，在价格补贴机制的基础上形成了乳制品价格稳定机制。日本政府指定农畜产业振兴机构作为稳定乳制品价格的管理机构，设定稳定指标价格并以其为基准，允许乳制品价格在规定的范围内上下浮动。事实上，在 2000 年以前，日本政府允许的乳制品价格波动范围是：以稳定指标价格为基础，上浮 4% 或下降 10%。

为了便于理解日本的乳制品价格稳定机制，笔者用图 2 加以说明。

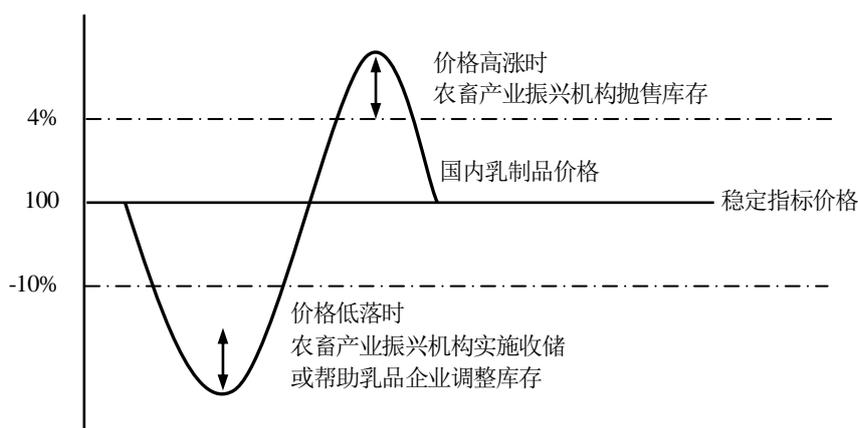


图 2 2000 年以前指定乳制品的价格稳定机制

资料来源：農林水産省生産部畜産課（2001）。

2000年以前，日本政府为了稳定指定乳制品的价格，实施了价格稳定机制。作为价格稳定机制的实施机构，农畜产业振兴机构具有指定乳制品进口的独家垄断地位。农畜产业振兴机构基于稳定指标价格，视指定乳制品价格的波动情况，决定指定乳制品的进口量及国内市场投放量。只有当指定乳制品价格高于稳定指标价格4%以上或低于稳定指标价格10%以下时，农畜产业振兴机构才采取市场干预措施，不断抛售指定乳制品库存或收储国内生产的指定乳制品，直至国内指定乳制品价格回归到允许的波动范围之内（见图2）。

自日本政府实施奶业补贴政策以来，曾分别发生过三次指定乳制品价格突破稳定指标价格上浮4%的上限和三次跌破稳定指标价格下降10%的下限的情况。指定乳制品价格突破稳定指标价格上限的情况分别发生在1995年、1996年和1997年，主要是脱脂奶粉价格。相应地，农畜产业振兴机构向市场抛售的进口脱脂奶粉数量分别为17000吨、15000吨和12000吨。指定乳制品价格跌破稳定指标价格下限的情况分别发生在1962~1963年间、1968~1969年间和1977~1978年间，主要是黄油和脱脂奶粉价格。相应地，农畜产业振兴机构分别按现价的90%收储了黄油1600吨和脱脂奶粉2010吨、黄油5888吨和脱脂奶粉25200吨、黄油7210吨和脱脂奶粉38000吨。

日本政府实施的差价补贴政策和价格稳定机制有效地刺激了奶农的生产积极性，国内生鲜奶供给量节节攀升，特别是在上个世纪70年代中后期，日本一度发生了生鲜奶供给过剩。这直接导致了农畜产业振兴机构接二连三地发生经营性亏损，致使政府的财政负担不断加大。例如，1973年和1980年，农畜产业振兴机构的经营性亏损分别高达13.0亿日元和13.3亿日元。因此，日本政府不得不对原来的奶业扶持政策做出新的调整，并于1979年开始实施生鲜奶配额生产政策。

日本政府实施的生鲜奶配额生产政策，其实质是为了抑制生鲜奶产量的过快增长，对奶农生产生鲜奶采取配额管理，即通过增加或减少生鲜奶生产配额，调节黄油、脱脂奶粉、全脂加糖炼乳以及脱脂加糖炼乳的市场供需状况。为便于理解日本政府实施的生鲜奶配额生产政策，笔者把这项政策的具体实施过程归纳为图3。

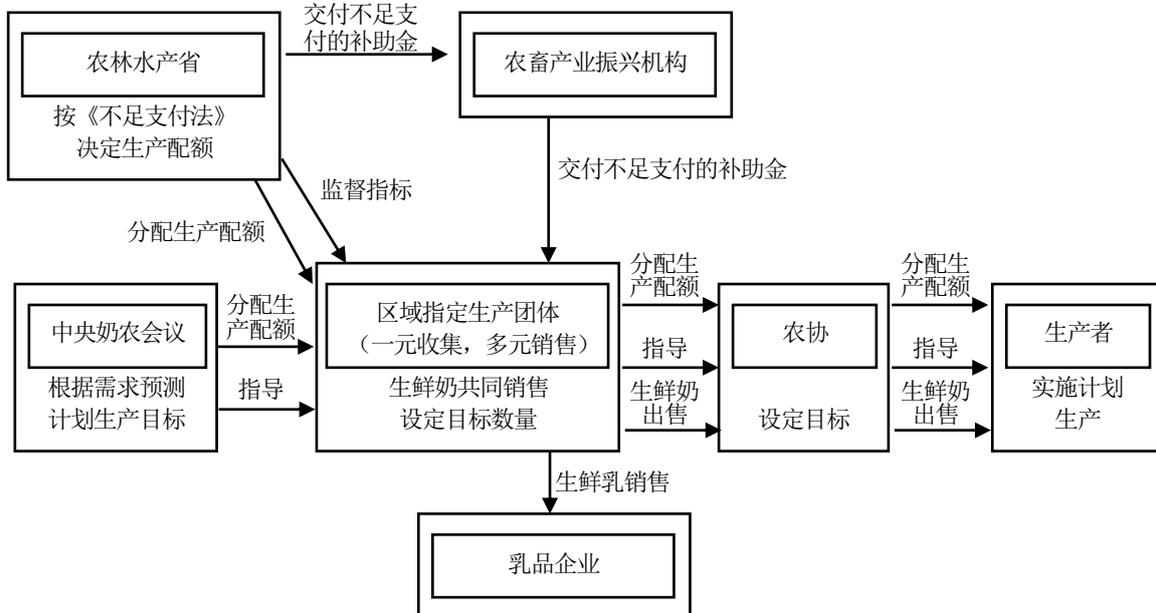


图3 计划生产生鲜奶

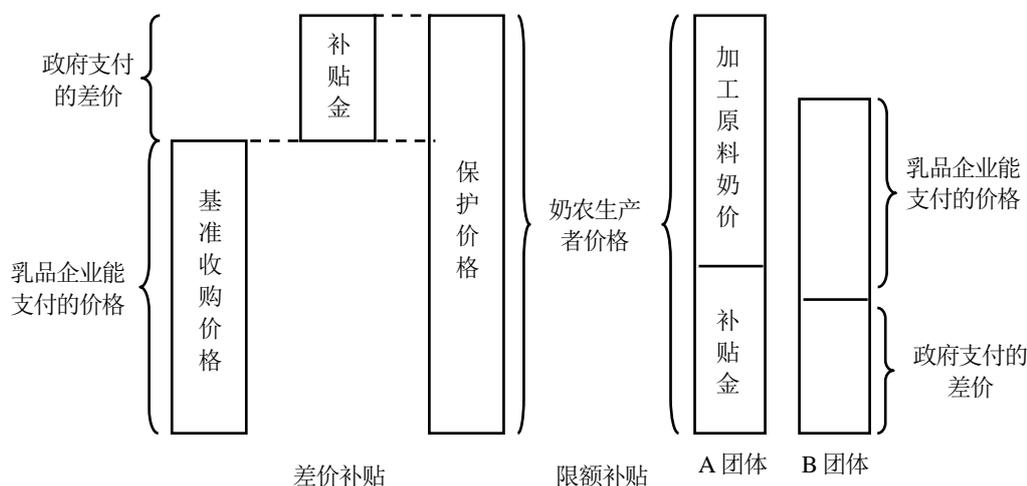
资料来源：矢坂雅充（1988^b年）。

如图 3 所示，生鲜奶配额生产政策的实施是一个非常复杂的运行系统。农林水产省根据《不足支付法》，基于对市场供求均衡的预测分析来制定生鲜奶生产配额，并负责生产配额政策的贯彻落实。政府授权中央奶农会议^①负责生鲜奶生产配额的分配，并由中央奶农会议把生产配额分解到每一个指定生产团体。指定生产团体再按各自设定的分配公式，将生鲜奶生产配额分配给基层农协，并通过基层农协把配额落实到每一户奶农。如果有奶农不按生产配额生产，中央奶农会议将对基层农协进行惩罚。同样，基层农协对超配额生产的奶农也进行处罚，即处以 40 日元/公斤的罚款，并削减其下年度的生产配额。同样地，对那些没有按计划完成生产配额指标的奶农，基层农协也要进行相应的处罚。同时，如图 3 所示，政府对奶农发放补贴的路径没有变。农林水产省依据《不足支付法》，把政府应该发放的补助金全额拨付给农畜产业振兴机构，农畜产业振兴机构再根据生鲜奶生产配额把补助金拨付给每个指定生产团体。同样，指定生产团体依据生产配额把补助金发放给基层农协，基层农协再发放给奶农。

不难看出，在落实政府奶业扶持政策的过程中，指定生产团体发挥了桥梁和纽带作用。指定生产团体不仅承担着政府补助金的具体发放任务，还代表广大奶农的利益，控制着生鲜奶的奶源，并以“一元收集，多元销售”的方式把奶农生产出来的生鲜奶销售给乳品企业。同时，奶农的售奶款也是通过指定生产团体以统一核算^②的方式发放给奶农。

三、从“配额生产”到“限额补贴”

配额生产政策虽然有效抑制了由奶农盲目生产导致的生鲜奶过剩，但也带来了一些新问题。其中最主要的问题就是生产配额政策严重挫伤了奶农的生产积极性，直接导致了奶农数量减少和奶牛总饲养量下降，结果是生鲜奶产量增长较缓慢，徘徊不前。尤其是在上个世纪 90 年代中后期，日本生鲜奶产量甚至出现了下滑，从 1997 年的 862.9 万吨减少到 2000 年的 841.5 万吨。这就为日本政府考虑进行奶业政策改革埋下了伏笔。



^①中央奶农会议是日本政府授权成立的由奶农组成的民间组织，专门负责生鲜奶生产配额的分配，属于行业自律组织。

^②日本的生鲜奶价格分为加工液态奶、鲜奶油、奶酪和指定乳制品四个价格种类。指定生产团体对乳品企业销售的生鲜奶价格按照上述四个种类依次地由高到低，最终以液态奶、鲜奶油、奶酪和指定乳制品加工原料奶价格的加权平均价与奶农统一结算。

图4 加工原料奶生产者补贴金制度

资料来源：矢坂雅充（2009）。

但是，促使日本政府出台奶业新政策的主要原因是日本于1994年12月加入了WTO。加入WTO后，日本政府必须按照承诺遵守WTO规则。为了适应WTO规则，日本政府不得不对原来的奶业政策做出新的调整。根据不可实行直接价格补贴的WTO规则，日本政府于2000年对《不足支付法》做了修订，废除了差价补贴政策，并于2001年开始实施新的限额补贴政策。所谓限额补贴政策，实际上是取消了原来实施的保护价格和基准收购价格，取而代之的是对加工原料奶的数量限额进行补贴。为便于理解奶业新政策，笔者把日本新旧奶业政策的对比情况整理成图4。

如图4所示，新的限额补贴政策与原来的差价补贴政策相比，其主要变化在于单位加工原料奶（每公斤）的补贴方式。原来差价补贴的计算方法是：单位加工原料奶补贴金=保护价格-基准收购价。而在限额补贴政策框架下，农林水产省根据黄油与脱脂奶粉等的市场供求状况和奶农的生产成本，在每年3月份研究确定下一个奶业年度（当年4月至来年3月）可以享受补贴的加工原料奶数量限额，并根据具体的数量限额确定补贴标准。表1是日本实施奶业新政策以来各年度加工原料奶数量限额及补贴情况。

表1 2001~2012年日本加工原料奶数量限额与政府补贴情况

年份	数量限额（万吨）	补贴标准（日元/公斤）	补贴总额（亿日元）
2001	227	10.30	233.8
2005	205	10.40	213.2
2010	185	11.85	219.2
2011	185	11.95	221.0
2012	183	12.20	223.3
2013	181	12.55	227.0

数据来源：①2001~2010年数据来自刘长全等（2013）。②2011~2013年补贴标准与数量限额数据来自日本农畜产业振兴机构《加工原料乳生产者补给交付金の限度数量と単価》，补贴总额数据来自农林水产省乳制品科《年度予算の概要》。

计算数量限额补贴标准是一个非常复杂的过程。首先，农林水产省要在当年3月份确定下一年度应享受政府补贴的生鲜奶数量限额；然后，再根据数量限额确定具体的加工原料奶补贴标准。为了便于理解，笔者以2013年为例，对限额补贴的计算方法加以解释。2013年，日本政府仅针对用于加工黄油和脱脂奶粉的原料奶进行补贴，其具体数量限额为180.9万吨，加工原料奶补贴标准为12.55日元/公斤，日本政府全年累计补贴支出为227亿日元（参见表1）。以2013年为例，每公斤加工原料奶的补贴标准的计算方法如下：

每公斤补贴标准=2012年的每公斤补贴×每公斤生产成本变动率

其中：

生产成本变动率=每头泌乳牛生产成本变动率÷每头泌乳牛牛奶产量变动率

每头泌乳牛生产成本变动率=最近3年（即2009年、2010年、2011年）平均每头泌乳牛生产成本÷前一个最近3年（即2008年、2009年、2010年）平均每头泌乳牛生产成本

每头泌乳牛牛奶产量变动率=最近3年（2009年、2010年、2011年）平均每头泌乳牛牛奶产量÷前一个最近3年（即2008年、2009年、2010年）平均每头泌乳牛牛奶产量

随着 2001 年奶业新政策的实施，日本乳制品市场也变得更加开放。然而，日本政府并没有完全放弃对指定乳制品价格的调控，而是进一步放宽了乳制品稳定指标价格的浮动范围，即黄油最高上浮 10% 和最低下降 10%，脱脂奶粉等最高上浮 8% 和最低下降 8%（参见图 5）。同时，日本政府还为指定乳制品价格调控增设了补充指标。补充指标的具体内容是：如果指定乳制品库存量^①连续七个月持续增加，则认为指定乳制品价格有可能出现上涨；反之，如果指定乳制品库存量连续三个月持续减少，则认为指定乳制品价格有可能发生下滑。如图 5 所示，按照 2001 年开始实施的奶业新政策，如果黄油和脱脂奶粉及炼乳等价格的波动超出了政策允许范围，农畜产业振兴机构将根据价格波动情况并结合补充指标情况，采取措施对指定乳制品价格进行调控。当国内指定乳制品价格的下降幅度超出了政策允许范围，且满足了补充指标条件，农畜产业振兴机构将对指定乳制品进行收储；反之，当国内指定乳制品价格的上涨幅度超出了政策允许范围，且满足了补充指标条件，农畜产业振兴机构将向市场抛售指定乳制品或增加进口再投放。

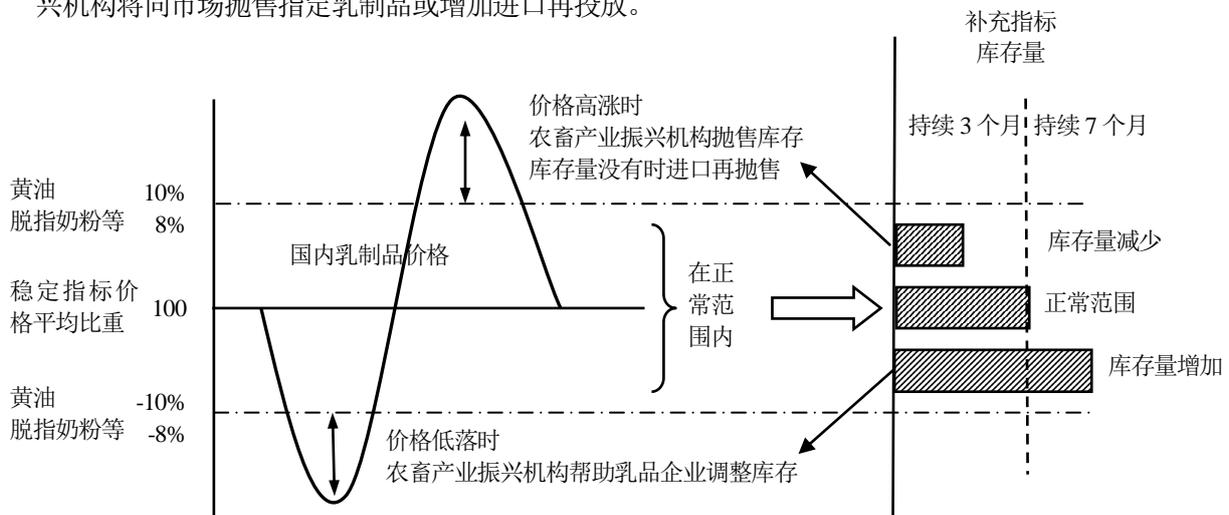


图 5 指定乳制品的价格稳定制度

注：①稳定指标价格平均比重=每月批发价÷过去 3 年批发价的平均；②稳定指标价格每 3 个月更新。

资料来源：农林水产省生产部畜产课（2001）。

限额补贴政策的出台，实际上是降低了原有的政策补贴水平。从表 1 中的数据看，2001 年以后，日本政府对生鲜奶政策性补贴的总体水平在逐年下降。尽管奶业新政策的出台确实减轻了政府的财政负担，但也影响了奶农的生产积极性。尤其是 2008 年以来，由于全球玉米价格上涨，精饲料价格也水涨船高，奶牛饲养成本不断上升。然而，在饲养成本不断上升的同时，生鲜奶价格并没有随之提高，导致奶农收益水平下降。由于奶农养殖奶牛的积极性受挫，日本生鲜奶总产量逐年下滑，在 2008~2012 年间，从 795 万吨下降到 760 万吨。此外，随着限额补贴政策的实施，指定生产团体为了尽可能保障奶农收益最大化，在生鲜奶销售时尽可能多地增加用于加工液态奶和鲜奶油的原料奶比例，因为加工液态奶的原料奶售价最高，然后依次是加工鲜奶油、奶酪、指定乳制品等的原料奶售价。由于乳品企业按计划得到的原料奶供给不足，一些以指定乳制品生产为主的乳品企业无法正常生产，并于 2008 年发生了黄油短缺现象。与此同时，指定生产团体与乳品企业之间的矛盾也在日

^①乳制品库存有四种表现形式：①全国农协等社会组织根据指定生产团体多余的原料奶数额而增加的乳制品库存；②乳品企业的自主库存；③农畜产业振兴机构的库存；④中央奶农会议管理下生产的多余特殊乳制品库存。前两者为与乳制品市场流通有关的民间库存，而后两者为与乳制品市场相分离的政策性库存。

益加深。因此，限额补贴政策使日本政府陷入了进退两难的境地。

四、日本奶业政策演变的几点启示

中国正处于发展现代奶业的转型时期。正如早期的日本奶业一样，中国当前正面临着如何让为数众多的小规模养殖户顺利实现转型的难题。虽然中国政府对奶业的政策扶持力度不断加大，然而，如何使奶业扶持政策在引导小规模农户顺利实行规模化养殖方面发挥重要作用，日本政府的做法和经验值得借鉴。

第一，依法制定奶业政策。自上个世纪 60 年代初期以来，日本政府对奶业扶持政策进行了多次调整，但是，每一次政策调整都以法律为准绳。例如，从“差价补贴”政策到“配额生产”政策、从“配额生产”政策到“限额补贴”政策，日本政府都是依照《畜安法》、《不足支付法》等相关法律或国际惯例对奶业扶持政策做出相应调整。没有法律依据的，先制定法律，后出台产业政策；法律不完善的，先修订法律，后调整产业政策。

第二，适时调整奶业政策。自上个世纪 60 年代初期以来，在奶业发展的不同阶段或不同时期，日本也发生过各种问题，例如奶农掺水问题、乳品企业压价问题、价格波动问题、供需失衡问题、国际竞争问题等。日本政府针对具体问题适时调整奶业扶持政策，例如，从“差价补贴”政策到“配额生产”政策的调整，从“配额生产”政策到“限额补贴”政策的调整。经过对产业政策的不断调整，日本奶业走上了持续健康发展的轨道。

第三，公平扶持全体奶农。自上个世纪 60 年代初期以来，日本政府出台的奶业扶持政策非常注重社会公平问题。政府出台的每一项扶持政策，对目标群体都没有排他性。无论是大规模的家庭牧场、规模化牧场，还是只饲养几头牛的小规模农户，扶持政策对他们都一视同仁，对小规模农户没有歧视性。对于生产效率低的奶农，是通过市场的力量，而非政策的力量使之淘汰出局。因此，日本政府的奶业扶持政策真正体现了公共品的本质特征。

第四，组建相应的配套机构。自上个世纪 60 年代初期以来，日本政府为贯彻落实所出台的各项奶业扶持政策，都设置了专门的负责机构作为配套措施。例如，为了解决乳品企业压级压价问题，日本组建了农协体系（中央农业协同组合、指定生产团体、基层农协）；为了落实奶业补贴政策和稳定市场价格，成立了农畜产业振兴机构；为了贯彻落实配额生产政策，日本政府授权中央奶农会议负责配额分配。毫无疑问，指定生产团体、农畜产业振兴机构和中央奶农会议在贯彻落实奶业政策方面发挥了其他机构不可替代的作用。

参考文献

1. 矢坂雅充：《牛乳の不足払い制度と需給調整（1）》，《経済学論集》1988^a年第 1 期。
2. 矢坂雅充：《牛乳の不足払い制度と需給調整（2）》，《経済学論集》1988^b年第 2 期。
3. 矢坂雅充：《価格形成をめぐる諸問題と改革の方向性》，《都市問題》2009 年第 1 期。
4. 農林水産省生産部畜産課（編修）：《新不足払い法の解説と実務》，《酪農乳業速報》，2001 年 6 月。
5. 農林水産省：《加工原料乳生産者補給金等暫定措置法》，1965 年。
6. 刘玉满、都文：《日本奶业规模化养殖及其发展趋势》，《中国畜牧杂志》2013 年第 22 期。
7. 刘长全、刘玉满、曹斌、都文：《日本奶业价格管理体系及稳定政策》，《中国农村经济》2013 年第 6 期。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所畜牧业经济研究中心；

国家奶牛产业技术体系产业经济研究室)

(责任编辑：黄慧芬)