

举国体制如何改变大米市场

——得自日本与泰国的经验

许 昭 胡冰川

[摘要] 本文通过梳理分析“防守的”日本大米政策和“进攻的”泰国大米政策，对比得出了两国大米政策的积极意义和不足之处，即日本和泰国的大米政策在历史上对于促进大米产业的发展起到了一定的作用，但是一直以来，两国的大米政策又都是“头疼医头、脚疼医脚”的短视性政策，并没有采取真正的市场化大米政策。同时结合我国大米政策和大米市场发展的实践，指出长久以来我国大米政策存在的问题，给出了促进我国大米市场健康发展的政策建议，即在更好地发挥政府作用的同时坚持市场化改革方向，使市场机制在大米资源配置中起的决定性作用。

[关键词] 大米政策 日本 泰国 市场化

[中图分类号] F307.11 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2016) —05—0124 (06)

[作者] 许 昭 硕士研究生 安徽工业大学商学院 安徽马鞍山 243000

胡冰川 副研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732

一、引言

大米在东亚和东南亚都占有特殊的地位。全球 90% 左右的大米出产自亚洲，大米也是全世界 30 亿人的主食。从粮食供给的角度来看，世界大米生产主要集中于东亚和东南亚国家。日本作为东亚小规模农业的代表，该国的农业以高成本、高价格著称，缺乏国际竞争力，日本政府非常重视对农业特别是大米的保护。为了保障本国大米市场，日本政府采取了一系列的稻米政策，有效的保护了本国大米市场，在某种意义上来说政策效果显著。其保护国内大米市场价格稳定以及维护本国稻农利益的做法具

有积极意义，部分政策也有可借鉴之处。

与此相反的，作为东南亚国家的泰国是世界上最大的大米出口国之一，美国农业部外国农业局公布数据，2015 年度泰国出口了 1000 万吨左右的稻米，在全球大宗农产品价格低迷的背景下，泰国的大米出口量预计仍将继续维持在较高水平。泰国的大米产量变动将会深刻影响着世界大米市场的格局，我国是泰国大米出口的重要市场，其国内稻米市场格局及政策的变动将潜在地通过贸易等渠道影响我国的稻米市场，因此必须关注泰国的相关稻米政策。

无论是日本的“防守型”稻米政策还是“进攻

* 本文系国家自然科学基金面上项目“城镇化背景下食品消费的演进路径研究”（编号：71373284）与农业部对外经济合作中心项目“两个市场两种资源视角下的农业供给侧结构性改革”的阶段性研究成果。

型”的泰国的稻米政策，其都存在政策的举国体制，从政策逻辑上，与我国当前的农业政策有很大的相似之处。本文通过对日本与泰国大米政策的比较研究，尝试性地提出中国农业供给侧结构性改革的政策建议，为农业“去库存、降成本、补短板”提供相关的国际经验。

二、日本与泰国大米政策分析

1. 日本大米的政策沿革

日本从1920年代就开始制订了大米价格保护政策。实行稻田轮作和休耕制度后，政府赔偿农户因此造成的经济损失。^[1]1942年，日本政府通过实施《粮食管制法案》开始控制日本的稻米市场。《食品管制法》规定包括大米在内的主要食品从销售到批发都置于政府的控制中。1947~1950年，日本实施《土地改革法案》，政府将原先集中在少数地主手中的稻田强制分成面积为3公顷左右的小田块，划分给农民耕种，实现耕者有其田的制度。二战后日本经济遭受了巨大的冲击，为了在大米紧缺的情况下满足人们的消费需求，日本一方面鼓励农业生产，另一方面实施了严厉的粮食管理制度。^[2]1960年，日本政府颁布了《生产成本与收入补偿法案》，鼓励稻谷种植，农民的生产积极性得到激发，稻谷生产量急剧增长。

日本政府为保护国内的大米市场，从20世纪60年代中期开始设置进口限制政策。政府以支持价格的方式购买国产大米，将国产大米的价格提高到远高于均衡价格的水平。20世纪60年代末，日本政府已经不能够应对如此巨额的米价缺口，严重的过剩大米危机开始产生。1971年，日本开始实行《水稻播种面积转换计划》，计划规定如果稻农将稻田种植其他作物，将会得到政府的补贴。除此之外，日本政府又实施了自主流通米政策，在政府的计划流通范围内，大米的流通量和价格由市场中的买卖双方自主决定，但是大米的流通路径必须经过政府审批。

在乌拉圭协定之前，日本在相当长的时间里严格限制大米进口。从1999年开始，日本政府对大米实施关税化，出口商只需交纳关税即可自由地向日本出口大米。^[3]1995年，日本颁布了《新粮食法》

取代《粮食管制法》，标志着日本新的大米流通制度和价格体系的建立，1999年粮食流通基本实现了市场化，国家只管大米储备并对粮食市场实行间接调控。日本形成了自主流通米（农协销售）、政府米（储备）、计划外流通米（农户自由销售）“三位一体”的粮食流通格局。^[4]

进入新世纪，由于日本大米政策表现出来的诸多弊端，日本政府开始谋求对大米政策的重大调整和改革。从1998年度开始实行了新的大米政策“水稻生产经营稳定对策”，政府的活动范围限定在维持国内大米储备（150~200万吨）数量之内。大米价格的形成，主要由国内市场的供求关系决定。然而这项政策并没有根本解决日本大米生产过剩的问题。日本政府开始着手对大米生产流通体制的重大改革，具体的就是过剩大米的“生产者负责制”与“政府储备粮的缩小化”。同时，日本建立了以农协等生产者团体为主体的生产结构调整机制；在地区议会的指导下，由基层农协直接向农户分配生产指标的体制，政府只是提供生产信息，并不行使指导职能。^[5]

2. 泰国大米的政策沿革

泰国是典型的农业国家，全国几乎80%的人口从事于农业生产劳动，大米是泰国重要的出口主导型农产品，泰国政府亦相当重视大米产业的可持续发展，泰国在世界大米市场上地位显著^[6]一直以来，历届泰国政府都十分重视大米生产，出台了很多激励稻农生产大米的政策。

20世纪60年代，早期泰国的水稻生产属于温饱型农业，泰国政府出台了一系列帮助农民获得耕地的政策，泰国政府的政策使得地主无法侵犯农民的土地利益，保护了农民的利益。^[7]20世纪70年代，由于欧洲农业支持政策的影响，泰国政府不满足于自给自足的水稻，采取了支持城市商人的水稻产业政策，大力促进水稻的增产，20世纪80年代，政府投资灌溉、基础设施及其他有关水稻生产的项目。20世纪90年代泰国政府注重对农业信息和农业技术的推广，投入大量资金用于农业信息网络的建设、农业科技人员的培养以及高科技农产品开发，提供给稻农，为稻农把握市场形势提供了保障。20世纪90年代开始了综合的价格支持计划。他信政府

上台后,该政策就成了价格支持和政府补贴,大米加工商可以作为政府代表直接收购农民的大米,价格也会高于市场价的120%~130%左右。

2008年末,阿披实政府上台,在2009年10月1日实施了“价格保险计划”,政府会根据三种价格来决定按照什么样的价格水平来收购农民的大米,根据不同的价格水平,政府会有不同的补偿水平。泰国近几年比较惹人瞩目的大米政策是英拉政府的大米典押政策,英拉政府自2011年10月开始实施的以高于市场40%—50%的价格收购泰国农民种植的稻谷,但是效果负面,由此引发了一系列政治斗争并成为导致成为英拉政府下台的重要原因之一。2014年英拉下台之后,新政府上台采取积极鼓励出口的措施,希望对典押计划的稻米库存进行“去库存”销售。

三、日本和泰国大米政策比较分析

1. 生产支持政策的逻辑一致性

日本和泰国同属亚洲大米消费和生产大国,水稻生产和消费不仅关系到国家的粮食安全,甚至会涉及到政治稳定。日本和泰国两国经济发展的初期,都非常重视保护稻农的利益,采取了积极有效的政策措施鼓励稻农生产。日本政府通过实施《土地改革法案》改变了土地的所有权关系,将土地分给了大部分农民,并且规定不准买卖,激发了农民的种粮积极性;泰国政府出台了一系列帮助农民获得耕地的政策,使得地主无法侵犯农民的土地利益。当稻农拥有土地以后,两国政府都开始积极鼓励开垦新的耕地,扩大水稻种植面积。

为了鼓励农民多种水稻,日本政府颁布《生产成本与收入补偿法案》,激发了稻农种植水稻的积极性,水稻产量飞速增长。同时日本与泰国政府还积极投资灌溉、基础设施以及其它有关水稻生产的项目。为了保障稻农的利益和种粮积极性,两国政府都采取财政支持的措施给予稻农补贴。泰国历届政府都采取具体的价格支持措施,规定具体的价格收购政策,从稻农手中收购稻谷;同样日本政府也采取财政补贴的方式给予稻农支持,例如,政府和农民共同出资设立了“稳定大米经营资金”,用于补贴大米价格下跌给农民所造成的损失。这项资金以基

准价格为基础,由政府和农民按3:1的比例出资。日本的这种农业补贴方式非常直接,农民的种粮损失在当年就可获得直接补贴,该补贴措施是保护农民利益、激励农户持续生产的有效方式。两国为稻米产业发展提供大量资金支持,维护了稻农种植水稻的利益,促进了稻农的种植水稻的积极性。

2. 流通消费的政策分化

由于日本与泰国流通体制的不同,因此两国政府在流通市场采取的政策措施存在显著的政策分化。日本政府拥有发达的农协组织,在流通领域,日本农协是日本流通市场重要基础性组织,是沟通粮食供给和需求的流通主体。日本农业自下而上可分为三级体制:市、町、村一级的基层农协;都、道、府、县级的农协经济联合会;全国农协联合会。农协的服务对象是粮食生产者,其主要职能是组织生产、提供服务、代销粮食,且代表农民与政府就制定农业政策进行谈判和协调。^[8]

日本政府于1942年通过实施《粮食管制法案》开始控制日本的稻米市场。1995年开始实施的新《粮食法》,该法在调整供求关系、以民间的流通方式作为流通主体、放宽限制管理谋求流通组织化、确立反映实际情况的价格体系四个方面做了一系列政策调整。日本政府在提高稻米流通市场化的过程中,日本政府强化了政府的宏观调控职能,例如当大米供求和价格出现异常波动时,政府可以动用储备进行调控,或者对大米经营的时间、区域、价格和数量进行管制,在极端情况下甚至可以实行粮食配给制。^[9]

相较之下,泰国大米生产归泰国农业部管理,大米流通则属于泰国商务部管理,泰国国内大米交易基本处于市场自由竞争状态。从泰国稻谷流通渠道上来看,稻米通过合作组织销售的比例不足3%,主要是通过农户直接销售到中间商,然后再销售到大米加工厂,加工厂根据大米的规格等级进行现金交易。大米加工厂加工后的大米中,20%销售到各个地方的米商手中,80%销售到曼谷的批发商或出口商,其中又有88%通过泰国曼谷的中间商销售到批发商(32%)、出口商(65%)以及南部地区米商(3%)。批发商或米商又通过零售商销售给消费者。

大米加工厂除加工大米之外,还起着物流中心

的功能,即进行收购、储藏、分级、混合并运到消费地的功能,泰国也十分注意市场机制对粮食流通的作用。泰国政府制定的保护价主要是发挥价格支撑作用和信息导向作用。如果大米市场价格上升到保护价格以上,政府就停止收购,由市场主导粮食流通。综合两国在流通领域的做法可以看出:政策始终没有完全退出对市场的干预,特别是在市场存在较大波动时,宏观调控将会起到稳定市场的作用。由此可见,在泰国和日本的大米流通中,市场和政府两种资源配置手段兼而有之。

3. 大米贸易政策的差异

从两国大米产业的比较优势出发,泰国大米比日本大米的竞争力更强,处于贸易出口的“进攻”地位,而日本大米贸易处于“防守”地位。这就决定了,在面对国际市场时两国政府采取截然不同的进出口政策。由于日本大米产业的高成本和高价格,日本政府采取了高关税和配额的形式来保护国内市场,日本政府还通过国营贸易、配额拍卖、价格加成有效调控配额内进口价格及进口大米的流向,削弱进口大米的价格优势,同时还通过检验检疫、进口大米标识制度等非关税措施设置大米进口门槛,通过以上种种措施有效的保护了国内大米市场。

在历史上,泰国政府曾经采取征收出口税等限制出口政策措施,但是1986年取消了这些政策,改为促进出口政策措施,2007年全球农产品价格上涨的背景下泰国也曾出现短暂的出口管制。当然,作为大米出口国,鼓励出口是泰国政策的主基调。为了增强泰国大米在国际市场上的竞争力,占据更大的市场份额,泰国政府也实施了多项贸易政策。(1) 推动稻米产业技术进步。泰国稻米的经营规模较大,在政府方面高度重视稻米种植产业的技术研究和推广;在企业方面大力支持现代化的加工设备和先进的大米加工技术,通过技术进步提升泰国稻米产业的经济效益。(2) 积极鼓励出口。泰国政府实施农产品价格补贴政策及农业投资与信贷政策,为了鼓励大米出口商大力开发国外市场,泰国政府不与私人出口商争夺出口市场,并且对私人大米出口商提供了多项优惠与补贴政策。包括为中等级、低等级的大米提供10美元/吨的出口补贴等。(3) 大米出

口的举国体制,在泰国的出口宣传战略中,大米从来就是第一品牌,无论各级政府还是企业,全社会都积极参与泰国大米在国际市场的品牌宣传和市场推广活动。

两国政府的大米对外贸易的利益取向不同,也就注定了两国政府在面对国际竞争时采取截然相反的政策。泰国政府拥有超额的大米可供出口,而且品质、价格等方面均有优势,因此泰国政府采取鼓励出口的政策措施,相反日本大米的国际竞争力十分脆弱,为了保护本国市场,维护本国稻农的种粮利益出发,日本政府不得不选择采取保护主义的政策措施。

4. 质量监管措施的一致性

除此之外,两国政府都非常重视对稻米的质量管理。泰国政府非常重视对大米质量的管理,泰国是通过良种选育和加工过程中完善的质量管理实现提高大米质量的目的:一是泰国政府高度重视优质水稻品种的选育,把培育优良品种防止稻种退化放在农业工作的首位;二是泰国在大米加工质量上采用了科学的加工技术和严格的质量管理,泰国把大米加工环节看成是控制大米质量的最重要环节,执行严格质量检验标准,而且所有的生产厂家都有自己的生产标准。^[10]泰国大米标准是目前世界上所有稻米生产国家标准中最为规范和详尽的,这些严格的标准对泰国大米的质量起到了积极作用。

日本对大米质量也有着严格的政府监管措施,拥有十分严格和科学规范的稻米质量管理与检验过程。从水稻种植、稻谷收购、稻米储备、精米加工厂环节都有一套质量管理措施,此外,日本政府十分重视大米的改良和栽培技术。日本和泰国作为两个重要大米消费和生产国,两国政府在质量管理方面的重视程度是高度的一致。

四、两国大米政策对中国的启示以及建议

纵观日本与泰国的大米政策,不难发现:两国政府在对大米市场采用的并不是一种长效策略,相关政策均受制于本国的政治博弈均衡,从而不得不采取的一种相对短视的行为,即遇到困境只解决眼前的困境,并不采取真正的措施去化解真正的风

险。对照两国大米市场的经验,对中国农业供给侧结构性改革的启示在于:现代农业的出路必然以市场化改革为出发点,使市场机制在农业资源的配置中起决定性的作用。

1. 国内支持政策

在全球工业化的工程中,由于农业在经济上的低效率形成政治上对农业保护是一个普遍现象(Anderson, 1986)。目前中国正是开始处于“四化同步”发展的关键阶段,城乡收入差距急剧扩大,基尼系数久增不减,面临的农民收入增长问题还是比较严峻的,农民尤其是以稻米种植为生计的稻农收入需要得到政府更多地关注。目前,我国的稻谷存在补贴的力度不大、补贴方式不明确、补贴标准低、补贴体系不完善、补贴资金来源过窄、政策落实到位以及政策效率较低等一系列问题。^[11]

结合对日本和泰国的相关国内支持政策的分析,并结合当前我国稻米的高库存实际,建议继续维持最低收购价格政策,但是最低收购价的政策设计应当从“保收益”转向“保成本”,使得市场机制能够在更大范围内调节市场供求的同时,对生产的风险起到一定的化解作用。此外从政策配套措施来看,①政府需要继续加大水稻生产和农业生产的基础设施投入和公共服务投入,例如对优质水稻和先进农业技术的研究投资,鼓励稻农多种植高产优质水稻,积极推动农业新技术的应用。②深化土地制度改革,稳步推进土地流转,鼓励创建农业生产合作社,提高规模化经营水平,提高农业生产效率。③通过提高农村社会保障水平改善农民生计,通过“四化同步”吸纳更多的非农就业,优化农业生产的资源配置,逐步提高种植规模,促进城乡发展一体化。

2. 流通消费政策方面

从流通消费方面来看,日本出于政治经济目的对大米流通领域进行干预,而泰国的大米市场则更接近于一个竞争充分的市场类型。日本政府采取的政策措施能够很好的保证国内大米市场供给和价格稳定。但是越来越严重的大米过剩危机以及其他一系列问题都要求日本政府不得不改革现有的流通体制,减少对流通市场的干预,让市场调控大米市场的供需平衡。我国的粮食流通体制,包括大米的流通体制也在

不断的改革和变化当中,现阶段主要的问题就是:粮食流通体系建设的不完善;粮食价格机制制定实施存在问题;粮食储备管理制度尚未完善。^[12]

因此结合日本和泰国流通政策方面的经验,①应继续加强流通体制方面的建设和改革,坚持市场化方向的改革之路,立足于利用市场价格机制来调节粮食供求,保持粮食生产流通的良性循环。②注重政府的宏观调控的作用,借用市场化的手段来对流通市场进行合理调节,用市场化的办法解决市场化的问题。③在粮食储备方面,特别是在商业储备领域逐步推进混合所有制改革和资产证券化改革,优化储备结构,提高财政补贴效率,推动农业去库存的重要任务。

3. 大米对外贸易政策

随着经济发展,我国农业市场国际化程度的不断提高,部分农产品面临自给率下降的问题。其中,观察近些年我国大米贸易的对外贸易数据不难发现,我国大米的进口量在不断增加,而出口量却在持续的下降。事实上不仅我国大米逆差量变得越来越大。而且绿色贸易壁垒开始严重影响着我国稻米出口,绿色贸易壁垒已成为其他国家频繁阻挡我国大米产品入境的重要武器之一。

从日本的经验看,在保护国内大米市场,合理利用WTO规则,使用高关税和配额的方法保护了本国的市场,稳定国内大米市场的稳定,从泰国的经验看,因为泰国大米具有比较强的比较优势,国际竞争力强,因此采取促进出口的政策措施,给予大米出口补贴,鼓励私人企业出口,全民为大米出口做宣传等。

我国作为世界上产量最大的稻米生产国,不同品种的稻米的国际竞争力并不相同,例如东北的粳米具有较高品质,在国际市场占有一定地位,因此可以合理利用我国粳米生产的比较优势,合理采取促进出口政策措施,鼓励相关粮食企业对外出口。同时,也要有所选择的保护好本国的部分大米市场,特别是南方籼稻市场面对大规模的走私冲击,应当引起足够重视。大米的适度进口与适度出口,是利用国内和国际两种资源两个市场条件下农业供给侧结构性改革的重要手段。

4. 质量管理、科技推广等方面

在质量管理方面,我国已经公布了一系列大米质量安全法律法规,质量法规体系日趋完善,我国大米安全管理机构也比较健全。但是在大米种植环节,农药化肥的使用频繁,而且重金属污染现象不容忽视。从日本和泰国的经验看,两国政府都十分重视质量管理方面的监管工作,质量管理在稻米产业中的地位应该居首位的。因此结合日本和泰国政府的相关经验,再加上我国自身已有的进步与不足。中国农业供给侧结构性改革的核心在于提高农业生产率,从具体任务来看则包括了“提品质、调结构、促融合”。就此而言,应该努力提升大米质量,改善大米的生产环境,防范食品安全事件,提升高品质大米的国际竞争力。另外,从水稻种植的源头开始,合理施用农药、化肥,生产种植过程中推广使用先进的育种技术和种植技术,保证我国大米符合国际质量标准、实现大米行业的创新发展与绿色发展。

五、结语

纵观日本、泰国与中国的大米政策,不难得出:政策干预是可以改变大米市场的,而付出的代价都十分高昂。日本的大米保护政策无论目标是保护农民利益,还是保护农业多功能性,都付出巨大的经济成本和政治成本;泰国摇摆的大米政策甚至重构了该国的政治生态。2015年,我国水稻产量2.1亿吨,维持在历史高位,作为口粮消费的大米保持相对稳定,政策性稻谷库存接近1亿吨的水平。根据财政部公布数据,2015年中央本级粮油物资储备支出为1837亿元,较2010年的608亿元增长了近2倍;同期中央一般公共预算大约只增长了1倍。由此可见,我国的政策性收储一方面实现了稳定粮食产量的作用,另一方面也带来了越来越大的财政负担。

对于日本而言,在农业领域需要“防守”的可能只是大米,泰国最典型的出口农产品也是大米。中国幅员辽阔,地理纬度覆盖热带和温带,农业生产系统纷繁复杂,针对部分农产品的保障措施显然会割裂农业生产的系统性,例如对水稻、小麦、玉米进口的关税配额措施带来了替代产品(如大麦、高粱、木薯淀粉)的大量进口,农产品走私成为

“新常态”。日本与泰国的农业终究是小国农业,尽管一定程度上保护了大米生产者的利益,但是带来的问题和支付的成本却是一个实证命题;中国作为一个农业大国和经济大国,显然对政策效果的耐受性更强,回旋余地更大,但并不代表当前的农业支持政策不需要调整。从日本与泰国大米的政策经验来看,一种可行的办法是:在更好地发挥政府作用的同时坚持市场化改革方向,使市场机制在大米资源配置中起的决定性作用。

参考文献:

- [1] 高强,刘同山,孔祥智.日本大米生产的发展历程及大米政策改革探析[J].现代日本经济,2014,(04).
- [2] 钟钰,陈博文,孙林,秦富.泰国大米价格支持政策实践及启示[J].农业经济问题,2014,(10).
- [3] 马雷.透过“大米自给”看日本的稻米政策[J].中国农业科技导报,2004,(06).
- [4] 徐晖,马建蕾.日本大米进口调控政策及对中国的启示[J].世界农业,2015,(01).
- [5] 郭佩佩.泰国大米国际竞争力的研究[D].浙江大学,2014.
- [6] 陈才建,何政.泰国水稻生产的发展[J].东南亚纵横,2011,(07).
- [7] 刘珊珊,王东阳.日本保障稻米自给的政策措施与启示[J].农业展望,2014,(10).
- [8] 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).
- [9] 杨瑞.关于我国粮食流通体制的研究[D].哈尔滨师范大学,2013.
- [10] 胡冰川.世界农产品的库存变化与中国因素[J].湖州师范学院学报,2015,(09).
- [11] 张慧.我国粮食补贴政策研究[D].东北财经大学,2014.
- [12] 陈永福,罗万纯,钱小平,古家淳.中国扩大进口泰国大米的原因分析及展望[J].农业展望,2007,(01).

责任编辑:
赵阳
校对: