

# 日本农业流通中农协与政府的互动及负面影响

刘月(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘要:**农协在日本农业流通领域中发挥着不可或缺的作用。作为一个自发的民间组织,农协在流通领域中也与政府这一“无形之手”产生互动:一方面农协的发展离不开政府的扶植;另一方面,农协利用自身力量影响政府的农业政策。在农协与政府的互动中,产生了一些流通领域的消极影响:一是垄断导致的米价居高不下,二是信息不对称导致的逐利和违法行为。

**关键词:**流通;农协;政府;互动“流通失灵”

**中图分类号:**F331.3

**文献标识码:**A

**文章编号:**1672-6847(2011)08-0063-02

**【作者简介】**刘月(1986-),女,吉林吉林人,复旦大学国际关系与公共事务学院国际关系专业2009级硕士生,研究方向:女性主义、国际关系等。

日本农协是日本全国农业协同组合(Japan Agricultural Cooperatives)的简称,是农民为维护其自身的经济利益按照平等、自愿、互利的原则而结成的非盈利性组织。它在农产品流通中发挥重要作用,其中蔬菜、水果、肉类等的流通量占全国总流通量的50%以上,在大米的流通中更占有重要的地位。<sup>[1]</sup>与其他国家的农业合作组织相比,日本农协的组织规模、影响范围的广度和深度都颇具特色,因此受到极大关注。

当前我国学界对日本农协的研究大都致力于挖掘其优点,对其持积极肯定的态度。笔者在材料搜集和整理过程中却产生了不同的认识。本文关注日本农业流通中农协与政府的互动以及由此产生的影响,认为一方面农协是政府宏观调控的工具,另一方面农协也对政府农业政策的制定产生作用。农协和政府的特殊关系,给农业流通带来了消极影响。

## 一、日本农协在流通中的职能

作为农户与市场的纽带,农协在流通中的职能最为突出。要了解日本农协在农业流通中的作用,首先要界定流通的范围,即什么是流通。

在经济学中,流通指商品流通,是以货币为媒介的商品交换。但学界对流通含义的认识并不一致。本文采用的流通定义是:商品由生产领域到消费领域的社会性转移过程,包含纯粹的商品交易(商流或交易流通)和商品客体的物质运动(物流)两方面或并行的两个过程。商流与物流的实现,必然伴随着相关信息在商品交换者之间的转移和货币在交易主体之间的流动,即信息流和货币流的过程。因此,流通是商流、物流、信息流和货币流的统一。<sup>[2]</sup>日本农协集流通的四种职能于一体,是日本农业流通中的支柱。

首先,日本农协商流与物流职能体现在农产品集中销售和原材料集中购买。日本农协以“共买共卖”为原则,组织农户联合销售与购买,以形成批量交易,从而争取到对农民有利的价格。通过这种统一购买和销售,也在很大程度上减少购销环节,削减了商人从流通中谋取利润,尽可能地防止了利益的外溢。<sup>[3]</sup>

其次,日本农协在农业流通中还发挥了信息流和货币流的功能。在信息流上主要表现为生产指导与信息传递,如指导农民开展土地使用权的调整和作业承包,帮助农民进行土壤调查、灌溉、排水等;在货币流上的职能主要表现为信用合作,为农民提供低息贷款。

总之,日本农协最大的优势就是充分发挥各种生产要素集约化的优势,并展现农民集体的威力和农产品数量的威力。

生产农户既是农协组织的组织者或出资者,又是经济合作活动中的参与者或执行者,因此,农协的行为代表生产农户利益,以促进农户利益最大化为目的。

## 二、日本农协与政府的互动

日本农协是农业流通中最重要的一环,但政府的“无形之手”也没有放开农业领域。自20世纪40年代以来,日本的农业流通体制经历了几个阶段的演变,即由自由买卖到政府直接统制再到政府间接统制的转变过程。1995年《新粮食法》的实施使得日本粮食流通体制正式进入了在国家宏观调控下以民间流通为主、实行部分管理和间接统治的新时期。而农协就是政府间接调控的重中之重。

### (一) 农协——“政府的代理机构”?

农协在成立之初,是以农民利益为中心的自发民间组织。但由于其力量增强、影响力扩大,日本政府对其发展和运行给予高度重视,农协逐渐发展为政府和市场主体之间的第三方机构。战后日本农业的发展,实际上就是农协配合政府有组织、有计划地引导农民共同致富的过程。<sup>[4]</sup>

日本政府的对农协扶植出于两方面考量:一是日本政府对粮食流通的完全管制已经日趋减少,但是粮食流通关乎国本,政府需要借助民间组织进行宏观调控以监督和管理农业流通;二是由于得到了广大农民的信任与支持,农协可以为政府的间接调控服务。

日本政府为支持农协的发展,颁布专门的法律来保护农协,此外还给予农协大量的优惠政策。如日本政府为确保粮食和农用物资的供应,指定农协为购销粮食和农用物资的主渠道,同时规定此类商业活动不适用反垄断法。这就扩大了农协的经营范围,不但增加了农协的收入,也增强了农协在农户中的影响力。在金融方面,农协从1961年开始辅助政府运营“农业现代化资金”,这一活动使农协的信贷业务量猛增。农协所从事的保险事业也受到政府的法律支持与保护。

但政府背景和官方色彩淡化了农协作为自发组织的性格。政府与农协形成的特殊关系使得农协甚至被视为政府的派出机构。农协与相关省厅也形成了一种互相依赖的关系,农协发生一点问题就要求政府给予救济,相关省厅也把农协当作传达上意的“行政窗口”和政策支持者。

### (二) 农协——政府的“票田”?

农协组织庞大、成员多、范围广、凝聚力强等特征使之成为了拥有独立力量的“压力团体”。它在辅助政府管理农业及农民的同时,也向政府和执政党施加压力。

农协对政府有强大的影响力因为它是自民党最重要的选票来源。农协有30万职员,加上职员家属,光是与农协相关的选民就达到60万人,农协正组合员更是多达500万人。农协因拥有极强的组织能力、涵盖几乎所有的农户而成为地方上强有力的“票田”,而农协的政治组织“全国农业者农政运动组织联盟”则将这一广阔“票田”转化为“政治能量”。<sup>[5]</sup>在日本,几乎可以说谁赢得了农协的选票,谁就可以在大选中获胜。

凭借农民选票转化而来的政治能量,农协促使政府在制定、实施农业政策时注意保护农民利益、推进国民收入的再分配,使农户收入与非农户收入之比有了大幅度的提高。有助于防止城乡差距扩大及由此带来的社会问题,对维护社会稳定做出了贡献。

然而,由战后农业改革富裕起来的保守化农户组成的农协又反过来成为日本农村保守化势力的守护者。比如,《农业基本法》提出由企业培育农户的结构改革政策,农协就一贯采取坚决反对的立场。<sup>[6]</sup>为了保护本国农业以及自身的利益,农协通过各种政治活动阻止降低农产品关税率以维持高米价。农协成为日本长期推行保守的、损害消费者利益的农业保护政策的后盾和工具,而日本的农业保护政策也成为日本与其他国家特别是亚洲一些国家缔结自由贸易协定的最大障碍。

### 三、日本农协在与政府互动中产生的“流通失灵”

农协在与政府的互动中对日本农业流通领域产生了一些消极的影响,此处将其统称为“流通失灵”现象。

流通是社会经济的重要组成部分,因此在流通运行中,同样存在着类似“市场失灵”的现象。本文使用“流通失灵”只指流通方面的失败。要言之,是指作为生产和消费之间媒介的流通不能有效地发挥其机能的情况。这既有流通环境因素变化的原因,也有流通部门本身的内部原因。前者是由于流通部门不能及时适应技术革新、生产构造的变化以及消费者价值观、生活方式的变化所引起的外部环境的变化;后者是由于存在种种支配和制约流通系统、不合理的交易关系和交易习惯,流通方面的竞争结构被极度扭曲了。<sup>[7]</sup>总体上看,日本农协与政府互动引起的“流通失灵”现象主要是两者的综合影响,主要表现为两个方面:

#### (一) 流通中垄断及日本的“天价”大米

市场经济倡导自由竞争,价格是在公平、公正的竞争机制下形成的。而垄断回避竞争,产生不公平、不公正交易,不仅会使垄断者可以掠夺一部分“消费者剩余”,而且还会造成一部分消费者剩余的无谓损失。

日本农产品市场的封闭性以其米价之高最为凸现。造成这种现象的原因很大程度上是由于受政府扶植的农协在农业流通流域特别是大米流通中的垄断地位。农协占据了政府指定粮食收购机构的70%~80%,占据法律认可的粮食加工企业的95%,同时一直把持着80%上下的农用物资的综合销售率。<sup>[8]</sup>基于垄断的地位,除去战后很短的一段时期,农协的活动中心一直就是提高米价,甚至可以说战后农协基本上是依靠高米价而发展起来的。

一方面,因为作为基础性食物的大米的需求是刚性的,抬高米价就意味着增加了总销售额,农协的销售手续费也随之增加。而且,依据“粮食管理制度”,高米价带来大米生产过剩,需由政府使用财政资金进行处理,并将收购大米的货款打入农协的账户,这又增加了农协的存款额。由此可见,抬高米价可以为农协带来增收的效果。

另一方面,原本依靠农协来共同购入化肥、农药、农机等生产材料,可以对商业资本发挥较强的交涉力,迫使交易对方降低价格。但是,农协却“低价进高价出”,仍然以较高价格卖给农户,从中赚取利润。各类农业生产材料的价格全部计入农户的生产费,这样米价自然被抬高。此外,农协从农民那里收粮也是要收“手续费”的,每年进账的手续费大约达300亿日元,这些手续费及其他费用都以不透明的回扣、奖金等方式落入了农协之手。<sup>[9]</sup>

日本之所以迟迟未能敞开农产品市场并设置重重障碍削减进口农产品竞争力,不仅是为了保护本国农民的利益,更受制于日本农协的政治影响力。

#### (二) 流通市场信息不对称及农协逐利甚至违法行为

信息不对称是指交易过程中,双方拥有不对等的信息数量,违背了完全竞争市场条件下的信息充分的假定,信息掌握较多的一方可以利用对方的无知进行欺诈,从而导致对方利益受损。

农协在日本农业流通领域中的垄断地位以及政府给予的特权,产生了农产品和生产资料流通中的信息不对称,作为农户和市场连接通道的农协拥有“暗箱操作”的足够空间,由此产生了上述对农户和市场均“低价进高价出”的现象。

而且,1970年代以后,原本以服务成员的生产和生活为目的的农协开始向以追求利润为目的的企业化方向转变,热衷于非农信贷事业、证券投机等,甚至动员其成员购买不必要的农业生产资料,以收取更多的手续费。

农协成为“特殊的企业”,这种体制容易导致违法行为。尽管农协在农产品市场上占有很大份额,却没有相应地导入外部监察机制,因此发生了不少舞弊事件。比如从农协购入的农业机械与民间农业机械商店的产品相比,不仅价格高,而且质量差,这背后就存在着很多暗箱操作。此外,违反《禁止垄断法》的案例不断出现,由于被怀疑有违反《禁止垄断法》所规定的不公平交易行为而遭现场搜查的情况也非罕见。<sup>[10]</sup>

#### 四、结束语

作为日本农业领域中最具影响力的民间组织,农协在农业流通中并不是单独作用的,而是与政府互动:一方面它受到政府的支持与扶植,并可以视为政府“无形之手”的代理机构;另一方面基于自身的利益,它也对政府的农业政策施加影响。在这样的互动中,产生出了对农业流通的负面影响:一是农协对农业流通领域的垄断带来了日本大米价格的居高不下,从而损害了消费者的利益;二是基于垄断地位产生了流通信息不对称现象,为农协的逐利、欺诈等行为提供了空间。

#### 参考文献:

- [1] 门峰. 日本农协在农产品流通中的作用[J]. 日本问题研究, 1999(4): 13-22.
- [2] [7] 张岩. 日本流通体制变革研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2007: 8-9, 214-215.
- [3] 纪良纲, 刘东英, 等. 中国农村商品流通体制研究[M]. 北京: 冶金工业出版社, 2006: 245-246.
- [4] 农业部赴日本农协考察团. 日本农协对我国农民专业合作组织发展的启示[J]. 农村经营管理, 2008(7): 44-48.
- [5] [6] [9] [10] 冯昭奎, 林昶. 日本农协的发展及功过简析[J]. 日本学刊, 2009(2): 85-98.
- [8] 刘毅, 王莉丽. 日本农协发展的原因、面临的问题及改革[J]. 国际问题研究, 2008(9): 201-202.