

日本竞争导向农业政策实践与借鉴

唐婧妮

为提升农业竞争力,从2013年起,日本政府开始实施竞争导向农业政策,主要措施包括拓展农产品市场需求、引进先进技术和理念改造农业、提高农业附加值、改革改善农业供给侧条件等,政策效果显著,其政策实践对我国发展现代农业具有重要借鉴意义。

日本竞争导向农业政策实践

(一)拓展农产品市场需求。日本政府从“文化”“品质”“安全”三方面入手推出系列措施,开拓国内外市场。一是打“文化牌”。以“和食”申遗成功为契机,积极在国内外推广“和食”“和”文化,带动了日本食品消费的增长。二是打“品质牌”。与欧美国家的农产品相比,农产品规模小、数量少是日本农业的短板。日本政府严抓品质,以“小而精”切入高端市场,与欧美国家展开错位竞争。三是打“安全牌”。划定底线和红线,推动检验标准国内外全面对接,同时强化行政监督和检验检疫,确保食品安全。

(二)引进先进技术和理念改造农业。重点在四个领域:一是借力先进的机器人及信息产业技术,构建新一代智能农业体系,支持设施农业建设、提升流通效率。二是引进先进理念和技术,推进新品种研发。三是强调从

再生能源角度推进农林渔业协调发展,打造生物产业型都市。四是导入工业管理方法,解决食品浪费问题。

(三)积极推进六次产业化,提高农业附加值。六次产业化的实质是将农业生产(第一产业)与食品加工(第二产业)和流通销售(第三产业)充分融合,使传统农业转变为通过品牌化来实现附加价值的现代产业。日本政府通过设立农业生产发展资金、专项资金和各类发展配套资金,为六次产业化发展提供投资、贴息、补贴等多种形式的支持。其中,市场化手段是日本政府采取的主要方式。2013年,日本建立了318亿日元的六次产业化投资基金(A-FIVE),其中,中央政府出资300亿日元,社会资本出资18亿日元。2013—2015年,共成立53个子基金,基金总规模达到750亿日元,为65个六次产业化经营主体提供资金支持。

(四)改革改善农业供给侧条件提高耕地集约化。重点是设立农地管理中间机构和利用财政、税收手段鼓励农户扩大经营规模。耕地过于分散和零碎是长期困扰日本农业的突出问题,日本平均耕地面积在2公顷以下的农户占日本农户总数的80%。为加强对农地弃耕的管理,提高农地利用效率,2014年日本在全国范围内

设立“农地中间管理机构”,专门为农地出让者和购买者、承租者提供中介服务。为鼓励土地集中,日本政府规定凡是获得“认定农业者”资质的农户,其种植面积达到一定规模后,即可按照耕地面积给予每公顷2万日元的资助。同时,设置专门税收优惠政策鼓励农地流转。

培育多样化的农业经营主体。一是降低准入门槛,简化审批流程,提供政府补贴和信贷支持,鼓励法人经营主体进入农业部门。2018年,日本农林水产省安排预算332亿日元用于推进农业经营主体法人化。二是制定措施鼓励城市青年以“周末”农业、“带薪”农业的形式重返农业,并为45岁以下新务农人员提供技能培训和生活补贴。不满45岁符合一定条件转行从事农业生产的新务农人员,在农业技术研修和学习期间给予150万日元/年的补助(最长资助2年),从事农业生产后,为稳定其收入再给予150万日元/年的补助(最长资助5年)。除此之外,日本政府还设立“青年就农资金”,引导鼓励青年一代从事农业生产。

推动农协改革。长期以来,日本农协在维护农民和农业利益等方面发挥过重要作用,但是随着日本农协不断发展壮大,其服务功能有所弱化,行政色彩日渐浓厚,有碍于日本农业

的长足发展。2014年5月，安倍政府宣布对农协实施重大改革，废除农协中央会制度；2015年，国会通过了新版《农业协同组合法》，着力推进农协改革。通过改革，农协的社会化服务功能得到显著加强。

降低农业生产总成本。生产成本的高低直接影响农产品竞争力。从全产业链角度看，农产品生产成本包含农田建设和农地改良等方面的投资成本（包括地租、利息、建设、灌溉和土地改良成本）、生产资料成本、流通成本以及经营者收入。在四大项成本中，经营者收入直接影响农户收入，投资成本决定农业基础设施的投入力度。为维护农户利益和加强农业基础设施建设，日本政府选择从生产资料和流通成本入手降低农业生产成本，主要措施包括业务重组、放宽市场准入、技术升级、促进农产品直销等。

日本竞争导向农业政策的借鉴意义

在实施竞争导向的农业政策后，日本迅速扭转了农业发展的不利局面，实现农产品出口连续“七年增”。日本的政策实践有力地证明，提高农业竞争力是对农业最好的保护。

（一）竞争导向农业政策更有利于农业发展。农业一直是我国产业发展的短板，从中央到地方每年出台大量政策文件促进农业发展，在政府的强力支持下，我国农业发展取得明显成效，但是与发达国家相比，差距依然较大。重要原因是我们的政策目标没有聚焦在提升竞争力上。长期以来，我国农业发展理念属于生产导向，主要追求农业产量和产值，这在人们

生活追求温饱阶段具有合理性，但随着全面小康社会的建成，在建设社会主义现代化国家的进程中其弊端也日益显现。在生产端，产量产值导向的农业发展模式导致土地资源过度利用，化肥农药滥用，造成环境污染等。在产业端，产量产值导向的农业发展模式导致农业附加值较低，产业链条短，产业竞争力较弱。在市场端，生产导向的农业发展模式导致农民增产不增收，收入波动较大。在功能开发端，产量产值导向的农业发展模式过度追求农业的农产品供给功能，忽视农业农村的生态保障、文化传承等功能。当前，我国正在全面实施乡村振兴战略，产业兴、百业兴，乡村产业振兴是乡村振兴的根基，而农业竞争力强弱决定乡村振兴的成败。我们必须转变发展理念，由产量产值导向转向竞争导向，通过政策引导，将提升竞争力理念贯穿于生产到消费的各个环节，以此激发农村活力，推动农业提质增效、农民收入稳步增长。

（二）农业政策体系要充分考虑小农经济特点、维护小农户利益。与日本相比，我国的小农特征更为明显。据统计，我国现有2.3亿农户，其中2.1亿农户经营耕地10亩以下，占农户比重超过90%。面对地少人多的国情，如何在提高农业竞争力的同时保障小农户利益是我国农业发展面临的重大挑战。从目前看，农业政策更多鼓励经营大户，如何提升小农户的竞争力，维护小农户利益尚在探索之中。从日本农业实践看，尽管政府出台多项措施促进耕地集中经营，但到目前为止小农经济依然是其农业主体。可以预

见，小农经济特点更为明显的我国，在未来相当长的时间内，小农户依然是农业经营主体。我们必须立足小农经济特点，注重维护小农户利益，从提升价值和效率两个维度促进农业竞争力提升。

（三）从全产业链角度出发，系统构建竞争导向的农业政策体系。在产量产值导向的发展理念指引下，我们的农业政策重产出轻投入，重生产轻市场，重数量轻品质，政策存在碎片化和片面化现象，政策效果大打折扣。农业竞争越来越多体现为产业链竞争，而非某一环节、某一领域竞争。日本竞争导向农业政策不是单一注重农业某一环节，而是覆盖从农业研发、生产、加工、储运到品牌、体验、消费、销售、服务等全产业链，政策覆盖面广、针对性强、协同性高。借鉴日本的做法，我国制定农业支持政策，要有系统观、全局观，要从农业全产业链着眼。2021年5月，农业农村部发布《农业农村部关于加快农业全产业链培育发展的指导意见》，提出要围绕“保供固安全、振兴畅循环”，以完善利益联结机制为纽带，推进延链、补链、壮链、优链，从抓生产到抓链条、从抓产品到抓产业、从抓环节到抓体系转变，贯通产加销、融合农文旅，拓展乡村多种功能，拓展产业增值增效空间，打造一批创新能力强、产业链条全、绿色底色足、安全可控制、联农带农紧的农业全产业链，这为我国系统构建竞争导向的农业政策体系、提升农业产业竞争力提供了指引和遵循。□

（作者单位：广西职业师范学院）

责任编辑 李艳芝