

# 日本自民党与农协间政治关系研究

## ——基于“庇护主义”视角<sup>\*</sup>

孟明铭

**内容提要：**在战后日本的发展历程中，自民党与农协一直保持着较为稳固的合作态势。两者的关系属于典型的“庇护—依附”式，即作为“庇护方”的自民党通过系统的利益分配，换取作为“依附方”农协的政治支持。通过梳理这一关系的发展历程与表现形式，进而运用“庇护安排—依附效劳—反馈与再配置”的动态分析框架，可以揭示双方关系如何在内外环境变化中从稳定的“高价—高自治”向“低价—高控制”形态演变。在庇护主义视域下，自民党的“软支配”主导地位、农协的依附困境及其在新环境下的“衰而不败”等都具有内在逻辑。自民党与农协的“庇护—依附”式关系深刻影响了双方的利益格局，也为理解自民党长期执政及日本政治制度运行特征提供了重要视角。

**关 键 词：**庇护主义 自民党 日本农协 日本农民 日本政治

**作者简介：**孟明铭，中国社会科学院日本研究所助理研究员。

**中图分类号：**D735.164    **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-7874(2025)06-0117-25

**基金项目：**中国社会科学院2024年度智库基础研究项目“战后日本国家战略演变与前瞻”（编号：ZKJC242501）。

在施行代议民主制的国家，政府与农民群体之间的政治关系重要且复杂。在日本，作为农民主要代表组织的日本“农业协同组合”（简称“农协”）与自由民主党（简称“自民党”）的关系演变就是一个典型案例。在日本政治选举中，农协在战后长期支持并组织成员投票给自民党，是后者得以长期执政的重要原因之一，但二者间也不乏博弈乃至对抗的时刻。本文拟

\* 感谢《日本学刊》编辑部和匿名审读专家提出的意见和建议，文中若有疏漏和不足概由笔者负责。

以庇护主义（clientelism）理论来探讨自民党与农协之间政治同盟关系的发展历程，认为自民党和农协之间是一种典型的庇护主义性质的关系（简称“庇护关系”），即自民党基于其长期执政所形成的优势地位，通过权势和利益手段换取农协的选票支持，进而将后者纳入自身的支持者体系。这种关系对自民党和农协乃至日本政治生态和民主体制，都造成了深远影响。

## 一、“日本式庇护主义”概念论析

在日本，自民党和农协之间的关系深远且具有较强的现实政治意义，长期以来受到学术界的关注。具体而言，农协对自民党的长期支持，特别是在20世纪80年代后促使自民党政府在应对关贸总协定（GATT）乌拉圭回合谈判和日美贸易摩擦时将保护日本农业视为不容退让的“圣域”，引起了学界的思考。其中，有不少学者基于政治过程论来解释自民党与农协之间的关系。例如，有学者采用“利益诱导”概念对双方关系进行解释，认为自民党内“农林族”议员通过农业政策倾斜、财政补贴分配等手段来换取农协的合作；也有学者指出，日本农业政策领域中存在一个由“自民党‘农林族’议员—农林（水产）省—农协”组成的“铁三角”利益共同体，把持着农业决策的主导权。<sup>①</sup>

进入21世纪，尤其是围绕日本加入《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）和《日欧经济伙伴关系协定》（日欧EPA）谈判所引发的农产品开放等问题，对此持反对态度的农协先后与历届自民党政府展开激烈博弈。对此，相关研究认为，在这一时间段内（尤其是安倍晋三第二次执政期实施农政改革后），日本农政的主导权从传统的“铁三角同盟”转移到日本首相手中。<sup>②</sup>此外，

<sup>①</sup> 参见徐万胜：《利益诱导与自民党政权——以自民党农林族议员为视角》，《日本学刊》2002年第3期，第41—54页；蔡亮：《试析农业利益集团对日本政治的影响——兼论“农协”在反TPP活动中的政治影响力》，《日本学刊》2012年第5期，第81—94页；等等。

<sup>②</sup> 参见：内田龍之介「TPP交渉と農政改革—政権復帰後における農林族議員の行動変化—」、『政策創造研究』2015年第9号、231—257頁；作山巧『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』、農林統計協会、2021年；李明权：《日本EPA农业保護政策形成过程的演变及其原因分析——以首相和农业保护三集团的相对影响力变化为中心》，《日本学刊》2021年第2期，第75—100页；中村靖彦『農林族—田んぼのかげに票がある—』、文藝春秋、2000年；李汉卿：《日本农业政策过程中的协同机制——从“不买〈读卖新闻〉运动”谈起》，《中共杭州市委党校学报》2013年第3期，第37—43页。

村松岐夫等认为，农协通过参与自民党议员后援会的组织建设活动，完善了自民党的内部结构，增强了组织凝聚力；樋渡展洋则提出了“组织化”概念，强调农协促使自民党的产业政策与收入政策向农民倾斜，实现了利益平衡。<sup>①</sup>

但是，既有研究很少解释日本政府与农协间关系的发展轨迹及其内在规律。有鉴于此，本文拟引入庇护主义理论分析自民党与农协之间的关系，以为进一步深化理解两者关系及日本权力结构提供新的尝试。

庇护主义理论由詹姆斯·斯科特（James C. Scott）于1972年正式提出，后经苏珊·斯托克斯（Susan Stokes）等学者进一步完善。该理论源于对代议民主制国家中贿选、政治分肥（pork – barreling）以及猎官制等政治腐败行为的解释，探讨了政党如何通过“以物质利益换取选举支持”的选举策略来影响和干涉选民的现象。庇护主义理论指出，在资源稀缺和社会地位不平等的政治活动中，具有较高社会地位的个人或群体（即“庇护方”）常常利用自己的影响力和资源，为社会经济地位较低的个人或群体（即“被庇护方”或称“依附方”）提供人身保护、经济援助或其他形式的支持；作为回报，后者向前者提供服务、声援或投票等表示忠心。这种庇护关系具有几个明显特征：一是双方地位不平等。这是庇护关系与正常代议民主制中政党通过公共政策承诺争取选民支持模式的主要区别。庇护方在权力、财力等方面占据优势地位，掌控依附方所需的资源或利益，从而使得这种交易关系的重心倾向于前者。二是具有基本的互惠性质。尽管交易双方地位不平等，但两者都能从中获取自己所需的利益。三是呈现出“面对面”形态。庇护方与依附方往往在同一社会空间内进行近距离的直接互动，并逐步产生信任和感情。<sup>②</sup>

庇护主义理论强调，某些掌控政府权力的政党能够凭借其分配公共资源、决定官僚职位等权力，向特定群体提供选择性利益，以换取选票和政

<sup>①</sup> 参见：村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『日本の政治』、有斐閣、1992年；樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』、東京大学出版会、1991年。

<sup>②</sup> 参见：James C. Scott, “Patron – Client Politics and Political Change in Southeast Asia”, *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, 1972, pp. 91 – 113; Susan C. Stokes, “Political Clientelism”, in Robert E. Goodin ed., *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 2011, pp. 648 – 672。

治支持，从而形成庇护关系。<sup>①</sup> 具体到日本，战后确立了自民党“一党优位”的政治格局后，该党长期执政，并与政府各部门和部分社会团体深度融合，形成了权、钱交易的“金权政治”。因此，不少学者使用庇护主义理论来研究自民党乃至日本政治。池信孝在其 1972 年出版的通识著作《日本政治：庇护依附式民主》中便使用“庇护—依附”的表述来介绍日本政治，认为这是西方民主被嫁接到日本这样“一个强调群体而不是个人的社会制度”的产物。<sup>②</sup> 小林正弥则认为自民党的派阀内部、中央与基层之间皆出现了“庇护—依附”的政治网络，进而交织形成了“议会制庇护主义”，并在战后日本政治中长期存在。<sup>③</sup> 沙伊纳（Ethan Scheiner）的研究指出，自民党长期执政所形成的“无竞争的民主政治”结构，即中央集权型的财政制度、议会内阁制的政治制度以及具有个人性偏好的选举制度之间相互作用，为日本式庇护主义提供了制度性保护。<sup>④</sup> 深井慈子等的研究更揭示了自民党国会议员、地方政治家和官僚如何通过政治交易来争取国家财政支持。<sup>⑤</sup> 斋藤淳认为，自民党通过庇护主义性质的分配方式，使得选民更多地基于短期利益而非政策理念来支持自民党，这反而导致自民党的支持基础容易流失。<sup>⑥</sup> 卡塔利纳克（Amy Catalinac）指出，自民党通过“基于群体的庇护主义”来赢得选举，会将政府资源分配与支持群体的支持度直接挂钩并进行相应的奖惩，以系统性地巩固权力。<sup>⑦</sup>

结合上述研究成果，本文基于“自民党（庇护方）—农协（依附方）”庇护关系的视角，认为前者对后者的“庇护”是一种不平等的“软支配”政治安排。这种关系的运作机制由“庇护安排”“依附效劳”“反馈与再配置”

① 陈尧：《政治研究中的庇护主义——一个分析的范式》，《江苏社会科学》2007 年第 3 期，第 87 页。

② Ike Nobutaka, *Japanese Politics: Patron - Client Democracy*, Knopf, 1972, p. 2.

③ 小林正弥『政治の恩顧主義論——日本政治研究序説』、東京大学出版会、2000 年。

④ Ethan Scheiner, “Clientelism in Japan: The Importance and Limits of Institutional Explanations”, in Herbert Kitschelt and Steven Wilkinson eds., *Patrons, Clients and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, 2007, pp. 276 – 297.

⑤ Haruhiro Fukui and Shigeko N. Fukai, “Pork Barrel Politics, Networks, and Local Economic Development in Contemporary Japan”, *Asian Survey*, Vol. 36, No. 3, 1996, pp. 268 – 286.

⑥ 斋藤淳：《政治分肥：自民党长期执政的政治经济学》，杨帆、张帆译，上海：上海人民出版社，2017 年。

⑦ Amy Catalinac, *Dominance Through Division: The Governance of Japan*, Cambridge University Press, 2025.

三项互联的要素或曰环节构成。首先，在“庇护安排”环节，自民党关注如何通过法律制定、预算编制、党内安排或行政命令，将给予农协的利益制度化或半制度化，从而占据两者关系中的支配地位。其次，在“依附效劳”环节，农协检视如何通过各层级组织网络完成农民的政治动员来回报自民党的需要。最后，在“反馈与再配置”环节，双方完成政治交易后，自民党对自身投入成本和收益进行评估，并据此调整相应资源供给。

需要注意的是，庇护关系不是一成不变的，往往会因双方不平等状态的演化而发生变化。作为庇护方的自民党，凭借对权力与公共资源的主导权，在与农协的关系中居于支配地位；作为依附方的农协则因其对资源的依赖而处于从属地位；两者相对实力的任何变动，都会直接影响彼此在庇护关系中的议价空间。此处所说的“相对实力”，不仅指自身力量的强弱，也取决于双方“替代选项”的多寡。当依附方相较于庇护方的议价空间扩大时（例如依附方因其高效动员能力而变得不可或缺，或庇护方自身因政治丑闻、选举失利而力量遭到削弱），依附方会倾向于提出更高的庇护资源要求，从而推动两者关系走向“高价—高自治”形态；反之，当依附方的相对实力转弱（例如庇护方找到了“替代选项”或依附方组织力下降），庇护方则会利用其优势地位，转而采取“降低投入，强化支配”的成本控制策略，将双方关系导向“低价—高控制”形态。日本自民党与农协之间“庇护—依附”关系的长期稳定与短暂波动，可以用这一规律来解释。这也揭示出日本式庇护主义的本质，即以自民党为代表的日本保守势力通过资源分配与制度安排实现对农协等社会各阶层团体的支配。

## 二、自民党—农协庇护关系的发展和表现

日本自民党与农协之间的庇护关系始于战后初期，并随着日本国内外政治经济环境的深刻变化，经历了形成、成熟、动荡与调整等阶段。

### （一）形成阶段

在日本，农业组织很早就已经存在。二战以前，日本军国主义将战前的产业组合、农业会等各类农民组织充作农村统制工具，服务于战争需求。二战结束之后，作为农地改革的组成部分，日本在美国占领当局主导和授意下

重新成立了多个农民组织，其中就包括日本农协。<sup>①</sup>

农协在战后日本政治博弈中逐步崛起并确立为全体农民的代表机构，这主要源于三方面原因。一是战后实施的农地改革使得日本农民团体趋于均质化。二战前，日本农村社会存在地主、自耕农、佃农等数个群体，且彼此间围绕土地利益有尖锐矛盾；农地改革后，地主和佃农消失，小规模自耕农成为绝对主体，日本农村社会结构趋于均质化，促进了农民政策诉求的统一。二是主政的保守党阵营为排挤左翼势力掌控的农民组织（如社会党与日本共产党旗下的“全日本农民组合联合会”等），通过修订《农协法》等手段赋予日本农协多方面的业务便利。农协因此成为日本政府认定的日本农民“唯一代言人”。三是农协本身在经历了集权化改革后动员能力得到加强。1954年农协内部设立“全日本农业协同组合中央会”（简称“农协中央会”或“JA 全中”）以后，农协系统内形成了自上而下的“农协中央会—都道府县农委—市町村农协”的管理体制，实现了全国范围的组织统一。从此，农协不仅在经济层面整合农户资源，也在政治层面负责农民的利益表达与组织动员。<sup>②</sup>

### 1. 自民党与农协的初期博弈

作为自民党前身的保守党，如自由党、民主党，自战后初期就对农民问题十分重视。一方面，彼时日本面临严重的粮食供应危机，这甚至成了维系政权稳定与社会秩序的核心隐患。另一方面，在普选制下，农民占日本人口的绝对优势地位（占比约为 54%），使其在政治上的重要性大幅提升。保守党必须避免农村成为“共产化的温床”<sup>③</sup>。基于此战略考量，日本政府不仅陆续实施了一系列针对农村的立法与政策扶持措施<sup>④</sup>，还针对农协提供专门的经济援助。1949—1950 年日本经济陷入“道奇紧缩”时，自由党政府向农协金融机构（农林中央金库和各都道府县信用联合会）援助了总额达 1.47 万亿日元的紧急贷款<sup>⑤</sup>，并辅以粮价支持、农具贷款、农业基础

<sup>①</sup> 李汉卿：《自主与参政：日本农业合作组织发展研究（1900—1975）》，北京：法律出版社，2012 年，第 107 页。

<sup>②</sup> 佐々田博教『農政トライアングルの誕生—自己組織化する利益誘導構造 1945—1980—』、千倉書房、2025 年、75—77 頁。

<sup>③</sup> 升味准之辅：《日本政治史》（第四册），董国良译，北京：商务印书馆，1997 年，第 960 页。

<sup>④</sup> 主要包括《紧急开垦实施要领》（1945 年）、《农业灾害补偿法》（1947 年）、《土地改良法》（1949 年）等。

<sup>⑤</sup> 李汉卿：《自主与参政：日本农业合作组织发展研究（1900—1975）》，第 106 页。

设施修复等具体政策帮扶。这些举措为后来自民党与农协之间的进一步合作打下了坚实基础，池田勇人就曾高度评价这些政策“奠定了保守党派的坚实基盘”<sup>①</sup>。

自民党与农协之间的合作有了良好开端，但此种互动仍属于政党回应选民利益诉求的常规行为，其“交易”是平衡、临时且开放的。实际上，直至20世纪50年代末，两者间的关系仍有紧张。彼时自民党对农业政策的决策权，主要掌握在农林省官僚或官僚出身的议员手中（如河野一郎、周东英雄、重政诚之、平野三郎等历任农林大臣和次官）。他们大多延续了战前统制经济时代的思维方式，将农业视为实现日本战后复兴的工业化战略的支援部门，竭力压低农作物价格以保障城市工商业发展。这一政策与农民群体的利益产生了严重冲突，作为农民代表的农协因此也与自民党产生激烈的对立。不仅如此，自民党一度将农协视为下属机构，如1956年农林大臣河野一郎和平野三郎等议员就提出将农协重建为“农民会”的构想，被外界视为要复活在战前政治体制下完全支配全体农民的“帝国农会”，最终引发了全国性的农民抗议浪潮而作罢<sup>②</sup>。根据庄司俊作的考证，20世纪50年代日本农民对自民党的支持率大致为50%，并未形成一边倒态势。<sup>③</sup>

## 2. 自民党—农协庇护关系的形成

进入20世纪50年代中后期，日本国内政治经济环境开始发生变化，亦促进了农协和自民党加深合作，二者间形成庇护关系的条件逐步成熟。

首先，日本农民在战后城市化、工业化浪潮中所面临的困境，促使农协主动向自民党寻求庇护。农地改革后形成的自耕农体制，因地块狭小、生产要素分散的均质化特征，存在规模效益差、机械化与商品化能力弱的内在缺陷。1957年版《农林白皮书》承认，日本农业已经出现了农民收入水平低、生产效能低下、国际竞争力弱以及劳动力兼业化和老龄化等问题。<sup>④</sup>日渐沦为经济弱势群体的农民希望政府提供全面、持久的粮食价格保护或财政补贴等

<sup>①</sup> R. P. ドーア『日本の農地改革』、並木正吉・高木径子・蓮見音彦訳、岩波書店、1965年、365頁。

<sup>②</sup> 佐々田博教『農政トライアングルの誕生—自己組織化する利益誘導構造 1945—1980—』、107—108頁。

<sup>③</sup> 庄司俊作「戦後農民層の政党支持と政治意識に関する一考察—歴史的変動と構造・特質—」、『社会科学』1997年2月号、25—53頁。

<sup>④</sup> 「農林水産省百年史」編纂委員会『農林水産省百年史 下巻（昭和戦後編）』、「農林水産省百年史」刊行会、1981年、126頁。

政策。在这种背景下，农协对自民党的态度发生了明显变化。一方面，它们仍因粮价受限与国家预算偏向城市而持续表达不满；另一方面，它们又希望投靠自民党以进一步寻求援助。1958年，农协组织“全国农山渔村振兴协议会”“全国农协大会”“全农会议总会”等多个请愿团体，一致呼吁政府和执政党在《农业基本法》等重大立法中提供制度性援助措施。<sup>①</sup>由此可以看出，自民党与农协间形成庇护关系的前提是存在“先天不足”，即它并非建立在平等的理性交易之上，而是始于弱势群体为保障基本生存而对强势政党产生的结构性依赖。

与之相对应的是，自民党在1960年前后对农协的态度也发生了明显改变。一方面，战后左翼浪潮的持续涌动、社会党统一以及1960年反对修订《日美安全保障条约》的全国性抗议运动等令自民党倍感压力沉重。“为了不让安保斗争的浪潮波及农村，政府方面要（对农民）作出让步。”<sup>②</sup>另一方面，农协在各种大规模请愿与集会中展现出的组织动员力也向自民党彰显了自身的“合作价值”。<sup>③</sup>在这种情况下，将农协纳入自身领导的盟友体系成为自民党的务实政治目标。于是，在1960年起草《农业基本法》过程中，自民党内援助农村、保护农业的呼声压过了经济界提出的低粮价、农产品自由化的“经济合理主义”意见，并成为该法的主旨精神。<sup>④</sup>这标志着自民党的农业政策发生了重大转变。

同时，自民党内部还出现了有利于农协表达利益的制度。如1959—1962年得以完善的“事前审查制度”，要求政府及各省厅在提交法案前，必须与自民党政务调查会或总务会沟通。<sup>⑤</sup>这也意味着农业政策的决策中心从之前对农民或农协态度较强硬的农林省转向了自民党内更精通农政的议员（代表人物如赤城宗德、渡边美智雄、中川一郎等）。他们与农协关系密切，作为第一代“农林族”议员活跃于日本政坛，依托政务调查会等制度平台主导

<sup>①</sup> 佐々田博教『農政トライアングルの誕生—自己組織化する利益誘導構造 1945—1980—』、120頁。

<sup>②</sup> 同上书，第30页。

<sup>③</sup> 同上书，第112页。

<sup>④</sup> 柏祐賢・坂本慶一『戦後農政の再検討—基本法農政の理念と現実—』、ミネルヴァ書房、1980年、26頁。

<sup>⑤</sup> 奥健太郎「事前審査制の導入と自民党政調会の拡大—『衆議院公報』の分析を通じて—」、『選挙研究』2018年12月号、43頁。

农业政策制定和资源分配，成为自民党内对农协提供政策庇护的实际掌控者。<sup>①</sup>

1961—1967年，日本农协和自民党内“农林族”议员合作，开展了持续数年的“提升米价运动”。其间，“农林族”议员在自民党内密集发声，农协则在党外积极游说，强烈要求提高米价、保护农民利益。这种向自民党领导层内外施压的态势一度造成难以控制的局面，最终迫使自民党在稻米定价问题上屡次做出让步，也使得政府（包括农林省、大藏省以及内阁府）在农业政策制定过程中的地位遭到削弱，日本国内米价持续多年上涨。此次博弈亦标志着自民党与农协之间的庇护关系得以正式确立。<sup>②</sup>

## （二）成熟阶段

20世纪60—90年代，自民党与农协的庇护关系进入成熟稳定期，双方的政治互动形成了一种常态化的稳固共生结构。自民党的“庇护安排”体现为制度化的特权、倾斜性的预算以及稳定的政策供给；与之相对应，农协的“依附效劳”也通过其严密的组织动员网络，为自民党提供了关键的政治回报，确保后者在乡村地区长期拥有选举优势。自民党与农协已然成为一个紧密的利益共同体，尤其是进入20世纪80年代，农协与“农林族”议员合力将农业塑造为一个不容改革的“圣域”。其内在运行机制可从政治交易的内容与形式两个维度进行深入剖析。

### 1. 自民党—农协庇护关系的内容

自民党政府对农协提供“庇护安排”，主要通过以下形式展开。第一，给予农协制度性特权。比如《农业协同组合法》等法规，赋予了农协极为广泛的业务范围，从农资供应、农产品出货与销售到生活物资零售乃至殡葬服务，几乎覆盖了农村经济与日常生活的方方面面。同时，各级农协部门的主要经营活动又得到反垄断法的豁免，可以在没有外部竞争的环境下自行决定涉农采购和销售价格。第二，给予农协特许业务倾斜。自民党政府将稻米的收购、仓储与结算等职能基本委托给农协，使其在粮食流通和市场信息方面居于枢纽位置。结果是，20世纪90年代之前，农协几乎垄断了稻米从农户到政府的集货渠道，在粮食流通体系中扮演着政府粮食政策实际执行者的角色。此外，

<sup>①</sup> 中村靖彦『農林族—田んぼのかげに票がある—』、34頁。

<sup>②</sup> 佐々田博教『農政トライアングルの誕生—自己組織化する利益誘導構造 1945—1980—』、128—129頁。

农协还享有税收和融资方面的优惠政策，可跨领域经营金融与保险业务，并在全国范围内建立起庞大的金融和保险体系。可以说，农协已发展成为一个集农业生产、流通、金融、保险、医疗等多功能于一体的超级财团。第三，对农协所代表的农村群体进行直接和间接经济援助。例如，自民党政府通过财政预算直接发放经济补贴<sup>①</sup>、以米价为中心的农产品价格保护政策<sup>②</sup>、向农村倾斜基础设施建设等手段，提升了农民的生活条件。<sup>③</sup>

对自民党而言，农协“依附效劳”的最大价值就是组织投票。在“农协中央会”的主导下，其专门的政治动员职能部门——“全国农业者农政运动组织联盟”（简称“农政联”）在历次国会选举期间，通过动员各基层选民为自民党候选人提供支持。农协的基层领导者通常是村落中的重要政治人物（如町长、村长或者议会议长），而且不少还是自民党党员或亲密支持者。这些人不仅组织农民声援自民党，还时常为自民党候选人站台，帮助其在农民群体中建立私人关系网。“农政联”则通过多种渠道筹集政治资金，诸如要求农协内部各团体购买其举办的政治筹款集会入场券，向地方“农政联”支部征收会费及其他各类摊派费用。这些资金大多用于支持自民党候选人的选举活动，和向自民党的资金管理机构“国民政治协会”及自民党各派阀单独提供政治献金。<sup>④</sup>

由于农协具有严密的自上而下的组织性，其基层组织在选举时承担起监督农村选民的功能。基层农协成员与所辖区域内选民之间大多有着基于友谊或亲缘关系的紧密联系。在日常生活中，农协成员会参与选民的社会活动（如婚丧喜庆等），关心选民的个人困境或生活烦恼，帮助选民解决实际问题，形成了个人化的人情纽带。在选举前，他们会走访辖区内各个家庭进行选举动员，并通过组织座谈会、研修班等形式，鼓励农民参与政治讨论，影响其

① 日本政府的农业补贴支出从 1970 年的 1124 亿日元增长至 1980 年的 3646 亿日元。参见：「農業・食料関連産業の経済計算 平成 27 年基準 令和元年農業・食料関連産業の経済計算（概算）」、<https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0002009502> [2025-03-20]。

② 如严格控制大米等主要农作物的收购价格，并通过米价审议会协调财政部门进行价格调整，确保农民收入稳定。

③ 徐万胜：《利益诱导与自民党政权——以自民党农林族议员为视角》，《日本学刊》2002 年第 3 期，第 44 页。

④ 城下賢一「農協農政運動の展開—政治的影響力確保のための活動—」、『大阪薬科大学紀要』2021 年 11 月号、39 頁。

投票选择。而且，如斋藤淳所指出的，在实际投票活动中，需要选民手写候选人名字，而日本农村投票站的遮蔽效果很差，监票者又是当地人，所以投票是在监视压力中进行的。<sup>①</sup> 此外，日本农村传统文化中也普遍存在“小共同体意识”，强调内部团结，这也为投票行为增加了社会性约束。如此，借助农协的影响力，自民党实现了对农村选区的有效控制。

农协的选票和政治忠诚对自民党意义重大。庄司俊作的研究显示，1960年以后，农民群体对自民党的支持率稳定并长期保持在70%左右；<sup>②</sup> 而据作山巧的统计，自1955年到2015年间，自民党在农村地区获得的议席在其议席总数中所占比例稳定维持在50%—60%；<sup>③</sup> 可见，农协选票对自民党维持长期执政的局面发挥了关键作用。在农协选票的支持下，自民党确保了在农村地区选举中的胜利，也令日本社会逐渐形成了农村是“保守王国”“自民党铁盘”的普遍认知。这种认知无形中又迫使在野党在国会选举时经常放弃农村地区，自民党的胜选概率也因此进一步提高。

## 2. 自民党—农协庇护关系的生效途径

自民党与农协之间进行利益交换主要通过两个渠道，一是制度化层面的“组织对组织”形式，二是非正式、私人化的个体往来。

在组织渠道层面，自民党为便于管理和组织支持者，通过党内“组织运动本部”下属的“团体总局”与包括“农协中央会”在内的各种利益团体，建立了制度化、常态化的对接机制。农协提出的诉求一般由“团体总局”内的“农林水产相关团体委员会”受理，后者随即联络政务调查会下属的农林部会，三方联合召开恳谈会。政务调查会审议并同意农协的诉求后，则作为自民党的决议进入立法阶段，通过预算措施、法律或税制修订等予以落实。与之相对应，自民党选举对策本部也通过上述渠道，向农协提出各种支持选举的要求。如此的庇护交易关系意味着，农协对自民党的选票与资金贡献越大，其政策诉求在自民党内得以采纳的概率就越高。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 斋藤淳：《政治分肥：自民党长期政权的政治经济学》，杨帆、张帆译，第46—47页。

<sup>②</sup> 庄司俊作「戦後農民層の政党支持と政治意識に関する一考察—歴史的変動と構造・特質—」、『社会科学』1997年第58号、30頁。

<sup>③</sup> 作山巧『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』、87頁。

<sup>④</sup> 「業界への補助金バラ撒きを進めて『組織票』頼みの解散・総選挙に踏み込む岸田首相」、2024年5月8日、[https://www.news-postseven.com/archives/20240508\\_1961185.html?DETAIL\[2025-03-20\]](https://www.news-postseven.com/archives/20240508_1961185.html?DETAIL[2025-03-20])。

此外，自民党与农协之间的互动还包括以下三种具有代表性的渠道。一是农协代表、自民党成员和相关省厅人员在各种审议会、恳谈会等政策平台上反复交涉，力争将行业诉求固化为政策。二是群体集会或请愿。农协有能力在全国范围或者永田町政治核心区举行大规模集会，并在会后前往自民党党部提交集会宣言以表明诉求。三是高层往来。自民党高层（如总裁、干事长等）与“农协中央会”会长进行会晤，双方互相出席对方重大会议（如自民党大会、农协全国大会等），以拉近双方之间的感情。

在个体往来层面，农协干部与以“农林族”议员为代表的自民党议员之间的私人政治互动同样频繁和重要，在具体利益协调与选举动员中发挥着不可替代的作用。“农林族”议员是自民党内专注于农林政策的核心力量，并拥有较强的农政影响力。在“1955 年体制”下，日本采用的是中选区制，即一个选区通常选出三到五名议员，为赢得同一选区的多个席位，自民党需要推出多名候选人，这容易导致党内候选人之间的竞争。这种党内竞争使得候选人不得不在党内“上下打点”，同时需要引入“外援”支持。这意味着“农林族”议员愿意与农协进行政治交易。<sup>①</sup>

基层农协负责人往往也是市町村领导层或实力派人物，和自民党“农林族”议员之间形成了极为紧密的“互帮互利”关系。这些基层农协负责人如果想要为本地的农田水利、道路基建、农机补贴等争取国家资源倾斜，最“有效”的方式就是亲自“上京”拜访政治能量较大的“农林族”议员和自己选区内的议员。若议员认为来客具有足够的政治价值，就会非正式地联系相关省厅予以指示，甚至会亲自陪同拜访农林省负责相关事务的科长或局长，争取当场将地方项目纳入预算或特别补贴。为回报议员的支持，农协除了在选举期间组织农民投票之外，还会为议员的个人私利奔波。最常见的即当中央政府的政策或补贴到位后，农协要暗中确保议员相关企业能够中标项目，以实现利益回送。而且，议员布置的琐碎小事也需要“不折不扣”地完成。<sup>②</sup>为了获得议员的青睐，各级地方农协的负责人之间甚至会展开竞争，向议员保证其能得到多少回扣，

<sup>①</sup> 大澤傑・小林正弥「動態的な恩顧主義の政治体制論—戦後日本における内外二重恩顧主義の変容—」、『公共研究』第 17 卷第 1 号、2021 年、194 頁。

<sup>②</sup> 一位地方农协负责人曾回忆称，他接到要求以党内派阀领袖河本敏夫的名义招募党员的指示后，花了整整一个月时间来完成目标。参见：廣瀬道貞『補助金と政権党』、朝日新聞出版、1993 年、157—159 頁。

或争相表现自己对选区的控制力与“忠诚度”。<sup>①</sup>这种带有浓厚的人情色彩与非正式权力性质的互动模式构成了自民党与农协之间长达数十年间庇护关系的基层支柱。

### (三) 动荡与调整阶段

20世纪90年代以后，日本政治在外部环境的深刻影响下经历了重大变革，尤其是经济泡沫破裂引发的长期停滞使社会矛盾加剧，日本政坛也因此进入颠簸期，自民党和农协之间的庇护关系亦面临空前挑战。

#### 1. “依附方”农协的变化

日本农业长期在市场竞争中处于弱势，不得不通过农协争取自民党所提供的各类政策庇护，但这种依赖反而形成了“政策庇护—财政依赖—竞争力不足—更加依赖政策庇护”的恶性循环。换言之，农协与自民党的关系虽然短期内保障了农民收益，但长期来看削弱了农业自身的“造血”功能，最终导致多数农民流失到其他产业，仅有少数农民靠耕作受补贴保护的作物为生。正是在这一过程中，日本农业的自立性日趋减弱，农村地区颓势渐显，农协依赖的社会根基不断被侵蚀，其组织力与政治影响力不可避免地走向衰退。

20世纪60年代，农协曾拥有近1.2万个基层组织，但随着城市化进程、农业人口锐减、农村凋零而逐渐缩减，加之90年代的“平成町村大合并”，到2025年农协仅剩下535个基层组织，减少了约95%，甚至出现“一县一农协”的趋势（如岛根县、德岛县、福冈县等）。而且，农协本身也出现了“离农化”的新趋势。从会员结构来看，农协的“农民组织”性质逐渐弱化。60年代，农协中的正式会员（农户）占据绝对多数，准会员（农协辖区内的非农居民或法人）所占比例仅为20%左右；但到1980年准会员比例已上升到30%左右，进入21世纪后正式会员和准会员比例更发生了逆转，截至2025年，在1036万名会员中，准会员与正式会员之比已变为6:4。<sup>②</sup>再从业务结构来看，农协的业务核心逐渐从农业支持转向金融运营，保险和银行业务成为其主要利润来源。换言之，农协更像一家依托基层网点的金融机构，而非代表农业利益的集体组织。<sup>③</sup>这种转型导致农协与农民的联结减弱，

① 斋藤淳：《政治分肥：自民党长期执政的政治经济学》，杨帆、张帆译，第117页。

② 作山巧『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』、75頁。

③ 田代洋一『農協改革と平成合併』、筑波書房、2018年、23頁。

成员参与度和组织凝聚力下降，农协作为农业与农村代表的地位和谈判价值大不如前。

## 2. “庇护方”自民党的变化

随之而来的是，自民党对农协的态度也悄然发生变化，主要表现为双方围绕日本农业的开放和市场化改革等一系列问题的矛盾日渐凸显。以桥本龙太郎和小泉纯一郎执政时期为例，自民党政府为应对泡沫经济崩溃带来的危机，加快推进财政重建并深化新自由主义改革。从庇护主义的视角来看，该做法隐含着自民党以“市场化”为名，着力减少对“依附方”农协的财政支持和政策补贴等庇护成本。例如，小泉政府以“邮政民营化”为口号，以重整财政为目的，对作为自民党庇护农协的主要经济来源之一的“公共事业支出”进行了大幅削减，在其五年任期内相关预算共减少了23.7%，其中农业预算所占比例从2000年的31.9%减少至2005年的19.8%。<sup>①</sup>同时，自民党还着手研究削弱农协的特权。从小泉到麻生太郎执政时期，自民党先后设立了多个“规制改革会议”，这些会议的核心目标是以推动农业的市场化和开放为名，直指农协的组织垄断和经济特权，要求探讨拆分农协的金融保险业务，使其独立运营，以及引入第三方审计制度以提高运营透明度等。<sup>②</sup>尽管大多数改革提案最终未能实际落地，但也充分表明了自民党对农协的新立场和态度。

## 3. 作为媒介的“农林族”议员的变化

冷战后，日本政治决策机制呈现出权力日益向首相官邸集中的趋势，加之1996年小选区制取代中选区制，对日本的政治生态产生了重要影响。由于小选区制规定一个选区只能选出一名议员，作为党首的首相掌握了候选人的提名权和选举资源。换言之，自民党内包括族议员在内的大部分成员都需依赖首相的支持才能当选。在“农林族”群体内部，兼具党内影响力和执行力的老一辈成员（如江藤隆美、谷洋一等）隐退之后，后继成员（如森山裕、宫腰光宽、小泉进次郎等），几乎都处于首相权威之下，“正在从以往不惜与首相对立的‘压力型’，转变为遵从政府意志、促进业界妥协的‘协调型’群体”。

① 田代洋一『農業政策の現代史』、筑波書房、2023年、188頁。

② 例如小泉时代的“综合规制改革会议”“规制改革民间开放会议”，以及安倍晋三、福田康夫、麻生太郎时期的“第一次规制改革会议”。参见：作山巧『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』、49—57頁。

甚至在农民和农协视为“圣域”的农业的保护政策存续问题上，“农林族”议员也开始转变态度，认为农业政策应该适应进口作物的自由化趋势。<sup>①</sup>

#### 4. 自民党和农协庇护关系的调整

自民党在日本加入 TPP 和日欧 EPA 的谈判过程中借机开展针对农协的改革，成为其调整与农协关系的重要象征。二战后，由于农协的强烈反对，日本推动农作物贸易自由化的进展缓慢。<sup>②</sup> 进入 21 世纪后，自民党政府基于维持和深化与欧美国家间的协同、制衡中国区域影响力等多重战略考量，决心全力推动本国加入 TPP 和日欧 EPA 等经济框架的进程。为了实现这一目标，2012 年安倍晋三第二次上台后决定对农协进行大规模改革以扫清障碍。尽管农协通过大范围的集会游行予以反击，甚至以拒绝投票向“农林族”议员施压，但自民党政府始终保持强硬姿态，最终这些反对意见不了了之。<sup>③</sup> 在巨大压力下，2015 年农协领导人万岁章与时任首相安倍会面时表示让步，愿意按政府要求推进自身改革，以尽可能保留原有的财政补贴与组织性垄断等特权。同年，日本政府又通过新的《农业协同组合法》等一系列法规或措施，将相应改革要求予以立法落实。首先，在组织结构上，将农协中央机构“JA 全中”转型为一般社团法人，并剥夺其监督和指导地方农协的权力，此举严重削弱了农协自上而下的组织力。其次，在市场与补贴政策上，政府决定减少面向农协的补贴额度，并进一步允许民间资本进入农业各领域，以此渗透和瓦解农协控制的农村地区。再次，在人事任命机制上，农协丧失了其高层岗位的人事主导权。原先那种由农协自主聘请农林水产省退休官员的“天降”模式，转变为由首相官邸直接任命的“空降”模式。<sup>④</sup>

需要提及的是，尽管自民党与农协的相对地位发生了显著变化，但双方

<sup>①</sup> 内田龍之介「TPP 交渉と農政改革—政権復帰後における農林族議員の行動変化—」、『政策創造研究』2015 年第 9 号、234 頁。

<sup>②</sup> 徐万胜：《利益诱导与自民党政权——以自民党农林族议员为视角》，《日本学刊》2002 年第 3 期，第 45—46 页。

<sup>③</sup> 「JAが迫った候補者への踏み絵 首相激怒で選挙後の対立必至」、ダイヤモンド・オンライン、2014 年 12 月 9 日、<https://diamond.jp/articles/-/63410> [2025-01-22]。

<sup>④</sup> 以“农林中金理事长”这一农协金融核心岗位为例，从 1955 年成立至安倍晋三 2012 年上台，其理事长一职始终由有农林（水产）省次官履历者出任，而安倍上台后打破惯例，提拔的最近两任理事长（河野良雄、奥和登）均无此背景。参见：作山巧『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』、98 頁。

仍未越过“底线”解除“盟友”关系。这主要是因为，2009—2012年的在野经历让自民党认识到，此前推行过于“激进”的新自由主义改革引起了农协等“友好团体”的强烈不满，正是导致其一度失去政权的重要原因。时任自民党总裁麻生太郎表示要“与过激的市场原理主义决裂”，对小泉时代追求“效率”而抛弃传统盟友团体的做法进行反思。<sup>①</sup> 在野时期，自民党也在选举总结报告中将“传统支持基盘弱化”列为败因，提出要重建“我党友好团体及业界自身的活力”，并采取“脚踏实地走访团体、听取诉求的活动”。<sup>②</sup> 因此，安倍晋三第二次上台执政后虽对农协进行了强力改革，但其宗旨绝非抛弃、摧毁后者，在改革的同时也恢复和加强了对农协的财政补贴与政策庇护。中北浩尔认为，“安倍经济学”以“三支箭”来摆脱通缩，其核心在于为自民党通过增加公共事业支出及其中的农业预算来继续巩固与农协等传统利益团体的关系提供制度保障。<sup>③</sup> 在安倍第二次执政期内，农林水产业相关预算占公共事业预算的比例有了明显恢复，从2010年民主党执政期间的8.7%上升至2020年的14.1%。<sup>④</sup> 此外，安倍还在2014年提出“地方创生”计划，此后十年间累计向以农村为主的地方自治体发放了约1.3万亿日元的专项补贴款用于振兴经济。<sup>⑤</sup> 2019年参议院选举前，安倍又再次向农协承诺将在与美国特朗普政府的贸易谈判中保护农业利益，并进一步加强农业振兴政策。<sup>⑥</sup> 对此，农协也向安倍作出保证，将全力支持自民党候选人。<sup>⑦</sup>

进入21世纪20年代，新冠疫情对农协的经济收益造成了严重冲击，尤其是餐饮业下滑，对专注于高附加值农产品的农民群体带来沉重打击。随后，俄乌冲突爆发导致的欧美对俄贸易制裁和日元贬值等问题，进一步加剧了日本自疫情以后海外供应链的虚弱状态，使得该国农业生产所需的从俄罗斯进

① 中北浩爾『自民党—「一強」の実像』、中央公論新社、2017年、198頁。

② 同上书，第200页。

③ 同上书，第202页。

④ 田代洋一『農業政策の現代史』、188頁。

⑤ 「地方創生、夢の跡 提唱10年、東京一極集中変えられず 交付金、計1.3兆円」、『朝日新聞』2024年7月18日、<https://www.asahi.com/articles/DA3S15986251.html>[2025-03-20]。

⑥ 「参院選へ農業票の回帰狙う 首相とJA会長が会談」、『日本経済新聞』2019年4月19日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO43919200Y9A410C1PP8000/>[2025-03-20]。

⑦ 「農政連、自民回帰 46都道府県で推薦 なお苦戦も」、『東京新聞』2019年7月18日、<https://static.tokyo-np.co.jp/tokyo-np/archives/article/senkyo/kokusei201907/sou/CK2019071802000248.html>[2025-03-20]。

口的饲料、化肥和能源成本急剧上升。针对农协面临的困境，自民党采取了援助受困农民、补贴化肥价格上涨部分的 70% 等应急政策<sup>①</sup>，随后很快将关注点从短期的经济救济转向长期的粮食安全议题。2022 年，自民党内部设立粮食安全保障讨论委员会，将粮食安全提升至国家安全的战略层面<sup>②</sup>，并在 2024 年修订的《粮食·农业·农村基本法》中明确提出重视稳定供给与国内生产的“粮食安全”概念。<sup>③</sup>

面对自民党政策重心的转移，农协也迅速作出积极回应，转而倡导“国销国产”理念，力图引导自民党将更多财政资源投入到粮食增产与储备上，并承诺将督促各级组织和成员加强农业生产力<sup>④</sup>。2025 年出现“米荒”后，日本政府放宽长期实施的“减反”政策<sup>⑤</sup>，并为扩大种植面积的农户提供财政补贴与收入保障，旨在直接激励农民恢复稻作、提高自给率，以应对粮食短缺与价格飙升。<sup>⑥</sup>以粮食安全战略为标志，自民党与农协似乎又形成了新的利益契合点，即：自民党需要借助农协的组织能力强化农业生产，提高粮食供应链的韧性，而农协则以保障粮食安全为正当理由，获取来自执政党的更有力的政策庇护与支持。自民党和农协之间的庇护关系暂时达成了新的稳定态势。

### 三、自民党—农协庇护关系的内在逻辑

在自民党与农协之间“庇护—依附”式关系的发展历程及表现形态背后，

<sup>①</sup> 例如，向收入减少 50% 以上的农户人均补贴最高 100 万日元、法人 200 万日元；向响应政府“绿色农业”战略、主动减少化肥用量的农户，承担其剩余化肥成本中因涨价带来的 70% 的费用。参见：「新型コロナウイルスの影響を受けている農業者が利用可能な助成金まとめ」、2022 年 6 月 29 日、<https://smartagri-jp.com/agriculture/1350> [2025-03-20]；「肥料の高騰分『7 割を補填』首相、支援金を創設」、「日本経済新聞」2022 年 6 月 29 日、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ062147960Z20C22A6PD0000> [2025-03-20]。

<sup>②</sup> 「自民が食料安保の新組織 国家戦略の柱に」、「産経新聞」2022 年 6 月 29 日、<https://www.sankei.com/article/20220216-VMGJNHFSNRLY3AYBDM5DFOT6MI> [2025-03-20]。

<sup>③</sup> 農林水産省「食料安全保障とは」、<https://www.maff.go.jp/j/zukyu/anpo/1.html> [2025-10-20]。

<sup>④</sup> 鈴木宣弘「『国消国産』こそ食料安全保障」、2024 年 2 月 1 日、<https://www.zenchu-j.or.jp/gekkanja/future/20240201-3> [2025-03-20]。

<sup>⑤</sup> “减反”政策是日本政府自 20 世纪 70 年代起长期实施的一项农业调控政策。该政策主要通过提供补贴等方式，鼓励农民减少水稻种植面积，转向种植其他作物或休耕，从而维持米价以保障农民收入，但也导致日本稻米产能逐步萎缩、农业竞争力下降。

<sup>⑥</sup> 「米の増産を 石破総理が強調 米の関係閣僚会議」、「農業協同組合新聞」2025 年 7 月 1 日、<https://www.jacom.or.jp/kome/news/2025/07/250701-82890.php> [2025-07-10]。

有着与日本政治经济发展背景相契合的内在逻辑。

### (一) 自民党的“软支配”

在外界看来，自民党与农协进行“平等互惠”的政治交易，甚至会觉得自民党更依赖农协的投票，但通过分析可以发现，实际上是自民党“软支配”着农协。

自民党和农协的关系可追溯至二战期间日本政府对农民的强制管理和支配。战后初期，保守党系政府在美国支持下，为解决粮食问题曾以暴力手段威胁农民。依据1946年的《粮食紧急措施令》《粮食管理法》和1948年的《粮食临时措施法》，日本政府对农村实施了严格的粮食征收政策，还强制规定种植作物的种类，由此引起农民强烈不满和愤怒，甚至爆发流血抗议事件。<sup>①</sup>

随后，在自民党单独执政的“1955年体制”下，面对蓬勃发展的左翼革新势力，倍感压力的自民党对农民的姿态有所放软，但实质上仍部分延续了试图统制和支配社会各阶层的执政逻辑。自民党以定向分配经济增长成果为诱饵，笼络了包括农业、大企业、建筑业、医学界等多个庞大的利益群体，构建起一个跨领域、跨阶层的“右派大联盟”<sup>②</sup>式的全方位庇护主义网络。自民党和农协的庇护关系正是这个网络的重要组成部分。

通常而言，在竞争性民主制度下，政党通过提出差异化政策，向选民争取支持并承诺执政后有所回报。然而在日本，由于政权更替机制的长期失灵及其引发的政治生态异化，自民党作为庇护方，掌握着可分配公共资源和立法权的相对优势地位。其通过法律制定、预算编制和行政命令来实现“庇护安排”，同时也通过“权力再配置”来制衡旗下各个支持团体。正如卡塔利纳克的研究所示，执政党只要能在特定层级上精准分配资源，就能有效地实施“基于群体的庇护主义”(group-based clientelism, GBC)。日本地方选民、自治体和各类利益集团为了从自民党垄断的资源分配中获取最大利益，往往陷入激烈的内部竞争，通过大量的游说和“陈情”活动，竞相向自民党表达忠诚与支持，以证明自己更值得被庇护。<sup>③</sup>这种本应由执政者承担的“问责制”反而被施加到选民身上，也即出现了“民主的逆向问责制”。<sup>④</sup>于是，自民党

① 橋本玲子『日本農政の戦後史』、青木書店、1985年、13頁。

② 中野晃一『右傾化する日本政治』、岩波書店、2025年、32頁。

③ Amy Catalinac, *Dominance Through Division: The Governance of Japan*, pp. 312–313.

④ Susan Stokes, “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, 2005, pp. 315–325.

对农协并非总是通过直接政治施压，而是时常运用更为间接的手段，即利用其庇护的其他利益团体对农协形成外部制衡。中北浩尔指出，20世纪80年代以后围绕日本农业的改革，很大程度上与以“经济团体联合会”（简称“经团联”）为代表的经济界的施压有关。自民党可以将经济界对于贸易自由化、放宽管制的诉求，作为推动农政改革的合理性依据，从而对持保守立场的农协施加压力。<sup>①</sup> 农协在外压之下很容易陷入原有的利益保障可能被取消的焦虑，只能进一步服从自民党支配。

## （二）农协的依附困境

自民党执政期间，明面上以优厚的待遇换取农协的支持，这使得大多数日本民众认为农协是支配农业决策的特权群体。然而，正如中野晃一所言，战后日本的利益团体在接受自民党政府给予特权的同时，也永久性地将自身定位为体制内的“弱者”。<sup>②</sup> 换言之，利益团体所拥有的影响力和“特权”，实际上是通过与政府的合作获得的；利益团体必须在遵循政府的法律法规和行政命令等游戏规则的前提下进行博弈，才有条件获得所期望的特权和利益。这意味着，利益团体多依附于政府，处于从属地位，其反抗对政府难以产生实质性的威胁。因此，一旦政府要坚决实现某一项政治目标时，这些利益团体最终只能妥协、服从或自我调整。

由此可见，农协虽然拥有政治影响力，通过投票、游说、请愿和示威等多种方式影响政治决策，但这种影响力是在明确的规则和框架内实现的。归根到底，在庇护关系框架下，自民党政府才是战后农业政策的主导者。例如，自20世纪60年代推行“基本法农政”后，日本政府出台了“调整农作物种植种类”或“减反”等政策。自民党通过政府定价和“减反”政策保护稻米价格，这一做法深刻影响了日本农民的生产模式。尽管这些政策实施的效果在20世纪70年代就已经受到日本农学界的广泛质疑，但仍被长期坚定执行。<sup>③</sup> 日本农民和农协只能在承认新生产模式的前提下，与政府展开博弈、谋取利益。这一点在自民党推动TPP谈判的过程中表现得尤为充分，面对安倍晋三政府在农业保护及农协改革问题上的强硬姿态，农协并未进行实质性抵抗而迅速选择了妥协，最终基本接受了安倍的改革要求。

① 中北浩爾『自民党—「一強」の実像一』、197頁。

② 中野晃一『右傾化する日本政治』、37頁。

③ 柏祐賢・坂本慶一『戦後農政の再検討—基本法農政の理念と現実一』、ミネルヴア書房、1980年、2—6頁。

进入 21 世纪 20 年代以后，自民党与农协的关系在调和的同时，也将既有的不平衡推向了深化。新冠疫情、俄乌冲突等一系列外部冲击使农协的经济基础遭受重创，其对庇护方自民党的依赖性因此空前加深。这些危机进一步削弱了农协本已不断下滑的议价能力，迫使其加速策略调整，如更加主动采取“战略迎合”姿态，不再仅仅强调自己传统的票源价值，而是将自身重新定位为自民党国家安全保障战略中不可或缺的一环。

2025 年日本米价问题同样体现了这一点。最初，自民党对米价飙升反应消极，一度被舆论批评为“忌惮农协与农民选票”。随着 7 月参议院选举日益临近，自民党意识到高米价引发的民生焦虑可能会对中间选民乃至浮动选民造成影响，为扭转局势，石破茂政府任命的农林水产大臣小泉进次郎向农协发出“重组农协”“反思农业补贴政策”“引入外国大米”等威胁信号。对此，农协方面的态度很快软化，米价上涨趋缓。<sup>①</sup> 究其根源，作为一个长期需要政策庇护的产业组织，农协对特权扶持的依赖和需要远甚于自民党对其的需要。而自民党在政策执行过程中表现出的妥协只是一种战术策略，当其真正建立起明确的政策指向时，农协在国家体制规则和利益威胁的双重压力下只能选择妥协。这也再次证明了庇护关系中依附方地位的卑下。

农协在经济和政治上依赖自民党的另一个原因在于，尝试改变这种关系的可替代性选项有限。在战后日本长期存在的“保守—革新”格局之下，农协组织和政党之间是高度绑定的。战后初期，社会党和日本共产党等左翼势力曾建立起以“全日本农民组合联合会”（简称“全日农”）和“农民运动全国联合会”（简称“农民联”）为代表的多个农民组织<sup>②</sup>，与农协形成了生态位上的竞争关系。但左翼政党不可能和农协联盟，因为缺少执政资源的在野党一般在国会内只能充当“提案型”政党，即仅在补充自民党惠农政策的不足方面发挥作用<sup>③</sup>。可以说，无论政策提案的质量还是所能提供的实际利益，

① 参见：『『農協潰そうとしてるってことはない』小泉農水相が農協関係者からの指摘に生で回答『潰れるかは農家の皆さんに選ばれるか』』、FNN、2025 年 6 月 30 日、[https://www.fnn.jp/articles/-/894839\[2025-07-11\]](https://www.fnn.jp/articles/-/894839[2025-07-11])；『政権浮沈カギ握る小泉氏 米価下げへ『スピード感』—農協と対立再燃も—』、時事ドットコム、2025 年 5 月 23 日、[https://www.jiji.com/jc/article?k=2025052201219&g=pol\[2025-07-11\]](https://www.jiji.com/jc/article?k=2025052201219&g=pol[2025-07-11])。

② 西田美昭『近代日本農民運動史研究』、東京大学出版会、1997 年、303—304 頁。

③ 例如社会党与日本共产党推动的日本生活协同组合联合会——“生协”绿色有机生态运动。参见：Darrell Gene Moen, “Grassroots – Based Organic Foods Distributors, Retailers, and Consumer Cooperatives in Japan: Broadening the Organic Farming Movement”, *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, Vol. 32, No. 2, 2000, pp. 55 – 76。

左翼政党都明显无法与自民党形成有效竞争。冷战结束以后，社会党等革新左翼势力衰微，分化重组后的主流在野党（如民主党）主要争取的群体是冷战后期逐渐崛起的具有一定学历、受过专业化训练、主要从事脑力（或轻体力）劳动、以工薪资金为生的“新中产阶级”。<sup>①</sup> 不难发现，在野党的主要选票基础集中在城市地区。而从城市消费者的视角，农协往往被视为享有既得利益的群体，其与自民党之间的关系一直是以市民读者为主的大众媒体批评的对象，这也导致在野党对农协始终态度摇摆甚至冷淡，有时还倾向于提出进一步削减农业保护、推进农业自由化的政策。<sup>②</sup> 比如 2009 年民主党上台后，将农协作为体制改革的对象，施行了绕过农协直接向农户支付补贴的“农户收入补偿制度”，并将土地改良预算减半，这些“大棒政策”迫使农协不得不更加倚重与自民党的合作关系。2010 年参议院选举后，包括农协在内的多个传统“友好团体”重新向自民党靠拢，在“自主投票”阶段，农协下属的多数都道府县分部均选择支持自民党候选人。<sup>③</sup> 概言之，由于缺乏实质性的退出机制，农协无法在不损害自身利益的情况下转向支持其他党派。这种缺乏选择性的困境，使得农协即使遭遇不平等对待，也仍愿维系原有的与自民党间的庇护关系。对农协来说，支持自民党是保障其经济利益和政治话语权的最现实选项。

### （三）庇护关系“衰而不败”

冷战结束后，日本的政治生态发生了巨大变化，一个核心标志就是“无党派群体”逐渐成为主流，并从根本上动摇了庇护关系的基础。无党派群体长期存在于日本政治生态中，但大规模兴起始于 20 世纪 90 年代。此时，长期执政的自民党因施政无能、腐败、内斗等一系列问题而丧失执政党地位，在野党组建的联合政权亦缺乏执政能力，致使民众期望再度落空。政党轮替与政府更迭未能带来显著改革成效，使得选民逐渐滋生出对主流政党的冷漠感，直接体现为自 1995 年至今无党派选民长期占据日本选民总数的 50% 左右。

无党派群体的增长给自民党与农协的庇护关系带来了不确定性。该群

<sup>①</sup> 胡澎：《战后日本社会运动的演进和特征》，《日本学刊》2015 年第 5 期，第 112 页。

<sup>②</sup> 蔡亮：《试析农业利益集团对日本政治的影响——兼论“农协”在反 TPP 活动中的政治影响力》，《日本学刊》2012 年第 5 期，第 94 页。

<sup>③</sup> 「農家票は消えた 選対本部立ち上がりらず 農協に代わる勢力不在」、『朝日新聞』2010 年 7 月 4 日、<https://www.asahi.com/senkyo2010/special/TKY201007040177.html> [2025-03-20]。

体虽没有特定政党偏好，但会认真思考投票行为与自身利益之间的关系，并根据各政党的风评、政策主张等因素投出难以预测的一票。而且，无党派群体的选票已超越传统政党的地盘票和组织票，成为可以左右选举结果和政局走向的关键力量。例如小泉纯一郎主导的 2005 年“邮政大选”、2009 年民主党夺取政权的大选，都与无党派选民的支持动向密切相关。<sup>①</sup>

无党派群体的政治偏好与利益诉求存在多元性，使其显著区别于传统的“票仓”。这一变化促使自民党与农协基于“反馈—再配置”的评估逻辑，重新审视双方的合作。对自民党而言，庇护主义性质的政治效果正在下降。冷战时期，农村人口占比较高，农协系统的组织动员能力几乎可以直接转化为议席优势。但在新的政治格局中，农协“依附效劳”的回报率（组织票的价值）明显下降，难以抵挡日益成为主流的浮动票的决定性作用。若自民党继续投入资源，换取的也只是有限的票源。正是基于这种成本与收益的逻辑评估，自民党开始将其对农协的各项投入或政策倾斜视为需要节省的政治成本，并着手推动削减。作为依附方的农协也清晰地感知到这一信号，不得不重新审视双方关系，权衡是否在庇护不断减弱的背景下继续提供政治忠诚，最终在 2009 年众议院选举中宣布“投票中立”，不再要求旗下各组织统一支持自民党。正是这种由外部环境变化引发的双向成本与收益再评估，构成了自民党—农协庇护关系进入衰退与调整阶段的关键动因。

庇护关系的调整也给双方带来了新的困境。农协方面自不待言，即便对自民党而言，历经多年发展，庇护主义已然成为其统治的根本支柱之一。自民党发起的主动改革行为实际上是在掏空自身的政治基础。在一个选民忠诚度流失、政治风潮多变的时代，当选举从可预测的“阵地战”变为高风险的“遭遇战”时，农协所能提供的组织票，虽然规模可能缩减，但仍能成为可靠力量乃至防止溃败的“安全网”。所以，对于自民党而言，维系与农协的关系从过去那种主动的扩张性“投资”转变为底线思维下的“风险管理”。尤其是在 21 世纪 20 年代，后安倍时代的自民党领导人由于缺乏前任的个人威望和政治手腕，更加依赖农协等传统盟友的支持。例如，在岸田文雄执政时期，自民党通过组织运动本部，直接收集包括农协在内的各传统“友好团体”的

<sup>①</sup> 吴怀中：《试析日本政党政治的三大结构性问题》，《当代世界》2018 年第 10 期，第 64—67 页。

政策诉求，并据此发放补贴和免税特权来换取选票。<sup>①</sup> 石破茂执政期间，也因维护农协利益导致米价持续上涨，加剧了日本民生困境。<sup>②</sup> 在此期间，又由于日本粮食安全保障战略的启动，农协和自民党之间也找到了新的合作点，进一步巩固了双方关系。总之，共同的焦虑感让一度“漂流”的旧日盟友再次认识到彼此的重要性，双方在“替代选项”皆有限的背景下，为求共同生存而结成了“低价—高控制”的防御型契约，从而找到了继续维系庇护关系的充分理由。

#### 四、结语：影响与展望

有政治学者认为，在国家现代化进程中，庇护主义通过资源交换为弱势群体提供保护、援助以及社会流动性，从而促进社会整合，推动了政治一体化进程。<sup>③</sup> 从这一思考出发，自民党与农协之间的关系虽不“光彩”，但可视为一种独特的资源分配机制，有效填补了正式制度的机能缺失。无论是自民党政府采取的农业补贴和农产品保護政策，还是“农林族”议员推动的农村基础设施建设，实质上都起到了通过政府调控手段让农村地区能够享受到经济增长回报的效果。更进一步讲，在庇护主义理论框架下，自民党构建了“政党—选民”与“城市精英—农村基层”的双重沟通网络，激励和吸引选民的政治参与，为教育水平较低、民主意识淡薄的农民提供了有效的政治普及与参与渠道。比如，国会议员的后援会乃至议员本人亲临农民家中，用可见利益拉票；农协组织农民前往东京向中央政府请愿、示威或要求协商等等。这些具体实践令日本农民切身感受到自己作为“主权者”的存在意义，激活了他们的投票意愿，客观上提高了其参与政治的积极性。对于当时某种程度上属于“新兴民主国家”的战后日本来说，此举作为有效的过渡手段，培养了农民群体的政治习惯。

<sup>①</sup> 「自民党・内部報告書入手 業界に補助金バラ撒き、税制優遇のオンパレード」、2024年5月8日、[https://www.news-postseven.com/archives/20240508\\_1961184.html?DETAIL\[2025-03-20\]](https://www.news-postseven.com/archives/20240508_1961184.html?DETAIL[2025-03-20])。

<sup>②</sup> 「農水省『メの投機的な買い占め説』は胡散臭い…米価高騰の悲願を達成した『真犯人』の正体」、2025年2月28日、<https://diamond.jp/articles/-/360059> [2025-03-20]。

<sup>③</sup> René Lemarchand, “Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa”, *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, 1972, pp. 68–90.

然而，庇护主义本质上偏离了代议民主制的理想状态，其负面效果随着时间的推移日益凸显。农协日渐沦为寄生团体，占据主导地位的自民党的执政能力也因此弱化。通过物质利益交换获取选票的手法虽然在冷战后较长时间里奏效，但也不可逆地削弱了自民党对选民的深层次动员能力，使其在面对社会结构变化或政策议题转变时难以真正有效应对。多年来，自民党并没有认真考虑如何提升自身对政策议题的规划力或执行力，面临挑战时还是借助传统路径，继续向农民、企业界或宗教团体等传统投靠者组成的基本盘加大利益输送来获取选票。然而，随着当今日本社会无党派群体逐渐占据主流，自民党各种腐败丑闻所造成的选票流失现象日益严重，反而动摇了其权力基础。2024年，自民党内派阀长时间私自截流支持团体的政治捐款并设立“小金库”的丑闻曝光，导致其在众议院选举中失去多数席位，正是一个鲜明的例证。<sup>①</sup>

从更宏观的角度来看，自民党运用庇护主义将不同社会集团编织进一个庞大的统治性利益网络，此举无视公共理念或政策共识基础，实质上造成了社会的“条块分割”。受此影响，绝大多数社会团体都与特定的政党深度“捆绑”，其政治取向与行为模式高度路径依赖。例如，自民党长期庇护农村与传统产业利益，而在野的民主党系政党（如立宪民主党、国民民主党）依赖工会，日本共产党则得到教育系统的支持等。这种利益结构的固化，会导致跨阶层、跨领域的社会议题难以形成凝聚力。结果是，普通民众在现实政治实践中投票的动机往往遵循群体行为，而非基于对国家政策方向、制度变革或政党理念的深入思考，其参与政治过程的能动性与主体性被显著削弱。这也使得诸如税制改革、民生保障、地方财政重构等国家层面的重大议题难以形成广泛的国民共识。其负面后果是明显的：一方面，大众对政治的期待感流失，从深度失望转化为“政治冷漠”；另一方面，在某些重大公共议题中（如消费税率调涨、全民发放补贴、外国移民等），长期压抑的失望感又容易集中爆发，并演变为短暂而剧烈的“情绪型政治”，形成非理性、周期化的民意波动。庇护主义作为一种统制逻辑，不但禁锢了日本社会的纵深协商能力与政治活力，也积压了社会怨气，提升了全局性政治风险。

<sup>①</sup> 「『信頼を得られなかつた』裏金問題への失望、自民の有力者ら落選」、『朝日新聞』2024年10月28日、<https://www.asahi.com/articles/ASSBW5F6LSBWOXIE016M.html> [2025-03-20]。

考察自民党与农协庇护关系的未来走向，必须将其置于日本社会结构持续变化的宏观背景之下。随着无党派群体的持续扩大，农协等传统利益团体的衰落，以及多元社会议题的兴起等，双方庇护关系走向衰退难以避免。其未来的演变，或将呈现以下可能的趋势。一方面，自民党的庇护形态或将从“全面收买”转向“精准扶持”。在财政压力和国际贸易自由化的双重约束下，过去那种提供普惠性巨额补贴的模式已难以为继。未来的“庇护安排”趋向于更具选择性和条件性，例如将补贴与特定的政策目标（如高技术农业、出口导向等）挂钩，这可被视为“低价—高控制”模式在政策实践中的具体化。另一方面，随着“离农化”趋势的加深，农协的传统政治动员能力将不可避免地减弱。但是，在日本农村人口日益老龄化的背景下，农协遍布全国的基层网络使其仍能作为农村地区“准公共服务提供者”为自民党提供政治支持。自民党政府可能通过向农协委托公共服务项目来换取其在维持农村社会稳定方面的合作。此外，近年来日本政局的变动也应纳入考量。自民党在2024年和2025年的众参两院选举中皆遭遇失败，只能暂以少数党政府的形式继续执政。这将使该党更加迫切地寻求农协等团体的支持，提高相应的收买成本，从而减缓双方庇护关系的衰退趋势。在未来相当长的一段时间内，自民党与农协的庇护关系仍将以一种被改造与弱化的形式存在，并继续在日本政治中发挥一定的作用。

（责任编辑：李璇夏）

inter-professional collaboration, and greater variety in support programs. In practice, three typical modes of operation have taken shape: regional medical – nursing care coordination, industry – academia – research collaboration, and community – based dementia care. Japan’s experience in constructing this system—especially the development of multi-level local care networks, integrated support service architectures, and mechanisms for public–private co-provision—may offer useful lessons for improving China’s community eldercare service system.

### **A Preliminary Analysis of Japan’s Recent “Global South” Diplomacy**

*Pang Zhongpeng*

In recent years, the “Global South” has become a recurrent headline term in international media and a focal topic for the global community. Japan likewise attaches considerable importance to the “Global South”: prime ministerial policy addresses have emphasized the need to advance diplomacy toward the Global South; the prime minister, foreign minister, and other senior officials have engaged proactively in related outreach; and government ministries and agencies have steadily strengthened ties with key Global South states. Japan’s drive to expand and deepen its diplomacy in this arena stems chiefly from the Global South’s emergence as a significant force in international affairs. Tokyo’s strategic calculus spans political aspirations, energy interests, security considerations, and questions of global governance, while also seeking to position Japan as a bridge between the West and the Global South. At the same time, Japan’s “Global South” diplomacy faces multiple constraints, including Japan’s identity as a Western country, divergences between its national strategic objectives and those of Global South states, the challenge of treating small and medium – sized Global South countries on an equal footing, and the management of value-based frictions.

### **The Political Relationship Between Japan’s Liberal Democratic Party and Agricultural Cooperatives: A Study from a Clientelism Perspective**

*Meng Mingming*

Throughout postwar Japan, the Liberal Democratic Party (LDP) and the agricultural cooperatives (JA) have maintained a relatively stable partnership. Their ties constitute a classic patron-client arrangement: as the patron, the LDP secured political support from the client JA through systematic allocation of benefits. By tracing this relationship’s historical evolution and concrete modalities, and by applying a dynamic analytical framework of “patronage allocation—client service—feedback and reconfiguration”, this study illuminates how the relationship shifted, amid changing domestic and external environments, from a stable “high price – high autonomy” equilibrium to a “low price–high control” configuration. Viewed through the lens of clientelism, the LDP’s soft dominance, JA’s predicament of dependence, and its “decline without defeat” under new conditions exhibit a coherent internal logic. The LDP – JA patron – client nexus has profoundly shaped both parties’ distributional interests and provides an important vantage point for understanding the LDP’s long – term rule and the operational features of Japan’s political institutions.

## 近年の日本の「グローバル・サウス」外交

庞 中鵬

「グローバル・サウス」という用語は近年、世界のメディアで頻繁に見られる。「グローバル・サウス」は現在、国際社会が注目するポイントにして話題の一つである。ここ二年、日本は「グローバル・サウス」を非常に重視しており、首相の施政方針演説は「グローバル・サウス」外交を行うことを重点的に述べ、首相と外相は「グローバル・サウス」外交を積極的に展開している。このことから、日本政府は「グローバル・サウス」主要国との関係を絶えず強化している。日本が「グローバル・サウス」外交を積極的に展開しているのは、「グローバル・サウス」が国際社会にとって無視できない重要な「力」として台頭しているからである。日本の「グローバル・サウス」外交の拡大と深化の戦略的考慮は、政治的要請、エネルギー利益、安全保障、国際ガバナンス、西側と「グローバル・サウス」の架け橋としての役割などにまとめることができる。しかし、日本の「グローバル・サウス」外交はさまざまな制約要素を抱えている。日本が西側諸国の一員であること、日本の国家戦略目標が「グローバル・サウス」諸国のそれからかけ離れていること、「グローバル・サウス」のすべての中小国を平等に扱うことができるか、価値観の衝突にどのように対応するかということなどがその例である。

## 自民党と農協の政治的関係に関する研究

—「庇護主義」の視点から—

孟 明銘

戦後日本の発展プロセスにおいて、自民党と農協は比較的安定した協力関係を保ってきた。両者の関係は典型的な「庇護—依存」型であり、「庇護者」（パトロン）としての自民党が体系的な利益配分を通じて、「依存者」（クライアント）である農協の政治的支持を得るというものであった。本稿は、この関係の発展プロセスと表出形態を整理し、さらに「庇護の提供—依存の奉仕—フィードバックと再配置」という動態的分析のフレームワークを用いて、それが国内外環境の変化のなかで、いかにして安定した「高コスト—高自律」型から「低コスト—高統制」型へと変容したかを明らかにする。庇護主義（クライエンテリズム）の視座から見れば、自民党の「ソフトな支配」という主導的地位、農協の依存的苦境、そして新たな環境における農協の「衰退すれども敗北せず」という状況は、いずれも内在的論理を有している。自民党と農協の「庇護—依存」型関係は、双方の利益構造に大きな影響を与えただけでなく、自民党の長期政権および日本政治システム運用の特徴を理解する上でも重要な視点を与えている。