

日本農業政策的變革

壹. 前言

日本土地改革是在第二次世界大戰結束後發生，產生日本以數量龐大的小農爲主的農業結構。1952年的「農業土地法」(Agricultural Land Act)制訂了農地的租賃、交易及所有權法令，以保護農民地主。約束農場規模擴張的規範於1961年的「農業基本法」(Agricultural Basic Act)持續維持，促使農業部主導「選擇性擴張」，形成目前農業部門的結構組成。因爲農地價格急遽上漲，農業土地法案推出一系列租賃免除農業土地法規範的措施，以促進農場擴大規模。以公司的形式經營農場與擁有農地逐漸被鬆綁。農地轉移及廢耕地的爭議則未解決。

2013年12月，日本政府提出新的農業改革政策。在各項改革措施當中，推動農地銀行與放寬公司的農地租賃／所有權議題，以處理幾十年來的爭議。此項改革也廢除官方稻米產量調節政策。

在2014年6月頒布的另一個改革項目，則著重於加強廢耕地與農地轉移管制，及農民組織的改制。

貳. 農業變革概要

自民黨爲目前(2014年)的執政黨，在2012年12月的大選中擊敗民主黨。自此，由首相安倍(第二次取得政權)所領導的安倍政權開始檢討農業政策。此項檢討涉及重大的改變，將造成政府長遠的動盪。

以下分別說明2013年12月決定的活化計畫及2014年6月預定的修正法案。

一. 農業、漁業、林業及農村地區活化計畫

在2013年12月，農業、漁業、林業及農村地區活化計畫由農業、漁業、林業及農村活化總部制訂，由農林水產省大臣及相關內閣成員主導。活化計畫指出9項政策發展方向及7項具體措施。同時，內

^{註1} 本農林中金綜和研究所博士

^{註2} 亞太糧食肥料技術中心

閣也將在2014年針對活化計畫提出配套之修正法案。此外，內閣也將在2014年6月根據「綜合規制改革委員會」(the Council of Regulatory Reform)及「產業競爭力委員會」(the Council of Industrial Competitiveness)的討論，修訂活化計畫，著重於農業委員會、農業生產公司及農業協同組合(Agricultural Cooperatives)所扮演的角色。

如上列舉，政策的大方向訂於「糧食、農業及農村基本法」中，而多數的政策細節則訂於其基本計畫。下一個基本計畫預計在2015年3月制訂。無論如何，活化計畫已經公布基本計畫的基本方向。目前政府指示「綜合規制改革委員會」及「產業競爭力委員會」參與農業政策改革的制訂，這些委員會代表著商業界的強大影響力。經由這些過程，農業改革政策儘管仍在首相的初步工作當中，卻在短時間內造成巨大的變動。

農林水產省(the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF)正在推動四點項目，2013年11月在農業政策中指出改革計畫，稱作「四大改革」：短期農地管理組織(農地銀行)、重新檢討稻米與旱地作物的直接給付制度、廢止稻米生產調節政策及推廣稻田充分使用、建立日本型直接給付制度(多功能給付)。(詳情可見Nishikawa博士的文章http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=245)

(一) 短期農地管理組織(農地銀行)

在各縣設立短期農地管理組織(農地銀行)。農地銀行向農民租用農地，並將

農地分租給核心農民以聚集農地。此種政策以往已經存在，而農地銀行將由原有的縣農業公營公司改組而成。此外，農地銀行也可信託給當地政府提供相關服務。

農地銀行與原有制度最大不同點在於公開徵募佃戶、加強地方首長的決策權力、政府補貼的管理成本。租賃農地的公共建設發展如土地改良由農地銀行負擔。

農林水產省起初的計畫是假定農地聚集是根據農民與農地計畫(Farmers and Farmlands Plan)下的地區農業主計畫(the Regional Agriculture Master Plan)，加強核心農戶的聚集農地，同時預防／解決廢耕地的問題。地區農業主計畫推動促進核心農戶聚集農地，以解決近年來出現的廢耕地的增加及老年農民(出生於1926~1935年間)的退休潮問題，自2012年於全國地方政府開始實施。依各地方政府的社區層級，未來核心農民與農地提供者可在社區中透過討論而找到租賃雙方。農林水產省傾向在主計畫下，讓此制度立法隨著農地銀行來推動農地向核心農民聚集業務。

然而，此項計畫遭「綜合規制改革委員會」反對。委員會要求農地租借人須以公開的招募決定，外地的參與者與本地的核心農民有相同的機會。其次，處理廢耕地的立場後退，而地區農業主計畫的立法被擱置。隨著這些改變，本來由核心農民聚集農地來預防／解決廢耕地問題的方向，因農地租借可由外地人參與而改變。

這項變動使法案在國會有許多的批評。為使社會和諧，「促進臨時農地管

理計畫 (Promotion of Temporary Farmland Management Project)」相關法案在2013年12月制訂時增加一條文，即地方政府須針對計畫召開公聽會討論並對外公佈結果。此外，增加15項的決議。決議指出農地銀行應著重於主計畫已完成規劃的地區，主計畫的內容必須受到尊重。「綜合規制改革委員會」與「產業競爭力委員會」的意見僅當作參考，制度必須視現場情形來操作，應以制度可有效運作為優先考量。關於此項建議的回應，農林省將依據主計畫的原則下，運作農地銀行。

(二) 重新檢討稻米的直接給付制度及早地作物

此項變革可視為回歸自民黨傳統路線。在2009年民主黨取得政權之前，自民黨政府的稻米及早地作物的直接給付制度並沒有固定給付，只給大規模經營的核心農戶直接給付。民主黨政府提出的「所得支持直接給付 (The Income Support Direct Payment, ISDP)」有固定的支付價格 (日語稱為「Ge-ta」)，並擴充到商業化農戶及社區農場組合。它也可稱為集落營農 (community farming) 或集落農場 (community farm)。這些給付在改革計畫中將回復到2009年原來的規定。

2009年以前，直接給付包含了旱地作物的固定給付及早地作物與稻米的所得減少補貼 (Narashi)。其中固定給付是包含面積給付及作物的量／質給付。所得減少措施彌補各農場近幾年受補助作物的平均總收入差額，且部分基金的來源為生產者提

供，它近似於所得保險。執行農產品調節的農戶與核心農戶的給付是分別計算的。

另一方面，2010年實施稻農的所得支持直接給付 (ISDP)，包含了固定 (單位面積一致的固定給付全額) 及變動 (所得減少補貼) 部分。儘管1995年開放進口後稻米價格降低，並未執行大規模的補償 (因為仍存在足夠的邊境保護措施)。因此，固定給付的推出是突破性的。稻米的所得減少措施補貼完全由政府支應，生產者並未分攤。此外，稻米的所得減少與稻米及早地作物的所得減少措施補貼將同時存在，重複計算的部分需移除。所得支持直接給付延伸到旱地作物的固定給付，2011年在既有制度中進一步擴大。稻米與旱地作物則繼續維持所得減少措施補貼。

自民黨在2013年取回政權時，維持舊有制度但改變它的名稱，2014年時改變稻米制度，2015會計年則改變稻米及早地作物制度。稻米固定給付的給付標準將從2014年開始減少50%，並將在2017年廢止。此外，稻米的所得減少措施將在2014年廢止，進行一年期的衝擊減輕措施且將針對非參與者採取稻米及早地作物的所得減少措施，並將公布新的稻米及早地作物固定給付及所得減少措施補貼對象 (認證農戶、農場公司組合或認證的新農戶除外，經營規模不會規定)。

(三) 廢止稻米生產調節及稻田充分利用的措施

自1960年代始，稻米的消費量有衰退的趨勢，而供應則過剩。自從行政指導價

格在1998年取消後，供需平衡及價格穩定是藉由產量調節的方式來維持（耕種面積或生產總量分配）。

在現行制度中，分配各縣稻米目標產量。配額是根據過去6年各縣的銷售結果。縣如有累積未售出的稻米，則扣減配額。配額是由縣的市、社區及農戶逐層分配下去。

在此次改革中，新的措施將預先推廣，實際作法也將檢討。目前生產者和稻米販售者／組合扮演領導角色，生產以五年後的需求為目標，不再仰賴政府分配的產量配額，而考量中央政府預測的供需目標。新的措施包含擴展稻田種植稻米以外作物生產（稻田充分利用）的直接給付，推廣生產以滿足外食／家庭三餐所需替代產業，穩定交易量及提供詳細的市場資訊。5年內將廢止參與稻米生產調整計畫的固定支付，同時也將廢止中央政府的供給調整制度。

在過剩的趨勢下，若廢止供給調整制度的同時沒有政府價格支持，可想而知，將無法避免價格下跌。在水田充分利用計畫中，強調推廣飼料用稻米，但估計5年內實際推廣上只有400,000噸，只能抵消降低的稻米食用需求量。

至於中央政府撤銷稻米生產調整後，在2007年有殷鑑。農林水產省在2002年根據長期的基礎建議廢止供給調整，而在2007年改變為生產調整制度，由農民與農民組合自願地分配產量。其結果是稻米的價格顯著地下跌，政府只好以緊急收購稻

米的策略來穩定價格。第二年，政府又加強介入稻米生產調整。

（四）建立日本型直接給付制度（多功能直接給付）

此制度主要為原有政策的配套及擴大。制度可分成四個範疇，其中保育農地及改善資源的給付歸為多功能直接給付（根據農林水產省的規定），保育農地的直接給付是新增的，改善資源的給付是結合現有的制度並擴大預算。由於保育農地的給付與舊有制度的差異在於不需要非農戶的參與者，未來預期旱地或草地也納入給付。丘陵、山地及環境友善農業的直接給付是現有的制度。在這樣的情況下，制度的範圍是有限的，相較於原本所期待的「日本式」或「多功能給付」的設計，實際上內容顯得並不那麼廣泛周全：

1. 保育農地的給付：補助參與活動以保持多功能性。水路及農路管理傾向集中到核心農民能獲得社區的支持。與舊有制度不同，不需要非農民的參與。

2. 改善資源的給付：支持參與活動來促進改善資源的品質（包含農地、水路及農路）。

3. 丘陵山區的給付：彌補較劣勢的偏遠地區，如丘陵與山地地區（包含坡地）及平地的生產成本落差。

4. 對環境友善的直接給付：分擔相關的農耕活動額外開銷。

參. TPP 的影響

一般認為目前協商中的TPP（The Trans-

Pacific Partnership, 跨太平洋夥伴關係協定) 將會造成稻米生產調整及當前直接給付制度的巨大影響。特別是，有不少的意見指出，關於廢除生產調整制度，政府加入 TPP 會把此列入考慮因素。

在 TPP 協商中，報告指出美國要求日本增加稻米最低進口量並銷售做食用。若此要求實現，將會造成日本稻米市場巨大的供給壓力，稻米價格也將因為供過於求而大幅下降。

另一方面，稻米生產調整參與者之作物轉作率大約為 40%，若要進一步削減這個配額是困難的，集團的作物輪作需在稻田及早地之間轉換。稻米的生產調整從 1969 年開始實施，但許多人對於長期的延續轉作感到疑惑。如上述，稻米生產調整的制度效果日趨鈍化，且關切加入 TPP 後進口稻米增加將使得制度無法運作。

此外，若先前的所得支持直接給付措施依然存在，稻米價格大幅下跌將造成預算遽增問題。所得支持直接給付的基本概念是彌補商業化農民平均生產成本高於售價的落差，若因 TPP 造成稻米價格顯著地下跌，則所得支持直接給付將相對增加。

若以自民黨傳統的農業政策或本國邊境保護程度而設計的固定給付來考量，因貿易自由化造成的價格下跌應以適當的固定給付來補償。在 TPP 協議後將會揭曉此項措施是否實施。同時，相關的措施將會改變，如針對廢止生產調節所造成的價格下跌因應對策，以及實現未來十年的活化計畫，設定要降低核心農民的生產成本至

40% 的目標。

肆. 農業相關組織的改革提案

2014 年 6 月 13 日，「綜合規制改革委員會」提出「第二次規制改革報告」，指出農業委員會、農業生產公司及農民組合應走的路線。回應該報告，活化計畫將在 6 月底前修訂。以下為報告內容，但目前尚無法確定那些內容將在活化計畫反映。

一. 農業委員會

(一) 委員會成員由農民組合及地方議會選薦的制度將廢除，並改由市長指派。

(二) 將委員會的委員人數減半，並同時在農業委員會底下成立「農地利用最佳化委員會」以促進核心農民聚集農地，解決廢耕地及新參與者的問題。

(三) 每年調查並公布每筆農地的使用情形。

(四) 對於農地非法轉用的案例，農業委員會可要求地方政府首長或農林水產省大臣執行命令，因為這些首長被授權執行命令，促進農地回復原狀。

(五) 對於未使用農地及違法轉用農地之處分，排除對於不同意見與建議要公告的法律規定。

(六) 重新檢視各縣與中央農業協會的角色，使農業委員會能夠獨立自主的運作。

(七) 任何設置「六級農業產業化」設施所需要的土地，從農地轉用的程序要簡便。

(八) 嚴格禁止利用預期農地變更來清償農地債務，研擬回饋農地變更利益給地方農業之中長期政策。

二. 放寬公司可持有農地的限制

放寬農業生產公司的限制並鬆綁與農業的關聯。農業生產公司的幹部至少一位從事農耕工作；投資成員的規定，農民和相關人員有投票權必須超過投資人一半以上。

三. 重新檢視農協組合系統

(一) 農協組合聯盟系統以農協組合法案為基礎，包含全國農業協同組合中央會(「全中」, Zen-Chu)及縣農業協同組合，在過渡時期後將改變成新的自治系統，新的系統將以單一個別農協組合的獨立性為前提。

(二) 鼓勵辦理行銷與採購的全國農業協同組合聯合會(「全農」, Zen-No)及縣農經協同組合聯合會(the Prefectural Economic Federation of Agricultural Cooperatives)轉型為股份公司。

(三) 立法實現分割／重組個別組合及聯合會轉型為股份公司、消費者合作社、社會醫療照護公司、及其他相關協會等。

(四) 鼓勵個別地方農協將信用部業務移轉到全國農林中央金庫或縣信用聯合會。

(五) 開始著手檢視以服務副會員(associate member)為主的協同組合事業，引入特別法使協同組合事業以正會員為主。

(六) 農林水產省應平等對待地方協同組合及其他農民組織。當政府委託業務，必須清楚說明公平的規則且應支付合理的委託費用。

各地方政府皆設有農業委員會，扮演農地管理者的角色。農地的租賃／出售需得到農委會的許可，農業委員會則須得到縣知事的許可才准出租農地(不小於4公頃的農地除外)，農委會向縣知事表達意見作為申請的對外窗口。農業委員會的改革，不只是農業相關組織的改革，也關係著在農地法之下如何管理農地。由列舉的許多農地分租的相關政策及農業委員會的改革內容就可看出兩者的密切關係。

廢耕地及農地違法轉用是急需處理的事務，因涉及農地保育。重新分配農地變更的利益是面對農地政策這些年來的根本問題。若大規模利益分配能實現，則有助農業市場的穩定及農地清償計畫。

同時，不管報告中是改變指定農業委員會成員的方式並減少委員會成員人數，或改變義務，對農地租賃／出售或轉移有顯著影響，都是非常重要的議題。

全國農業協同組合中央會及中央農業廳(the National Chamber of Agricultural)同為具重要影響力的農業組織，扮演著反映整體農業界對政府建言的主要角色。若與組織活動相關的法定條款被移除，則組織反映的力道將會減弱，如此要建立新的農業代言單位將會是問題。

報告的內容明顯地檢討農地法規與農業組織的改革方向，但綜合規制改革委員

會農業工作小組提出書面意見的更激進內容(2014年5月14日)並不在此報告中，如下：

1. 若將農地所有權轉移至個人，雖維持農用，仍須申報。
2. 廢除中央農業廳及縣農業廳。
3. 廢除中央農業協同組合中央會(全中)。
4. 將全農轉換為股份公司。
5. 將個別農業協同組合信用業務轉移給信用聯合會。

這些書面意見企圖徹底改變農業委員會與其組織的本質，並企圖強制改變農業協同組合。然而，綜合規制改革委員會的報告維持農委會對農地轉移的批准權、繼續維持中央／縣層級的組織，而農業協同組合轉型可自由選擇。這是由於農業組織及自民黨農業國會議員反對的關係。

上述政策改革的過程有幾項特色。首先是首相強力的領導地位，自民黨中的農業相關國會議員的參與只限在最後階段。其次是商業界反映意見時，農業重要組織與地區的意見並未同等反映。最後，如此大的政策變革只有很短的考慮時間。

許多的評論指出，在政策變革迫切的觀念下，因TPP即將達成協商，應盡快提出對策。在農業生產持續衰退的不利情況下、面臨老農(1926~1935年出生)退休潮及廢耕地的問題，以及假設TPP即將達成協定，至少可以說，農業界沒有太多的時間準備貿易自由化靠本身來繼續維持生機。

聚集農地擴大經營規模及放寬公司農地使用／擁有權的規定，是延續過去幾十年的努力。另一方面，嚴厲檢視農民組織是新課題。如實施，將造成很大的變動。重新分配農地變更的利益回饋社會及處理棄耕地的對策是長期存在的議題，特別是前者若成功實行，將會是一大突破。

此份報告針對農業委員會及農業協同組合的各項政策將在2014年間得到結論，若政策須制訂相關法規條款、預算，將在國會下個會期，2015年1月，開始提交審查。而接下來的五年將為農業協同組合密集改革期，進展情形將為關注的焦點。

伍. 其他政策

一. 農民退休制度

日本的退休金制度包含兩個部分，強制性的國民年金(基本年金)及其他附加年金，農民年金是自由選擇的附加年金。參加資格為參與農耕(每年至少60天以上)及年齡(20歲以上，60歲以下)。此項保險的設計為終生保險，而保險費在一定範圍內可自由選擇。認證農民證明持有者可得到中央政府保費補助津貼(佔20%~50%之間)。

二. 農業災害保險

日本農業部門已有設立天然災害的公共保險制度(農業災害補償制度)，制度包含區域性的保險活動及中央政府再保。全國各地方的保險活動是由共濟農業協同組合運作，政府對保險活動有補貼，包括保

險費補助（原則上為50%）及行政經費支出。

保險包含農產品保險（米、小麥及大麥）、牲畜保險（牛、馬、豬）、水果與果樹保險、農田作物保險及溫室保險。

保險補償的內容包含作物產量／品質損耗、果樹損害、牲畜死亡及溫室損害等。除此之外，各類農產品的農業所得保險也正在研擬當中。

三. 糧食安全與食品安全

目前農業基本法將糧食安全列為重要政策之一。自2007年全球農產品價格上漲以來，已建立整體性架構，如下述：

（一）平穩時期

1. 確保／改善國內糧食供應能力。
2. 儲備重要的農產品。
3. 與糧食出口國建立穩定的貿易關係。
4. 蒐集／分析國內外的糧食供需資訊。

（二）緊急時期

緊急時期糧食安全指導方針（2012年重新校訂「緊急時期糧食安全手冊」後改稱）

1. 第一級（緊急增加產量、取得生產資材、緊急進口、運用國際儲備糧食（APTERR）、適當的物資分配指引、調節物價）。
2. 第二級（生產替代、利用非農地、分配／配給物資、訂定官方價格、優先取得／分配／配給食品）。

3. 地方／短期緊急狀態（2012年補訂）。

四. 環境與天然資源

農業部門的環境與天然資源政策尚未整合，除農業部門外，政府其他部門也有許多環境與天然資源的相關政策。

（一）控制牲畜排泄物汙染並加強牲畜排泄物的利用（堆肥、能源）

（二）推廣環境友善農業

1. 對以永續農業生產規範的農民給予生態農民（eco-farmers）的認證。

2. 推動有機農業，直接給付環境友善之農業及土壤肥料保護。

3. 直接給付給環境友善農業，履行之前提是認證為生態農民及依據良好環境作業規範（2005年公布）之自我檢驗。

（三）多功能直接給付（前述提及）

跨部門政策，包含提升生產環境資訊、溫室效應對策、保育生物多樣性及發展生質能源，2003年頒布「農林水產環境政策基礎綱要」、2009年頒布「農林水產省的生物多樣性策略」，並在2012年修訂。

本文翻譯原文：

Frame and Emerging Reform of Agricultural Policy in Japan

http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=257 

