

從日本經驗, 台灣可以學到甚麼?

黃有才

亞太糧食肥料技術中心主任

由台灣與韓國農經學會共同辦理的「2014 台韓日農業與資源經濟國際研討會」8月13日在台灣大學舉行。會中邀請生源寺真一博士做主講人(Keynote Speaker), 題目是「東北亞農業現況與未來方向: 日本經驗的教訓」(Current Position and Future Direction of North-East Asian Agriculture : Lessons from the Japanese Experience)

生源寺教授學術地位崇高且深受日本政府倚重。他現任名古屋大學教授, 1987-2011年間長期在東京大學農經系任教, 並曾擔任研究所所長。生源寺教授是日本農林水產省現任食品、農業、農村政策審議會召集人, 也是2007年安倍第一次擔任首相時農業政策諮詢的對象。他的言論很有影響力。

茲整理生源寺教授演講重點與本人聆聽後心得如下:

一、應以國際大環境來規劃糧食供應

2007年糧食危機後, 世界糧食市場變得不穩定, 基本糧食均衡價格水準提高, 糧食安全再次受到重視。2007-2008年有30多個國家啟動糧食出口管制, 包括禁運, 來確保本國國民糧食無缺, 但這也造成糧食進口國在市場上搶購糧食與糧價上漲。因此, 台、日、韓糧食淨進口國應從國際大環境觀點來分析糧食情勢, 以務實態度來規劃未來糧食的供應。

二、糧食安全的指標應重新定義

日本糧食自給率下降與膳食習慣改變關聯性很高。2005年日本白米人均消費量只有1955年的55%, 但肉品消費量成長8.91倍, 蛋成長4.49倍, 乳品成長7.59倍, 油脂成長5.41倍。畜牧業與油脂所需要的玉米、黃豆幾乎全數要進口, 這是以熱量計的糧食自給率低於40%的原因。這是膳食型態造成的, 不是增加農業生產可以扭轉。台灣情形也是類似。

糧食自給率沒有門檻標準可以保證糧食安全。「糧食自給率越高, 糧食安全越能確保」論點是不對的。2009年印度和孟加拉的糧食自給率分別為104%、97%。同年日本的糧食自給率是26%。有誰會認為印度、孟加拉糧食安全好過日本? 只不過糧食自給率因國民膳食型態而決定。因此日本正在尋找一個比糧食自給率更

相關的指標：糧食自給能力的本國資源，如農地的掌握與維護。目前正討論中。

以日本糧食安全新定義的思維，台灣鼓勵大家多吃一碗飯，但農地管理鬆懈，立法從嚴、執法從寬的結果，農田上蓋豪宅，農地被工業廢水汙染，捨本逐末，是不是該檢討了？

三、農業政策搖擺不定是農業經營最大風險

稻米產業是維持日本農村文化的基石，然而稻農經營規模太小，靠農業外收入為主，多成為兼業農。隨著老農退休，後繼者不願投入農業，廢耕地增加，稻米產業永續性面臨危機。要增加收入，就要設法鼓勵專業農投入水稻生產，並擴大耕種面積。因此，關鍵作法是將政府資源集中挹注在輔導核心農場，讓他們有利可圖，就會擴大農場面積。可是日本政府對於核心農場的政策搖擺不定，農業各項措施居然成為農業經營最大的風險。

政策搖擺不定主要是因為政治不穩定。政黨輪替與選舉過程政策競爭都會加劇農業政策的不穩定性。另外，擬定農業政策的基本制度也應檢討。農業政策應依 1999 年制訂的「食料、農業、農村基本法」而行，行政部門每 5 年依基本法理念訂定基本計畫、編列預算來推動。然而行政單位有時會以行政指導與預算來推動新的措施。在政治不穩定的情勢下，這種的彈性制度產生不可預期、搖擺不定的政策，有些甚至與其他依法制訂的政策相衝突。

生源寺教授的感嘆，是日本經驗最沉痛之處，也是推動農業改革最大的罩門。由於體認到產業結構調整以提升競爭力的重要性，小泉純一郎主政期間(2001/4/26-2006/9/26)的農業政策較具理想性。日本在 2002 年公布「稻米政策改革大綱」提出核心農家經營安定對策，改以核心農家之收入穩定為考量，並於 2005 年 3 月公布「新食料、農業、農村基本計畫」(簡稱新農業基本計畫)，將政府支持主要提供給經營規模較大，較有效率和穩定的農場。2005 年日本通過「經營所得安定對策大綱」將價格政策轉型為所得政策。2006 年通過「農業經營者經營安定對策給付金額的給付相關法規，補貼核心農家稻米所得差額之 90%(簡稱為農業經營者經營安定新法)」。

可惜「經營所得安定對策大綱」之政策實施一年後，隨著小泉內閣下台，2008 年大綱檢討修改。修改內容包括：放寬補貼面積下限(原訂為 4 公頃)、廢除核心農民之年齡限制(高齡但有企圖心的老農可參加，原由縣知事認定改由市町村級地方政府認定資格)、對集落營農組織法人化的指導更具彈性(讓只經營 0.1 公頃的農民亦可加入)等，為了不得罪小農，把原來調整產業結構、提升競爭力的設計都移除了。

2009年自民黨輸了大選，失去了戰後54年長期的執政權。民主黨執政後推動討好農民的「戶別所得補償制度」，但對於是否加入TPP舉棋不定，進退失據，加上東電核災，處置不當，人心盡失。自民黨於2012年取回執政權，即加速TPP談判，積極研擬各項農業改革方案，改革幅度很大，造成日本許多農業界人士忐忑不安，伺機反彈。

日本早在1999年制訂「食料、農業、農村基本法」做為農業政策綱領。然而農業政策影響農村選票，在選票現實考量與國際貿易談判壓力兩種力量相互拉扯之下，農業政策搖擺不定，只見政治現實了。十多年來，東北亞三國就以韓國的農業政策較有一致性，農業改革也較有進展，在自由貿易談判大有斬獲的同時，當然農民也有很多抱怨。

四、農業應向食品產業延伸，創造附加價值與提供工作機會

近年來膳食型態改變還包括增加加工食品的消費與外食的次數。現在日本消費者食品支出用於新鮮蔬果魚肉與白米不超過20%，50%用在加工食品，30%用在外食。因此，大量的附加價值產生在食品產業，是農漁業非常有活力的下游產業。

以就業人數言，2010年日本食品相關產業就業人數11.03百萬人，占全國就業人口59.61百萬人的18.5%。而在食品相關產業中，農漁生產3.09百萬人(28.0%)，食品加工業1.19百萬人(10.8%)，食品配送業3.45百萬人(31.3%)，餐館業32.8百萬人(29.7%)。食品加工業多位於地方性城市或鄉間。食品加工業不是獲利很高的產業，但卻是抗景氣循環，穩定性較高的產業，尤其位於鄉間，可以提供穩定的工作機會，政策應予以支持。

早年食品加工業曾為台灣賺進許多外匯，也提供許多就業機會。70年代孫運璿院長時代還把食品科技列為重點科技，可惜在爾後電腦、資通訊的高科技洪流中，已被淡忘。然而台商挾台灣食品科技基礎與工廠管理經驗，加上對中國十三億人口味與飲食文化的掌握，又在海峽對岸創造難以估計的財富。經濟發展的國家，國民願意為衛生安全有保障的食品多付出，如果加上美味、便捷的元素，MIT的食品加工業應是台灣發展農業價值鏈的重要途徑。

五、農業資源的維護與永續。

傳統日本農村裡，農業資源的維護，如農田水圳，是由村落裡農民採取團體行動方式來處理。由村落共同維護的農業資源可視為村落管理的地方公共資產。此制度代代相傳，公共農業資源也被永續保存。然而這個制度正在崩解中。

早期村落成員的農場規模與耕種作物相近，成員參與團體活動，如水稻插秧前水圳修護、除草、疏濬等，其個人的投入與受惠關係直接而明顯，成員因此願意配合。今日日本農村村落成員已多元化，有經營規模大的專業農，但專業農種植的主要作物可能不同。還有更多的兼業農，以農場外收入為主。有退休的老農，有農地地主不住在村落裡。在村落成員異質化結構下，隨著世代交替，要動員成員參與團體活動的難度越來越高。

即使在今日日本，在村落組織團體行動來管理與維護公共農業資源是有必要的。日本政府已編列獎勵金來鼓勵社區以團體行動維護公共農業資源。

早年台灣農村也由村落成員(如農田水利會小組)來做水圳清理，然而如同日本農村一樣，異質化與農民老化已使制度崩解。下鄉座談常聽見農民抱怨農田水利會不清理水圳，而農田水利會則怪政府補助太少，等颱風豪雨淹水時，一起罵政府不做事。

農村再生計畫如果能參考日本，把「組織以團體活動維護農業公共資源」列為重點工作，會是很有意義的。當然用雇工清理的方式或只辦觀摩會，就不必勞民傷財了。

8月13日到場聽講的不多，因此整理出來給大家參考。