

日本漁業管理與漁業所得補償對策意涵

張國益 編譯

國立中興大學應用經濟學系

摘要

日本水產廳為了確保對國民水產品的安定供給，以計畫性致力於資源管理的漁民為對象，宣傳活用漁業共濟(保險)制度的資源管理與收入安定對策。同時以削減成本對策為配套，在 2011 年度開始導入建構總合性所得補償制度的「資源管理與漁業所得補償對策」。¹日本現在沿岸漁業約有 10 萬人口。粗估從漁獲收益扣掉油費、漁船折舊後 1 年約 200 萬日圓收入，但近年油費上漲一倍導致沿岸漁業幾乎面臨歇業。對於像拖網漁業設定 TAC(漁獲可能量)，在設定基準以下而影響收入時，只要有所得保障，就不會造成過渡捕撈情形。如果能補償捕撈收益與成本的差額，配套先決條件為遵守 TAC 來確保資源管理，則可以達成提一定程度的漁業自給率。該政策重點是活用漁業共濟(保險)與基金雙重的制度，對從事資源管理漁民，在其收入減少時所實施之補貼。表面上為所得補貼，卻可能有引導漁民從事資源管理之意圖。漁業所得補償之功用，係在於透過穩定經營與漁業構造改革，以培育後繼之漁業者及促進永續生產，因此不應將焦點放在『所得補償』此一層面。

關鍵詞：漁業共濟(保險)制度、所得補償制度

¹ 2011 年度事業預算通過為 518.18 億日圓。

一、對策概要

(一)重點

- 1、為了確保對國民水產品的安定供給，以計畫性致力於資源管理的漁民為對象，宣傳活用漁業共濟(保險)制度的資源管理與收入安定對策。同時以削減成本對策為配套，建構總合性的所得補償制度。
- 2、以漁業共濟(保險)對象的漁業種類(沿岸、近海、遠洋漁業及養殖業)為對象。
- 3、漁業災害補償法（1964 年法律第 158 條）第 104 條規定試用之漁業者及第 114 條和第 125 條第二項規定之養殖業者為對象。

(二)背景

- 1、漁業從事者為了維持永續經營，必須實施適當的資源管理與安定的漁業經營。
- 2、近年來，由於燃油和養殖用配合飼料價格的上漲，造成漁民經營相當大的衝擊，因此，必須充實緩和價格上漲影響之安全網對策。

(三)政策目標

資源管理與漁業所得補償對策下，從事資源管理漁業之漁業生產的比例達到 70%(2011 年度)。

(四)主要內容

1、對從事資源管理漁民的補助

活用漁業共濟(保險)與基金雙重的制度，並定位為對從事資源管理漁民之補助金，在漁民收入減少時實施補貼。(漁業收入安定對策事業為 399.68 億日圓，事業實施主體是全國漁業共濟組合連合會)

2、對於資源管理方針訂定與管理計畫履行確認之補助

各都道府縣地方政府負責「資源管理方針」之訂定及補助漁民時確認資源管理要件之履行，並補助扮演重要角色的資源協議會相關經費。(資源管理體制促進事業為 5.78 億日圓。事業主體為資源管理協議會)

3、對促進管理計畫等的補助

補助促進資源管理計畫等漁業者協議會相關經費。(資源管理指針等促進事業為 8.6 千萬日圓。事業實施主體為民間團體等)

4、對加入漁業共濟(保險)的漁民的補助

根據漁業災害補償法，補助因災害等損害金，補助給加入漁業共濟的漁民。(漁船再保險及漁業共濟保險特別會計為 103.7 億日圓。事業主體為國庫)

5、燃油及養殖用配合飼料的價格上漲對策

藉由漁民和國庫的基金設立，在燃油價格及配合飼料價格上漲時交付補助金。(漁業經營安全網建構事業 8.17 億日圓。事業實施主體為民間團體)

二、資源管理與收入安定對策的重點內容

(一)對象：以共濟對象的漁業種類(沿岸、近海、遠洋及養殖)為對象。

(1)日本漁業生產量為減少趨勢，同時水產資源依然處於低的水準。因此，為了永續漁業與養殖生產上，促進適切的資源管理與漁場改善是重要課題。又為了使資源管理與漁場改善有顯著的成果，需要廣泛漁民的參與。

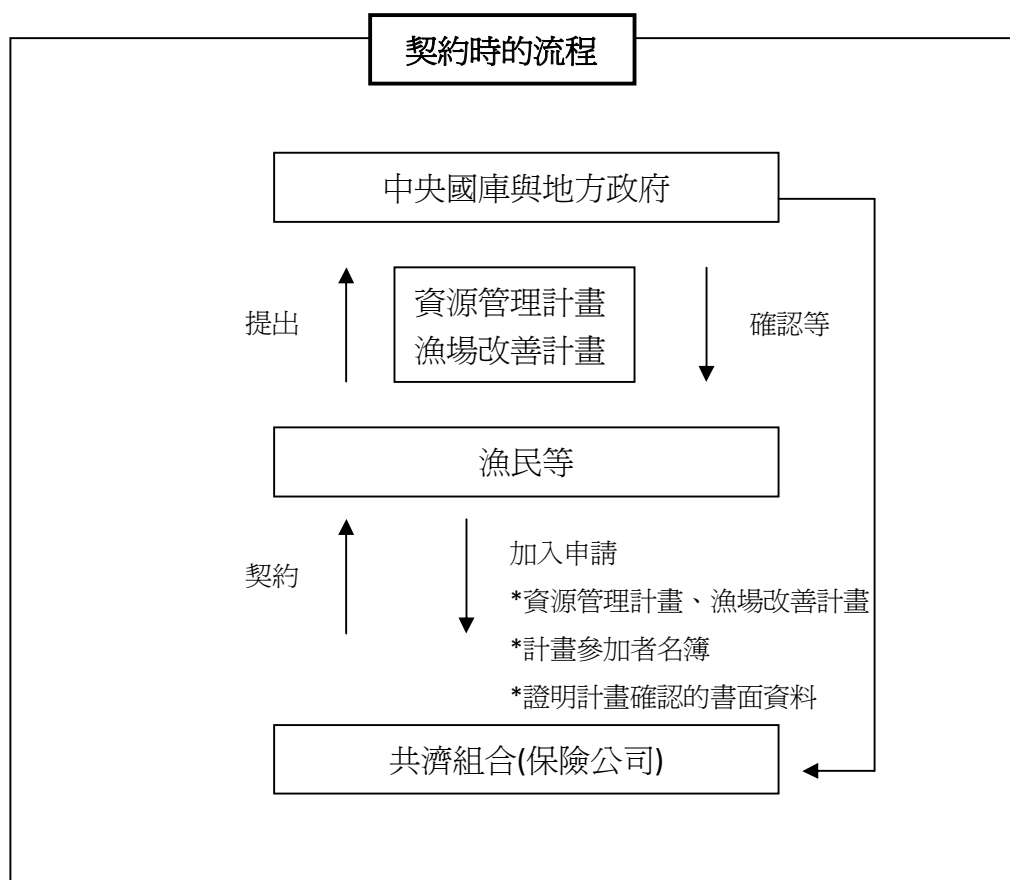
(2)漁業因每年收入變動幅度大，為了更確實促進資源管理與漁場改善的話，漁業經營管理的安定是不可或缺的。

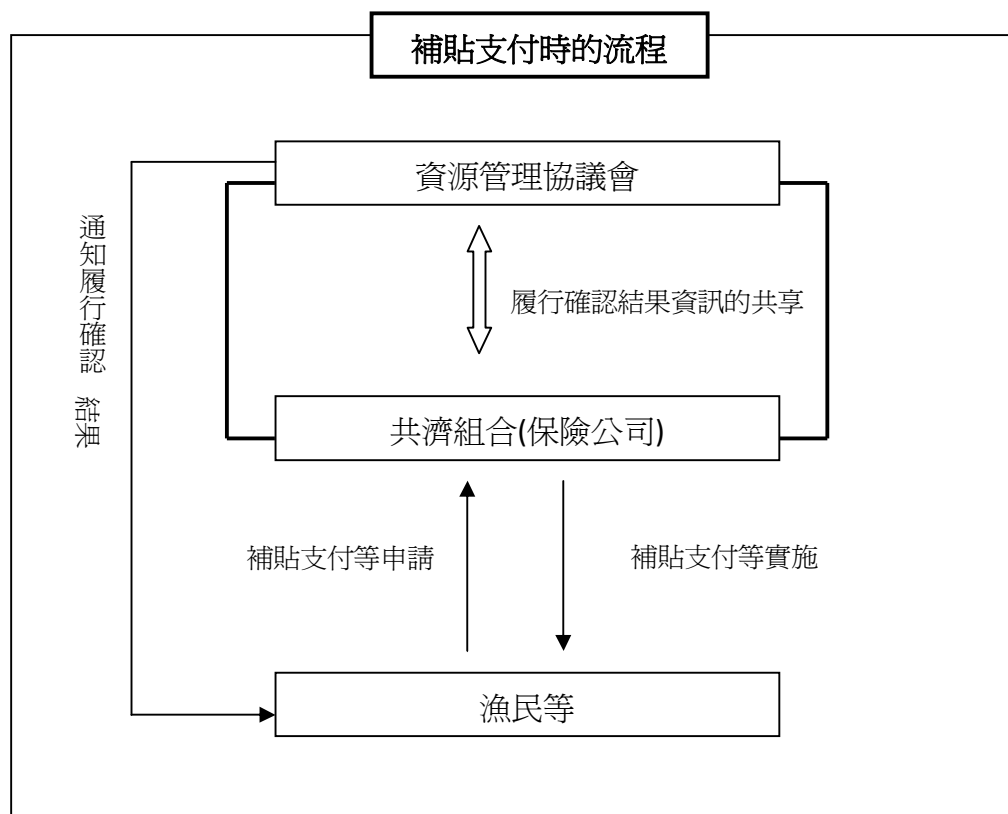
(3)為此，藉由實施「擴大原本共濟保險對象漁業種類成更廣大的對象」的資源管理與收入安定對策，便可安心的來充實從事資源管理與漁業改善的環境。

(二)資源管理的要件

- 1、資源管理計畫書的製作與自主性資源管理行動的執行(養殖的話是漁場改善計畫書的製作與補正養殖可記數量的遵守)為加入要件。
- 2、在實際資源管理與漁場改善的執行監督上，協議會實施相關履行確認。
- 3、相關計畫書的製作與執行及必須提出履行確認用相關證明書面資料。透過各地方政府、漁業團體、保險團體與學者等構成的協議會來依據工作日誌、照片與傳票等證明書面資料來實施履行確認。

圖 1 事業實施的流程。





(三)效益

- 1、從基準收入(個別漁民近5年收入中，去除最大與最小值後，中庸的3年平均值)發生一定程度以上收入減少時，非儲蓄性漁業保險原則上補助缺口到8成，儲蓄性基金則原則上補助缺口到9成。
- 2、活用非儲蓄性漁業保險與儲蓄型基金機制，對於資源管理與漁場改善的行動實施補助。然而，補助額為漁業保險保費的30%(平均)。基金則漁民和國庫分別以1:3來分擔。現行保險種類與區分別的國庫補助率(漁獲保險)如表1。

表1 保險種類與區分別的國庫補助率(漁獲保險)

漁獲保險

區分		補助率□(資源管理與漁業所得補償對策)		
	規模 (漁船噸數)	義務加入	連合加入	單獨加入
第1號漁業		17.5%	33.8%	-
第2號漁業	10t 未滿	20.0%	35.0%	50.0%
	10t~20t	25.0%	37.5%	50.0%
	20t~50t	27.5%	42.5%	50.0%
	50t~100t	32.5%	45.0%	50.0%
	100t 以上	50.0%		
	小型定置	20.0%	35.0%	50.0%
	大型定置	30.0%	40.0%	50.0%

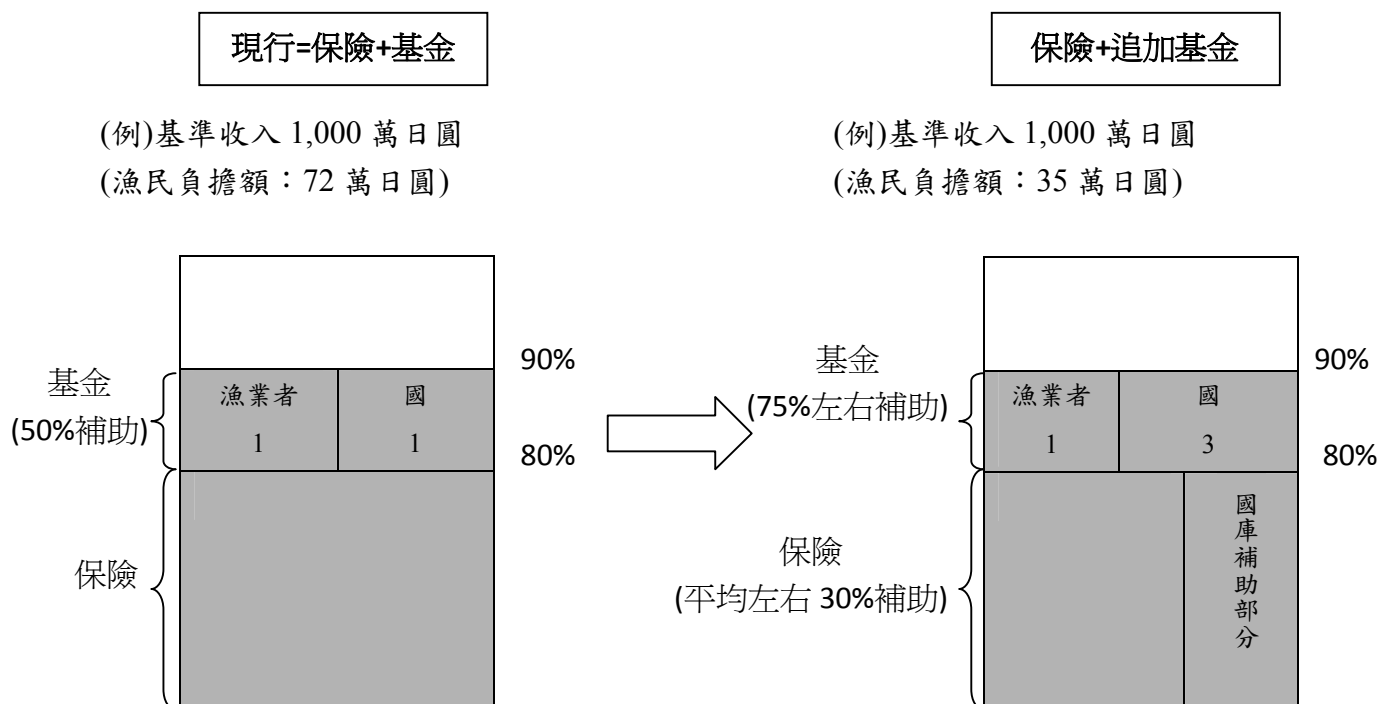
(參考)漁業災害補償法規範之補助率□		
義務加入	連合加入	單獨加入
65.0%	32.5%	-
60.0%	30.0%	0%
50.0%	25.0%	0%
45.0%	15.0%	0%
35.0%	10.0%	0%
0%		
60.0%	30.0%	0%
40.0%	20.0%	0%

(參考) □+□		
義務加入	連合加入	單獨加入
82.5%	66.3%	-
80.0%	65.0%	50.0%
75.0%	62.5%	50.0%
72.5%	57.5%	50.0%
67.5%	55.0%	50.0%
50.0%		
80.0%	65.0%	50.0%
70.0%	60.0%	50.0%

3、將廢止現行的基金加入要件(經營改善要件、所得要件、主業與年齡要件)。

圖 2 漁民效益比較

對從事資源管理的漁民為對象



漁民負擔減輕額=37 萬日圓的負擔減輕

*保險費部分=12 萬日圓

=800 萬日圓 $\times$ 5%(保費) $\times$ 30%(保費補助部分)

*基金部分(累積)=25 萬日圓

=100 萬日圓 $\times$ [1/2(現行個別負擔部分)-1/4(新制度個別負擔部分)]

三、日本漁業所得保障的政策意涵

面臨 WTO 農業談判朝向農產品貿易自由化與境內支持削減的壓力，日本朝向實施「農戶別所得補償制度」，針對日本全國漁業經營戶 90%以上是小規模零細之沿岸漁業，加上日本與漁業就業者的減少、高齡化及所得的減少，為了未來能持續的經營漁業(資源)，認為必須讓小規模漁民經營安定，並提升漁業的魅力。

日本農林水產省水產廳在 2010 年 9 月 9 日舉行了資源管理與漁業所得補償對策的全國說明會。當時日本農林水產大臣山田正彥即為民主黨出身幕後促成之功臣。山田從早稻田大學畢業後考上律師，卻回到故鄉從事養牛與養豬，之後擔任眾議院議員，參考了美國及歐盟農業政策後，推動與草擬了相關所得補償法案並在國會提出，爭取預算。所以我國欲通過農業基本法與基本計畫來爭取所得補償預算時，更須行政部門之使命感與努力和立委們協調、溝通與取得共識。

同時也是日本農林漁業再生本部部長，水產振興連會長的山田認為日本糧食自給率為 39%，水產品為 52%在已開發國家來說是非常危險的，他認為提升糧食自給如同編列國防預算一樣重要，他認為二次大戰後日本的錯誤在於依據國際貿易上的比較利益原則(或說美國壓力)，有關小麥等以大宗穀物為首的農產品認為可以從價格便宜，而且可以從很多國家購買及進口，而漸漸促成日本農業與漁業的「產業調整」。(說不好聽為「安樂死」)。例如：在烏拉圭回合農業談判時日本和 WTO 會員國悄悄達成日本的農業補貼上限為 3 兆 9 千億日圓，卻沒有向日本國民誠實傳達。但是，當時歐盟國家自給率超過 100%或接近 100%的國家還很多。

為了達成 100%自給率目標，歐盟各國皆有不同補貼政策。美國則有差額支付制度，在 2005 年有不足額支付預算便有約 4 兆日圓。在稻米、小麥與大豆等 22 種項目上對與國際價格的差額實施差額支付。山田粗估美國農家所得的平均 40%是來自美國國庫的直接給付。在歐盟，對漁業 28 品項以過去 3 年間的平均價格設定為指標價格，只要價格下降指標價格的一成即回收並燒却處分來確保價格安定，並保護歐盟的漁業生產者。日本過去一直認為糧食不管何時何地依國際貿易上的比較利益原則皆可買到便宜的農產品，但是近年來國際市場上越來越買不到農產品或價格持續上漲。漁產品也是一樣，特別是歐洲和俄羅斯漁產品需求快速上升，即過去認為以國貿比較利益原則從國外購買及進口相對較便宜的漁產品的時代已結束。但是，過去一直依賴進口的貿易型態要馬上轉成國內生產來提升自給率的做法，尤其在台日韓的土地利用型農業有相當的困難度。

四、對我國的政策建議

日本現在沿岸漁業約有 10 萬人口。粗估從漁獲收益扣掉油費、漁船折舊後 1 年約 200 萬日圓收入，但近年油費上漲一倍導致沿岸漁業幾乎面臨歇業。對於像拖網漁業設定 TAC(漁獲可能量)，在設定基準以下而影響收入時，只要有所得保障，就不會造成過度捕撈情形。如果能補償捕撈收益與成本的差額，配套先決條件為遵守 TAC 來確保資源管理，則可以達成提一

定程度的漁業自給率。

該政策重點是活用漁業共濟(保險)與基金雙重的制度，對從事資源管理漁民，在其收入減少時所實施之補貼。表面上為所得補貼，卻可能有引導漁民從事資源管理之意圖。洪聖銘(2011)便引用日本全漁連的長屋先生想法，指出各種漁業的規模及漁法差異甚大，所捕撈的魚貝類亦相當多元，因此必須導入能順應實際狀況之制度。再者，就漁業而言，資源及漁場的維持與管理當然不可或缺，然由於受到此等制約，將造成生產力之提升與成本之削減受到限制，而增加之成本又難以轉嫁到價格上，因此光靠漁業者自身的努力，很難將資源與漁場管理和漁業經營予以整合。有鑑於此，長屋先生認為漁業所得補償之功用，係在於透過穩定經營與漁業構造改革，以培育後繼之漁業者及促進永續生產，因此不應將焦點放在「所得補償」此一層面。換言之，或許有修改『所得補償』用詞之必要，以避免誤解。綜合上述政策意涵整理對我國之政策建議。

1. 台灣和日本一樣，全國漁業經營戶大部分是小規模零細之沿岸漁業，加上漁業就業者的減少、高齡化及所得的減少，為了未來能持續的經營漁業(資源)，必須規劃漁業所得保障讓小規模漁民經營安定，並提升漁業的魅力。
2. 漁業資源管理就和稻米生產調整一樣，需要當販賣價格波動時相關所得保險的支持，而相關保費可由政府支援一部分，一部分由漁民設立基金。
3. 日本水產廳在實施該政策前就定時有全面調查漁民所得與經營情形，以及已透國漁協(漁會)來從事漁業生產保險與補貼。這次重點是將補貼對象範圍再擴大，和「農業戶別所得補償制度」一樣有保護過小規模農民而有操作政治選票之疑，值得我國施政時之借鏡。

參考文獻

日本農林水產省，2011 年 1 月，資源管理與漁業所得補償對策大綱，

http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/syotoku_hosyo/index.html

山田正彥，2008 年 6 月，『水產週報』談漁業所得保障，

<http://www.yamabiko2000.com/modules/smartsection/item.php?itemid=124>

全漁連，2010 年 9 月 15 日，資源管理與漁業所得補償對策相關說明會，全漁連情報。

洪聖銘，2011 年，日本 2011 年度漁業所得補償制度概要，

<http://www.ofdc.org.tw/internationalinfo/DetailPage.aspx?sn=25604&kind=0&keyword=>

Arvind S. and Shang-Jin Wei, 2007, The WTO promotes trade, strongly but unevenly, *Journal of International Economics*, 72, pp. 151–175.