

2004 年日本農政改革基本構想

陳建宏

摘要：2004 年 5 月 24 日，日本龜井農林水產大臣提出農政改革基本構想，內容包括農政改革的基本觀點及改革的方向。其主要內容如下：

一、農政改革的基本觀點

(一)農政改革之目的：今後的食料、農業、農村政策，將根據國民的期待，除提供糧食的安定供給外，同時實現多元化的農業及農村發展。其主要目標如下：

1. 以合理的價格提供安定、安全、安心且良質的糧食。
2. 糧食自給率的提高。
3. 大部分的農業生產為有效率且安定的農業經營。
4. 提高糧食產業的國際競爭力。
5. 農地、農業用水等資源或環境的保全。
6. 創造具有魅力的農山漁村。
7. 都市與農山漁村雙向交流之生活形態的實現。

(二)改革之基本觀點

1. 選擇與集中：重新檢討各種農業政策及對象，對於必要的支援予以重點化。
2. 維護國民飲食的「糧食產業」之觀點：農產品必須從生產到消費的過程加以重視，促進「糧食產業」的活性化及加強其競爭力，並提高糧食自給率。
3. 支援有企圖心之生產者及地域：對於發揮生產者或地域自身的創意工夫之活動，必須作積極且重點之支援。
4. 全球化的農業、農政：農業政策必須考慮國內支持之國際規範及亞洲各國高品質農產品市場的擴大。

二、政策改革的方向

(一)重視消費者的糧食供給、消費體系的确立

1. 飲食的安全、安心之確保：(1) 從產地階段到消費階段，徹底實施風險管理。(2) 確保消費者的安心及信賴。
2. 飲食教育的推行：(1) 加強飲食情報之提供，支援產地消費，展開「飲食教育」之國民運動。(2) 編制國民易於了解之資料，刊載各種食品的適當攝取量等，並向國民各階層積極的推廣及啟發。
3. 加強食品產業與生產者之合作，促進食品流通的效率化及合理化：
(1) 建立食品產業與生產者間的網絡，並透過產地開發等，促進農產品高附加價值商品化。(2) 加強批發市場的改革與效率化，開

發有效率之物流管理系統。

(二)加速農業構造改革，以確保糧食安定供給與多面性機能的發揮，維護農業環境及資源的保全

1. 以核心農民為對象，導入非特定產品直接給付制度：(1) 由品目別之價格、經營安定政策，轉為支援核心農民的非特定產品直接給付制度（日本型直接給付制度）。(2) 參考各國的直接支付制度，推動構造改革，建立日本型的農業政策。(3) 從核心農民經營安定的觀點，檢討蔬菜、果樹等之各項政策。
2. 環境、農地、農業用水等保全政策的確立：(1) 在地域居民、都市居民、NPO 等組織的參與籌劃下，建立地域全體之保全管理體系。(2) 為充分發揮農業的自然循環機能，必須減少環境負荷，充分利用有機性資源，推動環境改善活動。(3) 農業生產持續重視環境保全。
3. 核心農民、農地制度的改革：(1) 重新檢討以廣泛農業者為對象之政策，所施行政策必須集中化、重點化、加速化。(2) 促進核心農民農地利用的集中。(3) 一般公司、NPO 等，以租借方式取得農地權利，根據實施情況及調查結果，在無弊害之下，應迅速在全國推展。(4) 防止耕種放棄地的增加。(5) 檢討都市分區規劃及農地轉用規定。(6) 檢討農地權利取得要件、農業生產法人資格等現行制度。(7) 檢討農林漁業金融之現行制度。

(三)未來將積極支援之各項措施

1. 促進農產品、食品之出口：(1) 促進高品質農產品、食品出口的擴大。(2) 加強相關部會、都道府縣、生產團體等之間的合作。同時對於防礙出口之外國制度的狀況或動植物檢疫措施等，加以掌握及改善。
2. 活用智慧財產權，提高糧食產業的競爭力：(1) 加強智慧財產權的保護(2) 食品等地域品牌保護制度之檢討。
3. 戰勝國際競爭之新技術的開發與成果推廣：(1) 促進國民、消費者所關心之新技術的開發。(2) 提高生產力之各項技術的確立與推廣。(3) 含大量健康機能性成分新品種的開發。
4. 提高國產農產品的市佔率：(1) 根據消費者、實需者的需要，生產高品質、高附加價值的農產品。(2) 重新檢討 2001 年度制定的「降低農業生產資材費用的行動計劃」。(3) 加速農協系統降低生產資材價格之經濟事業改革。
5. 有機性資源總合戰略的強力推行：(1) 能源或高附加價值製品等有機性資源轉換技術之開發、實用化。(2) 相關單位應互相合作，以促進地域有機性資源的有效率利用。

6. 促進農山漁村之「地域自主思考行動」：(1) 促進農山漁村之自立及地域之再生。(2) 創造有魅力之農山漁村。(3) 加強都市與農山漁村的共生交流。

(四)政策改革之實行

1. 未來將根據 2005 年 3 月所決定的新食料、農業、農村基本計劃，將各項措施具體化，並在 2005 年度提出預算要求。
2. 關於必要之法律修訂，將於 2006 年日本國會定期常會召開之前提出法案。

由於農政改革範圍包括食料、農業、農村等各領域，與國民生活關係密切，因此須得到國民的關心與理解。而現在相關部會，除了進行各項議論外，為符合國民的期待，應加速實施農政改革，確立轉守為攻的農業政策。

關鍵詞：核心農民、日本型直接給付制度、糧食自給率、多面性機能、環境保全、有機性資源

一、前言

2004 年 5 月 24 日，日本龜井農林水產大臣提出農政改革基本構想，內容包括農政改革的基本觀點及改革的方向。而未來日本的農業政策將由守勢轉為攻勢，並導入日本型直接給付制度。亦即重新評估對全體農家予以補助之政策，轉為集中支援核心農民，培育大規模農家，以提高糧食自給率為目標。農政改革基本構想的主要內容如下：

二、農政改革的基本觀點

(一)農政改革之目的

食料、農業、農村透過糧食的安定供給、環境國土的保全等多面性機能的發揮，以維持國民生活及地域經濟社會。因此今後的食料、農業、農村政策，將根據國民的期待，除提供糧食的安定供給外，同時實現多元化的農業及農村發展。其主要目標如下：

1. 以合理的價格提供安定、安全、安心且良質的糧食。
2. 糧食自給率的提高。
3. 大部分的農業生產為有效率且安定的農業經營。
4. 提高糧食產業的國際競爭力。
5. 農地、農業用水等資源或環境的保全。

- 6.創造具有魅力的農山漁村。
- 7.都市與農山漁村雙向交流之生活形態的實現。

為達成上述之目標，農業政策必須作全盤改革。而如此的改革，長期而言，不僅對農業、農村有所助益，同時亦有利於都市之消費者。

(二)改革之基本觀點

未來之政策改革，將根據國民的期待，由守勢的農業政策轉為攻勢的農業政策，其主要基本觀點如下：

- 1.選擇與集中：糧食的安定供給或多面性機能，是農業的重要貢獻。為使其有效率且持續的發揮，必須重新檢討各種農業政策及對象，對於真正必要的支援予以重點化。
- 2.維護國民飲食的「糧食產業」之觀點：由於消費者的支持，農業、食品產業才得以持續發展。因此農產品必須從生產到消費的過程加以重視，同時促進「糧食產業」的活性化及加強其競爭力，以實現安全、安心且安定的糧食供給，並提高糧食自給率。
- 3.支援有企圖心之生產者及地域：為使農業、農村能符合消費者及國民多樣化的需要，必須發揮生產者或地域自身的創意工夫，因此農業政策對於此類活動必須作積極且重點式之支援。
- 4.全球化的農業、農政：農業政策必須考慮國內支持之國際規範及亞洲各國高品質農產品市場的擴大。

三、政策改革的方向

(一)重視消費者的糧食供給、消費體系的確立—消費者真正得以安心的飲食生活之實現

1. 飲食的安全、安心之確保
 - (1) 從產地階段到消費階段，徹底實施風險管理
 - a.防止 BSE 或禽流感之蔓延，家畜傳染病預防法的修訂，加強家畜防疫體制等。
 - b.制訂家畜傳染病防疫手冊或處理緊急事態規則，同時相關單位應互相配合，加強共同處理及防止緊急事態發生之體制。
 - c.由於 BSE 的發生，目前暫停美國牛肉的進口，今後仍以國民、消費者的安全、安心之確保為第一優先。
 - d.加強農藥或飼料等生產資材的適當使用、管理，重視鎘等有害物質之對策，以確保安全、安心的糧食供給。
 - e.出口國家農產品的風險管理對策之調查。

(2) 確保消費者的安心及信賴

- a.藉由消費者、生產者及業者的意見交換，並利用情報技術，導入食品的追蹤系統，以促進產地與消費者的關係。
- b.與厚生勞動省合作，加強加工食品標示原料原產地之義務，同時重新檢討食品標示基準。
- c.徹底實施食品標示的監視、指導，使消費者得以安心選購食品。
- d.公布生產情報 JAS 規格或有機畜產物 JAS 規格等，並根據國民的需要，陸續制定新的規格。

2.飲食教育的推行

- (1) 根據飲食生活指針，米、畜產物、蔬菜、水果、豆類、魚類等互相配合，以實現均衡的飲食生活。因此必須加強飲食情報之提供，舉辦專題討論會，支援產地消，展開「飲食教育」之國民運動。
- (2) 編制國民易於了解之資料，內容刊載各種食品的適當攝取量等，並向國民各階層積極的推廣及啟發。

3.加強食品產業與生產者之合作，促進食品流通的效率化及合理化

- (1) 為因應高齡化社會，創造健康、安心的飲食生活，須建立食品產業與生產者間的網絡，如利用契約交易等的推行，加強食品產業與國內農業之合作。並透過產地開發等，培育產地品牌，促進農產品高附加價值商品化。
- (2) 為建立生產者與消費者所期待的食品流通系統，須加強批發市場的改革與效率化，同時推行產地生產者向消費者直接銷售的販賣方式，無線 IC 標籤等新技術的活用，開發及推廣有效率之物流管理系統，以促進食品流通的構造改革。

(二)加速農業構造改革，以確保糧食安定供給與多面性機能的發揮，維護農業環境及資源的保全—以提高糧食自給率為前提，確保農業經營所需之人才及農地、農業用水等資源。

1.以核心農民為對象，導入非特定產品直接給付制度（non-product-specific）。

- (1) 水稻及早作，由品目別之價格、經營安定政策，轉為支援核心農民的非特定產品直接給付制度（日本型直接給付制度），以加速農業構造改革，因應日益嚴苛之國際規範（符合 WTO「綠」的政策）。
- (2) 參考各國的直接支付制度，推動構造改革，生產符合需要之農產品，擴大經營規模等，以建立日本型的農業政策。
- (3) 從核心農民經營安定的觀點，檢討蔬菜、果樹、畜產等之各項政策。

2. 環境、農地、農業用水等保全政策的確立

- (1) 農地、農業用水等資源是社會共同資本，未來必須將這些資源的保全管理

作為政策重要之一環。在地域居民、都市居民、NPO 等組織的參與籌劃下，建立地域全體之保全管理體系。

- (2) 為充分發揮農業的自然循環機能，必須減少環境負荷，充分利用有機性資源，推動環境改善活動。
- (3) 為使農業生產持續重視環境保全，除了制定農業生產活動之規範外，尚須配合相關措施。

3. 核心農民、農地制度的改革

- (1) 為提高政策的效果，重新檢討以廣泛農業者為對象之政策。而政策對象之核心農民必須明確化，所施行政策必須集中化、重點化、加速化，亦即導入日本型直接給付制度。
- (2) 促進核心農民農地利用的集中。
- (3) 一般公司、NPO 等，以租借方式取得農地權利，或容許市民農園擴大的構造改革特別地區，根據實施情況及調查結果，在無弊害之下，應迅速在全國推展。
- (4) 確保糧食的安定供給，除了維持必要的農地外，須防止耕種放棄地的增加。
- (5) 為促進優良農地的保全，因應都市居民農地利用等的多樣需求，應檢討都市分區規劃及農地轉用規定。
- (6) 檢討農地權利取得要件、農業生產法人資格等現行制度。
- (7) 因應核心農民的經營改善等政策課題，檢討農林漁業金融之現行制度。

(三)未來將積極支援之各項措施—支援農業者、農村創意工夫之發揮

1. 促進農產品、食品之出口

- (1) 隨著亞洲各國經濟發展與所得的增加，而對日本食品喜好程度提高，因此應藉由商談、宣傳會或積極的發佈情報，以促進高品質農產品、食品出口的擴大。同時為促進出口，對國內的生產體制，產地再造，缺乏出口經驗的生產者提供支援。
- (2) 設置「農林水產物、食品的輸出促進聯絡協議會」，加強相關部會、都道府縣、日本貿易振興會、生產團體等之間的合作。同時對於防礙出口之外國制度的狀況或動植物檢疫措施等，加以掌握及改善。

2. 活用智慧財產權，提高糧食產業的競爭力

- (1) 加強智慧財產權的保護
 - a. 為保護植物的新品種，除了加強國內制度外，並向亞洲各國推動智慧財產權之制度。
 - b. 在技術轉移機關（TLO）之建議和指導下，創造開發優良品種或技術，並將成果轉移民間，以取得智慧財產權，並防止智慧財產權受侵害。
- (2) 食品等地域品牌保護制度之檢討

為確立地域品牌，提高附加價值，須加強及檢討食品等的產地標示保護制度。

3.戰勝國際競爭之新技術的開發與成果推廣

- (1) 促進國民、消費者所關心之新技術的開發，如：各種食品所具有多樣健康機能成分等的解明與商品化，水果等 DNA 品種之標示，產地判別技術的開發等。
- (2) 提高生產力之各項技術的確立與推廣，如：在夏季高溫時，亦能安定生產之大規模溫室生產技術等。在小麥、大豆方面，開發強抗病性的小麥、適合機械化生產之大豆等的新品種，建立高品質且安定多收之栽培技術。
- (3) 含大量健康機能性成分新品種的開發，或大幅縮短育種期間之技術開發等，並促進稻作染色體組解讀成果等的早期實用化、產業化。

4.生產面的強化，以提高國產農產品的市佔率

- (1) 引進顧客所期待的栽培方法或新品種，出貨時根據品質（如水果的糖度等）加以區分、加工、包裝等。同時根據消費者、實需者的需要，生產、供給高品質、高附加價值的農產品。
- (2) 為降低農業經營成本中佔相當比例之生產資材費用，重新檢討 2001 年度制定的「降低農業生產資材費用的行動計劃」。同時使用新的施工方法，促進低成本溫室等技術的開發及推廣。
- (3) 由於農協法的修訂，使農協系統之經濟事業改革指針在法律上之定位，更為明確化。因此應加速農協系統降低生產資材價格之經濟事業改革。

5.有機性資源總合戰略的強力推行

- (1) 能源或高附加價值製品等有機性資源轉換技術之開發、實用化。並促進有機性資源塑膠的充分利用。
- (2) 相關單位應互相合作，以促進地域有機性資源的有效率利用，實現有機性資源城市之構想（2010 年的目標為 500 地區）。

6.促進農山漁村之「地域自主思考行動」

- (1) 促進農山漁村之自立及地域之再生
 - a. 根據地域的特性，發揮自發、獨創的經營精神，以農林水產業為核心，致力於地域經濟的活化與地域雇用的創造之地區，將推選為「自立之農山漁村」。經相關單位現地視察、意見交換後，向全國公佈並予以獎勵。
 - b. 有效利用「地域再生推進計畫」所規定之補助對象的閒置化設施，提供農業法人融資，森林的整備，漁場環境的改善等政策之一體性、總合性的實施，以促進農山漁村地域的再生。
- (2) 創造有魅力之農山漁村

a. 活用「農村再造交付金」，創造具有個性之農村。同時重點支援「景觀法」所規定之農山漁村地域特有景觀的形成。

b. 藉由地域居民、NPO 等的參與，創造自然與農業生產互相調和之田園自然環境，並促進學校之環境教育等。

(3) 加強都市與農山漁村的共生、交流

實現都市與農山漁村雙向交流之生活型態，並與民間組織互相配合，藉由自然或農山漁村之生活體驗，展開全國性之運動。同時重點支援活用 IT 之地域活動。

(四)政策改革之實行

1. 以上的政策改革方向，將作更深入檢討，並於 2004 年度之食料、農業、農村政策審議會中作論點整理。同時未來將根據 2005 年 3 月所決定的新食料、農業、農村基本計劃，將各項措施具體化，並在 2005 年度提出預算要求。
2. 關於必要之法律修訂，將於 2006 年日本國會定期常會召開之前提出法案。

四、小結

由於日本國民對於安全、安心的糧食逐漸缺乏信賴，加上農業構造改革遲緩，以及 WTO 體制下國際規範的限制，因此影響未來農業、農村的持續發展。而 2005 年 3 月將制定新的食料、農業、農村基本計畫，重要課題將包括：確保食料之安定供給及重視環境保全等。由於農政改革範圍包括食料、農業、農村等各領域，與國民生活關係密切，因此須得到國民的關心與理解。而現在相關部會，除了進行各項議論外，為符合國民的期待，應加速實施農政改革，確立轉守為攻的農業政策。

參考文獻

http://www.maff.go.jp/kihon_koso/kihon_koso.htm

http://www.toonippo.co.jp/news_kyo/news/20040524010028561.asp

<http://flash24.kyodo.co.jp/?MID=SCS&PG=STORY&NGID=main&NWID=2004052401002856>

<http://www.shizuoka.info.maff.go.jp/numazu/dayori/numa0407.pdf>

<http://www.yamaguchi.info.maff.go.jp/gyousei/sesaku/new.htm>