

日本因應 TPP 調整農產運銷與農民組織上的改革經驗

張國益 編譯

國立中興大學應用經濟學系

摘要

為了因應 TPP(泛太平洋戰略經濟夥伴協定)，於 2010 年 11 月 30 日在國會內召開了「食品與農林漁業的再生促進本部」。促進本部的任務編組行動是為了凝聚 TPP 高度經濟合作與日本糧食自給率的提升，兼促使其國內農業生產與農村的振興、培育永續可能之農業。而未來日本的農業政策，將以 3 個大方向來強化農業競爭力與提升糧食自給率，包括農戶別所得補貼制度，六級產業化，以及生產體制調整等，以因應未來加入 TPP 所面臨的衝擊。而為了因應 WTO 多邊農業新回合談判及未來加入區域 TPP 所面臨更進一步的市場開放，日本農協(JA)及農企業在調整農產運銷與農民組織上提出了一連串的改革策略，包括促進地產地消、提升農產運銷效率、活用 JA 的農業經營支援系統，以及 JA 的組織改革等，積極從各方面對可能面臨的衝擊預作準備。

然而日本相關媒體幾乎沒有贊成推動 TPP 的，大都是質疑日本在 TPP 諮商談判時可能發生的課題及弊害。例如東谷(2011)便指出 TPP 加入會對日本食品安全、環境、就業、金融、醫療及地區生活發生廣大負面影響。因此，日本最終是否會加入 TPP 目前仍充滿變數。

至於我國是否加入 TPP，政府目前尚在評估研究。根據中華經濟研究院的初步分析，由於日本與台灣在工業製品與農產品貿易上有互補性，日本加入與否將成為我國的重要指標。然而，最後不管我國是否決定加入 TPP，參考日本的經驗，我國的農業改革與調整仍勢必加緊腳步，積極研擬相關政策與配套。

關鍵字: TPP、日本農協、農村的 6 次產業化、直賣所

一、日本調整農產運銷與農民組織上的改革經驗

日本菅首相為了因應 TPP(泛太平洋戰略經濟夥伴協定)，於 2010 年 11 月 30 日在國會內召開了「食品與農林漁業的再生促進本部」。促進本部的任務編組行動是為了凝聚 TPP 高度經濟合作與日本糧食自給率的提升，兼促使其國內農業生產與農村的振興、培育永續可能之農業之相關政策而在內閣中設置的¹。

促進本部任務編組含納各行政部會首長，並邀請具有專業知識與經驗的民間人士參與提供各種想法。另外，日本今後的農業政策上將以 3 個大方向來強化農業競爭力與提升糧食自給率，以因應未來加入 TPP 所面臨的衝擊。

- (1) 戶別所得補償制度。
- (2) 農村的 6 次產業化：農企業及 JA 透過銷售價格的提升(加工與直銷)、提升銷售量(出口與能源等新市場開拓)來提升農民所得。
- (3) 適合消費者需求之生產體制的調整

由於日本 311 地震重建，使原本評估日本加入 TPP(泛太平洋戰略經濟夥伴協定)與否之重要決定無限延期。而為了因應 WTO 多邊農業新回合談判及未來加入區域 TPP 所面臨更進一步的市場開放與衝擊，日本農協(JA)及農企業在調整農產運銷與農民組織上的改革經驗如下所示。

(一)地產地消(農協直賣所)

由食料、農業與農村白皮書(2009 年版)可知地產地消政策已有相當成效。財團法人都市農山漁村交流活性化機構(2007)針對日本地產地消的直賣所為研究對象，利用(1)產業關聯分析法分析對經濟波及效果；(2)對直賣所願意支付分析(CVM) 消費者評價；(3)計量分析直賣所營養提升效果的定量分析；(4)直賣所對環境負荷(CO₂ 排放量)的定量分析。研究結果整理如下。

- 1、地產地消可提升糧食自給及活化地區農業及減低農產品運輸所產生的 CO₂ 排放量。
- 2、國小、國中營養午餐對促進地產地消有主要貢獻。(日本 2008 年 6 月修訂「學校給食法」，規定學校營養午餐必須積極利用地域的農產品食材，並訂立 2010 年利用率目標為 30%以上。)
- 3、農產品直賣所的銷售額呈現逐年增加趨勢，地產地消推動地區的農產品直賣所已僅次於超市成為消費者利用的地方。直賣所的年銷售額在 2006 年平均是 8,870 萬日圓(台幣約 3,000 萬)，比 3 年前增加約 19%。
- 4、促進地產地消更進一步的規劃:為了將地產地消的行動與地方政府整合推動，在 2008 年 3 月全日本 997 個地區訂立了「地產地消促進計畫」。另外在觀光業者之中，也有將地產地消當做關鍵字來做民宿行程來活化休閒農業的案例。

(二)農產運銷的策略

- 1、PB 自主企劃產品的擴大(Private Brand(PB))：零售店或批發商自己企劃並以自己的品牌(商

¹ 日本國家戰略大臣國家戰略室 http://www.npu.go.jp/policy/policy05/archive02_01.html

標)販賣的商品：用國產較便宜及安全的產品來因應消費者的需求。

- 2、日本民間最大封閉型室內育苗中心(2006 年設立)日本愛媛縣宇和島市封閉型室內育苗設施可以控制病蟲害及農葯使用。另外，也可以自動控制光、水、溫度與 CO₂ 制造幼苗生長的最適環境。經過 1 年後已可販賣 1 年 2 千萬株的幼苗。
- 3、食品產業中食品廢棄物的再生利用實施率在提升食品製造與行銷過程所產生的食品廢棄物。依據食品再生法來控制食品廢棄發生與促進有效利用。具體而言，在肥料與飼料等再生利用實施率已提升至 54%。(日本食品產業中食品廢棄物等發生量為每年 1100 萬公噸)。日本早稻田大學中村慎一郎教授於他的著作 Nakajima and Kondo (2009)說明利用廢棄物產業關聯表²來分析食品廢棄發生與促進有效利用的效果。
- 4、食品循環資源的再生利用的行動，在食品再生利用法的修訂(2007 年 12 月)後，特別是在零售業及外食產業食品廢棄物之飼料化及肥料化很顯著。並且，由於同法的修訂使再生利用事業計畫的認定制度補檢討後，食品關聯事業廠商，可以將自己公司的食品廢棄物再生利用飼料與肥料再投入生產農畜產品來販賣。
- 5、減少食品浪費的行動。
- 6、藉由東亞食品產業活性化戰略行動促進食品產業的海外拓展
 - (1)促進日本食品產業在東亞地區對外投資
 - (2)日本食品產業在東亞投資的子公司有 577 家(2007 年)。
- 7、確保食品衛生安全上 HACCP 促進支援

日本為了促進食品製造業者導入 HACCP 來充實機械設備，決定從資金融資面及放寬不動產取得稅加以支援補助。計畫的認定在 2008 年有 280 件，而 HACCP 資金的融資在 2007 年有 114 件(約 430 億日圓)，另外，為了更普及 HACCP，辦理(1)業界成功個案事例調查分析、成功模式情報管理與學術研討會；(2)人材育成研修及經理人登錄及介紹制度的改進；(3)確保 HACCP 適正營運管理等的計畫。

- 8、2001 為止在日本各主要產地導入 GAP:由於 EU 積極在推動 GLOBALGAP，為了更有效管理整個農業生產製程，各國正積極研究優良農業作業規範 (GAP)。2011 年底在米麥及蔬果等日本全國大部份的主要產地(約 2 千個產地) 計畫導入 GAP(2008 年 7 月已導入 GAP 的有 1,138 個產地)。
- 9、確保消費者信賴的措施
 - (1) 遵守法令及倫理

從 2007 年 4 月開始日本各地方招開「食品產業頂尖研討會」及 2008 年 3 月製定了「訂定{提升食品業界信賴性自主行動計畫}」手冊的 5 基本原則」。
 - (2)消費者與行政機關共同監視食品標示

在跨區域及重大案件設置「食品標示特別 Gman」及消費者宣示的「食品標示 watcher」和「食品標示 110」。「食品標示 watcher」是政府單位委託消費者(2008 年是 6 千人)在日

² <http://www.f.waseda.jp/nakashin/index-j.html>

常生活上監視品質標示狀況，並將不當狀況提供給農林水產省，另「食品標示 110」是接受相關情報的熱線(2008 年有 2 萬件)。

10、食品零售業者生產履歷(traceability)

2007 年食品零售業者的生產履歷的導入案已超過 40%。

11、農林產產品智慧財產權國際性保護強化

2008 年日本設置「東亞植物品種保護 forum」因應區域的制度調和、互惠協力與支援。

12、農業的 6 次產業化

(1)6 次產業化是東京大學名譽教授今村奈良區所提唱的農業經營的新形態。具體事例為農林水產省和經濟產業省共同促進的「農商工連攜」³所推動的農產品直接流通(直賣所及網路販賣)、餐廳經營結合觀光及產地特產的食品加工業。將農業定位為地方產業的核心，因為 $1 \times 2 \times 3 = 6$ ，如果第 1 級產業的農業為 0 的話，第 2 級產業與第 3 級產業也無法成立。

為了提升收入，必須提升與市場規模及產業關聯效果較大之食品加工、外食(餐廳)與流通等部門。日本農林水產省也整理出「農商工連攜 88 選」。

(2)成功事例

6 次產業的目標是包含農產品的生產、加工、流通與販賣的供應鏈全體附加價值的提升。例如，農業與觀光業的合作，可以將在地特產品在旅館調理後提供給觀光客品嚐，便能安定農產品的銷售量與價格，也能確保優良的顧客群。觀光業者也能以在地農產品為中心的菜單來和其他觀光地形成差異化。6 次產業化成功代表案例是觀光方面成功之相當有知名度的大分縣湯布院的「風之食卓運動」⁴。

(3)方法論

大西與野崎(2010)利用 Watts 網絡計量方法來探討網絡聚集之日本熊本縣與福島縣 JA 農商工合作的潛力，實證結果顯示 JA 成為網絡核心連結地區工商業的潛力相當顯著。

(三)JA 農業經營支援系統之研發與推廣

日本農民不一定要繳稅卻需報稅(青色申告，有特別扣除額)，所以大部分農民平時需要記帳，以因應報稅。因此，日本政府較能掌握農民所得。透過報稅資料累積的農民資產負債表及損益表，配合相關要素投入資訊，日本農協委託日本農業綜合研究中心研發與推廣

「FarmanDess 農業經營決策支援系統」⁵ 以因應未來開放市場後所面臨更多農業經營的不確定性。本系統特色為法人經營、青色申告的認定農業者等可以依據個人或集落營農組織的代表者的不同型態來做分析。依經營目的，可以從簡單的財務分析做到詳細的經營計畫。經營計畫與財務分析是連結的，所以可以評估計畫情境的收益性及財務安全性。根據行銷管理(每

³ 農商工連攜：是指農家與工商事業廠商合作開發新產品與服務的策略。透過「農商工連攜促進法」，農林水產省及經濟產業省新設了各種支援措施。

⁴ 這是以「龜之井別莊」的旅館為中心，提供在地的豐後牛、山雞與蔬菜的活動。由於當地是高級溫泉勝地，利用當地產品來使當地一體成的品牌行銷。

⁵ Farman Dess 操作與解說手冊 <http://keieikenkyu.narcb.affrc.go.jp/ishikettei.html>

月銷售額)及補貼金額，可以計算與圖示每月現金流量和其累積額，所以能進一步預測必要週轉資金額。本系統是透過 excel 的巨集功能與 VBA 操作介面，只要輸入實際值與計畫情境相關項目就能自動算出結果。

(四)JA 組織的改革

日本農協改革也是近年來農政改革的中心話題。在日本社會中農協有「坐享既得權益的抵抗勢力」之負面印象。特別是農協針對農產品進口自由化一直維持強硬反對立場。之前以 6,850 億日圓之公家資金救濟農協系統金融機構也曾被社會質疑過為何獨厚農協。農協具有相當多問題需改革。例如，違反農協法取得正式會員資格的非農民至少有 100 萬戶。再者，**的 JA 全中容易利用農協的關係動員農民從事政治活動。如鼓吹農民從事遊行抗議或連署運動已達成其政治訴求(然而實際上農民多對政治性事務不太有興趣)**。日本的農協在組織力、經濟力上的特色都是國際上稀有的農民組織。了解日本農協，也能了解日本農業問題及制作出此獨特組織的日本社會的特性。

JA 也常違反法令，例如食品偽裝。自從 2002 年將進口雞肉偽裝成國產品，2003 年八女茶的虛偽表示。之後的涼麵偽裝表示、自主流通米偽裝表示、黑豚肉偽裝表示等，幾乎每月有職員橫領金錢、不當融資、逃稅等，在各全國的 JA 發生。但是 JA 不管做錯或經營破產也會由附近農協接管，所以地域的 JA 組織不會因此消失。神門(2006)定義農協在政治上的定位為「保護幾乎快崩壞的傳統農村集落結構，並致力於農村部門的選票」，這裡指的傳統農村結構是大約相同的 1ha 規模的零細農家結構。日本農村與歐美相比人口稠密，所以票數相對多，且選票容易操作。農民以選票支持政治人物、政治人物以利益誘導(各種補助金或公共事業)來支援農民之相互依存關係，而維持巨大的 JA 組織也必需要有強大政治力來爭取農業預算才能生存的體制常被垢病。另外，故意操作農地使用，誘導公共事業或大型住宅開發給政治人物來炒農地地皮來賺取農地轉用的收入之手段，使日本政治人物積極於維持小規模零細農村結構，維持票田的魅力來從事開發土地的利益。JA 便是約束全國農民，極力控制較先進大規模的農民「太突出」及零細農民的「離農」，而積極從事農林行政、政治人物與農民之間的橋樑。最近，農林水產省想限制補助金的對象農民，但 JA 卻要積極保護零細農民也能獲得補助而從事政治活動。以下簡單指出 JA 的 3 大問題之處。

- 1、以地區別全戶加入：日本的農民幾乎是 100%加入，而大都是以戶為單位容易產生政治力。
- 2、過於龐大的事業內容：特別是具有特權的信用事業與共濟(保險)事業。
- 3、縱向的全國性組織：如金字塔的行政組織。事實上 JA 是農林水產行政的業務下包的角色。例如，各種補助金的下放分配機構等，沒有 JA 則農林水產行政幾乎可以說無法運作。

在上述的 3 大問題沒有改革的話，就很難產生「大農」或獨立出的農協為日本貢獻擴大規模經營，而是傾向保護零細小農與政治人物的「既得利益」。

二、對我國的政策建議

日本全國農業新聞 2011 年 6 月 24 日(第 2737 號)第 3 版以整個版面整理最近 TPP 相關書籍(含雜誌)約有 30 種左右。但幾乎沒有贊成推動 TPP 的，而大都是日本在 TPP 諮商談判時可

能發生的課題及弊害。例如東谷(2011)便指出 TPP 加入會對日本食品安全、環境、就業、金融、醫療及地區生活發生廣大負面影響。另外、指出 TPP 是美國貿易戰略的一環來為日本設圈套。

2011 年 5 月 13 日行政院農業委員會邀請東京大學鈴木宣弘教授講演「日本之 TPP 參加與東亞之合作」內容值得深入探究與具有政策意涵。TPP 最大受益者為美國，所以美國積極想要在東亞的農產貿易利益。但是 TPP 與一般雙邊的 FTA(自由貿易協定)不同，它要求的農產品關稅削減幾乎是全面性的。日本已有針對加入 TPP 的經濟影響評估，顯而易見對日本農業的衝擊是空前大的。鈴木教授指出在美國及歐盟尚有境內支持與出口補貼之不公平農產貿易下，認為短期內不應立即加入 TPP，不然後果會不堪設想，同時替日本農業爭取調整與改革的時間，勇於向美國說「不」的精神值得我國借鏡。

目前我國是否加入 TPP，政府尚在做評估研究。根據中華經濟研究院的初步分析，由於日本與台灣在工業製品與農產品貿易上有互補性，日本加入與否成為我國的重要指標，即可預期會和日本共進退，加入只是時間的問題。如果馬上加入，我國農業是必立即面臨衝擊，也會影響到敏感的政治選票。如果晚一點加入，工業製品會受影響，農業雖爭取到一點時間，卻也要加速改革。總之，不管是否加入 TPP，我國的農業改革與調整必須加速與配套。最重要的還是要先通過新的農業基本法，依據農業基本法，參考日本制定一期五年的基本計畫，才能有政策永續性與連貫，還有爭取國會長期預算來終結各種保價收購等已失靈並充滿「既得利益」的價格支持政策，漸進式的過渡調整到直接給付制度。但先決條件要強制農民實施申報稅額(要申報，但不一定要繳稅)來掌握農民所得，才能進一步選別直接給付的農民(補貼大農或小農對或皆補貼須再深入探究。這牽涉到相當複雜的政治選票與產業政策)，落實真正的政策評估。

台灣的農會系統較不像日本 JA 受到組織之限制。較有能力的農民也不受農會牽制。但是過小零細農民還是相當依賴農會，信用部的不當融資及接受農委會補助之體制值得改革。雖然上述皆為日本 JA 的缺點，日本 JA 由於縱向整合力強，可以發揮規模經濟效益，可以設立研究部門、大型物流倉儲，甚至有自己貨輪回銷海外生產之大宗穀物。

我國目前沒有法源依據來作相關中長期農業政策規劃，所以也無法落實細部施政，更不用說預算分配及政策績效。日本雖然說好聽是較保守與嚴謹，說不好聽是比較緩慢，但是至少有基本法與每一期五年的基本計畫，中央決策行政高層與地方農業執行官員與推廣人員有方向與目標依循「工程表」(制定有政策量化指標的時間表)可以去落實相關部門的施政。韓國近年來衝得比日本更快更大膽嘗試，如林國慶教授所言，雖然韓國相關直接給付或農地銀行等政策參考很多歐盟政策內容，先不管執行成效如何，還是很佩服韓國官方「勇於挑戰」新政策的精神。日、韓的因應改革方向值得我國參考。

參考文獻

- 大西千繪、野崎大喬，2010，Potential of Japan Agricultural cooperative(JA) under Alliance of Food Industry and Agriculture, from Viewpoints of Food System and Complex Networks，日本農業經濟學會論文集，pp.175-182。
- 神門善久，2006，日本的食與農，NTT 出版。
- 東谷曉，2011，錯誤百出的 TPP，朝日新聞出版。
- 日本農林水產省，食料、農業與農村白書，2009，佐伯印刷說株式會社。
- 鈴木宣弘、木下順子，TPP 之加入問題與東亞之經濟合作，2011 年 5 月 13 日。
- 財團法人都市農山漁村交流活性化機構，2007，地產地消的實態及促進效果相關調查研究事業報告書。
- 中央農業綜合研究中心，2007，農業經營意思決定支援系統 FarmanDess，日本農研機構中央農業綜合研究中心。
- Nakamura, S. and Y. Kondo, 2009, Waste Input-Output Analysis: Concepts and Application to Industrial Ecology, Eco-Efficiency in Industry and Science, Vol.26, Springer. ISBN: 978-1-4020-9901-4