

日本「跨品目經營安定對策」概要

陳建宏

一、前言

日本為推行農業構造改革，因應 WTO 國際規範，將於 2007 年開始實施「跨品目經營安定對策」。「跨品目經營安定對策」乃重新檢討過去各品目別的經營安定對策，將施策的對象加以明確化，以謀求農業經營安定為目的。亦即將過去以全體農家及個別農產品價格為對象之政策，轉為重視核心農家及經營全體的對策，此將是日本戰後農業政策的根本變革。不過由於現階段以核心農家為中心之農業構造改革緩慢，國內外生產條件有所差異，因此目前的「跨品目經營安定對策」並非包含全部農產物，而先以土地利用型農業的「米、小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯」為對象。今後，對於非核心農家（認定農業者及一定條件之集落營農外）生產之麥、大豆不再予以補助，至於果樹、蔬菜、畜產等部門之營農類型，未來將根據各品目的狀況及課題，再分別實施品目別之對策。

二、跨品目經營安定對策

1. 目的

為因應農業構造改革及 WTO 國際規範的強化，日本政府乃重新檢討過去的品目別經營安定對策，並將施策對象的核心農家加以明確化，以轉換為經營全體的安定對策。具體而言，即對於耕種複數作物的農業者所經營之稻作及早作，不分品目，將重心放在核心農家的經營全體上。並導入補正外國生產條件差距之直接給付對策，及緩和收入變動影響之對策，以避免販賣收入變動時，對農業經營產生重大影響。

2. 支援對象

認定農業者及具備一定條件之集落營農，並符合以下之規定：

- (1) 認定農業者：經營面積 4 公頃以上（北海道 10 公頃以上）。
- (2) 集落營農：經營面積 20 公頃以上。
- (3) 條件不利之中山間地區或複合經營，其經營規模另外訂定。
- (4) 對象農地在農地使用上，必須遵守中央所訂定之環境規範。

3. 政策轉換效果

「跨品目經營安定對策」於 2007 年開始實施，其政策轉換效果如下：

- (1) 加速農業構造改革，強化國際競爭力。
- (2) 發揮經營者之創意功夫，根據消費者需要生產農產品。
- (3) 轉換為 WTO 協定之綠色政策，在國際規範日趨嚴格下，政策體系得以確立。

三、補正外國生產條件差距之對策

1. **加入對象**：包括認定農業者、集落營農。
2. **加入對象之要件**：由於政策將轉換為針對核心農家集中化及重點化，因此加入對象需符合以下全部的要件。
 - (1) 認定農業者、特定農業團體，以及和特定農業團體具相同要件之組織。而「和特定農業團體具相同要件」係指，特定農業團體需具備以下要件：
 - a. 以地域農用地面積 2/3 以上的集中利用為目標。
 - b. 制定組織章程。
 - c. 統一的組織經營管理會計制度（需開設集落營農組織名義之帳戶，並以集落營農組織名義從事農產物的販賣，而農產物的販賣收入需匯入集落營農組織名義之帳戶）。
 - d. 制定主要農業從事者之農業所得目標。
 - e. 制定農業生產法人化之計畫。
 - (2) 經營一定規模以上的水田或旱田。所謂「一定規模」係指：
 - a. 認定農業者，北海道為 10 公頃，都府縣為 4 公頃。
 - b. 特定農業團體或具備特定農業團體要件之組織為 20 公頃。
 - (3) 對象農地需作農地使用，同時需遵守國家制定的環境規範。
3. **規模要件之例外**：

制度開始實施後，將定期檢驗農業構造改革的進展狀況，並依據其施行結果，再逐步修正計畫。而以上之規模，根據都道府縣知事的申請，中央另設標準，具體規定如下：

 - (1) 對於自然條件受限制，擴大規模相當困難之地域，在符合基本原則約 80% 的範圍內（若為中山間地域，特定農業團體或具備特定農業團體要件資格的組織，可在 50% 範圍內）可放寬其限制。
 - (2) 對於接受委託之面積超過地域生產調整面積 50% 之組織，在 20 公頃×生產調整率的範圍內（以 7 公頃為下限）；若為中山間地域，在 20 公頃×生產調整率×5/8 的範圍內（以 4 公頃為下限），可放寬其限制。其中，生產調整率＝該市町村生產調整面積/該市町村水田面積。
 - (3) 對於經營面積雖小，但利用有機栽培、複合式經營等確保相當所得水準，且對象品目（米、小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯）的收入、所得、經營規模佔該農業經營的收入、所得，或經營規模達 1/3 以上者，可根據其個別狀況而認定之。
 - (4) 若為上述要件之例外特殊情況，都道府縣知事可附上必須將其列為經營施策對象的合理理由，允許其為對象者。（都道府縣知事的允許內容必須公佈）
4. **對象品目**：小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯。（由於稻米與外國生產條件之差異，在國境措施上已有實質之補正，因此只有「緩和收入變動影響之對策」。）

5. 具體內容：

「補正外國生產條件差距之對策」乃對於核心農家成本中，以生產物之販賣收入無法回收（因與外國生產條件之差距）之補正對策。亦即對於小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯等對象品目，為補正其與外國生產條件之差距，補助核心農家的生產成本和販賣收入的差額（主要產地一定規模以上的農家全體生產成本與平均販賣收入的差額）。補正外國生產條件差距對策架構圖如圖 1 所示。其中對策之支付可分下列 2 部分：

- (1) 根據各經營體過去的生產實績支付：國際規範上是綠色政策，不為削減之對象，可對核心農家之經營安定長期支援。
- (2) 根據每年的生產量、品質支付：可提高生產力及品質，根據需要加以生產，反映生產者之努力的對策，國際規範上是黃色政策。

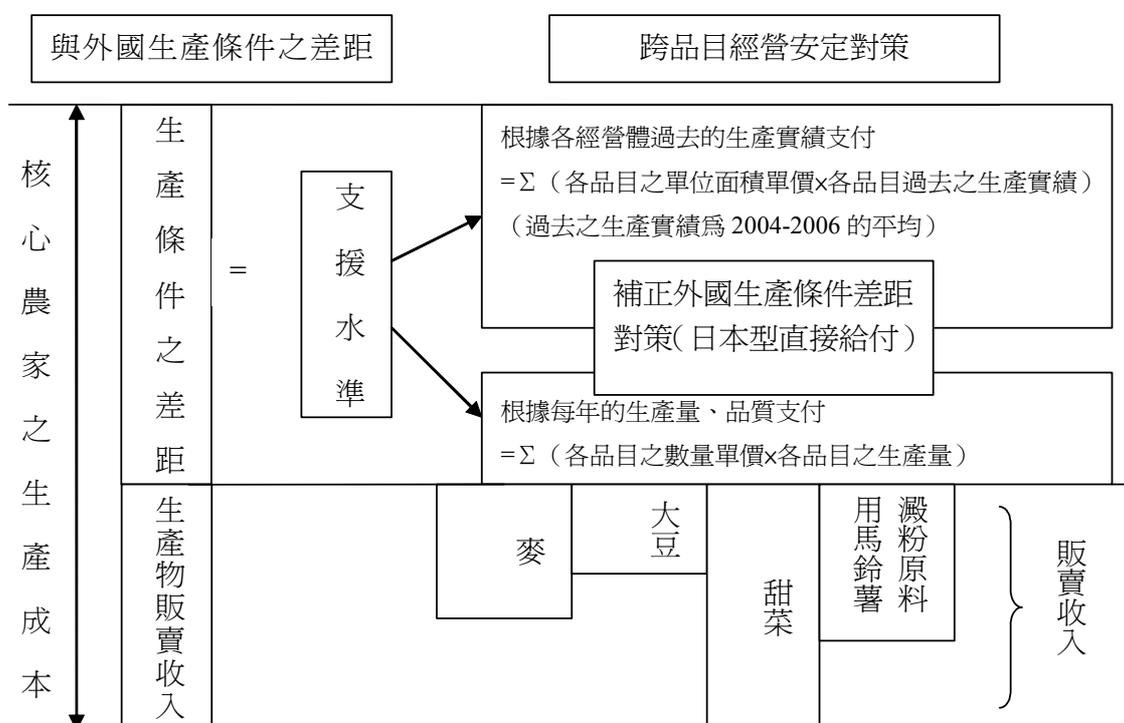


圖 1 補正外國生產條件差距對策架構圖

6. 「補正外國生產條件差距之對策」支援水準之計算方法：

- (1) 根據各經營體過去的生產實績支付：
$$\sum (\text{各對象品目之單位面積單價} \times \text{過去之生產實績 (支付基準面積)}) = \text{交付額}。$$
 - a. 單位面積單價=數量單價×各地區之單收，可由各地區自行設定。
 - b. 過去之生產實績：在基準期間（2004 年-2006 年），現行政策之支援對象數量除以單收（單位面積產量）的實績，所換算之面積。
- (2) 根據每年的生產量、品質支付：
$$\sum (\text{各對象品目之數量單價} \times \text{每年生產量}) = \text{交付額}，$$
交付額根據每年生產量及品質有所變動。（數量單價根據品質差異每年設定，全國統一單價）
- (3) (1) 之交付額 + (2) 之交付額 = 各經營對象之交付額（支援水準）。

7. 支援水準之試算例：

由表 1 之試算例可知，小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯之支援水準分別為 40200、30200、42800、53300（日元／0.1 公頃）。由於各地區之單收（單位面積產量）有所差異，支援水準亦因地區之不同而設定不同支援水準。

表 1 支援水準之試算例 （單位：日元／0.1 公頃，kg／0.1 公頃）

| | 小麥 | 大豆 | 甜菜 | 澱粉原料用馬鈴薯 |
|------|-------|-------|-------|----------|
| 生產成本 | 58559 | 54181 | 92549 | 67858 |
| 販賣收入 | 18398 | 23992 | 49796 | 16538 |
| 支援水準 | 40200 | 30200 | 42800 | 53300 |
| 平均單收 | 377 | 205 | 5590 | 4300 |

四、緩和收入變動影響之對策

1. 加入對象：和「補正外國生產條件差距之對策」相同。
2. 對象品目：米、小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯。
3. 具體內容：

當核心農家販賣收入變動，為緩和其對經營產生之影響，乃實施「緩和收入變動影響之對策」。其具體內容為，各對象品目該年的收入（各都道府縣有所不同），和其基準期間（過去五年中，扣除最高年及最低年之後的三年）的平均收入，依各經營體，將兩者間的差額合計及相抵，對於經營體合計收入減少之金額的 9 成，在準備金範圍內予以補填。準備金約為各對象品目基準期間平均收入（基準收入）的 10%，以政府：生產者=3：1 的比例集資，而「緩和收入變動影響之對策」之架構圖如圖 2 所示。此外，欲加入此對策，關於以上之米、小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯等 5 對象品目，所生產、販賣的全部面積必須加入。例如：生產米、麥、蔬菜之農家，所生產販賣之米、麥，必須全部加入此對策。

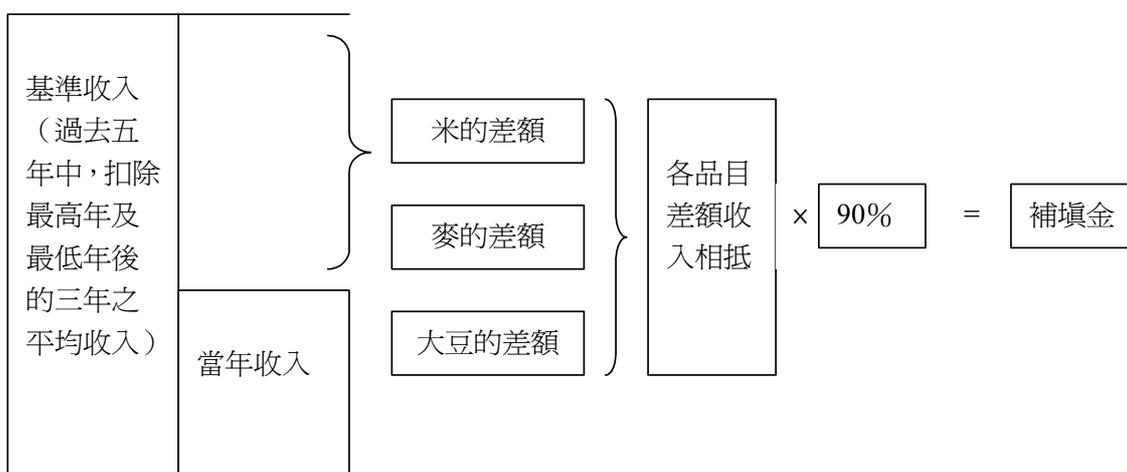


圖 2 「緩和收入變動影響之對策」之架構圖

4. 「緩和收入變動影響之對策」之試算例：

以經營面積 26 公頃設算（米 14 公頃、小麥 8 公頃、大豆 4 公頃），若米、小麥價格下跌 10%，大豆價格上升 10%（單收不變下）時，生產者出資 48.7 萬日元，可獲 183.6 萬日元之補貼。其計算方式如下：

(1) 基準收入根據以下資料設算之，可得米、小麥、大豆的基準收入分別為：

140、15、21（千日元/0.1 公頃）。

a. 米：價格 16（千日元/60kg），單收 525（kg/0.1 公頃），

基準收入 = $(16/60) \times 525 = 140$ （千日元/0.1 公頃）。

b. 小麥：價格 2.4（千日元/60kg），單收 370（kg/0.1 公頃），

基準收入 = $(2.4/60) \times 370 = 15$ （千日元/0.1 公頃）。

c. 大豆：價格 7（千日元/60kg），單收 180（kg/0.1 公頃），

基準收入 = $(7/60) \times 180 = 21$ （千日元/0.1 公頃）。

(2) 生產者之出資額 = $(\sum \text{各品目之基準收入} \times 10\% \times 90\% \times \text{面積}) \times 25\%$

米： $140 \text{ (千日元/0.1 公頃)} \times 10\% \times 90\% \times 14 \text{ (公頃)} = 1764 \text{ (千日元)}$

小麥： $15 \text{ (千日元/0.1 公頃)} \times 10\% \times 90\% \times 8 \text{ (公頃)} = 108 \text{ (千日元)}$

大豆： $21 \text{ (千日元/0.1 公頃)} \times 10\% \times 90\% \times 4 \text{ (公頃)} = 76 \text{ (千日元)}$

因此米、小麥、大豆 3 品目加總，生產者之出資額為：

$(1764 + 108 + 76 = 1948) \text{ 千日元} \times 25\% = 487 \text{ (千日元)}$ 。

(3) 基準收入、當年收入以各品目各都道府縣的平均指標設定之。其中，基準收入 = 過去五年中，扣除最高年及最低年之後的三年的平均收入。當年收入 = 當年價格 × 當年單收。根據上例，基準收入、當年收入分別如表 2 所示。

表 2 米、小麥、大豆之基準收入及當年收入

單位：千日元/0.1 公頃

| | 基準收入 (A) | 當年收入 (B) | (B) - (A) |
|----|----------|----------|-----------|
| 米 | 140 | 126 | -14 |
| 小麥 | 15 | 13 | -2 |
| 大豆 | 21 | 23 | +2 |

(B) - (A)：各品目單位面積之減少收入

(4) 各品目全面積之減少收入

米： $-14 \text{ (千日元/0.1 公頃)} \times 14 = -1960 \text{ (千日元)}$ 。

麥： $-2 \text{ (千日元/0.1 公頃)} \times 8 = -160 \text{ (千日元)}$ 。

豆： $2 \text{ (千日元/0.1 公頃)} \times 4 = 80 \text{ (千日元)}$ 。

(5) 米、小麥、大豆 3 品目合計（經營全體收入） = $-1960 - 160 + 80 = -2040$ （千日元）。

(6) 補填金額 = 收入減少金額的 90% = $2040 \times 90\% = 1836$ （千日元）。

5. 與現行政策之比較：現行政策與「緩和收入變動影響之對策」之比較如表 3 所示。

表 3 現行政策與「緩和收入變動影響之對策」之比較

| | 現行政策 | 緩和收入變動影響之對策 | 新對策之優點 |
|------------|--|--------------------------|---------|
| 對象品目 | 米、大豆 | 米、小麥、大豆、甜菜、 澱粉原料用馬鈴薯等 | 對象品目擴大 |
| 品目別之影響緩和政策 | 米：稻作所得基盤確保對策及 核心農家經營安定對策 大豆：大豆作經營安定對策 | 考慮經營全體之影響緩和 對策 | 考慮經營全體 |
| 出資比例 | 核心農家經營安定對策 (生產者：政府=1：3) 稻作所得基盤確保對策 (生產者：政府=1：1+300 日元) 合計(生產者：政府約 1：2) | 生產者：政府約 1：3 | 生產者負擔減輕 |

五、認定農業者制度

有意願改善農業經營的農業者，以成為「農業經營專家」為目的，並制定「農業經營改善計畫」，經市町村認定，即可成為「認定農業者」。「認定農業者」不論性別、專、兼業等，任何人皆可接受認定，至於集落營農，若法人化亦可成為認定農業者。

1. 「農業經營改善計畫」之制定：

「農業經營改善計畫」之制定，對於下列之事項，5 年後的目標及達成目標的計畫、作法須加以記載：

- (1) 經營規模的擴大(擴大規模)。
- (2) 生產方式的合理化(減少農業生產的浪費)。
- (3) 經營管理的合理化(確實管理成本)。
- (4) 改善從事農業的型態(減少勞動時間)。

2. 認定基準：

- (1) 是否合乎市町村之基本構想。
- (2) 是否考慮農用地之有效率、綜合性利用(配合實施生產調整為必要條件)。
- (3) 是否可達成計畫。

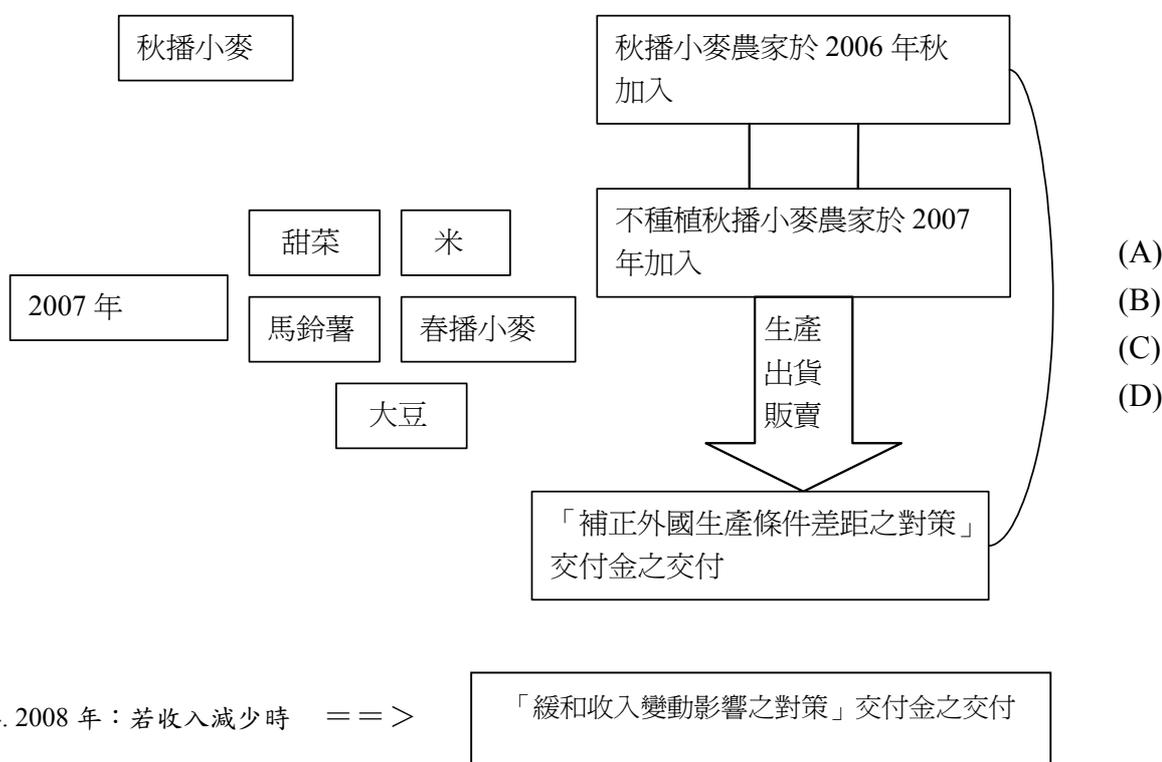
3. 中央、都道府縣、市町村等之支援：

- (1) 低利資金融資。
- (2) 農業委員會對於農地集中利用之支援。
- (3) 機械、設施之折舊費用可增加提列。
- (4) 核心農家協議會可提供經營之診斷、研修。

六、跨品目經營安定對策之實施程序

「跨品目經營安定對策」之實施時間表如圖 3 所示。2005 年決定經營所得安定對策等大綱，2006 年修訂相關法令等。而種植秋播小麥之農家，2006 年秋可加入對策，未種植秋播小麥農家，則在 2007 年春可加入對策，「補正外國生產條件差距之對策」交付金亦在 2007 年交付。但收入減少時，「緩和收入變動影響之對策」交付金則在 2008 年交付。

1. 2005 年：經營所得安定對策等大綱決定。
2. 2006 年：相關法令等之修訂。
3. 2007 年：



4. 2008 年：若收入減少時 == >

- (A) 確認是否為認定農業者或具備一定條件之集落營農。
- (B) 確認是否滿足經營規模要件。
- (C) 確認是否無閒置農地及遵守環境規範。
- (D) 確認過去的生產實績及當年產的出貨、販賣量。

圖 3 「跨品目經營安定對策」之實施時間表

七、跨品目經營安定對策的問題點

1. 「跨品目經營安定對策」的經營規模要件，對象者為認定農業者 and 特定農業團體。根據經營規模要件，原則上認定農業者須擁有 4 公頃，而離島和山區邊遠地域等，可根據地區情況，都道府縣知事申請時，規模要件可降低 80%~50%。但考慮現在日本的農地現狀，佔農業經營之大部分為小規模及兼業農家，可能無法被認定為核心農家，而被政策所捨棄。
2. 關於「跨品目經營安定對策」，對象品目只限小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯等 4 品目（「緩和收入變動影響之對策」尚包括稻米），但未包括雜糧，油菜籽，飼料作物等重點農作物。而且小麥、大豆 10 年後的生產目標和現在大致相同，此與自給率的達成目標相差甚遠。
3. 直接給付的內容，如各品目的支付水準（補正外國生產條件差距之對策）及收入差額的填補（緩和收入變動影響之對策），其所補填金額與過去之補貼金額，幾乎相同，此與生產者所期待的經營安定對策，有所落差。

八、小結

由於日本農業者數急速減少，農村高齡化問題深刻嚴重，而 WTO 的國際規範日益嚴苛，今後確立以核心農家為中心的農業構造，實刻不容緩。而過去以全部農業者為對象，根據各品目別所實施的對策，自 2007 年起，政策對象將只限定於具有企圖心及能力的核心農家，並謀求其經營之安定。亦即「跨品目經營安定對策」，乃將過去以全體農民為對象的品目別對策，轉換為重點集中在核心農家實施，是日本農政的一大轉變。因此，中央、都道府縣、市町村、JA、農業委員會、推廣中心、集落領導者、農業者及消費者等，對於「跨品目經營安定對策」內容及核心農家的培育狀況等，應時常交換最新資訊，不斷檢討改進，才能使「跨品目經營安定對策」實施成功。

九、參考文獻

http://www.dpj.or.jp/news/200510/20051028_09comment.html

http://www.maff.go.jp/ninaite/keiei_antei_point.pdf

http://www.city.bibai.hokkaido.jp/b_keizai/k_nosei/r_noumu/kamakura.pdf

http://www.dpj.or.jp/news/200510/20051028_09comment.html