

區域經貿協定浪潮下之日本農協(JA)改革

鍾秋悅 (屏東科技大學農企業管理助教授) 編譯

摘要

日本歷史最悠久、組織最龐大的農業協同組合(簡稱:農協)即將全面改組。2015年1月,日本首相安倍晉三於例行國會上提出的《農業協同組合法》修正案的框架,宣佈將全面消滅日本農協(JA)所享有的特權和其半官方地位。這意味著JA全中將喪失其對日本700多個地方之總合農協的控制權和指導權,其不受反托拉斯法管制而形成的市場的獨佔地位,也將瓦解。最終3-5年內JA全中將轉變成一般社團法人。另外,掌管農業業務之JA全農、信用業務之JA共濟連和金融業務之農林中金也都將於5-10年轉變成公司(農企業)之經營型態;地方的總合農協亦將轉型為以營利為目的團體。因此,可預見未來日本農戶將不必然成為農協之會員,反而走向自組農民團體或農企業的型態經營,甚至目前的地方農協也將成為農民未來相互競爭的團體。也唯有如此改革方能使農業成為有效率的產業,並面對國際農產品市場的競爭。

我國農漁會的業務與角色類似日本農協組織,農業政策上在面對國際經貿自由化的對策中,一直期待透過組織變革提高農漁會或其他農漁民組織發展具有競爭力的農民團體或企業組織,然而至今仍然寸步難行,主要難處以農漁會是非股金制度的非營利團體,深怕過度深化的變革或整頓會影響弱勢農民的生存條件而不敢貿然進行。有鑒於日本因應國際農產品自由化必須提高農業競爭力,終於擬定全面改革配套組織與法律定位的具體架構與期程,非常值得我國早日思考跟進的可行策略與架構。

關鍵詞：日本農協(JA)、區域經貿協定、民營化

壹、前言

2015年一開春，安倍政府立即宣佈將在3-5年內全面消滅日本農協(JA)長期享有的特權和其半官方的地位，JA全中（全國農業協同組合中央會，即全國農協董事會）將成為一般的社團法人；JA全農（全國農業協同組合連合會，即經濟事業組合）也即將轉為公司型態經營。JA全中不僅將喪失近七十年來對日本地方的總合農協的指導和監督權，其不受反托拉斯法約束的市場獨佔地位也將瓦解。JA長期因其獨佔地位對其會員收取較市價高的肥料和其他農資材設備已被農民詬病許久，日本各地方已逐漸出現脫離農協而自組法人農民組織的風潮，如近年來興起的加盟型農業組合。另外，日本在面臨簽署區域貿易協定如TPP和RCEP之下，必須開放長期保護之如稻米、牛肉等敏感性農產品，卻面對JA動員其政治影響力，試圖阻止日本加入區域經貿組織的抗爭下，安倍政府已決定藉由全面整頓JA來提升日本的農業競爭力。

JA並非對日本農業全無貢獻，如其開辦之農作物保險，目前仍堪稱為全世界最完善的農作物保險。然而長期背離農業本業，只致力於保險信用業務的開拓及擴張其政治勢力影響力，在日本極欲加入區域經濟組織而必須開放其農產品市場之際，這個長達七十年、日本最大的農民組織即將走入歷史。

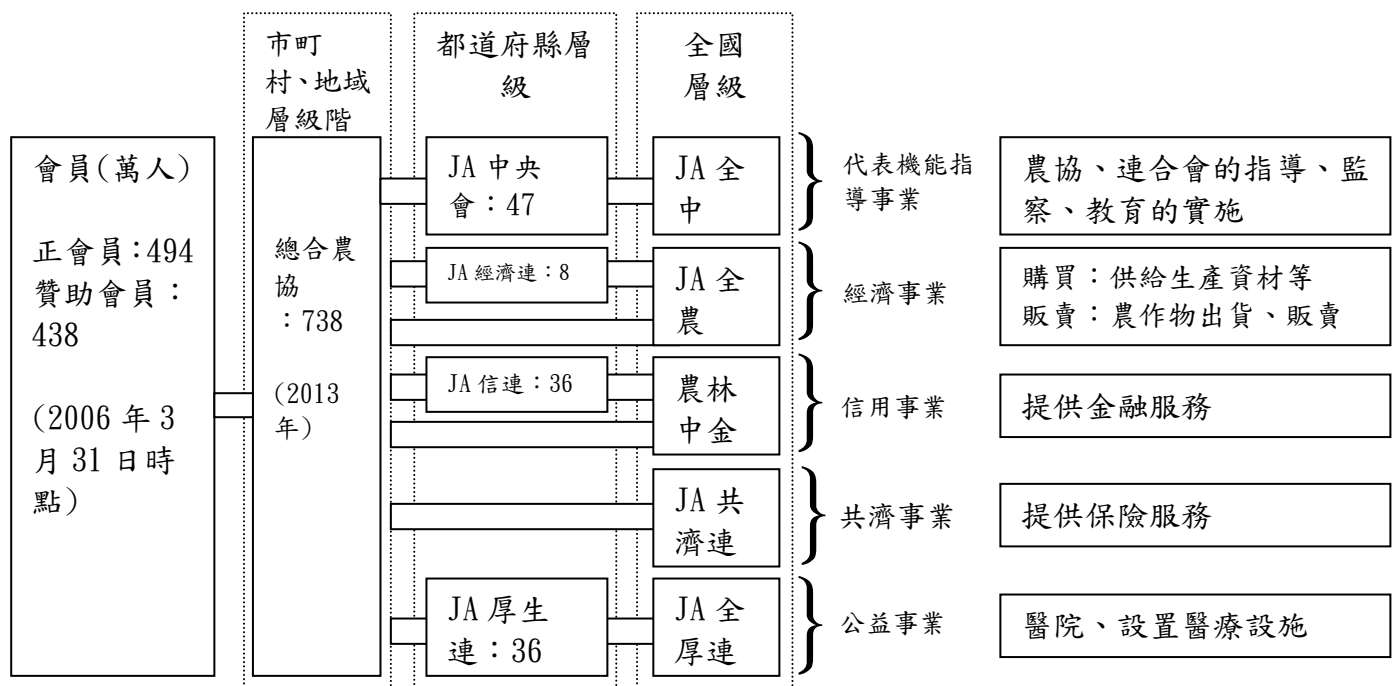
貳、JA 的沿革和組織

JA成立背景是在二戰時期，全日本的人口有一半以上都從事農耕，但大多為沒有土地的佃農，長期受地主剝削。美軍接管日本後，為鏟除此封建制度下的產物而實施了土地改革，¹讓佃農變成了地主，同時也鼓勵成立由農民自組之農民組織。於是在1947年依「農業協同組合法」成立農協。因此，JA應是以食和農為基軸，在地方扎根的農民合作組織。所以農協最基本的原則就是照顧農業生產者的需求，協助農民和農村民眾能實現永續經營農業。因此，其開宗明義的目標即是增加農業生產者所得、擴大農業生產和活化農村地區。

JA集團的組織如圖一。在中央層級包括了JA全中、JA全國農業協同組合連合會(JA全農)、農林中金、JA共濟連和JA全厚連。JA全中可透過在都道府縣的中央會監督和指導地方總合農協。全農、農林中金、共濟連和全厚連則是分別掌管經濟事業、信用事業、保險事業和共益事業等。在都道府縣層級有JA中央、JA經濟連和JA厚生連。地區性的總合農協則是由零散農戶及兼業農戶等生產規模較小的農戶所組成，農戶生產的農作物，或者向農戶出售肥料及農機具等資材。JA歷經近七十年歲月，期間也經歷了幾次討論和改革，近幾年的改革如表一。

在昭和時代，日本全國每個市町村都至少都設有一個農協(如圖二)。當時，農協的數目遠超過行政區域市町村的數目。如昭和35年(1960年)時，日本全國3,510個市町村裏，共有12,050家農協，表示一個市町村內即有3-4家的農協，但目前約1,770的市町村裏，

¹二次大戰後，美國將軍麥克阿瑟將軍為要復興日本，並在日本實施民主改革而實行了三個政策；分別是解散日本財閥、成立勞働三法和農地改革。



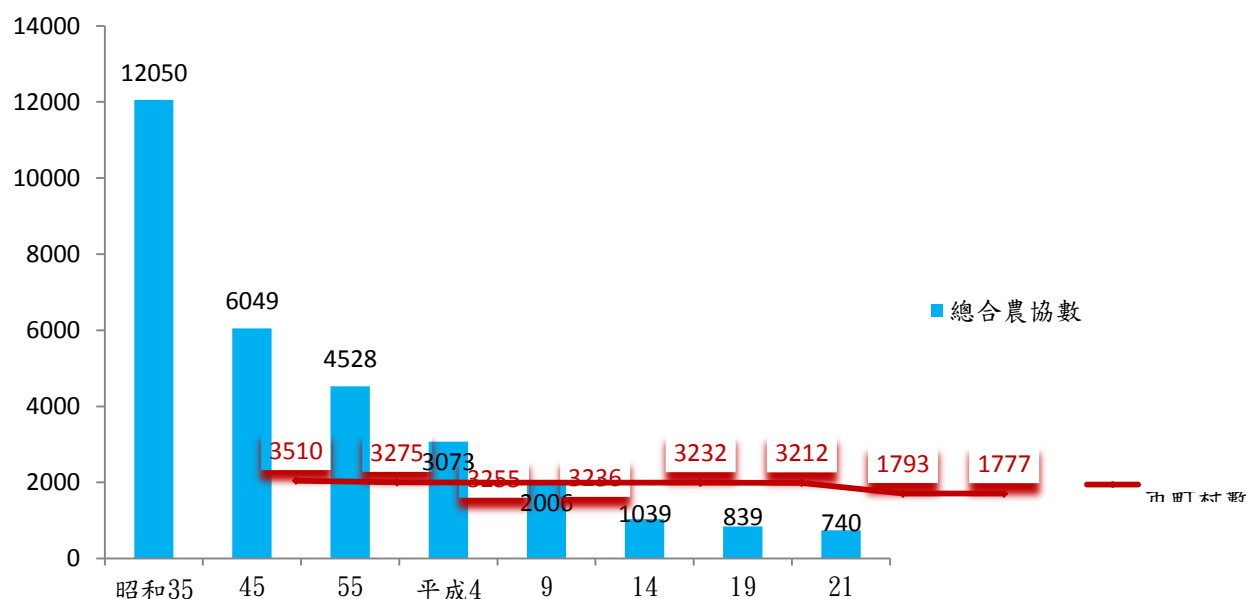
圖一、JA主要組織和部門

資料來源：彙整全國農業協同組合中央會「JA合併推進情報」、農林水產省「農業協同組合等現在數統計」(2007年度)、「總合農協統計表」(2006事業年度)，農林水產省彙製。

表一、JA沿革

年 月	事項
1996年12月	信用部最低自有資本的比率必須和銀行一樣。
2001年6月	信連內須設有經營管理委員會。農協、信連和農林中金必須建構成為和金融機關一樣功能的JAbank。
2003年3月	在討論有關農協的存在必要性的研討會上，被要求經濟事業做改革。
2004年6月	共濟事業部門，對保險戶具有對商品資訊公開的義務。公開程度應和保險公司相同。
2005年12月	因為米標示不實的嚴重問題，JA全農被要求提出改善計畫。
2007年4月	公平會公布禁止農協獨佔的遵循手冊。
2008年12月	全中於農林水產省的指導下，必須於平成24年前增加為30人以上，而且公佈金檢的相關計畫。

資料來源：農林水產省「農協の現状と課題について」。



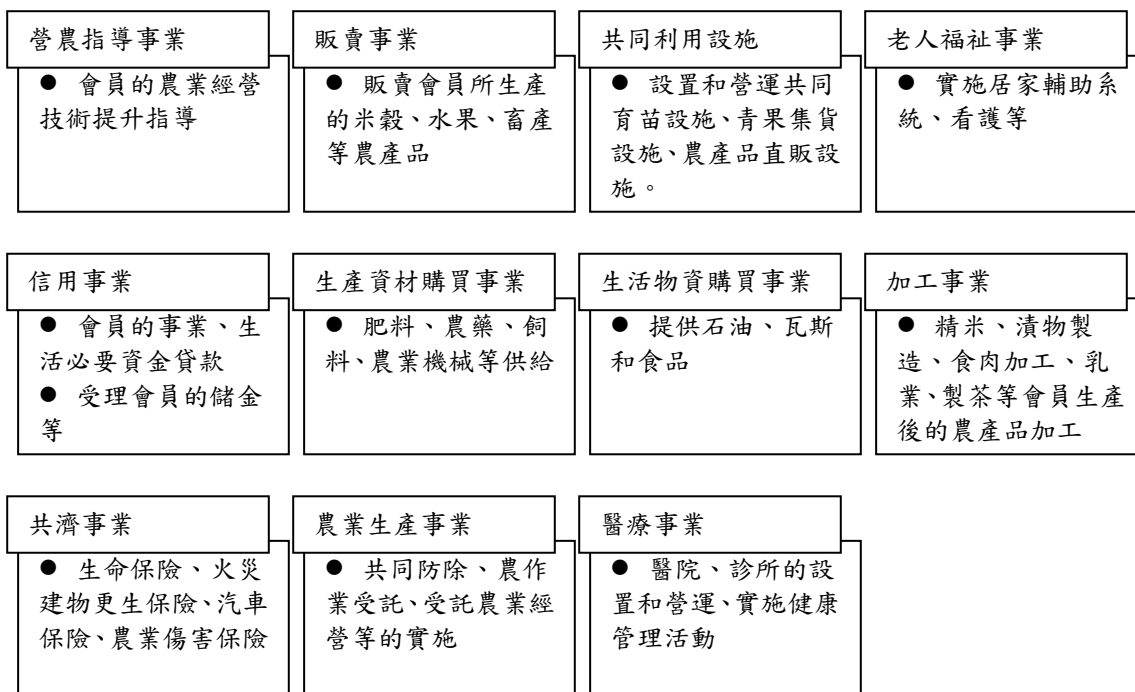
圖二、總合農協數目

資料來源：農林水產省調查(平成21年全中調查)。

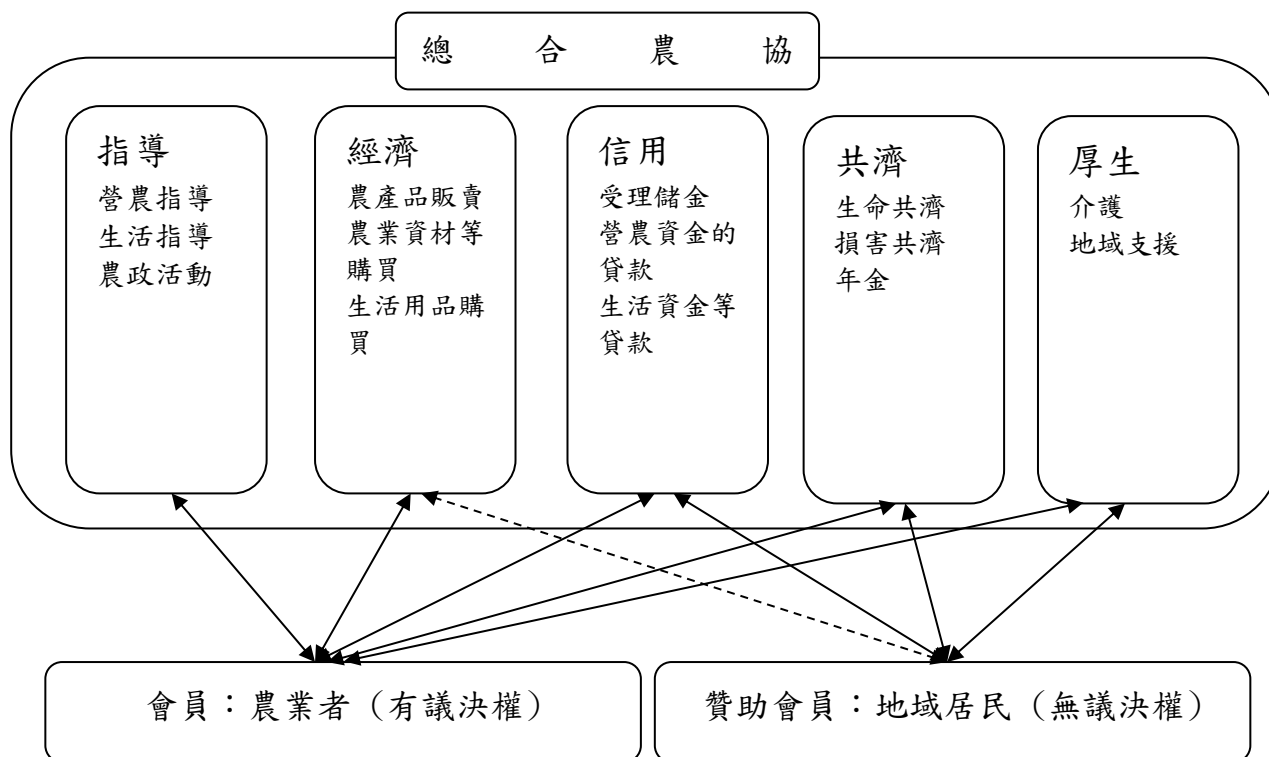
2009年只剩740家農協，在2013年3月31時點，日本全國總合農協更減至738家，且其中有21家實際上已停止營運，因此實際仍在運作的只有717家。歷經近七十年的歲月，日本的農業隨著工商業的蓬勃發展而逐漸萎縮沒落，從農人口從1960年代約1,454萬人減至2014年之227萬人。且農業人口老化，平均年齡達65以上，廢耕農田增加、耕作規模大幅萎縮下，農協不但沒有隨之萎縮，反而搖身一變成了巨大的官僚組織。然而，JA的擴大並沒有為其農業帶來正面的效果，反而是被認為是造成日本農業低生產力、沒有競爭力的罪魁禍首。

地方的總合農協的功能如圖三，包含了推廣與福利、信用與經濟、保險醫療與生產等多元且完整的農業經濟與推廣事業發展。

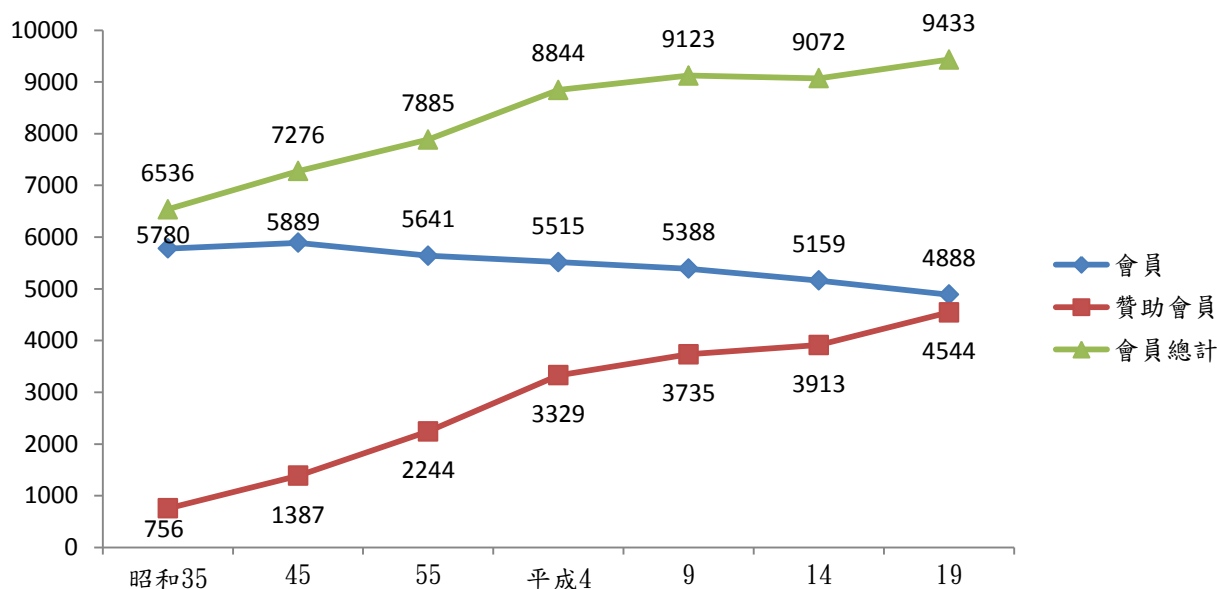
圖四說明JA正會員和贊助會員的權利。正會員是農民或農業經營法人方可加入，但贊助會員只要是居住在該總合農協行政區之住民，或和該農協有往來的住民都可申請加入。正會員和贊助會員都可享有信用、保險和農協開辦的社會福利，但只有正會員能享有接受農事上的指導和參與農政及透過農協購買農業資材和一些生活用品等活動。但由於贊助會員可享受的服務從銀行、保險，到喪禮和婚禮時的場地租借等福利，促使其人數大幅成長，目前一千萬左右的會員數裏，約一半是不具農民身份的贊助會員(如圖五)。這些會員因經常享受農協所提供的服務，在選舉時時成為地方動員和集票能力的來源，為各政黨爭相拉攏的票源。尤以長期執政之自民黨長久以來依靠其動員，要推動改革實為不易。但日本農業生產力持續下降卻也突顯了其長期農業政策和輔導角色的失敗。



圖三、總合農協主要業務
資料來源：日本農林水產省, 2015。



圖四、總合農協組織和會員圖
資料來源：日本農林水產省。



圖五、會員數

資料來源：總合農協統計表(農林水產省協同組織課)，單位：千人。

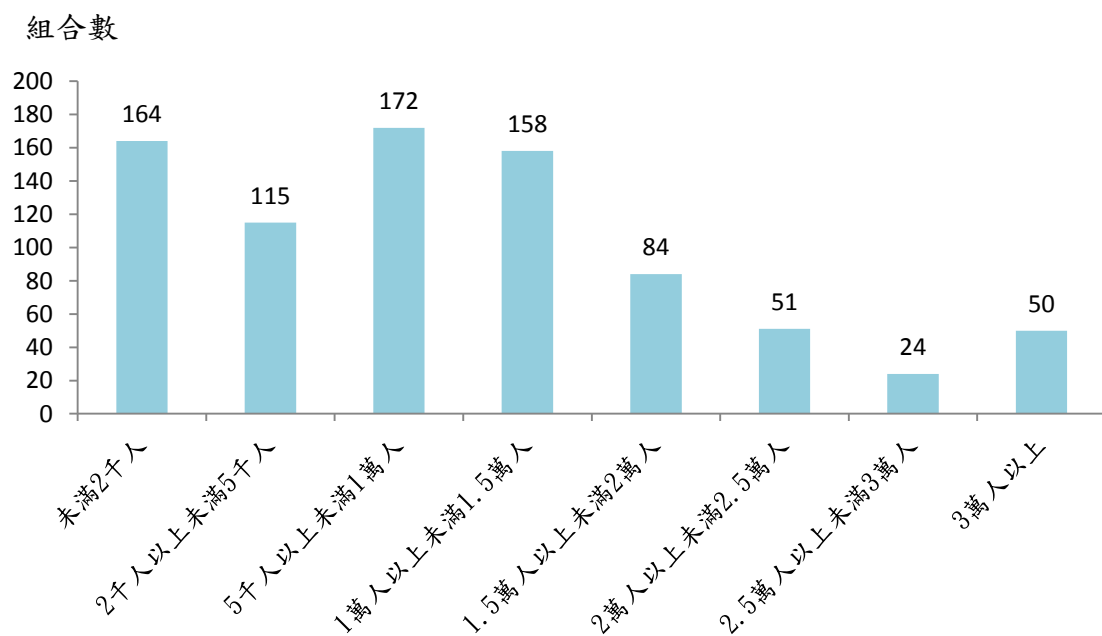
在2007年的時點，仍有八百多家總合農協之時，大部分的農協是屬於會員人數小於一萬五千人的規模，約佔了75%，其中最多的是5,000-10,000人的農協(如圖六)。

其實，JA也不全然對日本農業無貢獻，例如其農業共濟(即農業保險)的功能完善。農保內容包括對農作物、家畜、果樹、農作物、園藝設施、建築物 and 農器具等六大類保險；農作物的保險含水稻、旱作及麥三項。堪稱目前國際上實施農業保險最完善的國家。但除了農業保險，JA在其他農政上是墨守成規的，也似乎忘了著力於其農業本業。

參、忘了農業本業的農協

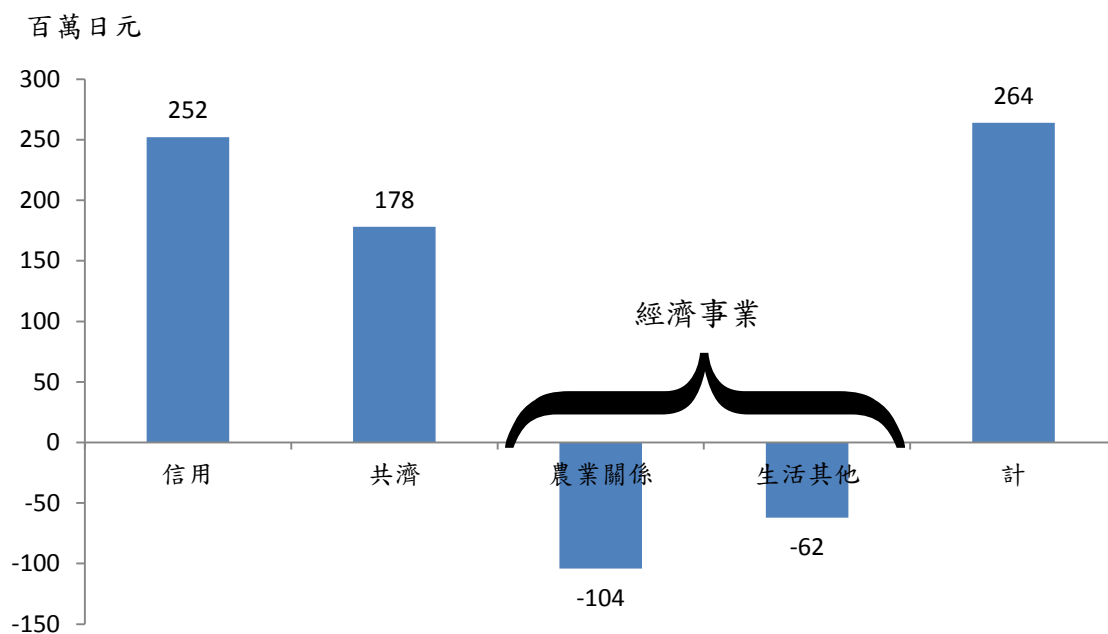
農協雖為日本最大的農業相關組織，但其收入卻主要仰賴保險和信用事業，反而與農業事業無關。2012年統計資料顯示，700多個農協約有21萬名職員，但其中和農業相關的職員如指導員和販賣員等約有3萬人，只佔了全體員工的14%，比1990年度減少了近三成。相較之下，JA銀行和保險等金融部門的職員卻高達9萬6800人左右，佔了50%以上。如圖七所示，農業彷彿成了JA的包袱。例如農產品的販賣等經濟事業，平均每年為JA帶來2億3000萬日元的赤字，相對之下金融部門卻創造了6300萬日元的盈餘。

研究顯示(如圖八)總合農協的會員數和其保險業務的利益呈高度相關，相關係數達0.795，意味著隨著總會員數的增加，總合農協的保險部門就能獲取更多的盈餘。但相反的，會員數和農業相關部門的利益卻只呈現0.423的相關，意即總會員數的增加並不會為農協的農業相關業務創造出利潤，意味著許多人並非為了對農協有認同感而加入農協，而是為了其保險和存放款業務而加入。



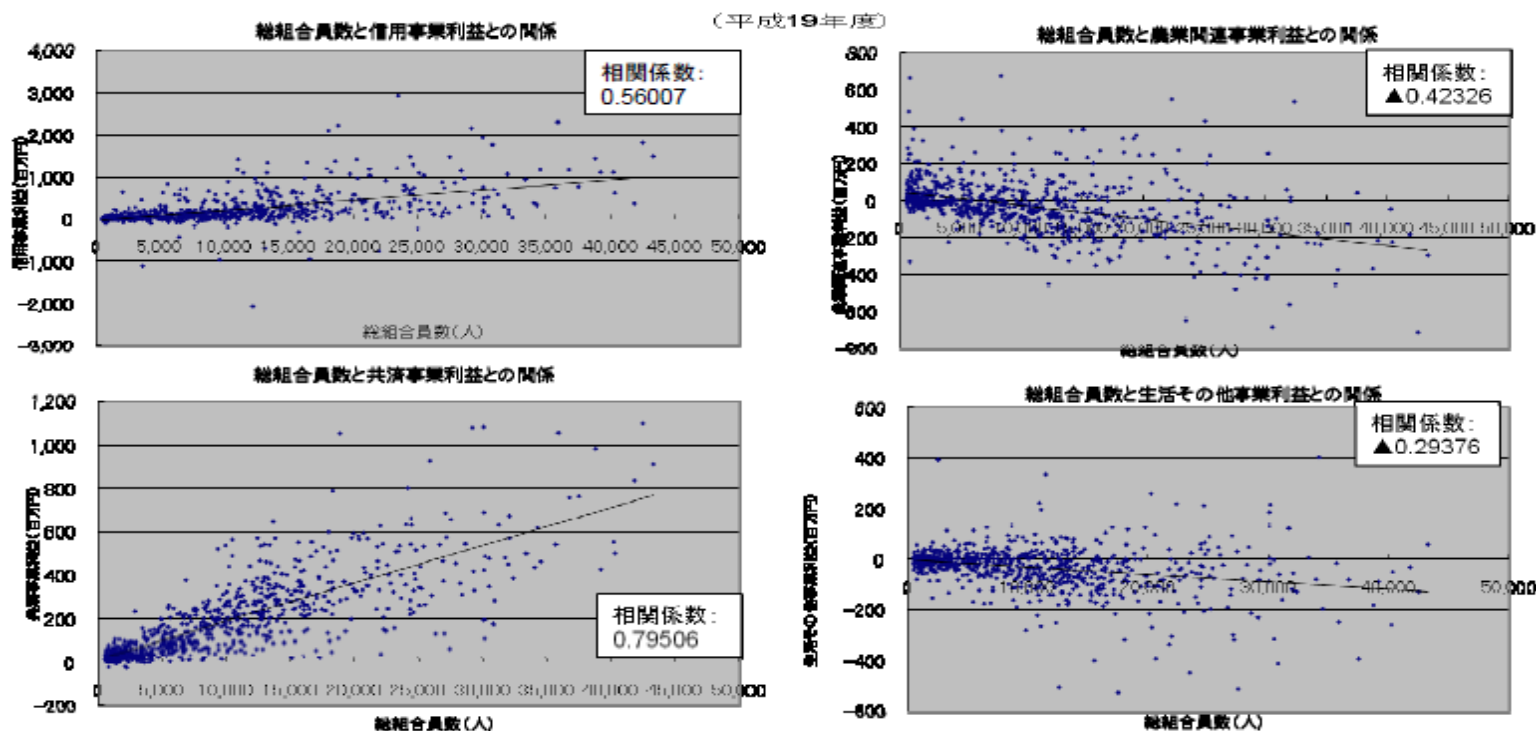
圖六、總合農協規模(以會員數區分，2007年)

資料來源：農林水產省調查。



圖七、事業部門別損益(2007年)

資料來源：總合農協統計表(農林水產省協同組織課)。



圖八、會員數和農協收益關係

資料來源：農林水産省「農協の現状と課題について」圖。

如圖九所示，由平成19年(2007)的資料可看出，農協保險部規模超越了日本許多如第一生命和住友生命保險公司等大型保險公司。其辦理存放款業務之信用部雖不似保險業務的蓬勃發展，但其存款金額也高達8兆日圓。在農業相關業務經營績效不彰下，信用部和保險部成為讓農協繼續存在且壯大的兩大業務。然而，萎縮的農業部門和持續擴大的金融部門，及其政治勢力，使JA的存在性遭受很大的質疑。

肆、無法取得農民信賴之農協

不僅JA全中以監督費的名義，向地方的總合農協收取費用，JA全農也長期控制農業資材的通路，並對其會員收取較市價高的肥料和其他農資材設備，其架構如圖十。以農資材和產品的買賣與農協之關係來看，目前日本全國農戶供應的白米及蔬菜等農業總產值約為8.5萬億日元，但約一半經由地方的農協委託販賣，且因是無條件委託販賣，故農協對價格有很大操縱力。在購買農業資材時，因JA全農不受反托拉斯法所約束，意即JA全農在市場上擁有獨佔的角色。其中最為其農民所詬病的即是JA全農往往賣的比市價還貴，且收取較高的手續費。

另一個JA全農控制農業資材的通路的例子即為農藥。水稻用農藥幾乎得經由農協購得。且農協會依“防除曆”²選擇特定農藥，農藥公司能販賣的份額是固定的，其流通結

²防除曆是記載作物栽培時所使用的農藥、施灑時間和施灑濃度的記錄表，也就是防此病虫害的日曆，有些是由農民自己製作用以取得顧客的信賴，但大多是由農協所公佈。

信用事業

受理儲金等、營農生活資金的貸款。

預儲金殘高(平成 19 年度)

農協合計	8 兆日圓
類似業種	
郵政銀行	182 兆日圓
三菱東京 UFJ 銀行	102 兆日圓
三井住友銀行	66 兆日圓
みずほ銀行	54 兆日圓

共濟事業

生命共濟、火災建物更生保險、汽車保險、農業傷害保險。

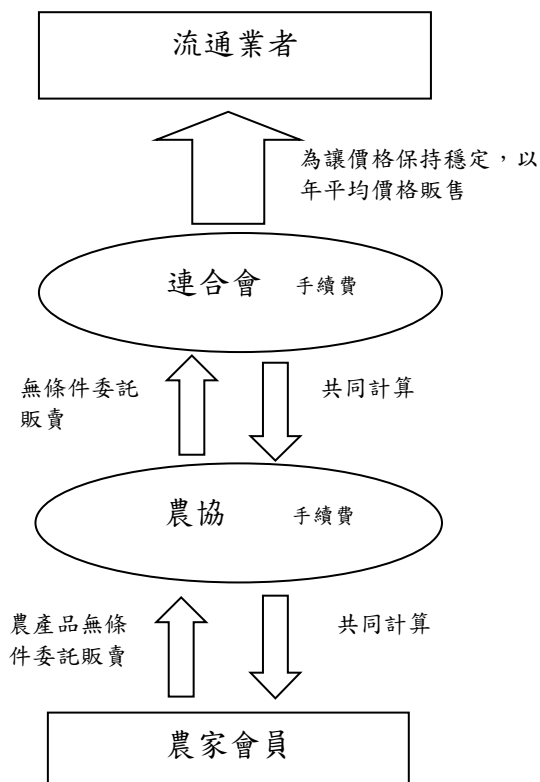
生命保險(共濟)保有契約高
(平成 19 年度)

農協合計	185 兆日圓
類似業種	
日本生命	223 兆日圓
第一生命	174 兆日圓
住友生命	144 兆日圓
明治安田生命	126 兆日圓

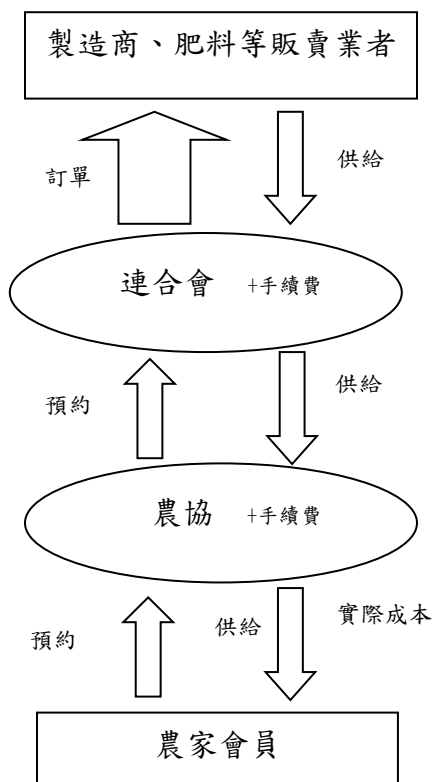
圖九、農協之金融部門

資料來源：農林水產省「農協の現状と課題について」。

● 販賣事業的基本流程



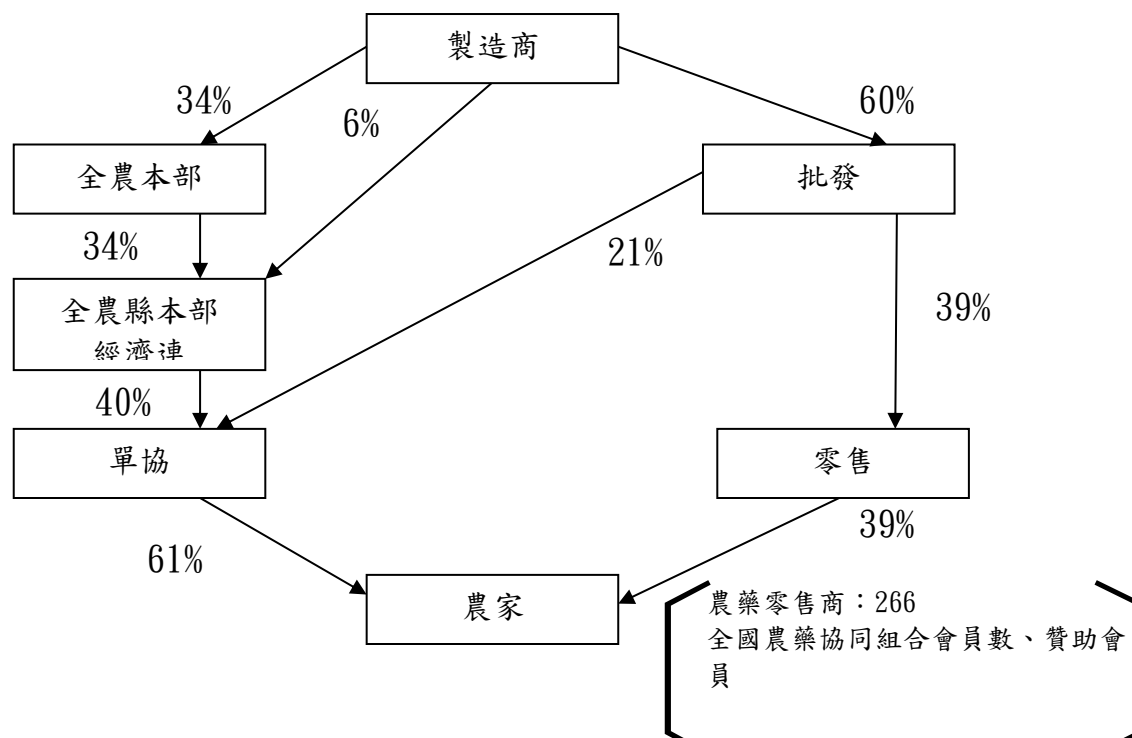
● 購買事業的基本流程



圖十、農資材和產品買賣與農協之關係

資料來源：農林水產省「農協の現状と課題について」。

構如圖十一。而且，企業不得販賣沒被農協指定的農藥，農協因此可在農藥產業製造進入障礙，讓新的農藥公司無法進入該產業。另一方面，因經由農協流通，而且是每個企業配有固定份額，所以企業無須有行銷策略，沒有效率的企業仍可生存，因此造成整體農藥產業生產效率差。另外，日本農協不僅在農藥原體和農藥成品的價格形成扮演重要角色，也每年與農藥藥劑公司交涉價格，並逐一決定每項農藥之單價。因此日本的農藥產業並無領導廠商，優點是企業間既不存在價格競爭也難以勾結，農藥原體的價格相較工業之原體穩定，且通常價格即接近其費用，具資源分配效率。



圖十一、日本農藥流通(平成17年度)

資料來源：日本農林水產省消費.安全局。

<http://www.maff.go.jp/kanto/seisan/nousan/sizai/pdf/sizai-jyousei.pdf>

普遍來說年輕農民(新農)對市場販賣、直賣所和量販店的必要性認同度相當高(表二)。然而，對農協於此提供的服務滿意度非常低，尤以法人協會的新農滿足度僅達30%左右，這也說明了近年來脫離農協而另組法人農民組織的新農越來越多。

如圖十二，農林水產省所做的調查結果顯示，有超過一半的新農在從農時，最常碰到的問題在於學習農業技術、獲取農地和資金。

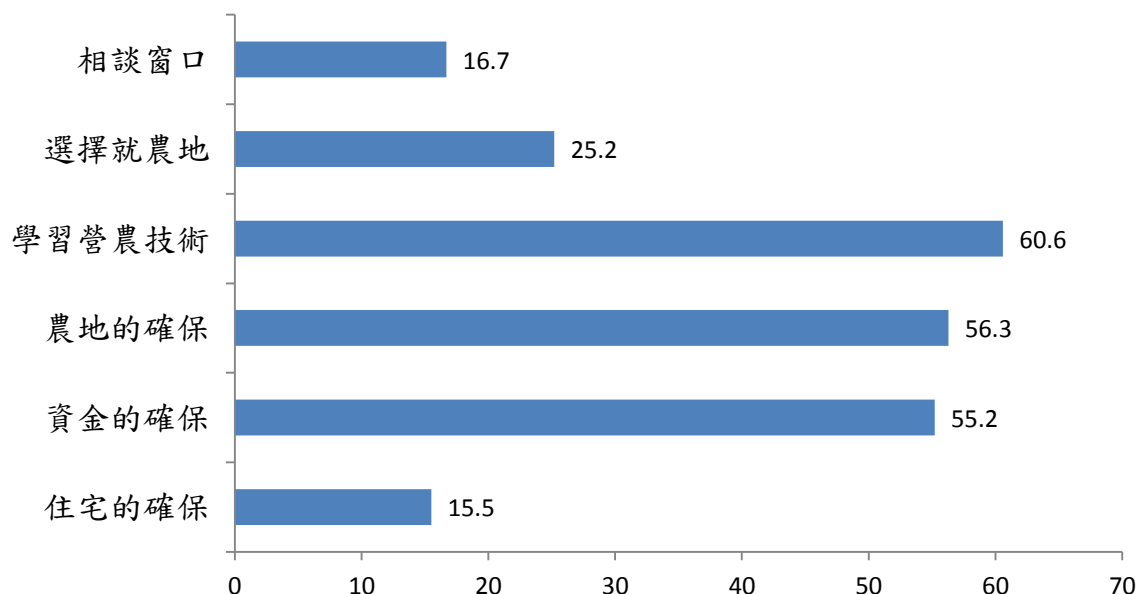
表二、新農對農協的印象

	必要性		滿足度	
	①	②	①	②
市場販賣	80%	92%	29%	54%
直賣所	79%	94%	37%	56%
量販店等	79%	92%	28%	47%

①：對法人協會會員調查(19年7月)

②：對JA青年部調查(21年3月)

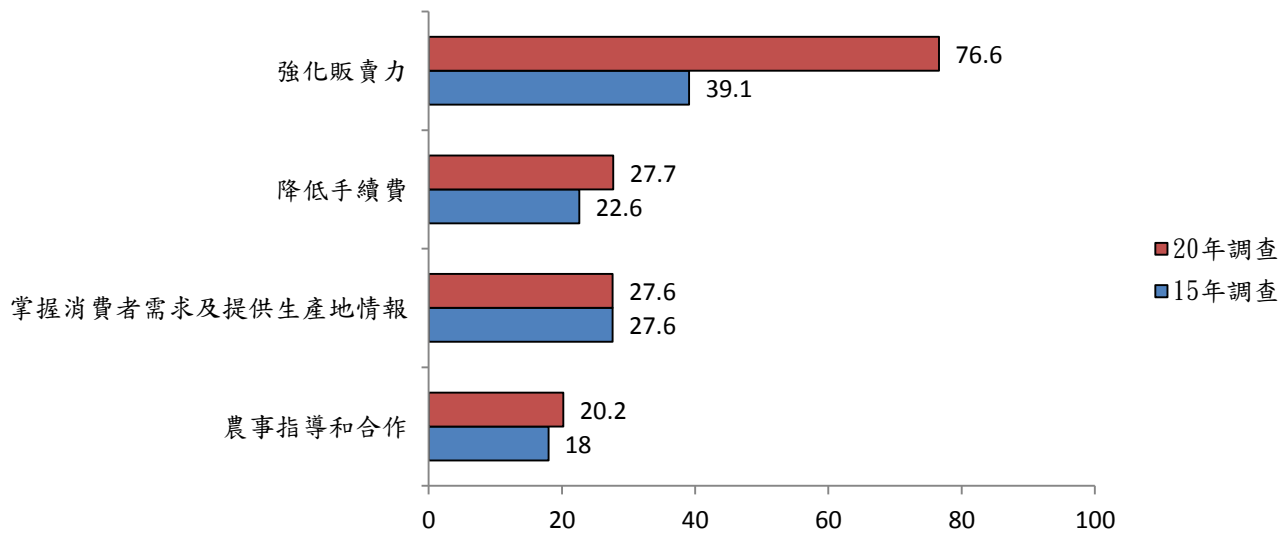
資料來源：全中調查。



圖十二、從農最辛苦的事

資料來源：農林水產省「平成19年新規就農者就業狀態調查」(平成19年1月1日)。

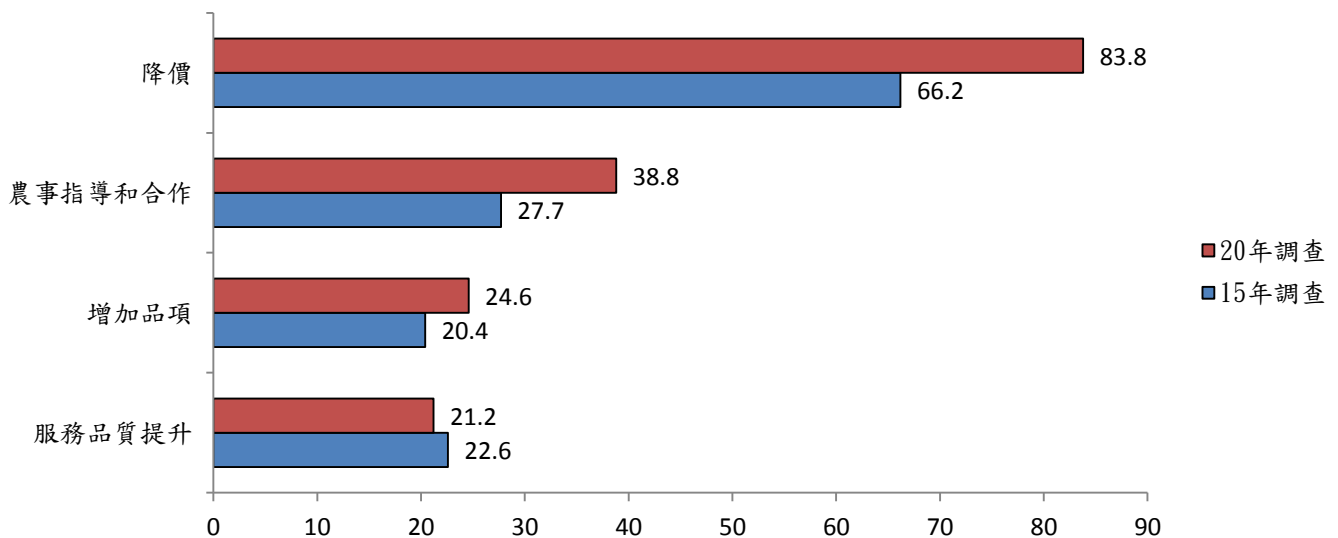
如圖十三，新農在被問到在農畜產品的集貨和販賣上對農協的期望時，由於一般農民對於銷售較不擅長，對農協在其經營上的協助，期待最高的就是行銷。在2003年時約40%，但至2008時成長至近77%對農業所提供的農業資材的服務方面，大部份的農民仍然希望農協能夠降低其農業資材的價格，尤其隨著時間演進此期待越高，平成20(2008)年時有高達近84%的農民希望農協所販賣的農業資材能降價，其次才是增加農事指導(約40%)。



圖十三、對農協在農畜產品集貨和販賣的期待

資料來源：平成20(2008)年度農林水產省調查。

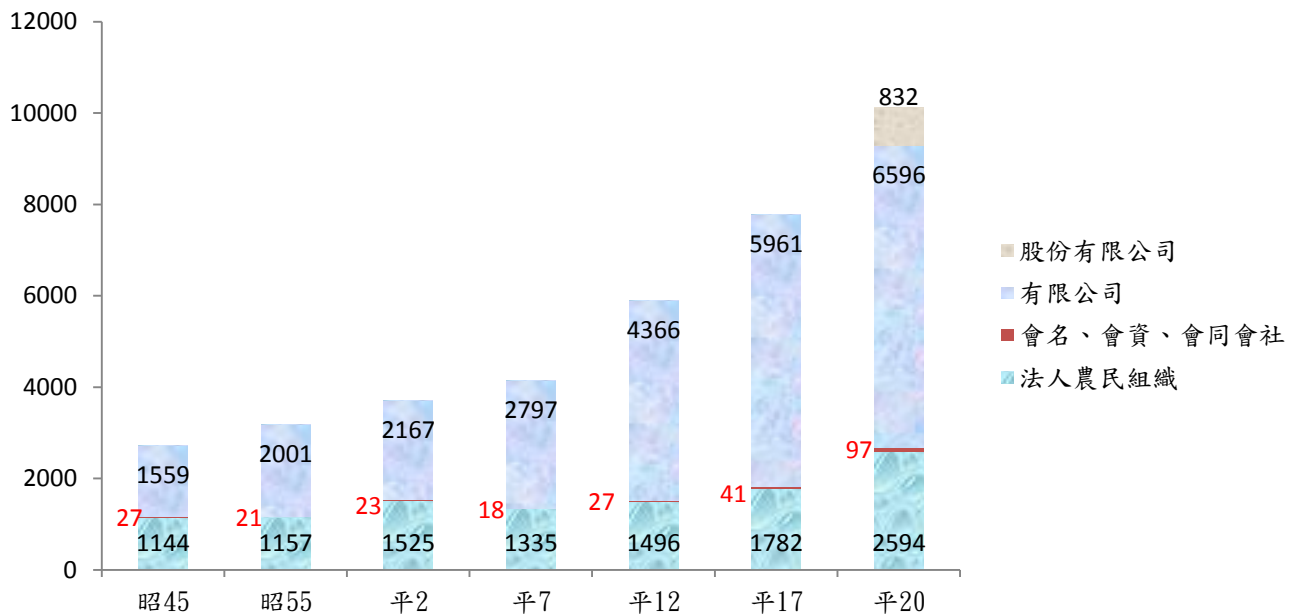
由圖十二～十四的結果可推知，新農雖對農事學習上有很高的需求，但對農協目前所提供的農事服務尚屬滿意，亦或是目前已有各種管道來學習農事，因此對農協現有的農事指導和合作並無更多的要求。惟在農協在農產品行銷和農業資材的提供上，多數農戶是表現出不滿的。因認為加入JA並無助其農業經營，農民脫離農協而自組農民團體或農企業的情形越來越普遍。由圖十五可知2008年時點，有近二千六百家的法人農民組織成立；更多的是以有限責任公司的型態成立，也有800多家的農企業成立。



注：服務品質提升：配送、夜間節日營業等。

圖十四、對農協的農業生產資材供給的期待

資料來源：平成20年度農林水產省調查。



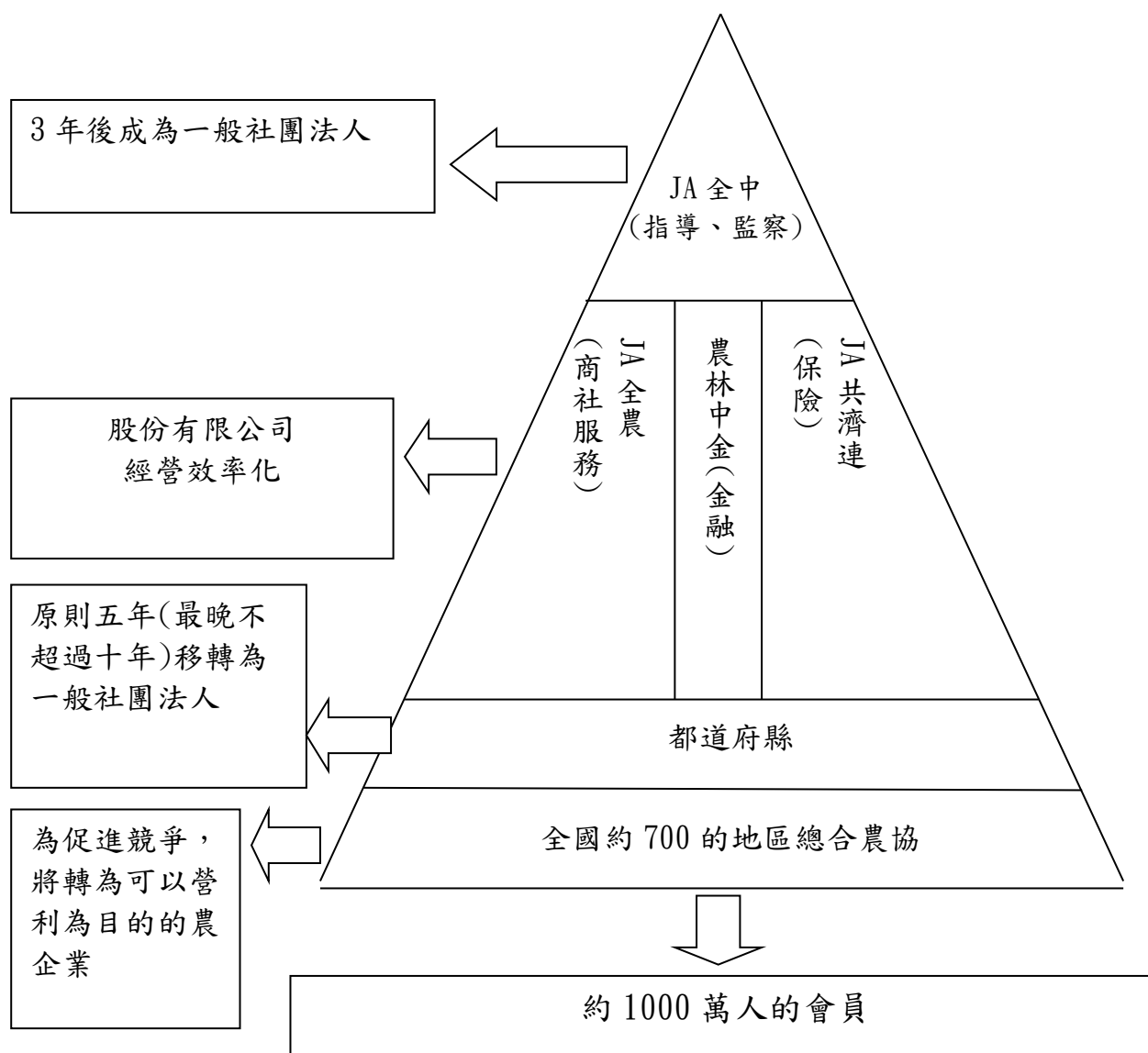
圖十五、生產法人數的變化

資料來源：農林水產省經營局調查。

伍、JA 改革方案

在日本參與跨太平洋經濟合作協定（TPP）談判的壓力下，安倍政府認為唯有改造JA組織，才能提高國家農業整體的經營效率、和進口農產品競爭、進而將日本農產品打入國際市場。因此，安倍政府排除各方壓力，提出了的JA改革方案概念如圖十六。改革方案主要內容包括兩項：首先是3年後（2018年）將廢除JA全中所擁有的法律權限，包括了其對各地方的總合農協的指導監查權和建議權等，意即地方之總合農協將不用加入JA全中，也沒有向JA全中提出審查資料的義務。再者是將JA全中轉變成與其他行業團體相同的一般社團法人。日本政府主要目的是欲借廢除JA全中的強制約束力，促使地區農協和農戶在農作物的價格、服務及流通路徑方面自由競爭。另外，JA全中旗下之地方中央會原則上5年，最長不超過10年內也將轉變成社團法人。而地方的總合農協，截至目前的“非營利組織”的限制也將鬆綁，使其轉變成可以營利為目的之農企業。

目前JA全中以監查費等名義每年從地方農協收取約80億日元的分擔費用。然而，分擔費常被用於發起反對參加TPP談判和企業涉足農業等運動。如果JA全中被強制性轉變為自願性團體後，收取分擔費用的權限將被取消。地方性的農民組織的自由度將提高。另外，修正案也指出，具有商社（貿易公司）服務功能的JA全農將轉換成股份公司。但目前將維持地區總合農協出資的狀態，不過日後將接受農協以外的出資。若農民不用再經JA全農購買生產資材，生產成本將下降，農民的競爭力有望得到提高。企業對農業生產法人（由農戶和企業組成）的出資比例原則上也將從25%提高至50%以內。



圖十六、日本JA農協改革方案

資料來源：日本經濟新聞, 2015/1/4。

JA集團雖然透過其在政治上的影響力，希望安倍政府能讓JA自主性來做內部改革，但安倍政府面對迫在眼前的RCEPT和TPP的入會壓力，且長期以來不見JA改革成功，故仍堅持由政府強力主導JA改革。

陸、結論與對我國的啟示

台灣的農會實為日治時期的產物，組織結構也與JA相同。因此，所面對的問題包括農業部門長期虧損、金融部門之放貸不透明和政治勢力的介入等問題非常類似。從日本的例子可知，忘了農業本業的農民組織，不僅引起農民反彈，也將造成國家的農業發展滯礙難行。最終，在加入TPP和RECEPT等區域貿易組織的壓力下，面對必須開放農產品市

場時，無法轉型成有效率且帶領農民面對國際市場競爭的農民組織將面臨淘汰。

我國農漁會的業務與角色類似日本農協組織，農業政策上在面對國際經貿自由化的對策中，一直期待透過組織變革提高農漁會或其他農漁民組織發展具有競爭力的農民團體或企業組織，然而至今仍然寸步難行，主要難處為農漁會是非股金制度的非營利團體，深怕過度深化的變革或整頓會影響弱勢農民的生存條件而不敢貿然進行。有鑒於日本因應國際農產品自由化必須提高農業競爭力，終於擬定全面改革配套組織與法律定位的具體架構與期程，非常值得我國早日思考跟進的可行策略與架構。

參考文獻

日本農林水產省, <http://www.maff.go.jp/>

日本經濟新聞, (2015年1月4日), 農協指導権、3年で全廃 J A全中、任意団体に
農林水產省(2009) 農協の現状と課題について。第1回農協の新事業像の構築に関する
研究会。