安倍政權下的農業政策：日本農業今後的展望

張國益 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

摘要

本文根據本間(2014)一文整理出安倍政權下的農業政策，並展望日本主要促進 TPP 學者本間教授對日本農業今後的願景。重點包括：

(一)日美間 TPP 進一步談判的關鍵籌碼，其實要看美國大總統貿易促進授權(TPA)是否能在美國議會通過。並指出 TPP 架構中，美國最在意的並非農業部門貨品貿易的零關稅，而是包含農業部門與非農業部門直接投資進一步的自由化。對我國的重要啟示，是兩岸服務業貿易協議議題之後，針對服務業貿易中 ISDS 條款等的進一步自由化，需要做更縝密的省思與全球定位佈局。

(二)針對敏感的稻米問題，本間教授指出今後日本的課題是要將生產成本減半才能和進口稻米競爭。

(三)安倍經濟學「進攻的農林水產業」中的農業與農村之所得倍增，藉由輸出倍增提升附加價值的途徑，認為勢必增加「加工食品」的生產與出口。

(四)日本法規鬆綁會議農業分組對於其農業委員會、農業生產法人、農協等組織之改革建議。

(五)列舉稻米、蔬菜、農地集中、都市與農村連結的成功案例。

(六)形成食與農的群聚。

(七)日本型食谷。

(八)最後提出日本農業再生之 5 大願景。

關鍵詞：TPP、美國大總統貿易促進權限、進攻的農林水產業、安倍經濟學、食谷、ISDS 條款

一、TPP 的現階段與今後的展望

(1)美國 TPA(Trade promotion authority;大總統貿易促進授權)在美國議會應該會在 2014 年 11 月選舉之後才會通過。因此,日本真正 TPP 的進一步談判勢必會延到 2015 年。

(2)2014 年 4 月歐巴馬訪日期間，雖為兩國高峰會，但並沒有明顯進展。

(3)但是，只要 TPA 通過，美國要求日本汽車關稅調降時程方案(即與日本之妥協方案)會出來，日本會面臨被迫妥協。

(4)本間正義教授以學者立場認為,日本主張之重要五品項之例外要求,其實是違反 TPP 的理念，不應該以此為前提在 TPP 作談判。本間教授認為可以以如 25 年的降稅期程逐步調降關稅至零。否則，留下例外的產品會在國內結構改革上遇到困難。

另外,最近日澳 FTA 簽署把米和糖排除,美澳 FTA 也把糖與乳製品排除。其實，美國並非希望日本米完全零關稅，因為這樣會造成越南米出口日本會大於美國米出口日本。(這是 77 萬噸日本進口 MA(最低進口量)糙米、越南米可能出口 35 萬噸到日本,但並非從越南進口米的競爭力導致,而是政治的決定。即 MA 米主要從美國、澳洲、泰國與越南進口為主)。

日澳 FTA 使日本從 0 澳洲進口牛肉關稅減半，造成澳洲出口日本牛肉大於美國出口日本牛肉，就是明顯例子。

(5)談判的關鍵在於針對重要品項可否設定「最長的期程」在逐步調降關稅方式上達成共識。

二、日本的 TPP 參加談判與至今為止的動向

2013 年 2 月 22 日：日美首腦會談、日美共同聲明

3 月 15 日：安倍首相之 TPP 交涉參加表明

4 月 12 日：日美事前協議會議

4 月 20 日：TPP 交涉參加 11 國之日本參加承認

4 月 24 日：USTR(美國談判代表署)之美國議會通知(國會 90 天規則開始)

5 月 07 日：USTR 意見公募開始(6 月 9 日為止)

7 月 22 日：美國議會公聽會

7 月 22 日：TPP 交涉馬來西亞回合

7 月 23 日：日本之 TPP 交涉參加(國會 90 天規則期滿)

8 月 22 日：汶萊回合, 10 月 01 日： 印尼回合, 12 月 07 日：新加坡回合

2014 年 2 月 22 日:新加坡首長回合未達成大方向共識而閉幕(日美間協議之關稅交涉尚未解決)

三、TPP 的本質的回顧

(1) 加入 TPP 之中最重要的議題是投資的自由化,因為農業以外的關稅已透過 GATT、WTO 談判變成很低的水準。在 TPP 之中，透過過去在貨品和服務業貿易之自由化對待經驗，也希望在直接投資(資金)也適用相同的談判。TPP 的談判一言以蔽之，即是否能進一步促進投資的自由化。

(2) 在貨品及服務業適用之最惠國待遇(不能歧視加盟國)及國民待遇(不歧視進口品與

國產品)，也希望適用在直接投資(資金)的規定。

(特別是投資爭端解決機制(ISDS)條款，如果判定歧視的話，歐美多國籍企業可以控訴被投資國政府。例如，針對海外子公司的持股比例，規定本國要 51%以上，外國持股只能 50%以下則成為歧視)

(3) 然而，農業部門仍然存在高關稅的品項，全球化的關稅調降仍然是課題。

(4) 由於關稅調降在 TPP 以外的談判也會被要求，因而儘可能將完全零關稅的日期延後，並以「路徑圖」明示逐步調降關稅至零之道路。

(5) 如果可以將關稅調降至零的期程設定成 20 年+α 的話，日本稻米在 10 年後仍可以維持每 170 日圓/公斤的從量關稅。依此，今後利用 12 年來致力於結構改革。

四、當前日本糧食和農業相關課題

1. 日本農業的課題

(1) 農業生產停滯與農業經營的零細性

(2) 農業勞動力高齡化與勞動力不足

(3) 沒有顯著進展的農地集中與規模擴大

(4) 農政的課題： 稻米減產(生產調整)、農地制度、農協問題→皆不易解決

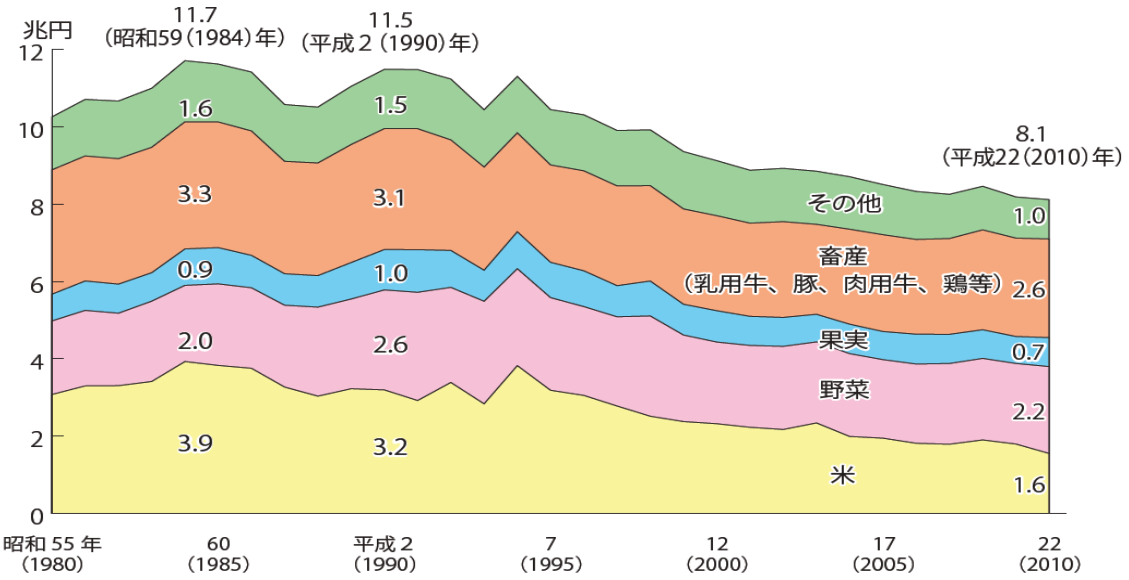
(5) 東北災害地之農業復興之如何實現

(6) 如何因應 TPP 問題

(7) 糧食自給率與糧食安全保障，食品安全

2. 日本農業總生產額的推移

日本農林水產省(MAFF)估計，如果加入 TPP 會導致日本國內農業總產出值(GDP)減少 3 兆日圓。然而，不管是否加入 TPP，從 1980 至 2010 已減少了 3 兆日圓。



資料來源：農林水產省「生產農業所得統計」

注：其他為麥類、穀類、豆類、薯類、花卉、工藝作物、其他作物、加工農產品之合計。

3. 日本超過 200%高關稅的品項

(1)由於國土條件等原因，日本國內與外國之間特別是價差較大的米、小麥、乳製品等一部份的品項仍然維持高關稅。這是根據前次 GATT 烏拉圭 (UR) 回合之協議，依據內外價差，將過去限制進口品項關稅化之結果。

(2)米： 341 日圓/公斤(精米：778%)(糙米：568%)

澱粉：119 日圓/公斤(=583%)

雜豆：354 日圓/公斤(紅豆=403%)

奶油：29.8%+985 日圓/公斤(=360%)

粗糖：71.8 日圓/公斤(=305%)

小麥：55 日圓/公斤(=252%)

大麥：39 日圓/公斤(=256%)

脫脂奶粉： 21.3%+396 日圓(=218%)

4.日本已簽署 FTA 之排除調降關稅之品項

品項名	Tariff line 品項數(HS 最細碼)
稻米	58
小麥與大麥	109
牛肉	51
豬肉	49
砂糖	81
澱粉	50
乳製品	188
蒟蒻	3
雜豆	16
漁產品	91
合板	34
其他農漁產品	104
農林漁產品排除項目合計	834
全品項 Tariff line 數	9018

58+109+51+49+81+50+188=586 (陰影部分為日本在 TPP 欲排除之五大品項)

586÷9018=6.49%→只達成 93.5%覆蓋率(coverage)

其他 TPP 會員國覆蓋率達 98%以上

5.日本稻米進口自由化時價格的估計值

來源與品種 價格	阿肯色州產越光米	加州產 calrose	加州產 akitakomachi	黑龍江產合江 19 號
海外 FOB 價格, 美元/10 公斤	15.24	9.33	14.58	10.93
日本到貨 CIF 價格,美元/10 公斤	16.16	10.06	15.31	11.40
倉庫交易價格, 日圓/60 公斤	9,249	5,954	8,791	6,678
零售價,日圓/10 公斤	2,313	1,703	2,228	1,837
消費者評價價格,日圓/10 公斤	3,423	2,430	3,332	3,091

資料來源： 伊東正一「席捲中國之世界稻米情勢與日本市場」科研報告(2013)

(1)今後日本的課題是要將生產成本減半才能和進口品競爭。

(2)日本生產者平均價格 16,000 日圓/60 公斤(幾乎是進口米倉庫交易價 2 倍)。

(3)以上 4 種進口米消費者評價價格(WTP)幾乎等於日本國產米平均價格 3,500 日圓/10 公斤。

五、安倍經濟學「進攻的農林水產業」

(1)農林水產品出口倍增(5 千億日圓至 1 兆日圓)。

(2)6 級產業化市場的擴大(基金的活用)：原本規定農家資金要 1/2 以上(決定權在農民)之鬆綁，擴大到農業生產法人。

(3)農地集中銀行的創設(2013 年法令通過)。

(4)農業與農村之所得倍增(到底是誰的所得沒有釐清)。

把農地的 80%集中給「核心農民」，在資材流通面獲得協力，來降低稻米生產成本之 40%。

(5)農林水產業及地域的活力創造本部： 安倍總理擔任本部長來指揮「進攻的農林水產業」。

(6)本間教授有諸多批判：例如輸出倍增方面，日本目前出口值最大是漁產品(單價最高是珍珠)，如果要提升附加價值的話，勢必要增加「加工品」的生產與出口。

六、法規鬆綁會議農業分組(working group, WG)

(一)歷次議題

第 1 回(2013 年 09 月 10 日)： 討論農地中間管理機構/討論農業組之運作方式。

第 2 回(2013 年 10 月 01 日)： 討論農地活用與保全相關農業委員會之新制度。

第 3 回(2013 年 10 月 15 日)：討論農業生產法人要件鬆綁/農地信託事業開放民間/2009 年度修正法附則所規定事項之檢討狀況。

第 4 回(2013 年 10 月 29 日)： 討論能夠貢獻於農民與消費者之農協之新制度/從利害關係人之問卷(涌井代表,大泉教授)。

第 5 回(2013 年 11 月 13 日)： 討論農地活用與保全相關農業委員會之新制度(全國農業會議所)/ 能夠貢獻於農民與消費者之農協之新制度(全中,全農) 。

第 6 回(2013 年 11 月 18 日)：檢討農家餐廳設置等農地利用限制(農水省)/農業信用保證制度的適用(經產省)。

第 7 回(2013 年 11 月 21 日)： 討論今後農業改革相關意見案的整理。

第 8 回(2014 年 02 月 03 日)： 討論農地活用與保全相關農業委員會之新制度。

第 9 回(2014 年 02 月 21 日)： 討論能夠貢獻於農民與消費者之農協之新制度。

第 10 回(2014 年 03 月 05 日)： 討論能夠貢獻於農民與消費者之農協之新制度。

(二)農業分組獲致之日本今後農業組織改革建議

(1)農業委員會(設置在各地方鄉鎮區公所)：

其全國性組織為「全國農業會議所」，它是日本地方在農地買賣及轉用時的審查委員會，經審查後最後由地方首長決定是否轉用。針對一直以來掌管農地權利移動調整機能的農業委員會，由於國內的農業環境巨變中，應該已來到檢討其機能的時候。從適切地確保多元的核心專業農業經營者活動(例如：既存農業者、新加入就農者，從事代耕等從事廣域事業之農業者)之觀點，對於這些人需要公平且機動的因應對策。

另外，預期漸增的耕作放棄地及今後區域外參與者，非農業部門企業之參資等多元經營模式，必須有效活用地方農業委員會所具有對地方農地相關的知識資訊，來進一步強化農地集中和保全的施政。

為此，對於農地權利移動相關許可及農地轉用相關意見具體申告，農地適正利用之監視和監督相關措施等檢討成為農業委員會業務上的重點。同時，也必須檢討委員的構成及選舉和選任方法及事務局體制的整頓等。(本間教授認為日本過去以來雖然農地轉用規定法規嚴格，卻在實際執行時會變成成把關寬鬆，是因為較為有黑箱的內部審查作業，故希望透過改革成為較客觀的農地買賣及轉用審查委員會。)

(2)農業生產法人

在希望顯著提升生產力及強化國際競爭力的要求下，期待擁有多元經營資源的企業法人，可以成為農業有力的中堅來發揮生產力顯著提升的推力。

特別是，現行對於農業生產法人之要件，需要改善對事業規模擴大相關規定、農業者資金調度手段規定，及相關規定對現場相關人員是否簡要易懂。(目前法規農業生產法人只可以租地而不易作長期投資，無法預期顯著的企業投資。近程希望可鬆綁法規，遠程目標則希望誰都可以取得農地。)

因為另外規定生產產品 1/2 以上是農產品，如果加工及零售部份變大的話，不能

成為農業生產法人，於是 6 級產業化於相關法規鬆綁後將二、三級農業相關產業也認定為廣義的農產品。因此，為了使農業生產法人能夠貢獻於地方農業，從事積極的事業發展，要考慮企業在農地取得上的相關農業關係者之顧慮來檢討現行的要件。

(3)農業協同組合(農協)

過去以農民組織從事活動的農協，現在變成以少數的核心事業會員及多數的兼業會員組成。加上准會員和非農民增加以及信用事業擴大等狀況，導致與農協法制定當時所想像的定位，有相當大的變化。在此背景下，重新檢討對農民作最大服務之合作社組織之農協法的觀念，修正會員和准會員等多元關係者的調整外，也要加強提升農民生產力與市場開拓相關活動，及強化能夠發揮地方特性之組織的活動。(具體來說，將全國性農協中央會的權限縮小，因為日本末端農協幾乎都透過「全農」通絡行銷。但是，比較有能力的農協已有獨自的通路而不依賴全農。可行模式例如成立各地方株式會社(子公社)，建立由下而上的組織。)

因此，為了能夠使各合作社(農協)專心於各別農民之所得提升，必須修正內部規則(compliance)的充實等組織營運的治理(governance)。

另外，也要透過減輕行政工作的負擔及促進與其他團體之(equal treating)平等對待等方式，來檢討農政上農協的定位，事業和組織的應有方式及今後的角色。

(4)其他農業諸團體

除了農協之外，對於其他農業諸團體，針對今後農政的因應方式，應再重新檢討各自角色。

七、新農業經營的發展

(一)稻米

(1)千葉染谷農場：透過大型機具導入及個人整地栽培水稻 73 公頃，作業受託(代耕)76 公頃、小麥及野菜，直接銷售到量販店及與大型餐飲店契約。另外，也有銷售到地方直賣所，來追求地方活化。

(2)滋賀 Fukahara farm：發起利用調整合作社，將 800 筆土地集中成 300 筆，以 165 公頃經營而實現 600 公斤/分地之產出，因為彼此信賴關係，可以適用比周邊地區較低之地租。

(3)秋田 agri 川田：藉由農地管理資訊軟體「一筆農地管理系統」，將 640 筆共 100 公頃農地作有效管理。

(4)岩手盛川農場：活用旱作用大型機械，並輔以旱田直播達到大幅降低成本。實現了 6,600 日圓/60 公斤(日本平均稻米生產成本為 16,000 日圓/60 公斤)

(二)蔬菜(日本最有效率的農作)

(1)千葉和鄉園：從出貨合作社出發，陸續從事事業的多角化與 6 級產業化。將生產到加工流通系統化，年營業額 60 億日圓。

(2)群馬 greenleaf：蒟蒻及野菜生產加工販賣，獨立支援研修生來利用農地。集團企業「野菜俱樂部(club)」支援獨立資金的 50%，同時確保穩固的銷售

客戶端。

(3)能本松本農園：活用平板電腦(tablet pc)來栽培野菜，實現以資訊科技(IT)看得見生產物，獲得國際認證全球 GAP。為了農業集團化(franchise)而成立了農場聯盟管理(farm alliance management)公司。

(三)農地集中之各種活動

(1)能本大津、菊陽地區：統合集落營農，以 3 個法人挑戰 700 公頃規模之低成本生產。其中，在 network 大津，透過 30 次座談會把 12 個集落營農組織集中成一個，透過 286 人之成員實現經營 273 公頃之法人。

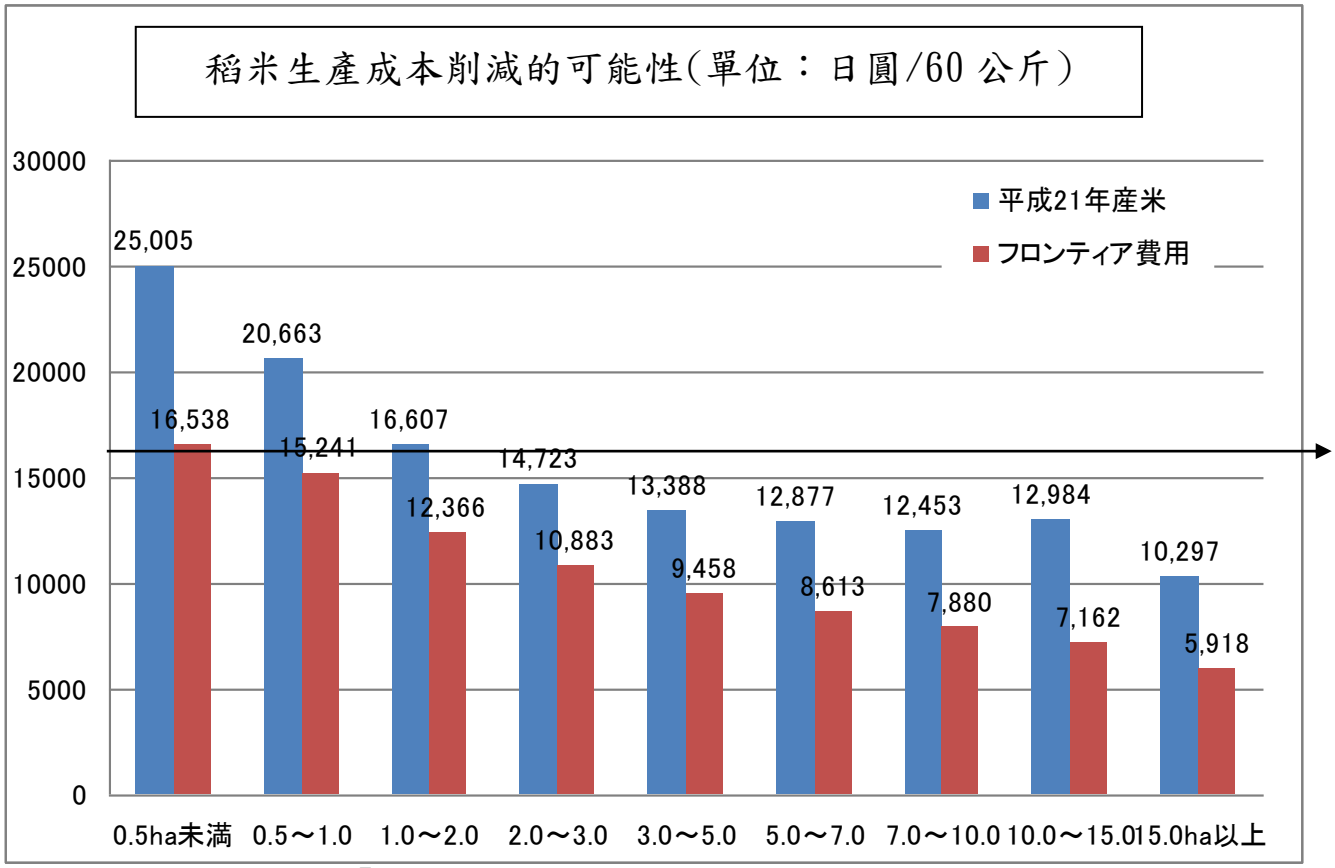
(2)靜岡盤田市南部：將 5ha 以上 17 戶的農家集中定位成為核心事業農，並實施既存借地的再分配。以「空白委託」將 560 人之地權者 2,000 筆共 190 公頃作了利用調整。

(3)新潟 green farm 清里：雖然是山坡地，把 11 個集落的離農農家的農地當受託代耕而經營 108 公頃。利用標高差，在不同適應期分散期作作業內容。

(4)稻米生產成本削減的可能性(單位：日圓/60 公斤)

(a)日本生產者價格平均：16,000 日圓/60 公斤

(b)然而，經營規模越大，顯示生產成本可以遞減：到了 15 公頃以上甚至可以削減到約 6,000 日圓/60 公斤成本，才有國際競爭力。



資料來源：本間正義「21 世紀政策研第 90 回會議資料」

注：左邊藍色為平成 21 年(2009)產米,右邊紅色為頂尖農民費用。

(四)連結都市與農村

(1)長野縣飯田市：以假日工作(working holiday)去援助農業來接納都市住民。並非體驗農業，而是真正從事農作業，登錄者已超過 1,500 名，接納農家有 112 戶。2012 年參加者有 455 人、206 戶。飯田市也展開體驗型畢業旅行及林間學校事業。

(2)東京練馬白石農園：利用者支付 31,000 日圓之講習費，向農業達人白石氏學習栽培美味野菜的作法。從市民農園的玩土到學習如何栽培，125 個區塊有 16 戶農家組織了這樣的學習計劃(program)。

八、學習「食與農」之群聚(cluster)

(1) 產業聚集是企業、大學、研究機構等聚集某一地理區位，透過相互合作、競爭以創造新的附加價值及創新的基盤。

(2) 活用地方所擁有的食材及人才，藉由與地方特色研究機構與企業來合作，並深耕內部經濟發展的活動模式相當重要。

(3) 在地方都市，形成超越產業及企業而能夠成為成長中心之食與農聚集，作為地方活化與發展的基盤。

(4) 食與農從生產到消費為止的供應鏈，價值鏈相當多樣，可以期待各種發展。

九、食谷

(一)荷蘭食谷(food valley)的發展

第 1 期(1990 年前)：產業化的初期、Wageningen 大學與 NIZO 食品研究所的合作，回饋給產業。

第 2 期(1990 年代)：產業集中的發展，Wageningen 食品化學中心成立，anchor 企業的出現(Heineken,Unilever,Panon,Heinz,Neles 等)。

第 3 期(2000 年後)：地方創新的共進化，foodvalley 構想的公共關係(PR)活動及誘導活動，基礎建設整備和共同研究編列 4 億 5 千萬美金的國家預算，現在在半徑 30KM 範圍內有 1,442 家企業擁有研究所與生產據點及 15,000 人以上的研究人員。

(二)日本型食谷(food valley)的可能性

(1) 要素條件：大學與研究機關有效活用與重新編組，從海外招募人才，創設從事商業(business)活動之創新(Venture)企業。並使之技轉(Spin-off)後，讓創造創新成為永續。

(2) 需要條件：針對日本食品之高評價再作分析，並掌握海外市場的需求與其變化來從事新商品開發。

(3) 關連產業和支援產業：食品關連產業之有機再編與新結合、研發機構、育成中心、金融機構的集中(例：荷蘭 Wageningen 之食谷) 。

(4) 企業戰略及競爭環境：是日本最落後的一項，而為了在國際市場打戰，食品

產業也必須改變過去差異化分工的環境。

十、日本農產品的出口戰略

(1) 並非超高級，而是良質 Japan 品牌中之「中間層」為對象之牛肉、野菜、水果之出口。

(2) 為此，必須在日本國內削減生產成本與充實出口體制。

(3) 包括用日本技術在海外生產之戰略(Made by Japan)之 2 個例子

⑴朝日綠源：在中國山東省發展酪農與野菜

⑵Japan farm product：在東埔寨與上海生產農產品與販賣加工品

十一、日本農業再生之建言

(1) 不依賴中央行政部門「平均值」農政之農業的確立

→能夠促進地方活動的地方農政。

(2) 在大型特區中自由農業與異業種合作

→如果要有效利用農地則可排除法規適用。

(3) 日本農業之 3 個分割：日本型農業的展開

→糧食基地型農業、荷蘭型聚集農業、服務型農業。

(4) 為了農業與地方活化之領袖之育成

→異業種派遣，在海外學習商社活動。

(5) 在世界尋求市場，以出口導向躍進海外

→稻米最終要能實現生產成本削減後成為輸出產業。

十二、對台灣的啟示

對我國的重要啟示，是兩岸服務業貿易協議議題後針對服務業貿易中包含 ISDS 條款等的進一步自由化,需要做更縝密的省思與全球定位佈局。針對敏感的稻米問題，特別是土地利用型農業是否能透過農地銀行使農地更有效率地來集中到核心專業農民使之生產成本減半，成為臺日韓共同面臨的挑戰。針對安倍經濟學「進攻的農林水產業」藉由輸出倍增提升附加價值的途徑，認為勢必增加「加工食品」的生產與出口。農地轉用規定，希望透過改革成為較客觀的農地買賣及轉用審查委員會改善之。我國近年來爆發大埔農地事件、桃園航空城周邊農地徵收問題等許多覬覦農地的道德風險與逆向選擇問題，我國應重視農地炒作對糧食安全、農業生產力、農民生活及生態環境惡化等之影響。

參考文獻

本間正義，「農業問題-TPP 後農政會這樣變化」，CHIKUMA 新書，2014 年 1 月，ISBN9784480067616。

本間正義，安倍政権下の農業政策：日本農業の今後の展望,淡江大學亞洲研究所演講，2014 年 4 月 19 日。