

2014 年日本農政改革與水田農業之課題

張國益 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

摘要

依據食料、農業與農村基本法所測定之新 5 年期基本計畫的策定作業在 2014 年 1 月在農林水產省的政策審議會與企劃部會之間的合作會議開始。然而，計畫內容的重要檢討方法與依計畫所要執行的施政重點其實已事先於 2013 年 12 月安倍內閣府「農林水產業及地域的活力創造本部」中「制度設計的全體像」裡已被定出架構。其重要內容為(1)農地中間管理機構的創設。(2)經營所得安定對策的檢討。(3)水田全面活用與稻米政策的檢討。(4)日本型直接給付制度的創設。除了第(1)之農地中間管理機構的創設及(3)稻米的生產調整的檢討是因為 TPP 談判進展的急迫性，試圖分別藉由農地集中的加速與生產調整的檢討來因應進口米的急增導致跌價。第(2)和第(4)則因政權交替而返回到之前自民黨主張的延續。

本文整理此次日本農政改革之背景、內容與問題。這一次的政策轉換雖然有強調對飼料用米的誘因與強化轉作。然而，主食用米的需求量卻以每年約八萬噸程度呈現減少傾向，而飼料用米的生產增加作為替換主食用米的減產五年期間約只有 40 萬公噸。如以平均單收 530 公斤/每分地來計算也只有 7.5 萬公頃規模。所以就算對主食用米的需求量減少停止到一程度，而在供給面之生產調整之檢討後仍存在有回復主食用米壓力 17.5 萬公頃(供需均衡時為 6.8 萬公頃)。

本文對我國的啟示方面，以農地問題配套措施的對應成為最困難也是最重要的課題。除了需要中央的中長期永續規劃指針及地方政府的配合執行力外，日本農地中間機構之創設比我國的農地銀行更積極，其目的皆在促進農地利用達到擴大經營規模與活化農地。惟目前部分農地所有者寧願繳交低廉罰款而出租給業者當作倉庫、工廠等賺取更高的租金，而基層公所公務員負責把關，卻面臨更大監督成本及黑道威脅。同時，財團大肆購買便宜農地粗放經營領取補貼或等待時機套取暴利的機會應該被有效阻絕，應該被重視。至於經營所得安定對策、水田全面活用方面，我國需仔細研擬不被選舉及政權操弄的稻米保價收購制度廢除時機，同時尚未廢除前應設計並先行試驗評估補貼金額水準的配套選項及欲達成的目標定位和誘導政策方向。

關鍵詞：日本農政改革、農地中間管理機構、經營所得安定對策、水田全面活用政策、日本型直接給付制度。

壹、前言

依據食料、農業與農村基本法策定之 5 年期食料、農業與農村基本計畫(以下稱「基本計畫」)的策定作業在 2014 年 1 月在農林水產省之食料、農業與農村政策審議會(以下簡稱「農政審議會」)與各企劃部會之合同會議中展開。此次基本計畫先檢討過去 2010-2014 年之基本計畫後再策定 2015 年開始未來 5 年期間之計畫。農政審議會與企劃部會將利用一年左右時間整理檢討方案。然而，其草案內容之重點架構檢討方向與依其基本計畫所要執行的施政其實已在 2013 年 12 月之安倍內閣府「農林水產業及地域的活力創造本部」(以下簡稱「創造本部」)中「制度設計全貌」裡已被定位。創造本部受到政府審議機關之「產業競爭力會議」及諮詢機關之「規制改革會議」(即法規鬆綁會議)民間議員之發言很大的影響而策定了「農林水產業及地域的活力創造計畫」(以下簡稱「創造計畫」)。

「創造計畫」內容重點架構如下：

- 一、農地中間管理機構的創設。
- 二、經營所得安定對策的檢討。承續民主黨時期「戶別所得補償」之「稻米的直接給付」(即固定給付之「木屐」)之補貼減半與 5 年後之廢止。同樣「**米價變動差額給付**」也將於 2014 年度開始廢止。
- 三、水田全面活用與稻米政策的檢討。稻米生產調整目標數量由行政分配作法將於 5 年後終止。另外「水田活用直接給付交付金」對飼料用米、米粉用米轉作給付及上限值增加 2.5 萬日圓(每分地)。
- 四、日本型直接給付制度的創設。重新組合現行「農地與水土保全管理給付」後增加各縣市補貼單價 1,000 日圓(每分地)及適用對象擴大到旱田。

針對稻米生產調整目標數量之過去由行政分配之檢討，因為安倍首相親自在眾議院之施政方針演說中使用了「(稻米)減產的廢止」字眼，導致過去四年以來穩定的稻米固定給付(即木屐)突然面臨減半而後廢止，加上飼料用稻米的增產等的操作方式已引起生產的混亂。

其實，除了第(1)之農地中間管理機構的創設及(3)稻米的生產調整的檢討是因為 TPP 談判進展的急迫性，試圖分別藉由農地集中的加速與生產調整的檢討來因應進口米的急增。第(2)和第(4)則因政權交替而返回到之前自民黨主張的延續。在 TPP 談判之中，美國與其說針對稻米的關稅障礙削減(降至零關稅)，不如說是針對現行日本對進口米的最低進口配額制度(minimum access, MA)要求質量改善。因此，日本雖然有能夠防守住稻米被進一步關稅減讓的可能性，但是有關日本 MA 稻米制度之美國之主張實現的話，將對日本國內主食用米供需及價格會產生重大衝擊。

貳、農政改革之背景

此次農政改革的端緒有二。一個是對 TPP 因應的急迫性，另一是自民黨的政權交替。TPP 因應上面，從之前民主黨政權時代已在 2011 年 10 月策定了「食與農林漁業再生實現會議」。其中有邁向經營規模擴大之「食與農林漁業再生為目的之基本方針&

基本計畫」(以下簡稱「再生基本方針&基本計畫」)。目標為實現平地 20-30 公頃，山坡地 10-20 公頃的經營體佔大部分比例的農業結構。近年來，日本農業經營規模擴大的加速化路線從這個時候開始。然而，2012 年 12 月藉由在眾議院選舉勝利，自民黨奪回政權，安倍晉三成為首相後便改以「進攻的農林水產業」為旗幟。2013 年 1 月分別以諮詢機關之「規制改革會議」及調查審議機關之「產業競爭力會議」，加上民間委員和議員共同開始動員組織進行檢討。

另一方面，在產業界則以「活用經濟合作協定來促進經濟成長(2013 年 3 月)」及「邁向日本農業再生之八項建言(2013 年 9 月)」(經濟同友會，2012 年度農業改革委員會新浪委員長)中作為「進攻農業的實現」開始建言了「五年內逐步廢止生產調整。檢討米價變動直接給付制，以 1.2 萬日圓/60KG(現行為 1.37 萬日圓)為限度來補填生產成本，且明示未來十年內逐步調降至 7 千日圓之目標。進而廢止稻米之固定直接給付(1.5 萬日圓/每分地)，並確保新直接給付制度的財源」。

2013 年 10 月產業競爭力會議之第三回農業分科會議中，主席新浪委員又提案「從農業身為產業之競爭力強化觀點，明確化了中期內逐步廢除生產調整之方針」、「2016 年度開始廢止生產數量目標之行政上分配，並開始停止生產調整」。延續這些操作後於 2013 年 11 月在政府的「創造本部」之創造計畫中的「前言」中才決定納入該四項農政改革。其中，(1)之有關農地中間管理機構的創設是農林水產省為了加速農地集中到核心專業農家而創設了農地中間管理機構。2013 年 4 月產業競爭力會議提案該機構必須在實施農地基盤整備後將集中好的農地租給核心專業農家的架構。另一方面，民主黨政權時代 2012 年度開始策定的有關地方核心農家的明確化與農地集中運動參與連動之「人與農地計畫」不斷在法治化及與該機構的關係定位上進行折衝。終於在 2013 年 12 月眾議院會議中執政與在野黨共同修正下，於「農地中間管理事業的推進相關法律」第 26 條中追加了「地區調和要件」而定調了「人與農地計畫」的施政內容。

參、農政改革之內容

一、農地中間管理機構的創設

(一)機構創設的背景

為了因應 TPP 之急迫性，農林水產省於 2013 年 4 月提案該機構的創設，中間經過相當折衝後終於被立法。其政策前提為「對核心農家農地集中，從現行的五成到未來 10 年內提高到八成之目標」是 2013 年 6 月內閣決定的「日本再興戰略」中被定調。當然，其制定原因也有考量到昭和一位數世代的大量退休、後繼者不足與棄耕地的漸增等嚴重情況。

原本農林水產省便有農業結構改革(經營規模擴大)的意志與企圖，從最早的 1992 年所謂新政策(新食料、農業與農村政策的方向)中便已指出「個別經營體要有 10-20 公頃程度」之政策目標。其後，五年期基本計畫的修正時雖然在附件「參考資料」中以「農業結構的展望」作為次要附帶表示。然而，如前所述為了因應 TPP 再策定的「再生基本方針&基本計畫」中卻被制定成「平地 20-30 公頃、山坡地 10-20 公頃的經營體佔大部分之農業結構為目標」的內容。橋口(2013)從「日本稻米核心農家之生產成本

和現狀全國平均比較削減四成」之目標的合理性觀點指出「雖然在『日本再興戰略』中沒有明示，但似乎一直存在隱含培育水稻耕作最適規模為 20 公頃這樣的政策目標」。

農地集中本身並非最近才開始的施政，在戰後 1952 年的農地法制訂(自耕農主義)開始，在 1961 年便在農業基本法中提倡農業結構的改善(規模擴大)，1970 年則創設了「農地保有合理化事業」(從離農者對規模擴大農業者之農地買賣與借貸的仲介事業)，1975 年規範在不需農地法第三條許可下可以從事農地借貸的制度(即利用權設定=農地版之定期借地權，又稱農用地利用增進事業)。藉此，在 1980 年代以後以此施政方法加速了農地集中。2009 年修正了農地法而規範了農地借貸與面向集中促進對策(即農地利用者地擴大=公司法人、NPO 等借地容易化;在鄉鎮村層級藉由公所、公社、農協等農地利用集中便捷化團體促進土地面向地集中=農地利用集中便捷化事業)。其後，受到了前述「再生基本方針&基本計畫」而有了相關的行動方針(農林水產省，2011 年)，定調了「為了解決人與農地的問題之基本計畫」(即「地方農業 master plan=人與農地 plan」)。如前述，從 2012 年度開始藉由地方徹底地溝通協調，明確化了「核心農家(中心經營體)」與「對核心農家集中農地之合作農業者(離農等預定者)」的目的。此次農林水產省檢討邁向農業中間機構設立之過程中，有關農地中間機構保有農地的定位雖發生各種議論，但是最終以棄耕地對策的強化(a. 預備軍成對象 b. 手續以「出租給機構之意志確認」便可以 c. 土地所有者不明時，以公告與縣市長裁定後可以給機構作利用權設定)而定案。

(二)機構的內容與機能

機構設置在各縣，從高齡農家等借入農地後，對想擴大規模的核心農家(中心經營體)貸出農地。另外，也有考慮機構先整理地區內農地分散耕作情形後才貸出為目的，並由機構負擔該基盤整理整備的受益者負擔部分。加上機構可在轄區的鄉鎮村層級實施業務委託(一部分排除貸出對策之決定等)，且在縣市長承認下也可向農協作相同的業務委託。農地的貸出對象要藉由機構的公募為之。貸出對象決定規則由機構決定。基本原則包括：a. 依借入希望者的需求條件公布及公正地進行調整；b. 必須貢獻於地區農業的發展。

二、經營所得安定對策的檢討

(一)對策檢討的背景

由於自民黨的政權回復，民主黨時期的戶別所得補償之檢討也包含在 2012 年 12 月眾院選舉之政權公約中。另外，在 2007 年「跨品目別經營安定對策」因稻米存在較高之國境措施(即關稅與配額)，當時只有導入變動給付(NARASHI=刷子抹平，即收入減少影響緩和對策)而沒有導入固定給付(GETA=穿上木屐，即與諸外國間生產條件不利補正對策)。這是依據自民黨對稻米政策補貼施政的設計思維。

另外，戶別所得補償導入當年(2010 年度試驗對策)的交付實績中如果固定給付與變動給付合計的話，經營 2 公頃以上的規模(給付對象者比例為 10.4%)會產生超額利潤。而且，2012 年度生產來說其給付額如果只以固定給付來計算的話也有達 937 億日幣，占了全體對象給付總額 1,552 億日圓的 60%，而對這樣分配的扭曲產生了問題。

當然，參與當時戶別所得補償對策的農民也不乏觀望，四年期間政策穩定與否。並以其超額利潤與給付額為前提來規劃經營的生產者。因此，固定與變動給付的逐步減半終至廢止的衝擊對這樣的生產者來說是很大的。

(二)對策檢討的內容

1. 稻米

如前所述，承續「戶別所得補償對策」之「稻米直接給付」(屬固定給付)的 1.5 萬日圓/每分地(或 1,700 日圓/60kg)將減半(即 7.5 千日圓/每分地，或 850 日圓/60kg)，並在 5 年後廢止；「米價變動差額給付」(屬變動給付)於 2014 年度開始廢止。其後，稻米販賣價格變動的穩定措施(stabilizer)將延續自民黨執政時期「跨品目別經營安定對策」之後的「稻米與旱田作物之收入減少影響緩和對策」(屬變動給付)而成為稻米唯一的直接給付。給付對象與現行相同之「認定農業者」、「集落營農」而 2015 年度之後為「認定就農者」。作為過渡措施，只有限定 2014 年度容許稻米變動給付之非加入者之「實施稻米的補償」時，給付稻米收入減少額之 33.75%(即針對收入減少額之 90%，國家負擔其四分之三之五成)。

戶別所得補償對策設計當初是把標準生產成本與當年度販賣價格差距以「一律價格」當作全體補償全額，並將其中標準生產成本與標準販賣價差的差距當作「固定給付部分」，剩下部分則當作「變動給付部分」。然而，漸漸地「固定給付部分」與「變動給付部分」似乎變成是完全不相關的內容而被分離。加上戶別所得補償對策之稻米的固定與變動給付之給付對象是參加「生產調整」之全體「販賣農家(日本專業農分類中較寬鬆者)」及集落營農組織。然而，「稻米及旱田作物收入減少影響緩和對策」(變動給付)的給付對象則雖然限定在與現行相同的「認定農業者(日本專業農分類中最嚴格者)」及集落營農組織(從 2015 年度開始包含認定就農者)，卻排除了「規模條件」。另外，中期上則針對所有作物為對象之收入保險(變動給付保險)導入作為檢討。現在，準備從 2018 年度開始導入。

2. 旱田作物

旱田作物的直接給付交付金(屬於固定給付)則在微調了給付單價後，給付對象在 2015 年度開始只限定於認定農業者、集落營農組織與認定就農者。然而，排除了「規模條件」。作為過渡時期措施，只限定於 2014 年度針對所有販賣農家及集落營農組織實施。旱田作物的變動給付在「戶別所得補償對策」中因為被割愛了，所以和稻米一樣的販賣價格變動的穩定措施則維持和延續過去，自民黨所開始的「跨品目別經營安定對策」以來的「稻米與旱田作物收入減少影響緩和對策」，對象則和現行認定農業者、集落營農及 2015 年度以後包含認定就農者。另外，轉作助成金(即水田活用之直接給付交付金)之對象則和現行相同，即「全部之販賣農家與集落營農組織」。

三、生產調整之檢討

(一)檢討背景

1. 針對生產調整不參加者(outsider)，特別是大規模生產者之束縛及 TPP 因應的急迫性。

接受大規模生產者意見的主張不外是「經營自由度擴大」的要求。大規模生產者認為 TPP 之後如果進一步擴大 MA 米及稻米關稅減讓，會因為進口米急增導致米價下跌。因此，大規模生產者認為生產調整措施本身其實就失去政策意義。

2. 針對生產調整參加者(insider)之疲憊感與感到極限。

另一方面，生產調整參加者的疲憊感是發覺現狀生產調整率已達到了水田面積的 40%，如再更大幅的強化生產調整機能認為會伴隨小麥及大豆之水旱田之間轉換之區塊輪作(block rotation)等在集團轉作上可能會產生連作障礙。

(二)檢討內容

1. 廢止過去藉由行政指導之生產調整目標數量的分配。
2. 雖然廢止行政上的分配，然而藉由生產者或農協系統之民間運作會持續下去。因此，並非意指生產調整措施本身會被廢止。
3. 農林水產省設置之「生產調整研究會」主導之從 2004 年開始之「稻米政策改革」之中，自 2007 年開始生產調整之實施主體雖然從行政移到生產者及生產者團體。然而，近年來仍然發生過剩米(供過於求)情形導致行政部門對生產調整措施之運作反而強化。因此，有必要充分認知光靠民間的運作來實現生產調整措施(供需平衡)有其困難性。

四、日本型直接給付制度的創設

(一)背景

1. 由於前述「稻米直接給付交付金」(屬於固定給付)之 1.5 萬日圓/每分地(1,700 日圓/60kg)將減半(7.5 千日圓或 850 日圓)，並在五年後廢止。作為補貼削減之代價，改以「地方政策」來擴充現行的「農地與水土保持管理給付」。交付金雖然是包含集落營農組織之團體給付，其各種運作在各縣市總額之最大為 9,200 日圓/每分地。
2. 另一背景為農村地區的高齡化及人口減少而導致為了維持農地共同活動會產生障礙而就算如前述利用農地中間機構創設等促進結構改革，也可能會對核心專業農家規模擴大產生限制。因此，在根本上正面評價農業與農村所具有之國土保全、水源涵養、景觀形成等多功能性，並支援防止其機能衰退之活動。

(二)內容

該制度的內容是為了維持及發揮農業與農村所具有之多功能性而支援地方農業者共同行動之地方活動。例如，(a)農地維持(新創設)。(b)資源提升(重組既往施政)。透過組成活動與區公所締結因應結構變化所需達成維持管理目標之協定。交付單價為(a)與(b)兩者相加在各縣市之水田以 5400 日圓/每分地來給付，只是現行的「農地與水土保持管理給付」(即舊「農地&水&環境保全提升對策」，為 2007 年「跨品目別經營安定對策」導入時所創設)之 4,400 日圓上再追加 1,000 日圓而已。有關(a)之農地維持是針對農業者個人的行動也能成為被支援對象。另外，針對為了(c)農業相關設施的延長年壽命之活動也能夠在各縣市之水田追加 4,400 日圓及早田也成為對象。2014 年度當初預算額為 483 億日圓而比 2013 年度增加

了 200 億。(如果是(a)+(b)，又從事(c)之地方則(b)之交付單價將減額至 75%(即 1,800 日圓)，而總金額成 9,200 日圓。又現行之「農地與水土保持管理給付」之五年以上繼承地區也同樣是(b)之交付單價減額至 75%(1,800 日圓)。

肆、日本之主要農業預算

一、農業農村整備關係

雖然不直接和此次農政改革連動，「農業農村整備關係公共事業預算」(當初+前年度修正)在 2013 年度回復到了 5902 億日圓這件事值得注意。民主黨政權下的 2010-2011 年度大幅度削減至 3,000 億日圓程度而一度擔心在農業與農村水利設施維持等會產生障礙。然而，2014 年度概算確保了 4,224 億日圓而農林水產關係當初預算金額本身也回復並維持了約 2 兆 3,267 億日圓。

二、農業中間機構創設關係

對於促進核心農家農地集中相關藉由機構之事業活動，新籌措了 305 億日圓，加上農地大區劃化等促進上則確保與前年度大致相同金額之「農業農村整備事業費」1,064 億日圓。

三、經營所得安定對策之檢討

(一)固定給付

1. 稻米直接給付交付金：減半後成為 806 億日圓。
2. 水田活用直接給付交付金：總額 2,770 億日圓(增加了 253 億日圓)。這是由於其中「產地交付金」追加了 265 億日圓而成為 804 億日圓所導致。如前所述，「產地交付金」是承續 2004 年開始之舊「產地維護交付金」。它是可以依地方的判斷來補助欲振興作物之轉作助成金，並以執行「水田徹底活用願景」為條件才給付補貼。「產地交付金」追加的目的是為了導入飼料用米之高產品種及加工用米之複數年契約上。

(二)變動給付

收入減少影響緩和對策(2007 年開始的變動給付)是以稻米、小麥及大豆等為對象，與前年度大約同金額之 751 億日圓。

四、生產調整檢討之關係

如前所述，現在改成生產調整「參加」助成金型態之「稻米之直接給付交付金」變成了一半金額之 806 億日圓。

五、日本型直接給付制度之創設

多功能性給付交付金，在前年度「農地與水土保持管理給付」282 億日圓上追加了 200 億日圓而成為 483 億日圓。加上，過去以來的「山坡地等直接給付交付金」及「環境保全型農業直接支援對策」分別維持和前年度相同金額之 285 億日圓、26 億日圓而架構了日本型直接給付制度的一環。

六、預算的重組內容

「稻米之直接給付交付金」的減少部分 807 億如下分別分配成以下內容：

- (一)「水田活用直接給付交付金」中「產地交付金」增加之 265 億日圓。
- (二)日本型直接給付制度(多功能性給付交付金)之創設 483 億日圓。
- (三)農地中間機構創設關係新籌確保之 305 億日圓。
- (四)從 2014 年產稻米開始廢止預定之「米價變動補填交付金」之 2013 年產給付準備金 116 億之增加之用。

伍、對我國的啟示

如上所述，日本積極地想改革稻米產業，特別是前端和農民較切身相關規劃配套公共事業及預算因應值得我國借鏡。日本在稻米相關部門因應貿易自由化壓力，持續嘗試農業結構改善，是對於稻米部門具有一股信念與期待，透過農地租佃的改革誘因、針對核心農家經營安定支援及非核心農家農地維護相關補貼來維護稻米相關部門之永續經營。

筆者認為農地問題是我國面臨最困難也是最重要的課題。需要中央的中長期永續規劃指針及地方政府的配合執行力。農地中間機構之創設和我國農地銀行相似，其目的皆在促進農地利用達到擴大經營規模與活化農地。然而，我國目前因小地主大佃農之變相成地租補貼方向與永續性不夠明確，特別是地方政府每隔幾年都市計畫檢討中蠢蠢欲動之重劃導致預期農地變更成建地的期待力道會顯著影響農地更有效利用及活化的效果。

根據區域經濟或土地經濟理論，都市區房市價格的水準，會顯著影響周邊農地價格及地租水準。因此，如果沒有治本上有類似法國與德國政府長期及永續地抑制都市地區地價與房價決心，即切斷長期既得利益結構的話，就如日本農地法規學者原田純孝教授所言，日本過去慘痛的經驗導致土地資本利得終將分配給少數的利益關係人，而非多數人。最後，便發生一連串金融危機和日本失落的十年，代價實在太大。且就算有再精緻的農地中間機構或農地銀行等媒介機構，促進農地利用達到擴大經營規模與活化農地的效果終將面臨瓶頸。目前我國尚未廢除三七五減租條例前，就如筆者家鄉周圍農地所有者，寧願繳交低廉罰款而出租給業者當作倉庫、工廠等賺取更高的租金。且這種情形似乎有越來越嚴重情形。基層公所農地課公務員負責把關農地是否真正農地使用，面臨更大監督成本及黑道威脅。

至於經營所得安定對策、水田全面活用方面，日本政府明確化了過去自民黨補貼對象為專業核心農家，目的在使日本稻作經營大都為小規模兼業農家能夠加速調整釋出農地給核心農家，而非專業核心稻農則以貢獻農地及環境相關維護給予「日本型直接給付」。我國需仔細研擬不被選舉及政權操弄的稻米保價收購制度廢除時機，同時尚未廢除前應設計並先行試驗評估補貼金額水準的配套選項及欲達成的目標定位和誘導政策方向。

另外，我國農地已不需像過去要農有，這是和日本及韓國相當不同的地方。我國應徹底檢討盤點農地可以任何人，包含法人皆可購買後之使用狀況及由何種身分的人所持有。因為，最糟糕的情形是目前很多已被分割成零細幾分地等擁有農地者，在相

對便宜的時候便被建商或利益關係人鎖定購買成大規模後從事粗放地經營或也領取小地主大佃農政策的租金補貼，並等待未來重劃蓋成大樓預售賺取資本利得。諷刺的是，該建商向銀行貸款蓋預售屋不須花一毛錢，小地主大佃農政策的租金補貼又可以彌補銀行貸款。因此，我國在判定農地農用程度前提下領取補貼的設計值得注意。

陸、參考文獻

荒幡克己，2010，米生產調整的經濟分析，農林統計協會。

橋口卓也，2013，農地集約的課題：農地集中銀行的角色重要，經濟教室，日本經濟新聞，2013年11月21日。

藤野信之，2014，2014年農政改革與水田農業之課題，農林金融，農林中金綜合研究所。