

安倍政權之農業成長產業化之評析

張國益 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

摘要

- 一、本文重點整理了日本專家清水徹朗(2015)針對安倍政權之農政改革之分析與展望。安倍透過內閣府「產業競爭力會議」及「規制改革會議」等由上而下之強硬統制，加速艱難的日本農業部門改革。
- 二、為了促進日本農業的成長產業化，雖然以「農林水產業及地方活力創造計畫」(簡稱「活力創造計畫」)項下之(1)擴大輸出、(2)6級產業化、(3)削減生產成本、(4)農業結構改革等4大施政方向去執行。然而，其訂定政策目標太過不切實際，導致「農業所得倍增」陷入困難。
- 三、農業和其他產業不同在於農業為在自然環境與地方社會中經營之產業，具有與環境保全、地方社會維持及糧食安全保障等多功能性。依據上述論點，未來日本和台灣與其追求農業「成長」，不如先考慮追求農業「安定」，應該更重要。

關鍵詞：安倍政權、活力創造計畫、所得倍增

壹、前言

2012年12月開始之第二次安倍政權，主要政策核心是透過內閣府之「產業競爭力會議」及「規制改革會議」來促進重視「市場經濟」之經濟政策。同時，參加TPP及「日本再興戰略」明示了成長戰略之方針。有關農業則提出「進攻之農林水產業」，透過農地中間管理機構設立，稻米制度改革及農協與農業委員會改革等加速改革步調。本文先回顧安倍政權所實行的農業政策，其次評析其問題，最後提出對我國之啟示。

首先，安倍政權在近兩年內所推動之農業政策簡述如下：

一、設置「產業競爭力會議」與「進攻之農林水產業推進本部」(2013年1月)

安倍在2013年1月於首相官邸設置「日本經濟再生本部」與「產業競爭力會議」。同時，農林水產省開始推動「進攻之農林水產業推進本部」。其中，「產業競爭力會議」委員以竹中平藏氏(慶應大學教授)為代表；「規制改革會議」委員以大田弘子氏為代表；另外，再度開始的「經濟財政諮詢會議」委員則任用伊藤元重氏(東京大學經濟系教授)，整體來說偏向以重視市場經濟之議題及委員所組成。在上述會議中進行了密集且熱烈的討論，在農業政策之決定過程也擔任重要角色。

二、參加TPP交涉之決定(2013年3月)

TPP交涉是2010年3月以美國為首之8國開始。日本則在2010年10月當時菅首相表示參加意願。2011年3月因東日本大地震而使TPP一時中斷，而在2011年10月野田首相再次表明參加意願。2013年3月安倍首相表明TPP加入意願，經由美國議會承認手續後於2013年7月才正式開始加入TPP談判桌。其後，TPP以日美為核心展開談判，並於2015年10月達成初步協議。

三、日本再興戰略之策定(2013年6月)

安倍政權為了使日本經濟再生與活化，提出大膽之金融寬鬆(第一支箭)與機動性之財政政策(第二支箭)，加上成長戰略(第三支箭)。成長戰略之具體策略則以2013年6月發表之「日本再興戰略」為核心。其中，農業相關的則有農林水產業成長產業化，農業與農村所得倍增等方針。另外也提出國家戰略特區構想。

四、稻米制度改革(2013年11月)

安倍政府推動之稻米制度包括：2013年11月民主黨時代戶別所得補償之減額與5年後之廢止、稻米生產調整之檢討、限定認定農業者與集落營農之經營安定對策，及日本型直接給付之導入等內容。

五、農地中間管理機構之設立(2013年12月)

農業結構改革是長年之農政課題，從民主黨政權之2012年開始為了集中農地而進行了「人與農地計畫」。然而，在國際環境中認為必須加速結構改革而在「產業競爭力會議」及「進攻之農林水產業推進本部」提出了「農地中間管理機構」構想，而終於在2013年12月制定「農地中間管理機構法」。農地中間管理機構有部份被認為只是將過去「農地保有合理化法人」換一下看板。然而，實質上有針對農地借貸導入公募制等新要素，而目的在於希望農企業加入可以更容易。

六、國家戰略特區之法規鬆綁(2013年12月)

2013年12月由「產業競爭力會議」提出為了特定目的而由國家中央主導推動法規鬆綁之國家戰略特區及制定「國家戰略特區法」。

其中「新潟市」(革新農實踐特區)與養父市(山坡地農業改革特區)兩個地區被指定為農業國家戰略特區。

七、農協與農業委員會改革 (2014 年 6 月)

2014 年 5 月由規制改革會議發表「農業改革相關意見」。其中，有農協中央會制度之廢止、地方農業委員會及全國農業會議所相關制度之廢止及全農股份有限公司化等具相當衝擊性之內容。

貳、「農林水產業與地方活力創造計畫」所欲達成數值目標

一、活力創造計畫之策定過程

2013 年 5 月以首相為本部長之「農林水產業與地方活力創造本部」在官邸成立，並於 2013 年 12 月策定了「活力創造計畫」。其內容即為更具體化日本再興戰略「農林水產業的成長產業化」之施政內容，並反映「產業競爭力會議」、「法規改革會議」及「進攻之農林水產業推進本部」之方針。該計畫欲透過(1)農業與農村所得倍增；(2)消費者觀點及農業經營者經營智慧來使生產成本削減；(3)法規及補貼體系的再建構等促進「農林水產業之成長產業化」，並提出下述數值目標。

二、活力創造計畫之數值目標

(一)農產品輸出之擴大

藉由全日本輸出體制之充實，產官學合作之食品價值鏈建構 2020 年農林水產品與食品之輸出額(2013 年 5,505 億日圓)達到 1 兆日圓。

(二)6 級產業化之推進

活用農商工合作，醫、福、食、農合作及農林漁業成長產業化基金(A-FIVE)等促進農業之 6 級產業化，使 6 級產業市場規模(現在為 1.5 兆日圓)在 2020 年達到 10 兆日圓。

(三)農業結構改革

活用農地中間管理機構，使未來 10 年內之核心農家(認定農業者與集落營農)之農地利用能夠占全農地之 8 成(2010 年為 5 成)。

(四)農業經營之法人化

促進農業經營之法人化，將農業法人之數量在未來 10 年間增加到 5 萬法人(現在是 1.9 萬法人)。

(五)稻米生產成本之削減

藉由資材、流通成本之削減，使核心農家之稻米生產成本在未來 10 年間比現狀全國平均數削減 4 成。

參、「活力創造計畫」數值目標之實現可能性

(一)輸出擴大

農林水產品之輸出額從 2000 年之 3,149 億日圓到 2007 年增長至 5,160 億日圓。之後雖然發生全球金融危機一時停滯，但在日幣貶值後，2013 年達到 5,505 億日圓，

2014 年為 6,117 億日圓，有轉成增加的傾向。未來如持續增加，2020 年時有可能達到輸出額 1 兆日圓之目標。

然而，農產品輸出(2014 年為 3,570 億日圓)中增加額較大的是加工食品(2014 年增加額中加工食品占 6 成)，而其原料之大半仰賴輸入之農產品，農產品輸出增加其實並非直接反映到農業所得增加，因此，農產品輸出不應該是日本農業核心的決策。

(二)6 級產業化

雖然日本農業生產額是 8.5 兆日圓，但日本食品產業規模達到 75 兆日圓，接近農業生產額 9 倍，顯示農業連結加工、流通、外食及觀光領域(6 級產業)是有益的，且「食品供應體系」及「價值鏈」的觀點似乎有越來越重要的趨勢。

然而，要從現今食品供應體系之農業部門中創造出新的附加價值並不容易，加上 6 級產業化會伴隨成本與風險。雖然「農林漁業成長產業化支援機構(6 級化基金)」已設立且已開始營運，投資實績卻還不是很多，且要把 6 級產業規模增加為 10 兆日圓之依據及具體方法尚未被提出。因此，該目標之實現將面臨艱鉅挑戰。

(三)農業結構之改革

安倍政權在農業結構改革上，希望讓農地能夠盡量集中在核心農家之「認定農業者」與「集落營農」，在「活力創造計畫」中這些核心農家的農地集中率目前是 5 成左右。然而，占了農地全體面積 4 分之 1 之北海道(集中率約 8 成)是影響全體水準之核心。全日本中，集中率僅有兩成之縣市也很多，而以鄉鎮市別及區域別來看，農地集中率更低的地方也很多。透過稻米制度改革而將經營安定對策之對象限定在「認定農業者」與「集落營農」，但認定農業者只有全農家之 1 成左右，而集落營農之農家組織也只占兩成左右，使得因為受補貼對象之限制，而使諸多稻作農家喪失價格下跌時之安全網庇護。

(四)農業經營之法人化

根據日本農業普查資料，2010 年農業法人數是 17,558(比 5 年前增 24.7%)，如果未來此增加率持續的話，10 年後農業法人數預估會達到 3.5 萬。

農業經營之法人化具有家計與經營分離、勞動報酬明確化及對外信用力強化等優點。然而，另一方面在會計事務及社會保險之支付等可能增加負擔。2014 年 12 月農業一般法人數目為 1,712 家(其中股份有限公司為 1,060 家)，在兩年中增加了 7 成(借入農地面積為 5,121ha)。農企業未來有增加可能性，但不能保證改由企業經營就會提高效益。因此，農企業也不太可能在未來會是日本農業經營體的主流。

(五)稻米生產成本削減

2013 年稻米生產成本(含資本利息與地租)是每 60 公斤 15,299 日圓。依耕作面積規模來看，5 公頃(ha)以上是 11,699 日圓；15 公頃(ha)以上是 11,424 日圓。預訂目標值是要從平均生產成本削減四成而成為 9,137 日圓。這比現在核心農家中認定農業者(平均 3.8ha)之平均生產成本(12,803 日圓)還低大約 3 成。田間條件較良好之區位可能能夠設法達到該水準之成本削減，但日本全部之核心農家要達成該生產成本會有困難。又，成本削減也不一定直接會反映到農業所得增加，這是過去以來日本農業經營學所強調，特別是稻作無法全年間投入勞動與機械，必須組合其他作物及畜產來從事「複

合經營」，而某種程度上，必須正面看待稻作經營之兼業情形與高齡現象之存在理由與其角色。

(六) 農業與農村之所得倍增

「農業與農村所得倍增」是自民黨在 2013 年 7 月於參議院選舉之公約所提出的政見。然而，「農業與農村所得」之定義卻尚未明確。「活力創造計畫」希望藉由 6 級產業化與輸出擴大，成本削減來實現所得倍增。然而，日本全體農業所得至今卻呈現遞減(20 年間減少了四成左右)，要反轉趨勢來倍增所得並非易事。

肆、給我國之啟示

綜合上述，可能由於數值目標之壓力，而在 2015 年 3 月，新公布之 5 年「食料、農業與農村基本計畫」中，雖然有強調「活力創造計畫」中施政之延續方針，卻未明訂「數值目標」，並對近年日本農政無所適從之情況稍有批評。

安倍政權在參加 TPP 交涉所象徵的，是把「經濟成長」當成是經濟政策之最大目標，即把「市場經濟原理」也導入農業，來促進「企業」經營農業，相對輕視或忽視農家家族經營及農協的方式來推動安倍式的農業政策。該政策之決定是由偏重市場經濟之經濟學者及企業經營者來參與會議，且就算制度改革之內容最終是以「法律修正」方式在國會上審議，現在的日本國會卻沒有進行充分討論，造成由極少數且想法單向之人士構成的會議來進行決策。由上述可知安倍的決策實質上是成為官邸主導的政策決定，而「農業基本計畫」則淪為既成決定方針之「追認」而已。這樣的安倍之政策決定過程與美國或歐盟相比來說是有顯著差異的，即近年日本之農政顯著受政治選票影響，導致農業生產與農民無所適從，也是我國須借鏡之處。

另外，安倍政權有意將資源集中於核心農民，強烈寄託農業經營之法人化及企業的農業投資。因此安倍試圖將股份有限公司之農業(土地)利用做相關法規鬆綁。然而，從我國之農地開放自由買賣後之道德風險與逆向選擇後遺症顯示，日本應在法規鬆綁環節上應有配套或更加謹慎。過去日本一般認為農業是走上衰退之產業，然而，有一些學者主張日本農業具有成長要素及未來性，而將「農業成長產業論」導入「活力創造計畫」。我們不難理解日本試圖活化農業之逆轉勝之發想動機，然而，日本已進入人口遞減趨勢，未來日本國內農業產品需求將呈現減少趨勢，加上 6 級產業及輸出擴大也有其極限，就算「農業經營」有可能成長，農業本身在「產業」上卻很難期待有顯著成長性。因為，農業和其他產業不同在於，農業是在自然環境與地方社會中經營之產業，具有與環境保全、地方社會維持及糧食安全保障等多功能性。因此，未來台灣與日本與其將農業生產寄託於「成長」，倒不如先追求「安定」，應該更為重要。

伍、參考文獻

中村勝則，農業所得擴大真的有達成嗎？農業與經濟，2015 年 3 月(臨時增刊號 v.81, No.2)。

清水徹郎，農政與農協改革之動向與日本農業之展望，農林金融，2015 年 4 月。

溝瑞幹雄，安倍政權成長戰略之要點與評價，大和綜研調查季報，2014 年 v.3。