日本型直接給付與農業結構發展短評

張國益 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

摘要

日本將「農業多功能直接給付」、「山坡地等直接給付」與「環境保全型農業支援交付金」共三者整合為「日本型直接給付」之立法化過程，嚴格來說在政策概念上未有顯著改變。換句話說，「農業多功能直接給付」與「環境保全型農業支援交付金」只是延續以往相關制度。農業結構改善也有很大的區域性差異，在東北、北陸及北九州之農地集中於專業農有顯著增加；然而，其他地區離計畫目標「8 成」農地集中於專業農仍有距離。加上，如果以預期專業農之經營規模為 20 公頃，以最集中之北陸地區也尚未達到 2 成。因此，針對 8 成農地集中於專業農之目標很有可能成空頭支票。

日本經驗提供我國面臨經貿自由化農業競爭力提升政策措施的重要參考，可透過農業多功能或環境友善讓農業結構改善，加上集落營農發展策略後，專業農經營農地面積比例與經營規模有效地提高，值得我國思考仿效。可是，在山坡地的發展則出現多數棄耕現象，且農業結構改善的區域差異非常大，顯然政策措施有極大的改善空間，我國應引以為借鏡。

關鍵詞：農業多功能直接給付、山坡地等直接給付、環境保全型農業支援交付金、日本型直接給付

壹、2014 年日本型直接給付與農業多功能性之評論(莊林幹太郎教授)

日本型直接給付制度，基本上是把過去「農地與水管理交付金制度」稍微修正後，定位成「農業多功能直接給付」，再加上「山坡地等直接給付」與「環境保全型農業支援交付金」成為一個綜合三項補貼之直接給付。其中，「山坡地等直接給付」與「環境保全型農業支援交付金」之內容並無實質上的變更。上述微調內容如下，

(一)水田之交付單價每分地從 4,400 日圓增加 1,000 日圓至 5,400 日圓。

(二)過去「農地與水管理交付金制度」之受補貼團體之活動組織必須包含地方非農家的參與。然而，「農業多功能直接給付」之中針對「農地維持給付」刪除了非農家的參加義務。

(三)鑑於過去「農地與水管理交付金制度」之中有關旱田地帶的參加率顯著較低。因此，做了旱田也能容易參加之要件變更。

(四)把「交付金」名稱變更為「直接給付」。

如上述這些修正與其說是農業多功能相關政策理念有改變，不如說從政治誘因觀點解釋較容易理解。不管如何，承襲了「農地與水管理交付金制度」之「農業多功能直接給付」相關政策架構本身與 2007 年當時架構並無太大差異。加上，「農業多功能直接給付」、「山坡地等直接給付」與「環境保全型農業支援交付金」共三者整合為「日本型直接給付」之立法化過程，嚴格來說在政策概念上未有顯著改變。換句話說，「農業多功能直接給付」與「環境保全型農業支援交付金」完全只是繼承之前的制度。

貳、農業結構變動與其成因 (安藤光義 副教授)

2013 年度的「食料、農業與農村白皮書」指出農地流動化有穩定進行，並且農地面積的一半是由專業農在使用。在新農業基本法制度前的 1995 年階段，農地面積所占專業農之利用面積是 17%(只占約兩成)，到 2000 年已超過四分之一而增加到了 27.8%，2005 年為 35.8%(占約四成)，直到 2010 年幾乎占了 49%(亦即約五成)水準。由於農業者之高齡化及退休，形成大量農地供給層，並且慢慢集中於專業農之農地使用。

特別是 2005 年至 2010 年之增加顯著，即農地集中於專業農出現加速現象，其中很大的原動力是「集落營農」之設定。然而，以日本東北等地方為中心急增的集落營農，其實是為了過去「跨品目經營安定對策」之補貼而設定，故其身為農業經營體之專業內容有待商確。換句話說，政府所指針對專業農農地集中率的評價可能過高，(嚴格判斷要靠 2015 年度普查資料才行)。今後，應該值得致力於提升只為了追求補貼之集落營農之「經營管理的品質」。

另外，農業結構改善也創造了很大的區域性差異。在東北、北陸及北九州等地專業農之農地集中有顯著增加；然而，其他地方則距離計畫所提目標「八成」還相當遙遠。加上，如果以預期專業農之經營規模為 20 公頃而言的話，以最集中之北陸地區也尚未達到兩成。因此，針對專業農之農地集中率八成之目標，很有可能成空頭支票。與其議論上述相關數據，還更嚴重的是山坡地農業經營之專業農之不足現象明顯。「農地中間管理機構」雖然在運作，其實只有在平地條件較好的地區較發揮功效，而山坡

地之農地則幾乎是棄耕狀態。重點是，如果政府硬要指出在短期間能實現「八成」農地集中於專業農的話，應該是藉由農地中間機構農地選別後之農地總量減少之結果。

參、對我國之啟示

2013 至 2014 年間瑞士、歐盟及美國相繼決定了新的中期農業政策。這三個地區的例子皆考慮了農業國際競爭力因素而補貼農業所得(包括環境友善給付以及農業保險)。與其相比，日本目前打算階段性的廢止稻米的固定給付而終止生產成本恆常性補貼。再者，變動給付並無設定下限(支撐)，導致無法因應中長期之可能跌價；此作法與瑞士、歐盟仍維持固定給付，以及美國有因應跌價而強化下限(支撐)水準成為對比。另外，日本稻米生產調整政策在供給過剩壓力下，加強了大幅度的減產而朝向了縮小與廢止的方向。針對旱田作物，美國與歐盟皆因國際穀物供需緊張傾向，美國於 1996 年於農業法廢止了減產(義務休耕); 歐盟於 2007 年共同農業政策改革中廢止了強制休耕。美國與歐盟皆是穀物出口國，導因於出口擴大之期待。之後，美國藉由生質燃料振興政策而創造了玉米之國內巨大需求，導致 2006 年秋天之後也持續高價水準。EU 則是在 2013 年共同農業政策改革中廢止了生乳與砂糖之生產調整(配額制度)，而紅酒用葡萄也開始緩和生產調整。瑞士則比歐盟更早於 2007 農業政策中廢止了(2009 年實施)生乳與生產配額，結果與歐盟之間乳酪關稅削減後，原本預期擴大出口至歐盟反而從歐盟擴大進口，而導致瑞士國內生產過剩而跌價。因此，政策上如果決定要廢止生產調整措施，則應先盡量消除過剩生產力，回復供需均衡。

日本經驗提供我國有關面對經貿自由化的農業競爭力提升政策措施的重要參考，透過農業多功能或環境友善提供農業結構改善基本可行，至少加上集落營農發展策略後的專業農經營農地面積比例與經營規模被有效地提高，值得我國思考仿效的可能性。可是，在山坡地的發展則出現多數棄耕現象，而且農業結構改善的區域差異非常大，顯然政策措施有極大的改善空間，我國應引以為借鏡。

肆、參考文獻

安藤光義，2015，農業結構變動與其成因，農業與經濟，pp.66-74。(日文)

莊林幹太郎，2015，回顧日本型直接給付之 15 年，農業與經濟，pp.39-52。(日文)