

日本農業結構的變化及農業與農村金融的課題

張國益 (中興大學應用經濟學系)*編譯

摘要

由農協主導的「政策依存型小農金融」逐漸轉為大宗的經營資金融資，日本農業金融正大幅的變化之中。為了培育逐漸形成的多樣化經營事業體上，本文探討必要的「農業與農村金融」的可能性。

戰後 1950 年代到 60 年代之間形成的日本農業金融體制，隨著一些調整，維持著基本的骨架，至今存續了 50 年以上。組織的特徵如齋藤(1971)所確切描述的那樣，是由政府和農協這樣政策及人為性的組織所操作的，但系統是由農業的核心主角卻是以零星與多數的家族經營為前提。但近年農業的核心主角多轉變為「包含法人經營的多樣化經營事業體」。在其變化之中，跨越了半世紀之久的農業金融體制（暫時將它稱作「政策依存型小農金融」）已經出現危機，陷入非常嚴重的情況。本文將焦點擺在農業結構的變化所帶來的農業金融的變質，針對變化的特徵及其原因來做深入性探討，以及檢討農業與農村金融的課題。問題相當嚴重，而且問題的情況涉及多方面，由於篇幅關係，盡可能集中探討在本質上的變化。另外，本篇的焦點是針對農業經營體系的金融服務，而對農業建設的融資和負債整理等的「消極性資金」在本文不做探討。

關鍵詞：農業金融／農協／農業、農村金融／農業結構變化／政策金融／公庫／農業近代化資金

* Email: kic@nchu.edu.tw。 感謝網泉田洋一教授給與翻譯的許可。文獻來源: 泉田洋一 (東京大学農業生命科学研究科教授)、2012 年 10 月、「農業構造変化と農業・農村金融の課題」、農業と経済、第 789 卷第 10 号、pp. 5-13。

壹、舊體制＝「政策依存型小農金融」的特徵

農業金融的舊體制在 1980 年左右迎接融資活動的高峰。因此，使用 1980 年時的農業融資餘額來確認當時農業融資的特徵如表 1。

由表 1 可以看出以下四點特徵：

- 一、農協系統的農業融資比重高。在表中農協系統資金佔了全部的 5 成左右，這個數據可以說是相當高。表中是餘額資料，考慮到公庫資金擁有長期性的特徵，如由「流量」的「融資額」來觀察，應可以發現農協系統的比重可能更高。
- 二、財政資金尤其是公庫（2004 年度為止，是農林漁業金融公庫。2005 年度開始，是日本政策金融公庫農林水產業事業）的比重有 42%。
- 三、農協系統以外的民間金融機關的農業融資，連 10% 都未達到。因此，以融資機關別來看，日本的農業金融是由農協和公庫這樣人為的與政策的機關所主導，農協系統以外的民間金融機關的參與是非常少的。
- 四、政策金融的餘額超過 6 成比重，這反映出對於農業金融而言，政府提供相當豐厚的補助。雖然並未以數字呈現，政策干預和資金的優遇性（低利與長期）以及網羅性有很大相關。也就是，條件不錯的資金都是刻意準備安排給各種用途上。為了使融資更圓滑進行，也備妥了農業信用保證與保險這樣的融資互補制度。

表 1 1980 年度末 農業目的的放款餘額（億日圓・％）

	餘額	比率
農協系統資金	33,041	48.1
其中之農業近代化資金	13,294	19.3
財政資金	29,619	43.1
其中隻公庫	28,713	41.8
其中之農業改良資金	906	1.3
一般民間資金	6,103	8.9
總計	68,763	100.0
其中之政策融資	43,953	63.9

關於實際上究竟有多少件數是貸給農業用的，或是平均的融資額大約有多少，雖然沒有全部的資料，但以農協系統資金的代表－農業近代化資金（以下簡稱近代化資金）來看，其融資件數，1980 年度為 15.3 萬件，平均融資額是 199 萬日圓。可以看出件數相當多，但金額相對小額¹。

當然，另一方面，公庫融資提供給經營事業體相對較少但大量的資金。1980 年度的「對應農業投資的公庫農業資金」的借出有 2 萬 3000 件，一件的融資額是 592 萬日

¹關於數據，參閱泉田洋一「農業近代化資金的融資額 1990 年代以後為何大幅減少」、東京大學農業與自然資源經濟學專攻 working paper, No. 11-F-02, 2011。另外，荏開津典生與川村保「農業近代化資金的意義及角色」（逸見謙三與加藤讓編著「基本農政的經濟分析」明文書房，1985）指出近代化資金不僅是小額且主要被稻作農家使用。

圓。這數據在農業金融上算是很高，但是在量上還是被限制的。在筆者的推估下，1980 年度對於「除了土地改良以外的農業投資」的公庫資金比重有 6.0%。另一方面近代化資金的比重是 13.2%（數據與註 1 相同）在這時，近代化資金方面比公庫資金還佔了更多的比重。當然農協也提供近代化資金以外的融資，因此當時，和公庫農業融資相比，農協的農業融資方面較為重要。

在農業金融方面，關於公庫和農協的角色，具有政策性的調整這方面應該要做些說明。公庫融資只限定於「無法於農林中央金庫以及其他民間金融機關融通者」（公庫法第一條）。這被喻為民間企業的補足原則。1980 年時，針對經營體系的農業融資來說，公庫融資是政策性挑選出針對某些經營事業體（自立經營農家）而限定的長期資金，而週轉資金或是針對一般的農業經營體系的設備資金等等是由民間金融機關（多半是農協）來因應。因此，從公庫的民間企業補足的這觀點來說，在當時，農協可以被看做是農業金融體制的核心。農協一邊作為接受政策的支援（利息補給或藉由機關保證的融資便捷等），也一邊提供針對農業的小額資金給農家，當時這是農業金融的主要型態。

貳、農業萎縮及農業經營的核心專業農戶變化

以上的農業金融體制常以「政策依存型小農金融」來表現，但是其體制因為農業萎縮及農業結構的改變而受到相當大的影響。

首先針對農業萎縮來進行說明，農業總生產的名目金額在高峰期的 1986 年度約有 7 兆 5000 億日圓，但是 2009 年度時減少到 4 兆 3000 億日圓，減少了 32%（「農業與糧食產業的經濟計算」2009 年度版）。隨著農業總生產的減少，除了土地改良外的農業總固定資本形成（名目額）在同期少了一半。

關於農業結構的變化，首先論及農家數的變化。根據農林水產省「平成 23 年版食料・農業・農村白書參考統計表」來看，農家數量從 1980 年時的 466 萬戶大幅減少到 2010 年的 253 萬戶。農業就業者數量在同期，由 506 萬人減少到 231 萬人，減少了 54%。如果把農家限定於「主業農家」來看，其數量由 1990 年的 82 萬戶減少到 2010 年的 36 萬戶。農業融資對象的主要母集顯著地正逐漸縮小。

以上的數值，只顯現出負面的訊息。另一方面，代表在農業逐漸出現了新的經營事業體。根據農林水產省(2012)，負責地方農業充滿誘因的經營事業體，即「認定農業者」，數量由 1994 年度末的 1 萬 9000 大幅增加到 2010 年 3 月底的 25 萬。法人農業經營事業體，雖然在全體經營上佔的比率偏少，到 2010 年度時卻增加到 2 萬 2000 經營事業體。門間(2003)指出大規模的專業農家數，雖然因地區而有差異，但可預測的是今後會有增加的跡象。在新的經營事業體中，如同「6 級產業化」、「網路型經營」或是「農商工合作」等最新的詞彙所呈現一般，也逐漸有跨越農業生產的框架到從事加工及末端行銷物流服務的經營事業體。

雖是關於平均的農家資料數據，農家所保有的金融資產額，1980 年度開始到 2003 年度為止，已增加了 3.5 倍。由金融資產水準來看，代表農家已變得較富裕。由此可知，對於小額度的農業投資，農業者可以充分使用自己的儲蓄來當做資金。這也是農業融資減少的原因之一。實際上，2000 年度和 2005 年度「除土地改良外的農業投資」

所佔的政策資金比重下降(數據與註2相同),可以推測農業投資的一大部分是使用農家自己的資金。

參、小農金融的瓦解

如上述的農業萎縮和農業結構的改變,不難想像對於農業融資來說產生了相當大的影響。尤其是過去定位小農金融核心的農協的農業融資受到很大的打擊。

先來看看農協的農業融資中,佔相當大比重的近代化資金的動向。農協的近代化資金的年度融資額在1980年度時有2,081億日圓,但到2010年度時只有295億日圓(只含農協,不包括信農連、中金和一般的金融機關)。根據農協同資金的年度借出件數,1980年度時有14萬2,609件,但之後急速減少,2010年度只剩下4,352件。代表1980年度到2010年度這30年之間,由農協提供的近代化資金融資,金額大幅減少到剩14%,件數減少到3%²。2005年近代化資金轉給地方的權限轉讓,由結果來看,即加速了近代化資金的融資減少。

包含近代化資金的農協的農業借出額整體也呈現低迷的狀態。農協的農業融資額結餘(包含近代化資金),1980年代初期超過3兆日圓(參照表1)。農業借出餘額佔農協的借出餘額總額的比率有30%左右。但是2010年度末,農協的農業資金借出餘額約有1兆6,000億日圓,佔總借出額結餘的農業資金比例是6.7%。這些數據表現出農協農業融資的減少情況是相當嚴重的³。

另一方面,公庫針對經營事業體的農業融資(融資額度不穩定的自耕農維持資金除外)是什麼樣的情形呢?公庫針對經營體系的農業融資,1980年度金額約達到3,800億日圓的高峰,之後開始逐步下降,2005年時為高峰時37%的1,418億元。同樣的年度貸款件數(同上)在1980年度約有4萬2,000件,但最近只剩1萬件左右的程度(數據與註2相同)。融資金額不像件數一般減少的原因是,融資案件的金額正逐漸增大。公庫的農業融資雖然也在減少,但不同於農協的農業融資。公庫擴大針對被挑選的經營事業體的融資(尤其是1994年開始針對「認定農業者」的「超級L資金」),避免了農業融資大幅減少的事態。

另外,除了農業近代化資金、公庫農業資金,也擔任農業政策金融一環的「農業改良資金」也受到融資量大幅減少的影響。農業改良資金的融資額的高峰是1978年度大約有300億日圓,1980年度是為275億日圓,2005年度時只剩下26億日圓,380億日圓貸款額的大半數未被消化。換句話說,農業改良資金已經不是相關推廣組織能夠掌握了。農業改良資金在2010年10月終於移交由公庫管理。

如上述農業融資的大幅減少,反映出針對零星多數的家族經營為對象的傳統型農業金融體制,已無法發揮原本機能。農家數減少以及農業就業人口的減少,也降低了需要農業資金的經營者數。即使農家想小額投資到農業方面,平均的農家能更使用自己的資金來因應。因此,小額的農業資金需求大幅減少,融資減少幅度超過農業投資

² 依據農林中央金庫「農林漁業金融統計」各年版

³ 依據農林中央金庫「農林漁業金融統計」2011年版

的減少幅度。另一方面，使用額度較大資金的經營事業體在政策的支援下，利用公庫所提供的融資制度。如表 2 所示，公庫資金所提供農業經營事業體的融資，儘管原本已輔助民間金融為原則，竟然已成為了農業金融的主要型態。

表 2 2010 年度末 針對農林業的放款餘額內容（億日圓・％）

	餘額	比率
農協金融機關	16,827	35.6
其中之農業近代化資金	2,058	4.4
政府系統金融機關	23,404	49.6
其中之公庫	21,896	46.4
民間金融機關	6,896	14.8
總計	47,217	100.0
其中之政策資金	30,253	64.1

更進一步來說，日本過去「政策依存型小農金融」體制，已無法提供符合需求面的新要求之高品質的金融服務。需要額度高的農業資金往往為新類型的經營事業體，其大部分的資金需求為多元性，且大都使用高度技術，有時與傳統的農業生產型態有所不同。融資時，雖必須適當評斷及評價經營事業體的資金計畫，但由於多元且高度化的資金需求而無法審查及判定的案例也有許多。

可能是由於轉型期間，銀行等民間金融機關的農業融資結餘比率竟在擴大之之中⁴。雖然不是顯著的金額增加，但民間金融機關在農業融資的需求在穩定增加之中。

肆、結論與政策含意

首先，農業金融體制的重建是必要的。以往的「政策依存型小農金融體制」因為需求的大幅減少，呈現供給過剩的狀態，產生資源的浪費，而需調整過剩的供給。也就是說，與其將農業改良資金交給移公庫管理，應該要廢除才是。相關的農業金融支援組織應提昇品質之外，在量上面的管理整合也是必要的。

關於農業金融體制品質的部份，應著眼於兼顧肩負農業的經營事業體之長期的願景來重新檢討。對象的農業經營事業體，不僅與農業生產為要件外，也應該包含產生農業生產以外「附加價值」創造的經營事業體。農業金融應擺脫過往的刻板印象，對於經營事業體及針對其資金用途也應提供較有彈性的因應。本文含有這樣的涵義，所以才使用限定於生產活動的農業金融以及廣義的農業與農村金融這樣的專有名詞。簡單來說，將來因應貿易自由化及相關 FTA、TPP 上農業與農村金融的需求會增大。

另外，需要配置能夠評價多樣化且高度的經營事業體融資申請的專業金融經理人員。此點，對於傑出的經營事業體提供服務上呈現弱勢的農協系統尤其特別須在這方面好好下功夫。

⁴ 表 1 表 2 雖然在統計上沒有相連，林業融資減少這點來看，民間金融機關的農業融資結餘所佔比率的擴大應該沒有錯。

作為農業與農村金融的組織，公庫和農協仍佔有相當大的比重。農業結構的轉換正進行中，暫時會需要兼顧零星的家族經營和相對來說大規模且多樣化的經營事業體兩方面的融資體制。就算如此，農業與農村金融中，應意識到導入競爭資金要素。如果仍停留在由兩個人為性的與政策性的機關獨佔，這樣封閉式的結構，將無法充分因應貿易自由化下逐漸形成多樣化的農業經營事業體的資金需求。提供多樣化經營體的金融服務必須要下不斷的努力功夫。因此導入「選別」和「競爭」機制是不可避免的。其中之一必須促進地方銀行等的農業與農村金融服務的新加入，已在萌芽階段。

然而，對於農業與農村金融政策的干預今後還是會持續。筆者雖然認為日本的農業與農村金融應該導入競爭機制的政策建議，但從日本農業的現狀來看，只由民間金融機關來提供金融服務是不夠充分的。今後必須仰賴透過複數管道提供的政府支援。另外在日本農業的政策金融，不僅提供資金不足者的資金供給之機能，也應該是培育經營事業體的一種政策手段。

只是關於農業與農村金融的政策發展，除了應具體呈現政策根據及政策效果外，強力的政府統治（資訊公開、組織的規律）確立地定位也很重要。這些觀點對於日本的農業與農村金融的研究，將成為今後檢討的重要課題。

伍、參考文獻

門間敏幸、2003、「農業構造的變動及農業經營的未來動向」日本農業經營學會編「新時代的農業經營的招待」農林統計協會。

農林水產省、2012、「平成24年版食品・農業・農村白書」、pp.214-215。

齋藤仁、1971、「農業金融的構造」、東京大學出版會（序言）。