

日本農業基本法、基本計畫與結果之短評

張國益 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

摘要

日本「農業與經濟」期刊 2015 年 3 月第 81 期特刊主題為「食料、農業、農村基本計畫之檢討—新基本法實施 15 年間之檢視」，本文簡要整理與回顧其中本間正義教授與鈴木宣弘教授之評論，供我國借鏡與參考。

本間正義教授認為 2000 年日本新農業基本法制定後經過 15 年，該期間日本農業環境發生顯著改變，為確保基本法中「糧食安定供給」及「發揮農業多功能性」，農業發展與農村振興一直被視為主要基本理念。然而，農業政策實現的手段卻有待商榷。為達成該模糊不清之政策目的，鼓勵生產卻忽視消費者偏好導向，加上政府市場干預導致資源分配無效率，及政策使用國家預算(即納稅人的錢)，社會成本極高，加上糧食自給率提升效果有限，使得國民所能獲得福利有限。

鈴木宣弘教授試算日本實施「新農政」稻米可能之供需與價格的變動，情境設定為當戶別所得補償漸進式廢止，並緩和生產調整時，模擬出 2030 年時均衡價格約為每 60 公斤 9,900 日圓，均衡產量為 600 萬公噸。即使仍維持變動給付，均衡米價為每 60 公斤 1.02 萬日圓，只有生產規模達 15 公頃以上之生產者，生產成本才能因應該均衡米價。由於變動給付或收入保險僅能減緩稻作收入變動，卻無法支持足以讓任何生產者有利潤之米價水準。

我國新農業政策以糧食自給率提升為主，採取休耕農地活化、糧食多元化生產、稻米產出減少等政策手段，同時搭配轉作獎勵、環境友善給付來支持稻米保價收購制度的廢除等措施，逐漸促進國內農產品市場制度與政策措施與國際接軌。依據日本經驗，有關轉作與稻米市場發展措施應該更加重視實務操作的完整配套與因應方法，亦即應兼顧市場逐漸自由化以後的主要糧食市場價格與生產規模應有的配套競爭力提升關係以及將寡占市場力量的影響納入考量。

關鍵詞：基本法、基本計畫、跨品目政策

壹、針對日本農業基本法之評論

一、本間正義教授之評論

自從 2000 年日本食料、農業與農村基本法制定後經過 15 年，這期間日本農業環境發生顯著改變，為確保基本法中「糧食安定供給」及「發揮農業多功能性」，農業發展與農村振興一直被視為主要基本理念。然而，農業政策實現的手段卻有待商榷，特別是有關糧食的安定供給在第 18 條中規定「針對農產品進出口相關措施方面，應採取確保日本國內生產不足之農產品穩定進口之必要措施」。日本國民糧食 60% 依賴進口，日本針對稻米、小麥、乳製品等產品採取國家貿易，與其說是為確保安定的進口，更不如說是發揮「進口限制」的機能。另外，第 18 條第 2 項為「強化農產品競爭力」，安倍經濟學農業政策之重點在農產品出口促進上有待商榷。日本為因應 TPP 談判必須在政策上決定新的方向，為能不依賴進口關稅等邊境保護措施，有必要強化(育成)國內農業。由於 TPP 並非要求立即變成零關稅，日本應該在 TPP 談判上，爭取最長時限來逐步降稅，並設定零關稅的終點年份後，在此降稅期間內計畫「工程表」實施政策細節。在該「工程表」的基礎上，再委請農業從事者判斷。明確了將來大方向與目標後，農業生產主體才能有所適從而決定前進或轉換方向。

過去每五年「基本計畫」在決定施政項目時，「糧食自給率目標」之設定備受重視。糧食自給率目標設定在基本計畫修訂時往往成為議題焦點，「基本計畫」幾乎可稱為「自給率計畫」。

然而，2000 年及 2005 年基本計畫中，自給率目標由 45% 設定 2020 年到達 50% 之目標太過高估。更重要的是糧食自給率目標設定缺少目的性。實際上，過去日本稻作減產政策中，獎勵轉作生產自給率較低之小麥及大豆。然而，提升小麥及大豆的自給率能夠達成何種目的？為達成該目的鼓勵生產，卻忽視消費者偏好導向，加上政府市場干預導致的資源分配無效率，及政策使用之國家預算(即納稅人的錢)，產生極高的社會成本，且對於糧食自給率提升之效果有限，導致國民能獲得福利亦有限。

日本國內政策中，2000 年之五年基本計畫中並無加入重大政策變更。然而，在 2005 年的檢討中，才改革了從品目別政策轉變到跨品目政策、專業農的檢討、農地制度的檢討及農業環境與資源保全政策之確立。其中最受期待的是價格政策與所得政策脫勾之「跨品目政策」，因為這是真正因應 WTO 農業協定削減「琥珀色措施」之對策。

「跨品目政策」內容有直接給付(補正與外國生產條件落差)與變動給付(緩和收入變動影響)。該政策於 2007 年實施，並限定給付對象為一定規模以上之「認定農業者」與「集落營農」。但針對已符合規模條件之生產者，則缺少讓其改變經營結構動機，加上該要件是在市町村特認下容許鬆綁條件，導致該政策施行後並無顯著規模擴大。當時在野黨之民主黨以此作為政治批判，並於 2009 年政權交替後，導入「戶別所得補償制度」，該制度看似直接給付，但實際內容卻是「價格支持」政策，因為「標準生產成本」形同發揮「保證價格」機制，生產者將生產成本以下的價格之差額視為「不足額給付」。

民主黨導入之另外政策是「活用水田提升糧食自給率計畫」，生產者不管是否加入生產調整，皆給予轉作作物補助，且加碼新作物之米粉用米、飼料作物、生質燃料、

飼料用米等給予每分地 8 萬日圓補貼。

民主黨於 2012 年 12 月眾議院選舉敗選後，自民、公明黨再度執政。安倍政權農業改革成長戰略，包括稻米減產政策、農協改革、推動農地流動化等。

日本近年來農業政策之決策，並非完全由農林水產省主導，而是透過不同路徑的建言再經過農林水產省成為具體方案，證明農業政策並非只是農業關係者之問題。

二、鈴木宣弘教授之評論

1999 年 7 月制定之食料、農業與農村基本法(新基本法)指出農業政策乃至於農業保護寄託於維護國民全體的效益。國民全體效益即是確保糧食安定供給和維持農業農村多功能性。

有關固定給付(日本稱「岩盤」或所得支持)之爭係源於在地農家意見之反映。自 2007 年之後起日本農政改革要點包括：

- (一)一定規模(北海道 10ha，都府縣 4ha)以上經營體之收入變動緩和之所得安定政策(即產業政策)。
- (二)不管規模大小針對農家全體之農業所能產生之多功能性之「直接給付」(即社會政策)。

以上兩者於政策體系之定位如同車子之兩輪。然而，實施之後出現以下要求改革之意見：

- (一)未能顧及雖然規模較小，然而以多角化經營戰略之認真經營者。
- (二)農業多功能直接給付之實施未能發揮車子兩輪般顯著效果。
- (三)以過去 3 年(5 年中扣除最高與最低)平均之計算方式，會把經營所得的填補基準，隨米價下跌趨勢而逐漸降低，導致無法抑止所得之下跌。
- (四)以小麥與大豆過去生產實績來計算的補貼，會導致減少增產與提升品質的動機。

因應上述問題，前次自公政權原本要加以改善，然而尚未定案前政權便交替成民主黨。日本民主黨政權於 2010 年改實施「戶別所得補償制度」，對稻作農家給予每分地 1.5 萬日圓固定給付及米價變動給付。新自公政權 2014 年起削減稻米固定給付金額，目標 2018 年之後廢止，2014 年開始廢止米價變動給付，改實施平衡差異對策。「新農政」內容規定，農產品的販賣價格持續低迷到低於農家生產成本時，只回復過去 2007 年之「變動給付」，並將朝美國式收入保險之方向。鈴木教授依「新農政」試算，有米價會上升的模擬。然而，這是把飼料用米生產從現狀 18 萬公噸(其他另有進口配額米等 38 萬公噸)提升至 450 萬公噸，以增加 7,000 億日圓財政負擔為前提才能讓米價上升。

因此，鈴木教授認為該目標很難達成。從家畜產業之需求判斷，畜產農家很難吸收大量的飼料米。加上，目前從美國進口飼料用玉米約為 1,000 萬公噸，在美國壓力下，很難相信能取代一半進口量。再者，「新農政」廢止戶別所得補償制度每 1 分地 1.5 萬日圓固定給付與變動給付，而改以「多功能給付」來因應。然而，該「多功能給付」其實是將過去「農地、水保全管理給付」重組之對集團式地域資源維持活動之給

付。其補貼額度在都府縣之水田每分地從 4,400 日圓提升至 5,400 日圓，即只增加 1,000 日圓水準。而且，該給付只給組織活動之支援金，而無連結到個別經營有關之「所得安全網」。因此，政策意義上並非真正取代過去之固定給付與變動給付。

鈴木教授試算「新農政」推行對稻米之供需與米價的變動之影響。情境設定為當戶別所得補償漸進式廢止，並緩和生產調整時，模擬出 2030 年時均衡價格約為每 60 公斤是 9,900 日圓，均衡產量為 600 萬公噸。即使仍有變動給付，均衡米價為 1.02 萬日圓水準。唯有生產規模達 15 公頃以上之稻作農家生產成本才能因應該均衡價格水準。由於變動給付或收入保險僅能減緩收入變動，而無法補償(支持)足以使生產者有利潤的米價水準。

鈴木教授模擬情境設定如下。固定給付：2013 年為每分地 5,000 日圓；2014-2017 年為每分地 7,500 日圓；2018 年產以後為 0 日圓/10a。變動給付：販賣價格低於 11,978 日圓/60kg 時填補其差額，2014 年以後廢止。變動給付(收入減少影響緩和對策)：低於標準收入額時填補 9 成則持續(僅針對 3 公頃以上規模)。另外，主食用米以外之給付條件如下：

- (一)小麥：固定給付+變動給付(收入減少影響緩和對策)。補助生產者價格最低能確保 6,360 日圓/60kg。固定給付為每分地 3.5 萬日圓。
- (二)大豆：固定給付+變動給付(收入減少影響緩和對策)。補助生產者價格最低能確保 11,310 日圓/60kg。固定給付為每分地 3.5 萬日圓。
- (三)米粉用米：只有固定給付。2013 年為每分地 8 萬日圓。2014 年以後為每分地 10.5 萬日圓。
- (四)飼料用米：只有固定給付。2013 年為每分地 8 萬日圓。2014 年以後為每分地 10.5 萬日圓。

另外，日本將參考美國收入保險制度之調整方向，鈴木教授認為有爭議。因為，針對穀物美國有填補目標價格(生產成本)與市場價格差額之「不足額給付」(日本所謂「岩盤支持政策」)。近年來因美國穀價上漲，所以才僅有減緩收入變動之政策成為主流。美國 2014 年新農業法案中農民可選擇「不足額給付」或「收入保險」。特別是計算「收入保險」之基準收入之販賣價格也規定「當販賣價格低於目標價格(生產成本)時，則以目標價格代替」來強化收入保險。鈴木教授強調美國收入保險其實含有「岩盤支持政策」。因此，如果要以美國為範本的話，應該要以有「岩盤所得支持」效果之收入保險適用於日本。然而，相反的日本只討論不管農產品價格下跌到何種水準，只以下跌後之平均收入作為收入保險之基準收入形同「無底支撐」。在這樣的背景下，現任政權又提出地方活化及 10 年後農業(農村)所得倍增之目標，簡直是流於口號。在 TPP 談判上日本不斷面臨讓步，加上廢止所得安全網及意圖解體農業關聯組織等，鈴木教授懷疑要如何使農業所得倍增。

貳、對我國之啟示

儘管日本從 1999 年以來已執行三個五年共十五年之農業基本計畫，主食用水稻、小麥及大豆目前似乎並未達到充分安定供給體制，即未達到新農業基本法目標。今後，

日本土地利用型農業在因應 TPP 等國際自由化壓力下，有必要實施更進一步的因應對策。有些日本學者認為主食用稻米須回復到之前較高的價格水準，也由於少子高齡化下欲擴大主食用稻米消費量有其限制。因此，政策上必須再減少主食用稻米的供給量。政策關鍵並非在於水田與旱田之間的輪作體系，而是旱田之間輪作體系中推行小麥與大豆之生產。再者，日本稻米生產調整政策相關補貼體系(含直接給付等岩盤所得支持之爭議)，未來也應該會再面臨大幅度改變。日本現行穀物飼料之進口替代並不穩定而在日本國內生產飼料稻也尚有諸多課題面臨挑戰。日本目前水稻約 4 成轉作，飼料稻之推廣不僅需要耕種生產部門，也需要利用飼料稻之畜產經營者及末端消費者之支持。目前大部分補貼集中在耕種生產部門，應考慮到過去主食用米寡占糧商能操作價格之經驗，設計更妥適之補貼機制，否則價格便會被畜產經營者轉嫁到消費者上。

我國新農業政策以糧食自給率提升為主，採取休耕農地活化、糧食多元化生產、稻米產出減少等政策手段，同時搭配轉作獎勵、環境友善給付來支持稻米保價收購制度的廢除等措施，逐漸促進國內農產品市場制度與政策措施與國際接軌。依據日本經驗，有關轉作與稻米市場發展措施應該更加重視實務操作的完整配套與因應方法，亦即應兼顧市場逐漸自由化以後的主要糧食市場價格與生產規模應有的配套競爭力提升關係以及將寡占市場力量的影響納入考量。

參、參考文獻

本間正義，2015，食料農業農村基本計畫之發展與界限，農業與經濟，pp.5-14。(日文)
鈴木宣弘，2015，「新農政」是否符合新基本法之根本，農業與經濟，pp.15-26。(日文)