

日本農業政策全盤革新

內需導向、所得補助， 確保農業生命力

李秉璋

日本鳩山政府視擴大內需為拉動經濟成長的政策核心，在擴大分配、刺激內需的前提下，連結國家自身的供給與需求鏈且使其循環，將外需主導型經濟轉化為內需主導型經濟，達成所謂「社會共生」，此一概念帶動農業政策的新思維，欲提振農業持續經營的生命力，重建消費者與生產者的安心與信心。我國與日本同為高人口密度之多山海島國，不論在農業屬性或社經情勢上，皆面臨相似困境，因此觀察日本在農政改革的軌跡，或可作為我國檢診農業政策的一面明鏡。

自二次世界大戰結束以來，日本隨著工、商、服務業的高度發展，國內糧食自給率由戰前的70%左右降至現今的41%，在已開發國家中敬陪末座（圖1）；由於人口高齡化、城鄉差距擴大、產業型態變遷等因素，如今日本農村普遍面臨後繼經營者不足與農地荒廢等問題。

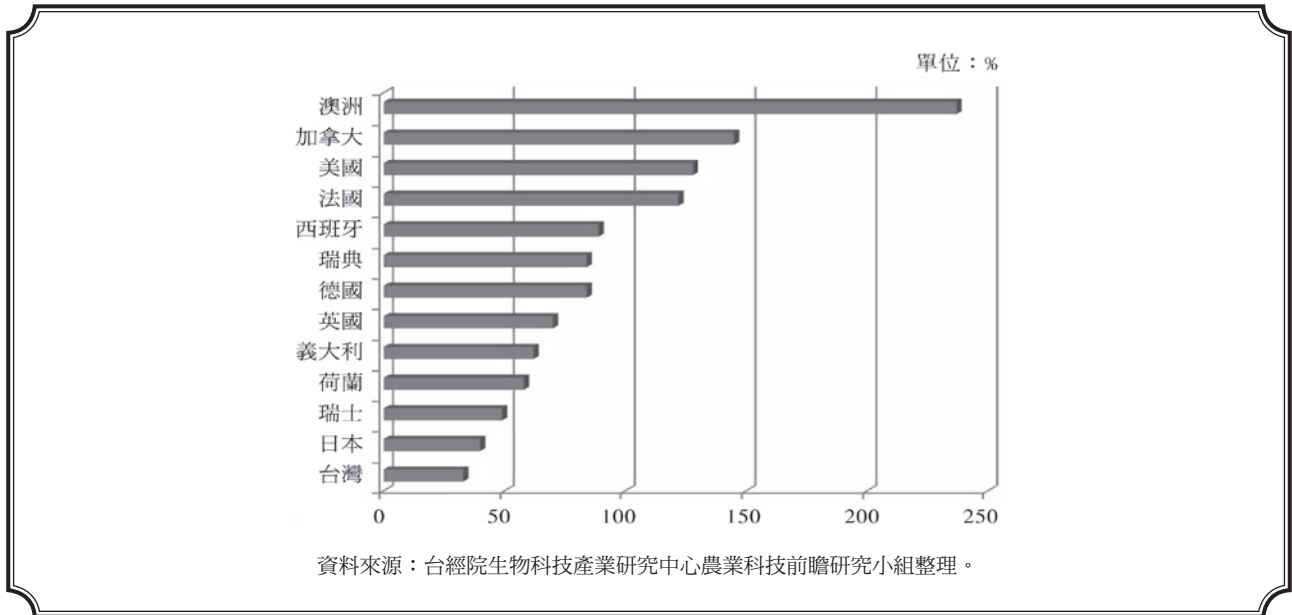
作為能源、資源高度仰賴輸入的島國，考量糧食安全與社會穩定之下，日本政界各主要黨派普遍同意應保護本國農業的立場（注1），其因乃農業為國民生存仰賴之基礎，與其它產業具有本質上的差異，若僅以名目貨幣價值衡量農業的重要性，恐有導引出偏誤結論的疑慮。由於日本「糧食、農業及農村基本法」中明訂

「中央政府應經由提供糧食、農業及農村相關資訊等方式，將基本理念公布，以期能獲得國民的充分理解與支持」，故近年來日本政府一貫主張「農業多功能性(multi-functionality)」論述，例舉農業在國土保育、涵養水源、自然環境保育、地理景觀、文化傳承、鄉村休憩、活化社區、糧食安全等八大層面的角色與功能，引以作為農業政策的基調，同時也反映在日本政府面對國際農產品交易談判的態度。

對國民充分負責的農業主管機關

為了讓國民充分瞭解農業的重要性，2003年日本農林水產省（即日本農業主管機關）提

圖1 各國糧食自給率



出經濟分析模型，將農業多功能性之外部價值加以內部化，透過貨幣單位加以轉換呈現，並據以用於WTO農業諮商談判(MAFF Fact Sheet 2003)。計算結果顯示日本農業在防洪、休憩、流域穩定、水土保持、防治土壤侵蝕方面等功能，共具有8.2兆日圓的價值（圖2）；其後農林水產省進一步在2007年公布農產品貿易完全自由化的預期情境與相關損失，推估農產品自由化後果為GDP減少約9兆日圓、造成375萬人失業、糧食自給率降至12%（表1），且導致農業地區經濟崩潰與貧富差距失控；學術研究亦指出，農地一旦荒廢，所喪失的國土保育等環境機能將難以回復。有鑑於此，農林水產省表示此般後果為全民所無法接受，除應維持農產品貿易的邊境措施（Border Measures，含關稅、進口配額等），同時也開始研擬對農民進行所得直接補貼的措施。

縱觀農林水產省近年來致力追求的政策目標，可以由產業、環境、健康、文化四大層面加以歸納如下：

- 1.文化上積極倡導和風傳統飲食、「在地生產在地消費」的價值觀，促進日本農產品消費習慣，同時強調和風飲食的保健特色。
- 2.擴大導入農產品生產履歷(traceability)及原產地標示政策，既保障消費者食品安全，且形成高品質農產品之市場區隔，達成附加價值的提升。
- 3.持續推動「環境保全型農業」與「有機農業」雙軌認證制度，發揮農地在環境層面的社會效益，取得國民支持與認同感。

從以上諸多策略方針中，不難看出日本均以達成農事經營永續發展為前提，創造優質消費、優質產業的正向供需循環，提高農事者工作價值與尊嚴，進而吸引年輕勞動力的投入。

圖2 日本農業外部性價值

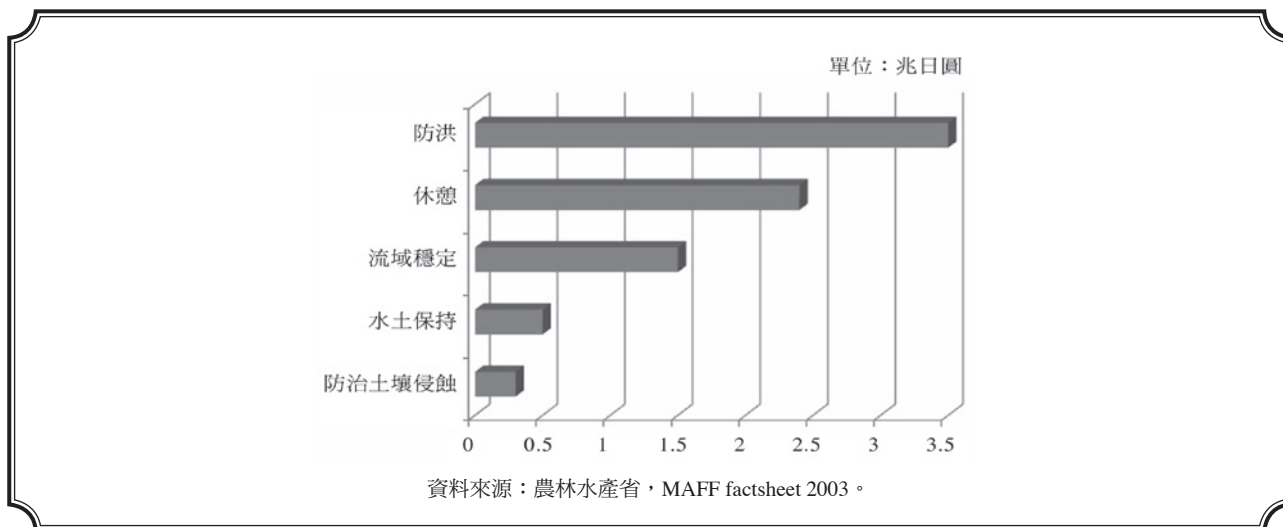


表1 農林水產省評估農產品自由化後預期情境

日本農產品自由化後預期情境	
國民生產總額(GDP)	減損9兆日圓
農業總產值	減損3.6兆日圓
環境外部性價值	減損3.9兆日圓
失業人口	增加375萬
糧食自給率	由41%降為12%

資料來源：台經院生物科技產業研究中心農業科技前瞻研究小組整理。

日本新設「戶別所得補償制度」之宗旨，在於回復農業持續經營的生命力，即未來日本的農事經營，在基本收入獲得國家保障的前提下，亦能吸引新進人才投入農業，使農民勇於開發創新產品與服務。

「社會共生」理念帶動農政轉換新思維

上世紀末因資本主義過度擴張，苦於泡沫經

濟、陷入所謂「失落十年」的日本，由於政府始終無法改善經濟衰退、反而造成為人詬病的「格差社會」（階級、貧富差距擴大），以致2009年8月日本國民決定以選票終止自民黨50餘年來的長期執政。在輿論一片「change」呼聲中，民主黨鳩山政體取得壓倒性執政優勢。針對當前階級差異擴大、民眾普遍對未來生活抱持高度不安的日本社會，首相鳩山由紀夫提出以「環境」、「農業」、「醫療」作為社會轉型的三大支柱，讓經濟活動能回歸人民生命、安全與基本需求，並深切反省市場原理主義 (Market fundamentalism)、金融資本主義導致社會公平崩解的現狀（注2）。

以往日本自民黨政府為刺激經濟所執行的「擴大內需」，作法為大規模投入公共硬體建設，多年來不僅未能回復經濟活力，且造成龐大財政赤字，截至2009年9月日本國債已高達864.5兆日圓，近十年來約增加一倍；相對而言，民主黨主張之「擴大內需」實質意涵，目

標為提升國民日常生活中，對國產商品、服務的消費力與消費意願，意義上截然不同。以「友愛政治」為號召的鳩山政體，認為出口導向的傳統增長戰略已經失效，應把國內需求作為經濟增長戰略的中心，由政策理論觀之，即在擴大分配、刺激內需的前提下，連結國家自身的供給與需求鏈使其循環，將外需主導型經濟轉化為內需主導型經濟，達成所謂「社會共生」；因此，作為人民基本供需中不可或缺的「食」、「農」部門，在內需經濟所扮演的角色勢將倍受重視。

對於向來是各國農業政策爭辯熱點的「自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)」，民主黨雖為日本少數不排斥與各國簽訂FTA的政黨，但仍在政權公約中明確記載「美日FTA應排除農產品項目」，強調絕不同意未經周密衡量就貿然鼓吹的全球化自由主義。日本新政府除了表達將糧食自給率由目前的41%提高至50%的企圖心，還將擴大食品（包括原料）的產地標示與檢驗，讓國民能明確選購品質較佳、較安全的國產農產品；至於最關鍵的農業生產對策，則新設「戶別所得補償制度」，以求達成保障農民、提高農民農業所得之目標；這項革新性的「戶別所得補償制度」正是日本「農政轉換」的決定性策略。

日本政府顧及傳統農村較保守的特性，對於即將推行的變革，農林水產省透過農協組織提供深入淺出的說明，政策細節完全透明化，甚至列出新政實施下種植不同作物的資金平衡表供農家參考，讓農民能充分理解政府的施政動機。

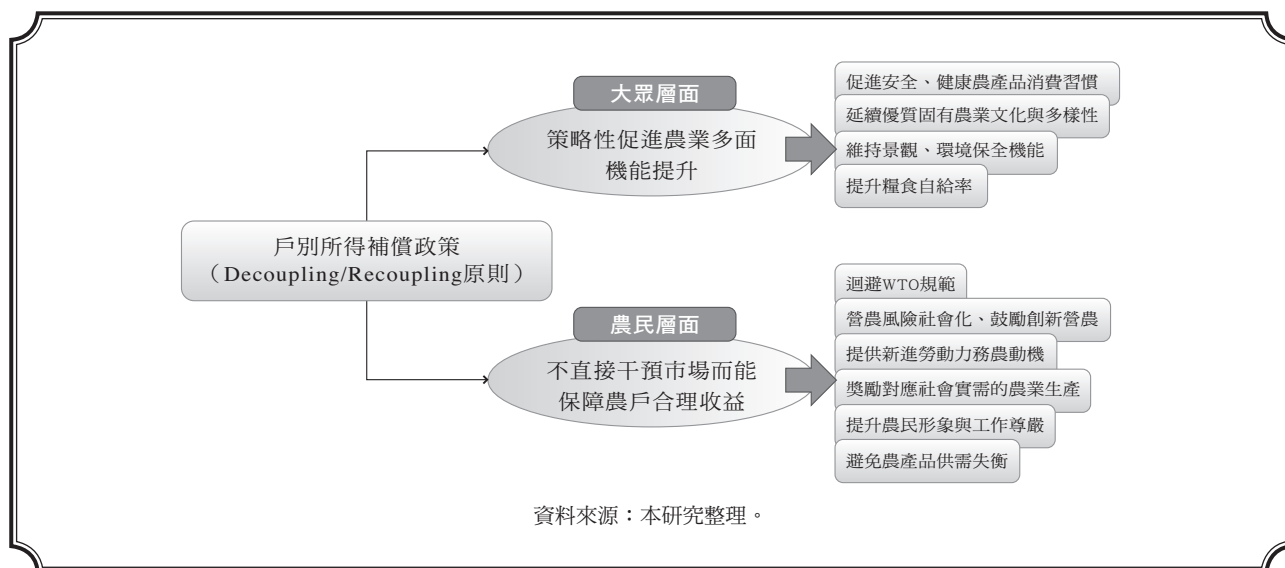
政府支付與引導的農業新模式：「戶別所得補償」制度

「戶別所得補償制度」的宗旨，在於回復農業持續經營的生命力，穩定供應安全、安心的國產農產品，提高糧食自給率，使即便是小規模農家也能扮演提供國民糧食與農業多功能性的重要角色；意即未來日本的農事經營，在基本收入獲得國家保障的前提下，吸引新進人才投入農業，讓農民可以無後顧之憂，勇於開發創意新產品與服務。

受到國土先天條件的限制及勞動力成本影響，小農生產為主的日本農產品，價格上難與外國競爭；前自民黨政府採取的因應方式，除價格補貼、產量調控（稻米減產補助津貼）之外，政策方向為提供有利企業營農的條件，協助大農戶收購零碎的農地集中經營，希望達到擴大規模、降低生產成本的效果；然而，日本農村正逐漸成為高齡人口一種回饋社會、自我實現的生活方式，因此衍生出各種自然農法、多樣的農產「逸品」和「達人」文化，對農業的整體社會評價、形象影響深遠，也因此無論是放款鼓勵大規模農地整併的政策，或是「種越少、領越多」的減產補助津貼，難免產生打擊新進務農者的意願之嫌，且讓許多高齡人口被迫成為只領取年金的社會包袱，引發諸多爭議。

反觀戶別所得補償制度的具體作法，部分借鏡歐盟「共同農業政策(Common Agricultural Policy, CAP)」中所謂「DECOUPLING（農業輔助與生產量脫勾）」與「RECOUPLING（依據農業多功能性給與直接所得補貼）」等概念（圖3），依照耕地面積和作物的種類，直接

圖3 戶別所得補償政策之效益剖析圖



提供農民所得補貼。以每0.1公頃的農地為計算單位，只要種植主食用米即可獲得1.5萬日圓的補助，種植小麥、大豆可得3.5萬日圓，若種植製粉用米、飼料用米更可獲得8萬日圓的補助金（表2）。不同農作物補助金額之差異，是農林水產省考慮日本糧食實際供需狀況所設計，一般主食稻米為避免生產過剩，故補助金較低；進口比率高的小麥、大豆，則給予較高津貼鼓勵種植；其中令人矚目的「製粉用米、飼料用米」，由於能吻合現代人農產品消費的實需，又屬於環境、水土保持機能較高的水田農業，因此特別提高誘因加強輔導農家轉植。

目前日本糧食自給率低落的原因，除了新進農事者不足、廢耕面積擴大之外，主要還是現代人飲食習慣的改變，使得食物中肉、蛋、油脂、麵粉的比例增加；但日本溫暖多雨的環境，適宜種植大豆（植物油）、小麥、玉米（畜產業飼料）的土地較少。有鑑於現實條件

侷限，農林水產省一方面以學生為對象宣導回歸日式飲食，也透過農業生技、食品生技的開發，培育超高產量、省工輕勞的飼料專用水稻（日本39萬公頃休耕地中有10萬公頃具飼料米種植的潛力），以及製粉後可取代麵粉（小麥粉）的稻米品種與加工技術；也就是說，配合「戶別所得補償」制度的實施，可望形成研究者、生產者、消費者三位一體的聯結，實現日本政府糧食自給率在十年後達到50%的目標。

農林水產省資料顯示，採取精耕的日本農地，單位面積作物卡路里產量為歐美2~3倍，反觀美式大規模營農的作法，本質上高度仰賴農藥、肥料、能源（大型農業機具），常遭致對環境較不友善的抨擊，這種「用石油灌溉」的農業即使能提高糧食自給率，對於缺乏石化能源的日本也欠缺實質意義；更何況礙於國情因素，無論怎麼擴大規模、降低生產成本，要打破粗放農業國的價格優勢仍十分困難。因此鳩

表2 「農政轉換」實施後日本農家單位面積種植不同作物的資金平衡表

作物種類	販賣收入	單位：萬日圓／公頃				
		經營所得 穩定政策獎勵金	戶別所得 補償政策獎勵金	農畜合作粗飼料 增產政策獎勵金	經營成本	淨利潤
小麥	12	40	35	-	45	41
大豆	21	27	35	-	42	41
製粉用米	25	-	80	-	62	42
飼料用米	9	-	80	-	62	28
飼料用米（稻稈一併利用）	9	-	80	13	62	41
主食用米	106	-	15	-	80	41

資料來源：日本農林水產省，台經院生物科技產業研究中心農業科技前瞻研究小組整理。

山政府在上任後不久，即下令全數刪除農地集中計畫的相關預算，節省近2,997億日圓的政府支出。

值得一提的是，日本新政府在農政轉換過程中，顧及傳統農村較保守、排拒變化的特性，對於即將推行的變革，農林水產省不僅透過農協組織提供深入淺出的說明，相關政策細節更完全透明化，甚至將新政實施下種植不同作物的資金平衡表一併算出供農家參考，讓農民能充分理解政府的施政動機。

回歸生計保障本質，進而發揮農業多功能性

2010年1月29日鳩山首相在國會進行就任後首次施政方針報告，即以「命を守りたい（保障生活）」為主軸，宣示以保護環境、保障社會、活化地方經濟為目標，全力推動相關政策，並由削減公務支出、加強社會功能跨出革新的第一步。日本「農政轉換」思維的變革，實際上也吻合社會氛圍與國民共識的變化，在戶別所得補償政策之外，諸如「糧食儲備由100萬噸增加到300萬噸」、「農產品碳足跡(carbon footprint)標示」等施政方向，均顯示出日本政

府因應全球環境變局，積極從「競爭／浪費型」社會轉向「共生／循環型」社會的勢態。

著名作家兼東京大學名譽教授養老孟司曾指出「農業作為初級產業，其重要性不僅侷於經濟層面，若陷於金錢本位的觀點，便難以客觀衡量」。正因為考量到初級產業的盲點，日本目前執政的民主黨在農業政策大綱中，提倡將農業轉型成「第六次產業」，意即讓農業的生產（1級產業）、加工（2級產業）、販賣（3級產業）能夠融合加乘(1*2*3=6)，促進新價值的創造。其中實質作法包括：1.產品差異化，著重因應消費者新型態需求（品質、安全、環境友善）；2.廣設國產農產品直銷店與宅配通路，讓利潤能回歸農事者；3.集村型農業的推動，配合異業結盟建立有效運用農林業生物質(Biomass)的新產業。具體來說，藉由「戶別所得補償」作為農業經營的支撐基礎，先確保農業生命力，農業轉型的相關措施便得以促成施行。

今日無論是「農業多功能性」或「所得直接補貼」原則，都已經成為日本不分朝野的農政主流共識，唯政策細節與執行手段上仍有爭

論；戶別所得補償的高額補貼費用，單就稻米部分即達3,371億日圓，執行上是否能一掃過去農業政策的弊端，實效與財政可行性尚待時間來檢驗。

日本農政轉換之啟示：重建生產者與消費者的「安心」

以往的農事經營，無法脫離「看天吃飯」的窠臼，由於收入來源不穩定，造成社會大眾普遍視農業為畏途，優秀年輕人才即便有興趣也不願務農。如今日本以「打造（農事者生計）岩盤」為口號的新農政，將營農風險社會化，如果實行成功而提升農業生產活力，民眾就有更多安全的國產農產品可以選購，舒緩近年來層出不窮的有毒進口農產品恐慌；換句話說，重新搭起消費者與生產者間互相聯繫的「安心」橋梁，不啻是日本農政轉換帶給我們的深層啟示。

整體而言，「農政轉換」各項措施大致能吻合DECOUPLING/RECOUPLING精神，故在國際貿易斡旋中，可標榜為不直接影響產量與市場價格的綠箱(GREEN BOX)或藍箱(BLUE BOX)農業補貼，免於WTO對黃箱(AMBER BOX)補貼的規範。事實上，世界各國的經濟秩序乃經年累月所形成，反映各國的傳統、習慣與國民生活的實態；在自由貿易的談判中，各國均以本國利益為優先考量，在衝突與妥協之間，如何堅守立場、合情合理地保護本國人民，外交人員的談判技巧與擔當至關重要，也考驗執政者是否有足夠智慧設計具體可行的配套政策。

日本在短短不到五年之間，從一味倡議新

自由主義的小泉政體，急遽演變至今日主張社會福祉國的鳩山政體，正反映鼓勵競爭、宣揚效率勝過公平、大幅限縮社會福利的小政府理論，已經造成社會功能的崩解，因而被日本國民宣告終結；民意轉折的快速變化，甚為值得玩味。我國與日本同為高人口密度之多山海島國，在農業屬性上，共通處諸如主食作物、高糧價（相對國際）、低糧食自給、大量農地休耕；在社經情勢上，兩國同樣面對高齡少子化、高失業率、貧富差距擴大等困境。所謂「他山之石，可以攻錯」，日本在農政改革走過的軌跡，或可作為我國檢診農業政策的一面明鏡。■

（作者為台灣經濟研究院助理研究員）

■ 注釋

- 1.詳見參考文獻14。
- 2.詳見參考文獻11。

■ 參考文獻

- 1.日本農林水產省，WHY AGRICULTURE NEEDS DIFFERENT TREATMENT IN TRADE RULES? -JAPAN'S POLICY REFORM AND WTO NEGOTIATIONS-，Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries Fact Sheet No.1 (2003)。
- 2.日本農林水產省，モデル対策に関する論点について(2009)。
- 3.日本農林水產省，戸別所得補償モデル対策の骨子——担当者説明会用資料(2009)。
- 4.日本農林水產省，戸別所得補償制度モデル策に関する実務担当者向けQ&A(2010)。

- 5.日本農林水産省，戸別所得補償制度に関するモデル対策(2010)。
- 6.日本農林水産省，国内農業の体質強化に向けて(2007)。
- 7.日本農林水産省，国境措置を撤廃した場合の国内農業等への影響(2007)。
- 8.日本農林水産省，食料自給率の部屋，日本農林水産省官方网站，http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html。
- 9.民主黨，民主党農林水産政策大綱「農山漁村6次産業化ビジョン」，民主党『次の内閣』閣議(2008/12/24)，<http://www.dpj.or.jp/news/?num=14930>。
- 10.産経ニュース，“農水省が「農地集積化基金」凍結を指示——政権交代受け”(2009/9/7)，<http://sankei.jp.msn.com/economy/business/090907/biz0909071638016-n1.htm>。
- 11.鳩山由紀夫，“私の政治哲学”，月刊Voice(2009-9)（同歩刊載於美國New York Times 2009/8/21），<http://www.hatoyama.gr.jp/masscomm/090810.html>。
- 12.山下 一仁，“歴史とグローバル化の中の食料・農業政策”，月刊食料と安全(2004-11)。
- 13.鈴木宣弘，“備蓄で世界に貢献を”，日本農業新聞(2010/1/23)。
- 14.日本農業新聞，“日本第45回衆議院總選舉——農業政策公報”，日本農業新聞(2009/ 8/12)。
- 15.日本農業新聞，“食料自給率50%に——首相初の施政方針「いのちを守る」，日本農業新聞”(2010/1/30)。
- 16.読売新聞，“民主、公約の「日米FTA締結」から農畜産物除外”，読売新聞(2009/8/4)。
- 17.林文傑，“日本「農政改革之検討方向」簡介”，農政與農情(2009-6，第204期)。
- 18.林文傑，“日本民主黨主政下其農業政策之調整方向”，農政與農情(2009-9，第207期)。
- 19.林家榮，“WTO新回合談判有關農業多功能性之爭議”，農政與農情(2000-2，第92期)。
- 20.李應春、翁鳴，“日本農業政策調整及其原因分析”，農業經濟問題(2006-8)。
- 21.楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲，“「日本稻米補貼政策調整之實施效果與經驗」考察報告摘要”，農政與農情(2009-5，第203期)。