

行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：考察經貿自由化後日本農家所得因應對策

頁數 39 含附件：否

出國計畫主辦機關／聯絡人／電話

行政院農業委員會·黃愨賢·(02) 2312-6951

出國人員姓名／服務機關／單位／職稱／電話

鄭詩華·國立中興大學·農業經濟學系·教授 (04) 287-9895

黃愨賢·行政院農業委員會·企劃處·技正 (02) 2312-6951

吳蓉芳·行政院農業委員會·企劃處·技士 (02) 2312-6972

出國類別：考察

出國期間：民國 89 年 7 月 17 日至 7 月 29 日

出國地區：日本

報告日期：民國 89 年 11 月

分類號／目：F0／綜合

關鍵詞：貿易自由化、農業補貼制度

內容摘要：

本計畫之目的，旨在瞭解日本執行 WTO 農業協定後，其國內農業所得政策與補貼制度之調整情形，以及其於新回合農業談判之境內支持立場與對策，俾做為我國因應加入 WTO 之參考。

日本自 1995 年執行 WTO 農業協定以來，在農業所得相關政策上，有諸多改變，包括於 1995 年 11 月實施「主要食糧供給及價格安定法」(簡稱食糧法)；1998 年實施新稻米政策；1999 年 7 月公布

實施「糧食、農業、農村基本法」(簡稱新基本法);1999年10月底公布「以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱」;2000年4月開始實施中山間直接給付等措施。

稻米原為日本政府嚴格控管之農產品，惟為因應 WTO 最低進口量之協議及國內黑市米增加之趨勢，故而制定食糧法，鬆綁長期以來之全量管理政策，將稻米運銷制度由間接統制調整為市場導向，政府之任務則著重於政府米與進口米之管理。

由於日本食米消費量持續降低，加以政府不再強力干預市場運作等因素，導致稻米供過於求，庫存量激增，自主流通米價格大跌，影響稻作經營安定，日本政府乃於1998年實施新稻米政策，設立稻米經營安定基金，以保障農民收益。而在新稻米政策實施兩年後，因稻米仍有過剩情形，且水田轉作麥、大豆、飼料等作物之面積無法持續擴大，日本政府遂推出「以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱」，調整轉作獎勵金制度，大幅提高水田轉作麥、大豆、飼料作物之補貼。

除稻米之外，其他產品之價格政策亦朝市場導向調整，例如麥，原為政府完全收購，調整為由民間自由販賣；大豆由補助基準價與標準販賣價之價差，改為定額補助，以鼓勵農民生產高品質產品。惟，為避免價格大幅滑落，亦針對麥與大豆實施經營安定制度。

新基本法與舊基本法之主要差別在於，舊基本法係就農業部門之觀點，側重產業發展之規範，而新基本法則基於全體國民福祉之考量，強調產業發展、糧食安全及生態環境保育等多元功能之兼籌並顧。為落實新基本法之精神，日本政府自2000年4月起，特針對中山間地區實施直接給付制度，以維持該區適度之生產活動，並加強水源涵養、國土保安等公益機能，發揮農業多元功能。另在新回合農業談判立場方面，日本政府亦依循新基本法之精神，主張農業具糧食安全、環境保育及農村發展等多元功能，不應全面自由化，境內支持應考量各國狀況，彈性削減，並應維持藍色措施、平衡進出口國之權利與義務。

我國即將加入 WTO，面對國際農產貿易自由化趨勢，著應加強對

各國農業政策動向之研析，以做為我調整農業政策之參考，並做為監督各國執行 WTO 規範之參據，尤其日本與我同為農業小國，其經驗更具參考價值，未來仍應持續強化對日本農業發展資訊之追蹤分析。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網 (<http://report.gsn.gov.tw>)

考察經貿自由化後日本農家所得因應對策

目 次

壹、考察目的與行程-----	1
貳、日本重要農業政策調整情形-----	2
參、日本境內支持通報情形及新對策擬通報方式---	32
肆、日本於 WTO 新回合農業談判之立場-----	36
伍、日本學者及農民對現行農業政策之看法-----	37
陸、心得與建議-----	37
參考文獻-----	39

壹、考察目的與行程

本計畫之目的，旨在瞭解日本執行 WTO 農業協定後，其國內農業所得政策與補貼制度之調整情形，以及其於新回合農業談判之境內支持立場與對策，俾做為我國因應加入 WTO 之參考。

本次考察期間為民國 89 年 7 月 17 日至 89 年 7 月 29 日，參與考察人員一行三人，計拜訪日本農林水產省經濟局國際部、大臣官房企劃室、構造改善局農政部、食糧廳總務部、農業總合研究所經濟政策部、日本全國農業協同組合中央會、北海道大學農政經濟學科、北海道農業協同組合中央會、北海道瀧川農協、鹿兒島大學農政經濟學科、鹿兒島縣農政部及農民等（表一），考察重點包括以下四項：

- 一、日本於 1995 年執行 WTO 協定後之重要農業政策調整情形。
- 二、日本境內支持通報情形及新對策擬通報方式。
- 三、日本於 WTO 新回合農業談判之立場。
- 四、日本學者及農民對現行農業政策之看法。

表一、考察經貿自由化後日本農家所得因應對策計畫行程

日期 89 年	考察行程		住宿
	上午	下午	
7/17 (一)	搭乘華航 CI-100 班機赴東京		神田 Sun Hotel
7/18 (二)	拜訪農林水產省經濟局國際部	拜訪農林水產省大臣官房企劃室	神田 Sun Hotel
7/19 (三)	拜訪農林水產省構造改善局農政部	拜訪農林水產省食糧廳總務部	神田 Sun Hotel
7/20 (四)	資料整理（日本海洋節）		神田 Sun Hotel
7/21 (五)	拜訪 JA 全中（全國農業協同組合中央會）農政部 WTO 對策室	拜訪農林水產省農業總合研究所經濟政策部	神田 Sun Hotel
7/22 (六)	東京→北海道札幌市		札幌東橫 inn
7/23 (日)	資料整理		札幌東橫 inn
7/24 (一)	拜訪北海道大學農政經濟學科	拜訪北海道農業協同組合中央會	札幌東橫 inn
7/25 (二)	拜訪北海道瀧川農協	拜訪空知東部農業改良普及中心	札幌東橫 inn

7/26 (三)	札幌市→鹿兒島 (於東京轉機)		鹿兒島
7/27 (四)	拜訪鹿兒島大學農政經濟學科	拜訪鹿兒島地方農協	鹿兒島
7/28 (五)	拜訪鹿兒島縣農政部及農民	鹿兒島→福岡	福岡
7/29 (六)	搭乘華航 CI-111 班機返台		

貳、日本重要農業政策調整情形

日本自 1995 年執行 WTO 農業協定以來，在農業所得相關政策上，有諸多改變，主要包括：於 1995 年 11 月實施「主要食糧供給及價格安定法」；1998 年實施新稻米政策；1999 年 7 月公布實施「糧食、農業、農村基本法」；1999 年 10 月底公布「以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱」；2000 年 4 月開始實施中山間直接給付等措施。茲分述如下：

一、實施「主要食糧供給及價格安定法」(以下簡稱食糧法)

(一)背景

稻米原為日本政府嚴格控管之農產品，惟為因應 WTO 最低進口量協議，須於公元 1995 年至 2000 年，按基期年消費量之 4% 至 8% 逐年擴大開放進口量 (1998 年改為關稅配額進口方式) 之趨勢，以及愈來愈多農民不按規定管道出售稻米，導致黑市米數量日增之情形，日本行政部門遂於 1994 年 10 月決議向國會提出食糧法，以取代實施近半世紀的「食糧管理法」，加速糧政改革。食糧法經於 1994 年 12 月 1 日由日本眾議院 WTO 特別委員會審議通過後，隨即由國會表決通過，並自 1995 年 11 月起生效。

(二)重要內容

食糧法計 5 章 92 條條文，主要改革重點在於稻米流通制度之調整 (表二)。過去日本稻米流通體系，係以政府管理米 (含政府米與自主流通米) 為主體，僅小部分供作農家消費及其他用途，農民與農協系統均應依規定管道出售稻米，大體而

言，稻米流通是在全量管理的制度下運作。而在食糧法中，則放寬對稻米流通體系之掌控，改以計畫流通米（亦含政府米及自主流通米，但前者比率降低，後者提高）為主體，並允許計畫外之流通管道，農民可自由售予糧商或消費者；至於政府之功能，則著重於政府米之調度、安全存糧之儲備及進口米之管理。政府米主要係做安全存糧之用，且只向登錄實施生產調整計畫者購買。

表二、日本新舊糧食管理制度之比較

項目	新制	舊制
法令依據	主要食糧供給及價格安定法	食糧管理法
立法目的	穩定糧食供給與價格	加強糧食統制管理
政府角色	減少市場干預	強力介入運作
決價機制	由自主流通米價格形成中心運作	由政府主導價格機制
流通制度	1. 生產者可自行決定出售對象 2. 自主米為主，政府米為例外 3. 銷售營業資格之取得採登記制	1. 生產者有售予政府之義務 2. 政府米為主，自主米為例外 3. 銷售營業資格之取得採許可制

資料來源：依農林水產省資料整理。

二、實施新稻米政策

(一) 背景

由於日本稻作自 1994 年後連續四年豐收，加上近年來，消費習慣改變，食米消費量持續降低，以及執行食糧法，減少政府對市場之干預等因素，導致稻米供過於求，庫存量激增，自主流通米價格大跌。為穩定稻米產業之經營，日本政府乃以自 1971 年起推動之「稻米生產改進計畫」為藍本，衡酌客觀情勢及農業發展目標，訂定新稻米政策，並於 1997 年 9 月 11 日發布實施。

(二)重要內容

新稻米政策包括生產調整（轉作）對策、稻作經營安定對策及計畫流通改善對策等三大主軸，各對策重點如下：

1. 生產調整（轉作）對策

以「稻米供需安定對策」、「水田耕作補助計畫」及「麥、大豆等緊急生產振興對策」等計畫進行綜合運作。

(1) 稻米供需安定對策：由稻農與政府共同出資，設立稻米供需穩定基金，強制全國生產者（種稻及轉作者）參加本計畫，對配合計畫辦理稻田轉作之農戶提供補貼，以促進生產結構調整。

(2) 水田耕作補助計畫：為建構理想水田耕作制度，對於符合本計畫所訂條件之生產者給予補助，以鼓勵轉作之長久化、集團化，安定水田經營。

(3) 麥、大豆等緊急生產振興對策：為鼓勵種植麥、大豆等作物，提供農民生產及災害防治技術補助。

2. 稻作經營安定對策

(1) 訂定補償標準：以過去三年自主流通米之平均價格為基準價格，當市價低於基準價格時，按基準價格與市價差距之 80%，乘以農民繳交自主流通米數量（自主流通米為農民透過農協系統出售到市場之稻米）之金額補償農民。

(2) 籌措補償資金：由農民出資基準價格的 2%，政府出資基準價格的 6%，設立稻米經營安定基金，以支應補償之需。如補償金額超過基金數額時，則由負責基金管理之全國農協向金融機關借貸，利息由政府補貼。

3. 計畫流通改善對策

(1) 調整安全存糧：以稻米需求量為估算基礎，綜合考量稻作生產情形，適度調整安全存量，使政府米維持合理水

準，達到糧食安全目標，並進而穩定稻米價格。

(2)訂定年度政府米買入價格與數量

A. 自實施新食糧法後，政府米買入價格改以自主流通米價格與生產成本之變動率為計算基礎，計算式如下：

當年度政府米買入價格＝上年度價格 × [1 + (自主流通米價格變動率 + 生產成本變動率) / 2]

B. 為適度調整安全存量，當年度政府米收購量以不高於銷售量原則，計算式如下：

當年度政府米買入數量＝當年度計畫買入數量－(上年度計畫賣出數量－上年度實際賣出數量)

C. 銷售比率極低的品種不再收購。

三、實施「糧食、農業、農村基本法」(以下簡稱新基本法)

(一)背景

日本於1961年頒布的「農業基本法」(簡稱舊基本法)，係根據當時的社會經濟動向及對未來農業走向的預測而制定。但在快速的經濟成長與激變的國際化潮流中，日本經濟社會急速轉變，糧食、農業、農村環境狀況亦隨之丕變。因此，雖然舊基本法實施後，確有相當成效，但隨著經貿自由化與外國農產品大量進口等外在環境的劇烈變遷，也衍生出一些令國民不安的趨勢，諸如：糧食自給率下降、農地面積減少、農民高齡化及農村活力消沉等。為了因應國內外農業局勢的變化，日本政府乃於1999年7月公布新基本法，以取代舊基本法。

(二)重要內容

新基本法計49條條文，所稱「基本法」，實則並非實施法，而是農業政策理念或方向的揭示與相關規範，各項具體的農業政策與措施則由農業行政部門依據基本法另行訂定。新基本法的特色在於，不僅重視農業經營者的需要，同時也兼顧了全體

國民對於糧食、農業及農村等方面的多元需求。

1. 新基本法的基本理念與目標

新基本法係以穩定提升國民生活與健全國民經濟發展為目標，涵蓋糧食與多元化功能、農業、農村等範疇。

(1) 在糧食與多元化功能方面，包括了確保糧食的安定供給及農業多元化功能的充分發揮兩大策略。

A. 確保糧食安定供給策略：以合理的價格，安定供給品質優良的糧食；以擴大國內生產為主軸，適當調整進口農產品與安全存糧結構，並擬訂緊急狀況時之糧食安全保障等措施。

B. 農業多元化功能充分發揮策略：包括加強國土保安、水源涵養、自然環境保育、良好景觀形成、文化傳承等措施。

(2) 在農業方面，旨在促進農業永續發展：維護農地、水、專業農民等生產因素的質與量；建立可期待的農業結構；維持並增進自然循環功能。

(3) 在農村方面，旨在增進農村發展：包括改善農業生產條件及生活環境等提升福利措施。

2. 新基本法的重點包括下列六項：

(1) 訂定基本計畫：設定糧食自給率目標

A. 依據基本理念訂定具體政策，並向國會報告。每五年，依政策實施後之查證、評估結果，進行必要之修正。

B. 以提升糧食自給率為目標，國內農業生產及糧食消費為指標，明確訂定農民及相關人員應配合辦理事項。

C. 計畫經於 2000 年 3 月 24 日內閣會議通過，並訂定 2010 年各主要農產品之生產目標、單位產量、作物面積、耕地利用率、家畜飼養頭數及糧食自給率（表三）等。

表三、重要農產品自給率目標

單位：%

年別 產品別	1997	1998	2010
米	99	95	96
食用米	103	100	100
小麥	9	9	12
大麥	7	5	14
甘藷	99	100	97
馬鈴薯	83	80	84
大豆	3	3	5
食用大豆	14	15	21
蔬菜	86	84	87
水果	53	49	51
柑橘	112	98	101
蘋果	66	66	65
其他水果	35	34	37
牛乳及乳製品	71	71	75
肉類	56	55	61
牛肉	36	35	38
豬肉	62	61	73
雞肉	68	67	73
雞蛋	96	96	98
砂糖	29	32	34
茶	89	93	96
魚產	73	66	77
食用魚產	60	57	66
海藻類	66	63	72
綜合糧食自給率 (以熱量為計算基礎)	41	40	45
綜合糧食自給率 (以價格為計算基礎)	71	70	74
飼料自給率	25	25	35

資料來源：依農林水產省資料整理。

(2)推動重視消費者的糧食政策

- A. 確保糧食的安全性，改善品質，建立食品標示標準化制度。
- B. 訂定健康飲食生活指標，推廣糧食消費知識，並提供相關資訊。
- C. 促進食品產業的健全發展。

(3)建立可期待的農業結構並推動經營策略

- A. 建構以具有經營效率並能安定經營的農業經營者為農業生產主體的農業結構。
- B. 推動家族經營活性化與農業經營法人化，以促使專業農業經營者在農業經營上充分發揮創新能力，改善經營條件。

(4)建構能公平、公正反應市場評價的價格形成機制與安定經營對策。

(5)維持並增進自然循環功能：藉由農藥與肥料的適當使用，增進地利，推動與環境相互調和的農業生產。

(6)補助改善山地及偏遠地區不利的農業生產條件：以直接給付方式，補助山地及偏遠地區維持適度的農業生產活動。

四、實施「以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱」

(一)背景

由於日本稻米連年豐收，在稻米消費量難以提高，以及貿易自由化稻米市場逐步開放等因素影響下，致使日本國內稻米供過於求，政府及民間的庫存持續增加，至1999年10月總庫存量達265萬公噸(糙米)。為解決日益嚴重的稻米庫存問題，農林水產省依據新基本法，確保糧食穩定供應、發揮農業多面性功能、維護農業永續發展及振興農村發展之精神，於1999

年 10 月底公布「以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱」，冀以透過水田農業之活用，解決稻米過賸問題，並擴大麥、大豆及飼料作物等之生產，提高糧食自給率。

(二)重要內容

以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱主要包括：計畫生產稻米、擴大推廣雜糧作物生產、新麥政策及新大豆政策等部分。

1. 計畫生產稻米

(1)分配生產數量及作物種植面積：計畫生產之推行，係由各地區農業行政部門根據稻米價格與販賣動向，訂定產銷策略；而在生產分配方面，則由過去的轉作面積分配，調整為稻米生產數量與種植面積之分配。

(2)生產過賸時，超產部分以非主食用方式進行處理：當生產量高於計畫生產量時，先由生產者團體決定供主食用之數量，其餘再依各都道府縣超產之比率進行分配，規劃供為非主食之用，以代替過去的調整保管制度，達到價格安定效果。由於利益係由全體生產者共享，故水稻生產者每年須按其種植面積支付處理費用(目前每公頃徵收 15,000 日元)予生產者團體。至於生產量低於計畫生產量時，原則上，供需缺口則由政府庫存供應。

(3)強化稻米經營安定政策：為強化稻米經營安定政策，除設立稻米經營安定基金外，日本政府並視稻米供需與價格情況，針對 2000 年產之稻作實施臨時性措施：

A. 對於已累積相當出資額之生產者(扣除當年之補償金後，以隔年產品之基準價格為基礎，尚有一年分以上之資金餘額者)，採取下列措施，以減輕農民負擔：

a. 對於當年產之補償金已支付者，另外再特別支付當年

產補償基準價格之 1%。但當年產之價格加上補償金及特別支付後，不得超過當年產之補償基準價格，且扣除特別支付後之賸餘金，不得低於一年分。

b. 生產者對於隔年產之出資部分，可選擇補償基準價格之 2% 或 1%。

B. 對於 2000 年產之補償基準價格，以最近三年之平均價格為計算基準，但為緩和 1999 年產價格劇降之影響，1999 年之價格，以加上補償金後之價格計算。

C. 對於稻作依存度較高的農家，由於價格下跌時影響較大，因此以稻作為主之認定農業者（農業經營基盤強化促進法所定之認定農業者）可選擇生產出資 2%、政府出資 6%、補償價差的 80%，或生產者出資 2.25%、政府出資 6.75%、補償價差的 90%。

D. 為確保稻米計畫生產之績效，對於配合稻米計畫生產之生產者，其所生產之計畫外流通米，在生產者出資 2%、政府 4% 之前提下，可獲得價差 60% 之補貼。

2. 擴大推廣雜糧作物生產

為有效利用不種稻米之水田，擴大推廣麥、大豆、飼料等作物生產，將廢除過去的轉作獎勵金制度，改採新的補貼制度。新制度包括經營確立之補貼及互相補償之補貼兩部分，預定每五年進行檢討改進。

(1) 訂定地區水田農業振興計畫：以市町村為單位，由行政部門、生產者團體、集貨商、農業委員會等相關單位組成「水田農業推進協議會」，訂定水田農業振興計畫及對農業經營者之指導方針，決定對各項作物之補償金額、向生產者徵收互相補償之資金，補助麥、大豆、飼料等生產者之基盤整備、機械設施，以及提供技術經營指導等。

- (2)經營確立之補貼：補貼對象為持續生產麥、大豆、飼料等作物，以形成主產地為取向之稻米計畫生產配合者。種植麥、大豆、飼料等作物者，每公頃補貼 40 萬日元；種植豆類、蕎麥、油菜、蘭草、採蜜花及綠肥等，每公頃補貼 20 萬日元；若種植麥、大豆、飼料等作物之水田屬高度利用者(如一年二作等)，則每公頃增加補貼 10 萬日元。
- (3)互相補償之補貼：為落實稻米生產計畫，促使水田充分利用，建立由全國稻農與政府共同出資，補償生產調整者(轉作者)之互相補償制度。至於補償對象之認定及補償金額，則委由「水田農業推進協議會」，依各地情況訂定。在資金籌措方面，由政府負擔 50%，稻農則依其種稻面積，每公頃負擔 4 萬日元。各項作物之補償基準為：
- A. 種植麥、大豆、飼料作物、豆類、蕎麥、油菜、蘭草、採蜜花及綠肥等，每公頃補助 20 萬日元。
 - B. 種植蔬菜、煙草、蒟蒻、多年生作物、調整水田(面積以 2/3 折算)及休耕(面積以 1/3 折算)，每公頃補助 10 萬日元。
 - C. 以上生產調整，若達成地區全體稻米計畫生產，則該地區每公頃增加補助 3 萬日元(資金由政府全額負擔)。

3. 新麥政策

- (1)改由民間買賣：為促進麥作供需均衡，獎勵生產符合市場需求之優質麥，自平成 12 年起，反映品質評價的直接交易，改由民間實行。預計實施第一年將有 80% 至 90% 的麥作產品經由民間販賣，嗣後將逐年推廣為全面由民間銷售。
- (2)設置麥作經營安定基金：配合麥作改由民間買賣之措施，為使生產者安定經營，故而設置麥作經營安定基金。

4. 新大豆政策

(1) 改進交付金制度：因舊交付金制度係對生產者提供價差補貼，產品品質不影響生產者收入，故缺乏鼓勵生產優質大豆之誘因。為改善此一情形，日本政府乃調整交付金制度，改採定額補貼，生產者之收入除部分來自補貼外，主要仍將視其產品在市場之競爭力而定，亦即，產品之市場評價將直接影響生產者收入。在高質產品賣高價的產銷互動關係下，將有利於鼓勵生產優質大豆。

(2) 訂定大豆經營安定對策：為緩和大豆價格變動，參考稻作經營安定對策，由生產者與政府分別出資基準價格之3%與9%，設立安定基金。若當年產販賣價格低於補償基準價格（各品種過去三年之平均販賣價格），將提供補償基準價格與販賣價格價差80%之補助予生產者。

五、新價格政策

(一) 背景

由於農業生產受氣候影響大，且農產品大都不易長期保存，故其價格若任由市場機能決定，將易造成價格大幅波動，影響農業經營之安定。有鑑於此，日本政府乃在舊農業基本法之架構下，針對重要農產品訂定價格安定制度，期以透過對生產者之價格支持，安定農業經營環境，進而穩定供應民生需求。惟因該等價格支持政策雖有穩定生產者收入之效果，卻也衍生出市場需求資訊無法確實傳達予生產者之問題，致使農業結構難以改善，國內外價差無法縮小，國產農產品之競爭力降低。為改善此一情形，日本政府乃決定調整價格支持政策，建立足以兼顧農業經營安定與反應供需狀況之價格形成機制與產業對策。

(二)重要內容

現行日本主要農產品價格安定制度之類型及內涵如下：

1. 最低價格保證制度

實施品目包括：麥類、澱粉、澱粉原料用甘藷、馬鈴藷、甜菜、甘蔗等。當市場價格低於一定之價格水準時，由政府買入，以保證其最低價格。

2. 不足支付制度

實施品目包括：加工原料乳、大豆、油菜籽等。當廠商支付價格（標準販賣價格）低於保證價格（或基準價格）時，由政府支付差額，以保證生產者之收入。

3. 安定帶價格制度

實施品目包括：指定食肉（豬肉、牛肉）、砂糖等。藉由「農畜產業振興事業團」的買賣操作或生產者團體的調整保管，將市場價格維持在一定的價格帶中，以穩定市場價格。

4. 安定指標價格制度

實施品目包括：指定乳製品等。藉由「農畜產業振興事業團」之買賣操作或生產者團體之調整保管，使市場價格收斂於安定指標價格。

5. 安定基金制度

實施品目包括：蔬菜、加工原料用果實、雞蛋等。由中央、地方政府及生產者共同出資，設立安定基金，當價格明顯下跌時，提供生產者補貼。

6. 交付金制度+安定基金制度

實施品目包括：肉用子牛等。當平均買賣價格低於保證基準價格時，由政府支付補給金；若低於合理目標價格時，則由中央、地方政府及生產者共同出資設立之安定基金支付補給金。

7. 其他

實施品目包括：稻米等。藉由生產調整、貯備、調整保管、計畫流通制度之運作，以穩定市場供需及價格。

(三)行政價格之決定時間

鑑於過去行政價格都是在農產物的生產年決定，較不利於政府編列預算及農民擬定產銷計畫，日本政府乃針對行政價格之決定時間進行檢討，並規劃將決定時間調整於生產者著手農業生產前，以提早訂定各產品之行政價格及價格安定對策，俾利生產者選擇有利作物，策定產銷計畫。目前稻米的政府買入價格業已調整於生產年之前一年的11月決定，其他產品行政價格之決定時間則仍在檢討中，如大豆、甜菜、甘蔗、澱粉、原料用甘藷、馬鈴藷等，都朝提前一年決定之方向調整。

(四)價格政策實施概況及新政策方向

1. 米

(1)實施概況

- A. 自主流通米之價格形成：由「自主流通米價格形成中心」進行招標交易，以形成自主流通米之價格。
- B. 稻作經營安定對策主軸：由生產者出資2%，政府6%，設立稻作經營安定基金，當價格低於基準價格時，補償生產者當年價格與基準價格之價差80%。
- C. 政府米買入價格：除反映自主流通米之價格變動外，亦將生產成本納入考量，以確保米穀持續生產。

(2)課題：過去透過生產者團體自主性的調整保管制度，雖可將過賸米暫時抽離市場，但仍有存貨壓力，故對於紓緩自主流通米價格下跌之效果不大，有必要建立透明、有效率之市場機制，以反映實際供需情況。

(3)新政策方向（以水田為中心之土地利用型農業活性化對

策大綱)

- A. 訂定切合時需之稻米生產計畫：為使各地稻米生產計畫順利推行，今後對稻米生產量及種植面積將採分配制。如有超產情形，生產者團體須負責將超產部分以非主食用之方式進行處理。
- B. 強化稻作經營安定對策：此制度已實施第二年，惟仍有諸多待改進處，因此自平成 12 年產起，增採下列臨時應急措施。
 - a. 對於已累積相當出資額之生產者(扣除當年之補償金後，以隔年產之基準價格為基礎，尚有一年分以上之資金餘額者)，另再特別支付當年產補償基準價格之 1%，且生產者對於隔年產之生產者出資部分，可選擇補償基準價格之 2% 或 1%。
 - b. 對於 2000 年產之補償基準價格，以近三年(1997-99)之平均價格為計算基準，但為緩和 1999 年產價格劇降之影響，1999 年之價格，以加上補償金後之價格計算。
 - c. 農業經營基盤強化促進法所定之認定農業者可選擇生產者出資 2%、政府出資 6%、補償價差的 80%，或生產者出資 2.25%、政府出資 6.75%、補償價差的 90%。
 - d. 為提高稻米計畫生產之績效，對於配合稻米計畫生產之生產者，其所生產之計畫外流通米，在生產者出資 2%、政府 4% 之前提下，可獲得價差 60% 之補貼。

2. 麥

(1) 實施概況

- A. 麥最低價格保證制度：依據生產者之申請，政府無限制買入產品，提供生產者最低價格保證，並確保其販賣通路。

B. 政府買入價格：以主產地平均種植規模以上之農家生產成本為計算基礎，另設定等級差價，以誘導農民生產優質麥。

C. 政府販賣價格：以不虧絀為原則，綜合考量財政負擔、國產麥與外國麥之價差等因素而決定。

表四、近年國產麥之政府買入價格及標準販賣價格

單位：日元/60kg

年產（平成）	政府買入價格	標準販賣價格
2	9,223	3,078
7	9,110	2,463
8	9,110	2,511
9	9,023	2,511
10	8,958	2,430
11	8,893	2,308

資料來源：依農林水產省資料整理。

(2)課題：制度上雖以民間自由買賣為原則，但因買賣間存在大幅赤字，故國產麥仍多經政府銷售，以致市場評價無法確實反映在價格上，消費者需求訊息難以傳達予生產者。

(3)新政策方向（新的麥政策大綱）

A. 改由民間買賣：為促進麥作供需均衡，獎勵生產符合市場需求之優質麥，自平成 12 年起，反映品質評價的直接交易，改由民間實行。預計實施第一年將有 80% 至 90% 的麥作產品經由民間販賣，嗣後將逐年推廣為全面由民間銷售。

B. 設置麥作經營安定基金：配合麥作改由民間買賣之措施，為使生產者安定經營，故而設置麥作經營安定基金。

C. 第一年度（平成 12 年產麥）民間買賣交易方式：原則

上，於播種前辦理招標，以招標之基準價格（平成 10 年 12 月所決定之政府賣渡價格）± 5% 為價格形成區間。上市品種以招標之指標價格為基價，非上市品種則以類似上市品種之指標價格為基價。

D. 麥作經營安定基金支付基準：平成 12 年產之麥作經營安定基金支付基準視平成 11 年產政府買入價格與招標基準價格之價差而定，次年度以後之支付基準則視生產力、生產成本及產量之變動情形而定。

3. 大豆

(1) 實施概況

A. 大豆交付金制度：基準價格與標準販賣價格（販賣價格扣除流通費用）之差額，由政府支付交付金，提供生產者價差補貼。

B. 基準價格：由農林水產省視生產成本、供需動向及物價等因素，在確保生產者得以持續生產之原則下訂定。

C. 標準販賣價格：由農林水產省訂定，一般係以生產者團體之販賣價格扣除流通費用，做為標準販賣價格。

表五、近年大豆之基準價格與標準販賣價格

單位：日元/60kg

年產（平成）	基準價格	標準販賣價格
2	14,397	6,555
7	14,218	9,881
8	14,218	9,488
9	14,160	6,801
10	14,082	5,798
11	14,011	—

資料來源：依農林水產省資料整理。

(2)課題：由於舊交付金制度係由政府支付基準價格與標準販賣價格之差額予生產者，故不論販賣價格高低，生產者收入固定，不受產品品質影響，導致生產者缺乏努力生產及販賣之誘因。為使市場評價能確實反映在生產者之收入上，並擴大生產符合市場需求之優質大豆，該交付金制度確有改進之必要。

(3)新政策方向（新的大豆政策大綱）

- A. 交易方法之改進：為促使生產面與需求面之質、量均衡，供需雙方之訊息傳遞須緊密化；至於招標交易，市場開設者與販賣者必須分離，招標結果必須公開。
- B. 訂定大豆經營安定對策：為緩和大豆價格變動，參考稻作經營安定對策，由生產者與政府分別出資基準價格之 3% 與 9% ，設立安定基金。若當年產販賣價格低於補償基準價格，將提供補償基準價格與販賣價格價差 80 % 之補助予生產者。
- C. 交付金制度之改進：新的交付金制度之補助額度，將視各年產大豆之生產成本、生產條件及物價之變動情形而定，以使產品之市場評價能確實反映在生產者之收入上，提高生產優質大豆之誘因。第一年度（平成 12 年產）之補助額度，係以生產成本與平均販賣價格之差額為基準而訂定，並有預防價格下跌之特別措施。至於次年度之補助額度，除將適度反映生產力、生產成本及產量之變動外，對於交易價格高於生產成本之品目，補助額度亦將隨之調減。

(五)結論

為改善過去價格政策所衍生之問題，使市場訊息傳達予生產者，必須建立足以適切反應供需情況及品質評價之價格形成

機制；而為防範價格大幅下跌，對大規模經營或有意願務農之經營者造成重大衝擊，營造安定的農業經營環境亦相當重要。因此，平成 11 年 7 月所制定的新基本法即規定，政府應訂定農產品價格形成之機制及經營安定對策。

在米、麥方面，新的經營安定制度業已導入，未來仍將遵循新基本法之規範，適時檢討改進米、麥價格制度；至於大豆、甘味資源作物、牛乳製品等，亦將在國會提出關連法案。此外，對於各項產品之價格政策及經營安定對策之實施狀況，也將進行檢討，並將針對大規模旱作經營之輪作體系進行研究。如何配合 WTO 農業協定，調整農產品價格安定制度，有效削減農業保護水準，健全自由化市場下之價格形成機制，並確保糧食之安定供給體制，是今後努力的目標。

六、實施中山間直接給付措施

(一)背景

農業與農村的功能不只在於糧食的供給，同時亦提供自然生態保育、水源涵養、國土保安等非經濟性的公益機能。中山間地域大多位於河流之上游，具有水源涵養、防止洪水等機能，對下游居民之生命財產安全影響至鉅，但相較於平地，其經濟、社會面之發展條件均屬不利，隨著農村高齡化趨勢，農業從事者減少，放棄耕作情形日增，其多面性機能也日益下降，對全體國民而言，是莫大的損失。為改善此一情形，日本政府依據新基本法之規定：「政府應採取特定措施，在中山間地域實現農業多面性功能，如對農業生產環境不利之地區提供支持，使這些地區能維持適當的生產活動」，乃規劃透過對農業生產的維持、農業從事者的培育，及對中山間地域實施直接給付制度等措施，以確保中山間地域之多面性機能。

(二)政策目標

提高中山間地區農業之市場競爭力，使其持續從事農業生產，維護農業多功能。

(三) 中山間地域之重要性

由於中山間地域多位於河川上游，且多為傾斜地，其於國土保安、水源涵養等公益機能的發揮，扮演相當重要的角色。依據農林水產省農業綜合研究所試算，中山間地域農地之公益機能評價額每年約為 3 兆 273 億日元（表六），為全國農業粗生產額之 29%；而中山間地域之生產額、農家數及農地面積則分別占全國農業之 37%、42%、42%（表七）。因此，中山間地域除了具有公益機能外，在食料供給方面，亦有其重要地位。

由於中山間地域之農業生產條件較不利，因此耕作放棄率較平地區高，尤其耕作放棄地大多為傾斜農地，因此對於農地公益機能之發揮影響甚大。為避免耕作放棄率攀升，對於生產條件不利之中山間地域，應實施直接給付制度，以彌補其生產劣勢，維持適度之農業生產活動，進而維護農業的公益機能。

表六、中山間地域農地之公益機能評價

主要機能	評價額 (億日元/年)	機能量(年)	比較
洪水防止(貯水量)	11,496	24 億 m^3	東京巨蛋(124 萬 m^3)之 1,935 倍
水源涵養(貯水量)	6,023	110 億 m^3	東京巨蛋之 8,871 倍
土壤侵蝕防止(土壤侵蝕抑制量)	1,745	3,200 萬 m^3	東京巨蛋之 26 倍
土砂崩壞防止(土砂災害抑制件數)	839	1,000 件	全國土砂災害發生件數(750 件/年)之 1.3 倍
大氣淨化(大氣污染廢氣之吸收量)	42	SO_2 : 2.1 萬噸 NO_2 : 2.9 萬噸	火力發電廠排出量(1,576 噸)13 座之份量 火力發電廠排出量(2,364 噸)12 座之份量
保健、休閒(農村之旅行者數)	10,128	56 百萬人	全國國民(1.2 億人)之半數每年平均一次到中山間地域旅遊
合計	30,273		

資料來源：「農業、農村公益機能之評價結果」，農林水產省農業綜合研究所，平成 10 年。

表七、中山間地域與全國農業之比較

	農業粗生產額 (億日元)	總農家數 (千戶)	耕地面積 (千公頃)
全國	104,676	3,444	4,949
中山間	38,494 (37 %)	1,460 (42 %)	2,053 (42 %)

資料來源：「生產農業所得統計」(平成8年)、「農業普查」(平成7年)、「耕地及種植面積統計」(平成9年)，農林水產省。

註：中山間()為占全國總數之比率。

(四)中山間地域之範圍

中山間地域之範圍認定有兩種，一為法律面之認定(表八)，一為農林統計面之認定，但直接給付之對象，則以前者之認定範圍為對象。在法律面認定部分，依「特定農山村法」所規定之「特定農山村地域」有1,730市町村；依「山村振興法」所規定之「振興山村」有1,195市町村；依「過疏地域活性化特別措置法」所規定之「過疏地域」有1,231市町村；依「半島振興法」所規定之「半島地域」有376市町村；依「離島振興法」所規定之「離島地域」有184市町村。排除上述各法重疊部分，計有2,108個市町村。在農林統計面認定部分，依一般農林統計之經濟地域分，中山間地域計有1,757個市町村，包括中間農業地域1,022市町村、山間農業地域735市町村。

表八、法律面認定之中山間地域

法律上規定之範圍	地域數
1. 「特定農山村法」所規定之「特定農山村地域」 a. 斜率 1/20 以上之水田面積占全水田面積 50% 以上，而全水田面積占全耕地面積 33% 以上。 b. 斜度 15 度以上之旱田面積占全旱田面積 50% 以上，而全旱田面積占全耕地面積 33% 以上。 c. 林野率 75% 以上 (a、b、c 符合任一項即可) d. 農林從業者占 15 歲以上人口比率達 10% 以上或農林地面積占總土地面積 81% 以上。	1,730 市町村
2. 「山村振興法」所規定之「振興山村」 a. 林野率 75% 以上。 b. 人口密度未滿 1.16。	1,195 市町村
3. 「過疏地域活性化特別措置法」所規定之「過疏地域」 a. 人口減少率 25% 以上。 b. 人口減少率 20% 以上，65 歲以上人口比率達 16% 以上。 c. 人口減少率 20% 以上，15 歲以上 30 歲以下人口比率在 16% 以下 (a、b、c 符合任一項即可) d. 財政力指數 0.44 以下	1,231 市町村
4. 「半島振興法」所規定之「半島地域」 三面環海，一面與本土相鄰接，且由 2 個以上之市町村所組成，有一定社會經濟規模之地域。	376 市 町村
5. 「離島振興法」所規定之「離島地域」與本土隔絕之離島	184 市 町村

資料來源：依農林水產省資料整理。

(五)對象地域

中山間地域之直接給付對象地域包括下列九項：

1. 「特定農山村法」規定之「特定農山村地域」。
2. 「山村振興法」規定之「振興山村地域」。
3. 「過疏地域自立促進特別措置法」規定之「過疏地域」。
4. 「半島振興法」規定之「半島振興對策實施地域」。
5. 「離島振興法」規定之「離島振興對策實施地域」。
6. 「沖繩振興開發特別措置法」規定之「沖繩」。
7. 「奄美群島振興開發特別措置法」規定之「奄美群島」。
8. 「小笠原諸島振興開發特別措置法」規定之「小笠原諸島」。
9. 都道府縣知事視各地域之實際狀況，所指定之自然、經濟、社會條件不利之特認地域。

(六)直接給付之對象農用地基準如下：

1. 水田之斜率在 1/20 以上或旱田、草地、採草放牧地之斜度在 15 度以上之農用地（以下簡稱急傾斜農用地）。
2. 受限於自然條件之小區畫，不規則形之水田（多為未滿 0.3 公頃，平均 0.2 公頃以下之水田）。
3. 氣溫明顯較低，且草地比率在 70% 以上之市町村內之草地（以下簡稱草地比率高之草地）。
4. 符合下列二項基準，且經市町村長或都道府縣知事認可之農用地：
 - (1)斜率 1/100 以上，1/20 以下之水田或旱田、草地、採草放牧地斜度在 8 度以上，15 度以下之農用地（以下簡稱緩傾斜農用地）。
 - (2)高齡化率在 40% 以上，且耕作放棄率高於以下公式計算比率之集落農地。

$$\left(\text{水田面積} \times 8\% + \text{旱田面積} \times 15\% \right) / \left(\text{水田面積} + \text{旱田面積} \right)$$
5. 與前述 1~4 之基準相近，且符合都道府縣知事所定特認基準之農用地。
6. 直接給付對象農地之特認標準：

都道府縣知事根據地域之實態所指定之地區，含 8 法以外之地區，但對於特認地區、中央政府之負擔金額將減少二分之一至三分之一。特認地區之範圍如下：

(1)不得超過該縣 8 法地域內農地之 5%。而對象農地面積之總數不得超過 8 法地域內農地之 50%。

(2)面積在該縣 8 法外農地之 5% 以內，為避免特認指定農地偏重水田，因此對象農地面積之計算為：水田除以 1，旱田及草地除以 1.5，再計算其合計值。

7. 特認地區之特認基準：

(1)8 法地域內之農地：水田斜率 1% 以上，旱田斜度 8 度以上及農業生產條件不利，耕作放棄率較高之地。

(2)8 法地域以外之農地：須滿足下列 A、B、C 之任一要件，且滿足 D 要件之農地。

A. 在地理上與 8 法地域鄰接之農地。

B. 農林統計上之中山間地域。

C. 不在三大都市圈之既成市街地區，且滿足下列要件：

a. 農林業從事者之比率達 10% 以上，或農林地率 75% 以上。

b. 距離人口集中地區 30 分鐘以上車程。

c. 平成 2-7 年之人口減少率達 3.5% 以上，且人口密度在每平方公里 150 人以下。

D. 滿足下列任一要件：

a. 傾斜農地（水田 1/100 以上，旱田 8 度以上）。

b. 受限自然條件之小區畫，不規則形之水田。

c. 草地比率 70% 以上之地域。

d. 高齡化率、耕作放棄率較高之農地。

e. 在 8 法內都道府縣知事所定基準之農地。

(七)直接給付之實施

中山間地域直接給付之主要內容如下：

1. 對象者

直接給付之對象（以下稱對象者），其資格如下：

- (1)所得須低於都市勞動者。
- (2)根據集落協定，持續從事農業生產活動五年以上之農業者。
- (3)根據個別協定，持續從事農業生產活動五年以上之認定農業者（基盤強化法第12條認定者）、特定農業法人、農業協同組合、生產組織。

2. 對象行為

接受直接給付之對象應有之行為，須根據下列集落協定或個別協定之規定，持續從事農業生產活動五年以上。

(1)集落協定

集落協定乃在對象農用地，從事農業生產活動之農業者間所締結之協定。雖然集落協定原則上以一團農用地為締結單位，但複數之一團農用地亦可締結集落協定。其協定主要內容如下：

- A. 集落協定對象農用地範圍之確定。
- B. 構成員之任務分擔（水路、農道等之管理活動及作業分擔）。
- C. 農業生產活動之努力事項（如基盤整備等）。
- D. 直接給付金之使用方法（如農地及設施管理費之分配）。
- E. 由於生產力或收益的提高，以致所得增加及農業從事者培育之目標。
- F. 有助於食料自給率提高之米、麥、大豆、草地畜產等之生產目標。

- G. 有助於集落總合力發揮之事項（如新就業農之培育、共同利用機械之維持及管理方法等）。
- H. 未來集落藍圖之規劃。
- I. 市町村基本方針所規定之事項。

表九、「集落協定」之具體對象行為

分	類	具體之配合行為（例）
農業生產活動 （必須事項）	耕作放棄之防止活動	透過適當的農業生產活動及農地管理防止耕作放棄、耕作放棄之復原、畜產之利用、高齡農家、離農者租借權之設定、法令之維護與修正、鳥獸被害之防止、林地化等。
	水路、農道等之管理活動	適當之施設管理、補修、除泥、割草等。
多面性機能增進之活動（可選擇之必須事項）	提高國土保全之機能	防止土壤流失、與農地一體之周邊林地管理。
	提高保健修養機能	景觀作物之栽培、市民農園、體驗農園之設置、梯田認養制度、農村生活體驗制度。
	自然生態系之保全	魚類、鳥類之保護（生物生存環境之確保）、鳥類食餌之確保、粗放的畜產、其他環境保全相關活動。

資料來源：依農林水產省資料整理。

(2)個別協定：就地而言，個別協定之對象為符合直接給付基準之農用地；就經營主體而言，則有兩種：

- A. 認定農業者、準認定農業者、第三者機關、特定農業法人、農協、生產組織等，藉由所有權移轉、賃借、農作業委託等，接手耕作放棄之農地，進行農業生產活動者。
- B. 個別協定之助成對象為上述耕作放棄農地之接受者。但一團農地全為一人耕種或在都府縣經營規模超過 3 公頃，在北海道經營規模超過 30 公頃（草地超過 100 公頃）者，亦可為個別協定之對象。其協定內容如下：
 - a. 協定對象之農用地。
 - b. 設定利用權之種類。

- c. 設定利用權者、委託者姓名。
- d. 設定利用權等之契約年月日、契約期間。
- e. 直接給付金之使用方法。

3. 直接給付金額之設算、給付上限及方式：

- (1) 直接給付之金額，主要係按照全國與中山間地域生產費之差額設算。
- (2) 經費來源：除都道府縣所特認地域由中央負擔 1/3，都道府縣及市町村各負擔 1/3 外，其餘均由中央負擔 1/2，都道府縣及市町村各負擔 1/4。
- (3) 參加集落協定部分，係以集落為給付對象，再由集落分給個人（農民），中央出資部分必須全數撥予農民，地方出資配合部分則未必要全數撥予農民，而可留供集落共同使用，至於如何使用，則在集落協定中訂定。
- (4) 每公頃給付之上限如表十。
- (5) 若擴大規模，每公頃所增加之給付如表十一。
- (6) 每一農業者直接給付金額以 100 萬日元為上限，但有多數成員之生產組織，則不在此限。

表十、傾斜農用地每公頃之給付上限

地目	區分	中央直接給付之單價	中央與地方公共團體合併之直接給付上限
田	急傾斜	105,000 日元	210,000 日元
	緩傾斜	40,000 日元	80,000 日元
旱田	急傾斜	57,500 日元	115,000 日元
	緩傾斜	17,500 日元	35,000 日元
草地	急傾斜	52,500 日元	10,500 日元
	緩傾斜	15,000 日元	30,000 日元
	草地比率高之草地	7,500 日元	15,000 日元
採草放牧地	急傾斜	5,000 日元	10,000 日元
	緩傾斜	1,500 日元	3,000 日元

資料來源：依農林水產省資料整理。

表十一、規模擴大每公頃所增加之給付

地目	中央直接給付之單價	中央與地方公共團體合併之直接給付上限
田	7,500 日元	15,000 日元
旱田	2,500 日元	5,000 日元
草地	2,500 日元	5,000 日元

資料來源：依農林水產省資料整理。

4. 直接給付金之返還

(1) 若有違反集落協定或個別協定之情形，則各市町村長應另訂直接給付金返還之措施。

(2) 市町村及農業委員會為避免直接給付金返還之情事發生，應指導農民設定利用權或農事作業之委託，以避免耕作放棄。

5. 實施狀況之確認：市町村應就集落協定或個別協定所規定之事項之實施狀況加以確認。

6. 直接給付之終止：若有下列情況，則終止直接給付

(1) 在集落中，由於農業從事者經營規模之擴大，成為集落之中核，即使不再直接給付，集落全體仍可繼續從事農業生產活動，而無耕作放棄之情形。

(2) 市町村之大部分已達集落狀況，未達成集落之農用地可由已達成集落之農業從事者以設定利用權或作業委託方式，維持農業生產活動而無耕作放棄之虞時。

(3) 農業者之農業所得高於同一都道府縣內都市薪資所得者之平均所得時。

7. 第三者機關之設置

(1) 為使直接給付有計畫且有效率的推行，並對都道府縣有所建言，中央應設立第三者機關以對直接給付之狀況加以點檢，對其效果加以評價，並調整特認地域及特認基準。

(2)為使直接給付有計畫且有效率的推行，並對市町村有所建言，都道府縣應設立第三者機關以對直接給付之狀況加以點檢，對其效果加以評價，並調整特認地域及特認基準。

8.實施期間：由平成12年（2000年）到平成16年。

9.實施狀況之公布：市町村長在集落協定認定後，須公布其概要，且中央、都道府縣及市町村須在每年6月底前公布上一年之集落協定締結狀況、對各集落之直接給付狀況、根據協定農用地之維持管理實施狀況，以及生產力之提高、農業從事者之培育等目標之執行情形。

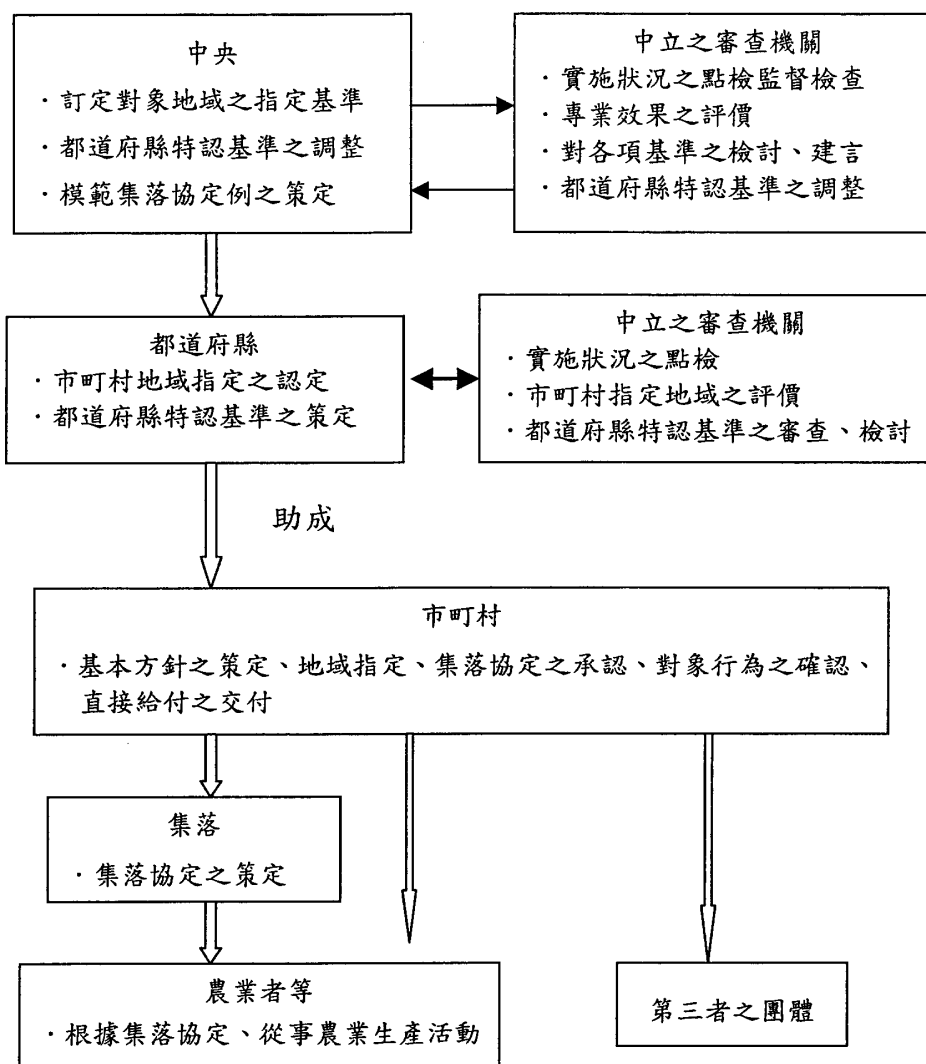
10.直接給付之評價

(1)市町村長應將集落之實施狀況，加以評價，並向都道府縣知事報告。

(2)都道府縣知事應將市町村長之報告內容，在中立之第三者機關加以檢討、評價，並將其結果透過地方農政局長向農林水產省構造改善局長報告。

(3)構造改善局長根據都道府縣知事之報告，在中立之第三者機關對直接給付之效果加以檢討、評價。同時根據中山間地域農業之情勢變化及協定之目標達成、農地之維持管理等狀況，在五年後進行全盤檢討，如有必要，亦可在三年後進行檢討。

(八)直接給付制度之實施體系



(九)交付金之計算：儘量將交付金額之 50% 以上，運用在農業生產活動或增進多面性機能等集落之共同活動上。

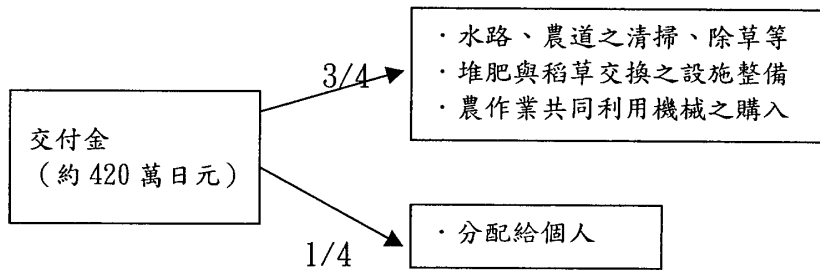
事例：XX 縣 XX 町 XX 集落

參加農家數：約 50 戶

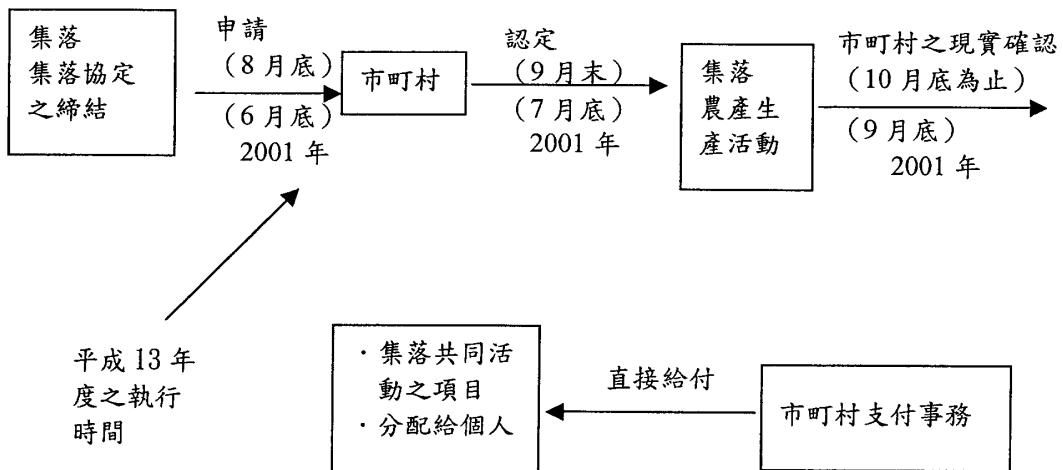
對象農用地面積：水田（約 20 公頃）

水田每公頃 21 萬日元，20 公頃每年度支付額為 420 萬日元。

(十)交付金之使用方法（例）：



支付金支付之手續



(十二)結論

為避免生產條件不利地區放棄農地耕作，以發揮農業、農村水源涵養、洪水防止等多面性機能，故針對中山間地域實施直接給付制度，以促進生產條件不利地區提高農業收益，改善生活環境，進而維持農業生產活動。由於直接給付制度是日本農政史無前例之政策，為獲取國民的理解與支持，在執行面必須確保其透明性，並有客觀合理之基準。雖然該政策是根據新基本法所訂定之政策，也須注意符合 WTO 農業協定上「綠色措施」之要求，同時為防止放棄耕作，繼續維持農業生產活動，中央與地方公共團體須密切合作，且在制度導入後，應由地位超然之第三機關，針對實行狀況進行監督與評價，並對政策內容不斷加以檢討，以有效維護中山間地域的農業多面性機能。

參、日本境內支持通報情形及新對策擬通報方式

- 一、日本 AMS 之通報進度為已通知 1995 年至 1997 年。
- 二、日本承諾 AMS 約束水準實績與各國之比較（表十二）

表十二、日本承諾 AMS 約束水準實績與各國之比較

單位：億日圓

國別	1986-88 年 AMS	承諾 2000 年 AMS 約束水準 (A)	實績 (B)	實績占承諾 2000 年 AMS 約束水準之比率 (B/A)
日本	49,661	39,729	31,708	79.8%
美國	28,000	22,000	7,300	32.7%
歐盟	102,000	84,000	64,000	76.0%
澳洲	450	472	132	28.0%
加拿大	4,200	3,400	610	18.1%
韓國	2,200	1,800	1,500	86.9%

資料來源：依農林水產省資料整理。

註：各國實績欄之年度分別為日本、美國、澳洲之 1997 年，歐盟之 1996 年，加拿大之 1995 年，韓國之 1998 年。

三、日本綠色措施經費，1997 年較基期年（1986-88）增加 20.3 %，低於美國、歐盟、澳洲及加拿大之增加率，琥珀色政策減少率亦小於以上各國，顯示其 AMS 之削減較各國緩和（表十三）。

表十三、WTO 主要會員國各類別境內支持措施通報情形比較表

單位：日億元、美百萬美元、百萬歐元、百萬澳幣、百萬加幣

國別		1986-88 年 AMS	承諾 2000 年 AMS 約 束水準(A)	實績(B)	增加率 (B/A)*100-100
日本	綠色	22,044		26,159	20.3%
	藍色	0		0	-
	琥珀色	49,661	39,729	31,708	-36.2%
美國	綠色	26,151		51,249	96.0%
	藍色	0		0	-
	琥珀色	23,879	19,103	6,238	-74.0%
歐盟	綠色	9,233		22,130	139.7%
	藍色	0		21,521	
	琥珀色	80,975	67,159	51,009	-38.0%
澳洲	綠色	917		1,256	37.0%
	藍色	0		0	
	琥珀色	590	472	132	-77.6%
加拿大	綠色	1,671		2,098	25.6%
	藍色	0		0	
	琥珀色	5,376	4,301	777	-85.5%

資料來源：依農林水產省資料整理。

註：各國實績欄之年度分別為日本、美國、澳洲之 1997 年，歐盟之 1996 年，加拿大之 1995 年，韓國之 1998 年。

四、1997 年日本境內支持通報方式及新政策擬通報方式如下：

	農業協定規範	日本之對策	最新對策
豁免削減之範圍	綠色措施		
	①政府一般性服務	研究開發、動植物防疫、推廣、農業團體之指導、農業農村基礎建設等	
	②糧食安全目的所為之公共儲糧	米、小麥、大豆、飼料穀物之儲存	
	③國內糧食援助	學校給食對策	
	生產者直接給付：		研究中，尚無具體措施
	①分離所得支持	無	
	②所得保險及所得安全計畫之政府財政支出	無	
	③自然災害救濟給付	農業災害保險（損失超過平均生產量之 30% 時）、災害貸款利息補貼	
	④經由生產者退休計畫所提供之結構調整給付	農民年金	
	⑤資源移出計畫下結構調整給付	無	
⑥投資協助之結構調整給付	農業貸款		
⑦環境計畫下給付	轉作補助		
⑧區域性協助計畫下之給付	無	土地利用型農業活性化對策之轉作補貼 2000 年實施中山間地區之直接給付	
藍色政策	限制生產計畫下之直接給付	無	稻作經營安定對策
微量條款	特定產品	蔬菜及雞蛋之價格安定對策	
	非特定產品	農業災害保險（損失未超過平均生產量之 30% 時）	

		農業協定規範	日本之對策	最新對策
須列入AMS削減	琥珀色政策	1. 須列入削減之直接給付	自主流通米計畫流通對策	廢止自主流通米計畫流通對策，1998年實施稻作經營安定對策
			大豆農民團體之交付金	2000年實施新大豆交付金制度及大豆經營安定對策
			加工原料乳生產者補給金	正檢討現行加工原料乳生產者補給金制度
			良質生乳安定供給緊急特別對策	1999年實施土地利用型酪農推進事業之轉換
		2. 市場價格支持	米之對策	1. 1995年制定食糧法（限制政府購入，放鬆流通規定） 2. 1998年實施新稻米政策（確立儲藏營運規則，取消自主流通米價格形成幅度10%之限制及實施稻作經營安定對策）
			麥之對策	1998年起改為實施新的麥作政策（2000年起由政府收購改為由民間販賣及實施麥作安定資金對策）
			砂糖及甜味作物之對策	1999年實施新砂糖及甜味作物政策（2000維持最低生產者價格）
			酪農及乳業之對策	1999年實施新酪農及乳業政策

由日本最新政策擬通報境內支持之方式與其 1997 年已通報方式之對照，可知日本政策之轉變，其中所得保險及所得安全計

畫之政府財政支出措施，日本尚無相對應措施，農業綜合研究所已針對加拿大 NISA 及美國收入保險進行研究，但尚無具體措施之規劃，主要理由包括：

- (一)該措施之實施條件甚嚴，所需資料甚多，惟日本農民不納所得稅，所得資料不多。
- (二)所得保險制度應就社會整體進行考量，如僅考慮農業部門，非農業部門可能反對。
- (三)是否有利於農業發展，令人質疑。

稻作經營安定對策係補助稻農自主流通米市場價格與基準價格價差之 80%，日本農協認為應可以綠色政策通報，而農林水產省則表示，希望能以藍色政策通報，但仍擔心可能須以琥珀色政策通報。依據 WTO 農業協定之藍色措施規範，限制生產計畫下之直接給付須根據固定之面積和產量，或根據基期年產量 85%（含）以下之方式計算，而日本所採措施係在限制生產計畫下進行，其給付數量為當年自主米之契約量，並未固定基期，因此恐無法符合豁免之規範。惟，是否符合豁免削減之規範，仍須視 WTO 會員國之意見而定。

肆、日本於 WTO 新回合農業談判之立場

- (一)維持原有綠色、藍色及琥珀色措施之分類。
- (二)對 AMS 之削減應有彈性。
- (三)農業應考慮糧食安全、農村發展及農業環境等多功能之非貿易事項，故農業不應全面自由化。
- (四)進一步削減出口補貼。
- (五)維持進出口國權利與義務之平衡。
- (六)將於 2000 年底前再提出提案。

伍、日本學者及農民對現行農業政策之看法

- 一、部分學者基於對農村、農業之情感，及糧食安全與食品安全之考量，對保障農業所得之要求十分強烈，部分則基於農業競爭力、財政負擔與農業產值之考量，反對保障農業所得。
- 二、農民偏好價格之保障，希望如中山間之給付能全面實施，亦認為政府應提供農業政策性之支持，以維持國內適度生產。

陸、心得與建議

- 一、面對國際農產貿易自由化趨勢，各國之農業政策動向值得我國密切注意，其經驗除可做為我調整農業政策之參考外，亦可做為監督各國執行 WTO 規範之參據，尤以日本與我同為農業小國之背景，更值得我國參考，未來應加強日本資訊之蒐集與分析。
- 二、日本自 1995 年執行 WTO 協定以來，農業政策因應快速，雖然成效尚未顯著，但其改革決心與貫徹意志，值得敬佩。
- 三、過去日本對農業管制較多，現應國際要求，逐漸鬆綁，農民則反應，寧受管制較有保障。目前農民尚處調適階段，如農產價格過度下跌，恐將引起反彈。我農業自由化程度原較日本高，管制項目不多，主要問題在於稻米保價收購較難配合 AMS 之削減，在政策轉化過程中，必須注意農民既有利益之維護。
- 四、日本在 WTO 新回合談判提案之非貿易事項，與其農業新基本法強調之糧食安全、農業多功能、農業與農村之永續發展精神吻合，顯示其談判立場具有將農業政策改革轉化為國際主張之企圖心。
- 五、我國農業大法「農業發展條例」約與日本「糧食、農業、農村基本法」相當，後者旨在揭示農業發展方向，而前者則多細節規範，缺乏彈性，未來修法應可參考。
- 六、日本稻田轉作目標係由中央分配予各都道府縣，再由各都道府

縣協調分配轉作面積，協力達成政府目標。其所展現之高度政策執行力，主要源自日本集落組織、協進會及農民組織之有效運作與高配合度，此一模式相當值得我國輔導相關民間團體及推動政策措施之參考。

七、日本政府依新農業基本法訂定「糧食、農業及農村基本計畫」，所規劃之未來十年重要農產品自給率大多較目前高，顯示其維護農業發展之決心，惟處於農產貿易自由化之大環境中，如何化解國際壓力，以達其目標，尚待觀察。

八、日本「稻作經營安定基金」類似美國 1996 年以前之價差補貼，但其給付金額係依據自主米之契約數量計算，與 WTO 藍色條款所規定之給付須以固定數量為基礎不同，故國際間是否視其為藍色條款，仍待觀察，惟我仍可據以修正應用，建構穩定農產價格之安全網。

九、日本中山間直接給付係針對維護其山區農業多功能之給付，為其於新基本法及國際間強調農業多功能之具體措施，我國應可參採。

參考文獻

一、中文部分

1. 李元和，1999，研習日本糧食管理報告。
2. 胡忠一譯，2000，日本糧食·農業·農村基本法。
3. 陳建宏，2000，「日本主要農產品之價格政策及今後之方向」，主要國家農業政策法規與經濟資訊之研究。
4. 陳建宏，2000，「日本中山間地域直接給付制度之概要」，主要國家農業政策法規與經濟資訊之研究。
5. 陳建宏，2000，「日本糧食·農業·農村基本法之解析」，主要國家農業政策法規與經濟資訊之研究。
6. 陳建宏，2000，「以水田為中心之土地利用型農業活性化對策大綱」，主要國家農業政策法規與經濟資訊之研究。

二、外文部分

1. 日本農林水產省，平成 12 年，日本的食糧政策。
2. 日本農林水產省，平成 12 年，中山間地域等直接支付交付金之概要。
3. 日本農林水產省，平成 12 年，WTO 農業交涉之課題與論點。
4. 日本農林水產省，平成 12 年，食料、農業、農村基本計畫。
5. 日本農林水產省，平成 12 年，米穀供需及價格安定基本計畫。
6. 日本農林水產省，平成 12 年，價格政策之現狀與今後方向。
7. 日本農林水產省，平成 12 年，水田農業邁向新時代。
8. 日本農林水產省，平成 12 年，農業災害補償制度。
9. 吉井邦恆，平成 12 年，農業經營安定化政策與保險手法。
10. Kunihisa Yoshii, 2000, Data on Agricultural Insurance Programs in Japan.
11. Kunihisa Yoshii, 1997, Agricultural Insurance System in Japan.
12. Ministry of Agriculture, 1999, Forestry and Fisheries, Report on Agricultural Trade (Summary).