

出國報告（出國類別：考察）

考察日本稻田多元化利用措施

服務機關：行政院農業委員會農糧署

姓名職稱：林美華視察

派赴國家：日本

出國期間：民國 98 年 11 月 8 日至 11 月 13 日

報告日期：民國 99 年 2 月 10 日

摘要

日本政府自 1998 年起實施各項農業結構改革措施，包括「稻米經營安定對策」、「確保稻作所得基準對策」、「核心農家經營安定對策」、「產地交付金對策」等，以培養核心農家、擴大經營規模並確保農民所得，惟近 10 餘年來，並未達政策目標，在農產品價格持續低迷，農家收入滑落的狀況下，農家要求政府採取直接所得補貼方式來替代價格支持政策的呼聲日益高漲，日本政府預定於 2011 年正式啟動「戶別所得補貼制度」，為此，先於 2010 年 4 月起試辦新的農業政策，試辦對象以針對水田農家為主，包括「活用水田提高自給率」政策(水田利活用自給力向上事業)及稻作農戶所得補貼政策(米戶別所得補償事業)，以簡單易懂的補貼政策，針對可提升糧食自給率的作物，包括麥類、大豆、米粉用米、飼料用米等擴大其經營規模，另為穩定水田農業的經營，對常不敷成本的稻米產業進行補貼，達活化水田利用，提昇糧食自給率並穩定稻農經營之目標。

鑑於我國與日本的農業經營結構類似，面對國內活化休耕農地利用及國際糧食安全趨勢，藉由此次參訪深入瞭解日本農業政策調整及操作經驗，作為我國規劃農業政策調整之參考，深具助益。

「2010年日本稻田多元利用及補貼政策」考察報告

目次

摘要	1
壹、計畫目的	3
貳、行程安排	4
參、考察內容	7
肆、考察心得	21
伍、建議事項	24

壹、計畫目的

台灣之稻米產業，長久以來仰賴保價收購和轉作休耕措施，維持稻米供需及糧價穩定。日本與我國國情相近，稻米產業亦皆面臨小農經營困境，貿易自由化的衝擊，及 WTO 杜哈新回合農業談判，大幅度削減農業補貼之壓力。在過去 10 餘年來，日本採取一系列『結構性改革』措施(表 1)，藉由擴大經營規模及確保農家的所得，達調整農業結構，培養核心農家之目的，同時提昇農業的生產力水準及其在國際中的競爭地位。惟實施迄今，並未達政策目標，相關資料顯示，自 1997 年以來，耕作規模並無明顯擴大，農民高齡化、農地廢耕情形持續惡化，核心農家收入減少 2 成以上，稻米平均市場價格也暴落 4 成，在農產品價格持續低迷的狀況下，農家要求政府採取直接所得補貼方式的呼聲日益高漲。

台灣之稻米產業，面對 WTO 削減農業境內支持的趨勢及近年糧食安全議題，除了研擬直接給付方式外，亦對調整稻作生產之休耕農田加強多元利用，並結合「小地主大佃農」政策，鼓勵連續休耕農田復耕糧食、芻料、飼料及有機等產銷無虞作物，以穩定國內糧食供應並達活化休耕田，擴大經營規模之目標。其政策方向與日本相近，惟做法上配合國情及參考日本等國之施政執行情形規劃，以維護農家益。

2009 年日本內閣改選的新執政黨，在農業政策上將於 2010 年啟動「戶別所得補貼制度」，由於導入直接所得補貼方式除涉及廣大財源問題外，各界亦質疑導入直接所得補貼方式將有可能對農業結構改革不利，阻礙農業經營規模的擴大，此新政策的內容、對日本農業產生的影響及其相關改革做法值得我國在研擬稻米政策調整之參考。

表 1、日本稻米政策調整演變

	政策目標	政策工具
1971-1975 年	稻米生產調整及轉作	稻作轉換對策
1976-1977 年	稻米計畫生產 提高必要農產物自給率	水田總合利用對策
1978-1986 年	安定農業生產構造 稻米消費擴大對策	水田利用再編對策
1987-1992 年	稻米計畫生產 轉作目標之決定與分配	水田農業確定對策
1993-1995 年	水田營農及供需均衡	水田營農活性化對策
1996-1997 年	稻米需給及價格安定	新生產調整推進對策
1998-1999 年	減緩生產過剩及進口米 稻米經營安定對策*	緊急生產調整推進對策
2000-2003 年	稻米計畫生產及轉作	水田農業經營確立對策
2004-2006 年 第一階段	擴大經營規模為主 穩定農民所得為輔 生產調整	核心農家經營安定對策
		稻作所得基準確保對策
		產地交付金政策 (數量調整型之轉作補貼)
2007-2009 年 第二階段	擴大經營規模 生產調整	跨品目經營安定對策 (2008 年改名為水田經營所得安定對策)
		促進稻作結構改善交付金
		產地交付金政策(數量調整轉作補貼)

貳、行程安排

本次出訪考察期間自 98 年 11 月 8 日至 11 月 13 日止，為期 6 天，考察行程承蒙駐日代表處經濟組費心安排及陪同翻譯，從日本中央政府的農林水產省 (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF)、農林水產省政策研究所、農協中央會、丸紅經濟研究所、東京大學、東京農業大學、國產農產品推動協會 (FOOD ACTION NIPPON) 等，行程涵蓋中央及地方產官學各界。

詳細行程如下表：

日期	時間	考察行程	訪談對象
11 月 8 日 (日)	10:00	自台北搭機赴日	
11 月 9 日 (一)	10:00~12:00	拜會財團法人交流協會	財團法人交流協會貿易經濟部副長 岡 考宏
		拜會農林水產省大臣官房政策課	農林水產省大臣官房國際部國際經濟課 國際專門官 南 宏明

日 期	時 間	考 察 行 程	訪 談 對 象
	13:00~17:00	拜會總合食料局食糧部計畫課	農林水產省大臣官房政策課 課長補佐 萩原 英樹
		拜會農林水產省大臣官房食料安全保障課	農林水產省大臣官房食料安全保障課 1.食料自給率專門職 中尾 祥子 2.食料自給率專門職 小川 英伸 3.食料安全保障專門官 緒方 弘志
		拜會農林水產省總合食料局食糧部計畫課	農林水產省總合食料局食糧部計畫課 課長補佐 武田 裕紀
1月10日 (二)	10:00~12:00	拜會農林水產省經營局	農林水產省經營局構造改善課 調整第2係長 鈴木 孝幹
		拜會農林水產省農村振興局	1. 農林水產省農村振興局整備部農地資源課 農地.水.環境保全對策室企劃班 企劃係長 大須賀 寿樹 2. 農林水產省農村振興局整備部農地資源課 農地.水.環境保全對策室 經營技術係長 橫田 真一郎 3. 農林水產省農村振興局整備部設計課企劃班 調查係長 中津熊 真幸 4. 農林水產省農村振興局農村政策部農村計畫課農業振興地域班 調查調整係長 小玉 讓
		拜會農林水產省生產局	1. 農林水產省生產局農業環境對策課調查指導班 課長補佐 多田 陽一 2. 農林水產省生產局技術普及課地產地消企劃班 課長補佐 高橋周子

日期	時間	考察行程	訪談對象
	14:00~17:00	拜會農林水產省政策研究所	農林水產省政策研究所 1. 上席主任研究官 上林 篤幸 2. 企劃廳報室長 出田 安利 3. 企劃廳報室交流情報課長 牧野 竹男 4. 主任研究官 樋口 倫生
11月11日 (三)	10:00~11:30	拜會丸紅經濟研究所	所長 柴田 明夫
	13:00~14:45	拜會東京大學	大學院農學生命科學研究科長 農學部長 生源寺 真一
	16:30~18:00	拜會東京農業大學	國際食料情報學部食料環境經濟學科 教授 立岩 寿一
1月12日 (四)	09:00~11:00	拜會日本全國農業協同組合中央會	1. 全國農業協同組合中央會農地總合對策部農對策室 室長 木村 政男 2. 全國農業協同組合中央會總務部國際協力室 次席專門職 松田 昌裕
	14:00~16:30	拜會農林水產省「食料自給率戰略廳報推進事業」FOOD ACTION NIPPON推動本部事務局	1. 事務局長 芳野 忠司 2. 事務局次長 西原 淳子
11月13日 (五)	13:25	返回臺北	

參、考察內容

一、日本農業政策改革背景

(一)改善農業結構,提升產業競爭力

日本的農產品，尤其是稻米，一直以來仰賴於價格補貼政策，日本農業以其精細耕作方式、兼業農家、價格補貼加上嚴格的貿易壁壘，維持其生存的空間。1993年12月，日本與關稅暨貿易總協定(GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)在烏拉圭回合的談判中達成了協議，日本允諾在六年後逐步開放稻米在內十五項主要農產品的進口並逐步降低關稅。為此，日本政府面臨空前未有的危機感，並採取一系列農政改革措施。1995年頒布的『新糧食管理法』奠定了流通領域改革之基礎。同時亦在1999年修訂『農業基本法』，從根本上改革日本小農耕作方式，推行『結構性改革』，透過擴大經營規模以達成降低農產品成本，提昇農業生產力及其在國際中的競爭地位，同時逐步減少兼業農民，增加專業農家之比例，並在培養和造就擔綱日本農業安定經營的農家(核心農家)的同時，兼顧農家的所得。

(二)調整農地利用，提高糧食自給率

日本的糧食自給率在1965年度為73%，之後年年下降(圖1)。1989年受日幣升值，進口增加影響，度跌破50%；至1996年由於天候不佳，水果及砂糖原料等作物的產量下降，自給率跌至37%，其後雖然恢復至46%，仍年年下墜；1998年後之糧食自給率維持在40%左右。為確保糧食安全，1999年日本修訂新農業基本法，並明定自給率必須要寫入基本法之下每5年修正的「糧食·農業·農村基本計畫」基本計畫內，2010的基本計畫訂定糧食自給率於2015年要提升到45%，10年後達到50%，20年後提升到60%之目標，並同時採取提高產量、活化棄耕地、提高水田利用率、推動「地產地消」、擴大稻田轉作米粉用稻米、飼料用稻米、以取代進口小麥粉及飼料及推廣飲食教育等多元措施，達到政策目標。2006年糧食自給率跌破40%大關至39%，但2007年回升至40%之水準(主因為當年小麥增產及稻米消費增加)，2008年的再增加1%，達到41%(主因為國產甘蔗與大豆的生產量增加外，國際市場漲價導致乳酪等食品的輸入減少)，台灣糧食自給率的變動趨勢及原因和日本類似，日本對糧食安全的重視及提高自給率的做法，值得作為我國未來糧食政策調整之借鏡。

(三)實施所得補貼，安定農業經營環境

日本政府雖自1998年起實施各項農業結構改革措施，包括「稻作經營安定對策」、「確保稻作得基準對策」、「核心農家經營安定對策」、「產

地交付金對策」等，以培養核心農家、擴大經營規模並確保農民所得，惟近 10 餘年來，經營規模並無明顯增加(表 2)，核心農家收入減少 4 成(表 3)，農業就業人口高齡化問題依舊(表 4)，稻米每 60 公斤平均市場價格暴落 20,000 日圓以下(表 5)，在農產品價格持續低迷，農家收入滑落的狀況下，農家要求政府採取直接所得補貼方式來替代價格支持政策的呼聲日益高漲，但亦有許多農業團體和政治人物持反對意見，其主張歸納為 3 點：第一、全面導入直接所得補貼方式將有可能對結構性改革不利，會阻礙農業經營規模的擴大；第二、現在就立刻把日本農業完全置於自由貿易以及市場原理之下，將可能使日本農業瓦解和崩潰；第三、關於直接所得補貼的財源還沒有解決。但是，日本政府綜合各界不同的意見，決定於 2010 年 4 月實施「戶別所得補貼」政策，由於導入直接受得補貼方式涉及到的農業政策層面相當複雜，此政策的內容、對日本農業產生什麼樣的影響，及供我國稻米政策調整參考，是本次考查重點。

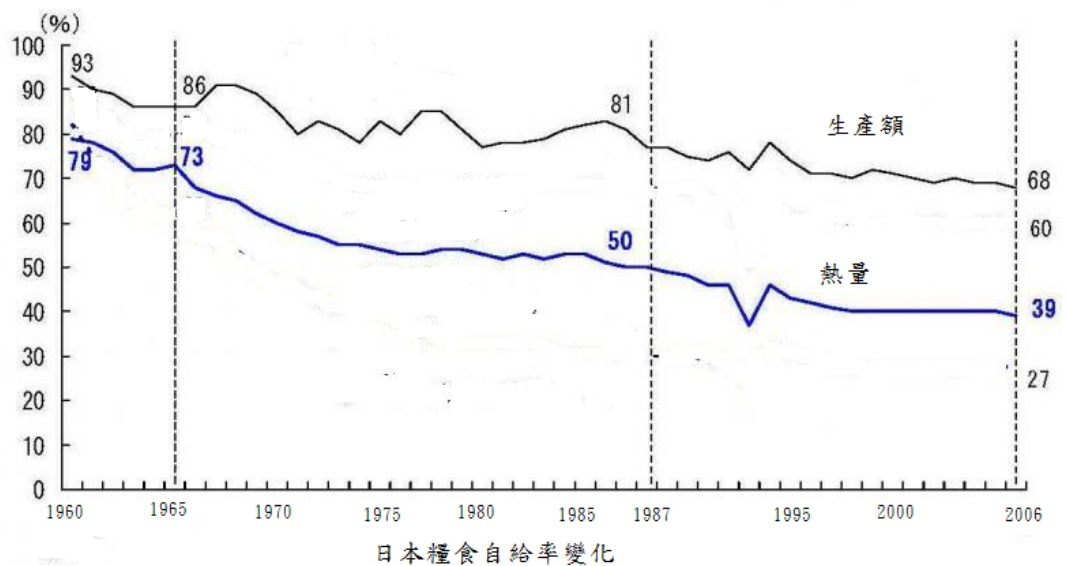


圖 1、日本近 40 年糧食自給率的變化情形

表 2、稻作面積規模及農家數

單位：千戶、%

年 別 稻作面積		1995	2000	2005	05/00
		督	未滿 0.5	777	821
府	0.5-1.0	675	511	432	-15.5
縣	1.0-2.0	376	274	245	-10.6
	2.0-3.0	96	68	65	-5.4
	3.0-5.0	45	33	35	+7.4
	5.0 以上	14	13	18	+36.2
	合計	1,982	1,720	1,384	-19.5
北 海 道	未滿 1.0	4	3	2	-38.6
	1.0-3.0	7	6	4	-31.9
	3.0-5.0	7	6	4	-30.9
	5.0-10.0	11	9	7	-22.2
	10 以上	3	3	3	+7.4
	合計	33	26	20	-24.7
全國總計		2,016	1,747	1,403	-19.7

表 3、平均規模在 3 公頃以上之稻作核心農家所得變動

單位：日圓

年 別 項目	1997	2002	2007	變動率 (%)
1、米價(農家實收)	15,917	14,171	12,075	-23.2
2、經營成本	8,483	8,016	7,822	-7.8
3、所得(1-2)	7,234	6,155	4,253	-41.2

註：米價=稻米價格中心之平均價格—相對價格差 1000 日圓—通路成本 2000 日圓

表 4、15 歲以上專業農業人數及平均年齡

年 別 項 目	15 歲以上專業農人數 ↓	平均年齡 ↑
1990	293 萬人	-
1995	256 萬人	59.6 歲
2000	240 萬人	62.2 歲
2005	224 萬人	64.2 歲
2008	197 萬人	64.6 歲

表 5、近 20 年日本稻作面積及稻米價格

年別(西元)	稻作面積(千公頃)	白米價格(日圓/60 公斤)
1980	2,377	17,674
1985	2,342	18,668
1990	1,074	20,814
1991	2,049	21,760
1992	2,106	21,990
1993	2,139	22,760
1994	2,212	21,367
1995	2,118	20,204
1996	1,977	19,806
1997	1,953	17,625
1998	1,801	18,508
1999	1,788	16,904
2000	1,770	16,084
2001	1,706	16,274
2002	1,688	16,157
2003	1,665	21,078
2004	1,701	15,711
2005	1,706	15,128

二、改革目標

(一)日本於 2010 年試辦戶別所得補貼制度(戶別所得補償對策)，並將依試辦情形，2011 年將在全日本開始實施，這是日本農業政策的重大轉變，根據農林水產省公布的資料，新政策的目標訂為以下兩點：

1. 提昇糧食自給率

(1)面對全球日益嚴重的糧食危機，包括第三世界的饑荒及引發的政治動亂，若干國家所實施的禁止糧食出口政策，都再再凸顯提昇糧食自給率之重要性，農林水產省即將公布的新「糧食、農業、農村基本計畫」中，制訂了至 2020 年把目前糧食的自給率 41% (2008) 提昇至 50% 的目標。

(2)「活用水田提高自給率政策」政策(水田利活用自給力向上事業)
提高糧食自給率的關鍵在於活用稻田，增加主食用米以外的作物的產量，因此，為了達成提高糧食自給率的目標，推動「活化水田利用，提昇糧食自給率」政策，一方面要致力提高水田種植麥類及大豆的產量，並擴大水田第二期作或裏作種植麥類的面積，另一方面在調整稻米供需的同時，對於不從事生產的稻田輔導種植飼料用或米粉用米。

2. 穩定稻作經營

(1)日本的水田之生產效率名列世界前茅，單位面積所生產糧食以熱量計算之高出歐美國家 1~2 倍。而且水田還擁有多方面的功能，諸如：防

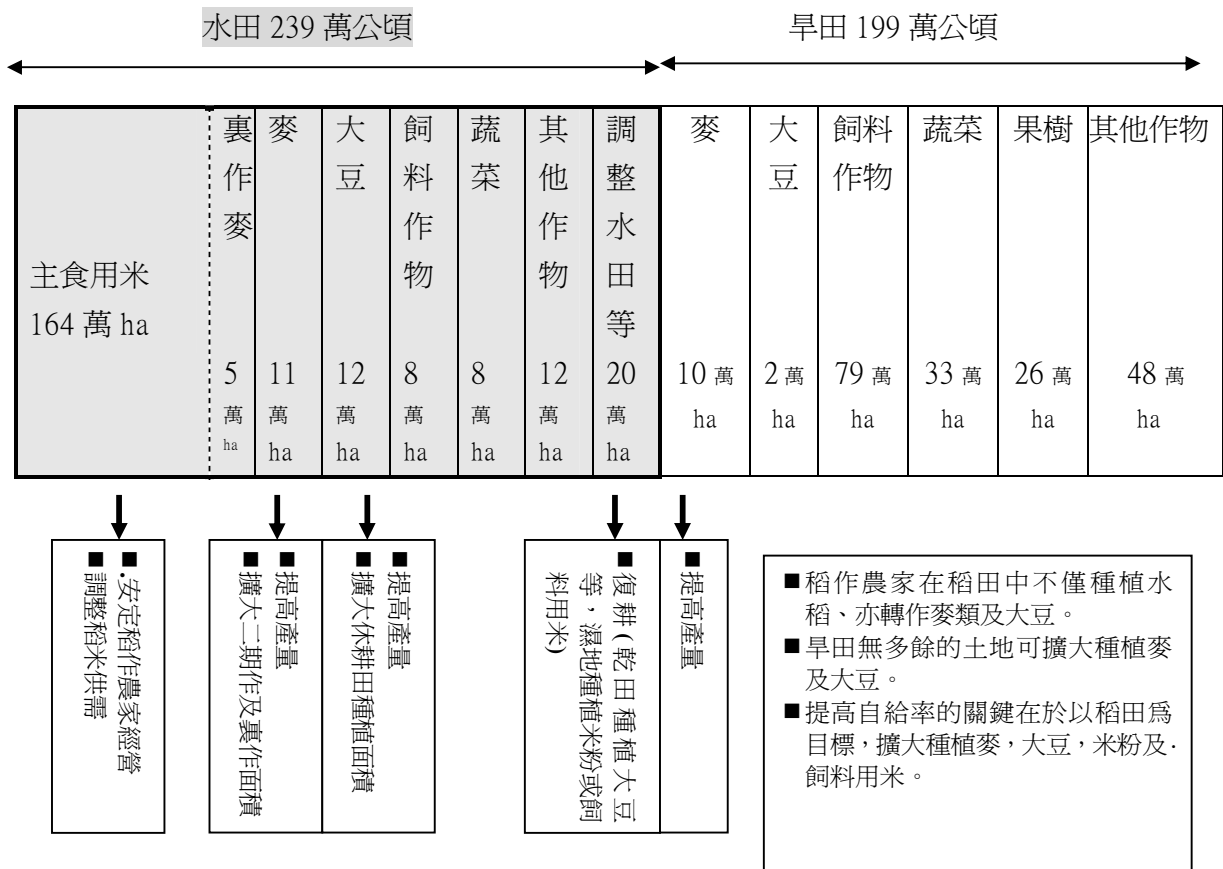
洪、水源涵養及生物的多樣性等。目前日本對稻米的需求量年年減少，爲了提昇糧食自給必須思考稻米以外糧食增產之可能性，爲此，維持水田農業經營的安定化是新政策基本的依據。

(2) 稻作農戶所得補貼政策(米戶別所得補償事業)

日本稻米消費逐年降低，爲了提高糧食自給率，有必要擴大水稻以外的作物生產。在此前提下，穩定稻作經營，並營造提高自給率的環境是當今施政的重點。並實施「稻作農戶所得補貼」政策，對稻作農戶進行補貼，支持「稻作核心農家」的經營。

(二) 日本政府預定 2010 年 4 月起針對水田農家實施新的農業政策，以簡單易懂的補貼政策，針對可提升糧食自給率的作物，包括麥類、大豆、米粉用米、飼料用米等擴大其經營規模，另爲穩定水田農業的經營，對常不敷成本的稻米產業進行補貼。調整規劃如表 6。

表 6、戶別所得補貼制度(戶別所得補償對策)規劃方向



三、試辦計畫內容－戶別所得補貼制度(戶別所得補償對策)(2010 年預算：5,618 億日圓)

日本基於對農業人口的減少及老齡化，農業所得的銳減，農村的崩解等危機，提出戶所得補償制度，使對農業有熱情的農戶能繼續從事農業環境的維護，推動農業再生，在規劃提高糧食自給率的同時，農業的多功

能性也能充分發揮。爲了 2011 年將正式啓動“戶別所得補貼制度”，爲此，先於 2010 年在全國範圍內試辦“戶別所得補貼制度”，試辦對象以水田作物爲主，驗證制度推行效果並使全面推動得以順利進行。分爲以下兩個政策：

(一)活用水田提高自給率政策(水田利活用自給力向上事業) (2010 年預算：2,167 億日圓)

1.目的

爲了提昇糧食自給率並提高水田利用效率，對於利用水田生產主要糧食作物(包括小麥、大麥、大豆、米粉用米及飼料米等)的販賣農戶，給予給付，保障其與主食米販賣農戶有相當的水得水準支援(表 7)。

2.給付對象

參加稻米供需調整(稻米生產總量管制)之農家，無論是否達成“生產量之標準”只要從事生產且有販賣行爲是農家皆爲受補助對象。

3.給付條件

必需有收穫和販售的行爲，放棄收穫者不給付，以出貨契約確認。

4.給付單價

爲使制度通俗易懂，大幅度地簡化直接給付標準，採全國統一單價。

(1) 糧食作物：按照種植面積以統一單價給付，如表 8。

(2)其他作物：依各地實際狀態，由都道府縣或都道府縣協會設定作物，給付 10,000 日圓/10 公畝，如表 8-1。

(3)第二期作物：對於第一期爲主食用米，第二期爲主要糧食作物之種植組合，或兩期作皆爲主要糧食作物組合的第二期作物(二期作爲蔬菜或其他作物者，不適用此項給付)，給付 15,000 日圓/10 公畝，如表 8-2、8-3。

5. 緩和措施

爲了能繼續維持 2010 年穩定生產體制，2011 年度開始正式實施的戶別所得補償制度，儘可能緩和與新制度實施後給付減少的地區的影響，新措施給付單價較以前措施減少的地區，繼續從事生產者，實施緩和措施調整給付單價。

6.廢止以下補助

“需要即應型水田農業確立推進事業”制度下之“產地確立交付金”及“水田有效活用促進交付金”。

表 7、「活用水田提高自給率政策(水田利活用自給力向上事業)」農家賺款

單位：千日圓/10 公畝

項 目 作 物 別	販賣收入	販賣收入 ①	經營所得安 定對策給付 ②	活化水田利用，提昇 糧食自給率對策給 付③	耕畜聯合增產 粗飼料對策④	收入合計⑤ =①+②+③+ ④	經營費(扣除 副產品收 入)⑥	農家賺款 ⑤-⑥
小麥(水田)		12	40	35	-	87	45	41
大豆(水田)		21	27	35	-	83	42	41
米粉用米	42	25	-	80	-	105	62	43
飼料用米	20	9	-	80	-	89	62	28
含稻草利用	20	9	-	80	13	102	62	41
主食用米		106	-	-	-	106	80	26

注 1)販賣收入，米粉用米 4,800 日圓/60kg(80 日圓/kg)、飼料用米 31 日圓/kg 估計。

注 2)單期作產量，米粉用米以 530kg/分(水稻的平常年單期作收穫量)，飼料用米 650kg/分估算。

注 3)流通經費，米粉用米以 2,000 日圓/60kg，飼料用米以 1,000 日圓/60kg 估算。

注 4)主食用米，小麥，大豆的銷售收入為 2007 經營費用調查資料。

注 5)經營所得穩定對策給付以全國的平均單價估算。

注 6)飼料用米的 13 千日圓/分是耕畜聯合粗飼料增產對策的補助金(上限)。

注 7)單位面積經營費，米粉用米，飼料用米，主食用米以平成 19 年生產費用加計自家工資，扣除資本利息及地租。米粉用米、飼料用米扣除可利用主食用米的機器之成本。

表 8、活用水田提高自給率政策之糧食作物給付標準

單位：日圓/10 公畝

糧食作物	1、補貼單價 (新政策)	2、補貼單價 ^註 (舊政策繼續)	小計補貼金額 (1+2)
1、麥類 (小麥、二稜大麥、六稜大麥、裸麥)	35,000	40,000	75,000
2、大豆(含黑豆)	35,000	27,000	62,000
3、飼料作物	35,000	-	35,000
4、主食用米以外的新需求用米(米粉用米、飼料用米、生質能源用米、飼料稻)	80,000	-	80,000
5、蕎麥、油菜子、加工用米	20,000	-	20,000

註：水田經營所得安定對策之全國平均單價，2009 年實施稻田經營所得穩定對策時補助種植麥或大豆者，可於上述的給付單價之外加上生產條件不利補助。

表 8-1、第二期作物補助

單位：日圓

種植組合		補助單價(日圓/10 公畝)	
主作物	二期作物	主作物	二期作物
主食用米	+ 麥	稻作農戶所得補貼	+1.5 萬
大豆	+ 麥	3.5 萬	+1.5 萬
大豆	+ 蔬菜	3.5 萬	-
麥	+ 蕎麥	3.5 萬	+1.5 萬
麥	+ 蔬菜	3.5 萬	-
米粉及飼料用米	+ 麥	8 萬	+1.5 萬
米粉及飼料用米	+ 蔬菜	8 萬	-
蔬菜	+ 蔬菜	1 萬(地區性作物單價)	-

註：此係基於提高糧食自給率的觀點，補助第二期作種植麥·大豆等糧食作物 (1.5 萬日圓/10 公畝)作物。

表 8-2 一年二期補助

單位：日圓

種植組合		補助單價(日圓/10公畝)	
主作物	二期作物	主作物	二期作物
米粉或飼料用米	米粉或飼料用米	8萬	+1.5萬

註：部分地區稻米可一年種植二期，就提高稻田利用率觀點與一年種兩作有同樣的效果。

表 8-3 三年二作水稻-麥-大豆或蕎麥的耕作模式之補助單價計算

單位：日圓

種植組合		補助單價(日圓/0.1公頃)	
主作物	二期作物	主作物	二期作物
(當年)主食用米	-	稻作農戶所得補貼	-
(翌年)麥	+大豆	3.5萬	+1.5萬
(當年)米粉或飼料用米	-	8萬	-
(翌年)麥	+大豆	3.5萬	+1.5萬

(二) 稻作農戶所得補貼試辦政策 (2010 年預算：3,371 億日圓)

1. 目的

- (1) 從提昇糧食自給率之角度出發，為稻米農家形成一優質經營環境。
- (2) 為有意願有企圖心的稻米農家創造一個永續經營之條件。

2. 給付對象及條件

受補貼之對象需符合以下之要件：符合稻米生產總量管制（米之生產數量目標）下從事生產及有販售行為之稻作農家，包括：販售農家、聚落經營體、加入“稻米保險”（水稻共濟）之農家、前年度有出貨及販售記錄之農家。

(1) 「銷售農家」

加入“稻米保險”（水稻共濟）者，視同銷售農家。未加入稻米保險者，以前年度的出貨·銷售的契約紀錄者為對象。

(2) 聚落經營體：

- A. 共同進行生產、銷售、會計之經營團體，由代表人在申請給付時，提交構成農家名單。
- B. 加入聚落經營體比個別農戶更能有效率性的經營，因此，每農戶的所得為大幅增大。
- C. 如果聚落經營體加入“稻米保險”，水稻種植面積 10 公畝的農家也能獲得給付。

(3) 符合稻米生產總量管制（米之生產數量目標）：

以米的生產數量目標的換算面積的範圍內，種植主食用米，並依確認之實際種植面積給付。

- 3.給付面積：
- (1)實際耕作面積減去 1 分地自用面積，但種植釀酒用米，種子用米等不轉到自家消費食用者，免扣除等於受補貼之面積。
 - (2)如果有調整稻田等的不種植地，需要向市鎮村提交成爲不種植地的稻田的土地編號、面積及改善計畫，經核定後可給予稻作農戶所得補貼政策給付。
- 4.給付金額：包括固定給付及變動給付兩類，給付標準如表 9 及圖 2。
- (1)固定給付：
 - A.不論當年年米價，全國一律單價交付單價 15,000 日圓/10 公畝。
 - B.給付單價的計算
 - a 標準生產費用：13,703 日圓/60 公斤
 - b 標準販售價格：11,978 日圓/60 公斤
 - c 價差(a-b)：1,725 日圓/60 公斤
 - d 給付單價(c÷60 公斤×530 公斤/10 公畝):15,238 日圓/10 公畝，約 15,000 日圓/10 公畝
 - C.標準生產費用：以 2002 年至 2008 年七年間，扣除最高及最低成本的 5 年平均所需經營成本，及農家勞動成本的 80%爲計算基礎。
 - D.標準販售價格：採 2006 年至 2008 年 3 年間，日本各種品種稻米的平均價格，扣除流通費用，作爲計價基準。
 - (2)變動給付：
 - A.當年年米的販售價格減去標準販售價格，差額爲負數時，對其差額予以給付。
 - B.當年度米的販售價格，係指當年產的米，從上市使用到 1 月的各種品種稻米的平均價格。

表 9、稻米農家戶別所得補貼標準

單位：日圓/10 公畝

補貼類型	給付依據和給付金額
固定給付	1.採全國統一標準之 15,000 日圓 2.標準成本與標準販售價格之差額部分
變動給付	當年販售價格減去標準販售價格（過去 3 年平均 值）當差額爲負數時，對其差額予以給付。

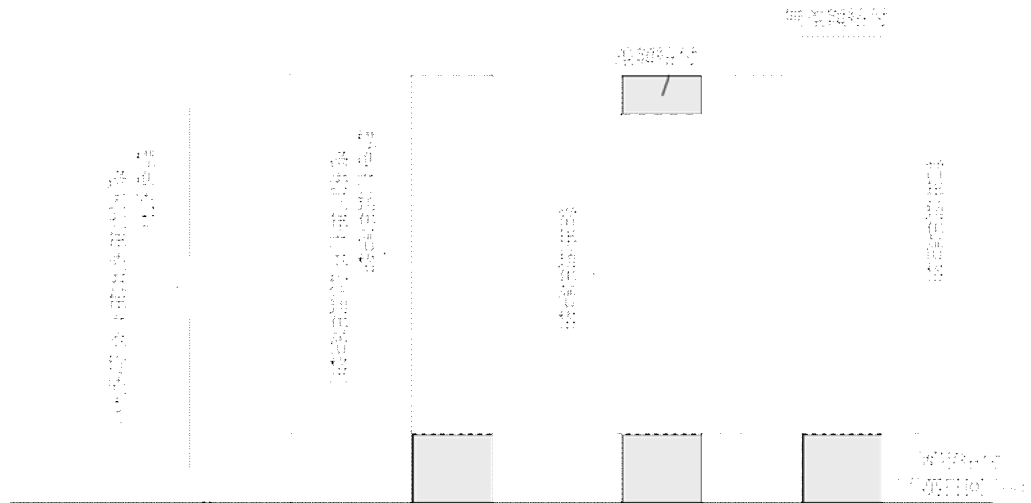


圖 2、稻米戶別所得補貼之計算基準（單位：日圓/10 公畝）

5. 緩和政策

- (1) 針對新政策實施後較原先參加「稻田經營所得穩定對策」收入減少的農戶進行補貼，緩和政策調整造成收益減少的影響。
- (2) 2010 實施稻作農戶所得補貼和緩和政策，惟在稻作農戶所得補貼中進行變動給付及緩和政策者，二政策將不重複對農家所得作補貼調整。因此，計算在緩和對策的補貼金額，需扣除在稻作農戶所得補貼下的變動給付金額估計。

6. 其他

調整水田等的不種植地達成生產數量目標的農業經營者，需向市鎮村提交不種植地的稻田的土地編號、面積，及不能種植作物的理由和改善的期限計劃，經核定後可為稻作農戶所得補貼政策給付。此外，實施期間，市鎮村，地域協會、地方農業行政事務所等應掌握地域的不種植地，並於正式實施以後，就確定地區，致力改善的計畫。

(三) 新政策實施願景

2009 年日本內閣改選的新執政黨，在農業政策上將於 2010 年啓動「戶別所得補貼制度」，其目的與改革前相同，皆為了提供安定的農業經營環境，改善農業經營結構，提高糧食自給率。依「糧食・農業・農村基本計畫」達 2015 年自給率為 45%，10 年後(2020 年)為 50%之目標，新制度規劃 465 萬耕地面積計算 10 年後的水田及早田利用情形，如圖 3 及圖 4。

水田總面積約 239 萬公頃(轉作面積約 75 萬公頃)

2007 年 主食用米 164 萬 ha	地力增進 作物、調 整水田等 20 萬 ha	大豆	加麥	飼料	蔬菜	其他
		12 萬 ha	工 用 米 3 萬 h a	作 物 8 萬 ha	12 萬 ha	作 物 9 萬 ha
裏作：麥類 5 萬公頃、飼料作物 3 萬公頃、蔬菜 2 萬公頃						



2020 年 糧食自給率 50% 主食用米 165 萬 ha	米粉 用米 飼料 用米 8 萬 ha	大豆	加麥	飼料	蔬菜	其他
		19 萬 ha	工 用 米 3 萬 ha	作 物 8 萬 ha	14 萬 ha	作 物 9 萬 ha
裏作：麥類 36 萬公頃、飼料作物 9 萬公頃、蔬菜 2 萬公頃						

水田總面積約 235 萬公頃 (轉作面積約 70 萬公頃)

圖 3、水田規劃方向

旱田耕作面積約 199 萬公頃

2007 年 飼料作物 79 萬 ha	大麥	蔬菜	果樹	其他作物
	豆 10 萬 ha	33 萬 ha	26 萬 ha	48 萬 ha

旱田耕作面積約 224 萬公頃



2020 年 糧食自給率 50% 飼料作物 93 萬 ha	大麥	蔬菜	果樹	其他作物
	豆 4 萬 ha	10 萬 ha	38 萬 ha	26 萬 ha
				53 萬 ha

圖 4、旱田規劃方向

四、對於戶別所得補貼制度爭議點之解釋

日本將於 2010 年 4 月實施「戶別所得補貼」試辦政策，導入直接所得補貼方式，並於全國各地召開說明會，對於各界存有之疑慮，包括：將有可能對結構性改革不利，阻礙農業經營規模的擴大；現在就立刻把日本農業完全置於自由貿易以及市場原理之下，將可能使日本農業瓦解和崩潰等；綜合日本各界的疑慮及在政策面不同的意見，將官方說法歸納為以下 7 點。

(一)既然是爲了提昇糧食自給率，爲什麼不選擇小麥、大麥、大豆作爲戶別補助的示範事業？

1.這一次戶別補貼制度示範事業雖然選擇了稻米農家，目的是解決農地資源的利用問題。稻作農家除了種植水稻，亦於稻田種植麥和大豆等作物，稻田的休耕轉作高達 80 萬公頃，占水田總面積的 40%，是提昇糧食自給率的關鍵。旱田雖也能種植麥及大豆，從表 6 可以看出旱田的利用率已達極限，並無多餘地土地擴大種植，而且旱田種植的小麥、大麥、大豆當其成本高於販賣價格時，目前已享有經營安定補助制度且會繼續實施。

2.是提昇糧食自給率的關鍵，的作物包括了在水田轉作的小麥、大麥、大豆、飼料用米、米粉用米，自給率提高的關鍵在於以前述 80 萬公頃休耕轉作水田稻田爲對象，擴大種植麥、大豆、飼料用或米粉用米的面積，並使之與稻米之生產享受共同補助水平。施政的重點包含以下 4 點：

- (1)有效實施稻米的供需調整
- (2)擴大二期作種植麥類的面積
- (3)提高水田種植麥或大豆的產量
- (4)落實在休耕作的稻田種植飼料用及米粉用米

3.水田轉作小麥、大麥、大豆等增產措施不僅可對提昇糧食自給率作出貢獻，而且具有穩定核心農家經營，提昇水田利用效率，使其重現欣欣向榮的生機。

(二)爲什麼不對生產過剩米給予補助？

1.對生產過剩米不給付

戶別補助制度設計的原則是：只對遵守並達成稻米生產總量管制（生產數量目標）之稻米農家給予補助。

2.戶別所得補助制度的目的是支持核心農家，過去 10 年，核心農家的所得減少了 40%（表 3），核心農家經營無以爲繼，伴隨著高齡化，如果沒有對策的話，以核心農家高齡化的情形，未來 5~10 年，核心農家勢必大幅減少、衰退，到那時再推動改革對策將來不及。戶別所得補貼制度透過固定給付具有安定核心農家經營之效果，在此基礎下推動核心農家進一步擴大經營規模，並透過定額給付，穩定核心農家的經營，誘導未來農家結構的改革。

(三)戶別所得補貼示範事業爲什麼要以稻米爲對象？

1.在 2011 年要正式實施，補貼對象的選擇應滿足下列 3 個要件：

- (1)該作物有價格和成本之歷史數據；
- (2)該作物成本長期且經常高於市場價格；

- (3)該作物成本高於價格時，目前沒有任何經營安定補助政策。
- 2.目前只有稻米同時符合以上 3 個要件，蕎麥、油菜籽、水產品，因缺少價格、成本數據，不符合第一項要件；而小麥、大麥、大豆之旱田作物、加工用米、原料用米、肉用牛之生產成本高於價格時，目前有配套的經營所得安定政策。
 - 3.如果稻米試辦事業成功的話，也為將來其它品目的補貼政策樹立的辦理的模式。
- (四)示範事業為什麼不在特定地區實施？
 示範事業以全國為對象之理由：
- 1.全國的稻米農家都在稻米生產總量管制之下，負有調控供需均衡之責任；
 - 2.各地區的生產及販售價格不同，如果選擇特定的地區，無法驗證戶別補貼制度之功能；
 - 3.如果選擇特定地區作為示範對象，可能某些農家獲得給付，某些農家得不到給付，將會出現不公平的現象；
 - 4.當放寬供需調控時，會增加他項之財政負擔，各地區將會產生不同的聲音，要求不同的補助單價，使全國統一單價政策無法實施。
- (五)戶別補貼制度應有利於擴大經營規模
 戶別補貼制度從 3 個方面誘導農家擴大經營規模。
- 1.採全國統一補貼單價對於努力擴大經營規模、降低成本之農家，及努力提高販賣價格之地區與農家，產生誘因並增加所得。
 - 2.當核心農家可預測其所得增加之幅度時，必會努力擴大經營規模，
 - 3.兼業農家在所得增加之誘因下，將逐步地增加投入，成為擴大經營規模的後備力量。
- (六)為什麼要對兼業農家給予直接所得補貼
 戶別補助之對象納入兼業農家基於以下理由：
- 1.兼業農家因從事稻米生產不僅對提昇糧食自給率有所貢獻，而且維護了水田多方面功能。
 - 2.核心農家不太可能在 5~10 年以內大量湧現，正確的觀念和作法是推動、培育兼業農家成為核心農家的後備軍。
 - 3.以日本全國為例，稻米的生產，主要以兼業農家為主，佔 62%，專業農家僅為 38%（表 10）。各地區的數據也表明除了北海道、東北地區以外，兼業農家的比例都在 50% 上下（表 11），故把兼業農家納入稻米供需調控是非常重要的。

表 10、不同作物專業農家與兼業農家之比例（米、蔬菜、酪農）

	主業農家	準主業農家	副業的農家	
水稻	38%	24%	38%	
蔬菜	82%		8%	9%
酪農	95%		2	3

註：準主業農家之定義為：以農業外所得為主，全年從事農業生產 60 日以上，且不滿 65 歲之農家。副業的農家之定義為：以農業外所得為主，全年從事農業生產不足 60 日，且不滿 65 歲之農家。

表 11、稻米生產各區域兼業農家所占之比例 單位%

地區區域	百分比 (%)
北海道	14
東北	23
關東	42
北陸	47
東海	67
近畿	63
四國	68
九州	57

(七)戶別補助金應由農家及地方政府負擔

日本政府認為戶別補助金由農家及地方政府負擔不妥之理由如下：

- 1.戶別補助主要的目的之一是提昇糧食自給率，這是日本的國家政策；
- 2.戶別補助實質上是對生產成本之補助，農家業已負擔的是生產成本下農家勞動費其中的 20%。
- 3.地方政府實際上也沒有立場去負擔戶別補助，考量地方政府的財政能力，無法獲得其認同與支持。

肆、考察心得

一、糧食自給率已成爲日本國策

(一)把提昇糧食自給率作爲政策目標，首先體現在新「糧食、農業、農村基本法」中，具體的數字目標及施政藍圖體現在「基本計劃」中，從 2000 年以來，提昇糧食自給率就像一面旗幟，引導農政爲實現這一目標而奮鬥，但是現實上，從 2000 年以來自給率不但沒有提昇，反而面臨降低的危險，2006 年一度打破了 40%大關，降爲 39%，主要原因是當年甜菜及澱粉類作物例如薯類的減產，雖然 2007 年恢復到 40%，但仔細觀察統計數字可發現，前一年的自給率爲 39.3%，2007 年爲 39.8%，實質上僅比增加 0.5%，日本的糧食自給率受到生產面與消費面的雙重打擊。

(二)日本在 1997 年~1998 年，爲了制定新農業基本法，成立了諮詢委員會暨糧食、農業、農村基本問題調查會，對是否應把提昇糧食自給率作爲政策目標展開了廣泛的討論及辯論。最後政府決定把自給率當成一個政策目標，其主要觀點爲，糧食自給率通俗易懂，很容易得到國民的認同與共鳴；自給率 50%之目標不僅可以解除消費者對糧食安全的疑慮，也可以使生產者重拾對農業，農村的信心，隨著糧食增產可以

重新激發農村所失去的活力。另根據農林水產省所屬的「國際糧食問題研究會」提出的報告中指出，近年的糧食問題，並非是偶發暨暫時的現象，而是屬於長期的結構性問題，日本是世界上最大的糧食進口國，最好的對策就是提高糧食自給率。

(三)但在另一方面日本的糧食自給率從 1970 年以來持續降低，其主要原因並不在生產部門，事實上，生產的產值及量一直以來是增加的，引起糧食自給率降低的主因存在於消費面，消費的飲食習慣造成的，為此作行政介入相當困難。但訂了自給率的目標，對於提升自給率仍必需多方進行，2006 年農林水產省發表營養水冊，就營養角度來看訂定各類食物之飲食方向，宣導飲食教育，並規畫也納入基本計畫中。

(四)從 2006 年起世界的穀物及糧食都大幅漲價，當年日本的糧食自給率(熱量計算)跌破 40%，只有 39%，引起國民廣泛的關心和注意，但是自給率 70%是否一定優於 50%的國家？日本的穀物自給率是 26%，孟加拉的穀物自給率是 98%，但明顯這兩個國家的生活水準差異是非常大的。究竟自給率設定的依據為何？為什麼日本認為糧食自給率低於 40%是危險的？其一為，自給率和農業及農地有相當密切的關係，目前 40%是生產絕對量的一個最低保證；其二為，日本最低保證攝取量是 2000 大卡，40%自給率和 2000 大卡的供應是相等的。自給率的目標設定則是要考量具體的品目，例如 10 年後，從消費的角度計算各種品目的消費量的增加或減少，及從生產的角度考量未來生產能力的變化，這二項把它加起來做為自給率目標的設定。

二、自給率和糧食安全

(一)2006 年到 2008 年世界穀物價格高漲，引發大豆、玉米、小麥價格的提高，這次高漲所顯示特別原因包括投機的、生質能源及異常氣候所造成，值得重視的是，各國陸續地發生了抗議活動及暴亂，造成這些國家政治的動盪。實施出口限制的國家多達十五國，其中包括了限制稻米出口的國家。日本長久以來就主張 WTO 應加強對出口的管理，在新的 WTO 農業談判之法爾可納議長案中，規定了限制出口之期間不可超過 1 年，以及最長不可以超過 18 個月。而日本的主張是，糧食危機之下糧食出口國絕不可能犧牲本國人民的利益，同理，糧食進口國也不應以犧牲自給率而進口。

(二)糧食和水一樣是絕對的必需品，糧食安全關係社會安定，為了保障糧食價格安定，日本在耕地作制度上的保護，甚至為了分散進口風險，在世界各地買農場作契約栽培，以防備萬一時國內應提供最低限的糧食安全量。假設未來國際發生糧食安全而禁運，以目前日本進口糧食

估算，其在國外生產的糧食所需耕地面積是本國的 2.7 倍，屆時日本糧食自給率倘不到 50%，將引發社會不安。

(三)雖然日本近 10 年來糧食自給率維持於 40% 一直没突破，但不設 40% 可能會下降得更低，故就另一觀點而言，實際上是其自給率是往上提升；要達到自給率 50%，重點在稻米政策，雖然目前稻米自給率 100%，但高齡化情形倘未改善，可能導致將來稻米無法自給；而整體經濟惡化，只有中高齡吃得起國產品，年輕人都吃進口品，對自給率亦是負面影響。自給率作為一個目標，其要旨在於保護農地、水等生產資源。在資源妥善保護的情形下，生產花卉或其他非食用作物皆對整體農業環境有所助益，農地等資源在萬一情形下可隨時復耕，維持一定生產力，是自給率的意義所在。

三、日本新政黨農業政策

(一) 分析日本 2010 年新農業政策，和之前實施的經營安定等政策，在根本上並無太大差異，僅是型式上的改變。2007 年以前實施的品目橫斷政策，規定給付標準要達到 4 公頃以上，2007 年之後的經營安全對策，對品目橫斷政策作修正，特別狀況下不一定要達到平均 4 公頃，亦可給予補助。2010 年新政策對全體農家，只要有銷售和販賣的行為，就給予生成本和價格之間的差距，新政策對農業結構的改革及經營規模的擴大著墨較少。

(二)新政策對休耕轉作的自由更高一點，採取多形態休耕政策，只要農家貫徹休耕政策就給予補貼，不遵守就不予補貼；轉作部分，稻米參予休耕有很高的補貼，不遵守者雖不予補貼，但只要生產雜糧，可從種植大豆小麥得到很高的補貼水準。舊政策對雜糧補貼很低，造成生產調整的破綻，農民會多生產稻米，影響生產目標的達成。2007 年稻米生產過盛，造成價格爆跌，政府介入價格支持，引起 2 個問題，一是參加休耕才對和價格平均差給予補貼，沒有參加休耕就不能得到補貼，但政府為避免穀價爆跌，於是大量買入，提高糧價，米價上漲對參加休耕的人不利，引發農民的不公平感。

(三)為了因應日本農業逐步邁向自由化的趨勢，新政策以所得補貼政策來替代價格支持政策。但是外界反對的聲音認為近期全面導入直接所得補貼方式的條件尚未成熟，因為日本農業尚不具備國際競爭的能力，當前最重要的政策是結構性改革（構造改革，Structure Reform），通過擴大經營規模以達成降低農產品成本提昇農業生產力之目標，同時培養核心專業農家逐步增加之目的。不分對象的，一律性的農家直接所得補貼就形同社會社會福利保障制度，具有尊嚴的農民也不希望如

此。我國和日本農業結構相似，對於日本新政策的執行情形，值得後續觀察和借鏡。

伍、建議事項

一、日本對提高糧食自給率的重視，值得我國學習

台灣糧食自給率的變動趨勢及原因和日本類似，在國際糧食價格平穩的情況下，自由貿易讓台灣可以享有豐富的進口穀類糧食，但長期來看，台灣應該要提昇糧食的自主性，並在耕地繼續在減少情形下，在政策上對提昇自給率作有效的方法。

二、產業調整政策配合結構調整，政策效益更高

水稻屬土地利用型農業，平均耕作面積不及 1 公頃，農民必需兼業方得以維生。兼業農最大的問題在於高齡化，高齡化農民退出農業後，農村後繼無人，土地就會長期休耕。目前臺灣的稻米政策在保價收購及稻田轉作休耕制度調整下，雖得以維持穩定的糧價及供需平衡，惟在生產調整過程中，對於農業人口的高齡化及農地的狹小分散情形，應更著眼於農業結構的調整，培養專業農民，輔導擴大經營規模，才能使農業得以永續發展。

三、休耕政策應從農業多樣化角度來看待

從農業多樣化的角度來看，對於調整生產的水稻田，除了消極的不生產水稻外，在維持農地及水資源的原則下，可積極開發在生態、環境保護、休憩等多元功能，提昇農業附加價值。

四、生產調整配合轉作措施，由生產面提高農地利用

目前台灣的稻田休耕轉作結構，偏重於休耕，轉作與休耕的比例由 86 年的 1.3 降低為 98 年約 0.2，雖然休耕的稻田規定每期作需配合種植綠肥作物維持地力，惟土地長期辦法休耕，無法提高農業生產力或發揮其生產外的功能。觀察日本的稻米生產調整措施，政策引導轉作糧食作物，並給予和稻米生產相當的補貼，對於休耕的措施，亦在以復耕為前提，提出土地改善及轉作規劃，方給予補貼。台灣屬糧食進口國，應加強農地利用，提高國產糧食的供應力，減緩國際糧食供應不穩定時之影響。

五、「小地主大佃農」的推動，後續發展有待觀察

98 年起，農委會推動「小地主大佃農」政策，對農業作年輕化、規模化及效率化的改革，政策的方向及目標明確，對於日本推動多年農業結構改革經驗及其優缺點，可納入台灣後續之推動成效及檢討參考。