

日本農業環境給付政策與措施--從保育觀點談起

柳婉郁

國立中興大學森林學系 特聘教授

國立中興大學農業企業經營碩士在職專班 合聘教授

摘要

日本在 WTO 農業談判後，漸漸將與生產掛勾之補貼或直接給付，轉換成與生產無直接相關，或是較難以認定與生產直接相關之補貼或直接給付。農業協定簽訂之後，日本政府農業保育與補貼政策的改革，主要以維持農業生產、穩定農民所得、強化糧食安全的方向進行改革，安倍政府於上台後，進一步規劃以稻米旱作收入減少影響緩和政策措施取代稻米直接給付，並積極推動農地銀行，輔導與促成農地租賃及換地，以擴大農業經營規模。目前，日本政府的農業保育與環境給付政策可分成經營所得安定政策（經營所得安定対策）、水田活化與稻米相關之環境政策（水田フル活用と米政策）、維持農業保育與多功能型之環境給付政策（日本型直接給付），以及參與農地銀行（農地中間管理機構）經營轉換所領取補助政策等共四種。透過本研究之分析期能提供台灣推動農業多功能與農業環境給付相關政策之參考。

關鍵詞：農業環境政策(Agricultural Environmental Policy)、農業多功能性(Agricultural Multi-Functionality)、日本農業政策(Japan Agricultural Policy)

日本農業環境給付政策與措施--從保育觀點談起

壹、前言

日本政府過去以高額關稅及高農業支持保護本國農業，維護其農民收入，然於 WTO 農業談判後，漸漸將與生產掛勾之補貼或直接給付，轉換成與生產無直接相關，或是較難以認定與生產直接相關之補貼或直接給付。農業協定簽訂之後，日本政府農業保育與補貼政策的改革，主要以維持農業生產、穩定農民所得、強化糧食安全的方向進行改革，相較於韓國政府，在農業經營結構之相關政策著墨較少；然安倍政府於 2013 年上台後，進一步規劃以稻米旱作收入減少影響緩和政策措施取代稻米直接給付，並積極推動農地銀行，輔導與促成農地租賃及換地，並開始支持相關農地保育、農地環境維護等之相關給付、並鼓勵擴大農業經營規模。然而，事實上，稻米旱作收入減少影響緩和政策措施類似於農業收入保險，而日本政府相當於補貼農業收入保險理賠金額之 75%，亦即日本政府除了試圖將生產支持改為環境保育支持之外，也開始透過補貼農業保險的方式，取代過去之直接給付。

整體而言，當前日本政府的農業直接給付措施可分成：經營所得安定政策措施（經營所得安定対策）、水田活化與稻米相關之政策措施（水田フル活用と米政策）、維持農業多功能型之直接給付（日本型直接給付），以及參與農地銀行（農地中間管理機構）的經營轉換所領取的補助（日本農林水産省，2013a）等共四種。以下將分述介紹之。

貳、日本農業經營所得安定政策

日本政府認為，必須要緩解稻米與旱作農產價格下跌對於農業經營之影響，因此需要農業經營者所得的保障體系；除此之外，日本當地與外國在旱作的部分有生產條件上的落差，因此必須要對其進行成本上的彌補；在這些考量之下，當前日本政府的經營所得安定政策措施包括：稻米、旱作收入減少影響緩和政策措施（米・畑作物の收入減少影響緩和対策）、旱作直接給付（畑作物の直接支払交付金）、稻米直接給付（米の直接支

払交付金)(日本農林水産省,2013a)。其中,針對稻米的直接給付過去分成固定給付與變動給付,變動給付即稻米價格變動補償給付(米価變動補填交付金),其已於2014年廢除,而固定給付的部分亦於2018年廢除,因此本研究將略過這部分的政策措施。

一、稻米、旱作收入減少緩和政策措施

稻米、旱作收入減少緩和政策措施的給付對象為種植稻米、麥(小麥、大麥、裸麥)、大豆、甜菜與澱粉原料用馬鈴薯,且經認證之農業經營者,2015年以前該農業經營者須具一定規模以上(都府縣規模標準為4公頃、北海道規模標準為10公頃,而集落營農規模標準為20公頃),然於2016年以後,其已不對經營規模作限制(日本農林水産省,2013a)。

其將過去5年收入的奧林匹克平均(5年資料除去最高與最低者,再對剩下的3年資料進行平均)作為標準收入,若農業經營者當年的收入低於標準收入,則會將補償該差額的9成,其中的補償金25%由農業經營者過去交付預留的積金填補,而補償金剩下的75%則由政府支出(日本農林水産省,2013a)。

二、旱作直接給付

旱作所得直接給付為針對種植麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯、蕎麥及油菜籽等作物,並經認定之農業經營者、專區經營者、新進農業經營者進行給付,該給付並無規模要求。旱作給付金額以生產作物之重量與品質計算(如表1至表3),其計算標準以麥、甜菜與澱粉用馬鈴薯為例(2015年標準)(日本農林水産省,2015)。

但若上述方式所計算之旱作所得補償給付金,低於每10公畝2萬日圓(蕎麥為10公畝1.3萬日圓),則以每10公畝2萬日圓作為旱作所得補償給付金(日本農林水産省,2015)。

表1 麥品質給付單價

品質等級	1 等				2 等			
	A	B	C	D	A	B	C	D
小麥（日圓/60 公斤）	6,410	5,910	5,760	5,700	5,250	4,750	4,600	4,540
二條大麥（日圓/50 公斤）	5,190	4,770	4,650	4,600	4,330	3,910	3,780	3,730
六條大麥（日圓/50 公斤）	5,860	5,440	5,310	5,260	4,830	4,410	4,290	4,240
裸麥（日圓/60 公斤）	7,650	7,150	7,000	6,910	6,080	5,580	5,430	5,350

參考資料：日本農林水產省（2015）。

表2 甜菜品質給付單價

品質（糖度）	16.3 度	每增加 0.1 度
甜菜（日圓/噸）	7,260	62

參考資料：日本農林水產省（2015）。

表3 澱粉用馬鈴薯給付單價

品質（澱粉含有率）	19.5%	每增加 0.1%
馬鈴薯（日圓/噸）	12,840	64

參考資料：日本農林水產省（2015）。

參、日本水田活化直接給付政策

日本政府實施水田活化直接給付主要目的在於活化水田，並提升糧食自給率，該項政策措施補助的項目可分成：戰略作物生產援助（戰略作物助成）、二期作援助（二毛作助成）、農作畜產合作支援（耕畜連携助成），以及產地給付（產地交付金）（日本農林水產省，2013b）。

在戰略作物生產援助的部分，針對種植麥、大豆、飼料作物、粗飼料發酵用稻、加工用稻米、飼料與米粉稻米之農業生產者進行補貼，戰略作物援助標準如表 4。在二期作援助的部分，二期作物考慮前項戰略作物援助之種植，每 10 公畝給付 15,000 日圓（如表 5）。舉例來說，一期作種植麥作獲得前項戰略作物援助金每 10 公畝 15,000 日圓，二期作種植大豆獲得二期作援助每 10 公畝 15,000 日圓（日本農林水產省，2013b）。

表4 戰略作物援助標準

作物	給付單價（日圓/10公畝）
麥、大豆、飼料作物	35,000
粗飼料發酵用稻	80,000
加工用米	20,000
飼料稻米、米粉用米	依據每公頃產量 55,000~10,5000

資料來源：日本農林水產省（2013b）。

表5 二期作援助金額表（舉例）

一期作物	二期作物	給付金額（1期作+2期作）
麥	大豆	3.5萬日圓+1.5萬日圓
飼料用米	麥	5.5~10.5萬日圓+1.5萬日圓
米粉用米	飼料用米	5.5~10.5萬日圓+1.5萬日圓

資料來源：日本農林水產省（2013b）。

在農作畜產合作支援部分，只要利用飼料用米稻稈、水田放牧等農作畜產合作的管理方式，每10公畝給付13,000日圓。而在產地給付的部分，則是由地方政府的農業再生協議會決定給付內容（包括補助作物種類、單價等），例如某些地區在多收性專用品種的飼料用米與米粉用米，就會在戰略作物援助的基礎上，追加每10公畝12,000日圓的補助（日本農林水產省，2013b）。

肆、日本維持農業多功能型之直接給付政策

日本政府體認到農業與農村在環境（包括國土保安與水源涵養）、景觀、文化、保育與傳統與教育等各面向具有多項機能，日本政府於2013年底整併過去之「坡地與山區農家的直接給付（中山間地域等直接支払）」、「環境友善農業直接給付（環境保全型農業直接支援）」與「改善資源給付（資源向上支払）」，並增設農地維持給付（農地維持支払）等政策措施，將其統整為「日本型直接給付制度（日本型直接支払制度）」，並進行「農業多功能性發揮促進法」（農業の有する多面的機能の發揮の促進に関する法律）之立法，該法於2014年6月13日通過，同年6月20日公布，並於2015年4月1日實施（日本農林水產省，2014a）。以下就日本型直接給付下之各項措施分述之（日本農林水產省，2014b）。

一、農地維持給付

農地維持給付的法源依據為「農業多功能性發揮促進法」第三條第一款。農地維持給付補助維護多功能的社區活動，例如維護地方資源的活動（農地斜坡雜草清除、水路的淤泥清除、農道礫石補充、強化保育管理構想等）。其補助對象為組織，而非個人，其包括農民組織；或由農民、當地居民組成之團體或組織；或資源提升給付受補助組織（日本農林水產省，2020a）。

一般而言，日本都府縣水田維護的基本補助金額為每 10 公畝 3,000 日圓，北海道為每 10 公畝 2,300 日圓；在旱田維護的部分，都府縣與北海道之補助分別為每 10 公畝 2,000 日圓與 1,000 日圓；而維護草地的部分，都府縣與北海道分別為每 10 公畝 250 日圓與 130 日圓（日本農林水產省，2020a）。

二、改善資源給付

農地維持給付的法源依據為「農業多功能性發揮促進法」第三條第一款。改善資源給付補助當地居民的組織，同時為農地與水的保全管理措施（含農地、水及環境保全組織）之受補助組織，或地區農民組織，主動提升地方農地、水路、農道等品質、延長使用壽命，如：水路、農道及農用埤塘補修，延長設施使用壽命；種植植栽造景；增加生物多樣性等（日本農林水產省，2020a）。

改善資源給付補助之活動大致可分成四類，第一類為設施使用壽命延長活動，其主要為水路與農道的修補與更新；第二類為地區資源品質提升的共同活動，這類活動則依地區政府規定；第三類為地區資源維護計畫發展，包括發展水路農道的管理計畫等；第四類活動為補助對象組織的擴大與體制強化（日本農林水產省，2020a）。

設施使用壽命延長活動的基本補助金額標準，在都府縣與北海道之水田，每 10 公畝分別為 4,400 日圓與 3,400 日圓，旱田為 10 公畝 2,000 日圓與 600 日圓，草地部分不論地區，皆為每 10 公畝 400 日圓。在地區資源品質提升共同活動的部分，都府縣與北海道之水田，每 10 公畝分別為 2,400 日圓與 1,920 日圓，旱田為 10 公畝 1,440 日圓與 480 日圓，

草地為 10 公畝 240 日圓與 120 日圓。地區資源維護計畫發展補助為每個組織 50 萬日圓；組織的擴大與體制強化補助為每個組織 40 萬日圓（日本農林水產省，2020a）。

三、環境友善農業直接給付

環境友善農業直接給付的法源依據為「糧食農業農村基本法」第四條與第三十二條，以及「農業多功能性發揮促進法」第三條第一款與第三款。該項措施之前身為環境友善農業直接支援對策（2011 年），以及更早之前的農地、水、環境友善改善對策（2007 年）（日本農林水產省，2020b；日本農林水產省生產局農業環境對策課，2020c）。

環境友善農業直接給付補助對象為農民組織或是滿足一定條件之農業從業者（包括耕地面積超過一定規模以上之農場經營者從業人員所構成之法人等）。補助對象必須主要農產品自產自銷，並取得生態農業認證，依據相關農業環境規範進行檢查，且進行符合環境友善農業的活動。該項給付對綠肥種植的補助為每 10 公畝 8,000 日圓，對使用堆肥的補助為每 10 公畝 4,400 日圓，對有機農業的補貼則為每 10 公畝 8,000 日圓；除此之外，日本地方政府（都道府縣政府）亦能依據各地區環境之狀況（如進行冬季的湛水管理，主要農作間進行麥類或是牧草的間作，或是在適當的時機進行病蟲害或雜草管理），核准補助對象申請每 10 公畝 3,000 日圓至 8,000 日圓之補助（日本農林水產省，2020b；日本農林水產省生產局農業環境對策課，2020c）。

四、坡地與山區農家的直接給付

坡地與山區農家的直接給付的法源依據為「糧食農業農村基本法」第三十五條，以及「農業多功能性發揮促進法」第三條第二款。該項直接給付主要在於彌補較劣勢的偏遠地區，如丘陵與山地地區（包含坡地）及平地的農業生產成本落差。其補助對象為集落營農與從事 5 年以上農業生產之農戶，並依據耕地種類、坡度與協定活動達成要件進行不同程度之補助。坡地與山區農家的直接給付的協定要件包括：繼續進行農業生產相關的活動（包括農業生產活動與增進農業多功能性之活動，一旦達成發給基礎給付金額之 80%），以及積極的體制維護活動（包括農業

生產力增進活動、女性與年輕人參與，以及生產體制集體化與永續化，三項中達成一項即可滿足要件，與前項活動相加後能取得基礎給付金額之 100%) (日本農林水產省，2020c)。

在水田的部分，急傾斜地與緩傾斜地的基礎給付金額分別為每 10 公畝 21,000 日圓與 8,000 日圓；在旱田的部分，急傾斜地與緩傾斜地給付金額分別為每 10 公畝 11,500 日圓與 3,500 日圓；在草地的部分，急傾斜地與緩傾斜地給付金額分別為每 10 公畝 10,500 日圓與 3,000 日圓，若在草地比率較高的寒冷地，其補助金額為每 10 公畝 1,500 日圓；在採草放牧地的部分，急傾斜地與緩傾斜地給付金額分別為每 10 公畝 1,000 日圓與 300 日圓 (日本農林水產省，2020d)。除此之外，對於多集落的合作與小規模、高齡化集落之支援，以及超急傾斜農地管理的部分，日本政府會另外增加坡地與山區農家的直接給付之金額 (日本農林水產省，2020d)。

伍、日本農地銀行轉換經營補助政策

日本農林水產省 (2013a) 指出，目前日本農業面臨棄耕地增加、農業生產者高齡化等問題，因此日本應加速農業結構改革，促進農地有效利用，並增進農業經營效率，加速農地集中到核心農家的進行過程。在此背景之下，日本政府於 2013 年設立農地銀行，加速農地流動，輔導促成農地之租賃與換地，擴大農場經營規模，促進農地坵塊之整併。日本政府於 2013 年投入 400 億日圓創設該機構，並預計於 2014 年繼續追加 305 億日圓預算。

離農與退休農民或農地繼承者出租農地契約達十年以上，可於農地銀行領取轉換經營之補助，而承租農民租賃比鄰的農地，使其經營坵塊規模增加，則能向該機構領取耕作者農地集中補助。經營轉換補助標準依據農地租賃規模而有所不同，租賃農地 0.5 公頃以下，每戶補助 30 萬日圓，而租賃農地 0.5 公頃以上，2 公頃以下，則每戶補助 50 萬日圓，租賃農地超過 2 公頃者，每戶補助 70 萬日圓。在耕作者農地集中補助方面，補助標準為每 10 公畝 2 萬日圓 (日本農林水產省，2013a)。

陸、討論與建議

2010 年聯合國生物多樣性公約訂定「愛知生物多樣性目標」之目標三與目標七，要求各締約國應於 2020 年前使其國內農業生產過程符合永續原則，消除危害生物多樣性之獎勵措施，並兼顧生物多樣性保育，制定有助於保育及永續利用生物多樣性之積極獎勵措施。在此類改善農業環境劣化方法中，較常見之方式為生態補貼，亦即農業保育與環境給付措施，若農民願意配合建立對環境友善之農業場域，使其作物收穫量與收入減少或經營成本增加，將可從政府或相關單位獲得一定金額作為補貼，此給付措施結合農業生產與環境保護概念，在保育與改善生態環境之餘，亦能取得生產與保育之平衡，進而使農業生產與生態環境永續共存。儘管我國在農業基本法的制定過程中已經將農業多功能性的概念納入，但是相較於日本與歐盟具有完整的政策指引以及許多保育與獎勵措施施行，且行之有年，來維護這些非市場價值，我國小農生產環境以及國際貿易的限制之下，正視農業保育與多功能性等非市場價值已經刻不容緩，尤其給付政策應該對於友善或對地來進行給付，而非對作物對生產之給付。我國 2018 年正式實施對地綠色環境給付政策，而 2020 年開始我國已經開始實施全面性的農業環境基本給付，顯現政府對於農業保育價值之重視，農業環境基本給付為劃時代創新之農業政策，除了符合第六次全國農業會議之結論外，也凸顯農地生態環境的多功能價值，鼓勵落實農地農用，並能達到重視農地多元價值與照顧農民之目標。

柒、参考文献

1. 日本農林水産省 (2013a)。新たな農業・農村政策が始まります!!。取自:
<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/minaoshi/pdf/261030.pdf>。
2. 日本農林水産省 (2013b)。経営所得安定対策の見直し。取自:
<https://goo.gl/8edqv1>。
3. 日本農林水産省 (2014a)。農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律 (概要)。取自:
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/chusankan/pdf/tamen_gaiyou.pdf。
4. 日本農林水産省 (2014b)。農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律。取自:
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/chusankan/pdf/tamen_jyoubun.pdf。
5. 日本農林水産省 (2015)。日本農林水産省平成 27 年度予算の概要— 10 経営所得安定対策。取自: <https://goo.gl/J9m9qR>。
6. 日本農林水産省 (2020a)。多面的機能支払交付金実施要綱。取自:
http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/pdf/h29_tamen_yoko.pdf。
7. 日本農林水産省 (2020b)。環境保全型農業直接支払交付金について。取自:
http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/kakyou_chokubarai/attach/pdf/mainp-28.pdf。
8. 日本農林水産省 (2020c)。中山間地域等直接支払制度—平成 29 年度版。取自:
http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/index-3.pdf。
9. 日本農林水産省生産局農業環境対策課 (2020d)。環境保全型農業の推進について。取自:
http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen_type/attach/pdf/index-22.pdf。