



日本農業經營所得安定對策 及農業保險之發展與啓示

楊明憲¹

一、農業經營所得安定對策之發展

為了有助於穩定主要農戶的農業經營，日本已實施「農業經營所得安定對策」，包括補償因與其他國家生產條件差異而產生的劣勢補貼（ゲタ対策），以及建立農業經營安全網，以補償農民當年度收入減少（ナラシ対策）。

自2019年以來，日本開始實施「收入保險制度」，廣泛補償所有農產品收入的減少。同時，日本也採取水田活用的直接給付等措施，並促進小麥、大豆、製粉稻米等戰略作物的種植，其目的均強調糧食作物在日本境內的穩定農業經營與多元生產。日本現行的農業經營所得安定對策，係由2019年開始將各種政策措施統合舉辦，但追溯本溯源，過往自2012年即有舉辦農戶別所得補償制度及收入保障補助金，而現行政

| 註1：逢甲大學國際經營與貿易學系教授。

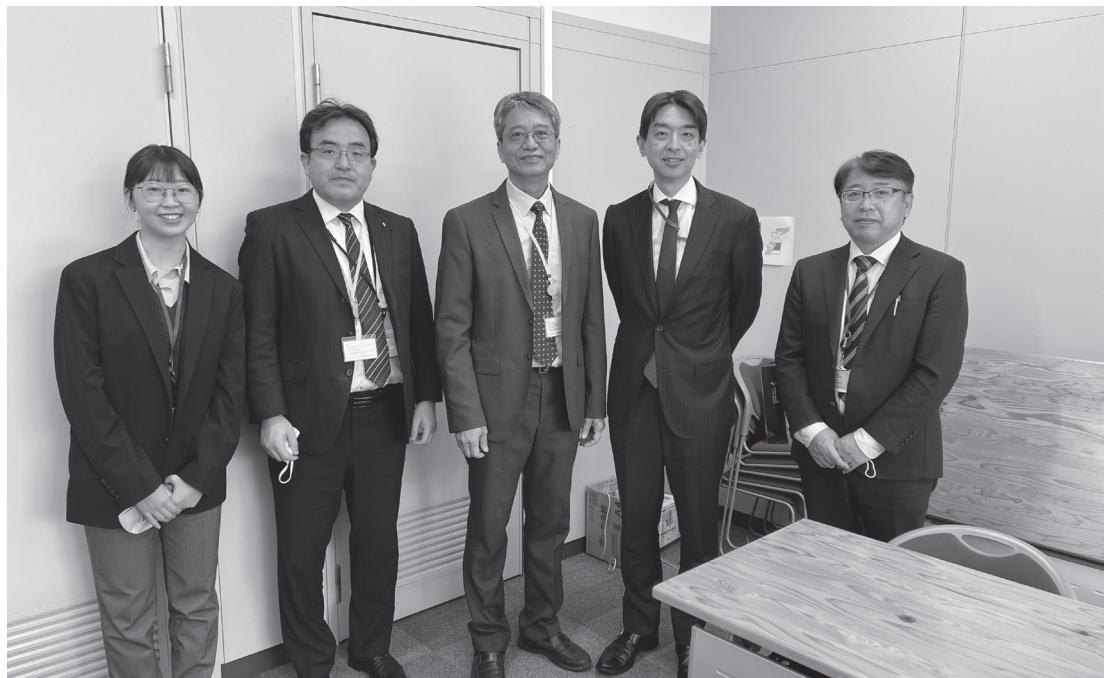
策措施較大的改變是2021年時日本提出了「推進小麥、大豆國產化」，以及於2023年將原有之「新市場開拓水田整治措施」細分為「旱田化推進事業」和「旱作物產地促成事業及稻米新市場開發等促進項目」，前者提供將水田轉換並使農民安定生產需求逐年擴大的旱作物，後者則為舊有「水田整治措施」的改良。

(一) 強調經營安定

日本雖沒有提出明確的農業所得安全網名稱及其架構，但在2006年起的一系列農業政策改革，卻都強調「經營安定」或

「所得基盤確保」，例如：「稻作經營安定對策」(1998～2003年)、「稻作所得基盤確保對策」(2004～2006)、「核心農家經營安定對策」(2004～2006年)、跨農產品項目之經營安定對策(2007年)、「水田經營所得安定對策的減緩收入減少影響對策」(2008～2009年)、「促進稻作結構改革給付金」(2007～2009年)，也都強調所得安全或安定的重要性。

日本戰後農業政策的根本變革，係在2005年10月27日公布「經營所得安定政策大綱」，並於2007年開始實施。「經營所得安定政策」將過



與日本農林水省經營局保險課長宮田龍榮(左2)、課長輔佐西野晃聰(右2)的合照。



筆者與東京大學中嶋康博院長（左）合照。

去以全體農家及個別產品價格為對象之政策，轉為重視核心農家及經營全體的政策，其內容包括「跨品目經營安定政策」、「米政策改革推進政策」、「農地、水、環境保全向上政策」等基本架構。尤其是為因應農業貿易自由化，日本農業政策的施政主軸，已由過去的價格支持，轉而追求穩定農民所得。

（二）直接給付

然而上述這些「經營安定」對策作法，均以直接給付的概念進行，例如：「稻作經營安定對策」（1998～2003年）、「稻

作所得基盤確保對策」（2004～2006）、「稻作農戶所得補償計畫」（2010～2014年）均分為固定給付及變動給付兩大類：1. 固定給付：固定給付為300日圓／60公斤，或採全國統一標準每公頃15萬日圓，係依標準成本與標準銷售價格之差額部分；2. 變動給付：當年銷售價格減去基準銷售價格（過去3年平均值），當年產價格低於基準價格時，補貼其差額的50%，或是當差額為負數時，對其差額予以給付²。

不過「稻作經營安定對策」後來在2007年也發展為「跨品目

註2：「稻作農戶所得補償計畫」在2013年因政黨輪替，將「稻米直接給付金」減半為每公頃7.5萬日圓，並於2018年全面取消，理由是其將大量小規模農戶列為補貼對象，不利於農地移轉和規模化經營。同時，在2014年4月開始，取消「米價變動給付金」，理由是這部分由國家財政負擔、對米價低於基準價格引發的收入損失予以全額補貼，不利於激勵受補貼對象努力改進生產經營。

經營安定政策」，是日本為因應農業結構改革，以及WTO新國際規範，而重新檢討過去不分農家の經營安定政策，但只針對生產小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯等核心農家為對象。後續的「緩和收入減少影響之政策」也只針對生產小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯等核心農家為對象。各都道府縣的收入雖有所不同，但基本架構一致，若年實際收入低於基準收入（即過去5年中的奧林匹克平均收入），則以準備金補助兩者之間差額90%。

不過，即使在2013年因政黨輪替而將固定給付與變動給付相繼取消，並在2014年「稻作農戶所得補償計畫」屆期之後，恢復「經營收入安定對策」，也就是將農業收入補貼的對象由全體經營型農戶再次限縮為認定農業者、集落營農組織和經認定的新進務農者，並從2015年開始，取消耕地面積限制，提高生產條件不利耕地的補貼標準。調整改革後，參加生產調整的農戶可以按照每公頃15萬日圓標準獲得直接補貼，當市場價格低於基準價格時還可以獲得相應的收入減少影響緩和補貼，然而這2類補貼仍類似於固定部分和變動部分。

日本從1995年新訂《糧食法》取代《糧食管理法》以來，糧食管理制度進入計畫流通階段，並在10

年後過渡到完全自由流通時代，即確立以市場為基礎的稻米價格形成機制。期間受農業經濟形勢特別是WTO規範限制，日本政府逐漸放棄農產品政府訂價，轉而主要依靠收入補償，以緩解價格下降對農業生產的衝擊。不過，補償對象和方式伴隨政黨更替幾經修改，自民黨政府將補貼對象限定為規模相對較大的農業經營體，並以價格變動差額確定補貼標準，而民主黨政府則將補償對象擴大到所有實施生產調整的經營農戶，並在制定補貼標準時綜合考量生產成本和價格兩方面因素，此為不同政黨在農業政策改革主張之基本差別。

（三）農業保險

日本實施農業保險由來已久，在1929年實施畜牧保險之後，從1938年起開始實施作物保險，並在1947年將原有的《農業保險法》與《牲畜保險法》合併成為《農業災害補償法》實施迄今。

目前所提供的農業保險對象，涵蓋全國性的水稻、小麥、大麥等作物保險、全國性的牲畜保險（含意外、傳染病）、選擇性的果樹、牧草、桑蠶及溫室保險，以及森林保險等。有關農民參與投保，制度上設計有自願和強制2種方



筆者前往日本農林水產省考察。

式，係依保險對象及農場規模而定，對於稻米、小麥、大麥等主要作物即採強制保險，但若農場規模未達最低面積者則採自願保險；而牲畜、果樹、牧草、桑蠶及溫室等均採自願保險方式。

由於貿易自由化的趨勢，包括當初為降低加入「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 對農業所帶來的衝擊，以及結合在2006年以來一系列的農業政策改革與既有農業保險之基礎，日本於是在2014年開始進行農場收入保險

之規劃與準備工作，並在2018年10月接受農民投保，日本從2019年1月1日開始實施農場收入保險。

農場收入保險目的在於補償收入損失，不僅是自然災害，而且還補償包含由於價格下降所帶來的損失。補貼係基於個別農戶的總收入，涵蓋所有作物，而不再是單一作物。農場收入保險採自願性投保，農民可以選擇投保此保單、其他現有保險保單、或其他特定農產品的補償計畫。但不允許農民同時投保多個保單。日本政府為鼓勵投保，針對投保經營體，日本國庫補助50%保險費與75%儲蓄金。而為減少農業工作者負擔、促進農業工作者的加入，也從稅制面檢討投保獎勵措施，例如採行與現行農業災害補償制度相同的措施等。

傳統以實損實賠為主的農業保險，日本也在2019年導入農場收入保險，在農業保險實施80年之後的重大變革，亦與日本在2007年起的經營安定政策轉向跨品項及所得保障的政策改革思維有關。

由上可知，經由80餘年來的發展，農業保險作為一項重要的減輕自然災害損失和穩定農民收入的有效手段，已被日本政府和農民廣泛認同。

二、檢討與借鑑

(一) 以稻米政策帶動系列改革

傳統的日本農業政策主要以價格支持與農業保險雙軌並行方式，來支持農民所得及維持所得穩定。例如稻米保價收購政策及農業保險制度，分別提供在管制進口下較國際價格為高的水準及補償天災對產量減損之影響，以期達到農業經營穩定之目的。但隨著2006年起WTO開始執行農業協定，日本迫於境內支持補貼金額(Aggregate Measurement of Support, AMS)必須削減之壓力，於是啟動一系列的農業政策調整或改革，主要以稻米政策為開端。

例如在2006年廢除糧食管理法，並提出「關於主要糧食供需及價格安定法(簡稱新食糧法)」，主要是政府放寬對於稻米量價管制，之後在2009年實施「新稻米政策大綱」，其中的「稻作經營安定政策」，則是由政府與農民共同出資所建立之「稻作經營安定基金」，依基準價格與市場價格之價差8成進行變動給付，以因應廢止保價收購政策之後若發生米價暴跌時，可確保農民之收益。但因米價持續下跌，農民在稻作收益仍明顯減少，故日本政府持續改革政

策。例如2004年開始實施「稻米政策改革大綱」，主要是生產調整方式的改變及計畫流通制度的廢止，包括「水田農業構造改革交付金」(含「產地再造對策」及「稻作所得基盤確保對策」)、「核心農民經營安定對策」，以及「集荷圓滑化對策」等主要內容，以進一步與市場機制接軌。

(二) 政策改革以安定所得為主

日本政府有感於過去偏重在個別產品價格政策之調整，但政策最後目的卻在於確保農家收益，故在2005年10月公布「經營所得安定政策大綱」，並於2007年開始實施，轉為重視核心農家(認定農業者)及經營全體的所得政策，此又是日本戰後農業政策的根本變革，可見在這政策改革的過程中，日本政府一直在嘗試並尋求較好的保障所得政策。

「經營所得安定政策大綱」的內容包括「跨品目經營安定對策」、「米政策改革推進對策」、「農地、水、環境保全向上對策」等改革對策之基本架構。其中，「跨品目經營安定政策」，以維持農家所得為主要目標。主要是因為日本為因應農業結構改革及WTO新國際規範，持續重新檢討過去的品目別經營安定政策，並將施政重心放在核心農

家上。「經營所得安定政策」在政策方式是導入補正與外國生產條件差距，及「緩和收入減少影響」之直接給付，以避免收入變動對農業經營產生重大之影響，此政策架構一直沿用至今。

到了 2010 年重新修訂的「食品、農業、農村基本法」，更進一步延續此種改革方向，甚至導入「戶別所得補償制度」，首創以產品銷售價格與生產成本間的差距，做為所得補貼之基礎。但對象是所有的農家，沒有考量到一般農家與核心農家、集落營農、新進農民之差異，一視同仁的作法被認為並不是有效率的政策。因此，當 2012 年 12 月自民黨贏得大選，黨魁安倍晉三再度成為首相，首先即廢除「戶別所得補償制度」。

安倍政府於 2013 年 12 月發表新農業政策，是農林水產省所公布的「農業與鄉村新政策」，主要有 4 項改革：短期農地管理組織（農地銀行）、檢討「農民所得安定計畫」（農民所得支持直接給付計畫）、廢止稻米生產調節政策及推廣稻田充分使用、新訂「多功能直接給付法」。

(三) 從經營安定對策到收入保險
為因應貿易自由化與加入 CPTPP 後所受之衝擊，日本政府

在推行收入保險之前，早已制定與落實相關類似對策，是以採取轉守為攻之策略，積極拓展國際市場及強化農林水產品之出口能力，更藉由各項收入損失緩和對策，填補農業經營者之損失，確保其收入穩定。與收入保險保障範圍較為不同的是，農業共濟制度、經營所得安定對策與蔬菜價格穩定制度，並無法同時保障受自然災害以及價格下跌等情形。而通過涵蓋不同承保對象與承保作物種類，讓農業經營者能無後顧之憂，安心農業生產，是以穩定供應安全、提升糧食自給率等，促進農業多項機能提升，為我國須借鏡之處。

作為政策引導的重要手段，財政支持是日本共濟制農業保險發展的重要保障。日本政府用於農業保險的財政支出占農林水產省總支出的 4~6%。日本政府對農業保險的補貼路徑主要是通過各級共濟組織體系落實到基層農戶，具體涉及對農戶提供的保費補貼、共濟組織提供的經營費用補貼、再保險補貼。日本《農業災害補償法》規定，在保費補貼方面，按照保險品種及費率不同決定補貼比率的高低。例如，農作物共濟保費政府補貼一般是 50%，而麥類的費率在 3%

以下時政府補貼 50%，超過 3%的部分政府補貼 55%。

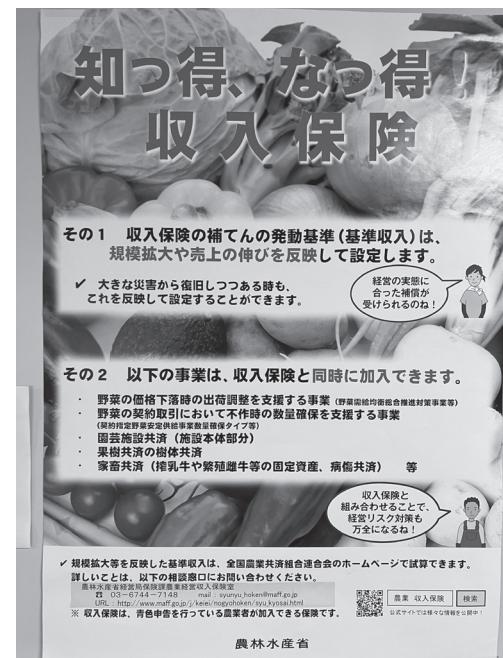
(四) 理賠給付金來源

理賠給付金來源有兩部分：1. 儲蓄金：以儲蓄方式給付當年收入低於 9 成基準收入至 8 成基準收入之間的金額；2. 保險金：以保險方式給付當年收入低於 8 成基準收入以下的金額。以儲蓄方式所繳納的保險費用，可將轉為經營者自有的儲蓄金，不會無法退還；但以保險方式繳納保險費用，有可能因收入穩定而無法領回所繳納保險金。這是為了避免保險費對農業經營造成過度負擔，因此以同時結合「保險費不退還的保險方式」與「非保險費可退還的儲蓄方式」為制度基礎。

事實上，在經營所得安定政策中如何有關緩和收入減少影響對策，即是以儲蓄金的方式由政府與生產者以 3 比 1 的比例集資準備金，額度約為各對象品目基準期間平均收入的 10%，並由準備金來補償基準收入與當年收入之差額 90%。但因儲蓄金方式可能並非有效率的方式，且收入保險完全以保險金方式來理賠，也可能理賠有限。因此，在收入保險制度的設計即是將儲蓄金與保險

金的結合，也可以提高農民投保意願，此為該制度巧妙設計之處。

我國目前僅有農民退休儲金制度，是針對未滿 65 歲且具農保身份的農民，未來每月繳納勞工最低薪資的 1~10%，政府就將提撥對應比例到儲金專戶，繳納至 65 歲時即可領取退休儲金，除此之外並無與生產補貼或直接給付有關的儲蓄金制度。其實，在加拿大亦有類似的儲蓄金制度可供參考，值得我國未來在強化農民所得保障時的參考，是類似由政府以補助為誘因的強迫型儲蓄，農民不必擔心所繳錢一去不回，又可與保險結合，提高所得保障程度。



日本農林水產省收入保險海報。