

日本農業基本法簡析與政策啟示

撰文 | 技監室 洪忠修、劉方梅

前言

當前所稱之日本農業基本法（Basic Law）者，是謂糧食農業農村基本法。該基本法制定於西元1999年日本平成年代，迄今21世紀20年代中期，已逾四分之一世紀25年之久。基本法做為日本農業政策的基本原則所在，擘劃出日本農業部門與農業產業發展與建設基石。然而，雖然有此基本法基石，但為了明確引導農業政策施政指南，日本農業部（農林水產省）每10年必須訂定糧食農業農村基本計畫（Basic Policy Plan），做為中長期施政指南，明確劃設農業部門與農業產業發展目標、方向與願景。此外，為了符合時代真實的脈動方向與發展趨勢，每隔5年必須再滾動檢討1次。當前最新版的基本計畫乃是西元2020年日本令和年代初期所訂頒公布者。同時，依據2024年日本農業部長坂本哲志對於該年修訂通過施行基本法談話指出，配合該基本法修訂施行之際，接續亦將檢討著手修正新一版本的基本計畫，以及完成應有的相關修法配套措



施，包括（一）對於肇因於地緣政治風險或自然因素，以致造成全球糧食供需變化與生產不穩定現象的糧食供應減少風險等，引發所謂緊急狀態糧食供給課題的糧食供應對策法（食料供給困難事態對策法）。（二）為了穩定供應國民糧食，維護農業用地的量質、管理違法轉用農業土地措施等的農振法（農業振興地域の整備に関する法律；農振法），以及（三）為了因應從農人口逐漸減少，冀以提高農業生產力，運用智慧科技於農業與農產品之生產新方法與技術發展成果傳播使用的智慧農業技術利用促進法（スマート農業技術活用促進法）等相關法令。

綜觀日本農業基本法修法與基本計畫修正的原因，主要可以歸納出四大因素，包括（一）糧食供給與需求結構的雙重變化，直接影響農業生產結構。（二）人口減少問題，由於當代嚴重的少子化現象，使得投入生產面的勞動數量與消費面的消費人口，二者皆呈現遞減結果。（三）高齡化農業生產結構，正因為一方面明顯少子化、另一方面人口年齡增長，總體社會乃相對呈現高年齡化結果。（四）極端氣候變遷因子，導致高度依賴自然環境的農業產業頻頻出現困境。正因為面對這些肇因於人為與自然因素所形成的現象，農業部門與農業產業每每遭遇農產品量價結構高度變動性、難以預料的不確定性，以及整體問題的複雜性等課題。如是，面對當前高強度問題的挑戰，因應農業部門與農業產業的任務使命，農業基本法修法與基本計畫修訂為必要之事。

基本法緣起與施政指南體系

如前所述，日本農業基本法於西元1999年日本平成11年制定公布施行，隔年西元2000年日本平成12年公布施行10年期的基本計畫，接續每隔5年修正公布一次。期間分別於西元2005年日本平成17年、西元2010年日本平成22年、西元2015年日本平成27年，以及西元2020年日本令和2年修正公布施行

者，是為當前所施行之最新版本。

一、制定源起

源自於二戰後至1950年代晚期冷戰伊始之際，日本經濟快速復甦而有所謂日本經濟奇蹟（Japanese Economic Miracle）之說。1950年代晚期日本經濟不僅自戰爭中逐漸恢復且創下榮景，所謂神武景氣（Jinmu Boom）正是此時日本經濟發展高峰。然而，隨著日本總體經濟的快速發展之時，農業部門與農業產業亦面臨重大挑戰。農業與非農業之部門別及產業間，不論是有形的農業基礎建設或無形的農民生活品質等差距，已然漸次浮現。值此之際，如何在當時總體經濟社會不利農業部門條件下，有效縮減農業與非農業部門之間有形與無形的差距，創建農民應有的生活品質，是為重中之重的課題。爰於1961年日本農業部制定農業基本法，開啟所謂日本農業新政；迄至1999年重新制定頒布糧食農業農村基本法，以因應快速的內外在環境變遷，則為當前所施行之法令者。日本農政一般皆以1961年制定頒布之農業基本法，稱之為舊基本法；1999年制定頒布之糧食農業農村基本法，謂為新基本法。

二、基本計畫體系

為了執行基本法，日本農業部再行制定為期10年的中長期基本計畫做為施政工作指南；同時，為了避免產生施政

工作悖離時代發展之需，因而每隔5年必須重檢視修正不足之處。最新版本基本計畫，是為西元2020年日本令和2年修正公布施行者。檢視該基本計畫架構主要有4個部分，包括（一）律定基本方針。（二）設定目標與展望。（三）制定應採取的施政措施，以及（四）執行施政措施之注意事項等4項。

律定基本方針

基本方針律定施政兩軸與3項內涵，做為未來10年施政指南所在。前者，施政兩軸是指產業政策與地域政策齊頭並進，其一，產業政策用以專責指導農業產業的發展作為與方向，引導農業升級與永續發展機會；其二，地域政策用以指導農村地區之農業與非農業、農業生產與環境保護、農民生產與農民福利等總體發展作為。產業政策與地域政策相輔相成，不是主從隸屬關係，就如同汽車兩輪協力合作之意。後者，施政3項內涵，主要環繞在糧食穩定供給、糧食自給率，以及糧食安全等3項議題。

設定目標與展望

提高糧食自給率是施政計畫所劃設重中之重的核心所在，當前2020年施行版本之2018年基期年至未來10年於2030年糧食自給率提昇目標，其中以熱量計算者由37%至45%、價格計算者由66%至75%。然而，過去年間日本農地與勞

動力資源雙重流失，不利糧食自給率達標。因此，為了達成這項自給率目標，必須針對農地保全與招募勞動力投入二元著手，用以確保下一階段2030年時，農地仍得以保全414萬公頃、勞動力140萬農民數。

制定應採取的施政措施

基本計畫中臚列出7項具體的施政措施，包括（一）確保糧食穩定供給措施，係由供給面觀點發展農業產業，一者，強調境內市場供應具備衛生安全與和食文化內涵的食材，與國內消費者建立和諧與信賴關係；再者，透過參與區域性國際經貿多邊與雙邊組織等，開發新興市場，推展具備日本文化內涵附加價值的農產品。（二）農業永續發展措



施，引進國外人力人才投入日本境內農業產業生產經營行列，補充農業勞動力應有活力與動能；產業發展方面則以調適與順應氣候變遷發展的適宜產業，同時注重生物多樣性與環境和諧的農業產業。（三）農村振興措施，運用特定地域之特定資源稟賦，做為建設特色農村的活力基礎，用以發展農村旅遊、長宿休閒，甚至是身心休養。（四）震災復建工作與自然災害防治措施，農業產業高度依賴且關聯自然環境，發展抗災農業科技與推展農業保險，減緩減輕農業自然災損。（五）農業法人團體協力合作措施，運用各層級、各區域農業組織力量推展農業工作。（六）運用國民運動凝聚共識措施，推展食農教育，建立地產地銷合宜飲食文化。（七）因應並防治新冠肺炎措施，因應境內與出口市場之消費型態改變，對應發展不同型態的農產品加工產業。

執行施政措施之注意事項

施行農業基本計畫需要律定諸多的配套措施，是為施政措施注意事項，始得以收事半功倍之效。主要的注意事項，諸如：

- 施政工作務必切合國人之所需，用以喚起民眾共識與發揮團體合作力量。
- 以科學精神進行施政管控評估，運用證據基礎決策機制（EBPM：Evidence-Based Policy Making）檢視一切績效。

- 施政追求之效果與效率齊頭並進，二者互為充要條件。
- 建立利害關係人參與機制，垂直與水平多元廣徵意見。
- 契合聯合國2030永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的綠色經濟施政體系。
- 遵守財政紀律，滾動檢討施政計畫，讓每一分錢投入在最意義的用途之上。

三、2024年修法內涵

農業產業結構背景

揆諸日本新基本法修法背景，主要是考量該基本法公布施行以來，近乎30年間人為與自然環境已然快速且大幅變遷，諸如地緣政治風險與國際糧價劇烈波動而導致糧源供應不穩、地球暖化引發農業產業的生產經營模式面臨高度風險與變異，以及少子化與高齡化的人口結構變遷而不利於農業產業的革新發展。申言之，首先，以新基本法制定時代為例，1998年全球各國之農產物總輸入減去總輸出的全球淨進口值是1,341億美元，其中日本占首位40%、533億美元；2021年全球農產物淨進口值4,324億美元，日本占18%、765億美元。其次，2021年日本溫室氣體排放量11億7,000萬公噸二氧化碳當量；其中農業占4.2%、4,949公噸。再者，2021年日本農業從業人口123萬人，平均年齡高達67.9歲；其中50歲以下21%、

25.2萬人，60-69歲22.7%、27.9萬人，70歲以上56.7%、69.5萬人。如是，在此結構背景下新基本法的修法發展綜合考量目的歸納有四項，包括糧源穩定供應、農業生產與自然環境保育和諧機制、農業產業的永續發展，以及農村社會的安定生活等4者。

修法發展目標

- ① **糧源穩定供應**：基本理念建構主要有3項，包括（一）保障糧食安全，足以供應每個人維生需求數量安全與符合衛生健康標準品質安全。（二）滿足境內消費需求外，創新農業附加價值，發展農產品出口競爭機會。（三）供應穩定與合理的價格，教育農產品供應鏈上的生產者、農產品運輸與加工業者，以及消費者等利害關係人，對於農產品價格內涵皆要持有正確的認知。至於具體政策施行主要有3項，包括（一）安全糧食獲取的可及性與便利性，引導生產者與運輸儲運業者多方合作，穩定秩序運銷目標。（二）創建出口機會，一方面，由源頭管控監督供應外銷之生產園區；另一方面，與目標市場進行農產品准入諮商協議。（三）農產品合理價格體系的維持，農產品供應鏈的每一個環節所需之成本與報酬結構都需要真實透明，讓利害關係人都能得利。
- ② **農業生產與自然環境保育和諧機制**：



對於基本理念建構方面，強調融合農業生產經營行為與自然環境保護保育的雙贏。在農業生產經營過程中，有效降低對於周遭環境產生負面影響與衝擊，諸如降低溫室氣體的排放。至於具體政策施行方面，農業生產撫育等農業活動，符合環境保護準則規範；農產品加工運銷與儲運等過程，減少碳足跡等。

- ③ **農業產業永續發展**：基本理念建構方面，訴求農業基礎環境優化與整備，提高農業生產力與競爭力，發展市場導向之高附加價值農產品。至於具體政策施行方面，一方面，實質放寬對於農民身分獎勵補助與優惠措施之經營計畫書的審定，引領更多元的勞動力投入農業產業行列之中；另一方面，協助農業法人提昇其企業經營



管理能力，諸如改善勞動條件與勞動環境，充裕自有資金之運用與調度。除此，厚實總體農業產銷基礎條件，諸如控制與防治危害動物與植物傳染疾病發生，保全優質農業園區；優化農地與集團化經營原理，引進智慧農業科技經營模組，追求農場經營生產與經濟效率。

- ④ **農村社會安定生活：**基本理念建構方面，農村地區產業以農業為重、居民以農民為主。因此，農村社會的安定生活目標，必須滿足農業產業的良好發展機會與提供農民優質的生活品質水準。至於具體政策施行方面，維護農民賴以為生的優質農業生產環境，為創造農民安生立命的基本所在；保護農村地區生產與生活環境，不單是農民的責任而

已，必須藉由農村地區所有居民一起攜手合作，共同參與而達成目標。當代推展農村社區安定生活，尚有一項重要事項，是為農業產業與社會福利工作融合（農福連携），引領經濟社會地位相對為弱勢條件之族群，積極投入農業產業的生產經營行列，諸如身心障礙人口、經濟貧困低收入者，甚至是接納更生人重新進入社會與融入群體生活的途徑。

四、政策意涵與啟示

日本政府自1961年頒布舊農業基本法，以至1999年制定新基本法，由此歷史脈絡可以一窺日本對於農業部門與農業產業發展的高度重視。前者，處於二戰敗戰後社會經濟復興時期，農業面臨



工商業巨大挑戰的所謂神武景氣競爭年代，對於基礎性農業議題總體規劃；後者，千禧年跨世紀的新世代伊始之際，是為一嶄新時代的開啟。就日本政府對於農業部門與農業產業所制定的政策發展，本文歸納2項意涵，包括（一）政策規劃的制度性與長遠性、（二）政策施行的包容性與機動性。首先，所稱之政策規劃的制度性與長遠性者，意指一部基本法的形成，歷經嚴謹多方討論與法制作業等過程，一旦定調後即奉為農業發展長期圭臬之所在。期間不論政府組織更替如何，基本法就是領航日本農業部門與農業產業發展的指引明燈。其次，所稱之政策施行的包容性與機動性者，係指基本法項下律定的10年基本計畫體系，以及每5年滾動檢視調整的

靈活施政機制。尚非一成不變而墨守陳規，海納百川適時適地融入當代客觀情境，用以修正農業時代對應之角色，得以順應時勢發展之需。

如此的政策意涵可以帶給我們如何的啟示，值得吾人從中觀察學習。本文提出得由制度面與技術面的觀點分析之，做為給予吾人深邃啟示之學習所在。前者，制度面的啟示，舉凡推展一項基礎性的改革工作，其中必然會有改革者與既得利益者之間理念衝突。法令政策者本就是一套融合引導發展與約束管理眾人之事的策略；農業基本法與農業基本計畫，正是具有如此雙重屬性，建立一套長治久安的完整制度著實不易。融合日本國會朝野議員、農政部門與社會大眾集思廣益，產官學界投入專

業智慧與心力而完成共同遵行的農業基本法與農業基本計畫。後者，技術面的啟示，尊重技術幕僚之專家導向農業基本計畫制定機制，與時俱進檢視階段性的施政思維。以糧食自給率計算為例，做為糧食淨進口國的日本，非常重視自給率指標之達成；然而，傳統自給率有熱量與價格2種計算基礎。除此，日本農政部門特別再針對飼料與肉類計算自給率與國產自給率二者。諸如，飼料自給率係依據飼料的產量計算，規劃由2018年25%提高至2030年34%。至於，不刻意討論飼料來源是為進口或在日本境內所生產之肉類國產自給率2018年至2030年的熱量基礎由46%提高至53%；價格基礎由69%提高至79%。如此，得以更有彈性、有效率調整有限資源專注投入在境內農業生產供應鏈上，不必受制原物料進口與否的表面文字束縛。再者，真實面對少子化與農民高齡化的現象，為解決農業從業人員的人才培育與人力補充課題，新增認定3款自然人農民之經營計畫得以擴大予以支持協助，包括

結語

促臺灣與日本同為糧食淨進口小農型態國家，農產品進口為必然面對的課

題；尤其是，1980年代以後全球經貿高度自由化興起，全球農產品經貿進口為不可逆大勢之所趨。申言之，同屬於糧食淨進口小農國家，對於農業發展議題所關切包括土地資源利用、產業技術輔導、糧食自給與安全、人才與人力培育、少子化與高齡化從業人口結構等等屬性近乎相似，日本與臺灣的農業發展經驗似可相互借鏡。21世紀農業部門與農業產業在總體經濟社會中，自是有一定程度的競爭與挑戰；然而，農業的多樣性功能，使得農業部門與農業產業正可以逆勢扮演更為多元的角色，亦有不可替代的發展契機；諸如日本近年發展的所謂「農福連携」－農業產業與社會福利工作融合，是可謂農業屬性昇華的具體表現。自日本農業基本法精神，吾人了解確立並確保農業的永續發展與成長正是普世價值，全民的農業自是由全民一起分享農業發展的喜悅。🌱

參考資訊

1. 農林水產省，〈食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律の概要〉，<https://www.maff.go.jp/j/basiclaw/attach/pdf/index-15.pdf>
2. 農林水產省，〈食料・農業・農村基本法改正法の成立に当たって〉，<https://www.maff.go.jp/j/basiclaw/attach/pdf/danwa-1.pdf>
3. 農林水產省，〈食料・農業・農村基本計画（令和2年3月）〉，https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-9.pdf
4. 農林水產省，〈食料・農業・農村基本計画の概要〉，https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-42.pdf
5. 農林水產省，〈集落営農について〉，https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_syuuraku.html
6. 農林水產省，〈認定新規就農者制度について〉，https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nintei_syunou.html
7. 農林水產省，〈認定農業者制度の概要〉，https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_ninaite.html