

日本戶別所得補償制度之特徵及課題：與歐美比較¹

張國益助理教授 編譯*
中興大學應用經濟學系

摘要

美國的直接給付制度由三個層面組成，其基本特色就是不足額給付，也就是當農產品的價格跌落到某特定水準時所提供的補貼。另外，歐盟的直接給付制度的單價是固定的。兩者都與過去某特定時期中固定的單位面積生產量與面積為基礎，與當年度價格來實施補貼的戶別所得補償制度（以及美國的新 ACRE 補助）不同。

美國與歐盟主要採用的直接給付制度，都被當作是一種作為可提高出口競爭力來降低支持價格的補貼措施而導入（結果反映了單位面積生產量的地區差異）。另一方面，瑞士的直接給付採取農業多功能的對價方式，透過公民投票實現了高金額的補助。每一個案例都明確表達了維持農業收入的方針。

相對於此，日本稻米的內外價格差異甚大，除了因 WTO 的相關因應而廢除了價格支持之外，當初並沒有補貼呈現下坡趨勢的價格下跌。雖然透過實施戶別所得補償制度，實現了接近歐美的穩定補貼，但如果價格持續下降，則無法保證可以實施充分的補助，也同時存在著財源上的不安。

缺乏價格支持，也意味著無法精準地控制價格。如果再加上考量內外價格落差、日本國內供應過剩以及需求衰退等問題，日本未來可能持續會出現價格下跌。

此外，像是美國和歐盟等出口國家若是價格下跌，則出口以及國內飼料用途的需求就會擴大，價格會得到支持。且還可以創造出生質燃料用途的需求。相對於欠缺出口競爭力的日本稻米，這樣的效果跟選項十分有限。

在這樣的現狀下，導入戶別所得補償制度反而可能會促進價格下跌。此外，如果以自由貿易協定等方法來降低進口關稅，即使擴大戶別所得補償制度來補貼米價，如果缺乏出口競爭力，未來日本國內稻米生產還是會邁上萎縮一途。

美國與歐盟使用的降低支持價格以及以直接給付實施補貼的方法，是以以前的價格水準原本就不高，加上透過降低支持價格可以擴大內外需求的競爭力作為前提，才能發揮適當的調整供給。美國與歐盟都是土地資源比日本豐富的出口國家及地區，配合本身這樣的條件來設定了國際規定。對於土地資源貧乏的日本而言，一定會出現適應上的困難。

至於剩下的調整供需方法，或是間接支持米價（以及抑制補助相關的財政支出）的方法，「生產調整」扮演的角色就非常重要。日本的生產調整，採用以水田農業和土地秉賦為背景的集團操作方式。因此須要與以個別經營為對象的戶別所得補償制度進行政策上的磨合。

關鍵字: 戶別所得補償制度、ACRE補助、生產調整

¹ 日本農林中金綜合研究所平澤明彥博士先後在「農林金融」(2010.12)及日本「農業與經濟」(2011.06)發表。

* E-mail: kic@nchu.edu.tw。由衷感謝日本農林中金綜合研究所主任研究員 平澤明彥博士給與翻譯許可。

目錄

| | |
|--------------------------------|-----------------------|
| 一、歐美的直接給付制度 | 三、日本與歐美的比較 |
| (一) 美國 | (一) 所得支持機能與導入目的 |
| (二) 歐盟 | (二) 價格支持與出口競爭力 |
| (三) 瑞士 | (三) 生產調整的重要性與特徵 |
| 二、廢除稻米價格支持制度以後的日本直接給付制度 | (四) 土地資源稟賦的國際差異與直接給付 |
| (一) 米價與收入變動補貼制度 | (五) 促進價格下跌的可能性 |
| (二) 稻米戶別所得補償制度 | (六) 無法取代降低進口障礙 |
| | (七) 其他制度上的特色 |
| | 四、結論-由競爭力的觀點來看 |

本文針對 2010 年度作為示範對策實施的稻米戶別所得補償制度，透過與國際間歐美的直接給付制度作比較，調查其相關的特徵（備註 1）。日本戶別所得補償制度參考了美國與歐盟的直接給付制度而設計。因此，透過介紹歐美制度的概略內容，再與日本戶別所得補償制度相比，會更具意義。

此外，除了與目前制度的不同之處之外，也考慮了導入制度時的經過、土地資源秉賦，來勾勒出日本稻米的直接給付制度的特徵。筆者特別想指出，如果將農地資源豐富的美國以及歐盟所制定的直接給付制度，直接導入農地資源貧乏的日本，那麼就單從競爭力不同這一點，日本就將會出現不同於歐美的課題。

一、歐美的直接給付制度

首先，在本文的前半部，將會針對美國、歐盟與瑞士的直接給付制度，特別以穀物為對象的現行制度為中心，彙整各國從導入開始的演變過程（備註 2）。

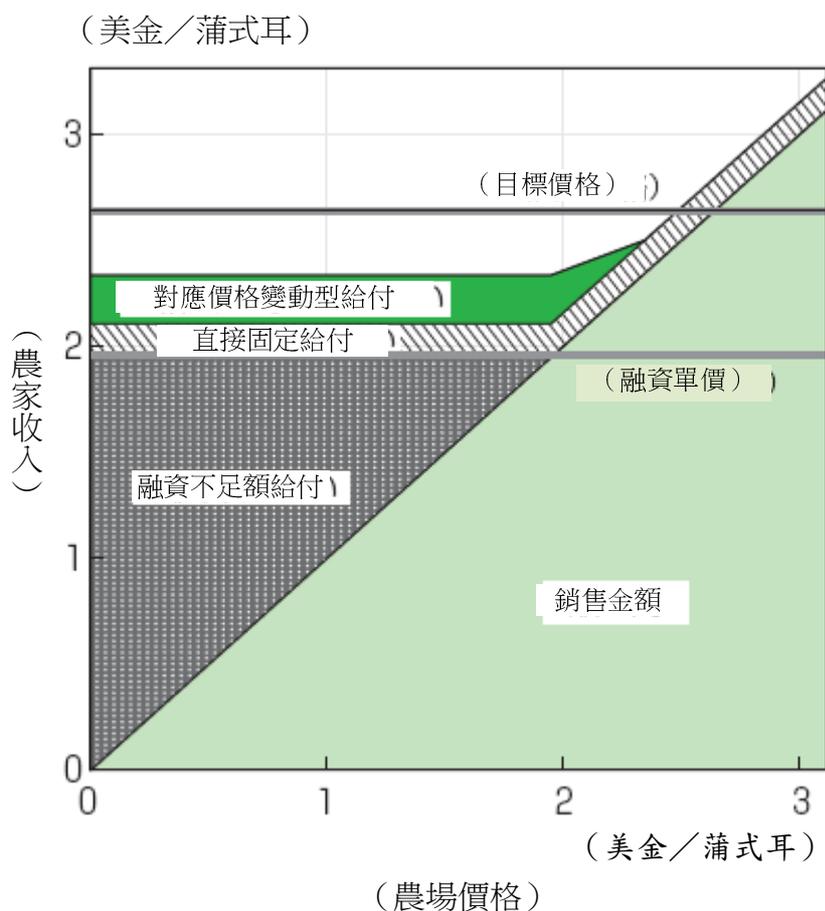
(一)美國

1.目前制度

美國的主要直接給付制度，取決於所得和價格支持政策的農產品生產計畫。這個制度的基本特色就是不足額給付，也就是說當農產品價格跌落到某特定水準後所實施的補貼。這是一個可以抑制農產品價格在低水準好維持競爭力，並可以以直接給付的方式保障農家收入的結構。補貼對象產品主要為土地利用型作物，比如各種穀物、糧油種子、豆類、棉花與落花生（備註 3）。

農產品計畫中，主要農作物的農業支持由三個層面組成（如圖1）。這樣稍嫌複雜的結構是由歷史演變而來。各層面的名稱分別為①「銷售支援融資」（或是「融資不足額給付）」、②「直接固定給付」、③「對應價格變動型給付」。

首先，關於①「銷售支援融資」，就是以農作物作為擔保的過渡性融資。利用這一個過渡性融資，農家可以避免在收穫後必須立刻以便宜的價格銷售農產品，並可等到價格上揚後再作銷售。這個融資原本具有價格支持的功能，但現在這樣的功能已經變得薄弱（備註 4）。此外，在最近幾年，使用融資不足額給付來取代前述融資的數量越來越多。此為當農作物的價格跌落到融資單價以下時，改將從融資單價中扣除農作物價格的價差，以補助金方式支付的直接給付方式來取代融資方式。除了可以保證所得能達到與銷售支援融資相同的水準之外，還能具有可以維持政府庫存以及讓市場價格停留在低水準的效果。



資料 根據平澤（2009a）內容修改而成。

(註1) 補助金的水準根據2008年農業法。

(註2) 使用融資不足額給付的狀況。

(註3) 反映給付面積的限制比例以及給付單位面積生產量後，計算出總標準面積的平均實質補助金單價。

圖1 美國玉米補助金的重量單價

②直接固定給付，即為根據不同農產品單位重量的固定金額之補助金，不受價格水準影響。在1996年的農業法中，將其導入以作為不足額給付廢除後的過渡措施（備註5），之後在實施2002年農業法後，以目前的形式持續至今。

③對應價格變動型給付，亦即在農作物價格上，加上上述的兩種補助金（①與②）後，依然無法達到「目標價格」時，則補貼該差額的給付不足型之直接給付制度。雖然於2002年時導入了農業法，但相關基本功能卻與1996年農業法中遭到廢除的不足額給付方式相同。

如同上述內容，我們可以了解①為利用融資不足額給付的情形較多，又因為③也屬於不足額給付型的直接給付。所以整體而言，農產品生產計畫具有強烈的不足額給付的特徵（備註6）。關於①～③項的各個支持水準，在2008年的農業法中，具體規定了各個農產品項目的每單位重量價格或金額。其中，成為整體保證水準的目標價格，自90年代以後幾乎都維持不變。此外，關於成為②與③項對象的「給付面積」，被限制為基於以前實際耕作的各農作物項目「標準面積」的83.3%。又因為用來計算②與③項的「給付單位面積生產量」必須根據各農場的過去實際生產量，而停留在1981～1985年（對於③項內容，若為更新的農場，則為1998～2001年的93.5%）的水準。

自2009年起，農家可以選擇參加新型的「平均作物收入選擇給付（ACRE）」來取代舊式的第③項方法。這一個方案針對收入的變動（價格 x 單位面積生產量）進行補貼，保證水準為其前幾年的價格（全國2年內的平均價格）與單位面積生產量（各州5年的平均，但不含最高年度以及最低年度）相乘結果後的9成。此外，在農場生產階段的收入減少也是給付的條件。

2.不足額給付型直接給付的演變

關於小麥，如果觀察農場價格（意指銷售價格）與直接給付單價的變化（圖2），就可以一目瞭然地發現③不足額給付型的直接給付與目標價格為補貼價格下跌的主要手段（備註7）。首先，在1961年時，導入了價格支持給付制度，1963~1965年期間，在補貼了降低價格支持水準（融資單價）之後，在1973年時，更拉高了保證水準（「支持價格」與之後的目標價格相同），補貼比例也變高。

自1974年起，轉為不足額給付補貼方式，並因應70年代後半到80年代初的生產成本上揚而拉高了目標價格。在這樣的目標價格下，於80年代到90年代前半，實現了低價格時期的補貼。這之中在1986年時，因為大幅度拉低融資單價，而擴大了不足額給付的「財政負擔」（手塚（2004）（備註8））。自1984年起的目標價格呈現抑制傾向，並在1988~1990年期間被拉低後，一直呈現持平走勢直到今天。

不足額給付型的直接給付制度，雖然曾經在1996~2001年期間短暫的被廢除，但依然維持了實質上相同水準的安全網。

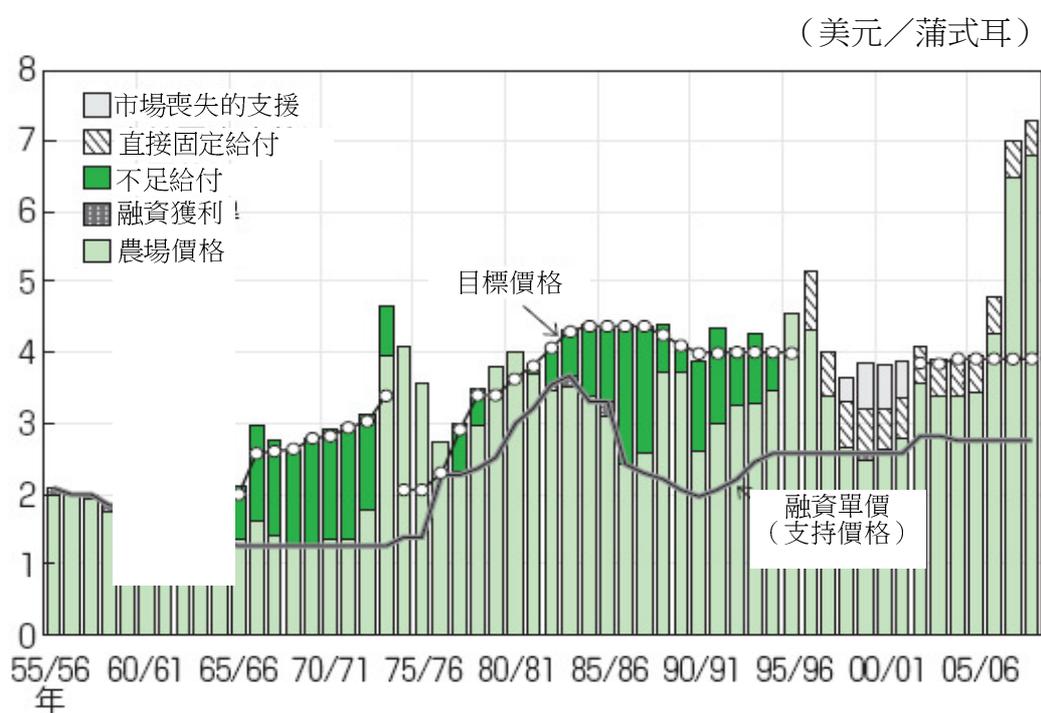


圖 2 美國小麥價格與補貼的演變

資料 作者根據美國農業部的各種資料編製而成。

(註1) 關於「目標價格」，1961~1973年為支持價格，1974~1995年以及2002年以後為目標價格，但不含1960年以前以及1996年~2001年在內。

(註2) 「融資獲利」即為相當於支援銷售融資的各種相關補貼金額。

(註3) 關於「不足額給付」，1961~1973年為價格支持給付，1974~1995年為不足額給付，1996~2001年為對象外，2002年以後為價格變動型給付。

(註4) 關於「直接固定給付」，1996～2001年為生產彈性契約，2002年以後為直接固定給付，1995年以前為對象外。

(註5) 「市場喪失支援給付」只限於1998～2001年期間。

在1996年廢除不足額給付與目標價格時，導入了金額固定的生產彈性契約給付制度，以當作時間為期7年的過渡措施。在1998年～2001年時一度成為問題的低價問題，在臨時法律下，實施了接近不足額給付水準的補貼（稱市場「損失支援給付」）。在2002年時，導入了屬於不足額給付型的直接給付，即因應價格變動型的給付制度。另一方面，原本應該是廢除不足額給付制度過渡措施的金額固定之直接給付，在持續以直接固定給付方式實施後，結果造成因應價格變動型給付的補貼減少（備註9）。並且自2006年起，農產品的農場價格上揚，因而並未實施不足額給付型的補貼。

此外，美國雖然在60年代導入了直接給付制度，但因為經營規模過大的關係，必須在早期階段支付高金額的給付金也成了一項問題。故自70年代起，訂定了領取人的給付金額限制，並從2002年起導入了所得限制。

(二) 歐盟

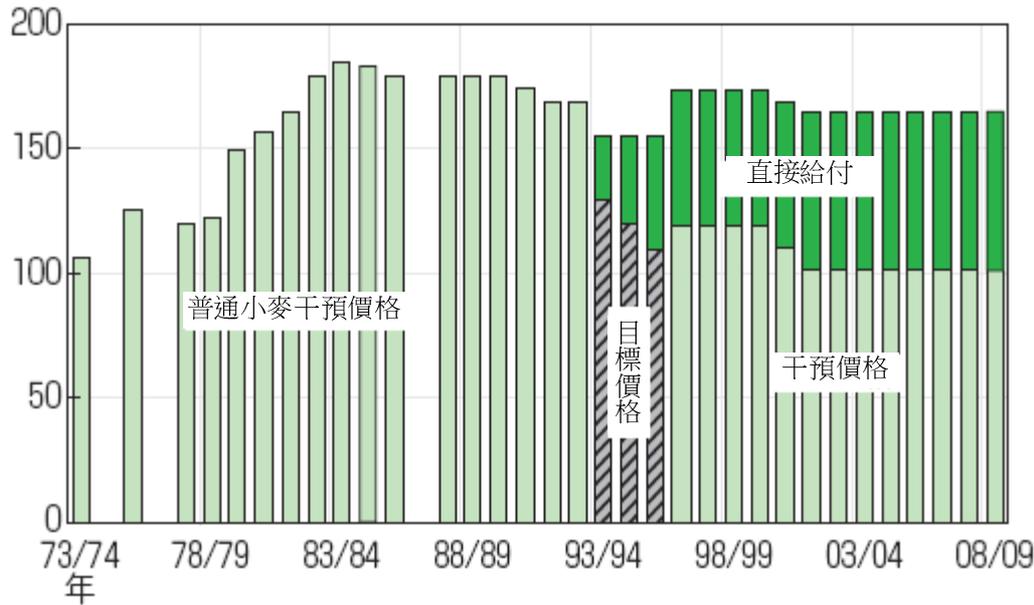
歐盟的所得支持（主要的直接給付）是以作物別的直接給付導入，目前正移轉為跨農產品項目式的「單一給付」制度當中（備註10）。

透過1992年的共通農業政策（CAP）改革，導入了各種不同農產品項目的直接給付制度。分階段式地降低支持價格（備註11），而該價格下跌部分則透過直接給付（直接補償）補貼（圖3）。因此，直接給付的重量單價為固定金額。對象作物為主要旱田作物（穀物、糧油種子、蛋白質作物）（備註12）。

各種農作物項目的給付金額，由各農作物項目的重量單價（全部加盟國統一）乘以各地區的平均單位面積生產量以及各農家（或是地區）的各農作物項目耕作面積。即，面積單價會反映單位面積生產量的差異，造成每個地區也都不同。這一項單位面積生產量與面積，被固定為1986/1987年～1990/1991年的平均值。因此，直接給付的面積單價與各個農場別的給付金額也成為固定。

之後在1999年時實施的CAP改革當中，持續降低價格以及累積直接給付，另更擴大了適用對象的項目（酪農等）。此時，雖然更新了給付對象面積（為1989年～1991年平均值），但卻沒有更新單位面積生產量的基準年。

(歐元 (ECU、ua) /公噸)



資料 作者根據歐盟的各種資料編制而成。

(註) 直接給付原則上在2005~2007年時，移轉為跨農作物項目的單一給付制。在2008年時，法國仍殘留著一部分的舊型(小麥)直接給付制度。

圖3 歐盟的小麥政策價格以及補貼的演變

2003年的CAP改革導入了單一給付制度。此為先統計之前各農場的各農作物項目直接給付的給付金額，之後無關於生產項目，每年支付相同金額的制度。透過將補助金額從農作物項目分離出來的動作(脫鉤論)，讓該生產項目以及數量(或是不生產)的決定權委讓給市場以及農業從事人員。透過這樣的措施，來實施WTO的綠色政策，改善供需以及提高生產效率。

單一給付的對象農作物項目逐步擴大，經過實施2008年的CAP改革(體質檢查)後，目標在2012年之前統合幾乎全部的農作物項目(土地利用型作物、畜產、酪農、蔬菜、水果等)。此外，在導入單一給付時，為了認同加盟國的最大裁量(備註13)，各國的制度彼此不同。

對於歐盟直接給付制的長期存續與否問題，也有批判的聲音。這就是當初被當作降低農產品支持價格的補償(直接所得補償)而導入的結果。當時為了取得妥協，在直接給付下加上了兩項條件，並擴充至今。其中一個條件就是「交叉遵守(Cross Compliance)」，也就是遵守現有的法令(環境、公共、動物、植物衛生、動物福祉)和維持農地良好的、農業的、環境性的狀況(GAEC)。另一個就是「調節(Modulation)」，亦即將某特定比例(2010年8%、2012年12%)的直接給付財源，移轉到農村振興政策使用。並針對各領取給付者，如有超過30萬歐元的部分，必須加上4%的移轉費用。

(三)瑞士

瑞士的直接給付(備註14)，很清楚地定位為針對農業多功能的對價關係。此外，除了相當於所得支持的面積給付之外，並統一整理出對條件劣等地的加算方法、環境保護以

及動物福祉的相關給付（備註15）。

單一農家的平均給付金額為4.1萬瑞士法郎（約合340萬日圓），屬於高給付水準（備註16）。另一方面，給付上限額度為7萬瑞士法郎，非常嚴格。如果經營規模、所得、資產額擴大，就必須降低所得金額或是成為不適用對象。此外，為了避免與國民老人年金（給付水準非常高，大幅度超過日本）出現重複給付，年齡超過65歲者則不予給付。

在自1993年起出現的一連串農政改革中，正式導入了直接給付制度（備註17）。為了因應UR農業協定、加盟EU（當初曾預定加入，但並未實現）、生產過剩、環境問題等課題，除了減少國境保護措施、廢除收購保證、價格支持以及生產面額之外，並以（針對農業多功能）直接給付方式，來補貼農業所得。

1996年憲法修改後，將農業的多功能訂為農業政策的目的，並指定要以保護環境為先決條件的直接給付為主要措施，來支援農業經營。這一項修改動作來自於環保團體的發聲，並在公民投票中取得了77.6%大多數的贊同票。此外，其他先發的農業團體提案，大部分都是具有強烈沿襲政府提案的舊派色彩，而在公民投票中遭到否決。

在瑞士以及歐盟的案例中，都是透過由市場支持移轉到直接給付的方法，擴大了當時的財政規模。理由是一部分的農家收入來源，由消費者身上移轉到政府財政上的關係。不過之後也呈現穩定，因生產過剩等造成的無秩序膨脹也消失。

二、廢除稻米價格支持制度以後的日本直接給付制度

（一）米價與收入變動補貼制度

自從1998年廢除價格支持（收購政府米穀）以後，在米價長期下跌當中，透過截至目前為止的各種直接給付方法，貼補了價格或是收入的變動（以下稱為「米價與收入變動補貼」。在日本另稱「攤平」的措施(Narashi)）（圖4）（備註18）。每一項都是根據過去前幾年的實際成績，來貼補因短期性或是循環性變動造成的價格或是收入下跌的措施，大多伴隨著生產者的共同出資。其基本特徵就是補貼過去2~3年內出現的下跌，但並無法填補中長期累積的米價下跌。

首先，在稻作經營穩定對策（1998~2003年）中，當各品種稻米的價格跌落低於標準價格（過去三年的平均市場價格）時，會補貼八成的價差。財源來自於募集累積（標準價格的8%）出來的基金，其中的四分之一則來自於生產者的共同出資。接受給付的條件為必須參加生產調整。此對策導入後，因為米價持續下滑，無法完整補貼，因此將2001年的補貼基準價格訂為與2000年度相同，並於2002年加入修正，將基準價格訂為扣除過去七年內最高值與最低值後的五年平均值。

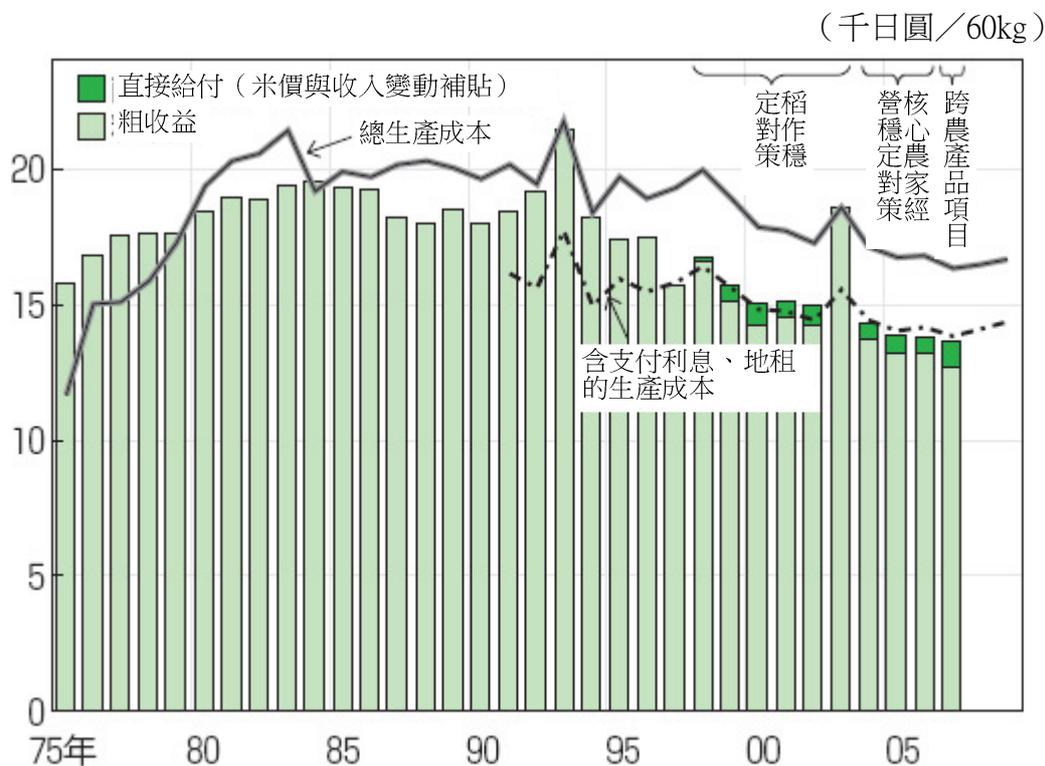
2004年以後的制度在稻米政策改革下，區分對象為實施生產調整者，以及限定對象為滿足特定經營規模條件的核心農家者。

另一方面的「稻作所得基礎保障對策」（2004~2006），則以在已有擬定地區農業遠景的區域內，以參加生產調整的全部農家為對象。當各都道府縣的稻米價格低於基準價格（過去3年平均值）時，補助差額的五成（備註19）。基金為基準價格的5%，其中2分之一由生產者共同出資。2005年的補貼實際金額為686億日圓（其中國家的支付金額為433億日圓）。

另外，「核心農家經營安定對策」（2004~2006年度），是對「稻作所得基礎保障對

策」的附加措施，當各縣市的稻作收入低於基準收入（過去三年平均）時，補助差額的9成（扣除「稻作所得基礎保障對策」的補貼金額）。此措施並非補貼價格，而是針對包括單位面積生產量在內的收入實施補貼。生產者的共同出資為4分之1，2005年產的補貼實際金額為41億日圓（其中國家支付金額為31億日圓）。

2007年以後的米價和收入變動補貼制度，因為與其他農產品項目和措施合併的關係，變得拿以掌握。



資料 根據「稻米以及麥類的生產費用」與「稻米以及小麥的生產費用」的資料（全部農家），由作者計算與編製而成。

(註1) 關於直接給付（米價與收入變動補貼），1998～2003年期間採稻作經營穩定對策，2004～2006年期間採用核心農家經營穩定對策（過去三年平均標準）以及使用稻作所得基礎確保對策中，依據2005年度的補助實際金額實施加重平均，2007年則為紓緩收入減少影響對策（跨農產品項目）。減去生產者共同出資的部分。稻作經營穩定對策的補貼，則依據生產費用調查結果。2004以後的標準價格、收入、補貼率、生產者共同出資率則依據各制度規定計算。只不過因必須觀察整體傾向的關係，所以全部都以生產費用調查的粗收益（全國合計值）計算。此外，為了更為單純化，故不考慮生產面積變化、基金金額帶來的給付限制以及與其他農產品項目的利潤相抵（2007年）因素。

(註2) 1993年以及2003年因為農產品欠收而價格翻高。

圖4 稻米的銷售價格與補貼（試算值）的變化

以核心農家為對象的跨農產品項目之經營穩定對策（2007年度），當各都道府縣的每單位面積收入金額低於基準年度（扣除過去5年當中最高值以及最低值的三年平均值）時，填補差額的9成。與以前措施最大不同之處在於，將稻米與其他對象農產品項目（麥、大豆、甜菜、原料用馬鈴薯）的基準年對比收入增減，乘以各個經營者的耕種面積，並加以合計與相抵後的減收部分即為補貼對象。也就是說如果其他農產品項目收穫增加，針對稻米減收的補貼部分就會縮小。基金為基準收入的10%，其中的4分之1由生產者共同出資（備

註20)。此外，經營規模條件比起核心農家經營穩定對策要來的寬鬆。這項制度在2008年度時，被改名為「水田經營所得穩定對策（只有北海道稱水田與旱田經營所得穩定對策）的舒緩收入減少影響對策」，並追加了核心農家的面積規模條件相關特例（不依照規模條件）內容。

以非核心農家的生產調整實施人員（以及集貨效率化事業出資者）為對象的「促進稻作結構改革給付金」（2007～2009年度），不同於以往，面積單價為各地區訂定的固定金額（備註21），不再需要生產者共同出資。再加上可以轉用為「產地維護給付金」，故2007年度時轉用了57%的國家預算。

(二)稻米戶別所得補償制度

於2010年度實施中的稻米戶別所得補償制度的示範事業，除了米價變動的補助（變動給付部分）之外，還貼補了恆常性赤字的部分（定額給付部分）。貼補單價的計算全國統一，還有撤銷生產者共同出資、經營規模條件、農產品項目之間的利潤互抵部分也與以往制度不同。變動給付的部分，為當稻米的銷售價格低於標準銷售價格（過去3年平均）時所實施的補貼。而定額給付部分，為每10a左右 1萬5千日圓，相當於標準生產所需成本（扣除過去七年內最高值以及最低值的五年平均值）與標準銷售價格（過去3年平均）的差額。

2011年度正式實施時，將變動給付部分改名為「米價變動貼補給付金」，定額給付部分改名為「所得補償給付金」。用來計算米價變動補貼給付金的標準銷售價格，為扣除過去五年內的最大值以及最小值後計算出三年的平均值，再扣除物流經費等的價格。戶別所得補償給付金則與2010年度的固定金額部分相同，皆為每10a補貼1萬5千日圓。

原本戶別所得補償的構想來自於當銷售價格低於生產成本時，其補貼該差額的制度（備註22）。因為之前的米價與收入變動補貼只能補貼短期性的價格下跌，因此在戶別所得補償制度中，想以生產成本作為基準，來補貼由於下跌趨勢的米價造成經營收支的虧損。這應該是在稻米戶別所得補償示範事業的討論階段中，就預期因應米價的下跌而擴大補貼的不足額給付型之直接給付制度（備註23）。不過在實施之際，示範事業的定額部分（以及正式實施第一年度的所得補助給付金）固定為每10a貼補1萬5千日圓，正式實施的第一年度也傾向訂為相同的金額（備註24）。此外，變動部分如同以往，大致只補貼過去2年（正式實施的話3年）的價格下跌。這一點與以往麥類與大豆使用的「攤平(Narashi)」和「固定木屐(geta)」組合一樣。當然，即使採用固定木屐，導入了固定金額部分的這一點依然深具意義。不過如果下跌的趨勢今後依然繼續，則就會無法充分補貼，如此一來，就會背離了制度導入當初想要填補銷售金額與生產成本差額的原意。此時，固定金額的擴大，應該會成為中期性的課題。

三、日本與歐美的比較

關於上述分析的歐美以及日本的現行制度，以下內容將會實施比較，以讓戶別所得補償的特徵更為清晰。特別還會考慮以土地秉賦為背景的各區、各地區的競爭力，並檢討制度導入時的背景、價格與供需調整機能，以整理出戶別所得補償制度的特徵與課題。

(一)所得支持機能與導入目的

美國與歐盟的直接給付制度與日本不同，維持農業收入的方針非常明確（前述圖2、圖

3)。兩種都為了處理出口相關問題而利用政策降低了農產品國內(支持)價格，在另一方面，又同時以直接補助方式補貼農家收入。並且還在政策過程中維持了價格支持制度。

美國自1963年起，為了強化出口競爭力，降低國內支持價格，並以直接給付方式（備註25）貼補。1974年時，則移轉為補貼規定目標價格（高於支持價格）以及各年度農家銷售價格差額的不足額給付型制度，之後雖然一度曾經中斷，但基本的結構依然維持至今。最終，歐盟也採用了這一項降低支持價格以及以直接補助方式補貼的組合。

歐盟（備註26）為了減少成為與美國農業貿易摩擦原因的出口補助金，在1992年以後的共通農業政策（CAP）改革中，降低了支持價格，並以直接給付方式補貼降低部分（直接所得補償）。雖然方法與美國相同，但卻是不同於美國的不足額給付方法，採用固定的直接給付單價。

這一套制度的修改，綜合了許多不同的因素。首先是降低支持價格，使得區域內價格下降，縮小內外價格差異來減少出口補助金。歐盟出口補助金的削減，也是GATT烏拉圭回合農業協定談判的焦點之一（備註27）。同時，在與美國妥協後，以直接給付的方式當作暫時不需刪減的藍色措施（Blue Box），並解決了GATT農業協定要求的區域內農業支持限制。結果，造成歐盟從領先一步的美國那裡引進了稱為直接給付的制度，這套制度在美國與歐盟之間互相承認，歐盟並與美國一同建立了國際規定的直接給付路線。另一方面在歐盟區域內，為了解決當時最大的生產過剩問題，強化了市場的供需調整功能（擴大市場決定價格的範圍，促進生產對市場的反映），以及透過降低價格，希望能喚醒區域內的需求。實際上，在經過這項改革後，飼料使用的需求增加，出口達到上限，大幅度改善了供過於求的狀況（平澤（2009b:8頁））。

並且，之後在2003年的CAP改革以後，在移轉到跨農產品項目的單一給付制度時，各農場的領取金額則從各農作物的直接所得補償制度沿襲下來（備註28）。

相對於此點，日本在1998年時廢除稻米的價格支持制度，放認米價下滑，卻又沒有實施充分的補貼（備註29）。價格支持（糧食管理制度）的廢除理由，是為了履行包含在GATT烏拉圭回合農業協定中的刪減國內農業支持。日本導入的直接給付制度（稻作經營安定對策以及一連串の後續對策），可以說是吸收價格或銷售金額短期變動造成米價以及收入變動所實施的補貼，針對之後出現的價格下跌趨勢，最長只具有延緩三年左右的影響（備註30）效果（前述圖4）。

其實美國從2009年導入的ACRE給付制度，就是以過去幾年的收入水準當作基準，來補貼減收部分，就這一點而言，基本性質與日本的米價變動補貼制度相同（備註31）。但其導入時機與設計，則與目標極大化農業收入的觀點和日本完全不同。ACRE給付制度在計算基準收入時，採用過去兩年的平均價格。並且限制保證收入水準的變化要低於10%以內。結果造成內容變成必須在2008年農業法的期限內（至2012年前），將在2007/2008年～2008/2009年期間因為創歷史紀錄的穀物價格翻高波動而得以實現的農業收入水準，維持在最大限度內。這與因下跌趨勢米價而無法有效補貼的日本狀況成為明顯對比。只不過，因實際上在2008年農業法成立後的幾個月內，穀物價格快速的下跌，故ACRE計畫的魅力也有顯著下滑。此外，因為制度複雜及會減少其他補助金，還有對棉花以及稻米等南方型作物不利等因素，造成後來選擇參加這個制度的農家數量很少，大部分農家依然如同以往參加了舊型的不足額給付型直接給付制度（價格變動對應型給付）。

日本因為廢除了價格支持制度，所以在正式導入以直接給付方式補貼稻米銷售收入（戶得所得補償制度）時，無法決定因應支持價格下降幅度的補貼金額。因此，必須改而採用其他基準。如果將廢止前的支持價格來當作基準，不僅財政水準會翻高，以期間內生產成本也有下降而無需較高補貼。日本將降低的生產費用當作補貼基準，認為是合理的做法。

透過這一套戶別所得補償制度，來補貼生產成本的獨特理論，日本在廢除價格支持制度經過12年之後，終於達到接近美國與歐盟之穩定且高比例的補貼率。

(二)價格支持與出口競爭力

只不過，日本缺少價格支持與出口競爭力這兩點，依然和歐美有極大的不同。美國與歐盟的直接給付制度，藉由降低支持價格，價格至少必須降至具某種程度的國際競爭水準，與日本的狀況截然不同。我們必須針對這樣的不同之處，仔細深思未來將會帶來怎樣的影響。

美國與歐盟，因為原本就是以使用支持價格為前提來導入主要的直接給付制度，所以有事先掌握支持價格的降價幅度為價格下跌的幅度。並且因透過價格下跌，可以取得相當程度的國際競爭力之故，比較難以出現更大的價格下跌壓力。實際上，美國目前的制度雖然價格支持功能薄弱，但透過出口的國際價格支撐機制卻發揮功效來作運作。即使是歐盟，近年來也因為國際價格上揚，而變得不再需要實施穀物干預收購的措施。國內穀物價格的下跌，也會幫助擴大飼料用途需求以及帶動畜產品的出口。再者，美國利用生質能源燃料振興策略，創造出新的大規模需求，便是受惠於美國的玉米價格便宜才得以實現。

此外，不足額給付制度原本是一套源自英國的制度。英國原本仰賴於來自於殖民地等的便宜進口糧食，並為了支持因1846年後的自由貿易而出現疲態的國內農業（備註32），才於1931年時導入了該制度（平澤（2007））。作為進口國家，卻沒有訂定支持價格而實施直接給付的這一點與日本類似。但在英國的例子中，在導入不足額給付制度之前，英國的國內價格就已經接近國際價格水準。相對於此，日本則是在國內外價差過大的狀況下，構思了這套沒有價格支持的不足額給付制度。

日本因為廢除了支持價格，造成往往無法精準地控制價格的下跌幅度，並且無法預期因為價格下跌，需求明顯增加所帶動的擴大需求。就算想出口價格也過高（備註33），不同於歐盟穀物的情況是，日本必須面對進口便宜的飼料用途農作物競爭。而食用需求的成長空間，從一開始起就非常受限。

如同上述，糧食出口國家與進口國家在價格的市場調整機能有顯著差異。如果是像美國或歐盟這樣的出口國家（地區），當國內的價格下跌，就會立刻帶動出口成長，加強供需關係，以支撐其價格。但若是像缺乏農地資源的高所得先進國家日本，農業的國際競爭力低，難以出口稻米，所以除非米價不下跌至相當的程度，則難以透過出口來穩定國內價格。

此外，在沒有價格支持制度的現狀下，容易單純因為日本國內的因素造成價格下跌。實際上至目前為止，日本國內需求縮小是造成米價下跌最主要的原因之一。還有大幅度的國內外價格差異，也意味著存在了大幅度的下跌空間。

日本的稻米因為沒有支持價格，故存在著大幅度價格下跌的可能性，如果像歐盟一樣採取固定單價給付的貼補制度，則會無法穩定銷售收入。因此要穩定稻米的銷售收入，就

必須採用可以因應價格下跌來擴大貼補不足額給付型的直接給付制度。不過目前的戶別所得補償制度並未具備這樣的不足額給付機能，只能因應短期性的價格與收入變動。

此外，隨著實施直接給付方法的補貼，一部分的農家收入來源會變成直接依賴政府財政，也因而會同時擴大政府負擔（備註34）。加上，當米價大幅度下跌時，如果想補貼與生產成本之間的差額，財政負擔就將會更加擴大。故關於價格下跌時的補貼財源，應該徵求國民的同意才行。相反地，用庫存的隔離等市場干預成本，至少在短期上來說會比以直接給付補貼的方法來得便宜（備註35）。若當大幅度價格下跌時，因為財源問題而難以藉由直接給付方式補貼，那麼就應該擁有市場干預的選項（備註36）。

(三)生產調整的重要性與特徵

日本的稻米因受限於高價及沒有高度的出口空間，所以調整供需的政策手段主要受限於日本國內，此點與美國和歐盟以出口的補助金以及援外的方法，來解決國內生產過剩有著截然不同的不同。即使是在日本國內，因為價格過高而擴大飼料或是生質能源需求的空間也十分有限。因此，對日本稻米來說，供給管理非常重要，其中特別又以生產調整的重要性特別高。再加上沒有實施價格支持的關係，生產調整成為抑制米價下滑以及戶別所得補償給付金額（財政負擔）的主要手段（備註37）。在另一方面，日本的生產調整如下所述，具有不同於美國和歐盟的制度性質。

與戶別所得補償制度相同，美國與歐盟以前也與日本一樣，設定參加減耕(休耕)為直接給付制度的領取條件。但美國於1996年，歐盟則是於2009年廢除休耕措施。這是因為預期農產物的價格上漲、出口以及生質燃料的需求，判斷反而應該讓生產更加自由化的緣故所致。但前提為具消除過剩生產的出路和具有相當程度的價格競爭力，但日本的稻米卻都完全不符合。

美國與歐盟的減耕，原則上為不耕作(休耕)，其分配方法為全部農家統一（規定面積比例）。轉作則因為與其他農作物的生產過剩有所相關，故屬於例外。另一方面，日本因為耕地過少，大豆與麥類的進口依賴度極高（亦即如果不論品質等條件，不會有出現生產過剩），因此才能獎勵農家轉作。

此外，日本的減耕(休耕)一直以集團式的方法操作至今。基於水田、轉作、零細經營、耕地分散的條件，必須針對農家之間、地區之間來進行調整。所以在以每一戶農家為對象的「戶別」所得補償制度中，該如何定位此項調整，就是今後非常重要的課題。

再加上日本的稻米比起美國與歐盟來說，休耕的比例較高（備註38），這一點被認為會阻礙農家的參加誘因。飲食生活的變化以及因為人口減少造成的需求持續下降，在這樣的環境中，長期上、應正式削減過剩水田的生產（備註39）。如果想要實現此觀點的同時也為了避免農地荒廢，就必須透過農業環境政策來抑制生產（備註40），以及幫助移轉為其他農業用途使用。

(四)土地資源稟賦的國際差異與直接給付

如同上述，關於日本做為糧食進口國家的特徵，從日本農業的土地資源限制背景中，就可以了解。

較為一般性地用來決定農業保護水準的基本主要因素共有兩項，①經濟發展的程度（或是所得水準），以及②可作為農地使用的土地資源豐富度（平澤（2006））。如果與

各個先進國家作比較，將各國經濟發展程度視為大致相同來看，那麼土地資源的豐富度就成了決定農業保護水準的主要決定因素。土地資源越貧乏的國家，農業競爭力越低，也就適用高水準的農業保護。

此外，因為土地資源為主宰的決定性因素，除了農業保護水準以外，還應該會影響到其內容。因此，關於直接給付制度也必須將土地資源的限制考慮進來。在此加入土地資源特別豐富的澳洲，並比較各國與各地區的直接給付制度。

土地資源豐富度（每人平均耕地面積），直接與農業經營面積的大小有關（平澤（2005）），如果將日本當作1，那麼歐盟為10，美國為100，澳洲為1,000，規模差異高達好幾位數。瑞士則介於日本與歐盟之間。

經營規模特別龐大的澳洲，幾乎完全廢除了農業保護措施。因為土地豐富且具有農業上的比較利益，所以不需要長期性的補助生產成本，也可以在出口市場來加以競爭。其次土地資源豐富的美國，早在1960年代這樣早期的年代，就將支持價格降低到具有國際競爭力的水準，並且還每年貼補不足金額，導入了靈活的直接給付制度（不足額給付）。相對於此，在土地資源上處於劣勢的歐盟，則在1990年代以後分兩階段地降低穀物支持價格，並藉助於國際價格的上揚，消除了內外價格的差異。並且針對為了貼補價格下跌而導入的直接給付方式（基於各個農家過去的實績的受給權）則一直有所批評。而日本在1998年時，無法像美國和歐盟一樣降低價格支持，並以充分直接給付方式實施補貼的重要理由之一，應該就是日本的米價過高而不具國際競爭力的緣故。

如同上述內容的分析，土地資源比歐盟更貧乏、競爭力更低的日本（備註41），最重要的課題就是如何維持政府財政來從直接給付的方式給予生產成本充份的補貼，或如何取得納稅人的支持。瑞士的例子就可以成為日本的參考。瑞士的土地資源有限，狀況接近日本，瑞士根據自然保護團體的提案，將可以針對農業多功能的直接給付制度訂為農業的基本政策，並以公民投票方式，決定使用這個方法來支持農業經營。結果，取得國民對高水準直接給付制度的高度支持。

(五)促進價格下跌的可能性

直接給付的方式並非絕對可以幫助農家增加所得，也有可能造成農產品價格下跌以及分配給地租。美國與歐盟當初在導入直接給付的同時而降低農產品價格支持後，有人認為因為提供了便宜的農產品，到頭來會造福了物流與食品產業。此外，直接給付方式有透過地租來移轉給地主的傾向。因為直接給付必須倚賴公共財政，所以不光只是對於納稅人，對其他的市場參加者來說也比較容易掌握內容，故會反應在與農家的交涉與農地價格。戶別所得補償制度的目的雖然在於確保農家的所得安定，增加直接給付以及所得安定這件事本身，可能會造成補貼因而流向其他部門。特別是像日本稻米在這般因面臨著生產過剩，使得具有價格下跌的強烈壓力下，很容易就會導致價格下降。

(六)無法取代降低進口障礙

有人表示若藉由WTO的多國貿易自由化交涉、FTA/EPA這類兩國間自由貿易協定後，日本如果降低對農產品的關稅，可以以直接給付方式補貼價格下降的價格。

但如果將來必須以這樣的型態來與進口競爭，只要國內外價差依然呈現大幅度差距，即使以直接給付的方式作補貼，日本農業也難以避免走向繼續萎縮一途。理由就是，在日本國內市場與進口產品直接競爭，日本國產品的市佔率將會逐步下降（備註42），而另一

方面又會因為國內外價格差異的關係，出口幾乎難以進行。關於降低國境障礙，進口與出口的增加程度如果不是相同，就會難以取得平衡。基本的型態就會與之前其他各種農產品走過的道路相同。換句話說，在沒有出口競爭力的狀況下，縮小或是廢除進口障礙都可能造成日本國內的生產萎縮。

此外，為了出口而像美國一樣將價格降低到具有出口競爭力的水準，再以直接給付方式來作補貼（備註43），會造成財政負擔過大，再加上還要因應WTO規定的問題，就這兩個層面來看實屬困難。

(七)其他制度上的特色

1.靈活性與全國統一的基準

稻米戶別所得補償制度從以下內容來看，與美國和歐盟相較之下，可以較為靈活地因應依照時間順序出現的變化以及當年的狀況，但卻無法因應地區上的差異（表1）。

稻米戶別所得補償制度使用生產成本做為補貼基準這一點，是一項可容易理解的根據，此外也讓補貼水準有了客觀的依據（備註44）。補貼了支持價格下降的歐盟以及美國的直接給付制度，並無像日本稻米戶別所得補償制度那般存在著直接與生產成本對應的關係（備註45）。

在計算給付金額時，使用該年度的單位面積生產量、耕種面積這一點，也是稻米戶別所得補償制度的特色。這也是和美國新型的ACRE計畫相同的特徵，透過更正確地補貼該年度產生的損失，可以適當地因應收入變動的風險。美國與歐盟舊有的直接給付制度，其單位面積生產量與生產面積被固定為過去某一段時期的數值，與當年度的生產分離（脫鉤）之同時，補貼水準也欠缺靈活性。

再加上戶別所得補償制度是為了補貼生產成本，所以如果未來要重新訂立定額補貼部分的單價，那麼應該會反映生產成本的下跌，降低補貼的基準。如此這般將提高生產力的問題考慮進來成為有靈活性這一點，可說是非常出色的政策。另一方面，因資源價格上昇而造成肥料與燃料等費用增加的部分也會一同計算進來。美國與歐盟的直接給付制度，因為源自於要將支持價格降低到某特定金額的緣故，其目標價格以及給付單價會較為固定。

這些特徵，針對配合實際需要來給付補貼金這一點上，賦予了出色的靈活性。作為用來支持經營情況十分嚴峻的稻作，可謂是非常適合。

表 1 歐盟、美國與日本的直接給付、價格支持制度

| 國家 | 歐盟 | | 美國 | | | | | 日本 (稻米) | | | | |
|--------|-------------------------------|-------------------------|---|---|------------|---|--|---|---|---|------------------------|----------------|
| | (第1層部分A) | (第1層部分B) | (第2層部分) | (第3層部分：現有) | (第3層部分：新型) | 水田、旱田經營所得穩定對策 (舒緩收入變動) | 戶別所得補償 (當初內容) | 戶別所得補償 (定額部分) | 戶別所得補償 (變動部分) | | | |
| 名稱 | 直接所得補償 / 單一給付 (履歷方式) | 干預收購 | 銷售支援融資 | 融資不足額給付 | 直接固定給付 | 因應價格變動型給付 (CCP) | ACRE給付 | 水田、旱田經營所得穩定對策 (舒緩收入變動) | 戶別所得補償 (當初內容) | 戶別所得補償 (定額部分) | 戶別所得補償 (變動部分) | |
| 性質 | 定額給付 | 價格支持 | 價格支持 & 過渡融資 | 定額給付 | 定額給付 | 定額給付 | 變動補貼 | 變動補貼 | 定額給付 | 變動補貼 | | |
| 單價 | 可變性 | 固定 | 固定 | 變動 (免除還款) | 變動 | 固定 | 變動 | 變動 | 變動 | 固定 | 變動 | |
| | 單位 | 重量 | 重量 | 重量 | 重量 | 重量 | 重量 | 面積 | 面積 | 面積 | 面積 | |
| 計算 | 過去某特定期間的單位面積生產量 x 支持價格的價格下跌幅度 | 固定 | 抵押農產品，並以固定單價融資，當價格下跌時，不還款且放棄贖回 (或是只還款市價)。 | 抵押農產品，並以固定單價融資，當價格下跌時，不還款且放棄贖回 (或是只還款市價)。 | 固定 | 抵押農產品，並以固定單價融資，當價格下跌時，不還款且放棄贖回 (或是只還款市價)。 | 收入 (農場價格 x 單位面積生產量) (*) 收入下滑時的補貼。但除了州平均以外，各農場收入減少也屬於給付條件。補貼的上限為25%。 | 各都道府縣 (*) 收入下滑時，實施補貼。但補貼對象為全部農產品項目互抵後的價格下跌部分。 | 各都道府縣 (*) 收入下滑時，實施補貼。但補貼對象為全部農產品項目互抵後的價格下跌部分。 | 各都道府縣 (*) 收入下滑時，實施補貼。但補貼對象為全部農產品項目互抵後的價格下跌部分。 | 導入時生產成本的補貼。銷售價格低落時的補貼。 | |
| 單位面積生產 | 可變性 | 固定 | - | - | - | 固定 | 固定 | 變動 | 變動 | 變動 | 固定 | 變動 |
| | 地區差異 | 每個地區不同 | 每個農場不同 | 每個農場不同 | 每個農場不同 | 每個農場不同 | 農場別 | 每州不同 | 依都道府縣不同 (*) | 依都道府縣不同 (*) | 依都道府縣不同 (*) | 依都道府縣不同 (*) |
| 價格 | 成為指標 | - | 干預價格 | 融資單價 | 融資單價 | - | 目標價格 | 收入保證 | 收入 | 生產成本 | 生產成本 | 銷售價格 |
| | 可變性 | - | 固定 | 固定 | 固定 | - | 固定 | 最近的平均 (價格為2年，單位面積平均生產量為5年中3年)。年度變化在10%以內。 | 最近的平均 (5年中3年) | 最近的平均 (數年) | 固定 (導入時最近的平均 (7年中5年)) | 最近的平均 (3年) |
| | 地區差異 | - | - | - | - | - | - | 各州不同 (價格統一) | 都道府縣不同 (*) | 都道府縣不同 (*) | 都道府縣不同 (*) | 都道府縣不同 (*) |
| 銷售價格 | - | - | 各州不同 | 各州不同 | - | - | 統一 | 都道府縣不同 (*) | 統一 | 統一 | 統一 | |
| 其他 | 對象面積 | 過去某特定期間的耕作面積 | 無限制 | 無限制 | 無限制 | 過去某特定期間的耕作面積之83.3% | 過去某特定期間耕作面積的83.3% | 該年度耕作面積的83.3% (設有上限) | 該年度收穫面積 (銷售證明) (設有上限)。設有最低經營規模條件 (之後鬆綁)。 | 該年度耕作面積 (設有上限) | 該年度耕作面積 (設有上限) | 該年度耕作面積 (設有上限) |
| | 各農產品別 | 橫跨農產品項目 (移轉中，方式各國不同。) | 各農產品不同 | 各農產品不同 | 各農產品不同 | 各農產品不同 | 各農產品項目別 | 各農產品項目別 (參加方式為全部項目統一參加，項目之間不互抵) | 各農產品項目 | 各農產品項目不同 | 各農產品項目不同 | 各農產品項目不同 |
| | 財源 | 歐盟 | 歐盟 | 國家 | 國家 | 國家 | 國家 | 國家 | 國家與生產者 | 國家 | 國家 | 國家 |
| | 給付限制 | 財源移轉至農村振興政策 (高額給付部分比例高) | (有干預數量與預算的限制) | 所得限制 | 所得限制 | 所得限制與給付金額限制 | 所得限制與給付限制 | 所得限制與給付限制 | 所得限制與給付限制 (設有基金的財政限制) | - | - | - |

本資料由作者編制而成 (*) 一部分為各地區不同。

而在另一方面，全國統一的給付單價以及作為其計算基礎的單位面積生產量和價格，也成為了其中一項特色。美國與歐盟的直接給付制度都是根據各個農家或是地區的單位面積生產量 (備註46)，而日本以前的價格與收入變動補貼制度的價格也是各地區不同。戶別所得補償制度設定為全國統一的標準，雖然讓制度變得簡潔，但卻也喪失了可以因應地區差異的靈活性。

如上所述，美國與歐盟舊有的直接給付制度雖然受限於過去單位面積生產量以及面積，但卻考慮了單位面積生產量的地區差異，相對於這一點，日本戶別所得補償制度雖然

以當年的單位面積生產量以及面積為前提補貼生產成本，但卻未將地區差異考慮進來。如果站在這兩種制度都是針對實際的經營收支狀態來實施補貼的觀點來看，所著重的考量卻成為有差異。

2.生產者共同出資、農產品項目之間互抵、規模條件

到目前為止的價格與收入變動補貼中，生產者的共同出資、經營規模條件、各農產品之間的收入增減互抵，都是不同於美國與歐盟直接給付的特色，但稻米戶別所得補償制度卻未被採用。

生產者共同出資、收入的補貼（自2004年起）以及農產品之間收入增減互抵（只有2007年度），告訴了我們這套制度的性質接近農業收入保險。某一部分與美國的農作物收入保險相通。這種可以因應短期收入風險的性質，則由上述的戶別所得補償制度的變動補貼部分承襲下來。

另外，經營規模條件則因應了日本的特殊狀況。稻米戶別所得補償制度的對象，並無限定於大規模經營，將小規模經營也納為補貼對象這一點，就是不同於以往制度的最大改變。日本的農業規模過於零碎，就是一項特別的問題。有鑑於一直無法擴大經營規模，自2004年起，政府措施便逐步地集中於大規模經營上。相對於這一點，在歐美的國家，原本就不曾有過將補貼對象限定於大規模生產者的案例（備註47）。不過即便如此，經營規模依然持續擴大。歐美國家反而認為將補助金款項太過集中於大規模經營和地主身上會有負面問題，希望可以針對小規模的家族經營提供補助金。

歐美國家為了抑制對大規模經營的補助金，採取了所得限制、給付金領取上限（美國、瑞士）、降低高額度給付金領取人的補助金單價（歐盟、瑞士）等對策。如果未來日本的土地利用型農業經營規模持續擴大，或是擴大戶別所得補償制度適用於畜產等其他項目範圍時，就可能會浮現這些問題。

歐盟與瑞士如果目前的工作世代退出，將會產生雇用問題，因此比較強烈認為應該以世代交替的方法來推動擴大經營規模。歐盟也設有高齡者的退休獎勵補助金。此外，瑞士的直接給付制度，為了避免與高水準（與日本相比）的國民年金出現重複給付的狀況，規定65歲以上的高齡者不屬於給付對象。他們認為直接給付越高額，就越具有促進世代交替以及農地流動的效果。

四、結論—由競爭力的觀點來看

透過戶別所得補償制度，日本的稻米終於也可以實現穩定的補貼。但如果價格持續下跌，則無法保證可以充分補貼，依然存在著財源上的不安。在這樣的狀況背景下，還有土地資源秉賦稀少，和因此造成的國際競爭力低落（國內外價格差異過大）問題。

相對於美國與歐盟將穀物支持價格降低到具有國際競爭力的水準，再以直接給付實施補貼的方式，日本稻米的國內外價格差異過大，除了廢止價格支持制度之外，當初並未針對呈現下跌趨勢的價格實施補貼。

因為廢除了稻米支持價格，所以在正式開始實施補貼時，必須使用支持價格以外的基準（生產成本）。此外，沒有訂定支持價格這件事，也就意味著無法精準地控制價格，如果再考量到國內外價格差異過大、國內供應過剩以及需求衰退的問題，實在令人憂心是否

能夠充分補貼未來的價格下跌。

目前，戶別所得補償制度固定了定額給付部分，變動給付部分則限制為補貼短期的價格下降，所以即使價格呈現下跌趨勢，也不會擴大財政負擔的結構。只不過如果價格再持續下降到必須補助農家收入時，財政問題就會浮上檯面。

另外，不同於美國和歐盟這樣的糧食出口國家，欠缺出口競爭力的日本稻米，即使價格降至某種程度，包括出口用稻米、必須與其他更便宜進口飼料競爭的日本國內飼料用途、亦或是大規模擴大需求生質燃料用途上，也難以預期能支撐其下降的價格。

因此，生產調整當作一種供需調整的方法，所扮演的角色就非常重要。因為生產調整沒有支持價格的參考，作為支撐米價（以及抑制補貼的相關財政支出）的間接手段而言就非常重要。此外，日本的生產調整採用以水田農業和土地資源秉賦為背景的集團式操作方式，必須和以個別經營為對象的戶別所得補償制度進行政策上的磨合。

日本的低競爭力將會在更大的範圍產生影響。在生產過剩引發跌價壓力下，並且在沒有多餘擴大需求的空間現狀下，導入戶別所得補償制度可能反而會有促進跌價可能。此外，如果以自由貿易協定等方法來降低進口關稅，那麼即使擴大戶別所得補償制度來補貼米價，但只要沒有出口競爭力，日本國內生產未來也就將會邁上萎縮一途。以往，日本的政策雖都集中於大規模經營，但這一連帶措施其實也是為了因應土地資源匱乏的零碎經營以及競爭力低弱的狀況。

由上述內容來看，在調整支持價格水準到適當水準、或是維持支持價格在可以維持程度的低水平（或可以容許國內價格與國際價格相同），以及在可預期的範圍中利用跌價來擴大出口競爭力的前提下，降低支持價格以及以直接給付方式實施補貼的方法，似乎才能發揮適當的供需調整功能。在生質燃料振興政策上，狀況也可以說是幾乎相同。而這樣的條件，日本並不適用。

GATT烏拉圭回合談判的農業協定中對直接給付的定位，就是由想盡辦法維持以往農業所得與價格支持水準，並解決貿易糾紛的美國與歐盟達成妥協後所形成。美國與歐盟都是土地資源比日本豐富的出口國家以及地區，因此是以配合他們條件的方式設定了遊戲規則。對土地資源匱乏的日本來說，在適應上會伴隨著困難。

這樣的日本，因為土地資源較差以及以水田農業為背景，有許多條件不同於美國與歐盟之間的狀況。在設計以及運用戶別所得補償制度時，必須要充分考慮才行。

參考文獻

- Economic Research Service/USDA (ERS) (1984) "History of Agricultural Price Support and Adjustment Programs, 1933-1984," December.
- 服部信司 (2010) 『稻米政策的轉換』農林統計協會1月
- 服部信司 (2005) 『美國2002年農業法』農林統計協會6月
- 平澤明彥 (2011) 「日本戶別所得補償制度之特徵及課題：與歐美比較」『農業與經濟』6月 63-73頁，昭和堂
- 平澤明彥 (2010) 「日本戶別所得補償制度之特徵及課題：與歐美比較」『農林金融』12月 688-708頁，日本農林中金綜合研究所
- 平澤明彥 (2010) 「歐美的直接支付與戶別所得補償（上）」『協同』6月 15-16頁，兵庫縣農業工會中央會

- 平澤明彥（2009a）「美國：生質燃料帶來的政策轉換」『改變樣貌的世界穀物市場』10-42頁，家之光協會10月
- 平澤明彥（2009b）「CAP改革的措施與原因的演變—自1992年改革起到健康檢查為止—」『農林金融』62（10）2-19頁5月（<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0905re1.pdf>）
- 平澤明彥（2007）「英國的糧食安全保障確立—從自由貿易轉換為農業保護—」『農業與經濟』73（8），113-118頁，8月臨時增刊號。
- 平澤明彥（2007）「瑞士農業政策的對外適應與國內調整—與農政改革相關的國民同意與1996年憲法修改—」『農林金融』60（6），14~26頁，6月（<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0706re2.pdf>）
- 平澤明彥（2006）「穀物自給率與農業保護的關係—27國的基礎主要原因與日本—」『農林金融』59（1），30-44頁，1月（<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0601re3.pdf>）
- 平澤明彥（2005）「世界各國的穀物自給率組成要素與基礎主要原因：根據耕地、所得、人口實施157國與日本的比較」『農林金融』58（2），2-29頁，2月（<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0502re1.pdf>）
- 小針美和（2008）「白米政策改革的動向—以舒緩米價下跌等影響對策為中心—」『農林金融』61（7），2~13頁，7月（<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0807re1.pdf>）
- 手塚真（2004）「美國農業政策與『不具償還申請權的融資』」『東京經大學會誌』（239），3-29頁

（備註1）本研究鎖定日本的戶別所得補償制度對應的直接給付範圍，但是對於減少生產等耕種相關補助金以及農業環境政策補助金等則不討論。

（備註2）根據平澤（2010）的內容編寫。

（備註3）也有鮮乳的不足額給付（牛奶所得損失契約）。而砂糖雖然包含在農產品生產計畫中，但不屬於不足額給付的對象。

（備註4）因為這項融資中沒有償還申請權，所以當農作物價格下跌時，農業從事人員得以（A）放棄抵押農作物的回贖權，以免除還款。或是，（B）歸還低於融資金額的等同時價農作物份量（差額稱為銷售融資利潤）。若選擇前項的放棄回贖權（A），因為結果等同於以融資金額銷售的關係，農作物的價格可以以融資金額（「融資單價」）的水準獲得支撐。而後者減少還款金額的（B），則是政府避免持有庫存所採取的措施。當初的制度原本只有（A）項，但後來因又追加了可以容許價格下跌的（B）項，而且又導入了在後面內容會提到的融資不足額給付，因而提高了使用比例，所以價格支持功能也就變弱了。詳細請參考手塚（2004）的內容。

（備註5）當時的名稱為生產彈性契約給付。

（備註6）但近年來，因為農產品價格上升，②的直接固定給付的比例也變高。

（備註7）小麥屬於以前的主要生產以及出口項目，資料非常完整。以下美國的三大農作物（玉米、大豆、小麥）當中，玉米的狀況也大致相同。此外，大豆的不足額給付型直接支付，屬於相對而言較新型的方法（2002年），而在那之前設定較高之融資單價。（服部（2005年：66頁））

（備註8）不足額給付制度為當農場價格（銷售價格）跌落到目標價格以下時提供補貼。但若當供需關係疏緩，農場價格低於其最低水準的融資單價（支持價格）時，補貼金額即為融資單價與目標價格的價差。在這樣的狀況下，若是降低融資單價，便會擴大不足額給付。

（備註9）理由為低價時的補貼，會以直接固定給付為優先的關係。

（備註10）以下主要參考平澤（2009b）。單位面積生產量以及面積的標準年，則參考理事會會規1765/92以及1251/1999。

（備註11）牛肉的支持價格也在飼料穀物價格下降的同時價格下跌。但因為飼料價格降低，故不屬於此時的直接補助對象。

（備註12）之後擴大範圍，目前幾乎網羅了全部的農作物以及酪農、肉牛、羊以及山羊等。

（備註13）部分的農作物項目，可以選擇繼續保留各農作物項目的直接給付（在規定比例以內，大

部分已經於2012年之前結束），或是給付範圍為農場單位或是地區單位（各農場的支付採面積比例）等。

- （備註14）關於直接給付的現行制度，主要取自瑞士聯邦經濟省農業局網站（<http://www.blw.admin.ch>）以及直接給付的相關法令（ordonnance）。
- （備註15）一般所得支持以外的直接給付（環境補助等），有美國以及歐洲的其他制度，本文不討論之。
- （備註16）專業農家數量多，也有造成影響高給付水準。
- （備註17）以下內容，取自平澤（2007）。
- （備註18）以下內容，關於米價與收入變動貼補部分，主要截取自服部（2010：34-50）以及小針（2008）的著作。
- （備註19）不過若差額低於300日圓／60kg，則以全額政府負擔方式，給付固定金額300日圓。超出300日圓的部分則由基金給付。
- （備註20）根據2007年的修改，2007年度產米如果價格下跌超過10%，就由政府填補，至於2008年以後生產的白米，為了貼補價格跌落超過10%的共同出資措施，各縣市得以自行選擇。
- （備註21）但，不得超過舒緩收入減少影響對策的補貼金額。
- （備註22）民主黨的農業戶別所得補償法案（2007），將給付金額訂為「標準銷售金額與標準生產成本的差額為基本」（第3條之2）。
- （備註23）請參考服部（2010）。此外，2009年10月「農林水產預算概算要求概要」中的固定金額部分為「標準生產所需費用（過去數年的平均）」與「標準銷售價格（過去數年的平均）的差額」。
- （備註24）2010年1月6日的（3月3日亦同）的農林水產省「戶別所得補償制度示範對策之相關實務負責人員Q&A手冊」中指出，「稻米的示範事業為單一年度事業，因針對正式實施進行了檢驗，所以在目前的時點尚未決定是否固定定額部分的單價」。另一方面，根據2010年8月31日的農林水產省「農業者戶別所得補償制度概算要求的概要」，關於稻米的所得補償給付金，訂為「就抑制生產，促進轉作為麥和大豆等的觀點來看，將標準生產成本『經營費+家族勞動費的8成』計算」。另外，關於具體單價則指出「就避免造成生產現場混亂的觀點來看，使用示範對策中設定的給付單價」。
- （備註25）「價格支持給付」。亦即以農產品實施的實物給付（ERS（1984：p.25））。因為有義務根據價格平衡（Parity）實施價格支持，故將融資單價（市場價格下限）加上此價格支持給付，訂為價格支持。之後，透過導入不足額給付，分離價格支持（融資單價）與所得支持（依據目標價格的直接給付）（手塚（2004：14-15頁））。
- （備註26）當時為EC。以下同。
- （備註27）特別是主要的出口農產品—小麥成為問題。
- （備註28）主要方式（履歷方式）的狀況。使用地區方式的狀況，則依據地區內面積比例分配。
- （備註29）瑞士在廢除價格支持同時，還以直接給付方式，貼補了整體農業附加價格縮小的一半左右。雖然穀物等的生產量減少，糧食進口漸增，但農家減少後，經營規模也隨之擴大，每一個農業從業人員的所得出現微幅增加。
- （備註30）意指基準價格與收入的過去5年內（不含最大值以及最小值）的平均值。可以將其視為是三年前時（去除不符合值後）的移動平均值。
- （備註31）日本戶別所得補償制度為短期性的變動貼補（變動部分）以及固定給付（定額部分）的組合。與美國的ACRE給付制度直接固定給付與銷售支援融資總合中，扣除銷售支援融資的內容後較接近日本制度。
- （備註32）比如，小麥與大麥的耕作面積減半。
- （備註33）如果日本的相對所得不大幅度降低、日圓不大幅度貶值，則出口的空間會相當有限。
- （備註34）日本的狀況，到目前為止都刪減其他農政預算來填補。
- （備註35）因為農產品為缺乏彈性需求，所以供給只要出現微幅變化，價格就會大幅度變動。
- （備註36）不參加減耕人員也可以享受價格支持利益的這一點，未來或許會成為問題。但這也保證了參加減耕的人員可以獲得直接給付方式的直接利益。此外，美國與歐盟也曾經使用了

以減耕為條件的直接給付與價格支持組合。不過雖說如此，還是必須要盡可能地防止參加減耕人員的利益縮水。比如說只將干預對象限制為參加人員的過剩庫存等。

- (備註37) 因生產調整以一年為單位，所以難以因應短期出現的價格變動（但有宣示效果）。如此目的須儲備手段等，採取某些市場干預。
- (備註38) 美國於80年代約為20%，90年代約為10%（服部）。歐盟在開始時約為15%，經過1999年的改革後，固定為10%。日本則是對參加人員而言，必須實施3~4成的減耕。
- (備註39) 但必須充分考慮氣候變動等未知因素。
- (備註40) 比如美國，讓保留國有地計畫中容易遭到侵蝕的1成左右耕地休耕，在農產品供需上，達到了與生產調整相同的效果。此外，歐盟除了在單一給付要件（交叉要件）中，加入除了環境條件之外，直接給付制度更進一步地加強了作為環境等公共財供給補償費用性質的有力議論。
- (備註41) 但稻米的主要出口國中也包括了泰國、越南等國，這些國家的土地資源未必會比美國豐富（蓬萊米生產國的中國也是一樣）。日本與這些國家的競爭力落差，除了土地資源之外，所得水準也造成大幅的影響。
- (備註42) 如果降低關稅後國外可進入市場，那麼至少在中長期來說，進口產品取得某種程度市佔率的必然性很高。
- (備註43) 或是以出口補助金實施與進口相同規模的出口。
- (備註44) 雖然還殘留著採用計算方法的恣意性，但與因政治的決定相較，明顯具有更高的客觀性。
- (備註45) 但是，美國在1976年~1977年以及1979年~1981年期間，修改各個年度不足額給付的目標價格時，決定反映生產成本的變動並進行調整。
- (備註46) 根據支持價格降價來補貼的導入時性質，重量單價全國統一而單位面積生產量則反應地區差異性的型態。戶別所得補償制度則不受限於這樣的制約。此外，歐盟的中東歐新加盟國家所採用的單一面積給付的面積單價，則是各國國內統一。
- (備註47) 美國與歐盟站在刪減行政成本等的觀點，也出現了將自給性農家等這類極度零細的生產者，排除為直接給付對象的動作。在戶別所得補償下，較不專業的「銷售農家」也是補貼對象。

[Description]:

This article is the Chinese translation from two articles shown below.

[Original articles]:

Hirasawa, Akihiko (2010) "Characteristics of, and Challenges for the ISDPF Program Compared with Western Countries: The Direct Payment System, Competitiveness, and Land Resources," Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance, 63(12), pp.2-22, December, Norinchukin Research Institute. (In Japanese)

Hirasawa, Akihiko (2011) "Structure of the ISDPF Program and Its Challenges: Comparison with Western Countries", Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance, 77(7), pp.62-72, June. (In Japanese)

[Translator]:

Kuo-I CHANG

Assistant Professor, Ph.D. (Agr Econ.)

Department of Applied Economics

National Chung Hsing University

【原著】:

- ・平澤明彦(2010年)「欧米と対比した戸別所得補償の特徴と課題：直接支払い制度と競争力，土地資源」『農林金融』63(12), 2-22頁, 12月.

<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1012re1.pdf>

- ・平澤明彦(2011年)「戸別所得補償の構造と課題：欧米との比較」『農業と経済』77(7), 62-72頁, 6月.

【翻訳者】:

張 国益 助理教授

台湾国立中興大学応用経済学科