

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 日本農協組織的發展歷程與改革

The Development and Reform of Japan's Agricultural Association

doi:10.30390/ISC.199910\_38(10).0002

問題與研究, 38(10), 1999

Issues & Studies, 38(10), 1999

作者/Author：陳儔美(Chou-Mei Chen)

頁數/Page：27-47

出版日期/Publication Date：1999/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199910\\_38\(10\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199910_38(10).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 日本農協組織的發展歷程與改革

陳 偉 美

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所助理研究員)

## 摘 要

日本的農業，已正式迎向農產品自由化時代的來臨，而一向掌控日本農業的農協，雖然極不願意，也不得不面臨被迫改革的命運。在檢討農協組織的發展歷程中，也得知在農協中央的抗拒下，改革的腳步是緩慢且無奈的。但環境在改變，農協也無法逃避，選擇順應時代潮流作徹底的改革，才能帶領日本農業面對迫在眉睫的新課題。本文除介紹日本農協的組織，並闡述農協在各階段發展的歷程，以方便明瞭其改革所遭遇的困難所在。

**關鍵詞：**關稅與貿易總協定、世界貿易組織、農業協同組合、糧食管理法、專門農協、綜合農協、最低限輸入量

\* \* \*

## 壹、前 言

一九八〇年代中期起，隨著國際間有關農產品自由化原則的逐步形成（WTO 自由貿易農業協定已於一九九五年一月起正式生效），傳統上可劃歸各國政府保護範疇的農業部門，在自由貿易的壓力下，面臨必須改弦更張的局面。日本的農政，在二次大戰後的前四十年間，基本上是在和國際經濟完全隔離（保護）的情況下，以自給自足的方式，提供日本國內的全部需求。一九八七年十二月，在關稅與貿易總協定（GATT）理事會裁定會員國農產品中，指定開放十二項產品進口的政策要求下，<sup>①</sup>日本農政首次面臨重大的改革壓力，對此改革，農林水產省官僚、農業有關議員、及農業團體當然予以強力反彈，但是一直享受工業產品自由貿易利益而繁榮的日本，實在沒有充分理由拒絕農業部門的對外開放。一九八八年六月，日、美進行有關牛肉、柑

註① 包括果汁、水果加工製品、鳳梨製品、蕃茄醬、牛肉與豬肉加工製品、乳製品、乳酪、澱粉類、糖類、豆類、花生、其他加工食品等十二項產品。朝日新聞，1987年9月16日，版4。



橘進口的交涉，除了要求調降每年進口配額的關稅外，並決定自一九九一年四月起，日本必須接受牛肉、柑橘開放自由進口。當時，農林水產省官僚也聲言徹底抗戰，甚至有農業相關議員要求日本退出 GATT，日本農民也認為日本農業將因開放農產品進口而遭致毀滅的命運。

時至今日，在 WTO 農業協定的壓力下，日本農業勢必面臨改革，謀求強化農業體質之道，即早做好提高國際競爭力，以避免農業繼續衰退，而落到無法自給自足，或糧食需要依賴進口的地步。長久以來掌握日本農產品產銷全包的日本的農會組織——「農協」，今日卻成為阻止農業改革的最大阻力，隨著日本農產品開放進口的競爭的壓力下，政府不得不實施新法，允許農民可以選擇將農產品交由農協或其他廠商來銷售，因此，農協也就面臨嚴重的改革壓力。本文僅從農協的組織層面，來探究其改革的歷程與所遭遇的問題。

## 貳、日本農協的源起、類型與成員

### 一、農協的源起：由戰時的「農業會」轉型而來

二次世界大戰期間，為配給戰時及戰後統治時期的生產資材與生活物資以及糧食需求，日本制定了糧食管理法，<sup>②</sup>且依據此法成立了名為「農業會」的農民組織，加入權僅限於戶長，婦女與青年並無權加入，是個非民主的組織。戰後，「為提高農民的社會、經濟地位，由農民自主性發起」的主旨，以民主主義的原則，於一九四七年制定了「農業協同組合法」（簡稱農協法），解散了「農業會」，成立了新農會組織，統稱「農協」，來代替以往的農民組織。農協的全名是「農業協同組合」，也就是指農業合作社，每個町、村都幾乎有至少一個農協，是為單位農協，通稱「單協」。會員戶數有一千戶左右的農協，也有超過一萬戶的大規模農協。<sup>③</sup>若村與村之間的農協進行橫向連結，則可組成更大的組織，目的在尋求對農產品、畜產品的有利銷售，以及採購便宜、良質的生財機具，這是農協原先設定的走向。但是戰後日本農協的實際發展，在特殊的歷史背景下，卻並非如此發展。

戰後的農協體制，形式上雖是「自由民主」，依條文規定會員可依自主意識自由

註② 日本在一九四二年糧食發生困難時代，為了增產稻米，以及讓國民公平分配到米糧，而制定了「糧食管理法」（簡稱「食管法」），此為從稻米的生產到價格、流通，全由政府統籌管理的法律。根據流通方式的不同，分為政府米和自主流通米；前者為政府購入農協向農民收購的米以及由外國進口的米，由政府直接管理，並經糧食廳檢驗，依據儲備米制度，每年儲備一五〇萬公噸，來調節供需機能，過了一年的保存期之後，轉賣給中盤批發商；後者為領有執照許可的業者，向農民收購後，轉賣給中盤批發商；兩者都在政府的管轄之下，生產者或零售商或消費者之間無法自由買賣，若是私自買賣，則將以違反「食管法」遭到處罰。大宮知信，經濟と行政の關係が一目でわかる事典（東京：明日香出版社，1993年），頁128~130。

註③ 梶浦福督編著，脫農協（東京：ダイヤモンド社，1995年），頁21。



參加，但在歷史文化因素影響下，實際上卻是依從自古以來「村落共同體」的習慣，要求農家全部加入。農家的青年與婦女，也被強制的分別參加農協青年部與農協婦人部。當初的型態是在由上而下呈金字塔型三階段控制組織下，以提供糧食與生產資材、生活物資為目的之配給機關。<sup>④</sup>

農協成立初期，因為繼承舊「農業會」的許多不良資產，所以經營並不順利，加上戰後的通貨膨脹，各縣的農協經營都是赤字，為了救援，日本政府於一九五三年制定「農林漁業工會整治促進法」，又於一九五六年制定「農協整治特別措施法」，建立了農協的最高指導機構「全國農協中央會」，簡稱「全中」。然後在一九六一年公布實施附帶有補助金的「農協合併助成法」，因此由政府提出補助來救濟農協的結構下，行政機構就利用所成立的「全中」，轉變成由上而下且由政府指導模式而控制了農協。<sup>⑤</sup>

在經濟高度成長之下，大量的農地與農村的勞動力都被大企業吸收過去，一九六一年公布實施農業基本法，以「農業結構改善事業」名義，開始正式由政府提供補助款，培育自立農家，將中、小兼業農家的農地，集中組成專業農家，藉擴大經營規模，來提高勞動生產機能。<sup>⑥</sup>「全中」配合打出「營農團地構想」的計畫來申請，從此藉農業補助金制度的媒介，與農協事業聯結起來，因此，本來應該是很自由的農民，在農協的系統組織「全國連－縣連－單協」這種三階段體制的「垂直型管理體制」下，又增加了「農林水產省－縣農林部－町村產業課」的行政「垂直型管理體制」，<sup>⑦</sup>換言之，日本農民需同時受到行政與農協的雙重管理體制的束縛。

一九七一年「全中」打出「三年綜合計畫」，以發揮整合力量為口號，確立農畜物產的生產販賣的一貫體制，設法經由農協合併、整治聯合會等強化經營基礎與強化組織上加以改革，但當時正逢稻田轉作、農產品自由化、農業繼承人離開農村、農業不振等重重負面因素，接著一九八五年更遭受金融自由化的打擊，農業金融停止增長，為了渡過農協體制的危機，農協中央會會員代表大會決議將當時 3700 個農協，擴大規模合併成 1000 個。<sup>⑧</sup>

## 二、農協的類型：「專門農協」與「綜合農協」

根據農協法，日本的農協分為兩大類：一是經營種植花卉、果樹、養雞、養豬、養蠶等的專業農民，為了有利於販賣而組成「專門農協」。另一種是經營儲金、信貸等金融事業及販賣、購買、保險、醫療等各種事業的「綜合農協」。歐美是以各種農

註④ 安達生恒、梶浦福督，農協大改革「案」（東京：ダイヤモンド社，1991），頁 102。

註⑤ 藤田敦著，全國農業協同組合中央會編，新版・農業協同組合事業總論（東京：家の光協會，1998 年），頁 438。

註⑥ 須藤美也子，「21 世紀の日本農業に展望がもてる政策路線か」，前衛，1999 年 1 月號，頁 56。

註⑦ 農水省下設經濟局、構造改善局、農產園藝局、畜產局、食品流通局五個局以及糧食廳、林野廳、水產廳三個外局。農協屬於經濟局管轄，糧食廳則掌管稻米檢查，與農協有密切關係。ビッグペン編著，行政のしくみがわかる本（東京：ダイヤモンド社，1997 年），頁 214。安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁 44。

註⑧ 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁 49。



作物的類別組成的專門農協為主流，外部有協會或金融、保健、資訊、營運諮商、承包農業機械作業等的公司來支援農家，只有日本的農協是偏重「綜合農協」這種類型。⑨一九六五年左右，日本專家學者曾經討論，應該更注重技術指導與促進生產銷售能力的「專門農協」，才對農民有利；但掌控的「綜合農協」陣營則一再迴避討論這個議題。加上一九七五年底，世界工會聯盟的代表學者賴多羅教授所提出的「廿一世紀的工會」報告中，對日本的「綜合農協」推崇備至，使得改善「綜合農協」的議論從此消聲匿跡，⑩而被「加強合併町、村農協」的議題所替代了。不過也有許多農家，比過去更強烈要求能確實導入新技術以及給予農業指導的「專門農協」，但農水省與農協卻多採取敷衍的態度。

### 三、農協的成員

根據日本的農協法，農協的組織成員包括正會員與準會員，正會員是農民，準會員則是居住在該區域內的非農民，包括上班族、經營商店者、僧侶或工廠工人等，都可參加農協，此乃由於農協的前身是戰前即存在的「產業工會」。⑪農協設立時，一方面直接繼承了從國到縣，縣到町村的上意下達的三階段制傳統組織方式，⑫另一方面將產業工會與農業會的會員，全部接收，在農協法裡，對於這些非農民，就另設「準會員」的範疇來納入。

目前不論信用、保險或購買等實質上，正會員與準會員等於沒有差別。只是準會員可參加農協會員大會旁聽，但沒有發言權與投票權、也沒有理事的選舉權。初期準會員較少，但隨著經濟邁入高度成長期，儲金、保險與生活用品的購買事業逐漸擴展，準會員也逐漸增加，目前全國平均正會員與準會員的比率幾乎是二比一。都市近郊的農協，甚至有準會員多於正會員的例子，那是因為兼業農家⑬裡有公司上班族就比專業農民有錢，純粹上班族又比兼業農民有錢，這些人在農協的信用事業上，是比農民更可期待的「好客人」。由於經濟發展使農業的比重降低，農協也逐漸偏向以擴大資金規模的信用、保險事業為中心，明顯地喪失了原來農協的基本性質。

根據一九九八年一月為止的紀錄，日本的農家數有 329 萬 1000 戶，單協數目有 5369 個，其中綜合農協 2006 個，專業農協 3363 個。⑭總會員數達 911 萬人 1687 人，

註⑨ 梶浦福督編著，前揭書，頁 22。

註⑩ 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 31。

註⑪ 由明治、大正的官僚，為維持農村的中產階級，而建立的由上而下的帝國農會。當初的會員除了農民與地主之外，村裡的商工業者等也一起參加。財力不足的小規模農家，是不能參加的。到了昭和年間，才允許這些小規模農家加入，成為地主與農民一起參加的產業工會，主要目的是藉共同大量直接採購，來取得有利價格，而避免遭中間商剝削。安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 35～37。

註⑫ 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 37。

註⑬ 由於專業農家收入不敷維持生計，農家的其他成員，就業於企業或任職於公家等，這種以「農外所得」來輔助生計的，就叫兼業農家。藤田敦著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 33。

註⑭ 日本農業年鑑刊行會編，日本農業年鑑 1999 年版（東京：家の光協會，1998 年），頁 440。藤田敦著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 436。





其中正會員比上一年減少 1 萬 2340 人，但準會員卻增加了 9 萬 4900 人，而達 368 萬 4098 人，佔會員總數的 40.4%，且仍在繼續增加中。在一戶允許複數正會員的背景  
下，有 1970 個農協中出現女性會員，人數亦高達 71 萬 8955 人。<sup>⑮</sup>

## 叁、農協的主要組織與運作

### 一、農協系統組織

導因於日本農協的特殊形成背景與文化因素，日本農協的組織及職能與歐美型農協存在些許差異（表一）。依據一九四七年十二月下旬公布實施的農協法——「農業協同聯盟簡章」中所列明的「協同聯盟的原則」，也就是農協的原則，共有四項：（一）加入或退出，全憑自由意願；（二）沒有區域的限制；（三）不接受他人介入與干涉；（四）會員個人負起責任，自主管理。並有附帶說明：「集合十五人以上的農民，就可以組成農協。農民以外的人也可加入農協，但是不具選舉理事權與總會的議決權。農協的區域與數目不限，可自由加入兩個以上農協」。另外，農協的事業內容，計有：（一）資金儲存及借貸；（二）替會員購買物品；（三）替會員生產之物品加工、貯藏及販賣；（四）協助農事，以提高農業勞動效率。<sup>⑯</sup>一般而言，一個村裡可能組成數個農協，當然也可能出現由佃農與地主分別建立農協，且互相對抗的情形。

表一 歐美型與日本型農協的差異

歐美型	日本型
1. 為專業型農協。 2. 經營管理都是會員，沒有職員，實務、事務的管理者為參事。 3. 幹部為無給職。 4. 幹部為會員一人一票的民主選舉制所選出。 5. 農民自由意識加入。 6. 會員完全自主。	1. 為綜合型農協。 2. 由幹部與職員管理會員，來推動事業。 3. 職員、幹部薪資都由會員上繳經費支付。 4. 幹部由上級選派。 5. 農民全體被強迫參加。 6. 會員無自主權。

資料來源：安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 60、100、190。

如圖一所示，農協的組織型態，是在「單協」之上，設立指導機構「連合會」，簡稱「縣連」，這屬於縣級的聯合會，因為全國四十七都道府縣都有其各自的「連合會」而得名。<sup>⑰</sup>其上部還有全國級的指導組織，是為全國聯合會，簡稱「全國連」。

註⑮ 藤田教著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 439。

註⑯ 梶浦福督編著，前揭書，頁 114。

註⑰ 「連合會」是指複數的單位農協組織起來的聯合體，或者是這些聯合體組織起來的聯合體。藤田教著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 86。

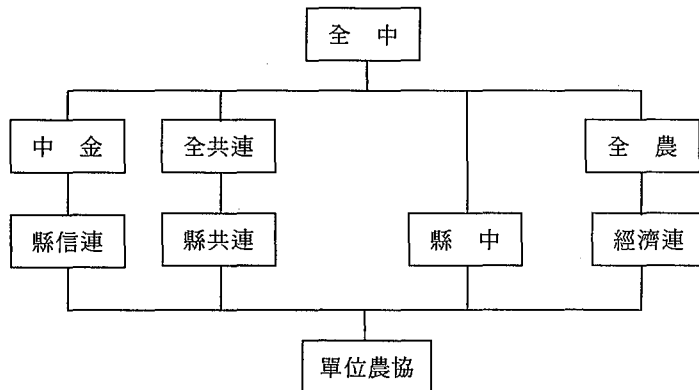


形成上下垂直系列領導的農協系統組織。<sup>⑮</sup>「縣連」擁有四個事業實體，各自經營獨立的事業。經營金融事業的是「信用農業協同組合連合會」，簡稱「信連」；經營農產品的販賣以及生產資材與生活用品的購買，叫做「經濟農業協同組合連合會」，簡稱「經濟連」；經辦保險業務的是「共濟農業協同組合連合會」，簡稱「共濟連」；經營醫療、醫院的叫「厚生農業協同組合連合會」，簡稱「厚生連」。

與縣連合會相對應的上級組織，全國連也包括好幾個機構，例如：與「經濟連」對應的是「全國農業協同組合連合會」，簡稱「全農」；與「共濟連」相對應的是「全國共濟農業連合會」，簡稱「全共連」；與「信連」對應的是「農林中央金庫」，簡稱「中金」；<sup>⑯</sup>以上「縣連」，除了儲金利息、買賣手續費、保險費等事業營收外，還有從町、村農協徵收來的分攤金、賦稅金等收入，來支付幹部、職員的薪資。「全國連」也是以同樣結構，由各事業營收與「縣連」上繳的手續費、分攤金等的經費，來支付幹部與職員薪俸。另有「連合會中心」專司教育。為方便聯合會管理單協與會員，而指導其忠實地完成中央所決定的事業目標。事業的推廣與教育指導由聯合會，特別是「全國連中心」負責，在這些方面也是形成垂直系列的強力領導系統。<sup>⑰</sup>

此外，在這種系統組織裡，東京中央與全國各府縣都設有「農協中央會」，為領導機構，負責單協與聯合會的組織、事業、經營的指導以及調解紛爭等綜合性機能。其中擔任町村農協的監察、教育、情報、農政活動的叫做「農業協同組合中央會」，簡稱「縣中」，與「縣中」對應的是「全國農業協同組合中央會」，簡稱「全中」。

圖一 日本農協系統組織圖



註<sup>⑮</sup> 在農協內部，以市町村的農協為最底層，上面有縣連與全國連，形成金字塔型的組織全體，統稱為「系統組織」。對於農家作物的販賣到生產資材、生活物資的採購等，採取三階段式或二階段式進行，例如：販賣事業，農產品的流通，透過農協→經濟連（縣連）→全農（全國連）的三階段方式，或是透過農協→經濟連（縣連）就完成的二階段式。購買事業，省去經濟連，透過全農→農協的流程，或者省去全農，透過經濟連→農協的流程也屬於二階段方式。主旨是為了協助農民利用系統組織，以保障市場的對抗力，是日本的農業、農村、農家經濟所依賴的經濟組織。梶浦福督編著，前掲書，頁20、21。

註<sup>⑯</sup> 祇有此「中金」自戰前即不屬於農協法，因為它除了農協之外，還對漁業合作社、農林水產關係團體與相關企業等提供融資。安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁33。

註<sup>⑰</sup> 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁23。

## 二、農協內部運作結構

從農協目前的實際運作來看，只要包括生產者與幹部、職員的單協組織即已足夠，實在不需要聯合會的上部組織來領導。因為單協比較無法完成的事，也就是單協與單協的橫向聯繫，縣連合會卻不願接受委託去做。而牽涉到全國範圍的事，例如：新潟、宮城、北海道的產地米，幾乎都銷到外地，這種超越縣的販賣事業，就應由全農負責，但是這些卻是靠經濟連努力推動市場化的結果。①全農應該站在自主流通法人的位置上，策劃全國性自主流通計畫，經濟連負責縣、單位農協負責區域性、超越縣部分由全農負責作販賣調整，加上調配倉儲保管運輸機能，及調節保管基金的運用等，以及這些所需的情報管理系統的充實，都是全農應該走的方向。但是目前都不是如此。而且縣連與全國連的職員與幹部，都與生產者或農協會員毫無關係，②實在很令人懷疑他們如何有心協助農協事業呢？

從制度的角度觀之，擔負農協活動的主體是幹部、職員和會員。幹部包括理事與監事，理事區分為專任理事（包括理事代表）與非專任理事，又有新任與舊任的區別，對於缺乏經驗、不熟悉農協經營基礎知識的新任專任理事（包括理事代表），必須接受特別的專門訓練。③監事須經全中舉辦的考試合格者，至一九九八年三月為止，具有監事資格者共計 1885 人，但經中央會會長選任的監事有 1096 人，其中專任監查業務的有 169 人，兼任其他業務的有 382 人，另 545 人則專任其他業務。這些幹部不但是會員農協活動的領導，也是農協事業的經營者。農協所雇用的衆多職員的管理以及巨額的資產的運用和各種不同事業的經營，都要求在不辜負會員的期待下，達到最佳效果。因此，必須具備卓越的專業能力和高超的道德素養，才能建立比其他企業還要健全並有效率的農協事業經營方式。

最高指導機構的「全農」，包括有理事 25 人，監事 8 人，職員 3557 人。④都道府縣中央會的幹部，包括會長 47 人，副會長 47 人（其中專任 34 人、非專任 13 人），理事（會長、副會長除外）553 人，其中 45 都道府縣採專任幹部制，另有些採執行理事與常務理事併用制，或聘任專家學者的非專任理事制。監事共 169 人，35 個都府縣採專任監事制，有 34 個都府縣也兼採聘任專家學者監事。都道府縣中央會的總職員數，計 3050 人。⑤

農協會長與幹部，訂出經營的方針，並決定規則，參事就遵循指導職員，忠實地去執行職務。理事作出決策，參事是事務管理。農協的職員，不能祇是營利事業的從業員，由於他們是會員們的代表執行者，組成農協活動的專屬事務局，來協助會員提高勞動生產，因此必須充分認識農協特有的性質並抱有認同感。主要基本領導方式為

註① 「座談會，『新食糧法に農協はどう対応するのか』」，大内力編，政府食管から農協食管へ（東京：農林統計協會，1995 年），頁 220。

註② 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁 22。

註③ 藤田敦著，全國農業協同組合中央會編，前掲書，頁 97、103。

註④ <<http://www.zennoh.or.jp/zennoh/alacarte/work.htm>>，1999 年 5 月 3 日。

註⑤ 日本農業年鑑刊行會編，前掲書，頁 452。





參事制，是聘請對經營等具有專門知識與經驗能力的人材，賦予相當於「商法」所訂經理的職務與權限，以求強化經營管理體制而設立的體制；由於大多採年功序列的待遇制度，所以有時會有機能無法充分發揮的弊病。<sup>⑥</sup>職位區分為新進職員、初級職員、中堅職員、主任、係長、課長、部長、參事。職務部門區分為企劃管理部門、營農部門、生活部門、信用部門、保險部門。<sup>⑦</sup>

一九九六年，農協法修訂時，為強化業務執行體制，規定一九九八年四月的農協結束後，負責信用事業的農協，其代表理事、專任理事、參事，除非得到行政廳的認可，不得擔任其他農協或農業法人的常務理事。但單位農協會長可兼任縣連等的專任幹部，還可兼任複數縣連的專任幹部，領到相當多的報酬之外，甚至可兼任町議員或縣議員，同時也得到地位；<sup>⑧</sup>因此，容易促使他們汲汲於謀求兼職，而喪失為農協效命的誘因。

而且由於農家的技術指導與資材設備的共同購入等業務，無法得到太多的利益，農協的幹部們遂偏向儲金及融資等方面發展。聯合會不但將重心轉移到信用與保險等金融事業，且把盈餘完全用在增加資本，蓄積財富，甚至於向下增加管理費，形成比公司或銀行規模還大的組織。例如，一九八七年「縣連」與「全國連」的財產合計為1兆5821億日圓，日本當時的農業所得也才只有2兆日圓而已。<sup>⑨</sup>在每年持續增加的情況下，一九九八年三月為止的總營業結算中，資產總額達49兆9259億日圓，單是儲金就有68兆4388億日圓，年增減率達1.1%；信用貸款達20兆8747億日圓，年增減率為4.4%。有價證券12兆6580億日圓，年增減率達1.2%。保險事業方面，長期保險新契約額有28兆8052億日圓的業績，退休金保險也有每年1364億日圓的業績。短期保險新契約計2528萬件，業績達4413億日圓。<sup>⑩</sup>

## 肆、農協改革的源起

### 一、產銷全包的弊端

原本由數個單位農協聯合起來，形成共同販賣，加工等附加價值的提高，可以節省交給「連合會」的手續費、盈餘等，並將其還原給生產者，對農民是比較理想的方式；但是「連合會」的規定是，所有的販賣、加工等，都得委託「連合會」，即使直接銷售或加工的附加價值，也都得全部上繳給「連合會」。農業器材、生活用品以及肥料、農藥的購買，也是由農協職員一一向會員作調查整理後，向「經濟連」預約，「經濟連」再向「全農」訂購，「全農」再一併向廠商訂購，然後分配到每個農家，

註⑥ 日本農業年鑑刊行會編，前掲書，頁441。

註⑦ 藤田教著，全國農業協同組合中央會編，前掲書，頁103~105。

註⑧ 日本農業年鑑刊行會編，前掲書，頁483，安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁106。

註⑨ 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁23~24。

註⑩ 日本農業年鑑刊行會編，前掲書，頁434。



這樣的程序，就叫做「系統利用」，<sup>①</sup>雖然是比較方便親切，但另一方面也缺少選擇性；而且每個階段都得收取手續費，結果無論農產品銷售到消費者手上，或者生產器材賣到農家，價格都因此提高。例如：包括加工食品，消費者在花費 1000 日圓購買食品當中，祇有 170 日圓回到生產者手裡。若農民想直接從比較便宜的商家購置肥料等，自己來調配，以節省成本，則會遭到叱責或處罰。<sup>②</sup>政府規定應該遵循的路徑是：農協的購買、販賣事業，都是得透過「單協－縣連－全國連」的三階段制。而互助事業的人壽保險與損害補償等，也是「互助連－縣連－全共連」的三階段制結構。全共連靠將收取的保險費借貸給大企業或投資證券來營運，所賺的錢卻只留在縣連階段，或支付員工薪資，或擴充資產，而非回饋到單協或會員身上。<sup>③</sup>

## 二、農協金融業務的膨脹

一九六五年前後，隨著經濟的高度增長，農協的「縣連」與「全國連」的規模隨之膨脹。導因於農家所得的數倍增加，儲金與貸款以及購買事業也跟著急速增加。<sup>④</sup>而「縣連」與「全國連」的幹部們拿了農協上繳的經費，便經營起金融事業，包括農家的壽險、汽車的車險、建築物的火險、翻修房舍的保險等，甚至包括非農家的房貸、保險等（只要加入農協保險，就可貸款），因之大量推升農協準會員的數字。<sup>⑤</sup>而這樣演變的結果，更使得農協的幹部與職員，脫離了他們原本是為提高會員的生產與生活品質而經營事業的第一目的，而落入經濟連與全農以積極推展「系統利用」、「預約購買」事業，以及獨占資材價格而逐漸擴大規模，共濟連與中金利用吸收來的龐大契約金和儲金，來投資債券、股票等來增加資產。系統農協在一般人的眼裡，遂變成了如同商社、保險公司、以及銀行一般。

## 三、制度的弊病

### （一）重複課稅問題

由一九九七年度一縣的中央會預算規模來看，12 億 96 萬日圓當中，賦稅金就佔了 8 億 7410 萬日圓，佔歲入金額的 72.7%，歲出方面，事業費 3 億 8098 萬日圓，人事費 6 億 549 萬日圓，管理費 2 億 603 萬日圓，<sup>⑥</sup>而管理費是單協上繳的賦稅金、分攤金、手續費以及聯合會自身事業營運的盈餘。聯合會的資本與管理費的增長，幾乎都是由單協上繳而來，而非完全由自己賺取，單協的負擔年年增加，而系統事業祇是站在仲介的立場，接受單協的委託，在販賣、購買、利用等的各事業上，竟然收取了

註① 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 63。

註② 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 14、66。

註③ 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 19。

註④ 農家的兼業化與薪給化的演進，也是農家收入增加的原因。

註⑤ 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 6、46。

註⑥ 日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 452。



三次手續費與營業稅，實在看不出系統組織的利點在哪裡？

## (二) 冗員問題

根據一九九八年一月為止的紀錄，日本的農家數有 329 萬 1000 戶，單協數目有 5369 個，其中綜合農協為 2006 個，專業農協為 3363 個。一個單協平均僱有專任理事 1.6 名，非專任理事 15.1 人，監事 4.4 人，計 21.1 名農協幹部；至於職員，採購部門平均一個單協就僱 23 人，農家則不足 10 戶就僱一位職員。<sup>⑦</sup>

一九九六年度，系統組織所僱綜合農協的職員有 29 萬 3369 人，幹部有 4 萬 9288 人。<sup>⑧</sup>加上聯合會的關係企業，例如：全糧連等，等於是官廳的外圍機構，以便聯合會上級幹部或職員退休後再就職的場所，<sup>⑨</sup>人數就達 8 萬以上。階段制下的職員與幹部總計 35 萬人，另外，還有全國的農業指導員，根據農林水產省發表的「一九九六年度綜合農協統計表」，計 1 萬 7280 人，比上年度增加 38 人，與農業改良普及中心配合，協助會員農地利用的調整、擴大農作面積、建立生產流通管道等振興地區農業工作。更有從事會員的健康管理、改善生活飲食諮詢、教育活動等的生活指導員，計 3023 人。<sup>⑩</sup>若加上關係企業就更龐大了。

## (三) 回扣問題

農協裡會員與職員的關係是客人與店員的關係，縣連與全國連的職員和幹部，在這兩個階級是沒有生產者或農協會員參加的。他們所領的薪資是由農協會員所上繳的經費支付，而卻將農協當成商社或超市來經營。聯合會接受由全國連交下的事業進度，再指導單協去達成。儲金與保險方面也是「全國連」決定每年的達成目標，再交由縣連與單協去完成。購買事業也是如此，農機具由縣連大量購買，可拿回獎勵金性質的回扣，以佐賀縣為例，可拿到的回扣甚至相當於該縣縣連代為處理農機具交易一年份的手續費，這些回扣並未回饋到生產者或單協，而是藉以吸引縣連等系統購買事業量的增長。縣連在將農機具分配到單協時，還收取費用。至於那些獎勵回扣如何運用，單協或會員都無權過問。<sup>⑪</sup>

## (四) 合作社未民主化問題

日本農協會員並不具備聯合會幹部的選舉權，聯合會要新增事業或結束事業，會員亦無議決權甚至發言的機會都沒有。然而會員卻被強制加入單協，單協也被強制加入聯合會。而且，「縣連」與「全國連」的純財產不屬於農協與會員，一旦脫離農協的會員，依農協法第廿三條規定，應可拿回其到脫會為止的持分，但是到目前為止，

註⑦ 日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 440。藤田敦著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 436。

註⑧ 日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 440、441。

註⑨ 綜合農協中的九九·六%，採退休制度，男女大多是以六〇歲為退休年齡。日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 442。

註⑩ 日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 442、468。

註⑪ 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 22。



仍沒有人能真正拿到。②本來是有會員才產生單協，數個單協才能組成聯合會，現在卻是反過來，有聯合會才有單協，有單協才有會員。應該明瞭會員才是「農協的主人翁」、「農協的主宰」，否則本末倒置，就失去組成合作社的意義了。

全農一縣經濟連一單協、或全共連一縣共濟連一單協的各個事業的垂直上下關係很緊密，但各事業間欠缺橫向的聯繫，因此總體來講，無法發揮整合力。而且單協與聯合會，或各個聯合會之間，存在著相互不信任感，無法保持單協的主體性。任何時候聯合會的利益都比會員的利益優先被考慮。③

#### 四、稻米政策問題

日本對於危機處理，認為一旦有事，石油的儲備量是三個月份，農產糧食也應該有三個月份量，雖然以目前的消費型態，蔬菜、肉類比米的消費量還大，④但米仍然是日本社會生活的象徵，有米才有安全感。因此，日本農業相關方面一再主張米的自給與維持米價安定是必需的，藉著食管制度與農協的配合，米價雖高但至少維持銷售管道的穩定，食管制度目前最大的功能是，將便宜買進的外國米、麥，高價賣給消費者，所賺的盈餘，拿來補助國產米、麥的農業保護方式。⑤學者與「經團連」認為：在確保糧食安全以及推展國際化的內外配合下，日本除了自給自足，還得與可能向日本輸出糧食的亞洲國家締結多國間協定，或者與美、澳等建立兩國間貿易協定，以保障長期穩定的國內需求，但是一致認定完全依賴進口是不安全的。一定要保障稻米自給率在五〇%以上，才能提供國民安定的糧食需求。⑥

農協對於米的流通情況，甚至對生產稻米的農家都不公開出貨價格與流通經費，對於農家要求公開明細，以便掌握生產成本，卻得不到農協的回應。⑦至於全農的子公司偷賣黑市米等不利的消息，卻都很防衛性的不希望被報導，若實情被報導出來，還會清查是哪位農民洩漏消息，或警告農民不可對外面不相關的人亂講話，來封鎖消息。全國的農協或農業團體都是這樣壓制言論，主要原因是企圖免除來自內部與外部的批判，但是沒有批判並不表示農民對現狀很滿足，這也是有礙日本農業進步的一大阻力。⑧近年來對農政的批判好像突然增多，其實十數年前「經團連」已經對農政提出全盤檢討報告，但被農林水產省猛烈干預之外，當時擔任研擬報告的負責人「味之素」公司社長遭到農業團體攻擊，該公司產品也遭到拒買運動的恐嚇，結果該報告最後難逃塵封的命運。

註② 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁 24。

註③ 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁 129。

註④ 「討論，『輸入をどう考えるか』」，中安定子編，論争・近未來の日本農業（東京：農山漁村文化協會，1998 年），頁 63。

註⑤ 持田惠三，「食管制度とはなんであったか—55 年間の軌跡を総括る」，大内力編，前掲書，頁 53。

註⑥ 須藤美也子，前掲書，頁 60。

註⑦ 東洋經濟産業動向調査班編，規制緩和で生まれるビジネスチャンス（東京：東洋經濟新報社，1994 年），頁 88。

註⑧ 屋山太郎，コメ自由化革命（東京：新潮社，1989 年），頁 45。





在國際農產品貿易自由化浪潮之影響下，日本的米價太高的問題（日本的生產者米價居然是國際價格的六到七倍），始終不斷受到歐美各國的質疑，一九八五年八月，農水省的米價審議會提出降價的諮詢案，但農協團體動員相關議員，強制維持生產者米價。當時的總務廳長官玉置和郎察覺到消費大眾對於米價過分離譜的忿怒，遂主張「農協不應脫離其協同主義的角色，農協應該受到監督」，當時的中曾根康弘首相也趕緊呼籲「農業團體內部應該主動改革」。同年十一月，社會經濟國民會議（主席為稻葉修）提議「廢止食管制度」，身處四面楚歌聲中的農林水產省，祇好開始檢討如何「改善食管制度」。十二月，農政審議會提出包括改善食管制度的農政改革中間報告。<sup>④</sup>美國政府也於一九九三年十二月的烏拉圭回合交涉中，對日施壓。認為非關稅障礙<sup>⑤</sup>與農業限制項目<sup>⑥</sup>的交涉沒有進展，日本要負最大責任。逼迫日本撤除所有非關稅障礙，自動開放市場，改善大幅的對外不平衡現象。

日本在各國的壓力下，於 GATT 烏拉圭回合中同意了主食用米最低限輸入量（minimum access）義務，開放部分稻米市場，隨著世界貿易組織（WTO）的成立，日本正式自一九九五年起開放相當國內生產量的 4%，准許計 37.9 萬噸稻米及其他十項農產品的輸入。進口稻米量每年調增，至二〇〇〇年將達到相當於國內生產量的 8%，亦即 75.8 萬噸。<sup>⑦</sup>

農協的農政活動，所採取的具體手段是，在系統農協的指導下，舉辦單位農協到社區、都道府縣以至於全國規模的各種集會或大會，會員與代表集體決定政策要求事項，分別向政府、國會、政黨、地方議會、地方公共團體等提出報告書。當申訴或要求事項不被接受時，也曾集體走上街頭示威。<sup>⑧</sup>而且農協的經營者，大多是地方上的有力人士，具有相當的集票能力，又與屬於農林族的國會議員及農林省的官僚，一向保持密切關係。<sup>⑨</sup>原則上農協與各政黨的關係，是保持中立的立場，但是長久以來受行政指導的歷史性因素影響，每到選舉，大多支持自民黨認可的候選人，自民黨也一

註④ 屋山太郎，前揭書，頁 23。

註⑤ 日本的非關稅障礙包括：日本的各種規定、認證制度與認證標準、商場慣例等，都被認為是阻礙輸入的因素。屋山太郎，前揭書，頁 17。

註⑥ GATT 加盟國裡，對於農產品還有些國家保留自由化的項目，叫做「殘存輸入限制項目」，日本有二十二項目；還有糧食管理對象的米麥類六項目，日本農水省稱之為「國家貿易項目」，不屬於上述項目之內。屋山太郎，前揭書，頁 15~16。

註⑦ 日本稻米從生產到價格、流通，全由政府統籌管理。WTO 農業協定的規定，加盟國必須：一、撤除非關稅障礙、二、消除國內保護價格與措施、三、削減輸出補助金的三項規範。針對第一點，日本在輸入限制的小麥、大麥、乳製品、花生、生絲、豬肉等十種產品，都同意這些產品的關稅率，在最低限輸入（=4~8%約 40~80 萬噸）實施期限（一九九五~二〇〇〇年）終了後，若不再繼續實施，將比照「農業協定」實施的基準年間（一九八六~八八年）的關稅率調降 15%。河相一成，「世界に高まる WTO 農業協定改定の世論」，前衛，1999 年 1 月號，頁 64。菅原立夫，「コメ「完全自由化」強要には道理はない」，前衛，1999 年 4 月號，頁 92。

註⑧ 藤田教著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 108。

註⑨ 朝日新聞，1995 年 12 月 20 日，版 2。





直視其為大票倉而不敢忽視農協所提出的要求。而且例如在大藏省算出農協系統的住宅融資，投資在「住專」八大公司的損失額高達七兆七〇〇〇億日圓時，<sup>⑤</sup>不只自民黨的農林系議員給政府壓力，新進黨與社會黨也全力擁護農協，形成政、官合力解決農協金融危機的局面，在農協只肯負擔六千八百億的決定下，執政黨也只好決議用稅金來填補巨額的不良債權。<sup>⑥</sup>

## 伍、一九九〇年代日本的農業改革與農協現況

### 一、九〇年代以來日本的農業改革

日本的農民，對於 GATT 烏拉圭回合談判中決定，要日本開放稻米市場，恍如晴天霹靂，認為日本的稻作將面臨絕滅。日本政府考慮到將來勢必達到完全自由化，為避免日本農業產生危機，必須實施以期達到能與國際社會共存為目標的農政改革。<sup>⑦</sup>日本的產業在世界經濟的競爭原則下贏得勝利而繁榮。但是日本農業卻一直設法儘可能不容許外國進入，讓許多國家不能認同。在社會經濟高度成長下，目前的農業結構，由於高齡化及缺乏年青的後繼者願意繼續留在農村務農，已經使低生產性與低所得的農家無法維持下去。

日本的農業生產是在一個封閉的市場內，由農協與政治家提著補助金來控制；日本的農業政策，在補助金的保護下，必須遵守許多劃一性的規定。這樣反而使農民失去競爭力，使農業更衰退。反而是不再接受補助金的「雞蛋」生產情形，透過合理化市場機能調整以及生產技術革新，長期以來已在價格穩定中成長。<sup>⑧</sup>所以，農協、農林族政治家、農水省官僚實在不應再誇大宣傳「市場開放的威脅」。一九九一年開放牛肉輸入以來，也並未造成日本畜牧業垮掉。

為達到日本農業自立，一九九二年六月，農水省指示了一九六〇年農業基本法制定以來最大的政策轉變，也是第一次農地解放以來最大的一次農地改革，<sup>⑨</sup>即「新食料・農業・農村政策的方向」，從此自耕農為中心轉變成租佃農為中心，藉此來擴大耕地面積；以促使因耕地狹小無法發展的農家，在規模擴大之後，不但有轉型意願，也足以達到自立的能力。另外，使都道府縣農業公社（農地保有合理化法人）擁有「農地銀行」機能，集合放棄耕作土地及零星狹小農家的農地，成立農業生產法人或有限公司來經營，僱用有興趣耕種者，實施薪資制與休假制，形成與其他產業同具吸引力

註⑤ 朝日新聞，1995年12月19日，版11。

註⑥ 朝日新聞，1995年12月23日，版1。

註⑦ 「農業、農村的活性化政策プログラム」，細川護熙編，日本新黨 責任ある變革（東京：東洋經濟新報社，1993年），頁190。

註⑧ 「『日本の常識』が『世界の非常識』と言わ水る理由」，細川護熙編，前掲書，頁208。

註⑨ 第一次農地改革是戰後的農地解放，並且把農家由戰前沒有土地的佃農，在戰後變成擁有自己土地的自耕農，而且為了保障無論多小的農家，都能保有自己的土地，因而禁止農地自由買賣。ビッグペン編著，前掲書，頁144。



的農業，也解決了農家繼承者不足的問題。<sup>⑩</sup>然後配合高水準的技術改革，也就是將高水準的設備投資具體化。農業經營變成腦力與體力兼具的工作，腦力勞動包括：每次農作的成本計算、經營的收支計算等事務作業外，還有生產品的販賣、各種資訊的收集、整理等，與整體經營計畫相關的事，這些都可交給農家的女主人，歐美先進國家許多都採取這種分擔方式；且可同時兼顧家事與育兒，也可解決因為農事辛苦，而沒有人願嫁入農家的問題。

日本一向所習慣採行的是：修補農業政策，以保護政策來逃避，故被批評日本的農業為政治所害。<sup>⑪</sup>對於這樣的政府，一九九二年五月建黨的日本新黨，針對農政改革，提出活化農業、農村的五項政策，在其黨魁細川護熙於一九九三年八月成為首相，組成聯合政府時，這些改革意見，被拿來做為實施農政改革的參考，而大多一一被付諸實施。茲列舉該五項政策如下：

(一) 將低生產性農業轉換成高生產性農業：農家的高齡化與人手不足，使得放棄耕作的農地增加。為保證國內米糧充分自給，應該讓有意願的農民，有自由種植稻米的權利。但限制耕作自由的現行「食管」、「稻田轉作」等態勢，與時代潮流背道而馳。所需的改革是，在流通方面部分管理，生產調整方面選擇性的休耕。

(二) 建立與國際社會可以共存的農業：在多邊自由貿易體制的維持下，獲得最大利益的日本，勢必接受烏拉圭回合的開放農產品市場要求。因此，必須先建立即使開放進口之後，也不會崩潰的農業基礎，才是上策。首先，必須與農業的第二次、第三次產業取得均衡的高生產性產品。經營規模擴大與高科技農業技術的導入是不可避免的。另外，提高農家的技術革新能力、市場行銷能力，來降低成本、提高品質，以期強化農業競爭力。

(三) 對農業基礎設備的投資：日本的農地，每年減少三萬公頃，總耕地面積保持在四五〇萬公頃到四七〇萬公頃以內，以大規模耕作、高科技農業技術，應可確保糧食充分自給。為了提高農業的國際競爭力，應該實施一〇兆日圓程度的緊急投資，在一九九二年以後五年間，將農田整理成四方形，再以水田為中心，蛻變成生產性高的農業。

(四) 使農家所得倍增計畫：為達到國民糧食的高度自給，首先必須確保優秀農業人材；加上「食管」改革，以取得與其他產業相平衡的所得。也就是藉降低成本與創造高附加價值的作物，來使農家所得倍增。

(五) 農業教育的改革：<sup>⑫</sup>日本大學農業學系與農校，並未對提高農業競爭力而作出貢獻，應注重農業教育的改革，透過先進農業經營者的協助，培訓經營大規模農場的人材。

註⑩ 東洋經濟產業動向調查班編，前揭書，頁82。

註⑪ 同註⑦，頁195。

註⑫ 同註⑦，頁196~199。



## 二、農協的現狀

### (一) 農協的組織或事業方面都已經變質

戰後歷經五〇餘年，農協制度在規範與實際執行情形上，成為極端偏離的狀況。此乃由於農協的脫農業化，現在的農協，不論是在農協的組織或者是事業方面，都已經變質。例如；組織結構，準會員所佔比率已佔全國平均 40%，神奈川、東京、北海道、大阪、靜岡等都會型道府縣，已經超過 50%。在事業方面，也祇有信用、保險、及生活物品的購買等非農業相關事業不斷擴展。③農協法經無數次修訂，卻幾乎祇偏重在事業機能的擴大，而從未對組織的結構作過任何考量。例如，長久以來準會員與正會員同樣繳納費用及使用相關服務事業，卻仍未能擁有參與農協最基本的決議權。政府以「農協為自主性合作社，組織問題應由其自身決定」為藉口來逃避，然而制定農協法的是政府，實際上政府也對農協訂下層層規範並給予各種保護。例如：政府為何以大量國民的稅金，去解決「住專」的不良債權，④就是因為「住專」資金的約 40% 是來自農協的融資，⑤若政府不採取救援措施，農協定會崩潰，屆時不但影響農民生計，恐怕全日本國民都將受波及。雖然政府提供大量援助，會員對於農協的金融已失去信心，使得農協的信用業務收入惡化，一向所依靠的儲金進帳，也受到了影響。因此考慮若不設法在經營上有所改革，必然無法在競爭中贏得勝利。

町村農協發展到目前，單協間存在著很顯著的落差，有規模大到擁有一萬名以上會員的都市近郊農協，或規模小到一千人左右的小農協。⑥有幾乎與銀行沒什麼區別的近郊農協，也有喪葬事宜都包辦的人口過稀地區農協，還有會員費心指導農作的比較像農協的農協，以及少數堅持合作社民主制的農協，不論是規模或事業內容都顯示著單協正邁向分化的進程。

### (二) 糧食法的修改

一九七一年時，由於稻米生產過剩，政府以價格支持政策來保護農民，而非依價格滑落形成自然減產，因此農民生產量也無須減少，祇是國家的財政負擔增加。後來由於財政負擔過重，且為了配合開放進口政策，不得不實施稻田轉作；在接下來的二

註③ 佐伯尚美，「二十一世紀型農政システムとはなにか」，中安定子編，前掲書，頁 89。

註④ 「住專」乃指住宅金融專業公司，一九七一年起，為了響應政府獎勵購屋而設立，一般銀行因為購屋貸款手續煩雜，利率偏低，並不積極辦理，所以在大藏省指導下，至一九七九年陸續共成立了七個金融公司，收取較高利息，專辦住宅貸款，向銀行吸收融資，再轉貸給一般購屋者或不動產公司，融資總額曾高達一二兆五二三億日圓。一九八〇年十月，大藏省與農水省，認可「住專」為系統農協可以提供融資的金融機構，且不受一般銀行對不動產融資的總量限制的規範，因此使系統農協對「住專」的融資急速擴大。一九九〇年後半開始，受到泡沫經濟崩潰影響，大型不動產公司陸續倒閉，使「住專」因背負大量不良債權，等待政府收拾善後。湯谷昇羊、杏廣雅文，ドキュメント住專崩壊（東京：ダイヤモンド社，1996年），頁 2、122。

註⑤ 朝日新聞，1995年12月20日，版 2。

註⑥ 安達生恒、梶浦福督，前掲書，頁 28。



十年間，由農水省指示全國稻米的總生產量，再配合實施稻田轉作政策，在農協系統組織的全面支持下，將政府決定的減少耕作面積，透過農協由上而下分配到每個會員。若是個人拒絕接受配額，除了減少收購其稻穫，同區的會員還得承擔該配額，當然抗拒者就會遭到眾人指責，而無法繼續在該村落生活下去。雖然農協會員提出應該經會員民主討論，但農協並未聽取會員的意見，而完全服膺政府的計畫。這是日本的一貫做法。而美國的做法則是：是否減少耕作面積，全憑個人自由意願，但同意配合者將領到充分的補助金，而抗拒者則除無補助之外，所生產的稻米的運銷、販賣等，也都得不到協助。許多專家學者都認為，若是日本早採用美國這種做法，日本的種稻農民，應該會比現在更堅強。<sup>⑥</sup>

本來在烏拉圭回合的交涉中，日本政府同意先作小規模改革，一年後再作徹底修訂，在這種情況之下，農協有關各界，當然了解食管法遲早會遭廢止，而改採更自由的新制度。但改革的步伐比預期還快。在一九九四年四月 WTO 協定同意書確認的高鋒會議中，由細川內閣的羽田孜外相簽下了同意撤消保護主義，推動世界經濟統一的宣言。<sup>⑦</sup>因此，日本國內就在同年二月到八月的農政審議會的審議過程中決議廢止食管法，而邁向制定新糧食法的方向。

為因應 WTO 農業協定欲將世界糧食統一自由化市場的目標，日本於一九九五年十一月一日開始實施「新食糧法」，<sup>⑧</sup>對稻米的產銷制度，由國家全部管理，轉變成自主流通米主體的部分管理，以「計畫外流通米」之名，允許以往的黑市米流通，但基本的結構仍然不變。<sup>⑨</sup>「新食糧法」實施後，政府所扮演的角色，是由舊糧食管理法的全部管理，退居為部分管理，而交由擁有全國銷售網，並具備生產調整、集中販賣、調整保存等機能的系統農協負責。農協也從以往代政府將生產者的米集中收購的角色，演變到直接與農家訂定契約，接受委託收購與販賣米糧，雙方之間成為私家的契約關係，某位全農幹部談到其變化在於「今後米將被當作商品處理」。在新糧食法下，政府要求系統農協最少得做到生產調整、自主流通米的民間貯存量及倉儲保管等責任。若表現優良，政府將給予獎勵金，但商業風險須自己負擔。<sup>⑩</sup>

這對長久習慣於食管法的農協，一下子要去適應一個新的法律，是很不容易的；加上農協本身合併事業與組織的改革、泡沫經濟的崩潰與農產品進口的增加等問題，伴隨著已惡化的經營體制的改善等問題有待解決，已讓系統農協苦惱不已。<sup>⑪</sup>今日的

註⑥ 安達生恒、梶浦福督，前揭書，頁 40。

註⑦ 河相一成，前揭書，頁 64。

註⑧ 「新食糧法」的正式名稱是「有關主要糧食的供需與穩定價格的法律」，主要內容是為確保米穀生產者到消費者的計畫性流通措施，以及政府藉總體性購買、輸入、轉賣主要糧食，來維持糧食穩定。這一點與舊食糧管理制度相同，但在放寬流動的限制上來看，已經是戰後農政最大改變，可以說從食管法的「統治、公平、安定」，轉變成糧食法的「自由、競爭、變動」。日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 41。

註⑨ 並河信乃，行政改革のしくみ（東京：東洋經濟新報社，1997 年），頁 37。

註⑩ 佐伯尚美，「新食糧法の構造と特質」，大内力編，前揭書，頁 23；岸康彥，「『農協食管』への模索」，大内力編，前揭書，頁 117。

註⑪ 岸康彥，前引文，頁 118、135。





農協，更面臨會員的多樣化，高齡農家、兼業農家特別是第二兼業農家<sup>㉑</sup>的增加，會員的耕作活動減少，加上農業國際化與自由化的進展，農業基礎項目顯現多樣化與不安定化，使得農協所轄以指導營農為首的各項事業，都遭遇困難。因此，農協消極的將目標轉向改善農民生活品質，作為其主要指導事業，來逃避面對改革的訴求。

稻米產業是日本農業的基礎項目，也是稻作地帶農協的基礎事業。如今轉換至新糧食法，實質上使稻米業逐漸脫離農協。會員不再像食管制度時代，由農協將代售米價扣去農機具與肥料、農藥代購費之後，直接匯入帳戶，完全無法獲知自己的稻米販賣價格及所繳交經費，<sup>㉒</sup>而可以比較自由的買賣。但是市面上目前正規流通的米，仍有 95% 的交易為農協所獨佔，<sup>㉓</sup>由此就可以看出農協與行政仍然強勢的控制著日本的農業。

## 陸、代結論：農協的未來

面臨 WTO 農業協定的外壓，日本農協的發展，若是不作任何改革的話，必然面臨衰敗的命運。

### 一、WTO 農業協定對日本農業的衝擊

日本的農產品，為因應 WTO 農業協定的三項規範，已經分別做了配合措施。亦即是加盟國必須：(一) 撤除非關稅障礙；(二) 削除國內保護價格與措施；(三) 削減輸出補助金。針對第一點，日本在輸入限制的小麥、大麥、乳製品、花生、繭、生絲、豬肉等十種產品，都同意這些產品的關稅率，在最低限輸入量 (minium access=4~8%，約 40~80 萬噸) 實施期限 (一九九五~二〇〇〇年) 終了後，若不再繼續實施，將比照「農業協定」實施的基準年間 (一九八六~八八年) 的關稅率調降 15%。針對第二點，在削減國內保護措施方面，有關日本內外價格差與刺激生產財政支出 (價格維持政策等) 的基準年次，六年總額為五兆日圓，也將依約定削減 20%，於二〇〇〇年調降到四兆日圓。日本外務省表示將依上述遵守農業協定，但現行的價格維持政策等或將超過三千億日圓以上。<sup>㉔</sup>至於第三點，日本在食管制度下，政府直接以二重價格制維護生產者米價。牛乳的差額補助制度是由畜產振興事業團以生產者補貼金支付給生產者，大豆、茶種等則是農協從農水省領取補助款再交給生產者或者是以蔬菜供需安定基金支付生產者的制度。這些都是屬政府機構管轄，因此都是「農業協定」要廢除的對象，歐盟與美國都仍未完全廢除農業方面補助，日本則準備與各國再研商。

註<sup>㉑</sup> 由於專業農家收入不敷維持生計，農家的其他成員，就在企業上班或任職於公家等，這種以「農外所得」來輔助生計的，就叫兼業農家，而農業所得超過農外所得者，叫做第一兼業農家，農外所得高於務農所得者，就叫第二兼業農家。藤田教著，全國農業協同組合中央會編，前揭書，頁 33、85。

註<sup>㉒</sup> 東洋經濟產業動向調查班編，前揭書，頁 88。

註<sup>㉓</sup> 西口利治，「計畫外米と流通市場」，大內力編，前揭書，頁 160。

註<sup>㉔</sup> 河相一成，前揭書，頁 67。





WTO 農業協定的要求下，日本承擔最低限輸入義務的這些米，日本糧食廳所訂的關稅率是 731%，照 WTO 協定削減 15% 之後，關稅率仍有 621%，<sup>⑦</sup>因此，遭到澳洲政府向世界貿易組織（WTO）抗議日本的稻米輸入關稅太高，<sup>⑧</sup>後來為避免對小麥等農產品輸出日本市場產生不好影響，且有鑑於在年底將舉行 WTO 下期交涉會議，而於一九九九年四月二六日撤回抗告，準備年底於會中提出討論，還可爭取美國、印尼等其他稻米輸出國的支持，合力一致對日本施壓，而面對這即將來臨的壓力，日本政府勢必邁向構築米的全面自由開放進口的環境，屆時日本政府會不會要求農協再作某種調整來因應，也值得我們繼續觀察。至少日本農協在被解除農產品產銷全包權力後，已面臨不得不改革的重大壓力。

## 二、農協的調整：強化競爭力與權力的下放地方

一九九三年烏拉圭回合的農業談判當中，日本答應逐漸開放輸入市場，東亞各國的蔬菜、水果、豬肉、雞肉以及其加工冷凍食品等，自此大量輸入日本。日本農業的活路是，生產製造高價但安全、良質保證的農作物及食品，一部分農民、農協就試著突破種種困難條件，邁向有機農業的道路。農林水產省也配合在一九九二年十月一日發表「有機農產品中青果物等特別基準」，一九九三年四月一日開始實施。<sup>⑨</sup>生產出來的有機農作物價格雖然較高，但仍深獲重視食品安全的消費者好評，也符合廿一世紀重建地球環境的訴求。<sup>⑩</sup>一九九七年三月，東京都與全國的自治體合作，開始實施「有機農產品等的流通協定」，由各自治體給予當地有機農產品認證，最大消費地的東京都提供促進流通的協助。目前，隨著為過敏性皮膚炎等病所苦的家庭增加，消費者對有機蔬果的關心提高，各都道府縣與團體都重視有機產品的產銷。項目除了果菜、米麥之外，其他穀類、豆類、茶葉等都被列入對象。<sup>⑪</sup>

為因應二〇〇一年稻米進口完全自由化的到來，在剩餘不多的時間裡，改革是不可避免的，尤其是一向在糧食管理制度保護下，以正規的稻米批發業者享有既得利益的農協，與檢查稻米而分布在各地糧食事務所，擁有超過一萬名職員的糧食廳，一起把米恣意地劃分為政府米、自主流通米、其他用途米等，並把流程序弄得很複雜，訂定外界難以理解的制度。<sup>⑫</sup>針對這一點，首先應該在稻米的生產與流通上導入市場競爭原理，讓民間米業批發商與貿易公司、米穀加工業者等加入競爭，農業資材（肥料、農藥等）也應讓企業加入，大規模農家也表示有興趣進出加工、流通事業，因此，

註⑦ 河相一成，前揭書，頁 70。

註⑧ 日本稻米輸入關稅，根據烏拉圭回合協議，一九八六～一九八八年的輸入米平均價格與國產米價格比較換算出一公斤米價為三五・一七日圓，是澳洲米價為原來的三・九倍，但日本政府以「根據協定所算出價格，不會考慮修改」回應。〈<http://www.asahi.com/paper/front.htm>〉，1999年4月27日。

註⑨ 赤池學，「環業革命の時代」，世界，1998年5月號，頁 227。

註⑩ 東洋經濟產業動向調查班編，前揭書，頁 86。

註⑪ 赤池學，前引文，頁 227、228。

註⑫ 東洋經濟產業動向調查班編，前揭書，頁 84。



政府應該以新糧食法的部分流通開放為契機，全面放寬限制，藉開放自由競爭，來強化農業體質，即早做好提高稻米的國際競爭力的準備。

農協販賣事業的主軸，是青菜蔬果、畜產品和米，兩者在市場構造上有很大的差別，青菜蔬果等沒有煩瑣的規範，可直接送到市場販賣；而在食管制度下，農協對於稻米的集中銷售等於是獨佔事業，稻米屬於政府管理，但幾乎都透過全農販賣，<sup>⑧</sup>經濟連祇有居中聯繫的機能，在大規模合併農協的趨勢下，跳過經濟連，較大農協與全農兩階段體制被認為已經足夠。因此，為了突破困境，農協試圖徹底改革事業組織及為邁向經營健全化作努力，首先進行的就是組織的合併，當初為了因應開放市場的競爭壓力，日本政府為強化農業競爭力，已於一九八六年起發動大規模農協合併，將從前 1 萬 2000 個以上的綜合農協，至一九九三年合併到 3000 個，一九九六年四月合併成 2264 個，至一九九八年七月已達 1808 個。<sup>⑨</sup>一九九八年三月起，決定將 20 到 30 個左右的縣連，歸併到全國連，使農協數在二〇〇〇年達到 535 個的目標。<sup>⑩</sup>

雖然說日本政府對其農業既提供補助保護，又提供指導，但仔細分析，這些由農水省撥下的預算，都是來自國民的稅金。而且，多少農協團體職員與幹部的薪資，靠著農民上繳給農協的經費支付，在這種情況下，實在很難想像農家所得如何提高。由於景氣一直不見恢復，農協藉縮減人事，以合併尋求更適合的生存方式。但是除了縮減人事，更重要的是如何提高職員的勞動意願，培養可從會員立場公正的經營農協的優秀人材，提高經營效率。

為加強專業農協對外競爭力，由綜合農協出資，組成農業生產法人，政府也配合只要有農民法人參加，即可容許企業公司將農民的土地收購變成較大塊耕作區域，再僱請農民耕作，以大耕作面積種植單項農作物，來提高生產競爭力。另一方面合併小的或經營不佳的綜合農協，以解決不良債權問題，是目前積極推展的方向。<sup>⑪</sup>

縣農協在地方政府的領導人日漸強勢，以尊重地方政府執政方針的立場，逐漸脫離全農的控制，而與地方政府配合下，也領得到政府補助，且與地方企業相結合，直接獲得利益，也將利益分享地方。農協中已有許多會員懷疑所生產的米，祇靠系統農協的銷售是否真正有利，而走向自己販賣。在新糧食法下，不但生產者祇須將生產數量向各地的糧食事務所登記，對米的流通業者的規定，已經由以往的認證許可制，放寬到登記制。流通路線也已經多元化，由農協—經濟連—全農—批發商—零售商的單一路線，改變成農協—批發商—零售商，或是農協—零售商，或是農協—經濟連—批發商—零售商，或是農協—經濟連—零售商等的複數路線，甚至生產者也可自由銷售給零售商。<sup>⑫</sup>甚至經濟連也出走與企業合作，例如：福岡縣連就開先例與位於神戶市

註⑧ 屋山太郎，前揭書，頁 113。

註⑨ 指甚至橫跨兩縣之間縣境的大規模區域合併，或是大規模區域機能統一的形態，但並非合併規模愈大愈有利，而是以正會員一〇〇〇戶到二〇〇〇戶的中規模農協最有效率。大內力編，前揭書，頁 219；長谷部正編，農協經營的計量分析（東京：財團法人農林統計協會，1997 年），頁 84、87。

註⑩ 日本農業年鑑刊行會編，前揭書，頁 434。

註⑪ 農業政策研究會編，21 世紀の食料・農業・農村政策（東京：大成出版社，1998 年），頁 21～23。

註⑫ 岸康彥，前引文，頁 122。



的最大販米業者合作，自一九九八年三月一日起，由該企業提供經營與流通的方法，縣連提供設備、作業員及運輸工具等，利用該企業遍布在九州的公司，將福岡產米擴大販賣至九州全區域，一方面可充分利用農協的碾米設施，一方面可創造縣連的工作機會的利多下，未嘗不是農協尋求突破的善策，雖然遭到掌控農協米業龍頭「全農」的強力反對，<sup>⑧</sup>然而系統農協已經不再具有從前的約束力，各縣連農協為因應市場動向需要，也已逐漸邁向自謀生路，這或許是刺激系統農協重新檢討改變三階段體制領導的一個動力。

\* \* \*

(收件：88年5月13日，修正：88年11月19日，接受：88年11月22日)

---

註<sup>⑧</sup> 朝日新聞，1998年2月28日，版13。



# The Development and Reform of Japan's Agricultural Association

*Chou-mei Chen*

## Abstract

Japan is on the path toward the liberalization of agricultural products. In spite of its reluctance to accept such a development, Japan's Agricultural Association (JAA) which has long controlled Japan's agricultural activities, has been forced to undertake reforms. So far, the reforms have been carried on at a very slow pace as a result of resistance from the JAA authorities. However, the JAA will inevitably have to undertake a thorough reform in order to settle Japan's imminent agricultural problems. This article introduces the JAA's organizational structure and its development at various stages, with a view to examining the problems that the JAA will meet in the course of reform.

Keywords : GATT, WTO, agricultural cooperatives, the Law on the Regulation of Food Grain, special agricultural association, comprehensive agricultural association, minimum access

