

瑞士、奧地利及德國中央農政機關組織架構簡介

劉小蘭 編譯

一、前言

本文選採瑞士、奧地利和德國動機主要有二：基本結構面與政策理念面。相較於美國大農體制，此三國非以大規模經營見長，小農經營制之產業結構如何影響農業政策走向，乃至於農政部門結構上表現出來，此值得亦為小農制我國參考；再者，瑞士和奧地利兩國均境內多山，此地理條件與我國極為相近。其次，就政策理念面而言，農政組織所負擔功能，由永續發展、生物多樣性維護下所衍生的「農業多功能」的構想，將農業生產經濟競爭力部份轉移由生態和生活功能表現，此點對於地狹人稠台灣而言，尤有意義。

其次，分別就各國而言，瑞士非歐盟會員國，依其特殊歷史/結構條件自成一格。其農業部門組織如何相應設計，從而矗立歐盟諸國當中，自有值得我國細觀之處。第二、歐盟會員國之一奧地利，境內多山（約佔其國土面積 7 成左右），水土保持亦為該國重要課題，此結構與台灣相似，故其農業組織設計亦值得參考。第三、德國亦為歐盟會員國，也為歐洲國家中農業大國。自第二次世界大戰結束後，一直至 1970 年環境運動之影響，不但農業政策有所轉變，農政部門組織亦隨之變革，並強調消費者權益保護；在科技上，將再生能源與農業生產結合，上述種種特殊之處，亦值得參考。

有關農業行政機關，本文僅討論核心官署，不包括政府出資成立的財團法人，或社團法人等公法人；同時在層級上也僅以中央組織為限。

二、瑞士

（一）國情概況¹

為聯邦共和國，與法國、德國和奧地利相鄰，非歐盟會員國。國土面積 41,285 平方公里，38 % 國土面積是可供耕種，另外 30.4 % 是森林，25.5 % 是山區，無法耕作；該國境內多山，故以畜牧業發展為主力。人口數 7,700,200 人，平均每平方公里人口數為 184 人。經濟

¹ 以下資料參考自線上維基百科，<http://de.wikipedia.org/wiki/Schweiz>，檢索日期 2009/5/29。

結構上，以服務業所佔產值最高，有 72%，農業產出約佔 2% 左右，從業人口約所有勞動力 3.7%，餘為製造業。按該國民生經濟部農業局統計指出，瑞士農企業(戶)平均耕作面積為 16 公頃，超過一半以上的農企業(戶)耕作面積為 5 至 20 公頃間。

該國為內陸國，身處歐洲中心，不臨海，無出海口。20 世紀以降，其農業政策與外交政策緊密結合。在上述地理條件下，欲維持中立，自主糧食供應為前提之一，否則鄰國僅透過邊境封鎖即可置瑞士於掌握之下，中立之國際地位將無法企及。換言之，農業政策施行良窳不僅是糧食安全問題，更具高度國家存亡色彩。

(二) 瑞士聯邦部會組織

財政部、經濟部(農業局設在經濟部之下)、環境/交通/能源及通訊部、內政部、外交部、司法及警政部、國防部，共計 7 個部會²。7 個部會少於以下簡介之奧地利和德國兩國。

表一、瑞士聯邦部會組織表

瑞士聯邦部會組成						
財政部	經濟部 (農業局為下屬機構之一)	環境、交通、能源及通訊部、	內政部	外交部	司法及警政部	國防部

資料來源：本研究整理自瑞士聯邦行政組織網站
<http://www.admin.ch/org/oe/index.html?lang=de>

(三) 瑞士經濟部組織職掌與分工

基於農政部門隸屬於經濟部，為理解農政部門與其他民生經濟分工關聯，在此簡略探討經濟部職掌。如下表所示：

² 參考瑞士行政部門(近似我國行政院) <http://www.admin.ch/org/oe/index.html?lang=de>，檢索日期 2009/5/29。

表二、瑞士經濟部組織架構表

瑞士經濟部												
職業訓練與技術局	農業局	畜產局	民生用品局	營建局	秘書局	價格監控局	經濟政策局	競爭力委員會	社會兵役局	歐洲事務整合局	消費者諮詢局	高等教育局

資料來源：本研究整理自瑞士聯邦行政組織網站

<http://www.admin.ch/org/oe/index.html?lang=de>

瑞士經濟部就農業相關事務區分為「農業局」與「畜產局」。瑞士囿於地理環境限制(多山、不利耕作)，二十世紀前以發展畜產為主，其奶製品、乳酪等除能供應自己所需之外，還有剩餘出口至其他國家。相對地，麥片及其他澱粉雜糧類來源則須仰賴進口補充。該國歷史發展經驗說明，自第一次世界大戰瑞士保持中立以來，糧食自主能力即備受考驗，因而經由農業價格政策，充份扶植其他農業生產品項，如小麥/雜糧等，以確保該國政治中立目標之達成，轉為兼種其它品項的發展過程，是其農業部門區分「農業局」與「畜產局」可能原由之一。

(四) 瑞士經濟部農業局職掌與分工

瑞士農業法第一部份基礎原則宣示，該法目的為「聯邦政府基於永續立場和經由市場調控，職責在於(1)國民糧食確保(2)保護自然生存條件(3)保育耕地(4)照顧貧瘠地區」。其組織分工表(表三)則配合上述各項目標而訂定。

表中資料中顯示網底加深者乃負有(對外)執行勤務業務單位，所以「公共關係辦公室」和「研究單位/種馬培育」與業務執行性質有所差異。另外值得一提者，在於「策略及評估辦公室」下所屬三組(農業政策組/經濟暨社會組/生態組)層級雖與其他組別相同，但作為幕僚/智囊的功能性質明顯，值得參考。

表三、瑞士經濟部農業局職掌與分工

處長 策略及評估辦公室 --農業政策組 --經濟暨社會組 --生態組 公共關係辦公室				
組織及資源科	農業生產資財科	市場暨國際科	直接給付與農地發展科	研究單位/種馬培育
人事組	證照, 植物及物種保護組	植物性產品組	一般性直接給付組	Reckenholz-Tänikon(地名)區研究單位
財物組	植物保育資財組	動物性產品組	有機生產補助組	Liebefeld-Posieux(地名)區研究單位
翻譯組(法、德)	肥料組	品質管控及協助組	農業資訊系統組	Changins-Wädenswil(地名)區研究單位
翻譯組(義)	資訊提供組	國際行銷策略組	鄉村發展組	種馬培育
法律和程序組	市場觀測組	國際永續農業組	土壤保護組	研究暨農民諮詢服務
財務監督組		進出口組	建物及企業協助組	

資料來源：本研究整理自瑞士農業部

<http://www.blw.admin.ch/org/00098/index.html?lang=de>

(五) 小結

瑞士農政組織-即使包含「畜牧處」和「生活用品處」-並非中央政府組織第一級單位，而是設置在經濟部之下的次級單位而已。將農業視為(民生)經濟部門管轄，其編制與奧地利和德國大不相同。

四、奧地利

(一) 國情概況

奧地利共和國為聯邦國，由八個邦一個直轄市(維也納)所組成。二次大戰後，奧地利自納粹第三帝國下獨立，1995 年奧地利成為歐盟會員國，1999 加入歐元區，其農業政策須遵守歐盟相關規定。總人口數 835 萬，人口密度為 99.5 人/平方公里。國民生產毛額中服務

業佔 68%、製造業 30%，農林業為 2%(2005 年)，其農林業所佔比重與我國相似。其次，自然地理條件，國土面積共 83,871 平方公里，其中 62.8%為阿爾卑斯山區，其山區所佔國土比例亦與我國 7 成相當接近。由以上條件可知，奧地利農業產值所佔 GDP 與我國相近，山區所佔國土面積亦相仿。

(二) 奧地利聯邦部會組成

奧地利中央部會之組成為聯邦總理府、歐洲暨國際事務、財政部、健康部、內政部、司法部、國防暨體育部、農林業暨環境和水利部、勞動暨社會及消費保護部、教育暨藝術文化部、交通暨創新和科技部、經濟家庭和青少年部、學術暨研究部共 13 部會。

表四、奧地利中央部會組織表

奧地利聯邦部會組織												
1、 聯邦總理府	2、 歐洲暨國際事務部	3、 財政部	4、 健康部	5、 內政部	6、 司法部	7、 國防暨體育部	8、 農林業暨環境和水利部	9、 勞動暨社會及消費保護部	10、 教育暨藝術文化部	11、 交通暨創新和科技部	12、 經濟暨家庭和青少年部	13 學術暨研究部

資料來源：本文整理自奧地利聯邦部會組織網站。

奧地利的中央部會數目計 13 個，約我國 1/3。故農林業暨環境和水利部(以下簡稱農業部)，承擔不僅僅農業功能，也涵蓋局部相當於我國環保署及經濟部水利署，乃至原子能委員會等功能。

(三) 農政部門變革簡史

二次大戰後，1945 年奧地利由德國分離而出，當時成立「聯邦農林業部」。直到 2000 年該國聯邦環境、青少年暨家庭部依法與之整合，更名為聯邦農業、森林、環境暨水利部，主要職掌包含土地資源、水資源、空氣暨自然保育業務。法源依據為聯邦政府法第一條第一款

該法近似我國中央政府組織標準法，其餘業務職掌權限則來自各專業法律的授權，亦即奧地利和德國一樣，並沒有類似我國之農業發展條例。

(四) 農業部組織功能架構³

表五、奧地利聯邦農業、森林、環境暨水利部組織表

部長（並設部長辦公室） 秘書室（設執行與財務監督兩幕僚組織）							
組織處	法律暨國 會處	永續暨鄉 村空間處	農業暨糧 食處	林業處	一般環境 政策處	環境科技 / 廢棄物 管理處	水利處
(1)人事科 (2)教育科 (3)預算科 (4)民事科 (5)公關科 (6)資訊科 (7)總務科	(1) 鄉村發展 科 (2) 生產設備 及製酒科 (3) 森林及自 然保育科 (4) 水資源經 濟科 (5) 水利法及 水資源開 發科 (6) 公共用水 及水力發 電廠科 (7) 市場秩序 法和產品 品質科	(1) 研發科 (2) 學校、成 人教育及 諮詢科 (3) 永續發展 與環境科 (4) 自然和物 種保育/ 國家公園 科 (5) 農業政策 及評估科 (6) 鄉村發展 協調科 (7) 弱勢地區 扶助科 (8) 有機農業 及農業環 境措施計 畫科 (9) 創新及市 場結構科 (10) 歐盟共 同農業政 策及地理 資訊系統 科	(1) 歐盟協調 及計畫科 (2) 國際貿易 政策科 (3) OECD 及 FAO 事 務科 (4) 糧食品質 及安全科 (5) 畜產養殖 暨保護科 (6) 牛奶科 (7) 肉品直接 給付科 (8) 酒品科 (9) 園藝科 (10) 蔬果科 (11) 糖品科	(1) 林業政策 及水土資 訊科 (2) 林業教育 及研究科 (3) 林業資源 及預算科 (4) 森林規劃 暨保育科 (5) 水土保持 科	(1) 工廠相關 環境保護 科 (2) 原料相關 環境保護 科 (3) 有機產品 及品質安 全科 (4) 污染防制 和氣候保 護科 (5) 交通、運 輸及開發 噪音科 (6) 核能協調 科 (7) 放射線防 護科 (8) 歐盟環境 事務科 (9) 國際環境 事務科 (10) 環境經 濟及能源 科	(1) 事業廢棄 物規劃科 (2) 廢棄物及 有毒殘留 物管理物 料 (3) 廢棄物處 理及有毒 殘留物清 理科 (4) 化學及廢 棄物分類 處理科 (5) 事業體環 保及科技 科 (6) 包裝回收 科	(1) 國家水利 科 (2) 國際水利 科 (3) 水利預算 科 (4) 水利基礎 科 (5) 水利保護 科 (6) 水利開發 科

資料來源：本文整理自奧地利聯邦農業部網站

<http://www.lebensministerium.at/article/articleview/16014/1/4873>。

奧地利農業部各業務處之職能，「組織處」為農業部基本行政作

³ <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/16014/1/4873>，檢索日期：2009/05/25。

用，其他各業務處除了我國行政院農委會現行業務外，「一般環境政策處」、「環境科技/廢棄物管理處」另相當於我國環保署部份業務水利處所負責的職掌，例如國際水利、水利預算、基礎、保護、開發科等內容也已接近經濟部水利署功能。

（五）組織發展願景

奧地利農業部發展願景為

- 1、生活品質—確保國民獲致高品質生活之條件，自然暨文化事務是生活愉悅之基礎；
- 2、生活條件—維護國民基礎生活條件，例如土壤、空氣、水、能源及生物多樣性；
- 3、生活環境--貫徹環境正義發展並保護城市和鄉村生活空間；
- 4、民生必需品供應--提供安全糧食品質。

（六）小結

奧地利農業部的施政目標，以追求全民愉悅生活品質為首要，次為生活基礎條件之確保，再者為城鄉空間持續發展，生活環境維護，此外，優良糧食品質提供亦為重點。該國農政機關施政目標，除了糧食提供之外，尚擴及其它生活愉悅與舒適度、生態保育及城鄉空間維護，期能提高國民生活品質。

五、德國

（一）德國聯邦部會組成⁴

德國聯邦政府設內政部、司法部、財政部、經濟暨科技部、勞動暨社會部、糧食農業暨消費者保護部、國防部、家庭老年婦女及青年部、健康部、交通營建暨都市發展部、環境自然保育暨核能安全部、教育暨研究部、總理暨經濟事務辦公室共計 13 部會。

⁴ 參考自德國聯邦政府網站

<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundesministerien/bundesministerien.html>，檢索日期 2009/5/30。

表六、德國聯邦部會組成

德國中央部會組成												
內政部	司法部	財政部	經濟暨科技部	勞動暨社會部	糧食農業暨消費者保護部	國防部	家庭老年婦女及青年部	健康部	交通營建暨都市發展部	環境自然保育暨核能安全部	教育暨研究部	總理暨經濟事務辦公室

資料來源：本文整理自

<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundesministerien/bundesministerien.html>

(二) 戰後德國聯邦糧食、農業暨消費者保護部變革簡述

德國於 1920 成立糧食暨農業部。二次大戰結束後(1949 年)，德意志共和國成立聯邦糧食、農業暨林業部，當時急迫任務為解決戰後糧食短缺所引發全國饑荒問題。雖然於 1950 年 3 月已廢止糧食配給，但鼓勵糧食生產仍是當時農業政策主要任務。

1955 年開始，聯邦政府負有義務於每年二月發布全面性農業收入報告及公告農業政策措施。1957 年簽訂羅馬條約奠定歐洲經濟共同體基礎，同時也讓渡農業政策部份權力予歐洲經濟共同體。1959-1982 年(冷戰時期)政策重心在於國內糧食穩定供給，以避免饑荒，以及適度的國防安全考量。1983 年首度出版「森林健康報告書」。1984 年配合歐盟農業政策牛奶減產政策，德國開始實施生產配額制。1989 年首度出版動物保育報告書。1990 年因應兩德統一。1999 年 3 月，歐盟進行共同農業政策改革之際，德國農業部於柏林設立辦公室因應。

為強化消費者保護，於 2001 年時，經由內閣總理權限，將聯邦糧食、農業暨林業部，改為聯邦消費者保護、糧食和農業部，消費者保護業務乃由聯邦經濟暨科技部和健康部移轉而來。為保障消費者權益，2002 年時聯邦農業部之下，增設消費者保護部門，內容涵括電信/通訊、服務、貨品運輸、財務金融服務等。由於德國電信/通訊業在此之前，如我國中華電信，是國營企業，現開放民營業者加入，故

消費者保護比起國營時期確有必要。2005 年大選內閣改組後，在總理權限下，聯邦消費者保護、糧食暨農業部於同年 11 月改為聯邦糧食、農業部暨消費者保護部。

(三) 德國聯邦糧食、農業暨消費者保護部組織架構⁵

聯邦糧食、農業暨消費者保護部推動任務有五項：

- 1.安全民生必需品
- 2.具經濟競爭力之農林企業
- 3.再生原(材)料經營
- 4.生物多樣性保護
- 5.生態/社會功能俱足之鄉村空間

根據上述目標，其組織分工如下表所示：

表七、德國糧食、農業暨消費者保護部組織架構表

部長(下設兩位國會秘書及一位國務秘書)						
組織人事處	政策溝通宣 導/再生原 料處	消費者保 護、糧食暨 有機、基因 科技處	食品安全暨 畜牧處	農產品行 銷、規劃暨 社會秩序處	鄉村發展、教育 暨林業和農業 處	歐盟、國際 事務暨漁業 部
(1)組織 (2)人事 (3)預算 (4)研究部門 之協調 (5)法律諮詢 (6)稅務 (7)資訊 (8)總務	(1) 公共關係 (2) 外交禮賓 (3) 政策宣導 暨策略監 督 (4) 商展暨展 覽 (5) 規劃 (6) 再生原料	(1) 消費者保 護 (2) 糧食政策 暨宣導 (3) 基因科技 (4) 飲食照顧 (5) 緊急照顧 (6) 生物多樣 性及基因 資源 (7) 環境事務	(1) 食 品 安 全 檢 驗 (2) 食 品 及 肉 品 衛 生 (3) 食 品 添 加 物 及 營 養 補 充 品 (4) 風 險 及 危 機 管 理 (5) 食 品 法 及 欺 瞞 防 制 (6) 動 物 藥 品 (7) 動 物 營 養 (8) 動 物 保 護 (9) 動 物 傳 染 病	(1) 市場秩序 (2) 植物產品 (3) 動物產品 (4) 農業社會 福利政策 (5) 銷售協助 及產品標 示 (6) 統計 (7) 市場及價 格監測 (8) 收益及廠 商調查 (9) 農業貿易	(1) 鄉村空間發展 (2) 永續城鄉發展 (3) 收入調節及補 貼 (4) 個別廠商事務 (5) 動物培育 (6) 有機農場 (7) 農場 (8) 植物保護 (10)園藝 (11)水利及海岸線 保護 (12)科技及營建與 交通 (13)林業 (14)打獵	(1) 歐盟整合 (2) 外貿事務 (3) 世界糧食 (4) 歐盟預算 (5) 歐 盟 共 同 農 業 政 策 行 政 (6) 境 內 和 歐 盟 漁 業 及 養 殖 業 (7) 海洋保護 (8) 歐 盟 漁 業 規 範 (9) 第 三 世 界 事 務

⁵ 以下參考自德國農業部網站

http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751704/SharedDocs/downloads/14-WirUeberUns/Organisationsplan,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Organisationsplan.pdf；檢索日期 2009/5/30。

資料來源：德國聯邦農業部網站

http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751704/SharedDocs/downloads/14-WirUeberUns/Organisationsplan,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Organisationsplan.pdf。

（四）小結

戰後德國在歐盟及社會環保運動與科技資訊的影響下，農政部門職掌頻繁地變化，且職掌業務不斷擴張。

參考資料與文獻

BLM, 2004, *Die schweizer Agrarpolitik*, Bern: BLM.

BMLFUW, 2008, *Daten und Zahlen*, Wien: BMLFUW.

（ <http://gpool.lfrz.at/gpool/main.cgi?catid=14807&rq=cat&catt=fs&tfqs=catt> ）

Norer, R., (Hrsg.), 2005, *Handbuch des Agrarrechts*, Wien : Springer.

Sack, D., 2009, *Governance und Politics: Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos.

Turner, G., und Böttger U., und Wölfe, A., 2006, *Agrarrecht*, Frankfurt am Main: DLG-Verlag, 3 Aufl.

黃錦堂，2005，《行政組織法論》，台北市：翰蘆。