

國際農政與農情(2012.12.10~2013.3.28)

林文傑 編譯

全文摘要

- 一、2012 年全球 28 個國家種植基因改良作物面積為 1.7 億公頃，是 1996 年基因改良作物問世以來的 100 倍。因基因改造作物於人類食物鏈上隱藏許多未知的難題，進而可能成為世界各國的隱憂。
- 二、日本於 2012 年 12 月 10 日新定「農林漁業成長化支援機構法」，並 2013 年 2 月正式成立「農林漁業成長化支援機構」，希望以「股份有限公司」的方式運作，支援六級產業化之發展，以期能達到促進日本的農業能夠永續發展等政策目的。
- 三、2013 年 3 月 15 日日本首相正式對外宣布，日本將參與 TPP 談判，對於日本經貿的未來發展將帶來重大影響。依日本農林水產省評估，僅就日本農業而言，以 2009 年為基準，農業產值每年將減少 3 兆日元，糧食自給率由 40%降至 27%，農業多功能效益的每年損失金額約 1.6 兆日元；因農林漁牧業的沒落，進而將使農山漁村朝廢村方向推進，為日本整體的國土保安將帶來相當大的打擊。

關鍵語：基因改良作物、日本農林漁業成長化支援機構、日本決定參與 TPP 談判

一、全球基因改良作物的種植面積呈現快速成長

依 ISAAA(International Service The Acquisition Of Agri-biotech Applications 國際農業生物技術應用推進協會)等單位所公布的資料，自 1996 年基因改良作物問世起，世界各地的基因改良作物的種植面積呈現快速成長趨勢，且其所產生的各種質疑亦成世人關注的焦點，其相關要點如下：

(一)ISAAA 公布 2012 年全球共有 28 個國家種植基因改良作物，其面積合計達 1.7 億公頃，較 2011 年增加 6%(約增加 1,030 萬公頃)，達 1996 年的 100 倍。

1.就作物而言，以玉米、大豆、棉花、馬鈴薯、油菜籽、甜菜等農作物為大宗。

2.就國別而言，以美國種植面積最多(2012 年達 6,950 萬公頃，約占全球的 40%)，其次分別為中國大陸、巴西、印度、加拿大、南非、阿根廷。

3.就發展趨勢而言，由於受到全球性的氣候異常常態化、耕地有限、人口逐年增加等因素影響，未來全球准許生產基因改良作物的國家及其種植面積，勢將逐年增加，且其基因改良的方向，將朝以研發抗寒、耐熱等與因應氣候變遷相關品種為主。

(二)目前世人對於基因改良所產生的主要疑慮，以其產品的食用安全性最受注目。

因為英國曾以基改馬鈴薯飼養老鼠，結果發現老鼠出現免疫力下降，以及發育不良等後遺症；巴西曾以基改玉米做成飼料餵雞後，其所生產的雞肉供人類食用時產生過敏等問題，在在突顯基因改良作物在人類的食物鏈上隱藏許多未知的難題，甚至於有人懷疑可能與現今世界各地常有罕見疾病出現有所關連，成為世人亟待解決的謎題。由於基因改造作物於食品安全的潛在風險，因而近年來許多國家在食品安全管理相關規範中，規範產品應標示是否含有基因改良作物及其含量。此外，基因改良作物如果發生突變等問題時，對於種植基因改良作物的生產者而言，將產生重大經濟損失；如果其危害程度擴及到整個國家層面的話，則將為社稷的安危帶來相當大的負面影響，進而成為世界安定的隱憂。

二、日本新設農林漁業成長化支援機構

日本農林水產省為能彙集並且有效利用產官學界的財力及人力，積極辦理日本的農林漁牧業及農山漁村發展相關事宜，於 2012 年 12 月 10 日新定「農林漁業成長化支援機構法」，並依該法之規定，於 2013 年 2 月正式成立「農林漁業成長化支援機構」，以「股份有限公司」的方式運作，支援六級產業化發展，以期能達到促進日本的農業能夠永續發展等政策目的，其相關要點如下：

(一)日本新定的「農林漁業成長化支援機構法」(註：以下簡稱『機構法』)全文約一萬兩千字，共有 49 條條文，分成總則、設立、管理、業務、中央政府的援助、財務及會計、監督、解散、雜則、罰則等十章，其中值得關注的要點為：

1.明示立法的目的：日本新定的機構法第一條明示，機構設置目的是希望日本農山漁村朝向積極活化，農林漁牧業者力求經營穩定的情況下，為確保日本農林漁牧業者所得，以及增加農山漁村的就業機會等政策能夠順利推展，希能彙集產官學界的財力及人力，採用「股份有限公司」的營運方式，針對農林漁牧業相關的新商品、新需求等提供妥適的支援，同時更希望能對農山漁村開發再生能源等與促進地域活化相關事宜，以及開創日本國內外所需之新領域相關事宜，給予必要的資助，以期能達到日本的社會及經濟能夠永續發展等願景。

2.「農林漁業成長產業化支援機構有限公司」設置要項為：

(1)公司名稱依日本公司法等相關法規規定，註冊登記為「農林漁業成長產業化支援機構有限公司」(註：以下簡稱『新機構』)，且在日本國內僅一家，其他公司或機構不得採用相同名稱，違反規定者依法論處。

(2)新機構辦理發行、或新增、或變更機構之股票相關事宜時，應經由農林水產大臣認可，且日本官方所持有的新機構股票數量，應占其股票總數量之 50% 以上。

(3)由於新機構設置的宗旨，希能以股份有限公司的運作方式，協助農林水產省推展農業政策；因此，為了能使新機構所推展的業務，符合農林水產省的政策目的，所以規定新機構的董事長、董監事等重要幹部的選任及解聘等相關事宜、新機構擬辦理的事業計劃等，均應經農林水產大臣的認可。

(4)新機構設置農林漁業產業化委員會，由包括新機構董事長、民間公司的董事長等三至五人組成，並由渠等互選出委員長一人，經由農林水產大臣任命後，綜理委員會業務。此外，規定委員中，需要有人擁有農林漁牧業相關之學經歷背景。

(5)新機構每年度開始前，應將事業的年度預算、計劃內容等相關資料，呈請

農林水產大臣核定。此外，每年度事業計劃結束後三個月內，應將該年度的計劃執行結果、預決算支用實績等資料，呈請農林水產大臣核備。上述各項事項，如有變更時，亦需呈請農林水產大臣裁示。

- (6)自機構法通過後三個月內，設立新機構，且明定新機構設置的終止日為平成 45 年(2033 年)3 月 31 日。因此，有關新機構設立的時間內所發生之債權讓渡、貸款償還、債權保證等相關事宜，應在機構廢止前，依公司法等相關法規規定，完成清算等應辦事項。
- (7)會議紀錄除了以紙本印刷外，依農林水產省行政命令之規定，也需要製成光碟等電磁類紀錄，供農林水產省等相關機關查閱。
- (8)農林水產大臣等中央部會的機關首長，為使新機構所訂定的業務能夠順利推展，對於新機構所支援的對象事業及對象活動，應給予包括財政、稅賦等方面的建議及協助。
- (9)新機構如果有必要發行公司債等借貸行為時，在國會所核定的範圍內，得由中央政府出面辦理履約保證等相關事宜。
- (10)農林水產大臣應依政策評價法等相關法規規定，針對新機構每年度所辦理的事業業績進行評鑑，並且應將其評鑑結果公佈(包括告知新機構在內)。
- (11)為確保新機構所推展的業務能夠健全發展，農林水產大臣得指派適當人員，依相關法規規定進入新機構內部進行查驗等監督事宜；新機構應隨時提供帳簿等必要資料，供相關人員查驗。此外，對於查驗人員所提出的各種問題，應據實答覆，如有違反情節發生時，依相關規定議處。另相關人員辦理查驗相關事宜時，應提供或攜帶足以證明其身分之文件，否則新機構應拒絕接受查驗
- (12)地方政府等地方公共團體，以及農業協同組合、森林組合、漁業協同組合，及直接或間接與農林漁牧業者相關之團體等，為了確保新機構所辦理的對象事業能夠順利推展，得依「投資圓滑化相關之特別措置〈施〉法」等相關法規規定，對於對象事業及對象活動給予必要性的支援。

(二)日本農林漁業成長化支援機構之簡介

2013 年 2 月日本正式成立的「農林水產業成長化支援機構(股份有限公司)」組織架構，詳如附圖，其中值得關注的要點為：

- 1.列屬新機構所支援的對象事業活動中之對象事業者或團體，其所支援的內容(條件)應符合下述所訂定的原則。

- (1)支援活用多樣化的地域資源之所需：為了促進農林漁牧業所具有的潛能得

以顯著成長，希望能將農林漁牧產品、生質能源、農山漁村及農林漁牧業所具有的多樣化地域資源予以活用，以期能將其所具有的價值予以充分發揮。

- (2)促進產業間之合作：由非農林漁牧業者出資，但以經營農林漁牧業相關業務為主的法人、或其所設之二級產業及三級產業係以農林漁牧業為主體者，為了能夠充分利用渠等非屬農林漁牧業所具有的科技，宜積極辦理促進產業間之合作相關事宜，以期達到提升地域資源被利用的價值等政策目的。
- (3)支援新市場的開拓：對於 a.農林漁牧業的新商品開發、或改善產品的販賣方式、或開拓外銷新市場等有所助益；b.經由辦理促進日本國內外與醫療、健康、觀光教育等方面之發展，進而達到對於提升日本農林漁牧業的成長，農山漁村的安居樂業等方面有所助益；c.對於農山漁村的再生能源等資源的開發、供給等有所助益的相關活動。
- (4)支援辦理促進農山漁村活化相關事宜：為確保農林漁牧業者的所得，以及增加農山漁村的就業機會，進而達到對於促進農山漁村的活化，以及對於提升農林牧業者的經營安有所資助的情況下，宜給予必要的支援。

2.新機構所支援的對象活動，應符合下述原則：

- (1)從中長期產業發展觀點評估所支援的對象活動：為使支援對象活動能夠順利推展，宜從農林漁牧業中長期產業的特質及其發展潛能等相關事宜，進行妥適評估。
- (2)針對事業收益及可能風險進行評估：為使對象活動能夠順利推展，宜分別以農林漁牧業者及非農林漁牧業者的立場，針對列屬農林漁牧產品等進行妥適評估，使其收益性及風險性能得到客觀的評價。
- (3)尊重農林漁牧業者的意見：辦理支援對象活動的主要目的，是希望農山漁村及農林漁牧業能健全發展。因此，在辦理支援對象活動相關事宜時，宜站在農林漁牧業的立場，對於農林漁牧業者所提的意見給予妥適的尊重，以期對象活動推展時能收到事半功倍的效果。
- (4)辦理支援對策活動相關事宜應公開透明：機構應對對象活動相關的農林漁牧業者，以及與機構共同出資的民間業者等針對對象活動關事宜，採公開、透明的原則予以詳實說明，以期對象活動在推展時能收事半功倍之效。
- (5)與相關法規及政策措施充分配合：新機構為使所支援的對象活動能獲得高經濟效益的成果，宜與「有關積極辦理農林漁牧業者能夠充分活用地域資源，進而進行新事業的開創以及達到充分利用地域的農林漁牧產品法(2010 年以第 67 號法律公布實施)」、「有關為農業法人的資金能夠圓滑化而設之特別措置法(2002 年以第 52 號法律公布實施)」等相關法規及政策

措施充分配合，以期能收到事半功倍之效。

(6)針對 311 震災復建相關事宜給予特別的關注：為了早日完成 311 震災災區的復建相關事宜，與該災區有關的農林漁牧業及農山漁村相關的對象活動，應給予特別的關注。

3.在機構辦理支援對象活動關事宜時，為了農林漁牧業者能夠擁有主導權，期望機構以及與機構共同出資者能針對下述事項給予必要關注。

(1)為使所支援的對象事業能夠持續成長，機構除確實了解列屬支援對象的農林漁牧業者的經營意願外，對於機構所投資的資本回收等相關事宜也需要給予關注；希望接受支援的農林漁牧業者能夠以購買機構所讓渡的股份列為優考量事項。

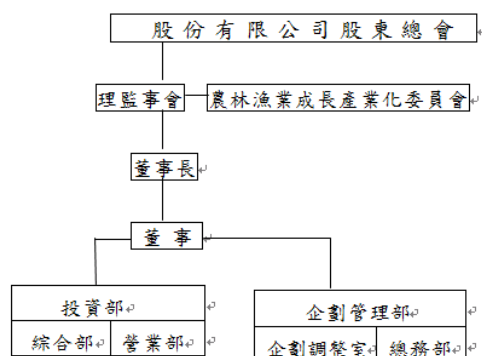
(2)當機構針對對象事業行使決議的表決權時，應站在被支援的農林漁牧業者的立場，針對渠等的未來展望，給予必要的關注。

4.與出資相關的注意事項：

(1)在機構徵選提供辦理支援活動所需之非機構資金(註：此處所稱之『非機構資金』，包括各地政府所提供資金及民間廠商資金等在內之資金。)的過程中，容許非機構資金預期提供的總金額，較機構所能夠提供的資金多的情節發生，但在正式登記股數量時，應符合機構法中之「機構持股中，中央政府(以農林水產省為代表)所持的股數應占機構總股數的 50%以上」的規定。

(2)機構在針對被支援的單位行使監督等權責時，得以契約等方式，要求被支援的單位，以定期的方式提交包括業務執行及財務況等在內的事業活動報告書。此外，依機構法的規定，機構得隨時前往被支援的單位進行檢查，並依檢查結果提出包括勸告等在內的裁示報告。

日本農林漁業成長產業化支援機構之運動體制圖



資料來源：日本農林水產省網站

三、日本加入 TPP 將使其農業產生相當大的負面影響

2013 年 3 月 15 日日本的安倍晋三首相正式對外宣布，日本將參與 TPP (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership 跨太平洋戰略經濟夥伴，簡稱 TPP) 談判，此決定引起日本各界高度的關注，其中與日本農業相關的要點如下：

(一)日本國內方面

- 1.日本農林水產省以 2009 年日本農業各項實績為基準，估算日本參加 TPP 後的主要影響為：(1)日本每年的農林漁牧業的生產金額可能減少約三兆日元；(2)以熱能為計算基準的糧食自給率，由 40%降為 27%；(3)以金額為計算基準的糧食自給率，由 70%降為 55%；(4)包括國土保全、水資源涵養、自然景觀之維護等農業多功能效益的損失，每年達 1.6 兆日元。
- 2.日本各地方的農林漁牧業人員及其相關的人民團體認為，日本加入 TPP 是迫使日本走向「減農」的不智之舉，且重新獲得執政權的自民黨有違 2012 眾議院議員選舉的承諾；因此在 2013 年參議院議員選舉時，將發起停止繼續支持自民黨相關活動。
- 3.日本非農業相關人士及團體對於「日本是否加入 TPP」的意見，分成贊成及反對兩大對立陣營。贊成者以汽車業等工商界為主，認為日本農林漁牧業的產值不高，且農林漁牧業的就業人數逐年下降，如果加入 TPP 可以達到提升日本非農產品的國際競爭力及增加非農業就業人口，則可將農業方面現有的勞動力經由鼓勵離農等政策的推展，達到雙贏的政策目標。反對者以重視自然生態平衡、關心食品的安全性、希望能確保國土安全等相關人士及團體為主；渠等認為如果日本加入 TPP，不但容易造成離島及偏遠地區陷入無人化的困境，進而為日本的國防及糧食安全方面帶來相當大的衝擊。

(二)國際方面

- 1.美國在 TPP 談判的程中，已表明與農業相關主要議題及見解為：
 - (1)美國稻米相關的廠商及團體，在美國國會議員的支持下，強烈求日本全面開放稻米貿易自由化。此外，美國更要求日本放寬牛肉檢疫等非關稅障礙相關事宜。
 - (2)美國的砂糖界希望能依美國的農業法案等國內法，以及美國與南韓簽定 FTA(自由貿易協定)的案例，維持禁止其他國家的砂糖輸往美國的特權。
- 2.TPP 會員國與日本洽談 TPP 的過程中，有部分的會員國針對該國所盛產的農林漁牧產品，向日本提出該相關產品全面自由化的要求，其中較受日本關注的是：

(1)日本尚未成為 TPP 會員國之前，日本所盛產的綠茶尚無大量進口的實績；
如果日本成為 TPP 會員國後，日本的茶業將朝沒落之途邁進。

(2)蘋果等溫帶水果及其加工品，將因貿易自由化，而使日本的果農陷入經營困難，進而形成農山漁村有被迫廢村的危機。

日本成為 TPP 會員時可能減少的農產品產值概況

項 目	生產量之減少率 (%)	生產之減少值 (億日元)
稻 米	32	10,100
小 麥	99	770
大 麥	79	230
菜 豆	23	30
紅 豆	71	150
落花生	40	120
砂 糖	100	1,500
澱粉類原料作物	100	220
加工用蕃茄	100	270
柑桔類	8	60
蘋 果	8	40
鳳 梨	80	10
牛乳及其加工品	45	2,900
牛 肉	68	3,600
猪 肉	70	4,600
雞 肉	20	990
雞 蛋	17	1,100
林水產品合計		3,000
農林漁牧產品合計		29,600

資料來源：日本農業新聞 2013 年 3 月 17 日

我國也打算加入 TPP 談判，且經濟部於 2013 年 3 月 25 日對外表示，我國加入 TPP 後，每年農業產值損失約新台幣 728 億元，將可透過進口救濟及輔導農民轉業等方式，降低農民損失。此論調中，值得關注的是：農業並非只有農產品生產值，其所具有的多功能價值除了能夠以金額顯示的部分外，更重要的是，其所產生的各種影響，絕非金錢所能衡量。此外，我國是否可以考慮彙集產官學的人力及物力，成立類似行政院的「國發基金」，積極拓展我國農產品出口，開創農業發展的新紀元。