

近年來德國農政法規之回顧與啟示

王俊豪

摘要：研究國外農政法規與制度的目的，不外乎引薦新觀念與借鏡好經驗兩方面，前者如農業多功能性、農業環境措施與鄉村發展觀點；後者如德國與英國的農部轉型與組織變革經驗。近年來德國農政法規與制度議題，著墨最多的是鄉村發展政策，其內容包括德國區域活化計畫、德國鄉村政策、德國農業教育政策、德國農業職業訓練制度、德國鄉村旅遊認證制度、21世紀鄉村發展願景-波茨坦宣言與歐盟農業多功能性。

綜合而論，從歷年來德國農政法規與制度的調查成果，對台灣未來農業施政的最大啟示有二：國內農政部門的組織架構與目標功能，未來應積極重新定位，特別是由農政部門來主導鄉村發展政策，也是國際農業政策的重要發展趨勢之一。首先，就農政部門組織再造的啟示而言，德國舊農部更名為「消費者保護暨糧農部」，英國舊農部轉型為「環境、糧食暨鄉村事務部」，兩者分別由消費保護與基因科技事權的集中，以及環境與鄉村事務的單一事權化，作為農政組織變革的契機，實具有觀念啟發與經驗借鏡的參考價值。

其次，以鄉村發展來開拓農業施政的新舞台，無論在歐盟共同農業政策層級或是德國的鄉村永續發展政策，均可獲得驗證，不僅可行性高，同時也有其必要性，特別是鄉村地區本身具有維持生態平衡、守護自然資源，提供就業、貿易、文化、休閒與居住等多重功能的生活空間特性，才是台灣實踐永續發展理念的最佳場域。

從德國的鄉村政策與制度窺知，鄉村發展工作涉及經濟、社會、人文與環境景觀等領域，因此，除應積極開展農業多功能性之外，亦需鼓勵鄉村經濟結構多樣化的建構，以及創造農場經營外的另類所得機會，始能將傳統的農業生產功能，提升為自然保護與景觀維護的積極功能。德國的農業環境計畫，農場經營的重要性，早已超越糧食生產的功能，如有機農業、粗耕式綠地利用、獎勵多年期休耕與自然保護契約等措施，即具有親善環境、保護自然與生物物種、輔導與照顧農民生計的積極性功能。

關鍵詞：

鄉村發展政策、區域活化計畫、農業教育政策、農業職業訓練制度、鄉村旅遊認證制度、農業多功能性、農業環境措施、農部轉型

一、前言

研究主題首先以德國的農政法規與制度分析為主，特別是有關鄉村發展的政策研究，包括德國區域活化計畫、德國鄉村政策、德國農業教育政策、德國農

業職業訓練制度、德國鄉村旅遊認證制度。有鑑於德國為歐盟會員國之一，故其農業施政仍須遵守共同農業政策（Common Agriculture Policy, CAP）的相關規範，最明顯的研究個案，為德國於 2003 年新頒訂的農業直接給付調整法，該法案即是配合歐盟為因應 WTO 的農業自由貿易協商結果，所採取的農民直接給付與農業生產脫鉤的調整措施。此外，歐盟國家所提出的歐洲農業模式（European model of Agriculture, EMA），強調農業經營對於維護歐洲鄉村社經、環境發展的重要性，並將鄉村發展列入 CAP 的第二大政策支柱，據以抗衡美、澳與 Cairns 集團等農業出口國的農業貿易自由化主張，因此，本人又著手分析歐盟的農業多功能性政策，以及介紹用以描繪 21 世紀歐盟鄉村發展願景的波茨坦宣言，藉助歐盟農政經驗與觀念，以供我國因應 WTO 農業貿易談判之參考。

其次，就國外最新的農業政策議題與農業經濟動態而言，則以即時性的農政計畫與政策為導向，強調目前正在推動農業計畫、最新的政策動向與對緊急問題的回應措施，前兩者包括德國初完成示範地區初選工作的區域活化計畫（Regionen aktiv）、輔通過實施的農業直接給付調整法，以及為因應聯邦議會改選後的新政治生態，不同政黨共同簽訂的聯合執政契約書與聯合政府農業政策。此外，從 2003 年最新的德國糧食與農業政策年報資料，分別進行德國農場與所得結構變遷情形，並論述德國整體農業政策的發展新方向；另在緊急問題的即時措施方面，則以德國面臨 2002 年 8 月世紀大洪水侵襲為例，探討德國洪災農業重建計畫的內容與應變措施。

最後，就國內農業施政的盲點與困境而言，本研究特別注重施政經驗的借鏡與觀念的引薦，前者如農業行政部門如何透過組織再造與功能轉型來因應全球化的挑戰，故分別介紹德國與英國的農部轉型與組織變革的經驗，以供國內各部會重新思考，未來農業部門在功能定位與權責重整之參考。至於新觀念引薦方面，則選擇農業多功能性、農業環境措施與鄉村發展政策，此三大議題與觀點，均是歐盟國家對抗 WTO 自由貿易談判的最大協商籌碼。

回顧過去從事的外國農政法規研究議題，再對照國內「邁進 21 世紀農業新方案」的中長程計畫，發現目前台灣農政部門與農業施政的最大困境，並不在於 WTO 貿易自由化的外在競爭壓力，而是舊有的部會專業分工與本位的內部限制，不僅是農業施政處處受到其他部會權責與法規的箝制，更進而嚴重限縮了農業多功能性的發揮空間；相同的，農政部門本身則緊守著農業、農民與農村的施政方針，無論在組織功能與業務分工的調整上，未能適時、適切的回應來自於全球化多變的挑戰與趨勢，特別是應當作為鄉村發展主體的農政部門，卻始終是有作為而無想法，有個別計畫（如農漁村新風貌、休閒農業、農村社區組織活化），卻缺乏整體的政策規劃理念，至少，鄉村發展政策的宣示，未曾在農政白皮書中出現。基此，本文在綜合整理歷年來德國農政法規研究成果後，將於本文進一步論述德國經驗對台灣農業施政的兩大啟示，包括重新思考未來農政部門組織與功能的定位，以及現有的農業政策主軸，未來如何能擴大為推動鄉村發展的新基石。

二、農政部門的重新定位

傳統農政部門的成立宗旨與組織目標，係以農業發展為主，以「邁進 21 世紀農業新方案」為例，該方案所宣示的政策目標，主要有五：分別為發展農業知

識經濟、確保糧食安全、提升農村生活品質、推動農業結構變革與開拓台灣農業在國際市場的發展空間。然而，上述目標均從農業部門的施政角度出發，而忽略跨部會業務與資源整合的可能性，當然，跨部會的協商合作，甚至是行政再造工程，乃屬於行政院層級的決策權責，農政部門實無置喙之餘地。但至少農政部門對於自身的目標與功能，未來如何轉型與定位，則應有事先規劃、通盤考量的見解與建議，特別是基因科技進步、生物多樣化、農業多功能性與鄉村發展的重要性日益彰顯，此雖源自於傳統農政部門的權責範圍，現今的發展卻又遠超乎農政部門所難掌握的權限，甚至多數業務早已由其他部會所瓜分，導致農業施政之重重困境。

進言之，各國政府在面臨農業概念的典範轉移與農業結構的劇烈變遷時，無不透過立法、農業部會更名、功能轉型與組織調整等積極措施來加以因應。諸如日本於 1999 年頒佈實施農業新基本法-「糧食·農業·農村基本法」，即整合中央各部會的鄉村建設之職掌業務，並設置農村振興局作為主管鄉村政策的專責機構；相同的，德國舊農部-糧農林業部於 2001 年更名為「消費者保護暨糧農部」（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, BMVEL），將原屬於健康部、經濟與科技部權責範圍內的農糧食品的消費者保護業務，重新整併為新農業部的權責範圍內；英國政府舊農部-農漁糧部，亦自 2001 年起更名為環境、糧食暨鄉村事務部（Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra），除延續舊農部職能與業務外，並將原屬於環境、交通與區域部的環境保護、動物福利與鄉村業務，移轉至新農業部統籌辦理。換句話說，德國新農業部的組織變革，聚焦於消費保護與基因科技的事權集中，尤其是與農糧相關的食品消費安全，為行政再造的黏合劑；至於英國新農業部轉型，則強調環境與鄉村事務的單一事權化，特別是推動未來鄉村地區的永續發展，則是行政功能整併的連接器。

反觀台灣農政部門亦於今年度展開組織調整工作，除規劃設置農業金融局以回應「1123 與農共生」農民運動訴求之外，另在輔導處下新設休閒農業科與農民福利科，以填補原農業金融科與農產運銷科外移的空缺，並預計將現有的水土保持局，增能並更名為水土保持暨鄉村發展局。此重大的農政組織變革工程，仍屬於內部單位的組織調整而已，缺乏與外在部會的聯繫、協商與整合，農業施政始終仍難逃其他部會權責干預與箝制的宿命。進言之，農業、農村與農民三者，原本就是構成鄉村經濟、環境與社會的主體，三生一體的現象本身，原本就自然存在且不容分割，但來自於行政科層化體制的專業分工，硬是將居民生活區隔為農業、環保、營建、經濟、交通、教育，甚至是文化業務，再細分由不同的部會、局、處、室來各司其職，其彼此間缺乏資訊交流、資源整合與溝通聯繫的機制。

儘管行政院已透過國家發展計畫來推動行政社造化，嘗試解決專業分工的施政盲點，但就農政部門的角度觀之，不如趁機思考與其他部會與整併的可能性，

重新定位新農業部的組織目標與功能。借鏡德國成立消費者保護暨糧農部與英國設置環境、糧食暨鄉村事務部之政府再造經驗，對於我國農政部門組織變革的最大啟示，契機就在於自然資源、環境保護、鄉村發展，以及生物科技與健康風險，前列的議題與觀念，均是根源於農業功能，卻又超越傳統農業的議題與觀念，同時也是未來農政部門與其他行政機關整合的關鍵所在。

三、農業施政的新舞台- 鄉村發展

根據 2003 年第五次全國農業會議第五議題決議：「制訂農村振興法，...擬訂全面性鄉村發展方案...」；挑戰 2008-國家發展重點計畫的 2003 年第 3、4 季執行成效檢討會結論：「農委會可依據社區營造精神，參考文建會、內政部營建署和經濟部的作法，重擬全新鄉村綜合發展方案...」、「農委會加速推動鄉村發展與內政部社之區總體營造工作，應以整合，整體推動。」，不僅宣示鄉村發展為國家發展重點計畫之一，同時也確認我國鄉村發展工作，將全權委由農委會負責規劃與推動事宜。然而，觀諸國內的行政制度現實，凡稱「鄉」者，便落入內政部的業務權限，唯有以「農」為名者，才屬於農委會的管轄範圍。儘管農委會委曲求全，先後提出有別於都市計畫法的規劃體系或建設法規，如 1997 年的農村計畫法草案、2003 年的農村建設法草案，均遭遇到內政部相關機構的質疑與阻礙，難竟其功。

事實上，無論從農鄉共生的歷史關係中，或是從各國的農政經驗中，農業部門均是作為鄉村發展的最佳施政主體，諸如歐盟共同農業政策早於 1992 年著手推動進行改革工作（CAP-Reform），並將鄉村發展政策和農業價格與市場政策兩者，列為共同農業政策的兩大支柱。因此，國內的行政生態與專業分工，一方面，可謂是完全忽略了國際農業政策發展的趨勢與現實；另一方面，農政部門本身也漠視了農業施政的新舞台，遲至目前為止，尚未能提出鄉村地區在生活、經濟、社會與環境的定位，以及未來發展的藍圖與願景。

就先進國家的鄉村發展經驗而言，歐盟已召開多次的國際鄉村發展研討會，並分別於 1996 年發表歐盟鄉村發展願景的寇克宣言（Cork Declaration），再於 2000 年提出 21 世紀世界鄉村永續發展願景-波茨坦宣言（Rural 21- Potsdam Declaration），後者除了檢視鄉村地區因人口嚴重外移、貧窮、教育水準低落與公共設施供應不足等發展困境之外，更進一步說明鄉村發展的機會、策略、行動領域與施政重點優先順序。再從德國的鄉村發展政策中窺知，鄉村地區的發展定位，不僅僅是傳統的糧食、原料與纖維的生產基地而已，鄉村地區本身就是迥異於高密度人口聚集的都市生活空間；相反的，鄉村地區是維持生態平衡、守護自然資源，提供就業、貿易、文化、休閒與居住等多重功能的生活空間，實踐永續發展理念的最佳場域。換言之，農業市場經濟並非是鄉村發展的唯一動力，反倒是透過農業經營來落實環境資源管理、生物多樣性、農業多功能性、在地居民參與善治（good governance），及維護鄉村人文資產與價值等，才是全方位鄉村發

展應有的政策思維，此為本人引薦歐盟與德國鄉村發展相關政策的另一啟示。

經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）農業委員會於 1998 年提出農業多功能性以來，即彰顯出農業市場問題，不應化約成單純的自由貿易議題，因為農業生產與環境間具有無法分割的聯合性，如生物多樣性、水土污染、動物福利、自然與人文景觀塑造、土地經濟活力，及鄉村社會結構與型態等，均是由農業衍生出的經濟、環境與社會功能。因此，以德國鄉村永續發展政策為例，不僅強調鄉村地區內經濟、人文景觀與農業的連結，同時也鼓勵由中小企業來建構鄉村經濟結構的多樣化，以及發展農場經營外的另類所得機會（如鄉村旅遊），尤其將傳統的農業生產功能，提升為自然保護與景觀維護的積極功能。另外，德國的農業環境計畫，則提出農場經營的重要性，早已超越糧食生產的功能，如有機農業、粗耕式綠地利用、獎勵多年期休耕與自然保護契約等措施，便具有親善環境、保護自然與生物物種、輔導與照顧農民生計的積極性功能。

綜合而言，無論是歐盟 LEADER 系列計畫與德國鄉村發展經驗，均重視鄉村地區本身具有多樣性與異質性的特色，並主張不應以單一的政策思考邏輯，來尋求鄉村發展的萬靈丹與共同的解決方案。因此，不同行政部門與民間機構，應該協力建立合作伙伴關係（Public-Private-Partnership, PPP），根據不同鄉村地區的經濟結構、發展現況與問題，來規劃不同的發展策略，來滿足當代城鄉居民與未來世代的社會、經濟與環境發展需求。

四、小結

回顧過去一年半所研究的國外農政法規議題，本人多以德國的農業施政與制度，作為主要分析對象，其中尤以鄉村發展的相關政策，著墨最多。當然，研究外國農業政策法規的基本目的，不外乎引薦新觀念與借鏡好經驗兩者，而觀念新舊或經驗優劣與否，仍須對照國內農業施政的現實與問題。整體而言，從歷年來德國農政法規與制度的研究成果，對台灣未來農業施政的最大啟示，在於農政部門的組織架構與目標功能，應該重新加以定位於釐清，特別是由農政部門來主導鄉村發展政策，也是國際農業政策的重要發展趨勢之一。長期以來，台灣在鄉村發展的政策落差與理念缺席，已不容再拖延，至何時我國的鄉村發展宣言、鄉村政策白皮書才會問世，實為農政單位亟需努力的課題。

資料來源：

1. 王俊豪，2002 年 8 月，德國農業直接給付制度調整法，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集研究（計畫編號：91 農科-1.5.1-企-Q1-9）：181-190，台北：行政院農業委員會。
2. 王俊豪，2002 年 9 月，德國洪災農業重建計畫，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集研究（計畫編號：91 農科-1.5.1-企-Q1-9）：225-233，台北：

行政院農業委員會。

3. 王俊豪，2002 年 10 月，德國區域活化計畫，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集研究（計畫編號：91 農科-1.5.1-企-Q1-9）：234-246，台北：行政院農業委員會。
4. 王俊豪，2002 年 11 月，歐盟農業多功能性政策分析，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集研究（計畫編號：91 農科-1.5.1-企-Q1-9）：306-313，台北：行政院農業委員會。
5. 王俊豪，2002 年 12 月，德國聯合政府農業政策，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集研究（計畫編號：91 農科-1.5.1-企-Q1-9）：351-357，台北：行政院農業委員會。
6. 王俊豪，2003 年 2 月，德國農場與所得結構變遷分析，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：353-360，台北：行政院農業委員會。
7. 王俊豪，2003 年 3 月，2003 年德國農業政策展望，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：361-365，台北：行政院農業委員會。
8. 王俊豪，2003 年 4 月，德國鄉村政策—永續與整合導向，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：366-372，台北：行政院農業委員會。
9. 王俊豪，2003 年 5 月，德國農業教育政策，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：373-380，台北：行政院農業委員會。
10. 王俊豪，2003 年 6 月，歐盟乳品共同市場改革措施，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：321-330，台北：行政院農業委員會。
11. 王俊豪，2003 年 7 月，波茨坦宣言—21 世紀鄉村發展願景，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：381-386，台北：行政院農業委員會。
12. 王俊豪，2003 年 8 月，德國鄉村旅遊認證制度，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：387-398，台北：行政院農業委員會。
13. 王俊豪，2003 年 9 月，德國農業環境措施，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：399-405，台北：行政院農業委員會。
14. 王俊豪，2003 年 10 月，德國農部轉型與組織變革，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（92 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：406-417，台北：行政院農業委員會。
15. 王俊豪，2003 年 11 月，德國農業教育訓練制度，主要國家農業政策法規與經

濟動態資訊之蒐集與研究 (92 農科-1.5.2-企-Q1(4))：418-429，台北：行政院農業委員會。

- 16.王俊豪，2003 年 12 月，英國農部轉型與組織變革，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究 (92 農科-1.5.2-企-Q1(4))：437-446，台北：行政院農業委員會。