



## 2017-2021 年越南國家規劃架構

王惠正

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心 副研究員 編譯

### 摘 要

自經濟改革以來，越南已成為中所得國家，但在農業成長和永續發展方面則面臨一系列的挑戰。越南農業部門若持續以提升生產力、密集的元素投入和自然資源使用及原料出口為主，則農業成長速度將遲緩。現在正是越南農業部門轉型之契機，改以提高品質、效率、附加價值及永續性為目標。

FAO 將協助越南在確保糧食安全、永續發展農業(因應氣候變遷)及改善農村生活的目標下，共同制定 2017-2021 年越南的國家規劃架構(Country Programming Framework, CPF)，其主要側重於四項優先領域項目和實施計畫：

- (1) 提升糧食安全，聚焦於減輕飢餓、營養不良以及食品安全問題；
- (2) 農業部門之永續發展、促進國家綠色成長和其他改善自然資源管理與環境保護的策略；
- (3) 新農村發展與永續減貧；
- (4) 強化社區對災害和威脅的恢復能力等。

藉由對越南的國家規劃架構的了解，以及在確保糧食安全、永續發展農業(因應氣候變遷)及改善農村生活的目標下，我國在新南向政策投資越南的發展利基為農業生產技術、種子種苗、農業機械、農業資材(農藥、肥料等)、農業設施、節水管路灌溉設施等皆可介入投資與輔導。



# 2017-2021 年越南國家規劃架構

## 壹、緣起

自經濟改革以來，特別是農業部門，越南已成為中等收入國家，然而在農業成長與永續發展方面，仍面臨著一系列的挑戰。未來越南的農業若持續以既有的模式發展下去，即以資源為基礎的生產力成長、要素投入的大量使用與原料出口為主，則農業部門的成長速度將遲緩。現在正是越南農業部門轉型之契機，所以該國改以提高品質、效率、附加價值及永續性為目標。

聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)，將持續協助越南以確保其糧食安全、永續發展農業產業、以及改善農村生計。為了滿足新的需求，國家規劃架構(Country Programming Framework, CPF)制定了四項優先領域，以及 2017-2021 年的明確實施計畫。

FAO 與農業及農村發展部(Ministries of Agriculture and Rural Development, MARD)之間的 CPF，目的是為了永續的經濟資源秉賦和社會移轉提供有利環境，以配合政府的優先事項，主要側重於五年期(2016-2020 年)的社經發展計畫(Socio- Economic Development Plan, SEDP)成果。

2017-2021 年 CPF 乃是 FAO 和越南政府重要相關部門進行諮商，並於達成協議後所制定的；越南政府重要相關部門有農業及農村發展部、自然資源與環境部(Ministry of Natural Resource and Environment, MONRE)和衛福部(Ministry of Health, MOH)。

CPF 的制定涉及永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)，對糧食、農業、林業、漁業、鄉村地區之發展政策優先事項進行反覆探討，以及越南目前刻正進行與規劃的發展計畫。對 2012-2016 年越南 CPF 獨立評估所獲得的經驗教訓和中期審查建議亦一併考慮在內。

本 CPF 之其他投入事項為 FAO 對 2018-2021 年中期階段所修訂之企業策略目標、FAO 之區域優先事項與聯合國相關倡議和計畫；包含聯合國一體式策略規劃(One Strategic Plan, OSP)和零飢餓挑戰計畫(Zero Hunger Challenge, ZHC)倡議。

2017-2021 年 CPF 則由越南農業及農村發展部與 FAO 共同簽署並進行管理、協調和實施相關機制。越南政府和 FAO 希望尋求所有相關合作夥伴如 CPTPP 會員國的合作與協助，以利成功實施 2016-2020 年社經發展計畫和 CPF。

## 貳、越南農業部門的任務與優先事項

越南 2016-2020 年社經發展計畫，為越南未來發展設定了遠大的宗旨和 8 項具體目標：

1. 發展以市場為基礎的社會主義導向型經濟；維持總體經濟穩定；促進對社經發展之有利環境和驅動因素；
2. 推動結構性經濟轉型朝著新的成長模式，並在五個關鍵領域中提高生產力和競爭力：
  - (1) 為民營部門發展打造有利的環境；
  - (2) 重組金融市場以平衡貨幣與資本市場；
  - (3) 促進區域發展；
  - (4) 發展核心產業；
  - (5) 重組農業—確保能改善生產和市場之間的效率並強化聯繫。
3. 推動基礎設施發展的突破；
4. 改善人力資源品質、強化科技實力；
5. 促進文化、社會保護、健康醫療體系的永續發展；
6. 增進氣候變遷恢復能力與調適能力、改善災害風險管理、自然資產管理和環境保護；
7. 反貪腐鬥爭；
8. 提高公共行政的有效性，確保社經發展的自由<sup>1</sup>。

越南農業部門(包含農作物生產、畜牧業、漁業/水產養殖業、林業、鹽業生產)的成長，因效率和競爭力降低以及密集的要害投入和自然資源使用而減緩，2016-2020 年社經發展計畫為農業部門提出了以下五項任務：

1. 加速農業結構調整、改善農業生產效率、促進與農民生計相關的新農村建設；

---

<sup>1</sup>越南國家議會決議 142/2016/QH13 日期為 2016 年 4 月 12 日，為期五年的 2016-2020 社經發展計畫。

2. 改善農產品和商品的競爭力、強化土地重劃政策以協助大規模生產；並持續對生產進行重組，和改進初級生產、加工到行銷的價值鏈；
3. 審查並改善關於新農村發展的當地特定機制、政策和標準；
4. 透過協助新型合作社、吸引企業對農業、工業和農村服務業進行投資，以推動農家和農業經濟發展；
5. 提供多樣和適當形式的職業訓練，以促進經濟成長、創造就業機會、創造收入、重建經濟結構，並於 2016 和 2017 年將農村勞動力轉移到較高附加價值的經濟部門。

透過實現上述五項任務，越南的農業將可從中獲益。

### 參、FAO 之貢獻和預期成果

以 FAO 過去在該國的經驗，將社經發展計畫與 FAO 的相對優勢串聯起來，於 2017-2021 年期間，CPF 將成為 FAO 協助越南農業與其農村發展的基礎，主要側重於四個優先領域：(1)提升糧食安全，聚焦於減輕飢餓、營養不良以及食品安全問題；(2)農業部門之永續發展(包含農業、畜牧業、漁業和林業)、促進國家綠色成長和其它改善自然資源管理與環境保護的策略；(3)新農村發展與永續減貧；(4)強化社區對災害和威脅的恢復能力。

#### 一、提升糧食安全，聚焦於減輕飢餓、營養不良以及食品安全問題

FAO 將對越南提供協助，以達成社經發展計畫成果「改善社會服務的可取得性」，其目標是在 2020 年，將五歲以下孩童的發育遲緩率降至 23%。此優先事項將和聯合國一體式平等健康成果、以及 FAO 區域優先事項有關，為減緩飢餓和營養不良做出貢獻、確保糧食安全、更有效地改善農業系統和糧食，並讓所有人都能取得。

在過去二十年以來，越南成功達成了國家糧食安全，然而糧食安全透過小農自給自足為其特色，過去幾年糧食獲取情況雖有所改善，然而利用情況則不甚理想。糧食安全的穩定性也因極端氣候而面臨挑戰，如：洪水與嚴重乾旱。政府致力於終結飢餓和孩童營養不良，並確保相關政策的國家糧食安全，特別是到 2020 年的國家營養策略。

在過去十年來，越南食品安全事件有所增加，表示公共與民營部門亟

需確保糧食安全的能力—對糧食安全採取以風險為基礎的方法，將使公共干預更聚焦。

此外，防疫一體的方法能確保國家、各級部門和機構間跨部門的合作與協調，以解決與公共健康和福祉相關問題，並促進貿易發展。

## 二、農業部門之永續發展(包含農業、畜牧業、漁業和林業)、促進國家綠色成長和其它改善自然資源管理與環境保護的策略

FAO 將協助越南實施綠色成長策略，並根據社經發展計畫成果 6「應對氣候變化影響與改善自然資源管理與環境發展」，以處理減緩氣候變遷、自然資源管理以及環保層面等相關議題，其中包括於 2020 年前讓森林覆蓋率達到 42% 的目標。

此外，FAO 也將幫助越南實施巴黎協議，到 2030 年之前將溫室氣體排放量減少 8%，特別是：(1)協助越南發展與實施推動可再生能源的政策，首先是太陽能與風力；(2)協助越南發展和運用國家溫室氣體盤查系統；(3)開發國內碳市場和潛力領域的試驗計畫。此優先領域與聯合國一體式成果低碳、氣候、災害復原能力發展、自然資源和環境的永續管理和 FAO 區域優先事項成長、改善農業、林業、漁業對永續發展提供的產品和服務有關。

為了處理全球對氣候變遷和環境污染的關注，政府加入了重要的國際條約，並採納了綠色成長策略以及相關行動計畫，包含根據 2015 年巴黎協議實施國家自訂預期貢獻。此外，越南致力於森林認證之發展與實工作，自 2015 年至 2020 年，FAO 森林法執行、管理和貿易計畫持續協助該計畫的執行狀況。

FAO 致力於協助越南實施國家發展委員會行動計畫，並於 2016-2020 年和 2021-2030 年兩個時間點之內，並對溫室氣體減排和氣候變遷調適，此兩個策略領域進行干預措施。對於氣候變遷調適干預層面，越南的優先事項將聚焦於：(1)制定國家調適計畫，(2)改善法律體系、機制、政策並將措施統一，積極因應氣候變遷和天災控制，(3)實施能有效控制天災、因應氣候變遷、海平面上升、荒漠化、和水資源安全之國家目標計畫。

因此，CPF 瞄準強化政府部門機構與技術能力，以履行在農業部門減

緩氣候變遷方面的承諾，特別是在國家層級強化特定主要作物的量測、報告與驗證系統，也能直接促進國家自訂預期貢獻所確定的強制型任務，其主要聚焦於溫室氣體的實施、評估越南溫室氣體減量的成效評估，以便於2016-2020年溫室氣體減量的全球水準評估中回報。

此外，強化創新科技、農作物與畜牧生產在農業生態的良好規範以及漁業和林業的能力，使生產者容易採用並提高成功的機會。這些方式將有助於減少農業部門的溫室氣體排放，例如：綠色成長策略所定義之有機農業和早熟水稻生產。

CPF 也將國內碳市場與其它相關機制的發展以及為農業與農村發展建立並施行國家適當減緩行動，以期促進建立溫室氣體排放減量的機制，並在適合國家進行的溫室氣體減量提案，以及於國家自訂預期貢獻之中的氣候目標取得進展。

此類機制如減少毀林和森林退化的碳排放(REDD+)、強化森林碳、天然森林碳庫存保育以及森林資源的永續管理，將持續作為協助政府參與國際氣候變遷談判議程的重要倡議；搭配其它部分國家於永續林業和水產養殖發展計畫，這些計畫對因應氣候變遷之國家目標計畫(National Target Programme to Respond to Climate, NTP-RCC)、綠色成長策略以及國家自訂預期貢獻之中，乃是政府對氣候變遷減緩工作首要之務。通過實施國家減少毀林和森林退化的碳排放行動計畫，包含國家森林監測系統的全面建立和運作，並涵蓋量測、報告與驗證在內；支持永續森林管理和發展，包含國家森林認證系統和永續森林管理，以及讓農林業與合作管理機制能隨之增加。

關於減少病蟲害整合管理/降低殺蟲劑風險(IPM / PRR)倡議，2027 / QD-BNN-BVTV 政府倡議第 2027/QD-BNN-BVTV，關於病蟲害整合管理強化與提升一事，凸顯出需應用農民田間學校(Farmer Field School, FFS)的方法。

CPF 也將目標放在推動良好實務以及在糧食生產系統中使用抗微生物劑、化學品、殺蟲劑的負責任使用方式，透過達成採行 VietGAP(越南良好農業規範, Good agricultural practice)法規、及/或農民團體/合作社的作物生產/畜牧/水產養殖之志願性標準，並在 2019 年之前進行試驗並擴大規模。

干預措施也促進提供有關微生物抗藥性(Antimicrobial resistance, AMR)、抗微生物劑使用(Antimicrobial use, AMU)、畜牧和水產養殖殘留物監控的資訊，以支持 2019 年以前能制定抗微生物、化學和農藥使用政策之目標。

畜牧業生產已取得正向的成果，於 2011-2016 年期間每年成長 4.5-5%，為農業部門整體成長做出了貢獻。部分當地生產的畜牧產品，已能滿足國內需求且也能用來出口。已開發完整的價值鏈，特別是對豬肉、蛋和乳製品。隨著國際整合、氣候變遷等因素，來自先進農業國家的競爭以及當地生產和消費方面的問題，FAO 將對越南提供協助，進一步將畜牧轉型為更商業化和市場驅動的產業，以滿足國內基本需求和目標，並讓潛在的產品得以做為出口用途，如：豬肉、雞蛋、乳製品、加工後的蜂蜜、動物飼料等。除推動 VietGAHP 標準外，越南政府也將開發安全的畜牧生產、改善產品追溯性、加強資料庫和市場預測，以實現農業的永續發展。

漁業和水產養殖占越南 GDP 的 4-5%，於出口商品類中排名第五，占膳食蛋白質的 50% 以上，並為約 10% 的人口提供就業機會，這兩個產業正面臨過度捕撈和有害的捕撈實務做法、不當規劃、不合時宜的法規；這不僅造成環境影響，也造成社會矛盾和經濟損失。

到 2020 年越南漁業發展總體計畫、到 2030 年之願景，為農業提供發展目標「到 2020 年，將漁業部門大致產業化；到 2030 年之前達成現代化，持續全面、有效、永續發展，並成為大型商品生產部門、達成生產組織形式、讓生產力提高、品質提高、效率提高、具有競爭力，整合至國際經濟、逐步增加農民和漁民的收入和生活水準；同時保護生態環境和漁業資源，為國防和安全做出貢獻」。

CPF 可透過改進漁業和水產養殖管理和部門重組、執行國際鯊魚行動計畫以及非法、未報告及未受規範漁業(illegal, unreported and unregulated fishing, IUU)、實施確保永續小規模漁業國際準則，以協助越南達成此一目標，並對水產養殖實施生態性的系統方法。

### 三、新農村發展與永續減貧

FAO 將對越南提供協助，以達成社經發展計畫成果 2「經濟重組、生產力和競爭力的突破」，特別是新農村發展國家目標計畫，目標為到 2020

年之前，讓 50% 的社區能滿足新農村發展標準，並讓農村收入比 2015 年高出 1.8 倍。這也將為社經發展計畫成果 5 「改善社會服務的可取得性」，以及國家目標計畫之永續減貧做出貢獻，搭配 2016-2020 年度減貧目標降低 1-1.5% 。此優先領域和聯合國一體式減貧和減少脆弱性成果有相關、兼容性勞動力市場以及所有和 FAO 於農村區域之重點扶貧領域的擴大機會相關。

在過去幾年來，越南在減貧方面取得了重大成果，貧困率從 2010 年的 14.2% 降至 2015 年的 4.25%，農村發展有了新的基礎設施與經濟發展，特別是在 2011-2015 年之間，幾乎 20% 的公共設施達到了 19 項標準，相較於 2010 年，農村收入成長了一倍。然而仍存在的挑戰有：(1) 少數民族僅占總人口的 14.5%，但就貧困人口而言占了 50% 以上；(2) 缺乏鼓勵小農和農民組織建立連結的誘因，以實現更高的附加價值和永續性；(3) 低收入小農的獲利能力；(4) 農業缺工問題；(5) 混合或不確定的產品品質和食品安全，一般多為低附加價值、技術或機構創新受到侷限。

不僅農業成長模式需有所改變，生產和供應鏈組織的結構模式也是如此。這些目前多為高度分散，農民和農民組織層級的集體行動有限，且垂直整合狀況不佳。這也導致了不必要的交易成本、特定功能未能達成的規模經濟，以及生產與維持更高品質產品與原物料的誘因不足。

由國家所提供之技術與監管服務的國家管理模組、該部門之公共投資和支出以及促進農民和農企業投資的政策，均需有所改變。根據越南所簽署的 16 項自由貿易協定，仍需強化集體行動，以建立具競爭力和包容性的價值鏈，為達此一目的，應確立利益相關方能共同參與、保護、善加利用地理標示來推廣產品。政府可透過兩種方式，對生產者和產業組織(和商品委員會)提供協助，透過投資以及法律與政策方式來強化組織。

雖然契作種植主要由民營部門主導，然而政府對此類籌劃的協助相當常見，基於這些政策有助於實現包容性成長、糧食安全或保護天然資源等更廣泛的政策目標。在越南各類的農產品中，如：水產養殖、特種米、園藝/花卉等，農業集體發展可能是種合適的策略，並能用來增加公共部門的協助形式。

#### 四、強化社區對災害和威脅的恢復能力

近年來對小規模的農業生產而言，最重要的衝擊為自然災害和突發事件。政府已經確定了緊急任務，包含國家對氣候變遷調適貢獻之最新情況(同國家自定預期貢獻行動計畫所規定)、為全球評估提供相關資訊、為農業部門制定國家調適計畫、評估氣候變遷脆弱程度、風險、損失、損害以及調適需求。至 2021 年前，其目標是在至少一個農作物生產或水產養殖業中，達成至少五個關於氣候型智慧農業的現地測試模組。

因此，FAO 將於社經發展計畫成果 5「改善社會服務的可取得性」和成果 6「應對氣候變遷影響與改善自然資源管理與環境發展」以及 2007-2025 年國家災害預防策略下，協助越南實現氣候變遷調適/災害風險管理。增強社區恢復能力的此優先事項，將與聯合國於低碳、氣候與災害恢復力發展之一體式策略有關；以及 FAO 區域優先重點強化以對抗危及生計的威脅與危機，包含因應氣候變遷等，這也是 FAO 將於 2017-2021 年對越南的重點協助，以期達成：(1)在 2025 年以前，就天然資源與環境監控網路層面，制定氣候變遷監控系統以及鹽水入侵預警系統；(2)建設儲水量超過一億立方公尺的水庫和水壩，用於調節雨季洪水、避免防止好發乾旱地區的旱季；(3)在沿岸地區建立鹹水控制和淡水保護；(4)對影響較廣、與生產地區有直接關係的易受損堤壩、河流、海洋護岸進行升級；(5)再種植一萬公頃的紅樹林和上游防護林。

#### 肆、對我國的政策意涵

自經濟改革以來，越南已成為中所得國家，但在農業成長和永續發展方面則面臨一系列的挑戰。越南農業部門若持續以提升生產力、密集的元素投入和自然資源使用及原料出口為主，則農業成長速度將遲緩。現在正是越南農業部門轉型之契機，改以提高品質、效率、附加價值及永續性為目標。

FAO 將協助越南在確保糧食安全、永續發展農業(因應氣候變遷)及改善農村生活的目標下，共同制定 2017-2021 年越南的 CPF，其主要側重於四項優先領域項目和實施計畫：(1)提升糧食安全，聚焦於減輕飢餓、營養不良以及食品安全問題；(2)農業部門之永續發展、促進國家綠色成長

和其他改善自然資源管理與環境保護的策略；(3)新農村發展與永續減貧；(4)強化社區對災害和威脅的恢復能力等。

藉由對越南的國家規劃架構的了解，以及在確保糧食安全、永續發展農業(因應氣候變遷)及改善農村生活的目標下，我國在新南向政策投資越南的發展利基為農業生產技術、種子種苗、農業機械、農業資材(農藥、肥料等)、農業設施、節水管路灌溉設施等皆可介入投資與輔導。

## 伍、參考文獻

FAO(2017), 2017~2021Country Program Framework for Viet Nam.  
from<http://www.fao.org/3/a-bt730e.pdf>.