

德國農部轉型與組織變革

王俊豪

摘要：德國農業部於 2001 年初更名為消費者保護暨糧農部，將原屬於健康部、經濟與科技部的消費者保護相關業務，重新整合併入新農業部的權責範圍內，並自 2002 年起進一步將聯邦健康部所主管的基因科技業務，轉由新農業部負責管理。因此，德國的新農業政策，則以保護消費者、確保糧食品質安全，及親善環境與動物的生產方式作為任務目標，強調品質導向的農業競爭力提升、企業化的農業經營方式，提供國民健康糧食與確保食品安全，以及保護動物、自然與環境的農業社會責任。有鑑於消費者保護與基因科技的新增業務，新農業部特別成立聯邦風險評估機構、聯邦消費者保護與食品安全局、聯邦品種局及農業文獻與資訊中心來專責推動相關事務。本文在分析德國農業部轉型與組織變革時，擬區分為農業政策目標與架構組織、專業隸屬機關兩方面來加以說明。

首先，就新農業部的組織架構調整而言，主要分為企劃指揮部與六處業務單位，分別為（1）中央管理處：包括圖書資訊、人事與預算，及法務與計畫管控科，兩科共 12 種業務；（2）消費者、糧食、研究、生物暨基因科技處：含消費者保護科，及糧食、研究、生物暨基因科技與環境科，兩科共 11 類業務；（3）食品安全與獸醫處：則分為食品安全科、動物健康與食品衛生科，兩科共 16 項業務；（4）農業市場與基礎規劃處：則有植物生產市場與農業市場科，及市場結構、家畜、肉品、牛乳保護、收購管理業務、產量情況、牛乳市場事務與基礎規劃科，兩科共 11 類業務；（5）鄉村空間、社會政策、植物生產、林業與木材業處：其下分設鄉村社會政策，社會福利政策與植物生產科、結構政策與永續鄉村發展科、以及林業、木材業、狩獵與再生能源科，三科共計 19 種業務；（6）歐盟事務、國際事務與漁業處：包括歐盟事務與國際事務，及漁業、歐盟擴充與國際貿易關係兩科，總計 12 項業務。

德國新農業部組織架構，除上述 6 處、13 科、81 項行政業務與編制外，尚包括聯邦層級的行政監督機關、依公法設置的自主性機關、聯邦研究機關與農業資訊中心、藍色名單機構，以及其他應用性公共機構等五大類、35 個專責農業研究與發展、推廣、資訊管理及環境保護的附屬機關。（1）聯邦高級行政機關屬於聯邦層級的監督機構，負責基因科技法、品種保護法、種子流通法、植物保護法、動物保護法、化學藥劑法與聯邦防疫法所規範的法定業務監督事宜。（2）公法人機關係則是依公法設置的自主性機構，如依糧食安全法、糧食儲備法、木材銷售基金法、污染賠償基金法、農糧銷售基金法與木材銷售基金法所成立的基金會。（3）聯邦研究機關主要係農產品種類而設置的研究機構，目前德國總計有 10 個農業研究機構。

(4) 藍色名單機構亦屬於公法人組織，但主要負責跨區域或國家的整體性業務，如食品科技整合研究、農業景觀、農業機械、景觀作物、農用家畜，以及中東歐農業轉型研究等。(5) 其他應用性機構則以農業部門的應用領域來加以區分，如維護消費者權益、農業資訊收集、評估與出版、農業與鄉村的社經問題研究、林業發展、再生原料作物推廣、園藝諮詢服務、營養諮詢，及農業政策與生態問題等 11 個應用性機構。

關鍵字：農業部轉型、組織架構、消費者保護、生物科技

一、前言

德國聯邦政府為因應生物科技帶來的食品安全問題、狂牛病引發的消費者保護意識、WTO 造成的自由市場競爭壓力，以及配合 1991 年 6 月決議的柏林遷都計畫，推動農業部組織再造工程，將原本的糧農林部（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BML，簡稱為舊農業部）更名為消費者保護暨糧農部（Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft, BMVEL，簡稱為新農業部），將原屬於健康部、經濟與科技部的消費者保護相關業務，重新整合併入新農業部的權責範圍內，由農業部統籌管轄。該部會轉型工程採取漸進式的方式實施，先行於 1999 年 9 月將近 90% 的農業行政業務遷移至柏林辦理。再於 2001 年 1 月 22 日進行新農業部更名行動，重新調整農業部的政策目標與行政組織架構。最後，於 2002 年 10 月 22 日進一步將聯邦健康部所主管的基因科技業務，轉由新農業部來負責基因科技法（Gentechnikgesetz）的執行與管理。德國新農業部有鑑於消費者保護與基因科技的新增業務，特別成立多個專責機構來統籌管理，包括聯邦風險評估機構、聯邦消費者保護與食品安全局、聯邦品種局、農業文獻與資訊中心，以及新設 10 個聯邦層級的研究機構。本文在分析德國農業部轉型與組織變革時，擬區分為農業政策目標與架構組織、專業隸屬機關兩方面來加以說明。

二、新農業部組織架構

轉型前的德國農業政策目標，主要為供應國民高價值與合宜價格的農產品、解決農業與糧食問題、改善鄉村生活品質，及保護與維護自然和景觀（Großkopf, 1995:112）。相對的，轉型後的新農業政策，則特別強調消費者的期待與需求，致力於提升農業部門與消費者間的合作夥伴關係。基此，新農業部的首要任務，則以保護消費者、確保糧食品質安全，及親善環境與動物的生產方式作為施政目標。進言之，新農業部的政策方針，強調品質導向的農業競爭力提升、企業化的農業經營方式，提供國民健康糧食與確保食品安全，以及保護動物、自然與環境的農業社會責任。前施政理念，亦反應在新農業部的組織架構調整上，除負責整體農業政策的原則性事務、規劃與控制之企劃指揮部門外，其下設立六處，分別

為中央管理處、消費者、糧食、研究、生物暨基因科技處、食品安全與獸醫處、農業市場與基礎規劃處、鄉村空間、社會政策、植物生產、林業與木材業處、歐盟事務、國際事務與漁業處。另外，各處（Abteilung）根據其職掌事項，再於以分科（Unterabteilung）、業務種類（Referat），並以數字來代表其組織層級，以 Referat 123 為例，即代表第一處第二科第三種業務工作。有關德國新農業部組織架構，茲整理如圖 1 所示，並詳述如下：

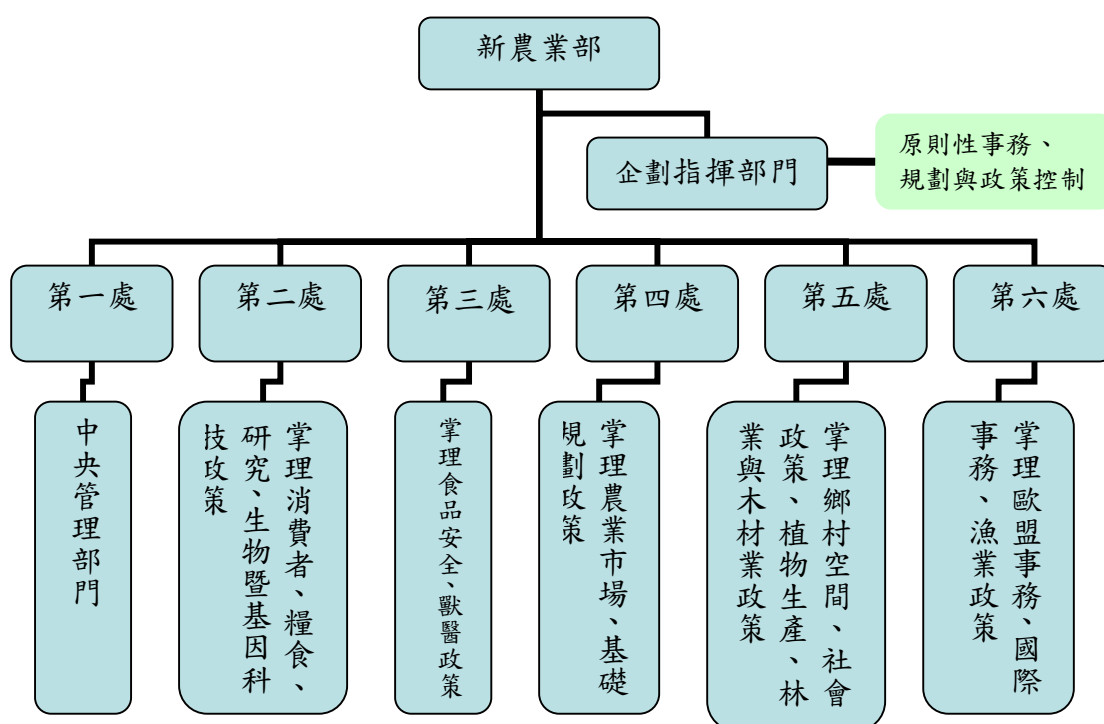


圖 1、德國新農業部組織架構

1、中央管理處職掌事項

農業部中央管理處下設兩類管理組，第一管理科主要負責組織與語言服務、圖書資訊、人事、預算科、附屬研究機構的組織、人事與預算、展覽會場與展覽業務；至於第二管理科則負責第一處與第 53 科的相關法律問題、法務、資料保護、機密保護與安全、資訊科技、計畫管控、成本與效益分析、證明核發、稅賦事務、農地與農場評鑑，及柏林管理科。（如圖 2 所示）

2、消費者、糧食、研究、生物暨基因科技處職掌事項

第二處分為消費者保護科、糧食、研究、生物暨基因科技與環境科兩科，前者職掌的業務，包括協調事務、資訊與服務性社團、健康領域之消費者保護、經濟流通之消費者保護、財務金融之消費者保護、消費者資訊、產品安全、產品責任、第二處相關法律事務等；而後者則分設六類業務，掌理糧食政策、糧食基礎學與糧食清查、生物暨基因科技、存糧與糧食管理、研究規劃與協調、生物多樣性、基因資源，及環境事務協調等業務。（如圖 3 所示）

3、食品安全與獸醫處職掌事項

食品安全與獸醫處分為食品安全科、動物健康與食品衛生科，前者又分別設置第三處事務協調、特殊食品、營養補充食品與食品原料、食品監督、食品殘餘物與污染物、食品檢驗、食品法規、詐欺保護與 31 科法律事務、風險評估、風險管理與危機管理、美容、煙草與其他民生用品、動物營養與飼料七種業務；動物健康與食品衛生科，則掌理九種業務，分司動物保護、動物育種與飼養、動物疫疾事務、畜產貿易的動物疫疾事務、國家危機中心與動物防疫、動物藥品與藥品中動物原料來源、第 32 科內法律事務、食品衛生與食品中動物原料來源與流通，及肉品衛生等事務，詳參圖 4 所示。

4、農業市場與基礎規劃處職掌事項

農業市場與基礎規劃處的職掌業務與組織架構如圖 5 所示，以植物生產市場與農業市場科而言，其職掌業務區有五：分別為第四處的協調事務、第四處法律事務、社團法規、法律文件與市場競爭、農業耕作、糖、生煙草、酒精、甜食與含酒精食品、葡萄酒、市場事務、啤酒花、啤酒、礦泉水與清涼飲料、水果、蔬菜、其他園藝產品、馬鈴薯、關稅事務、歐洲共同體市場秩序的貿易機制。至於第 42 科則負責市場結構、家畜、肉品、牛乳保護、收購管理業務、產量情況、牛乳市場事務與規劃基礎等業務，下設市場結構、聯邦糧農局聯繫業務、品質標示與國家補助、家畜與肉品、家禽與蛋、牛乳市場事務與牛奶保護收購管理、直接給付、統計與規劃基礎、市場與價格觀察、農業外貿與長期分析，以及產量情況、農場調查與特別收入等六項業務。

5、鄉村空間、社會政策、植物生產、林業與木材業處職掌事項

農業部第五處其下分設鄉村社會政策，社會福利政策與植物生產科、結構政策與永續鄉村發展科、以及林業、木材業、狩獵與再生能源科等三科。（如圖 6 所示）各科的職掌事項，分別為第 51 科負責鄉村地區協調事務、51 科的相關法律事務、農業法、建築法、土地法與合作社事業、所得組合、教育與諮詢、社會秩序、作物耕作與植物種植、園藝、技術、建築與交通事業，及植物保護業務。其次，第 52 科則專司改善農業結構與海岸保護計畫共同任務、歐盟計畫、個別農場事務、銀行與信用、技術與建築、水資源經營、作物耕作技術、海岸保護與交通事業、永續鄉村發展、有機農業與粗放經營業務。最後，第 53 科則管轄森林政策與狩獵、木材市場、木材促銷與木材應用、植林、森林保護、新種樹林損害與森林清點、永續森林經營與國際森林維護，以及再生原料與能源相關業務。

6、歐盟事務、國際事務與漁業處職掌事項

第六處分為歐盟事務與國際事務科、漁業、歐盟擴充與國際貿易關係兩科，第 61 科主要職掌第六處協調事務、歐盟事務協調，及與憲法機構的聯繫業務、歐盟機構聯繫、歐盟會員國、歐洲自由貿易組織與歐洲經濟體關係、國際貿易事務、原料政策、貿易組織、非洲加勒比海太平洋國家貿易、關稅優惠與非洲開發中國家、國際糧食與鄉村發展組織、世界營養與永續發展、歐盟財政、歐盟農業財務支援、管理與控制制度、共同援助法規之整合管理與控制制度。至於，漁業、歐盟擴充與國際貿易關係科則負責第六處法律事務、漁業、海洋與內陸漁業事務與市場政策，及歐盟與國際漁業法、海洋財富維護與經營、歐洲共同體漁業管理

與海洋環境保護、與歐盟以外的工業國家、拉丁美洲、中東、亞洲與海洋國家貿易之關係關係、歐盟新進會員國治理諮詢與東南歐國家、歐盟擴充、中東歐國家、新興獨立國家、以及與國際貿易為主的國家之貿易關係，鄉如圖 7 所示。

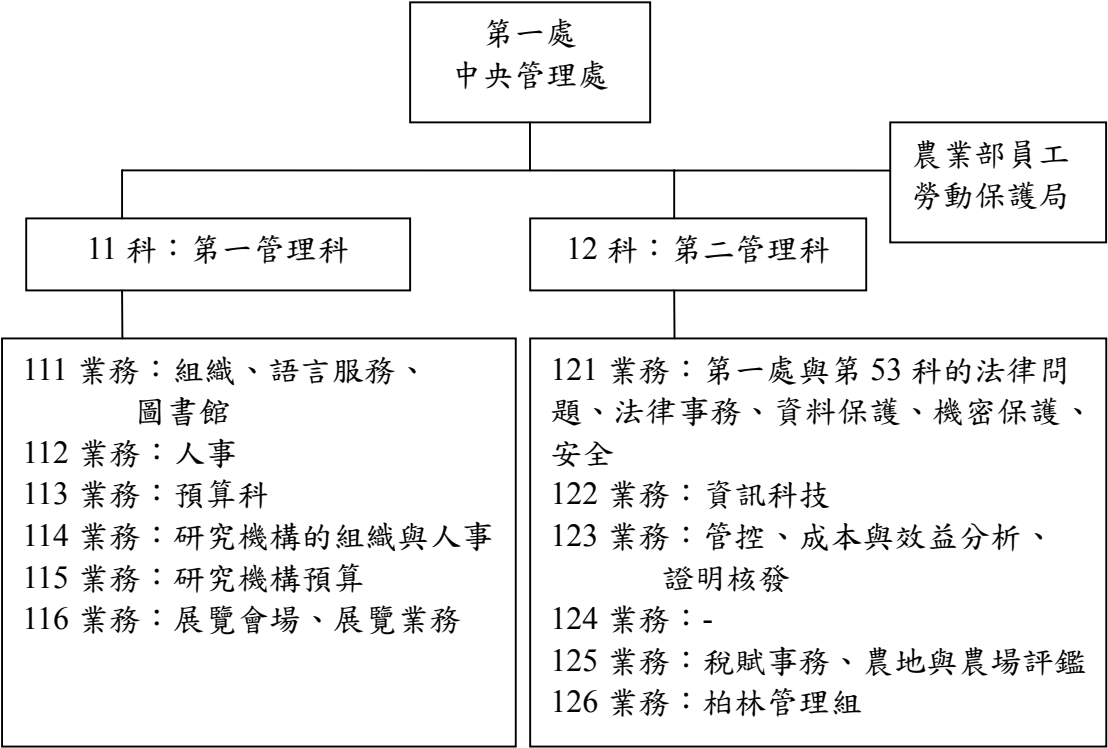


圖 2、中央管理處職掌事項與組織架構

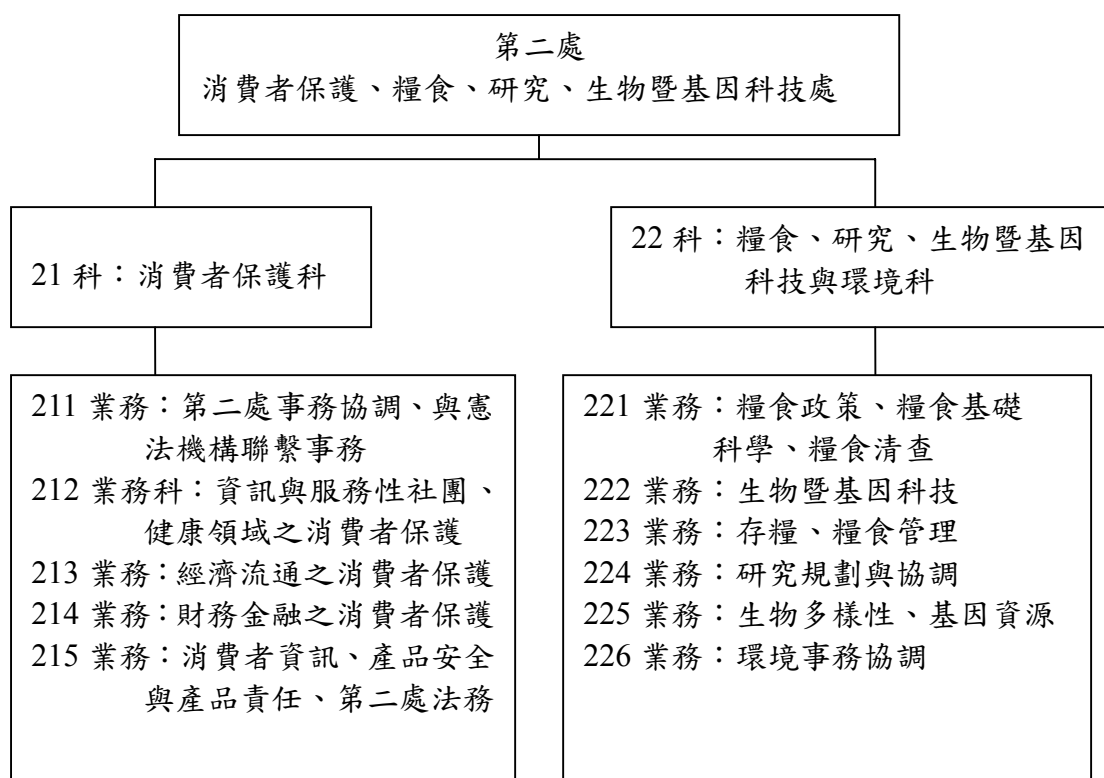


圖 3、消費者、糧食、研究、生物暨基因科技處職掌事項與組織架構

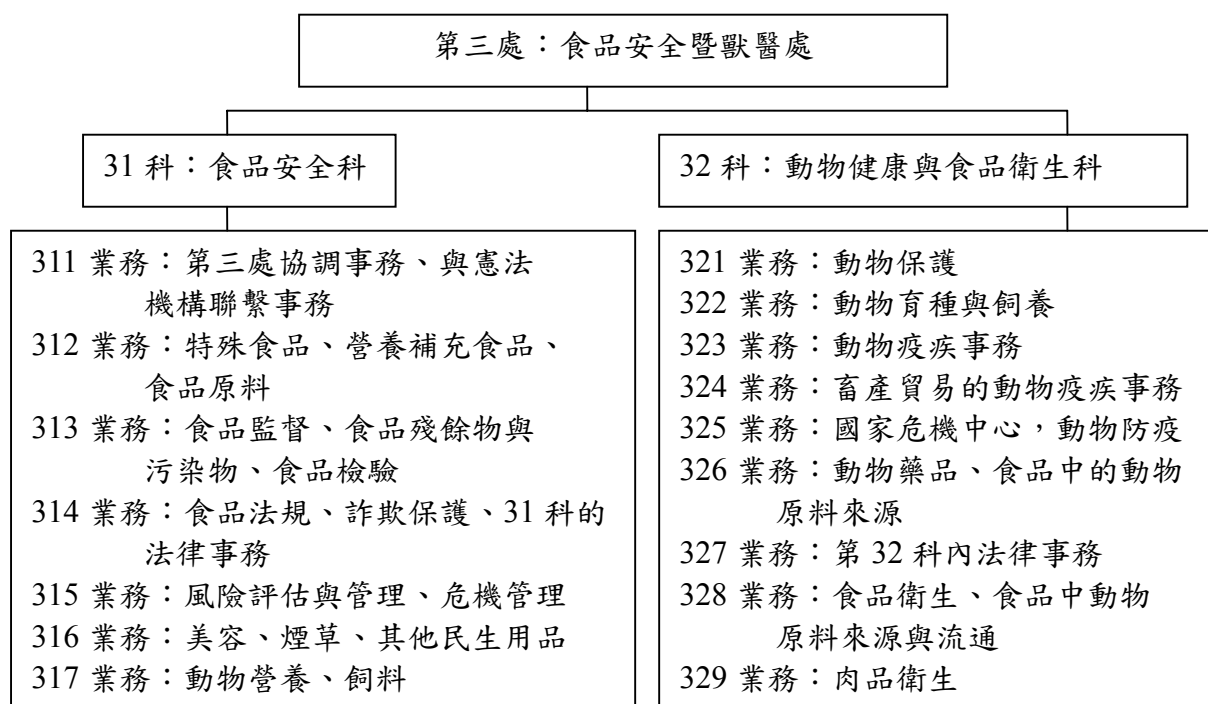


圖 4、食品安全與獸醫處職掌事項與組織架構

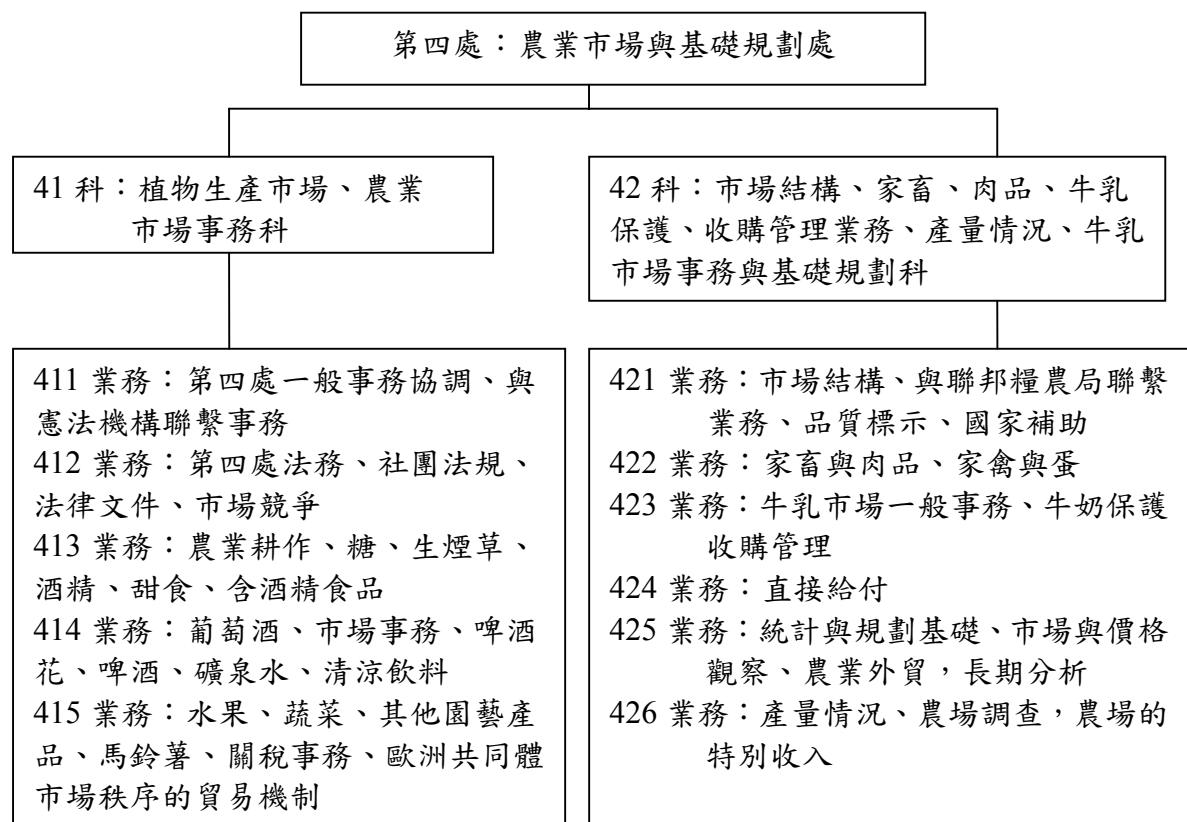


圖 5、農業市場與基礎規劃處職掌事項與組織架構

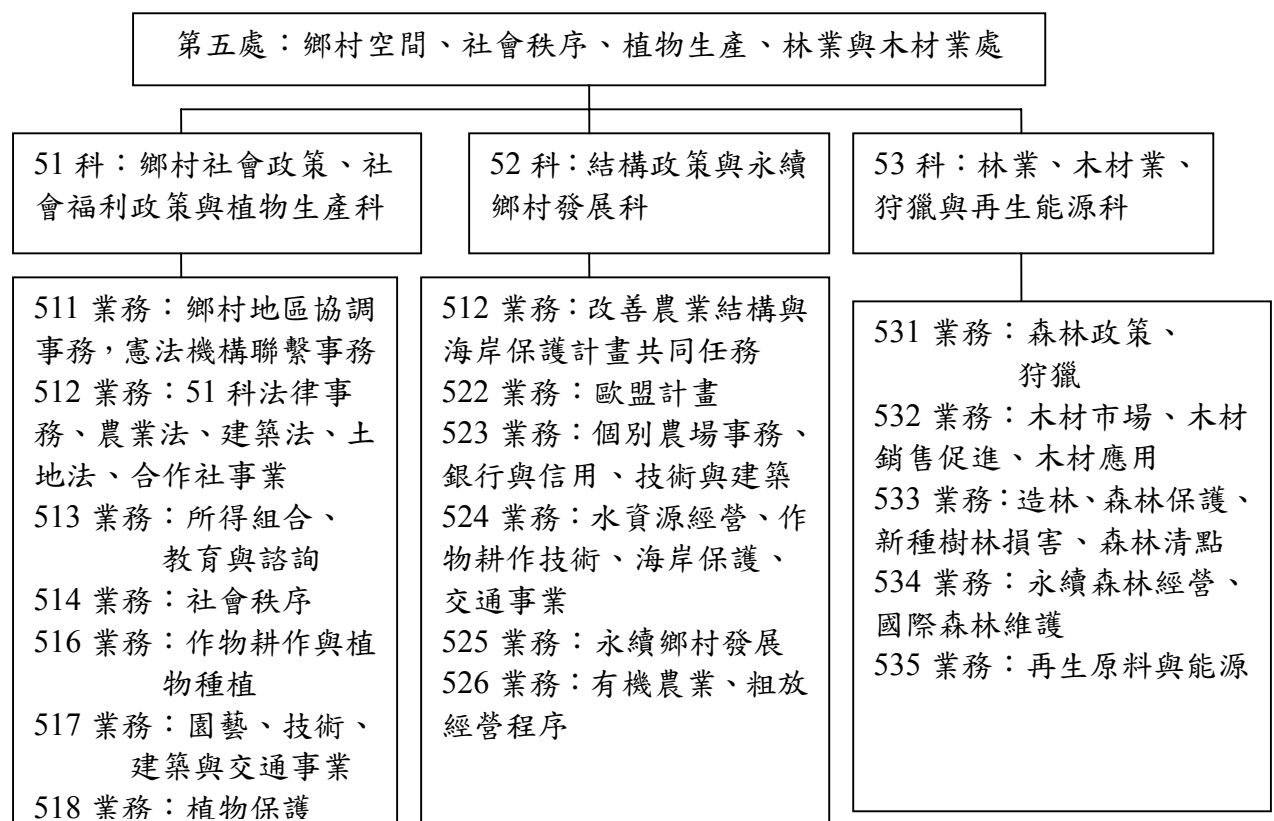


圖 6、鄉村空間、社會政策、植物生產、林業與木材業處職掌事項與組織架構

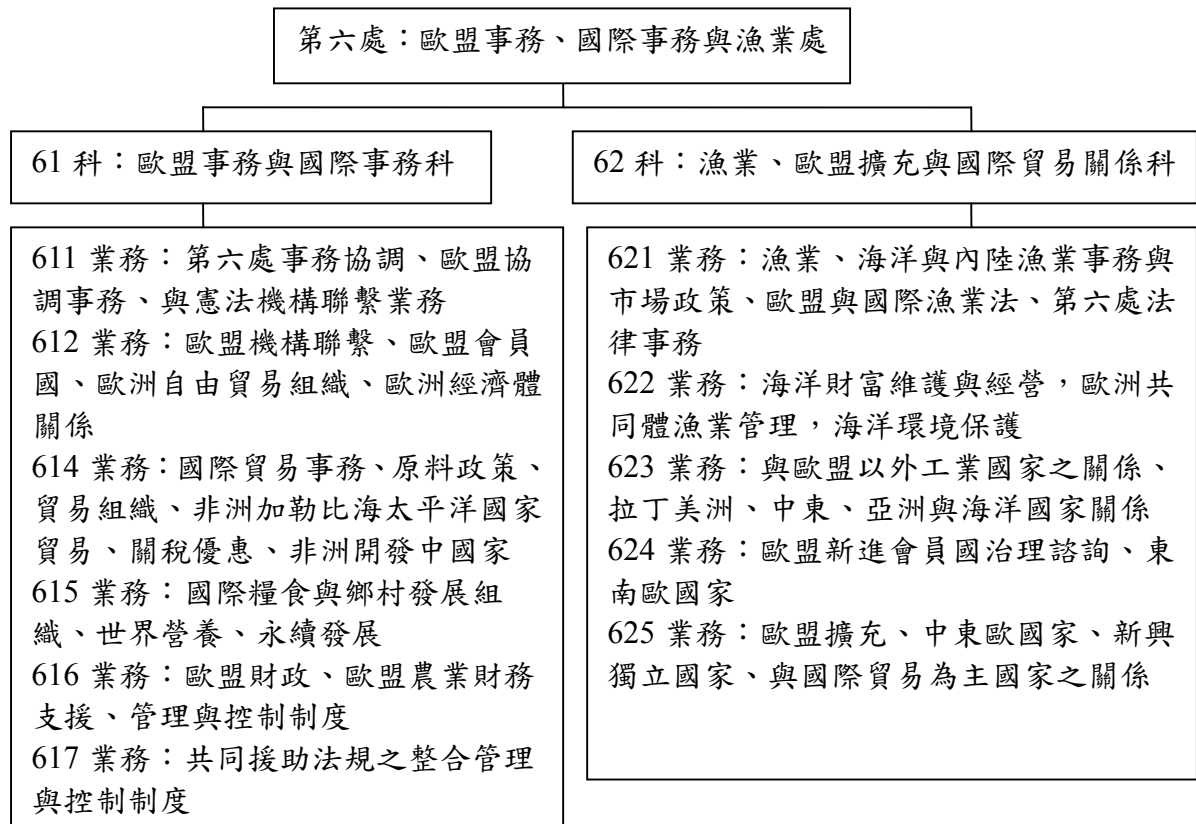


圖 7、歐盟事務、國際事務與漁業處職掌事項與組織架構

三、新農業部附屬機關與相關組織

德國新農業部的組織架構，除上述的 6 處、13 科、81 項行政業務的編制之外，尚包括五大類、35 個附屬機構與相關組織，專責農業研究與發展、推廣、資訊管理，以及環境保護等業務。進言之，新農業部單位可區分為，包括聯邦層級的行政監督機關、依公法設置的自主性機關、聯邦研究機關與農業資訊中心、藍色名單機構，以及其他應用性公共機構等五大類，茲將各附屬機構與掌理業務說明如後。（詳見表 1 所示）

1、聯邦高級行政機關（Bundesoberbehörden）

聯邦高級行政機關主要包括聯邦消費者保護與食品安全局（Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, BVL）、聯邦品種局（Bundessortenamt, BSA）、聯邦農林業生物研究中心（Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, BBA）、聯邦動物疫疾研究中心（Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere, BFAV）等 4 個機構。由於上述的附屬機關屬於聯邦層

級的監督機構，故強調的是法源依據，如基因科技法、品種保護法、種子流通法、植物保護法、動物保護法、化學藥劑法與聯邦防疫法所規範的法定業務監督事宜。

2、公法人機關（Rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts）

所謂公法人機關係指依公法設置的自主性機構，相關的法源為歐盟共同市場組織法、糧食安全法、糧食儲備法、木材銷售基金法、污染賠償基金法、農糧銷售基金法與木材銷售基金法，現行有 5 個公法人機關，多半以基金會的方式成立，包括聯邦風險評估機構（Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR）、聯邦農糧局（Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, BLE）、德國葡萄酒基金會（Deutscher Weinfonds）、德國農糧促銷基金會（Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft）、德國林業與木材業促銷基金會（Absatzförderungsfonds der deutschen Forst- und Holzwirtschaft）。

3、聯邦研究機關與農業資訊中心（Bundesforschungsanstalten und ZADI）

德國農業部下設 10 個農業研究機構，除前述高級行政機關類別的聯邦農林業生物研究中心與聯邦動物疫疾研究中心之外，尚有 8 個自主性的公法人研究機構，並以農產品種類作為主要的分類標準，包括聯邦農業研究所（Bundesforschungsanstalt für Land-wirtschaft, FAL）、聯邦牛奶研究所（Bundesanstalt für MilCHForschung, BafM）、聯邦漁業研究所（Bundesforschungsanstalt für Fischerei, BFAFi）、聯邦林業與木材業研究所（Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BFAFH）、聯邦穀物、馬鈴薯、油脂研究所（Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung, BAGKF）、聯邦肉品研究所（Bundesanstalt für Fleischforschung, BAFF）、聯邦營養研究所（Bundesforschungsanstalt für Ernährung, BFE）、聯邦野生植物栽培研究所（Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen, BAZ）、以及負責彙整農業科技研究成果的農業文獻與資訊中心（Zentralstelle für Agrardokumentation und -information, ZADI）。

4、藍色名單機構（Blaue-Liste-Einrichtungen）

藍色名單的相關機構，亦屬於公法人組織，所不同的是，其主要負責跨區域或國家的整體性業務，如食品科技整合研究、農業景觀、農業機械、景觀作物、農用家畜，以及中東歐農業轉型研究等。主要 6 個機構分別為德國食品化學研究所（Deutsche Forschungsanstalt für Lebensmittelchemie, DFA）、農業景觀與農地利用研究中心（Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung, ZALF e.V.）、農業機械研究所（Institut für Agrartechnik Bornim e.V., ATB）、蔬菜與觀賞植物研究所（Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau e.V., IGZ）、農業家畜生物學研究所（Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere, FBN）、中東歐農業發展研究所（Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, IAMO）。

5、其他應用性機構（Sonstige institutionelle Zuwendungsempfänger）

其他應用性機構則以農業部門的應用領域來加以區分，如維護消費者權益、農業資訊收集、評估與出版、農業與鄉村的社經問題研究、林業發展、再生原料作物推廣、園藝諮詢服務、營養諮詢，及農業政策與生態問題等。有關 11 個應用性機構，包括消費者中心與消費者協會之聯邦總會（Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.）、消費者保護與農林業之評估與資訊服務（Auswertungs- und Informationsdienst für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft e.V., aid infodienst）、農業技術與建築委員會（Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V., KTBL）、農業政策與農業社會學研究學會（Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V.）、伐木與森林業技術委員會（Kuratorium für Waldarbeit und Forsttechnik e.V., KWF）、再生原料專業代辦處（Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V., FNR）、園藝經營專業機構（Arbeitskreis Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V.）、農業營養協會（Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.）、德國森林保護協會（Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e.V.）、德國園藝協會（Deutsche Gartenbau-Gesellschaft e.V., DGG），以及德國農業環境政策協會（Deutsche Gesellschaft für Agrar- und Umweltpolitik e.V.）。

四、結語

隨著農業典範的變遷，農業部會的轉型更名與組織重整，似乎已蔚為風潮。德國聯邦政府為因應生物科技、消費者保護、自由市場競爭所推動農業部組織再造工程，其主要的轉型策略則是跨部會的思考模式，將原屬於健康部、經濟與科技部的消費者保護與基因科技相關業務與權責，重新整合轉由新農業部來統籌管轄，並重新定位其農業政策，強調以健康與品質導向的農業經營方式，來提高其國際競爭力，嘗試將糧食生產、食品安全與環境維護的三項施政目標，透過消費者保護與基因科技管控來加以落實，並成立聯邦風險評估機構、聯邦消費者保護與食品安全局、聯邦品種局，以及農業文獻與資訊中心作為專責機構，適足供我國調整農業部會組織功能之參考。

表 1、德國新農業部附屬機關及其職掌事項

類別	機構名稱	主要權責與任務
聯邦高級行政機關	聯邦消費者保護與食品安全局	負責原料與農產品的風險管理與許可核發，特別是監督食品安全引發的直接或間接健康風險。除食品與飼料的物流與資訊流監控之外，也負責德國和歐洲食品與獸醫局的聯繫事務。
	聯邦品種局	負責品種保護、植物品種的許可核發；執行品種保護法與種子流通法所規範的法定業務。
	聯邦農林業生物研究中心	負責植物病蟲害與植物保護之研究、執行植物保護法所規範的法定業務、配合基因科技法、化學藥劑法與聯邦防疫法協辦相關法定業務。

	聯邦動物疫疾研究中心	負責動物疫疾監控，執行動物保護法所規範之法定業務、配合基因科技法辦理動物疫疾風險評估、抗體、抗原與過敏原試驗之許可核發。
公法人機關	聯邦風險評估機構	負責糧食安全與健康相關的消費者保護事宜、評鑑工作與評估結果的定期公告事宜，如與動物健康相關者，含飼料、飼料原料、動物醫藥。
	聯邦農糧局	根據歐盟共同市場組織法所設置的機構，負責提撥共同農業政策的推動經費，執行糧食安全法與糧食儲備法、木材銷售基金法、污染賠償基金法的法定任務，以及負責執行新農業部的農業結構、農業經濟、農業技術研究發展、飼料許可與農業統計等業務。
	德國葡萄酒基金會	負責葡萄酒品質管理、市場銷售。
	德國農糧促銷基金會	根據農糧銷售基金法所設置的機構，負責農林產品的開發與國內外市場銷售業務。
	德國林業與木材業促銷基金會	根據木材銷售基金法設置，負責森林林業與木材產品的開發與國內外市場銷售業務。
聯邦研究機關與農資中心	聯邦農業研究所	負責農耕科學與相關應用領域之研究。
	聯邦牛奶研究所	負責乳品科學與相關應用領域之研究。
	聯邦漁業研究所	負責漁業科學與相關應用領域之研究。
	聯邦林業與木材業研究所	負責林業與木材科學與相關應用領域之研究。
	聯邦穀物、馬鈴薯、油脂研究所	負責穀物、馬鈴薯、油脂科學與相關應用領域之研究。
	聯邦肉品研究所	負責肉品科學與相關應用領域之研究。
	聯邦營養研究所	負責營養、食品、家政科學與相關應用領域之研究。
	聯邦野生植物栽培研究所	負責野生植物科學與相關應用領域之研究。
	農業文獻與資訊中心	新農業部各業務領域的資訊管理。

續表 1

類別	機構名稱	主要權責與任務
藍色名單機構	德國食品化學研究所	負責食品、食品補充物與添加物相關的化學、生物學與微生物學之研究分析。
	農業景觀與農地利用研究中心	研究農業景觀中的生態系統、研發合乎生態與經濟的農地利用系統。
	農業機械研究所	負責農業機械基礎研究。
	蔬菜與觀賞植物研究所	負責生態導向的蔬菜與景觀植栽生產之研究。
	農業家畜生物學研究所	農業家畜之生物學基礎研究。
	中東歐農業發展研究所	負責中東歐（前社會主義國家）因政治經濟條件改變所產生的農業部門轉型過程之研究。

其他應用性機構	消費者中心與消費者協會之聯邦總會	維護消費者權益、推動消費者保護、強化消費者地位。
	消費者保護與農林業之評估與資訊服務	糧食、農業、林業、自然、經濟、社會科學與實務知識之收集、評估與出版。
	農業技術與建築委員會	促進農業技術、農用建築發展、農業生產力提升。
	農業政策與農業社會學研究學會	農業與鄉村地區的社會與經濟問題之研究。
	伐木與森林業技術委員會	促進德國林業與森林發展的經濟性與產能。
	再生原料專業代辦處	改善再生原料的生產、銷售與應用可能性、協調公部門共同推動。
	園藝經營專業機構	園藝專業經營的諮詢服務，負責研究與評估工作，以促進。
	農業營養協會	提供營養成分說明與諮詢、食品品質保障、促進國民健康。
	德國森林保護協會	森林保護、利用與維護功能的出版事宜、推動保護與維護森林業務。
	德國園藝協會	推動園藝作物、推廣土地維護的相關知識。
	德國農業環境政策協會	解決農業政策與生態問題。

資料來源：

1. Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (hrsg.) , 2002, Ernährung und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn.
2. <http://www.verbraucherministerium.de/>
3. Großkopf, 1995, Grundlagen der Agrarpolitik, Stuttgart: Universität Hohenheim.