

2003 年德國農業政策展望

王俊豪

摘要：德國規劃新年度農業政策所面臨的挑戰，主要為 歐盟共同農業政策改革、WTO 的農業貿易自由競爭，以及歐盟東擴計畫。基此，德國農業部長 Renate Künast 提出的 2003 年農業發展新方向，包括改善糧食品質與提高食品安全標準、開創農民另類所得的投資機會、提倡親善環境與動物的永續生產方式，以及建立健康導向的消費者保護措施。本文擬從消費者保護措施、動物保護措施及永續發展措施三部份來說明德國新年度農業政策的展望與規劃。

首先就消費者保護措施而言，德國政府於 2002 年成立風險評估機構，專責消費者保護與食品安全查核業務，著手推動國家認證的有機食品標章制度，其輔導成果已超過 700 個農場與 14000 種有機農產品通過國家認證標準。另外，歐盟農業與環境委員會亦針對綠色基因科技食品，於 2002 年底通過基因改造生物標示與回溯追蹤辦法，進一步於 2003 年設置歐洲食品安全局，負責食品風險辨識、評估與管理業務，以有效促進食品經濟與食品監督的全球治理效果。其次，德國動物保護措施中，已將動物保護的法律位階提升至憲法層級上，並修訂動物保護與家畜飼養章程來落實動物飼養條件的改善。另外，歐盟層級則制訂動物運輸法，推動適合動物飼養條件的畜牧方式，以改善牲畜健康、提高動物產品品質與價值，以增加市場銷售利基。

在永續發展方面，德國的農業永續經營具體措施，包括獎勵農業投資方案，諸如配合農場立地條件來調整農地利用型態、提倡符合環境與動物生長條件的飼養方式、農業環境措施等。有機農業的普及化，預計今年將投入 3600 萬歐元經費來推廣。永續林業的具體作法，則以聯邦森林法與狩獵法來管理森林資源。在永續漁業推動措施上，歐盟層級已研擬歐洲共同漁業政策改革方案，來保護海洋生態、魚類種類與量數。另外，德國極力推動的再生原料計畫，則以資源養護措施來提高再生原料的利用率、研發生物物質作為可更新能源的技術，制訂可更新能源法，以及推動再生能源市場進口計畫。最後，在鄉村永續發展方面，德國境內所採取的發展措施為區域活化試驗性先導計畫，強調農業多功能性的社會責任與環境生態，而在跨國鄉村發展計畫，則以歐盟觀察機構 LEADER 系列計畫為主。

關鍵字：消費者保護、動物保護、農業永續發展、鄉村永續發展

一、前言

德國在新年度農業政策規劃上，主要面臨的政策挑戰為歐盟共同農業政策（Gemeinsame Agrarpolitik, GAP）改革、WTO 的全球化農業貿易的自由競爭，以及歐盟東擴計畫。首先，就共同農業政策方案而言，德國將逐步撤除傳統市場導向的農業政策工具，包括國內市場價格支持、出口替代與國家干預措施，並改採直接給付與農業生產分離制度（Entkopplung der Agrardirektzahlungen von der Produktion）；相同的，德國為因應 WTO 的貿易協商結果，乃加速農業貿易自由化的進程，一方面改善農產品的市場准入（Marktzugang）、廢除出口補貼與扭曲貿易的農業支持措施；另一方面，則強化糧食與食品安全管制措施、推動制訂社會、健康與生態最低標準的國際規範。最後，德國對於歐盟會員國東擴計畫對其境內農業市場的衝擊評估上，則採取審慎樂觀的立場，認為歐盟東擴有助於擴大歐洲境內農產品市場與增加德國農產品出口的機會。

鑑此，德國保護消費者保護與糧農部（以下簡稱農業部）Renate Künast 部長於 2003 年農業年報中，指出德國農業政策的指導方針，應讓所有人能獲得充足且健康的糧食，強化農業部門的社會責任、動物保護、環境標準與自然資源的連結關係。因此，具有未來發展能力的農業，其主要任務應包括：生產糧食與原料，改善糧食品質與提高食品安全標準，以滿足消費者需求與社會要求，開創農民另類所得（Einkommensalternativen）的投資機會、提倡親善環境與動物的永續生產方式、保存生物資源，及建立健康導向的消費者保護措施。其中，由農業部門來推動環境保護與動物保護措施，不僅與消費者權益息息相關，同時亦是德國提升其農民與農業的國際競爭力，不可或缺的元素之一。本文擬從消費者保護措施、動物保護措施，及永續發展措施三部份來說明德國新一年度農業政策的展望與規劃。

二、消費者保護措施

消費者權益保障係以消費者導向的糧食政策為主軸，其涵蓋範圍從食品安全食品品質、食品標示（Kennzeichnung der Lebensmittel），到食品鏈消費資訊的公開化與透明化、保障消費者應享有選擇自由權，此亦為德國新農業政策的重要理念之一，亦即主張的健康消費者保護（gesundheitliche Verbraucherschutz），特別是老年人與兒童為此一食品消費保護措施的主要目標團體，以降低因營養條件不良所造成的疾病。

有關德國消費者保護措施，主要分為消費者保護組織建置與改善消費者選擇機制兩方面。首先，就消費者保護組織而言，德國政府於 2002 年成立風險評估機構（Bundesinstitut für Risikobewertung），負責消費者保護與食品安全查核業務，希藉由專責完善的食品安全檢驗體系來落實整體食品鏈（Lebensmittelkette）

的品質管制，以達到新農業政策目標，透過生產健康糧食來提升德國的農業競爭力。相對於健康糧食的供給面，德國則致力於改善消費者選擇機制，特別是食品消費資訊的透明化，為德國另一重要的消費者保護措施，因為唯有提供充分消費者資訊，始能確保消費者的選擇自由。基此，德國自 2001 年 9 月起極力推動國家認證的有機食品標章制度，除推廣不含基因改造成分的食品之外，另強調傳統農業與有機農產品的輔導工作，希鼓勵以有機農業經營方式來開創健康的飲食市場。至 2003 年初的有機食品執行成果，已超過 700 個農場採用國家有機認證制度（staatliche Biosiegel），並有 14000 種有機農產品通過國家認證標準。

此外，歐盟農業與環境委員會特別針對綠色基因科技食品進行管制，並於 2002 年底通過基因改造生物標示與回溯追蹤辦法（Regelungen zur Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von gentechnisch veränderten Organismen），制訂該法目的，即在於提供充分且公開的食品內容與原料資訊，包括食品、飼料、種子等產品中，是否含有基因改造生物的成分，以確保消費者與農民自由選擇權利的前提下進行消費決策。此外，歐盟於 2003 年進一步設置歐洲食品安全局（Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit），負責食品風險辨識、評估與管理業務，以有效促進食品經濟與食品監督的全球治理效果。

三、動物保護措施

有關動物保護的議題，德國政府的立場，認為動物保護與其前述的消費者保護和農民利益之間，具有密不可分的關係。因此，德國於 2002 年 8 月通過的基本法修正案中，已將動物保護提升至憲法位階的法律規範上，並修訂動物保護與家畜飼養章程（Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung）來落實動物飼養條件的改善。同時在跨國政策層級上，歐盟亦制訂動物運輸法（Tiertransportrecht），使德國在境內與跨國法律的雙重管制下，以推動適合動物飼養條件的畜牧方式。一方面，可直接改善飼養牲畜的健康；另一方面，則可間接提高動物產品品質與價值，以增加德國動物產品的市場銷售利基。

四、永續發展措施

永續原則為德國新農業政策的核心價值之一。德國為強化其農業與鄉村地區競爭力所採取的策略，即為農業永續經營與鄉村永續發展，茲將其具體政策措施說明如后：

1 農業永續經營

（1）獎勵農業投資方案（Agrarinvestitionsförderung）：獎勵農業投資方案為德國「改善農業結構與海岸保護計畫」共同任務下的新措施，該共同任務主要在改善農業與自然保護間的合作關係，諸如配合農場立地條件來調整農地利用型態，提

倡符合環境與動物生長條件的飼養方式、農業環境措施（Agrarumweltmaßnahmen）等。因此，獎勵農業投資方案目標，即在於建立符合環境與動物生長條件的永續農業經營方式，而計畫經費來源自 2002 年底改由共同農業政策中農業直接給付調整經費（Modulationsmittel）來加以提撥。

（2）有機農業（ökologische Landbau）為土地永續經營重點項目之一。德國為加強推動有機農業普及化，研擬出一系列的相關輔助措施，包括有機農業研究、繼續教育、有機農產品行銷，除已於 2002 年投入約 3500 萬歐元有機農業推廣經費外，預計今年的計畫經費額度，將提高至 3600 萬歐元。

（3）永續林業措施：包括再生木材生產、強化森林的生態保護與休養功能。由於林業經營範圍，涵蓋森林與木材生產兩者，故德國政府一方面以聯邦森林法（Bundeswaldgesetz）來管理森林資源，禁止非法伐木與木材交易；另一方面，則以狩獵法（Jagdrecht）來保護鄰近自然地區的森林與動物。

（4）永續漁業措施：歐洲委員會於 2002 年提出共同漁業政策改革方案（Reform der Gemeinsamen Fishereipolitik），德國在推動漁業永續經營的長期目標，主要在於保護海洋生態、魚類種類與量數，並在環境可負擔的前提下來經營海洋事業，以因應全球魚獲存量急遽下降與未來世代魚產品的糧食安全問題。至於目前的短期目標，則以海洋哺乳動物的保育工作為主，如鯨魚保育。

（5）再生原料計畫（nachwachsende Rohstoffe）：德國政府為有效減少與避免農業經營中有害物質的排放，如氮、氨對土壤與水源的污染，乃著手推動資源養護措施（Maßnahmen zur Schonung der Ressourcen）與再生原料計畫，以提高再生原料的利用率，研發以生物物質（Biomasse）開發可更新能源的相關技術，如生物燃氣。此外，自然環境擁有的再生性原料與可更新能源來源，亦可開創農民另類所得的就業機會。基此，德國特別制訂可更新能源法（Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG）作為法源基礎，推動再生原料與可更新能源研究與發展的示範計畫，該計畫於 2002 年支出的經費高達 2600 萬歐元，同時，在再生能源市場進口計畫上，亦投入約 1000 萬歐元的經費。

2 鄉村永續發展

由於歐盟委員會將整合鄉村發展（integrierte ländliche Entwicklung）列為共同農業政策的第二大政策支柱，其長期目標在推動歐洲鄉村地區經濟與生活的永續發展，而發展策略除加強鄉村地區與農業關係的緊密連結外，並輔以跳脫農業經濟的思考範疇，倡議開創鄉村新經濟與農民另類所得來源。鑒此，德國在鄉村發展的定位上，希將鄉村地區塑造成一兼具生活、經濟、休養與自然功能的空間。至於鄉村人力培訓與職業訓練上，則特別著重鄉村青年與婦女就業機會的創造。

有關德國鄉村永續發展的具體措施，可分為歐盟與國家兩層級措施。在跨國鄉村發展計畫方面，主要的鄉村發展措施為歐盟觀察機構所提出的「鄉村經濟發展連

結行動」LEADER 系列計畫，而德國境內的鄉村發展措施，則是「區域活化-創造鄉村未來」計畫（Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft），該區域活化示範計畫屬於試驗性質的先導計畫，除重視農業多功能性（multifunktionale Landwirtschaft）外，也鼓勵農業以外的發展創新措施，目前德國於 2002 年已投入 3550 萬歐元計畫經費，未來區域活化計畫仍是德國鄉村發展的重要施政措施。

由於自然保護與景觀維護為永續發展的基本要素，而農業部門兼具有履行社會責任與發揮環境生態的非經濟性功能，諸如動物保護、環境保護、自然保護與食品安全。因此，在多功能農業的概念下，鄉村服務業在鄉村永續發展上，將扮演更重要角色。是故，德國在農業多功能與農民多角色的雙重考量下，提出將農民轉型為能源經營者（Landwirte als Energiewirte）、自然資源與環境景觀的管理者的構想，由政府提供農民適當的協助與獎勵措施，來發揮農業的社會功能與環境功能，並進一步激發鄉村地區的經濟發展潛能。

另外，農業社會政策（Agrarsozialpolitik）亦可視為鄉村發展政策的一部份，因為農民社會安全體系的主要目標，在於保障農林業就業人口的社會經濟安全，特別是作為農業轉型與結構變遷時，農業社會安全制度與社會福利給付可提供社會性支持的輔助措施（soziale Flankierung des Agrarstrukturwandels）。在 2003 年新農業政策中，德國仍將維持以農場經營者為保障主體的特殊福利制度，唯為因應農業勞動力結構改變、年金保險給付額度與保費額度的調整，未來的農業社會政策強調老年年金請領者與保費繳納者的代間公平性（Generationengerechtigkeit）。

五、結語

德國農業發展所面臨的問題，外來的挑戰主要為歐盟共同農業政策改革、WTO 的農業貿易自由化與歐盟東擴計畫；而內在的挑戰，則是持續深化的農業結構轉型。基此，德國在新年度農業政策規劃上，國家政策層級將強調具競爭力的永續農業，而在國際政策層級上，德國則以消費者導向的健康農產品來取代農業市場全球化的價格競爭戰。就長期發展觀點而言，具有未來發展能力的農業，德國的新農業政策，主張應以農業多樣化經營、健康且高品質的農產品來加以因應。因此，德國 2003 年農業政策的展望中，以永續發展為基本原則，強調消費者保護、食品安全與品質提升、符合環境與動物生長條件的生產方式，來發展具競爭力的鄉村地區與農場。

資料來源：

1. Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (hrsg.), 2002, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn.
2. Künast, Renate, 5. Februar 2003, Erklärung von Bundesministerin Renate Künast, Newsletter Nr. 25, <http://www.verbraucherministerium.de/>, 2003.04.
3. Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht 2003 der Bundesregierung: Kurzfassung des Berichts 2003, <http://www.verbraucherministerium.de/>, 2003.04.