

新農業運動---台灣農業再出發

農業基本法立法公聽會紀錄(1 之 1)

2006-04-25

主席（尹委員伶瑛）：現在開始開會，進行農業基本法草案公聽會。在前面的桌子上，我們擺了一些不同的蔬菜，大家都知道，一年之間，有菜金、菜土時間，菜土大概有 300 天，菜金則只有 65 天，所以是非常不成比例的，而這也正是農業的困境。很高興這個公聽會是產官學大家共襄盛舉，希望今天能夠廣納建言，尤其今天農委會副主委國華仙也到場，本席所以稱之「國華仙」，是因為林副主委是早期農權運動的領導者，應該很能體察農民的情況；另外，與會者還有得到神農菁英獎的廖瑞生會長等人，他們的年紀都非常輕，也非常認真在從事農業活動，所以，現在可以說是新世紀的開始，也是新的農業運動的開始，因為成員包括了老中青三代，大家一起來為農業的發展請命。

當然，要求農業發展，首先一定要有相關法令，沒有基本大法，政府的農業政策將不知會走向哪裡，因此，要突破目前困境，第一道曙光，就是儘速通過農業基本法，以確保未來農業之發展、農民之生計、一般消費者的健康及永續環境發展。

今天公聽會的主題是：「新農業運動 台灣農業再出發」，大家都知道，台灣是以農立國，但是近 50 年來，台灣其實是一

直都沒有農業政策，農業也受到前所未有的衝擊，我們面對WTO、全球化，面對中國農業的統戰，方才記者朋友也問過我，面對這樣的情勢，我們政府有沒有任何政策？我要說的是，到目前為止，我們政府的對策就是束手無策，在此情形下，對我們台灣的農業是非常不公平的。當然，我們要非常積極的來促進農業發展，而農業基本法，就是突破農業困境、邁向成功的第一步，我們都知道，李前總統，也就是阿輝伯，非常重視農業發展，並不斷給我們勉勵、指示，要求台灣一定要有一部農業基本法，因此，我們必須結合專家、學者，大家一起來研擬這個相關法案，很高興在去年6月，我們結合台大的老師們，包括吳榮杰老師、郭華仁老師、林順福老師、李元和教授、楊平世老師、蔡宏進老師及農委會胡忠一科長，在大家不遺餘力、熱心參與下，今天農業基本法草案終於誕生。

坦白說，面對台灣目前的農業困境，我們是非常希望能儘速推動農業發展。以外國為例，日本在1999年將「農業基本法」改為「食料、農業、農民基本法」；德國在2001年，將「農糧林業部」改為「消費者保護暨農糧部」；英國也是從「農業漁糧部」改為「環境糧食暨鄉村事務部」，所以觀諸先進國家，他們都已體認到環境、消費者、農業是不可分割的，當然我們也要符合世界潮流，讓台灣的農業基本法能結合專家、業者及行政部門體系，在大家共襄盛舉下，農業的發展可以看到一

線曙光。當今農業的主要問題，在於生產者難於維持生計，農村生活沒有辦法維持生活品質，而農業的環境，也因為受到重工業污染，產生了發展上的危機，另外在食品的供應上，也沒辦法保障安全，導致黑心食品問題不斷發生，在這樣長期累積下的困境，政府實在應該要拿出對策，而今天這部農業基本法的誕生，就是希望政府有政策，希望政府訂有法律規範，投入資源、預算來支持農業發展。所以，今天我們很高興農委會林副主委出席會議，當然，農業的發展不只與農委會有關，其他部門也或多或少相關，所以，我們今天結合了不同部門、不同的學者、不同的產業，大家集思廣益，一起來為農業請命，為農業的發展再出發。這次農業新的革命，希望大家不分政黨，不分部門，一起來為農業找出一條活路，為消費者的食品安全把關，再造一個永續發展的環境。在此，再度謝謝今天所有與會的貴賓。

現在就由我來介紹出席的老師們。在我右手邊是台灣大學郭華仁教授、台大農學院院長楊平世老師、台大林順福老師、法律專家謝教授、總召吳榮杰教授、施昭彰博士、全國神農菁英獎協會會長、全國最年輕的菁英獎得主廖瑞生、雲林縣漢光生產合作社會長、農委會林國華副主委、斗南農會總幹事。

在我左手邊的是賴幸媛委員、陳銀河委員、林淑芬委員。

現在我們先請郭華仁郭老師發言。

郭老師華仁：主席、各位委員、各位與會女士、先生，大家早安。

我們幾位老師們非常榮幸有這個機會，能夠草擬攸關台灣農業願景的基本大法，在此，非常感謝尹委員給我們這樣的機會，而我們也是在李前總統的感召下，在很短的幾個月時間內，將相關草案提出來。在草擬過程中，我們參加了賴幸媛委員在立法院舉行的有關環境、食品公聽會，也聆聽許多專家學者的意見。當初我們一開始接受這個委託，馬上就想到國內已有農業發展條例，我們將這個條例和日本新的農業基本法比較，立即發現這個條例較侷限於農業生產，而日本新的基本法，已經把農業從農業生產擴充到環境保護及消費者食品安全較為宏觀的視野，因此，我們一開始就決定要掌握現在世界新的思潮，將此概念放到我們的農業基本法中。我們之所以要這麼做，主要是因為先進國家，日本、美國、歐盟等國家對農務的補貼高出台灣許多，但是台灣卻有少數人認為政府針對農務的補貼應該減少，但事實上這是做不到的，因此，要如何說服一般人對農業投注資源，最主要的關鍵就在於讓大家體認到農業的重要性，它不光是農民的事情，它還涉及全民健康、安全，在此前提下，我們納稅人會願意付出較多的資源在農業部門。其實，以目前之現況，台灣有不少經費是放在農業部門，但是都不是農委會可以掌握的經費。例如，鄉村建設，就有教育部、文建會、營建署等單位預算編列在內，也因為是各管各的，所以，

這樣的投資有時會形成浪費，甚至得到反效果，這就是因為我們缺乏一個統合農業觀所致。我們也知道，政府組織再造方案中，要把環境、森林、漁業從農業部切割出去，在此情況下，我們的農業施政將越來越支離破碎，基此，我們認為新的農業有兩個重點，第一，如何讓施政具統合性，把所有力量放在一個較為宏觀的農業架構中，讓政府的支出、納稅人的錢能有最好的效果。第二，要達到這個目的，就有兩個關鍵，一是基本政策應該照顧到糧食生產、食品安全、農地環境保護及農村再建設等方向。在這幾個方向的執行上，我們希望當遇到跨部會事情時，行政院下能成立審議委員會，由行政院長擔任召集人，農業主管機構最高首長為執行長，他可以召集各部會首長組成審議委員會，就基本政策提出施政方針，如此，就可以在統合的機制下，從農村觀點把事情做到更完善階段，這就是我們農業基本法的整個核心思想，亦即我們基本法的基本架構，除了要扶植農業外，同時也希望農業部門做到環境保護、食品安全的要求，唯有如此，全民才有可能心甘情願將納稅人的錢放到農業部門，而經由這個途徑，農業部門也才有辦法得到再生機會。以上就是我們的中心思想。謝謝！

主席：非常謝謝我們這部基本法草案的召集人郭老師。

現在我再補充介紹今天與會的貴賓：農委會企劃處副處長陳耀勳、農委會科長簡俊發、經建會部門計畫處組長林旭佳、內

政部地政司中部辦公室專門委員鄭充裕、社會司社會保險科長姚惠文、營建署簡任技正林秉勳、經濟部貿易調查委員會法務室主任李淑卿、國貿局主任秘書何裕良、外貿協會高級專員洪禎憶、教育部技職司專門委員張中信、環保署綜合計畫處簡任技正巫小天、衛生署食品衛生處簡任技正陳志郎郎、原民會經濟及公共建設處副處長蔡正治、產業發展科技正汪光力、土地管理處科長蔡信夫、青輔會第一處科長劉碧珠女士、消保會法制組科長陳星洪、觀光局技術組科長陳煜川、台灣農民聯盟常務理事蔡建仁先生、林申進先生，台灣農民聯盟理事主席蘇偉碩醫師、台灣動物社會研究會理事長朱增宏。非常謝謝各位與會貴賓。

現在進行第一場的階段討論，主題是農業發展的總施政架構。主持人是郭林勇委員、廖本煙委員及李元和教授，與談人是王思為及蘇偉碩。另外，我們會開放時間讓大家一起來討論。

主席（郭委員林勇）：尹委員、各位列席委員、各位教授、各位學者、各位專家、各位政府官員。我是郭林勇委員，因為我本身是學法律的，所以，這一場由我來和各位共同討論農業發展總施政的架構。從目前憲法概念來看，憲法第一百五十三條提到應保障農民生活等問題，由此一直衍生下來，才有今天我們提出的農業基本法草案。現行攸關農業的法律有農業發展條例，我希望各位先從這個條例探討起，然後再來看今天這部農業基本法，我們可以藉由比較這兩個不同的法律，來區分兩者間的差異。中央法規標準法規定，法有法律、條例與通則之分，一般而言，法是屬於比較基本的，例如民法；其相關特別法，或是比較細節的規定，則以條例定之，所以，今天大家討論農業基本法時，可以將兩者作一對照參考。農業發展條例第一條規定的是立法目的，與目前草擬的基本法第一條立法目的，有很多雷同之處。農業發展條例第一條開宗明義提到：為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制訂本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。今天討論的農業基本法，則比該條例範疇稍微廣泛一些，它是從農業、消費者及環境三部分作很好規劃，所以，我很佩服與會參與的教授們，大家很不容易的凝聚共識，把這部分的概念作一個很好的調整。今天我們要討論這部基本大

法，個人認為應該參酌現有條例，否則，恐怕新制訂的法會和農業發展條例有很多重複之處。除了本場討論會外，接下來還有好幾場討論會會討論到有關休閒農業、農舍等等問題，這些都和基本法的制訂相關，看看是否要放在基本法中，還是保留在農業發展條例內，因此，政府部門必須就此問題思考，究竟哪些規定要放在基本法中，哪些規定要放在發展條例內，才不致有一法律一條例，但很多條文卻相同的問題產生，如此，在立法體制上可能會有疊床架屋之虞。我想學法的人都希望法能簡明，尤其是基本法；有些必須放在憲法層次的，就應該列入憲法，而不應放在本法中，這些都是我們在討論本法時，必須特別注意的。另外，這部分也攸關政府編列總預算時的比例問題，像教育預算，憲法明定不得少於百分之十五，當時因為預算編列少於這個規定，有人認為已經違憲，但有人卻認為不算違憲，因為憲法只是規定一個目標，我們要儘量達到這個目標，結果憲法學者彼此間的意見就相當分歧，最後合理化的解釋是，設定一個目標，大家儘量去達成。不過，當初若憲法沒有這百分之十五的教育預算規定，相信那段期間絕大部分預算都會用在國防上，也就是因為有這樣的規定，所以，當時即使教育預算沒有真正達到過憲法所規定的比例，但還是都能儘量接近目標。現在我看到草案中也有類似的規定，要求要達到百分之十的預算，但這個架構最後到了立法院，可能還要考慮政府

立場，不過，我們還是要讓政府部門了解，教授們、一般產業界及農民都希望政府不要再忽視農業，因此，才訂下這麼一個目標，希望政府的預算能達到相當標準，雖然案子到了立法院，必須經過所有委員及政府機關同意，並不是一件容易的事，這點，也需要大家再斟酌、思考。事實上，現有農業發展條例中也規定政府必須編列預算從事相關活動，但是大家的目標是希望能達到百分之十，這也表達了大家的需求。

在憲法、法律、條例三個架構下，我們希望大家能從這方面來研討，對於現有條例，暫時不要去更動，因為有的東西要廢除，非常容易，但要再制訂新法，就非常困難，所以，我們希望在農業基本法通過後，再來修改農業發展條例，或是同時更動也可以，亦即一定要有基本架構、基本政策，細節問題我們再慢慢討論。

以上是我一個開場白，是以一個學法律者的觀點建議大家，當然，大家都是專家學者，我們也希望聽聽大家的高見。現在就開始進行今天的討論。

請蘇偉碩先生發言。

蘇偉碩先生：主席、與會的各位學者、專家，大家好。我是台灣農民聯盟理事主席，今天台灣農民聯盟還有兩位常務理事到場，我們來到現場才發現我們可能是今天唯一的農民組織或團體，其他大部分都是政府農業相關業務主管及各大學專家學者教

授。今天討論的主題是農業基本法，而方才主席郭林勇委員也針對這個議題闡釋得很清楚，因為這是台灣第一次制訂這樣的農業基本法，所以很高興有機會受邀來這裡發表一點意見。當然，在現行憲法中，對於農業的發展是有其具體條文規定，憲法之下，對於所有農業發展，也有一個總括性的法律，稱為農業發展條例，以及其他各式各樣與農業相關的行政命令與規定，還有政府實際的施為與政策。在今天提出來的農業基本法立法總說明中，談到一些問題，基本而言，今天我們要討論的，已不是農業發展的問題，而是如何保住台灣現有農業基礎。過去，我們一直認為台灣現有經濟是在農業為基礎下發展出來的，可是才短短 50 年，整個台灣農業經濟上的產值，卻只占國內整個生產毛額的 5% 以下，甚至連 2% 都不到，而主管與主導台灣現在經濟發展的官員與學者，均因為這個緣故，認為台灣根本不必再發展農業，因為農業產值實在太低，我們何必為了產值不到 2% 的農業，而把大量的淡水資源供給為農業用水！為何農地不休耕，把這些農業用水調撥到工業上，如此，在資源運用上，也才更有經濟效益。類似這樣的價值思維，其實主導了台灣整個社會發展非常久的一段時間，以致到今天，整個台灣農業已經面臨到即將滅亡的狀態，台灣農村和農民的破產，也早在 20 年前就曾有過一次大爆發。各位也許曾經聽過台灣農民聯盟這個團體組織，事實上，我們是在 1988 年成立

，也就是解嚴不久後，因為過去執政國民黨政權長期壓榨農業，壓榨農民，造成整個台灣農村經濟集體破產，而將所有資源往所謂的都市與工業部門集中，在此情況下，基層生活的農民起而反抗，而有了 1988 年開始以來一波一波的農民運動，也因為這個緣故，讓台灣政府在非常多的表面施政思維上重視農業，但是實際作為上，從 1988 到現在又將近快 20 年時間，整個農業的發展還是急速走下坡，並不因為 20 年前農民的吶喊而稍有改善。

二次大戰後，經過台灣唯一一波有組織的集體農民抗爭之後，今天我們希望透過農業基本法來發展台灣新農業運動，那麼我們就必須站在農民立場上，提供一些基層的看法，雖然我們沒有農學背景，對於法律概念也不是專家，不過，基於代表農民最基層的聲音，野人獻曝的表達我們一些粗略的觀點，希望有助於朝野、官學各方面在催生農業基本法時，注意到農業本身的根基還是必須落實在農民的生活上。

台灣今天農業所面臨的問題，我們在說明中已有提及，其主要問題來自於農業生產難於維持生計，農村的生活難於維持品質，農業的環境難於維持純淨，以及食品供應難於維持安全，可是站在農民立場，我們還必須提出的一點是，台灣今天如果要發展一個獨立自主的國家總體方向，則農業生產是完全與這個國家的發展政策相悖離，亦即不只在農業生產上難於維持農

民生計，就整體國家角度而言，我們的農業生產也遠遠不足於維護台灣國家安全基本需要。最近因為油價高漲，大家開始認知到能源安全對國家安全的衝擊，但是其實台灣的農業生產，也面臨了同樣的問題，如果今天台灣海峽出現緊張狀態，台灣的糧食供應將會立即出現非常大的衝擊。今天我們還討論到是否以台糖的土地種甘蔗，以生產酒精替代能源，可是能源畢竟是可以因人為節省而少用，例如少開冷氣等，但糧食的供應上，並不是因為大家會沒飯吃而餓死，而是預期到半年後會沒有飯吃的恐慌心態，可能就足以摧毀整個社會的心防。就農業本身而言，他本來就是作為每個人肉體存在的生活必需品，今天我們吃的東西，儘管經過所謂工業程序的加工，其原材料無一不是來自農民在土地上耕作，科學再怎麼發達，我們還是沒有辦法把石油做成食品，一切還是必須倚賴農民在土地上投入他們的勞動與生產，在這樣一個極其嚴苛的條件下，我們必須提出一個呼籲，既然我們有機會來思考所謂的農業基本法，基本上，就如同郭林勇委員所言，其位階應在憲法之下，而在其他法律之上，亦即它必須提出一個真正的政策，而這個政策要清楚說明到底台灣是要發展農業，還是要放棄農業，也就是說，儘管我們洋洋灑灑的農業發展條例制訂已 30 多年，可是這 30 多年來，該條例的許多規定，並未真正落實實施，譬如當初該條例制訂時，我們就提到應該實施農業保險，可是直到今日，

我們在農業基本法草案中，又看到政府應實施農業保險的要求，不得不令我們擔憂，未來這個條文即使在基本法中訂定，政府不實施，我們也無可奈何！從過去以來的整個農民運動過程中，我們一再要求政府大方向改變犧牲、放棄、消滅農業的政策走向，但是一直到今天，我們見不到政府有任何改變。今天如果要借助推動基本法的制訂，使之變成對整個國家有實際拘束力的法律，那就必須特別標舉出來，我們要如何改變台灣的農業方向，我們和其他國家在農業發展上，又有什麼樣的不同？過去，政府農業部門相當自豪，譬如從去年到現在，農業部門不斷強調生物科技可以帶動台灣農業發展，農政單位也一再提到我們的農業技術甚至已超越一些先進國家，我們可以做出複製豬，可以把螢光物質基因植入豬體，讓豬隻在晚上閃閃發光，但是如果我們沒有變更整個國家的農業政策，儘管我們有螢光豬，台灣農業的未來還是會暗淡無光，台灣的螢光豬也只是讓台灣的農業在不可預見光明的過程中，見到一點似乎依然存在的微弱螢光。

個人在今天大體討論的一開始，就提出以上這樣的觀點，或許是激烈了一點，但是如果我們看到台灣農業的現狀，以及台灣農民目前的生計，我們不認為這樣的政策和實際的調整，可以讓我們再坐下來慢慢討論，好好想辦法，因為國家事實上每年也投注非常多的資源在所謂的農業發展項目下，也就是說，

農民承受非常多的壓力來自社會上的認知，認為國家已經投注太多資源在今天整個勞動人口為數不多的所謂農民，或農漁民身上，可是台灣基層的農漁民，到底有多少人真正享受到這些資源的照顧？而這些資源的投注，又有哪些是真正發展農業，讓台灣農民的生活水平，和一般國民可以相提並論？根據農委會統計的資料發現，一個農民從事農務所得，根本就不足以維持一個農家的生存，整個農業的經營所得，占農家整體收入不到兩成，而農家的平均所得，更是一般所謂勞工所得的六、七成而已，換言之，農民不管在哪一個層次上，都是二等、三等國民，在此情況下，農民的形象當然會與其實際經濟地位一樣，也當然就吸引不到年輕的一代來投入農業生產，所以農民勢必在整個年齡層的分布上，越來越老年化，也才有後來以照顧老農的方式來處理農民問題，這其實並不能解決農業根本的問題，甚至在某種程度上，我們是在欺騙整個社會，表示國家在照顧農民，但事實上，卻只是在幫台灣的農民與農業作最後送終的過程。基此，我們非常希望藉由這次基本法的討論過程，如果真要立法，就必須整體改變過去放棄、消滅，甚至某種程度上剝削農業的基本政策，同時，把這樣的改變放到基本法的基本方針中，並把目前提到的，包括食品安全、國土保安、農業競爭力及人的因素列入，另外更要明顯標舉出農業在國家整體產業的位置，不然，我可能要帶著非常悲觀的預期，因為目

前整個國家的經濟事務，主導者還是在這些所謂工商部門官員身上，如此一來，農業將永遠是邊緣，也不會因為基本法的制訂，就可以讓它從目前這種走向死亡的方向中起死回生。非常希望今天與會的諸位立法委員、政府官員，及學者專家，都能針對這樣的方向，提出具體方案，如果真要發展農業，就要斷然絕然的保護農業。坦白說，儘管我們有很好發展農業的條件，可是卻被國家政策活活掐死，所以，即使不談發展，只談保護與保障，都需要非常積極處理。總之，今天我們討論農業相關問題，包括後續細節討論，最後可能都必須回歸基本法的基本宗旨，也就是落實讓農民的生活，能起碼和其他國民得到平等發展機會，而這其實也是憲法所規定的基本原則。謝謝！

主席：感謝蘇先生的發言。我們很感謝地方政府也有很多專家及官員到場，在此作一介紹：台北市建設局陳思羽先生、台北縣農業局陳宥庄技士、桃園縣農會柯淑娟秘書、新竹縣農業局陳瑞鳳科長、新竹縣農會劉興進科長、苗栗縣農業局呂森元視導。