

「農業基本法」的內涵及其催生

郭華仁 (台灣大學農藝學系)

農業的重要性

兩年前世界糧食危機的記憶猶新。該次糧食缺乏事件的肇因頗多，首先若干主要產區不是大乾旱就是大洪水，導致生產受創降低國際糧食產能；其他國家則爲了確保本國糧食等因素而惜售，外銷供給吃緊糧價因此上揚。其次是石油價格飆漲，致使肥料、農藥、農機作業以及船運等的費用大幅升值，連帶提高農業產銷成本；加上美國以補貼政策誘導大豆、玉米作爲能源供國內使用，縮減外銷配額，國際糧食貿易因之雪上加霜。

糧食危機雖然因石油價格的回穩而幸未持續惡化，然而問題仍沒解決。氣候異常有常態化的趨勢，石油產量的高峰期也已過，因此糧食問題就像未爆彈，隨時可能嚴重打擊到個人與國家。特別是台灣仰賴進口糧食久矣，社會上普遍居安卻忘了思危；對我們而言糧食危機不過是媒體炒作的國際議題，熱潮一過馬上轉移頭條。殊不知糧食自足率不到三成的我國，問題的嚴峻不下於第三世界的窮國。更可怕的是，即使因局勢演變而國際糧價不低於國內自產者，然而因爲國內農業環境已嚴重衰退，若未能及時改善以正確的施政措施，糧食生產將難以全力進行，不到三成的自足率還要大幅下修！十九世紀愛爾蘭因糧荒而英國援手不施，導致 150 萬人死亡 500 萬人外移的慘劇，可說殷鑑不遠。

歐盟早期的共同農業政策目標在於確保歐洲地區的糧食充足，其要點乃是以價格補貼措施來鼓勵農民提高農業產能。然而隨著世界局勢的變化與 WTO 的成立，1992 所修訂的共同農業政策將目標改變爲引導農民從事非高產量但有益生態環境的農業生產。德國的「糧農林業部」在 2001 年改制爲「消費者保護暨農糧部」，英國的「農業漁糧部」也在同年調整爲「環境糧食暨鄉村事務部」，顯示這些國家已經體認環境、消費者與農業三者不可分割的新世紀本質。這與我國政府組織再造還停留在農業生產與環境保育分開管理的思維，差別有如天壤。

農情最接近我國的日本訂立有基本法來規範政府的農業施政措施。1961 年該國鑒於工商經濟發展導致農業生產力衰退與農業所得偏低，因此制定「農業基本法」企圖振興農業。經過 38 年的實施後，爲了因應糧食自給率降低、農業經營結構惡化、國際環保意識高漲、WTO 農業補貼可能進一步削減、與市場的進一步開放等現狀，乃於 1999 年易弦爲「糧食、農業及農村基本法」，規範政府至少每四年應修正農業施政方針，而根據農業施政方針每年提報具體之農業施政計畫書供

國會審查。新的基本法實施後，日本內閣分別在 2000 年與 2005 年提出農業施政方針。最新方針的訂立相當謹慎，去年一月就責成「糧食，農業和農村政策規劃委員會」設計議題。該委員會到今年三月底為止已舉行 23 次的會議，二月更在全國九個地區舉行公開研討會募集各界意見，期能針對確保糧食的充足與食品安全、農業之持續發展，與農村之振興等課題擬定更好的方針。比起這樣把農業當作大事，全面性翔實地規劃然後付諸實施的做法，我國農政現況常出一事補一事，可說有夠即興。

我國農業的危機

我國農業在農民辛勤生產以及農業研究人員努力研發下，長久來肩負國民生計之重任。早期政府為扶持工商業的發展，農業受到政策的擠壓。隨著工商業的興起，農業部門生產總值在國民生產毛額的比重逐年降低；生產成本逐年上升，而進口農產品隨勢陸續湧進，農地利用問題因而浮現。我國未進世貿之前，政府尚能管制進口並實施保證價格收購政策來維持部份農業之經營，然而加入世貿之後，生產補貼受到削減，農地荒廢與農產業的萎縮越發嚴重，一般農漁民生計更見艱辛。

另一方面，過去為求農業增產而採取密集的耕種，對環境已造成相當程度的破壞。高山蔬果之於土石流、圈養豬隻之於河川污染、養殖漁業之於地層下陷只不過其中較顯著者，至於化學肥料與農藥的過度使用，也引起國人憂心。工廠工業區排放污水的重金屬、有機物與強酸鹼化合物污染，致使多處農田不堪適種，這類嚴重的事件還是進行式！此外農地興建別墅、小型工廠等建築，導致農地零碎化。加上農家所得長期偏低，農業從事人口逐漸老化而年輕人不願從事農業，農村活力與農村建設持續低迷，更使農業經營有無以為繼的隱憂。

因此當今我國主要的農業問題，乃在於農業之生產難以維持生計、農村之生活難以維持品質、農業之環境難以維持純淨、以及食品之供應難以維持安全。針對這些長久以來所累積而成的困境，政府雖然提出諸多措施對策，然而若干基本的癥結若不先處理，僅就末端枝節加以整修，農漁業諸多困境仍無法順利解決。我國農政最大的癥結乃在於缺乏具體可行的中長期施政方針。而雖然農委會提出生產、生活、生態的三生農業觀，然而這三領域的主管部門分散於各部會，因此不免令出多門而時有相互抵觸，削減整體施政的績效。

農業基本法的起草

李登輝前總統於 2006 年指示台聯黨尹伶瑛立法委員起草農業基本法。尹委員乃邀請筆者在內的七位農業、經濟與法律學者(丁文郁、吳榮杰、李元和、林順福、胡忠一、蔡宏進、謝銘洋)，參考日本的新法，逐條比對我國的農業發展條例，並朝著落實生產、生活與生態的制度設計來研擬草案。經過四個月的密集討論，以及一次對外諮詢的公聽會，草案完成交送台聯黨，經該黨團稍作文字修飾後提案，居然得到 93 位跨黨派連署，而於同年九月間順利付委。

本草案首先要處理的弊病是過去農業施政缺乏長遠前瞻的政策，而國會監督的力量難以施展；此外許多措施牽涉跨部會，而農委會處於弱勢，其施政容易受到其他部會的牽制。就此，草案倡議在行政院下設置「農業政策審議委員會」，由行政院長召集並主持會議，農委會主委擔任執行長，跨部會議題方能統一事權，避免施政上的矛盾與內耗。而農委會每四年應檢討修正「農業施政方針」，經審議委員會通過後向立法院報告；每年則根據該施政方針，編定具體之農業施政計畫書向立法院提出報告。方針與計畫的配套設計最大的目的在於施政項目之彰顯以及經費分配的同時呈列，將政府施政的重點與先後公開，讓有限的經費能發揮最大的成效。

我們認為農業政策的根本目標應設定為農業生產、農產品供應充足安全、農地生態維護，與鄉村振興建設等四大方向。這四大方向互有影響而不能偏廢。關於農業生產政策，我們設定農業經營者、農業組織、農業生產基地、農業資材、農產品價格、受災損害之補償、農業教育、農業科研與推廣等八項要點。近年來各界對農業的看法趨向於兩極，一則視農業為「興利」的手段，另一方面則視農業為小農「生存」之所仰賴。鑒於我國地狹人稠，農業人口在總人口中的比率仍高，農業經營無法全然仰賴專業農，因此在農業生產政策的方向，興利與生存應予以並重，避免失衡。在興利方面，政府應推動農地整併，擴大經營規模，以培育能穩定經營並具有營運效率及競爭力之專業農業經營者。在生存方面，政府對於農業經營者之支持應照顧兼業農，並及於原住民、女性、青年、高齡之農民，與轉業務農者。而攸關農民所得之措施，包括農業資材、農產品價格、與受災損害之補償，草案上也都有著墨。此外政府應合理分配農業用水，增進農田水利設施功能，並發揮農田之多用途；若有必要限制農業用水，政府應補償農民之損失。

農地是農業生產最重要的基地，農業實際上是「農地利用」的產業。若不能有效解決「農地不能有效利用於農業生產」的困境，僅專注於所謂精緻農業、農業生物科技等，實際上只能讓資本家得利，而無法照顧到廣大的農民。然而目前農地的管理面臨很多問題，除了生產方面者外，主要是農地的污染與零碎化。農地零碎化乃是「農業發展條例」所產生的後遺症，嚴重影響農地的完整性；關於農地管理的條文一再修改，顯得支離破碎，無法達到維持農地完整性的目標。然而農地使用管理牽涉層面甚廣，並非少數起草人能夠在短期完成，因此草案僅提出確

保農地農用以及保障農地所有者權益的最高原則，依此兩原則政府應另訂定農地利用管理法，並且針對農業生產基地之免於污染應提出相關規範。

若說農業生產政策是就農民之生產而設計，對於全體國民與納稅人則應確保農產品的充足與安全；因此政府的「農業施政方針」應具體提出能保障糧食充足的糧食政策來，包括如何提高國內自給生產、以及國內生產不足時的有效進口政策。食品安全與國人健康之關係密切，政府應盡其所能加以把關，因此基本法要求政府制定可追溯制度，嚴格執行食品之檢驗，並且杜絕走私。雖然尚未立法，但蘇嘉全擔任農委會主委期間推展可追溯制度不遺餘力，可惜後繼者未能繼續積極執行。這也看出來，沒有基本法的約束下，政府施政真的很容易因人而異的缺點。

安全食品之生產，其基礎在於乾淨優質之生產環境，但是我國許多農地的環境已嚴重受到破壞；而破壞的肇因遠超乎農業層面，因此亟需訂立上位的法律來維護農地生態。要求政府對於容易污染環境之肥料、農藥與廢棄物，須加強農業操作上之管理，對於可能造成危害之生物須加強進口與走私之管理；為防止農地及水資源遭受污染或破壞，應禁止污染物或廢棄物棄置於農地或流入農業用水，及非法之砂土挖採與地下水抽取。對遭受污染之農地，政府應依法管制使用，並協助受害者向污染者請求損害賠償；無法求償者，由政府設置基金補償之。

維護農地環境，除了以上的防弊措施之外，還需要有積極的作為方能有成。草案進一步要求政府訂立合乎生態循環原則之有機農業法，並且加強農業生態環境維護之措施，來積極挽救日趨劣化之農地。這是鑒於我國有機農業只有政府約束有機農民的「農產品生產及驗證管理法」，但是卻缺乏法律來規範政府對有機農業的推動，政府因之怠惰致使推動成效不彰。近年來歐盟地區的有機農業進展相當快，究其原因，由慣行農法轉型為有機農法的農民可得到補貼是最重要因素。這類補貼實際上是基於歐盟共同農業政策的上位規定。共同農業政策主要在於提供農業補貼，其額度高達整個歐盟政府約一半的預算。而有機農業補貼正是單一給付制度下要求農民依照環境友善方式進行農業操作的一環。這樣照顧農民同時又兼顧環境的先進政策，農委會遲遲不去引進來調整現行廣受詬病的補貼辦法，正是缺乏農業基本法來鞭策所致。

關於第四大方向，即鄉村振興建設的課題，除了致力於農業產銷提高農民收入外，草案要求政府提升就業機會，推動村落更新，加強交通、資訊、通信、醫療、衛生、教育與文化等基礎建設，並鼓勵城市居民至鄉村居住；同時要求維護農村文物、傳統農法與生態知識，這些珍貴資產是鄉村旅遊與休閒農業之所繫，休閒農業為具有特色的重要農村發展方向，政府應訂定法律來落實執行。由於農民所得偏低，因此政府對於農民之生活與退休津貼，也應予以辦理。只有把這些攸關農村生存的問題全盤地解決，才可能讓農村真正再生。農再條例草案把龐大的預算單獨放到景觀改善而妄想再生農村，就是即興式政策的典型代表。

落實農業基本法的訂立

台聯版草案曾在 2006 年 10 月 14 日群策會舉辦的「台灣農業發展」菁英高峰會中，由尹伶瑛委員加以介紹。在立法院付委後，由於兩大黨也有意願提案，因此予以擱置未能進行討論。後來民進黨黨團、蔡勝佳委員分別於 2007 年立法院第 6 屆第 5、6 會期各有提案。2008 年四月民進黨團提黨團十五項優先法案，其中就包括農業基本法。而同年立法院第 7 屆第 1 會期農業基本法草案的提案更包括行政院版、民進黨潘孟安委員版、國民黨團版、親民黨委張顯耀委員版、國民黨楊瓊瓔委員版、國民黨張嘉郡委員等六個版本，全部交委員會審查，可惜至今全無動靜。行政院更以基本法與農發條例重疊的理由搪塞，而於 2009 年 1 月通過撤回政院版；此後雖然經潘孟安委員多次催促，可惜都未能付諸討論。各黨爭先提案而不去討論，可說立法史上的怪事。

立法院的毫無進度看起來當然令人失望，不過以正面來思考，或許這是一個機會讓社會可以充分討論出一部最佳的基本法。雖然學者版在參酌日本基本法的同時也考量我國情況，但是畢竟參與的學者偏重於農業，加以研擬時間倉卒，因此疏漏在所難免。既然立院各黨都相繼推出草案，顯然委員們不分黨派都能體認農基法的重要；然而目前立法的過程鮮少充分徵詢社會各界的意見，因此周延的做法是以學者版為基礎展開層面廣泛的討論，將規範政府應做什麼，不應怎麼作，俾以挽救我國農業免於毀滅的諸多措施，期能抽離化作簡潔的上位條文，作為我國農業施政的根本大法。這些廣泛的討論，除了有賴於政府與各政黨的支持外，眾多有心的民間組織也應動員起來，群策群力地建構出一部徹底翻新我國農政的農業基本法。(參閱網頁 <http://seed.agron.ntu.edu.tw/baa/>)