

我國農業永續發展的願景

李金龍

行政院農業委員會主任委員

前言

政府推動農業建設，須有一貫的政策目標導向，並掌握每一階段的國家社會脈動與環境變遷，採取不同策略及因應調整措施；尤其我國是個天然資源缺乏的地區，各部門及產業間相互競用資源，農業面臨的主客觀環境改變，如國際間加速推動貿易自由化，我國已於民國九十一年一月一日加入世界貿易組織(WTO)，國外農產品進口量逐漸增加，加上勞動成本高漲、消費者對農產品品質要求提高，農業經營壓力也愈來愈大。

另一方面，除農產貿易自由化所帶來的市場競爭外，包括農地、農業用水與人力等資源配置以及農村發展等問題，也都是農業部門所須面對的重要課題。因此，未來農業施政必須因應時勢潮流，加速調整農業角色及功能，進行結構性與制度性改革，兼顧產業競爭力、糧食安全與生態保育，透過整體性、前瞻性的策略，爭取全民的認同與支持，讓本土農業更切合現代生活的需要，才能維護台灣農業的永續發展。

二十一世紀來臨，國家發展正邁向一個嶄新的時代，經濟發展也須由「數量經濟」走向「知識經濟」。未來農業施政將秉持生產、生活、生態均衡發展的「三生農業」理念，實現「永續發展的綠色產業」、「尊嚴活力的農民生活」及「萬物共榮的生態環境」願景，積極促使農業轉型、再造，並將以企業化的活力與效率，加強與民間的互動與溝通，

建立永續發展的農業產銷體系

讓農業成爲具高度競爭力的現代化產業，並讓農業與農村充分發揮多元功能，成爲全國人民均能信賴與支持的全民農業。

國內外農業情勢

一、國際農業情勢分析

（一）國際經貿組織農業自由化之發展

近年來，國際性經貿組織的快速發展，對國際經濟產生極大影響。其中 WTO 自 1995 年成立迄今，已成爲國際間影響力最大之多邊經貿組織，各會員國執行烏拉圭回合協定，對推動世界經貿自由化，特別是農產貿易自由化方面有相當之進展。WTO 自 2000 年起正式展開包括服務業及農業議題在內之新回合多邊諮商工作，WTO 能否進一步推動經貿自由化，新回合談判是否如期順利完成將是重要關鍵。

在新回合農業談判議題方面，除了先前烏拉圭回合農業協定執行過程之爭議，包括市場開放、境內支持、關稅配額管理、稻米特別處理措施、國營貿易、出口補貼等議題外，亦將討論近年來有關農產貿易的新議題，如基因改造產品(Genetically Modified Organism, GMO)及農業多功能性之非貿易關切事項(Non-Trade Concerns)等，這些新議題預料將是新回合農業談判的主要爭議所在。

（二）糧食安全受國際關注

近年來，開發中國家經濟快速發展及人口成長，世界糧食需求增加，糧食安全議題已深受國際重視。依據聯合國預測，公元 2025 年全世界人口將達 80 億，比 1999 年的 60 億增加 20 億，隨著人口成長，工商業發達，預期糧食需求將繼續大幅成長，而糧食生產則可能因耕地及農業水資源被移用、地球溫室效應、氣候異常、環境保護之倡議等因素而充滿不確定性，使得糧食安全問題備受關注。

（三）生態環境維護爲全球焦點

全球對環境議題的討論始於 1972 年聯合國在瑞典斯德哥爾摩召開

之「人類環境會議」，該會議係以「只有一個地球」為主題，討論人類活動對環境的影響，並發表「人類環境宣言」。其後的 20 年間，全球因為人口與經濟的快速成長、工業化帶來的不當或過度之開發行為，使全球環境更形惡化，包括臭氧層被破壞、溫室氣體排放造成全球氣候變遷、將近 2 億公頃的森林消失、沙漠化面積增加 1.2 億公頃、有毒廢棄物對環境的破壞與人類健康的威脅，以及物種的滅絕等，國際社會也開始形成「共同未來(common future)」與「永續發展(sustainable development)」觀念。聯合國於是再度於 1992 年在巴西的里約熱內盧召開「環境與發展會議 (UNECD)」，此次會議又被稱為地球高峰會，共有全球一百多個國家元首或代表出席會議，會後發表包括「里約宣言」、「氣候變化綱要公約」、「生物多樣性公約」、「森林原則」及「二十一世紀議程」等五份重要文件。其中「二十一世紀議程」揭櫫了經濟發展需要與環境相調和的永續發展理念。其後，各國簽署的「蒙特婁議定書」與「京都議定書」，更進一步就溴化甲烷使用及溫室氣體的排放訂出實質的規範。預料未來在已開發國家或開發中國家不斷追求經濟成長的過程中，環境議題仍為二十一世紀人類所必須共同面對的嚴肅課題。

二、國內農業情勢分析

(一) 農業產業結構加速調整

由於國民所得增加及社會結構改變，國人生活水準提升，消費者對農產品的需求趨向多元化，也更加重視食品的衛生安全及品質。因此，農業生產結構應該隨消費結構的改變因應調整，同時，應加強建立國產農產品優良品牌形象，滿足消費者注重方便、新鮮、高品質及多樣化之需求，以吸引消費者青睞，增進對國產農產品的支持與信心。

(二) 新興科技導入農業經營

近年來，新興科技在農業的應用與發展突飛猛進，諸如將基因工程技術應用在育種工作，開發出基因改造產品；將遙測、衛星定位與地理資訊系統利用在作物生產管理，發展精準農業；透過網路連線提供市場供需訊息，協助農民快速掌握產銷資訊；農產品運銷組織與交

建立永續發展的農業產銷體系

易模式，也將因「電子商務」產生本質性的改變，塑造電子化農業經營環境。

（三）農地利用更爲活絡

農業發展條例於 89 年 1 月 26 日修正公布，農地得以總量管制、發展許可之變更利用方式釋出，並開放農地自由買賣與放寬分割限制，新耕地租賃不適用耕地三七五減租條例以及允許農企業等農業法人承受耕地經營農業，農地利用將更爲活絡。

（四）農村建設與農民福利漸受重視

在社會變遷與貿易自由化之衝擊下，台灣農業面臨轉型的壓力，由於經濟結構的轉變，工商業取代農業成爲經濟發展的主幹，逐漸拉大城鄉的差距；而且農業屬生物性產業，受自然環境影響大，生產風險高，農民所得較不穩定。農業部門亟待重新定位，除了從生產面拓展農業機能，來創造農村的經濟力，也必須由生活面與社會面改善農村生活環境，充實生活設施與內涵，來增進農民福祉，同時從基礎、文化與倫理等整體農村建設，來建設富麗農村，營造農村新風貌。

（五）政治民主化、社會多元化，衝擊農民團體組織

近年來，隨著台灣政治民主化與社會多元化，農民政治意識覺醒，衝擊既有農民團體的組織與運作。農民從被動、消極與自掃門前雪的長期保守心態，逐漸轉爲省思、主動反應，進而積極爭取權益。農民團體爲因應未來環境改變，進行組織再造與業務革新已刻不容緩。

（六）知識經濟創造新的農業價值觀

1996 年「經濟合作暨發展組織」發表了「知識經濟報告」，認爲知識爲本位的經濟即將改變全球經濟發展型態，並以知識、資訊等腦力資源，取代土地、勞力、資本等傳統的生產因素，成爲生產力與經濟成長的主要驅動力。面臨知識經濟時代，農業部門必須跳脫出只追求生產量增加的「數量經濟」格局，將農業推進到發展「知識經濟」的階段，促進產業轉型、升級，以提升競爭力爲目標。因此，如何將農業科技、產業文化及地方特色的知識加以商品化與市場化，使農業知識的價值，真實反應在農產品市場上，以提升農業的附加價值，乃未

來農業發展重要議題。

(七) 日益密切之兩岸交流關係

近年來，兩岸農業交流事務，包括間接貿易與投資、農業科技與種原交流、人員互訪等已日益頻繁，其中固有互補、互惠的正面效果，但亦引發農產品替代與競爭、大陸農產品走私、疫病傳染，以及兩岸漁業糾紛等負面問題。兩岸農業相較下，台灣農業具有資金及技術之優勢，而大陸則在農業種原及基礎科技上具有優勢。兩岸均加入 WTO，如何避免兩岸農業交流對我農漁民的不利影響，以維持雙贏局面，建立有秩序的新貿易關係與產業分工模式，為一重要課題。

現階段我國農業發展的目標、重點及預期成果

一、近年來政策目標

「發展農業、建設農村、照顧農民」是我國農業施政的一貫理念，其策略及措施則隨時代變遷進行階段性的調整。面對新世紀的挑戰，農業施政無論在制度面、生產面或生活面均有極大的轉變。新世紀的農業建設，將以提升競爭力為主軸，發揮潛在優勢，由本土農業出發，結合國際農業資源，建立一套可長可久的農業體系；並配合政府再造工程，加速農業相關制度與法令之檢討、規劃，提升組織效能與服務品質，以建立高效率行政體制，以及兼具生產、生活及生態功能的現代化農業。

盱衡我國農業發展主客觀情勢，擬具現階段政策目標如下：

- (一)發展農業知識經濟，應用科技知識與文化知識，促進產業升級，提升農業競爭力，創造農業多元化功能。
- (二)確保糧食安全，生產優質、衛生、安全的農產品，維護消費者權益。
- (三)提升農村生活環境品質，建構農民社會安全體系，提高農民所

建立永續發展的農業產銷體系

得，增進農民福祉。

(四)提高農業資源品質及利用效率，維護國土保安，促進生態環境和諧。

(五)建立互惠互利的國際及兩岸農業合作，開拓農業發展空間。

二、發展目標與策略

(一) 農糧產業建設

農糧產業發展目標在「穩定稻米供給，確保國內糧食安全」、「健全農產品產銷體系，兼顧生產者與消費者權益」、「發展食品加工，提升農產品附加價值」、「加強農產品的衛生安全，以增進消費者信心」及「合理利用資源，謀求農業永續發展」。

(二) 畜牧產業建設

畜牧產業發展方向在「強化產銷制度及組織功能，建立產銷平衡之畜牧產業」、「提升畜禽生產效率，強化產業競爭力」、「改善畜禽行銷策略，促進運銷現代化」及「落實動物福利及環境保護，建立產業新形象」。

(三) 漁業產業建設

漁業產業發展目標在「推動對外漁業合作，確保漁業經營優勢」、「復育漁業資源，促進海域多元化發展」、「推動永續養殖漁業，創新漁產品行銷通路」及「提升漁業人力素質，培育漁業人才」。

(四) 林業建設、生態保育及生物多樣性

林業、生態保育及生物多樣性之目標在「建立森林生態系經營」、「維護生物多樣性，保育野生動植物及自然景觀」及「保育山坡地水土資源」。

(五) 科技發展

科技發展目標在「提升農產品品質」、「提高農業經營管理效率」及「促進農業資源合理利用」，促進農業競爭力與農民生活品質之提升。

(六) 農產運銷、貿易及國際農業合作

農產運銷、貿易及國際農業合作之目標在「建立現代化農產運銷

體系」、「建構貿易管理規範秩序」、「拓展國際農業合作交流」及「營造兩岸農業良好交流環境」。

(七) 動植物防疫檢疫

動植物防疫檢疫之目標在「健全動植物防疫檢疫體系，維護動植物安全的生產環境」及「建立農畜水產品衛生安全檢驗體系，確保農畜水產品的衛生安全」。

(八) 農業資源利用及管理

農業資源利用及管理之目標在「落實農地農用」、「提高農地利用效率」、「確保農地永續經營」及「農田水利建設生態化」。

(九) 農村建設

營造農村新風貌是推動農村建設之目標，係以農村活性化為訴求，農村永續發展的新生活圈營造為內容，輔導農村居民自主性參與農村建設為主軸，以不同類型農村實質改造更新為手段，進行農村體質再造，藉以縮短城鄉差距，提升農村生活品質，建設富麗農漁村。

(十) 農民組織及福利

農民組織及福利之目標在「建構農民社會安全體系」及「發揮農民組織多元服務功能」。

三、現階段施政重點

(一) 建立市場導向的農業生產方式

因應消費型態的轉變，推動多元化、精緻化、生活化、資訊化之農業經營方式，並導入知識經濟與企業經營策略，帶動農業產銷企業化，建立現代化產銷體系，提升國產農產品的競爭力；將農業生產由初級產業，提升至二級、三級產業，創造更多所得來源，讓農民不僅能獲取農場的利潤，也能從發展加工、運銷及農村休閒等方面，提升產品之附加價值，確保農家產銷收益。同時，在符合國際貿易規範下，維持必要的輔導與保護措施。

(二) 推動農業策略聯盟發揮競爭優勢

為強化農業競爭優勢，將有效整合農漁會、農業合作社等農民團

建立永續發展的農業產銷體系

體組織，採由農企業引導，小農加盟方式，結合產製銷經營者力量為一體，進行產業垂直及水平整合，並協調組成生產、加工、物流、農村旅遊及供銷等各類型聯盟，建構農業知識資訊體系及產業文化特色，發揮群體行銷網路的效能，將農產品的知識價值，透過整合及規劃，真實的反應在農產品價格，提高農產品附加價值，把產業利潤回饋農民，活絡農村經濟。

（三）應用農業科技促進知識密集產業發展

農業科技將朝向重點產業科技、自動化與電子化、生物技術與基因工程發展。由法制面及制度面著手，加強對新品種、技術及產品的智慧財產保護，建立技術移轉及產學合作制度，俾鼓勵研發與創新。同時，結合資訊傳遞與網際網路功能，開發現代化運銷通路，並建立科技創新、資訊及知識經濟為本的現代化產業，創造台灣農業的新綠色革命。

（四）加強動植物防疫檢疫

為維護國內農業生產環境，將健全動植物防疫檢疫制度與管理體系，對輸入農產品加強檢疫，並強化國內重大疫病蟲害預警系統及防疫措施，建立全民動植物防疫檢疫觀念。此外，配合離島地區試辦「小三通」，為防杜大陸地區動植物疫病蟲害入侵，在金門、馬祖設置檢疫站，加強實施進口檢疫，擬訂整體配套因應措施，對離島輸入台灣本島之動植物及其產品實施檢查，並加強查緝走私，防杜疫病蟲害傳入。

（五）健全農產品安全衛生體系

鑑於國人日趨重視食品衛生安全，農業除應持續發展高品質產品外，對於農產品衛生安全亦應加強重視。將繼續推廣永續農業經營方式與非農藥病蟲害防治技術，以及防治公害污染，亦加強農產品農藥與藥物殘留監測及檢驗制度，建立農產品品牌認證體系，確保消費者對本土農業的信心與支持，以維護農業穩定發展與消費者權益。

（六）培育農業人才與再造農民組織

高水準的農業人才為台灣農業發展最重要的資源，為培育現代化優秀專業農業經營者，將加強推動制度化的人才培訓紮根工作，培育

農業繼承人與領導人才，並推廣企業管理觀念與作法，促使農業朝企業化方向發展。

農民(業)組織再造為時勢所趨，將有效結合產銷班、農業合作社及農漁會等組織，發揮規模經濟效果；並建立農漁民產銷組織及諮詢輔導體系，建立產業自主調節的功能。另為提升農會、漁會、農業合作社、農田水利會等農民團體服務效能，將從組織架構、經營管理與服務功能等方向進行再造。

(七) 建設具多元化功能之農漁村生活圈

加速推動農漁村建設，結合生態景觀、產業發展與社區文化，建立以生活圈為基礎的規劃模式，發揮自然及地區特色，農業公共建設亦朝生態化及人性化規劃，兼顧景觀維護，建構人文、產業、休閒及生態兼備的新農村。同時，整合各方資源，加強民間參與，採由下而上方式進行整體性之規劃建設。另將制定「農村建設法」，健全農村建設之法制基礎，使國土規劃與農漁村建設能相互配合。

(八) 建構農民社會安全體系

研究以所得移轉給付方式保障核心專業農民的農業淨所得，以及對於非核心專業農民給予適當的所得水準保障之可行性，並強化老年農民基本生活、安養與保健等福利措施。另對於兼業及副業農，加強其他福利與災害救濟等措施。

(九) 合理規劃利用水土資源

水、土資源將配合國家整體發展與農業結構重新規劃調整，在確保糧食供應與維護生態環境的前提下，適量釋出；另將重新檢討調整農地政策，合理管理優良農業生產地區，並加強農田水利建設，以增進農業資源使用效率與分配之合理性。

(十) 加強治山防災及維護生物多樣性

為維護民眾生命財產安全及綠色資源，將加強治山防災、水土保持、造林撫育及綠化工作。建立坡地防災技術體系，設立山坡地監測中心，全面推展區域性水土保持處理，並研究採取結合企業、機關團體的方式，發起認養綠色大地的造林活動，以強化國土保安。

建立永續發展的農業產銷體系

此外，將整合政府與民間資源，全面推動生物多樣性保育工作，加速設立各類自然保護(留)區，維護特有本土生物物種及良好棲息地，完成中央山脈生態廊道之規劃設置。同時，推動綠色的生產與消費，注重農業維護生態的功能，確保產業與資源的永續發展。

(十一) 推展國際農業合作及建立兩岸農業交流安全機制

國際農業合作將本互利共榮之原則，加強與各國雙邊農業合作。同時，協助農民及農企業赴海外投資，穩定基本糧食及國內農工料源供應，形成跨國策略聯盟，確保國內糧食安全與農業持續發展。

兩岸農業交流在符合國家整體政策與順應國際經貿環境下，積極尋求雙贏策略，依據產業發展階段，進行產業分工，建立兩岸秩序貿易關係，達到互補、互惠的目標。

(十二) 推動農業法制及行政組織再造

因應國內外社經發展趨勢，以及組織架構調整，將重新檢視各項法令與制度，建立公開透明的遊戲規則，創造農業發展誘因，做為政府施政與民眾依循的準據。配合政府再造，將調整農業行政組織，以農業部組織架構為基礎，建立目標管理的企業化精神，促使農業行政人員發揮專業效能，並進行適當的人力配置與組訓工作，建構高效率的行政結構。

四、預期成果

農業部門依據「邁進二十一世紀農業新方案」撰定之各項施政目標與策略，加速推動農業轉型、再造，均衡發揮農業在生產、生活、生態的多元化功能。在產業發展方面，農業將建設為具高度競爭力「小而美、小而強」的產業，提供國人質優、多樣且自給無虞的農產品；在農民生活方面，將營造農漁村新風貌，並讓農民福利制度化，農民經濟及生活安全獲得保障；在生態環境方面，透過維護環境資源，確保生物多樣性，促進生態和諧。期能厚植我國農業發展的實力，實現「永續發展的綠色產業」、「尊嚴活力的農民生活」、「萬物共榮的生態環境」願景。

未來農業發展的願景

邁入二十一世紀的台灣農業政策不僅在於解決農業、農村、農民的問題，也在於保障全體消費者的權益。基於產業、農民、消費者、資源環境、國際經貿等政策觀點的整體考量，平衡公經濟與私經濟發展需求，建構新世紀農業發展願景，讓台灣農業邁向「永續發展的綠色產業」，「尊嚴活力的農民生活」，以及「萬物共榮的生態環境」。未來我國農業發展遠景如下：

一、永續發展的綠色產業

- (一)在確保糧食安全、生態維護與農民福利之前提下，維護產業發展根基，加強綠色生產與消費，發揮農業之多元化功能。
- (二)建立高科技、高效率的農業生產體系，應用生物技術、農業自動化與資訊科技，發展農業知識經濟產業，提高農產品附加價值，提升產業競爭力，創造台灣農業的新綠色革命。
- (三)發展高品質且多樣化的農產品，生產衛生、安全、新鮮且精緻化的農產品，滿足消費大眾需求，提升國民生活品質。
- (四)建立畜牧產業成爲高效率、高品質，兼顧環境維護及國際競爭力之產業。
- (五)建立符合海洋法公約規範之現代化遠洋漁船船隊，合理利用漁業資源，保護海洋生態環境，永續遠近海漁業發展；養殖漁業在符合水土資源利用原則下，發展成爲科技型、環保型之優質產業。
- (六)因應農業產銷全球化趨勢，推動電子商務基礎建設及法規環境，建構農產運銷與貿易資訊網，創新農業產銷經營方法，促使資訊科技、知識與產業結合，強化產銷與貿易競爭力。

二、尊嚴活力的農民生活

建立永續發展的農業產銷體系

- (一)結合生態、景觀、生活、產業發展、休閒活動與社區文化，以農村生活圈規劃模式，建設人文、產業、自然生態及地區特色兼備之農村生活圈。
- (二)以農民與生活為核心，改造農村體質，開創農村新人文素養，重建農村人力資源，增強農村社區活力，營建新風貌農村住宅及環境綠美化，調和農村景觀，打造優雅舒適的新農村。
- (三)以農村的永續發展為展望，誘發農村居民集體行動能力，共同營造農村新願景。
- (四)農民獲得年金、津貼及健康保險等多重保障，提高健康生活、經濟生活及精神生活水準。

三、萬物共榮的生態環境

- (一)設立各類自然保護(留)區，確保本土生物物種及其棲息地完整，其面積達到台灣地區 20%之目標，以維護本土生物多樣性及維持生態系統之平衡。
- (二)完成國家森林生態系經營，改良森林生態系之組成與體質，厚植森林資源，以發揚森林之環境價值與經濟價值，創造林業新形象。同時，發展森林遊樂，提供高品質之生態旅遊，寓教於樂，達成生態、社會及經濟等層面均衡發展之森林多目標經營。
- (三)建立制度化與區域性之畜牧場廢棄物管理與輔導體系，提高廢棄物回收再利用，降低對環境之污染，改善產業形象，促進畜牧業永續經營。
- (四)遠洋漁船將在國際漁業資源共管之趨勢下作業，落實責任制漁業；在沿近海設置多功能海洋牧場區，保護生物棲地環境，確保漁業資源永續利用；減少養殖漁業對水土資源之依賴，促進漁業與自然環境和諧發展。