

農場外所得與鄉村發展

－參加第 7 屆 APAP 論壇紀實與心得

農委會農糧署 洪忠修

壹、前言

亞非農村發展組織(Afro-Asian Rural Development Organization, 簡稱 AARDO), 於 2008 年 9 月 9-11 日間, 與聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization, 簡稱 FAO) 在南韓首爾舉辦「第 7 屆亞洲太平洋農業政策論壇」(7th Asia Pacific Agricultural Policy Forum)。本次研討會在南韓首爾大學 (Seoul National University) 舉行, 對於主、協辦單位工作人員的用心, 令研討會得以順利完成, 謹特別表達誠摯的謝意。

本次研討會係 AARDO 與 FAO, 特別針對當前國際社會關注之農業政策議題所舉行度重要活動之一, 研討會規劃 6 項議題包括 (1) 農業談判與區域合作、(2) 農企業與農產食品業之發展趨勢、(3) 農業資源管理、(4) 生物多樣性及農業研發與環境安全之永續發展、(5) 農場外所得與鄉村發展, 以及 (6) 人力資源發展與組織改革等 6 大議題。其中第 5 場次有關農場外所得與鄉村發展議題, 為 AARDO 所策劃與主辦項目; 至於, 另 5 項議題則由 FAO 統籌規劃。筆者深感榮幸應邀擔任第 5 議題-農場外所得與鄉村發展之與談人 (discussant), 並以我國休閒農業發展經驗為題進行簡報。

是次研討會除大會所邀請之專題演講人員外, 主要係以邀請亞洲國家為主, 由亞洲主要國家推薦國內學經歷豐富之專家學者, 或參與論文發表、或擔任與談人, 提供各國發展經驗與意見交流。本次研討會與會國家, 除了地主國南韓之外, 包括我國、蒙古、中國大陸、尼泊爾、馬來西亞、日本、菲律賓、印度、越南、孟加拉、印尼、泰國、巴基斯坦與緬甸等 15 國 30 餘位專家學者與會。AARDO、FAO 與主辦單位另邀請南韓國立首爾大學校長、南韓農業部長、越南農業部次長, 以及蒙古農業部長等貴賓與會座談, 並由南韓 APAP 論壇主席進行本次研討會各項議題重點意涵之專題演講。

貳、研討會議程設計

囿於研討會的有限時間, 在 2008 年 9 月 9、10 日為期 2 日的會議期間內, 須完成 6 項議題的討論。因此, AARDO 與 APO 對於研討會活動的規劃設計與安排相當緊湊。關於 6 項議題的時段安排為, 9 月 9 日上午完成開幕式與專題演講之後, 隨即進行第 1

項議題，該議題針對農業談判與區域合作進行論文宣讀與討論，緊跟著在當日下午進行第 2 項議題，討論農企業與農產食品業之發展趨勢論文。至於研討會第二天，9 月 10 日上午則分二個會場，同時進行第 3 項議題-農業資源管理，以及第 4 項議題-生物多樣性及農業研發與環境安全之永續發展的論文宣讀與討論；是日下午同一時段，亦分二個會議室同時進行第 5 議題-農場外所得與鄉村發展，以及第 6 項議題-人力資源發展與組織改革的論文宣讀與討論。

有關研討會各項議題意涵之專題演講與各場次議題之重要論文紀要如下：

一、專題演講 (Keynote Speech)

本次專題演講由南韓 APAP 論壇主席 Dr. Lee, Sang Mu 主講，針對本次研討會各項議題重點意涵進行概要提示。Dr. Lee 以糧農與鄉村政策改革 (Agro-Food & Rural Policy Reform) 為題，全文環繞在分析當前亞洲太平洋地區國家，有關糧農與鄉村地區發展的課題，渠深入剖析問題並提出其個人精闢見解。Dr. Lee 以其豐富的學識與經驗，精闢完整地回顧第 6 屆 APAP 論壇召開時，各與會國家所關切的事項，並導引出本屆論壇中將深入討論各項議題意涵、擬討論核心思想，以及渠所寄望本次論壇舉開過程，各國與會人員皆可知無不言、言而不盡地提出具體可行的建議，為亞洲太平洋地區國家之農業部門與農民謀取最大福祉。

(一) 全球化的趨勢

Dr. Lee 的演講涵蓋本次研討會的 6 項議題，渠以全球化的趨勢作為論述的開端，說明地球村的發展結果，導致各國產生緊密且無可避免的互動行為，使得農業部門亦不可自外於自由化的國際情勢。因此，包括農業產業、農村地區在內之廣義的農業部門，為順應全球化、自由化發展需要，執行政策改革為必要之道。Dr. Lee 指出，就亞洲太平洋地區的發展經驗而言，在本區域之內各個國家，儘管未來農業部門恐不再扮演著產業發展的主要領導部門，但其攸關人民生計最基礎的功能，仍可謂為產業之間無可替代的核心價值所在，故推動積極的、正面的農業政策改革，實為農業部門未來發展與進步的最根本之道。

(二) 亞太地區糧農與農村現況與未來遠景

為因應全球化、自由化的挑戰，Dr. Lee 分析亞太地區糧農與鄉村政策的現況與未來的發展時指出，目前亞太地區國家面臨生產與供給二方面巨大幅度的波動問題，導因於區域性政治、經濟互動快速發展的結果。由於受到產銷雙方面結構的變動影響，有些國家因勞動力、土地等生產成本明顯較高，如日本與南韓等國家，無法承受中低價位生產行為的市場競爭，故必須朝向生產較品質、與環境友善、安全與健康的較精緻產品，多餘的農村地區勞動力勢必外移。另一方面，一些相對貧窮落後的國家，仍然受限於糧食不足、低生產力、資源匱乏與制度不健全的傳統問題所困擾，但隨著近年一些先進國家對於能源的大幅需求，生質能源儼然成為石油、天然氣與煤礦的替代品。拜生物性能源的發展，促使農作物的用途產生多元化的效果，為這些工業相對落

後的國家提供一線發展契機。

(三) 亞太地區糧農與農村政策改革目標與策略

未來亞太地區糧農與農村政策改革方向，應以規劃建立長程適切的目標為開始。所謂適切的目標，意指糧農產業朝向企業化發展，且廣泛地成為攸關人類生活不可或缺部門之意；亦即，發展成為具有充分自我調適符合國際市場導向的能力。因此，為了達成此一政策發展目標，政策改革所採行的策略，必須建立在符合開放的、不受過多束縛的、非空談妄想的，以及非過度干預與保護的原則。Dr. Lee 指出，亞太地區國家若為達成上述糧農與農村政策改革目標，以及落實策略符合上述之各項原則，有二項基本前提必須要具備，即高度實事求是的認真態度，以及劍及履及的力行精神。

(四) 亞太地區糧農與農村政策改革核心議題與成功關鍵因素

為促成亞太地區國家未來糧農產業與農村地區政策的改革，Dr. Lee 指出有 9 項核心議題與關鍵因素為未來必須深入討論者，包括 (1) 人力資源發展、(2) 糧農產業產銷作業國際標準化、(3) 農村地區再生、(4) 農村地區發展途徑與農村地區資源利用、(5) 農業部門與農村地區資源最適利用配置與分派、(6) 境內補貼與價格支持措施調整、(7) 法規制度與組織的研修與制訂、(8) 各級政府農政單位與農業服務機構的管理職能升級、(9) 法規制度與政府糧農部門組織遵行 WTO 協定規劃農業政策。

Dr. Lee 強調，由於亞太地區各國的國情並不一致，各國所關切的糧農產業發展方向，以及施政的重點自當有所差異，渠所提出的 9 項核心議題關鍵成功因素，未必可放諸四海皆準，完全符合各國發展的要求，但渠個人認為仍可做為未來各國研擬農業部門與農村地區發展的參考基礎。

(四) 亞太地區國家糧農與農村發展經驗傳承與互助合作

基於不同的地理政治與社會經濟發展經驗等緣由，亞太地區各國之間可形成互補效果，相互傳承糧農與農村發展的經驗。特別是長久以來，亞太地區諸多國家希望未來有機會發展並整合為亞太單一市場、單一貨幣，故更需要彼此間的經驗傳承與互助合作。Dr. Lee 建議亞太地區各國家皆應該放棄本位主義，毋須堅持完全保護本國境內市場的觀念與作法，取而代之則是區域性的技術與資訊的共享與互助。

Dr. Lee 針對本次研討會各項議題意涵，進行精闢的專題演講，透過上述 5 項內涵，分析並說明當前亞洲太平洋地區國家之糧農與鄉村地區發展課題，以及未的發展方向。Dr. Lee 以其豐富的學識經驗，提出獨到與精闢的見解，為本次論壇暖身，冀以引發各國與會人士熱切參與討論，謀取論壇的最大效益。

二、重要議題之論文發表

本次研討會議題甚為廣泛，包括農業談判與區域合作、農企業與農產食品業之發展趨勢、農業資源管理、生物多樣性及農業研發與環境安全之永續發展、農場外所得與鄉村發展，以及人力資源發展與組織改革等 6 大議題。由於各國經濟發展程度不一，政策發展目標與訴求不同，又以研討會部分議題舉辦時段同步進行，茲以筆者參與議

題與當中重要二篇論文重點摘述如下：

(一)印度國家農業經濟與政策研究中心 Chand 博士「WTO 農業談判與區域合作」

Chand 博士就杜哈回合農業談判發展作精闢回顧，渠指出由於各集團在農業談判市場進入 (Market Access)、境內支持 (Domestic Support) 與出口競爭 (Export Competition) 三大議題的看法相當分歧，特別是對於市場進入與境內支持的主張差異性過大。因此，雖然 2008 年 7 月下旬間，WTO 曾召開 30 個國家的小型部長會議，冀討論並建立農業談判發展方向，最終仍因無法達成共識而破局 (collapsed)。Chand 博士表示，就渠個人觀察本回合歷次農業談判會議結果指出，開發中國家關切議題主要可歸納為微量補貼、藍色措施、綠色措施、棉花議題、敏感產品、特殊產品、特別防衛機制與熱帶產品自由化等議題。再者，就區域合作而言，Chand 博士表示，WTO 致力於多邊談判發展，但並未排斥區域合作方式，故亞洲國家當如何強化區域內的合作是重要課題之一。渠建議亞洲國家或可仿效歐盟、美洲地區的區域發展模式，完成區域合作的目標。

(二)聯合國糧農組織 Syed 博士講述「糧食安全的觀點變遷與管理」

針對糧食安全議題，Syed 博士首先對糧食安全 (food safety) 作出明確定義，渠指出糧食安全基本信念為確保消費者吃的絕對安全。Syed 博士指出糧食安全的觀念並非現代人專有，早在 19 世紀時，國際間一些較為先進的國家，早已建立糧食安全的管理機制，包括糧食安全的管制、標準、監測、管理原則等。時至今日，全球多數國家已陸續建立糧食安全的管理措施與機構。Syed 博士表示，隨著糧食安全觀念的高度普及，世人對於糧食安全的要求日益增強，渠主張達成糧食安全的目標，有二項重要的策略值得各國政府大力推展，即推展有機農業 (Organic Agriculture) 與良好農業操作 (Good Agricultural Practices, 簡稱 GAP) 等二項發展策略。Syed 博士指出，20 世紀中葉的農業發展目標係以提高量產為導向，故農業發展側重在訴求技術進步層面；但現今農業生產必須同時兼顧經濟功能、社會責任、環境保育等多元面向。因此，透過推展與建立有機農業與良好農業操作的糧食安全觀念，正足以達成 21 世紀農業部門所需扮演的多重角色意義。

參、研習心得-結語

亞洲太平洋農業政策論壇 (APAP Forum)，為亞太地區重要的民間組織之一，提供亞洲國家討論農業發展議題的機會。藉由本次赴南韓參與第 7 屆研討會的機會，得以與經濟發展不同類型國家進行意見交換，以下僅就總體與個體層面提供淺見，作為本次研習心得與代作結語。

一、總體面

(一)區域整合趨勢

近代以來，隨著全球經濟快速發展，國際間經貿合作關係日益密切，除了 WTO 特

別強調經貿議題透過多邊談判方式外，區域間的整合亦為不可逆的趨勢。因此，我國自 2002 年元月起成為 WTO 會員之後，除了必須致力於與 WTO 會員國間，建立多邊互惠的經貿關係外，更須廣泛參與區域性的經貿組織與活動，尋求融入區域經濟發展的機會。

(二)多元參與國際組織活動

囿於我國外交工作推展相當艱辛，我國正式參與的國際性組織極為少數，在泛全球化的主要經貿組織中，WTO 是我國重要的國際經貿活動舞臺。因此，除了透過參與 WTO 多邊組織，讓臺灣在國際經貿社會中取得發言的機會，廣泛爭取應有權益外，亦應務實藉由多元管道參與國際活動。本次得以參與國際糧農組織 (FAO) 等相關組織，共同辦理的國際研討會，主要係因我國為亞非農村發展組織 (AARDO) 的正式會員，藉由 AARDO 以第 7 屆亞洲太平洋農業政策論壇協辦單位的邀請與推薦，我國得以參與 FAO 辦理之相關會議與各國人員進行直接會談與討論，有助於將我國農業發展經驗在國際社會廣為宣傳。

二、個體面

因應糧食安全觀念的普世價值，各國對於糧食安全 (Security & Safety) 的質量追求為必然趨勢。尤其在國際社會經貿交流活動日益頻繁下，農產品行銷範圍與地域更為加深、加大，加諸於生產者的產品安全責任更為重要。本次研討會中，糧農組織的 Syed 博士特別強調現今多數國家已建立糧食安全的體制，顯示糧食安全觀念的普遍性；渠並主張推展有機農業與良好農業操作方式，作為確保糧食安全的政策工具。Syed 博士的見解正與我國推展強化 CAS、吉園圃標章理念、有機農產品驗證，以及強化農藥登記管理與殘留監控等措施，用以保障國人食的安全與健康之政策目標不謀而合。如此，一方面，不僅說明我國糧食安全政策的領先特性，顯示我國農業部門的進步理念；另一方面，我國的發展經驗正足以與先進各國深入交流，假他山之石可攻錯的寶貴經驗，引導為我國農業政策的正面發展。

