聯合國與台灣—從2014國際家庭農業年談起

●郭華仁／國立台灣大學農藝學系教授

聯合國糧農組織（FAO）於2011年提出建議，經聯合國大會去（2013）年宣布2014年為國際家庭農業年（International Year of Family Farming，簡稱IYFF），此後各國與各國際組織相繼展開活動。然而我國政府似乎無動於衷，不見農委會有甚麼相關作為。台灣新世紀文教基金會能在「聯合國與台灣」系列以2014國際家庭農業年為主題舉行座談會，可說空谷足音。盼望本座談會能夠喚起國人對此課題的重視，進一步發揮影響力，監督農政以走向正途。

數千年以來人類文明就是由小農式家庭農業支撐起來的。不過封建時期出現了領主剝削農奴的生產模式；到了近代，科技配合國家政策，企業化大農制因此興起於美國，而擴充到其他地方，特別是中南美國家。儘管如此，現今全球糧食總供應量的70%仍仰賴家庭農場來生產，但是第三世界國家的小農卻還是多處於飢餓狀態。包括我國在內的許多國家小農也受到企業化大農傾銷其農產品的威脅而難以為繼。在這樣的情況下，糧食生產如何而能應付不斷暴增的人口，就成了各方探討的焦點。聯合國適時推出國際家庭農業年，毋寧是體認到家庭農業的重要性；然而，要能得到國人的認同，需要先說明，何以家庭小農可以維護糧食安全與糧食主權。

多年以來，國內、外主流的認知都以為小農式家庭農場的總生產力不如大農與企業式農場，因此小農勢必要被淘汰。然而Rosset（1999）與Altieri（2009）先後舉證其實並非如此；所以會有錯誤的認知，問題出在錯誤的計算方式。所謂大農的生產力較高，實際上是把一塊農地的總產出切割，只估計單一作物的產出。這在大農粗耕下是對的，但是小農精耕系統下，除了主作物，還能生產各式各樣的農產品，其糧食總產出更勝於大農（郭，2013）。

美國因政策的傾向大企業，在六〇年代開始驅使許多小農被迫棄農，離鄉到城市當邊緣人，昔日生氣盎然的農村頓成鬼域；其最佳的寫照莫如史坦貝克的著名小說《憤怒的葡萄》。其實1992年聯合國在巴西里約熱內盧召開的環境與發展會議就已經提到農業的多功能性（AGENDA 21第14章）。而美國農業部也在1998年出版專書（見Rosset，1999），承認小農的「公共價值」。只可惜迄今這樣的反省並未能改變美國農業整體政

策。Ray et al.（2003）指出美國透過補貼壓低糧價，得利的是農企業公司、大型畜牧場以及享受廉價糧飼原料的進口國，對本國農民好處不大，卻扼殺了進口國小農的生機。與Rosset一樣，這些學者都指出來自由貿易對各國農業所產生的嚴重衝擊。

反觀我國，3月18日發生的太陽花學生運動，對於政府與中國準備簽訂服務貿易協議的內涵與過程發出前所未有的反對聲浪。可能由於服貿協議條文並未見有農業的字樣，因此輿論較少針對服貿協議對農業的影響加以撻伐。其實從農業的觀點，服貿協議需要與「自由經濟示範區特別條例」合併分析，才可以瞭解我國與中國展開的貿易自由化，還不用說政治成本，在農業部門，幾乎可說是會讓農業走向末途。

光是自由經濟示範區本身就可能讓我國農民敵不過外來的低價原料，也會重創「台灣產」的形象（陳，2014）。服貿協議則在特定承諾表中允許中國企業在台灣設立商業據點，提供倉儲服務、貨運承攬服務；但這些服務並沒有排除農業生產資材、農產品與食品等。將來配合自由經濟示範區，允許中資設食品加工廠，進口中國便宜但可能農藥殘留非常嚴重的初級農產品，然後透過在台灣設置倉儲與貨運，甚至於餐飲業，可以說是「整盤拿去」，會讓已經很難經營的我國農民無法與之競爭，生存必定發生問題，我國小農危矣殆矣。

那麼，為甚麼農業，特別是小農是家庭農場對我國那麼重要？不是可以仰賴便宜的進口糧食嗎？

我國糧食70%仰賴進口；然而慣行農業的產銷仰賴石油；世界糧價隨著石油價格日漸高升是不可避免的趨勢。美國生產的玉米轉作酒精者已經高過四成，巴西更是生產甘蔗轉化酒精的大國。這種「違反人性的罪行」（Crime against humanity; Zigler, 2013）的生質能源模式被認為與高糧價有莫大關係。因此在後石油時代不遠的將來，避免因買不起或買不到進口糧食的我國勢必要努力增產，以儘量達到自足，才能避免因糧荒而導致社稷動盪，國家沉淪。

然而屆時我國不但糧食無法自足，恐怕連30%都難以維持。理由在於農業現況的嚴峻；我們至少面臨三大困境。首先，務農者平均年齡偏高，但由於務農所得偏低，無法吸引年輕人，將來有人力、務農經驗斷層的危機。其次，土地不斷被徵收、改建而流失、零碎，將來有農地短缺的危機。第三，由於工商住宅所排廢水的污染，以及慣行農法長期使用化肥農藥殘害，農地已經步入「加護病房」，除非化肥與農藥「兩管」的不斷投入。土地健康若無法回復，在化肥農藥價格因石油短缺而高攀到農民賣不起的將來，我們會有農地根本產不出糧食的危機。

政府農業政策迄今並未有重大革新，看不出有任何解除這三大危機的決心與積極作法。很明顯地，當官員墨守成規時，制定農業基本法要求政府改行必要措施乃是唯一之道。李前總統透過台聯黨在2006年委託九位學者草擬農業基本法。當台聯黨版提院之

後，各黨團與立委也相繼提案，全部不下十個版本（郭，2010）。然而歷經七年，到今天這個振興農業的根本大法在立法院仍不動如山。由仰山文教基金會提出（郭，2012），倡議「預算轉型」帶動政策轉型，攸關全國農業能否在短期內轉型為有機生產的「有機農業促進條例」也尚無法在立法院完成提案工作。究其原因，可能是國人普遍對「農為國本」這句真理只停留在口號層面，心理層面並非真正體會其重要性，因此無法發揮輿論的力量，未能強力要求立法委員所致。

很顯然，「憲政失靈」是服貿協議事件之因。坐令該協議的通過可能導致中國政治侵台的後果，農業經濟也會與其他產業一樣受害。然而即使「服貿自經」能排除農產業，「憲政失靈」也已導致農業法規政策無法翻新，國家仍然面臨動盪沉淪的危機。盼望在太陽花學運「轉守為攻，遍地開花」的工作上，能把農業困境及其解決之方也納入草根討論的議題，讓大家瞭解小農制家庭農業在糧食自給、環境保護、地方就業、鄉村經濟與農村文化等方面巨大的功能，進一步發揮公民監督力量，早日完成前瞻農業的法政佈局，俾能創造出更健康、更卓越的永續台灣。

【參考文獻】

1. 郭華仁，2010。〈「農業基本法」的內涵及其催生〉，《新社會》，第9期，頁43-46。<http://seed.agron.ntu.edu.tw/publication/BAA2010.pdf>。
2. 郭華仁，2012/05/05。〈有機農業的必然與實現〉，「聯合國糧農組織（FAO）與有機台灣」研討會論文。宜蘭：台灣國際法學會等。頁40-52。<http://seed.agron.ntu.edu.tw/organic/draft/org20120505.pdf>。
3. 郭華仁，2013。〈聯合國、台灣與糧食安全〉，《新世紀智庫論壇》，第64期，頁20-28。<http://seed.agron.ntu.edu.tw/organic/paper/2013-10-12doc.pdf>。
4. 陳吉仲，2014。〈「自由經濟示範區之農業加值對台灣農業傷害」記者會〉說明稿，《環境資訊中心電子報》，<http://e-info.org.tw/node/96865>。
5. Altieri, M.A., 2009/7-8. “Agroecology, Small Farms, and Food Sovereignty,” *Monthly Review*, Vol.61, Issue 03, pp.102-113.
6. Ray, Daryll E., D.G. De La Torre Ugarte, and Kelly J. Tiller, 2003. *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*. The University of Tennessee, Agricultural Policy Analysis Center.
7. Rosset, P., 1999/12. “Small Is Bountiful,” *The Ecologist*. Vol.29, Issue 8, pp.452-456.
8. Ziegler, J., 2013/11/26. “Burning food crops to produce biofuels is a crime against humanity,” *The Guardian*, <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/nov/26/burning-food-crops-biofuels-crime-humanity>.◆