2014國際家庭農業年目標與願景—兼論台灣農政方向

●蔡培慧／世新大學社會發展研究所助理教授、台灣農村陣線秘書長

●陳雪琴記錄整理

壹、國際家庭農業年的背景介紹

2014年是聯合國「國際家庭農業年」（International Year of Family Farming），簡稱IYFF），過去聯合國處理有關農業的各種事務，大多是由其下的「糧食及農業組織」（Food and Agriculture Organization，簡稱FAO）來主導，但這次不同於以往，聯合國大會為了申明家庭農業對於糧食保障與消除貧窮的重要性，通過決議將2014年訂為「國際家庭農業年」。

根據聯合國相關的報導指出，宣布2014年是「國際家庭農業年」的構想，主要是由菲律賓的國家代表所提出，其實在提出之前就有一個全球性的農民組織——「農民之路」（La Via Campesina，以下簡稱LVC）提出了非常多農業發展的主張，原本一開始來自於各民間團體NGO的主張，慢慢凝聚共識後，逐漸影響到聯合國的決策，這是一件非常不容易完成的任務。基本上，「農民之路」（LVC）全球約有五百萬名會員，其中絕大多數會員來自於南美、巴西。我們知道巴西的農業發展目前以大農開發為主，不過巴西境內有一個「無地農民運動組織」（Landless Peasant's Movement，簡稱MST），他們主要是重新建立適合小農生產的環境，這和台灣目前所推動的有所不同，畢竟世界各國的大型資本進入南美洲已經有很長一段時間，他們大多廣泛採取大面積的耕作方式。

此外，我想要補充說明的是亞洲地區也有一個團體—— 印尼的「小農團結聯盟」（Serikat Petani Indonesia，簡稱SPI），他們非常積極參與國際「農民之路」（LVC）的運作，「小農團結聯盟」（SPI）也是大力鼓吹維持印尼的小農傳統。近年來我到印尼參加LVC農業結構調整的會議，有一次來自於聯合國糧農組織（FAO）羅馬總部的高階主管也列席參加，與對方聊天時發現，他竟然知道台灣的土地改革政策，並認為台灣的土地政策推行得很不錯，但我心裡想過去前人所建立的優良傳統，現在已經不復存在。我們也實地參訪過去被荷蘭資本家所佔有卻遲遲未曾開發的資產，印尼的農民就去佔領那

些被財團佔據的農地，然後自行分割農地給農民進行耕作。這種運動的模式在台灣是無法想像的，因為台灣在1953年曾推動完成土地改革的政策，從國際農民發展的角度來看，這算是一項重要偉大的成就。但是，好景不常隨著台灣政治與經濟的發展，新的資本、新的財團無所不用其極，利用政經絕對的優勢，發動新一波的圈地運動，掠奪農民賴以維生的農地。

無論是巴西或印尼，甚至於台灣的發展經驗，全世界各地的農民組織都在探問，究竟全球農業的發展出了什麼問題？我們可以怎麼做解決千頭萬緒的問題？回顧2008年的國際糧食價格大幅上揚，導致全世界關心農業發展、糧食主權，甚至人類未來永續發展的人士，大聲疾呼要求面對解決國際農業發展的問題，其中主要的癥結所在來自於大資本家的農業凌駕了一切。因此聯合國將2014年訂為「國際家庭農業年」，是一個非常重要的宣示，這個宣示相對於巴西、印尼或其他國家均發揮重大的影響，台灣雖然目前不是聯合國的會員國，對於聯合國這項攸關農業發展的重要宣示，我們的行政院的首長或農委會主委應該保持嚴謹的態度去面對，而不是以消極被動的態度來因應。

貳、何謂家庭農業？

2014年3月4日至6日在匈牙利首都布達佩斯（Budapest）召開全球的家庭農業論壇（Global Forum and Expo on Family Framing），討論的重點即是「家庭農業年」，在眾多討論的議題當中有一項是「何謂家庭農業」？原則上，家庭農業涵蓋以家庭為基礎的所有農業活動並與農村發展的多個領域相關，主要有三項主軸：一、家庭勞動力的投入；二、自有或租約的農地；三、以農業當作家庭生計的基礎。由此可見，家庭農業顯然與其耕作內容相關，譬如土地耕作面積要適當，種植的農產品必須能夠維持家庭生計。以上其實是台灣1953年之所以推動土地改革的主要基礎，但發展至今，台灣還有沒有辦法依靠家庭的勞動力在自己的土地上耕作，憑農業耕作可以維持家庭生計者？

根據行政院主計總處「農林漁牧業普查」，總共七、八十萬戶之中，真正依賴農業可以維持家庭生計的僅占15%～18%之間；換言之，在七、八十萬戶之中，有一、二十萬是專業農民，但是能夠維持家庭生計者，大概只有十多萬戶而已。或許有人會問，那麼台灣的家庭生計主要是從哪裡來？若從政府所公布的「家庭收支調查」資料中可發現，大部分農民的收入來自於家庭內的農業外收入，就像是農民家中的成員在外面工作，他在外面的薪水還是計算在農民家戶的所得，這有可能是在外打工所賺來的收入，並不算是從事農作的收入。

因此，台灣從事農作者的收入無法維持家庭生計的主因，縱使1953年台灣完成了土地的改革，可是這些土地的分割是零散的分割，例如：在日本或德國對於土地的繼承，主要是由第一個長子或選定一個小孩來繼承，反觀台灣卻是採取平均繼承的方式，每一個小孩平均繼承持分，使得台灣家庭農業的發展，面臨「零細農」的問題——亦即土地

持分的面積太少。根據政府所公布的調查數據顯示，農民所持有農地的面積，在0.3公頃以下的比例仍佔20%以上，之所以有這麼高的比例，當然主要是繼承長輩所持有的農地所造成的結果；其次，2000年立法院通過「農業發展條例」其中第18條針對農地利用與管理方面，規定0.25公頃即可自由買賣。由此可見，台灣當前的農業發展徒有「家庭農業」的外觀，卻未必具備「家庭農業」的內涵。

「家庭農業年」探究的第二個議題── 無論是在發展中國家或是在已開發國家，家庭農業是糧食生產領域的主要農業形式。2008年台灣的糧食供應一度出現供應吃緊的危機，最典型、最嚴重的現象則是出現在菲律賓，在1995年菲律賓加入WTO之前，菲律賓境內有種植稻作，由於菲律賓內部特殊的政經結構，部分主要掌握農地的家族將手中擁有的土地賣給財團進行開發利用，由於種植其他經濟作物的所得遠高於種植稻米，致使菲律賓境內稻米的產量逐年降低。2008年國際糧食價格普遍上揚，台灣大多數人的感受是食物變貴了，同一時間，菲律賓卻出現稻米進口不足，因為他們內部沒有生產足夠的糧食自給自足，政府被迫採取糧食配置的政策，限制每一個家庭購買糧食的數量，引發後續不少的街頭抗爭。

聯合國為什麼要特別指出，家庭農業是糧食生產領域的主要農業形式？其實這跟生產者與消費者的連結息息相關。假設從大農的角度來看，為求獲益的極大化，通常會先注意國際市場的需求、再來才是國內市場，然後選擇獲利率較高的物種與較低成本的栽種方式。當這些大農專注於獲益較大的產品時，只能提供幾項特定的產品供消費者選擇。然而小農的多樣化生產可提供消費者健康與生機飲食需求。以台北市為例，每天送到萬大路果菜拍賣市場的蔬菜、水果種類超過一百樣，鄰近國家僅有日本而已，反觀美國的超級市場內販賣的蔬果種類，在大型農作物生產的模式下，農產品供應的品項有限，消費者的選擇只能聚焦於少數幾項，蔬果的選擇權相對受到限縮。

四〇、五〇年代間，西部沿海，例如雲林麥寮一帶的農民曾進行小麥的耕作，由於台灣接受美國物資的援助，致使玉米、小麥、黃豆等雜糧生產的一直在削減，後來台灣人民飲食習慣逐漸西化，再加上大宗物資等的開放進口，改變了台灣糧食生產的基礎。這些政治與經濟的發展，讓台灣糧食的生產過程出現，一邊是雜糧生產的斷裂，另一邊是飲食西化小麥消費的斷裂。

此外，「家庭農業年」探究的議題，強調國家應該要針對農業的生態條件和地域特徵，提供以下的支持，包括；「營造適合政策推廣的環境」、「市場准入」、「獲得土地和自然資源」、「獲得技術教育、推廣服務與資金援助」、「維持人口、經濟、社會文化的發展條件」等等。

參、「國際家庭農業年」目標與行動方針

一、主要目標

「國際家庭農業年」主要目標有四：（1）支持制定有利於家庭農業永續經營的農業、環境和社會政策；（2）瞭解家庭農業的需求、潛力和問題，並確保技術的支持；（3）提升知識、溝通和公眾意識；（4）促成協力，以促進永續發展。其中「提升知識、溝通與公眾意識」的論述內容，不單是為了農民的生存與發展，也是為了台灣糧食生產的穩定性，避免台灣當下受到國際糧價上漲的影響，人民被迫面臨無法預知的飲食危機。因此，我們必須提升國人對於聯合國國際家庭農業年的認識，主要目的是引起社會各界的重視與討論，進而集思廣益與凝聚共識，作為國家未來制定政策的重要參考。

二、全球行動方針

「國際家庭農業年」提出全球行動的三個重要方針：

（1） 溝通、倡導和擴展。

（2） 促進決策過程中的對話。這項方針在目前的台灣是行不通的。馬英九政府的決策模式始終將與人民對話排除在外，舉例而言：我們曾向現任的農委會陳保基主委提出建議，強調2014年是聯合國「國際家庭農業年」政府應該針對聯合國的宣示內容，作出一些具體的回應，沒想到他竟然僅是微笑說很好，隔天還是繼續去宣傳他的植物工廠與資本農業的政策，可見政府內部主管農業的官員，並不在意聯合國相關議題的發展現狀，即使是聯合國的正式宣告，想要在台灣具體落實還是有很多努力的空間。當前台灣政府的存在並不是為人民服務，國家掌權者一心一意只為某些偏頗的資本家或財團服務，這都是我們未來必須要跟決策體系努力協調的部分。

（3） 確定、記錄、分享國家和／或其他層面現行的有利於家庭農業政策、教訓和經驗。為何要做這樣的記錄呢？1980年代以前的台灣是以家庭農業為基礎，當時的政府的確制定出一套相對完整具體的農事服務政策，一度被政府用來向第三世界國家進行宣傳和指導他們學習的重點。美國微軟的創辦人比爾蓋茲（Bill Gates）用自己的財產與資金成立「比爾與美琳達蓋茲基金會」（Bill & Melinda Gates Foundation）。他們一直協助非洲國家的人民從事生存基礎的生產，也曾來台灣邀請「四健會」的執行長去非洲做分享。由此可見，台灣早期在發展協力家庭農業的成就是有目共睹，也得到國際社會的肯定，可惜這些成果並沒有延續下來。

肆、聯合國與家庭農業

一、聯合國支持家庭農業永續發展的重點

對聯合國而言，支持推動家庭農業的目的，在於實現糧食安全的永續發展，而這個永續發展除了是草根群眾的生存權，也跟環境與土地的永續權有關係。首先，為了建立草根群眾的生存權，聯合國提出維繫家庭農業永續發展的幾項重點，如下：（1）生產資源的維持：土地、水和自然資源的連結；（2）財務支持：國家及地方財務、基層金融的制度協力；（3）基礎設施與公共投資；（4）促進市場進入；（5）引進青年勞動力；（6）完整的培訓與農事教育，以增進家庭農場生產力；（7）男女擁有性別平等的發展機會。

上述這些農業發展的重點項目，1980年代的台灣也曾經落實過，例如：「生產資源的維持」部分，就是我們所推動的土改政策，進行土地的平均化分配，而不是集中在少數人的手中。再者，台灣早期的農田水利會主要成立的目的，在於發揮水利組合的公共力量，現在的農田水利會的經營已經走向多元化，不再是水利方面的業務。此外，「財務的支持」方面，早期國家的基層金融機構協助農會提供農民貸款的服務。「基礎設施與公共建設」方面，政府針對農業發展所需從事水利設施或產業道路的建設，為了提升生活品質，採取灌排分離的方式，將灌溉用水和家庭排放的廢水予以分離，避免污染農田。

二、家庭農民還在世界大部分耕地上勞作

根據聯合國的統計資料顯示，全世界家庭農民在耕地上勞作的比例，依次分別是：

（1）第一名是亞洲地區，比例達到85%。亞洲的比例為何是85%？主要的原因是二次世界大戰之後，國際走向冷戰對立的結構，整個亞洲包括日本、韓國、台灣、菲律賓等太平洋島鏈國家，以及後來中國也都進行了土地改革。所以，這些亞洲國家過去在比較封建的地主和農民的關係上，發展出小農生產的型態，二次世界大戰以後，各國土地平均化分配之後，讓小農從佃農轉化為土地的自有者。這樣的改變讓亞洲成為全世界家庭農業比例最高的地區，隨著世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱WTO）的成立加上貿易自由化的發展趨勢，家庭農業逐漸朝向資本集中的態勢。

（2）第二名是北美洲及中美洲地區為83%。北美洲及中美洲區域的平均值為何很偏高？其中主要的原因在於來自歐洲各地的移民，由美國東部移向在西部的開發過程當中，建立了家庭農業的發展基礎。後來，隨著美國農業走向機械化，家庭農業也走向衰敗的結果。

（3）第三名是歐洲地區比例為68%，過去共產黨統治時期的國家，本身有國家控制的大型農場。反觀德國的巴伐利亞邦（Bayern）以小型農場為主。

（4）第四名是非洲，比例約62%。

（5）第五名是南美洲，比例僅有18%。其主要的原因與歷史上西班牙殖民統治南美洲有相當的關係，加上近年來南美洲國家大多是政府官僚化與財團連結，相對壓縮家庭農業的發展機會，家庭農業相對變少。

三、家庭農業年的重要數字

全世界的農業生產單位，基本上是以家庭農業為主，家庭農場的總數量超過五億，佔農業生產單位的98%以上。若以生產力來看，上述提及的這些家庭農產承擔著至少56%的農業生產，為何他們的生產力僅有這些？具體而言，家庭農場的生產著眼於地域性的連結，他們不像大型資本家的農業生產，追求全球市場銷售為目標。換言之，真正屬於農業的還是家庭農業，而大規模的農場則算是農工（企）業，並不能算是自身投入農村生產的農業。

四、民間社會組織向聯合國遞交立場文件

除了聯合國提出「國際家庭農業年」的宣示之外，各個民間社會團體也向聯合國大會提出一些立場文件，簡要整理如下：

（1）從經濟、社會、文化和環境的角度強調了家庭農業的重要性。

（2）呼籲各國政府將家庭農業作為其農業和農村發展政策的核心。

（3）民間社會團體主動提出，願利用其知識、經驗和組織農民及農村人口的能力來說明推動這一進程。

（4）各國代表團向聯合國提報計畫在未來幾個月舉辦大量國內、區域和全球性活動——所有這些活動均以改善家庭農業的地位為目標。

（5）家庭農業對於農業的永續發展、自然資源管理和文化遺產保護至關重要。

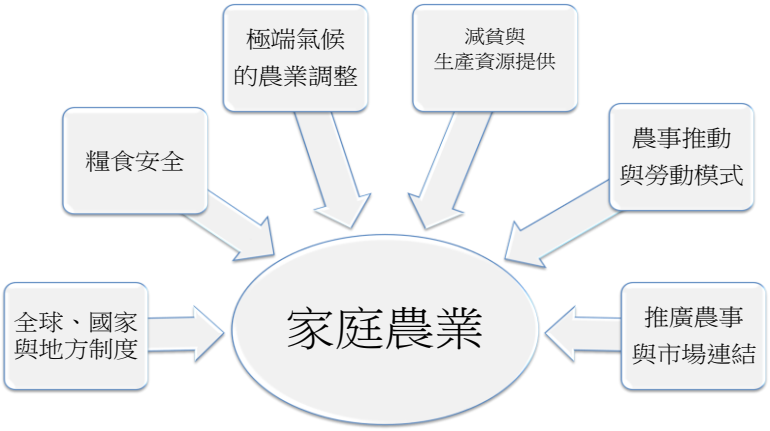
（6）家庭農業強調農事投入與各項事宜之性別平等。

五、家庭農業年的目標與思維

簡言之，家庭農業不只是經濟面，也是社會、文化與環境面，各國政府要把家庭農業設為政策發展的核心。民間團體還向聯合國提出，要成立一些組織來說明如何促進農業發展的進程，以及未來如何進行國內、區域與全球性的活動，具體改善家庭農業的地位。此外，家庭農業對農業環境的永續發展、自然資源管理和文化遺產保存很重要。

在此，順便提出以下補充說明，「台灣農村陣線」有幾個優秀的年輕人參與在韓國召開的會議，他們跟日本和韓國的農民朋友討論一些主張，約略可分為兩個方向：一、反對「跨太平洋經濟戰略夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement，簡稱TPP）包

含農業自由化、農業市場全面開放。針對農業部份，有人贊成TPP、也有人反對TPP，我們台灣為了參與TPP，全面開放外國農產品進口是不適當的。以日本為例，他們的糧食自給率達到40%，日本農民認為加入TPP之後，糧食自給率會降到25%，所以他們也反對加入TPP。二、我們積極和日本與韓國的朋友，討論如何擴散連結聯合國國際家庭農業年，之所以嘗試進行跨國連結的主要原因是因為台灣的壓力不完全來自於台灣本國人而已，其中還牽涉到複雜國際的貿易談判過程，以及國際組織所給予的要求或過程。

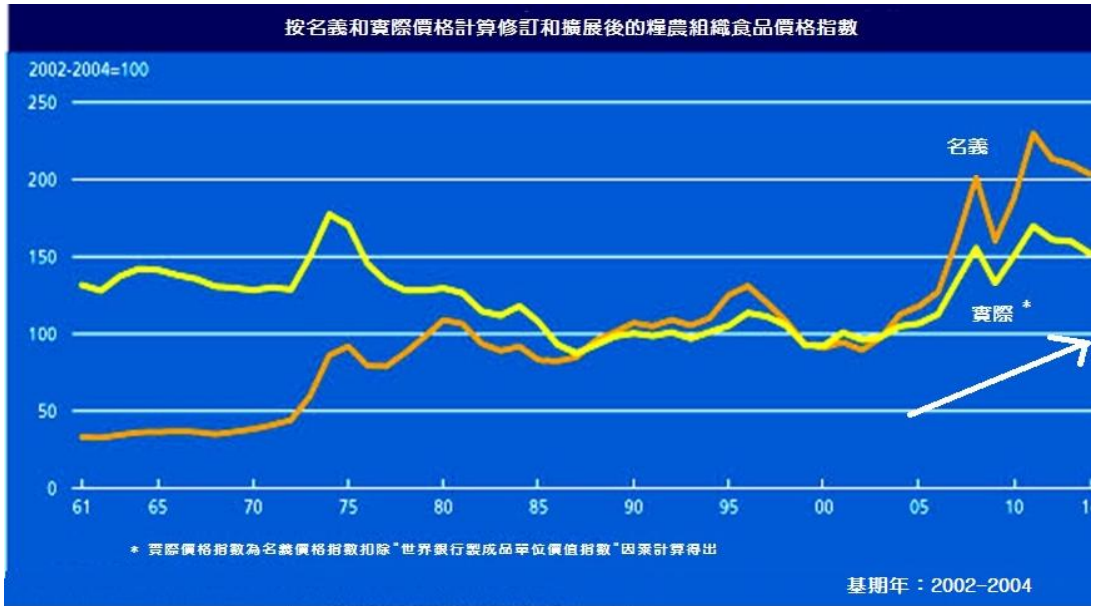


圖一、家庭農業年的目標與思維

整體而言，無論是針對全球性、國家或地方制度的改變；糧食安全的維護；極端氣候下的農業調整；減貧與生產資源提供；農事推動與勞動模式；推廣農事與市場連結等等，都是家庭農業的重點基礎。

伍、台灣的糧食自給率與糧食安全

由FAO糧農組織的食品價格指數表中（參見下圖二）可知，1980年到2008年間，國際糧食的價格幾乎沒有太大的變動，一直到2008年糧價持續上漲到一個高峰。當時台灣中央銀行彭淮南總裁在立法院指出，2008年是台灣「輸入型的通貨膨漲」—— 亦即國外商品或生產要素價格的上漲，引起國內物價的持續上漲。為何會發生「輸入型的通貨膨漲」？主要的原因是國際的原油與糧食同步上漲所致。毫無疑問，由國外進口的黃豆及小麥價格開始上漲，原油進口價格同時也上漲，加上國際運輸成本15%屬於燃料的耗損，因此當原油的價格從1990年代一桶約三、四十美元，到了2008年飆到一百美元以上，現在也在一百美元上下徘徊，很顯然國際原油與糧食的上漲，直接助長糧價不斷攀高。



資料來源：FAO, "FAO Food Price Index continued to fall," *World Food Situation*, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.

圖二、按名目與實際價格計算 FAO 糧農組織食品價格指數（2014.02.06）

2008年之後，美國發生金融風暴是國際糧價暫時回跌，隨後糧價又上漲，且上漲的幅度更高。2008年起國際油糧價格的上漲，與石油危機的出現息息相關，石油供應出現問題不只會迫使很多人想要拓展能源，例如：從事核能電廠的建設、興建水力發電設施……之外，還會把原來的作為糧食的農產品改做生質能源，例如：巴西把蔗糖做成生質酒精、美國將玉米做成柴油來使用。雖然1970年代發生過兩次石油危機，1990年代也發生過一次石油危機，2008年又再度發生石油危機，但是這幾次石油危機對於人類所帶來的普遍衝擊遠遠不如糧食危機的可怕，這也是我們必須嚴謹思考，難道台灣一定要為了自身的經濟發展，放棄糧食的自給自足，完全依賴外國的糧食進口嗎？

根據（表一）所示，在2008年糧食價格上漲將近201%，其中上漲最多的是穀物，同年的肉類、奶類、植物油、食糖等都上漲。到2014年1月漲了近兩倍為203.4%，漲最多的是食糖221.7%和奶類267.7%。

表一、FAO 糧農組織食品價格指數

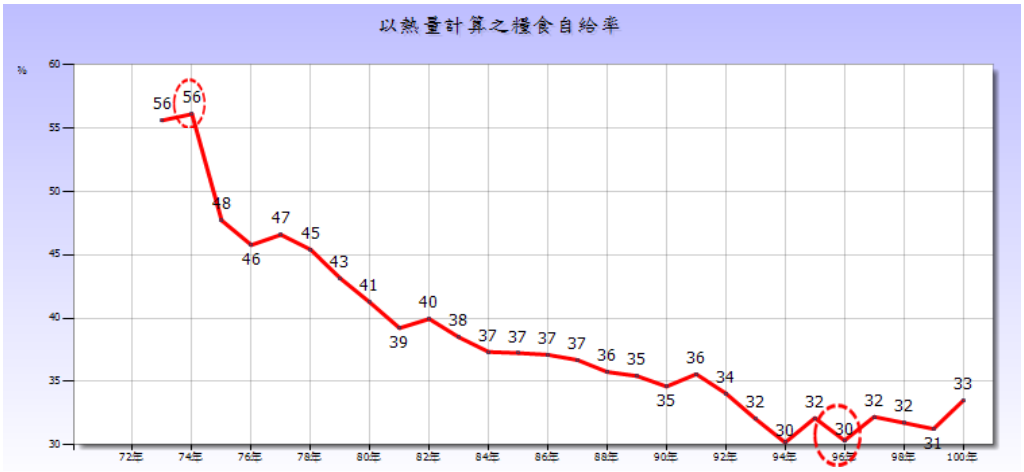
	食品價格指數	肉類	奶類	穀物	植物油油脂	食糖
2000	**91.1**	96.5	95.3	85.8	69.5	116.1
2001	**94.6**	100.1	105.5	86.8	67.2	122.6
2002	**89.6**	89.9	80.9	93.7	87.4	97.8
2003	**97.7**	95.9	95.6	99.2	100.6	100.6
2004	**112.7**	114.2	123.5	107.1	111.9	101.7
2005	**118.0**	123.7	135.2	101.3	102.7	140.3
2006	**127.2**	120.9	129.7	118.9	112.7	209.6
2007	**161.4**	130.8	219.1	163.4	172.0	143.0
2008	**201.4**	160.7	223.1	232.1	227.1	181.6
2009	**160.3**	141.3	148.6	170.2	152.8	257.3
2010	**188.0**	158.3	206.6	179.2	197.4	302.0
2011	**229.9**	183.3	229.5	240.9	254.5	368.9
2012	**213.3**	182.0	193.6	236.1	223.9	305.7
2013	**209.8**	184.2	242.7	219.2	193.0	251.0
2013 1 月	**212.9**	184.3	208.5	244.0	200.3	267.8
2 月	**212.6**	186.4	209.7	241.1	201.8	259.2
3 月	**214.8**	185.2	228.8	240.5	196.7	262.0
4 月	**216.9**	186.6	258.8	230.7	194.0	252.6
5 月	**214.6**	180.0	253.5	234.8	194.3	250.1
6 月	**211.9**	179.7	246.2	232.3	193.5	242.6
7 月	**207.5**	179.4	243.6	222.3	186.7	239.0
8 月	**204.5**	182.4	247.6	206.8	181.8	241.7
9 月	**203.7**	186.1	250.2	195.0	184.3	246.5
10月	**206.6**	187.3	251.1	196.6	188.0	264.8
11月	**205.7**	185.7	250.8	194.3	198.5	250.6
12月	**206.2**	186.8	264.1	191.5	196.0	234.9
2014 1 月	**203.4**	185.2	267.7	188.4	188.6	221.7

資料來源：同圖二。

一、台灣的糧食自給率

台灣的糧食自給率從1985年的56%，降到2007年的30%（請見圖三），這個數據是台灣對外開放國內市場之後一路下降的結果。為何特別把1985年標示出來呢？因為1985年是台灣開放洋煙、洋酒進口，洋煙、洋酒大舉進入台灣市場，造成高雄美濃將近四千多公頃原本種植煙草的農地，契作削減被迫改種其他作物，而南投或彰化二林很多專門種植葡萄供作釀酒的也不種了。

1985年台灣的糧食自給率才56%，隨著開放煙酒專賣及美國農產品的進口，然後再加入世界貿易組織（WTO）後就一路下滑。雖然很多國家都加入WTO，但是只有台灣糧食自給率下滑的幅度最大。其實台灣在1966年蔗糖大量出口到全世界的時期，糧食自給率曾經超過100%。



圖三、台灣歷年糧食自給率（製圖：陳吉仲教授）

根據政府的統計，台灣的糧食自給率大概居於30%～33%之間（參見下表二），其中：

（1）小麥為0%，雖然台灣有些地方還是有種植小麥，但所佔的比例不到1%，毫無疑問，小麥每年進口一百三十萬多公噸，這些小麥主要來自美國、阿根廷等國。

（2）玉米種植的比例僅有1.6%，每年進口四百多萬公噸，主要作為動物飼料之用，台灣肉類的自給率雖然達到85.4%，蛋類甚至達到100%，這些飼料也都是進口的外來品。

表二、1984～2011 糧食自給率—以熱量為權數　（單位：%）

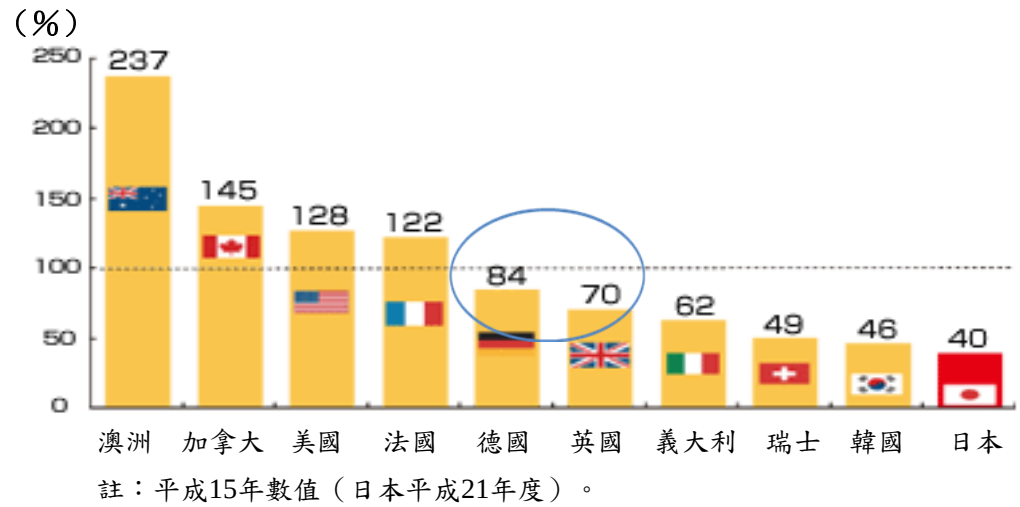
類別 / 年別		綜合糧食自給率	穀類				薯類	糖及蜂蜜	子仁及油籽類	蔬菜類	果品類	肉類	蛋類	水產類	乳品類
				米	小麥	玉米									
73(1984)	年	55.6	46.3	119.3	-	-	54.1	139.8	11.0	142.1	112.1	95.2	55.0	127.4	11.1
74(1985)	年	56.1	47.8	119.5	-	-	40.8	147.6	10.5	137.3	111.0	96.4	55.7	130.6	13.4
75(1986)	年	47.7	39.7	110.3	-	-	38.0	116.9	7.6	144.2	109.6	98.5	55.2	135.3	14.9
80(1991)	年	41.2	34.2	113.3	0.5*	5.7*	20.1	82.8	5.2	110.9	98.1	112.3	72.4	143.8	21.3
85(1996)	年	37.2	26.8	100.6	0	4.9	24.2	79.3	4.6	98.7	88.6	112.3	99.6	135.9	26.2
90(2001)	年	34.6	26.3	100.4	0	2.2	21.2	35.4	3.1	93.5	88.6	93.5	100.0	156.7	28.0
95(2006)	年	32.1	24.9	95.9	0	1.6	25.2	11.3	3.8	87.7	86.7	85.4	100.0	196.3	27.9
100(2011)	年	33.5	26.2	108.2	0	1.7	25.6	12.1	4.1	92.1	88.7	82.9	100.2	156.7	31.6

* 該數字為民國81年（1992）之統計數值。（製表：蔡培慧）

（3）穀類的自給率為24.9%，因為台灣除了稻米是自行生產接近100%之外，其他都是全球進口，導致穀類的自給率只有24.9%。觀察聯合國的資料，他們對弱勢（第三世界）國家的援助，其中特別提及一項國家重要政策的要求，就是希望第三世界國家穀類的糧食自給率達到40%以上，才能夠維持最低限度的糧食安全。我們很難想像台灣並沒有達到40%以上，聯合國對第三世界國家的基本要求，當前台灣國家農業部門顯然做不到。

二、糧食自給率與工業化的發展

台灣過去在追求貿易自由化的過程中，一再強調對外開放，卻忽略了內部市場的需求。有些人會認為追求工業發達，勢必擠壓農業的發展，這是不得不接受的結果。難道追求工業的發展，一定要拿農業來當犧牲品嗎？全球第一個工業化的國家、發生工業革命的地方在英國，英國的糧食自給率為70%（參見下圖四），德國不論是在地經濟或是在整個全球化的競爭上，都有相當優異的表現，他們的糧食自給率為84%，美國更高為128%。其他與台灣類似同樣是小農，二次世界大戰之後與美元體系聯結，也同樣面臨美國的壓力，要求開放國內市場的國家，包括：日本有40%，韓國也有46%。值得一提的是，台灣是已開發國家的資格加入WTO，韓國卻是以開發中國家的資格加入WTO，台灣農業成為這一波貿易自由化的最大受害者。政府被迫接受十四萬七千二百公噸稻米的進口，凸顯政府對外開放國內市場，幾乎沒有設下任何底限，是造成台灣糧食自給率偏低的主要原因。根據圖四，其他已開發的國家例如溫帶的瑞士也有49%。



註：平成15年數值（日本平成21年度）。

圖四、2003 年主要先進國家的糧食自給率

陸、全球化農業的弊病

台灣遲遲沒有發展出自己獨特的家庭農業型態，最主要的原因在於我們的政府在追求全球化開放市場或是推動工業化的發展過程中，悄悄地把發展的目標導向資本發展的方向。國家一味追求資本的發展，並非全然沒有問題，譬如：馬英九政府主張要與中國簽訂服務貿易協定，口口聲聲說「利大於弊」，究竟「利」在誰的身上呢？是真的在全民的身上，抑或在少數資本家的身上呢？

如果我們不妥適約束資本家的行為，放任資本農業為所欲為的結果，就像是一雙手無所不用其極吸納全球大多數的資源，經過一個轉換的過程，換成一筆又一筆的金錢，放入自己的口袋。舉例而言，台灣內部的牛肉自給率僅有7%，我們必須從外國進口牛肉，其中又以美國牛肉為大宗。最近因為美國牛發現狂牛症，致使有一部分改由澳洲或紐西蘭進口。光看美國養牛業者的資本化，很容易可以看到其中的一些缺點，例如：1972年美國農業部進行五萬次的食物安全檢測，但是2006年美國農業部進行的食物安全檢測僅有9,164次，檢查的比例降低到原本的五分之一，顯見資本農業高度發展的結果，直接影響政府對於食品安全的重視，與食品安全檢查的標準。前（2012）年馬英九總統面對我們諸多社運團體的反對，仍舊一意孤行要開放美國牛肉進口即可看出，究竟他的施政思維顧及少數資本家的主張，抑或是環顧到全民健康的利益？從上一次開放美國牛肉進口，再到這一次意圖強迫立法院通過「服貿協議」，都讓人見識到馬英九總統施政的畏縮與在意資本家的本質。

聯合國不但宣告2014年是國際家庭農業年，也指出全球化農業的發展走向，出現以下幾個重要問題：（1）資本農業；（2）大規模、機械與化肥；（3）基改作物；（4）農村（文化）瀕臨消失。簡言之，大型資本的投入，並不光是投入金錢而已，而是破壞原本自然的環境生態，整理成為適合大型機械耕作、施作化學肥料的農地。1990年起，甚至開始種植基改作物。在這些基礎上，農村文化就會逐漸消失，農村文化消失的背後，不僅只是農村的消失，傳統的文化也會一併消失。由此可見，過往華人文化的基礎，其生產條件是農業，我們在此所談論的農村文化出現消失的危機，絕不是像鄉下人沒有家鄉可歸的問題而已，而是涉及對整個傳統文化的認識，因為失去了根本的生產基礎，對傳統的文化帶來致命性的傷害。這就是為什麼歐洲聯盟國家要提出共同農業政策的主因，透過共同的農業政策可以讓歐洲傳統的小規模農業繼續存活，進而維繫住歐洲寶貴的傳統藝術與文化的發展空間。

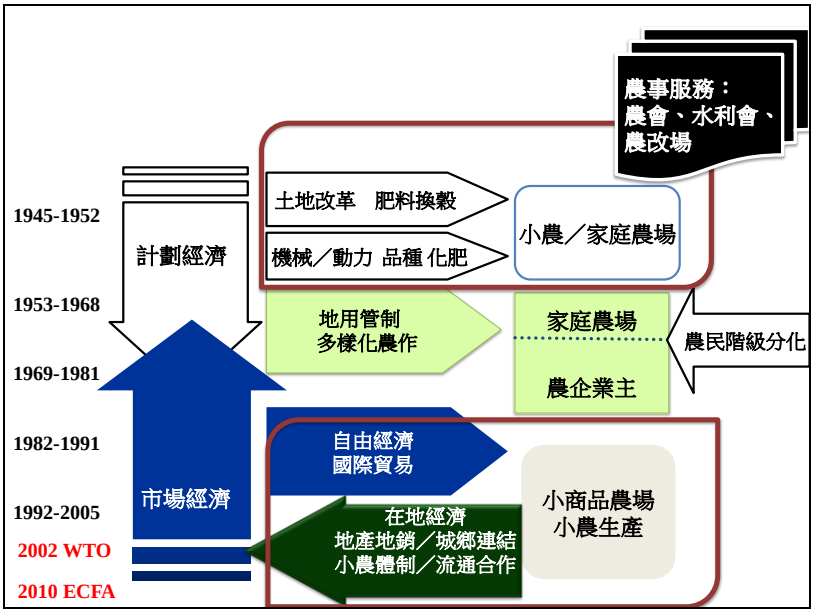
柒、台灣的農業生產結構

一、小農／家庭農場的發展階段

就已開發國家農業生產的結構來看，台灣有一個很典型的政策形成過程（下圖五）

── 計畫經濟，這是台灣二次世界大戰後政府重要的主張。台灣在1953年完成土地改革之後，把所有的土地平均化分配到第一線的勞動者身上，土地改革之後，又有第一次的綠色革命引進機械／動力耕種、品種改良、化學肥料，有效提高農業的生產力，連帶使農民的收入相較以往變得比較富有。

土地改革之後，政府雖然排除原本地主對於農民的剝削，使農民變得比較富有，但是國家卻成為另一種類型的國家地主繼續控制農民。當時國家地主推動以農養工的政策，最典型的作法就是透過肥料換穀，由農糧署決定肥料換穀的比例，例如：三斤的稻穀換取一斤的肥料。政府將大多數稻米出口賺取外匯，滿足國家基礎工業發展的需要。另一部分的稻穀，則以食物券的方式作為公務員的薪水，我的祖父當村長的時候，他的薪水單曾經可以換領稻穀，當時的一些公務員及軍人都是靠這些維生。當時，台灣生產的稻穀主要是外銷到日本，因為日本殖民台灣的方式是「工業日本，農業台灣」，特別是在二次世界大戰之後，日本一時之間沒有辦法馬上恢復全面性的農業生產，所以早期台灣農業產品大多外銷日本市場，日本購買台灣的稻穀一直到1970年才逐漸停止。



圖五、已開發國家：台灣的農業生產結構（製圖：蔡培慧）

台灣賣稻穀給日本就創造了外匯，這些外匯就成為台灣推動基礎建設、小型工業區的開發，成為台灣早期工業起步的重要基礎。在這樣的基礎之下，為什麼台灣的農民沒有起來反抗？農民為何會乖乖地配合政府拿努力耕種的稻穀換取肥料？主要的原因有二：

（1）肥料換穀的方式，有助於提高農業的生產力，小農／家庭農業的收入確實比戰前還要好。農民生產大多數的稻穀約七、八成的比例，與國家地主換取肥料，成為國家剝削的起點。

（2）二二八事件遭受政府打壓的經驗，造成農民即使不贊同政府「以穀換糧」的政策，也不敢形成集體的反抗。真正的農民運動，較引人注意的是直到1987年開始出現小型運動，以及1988年的「五二〇農民運動」。

除此之外，政府還提供必要的「農事服務」，透過農會體系的設立，協助農民把穀物賣出去，以及協助進行重要的水利建設等。農會體系除了農事的服務外，還有基礎的金融貸款，以及針對農村家庭現代化的方向 ── 成立家政班、四健會提供青年必要的農耕、土地資源以及技術的支持。

另外一項就是透過農改場進行品種改良。先以農改場為基礎，找一些農民耕作的農田當試驗點，如果品種改良的效果不錯再推廣出去。這其實是台灣家庭農場的重點，也就是我們的家庭農場，除了是農耕的基地，同時也是實驗田的基地。換言之，台灣的農業發展，在日本時代即積極投入農改場的努力，加上1953年完成土地改革，使台灣家庭農場的發展環境，好過於非洲或南美洲的家庭農業，我們的生產力不僅比較高，對於農業機械的運用也比較活潑。

巴西「無地農民運動組織」（MST）五、六年前曾派一些幹部來台灣訪問，並到高雄美濃參訪。他們最在意的是台灣的農業生產力很高，無論是農改場的研發、農業機械的開發與研究，以及國家投入資金進行重要水利的建設等等，這些都是巴西農民所欠缺的。另外，在擔任多年觀察員之後，2013年我們加入「農民之路」（LVC）也主辦「農民之路」東亞與東南亞的會議，邀請與會的來賓參觀苗栗灣寶，印尼「小農團結聯盟」（SPI）的幹部最在意的不是我們種植的地瓜好不好出，而是台灣農村的水利建設做得很完善，這也是印尼農民所沒有的。

1970年代以前，台灣的農事服務不論是農會、水利會體系與農改場確實是支持台灣家庭農場的基礎，不過在政府「肥料換穀」的制度限制下，台灣的農民並沒有特別的富裕。蔣經國當行政院長時，曾進行調查發現台灣貧窮的基礎還是在農村，因此他提出二個策略：（1）稻米的保價收購；（2）推動農業生產的多樣化，希望農業不要再只有糧食生產，而是要多樣化的農作，包括：種植水果、花卉、香菇等等。農業的多樣性發展或家庭農場多樣化的生產，確實是讓農村有一個比較富裕的環境。

二、台灣農民階級分化階段

台灣進入八〇年代之後，受到全球化力量的影響，主要來自美國要求台灣開放內部市場。台灣東勢的農民原本可以選擇種植溫帶水果，例如：水梨等作物，好不容易建立水梨生產銷售的體系，卻被迫面對美國蘋果、水梨等進口水果的競爭。台灣農民開始意

識到農民的利益一再受到體制的剝削，促成1987年12月在東勢農民組成山城權益促進會、1988年「五二〇農民運動」，台灣的農民運動開始蓬勃發展。

除了農民運動的發展之外，最具代表性的是對土地的管制也逐漸在減輕，各式各樣的農業化生產在各地展開，台灣的家庭農場就是在這時期慢慢形成內部的階級分化，亦即同樣是家庭農產，有些發展成農企業主開始掌握資本，生產的範圍趨向於市場化，有一些相對來講沒那麼高。

台灣還未加入WTO之前，1993年當時台灣代表參與關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，簡稱GATT）的會議，回來後就提出農業自由化經濟，準備大幅開放國內的市場。台灣在1990年代前期，面對美國要求開放內部市場的壓力，1996年到1998年則是為了加入WTO與許多國家簽訂多邊協議，當時政府一再向農民堅定保證「棄豬保米」── 開放豬肉進口，但堅持稻米絕不開放進口。沒想到當時農委會代表出去談判前還重申「棄豬保米」的立場，談回來的結果竟是「棄豬也棄米」。台灣同意開放稻米進口達消費量的8%，即每年進口十四萬七千二百公噸。此外，像學童的營養午餐的米是由國家公糧供應，大多數的人會認為公糧是台灣米，其實不然，因為台灣對外承諾開放稻米進口，國家必須從國外採購一定數額的稻米，當然公糧也會包括進口米在內。

在這樣的基礎上，無論是1990年代後期推動加入WTO或2002年正式加入WTO過程中，台灣取消煙酒專賣的制度。2010年台灣與中國簽訂「兩岸經濟合作架構協議」（Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA），簽訂ECFA之後，對台灣農業的衝擊超過我們的想像。表面上，因為簽訂ECFA台灣的虱目魚可以出口中國，同時，中國各式各樣的農產品大舉進入台灣市場。各位或許很難想像，此刻是4月份接近夏季了，我們在市場上還吃得到蘿蔔。這些白蘿蔔從哪裡來的？日本來的嗎？不，絕大多數是中國來的。由台灣與中國的進出口數據來看，其中進口蔬菜最大量是蘆筍和蘿蔔。

三、小商品農場、小農生產階段

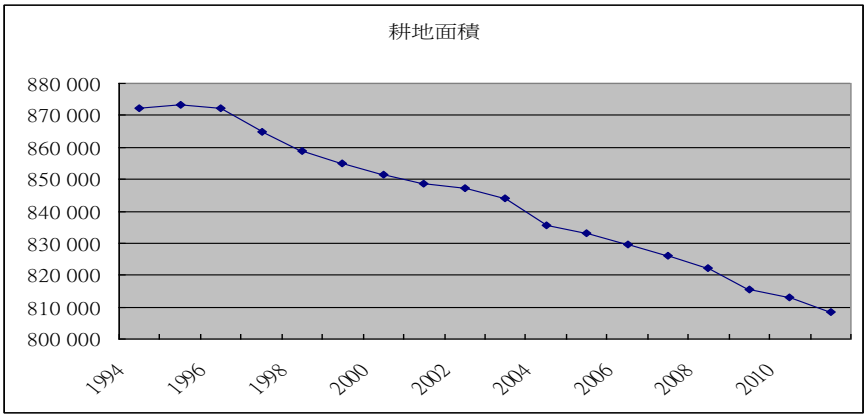
台灣的糧食自給率一路從56%下降到30%，我們必須從頭去思考台灣農業的出路，否則台灣的農業早晚會瓦解。維護台灣農業的基礎絕對不是只為台灣農民好，既有利於台灣生產和消費的連結，也有助於創造地區就業的機會。根據這幾年在各鄉鎮的農村觀察的經驗發現，中高齡回鄉務農的人數變多了，或許是因為都市失業率一直提高，我們必須要仿效歐洲國家的作法，建立台灣的在地經濟體系，除了有農業的生產與食品的加工，地產地銷之外，還有各式各樣市場連結的服務，讓在地經濟鏈發展出一個小農的生產體系與相互流通合作。在此以德國巴伐利亞邦為例，鄉村區的失業率低於都市地區，可見這種強調在地經濟發展的方向與思維，是我們未來應該努力的目標。

因此，台灣的農業生產結構從早期家庭農業的發展基礎，在面臨資本農業的入侵，

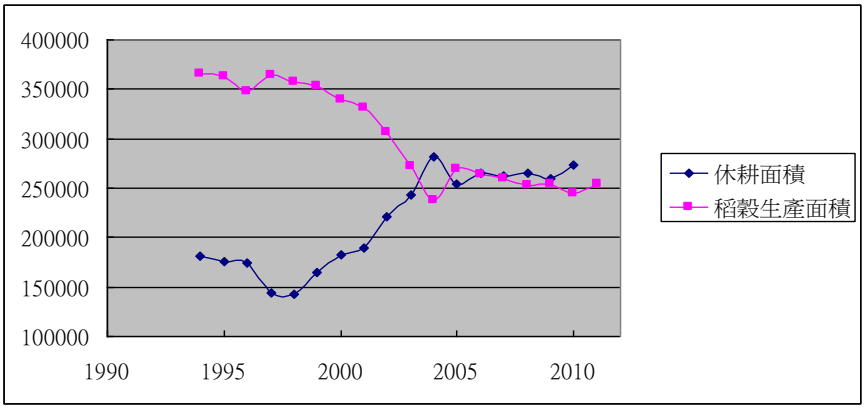
導致現在處於一個危險懸崖的階段，該怎麼辦？雖然有很多開發中國家的朋友，參考台灣農業發展的資料或親自到台灣參訪後，他們一致肯定台灣農業的傑出表現，但是在資本化農業對台灣農業的傾軋下，好像一切結果都是理所當然。事實上，如果我們多用點心，看看歐洲先進工業化的國家包括：英國、德國、法國、義大利等國的表現，可知台灣政府的農業政策上還有很多需要值得改進的地方。

捌、台灣的農業剝削—土地徵收

除了小農／家庭農業面臨挑戰之外，我們還有新的農業剝削——就是土地徵收。台灣政府每年徵收大約四千公頃的農業可耕地，進行其他方面的開發（參見下圖六），加上每年承諾自國外進口十四萬七千二百公噸的稻米，因此政府習慣採行一個負面的農業政策——變相鼓勵農民不要耕種，由政府提供休耕的補助，每年花費將近一百億的休耕補貼，休耕的面積約二十二萬公頃，甚至有時候還超過了到二十六萬公頃左右（參見下圖七）。



圖六、農業土地趨勢圖—耕地總面積（製圖：陳吉仲教授）



圖七、水稻種植面積與農地休耕面積（資料來源：農糧署）

台灣有五十六萬公頃可耕作的農地，其中有三十七、八萬公頃都在生產稻穀，結果一路下滑，一開始休耕的面積才十來萬公頃，當時主要是將農業用水提撥給工業使用，近年來休耕面積一路上升，每年休耕的土地至少有二十二萬公頃左右，可惜政府始終沒有注意到如何妥善利用這些可以耕作的農地，白白浪費這些寶貴的資源。

玖、糧食主權

去（2013）年台灣農村陣線曾於凱達格蘭大道舉辦「糧食主權」論壇，「糧食主權」雖然是由「農民之路」（LVC）所提出的，可是後來也成為聯合國的主要政策，它認為「人民有權民主地決定自己的糧食和農業系統，而不危害其他人或環境」、「各國人民有權制定自己的可持續生產、分配和消費策略和戰略，在中小型生產的基礎上保障所有人口的食物權，尊重他們的文化和農民的多樣性，尊重捕魚權和原住民進行農業生產、推銷和管理農村地區的形式，同時婦女在其中發揮著關鍵的作用」。

一、資本農業

台灣的農業政策基本上應該採取是小農、資本農業雙軌並行的方式。台灣所生產的蘭花有一大部分都是出口外銷到全世界，比較知名的有資本家所投資的蘭花事業，另外還有畜牧業及以市場為導向的胡蘿蔔和馬鈴薯等等，這些都是高度商品化、資本密集、高生產力資本農業的代表。

我要特別強調的是，畜牧業公司成立一個網路上可以購買黃豆、小麥、玉米的網頁，主要在協助台灣畜牧業如養豬、養雞業者購買飼料。此一食物網，這已經被《天下雜誌》選為五百大的服務業之一。此一食物網除了台灣公司的投資，其中也有中國農糧公司投資24%。中國農糧公司是中國控制糧食進出口的國營企業。所以，當我們分析服貿協議絕對不要以為只是影響服務業而已，它還包括了資金的往來等等，中國外資正不斷進入台灣，他們對台灣的影響力只會愈來愈高。

二、小農

台灣最需要鼓勵的一群，當然還是小農，不只是農耕生產是社會安全瓣，調節失業率。同時以內需為重，縮短食物里程，降低二氧化碳排放。此外，小農的多樣化生產，連結消費者的健康選擇與生機飲食；有小農耕作對鄰近的氣候調節；同時農業文明「道法自然」，人與環境互惠對等的思維，相較於工業文明以人為中心耗盡自然資源的偏頗，小農生產不僅僅是對農民的支持，同時也是對消費者、自然環境維持的某種支持與鼓勵，都是未來要努力的重點。

拾、結論

台灣已經到了農業體制改變的關鍵時刻，這些改革的主張包含：解決零細農的問題，牽涉到土地是否走向半公共化，是否有辦法建立一個土地儲備制度？或是有沒有可能採取正面的態度，採取支持農業對生態環境的環境補貼，取代現行負面補貼（特別是針對休耕的補貼），或是支持各式各樣的小型商業以促進農業與消費者的有效連結等，這些都是未來努力的重點。

無論如何，我們現在有很多年輕人在溪州種米，在宜蘭種稻，在自己的家養雞等，這些都是努力的點。舉例而言，有一個小農，她一開始僅是想要學習做個農民，原本只租兩、三分地，因為做得不錯，第二年擴大耕作面積為一公頃，現在已經是第三年了，已擴展面積到三公頃，而且全是有機耕種，絕不灑農業。以生產乾淨、健康的米。此外，另一位伙伴，來自雞農家庭，在雞寮內飼養了近萬隻的雞，飼養期間他希望這些雞可以比較健康的長大，雞養四個月大後就拉出寮外，讓牠們在野地的環境中成長。他們家的雞寮是在彰化縣靠近海邊的地方，自創一個品牌叫「海口雞」，向社會介紹健康養雞的方式。

我講這兩個例子並不是在為他們做廣告，主要是凸顯小農耕作還有一個努力的目標，就是青年要進鄉，才可以確保家庭農業的健康發展。由於，我們青年進鄉目前尚無法得到國家的大力支持，我們會再好好地努力，持續耕耘，並反省、分析以及議題界定。

總之，我們希望未來的台灣是怎樣？此刻就是未來，行動是改變的起點，我們一起好好努力，持續行動。◆