德國巴伐利亞農業與鄉村政策解析如何支持家庭農業

●吳勁毅／台灣城鄉發展學會理事長、國立東華大學人文創新與社會實踐中心博士後研究員

●陳雪琴記錄整理

當一個國家把家庭農業視為農業政策的核心，究竟國家該做什麼事？政府僅僅強調小農存在的重要性還不夠，還必須提出哪一些重要的訴求或主張，才能真正讓家庭農業變成國家農業發展的核心政策。以下我要向大家介紹德國巴伐利亞的農業與鄉村政策，看看德國是如何支持家庭農業：

壹、巴伐利亞的土地使用狀況

世界上最重視小農的國家是德國，其中又以巴伐利亞邦（Bayern）為代表。檢視1980年到2010年之間，巴伐利亞邦的經濟發展，在歐盟排名為第六位。在德國整個國家工業經濟表現如此搶眼之下，巴伐利亞的農業面積雖然有下降，仍然維持50%上下的農地，但是森林的面積卻持續成長（請見下表一）。

表一、巴伐利亞邦歷年主要土地使用類別　　百分比（%）

年別	住宅	工業／產業	交通	農業	森林	其他
1980	-	-	3.63	**53.28**	**34.41**	8.68
1984	-	-	3.78	**52.73**	**34.43**	9.06
1988	-	-	3.88	**52.26**	**34.45**	9.41
1992	-	-	3.95	**51.85**	**34.47**	9.73
1996	2.17	0.46	4.07	**51.10**	**34.60**	7.60
2000	2.39	0.50	4.22	**50.24**	**34.78**	7.86
2004	2.52	0.53	4.32	**49.68**	**34.92**	8.02
2008	2.69	0.57	4.40	**49.25**	**35.01**	8.08
2009	2.71	0.58	4.41	**49.15**	**35.02**	8.13
2010	2.74	0.59	4.43	**49.03**	**35.04**	8.18

究竟巴伐利亞邦是如何做到的？從大農和小農數量的消長可以看到，其實巴伐利亞邦幾乎都是家庭式的農場，從1949年世界大戰剛結束，每一個家庭的農場經營面積是9.4公頃（請參見表二），隨後逐年上升，一直到2010年為止，已成長到30.9公頃。可見隨著社會工業化程度愈來愈高，德國農場總數與農業人口不斷流失（參見表二與表三），可耕作的農地並沒有大量消失或改作他用，大多數依然留在願意務農的農民手上。

表二、巴伐利亞邦歷年農場規模變化表　　單位：公頃（ha）

農場面積	1949	1960	1979	1991	1999	2003	2007	2010
5 ha以下	180,485	138,630	78,231	57,227	28,244	24,077	21,645	4,035
5～10 ha	133,588	120,907	63,391	42,286	29,684	23,872	19,551	17,435
10～20 ha	89,910	97,929	79,077	55,270	38,317	33,682	29,504	27,334
20～50 ha	31,991	31,792	50,051	52,903	44,918	37,924	33,697	30,968
50～100 ha	2,090	1,870	2,954	6,330	11,050	13,000	13,670	13,906
100 ha以上	528	440	569	844	1,976	2,817	3,583	4,057
農場總數	**438,592**	**391,568**	**276,252**	**216,851**	**156,188**	**137,375**	**123,657**	**99,745**
農場平均經營面積	**9.4**	**10.2**	**14.1**	**17.1**	**22.2**	**24.2**	**25.9**	**30.9**

對照台灣與德國農戶的平均耕作面積來看，台灣的數字表現（表三），從1960年代起每一個農戶平均耕作的面積從0.91公頃，隨後持續下降，2005年為0.72公頃，變動的幅度不大。反觀德國每一個的農戶的平均耕作面積，從1960年代的9.3公頃、1970年代有11.7公頃、1980年代15.3公頃，持續上揚一直到2005年則達到47.3公頃。

我們政府一再重申重視農業、重視農民的發展，但從實際經營面積來看，如果沒有政府提出具體可行的政策配套是做不來的，這是台灣和德國兩國政府對於農業發展的立場與態度上的最大差異。

表三、台灣與德國農戶平均耕作面積及務農占就業人口比例分析（1949～2005 年）

年	農業經營體（農戶）平均耕作面積（ha）		農業從業占就業總人口比例（%）	
	德國	台灣	德國	台灣
1949	8.1	-	24.6	-
1960	9.3	**0.91**	14.1	-
1970	11.7	**0.82**	8.4	-
1980	15.3	**0.79**	5.1	-
1990	18.7	**0.77**	3.5	-
1991	27.6	**0.77**	3.9	12.9
2001	38.1	**0.79**	2.4	7.5
2005	47.3	**0.72**	2.2	5.9

其實全世界各國朝向工業化的發展過程當中，農業就業的人口一定會下降，其關鍵在於當務農的人口下降時，這些農地會不會繼續留在願意務農的人手上？下圖一是典型巴伐利亞邦的鄉村風景，是不是非常漂亮？最遠端則是阿爾卑斯山以及森林，這全都是靠家庭農業維繫出來的，僅是靠政府政策的推動是無法維持這樣美麗的景物。怎麼說呢？「農民」的德文為「Bauer」，如果是「農民的」形容詞則為「bäuerlich」，可是當巴伐利亞人說「農民的地景」（Bauernlandschaft）時，意思就是指「小農」。由此可知，顯然在巴伐利亞的文化當中，他們相信唯有小農才能造出如此秀麗的地景風貌，這是當地觀光業者吸引全世界觀光客爭相造訪的經營之道。

圖一、典型的巴伐利亞地景

貳、永續的農業發展—以巴伐利亞為例

巴伐利亞在去（2013）年提出一個全新的政策說帖——「永續的農業發展在巴伐利

亞」（Nachhaltige Landwirtschaft in Bayern），說帖當中的第一頁（請參見圖二）所介紹的就是「家庭農業」（Bauernfamilie），他們心目中所嚮往的農業樣貌，包含以下幾項要素：有帥爸爸、美麗的媽媽、可愛的小朋友以及他們居住在乾淨寬敞的牛舍當中。

圖二、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖

為何巴伐利亞會如此重視「家庭農業」？這要從1968年歐盟的前身（歐洲經濟共同體）展開歐洲統合的政策談起，當時歐洲經濟共同體的副主席是荷蘭人，主張歐洲應該要發展大農政策。他針對當時進入工業化的歐洲社會，提出了一項政策規劃：計畫從1968年開始到1978年止，十年的期間，把歐洲的農民從四百萬名降成一百萬名。

另一位主角是漢斯（Hans Eisenmann）是1967年到1987年巴伐利亞邦糧農林業部的部長，他在1971年5月26日巴伐利亞邦議會的年度預算審查會發表演說提到：

> 「大部分的人只看眼前的利益，現代的工業社會從流水線製造的角度來看待糧食的生產，他們卻不知，農夫與林農的效率不能用工業生產力的標準來衡量。……社會沒有注意到假設我們用工業生產力的標準來衡量林業與農業時，這樣的態度所招致的傷害，是我們大部分的土地不會再被耕種，於是農地可以釋出，可以做其他事情。長期時間下所造成的後果，是後代人不知道要花多少錢，才可以彌補的傷害。」

當時荷蘭籍的副主席主張推動大農政策時，德國巴伐利亞邦的糧農林業部的部長強力捍衛巴伐利亞未來要走自己的路。他堅持小農是巴伐利亞農業的發展核心，奮力抵抗來自聯邦、抵抗來自歐洲經濟共同體的政治壓力。2014年聯合國終於正式宣示小農的重要地位，要不是漢斯早在1971年半世紀之前，就在捍衛小農的政策，而巴伐利亞也持續推動至今，不會有今天成功的效果。

一、政府的支持與政策的配合

巴伐利亞邦農村的景色，處處可見美麗的牛舍，當然這必須要有國家政策在背後支

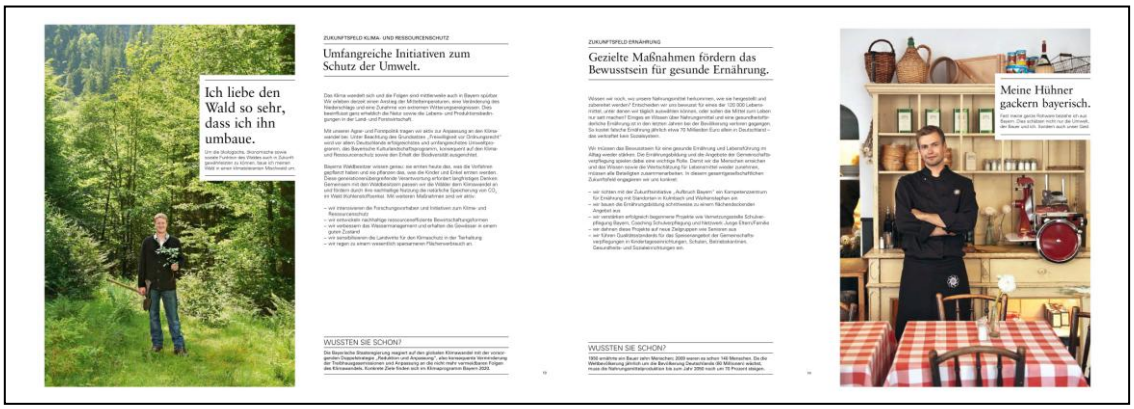
持。首先針對每一個農場的基礎設施，國家必須提出資助的計畫，不僅是幫助農民能夠繼續賺錢，而且還要兼顧牛在農舍裡，得到動物該有的福利和福祉。德國有很多八卦的媒體喜歡偷溜到大農的農舍，偷拍牛隻被飼主不人道的對待，然後登上電視變成大醜聞。

其次是，關於市場結構的調整？乃涉及產銷體系，政府必須顧及生產與銷售兩條管道，家庭式的農場才能長期經營持續下去。巴伐利亞政府成熟的政策規劃，協助家庭式農場的發展，值得我們參考：巴伐利亞政府必須瞭解每一個鄉鎮人民的消費習慣，究竟有多少百分比的消費者，願意在小農市集買菜，而不是到超市買菜？邦政府根據這類實地調查的數據，發現大約有15%的人民願意花比較多的金錢到小農市集買菜。於是他們在自己的鄉鎮中計算多少位符合政府所期望的小農標準，只要這些小農符合標準，就被特許加入在鄉鎮公所前的廣場設置小農市集，無形之中也鼓勵未達標準的小農，努力提升本身的品質以加入各鄉鎮的小農市集，這就是他們經過一番精密的計算和研究後，才提出一些具體且符合實際運作的配套措施，建立所謂「在地消費」的制度。

德國人是採取如此嚴謹的態度，達成「在地消費」的目標，而不是像台灣目前僅是一群彼此有共同興趣的人，找一個地方將大家聚在一起的作法，最後導致我們的市集數目愈來愈多，但是市集與市集之間卻會出現排擠的問題，或是某些人為了參加某家或某一有名的市集，必須耗費時間舟車往返，反倒影響降低在地消費的意願。

二、農戶收入多元化（Diversifizierung）

下圖三（左）的年輕人他是個在森林種樹的農夫，政府提出森林更新或相關的政策支持，協助他耕作並增加森林種植的面積。圖三（右）的年輕人是一位廚師，強調成功推動家庭農業的另一個核心——即是讓技職體系的人真正瞭解或認識，透過何種方式，讓一般大眾瞭解食物的來源、食物的自然美味，凸顯巴伐利亞在地出產農產品的特色，作出一道美味好吃的料理，這是一個關鍵的環節。



圖三、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續 1）

此外，下圖四（左）這個年輕人認為，透過研究如何讓所有植物基因的多樣化、品種的多樣化，能夠持續支撐家庭農業所需要栽種的東西。下圖四（右）這位女士很帥氣及驕傲的站在門口，她是家庭農場的農婦同時也是老闆娘，她很驕傲秀出她們所提供的物品，這全是她們自己製造的。這些都是巴伐利亞推動農戶收入多元化的表現。

台灣始終存在著一種迷思── 小農必須要變成大農才有競爭力，真的是這樣嗎？我們從德國戰後的發展模式來看，他們經歷了幾個發展思維的更迭，例如：小農應該要養多少頭牛，或是種植小麥最少要多大面積，才算是有競爭力的經營規模。2013年後他們改變了傳統經營的作法，認為除了目前家中所種的農田之外，究竟家中還有多少人力，投入生產其他優質的產品，讓家庭的收入變得更多元。例如：一個農戶進行農耕之外，家中老婆可以經營農耕以外的副業，例如：農戶家中有養牛，老婆可以把牛奶變成乳酪後拿去賣，農戶並不一定要養更多的牛隻，這就是「家戶收入多元化」政策的核心概念。不管農戶所耕種或經營的面積是大或小，重要的是如何以農耕為基礎，找到農耕以外收入的可能性。

圖四、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續2）

巴伐利亞重視的是農業收入要多元化，政府強調農耕以外的收入，還提供農民獎助金的補助，其具體的作法是：農民家中的農舍若拿來做民宿時，政府會提供資助金，但是獲得資助金的前提是必須提出具體證明，包括：年收入的25%是來自於你有實際從事土地耕作，才有具備申請經營民宿的資格。否則僅是以農舍的名義作為經營民宿的理由，實際上根本沒有耕種，怎麼對得起農業？因為沒有實際從事務農的工作，不能算是農戶，當然不適用「農戶收入多元」政策的補助。

試問，台灣散見於各地的民宿與休閒農場，有幾家真正還在作農？這是我們農業發展問題的所在。

三、推廣再生能源

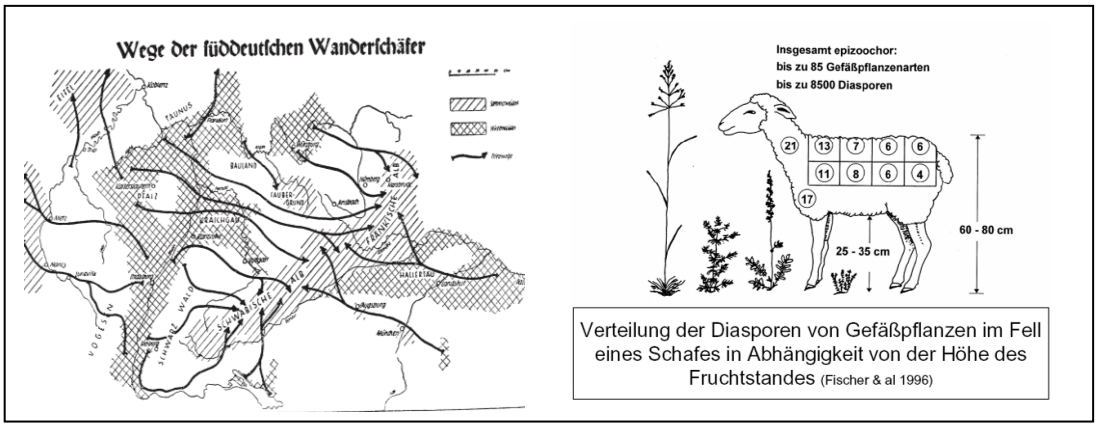
巴伐利亞強調自己的能源自己救、自己的能源自己提供，若一味依賴全球能源市場的供應則會有風險。台灣目前所使用的木材是來自哪裡？自己生產的嗎？台灣本身有多少平地從事造林？這些造林地所生產的木材會拿來進行商業使用嗎？我相信答案是不會的。我們將山上的木頭砍下來，會造成環境災害？但是，政府在平地造林又要做什麼？答案還是不知道，凸顯台灣農業政策在許多環節是與現實環境出現脫節的現象。

四、環境補貼政策—農耕地景的資助方案

牧羊人與其所養的羊在德國的農業政策中，佔有相當重要的地位。在台灣我們如果發現有人在山上養羊，直覺認為他在破壞水土，譬如：台灣的中海拔或高海拔山區的農業，一般人直覺是在破壞水土，一旦當你真正深入做生態研究時，赫然會發現如果德國的牧羊人一旦不再牧羊，山上再也沒有羊群啃食野草時，會造成野草陸續消失，最後形成森林。我們一直以為高山上都是森林是件好事，其實不然。因為草裡面藏了很多草本保育類的植物，當羊不再吃草，原本應是野草生長的地方，卻變成森林後，保育類的植物就會消失殆盡，其實並不利於自然環境的永續生長。

事實上，從中古世紀起，就有巴伐利亞的牧羊人，圖五（左）顯示，他們在阿爾卑斯山區穿梭，牧羊的路線每一個箭頭都代表著五、六百公里的長度。經過漫長的歲月，羊和當地的環境已經建立一種農業環境生態共構的關係。

隨後根據實地田野調查研究，發現如圖五（右）所示，每一隻羊身上可劃分出不同的區塊，反映每一種植物的不同高度，羊經過這些植物旁邊的時候，會把植物可以繁殖的種籽帶在身上，如同被鬼針草粘到一樣。羊身上的數字代表該區塊，有多少種類的植物會透過放牧的羊群，四處傳播。



圖五、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續3）

由此可見，原來牧羊這件事與當地農業生態的永續經營息息相關，牧羊人的貢獻不容抹煞。下圖六（左）顯示，阿爾卑斯山的山區牧牛這件事，扮演當地環境的照顧者，既然這麼重要，為了繼續維持阿爾卑斯山牧草地上豐富的花與植物的種類，特別計算可以補貼每一個牧羊人多少錢，希望他能繼續做下去。

另外，下圖六（右）顯示，為了維持高山牧草，因為高山很陡沒辦法用機械割草，巴伐利亞政府就花錢補貼進行人工割草，維持這種高山牧場的地景，如果不能繼續維繫，那麼高山牧場就會不見，自然無法留住高山的農業文化，屆時阿爾卑斯山也就不再吸引觀光客前往消費。

圖六、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續 4）

台灣很多人一看到坡地很陡峭，總認為水土不易保持一定會流失，事實上這是一種錯誤且缺乏研究的直覺。巴伐利亞政府推動政策投資，補助牧牛的人任由這些牛群繼續在高山牧場上啃草，他們推動的政策，不僅是提供補助給錢，而且農業部門會利用衛星科技去空拍高山的生態環境，檢視高山牧牛的人是否有在認真放牛，然後再仔細計算該區域應該要種多少棵樹，以維護當地的自然生態。政府透過補貼及監測雙管齊下，民眾自然會覺得花錢政策補貼是正確的，不是政府官員亂花錢或是貪污，這個政策稱為「農耕地景的資助方案」，亦即所謂的環境補貼。

巴伐利亞進行環境補貼政策的背景即是這樣產生的—— 除了有紮實的研究為基礎之外，然後鼓勵農民繼續從事農作，這些農業全都是家庭農場，才有可能維繫出如此優美的山景，吸引全世界的觀光客不遠千里而來消費觀光。此外，他們也希望養牛的人牧草地不要灑農藥，連政府要支付多少錢？這些金額都經過縝密的研究計算，並納入單位面積的牛不能過度圈養等原因考量等等，最後在當地自然就會出現生物的多樣性。

五、成功經營農場的關鍵

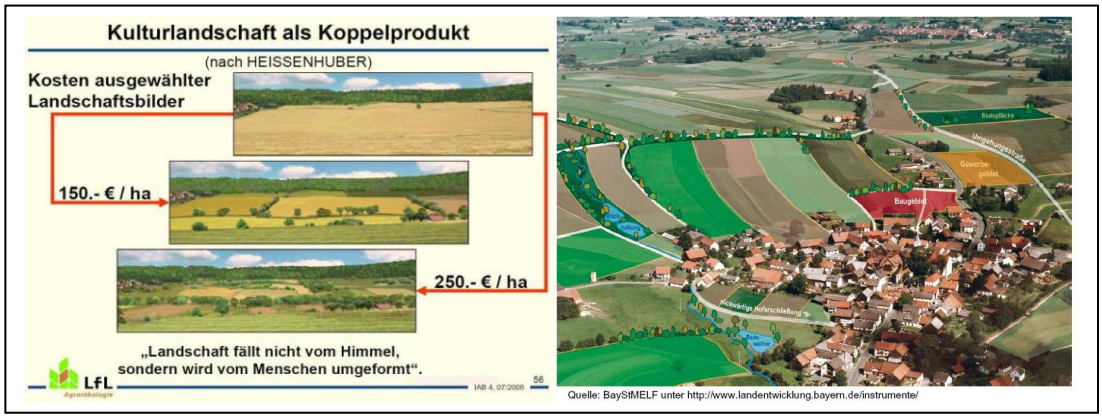
如下圖七（左）顯示，這位是唸農業科系的女孩提及「在我對於農耕的好奇，以及知識的探求的努力下，我的田不會出現我不想看到的草」，這句話背後的真正意涵是「今天，農場的規模面積已經不是決定性因子，而是一個家庭農場能否快速反應市場的變化、面對成功的農場經營，以及務農的家庭是否已具備足夠的能力？」所以需要更多年輕人的投入，與更多專業技能的訓練。

家庭農場專業技能的訓練，可分為三大面向：（1）農業（Landwirtschaft）技術的訓練；（2）家計（Hauswirtschaft）的訓練：涉及人口的變化、村落發展的變化以及農業栽植方式的變化等，從事農業的人必須要能夠跟得上這些變化；（3）林業（Wald und Forstwirtschaft）技術的訓練：德國相當重視林業的發展，台灣就只是當作保育的工作，卻不太理會實際的內容。德國確實執行上述這些事情，自然在鄉下處處可見如此漂亮的風景，參見圖七（右）。

圖七、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續5）

六、重視鄉村地景的社會共識

下圖八（左）顯示，大面積的大農，經營的小麥田缺乏變化，至於小農經營所形成的地景是既多樣又美麗，但是他們耕作的面積每一公頃必須付給政府二百五十歐元，此為「環境補貼」。同時，他們也被要求每一單位的田，每年至少要有三種作物的輪作等等規定。為什麼巴伐利亞有這樣的規定？



圖八、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續 6）

巴伐利亞邦政府提出家庭農場的補貼政策之前，都經過相當完整的研究。為何需要進行這樣的研究？其目的就是要獲得社會大眾的支持，讓大眾瞭解對於家庭農場的補貼，其實它所造成的效應是具有社會公共性，如果大家都認同，也希望台灣的地景能如此漂亮，那該由誰去經營呢？

當然就是要依靠農民來落實。沒有農民務農所形成的風景，台灣能提出真正美麗的景物見人嗎？不行，這就是它的意涵所在。當然其中也涉及到很多土地的工具去做支持，還包括農村的更新、整合式的鄉村發展等配套的政策在背後支撐，自然會形成一個德國標準村落的外觀，參見上圖八（右）。除此之外，還有例如：保留有關生態的、農地與農地之間的、作農與不作農的田以及該如何轉手到繼續務農的人身上？這樣問題必須妥善處理，才會形成一個完整的農村與美麗的風景。在此背後，需要許許多多政策的配合，真正願意去經營這樣環境的人，都是家庭農戶。

七、農業發展與公民參與

為什麼巴伐利亞的家庭農業的發展，必須落在鄉鎮的層次來處理？由圖九（左）可知，巴伐利亞這個小鎮的鎮長是女生，巴伐利亞的婦女通常只穿著傳統的服裝，不太會去穿其它的服飾。光從圖九（右）當中，我們實在看不出這個鎮有什麼新興的產業，這個鎮雖然只剩下三百戶人家，他們也說不出未來在哪裡？但是只要你來到這個鎮參觀，眼睛所見皆是美美的景象，而不是衰敗的樣子。因此，他們將主要的精神投入於種植花草，美化生活的環境，他們在鎮民大會上所討論的是，2020年的農業要何去何從（Landwirtschaft 2020？）三百戶中只有七戶是農家，其中有一戶的農家打算搬到都市去，大家都擔心誰會去買他的農地？農地被買走而不耕作，無疑是毀了這塊農地，這是全鎮大多數人關心之所在。

圖九、「永續的農業發展在巴伐利亞」政策說帖（續 7）

巴伐利亞從二次大戰之後，始終是如此重要看待家庭農場的發展，從一個小鎮的鎮民大會中可看出，公民實際的參與支撐他們對於家庭農場的政策，從戰後持續到今日始終不變的重要因素。在台灣，如果我說村子裡只剩下幾戶農民大家來開鎮民大會，應該沒有人會參加吧！這就是兩個社會的最大差別，我們不像巴伐利亞從戰後就一直在用心耕耘農業。

巴伐利亞的發展思維非常重視土地的適當使用，他們把一些老舊的房子改變成適合年輕人居住的小公寓，用比較便宜優惠的價格租給年輕人，主要目的是希望年輕人可以回來耕作的配套政策，而不是年輕人當願意種田時，另外買農地蓋農舍，因為農地一旦變農舍作為建築使用之後，就不會恢復了，這就是關鍵。所以他們選擇將只有老人家住或是沒有人住的房子，改成是年輕人可以住的地方，還是居住在原來的村子裡，而不是另外買農地來蓋住宅。農地必須要好好使用，這是巴伐利亞人的思維，他們的老人家願意支持政府這樣安排，我們就能瞭解他們社會背後有多大的支持力，在一次又一次的溝通後，才能做到如此的程度。台灣有太多鄉村的居住空間是閒置不用的，我們卻不停地在農地上新蓋農舍，像癌症一樣蔓延。老的一輩和年輕的一輩世代之間要如何做溝通？其實這是我們維繫與實踐家庭農場時，真正必須要花精神去面對與處理的課題。

參、鄉村政策

由於大多數人所從事的工作不是務農，德國巴伐利亞邦提出的「鄉村政策」——乃是一種跨部會進行的政策規劃，他們的鄉村發展委員會的成員有來自文化部、財政部、農業部、科技部、內政部、經濟部、環境部以及司法與消費者保護部等重要部門。

全世界百分之九十釀啤酒的必需原料稱為「啤酒花」來自於德國，又德國絕大多數的「啤酒花」則是來自於巴伐利亞的一個小鎮。這個鎮打算成立一個「啤酒花博物

館」，我之所以將其提出來，乃是凸顯支撐這棟建築物的柱子不是原木，而是由好幾根木片銜接在一起，透過高科技交合的技術使其成為房子的主要支柱。這種高科技的技術，可以幫助降低種植森林樹木的時間，本來需要經過三十年才可以取材作為房子的支柱，現在可以用小根的木頭做交合，十年就可以取材使用，這種高科技幫助德國從事林業的人有更優質的競爭力。

這種先進的技術必須首先由國家出資，進行跨部會的合作，支持工業研究院或大學的研究機構進行開發研究木頭膠合的技術後，再鼓勵國家的博物館、公共建築優先採用這種技術。所以，德國的農夫種樹經營森林，這個稱為「一級產業」，會做木頭膠合柱子的技術稱為「二級產業」，專門從事設計變成是公共建築則稱為「三級產業」，一二三級產業都是在地紮根，這就是所謂的「鄉村政策」。

台灣的一二三級產業大多數不是在地紮根，以花蓮生產的麻糬為例，主要的原料大多來自於柬埔寨，只有少數的小食品行的地瓜才是採用花蓮在地的地瓜，他們所生產的花蓮薯才算是在地生產。為什麼台灣的鄉村沒有辦法留下人才，因為一二三級產業都不是在地產業，一二三級產業都要在地紮根，需要政府政策的大力支持。巴伐利亞一二三級在一起的政策稱為「簇集」（cluster），就是全綁在一起，因為規模都不大——農業生產量小、加工數量小、參與設計的人少，所以必須靠國家政府的力量把大家整合在一起，才能發展成為一個具有競爭力的產業。德國大多數的家庭式農戶都是依賴這種政策的支持，找到他們發展的出路。

肆、結論

綜合以上，台灣說要注重小農，我們真正離小農還有多遠？相信這是我們未來需要努力的方向。◆