發佈：2010-05-14, 週五 21:55
點擊數：17419

壹、前言：

近年來農業已不再是單純的民生產業，在WTO、FTA等國際貿易談判中，農業更是各國最具政治敏感性的議題，絕不輕易退讓，以免引發國內的政治效應。例如美韓簽定FTA引爆韓國農民激烈抗爭，幾乎讓當時的政府垮台；台灣執政黨也一再的向國人保證，兩岸簽署ECFA不會開放任何一項大陸新農產品進口，避免影響後續選舉的結果。「氣候戰爭」一書作者格溫．戴爾（Dyer Gwynne）來台訪問時即特別提醒若中國無法有效解決氣候變遷造成的糧食問題時，可能會升高與台灣的對立，轉移內部爭議焦點。農業議題與後續發展勢將影響未來兩岸的互動，值得國人關注。

貳、中國農業問題

在秉持農業豐則基礎強，農民富則國家盛，農村穩則社會安的基本信念，尤其農業負擔了近47%的就業人口，解決三農問題始終是中國政府重要的施政目標。然而推動至今，農業仍普遍存在農業基礎設施薄弱，農民穩定增收困難，農村社會事業發展落後，城鄉經濟社會發展失衡、差距繼續拉大等缺失，農業仍然是國民經濟中最薄弱的環節。特別是目前大陸的1.5億農民工中，約有1億人是「七、八年級生」，他們渴望融入城市社會而不可得。目前中國社會貧富差距持續惡化，代表貧富差距的吉尼系數2008年達0.47，已超過0.4的警戒線，貧富差距的內涵蘊藏更複雜的城鄉差距和日益上升的民怨。農業問題的瓶頸所在，即社會已整體工業化、商業化了，但是農業結構依然維持著傳統的小農狀態，人均佔有資源量極其稀少。根據最新統計資料顯示，2009年中國農產品進出口總額為921.3億美元，其中出口395.9億美元，進口525.5億美元，貿易逆差為129.6億美元。這也是中國農產品進出口持續六年出現逆差，其中穀物出口額7.4億美元，進口額9.0億美元，貿易逆差1.6億美元，畜產品出口額39.1億美元，進口額66.0億美元，貿易逆差26.9億美元。水產品出口額107.0億美元，進口額52.6億美元，貿易順差為54.4億美元，綠色貿易障礙給中國農產品出口帶來巨大影響，不僅增加農產品出口成本，削弱市場競爭力，進而抑制農產品出口增長速度。儘管中國農民每人平均純收入於2009年首次突破了5000元人民幣（5153元），但是與城鎮居民人均可支配收入17175元相較，仍有一段差距。去年農村居民人均純收入實際增加8.5%，城鎮居民人均可支配收入實際增加9.8%，城市居民的人均可支配收入比農村稍快一些，城鄉居民收入的差距繼續擴大。在農村居民的人均現金收入中，外出打工收入占40%，售賣農產品等的比重49%，二者占農民收入的89%。這些數據也引起中國官方的極大重視，在今年發布的「中央一號文件」（通常意味當年最重要或亟需解決之問題）再度聚焦在農業發展與農村改革。

在中國即將超越日本成為世界第二大經濟體，出口佔全球10%後，將面臨成長動能由貿易轉為內需的壓力。而目前中國國內生產毛額(GDP)只有35%靠消費僅為美國的一半，未來還有很大的努力空間。然而鑑於城市消費已近飽和，要增加民間消費必須要積極獎勵農村消費，因此擴大國內需求最大潛力在農村，最大的挑戰也在農村。

參、台灣農業問題

回過頭來看看台灣的農業現況，根據最新統計資料顯示2009年台灣農產品貿易呈現逆差達68.3億美元，其中兩岸農產品貿易亦持續呈現逆差達1.85億美元。農業所得偏低（農家所得僅為非農家所得的2/3），農業淨收入低於20萬台幣。而產銷失衡始終是農民揮之不去的夢魘，儘管歷經不同政黨執政，卻始終沒能提出有效的解決方法，讓農民能安心耕作。每當社會輿論對農產品中間價差過大提出強烈抨擊時，政府相關單位總是信誓旦旦要抓出吸血的「菜蟲」，並將透過農產運銷體系改革來解決產銷失衡的問題，但是數十年過去了，卻始終看不到具體成果，產銷失衡依舊，顯然政府沒有用心去解決（非不能解決）。更遺憾的是近十多年來台灣農業最高行政職



Phoca PDF

位被當做政治酬庸或政黨利益交換籌碼，人選更迭次數之高，已嚴重影響到政策的正常推動，特別是在政治凌駕專業的考量下農業政策一夕數變，不僅農民無所適從，也讓有心想投入農業的企業望之卻步，造成農業結構與體質無法升級。尤其基於選舉考量，農業施政多偏重在短期效果，不斷透過加碼補貼、放寬救助範疇企圖討好選民，對許多不合理現象（如假農民、休耕、搶種等）不敢放手改革，也讓農民長期依附在政府保護下，失去自我應變的能力。

肆、中國農業政策解析

中國農業發展最重要目標是要養活13億人口，過去依循中國社會主義農業的改革和發展強調的兩個飛躍：廢除人民公社，實行家庭聯產承包為主的責任制及適應科學種田和生產社會化的需要，發展適度規模經營及集體經濟指示，中國基本上是達到預期目標，近十年來糧食自給率一直保持在95%以上（符合國際糧食安全標準），全年糧食總產量達到5.3億公噸，也順利通過2008年全球糧食危機的考驗。但是隨著人口數量增加、耕地面積減少、缺水和天然災害的侵襲，中國糧食安全前景充滿不確定性，尤其根據官方預估，大陸農村人口將在卅年後，從目前的九億人銳減到四億人，農村人口向城市遷移，將是不可逆的趨勢，對確保糧食安全與維持中國政權的穩定是一大考驗。被日本人稱為「賺錢之神」的1邱永漢在預見力一書中也提到中國人的糧食問題不僅與十年後的經濟發展息息相關，甚至幾個世代後的全人類，都會深受影響，糧食問題已經提升到國家戰略安全地位，農業始終是穩定中國政權與追求經濟發展的磐石。為此中國除了實施減免農村稅負（逐步邁向零稅負）提高農民收入外，將增加對三農投資（2009年中央財政對"三農"的支出達到了7161億元人民幣，2010年可望達8000億以上），大力推動現代農業建設（重點放在水利基礎設施建設及種業的農業科技創新），並積極推動建材下鄉，鼓勵農民依法依規建設自用住房等，希望能打破城鄉之間的藩籬，讓更多的農民及時轉為市民，並將基礎設施從城市向農村延伸，縮短城鄉差距，讓農民能夠共享改革發展成果。過去因抵押物和誠信記錄的問題，農民貸款一直是個難題，原因出在真正紮根農村、服務三農的金融機構很少，農民又受制於農村集體土地所有制，房屋不能進行抵押，且涉農貸款風險大、成本高、收益低，銀行在拓展涉農貸款方面積極性不高，讓農民的農耕設備與技術無法提升。目前透過政府給予適當的支持和引導（例如政府對部分涉農貸款進行擔保或者給予貼息等），村鎮銀行、小額貸款公司等正如雨後春筍般成立，已經逐步緩解農民融資難的困境，農業將會朝向現代化發展，2008年中國農業產值將近7600億美元。一直以來綠色貿易障礙為制約中國農產品外銷的重要因素，未來可以藉由發展生態農業、促進農業健康發展、加強產業自律、建立外貿預警機制，開發綠色食品、進行綠色行銷，來強化農產品外銷。預期中國未來對農業所投入的關注與資金將持續成長，農村建設也將在未來的五年經建計畫中繼續扮演重要角色，農業投資在中國仍然有相當龐大的商機。

伍、台灣農業政策解析

當前政府正積極推動的重要農業政策主要集中在愛台十大建設之一的「農村再生條例」及六大新興產業之一的「精緻農業健康卓越方案」。政府為促進農村活化再生，提升農村整體發展，恢復農村居民在地居住尊嚴，以達建設富麗新農村目標的「農村再生條例」，目前尚存在諸多爭議，反對者批評該條例是架構在都市的工業需要及休閒需求之上，主體不是農村生活、農民生計本身並剝奪農民自由處分財產權及架空現有法律，方便財團炒地皮等等。短期內要想在立法院順利過關，恐有相當大的困難度。政府應就如何顧及農業發展，提高糧食自給率，解決農業所得偏低與產銷失衡等困境提出具體承諾，來平息外界對該法案將淪為財團炒作，偏重硬體建設，地方綁樁分贓、消滅農業等等質疑聲浪，才是通過的關鍵所在。若仗勢執政黨在立法院擁有絕對人頭優勢，要仿照地制法方式，強渡關山，勢必會引發更大的社會運動與街頭抗爭，反不利農業的未來發展。至於「精緻農業健康卓越方案」則包括：健康農業、卓越農業及樂活農業三大主軸，


Phoca PDF

發佈：2010-05-14, 週五 21:55
點擊數：17419

政府預計4年內將投入新台幣242億元經費，預期至2012年精緻農業產值將可倍增為1,589億元並創造3萬1,000個就業機會。事實上除了民間充滿旺盛的活力外，以目前台灣農業現有規模、研究人力與政府執行力來看，要達到預期目標，存在極高的難度。農政機關還是必須進行產業結構調整，去蕪存菁，優先強化農業體質並將其列為年終績效與升遷考核的重要依據，透過目標管理來提高政府效能，帶動整體農業士氣，以國際市場而非單一的中國市場做為規劃目標才是上策。

台灣農業過去之所以能蓬勃發展並順利帶動經濟轉型，除了農民勤奮耕作外，正確的農業決策扮演了極為重要的角色，從過去農復會時代的幾位領導者身上可以清晰看到專業、熱誠與堅持的身影。遺憾的是農業從過去輝煌時代走到21世紀初，農復會也經過多次改組，即將升格為農業部，但是現今的農民與農業卻已淪為弱勢團體，農業正面對最嚴竣的生存挑戰。在此關鍵時刻，迫切需要具使命感的領導者來承擔重責大任，讓農業順利轉型，進而開創新局。要做個稱職的農業領導者除了要具備專業的知能外尚需具備：認同台灣這塊土地、具親和力、具國際觀與遠見、要能知人善任、要能提出農業願景及堅持台灣優先等特質。由於台灣農業產值對台灣經濟貢獻度已大不如前，在現今經貿掛帥的功利社會，農業常淪為被要求配合或被犧牲的對象。為維護農民應有的權益，未來農業領導人要敢據理力爭，展現風骨，但也絕不鄉愿，積極推動農業改革即便面對抗爭亦有所堅持。只是這樣的人才絕對不是靠過去玩大風吹或是回鍋戲碼可以搞定。既然農業最高行政人選係由高層指定，那麼國家領導人也必需要有同樣的胸襟與睿智。古云：「用師者王，用友者霸，用徒者亡」，若只會用言聽計從、唯唯諾諾、順人喜好的人，那是必然會失敗的。此外，現行台灣農業政策明顯過於消極被動，缺乏前瞻性業務規劃，必需要積極提昇台灣農業的競爭力、建構明確的農業願景與發展藍圖才是治本之計。經過多次教訓，國民黨似乎還是無法處理好農村與農民的議題。

陸、結語

農業問題同樣考驗兩岸領導階層的執政能力，也牽動兩岸未來的政治走向。如何避免因農業貿易磨擦，影響兩岸和平進展，值得雙方領導人嚴肅看待。台灣政府應該主動為農民「除害」並協力打開國內外通路，解決農民長期的產銷失衡困擾，提高農民所得，穩住農民情緒。畢竟能餵飽人民才可以統治國家，中國在養活13億人口的大目標下，應推動農業經營體制創新，增加農民收益，改善農村經濟，縮短城鄉差距，以居住地登記原則，建立城鄉統一的戶籍制度，解決新生代農民工歸屬問題。至於兩岸的農業交流則應擺在「互助、互惠、互利」的基礎上，若只是朝向單方面的傾斜，從長遠來看反不利兩岸未來的農業發展及國際市場上的競爭與合作。

作者李武忠為農漁業專家
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）


Phoca PDF