

澳洲農業政策（Delivering Ag 2030） 簡析與政策啟示

撰文 | 技監參事室 洪忠修、劉方梅

前言

依據澳洲聯邦政府農業部指出澳大利亞以傳統農業產業為核心的初級產業，雖是初級產業卻具有高度創新與適應新挑戰的優良傳統。具體而言，澳大利亞的農業與農產品以具有現代化標準規格、量質安全性與來自信賴可靠生產國而聞名國際，得以在國際市場上具有高度競爭力，澳洲境內農業產業為主的初級產業前景亦因而一片看好。

為了持續支持澳大利亞的農業、漁業、林業與糧食食品產業發展與成長，維繫農業部門與農業產業的生產力、獲利力、競爭力與永續性是為至關重要的關鍵因子所在。2022年7月1日澳洲聯邦政府農業部進行組改，將之前主管聯邦農業事務的農業、水利與環境部（Department of Agriculture, Water and the Environment）改組為當前的農業、漁業與林業部（Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, DAFF）。按2022年7月間當時澳洲聯邦

政府農業部組改成立所發布之新聞宣示指出，農業部組改核心價值係為追求由全民共同保護與發展屬於全體澳洲人共有的農業做為中心思想。

具體政策目標專注於農業產業不間斷的發展與成長、維繫農業產業復原力與永續性，以及建構國家生物安全體系等三大目標。事實上，或因重視並為加強初級產業功能，冀以創新加值初級產業的產出價值貢獻；或為土地與水利資源經濟有效管理，解決農田坵塊利用與



水道灌排退化問題；抑或氣候環境因子，訴求達成農業部門在澳洲2035年碳量減排與2050年淨零設定目標的重大貢獻等考量因素。在過去近百年間澳洲聯邦政府農業部已歷經相當次數的組織改造，諸如農業與水資源部（Department of Agriculture and Water Resources）或農業部（Department of Agriculture）或初級產業部（Department of Primary Industry）等不同的機關名稱。然而，無論機關名稱如何調整，澳洲聯邦政府農業部門一直具有相當重要的地位與角色。在不同社會經濟發展階段中，優質的農業政策一直引領澳洲聯邦政府農業部門與農業產業的發展與成長。

源自於2020年代起迄至當前，澳洲聯邦政府農業部農業政策當中有一項名為邁向2030農業（Delivering Ag 2030）深具意義，特別強調建立在堅實的治理（Governance）與問責（Accountability）策略基礎之上，訴求

藉由農業部門與農業產業所有利害關係人、策略合作夥伴與政府部門的公私部門夥伴關係（Public Private Partnership, PPP）合作機制，緊密結合為澳洲聯邦政府農業部門與農業產業的發展而共同努力，是值得吾人深入解析認識其政策內涵。

Delivering Ag 2030政策概述

2020年10月間澳洲聯邦政府當時主管澳大利亞全國農業業務的農業、水與環境部（Department of Agriculture, Water and the Environment）首先發表第一版本邁向2030農業（Delivering Ag 2030）政策，開啟澳洲聯邦政府擘劃農業部門與農業產業未來十年的中長程發展願景。期間再於2021年5月與2022年2月間動態檢討分別再度發表修改版本，冀以使得澳洲聯邦政府所規劃追求的中長程願景得以貼近時代發展脈動與趨勢。





2022 年修正第 4 版內涵

過去以來澳洲聯邦政府農業部致力於支持農業、漁業與林業部門與其產業之發展，以及協助農產品貿易與進出口工作，同時也致力於與農業有關的生物安全與社區發展等工作。雖然過去2020-21年間，澳大利亞境內接連面臨著諸多嚴重性的缺水乾旱、森林大火、內陸洪災、COVID-19疫情等，甚至遭遇全球農產品市場嚴重貿易障礙等衝擊，舉凡自然特性與經濟特性諸多的問題與挑戰。然而，在這段期間內澳洲各部門唯一呈現產業正成長的部門只有農業部門而已。

具體而言，農業產出在2020-21年間表現出一騎絕塵之勢，逆勢增長產出高達21%之水準，一級產業產值達到創紀錄868億澳幣，遠高於2019-20年間的671億澳幣金額。由此可見，澳大利亞農業部門與農業產業所表現出的強大體系內涵與優質底蘊特質。然而，檢視引導澳洲農業發展與成長的最核心因子者，正是根基於一套完善細緻的農業政策規劃與實施體制。2022年修正第4版重新檢核2030年的終極願景，以及律定澳洲農業部門與農業產業的具體發展主題與作法。最終目標在於得以藉由各項發展主題，一方面，冀以在澳大利亞廣

大的農村地區與農業產業部門創造更多的繁榮經濟產出與提供就業機會；另一方面，同時在因應全球氣候變遷的行列中，農業部門與農業產業在遵循並採取正確合宜的調適行動（Adaptation Actions）與緩解行動（Mitigation Actions）雙重作為之下，為承諾氣候變遷課題的減少碳排放做出實質的部門貢獻。

Ag 2030 七項農業發展主題

Delivering Ag 2030政策第4版發行緒言，時任澳洲聯邦政府農業部長D. Littleproud先生指出彼時農業產業已經是澳大利亞最大的資產之一，澳洲聯邦政府持續推展農業部門與農業產業成為國家未來經濟發展與社會安定的關鍵支柱所在。如是，為了落實執行Delivering Ag 2030政策，L.部長說明澳洲聯邦政府農業部律定7個農業政策主題做為具體發展方向，包括貿易與出口、生物安全、水土資源管理、農產業供應鏈、水利與農村基礎設施、創新與研究，以及人才資源培育等7項核心工作。

政策目標

總體目標

為達成Ag 2030願景，澳洲聯邦政府農業部過去以來持續投資農業部門的軟硬體建設，用以支持農業產業的

發展與成長，由根本做起期望打造澳大利亞農業產業成為一個具備三大深邃特質的產業；亦即，有利可圖的盈利產業（Profitable Industry）、富有產出的豐饒產業（Productive Industry），以及革新發展的創新產業（Innovative Industry）的3項內涵產業，創造澳大利亞農業產業與農村地區就業機會。最終，期望實現2030年農業產值1,000億澳幣的目標。

個體主題與目標

1. 貿易與出口

貿易與出口工作為達成2030年澳大利亞農業產值1,000億澳幣目標中列為七項政策主題之首，顯示其具有舉足輕重的政策意義。首先，就策略性的開創作為，在市場開發與產品爭取准入方面，於推展Ag 2030之際澳洲已經與全球26個國家談判15個自由貿易協定（FTA）的基本優勢；然而，估計全球貿易非關稅措施（Non-tariff Measures, NTM）在30年內增長了300%，又將徒增出口企業的營運成本。是以，澳洲律定的貿易出口政策主要是繼續努力原有市場的拓展，並積極破除貿易壁壘，用以發展貿易便捷增加出口機會。

因此，持續維繫原有目標市場，並在美國、沙烏地阿拉伯與南韓等3國安排短期農業顧問，指派經貿代表專人與重點市場溝通協調，諮商農產品准入課題。另一方面，政府部門更首創設

置澳大利亞農業特別代表（Australia's first Special Representative for Australian Agriculture）一職，統籌澳洲聯邦政府對外全球農業貿易工作。其次，制度面合宜簡化出口作業程序，高度運用雲端與資通訊工具與技術，用以精簡出口供應鏈流程，去化繁文縟節以實質減輕出口商的各項行政成本。再者，採行源頭管控農產品的品質水準，降低生鮮農產品、肉品與水產品，甚至是活體動物等在貿易供應鏈過程中有形與無形的監管成本。

如是，在貿易與出口支持的施政議題方面，一方面，既達成澳洲國內農業產銷技術的實質成長與研發創新目標；另一方面，同時保持並符合貿易夥伴對手國所期望農產物量質之監管與監督水準。

2. 生物安全

澳洲聯邦政府一直致力於自然生態環境維護，實施一系列加強生物安全系統的防護措施，用以維護長久以來澳大利亞農業產業所保有傳統優質清潔與綠色品質聲譽。由於建構良好的生物安全體系，不僅得以直接保護農業產業所需的良好環境，同時亦提供符合自然生態環境與人類動植物生存生活社區的健康要求所在。尤其是，應對現有與未來的挑戰，對於保護澳洲大陸原生種動植物的安全生存系統，得以免於遭受外來物種或病蟲害的侵害。



因此，藉由建構良好與健康的生物安全系統策略，一者，就境內農業產業而言，不僅有助於降低生產經營者面對生物安全疫病威脅的一切無謂損失；再者，對於推展農產物出口動能而言，如此良好生育條件更有助於澳洲農產品於對外洽商市場准入時取得信賴的優勢契機所在。

3. 水土資源管理

國土幅員廣袤澳大利亞的土地資源面積近乎800萬平方公里之壯大，國土所轄水土資源對於農業生產經營至關重要。水土資源管理策略，除了滿足農業生產經營基本環境所需之外；同時，更為應對氣候變遷因子與發展生物多樣性的目的而劃設。特別是，針對水土資源嚴重退化地區自發性的



積極管理。具體發展方向，除了發展抗旱農作生產經營制度與景觀多元用途；此外，澳洲政府更運用廢棄食物改善土壤健康基金（Food Waste for Healthy Soils Fund），每年回收340萬公噸有機廢棄物由垃圾掩埋場轉移到農耕資源回覆大地使用，2030年回收率可達80%目標。

4. 農產業供應鏈

農產業供應鏈策略具備著二軌意涵，其一，在於投資改善實質運輸與儲藏功能硬體建設，尤其是針對易腐性產品的保全能力。其二，在於健全農產業市場價格與交易制度透明化。澳洲聯邦政府農業部致力於改善整個農產物供應鏈的競爭環境與公平性，政策思維同時既為生產者、亦為消費

者福利二者著想。關於農產業市場交易制度透明化建構部分，所稱之農產業市場包括農產品的產品市場與農業資材的生產要素市場二者；亦即經濟學所分類之產品市場（Product Market）與要素市場（Factor Market）二者。

農產市場公平交易制度，免除不合理的價格剝削，以及不法屯積或哄抬物價的行為。質言之，經濟週流（Circular Flow Diagrams）之農業資材生產要素市場與農產物產品市場二者週流透明而順暢，成本與物價之間如實合理反饋作用。如是，澳洲聯邦政府農業部規劃Ag 2030建構完善農業產業供應鏈體系政策目標，一方面，引導總體經濟社會資源配置乃得以達到最佳效率化使用；另一方面，保障個體面生產者獲得應有報酬利益、消費者支付合理願付價格。

5. 水利與農村基礎設施

水資源環境一向就是澳洲聯邦政府面對的重要課題之一，不僅是為了應對澳洲大陸長期面臨之氣候乾旱所存在的傳統課題；同時，更為因應當前全球氣候變遷下的自然災害與惡劣天氣事件做好充分的應對準備。Delivering Ag 2030在澳洲大陸諸多地區特別劃設一項20年的經濟建設水利發展藍圖，2019年底率先成立國家水利網絡管理部門（National Water Grid Authority）統籌職司擴增農地灌溉服務區域、水利設施基礎建設、水資源調度分配等任務，更配合相關部門協助創造直接與間接之就業機會。

Ag 2030規劃水利與農村基礎設施策略，一方面，除了加強廢污水排放管理與處理工作外；另一方面，更積極進行水質改善了與水利的可持續性。Ag 2030政策目標冀以透過水利與農村基礎建設，進行水資源合理配置與農村發展機會，藉由發展農村地區的產業過程，直接或間接地提供國民就業機會。

6. 創新與研究

創新與研究一直都是產業發展不可或缺的原動力所在，澳洲聯邦政府農業部在2020年9月間制定了國家農業創新議程（National Agricultural Innovation Agenda, NAIA）跳脫傳統創新與研究的



方法與思維，律定5項農業改革支柱，包括（一）融合凝聚力與文化內涵的生態系統導向發展；（二）公、私部門合作與國際投資；（三）嵌入制度透明化與企業精神的頂尖創新實踐；（四）各級部門接納創新作為思維；（五）建構創新發展平台。

2021年10月間再發布國家農業創新政策聲明（National Agricultural Innovation Policy Statement）指出農業創新與研究策略內涵，定位澳洲農業產業的發展方向為具有韌性、獲利性與國際競爭力的產業，以出口導向、因應氣候變遷、生物安全與數位農業為4項核心創新發展優先事項。此外，於2021年4月成立growAG線上平台更是一項具體創舉，透過growAG啟動不僅做為數據整合、監測與運用人工智慧功能，用以增強效率與減輕行政負擔；同時，在平台上亦展示農業科研創新成果，以及提供研發成果商業化的機會。

7. 人才資源培育

面臨農業勞動力不足課題，澳洲聯邦政府農業部大破大立開啟諸多關於農業勞動力的境內境外人力與人才培訓方案。境內部分側重人才培訓，藉由獎勵補助途徑改善從農有關之資金財務結構，用以提昇農業生產經營者社經地位，改變青年學生對於現代農業的看法，願意投入農業行列。境外人力補充方面，2021年起核發澳洲農業簽證

（Australian Agriculture Visa）可謂為史上對於澳洲農業勞動力進行最大幅度的結構性改革，藉由分別引進具備專業嫺熟技藝（Skilled），半專業技藝（Semi-skilled）與低階技藝（Low-skilled）勞動者投入傳統農林漁畜產業。

越南成為第一個簽署協議國家，期待透過下一代的移民機制與途徑，投入澳洲聯邦政府農業部門與農業產業的發展。此外，針對季節性缺工課題，提供季節性工人計畫（Seasonal Worker Programme, SWP），擇定由太平洋地區海島國家引進補充所需人力。2022年以後，背包客即使未取得簽證仍得以透過打工度假（Working Holiday Makers, WHM）機制入境。除此，針對部分澳洲偏遠地區農業發展，尚提供永久居留計畫用以招募境外農業勞動力。

結語—— Ag 2030政策啟示

回溯澳洲聯邦政府農業部規劃 Delivering Ag 2030中長期農業政策發展之際，彼時正逢全球面對COVID-19新冠疫情風暴肆虐之時。然而，令人敬佩澳洲聯邦政府的宏觀視野，即使是在面臨如此嚴峻艱困時刻，中長程的農業政策扎根磐石工作依然時刻依序進行未停歇。

依據時任澳大利亞農業部L.部長指出，儘管在乾旱、森林大火、洪水、COVID-19與全球貿易中斷等諸多總體

不利環境下，2020–21年間澳洲農業產業仍得以創下亮麗耀眼的高成長率，進而帶動產業寫下產值超過800億澳幣的傲人最高紀錄成就。簡析此一箇中緣由，不難理解關鍵因素正是端賴澳洲聯

邦政府優質的組織團隊，發揚跨部門的合作精神，以及不貪圖近利而行實工程。

本文歸納以下5項為學習啟示並以之為結語，如是：

學習
啟示

1 劃設中長程階段性的政策目標體系並動態檢視內外環境

建構循序漸進施政理念，由境內產業建設而發展至國外競爭市場，律定短期措施是短程目標的起始、短程目標是中期目標的必要手段、中程目標是長程目標的過程要求。正所謂合抱之木生於毫末，九層之臺起於累土，千里之行始於足下，是為按部就班而得以慎終如始，則無敗事之果。

學習
啟示

2 融合成長進取與防禦保護的農業產業政策內涵

Ag 2030總目標是創造農業產值1,000億澳幣，必然需要有成長進取的產業動能，始得以積極達標；同時，亦需要維護優質的水土資源產業環境與先進的科技水準相輔相成。

學習
啟示

3 定位為全民的農業產業，自是需要關注於全民的利益與福祉

澳洲聯邦政府農業部將農業扮演的角色、任務與功能定位為民的農業，因而政策思維必須納入所有利害關者的意見，諸如生產者與消費者、農民與國民、農村與都會、人類與萬物、當世與跨代，皆是參與農業政策制定的要角與應考量者。

學習
啟示

4 全球氣候變遷工作不缺席

澳洲聯邦政府農業部以正向負責的態度真實面對全球氣候遷課題與挑戰，不僅積極致力投入研析農業產業契合適應與減緩氣候變遷的生產經營管理作為；同時，也認為隨著產業經濟朝向低碳排放、甚至是碳中和方向轉型，展現出更有效率的農業產銷系統，為農業產業迎來更強大的市場發展機會。是謂實踐具有高度地域性、區域性特質導向的農業產業，融入全球性脈動行列的實際行動。



5 公私部門夥伴關係（Public Private Partnership, PPP）機制

學習
啟示

結合公部門的專屬執行效力與民間部門的靈活動能優勢，為中長期農業政策規劃注入視野高度與廣度；換言之，公私部門的協作乃是藉以由上而下功能程序（Functional Procedure）的公共政策導引，以及由下而上資源程序（Resources Procedure）的民間力量，二者的加乘效果，最終為澳洲農業政策建構出凝聚高度的共識與不可撼動的施政基礎。🌱

參考資訊

1. Department of Agriculture, Water and the Environment, Australian Government, 〈Delivering Ag 2030〉, <https://www.agriculture.gov.au/sites/default/files/documents/delivering-ag2030-april-2022.pdf>
2. Investing in a Future Made in Australia, Budget 2024-25, 〈A more resilient Australia〉, <https://budget.gov.au/content/03-future-made.htm#m10>