以社會對話實踐農電共生的公正轉型路徑

報告者:謝旻琪法務專員(康和綜合證券)



➢摘要:
農電共生是我國能源轉型的重要政策，轉型過程應兼顧農民權益。而完善的社會對話正是關鍵，透過結社形成的團體力量，使農民得以與政府及企業在平等基礎上協商，推動農業與能源並行的永續發展。

➢逐字稿:
各位先進朋友大家好，我是謝旻琪。

我今天要談的題目是公正轉型下的農電共生-社會對話機制的實踐與展望。

因為全球暖化的關係，所以會導致一些氣候變遷。所以現在各國有開始推動一些淨零碳排，然後導入低碳再生能源，例如太陽能。我國其實也不例外，因為我國的土地有限，所以我們將農地和太陽能結合。就是我國目前在執行的農電共生。但是大家也知道其實現實狀況農電共生有一些問題存在。首先就是農地非農用，然後躉售電價爭議，或建置太陽能成本太高。這些其實都會去影響農民做他的農業經營的部分。

所以其實農民在農電共生政策之下，他是一個會直接受到影響的群體，農民他就有公正轉型的必要。因為公正轉型他強調的就是應該要關注受到衝擊群體的群體需求和利益。那我們要怎麼做到這件事呢？在公正轉型宣言裡面其實有提到就是要求政府、企業、勞工還有受影響的群體之間，都應該要進行充分的社會對話。
所以本研究的問題就是在於農民他怎麼去進行社會對話？那他的管道是什麼？他的社會對話內容又是什麼？

我們首先要先看農電共生政策，它的法源依據在憲法裡面基本上有兩個。一個是農業政策，它規範在憲法第143條第4項和第146條。第二個就是發展再生能源，憲法其實沒有明文規範，但是從憲法增修條文第10條第2項可以知道，我們要運用科學技術去達到一個生態環境的保護。但是這兩個就會有一個價值規範權衡的問題。

這邊有針對農電共生政策，整理出相關法規給大家參考。

第二個是我國國內農電共生的申請流程。這邊也是給大家參考。

還有本研究有做一個實證訪談。基本上農民他們針對太陽能發電設備的裝設，他們普遍是認為確實是可以作為他們的一個投資的收入來源。

但是其實存在的問題也不少。第一個就是假種田真種電的狀況。這個基本上是存在於，因為這些人他的目的其實是在種電，而不是種田。

所以他們會在太陽能板底下種植農作物，但是他們並不在意農作物的生產也不在意它的販售。

所以在市場上面，其實他就會以低於市場價格去做販售，就會去影響到真正以種植這個農作物維生的這些農民的權益。

第二個就是如果農民他想要去裝設太陽能設備的話，他其實要先投入一筆很高昂的成本，但是後續又有一些維護和保固的問題都會造成農民的負擔。

第三個就是目前臺灣只有屋頂型的農業設施可以去做裝設。針對露天型農作物的部分，他們其實是沒有，就是他們想要裝設也無從裝設。

最後一個就是，這些農民其實普遍上都不了解什麼是農電共生政策，他們對再生能源會對自己農業造成什麼樣的影響，他們其實不熟悉這些。這些其實都會造成他們的一個隱憂。

那會有這些問題發生就是因為他們忽略了農民的意見，就是他們忽略了農民也應該要做到公正轉型這件事。

但是我們要怎麼去納入農民的意見，就是要靠社會對話的機制來解決。

所以我們接著要來看社會對話，他要怎麼去實踐公正轉型。我們先看剛剛珊霈有提到公正轉型，它其實有三個要件。第一個就是肯認正義，第二個是程序正義，第三個是分配正義。

那在程序正義的部分其實有要求就是所有群體，他都應該能夠具有公平的程序去參與這個決策。

那第二個就是農民，他的意見和決策都應該要被平等的對待和考慮。

最後一個就是政府和企業，他應該要去充分的揭露農田共生政策的資訊，才能夠讓農民可以去審慎的去思考這件事。這些都需要靠社會對話來解決。

因為社會對話，它要求社會各階層的行為者之間應該要進行資訊交流、磋商和協商。那在本研究中社會各階層的行為者就是剛剛提到的，政府、農民還有企業，也就是系統廠商、臺電。
那他們會透過社會對話的方式去做協商，然後他們可以凝結出一個共識。

所以國際學者針對社會對話機制有列了一個三階層。首先是在資訊交流的部分，就是要先了解政策問題是什麼。這邊的資訊揭露就會比較重要，因為農民他要先了解政策問題，他才能夠知道他的需求跟他的問題是什麼。

接著就會到磋商的部分。磋商的部分就會是像剛剛提到的各行為者之間，他們可能會共享資訊，然後彼此做一個意見交流。他們會在這個階段展開一個比較深入的對話。這是凝結共識的過程中其實一個蠻重要的階段。

最後他們就可以根據協商的部分，雙方會討論出一個共識。政府就應該根據這個共識去制定出政策。農民其實也可以在這個階段和企業去簽訂相關的契約等等。

這頁是根據剛剛農民提到的、面臨到的這些問題，整理出他們目前的社會對話需求。

農民現在面臨到的問題，前面的三個就是假種田真種電，然後是只有屋頂型的太陽能設備，第三個是不熟悉農電共生政策，這些他要對話的對象主要會是政府，因為他們想要討論的議題其實是去影響還有制定比較符合農民權益的農業和再生能源的法規政策。

第二個就是要建置一個比較完善的資訊公共平臺，然後還有意見反應的管道。

在第二個部分就是經營太陽能設備太高昂，這邊我們主要的對話對象會是在企業的部分，在臺電的部分就會是針對躉售電價的部分去和臺電做約定。第二個就是系統廠商，就是針對設備建置的費用、成本，然後維護、保固條件等等。

那接著我們要來看，在社會對話體制下面農民他的角色是怎麼樣。首先，大家都知道傳統的社會對話基本上是落在勞方、資方，然後政府之間。

但是農民在農電共生政策之下，他其實是屬於個人經營工作者。他要對話的條件其實也跟勞動條件沒有關係。

所以在ILO的R204的建議書有提到像這類的人，他其實是屬於非正規經濟工作者。就是由個人自行經營，然後像是企業創業者或家庭，特別是在非正規經濟中擁有並經營經濟單位等，就是自營工作者，農民就是屬於這一類的人。

所以ILO在這個部分其實有特別強調就是，非正規經濟工作者他應該要享有結社自由和團體協商的權利，因為當他有這些權利的時候他才能夠公平和平等的去和企業、和政府去做一個社會對話。

所以結社在這邊就會相對比較重要。

因為它讓農民從一個個人變成一個群體，透過一個群體的方式來和企業、和政府去做協商，其實是比較有力量的。
那本研究是以合作社作為結社的組織，國際上基本上也是肯認就是合作社它其實是一個相對比較有效的一個組織，因為合作社它的本質是實現團結經濟。

它是以人為導向的一個社會團體，它和以利潤為導向的資本體制其實是不同的。

因為合作社它實際是以農民，就是合作社社員的利益為依歸，所以他們會藉此去共同追求同一個目標。

合作社的特徵其實就在追求經濟和社會目標的同時，它會去生產商品、服務然後知識。它透過這樣子的方式會去促進社員之間的參與和團結。所以合作社它其實是一種實行共同生產、然後集體所有制還有民主決策的一種自主管理型的企業。

他讓所有的社員一同去參與、去治理這個合作社的社務，所以合作社強調的就是社員之間應該要有民主、平等、公平和團結。

那國際合作社聯盟針對這樣子的特質，它其實有制定了七大原則。這邊也提出來給大家參考。

其實我國有制定合作社法，所以它相對於社會企業、基金會來說，它其實是有一部完整的法規來做規範的，所以它的制度其實也是比較完整的。

那以我國農民來說的話，我國農民其實他們的共同目標就是經營農業，所以大概就是以農作生產、運銷、利用、勞動業務為主要目的。

所以他們可以依照合作社法、農業合作社輔導獎勵辦法去設立農業合作社。那依照合作社法規定，合作社其實是具有法人地位。

這邊根據農業合作社它的治理原則大概分成四個部分。第一個就是自願而開放的社員制。這邊其實是希望農民他都可以自主、自願的去加入這個農業合作社。所以他不應該設立過高的門檻，也不能夠以資本或資格去做一個不當的限制。

第二個是社員的經濟參與。這邊強調的是合作社的平等原則，它會體現在社股認購的限制上面。依照我國合作社法的規定，社員他都至少要認購一股，但是他最高其實是不能夠超過股金總額的20%。

它透過這樣子的限制條件其實是可以約束，就是社員他不會持有過高的股份，也可以避免合作社變成一個以利潤為導向的一個資本組織。那也透過這樣子的限制方式，在合作社有結餘的時候，它就可以公平的分配給所有的社員。

那第三個就是社員的民主掌控。這邊強調的就是合作社的民主機制。
所以全體社員，他都可以去參與社員大會，然後共同為合作社的社務去做一個決策。那每一個社員他其實都是一人一票。這樣子的制度其實也同時落實了就是平等原則。

然後他們制定出一個決策之後就會交給理事會去執行，然後交給監事會去行使監督權，透過執行和監督機制來互相制衡。所以合作社它在運作上面其實是相對也比較完善的。

最後一個就是合作社間的合作，因為合作社它其實有一個區域性的特色在。所以其實各區的農業合作社，它們可以透過組成聯合會的方式，組成一個更大的組織，然後共同去針對同一個議題去做討論，去做決策。

所以它們組成聯合會之後，它們其實是可以一同去參與農電共生的一個社會對話。

所以本研究最後的結論就是，農民他其實可以透過農業合作社的方式來進行社會對話。首先就是在意見交流的部分，合作社的社員他們可以透過社員大會的部分來做意見交流，然後展開一個決策。第二個就是合作社它其實就是得到這個決策之後，它可以向企業去做意見反應，然後向政府去做一個意見反應。

那在第二階段磋商的部分就是，合作社可以針對剛剛就是在社員大會裡面做出來的決策，去向政府提出一個比較具體的政策建議。第二個就是可以透過由政府主導的方式，讓合作社和臺電和系統廠商，和這些企業之間去做一個意見的交流，然後去討論躉售電價的部分、去討論設備建置，維護，保固等等。

最後一個階段就是在協商的部分。他們在協商階段凝聚出一個共識之後，政府應該要根據共識的結果去制定各項的農電共生政策。

政府也可以在這個階段和農民和合作社去簽訂一個協約，可以讓合作社的社員直接參與到農電共生政策，同樣就可以在這個階段節省了去申請太陽能發電設備的流程，其實也是可以減少假種田真種電的問題產生。

第二個就是它應該要再完善現行公開的平臺和管道，讓合作社的社員和合作社都可以去做發聲，甚至一般的農民他也有更多管道可以在這邊去表達他的意見。

那第二個就是在集體談判的部分。這邊可以由政府去做主導、監管，讓合作社和臺電針對躉售電價的部分去約定一個比較符合農民權益的一個售電價格。

那第二個就是和系統廠商可以透過合作社，因為合作社其實是可以以比較多人的方式來和系統廠商去約定裝設條件，約定建置成本然後保固、維護條件。其實都比讓農民個人去和系統廠商來做約定，都可以拿到更好的條件。

那我的報告到這邊結束。謝謝大家。