

台灣農業生產、生活、生態功能 各自獨立的基本改革

李元和、施順意*

摘要

關鍵詞：基本改革，單一農場給付，單一面積給付

JEL 分類代號：Q11，Q15，Q18

世界貿易組織針對農業議題的共識為市場導向的基本改革，然而卻很難凝聚改革的力量以及作法。美國在 1996 年的農業法案嘗試以所得給付取代價格支持，但此一改革只達成目標的三分之一。歐盟已決定在 2005 年 1 月推動類似的基本改革。預期歐盟的主導將使改革的力量及做法更為具體，迫使各會員國效仿。

歐盟改革的作法是以單一農場給付與單一面積給付為主軸，此概念很適合於台灣處理水旱田與非水旱田補償的公平性問題。本文粗略的估計，若採取生產與所得分離的基本改革，在不影響農民既有的農業所得水準下，每年尚可節餘 300 億元，供改善農民生活與農業生態用途。

* 李元和係佛光人文社會學院經濟系副教授兼系主任，施順意為佛光人文社會學院經濟系教授。

台灣農業生產、生活、生態功能 各自獨立的基本改革

李元和、施順意

壹、前言

烏拉圭回合農業協定(Uruguay Round Agriculture Agreement, URAA)的附件 2，述及境內支持措施勿須列入削減承諾的兩個標準：(a)支持應透過政府財政計畫進行，並且不得涉及消費者之移轉，及(b)支持不應對生產者產生價格支持的效果；並符合下列一些特定政策之準則與條件。納入政府特定政策的服務性計畫所涵蓋的範圍很廣，包括：一般性服務，糧食安全目的所為的公共儲糧，國內糧食援助，生產者的所得直接給付。其中，對於生產者的直接給付措施，所適用的特定準則規範出八種型態，包括：分離所得支持，所得保險及所得安全計畫之政府財政支出，自然災害救濟給付(直接或經由政府對作物保險計畫之融資)，經由生產者退休計畫所提供之結構調整給付，資源移出計畫項下的結構調整給付，投資協助之結構調整給付，環境計畫下之給付，以及區域性協助計畫下之給付。同時，在符合前述的兩個一般性標準，以及適用的特定準則外，仍有很大的彈性允許新設置且勿須削減的直接給付措施。

在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的術語中，農業的境內支持措施以“盒子(boxes)”來識別，而以交通號誌的綠色(Green；允許)，琥珀色(Amber；減少或降低)，藍色(Blue；條件下允許)來歸類境內支持的各種補貼措施。綠色補貼在 URAA 的附件 2 已如上述加以界定。URAA 以及 WTO 協定進展的最關鍵點，即在於勿須將境內支持措施中綠色補貼所涵蓋的項目，列入農業生產者的境內支持(Aggregate Measurement of

國立中興大學

National Chung Hsing University

Support, AMS)的計算。綠色補貼，只需符合附件 2，則幾乎可無限制的擴張。如此，在原則上只需將琥珀色、藍色的補貼，全額轉為綠色項目下的補貼，並以合理化的解釋此種轉換已符合附件 2 的準則，在不影響農業生產活動的所得水準下，遵循 WTO 所需求的市場導向(market-oriented)以及政策基本改革(fundamental reform)的一些調整措施，均較容易被會員國接受。

表 1 顯示綠色補貼在境內支持措施的重要性。以 1999 年為例，美國綠色補貼為 49,749 百萬美元，藍色補貼為零，琥珀色補貼為 16,862 百萬美元。歐盟琥珀色的補貼款為 47,318 百萬美元，藍色與綠色分別為 19,558 百萬美元與 16,694 百萬美元。表中的其他國家除挪威外，均以綠色補貼款所佔境內支持補貼的比例為最高。

表 1 通報的境內支持，1999 年

單位：百萬美元

	綠色補貼	琥珀色補貼	藍色補貼	微量條款補貼
歐盟	19,694	47,318	19,558	304
美國	49,794	16,862	-	7,435
日本	24,081	6,705	831	292
南韓	4,590	1,305	-	409
瑞典	2,190	2,258	-	-
挪威	548	1,383	984	-
加拿大	1,177	631	-	741

資料來源：[http://www.wto.org/trade_topics/agriculture/WTO Agriculture Negotiations: The Issues and Where We Are Now \(March 2004\)](http://www.wto.org/trade_topics/agriculture/WTO_Agriculture_Negotiations:_The_Issues_and_Where_We_Are_Now_(March_2004).).

由於將農業支持從琥珀色補貼轉換為藍色或綠色補貼是未來的一項重要趨勢，而歐盟農業共同政策(Common Agricultural Policy, CAP)從 1980 年代中期即出現生產過剩和庫存高漲的危機，且與美國在 GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)談判中衝突不斷增加，歐盟會員國內要求改革的壓力亦持續加重。CAP1992 年的改革是一個轉捩點，干預價格水準將大幅度降低，並建立農民直接給付制度，其改革雖帶來複雜的結果，但也開啓了農業在歐洲社會所扮演角色的爭議性議題，其後 CAP 仍繼續提出各項改革，如

1999 年的改革仍繼續調降價格，並以利用增加直接給付方式加以補償，爲了充分瞭解歐盟 CAP 的改革計畫之基本架構，本文將首先簡單說明歐盟農業共同政策的基本改革：單一農場給付與單一面積給付加以介紹，其次試圖參照 CAP 的改革計畫，提出台灣農業生產補貼措施的基本改革，以供國內決策者研擬農糧政策調整之參考。

貳、歐盟農業共同政策的基本改革： 單一農場給付與單一面積給付

歐盟農業共同政策在 1980 年代中期即出現生產過剩和農產品庫存高漲的危機，其改革方向與幅度將決定性的影響 WTO 貿易談判的進展。歐盟的農業部長級會議，在 2003 年的 6 月已決定針對其 CAP 作基本的改革，將琥珀色與藍色的補貼，全部轉爲綠色，並且在 2005 年 1 月開始實施單一農場給付(Single Farm Payment, SFP)制度。此一改革，將使目前歐盟的農業支持完全改觀，未來的農業支持補貼，大部分將與農業的生產分離或無關，農業補貼的政策競賽亦將由生產者主導轉爲由消費者及納稅者所決定，同時，農民將有更多的耕種自由來滿足市場的需求。

一、單一農場給付逐年調降

歐盟 CAP 的改革，對於農業所得的影響將依循調整機制，稱爲緩和調降 “Modulation Reduction”，在 2005 年時將單一農場給付調降 3%，2006 年調降 4%，2007 年起每年調降 5%。但是，爲了避免有些特殊的情況下單一農場給付可能使某些農業生產完全荒廢，因而允許某些有限度的價格補貼作爲生產誘因的配套措施。

單一農場給付制度已不單僅是滿足生產者的要求，而逐漸的消費者、納稅者以及一般大眾也要求生產者對社會回饋，亦即對此支付需與農業生產以外的多功能公益

(multifunctionality)結合在一起，包括環境的維護、永續的農業、食品的安全等等。當然，也需要一個聯合行政管理制度來確保支領給付的農民，其享受權利與應盡義務的關係能夠一致(cross-compliance)。

二、歐盟共同農業政策的基本改革，改變全球農業保護新思維

歐盟農產品的進出口在全球佔極大比例的份量。表 2 顯示，在 2001 年，歐盟在全球農產品出口值的比例佔 49.7%，而美國為第 2 位，僅佔 12.8%。在進口值比例方面，歐盟為 53.2%，而美國其次佔 11.5%。在 2004 年的 5 月，歐盟新加入 10 個會員國後，農產品進出口值佔全球的比例將更高些。因此歐盟共同農業政策的基本改革，預料將迫使全球農業保護的遊戲規則追隨歐盟的作法。

表 2 亦顯示歐盟農產品出口值佔全球比率如此高的主要原因為歐聯會員國之間農產品貿易型態及貿易條件所引起，而農產品貿易條件又受到歐盟 CAP 的影響。因之，CAP 的改革預料將對目前歐盟會員國間的農產品貿易型態產生顯著的影響。

三、歐盟對新加入會員國之改革

2004 年加入歐盟的 10 個新會員國，將實施以耕地面積為基礎的單一面積給付(Single Area Payment Scheme, SAPS)制度，每公頃耕地面積給予定額的支付。由於 SAPS 所享有的權利少於 SFP，因之，享有 SAPS 之農民不需額外的履行符合環境與自然資源維護的一些要求。同時，SFP 的逐年削減措施也不適用於 SAPS 之農民。在 2004 年時，SAPS 的補貼僅為 SFP 的 25%，以後將逐年調升，在 2012 年時，SAPS 將與 SFP 達到同一水準(Jacquet, 2003)。

表 2 全球 15 個主要農產品進口國與出口國，2001 年

出口國	出口值 10 億美元	佔全球 的百分比	進口國	進口值 10 億美元	佔全球 的百分比
歐盟會員	213.53	39.0	歐盟會員	235.51	39.7
歐盟會員至其他 各國	57.81	10.6	歐盟會員至其他 各國	79.78	13.5
美國	70.02	12.8	美國	68.40	11.5
加拿大	33.57	6.1	日本	56.94	9.6
巴西	18.43	3.4	中國	20.12	3.4
中國	16.63	3.0	加拿大	15.55	2.6
澳洲	15.56	3.0	墨西哥	12.79	2.2
阿根廷	12.20	2.2	南韓	12.50	2.1
泰國	12.06	2.2	蘇聯	11.40	1.9
墨西哥	9.07	1.7	香港	11.06	1.9
蘇聯	8.17	1.5	台灣	6.99	1.2
紐西蘭	7.97	1.5	瑞典	5.65	1.0
馬來西亞	7.19	1.3	印尼	5.35	0.9
印尼	7.02	1.3	沙烏地阿拉伯	5.01	0.8
智利	6.97	1.3	馬來西亞	4.83	0.8
印度	6.41	1.2	泰國	4.83	0.8
15 個加總	445.80	81.4	15 個加總	472.32	79.6

資料來源：同表 1。

四、歐盟對新舊會員國之處理方式對我國水旱田利用調整計畫之啟示

歐盟 15 國的單一農場給付制度以及歐盟 10 個新會員國的單一面積給付制度，與台



National Chung Hsing University

灣目前討論水旱田利用的補貼轉為分離所得，以及其他農地是否亦應採行對地補貼的公平性問題，提供有用的類比。台灣的稻米保價收購制度以及衍生的水旱田利用調整，基本上是針對稻米的價格保護。以目前的水旱田兩期計 60 萬公頃的種植面積，約使用 150 億元的保價收購措施政策支出，以及 150 億元的水旱田調整措施，若取消此稻米價格保護而改為完全的分離所得支持，而直接將此 300 億元經費分配給稻農，則每個夠資格的農民每年每公頃每期作可享有 50,000 元的單一農場給付。同時，這些農民可自由的選擇生產符合市場需求的農產品¹。

若以每公頃每期作的 50,000 元或一年 100,000 元，供為水旱田的單一農場給付，此一水準顯著高於歐盟 2004/05 稻米運銷年對其會員國的單一農場給付款，2005/06 年及以後，歐盟對稻米每年每公頃的補貼將調降約一半，或平均的單一農場給付款約為 20,000 元新台幣，如表 3 所示。

其餘未受到稻米價格支持措施所保護的農地，若以一、二期作估計約為 120 萬公頃。政府一年約編列 300 億元的進口損害救助預算，若將這些非水旱田的權利比喻為歐盟 15 國以外的新會員國，可以享有單一面積給付，則可取消出口損害救助措施，而將此 300 億元經費分配至此 120 萬公頃的農地，如此每公頃農地每年每期作可享有 25,000 元的單一面積給付。農地所有者權利與義務的關係是否應受到管理與監督，亦可比照上述歐盟 SFP 與 SAPS 的作法。

農民實際上由農地可獲得的所得補貼將遠低於上述的設定金額。假設，目前政策支出的百分之五十，提供為對農地所有者的直接所得移轉，那麼經由政策的重新調整將可擴增農民所得，改善農民的福利以及更佳生態環境。

¹ 台南縣長蘇煥智曾提議「休耕農地銀行暨農民擴大經營獎勵方案」(2003 年 7 月)，由中央政府負擔。納入休耕農地銀行的農地每年每公頃每期作可得 25,000 元，若農地承租業者每年每期作每公頃的租金為 20,000 元，則農民每年可得 90,000 元，遠高於目前的休耕給付，“農民一定樂翻天”。

表 3 歐盟對稻米的 SFP 補貼

	運銷年 2004/05 (歐元/公頃)	運銷年 2005/06 及以後* (歐元/公頃)
希臘	1323.96	561.00
西班牙	1123.95	476.25
法國	971.73	411.75
法屬圭亞那	1329.27	563.25
義大利	1069.08	453.00
匈牙利	548.70	232.50
葡萄牙	1070.85	453.75

資料來源：Commission on the European Communities, Brussels, 27.10.2003, COM(2003) 640 final.

*若以每公頃的補貼為 500 歐元，歐元兌台幣比為 40，則約為 20,000 元/公頃的補貼。

參、台灣農業生產補貼措施的基本改革

一、台灣農業生產補貼之三大支柱

目前台灣農業生產補貼措施的架構，大體而言是以保價收購措施維持米價為第一支柱，以休耕與轉作措施減少稻作面積為第二個支柱，而第三個支柱是以進口救助方式補貼水旱田以外的其他農產品的生產。假若，類似的以單一農場給付取代目前水旱田將利用的調整及稻米價格支持措施，那麼台灣的水旱田將呈現何種利用方式(施順意等，2004)？稻作面積與目前稻米產量是否將嚴重的萎縮(張靜貞等，2001a、2001b)？在市場導向下，農民有更自由的選擇種植其他作物時，稻米價格的水準如何決定(施順意，2002；張靜貞等，2000)？稻作的風險如何趨避？有何機制可以減緩稻農經營上的不確定性以及避免稻作面積的遽降？

二、稻作補貼應逐步轉為補貼盒子，市場導向之調整不宜過大

2004 年保價收購措施下的稻作面積與水旱田利用調整措施下的休耕及轉作面積，以兩期作合計約各為 30 萬公頃的種植面積。若以單一農場給付制度取代目前的此兩措施，則稻作面積的增或減，將視替代的稻作誘因如何設計而定。很顯然，假若採取完全的市場導向方式，則將很難避免稻作面積的遽減。因之，即使需納入境內支持計算的一些價格誘因仍須考慮。因此，稻作誘因的設計基本上雖是朝市場導向調整，但調整的幅度不宜過大，且儘可能轉為綠色項目下的補貼。

除了稻作誘因外，綠色項目補貼的目的將是誘使水旱田的利用能符合市場需求，亦即誘使生產者能明智的使用其耕地，而不需僅在保價收購與休耕之間作選擇。同時，以生態為主包括環境、水資源的綠色盒子補貼也不盡然大多限於水旱田的耕地(施順意，1999 與 2004)。

三、應用單一農場給付於水旱田利用調整之分析

首先，我們將討論最簡單的單一農場給付方式。假若，水旱田的耕地使用符合單一農場給付的需求，如出租耕地方式的耕地結構調整，那麼地主一方面可由政府取得每年每公頃 50,000 元的給付，為前述理想設定值每年每公頃 100,000 元的半數，另一方面又可經由租賃取得地租報酬。圖 1 顯示，在目前水旱田利用調整下，最基本的休耕補貼每公頃每期作為 27,000 元，總的休耕面積為 OA 公頃。在此休耕補貼措施下，可移轉使用耕地的供給以 SS 曲線表示，而 DD 表示市場對於可移轉使用耕地的需求。政府對水旱田耕地的單一農場給付將使 SS 市場的供給線右移至 S'S'，圖 1 顯示當耕地每期作的租金為 35,000 元，其中 25,000 元為政府的綠色盒子補貼，10,000 元為承租者支付的租金，則市場可移轉使用的耕地擴增為 OB 公頃，承租者只需支付每公頃 10,000 元的地租即可調

整其耕地結構，擴大規模與自由的選擇耕種。假如，耕地承租者仍有意願繼續經營稻作，經營者仍需支付地租，例如每年每公頃 20,000 元。因此，稻作的收入除了須支付自己工資以及管理報酬外，尚須支付地租。單一農場給付的實施，所附加額外的短期稻作誘因的設計僅是為了避免政策改變後引發稻米生產的遽減。

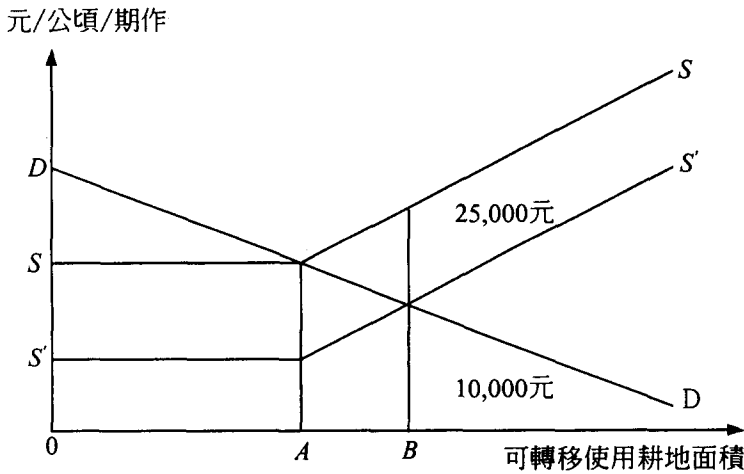


圖 1 應允綠色補貼要求項目下的可移轉使用耕地面積

四、單一農場給付制度之改革設計與操作方式

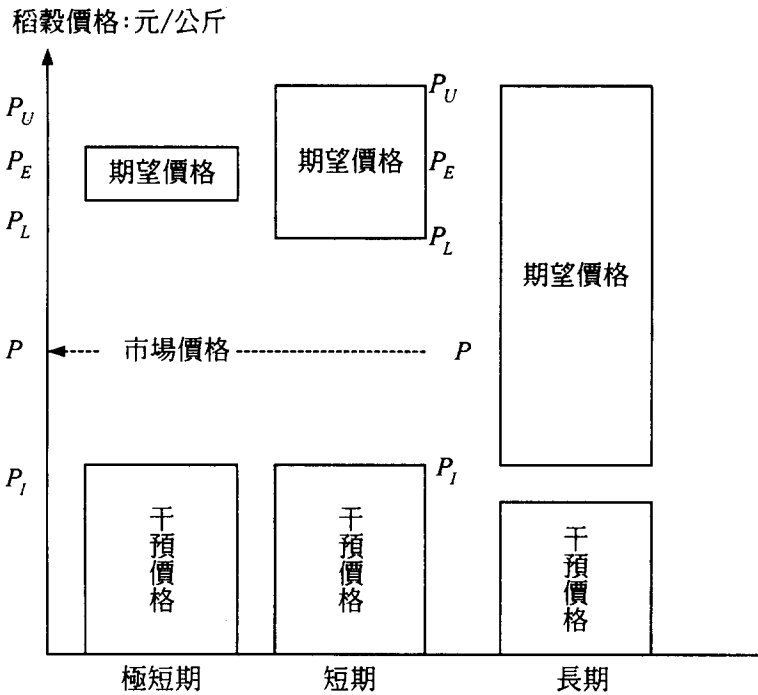
在最短期的設計將是保證稻作的所得能支付地租，自家工資以及管理報酬。當時間逐漸拉長，稻作有較長時間的調整時，必須有調降價格保證的機制，而引導至最終完全市場導向的基本改革。因之，我們所考慮的稻米價格將包括平均的期望價格、市場價格以及干預價格或目標價格三個變數。假設平均的期望價格或預期的稻穀價格， (P_E) ，為每公斤 16.0 元，變動的上限與下限以 P_U 與 P_L 代表，如圖 2 所示。若市場價格在期望價格的上下限範圍內變動，則完全由市場主導。若市場價格落於期望價格的下限，則由政府



與經營者共同分擔期望價格下限與市場價格或干預價格(二者選較高)價差的調整壓力。在最短的期間內，可以將干預價格設定在例如，每公斤 12.0 元的水準，大致上稻作收入僅足以支付生產費用與地租，而將平均的期望價格設為每公斤 16.0 元，以使稻作收入大致尚可涵蓋自家工資的報酬。當市場的稻穀價格為每公斤 10.0 元，低於干預價格的每公斤 12.0 元時，則政府除了負擔市場價格與干預價格的價差外，尚須負擔期望價格與干預價格的部分價差，例如，期望價格與干預價格的價差為每公斤 4.0 元時，由政府負擔 80%，經營主負擔 20%的損失，若以年產量 10,000 公斤稻穀估計，則稻作支付地租後的淨所得 32,000 元，將由政府移轉而來。

在此一假設下，而政府每公頃稻作的所得移轉支付將達 52,000 元，其中的 20,000 元為市場與干預價格的價差補貼。若目前的 60 萬公頃水旱田種植面積中的一半選擇稻作，產量為 150 萬公噸，則政府除了負擔此 30 萬公頃的稻作面積的綠色盒子補貼的 75 億元外，仍需加上支付 78 億元的移轉支付。

在長期的調整過程中，可經由擴大期望價格的變動幅度，增加經營者負擔價差的比列，以及調降干預價格等的配合機制，減少移轉支付的負擔。當市場導向完全運作時，此一移轉支付即消失。圖 2 顯示長期情況下，當期望價格的上下限幅度可涵蓋市場價格時，即不需政府的移轉支付。另一半約 30 萬公頃的水旱田可選擇種植其他作物，政府僅支出 75 億元的綠色補貼。因之，單一農場給付制度下需 150 億元經費的對地補貼，以及短期間稻作生產的價格誘因補貼，期間需納入 AMS 的計算的金額粗略估計約 78 億元，但此一生產調整機制的 AMS 補貼將可逐年調降，而終被取消。



(P_I 為干預價格； P 為市場價格； P_E 為平均期望價格，其上下限以 P_U 與 P_L 示之)

圖 2 市場導向的稻作生產價格誘因

五、單一農場給付應用於非水旱田農地之分析

水旱田的所有者，若放棄綠色補貼的誘因，其機會成本的損失每年每公頃約為 70,000 元，包括 50,000 元的政府對地補貼以及 20,000 的耕地租賃所得。因之，除非地主選擇農地轉為非農用，耕地荒廢的情況較不容易發生。非水旱田的農地若採行單一的面積給付制度，由於非水旱田稻作的情況較少，因之問題較單純。前述符合綠色補貼的非水旱田，基本上每年每公頃可享 25,000 元的對地給付，為前述理想設定值每年每公頃 50,000 元的



National Chung Hsing University

半數。非水旱田的農地除了可以出租供生產用途外，亦可由政府承租供生態、資源環境、觀光用途。假若地租亦如上述每年每公頃 20,000 元，又假設目前 60 萬公頃的農地，其中約四分之一供長年的多功能公益，政府每公頃每年支付 45,000 元，則一年需 67.5 億元的經費。若另外的四分之一農地為綠色盒子項目的耕地結構調整，每公頃每年負擔 25,000 元，則政府另將增加 37.5 億元的支出。假若其餘的二分之一農地沒參與綠色盒子項目的計畫，則非水旱田農地單一的面積給付的政府支出僅為多功能公益與耕地結構調整兩項，合計 105 億元。

當稻農有更自由的耕種選擇時，可擴大期望價格的變化幅度，經由目標價格的調降以及強化稻農負擔調整壓力的比例，逐漸使稻農朝市場導向的方向發展。很明顯的，先前不利於台灣稻作的耕作型態將會改觀，當政府不再需要提供稻作誘因時，則相關的單一給付制度亦可隨之調降，將使所有的農地取得相等的給付，而支領者需合乎社會對農地補貼的多功能要求。

六、實施單一農場給付制度之效益分析

在 WTO 的規範下，農地的非經濟目標、非貿易考量、以及綠色補貼的規範，使得農地的補貼可因地制宜，不需由中央政府直接監督。其次，當農地僅由政府負擔 SFP 或 SAPS，而農地租金由市場供需決定時，農地的生產用途、生態用途、以及其他多功能用途，均可合理的決定。在目前保價收購及休耕措施下，農地的參考租金至少為 27,000 元/公頃/期作，使得耕地使用權的移轉不易實現。

(一)符合水旱田補貼資格者

針對水旱田實施單一農場給付，所可能產生的長期效果如上述所討論是多方面的：

1. 願意離農或退休者，大致上每公頃每年仍將有 70,000 元以上的總收入，其中的 50,000 元為政府移轉，而其餘的為額外的市場租金所得。

2. 繼續經營農事者勢必擴大農場規模，因為只需支付 20,000 元即可取得耕地移轉使用，而且幾乎所有的水旱田所有者均需決定離農、退休或取得更多的耕地使用，因為其耕地的機會成本高達 70,000 元。台灣數十年來平均耕作規模無法擴大的情況將會完全改觀。
3. 經營農事仍為稻作者，在短期間仍將獲得所得保障，但其長期的機制是逐漸消除所有型式的價格支持。
4. 水旱田的使用將完全轉變為市場導向的生產功能。
5. 假若目前的 60 萬公頃水旱田種植面積的一半為稻作，而另一半為非稻作，則政府的綠色盒子補貼一年需約 150 億元，稻作所得支持，納入 AMS 的部分亦將由最壞情況下的 78 億元，逐年遞減終至歸零。

亦即，目前約 300 億元的水旱田調整與稻作所得支持的轉變為單一農場給付措施，在長期調整下可節省 150 億元用於農民福利或農業生態用途。

(二)不符合水旱田補貼資格者

對於其他非水旱田的約 60 萬公頃耕地或相當於二期計 120 萬公頃的農地，單一農地給付措施，所將產生的長期效果亦是多方面的：

1. 適合出租供農業經營或政府生態多功能公益的農地，大致上每年每公頃可獲得 45,000 元的總收入，其中的 25,000 元為單一農地給付下的政府移轉，其餘 20,000 元為私人經營或政府生態用途的額外租金收入。
2. 農業經營者只需支付 20,000 元，即可取得耕地的使用，而擴大經營規模。
3. 農產品進口救助金的方式來調節市場供需的政府干預可由單一農地給付取代，農民可享受直接的收益，而農業多樣化的生產活動可完全由市場與農民決策主導，而不需政府干預。
4. 假如目前的 60 萬公頃非水旱田耕地中的四分之一為出租供生產經營，另外的四分之一出租給政府，同時耕地的補貼符合綠色補貼的需求，那麼政府單一面積給付下的移轉支出為 105 億元，遠低於進口損害的 300 億元的預算。

國立中興大學

National Chung Hsing University

七、實施單一農場給付，農業三生功能得以分割

歐盟共同農業政策的基本改革中的理念是希望能以單一農場給付及單一面積給付的措施取代價格支持，在維持政策支出不變的情況下，將支出的 5% 移為鄉村發展用途。我們以上的討論，顯示著維持目前台灣稻作，水旱田調整以及進口救助金計 600 億元的預算下，單一農場給付及單一面積給付的實施，將可節省約 250 億元至 350 億元的經費供農民福利以及鄉村發展，改善農民生活用途。單一農場給付制度下的水旱田將僅為生產用途，單一面積給付下的部分農地將供生態用途，如此農業的三生功能基本上將分割。

台灣農業將可脫離交錯複雜的困境，重見新的契機，同時，扮演這些交錯複雜角色的農業補助措施，可移轉至地方政府，地方視特殊的需要與直接監督來執行。

上述非水旱田的綠色農地補貼，係針對農地結構調整或多功能公益農地。然而，尚有一大部分的非水旱田農地，將不合乎條件，若無適當的獎勵，可能造成農地的荒廢而破壞鄉村的景觀或影響鄰近的農耕。因之，Potter 與 Burney(2002)的論文中提及英國的鄉村機構(Countryside Agencies)的作法，將農地的對地補貼納入鄉村發展政策的架構並且要求農地符合綠色補貼的三種不同程度規範，且取得不等的支付：

第一種為維持農地景觀，只要農地不荒廢就給予最基本的補助。

第二種的補貼支付更高些，即設定如鄉村特色或生物多樣化環境的需求，達於標準的農地經營者即享有補貼給付的權利。

第三種的補貼即為本文所強調的達到更高標準的補貼支付，如農地結構調整或農地多功能公益。

肆、結論

美國在 1995 年以前的農業補貼是價格支持政策的一系列演變，但在 1996 年的農業

國立中興大學

National Chung Hsing University

法案(FAIR)，根本上取消了價格支持改以分離所得給付。然而由於國際農產品價格的持續低落，美國農業的分離所得給付在 2001 時，僅佔農業補貼的三分之一，其餘的三分之二仍為某種形式的價格支持。WTO 的會員國對美國此一發展採負面的評判。例如，巴西對美國價格支持的申訴，經 WTO 判定美國違反協議，預料將使分離所得給付受更大的重視。另外，巴西亦將對歐盟的蔗糖補貼提交 WTO 裁決。似乎，歐盟與美國這二個價格支持的大國，開始受到會員國的挑戰，而已開發國家中預料將有更多的案例提交 WTO。

歐盟將模仿美國 1996 年 FAIR 的作法，在 2005 年 1 月取消價格支持制度，而改以對地補貼的單一農場給付以及單一面積給付。全球兩大經濟體在農業補貼上採一致的基本改革，似乎是既定的新遊戲規則。

本文強調台灣的農業補貼若放棄價格支持，改採分離所得給付，基本上可以類似歐盟的作法，而且比歐盟更簡單及有效率，每年可節省約 300 億元，供提昇農民生活與農業生態用途。

(收件日期為 93 年 8 月 26 日，接受日期為 93 年 9 月 24 日。)

參考文獻

一、中文部分

1. 蘇煥智，2003，「休耕農地銀行暨專業農民擴大經營獎勵方案」，農委會農糧處，8 月 11 日。
2. 李元和，2004，「台灣稻米產銷政策之檢討與基本改革效益之分析」，台灣農村經濟學會，農業經濟叢刊，9(2)：79-111。
3. 施順意、張靜貞、傅祖壇、李元和，2004，「WTO 架構下的台灣稻作誘因與競爭力分

國立中興大學

National Chung Hsing University

- 析」，中研院經濟所，台灣經濟預測與政策，近期出版。
4. 施順意，2004，「市場與政府角色對照下的農地明智使用與農地農用」，台灣大學農經系，農業與經濟，31：1-20。
 5. 施順意，2002，「稻米貿易自由化之回應」，中研院經濟所，台灣經濟預測與政策，33(1)：25-40。
 6. 張靜貞、傅祖壇、李元和、施順意，2001a，「台灣加入WTO後稻米政策的調整－市場導向與非市場導向的經濟分析」，行政院經濟建設委員會，自由中國之工業，91(7)：1-23。
 7. 張靜貞、傅祖壇、李元和、施順意，2001b，「加入WTO後稻米產業的危險與機會」，行政院經濟建設委員會，自由中國之工業，91(2)：1-24。
 8. 張靜貞、傅祖壇、李元和、施順意，2000，「稻米開放進口與稻作政策調整」，行政院經濟建設委員會，自由中國之工業，90(1)：1-39。
 9. 施順意，1999，「農地使用之調整」，行政院經濟建設委員會，自由中國之工業，89(5)：27-61。

二、英文部分

1. Agriculture Negotiations: The Issues, and Where We Are Now, March 2004.
[http://www.wto.org/trade topic/agriculture/WTO](http://www.wto.org/trade%20topic/agriculture/WTO)
2. Jacquet Florence, "Future Agricultural Policy in the European Union", Feb. 2003.
<http://www.Choicesmagazine.org>.
3. Commission on the European Communities, Brussels, 27.10.2003, COM(2003) 640 final.
4. Potter, Clive and Jonathan Burney(2002), "Agriculture Multifunctionality in the WTO – Legitimate Non-trade Concern or Disguised Protectionism?", *Journal of Rural Studies* 18: 35-47.

Fundamental Reform of Taiwanese Agriculture through Functional Segregation of Production, Living and Ecology

Yuan-Ho Lee and Shun-Yi Shei*

Abstract

Keywords: fundamental reform, Single Farm Payment (SFP), Single Area Payment Scheme (SAPS)

JEL classification: Q11, Q15, Q18

The long-term objective agreed at GATT/WTO is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system leading to fundamental reform in farm policy. The United States had attempted such fundamental reform in 1996 Farm Act with less success. The European Union will adapt similar reform in January 2005. It is expected that EU's action will settle the rule of agricultural trading games in the future.

The two Pivots of EU's reform: Single Farm Payment (SFP) and Single Area Payment Scheme (SAPS) are very relevant to Taiwanese situation in handling the fairness issue of compensation to paddy and other agricultural lands if fundamental reform is unavoidable. This paper suggests that such reform will likely generate an extra benefit of 30 billion New Taiwan dollars for the rural people and their living environment.

* Yuan-Ho Lee is associate professor and chairman of Department of Economics, Fo Guang University. Shun-Yi Shei is professor of Department of Economics, Fo-Guang University.