

新歐盟共同農業政策簡介-永續農業的展望

張嘉玲

國立中興大學應用經濟學系 助理教授

2003年6月26日，歐盟15國農業部長達成改革歐盟共同農業政策(the Common Agricultural Policy, CAP)之協議，同意全面改革歐盟於1950年底所制訂之共同農業政策。2003年的改革最大的目的是希望修正歐盟長久以來補貼金額的多寡視產量規模大小的而定的傳統模式，同時遏止農民為了得到政府補貼，不管市場的需求，只顧增加自身的產量進而導致歐盟農產品產量過剩情況。新共同農業政策，簡化了補貼的繁雜程式，削減對產量較大農民的鉅額補貼數額，將補貼省下的來資金用於改善落後地區的環境、品質和動物的福利等，使得歐盟的農業政策的執行上更具效力與透明化。

新農業補貼的制度，命名為「單補貼給付方案 (the single payment scheme, SPS)」。單補貼給付方案(SPS)允許農民根據市場情勢，彈性地調整其過多或過少的生產，同時，放寬限制產量，逐步取消與產量掛鉤的農業補貼模式，希望藉由市場導向的生產方式加強歐盟農業的競爭力。

新共同農業政策雖然取消了對農民大部分的補貼，但為了避免造成有些農民可能徹底地放棄土地的情況，新共同農業政策仍允許歐盟會員國在的明確及清楚的條件範圍之下，農民可以有限的選擇維持補貼與生產關聯模式。但一般的情況下，農業補貼不再根據產量的多寡來決定農民的補貼數額，而是綜合的將環保、食品安全以及動物保護等因素納入補貼金額的先決條件。新共同農業政策委員會還進一步對牛奶、米、穀物、小麥、乾飼料及堅果等農業部門進行改革。以下簡單列出新共同農業政策主要內容：

(1) 歐盟農民之單補貼給付方案，其補貼模式與產量的多寡無關，但為了避免農民完全放棄生產的情況，仍允許有限條件下根據產量而定的關聯模式。

(2) 農業補貼的條件將與環境、食品安全、動植物的健康，以及與動物保護制度等要素互相連結，並要求所有農地必須保持其好的農業及環境的條件。

(3) 歐盟農業資金將加強鄉村發展的政策，新措施包括改善落後地區的環境、品質以及動物保護，並且協助農民改善符合歐盟之生產標準。

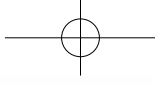
(4) 減少對規模較大農民的直接補貼，並將省下的來資金用來支持新的鄉村發展政策。

(5) 此新財務機制能確保穩定的農業預算，在2013年以前，歐盟農業補助的財務支出將不會超出預算。

簡而言之，單補貼給付方案 (SPS) 是歐盟新共同農業政策中最重要的直接補貼系統，新共同農業政策於2004-2005開始生效，同時，歐盟考慮各會員其國內政策調整腳步的速度不同，允許各會員國可以自行提出新政策執行時間表，並延至2007年開始實施，但整個歐盟逐步改革農業政策的適應期限將在2012年之前完成。

2004年5月歐盟版圖再一次擴張，從原有15個會員國東擴成為25國。新加入的10個東歐會員國包括波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛維尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、塞浦路斯及馬爾他，這10個國家簡稱CEECs (Central and Eastern European Countries)。版圖東擴增加使得歐盟農民的數量從七百萬增加到一千一百





萬，農地增加30%，農作物的產量增加10-20%。2004年新加入的10個會員國立即適用農業價格等相關之新補貼政策。新的農業政策計劃將於2004-2010年期間逐步完成，例如2004年估計25%的歐盟國家開使執行新農業政策，2005年已逐步增加到30%。

儘管歐盟政府積極的說服各國接受歐盟新農業政策，但歐盟新農業政策還是遭受到許多批評與反對的聲浪。例如，瑞典於2007年五月首先提出，除了對環保有利的農業補貼以外，其他的補貼措施必須廢止。傳統反對歐盟農業政策的理由大致如下：

(1)鉅額的農業補貼造成全球農業的不公平競爭。根據OECD的統計資料顯示，OECD每年總共花費二千八百億美金補貼OECD國家的農民，總補貼金額超過整個非洲國家的國民生產總值。相對於OECD給予對歐盟國家鉅額的農業補貼，OECD援助開發中國家的2004年僅計八百億美金。

(2)歐盟利用補貼政策保護農民，造成歐盟進口關稅的更加提高，也使得歐盟的食品價格居高不下。新農業政策雖然逐步取消對農產品收購、減少干預並降低出口補貼的金額，但減少支付的補貼金額將移轉為對農村環境建設的補助款，但許多歐盟農民都認為若得不到政府直接補貼將會嚴重影響到農民經營存活。

(3)規模較大的農民受益較規模小農民多，大部分補貼利益流向規模大的農民。不過，這個情形於2003年新農業補貼政策已經獲得改善。新農業政策目的之一是希望達到農業補貼的公平性以及鼓勵小規模生產。

(4)由於傳統的農業政策只鼓勵大規模的生產，並沒嚴格限制肥料和殺蟲劑的用途，因此造成嚴重的環保問題。2004開始實施之新農業政策將環保標準納入補貼條件，歐盟若想達到嚴格環保條件，勢必提供農民一定金額的補貼，才能達到永續的環保政策標準。

事實上，由於歐盟國家的人口及各國的國民生產總值也不同，因此歐盟對各會員國補貼的金額也不相同。某些國家，例如法國、西班牙和葡萄牙，相對於其他會員國家有較大的農業部門，所以得到歐盟農業政策較多的金錢補助。大體而言，德國對歐盟農業政策整體的貢獻最大，荷蘭、英國和法國每人貢獻相對較多。最大的農業政策的受益國是希臘和愛爾蘭。

許多經濟學家懷疑歐盟新農業政策CPA是否能夠成功及其可行性。尤其是自2004年5月後，10個東歐會員國包括波蘭在內都必須遵守新歐盟農業政策CPA的規定，由於波蘭是最大的新歐盟會員國家，其境內有將近兩百萬的小本經營的農民，數量明顯的多於其他CEECs 國家，因此波蘭將是新入會員國家中獲得歐盟最多農業補貼的國家。此外，整個歐盟只有5%的人民從事農業相關的工作，農業部門的產值低於整個歐盟國民生產總值的3%，且歐盟農民的數量正以每年2%的比例減少中。事實上，大部分歐盟公民都居住在城市，落後的鄉村地區的居民相對是少數族群，因此許多經濟學家因此質疑歐盟農業補貼的是否做的已經過多。

面臨2007-2008年國際糧食價格居高不下的情勢，使得歐盟再度的反省歐盟農業政策以應對高糧價的問題，因此歐盟於2008年5月正式提出新共同農業政策的立法建議，此建議需獲得歐盟成員國和歐洲議會批准後才能生效，期望歐盟通過立法新農業補貼制度，促使農民可以自行根據市場調整生產，以符合市場真正需求，達到永續農業發展之展望。

參考文獻

The Common Agricultural Policy, World Wide Web available at: http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm