

歐盟中長期農業政策提案- 體檢共同農業政策

王俊豪、劉又睿

摘要

歐盟執委會為規劃中長期共同農業政策的改革方案，特別進行共同農業政策的健康檢查計畫，以利後續共同農業政策改革工程之推動。綜合而言，共同農業政策健康檢查的結果，茲將重要的改革建議，摘錄如下：

- (1) 簡化單一給付制度：建議各會員國在 2009 到 2013 年期間，宜採用給付額度差異較低的補助方式來簡化單一給付制度。
- (2) 調整交叉遵守規範：建議移除法定管理規要件和良好農業與環境條件中，與交叉遵守政策目標無直接相關的規範。
- (3) 持續落實「與生產脫鉤的直接給付制度」：只允許歐盟部分地區保留「與生產有部份連結的直接給付措施」，以避免對當地造成負面的影響。
- (4) 設定單一給付制度的補助額度上下限：減少大型農場的直接給付額度；另一方面，對於領取補助金額較低的區域，則建議提高補助的額度，以確保單一給付經費分配的公平性。
- (5) 減少穀物干預到糧食安全網的水準：建議穀物干預措施，應限縮至麵包小麥的干預範圍，以兼顧市場價格機制與確保歐盟維持糧食安全網的水準。
- (6) 廢除強制性的休耕補貼制度：將強制性休耕補貼的相關預算，撥移至環境保護、河岸線保護、降低氣候變遷衝擊、造林、建立生物多樣性廊道等鄉村發展政策之中。
- (7) 廢止牛乳進口配額的軟著陸機制：提議在 2014/15 年廢止牛乳配額制度之前，必須逐步提高牛乳進口的配額數量，以提供歐盟酪農業漸次調適的軟著陸。
- (8) 引進風險管理措施：鼓勵各會員國、不同地區或生產者團體，使用新鄉村發展方案的政策工具，量身訂作符合其個別需要的風險管理措施，並採取生產無關，且不會扭曲貿易的 WTO 綠色補貼措施。
- (9) 引進能因應氣候變遷、生物能源和水資源管理的措施：歐盟農業部門必須面對的新時代重大挑戰，未來共同農業政策的改革方向，必須正視且有效因應上述的新興發展課題。
- (10) 以預算調整制度，強化第二支柱的推動：建議在 2010 到 2013 年之間，原有的共同農業政策年度預算，必須強制調整移撥至 CAP 的第二支柱- 鄉村發展政策之中，以順利完成共同農業政策的改革與轉型。

關鍵詞：共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP)、單一給付計畫 (Single Payment Scheme, SPS)、交叉遵守制度 (cross-compliance)、市場干預 (market intervention)

一、 前言

歐洲共同體執行委員會 (Commission of the European Communities) 為規劃中長期共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP) 的改革方案，特別進行共同農業政策的健康檢查計畫 (Health Check, HC)，而此政策體檢的評估結果，將轉為與歐盟理事會 (Council of the European Union) 和歐洲議會 (European Parliament) 的正式溝通文件，以利後續共同農業政策改革工程之推動。

回顧歐盟目前的共同農業政策 (CAP)，係為因應歐洲社會期待與需求，及持續經濟成長的壓力，故於2003/2004年進行徹底的改革，並展開共同農業政策的新紀元。其中，重大的改革措施，包括在第一政策支柱中 (first pillar of the CAP)，引進單一給付計畫 (Single Payment Scheme, SPS) 來落實施直接給付與生產的脫鉤 (decoupled direct payments) 的理念，並在第二政策支柱 (second pillar of the CAP) 中強化鄉村發展 (Rural Development, 鄉村發展) 的政策功能，以及後續將不同的農產業，逐漸納入CAP改革範圍內，如2006年的糖業、2007年的水果和蔬菜業，及葡萄酒業。

進言之，歐盟共同農業政策改革後，致力於將農業生產者支持或補貼措施 (producer support) 與生產決策相脫鉤，鼓勵農民能根據市場資訊 (如農場的經營潛力、消費者偏好) 來選擇其農作物以改善農業整體的競爭力。因此，共同農業政策 (CAP) 改革後，將過去的農產品價格補貼經費，移轉到生產者的直接給付之上。儘管歐盟農業在世界市場的佔有率，稍有下降的現象，歐盟農產品的價格與世界市場價格間的差距，已有明顯的縮小，並已大幅提高歐盟農業的整體競爭力，因為歐盟不僅是世界最大的農業進口國，同時也是最大的農業出口國，且以高經濟價值作物的輸出為大宗。再者，共同農業政策 (CAP) 改革重點，尚包括改善環境惡化 (environmental degradation) 的危機，並提供社會所期望的公共財貨，引進有關環境、食品安全、食品品質，及動物福利的標準，以作為請領單一給付的基本要件。最後，共同農業政策 (CAP) 改革方案，則建立鄉村發展的新政策，一方面兼顧鄉村環境的保護、鄉村景觀的維護，並且創造鄉村的就業機會，以促進鄉村地區的永續發展。另一方面，歐盟有鑑於鄉村地區在整社會中仍扮演重要的角色，特別是農業-糧食部門 (agri-food sector) 的經濟產值佔占整體GDP的4%、佔就業市場的8%。故新鄉村發展政策也致力於解決地處偏遠的鄉村社區社會經濟問題，諸如人口流失、鄉村經濟過度依賴農業生產等鄉村永續發展的難題。

綜合上述，2003年的共同農業政策改革方案 (CAP-reform)，已經徹底轉變歐盟對於農業的施政理念與政策措施，並協助歐盟農業邁出21世紀新農業發展潮流的第一步。故歐盟執委會希望透過共同農業政策的健康檢查 (health check)，

以作為共同農業政策中長期發展的依據。換言之，歐盟共同農業政策的體檢目標，主要在釐清三個問題：（1）如何更有效果、更有效率、簡化單一給付計畫（SPS）的推動？（2）原本僅設計用於 6 個新加盟會員國的市場補助方案（market support instruments），如何將其轉換成適用於 27 個歐盟會員國的政策工具，並加強市場補助方案與全球化的關係它。（3）共同農業政策如何去因應未來的新興挑戰，降低歐盟農業的風險與開發新的市場機會，諸如氣候變遷的威脅、生質燃料的發展、水資源的管理，及保存生物多樣性等議題。

二、 簡化單一給付計畫的成效評估

（一） 簡化單一給付計畫（simplifying the Single Payment Scheme）

根據單一給付計畫的推動時程設計，舊歐盟 15 個會員國必須在 2007 年開始就實施單一給付計畫；相對的，新的會員國則至 2010 年底才可使用簡化版的單一區域給付計畫（simplified Single Area Payment Scheme, SAPS），而保加利亞與羅馬尼亞兩國更推遲至 2011 年終才開始實施。進言之，標準型的單一給付計畫，係採取歷史模型（historic SPS model），主要根據個人生產的參考總量，而給予相對的直接給付額度；相對的，區域模型（regional model）的直接給付額度，則根據區域的生產總量作為參標準。

無論是歷史模型或是區域模型的直接給付計畫，均希望引導歐盟讓農民自由選擇所要種植作物為目標，而不再是利用作物補貼方式來引領農民種植不具競爭力的特定作物。然而，當部份會員國為確保最低的農業生產水準，或是創造環境效益的考量，則可維持特定與生產相關的直接給付，亦即與生產部分連結的補助方式（partially coupled support），且最高得保留 10% 的經費，將與生產相關的補助措施，投入於保護生態環境相關的農業經營活動，或提升農產品的品質與市場。此特定補助措施的放寬，法源依據來自於歐體理事會第 1782/2003 號規章第 69 條（Article 69 of Council Regulation (EC) No 1782/2003），故又稱之為「69 條條款」。

根據單一給付計畫的體檢結果，發現以歷史模型為主的單一給付計畫，可能會隨著時間的改變，更不易明確地判別個人生產量的實質差異性；相對的，模型為主的簡化型單一給付計畫，則較適合推估出不同會員國在 2009 到 2013 期間內的生產水準，故有必要將新會員國採用簡化版單一區域給付計畫（SAPS），延長至 2013 年。

（二） 交叉遵守的審查範圍（qualifying the scope of cross-compliance）

共同農業政策的重要改革項目之一，就在於引進交叉遵守規範作為單一給付計畫的基本要件。凡是申請者的農業經營活動，無法符合交叉遵守的相關規範時，將會扣減或取消單一給付額度。然而，由於交叉遵守制度所涵蓋的良好農業經營實務與環境生態相關的法規甚多，可能導致申請單一給付的門檻過高。故為避免曲高和寡的困境，有必要進一步簡化交叉遵守制度的規範範圍。進言之，歐盟理事會已於 2007 年共同農業政策的體檢會議中，已開始進行簡化交叉遵守的立法程序，特別指出交叉遵守的兩大項目，包括法定管理要件（Statutory Management Requirement, SMR）和良好農業經營與環境條件（Good Agricultural and Environment Conditions, GAEC），在落實時，一方面必須能夠反映出社會需求和共同期待，如永續農業的發展目標；另一方面，則必須考量執行成本與取得利益之間的平衡。

基此，歐盟理事會在體檢共同農業政策時，在簡化交叉遵守的前提下，訂定出交叉遵守的改革範圍，包括（1）刪除法定管理要件（SMR）的部份規定，如刪除與交叉遵守制度預定目標沒有直接關係或較不重要的法定規範。（2）重新解釋與修訂現行法定管理要件（SMR）和良好農業經營與環境條件（GAEC）的所有規定，以有效達成交叉遵守的制度目標。

（三） 與生產部分連結的補助措施（partially coupled support）

由於歐盟農政單位規劃在未來將全面性推動與生產脫鉤的直接給付（亦即單一給付制度），以提高農民生產決策的彈性，故愈來愈多的農業次部門已著手實施單一給付計畫。因此，對於作物耕種部門而言，「與生產部分連結的補助措施」之重要性也愈來愈低。然而，在特定地區的農民與農業而言，亦有必要保留「與生產部分連結的補助措施」，特別是對於以小農經營為主，且生產水準較低的地區，如採粗放式經營的牛乳與牛肉生產等畜牧業，維持該地區農業的正常營運，對於區域經濟與區域環境品質的維護，有極大的重要性，故近期內仍必要維持「與生產脫鉤的直接給付」和「與生產部分連結的補助措施」兩套制度的平行運作。

根據共同農業政策的體檢結果，農政單位在推動時，未來必須簡化兩套制度的複雜性，並降低行政成本。歐盟執委會建議各會員國未來應採個案審查的方式，來決定哪些地區、至何時來保留或取消「與生產部分連結的補助措施」，並且提出全面實行與生產脫鉤的直接給付制度時，可能產生的潛在風險，及可行性較高的替代方案。

(四) 訂定補助水準的上下限 (upper and lower limits in support levels)

歐盟執委會體檢共同農業政策時，發現單一給付計畫的經費分配，存在有分配不公的問題，故直接給付補助額度的公平性與補助分配的透明化，已成為未來共同農業政策改革的注目的焦點。進言之，根據目前單一給付計畫的經費分配情形，體檢結果發現：少數大農場已領取不部份的直接補助；相對的，大多數的小農場，卻僅能分配到少部份的直接補助經費。很明顯地，現有的單一給付計畫之請領條件，較不適用於規模較小的農場。因此，在完成簡化單一給付計畫的行政程序與申請條件之修改前，有必要先行制訂大、小農場可以請領直接補助的經費上下限。

首先，就較高的直接補助之給付水準而言，歐盟執委會建議：未來應針對大型農場的高額度直接給付水準，採取逐漸調降其補助的額度；相對的，再提高個別農民的直接給付額度。儘管，在限制大農場得請領直接給付的額度上限，可以避免大小農場對於直接給付補助的分配不均問題，但仍應考慮到維持大型農場的經濟永續性。其次，就較低的直接補助之給付水準而言，除了強化歐盟理事會第 1782/2003 號規章的第 69 條款之外 (EC No 1782/2003, §69)，未來則應引進每年得請領直接給付的最低額度，或是保障與提高特定地區的最低補助水準 (minimum area requirement)，以確保真正農民請領所得直接給付的權益。

三、 強化市場導向的共同農業政策施政方針

(一) 市場干預和市場供給控制的政策角色

過去歐盟對於市場干預機制 (market intervention) 的改革方向，均以全球農產品市場的發展狀況為依歸，並著重在開創農產品的出口為主，極力為歐盟農民尋找出農產品存貨的銷售通路。基此，舊版共同農業政策多針對穀類業和酪農業，採取生產配額 (quotas)、公共干預 (public intervention)、價格補貼 (price support) 和出口補貼 (refunds) 等干預措施。

然而，隨著 WTO 的全球農業貿易自由化壓力，歐盟有必要重新創造出一個適當的干預制度，一方面為歐盟農業建構一個安全網 (safety net)；另一方面，則需避免歐洲農民過度依賴以補助為主的銷售模式。基此，如何研擬出一個可促進良性競爭農業貿易市場，則成為共同農業政策改革的重點，特別是如何根據市場訊息來進行農產品的供應管理。諸如緊密監看全球農產品的市場情勢，分析與研判當期的農業生產歉收情形，係屬於短期的市場反映，還是為長期得發展趨勢。

（二） 穀物干預措施（Cereal intervention）

歐盟理事會考慮到近年來生質燃料市場的快速成長，而穀物需求的漸增情形，未來將對歐盟農業生產結構造成極大的衝擊，因此，歐盟理事會已著手全面評估穀物干預制度的適當性。進言之，歐盟於 2007 年決定降低玉米生產的干預強度，因為降低玉米生產將會危及糧食安全網的基本目標。相對的，降低玉米的生產干預，則可能會導致大麥或軟麥喪失其市場競爭力，也可能引發社會大眾囤積上述穀類的風險。因此，根據穀物干預措施的體檢結果，在改革玉米干預措施時，必須同時考量到其他飼料用穀物的市場供需情形，始能研擬出較佳的解決方案。此外，歐盟執委會在糧食安全的前提下，也建議歐盟必須保留單一穀類作物的干預措施，特別是製作麵包用的小麥（bread wheat），以維持歐盟糧食供應的安全網。

（三） 休耕補貼制度

休耕補貼制度（set aside）的主要目標，在於放棄供應管理，並強化環境效益（abolish supply-management, strengthen environmental benefits）。事實上，歐盟在推行休耕補貼制度的背景，主要在解決歐盟穀物庫存量過高的問題，故以休耕補貼制度來減低穀物的生產量，以協助歐盟穀物部門因應世界農業市場的發展情況。然而，隨著歐盟推動單一給付計畫與全球農產品市場的自由化，透過休耕補貼制度來調整農產品市場供應的角色，已經越來越不重要了。此外，歐盟在發展生質燃料與農地活化利用（mobilising land）的政策目標下，休耕補貼制度亦遭遇到不少的爭議與質疑。

根據休耕補貼制度的體檢結果，以永久性終止農業經營活動為請領要件的休耕補貼制度，不適合從調控農業市場供應的政策考量來思維；相對的，若從維護農業相關的环境效益出發，則仍有極高的政策價值。因此，歐盟未來在推動休耕補貼制度的改革時，應考慮到不同地區農業環境狀況的差異，並以鄉村發展的政策觀點來進行適當的調整，諸如強化鄉村發展對土地、水資源、生態系統管理等環境補貼，又如加強休耕補貼制度與河岸保護、造林、因應氣候變遷、保育生物多樣性，以及落實再生能源法案之政策關係。

（四） 廢止牛乳進口配額制度的軟著陸措施

歐盟執委會已於 2003 年達成共識，亦即歐盟必須取消乳品進口配額制度。根據 2007 年提出的乳品市場發展報告，顯示歐洲消費者對於高價值產品，特別是起司和新鮮乳製品的內部和外部需求，均有明顯增加的趨勢；相對的，對於低價的奶油和脫脂奶粉產品，其需求則有降低的現象。因此，共同農業政策必須減低

市場干預的強度情形，逐步取消（phasing-out）乳品進口配額的限制，並加強歐洲乳品產業本身的市場競爭力。假如歐盟酪農業在 2014/15 年牛乳進口配額制度終止前，尚未做好完善的自由市場競爭準備時（如以市場導向的乳品發展策略），高進口配額制的實施之後，將會促使歐盟酪農業者，喪失去市場競爭的機會。

然而，值得注意的是，對於山區經營條件較為貧困的酪農業者而言，廢止牛乳進口配額制度所帶來的乳品價格滑落，將會使該地區酪農遭遇明顯且巨大的困境。因此，共同農業政策的體檢結論，建議在廢止牛乳進口配額制度之前，必須建立軟著陸的措施（soft landing of the dairy quota expiry），亦即先行逐年調高乳品進口配額的數量，據以分析終止進口配額之後，對於個別會員國和區域的影響程度，以降低開放牛乳進口對於歐盟酪農業的衝擊。此外，歐盟執委會亦建議廢止牛乳進口配額制度的配套措施，應特別針對山區酪農業者提供適當的輔助措施（measures for mountainous regions），以維持山區酪農業的最低生產低水準，諸如開發乳製品附加價值，或是透過鄉村發展方案的第 69 條條款，以減低全面開放牛乳進口的負面衝擊。

（五） 市場供給控制（supply controls）的其他措施

有關歐盟內規模較小的農業生產部門，諸如乾燥飼料、澱粉類、亞麻纖維類、麻類植物等，未來將積極檢討其市場供應控制、與生產相關的直接給付之實施成效與長期效用，並將分期推動把「與生產相關的直接給付」逐漸轉換與納入為單一給付計畫之中。

四、 共同農業政策回應新時代的挑戰

（一） 風險管理（managing risk）

傳統的共同農業政策補貼措施，主要係根據農產品的生產數量來給予補助金額，而歐盟目前採取的與生產脫鉤補助措施（decoupled），可以誘導農民回歸到根據可預期的風險來決定其生產策略，協助其跳脫低價市場的競爭，並轉為追求高報酬的市場機制。事實上，生產者的所得直接補助措施，讓歐洲農民能重新正視會影響其收入的主要風險因素，包括價格風險、生產風險、氣候風險，及食品衛生風險等。

儘管部份會員國的專家意見，堅持傳統的市場干預措施，仍可扮演所得安全網的角色，只要修正全歐一體適用（one-size-fits-all approach）的農業補貼方式即可。但根據 2005 年歐盟理事會的評估結果，未來共同農業政策應持續深化風險管理的觀點，除了目前已針對水果業和蔬菜業進行風險管理的相關補助之外，未

來應再將風險管理補貼措施，擴大範圍至葡萄酒業上。再者，歐盟執委會也鼓勵會員國盡量使用鄉村發展的政策工具，或是 WTO 所允許的綠色補貼措施 (green box)，由各會員國、不同地區或是各生產者團體，根據其自身的農業生產條件，及可能遭遇的市場風險或氣候風險，藉研提出適當的農業風險管理策略與措施。

(二) 氣候變遷、生物能源、水資源管理及生物多樣性 (climate change, bio-energy, water management and biodiversity)

氣候變遷、生物能源和水資源管理為歐盟農業發展所需面臨的三大新挑戰，其中，尤以氣候變遷的議題最為重要。歐盟執委會建議：為了減緩氣候變遷的衝擊，農業部門必須花費更多心力在減少溫室氣體的排放，改進現有的生產方法(如提升施肥的效率)，以及減少牛隻的飼養。進言之，目前歐盟農業已經受到氣候變遷的重大影響，包括降雨型態的改變、極端的氣候事件的頻繁發生、季節溫度的劇烈變化，進而影響到水資源的供應、土壤狀況惡化等不確定性。基此，歐盟已提出因應氣候變遷的綠皮書 (Green Paper)，強烈要求歐盟農業部門未來應積極減緩氣候變遷可能帶來的負面影響。

其次，歐盟將可再生能源的發展目標，設定在 2020 年時，歐盟的生質燃料 (biofuels) 和可再生能源 (renewable energies) 之使用量，必須分別可達到總能源消耗量的 10% 及 20%。此能源政策目標的設定，與減緩氣候變遷衝擊的政策目標，兩者具有強烈的關聯性，同時也會對以生產糧食和飼料為主的歐盟農業部門，將會產生巨大的影響。

第三，2007 年歐盟理事會中，已針對水資源匱乏和乾旱的問題，進行全面性的檢討，並建議未來必須將水資源管理的議題，納入共同農業政策的施政規劃之中。換言之，歐盟農業部門必須整合水資源永續利用的目標，以確保足夠的水資源和合格的水質供歐盟農業生產使用。

最後，如何阻止生物多樣性的持續減低，亦是歐盟農業部門所需面對的重要議題之一。然而，氣候變遷和水資源需求的提高，也相對增加保育生物多樣性的困難度。基此，未來的歐盟農業發展方向，必須在促進生物多樣性的政策目標中，扮演更為積極的角色。

整體而言，歐盟執委會根據共同農業政策的體檢結果，建議未來共同農業政策的長期發展規劃上，必須能因應氣候變遷風險、生物能源、水資源管理及生物多樣性等挑戰，並採行下述的施政措施：(1) 強化現有的鄉村發展政策措施，以達成溫室氣體減量排放、因應氣候變遷風險、有效管理水資源、透過生物能源來提高更好的環境服務，及保育生物多樣性等政策目標。(2) 利用交叉遵守規範、

法定管理規要件 (SMR) 與良好農業與環境條件 (GAEC) 等制度，以達成減緩氣候變遷衝擊，有效管理水資源的目標。(3) 以研究創新來改善鄉村環境與農業生產力，如研發可再生的生質燃料。

(三) 強化共同農業政策的第二政策支柱 (strengthening the second pillar)

鄉村發展政策為 CAP 改革方案中所制訂的第二政策支柱，而強化鄉村發展政策支柱，則有助於研發新的生產方法、促進生態環境保育，以及開發生質燃料等。基此，歐盟透過預算調整機制，將原有的共同農業政策年度預算，特別是原用於第一政策支柱-市場與價格政策的預算，強制調整移撥至第二支柱- 鄉村發展政策之中，先以每年 2% 的成長率，逐漸調高至 5%，最後必須將鄉村發展的預算提高至 13%，以順利完成共同農業政策內涵與施政方向的改革與轉型。

五、 結論

綜合而言，根據共同農業政策健康檢查的結果，歐盟執委會建議共同農業政策未來的發展方向，應恪遵下列的改革重點，茲摘錄如下：

1. 簡化單一給付制度 (simplify the Single Payment Scheme)：目前 CAP 所採取的個人直接給付額度計算方式 (亦即歷史模式)，不適合單一給付制度的長期發展；相對的，以地區產量為主的直接給付計算方式 (亦即區域模式)，則較能達成直接給付與生產脫鉤的目標。因此，建議各會員國在 2009 到 2013 年期間，宜採用給付額度差異較低的補助方式 (a flatter rate payment) 來簡化單一給付制度。
2. 調整交叉遵守規範 (adapt the scope of Cross-Compliance)：建議移除法定管理規要件 (SMR) 中，與交叉遵守政策目標無直接相關的規範。相同的，農政單位應進一步評估與修正良好農業與環境條件 (GAEC) 的規範內容，以強化良好農業與環境條件和交叉遵守制度政策目標之連結關係。
3. 持續落實「與生產脫鉤的直接給付制度」：北愛爾蘭已在 2005 年全面實施與生產脫鉤的直接給付方案。然而，部分會員國礙於國內的農業市場條件，特別在穀物和畜牧部門中，保留部份與生產相連結的補助措施。因此，歐盟執委會建議未來與穀物生產有連結關係的農業補貼措施，至少需減少 25% 的經費比例，並審慎評估保留其餘 75% 的補貼經費之必要性。然而，在歐盟的部分地區中，在考量到維護當地農業經濟活力和生態環境的需要，得允許該類地區保留「與生產有部份連結的直接給付措施」 (partially coupled support)，以避免對當地造成負面的影響。

4. 設定單一給付制度的補助額度上下限（create upper and lower limits in SPS support levels）：歐盟執委會建議重新調配單一給付制度的經費分配，特別是設定補助上限，減少大型農場的直接給付額度。另一方面，對於領取補助金額較低的區域，則建議提高補助的額度，或是制訂該地區補助金額的下限，以確保單一給付經費分配的公平性。
5. 減少穀物干預到糧食安全網的水準（reduce cereal intervention to a safety-net level）：歐盟執委會建議穀物干預措施，應限縮至麵包小麥（bread wheat）的干預範圍，一方面，可確保歐盟維持糧食安全網的水準；另一方面，則可以開放農民依據市場的價格機制，自由調整期穀物生產決策。
6. 廢除強制性的休耕補貼制度（abolish compulsory set-aside）：根據共同農業政策的健康檢查結果，建議應永久廢除穀類作物的休耕補貼制度，同時將強制性休耕補貼的相關預算，撥移至環境保護、河岸線保護、降低氣候變遷衝擊、造林、建立生物多樣性廊道等鄉村發展政策之中。
7. 廢止牛乳進口配額的軟著陸機制（create a “soft landing” with respect to dairy quota elimination）：歐盟執委會提議在2014/15年廢止牛乳配額制度之前，必須逐步提高牛乳進口的配額數量，以提供歐盟酪農業漸次調適的軟著陸。目前應積極進行的工作是分析進口配額增加量量的妥適度，以作為未來緩和調整酪農產業政策之依據。
8. 引進風險管理措施（introduce the provision for risk management measures）：歐盟執委會認定現有的市場干預措施，不應再扮演所得安全網的角色，而應積極推動風險管理措施，鼓勵各會員國、不同地區或生產者團體，使用新鄉村發展方案的政策工具，量身訂作符合其個別需要的風險管理措施，並採取生產無關，且不會扭曲貿易的WTO綠色補貼措施（Green Box）。
9. 引進能因應氣候變遷、生物能源和水資源管理的措施（introducing measures to deal with climate change, bio-energy & water management）：無論是氣候變遷、生物能源或是水資源利用等議題，均為歐盟農業部門必須面對的新時代重大挑戰。基此，未來共同農業政策的改革方向，必須正視且有效因應上述的新興發展課題。以交叉遵守規範而言，即可被視為解決氣候變遷風險，及水資源有效管理的可行方案。相似的，歐盟提出的新鄉村發展系列措施，亦可提供減緩氣候變遷的威脅、更有效利用水資源、提高環境服務（environmental service），及保育生物多樣性的可行方案。

10. 以預算調整制度，強化第二支柱的推動(strengthening the 2nd Pillar by increasing compulsory modulation)：歐盟執委會建議在2010到2013年之間，原有的共同農業政策年度預算，必須強制調整移撥至CAP的第二支柱- 鄉村發展政策之中，亦即先以每年2%的成長率，逐漸調高至5%，最後必須將鄉村發展的預算提高至13%，以順利完成共同農業政策內涵與施政方向的改革與轉型。

參考文獻

1. Commission of the European Communities, 2007, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparing for the "Health Check" of the Cap Reform, Brussels.
2. Commission of the European Communities, 2007, The Cap "Health Check" Proposals, Brussels.