

歐盟共同農業政策改革及其對臺灣的啟示

許玉雪

國立台北大學統計系

摘要

歐盟長期以來透過共同農業政策(CAP)來保障農民的所得、保護農業的發展、監控農產品的生產、價格及品質。CAP 自實施以來，因應歐盟內部政經環境的變遷、貿易自由化的國際趨勢及國際能源與糧食價格的巨幅波動，歷經多次的改革，由高度境內支持及邊境保護的農業政策，轉向符合 WTO 協議、確保農民所得及市場導向的農業政策。預期歐盟未來 CAP 的改革將以兩柱模式(直接補貼措施和農村發展措施)為基礎，朝向確保糧食生產、自然資源之可持續性管理、並維護農村地區的平衡發展與保護生物多樣性的政策目標修正。其因應國際政經環境變遷的改革措施有值得台灣借鏡之處。本文乃將歐盟 CAP 的政策改革依其不同改革目的分成五個階段，藉由分析 CAP 在不同改革階段的農業政策目標及其達成目標所採行的政策措施及 CAP 未來可能的政策方向，探討其對臺灣農業政策改革的啟示，並進而就歐盟與台灣農業結構的差異，提出臺灣農業政策相關建議，做為臺灣未來農業政策改革的參考依據。

關鍵詞：歐盟、共同農業政策、農業政策改革、CAP、EU

壹、前言

歐盟(EU)目前共有 27 個會員國，是歐洲農業政策改革的核心，也是世界最大的經濟體，而共同農業政策(Common Agriculture Policy, 簡稱 CAP)是歐盟的第一個共同政策，一直以來都是最重要的政策。長期以來歐盟透過 CAP 來保障農民的所得、保護農業的發展、監控農產品的生產、價格及品質。CAP 自 1962 年歐洲經濟共同體時期實施以來，迄今因應國內外政經環境的變遷已有多次的變革，每一個階段的變革都有其政經背景及政策意義。幾次重要的改革包含：1992 年 MacSharry 改革、1999 年達成協議的 2000 年議程(the agenda 2000)、將沿用到 2013 年的 2003 年改革、及 2008 年底執行的 CAP 健檢(CAP Health Check)等。面對歐盟內部政經環境的變遷、貿易自由化的國際趨勢及國際能源及糧食價格的巨幅波動，CAP 由高度干預生產的境內支持(最低價格及干預價格等農產品價格支持措施)及扭曲貿易的邊境保護措施(進口差價稅及出口補貼等)透過多次的改革，成功地將其政策轉向符合 WTO 協議、確保農民所得及市場導向的永續農業目標。CAP 的農業改革雖然已大幅削減補貼支出，然目前 CAP 的支出(約占歐盟總支出的 40%)仍是歐盟極大的負擔，CAP 的改革仍在持續的進行中。以 2003 年的改革和 2008 年的健檢為基礎的共同農業政策將持續沿用到 2013 年，而 2013 年以後的共同農業政策仍在熱烈爭論中。雖然台灣小規模的農業結構與歐盟大規模的農業結構有很大的差異，然而 CAP 因應國際政經環境變遷的改革也有值得台灣借鏡之處。本文乃藉由分析歐盟 CAP 到目前為止在不同階段的農業政策改革與採行的政策措施及其未來可能的政策方向，探討其對台灣農業政策改革的啟示，做為台灣未來農業政策改革的參考依據。

貳、現行歐盟農業政策

歐盟共同農業政策發展至今依其改革的政策目標約可分為五個改革階段：(1)第一階段(1962~1980 年)以提高生產力與農業所得為主要政策目標；(2)第二階段 (1980~1990 年)以解決生產過剩問題及確保農民所得為改革目標；(3)第三階段(1990~2000 年)以因應 WTO 烏拉圭回合多邊協議，開啟農業補貼轉型為直接給付的政策方向；(4)第四階段(2000~2007 年)落實單一給付計畫以確保農民穩定所得及強化

農村發展為目標；(5)第五階段(2007~2013 年)以因應國際高糧價，結合 CAP 健康檢查，釋放歐盟農業產能，轉向市場導向的共同農業政策為目標。

一、 第一階段(1962~1980)

1962 年在歐洲經濟共同體開始執行共同農業政策，並以(1)提高農業生產力；(2)增加農民所得，確保農民合理的生活水準；(3)穩定農產品市場；(4)保障農產品供應之可靠性；與(5)提供消費者價格合理的農產品為農業政策目標。由於歐體當時為農產品的淨進口國，因此政策上主要是透過農產品價格支持措施及進口保護措施來達到提高生產力與農業所得的目標。針對共同農業政策下的 14 種農產品採取的價格支持措施包含最低價格(minimum price)及干預價格(intervention price)。最低價格的計算內含貯存費及運費做為歐體各國出售農產品給歐體其他會員國的參考價格；而干預價格則用以保障農民出售農產品所得到的最起碼價格。農民可將農產品以市場價格出售到市場上，若市場價格低於干預價格則可向干預中心申請市場價格與干預價格之差額補貼；農民亦可將農產品以干預價格賣給干預中心，此干預價格用以保障農民所得，干預價格比最低價格低約 6~9%；而門檻價格(threshold price)為進口保護措施，門檻價格係透過徵收進口價格與門檻價格的差價稅(即關稅)來確保由第三國進口農產品進入歐體的最低門檻價格，以保障歐體內的農業生產。

二、 第二階段(1980~1990)

在此階段有幾次較大的政策改革包含出口補貼、牛奶生產配額、削減支持價格及休耕補貼措施等，用以解決生產過剩問題並確保農民所得。歐盟 CAP 執行初期因高關稅和高內部價格的保護措施導致 1970 及 1980 年代普遍生產過剩的情況，因而必須透過出口退款(export refund)方式將農產品出口到世界市場。這些出口退款穩定成長了 15 年之久，造成歐盟農業預算的壓力，直到 90 年代初期，歐盟每年支付出口補貼的支出高達約 100 億歐元。在此階段牛奶生產也過剩，使得 1983 年歐體農業支出超乎預算，歐盟乃於 1984 訂定牛奶生產配額措施，透過產量限制以確保酪農所得。然而牛奶、牛肉、及穀物生產過剩的情況仍持續，為了達到減產目的，乃於 1988 年實施另一波農業改革方案，訂定 1. 穀物產量超過某一水準則削減支持價格以限制穀物生產數量；2. 限制農業預算支出的成長率，並制定農產品

價格；3. 採取休耕補貼計畫：受補貼農民其耕地的 20%必須休耕至少 5 年。

三、 第三階段(1990~2000)

CAP 在此階段於 1992 年 MacSharry 改革引進直接給付系統(direct payment)是一突破性的政策改革。歐盟進口管制措施與出口補貼政策除了造成龐大的經濟負擔外也導致國際不滿，在此階段 WTO 烏拉圭回合多邊談判提昇了歐盟農業政策改革的壓力，引發 1992 年的 MacSharry 改革。1992 年 CAP 的改革引進結合配套措施(如控制生產之休耕制度)及各種獎勵計劃之直接給付系統(direct payment)，此直接給付以每公頃或每頭計算，是為補償農民因支持價格削減之補償性給付。這項補貼因屬限制產量的農業補貼，屬於 WTO 農業協議的藍色措施(blue box)範圍內，列入不需削減的補貼措施。這項改革使 WTO 烏拉圭回合協議的僵局得以突破，也為後來 2000 年議程(the agenda 2000) 和 2003 年的改革鋪路，是歐盟 CAP 在補貼措施上的一大改革，將 WTO 農業協議列入需削減的價格補貼(琥珀色措施)轉型為與生產掛鉤但不需削減的直接補貼(藍色措施)。

四、 第四階段(2000~2007)

在此階段 2000 年議程(the agenda 2000) 和 2003 年的改革建立兩柱結構(2-pillar structure)¹的共同農業政策，第一支柱主要是直接補貼措施，包含市場措施；第二支柱為農村發展措施，包含環境保護、自然保育、食品安全、和促進農村發展與提高農村競爭力等措施。2000 年議程以歷史生產水準為給付的基礎上，改善直接給付系統使之更為完善，逐步降低支持價格，同時提高直接給付；而 2003 年的改革則對直接給付推出了「完全脫鉤(full decoupling)」的原則。CAP 在 2003 年的改革推出一個直接給付新系統，被稱為單一給付計畫(single payment scheme, SPS)，此新的農業援助將不再與生產掛鉤（即脫鉤(decoupling)）。單一給付計畫不僅從生產水準及生產型態脫鉤也與生產義務脫鉤，因此農民能夠決定是否生產，並因應市場需要決定生產什麼產品，其主要目的是保證農民更穩定的所得。例如，該農民若無法在某一競爭價格下生產，可以選擇不生產，仍可得到相同數額的補

¹ 在「2000 年議程」CAP 區分為兩大支柱(即兩柱結構，或兩柱模式)。

貼²。

在此新的單一給付計畫，農民為了獲得直接給付，必須符合一定的補貼標準，即交叉遵守 (cross-compliance) 的條件。此條件包含環境、食品安全和動物福利，並需保持其良好的農業土地和環境條件。若農民達不到這些標準，他們可以申報的直接支付會減少甚至在該年份可能被完全撤銷，而會員國也必須確保永久牧場佔總農業面積的百分比沒有顯著減少。此改革將社會的期待放入農業政策中。除了單一給付，EU 農民可能在其他特定支持計畫獲得援助，這些特定支援計畫的對象作物與生產面積，取決於有關會員國是否決定實施這些計畫。特定支持計畫已用在以下產品：蛋白質作物、稻米、堅果、澱粉用馬鈴薯、牛奶和奶製品、種子、棉花、橄欖園、水果和蔬菜、軟水果、牛肉和小牛肉，還有糖的單獨支付(只適用於那些申請的單一面積給付計畫的新會員國)。這些其他援助計畫對農業支出只有輕微的影響，並將最遲於 2012 年以前結束。

雖然 CAP 的初衷是為了確保農產品自給自足，但後來卻導致部分農產品生產過剩而價格下跌，使得小農只能依賴補貼生存，於是歐盟在 2005 年提高補貼並與生產脫鉤的同時也削減對大農的補貼數額，而削減金額則做為促進農村發展用。促進農村發展的措施主要透過額外的補貼提高農民改善農產品質的誘因，補助農民生產符合環境保護、食品安全、動植物健康和動物福利等標準的產品，補貼年青人從事農業生產以達活化農村及現代化農業的目標。

CAP 2003 年政策改革特性如下：

1. 對歐盟農民的支援採取與生產脫鉤的單一給付方式。
2. 採行交叉遵守 (cross-compliance) 條件，強化給付必須符合環境、食品安全、動物和植物健康和動物福利的標準。
3. 強化農村發展，以減少對大農場的直接支付，成立新政策所需之基金。
4. 建立財務約束機制，制定 2007 年至 2013 年市場支持和直接援助的最高支出額度，削減對大農場的補貼。

²為了成為單一給付的合法對象，農民需要具有給付權。其給付權的計算是根據歷史模式或區域模式來計算，歷史模式—根據農民在參考期間(2000-2002 年)所獲得的給付；區域模式—根據實施計劃第一年的之合格農場面積公頃數。

5. 會員國建立農場諮詢系統以協助農民朝現代化及高品質的農場轉型。

1992 年 MacSharry 改革及「2000 年議程」已使得大部分境內補貼由扭曲貿易的琥珀色(amber box)措施轉為非扭曲貿易的藍色措施(blue box)。而 2003 年的單一給付計畫更進一步使得大部分 EU 對農民的補貼符合非扭曲貿易的綠色措施(green box)。大多數不同部門提供的農業援助已在 2005 年和 2006 年由共同市場組織 (CMOs)³ 轉移到新的直接給付系統。

五、 第五階段(2007~2013)

在此階段較大的改革是 2007 年因應高糧價的措施及 2008 年底的 CAP 健檢(CAP health check)。隨著國際原油價格不斷攀升，帶動能源作物生產，加上氣候因素，2007 年起國際糧食作物價格不斷上漲。由於歐盟的糧食生產並非不足，相較於其它開發中國家，歐盟所受國際糧價上漲的衝擊相對較小。而歐盟內部成員國所受國際糧價影響的程度也有所不同，西歐已開發國家所受的衝擊比相對落後的中、東歐國家要輕，統計資料亦顯示歐盟的糧價波動相對於國際糧價波動小了許多。為了因應國際糧價的巨幅波動，歐盟在短期內通過共同農業政策的改革措施，2007 年對共同農業政策作出臨時調整，以釋放歐盟農業產能。其具體措施如下：

1. 存貨調整

歐洲委員會釋放干預收購的存貨以抵消高糧價的衝擊。

2. 放寬產量限制

- (1) 2007 年 12 月暫時取消大部分穀物產品的進口關稅，以提高穀物進口量。
- (2) 2008 年廢除休耕規定，不再為了避免生產過剩要求農場休耕 10% 的農地。
- (3) 2008 年 3 月，歐盟決定將牛奶生產配額提高 2%，並逐步提高牛奶生產配額，直至 2015 年 3 月底完全取消，以滿足歐盟

³ CMOs 於 1962 年在 CAP 的架構下成立，掌管 EU 約 90% 的農業生產，用以管理農產品的生產及貿易以保障農民的穩定所得及持續供應歐洲消費者農產品為目標。配合 CAP 2003 年的農業改革單一給付計畫，原有 21 個 CMOs 已由一個單一市場的共同組織取代。

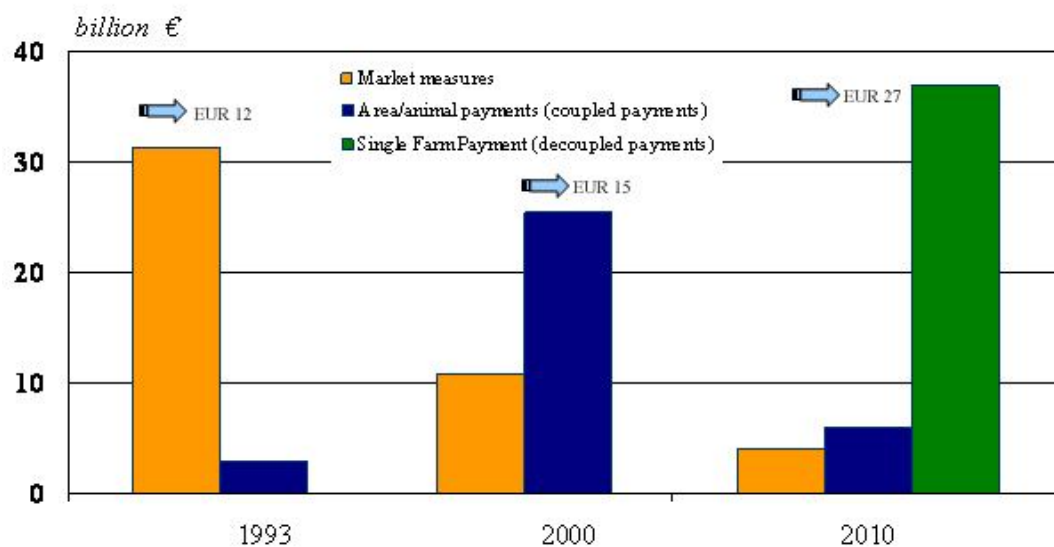
和國際市場上日益旺盛的需求。

3. 修改補貼制度轉向市場導向的共同農業政策的改革建議。
4. 擬定一項高糧價應對策略，主張從短期、長期和對外 3 個層面採取措施，以抵消高糧價給歐盟帶來的衝擊。
 - (1) 短期而言，歐盟將嚴密監控投機行為和零售市場，確保零售商公平競爭並遵守市場規則。提案改善市場透明度，分析價格投機行為的衝擊。
 - (2) 長期而言，歐盟將大力提高農產品供應量，確保糧食安全，同時加強農業科技之研發，協助發展中國家提高農業生產。
 - (3) 在國際上，加強國際協調，在聯合國和八國集團等國際機構框架下共同因應高糧價問題。同時承諾擴大對開發中國家的援助，以避免全球減貧的努力因糧價上漲而倒退。

歐盟為因應國際糧價波動的策略擬定短、長期策略，短期以監控投機行為為主，長期則以提高農產品供應量為目標。在生產面，取消休耕 10% 的限制，以釋放產能提高產量；落實單一補貼政策使農民可因應市場需求決定種植的作物，確保農民所得於一定水準，並朝市場導向的補貼制度調整；提高牛奶生產配額，以因應國內外市場日益增加的需求。在市場面則結合產銷，提供農民充分的國內外生產及價格資訊，以方便農民對其投入及產出在現貨市場及期貨市場的買賣進行決策，及決定存貨或與合作社簽約的產量比例；同時監控投機行為以確保零售市場交易的公平性，並透過存貨調整以穩定糧價。在國際貿易面，暫時取消大部分穀物的進口關稅，以提高穀物進口量，並協助開發中國家提高農業生產水準。

2008 年底執行的 CAP 健檢主要是為了檢視 2003 年 CAP 改革的成敗並評估是否需進一步的改革，健檢內容尚包括前述取消耕地的休耕限制、逐步取消牛奶配額和“干預市場轉換成一個真正的安全網”等改革措施。CAP 健檢係建立在 2003 年改革的基礎上，政策上有部分的調整，例如：由第一支柱(直接所得補貼)的預算轉到第二支柱(促進農村發展)以提高農村發展的補貼經費，在單一補貼計畫的補貼計算由歷史模式(historic model)改為以面積為基礎(payment on an area basis)的計算方式等。2008 年的 CAP 健檢使歐盟邁向更大的市場自由

化。實務上，幾乎所有的援助將在 2012 年與生產脫鉤，其在每個會員國的應用已擴大，執行成果如圖 1 所示，截至 2010 年 CAP 大部分的補貼給付已轉成單一農場給付。2003 年的改革和 2008 年的健檢決策是 CAP 農業政策執行到 2013 年的基礎。到 2013 年，歐盟的農業支持將完全切換到單一面積給付方案(Single Area Payment Scheme, SAPS)，並與環境保護、自然保育、動物福利和食品安全有關的明確規範相聯結。



資料來源：Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (BMELV)

圖 1 歐盟農業支持的變動

參、歐盟未來的共同農業政策方向

歐盟 CAP 以 2003 年的改革和 2008 年的健檢為基礎的共同農業政策將持續執行到 2013 年，CAP 的改革仍在持續進行中，到 2013 年以前歐盟的農業支持將完全切換到單一面積給付，並與環境保護、自然保育、動物福利和食品安全相結合。有關 2013 年以後新的共同農業政策正全面展開討論中，歐盟幾個主要國家：德、英、法對於 2013 年以後新的共同農業政策所持的看法不一。以下再由歐盟委員會在 2010 年 11 月 18 日的公報：「邁向 2020 年的 CAP：迎接食品、天然資源和區域未來的挑戰」(The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future) 及德、英、法三國對 2013 年以後 CAP 所持立場來分析未來 CAP 在 2013 年以後的政

策改革方向。

一、歐盟委員會對 CAP 改革方向的提案

歐盟委員會於 2010 年 11 月 18 日提出「邁向 2020 年的 CAP：迎接糧食、天然資源和區域未來的挑戰」，概述 CAP 未來的方向並啟動會員國的辯論。此公報的目的在於：

- (1) 突顯有關歐盟農業和農村地區主要的挑戰和主要政策問題。CAP 需要有面臨經濟、環境和區域挑戰的預期。
- (2) 概述未來可能的政策取向和選擇。CAP 需要更加永續、平衡、目標性強、簡單、有效和負責。面對這些重大挑戰的 CAP 需要改革現有的政策並重新設計新的措施。

公報中歐盟委員會提出未來 CAP 的三個主要目標：確保生存所需的糧食生產、自然資源與氣候行動的永續性管理、及維護農村地區的平衡發展和多樣性。為了達到前述的目標，(1)直接給付方面，應在客觀、公正的標準和納稅人容易理解的基礎上強調補貼的重新分配、重新設計和更有針對性(以現有農民為對象)的重要性以增加支出的價值與品質；(2)市場措施方面，如公共干預和私有儲存援助，可能會有一些精簡和簡化空間，可引入新的元素以提高食物鏈的功能；(3) 農村發展政策雖然已經強化農業部門和農村地區之經濟、環境和社會的永續發展，但仍有強烈呼聲要求充分將環境、氣候變化和創新整合納入所有措施中以引導更多的政策。歐盟委員會在公報中提出了共同農業政策改革的三個選擇方案：(1)通過循序漸進的方式逐步解決目前最迫切的缺點；(2)捕獲機會進行政策大改革，以確保共同農業政策變得更具永續性和平衡性，更能滿足農民和會員國的要求；(3)更深遠的改革，高度關注環境和氣候變化的目標，逐漸遠離所得支持及市場措施。這三個選擇方案都是建基於兩柱結構(2-pillar structure)⁴，只是在兩個支柱間的平衡點不同而已。

二、德國的立場

德國聯邦政府針對歐盟委員會「邁向 2020 年的 CAP」公報所提

⁴第一支柱包含直接補貼及市場措施；第二支柱包括多年度農村發展措施。

的聲明要求對 CAP 在某些方面進行更嚴格的審核，德國聯邦政府的要求如下：

1. 所有措施應與推進市場導向和永續農業的目標一致。有鑑於此：
 - (1) 德國聯邦政府反對直接給付的限制。
 - (2) 聯邦政府對下列措施採取批判的看法。例如，保持生產掛鈎的直接補貼、為小生產者引進的特定支持計畫(specific support scheme)、擴大市場措施和擴展公共資助的風險管理工具等。
2. 應多加考慮 CAP 的環保目標。為此目標而制定的措施必須是一個能真正有效增加 CAP 環境貢獻的措施。達成第一和第二支柱明確區分的目標。
3. 未來 CAP 必須組織化以達到大幅簡化官僚管理制度並減少農民負擔的目標。委員會提出的擴大交叉遵守(cross-compliance)的審議並不符此目標。
4. 在 CAP 背景下具財政後果的決策需待未來歐盟金融框架清晰後方能進行。會員國的資金分配應根據目前的分佈。

據此，德國聯邦政府認為，歐洲農業政策 2013 年後應繼續延續 1992 年政策改革的路線並朝向更大的市場導向、競爭力和永續性方向改革，而歐洲農業部門今後必須發揮其處理 21 世紀主要挑戰(全球糧食安全、氣候變遷和保護我們的自然資源等)的功能。德國聯邦農業部長強調，歐盟需要一個超越 2013 年、強有力的農業政策。為此，兩柱結構的共同農業政策應予以保留，因它提供了良好的基礎以應對未來的挑戰，例如，在面對遞增的市場價格波動確保供應充足的食物和生物量增加、挑戰氣候變化、保護生物多樣性、使農村繁榮。未來農業政策措施都必須根據這些目標來衡量。

三、德法的共同立場

德法 2010 年 9 月發表對 2013 年以後的 CAP 共同的立場，提出歐盟在 2013 年以後一個強勢的歐洲共同農業政策應遵行的主要原則如下：(1)連續農業改革制定經 2008 年健檢確認的政策必須繼續下去；(2)歐盟在 2013 年以後需要一個強勢的歐洲共同農業政策；(3)

現行兩柱模式的 CAP 應予以保留，以面對未來的挑戰；(4)法國和德國反對任何透過單一農場給付聯合融資的 CAP 重新國有化；(5)簡化 CAP 應是當務之急；(6)以高標準反映消費者的需求和社會問題（如品質、健康、環境和動物福利）的歐洲農業模式，應於當今的全球市場保存下來。其政策建議包含：(1)適應市場手段來加強對歐洲農業的競爭力；(2)更合法的直接給付措施；(3)一種更有效率和可持續的農村發展政策；(4)確保所有食品的健康和優質。

四、英國的立場

英國在「對共同農業政策的看法」(A Vision for the Common Agricultural Policy)列出它所希望看到的 CAP 在未來 10 到 15 年的改革和變化，認為 CAP 在目前的形式是無效率的，且越來越不符合因應全球化挑戰的需求。英國要求將農業整合進入歐盟競爭政策和巨額減少第一支柱和市場干預的活動，並顯著減少 CAP 預算。英國政府希望看到一個集中在第二支柱措施的 CAP，以維護環境與促進農村可持續發展為中心。由於英國大農場難以符合現行 CAP 的補貼標準，因此現行 CAP 在英國所發揮的效用有限，英國希望徹底改革 CAP，以大幅削減 CAP 的支出釋放資金用於其他領域。而法國是 CAP 補貼的最大受益者，因此法國反對大幅削減 CAP 的支出。

由於 CAP 的支出約占歐盟總支出的 40%，構成歐盟極大的經濟負擔，因此 CAP 未來「減輕監管負擔的需求」已在歐盟形成共識。綜言之，預期歐盟未來 CAP 的目標應是保證糧食生產、對自然資源進行可持續性管理、並維護農村地區的平衡發展與繁榮和保護生物多樣性。CAP 中的兩個支柱—直接補貼措施和農村發展措施將不會改變，惟未來對農民直接補貼將不只是依循歷史實績的做法而會朝更客觀與更公平的方向修正。

肆、歐盟共同農業政策改革對台灣的啟示

歐盟面對內部政經環境的變遷、國際貿易自由化的趨勢及國際能源及糧食價格的巨幅波動，CAP 的政策方向由高度生產干預的境內支持及扭曲貿易的邊境保護措施的政策改革，轉向符合 WTO 協議又能確保農民所得的市場導向的永續農業政策。其確保農民所得的直接補貼措施、因應 WTO 協議的綠色措施、面對國際高糧價的調整作法

及強化農村發展結合環境保護與糧食及食品安全的措施都有值得台灣參考之處。

就農業結構來看，由於歐盟的農場多屬大規模經營，即使小規模農場也比台灣的農場大上好幾倍。因此，大農有足夠的財力(能力)購買國內或國際農產品市場的產銷及價格資訊(含現貨及期貨市場)，或加入合作社成為會員以取得足夠的市場資訊。而且，大農場或合作社都有貯存設備，可用以因應糧價變動配合風險管理透過調整存貨變動以決定投入產出買賣的數量及時點，達到避險功能。此外，歐盟的單一農場補貼措施也能確保農民的所得於一定的水準，留住農民，因此歐盟面對國際糧價的巨幅波動，農業所受的衝擊相對小於其他國家。

反觀台灣農業係屬小規模經營的農場結構，農民沒有足夠的財力(能力)取得農產品市場的資訊，也無足夠的貯存設備可透過存貨變動來避險，因此農民面對國際高糧價的衝擊毫無招架之力，尤其是畜牧業。而產銷資訊的缺乏也常導致農民盲目的種植已生產過剩的作物，近期內香蕉盛產，價格慘跌即為一例。政府掌握存貨的資訊不足，一旦遇到颱風暴雨等天災無法適時結合存貨調整進行產銷調節以穩定農產價格。

由於農場結構的不同，歐盟的農業政策並不能完全套用於台灣，而歐盟 CAP 的兩大支柱：直接補貼措施和促進農村發展措施對台灣仍具有相當的政策啟示功能。若能結合臺灣的小農結構特色，將歐盟的直接補貼和農村發展政策輔以配套措施，將有助於台灣因應國際高糧價及 WTO 協議的政策改革，具體的作法建議如下：

1. 建立國際化的產銷體系，提供農民國內外市場的產銷及價格資訊，協助農民擴展其行銷通路，同時可達到產銷調節的功能

- (1) 成立農情資訊中心

因應國際穀物價格的波動，農民最需要的是資訊，然其蒐集資訊的能力有限，因此政府可因應成立農情資訊中心，於各地方政府的農政單位、農會或補助民間機構成立農情資訊中心。有了國內外產銷資訊，農民才不致於盲目的種植已生產過剩的作物。

- (2) 建立產銷合作組織並強化其功能

於農會、地方政府或輔導補助民間成立產銷合作組織，與農

民簽約或由農民入會成為會員，協助農民整合其農產品，提高農民在農產品市場買賣的議價能力，同時可達到產銷調節的功能。合作組織的做法可以補台灣「小地主大佃農」由生產端來擴大經營規模的不易。

2. 調查掌握國內公民營糧食貯存設備及儲存量的資訊，以利非常時期透過存貨調整穩定市場價格。
3. 調整補貼制度，轉向穩定農民所得、農地充分利用、確保糧食安全的永續農業方向的直接補貼措施。

因應糧食安全的考量及 WTO 的協議內容，建議考慮以投入面及生產面的直接所得補貼取代現有價格補貼方式以保障農民所得，確保糧食生產於一定的安全水準。並與環境保護及糧食安全結合，將目前屬於琥珀色措施 WTO 不允許的價格補貼措施轉為 WTO 允許的綠色措施。

4. 強化農村的發展

歐盟促進農村發展的措施已明顯達到提高農產品質、提昇食品安全、強化環境保護及活化農村的効果，由歐盟會員國優美及現代化的農村景觀可看出其成效。此透過額外補助措施以活化農村及現代化農業的做法可做為我國改造農村、縮小城鄉生活水準差異的參考，使臺灣的農村脫離落後，朝向現代化農業發展。

伍、結論

歐盟 CAP 自實施以來，歷經多次的變革，面對歐盟內部政經環境的變遷、貿易自由化的國際趨勢及國際能源及糧食價格的巨幅波動，CAP 由高度境內支持及邊境保護措施的政策成功地轉向符合 WTO 協議、確保農民所得之市場導向的農業政策。其因應國際政經環境變遷的改革措施及未來的發展方向有值得台灣借鏡之處。本文將歐盟 CAP 的政策改革依其不同改革目的分成五個階段：(1)第一階段(1962~1980 年)以提高生產力和農業所得為主要政策目標；(2)第二階段(1980~1990 年)以解決生產過剩問題及確保農民所得為改革目標；(3)第三階段(1990~2000 年)以因應 WTO 烏拉圭回合多邊協議，開啟農業補貼轉型為直接給付的改革方向；(4)第四階段(2000~2007

年)落實單一給付計畫以確保農民穩定所得及強化農村發展為目標；(5)第五階段(2007~2013 年)以因應國際高糧價，結合 CAP 健康檢查，釋放歐盟農業產能，轉向市場導向的共同農業政策為改革目標。預期歐盟未來共同農業政策的兩個支柱—直接補貼措施和農村發展措施將不會改變，惟對農民的直接補貼措施將朝更市場導向、客觀與公平的方向修正，而未來共同農業政策的目標應是保證糧食生產、對自然資源進行可持續性管理、並朝維護農村地區的平衡發展與繁榮和保護生物多樣性方向調整。

本文藉由分析 CAP 在不同改革階段的農業政策目標及其達成目標所採行的政策措施以及 CAP 未來可能的政策方向，探討其對臺灣農業政策的啟示。並就歐盟與台灣農業的結構差異，提出臺灣未來農業改革的四個政策建議：(1) 建立國際化的產銷體系，提供農民國內外市場的產銷及價格資訊，包含成立農情資訊中心及建立產銷合作組織並強化其功能；(2) 調查掌握國內公民營糧食貯存設備及儲存量的資訊，以利非常時期透過糧食存貨調整穩定市場價格；(3) 調整補貼制度，轉向穩定農民所得、農地充分利用、確保糧食安全的永續農業方向；(4) 強化農村的發展等，做為臺灣未來農業政策改革的參考依據。

參考文獻

1. 文匯專訊(2007)，歐盟將改革農業補貼政策。
<http://news.wenweipo.com/2007/11/21/IN0711210040.htm>
2. 尚軍(2008)，歐盟改革共同農業政策釋放農業產能應對高糧價，人民網國際金融報。<http://shipin.people.com.cn/BIG5/7334576.html>.
3. 李舟生，歐盟共同農業政策改革成效與未來發展方向，農委會網站。
<http://www.coa.gov.tw/view.php?showtype=pda&catid=21981>.
4. 陳逸潔(2009)，歐盟農業政策改革和可借鏡之處，中華經濟研究院台灣WTO中心。
http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=97793.
5. 蕭彩鳳、黃愨賢(1999)，美加及歐盟農業政策概述，農政與農情第85期。
<http://www.coa.gov.tw/vies.php?catid=2532>.
6. 韓寶珠，歐盟共同農業政策改革與啟示，農政與農情143期。

7. Agricultural and rural development.
http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm
8. European Commission, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Brussels, 18.11.2010, COM(2010) 672 final.
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm
9. European Commission, Quick guide-CAP Reform Post 2013.
<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013>
10. Franco German position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013- New challenges and expectations for food, biomass and environment.
http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/100914_position_commune_FR-DE_anglais.pdf
11. Global food prices and CAP reform.
<http://www.euractiv.com/en/cap/global-food-prices-cap-reform-linksdossier-188514>
12. The common agricultural policy after 2013.
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm
13. The Common Agricultural Policy after 2013.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvfru/671/671vw.pdf>