

德國農業直接給付政策與規定

陳孟谷（台北海洋技術學院海洋休閒觀光系）、黃琮琪（國立中興大學應用經濟學系）譯

摘要

德國聯邦政府為維護糧食安全，並提升農產品的附加值與品質，實施農場投資、農場管理系統、能源節約與農村發展相關支持措施。

在農業所得支持的部分，歐盟建議會員國針對某些農產品提供補償農民的直接支付，直接支付針對採用高環保、重視動物福利與消費者食品安全的農民提供經濟補償。依此，德國農業直接給付平均彌補農民所得的約 52%。德國利用歐盟的法律架構所執行的農業直接給付政策，以所選定的農業項目(部份實施原則)採取單一給付模式(single payment scheme, SPS)及由隨通貨膨脹率調整的動態混合模式(dynamic hybrid)移轉到以一公頃以上為目標的面積別等額支付率模式(flat rate)。在達成遵守歐盟法律的指引、保持良好的農業生態條件與維護農業生產下，德國較大規模農場平均單位給付金額逐年增加，未來更是歐盟與德國主要支持的農場對象，但是藉由部份產品項目實施來達成產業結構調整目的。

我國應積極以直接給付制度方向思考，及早規劃出完整的農業永續發展計畫，除了包括休耕給付相關改革計畫，並將財政與法令、環保、動物福利及消費者食品安全等納入規劃整合的農業直接給付制度，並加強市場導向、提高農產品競爭力、進行資源節約型調節、永續生產、減少農民和行政官僚衝突等產業發展目標。

關鍵字：農業直接給付、德國、單一給付模式、動態混合模式、等額支付率模式、農民經濟補償、農業產業

壹、德國農業直接給付政策方向

在人口發展和氣候變化的影響下，德國聯邦政府為維護糧食安全，並提升農產品的附加價值與品質，接受歐盟會員國建議的因應方案，實施農場投資、農場管理系統、能源節約與農村發展相關支持措施。其中，在農業所得支持的部分，歐盟建議會員國針對某些農產品提供補償農民的直接支付，直接支付針對採用高環保、重視動物福利與消費者食品安全的農民提供經濟補償。

德國民眾現在可以掌握歐盟預算資源分配的相關訊息，這導致政府要向民眾解釋資源分配的理由，而農業所得支持在德國已引起廣泛討論，最近討論的焦點在於出口退稅，一般指大型食品企業的出口補貼。爭議點在於這些補貼主要補貼食品出口企業，農民只有間接得到補貼受益。但出口補貼主要是要彌補部分國內外市場價差，而企業需要利用這些補貼來購買價格較高的本國初級農產品。德國出口補貼支出穩步下降到一般歐洲國家的水準，在過去的20年中，出口補貼支出已下降到低於之前水準的10%。

去年(2011年)，歐盟出口補貼已不到歐盟農業總支出的2%，因而農業直接給付對於農業所得支持更加重要。德國目前減少大型企業農業直接給付，並把節省下來的錢用來發展和加強農村。德國農業主管單位認為要維持高品質且永續的農業生產，必須維持農產品價格在一定的價格水準上，這價格將代表農業為造福廣大市民提供服務的報酬。因此，德國將努力以生產面積為基礎(area-based)，保持2013年以後能持續提供農業直接給付。

貳、德國採用的農業直接給付模式

歐盟建議會員國的直接給付模式中，單一給付模式(Single Payment Scheme, SPS)一般分為三個選項，包含歷史模式(historical model)、區域模式(regional model)與混合模式(hybrid model)，各模式定義分述如下：

歷史模式：計算各農民歷年每公頃收入資料，以此收入為基礎，設定直接給付額度。

區域模式：以地區估算為單位，將地區所有收益加總除以有資格申請給付的公頃數量，以此為基礎計算直接給付額度。

混合模式：混合上述2種模式，混合方式依各國規定。

德國採用的農業直接給付模式是動態混合模式(圖1)，德國農業直接給付模式會依照物價膨脹率進行調整，可申請農業直接給付的最低生產面積為1公頃，與其他各國不同，德國並未做出相關支援農業直接給付規定(表1)。

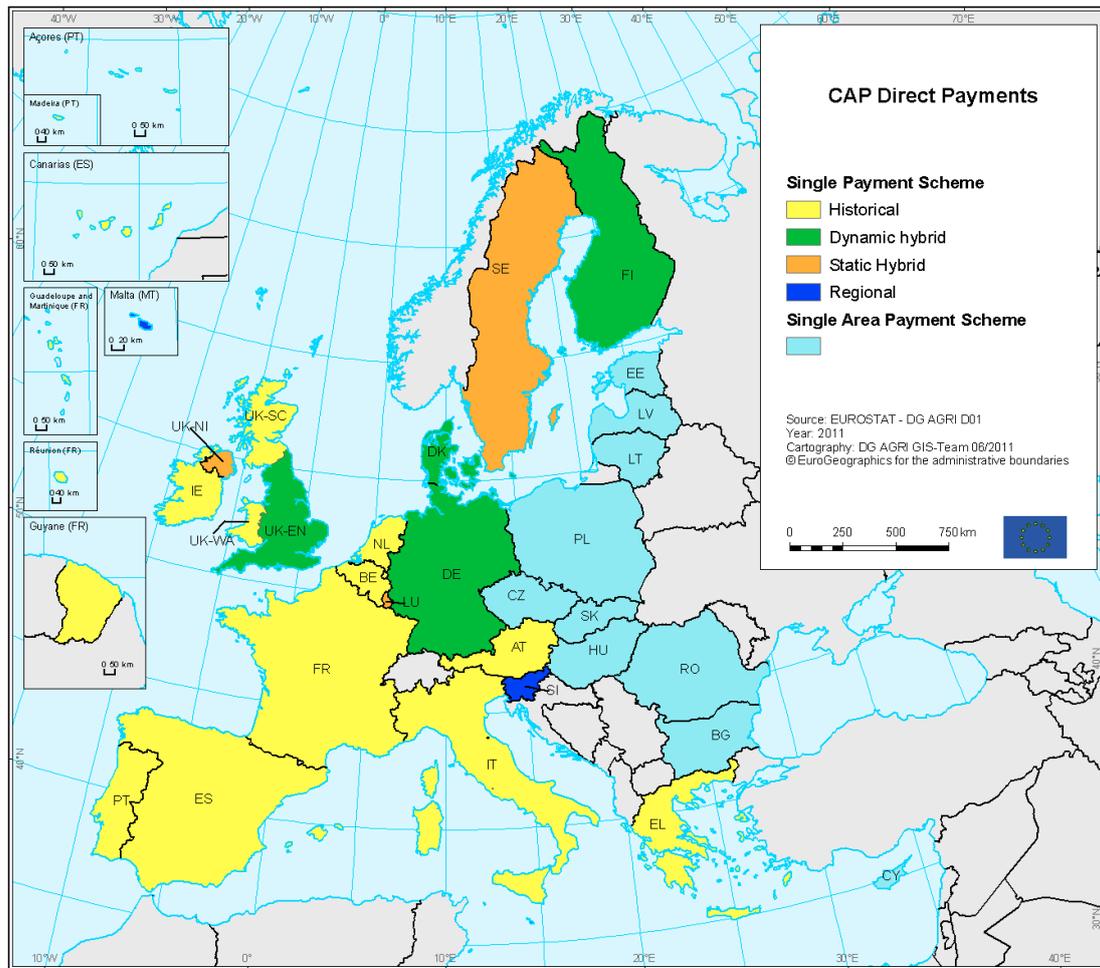


圖 1 歐盟各會員國農業直接給付模式

資料來源：http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/index_en.htm

表 1 德國與其他歐洲國家農業直接給付模式

國家	開始年度	模式	最低需求	其他配合政策	相關支援法條
比利時	2005	單一給付，歷史模式	100 歐元	哺乳牛 利益 100%	北部：對綠色手段所包含的作物 68(1)(a)(v) 北部：比利華豬飼養保存的豬部門 68(1)(a)(v) 南部：青草地利益 - 繁殖項 68(1)(b)
保加利亞	2007	SAPS (Single Area Payment Scheme)	0.5 公頃 100 歐元	-	品質認證-蔬果 68(1)(a)(ii) 乳牛部門 68(1)(b) 母羊及女山羊 68(1)(b)
捷克	2004	SAPS	1 公頃	-	酪農援助 68(1)(b) 綿羊與山羊部門 68(1)(b) 澱粉用馬鈴薯部門 68(1)(a)(i)

國家	開始年度	模式	最低需求	其他配合政策	相關支援法條
					促進品質-養豬及哺乳牛部門 68(1)(a)(ii)
丹麥	2005	單一給付， 動態混合模式	2 公頃 300 歐元	-	建置或生產-常年能源作物 68(1)(a)(i) 建置-有機水果種植 68(1)(a)(i) 輪作 68(1)(a)(i) 農業環境手段 68(1)(a)(v) 生產-牛肉 68(1)(b)
德國	2005	單一給付， 動態混合模式移 轉到等額支付率 (flat rate)	1 公頃	-	-

資料來源：Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States in 2012. (Reg. 73/2009), January 2012.

參、歐盟建議會員國直接給付混合模式內容

依據 Official Journal of the European Union (2009)，歐盟提供會員國申請直接給付補助，並訂定直接給付補助申請規定。其中，直接給付混合模式內容明定於直接給付規定第 3 部分，自第 33 條到第 72 條，而第 33~45 條說明一般性實施原則，第 46~50 條說明一般區域與部分實施原則，第 51~54 條針對部分實施原則進行詳細說明，第 55~62 條說明新會員國實施單一區域給付架構，第 63~67 條說明聯合單一給付架構，第 68~72 條說明具體支持內容。相關重點規定簡述如下：

(一) 一般性實施原則

第 33 條 給付資格規定，申請直接給付應符合各國規定農民申請直接給付資格，或符合第 47(2)、57(6)、64(2)與 65 規定(詳見後文)。

第 34 條 農地規定

1. 向歐盟申請直接給付支持的會員國，應給予符合各國規定面積之農民固定金額的直接給付。
2. 農地面積應包含任何農業生產，特別是包含短期輪作農地。
3. 不再包含 2008 年直接給付規定認可的受保護的自然棲息地。

第 35 條 農地面積規定

1. 農民應向政府申報申請直接給付的農地面積。
2. 會員國在有正當理由下可修改農民申請條件。

第 36 條 修改給付規定，每公頃給付權利不得修改。

第 37 條 多重要求規定，同一塊農地因符合其他規定申請其他直接給付，則不在本規定範圍內。

第 38 條 水果和蔬菜部門整合規定，2010 年 12 月 31 日起生產蔬菜與水果、馬鈴薯製品

與苗圃不再符合直接給付規定。

第 39 條 用於生產麻類植物規定，只有生產四氫大麻酚的含量不超過 0.2% 的麻類植物才符合直接給付規定。

第 40 條 給付上限規定，每國每年給付上限應符合第 51(2) and 69(3) 條規定(詳見後文)。

第 41 條 儲備規定

1. 各會員國應經營儲備制度。
2. 各會員國可以依照客觀的標準和優先事項，分配使用國家儲備，以確保農民平等待遇、避免扭曲市場和競爭與支付權益來支持農業活動。
3. 各會員國不可使用國家儲備避免市場競爭。
4. 國家儲備的目標在於確保農民平等待遇、避免扭曲市場和競爭與支付權益支持農業活動。
5. 在符合本條時，會員國可能會增加單位價值和/或支付分配權益給農民。

第 42 條 未使用的權利規定，2008~2009 未使用的給付不得添加到國家儲備。

第 43 條 轉移規定

1. 只有農民繼承可轉移給付。
2. 明確的土地銷售與租賃，應符合既定的法定合格面積，方可轉移給付。

第 44 條 特別規定

1. 標題 III 第 3 章第 2 節以及第 60 條和第 65 條第 4 款規定簡稱特別規定。
2. 34(1) 條農民至少應符合第 60 條規定的 50% 以上的農業活動。

第 45 條 修訂規定

1. 2010 年之後要接近以價值作為給付標準的作法。
2. 給付規定可以根據歐盟建議目標逐年進行修改，應在至少在 3 年內完成修改步驟，以符合歐盟建議目標。

(二) 一般區域與部分實施原則

● 一般區域實施原則

第 46 條 國家上限規定(補充第 40 條內容)

1. 2010 年起會員國要採取單一給付制度。
2. 會員國應定義區域，或可考慮以各國國土範圍做為單一區域的定義。
3. 上限可依農業潛力與環境標準進行逐年修改。
4. 無分年度計畫者，給付水準應逐年以線性降低，最後應降低到最初給付的 10%。
5. 在同時適用 45 條與本條時，應考慮到 45(2) 的限制。

第 47 條 區域化單一給付架構

1. 有正當理由下，會員國可決定低於 50% 支持率的最高限額。
2. 給付額須以區域總價值為基礎計算平均金額。
3. 申請給付農民人數應等於宣布單一區域公頃數時之農民人數。

第 48 條 修改區域化單一給付規定

1. 若會員國適用第 47 條，則給付規定可以根據歐盟建議目標逐年進行修改，應在至少在 2 年內擬定修改步驟。

2. 若會員國適用其他規定，則給付規定可以根據歐盟建議目標逐年進行修改，應在至少在 3 年內擬定修改步驟。

3. 無分年度計畫者，給付水準應逐年以線性降低，最後應降低到最初給付的 10%。

第 49 條 牧草原面積規定，牧草原面積以 2008 年申請面積為依據。

第 50 條 條件給付規定，同一地區內每公頃支付的價值是相同的。

● 部分實施原則

第 51 條 部分實施原則一般規定

1. 羊肉與牛肉給付遵守 53(2)規定，2010 年 12 月 31 日起生產蔬菜與水果不再符合直接給付規定。

2. 有正當理由下，會員國可決定低於 50%支持率的最高限額，並應逐年修正，無分年度計畫者，給付水準應逐年以線性降低，最後應降低到最初給付的 10%。

第 52 條 羊肉與山羊肉給付規定，會員國可保留最高 50%額度，額外支持綿羊與山羊直接給付。

第 53 條 牛肉與小牛肉給付規定，會員國可額外支持乳牛與屠宰小牛直接給付。

第 54 條 過渡時期蔬菜與水果給付規定

1. 會員國可保留最高 50%額度，額外支持番茄直接給付。

2. 另外在過渡時期可提供給付的包含新鮮無花果、新鮮的柑橘類水果、鮮食葡萄、梨、桃和油桃、李子。

(三) 新會員國實施單一區域給付架構

第 55 條 單一區域給付架構簡介

1. 本章節適用於新申請的會員國。

2. 任何新申請的會員國需實施單一區域給付架構

3. 除保加利亞和羅馬尼亞外，新申請的會員國須提供 2003 年 6 月 30 日之後農地是否在生產的資料。

第 56 條 支援的應用的規定，農民可以申請給付的有效日期在確定為新成員國日期的 15 日內。

第 57 條 國家儲備的規定

1. 新會員國應依以線性降低給付上限以建立國家儲備。

2. 國家儲備目的在於確保農民平等待遇、避免扭曲市場和競爭與支付權益支持農業活動。

3. 新會員國第一年可使用國家儲備給付，以確保農民平等待遇、避免扭曲市場和競爭與支付權益支持農業活動。

4. 第一年可以先公布給付消息，但不能讓農民先收到給付以免扭曲市場。

5. 為確保農民平等待遇、避免扭曲市場和競爭與支付權益支持農業活動，新會員國不能適用 68(1)(c)規定。

6. 新會員國給付上限 5,000 歐元/土地。

7. 新會員國儲備不足以支應上述 2、3、4 時應依以線性降低給付。

第 58 條 新會員國家上限規定(補充第 40 條內容)

1. 2010年起會員國要採取單一給付制度。
2. 會員國應定義區域，或可考慮以各國國土範圍做為單一區域的定義。

第59條 給付分配

1. 農民應收到直接給付，單位金額由40條與57條規定的國家上限平均計算而得。
2. 申請給付農民人數應等於第一年加入單一區域給付制度時之農民人數。

第60條 農民申請資格規定，農民在牛肉、小牛肉、乳品、羊肉和山羊肉部門可申請給付(57(3)條、59條)，但不能申請不超過5,000歐元/土地的額外直接給付。

第61條 牧草原面積規定，新會員國牧草原面積同樣以2008年申請面積為依據。

第62條 條件給付規定，新會員國同一地區內每公頃支付的價值同樣是相同的。

(四) 支持方案整合單一給付架構

第63條 支持方案整合單一給付架構

1. 2010年起會員國應整合單一給付支持方案，規範於第64條、65條、66條、67條。
2. 會員國於2005~2008年整合出支持單一給付之客觀標準，例如維持農業生產與環境之標準，以定使用全部或部分的支持方案。
3. 整合後應保證農民收到的直接給付不低於之前平均水準的75%。

第64條 支持方案排除單一給付部分

1. 生產馬鈴薯及其製品排除單一給付。
2. 每援助計畫的金額低於250,000歐元。

第65條 支持方案部分排除單一給付規定，例如農民依66條與67條取得申請給付資格，則他就沒有資格領取支持方案整合單一給付的補助，或者他享受的金額不得超過5,000歐元。

第66條 最適支持方案部分排除單一給付部分尚包含：

1. 不採取51(1)條規定。
2. 決定不給予支付的牛肉和小牛肉。
3. 決定不批准的水果和蔬菜。

第67條 進階的支持方案整合單一給付部分規定，硬粒小麥的具體支持規定將在2010至2011年間實施。

(五) 具體支持內容

第68條 一般規則

1. 支持農業項目包含：重要的特定類型農業、提高農產品品質、提高農產品的市場行銷、增強動物福利、特定的農業活動。
2. 在經濟脆弱或環境敏感的部門地區標記出造成損害的產業，例如奶製品、牛肉和小牛肉、羊肉和山羊肉與稻米。
3. 減少農民放棄使用土地。
4. 為作物、動物、植物保險提供貢獻。
5. 為動植物疾病和環境的共同基金提供貢獻。
6. 支持所准許規則中提到的具體農業活動。

7. 維持目前農業產出水準。
8. 支持包含每年額外給付、頭數給付、牧草原保費、直接給付與相關補償。
9. 准許提供增進產品品質的直接給付。

第 69 條 財務規定

1. 會員國可能會決定 2010 年或 2011 年 8 月 1 之後，提高國家上限到 10%，或具體支持金額提高到 2,000,000 歐元。
2. 會員國應提高支付直接給付所需的資金。

第 70 條 作物、動物、植物保險

1. 成員國可補助農作物、動物和植物保險的保費，以及受不利氣候事件、動物或植物病害或蟲害所造成的經濟損失。
2. 經濟損害須超過前三年農民的平均年產量的 30%。
3. 保費補助不得超過 65% 的保險費。

第 71 條 動植物疾病和環境的共同基金

1. 成員國可以以共同基金的財政捐助的方式，提供動物或植物疾病或環境事件所造成的經濟損失的經濟補償。
2. 資金應來自：資本存量與貸款，不得由公眾貢獻資金。
3. 任何財政上的貢獻不得超過 65%。

第 72 條 過渡性條文

以上第 65 條、69(6)條為過渡性條文。

肆、德國 2011 年度直接給付政策報告

農業直接給付有助於支持農業經營，並協助農產品市場自由化，為穩定農民所得的重要政策。在德國，農業直接給付平均彌補農民所得的約 52%，用以達到支持較高標準的動物福利、環保和消費者保護，作為支付維護和保持農業景觀的經濟補償。

歐盟的法律架構提供會員國政策未來可行的選項，德國利用了這個架構，展開前瞻性的改革，重點包含農業直接給付。相關農業直接給付調整將在 2012 年完成，農業政策(Common Agricultural Policy, CAP)的重新調整將 2013 年後實施。未來幾年農業政策的重新調整是必需的，這主要是因為未來歐盟將調整出新的財政架構，德國聯邦政府在 2013 年後農業政策調整，將強調加強市場導向、提高農產品競爭力、進行資源節約型調節、永續生產、減少農民和行政官僚衝突等產業發展目標。

在達成遵守歐盟法律的指引、保持良好的農業生態條件與維護農業生產下，歐盟農業政策的直接給付會全額發放。因此，在德國農場的直接給付和補貼，從 2005 年度業務費 25,633 歐元/農場穩步增加到 2006 年度業務費 29,634 歐元/農場，平均給付為農民所得的 69%，直至 2009/10 年度，德國農場的直接給付和補貼約為 43,141 歐元/農場(表 2)。

歐盟農業委員會已針對直接支付是否引起社會不公現象提出討論，其中第一支柱是歐盟農業委員會的焦點。在小組討論中，成員國部長們要求主席限制每個農場每年 30 萬歐元的計劃，並希望鼓勵青年農民發展。15 個成員國(包含德國)的歐盟農業委員會，要求討論建議擴大新的環保法規中的第一支柱共同農業政策(CAP)，除了有機農場和遵守新的環保法規的農

民，其餘農民直接補貼只有 30%。另一種選擇是從農村支持計畫的第一支柱與第二支柱資金的重分配，再將資金應用於採用的環保計畫。此外，部分歐盟成員國提議，因為歐盟只有 14% 的農民年齡超過 40 歲，因此希望直接給付制度提出額外的獎勵給年輕的初學者，但是大部分歐盟成員國(含德國)拒絕從事這一改革計畫。相關社會不公現象例如大農接受的給付較高、各國負擔比率等等仍在歐盟農業委員會進行討論，目前歐盟農業委員會提出了“主動農戶”的概念，討論普通和簡單的“主動農戶”的定義，以再分配資金，達到提高農業生產率和農業勞動人民的平均收入的增加之目標(資料來源：Agrarheute.com-Services)。

伍、結論與建議

(一) 結論

德國聯邦政府為維護糧食安全，並提升農產品的附加值與品質，實施農場投資、農場管理系統、能源節約與農村發展相關支持措施。在農業所得支持的部分，歐盟建議會員國針對某些農產品提供補償農民的直接支付，直接支付針對採用高環保、重視動物福利與消費者食品安全的農民提供經濟補償。依此，德國農業直接給付平均彌補農民所得比例約 52%。德國利用歐盟的法律架構所執行的農業直接給付政策，以所選定的農業項目(部份實施原則)採取單一給付模式(single payment scheme, SPS)及由隨通貨膨脹率調整的動態混合模式(dynamic hybrid)移轉到以一公頃以上為目標的面積別等額支付率模式(flat rate)。在達成遵守歐盟法律的指引、保持良好的農業生態條件與維護農業生產下，德國較大規模農場平均單位給付金額逐年增加，未來更是歐盟與德國主要支持的農場對象，但是藉由部份產品項目實施來達成產業結構調整目的。

(二) 對我國的政策建議

我國應積極以直接給付制度方向思考，及早規劃出完整的農業永續發展計畫，除了包括休耕給付相關改革計畫，並將財政與法令、環保、動物福利及消費者食品安全等納入規劃整合的農業直接給付制度，並加強市場導向、提高農產品競爭力、進行資源節約型調節、永續生產、減少農民和行政官僚衝突等產業發展目標。

表 2 2009/10 年度德國農場的直接給付和補貼

種類	作物	園藝	蔬菜	水果	牛奶	飼料	食穀 動物	混和 生產	總計
Structural data									
支持率(%)	16.9	6.4	4.3	1.5	36.4	7.3	5.8	21.1	100
經濟規模(ESU)	106.1	165.1	61.1	90.3	70.6	57.9	102.8	84.8	86.4
使用面積(公頃)	112.6	4.9	10.8	15.7	53.0	72.2	50.2	72.1	62.7
勞動數(人)	1.8	4.9	2.2	3.2	1.6	1.6	1.8	1.8	2.0
€/Holding									
歐盟直接給付	36861	1210	1335	2414	19232	27210	14360	23869	21257
利息與投資 補助	356	371	224	533	1313	985	811	411	784
農田柴油補貼	2344	218	449	593	1355	1507	1254	1655	1464
補償性津貼	462	0	7	16	1900	2485	288	888	1155

農業環境給付	2392	147	554	928	2486	4944	826	2359	2267
其他給付	727	257	723	2129	1199	812	444	721	877
總給付 歐元/Holding	43141	2202	3292	6613	27485	37944	17983	29902	27805
總給付 歐元/ha UAA	383	449	304	421	519	525	358	415	443
總給付 歐元/MWU	23484	453	1463	2096	16940	23315	9864	16497	14127
總給付 支持率(%)	18.9	0.7	2.4	4.2	17	20.2	4.7	11.1	12.6
所得 歐元/MWU	27563	22862	2019	17751	21280	18419	28934	22261	22792
所得支持率(%)	85.2	2.0	7.3	11.8	79.6	126.6	34.1	74.1	62

資料來源：Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection, “2011 Agricultural Policy Report”

参考文献

1. Agrarheute.com-Services
<http://www.agrarheute.com/nachgefragt-wochenfrage>
2. European Commission Agriculture and Rural Development
http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/index_en.htm
3. Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection,
<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/EN/Agriculture/EU-agricultural-payments.html>)
4. Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection, “2011 Agricultural Policy Report”
5. Official Journal of the European Union , COUNCIL REGULATION (EC)
No 73/2009 TITLE III
http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/index_en.htm
6. Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States in 2012 (Reg. 73/2009) (*)January 2012