歐盟共同農業政策歷次改革方案之比較

王俊豪

一、前言

歐盟自 1962 年實施共同農業政策（Common Agricultural Policy，CAP）以來，已隨著國際總體環境與境內政經情勢的轉變，而歷經多次改革。回顧歐盟共同農業政策逾 50 年的改革發展，整體的歷程可視爲綠色演化（green evolution）的成果，亦即共同農業政策從初始的糧食自足生產，逐步朝向自然與環境保護的方向演變，以迎合當前歐洲社會的共同期待與消費者的多樣化需求（European Commission，2006：3）。

進言之，Fischler[1]（2004）將共同農業政策的改革區分爲兩個階段，並指出 1990 年之前的 CAP 政策目標，在於確保歐洲糧食安全問題，故本質上爲生產導向的補貼政策（production-oriented subsidy policy）；相對的，1990 年之後的 CAP 政策目標，則轉爲市場導向、親善環境、有效率，及永續性的方向發展。由於早期的共同農業政策，著重在國家補助的方式來提高農業生產力，故其豐碩的政策績效，反而導致生產過剩、貿易扭曲（trade distortions）、環境負面衝擊、狂牛病引發的健康恐慌（health scares），以及耗費鉅額歐盟經費等困境（European Commission，2004：3）。基此，本文在分析歐盟共同農業政策的改革時，擬區分爲各時期共同農業政策之改革重點、2000 年與 2003 年 CAP 改革版本之比較兩方面來加以闡述。

二、不同時期共同農業政策之改革重點

歷年來歐盟共同農業政策的改革階段，從時間的觀點來看，可大略區分爲 1960-70 年代、1980 年代、1990 年代與 2000 年之後四個時期。若就 CAP 改革的方向與施政重點而言，則可從歐盟農業部門在不同時期所面臨的主要挑戰與問題、農業施政目標，據以分析其改革重點與施政工具。

1、1960-70 年發展議題與施政

1960-70 年代的共同農業政策，主要面對戰後糧食短缺的糧食安全（food security）問題，故以糧食自給自足（food self-sufficiency）作爲基本政策目標。早期的共同農業政策，強調如何提高農業生產力與生產效率，而主要的政策工具，則包括農業生產補貼、保證價格，及以財政支持進行農業結構重組，諸如農場投資、擴大農場規模，及提高農場管理技術與能力。此外，歐盟有鑑於適當地維持

[1] Franz Fischler 於 1995 至 2004 年期間，在歐盟執委會（European Commission）中任職農漁業與鄉村發展政務委員。

農業經營活動，有助於維持偏遠鄉村地區的發展，故於 1970 年代首度引進不利發展地區（Less Favoured Areas，LFA）的補助措施，協助受限於自然環境條件的地區，仍能爲維持其社會經濟活力，改善其環境品質與景觀。

2、1980 年代發展議題與施政

前期的歐盟共同農業政策，雖然有效達成糧食自給自足的政策目標。但隨即遭遇到農產品生產過剩的問題，迫使歐盟採取更強烈的公共干預制度（public intervention system），特別是以出口補貼（export subsidies）與公共儲糧（public storage）的方式，處理生產剩餘的問題。因此，1980年代共同農業政策的主要改革，包含引進削減支持價格、強制休耕（compulsory set-aside）、牛乳的生產限額（fixed quotas on milk production）與限定補貼[2]等限制生產（production limits）措施，以抑制生產過剩與農產品價格下滑的現象。

3、1990 年代發展議題與施政

1990 年代初期爲歐盟共同農業政策改革的關鍵年代。一方面，當時歐盟社會已警覺關注農業環境永續性（environmental sustainability of agriculture）的議題；另一方面，1993 年烏拉圭回合貿易自由化談判協議，均迫使歐盟必須修正嚴重扭曲貿易的農業市場與價格支持措施，並將農業補貼轉向環境補貼與鄉村發展議題之上（European Commission，2004：7）。進言之，1990 年代的 CAP 改革重點，包括降低出口補貼，鼓勵親善環境的農業經營方式、直接所得給付（direct income payment）、農業生產與補貼脫鉤制度（decoupling），並以市場導向（market oriented）來增加歐盟農業與農民的競爭力，亦即生產市場所需要的農產品與服務，以回應消費者的多樣化需求。此外，歐盟於 1999 年引進鄉村發展政策作爲 CAP 的第二政策支柱（王俊豪，2004 年 11 月），並提出農場投資、培育青年農民、職業訓練、農民提早退休、不利發展地區與環境受限地區、農業環境計畫、改善農產品加工與行銷、林業，及促進鄉村地區適應與發展等九大發展措施，以促進歐洲鄉村永續發展。

4、2000 年後發展議題與施政

一如前述，歐盟爲避免 1980 年代的生產過剩、農產品存量增高與預算支出擴增等共同農業政策的負面影響，故提出 2000 年改革議程白皮書（White Paper Agenda 2000），以削減支持價格的額度，修正穀物、牛肉與乳製品的補貼計畫，並配合歐盟東擴的可能影響來調整共同農業政策的改革步伐。隨後，歐盟於 2003 年通過最新的 CAP 改革方案，針對共同農業市場提出全面性的本質改革（韓寶珠，2004；王俊豪，2007 年 9 月），包括引進單一農業給付制度（Single Farm Payment，SFP）[3]、穩定農產品市場、加強環境、食品安全、動植物衛生和動物福

[2] 限定補貼係指政府僅提供特定耕作面積與動物飼養數量的補貼。

[3] 單一農業給付制度（SFP）係將不同的直接給付計畫，合併為單一農業給付計畫，並以環境保護、食品安全與動物福利標準，作為農民請領單一給付的配合遵守義務。

利標準的要求、建立農場諮詢體系、持續推動直接給付調整制度，以及加強鄉村綜合發展（comprehensive rural development）施政。

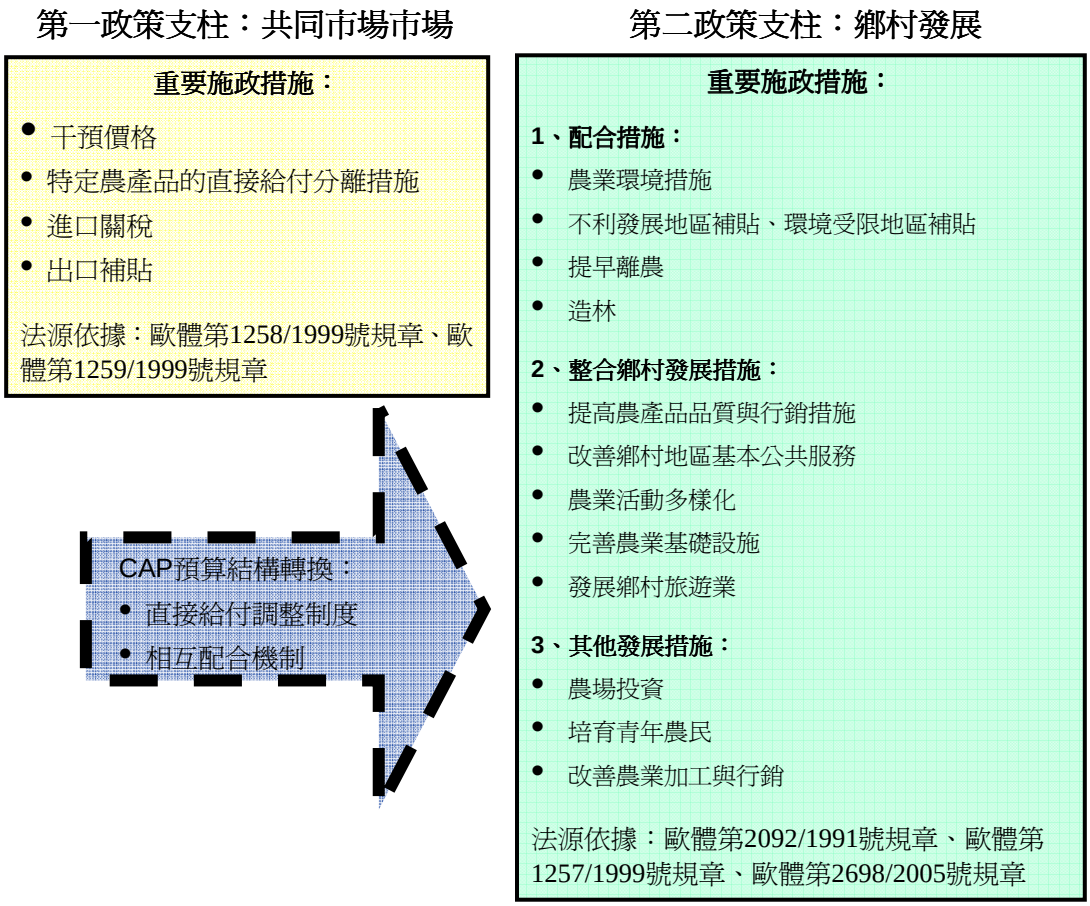
綜合言之，目前歐盟的共同農業政策施政重點，已從單一部門的農業生產與價格取向，轉向整體鄉村地區與環境永續的長期發展目標，亦即以多功能農業來推動鄉村社會經濟的多樣化與重組，並以消費者保護與公共利益爲優先考量，將食品品質、食品安全與環境保護爲農業補貼的給付要件。茲將歐盟共同農業政策歷次的改革方向與施政重點（European Commission，2004：6），如表一所示。

表一、歐盟共同農業政策歷次的改革方向與施政重點

	主要挑戰與問題	政策目標	施政/改革重點
1960-70 年代	戰後糧食安全	提高歐洲糧食自給率，提高農業生產力與生產效率	農業補貼、保證價格、農場投資、擴大農場規模、提高農場管理技術與能力，及不利發展地區（LFA）補助措施
1980 年代	農產品生產過剩	抑制生產過剩與農產品價格下滑	出口補貼、公共儲糧、削減支持價格、強制休耕、生產限額、限制生產、限定補貼
1990 年代	農業環境永續性、農業貿易自由化談判、預算成本過高	將扭曲貿易的農業補貼修正爲環境補貼、市場導向的農業政策、鄉村永續發展	降低出口補貼、鼓勵親善環境的農業經營方式、直接所得給付、生產與補貼脫鉤制度、鄉村發展九大措施
2000 年之後	農業環境永續性、農業貿易自由化、歐盟東擴、預算成本過高	避免以往共同農業政策的負面影響、多功能農業、鄉村永續發展	單一農業給付制度、穩定農產品市場、加強環境、食品安全、動植物衛生和動物福利標準、建立農場諮詢體系、持續推動直接給付調整制度、加強鄉村綜合發展

綜合前述歐盟共同農業政策的改革歷程，可看出早期（1990 年代之前）係以農業市場與價格支持作爲施政主軸，特別強調農業部門的市場競爭力，故多採取農場投資、加工與市場行銷、鼓勵提早離農與推廣教育等支持措施，以及課徵進口關稅與出口補貼等農業保護措施。近期（1990 年代之後）的共同農業政策，則依據「2000 年改革議程」之規劃，正式將鄉村發展列爲 CAP 第二政策支柱

（second pillar），除了頒佈實施鄉村發展法（亦即歐體第 1257/1999 號規章）之外，更在該法中明列出 20 餘項的鄉村發展政策工具，並進行歐盟預算的調整與重新分配，甚至於 2003 年的 CAP 改革方案之中（Tietz, 2007），以逐年修正的直接給付調整制度（Modulation），進一步調降第一政策支柱（共同市場政策）直接給付的經費支出額度，並將所節省的預算轉移作鄉村發展計畫使用，尤其是協助農民達成動物福利、食品品質、食品安全與環境保護等新的歐盟標準。如圖一所示。

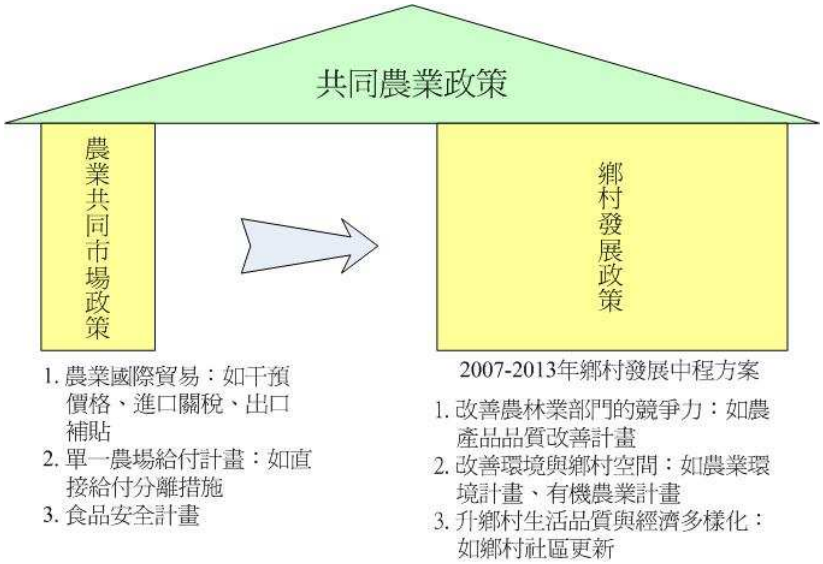


圖一、歐盟共同農業政策之改革趨勢
資料來源：Heckelei, Thomas, 2007：13。

三、2000 年與 2003 年共同農業政策改革版本之比較

當前歐盟共同農業政策的施政藍圖（如圖二所示），可謂是「2000 年改革議程」與 2003 年 CAP 改革方案所擘畫出的雛形。其中，可區分爲共同農業市場與鄉村發展兩大政策支柱。首先，就共同農業市場政策而言，主要爲農業市場與價格的穩定措施、農業直接給付制度，以及農產品出口補貼三類施政重點。其次，就鄉村發展政策而言，歐盟歐盟理事會則於 2005 年 9 月頒布歐洲共同體第 1698/2005 號規章（Council Regulation EC No 1698/2005，簡稱新鄉村發展法），預

計自 2007 年展開爲期七年（2007-2013 年）新鄉村發展中程方案（王俊豪，2006 年 10 月）。



圖二、現階段歐盟共同農業政策的施政架構

本文有鑑於歐盟共同農業政策的發展軌跡之釐清，有必要將針對兩次重大的改革方案，作進一步的比較分析。故根據歐盟執委會2003年所發表的「共同農業政策改革影響評估」報告，分從農產品部門措施、生產脫鉤制度、其他輔助措施與鄉村發展措施等四方面來說明2000年議程與2003年改革版本中的施政差異。

1、農產品部門措施之比較

在共同農業市場政策方面，歐盟仍維持部分的市場支持措施，包括干預價格、最大保證面積（Maximum Guaranteed Areas，MGA）、生產配額制、直接給付與特定的附加給付（Specific supplementary payment）。其中，兩次CAP改革版本，則根據不同農產品項目，諸如穀類作物、裸麥、硬粒小麥、油籽作物、蛋白質作物、稻米、澱粉馬鈴薯、乾燥飼料、堅果、牛肉、乳製品等，分別調降或取消既有的支持措施與水準。如表二所示。

表二、共同農業政策改革方案之比較：農產品部門措施

農產品部門措施	2000 年改革議程	2003 年 CAP 改革版本
穀類作物	● 將削減 20%的最後干預價格，並訂爲 101.31 歐元/噸。 ● 直接給付的計算方式：63 歐元/噸乘以參考產量。 ● 每月遞增給付：分七個步驟，每次由 0.93 歐元/噸，增加到干預價格爲止。	● 將削減 5%的最後干預價格，降低至 95.35 歐元/噸。 ● 將直接給付增加至 66 歐元/噸。 ● 取消每月遞增措施。 ● 停止穀物與馬鈴薯之生產補助。
裸麥	對裸麥的干預價格，調整至與穀類作物相同的水準。	取消干預價格。
硬粒小麥	● 採用特定的附加給付： 1. 傳統區域爲 344.5 歐元/公頃。 2. 優良產區爲 138.9 歐元/公頃。 ● 僅適用於最大保證面積（MGA）的範圍內。 ● 附加給付額度視已驗證合格種籽使用而定。	● 超過三年以上的補助給付，將採取脫鉤與減額措施： 1. 傳統區域爲：250 歐元/公頃。 2. 優良產區：不予補助。 ● 在最大保證面積（MGA）內的傳統區域獎勵爲 40 歐元/公頃。 ● 僅補貼特定數量的種籽，同時該種籽必須爲可生產品質較佳的粗粒小麥粉與麵食之品種。
油籽作物	● 依種植面積作爲給付標準。 ● 油籽與穀物採用相同的補助方式。	● 無具體措施。 ● 採生產脫鉤制，補助金額將增加至 66 歐元/噸。
蛋白質作物	● 採用特定的附加給付 ● 補助金額爲 9.5 歐元/噸乘以參考產量。	● 採用新的獨立補助方法 ● 補助金額爲 55.57 歐元/公頃（即 9.50 歐元/公頃乘以產地的平均產量）。 ● 最大保證面積爲 140 萬公頃。
稻米	● 稻米干預價格爲 289.35 歐元/噸。 ● 在最大保證面積（MGA）內的直接給付額度爲 52.65 歐元/噸乘以參考產量與公頃數。	● 將削減 50%的干預價格，並降低至 150 歐元/噸。 ● 當稻米價格低於 120 歐元/噸時，則啓動特殊安全機制，私人儲糧。 ● 補償給付額度爲 177 歐元/噸，其中，75 歐元/噸爲特定作物補

		貼；102 歐元/噸爲與生產脫鉤之補貼。 ● 將最大保證面積（MGA），調降至 1999-2001 年的國內平均水準。
澱粉馬鈴薯	● 生產者補貼措施： 1. 給付額度爲 110.54 歐元/噸。 2. 最低價格爲 178.31 歐元/噸。	● 生產者補貼中的 50%爲生產補貼，而 50%則轉爲生產脫鉤制。 ● 禁止澱粉馬鈴薯的最低價格 ● 取消澱粉馬鈴薯的生產補貼。
CO_2 信用額	● 將休耕地轉爲非糧食地區。 ● 申請補貼者必須與加工業者簽訂契約	● 能源作物補助 45 歐元/公頃。 ● 最大保證面積（MGA）爲 150 萬公頃。
乾燥飼料	● 直接給付額度： 1. 脫水飼料爲 68.83 歐元/噸。 2. 日曬飼料爲 38.64 歐元/噸。	● 50%爲生產補貼，而 50%則轉爲生產脫鉤制。 ● 提供農民脫鉤制所得給付，其額度根據國家保證數量與農民提交數量而定。 ● 產業補助爲 33 歐元/噸，且採取單一最高保證數量，分四年遞減 ● 廢止 5%的經營特許權。
堅果	● 由生產者團體營運的多年期品質與行銷改進計畫。 ● 廢除 1996 年實施的堅果補助特別措施，而已獲補助者可持續支領至 10 年期滿，但補助計畫最後終止期限爲 2006 年 7 月。 ● 不再提供特定的補助措施。	● 給付額度採用平準費率（100 歐元/公頃），但最高可追加爲 109 歐元/公頃。 ● 最大保證面積（MGA）以 80 萬公頃爲上限。 ● 參與積極改善計畫的地區，不適用新的補助方案。
牛肉	● 在私人儲存的基本價格爲 2224 歐元/噸，若最高的干預價格爲基本價格的 103%，且淨干預水準爲 1560 歐元/噸。 ● 按頭給付（Headage payments）額度：食用牛爲 150 歐元/次，共可給付兩次；公牛則爲 210 歐元/年；母牛爲 200 歐元/年。 ● 屠宰津貼：公牛、肉牛與母	● 將以生產脫鉤的直接給付爲主，故無特定的補助措施。 ● 凡於 2002 年 12 月被指定爲永久放牧之土地，必須根據優良農場經營實務進行土地維護。 ● 請領活畜出口補貼者，必須符合動物福利之相關規定。

	牛爲 80 歐元；小牛爲 50 歐元。 ● 申請資格：自 2003 年起最高爲 1.8 個家畜單位/公頃（1999 年爲 1.9 個家畜單位/公頃），且最高銷毀頭數上限爲 90 頭。 ● 粗放式放牧津貼：100 歐元/單位，粗放式放牧以飼養密度爲判準，不得超過 1.4 個家畜單位/公頃。 ● 其他補助方式由各會員國國家預算支付。	
乳製品	● 乳製品配額制度將實施至 2008 年爲止。 ● 干預價格將採取逐步調降的方式，自 2005 年起每年將減少 15%。 ● 在生產配額內的母牛津貼，將由 5.75 歐元/噸增加至 17.24 歐元/噸，並自從 2005 年起另外提供按面積計算的附加給付。 ● 生產配額將全面增加 2.39%。首次（1999-2001 年）適用提高配額的國家爲西班牙、意大利、希臘與愛爾蘭，而其他會員國則分別於 2005-2007 年開始適用。	● 乳製品生產配額制度，將維持至 2014-2015 年爲止。 ● 一般乳製品干預價格將調降 15%，並以直接給付或增加配額的方式作補償，其他乳製品的調降方式爲： 1. 奶粉：降低 3.5%/年。 2. 奶油：降低 7%/年。 ● 干預價格將持續調降至 2007 年與 2008 年爲止，但可增加 1%的生產配額。 ● 自 2004 年起採取直接給付的生產脫鉤制。 ● 奶油干預的上限爲：以招標方式購入的數量超過 30000 噸時。

資料來源：European Commission，2003：22-24。

2、其他輔助措施

歐盟爲推動共同農業市場與鄉村發展兩大政策的順利運作與轉換，分別提出預算遞減與調整制度（modulation）、相互配合機制（cross compliance）、農場諮詢系統（Farm Advisory System）三項輔助措施。進言之，歐盟 CAP 改革的重點之一，就在於逐年調整直接給付預算，亦即調降第一政策支柱（共同市場政策）直接給付的經費支出額度，並將所節省的預算轉移作鄉村發展計畫使用，尤其是協助農民達成動物福利、食品品質、食品安全與環境保護等新的歐盟標準。

在 2003 年的改革版本中，歐盟則導入全新的農業補貼機制，亦即透過單一農業給付（SFP）計畫，切斷農民所得支持措施與農業生產的連結關係。其中，推進單一給付計畫順利運作的動力，則奠基於農業與環境相互配合的機制。換言之，歐盟要求請領單一給付計畫補貼的農民，必須相互配合強制性的土地管理、環境、公共衛生、動植物健康、食品安全與動物福利等法定管理要件（Statutory Management Requirements, SMRs）與優良農業與環境條件（Good Agricultural and Environmental Condition, GAEC）的環境標準，以確保農業的永續經營。然而，有鑑於環境議題相關法規的多元性與繁複性，故歐盟自 2007 年起，以建置農場諮詢體系（Farm advisory systems, FAS）的方式，全力輔導農民從事有利環境保護的農場經營實務，以達成單一農業給付計畫的農業-環保相互配合目標。如表三所示。

表三、其他輔助措施

其他輔助措施	2000 年改革議程	2003 年 CAP 改革版本
預算遞減與調整制度	● 直接給付的預算調降上限，最高為 20% 。 ● 各會員國未開支的預算，應轉為配合措施所需的經費，如農業環境措施、不利發展地區補貼、環境受限地區補貼、提早離農、造林。	● 直接給付預算調整制度，推動期間為 2006-2012 年，而每年固定的調降比例，從減少 1%到 19%不等。 ● 在調降補助額度部分，將引進累進與差別費率制。 ● 經預算調整制度所增加的補助經費（即鄉村發展預算），將從 2006 年的 1%，逐年增加至 2012 的 6%。 ● 重新調整共同農業政策的財源。
相互配合機制	● 直接給付的預算調降部分，應轉用來協助農民達成法定環境要件與特定環境標準之用途。	● 不適用直接給付預算調降制度之情況，包括： 1. 當農場層級的直接給付，若與 40 個歐盟法規相關的義務，則不適用，如環境、食品安全及動物福利等法定標準。 2. 優良農場經營實務（GFP），此為相互配合機制共同架構。 3. 永久放牧地之維護措施。
農場諮詢系統	無相關規定	● 確認農場諮詢系統與諮詢專業的地位。 ● 當農場所接受的直接給付額度

		超過 5000 歐元時，或該農場的年營業額高於 10 萬歐元者時，將強制參與農場諮詢。 ● 農場諮詢的內容，將詳述所有重要的物料流程，農場內運作程序 ● 農場諮詢所需費用，將由鄉村發展預算中編列補助經費。

資料來源：European Commission，2003：26。

3、生產脫鉤制度

補貼與生產脫鉤制度（decoupling）係指農業補貼主要的目的，在於維持農民所得的穩定性，而不再以生產項目和生產數量作爲補貼的依據，以避免農業補貼產生扭曲貿易的負面效果。惟支領補貼的農民，必須遵守法定環境保護、食品安全、動物福利等標準。由於脫鉤後的直接給付，其與作物種類、種植面積相分離，此一補貼形式因扭曲貿易的程度較低，故屬於 WTO 農業貿易協議可接受的綠色補貼範圍（green box）。有關 2000 年議程與 2003 年改革版本中對於生產脫鉤制度之修正內容，可分別由適用範圍、補助權利與移轉、補貼制度之選擇權，及休耕規範等方面窺知。如表四所示。

表四、生產脫鉤制度之改革

生產脫鉤制度	2000 年改革議程	2003 年 CAP 改革版本
適用範圍	● 不同的作物津貼，尚與作物別的生產情形相關。 ● 部分津貼將採取生產脫鉤制度 ● 動物津貼的給付，尚與牛肉與乳製品生產相關。	● 農場所得給付將引進單一的生產脫鉤制，適用農產品包括： 1. 穀類作物、油籽作物、蛋白質作物、亞麻、大麻、亞麻籽等，基本補助額度為 66 歐元/噸。 2. 硬粒小麥補貼額度將調降至 250 歐元/噸。 3. 50%的澱粉馬鈴薯。 4. 豆科作物。 5. 種籽。 6. 稻米為 102 歐元/噸。 7. 乾燥飼料。 8. 牛肉、羊肉。 9. 奶粉，從 2004 年起適用。 ● 特定區域的補助，包括偏遠地區、愛琴海地區、芬蘭與瑞典的乾旱地區。 ● 生產脫鉤制的給付範圍，不含： 1. 硬粒小麥品質津貼（40 歐元/公頃） 2. 蛋白作物附加補貼（55.57 歐元/噸） 3. 稻米的特殊給付（75 歐元/噸） 4. 亞麻與大麻的加工補貼 5. 馬鈴薯澱粉的加工補貼 6. 乾燥飼料的加工補貼（過渡時期為 33 歐元/噸） ● 生產脫鉤制將排除多年生作物的補貼，但將適用水果與蔬菜。
補助權利與移轉	無相關規定	● 新改革方案對於補助額度計算方式、補助總額制訂有相關的基本規範。 ● 與生產脫鉤的直接給付中，對於土地生產權與土地的申請資

生產脫鉤制度	2000 年改革議程	2003 年 CAP 改革版本
		格，有明確的規範。 ● 特定的動物津貼則與土地的處理方式無關。 ● 補助權利的移轉，與土地無關。
補貼制度之選擇權	無相關規定	● 各會員國可設定其補助上限。 ● 生產脫鉤制的補貼額度，可依地區水準而定。 ● 目前未支領直接給付的作物，其生產脫鉤制之補貼，可採用平均給付額度。
休耕	● 10%的作物必須進行休耕。 ● 穀類作物產量低於 92 噸/年者，免受上述休耕之規定。	● 除必須履行休耕義務（如 10%的休耕要件）之外，對於非輪作的農地，尚需維持 10 年的休耕期。 ● 採輪作的休耕農地，若有環境效益者，則免受上述休耕之規定。 ● 有機農場得免受上述休耕之規定。 ● 廢除休耕地的非糧食生產限制。

資料來源：European Commission，2003：24-25。

4、鄉村發展措施

歐盟新近推動的 2007-2013 年鄉村發展中程方案，基本上，仍依循永續發展的理念來規劃，分別提出改善農林業部門的競爭力、改善環境與鄉村空間，及提升鄉村生活品質與經濟多樣化三大主題軸線（thematic axes），並且以 LEADER 計畫作爲第四政策主軸，以整合各項鄉村發展政策工具。此外，歐盟爲促進鄉村發展政策目標的平衡發展，故在「鄉村發展專用的歐洲農業基金」（EAFRD）的預算分配上，設計有預算編列下限的最低比例，以避免各會員國在增加農林業部門的競爭力（經濟面）、改善環境與鄉村空間（環境面）、提升鄉村生活品質與經濟多樣化（社會生活面）的不平衡發展（如圖三所示）。

由於新鄉村發展法的前身爲歐洲共同體第 1257/1999 號規章（Council Regulation EC No 1257/1999，簡稱舊鄉村發展法），而原有的鄉村發展補助措施中，除有關不利發展地區的補償給付措施，維持不變之外，其他的計畫措施名稱，雖變化不大，但已進行結構性的調整，同時新鄉村發展法在沿用與保留的舊有條款中，則包括舊鄉村發展法的§13（a）、§14（1-2）、§15、§§17-20、§51（3）、§55

（4）。基此，在 2000 年議程與 2003 年改革版本中對於鄉村發展政策之修正內容，主要爲食品品質、動物福利、符合歐盟的新標準等方面。如表五所示。

圖三、歐盟鄉村發展政策之預算編列下限- 依施政主軸分

表五、鄉村發展政策措施

鄉村發展措施	2000 年改革議程	2003 年 CAP 改革版本
食品品質	● 有關食品品質的投資補助計畫，包括在鄉村發展計畫下，建立品質驗證系統。 ● 特定商品的促銷計畫，包括歐盟境內市場推廣與國際貿易行銷兩大水平主軸。	● 建立食品品質制度的配合措施，包括： 1、鼓勵農民參加品質保證計畫與品質驗證計畫，最高補助額度爲 5 年、1500 歐元/年。 2、協助生產者團體辦理品質保證、地理標示與有機農產品的促銷推廣活動。公部門補助額度最高爲相關費用的 70%。 ● CAP 第一政策支柱下的補助措施，僅限於國際貿易行銷。 ● 各會員國或地區可自行選擇所需執行的鄉村發展措施。

鄉村發展措施	2000 年改革議程	2003 年 CAP 改革版本
動物福利	● 僅制訂法規管制措施。	● 新的動物福利措施與農業環境措施遵循相同的邏輯，亦即當農民履行高於法律規範的環境承諾時，其所產生的額外成本與所得損失，將給予相對的補償。 ● 最高補助額度爲每一家畜單位 500 歐元。
符合歐盟的新標準	● 無相關的獎勵措施。	● 對於農場審查（farm audits）的成本，採取平準費率的補助方式 ● 首次參與農場審查制度的農民，公部門最高補助比例爲審查費用的 80%，且最高額度爲 1500 歐元。 ● 當歐盟法規尚未轉化爲會員國的國家的法律時，將採取暫時性與遞減性的補助方式，協助農民遵守歐盟的法定標準。每一農場的最高補助額度爲 10000 歐元。 ● 當會員國的國家法規與歐盟標準一至時，則不適用之。

資料來源：European Commission，2003：27。

四、結論

歐盟共同農業政策的改革與定位，主要考量國際情勢的發展與要求，如貿易自由化與環境永續性；另一方面，則以需回應歐洲公民或消費者對於農業、農民與鄉村的社會期待與社會需求，後者包括維護鄉村社會的福祉、改善食品的品質、保證食品安全、確保未來世代的環境品質、改善動物健康與福利條件，並且以最低的預算成本達成上述的政策目標。一言以蔽之，共同農業政策的施政理念，即在全球環境脈絡下，促進農業的永續發展（promoting sustainable agriculture in a global environment）。

歐盟歷年來共同農業政策的改革軌跡與重點，可將其發展方向歸結爲綠色演化的趨勢，亦即從大量生產導向的農業政策，轉爲迎合市場需求、親善環境生產系統與促進鄉村永續發展的施政重心。其中，綠色演化（green evolution）的概念尚具有兩層意義，分別爲以環境保護取向的農業政策發展方向，以及將農業補貼

轉換爲綠色措施（green box）認可的範疇。鑒此，歐盟共同農業政策改革與發展成果，對台灣農政規劃的啓示，主要爲農業政策的綠色演化趨勢、多功能農業的施政架構、制度導向的市場競爭政策，以及整合農業與空間的鄉村發展政策。

參考文獻

1. European Commission, 2003, Impact assessment of the CAP reform proposals, March 2003.
2. European Commission Directorate General for Agriculture, 2004, The Common Agricultural Policy Explained, European Communities.
3. European Commission, 2006, Special Eurobaromete: Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy, European Communities.
4. Heckelei, Thomas, 2007, The Rural Development Policy of the EU, International Symposium of the Taiwanese-German Association for Economic and Social Research, Bonn.
5. 王俊豪，2004 年 11 月，歐盟鄉村發展法規分析，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（93 農科-1.5.2-企-Q1(4)）：412-421，台北：行政院農業委員會。
6. 王俊豪，2006 年 10 月，2007-2013 年歐盟新鄉村發展方案，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（95 農科-2.1.2-企-Q1(3)），台北：行政院農業委員會。
7. 王俊豪，2007 年 9 月，歐盟農場諮詢體系之建置與評估，主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究（96 農科-2.1.2-企-Q1(3)），台北：行政院農業委員會。
8. 韓寶珠，2004，歐盟共同農業政策改革與啓示，農政與農情，第 143 期。