

歐盟的鄉村發展政策

陳明健

摘要：歐盟的共同農業政策在長期推動價格與市場政策後，發現有必要另立新的政策，鼓勵地方自治與參與，才能加速鄉村發展，從而引導鄉村朝向永續與綜合性的發展。其政策目標包括：

- 1.改善農業經營條件；
- 2.保障食品的安全衛生與品質；
- 3.維持農民的合理報酬並穩定農民所得；
- 4.確定環保措施已經列入考量；
- 5.開發新的就業機會，防止鄉村人口外流並加強鄉村之社會與經濟發展；
- 6.改善鄉村生活及工作條件，以促進城鄉機會的均等。

當前的鄉村發展政策主要是依據 1999 年 5 月 No 1257/1999 規定。但是 1992 年 CAP reform 已經引進農民提早退休、農業與環保、環境敏感地區等政策。2000 年針對農場投資、青年農民、職業訓練、加工及運銷設施的投資援助、農業升級和轉型、林業的結構性輔導等，再提出新政策。經費主要來自 EAGGF 的保證部及指導部，2000 年至 2006 年間每年將投入 4300 百萬歐元至 4370 百萬歐元之預算，此外歐盟區域發展基金亦對歐盟各會員國之區域發展提供補助，但不只限於農業相關之活動或建設。

關鍵詞：歐盟共同農業政策、鄉村發展政策、EAGGF、CAP Reform、Regulation 1257/1999

一、前言

在民主國家，任何一項政策的形成應該至少具備四個條件，才能稱之為政策，否則可能淪為口號而已，不但發揮不了具體的作用，民意機構也無從監督政策之成敗。這些條件中第一項即政策應具有前瞻性，政府制定政策必須要明確說明所推動的各項作為，其最終目標之所在，以爭取社會之認同；第二項為政策的法源依據，民主國家一切依法行政，政府推動政策之前，應先備有法律明文之規範，以免執行過程引起不平或爭議，畢竟政策是干預市場機制之作為；第三項則為政策內容與時效，這一部份通常要由專業人員依據政策目標而設計，內容主要是各項行政措施及其規定，由於社會經濟不停地變遷，故所設計之措施或規定，也要有時效之限制，才不致於淪落「尾大不掉」之困境；第四項是經費來源，政

府推動各種政策措施之時，經常需要因勢利導，所以預算編列之配合也是不可欠缺。

本文特就上述四條件，分析歐盟在推動鄉村發展時的作法，文中可以發現歐盟的鄉村發展政策不只是吶喊口號而已，也不是臨時起意，其政策目標相當明確，而且於法有據，各項行政措施不但具體，而且從 1992 年起至 2000 年不斷修法調適，更且均依法編列預算，建立經濟誘因，當然其所需預算也有具體之來源，如此政策條件相當完備，有利於實施後的事後檢討與改進，可以確保政策推行之成效，非常值得我國借鏡。

二、政策目標與法源

歐盟的共同農業政策(Common Agricultural Policy, 簡稱 CAP)在長期推動價格與市場政策(Price and Market Policy)後，發現有必要另立新的政策，鼓勵地方自治與參與，才能加速鄉村發展，從而引導鄉村朝向永續與綜合性的發展。因此，新的鄉村發展政策特別強調農業與其他經濟活動的配合，其政策目標可條列如下：

1. 改善農業經營條件；
2. 保障食品的安全衛生與品質；
3. 維持農民的合理報酬並穩定農民所得；
4. 確定環保措施已經列入考量；
5. 開發新的就業機會，防止鄉村人口外流並加強鄉村之社會與經濟發展；
6. 改善鄉村生活及工作條件，以促進城鄉機會的均等。

為達到上述六大目標，鄉村發展政策就法源而言，主要是依據 1999 年 5 月 17 日農業委員會所通過的 No 1257/1999 規定(Regulation 1257/1999)，由於其推動之經費來源主要為歐盟農業指導與保證基金(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, 簡稱 EAGGF)，因此這一機構(基金會)也接續訂出一些規定。前述各項原始規定並非一成不變，立法之後仍陸續有修正案及撤消案相繼提出，其意見說明均載明於官方的期刊中，例如 Official Journal L 160, 26.06.1999 或 Official Journal L 302, 01.12.2000 等，有興趣的讀者可以進一步查閱。

三、政策內容與時效

1992年，歐盟共同農業政策改革(簡稱CAP reform)開始有促進鄉村發展措施之各項規定，1999年的Regulation 1257/1999正式法條化，EAGGF也隨之訂下一些發展目標與規定，但2000年元月起，鄉村社區的永續發展及結構調整才算有正式的架構，所以歐盟促進鄉村發展之措施可以大致依時效分為兩大類，首先是隨1992年CAP reform引進的第一類，內容包括：農民提早退休、農業與環保、環境敏感地區等。第二類則是2000年針對改善農業經營的現代化和多角化所設計之政策，內容包括：農場投資、青年農民、職業訓練、加工及運銷設施的投資援助、農業升級和轉型、林業的結構性輔導等。

(一)第一類政策

第一類政策應屬鄉村發展政策之萌芽期，主要包括三大行政計畫，以下分別說明之。農民提早退休計畫(Early retirement)是針對兩類農業勞動者而設計，其一是年滿55歲且農場工作至少10年的農場主，當其願意退出商業化的農場經營時，可獲得每年高達15,000歐元之補貼，一直到75歲止，而其所經營之農地則應釋出，提供繼承者繼續農耕或用於造林或生態保育用途。其二是過去五年至少有一半以上的時間在農場工作的55歲以上農工，他們申請提早退休每年可以獲得3,500歐元之補貼，一直到正常的退休年齡為止。

農業環保計畫(Agri-environment)是鼓勵農民以農業生產方式保護自然環境，從而推動符合環保要求的農耕方式、保育農場之自然環境及維護農村地貌等。政府補貼方式有不同的計算基礎，例如依所得損失、成本上升及經濟誘因的建立等而核算，但是補貼金額有上限，例如：一年期作物為每年600歐元，多年生作物為每年900歐元，其他作物則為每年450歐元。

保護環境敏感地區計畫主要是指山坡地或其他特殊土地之保護，歐盟政府為了保持這些土地能永續利用，對地區內之農民，在過去五年內若能採用好的農耕方式保護環境，特別給予補償性的津貼(compensatory allowances)，每公頃之津貼依地區發展目標、自然條件或環境問題的嚴重性而不同，每年介於25至200歐元之間，但接受補貼之農地不能被測出有使用禁用物質(例如農藥、化學肥料)，或不當使用之情形(例如不按規定時間或方式施肥)發生。此外，農民如果因歐盟共同的環保規定而有所得損失或生產成本增加，可再申請最高達每公頃200歐元之補貼。

(二)第二類政策

西元2000年歐盟建立2000年議程(Agenda 2000)，針對鄉村發展政策進行加強與修正，分別又提出新的發展計畫。農場投資計畫是為了追求降低生產成本、改善或多角化生產活動、促進產品之品質、尊重動物福利(animal welfare)、增進健康與衛生等目的而構想出來，這種補貼期望有助於提高農業所得、改善農場生

活條件、增進工作及生產條件等，所以補貼對象只限於具有經濟效率且遵守相關規定之農場可以享有，而不是濟弱扶傾之政策措施。投資補貼之金額一般以 40% 為上限，但位於環境敏感地區之農場則可提升至 50%，而年青的農場主又可分別增加到 45% 或 55% 之上限。

青年農民計畫是為了扶持 40 歲以下、有能力且第一次從事農業之青年農民，但是他們的農場也必須符合環保、衛生及動物福利之最起碼標準。青年農民所獲補貼方式可以選擇每年 25,000 歐元或享有低利貸款以建立農場，二者擇一。

職業訓練計畫主要是為了提升農民從事農林活動之技能，幫助農民改變生產方式，學習應用環保的生產方式，提高農民維護地貌、重視公共衛生與動物福利、以及擁有良好的資產管理能力。

對於具有經濟效率且符合環保、衛生及動物福利要求之農場，歐盟政策上特別再提出獎勵農場改進農產加工及運銷之計畫，其目的是為了提升農場競爭力和提高農產品附加價值，補貼作法包括：改善加工過程、拓展運銷通路、開拓新市場、引用新技術、品質管制、鼓勵創新等。但農場若涉及零售行為，或加工、運銷非歐盟國家農產品時，則不予支持。這項支持是根據農場投資金額補助 40% 或 50%，比率高低依地區而不同，但都以改善當地之農業部門為目標。

為了維護鄉村地區森林之經濟、生態和社會功能，歐盟在政策上對私有林及公有林的管理、永續經營、資源保育及擴展林地等都加以補助，表示鼓勵之意。這些補助有下列數方面：

1. 對非農耕土地：補助其進行造林、投資提升森林價值、改進林產物伐採、加工及運銷、開拓林產物之市場、推動農場主在天然災害或火災後共同恢復生產等。
2. 對農地造林：為補償農民因造林之所得損失或補貼造林成本及維護費用，依各地之特殊情況，給予農民每年每公頃 185 至 725 歐元補貼。
3. 當森林之保護及生態角色涉及公眾利益時，農場主每年可獲得每公頃 40 至 120 歐元之補貼，以補償其森林經營成本高於收益，或補助其防止森林火災之努力。

鄉村發展政策對社區的支持，除了上述各項之外，另外只要對農耕活動的轉型與升級有所助益者也可以提出申請，例如土地重劃、發展鄉村的主要功能、鄉村住宅重整、保護傳統文化、推動鄉村旅遊和發展手工業等，均可分別立項，向歐盟提出補助之要求，如此而使鄉村發展政策成為 CAP 的第二根支柱，能夠逐

漸取代原先的價格與市場政策—第一根支柱。

四、經費來源

上述各個行政計畫所需之經費主要來自 EAGGF 的保證部(Guarantee Section)及指導部(Guidance Section)，2000 年至 2006 年間每年將投入 4300 百萬歐元至 4370 百萬歐元至之預算，其中保證部主要負責農民提早退休計畫、保護環境敏感地區計畫、農業環保計畫和農地造林計畫，其餘則劃歸指導部去支持，農業委員會則可依實際需要再擴大 EAGGF 保證部的補助範圍，甚致有關補助計畫之研究等也可列入補助之範圍。

除了 EAGGF 之預算，歐盟區域發展基金(European Regional Development Fund, 簡稱 ERDF)亦對歐盟各會員國之區域發展提供補助，但不限於農業相關之活動或建設，故 EAGGF 事實上是針對 ERDF 所不足的農民、農業或農村提供補助，加強投入金額，以促進鄉村發展。

資料來源：

1. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160026.htm>