

引用直接給付制度之考量— 以歐盟新會員國為例

陳明健

摘要：近年來學術上或政策上對於生產與所得分離之構想討論頗多，我國因為加入 WTO 之關係，亦面臨此一課題。未來諸多保證價格制度恐將逐漸削減，而可用於替代保證價格制度者可能就是直接給付制度。以歐盟為例，直接給付制度是歐盟共同農業政策(CAP)中主要的一部份，如何管控現行之直接給付制度，進而擴及新會員國，成為各盟國關心的一項重大課題。

歐盟十五國對於新會員國一入會立刻比照享有現行之直接給付制度有所保留，認為應該要有一段調適與轉型時間，且引用直接給付最好能先從低水準開始，並且要附加條款。根據經驗，歐盟的計畫大約會員國要五年才能感受到其作用，而至少十年才能看到影響，所以最初幾年直接給付不能太高，預期十年後再提升至歐盟之正常水準可能是必要的。目前歐盟擬對其新會員國分兩階段引介直接給付，第一階段使新會員國於 2004 年享有原會員國 25% 的直接給付水準，2005 年提升為 30%，2006 年則再上升為 35%；第二階段則自 2006 年起逐年提升百分比，目標是 2013 年達到全體會員國一視同仁之水準。

由於許多申請入盟的新會員國目前已經採行類似歐盟的直接給付制度，當其正式入盟時，這些給付必須取銷，因而可能發生一些問題。目前估計歐盟 CAP 中有 30 種直接給付之措施用於優待生產者，其中只是牛肉部份就有 6 種不同的措施，可見政策措施設計上的複雜性，此外，新會員國之農民缺乏申請經驗，可能在各種產品項目中游走或舉棋不定，行政管理困難且容易出錯，而行政人員從釐清資格到處理作業，行政成本相當高，還要區分直接援助佔多少？有條件援助有多少？行政上相當瑣碎，加上小農與大農並存的問題，更是管理上的難題。為解決各項困境，政策措施應具有選擇性，可讓農民自我適應。

關鍵詞：直接給付、補償支付 (compensation payment)、直接援助 (direct aid)、
社會安全網

一、前言

近年來學術上或政策上對於生產與所得分離之構想討論頗多，我國因為加入WTO之關係，必須與世界各國同步，所以亦面臨此一課題，未來諸多保證價格制度恐將逐漸削減，而可用於替代保證價格制度者可能就是直接給付制度，因此對於此一制度從無到有，可能引發的衝擊有多廣與多深？頗值得決策者預先多加深思熟慮。本文以歐盟為例，一方面探討其引進直接給付之經驗，同時更分析其將如何看待即將入盟之新會員國，藉以凸顯第一次引用直接給付制度所應考量之事項，或能對我國有借鏡之處。

歐盟十五國目前對作物及養牛所提供的直接給付制度是接續 1992 年起調降價格支持制度所引用的補償政策，此一政策也是因應 2000 年議程(Agenda 2000)而設計的新制度。以稻米為例，自 1995 年開始引用直接給付制度，而 2005 年之後此一制度也將擴及牛奶的生產者。此外，其他產品也有為了維持農民的農業所得，而設計不同的直接給付方式，這些直接支持計畫均依法加以規範。

雖然直接給付制度當初是為了補償調降支持價格造成農民損失而設定，但實施 10 年之後，已經發現此一政策漸喪失「補償」特性，已成為單純的直接所得支付，因此補償支付(compensation payments)改稱之為直接援助(direct aid)可能更為適當。再且，歐盟通過的 2000 年議程，更進一步將直接給付附加環境保育條件，要求農民必須依從一定的條件才能獲得直接給付，所以直接給付又有由直接援助變質的傾向了。

未來即將加入歐盟之新會員國，是否也可以享有直接給付之援助，是目前歐盟農業政策之討論重點。從新會員國之立場，當然是要求入會後應比照辦理，但歐盟至今仍未正式表白，只是承諾未來在協商中將仔細審查相關之內容，所以決策者值得注意歐盟這方面之經驗，或能成為我國引介直接給付制度時之啟示。

二、直接給付制度之引介

1999 年三月，在柏林舉行的歐洲委員會通過了 2000 年議程，議程中並未對即將入盟的新會員國是否可以適用現行之直接給付制度有所表白，在評估招納新會員國的最高財務負擔時，也未排除可能比照引用直接給付制度之影響，所以各方說詞仍不明朗。由於直接給付制度是歐盟共同農業政策(CAP)中主要的一部份，加上成立歐盟之條約，一向強調單一農產品市場及共同農業政策之重要性，因此如何管控現行之直接給付制度，進而擴及新會員國，成為各盟國關心的一項重大課題，有待解決。

以目前之情況觀察，歐盟主要的考量，可摘要分析如下：

1. 如果太快就將「直接援助」擴及新會員國，短期之內固然會使新會員國的農場所得上升，但是此一趨勢可能不利於新會員國的農業結構調整，甚至反而

有陷其停滯於低生產力、低產出和高隱藏性失業的風險。

2. 新會員國的農業結構調整直接與其農業的兩極化有關，這些國家一方面要增加商業化農業之投資和改善結構；另一方面則要對其自給自足的農業繼續維持「社會安全網」的功能。然而，「直接援助」將使部份的自給自足農業自我累積發展能量而擠入市場經濟之中，接著則將遭受衝擊。
3. 高水準的直接給付制度可能反而鞏固既有之農業結構，缺乏誘因使接受援助者將其所獲援助使用於增加生產投資、探尋其他機會或推動鄉村發展。
4. 由於新會員國目前存在的地權分配不均和城鄉差異，充裕的援助金透過直接給付而導入某一專業集團，可能造成社會的所得分配更加不公及鄉村社會的結構更受扭曲。
5. 如果只給予新會員國較低水準的直接給付，則又無助於其農業結構之改善。

基於以上之考量，歐盟十五國對於新會員國一入會立刻比照享有現行之直接給付制度，可能有所保留，認為應該要有一段調適與轉型時間，使新會員國能先適應歐盟之共同農業政策，加速農業結構改善，至於調適及轉型時間之長短，則要看其農業結構改善之進度了。

農業結構改善的進展，基本上可以就三方面加以評估，亦即：半自給自足的農場如何漸進加入市場活動、如何創造農場外的工作機會以及如何提升商業農場的競爭力。

在以上所述之背景下，以投資和結構基金計畫推動鄉村發展雖可獲得各項正面效果，包括可完成更多的基礎建設、創造更多的農場外就業機會等，但都需要一段時間，而引用高水準的直接給付則可立刻發揮作用，但卻是負面的影響較多，所以引用直接給付最好能先從低水準開始，並且要附加條款。根據經驗，歐盟的計畫大約會員國要五年才能感受到其作用，而至少十年才能看到影響，所以最初幾年直接給付不能太高，預期十年後再提升至歐盟之正常水準可能是必要的。

新會員國引用之直接給付水準最好能與現有會員國有一定的固定百分比，以避免未來發生有關 CAP 決策或 EU 財政負擔等相關之問題。

歐盟從 1992 年和 2000 議程的政策改革才有直接給付之設計，根據當初之精神，目前歐盟擬對其新會員國分兩階段引介直接給付，第一階段使新會員國於 2004 年享有原會員國 25% 的直接給付水準，2005 年提升為 30%，2006 年則再上升為 35%；第二階段則自 2006 年起，仍然是逐年提升百分比，目標是 2013 年達到全體會員國一視同仁之水準。

三、建立新措施之困難點

由於許多申請入盟的新會員國目前已經採行類似歐盟的直接給付制度，當其

正式入盟時，這些給付必須取銷，因而可能發生一些問題。例如目前的直接給付水準如果高於入盟後之水準，則新會員國之農民立即因入盟而面臨經濟損失，歐盟必須先行與這些國家協商解決之道。

目前估計歐盟 CAP 中有 30 種直接給付之措施用於優待生產者，其中只是牛肉部份就有 6 種不同的措施，可見政策措施設計上的複雜性，而新會員國未來入盟條件就各有落差，而農業行政更是尚未上軌道，要立刻訂出不同產品享有直接給付之條件，可能困難仍多。此外，新會員國之農民缺乏申請經驗，可能在各種產品項目中游走或舉棋不定，行政管理上不但困難而且容易出錯。

農業行政方面，有許多新會員國的農民其經營面積還不滿 5 公頃，所能取得之直接給付其實相當有限，但是行政人員從釐清資格到處理作業，行政成本相當高，還要區分直接援助佔多少？有條件援助有多少？的確會覺得行政上相當瑣碎。

小農與大農並存的問題也要加以考慮，因為小農在調適期間的直接給付方式相當難以決定，所以不但要其在申請過程中提示所有的生產資料，而其中包括入盟之前的資料，以判定應援助多少，而且如何維持與目前會員國之農民相當，更是管理上的難題。為解決各項困境，政策措施應具有選擇性，可讓農民自我適應。以下是歐盟學者所建議的構思方向：

1. 凡申請直接給付之農地，其面積應規定 0.3 公頃為最小面積，農地不一定要維持生產之中，但要保持有益環保之條件。
2. 如果新會員國不接受簡化的直接給付辦法，而要求全額的直接給付，則應完全符合歐盟現行的所有各項管理措施。
3. 每年簽訂的簡化直接給付辦法其施行期間訂為三年，直接以土地作為計算標準。調適期之後新會員國的農民即可進入他們所適用的正常系統。
4. 簡化的直接給付辦法不可以違反結構改善之目標，所以到期時如果仍不見農業結構改善或功能不彰，則應延長其調適期，而且每年預定調升的直接給付水準也應凍結。