

歐盟共同農業政策改革方向的公共辯論

王俊豪、陳今緣、賴韻文

摘要

歐盟共同農業政策(CAP)屬於六年期的中長程農業政策，將於 2012 年底屆滿，故歐盟執委會特別於 2010 年 4 月 12 日至 6 月 11 日期間，展開共同農業政策的公共辯論活動，開放給關心糧食、農業與鄉村的一般社會大眾、利害關係人、智庫和研究機構、歐洲鄉村發展組織，表達其對 CAP 的必要性、社會期待、未來發展方向與重點的看法。業經兩個月的公開徵集意見，總計收集 5,682 項的看法與意見。儘管不同國家的民眾與不同屬性的組織團體之間，其對未來 CAP 的改革方向與重點，回應出不同的看法與見解。但綜合所有的辯證意見與看法，可歸納出 12 項共同農業政策的改革重點，茲列述如下：

- 1.新一波的 CAP 改革方案，必須在解決現有 CAP 的問題與挑戰時，同時也應與歐盟內部和外部的相關政策，進行有效的協調與整合。
- 2.未來的 CAP 必須引進一系列的政策工具，以確保歐盟的糧食安全。
- 3.CAP 必須在市場脈絡的運作之下，以研究創新傳佈的方式，持續提升歐洲農業的競爭力和發展潛力。
- 4.將原有的市場干預措施，轉換為現代的風險與危機管理工具。
- 5.未來的 CAP 應該針對市場機制不能與無法提供的公共財和利益，列入重要的政策支持項目。
- 6.相同的，改革後的 CAP 應該針對提供公共財與服務的農民，給予適當的補助。
- 7.CAP 改革應該加強保護環境、生物多樣性，維護鄉村空間、維持鄉村經濟、創造鄉村就業機會，及減緩氣候變遷等目標。
- 8.未來的 CAP 改革，應考量小農、不利發展地區與新會員國的特殊需求，以提高 CAP 的公平性。
- 9 CAP 改革後，應重視生產者的意見，並提升糧食鏈的透明度。
- 10.未來的 CAP 應為歐盟境內產品和進口產品之間，建立一個公平的競爭環境。
- 11.CAP 的改革方案，應重新思考兩大政策支柱的結構與關係，以確保提供充足的資源來達成鄉村發展的目標。
- 12.CAP 改革後，應避免傷害開發中國家的經濟或糧食產能，並積極協助解決世界飢餓的問題。

關鍵字：共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP)、歐盟執委會 (European Commission)、公共辯論 (public debate)

壹、前言

2013 年對於歐盟共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP) 而言，是一個重要的里程碑。因為共同農業政策屬於六年期的中長程農業政策，且將於 2012 年底屆滿，故歐盟執委會農業暨鄉村發展署 (European Commission for Agriculture and Rural Development) 在推行新的 CAP 改革方案時，採取不同以往的改革策略，特別於 2010 年 4 月 12 日至 6 月 11 日期間，展開共同農業政策的公共辯論活動，開放給關心糧食、農業與鄉村的一般社會大眾、利害關係人、智庫和研究機構、歐洲鄉村發展組織，表達其對 CAP 的重要性、社會期待、未來發展方向與重點的看法。

回顧過去 50 年來歐盟共同農業政策的實施經驗，CAP 可謂是歐洲整合過程中的核心政策。CAP 發展迄今，從原本支持農業與農民的發展政策，已轉型成為全體歐盟公民而存在的農業政策。進言之，歐盟農業不僅與糧食安全需求和農民生計問題息息相關，同時農業發展的成果，尚會影響到歐洲鄉村的景觀塑造、就業機會、環境保護、氣候變遷與生物多樣性等範圍。因此，如何透過 CAP 的施政規劃，協助歐盟社會邁向綠色、永續、智慧與社會包容 (green, sustainable, smart and inclusive growth) 的成長道路，為下一階段共同農業政策改革方案的重要使命與目標。

有鑑於此，歐盟執委會針對 2013 年後共同農業政策之改革方向，分別提出四個基本問題，並廣邀各會員國社會大眾、CAP 利害關係人 (含農民組織與專業機構、食品製造與加工業者、環境保護團體、動物福利、非營利組織、消費者)、歐洲智庫與研究機構，及歐洲鄉村發展網絡組織 (European Network for Rural Development, EN RD1) 來進行公開的討論，茲將四大公共辯論問題，分述如下：

- (一) 為什麼我們需要歐洲共同農業政策 (Why do we need a European common agricultural policy) ?
- (二) 歐洲公民對於農業有哪些期待 (What do citizens expect from agriculture) ?
- (三) 為什麼要進行共同農業政策改革 (Why reform the CAP) ?
- (四) 在未來的共同農業政策中，我們需要哪些政策工具 (What tools do we need for the CAP of tomorrow) ?

¹ 歐洲鄉村發展網絡(EN RD)成立於 2008 年 10 月，主要在整合全歐的鄉村發展行動者(all rural development actors)，以協助各會員國有效執行鄉村發展計畫 (Rural Development Programmes, RDPs)。詳情請參閱 http://enrd.ec.europa.eu/en/home-page_en.cfm。

業經兩個月的公開徵集意見，總計收集 5,682 項的公共輿論，分別為一般社會大眾提出 5,473 個看法、93 個利害關係人表達意見、80 個智庫與研究機構提出建議、24 個國際性鄉村發展組織（12 個為歐盟鄉村發展網絡組織）提供網絡內成員討論所得的結論。惟值得強調的是，此次歐盟執委會所採取的公共辯論方式，不同於一般的民意調查方法，雖然不強調以嚴謹的科學程序來蒐集客觀的資料；相對的，公共論壇的方式，則有助於不同的目標對象，針對共同農業政策基本問題與需求來發表心聲，故可以廣納建言，作為 CAP 未來改革方案規劃之參考依據。有關不同國家與不同組織對於 CAP 改革方案的詳細意見，請參閱 http://enrd.ec.europa.eu/cap-consultation-process_home_en/en/debate-contributions_en.cfm。本文將歐盟共同農業政策改革方向的公共辯論結果，分別從實施共同農業政策之必要性、對共同農業政策與農業部門的期待、共同農業政策改革之理由，及對共同農業政策的施政工具之需求等四方面來加以說明。

二、實施歐洲共同農業政策之必要性

（一）利害關係人之看法

整體而言，CAP 利害關係人咸認為支持歐盟農業部門不斷的成長，是共同農業政策的重要目標，主要的理由，包括確保歐洲糧食的穩定供給、提供優質且安全的農產品；確保糧食的生產過程，能兼顧鄉村環境保護與生態保育的目標；穩定的農耕活動，能提供鄉村工作機會、維持鄉村社會的正常運作，及確保歐盟領土的完整性；CAP 能保障不同成員國的農民能獲得公平的對待；CAP 可協助農業部門面對不穩定的國際貿易市場、全球金融危機，及氣候變遷問題的挑戰。就個別農業議題而言，CAP 利害關係人對於實施共同農業政策必要性的看法，則可歸納為對共同農業政策本身、糧食安全、公共財供應、自然資源管理、優質農產品與糧食供應鏈等議題，茲說明如下：

1. 對共同農業政策本身的看法

大多數的利害關係人認為目前 CAP 修正傳統的補貼政策，改以市場導向的改革路線，係為正確的決策。此外，未來歐盟 CAP 的發展目標，應鼓勵農民提供更多友善環境的服務，並將農民定位為土地管理者，優質且安全農產品的供應者，及動物福利的保護者等多重的角色。然而，部份的利害關係人則主張 CAP 的改革方案中，未來應著力於再國家化（renationalization）的機制，亦即允許歐盟成員國擁有更大的彈性空間來規劃與運用共同農業政策的資源。相對的，另一方評論者，則認為會員國應該要盡可能排除市場競爭措施，以監控來取代控制市場的方法，以避免單一農業市場的過度扭曲與變形。

2. 糧食安全的議題

有關歐盟糧食安全的議題，可歸結出兩種不同的對立觀點，一方認為歐盟應在地區氣候條件的許可下，以糧食自給自足為目標；另一方則主張歐洲糧食安全的保障，可透過進口的方式與適當的管控措施（如關稅配額，tariff quotas）來達成。此外，大多數的利害關係人則將安全糧食視為普遍人權（universal human right）之一，均認為歐盟應該在全球糧食安全的議題上，積極扮演領導者的角色，但是 CAP 的施政規劃，不應該一味地提供開發中國家的糧食援助，而應該協助開發中國家種植和生產其所需要的糧食，才是治本之道。

3. 公共財供應的議題

公共財的供應，將隨著歐洲農業的發展而愈趨重要。目前 CAP 大力推動以直接給付的方式，鼓勵農民採取環境保護的方式來進行農業生產，以維持鄉村地區乾淨的水源和土地資源，提供許多樣化的公共財。然而，利害關係人則認為農民在從事農業經營時，環境保護為農民應履行的基本義務，政府的獎勵補助措施，應該在農民做到超乎法律的規定標準時，才予以發放為宜。

4. 自然資源管理的議題

所有的利害關係人都認為適當的管理自然資源，應在 CAP 中占有重要的地位，因為有效的保護自然資源，為歐洲農業部門因應氣候變遷挑戰與永續發展的關鍵所在。

5. 優質農產品的議題

利害關係人均肯定 CAP 的品質管理政策，對於生產優質農產品，具有正向的鼓勵作用，一方面，CAP 能有效保存傳統的農業生產系統；另一方面，則以食品驗證標章來確保食品安全。

6. 糧食供應鏈的議題

部份的利害關係人認為 CAP 必須積極建立農業原物料供應的共同架構，以有效維持歐盟地區農產品供給和需求的平衡關係，並且進一步掌握歐盟境內農業原物料生產與進口農業原物料之間的穩定關係。

（二）智庫與研究機構之看法

相較於利害關係人的看法，智庫與研究機構對於實施共同農業政策必要性之調查結果，則提出較為廣泛的觀點，包括支持農民/提供公共財、糧食安全、因應新的挑戰、永續性與文化遺產的議題，茲說明如下：

1. 支持農民/提供公共財的議題

一如前述，多數的利害關係人認為 CAP 的重要政策成效，包括穩定歐盟糧食的安全供應、維持歐盟農業耕作系統的多樣性、傳遞有益於環境和社會的公共財等。同樣的，部份的智庫與研究機構亦支持上述的看法，因為如果沒有共同農業政策的支持措施，當市場無法順利運作時，農民將無法協力解決糧食安全、環境公共財，及鄉村就業活動等問題。相對的，部份的智庫與研究機構則指出 CAP 是創造社會不公平（socially unfair）的政策機制，因為貧窮小農的獲益機會有限，反而會造成擁有農機具、農舍、土地和資本的富農與大農，導致占 20% 的少數農民卻取得 80% 的直接所得支持之補助。

2. 糧食安全的議題

智庫與研究機構認為在糧食安全的議題上，CAP 必須提供全歐人口充足且安全的糧食。

3. 因應新的挑戰：

智庫/研究機構與利害關係人對於 CAP 的未來發展，擁有相同的觀點，均認為 CAP 應積極轉型為跨越農業與鄉村部門的共同政策，始能在政策立場一致性的情況下，有效地控管經費和支出，回應未來重大的挑戰。

4. 永續性的議題

智庫與研究機構認為永續的土地資源管理，為當前 CAP 改革方案的核心議題，因為歐洲農業部門的發展，未來將面臨氣候變遷、水資源管理、自然資源保護、景觀維護、土壤功能、空氣品質、洪水氾濫、森林火災，及生物多樣性流失等嚴峻的挑戰。

5. 文化遺產的議題

智庫和研究機構認為歐洲的文化與農業傳統之間，具有密切的關係。因此，維護歐洲農業部門的發展，亦有助於保護歐洲的文化遺產。

（三）社會大眾之看法

一般社會大眾對於實施共同農業政策必要性之看法，較為分歧且多元化，茲將重要的民眾看法摘述如下：

1. CAP 是歐盟特有的政策制度，且在歐洲整合過程中，扮演著重要的角色，故必須維持 CAP 的順利運作。

2. 因為農業屬於一個策略性產業 (strategic industry)，以促進歐洲維持完全的糧食自給率或穩定的糧食供應鏈。
3. 有助於在質和量兩方面來確保歐洲的糧食安全。
4. 少數民眾表示，CAP 有必要維持特定數量的策略性公共儲糧。
5. 確保糧食供應鏈中的不同農民，能獲得公平對待的機會。
6. 為歐洲農民建立平等的農業經營條件。
7. CAP 是維持單一市場與單一經濟區域的重要政策。
8. 可維持鄉村社區的正常運作，可特別照顧到保護鄉村與自然環境的農民。
9. CAP 可使不同地區、不同生產部門的農民，同時受惠。
10. 可保護歐洲農民免於受到投機商人的剝削，並避免歐洲市場過於依賴進口農產品。
11. CAP 可增加歐盟農業與農民的競爭力。

綜合上開所述，多數的社會大眾均認為實施共同農業政策，有其必要性。然而，民眾對於 CAP 支持的同時，也表示 CAP 必須進行必要的改革，始能使歐洲農業能永續發展，特別是未來 CAP 的改革重點，應積極推行有機農業、減少飲食習慣中的肉類攝取等。值得一提的是，因為歐洲農民必須額外遵守品質、健康、衛生、產銷履歷、環境保護、生物多樣性與鄉村治理等較高的法律標準，故部份群眾也同意現有的 CAP 措施，以補貼的方式來降低農民所需付出的高額生產成本，例如提供農民社會安全的保費補助。

(四) 歐洲鄉村發展網絡之看法

歐洲鄉村發展網絡 (EN RD) 對於實施共同農業政策必要性之看法，較集中關注在鄉村發展相關的議題上，特別是糧食安全、歐洲地域發展、鄉村社會和環境發展的議題。首先，就環境保護而言，此為不同的鄉村發展組織所擁有的共識，亦即 CAP 應致力於維護土地、水源與生物多樣性，永續管理自然資源，以面對未來社會變遷所帶來的挑戰。

其次，就地域發展的挑戰 (territorial challenges) 而言，歐洲鄉村發展網絡認為必須將鄉村與都市地區予以明確的區隔，始能確保鄉村經濟的永續性與鄉村生活品質。因為多數的鄉村地區，社會結構缺乏因應變遷的調整彈性，特別是偏遠地區 (remote areas) 的發展，常會遭遇人力資本不足的困擾；相同的，

不利發展地區（disadvantaged areas）則會面臨公共財供應短缺的嚴重問題。凡此社會結構均有礙鄉村永續性與地方經濟的發展。最後，就農業社區（farming communities）而言，CAP 的施政重點，則應以維持農民收入和鄉村所得、強化農民在糧食生產鏈的地位，解決農村老化與人口外流問題為首要，以強化農業社區的社會活力和農業生產力。

有關「為什麼我們需要歐洲共同農業政策」公共辯論之重要看法，茲整理如表一所示。

表一、「為什麼我們需要歐洲共同農業政策」之重要看法

	利害關係人	智庫與研究機構	社會大眾	歐洲鄉村發展網絡
歐盟農業的重要性	●		●	
共同農業政策本身	●	●	●	
糧食安全	●	●	●	
公共財的供應	●	●		
自然資源管理/環境保護	●			●
優質農產品	●		●	
糧食供應鏈	●		●	
永續性		●	●	●
文化遺產與價值		●	●	
農民的公平待遇			●	
良好的農業經營條件			●	
維持鄉村社區運作			●	●
維持鄉村社區活力/青年人口回流				●

資料來源：本研究整理。

參、「歐洲公民對於農業期待」看法之分析

（一）利害關係人

總體而言，不同利害關係人對於歐洲農業的共同期待與需求，主要包括：糧食的安全供應；供應歐洲公民安全、健康、多樣化、資訊公開透明、且價格合理的糧食；確保土地資源的永續利用；維護鄉村社區和景觀的永續性。就個別農業議題而言，利害關係人對於農業部門的期待，則可歸納為糧食安全、環境、與開發中國家的關係、動物福利、鄉村就業等議題，茲說明如下：

1. 糧食安全

利害關係人認為歐洲農業的主要功能或農民的主要角色，應該首重糧食安全的供應，而不是致力於成為世界上最大的農產品進口國或出口國；相同的，利害關係人亦強調糧食安全的重要性，而不應放任於自由市場的運作。此外，利害關係人則反對將歐洲農業定位在「養活全世界 (feed the world)」-不切實際的目標上，而應該將目標設定在滿足歐盟境內居民的糧食安全供應上。

2. 環境

大多數的利害關係人認為歐盟農業應該要考量到環境的重要性，減少農業對全球暖化的影響，進而保育生物多樣性，及有效管理水資源，諸如家庭農場的經營實務，應採取較永續的農業生產實務，以發揮正面的外部性。

3. 與開發中國家的關係

利害關係人均認為歐盟共同農業政策的實施，在保護歐洲農業的同時，也不應以低價的農產品出口到開發中國家，損及開發中國家的農業經濟，歐盟甚至應該積極協助貧窮落後的國家，生產自己國家所需的糧食。

4. 動物福利

少數的利害關係人引用 2005 與 2007 年的 Eurobarometer 調查結果，該調查資料顯示歐盟公民高度重視農場動物福利的議題，故主張 CAP 改革重點之一，應制訂較高的動物福利標準來加以落實。然而，在此次的公開辯論中，動物福利議題並沒有吸引到多數利害關係人的關注。

5. 鄉村就業

大部分的利害關係人表示應該確保與增加鄉村地區的工作機會，則特別應積極培育青年農民，以防止農場廢耕的趨勢。

(二) 智庫與研究機構之看法

根據智庫與研究機構對於歐洲農業的共同期待，顯示農業的重要功能，包括糧食安全、提供農民合理的收入、管理與保護環境、促進鄉村地區的均衡發展、由農民傳遞公共財、減緩氣候變遷的惡化。然而，不同的智庫與研究機構，則在於糧食安全、環境永續性、食品品質、文化遺產與生活型態等議題上，呈現分歧的觀點，茲說明如後：

- 1.糧食安全：歐盟不同地區的智庫與研究機構，對糧食安全的看法有所差異，分別強調糧食供應來源的確保、或是著重在食品安全上。
- 2.環境永續性：多數的智庫與研究機構期待歐盟農民不只生產糧而已，更應能提

供公共財貨與服務，包含保護自然資源、管理土地資源和水源、保育生物多樣性、減少碳排放、防範洪災和森林火災、提供民眾休閒遊憩的場所、創造出不同風貌的鄉村社區等公共財。因此，若是農民棄耕或是農林系統疏於維護，勢必會對環境造成極大的威脅。

3. 食品品質：有關智庫與研究機構對於食品品質的期待，也呈現兩種看法，分別為社會大眾希望可以合理價錢購買到優質的農產品；相對的，農民則希望以合理的價格來作為生產優質農產品的代價。
4. 文化遺產與生活型態：部份智庫與研究機構對於鄉村地區存在價值的基本期待，包括堅實的家庭關係、多樣化的地方傳統、創新且動態的鄉村社區發展、永續的地方環境品質。綜合而言，鄉村文化遺產與生活型態，應定位為提供親近自然、優質與安全食物的地方，故 CAP 必須有助於提升鄉村社區永續性和自我再生（self-regenerative）的能力。

（三）社會大眾之看法

一般社會大眾對於歐洲農業的期待與需求，呈現出不同的觀點與看法，茲摘要分述如下：

1. 糧食安全、食品安全與食品品質：多數民眾表示歐洲農業必須提供安全、可以負擔、合理價格的糧食；相對的，也應回饋給農民公平的報酬。但是消費者是否願意負擔較高的糧食價格，仍然沒有定論。
2. 民眾希望取得當地生產、優質、真實且多樣化的食物種類。
3. 糧食生產採取永續的方式，能兼顧維護生物多樣性與管理鄉村環境。
4. 關心農業對於環境的影響，以及協助農業面對環境挑戰，此對立式的觀點，對於高環境敏感地區（environmentally-sensitive）的農業發展，特別明顯。
5. 社會大眾對於食物品質的各項期待，包括必須要健康、自然（如非基改作物）、採用友善環境的耕作方式（如關心土壤、水資源、空氣品質），及具可追蹤性。
6. 賦予農民新的角色，如再生能源生產者，及減緩氣候變遷。
7. 支持農民與維持農業工作機會，有助於維護鄉村地區的資產。
8. 歐盟對於進口農產品採取高標準的檢驗規範，對於第三世界國家可能產生不公平競爭的質疑。

9. 維護山區的農牧業，有助於維護鄉村景觀，促進鄉村旅遊（rural tourism）的發展。

10. 部份民眾關注 CAP 是否應該繼續推動將生產過剩的農產品，銷往開發中國家？此可能引發公平貿易的爭議。

綜合上開社會大眾對於歐洲農業的期待，可發現不同民眾的需求呈現多元性的現象，故共同農業政策未來應積極推動歐洲農業的多功能發展，特別是糧食安全、保育野生動植物、提高鄉村的可接近性、環境保護、氣候變遷、生物多樣性，及保護自然資源等。

（四）歐洲鄉村發展網絡之看法

歐盟鄉村發展網絡（EN RD）對於歐洲農業的共同期待，係以永續的糧食生產為首要目標，同時在農業發展的過程中，應該提高農民在糧食生產鏈中的地位；在消費者可負擔的價格下，維護糧食的品質和安全供應；在地方與地區層級上，維持生產者和消費者更佳的連結關係（亦即建立地方食物系統，local food systems）；維持多樣性的農業生產體系與農場結構，如維護小農與不利發展地區的農場經營；增加對有機農產品的支持；吸引年輕人返鄉工作，促進鄉村人口年輕化。

綜合上述，不同鄉村發展網絡組織的共識，均主張以補助的方式來鼓勵歐洲農業對於公共財的貢獻，值得獎勵的項目，包括保護自然環境資源與維持生態系統（亦即促進環境安全性，environmental security）；因應與減緩氣候變遷的影響；高度依賴農業的鄉村社區活化；維護鄉村文化景觀、文化遺產、文化多樣性和歷史價值；能源使用多樣化和生產再生能源者。

有關「歐洲公民對於農業有哪些期待」公共辯論之重要看法，茲整理如表二所示。

表二、「歐洲公民對於農業有哪些期待」之看法

	利害關係人	智庫與研究機構	社會大眾	歐洲鄉村發展網絡
糧食安全/優質農產品	●	●	●	
環境保護	●	●	●	●
生態系統	●			●
與開發中國家的關係	●			
動物福利	●			
鄉村就業機會	●			
永續性	●		●	

文化遺產		●		
進口糧食品質管控			●	
農民間的公平待遇			●	●
維持農民生計			●	
減緩氣候變遷			●	●
維護文化景觀				●
有機農產品				●
農村青年回流				●

資料來源：本研究整理。

肆、「共同農業政策改革理由」看法之分析

(一) 利害關係人

總體而言，不同利害關係人認為歐盟共同農業政策未來面對的主要挑戰，包括農業原物料的價格波動與不穩定性的增加；全球糧食需求的增加；非市場性商品的重要性增加（如環境、食品品質、健康標準，及永續性）；氣候變遷的威脅增加；消費者期待的提高。上述的變遷挑戰，亦為 CAP 改革方案的重點所在。然而，就 CAP 改革的個別議題而言，不同利害關係人對於改革重點，則有所差異，茲分別針對歐盟政策的一致性（Coherence among EU policies）、各會員國支持性給付的不平衡（Imbalances in support payments）、環境永續性、工作條件/農場現代化、對市場支持措施的依賴程度、食物鏈的運作（Functioning of the food chain）、CAP 實施的適當性等議題，將相關看法說明如下：

1. 歐盟政策的一致性

多數利害關係人認為未來的 CAP 改革，應該致力於農業部門的永續發展。然而，目前農業經營活動與農業原物料供應的相關政策中，卻呈現不同政策之間，諸如對於食品安全的要求、新興科技的應用、貿易規範、環境保護、農民教育訓練、動物福利、消費者保護，及社會政策等政策，缺乏整合與不一致性的現象，此為未來的 CAP 改革首應解決的議題。

2. 各會員國支持性給付的不平衡

大多數的利害關係人認為，歐盟不同會員國之間，對於農民給付的額度與標準，應該要盡量縮短彼此間的差距。

3. 環境永續性

多數的利害關係人皆認為歐盟共同農業政策，必須在農場經營、糧食供應、環境保護、鄉村發展等措施上，均應聚焦在如何提高農產品的環境敏感性。部份非營利性的環保組織認為 CAP 現有的支持措施，儘管以糧食安全作為長期的目標，但是不永續的農業生產方式，將有害於野生動植物，並會破壞自然資源。相對的，部份農民組織則認為，現代化的農耕系統，

已能以有效率且環境友善的生產方式，減少農業對於環境的衝擊。

4. 工作條件/農場現代化

部份的非營利組織指出 CAP 施政內容的矛盾之處，一方面，CAP 所支持傳統的農業經營型態，為缺乏效率且沒有未來的舊農業；相反的，目前以市場導向的 CAP 施政方向，則會淘汰前述經營規模較低且無效率的小型農場。此為當前 CAP 自相矛盾的施政規劃。

5. 對市場支持措施的依賴程度

有關對市場支持措施的依賴程度，利害關係人的意見相當分歧，並可分為三大類看法。首先，部分利害關係人希望 CAP 能繼續管制農業市場運作的相關補貼，另輔以提供所得支持的直接給付。第二，部分農民組織則希望強化共同市場組織（Common Market Organisations, CMOs）的功能，除了監督個別農業市場運作之外，並維持價格支持的相關給付，以穩定農民的收入。第三，另部分利害關係人則認為農民雖然有能力自行從市場價格的變動中獲利，但仍需要 CAP 提供的所得安全網，始能抵抗市場價格的劇烈變動。最後，部分利害關係人則認為國家的財政不應用來支持便宜且低品質的農產品，而應用來獎勵與補助提供公共財的農民。

6. 食物鏈的運作（Functioning of the food chain）

多數利害關係人認為目前歐洲農業市場運作的最大問題，主要來自於食物生產鏈中的權力不平衡，尤其是小農處於相對弱勢的地位，市場獲利的機會相對較低。

7. CAP 的執行不當

多數的利害關係人均質疑目前的 CAP 未被適當的落實，故未來 CAP 改革的重點，應加強 CAP 施政措施的監督和管控。

（二）智庫與研究機構之看法

1. 環境永續性與公共財

大多數的智庫與研究機構都支持環境保護與公共財的農民直接給付，但認為 CAP 必須重新分配各會員國的環境補貼預算，因為部分會員國僅有少部分的預算運用在農業環境計畫的直接給付方面。有鑑於環境的永續性問題，對於歐洲農業的發展，將會帶來鉅大的影響，例如農田排水灌溉問題，甚至在未來 20-50 年內的氣候變遷趨勢，更可能破壞農地與土壤品質，難以達到永續利用的目標。

2. 經濟效能

部分的智庫與研究機構較為關注廣泛性的經濟效能議題，並認為 CAP 會扭曲歐盟經費支

出與預算系統。因為 CAP 的立論基礎建立在歐盟整合的理念上，由農業部門享有預算分配和資源使用的優先權，補助農民生產機械設備、資材和農場投資，導致過去 20 年來的共同農業政策只能進行零碎性的改革。因此，在經費使用的經濟效能上，智庫與研究機構認為未來 CAP 的改革方向，必須朝向簡單化與透明化的改革。

3. 市場管理

部分的智庫與研究機構認為目前農業貿易自由化的市場運作機制，相當失敗。因為「自由市場」已喪失糧食供給的功能，無法確保全世界的人可取得足夠的糧食，更無法實踐與農業相關的政策目標。所以，未來 CAP 的改革方案，必須更著力於歐洲農業市場的管理議題上。

4. 全球競爭

部分的智庫與研究機構認為歐盟農業生產的法制條件，必須遵守環境保護、食品安全、動物福利等嚴格檢驗標準與法規，相較於第三世界國家寬鬆的法制要件，此易導致歐盟農民較無市場競爭力。相同的，他們也認為歐盟農民提供公共財的同時，卻未能獲得相對應的直接給付，此對於遵守嚴格的環境管理要件之歐盟農民而言，相當不公平。

5. CAP 對於開發中國家的影響

部分智庫與研究機構認為 CAP 的實施，正逐漸破壞全球糧食安全與消彌貧窮的努力。因為歐盟的關稅與出口補貼制度，有利於歐洲農產品以低於全球糧食價格的水準出口，此將會損害第三世界國家的農民與低技術勞工的生存權益。故其建議歐盟的 CAP 經費應該多投資在農業研究或發展上，而非用以打擊第三世界國家的農業。

6. 公平性的爭議

部分智庫與研究機構認為未來的 CAP 制度改革，必須將中小型農場與位於不利發展地區的農民，列為優先施政對象，始有助於提升 CAP 的公平性。

(三) 社會大眾之看法

歐盟社會大眾對於 CAP 改革的看法，主要可區分為 CAP 的操作層面 (operational level) 與實施層面 (implementation level) 兩方面，茲說明如下：

1. CAP 操作層面的改革理由與重點

- (1) 增加糧食安全。
- (2) 確保農民收益的提高，有效遏止跨國公司的影響。
- (3) 限制投機商人對於農產品價格的不當影響。
- (4) 以歐盟高規格的食物安全標準，加強對非歐盟國家進口農產品的管控。

- (5) 各會員國應公平分享農業補助的相關資源，諸如在單一農場給付 (single farm payment) 中，應取消歷史參考基準點。
- (6) 減緩鄉村人口外移 (rural exodus) 的情況。
- (7) 增加歐盟農業的競爭力。
- (8) 幫助小農、家庭農場與農村技術性勞工。
- (9) 提高有機農產品的生產規模。
- (10) 建立農民與社會間的新契約形式，如農場提供地方社區的公共服務時，應可轉換為農場收益的來源。
- (11) 鼓勵生產新型的非糧食產品，如生質能源作物。
- (12) 全歐應統一且採取較高的食品安全管控標準，不宜在各會員國之間有不同的檢驗標準。

2. CAP 實施層面的改革理由與重點

- (1) CAP 的實施程序應進行簡化，特別是減少日常文書往返的負擔，以避免造成小農在行政上的困擾。
- (2) 現有 CAP 的規則和標準，常造成農民申請時須面臨過於嚴苛的監督和控管。
- (3) 現今 CAP 的給付制度，較不合乎經濟效益 (value-for-money)，特別是第一政策支柱的市場補貼制度，並未設定特定的補助目標。
- (4) 應該提高 CAP 制度的透明化。
- (5) CAP 應提倡適當的耕作方式，且應避免農民要爭取補助，而淪為賞金獵人 (bounty-hunters) 之譏。
- (6) 有關 CAP 經費問題，雖然多數的民眾 (尤其是中東歐新會員國) 表示，CAP 應該要維持或增加目前的預算水平，但民眾亦擔心 2013 年以後的歐盟財務狀況，前景堪憂，故未來 CAP 在爭取歐盟預算上，將更加艱辛。相對的，亦有少數的民眾認為應該要大幅刪減 CAP 的預算 (50% 以上)，或是取消現有的市場補貼和直接支付制度，讓 CAP 的政策目標，重新聚焦在公共財與服務的提供。

(四) 歐洲鄉村發展網絡之看法

多數歐洲鄉村發展組織對於 CAP 改革方向與重點的看法，主要如下所列：

- (1) 未來的經費支出，應以公共財的服務傳送為主。
- (2) 除了環境公共財之外，CAP 應注意歐洲社會對於其他公共財的需求，諸如社會永續性、景觀、鄉村襲產和文化。

- (3) CAP 應該將氣候變遷議題納入改革重點。
- (4) CAP 應該重視消費者對於農業的高度期待。
- (5) CAP 應該要減少過度的官僚行政程序，提供給受益者更簡易便利的資源取得管道 (easier access for beneficiaries)。
- (6) 在鄉村發展的議題上，CAP 與其他歐盟政策間的協調不足。
- (7) CAP 存在弱治理 (Weak governance) 的問題，亦即制度缺少透明化，且缺乏公民的參與。

有關「為什麼要進行共同農業政策改革」公共辯論之重要看法，茲整理如表三所示。

表三、共同農業政策改革理由一覽表

	利害關係人	智庫與研究機構	社會大眾	歐洲鄉村發展網絡
農業原物料價格不穩定	●			
全球需求增加	●	●		
非商品產出的重要性增加	●	●		
氣候變遷	●			●
消費者期待的提高	●			●
歐盟政策的一致性	●			
各會員國支持性給付的不平衡	●			
環境永續性	●	●		
工作條件/現代化	●			
市場管理	●	●		
食物鏈的運作	●			
CAP 的執行不當	●			
經濟效能		●		
CAP 對開發中國家的影響		●		
補助資源的公平性		●	●	
糧食安全			●	
減緩鄉村人口外移			●	
增加農業競爭力			●	
提高公共財的補助				●
文化需求				●
減少實施程序的官僚體制				●
增加 CAP 與其他政策之協調性				●

資料來源：本研究整理。

伍、「未來共同農業政策的施政工具」之需求分析

(一) 利害關係人之看法

1. 環境永續性

大多數環保相關的利害關係人，均贊成從根本處進行共同農業政策施政方向的重新改革，而改革的重點，包括兩大政策支柱進行結構性的調整；加強對農民的直接給付，以作為農民提供特定環境財和服務之回報 (specific environmental goods and services)；開放會員國擁有較高的彈性來界定施政措施與實施細節；引進新的財務工具來補足 CAP 預算之缺口；加強高自然價值農耕 (high nature value farming)、放牧與家畜飼養方式的補助強度。

此外，部份利害關係人則希望 CAP 的改革方案，能與歐盟千禧年發展目標 (Millennium Development Goals) 相連結，包括減少世界飢餓的問題、減少農業部門的溫室氣體排放、保育生物多樣性、維持生態系統的正常運作、改善水資源的供應情形、促進動物福利，及保障歐洲的工作機會。其中，氣候保護 (climate protection) 措施，必須納入此次的 CAP 改革方案中。

2. 鄉村發展

大多數的利害關係人主張 CAP 的鄉村發展措施，必須與各種歐盟發展計畫和基金之間，進行密切的協調與整合，包含鄉村地區的教育、健康、社會福利、交通運輸等議題。此外，部份的利害關係人認為，未來的 CAP 改革方向，有必要針對非農業型的鄉村地區之發展，新增加第三個政策支柱。

3. 投資/新科技

2013 年後的 CAP 改革重點，應增加農民使用現代科技的機會，例如研發、基礎建設發展、新知識等。相同的，新的投資計畫，則應以推廣良好農業經營實務 (good agricultural practices)、有效的能源利用、增加農業生產量，以及提高農業原物料的安全性、品質、環境成效 (environmental performance) 等作為施政目標。

4. 青年農民培育/新進農民 (Young farmers/new entrants)

多數的利害關係人認為 CAP 應加強青年農民與新進農民的培育，始能有效地促進農場轉型。

5. 農民的直接給付制度：

基本上，多數的利害關係人認為現今 CAP 的直接給付制度為一種所得支持措施，有助於改善農場平均所得偏低的問題，同時也能提高歐盟農業的競爭力，故應加以維持。然而，就直接給付制度的實施細節而言，其改革的方向與重點，則呈現出不同的觀點，茲列述如下：

- (1) 補助的對象：應以實際從事農業工作者（active farmers）為主，包含專業農與兼業農。相對的，對於未實際從事農業工作的地主（non-farming landowners），則應排除在外。
- (2) 為確保全歐盟農民能獲得公平與平等的待遇，故應制定直接給付的統一標準，例如每家農場的工作量（number of jobs per farm），但不宜將給付要件的規範過於複雜化，以免增加制度執行上的負擔。
- (3) 目前的直接給付制度，27 個會員國共同採取以每公頃計算的單一給付水準（flat-rate payment），此形式上的公平性，需要重新探討。
- (4) 部份利害關係人認為 CAP 應保留一些與生產相掛勾（coupled payments）的補助元素。
- (5) 部份利害關係人主張農民直接給付的補助額度，應考慮以每公頃土地、每個勞力單位，或每家農場來設定每年補助額度的上限。
- (6) 大多數的利害關係人均認為 CAP 應以直接給付制度，持續支持不利發展地區（less-favoured areas）的農民。

6. 共同農業政策的兩大支柱

大多數的利害關係人贊成目前 CAP 由兩大政策支柱所組成的構想，然而，在第二政策支柱（即鄉村發展政策）所需要的經費問題，仍有需要重新調配。此外，部份的利害關係人亦認為未來的 CAP，有必要新增加第三個政策支柱。

7. 公平待遇

部份的利害關係者呼籲 CAP 制度，應平等對待對所有成員國的農民，而不應對新會員國的農民，採取差別待遇。

8. 市場支持措施

部份的利害關係人認為 CAP 應當保留市場支持措施（market support）的重要元素，例如干預價格與出口補貼（intervention buying and export subsidies）。相

似的，在維持農業市場支持措施的觀點中，認為市場支持措施是不可缺少的所得安全網（safety net），其可與氣候風險和自然災害機制互補使用。另外，所得安全網也能以保險計畫（insurance scheme）或儲備基金（reserve fund）的形式來建立。最後，少數利害關係人則主張應該在歐盟境內成立較佳的期貨市場（futures market），以有效管理異常的價格波動（extreme price volatility）。

9. 穩定價格

多數的利害關係人贊成以市場管理措施來控制價格的異常波動，而相關的市場管理工具，包括基本農產品的安全庫存（security stocks），或是建立能有效提升原物料進口的機制，以及不需透過繁雜的立法程序，即能啟動的危機管理（crisis management tools）機制，如安全網（safety nets）。

10. 農業勞動者的權利

部分利害關係人認為應該在農業部門的社會對話委員會（Sectoral Social Dialogue Committee for Agriculture）之下，設立歐洲就業觀察機構（European employment observatory），提供農業勞工的基本和繼續進修的職業訓練機會，以確保農業勞動者的權利。

11. 供應鏈的議題

部分利害關係人認為目前大型零售商與一般農糧供應鏈者（agri-food chain）之間的議價能力，存在著嚴重的不平衡現象。未來 CAP 改革，應該致力於解決糧食的壟斷、確保糧食得以零售的方式傳送，及提高消費者對於健康、永續、優質食品的警覺性與選擇能力。

12. 農業原物料的自給自足（self-sufficiency）

部分組織呼籲 CAP 應增列鼓勵生產動物飼料所需植物性蛋白質的相關措施，以降低歐盟對於其他國家蛋白質生產系統之依賴。相似的，部分利害關係者則認為有必要維持區域與次區域的充足存糧（regional and sub-regional food stocks），以確保農業原物料的自給率。

13. 公民參與

多數的利害關係人認為歐盟政府應該廣邀公民參與農業政策制定的過程。LEADER 地方行動團體（Local Action Groups）則是目前 CAP 所支持設立的社會對話管道。

（二）智庫與研究機構之看法

整體而言，智庫和研究機構對於未來 CAP 的改革方向與重點，包含逐步淘汰 CAP 的第一支柱（市場與價格補貼制度）；消除所有關稅、配額與其他的貿易障礙；設定特定的糧食自給率水準；大幅刪減 CAP 預算，如逐步刪除第一政策支柱預算，甚至是取消第二政策支柱的部分措施；或是交由生產者組織來設立價格上下限的方式來進行市場管理。然而，就個別的 CAP 改革議題而言，則包括環境議題、地方參與和鄉村發展、直接補助、CAP 政策支柱，茲說明如下：

1. 環境議題

多數的智庫和研究機構認為現今的 CAP 相當重視農業環境措施，而 2013 年的改革方案中，更應該提高 CAP 與環境議題整合的機會，特別是水資源保護的議題。

2. 地方參與和鄉村發展（Local involvement and rural development priorities）

部分智庫和研究機構主張應該將 LEADER 計畫機制，如由下而上的地方參與模式，靈活地應用到不同的發展領域上，包括支持能提升競爭力和確認地方發展優勢的相關研究；支持有機農業的生產；增加在地產品在地方零售貿易的競爭力；根據當地環境、基礎建設、知識的相關資源，創造更多元的經濟活動機會。

3. 直接補助（Direct aids）

儘管多數的智庫和研究機構認為目前 CAP 以每公頃農地定額補助（flat single payment rate per hectare of farmland）來推行單一給付制度，雖然運作良好，但仍應針對自然條件較差的不利發展地區（less-favoured areas）之農民，提供額外的補償。

4. CAP 的政策支柱

部分的智庫和研究機構提倡應該將 CAP 的政策支柱，重新改革為為農民、家庭農場與一般鄉村社區三大政策支柱。

（三）社會大眾之看法

1. 農民相關給付（Payments to farmers）

（1）多數的民眾主張應該限定大農的補助額度，並針對不再從事農業生產的農民（sofa farmers），停止其補助的權利。

（2）多數的民眾認為大型農企業團體（agro-industry groups）、大農和大地主，從 CAP 制度的獲益甚多，故應該設立最高補助獲益的上限。

- (3) 現行直接給付制度在實施上，經常發生承租人無法請領補助的問題，甚至會因直接給付制度的關係而需負擔更高的租金。
- (4) 未來在 CAP 的改革中，應該在第一與第二政策支柱間，尋找一個更好的平衡點。
- (5) 未來 CAP 的補助措施，應該以中小型農場、貧瘠丘陵和高山地區 (disadvantaged hill and mountain regions) 居民等真正有需求的人，作為主要的補助對象。
- (6) 雖然多數民眾支持目前的單一給付制度，但建議未來應針對小農或山區農民，調高其補助的額度。

2. 市場機制 (Market mechanisms)

- (1) 部分的民眾主張 CAP 必須建立因應市場危機的安全網 (safety net for market crises)，包括自然災害發生時的快速反應能力 (rapid response capability)，以及供給和需求的監理工具。
- (2) 多數的民眾表示 CAP 應提供保險類計畫措施、互助基金系統 (mutual funding system) 或儲備基金 (reserve fund) 等政策工具，以因應價格波動的問題。
- (3) 部分的民眾認為保證價格制度 (Price guarantees) 應只限用特定的生產數量而已，如限量應該要少於國內的需求量，才能維持市場的正常運作，且不會扭曲國外的市場。此外，保證價格制度也可以搭配良好經營實務 (code of good practice) 或環境管理等驗證標準來實施。
- (4) CAP 應強化農產品在地生產與在地消費的觀念，必要時需對特定的進口農產品課徵碳稅 (carbon taxes)。
- (5) 部分民眾建議當歐盟農民以高售價來反應其生產成本時；相對的，當消費者購買當地或歐盟農產品時，則可適度給予退稅 (tax rebates) 的優惠。
- (6) 多數的民眾主張推廣地產地消的觀念，以減少運輸成本的花費和二氧化碳的排放。
- (7) CAP 應該保證整個食物鏈能共享利潤，並減少中間商和零售部門的影響力。

3. 環境保護和公共財

- (1) 雖然多數的民眾認為 CAP 的本質上，較偏重為農場支持政策 (farm-support policy)，但均期待未來的 CAP 改革重點，應該加強保護環境、美化景觀、

支持鄉村社區、保護生物多樣性和自然資源（如水或土壤）等措施。

- (2) 部分民眾認為公共財不屬於市場價格的交易範疇，故 CAP 應對於提供公共財的農民，予以適當的補助。相似的，未來的 CAP 改革，應加強農民補貼制度與提供環境服務之間的關係。
- (3) 未來的 CAP 改革，應鼓勵農民採取減緩氣候變遷的行動，以及生產再生能源作物。
- (4) 未來的 CAP 改革，應積極推動生質資源（biomass）、森林相關產業、水產養殖等次領域的發展。

4. CAP 的支持功能（Support functions）

- (1) 多數的民眾認為農業教育訓練和研發所提供的農業經營工具、設備與技能，可以協助農民因應歐盟和全球糧食安全問題、增加歐盟農業競爭力，同時兼顧維持農場競爭力與履行環境責任的雙重目標。
- (2) CAP 應針對青年農民開始務農初期，提供必要的農業教育訓練。
- (3) CAP 應該根據農產品價格評估指標（indicators of price evaluation）、生產者組織的定期報告等資料，推估歐盟未來 20 年後的糧食需求情形。
- (4) 未來 CAP 改革應降低農民的行政負擔。
- (5) 歐盟未來應利用多樣化的傳播工具（communication tools），提供歐洲納稅人進一步瞭解有關 CAP 預算支出的透明度與政策職責。
- (6) 對於後 2013 年的 CAP 改革方向與重點，除了現有的公共的辯論之外，未來應積極開放歐洲公民、利害關係人、消費者與非營利組織，繼續參與下一階段的改革程序。

（四）歐洲鄉村發展網絡之看法

1. 整體而言

歐洲鄉村發展網絡組織認為 CAP 未來應持續增強第二政策支柱的鄉村發展政策。

2. 彈性

多數的歐洲鄉村發展組織希望 CAP 政策內容能更具有彈性，諸如減少計畫措施的相關規定，並提供創新計畫更大的發展空間。

3. 差異化的區域施政目標

部份歐洲鄉村發展組織認為 CAP 應該考慮到區域間的差異性 (regional differentiation)，並依據地域特性採取差異化的發展措施 (territorial targeting)，諸如區隔出市郊地區 (peri-urban areas) 與孤立鄉村地區 (isolated rural areas) 之間不同的發展需求和目標，放寬相關補貼的資格限制，以開放其他行動者來共同執行鄉村發展計畫措施 (rural development interventions)。

4. 環境保護措施 (Environmental protection measures)

多數的歐洲鄉村發展組織認為 CAP 應該採用更明確的結果導向 (results orientated) 之環境維護和改善政策工具。

5. LEADER 計畫和地方發展 (Leader and local development)

多數的歐洲鄉村發展組織認為 LEADER 計畫為目前 CAP 的重要制度要素，其扮演著促進鄉村經濟發展的積極角色，因為 LEADER 的參與式決策與以整合地區為基礎的發展策略，有助於 CAP 業務在執行上更能因應新的政策挑戰。

6. 鄉村活力 (Rural vitality)

大多數的歐洲鄉村發展網絡認為未來 CAP 應該針對鄉村人口發展的挑戰，提供特殊的鄉村服務 (rural services)、促進經濟活動的多樣化、扶持鄉村中小型企業、職業教育訓練，及維持家庭農場的營運，以增進鄉村活力。

7. 從農場到餐桌 (Farm to fork concept)

多數的歐洲鄉村發展網絡認為 CAP 應該引進新的政策措施，以促進不同生產者組織之間的合作，強化市場行銷技能，加強生產者與消費者之間的連結關係。

8. CAP 與其他政策之間的協調性：

未來 CAP 在鄉村發展議題上，應該增加與其他歐盟發展基金之間的協調性，以提出全面性的整合地方和區域發展策略 (comprehensive integrated local and regional strategies)。

9. 創新

部份的歐洲鄉村發展組織認為未來 CAP 應持續鼓勵創新、研究與發展，以研發出政策執行所需要的新政策工具。

有關「未來共同農業政策改革的政策工具需求」公共辯論之重要看法，茲整

理如表四所示。

表四、「未來共同農業政策改革的政策工具需求」之重要看法

	利害關係人	智庫與研究機構	社會大眾	歐洲鄉村發展網絡
環境永續性/公共財	●	●	●	●
鄉村發展	●		●	●
投資/新科技	●		●	
青年農民/新進農民	●			
農民的直接給付制度	●			
CAP 政策支柱	●	●		
公平待遇	●			
市場支持	●		●	
穩定價格	●		●	
農業勞動者的權利	●			
供應鏈的議題	●			
農業原物料的自給自足	●		●	
公民參與	●			
直接補助		●	●	
公共財			●	
糧食供應鏈			●	
彈性				●
差異化的區域施政目標				●
提升鄉村活力				●
從農場到餐桌				●
與其他政策之協調				●
創新				●

資料來源：本研究整理。

陸、結論

歐盟執委會為了順利推動 2013 年新一波的共同農業政策改革方案，採取不同以往的改革策略，特別 CAP 改革的方向與重點，開放給社會大眾、CAP 利害關係者、智庫和研究機構，及歐洲鄉村發展組織，分別針對需要共同農業政策的理由、對於農業部門的期待、CAP 改革的理由，CAP 政策工具等四個基本問題，進行公共辯論。業經兩個月的公開徵集意見，總計收集 5682 項的看法與意見。

儘管不同國家的民眾與不同屬性的組織團體之間，其對未來 CAP 的改革方向與重點，回應出不同的看法與見解，但值得我國農政機關學習之處，此公共

辯論的形式，不僅可以提供一般社會大眾充足表達他們意見的論述機會，包含各種批評或贊成的意見，同時也可以廣徵民意，激發出不同的創新作法，更重要的是，在公共辯論的過程與結果中，尋找出社會共同關注的農政議題。綜合上開的辯證意見與看法，可歸納出 12 項共同農業政策的改革重點，茲列述如下：

1. 新一波的 CAP 改革方案，必須在解決現有 CAP 的問題與挑戰時，同時也應與歐盟內部和外部的相關政策，進行有效的協調與整合。
2. 未來的 CAP 必須引進一系列的政策工具，以確保歐盟的糧食安全。
3. CAP 必須在市場脈絡(market context)的運作之下，以研究創新傳佈(innovation and dissemination of research)的方式，持續提升歐洲農業的競爭力和發展潛力。
4. 將原有的市場干預措施(market intervention)，轉換為現代的風險與危機管理工具(risk- and crisis-management tool)。
5. 未來的 CAP 應該針對市場機制不能與無法提供的公共財和利益(public goods and benefits)，列入重要的政策支持項目。
6. 相同的，改革後的 CAP 應該針對提供公共財與服務的農民，給予適當的補助。
7. CAP 改革應該加強保護環境、生物多樣性，維護鄉村空間(conservate the countryside)、維持鄉村經濟、創造鄉村就業機會，及減緩氣候變遷等目標。
8. 未來的 CAP 改革，應考量小農、不利發展地區與新會員國的特殊需求，以提高 CAP 的公平性。
9. CAP 改革後，應重視生產者的意見，並提升糧食鏈的透明度。
10. 未來的 CAP 應為歐盟境內產品和進口產品之間，建立一個公平的競爭環境。
11. CAP 的改革方案，應重新思考兩大政策支柱的結構與關係，以確保提供充足的資源來達成鄉村發展的目標。
12. CAP 改革後，應避免傷害開發中國家的經濟或糧食產能(food production capacities)，並積極協助解決世界飢餓的問題。

柒、參考文獻

1. European Commission for Agriculture and Rural Development, 2011, The Common Agricultural Policy after 2013 Public debate.

2. http://enrd.ec.europa.eu/cap-consultation-process_home_en/en/debate-contributions_en.cfm