歐盟法中之農業直接給付措施

林穎禎 研究員

臺德社會經濟協會

摘要

歐盟採行直接給付制度的過程中，歷經歐洲經濟共同體到歐盟的組織變遷；內涵上，由補貼措施轉向獎勵措施；而通過不斷加入的新元素，藉由脫鉤原則、交叉遵守、調控措施到資訊揭露的要求，扮演推動歐洲共同農業政策的重要角色，同時也呼應農業發展的趨勢。是以今日運作中的歐盟直接給付制度已非獨立的市場措施，而是涵蓋人類健康、生態環境、動植物保護，乃至鄉村發展等多重面向的設計。

關鍵詞：直接給付、單一給付、給付請求權、歐洲共同農業政策、交叉遵守工具

壹、前言

直接給付（Direktzahlung）為歐洲共同農業政策的重要措施，主導歐洲農業環境 20 餘年來的改變，觀察其規範的沿革，正如一頁歐洲農業政策與思維的變遷史。本文以歐盟法中關於直接給付的規定為主軸，輔以時間次序，儘可能地描述直接給付措施在歐盟法中的圖像。其中值得留意的是，歐洲共同農業政策因為直接給付的角色效果與質變所帶來的影響，使原本限制於市場措施的政策轉向對整體農業環境的關懷，本文除列舉其中重要元素，亦對未來的發展趨勢加以引介。

貳、直接給付之概念

一、何謂直接給付

對直接給付的第一道理解，可以從其字面意義著手：給付者將特定的金額直接交付到受領者手上。由農業政策的角度來理解，公共資金不再間接地通過支持產品市場價格的方式來對農業經營者收入進行補貼，而是直接地將資金交付到農業經營者手上[1]。

直接給付制度在農業措施中的角色效果，是讓價格政策與所得政策得以分離。也就是說將市場上一個雞蛋多少錢，與蛋農可以從一個雞蛋得到多少利潤，這兩個概念分離。蛋農不會因為市場上的雞蛋價格過低而影響生計，國家資金因此不再需要基於保護蛋農收入的理由，而對雞蛋的市場價格進行干預。

儘管直接給付是對農業經營者所得的補助，實際上仍隱含市場支持的色彩。這種特質反映在，農業經營者所得因為被保障，所以在農產品生產種類的選項或數量的控制能獲取更大的空間，此舉有利產品的多元化，並得以讓市場競爭更加效率。

二、直接給付與歐洲共同農業政策之關係

歐洲共同農業政策（Die Gemeinsame Agrarpolitik，簡稱 GAP）由兩大支柱所構成，一為市場措施（Marktordnungen），一為鄉村發展措施（Entwicklung des ländlichen Raums）。

（一）作為第一支柱之元素

共同農業中的市場措施發端於歐洲經濟共同體（Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG）時期對農產品市場採行的「市場共同組織」（Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte）政策，以針對不同產品設立共同市場的方式，對外制止低廉農產品進口，對內保護農產品之價格，其在 2007 年被「共同市場組織」(Gemeinsame Marktorganisation, GMO)[2]所取代之前，已累計有超過 20 個不同農產品的共同組織。作為傳統的歐洲共同農業政策工具，市場措施因而被稱為第一支柱（Erste Säule），而其與價格直接連結的補助，在 1992 年 MacSharry-Reform 後因為直接給付的導入，轉換為對農業經營收入的支持。因而直接給付又有「第二元素」之稱，以作為與「市場共同組織」在時間及性格上的區分。直接給付一開始以保障農業生產者收入的方式，來做為歐盟境內重要農產品價格下降時的衡平措施。在嚴格意義下，仍是歐盟農業促進措施的工具之一。但廣義而言，由於 2003 年之後的一連串改革所導入的新元素（見

[1]Art. 2 der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[2]VO (EG) Nr. 1234/2007 vom 22. 10. 2007；歐盟工作方式條約(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV)第 40 條。

本文下段），直接給付制度已漸往多元功能景觀（multifunktionale Landschaft）的方向前進，內容涵蓋農業促進措施所包含的兩個面向（一為市場政策，一為農業結構政策），亦與第二支柱所包括的鄉村發展內涵呈現相互流動的現象[3]。

（二）歷史發展之軌跡

1.1992 年的 MacSharry-Reform

MacSharry-Reform 由當時愛爾蘭籍的歐盟農業委員 Ray MacSharry 提出，目標是終止生產過剩的現象，期使歐洲農產品能夠以質量在全球市場上勝出，並同時力求環境親善的生產方式。MacSharry-Reform 的重心在使農業生產數量與農業經營者所得脫鉤（Entkopplung），但同時必須保證不因此造成農業經營者的收入損失，並維持農產市場價格的穩定。因而必須藉由歐盟的直接財務措施，彌平對生產要素進行干預性調整下造成的農業經營者收入落差。其方式是將傳統耕作性質的農業產品，如穀物、油籽、亞麻、水稻和豆類，視各種作物之於每個地區的重要程度，配合種植面積來計算補助額度，但接受給付的農民亦有義務在其耕地實施休耕（obligatorische Stillegung）。牲畜飼養方面，則對肉牛、山羊與肉羊飼養者給予補助。

這個改革方案另外牽涉「市場共同組織」相關的一系列規定[4]，其中一部分是對「市場共同組織」的修正條款，另一部分是與「市場共同組織」有關的全新條款(例如對穀物的規定)，以及部分與「市場共同組織」相關的平行條款[5]。此外，這個改革還是促成布萊爾宮協定（Blair-House-Abkommen）[6]的重要基礎， 布萊爾宮協定中因此得以允許 WTO 會員國延續其農業給付措施（雖然必須削減與限制產品種類），成為日後成功打破烏拉圭回合談判僵局的關鍵因素。

2.AGENDA 2000

為配合擴張進程，歐盟於 1999 年 3 月 26 日在柏林以 AGENDA 2000 為名舉行峰會。此雖為以強化政治結合為目標的全面性改革計畫，但當中也包括了 2000 到 2006 年歐洲共同農業政策的發展內容。AGENDA 2000 中的農業改革措施，基本上是 MacSharry-Reform 的延續，主要的決議是降低補助的金額。除了穀物外，對公牛、母牛、山羊與肉羊飼養者的給付不變，但同樣也調降金額。而飼養者在每公頃（Hektar）土地的牲畜數目低於一定的密度時，可以得到粗放的補助。

3.Fischler-Reform 2003

2002 年時歐盟執委會踐行 AGENDA 2000 的協議，對直接給付措施進行期中評估。在奧地利籍農業委員 Fischler 主持下，執委會向歐洲議會提出共同農業政策的改革建議。這些意見經折衷後[7]，歐洲議會於 2003 年 9 月 29 日 提出新版本的直接給付措施規定；對特定農業

---

[3]因此區分所謂第一支柱與第二支柱時，實務上常以財務來源來定位相關措施的歸屬。

[4]指 30. 6. 1992 般行的 ABl. 1992 Nr. L181 與 Nr. L215。

[5]請參閱：Priebe, in: Hb.EUWirtR, G, Rn. 81 ff.

[6]1992 年 11 月 20 日所簽訂的布萊爾宮協定（Blair-House-Abkommen），爲美國與歐盟之間就 1994 年以來烏拉圭回合農業談判結果草案，其在出口補貼(export subsidies)、本土支持措施(domestic support)，以及進口關稅(market access)三方面達成協議。

[7]當時的意見內容請參閱：Borchardt, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 34 EGV, Rn. 69 ff.; Busse, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht Rn. 110 ff.

經營者的支持方案[8]，則在 VO (EG) Nr. 1782/2003 中做出規範[9]。此外，橄欖油、煙草、啤酒花、種子和糖，這些之前沒有納入直接給付的項目，被整合到單一的補助項下。

4.2008 年的評量措施（Gesundheitsüberprüfung）

2008 年在丹麥藉農業委員 Fischer-Boel 倡議下，執委會向歐洲議會提出實施評量措施的建議[10]。目的之一，是針對那些在 2003 年提出，但並未完全被所有會員國所接受的改革項目，以及其它措施（例如休耕的義務）能在日後被持續推動。目的之二是，藉此讓歐盟委員會能更精確評價共同農業政策措施在糧食價格以及能源市場上的效果，以作為日後修正時的參考。

緊隨其後， 2009 年 1 月 19 日歐洲議會通過 VO (EG) Nr. 73/2009 規章，取代 VO (EG) Nr. 1782/2003 成為目前直接給付的主要規制工具（Regelungsinstrument），其中不僅涉及直接給付的整體規定，並增加對農業經營者的特定支持措施[11]。

參、歐盟法中對直接給付之一般規範

歐盟條約（Vertrag über die Europäischen Union, EUV）與歐盟工作方式條約（Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV）為歐盟兩大基礎條約，前者為規範共同體事項以及會員國權利義務與授權的基礎，後者於 2009 年 12 月 1 日隨著里斯本條約（Vertrag von Lissabon）生效，取代之前的歐洲共同體條約（EGV），是歐盟實際措施及運作方式的規範。本文所討論的直接給付，主要見於歐盟工作方式條約中第三章（聯盟內部政治與措施）第三節（農業及漁業），其第 40 條（即原本歐洲共同體條約第 34 條）對農業市場的共同組織的條文，第一項確立了共同農業市場與競爭規則，第二項為價格措施、補貼措施以及進出口之強化原則之揭示，第三項則對農業基金的設立與補助給予法源基礎。所有與直接給付相涉的規章條例，都必須在此框架範圍內制定。

一、交叉遵守工具[12]（Cross-Compliance-Instrument）

AGENDA 2000 對共同農業政策範圍內的直接給付規定提出兩個運用工具[13]，一為差異化（Differenzierung）的建立，對沒有雇用一定數量人力的農業經營者，或者接受直接給付總額超過一定數目的經營者，減少其直接給付的額度。二是要求會員國必須履行環境保護促進（Erfordernisse des Umweltschutzes）的要求，即日後所謂交叉遵守工具的運用。

在直接給付系統的原始設計中，交叉遵守工具實際上僅為一種附隨性質的義務（anderweitige Verpflichtungen），其雖名為義務，但毋寧將之理解為職責（Obliegenheit）更為適當，因為相對於一般附給付責任之義務，就算不履行交叉遵守的義務，理論上也不會產生

[8]ABl. 2003 Nr. L 270/1.

[9]歐洲議會在之後亦陸續般行其它規章：VO (EG) Nr. 864/2004, ABl. 2004 Nr. L161/48; 以及相涉的 Zucker VO (EG) Nr. 319/2006, ABl. EG 2006, Nr. L58/32.

[10]是故又稱爲 Fischer-Boel Reform。

[11]ABl. 2009 Nr. L30/16.

[12]Cross-Compliance 一詞有各種中譯版本，本文採學者王俊豪之用語。請參閱：王俊豪，歐盟交叉遵守機制，頁 1。

[13]VO (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. 5. 1999；差異化（Differenzierung）的規定見於本規章的第 4 條，交叉遵守（Cross-Compliance）見其第三款規定。

懲罰性的效果。但經由 2003 年的改革（Fischler-Reform）以及 2008 年評量措施的推出[14]，交叉遵守工具逐漸地被具體化，並成為取得直接給付的必要條件[15]。會員國必須於本土建立一套制裁系統（Sanktionssystem），無法履行交叉遵守的農業經營者，將因此被降低給付的數額，甚至被完全取消給付。通過這兩個工具的運用，節省下來的經費將被移轉到鄉村發展 （共同農業政策第二支柱）的措施上。

依據 VO (EG) Nr. 1122/2009 規定，如果農業經營者所提出的申請不包含歐洲共同政策中健康（人類，以及動植物）、環境以及動物保護的要素[16]，基本上整體的補助將被減少，甚至可能全部被刪除（視其滿足政策的程度而定）[17]。也就是說，未履行交叉遵守雖然不會受到懲罰，但因此可能造成失去給付資格的不利益，間接地強制了農業經營者善盡環境保護的作為[18]。

另一方面，交叉遵守要求農民必須維持其耕地之生態性以及良好農業使用狀態（Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand）[19]，這項要求必須回溯到 2003 年在 VO (EG) Nr. 1782/2003 中對永久放牧地（Dauergrünland）所佔總耕地比例的規定。永久放牧地又稱草料儲存用地，主要作為牧草、乾草和青貯飼料之用，相對於農作用地全年都有植被保護，山坡或沖積平原上的永久放牧地具備預防土石流發生的功能。雖然對永久放牧地的給付低於一般農作用地，但是與過去的措施相對照下，如今能夠對草原地區及粗放型農業區提供更優惠的用地。按照這個理念，歐盟預計在 2013 年時達成所有永久放牧地所獲得的給付金額與耕作用地相同的目標。

直接給付措施雖然對農業經營者提供支持，但卻沒有明確地要求農業經營者必須實施一定程度的農業活動，這可能造成在直接給付系統中被認定的活化農戶（aktiver Landwirt）[20]，實際上卻沒有從事任何農業行為的現象。如今根據 VO (EG) Nr. 73/2009 第 6 條的要求，將不再提供補助給這類農民。另外，配合非農作用地的綠化及維護措施，農業經營者若因為積極追求更高的生產效率，而犧牲農業中的景觀要素（例如除掉綠籬，樹線和灌木叢），也是不被允許的。

2007 到 2013 年交叉遵守的重點項目，是透過交叉遵守加強直接給付措施中維持生態結構要素上的功能，使庇護動植物的理念在密集的農業土地利用環境中能落實，同時對保存鄉村文化價值做出貢獻。當今對交叉遵守的闡釋因而不應只侷限於共同農業政策第一支柱（市場措施）的範圍，而是應將其作為共同農業政策的建構性元素，讓其內涵滲透到共同農業政策的個別措施中。

此外，交叉遵守的推動也對經費運用產生影響。以往根據 VO (EG) Nr. 1259/1999 的規定，

---

[14]亦見於 VO (EG) Nr. 73/2009 第 4 條至第 6 條，以及第 22, 23 條的規定。

[15]國內學者有以歐盟規章之內涵區分廣義與狹義之交叉遵守，請參閱：王俊豪，前揭，頁 2。

[16]目前有將近 18 個歐盟法律條例與準則是關於自然生態、環境保護、動物福利與消費者保護，參見 VO (EG) Nr. 1782/2003 及其附錄二。另請參閱：王俊豪，前揭，頁 7。

[17]Anhang II zur VO (EG) Nr. 73/2009.

[18]參見：王俊豪，前揭，頁 2。另外，在 VO (EG) Nr. 1122/2009 第 3 與 4 條規定中，更明確化了這個要求。

[19]Art. 6 i.V.m. Anhang III der VO (EG) Nr. 73/2009.

[20]即 Art. 2 lit. a) i.V.m. lit. c) der VO (EG) Nr. 73/2009 對農業經營者之定義。

直接給付的部份經費可以不適用歐盟預算編列的原則，而視為彈性資金（freiwerdenden Mittel）挹注於鄉村發展措施（第二支柱）。如今補助鄉村發展的財政計畫，必須回歸到歐盟的預算系統，配合針對第一支柱設立的歐洲農業指導與保證基金（Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, EAGFL）統籌運用[21]。

二、調控措施（Modulation）

所謂調控措施，即為差異化（Differenzierung）的建立，是直接給付在歐洲共同農業政策中的另一個運用工具。因為直接給付的申請是以每一公頃為單位，一直到 2013 年以前，都根據土地特性以及其可利用程度，計算給付請求權的數額，因此容易在給付時產生人均額度不盡相同的現象，也可能造成規模大的農業經營者取得大多數補貼的情形。

自 2005 年以來，歐盟就針對單一農業經營者的全部給付作階層性的調整，並在 2008 年後加入評量措施的元素[22]。具體來說，農民申請的第一筆五千歐元給付將全數被支付；但接續的給付從 2005 年開始降低總額的 3％，2006 年 4％，一直到 2009 年 7%，2011 年的 9%，目前（2012 年）達到 12%的削減，已相當明顯地呈現出線性下滑的趨勢。再者，獲得補助總額超過 300,000 歐元的單一農業經營者，將另外再被減掉 4%的額度，這些被削減的額度將作為促進鄉村發展等特定措施的經費來源[23]。

三、整合控管系統（Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem, InVeKoS）

在 1992 年的 MacSharry-Reform 中就已經意識到，為了確保農民在耕地以及牲畜飼養能夠得到實際與廣泛的補助，有必要建立一套特別的管理控制規則[24]。因此整合性控管系統的內容中有很大部分是關於管理流程的規定，包括申請的過程（申請的角色以及申請的駁回），耕地以及牲畜的識別、錯誤補貼的返還及制裁機制的建立[25]。

整合控管系統要能夠順利運作，建立牲畜與土地的電子資料庫是必要的基礎。動物識別與登記制度可以確保肉品的來源與品質，除了穩固市場外，也具有消費者保護的意義；土地識別的重要措施則是建立對小區塊耕地（Parzellen）的認證，以及給付請求權登記的資料庫。雖然識別與認證資料庫的建立對整合控管系統的成功扮演重要的角色，但卻也招致不斷的批評，原因在於控管密度過於集中，方式上也有不適當之處（例如利用衛星進行監控）。此外，整合控管系統雖然也扮演會員國在本土施行管理監督時的指導角色，但大多數會員國的農業主管單位認為，配合制裁機制的「指導」，整合控管系統所作出的管理指令實際上具有強制的成份，踰越了指導的性質，已經變相地成為對會員國的干涉[26]。

整合控管系統除了以資料庫作為管理基礎，也進行實地的考察（Vor-Ort-Kontrollen）。與

---

[21]Art. 25 der VO (EG) Nr. 73/2009.

[22]當今對調控措施的法源爲與歐盟工作方式條約第 9 條（社會保護與一般條款），實質規定見於 Art. 7, 9 und 10 der VO (EG) Nr. 73/2009.

[23]VO (EG) Nr. 1698/2005.

[24]1992 年的規定見 VO (EWG) Nr. 3508/92, ABl. 1992 L 355/1。當今整合控管系統的法源是 VO (EG) Nr. 73/2009 ，而實質規定見於 VO (EG) Nr. 1122/2009。

[25]比例原則在整合控管系統的懲罰機制之適用，可以參見歐盟法院在 EuGH, Rs. C-354/95, National Farmers Union, Slg. 1997, I-4459 判決中的說明。

[26]Priebe, EU-Arbeitsweisevertrag Art. 40 Gemeinsame Marktorganisation, Rn 74.

其它的控管工具類似，對於輕忽整合控管措施的直接給付申請人，其申請案將難以通過審核，更可能產生給付範圍與數額被削減的結果。

四、其它規範

1.依據 VO (EG) Nr. 73/2009 第 7 與 11 條規定，每個會員國可以從歐盟獲得的直接給付額，不得超過由部長理事會、執委會與歐洲議會所制定的預算，並須逐漸降低，此稱「上限與預算原則」（Nettoobergrenzen und Haushaltsdisziplin）。

2.依據 VO (EG) Nr. 73/2009 第 12 條規定，會員國必須建立農業諮詢系統（Landwirtschaftliche Betriebsberatung），為給付受領人在農業經營、維持農地良好狀況、環境生態維護等措施提供諮詢服務，但不強制農業經營者加入這個系統。

3.2004 年到 2007 年間有 12 個新的會員國加入歐盟[27]，新會員國必須在一定緩衝期後銜接直接給付的措施。在 2004 年加入的新會員國最遲在 2013 年，而 2007 年加入的新會員國則最遲在 2016 年必須全部適用直接給付的規範。參酌 VO (EG) Nr. 73/200 的立法理由第 50 款解釋，可以被容許的的例外是部分處於歐盟地理範圍邊緣的新會員國地區，對這類偏遠地區的補助因另有其他經費支持，可以不適用銜接期限的規定。

4.當初會員國之間為了要通過 2003 的 Fischler-Reform ，因而有所折衷，保留了部分仍與產品連結的直接給付措施，所以當今 VO (EG) Nr. 73/2009 的第四部分（Titel IV），仍存在少數與產品掛鉤（gekoppelte Zahlungen）的直接給付措施。其中多數項目已經在 2009 年底（例如能源作物，菸葉種植）或 2011 年（例如種子作物）脫離 VO (EG) Nr. 1782/2003 的適用[28]，但有少部份的直接給付措施仍處於與產品連結的狀態。雖然有會員國認為掛鉤給付應該全部取消，但一些東歐的會員國希望豬肉與禽肉的產品能夠例外於脫鉤原則，因為這是讓競爭力較弱地區的產品能在市場生存的機會。

5.直接給付雖然是對農業經營者收入的支持，但仍設有最低門檻：依據 VO (EG) Nr. 73/2009 第 28 條的規定，耕地每年產值低於 100 歐元，或耕地面積小於 1 公頃者，將無法獲得補助。

肆、直接給付之實踐與趨勢

雖然當前直接給付的規定以法律形式統合在 VO (EG) Nr. 73/2009 這個規章中，但針對不同對象，不同措施的實際施行規則分散在以下條例：

1.本文上半部所描述的農業經營者義務，例如對補助規則的調控，整合控管系統的接受，規定在 VO (EG) Nr. 1122/2009 中。另外，葡萄酒產業經營者的部份義務，規定於 VO (EG) Nr. 1234/2007。

2.VO (EG) Nr. 73/2009 第三部分（Titel III）中，與共同農業政策範圍相涉的直接給付措施以及對農業經營者（Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe）詳細的特定支持辦法，規定在 VO (EG) Nr. 1120/2009 中。

3.依據 VO (EG) Nr. 73/2009 的第四，五部分（Titel IV und V），對農業經營者的支持規則

[27]2004 年加入歐盟的 10 個新會員國爲：波蘭、拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞、匈牙利、捷克斯洛伐克、斯洛維尼亞、馬爾他、賽普勒斯。2007 年保加利亞、羅馬尼亞加入歐盟。另參見：Art. 38 AEUV.

[28]Art. 146 der VO (EG) Nr. 73/2009.

（Stützungsregelungen）規定在 VO (EG) Nr. 1121/2009 中。

一、單一給付（Betriebsprämienregelung）

2003 年的 Fischler-Reform 確立了脫鉤給付原則（Prinzip der entkoppelten Zahlung），亦即脫離原先以牲畜數目或種植面積為計算基礎的補助原則，轉以單一給付來保障農業經營者。單一給付，或稱之為「經營者補助」[29]，是以成為當今直接給付制度的主要措施，文獻討論中甚常逕以「單一給付」取代「直接給付」一詞，其在直接給付系統中之重要性不言可喻。此外，德文版本 Prämien（獎勵金）一字的使用，也代表單一給付已經脫離補助金（Beihilfe）的內涵，在配合交叉遵守的要求下，更對直接給付性格上的轉向提供有力的證明。

單一給付的施行區分為「歷史模式」與「區域模式」，會員國得視本土狀況選擇自身適用的模式。這兩個模式均以給付請求權（Zahlungsanspruch）為基礎，亦即取總耕地面積中實際從事農業活動的部分計算給付請求權的單位，並申報到整合控管系統中作管理[30]。每個會員國的請求權數額都有上限標準，但會員國得以由實際被允許的請求權數額與上限標準的落差部位，得到所謂國家保留額（nationale Reserve），惟額度不得超過 3%。國家保留額提供會員國彈性運用於本土的困難案例及過渡性問題，但必須考慮平等原則，並同時不能影響市場的公平競爭。此外，國家保留額必須於兩年內使用（aktiviert），否則會失去效力[31]。

在 2004 年之後加入歐盟的 10 個新會員國，因其計算給付請求權的數據不如其它成員國完備，則另設有單位面積獎勵規則（Die einheitliche Flächenprämienregelung）的特殊規定。當初這些特殊規定的適用範圍限制在 2003 的原始版本到 2008 年，其後延長到 2010 年，後又因為配合評量措施的政策，再次延長到 2013 年底[32]。在這個時間點以前，所有新加入的 12 個會員國必須完成單一給付規則的適用。

（一）、歷史模式（historischen Modell）

選擇歷史模式作為單一給付基準時，必須建立一個參考值[33]，單一給付的總額多寡決定於農業經營者在參考值期間內對給付的需求程度，再依農業土地面積計算出每一公頃土地的補貼值[34]，這個值就等同給付請求權的分配數據。目前使用的基值是參考 AGENDA 2000 中的規定[35]，以 2000 到 2002 年間的補助結果計算得來的平均參考值[36]。例如農民在平均 10 公頃的土地上，由計算參考期限得出的平均值為每年 5 萬歐的數額，即代表 10 個 5 千歐的給付

---

[29]這個補助規定在 VO (EG) Nr. 73/2009 的第三部分，德文版本以„Betriebsprämie“一字作描述，恰如其分的表現「對經營者獎勵」的內涵；官方英文版本則以 Single Payment Scheme 來表示，其它又有譯爲 Single Farm Payment（SPS)用法。將英文版本直譯爲「單一給付」，對應的是直接給付在交叉遵守的條件下，給付本身顯現的單一性特質。本文之參考文獻雖以德文爲主，但爲求便利理解，選擇國內較通用之「單一給付」譯法。

[30]2005-2007 年的單一給付規定，請參見 VO (EG) Nr. 1782/2003。當前規定參見 VO (EG) Nr. 73/2009 (Art. 33 Abs. 1 lit. a).

[31]Art. 41, 42 der VO (EG) Nr. 73/2009。保留額失效的例子，可參見 EuGH, Rs. C-375/05, Geuting, Slg. 2007, I-7983.

[32]Art. 122 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 73/2009.

[33]Art. 37 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[34]Art. 43 der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[35]Anhang VI zur VO (EG) Nr. 1782/2003.

[36]Art. 38 der VO (EG) Nr. 1782/2003；Busse, in: Lenz-Borchardt, EU-Verträge, Art. 40 Rdnr. 65.

請求權。

這種以特定期間為基礎的計算方式，自然有針對個案狀況靈活調整的必要。在某些異常的條件下，例如因為氣候、地理，甚至戰爭等因素而使數據失真，計算出的平均數值往往會與個案的實際需求有落差[37]。在牛奶配額制度（Milchquotenregelung）的情況，則因為有國家保留額措施的配合，經營者的給付請求權可以全部被滿足。此外，某些狀況中，例如在法定參考期間內才開始從事農業經營的農民，亦允許以其它期間作為計算的基準[38]。

（二）、區域模式（Regionalmodell）

區域模式的請求權計算方式，提供會員國在單一給付的分配與申請上有更大的自主空間。會員國得以自己決定申請給付的區域（農業面積較小的會員國被允許單獨視為一個區域，如丹麥），並設定一個給付總額上限（Obergrenze）[39]，再依照農業經營者的土地單位以及給付請求權計算給付總額[40]。區域模式沒有平均值作為參考標準，所以在決定給付請求權時是以第一年申請時所申報具有申請資格的土地面積（beihilfefähige Fläche）為準，因此不能說區域模式不帶有歷史模式的色彩。同時也因為以第一年的申報為準，若當時在區域內有 VO (EG) Nr. 1782/2003 第 40 條第四項艱難狀況（Härtefälle）的情形發生，日後也有調整計算基礎的可能[41]。

不管是以歷史模式或區域模式為基礎，一個有給付請求權的農民，每年可以有一次申請的機會[42]，在申請時必須同時提供土地的相關資訊。會員國應為其國內的申請設立期限，使其國內作業得以集中（Sammelantrag）[43]。除了一部份地處北歐的會員國（如立陶宛、瑞典、芬蘭等會員國）由於氣候因素得以遲至 7 月 15 日申請，原則上不得晚於每年的 3 月 15 日[44]。

此外，單一給付雖然在直接給付措施中扮演重要的角色，但仍有未納入單一給付支持範圍的其它項目，例如具有文化特殊性的耕作、蛋白質植物、帶皮水果、種子、山羊肉等[45]，這些項目雖非接受單一給付的支持，但仍然在直接給付措施範圍內。

二、給付請求權的轉讓

農業經營者得以將其擁有的給付請求權轉讓給他人，惟因為請求權總數涉及會員國能獲得補助的總額，因此其轉讓限制在同一會員國境內[46]。

---

[37]由此產生的爭議不在少數。請參見：EuGH, Rs. C-170/08, Nijemeisland, Slg. 2009, I-5127 Rdnr. 29 ff.; EuGH, 11.11. 2010, Rs. C-152/09, Grootes, Slg. 2010, I-0000 Rdnr. 34 ff.

[38]Art. 37 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[39]Art. 41 i. V. m. Anhang VIII der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[40]Art. 58 ff. der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[41]Art. 59 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1782/2003.

[42]Art. 44 der VO (EG) Nr. 1782/2003；Art. 34 der VO (EG) Nr. 73/2009.

[43]Art. 10 ff. der VO (EG) Nr. 1122/2009.

[44]Art. 11 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 73/2009.

[45]Art. 73 ff. der VO (EG) Nr. 1122/2009.

[46]Art. 46 der VO (EG) Nr. 1782/2003.

比較多的轉讓爭議發生在土地租賃（Pacht）[47]契約的狀況，其一是舊租約在上述歷史模式中所產生的問題：土地承租人在其土地租賃契約存續期間（與作為基期的 2000 到 2002 年間重疊）獲得給付請求權，租賃期限屆滿後，卻未將給付請求權隨同土地移轉給出租人。第二種爭議類型是，出租人在租賃契約中將請求權移轉給承租人，但同時要求承租人返還所領取給付金額的部份或全部。

以芬蘭為例，國會為了解決這些問題，遂將本土施行細則中的給付請求權與耕地綁在一起，亦即耕地的擁有者才有請求權，但這樣的作法卻不為歐盟執委會所接受。在德國，因租約衍生的給付請求權問題常被討論[48]，實務上因此也出現過不同的判決結果[49]。這個問題最後由荷蘭 Arnhem 法院（Gerechtshof te Arnhem）上訴歐盟法院，得到的結論是：據歐盟法規定，承租人並沒有義務在租約關係中，繼受所租賃土地的給付請求權或其它與土地相關的請求權，更沒有義務賠償出租人因出租土地導致請求權受損所生之不利益[50]。

歐盟法院做出的結論與一直以來的主流說法相同，事實上，依照歐盟規章，給付請求權不管有沒有跟土地連結，結果還是會移轉到其它實際從事農作的農業經營者以及那些沒有租賃契約存在的土地上，最終的請求權總數仍舊與被允許的土地公頃數目相等。

三、受領人資訊揭露

在歐盟透明度計畫（Transparenz-Initiative）[51]的框架下，會員國有義務揭露接受歐盟支持措施之受領人資訊，目的是讓政策決定過程更公開，資金的流向與運用透明化。直接給付措施所需的經費大部分來自特定的農業基金[52]，受歐盟預算控制，因此請領直接給付之農業經營者亦要同時履行揭露義務。依據 VO (EG) Nr. 259/2008 規定，必須揭露的資訊包括受領人的姓名、居住所，以及所受領之項目、金額、幣別，會員國並必須建置一個專屬的網頁作為揭露之用。

這種情況下，直接給付的資金受領人不只限於商業登記規則中的法人，範圍更涵蓋到自然人，受領人資訊揭露的要求因此直接衝擊到歐洲人權公約（Europäischen Konvention, EMRK）第 8 條中對個人隱私權的保護立場。因為在網際網路公開個人資訊的動作，代表除了揭露義務人以及主管機關之外，其他第三人亦可以輕易取得這些資料（dritte Zugang），而公領域的透明化要求除了無法提供侵犯人格權與自由權（Menschenrechte und Grundfreiheiten）的正當性基礎，亦不合乎比例原則（Verhältnismäßigkeit）的要求。2010 年歐盟法院因此作出

---

[47]此租賃為「用益租賃」，類似我國的租佃；承租人對於所承租之土地有利用以及收益的權利，且此權利可以移轉，此有別於一般「使用租賃」（Miete）的概念。

[48]請參見： Jansen/Hannusch, AUR 2005, 245.

[49]OLG Naumburg, Az. ZU 127/05; OLG Rostock, Az. 12 U 7/05, AUR 2006, 173; AG Passau, NL-BzAR 3/2006, 134; AG Neubrandenburg, AUR 2005, 367.

[50]EuGH (5. Kammer), Urteil vom 21. 1. 2010 - C-470/08.

[51]由 36 個在環境發展、消費者保護、透明民主、動物保護、農耕等不同領域的民間組織所推動，Grünbuch zur Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endgültig.

[52]一般來自於 Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) , Europäische Fischereifonds (EFF)三大基金。

判決確定[53]，排除受領人中的自然人，將這項義務的範圍限制在受領給付的法人。

當今直接給付揭露義務的規定由 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2011 這個施行規章所取代，但不能忽略的是，加強透明度的要求仍然存在，當前規定中模糊的部份（例如在一些會員國或地區，自然人與法人界線的劃分並未那麼明顯）也有待調整。因此對直接給付資金的運用如何儘可能詳盡做到資訊透明，又兼顧到隱私權的保護，仍然是歐盟的課題。

四、直接給付未來的趨勢

2012 年 4 月底在布魯塞爾召開的部長理事聯席會議[54]，討論了直接給付未來的發展方向，除了回應各國希望將提升本土農產品生產力的措施納入共同農業政策的建議，並擬將在 2019 年停止給付請求權的申請。會議中另外達成幾點共識[55]：

（一）擴大環境保護的範圍

有 15 個歐盟會員國提出建議，在共同農業政策的第一支柱中，增加一個新的環境義務分類（Katalog），以符合會員國本土的現況，更藉著獎勵措施來刺激對環境的保護。

另一個作法是將共同農業政策第一支柱的經費重新分配到第二支柱的鄉村發展，使其與會員國本土的環境保護經費相結合。

第三種方式是擴大交叉遵守義務的範圍，在原有項目中注入更多環境保護的元素。

（二）農業人口年輕化

歐盟境內農民的平均年齡呈現老化現象，低於 40 歲的農民只佔全體農民總數的 14%，但多數會員國並未正視這個現象，在本土的農業發展政策中始終缺少促進農業人口年輕化的項目。歐盟農業委員會因此提出建議，自 2014 年開始，保留直接給付總額的 2%給予新加入農業生產行列的農民，以獎勵的方式吸引農業新血的加入。

雖然這個提案尚未成為定局[56]，但可以視為是直接給付措施靈活運用的類型。惟必須謹慎的是，農業人口年輕化與農業人力的流失是兩個不同的面向，年輕化若是來自傳統農業家庭中的世代替換，那應視為農業人口的保持，在年輕化的實質效果上並不大[57]。也有會員國認為，農業人口年輕化應當納入共同農業政策的範圍，第一支柱（市場措施）或第二支柱（鄉村發展）都可以作為其實際措施的憑藉，可以擇其一讓年輕化措施成為共同政策的任務[58]。

（三）活化農民的篩選

為使直接給付能夠對實際從事農業生產的經營者所得產生支持效果，歐盟研議以負面表列的方式，配合個案狀況的評估，預先排除不適合接受補助的項目。

參酌 VO (EG) Nr. 73/2009 第 2 條中的定義，「實際從事農業活動的經營者」為從事包括

---

[53]此由德國黑森邦（Hessen）行政法院上訴到歐盟法院之案件；EuGH, Urteil vom 9. 11. 2010 - C-92/09.

[54]官方發佈的議題新聞稿，請參見：
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/277&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en（最後查詢日期 20.05.2012）

[55]請參見：http://www.agrarheute.com/eu-agrarrat-direktzahlungen（最後查詢日期 20.05.2012）

[56]德國就認爲加強人力素質的提升才是先決條件。

[57]英國提出這方面的警告。

[58]例如法國提出這樣的意見。

採收、牛奶場、耕作、飼養、養殖之農產品生產，或者維持土地在良好農業與環境條件的自然人或法人。初步的構想是以申請者實際的農業經營收入必須佔其總所得 5%作為最低標準，否則不予認定其為活化農民。在此標準下，將來例如高爾夫球場、機場或其它較低投入農業活動的項目，將可能無法得到補助。

肆、結論

直接給付日益失去價格補償以及補助金的性質，相對非歐盟國家仍針對產品採行經濟補償方式，歐盟的發展走向對環保、動物福利和消費者保護的大範圍財務支持。由相關規範可以發現，如果農業經營者對自然保護以及文化景觀的維持能達到法律要求的成果，甚至是在粗放農業的範圍，直接給付也因此會提供財務支持。除此之外，直接給付也致力於降低農產品在全球市場的銷售風險，以及穩定農產品在糧食危機中的供給能力。

單一給付措施取代以往對農產品種類與範圍的補助，不僅減少產能過剩的現象，農業經營者也因此可以靈活根據市場方向調整經營策略。此外，脫鉤原則的導入讓農業支持措施不會對其他國家的農產品種類以及其價格造成影響，特別是降低對開發中國家的傷害。產地適切性以及無害環境的耕作方式，也將因為直接給付系統的轉向而更加容易成功。而少數仍與產品連結的直接給付措施將在未來幾年內逐漸取消，或者整合到脫鉤系統。

我國刻正研擬直接給付制度的推動，本文就歐盟之經驗歸納以下建議提供參考：

1.直接給付未必定位為政府之補貼措施，以避免陷入補貼之正當性與公平性之爭議，也有利於在國際農業貿易的談判運作。直接給付制度在歐盟法中雖然仍被歸類於補助之一環，但實質內容已漸調整為獎勵措施，儘管存在少數無法脫離補貼性質之給付，降低補助之色彩與補助項目已是確定政策方向。

2.若將直接給付定位為獎勵措施，必須建立對給付申請人義務課與範圍與配套考核措施。其內容除與本土農業政策相配合外，亦需融入環境與生態保護之基本理念。

3.精確完整的資料庫建立是直接給付運作的重要基礎，而諮詢與資訊揭露系統對農業經營者而言，是給付申請人政策參與及經驗建立的憑藉。歐盟發展直接給付的過程中，曾經出現管制過度及隱私權的爭議，此足為我國建立類似機制時對管理力道拿捏之參考。

4.歐盟提高對永久放牧地的給付，使農業經營因此不再限於生產面向。因此對於給付申請人之資格，除認定其經濟意義上農業活動之從事，同時需考慮其農業經營範圍在農業結構與生態環境因素中之角色。此外，不容許因為地域，族群以及性別等之外在差異，而影響最終之給付申請許可。

5.從市場價格的調整到農業收入的支持，進而擴大到農業結構與糧食安全策略，再推及鄉村與區域發展，乃至對健康與環境生態的關照，歐洲共同農業政策對直接給付制度具有指導角色，其與歐盟法緊扣的規定或許未必適合往外移植，然而其典範移轉（Paradigmenwechsel）的過程與思維，著實有值得非歐盟國家取經之處。

伍、參考文獻

Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011.

Dauses (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, Stand: Juni 2010.

Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union 46. Ergänzungslieferung, 10/ 2011.

Lenz /Borchardt (Hrsg.), EU und EG-Vertrag, 4. Aufl. 2006.

Lenz /Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge. Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Aufl. 2010.

Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2.Aufl. 2010.

王俊豪，2007 年 7 月，歐盟交叉遵守機制，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)）：E1-E14，台北：行政院農業委員會。