2020 年後歐盟共同農業政策之改革方向及潛在影響

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心

陳逸潔 研究員

摘　要

面對環境與氣候變遷問題，歐盟已於2018年6月1日公布CAP最新改革的立法提案（CAP 2021-2027），提出朝向更加現代化與簡化的政策運作方式，鼓勵創新以提高農業與社會的附加價值，以及確保成員國善盡應對環境及氣候變遷問題所應承擔之義務等方向改革。其重要改革面如下：（1）更公平的給付方式，包括：設定單一農場直接給付補貼上限為100,000歐元，且成員國直接給付預算中最少有2%需提供給青農等。（2）更具企圖心的環境與氣候行動，包括：新增維護溼地和泥炭地、監控並改善水質，以作物輪作取代種植多樣作物等措施，要求成員國執行至少一項生態方案給付，以及成員國亦可自願性移轉15%的第一支柱預算到第二支柱的農業環境氣候措施使用。（3）視農民為歐洲社會的核心，包括：建立農業知識及技術資訊傳遞的諮詢服務系統，增加青農繼承及獲得耕地的機會，提高對農民友善環境與因應氣候問題之要求。儘管「CAP 2021-2027」仍在立法程序中尚未定案，但因歐盟CAP針對環境與氣候問題加強應對措施，預期可能有助於減少全球暖化的溫室氣體排放，然而因CAP仍屬農業保護政策，提供農民高額的直接給付補貼，因此整體上歐盟CAP仍會對全球農產品價格有負面影響，且可能對其農產品進口來源國的資源使用與糧食安全有負面影響。對我國而言，歐盟強制性要求補貼給付條件與環境氣候措施連結，且採取績效架構來確保達成政策目標，並可簡化行政程序，方便檢核政策執行績效等作法值得我國學習。在青農培育與引進上，亦採取強制措施要求至少2%的直接給付預算用以支持青農，有助於農業轉型。另外，以一年一期的所得支持形式之生態給付，更能鼓勵農民採取友善環境的農業生產方式。

2020 年後歐盟共同農業政策之改革方向及潛在影響

壹、前言

共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）自 1962 年起即為歐盟支持農民與確保歐洲糧食安全的第一個也是最重要的一項共同政策。隨著國際經貿情勢的轉變與境內政經發展的需要，50 餘年來 CAP 歷經數次不同內涵之改革，而得以及時因應不同時期之挑戰，CAP 改革可說是歐盟農業趨向市場導向決策之關鍵。

歐盟正在執行的「2014 年至 2020 年共同農業政策」（CAP 2014-2020）是 2013 年定案，2015 年生效，並即將於 2020 年執行期滿。為了達成 2015 年「聯合國永續發展目標」（Sustainable Development Goals，以下稱 SDGs）與「巴黎協定」（Paris Agreement）氣候目標等挑戰，歐盟執委會（European Commission）於 2017 年初啟動有關 2020 年後 CAP 改革的公共諮詢（Public Consultation）程序，並依據諮詢結果，於 2018 年 6 月 1 日公布有關「2021 年至 2017 年共同農業政策」（CAP 2021-2027）的立法提案，期許未來 CAP 能走向更加簡化（simplification）與精簡化要求（streamlined requirements）的政策運作方式，鼓勵創新以提高農業與社會的附加價值，以及確保成員國善盡應對環境及氣候變遷問題所承擔之義務。

儘管「CAP 2021-2027」仍在立法程序中尚未定案，但考量歐盟在全球農產貿易的重要性（扣除歐盟內部貿易後，仍占全球農產貿易總額的 17%），歐盟共同農業政策改革，一方面可能因歐盟進口需求的改變，而直接影響全球農產品市場和其貿易夥伴的農糧供應鏈體系，另一方面，因其環境給付方式的改變，可能間接影響農業溫室氣體的排放量，而為減緩全球暖化作出貢獻，故歐盟執委會針對 2020 年後 CAP 改革的提案值得吾人研析。

本文主要綜合整理歐盟網站[1]公布的歐盟執委會「CAP 2021-2027」立

[1] European Commission Website, 2019. Common agricultural policy, available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en.

法提案資料、CAP 政策相關說明資料，以及國際貿易和永續發展中心（International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD）2018年研究報告[2]等相關資訊後綜合論述。本文首先闡述歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之重要改革面向，而後分析「CAP 2021-2027」提案中透過財政預算干預農業發展的新治理方式，第三部分分析該提案對市場與貿易之潛在影響，最後小結提出可供我國借鏡之處。

貳、歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之重要改革面向

歐盟執委會已針對2020年後CAP提出相對應的包裹式立法提案（以下簡稱歐盟執委會提案），主要包括CAP策略性計畫（strategic plan）[3]、單一共同市場（Common Market Organization, CMO）[4]及CAP融資、管理及監督[5]等三項規章（regulation），其提案旨在使CAP能更有效回應目前或未來將會遇到的挑戰，例如氣候變遷或農業勞動力的世代交替問題，同時也持續透過CAP的兩大支柱預算，包括第一支柱歐洲農業保證基金（European Agricultural Guarantee Fund，以下簡稱EAGF）[6]和第二支柱歐洲農業鄉村發展基金（European Agricultural Fund for Rural Development，以下簡稱EAFRD）[7]，以及各成員國預算，來採行各類型的干預措施（interventions），以支持歐洲農民，使其在農業經營上不僅可以達到永續，同時也具備市場競爭力。

然而，長久以來，歐盟CAP繁瑣行政程序一直備受詬病。CAP的執行

---

[2] ICTSD, 2018. *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*. available at: https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/ictsd_-_the_potential_trade_and_market_effects_of_the_eu_cap_post_2020_-_alan_matthews_0.pdf.

[3] European Commission, 2018a. *CAP strategic plans – Proposal for a regulation COM(2018) 392*, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN.

[4] European Commission, 2018b. *Common organisation of the markets – Proposal for a regulation COM(2018) 394*, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1530715098374&uri=CELEX%3A52018PC0394R%2801%29.

[5] European Commission, 2018c. *Financing, management and monitoring of the CAP – Proposal for a regulation COM(2018) 393*, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%3AFIN.

[6] EAGF 的財源是由歐盟百分之百資助，主要用以給付歐盟的所得支持措施及運作市場管理機制。

[7] EAFRD 的財源是由歐盟百分之百資助，主要用以推動及支持歐盟鄉村發展工作。

是由歐盟理事會（European Council）與歐洲議會（European Parliament）等立法者制訂規則，各成員國再依據該國行政程序給付各項支持措施給農民或農企業，而歐盟執委會負責審計，以確認各成員國是否遵照規則來執行作業，但久而久之形成了複雜的行政程序，為了簡化現行的行政程序，「CAP 2014-2020」改革的核心是將成員國直接給付預算的30%，改以直接綠色給付方式分配給農民，以執行符合有利於環境和氣候行動的一系列措施[8]。但現行綠色給付的管理方式過於複雜而飽受批評，儘管其對農村發展規劃具有正面鼓勵效果，但因其繁雜的管理方式反而使其成效難以具體顯現[9]。

因此，歐盟執委會提案特別對「簡化」行政管理方式有明確的要求，期望在2021至2027年期間，讓CAP的執行朝向務實、現代化與長期為目標的計畫。另外，該提案亦將英國脫歐納入考量，因應未來歐盟成員若降為27國，造成預算額度減少的情況下，該提案建議至少適度減少編列5%的CAP預算。

整體而言，歐盟執委會提案係以包括設立包含更具野心的環境與氣候行動之九大目標為核心，目的在使CAP之執行運作有更明確的對象，以及讓個別成員國之預算分配採用更靈活的模式。圖1為歐盟執委會提案的九大目標，包括：（1）確保農民獲得合理的所得；（2）提升農業競爭力；（3）平衡糧食供應鏈各方市場力量；（4）採取因應氣候變遷行動；（5）關注環境問題；（6）保育地景與生物多樣性；（7）支持農業勞動力的世代交替；（8）振興農村地區；（9）確保糧食與衛生品質。

[8] 苑倚曼，2015。「歐盟《共同農業政策》-2014 年至 2020 年改革方案」，農業政策評論，1:2(2015)，18-30。content/EN/TXT/?qid=1530715098374&uri=CELEX%3A52018PC0394R%2801%29.

[9] European Commission, 2017. *The Future of Food and Farming. COM(2017) 713. Brussels.*, available at: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_en.pdf.

圖 1　歐盟執委會提案下 CAP 的九大目標

資料來源：歐盟網站，取得自 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en .

為了達成上述九大目標，歐盟執委會提案主要有三大CAP改革面向，分述如下[10]。

一、　更公平的給付方式

為了確保農民所得的穩定性與可預測性，直接給付仍是CAP中相當重要的部分。在歐盟透過直接給付來支持農民所得的措施中，其中最基本的給付方式仍將以農地面積為基準，但未來CAP將改革為以中小型農地為優先支持對象，並且鼓勵年輕農民持續投入農業。為此，歐盟執委會提案的建議，包括：（1）提供中小型農地每公頃更高額的補貼額度；（2）為能更平均地分配補貼金額，每個農場的直接給付補貼上限將定為每個農場100,000歐元，且受補貼金額超過60,000歐元者必須削減；（3）分配至歐盟各國的直接給付補貼額度，最少有2%需提供給年輕農民，若其發展區域

[10] 同註 1。

為鄉村，可再另行提供財務支持，或提供獲取土地的管道以及協助進行土地轉移；(4)歐盟各國必須確保只有實質具備農民身分者方得獲得補貼。

二、 更具企圖心的環境與氣候行動

農民無論在處理氣候變遷、環境保護、保育地景或生物多樣性等面向，都扮演相當重要的角色。在歐盟執委會提案中針對環境和氣候變遷設定了較高的企圖心，其中包括下列幾項強制性的要求：（1）透過維護溼地和泥炭地，以保育高含碳量的土壤；（2）透過強制性的營養管理工具監控並改善水質，減少其中氨氣與一氧化二氮的含量；（3）以作物輪作取代同時種植多樣作物。

若農民能在超越強制性要求外進一步做出貢獻，將有可能因而獲得額外環境給付補貼。鼓勵歐盟各國將提出自願性的生態方案，以補助來激勵農民觀察何種農法有益於氣候與環境。

三、 視農民為歐洲社會的核心

歐盟一向視農民為歐洲農村社區的核心，農民從事農業係在為歐盟提供重要的公共財。為此，歐盟執委會提案期待透過下述方法促進農村地區的發展：（1）透過邀請較具經驗的農民帶領年輕農民，或是改善世代間農耕知識的傳遞以及協助規劃繼承事宜，以幫助新生代的農民更有意願投入農業領域；（2）鼓勵歐盟國家善用國家公權力，例如使稅徵與繼承的規範更有彈性，讓年輕農民更有機會獲得耕地；（3）對農民提高農產安全與品質的要求，鼓勵農民採用友善環境的農法，採行應對氣候問題的調適策略，例如當農民願意依約減少殺蟲劑與抗生素的使用時，方可領取補貼。

參、歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之新治理體系

歐盟執委會提案中最具創新性的改革，即為提出所謂的新交付模式（delivery model），亦即對於CAP的輔助性原則（subsidiarity）治理體系，由過去的「遵守架構」（compliance framework）改為以成果導向為基礎（results-based）的「績效架構」（performance framework）。

如圖2所示，歐盟CAP治理的新交付模式，係由歐盟層級訂出未來CAP的新政策目標，再由歐盟針對各項目標訂定用以衡量績效的共同指標，以及透過CAP二大支柱基金可採行的多元廣泛的干預措施類型後，由歐盟成員國依據各自的農業發展需求，各自提出其策略性計畫，其中必須包含各國將如何執行CAP預算之規劃，亦即各國預計採行的干預措施執行方式，以達到CAP設定的九項目標及績效，同時也使各國農民或農村區域的特定需求獲得滿足。

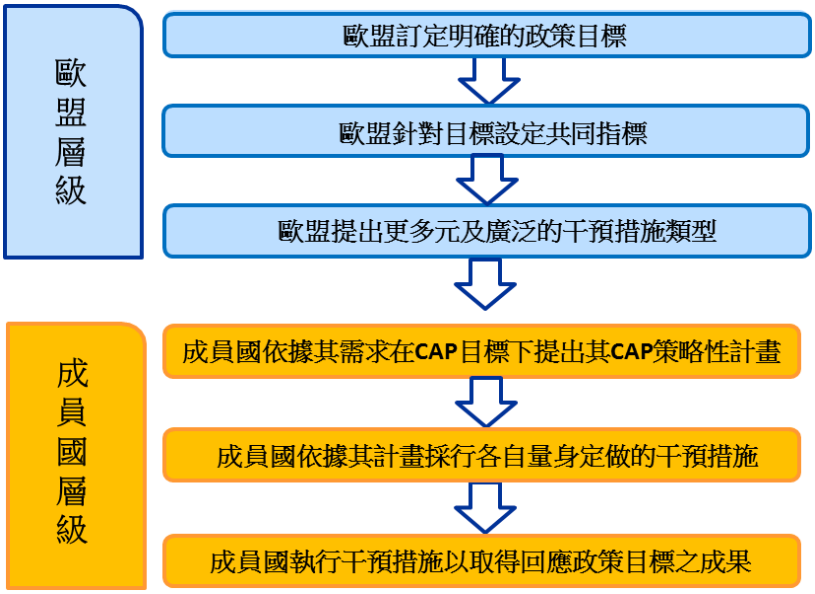

圖 2　歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案中 CAP 治理之新交付模式

資料來源：本文整理。

在新交付模式下，歐盟層級對CAP制訂的規範是著重在維護CAP的共同目標，創造公平競爭環境，以及提高歐盟的附加價值上，並讓成員國層級得以更有有彈性地以各國農業發展需求為基礎，設定可行的政策目標，採行更透明且貼近農民實際需求的干預措施。由於新交付模式是以績效架構作為評估成員國執行CAP預算之成果，因此由圖3可知，歐盟執委會是以九大目標為核心，據以設定不同類型的共同衡量指標，擬定CAP策略性計畫，來對CAP執行的總體政策績效予以評估。新的交付模式亦讓成員國得以彈性改變干預措施的給付方式，並由成員國自行負責，歐盟執委會將不再詳細規定及檢視個別農民或獲益者收到補貼的過程，只檢核成員國給付補貼後所達成的指標績效，此作法便能大幅簡化成員國執行CAP的行政程

序。

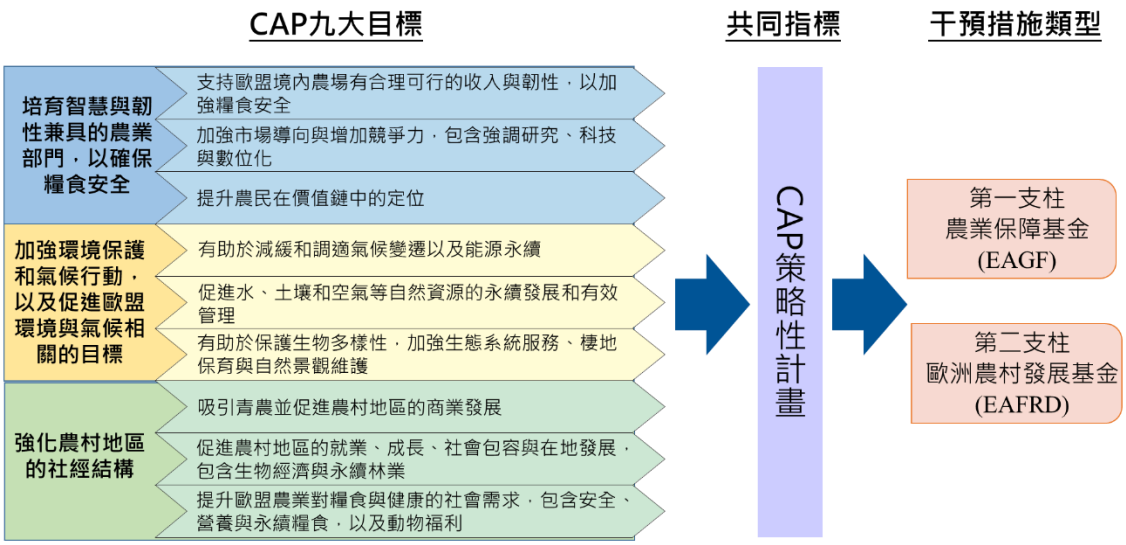

圖 3　歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之策略性計畫架構

資料來源：ICTSD（2018）暨本文整理。

歐盟執委會對於成員國策略性計畫可採行的干預措施類型，也提出了架構性的改革。CAP透過預算採行的干預措施可分為二大支柱類型，第一支柱是農業產業政策，包括對共同市場組織產品的價格支持、對農民所得的各種直接給付等類型措施；第二支柱為鄉村發展政策，包括支持鄉村發展、促進綠色轉型及提升競爭力等措施。歐盟執委會提案中仍舊維持CAP二大支柱的設計，但其延續「CAP 2014-2020」改革作法，進一步強化二大支柱下干預措施的互相支援與轉換，以確保歐盟農業生產體系之競爭力，增加應對環境與氣候的行動，並達成永續發展目標中與農業相關項目。在歐盟執委會的提案中，為方便成員國轉移二大支柱預算資源，每個歐盟成員國最多可以有15%的預算額度自由地在第一支柱及第二支柱中互相轉換，倘若成員國預計採取更多達成環境與氣候目標的干預措施時，則可以進一步轉移第一支柱最多15%的預算到到第二支柱上。

圖4為歐盟執委會提案中2020年後CAP二大支柱下之干預措施類型架構，其中藍色部分為具有強制性且必須被包含在歐盟成員國戰略計畫下之干預措施；橘色部分則是賦予成員國可依據自身農業環境與需求進行彈性調整的自願性干預措施；綠色部分則是特別針對環境與氣候目標的干預措施，因成員國在環境與氣候目標下應達成的績效是具強制性的，且在交叉遵守及條件式給付的要求下，這類措施對農民也具有強制性。

為了更加瞭解歐盟執委會對2020年後CAP提案中干預措施的改革重點，以下分別就直接給付形式的干預措施類型，新的綠色架構（green architecture）干預措施類型，以及其他第二支柱有助鄉村發展的干預措施加以說明。

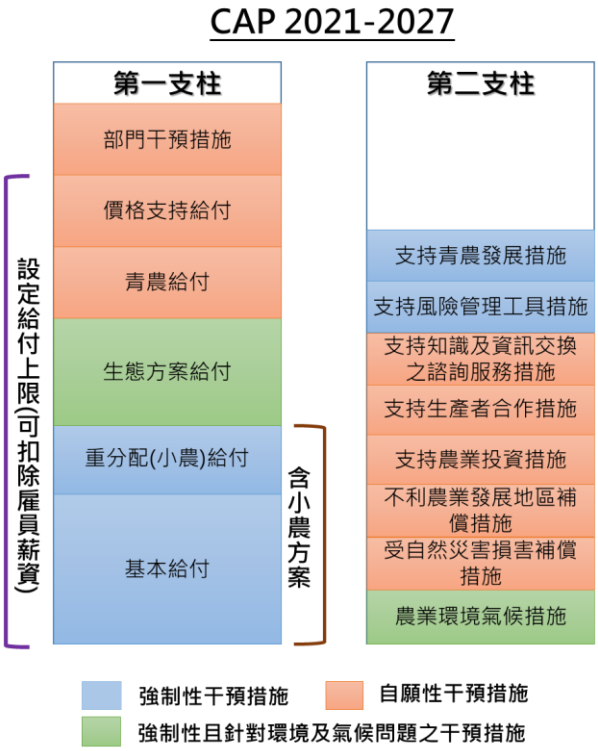

圖 4　歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之干預措施類型架構

資料來源：ICTSD（2018）暨本文整理。

一、　直接給付之干預措施類型

儘管各成員國內部農民對直接給付依賴程度不一，為了確保歐盟農民的基本所得，在歐盟執委會提案中直接給付類型的補貼約佔72%的CAP預算。由圖4可知，歐盟執委會提案中屬於直接給付的干預措施包括：基本給付（basic payment）、重分配給付（redistributive payment）、生態方案給付（eco-scheme payment）、青農給付（young farmers payment）、價格支持給付（coupled payments）等，其中最重要的是與農業生產數量與價格脫鉤且基於永續目的之所得支持基本給付，其係以符合規定的農場面積作為補貼基準（對地補貼），在歐盟執委會提案中，該項補貼只有真正的農民（genuine farmers）可以領取，惟何謂真正的農民，則可彈性地由成員

國依據所得審查、農場勞動力投入或農企業註冊人員名單等定義在其策略性計畫中。

基本給付的管理方式仍維持先前的兩種方式，包括：（1）15個歐盟舊會員和部分新會員採用的單一給付方案（Single Payment Scheme），其係以過去基期年個別農場農民所獲得之總補貼額除以其基期年時管理的土地面積作為個別農場農民的單位面積給付基準，故不同農場農民的單位補貼金額會有差異；（2）部分歐盟新會員國採用的單一面積給付方案（Single Area Payment Scheme, SAPS），其係統一規定單位面積的給付金額，故不同農場農民的單位面積補貼金額是相同的。正因歐盟成員國在基本給付上有兩種管理方式，不僅造成不同成員國間農民所獲得的單位面積補貼金額有顯著的差距，就連特定成員國內農民所獲得的單位面積補貼金額的差異也很大。為能縮小這項差距，歐盟執委會提案中建議成員國改採行單一面積給付方案，且建議採取單一給付方案的成員國應致力於2026年時，讓其境內農民的單位面積給付基準不會低於全國平均單位面積補貼金額的75%。

另外，為了調整在單位面積給付設計下，基本給付預算大多由少數大型農場獲得的問題，歐盟執委會提案主要建議把「CAP 2014-2020」的重分配給付由自願性改為強制性措施，並且將原本在「CAP 2014-2020」中對單一農場的補貼上限，由原本只設定基本給付總額扣除農場雇員薪資後之上限，擴大範圍到設定所有直接給付總額扣除農場雇員薪資之上限，且上限金額由150,000歐元，調降至100,000歐元，此提議將大幅減少大農場所獲得的補貼金額，且所有直接給付總額扣除農場雇員薪資後介於60,000歐元至100,000歐元間者必須削減若干比例金額。

除此之外，歐盟執委會提案除將「CAP 2014-2020」中，分配給歐盟各國的直接給付補貼額度，最少有2%需提供給年輕農民之青農給付，由強制性改為自願性措施外，亦放寬其補助青農的干預方式，由原本限定為第一支柱的所得支持差額給付（top-up payment），可彈性地用於補助第二支柱財務支持，或提供獲取土地的管道以及協助進行土地轉移等支持措施。

二、 新綠色架構之干預措施類型

CAP的綠色架構是特別針對環境與氣候韌性行動而建置的干預措施類型，在「CAP 2014-2020」中，包含必須符合交叉遵守要求的第一支柱之綠色給付（Greening payment），以及第二支柱的農業環境氣候措施（Agri-enviroment-climate measures, AECM）。基於歐盟執委會提案中，與環境及氣候相關的目標有三項，為了進行氣候變遷的調適與減緩，促進永續發展，有效管理如水、土地與空氣等自然資源，保育生態多樣性、棲息地和自然景觀，以及強化生態服務系統等，歐盟執委會提案中除進一步將綠色給付升級為生態方案給付外，亦將第一支柱下所有的直接給付皆與第二支柱農業環境氣候措施下的條件式要求連結。

（一）從交叉遵守到績效導向的條件性要求

歐盟執委會提案根本上提高農民領取第一支柱直接給付時所需要遵守的標準，且為了強化領取補貼後所得達成的環境與氣候目標績效，將原本以其土地或農場必須符合相關環境標準改為條件式連結，並提出新的優良農業及環境條件（Good Agricultural and Environmental Conditions, GAECs），以維護土地資源來確保農場的永續發展，包括：鼓勵進行輪作、減少設置樹籬、管理休耕地以及減少梯田等。此外，新的優良農業及環境條件標準將提出新的義務，透過維護溼地和泥炭地，目的在於保育高含碳量的土壤，並要求農民進行土壤養分的管理計畫，且依據「歐盟水資源管理方針」（EU Water Framework Directive）維護、監控與改善水源，並必須依據「農藥永續使用指令」（Sustainable Use of Pesticides Directive）安全用藥等。

（二）第二支柱之自願性農業環境氣候措施

農業環境氣候措施是CAP綠色結構下重要的一環，允許成員國設計對地給付及其他土地管理規章，並要求農民及地主對土地管理作出承諾，並制定超於過去交叉遵守的強制性標準。在此干預措施下，補貼可以用在土地重劃、整併上，以及採取友善環境農法的生產系統，例如協助解決土地汙染，維持或轉型為有機土壤等，惟此類補貼給付必須是基於世界貿易組織（ World Trade Organization, WTO）農業協定附件2第12段環境給付標準之額外成本或所得損失。歐盟執委會提案除維持「CAP 2014-2020」要求第二支柱預算至少要有30%用在農業環境氣候措施上外，成員國亦可自願

性移轉15%的第一支柱預算到第二支柱的農業環境氣候措施使用。

（三）生態方案給付

生態方案給付是歐盟執委會提案新提出與第二支柱農業環境氣候措施連結的所得支持給付，用以取代「CAP 2014-2020」中的綠色給付。歐盟執委會提案要求成員國必須至少制定一個生態方案，惟農民的參與可為自願性。生態方案基本上與第二支柱農業環境氣候措施須遵守的標準與達成的要求條件類似，但其給付是以所得支持方式提供，而非額外成本或所得損失，且該給付會是每年給付，而非農業環境氣候措施是多年期方案，因此相對助於增加農民參與意願。

三、支持鄉村發展之干預措施類型

除農業環境氣候措施外，其他第二支柱干預措施是用以支持鄉村發展，此部分歐盟執委會提案大致上延續「CAP 2014-2020」的計畫，大致分為二類，包括：（1）提升鄉村地區競爭力的支持措施，包括：強制性的支持青農發展措施（如建立新型職業農民培訓制度等）、支持農民使用風險管理工具（如保險等）措施，以及自願性的支持建立農業知識及技術資訊交換之諮詢服務措施、支持生產者合作措施，以及支持農民投資農業等，這類措施的補助形式包含獎勵、補助、研究發展、優惠貸款、保費補貼及服務支出等；（2）補償性措施，包括：不利生產地區的補償措施及受自然災害損害補償措施，前者的給付方式必須是在該地區從事農業所遭受之額外成本或所得損失，後者則是受自然災害造成的產量損失、所得損失或土地等其他生產因素損失。

肆、　歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之潛在影響

目前歐盟後2020年CAP改革將會對市場及貿易產生多大的影響仍尚難定論，一方面因為執委會提案仍在審議階段，後續可能會有變動，另一方面是因為該提案大幅提升成員國的政策彈性，在成員國提出各自的戰略性計畫前，相對難以預測歐盟個別成員願意為達成環境及氣候目標投入多少資源。

儘管無法準確得知 CAP 改革對市場與貿易的影響，但根據 ICTSD

（2018）的分析，仍然可以透過影響評估（Impact Assessment, IA）的推論方式進行預測。以下根據 ICTSD（2018）[11]使用歐盟 CAP 區域影響經濟評估（Common Agricultural Policy Regionalised Impact, CAPRI）模型所做的影響評估結果，初步歸納歐盟執委會提案下 CAP 改革的潛在影響。分述如下：

一、 對市場價格可能有負面影響

一國農業政策（包含貿易政策）會對其他國家農業及糧食生產造成的影響，主要是透過價格來傳遞。倘若一國採取保護性農業政策來鼓勵國內生產，可能會造成進口下降或出口至全球市場的數量上升，兩者皆會壓低全球市場價格，並使原先的農產品淨出口國減少出口機會。保護主義的結構各有所不同，有高額的進口關稅、不恰當的衛生標準等等，但是對全球市場價格的影響結果是一樣的。此外，有部分農業政策結構是設計來穩定國內市場價格，則該影響可能會使全球市場價格陷入不穩定，並可能對世界糧食生產造成影響。

歐盟的CAP一向被批評是過於保護的政策，雖然後來許多次改革讓CAP的保護程度下降，並使歐盟內部生產者的價格與全球市場價格一致。由WTO（2017）[12]報告可知，歐盟的價格支持水準已從1986-1988年的70%降低到2015-2017年的5%。然而因歐盟農產品的關稅保護措施仍然存在，除了特定低度開發國家以及與歐盟簽訂自由貿易協定的夥伴享有零關稅或零配額等得以進入歐盟市場的優惠外，對於其他國家，歐盟則採取較為限制性的措施，甚至歐盟對這些國家的關稅偏高。

儘管歐盟的CAP已經取消農產品的出口補貼，但歐盟執委會提案中依舊給予農業高額的直接給付補貼，雖然給付方式多屬於WTO的綠色措施，但其歐盟農產品生產的支持效果仍在，根據ICTSD（2018）[13]報告，在部分開發中國家（特別是非洲）市場上，歐盟的低價農產品（奶粉、禽肉、洋蔥等）之出口會增加，此可能會對非洲等當地產品造成威脅。

---

[11] 同註 2。

[12] WTO, 2017. The European Union: Trade Policy Review. WT/TPR/S/357. Geneva: World Trade Organisation.。

[13] 同註 2。

二、 對其農產品進口來源國的資源使用與糧食安全可能有負面影響

ICTSD（2018）認為歐盟執委會提案可能會為歐盟的農產品進口來源國帶來負面影響，因其提案建議採行友善環境與因應氣候問題的農法，因為減少部分糧食產品的生產量，使得進口需求增加，而引起其進口來源國的虛擬足跡（virtual footprint）問題，即期進口來源國為了出口歐盟可能使用過多的土地與水資源來生產出口產品，而這些資源原本可以用來進行國內生產，並滿足其對營養的需求等。然而，歐盟的部分進口來源國，尤其是開發中國家在缺少環境保護法規的情況下，可能會用大量土地來生產出口產品，而導致土地掠奪（land grabbing），反而減少生產出口國人民所需的糧食，而增加糧食需求與糧食不安全風險，甚至因過度使用土地生產出口產品而衍生環境破壞問題。

三、 對環境永續可能有正面影響

農業是排放溫室氣體的主要產業之一，氣溫升高以及不穩定的降雨、極端氣候情況尤其對開發中國家的作物產生劇烈影響，歐盟執委會提案中特別重視環境要求，倘若成員國皆配合執行，經ICTSD（2018）評估應可促進歐盟溫室氣體排放減少，且因歐盟CAP政策在環境永續上，一向具有指標性作用，其作法應能引領其他國家效法，因此對於降低全球暖化的溫室氣體排放等環境永續目標，亦可能有正面影響。

伍、小結

由歐盟執委會提案可知，農業政策必須是以農民為核心，作為因應氣候變遷問題，驅動鄉村發展，保護生態環境的最前線。我國農業發展同樣面臨氣候變遷的挑戰，在此趨勢下，如何確保農業永續發展，友善環境，維護生態多樣性，以及增加農業勞動力及吸引青農返鄉等皆為我國農業政策關注重點，而「CAP 2021-2027」提案中的相關作法應值得我國借鏡。

首先，為能因應環境與氣候問題，可參考歐盟環境支持措施的給付條件，歐盟將過去只要遵守相關規定就可以領取補貼的方式，改為以設定績效指標，看是否有符合各項指標要求才會支付補貼，這種以績效導向的給付作法，實際上是為了回應聯合國永續發展目標所做的調整，透過檢核績效以確保達標的方式，亦讓歐盟能持續檢核是否達成永續發展目標之要求。

我國目前同樣是以遵守方式來給付環境補貼，應可參考歐盟方式，由環境補貼的預期效益出發，來設計各項環境補貼的給付條件。

為了解決老農問題，吸引青年農民，歐盟將對地直接給付的重心移轉到中小型農民及青年農民上，這項改革雖是延續前次CAP改革之方向，但補貼的額度有所提高，並規定總預算至少2%直接給付是必須提供給青農，這樣綁定的作法，有助於因應提高青農加入的誘因。至於在健全鄉村地區發展及維護生態環境上，歐盟在第二支柱鄉村發展中加入更多措施，且輔導對象都是以青年農民為主，包括建立新型職業農民培訓制度，構建和完善農業知識、技術等資訊傳播的諮詢服務網絡等，不僅鼓勵農二代繼承及回歸農業，更加因應青年農民特質來發展新型農業。

另外，為了維護生物多樣性及發展友善環境農業，歐盟在綠色架構下加入生態方案給付，鼓勵農民以一年期計畫參與維護生態環境，透過補貼來強化退耕還林（草）與復原濕地等支持措施，並增設土壤與水資源保護補貼，以及為使用有機肥等環境友善型生產措施補貼，這些作法皆可作為我國未來精進現行對地綠色補貼措施之參考。

陸、參考文獻

1. European Commission Website, 2019. Common agricultural policy, available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en.
2. European Commission, 2017. The Future of Food and Farming. COM(2017) 713. Brussels., available at: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_en.pdf.
3. European Commission, 2018a. CAP strategic plans – Proposal for a regulation COM(2018) 392, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN.
4. European Commission, 2018b. Common organisation of the markets – Proposal for a regulation COM(2018) 394, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1530715098374&uri=CELEX%3A52018PC0394R%2801%29.
5. European Commission, 2018c. Financing, management and monitoring of the CAP – Proposal for a regulation COM(2018) 393, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%

3AFIN.

6. ICTSD, 2018. The EU’s Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects. available at: https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/ictsd_-_the_potential_trade_and_market_effects_of_the_eu_cap_post_2020_-_alan_matthews_0.pdf.

7. WTO, 2017. The European Union: Trade Policy Review. WT/TPR/S/357. Geneva: World Trade Organisation.

8. 苑倚曼，2015，「歐盟《共同農業政策》-2014 年至 2020 年改革方案」，農業政策評論，1:2(2015)，18-30。content/EN/TXT/?qid=1530715098374&uri=CELEX%3A52018PC0394R%2801%29.

9. 陳逸潔，2009，「歐盟農業政策改革和可借鏡之處」，WTO 電子報，第 151 期。

10. 陳逸潔，2013，「歐盟農業政策改革與 WTO 農業談判互動關係之研究」，2013 年 WTO 與 EU 農產貿易研究論文研討會，12 月 6 日，台灣經濟研究院主辦，台灣台北。