

歐盟農業政策的調適歷程與方向

陳明健

摘要：歐盟的共同農業政策不斷地演進，主要原因就是發現其政策有導致生產增加、糧價上漲及財政負擔沉重的後果，本文分析歐盟的農業政策，探討其調適之過程與轉型之方向，並且注意到德國因分攤的歐盟財政預算最多，從而影響歐盟農業政策的定案及轉型以判斷歐盟農業政策的走勢。

歐盟的共同農業政策始於 1962 年，當初是為了容納各會員國組成歐洲共同市場、支持農場所得及保障共同市場之糧食安全而設立，目前的規模是經過兩次重要的改革而形成。第一次的共同農業政策改革是 1992 年定案，1993/94 年開始推動，主要是為了配合歐盟在 GATT 中的承諾，開始逐步轉移價格支持政策為直接支付政策。第二次的改革則是以財政與農業為對象，1999 年三月定案，2000 年開始推動，所以也稱之為 2000 年議程，影響歐盟對農民的農業支持型態及水準、農業生產和農產貿易等。

共同農業政策的改革目標是要使農產品在歐盟各國中自由流通，滿足歐盟各國之偏好，以及調和農業政策的財政負擔。政策的負責單位就是各會員國農業部長所組成之委員會，所以歐盟的農業就在有系統且慷慨的支持下發展，導致農民過度生產，累積穀物和其他農產品的庫存過多，根據 OECD 之估計，2001 年 35% 的農場收益其實是來自於歐盟的補貼和各會員國的政府支出。2000 年農業在歐盟的 GDP 中只佔 1.7%，而農業人口只佔 4.3%，但 CAP 即耗用了超過 50% 的歐盟預算；再且，各國所負擔的農業財政支出並不相同，負擔重而收益少的國家自然而然會有怨言，德國就是此一典型的會員國，等於是長期要幫助其他會員國支持其農民，如何能平息德國納稅人的不平呢！

未來歐盟準備吸收中、東歐十國加盟，這些國家(尤其是波蘭)的農業將在歐盟中直接競爭，所以農業政策正籌謀修正，跳脫傳統的作為，以減輕中、東歐十國未來加盟後之壓力。

2001 年德國將「聯邦糧食、農業與林業部」改名為「聯邦消費者保護、糧食與農業部」，2002 年更在政策白皮書中指出，改名是為了強調消費者的健康和農業環保的重要性，這是農業政策的觀念突破，值得特別重視。德國農政機關的改組，或許是受到口蹄疫、狂牛病等的直接影響，再加上近年來有機農場及動物福利等逐漸受到社會重視，而有此一政策觀念的轉

變。朝向這個方向進行政策改革，這一點有助於德國農業在歐盟財政負擔中比較能取得收支平衡之地位。

基於德國農政的調適經驗，我們或許可以體會到農業既然是糧食提供者，而糧食不只是不可或缺，更應該是有益健康的糧食，所以從生產、運銷及加工都要求保障消費者之健康，如此才是完整的食物權。

德國農業另一項重大的轉變是重視鄉村建設，企圖以非農業之手段，不但要將鄉村納入為附加價值之一環，更迫使農業改變結構或轉型，德國正以建設東德之經驗向歐盟推廣，強調要村莊更新與發展、農地重劃、促進農業以外的就業機會和所得、職業訓練、環境保護及地景保護等。

關鍵詞：德國、共同農業政策(CAP)、共同農業政策改革(CAP reform)、2000 年議程(Agenda 2000)。

一、前言

公共政策應隨社會經濟條件的轉變而漸漸調整，以歐盟的共同農業政策為例，此一政策不但包羅萬象，而且可以看出其不斷地演進歷程，主要原因就是歐盟決策者從經濟分析中發現其政策有導致生產增加、糧價上漲及財政負擔太重的傾向。本文擬分析歐盟的農業政策，探討其調適之過程與轉型之方向，以供國內決策者參考。

德國的 GNP 在歐盟各國中最高，因而其所分攤的歐盟財政預算也最多，從而可以研判歐盟農業政策的定案及轉型必然受到德國很明顯的影響，所以本文也將研討德國農業政策的發展，或許對照之下，可以增強我們判斷歐盟農業政策的走勢。

二、歐盟的農業政策及其改革

歐盟是由 15 個國家所籌組的關稅聯盟發展而成，1993 年因邁向單一市場(single market)而使各國之關係更為密切，時至今日歐盟更成為世界上舉足輕重的政經力量，足以與超級強國的美國相抗衡。歐盟在世界農產品出國總值中佔 15%，進口總值中佔 20%，其各項農業政策是由各國農業部長所組成的委員會決策，有時也會需要歐盟議會核定，因此歐盟農業政策不但頗為複雜，而且其決策經常都是基於過去的決定或已有制度之安排而形成(Koester 1992)，但是歐盟不論

在 WTO 或世界農產品市場的確長期都扮演著相當的角色，也成為世界各國觀察、研究之對象。

歐盟的共同農業政策(CAP)始於 1962 年，當初是為了容納各會員國組成歐洲共同市場、支持農場所得及保障共同市場之糧食安全而設立的「對內」政策，目前的規模是經過兩次重要的改革而形成。第一次的共同農業政策改革(CAP reform)是 1992 年定案，1993/94 年開始推動，主要是為了配合歐盟在 GATT 中的承諾，開始逐步轉移價格支持政策為直接支付政策。第二次的改革則是以財政與農業為對象，1999 年三月定案，2000 年開始推動，所以也稱之為 2000 年議程(Agenda 2000)，這次之改革期限定為六年，想要影響歐盟對農民的農業支持型態及水準、農業生產和農產貿易等。2000 年議程可以說代表了歐盟在 WTO 協商中的立場，具體的改革措施包括：

1. 削減穀類及牛肉的價格支持；
2. 減低對油籽農民的直接給付；
3. 提高乳酪的配額；
4. 接續 1992 年起的操作，從價格支持改為所得支持；
5. 改善控制供給之措施。

一般而言，共同農業政策的改革目標是要使農產品在歐盟各國中自由流通，滿足歐盟各國之偏好，以及調和農業政策的財政負擔。這些目標有賴於建立共同的歐盟價格(common euro prices)、限制各會員國的課稅或補貼、從技術層面讓歐盟產品在市場上比進口產品佔優勢及各會員國共籌基金以支持共同政策。各會員國希望農政改革可以達到共同農業政策之五大目的，亦即

1. 提升農業生產力；
2. 維持農民的合理生活水準；
3. 穩定糧食市場；
4. 保障農產品的正常供應；
5. 使消費者面對合理的糧價。

歐盟的共同農業政策本來即設計了各項措施，用以達成上述之目的，內容包括：農產品價格支持、直接支付農民和控制供給之各項措施等。至於政策的負責單位就是各會員國農業部長所組成之委員會，所以就是共同農業政策造就了歐盟成為主要的糧食出口國，雖然歐盟也是世界第一大的糧食進口國。

歐盟的農業就在有系統且慷慨的支持下發展，導致農民過度生產，累積穀物和其他農產品的庫存過多，根據 OECD 之估計，2001 年 35% 的農場收益其實是來自於歐盟的補貼和各會員國的政府支出。此外，共同農業政策的農場支持措

施，已成為歐盟財政預算中最沉重的一部份，以 2000 年為例，農業在歐盟的 GDP 中只佔 1.7%，而農業人口只佔 4.3%，但 CAP 即耗用了超過 50% 的歐盟預算；再且，各國所負擔的農業財政支出並不相同，負擔重而收益少的國家自然而然會有怨言，德國就是此一典型的會員國，等於是長期要幫其他會員國支持其農民，如何能平息德國納稅人的不平呢！

三、德國農業

德國的人口密度大約是每平方公里 230 人，土地面積有 80% 是農業及林業用途，但農業佔 GDP 之比重已經低於 1.3%，而且還繼續下降(Huber, 2002)，農業勞動人口也佔不到 2.9%(1998)，平均農場面積在原來的西德地區只有 24 公頃，而東德地區則有 175 公頃。再就農業產值而言，大約有三分之二是來自畜產品，所以畜牧及加工佔舉足輕重之地位。

德國在世界農產品進口值中排名第一位，而其出口值則在世界排名中居第四位，次於美國、法國及荷蘭，進出口值相抵之後，德國是世界上排名第二的淨進口國家(日本排名第一位)，因此德國農業仍在其國內及國外佔重要地位。未來歐盟準備吸收中、東歐十國加盟，這些國家(尤其是波蘭)的農業將在歐盟中和德國農業面臨直接競爭，所以德國的農業政策正籌謀修正，跳脫傳統的作為，以減輕中、東歐十國未來加盟後之壓力。

二次大戰之後，德國農業政策的重心是維持糧食安全，所以市場系統中有許多的管制，限制了市場機能的發揮。1962 年起歐盟建立了兩大共同政策，其中之一即農業共同政策，既然稱之為「共同」政策，所以也就是德國之國家政策，值得注意的是，德國為一聯邦國家，各邦還有其地方性之農業政策與措施，但要自行負擔財政支出，而且還要受到共同政策之約束。

CAP 開始轉變價格支持為直接支付時，德國也開始削減價格支持並提供直接支付，2000 年議程開始之前，德國更是走在 CAP 之前，因此可以看出 CAP 似乎受到德國意見之左右，畢竟其負擔了最大比重的財政負擔。

2001 年德國將「聯邦糧食、農業與林業部」改名為「聯邦消費者保護、糧食與農業部」，2002 年更在政策白皮書中指出，改名是為了強調消費者的健康和農業環保的重要性，這是世界各地在研擬農業政策的一大觀念突破，值得特別重視。

德國農政機關的改組，或許是受到口蹄疫、狂牛病等的直接影響，再加上近年來有機農場及動物福利等逐漸受到社會重視，而有此一政策觀念的轉變。2002

年 7 月，CAP 改革也開始提及這些課題，並朝向這個方向進行政策改革，這一點有助於德國農業在歐盟財政負擔中比較能取得收支平衡之地位。

基於德國農政的調適經驗，我們或許可以體會到農業既然是糧食提供者，而糧食不只是不可或缺，更應該是有益健康的糧食，所以從生產、運銷及加工都要求保障消費者之健康，如此才是完整的食物權(Right to Food)。

德國農業另一項重大的轉變是重視鄉村建設，上月份之報告已有專題提到各項細節，本文不再贅述，不過正如消費者保護一般，鄉村建設企圖以非農業之手段，不但要將鄉村納入為附加價值之一環，更迫使農業改變結構或轉型，尤其為了準備接受中、東歐十國加盟，德國正以建設東德之經驗向歐盟推廣，強調要村莊更新與發展、農地重劃、促進農業以外的就業機會和所得、職業訓練、環境保護及地景保護等。

四、結語

台灣農業佔 GDP 不足 2%，平均農場面積不足一公頃，又為了適應 WTO 之規範，農產品之進口必然一再增加，可見農業政策必須重新定位，德國引導歐盟進行共同農業政策之改革，其過程及方針值得注意，尤其 2000 年議程及其中期檢討(midterm review)更要從細節中看出其企圖心，希望本文有助於讀者搭配之前的文獻，能見樹又見林。

資料來源：

1. Alston, Julian M., 1992. "Economics of Commodity Supply Controls," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.
2. Appel, Volker, 2000. "German Agricultural Policy – Issues and Challenges," In Agriculture in Germany. Edited by Stefan Tangermann. – Frankfurt am Main: DLG-Verl.
3. Becker, Tilman, Silvia Weyerbrock, Andrew Schmitz and John Murphy, 1992. "Policy Options to Reduce Production in the European Community," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker

Richard Gray Andrew Schmitz.

4. Gorter, Harry de, 1992. "Agricultural Policies and the GATT: a Rawlsian Perspective," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.
5. Hartmann, Monika and Peter Michael Schmitz, 1992. "Free Trade Versus Supply Control: The Case of the European Community," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.
6. Huber, Ursula, 2000. "Agriculture in Germany - Production and Structure," In Agriculture in Germany. Edited by Stefan Tangermann. – Frankfurt am Main: DLG-Verl.
7. Just, Richard E., Gordon C. Rausser, and David Zilberman, 1992. "Environmental and Agricultural Policy Linkages and Reforms in the United States under the GATT," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.
8. Koester, Ulrich, 2000. "The Role of Germany in the Common Agricultural Policy," In Agriculture in Germany. Edited by Stefan Tangermann. – Frankfurt am Main: DLG-Verl.
9. Koester, Ulrich, 1992. "Institutional Aspects of Agricultural Policy Reform in the European Community," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.
10. Kuch, peter and Katherine Reichelderfer, 1992. "The Environmental Implications of Agricultural Support Programs: A United States Perspective," In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.
11. Marggraf, Rainer, 2000. "Agriculture and the Environment," In Agriculture in Germany. Edited by Stefan Tangermann. – Frankfurt am Main: DLG-Verl.
12. Neander, Eckhart and Helmut Schrader, 2000. "Rural Development in German – Issues and Policies," In Agriculture in Germany. Edited by Stefan Tangermann. – Frankfurt am Main: DLG-Verl.
13. Weindlmaier, Hannes, 2000. "The Value-added Chain in the German Food

Sector,” In Agriculture in Germany. Edited by Stefan Tangermann. – Frankfurt am Main: DLG-Verl.

14. Westhoff, Patrick, Dermot J. Hayes, William H. Meyers, and Michael D. Helmar, 1992. “An Anzlysis of the European Community Commission Plan for Common Agricultural Policy Reform,” In Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT. Edited by Tilman Becker Richard Gray Andrew Schmitz.