

歐盟青年農民培育措施與輔導模式

王俊豪 (臺灣大學生物產業傳播暨發展學系暨研究所) 編譯

摘要

回顧歐盟農民人數與年齡結構的發展趨勢，整體農場的數量已快速下降 8.8%，雖然 65 歲以上老年農民人數下降 2.3%，但 35 歲以下青年農民數量，則大幅下降 30%，亦即農場主替換率呈現明顯下降的趨勢，可見歐盟農業勞動力結構的發展，亦遭遇到逐漸惡化的瓶頸。基此，歐盟共同農業政策為因應農業人口老化與青年農民短缺雙重問題，陸續推出了一系列的農業結構措施，包括青年農民獎勵計畫與鼓勵老農提早退休制度，預期對於日益惡化的農業年齡結構問題，注入農業人力新血，有效促進農業勞動力的世代交替。

目前歐盟共同農業政策的青年農民補助方案，簡單區分為家庭農場內部繼承與非家庭繼承兩大類，而後者又可分為接手經營他人農場、新進農民創業兩種青年從農類型。由於青年從農途徑的不同，不僅可能遭遇到不同的阻礙因素，同時對於營農創業的資源需求也將有所差別。本文分析歐盟現有的青年農民培育與支持措施，發現在三類青年從農創業管道中，家庭農場內部繼承的方式，相對較高於接手經營他人農場（即中老年農民提前退休計畫）、新進農民創業等模式。因此，歐盟聚焦於家庭農場繼承模式的青年農民培育計畫，也是較符合我國國情、最有效率、也最為可行的青年農民培育方案。本文再綜合歸納出歐盟國家的青年農民創業輔導機制，則發現青年農民創業補助計畫、農村創業補助計畫與非財務補助型支持計畫，其中前兩者青年農民輔導機制，均強調財務補助的機制，對於青年從農創業初期而言，尤為重要。

最後，從青年從農創業歷程中的從農準備、營農開始和經營確立等階段任務來看，非財務補助型支持計畫，包括農場經營改善計畫、農場經營診斷與諮詢服務、農民在職進修的教育訓練機會、青年農民自主籌組農業產銷合作組織等，則對於青年農民成功創業後的後續營運發展，扮演著更為重要的成敗關鍵。

關鍵詞：歐盟、共同農業政策、青年農民培育、補助方案

壹、前言

有關歐盟農業人力結構變遷與青年農民問題，在農業現代化的趨勢下，農業科技運用與機械化，大幅降低了勞力投入的密集程度，故歐盟國家無法避免地遭遇農民人數持續下降、農業人口老化與青年農民嚴重短缺的人力發展困境。基此，歐盟共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）為因應農業人口老化與青年農民短缺雙重問題，陸續推出了一系列的農業結構措施，包括青年農民獎勵計畫與鼓勵老農提早退休制度，預期對於日益惡化的農業年齡結構問題，注入農業人力新血，有效促進農業勞動力的世代交替。進言之，目前不同年齡層歐盟農民人數與比例的發展趨勢，2003 至 2007 年在歐盟 27 個國家中，整體農場的數量，在過去五年間從 1502 萬家降低至 1370 萬家農場，快速下降了 8.8%。在 35 歲以下青年農場主的人數上，則大幅下降了 30%。其中，新歐盟會員國（EU-12）下降的比例，又略微高於舊歐盟會員國（EU-15），分別為下降 30.2%、29.9%。相對的，65 歲以上老年農場主的人數上，歐盟 27 國則下降 2.3%，而舊歐盟會員國（EU-15）的老年農民下降的比例，又高於新歐盟會員國（EU-12），分別為下降 2.8%、2.0%，詳如表 1 所示。

表 1、2003-2007 年歐盟農民年齡結構的變化趨勢

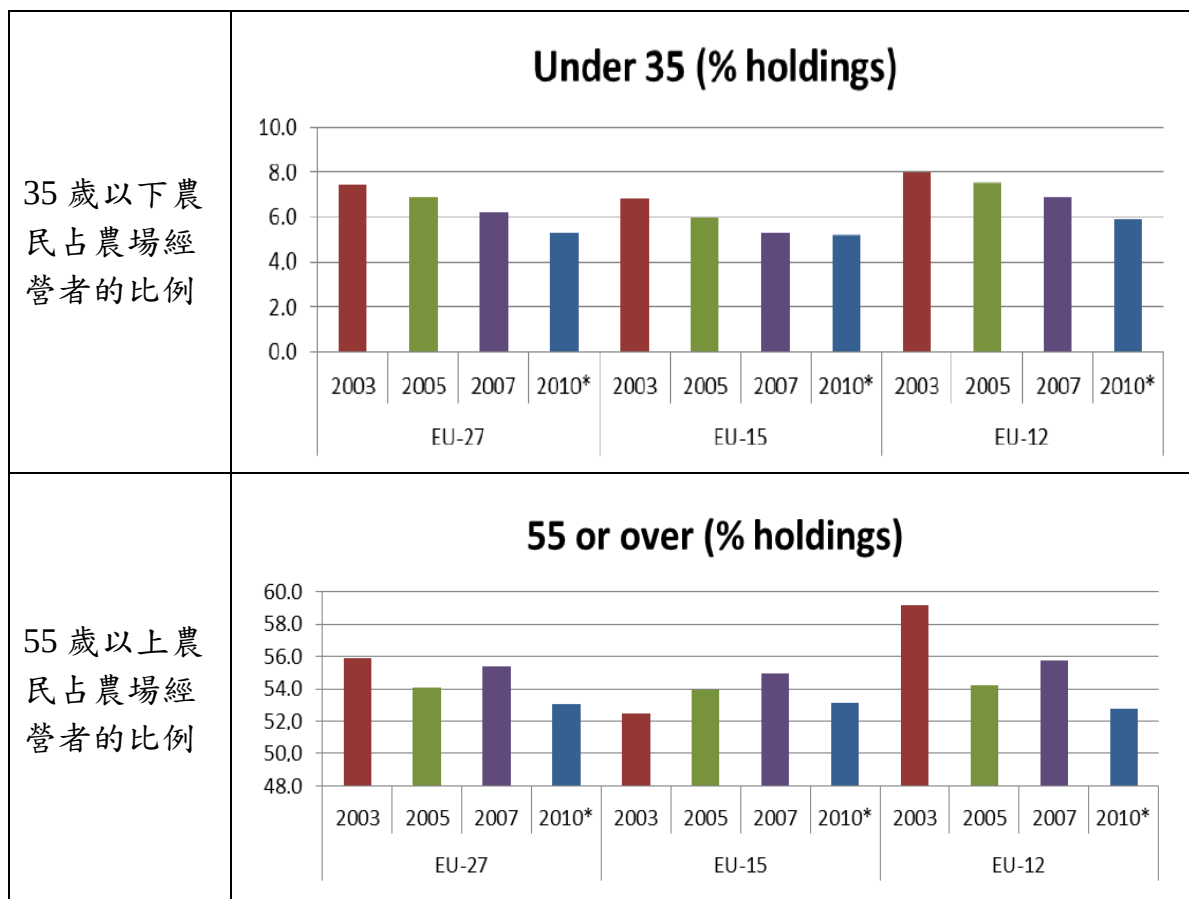
	歐盟 27			EU-15（舊歐盟）			EU-12（新歐盟）		
	2003	2007	%	2003	2007	%	2003	2007	%
35 歲以下	1,225,707	856,820	-30.1	428,860	300,800	-29.9	796,847	556,020	-30.2
35~44	2,428,825	2,121,270	-12.7	1,110,800	906,710	-18.4	1,318,025	1,214,560	-7.8
45~54	3,429,963	3,129,420	-8.8	1,427,320	1,345,040	-5.8	2,002,773	1,784,380	-10.9
55~64	3,350,428	3,113,860	-7.1	1,451,840	1,340,770	-7.7	1,898,588	1,773,090	-6.6
65 歲以上	4,586,755	4,479,070	-2.3	1,820,130	1,769,120	-2.8	2,766,627	2,709,950	-2.0
總計	15,021,410	13,700,440	-8.8	6,238,950	5,662,440	-9.2	8,782,460	8,038,000	-8.5

資料來源：Regidor，2012：9。

其次，就目前歐盟農民年齡結構的發展趨勢而言，在歐盟 27 個國家中，在 35 歲以下青年農民占有所有農場主的比例，從 2003 年的 7.8% 下降至 2010 年的 5.8%（圖 1），其中，新歐盟會員國（EU-12）的青年農民比例，在各年度上，均高於舊歐盟會員國（EU-15）。相對的，在中老年農民占有所有農場主的比例上，雖從 2003 年的近 56% 下降至 2010 年的 53.6%，但是在八年間則有上下起伏的現象。值得注意的是，新歐盟會員國（EU-12）的中老年農民比例，在 2003 年時高居 59.3%，隨後則在 2010 年快速下降至 52.4%，此中老年農民比例大幅降低的現象，可能為歐盟實施獎勵中老年農民提早退休計畫的成效；相對的，中老年農民提早退休計畫的實施成果，在舊歐盟會員國（EU-15）中較不顯著。

另就農場主替換率而言，可進一步瞭解歐盟農業勞動力結構發展的瓶頸。所謂農場主替換率（holder replacement rate）係指 35 歲以下農民數除以 65 歲以上農民數的比值，係用來監測與評定農業人力年齡結構良莠程度的重要指標。從表 2 的歐盟農業勞動力年齡結構與農場主替換率之變遷，可看出 2003 至 2007 年青年農民與老年農民兩

圖 1、歐盟農場經營者年齡結構變化趨勢- 青年農民與中老年農民之比較



資料來源：Regidor，2012：8。

者的比值，有明顯下降的趨勢（EU-27 國的農場主替換率，從 27.2%下降至 17.9%），亦即青年農民增加的數量，比不上老年農民成長的數量。因此，農業人力世代交替的速度，將會有不穩定和下降的現象，其中，新歐盟會員國的農場主替換率（EU-12 國的農場主替換率，從 31.7%降低至 20.1%）下滑的速度，高於舊歐盟會員國（EU-15 國的農場主替換率，從 20.6%降低至 14.7%），顯示新歐盟會員國的農業人力世代交替穩定度，低於舊歐盟會員國。

儘管整體歐盟的農場主替換率呈現逐步下降的趨勢，但就個別歐盟國家的農場主替換率來看，德國、奧地利、法國、比利時、芬蘭、波蘭等六個國家，其青年農民的數量，均遠高於老年農民的數量，並以德國的農場主替換率（2003 年 203.7%、2005 年 126%、2007 年 103.5%）居冠，顯示德國在招募與培育青年農民的政策實施成果最佳。

事實上，德國、奧地利、法國、比利時、芬蘭、波蘭等六個歐盟國家，均實施農民專屬的社會福利體系，亦即在農民老年年金的給付要件中，加入強制性的老農退休離農條款。因此，老年農民為請領老年年金的社會保障時，需要將其農地或農場移轉給青年農民接手經營，或是轉交給有助於擴大農場經營規模其他農民來經營農場，故該歐盟國家其在農場主替換率的指標表現，會優於其他的歐盟會員國。相對的，保加利亞、義大利、賽普勒斯、葡萄牙、羅馬尼亞、英國等國家，其農場主替換率均低於 10%，可預見其農業人口高齡化的問題較為嚴重，未來將面臨農業人力世代交替的嚴

峻挑戰。最後，就農村青年從農創業的困境而言，綜觀年輕人不願意投入農業的主要原因有三，分別為青年農民所能取得的農地資源太少；農業經營無法提供全職的工作保障；農業的預期收入過低等三大阻礙因素。第一個影響青年從農的阻礙因素，在於青年農民取得農地資源相當困難與農地價格過高而難以負荷，進而造成農場經濟活力（economic viability）基礎的不穩固。故青年農民如何順利取得農地資源，擁有足夠的農地耕作面積，跨過農場投入的經濟門檻，為青年新進農民從農創業所需克服的第一個挑戰。

表 2、歐盟農業勞動力年齡結構與農場主替換率之變遷（%）

國家	2003	2005	2007
Belgium	41.9	33.5	27.6
Bulgaria	12.5	9.9	6.8
Czech Republic	51.4	56.5	53.1
Denmark	51.3	38.9	29.3
Germany	203.7	126	103.5
Estonia	33.7	23	16.8
Ireland	56.3	34.1	27.9
Greece	20.7	18.5	18.8
Spain	18.5	14.9	12.2
France	64	56.5	51.4
Italy	9.7	7.7	6.6
Cyprus	31.4	11.9	8.4
Latvia	31.5	26.7	24.5
Lithuania	18.7	16.4	10.4
Luxembourg	47.6	39	33.3
Hungary	19.4	28.1	27.3
Malta	25.8	22	16.5
Netherlands	42.7	30.8	21.3
Austria	150.1	97.7	88
Poland	110.4	74.3	75.7
Portugal	5.7	4.6	4
Romania	22.8	11.8	9.5
Slovenia	11.4	13	11.4
Slovakia	20.2	13.8	10.9
Finland	151.9	147.2	147.1
Sweden	33	26.3	25.4
United Kingdom	12	10.2	8.1
EU-15	20.6	16.9	14.7
EU-12	31.7	22.4	20.1
EU-27	27.2	20.2	17.9

資料來源：Regidor，2012：50；European Commission, 2012: 20。

其次，阻礙青年農民進入農業職業生涯的第二個重要因素，在於農場工作無法提供全職的收入保障（difficulty in providing full-time employment）。以自耕農（self-employment）的來說，雖然全心投入農場經營為專業農民的基礎，但是無論是農場規模的大小，均會受限於自然資源與氣候條件變遷的影響，故農事工作不容易成為一個有穩定工作收入的職業選項，也因此造成兼業農民普遍化的現象，必須藉由經營農業外副業的方式來確保收入的穩定性。第三個阻礙青年人進入農業行列的重要原因，在於農業所得偏低而無法提供足夠的經濟來源（insufficient income），維持家庭生計。此從農阻礙因素特別常見於小型農場的經營困境，因為經營規模過小的農場，不容易產出足夠的務農收入保障。詳見圖 2 所示。

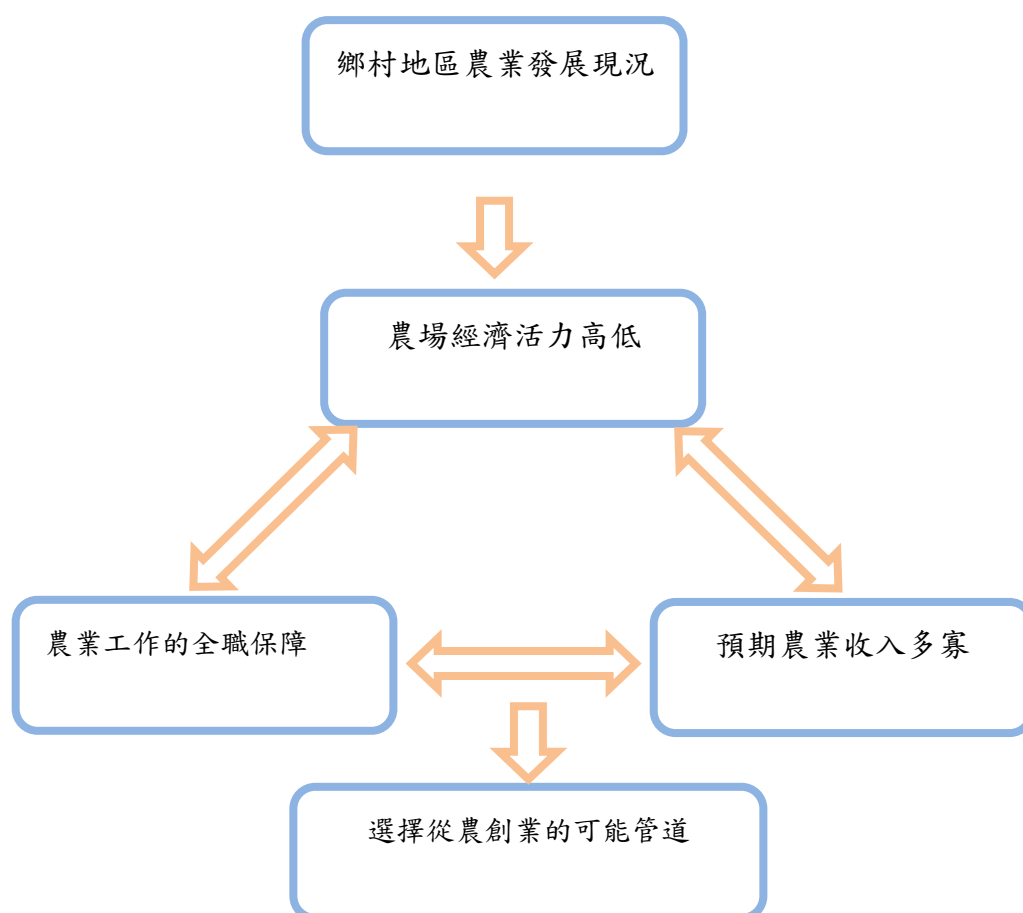


圖 2、青年從農創業的三大阻礙因素

資料來源：Regidor，2012：17。

貳、現行歐盟青年農民補助方案

有鑑於前節述及的青年從農創業的三大阻礙因素，故歐盟在規劃青年農民培育與輔導制度時，特別研擬出一系列青年農民補助方案（Young Farmer Scheme, YFS），以減輕與解決青年投入農業的阻礙因素。進言之，目前歐盟共同農業政策的青年農民補助方案（YFS），係以 40 歲的年齡門檻，作為青年農民身分的認定界線，並將青年從農創業（entry channels for young farmers）的主要管道，可簡單區分為家庭農場內部繼承與非家庭繼承兩大類，而後者又可分為接手經營他人農場、新進農民創業兩種青年

從農類型。由於青年從農途徑的不同，不僅可能遭遇到不同的阻礙因素，同時對於營農創業的資源需求也將有所差別，故有必要對於個別從農管道的優劣勢加以分析，如圖 3 所示（Wang, 2015）。

首先，就家庭繼承（family inheritance）管道而言，對於小型家庭農場為主要結構的國家，如何引導與鼓勵農家第二代繼承家業，應該是最有效率、也最為可行的青年農民培育方案。事實上，家庭農場的代間移轉（intergenerational transfer）之優勢，在於青年農民不需要擔心農地取得、資金籌措與生產技術的問題，在傳承父代的營農經驗與資產下，便可以立即上手投入農業經營的行列。因此，農業繼承者培育計畫係以農家子女為主要輔導對象，目標在於促進家庭農場的世代交替。相對的，家庭農場繼承管道的缺點，則在於農家親子兩代的代間溝通問題，包括年邁的農民是否找得到適當的農場繼承者、如何規劃與安排農場繼承事宜（farm succession planning），更重要的是，如何進行農場經營權或所有權的逐步移轉、兩代間對於農場經營理念、權利和義務的合理分配之觀念差異與溝通等。此均涉及到家庭繼承與財產分配的傳統文化習俗之限制，故除了前述農場繼承者的選擇與教育訓練、現行農場經營者與農場繼承者的代間溝通之外，有關單位更應該針對農場繼承的稅賦與財務問題、農場繼承的相關法律規定，提供農場繼承移轉所需的行政支持和諮詢服務。

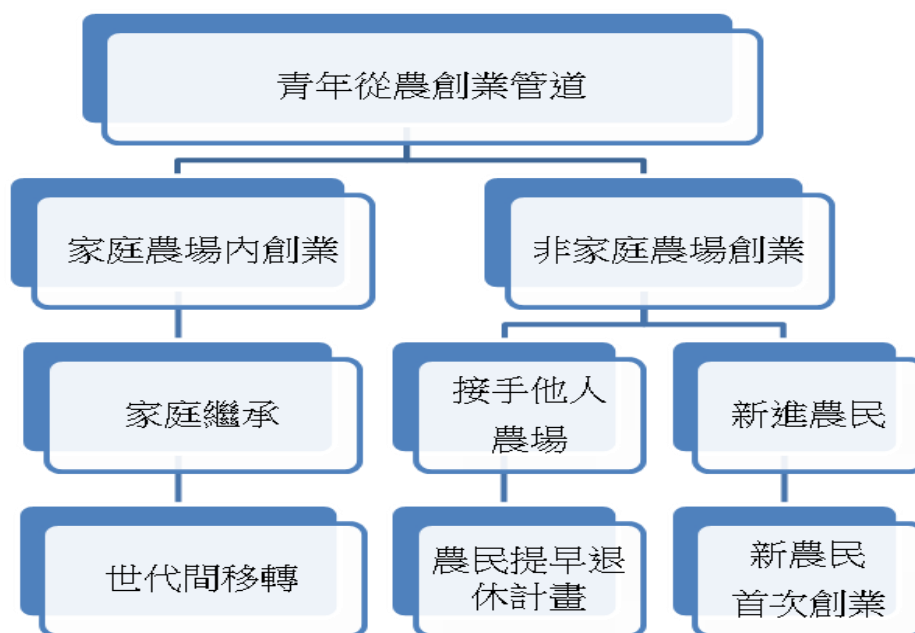


圖 3、青年從農創業管道

資料來源：本研究。

其次，就接手經營他人農場（take over）的管道而言，此類的青年從農創業途徑，在現有的家庭農場框架內，相對較為少見。因此，歐盟國家在規劃農業結構政策時，第 112 項措施係將輔導青年農民創業支持措施（setting up supports of young farmers, Measure 112）與第 113 項措施農民提前退休措施（early retirement, Measure 113）兩項補助計畫，具有環環相扣與承先啟後的政策關係。換言之，就農民提前退休計畫主要以獎勵或補助的方式，協助中老年農民提前退出農場經營行列，並要求其將農場經

營權交給有意務農的年輕人，以促進農地的活化利用和農場經營人力的年輕化，故會嚴格限制農場轉讓者與農場受讓者雙方的資格條件。以接手經營的青年農民的補助資格而言，通常需具備適當的農業技能與競爭力、一定年資的務農經驗（如至少5年），需繳交農場經營商業計畫等。因此，對於有意接手經營他人農場的青年農民來說，其需要的營農資源需求與行政支援，則著重在取得離農者的農地租賃或買賣資訊，以及籌措農地取得、營農計畫所需的資金。

最後，就首次創業的新進農民（beginning farmer or new entrant）而言，此類缺乏農家背景，卻有志從農的青年，無論在農地取得、資金籌措、生產技術與經營管理能力等各項農業創業條件上，雖然均相對缺乏與不足，但不可諱言地，近年來關心環境議題、注重食安健康、遠離都市塵囂的青年族群，已緩緩蔚為新興的農創風潮。對此類熱愛農業與農村的創業青年，政府的首要任務，應協助其瞭解和分析農業職業生涯的全貌，諸如從農動機的適當性、從農準備的充足性、營農知識和技能的完整性、農業經營計畫的可獲利性等，以縮短從農理想與農業就業現實之間的差距。經確認其對農業職涯的充分認知和準備狀態後，再提供從事農業創業所需的行政資源和支援資訊，包括農業技術訓練課程、農場實習機會、農地資源取得、創業資金貸款、產銷設施協助等。

綜合上開青年從農管道與創業資源需求之分析，可發現農地取得、資金籌措、生產技術與經營管理能力三項因素，關係到青年農民是否能成功創業的基本門檻。因此，歐盟共同農業政策在輔導青年農民創業的機制上，可歸納為三個類型的青年農民培育計畫（詳如圖4所示），茲簡略說明如下（Regidor, 2012; Tropea, 2014）：

（一）青年農民創業補助計畫

青年農民創業補助計畫（installation aid for young farmers），主要針對從事農業經營未滿五年的新創業青年農民，提供籌設農場營運所需的財務支持措施，包括第121項措施農場現代化補助計畫（modernization of agricultural holdings, Measure 121）、首次興建農場補助、農場投資計畫補助、創業低利貸款、利息補貼等，以減輕青年農民在創業階段的資金籌措負擔。相關的申請資格和補助條件，均要求青年農民需具備農場經營管理能力的基本證明，如農學院校畢業，或參加一定時數農業教育訓練時數，甚至是需通過務農能力檢核考試。此外，申請者亦需要提交農場經營計畫書，並通過計畫可行性與可獲利性的審核後，始能獲得創業補助貸款或農場投資補助。

（二）農村創業補助計畫

農村創業補助計畫（rural business start-up aids）的主要目標，在於培育新世代的農村企業家（next generational entrepreneurs），其創業補助的對象，不限制在農業經營的範圍，反而著重在鼓勵和協助農村青年開創新型的農村事業機會，故可視為青年農民培育計畫的輔助性配套措施。進言之，對於有意返鄉就業的農村青年來說，需面對小農經營低獲利性的現實，另一方面，考量到農業資源整合其他農村經濟活動的多樣化發展之可能性。因此，補助農村青年開創非農業領域的新經濟活動、新的投資項目或是新興事業，如農村旅遊業、農村資訊科技業，雖然與當地農業發展無直接的關聯性，但是卻能有效地提升農村經濟活力和就業競爭力，未來亦可增加當地農業跨業結盟的機會，間接嘉惠於當地小農經營(Davis et al., 2013)。

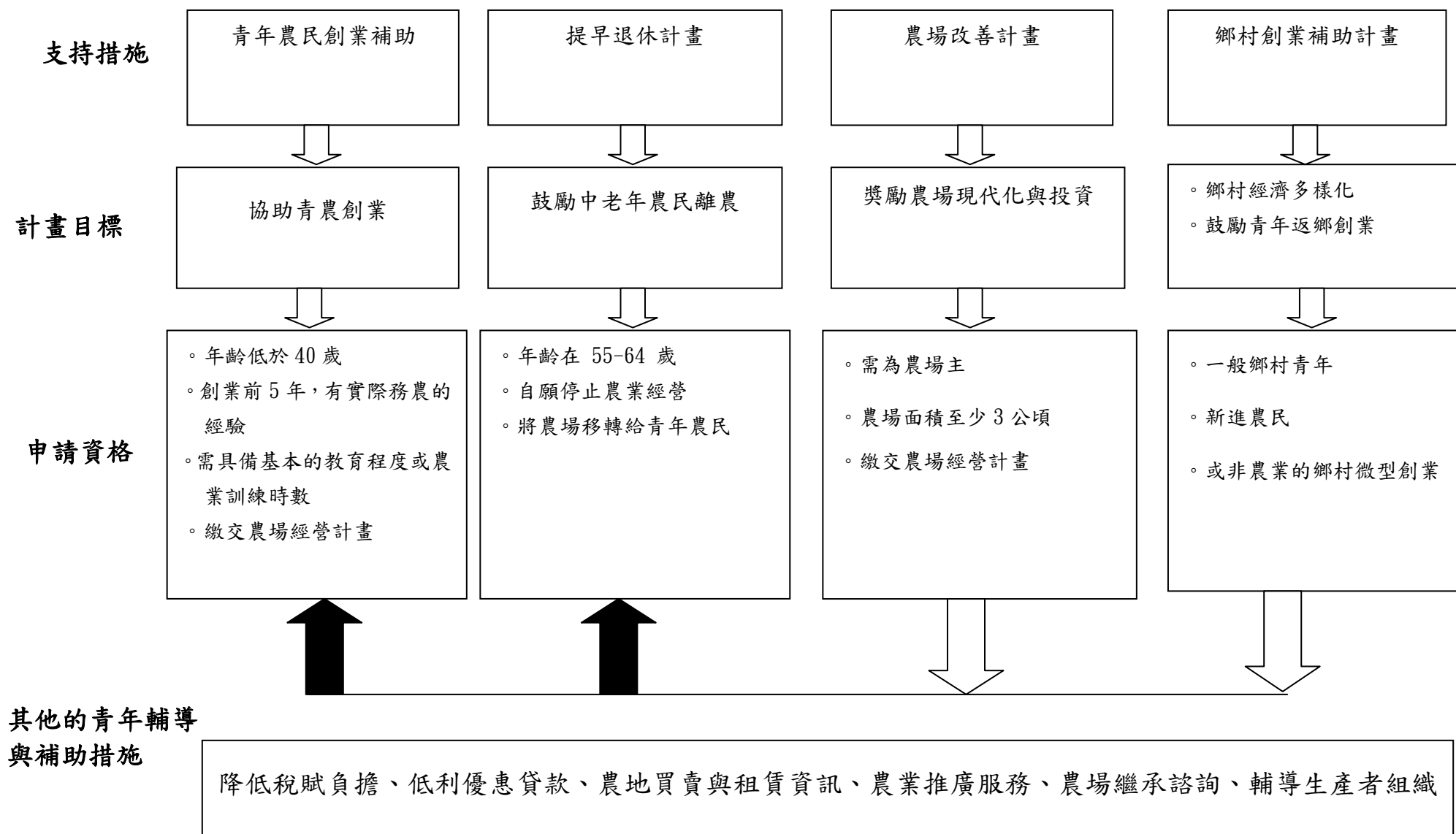


圖 4、歐盟青年農民培育與創業輔導模式（資料來源：本研究。）

(三) 非財務補助型支持計畫

除了前述的財務補助計畫之外，在青年農民創業輔導機制上，常見的非財務補助型的支持措施，尚包括如何建構一個便利、合理的農地租賃系統、農場經營診斷與諮詢服務、農民在職進修的教育訓練課程、協助青年農民籌組農業產銷合作組織等，均對於青年農民創業後的成功營運，則扮演著關鍵的角色。進言之，青年從農創業，可分為從農準備、營農開始和經營確立等不同階段。故政府在輔導青年農民創業之初，當務之急在於強化其農業經營專業知能，及協助農地與資金取得，故不僅需要農地買賣和租賃資訊的完整揭露，更重要的是，需是青年農民可負擔得起的農地租金與取得價格。其次，在進入正式營農的初期階段，創業農民則需面臨農用機械和設備購置、營運資金調度、提高農場收入等經營門檻，故仍需要持續學習農業生產及經營的產銷實務，更需要產品行銷設計與經營診斷的諮詢輔導，以及農業產銷法規及行政協助，始能邁入農場穩健經營的階段。最後，在農場經營確立的階段中，青年農民的經營管理能力、農忙期的勞動力調度、農場經營的多樣化發展，及農場營運收入的穩定性，則是成功創業的重要指標。因此，政府除了持續提供農業教育訓練的資源外，更應著重在協助在地青年農民籌組自主性的學習組織和經營合作團體，透過青農組織運作、互助服務與交流平台，整合產銷資源，創造跨域合作機會與提高市場競爭力。

有關歐盟共同農業政策中青年農民創業補助計畫之重要措施實施成效，包括青年農民創業支持、提早退休補助、農場現代化補助，茲整理如表 3 所示，並進一步說明如後：在青年農民創業支持措施（Measure 112）的實施成效方面，2007 至 2009 年間總計有 38,404 位青年農民通過青年農民創業支持計畫的審核，其中，只有 2061 件申請案與中老年農民提早退休補助計畫相連結，僅占總核准件數的 5%，可見家庭農場外的青農創業模式，比例相當低，只有 5% 的青年農民是承接提早退休老年農民的農場來接手經營者。相對的，此青年農民創業支持措施的實施成果，亦再度確認繼承家庭農場的創業管道，為歐洲青年農民從農創業的最重要方式，而青年農民創業的男女性別比例分別為 78% 和 22%。此外，歐盟在支持青年農民創業的經費支出上，來自各國政府公共預算的經費金額約 6.5 億歐元，來自歐洲鄉村發展專用基金（European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD）的經費金額約 3.7 億歐元，而青年農民創業支持計畫所激勵出政府與民間總投資金額則高達為 47.5 億歐元。

其次，在中老年農民提早退休補助措施（Measure 113）的實施成效方面，2007 至 2010 年間總計有 19,782 件提早退休補助申請案通審核，而計畫受益人數為 19,199 位中老年農民，包括 18,910 位 55-64 歲中年農民、289 位 65 歲以上老年農民。值得一提的是，歐盟在推動中老年農民提早退休補助計畫的經費支出上，來自各國政府公共預算的經費金額約 19.2 億歐元，來自歐洲鄉村發展專用基金（EAFRD）的經費金額約 13 億歐元，而此一提早退休補助計畫的實施成效，已有效地釋出 29 萬公頃的農地資源，大幅提高青年農民創業取得農地的機會。最後，在農場現代化補助措施（Measure 121）的實施成效方面，農場現代化補助計畫可視為青年農民創業與改善農場經營設施的重要補助措施，2007 至 2009 年間總計補助約 10 萬家農場進行農場經營環境和設施的現代化，其中，自然人的補助人數為 77,939 位農民（含青年農民），補助農企業的家數為 25,960 家。詳如表 3 所示。

表 3、歐盟青年農民輔導與補助計畫之實施成效

1. 2007-2009 年青年農民創業支持措施（Measure 112）								
	青農創業計畫核准數量			公共預算支出（千歐元）		政府與民間	補助青農數量	
	接手提早退休者類別	其他類別	總計	EAFDR 經費	支出總額	總投資金額（千歐元）	男	女
EU-27	2 061	36 343	38 404	370 264	651 056	4 748 309	28 309	8 455
EU-15	1 041	25 184	26 225	193 091	415 755	4 455 674	19 798	5 813
EU-12	1 020	11 159	12 179	177 173	235 301	292 636	8 511	2 642
2. 2007-2010 年中老年農民提早退休補助措施（Measure 113）								
	提早退休計畫核准數量	提早退休計畫受益人數			釋出農地面積（公頃）	公共預算支出（千歐元）		
		55-64 歲	>64 歲	受益人數總計		EAFRD 經費	支出總額	
EU-27	19 782	18 910	289	19 199	291 810	129 665	192 131	
EU-15	3 566	3 187	63	3 250	120 412	32 437	62 495	
EU-12	16 216	15 723	226	15 949	171 398	97 228	129 636	
3. 2007-2009 年農場現代化補助措施（Measure 121）								
	補助自然人					總受益企業家數	總計	
	男		女		總受益人數			
	<40 歲	≥40 歲	<40 歲	≥40 歲				
EU-27	25 738	36 143	5 677	10 381	77 939	25 960	103 899	
EU-15	16 735	24 970	3 799	8 280	53 784	18 092	71 876	
EU-12	9 003	11 173	1 878	2 101	24 155	7 868	32 023	

資料來源：Regidor，2012：20-22。

參、從青年農民擴大至農村青年創業補助

歐盟有鑑於全球性的嚴重經濟危機，及都市與其他產業部門的高失業率，可能造成離鄉青年再回流農村的從農創業現象，或是從都市至鄉村的就業遷移人潮。然而，現行的歐盟青年農民補助方案，僅聚焦於青年從農創業的補助與輔導，沒有考量到非來自家庭農場，但有意從農的青年，在新進入農產業可能需面臨農地資源和資金取得的重大阻礙，更需要學習農耕技術與農場經營的知識技能，及營農後續在農村地區的居住和生活問題；相對的，鄉村經濟的多樣化發展，不再僅限於傳統生產型的農業經營型態，尚包括農村生活服務業、文化創業產業、鄉村旅遊事業，以及資訊科技相關產業，均可以直接和間接影響到農業經濟活動的發展，故有必要從既有的青年農民培育方案，將輔導對象擴大至農村青年創業補助範疇，並規劃出新型青年農民補助方案（New Young Farmer Scheme, new YFS），以開放與增加進入農業職業生涯的多元化管道（Regidor，2012：24-25）。

以鄉村創業補助計畫（business start-up aid, BSA）為例，根據歐盟執委會第 702/2014 號法規第 45 條對於鄉村給付與服務（Rural Payments and Services，Commission Regulation (EU) No 702/2014）之相關規定，鄉村創業補助計畫（BSA）係在整體的鄉村發展計畫指導（framework of a rural development programme）下，主要針對鄉村地區非從事農業活動的中小型企业提供創業的補助（aid for non-agricultural activities in rural areas），鄉村創業補助金額上限為 70,000 歐元，補助款項將分兩期付款，最長的補助期限為五年。有關補助的資格條件，包括（1）農民本身或農家成員有意從事非農業的多樣化經濟活動（diversifying into non-agricultural activities）時；（2）企業規模應屬於微型或小型鄉村企業（micro and small enterprises in rural areas）；（3）居住在農村的自然人（natural persons in rural areas）；（4）需繳交商業營運計畫書（business plan）：計畫書內容則需包含企業的初始經濟狀況、新開創的經濟活動之預期目標與重要里程碑、具體的投資、訓練與諮詢活動；（5）商業營運計畫書通過審查後，需在 9 個月內開始執行計畫（<https://www.ruralpayments.org/publicsite/futures/topics/common-agricultural-policy/state-aid-and-legal-base/state-aid--leader/reg-702-2014/>）。

綜合上開分析，歐盟在新一波的共同農業政策改革中，已根據整體鄉村發展計畫的實施架構（rural development policy framework）下，擬修正現行的歐盟青年農民補助方案，預計未來再進一步提出鄉村創業輔導的新模型（New model for establishment in rural areas, NRS）。進言之，歐洲鄉村地區的經濟與社會發展，均相較於都市地區來得遲緩，特別是以農業經濟活動作為主要就業與收入來源的鄉村地區，隨著農耕活動的減少，大幅降低農村的經濟活力，進而阻礙到青年返鄉務農的意願與機會。因此，新鄉村創業輔導模型（NRS）必須考量到鄉村青年的從農比例過低、且兼業從農較高的歐洲鄉村新現實（Europe's new rural reality），故需跳脫僅僅輔導新進農民（New entrants to farming）的政策思維，且應鄉村多部門發展的觀點（multi-sectoral perspective），轉向到如何為鄉村青年開創出至其他產業部門就業的機會，以有效協助鄉村青年留居農村的生計來源（rural livelihood），進一步增加青年農民與一般鄉村青年之間互補交流的機會。

新鄉村創業輔導模型（NRS，如圖5所示）的現有新進農民輔導方案中，已從農的青年農民均可以分別申請直接給付（direct payments）的青農補助計畫（方案A）、鄉村創業補助計畫（方案B，business start-up aid）、農場投資補助計畫（方案C，holding investments aid）、和維持現有小農持續營運的小農補助計畫（方案D，small farmers scheme）。相似的，對於有意從農創業的新進農民而言，目前僅能夠申請青農補助計畫（方案A）、小農補助計畫（方案D）兩項補助而已。然而，現行的新進農民輔導方案，均以扶植專業農民（professional farming）為目標，透過維持農場經濟活力的補助，鼓勵青年農民投入更多的農業工作時間，增加農業經營的收入。

其次，就非從農的一般鄉村青年而言，目前不容易從現有的新進青年農民輔導方案中，獲得鄉村就業或創業的財務支持，僅有資格申請鄉村創業補助計畫（方案B）。因此，未來的歐盟共同農業政策改革方案中，則希望在第二政策支柱的鄉村發展架構（Second Pillar of the CAP）中，另行開創出鄉村青年創業的補助與輔導措施，包括（1）鄉村青年基本年收入保障措施（方案E，basic annual income for young rurals），主要在鄉村發展計畫項下，提供返鄉青年的工作機會，藉以暫時性地支持其返鄉期間的基本收入保障（temporary support measure）；（2）獎勵投資計畫（方案F，support for investment projects），則係由歐盟結構基金（Structural funds）所補助的扶植鄉村企業家與創造就業機會計畫（rural entrepreneurs to implement job-creating projects），但不限於農業創業的範圍；（3）鄉村投資補助計畫（rural investment）未來將由歐盟區域發展基金（European Regional Development Fund，ERFD）和歐洲社會基金（European Social Fund，ESF）、歐洲鄉村發展（EAFRD）和歐洲漁業基金（European Maritime and Fisheries Fund，EMFF）共同協力聚焦在農村社區引導型地方發展（community-led local development）目標，包括地域性的經濟發展、支持在地行動團體（local action groups）的公私夥伴關係和共同的社經利益、整合跨部門的地方發展策略（local development strategies, LDS），以改善鄉村地區的投資環境，進一步培育青年鄉村企業家。

最後，在整體的歐盟共同農業政策之外，各個會員國本身亦會根據其國情與鄉村發展問題和需求，研擬出個別的鄉村青年培育與補助計畫，可以補足歐盟共同農業政策的不足之處，藉以為鄉村青年擴充與創造更佳的職業生涯發展機會（方案H，National rural policies）。諸如法國、英國、德國、奧地利、芬蘭、愛爾蘭、荷蘭和西班牙，均有其既定的特殊的鄉村施政措施與創新輔導計畫，例如法國鄉村發展政策多關注在鄉村地區經濟活化議題（economic activity in rural revitalization zones）；英國鄉村發展政策較著重在如何支持脆弱鄉村地區的發展（support for the weakest rural zones）、如何提高鄉村居民接近使用政府公共服務的品質（access to quality public services）；奧地利鄉村發展政策則較強調在如何守護鄉村環境，及建構地方發展機構的社會網絡（Regidor，2011）。

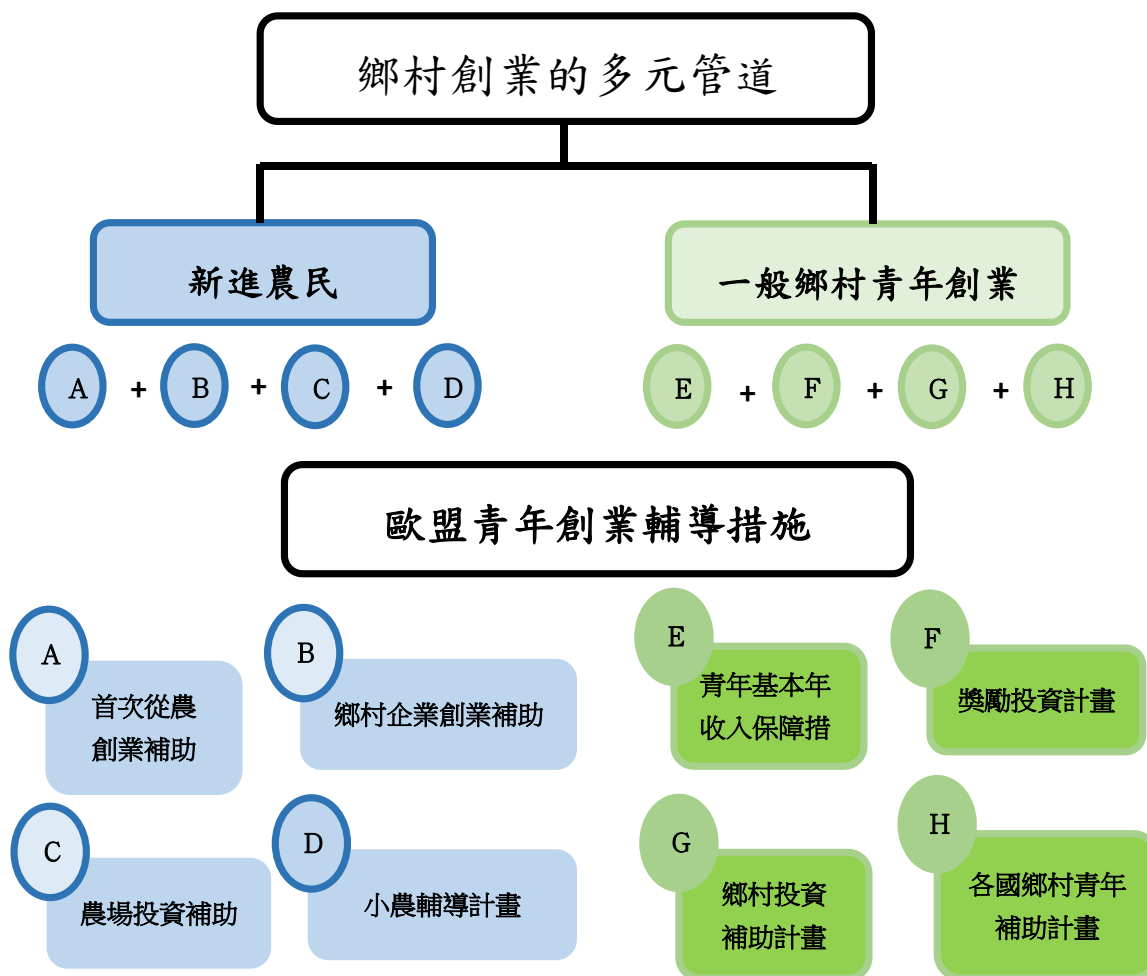


圖 5、歐盟新鄉村青年創業輔導模型
資料來源：Regidor，2012：31。

肆、結論

本文先行回顧 2003 至 2007 年歐盟農民人數與年齡結構的發展趨勢，整體農場的数量，在所觀察的五年間快速下降了 8.8%，雖然 65 歲以上老年農民人數下降了 2.3%，但 35 歲以下青年農民數量，則大幅下降了 30%，其中，新歐盟會員國下降的比例，又高於舊歐盟會員國。另外，在農場主替換率上，可看出青年農民與老年農民兩者的比值，有明顯下降的趨勢，亦即青年農民增加的數量，比不上老年農民成長的數量，可見歐盟農業勞動力結構的發展，亦遭遇到逐漸惡化的瓶頸。

其次，就農村青年從農創業的困境而言，青年農民所能取得的農地資源太少、農業經營無法提供全職的工作保障、農業的預期收入過低為歐洲年輕人不願意投入農業的三大阻礙因素。基此，歐盟共同農業政策為因應農業人口老化與青年農民短缺雙重問題，陸續推出了一系列的農業結構措施，包括青年農民獎勵計畫與鼓勵老農提早退休制度，預期對於日益惡化的農業年齡結構問題，注入農業人力新血，有效促進農業勞動力的世代交替。有關目前歐盟共同農業政策的青年農民補助方案，係以 40 歲的年齡門檻，作為青年農民身分的認定界線，並將青年從農創業的主要管道，可簡單區分為家庭農場內部繼承與非家庭繼承兩大類，而後者又可分為接手經營他人農場、新進農民創業兩種青年從農類型。由於青年從農途徑的不同，不僅可能遭遇到不同的阻礙

因素，同時對於營農創業的資源需求也將有所差別。再就非財務補助型支持計畫而言，歐盟除了財務補助計畫之外，在青年農民創業輔導機制上，常見的非財務補助型的支持措施，尚包括如何建構一個便利、合理的農地租賃系統、農場經營診斷與諮詢服務、農民在職進修的教育訓練課程、協助青年農民籌組農業產銷合作組織等，均對於青年農民創業後的成功營運，則扮演著關鍵的角色。

以歐盟農業結構政策為例，主要為第 112 項措施的青年農民創業支持措施與第 113 項措施農民提前退休措施，兩項補助計畫具有環環相扣與承先啟後的政策關係。就首次創業的新進農民而言，無論在農地取得、資金籌措、生產技術與經營管理能力等各項農業創業條件上，雖然均相對缺乏與不足，故新創業青年農民的財務支持措施，包括農場現代化補助計畫、首次興建農場補助、農場投資計畫補助、創業低利貸款、利息補貼等。相對的，中老年農民提前退休計畫則以獎勵或補助的方式，協助中老年農民提前退出農場經營行列，並要求其將農場經營權交給有意務農的年輕人，以促進農地的活化利用和農場經營人力的年輕化。值得一提的是，歐盟另規劃有農村創業補助計畫來培育新世代的農村企業家，其創業補助的對象，不限制在農業經營的範圍，反而著重在鼓勵和協助農村青年開創新型的農村事業機會，故可視為青年農民培育計畫的輔助性配套措施。

歐盟有鑑於離鄉青年再回流農村的從農創業現象，及都市遷移鄉村的就業人潮，特別是鄉村青年的從農比例過低、且兼業從農較高的歐洲鄉村新現實。因此，歐盟在新一波的共同農業政策改革中，根據整體鄉村發展計畫的實施架構，未來將跳脫僅僅輔導新進農民的政策思維，轉向鄉村多部門發展的觀點，著重在如何為鄉村青年開創出至其他產業部門就業的機會。故未來將會修正現行的歐盟青年農民補助方案，進一步提出鄉村創業輔導的新模型，亦即在青年從農創業的補助與輔導之外，考量到鄉村經濟多樣化發展的需求，故將輔導對象擴大至農村青年創業補助範疇，並規劃出新型青年農民補助方案，以開放與增加進入農業職業生涯的多元化管道，研擬鄉村創業補助計畫，以支持鄉村青年開創農村生活服務業、文化創業產業、鄉村旅遊事業，以及資訊科技相關產業的創業機會，以有效協助鄉村青年留居農村的生計來源，加深青年農民與一般鄉村青年之間互補交流的機會。

綜合而言，歐盟國家目前面臨農業人口老化、缺乏青年人力投入務農等嚴峻的結構性問題，故共同農業政策中亦將培育青年農民作為首要目標之一。本文分析歐盟現有的青年農民培育與支持措施，發現在三類青年從農創業管道中，家庭農場內部繼承的方式，相對較高於接手經營他人農場（即中老年農民提前退休計畫）、新進農民創業等模式。因此，歐盟聚焦於家庭農場繼承模式的青年農民培育計畫，也是較符合我國國情、最有效率、也最為可行的青年農民培育方案。換言之，家庭農場代間移轉的優點，在於青年農民不需要擔心農地取得、資金籌措與生產技術的問題，短期內即可投入農業經營的行列。相對的，家庭農場繼承管道的缺點，則在於農家親子兩代的代間溝通問題與農場繼承的時機點、繼承移轉形式，及親子雙方權利和義務，均受限於家庭繼承與財產分配的傳統文化習俗。

本文再綜合歸納出歐盟國家的青年農民創業輔導機制，則發現青年農民創業補助計畫、農村創業補助計畫與非財務補助型支持計畫，其中前兩者青年農民輔導機制，

均強調財務補助的機制，對於青年從農創業初期而言，尤為重要，其差別則在於創業補助的範圍，是否限制在農場經營或農業創業，且農村創業補助計畫可視為青年農民創業補助的補助項目或配套措施。最後，從青年從農創業歷程中的從農準備、營農開始和經營確立等階段任務來看，非財務補助型支持計畫，包括農場經營改善計畫、農場經營診斷與諮詢服務、農民在職進修的教育訓練機會、青年農民自主籌組農業產銷合作組織等，則對於青年農民成功創業後的後續營運發展，扮演著更為重要的成敗關鍵。

伍、參考文獻

European Commission. 2012. Rural development in the European Union statistical and economic information. Brussels: Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission.

European Commission, 2014. Rural Payments and Services in Commission Regulation (EU) No 702/2014, <https://www.ruralpayments.org/publicsite/futures/topics/common-agricultural-policy/state-aid-and-legal-base/state-aid--leader/reg-702-2014-/>

Regidor, Jesús G., 2011, Building the New Cap: Balanced Territorial Development, in “Cap Reform Through Analytical Lenses”, Debate of the European Commission with the Polish, Presidency and the European Parliament.

Regidor, Jesús G., 2012. EU measures to encourage and support new entrants. Brussels: European Parliament.