



歐盟 2020 年後直接給付與農村發展措施之介紹

洪志銘

中華經濟研究院 台灣經濟所 助研究員

摘要

歐盟執委會於 2018 年 6 月 1 日公布 2020 之後的共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP) 立法提案，本文針對此提案提出評估，並且以直接給付 (direct payments) 與農村發展 (rural developments) 兩大 CAP 支柱 (pillars) 為主要對象。

歐盟面臨農民所得支持分配不均且目標不明確、市場變動加劇、自然環境受到有害影響、農村投資不足與世代傳承的挑戰。同時歐盟也信守 COP21 巴黎氣候變遷協議，以及聯合國永續發展目標的承諾。因此，歐盟建立了三個主要目標與九個特定目標，並設計新的方案以達成前述目標。

CAP 新提案的特點在於執行方式的不同，會員國將有更多彈性去進行資源配置，並可因應會員國自身的條件，設計出符合各會員國需求的作法。會員國必須提出 CAP 策略計畫 (CAP Strategic Plans)，說明在整個計畫期間如何運用直接給付與農村發展措施達成前述 9 個特定目標。歐盟執委會將會檢視這些計畫是否與目標一致、是否符合歐盟單一市場原則，並持續追蹤與考核計畫的績效。所得支持的再調整仍是 CAP 的重心，同時，更提高對環境與氣候行動的力道，獎勵農民突破消極遵守的方案設計也是這次提案的特點。

新提案明確要求歐洲農村發展基金中 30% 的預算必須用於農業環境與氣候計畫，另外，會員國也可以額外移轉高達 30% 直接給付的金額到農業環境與氣候計畫，這有助於農業部門對氣候與環境的貢獻。

然而，這些支持措施也可能違反公平競爭的原則、所得支持重分配效果不彰與重複補助等潛在問題，因此設計方案時需加以注意與調整。

對臺灣之啟示為臺灣可以綠色給付制度對氣候變遷措施的獎勵，也可以仿歐盟，分基本措施獎勵與額外措施獎勵。另外，可以強化農民跨代間經驗交流與傳承的策略設計，讓經驗傳承與創新同步並進。再者，可檢討農地移轉與繼承相關問題，提供青農與潛在農民進入農業的機會。

關鍵詞：共同農業政策(Common Agricultural Policy)、直接給付(direct payments)、農村發展(rural developments)



歐盟 2020 年後直接給付與農村發展措施之介紹

壹、前言

為了因應未來氣候變遷、世代傳承等挑戰，同時繼續支持歐洲農業朝向更永續與具競爭力的發展，歐盟執委會於 2018 年 6 月 1 日公布 了 2020 之後的共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）立法提案，本文針對此提案提出評估，並且以直接給付（direct payments）與農村發展（rural developments）兩大 CAP 支柱（pillars）為主要對象。

一、共同農業政策的演變

2020 之後的共同農業政策是一系列改革的一部份。CAP 從 1960 年代建立以來已不斷調整，以因應區域及世界情勢的變化。遭遇的挑戰包括：氣候變遷導致市場價格波動的不穩定影響、與其他非農市場連結加深（例如生質燃料的使用加強了農業與能源市場的聯繫），以及生物經濟的創新與發展等議題。儘管農業收入是 CAP 重要的議題，但 CAP 關注的範圍逐漸擴大，更加重視自然環境、氣候和其他有關農村發展的議題。

CAP 發展有幾個重要的里程碑，演變的趨勢是從傳統的價格支持（包括相關的邊境措施）過渡到直接支持（1992 年改革倡議），繼續引入農村發展計畫的第二支柱（2000 年議程），到直接給付與生產的脫鉤（2003 年改革倡議）。2013 年之後的 CAP 改革，與之前改革的主要差異，在於提供了更全面和整合性的政策支持，強調 CAP 主要關鍵支柱之間的聯繫，同時引入了直接給付的新架構，目的在使 CAP 目標更明確、更公平與更具環境與自然保護的內涵。2020 年之後 CAP 新提案，更加重視歐盟與成員國之間的責任平衡，授與會員國更多政策措施設計、執行的權力與自由度；更加強調政策措施的效果或績效（performance），而非消極遵守（compliance）；同時，也調整直接給付的作法以求更公平的分配資源；再者，重新修訂綠色架構，強化農業對環境和氣候變遷的政策因應強度。



二、主要挑戰

1.農民所得支持作法分配不均且目標不明確：直接給付措施是支持農民所得的主要政策工具，而且直接給付占了CAP總支出的70%。2015年歐盟28國當中，81%的農民獲得了直接給付中的20%，這表示多數農民只獲得少數的給付金額，反之，少數農民卻獲得多數的款項。

歐盟28國中約有75%的農民所得給付收入不到5000歐元，而四分之一的農民所得給付收入不到500歐元，卻有1.6萬農民（約占0.2%）收到超過15萬歐元的直接給付款。而且研究顯示，直接所得約占低所得階層農民收入的1/3，高所得農民占比則更高，達1/2。可以看出，現行的所得支持措施是累進式的，亦即收入相對較高的農民獲得的給付相對較高，這與所得給付的主要原則相抵觸。直接給付的份額也因農場類型的不同而不同，牛隻飼養、穀類，油料種子和蛋白質農場的份額最高，而集約化畜牧業的生產（例如肉食動物，如豬和家禽）和園藝的份額相對較低。這種不平等在很大程度上反映了農場規模的差異（以每個農場的公頃數衡量），另一個造成不平等的原因是會員國直接給付的標準有所不同。

不平等的農民所得支持措施不僅妨礙公平，也由於較大型的農場比小型農場更受到政策支持，更不利市場的公平競爭，也是一種資源的浪費。

2.市場變動加劇：歐盟農業經常受到農產品價格波動、天災與病蟲害的侵擾，而日漸開放的市場也讓歐盟農業更容易受到國際市場的影響。

3.對自然環境造成的負面影響日增：長期以來對集約農業的偏愛，對農業生態環境造成不小的壓力。例如，農業是土地氮含量減少的主要因素，每年約減少6.5到8百萬噸，透過空氣與水等介質增加了溫室氣體排放以及水污染。另外，土地中的磷含量正減少中，土壤肥沃度有降低趨勢。另外，在氣候議題上，2015年歐盟農業部門的溫室氣體排放約占歐盟的11%，雖然溫室氣體在1990至2013年之間減少了20



%，2014 年又開始增加。再者，過去雖然也有不少對生物多樣性以及地景（landscape）維護的措施，但效果並不好。

4.農村面臨的挑戰：農村的投資不足，阻礙了農村再造、現代化、多樣性與新知識與技術的吸取，也導致了自然環境永續性、競爭力與韌性的不足。同樣的，投資不足也削弱了農村在清潔能源、生物經濟、循環經濟之中的發展潛力，進一步影響了青年留農的意願，35 歲以下的農民參與歐洲農業的比例只有 5.6%，土地取得（包括土地移轉與農地繼承）與資金是阻礙青農及他人進入農業的兩大障礙。

三、必要性與目標

歐盟信守 COP21 巴黎氣候變遷協議，以及聯合國永續發展目標的承諾。在氣候方面，農業部門需要達成溫室氣體排放減量的目標；同時，以生態系統為本的農業已清楚認知到農業對生態多樣性以及地景維護的重要角色，因為這些承諾與認識，農業必須給予更多在技術、公共服務、基礎設施與能力建構等方面的投資。

新提案的 CAP 有 3 個主要目標（main objectives or general objectives）與 9 個特定目標（specific objectives）。3 個主要目標是：培養有韌性的農業、支撐環境與氣候、強化農村的凝聚。9 個特定目標為：確保農民收入公平、提高競爭力、再平衡於食品鏈中的角色、氣候變化行動、環境關懷、保護景觀和生物多樣性、支持世代更新、活力農村、保護食品和健康。

四、與過去 CAP 的主要差異

此 CAP 新提案的特點在於執行方式的不同，會員國將有更多彈性去進行資源的配置，並可因應會員國自身的條件，設計出符合各會員國需求的作法。會員國必須提出 CAP 策略計畫（CAP Strategic Plans），說明在整個計畫期間如何運用直接給付與農村發展措施達成前述 9 個特定目標。歐盟執委會將檢視這些計畫是否與目標一致、是否符合歐盟單一市場原則，並持續追蹤與考核計畫的績效。所得支持的再調整



仍是 CAP 的重心，同時，提高對環境與氣候行動的力道，以及獎勵農民突破消極遵守的方案設計也是這次提案的特點。

貳、直接給付

直接給付在 2020 年之後的 CAP 中依然保有重要性，與過去的 CAP 直接給付的最大差異，在於多了新的生態方案（Eco-schemes），是過去綠色架構的調整版。其他的不同之處，還包括了新的績效達成模式，亦即歐盟執委會建立基本目標，而會員國根據他們的自身條件，有彈性的調整執行策略，讓這些策略更容易被遵守與執行。會員國必須提交 CAP 策略計畫，說明採取這些策略的理由、方法，並提出可供監督與評估的指標。以下依照直接給付的項目進行說明並提出討論。

一、措施介紹

（一）基本所得支持（Basic income support）

新的基本所得支持應以每公頃單一價格（單一費率）支付，但會員國可以根據各區的社會經濟或農業經濟條件給付。會員國也可以依據給付權利（entitlement）去執行基本所得支持。成員國至少應在 2026 年之前確定給付權利的最大值，並確保在 2026 年所有給付權利應為平均基本所得支持數額的 75%。

（二）新綠色架構（New green architecture）

新的共同農業政策設計了新的綠色架構，跨越了 CAP 兩支柱。架構包括三個部分：1、強化性條件（enhanced conditionality）；2、生態方案；3、農業環境、氣候方案和其他管理承諾。

在強化性條件方面，農民必須遵守與氣候和環境、公共，動植物健康和動物福利的現有 16 項法規要求，同時也需遵守與農地狀態維護有關的 10 個標準。強制性措施包括保存優質土壤，建立維持土壤的肥沃度的系統、水質改善和氮排放減少、輪作、與為了增強生物多樣性保留一定比例不做農用的土地。



在生態方案方面，會員國有義務提供生態方案給農民。生態方案主要在提供有益氣候與環境的農業作法，農民可以自願參與生態方案，對於超過現行保護自然與生態的作法，會員國可以提供更多的支持。生態方案應針對每公頃符合資格的農地按年支付，每年支付的形式可在基本的所得支持之外，再額外加碼；或是以補償的名義支付，彌補農民因為遵守生態承諾而導致成本增加和收入的損失。這使會員國可以在執行生態計畫時為農民創造出更多利潤空間，吸引更多農民參與有益氣候和環境的方案。因為加入了強化性條件，新的綠色架構相當於重新定義了新基準。會員國有權力調整此基準，以處理各國特殊的環境問題並激發出創新的作法，使農民有機會獲得超越基本給付的額外收入。

(三) 減少直接給付 (Reduction of direct payments)

與以前的改革一樣，CAP 這次提案也提出了給付重新分配的作法。相對於目前的 CAP，新 CAP 的提案積極的將所得支持的資源分配給較小的農民。會員國有義務設定直接給付的上限，當農民獲得給付金額

1. 介於 6 萬至 7 萬 5 千歐元之間，減少直接給付至少 25%；
2. 介於 7 萬 5 千至 9 萬歐元之間，減少直接給付至少 50%；
3. 介於 9 萬至 10 萬歐元之間，減少直接給付至少 75%；
4. 超過 10 萬歐元，100%減少直接給付。

目前 CAP 上限設定是選擇性的，當農民獲得給付金額超過 15 萬歐元，基本給付需至少降低 5%。綠色給付不在限制之內，農場工人的薪資成本也可以扣除。然而，新的 CAP 提案比現行的 CAP 更積極，綠色給付金額納入了給付金額計算內，而且從 6 萬歐元開始減少給付（現制是 15 萬歐元以上），新提案的給付減少率提高（現制是 5%，新提案則從 25%開始）；但是此提案的影響可能很小，因為法規對於勞動成本的扣除規定相當寬鬆，使得計算給付金額相對降低，進入前述 4 種級



距門檻的機會也會降低，影響人數也就降低。

(四) 所得支持重分配方案

如同前述，目前所得支持作法相對有利於大農，重新分配收入計畫的目的在於平衡這種現象。目前 CAP 中，重新分配所得方案是選擇性的，新的 CAP 提案則是強制的，但是會員國有很大的自由來執行重分配給付方案。會員國應為每公頃農地確定一個給付金額，或是為不同的公頃確立不同的給付金額，並確定每位農民可以獲得給付的農地上限（以公頃為單位）。但是，每公頃的給付金額不得超過全國每公頃的平均直接給付額。

(五) 合併所得支持與棉花種植特殊給付

新提案的合併所得支持（Coupled income support）措施與目前 CAP 的作法類似，即 CAP 支柱 1（直接給付）金額中最高有 10% 可以分配給 VCS（Voluntary coupled support），並加上額外 2% 用於蛋白質作物的種植上，目的在於提供對於特殊部門的所得支持，現在新的提案多了對非食用的生質作物的支持。有生產棉花的會員國（保加利亞，希臘，西班牙和葡萄牙）應該補助棉花生產，符合條件的農民所獲得的補貼取決於參考地區和參考產量，新提案的每公頃補貼金額最高可達每公頃 1218 歐元。

(六) 青農支持方案

在目前的 CAP 中，會員國有義務向新進的年輕農民提供額外補助，然而在新的 CAP 提案中，這是選擇性的，當會員國決定補助新進青農，最多只能使用 CAP 支柱 1（直接給付）中的 2% 資金。每公頃單位支付額僅適用於針對新進的年輕農民。目前的 CAP，會員國可提供 40 歲以下的農民最多 5 年的支持。另外，除了從支柱 1 撥出經費外，會員國還可以從 CAP 的支柱 2（農村發展）中撥出經費來支持年輕農民，包括提高津貼額度，最多可達 10 萬歐元。

(七) 小農



就像目前的 CAP，新 CAP 也建議會員國對小農採取更簡化的給付程序，會員國必須在 CAP 戰略計畫中說明其作法。

（八）部門別措施

目前 CAP 中，部門別的目標、執行和權力分散在不同的部門援助計畫中，被認為缺乏整合性的架構。而新的 CAP 則進行了整合，部門別措施（水果和蔬菜，葡萄酒，橄欖油和食用油，養蜂業，啤酒花和其他部門）現已整合至 CAP 計畫中，也針對達成 9 個特定目標建立了對應架構。

二、討論

以下針對新 COP 提案的幾個重要措施與問題提出相關討論。

（一）所得平衡支持措施

針對目前所得支持失衡的調整作法，新的 CAP 提案提出了比較具有企圖的作法。然而，可以寬鬆抵減薪資成本與其他成本的作法降低了新提案的有效性。其次，由於新提案設計的給付上限與給付再分配作法是強制性的，會員國在設計與執行將扮演重要角色，然而卻沒有確保機制可以強迫會員國遵守最低的支出要求。

雖然新提案的給付上限與給付再分配作法可以減少不公平與增加就業，然而有研究指出，CAP 給付計畫雖然短期可以積極的留住農民，卻也減緩了農業部門改革，阻礙了農村長期的發展。為了兼顧公平與效率，所得支持再分配作法應該調整。

前面提到，因為可以寬鬆的抵減薪資成本與其他成本，降低了平衡所得支持提案的有效性。可以提高有效性的作法之一，就是不要強制會員國一定要讓抵減薪資與其他成本，而是讓這種抵減的權力交由會員國決定。

（二）綠色架構與生態方案

新綠色架構建立了明確的基準，綠色支付應占支柱 1（直接



給付)中的 30%，新提案允許轉移部分資源到其他的綠化措施(例如，生態方案)。

生態方案補償的給付可以依照每公頃固定金額給予，或是根據(全部或部分)收入損失或新增成本，只有當補償超過農民必須支付的費用時，生態方案才可能被廣泛採用。然而，新的提案不排除將生態方案當做隱藏性收入支持的手段，新提案有可能成為漂綠(green washing)的管道，鑑於現行 CAP 的綠化經驗，歐盟不應再重蹈覆轍。由於生態方案中沒有嚴格的補償原則，可能產生過度補償的現象，浪費公共資源，更可能扭曲了公平競爭的環境，因此有必要對成本進行模擬評估。

由於綠化和永續作法並不一定跟土地直接相關，可是目前的支付計畫的提案卻以公頃為支付單位，這與歐盟以效果或績效支付的原則相違背，若改以「行動」做為支付的基準，則將符合歐盟的基本原則，並可創造出更多創新的方法。

(三) 公平競爭環境與 WTO 境內支持規定

歐盟的單一市場原則在於維持公平競爭的環境，避免不公平的支持措施。同時，歐盟也追求差異化原則，即根據成本差異來有效率的提供產品與服務。以下三個作法可能有損公平性：

1. 強化性條件：因為會員國之間可能會有不同的要求以及不同的支持作法。

2. 生態方案給付：此方案可能產生過度補償的現象，因為補償的基礎在於成本的認定。

3. 合併所得支持：主要在於自願合併所得支持計畫太過廣泛，而不是針對特定或遭遇困難的農業部門進行支持，在農業部門之間與會員國之間都可能損及公平性與效率性。此外，會員國中特定部門的協助措施(例如棉花)也有可能造成不公平競爭的情形，因此會員國在制訂支持措施時必須注意可能造成不公平的



情況，也需符合 WTO 農業協定的規定。

(四) 政策工具是否充分

直接給付項下的政策工具數已經增加了（生態方案即為一例），而且在新的 CAP 提案下，會員國可以根據自身的需要，自由提出和設計具體支持策略。因此，會員國將很多機會制訂應對的措施。但是目前會員國提出的措施不僅模糊且為數有限。

表 1 新提案的直接給付方案優劣比較

措施	優	劣
強化性條件	整合了過去綠色措施，清楚建立了關於農業生產作法的最小強制標準。	會員國必須建立清楚的準則，但會員國之間可能會有差異，導致不公平競爭的情形。
生態方案	會員國有義務提供農民超過基本單一給付費率的生態方案，以鼓勵農民進行更多超過強化性條件對於氣候與環境的規定。	但是目前的提案設計，仍是以公頃作為給付基準，失去了納入以行動為給付基準的好處，而且方案排除了對動物福利及社會的考量。
強制性設定直接給付上限	以強制規定，回應過去對給付不公平的批評。	目前提案設計，由於在薪資及相關成本有慷慨的抵減作法，預期成效將很小。
所得支持重分配	強制性是一大特色。	由於會員國有極大的自由裁量權，有可能需要支持的農民仍得不到太多的支持。
合併所得支持	有助於維持特定或是需要支持的農業部門。	根據過去執行的經驗，此措施應用條件太寬鬆，沒有幫到特別需要協助的農業部門。
青農支持	新創與青農可受到直接給付	此支持措施在目前提案為選



	以及農村發展兩大支柱的雙重支援。	擇性措施（過去為強制性措施）。
小農	簡化給付程序有助於降低行政與交易成本。	對於長期的農業結構改革有不利影響。
部門別措施	已進行整合，且對應到 CAP 的重要目標。	會員國的策略方向有可能不利公平競爭。

資料來源：Jongenee (2018).

參、農村發展政策

農村發展計畫（Rural Development Plan, RDP）在新舊 CAP 之間的主要差異，在於新提案已從消極遵守（compliance）轉成以績效（performance）或效果為主的支持，因此現行的 69 個主要及次要措施被縮減為 7 類比較廣泛的措施；會員國在各自的國家發展計畫中必須進行需求評估，以及基於需求建構適合該國的策略，不僅如此，還必需達成歐盟整體的農村發展目標。但是核心的農村發展政策並沒有改變，例如分權原則、國家/區域多年期計畫、會員國共同分擔歐洲農村發展基金（European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD）等。

CAP 的農村發展政策措施有八個，分別是：氣候、環境與其他管理承諾；自然或特殊地區的不利限制；法令規定導致受到不利影響的地區；投資；青農與農村新創支持；風險管理；合作；知識與資訊交流。以下先說明農村發展政策的財源概況，再依序說明各項措施，最後為方案優劣的整理。

一、農村發展資金與措施介紹

（一）農村發展政策資金與會員國、私部門貢獻

2014-2020 年農村發展計畫在所有 CAP 的預算占比為 26.7%，而 2021-2027 年的預算占比降為 24.5%。會員國有 15% 的資金比例可在直接給付與農村發展計畫中移轉；更進一步，會員國為了達成環境與氣



候的目標，可額外再將 15% 的資金，從直接給付計畫轉移到農村發展計畫，也可以以額外的 2% 支持青農。為了特定的 CAP 目標，某些措施的支出占比將被限定，例如為了氣候與環境目的的農村發展（30%）或青農支持（2%）等。再者，由於農民對補助的需求，財務工具（financial instruments）計畫應可以吸引私部門的資金投入農村發展計畫，公私合作一起解決農民短期營運資金短缺以及市場價格波動的風險。

（二）氣候、環境與其他管理承諾

相較於直接給付中的生態方案，氣候、環境與其他管理承諾的支持範圍涵蓋了更多的項目。例如，對轉成有機農地與維持的獎勵；對支持環境友好生產系統的給付（例如生態農業、保育型農業和整合性生產）；森林生態環境保育和氣候服務、動物福利、基因資源的永續利用等的給付。對於這類超過一般環境與氣候承諾的活動，而給予所得或成本損失的補償給付，必須在國家 CAP 策略計畫中描述出來，這類的給付期間可能是一年，或是多年期（有可能超過七年）。

（三）自然或特殊地區的不利限制

受自然限制的不利地區是指由於自然條件（例如陡坡、特殊土壤、生長期期間的高溫壓力）而導致生產力降低的區域。因為這樣的不利條件，農民更傾向放棄土地，這會違背歐盟應保持土地處於良好農業和環境狀況的基本承諾。對於這些處於不利條件地區所進行的方案已經在 2018 年之前確定了，未來（2021-2027 年）也不會改變。歐洲農村發展基金對這種策略的最大支持比例為 65%，最低支持比例為 20%，這類措施也包括對不利地區農民的強制性所得支持。

（四）法令規定導致受到不利影響的地區

由於執行棲息地和水源資源保育計畫，土地利用因而受到限制，農民不能再像以前那樣使用土地，會員國可以因為這類保育計畫所導致農民所得減損或新增成本給予補償，歐洲農村發展基金的最大支持



比例是 80%，最低是 20%。

(五) 投資

會員國可以支持農場和非農場的生產性和非生產性投資，過去 CAP13 個投資領域，已由新提案的 7 個投資領域所取代，投資包括：對農村地區的基礎投資、當地服務的投資、用於環境保護的土地購買、與環境和氣候相關議題有關的農業和林業基礎設施、年輕農民使用金融工具購買土地、天災和災難性事件的復原投資，以及因應流域管理計畫的灌溉投資。若是灌溉計畫會損及水體的良好狀態，灌溉投資就不能獲得支持。歐洲農村發展基金對較不發展地區的支持比例為 70%，其他地區為 43%；對於非生產性投資、基本服務和與森林相關的投資，歐洲農村發展基金的支持比例可到 80%。

(六) 青農與農村新創支持

為了更好地支持農民的世代更新，農村發展計畫也為年輕農民提供了支持。會員國必須在其 CAP 策略計畫中提出合理的策略，說明策略如何因應其所轄區域的挑戰，並需解釋該策略與國家其他政策工具的相互作用，以期改善歐盟與會員國行動之間的一致性：特別是在取得土地、融資、及知識和諮詢機會的面向上。會員國還應說明國家的政策工具（如稅制、繼承法、土地交易市場管理或國土規劃），與歐盟年輕農民支持措施的相互影響關係。

取得土地和土地轉讓被認為是阻礙年輕農民創業的主要障礙，歐盟執委會提議，允許會員國在財政上支持農民之間的合作，其中的合作形式將包括跨代農民間的農場夥伴關係、農場繼承或轉讓計畫的服務、土地仲介、老農與青農的媒合服務等。最重要的是，年輕農民將從投資計畫、知識分享與訓練中當中受益。

與現在的 CAP 相比，新提案對年輕農民和新創農企的援助金額，最高可達 10 萬歐元。此外，新提案將允許會員國建立融資工具，以協



助需要資金的青農；歐盟也將進一步與歐洲投資銀行合作，從其經驗中規劃有益於青年農民的方案。另外，新提案也簡化了青農申請的資格。

（七）風險管理

會員國應支持並向農民推廣風險管理工具，相關的支援包括對保險計畫和共同基金保費的財政捐助。會員國也應訂定申請辦法，包括：風險保險和互助保險的類型和範圍、損失計算的方法、可補償的條件，以及互助保險的構成和管理規則。新提案新增了一個條款，即會員國應同時考量公、私部門的所有補償金額，避免超額補償。

大致來說，儘管農民參與風險管理計畫的比例逐漸上升，但風險管理工具的使用一直低於預期。例如，大多數會員國都有多重災害作物保險（multi-peril crop insurance, MPCCI）（在少數幾個會員國中只有標準的冰雹致災保險）。到目前為止，尚無會員國的私部門 MPCCI 保險（無補貼）有高的參與率，歐盟的財政支持可能有助於此類保險的推廣與採用。

（八）合作

目前 CAP 合作支持措施涵蓋了許多合作項目，合作項目下包括了農產品和食品的品質管理計畫、生產團體與組織建立，及領導者的培養計畫。因此，新提案的合作計畫除了包括生產團體與組織建立與品質管理計畫之外，也包括 EIP（European Innovation Partnership）地方發展計畫、LEADER（即法文的農村發展計畫）行動計畫、森林管理計畫、環境和氣候行動集體計畫、智慧農村計畫等。

在合作項目下的支持措施沒有太多規定，只要對 CAP 特定目標有積極貢獻，並在 CAP 策略計畫獲得同意之後，兩個單位以上的任何合作形式都可以得到支持。對於這種支持措施，將採用一般的歐洲農村發展基金支持率（較不發展地區為 70%，其他地區為 43%）。



(九) 知識與資訊交流

會員國必須在其 CAP 策略計畫中納入一個全方位的策略計畫諮詢系統，會員國必須在策略計畫中說明如何將這些農業諮詢服務整合到更為廣泛的農業知識創新系統 (Agricultural knowledge and innovation system, AKIS) 中。另外，歐洲創新夥伴 (European Innovation Partnership) 計畫持續進行，以確保跨境知識交流，農場諮詢顧問將發揮重要作用。

二、討論

上述農村發展計畫相關措施的優劣，摘要整理如下表。

表 2 新提案的農村發展方案優劣比較

措施	優	劣
財務	確保了歐洲農村發展基金中 30% 的預算必須用於農業環境與氣候計畫。另外，會員國可以額外移轉高達 30% 直接給付的金額到農業環境與氣候計畫。	由於允許高達 15% 的歐洲農村發展基金，可在直接給付計畫與農業環境與氣候計畫之間移轉，所以會員國可能最多只轉移 15% 到環境與氣候計畫。
氣候、環境與其他管理承諾	涵蓋 9 個 CAP 特定政策目標並延伸到更多不利地區。由於共同分攤率減少，會員國有更多誘因執行環境與氣候計畫。	生態方案與環境與氣候計畫可能有重疊之處，需要區隔清楚，以免重複獎勵。
自然或特殊地區的不利限制	避免土地被棄置。	(無)
法令規定導致受到不利影響的地區	農民可以因法令限制而獲得補償。	(無)



投資	生產或非生產性的投資有助於綠色服務的提供與資源運用效率的增進。	對具有生產性的投資可能違反 WTO 的規定。另外，生產性與非生產性可能不易認定與選擇。
青農與農村新創支持	結合了直接給付與農村發展計畫的資源。	對特定生產者的補助（如青農）可能違反 WTO 的規定。
風險管理	大致不變。	（無）
合作	合作與投資支持方案有助創新擴散與集體學習。	要注意重複補助的資源浪費問題。
知識交流與資訊	有助創新，農業諮詢服務可增進許多目標政策的成效。	（無）

資料來源：Jongeneel (2018).

肆、對臺灣之啟示

2020 年新版的 CAP 強調為因應氣候變遷的威脅，以及對於減緩氣候變遷的承諾，因此加強在氣候變遷上的策略設計，以及為此目的增加了資源的投入力道，進一步，也授權會員國設計出超越被動遵守的誘因機制。另外，對於農村世代交替的關注也是重點。

臺灣可以參考之處為：

1. 加強臺灣綠色給付制度對氣候變遷措施的獎勵，可以仿歐盟，分基本措施獎勵與額外措施獎勵。
2. 強化農民跨代間經驗交流與傳承的策略設計，讓經驗傳承與創新同步並進。
3. 檢討農地移轉與繼承相關問題，提供青農與潛在農民進入農業的機會。



伍、參考文獻

1. Jongeneel, R.A. 2018, Research for AGRI Committee – The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617502/IPO_L_STU\(2018\)617502_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617502/IPO_L_STU(2018)617502_EN.pdf)