

歐洲農業模式之研析

王俊豪

摘要：歐洲農業模式係於 1997 年由歐盟農業委員會與歐盟農業合作委員會共同提出的歐洲農業發展架構，並作為歐盟與美國、凱恩斯集團在 WTO 農業自由貿易西雅圖協商時的談判籌碼。進言之，歐洲農業模式係以多功能農業為基礎，主張歐洲農業的非市場與非商品產出，應屬於非關貿易事項，代表歐洲歷史、文化與社會的特有意義，是不可且不應協商的公共價值議題。有鑑於歐洲農業模式充分反應出以家庭農場、小農制的農業進口國心聲，故本文在論述歐洲農業模式時，擬先說明歐洲農業模式所蘊藏的多功能農業政，繼而分析歐洲農業模式與鄉村發展之關係。

首先，就歐洲農業模式與農業多功能性的關係而言，歐洲農業模式是一種多功能農業的發展理念，其重要性並不因農業部門的社經比重衰退而減少；相反的，農業多功能性將因消費者保護意識高漲，更迫切需要擴展至食品安全、環境保護與動物福利等領域，因為農業經營身兼環保生產、領土守護與社會整合等多功能角色，故歐洲農業模式反映的是歐洲整體社會的選擇，同時也是歐洲消費者、農民、農家與農業合作組織對於農業的共同期待。

其次，就歐洲農業模式與歐洲鄉村模式的關係而言，有鑑於農業政策與鄉村政策具有互補共生的關係，歐盟在 2000 年共同農業政策改革議程中，已正式將鄉村發展列為第二政策支柱，此改革不僅是消極的因應貿易自由化對於歐洲農業的衝擊而已，更重要的是肯定農業多功能性在鄉村發展領域的積極作用。故從多功能農業的發展，可推演出歐洲鄉村模式，亦即共同農業政策具有避免鄉村社經發展遭受到農業轉型的危害，以及維護生機盎然與蓬勃發展歐洲鄉村的使命。因此，在歐洲鄉村模式的理念下，將強化由農業部門提供非市場財貨與服務的功能，並由農業指導暨保證基金提供不涉及干預市場運作的鄉村發展支持措施。

綜合而言，歐盟以堅持歐洲農業模式的貿易談判策略，強調歐洲農業不僅是單純的產業或經濟部門而已；相反的，農業在歐洲經濟、社會、文化、歷史與環境發展上，特別是對於維持歐洲特有的鄉村生活模式，具有無法取代的地位。從歐洲農業模式到歐洲鄉村模式所呈現的是一致且一貫的政策主張，亦即當前的歐洲鄉村發展，仍應以農業發展為基礎，故歐洲農業不應淪為市場價格取向下貿易談判的犧牲品。因為，唯有歐洲模式的多功能農業發展，始能確保歐洲鄉村的永續發展。

關鍵詞：多功能農業 (Multifunctional Agriculture)、共同農業政策 (Common Agricultural Policy)、歐洲農業模式 (European Model of Agricultural)、歐洲鄉村模式 (European Rural Model)

一、前言

歐洲農業模式 (European Model of Agricultural, EMA) 係於 1997 年歐洲政府高峰會時，由歐盟農業委員會 (COPA¹) 與歐盟農業合作委員會 (CoGeCA²) 共同提出的歐洲農業發展架構，除作為指導共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP) 改革方針之外，更於 1999 年 Seattle 舉辦的 WTO 農業自由貿易協商時，成為歐盟與美國、凱恩斯集團 (Cairns Group)³ 間的重要談判籌碼。進言之，歐洲農業模式係以多功能農業 (multifunctional agriculture) 為基礎，認為農業在歐洲社會中扮演著不同的角色，除生產農產品與糧食的基本功能外，尚具備保護自然環境、維護鄉村景觀與奠基鄉村發展等多項功能。因此，歐盟主張農業的非市場與非商品產出，應屬於非關貿易事項 (non-trading concerns, NTCs)，同時農耕體系內含著歐洲特有的歷史、文化與社會意義，是不可且不應協商 (not negotiable) 的公共價值議題，故在貿易自由化談判中，主張 WTO 應尊重歐洲社會所選擇的農業模式，甚至對於給予特殊的優惠待遇。

相對於歐盟的農業貿易談判訴求，凱恩斯集團與美國則針對歐洲農業模式提出嚴厲的批判，質疑歐洲農業模式的多功能性 (Multifunctionality)，是農業保護主義復僻的藉口，也拒絕承認歐洲農業與鄉村發展間具有不可分割的關係，故仍堅持農業貿易談判應回歸到經濟與商業的市場基本面來進行協商 (Givord, 2000)。然而，各國的農業發展走向，是否應該或能夠完全交由市場價格機制來決定呢？顯然地，歐洲農業模式道出了以家庭農場為主的小農制農業進口國的心聲，特別是歐盟農民面臨國際貿易自由化所遭遇的困難，包括負擔較高的勞動成本，或是農業生產必須符合較高的食品安全、品質檢驗與污染防治標準，諸如賀爾蒙使用、基因轉殖技術、每公頃飼養的動物單位數、植物保護與動物福利等農場生產方式的限制 (COPA and CoGeCA, 1999:13)。由於上述的農業經營法律規範，並非各國一體適用，尤其是中南美洲與東南亞的農業出口國家，無論在環境保護與食品安全上，或是在單位成本與農業生產實務要求上，均較歐盟享有寬鬆的法定標準與生產條件，此關係到不同農業發展理念的制度競爭力與市場價格

¹ COPA 為 Comité des Organisations Professionnelles Agricoles 的縮寫，係指 Committee of Agricultural Professional Organisations in the European Union，故譯為歐盟農業專業委員會。

² CoGeCA 為 Comité Général de la Coopération Agricole 的縮寫，係指 General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union，故譯為歐盟農業合作委員會。

³ 凱恩斯集團 (Cairns Group) 係由農業出口國於 1986 年所結盟組成的國際貿易組織，強烈主張農業貿易的全面自由化，目前擁有 18 個會員國，包括阿根廷、澳洲、紐西蘭、玻利維亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、斐濟、瓜地馬拉、印尼、馬來西亞、巴拉圭、菲律賓、南非、泰國、烏拉圭等國家。

競爭力的差距，如不仰賴政府提供相關的農業支持措施，則難以補償高規格制度所造成的額外生產成本與國際市場價格間的落差。基此，本文在論述歐洲農業模式時，擬先說明歐洲農業模式所蘊藏的多功能農業政，繼而分析歐洲農業模式與鄉村發展之關係。

二、歐洲農業模式與農業多功能性

近年來，影響歐盟農業發展最重要的因素，分別為歐盟東擴、生物科技與WTO多邊貿易談判(multilateral trade negotiations)，特別是貿易自由化的全球競爭壓力，迫使歐盟共同農業政策必須修正原有的農業市場支持系統，諸如降低境內市場的價格支持措施、削減出口補貼，及降低進口關稅，以放寬國際農產品進入歐盟市場的機會(market access)(Jouen, 2000)。然而，歐盟有鑑於其農業生產方式、環境保護與動物福利等法定標準的制度限制，迥異於農業出口國家的廉價競爭策略，故於多邊貿易協商時，提出歐洲農業模式作為談判籌碼。簡言之，歐洲農業模式是一種多功能農業的發展理念，其政策概念在於強調農業生產的非商品價值與功能。傳統上，歐洲農業即具備經濟、社會與環境等多面向的功能，包括維持鄉村經濟活動、提供農業就業機會、保存農耕文化、維護鄉村優美景觀、保育生物多樣性與管理自然環境資源(COPA and CoGeCA, 1999: 5)。然而，21世紀多功能農業的重要性，並不因其經濟比重的衰退而減少；相反的，當代的農業多功能性，更因消費者保護意識高漲而擴展至食品安全、環境保護與動物福利等領域。有關歐洲農業的多功能角色(multi-functional roles)，可分別從生產面、領土與社會面來加以說明(COPA and CoGeCA, 1999: 10)：

(1) 生產的角色：歐盟為世界農業的主要生產基地之一，擁有廣大的可再生自然資源，特別是土地。故維持農業生產的正常運作，將有助於歐洲的經濟成長與世界糧食供需平衡，同時歐盟極力推動的永續農業生產方式，一方面，可提供消費者健康與優質糧食；另一方面，則積極開發再生性原料作物與能源作物市場。

(2) 領土的角色：農業部門對於凝聚歐盟人民共識與領土完整，位居關鍵地位，尤其是共同農業政策從實施迄今，可謂是維繫歐盟社經版圖，促進境內市場自由流通，縮短會員國居民與城鄉地區社經落差的最有力措施。因為農業持續經營，除能支撐鄉村社區的經濟活動、就業機會與基礎建設之外，更能避免偏遠與發展困難地區，免於鄉村人口外流(rural depopulation)與領土沙漠化的危機。

(3) 社會的角色：歐盟農業委員會確信以農業耕作為基礎的鄉村經濟，能活化鄉村地區就業結構，強化不同地區或不同團體間的社經整合，降低城鄉地區的貧富差異。此外，農民所擁有的生態知識與技能，農業與當地自然環境和公共基礎設施，具有緊密的連結關係，故透過農業與農民的支持措施，維繫農耕生活型態，可增加鄉村地區的社會文化價值。

基於前述，歐洲農業模式的政策主張，不應視為貿易自由化反動勢力的再現，也絕非傳統農業保護主義的膚淺托詞；相對的，歐洲農業模式所反映的是歐洲整體社會的選擇（the choice of European society），是歐洲消費者、農民、農家與農業合作組織對於農業的共同期待（COPA and CoGeCA, 1999：10）。首先，就歐洲消費者對農業的期待而言，歐洲消費者對於農業部門所關切的主題，不僅僅是低價的農產品而已，更重要的是合理價格糧食的穩定供給、境內生產與進口糧食的品質安全、符合環境安全與動物福利法定標準的農業生產方法、擴大優質農產品的選擇範圍（如有機農產品、自由放養畜產品）、歐盟社會的更佳整合（如不同社會團體、不同地區生活情境的平衡，特別是縮短城鄉人口、所得、就業機會與基礎建設的差距），以及透過農業經營來守護鄉村地區資源（如保護動植物群落、減緩歐洲領土沙漠化、保存自然資源、承傳文化傳統）。

其次，以農民與農家對農業的期待來說，在確保家庭農場生存前提下，農業仍應作為鄉村經濟結構的基礎。因此，農場經營要能維持歐洲境內與國際市場的競爭優勢，共同農業政策必須繼續提供的支持措施，諸如改善農業結構、強化不利發展地區（less favoured areas）的補助、輔導年輕的農場經營者，及縮短農民與其他部門間的所得落差。此外，為因應歐盟東擴的影響，強化舊歐盟與中東歐新會員國之間的經濟與社會整合，則需由歐盟層級提供財政資源，以平衡不同地區、不同部門與生產者間的發展，確保歐盟農業的運作模式。

最後，在農業合作組織的期待方面，由於農業合作組織與家庭農場為歐洲小農體制的兩大特徵，故歐洲農業競爭力的提升，有賴於透過農民合作結社的方式，來改善農業生產、加工、包裝系統與行銷條件，以優質農產品來符合消費者的要求與最大利益。因此，歐洲農業政策應積極倡導農業合作的價值，著重輔導成立有效率的農業產銷組織；另一方面，則應協助農業組織開發具未來性的新興市場，如推動親善環境與動物福利的農業經營實務、提倡農業的非食品用途、提供農民訓練與推廣服務（如技術援助、市場法規要求），以及加強農業科技研發。

三、從歐洲農業模式到歐洲鄉村模式的堅持

鄉村性（rurality）為描繪鄉村生活空間特徵的重要概念，鄉村地區除了地廣人稀與自然環境的區位特徵之外，無論是鄉村經濟、鄉村社會或是鄉村文化的基本特徵，均建立在農業的基礎上，並展現在農村生態、農耕生產與農家生活之中，故農業政策與鄉村政策間，原本即具有互補共生的緊密關係。事實上，歐盟自1980年代中期開始，即透過農業指導暨保證基金提撥經費，以協助鄉村生產優質農產品、創造優美景觀、活絡經濟活動，及改善社區生活環境等鄉村發展支持措施。隨後，歐盟於2000年共同農業政策改革議程（Agenda 2000）中，正式將鄉村發展列為第二政策支柱，其基本的政策考量，不僅是消極的因應貿易自由化

對於歐洲農業的衝擊而已，更重要的是，歐盟將農業多功能性發揮在鄉村發展領域中。因為歐盟 80%的領土為鄉村地區，其中，農地面積所佔的比例為 44%，其餘土地雖非作為直接農業利用，但卻需由農民負責維護與管理，包括森林、自然保育區、農村建築物與基礎設施等。因此，農民與農業經營身兼糧食生產、領土守護與社會整合的職責，此多功能角色正符合鄉村經濟、社會、文化、歷史與環境多面向發展的需要，故從多功能農業發展的角度，可推演出農業經營與鄉村發展不可分割的關係，此即所謂的歐洲鄉村模式 (European Rural Model, ERM)。

進言之，歐洲鄉村模式的政策目標，在於維護生機盎然的歐洲鄉村 (living rural Europe)，避免鄉村社經發展遭受到農業轉型的危害。故在歐洲鄉村模式中，將強化由農業提供非市場財貨與服務 (non-market goods and services) 的功能，諸如提倡有利環境的農耕方式、推動綠色旅遊 (green tourism)、推廣地方文化與景觀價值。基此，歐盟堅持適度地保護歐洲農業與歐洲鄉村，為不可切割的政策選項，因為兩種模式均反映著歐洲社會對於充滿活力與蓬勃發展鄉村歐洲的選擇 (the choice for a living and dynamic rural Europe)。有關農業結合鄉村共同發展的多功能施政案例，尤以共同農業政策綠化 (greening CAP) 的改革方向，最為明顯。因為在馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 與阿姆斯特丹協定 (Amsterdam Treaty) 中，均明文規範環境保護為歐盟全體會員國的法定職責。由於農耕與土地的緊密關係，且對於自然資源與環境生態影響甚深，故共同農業政策改革後，不再單獨強調市場導向、效率至上的農業經營方式，轉而強化要求歐盟農業必須達到最低的環境標準，並積極推廣親善環境的農業經營實務，以降低農業發展所帶來的環境污染的負面效應。綜合而言，從歐洲農業模式到歐洲鄉村模式的政策宣示中，農業不再是單純的市場經濟與貿易議題而已，農業部門在區域規劃、環境生態保育、傳統文化資產維護、鄉村建物景觀塑造，地方特產與草根知識技能的承傳，將扮演更重要的多功能角色。

四、小結

歐盟對於農業所應具備的角色與功能，劃分為可進入市場流通的農業商品，以及無法進入市場流通，但卻是歐洲公民所需要的加值服務。前者為傳統的農業生產功能，是貿易自由化談判的重點；相對的，後者為現代農業的守護領土、整合社會與特定生產方式 (如親善環境) 的永續功能，則是屬於非關貿易事項，不應交付貿易協商的發展價值。此農業多功能性的政策理念，自 1997 年由 COPA and CoGeCA 提出後，除成為國際糧農組織、經濟合作與發展組織與 WTO 的重要議題之外，並列入聯合國環境計畫與永續發展委員會的 21 世紀議程 (Agenda 21) 之中，同時擁有類似農業處境與發展願景的國家，包括歐盟、日本、韓國、挪威與瑞士等，則進一步結盟為多功能之友 (Friends of Multifunctionality) 組織，以對抗美國與凱恩斯集團農業出口國的市場價格談判方式。

整體而言，歐洲農業模式的貿易談判策略，係主張以多功能農業來回應歐洲社會、農民、農家與農業合作組織的共同期待。因為歐洲農業不僅是單純的產業或經濟部門而已，農業在歐洲經濟、社會、文化、歷史與環境發展上，特別是對於維持歐洲特有的鄉村生活型態，具有無法取代的地位。基此，從歐洲農業模式到歐洲鄉村模式呈現的是一致且一貫的政策主張，亦即當前的歐洲鄉村發展，雖仍堅持以農業發展為基礎，但又不應侷限於傳統農業的思考範疇（not limit it to agriculture），因為農業經營有助於保存、維護與發展鄉村景觀與襲產、維護生物多樣性與生物棲地（Biotopes）、環境保護、水土保持、防災、保育自然資源，及休閒遊憩等非市場與非商品性功能。故唯有堅持歐洲模式的多功能農業發展，始能確保歐洲鄉村的永續發展。

參考文獻

1. COPA and CoGeCA, 1999, The European Model of Agriculture- the way ahead, browsed in 2004.10, <http://www.europa.eu.int/>.
2. Fischler, Franz, 2002, European Agricultural Model in the Global Economy, Second International Conference on Globalization, University of Leuven.
3. Givord, Doriane, 2000, Defending the European Rural and Agricultural Model at the WTO, LEADER Magazine 25.
4. Jouen, Marjorie, 2000, Rural Europe at the turn of the third millennium, browsed in 2004.10, <http://www.europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-en/biblio/model/art01.htm/>.