歐盟《歐洲綠色政綱》下之共同農業政策改革方向

陳逸潔

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心 研究員 編譯

摘要

為了因應氣候變遷和環境惡化對歐洲與全球生存之挑戰，基於國際領導者的使命感，歐盟執委會於 2019 年 12 月 11 日通過《歐洲綠色政綱》（簡稱《政綱》），旨在 2050 年前成為世界上第一個氣候中和大陸。

然而，要達成這份具高度企圖心的《政綱》，占歐盟總預算近四成的共同農業政策（CAP）必須扮演重要角色。經由本文檢視，歐盟執委會於 2018 年 6 月所提之後 2020 年共同農業政策提案（CAP 2021-2027），在永續糧食體系、因應氣候變遷、提高環境保護、推動保育地景以及維持生物多樣性等面向上，主要改革方向係與《政綱》一致，但考量《政綱》中「從產地到餐桌」策略和「生物多樣性策略」之量化目標，其達成關鍵仍在歐盟成員國所提之 CAP 策略性計畫，尤其在預算編列上，應確實依據歐盟執委會建議分配適當預算至對應的政策項目。為了確保各成員國之 CAP 策略性計畫足以反應《政綱》所設目標，歐盟執委會認為 CAP 最終立法版本應包括以下內容：（1）適當的「不倒退」原則，要求成員國在其 CAP 策略性計畫中，制訂超過現況，更具企圖心之環境和氣候績效目標；（2）更具企圖心之條件性要求，提高領取補貼與須遵守標準，及最終需達成的條件，特別是作物輪作、土壤覆蓋、永久草地的維護、專用於非生產地區的農地；（3）強制要求編列生態方案給付的最低預算，以確保執行減少農藥使用、養分流失等目標；（4）鄉村發展政策至少應編列 30%用於環境和氣候方面之措施；（5）建立共同的資料收集、監測與評估績效目標之工具與處理方法；（6）納入改善農民在糧食體系供應價值鏈地位之措施。對我國而言，歐盟藉由《政綱》這項上位政策，由上而下指導 CAP 改革方向，以推進歐盟邁向永續農業，因應氣候挑戰的作法值得我國學習。

關鍵詞：共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）、歐洲綠色政綱（European Green Deal）、從產地到餐桌策略（A Farm to Fork Strategy）、生物多樣性策略（Biodiversity Strategy）

歐盟《歐洲綠色政綱》下之共同農業政策改革方向

壹、前言

為了因應氣候變遷和環境惡化對歐洲與全球生存之挑戰，基於國際領導者的使命感，歐盟執委會（European Commission）於 2019 年 12 月 11 日通過《歐洲綠色政綱》（European Green Deal）[1]（以下簡稱《政綱》），旨在 2050 年前成為世界上第一個氣候中和大陸（climate-neutral continent）。

《政綱》主要揭示了歐盟邁向經濟永續的行動路線圖[2]，確保歐盟將透過公正轉型機制（the Just Transition Mechanism）來邁向保護生態系統的碳中和社會，成為 2050 年零溫室氣體排放、經濟成長與資源使用脫勾，涵蓋所有人與所有地區之現代化、資源節約且具經濟競爭力的經濟體。

然而，要達成這份具高度企圖心的《政綱》，占歐盟總預算近四成的共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）必須扮演重要角色。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，其歷次改革亦直接影響了歐洲糧食系統（food system）的轉型。雖然，歐盟執委會已於 2018 年 6 月 1 日公布新一期（2021 年至 2017 年）CAP的立法提案（以下簡稱「CAP 2021-2027」）[3]，惟在《政綱》公布後，其架構下的「從產地到餐桌策略」（A Farm to Fork Strategy）[4]、「生物多樣性策略」（Biodiversity Strategy）[5]，「氣候法」（European climate law）

[1] European Commission, 2019. The European Green Deal, COM(2019) 640 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640.

[2] European Commission, 2019. Annex - Roadmap and key actions, COM(2019) 640 final, available at: https://ec.europa.eu/info/files/annex-roadmap-and-key-actions_en.

[3] European Commission Website, 2020. Future of the common agricultural policy, available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en.

[4] European Commission, 2020. A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381.

[5] European Commission, 2020. EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380.

提案[6]以及新「循環經濟行動計畫」(action plan for the Circular Economy)[7]，皆與農業與農村地區息息相關，因此，「CAP 2021-2027」之內容與改革方向仍須進一步檢視與修正，以使其與《政綱》中對環境、氣候與生物多樣性保護等面向所設定之目標完全一致。

本文主要綜合整理歐盟網站公布的相關資訊，以及歐盟執委會針對CAP改革兼容《政綱》目標之分析與相關修正方向[8]。本文首先簡介《政綱》的架構與農業相關內容，其次進行《政綱》與「CAP 2021-2027」之關連性檢視，第三部分分析在確保與《政綱》目標的一致性下，「CAP 2021-2027」應維持與精進的改革面向，最後小結提出可供我國借鏡之處。

貳、《歐洲綠色政綱》之主要架構與農業相關內容

歐盟《政綱》係一涵蓋九大政策領域的歐盟新成長策略，圖 1 為其主要架構，歐盟承諾在不會遺落任何人的公正轉型原則下，經由制訂「歐洲氣候法」，以使政治承諾轉變為法律義務和投資誘因，採取有助於轉向乾淨、循環的經濟體系，提高資源的有效利用，以及恢復生物多樣性並減少污染等多項行動。《政綱》的執行有賴於鼓勵私部門投資，並由政府提供財政支持（如融資管道）與技術援助，並規劃於 2021-2027 年期間，編列至少 1,000 億歐元預算，以協助受氣候影響最多的地區/國家邁向綠色轉型。



[6] European Commission, 2020. establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), COM/2020/80 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080.

[7] European Commission, 2020. Circular Economy Action Plan, COM(2019) 640 final, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_437.

[8] European Commission, 2020. The CAP reform's compatibility with the Green Deal's ambition, COM/2020/380 final, available at: https://ec.europa.eu/info/news/cap-reforms-compatibility-green-deals-ambition-2020-may-20_en.

圖 1　歐盟《歐洲綠色政綱》之架構

資料來源：郭映庭（2020），https://e-info.org.tw/node/222594。

《政綱》的九大政策領域，包括：(1) 生物多樣性：保護脆弱生態系統之方法；(2)從產地到餐桌：確保更加永續的糧食供應體系之方法；(3)永續農業：基於 CAP 促進歐盟農業與鄉村地區的永續發展；(4)乾淨能源：尋找替代、更乾淨的能源來源；(5) 產業永續發展：確保更為永續、環境友善的生產循環；(6) 建設與創新：更為乾淨的建築部門之需求；(7) 永續交通：促進更為永續的交通運輸方式；(8) 消除污染：快速及有效減少污染的措施；(9) 氣候行動：使歐盟於 2050 年達到氣候中和。其中生物多樣性、從產地到餐桌及永續農業與 CAP 緊密相關。

在生物多樣性方面，《政綱》已揭示確保自然生態的健康是因應氣候變遷的主要策略，因此保存與復育生態資源、確保生物多樣性對歐盟永續發展至關重要，其主要策略，包括：(1) 建立生態保護區：歐盟執委會承諾對至少 30%的土地與 30%海洋建立保護區，並且在 2021 年前提出具法律約束力保護原始森林的規範。(2) 恢復陸地與海洋的生態系統：歐盟執委會承諾增加農業土地上有機農業與豐富生物多樣性的景觀特徵；將至少 25,000 公里的歐盟河流恢復為自由流動狀態；阻止和逆轉授粉媒介（如蜜蜂）的減少；至 2030 年額外種植 30 億棵樹；以及至 2030 年，減少農藥使用與藥物殘留風險。(3)整合各方資金：歐盟執委會承諾透過歐盟基金、國家和私人資金等籌措，每年至少投入 200 億歐元作為確保生物多樣的資金。(4) 推動國際倡議：為了解決全球生物多樣性危機，歐盟執委會承諾致力於 2021 年聯合國《生物多樣性公約》締約方會議上推動一個具高度企圖心多邊體系之生物多樣目標。

從產地到餐桌方面，《政綱》已揭示邁向更健康與永續的歐盟糧食體系是確保歐洲人民獲得健康、可負擔及永續的糧食之基石，因此在糧食生產與消費面導入永續性概念，應可為所有糧食價值鏈中的參與者帶來好處，尤其是農民。其主要策略，包括：(1) 減少農藥與肥料等使用：農業中農

藥的使用將會汙染土壤、水和空氣，因此歐盟承諾至 2030 年前，將化學農藥的使用和殘留風險減少 50%；至 2030 年前，將更多有害農藥的使用減少 50%。（2）減少養分過量：自然環境中若有過多的養分會是空氣、土壤、水污染的主要來源，並不利於生物多樣性和氣候，因此歐盟承諾減少至少 50%的養份流失，同時確保土壤肥力不惡化；至 2030 年，將肥料使用量至少減少 20%。（3）減少使用抗生素（antimicrobials）：由於抗生素使用過多而導致的製劑抗藥性（antimicrobial resistance, AMR）問題，每年導致歐盟約 33,000 人死亡，為此，歐盟執委會承諾，至 2030 年，將使用於畜牧產業和水產養殖產業的抗生素銷售額減少 50%。（4）推動有機農業：有機農法是一友善環境的方式，歐盟執委會承諾促進歐盟有機農業區之發展，以期至 2030 年實現施行有機農法之耕地面積佔總耕地面積的比重達 25%。[9]

在永續農業方面，《政綱》已揭示必須透過 CAP，來推動整個歐盟農業和鄉村地區的永續發展，因此必須確保歐盟最新的 CAP 能確保歐盟農業和林業在社會、經濟和環境方面具有永續性，包括：（1）社會永續：CAP 應支持並加強農業和林業發展能給歐洲社會帶來的利益；（2）環境永續：CAP 應致力於因應氣候變遷、保護自然資源和增強歐盟的生物多樣性；（3）經濟永續：CAP 應支持農業和林業發展，以為農民、林業經營者，甚至整個歐盟提供永續性的經濟報酬；（4）農業現代化：CAP 應透過新技術、研究、創新及知識傳播等現代化工具，以推動歐盟轉向永續農業。

參、《歐洲綠色政綱》與「CAP 2021-2027」政策之關連性檢視

為確保歐洲農民一致努力以實現《政綱》之氣候和保護環境目標，「CAP 2021-2027」必須扮演關鍵角色，尤其在新冠肺炎疫情（COVID-19）大流行下，歐盟永續糧食供應體系受到衝擊，如何透過「CAP 2021-2027」的改革方向來使未來生產體系邁向永續，並實現《政綱》中 2030 年歐盟生物多樣性等承諾相當重要。

[9] European Commission, 2020. The CAP reform's compatibility with the Green Deal's ambition, COM/2020/380 final, available at: https://ec.europa.eu/info/news/cap-reforms-compatibility-green-deals-ambition-2020-may-20_en.

檢視「CAP 2021-2027」之內容[10]，如圖 2 所示，主要可分為三大面向及九大目標，其中有 5 項已與《政綱》目標方向一致，包括：(1) 加強環境保護和氣候行動，使歐盟農業對減緩和調適氣候變遷之貢獻增加；(2) 促進與改善水、土壤和空氣等自然資源的永續發展和有效管理；(3) 加強保護土地和森林等系統內之生物多樣性和生態系統服務（ecosystem services）之保護；(4) 提升歐盟農業對糧食與健康社會之關注，如動物福利、農藥使用和抗藥性等問題，有效地維持糧食系統的永續性；(5) 確保農民獲得公平與合理的收入，提高農民在糧食體系供應價值鏈之地位。

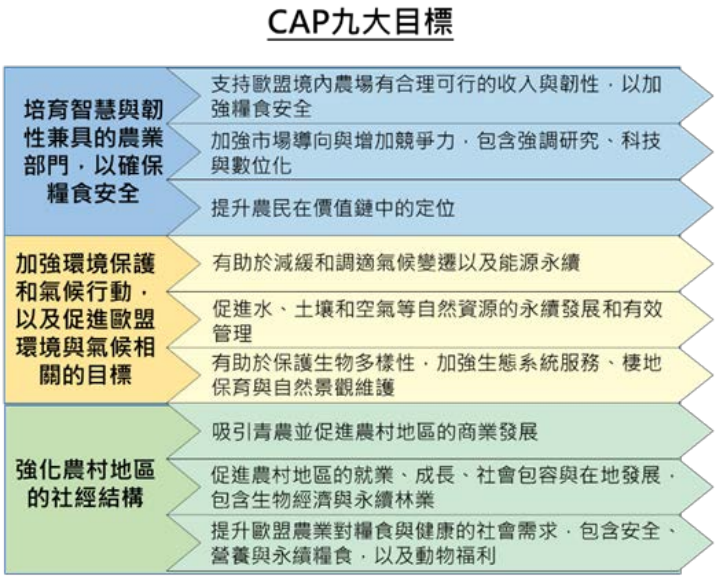


圖 2　歐盟執委會「CAP 2021-2027」提案之主要目標

資料來源：陳逸潔（2019），https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2510030。

除此之外，「CAP 2021-2027」新綠色架構（green architecture）之干預措施類型，除進一步將現行的綠色給付（greening payment）升級為生態方案給付（eco-scheme payment）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，皆與《政綱》生物多樣性、從產地到餐桌及永續農業所設定之政策方向一致。

然而，「CAP 2021-2027」亦提出歐盟 CAP 治理的新交付模式，並給予

[10] 陳逸潔，2019。「2020 年後歐盟共同農業政策之改革方向及潛在影響」，行政院農業委員會主要國家農業政策法規與經濟動態，可得於 https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2510030。

歐盟成員國在執行 CAP 預算更大的彈性空間，亦即歐盟成員國需依據優劣分析（即 SWOT 分析）及各自的農業發展需求，提出包含採取哪些干預措施及編列預算之 CAP 策略性計畫，也因此歐盟成員國所提之 CAP 策略性計畫，就必須能先與《政綱》目標一致。

以下就《政綱》關鍵要素與「CAP 2021-2027」政策之關連提出分析。

(一)應制定足以反映《政綱》企圖心之 CAP 策略性計畫

為了達成《政綱》目標，歐盟成員國提出之CAP策略性計畫，必須根據歐盟層級所制訂之策略性環境評估指導準則（Strategic Environmental Assessment）[11]來制定，以確認其採取之干預措施可能會對環境造成那些負面影響，以及該如何避免和減輕這些影響的策略和改善計畫。例如，在確認是否可達成氣候變遷之績效目標時，根據該準則，CAP策略性計畫必須要與歐盟氣候相關立法之內容一致，並在與其《國家能源與氣候計畫》（National Energy and Climate Plan）中的國家目標有所關連與相關內容說明，用以補充有關溫室氣體排放和減緩上，農業部門的貢獻等。透過將CAP策略性計畫與能源聯盟治理架構（Governance of the Energy Union）之正式連結，將可確保CAP策略性計畫與歐盟的氣候政策一致，同時確保《政綱》中農業和林業之相關目標可以被達成。

(二)應提高 CAP 策略性計畫企圖心以與《政綱》目標與一致

《政綱》所揭示之從農場到餐桌策略和生物多樣性策略，已納入減少農藥使用和風險、減少農業抗生素和肥料使用、增加有機農業耕作面積、增加景觀和樹木等具體量化目標，以及納入更嚴格動物福利標準、遏止農田鳥類和昆蟲數量減少、建設鄉村地區網路等非量化目標。雖然「CAP 2021-2027」提案在其附件 1，亦有針對九大目標訂定政策績效之共同衡量指標，包括影響指標（Impact indicators）、產出與結果指標（Output and result indicators），惟並未訂出具體量化目標。如表 1 之整理可知，除《政綱》的「對農村地區高速寬頻網路建設」項目外，其他《政綱》目標在「CAP

[11] European Commission, 2001. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

2021-2027」中皆有對應的影響指標及產出與結果指標，但「CAP 2021-2027」並未對各項指標設定具體的量化目標建議，因此後續歐盟成員國提出 CAP 策略性計畫時，相關指標亦應設定與《政綱》企圖心一致的量化目標，以確保達成所對應的《政綱》目標。

表 1《政綱》所設農業部門目標與「CAP 2021-2027」相關指標之對照

《政綱》對農業部門設定之目標	影響指標或內文指標	輸出和結果指標
• 目標 2030 年以前，將化學農藥的使用與風險降至 50% • 將高風險農藥之使用降至 50%	I.27 農藥的永續使用：降低農藥造成的風險和影響	R.37 農藥的永續使用：採取有助於農藥永續使用行動之農地面積所佔比重
• 目標 2030 年以前，將用於農場動物和水產養殖的抗生素之銷售量減少 50%	I.26 限制抗生素在農業的使用：對食用動物銷售或使用的抗生素值或量	R.36 限制抗生素在農業的使用：採取有助於限制抗生素使用行動之畜牧動物所佔比重
• 目標 2030 年以前，減少養分流失問題，改善至少 50%	I.15 改善水質：確保農業土地之總養分平衡	R.21 永續養分管理：承諾會提升養分管理的農地面積所佔比重
• 目標 2030 年以前，達成 25%農地改作有機農法	C.32 有機農法之農地面積	O.15 施行有機農法之農地面積(公頃)
• 完成農村地區高速寬頻網路建設		R.34 串聯歐洲鄉村地區：經由 CAP 而受惠可加入寬頻網路之鄉村人口數
• 增加用於生物多樣性的土地，包括高多樣性景觀特徵下的農業面積	I.20 加強生態系統服務供應：含景觀特徵的農業利用面積所佔比重	R.29 保護景觀特徵：承諾會管理景觀特徵(包括樹籬)的農地面積所佔比重

資料來源：European Commission(2020). The CAP reform's compatibility with the Green Deal's ambition, COM/2020/380 final, available at: https://ec.europa.eu/info/news/cap-reforms-compatibility-green-deals-ambition-2020-may-20_en.。

(三) 應促進永續農業之實踐

永續農業是《政綱》賦予「CAP 2021-2027」的願景方向，因此採行有助於永續農業之農法為其關鍵，包括：精準農業、有機農業、農業生態、混農林業以及更完善的動物福利標準等，都有助於改善農業用藥與施肥，保存土壤中的碳，優化水質，並減少排放等。「CAP 2021-2027」新綠色架構下，已有包含具強制力及使農業更具永續性之要求，包括：輪作、土壤保護、草地永續、保護濕地和泥炭地、自然保護區網絡（Natura 2000）方案以及維護現有景觀特徵或是在每個農場上分配一個「非生產目的」的區域。實務上，可由 CAP 第一支柱中的生態方案給付來鼓勵農場或農民參與，惟歐盟執委會並未設定生態方案給付占整體預算的比重，反而是第二支柱有規定至少要有 30%預算是用在環境和氣候相關措施上，有助於農業永續。另外，永續農業亦包含社會與經濟的永續，因此如何增加農民收入亦為「CAP 2021-2027」的重要內容，《政綱》期待未來能朝向無碳經濟發展，因此「CAP 2021-2027」可鼓勵利用食物和飼料殘渣、農場廢料或其他生

物資源來生產紡織品、天然包裝（代替塑料）、建築材料（減少使用能源密集型材料，如鋼和水泥）或生產乾淨且價格合理的材料能源（如透過沼氣生產），以提高農民收入，並可為《政綱》作出貢獻。

(四)應確保公平、健康和永續的糧食鏈

《政綱》不僅是為了提高歐盟農業部門生產上的永續性，也是從最廣泛的意義上期望能改變歐洲的糧食體系，因此，在從農場到餐桌策略中，幫助消費者選擇健康、永續性的飲食並減少食物浪費為其重點之一。「CAP 2021-2027」亦強調需確保糧食與衛生品質、確保農民獲得合理的所得，以及平衡糧食供應鏈各方市場力量，除此之外，《政綱》要求對水果和蔬菜部門生產者組織在環境和氣候行動所獲得的經費編列最低應達 20%，並且要求應重視授粉媒介如養蜂業的永續發展，故「CAP 2021-2027」亦應同步重視水果、蔬菜及養蜂產業。在提高農民在糧食供應鏈之地位上，CAP 共同市場組織法規應持續檢討修正，而《不公平貿易慣例指令》（Directive on Unfair Trading Practices）亦會在 2021 年前修訂，應修正成員國弱勢方受強勢方單方面強加的貿易慣例（如買方逾期付款、通知取消易腐食品訂單時間過短）的影響，從而改善弱勢一方在糧食供應鏈中的地位。

肆、「CAP 2021-2027」應維持與精進之改革面向

從前節分析可知，「CAP 2021-2027」改革方向與《政綱》目標一致，但仍有部分細節仍須精進。為了確保《政綱》部分具高企圖心的量化目標得以實現，歐盟執委會後續仍須修正「CAP 2021-2027」提案內容，並交由歐盟理事會（the Council）和歐洲議會（the European Parliament）最終商定後立法實施。以下延續前節分析，在確保《政綱》目標得以實踐下，綜整「CAP 2021-2027」應爭取維持與精進之改革面向。

(一) 在最終立法前「CAP 2021-2027」應爭取保留的關鍵條款

未來的 CAP 能否充分反映《政綱》，取決於 CAP 二大支柱預算用在各項干預措施的比重，而此通常在最終立法階段會被歐盟理事會和議會修改，然而，為確保《政綱》實踐，以下係歐盟執委會必須爭取在最終立法中保

留的關鍵條款。

1.確保較現況更具企圖心之環境和氣候績效目標（即「不倒退（No backsliding）」原則）

根據「CAP 2021-2027」提案之第 92 條，成員國有義務在其 CAP 策略性計畫中，顯示出比現階段在環境和氣候目標更大之企圖心。這一條款應爭取保留，以作為在環境永續性方面取得進展的基本保證。此外，該條款應參考 CAP 策略性計畫中的一系列要素，以便對成員國應設定之企圖心作定性和定量判斷（SWOT 分析和需求評估的要素、干預策略、基本定義、實施條件的擬議方法，干預措施、目標和財務計畫的說明）。

2.條件性（Conditionality）

「CAP 2021-2027」提案中有關納入有助於環境之標準範圍和企圖心必須爭取維持不變，並且所有以面積和動物為基礎的給付前提即須符合該等條件性要求，尤其是《政綱》目標所涵蓋的面向，如作物輪作、土壤覆蓋、永久草地的維護、專用於非生產地區的農地和景觀特徵。該等條件性對於確保在整個歐盟範圍內持續向朝向永續性的過渡，以及支持「不倒退」原則至關重要。

(二)強制性的生態給付方案

CAP 第一支柱的生態給付方案，為環境和氣候行動提供了一個主要的靈活資金來源。因此，如「CAP 2021-2027」所列，成員國有義務在生態給付方案提供預算經費。

1.確保在環境和氣候方面之預算

CAP 是獲得歐盟預算資助的主要政策之一，確保 CAP 預算用於氣候與環境方面，有助於《政綱》目標實踐。「CAP 2021-2027」建議成員國的 CAP 策略性計畫應至少 30%的第二支柱鄉村發展預算用在因應環境和氣候問題上 （此不包括對受自然因素限制地區之支持）。另外，第一支柱的部門干預措施中，還需要遵守圍欄（Ring-fenced）要求，在對蔬果生產者組織的營運計畫中，必須將至少 20%預算用於改善農民的環境與氣候績效

目標。

2.資料收集和數據共同處理方法

《政綱》目標的達成，需成員國作出承諾，保證會提供高品質的數據資料。因此成員國需要向歐盟執委會提供一切必要的資料，使其能夠對CAP 進行監督和評估。同時，應繼續強調制定共同數據處理辦法，並在政策（農業、氣候、生物多樣性等）之間共享數據，以確保政策工具和政策之間即時、準確和有效地提供指標資訊。

3.提高農民在糧食供應鏈中的地位

在《政綱》中，特別是在「從產地到餐桌」的策略下，COVID-19 危機對農業的影響使之受到愈來愈多的關注，人們愈來愈注意改善農民在糧食價值鏈中的地位的必要性，並發佈了提案。除了針對農產品改革共同市場組織以及最近關於不公平交易的管制外，「CAP 2021-2027」亦允許成員國可以設計許多部門的干預措施，此有助於農民在生產者組織和協會內的合作，使農民能夠強化他們在供應鏈中的地位，以及抵禦經濟和環境挑戰的能力，並促進氣候行動。

(三) CAP 最終立法版本之可能精進面向

「CAP 2021-2027」仍有部分細節內容尚未達到《政綱》目標，因此在 CAP 最終立法前，仍應精進之面向如下。

1.訂定第一支柱生態給付方案之最低預算額度

「CAP 2021-2027」沒有對生態給付方案訂定強制性的最低預算要求，且對於生態給付方案的計畫內容亦不詳盡，而留給成員國自主彈性施政空間。然而，由前節可知，許多《政綱》目標仰賴執行生態給付方案來達成，因此，為確保《政綱》目標實踐，進一步訂定生態給付方案之最低預算額度仍有必要。另外，應進一步明確規範生態給付方案的範圍，如直接因應《政綱》中強調的挑戰，例如減少農藥使用、養分管理或促進有機農業等目標。

2.將動物福利和抗生素法規納入 CAP 中

為使 CAP 策略性計畫在提供支持以改善動物福利和減少在農場動物中使用抗生素等措施上能有具體成果，在 CAP 策略性計畫中，應考慮包含制訂動物福利和抗生素之相關法律規定。

伍、小結

由本文可知，「CAP 2021-2027」在永續糧食體系、因應氣候變遷行動、關注環境問題及推動保育地景與生物多樣性等面向之改革方向係與《政綱》一致，然而，未來 CAP 能否達成《政綱》中「從產地到餐桌」策略和「生物多樣性策略」之量化目標，關鍵仍在歐盟成員國所提之CAP 策略性計畫，其預算編列、政策企圖心上是否能確實執行。為了確保各成員國之 CAP 策略性計畫足以反應《政綱》所設目標，CAP 最終立法版本應包括以下內容：（1）適當的「不倒退」原則，要求成員國在其 CAP 策略性計畫中，制訂超過現況，更具企圖心之環境和氣候績效目標；（2）更具企圖心之條件性要求，提高領取補貼與須遵守標準，及最終需達成的條件，特別是作物輪作、土壤覆蓋、永久草地的維護、專用於非生產地區的農地；（3）強制要求生態方案給付的最低預算，以確保減少農藥使用、養分流失等目標能被執行；（4）鄉村發展政策至少應編列 30%用於環境和氣候方面之措施；（5）建立共同的資料收集、監測與評估績效目標之工具與處理方法；（6）納入改善農民在糧食體系供應價值鏈地位之措施。

對我國而言，2020 年 COVID-19 的大流行，已讓全人類皆體認到生命的脆弱，要營造一個人類能永續生存的環境，恢復人類與自然間的平衡至關重要。歐盟《政綱》所提出之生物多樣性及從產地到餐桌等策略，致力恢復人類、自然、糧食體系與生物多樣性間更佳的新平衡，其許多作法皆值得我國借鏡，包括：（1）由消費者對健康與營養糧食的需求，透過永續的商業模式、生態標示及行銷活動，可為農民與食品業者帶來更高的經濟報酬率等；（2）基於循環經濟，農業廢棄物的使用研發，以及植物性替代動物性蛋白質，減少畜牧業等創新變化，將帶來新的商機；（3）創新、技術和智慧化處理（精準農業）等進步將提高生產力和減少農業投入，從而

可達降低成本之效益；（4）透過標示和行銷措施可提升對永續農業高標準之認識，而會有更多的出口機會等。另外，歐盟藉由《政綱》這項上位政策，由上而下指導 CAP 改革方向，以推進歐盟邁向永續農業，因對氣候挑戰的作法亦值得我國學習。

陸、參考文獻

1. European Commission, 2019. The European Green Deal, COM(2019) 640 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640.
2. European Commission, 2019. Annex - Roadmap and key actions, COM(2019) 640 final, available at: https://ec.europa.eu/info/files/annex-roadmap-and-key-actions_en.
3. European Commission Website, 2020. Future of the common agricultural policy, available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en.
4. European Commission, 2020. A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381.
5. European Commission, 2020. EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380.
6. European Commission, 2020. establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), COM/2020/80 final, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080.
7. European Commission, 2020. Circular Economy Action Plan, COM(2019) 640 final, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_437.
8. European Commission, 2020. The CAP reform's compatibility with the Green Deal's ambition, COM/2020/380 final, available at: https://ec.europa.eu/info/news/cap-reforms-compatibility-green-deals-ambition-2020-may-20_en.
9. 陳逸潔，2019。「2020 年後歐盟共同農業政策之改革方向及潛在影響」，行政院農業委員會主要國家農業政策法規與經濟動態，可得

於 https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2510030。