

歐盟《共同農業政策》—2014 年至 2020 年 改革方案

苑倚曼

淡江大學歐洲研究所副教授
法國國立農業精英大學農經博士

摘 要

《共同農業政策》是歐盟第一個也是最重要的一項共同政策。歷經兩次世界大戰的西歐國家，透過《共同農業政策》的執行在短時間內便提高了農業生產力、確保糧食供應無虞，同時也確保農業生產者的所得水準。

《共同農業政策》的每次改革目的都在於回應國內外、自然及人為環境的變化。本次 2014 年至 2020 年改革計畫，針對了歐洲農業在新世紀所遭遇到的問題，包括糧食安全、貿易自由化、環境資源、生物多樣性與農村轉型等問題提出創新的改革方案，值得我國借鏡並作為制訂農業政策的參考。

本文針對歐盟《共同農業政策》的兩大支柱最新改革進行說明，並分析歐盟農業在 2014 年以後所遭遇的新問題以及政策目標，以及歐盟所建構的創新歐洲農業模式。

關鍵字：歐盟、共同農業政策，直接給付方案，永續發展

壹、歐盟《共同農業政策》的基本原則和目標

二次大戰後，西歐各國的農業受創慘重。因此，1958 年的《羅馬條約》即明訂共同農業政策的目標為：提高農業生產力；確保農業生產者合理適當的所得水準；穩定農產品市場；確保農產品供應；提供消費者合理價格。¹

除了最後一項站在消費者的角度之外，其餘四項都是保護位於生產者立場的農業工作者。由於歐盟最初的六個會員國都是農產品淨進口國，因此，共同農業政策的主要目標提高農業生產力，穩定市場、使得共同體內農業免於遭受國際廉價農產品的競爭。

為了確保達成政策目標，1963 年歐洲經濟共同體進一步確立了共同農業政策運作的三項主要原則²：

1. 單一市場原則 (Market Unity)

單一市場原則目的在所有會員國間農產品得以自由流通。各會員國必須逐步消除與農產品貿易相關的關稅及非關稅貿易障礙以形成共同市場。此外，各成員國必須逐步統一競爭規則、健康和檢疫法規，以及個別農產品組成「共同市場組織」。

2. 財政統一原則 (Financial Solidarity)

財政統一原則旨在規定凡實施共同農業政策所產生的支出須由所有會員國共同承擔，而實施共同農業政策所得之獲利則由歐盟統一支配。

《共同農業政策》的預算可分為兩個部分，第一支柱的資金來自歐盟的總預算，包括共同稅和各會員國的分攤額度，是《共同農業政策》的固定經費來源。而在 2003 年《共同農業政策》的改革中，將第一支柱的額度削減並建立第二支柱的主要資金，名為「歐洲農村發展基金」(European

¹ 《羅馬條約》明確規定農業政策之目標（第 39 條第 1 款）如下：

1. 提高農業生產力，發展科技，確保農產品合理成長以及生產要素的最適使用，特別在於勞力密集的部門。
2. 確保農業生產者合理適當的所得水準，特別在於提高個別工作者的收入。
3. 穩定農產品市場。
4. 確保農產品供應。
5. 提供消費者合理價格。

² European Commission, “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal*, C 326, 2012, Brussels: European Commission.

Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF)。第二支柱將公共預算透過基金的方式編列，用以確保其專款專用，以及其財源自給自足不受其他部門因素影響。

《共同農業政策》的預算由歐盟執委會與所有利害關係人共同研商並草擬提出，所提出的方案必須由 28 個會員國的農業部長理事會及歐洲議會共同決定，而為能控制長期預算，其預算設計為多年期財政架構 (multi-year financial framework)，現有財政架構為 2014 年至 2020 期間。

而《共同農業政策》預算主要用在下列三方面³：

- (1) 農民直接補貼以及對遵照永續農業耕作方式之協助：只要農民遵守食品衛生、環境保護與動物健康、福利嚴格標準即可獲得直接補貼。這些補貼完全由歐盟支付，占《共同農業政策》預算支出的 70%。
- (2) 市場支持：主要用於受到自然因素影響（如天災）所導致的市場不穩定，此類補貼占《共同農業政策》預算支出的 10%。
- (3) 農村發展：主要協助農業現代化與提高競爭力，同時兼顧保護環境、農業多元化與農村社區的非農業活動和自主成長。這類補助一部分由《共同農業政策》支出，一部分由各會員國本身支出，占《共同農業政策》預算支出 20%。

第一項的直接補貼和第二項的市場支持占總預算支出的 80%，即為《共同農業政策》的第一支柱，目前仍是主要支出。特別是農民直接補貼，乃是透過 2003 年改革所提出的「單一給付制度」(Single Payment Scheme) 來執行。歐盟透過與產量無關的直接補貼來穩定農民所得，並確保農民可以長期經營並減緩短期價格波動所帶來的不利。直接補貼是讓農民的經營決定根據市場導向判斷，而非因特定作物的補貼而扭曲，並且所有接受補貼的農民都須遵守嚴格的環境食品衛生、動植物健康與福利標準，並要讓農地維持在良好的生產狀態，此即 2003 年改革的重點規定—「交互遵守」(Cross Compliance)⁴。若不遵守這些規定，就停止補貼且農民將面臨罰款。

儘管第一支柱的直接補貼仍占大宗，但是歐盟已給予第一支柱最高金額限制，並將逐步提高第二支柱，也就是農村發展的預算比例。兩大支柱

³ DG Agriculture and Rural Development, "Overview of CAP Reform 2014-2020," *Agricultural Policy Perspectives Brief*, N°5, 2013, Brussels: DG Agriculture and Rural Development, pp. 3-4.

⁴ European Commission, *Cross-compliance*, 2015, Brussels: European Commission.

的三項支出均密切相關，須共同管理，第一支柱透過穩定所得，第二支柱透過鼓勵創新，其目的都是讓農民提供符合社會所需之外部公共財並同是讓農業更新現代化。

3. 共同體優先原則 (Community Preference)

共同體優先原則的原始目的是為了避免歐盟市場受到國際市場的價格衝擊影響，而給予歐盟境內農業的保護措施，例如較高之進口稅捐或數量管制措施等等。但是在 1992 年的改革中已被 WTO 認定為扭曲貿易的措施，為此歐盟改採新的「安全網」機制，以防止因經濟、健康或氣候相關的波動因素所造成農民損失。這些機制包括「公共干預採購」(以減少供給過剩)以及「協助私人儲備」(穩定市場)。由於各種經濟以及自然危機已逐漸成為常態，這些工具在 2013 年新改革方案中已成為固定的制度，加上成立互助基金與保險機制⁵，建立透明的價格機制，協助農民預測並因應危機。

《共同農業政策》在六〇年代和七〇年代成功地讓戰後的西歐農產量快速復興，並且讓西歐成為戰後全球成長最為快速的地區。根據官方 2010 年的統計調查，目前歐盟有 1200 萬全職農民，年齡在 65 歲以上的占 31%，35 歲以下占 9%⁶。為了讓年輕人能夠更進一步進入農業，《共同農業政策》在 2013 年的改革中提供年輕農民最初五年 25% 的額外補貼。

與一般國家著眼點不同，歐盟並非把農業僅僅視為賺錢的行業。歐盟現有領土的 40% 屬於農業用地，其中 24% 為可耕地，將近一半的人口居住在鄉村地區。⁷1200 萬全職農民為農業與農產加工業提供原物料，影響擴及 1500 萬個相關企業並提供 4600 萬個就業機會，占歐盟 GDP 的 6%。而儘管農業只占歐盟 GDP 的 6%，但是有其特殊的外部性。農業需要大量的投資，包括人力與財務，需要長時間才有收穫，且具有易損性，但支持農民所得，能夠確保歐盟的糧食自給，並支持農民提供公共財。這些公共財利益，諸如環境保護、動物福利、安全與高品質的食品等無法以市場價值衡量。

農業攸關歐盟人民的公共利益，為此，歐盟的農業生產標準為世上最嚴格同時也是成本最高的地區，從《共同農業政策》的支出每年約佔總預

⁵ 歐盟共同農業政策依據共同體條約第 68 條規定，因天災氣候或病蟲害導致農作物或養殖畜牧收入減少 30% 以上時，可以動用互助基金穩定農民收入，最高可補償 70% 的農作物損失。

⁶ Eurostat, *Farm structure statistics*, 2014, Brussels: Eurostat.

⁷ 同前註。

算的 40% 以上，而且歐盟所制定的相關法令有一半以上皆與農業有關，便可以看出歐盟對農業的重視。

貳、《共同農業政策》—2014 年至 2020 年改革方案

《共同農業政策》隨著時間的改變，因應內部農業情勢以及國際農產品市場的變化進行過多次改革。其中最重要的改革分別發生在 1992 年和 2003 年前後，對應的國際事件分別為 WTO 烏拉圭回合談判和歐盟東擴。

WTO 烏拉圭回合談判確立了自由貿易原則，而歐盟在烏拉圭回合談判中做出削減境內支持與出口補貼的承諾，使得歐盟必須選擇大幅改革現有的農業政策。況且歐盟的農業現況早已與二次戰後不可同日而語，糧食自給自足的問題已解決，早已從戰後淨進口國轉為世界最大的農產品出口國之一。因此，1992 年《共同農業政策》方向開始大幅轉變，大量削減價格補貼，其政策由維護糧食安全朝向多功能農業的方向邁進。1999 年通過的歐盟《2000 年議程》⁸把將環境保護、鄉村發展等多功能農業目標列為《共同農業政策》的第二支柱。

另外一個大幅改革《共同農業政策》的契機，是因應從 2004 年開始的歐盟東擴而產生。歐盟原有會員國與新加入的中東歐會員國之間的市場價格及購買能力存在巨大差距。若是在一加入歐盟的同時便導入農產品價格機制，將會造成嚴重的通貨膨脹問題。此外，高價的農產市場也會造成生產嚴重過剩，產生市場扭曲的情形。為此，2003 年起的一系列改革主要重心放在將改將補貼與生產分離，也就是農民不需要為了獲得補貼而生產市場所不需要的多餘糧食。此外，針對新會員國結構性問題進行改善，包括耕作現代化、技術與知識引進、賦予農民更多角色與功能等等⁹。以下茲就歐盟 2014 年至 2020 年所推動的最新改革進行探討。

1. 《共同農業政策》2014-20 的改革目標和預算架構

2013 年 6 月，歐盟執委會與歐洲議會、部長理事會共同達成《共同農業政策》的改革協議，同年 12 月歐盟正式通過並公布全新 2014-2020 改革方案。

⁸ European Commission, *Agenda 2000*, 2015, Brussels: European Commission.

⁹ 關於歐盟截至 2013 年對於《共同農業政策》的改革，更多內容請詳見拙作〈共同農業政策的演進〉，收錄於國立臺灣大學出版中心所出版的《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》一書當中，故此不再重複討論。

歐盟農業在 2010 年後所面臨的挑戰包含三大面向。¹⁰經濟面向包括糧食安全問題、農業生產力成長趨緩、生產成本增加、貿易自由化與全球化導致農民在食品產業供應鏈中日趨弱勢，並且受到大型農企業所掌控，不但失去自主性也會造成對於環境面向和地域發展面向的不良影響。

這樣的影響在環境面向造成生物多樣性遭受威脅，資源使用效率不佳、土地與水資源品質下降等等的問題。而在地域發展面向則使得農村發展不均衡且失去特色，農村產業轉型難以進行。

為因應這些挑戰，歐盟提出全新改革方案，將政策目標鎖定在三方面，包括維持糧食生產體系獲利，因應氣候變遷永續管理自然資源和平衡地域發展（請見圖 1）。

《共同農業政策》2014-20 仍然維持原有的雙支柱設計，但是內容卻有相當大的改變並且提供各會員國為本國農業量身打造的政策彈性空間。「第一支柱」包括與產量脫鉤的直接給付制度和小部分針對特殊重要農作物所採取的市場價格補貼。「第二支柱」則以農村發展的主要目標，鼓勵農村發展的競爭力創新與綠色轉型。

本次改革透過兩大支柱的互相支援與轉換，以求強化歐盟農業生產體系的競爭力，改善歐盟農民使用自然資源的能力並且有效的利用各個地域的特色。這個改革目標相輔相成，每一項的進步都會同時帶動另外兩項的發展。



圖 1、《共同農業政策》2014-20 改革目標

資料來源：DG Agriculture and Rural Development, “Overview of CAP Reform 2014-2020,”

Agricultural Policy Perspectives Brief, N°5, 2013, Brussels: DG Agriculture and Rural Development, p. 3.

¹⁰ 同前揭註 4，頁 2-3。

為達到改革目標，本次改革所需預算採各會員國彈性調整制。2014 年至 2020 年預算總額為 4083 億歐元¹¹，其中第一支柱上限為 3127 億歐元，第二支柱之農村發展為 956 億歐元（請見表 1）。並且自 2015 年起，會員國可將本國所獲得之歐盟共同農業預算在兩個支柱間轉換，惟轉換額不得超過本國預算分配總額的 15%。此次改革賦予會員國很大的彈性，讓會員國可以依據本身環境與所面對的問題設計出適當的農村發展計畫¹²。

表 1、2014 年至 2020 年《共同農業政策》預算架構

單位：億歐元

	2014-20 預算上限 (以 2013 年商品價格為基期)	2014-20 預算上限 (以 2011 年商品價格為基期)
第一支柱	3,127.4	2,778.5
第二支柱	955.8	849.4
總計	4,083.1	3,627.9

資料來源：European Commission, *The Common Agricultural Policy after 2013*, 2015, Brussels: European Commission.

2. 《共同農業政策》2014-20 在「第一支柱」的改革

直接給付制度占共同農業政策支出的最大宗，主要功用以穩定農民所得。在本次改革中，不但取消了糖、酒與乳品的生產配額，更強化了「第一支柱」直接給付制度中原本的各项農業支持¹³。

2014-20 改革方案將各種直接給付和補貼措施分為「強制措施」與「自願措施」兩種類別。強制措施為歐盟各會員國必須嚴格遵守的義務，而自願措施則賦予各會員國可依據自身農業環境不同進行彈性調整的權限。¹⁴

¹¹ 《共同農業政策》改革後預算支出占歐盟總預算的 37.8%。

¹² 會員國如立陶宛、愛沙尼亞、羅馬尼亞、匈牙利、斯洛伐克、葡萄牙、波蘭與英國，每公頃耕地的直接補貼額較歐盟平均值的 90% 為低，歐盟允許其將本國第二支柱資金的 25% 轉移至第一支柱。

¹³ 同前揭註 4，頁 5。

¹⁴ 同前揭註 4，頁 6-7。

強制措施首先包括「基本給付方案¹⁵」，在本次改革中根據新基數重新計算給付額，將原有 15 個舊會員國的農場補貼計畫與 12 個新成員國的面積補貼計畫整合，形成根據農場土地面積做為基準的直接給付措施，藉以縮小目前同一單位面積土地獲得補貼差異過多的現象。

屬於強制措施的還有「綠色給付」，農民必須採行有利於環境的綠色措施以獲得直接補貼，包括永久性草地、作物多樣化、生態重點區以及有機農場與農業綠色環境計畫下的相關直接給付措施，皆屬於此一範圍。各會員國必須將本國的直接給付資金的 30% 用於綠色給付，否則第三年與第四年歐盟最多可削減該國農業預算的 20% 與 25%¹⁶。

強制措施第三項為「青年農民方案」，規定會員國至多將農業預算 2% 用來支持 40 歲以下青年農民，並增加青年農民 25% 的給付額度。

至於自願措施部分，「重分配給付¹⁷」(Redistributive Payment) 以及「小農方案」都是強制措施中「基本給付方案」的強化方案，旨在更進一步平衡大型農場與小農戶之間所獲得的補助差異。依據「重分配給付」方案，會員國有權利可以將至多直接給付預算的 30% 重新分配給 30 公頃以下的農場（或是小於該國平均農場面積的小型農場），最多可提高中小型農戶 65% 的平均直接給付額。¹⁸ 「小農方案」則針對年直接給付在 100 歐元以下的農場或面積低於一公頃的農場，補貼額度由會員國自行決定，但總額不得超過直接給付預算的 10%¹⁹。

自願措施部分另外還包括「自然條件限制補貼」。此一方案旨在弭平區域間的不平衡發展，同時也支援第二支柱的農村發展政策，針對不利發展的地區，也就是自然環境條件惡劣的區域，會員國最多可將本國直接給付預算的 5% 用來補貼相關地區。

此外，根據產量計算的「市場價格補貼」(coupled subsidy) 也屬於自願措施的一環。會員國可以彈性針對具有經濟、社會或環境特殊重要性的農業生產作物進行價格補貼，但最多不得超過直接給付預算的 8%。在本次改革前此類補貼比例高於 5% 的會員國則可破例提高到 13%，並在特殊

¹⁵ 同前揭註 4，頁 8。

¹⁶ European Commission, *CAP Reform – an explanation of the main elements*, 2013, Brussels: European Commission.

¹⁷ 同前註。

¹⁸ 同前註。

¹⁹ 同前註。

情況下此比例可再加碼 2%²⁰。

綜觀本次 2014-20 改革，對於直接給付制度的改良請見表 2。重點之一在於對平衡大農場與小農戶之間的補貼差異。針對大農場的補貼進行削減，凡獲得補貼金額超過 15 萬歐元的大農場，每年至少削減 5%。但若會員國採重分配給付，則不須削減。會員國也可選擇將單一農場獲得的「基本給付方案」限制在至多 30 萬歐元的範圍之內。

另外一項重點在於將「第一支柱」的直接給付與「第二支柱」連結，透過強制的「綠色給付」和「青年農民方案」，將強化農村生產競爭力的政策與改善永續使用自然資源和解決農村人口外移老化的目標結合，使直接給付補貼的政策能夠發揮最大成效。

表 2、直接給付制度的改良

交互遵守	**市場價格補貼	**自然條件限制補貼	直接給付制度下會員國彈性選擇政策方向	
	會員國預算 10% 或 15% 為上限	會員國預算 5% 為上限		
	**重分配給付 (Redistributive Payment)			
	- 預算 30% 為上限			
	- 最多增加 65% 的平均直接給付			
	*青年農民方案			
	- 會員國預算 2% 為上限			
	- 增加 25% 給付 (最多五年)			
	*綠色給付			
	- 須占會員國直接給付支出的 30%			
- 須採行有利環境或具有同樣效果的綠色措施				
*基本給付方案		- **小農方案		
- 無特定限制比例		- 會員國預算 10% 為上限		
- 超過 150,000 歐元的補貼對象，每年遞減 5%		- 補貼對象最高每年 1,250 歐元		
		- 簡便手續		

註：* 強制措施、** 自願措施

²⁰ 同前註。

資料來源：DG Agriculture and Rural Development, “Overview of CAP Reform 2014-2020,” *Agricultural Policy Perspectives Brief*, N°5, 2013, Brussels: DG Agriculture and Rural Development, p. 8.

另外，在「第一支柱」的「安全網」部分，在2014-20改革中，調整了「公共干預採購」與「協助私人儲備」措施，並取消乳製品、糖與葡萄酒的產量限制，加強危機處理的能力和生產者間的合作。

就公共干預採購部分，取消對高粱、糖與粗糖三種產品之干預，但保留攸關糧食安全的小麥、硬麥、大麥、玉米、稻米、牛肉、奶油與脫脂奶粉等八項農產品之公共干預採購²¹。協助私人儲備部分，保留糖、橄欖油、豬肉、牛肉、綿羊肉與山羊肉等八種，調整奶油、奶酪與脫脂奶粉²²。

此外，由於氣候變遷逐漸成為常態，本次改革中建立危機處理準備基金，主要用在蔬果方面。每年預算四億歐元，自直接給付預算中挪用，當年未用完則歸墊農民。若遭遇市場嚴重失衡，歐盟委員會可授權生產者組織與其分支機構，採取臨時性措施，例如下市或私人儲備以穩定市場。

最後，本次改革中支持並強化生產者合作組織，立法提高生產者組織的談判權力，鼓勵生產者間合作並強化上下遊鏈結機制，成立食品供應鏈決策小組等等²³。

3. 《共同農業政策》2014-20在「第二支柱」的改革

「第二支柱」的改革重點在於將現有各種農村發展資源加以整合，避免重複與浪費，以促進農村永續發展與區域平衡。

改革後的「第二支柱」預算約佔《共同農業政策》的25%，主要目標在於鼓勵農村發展的競爭力與創新。此外規定30%的預算必須用於農業環境措施上，支持有機農業或與友善環境相關的投資或創新計畫。

歐盟將具體制訂農村發展計劃的權限下放給各會員國，僅要求各會員國的農村發展計劃必須滿足以下六項原則性條件：²⁴

- (1) 能有利於將知識轉化為運用科技，帶動農林業與農村創新；
- (2) 增進農場活力與競爭力，促進農場科技創新，使森林得以永續發展；
- (3) 促進農業上下游產業鏈的完整發展，包括農產品加工與行銷，並增進

²¹ 同前註。

²² 同前註。

²³ 同前註。

²⁴ 同前揭註4，頁9。

動物福利與強化風險管理；

- (4) 恢復、保護與強化與農林業有關的生態體系；
- (5) 提升資源效率，支持農業、食品與林業的低碳發展；
- (6) 促進社會包容，減少農村貧窮與促進農村經濟發展。

此一新的改革方案鼓勵會員國與及所有農民採取簡單可行措施以促進永續發展及對抗氣候變遷，另外加上與第一支柱的連結，在綠化給付將有 30% 的直接給付用於與農村永續發展相關的措施，包括鼓勵作物多樣化、維護永久草地與維持生態保護等等。

綜觀《共同農業政策》2014-20 的改革，主要目的在於確保農業部門的活力，促進農村的永續與均衡發展。為了達到這項目的，賦予各會員國相當大的彈性，簡化市場管理機制，並同時賦予小農與青年非齊頭式的公平支持，讓活力與效率能夠進入農村。

參、結論

農業經營必須達到多重目標，符合人民對糧食安全、價格、多樣、品質與衛生之要求、保護環境與農民維生，並且兼顧農村社區與景觀，這是歐洲傳統的重要價值。因此，均衡設計的農業政策必須兼顧市場、社會和結構面。

在當前全球氣候變遷和經貿自由化的背景下，農民與農村容易受到天候因素的影響和大型農企業的掌控而成為弱勢族群。大型農企業的確有助於國際貿易競爭，然而卻容易讓農村失去特色並且排擠掉一般小農的生存權和自主權。

《共同農業政策》本次的改革，透過第一支柱的調整，建立一個經濟上保障一般農民、非齊頭式公平且具有競爭力的農業部門，並免於讓資源獨厚大型農企業。再透過第二支柱與第一支柱的連結，平衡地域發展，鼓勵小農與青年帶給農產部門活力與創新，給予合理所得並提供綠色科技的運用，以達成最佳的資源運用即產生最大的外部性公益。

農村人口外移與老化，以及農業對土地資源和水資源造成的影響同時也是台灣農業所面臨的問題。2014 年台灣的農業糧食自給率為 34%²⁵，農民年齡在 65 歲以上的占 18%，35 歲以下占 10%。²⁶台灣由於都會地區的

²⁵ 行政院農業委員會，『農業指標』，2014，台北：行政院農業委員會。

²⁶ 行政院農業委員會，『農業就業人口之性別與年齡分配』，2014，台北：行政院農業委員會。

高工時和高壓力，青年族群返鄉從農的意願比起歐盟並不算低。然而由於土地取得成本過高，以及土地開發政策的不透明，除非家族本身即有務農背景，不然鮮少有青年能夠順利跨入農業領域。

行政院農委會對於青年創業所提供一系列的融資貸款和人才培訓課程值得嘉許，然而在土地政策部分仍需要跨部會的討論與制訂農地開發與租賃的相關條例，以利號召青年人才回流農村。

此外，針對農村永續發展等議題而設立的社會經濟組織有其意義。長期以來台灣並沒有屬於農民的大型組織，往往需仰賴合作社或是社區協會（屬於內政部管轄）來建構產業的垂直和水平鏈結。然而這樣分散的地方團體往往使得農民陷入各自單打獨鬥的困境，並且缺少真正屬於農民的話語權。在這方面還是需要政府協助成立非官方的、全國和地方性屬於農民的社會組織，賦予農民團結整合的通路。這樣的非官方通路可以做的事情不只農業生產，還可以包括運銷、勞動、消費、運輸、保險、互助基金甚至主導規劃在地農村發展方向等等事項。

由於我國政府的農業預算和公部門人力都相當有限，不可能一直提供農業補助。而如果想要活絡農村經濟，讓偏鄉也可以得到有特色的發展，需要的並不是由政府主導的硬體建設，而是透過政策規劃，輔助人們回到農村，讓在地的農民能夠與非官方的社會組織連結來主導當地的發展。

永續發展的政策，政府應該站在輔助社會連結的角色。而非一切由官方的上對下主導或是將農村發展外包給財團經營。因為私人資本在追求利潤極大化的原則下，無法有效解決社會領域的問題，更無法站在永續經營的角度下來考量農村發展。歐盟在共同農業政策上最具特色的觀點便是不把經濟成長視為農業發展的重點，而是透過政策來平衡區域、調整社會結構，將農村文化、創新經濟與環境保護連結成一項整體活動，由政府輔助來強化農民對這項活動的社會聯繫，再讓在地農村能有彈性和空間由下往上選擇地方真正需要的政策工具。從此角度觀之，儘管歐盟農業型態與補助政策與我國多有不同，但其政策概念確有值得借鏡之處。

參考文獻

- 行政院農業委員會，2014。『農業指標』。台北：行政院農業委員會。
- 行政院農業委員會，2014。『農業就業人口之性別與年齡分配』。台北：行

政院農業委員會。

苑倚曼，2011。「共同農業政策的演進」。刊於蘇宏達編。『歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論』。台北：國立臺灣大學出版中心。

DG Agriculture and Rural Development, 2013. “Overview of CAP Reform 2014-2020,” *Agricultural Policy Perspectives Brief*, N°5. Brussels: European Commission.

European Commission, 2012. “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal*, C 326. Brussels: European Commission.

European Commission, 2013. *CAP Reform—an explanation of the main elements*. Brussels: European Commission.

European Commission, 2014. *Campaign on the new CAP: Taking care of our roots*. Brussels: European Commission.

European Commission, 2015. *Agenda 2000*. Brussels: European Commission.

European Commission, 2015. *Cross-compliance*. Brussels: European Commission.

European Commission, 2015. *The Common Agricultural Policy after 2013*. Brussels: European Commission.

Eurostat, 2014. *Farm structure statistics*. Brussels: Eurostat.