

三、歐盟農業環境給付政策之介紹

柳婉郁¹

林信維²

摘要

歐盟共同農業政策 1962 年開始實施，歷經多次改革，包括 2014-2020 年的歐盟新共同農業政策。歐盟的共同農業政策之成立，共三項主要原則，分別為單一市場原則、財政統一原則與共同體優先原則。為消費者能夠以合理的價格取得充分的糧食，確保農業生產者公平的所得水準，並提高農業生產力，共同農業政策訂定了農產品的價格支持政策(而後演變為狹義的直接給付政策)與結構政策(而後演變為農村發展政策)。而歐盟共同農業政策中的直接給付政策(廣義的)，其主要的兩個發展脈絡即分別由價格支持政策與農村發展政策轉變而來，本研究將介紹目前歐盟最新共同農業政策中，關於農業環境給付政策之內容，以供我國政府推動農業環境給付政策之參考。

關鍵字：共同農業政策(Common Agriculture Policy)；直接給付政策(Direct Payment Policy)；鄉村發展政策(Rural Development Policy)。

¹ 國立中興大學景觀與遊憩學位學程 特聘教授
國立中興大學森林學系/農企業碩專班 合聘教授

² 國立台灣大學農業經濟學系博士

一、前言

歐盟的共同農業市場與共同農業政策(即其法規),乃依據歐盟(歐洲經濟共同體)於 1957 年所簽訂之「歐洲經濟聯盟條約」(European Economic Community, EEC) 第 38、39、40 條與 41 條所確立;而共同農業政策則於 1962 年開始實施。歐盟的共同農業政策之成立,主要在於因應二次世界大戰後糧食不足的情況。該時期的歐盟共同農業政策,為穩定農產品市場,減緩受到區域外廉價農產品的衝擊,並提高成員國的農業生產力,提出了三項主要原則,分別為單一市場原則(Market Unity)、財政統一原則(Financial Solidarity)與共同體優先原則(Community Preference)。此外,為消費者能夠以合理的價格取得充分的糧食,確保農業生產者公平的所得水準,並提高農業生產力,共同農業政策訂定了農產品的價格支持政策(而後演變為狹義的直接給付政策)與結構政策(而後演變為農村發展政策)。而歐盟共同農業政策中的直接給付政策(廣義的),其主要的兩個發展脈絡即分別由價格支持政策與農村發展政策轉變而來(柳婉郁、林國慶,2017)。本研究將介紹目前歐盟最新共同農業政策中,關於農業環境給付政策之內容,以供我國政府推動農業環境給付政策之參考。

二、歐盟的農產品價格支持政策及其直接給付政策改革

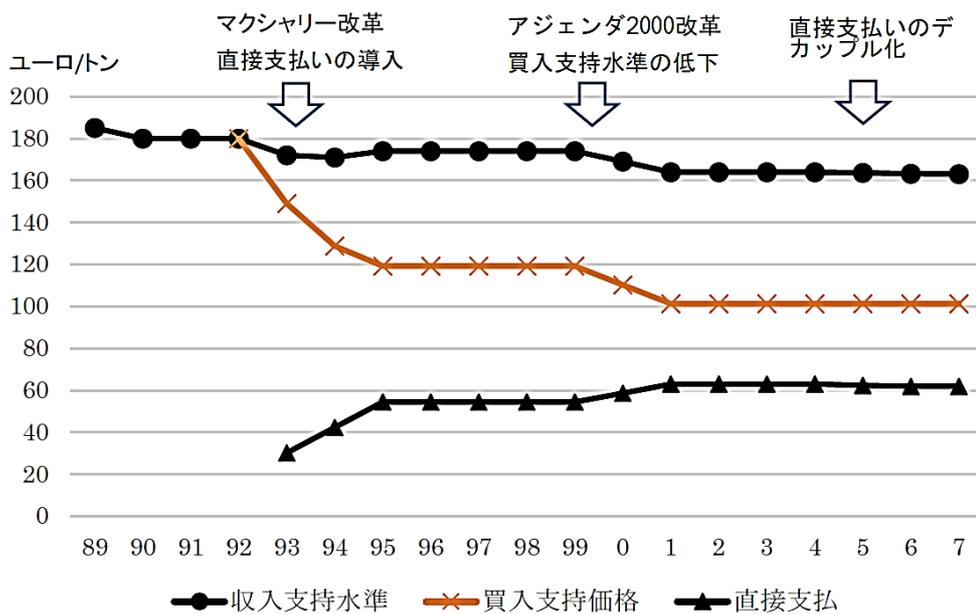
在價格支持政策的部分,歐盟價格支持政策始於 1967 年對於穀物價格的干預,而其他的農產品的價格干預則於 1968 年以後開始實施。歐盟最初的價格支持政策主要分為三個部分,分別為:(1)對於進口農產品的可變附加稅設定(邊界措施,將進口農產品課徵附加稅,使其價格不會低於境內之指標價格);(2)境內農產品的價格支持措施(設定作為價格下限的干預價格,當境內市價跌破干預價格時,即進行收購措施),以及;(3)出口農產品的變動出口補貼措施(對於生產過剩的農產品進行出口,並補貼境內價格與國際價格間的差額)。

由於高水平的價格支持政策,使歐盟地區於 1980 年代農產品生產過剩的問題日益加深,公部門收購的剩餘農產品及補貼出口的農產品數量亦隨之增加,不僅造成歐盟沉重的財政支出,更引起與美國的農產貿易糾紛。為解決前述的農產貿易糾紛,GATT 於 1986 年開始進行烏拉圭回合談判,而各國亦決議承諾針對農產貿易的部分:(1)非關稅障礙(或變動關稅)關稅化,並逐年降低關稅;(2)逐步廢除會干預市場、影響生產的價格支持政策;(3)逐步取消出口補助措施。

歐盟為達成烏拉圭回合談判之承諾,其於 1992 年實施麥克雪利改革方案(MacSharry Reform),調降干預價格,降低價格支持水準,並透過引入直接給付措施(面積給付,Area Payment)來補償農民收入的損失。除此之外,其亦以休耕給付的方式,抑制生產過剩的情況。然而,歐盟這個時期的直接給付措施限定特定作物別,並為限制產量的農業補貼,因而並不屬於烏拉圭回合所規範的「綠色措施」(Green Box),而是作為「藍色措施」(Blue Box),進而排除在該回合談判

之削減目標之列(許玉雪，2021)。

歐盟 2007 年以前的價格支持水準與直接給付繪製成圖 3-1。圖 3-1 中的紅色線(X 標記)為歐盟對於小麥干預價格(價格下限)，三角形標記的線為換算過的直接給付支持水準(換算成每噸)，而圓形標記的線為前兩者相加的水準。其中，該價格為每噸小麥的單價，而圖中直接給付的支持水準，則是作者根據地區生產力，將不同時期不同算法的直接給付水準，統一換算成每噸小麥的直接給付支持水準。圖 3-1 顯示，隨著歐盟的對於小麥干預價格的下調，直接給付支持水準緩步上升，但整體而言，歐盟對於農民收入的支持水準在緩步的下降。



資料來源：勝又(2016)。

圖 3-1 歐盟小麥的收入支持水準、買入支持價格與直接給付

然而，為因應中歐與東歐國家將於 2004 年加入歐盟，歐盟於 1999 年提出「2000 年議程(Agenda 2000)」，針對歐盟共同農業政策於 2000 年至 2006 年之農業政策改革，提出相關建議。由於即將加入歐盟的中歐與東歐各國，其農產品價格普遍低於當時的歐盟國家；在加入歐盟後，中歐與東歐各國的農民可能會因為農產價格上升而增加農產品生產量，並進而使歐盟地區農產品生產過剩的問題加深。而若為因應歐盟與東歐各國加入歐盟而將價格支持水準調降，則補償的給付金額將會進一步的提高，並帶來額外的財政負擔(勝又，2016)。2000 年議程後所實施的直接給付政策改革，其給付金主要參考過去的生產水準，將原直接給付系統改善得更為完善；而 2003 年的直接給付政策改革，乃於前述基礎上，以「完全脫鉤(Full Decoupling)」之原則，推出單一給付方案(Single Payment Scheme, SPS)。

在單一給付方案之下，給付金將與生產水準、生產型態、以及是否生產等無

關，但其仍應遵守交叉遵守條件，應遵循環境、食品安全與動物福利的相關標準，並且確保土地與環境處於良好的狀態(許玉雪，2021)。若農民達不到標準，其獲得的給付金將會減少，甚至撤銷(European Commission, 2020)。由於國際能源價格攀升與氣候因素，全球於 2007 年發生糧食危機；國際糧食價格遽升，部分主要糧食出口國甚至採取限制糧食出口的方式，確保國內的糧源充足。歐盟為因應糧食危機，其於 2007 年之共同農業政策進行臨時性的調整，相關調整內容如下(許玉雪，2021)：

1. 存貨調整
歐洲委員會釋放干預收購的存貨以抵消高糧價的衝擊。
2. 放寬產量限制
 - (1). 2007 年 12 月暫時取消大部分穀物產品的進口關稅，以提高穀物進口量。
 - (2). 2008 年廢除休耕規定，不再為了避免生產過剩要求農場休耕 10% 的農地。
 - (3). 2008 年 3 月，歐盟決定將牛奶生產配額提高 2%，並逐步提高牛奶生產配額，直至 2015 年 3 月底完全取消，以滿足歐盟和國際市場上日益旺盛的需求。
3. 修改補貼制度轉向市場導向的共同農業政策的改革建議。
4. 擬定一項高糧價應對策略，主張從短期、長期和對外 3 個層面採取措施，以抵消高糧價給歐盟帶來的衝擊。
 - (1). 短期而言，歐盟將嚴密監控投機行為和零售市場，確保零售商公平競爭並遵守市場規則。提案改善市場透明度，分析價格投機行為的衝擊。
 - (2). 長期而言，歐盟將大力提高農產品供應量，確保糧食安全，同時加強農業科技之研發，協助發展中國家提高農業生產。
 - (3). 在國際上，加強國際協調，在聯合國和八國集團等國際機構框架下共同因應高糧價問題。同時承諾擴大對開發中國家的援助，以避免全球減貧的努力因糧價上漲而倒退。

歐盟於 2008 年進行共同農業政策之評估(健檢)，並針對 2004 年以後才加入歐盟的中歐與東歐國家，提出單一給付方案的簡化版本，將歷史生產量為基礎計算的直接給付措施，轉換為以面積為基礎計算的直接給付措施-單一區域給付(Single Area Payment)。單一面積給付方案中，政府會依據年度財政資訊算出每公頃的給付金，並將給付金給與符合資格的農民。

歐盟最近一次對於農業直接給付系統有重大調整的改革為共同農業政策 2014-2020 年的改革方案。在該次改革中，歐盟的第一支柱引入了綠化給付(Greening Payment)。共同農業政策於 2014 年前，其農業環境措施主要於第二根支柱鄉村發展政策之下，但在 2014 年的改革後，原先在第二根支柱與在維護永

久性草地、生態重點區、作物多樣性部分之相關給付，化為綠化給付納入第一根支柱之下。此外，歐盟亦對原來的單一給付措施進行改善，並將其稱之為基本給付(Basic Payment)。而原來採用單一區域給付方案的新成員國，則予以保留該方案。

三、歐盟的鄉村發展政策及其直接給付政策改革

在歐盟農業環境方案的部分，則為歐盟各國於 1980 年代，為避免傳統畜牧業因為環境快速變化而受到衝擊，而對於環境敏感地區、自願性休耕與粗放農業生產(包括有機農業)的部分進行補償，以彌補較高的農業生產成本，或減少農民收入的損失；然而，早期主要由歐盟各成員國國內的農業部門主導。直至歐洲經濟共同體於 1985 年在農業結構法中頒布相關的政策措施，並於 1987 年的修正案中，允許某些特殊地區的農業環境方案可由歐洲共同體基金提供部分資金支持(在共同農業政策下)。歐盟的共同農業政策於 1992 年實施麥克雪利改革方案，逐漸將原先的價格支持政策轉為直接補貼政策，而農業環境方案直接給付的改革，則亦於農業環境條款(Agri-environmental Regulation, Regulation 2078/92/ECC)、吸引農民提早退休相關法規(Regulation 2079/92/EEC)、農地造林方案相關之法規(Regulation 2080/92/EEC)。

現今歐盟農業環境方案直接給付政策的架構，主要成形於 1999 年頒布的「2000 年議程(Agenda 2000)」，以及於隔年(2000 年)1 月實施的歐盟鄉村發展條例(Regulation 1257/1999，簡稱 RDR)，而該條例所規範的各項政策與措施，即往後的共同農業政策第二支柱—鄉村發展政策。歐盟的鄉村發展政策包含：農業環境、偏遠地區、農場投資援助、林業、農民退休計畫、協助食品運銷與加工、培訓計畫等相關措施(柳婉郁，2020)。其中，農業環境方案的部分乃依據 RDR 的實行細則(445/2002)被歸入第二支柱中。

(一)當前歐盟重要的直接給付政策

當前歐盟重要的直接給付政策包括基本給付方案、綠化給付方案與青年農民給付計畫(The Young Farmer Payment)。在基本給付方案的部分，歐盟於 2014 年將過去之單一給付計畫改制為基本給付方案(Basic Payment Scheme, BPS)。基本給付方案(BPS)為一提供農民收入補助之基礎，且針對其他特定領域與型式之農業效益給予直接補助。在基本給付方案下，農民將依據基期年其擁有且符合資格的農地面積，被分配獲得給付的權利；基本上每公頃合格的農地將被分配一個單位的權利，而且在同一個計畫區內，所有被分配的權利具有相同的價值。在 BPS 計畫支持下之農民須擁有積極農民(Active Farmer)條件方能獲得給付權利，此項積極農民(Active Farmer)為每年透過宣布符合條件之農地公頃數並提供相應的直接給付權利。而基本給付方案將針對那些有給付金權利且有申請(宣告權利)的農民，給予給付金。因此，實際獲得的給付金，將依據農民所擁有的付款權利與其

申報的土地所計算出(柳婉郁, 2020)。此外, 在歐盟共同農業政策下, 獲得給付金的權利是可以買賣交易的。目前(2015年)歐盟各成員國基本給付權利的價值如表 3-2; 基本上在每個計畫區中, 基本給付權利有相同的價值。而各成員國基本給付計畫的預算, 則如表 3-3。

表 3-1 歐盟成員國限制給付權利數量規範

限制規範	成員國
分配數量範圍限制在農民 2013 年與 2015 年宣布之合格農地面積最低量。	1. 比利時(佛蘭德斯) 2. 愛爾蘭 3. 西班牙 4. 葡萄牙
減少係數分配應用位於氣候條件惡劣地區的永久草地之條件合格農地。	1. 英國(蘇格蘭) 2. 奧地利
排除條件合格農地如 2013 年合格之葡萄園及永久溫室下之可耕地。	1. 法國 2. 希臘 3. 荷蘭

資料來源: European Commission(2020); European Commission(2022); 柳婉郁(2020)。

表 3-2 歐盟各成員國基本給付計畫的權利價值

成員國	區域	BPS-區域	BPS 權利價值(2015 年平均)(歐元)	BPS 在整體直接給付措施中所占份額(%)
比利時	Flanders	1	235	59
	Wallonia	1	122	32
丹麥		1	201	62
德國		13	155-192	60
愛爾蘭		1	183	68
希臘		3	258/314/386	63
西班牙		50	60-1430	58
法國		2	135/144	47
Croatia		1	79	61
義大利		1	229	60
盧森堡		1	185	68
馬爾他		1	76	13
荷蘭		1	289	67
奧地利		1	200	68
葡萄牙		1	9	49
斯洛維尼亞		1	165	54
芬蘭		2	110/126	51
瑞典		1	127	55
英國	英格蘭	3	40/170/172	68
	北愛爾蘭	1	235	68
	蘇格蘭	3	14/51/141	60
	威爾斯	1	121	58

資料來源: European Court of Auditors(2018); 柳婉郁(2020)。

表 3-3 2015-2020 年歐盟各國 BPS 的預算上限

單位：百萬歐元

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
比利時	231.51	225.60	222.20	214.40	211.28	225.12
丹麥	565.12	564.77	553.02	546.80	539.58	581.97
德國	3063.11	3042.98	3022.78	3005.47	2998.16	3128.96
愛爾蘭	828.31	828.43	826.18	825.89	825.61	825.61
希臘	1205.70	1182.88	1129.25	1103.65	1091.17	1156.27
西班牙	2809.79	2816.11	2826.61	2835.99	2845.37	2845.37
法國	3577.32	3199.09	3185.17	2280.46	2272.62	2528.64
Croatia	79.65	87.94	108.75	126.00	143.25	138.04
義大利	2345.13	2314.33	2245.53	2217.39	2189.26	2189.26
盧森堡	22.86	22.82	22.78	22.76	22.74	22.74
馬爾他	0.65	0.65	0.65	0.64	0.65	0.26
荷蘭	521.77	513.03	504.28	475.19	466.96	509.89
奧地利	471.28	470.85	470.39	470.38	470.38	470.38
葡萄牙	279.10	284.81	274.19	273.50	279.56	279.56
斯洛維尼亞	74.80	73.58	73.62	71.58	71.12	71.12
芬蘭	267.42	269.56	262.27	262.55	262.84	262.84
瑞典	383.29	401.64	401.86	402.46	403.06	403.06
英國	2100.80	2091.38	2112.70	2102.72	2092.65	2346.80

資料來源：European Court of Auditors(2018)；柳婉郁(2020)。

在綠化給付方案的部分，農民須滿足 3 項提供環境效益之施作方法方能經由此項計畫提供補助，其分別為(1)農民應種植多樣之農作物，使土壤與生態系統更永續、(2)能維持永久之草原地景觀，因草原之景觀能協助碳吸存與對於生態多樣性之維護、(3)為環境生態多樣性與生態系提供 5%之可耕地面積作為休耕地、種植樹木、樹籬，以下分別為上述 3 者進行更詳細之解釋。相關做法如下(鄭柏彥、蔡綾容，2017)：

1. 作物多樣性

- (1). 若耕種面積超過 10 公頃，就必須遵守生物多樣性。
- (2). 若耕地面積界於 10 至 30 公頃，則耕種作物至少要有兩種，且主要作物不得超過耕地面積的 75%。
- (3). 若耕地面積超過 30 公頃，耕種作物至少要有三種，且主要作物一樣不得超過耕地面積的 75%，兩種主要作物不能覆蓋超過 95%以上，第三種作物最少要占耕地面積的 5%。
- (4). 若耕地面積屬以下情況者，則可以免除作物多樣性責任。
 - A. 一年中大部分時間皆在耕作水稻作物。

- B. 超過 75%休耕土地種植草本植物或是其他草本飼料，但前提是所種面積不超過 30 公頃。
- C. 符合超過 75%永久性草原，用於生產草本植物或是水稻，但前提是所種面積不超過 30 公頃。
- D. 耕地面積超過 50%，並於上一年未申報救助且作物也有所不同。
- E. 耕種地在瑞典與芬蘭，則耕種作物至少要有兩種。

2. 維護永久性草地

為保護草地的永久性，碳儲存是很重要的。農民不能進行土地使用轉換或是會員國指定 Natura2000 地區 9 耕種，2015 年會員國為確保維護草地，限制將草地轉換成耕作地，且永久性草地面積佔農業總面積的比例不能低於農業部門規定的 5%。若永久性草原面積低於 5%，須將土地轉為草地或牧場。

3. 生態重點區域

為保護農場生物多樣性，自 2015 年 1 月 1 日起，若耕地面積超過 15 公頃，必須確保生態重點區域占耕地面積的 5%，以下是生態重點領域類型表列。

- (1). 土地休耕：放置休耕或放棄耕地不生產農產品。
- (2). 梯田：受到 GAEC7 保留景觀特徵與會員國定義的其他梯田保護。
- (3). 景觀特色：景觀特徵應由農民處理，並遵守交叉配合規定 (Cross-Compliance)。
- (4). 緩衝帶：水道所需的緩衝帶不但應遵守交叉配合規定，且其他緩衝帶須依據會員國規定不得低於 1 公尺，其位於或相鄰於耕地區，使耕地的邊緣平行於水道的邊緣，緩衝帶上不得生產作物，而順著水道寬度須有 10 公尺的沿岸植被帶。
- (5). 農林用地：農林用地應符合基本給付或單一面積給付的耕地，並合乎歐盟第 1698/2005 號條例之第 44 條或是歐盟第 1305/2013 號條例之第 23 條。
- (6). 沿森林邊緣土地：若會員國不准於該區域生產作物，且相鄰的農田區須分開，則會減少生產需求，沿森林邊緣是可以放牧或修剪，並依會員國規定該區域寬度不得少於 1 公尺，最大限制為 10 公尺。
- (7). 造林地區農村發展措施：有關農民造林期間的承諾是依據歐盟第 1257/1999 號條例之第 31 條進行造林、第 1698/2005 號條例之第 43 條例、第 1305/2013 號條例之第 22 條或是據國家計畫條件符合歐盟第 1698/2005 號條例之第 43 條的第(1)、(2)和(3)。

- (8). 矮林短期輪作區：在不使用礦物肥料或植物保護產品情況下，會員國制定可用於輪作之物種清單是依歐盟規章明定物種名單挑選，且排除明顯非當地的物種。會員國應確定使用礦物肥料和植物保護產品之要求，同時明定這類特殊形式的生態重點領域目標，特別是保護和改善生物多樣性。
- (9). 短期作物或綠色覆蓋之地區：短期作物與綠色覆蓋區應根據法定管理要件，依照野生鳥類保育之需求建立區域，其條件是在於建立作物種類的混合物或是種植草類主要作物。
- (10). 固氮作物：會員國應制定有關固氮作物的生態重點區，考量到歐盟相關指令目標，避免秋季固氮作物增強氮氣釋出風險的影響，且含固氮作物的地區不得在等同綠色效力作法(有益作物多樣性、維護永久性草地和生態重點區域)所覆蓋的地區內。

共同農業政策在 2014 年-2020 年的改革中，規定直接給付預算有 30% 將強制性的用於綠化給付計畫；而整體綠化給付金的分配，將依不同地區而有所差異。這部分會與基本給付方案權利的計算方式相關，分為固定費率與給付權百分比兩種分配方式。

在青年農民給付計畫的部分，過去其與基本給付計畫及綠化給付計畫同屬強制性計畫，而在最新的共同農業政策改革中(2020 年以後)其轉變為選擇性的計畫。雖然在官方的文獻之中，青年農民給付計畫屬於共同農業政策的第一支柱，然而，其資金來源除了第一支柱外，成員國亦可由第二支柱(農村發展政策)中進行撥款支持。其中，青年農民給付計畫源於第一支柱之資金被限定為最多只能占整體第一支柱預算的 2%(洪志銘，2020)。

根據歐盟法規 Article 50 of Regulation 1307/2013，歐盟青年農民給付計畫主要針對不超過 40 歲之新進農民，且最多給予 5 年之支持。另外，成員國亦可依據 Article 50(3) of Regulation 1307/2013，在其青年農民給付計畫中，加上一些合適技能與培訓等資格要求；其中，該資格要求應為客觀、且非歧視性。最後，青年農民給付金的計算標準乃依據 Article 50(6) to (8) and Article 50(10) of Regulation 1307/2013 之計算方式(European Commission, 2020)。

另外，歐盟之鄉村發展計畫(Rural Development Progeammes)也經常提供其他措施給予青年農民開始創業，其包含了相關補助、貸款、協助鄉村經濟發展之擔保與進入農業之相關建議諮詢等。該計畫也匯集了歐洲農村發展之農業基金(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)以及歐盟投資銀行之專家支持，且該項協助共匯集了 10 億歐元。這些貸款將由在歐盟範圍內運營的當地銀行和租賃公司管理(柳婉郁，2020)。

四、新的 CAP 改革「歐洲共同農業政策 2023-2027」

最新一次的 CAP 改革方案為今年(2021 年)12 月剛通過的「歐洲共同農業政策 2023-2027」。其中，該方案在 CAP 直接給付政策中雖然沒有重大的改革，但其仍針對預算分配與具體政策改革的方向，進行新的指引。其中，CAP 革新的內容包括：CAP 新的九大政策目標(包括：確保農民獲得公平的收入、提高競爭力、重新平衡食物鏈中的力量、氣候變化行動、環境保護、保護景觀和生物多樣性、支持世代更新、活化農村地區、保護糧食和健康品質)，新的戰略規劃，新的績效、監測和評估框架，以及重要政策的改革方向。

在「歐洲共同農業政策 2023-2027」之中的重要政策改革方向主要圍繞「更環保的 CAP」、「更公平的 CAP」與「提高競爭力」等在三項主題之下。其中，在「更環保的 CAP」之下，具體的政策改革包括：(a)使 CAP 之相關政策計畫符合環境與氣候立法，並敦促成員國在環境與氣候行動方案的部分，展現更積極的表現(相較於原先規劃的部分)；(b)增強給付的條件性，亦即 CAP 給付受益人需要遵守一些更嚴格的規定，例如應將農場 3%的可耕地用於生物多樣性或其他非生產要素等；(c)訂定生態計畫的預算下限，至少 25%的直接付款預算將分配給生態計畫，為氣候和環境友好型農業實踐和方法(例如有機農業、農業生態學、碳農業等)提供更有力的激勵。)以及動物福利的改善；(d)訂定其他與多功能性相關措施的預算下限：(i)至少 35%的資金將用於支持氣候、生物多樣性、環境和動物福利的措施，(ii)CAP 預算的 40%必須與氣候相關，並支持歐盟財務框架(MFF)期結束前將預算的 10%用於生物多樣性目標的總體承諾；(e)強化對於營運計畫的規範，在水果和蔬菜部門，運營計劃將至少將其支出的 15%用於環境(而在當前計劃期間為 10%)...等。

而在「更公平的 CAP」之下，則包含：(a)強化收入再分配之政策措施，規範歐盟國家必須將至少 10%的直接給付用於收入再分配支持措施，以滿足中小型農場的收入需求；(b)強化對於 CAP 政策對象的規範，針對「活躍農民(active farmers)」之進行定義，只有活躍農民才能獲得歐盟各項主要的支持；(c)使 CAP 的給付與歐盟相關勞動規範進行連結，並促進給付受益人改善農場勞動條件；(d)縮小各成員國間直接給付(金額)之差距；(e)強化對於年輕農民的支持，規範成員國必須將至少 3%的直接支付預算分配給年輕農民，以收入或投資支持的形式，或為年輕農民提供創業援助；(f)改善性別平衡，增進女性對於農業的參與。最後，在「提高競爭力」的部份，則包括：提高生產者議價能力、市場導向、強化針對因應未來或有危機的 CAP 財政儲備，以及對於葡萄酒產業的支持。



圖 3-2 歐洲共同農業政策 2023-2027 新目標

五、直接給付政策改革對歐盟農業所帶來的影響

在過去的文獻中，探討歐盟的直接給付政策改革對於其農業的影響大多集中在該直接給付政策是否確實與市場脫鉤，或評估新的政策改革(或取消直接給付)將對歐盟現行的農業生產與土地利用產生何種影響，而相關文獻通常對應著歐盟共同農業政策的改革。此外，由於這類文獻考量的因素較為複雜，因此，其通常會使用大型的數學規劃模型或 Agent-Base 模型進行模擬分析。

事實上，依據過去相關文獻的研究結果，取消直接給付所帶來的影響包括耕地面積或牧草面積的下降，並進而使相關穀物的產量下降，價格上升(Renwick *et al.*, 2013; Uthes *et al.*, 2011)。因此，雖然歐盟認為當前其所實施的直接給付政策為完全脫鉤的給付政策，但其仍會影響到農民生產的誘因，進而對其整體的農業生產量產生影響。其中，Renwick *et al.*(2013) 即透過歐盟的 CAPRI(Bommon Agricultural Policy Regionalized Impact) 模型(歐盟地區具有空間資訊的部分均衡模型)與 Dyna-CLUE 模型(預測土地利用變化的空間動態模型)的整合，評估當歐盟取消直接給付後，對於歐盟整體農業所帶來的影響。而該研究顯示，取消直接給付將造成歐盟整體 8% 的農地棄耕；而該棄耕主要集中在某些特地的地區，包括德法山區、西班牙、波蘭與希臘等地。而 Uthes *et al.*(2011) 則透過 AgriPoliS(Agricultural Policy Simulator) 模型(屬於 Agent-base Model 基於主體模擬模型)和 MODAM(Multi-objective Decision Support Tool for Agro-ecosystem Management) 模型(為數學規劃類型之模型)之整合模型，分析取消直接給付對於德國、丹麥、義大利與波蘭特定區域，在農業經濟、社會與環境等各方面之影響。其結果指出，取消直接給付措施將對於極度依賴直接給付措施的德國 Ostprignitz-Ruppin 地區有巨大的影響，其農地面積將會下降 47.7%(相較於基準年 2002 年)；而對於中度依賴直接給付措施的丹麥 River Gudena 地區與義大利 Mugello 地區，其農地面積將分別下降 39.1%與 31.1%(相較於基準年 2002 年)；

而對於直接給付措施依賴較低的波蘭 Koscian 地區，其農地面積將會下降 5.7%(相較於基準年 2004 年)。

此外，亦有部分文獻在探討歐盟綠化給付政策實施對於其農業之影響。部分文獻認為，綠化給付會減少耕作的面積，並提高休耕面積；但亦有部分文獻認為其將增加一部分作物的種植面積，並同時減少另一部分作物的種植面積。如 Bertoni *et al.*(2018) 透過馬可夫鏈方法分析綠化給付計畫對於義大利倫巴底地區的影響。結果指出，在綠化給付計畫實施後，玉米種植面積將會顯著的減少，但小麥、大麥等穀類，以及大豆、苜蓿等豆類種植面積卻增加。而 Gocht *et al.*(2017) 則以 CAPRI 模型分析歐盟實施綠化給付計畫對於其農業與環境之影響。模擬結果指出，綠化給付計畫對於歐盟整體農地使用、農業生產、農產價格與農民收入的影響不大。然而，其對於某些國家的休耕地、種植豆類作物之耕地，以及以放牧為主的畜產養殖場影響相對較大。其中，西北歐、義大利、捷克、斯洛伐克等地區耕地面積減少，但波羅的海、羅馬尼亞、保加利亞與伊比利半島的耕地面積則增加。整體而言，綠化給付計畫將會使歐盟的農產產量下降，但農產價格卻增加。本研究主要回顧歐盟最新共同農業政策中，關於農業環境給付政策之內容，以供我國政府推動農業環境給付政策之參考。

參考文獻

柳婉郁，2020。農業環境價值評估與在推動綠色給付政策之應用。行政院農業委員會委託研究計畫，109 農科-5.1.3-企-Q3。

柳婉郁、林國慶，2017。農業多功能效益評估與在農業政策上之應用。行政院農業委員會農業管理計畫。計畫編號：106 農管-1.11-企-01。國立中興大學。

許玉雪，2021。歐盟共同農業政策改革及其對臺灣的啟示。行政院農業委員會。取自：

https://www.coa.gov.tw/redirect_files.php?link=6NgowySeyiPitURRzZg2w4l7w9IHro4Lzebf3qIO8QWGEqWGEqWGPplusRFYWGSlash0wK9PdunMMQRpcHLfmXJnjgLFrbeJlOYF9CHQwT&file_name=AC6JvsJilKBiYcWwlqbyHn54wB1ekmwtpmmwWGEqWGEqXPJXZSAMeDIQsBgpK0ghpIe2x4v5h7QPUs4r45VznOcmLRTj1n

Bertoni, D., G. Aletti, G. Ferrandi, A. Micheletti, D. Cavicchioli, R. Pretolani, 2018. Farmland Use Transitions After the CAP Greening: A Preliminary Analysis Using Markov Chains Approach. *Land Use Policy*, 79: 789-800.

European Commission, 2020. Direct Payment Basic Payment Scheme-2013 CAP reform English. Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/food-farming->

fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/basic-payment_en#basicpaymentsexplained

European Commission, 2022. https://ec.europa.eu/info/index_en

European Court of Auditors, 2018. Basic Payment Scheme for Farmers – operationally on track, but limited impact on simplification, targeting and the convergence of aid levels. Luxembourg: European Court of Auditors. Retrieved from: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/bps-10-2018/en/#B64>

Gocht, A., P. Ciaian, M. Bielza, J. M. Terres, N. Roder, M. Himics and G. Salputra, 2017. EU-wide Economic and Environmental Impacts of CAP Greening with High Spatial and Farm-type Detail. *American Journal of Agricultural Economics*, 68(3): 651-681.

Renwick, A., T. Jansson, P. H. Verburg, C. Revoredo-Giha, W. Britz, A. Gocht, D. McCracken, 2013. Policy reform and agricultural land abandonment in the EU. *Land Use Policy*, 30: 446-457.

Uthes, S., A. Piorr, P. Zander, J. Bienkowski, F. Ungaro, T. Dalgaard, M. Stolze, H. Moschitz, C. Schader, K. Happe, A. Sahrbacher, M. Damgaard, V. Toussaint, C. Sattler, F. J. Reinhardt, C. Kjeldsen, L. Casini and K. Muller (2011) Regional impacts of abolishing direct payments: An integrated analysis in four European regions. *Agricultural Systems*, 104(2): 110-121.