



# 歐盟共同農業政策之直接給付及其對歐盟農業之影響

鄭柏彥 蔡綾容

財團法人台灣綜合研究院 副研究員 助理研究員編譯

## 摘要

「共同農業政策」是歐盟實施的第一項共同政策，該政策以「歐洲經濟共同體條約」第 39 條明定之項目為目標，歷經多次改革後使共同農業政策以穩定歐洲農產品市場、確保農民的整體生活水準、為消費者提供價格合理以及安全的糧食供應為宗旨。

最近一次共同農業政策較大的改革在 2013 年，由於環境的變遷，導致市場不穩性增加及價格下跌，故側重於加強糧食生產、永續自然資源和平衡歐盟整體鄉村地區的發展三個重點，保留了直接給付、市場支持以及農村發展各方面的政策，並強化政策聯結。在直接給付方面，包含強制性與自願性兩類，共七項不同的給付類別。強制性乃是歐盟各會員國必須嚴格遵守的義務，共有基本給付方案、綠色給付方案與青年農民方案等三項；自願性則是各會員國可依據自身農業環境不同進行彈性調整，包含重新分配給付、自然條件限制補貼、市場價格補貼及小農方案。其中綠色給付方案乃是呼應國際上重視永續發展之情勢，以利於農業環境與氣候給付、維護作物多樣性及草地永久性，且要求農民保留 5% 耕地綠化以設立生態重點區。

比較 2007-2013 年與 2014-2020 年的直接給付分配，發現丹麥、荷蘭、比利時、義大利、希臘、馬爾他和德國相較在 2007-2013 年的直接給付少了 5% 以上，另一方面，愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛則是顯著地上升。另外，歐洲理事會提出 2020 年所有會員國至少達到價格每公頃 196 歐元之水準，是有利於拉脫維亞、愛沙尼亞和立陶宛這三個波羅的海國家。

本文主要參考於 2016 年 12 月份出版的「共同農業政策 2014-2020 年：直接給付」，旨在說明 2013 年共同農業政策改革後，在 2014-2020 年期間共同農業政策對農民的直接給付內容，包含其架構及對歐盟 28 國農業的影響。

關鍵詞：歐洲聯盟(European Union)、共同農業政策(Common Agricultural Policy)、直接給付(Direct Payments)、農業補貼(Agricultural Subsidy)





# 歐盟共同農業政策之直接給付及其對歐盟農業結構之影響

## 壹、前言

歐洲聯盟(European Union, 簡稱歐盟)自 1962 年 6 月 30 日開始實施「共同農業政策」(Common Agricultural Policy, 簡稱 CAP)<sup>1</sup>, 這是歐盟第一項共同政策, 以「歐洲經濟共同體條約」(Treaty Establishing the European Economic Community)<sup>2</sup>第 39 條明定的五個項目作為政策目標, 依序為一、藉由技術進步、適當利用生產因素增加農業生產力; 二、確保農業生產者公平生活水準; 三、穩定農產品市場; 四、確保農產品供應; 五、確保消費者合理價格。歷經多次改革, CAP 以穩定歐洲農產品市場、確保農民的整體生活水準、為消費者提供價格合理以及安全的糧食供應為宗旨。

該政策歷經數次改革, 其中 2013 年的改革幅度是近年最大一次, 主要係因環境變化甚劇, 包含: 市場不穩定性增加、農產品價格下跌、國際簽訂氣候變遷承諾(如巴黎協定<sup>3</sup>), 以及重視永續發展之情勢(如聯合國永續發展目標<sup>4</sup>)等, 故有必要再調整 CAP, 以有效因應環境的變化。該改革方案側重於加強糧食生產、永續自然資源和平衡歐盟整體鄉村地區的發展等三個重點, 同時保留直接給付機制和農村發展措施兩個支柱, 並提出供環境公共財之「綠色給付方案」相關具體措施, 目的是鼓勵農民採行有利於環境的綠色措施、維護生物多樣性及草地永久性, 且要求農民保留 5% 耕地綠化以設立生態重點區(Ecological Focus Area)<sup>5</sup>。

本文主要參考於 2016 年 12 月份出版的「共同農業政策 2014-2020 年: 直接給付」, 旨在說明 2013 年 CAP 改革後, 在 2014-2020 年期間 CAP 對農民的直接給付內容, 包含其架構及對歐盟 28 國農業的影響。

<sup>1</sup> 針對歐盟地區的自然環境與人文變化等, 擬定共同的農業發展策略來應付國內外的變化。

<sup>2</sup> 由比利時、法國、義大利、盧森堡、荷蘭以及西德六個創始會員國於 1957 年 3 月 25 日簽署通過之條約, 隔(1958)年 1 月 1 日生效, 意味著歐洲經濟共同體正式成立。

<sup>3</sup> 巴黎協議 (Paris Agreement) 是由聯合國 195 個成員國於 2015 年 12 月 12 日在 2015 年聯合國氣候峰會中通過之氣候協議; 取代京都議定書, 是一份具有法律效力的氣候協定, 並於 2016 年 11 月 4 日正式生效。

<sup>4</sup> 聯合國於 2015 年 9 月的永續發展高峰會上通過全新「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs), 以接續 2000 年聯合國氣候峰會通過的「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs), 其中 SDGs 包含 17 項目標(Goals)及 169 項細項目標(Targets)。

<sup>5</sup> 該農業操作以減緩氣候對環境之影響, 藉休耕、種植固氮作物、設立緩衝帶、維持地景與原始林等方式, 達到平衡農業生產與環境保育的目標。



## 貳、直接給付系統

2013 年 6 月，歐洲執行委員會(European Commission，簡稱歐洲執委會)與歐洲議會共同達成 CAP 的改革協議，並於 12 月歐盟正式通過並公布全新 2014-2020 年改革方案。在 2014-2020 年改革方案仍保留過去的機制，並強化機制間的連結性，提供整合程度更高的政策支持，旨在有利於維護環境，並更加平等地滿足農民需求，並與農村發展政策緊密相連。

為此，將 CAP 預算分為三方面：一、農民直接補貼以及對永續農業耕作的協助(統稱直接給付)占 CAP 預算 70%：約為 4,083.1 億歐元，主要用於穩定農民收入，其中有 730 多萬農民為直接給付受益者，直接給付影響了 1.7 億公頃以上的農地；二、市場支持占 CAP 預算 10%：直接給付與市場支持稱為第一支柱；三、農村發展占 CAP 預算 20%：被稱為第二支柱。

在直接給付系統中分為強制性與自願性兩類，前者為歐盟各會員國必須嚴格遵守的義務，後者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。強制性直接給付類別包含基本給付方案(Basic Payment Scheme)、綠色給付方案(Greening Component)與青年農民方案(Young Farmers' Scheme)三項，另一類則是重新分配給付(Redistributive Payments)、自然條件限制補貼(Area with Natural Constraints)、市場價格補貼(Coupled Support)及小農方案(Small Farmer's Scheme)四項組成自願性直接給付類別，改革後直接給付內容綜整如表 1。

表 1 2013 年改革後直接給付內容

一、強制性直接給付	
基本給付方案	根據國家/地區經濟或行政標準統一基本給付水準。
綠色給付方案	作為額外補助環境公共財之費用，主要包括作物多樣化、永久性草地以及生態重點區的直接給付措施，會員國必須將直接給付預算的 30% 用於「綠色給付方案」。
青年農民方案	額外給付 5 年給 40 歲以下的青年農民。
二、自願性直接給付	
重新分配給付	農民之耕地為 3 公頃至 30 公頃內可享受額外給付。
自然條件限制補貼	用來給付受限於自然條件的地區。
市場價格補貼	用於農業經濟、社會和環境特殊重要性的作物生產補貼。
小農方案	每個農場每年獲得高達 1,250 歐元的補貼。

資料來源：Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments.



## 一、給付對象規範

根據歐洲審計院(European Court of Auditors)特別報告中第 5/2011 號有關單一給付制度(Single Payment Scheme, SPS)<sup>6</sup>的財務管理提出最低限度的農業活動與實際從事農業工作者之定義，確保直接給付僅針對實際從事農業工作者補助，排除不再從事農業生產的農民。其農業活動的定義包含：

- (一)生產、養殖或種植農產品(含收割、產奶、繁殖及飼養動物用於農業)
- (二)依據歐洲執委會的標準，將農業區域維持在合適的放牧或種植狀態
- (三)從事最低限度的農業活動，將農田轉換成放牧與種植之用地。

當給付金額超過 5,000 歐元(會員國可降低給付金額門檻)，且滿足下述四個條件的實際農業工作者，不予以補助資金。目前，有西班牙、義大利、愛沙尼亞、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、荷蘭以及英國 8 個國家執行之。四個條件如下：

- (一)當從事主要的放牧或種植的農業活動，低於會員國制定的最低限度農業活動，不予以補助。
- (二)從事非農業活動，如經營機場、鐵路服務、自來水工程、房地產服務或永久性運動休閒場所，不予以補助。
- (三)當農業活動占整體經濟較小，不予以補助。
- (四)當主要企業活動不含農業活動，不予以補助。

於 2015 年 1 月 1 日提出農地有從事農業活動者，可獲得給付的農地條件如下：

### (一)耕地

原有種植作物之耕作用地、休耕用地，亦或是 2000-2006 年、2007-2013 年、2014-2020 年配合農村發展方案下之農業環境措施的耕作用地，以及溫室或於固定/移動溫室下之耕作用地。

### (二)永久草地和牧場

可做草類飼料(自然播種或是人為播種)，但不包含用於 5 年以上的輪作用地、透過放牧的物種(如矮灌木)之草地以及會員國認定的土地可供動物營養物種之土地。

<sup>6</sup> 以牲畜數目或種植面積為計算基礎的直接給付，轉換為與生產脫鉤(Decouple)的給付。



### (三)長期作物

耕作用地達 5 年以上或多次產量(含苗圃和短期輪作)，但排除第二點永久草地和牧場輪耕作物。

### (四)任何耕地符合 2008 年條款者

依據單一給付制度或是單一面積給付制度(Single Area Payment Scheme, SAPS)規範<sup>7</sup>下，該地區不再受限於棲息地、水架構與野鳥保育使用，且農民承諾執行 2000-2006 年、2007-2013 年以及 2014-2020 年農村發展方案下的農業環境措施。

### (五)農耕景觀特色

確立優良農業與環境條件之景觀規範(GAEC 7)<sup>8</sup>，並維護景觀特徵(如樹籬、池塘、溝渠、樹木、群體或孤立的田間邊緣和梯田)的範圍。

上述農業活動之定義意味著若農業用地進行非農業活動，則該區農業活動的強度、性質、時間等條件需要大於非農業活動。此外，會員國可以制定主要用於非農業活動領域的清單。

在 2015 年，農民基本的給付分配(Payment Entitlements)是根據是否為實際從事農業工作者、國家補貼農民耕地轉換期(如耕作經營方式的轉換過程)、國家直接給付補貼不足的部分或 2013 年賽普勒斯的單一給付申請，雖然不適用於現行會員國的給付系統，但是會員國可自行決定基本給付的給付權分配，如會員國採單一給付制度生產的蔬果等，根據 2003 年 6 月 30 日歐盟規章規定土地無良好的農地條件及 2015 年實際從事農業工作者採行單一面積給付制度、或在其他實際狀況下，透過國家制度保留額度。

## 二、直接給付方案內容說明

### (一)基本給付方案

會員國採用區域模式計算 2015 年國家/區域的基本給付，此模式是以區域估算為單位，將各區域所有收益加總除以有資格申請給付的公頃數，計算直接給付額度。會員國客觀地界定區域，劃分出各區域間基本

<sup>7</sup> 與環境保護、自然保育、動物福利和食品安全有關的明確規範相聯結。

<sup>8</sup> 依據第 1306/2013 號條例附件二，GAEC 7 係指保留景觀特徵，包括樹籬；池塘；渠道；成排、成群或是分散的樹木；田邊；與梯田，以及禁止種植季節切割樹籬和樹木，避免入侵植物物種的措施。



給付模式的最高限額。目前德國、馬爾他、科西嘉與英國從 2015 年開始執行統一面積別等額支付率模式(Flat Rate)，而荷蘭、奧地利、芬蘭、蘇格蘭和威爾士則於 2019 年才會實行。

單一面積給付制度是一個簡化的模式，於 2004 年新會員國加入所提出的制度，允許 2014 年實施單一面積給付制度模式，並可以延續至 2020 年 12 月 30 日。單一面積給付制度年度財政資訊計算出每公頃的給付資金，並將符合的公頃數宣告予農民。

## (二)綠色給付方案

2014-2020 年 CAP 藉有強制性的「綠色直接給付」，提升環境改善的目標，有益於歐盟農業實踐氣候與環境之維護。會員國直接給付預算之 30% 強制使用於綠色給付方案，每年考慮氣候與環境政策目標給予給付，且綠色直接給付的給付分配會因不同的會員國或地區而有差異，目前會員國有兩種綠化給付之計算方式，說明如下：

### 1. 每年給付固定費率

此計算方式是由會員國或地區每年宣布所符合資格的土地數量，再計算出給付預算的 30%，這類計算方式會使會員國或地區的農民獲得的綠色預算相等。

### 2. 每年給付權百分比

係藉由部分內部收斂模型(Partial Internal Convergence Model)計算出給付預算，此模型可將給付權總價值的百分比授予每年綠色給付預算，此給付標準已開始實施。

從 2015 年 1 月 1 日奠定所有農民獲得的基本給付或單一面積給付應遵守符合資格的土地數量下，以利於減緩氣候變遷和增進環境改善，如有益作物多樣性、維護永久性草地和生態重點區域三種等同綠化效力作法，這三個作法詳如下列所示。

### 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 Natura 2000 地區<sup>9</sup>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 GAEC 7 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)<sup>10</sup>。
- (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，

<sup>9</sup> 其耕種地區是根據歐盟 92/43/EEC 指令或 2009/147/EC 指令，含位於這些地區的泥炭地和濕地，且受到嚴謹的保護，達到指令的目標。

<sup>10</sup> 對於交叉配合規定有新的定義，其旨提升永續農業的認知，並涉及環境、氣候變化、良好農耕地、公共衛生等政策，期未來可驅使一致性。(參酌 European Parliament (2016). Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments.)



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 條林、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)短期作物或綠化覆蓋之地區：短期作物與綠化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化效力作法(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。

### (三)青年農民方案

歐洲從事農業的年齡不到 40 歲的農民占比少於 14.5%。農業的世代交替是穩定糧食供應與提升農業部門競爭力的先決條件，然而在農地較為匱乏情況下，就需要依賴現有農地的土地轉讓，而青年農民尚須藉由初步投資取得貸款資金、土地、商業諮詢以及培訓等支援，使其更加現代化並具有競爭力。



實際上，設備成本、土地與貸款，特別是土地資源的競爭一直都是青年農民進入農業領域最大困境，並伴隨著農場規模的提升趨勢，成本也跟著增加，而會員國可提供的給付額也有差異。因此，藉由結構性的調整，以促進建立新樣貌的農業型態。為此，會員國的直接給付額上限最多 2%，且提供青年農民至多 5 年的給付期限，除了基本給付外，只包含最初的建立支援，不包含後續的經營援助。

青年農民給付僅限於實際從事農業工作者，且申請給付時年齡不超過 40 歲的自然人，首次設立農業控股負責人或是首次申請五年內的基本給付方案/單一面積給付方案(除了自然人以外)，是依基本給付方案或是單一面積給付模式授予法人給付權，並根據歐盟的定義，會員國可以適當將專業技能或培育訓練提供給青年農民，並以客觀且非歧視性標準審核。

#### (四)重新分配給付

此方案的特點是將一部分給付分配給相較少數的大農，考量到大農的經濟規模能力較高，為維持給付平衡，故少於提供小農每公頃單位給付標準，當農民獲得給付金額超過 15 萬歐元，則會員國將會基本給付降低至少 5%，避免就業人數比例失衡。

重新分配給付之單位給付金額是由會員國計算出國家/區域平均的 65%，同時考量到融資額度的上限 30%，若可用預算無法涵蓋所有農民的給付額，其意味著每公頃的重新分配給付是呈現線性遞減趨勢。

雖重新分配給付並沒有列入歐洲執委會的提案裡，但由歐盟與歐洲議會在談判期間，強調為能使會員國有效地將給付預算的 30% 重新分配給中小型農民而納入談判議題裡，此給付方案有保加利亞、德國、法國，克羅地亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞和比利時 8 個國家在使用。

#### (五)自然條件限制補貼

自然條件限制補貼乃是由於自然條件限制而導致農業發展受阻給予農民之補貼，其條件是根據八項標準界定(如坡度)，會員國可有相當彈性空間，使標準可達到農業面積的 10%，但是這些地區面臨到較高的生產成本，故須依照符合資格的條件計算出給付額，以下為這類區域的三種類別：



1. 山區：受到高度、氣候條件困難與生長季節短。
2. 山區以外的地區：面臨嚴重的自然限制。
3. 其他特殊地區：需要管理土地、保護/改善環境、維護農村地區以及保護海岸線等。

除了農村發展方案以外，會員國可依據基本給付模式或單一面積給付模式，補貼予受自然條件限制之農民，其上限為 5%。

#### (六)市場價格補貼

為了保護農業部門在經濟、社會與環境面之正面影響，會員國可分配直接給付預算最高達 15% 以支持特定品項，如表 2 明確界定可獲得給付的品項。所有會員國可分配直接給付最高比例為 8% 來支持市場補貼援助，若是有實施單一面積給付制度或在 2010-2014 年期間分配的會員國，直接給付從 5% 上升至 13%，為維持蛋白質作物持續生產，其給付增加幅度可高達 2%。

表 2 可獲得給付的生產品項

穀物	牛奶和奶製品	橄欖油	甜菜
油籽	產品	蠶	亞
蛋白質作物	種子	乾燥飼料	麻
穀物豆類	羊肉	酒花	甘蔗和菊苣
白飯	羊肉	堅果	水果和蔬菜
	牛肉和小牛肉	澱粉馬鈴薯	短輪伐期矮林

資料來源：Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments.

#### (七)小農方案

根據歐洲執委會公布 2014 年直接給付分配報告中，有超過 4,000 萬名的受益人獲得給付額不超過 1,250 歐元，其占總受益人的 55%，在羅馬尼亞、塞浦路斯、馬爾他、拉脫維亞和立陶宛的小農受益者，得到直接給付占比達 70% 以上。

小農具有彈性與可發展的空間，且在某些農村國家/地區的就業層面占有重大的貢獻，甚至可維護該農業領域與文化遺產。在環境與社會公共財層面，小農也佔有一席之地，在維護自然與生物多樣性之景觀(如樹籬、石牆和水渠等)有其重要性，有助於自然棲息地和生物多樣性以及氣候變化影響景觀之恢復，但小農較無競爭力。



為減少管理的行政費用，提供簡易且具體的小農直接給付方案，以支持現有小農結構且不違反競爭性趨勢為目標。故會員國可依小農給付替代所有直接給付的部分。

若是一次性給付，參與小農方案的農民可獲得的給付金額為 500~1,250 歐元，其比例設限為 10% 以內，若當超過給付比例，則該給付線性呈現遞減趨勢。其次，若是小農給付相當於 2015 年直接給付總額，則設限比例 10% 則不適用，故為簡化起見，參與小農方案的農民可以免去綠化作法、排除交叉配合規定，但必須符合國家相關法律責任。歐洲議會在改革談判中，同意小農給付額可從 1,000 歐元上升至 1,250 歐元，已有 14 個國家會採取此方案。

### 參、對歐盟 28 國之影響

歐盟內部在 CAP 和 2014-2020 年多年期財務架構 (Multiannual Financial Framework, MFF) 談判中，較為困難處理的部分是會員國間財務的重新分配，因為牽涉到貢獻淨額與收入差異性問題而複雜化。表 3 以 2011 年價格作為基期，比較 2007-2013 年與 2014-2020 年的直接給付分配，發現丹麥、荷蘭、比利時、義大利、希臘、馬爾他和德國相較在在 2007-2013 年的直接給付是少了 5% 以上，另一方面，愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛則是顯著的上升。

表 3 2007-2013 年與 2014-2020 年的直接給付分配之比較

歐盟國家	2007-2013 年	2014-2020 年	差異比例
	百萬歐元	百萬歐元	%
比利時	3,539	3,287	-7,1%
保加利亞	4,652	4,547	-2,3%
捷克共和國	5,617	5,427	-3,4%
丹麥	5,999	5,642	-6,0%
德國	33,419	31,782	-4,9%
愛沙尼亞	629	826	31,3%
愛爾蘭	7,810	7,552	-3,3%
希臘	14,703	13,866	-5,7%
西班牙	32,472	31,725	-2,3%



歐盟國家	2007-2013 年	2014-2020 年	差異比例
	百萬歐元	百萬歐元	%
法國	49,830	47,736	-4,2%
克羅地亞		114	-
義大利	25,681	243	-6,5%
塞浦路斯	333	314	-5,7%
拉脫維亞	911	1,372	50,6%
立陶宛	2,363	2,744	16,1%
盧森堡	216	209	-3,2%
匈牙利	8,169	7,901	-3,3%
馬爾他	34	31	-8,8%
荷蘭	5,167	4,783	-7,4%
奧地利	4,452	4,313	-3,1%
波蘭	18,932	18,739	-1,0%
葡萄牙	3,897	3,940	1,1%
羅馬尼亞	10,132	10,393	2,6%
斯洛文尼亞	897	856	-4,6%
斯洛伐克	2,399	2,382	-0,7%
芬蘭	3,354	3,258	-2,9%
瑞典	4,463	4,337	-2,8%
英國	22,705	22,148	-2,5%
EU-27	272,775		
EU-28		265,127	

資料來源：European Parliament, Policy Department B.

歐洲理事會提出 2020 年所有會員國直接給付至少達到每公頃 196 歐元之水準，有利於拉脫維亞、愛沙尼亞和立陶宛這三個波羅的海國家，而其相關規定為須確保會員國獲得給付水平不得低於 2019 年歐盟平均的 75%，故會將現階段直接給付高於歐盟水準的國家，依照比例重新分配給付額，但是重新分配給付額之關鍵問題，便是若設想給付額線性下降，則會導致富有國家更加的富有，並非拉近歐盟會員國間的給付水準。

表 4 以歐盟農業結構與用地數量、農業面積、經濟規模和標準產量相比，歐盟農業結構定義為平均農產品的價值，單位以歐元/公頃或牲畜頭數，其有助於解釋直接給付對歐盟農業的影響。事實上，直接給付接占歐盟農業產量 3.31 億歐元，將近 13%，而有些會員國的比例甚至超過 20%，



其平均為 242 歐元/公頃。表 5 顯示在農業收入方面，直接給付在歐盟農業總附加價值超過 25%，有些會員國的占比為 50% 以上。

表 4 歐盟 28 國農場結構與直接給付分配比較

歐盟 28 國	農業用地數 量	農業用地 (2013 年歐盟 統計局)	歐盟法規附件二 第 1307/2013(2020 年)	平均持有 公頃數	歐元/農 場持有	農業標準產量 (2013 年歐盟統 計局)	直接給付/ 標準產量 比例
	數量	公頃	歐元	歐元/公頃	歐元	歐元	%
法國	472,210	27,739,430	7,437,200,000	268.11	15,750	56,914,191,760	13.07
西班牙	965,000	23,300,220	4,893,433,000	210.02	5,071	35,978,946,920	13.60
英國	185,190	17,326,990	3,591,683,000	207.29	19,395	21,818,581,460	16.46
德國	28,530	16,699,580	518,395,000	300.51	17,607	46,252,042,690	10.85
波蘭	1,429,010	14,409,870	3,061,518,000	212.46	2,142	21,797,461,420	14.05
羅馬尼亞	3,629,660	1,355,850	1,903,195,000	145.77	524	11,989,578,640	15.87
義大利	110,330	1,298,890	3,704,337,000	306.17	3,666	43,766,612,060	8.46
愛爾蘭	139,600	4,959,450	1,211,066,000	244.19	8,675	5,012,538,820	24.16
希臘	709,500	4,856,780	1,931,177,000	397.62	2,722	8,069,984,120	23.93
匈牙利	491,330	4,656,520	1,269,158,000	272.56	2,583	5,577,723,710	22.75
保加利亞	254,410	4,650,940	796,292,000	171.21	3,130	3,335,670,170	23.87
葡萄牙	264,420	3,641,590	599,355,000	164.59	2,267	4,509,024,200	13.29
捷克共和國	26,250	3,491,470	872,809,000	249.98	33,250	4,446,963,820	19.63
瑞典	67,150	335,920	699,768,000	230.50	10,421	4,678,580,280	14.96
立陶宛	171,800	2,861,250	517,028,000	180.70	3,009	1,919,223,290	26.94
奧地利	140,430	2,726,890	691,738,000	253.67	4,926	5,671,213,540	12.20
丹麥	38,830	2,619,340	880,384,000	336.11	22,673	9,580,213,710	9.19
芬蘭	54,400	2,282,400	524,631,000	229.86	9,644	3,398,060,700	15.44
斯洛伐克	23,570	1,901,610	394,385,000	207.40	16,732	1,812,222,660	21.76
拉脫維亞	81,800	1,877,720	302,754,000	161.23	3,701	990,012,640	30.58
荷蘭	67,480	1,847,570	732,370,000	396.40	10,853	20,498,061,340	3.57
克羅地亞	157,450	1,571,200	306,080,000	194.81	1,944	2,029,135,280	15.08
比利時	37,760	1,307,900	505,266,000	386.32	13,381	8,406,674,190	6.01
愛沙尼亞	19,190	957,510	169,366,000	176.88	8,826	676,317,090	25.04
斯洛文尼亞	72,380	485,760	134,278,000	276.43	1,885	1,009,230,010	13.30
盧森堡	280	13,140	33,432,000	255.13	16,073	313,811,850	10.65
塞浦路斯	35,380	109,330	48,643,000	444.92	1,375	495,411,360	9.82
馬爾他	9,360	10,880	4,690,000	431.07	501	96,790,090	4.85



歐盟 28 國	農業用地數 量	農業用地 (2013 年歐盟 統計局)	歐盟法規附件二 第 1307/2013(2020 年)	平均持有 公頃數	歐元/農 場持有	農業標準產量 (2013 年歐盟統 計局)	直接給付/ 標準產量 比例
	數量	公頃	歐元	歐元/公頃	歐元	歐元	%
EU28	10,841,000	174,613,900	42,234,431,000	241.87	3,896	331,044,277,820	12.76

資料來源：EPRS calculation based on Eurostat 2013 data and Annex II of EU Regulation No 1307/2013 on direct payments to farmers (year 2020). The calculation is based on 2020 national allocations, because from 2014 to 2019 the data are affected by the net transfer to and from the rural development and by the external convergence between Member States.

表 5 歐盟 28 國附加價值、直接給付分配與勞動力比較

歐盟 28 國	歐盟法規附件二 第 1307/2013(2020 年)	農業附加價值 (2014 年歐盟統 計局)	直接給付/附 加價值比例	勞動力 (2013 年歐 盟統計局)	每個勞動力 直接給付
	歐元	歐元	%	數量	歐元
法國	4,893,433,000	28,695,600,000	25.92	907,080	8,199.06
西班牙	3,591,683,000	21,427,670,000	22.84	1,782,690	2,744.97
英國	518,395,000	12,038,880,000	29.83	434,610	8,264.15
德國	361,518,000	174,100,000	28.82	706,260	7,105.59
波蘭	1,903,195,000	8,443,570,000	36.26	3,558	710,860.29
羅馬尼亞	3,704,337,000	7,098,590,000	26.81	6,577	930,289.33
義大利	121,166,000	30,234,240,000	12.25	2,139,060	1,731.76
愛爾蘭	1,931,177,000	2,199,410,000	55.06	269,510	4,493.58
希臘	1,269,158,000	517,370,000	37.33	1,238,490	1,559.30
匈牙利	796,292,000	3,200,790,000	39.65	1,059,940	1,197.39
保加利亞	599,355,000	1,731,650,000	45.98	557,670	1,427.89
葡萄牙	872,809,000	250,610,000	23.92	626,390	956.84
捷克共和國	699,768,000	1,499,390,000	58.21	132,130	6,605.68
瑞典	51,728,000	169,210,000	41.36	130,710	5,353.59
立陶宛	691,738,000	1,022,440,000	50.56	297,950	1,735.28
奧地利	880,384,000	2,706,460,000	25.56	337,580	249.11
丹麥	524,631,000	3,063,990,000	28.73	80,970	10,872.97
芬蘭	394,385,000	960,990,000	54.59	120,020	4,371.20
斯洛伐克	302,754,000	601,630,000	65.55	80,020	4,928.58
拉脫維亞	732,370,000	227,290,000	133.20	173,920	1,740.77
荷蘭	30,680,000	9,869,920,000	7.42	193,140	3,791.91
克羅地亞	505,266,000	1,025,210,000	29.86	388,370	788.11
比利時	169,366,000	2,119,600,000	23.84	74,830	6,752.18
愛沙尼亞	134,278,000	344,370,000	49.18	44,220	3,830.08



歐盟 28 國	歐盟法規附件二 第 1307/2013(2020 年)	農業附加價值 (2014 年歐盟統計局)	直接給付/附加價值比例	勞動力 (2013 年歐盟統計局)	每個勞動力直接給付
	歐元	歐元	%	數量	歐元
斯洛文尼亞	33,432,000	496,140,000	27.06	200,630	669.28
盧森堡	48,643,000	113,280,000	29.51	4,950	6,753.94
塞浦路斯	4,690,000	319,970,000	15.20	77,390	628.54
馬爾他	42,234,431,000	54,520,000	8.60	14,870	315.40
EU28	4,893,433,000	166,276,690,000	25.40	22,210,040	1,901.59

資料來源：EPRS calculation based on Eurostat data.

## 肆、結論

雖然歐盟直接給付實施始於 2015 年，但在 2016 年初，歐洲執委會通過了一項簡化技術方案，包括授權和執行行動，其旨是在簡化直接給付領取方式。具體來說，會員國對於青年農民給予更多的彈性，且為了自願性配合，在資源使用面給予更大的空間，並且設定不同的給付機制。此外，為減少農民申請的錯誤率，提出簡化行政與管控程序，如給付機構進行初步檢查後的農民申請修改，藉以農地分隔辨識系統將錯誤率降低於 2%。

實際上，在 2016 年的歐洲執委會工作計畫中，審查歐盟 2014-2020 年 MFF，歐洲執委會針對「直接給付條例」進行細微的修改，未來會先考慮到歐洲理事會對 2015 年 5 月 CAP 簡化措施和歐洲執委會工作計畫的結論，同時針對投資歐盟十個優先政策領域作為修訂目標。換言之，對於農民定義範圍設定更為廣泛(但並非所有的會員國皆適用此定義)、消除青年實際從事農業工作者給付的門檻，以及自願配套支援計畫的額外彈性。現階段來說，須等到今(2017)年之後才能討論 2020 年後的 MFF 談判內容，才可提出簡化 CAP 的部分，並擬具較有實質性且有建設性援助計畫。

回顧歐盟 2014-2020 年的 MFF 和農業部門所須配合執行的措施，勾勒出目前面臨的困難處以及未來需要考量、審視的問題，CAP 於 2015 年開始執行公開徵詢的方式，讓各界意見藉由問卷調查的形式，提出爭議點並加以討論，在今年年底前由歐洲執委會綜整各方意見與撰擬溝通文件，與



會員國討論未來 CAP 沿革。

我國於明(2018)年將擴大試辦對地綠色環境給付，以替代休耕補助，其概念與 CAP 之綠色給付相似，且我國亦面臨青年從農人口較少，農業型態多為小農等農業背景，建議綠色環境給付試辦後，可參酌 CAP 之綠色給付方案進行檢討，並思考如何藉由 CAP 直接給付之推動模式作為我國借鏡。此外，亦可參考 CAP 作法，整體考量對農業之補助策略。。

#### 伍、參考文獻

1. European Union Agriculture and rural development. Retrieved from [https://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/index_en)
2. European Parliament (2016). *Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct payments*. Retrieved from <https://bookshop.europa.eu/en/research-for-agri-committee-pbQA0117101/>