

《歐盟農業未來戰略對話》¹報告簡介

陳又嘉² 周玲妃² 傅子煜²

一、背景及目的

農業向來是歐洲社會的基石，然隨著氣候變遷、生物多樣性喪失及污染等全球性危機日益加劇，農業與食品系統面臨著前所未有的挑戰。此外，全球政治與經濟局勢的緊張，特別是俄烏戰爭及其帶來的「食物武器化」，使得食品供應鏈承受更大的壓力，推動物價上漲，造成通膨問題，並提高生活成本。這些變遷進一步加劇社會衝突並擴大城鄉差距，對歐洲農民及農業從業者產生深遠影響。

歐盟的《共同農業政策》(CAP)在2023~2027年度進行重大改革，強化環境及氣候保護規範。然而，這些措施在農民間引發廣泛爭議，特別是在面臨氣候災害及第三國競爭的壓力下，許多農民無法順利遵循新規定。

2023年，波蘭、羅馬尼亞等國農民發起大規模抗議，反對烏克蘭廉價農產品進入歐盟市場，認為進口產品衝擊當地農業市場，並要求更公平的貿易與政策支持。抗議活動迅速擴

大至整個歐盟，包括德國、法國、義大利、希臘、比利時、愛爾蘭、拉脫維亞及西班牙等國家。各地農民的抗議訴求主要針對CAP，不同國家的農民亦有各自的具體訴求，例如，德國農民要求增加柴油補貼，西班牙農民則關注水資源管理，拉脫維亞農民呼籲禁止俄羅斯及白俄羅斯的食品進口，而法國、義大利及西班牙的農民則希望獲得更公平的農產品報酬。

農民跨國集結至比利時布魯塞爾的歐洲議會前抗議，來自法國、西班牙、葡萄牙與比利時農民，及多個工會組織，包括比利時聯合畜牧及農民組織聯合會(FUGEA)、年輕農民聯合會(FJA)、瓦隆農業聯合會(FWA)、農民農業支持網絡(RéSAP)及歐洲農民協調組織(ECVC)等，號召超過250名示威者及數百輛曳引機，占據歐洲議會前的盧森堡廣場及周邊街道。

面對這些挑戰，歐盟執委會主席馮德萊恩(Ursula von der Leyen)於2023年9月13日之《歐盟年度國

註1：本報告請至歐盟執委會官方網頁下載https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en。

註2：駐歐盟兼駐比利時代表處農業組。

情咨文》中宣布啟動《歐盟農業未來戰略對話》(Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture)。她強調：「我們需要更多的對話，並減少社會的兩極化」，並指出採取果斷行動應對當前危機，透過合作、創新與政策支持，實現農業及食品系統的永續發展。

《歐盟農業未來戰略對話》在此劇烈變革的背景下，於2024年1月25日正式展開，旨在凝聚各方共識，推動具彈性、永續、競爭力及公平的農業系統，強調在經濟、社會及環境三者間尋求平衡，並建立信任與合作，使農業利益相關者、農村社區、民間社會及政治決策者能夠共同應對未來挑戰。

二、戰略對話報告架構

(一) 戰略對話與該報告之目標

戰略對話旨在將代表不同觀點的利害關係人聚集在一起，反映農業食品鏈與農村地區所有環節的豐富性及多樣性，以建立具社會責任、經濟上永續且環境友善的農業糧食系統。最終報告提供一套全面的指導性政治原則及建議，涵蓋約10~15年的時間，概述協調農業與自然的可能性，強調系統性解決導致當前失衡的具體因素、相互依存性及權衡問題。

(二) 戰略對話討論問題

此次對話對於形成歐盟未來農業及糧食體系的共識至關重要，藉由聽取農民與農業食品鏈其他主要利害關係人的觀點、抱負、擔憂及解決方案，以應對以下挑戰及機會：

1. 如何為農民及其居住的農村社區提供更好的願景，包括提供公平的生活水準？
2. 如何在地球及其生態系統的範圍內支持農業？
3. 如何利用知識及技術創新帶來的巨大機會？
4. 如何在競爭激烈的世界中，促進歐洲糧食系統光明及繁榮的未來？

(三) 對話參與之利害關係人

Peter Strohschneider教授曾擔任德國聯邦政府「農業未來委員會」主席，具有豐富經驗而被任命為主席。該戰略對話匯集整個農業食品鏈的主要利害關係人，包括農民、合作社、農業食品企業、農村社區、非政府組織、民間社會代表、金融機構及學術界，主席之外，共計29位利害關係人參與。

(四) 進行方式

1. 任務：小組討論議題及其他相關問題，提出對歐盟農業未來的建議，並考慮特定諮詢及專家意見。主席定期向歐盟理事

會與歐洲議會報告小組的工作進展及討論情況，並將最終報告提交給歐盟執委會主席。

2. 運作：主席負責內部協調工作，確定會議時間及地點，並訂定議程。議程及會議文件必須在會議前至少一周發送給成員，對於議程的意見需在會議前至少三天提交給主席。主席可提議成立工作小組，並要求每次向全體會議報告。工作小組會議得以視訊進行，成員可以自願加入工作小組，以確保代表性及平衡討論。工作小組指定一名主持人，主席任命執委會官員組成秘書組提供協助。歐盟執委會相關部門得以觀察員身分參加會議，主席可允許觀察員參與討論並提供專業意見，但不得參與建議或意見的訂定。秘書組在主席的指揮下負責起草全體會議的討論紀錄，並在下次會議前發送給參與者。

(五) 報告涵蓋範疇

本報告之農業食品部門 (agri-food sector) 包含消費者在內的經濟及民間社會利害關係人的總體。範圍從初級生產、加工、製造、分銷、貿易、食品界、消費者至廢棄物回收。農業則包含植物種植與畜牧業的所有領域及特殊作物與園藝。

(六) 報告訴求對象

提供給歐盟執委會、歐洲議會、會員國及各利害關係人，有責任採納共同建議，並有所作為。

三、戰略對話報告提出十項政治指導原則

農業及糧食系統的轉型，將無可避免地面對利益衝突與複雜的權衡，最終只能透過協商與妥協來解決。為有效推動產業轉型，必須擁有穩固的基礎、共同的目標及指導原則。以下十項指導性政治原則，將有助於引領農業及糧食系統的變革：

- (一) 變革時機成熟：現行系統已不具永續性，應立即採取果斷措施。
- (二) 全球參與對話：食品價值鏈的系統轉型需全球性的利害關係人的參與及對話。
- (三) 政策一致性：政策必須具一致性並創造良好的環境。
- (四) 糧食安全：糧食及農業生產為歐洲安全的核心要素，在新的地緣政治下發揮戰略作用。
- (五) 年輕世代及多樣性：年輕世代及農業多樣性為重要資產。
- (六) 永續性：經濟、環境及社會永續性可相輔相成。
- (七) 市場驅動：市場應推動永續性、附加價值及內化外部性。

- (八) 科技及創新：使用科技及創新以促進系統轉型。
- (九) 健康及永續飲食：促進健康及永續的飲食結構。
- (十) 有吸引力的農村地區：農村發展是糧食安全及社會發展的關鍵。

四、戰略對話報告之具體建議

- (一) 強化農民在食品價值鏈中的地位
鼓勵合作、減少成本及提高效率，以改善食品價格及農民收入。同時提供一個有效、平衡及相稱的框架來解決不公平交易行為(UTP)。
- (二) 推動永續發展新方法
支持並承諾維護及執行現有歐盟法令，呼籲啟動全歐盟的農業及食品系統基準制度，透過共同指標與監測工具，統一永續性評估方法。包括將農場會計數據網絡(FADN)進一步發展為農場永續數據網絡(FSDN)，由歐洲農業食品委員會(EBAF)評估永續性指標、測試農場數據收集方法及監測永續性。同時，該制度應動態設計，採取由下而上的多方利害關係人協作，藉由公私合作減少農場的行政負擔，並推動認證計畫的驗證。

- (三) 適應未來的共同農業政策

修正現行CAP，提供針對性的支持，尤其是小型、混合農場、年輕農民、新農民及受自然限制地區。在接下來的二期CAP，每年對環境及氣候行動的財務支持需大幅增加，以獎勵與激勵農民建立並繼續提供生態系統服務。

- (四) 為轉型提供資金

設立補充性的臨時公正轉型基金(Agri-food Just Transition Fund, AJTF)，以貸款或補助，支持農民及食品系統從業人進行永續轉型。藉由公私合作以動員資金，建立專門的歐盟融資平臺，以減少資金成本及風險。提供專門貸款方案給年輕農民與小規模業者，確保資金專用於永續農業及環境改善。

- (五) 促進貿易政策的永續性及競爭力

重新檢視農業與食品談判策略，進行更全面的影響評估，強化對農業及食品產品的戰略認識，展現更強的全球貿易領導力。同時繼續尋求多元化的市場進入機會，與第三國合作夥伴一起解決技術市場進入挑戰，確保供應鏈的彈性。

- (六) 簡化健康及永續的選擇

採需求面政策，優化食品環境，推廣健康永續飲食與食

品配方改革，檢視食品標籤法規，評估高脂肪、高糖與高鹽食品對兒童行銷的措施，透過稅收及社會政策保障低收入群體的糧食負擔能力，同時促進永續食品公共採購及非營利組織的作用。

(七) 加強永續農業實踐

確保農業在地球限度 (Planetary boundaries) 內運作，推動氣候、環境與自然資源的保護及復育，包括促進農業生物多樣性、減少化肥與農藥使用、支持有機農業及生態農業實踐，並設立專項自然恢復基金 (Nature restoration fund)，以支持農民恢復自然棲地。

(八) 減少農業溫室氣體 (GHG) 排放

藉由農業公平轉型基金支持技術及區域策略，評估農業碳排放交易系統的可行性。

(九) 創造永續畜牧業的方法

制定動物飼養策略，藉由農業公平轉型基金支持區域解決方案及永續轉型，並修訂動物福利立法及建立標籤架構。

(十) 保護及管理農田

促進節水農業及創新植物育種，土地使用包含農地利用、農地使用及農地流動性，設定「2050年前土地零淨增用

(no net land take by 2050)」目標，並成立歐洲農地觀察站 (European Observatory for Agricultural Land)。

(十一) 促進穩健的風險及危機管理

制定支持政策減少對關鍵投入的依賴，改革農業儲備、改善農業風險管理工具及保險系統，以加強農場風險防範及適應能力。

(十二) 建立具吸引力且多元化產業

推動世代更新，吸引年輕農民，促進土地流動性、財務支持、教育提升、改善農業工作者的就業條件，解決性別不平等與多元化問題，及振興農村社區。建議考慮「歐洲農村契約 (European Rural Contract)」的想法，以協助農村之永續轉型。

(十三) 知識及創新

促進知識共享及公私合作，簡化監管程序並推動數位創新，強調社會創新的重要性。

(十四) 治理變革及新合作文化

跨部門協作方式提升農業食品系統的永續性與韌性，並建立歐洲農業食品委員會 (European Board on Agri-food, EBAF) 作為平臺，促進政策實施與共識。

五、戰略對話報告所建議之新機構與機制

(一) 歐洲農地觀察站 (European Observatory for Agricultural Land)

歐盟執委會應設立農地觀察站，邀請各國相關土地管理機構參與。旨在增進土地交易、土地使用權轉讓（如購買、租賃、股份控制）、價格趨勢、市場行為、土地使用變更、農業與自然土地流失、土壤品質與侵蝕等領域的透明度及合作。觀察站將負責監測，每年發布報告，並根據共同農業政策及環境目標提出建議。

此外，歐盟執委會應啟動對土地治理機構的研究，分析各國不同的治理機制及其對土地取得、流動、重組及永續目標的貢獻。該研究將有助於比較現有模式、建立最佳實踐模式，並找出需要改進的領域。

(二) 歐洲農業食品委員會 (European Board on Agri-food, EBAF)

作為定期討論農業及食品整體發展的論壇，邀請歐盟機構與農業食品價值鏈之利害關係人共同討論，建立更永續性及彈性的歐洲農業食品系統策略。

成員將由歐盟執委會任命的高層代表組成，平衡且涵蓋

農業及食品系統的多元利害關係人，包括農民、食品供應鏈上下游業者（農業綜合企業、製造商、加工商、批發商、零售商、貿易商、金融機構）、科學界及民間社會組織（消費者、環境、健康、動物福利及社會夥伴），並邀請歐洲機構的觀察員參與會議。

為確保EBAF能有效運作，歐盟執委會應提供充足的財務及組織支持，以促進成員的實質參與。EBAF的主要任務是向歐盟執委會提供農業及食品系統相關的永續政策建議，特別是制定及調整永續農糧系統策略、供需雙方的政策及促進公平公正轉型的條件等方面提供意見。

此外，EBAF將審查與食品系統相關的政策提案及其社會經濟影響評估，就單一市場及農糧價值鏈的運作提出建議。同時，負責監督公私部門間政策一致性，調整永續發展在不同層級下的基準架構。舉辦高層會議，並與執委會合作進行公民對話，蒐集基層意見以調整政策方向。

為提高諮詢品質及避免重複功能相似的諮詢機制，應將現有的公民對話小組 (Civil Dialogue Groups, CDGs) 與EBAF的工作緊密聯繫。EBAF可將較技術性的討論，委由這

些對話小組進行。此外，改革 CDGs 的運作方式，簡化管理規則及明確任務分工，以提升參與者的意見品質並減少資源浪費。歐盟執委會應確保年輕人的聲音能在決策過程中被聽到，並展示如何在其行動中納入各方意見。

(三) 歐洲農村契約 (European Rural Contract)

旨在解決農村地區永續轉型過程中的特定需求，以農村測試 (Rural Test) 進行評估。強調透過支持農村企業創建未來導向的商業模式，確保農村社區能夠分享氣候中和社會的益處。該燈塔項目涉及農業、漁業、林業、能源、住房、經濟發展、社會凝聚及交通等多個政策領域，優先考慮農村地區，並改善歐盟、國家政策、資金工具的執行效率，減少官僚主義。具體行動重點包括：

1. 推動農村經濟的永續機會，如投資於農村經濟活動與新價值鏈，特別是在農食品部門建立新經濟選項，促進生物多樣性和氣候保護。
2. 支持農村經濟部門的競爭力，特別是農食品部門。
3. 改善農村基礎設施，特別是社會服務、數位網絡、乾淨能源交通系統及可再生能源的發展。

六、各界回應

《歐盟農業未來戰略對話》發布後，各界反應不一。連任的歐盟執委會主席馮德萊恩表示，團隊將仔細研究報告中的建議，融入她對農業及食品的願景中，承諾在任期的前 100 天內提出具體的路線圖 (roadmap)，其中一個優先事項是「確保農民獲得公平且充足的收入」，並進一步檢視農業食品價值鏈，強調農民常常是該價值鏈中「最薄弱的一環」。馮德萊恩也十分贊成設立監督轉型過程的委員會，以確保每個步驟都能保持一致的共識精神。

來自貿易組織及非政府組織的初步反應大多是正面的。歐盟農民及合作社聯合會 (Copa-Cogeca) 對於報告認可農業及食品作為歐洲戰略部門、對貿易政策一致性及轉型資金需求達成共識表示贊同，歐洲青年農民理事會 (CEJA) 希望該模式能在未來 5 年內持續推動。

歐洲農產品出口及貿易協會 (CELCAA)、歐洲商業總會 (EuroCommerce) 等貿易及零售機構，對報告中提到的貿易合作框架表示支持，呼籲未來的貿易政策更加一致透明。

綠色和平 (Greenpeace Europe) 對報告表示支持，認為現行的共同農業政策 (CAP) 過度偏向工廠化農場，需要進行改革，但也

批評報告對應對氣候危機的力度不足，呼籲更嚴格的環保政策。慢食運動 (Slow Food) 及歐洲生態農業組織 (Agroecology Europe) 對報告中的共識表示讚賞，呼籲付諸行動。

國際有機農業運動聯盟 (IFOAM) 也對有機農業作為可持續發展的解決方案得到認可表示歡迎。IFOAM 主席 Jan Plagge 指出，認可有機農業是唯一受到規範的永續生產系統，已在環境及氣候保護方面有所成效，也是一個成功結合自然保護及農民收入的典範。如果政策制定者落實這些建議，有機農業將得到進一步的強化，並成為在食品系統中最具吸引力的選擇。

歐洲環境局 (European Environmental Bureau, EEB) 表示，全球資源限制與糧食生產及消費方式間確實存在「廣泛共識」，報告建議大幅增加對自然及氣候友善型農業的資金支持，並以成果為導向，與歐盟的綠色政綱及「從農場到餐桌」戰略 (Farm to Fork Strategy) 相符。

然而，歐洲協調委員會 (European Coordination Via Campesina, ECVV) 表達更有企圖心的期待，呼籲修訂歐盟不公平交易行為指令、加強共同市場組織 (CMO)，並起草歐洲農業用地指令。ECVV 也對自由貿易協定的負面影響表示擔憂，認為歐洲的貿易政策是農民低收入的驅動力之一，指出報告未能認識到自由貿易協定 (FTAs) 及世界貿易

組織 (WTO) 規則僅著重於壓低價格，忽視農民與人民的健康、氣候及生物多樣性的成本，敦促歐盟推動國際貿易改革，建構以糧食主權及社會環境正義為基礎的新貿易架構，強調「糧食是一項人權，而不是商品」，呼籲歐盟農業政策應基於聯合國《農民權利宣言》(UNDROP) 中規定的人權立場。

雖然大多數利害關係人對報告中涵蓋的關鍵層面表示支持，但部分農業相關組織對報告的內容及最終版本的撰寫方式表示不滿。歐洲肥料協會 (Fertilizers Europe)、歐洲種子協會 (Euroseeds)、歐洲地主組織 (European Landowners' Organization, ELO) 及歐洲農村發展領導者協會 (European LEADER Association for Rural Development, ELARD) 等組織在8月底聯合提交一份題為「農業戰略對話草案：反饋與建議」的文件，批評報告最終擴展到超過100頁，未能如最初建議的15頁範圍內完成，認為報告內容過於理想化，缺乏現實基礎和政策連結，呼籲應避免過度技術性及政治化，讓歐盟委員會主導具體政策的制定與實施。另報告的編寫過程缺乏透明度，擔心內容可能會削弱報告的可信度及政策影響力。

七、觀察及建議

歐盟在面臨大規模農民抗議後，展開此次對話，農業食品產業鏈之各

利害關係人同桌大鳴大放，各自立場雖未見明顯改變，但徹底檢視農業目前及未來面臨的問題，彙整散落及各自發展的議題，縱本報告僅具建議性質，仍可作為未來歐盟農業政策之盤點表及指南針，引導決策方向且不遺漏在此產業上的任何部分。

最終報告之建議，尚待執政者提出實際政策及執行細節，始能落實，非一朝一夕可及，依本報告內容規模

來看，恐需5~10年，甚至更久，才能顯現成果。然而，這場對話為歐盟層級的參與程序引入一套新的模式，透過邀集不同利害關係人對話討論，協商未來農業政策發展的方向，使各方能更有效地平衡不同觀點與利益，努力鞏固彼此的信任與理解，提出共同建議供歐盟執委會參考，推動歐盟農業往永續、包容及具韌性的道路邁進，仍具意義。

表1.《歐盟農業未來戰略對話》之重要里程碑

年月	時間進程
2023年9月13日	歐盟執委會主席 Ursula von der Leyen 於《歐盟年度國情咨文》演講中宣布《歐盟農業未來戰略對話》
2023年12月6日	歐盟執委會主席 Ursula von der Leyen 於歐盟農業食品日（EU Agri-Food Days）的開幕致詞中，闡述該對話的更多細節
2024年1月25日	與歐盟執委會主席 Ursula von der Leyen 啟動《歐盟農業未來戰略對話》第一次全體會議
2024年3月11~12日	第二次全體會議
2024年4月22~23日	第三次全體會議
2024年4月22日	小型學術研討會
2024年4月23日	該對話主席與歐盟經濟及社會委員會代表團交流及諮詢
2024年6月14日	該對話主席與歐盟地區委員會交流及諮詢
2024年6月20~21日	第四次全體會議，並與歐盟執委會主席 Ursula von der Leyen 交流
2024年7月9~10日	第五次全體會議
2024年7月9日	科學技術研討會
2024年7月22~23日	第六次全體會議
2024年8月27~29日	第七次全體會議
2024年8月29日	《歐盟農業未來戰略對話》最終報告經全體對話成員一致通過
2024年9月4日	《歐盟農業未來戰略對話》報告發布

表2.《歐盟農業未來戰略對話》之參與成員

參與成員	職稱及代表組織
Peter Strohschneider	Special Adviser to the President of the European Commission, Chair
Leo Alders	President, Fertilizers Europe
Lili Balogh	President, Agroecology Europe
Faustine Bas-Defossez	Director, European Environmental Bureau
Kristjan Bragason	General Secretary, European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
Ariel Brunner	Regional Director, Bird Life Europe & Central Asia
Marco Contiero	Policy Director, Greenpeace Europe
Christel Delberghe	Director General, Eurocommerce
Thierry de L' Escaille	Executive President, European Landowners' Organization
Michael Gohn	President, Euroseeds
Monique Goyens	Director General, BEUC The European Consumer Organisation
Thibaut Guignard	President, European LEADER Association for Rural Development
Nelli Hajdu	General Secretary, European Liaison Committee for Agricultural and Agri-Food Trade
Sjoukje Heimovaara	President of the Executive Board, Wageningen University and Research
Dirk Jacobs	Director General, FoodDrinkEurope
Christiane Lambert	President, COPA Committee of Professional Agricultural Organisations
Joseph Lechner	President, Geopa-COPA Employers' Group of Professional Agricultural Organisations
Philip Lymbery	President, Eurogroup for Animals
Peter Meedendorp	President, CEJA European Council of Young Farmers
Marta Messa	General Secretary, Slow Food
Lennart Nilsson	President, OGECA General Confederation of Agricultural Cooperatives
Spyros Papadatos	General Secretary, Rural Youth Europe
Jan Plagge	President, IFOAM Organics Europe
Rocco Renaldi	General Secretary, FoodServiceEurope
Claire Skentelbery	Director General, EuropaBio
Geneviève Savigny	European Coordination Via Campensina
Nina Schindler	Chief Executive Officer of the European Association of Cooperative Banks
Uno Svedin	President, EURAGRI
Jacques Vandenschrik	Honorary President, European Food Banks Federation
Gelsomina Vigliotti	Vice-President, European Investment Bank