

# 歐盟共同農業政策（CAP） 簡析與政策啟示

撰文 | 技監室 洪忠修、劉方梅

## 前言

歐洲聯盟（European Union, EU），簡稱歐盟，當代21世紀20年代中期已經擁有27個會員國成員。然而，回顧源自於第二次世界大戰之後，歐陸國家為約束管制軍火工業所需之煤炭與鋼鐵領域建立相互依存關係，進而約束一國不得在其他國家不知情下調動武裝部隊。由當時的法國、西德、義大利、比利時、荷蘭與盧森堡六國，依據1951年簽署、1952年生效的巴黎條約，於1952年組成超國家權限原則（The Principle of Supranationalism）的歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）。一般咸認為ECSC就是當前EU的最原始發源所在，期間復經過與1958年成立的歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）、1958年成立歐洲原子能共同體（European Atomic Energy Community, 二EAEC）等相關組織整合，漸次於1967年發展為包括以上三個共同體在內的所謂歐洲各共同體

（European Communities, EC）、1993年歐洲共同體（European Community, EC）。最終，整併共同外交與軍事安全、刑事領域警務與司法合作，以及所謂西歐聯盟（Western European Union, WEU）等組織，依據里斯本條約（The Treaty of Lisbon）於2009年形成當前歐盟（EU）。

在歐洲經濟共同體（EEC）階段，原始6個成員國針對農產品實現關稅同盟，以及實施共同農業政策（The Common Agricultural Policy, CAP），用以統一農產品價格與設立農業基金。1962年實施共同農業政策（CAP），宣示著農業部門及農業產業與社會，以及歐洲地區與農民之間的友好夥伴關係。其積極目的包括（一）支持農民並提高農業產業生產力，同時確保生產者得以穩定生產供應，以及消費者得以擁有充裕可得的食物；（二）保障歐盟農民擁有合乎品質的合理生活；（三）協助因應氣候變遷與自然資源的永續利用與管理；（四）維護整個歐盟國家農村地區發展

與景觀保護；（五）透過促進農業產業、農產食品產業與相關部門的就業機會，用以維持農村地區的經濟活力。當前共同農業政策（CAP）已經是所有歐盟國家的共同政策，有關共同農業政策其預算來源係由歐盟最高層級進行政策管理與經費編列。

## CAP法制簡析

歐洲共同體（1991年通過、1992年簽署、1993年生效馬斯垂克條約後的歐盟）成立之初，即已律定歐盟所制定的法律具有最高位階之原則，其至高無上的首要地位（Precedence of European Law）賦予其地位高過於各成員國國內法（National Laws of EU Member States）的法律關係。至於，歐盟法律與成員國的憲法（National Constitutional Law）二者關係，會員國對此之司法立場則尚持有保留審議（Judicial Review）的觀點。職是之故，舉凡屬於一般性事務法律問題，成員國必須遵守歐洲共同體（歐盟）所制定之法律（European Union Law）。爰此，共同農業政策（CAP）的法律位階自是如此。

揆諸共同農業政策（CAP）的法源係依據歐盟運作條約（Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第38條；亦即，乃是原本的建立歐洲共同體條約（Consolidated Version of the Treaty

Establishing the European Community, TEC）第32條會員國建立包含漁業在內共同農業政策的精神所在。在共同農業政策（CAP）之下，必須明確定義所稱之內部市場（Internal Market）或共同市場（Common Market）流通農產品（Agricultural Products）範疇，包括土壤培育產出農產品（Products of the Soil）、禽畜產品（Stockfarming）、漁產品（Fisheries），以及與以上這些農漁畜產品直接相聯的初級加工產品（First-stage Processing Directly Related to these Products）。具體包括國際商品統一分類代碼HS Code）第1章活體動物在內等諸多稅則號列，詳細的品項規定則臚列於該條約的附件一（Annex I, List Referred to in Article 38 of the TFEU）當中。然而，共同農業政策（CAP）同樣有排除條款的規定，依據歐盟運作條約（TFEU）基本原則第4條的條文規定，共同農業政策（CAP）是不包括海洋生物資源的保護事項（Excluding the Conservation of Marine Biological Resources）在內。

## CAP條約重要措施

檢視CAP具體措施主要包括市場組織與運作機制等相關內涵。首先，成立共同市場組織（a Common Organisation of Agricultural Markets）俾以引導內部或共同市場的運作，在相關的法律規定下應根據各不同產品的屬性採行必要的

措施，條約規定指標性的3項作為主要包括（一）訂定共同競爭規則；（二）各成員國市場組織的強制協調；（三）籌組一個真正的歐洲單一市場組織。其次，運作機制部分，具體的強烈措施則有價格監管、各種品項生產銷售的經費與措施支持協助、啟動農產品之儲藏與市場調節機制，以及穩定農產品之進出口作為等，冀以穩定農產品的市場合理量值。同時，為了執行這些直接干預市場的作法，必須要得以成立一個或數個指導與輔導基金（Guarantee Funds）。對於市場運作機制部分，除了上述對於農產品市場的直接干預與支持協助之外，共同農業政策也訂定對人與推廣傳播的支持作為，諸如給予農民必要的職業教育訓練、提供農業研究與農業知識的推廣傳播等作為。

## CAP 2023 - 27內容

共同農業政策（CAP）一直主張政策精神在於維繫農業部門及農業產業與社會群體之間的夥伴關係，不僅要確保穩定糧食的供應能力與機制，同時要做到真實保障農民應有的收入，以及保護自然環境與維持農村地區發展的活力等。當代制定CAP 2023 - 27方案的背景思維主要有3項，其一，在27個廣大歐盟國家地區中，農民所得（Farmers' Income）較一般非農業收入（Non-agricultural Income）低於40%。其二，相較於其他部門而言，農業部門與農業

產業更加依賴天氣與氣候等自然環境因素；亦即，農業部門與農業產業高度受到氣候變遷因素的影響。其三，具備著生物性與生命性的農業產業生產經營過程中，必然需要投入更多、更長久的撫育養成時間。亦即，消費者對於產品的需求與農民生產的供應能力二者之間，存在著不可避免的時間落差；質言之，農產品產銷之間有存在著非常真實且無法完全控制的變數。因此，2023年1月1日批准生效的當代CAP 2023 - 27方案，制定過程自是需要嚴謹考量這三層重要關鍵且為核心因素所在。

## CAP2023-27財務架構

歐盟共同農業政策CAP 2023 - 27在2023年1月1日生效，其經費來自歐盟2021 - 2027年多年期財務架構（Multiannual Financial Framework 2021 - 2027）總經費1兆2,110億歐元當中第三部分自然資源與環境（Heading3：Natural Resources and Environment）項下的農業政策預算，包括最主要的2項，歐洲農業保障基金（European Agricultural Guarantee Fund, EAGF）經費2,911億歐元，以及歐洲農村發展農業基金（European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD）經費874億歐元。依據上述財務架構指出，2021 - 22年在共同農業政策過渡法規（CAP Transitional Regulation）下運作，稱為過渡時期（Transitional Period），EAGF

為821.8億歐元與EAFRD為269億歐元，合計編列1,090.8億歐元；此一階段，另外還有1筆80.7億歐元，係來自於專為因應COVID-19疫情的臨時性復甦工具（Temporary Recovery Instrument），稱之為歐盟下一代（Next Generation EU, NGEU），是專為過渡階段編列的預算者。扣除以上2021 - 22年所稱之過渡時期所編列之經費，其餘經費EAGF為2,089億歐元、EAFRD為605億歐元，合計2,695億歐元則為共同農業政策CAP 2023 - 27的全期預算。值得特別注意的是歐盟執委會動態計算經費編列情形，依據基期年2018年編列之預算，逐年依2%通膨利率調整修正。讀者在歐盟網站查閱數據資料時，所謂Current Prices不同年度基礎下所揭露數據允有差異，務必了解數據背後意涵。

## CAP 2023-27三大核心工作

### ① 所得給付支持（Income Support）

本質上，這是一項對地的直接給付（Direct Payments）作為，係依據生產者的生產經營面積所實施之支付，而非依據農產物的產出數量為給付基礎；是以，這亦是WTO農業協定（Agreement on Agriculture, AoA）所主張的補貼應與產量無關之分離給付（Decoupling Payments）本意。給付有3項基本要求，包括最小生產經營規模（Minimum Requirements）、實際從農者（Active Farmers），以及營農事實

者（Agricultural Activity）。其中，最具體的要求自是上述對地給付之最小生產經營規模計算。具體基礎有2項指標，其一，係指核發之金額基礎，最低不得少於100或500歐元；其二，核發之生產經營面積基礎，最低不得少於0.3或4公頃。以上2項計算基礎指標之選用與門檻訂定授權各會員國自行決定，諸如金額門檻方面，捷克（CZ）等14會員國100歐元；荷蘭（NL）與芬蘭（FI）500歐元。生產經營面積門檻方面，賽普勒斯（CY）與馬爾他（MT）0.3公頃；瑞典（SE）4公頃。另外，比利時甚至將全國分為2個大區分別訂定不同金額門檻，諸如比利時佛蘭德斯區（BE/F, Flanders）400歐元；比利時瓦隆尼亞（BE/W, Wallonia）100歐元。除此3項基本要求之外，同時還要符合3項核心精神且為必須強制遵守的條件（Conditionality），包括尊重環境（Environment）、植物健康（Plant Health）、動物健康與福利（Animal Health and Welfare）三者。在2023 - 27年執行期間，所得給付支持的經費支出占共同農業政策（CAP）總經費的72%。

### ② 市場措施（Market Measures）

歐盟對於市場支持所採行的措施相當多元，基本上可以區分為二元，包括內部市場干預與國際市場干預。前者，就內部市場干預作為而言，舉凡可以影響農產品交易市場的一切作為，

諸如透過2個途徑直接介入農產品交易市場，其一，歐盟成員國主管機關採取公開干預手段，以固定價格或招標方式購入（Buying-in at a Fixed Price or Tendering），甚至是採行最低價格收購，用以保障農產品市場量價水準。其二，鼓勵獎助民間部門以私人購儲（Aid for Private Storage）方式進入市場。二者途徑目的皆是為了穩定農產品市場合理的量價水準，一方面，防止市場交易產生嚴重的失衡現象；另一方面，藉由提振需求方式，冀以增加市場的消費量。除了進入農產品市場干預外，尚有針對歐盟地區相當大宗產業，諸如葡萄、養蜂業與啤酒花等實施高度的配額生產（Quota Production）要求，用以直接管制產出；甚至是所謂綠色採收（Green Harvesting）的產量抑制機制，亦即對於尚未成熟的葡萄串全部銷毀或清除的耕鋤作為。另，畜禽產品部分，對於禽類、蛋品與牛肉等在市場銷售時，需特別註記產品構造分類、外觀重量與類型、牛隻月齡等。同時，重要農產品於共同市場銷售之際，尚需符合必要的地理標示（Geographical Indications）。至於，後者，對於國際市場干預，諸如進出口許可證制度、嚴格原產地規則、進口高關稅化、關稅配額與限量進口、出口補貼與退稅獎勵等。當前市場干預的法制基礎是依據2013年通過實施的歐盟農產品市場共同組織（The Common Organisation of Agricultural Markets in the

EU）做為法律依據。在2023 - 27年執行期間，市場支持的經費支出占共同農業政策（CAP）總經費的3%。

### ③ 農村發展（Rural Development）


共同農業政策（CAP）第三項核心重點工作在於扶持農村發展，冀以透過3個長期目標達成農村發展意義，包括（一）扶持農業與林業的產業競爭力；（二）確保自然資源與因應氣候變遷行動的永續管理目標，以及（三）實現包括得以創造與維持就業機會在內的農村經濟與農村社區平衡發展的目標。上述3個長期發展目標，必需透過多項中短期的具體作為始得以一一落實。是以，農村發展計畫項下律定了6個優先應執行的事項，包括（一）知識轉移與創新、（二）推廣創新具備可行性與競爭力之各類型態農業技術、（三）促進農業產業之食物鏈與動物福利體系、（四）提高資源效率與支持農業轉型為低碳與適應氣候變遷韌性經濟、（五）復育與保護農業與林業生態系統，以及（六）促進農村社會包容性、降低貧困與經濟發展目的。律定此6項應優先辦理事項的同時，更進一步指定其中3項是為亮點工作（Notable Features）應有最低配置經費，為（一）涉及氣候與環境事項30%、（二）由下而上（Bottom-up）當地農村社區主導的當地行動5%，以及（三）推動智慧村莊等3項亮點事項。在2023 - 27年執行期間，農村發展措施的經費

支出占共同農業政策（CAP）總經費的25%。

CAP 2023 - 27本意係為引導歐盟地區的農業部門與農業產業發展所為之部門政策。然而，該共同農業政策願景同時也為達成歐盟的上位三大政策做出無以倫比的巨大貢獻，包括歐洲綠色新政（European Green Deal）、從農場到餐桌戰略（Farm to Fork Strategy），以及生物多樣性戰略（Biodiversity Strategy）等三者。具體而言，首先，（一）歐洲綠色新政部分，主要目的在於促進經濟發展、改善人類生活品質，以及關懷自然生態環境下，農業部門創建了人類與地球之間和諧與健康的糧食供應系統。其次，（二）從農場到餐桌戰略部分，冀以建立回饋生產者應有的公平經濟福祉、提供消費者健康安全的糧食、人類與動植物共享的環境保育體系。再者，（三）生物多樣性戰略部分，人類由衷尊重大自然，積極扭轉地球生態系統退化的現象，恢復良好的生態系統運作，用以回復並增強人類與地球所有動植物自然賦予的生存能力。

## 政策啟示

回顧歐盟組織體一路發展過程，各階段律定諸多共同政策，引導並凝聚組織體發展；其中，共同農業政策（CAP）早在歐盟組織體1960年代成立伊始之際為重要的創建共同政策之一，做為組織體會員國確立執行共同政策之

濫觴發軔與先河作用，著實別具意義。對於CAP本文由總體觀察與個體分析提出政策意涵啟示。前者，總體觀察包括2項層面，其一，法制原則與精神，但凡政策推行最需要法制基礎始得以長治久安。歐盟以所制定之法律具有組織體內最高位階原則，是得以數十年間穩健推展共同農業政策；其二，農業與社會群體夥伴關係思維，既考量農業個別部門與產業發展與成長，同時兼顧總體環境公共財維護與消費者食安要求及合理價量權益。後者，個體分析亦包括2項面向，其一，農業使命及發展終需與時俱進，產業補助有時窮，自身蛻變是王道。歐盟農業產業升級轉型，尚非全然依靠市場干預與經費補貼，更有自身調適與調整所致。其二，賦予農村社會青年與從農者的榮耀，CAP青年對話（Youth Policy Dialogue）政策，在農村固有文化與豐富傳統中形塑農村社會青年主導倡議、公民參與與社會凝聚力的榮耀，讓留在農村社會青年與從農者實現人生價值。CAP的政策意涵值得吾人深思體會與學習。

### 參考資訊

1. European Commission, 〈Agriculture and rural development〉, [https://agriculture.ec.europa.eu/index\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/index_en)
2. European Commission, 〈Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy 2023-2027〉, [https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/66f112fe-8281-4366-a377-9e86d6e9bb71\\_en?filename=direct-payments-eligibility-conditions\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/66f112fe-8281-4366-a377-9e86d6e9bb71_en?filename=direct-payments-eligibility-conditions_en.pdf)
3. European Commission, 〈MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 [in commitments] - Current prices〉, [https://commission.europa.eu/document/download/31a0d09a-2548-49b8-8d85-d6342ad76d29\\_en?filename=mff\\_2021-2027\\_breakdown\\_current\\_prices.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/31a0d09a-2548-49b8-8d85-d6342ad76d29_en?filename=mff_2021-2027_breakdown_current_prices.pdf)