

農業政策與農民輔導領域需求研發議題

—農業政策與就業趨勢—

議題一、歐盟共同農業政策對農村就業的影響效果

摘要

台灣農業產業在經營結構已面臨規模效益與人力資源投入的重大挑戰，如何有效整合資源與調整農業生產結構，為活化農村勞動力政策設計與輔導策略之重要戰略思維。近年來金融風暴全球蔓延，經濟景氣低迷，面臨經濟低成長與高失業率的總體環境之下，歐洲地區的農業學者開始反思過去歐盟的共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）；藉由檢驗是否 CAP 能夠有效地實現其政策目標，探討未來進一步的政策修正方向，以因應農村地區經濟增長和就業的挑戰。本文主要根據歐盟 (European Commission, 2011) 農業政策展望簡報 (*Agricultural Policy Perspectives Briefs*) 回顧歐盟 CAP 歷次的改革方向與進展，並整理文獻上有關 CAP 對農村就業影響的實證發現，希冀藉由國外經驗提供台灣農業政策參考借鏡。

中文關鍵字： 歐洲聯盟；共同農業政策；農業就業

英文關鍵字： EU；Common Agricultural Policy；Agricultural employment

一、歐盟的共同農業政策（Common Agricultural Policy；CAP）

歐盟的共同農業政策(CAP)是在 1950 年代末期開始著手規畫並於 1960 年代後期推出，根據羅馬條約(Rome Treaty, 1958)其政策目的為：(i) 促進技術進步，提高農業生產力，確保生產要素為最佳利用，尤其是對勞動；(ii) 確保農民生活達一個合理的標準；(iii) 穩定市場；(iv) 確保糧食供給的可達性；(v) 確保消費者的合理價格(Lazányi, 2010)。在面臨國外競爭與市場壓力下，透過高額的進口關稅、出口補貼與固定價格方式整合各成員國的政策，保護歐盟地區農民的收入和就業，使歐盟糧食市場得到穩定的支持。CAP 是歐盟最具歷史的一項政策，同時也是歐洲經濟整合計畫的根基，由於政策執行時間最長，期間 CAP 經過了數次的改革，自農業部門整合於 GATT / WTO 系統後，CAP 開始一連串如 1990 年代開始的直接給付方式與 2003 年以及 2008 年的一系列減少貿易障礙的重大改革，現今 CAP 已轉化為一個多功能的政策，用以支持整個歐洲以市場為導向的農業生產，並同時也有助於活化農村地區生活和環境的永續生產，為歐盟地區帶來鼓勵生產安全且高品質的糧食、支持農村社區蓬勃發展與提供農民善待環境的誘因。

CAP 最初的政策目標歷經數年一直維持不變，然而，現階段永續發展已成為歐盟的總體目標，因此 CAP 的目標權重也已大幅改變，同時，要達到政策目標所採用的政策工具也發生了很大的轉變，由對產品價格的支持轉變為對生產者所得支持與農村發展。CAP 政策常被批評是一種成本昂貴且扭曲貿易的政策並只惠及於狹隘的部分團體，但實際的情況則是 CAP 確保了歐盟在經濟、社會與環境觀點上的永續農業生產。鑑於在歐洲的土地上農業活動仍佔有相當大的份額，因此 CAP 亦可視為是一項會影響所有歐洲公民的政策。簡單地說，為確保永續發展，CAP 可以分成：生產者價格、生產者所得和農村發展三個相互關聯的政策層面，其整體的永續性取決於這三項政策的行動。

CAP 有一預定的最大預算額以確保其支出的上限，同時也提供農民對未來政策可達性的預期。CAP 的連續改革在於改進達成目標所使用的工具效率。以更有效率的政策工具逐漸取代原先不具效率的政策工具，使得 CAP 更能回應農民的需要以及消費者和納稅人的需求。

20 世紀 80 年代為歐盟商品出口的高峰期，當時 CAP 的主要工具是干預購買和出口補貼，因此，此時農民的生產是由政府獎勵所驅動而非根據市場信息。20 世紀 90 年代初以來，如何更有效地支持經濟，社會和環境目標的共生關係成為導致歐洲的農業政策改革的主要動力，下圖 1 匯整歐盟 CAP 政策歷年來的發展歷程。

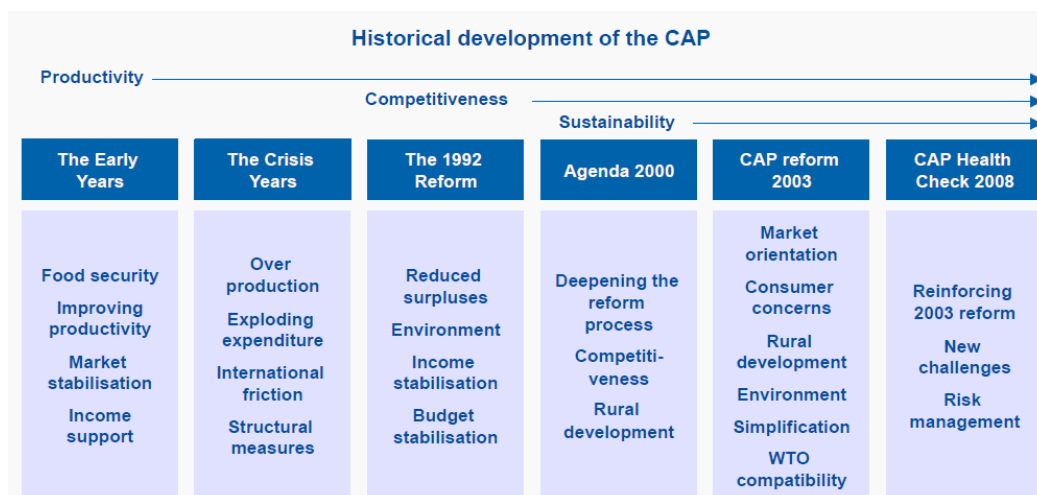


圖 1、CAP 發展歷程

資料來源：European Commission (2011)

CAP 改革進程的核心從原先的產品支持轉變為對生產者的支持，專注於直接地支持農民的收入的而非過去以固定農產品價格方式間接地支持農民收入。此一變化主要是因農產品支持的政策導致生產過剩所致，以往歐洲農民的生產決策因為 CAP 以固定的某些農產品價格的方式而與市場信息分離，從而導致了生產過剩現象。過去為了解決這個問題，CAP 也曾對酪農、糖類與耕地作物引進數量限制，但事後證明這是一個昂貴且不具效率的方式。由於農業部門相較於其他經濟部門更依賴於天氣和氣候等天然環境狀況，因此干預措施仍沒有被完全廢除，只有在真正發生危機時才進行價格干預。此外，相較於其他產品，農業部門的供給對市場需求訊息的反應時間的滯後以及生產數量微幅改變即可能造成價格的大幅變化等商業上的不確定因素，更支持了公部門對確保農民收入穩定的重要性。

在過去的二十年來，歐盟已經逐漸減少對農產價格的支持，自 1992 年第一次削減支持價格開始逐步地進一步削減，價格干預的減少導致在歐盟內部市場價

格的下降，因此，干縮小了歐盟與世界市場價格間的差距，由圖 2 小麥價格的例子即可明顯看出此一趨勢。

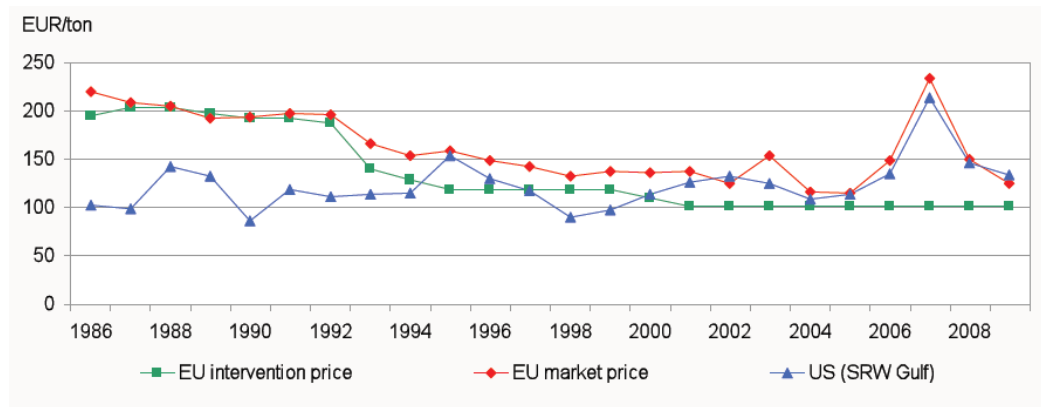


圖 2、歐盟的價格支持對小麥價格的變化

資料來源：European Commission (2011)

CAP 改革的具體結果是對歐洲農民小麥價格保證的支出已減少了近 50%，而對其他作物也進行了類似的改革，例如，糖類價格降低了近 40%，牛肉價格也減少了近 30%。市場支持的價格的大幅削減，價格干預已經不再是 CAP 的主要工具，而同樣的的削減情況也發生在市場相關措施的預算支出上，在 1992 年之前，歐盟超過 90% 的農業支出是用於出口補貼與市場支持，至 2009 年，這一比例已下降到 CAP 預算的 10%，圖 3 描述了在過去的三十年中 CAP 支持項目的演變。

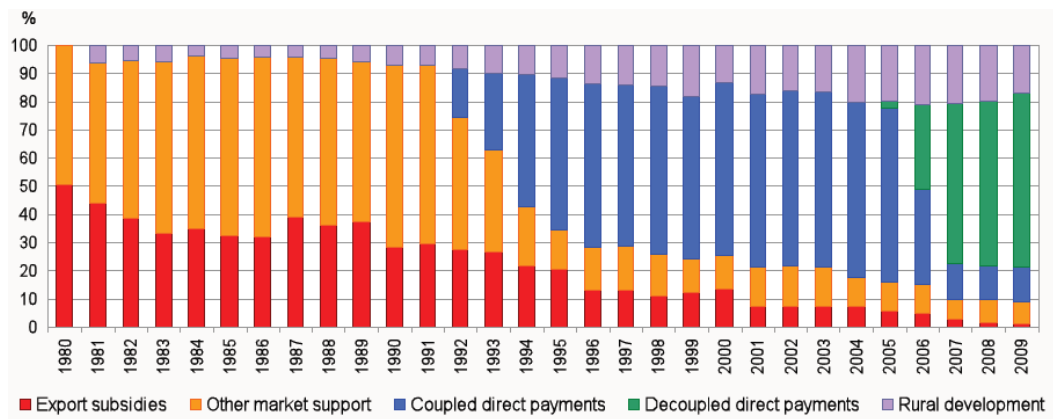


圖 3、CAP 支持項目內涵的演變

資料來源：European Commission (2011)

圖 4 進一步指出歐盟農產品生產與出口的發展，由於農民轉變為是以根據市場需求來進行生產決策，因此使得原先的生產剩餘與淨出口大幅下滑，其中對牛肉與糖類產品更從原先的淨出口國轉變為淨進口國。

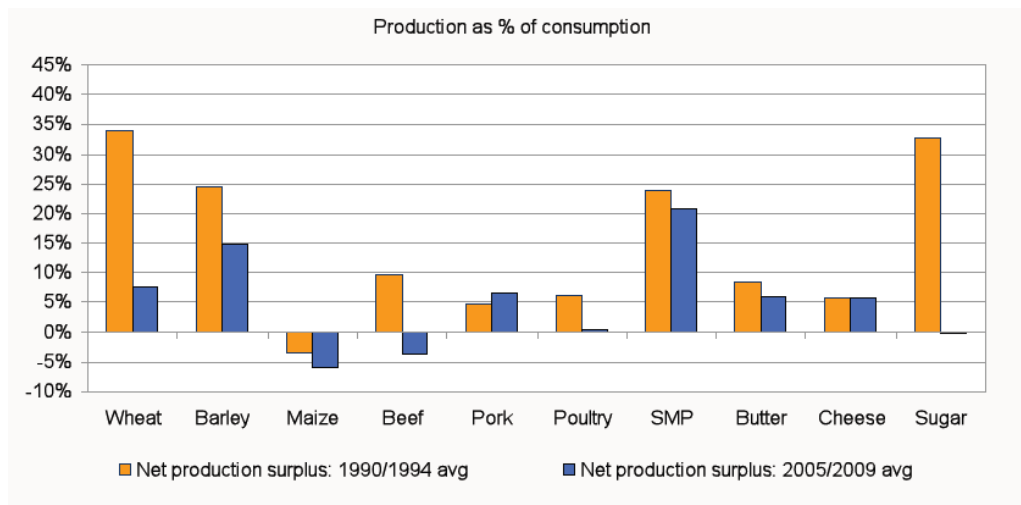


圖 4、CAP 改革對歐盟的淨生產剩餘的影響

資料來源：European Commission (2011)

對農產品價格支持的削減意味著歐洲農民潛在的收入損失，因此，1994 年開始，這一削減政策同時伴隨著對農民直接支付補償金，稱為“直接支付”，以確保歐洲的農業社會的經濟活力。這是一個朝向市場導向的第一步，歐洲農民收到的政府的支付後，其生產決策仍允許有一定的靈活性。歐洲的農業部門朝向市場導向轉型的下一個動作是在 2003 年對大部分的直接支付與農產生產“脫鉤”(decouple)的改革，也就是說，農民所接收的支付是根據歷年的補貼收入的價值為基礎，而不再與特定類型的作物生產相連結。直接支付與生產的脫鉤，確保了農民有基本收入的支持，而農民其餘的收入則是由市場所決定，因此，農民為追求利潤極大化則必須對市場信息作出反應，生產消費者所需求的產品。直接支付的脫鉤，不僅確保農民對市場信號作出反應，同時提供了收入支持。更有助於保持農業的永續發展與長期的經濟活力和平順的結構調整。於圖 3 中可以明顯看出 CAP 在這方面的發展，從 2005 年開始，在短短的三年中，85%的支持已經與生產脫鉤，顯示著歐盟農業政策的重大轉變。在 2008 年 CAP 最新的健檢改革協議 (Health Check agreement) 更計畫到 2013 年將此一比例提高到至少 92%。在 WTO 分類的農業支持措施中，這些支付款項屬於“綠色措施”(green box)，即意味著

不會對歐盟及其貿易夥伴間造成貿易扭曲。因此，脫鉤的直接支付不僅讓歐盟，確保最低的收入來源，同時鼓勵安全和高品質的食品生產，此支持方法的選擇也確保了對世界其他地方所造成的影響為最小。在所有可預見的直接支付假設下，健檢協議使得 2010-2013 年期間用於生產者支持(直接付款)的開支比例約為 69%，市場措施（產品支持）的支出為 7%、剩餘 24%的支出則用於農村發展。

歐盟地區調整農業結構的相關措施已實行了一段很長的時間，而現今這些措施已成為 CAP 農村發展政策中的一個重要組成部分，其中有關農村發展政策被稱為是 GAP 的第二支柱(the second pillar)，而對產品和生產者支持的政策則被稱是第一支柱(the first pillar)。目前，CAP 是基於兩個支柱的結構上，第一支柱主要是由單一給付制度（Single Payment Scheme，SPS）的形式直接支付給農民和地主，佔 CAP 總支出約 80%。而第二支柱，稱為“農村發展”，旨在促進經濟，社會和環境的協調發展，精神類似於歐盟的結構與凝聚基金（structural and cohesion funds），但其特定的重點放在農村地區，佔 CAP 總支出約 20%。第一支柱是透過歐盟預算直接融資，而第二支柱則是由歐盟和各國政府共同融資。其中第 2 支柱“農村發展”的組成部分，可再進一步細分成三個獨立的軸面：

軸面 1：提高競爭力

軸面 2：改善生態環境與土地管理

軸面 3：農村經濟活動的多樣化，

圖 5 透過會員國支出用於農村發展的不同軸面的份額顯示他們的農村發展重點，根據各區域的需求，會員國可選擇如何支用他們的農村發展基金，但要求至少花費 25%用於改善生態環境和農村（軸面 2），10%支用於農業和林業部門的競爭力（軸面 1），以及 10%於農村地區的生活質量與鼓勵多樣化上（軸面 3）。

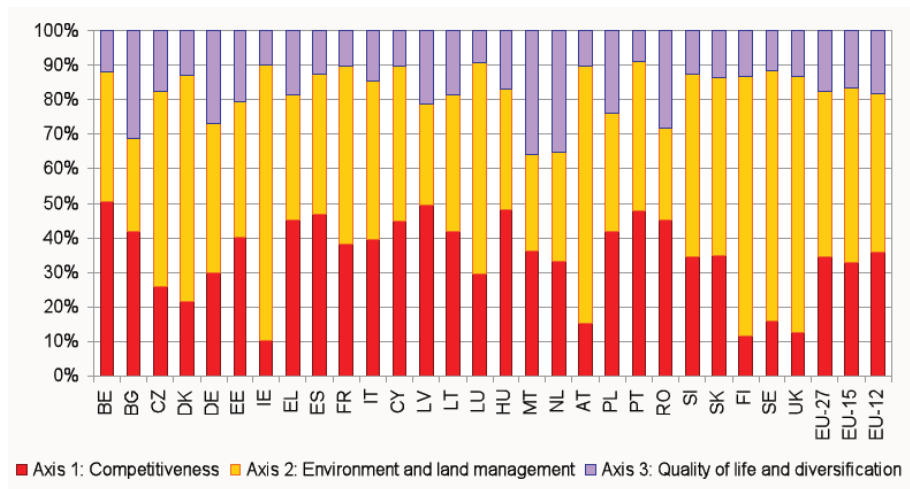


圖 5、各會員國農村發展三個軸面的相對發展

資料來源：European Commission (2011)

CAP 的支出預算被許多人認為是最具有爭議的部分，然而這些聲稱並沒有正確地考慮到歐盟的預算機制或 CAP 的目標。雖然 CAP 佔歐盟總預算的相當大的份額，在 2013 年第一支柱份額低於 30%，第二支柱分額約佔 10%。而當以歐盟總公共支出總額中所佔比重來衡測量時，CAP 所佔只有約 1% 的份額。

CAP 之所以佔歐盟總預算相當大的份額主要是因為它是少數的由歐盟預算所融資的共同政策領域之一，而其他大多數公共政策資金則全部由會員國自行融資。其次，在過去 20 年中 CAP 所佔的預算份額已大幅下降，期間有 15 個新加入的會員國，使得歐盟農民總數增加一倍以上，造成相較於過去農民人均的預算支出減少。另外值得注意的是，2004 年後所加入的新會員國其經濟結構中農業部門份額皆比原本成員國來的高。圖 6 顯示歐盟財政支出與 CAP 支出佔 GDP 的總值的趨勢，其中財政支出總額佔 GDP 一直穩定在 46-47% 左右；而 CAP 支出佔 GDP 的比重從 0.6% 下降至 0.45%。

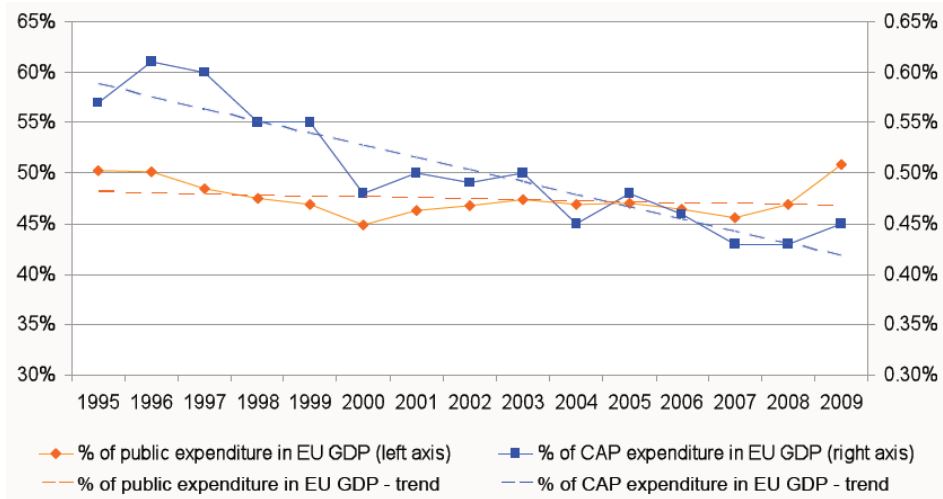


圖 6、歷年歐盟 CAP 支出與財政支出佔 GDP 份額

資料來源：European Commission (2011)

下圖 7 描繪目前 CAP 的政策方向與支出份額，未來需要考慮的是三個政策方向間的相互聯繫，因為它們並非是個別獨立的政策，對政策的討論集中在以下幾個問題上：

1. 該如何更公平地調整單一給付制度(SPS)，同時仍能保持支付政策作為基本收入的支持與公共財提供的擔保。
2. 未來該如何應對市場危機？如何使用市場干預來作為一個安全網以及是否需要一個新工具來促進農民收入穩定？
3. 如何提高農村發展政策的有效性，提高競爭力以及農村經濟發展與環境保護之間的平衡。

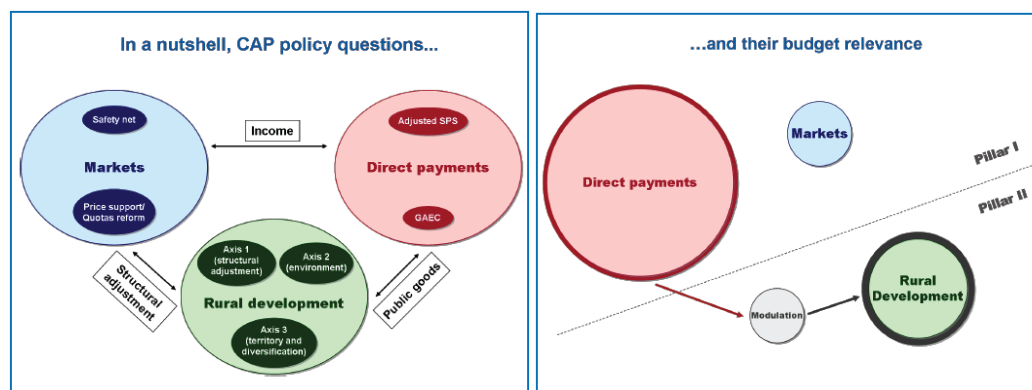


圖 7、CAP 政策方向與支出份額

資料來源：European Commission (2011)

現今大部分 CAP 的預算是支用於直接支付，其次是農村發展，最後才是用於市場支持，而直接支付部分的支出開始慢慢轉移到農村發展上，未來 CAP 的改革無疑將著重在這三個政策方向以及兩大支柱的支出份額上。

二、實證研究—CAP 的就業效果

使用的農業政策保障農業就業機會在農業政策的研究上是相當具有爭議的議題，Olper *et al.*(2012)就曾以 1990 年-2008 年 149 個歐盟區域的追蹤資料，探討 CAP 支付政策對農業勞動力向外遷移的影響，實證結果顯示 CAP 的支付雖然影響程度不大但仍顯著創造農業的就業機會，同時發現第一支柱產生的效果約是第二支柱效果的兩倍。所得支持與生產的進一步脫鉤使得歐盟的農業政策有著重大轉變。Petrick 與 Zier (2011)使用前東德的區域追蹤資料以 Difference-in-Differences(DID)估計式分析 CAP 措施的就業效果，研究結果發現 CAP 中的投資援助與不利發展地區 (Less Favoured Areas, LFA) 的移轉措施對就業並沒有顯著的影響，2005 開始的直接給付的脫鉤造成勞動的消滅(labor shedding)，而為發展農村區域發展在加工與行銷上的支出也造成農業部門工作機會的減少，另一方面，農業環境的措施則導致以勞動密集技術生產，他們的研究結果對調節第一支柱開支以擴大第二支柱現有的支出的方式提出了質疑，認為 CAP 在他們的樣本中錯失了維護就業的目標；政策上進一步的與生產脫鉤將導致更多的失業產生，建議有關的決策者應重新思考 2000 年議程後所形成的 CAP 政策是否真的能夠促進農業創造就業機會。然文中他們也重申相對於 CAP 的其他政策目標，如環境管理或所得重分配的社會目標等，分析結果僅限於是對農業創造就業機會的目標，得出結論是至少在農業就業機會上並沒有明顯的改善。

而 Petrick 與 Zier (2012)的另一篇文章中，擴大使用前東德 69 個區域的追蹤資料；改以動態的勞動需求函數估計 CAP 政策工具的效果，結果同樣發現 CAP 在農業就業機會的表現上並不理想，而一般工資的上升減少了農業部門的勞動使用，直接給付方式的改變同樣對農業就業沒有顯著效果。Glauben, Tietje 與 Weiss (2006) 和 Serra、Goodwin 與 Featherstone (2005) 則發現農業補貼對就業只有些微的影響。OECD (1994, 2002) 的資料也顯示，在過去的二十年中歐洲地區

對農業的支持政策與農村就業並沒有正向的關係。Swinnen (2009) 指出，政策的租值消散(rent dissipation)和貧困標的的組合是解釋為何 CAP 支付對農民相對收入與就業影響有限的最重要原因。OECD 的研究則表明對農民的商品價格支持政策(改革前的 CAP)的淨所得效果約為 20%，意即 80% 支付最終是落入包含投入供應商、非歐盟的生產者與消費者等非農業團體。

整體而言，CAP 對農業就業效果的實證結果仍是不確定的，研究結果的差異主要來自於資料選取期間、樣本國家或區域範圍與實證方法的差異造成，如同 Dries、Ciaian 與 Kancs (2012)對歐洲農業就業創造與就業消失的研究所指出，歐洲創造就業和就業消失率在不同會員國間有顯著的影響差異，且這種差異可以歸因於不同國家與部門以及農業型態的結構差異。

三、結語

整體來說，歐盟的 CAP 農業政策改革已從先前的產品價格的支持轉變為對生產者所得支持與農村發展，直接支付與生產脫鉤的改革，使農民依據市場信息調整生產決策，同時也提供了對農民收入的支持，有助於保持農業的永續發展與長期的經濟活力和平順的結構調整。現階段 CAP 更朝經濟、社會與環境觀點上的永續農業生產方向邁進，歷經數十年的經驗累積與調整，現今已轉化為一個多功能的政策，用以支持整個歐洲以市場為導向的農業生產，同時也有助於活化農村生活和環境的永續生產，為歐盟地區帶來鼓勵生產安全且高品質的糧食、支持農村社區蓬勃發展與提供農民善待環境的誘因。

相較於歐盟農業政策的與時俱進，台灣農業同樣面臨自由貿易、氣候變遷、糧食安全與環境生態保育等的全球性問題，2012 年中研院第 30 次院士會議後，由國內農業專家學者研議所完成的「農業政策與科技研究建議書」(中央研究院，2013)，明確指出台灣當前農業存在的 9 大結構性問題，並具體建議未來在科技人才培育、農業人才就業機會、農業結構調整、完善法令規章、土地利用與國際化議題的努力方向。有鑑於此，本文回顧歐盟 CAP 農業政策的演進與發展歷程，整理文獻上有關 CAP 對農村就業影響的實證發現，提供我國調整農業政策之借鏡參考。

參考文獻

- 中央研究院，2013。『農業政策與科技研究建議書』。中央研究院報告 No.10。
(http://www.sinica.edu.tw/advice/advice_agri2.pdf) (2013/4/10)。
- Dries, L., Ciaian, P., Kance, d., (2012). Job creation and job destruction in EU agriculture. *Food Policy* 37, 600-608.
- European Commission, (2011). The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation. DG Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief No.1, January 2011.
(http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/01_en.pdf) (2013/4/10).
- Glauben, T., Tietje, H., Weiss, C., (2006). Agriculture on the move: Exploring regional differences in farm exit rates in Western Germany. *Review of Regional Research* 26, 103–118.
- Lazányi, J., (2010). Agricultural policy and rural development. *APSTRACT: Applied Studies in Agribusiness and Commerce* 4, 105-112.
- OECD (1994). Assessing the relative transfer efficiency of agricultural support policies. Organization for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (2002). The incidence and income transfer efficiency of farm support measures. Organization for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- Olper, A., Raimondi, V., Cavicchioli, D., Vigani, M., (2012). Does the Common Agricultural Policy reduce farm labour migration? Panel data analysis across EU regions. Factor Markets Working Paper, No.28, July 2012.
(<http://www.ceps.eu/ceps/dld/7188/pdf>) (2013/4/10).
- Petrick, M., Zier, P., (2011). Regional employment impacts of Common Agricultural Policy measures in Eastern Germany: a difference-in-differences approach. *Agricultural Economics* 42, 183-193.
- Petrick, M., Zier, P., (2012). Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture. *Food Policy* 37, 671-678.
- Serra, T., Goodwin, B. K., Featherstone, A. M., (2005). Agricultural policy reform and off-farm labour decisions. *Journal of Agricultural Economics* 56, 271–285.
- Swinnen, J. F. M., (2009). On the future of direct payments. LICOS Centre for Institutions and Economic Performance & Department of Economics University of Leuven (KUL) & Centre for European Policy Studies Brussels.
(http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/docs/session1_swinnen_future_of_dps.pdf) (2013/4/10).