

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍與限制	4
第三節 研究途徑、方法與架構	7
第四節 文獻回顧與探討	11
第二章 歐盟東擴之進程	18
第一節 歐盟東擴之機會與挑戰	18
第二節 歐盟會員國對東擴之態度	30
第三節 歐盟東擴之進程	38
第三章 東擴對共同農業政策之影響	51
第一節 共同農業政策之成立	51
第二節 共同農業政策之發展	62
第三節 共同農業政策之新挑戰—中、東歐國家入盟	84
第四節 中、東歐國家適用共同農業政策之爭議	102
第四章 共同農業政策改革之決策過程	112
第一節 談判模型分析	112
第二節 國際層次	116
第三節 歐盟層次	125
第四節 國內層次	133
第五節 共同農業政策改革之協商過程及結果	140
第五章 評估與展望	153

第一節 評估	153
第二節 未來展望	160
第六章 結論	168
附錄	171
參考書目	173

表目錄

表 1-1 歐盟決策分析及其理論	13
表 2-1：歐盟東擴成本	25
表 2-3：歐盟會員國對歐盟東擴之態度	31
表 2-4：歐盟國家與中、東歐國家貿易（2000）	32
表 2-5：中、東歐國家申請加入歐盟時間表	44
表 2-6：歐盟東擴進程表	49
表 3-1：歐盟各國員國平均農場規模	69
表 3-2：「麥克雪利」改革內容	70
表 3-3：「議程 2000」改革內容	75
表 3-4：中、東歐國家農業就業人口	86
表 3-5：中、東歐國家農場類型	87
表 3-7：中、東歐國家 SAPARD 開支之分配(2000-2006)	101
表 4-1：重大事件時間表	115
表 4-2：新會員國直接給付適用標準	123
表 4-3：歐盟歷屆農業執委	131
表 4-4：「中期評估報告」之決策過程	148
表 5-1：歐盟 2004-2006 年農業開支	156

圖目錄

圖 3-1 共同農業政策之價格運作方式.....	61
圖 3-2 歐洲農業保證暨指導基金佔歐盟總預算支出	64
圖 3-3 歐盟農業開支分配	77
圖 3-4 中、東歐國家農產量(1989-1999).....	89
圖 3-5 歐盟與中、東歐貿易量	94
圖 3-6 中、東歐國家農產品生產者價格	95
圖 4-1 歐盟預算淨貢獻國／受益國	126
圖 4-2 各國獲得 EAGGF 保證部分之比例	138
圖 4-3 歐盟會員國農業人口（2002 年）	139
圖 4-4 英、德、法贏面示意圖	150
圖 5-1 直接給付計算方式適用時間	154
圖 5-2 2006 年新會員國佔歐盟預算	155
圖 5-3 2006 年新會員國佔歐盟總農業預算	156

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

我國於民國 79 年 1 月 1 日以「台、澎、金、馬關稅領域」名稱向「關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)」提出入會申請，歷經十二年的努力，終於在 2002 年正式加入全世界最大的經濟貿易組織－世界貿易組織(World Trade Organization，以下簡稱 WTO)，這不僅代表我國經貿體系將逐步走向國際化、自由化及更具競爭力，更是在外交上的一大突破。

回顧過去漫長的入世過程，我國與 30 個國家完成了雙邊談判，與 WTO 工作小組經過 11 次超過 200 場的談判，¹目的即為使我國在加入世界貿易組織後的衝擊降到最低。尤其我國屬小農經營型態，農場規模較小，隨著經濟快速成長，工資上漲，產銷成本相對提高，我國農業競爭優勢逐漸流失。加入 WTO 後，我國必須履行相關承諾，面對貿易自由化的競爭，國內農業將受到進口農產品入侵的威脅，尤其是來自於中國大陸較低廉的農產品。儘管近幾年來兩岸三通的呼聲愈來愈高，但農民抵制大陸農產品進口的聲浪卻未曾停歇。根據農委會的估計，我國加入 WTO 第一年農業總損失將高達 315 億新台幣，六年後將擴大為每一年 419

¹ 聯合報，〈我國獲准加入 WTO〉，http://udn.com/SPECIAL_ISSUE/WTO/index.htm，民 90.11.12。

億新台幣，²影響之大，可謂深遠。然而，加入世貿組織卻是我國不論在經濟、外交、政治上皆有不可不為之因素。

同樣地，九〇年代冷戰結束，國際局勢遽變，前蘇聯附庸國中、東歐國家(Central and Eastern European Countries, CEECs)，包括愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、斯洛伐克及斯洛文尼亞，加上南歐島國塞普勒斯及馬爾它十國於 2004 年 5 月 1 日正式加入歐洲聯盟 (European Union，以下簡稱 EU)。對於中、東歐國家而言，脫離前蘇聯的禁臠，重返歐洲，並非在抗衡與扈從間作一選擇，而是為國家利益找到新的出口。

歐盟東擴不僅代表著冷戰格局之結束，再次牽動歷史改變的軌跡，亦代表了歐洲棋盤的重新整合，以及歐盟內部權力平衡的重新洗牌。當然，亦使得傳統主權國家權力的操控得以延伸。然而，對歐盟而言，歐盟東擴進程已然是不可逆之勢，新會員國加入歐盟所造成的衝擊卻是不容小覷的。除了對政治、軍事安全、少數民族問題、移民人口等產生相當程度的威脅外，從經濟面觀之，農業可說是站在第一線上直接受到衝擊的。

歐盟「共同農業政策」(the Common Agriculture Policy，以下簡稱 CAP)作為「戰後歐洲政治的產物而非歐洲農業經濟發展必然的邏輯結果」，³向來備受各國爭議，不僅因為農業本身的特性，亦因農業在政治、國家安全、經濟上皆佔了舉足輕重的地位，從「共同農業政策」佔歐盟預算近一半（450 億歐元）可以看出各會員國對農業的重視。中、東歐國家農業結構落後，產值低落，農場規模較小，但是農業人口眾多，耕地面積大，生產成本低，

² 同上註。

³ 李忠，〈淺析歐盟共同農業政策改革〉，《歐洲》，第 4 期，民 90，頁 64。

擁有相對優勢。加入歐盟後，不僅將需要龐大的資金挹注，並瓜分農業預算，未來更有可能造成低廉農產品大量湧入西歐。

在此強大壓力的氛圍下，歐盟及其會員國一方面要與中、東歐國家進行冗長的農業談判，另一方面，以英國、德國為首之歐盟預算淨出資國，在不願增加預算下，強調歐盟內部必須針對CAP作出改革，使得農業開支不會造成歐盟在有限資源下過度負擔。凡此種種，將遭到另一派過去在共同農業政策下的既得利益者，如法國、西班牙等強烈反彈。歐盟東擴的過程，在餅無法做大之下，又有加入新會員之孔急，此勢必又是一場壁壘分明之外交談判拉鋸戰，充滿妥協與議價，而這也是引發筆者撰寫本論文的動機。

除了客觀因素外，筆者本身的個人因素也是另一項動機。筆者在大學時就讀德文系，大三時曾赴德國修習課程一年，當時，一九九九年正值歐洲議會第五次直選，筆者身處歐洲深切感受到歐盟及其政策不只是國際關係下一個新的研究領域，更是一個在國家之上，直接影響所有歐洲公民日常生活的獨特政體（unique polity），因此，更加觸發了筆者欲探究歐盟政策之動機。

貳、研究目的

本論文研究目的為研究歐盟在面臨即將到來的東擴課題，並聚焦在最受直接衝擊，其改革也最令人垢病的「共同農業政策」。主要的探討主題如下：

- 農業在歐盟東擴進程中扮演的角色

- 共同農業政策之運作及其發展
- 中、東歐國家加入共同農業政策之衝擊與爭議
- 中、東歐國家如何達到農業入盟談判，又歐盟原有會員國如何達到 CAP 改革之妥協
- CAP 在「後擴大政治」(post-enlargement politics)的新格局

在抽絲剝繭的最後，了解歐盟先進國家因應東擴所作之農業改革，筆者將為我國的農業政策提出建言，以作為我國在加入世貿組織後農業政策之參考。

第二節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

一、歐盟東擴

本論文題目為「歐盟東擴與共同農業政策之改革」，筆者須先界定題目內容及範圍。此指「東擴」實為歐盟第五次擴大其會員，從地理的觀點觀之，⁴雖然在歐盟此次擴大的國家中，波蘭、匈牙

⁴ 歐洲在地理上習慣分為南歐、西歐、中歐、北歐和東歐五個地區，即南歐：阿爾卑斯山脈以南的巴爾幹半島、亞平寧半島、伊比利亞半島和附近島嶼。西歐：歐洲西部瀕臨大西洋的地區和附近島嶼。中歐：指波羅的海以南，阿爾卑斯山脈以北的歐洲中部地區。北歐：指日德蘭半島、斯堪的納維亞半島一帶。東歐：歐洲東部。

利、捷克、斯洛伐克為中歐國家，愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛為東歐國家，馬爾它、塞普勒斯，以及從南斯拉夫獨立的斯洛文尼亞為南歐國家，但由於歐盟擴大主要是以相較於西歐的東向為主，故以歐盟東擴稱之。⁵

從政治的觀點而言，在東西冷戰時期，「東歐」一詞一直具有濃厚的意識形態和政治性意涵，指的是前蘇聯的勢力範圍，但又非其加盟共和國的歐洲國家。⁶因此，「歐盟東擴」即有歐盟向共產國家擴大其會員之含義。這些所謂的「東歐國家」在步上民主國家之林以來，亟欲擺脫這個帶有政治意涵的名稱，因而希望回歸戰前慣用的地理名稱，即「中、東歐國家」。⁷

基於此，本文為求研究方便及統一，因此延用一般學界針對此次擴大的國家，將波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛等八國稱為「中、東歐國家」(CEECs-8)。另外，有時為了研究上的需要亦加上即將在 2007 年加入的保加利亞及羅馬尼亞(CEECs-10)。

二、「共同農業政策」之改革

由於 1989 至 1991 年間，中、東歐國家的共產政權兵敗如山倒，令人措手不及，因此在中、東歐國家積極表達重返歐洲的立場後，歐洲聯盟始終沒有做出正面的回應，直到 1993 年哥本哈根

⁵ 陳威憲，〈歐洲聯盟共同外文與安全政策在東擴下的發展〉，碩士論文，淡江大學歐研所，民 92.1，頁 5。

⁶ 胡祖慶，〈後冷戰時期的東歐〉。台北：五南，民 89，頁 6。

⁷ 洪茂雄，〈從蘇維埃化到歐洲聯盟—東歐的轉變與期待〉，《當代》，第 196 期，民 90.9，頁 68。

入盟標準(Copenhagen Criteria)訂立後，中、東歐國家之入盟才漸露曙光。

鑑於其入盟對於共同農業政策之衝擊甚大，因此 1997 年執委會「議程 2000」(Agenda 2000)中，提出歐盟東擴對共同農業政策之影響評估。然而，由於執委會錯估時機，離真正東擴的時機尚有一段時間，因此，「議程 2000」在 1999 年理事會通過的最終結果仍是未竟全功，將真正的共同農業政策之大幅度改革推遲。直至 2002 年執委會提出「議程 2000」之「中期評估報告」(Mid-Term Review, MTR)，將農業補貼與生產量脫鉤，降低生產的誘因，才達成四十年來的改革創舉。因此本論文對於「共同農業政策」之改革則聚焦在以 2003 年「中期評估報告」為藍圖之改革。

貳、研究限制

鑑於「共同農業政策」屬於高階政治(high politics)範疇，⁸本論文將從政治面探討其因歐盟東擴所導致的共同農業政策之改革過程作為研究範圍，捨去從其他因素，或技術面（諸如農業技術之改革、農產品之規範等）及經濟面之探討，或僅提及與本論文直接相關之探討。

其次，由於歐盟作為一個獨特的政體(unique polity)，因此共同農業政策之決策過程涉及到多層級之折衝與妥協，雖本文以三

⁸ 傳統上，政治領域可分為高階政治及低階政治，舉凡政治、軍事、安全等屬高階政治之範疇，而文化、社會、人權等屬低階政治之範疇。一般而言，農業應歸屬於低階政治，但由於農業政策為歐盟所有政策中，佔預算最大部分，且所受爭議亦最大，因此，筆者將歐盟之農業政策歸類為高階政治。

層賽局分析（即國際、歐盟及國內層次），戮力以求完整，但對於歐盟決策影響力較小的國家（如荷比盧三國、北歐國家），或在歐盟與新會員國入盟談判中，處於不對等的議價權力關係中處於弱勢的一方則較少提及，因此恐有疏漏。

另外，在三層賽局的分析，國際層次除了新會員國加入歐盟帶來共同農業政策改革之壓力外，另一個壓力來源當屬 WTO 多哈(Doha)回合談判，然而，因本論文主要討論中、東歐國家入盟後，由於農民人口眾多、農業結構落後所帶來改革之壓力，因此對於 WTO 之影響，受限於篇幅與論文主題，因此僅作部分之探討。

最後，在收集資料方面，對於共同農業政策在歐盟東擴影響下之改革仍屬近期之事，因此國內之相關文獻較少，且國外之最新著作又難以同步取得，幸而在無國界及無時差的網際網路運用之下，希能補足此一研究之限制。

第三節 研究途徑、方法與架構

壹、研究途徑

傳統上，用來分析歐盟的理論架構主要分為「政府間主義」及「超國家主義」。在歐盟不斷深化及廣化下，這兩種途徑亦不斷修改以符合歐盟之發展，然而正因為歐盟作為一個獨特的政體，似乎這些途徑仍不足以解釋其決策過程，尤其是共同農業政策。

受到 Staley Hoffman 影響的「政府間主義」，強調個別國家在歐盟重要決策時仍為主要決策者。1993 年 Andrew Moravcsik 藉由重新定義政府間協商架構及制度順從，以及藉由自由主義強調國家與社會的關係的觀點出發，而引導出國家偏好的形成，發展出「自由政府間主義」(liberal intergovernmentalism)。他認為在歐盟的發展中，重要決策通常經過兩階段。第一，經濟互賴決定了國家偏好的侷限及機會。第二，政府間談判的產出決定於 1. 政府間之相對權力；2. 為了降低交易成本及掌控國內議程的需求而採行制度化的功能性誘因。

「超國家主義」則是受到 Ernst Hass、Leon Lindberg 及 Stuart Scheingold 的新功能理論影響，強調超國家官員、跨國利益團體、會員國之共同利益、議題的流動性及擴溢效果等來描繪歐盟整合的過程。其後，則繼有 Wayne Sandholtz 及 David Cameron 聚焦在歐盟會員國之超國家性質對歐盟決策過程的影響。

後進學者則認為不論是以「政府間主義」或是「超國家主義」來解釋歐盟之制度與決策之政治脈絡皆過於狹隘、靜態而使人不能信服。總括目前對於歐盟決策之研究，部分學者聚焦在國內偏好及政治的重要性，及其如何透過歐盟部長理事會影響歐盟決策。部分學者則認為部長理事會僅為歐盟決策架構之一環。有些學者則認為歐盟的決策應鑲嵌在國際脈絡下，並分析國際施予歐盟之壓力。遺憾的是，鮮少有學者嘗試結合此三層次（國內、歐盟及國際）並系統化分析。

1988 年 Robert Putnam 提出雙層賽局(two-level game)之比喻，認為國家領導者同時在兩張談判桌上議價，一張代表國內會員間的談判，另一張則是國與國間的協商，外交政策將同時受到

國際與國內政治的侷限。視為守門員的國家領導者必須一方面在國際間締結協議，另一方面則此協議亦必須得到國內會員的認同，才算是成功地完成協商。⁹然而，Lee Ann Patterson 則認為將「雙層賽局」應用在歐盟，需加上另一層次，即歐盟層次，而在 1997 年提出「三層賽局」(three-level game，或稱三層分析 three-level analysis)。¹⁰因此，筆者鑑於共同農業政策在歐盟的重要性，爰引 Patterson 之「三層賽局」作為分析共同農業政策改革之模型。

貳、研究方法

就研究方法而言，本文採用「文獻分析法」及「歷史回顧法」：

一、文獻分析法

歐盟共同農業政策是歐盟第一個具重新分配(redistributive)的政策，具有超國家性質，因此在早期有多位學者從整合理論來探討共同農業政策溢出(spill over)的效果。且歐盟作為一獨特政體，決策過程如 Helen Wallace 所言，如鐘擺般在以各國參與之國內政治領域(national political arenas)與跨國領域(transnational arenas)間擺盪，¹¹其在國際關係領域上蔚為一新研究領域，值得

⁹ Andrew Moravcsik, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining," in Peter B Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam eds., *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 1993, p. 4.

¹⁰ Lee Ann Patterson, "Agricultural Policy Reform in the European Community: a Three-Level Game Analysis." *International Organization*. Vol. 51, No. 1, Winter, 1997, pp. 138-141.

¹¹ Helen Wallace, "The Policy Process: a Moving Pendulum," in Wallace op. cit., p. 45.

學者探討，尤其是以歐盟整合度最高，卻又最直接涉及各國利益的共同農業政策。因此，筆者將藉由文獻分析法將過去有關研究歐盟共同農業政策及歐盟決策過程之書籍、期刊或論文配合歐盟官方網站的最新資訊作一系統之分析。

二、歷史回顧法

「路徑依賴」(Path Dependence)是歷史制度主義(Historical Institutionalism)所發展出的概念，意指人們一旦選擇了某個制度，就好比走上了一條不歸路，慣性的力量會使這一制度不斷自我強化，讓你輕易走不出去。因此，共同農業政策漸進式的改革發展在「路徑依賴」的制約下，從而有些根本性問題至今無法根除，例如即使在九〇年代農產品生產過剩的情形下，農作補貼方式仍與早期補貼方式一樣，與產量相掛鉤。

因此在探討共同農業政策在東擴壓力下之改革，首先必須追溯其在建立之初的設計，以及四十年來多次小幅度改革和經過前四次歐盟擴大後的發展。即言之，以歷史的延續為縱軸，內部與外部改革壓力為橫軸，探討兩者交錯相乘之影響及結果，以了解歐盟東擴對共同農業政策改革之影響。

參、研究架構

本論文共分為六章，依次如下說明：

第一章為緒論，主要說明本論文之研究動機及目的，研究範圍與限制、研究方法與架構，以相關文獻探討。

第二章主要將農業鑲嵌在整個歐盟東擴的進程中，藉以了解中、東歐之農業問題為掣肘歐盟擴大之最大阻力，以及影響各會員國東擴態度之主因。

第三章則聚焦在中、東歐國家納入共同農業政策之爭議。首先針對共同農業政策之發展作一介紹，以了解共同農業政策之政策工具及預算何以始終居高不下而難以改革，以及何以成為各會員國必爭之地。其次則對中、東歐國家之農業發展作一分析，最後則探討中、東歐國家納入共同農業政策之衝擊及其適用爭議。

第四章為共同農業政策改革之決策分析，筆者以三層賽局來分析：首先在國際層次上，歐盟東擴為共同農業政策改革之主要壓力來源，其次在歐盟層次及各會員國國內層次上亦對共同農業政策之改革產生影響。最後，探討在三層面的交互影響下，歐盟共同農業政策作出四十年來根本性的改革。

第五章主要針對改革後的共同農業政策加以評估，並展望在「後擴大政治」中，25國共同農業政策的新氣象及格局。

第六章為本文之結論，並提出筆者寫作此篇論文之貢獻。

第四節 文獻回顧與探討

前蘇聯在一夕間瓦解，柏林圍牆在瞬息間倒蹋，世局遽變，正當來不及面對兩極崩潰後的新格局之時，各項議題接踵而來。首先，受到立即影響的即是歐洲國家的重新整合。然而，在歐盟研究中有關東擴的議題才在九〇年代始出現。因此，在本節筆者將概觀檢視與本論相關之文獻，並作一整理，予以分類歸納。與本論文相關研究領域如下：

壹、 歐盟決策過程

從 1952 年的「歐洲煤鋼共同體」，到 1958 年（羅馬條約）成立「歐洲經濟共同體」和「歐洲原子能共同體」，1967 年三個共同體合併成為「歐洲共同體」，再經 1993 年成立「歐洲聯盟」，接著是「單一市場」年建立，再到 2002 年的各國貨幣統一為歐元 (Euro, €)，歐盟的設立一直具有超國家主義的性質，因而引起了許多歐洲研究學者對於歐盟政策制定的研究。

由於歐盟的多層 (multi-level) 治理的特質，John Peterson 及 Elizabeth Bomberg 將歐盟決策過程分為超體系、體系、次體系三個層次，其政策類型、議價模式及其分析理論皆有所不同。(如表 1-1)¹² 首先，歷史創建之決策涉及改變歐盟的決策，即程序改變、制度間相對權力的重新平衡 (rebalancing)、歐盟任務的調整，例如歐洲高峰會在 1985 年有關成立單一市場的決策，或者是有關預算的制定，特別是跨年度的財政展望 (Financial Perspective)，而這些

¹² John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, New York: St. Martin's, 1999, p. 9-23。

決策多發生在超體系，而以政府間議價模式協商。

其次，政策的制定則是經過共同體模式(Community method)的決策方式（即執委會提案、經理事會通過及歐洲議會修正等諸如此類的程序），同意條件或規則。其最佳的分析途徑即是以「路徑依賴」為核心概念的新制度主義，文中並指出歐盟結合了一致決、權力分散及尋求一個妥協而非有效解決問題的決策者議價模式，其將導致出一個聯合決策網(joint decision trap)，陷歐盟於無效率的治理之中，也因此歐盟根本沒有真正的政策革新。

最後，政策的形塑 (decision)指的並非是決定(decide)歐盟政策，而是確定政策的細節。大部分政策的形塑都發生在政策制定的初期，甚至是歐盟正式立法程序前，而此階段亦正為遊說團體活躍的開始。由於歐盟開放的進入管道及有限的資源，因此議題網絡易於形成流動性的結盟關係。因此最佳的分析途徑為政策網絡分析。

表 1-1 歐盟決策分析及其理論

層次	決策類型	議價模式	合理性 (rationality)	最佳理論
超體系	歷史創建 (history-making)	政府間	政治	自由政府間主義 新功能主義
體系	政策設定	制度間	政治、技術	新制度主義
體系	政策形塑	資源互換	技術、共識	政策網絡分析

資料來源：John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, New York: St. Martin's Press, 1999, p. 9.

另外，Helen Wallace 及 William Wallace 則提出「政策鐘擺理

論」(policy pendulum)，認為歐盟決策過程有如鐘擺般，在超國家主義及政府間主義擺盪。而影響歐盟決策過程的五項變數，這些因素環環相扣，深入每一政策領域：¹³

1. 共同體獨特性：強調執委會、部長理事會、歐洲議會的作用。
2. 歐盟規範：歐盟結合跨國之間不同規範的標準，特別是在經濟方面。
3. 多層治理。
4. 政策協調及標準制定：即歐盟提供一論壇，供會員國評估或比較不同的公共政策之發展。
5. 強化跨政府主義：政府間主義與跨政府主義有所區別，前者指涉會員國間較多的合作，而後者則意謂著會員國間時而合作，時而認為歐盟制度架構不恰當或無法接受。

其他則有 Hussein Kassim、B. Guy Peters 及 Vincent Wright 合著的 *The National Co-ordination of EU Policy* 利用政府間主義，深入探討各會員國如何在國內層次中協調意見整合其歐盟政策，以及如何達到在布魯塞爾的妥協。¹⁴

貳、歐盟東擴

¹³ Helen Wallace, The Institutional Setting: Five Variations on a Theme, in Helen Wallace and William Wallace, eds., *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 4th ed., 2000, p. 188.

¹⁴ Hussein Kassim, B. Guy Peters and Vincent Wright eds., *The National Co-ordination of EU Policy - The Domestic Level*. New York: Oxford University Press, 2000. Hussein Kassim, B. Guy Peters and Vincent Wright eds., *The National Co-ordination of EU Policy - The European Level*. New York: Oxford University Press, 2001.

歐盟東擴政策的討論大多散見在有關研究歐盟政策的專書中，例如在 Ulrich Sedelmeier 與 Helen Wallace 所著的“Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts”則是從不同團體間及跨政府的聯盟間的議價關係，完整分析歐盟東擴之進程。¹⁵另外，Christopher Preston 在 *Enlargement & Integration in the European Union* 利用歷史分析法，藉由探討過去歐盟前四次擴大對新會員國、歐盟內、外部政策、歐盟結構與運作之影響，展望未來歐盟東向及南向的擴大。¹⁶

針對特定國家在東擴議題的態度也有專書介紹，例如 Barbara Lippert、Kirsty Hughes、Heather Grabbe 與 Peter Becker 在 *British and German Interests in EU Enlargement: Conflict and Cooperation*，詳盡地介紹最支持東擴的英國與德國在東擴利益上的「同」與「不同」，並且深入探究不同執政黨對東擴政策態度的改變。¹⁷Frank Schimmelfennig 則是針對歐盟各會員國對於歐盟是否擴大及如何擴大（分批擴大或整批擴大）之態度有詳盡的分析。

18

參、共同農業政策

由於共同農業政策是歐盟政策當中最早且整合度最高的共同政策，因此，有關之著作不在少數，Wyn Grant 所著 *The Common*

¹⁵ Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, “Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts,” in Wallace, op. cit. pp. 427-460.

¹⁶ Christopher Preston, *Enlargement & Integration in the European Union*. London and New York: Routledge, 1997.

¹⁷ Barbara Lippert, Kirsty Hughes, Heather Grabbe and Peter Becker, *British and German Interests in EU Enlargement-Conflict and Cooperation*. London and New York: Continuum, 2001.

¹⁸ Frank Schimmelfennig, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union,” *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001.

Agricultural Policy 可說是從政治經濟面分析農業政策最為完善，從共同農業政策之發展、農業金融制度、決策過程、有關農業之貿易及環保的問題等皆有所探討。¹⁹

其次，針對歐盟東擴所帶來的共同農業政策衝擊之研究則有 Hilary Ingham 及 Mike Ingham 分析中、東歐國家農業自中央計劃經濟過渡到市場經濟後，加入歐盟之影響。²⁰ Johan F.M. Swinnen 則是從共同農業政策的角度出發，由歷年來的改革進程，展望歐盟東擴所帶來的改革壓力。Jean-Christophe Bureau 則是從政治經濟的層面分析共同農業政策之改革。²¹ Paul Brenton 及 Stefano Manzocchi 則從中、東歐國家與歐盟進出口貿易中分析技術性壁壘之問題。²²

另外，有關共同農業政策決策過程之研究，除了散見在上述歐盟決策分析的專書外，由於共同農業政策決策過程涉入之議題及層級廣泛，因此亦有從「三層賽局」來分析共同農業政策，例如 Lee Ann Patterson 以國際、歐盟、國內三層分析「麥克雪利」改革(MacSharry Reform)，²³及 Dimitris Papadimitriou 以國際、加盟國(association arena)、歐盟(domestic arena)三層分析「歐洲協定」(Europe Agreement)的簽訂。²⁴

¹⁹ Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy*. New York: St. Martin's Press, 1997.

²⁰ Hilary Ingham and Mike Ingham, "EU Expansion to the East: The Problem of Agriculture" in Hilary Ingham and Mike Ingham eds., *EU Expansion to the East: Prospects and Problems*. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar, 2002.

²¹ Jean-Christophe Bureau, "Enlargement and Reform of the EU Common Agricultural Policy: Impacts on the Western Hemisphere Countries,"

<http://www.sice.oas.org/geograph/mktacc/bureau.pdf>, 2002.9.17.

²² Paul Brenton and Stefano Manzocchi, eds., *Enlargement, trade, and investment: the impact of barriers to trade in Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 2002.

²³ Patterson, op. cit.

²⁴ Dimitris Papadimitriou, *Negotiating the New Europe: The European Union and Eastern Europe*. Aldershot, England: Ashgate, 2002.

綜上所列之文獻回顧，有關共同農業政策在東擴下之改革研究，大多只討論東擴對共同農業政策或衝擊或改革，並無針對各個國家如何達到共同農業政策妥協之研究，亦缺乏將共同農業政策與東擴間作一系統之聯結。基於此，筆者將在本論文中試圖從東擴的脈絡中，以「三層賽局」為研究途徑，勾勒出共同農業政策之改革及妥協過程，並加以彙整，做一完整分析。

第二章 歐盟東擴之進程

1989 至 1991 年間，中、東歐國家共產政權的垮台，造成西方世界不戰而勝的局面，破除了冷戰時期兩大集團相互對壘的情勢，震撼了整個歐洲，亦打散了世界棋盤的佈局。國際體系從冷戰時期的兩極體系逐漸過渡到多極體系的後冷戰格局，再次牽動了區域主義的蓬勃發展，相關的國際組織與制度面臨整合(integration)、解組(disintegration)與再整合(reintegration)。

冷戰時期，西歐與前蘇聯藉由中、東歐國家作為緩衝區(buffer zone)，歐陸因而維持近半世紀的偏安。後冷戰時期，脫離前蘇聯附庸的中、東歐國家鑑於在一牆之隔的歐洲聯盟，其經濟整合的成功更讓他們欣羨不已，因而積極爭取「重返歐洲」的意願。另一方面，對於歐洲聯盟而言，向中、東歐國家敞開大門，更有其政治、經濟及安全的考量。然而，歐洲的擴大除了帶來利益外，由於雙方在政治、經濟間的差距，在此轉軌磨合期，潛藏著巨大的困難與挑戰，尤其是將農業人口眾多、農業產值低落、農業結構落後的中、東歐，整合到佔歐盟預算近一半的「共同農業政策」，而此亦將推遲歐盟東擴之進程。

第一節 歐盟東擴之機會與挑戰

歐洲共同體自羅馬條約簽訂之後，一直在深化(deepen)及廣化(widen)之間尋求平衡點。根據羅馬條約第 2 條，草創初期六個會員國願意將主權提交到一個更高的超國家機構並制定共同政策，特別是「共同農業政策」的建立更代表著歐體會員國整合的

決心，因此，深化一直主導著早期共同體整合的方向。然而，會員國也認知到整合的過程不應自絕於廣化之外。羅馬條約第 237 條規定，「任何歐洲國家皆可成為共同體會員」，自此先後四次開啟了歐洲共同體之大門：英國、丹麥、愛爾蘭(1973)、希臘(1981)、西班牙、葡萄牙(1986)、以及瑞典、芬蘭、奧地利(1995)。時至今日，歐洲聯盟第五次擴大已從 15 國增加到 25 國，這是一項歷史性的成就，代表著歐洲分裂的結束，轉而邁向統一的歐洲。

歐洲聯盟第五次擴大不僅在規模上與以往大不同，人口多出 7500 萬人口、土地多出 74 萬平方公里，更重要的是中、東歐國家加入歐盟的意義及其帶來的機會與挑戰。

壹、歐盟東擴之機會

一、加強中、東歐國家之安全

中、東歐國家脫離了前蘇聯的禁臠之後，由於畏懼俄羅斯帝國主義的復興，因此積極爭取加入北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, 簡稱北約)。但在俄羅斯的強力反彈下，目前只有波、匈、捷於 1999 年加入，其他國家只與北約維持「和平夥伴關係」(Partnership for Peace, PfP)。²⁵而中、東歐國家加入歐盟則適時填補此空缺，提供雙方在安全議題上透過政府間對話的平台，甚是在少數民族、恐怖主義及人權問題上，歐盟亦得以利用歐盟第二、三支柱，即「共同外交與防務政策」(Common

²⁵ 筆者在撰寫此論文之同時，立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、保加利亞、羅馬尼亞業於 2004 年 3 月 29 日加入北約。

Foreign and Defense Policy, CFSP)及「司法與內政」(Justice and Home Affairs, JHA)之機制插手其間。

其次，從過去經驗看來，各國在加入歐盟後，國界內部化的結果，促使歐盟內部人員得以自由流動，進而增加各國人民及社會的互動，並得以消弭國家之間的歷史歧異，例如過去德國與法國，西班牙及葡萄牙之間的關係大大改善。因此未來東擴後，將有利於緩解德國與波蘭及捷克之關係，同時希臘與保加利亞，²⁶義大利與斯洛文尼亞間之關係亦得以改善，甚至有利於平息中、東歐的種族衝突。²⁷

另外，在生態安全上的疑慮，中、東歐加入歐盟後，歐盟的技術援助及所訂的環境標準將可協助改善中、東歐國家自共產主義時期重工業而輕環保所帶來可能漫延到歐盟的生態浩劫。

二、增加經濟利益

中、東歐國家的經濟發展及國內生產總值與歐盟會員國相較起來仍然是偏低許多，中、東歐國家入盟後將勢必成為歐盟預算的淨受益國。然而這不意謂著歐盟在東擴上並無任何利益。相反的，中、東歐國家入盟後將帶給歐盟七千五百萬人口的消費市場，這其中潛藏著相當可觀的經濟收益，對於目前面臨經濟衰退和財政危機困擾的西歐國家來說無疑具有巨大的吸引力。

²⁶ 歷史上的馬其頓(Macedonia)現分別由保加利亞、希臘、及馬其頓三國所佔。保加利亞所佔之部分，世稱「皮林馬其頓」(Pirin Macedonia)；希臘佔一半以上土地，世稱「愛琴馬其頓」(Aegean Macedonia)，另有 38%土地曾由塞爾維亞管轄，世稱「瓦爾達爾馬其頓」(Vadrardar Macedonia)，即現在之馬其頓共和國。參考自中華民國外交部網站，

http://www.mofa.gov.tw/mofadb/?MIval=cw_pub_view_Intro_detail_test&ID=1180，民 93.3.21。

²⁷ 朱曉中，《中東歐與歐洲一體化》。北京：社會科學文獻出版社，民 91，頁 170-171。

八〇年代中期以前，前蘇聯在布里滋涅夫(Leonid Brezhnev)主政時，對歐洲聯盟採取不承認之立場，因此中、東歐國家與歐盟幾乎少有貿易往來。²⁸但自1986年戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)實行改革開放政策(glasnost & perestroika)以來，雙方貿易量大幅成長。²⁹目前，候選國13國(加土耳其)已成為歐盟繼美國之後第二大貿易夥伴，而歐盟更是已佔中、東歐進出口貿易的65%，獨佔鰲頭。³⁰因此，未來中、東歐與歐盟貿易自由化後，預料將有更可觀的貿易創造。此外，歐盟與中、東歐國家經濟整合後，其法令、規範、稅制、行政能力等將日漸趨同，此不但將保障歐盟國家作為中、東歐國家最主要外資的權益，更提供了前進中、東歐的投資機會，³¹尤其此等國家在經濟轉型中所需要的擴大基礎建設，更是歐盟現有各會員國虎視眈眈的一塊大餅，不論公路、鐵路、電信、水電等都是重大的工程，甚至是軍火設備的汰舊更新更是歐洲與美國爭相競逐的市場。

其次，過去歐盟由於境內勞工成本高，缺乏像其競爭對手美、日一樣，與鄰近的新興工業國家利用比較優勢分工，因此在世界經濟的競爭上缺乏動力。中、東歐國家一旦加入，其低廉的勞工成本及豐富的自然資源，將成為刺激歐盟經濟發展的新誘因，擴大後的歐盟經濟體在分工專殊化下，將使得歐盟更具競爭力。³²

²⁸ Preston, op. cit., p. 196.

²⁹ European Union, "The European Union: Still Enlarging"
http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/30/txt_en.pdf, 2003.11.06.

³⁰ Tim Allen, "The 13 Candidates' Trade with the EU in 2000,"
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NO-01-008--I-EN&mode=download>, 2003.11.14.

³¹ Bertelsmann Foundation Research group on European Affairs, *Costs, Benefits and Chances of Eastern Enlargement for the European Union*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann Foundation Publishers, 1998, pp. 7-8.

³² 吳秀玲，〈歐盟經濟表現及前景分析〉，《經濟情勢暨評論》，第7卷，第2期，民90.9，頁69-83。

另外，若中、東歐國家未來符合加入歐元區，對歐盟而言，不僅擴大了歐元的使用範圍，更提昇了歐元作為國際流通上強勢貨幣的價值。³³

三、提昇歐盟的政治地位

中、東歐國家在冷戰過後，隨著華沙公約組織(Warsaw Treaty Organization)及經互會(Council for Mutual Economic Assistance, CMEA/Comecon)的解體，³⁴從東方陣營向西方陣營靠攏，申請加入歐盟及北約，此舉不但代表著向西方輸誠，讓過去前蘇聯老大哥坐立難安，在某種意義上，更宣示了西方陣營的不戰而勝。

中、東歐國家重返歐洲，結束了歐洲大陸的分裂，歐盟作為一個獨特的政體將在政府間及超國家間的平台擁有主權。歐盟在世界舞台上，將代表著四億五千萬人口(相當於世界人口 7.5%)的聲音，並插手於四百萬平方公里土地上之國際事務，這將有助於提昇歐盟的國際地位。未來，一個包含絕大多數歐洲國家在內的歐洲聯盟必將成為在多極體系的趨勢下，佔有舉足輕重之地位，擺脫「跛腳巨人」之名。

四、道德與歐洲認同

³³ Bertelsmann Foundation Research Group on European Affairs, op. cit., p. 8.

³⁴ 華沙公約組織在 1955 年成立，至 1991 年解組，成員包括蘇聯、捷克、保加利亞、匈牙利、東德、波蘭、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞。經互會自 1949 年成立，至 1991 年 6 月解組，成員包括蘇聯、保加利亞、捷克、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、東德(1950-90)、蒙古(自 1962)、古巴(自 1972)、越南(自 1978 起)、阿爾巴尼亞(1949-1961)，南斯拉夫則為加盟國。

除了從理性主義成本效益評估外，亦有學者從社會建構主義強調道德及歐洲認同來分析：歐洲的整合起源於二次世界大戰後，鑑於過去法西斯主義及戰爭的爆發，加上蘇共主義的環伺，因此，當時西歐認為唯有民主歐洲國家的聯合，才能維持歐洲大陸的和平。因此，歐洲聯盟自此奠基於泛歐、民主、反法西斯及反共的意識型態。冷戰過後，中、東歐國家紛起改弦易張，強調「歐洲認同」，並實行民主、自由主義、市場經濟，以「重返歐洲」作為柔性訴求(soft mechanism)。³⁵另一方面，歐盟會員國認為接受中、東歐國家之入盟為冷戰時期所遺留下的責任，歐盟有必要捍衛其歐洲認同及其價值觀。³⁶因此，可以見得道德或歐洲認同不足以成為歐盟東擴的動機，但中、東歐國家挾道德訴求以令其他反對東擴的國家贊同，似乎能發揮其功效。

貳、 歐盟東擴之挑戰

歐盟體系現有的規章制度，是在五〇年代德、法、義、荷、比、盧六國基礎上逐漸演變及發展。歐洲整合的程度愈深，不但其所要求的主權讓渡愈大，其涉及各國切身利益的內容亦愈多，因而對於進一步擴大整合的阻力和難度亦隨之加大。尤其此次擴大，其國家及規模將是前所未有的，況且中、東歐國家在經濟及結構上的弱點，將使歐盟創建以來遭遇到最大的挑戰。東擴對歐盟的挑戰，可分為以下幾點：

³⁵ Schimmelfennig, op. cit., pp. 64-65.

³⁶ Ulrich Sedelmeier, "Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance," in Maria Green Cowles and Michael Smith, eds., *The State of the European Union - Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Vol. 5, New York: Oxford University Press, 2000, pp. 165-185.

一、 歐盟共同農業政策及結構政策之挑戰

歐盟東擴最大的挑戰應是來自於中、東歐國家農業人口眾多及經濟結構上的落後，所造成共同農業政策及結構政策支出的壓力。歐盟這兩大政策佔歐盟總支出高達近 80.7%，包含歐盟共同農業政策 447.8 億佔 45.9%，及結構政策 339.8 億佔 34.8%，³⁷在各會員國不願增加預算下，如何合理及有效地將政策擴大到新會員國將是一個棘手的問題。

首先，就共同農業政策而言，共同農業政策是歐盟長期對農產品及農民實行的保護性補貼政策。新會員國 10 國一旦入盟，將使擁有 654 萬農業人口的歐盟增加 388 萬人，躍升為 1042 萬人。若再加入羅馬利亞、保加利亞及土耳其，農民人口將暴增至 2186 萬人，足足增加一倍多。歐盟農產品生產規模及潛力的擴大將引發農產品供給的大幅增加，進一步加劇生產過剩的矛盾，從而在結構調整、農業補貼和農產品過剩的處置上帶來更大的財政負擔，歐盟預算將瀕臨崩潰。根據「2000 年議程」估計，東擴所需的農業支出將在 2000-2006 年達到 160 億歐元，³⁸因此，在各國不願意增加預算下，若將中、東歐國家納入共同農業政策，那勢必要對共同農業政策作出改革，而此將造成現有農業補貼的既得利益者法、西、葡、愛、希等的強烈反彈，因此如何將巨額的農業補貼用於新會員國將是備受關切的重大課題。³⁹

³⁷ Hussein Kassim, "Internal Policy Developments," in Lee Miles ed., *The European Union: Annual Review*, Oxford, UK: Blackwell, 2003, pp. 67-68.

³⁸ 同註 27，頁 242。

³⁹ Peter Wittschorek, *Agenda 2000: Herausforderungen an die EU und an Deutschland*. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 37.

其次，結構政策則是歐盟的另一項重要支出的政策。⁴⁰結構政策主要目的是奠基在團結(Solidarity)及凝聚(Cohesion)的價值上，重新分配歐盟的收入，減少會員國各地區之間結構差異。70%的結構基金用於個人 GDP 低於歐盟平均 75%的貧窮地區，這些地區稱為「目標一區」(objective 1)，然而中、東歐國家個人 GDP 僅為歐盟國家的 40-50%間，最高的塞普勒斯為 74%，最低的拉脫維亞則為 33%，甚至保加利亞、羅馬尼亞及土耳其僅在 23-25%間。一旦中、東歐國家入盟，幾乎新會員國內之區域都將是結構基金的受惠區域，因此將使結構基金支出的標準及其在會員國中的分配發生變化。據「2000 年議程」估計，2000-2006 年歐盟將花費 460 億歐元(包含 72 億加入前援助)結構基金用於東擴上。

41

表 2-1：歐盟東擴成本

單位：億歐元

項目 \ 年	2002	2003	2004	2005	2006
農業	16	20.3	24.5	29.3	34
區域及社會支出	37.5	58.3	79.2	100	120.6
內部政策	7.3	7.6	7.9	8.2	8.5
行政	3.7	4.1	4.5	4.5	4.5
總計	64.5	90.3	116.1	142	167.6

資料來源：朱曉中，《中東歐與歐洲一體化》。北京：社會科學文獻出版社，民 91，頁 242。

⁴⁰ 結構政策是建立在結構基金(Structural Funds)的分配上，其主要由歐洲區域發展基金(European Regional Development Fund)、歐洲社會基金(European Social Fund)、歐洲農業指導及保證基金(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)中的指導部分及漁業指導基金(Financial Instrument for Fisheries Guidance)，加上 1993 年建立並用於運輸及環境基礎建設的凝聚基金(Cohesion Fund)所組成。

⁴¹ 同註 38。

二、 歐盟決策效率及利益分歧的激化

新會員國的加入不僅對政策及預算造成壓力，對於歐盟的制度設計上亦構成另一項考驗。會員國一增，不同利益及聲音隨之增加，此對一向缺乏效率的歐盟決策機制而言，無疑是雪上加霜。首先，從歐盟部長理事會的輪值情形來看，過去許多輪值國由於國內政經危機、或正值大選期間、或行政資源不足，而使得會議的召開蒙上一層陰影。而此次新加入國家除波蘭外，其餘多是中、小型國家，這些國家正處於後共轉型期，政、經、社會制度未臻健全，然擔任輪值國從籌劃、執行、交接到後續工作都是財政、人員或行政能力的一大負擔，在歐盟運作方式尚未改變下，目前15國架構下的運轉都已十分吃力，何況馬爾它及塞普勒斯此等小國呢？有些歐盟專家曾提出利用民主的方式透過選舉產生輪值國，或以兩年半為一期輪值期的方式，但後續改革方式為何，則免不了一場討價還價的過程。

2001年歐盟尼斯高峰會的結果則是初步解決了東擴所引發制度效率的問題，其主要在決策上有重大突破。首先，擴大在理事會特定多數決(qualified majority vote, QMV)的範圍。但是，在各國實踐上，一些大國仍在某些領域上保留一致決，如德國在避難、移民問題，英國在稅收、社會政策問題，而法國也曾在2003年6月共同農業政策的協商上揚言使用「盧森堡協議」(the Luxembourg Comprise)。⁴²事實上，新會員國這次加入，癥結點之

⁴² 1965年執委會提出兩項改革，包括農業政策改革及擴大條件多數決的使用範圍，限縮使用一致決的議案。由於法國反對，因此引發「空椅危機」(empty chair crisis)，最後以簽署「盧森堡妥協」化解危機。「盧森堡妥協」規定：「凡是攸關會員國重大利益的議案，都必須以一致決的方式表決。」參閱張福昌，《邁向『歐洲聯盟』之路》。台北，三民，民91，頁107。

一仍是圍繞在希臘與土耳其在塞普勒斯領土上的僵局，⁴³以及未來對少數民族問題的處置，此些問題若無法得到善了，則將使歐盟運作更顯窒礙難行。

其次，在重新分配各會員國的票數方面，⁴⁴表面上，大國佔了優勢，但從人口來看，德、英、義、法四國人口佔歐盟 57%，票數卻只佔 36%，顯然對中、小型國家有利。但是，對於 QMV 有效票數的比例，則是從 71.2% 上修到 72.3%，顯然對大國有利。這意謂著三個大國加一小國就可以阻止議案的通過，而新會員國十國即使加總卻仍無法阻止議案通過。此外，議案的通過除了要達到 QMV 的有效票數外，還要滿足一個附加條件，即票數代表的人口要達到歐盟總人口的 62%，而此更加突顯出大國的重要性。因此未來各國在議題上的合縱連橫將愈演愈烈，新的利益及衝突將不斷整合。各國在部長理事會上各項議題的票數結盟情況如下表 2-2。

表 2-2：歐盟部長理事會票數（依議題分類）

⁴³ 塞普勒斯於 1960 年 8 月 16 日宣佈獨立，成立塞普勒斯共和國。獨立後，希、土兩族多次發生衝突。1974 年，土耳其入侵塞島，土族北移，並於 1983 年成立「北塞普勒斯土耳其共和國」，形成兩族南北分裂局面。對於塞普勒斯的入盟，希、土皆同意未來塞普勒斯可作為一整體入盟，唯希臘屬意塞國能以一個主權國家的方式入盟，而土耳其則屬意以邦聯的方式入盟，雙方至今仍未達成決議。若塞普勒斯入盟，而土耳其仍排除在外，則身為北約會員國的土耳其，將對中、東歐申請加入北約議題杯葛，希臘未來亦可能在土耳其入盟或其他有關的議題上投下否決票。

⁴⁴ 各會員國票數：德、英、法、義 29 票，西、波 27 票，荷蘭 13 票，比、捷、希、匈、葡 12 票，奧、瑞 10 票，丹、愛、立、斯洛伐克、芬蘭 7 票，塞普勒斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、盧森堡、斯洛文尼亞 4 票，馬爾它 3 票。

資料來源：Claus Giering, Josef Janning, Merkel Wolfgang and Michael Stabenow, *Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*, Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1999, p. 53. 筆者自製。

三、 歐盟與周邊鄰國關係複雜化

冷戰的結束，不僅改變了國際體系，對於「威脅」的定義及來源亦需重新詮釋。過去，「威脅」是來自於東西對方陣營的挑釁，現在，則是來自於宗教基本教義派或民族主義分子，尤其是在新興獨立國家，這些零星的暴動，對於本國或鄰國都是造成不安定的分子。歐盟東擴至 25 國後，邊境向東與俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭相鄰，向南則與前南聯國家接壤，並隔著地中海與土耳其、中東、北非遙遙相望。這種地理情勢不但將歐盟領土向東、南歐

歐盟 25 國總票數		321
多數決	條件多數決 72.3%	232
	2/3 多數決	214
	簡單多數決	161
少數否決	27.7%	89
	1/3	107
	簡單多數決	161
情	德、英、法	87
	創始國（德、法、義、荷、比、盧）	116
	六大國（德、英、法、義、西、波）	170
況	新會員國 10 國	84
	新會員國+農業大國（法、義、西）	139
	新會員國+凝聚基金受惠國（西、葡、希、愛）	142

推進，連帶也使得歐盟將其自身安全帶向新的威脅。

其次，歐盟東擴等於是歐盟將勢力範圍延伸到前蘇聯的後院，歐盟日後將直接與俄羅斯相鄰，這種被俄羅斯視為威脅之舉動，也逼使俄羅斯積極尋找軍事結盟以與之抗衡，以期壯大聲勢，

於是一條延著俄羅斯、塞爾維亞、伊朗、伊拉克、中國、印度的分界線於焉產生。⁴⁵未來，歐盟東擴是否將帶給中、東歐國家更多的安全保障、促進國際情勢的和解，抑或帶來新一輪東、西間的對抗，仍待觀望。

再次，歐盟東擴不僅是領土的擴大，議題也勢必隨之增多，尤其中、東歐國家與前蘇聯剪不斷理還亂的情感，例如俄羅斯與愛沙尼亞國界爭議、立陶宛與愛沙尼亞境內存在著三分之一俄羅斯人、俄羅斯在歐盟的飛地—加里寧格勒(Kaliningrad)，其人員與貨物進出及俄羅斯軍事存在的問題、及中東歐是否有足夠的行政能力控管歐盟邊界，以阻止從俄羅斯潛進的難民、非法貿易、組織犯罪等等。⁴⁶這些國家未來是否有能力處理此些糾葛，亦值得歐盟所有會員國深思。

四、歐盟與土耳其之矛盾浮上檯面

土耳其在此次擴大名單被排除自不令人意外，但卻使得歐盟與土耳其間由政治、經濟、文化與戰略因素交織而成的關係更加矛盾。境內擁有 99.8%回教人口的土耳其，自一次大戰後鄂圖曼土耳其自此衰頹，遂於 1923 年成立土耳其共和國，並積極採取一連串西化及世俗化的政策，且於 1959 年（希臘申請入盟後兩年）向歐體申請加入，1963 簽訂加盟協定(association agreement)。但由於經濟未達到應有標準，且 GDP 僅達歐盟會員國 1/3、境內 50% 皆為農民，及擔心入盟後將有大量勞工湧入德國外，加上 1974

⁴⁵ Iris Kempe, *Direkte Nachbarschaft - Die Beziehungen zwischen der Erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißland und Moldova*. Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998, p. 40.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 49.

年入侵塞普勒斯、1980 年代軍事政變及對擁有 10%人口的庫德族進行清剿等因素，⁴⁷使得土耳其入盟之路遙遙無期。

事實上，土耳其最主要被排除在擴大名單之外的原因是基於宗教及文化因素。雖然土國政治菁英們自二十世紀以來，積極證明土耳其身為歐洲一員之天命(Europe vocation)，包括 1948 年加入歐洲經濟合作組織 (Organization for European Economic Cooperation, OEEC)、1949 年加入歐洲理事會(the Council of Europe)、1952 年加入北約，⁴⁸但土耳其的「認同」議題始終是一個模糊的概念，成為土國申請入盟揮之不去的陰影。

但土耳其情勢在 1990 年代波灣戰爭，以及前蘇聯瓦解後，有了轉變。土耳其不但在波灣戰爭時發揮其作為北約會員之作用，前蘇聯垮台後，更成為維持高加索區(Trans-Caucasus)及中亞安定的中流砥柱，因此，未來加入歐盟仍是值得期待。

綜上所述，歐盟東擴有其利弊得失，但是對於歐盟而言，中、東歐國家入盟各國最關切，且最立即受到直接衝擊的仍是佔了歐盟近一半的農業開支問題，而此適足以成為歐盟會員國籍制歐盟整合之因了。

第二節 歐盟會員國對東擴之態度

對於歐盟而言，東擴不但有助於提昇其國際地位，更是歐盟

⁴⁷ 中國輸出入銀行，〈東西文化的交叉點－土耳其〉，《中國輸出入銀行金融雙月刊》，第 97 期，<http://www.eximbank.com.tw/eximbank/eximdocs/comment/turkey/turkey910115.htm>，民 92.12.1。

⁴⁸ Preston, op. cit., p. 213.

得以進一步整合的契機。雖然歐盟執委會對於東擴持正面態度，但囿於歐盟有限的資源，以及入盟的過程將是十分複雜及冗長，因此對於中、東歐國家之入盟順序，傾向於分批入盟，亦即較接近入盟標準的中歐國家作為優先入盟之考量。

相對地，歐盟會員國對歐盟現有東擴政策的態度就顯得相當分歧，從東擴的兩個議題將歐盟會員國予以分類：首先，依照「歐盟是否應東擴」，地緣接近者，除義、希外，皆為贊成東擴的國家，因此視為歐盟東擴政策之「策動者」(drivers)。地緣遠者，除英國外，皆為反對東擴的國家，視為「箝制者」(brakemen)。

其次，依照「中、東歐國家入盟的順序」，處於中歐的會員國家較偏好分批擴大，即以波、匈、捷及其他表現較好的國家（斯洛文尼亞、愛沙尼亞、塞普勒斯）為優先談判對象。其他位處於南、北歐的會員國則各自有其屬意的新會員國（北歐國家屬意波羅的海三小國，南歐國家屬意地中海兩島國及保加利亞、羅馬尼亞），認為新會員國入盟應予以公平對待，反對獨厚與德、奧有地緣關係的波、匈、捷，而採取整批擴大。各會員國之態度可以表 2-3 示之。

表 2-3：歐盟會員國對歐盟東擴之態度

	分批擴大（中歐）	整批擴大（南、北歐）
東擴策動者	德、奧、芬蘭	英、丹、瑞典
東擴箝制者	荷、比、盧	法、希、愛、義、西、葡

資料來源：Frank Schimmelfennig, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, p. 50.

壹、東擴策動者，贊成分批擴大 - 德、奧、芬蘭

首先，從地緣影響的層面來看，歐盟東擴有助於中、東歐國家安全的穩定。鄰近中、東歐國家的會員國較可能因為中、東歐發生戰爭、危機、經濟或生態的惡化而受到影響，因此較贊成東擴。例如位於捷克南波希米亞的提梅林(Temelin)核電廠，距離奧地利最北處西北方僅 60 公里，因其安全疑慮一直飽受爭議，德、奧兩國曾多次發出警語要求改善。最終才在歐盟擴大總署執委費爾霍根(Günter Verheugen)出面調停下，歐盟與捷克於 2001 年 12 月結束在能源部分的入盟談判。⁴⁹

另外，從地緣經濟來看，表 2-4 可以得知與中、東歐貿易比重較重的國家多屬歐盟東境國（德、奧、義），歐盟東擴後所帶來的開放市場、取消關稅及改善中、東歐經濟體質等政策將有助於此等國家創造更高的經濟利益及得到更大的保障。

表 2-4：歐盟國家與中、東歐國家貿易（2000）（單位：十億歐元）

德	義	奧	法	英	荷	比	瑞	西	丹	芬	希	愛	葡	盧
50.6	13.3	9.4	9.7	9.0	6.1	4.6	3.6	3.0	2.2	2.0	1.8	0.8	0.8	0.2
7.4	0.4	10.1	14.9	10.3	8.5	6.5	5.3	5.4	2.2	4.4	2.5	1.7	0.5	0.3

資料來源：Tim Allen, "The 13 candidate Countries' Trade with the EU in 2000," http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NO-01-008-_-I-EN&mode=download, 2003.12.3.

歐盟東擴政策上，德國毫無疑問的是東擴最主要的策動者，

⁴⁹ 林碧娥，〈歐洲聯盟第五次擴大之進程研究－以捷克申請加入歐洲聯盟方例〉，碩士論文，淡江大學歐研所，民 92.1，頁 122。

但事實上，德國對東擴的態度卻是充滿矛盾，原因有二。其一，德國雖贊成東擴，但亦是主張歐盟應進一步朝向深化的歐盟整合發動機之一。因此，因東擴會員國數目增加而造成歐盟共同決策的阻礙，卻是德國所不樂見的。其二，雖然東擴對德國帶來極大的成本及利益，但德國卻不願將東擴問題視為德國計劃(German project)，反之視為歐盟東向政策(Ostpolitik)之一環，透過歐盟共同負擔東擴之沉重之經濟負擔，甚至是政治責任。因此，德國在東擴政策上採取務實態度(businesslike)，尤其是在施洛德(Gerhard Schröder)上台後。而此務實態度卻使德國陷於兩難：一方面要求加速東擴進程，一方面卻要求降低對歐盟的淨貢獻、限制東擴帶來人的流動，及改革共同農業政策等。⁵⁰

事實上，藉由歐盟東擴不僅有利於德國擴展其權力，對歐盟而言亦是雙贏的策略。歐盟東擴不僅降低德國單獨行動的風險，對其他國而言，將德國固定在歐盟框架中亦消除了視中、東歐為德國後院的疑慮。因此，未來東擴後歐盟政治中心是否向德國傾斜，將留待日後觀察。⁵¹

貳、東擴策動者，贊成整批擴大 - 英、丹、瑞典

長久以來，丹麥及瑞典兩國由於地理上與波羅的海三小國(立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞)接近，因此三小國的發展一直影響著整個波羅的海區域，包括北歐國家、德國、波蘭及俄羅斯的安全及穩定。尤其是三小國作為冷戰終結的直接結果，更突顯其重要性。對於三小國積極加入北約及歐盟的目標，丹麥一直扮演著

⁵⁰ Lippert, et al., op. cit., p. 14.

⁵¹ Ibid., p. 16.

十分積極的角色。光是自 1989 至 2001 年，丹麥付出 16 億歐元協助中、東歐國家改革，並以波羅的海三小國及波蘭為優先協助的對象即可看出。其次，1992 年由丹麥及德國所倡議的「波羅的海國家會議」(The Council of the Baltic Sea States, CBSS)，更是對於此區的安全及民主發展起了正面的效用。⁵²因此，丹麥及瑞典不但贊同歐盟東擴政策，更是希望波羅的海三小國能儘早入盟。

對於英國而言，既不與中、東歐國家有地緣關係面臨安全問題，在投資及貿易上又不如德、奧、義等，但卻積極參與歐盟東擴政策，其動機並不尋常。過去英國與丹麥一直認為歐盟應朝向政府間合作邁進，且對歐盟深化抱持著恐歐症(europhobia)，⁵³尤其英國在保守黨執政時期，歐元區及社會政策的退出(opt out)，以及 1996 年中瘋牛症所引發英國不合作的態度，使得英國與盟國關係交惡，並逐漸在歐洲失去影響力。1997 年工黨執政後，情勢有了改變，布萊爾與歐盟採取建設性(constructive)關係，不但同意阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)的簽訂、參與歐盟社會政策，甚至提出了加入歐元區的建議及歐洲防衛政策的倡議。此次英國及丹麥積極投入東擴，多數會員國認為他們是想藉由歐盟廣化來削弱歐盟的進一步整合。⁵⁴因此，與其他會員國相較，英國與丹麥在東擴政策的立場顯得較為堅定，並積極與德國合作，尋求共識主導東擴政策。⁵⁵

在中、東歐國家入盟的順序上，英國原先對於中、東歐國家並無任何偏好，只視個別國家是否達到歐盟入盟標準。但在 1999 年科索沃危機(Kosovo crisis)的爆發及穩定公約(Stability Pact)的

⁵² Danish Ministry of Foreign Affairs, <http://www.um.dk/english/fp/baltic.asp>, 2003.12.4.

⁵³ Schimmelfennig, op. cit., p. 53.

⁵⁴ Bertelsmann Foundation Research group on European Affairs, op. cit., p. 53.

⁵⁵ Lippert, et al., op. cit., p. 10.

簽署後，英國態度改變，將注意力轉移至羅馬尼亞及保加利亞上，因而贊成整批擴大。

事實上，歐盟在制定東擴政策初期，除了德國政策大力支持東擴政策，英國與丹麥分別在 1992 下半年及 1993 年上半年擔任輪值主席時，成功地將執委會的提案帶入理事會中討論。這三國戰略上的結盟對於歐盟東擴政策之建立功不可沒。⁵⁶

參、東擴箝制者，贊成分批擴大 - 荷、比、盧

從歐盟的歷史看來，深化及廣化一直是歐盟行進的方向，兩者併行不悖。對於這次擴大，不論是其規模、性質及帶來的影響都是與過去截然不同，因此歐盟擴大之爭議不斷。但歐盟擴大已然成為不可逆之勢，再反對則顯得徒勞無功，因此筆者不以東擴「反對者」，而以「箝制者」之因在於「箝制者」可能在某些議題領域上，採取反對或制止的態度來拖延東擴的進程以減緩東擴所帶來的衝擊。

歐體六個創始會員國中荷、比、盧三國對於東擴態度介於中間，東擴對此三國而言在經濟上既無所得亦無所失，唯一他們所擔心的是歐盟經過四次擴大後，到此次擴大至 25 國，歐盟效率將不如從前，因此認為歐盟擴大的前提在於制度必先改革。盧森堡首相 Jean-Claude Juncker 曾說：「若歐盟事先不做好準備，擴大到 27 個會員國的歐洲，就不再是原來的歐洲，它將直接滑向一個自由貿易區，不能繼續有效運轉。」⁵⁷此外，歐盟有限的資源亦是

⁵⁶ Sedelmeier, op. cit., p. 176.

⁵⁷ 劉桂蘭，〈歐盟擴大的地緣政治影響及面臨的困難〉，《國際政治》，第 1 期，頁 90，頁

他們贊同歐盟執委會分批擴大的原因。

肆、東擴箝制者，贊成整批擴大 - 法、西、義、希、愛、 葡

事實上，歐盟東擴最大的阻力應是中、東歐入盟所帶來的預算及產業競爭，尤其是以傳統及資源密集性產業為主，如農業、紡織業、重工業等。

中、東歐國家農業人口佔總人口 22.5%，國內生產總值(Gross Domestic Product, GDP)卻僅佔 8%，顯示中、東歐國家仍有相當大的改革空間。若將中、東歐國家納入歐盟共同農業政策，不僅將大幅增加農業開支，甚至更加劇生產過剩的情形，而這亦迫使現行共同農業政策作出改革。歐盟國家中，以共同農業政策最大受益國—法國（獲取近 22%的農業預算）為首之反對改革陣營，將不計一切阻擋中、東歐農業品之進入，並設法拖延共同農業政策之改革。

就結構基金而言，中、東歐國家平均個人 GDP 僅為歐盟國家的 40-50% 間，未來入盟後幾乎都是結構基金的受惠國。目前，歐盟在 2000-2006 年幫助中、東歐國家經濟及社會結構轉型的政策包含：72.8 億歐元的加入前結構工具(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA)、36.4 億歐元的加入前農業及農村發展計劃(Special Accession Programme for Agriculture and

Rural Development, SAPARD)及 109.2 億歐元的法爾計劃(Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies, PHARE)。另外，2004-2006 年歐盟將再提撥 230 億歐元做為這些國家的結構支出。預計，未來這些計畫在入盟後，將由結構及凝聚基金替代，此勢必對現有結構及凝聚基金受益國希、西、葡、愛爾蘭等國家產生排擠效應。

就產業競爭而言，雖然在歐洲協定已規定限制中、東歐國家敏感產業的進口，如農產品、紡織品。但未來貿易自由化後，一些與中、東歐國家有相同或類似產業的地區，將面臨到中、東歐國家生產要素低廉的壓力，這些地區包括從事農產品的西班牙阿斯圖里亞斯(Asturias)、義大利卡拉布里亞(Calabria)、葡萄牙大部分地區，及從事紡織品生產的英國馬其賽特地區(Merseyside)，德國東北海岸生產化學製品、造船的地區，以及從事傳統工業的德國魯爾區(Ruhr)及法國西北地區等。⁵⁸

這些對歐盟東擴政策掣肘的國家，除了東擴所帶來的預算及產業的競爭因素外，對於法國而言，存在著另一個更重要的因素：過去，法、德一直是歐盟整合的兩台發動機，此次歐盟擴大不僅在國家數目激增 10 國，且多是與德國比鄰的中、東歐國家，此不禁讓法國擔憂歐盟內部的權力失衡。尤其是德國前任外長根舍(Hans-Dietrich Genscher)在 2000 年提出歐盟未來應朝向「歐洲聯邦」的方向，擁有一部憲法、一個政府、兩院制議會，甚至是一個民選總統後，⁵⁹繼之現任外長費雪(Joschka Fischer)復於 2003 年 5 月 12 日在柏林大學演講時，主張制定歐盟「憲法條約」，建立「歐洲聯邦」，正式揭櫫歐洲統合中關於「憲法」與「聯邦」的兩

⁵⁸ 方雷，〈歐盟東擴的正負效應分析〉，《歐洲研究》，第 4 期，民 92，頁 94。

⁵⁹ 伍貽康，〈歐盟東擴與機構改革進程評析〉，《現代國際關係》，第 3 期，民 91，頁 34-35。

大辯論，⁶⁰德國心態不難臆測。因此，對法國而言，面對日益壯大的德國，要防止「德國的歐洲」(Europe of Germany) 出現，最有效的辦法就是將德國拴在歐盟之內，堅持朝向主權國家聯盟的方向發展，並且聯合其他現有會員國中的南歐國家，將馬爾它、塞普勒斯、羅馬尼亞及保加利亞等同屬南歐之國家拉攏入盟，保持歐盟內部權力平衡，以制約德國。

總結上述歐盟各個會員國對歐盟東擴的立場，可以發現，箝制歐盟東擴的國家，主要因為中、東歐國家對於預算的排擠效用，尤其是佔了歐盟近一半的共同農業政策。基於此，這些的國家在歐盟東擴的進程中，勢必將採取較為掣肘的政策，以減緩中、東歐國家農業之衝擊。

第三節 歐盟東擴之進程

過去，前蘇聯與歐盟處於冷戰時期的敵對狀態，不承認歐洲聯盟，加上共產主義國家實行中央計劃經濟，因此雙方並無任何經濟上的互動。雖然歐盟曾提供雙邊政策的管道，使中、東歐國家脫離前蘇聯的控制直接與歐盟溝通，但僅在 70 年代與南斯拉夫及 80 年代與羅馬尼亞締結貿易協定。直至戈巴契夫上台後，雙邊關係逐漸走向正常化，才於 1988 年簽署了「歐體—經互會聯合宣言」(EC-CMEA declaration)。

然而自前蘇聯崩解後，歐盟則肩負起冷戰時期遺留的道義責任，成為中、東歐國家轉型的重要支柱。歐盟的第一步，則是選

⁶⁰ 蘇宏達，〈西歐情勢〉，[http://iir.nccu.edu.tw/final-report/\(北\)西歐情勢\(蘇宏達\).htm](http://iir.nccu.edu.tw/final-report/(北)西歐情勢(蘇宏達).htm)，政大國關中心歐洲聯盟研究論壇，2004.5.25。

擇與個別國家簽訂貿易及合作協定(Trade and Cooperation Agreement, TCA)，以及在美國總統布希(George Bush)的倡議下，由 24 個西方工業國家(G24)協同其他國際組織，而以歐盟執委會主席狄洛(Jacques Delors)作為協調人，共同協助中、東歐國家轉型。歐盟以行動計劃(Action Plan)作為 24 國協助中、東歐的架構，其中包含由歐盟一手建立的法爾計劃。⁶¹法爾計劃原為協助波蘭與匈牙利經濟重建計劃，1990 年中又延伸到羅馬尼亞、保加利亞及南斯拉夫，91 年到波羅的海三小國，直到目前為止共增加到 13 國。⁶²預算則從 5 億攀升到 1999 年的 15 億，預計 2000-2006 年每年提供 15 億 6 千萬於此計劃。

在歐盟與中、東歐國家簽訂歐洲協定前，由於中、東歐國家共產政權在一夕間垮台，歐盟迫於時間壓力及缺乏處理東擴之經驗及專才，因而此時期歐盟對中、東歐國家的政策僅限於兩大主軸，即「關係正常化」及「經濟及技術的援助」。自此之後，歐盟與中、東歐國家關係之發展可分為四個階段，其中農業都在某種程度上扮演著掣肘整合的角色：⁶³

壹、歐盟與中、東歐國家正式關係之起始 - 「歐洲協定」

「歐洲協定」的構想是由英國在 1989 年提出，1990 年四月歐體同意建立一種新的加盟協定(association agreements)作為歐盟未來關係的新型式(即第二代加盟協定)。1991 年 12 月起，歐體首先與波、匈、捷克簽訂「歐洲協定」，其他中、東歐國家則陸

⁶¹ Wallace, op. cit., p. 433.

⁶² 除了新會員國中之中、東歐八國外，加上保加利亞、羅馬尼亞，以及阿爾巴尼亞、波士尼亞—赫爾塞哥維納及馬其頓等 13 國。

⁶³ Sedelmeier, op. cit., pp. 431-455.

續跟進。「歐洲協定」是以傳統的雙邊貿易協定為基礎，特別為了中、東歐特殊的狀況，補充上政治對話(political dialogue)、經濟合作、其他技術及財政援助等。雖然此協定為歐盟的一項創舉，為日後擴大奠定新的架構，但這種基於不對等的議價權力，加上協商過程受到歐盟會員國利益團體阻擾所簽訂的協議，⁶⁴仍遭加盟國多所批評。首先，歐洲協定之協商是由執委會提案，交由理事會經一致決同意而通過，這種程序設計使得歐盟對於中、東歐國家具比較優勢的敏感性產品包括農產品、紡織品、煤、鋼等採取有限度或較慢的開放。其次，歐洲協定只在序言中提及「歐盟認知到會員資格為加盟國最終的目標」，並未提及此協定與歐盟會員資格有任何清楚的關係。

貳、由「歐洲協定」到「加入前策略」

直到 1993 年哥本哈根高峰會，中、東歐的入盟才有了重大突破。此次高峰會議正式確立入盟的條件，稱之為哥本哈根標準，包括：

- 一、政治方面：維持穩定的民主制度、法治原則，保障人權及少數民族。
- 二、經濟方面：符合市場經濟之運作，並具有應付單一市場內競爭之能力。
- 三、歐盟「現行法律」(acquis communautaire)方面：應履行歐盟法律與政策，及其他入會承諾。

⁶⁴ Preston, op. cit., p. 200.

事實上，此次歐盟政策的轉向，應可歸功於如下因素。首先是來自於 92 及 93 年輪值主席國英、丹主導會議的進行，加上歐盟執委會對外關係總署執委 Frans Andriessen 的密切配合。其次，鑑於「歐洲協定」對於中、東歐具比較優勢的產品施行貿易保護政策，不但引起專家學者、甚或各界的大加抨擊，甚至造成加盟國國內人民的反彈，揚言不加入歐盟。再次，時值 1993 年南斯拉夫衝突頻起，歐盟逐漸擔心若不儘早提出入盟條件，唯恐無助於歐盟周邊之安全及穩定。⁶⁵

1994 年執委會對外關係總署再次草擬更全面性的計劃，讓加盟國做好入盟的準備。德、英、義亦同意加強與加盟國間之政治對話。相反地，法國及西班牙的態度卻顯得十分猶豫，遂提出以同意中、東歐國家及歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association, EFTA）國家，即奧地利、芬蘭、瑞典之入盟，來換取新地中海政策，即後來「巴塞隆納進程」（Barcelona Process）的發展。⁶⁶

1994 年 6 月在哥甫(Corfu)高峰會的促請下，執委會草擬了加盟國加入歐盟的步驟，特別是召開有關歐盟三根支柱下的聯合會議，例如在第一根支柱下有關加入單一市場的計劃、第二根支柱下的安全議題，以及第三根支柱下的毒品及組織犯罪等。⁶⁷到了 7 月，執委會正式擘劃了「加入前策略」(pre-accession strategy)，但由於有關農業補貼、產地標示、貿易防衛、財政轉移等相關疑慮，最後在 12 月埃森高峰會(Essen European Council)通過時，僅

⁶⁵ Wallace, *op. cit.*, p. 443.

⁶⁶ 1995 年 11 月 27-28 日歐盟與地中海國家外長在巴塞隆納舉行的會議中樹立起含概政治、經濟、社會、文化的全新的歐盟與地中海國家夥伴關係，包含埃及、阿爾及利亞、以色列、約旦、黎巴嫩、馬爾它、摩洛哥、巴勒斯坦、敘利亞、突尼西亞、土耳其、塞普勒斯等國。此即所謂的「巴塞隆納進程」。

⁶⁷ Preston, *op. cit.*, p. 202.

存有關與歐盟機構的「結構對話」及規範中、東歐國家與單一市場整合之「白皮書」(White Paper)兩項重要支柱。

參、由「加入前策略」到「東擴政策」

在 1995 年法、西輪值期間，歐盟政策明顯地移轉到地中海政策，儘管如此，12 月馬德里高峰會上，有關東擴的討論則在各國妥協下由「加入前策略」正式進入到「東擴政策」。東擴（即歐盟加入新會員）的程序為：

- 一、申請國向理事會呈交申請書；
- 二、執委會在理事會的要求對申請國提出意見；若意見是贊成的，則展開談判；
- 三、談判完成的結果應併入加入條約，經過理事會一致決及歐洲議會絕對多數決同意後，最後經過會員國及申請國經國內程序批准後生效。
- 四、正式加入歐盟。

1994 年起中、東歐各國陸續呈交申請書，1995 年 12 月馬德里高峰會做成以下決議：

- 一、要求執委會對候選國提出意見(opinion)。
- 二、要求執委會提出有關東擴對歐盟政策影響之評估，特別是在農業及結構政策上，以及 2000-2006 年歐盟預算的「財政展望」。
- 三、設定日期與中、東歐國家，以及馬爾它及塞普勒斯展開加入談判。

事實上，由馬德里高峰會之決議可以得知在法、西輪值時期最明顯的轉變即是，法、西扭轉過去德國給予波、匈、捷優先談判的決定，而明定在六個月後展開與中、東歐十國加上地中海國家的談判。然而，土耳其卻是被排除在這波名單之外。⁶⁸

在此期間，為了順應 1995 年 1 月 1 日 EFTA 國家的入盟，以及未來中、東歐國家的擴大，歐盟開始就制度改革之議題展開協商。然而由於各會員國的意見歧異，加上東擴仍不足以提供直接且立即大刀闊斧改革之動力，因此 1997 年 10 月 2 日僅簽訂了作出小幅改革的阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)，將東擴所引發的歐盟制度性改革問題延後。

1997 年 7 月執委會應馬德里高峰會作出的決議，提出「議程 2000」，內容包含三部份：

- 一、對東擴的意見：候選國皆未達到哥本哈根準則，但執委會建議給予波、匈、捷、斯洛文尼亞及愛沙尼亞優先展開加入談判。在東擴策略上，提出以加入前援助(pre-accession aid, 即法爾計劃)及「加入夥伴關係」(Accession Partnerships, APs)兩項為基礎加強「加入前戰略」。⁶⁹
- 二、歐盟政策之改革：東擴對於農業及結構基金的衝擊。
- 三、提出財政展望 2000-2006。

⁶⁸ Stephen George and Ian Bache, *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 414.

⁶⁹ 「加入夥伴關係」(Accession Partnerships, APs)主要在於評估候選國在入盟準備上需要加強的優先順序。而候選國亦必需在此些需要加強的領域上，提出如何達到要求的計劃書，即「採用歐盟現行規則之國家計劃」(National Programmes for the Adoption of the Acquis, NPAAs)。

1997年12月盧森堡高峰會召開，根據哥本哈根準則及其他國際組織的評估資料，同意先前執委會之決定，讓波、匈、捷、斯洛文尼亞、愛沙尼亞及塞普勒斯優先展開入盟談判（此六國稱為盧森堡集團 Luxembourg Group），並定期提出進度報告。⁷⁰

為了安撫其他國家被排除在第一波談判名單外之不滿情緒，執委會依照法國提議於1998年3月12日召開多邊架構的「歐洲會議」(European Conference)，讓現有會員國與13個候選國進行意見交換。1998年11月，執委會提出第一次進度報告，態度轉變，認為捷克與斯洛文尼亞（盧森堡集團會員）經濟呈現停滯，但拉脫維亞、立陶宛及斯洛伐克（非盧森堡集團）則有進步，加上1999年科索沃戰爭告急，以及被排除在第一波國家的強烈反彈下，使得執委會重新思考與其他第二波國家及南歐國家的關係。

在1999年10月執委會提出建議，以及在12月赫爾辛基高峰會同意下展開與其他國家加入談判，即立陶宛、拉脫維亞、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞及馬爾它六國（此六國則稱為赫爾辛基集團 Helsinki Group）。同時，為了平息土耳其不滿的情緒高漲，亦正式給予其候選國地位，以此交換其不以其他方式杯葛塞普勒斯入盟。為此，歐盟擴大執委費爾霍根及共同外交及安全政策高級代表 Javier Solana 從赫爾辛基飛抵安哥拉，終使土耳其政府同意接受。

表 2-5：中、東歐國家申請加入歐盟時間表

⁷⁰ 事實上，候選國的評估免不了政治力的介入。除了會員國的偏好不一外，美國亦是不容忽視的外力干擾。美國及北約將中、東歐國家申請加入歐盟及北約之議題掛鉤，美國因畏於俄羅斯的警告，僅同意讓波羅的海三小國加入，轉而向歐盟施加壓力讓其他中、東歐國家入歐盟，以安撫中、東歐國家回歸西方的期望。然而此一壓力卻造成法國同意分批擴大之誘因，證明歐盟不受美國之影響。參考自 Stephen George and Ian Bache, *op. cit.*, pp. 418-419.

	申請	執委會意見	談判開始	談判結束	入盟
馬爾它	16.07.1990	30.06.1993	31.03.1998	31.12.2002	01.05.2004
塞普勒斯	03.07.1990	30.06.1993	31.03.1998	31.12.2002	01.05.2004
匈牙利	31.03.1994	07.1997	31.03.1998	31.12.2002	01.05.2004
波蘭	05.04.1994	07.1997	31.03.1998	31.12.2002	01.05.2004
斯洛伐克	27.06.1995	07.1997	14.02.2000	31.12.2002	01.05.2004
愛沙尼亞	24.11.1995	07.1997	14.02.2000	31.12.2002	01.05.2004
拉脫維亞	13.10.1995	07.1997	31.03.1998	31.12.2002	01.05.2004
立陶宛	08.12.1995	07.1997	31.03.1998	31.12.2002	01.05.2004
捷克	17.01.1996	07.1997	14.02.2000	31.12.2002	01.05.2004
斯洛文尼亞	10.06.1996	07.1997	14.02.2000	31.12.2002	01.05.2004
羅馬尼亞	22.06.1995	07.1997	14.02.2000		2007
保加利亞	14.12.1995	07.1997	14.02.2000		2007
土耳其	14.04.1987	20.12.1989			

資料來源：European Commssion,

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm>, 2003.12.6. 筆者自行整理。

同時間，1999年3月柏林高峰會上，各國領袖則針對執委會在1997年提出之「議程2000」達成妥協，在有關東擴的事項上，除了對法爾計劃提出修正外，特別依照候選國國家特殊的情況，另提出兩項加入前工具：包括 ISPA 及 SAPARD，作為將來入盟之準備。

肆、進入談判過程

雖然盧森堡集團與赫爾辛基集團陸續在1998及2000年展開談判，但距離真正的入盟卻仍有一大段路要走，接下來的是一連

串關於歐盟「現行法律」共 31 章節的技術性談判。另一方面，在歐盟擴大的過程中，不但申請國需做好入盟的準備，歐盟自身亦需對內部制度及政策有所調整以因應新會員國入盟，而此項工作更是歐盟擴大的另一挑戰。Preston 說過：「入盟談判不是『我們』與『他們』間的談判，而是在『未來的我們』(future us)間的談判。」⁷¹

因此，在 2000 年尼斯(Nice)高峰會上，經歷了歐盟史上最長的會議，整整四天各國元首齊聚一堂討論因應東擴的制度調整，包括有關條件多數決的範圍及加權投票，以及執委會執委的分配。尼斯高峰會最後的結果，在各會員國同意簽署被新會員國，尤其是波蘭，視為「歡迎指標」(Willkommenszeichen)的尼斯條約(Treaty of Nice)，以及「東擴指引」(Roadmap for Enlargement)後圓滿結束。⁷²

根據「東擴指引」，入盟談判自 2001 年起分為四階段，由於中、東歐國家入盟談判被視為最困難及最繁雜的部分在於第七章的農業談判，因其內容涉及千經萬緯，包括：水平議題（歐洲農業保證暨指導基金、國家援助、有機耕種、品管政策、農場會計資料數據網）、共同市場組織（耕地作物、特別作物、動物產品）以及有關動、植物立法（動物福利、動物疾病控制措施、生物多樣化、殺蟲劑）等，因此，農業被分配在第三階段（2002 年上半年），以及最後有關其他重要議題的協商階段（2002 年下半年）。

談判的速度是根據個別國家對於入盟的準備程度而定，亦即

⁷¹ Preston, op. cit., p. 200

⁷² Janis A. Emmanouilidis, "Nizza aus der Beitrittsperspektive," in Werner Weidenfeld, ed., *Nizza in der Analyse*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001, p. 264.

差異化原則(the principle of differentiation)。其過程是由個別申請國與代表歐盟 15 國的輪值主席國在執委會協助下，展開雙邊的政府間會議。從過去的具體實踐看來，加入談判事實上是一種雙重談判的過程(double negotiation)：歐盟 15 國先談判達成共同立場，也就是所謂的「談判委任」(negotiation mandate)後，再經由輪值國以此「談判委任」為基礎，展開與申請國的談判。⁷³

2001 年 12 月雷肯(Laeken)高峰會提出「若波、匈、捷、斯洛伐克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、塞普勒斯及馬爾它等十國（雷肯集團）維持目前的談判及改革進度，那麼將可在 2002 年底完成入盟談判」。2002 年初，執委會發表入盟談判之農業共同立場，但由於德、法兩國大選在即，因此未就農業及相關預算問題進行協商，直到 10 月的布魯塞爾會議，德法兩國才達成協議，但由於新會員國對於妥協的結果強烈不滿。最後在輪值主席國丹麥的協調下，與十國在 12 月哥本哈根會議上達成入盟談判，完成「從哥本哈根到哥本哈根」(from Copenhagen to Copenhagen)的歐盟第五次擴大之壯舉。入盟談判完成後，經過歐盟現有會員國及新會員國國內程序批准後，於 2004 年 5 月 1 日正式加入歐盟。

保加利亞及羅馬尼亞兩國由於人口及發展的因素，目前僅分別完成 26 及 22 章節之談判，未完成的章節包括：農業、區域、服務業流動、競爭等，預計在 2007 年入盟。⁷⁴至於土耳其目前仍停留在「加入夥伴關係」的階段，待 2004 年底執委會將對其入會的政治標準，如法治、人權及尊重少數民族方面提出報告，若報

⁷³ The Danish EU Presidency, "The Negotiations in Practice," <http://eu2002.dk/eu/default.asp?MenuElementID=5187>, 2002.

⁷⁴ European Commission, "Accession Negotiation: State of Play," http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/stateofplay_dep_dec_2003.pdf, 2003.12.14.

告結果為正面的，則可進入入盟談判。另外，在 2003 年 3 月克羅埃西亞亦向歐盟呈交申請書，未來是否加入歐盟仍有待進一步觀察。

綜觀東擴的過程可以發現，農業扮演著十分重要的角色。首先，對歐盟而言，在有限的資源下，中、東歐國家的入盟勢必在農業上需要更多的資金挹注以提昇中、東歐國家的農業品質及結構。其次，對各歐盟會員國而言，除了擔心中、東歐低廉的農產品大量湧入歐盟外，過去農業補貼的既得利益者將受到嚴重的預算排擠作用。此等種種，都將阻礙中、東歐國家入盟之進程。而這也使得歐盟陷入困境。因此，如何將中、東歐國家納入所費不貲的歐盟共同農業政策則是相當棘手的問題了。

表 2-6：歐盟東擴進程表

1991 年	12 月起與中、東歐國家簽訂歐洲協定
1993 年	哥本哈根高峰會上提出哥本哈根入會準則
1994 年	中、東歐各國陸續呈交入盟申請書
	12 月埃森高峰會同意「加入前策略」
1995 年	12 月馬德里高峰會促請執委會對候選國提出意見
1997 年	執委會提出加強「加入前戰略」
	10 月簽署阿姆斯特丹條約
	12 月盧森堡高峰會同意與盧森堡集團開啟談判
1999 年	12 月赫爾辛基高峰會同意與赫爾辛基集團開啟談判
	3 月柏林高峰會通過「議程 2000」
2000 年	尼斯高峰會上簽署尼斯條約
2002 年	10 月布魯塞爾會議達成有關東擴之財政協議
	12 月哥本哈根會議十國完成入盟談判
2003 年	4 月 16 日簽訂入盟條約
2004 年	5 月 1 日新會員國十國正式加入歐盟

資料來源：筆者自行整理。

第三章 東擴對共同農業政策之影響

在歐盟東擴的過程中，涉及利益重新分配的問題，尤以佔了歐盟預算 45.9%（2003 年）的共同農業政策最為敏感。究竟農業為什麼那麼重要？又為什麼共同農業政策自成立四十年後，改革之路舉步為艱？中、東歐的入盟對共同農業政策帶來多大的挑戰？此等種種都是本章節亟待釐清的課題，因此，本章將首先了解農業的特質，及其政治影響力後，再對 CAP 之發展及運作作一概述。其次，循歷史脈絡闡述 CAP 歷年之改革過程以究明各國農業利益之所在。再次，則闡述並比較中、東歐國家自 1989 年後農業之發展情形。最後，再深入探討中、東歐國家的入盟將帶來 CAP 多大的挑戰，及此等國家適用 CAP 之爭議。

第一節 共同農業政策之成立

壹、農業之特性

1958 年歐體成立後，共同農業政策隨即在 1962 年逐步實施，不僅代表各會員國願意捐棄成見開放市場，更代表了歐體整合成功的首要象徵。但是經過四十年後，CAP 之改革腳步卻趕不上社會的發展及環境的改變，仍舊故步自封維持著創立初期的政策工具，CAP 不再成為歐盟整合成功之代表，反而成為整合之阻力。甚至因為農業預算過高、破壞生態與環保、引起國際貿易糾紛、以及近年來瘋牛症、口蹄疫等食物危機事件接連爆發，而遭致多所批評，但 CAP 改革之路卻走得舉步維艱。

除了 CAP 飽受爭議卻仍屹立不搖外，從另一方面來看，CAP 在歐盟決策過程及活動方式也顯現出其特別之處：根據羅馬條約第 43 條第二項規定，部長理事會之決議採取條件多數決。但是由於各會員國普遍將農業視為重要之國家利益，因此，農業部長理事會之決策很少訴諸於表決，而是採取妥協性質的共識決 (consensus)。⁷⁵ 農業部長理事會為了達到各方的妥協不僅開會次數頻繁，馬拉松式的協商過程更是履見不鮮，⁷⁶ 通常一項農業改革是需要 18 個月以上甚至更久才能達到妥協。每年部長理事會做出約 100 個決定，而大幅度的改革，例如 1992 年「麥克雪利」改革則需做出 25 項規則。

值得特別注意的是，農業理事會的召開並不如其他部長理事會由常駐代表委員會 (CORPER) 所籌備，而是由各國高級常設官員加上一執委會代表所組成的特定機構－農業特別委員會 (Special Committee on Agriculture, SCA) 所召開。另外，在執委會 24 個總署中，農業總署職員人數眾多，僅次於人事行政總署 (DG for Personnel and Administration) 之下，約為 1000 人。

綜觀上述，共同農業政策所受到的重視及待遇，以及其龐雜的決策過程，不僅因為農業本身的特質，更在於其政治影響力。

一、農業特質

⁷⁵ 洪德欽，〈歐聯、美國與世貿組織農產品貿易政策之綜合研究〉，《歐美研究》，第 26 卷，第 2 期，頁 85，頁 53。

⁷⁶ 「歐洲農報」(Agra Europe) 曾描述「農業妥協是一群農業部長經過日以繼夜的馬拉松式會議中，疲勞轟炸過後的協商結果」Agra Europe, 23 June, 1995, p. E/11. Quoted in Grant, *op. cit.*, p. 172.

鑑於二次世界大戰後許多歐洲地區瀕臨饑饉狀態，加上進口食物的價格高漲，西歐各國認為農業不應像其他經濟活動一樣，必須受到特別待遇及保護。況且農產品又是每人每天的必需品，在當時 50 年代居民的消費結構中，農產品花費占四分之一，⁷⁷加上農產品又無法長期保存的特質，農業若不由政府掌控，農價容易受到波動，價格過高，將導致通貨膨脹。價格過低，農民將不事生產，在過度依賴進口下，將形成對外潛在的易損性。⁷⁸

其次，在歐洲從農業社會轉型至工業社會的過渡期間，實施較優沃的農業政策也可以安撫歐洲內戰時右傾的農民，讓歐洲社會成功且平和地轉型。另外，從社會及生態環保的觀點來看，將農民留在鄉村不但可以鼓勵鄉村朝向環保及永續發展，帶動產業升級，最重要的是抑制當時佔有近四分之一歐洲人口的農民因失業而湧向都市。

二、政治特質

(一) 農業為一連結產業(linkage industry)

農業的政治力量有部分是因為農業與其他行業有著相生相息的聯繫關係。首先在農業機具方面，在 1996 年即有 112 億 ECU 的銷售金額及 9 萬 7 千人的就業人口，這些農業機具的生產大多

⁷⁷ 張薦華，《歐洲一體化與歐盟的經濟社會發展》。北京：商務印刷館，民 90，頁 92。

⁷⁸ Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillan Press Ltd., 1994, p. 363.

掌握在少數幾個公司，形成獨佔市場，尤其農業機具生產者又多屬汽車製造商，因此影響力更加深厚。單單在德國就創造出全球超過三分之一以上的農業機具銷售總值，因此不難想見這些製造商在農業政策上施予德國政府的壓力。⁷⁹

其次，歐洲佔有全球 40% 的農業化學藥品（包括殺蟲劑、除草劑等）之生產，這些極需研發成本的產業，同樣掌握在少數公司手中。另外，在歐洲 1980 年代至 1990 年間，由 56 家相互購併到僅剩 29 家的農業肥料業亦為高集中性的產業，而此等產業都將因為環保及休耕政策而大受影響。

最後，在食品加工業同樣與農業有著唇齒相依的關係，尤其是八 0 年代末期及九 0 年代初期興起一股購併風潮，比利時 50%、西班牙 25% 以及義大利 20% 的奶製品多由北歐國家的跨國公司所掌控，例如瑞士的雀巢(Nestle)、荷蘭的聯合利華(Unilever) 法國的達能(Danone)等，這些有力的跨國公司必定也會在農業決策中施加影響力。

（二）專業知識，外界決策者難以介入

在決策過程中，幾乎每個政策領域都會有本位主義，藉由其專業知識、技術或資訊與外界隔離，而農業尤其如此，從農業部長理事會由農業特別委員會籌備可以看出。原因在於農作種類多且複雜，賦予專業人士更多的決策權，加上農業決策者與農民組織緊密的關係形成特殊的網絡，降低了農業決策者以外干涉的機會，CAP 成為人們眼中拜占庭式複雜(Byzantine complexity)的傳

⁷⁹ Grant, op. cit., pp. 21-23.

奇。⁸⁰

(三) 農民在選舉的重要性

農民的選票在選舉過程中一直是個決定因素，即使農民的就業人口從 1958 年佔 25%，降到 2000 年的 4.2%，但農民人口數絕對不等於農民票數。Keeler 在 1996 年指出，雖然法國農民人口僅佔 4%，但在選民結構中卻有 17% 的人具有「強烈的農業特質」。雖然統計數字在各國不一，但在歐洲各國農民在選民結構上的確不可小覷。⁸¹另外，農民在政治光譜中，特別是較富裕的農民，傾向中間偏右或右的政黨（在德國則是基督教聯盟 CDU/CSU），這些政黨即成為在歐盟中代表農業利益最堅強的捍衛者。

(四) 農民團體遊說力量龐大

農民團體不但在國內層次設有各個據點，在布魯塞爾亦設有辦事處，並與其他國家之農民組織結盟，形成龐大的遊說組織。例如「德國農民聯盟」(Deutscher Bauernverband, DBV)聯合超過全國 18 個邦立農會及其區域農會，代表德國近 90% 的農場向各邦政府、聯邦政府、國會及歐盟表達其立場。⁸²在歐盟層次上，DBV 則為「歐盟農業組織委員會」(Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de L'Union Européenne/Committee of Agricultural Organisations in the European Union, COPA)。事實

⁸⁰ John Peterson, op. cit., p. 138.

⁸¹ Grant, op. cit., p. 162.

⁸² Deutscher Bauernverband, http://www.bauernverband.de/aufgaben_ziele.html, 2003.12.14.

上，早在 1963 年即有近 100 個在全共同體範圍內的農民組織，目前則增加到 150 個，⁸³在這些團體中，最重要的即是 COPA。⁸⁴這些在歐盟層次的農民組織不僅龐大，種類更是繁雜，農民遊說的力量可說是無孔不入。⁸⁵

儘管農業利益有表達的管道，但農民大規模的示威抗議仍是經常上演的劇碼，尤其在 14 世紀即有農民暴動傳統的法國。例如，1992 年為了因應即將到來的 GATT 談判壓力而提出的農業改革方案，法國政府即是在農民揚言發動大規模示威及癱瘓法國交通運輸網的壓力下，在部長理事會中採取更為強硬的態度。

在共同農業政策建立以前，不論是基於農業本身或政治因素，各國對於農業都是採行保護政策，因此，共同農業政策能夠成立，除了西歐各國不願再重蹈二次大戰之後食物短缺的覆轍外，CAP 畫出大餅延續著福利國家的保護政策，加上各國之間利益的妥協，尤其是德、法間，都是作為歐洲共同體第一個共同政策成功之因。長遠來看，CAP 的發展不僅僅只是個農業保護政策，也是紀錄二戰後西歐社會的發展歷程，更是具體驗證各國相互妥協而為歐盟整合成功之因。換句話說，CAP 雖為歐盟共同政策之一，但絕非是超國家性質的表徵，而是呈現出一種超國家與民族國家間併行的治理體系。⁸⁶

⁸³ 同註 77，頁 92。

⁸⁴ COPA 於 1958 年 9 月 6 日成立，成為第一個歐洲代表組織，並在 1962 年與 COGECA (Comité général de la coopération agricole, General Committee for Agricultural Co-operation) 合併，共有 29 個會員團體遍及 15 國，代表農民利益定期與歐盟執委會農業及鄉村執委討論，並與部長理事會、歐洲議會、社經理事會、區域委員會常有互動。參考自 <http://www.copa-cogeca.be>。

⁸⁵ Nugent, op. cit., p. 365.

⁸⁶ Elmar Rieger, "The Common Agricultural Policy: Politics Against Markets," in Wallace, op. cit., p. 188.

貳、共同農業政策之運作

一、共同農業政策之目標與原則

在歐洲整合初期，鑑於戰後食物短缺，必需仰賴國家之間的合作才能解決問題，但在 50 年代，各國農業都是處於嚴重保護及補貼的產業，西歐各國對於開放市場及邊界極度存疑，農業也成為在政府間協商最棘手的問題。事實上，CAP 可以說是德、法之間妥協的產物，法國認為共同市場建立後，將獨厚德國工業出口，因此法國政府堅持要求應先建立 CAP，確保法國農產品能在共同市場中流動以交換德國製造業產品出口到法國市場⁸⁷。然而，這並不意謂德國準備犧牲其農業利益，相反的，德國農業遊說團體與執政黨關係密切，羅馬條約上所揭櫫 CAP 的目標可以說是在 1955 年甫通過的德國農業法(Landwirtschaftsgesetz)之翻版，同樣強調應給予農業特殊之對待。⁸⁸羅馬條約第 39 條規定 CAP 之目標為：

1. 提高農業生產力；
2. 確保農業生產者合理適當的生活水準；
3. 穩定農產品市場；
4. 確保農產品之供應；
5. 提供消費者合理價格。

⁸⁷ 同註 77，頁 91。

⁸⁸ 德國農業法第一條規定聯邦政府應採取一般經濟與農業政策的手段，使農業在自然環境的限制與不利的經濟條件下，得以提高農業生產力，進而提高農業勞動者的社會經濟地位，而與其他經濟部門之從業者相抗衡。劉建哲、吳明敏，〈歐洲小農國家之農業政策－德國、荷蘭與丹麥之研究〉，行政院經濟建設委員會補助研究計劃，民 80.2，頁 4-1。Grant, op. cit., pp. 63-64.

羅馬條約簽訂後，各國雖同意 CAP 之目標，但對於運作方式仍有顧慮。1958 年 7 月荷蘭籍的執委會副主席及負責農業的委員曼斯赫特(Sicco Mansholt)召集執委會官員、各國代表及農民組織代表在 Stresa 召開會議，比較各國的農業政策，並商討 CAP 未來之運作方式。Stresa 會議也樹立了由執委會在複雜的 CAP 政府間議價中居間協調的模式。會議最終結果建立起 CAP 之運作原則以取代過去各會員國的獨立關稅、進口配額及最低價格之運作。新的原則如下：

1. 單一市場(Market Unity)：農產品應可在共同體範圍內自由流通。
2. 共同體優先(Community Preference)：應較其他國家的生產給予共同體優先順序。
3. 共同財政(Financial solidarity)：政策的費用應由共同體負擔而非各別會員國。

從這次的結果看來，法國可說是最大贏家，第 2、3 項原則的確立保障了其他歐洲國家的市場向法國農產品開放，並且為政策的支出提供了共同財源。之後，對於 CAP 雛形則是在 1961 到 1962 年經過馬拉松式的會議後才完成，並自 1962 年逐漸實施，事實上將這些目標真正落實到可行的政策卻是在經過十年協商結果後，即 1968 年，CAP 才算真正的建立。

二、共同農業政策之運作

根據羅馬條約，共同體所規範的農產品係指土地作物、畜牧

產品、漁業產品、以及與這些產品有直接關連的初級加工品。CAP基本上是藉由各種類農產品所建立的共同市場組織(Common Market Organizations, CMOs)來運作。歐盟生產的農產品中 96%皆已納入共同市場組織，分為：穀物、水稻、蔬菜、水果、糖、酒類、煙草、牛奶、肉、蛋、植物油、動物脂肪和油料等 14 個類別。不同產品的共同市場組織，其政策工具皆有所不同，為了配合這些市場的運作，執委會研擬出不同的「保證價格」措施，這使得 CAP 之運作更加複雜。大體而言，CAP 之保證價格機制是為了保障農民的收入，將農產品的價格維持在一定的水準上，這一方面要透過政府收購過剩的農產品，另一方面則是透過進口課稅、出口補貼來防止國際市場廉價農產品的競爭。

以穀物的價格機制為例，首先是以支持及管理境內市場為主要目的之價格，包含干預價格(intervention price)及目標價格(target price)。⁸⁹若市場供過於求導致歐盟市場價格下跌到干預價格以下，歐盟則按照干預價格大量收購以維持市場價格，因此干預價格可說是歐盟市場價格之下限。若市場供不應求導致歐盟市場價格高於目標價格，則歐盟以大量拋售儲存的農產品來抑價，因此目標價格則是歐盟市場價格之上限。⁹⁰

其次，為使境內農產品不受到外來廉價農產品的衝擊，CAP 設定了每日皆加以調整的門檻價格(threshold price)，即以目標價格扣除運輸成本即為門檻價格。凡自第三國進口到歐盟的農產品若低於門檻價格，則課以進口差異稅(variable levies)。另一方面，由於歐盟內部農產品價格均高於國際價格，且又採取高度的邊境

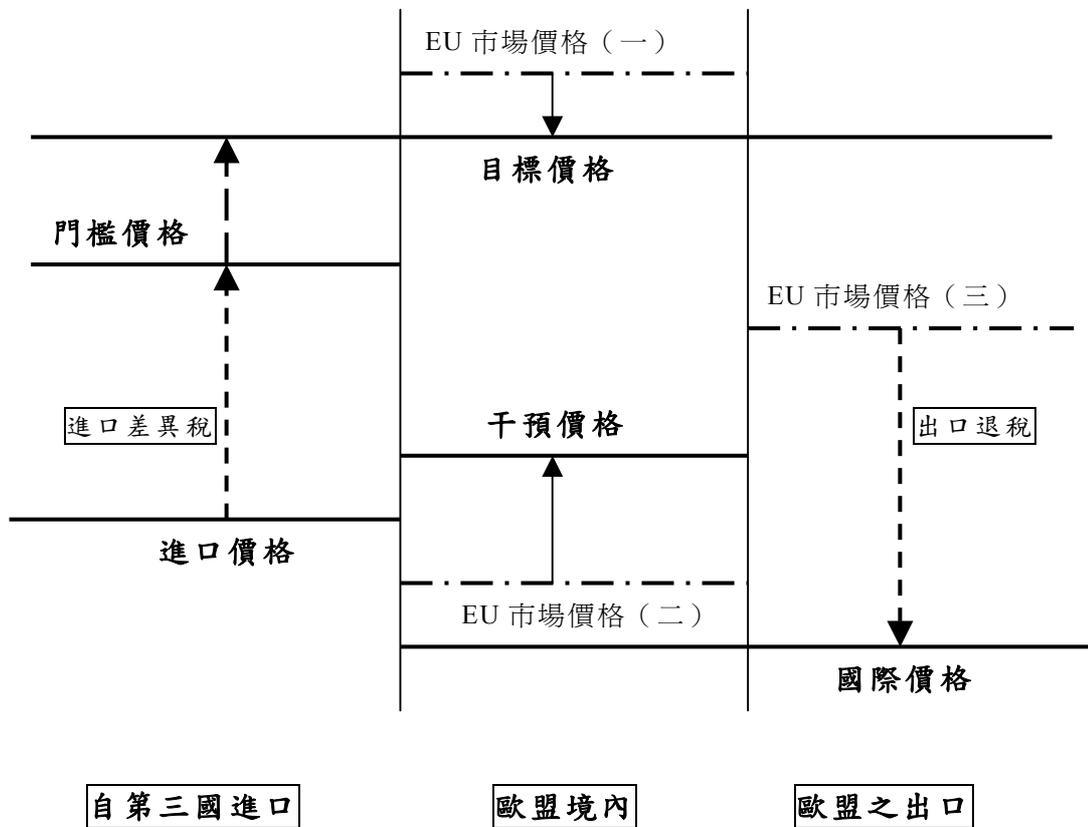
⁸⁹ 目標價格即生產者獲得之金額，在其他產品如牛肉稱之為指導價格(Guide price)，在煙草稱之為規範價格(Norm price)。

⁹⁰ 同註 87。

管制，長期實施結果不僅誘導農民增產意願，也造成生產過剩的情形。為了處理過剩的農產品，歐盟則以退稅(refund 或歐盟用語 restitution)的方式對農民實施出口補貼，彌補歐盟市場價格與國際價格間的差距，⁹¹鼓勵出口。有關 CAP 之價格運作以下圖所示：

⁹¹ 李舟生，〈歐盟共同農業政策改革成效及其問題〉，《美歐月刊》，第 10 卷，第 2 期，民 84.2，頁 102-103。

圖 3-1：共同農業政策之價格運作方式



資料來源：李舟生，〈歐盟共同農業政策改革成效及其問題〉，《美歐月刊》，第 10 卷，第 2 期，民 84.2，頁 104。

在這些價格當中，以設定市場價格底限的「干預價格」及控制進口價格的「門檻價格」最受到關切，不但成為各個遊說團體的目標外，亦常是會員國爭得面紅耳赤之因，尤其是爭取更多價格支持的法國及力爭限制的英國。

三、CAP 的融資

歐體為了支持龐大的 CAP 開銷，設立了「歐洲農業指導暨保證基金」(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund,

EAGGF)，分為「保證」(guarantee)及「指導」(guidance)兩部分。前者是用於保證市場價格，由歐體融資，⁹²後者則是用於農業結構政策，由歐體及會員國共同融資(co-finance)。事實上，EAGGF 中「保證」部分一直佔總農業基金的 90%以上，「指導」部分僅佔其他不到 10%的剩餘部分。其原因首先在於 CAP 的高保證價格導致「保證」的部分飆升。其次，農業結構政策的開支是以共同資助的方式，由歐盟與會員國或地方共同融資。最後即是會員國對於歐盟的農業結構政策並不十分熱衷，因為每個結構改變將牽動整個地方上農業利益或地方產業的改變，因而降低改變的誘因。⁹³

第二節 共同農業政策之發展

歐體農產品產量在 CAP 的實行下，到了七、八 0 年代，逐漸由生產不足增長到生產過剩，生產過剩的結果不但使得農業開支急遽上升，直逼歐體總預算的 76.6% (1976 年)，亦連帶衍生出其他問題，諸如環境污染、農民所得分配不均、消費者負擔加重等，面對各界的撻伐，歐體不得不對 CAP 作出調整，然而 CAP 改革勢必牽動到各國不同之利益糾葛。因此本節將循歷史脈絡，探討 CAP 之改革背景、各國利益之所在及其拉鋸，以及最後的改革成果。在改革項目其中，又以佔 EAGGF 比重較高的穀類(42.1%)、牛肉家禽(13.4%)、乳品(10.3%)、糖類(4.8%)為為主要聚焦之重點。⁹⁴

⁹² 1975 年前由會員國分攤。

⁹³ Nugent, op. cit., pp. 373-374.

⁹⁴ Grant, op. cit., p. 104.

壹、七、八 0 年代之改革

一、改革背景

早期歐體會員國皆為食物淨進口國，CAP 的運作是為了增加農業生產力及確保農產品之供應，但隨著農業技術的更新，連同 CAP 高價保證的誘因，促進了農產品的大量增長，在 CAP 毫無產量控制的機制下，產生了生產過剩的問題。在七、八 0 年代儘管已有一千萬農民不再從事農耕，但農產品仍以每年 2.5% 的速度增加，趕不及每年僅 0.5% 的人口增長。加上歐體在此期間向英、丹、愛以及南方國家擴大，導致生產過剩的情形雪上加霜。⁹⁵ 儘管生產過剩，歐盟的價格保證機制仍持續以高價補貼提供生產誘因，此正是農產品生產成為無底洞之主因。

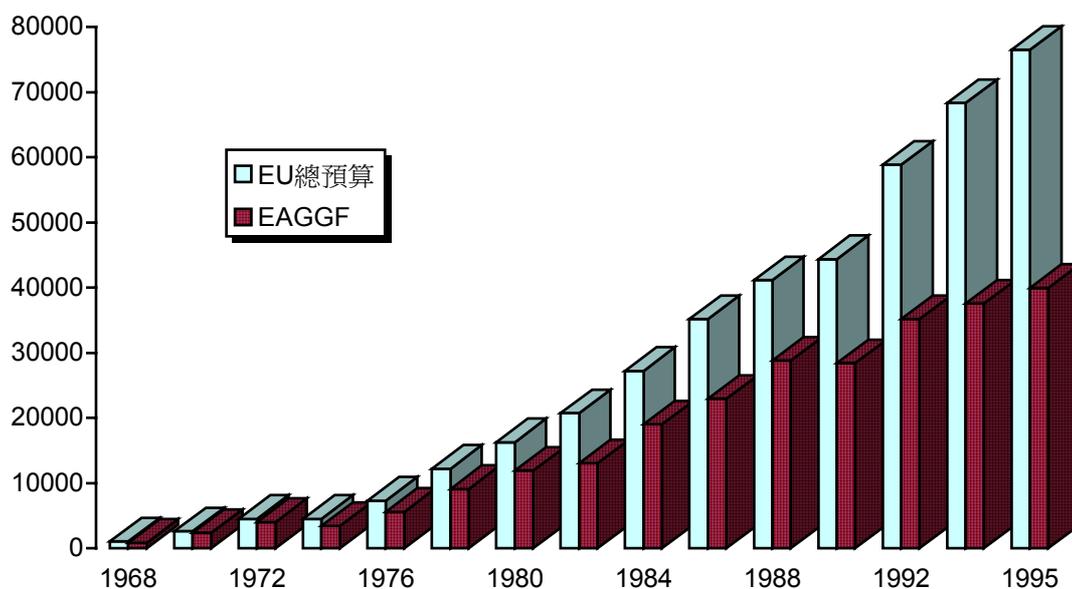
農產品生產過剩連帶牽動了 CAP 開支的問題，CAP 在價格保證機制與產量掛鉤下，農業支出無任何上限，形成農民「生產的愈多，補貼的愈多」，於是農業支出年年高漲，僅靠「自主來源」(own resources)的共同體預算早已不堪負荷（參考下圖 3-2）。⁹⁶ 加上歐體多餘的農產品不是補貼出口、援助第三國、銷毀，就是貯

⁹⁵ 1980 年糖的自給率達 125%、奶油達 120%、小麥達 114%、酒類達 112%、牛肉達 103%、豬肉達 100%。郭炳宏，〈西班牙加入歐洲共同體對共同農業政策之影響〉，碩士論文，淡江大學歐研所，民 77.5，頁 31。

⁹⁶ 早期歐盟的「自主來源」是由關稅及農業稅徵收而來，稱作「傳統自主來源」(traditional own resources)，1970 年再加上第三項來源 1% 增值稅 (value-added tax, VAT)，1986 年為了應付歐聯擴大成員國增加到 1.4%。1988 年執委會引進以 GAP 為基礎第四項來源代替 VAT 作為平衡預算的來源，亦稱作「剩餘財源」(residual resource)，即當其他財源用盡時的攤款，但附有上限 1988 年為 1.14%，1999 年增加至 1.27%。

藏，因此成山成塔的農產品使得牛奶湖(milk lakes)、葡萄酒湖(wine lakes)、奶油山(butter mountains)的窘境一再出現。

圖 3-2：歐洲農業保證暨指導基金佔歐盟總預算支出(單位：百萬 ECU)



	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1995
總預算	2585	4517	4516	7287	12181	16289	20705	27208	35174	41142	44378	58857	68354	76526
EAGGF	2366	4022	3406	5583	9101	11907	13055	19022	22910	28829	28402	35185	37532	39949
EAGGF (%)	91.6	89.0	75.4	76.6	74.7	73.0	63.0	69.9	65.1	70.1	64.0	59.8	54.9	52.2

資料來源：姜南，〈試析歐盟共同農業政策的改革〉，《世界歷史》，第4期，民91，頁40-41。

二、CAP 之改革

生產過剩加上預算超支帶來 CAP 改革壓力。事實上，早在 1965 年 CAP 即有提出改革，但是由於法國的反對，而引發「空

椅危機」，最後以「盧森堡妥協」化解這項危機。後來，農業委員曼斯赫特於 1968 年提出所謂的「曼斯赫特計劃」，這個計劃旨在創造更為合理的農業結構，並建議在 1970-80 年間減少 500 萬農業從業人口，由共同體對他們給予直接補助，使效率高的農場得到充足的收入，從而減少對居高不下的市場價格的需求。這個激進的計劃從執委會一提出，即遭到各國政府及農業組織的強烈反對，尤其是德國，所以在理事會尚未作出決議前即胎死腹中。事實上，CAP 雖是個經濟問題，但 CAP 之改革卻是個政治問題，「政策正確而政治錯誤」的結果就是改革失敗。

到了七、八 0 年代，CAP 陸續提出小幅度的改革，以抑制農業預算的攀升，包括：

- 1.1980 年的「共同責任稅」(co-responsibility levy)：對奶製品生產者徵收 2% 的「共同責任稅」，由共同體及生產者按一定比例分擔。
- 2.1984 年的牛奶及糖的生產配額(quota)。
- 3.1988 年的穩定器(stabilizer)機制。以穀物為例，即每年確定一個生產最高限量即最高保證額(MGQ)，當生產量超過 MGQ 時，則實行降價機制。

總體來看，這些改革對於 CAP 高價保證皆是鳳毛麟角，在補貼與生產產量掛鉤下，卻只能達到治標不治本之效。

貳、「麥克雪利」改革

一、改革背景

生產過剩及農業預算持續飆高，再加上歐體在八〇年代向西班牙、葡萄牙、希臘等農業國家擴張，使得 CAP 的小幅度改革看來似乎不是長久之計。尤其甚者，除了產量及預算壓力外，CAP 還引發了其他問題。首先，CAP 補貼與產量掛鉤，不但使得大農場主較小農民獲得較多的補貼，造成 80% 的農業支出流向 20% 的大農民手中，農民間貧富差距增大，更使得農民在集約式耕種下大量使用殺蟲劑、化學肥料等，嚴重破壞生態及環境生息。並且為了得到較多的出口補貼，層出不窮的詐領補貼事件更讓 CAP 蒙上一層陰影。⁹⁷

其次，除了歐盟內部的壓力，一直以來執委會視 CAP 為內部政策，出口僅是為了消耗內部剩餘，而進口則是為了滿足境內需求，因此拒絕接受國際市場的波動。直到九〇年代，執委會終於面臨到前所未有的外部強大壓力。

二次世界大戰後，美國順著歐洲糧食缺乏之勢，大開歐洲農業市場，成為全球第一大農產品輸出國。在 50 年代，美國更進一步利用其一手主導的 GATT 成功地讓美國自身的補貼計劃得到豁免，並迫使西歐開放其農業市場。巧合的是，正當以出口為導向美國將目標鎖定在西歐國家的保護政策之時，1962 年 CAP 以從天而降之勢(*deus ex machina*)讓西歐國家的農業得以保留。⁹⁸

⁹⁷ 對於實際詐領的金額，事實上難以估算，根據歐洲審計院每年約有 5 億歐元，但存在著相當大的誤差，而另一項根據 1999 年執委會「打擊詐領報告」(Fight against Fraud Report)統計則為 1.9 億歐元。參考自 UK hm-Treasury,

http://www.hm-treasury.gov.uk/media//E665E/eu_finances_chap1to4.pdf, 2003.12.16。

⁹⁸ CAP 成為西歐規避 GATT 規則之因在：1. GATT 的「最惠國待遇」原則不適用於關稅同盟

除了美國外，多年來其他國家包括阿根廷、澳洲、紐西蘭等農產品出口國在內的凱恩斯集團(Cairns Group)，或是其他發展中國家亦因為歐體以出口補貼大量向世界市場傾銷農產品而頻頻抱怨。直到 1992 年烏拉圭回合美國率領其他締約國正式將農業納入 GATT 的議事日程，要求歐體削減價格支持及出口補貼並開放農產品市場。在這內、外部的壓力相乘之下，歐體不得不進行大規模的改革。

二、「麥克雪利」改革過程

在面對內外壓力下，1991 年 2 月執委會提出「共同農業政策之發展與未來反思報告」(Reflection Paper on the Development and Future of the Common Agricultural Policy)，認為 CAP 應作根本的改變才能解決生產過剩與農業預算不斷膨脹的問題。改革方向是以大幅度降低歐體內部的農業保證價格，使之與國際市場價格相近。然而這種激進的改革必然會遭致農民團體的強烈反彈，因此又提出「補償給付」(compensatory payment)措施，即對那些因穀類或牛肉之支持價格削減而受到損失的農民以直接給付(direct payment, DP)的方式給予補償，計算方式以耕地面積或牲畜頭數計算，以穀類為例：

$$\text{每公頃農民所得補償給付} = 25\text{ECU} \times \text{平均產量 (噸)} / \text{公頃}$$

或其他區域經濟整合。2.雖然 GATT 的一般原則在於降低非關稅壁壘，但若為了控制境內供需平衡，特別的措施如進口限額或類似的措施是允許的，而這也成為美歐間貿易糾紛之來源。參考自 Rieger, op. cit., pp. 186-187.

另外，亦引入「調節」(modulation)機制，即給予小農戶全額補貼，⁹⁹對於中、大農戶只有配合休耕才能得到補貼。這項方案在經過執委會內部無數次討論後，最後由愛爾蘭藉的農業執委麥克雪利(Ray MacSharry)正式提出 CAP 改革方案（即「麥克雪利」改革）。

此方案一出，各會員國反應不一，對於擁有小農的國家，如希臘、西班牙、葡萄牙、愛爾蘭等皆表同意，但德、英、法則意見分歧。事實上，德國在 1990 兩德統一後，對 CAP 之態度有明顯的改變。首先，自 1990 年以來，德國聯邦政府每年花在德東地區至少一千億馬克，面對德東地區重建所需巨大的沈重負擔，德國不得不採取「開源節流」的政策，¹⁰⁰因而身為歐盟預算最大淨出資國轉而對所費不貲的 CAP 採取改革態度。其次，由於德東地區屬大型農場不同於西德的小農集約式型態，因此，德國對於歐盟之農業立場改變，德國農業部長 Ignaz Kiechle 斥責「麥克雪利」改革根本就是為愛爾蘭小農量身定做的，因此提出反對獨厚小農歧視大農，以及反對削減穀物價格的建議（此立場正與 DBV 及 COPA 不謀而合）。另一方面，德東新邦(new Länder)亦在波昂的支持下不斷對執委會進行遊說，同時也尋求法國的支持將穀物降價幅度守在 20%的底限，但最終法國卻陣前退縮(波昂官員所言 eine Flucht nach vorne)，¹⁰¹致使德國形同孤立。

法國政府一開始就反對改革，主要的農民組織－全國農業經

⁹⁹ 小農戶依歐盟標準為每年穀物產量不超過 92 噸，土地持有不超過 20 公頃者。

¹⁰⁰ 沈玄池，〈德國政經局勢與我國之發展〉，《國家政策雙週刊》，第 145 期，民 85.8.20，頁 7。

¹⁰¹ Jeffrey Anderson, *German Unification and the Union of Europe: the Domestic Politics of Integration Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. pp. 180-182.

營者工會聯合會(Federation Nationale Des Syndicats D'exploitants Agricoles, FNSEA)與全國青年農民中心(Centre National des Jeunes Agriculteurs, CNJA)亦同聲反對，並舉行大規模示威。但是鑑於 GATT 談判結果將帶給歐洲在服務及智慧財產權等方面豐碩的利益，一旦農業談判破裂，將阻礙其他方面的發展，甚至引發國際危機，法國為了保持在歐洲的核心地位就不能和其他會員國拉開距離。與此同時，法國的工業和金融部門等都連聲呼籲不應因為法國穀物生產者的利益而影響法國長期的經濟繁榮及國際政治關係。

相對於法國傳統的反對立場，一向主張自由貿易的英國則是延續著柴契爾夫人的「還錢政策」(give my money back policy)，維持 CAP 改革的基調，贊成降低支持價格，但卻反對給付補償制度，原因有二：其一，補償制度並不會減少 CAP 的支出，且補償與實際生產脫鉤，不但使農民因領取補貼金而得不到成就感，亦無法鼓勵有效率的農民改善農業經營結構。其二，執委會提倡大農戶休耕，但大農戶卻只得到部分補償，此將導致大農戶想盡辦法將農場細分成小農場，以獲得全額補助。因此，這一「調整機制」一旦實施，對於擁有高效率大農戶的英國來說是項利空。

表 3-1：歐盟各國員國平均農場規模

單位：公頃（1997 年）

希	義	葡	比	奧	荷	西	芬	愛	德	瑞	法	盧	丹	英	平均
4.3	6.4	9.2	20.6	16.3	18.6	21.2	23.7	29.4	32.1	34.7	41.7	42.5	42.6	69.3	18.4

資料來源：Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), <http://www.verbraucherministerium.de/englisch/daten-und-fakten-2000-english/kap10.htm>, 2003.12.24.

「麥克雪利」改革計劃由「價格支持」轉向「收入支持」(income support)，對於 CAP 而言是項根本上的改變，因此在經過部長理

事會長時間的談判協商，1992年5月達成一籃子協議。其他的農業結構政策仍然維持執委會的提案內容，並建立交叉符合(cross-compliance)原則，即符合環保或提早退休的農戶給予補助，包括 1.農業環境：鼓勵農地造林，給予造林補貼。2.提前退休計劃：凡超過 55 歲的農民可領取退休年金，每公頃每年可領 250ECU。

表 3-2：「麥克雪利」改革內容

	1991年執委會提案	1992年部長理事會決議
穀類	<ol style="list-style-type: none"> 大幅度降低穀物目標價格，三年內降低 35%，到 100ECU/公頃，其他農作物亦同降價。 農民因價格削減而可獲得差額給付作為補償，此補償是與實際生產量脫鉤，按照農場規模來決定。 補償是有條件的，透過「調整」機制，小農戶將得到全額補償，而中、大型農戶則必須休耕才能得到部分補償。 	<ol style="list-style-type: none"> 穀物目標價格降幅由 35%下修到 29%，為 110ECU/公頃。 穀物支持價格的削減完全以直接給付方式補償給農民，計算方式： 每公頃農民所得補償給付 =25ECU×平均產量(噸)/公頃 小型農戶得到全額補償，中大型農戶只要休耕 15%，即可得到補償給付，且休耕的農場亦可得休耕給付，計算方式： 休耕給付額 =45ECU ×平均產量(噸)/公頃
牲畜	<ol style="list-style-type: none"> 降低牛肉支持價格 15%。 因價格削減而可獲得獎勵金作為補償，按照牲畜頭數來決定，公牛獎勵 60ECU/頭，仔牛 75 ECU/頭。 	<ol style="list-style-type: none"> 降低牛肉支持價格 15%。 公牛獎勵提高到 90 ECU/頭，仔牛 120ECU/頭。

資料來源：筆者自行整理。

從改革結果分析，為中、大農戶爭取到補償給付的英國應是這次最大的贏家，而德國也不遑多讓，除了對中、大農戶的補貼，也為德東爭取到新的補貼。事實上，這次的改革主軸完全反應改革的壓力來源：降低「價格支持」符合降低 CAP 支出，以「價格支持」轉向「收入支持」符合 GATT「藍盒」措施(blue box)不扭

曲貿易的要求。

在 1992 年改革後，烏拉圭回合談判隨即在 1994 年結束談判。根據談判內容，即多邊農產品貿易協定，政府對農業的支持分為「綠盒」、「藍盒」及「黃盒」措施，¹⁰²其中和平條約(Peace Clause)允許歐盟使用「藍盒」措施，也就是對歐盟在「麥克雪利」改革中把「價格支持」轉變為直接給付採取容忍態度。然而和平條約只在烏拉圭回合協定實施期間有效，即僅能持續到 2003 年。若 CAP 不儘早針對藍盒、黃盒措施，以及其他有關消除貿易壁壘的措施提出改革對策，那麼在下一輪農業談判中歐盟將違反 GATT 的承諾。

不論改革成效如何，單從麥克雪利將早在 1968 年曼斯赫特就已提出的措施，即用收入支持代替價格支持的政策將補貼與生產脫鉤來看，這次的改革算是 CAP 一次成功的大轉向。然而，成功的改革並不代表改革的結束，而是另一起點，尤其是面對即將到來的下一輪 WTO 新回合談判及歐盟東擴。

參、「議程 2000」

一、改革背景

¹⁰² 「綠盒」措施是指不會造成或只會造成微弱的貿易扭曲的政府補貼，這是烏拉圭回合不加限制的；「藍盒」措施是指對於限制生產計劃下所為之直接給付，諸如：休耕補貼、開發中國家鼓勵農業及區域發展之部分輔導計畫以及部分小額補助；「黃盒」措施是指會造成較嚴重的貿易扭曲的政府補貼，例如農場通過價格支持以較高的價格出售農產品，因此協議雙方必須小心使用，並明定最高總支持額。農業協定第 13 條—和平條款規定農業協定的出口補貼、綠盒及藍盒措施和最低國內支援條款對成員國不產生約束作用。

到了 1997 年，「麥克雪利」的漸進式改革逐步完成後，執委會一方面為了內部壓力延續 92 年的改革方向，另一方面則是因應 WTO 新一輪的談判及東擴的農業挑戰提出「議程 2000」。其改革壓力來源說明如下：

(一) 內部壓力

首先是農業預算壓力。在 1992 年改革後，雖然補貼與實際生產量脫鉤，但仍與農地及平均產量相掛鉤，因此農業預算不降反升。其次是消費者壓力。雖然過去農業的高保證價格保證農民收入及農產品供給，但高價的農產品卻帶給消費者沈重的負擔，即使在 92 年改革後略有降低，但根據估計，1995 年消費者為價格支持政策所付出的代價仍高達 430 億 ECU。最後是對農村發展及環境保護的關注。過去 CAP 僅限於以農業為支柱的農業發展政策，對於農村經濟的多元化經營及農村的永續發展考慮不多，再加上鑑於城鄉之間的差距及近幾年來陸續爆發瘋牛症及口蹄疫以及全球環境的轉變，促使歐盟疾呼對農村及環境的關切。

(二) WTO 新一輪談判

1995 年開始生效的 WTO 烏拉圭回合農業協定，在法律上規定應在 1999 展開新一輪談判，以繼續改革與全球農業領域有關的規範。此外，農業協定第十三條之和平條約亦將在 2003 年到期，「黃盒」及「綠盒」措施將在新一輪農業回合中成為主要談判的焦點，歐盟必須在 WTO 下一輪回合談判前做好農業調整。

(三) 歐盟東擴

事實上，CAP 最主要的改革壓力應是來自於即將到來的歐盟東擴。中、東歐國家農業發展落後，可耕農地及農業就業人口眾多，若現行 CAP 不加以改革，將 CAP 直接適用在新會員國上，不但將使生產過剩的情形雪上加霜，更將造成歐盟預算不堪負荷。在此內、外壓力下，CAP 勢必要提出改革。

二、「議程 2000」改革內容

在 1995 年 12 月馬德里高峰會要求執委會對歐盟東擴後的農業問題提出評估下，1997 年執委會提出「議程 2000」，有關農業之規定如下：

- (一) 農業預算方面：採取「共同融資」，即過去農民之直接給付 100% 由 EAGGF 融資，而改革後直接給付的 75% 由 EAGGF 融資，其餘的則由各國政府負擔。
- (二) 農產品方面：延續 1992 年之改革，朝向農產品自由化的方向、降低「價格支持」並提升直接給付。

執委會提出改革方案後，卻遇到許多阻力：1. 執委會錯估改革的時間點，離真正的 WTO 談判及歐盟東擴仍有一段時間，此不足以產生直接且立即改革之迫切壓力；2. 隨著桑特執委會 (Santer Commission) 的卸任，使得提案之影響力大減；3. 1999 年

科索沃戰爭的爆發已容不下任何有關 CAP 之爭論。¹⁰³

另一方面，各會員國的在農業改革上亦有很大的分歧。首先，奧地利及德國分別在 1998 年下半年及 1999 年上半年度擔任歐盟輪值主席國，在各預算淨出資國不願增加歐盟自有財源下，視農業預算為優先處理的問題。其中，德國正值政黨輪替，代表巴伐利亞農民利益的基社黨(CSU)下台，改以社民黨(SPD)的施若德上台，此意謂著德國對 CAP 改革立場的改變，將更務實地追尋其國家利益，因而大力主張農業預算「共同融資」。但是，德國卻反對制定直接給付的上限，其主要原因是制定上限將會帶來更多的國家干預，並且損及德東規模較大的農場之利益，或導致大農場分割農場以求補償。

同樣屬於歐盟預算淨出資國及提倡自由貿易的英國，其基本立場是與德國同一陣線，贊成「共同融資」、削減價格支持及反對補貼上限。唯一不同的是由工黨執政的英國將其國家利益置放在更廣大的農村政策中，強調應先解決農民失業問題，而非以農業補貼來製造更多的工作機會。

相反地，以法國、西班牙為首及其他預算淨受益國則反對整個 CAP 改革。法國認為「共同融資」即是將 CAP 走向「再國家化」(renationalize)，而此將扼殺 CAP 的基本原則。對於此次改革，法國的農民反彈尤其強烈，甚至在 1999 年 2 月 8 日爆發了法國農民搜括環境部長 Dominique Voynet 辦公室的事件。¹⁰⁴

¹⁰³ Rieger, op. cit., p. 203.

¹⁰⁴ Lee Miles, "Developments in the Member States," in Geoffrey Edwards and Georg Wiessala eds., *The European Union: Annual Review of Activities*, 2000, p.155.

「議程 2000」在 1999 年柏林高峰會上達成最後協議，其結果卻是未竟全功，與原先的提案有很大的落差（參見表 3-3），僅算是「麥克雪利」改革之延伸，做有限度的改革，將許多重大的問題延後至 2002 年，要求執委會提出「中期評估報告」。針對此次「議程 2000」的具體改革內容如下：

- （一）在「財政展望」上，制定 2000-2006 之農業預算為 405 億歐元，等於是排除了新會員國直接給付的適用。
- （二）有關「共同融資」、直接給付上限及直接給付遞減之決定皆於此次會議中流產。
- （三）分階段進行穀類及牛肉降價。
- （四）建立 CAP 之第二支柱的一農村發展政策，確立了強調多功能面向的「歐洲農業模式」(European Model of Agriculture)，包括維持農村景緻、關注消費者需求、食品安全、環境保護、動物福利等。

表 3-3：「議程 2000」改革內容

	1997 年 7 月 16 日執委會提案	1999 年 3 月 24 日柏林高峰會
穀類	1. 干預價格自 119.19€/噸下降到 95.35€/噸。 2. 直接給付從 54€/噸提升到 66€/噸。	1. 分兩階段實行，第一階段先降至 101.35€/噸。 2. 分兩階段提升至 63€/噸。
牲畜	1. 牛肉干預價格自 2780€/噸降至 1,950€/噸。 2. 直接給付： 仔牛由 145€/頭提升至 215€/頭； 公牛由 135€/頭提升至 310€/頭； 閹牛由 135€/頭提升至 310€/頭。	1. 分三階段調降至 2,224€/噸。 2. 直接給付：仔牛提升至 200€/頭； 公牛提升至 210€/頭；閹牛提升至 300€/頭。 3. 屠宰津貼 80€/頭。
奶製品	1. 延長牛奶配額至 2006 年。 2. 降低 10% 支持價格。 3. 直接給付：乳牛 145€/頭	1. 延長牛奶配額至 2006 年，2003 年再制定 2006 年後之配額。 2. 2003 年起會員國以 1.5% 增加配額。 3. 2005 年起降低奶油及奶粉干預價

		格 15%。 4. 引進補貼制度，牛奶 17.24€/噸。
上限及直接給付	1. 制定農民直接給付上限。 2. 直接給付遞減：10 萬至 20 萬間減少 20%，20 萬以上縮減 25%，	1. 「水平規則」：鼓勵環保。 2. 各會員國可視情況調節農民之直接給付。

資料來源：Elmar Rieger, “The Common Agricultural Policy: Politics Against Markets” in Helen Wallace and William Wallace, eds., *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 4th ed., 2000, pp. 204-205.

總而言之，此次的改革不如預期，等於將有關 WTO 及東擴之改革擱置到 2002 年 MTR 之改革。事實上，愈接近東擴，改革也就愈能反應現實，因此有關東擴之議題，筆者留待下一節深入探討。

肆、現行 CAP

CAP 從建立至今，四十年來經歷數次的改革，現行 CAP 已與建立時呈現不同面貌。以下則從 CAP 開支、CAP「再國家化」及 CAP 政策工具三方面分析：

一、共同農業政策開支之分析

(一) 農業開支佔歐盟預算比例下降

農業開支在 70 年代，CAP 為唯一歐體共同政策時，在 1972

年時曾佔總預算的 89%，到了 1988 年下降至 70%，再到 2003 年再下降至 45.9%，已有顯著的下降。然而，農業開支比例下降之因在於結構基金及其他共同政策的成立，以及 1988 年對農業開支制定上限。事實上，農業開支仍是不減反增。

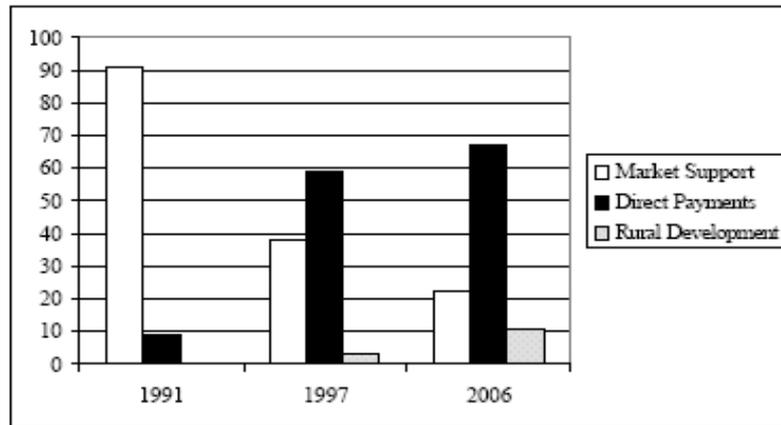
(二) 農業開支中直接給付的比例增加

從圖 3-3 農業開支的分類中，明顯反映出 1992 年及 1999 年改革後的改變。首先，市場措施（即 EU 以出口補貼、貯藏、干預收購來支持農價）從 1991 年佔 91%，在兩次農改後，已大幅下降至 40% 以下，目前次於直接給付。下降之主因在於烏拉圭回合談判的限制，及國際農價的上升加上美元的升值使得出口補貼大幅度下降。另外，在貯藏費用上，2000 年則仍以穀類及稻米佔最多(85%)。

其次，直接給付(即透過農地公頃數及牲畜數來補貼)在 1992 年引進時僅佔 10% 不到，目前上升到 63%，取代市場措施成為農業開支中最主要的支出。而直接給付未來亦將成為中、東歐國家適用共同農業政策最主要之爭議。

最後，自「議程 2000」引進的農村發展政策(即 CAP 第二支柱)目前僅佔小部分，未來第二支柱所佔比例將有增加之趨勢。根據 2000-2006 財政展望，第二支柱的開支將用於：農業環保(47%)、低度發展區(20%)、森林(10%)、提早退休(5%)等，其餘則用於投資或訓練。

圖 3-3：歐盟農業開支分配



資料來源：Johan Swinnen F.M., “A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?” Centre for European Policies Studies, Working Document, No. 173, Sep. 2001, p. 47.

(三) 農業開支中仍以穀類為最主要補貼的農產品

農業開支以農產品共同市場組織分類，與過去比較起來並無明顯差別，在 2002 年時仍以穀類的 43% 為最多，其次是牛肉 16.4%、牛奶 5.5%、橄欖油 5.4%、糖類 3.2%。¹⁰⁵

二、共同農業政策走向「再國家化」(renationalization)？

CAP 雖然是歐盟整合度最高的共同政策，然而，一直以來 CAP 一直是各國所爭食的大餅(lion's share)，但在歐盟預算愈來愈不堪負荷之下，逐漸轉嫁到個別國家的負擔，削弱其歐盟「共同」的性質，呈現出「再國家化」的可能。事實上，早在 1971 年貨幣補貼數額(Monetary compensatory amounts, MCA)的引進即

¹⁰⁵ European Commission, “32ème Rapport Financier Concernant le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.) - Section Garantie,” 2002 [COM(2003) 680 final], http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep02/index_fr.htm#anfr, 2004.3.25.

開啟了再國家化的引憂，MCA 是一種為了補貼各國貨幣在兌換中所引起損失的補償，但也視為具關稅性質同樣的效果。因此，歐元在 1999 年啟動後，MCA 的替代品隨即成為各國虎視眈眈的焦點。1999 年「議程 2000」引進國家計劃(national envelopes)讓各國政府能以此機制來消抵農民對制度改變的反彈。然而，早在九 0 年代起，在面對貿易自由化的壓力下，CAP「再國家化」之說再掀波瀾，可以從兩個方面觀察：¹⁰⁶

(一)「價格支持」轉向「收入支持」

「麥克雪利」改革從價格支持轉向收入支持，用以補償農民因失去高價格補貼的收入喪失，而這部分的開支則是在考量每個國家的農民的情況後建立在歐盟及會員國共同融資的基礎上，此項政策實質上再度開啟了 CAP「再國家化」的爭議。這項爭議在 1994 年隨著兩項報告的出爐激化起來。首先是 1994 年由丹麥農業經濟機構所發表的報告書，內容質疑不同國家其社經及自然情況之異質及考量的優先順序不同將導致農業政策的差異。而過度依賴國家融資則與 CAP 的一致(solidarity)原則不符，此將威脅到 EU 的團結。

另一份報告則是 1994 年秋天由執委會第二總署(經濟及財政總署)提出的 Munk 報告(Munk Report)，內容質疑 CAP「共同」的必要性，並提出「再國家化」有利於 CAP 改革的建議。但隨即遭農業執委 Guy Legras 斥責此份報告為危險且不負責任，扼殺歐盟至今所達成的一切。事實上，各會員國對於 CAP「再國家化」的立場不一：法國首先第一個跳出來反對，但即使是倡議改革的

¹⁰⁶ Rieger, op. cit., pp. 189-190.

英國亦同樣表現出興趣缺缺，因為英國認為即使並不會減少英國的淨支出，反將導致英國農民帶來更大的壓力。

(二) EU 預算來源之改變

1988 年起，歐體農產品走向國際價格，進出口貿易漸漸降低關稅，這意謂著歐盟的自主來源中，關稅及農業稅連同 VAT 遞減，而各國 GNP 上繳的比例相對增高。這意謂著歐盟預算來源將有更大部分來自於各國之貢獻，而不是來自於歐盟共同政策實施下的所得，結果將導致歐體的自主性降低，各國將更以自身的成本效益考量作為決策過程的依據。¹⁰⁷

另一個有關歐盟預算制度激化國家間競爭的原因在於，會員國間對於歐盟預算的貢獻有嚴重的「預算失衡」(budgetary imbalance)問題。當一國上繳歐盟的金錢比其接收的多，則為淨受益國，如西班牙、葡萄牙、希臘、愛爾蘭等。反之則為淨出資國，如英、德、荷、奧地利、瑞典等。這些淨出資國中以英國在 1984 年最先發出不平之聲，因此英國得到 1.4%VAT 的回扣(rebate)作為補償。¹⁰⁸在面對東擴的壓力下，歐盟預算失衡的問題將更加惡化，奧地利、德國、荷蘭、瑞典等預算淨出資國再次反彈，終得以降低其對英國回扣的分擔。

從上可以得知，在面對歐盟東擴的壓力下，歐盟原有會員國不願意為提昇中、東歐國家所需的經費買單，而這可能將共同農

¹⁰⁷ Maria Laura Sequiti, "The Role of the European Union budget in View of EU Enlargement" *Public Budgeting & Finance*, Vol. 23, June 2003, pp. 96-117.

¹⁰⁸ 在 1984 年柴契爾夫人疾呼「I want my money back」下，執委會引進了「楓丹白露制度」(Fontainebleau mechanism)，即為英國得到 1.4%的 VAT 作為補償。

業政策之重心，移向以歐盟與各個國家共同融資的農業結構政策，而此正好符合中、東歐國家之需求。因此，可以預料的到，未來歐盟對於中、東歐國家實施之農業政策將大大地倚重在以共同融資為主的農業結構政策。

三、CAP 工具之缺失

CAP 實施至今，相較於成立之初僅有保證價格機制，已有更多元機制的運作，茲將 CAP 工具之彙整如下：¹⁰⁹

(一) 保證價格

由於歷年來的改革，EU 農產品的高保證價格已逐漸降低，並接近國際市場價格，但是保證價格的使用仍可區分成兩種。首先是視保證價格為安全底限，例如穀類及牛肉的 CMOs。這類產品採保證價格的作用在於穩定市場，降低波動。因此制定保證價格是較引用緊急措施來得有效率，因此，對消費者而言是正面的。

然而，若是制定高保證價格的目的是為了要保障農民收入，那麼農民增加生產，而消費者卻因價格過高而降低需求，結果不但將導致農產品大量囤積而增加貯藏費用，低價出口亦將擾亂國際貿易秩序。這些價格高出國際市場價格的農產品包括：糖類、牛奶、牛肉、羊肉等。

¹⁰⁹ Bureau, op. cit.

(二) 出口補貼

「出口補貼」在歐盟境內是用於處置生產剩餘，或是藉由出口來維持境內較高的價格水準。經濟學家認為這項補貼是國家干預中最惡質的型式，因為這類補貼將使國際市場下跌，並對外國生產者造成傷害。另一方面，對歐盟而言，亦是以納稅者的錢去補貼外國消費者。

然而，若是在短期之內削減出口補貼，而無任何配套措施，那麼將會對於境內無需求彈性的農產品如牛奶、糖類造成極大的影響。因為如果出口不出去，將造成境內牛奶價格下跌。因此，唯一的方式就是降低牛奶及糖類的生產配額，並減少牛肉生產的誘因。而這些都藉由大幅度的改革才能實踐。

(三) 關稅

大部份的農產品進入 EU 都予以徵收些微或是零關稅，但是許多重要的農產品都課以重稅。雖然關稅對貿易夥伴而言是較為透明的工具，並帶給歐盟預算財源，但唯一的缺點課稅的負擔將轉嫁到消費者身上。據經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 估計，在 2001 年消費者為 CAP 的關稅額外負擔高達 528 億歐元。

(四) 直接給付

直接給付目前是穀類及牛肉最重要的政策工具，亦是共同農業政策最大的支出。經濟學家認為對農民而言，收入支持比價格支持更有效率。但是，以穀類為例，補貼的方式仍是以作物生產面積為補貼標準（雖與實際生產掛鉤），因此仍是存在著生產的誘因，使生產過剩問題惡化。在牛肉方面，則以牲畜頭數為補貼標準，同樣存在著生產到支付上限的誘因。

其次，1992年引進的直接給付是以補償的方式來減緩「麥克雪利」改革的衝擊，那麼時至今日是否還存在著永久補貼的理由呢？再次，直接給付複雜的運作，對農民而言不僅曠日費時也需要大量管理成本，更遑論其所引發層出不窮的詐領補貼事件。

(五) 生產配額

過去配額的制定是以政治性的決策方式，並且以過去的產量來做數量上的修正，但是這政治性的決定卻與經濟效率的觀點有所衝突，例如一方面支持葡萄牙無效率的生產糖，但另一方面卻阻止德、法增加生產配額，導致整個歐盟生產糖的成本增加，扭曲區域整合之意義及目的。

(六) 休耕

休耕是用來抑制生產過量的農產品，但是從經濟學的觀點來

看，這絕不是個令人滿意的解決方式，尤其是當一塊土地休耕，但另一塊土地卻投入大量的農藥或化學藥劑來刺激生產，這更是更是無任何經濟上的意義。況且，休耕代表著農民被剝奪生產權力，這對提昇農民在社會上的自尊及地位毫無助益。其次，從休耕的規範來看，政府必須使用衛星來監控農民閑置的土地是否用於指定的用途，而此更增加一筆額外的管理費用，不符合經濟的觀點。

綜觀 CAP 之發展，可以看出 CAP 雖是個經濟問題，但卻是以政治作為決策考量，加上 CAP 之改革牽一髮而動全身，更加重了改革之阻力，而此正是導致共同農業政策開支居高不下之因。然而，在全球貿易愈演愈烈，加上中、東歐國家的加入，而此適足以帶給弊病叢生的 CAP 更大的改革壓力及契機。

第三節 共同農業政策之新挑戰 - 中、東歐國家 入盟

CAP 一直以來佔歐盟近一半預算，到了世紀之交，中、東歐新會員國在 2004 年 5 月 1 日加入，若新會員國適用現行的 CAP 政策，不論是「保證價格」或直接給付，其低度發展的農業將帶給歐盟沈重的預算壓力。另一方面，一旦加入單一市場，開放農產品自由流通，中、東歐國家低廉的農產品大量湧入現有歐盟會員，以及未來強大的農業發展潛力，都將對現有 CAP 提出新的改革挑戰。相較於歷次的改革力度，愈接近歐盟東擴，CAP 的改革就愈貼近現實。因此，本節首先闡述中、東歐國家在 1989 年後農業發展概況。其次，則著重在新會員國入盟前，歐盟如何援助其

農業發展以減緩入盟之衝擊。

壹、新會員國農業概況分析

1989 年後中、東歐國家紛紛採取震盪療法(shock therapy)從中央計劃經濟走向自由市場經濟，轉型的過程不但涉及產權私有化的問題，也對整個供需市場產生巨大的改變。以下將針對中、東歐國家十國（包含羅馬尼亞及保加利亞）的經濟轉型作一簡短敘述，尤其是中央計劃型經濟的農場走向私有化的過程。

一、1989 年後之轉型期

1989 年之前，在中央計劃經濟主導下，中、東歐國家的農業生產型態可分為三種：¹¹⁰

第一種是中、東歐國家（除波蘭及斯洛文尼亞外）數量佔最多的集體或合作農場，這種農場是藉由集合許多個別農場，以達到規模經濟，增加生產並降低農村收入的差距。其國家涉入控制的程度因各國而有所差異，在有些國家中，中央政府利用其來管控生產，另外有些集體農場則是享有高度的決策自主權。

第二種是國有農場，由於國營農場規模較集體農場大出許多，且擁有進入市場及生產投入要素的優先權，因此在許多中、

¹¹⁰ Ingham, op. cit., pp. 117-121.

東歐國家，即使集體農場數量最多，但國有農場才是農業產出的最大宗。最後一種是佔波蘭及斯洛文尼亞大多農的私有農場，這些農場規模非常小，類似於家庭農場。

這三種農場雖類型不一，但共同特徵都是投入過多的生產要素，但勞力及產出卻相當低。另外，大型或國有農場的農人亦允許從事其他經濟活動或家庭農耕等，因此兼職農夫及休耕的情形相當普遍。

這些農場在中、東歐國家向市場經濟過渡後，產生了結構性的變化。首先，價格及貿易自由化、農業補貼取消、農民的工資大舉滑落以及農業現代化機器使用等因素，造成農業人口逐漸減少。這種減少的情形在中、東歐國家表現不一，捷克、匈牙利、愛沙尼亞及斯洛伐克農業就業人口下降幅度皆在30%以上，但羅馬尼亞、保加利亞及立陶宛的農業人口皆在八〇年代下降後，九〇年代再度增加。

表 3-4：中、東歐國家農業就業人口（%）

	1980	1990	1997	1980-90 下降 比率	1990-97 下降 比率
保加利亞	23.8	17.9	23.3	-24.8	30.2
捷克	10.2	9.6	4.3	-5.0	-55.2
愛沙尼亞	16.3	12.0	8.0	-26.4	-33.3
匈牙利	-	17.9	8.5	-	-54.7
拉脫維亞	-	15.5	16.6	-	7.1
立陶宛	22.2	17.8	20.8	-19.6	16.9
波蘭	30.6	26.6	25.8	-13.1	-3.0
羅馬尼亞	28.6	28.2	39.7	-1.3	40.9
斯洛伐克	14.6	12.0	8.9	-17.8	-25.8

斯洛文尼亞	9.7	8.4	5.6	-13.4	-33.3
-------	-----	-----	-----	-------	-------

資料來源：Hilary Ingham and Mike Ingham, "EU Expansion to the East: The Problem of Agriculture" in Hilary Ingham and Mike Ingham eds., *EU expansion to the East: Prospects and Problems*, Cornwall, UK: MPG Books Ltd., 2002, p. 118.

其次，從表 3-5 農業型態來看，過去佔多數的「集體農場」（所佔比例最高為匈牙利達 80%，最低為波蘭達 4%）以及「國有農場」（比例最高在拉脫維亞達 40%，最低為斯洛文尼亞 8%），兩者在 1989 年後都出現顯著的下降，取而代之的是個人農場的興起，在波蘭、斯洛文尼亞、拉脫維亞、羅馬尼亞及匈牙利都佔有 50% 以上。然而，這些個人農場未來在技術的更新上卻十分不易，也難達到規模經濟。另一方面，新型態的企業農場(corporate)亦逐漸興起，並在捷克、愛沙尼亞及立陶宛佔有三分之一強，成為主要農場型態。

表 3-5：中、東歐國家農場類型（%）

	集體農場 1998 (1990 前)	國有農場 1998 (1990 前)	個人農場 1998 (1990 前)	企業農場 1998 (1990 前)
保加利亞	42(58)	6(29)	52(13)	-
捷克	43(61)	2 (38)	23(-)	32
愛沙尼亞	-(57)	-(37)	63(6)	37
匈牙利	28(80)	4(14)	54(6)	14
拉脫維亞	-(54)	1(41)	95(5)	5
立陶宛	-(61)	-(30)	67(9)	33
波蘭	3(4)	7(19)	82(77)	8
羅馬尼亞	12(59)	21(29)	67(12)	-
斯洛伐克	60(69)	15(26)	5(5)	20
斯洛文尼亞	-(-)	4(8)	96(92)	-

資料來源：Hilary Ingham and Mike Ingham, "EU Expansion to the East: The

Problem of Agriculture” in Hilary Ingham and Mike Ingham eds., *EU expansion to the East: Prospects and Problems*, Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar, 2002, p. 120.

儘管中、東歐國家的農業型態及結構不同，其所選擇的農地改革路徑亦不相同，但在本質上，這些改革都是私有化過程的一部分。基於此，其所涉及到產權的分配是一項極為複雜的過程，¹¹¹若是產權劃分不清，未來加入 CAP 後，將造成補貼方式的困難。另外，土地改革勢必引起統治階級的抗拒，加上近年來由共黨改組而來的社會主義政黨在波蘭、保加利亞與匈牙利等國重新獲得勝選，¹¹²共黨勢力回潮使得經濟走向私有化的力度降低，阻礙改革。因此，可以說到目前為止沒有一個中、東歐國家的農業是具有完全充份運作的市場機制。¹¹³

中、東歐國家私有化過程，震盪療法的結構改變所引起的不確定及投資降低，加上過去共產時期出口市場的喪失、消費者補貼減少造成需求降低、以及貿易條件惡化等因素，¹¹⁴致使中、東歐國家農業產值大幅降低，即使經過十年，到了 1999 年情況仍然相當慘重，除了斯洛文尼亞呈現正成長外，最嚴重的保加利亞農業產值甚至跌至 1989 年的 40% 以下，其次為愛沙尼亞、立陶宛、捷克、斯洛伐克，產出僅為 1989 年的 50-80% 之間不等。

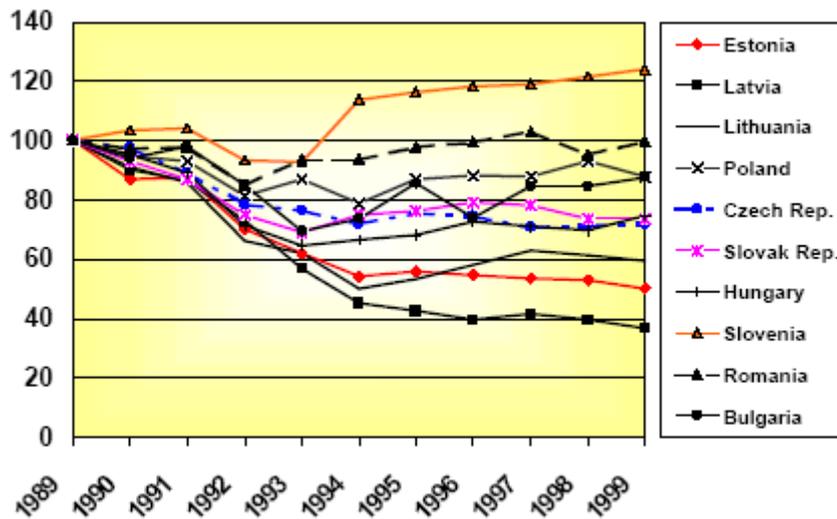
¹¹¹ 根據 Swinnen 及 Mathijs 指出，產權又可分為所有權、使用權、收益權及買賣權，只有擁有完整的權利才得以算是真正的擁有。

¹¹² 胡祖慶，〈東歐政經局勢與我國的關係〉，《國家政策雙週刊》，第 145 期，民 85.8.20，頁 11-12。

¹¹³ Ingham, op. cit., p. 119.

¹¹⁴ Peter Weingarten, “Transforming Agriculture in Central and East Europe: Why Does It Take So Long?” Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), <http://www.ipp.md/calendar/transition-final.pdf>, 2004.3.1.

圖 3-4：中、東歐國家農產量(1989-1999)



資料來源：Peter Weingarten, “Transforming Agriculture in Central and East Europe: Why Does It Take So Long?” Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), <http://www.ipp.md/calendar/transition-final.pdf>, 2004.3.1.

總體而言，正在面臨結構重整的中、東歐國家，其私有化過程走得一路顛簸，甚至產值大舉滑落，加入歐盟後，從長、短期來看姑且不論其利弊，都將會是一項更大的衝擊。

二、現今農業概況

從上一段經濟轉型的分析中，可以初步得到一個結論：中、東歐國家的農業改革未臻健全，一旦加入歐盟後，對中、東歐國家而言，雖然得以加入 CAP、引進外資及現代化設備，更可對內部農業改革產生壓力，然而由於現階段其低度發展的農業缺乏現代化設備導致競爭力下滑，以及農產品品質亦難符合歐盟所訂之標準，因此加入後首先面對的將是沈重的一擊。另一方面，對歐盟而言，雖短期中、東歐農業不具競爭力，但若引入 CAP 後，加上未來的發展潛力，不論是從預算或產業競爭觀之，都將對歐盟

產生巨大的威脅，此等都是歐盟抗拒東擴之因。因此，本節將以幾項重要指標具體觀察中、東歐國家農業狀況：

(一) 中、東歐國家農業總體概況分析

從總體來看，新會員 12 國（加上羅、保）加入歐盟後，可耕地將增加 6000 萬公頃，相當於歐盟目前可耕地一半，但農業人口將增加 768 萬，相較於歐盟農業人口的一倍，未來 CAP 在無任何改革下，直接適用於新會員國，那將會對農業開支造成極大的壓力。其次，從農業發展來看，儘管新會員國各國表現不一，然而從其土地利用、農業人口及 GDP 貢獻來看，農業仍舊是大多數國家的主要經濟活動之一，農業人口比率在 37.4%—4.9% 之間，與歐盟 15 國（最高希臘 15.8% 及最低英國 1.2%）平均 4% 相差甚多，其中以羅馬尼亞、波蘭、立陶宛的農業人口比率佔最多，而只有捷克、塞普勒斯、斯洛文尼亞的農業人口比率與歐盟較為接近。但是，如此龐大的農業人口卻與其 GDP 貢獻不成比例，尤其在波蘭、立陶宛、拉脫維亞、斯洛伐克等國。以個人平均生產農業附加價值來計算，新會員 12 國個人產值僅只於歐盟個人的 18.6%（新會員國個人農業產值 4220 歐元，歐盟 15 國則為 22659 歐元）。，此不但顯示出中、東歐國家農民勞力的閒置、農業效率低落，更顯現出其潛在勞動力仍是相當可觀（表 3-6）。

若中、東歐 10 國加入，依照 2001 的產量估計，歐盟農產品將增加 27% 的穀物、26% 的油籽、19% 的牛奶及豬肉、11% 的牛肉。對於歐盟農產品生產過剩的情形不斥是雪上加霜。不僅如此，更令歐盟農業國家憂心忡忡的是未來中、東歐的農業潛在的比較優勢：中、東歐國家平均每人可耕地為 0.55 畝，遠高於歐盟 0.35

畝。從過去的經驗看來，中、東歐過去一直是西歐糧食的供應國，尤其是在二次世界大戰之前，此等國家之潛在生產力可見一斑。

表 3-6：中、東歐國家農業概況（2002）

	可耕農地		農業人口		農業附加淨值		歐盟食品及農產品貿易			食品價格漲幅 (%)	食品佔家庭支出 (%)
	千畝	千人	佔就業人口%	百萬歐元	佔 GDP%	佔所有進口	佔所有出口	對外貿易平衡 (百萬歐元)			
捷克	3652	232	4.9	2354	1.2	5.2	2.4	-902	-0.1	26.4	
愛沙尼亞	890	38	6.5	475	2.9	8.1	5.1	-243	4.5	32.7	
塞普勒斯	144	17	5.4	329	3.5*	6.7	27.4	-137	15.7	24.4	
拉脫維亞	2480	151	15.3	587	2.9	9.8	4.3	-399	6.3	32.9	
立陶宛	3487	265	18.6	1067	2.1	6.4	7.6	-61	27.9	38.9	
匈牙利	5867	233	6.1	6077	3.1	2.6	6.9	1550	13.6	27.7	
馬爾它	10	3	2.1	146	1.9	6.9	0.4	-185		26.5	
波蘭	16891	2713	19.6	13241	2.5	5.2	5.6	-589	1.7	28.0	
斯洛伐克	506	89	9.7	1062	2.1	5.3	2.2	-407	20.9	22.0	
斯洛文尼亞	2240	139	6.6	1677	2.1	4.2	3.2	-589	11.1	28.7	
新會員國十國	36167	3880	13.4			4.5	4.4	-1677		28.3	
保加利亞	5325	299	26.2*	1605	9.7	5.5	11.6	244	27.0	31.8	
羅馬尼亞	14819	3683	37.7	4564*	11.4	5.8	3.2	-702	35.7	39.9	
土耳其	38883	7458	32.7	44500	11.5*	5.2	8.5	389	45.0		
歐盟 15 國	131619(40.6%)	6537	4.0	148125	1.6	5.7	3.9	-16998*	2.1	16.2	

*為 2000 年資料，

資料來源：European Commission, “The 2003 Agriculture Year,” http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/2012.pdf, 2004.2.12.

(二) 歐盟與中、東歐國家農業貿易

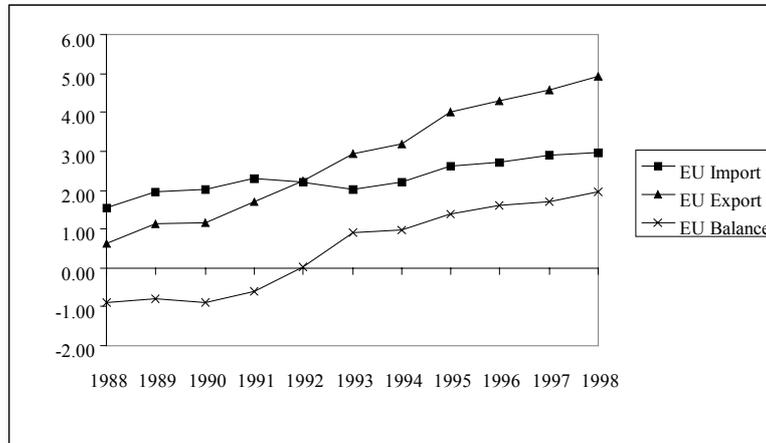
中、東歐國家農產品在入盟後，低廉的農產品是否大量湧入西歐眾說不一。有些學者認為中、東歐國家將在短時間內成為大量食品的供應國，但有些學者根據中、東歐國家經濟轉型制度不穩定及生產力下降，認為在中、短期間中、東歐國家較可能成為食品消費者，而非歐盟農民的競爭者。¹¹⁵事實上，前已述及，即使在歷經十幾年過後，僅有斯洛文尼亞的產能恢復到 1989 年的水準，其餘普遍降低，甚至有些國家仍持續下跌，無回升的跡象，跌幅最大的羅馬尼亞甚至到達 40% 以下。表 3-6 顯示目前僅有匈牙利、保加利亞及土耳其為食品淨出口國，其餘皆為農產品淨進口國，因此可以預見中、東歐入盟後，反而將先使得歐盟農產品進入到中、東歐市場的數量增加。

從 1988 年到 1998 年十年間，歐盟從中、東歐國家進口的農產品僅成長 2 倍，但從歐盟出口的竟大幅成長 10 倍，因而歐盟對中、東歐農產品貿易由逆差 10 億轉到順差 20 億歐元（圖 3-5）。到了 2002 年，歐盟對中、東歐 13 國的農業貿易順差仍到達 16 億歐元，再再顯示出中、東歐國家在中、短期內不可能成為歐盟農民的競爭者。

¹¹⁵ Bureau, op. cit.

圖 3-5：歐盟與中、東歐貿易量

單位（十億歐元）

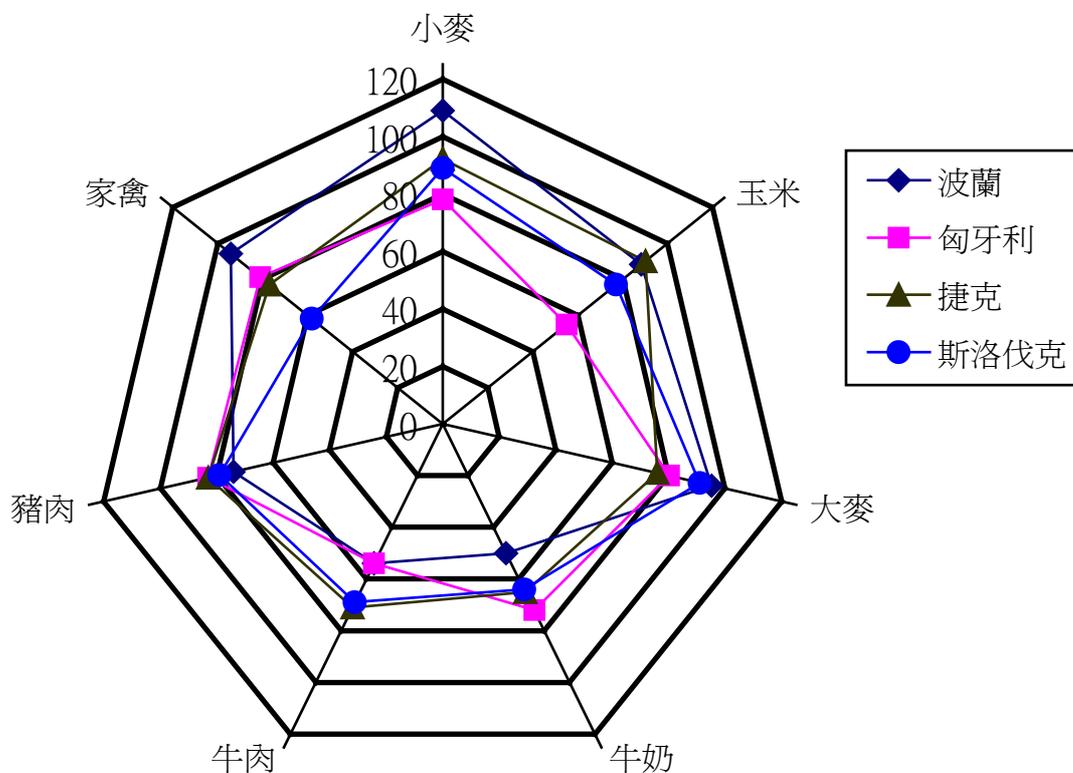


資料來源：Johan F.M. Swinnen, “A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?” Centre for European Policies Studies, Working Document, No. 173, Sep. 2001, p. 47.

（三）歐盟與中、東歐國家農產品價格比較

在農產品生產者價格的比較上，價格差距有逐漸縮小的趨勢，主要原因有三點。第一，「麥克雪利」及「議程 2000」兩次改革將歐盟之支持價格降低。第二，中、東歐國家漸漸引進類似 CAP 之政策，並在國內農民及當地外商所形成的遊說團體的壓力下，促使農業施行進一步的保護政策。第三，中、東歐國家貨幣升值。總體來看，穀類如小麥、大麥價格與歐盟相近外，其他仍與歐盟存在著差距，如牛奶、牛肉差距約 30-40%、豬肉、家禽肉類在 10-20% 之間。儘管如此，預計未來中、東歐國家的典章制度與歐盟「現行法律」逐漸趨同後，將會對其在動植物檢疫、及品質問題的克服作出實質的努力，農產品生產者價格差距也會在入盟時逐漸縮小。

圖 3-6：中、東歐國家農產品生產者價格 (EU=100, 單位%)



資料來源：Wojciech W. Charemza and Krystyna Strzala, eds., *East European Transition and EU Enlargement: a Quantitative Approach*. Heidelberg, Germany: Physica-Verlag, 2002, pp. 215-216. 筆者自製。

總體而言，由於新會員國農業人口眾多，加上歐盟內部 CAP 又佔據龐大的開支，因此，CAP 是否適用於新會員國一直是備受爭議的話題。除了土耳其及羅馬尼亞外，就屬這一波入盟國家中的波蘭農業人口最多，也因此在此東擴議題上，尤其是在農業，波蘭成為「領導者」，在某種程度上左右 CAP 在新會員國適用的決定。因此，不難看見波蘭政府在幾次歐盟農業協商上頑強的態度及積極介入的野心。

簡言之，對於歐盟國家第五次擴大仍然存在著許多爭議，尤

其是面對中、東歐國家龐大的農業人口及未來巨大的生產潛力，執委會認為應儘速對 CAP 提出重大的改革。但是另一方面，法國等其他國家卻認為執委會過度高估其潛在生產力，而借力迫使 CAP 作出改革。儘管如此，不可否認的是中、東歐國家入盟將勢必使得 CAP 作出改革，¹¹⁶而問題只在於改革時間的早晚以及改革力度罷了。

貳、 歐盟對於新會員國農業之加入前準備

為了減緩中、東歐國家加入歐盟後，帶給新、舊會員國的負面影響，歐盟對中、東歐國家農業展開一系列的加入前措施。然而鑑於中、東歐國家及歐盟雙方面農業之重要性，歐盟似乎陷入兩難，一方面擔心中、東歐農產品經由貿易自由化低價傾銷至歐盟境內，一方面又得挹注大量資金提昇中、東歐國家的農業結構。如何在兩者之中得到平衡，並使雙方面得到雙贏則是歐盟最大的難題。茲就歐盟對新會員國加入前之農業準備陳述如下：

一、 歐洲協定

歐洲協定是歐盟與中、東歐國家自 1991 年起，個別簽署的雙邊條約，儘管內容不一，但其基本目標都是要 1992-2002 年間，以互惠但不對等(asymmetry)的貿易關係為基礎（即歐盟先於加盟國消除貿易壁壘），藉由雙方之間的商品、服務和資本的流動，最終在歐盟和加盟國間建立一個自由貿易區。¹¹⁷

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ 歐洲協定規定，歐盟和中、東歐加盟國在 1992-2002 年的貿易合作進程分為兩階段進行。

由於農產品屬於歐盟認定的敏感產品，加上雙方對於農業仍有激烈的爭論，因此歐洲協定並沒有規定農產品的貿易規則，而是在歐洲協定的補充文件中對於部分農產品另行規定，即在1992-1997年的五年內，中、東歐加盟國的水果、肉類、奶製品和蔬菜對歐盟的出口每年遞增10%，在往後的幾年裡歐盟逐漸擴大從中、東歐加盟國進口牛、羊肉的數量。¹¹⁸另外，有關農產品的規定仍需在五年後，針對貿易規則重啟協商。

從歐洲協定的內容來看，表面上，歐盟以不對等的方式消除貿易壁壘有助於發展中國家的發展，但是對於敏感產品的規定卻是飽受爭議，尤其是在協定中完全沒有提及走向自由貿易的農業，應是在所有產業中最受限的領域。中、東歐國家的農產品具有比較優勢，若雙方貿易存在著貿易壁壘，對於發展中國家而言，不但是扼殺其生存空間，尤其在1989年至今，歐盟對中、東歐國家之農業貿易已從貿易赤字轉向近16億的貿易盈餘。

二、加入前機制 - SAPARD

歐盟在1999年的「議程2000」中，為了中、東歐國家，特別增加兩項新的「加入前機制」，即ISPA和SAPARD。ISPA是歐盟以每年10億歐元針對基礎建設、運輸及環境提供相關援助。SAPARD則是歐盟以每年5億2千萬歐元特別針對中、東歐國家

第一階段（1992-1997年），歐盟將逐漸取消加盟國70%商品的進口數額限制並降低關稅，而中、東歐加盟國逐漸取消20-30%的關稅。第二階段（1997-2002年），歐盟取消中、東歐加盟國其餘出口產品的關稅及配額。而中、東歐加盟國逐漸減少關稅和其餘進口措施，對歐盟大幅度開放市場。由於歐洲協定的由簽訂到生效仍需一段時間，為加速雙方自由貿易，因此先以暫時性的內部協定(interim agreement)代替，日後內部協定將一併納入歐洲協定內。同註27，頁49-52。

¹¹⁸ 同註27，頁51。

農業及農村的加入前措施，詳述如下：

(一) SAPARD 目標

SAPARD 主要目標有二：1.協助執行歐盟有關農業「現行法律」；2.協助解決農業式農村發展的優先或特殊問題。中、東歐國家在面臨眾多農業改革的迫切時，應將三點置於優先順序：促進市場效率、品質及健康標準，維持並創造就業機會以及環境保護。歐盟也提出適用的政策以供參考，包括：1.農地投資；2.促進加工及市場機制；3.促進品質及動植物控管結構；4.農產方式應環保並維護鄉村景觀；5.經濟活動多樣化；6.設置農業紓困及農場管理服務；7.設置生產者組織；8.鄉村發展及改革；9.土地重劃及改善；10.建立及更新土地申報；11.促進職業訓練；12.發展及促進鄉村建設；13.水資源管理；14.森林措施；15.技術協助。

(二) SAPARD 融資程序

SAPARD 基金是執委會及候選國共同融資申請國之農村發展計劃，75%由執委會支付，其餘的 25%則是由候選國支付。因此，第一階段執委會必須先同意各國農業及農村發展方案，俟執委會作出決定並同意後，方案(plan)始成為正式計劃(programme)。其次，候選國應與執委會締結「多年度融資協議」(Multi-annual

Financing Agreement, MAFA),¹¹⁹並以三項原則為基礎：

- 去集中化管理，即授權各國委派之 SAPARD 專職機構。
- 財政分配以差異化撥款為基礎。
- 運用 EAGGF 保證部分之帳戶審查程序 (clearance of accounts)。¹²⁰

最後，候選國應委派一 SAPARD 專職機構負責各國計劃的審查、管理、控制及統籌財政。這個委派機構需要受到執委會的檢驗，若檢驗同意，執委會作出決定始得授權。所有階段及協議完成後，SAPARD 基金始得流通。

(三) 各國實施 SAPARD 之情形

除了羅馬尼亞延遲至十一月外，其他各國均在 2000 年九月及十月間向執委會提出農業及鄉村方案。候選國對於 SAPARD 開支分為三類項目：農產品效能、農村條件、人力資源／技術援助。從總額來看，農業發展落後及農業人口最多的波蘭及羅馬尼亞得到歐盟最多的撥款，而農業發展較佳的斯洛文尼亞則獲得最少。從細目來看，所有國家都將提昇農產品效能為優先順序，改善農村環境次之，最後是人力資源／技術援助。這樣重生產效能、輕人力資源開發的結果雖然能使產量增加，但是各候選國不願投資

¹¹⁹ MAFA 內容應載明執委會為實行 SAPARD 全期(2000-2006)有關管理及控制規則的細節，包括財政管理、計畫的管理、監測及評估、與 ISPA 及 PHARE 的協調規則、每季及每年的費用公開、審查指針、爭端機制、執委會有關 SAPARD 的財政立法規則等七大部分。

¹²⁰ 由於 EAGGF 佔歐盟近一半的預算，因此對於資金的運用更需受到嚴格的控管，因此在 EAGGF 的「保證部分」設立了帳戶審查程序，每年會員國及執委會將對資金審來及偵查，確保資金能正確運用。

在普遍低落的農村教育上，將阻礙農村經濟朝向多樣化發展。¹²¹
(參見下頁表 3-7)

¹²¹ Ingham, op. cit., pp. 126-127.

表 3-7：中、東歐國家 SAPARD 開支之分配(2000-2006)

	農產品效能 (%)	農村條件 (%)	人力資源 / 技術援助(%)	總額 (百萬歐元) 2000 年價格
捷克	60.5	34.3	3.1	22444
愛沙尼亞	60.1	36.0	3.9	12347
拉脫維亞	54.0	40.0	6.0	22226
立陶宛	68.0	29.0	4.0	30345
匈牙利	56.2	40.7	2.8	38173
波蘭	54.6	40.5	4.8	171603
斯洛伐克	57.5	35.5	5.0	18606
斯洛文尼亞	75.0	24.0	1.0	6447
保加利亞	70.4	19.5	10.1	53026
羅馬尼亞	19.0	68.9	10.1	153243

資料來源：Hilary Ingham and Mike Ingham, “EU Expansion to the East: The Problem of Agriculture” in Hilary Ingham and Mike Ingham eds., *EU Expansion to the East: Prospects and Problems*, Cornwall, UK: MPG Books Ltd., 2002, p. 126.

三、雙零協議(Double-zero Agreement)

為了降低中、東歐入盟後，雙方貿易的衝擊，在 2000 年五月起，歐盟與中、東歐十國個別簽訂「雙零協議」，廢除或降低雙方貿易之關稅。協議內容主要規範三部份：第一，最低度敏感產品，例如水果、蔬菜等 400 多種農產品立即且完全開放自由貿易，並且無數量限制。第二，中、東歐國家進口至歐盟之豬肉、家禽、牛肉等廢除關稅但設定配額，並每年增加 10% 的配額。第三，其他則依照個案處理，降低關稅及設定配額。¹²²

¹²² Commission Press Information, “Fischler Welcomes Agricultural Trade Liberalisation with Applicant Countries,” IP/00/682, http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/00/682|0|RAPID&lg=EN, 2000.6.29.

綜合上述，儘管歐盟與中、東歐國家已大幅度降低雙邊關稅，但事實上，這樣的作法仍是對歐盟自身較有利，因為即使中、東歐農產品價格低廉，但是品質低落、農業設備老舊，與歐盟農產品相比，根本不具競爭力。因此，降低關稅反而有利於促進歐盟農產品以出口補貼的方式，大量傾銷農產品進而打開中、東歐農業市場之門戶。因而在 1999 年 1 月，波蘭激進農民組織群起動員，封鎖與歐盟邊境之車站，抗議歐盟農產品以出口補貼抑價傾銷至波蘭。¹²³ 因此，面對歐盟強勁的農產品，未來中、東歐國家加入歐盟後，自由市場的定律—物競天擇，適者生存必定會對中、東歐國家造成不小的衝擊。

第四節 中、東歐國家適用共同農業政策之爭議

鑑於中、東歐國家農業人口眾多、農業結構落後，若將 CAP 直接適用，則將造成歐盟不可預料之後果，因此，如何將中、東歐國家納入 CAP 將是個十分棘手的問題。基於此，本節將檢視過去歐盟擴大的經驗，了解歐盟加入新會員國對歐盟或 CAP 的衝擊及改革壓力：¹²⁴

壹、歐盟歷次擴大之農業爭議

在過去歐盟歷次的擴大，CAP 一直是個敏感議題。首先，在

¹²³ Martin Brusis, "Internal Problems of the European Union That Might Obstruct an Enlargement Toward the East," in Helen Tang, ed., *Winners and Losers of EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000, pp. 274-275.

¹²⁴ Tim Josling, "Can the CAP Survive Enlargement to the East," in John Redmond and Glenda G. Rosenthal, eds., *The Expanding European Union: Past, Present, Future*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998, pp. 89-107.

七〇年代，英國對歐體高價的農產品及限制從大英國協進口農產品而裹足不前，而歐體則擔心英國加入後，將可能會阻擾甫成立的 CAP 進一步的整合。其次，在八〇年代來自於地中海的農業大國希臘、葡萄牙及西班牙的加入，更是造成 CAP 供需市場極大的壓力。再次，九〇年代奧、芬、瑞典的加入，其強烈的農業保護色彩，及農產品的高品質標準也使得入盟爭議圍繞在農業。然而，儘管如此，面對第五次擴大的規模及新會員國農業發展，將是歐盟前所未見的挑戰。

將新會員國納入 CAP 涉及到新會員國及原有會員國兩方面的調整。新會員國必須根據入盟談判，作出過渡性的調整及安排。另一方面，在會員國則是需視新的市場情況透過 CAP 作出調整。

一、 歐盟歷次新會員國加入之過渡性安排

歐盟在調整新會員國不同的農業政策及價格納入 CAP 有相當程度的經驗。在 1973 年英國加入時，針對英國與歐體農業價格的差距，而以五年過渡期及實施較低的干預及門檻價格來避免農價大幅上漲，並且以「加入補償額」(accession compensatory amounts, AMA)來抵銷價差。

同樣地，在八〇年代歐體向南方國家擴大也必須就過渡性安排進行談判。特別是希臘、葡萄牙農業發展落後，加入後歐體後恐怕無法與歐體農產品競爭，因此歐體分別給予 7 及 10 年的過渡期。西班牙則是因為其農業競爭力較強，加入後將對歐體農業市場造成威脅，尤其是在酒、橄欖油、水果等市場，因此西班牙的過渡期較短，以給予歐體多一點時間調整有關地中海農作之政策。

1995 年，EFTA 國家較高的農業支持價格也帶來極大的問題。尤其是斯堪地那維亞國家地處極地，耕作期較短，產量較少，農業支持價格因而高於歐盟 1.5 至 2 倍。¹²⁵ 因此，除了瑞典在 1991 年農業改革後，農業價格已大幅下降外，其餘國家皆要求較長的過渡期來因應較低的收入。但卻遭執委會拒絕，最後協商的結果是自加入起適用 CAP 政策工具及價格，但給予農民補償性給付，並由 EU 及各國共同融資。

二、歐盟歷次擴大對共同農業政策之改革

除了新會員國作出調整外，新會員國的加入同樣造成 CAP 改革之壓力。新會員國加入農業市場造成的影響來自於許多因素，其中最大的主因即為加入後對農產品市場均衡的實際或預期衝擊。而農產品市場均衡亦將影響預算及對外貿易。

歐體第一次擴大時，由於英國過去依賴大英國協會會員國的農產品的進口，所造成市場失衡的問題即引起相當大的爭議。而丹麥及愛爾蘭小部分的農產品剩餘並未造成嚴重的市場失衡。其後，歐體第二、三次向地中海國家的擴大，則是加劇了市場失衡的問題，甚至連帶歐體預算及貿易的問題。

EU 第四次向 EFTA 國家擴大時，因其農場及人口規模較小，加入 EU 後，並未對於 EU 農產品市場造成衝擊。反倒是由於此等國家位處極地及阿爾卑斯山麓，因此加入歐盟的影響主要表現

¹²⁵ Preston, op. cit., p. 100.

在對集約式農耕造成的環境影響、農村景緻的保存及休憩價值的高度關切，甚至是對農產品品質及安全，以及動植物福利等也表現出極高的關切。

事實上，1995 年 EFTA 國家的加入為中、東歐國家加入歐盟樹立起先例。隨著歐盟一次次的擴大，歐盟各地的農業結構差異也跟著拉大，因地制宜的呼聲也就愈高。由於 EFTA 國家之農業性質特殊，因此 EU 新成立的北極區域農業計劃是由個別國家支付，等同是 CAP 進一步的「再國家化」。因此，鑑於中、東歐國家特別的農業結構，未來將可能在更大程度下倚重其各國政策及融資。

展望歐盟第五次擴大，中、東歐國家的農業潛力及低廉的農產品將造成更嚴重的市場失衡、預算及貿易壓力，並且在 CAP 的適用上引起更多的爭議。

貳、中、東歐國家納入「共同農業政策」之爭議

中、東歐新會員國加入歐盟後，在原有會員國不願意增加預算下，若新會員國適用現行的 CAP，不論是以「價格支持」或「直接支付」進行補貼，其低度發展的農業及龐大的農業人口將帶給歐盟沈重的預算壓力。針對東擴所需的農業開支，由於計算的方式或理論基礎不同，因此眾說紛云，根據中、東歐農業發展局 (IAMO) 估計約為 80 億歐元，執委會則估計每年將需要增加 120 億歐元的預算，¹²⁶但是另一項研究則指出需要 40 億至 310 億歐元

¹²⁶ Hans-Joachim Frank, "Eastward Enlargement of the EU Endangered by Agriculture?" Deutsche Bank Research, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe?204&OIDN=250048>, 2003.5.31.

之間不等。¹²⁷另一方面，一旦加入單一市場，開放農產品自由流通，中、東歐國家低廉的農產品大量湧入現有歐盟農業市場，造成嚴重的市場失衡，此都將對 CAP 提出新的改革挑戰。茲將 CEEC 是否適用 CAP 之爭議說明如下：

一、直接給付

佔農業總支出 63%，並以耕地面積或牲畜頭數作為農民補貼基準的 DP，應是 CAP 是否適用於新會員國之爭詰所在。歐盟執委會在 1995 年所發表的白皮書中，就曾主張新會員國不適用 DP，原因在於 1992 年「麥克雪利」改革將 DP 定義為「用以補償農民因降低『保證價格』所受的損失」。基於此，歐盟認為新會員國既無損失何來補償？然而，此論點一出即遭受抨擊，原因在於：1. 奧地利、芬蘭、瑞典在 92 年後加入歐盟，理應同樣不適用 DP。2. DP 既然是因降低「價格支持」所受損失之補償，但其支付方式卻與其所受損失無相聯。3. 將新會員國排除在 DP 運作之外，違背羅馬條約上所揭櫫 CAP 之目標，況且 DP 又是歐盟「現行法律」之一，因此更不能被排除在入盟談判之外。

另一方面，除了歐盟的論點外，更有學者認為即使在現實上，新會員國也無法直接適用補貼。因為新會員國平均個人 GDP 較低，若將直接給付適用於新會員國，將獨使農民收入增加，造成國內收入分配不均。尤其是土地將隨著其種植物之價值而改變，易有炒作土地之虞。況且大農戶也較小農戶領取較多的補貼，而佃農則什麼都得不到，此更加劇了中、東歐國家貧富不均的情形。關於此點，各界也提出反駁：與中、東歐國家一樣，同屬 GDP

¹²⁷ 同註 27，頁 211。

較低的葡萄牙及希臘亦同樣適用此補貼，並未將之排除。

基於上述種種理由，執委會在 1997 年公布「議程 2000」時，則一改 1995 年之主張，排除中、東歐會員國不適用 DP 之論述。¹²⁸因此，接下來的問題不再是 DP 是否適用，而是如何適用的問題了。

二、參考期(reference period)

目前 CAP 工具尚包括糖及牛奶的生產配額限制，然而配額的參考量是以哪一段時間作為參考期則是另一個備受關切的問題。EU 之立場傾向於以近幾年的產量為計算之基準，但中、東歐國家則認為，他們從中央市場經濟過渡到市場經濟期間，由於結構的轉變，造成產值大幅下降（參考圖 3-4），因此傾向於以八〇年代的產量或未來潛在產量，即較高的產量為基準。因此，EU 與中、東歐國家在參考期的認知上，仍有相當大的落差。

另外一個同樣涉及參考期的是 DP 平均產量的計算。由於 DP 是在 1992 年引進，因此歐盟現有會員平均產量是以 1989-90 為基期而加以校正計算得出，但是新會員國是否以近幾年作為參考期仍需視雙方未來討價還價的結果。

三、出口補貼

¹²⁸ Jorge Nunez Ferrer, "The 'Agreement' on CAP Reform: Does it Solve the Problems of Agriculture for the Enlargement of the Union to the CEECs and the WTO Negotiations?" Columbia International Affairs Online, <http://www.ciaonet.org/pbei/ceps/fej01.html>, 1999.3.22.

中、東歐國家入盟後是否適用於出口補貼，受到 WTO 談判結果的限制。從 WTO 來看，新國家入盟代表的是一個關稅同盟的擴大，因此需要受到 EU 之前在 GATT 談判中，有關出口數量及補貼數額之限制。因此，中、東歐國家入盟將使得歐盟 25 國之農產品量超過之前所承諾的信用(credit)，尤其是在豬肉、穀類及牛肉將會產生嚴重的問題。

儘管如此，中、東歐農產品是否造成 EU 違反 WTO 義務，仍有一些先決條件，即須視中、東歐農產品的生產量是否能在短時間迅速增產、或其國內農產品需求、或國際農產品價格等因素。

129

四、市場價格支持

一旦新會員國農產品價格若引進「價格支持」，則農產品價格將上漲，此不僅將造成通貨膨脹，亦使得中、東歐會員國原本食品花費佔家庭開支的比例就已很高的情況更加嚴重，例如立陶宛、拉脫維亞、羅馬尼亞都在 30% 以上（參考表 3-6）。幸而，CAP 經過九 0 年代兩次改革後，部分農產品已與國際市場價格接近，新會員國加入後，預計將僅有牛肉、牛奶、糖類及黑麥等價格上漲幅度較大。

五、貿易市場之衝擊

¹²⁹ Bureau, op. cit.

由於中、東歐國家農產品價格較低，因此歐盟國家擔心新會員國加入後，農產品將大量湧入市場，造成原有農產品生產國的強大的衝擊。事實上關於此點，過去在中、東歐國家尚未加入歐盟前，雙方就已逐漸消除關稅壁壘，結果是中、東歐農產品非但沒有湧入歐盟，反倒是歐盟與中、東歐國家的農產品貿易由逆差轉為順差，這反映出歐盟自中、東歐國家農產品進口仍存在著貿易侷限。而造成此侷限之因，正是被中、東歐國家視為第二道牆的「技術性壁壘」(technical barriers)，即有關食品安全、動植物福利、健康及檢疫標準等相關規範。¹³⁰因此在短期間內，中、東歐農產品大量湧入歐盟的可能性應不高。

六、新會員國的執行能力

新會員國加入歐盟後，CAP 龐雜的運作方式及層出不窮的補貼詐騙事件，再再考驗新會員國的行政執行能力。其次，目前，中、東歐國家的農產品品質離歐盟標準仍有很大的差距，入盟後，新會員國之農業及食品加工業亦須符合歐盟的高衛生及動、植物檢疫標準。儘管，歐盟已設立 SAPARD 加入前工具，來提昇中、東歐的農業及農村發展，但未來中、東歐是否能在邊境檢查、管制能力、屠宰場標準及管理、瘋牛症及口蹄疫檢測、殺蟲劑的評估及殺蟲劑殘餘檢測等符合歐盟高標準，都是值得值得擔憂的。¹³¹

總體而言，此次中、東歐國家入盟最大的農業爭議即在 DP 如何適用，若 DP 一體適用於新會員國將造成更龐大的預算壓

¹³⁰ 有關於歐盟與中、東歐國家間技術性壁壘之探討可參考 Brenton, op. cit.

¹³¹ Bureau, op. cit.

力。若 DP 不適用於新會員國則將產生雙層(two-tier)的歐盟，這對新會員國而言，是無法接受的。另一方面，不管 DP 如何適用於 CAP，不可否認的是都將帶給歐盟沉重的負擔。因此，面對新國家的入盟，CAP 必須做出改革來符合新的市場需求，然這將引起 CAP 既得利益者的強烈反彈。因此，如何在雙方面達成最後妥協的結果，將為下一章最主要處理的議題。

第四章 共同農業政策改革之決策過程

新會員國加入 CAP 後，不但新會員國需作出調整，同時亦造成 CAP 改革之壓力，此勢必造成 EU 原有會員國之反彈。因此，改革之決策過程如何及其折衝妥協為何，則為本章最主要探究之內容。有鑑於歐盟作為一獨特的政體，其決策過程在超國家主義與政府間主義間擺盪，因此本章將結合兩者並予以系統化分析，即以 Patterson 所提出的「三層賽局」作為分析架構，利用此架構針對各層次予以分析，最後並總結其協商結果。

第一節 談判模型分析

壹、「三層賽局」

一般研究歐盟的理論主要分為兩大途徑，一是「政府間主義」，二是「超國家主義」。然而歐盟在實際運作上，則是兩者兼而有之，因此無論是以何種理論，皆無法貼切解釋歐盟作為一獨特政體的運作。因此，Patterson 在 1997 年結合「政府間主義」與「超國家主義」而予以系統化，並依循 Putnam「雙層賽局」之脈絡應用在歐盟的決策過程，提出「三層賽局」，認為歐盟決策過程需經過三層的談判：

- 一、在國際層面，歐盟必須形成共識，對外向第三國進行談判，談判之結果將影響歐盟之決策。
- 二、在歐盟層面，歐盟決策將受到受到超國家機制及利益

團體的牽制後，才得以形成「歐盟偏好」，亦即歐盟機構間的談判。

三、在國內層面，各國在歐盟決策之立場，必須滿足國內多數組成份子的意見，亦即各國政府與國內成員之談判。

這三層面並非依照線性方式進行，而是同時間進行。任一談判層次之策略或產出將會同時反射(reverberate)到另一層次，並影響之。Putnam 將「協作聯結」(synergistic linkages)及迴響(reverberation)予以區分，前者指的是在國際或歐盟層次藉由議題聯結的型式改變國內可能的產出；後者指的是國際壓力擴大國內贏面(win set)而促成協議的達成，亦或縮小贏面導致負面的結果，例如對手國之政府官員來到本國參訪，導致國內態度的改變。

Patterson 將 Putnam 「贏面」的定義延伸到「三層賽局」：在歐盟層次，會員之「贏面」為在國際層次中，所有可能贏得多數同意之協議的集合(the set of all possible Level I agreements that would win)。在國內層次，會員之「贏面」為在歐盟層次中，所有可能贏得多數同意之協議的集合。只有在相關談判雙方之「贏面」出現相互重疊的部分，協商才能得到解決。

「贏面」的規模取決於三個因素。首先，贏面的規模取決於國內或歐盟層次會員之權力、偏好及結盟的分配，即不同國家或利益團體運用其權力或能力來防衛自身的贏面。另外，Putnam 亦指出「贏面」的規模亦取決於會員對於協議破裂(no agreement)之成本考量。

其次，「贏面」的規模取決於國內及歐盟之政治制度，尤其是

協議批准的程序及重要決策者之自主性。例如在農業政策中，會員國決策通常傾向以一致決而非多數決。因此，在有否決的可能情況下，通常只能做出 CAP 漸進式的調整。

最後，「贏面」的規模取決於談判者的策略。易言之，「贏面」愈廣泛，愈容易達成協議，但愈難在國內層次得到接受。反之，「贏面」愈狹隘，愈能迎合國內所需，但由於缺乏協商的迴旋餘地，協商愈易破裂。

貳、「三層賽局」與「共同農業政策」之改革

原先「中期評估報告」僅是針對「議程 2000」中有關農業改革之評估報告，但是執委會主要鑑於歐盟東擴的需求，以及其他尚包括 WTO 回合談判、食物危機、農業永續發展等，而以此評估報告為藍圖，推動大幅度的農業改革計劃，其中最主要的改革重點就是 CAP 改革的禁區一直接給付與產量脫鉤，減少生產過剩的誘因。

以「三層賽局」來分析此次「中期評估報告」之改革，從國際層面來看，歐盟必須形成一共識，對外與新會員國達成農業的入盟談判，談判的結果將影響歐盟「中期評估報告」之改革力度。在歐盟層次，則需受到內部會員權力分佈的情形、歐盟制度的影響。在國內層次，各會員國又必須得到國內會員之接受，才得以達成「中期評估報告」之改革。

筆者將中、東歐國家之入盟談判視為一子賽局，那麼可以確定的是，其談判自不可能在一真空狀態中進行，而是編織(nested)

在整個共同農業政策改革之賽局網絡中。這個賽局網絡即指稱為「巨大賽局」(Grand game)，而此巨大賽局中，各個層面相互影響，形成一迴圈。¹³²

下表 4-1 中，三個層面在各個時間點中，都有重大事件發生，而這些事件將會相互影響。易言之，當歐盟與新會員國進行入盟談判的同時，各會員國、歐盟各部門機構及超國家制益團體則必須針對 CAP 改革達到妥協，且當各國蘊釀改革 CAP 之時，又受到會員國國內政局的影響。最後，在經過這三層面各項事件的相互拉扯折衝後，最後達到 CAP 之改革。

表 4-1：重大事件時間表

	國際層面－東擴	歐盟層面		國內層面
		輪主席 值席		
1999		德芬	● 「議程 2000」通過	
2002	<ul style="list-style-type: none"> ● 上半年展開農業談判 ● 10月布魯塞爾會議通過新會員國農業補貼辦法 ● 11月25日丹麥妥協 ● 12月12-13日哥本哈根高峰會完成入盟談判 	西丹	● 7月10日執委會提出 MTR 諮文	<ul style="list-style-type: none"> ● 法國：2002年5、6月總統、議會大選 ● 德國：2002年9月聯邦眾議院 (Bundestag) 議員之改選
2003		希臘	<ul style="list-style-type: none"> ● 1月執委會提出 MTR 法案 ● 6月部長理事會通過 MTR 	
2004	● 5月新會員國入盟	愛荷		
2005		盧英	● 1月農業執委費施勒卸任	

¹³² Papadimitriou, op. cit., pp. 50-51.

資料來源：Johan F.M. Swinnen, “A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?” Centre for European Policies Studies, Working Document, No. 173, Sep. 2001, p. 33. 筆者自製。

第二節 國際層次

在國際層次上，CAP 改革壓力除了 WTO 之規範外，主要來自於東擴龐大的農業開支。換言之，歐盟與新會員國在農業談判的結果將影響 CAP 改革之力度。在歐盟與新會員國談判中，歐盟各會員國必須形成共同立場，向新會員國展開入盟談判。而雙方在入盟談判之產出亦同時影響到歐盟內部 CAP 之改革力度及國內會員之反應。

壹、背景

根據尼斯高峰會通過的「東擴指引」，有關新會員國農業入盟談判將從 2002 年上半年展開。在與個別會員國談判前，歐盟執委會預先認定塞普勒斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾它、波蘭、斯洛伐克、斯洛文尼亞十國為新會員國，針對各個談判章節起草一「共同立場草案」(Draft Common Position, DCP)，並與歐盟部門、會員國及候選國進行關於如何將候選國納入歐盟政策之會談。¹³³

有關歐盟農業的「共同立場草案」執委會在 2002 年 3 月提出，主要內容包括：

¹³³ Eurinco, “EU Enlargement Negotiations on Agriculture: a Guide to the EU Position,” <http://www.eurinco.co.uk/enlargement/dcpguide.doc>, 2002.1.30.

- 一、直接給付：歐盟普遍認為新會員國加入時，不能獲得全額的直接給付，原因在於受到兩種因素制約，即已擬定 2000-2006 之財政架構，及新會員國需要時間來採用歐盟「現行法律」。然而，執委會堅決反對雙層 CAP 的產生，因此傾向於以十年過渡期的方式將新會員國納入 CAP，以兩階段方式進行。第一階段(2004-2006)，以現有會員國農民補貼之 25%、30%、35%的比例補貼。第二階段（2007-2013，另一財政架構）則以漸進式增加到 100%而與會員國相等。
- 二、參考期(生產配額、DP 之平均產量)：執委會傾向以近幾年的產量做為未來的配額之參考，然新會員國則傾向以潛在產量或 1990 前較高之產量為參考。因此，雙方之間的差異仍是未來協商的重點。
- 三、農村政策：目前 SAPARD 已在候選國運作，未來加入後將整合至 EU 的農村政策之中。事實上，SAPARD 的內容已與目前現有會員國的農村政策相類似，未來新會員國加入後，有關提早退休、農業環保、造林及最低發展區域等計劃亦將由 EAGGF 的保證部分共同融資。其他有關青年農民、加工、運銷等計劃則由 EAGGF 的指導部分共同融資。

執委會提出「共同立場草案」後，各界包括歐盟會員國及候選國皆對於生產配額、預算等都有極大歧見。未來相關各方將依此做為根據，進行協商。以下將針對歐盟及新會員國的立場及談判過程作一分析。

貳、 歐盟立場

在歐盟執委會拋出「共同立場草案」後，需先經由各會員國的爭辯後，最後才能得到歐盟入盟談判立場之共識。歐盟各會員國一直視新會員國之農業入盟談判為不敢觸及的燙手山芋，歐盟「共同立場草案」在3月提出後仍懸而未決。早先，輪值主席國西班牙希望能在其輪值期間（2002上半年）完成入盟預算及農業章節的談判。但是事實證明，由於德國大選的僵局，致使西班牙無法處理此議題。直至2002年10月布魯塞爾會議前，德、法兩國擺脫了國內選舉因素干擾後，才開始展開協商。但協商之初會員國間出現很大的分歧，尤其是在歐盟整合的兩台發動機—德、法兩國。

首先，作為歐盟農業補貼的主要淨出資國，德國總理施若德多次表示，德國不會同意歐盟在東擴後增加農業預算，因此主張立即徹底改革CAP，並分階段 (phase-in) 給予新會員國農民直接給付，理由是歐盟2004-2006年度預算並沒有安排此項支出。事實上，德國擔心的是，據德國財政部估算，倘若東擴後繼續執行目前的農業補貼政策，歐盟每年將增加80億歐元的額外財政負擔，而其中的1/4需由德國來承擔，這是德國財政不能承受的。¹³⁴ 其他的淨出資國英、荷、瑞典也與德國持相同意見，反對增加農業預算，甚至更積進地主張廢除直接給付。

作為歐盟農業補貼最大受益國的法國則希望將CAP改革推遲至2006年後，認為2004-2006年度的歐盟預算已為新會員加入

¹³⁴ 人民網，〈歐盟擴大：障礙掃除 前景明朗〉，
<http://202.130.245.40/chinese/HIAW/223814.htm>，民91.10.28。

歐盟後的農業補貼準備了足夠的資金。另外，身兼輪值主席國的農業補貼第二大受益國西班牙則是希望東擴議題能與 CAP 改革脫鉤，分別處理。其他的淨受益國如義大利，則是拒絕任何因東擴而減少農業補貼的政策，但同意應新會員國的需求，逐漸引進共同融資。

在這樣的背景下，布魯塞爾會議能否順利進行，乃至於歐盟擴大進程順利與否的關鍵在於德、法兩個大國能否在農業補貼問題上達成妥協，這使得德、法兩國更加體認到協議破裂的成本。在此關鍵時刻，24 日布魯塞爾會議開始前，法國總統希拉克 (Jacques Chirac) 和德國總理施若德經過短暫的雙邊會晤後達成妥協。這不僅為布魯塞爾會議的順利進行掃平了道路，同時也為歐盟如期實現擴大奠定了基礎。

在德法妥協的共識基礎上，歐盟 15 國就歐盟擴大後的財政安排順利地達成了協議。主要內容包括：

- 一、農業補貼維持在目前的 400 億歐元，往後每年增長 1% 抵消通貨膨脹，一直持續到 2013 年。
- 二、在新會員國的農業協議上：¹³⁵
 - 新會員國自 2004 年起獲得現有會員國 25% 的直接給付，之後以 9 年為過渡期階段性增加。
 - 新會員國將在加入前 3 年(2004-2006)接受 230 億歐元的結構援助。
 - 在 2004-2006 年間，歐盟將考慮給予歐盟新會員國一定的

¹³⁵ BBC Online News，〈歐盟就東擴達成歷史性協議〉，
http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2362000/23629132.stm，民 91.10.25.

財政補貼，以保證他們不成為歐盟財政淨出資國。

參、新會員國立場

新會員國對於直接給付的立場是反對階段式獲得農業補貼，主張一入盟即享有與現有會員國相同的補貼，因此新會員國對於布魯塞爾會議的結果表達強烈不滿，他們認為歐盟開出的 25% 的比例過於小氣，10 年的過渡期也過於漫長。佔有新會員國農民人口近 70% 的波蘭甚至再次提出 65% 的要價，並聯合捷克等新會國的農民走上街頭，呼籲政府拒絕接受「二等公民」的待遇，並要求平等權益。

為了避免遭受到不公平待遇，新會員國決定聯合向歐盟施壓。2002 年 11 月 15 日新會員國十國領袖齊聚華沙，商討入盟談判最後階段之因應策略，會後並發表聯合聲明，強調歐洲統合的基礎在於公平與團結的意識，「於協商最終之財政安排時，應充分顧及這些原則，並一體適用在現今與未來的會員國」；有關新會員國之預算淨值狀況、結構與融合基金之財務挹注以及農業直接給付等方面，均應獲得較入會前更佳之條件或是公平合理的待遇和支援，最後且「提醒」歐盟各國，入盟談判的結果將左右著中東歐選民在公民投票中的意向。¹³⁶

為了安撫新會員國的情緒，農業執委費施勒(Franz Fischler)多方奔走中、東歐國家，在波蘭時曾向波國人民表示，「歐盟既非

¹³⁶ 鍾志明，〈歐盟東擴與中東歐發展〉，「二〇〇二年歐盟之回顧與前瞻」學術研討會，政治大學國關中心歐盟論壇主辦，台北，民 92.1.17。

天堂，亦非地獄，純粹只是對波蘭農民較好。...但在波蘭農民心中造成錯誤的幻想將是嚴重的錯誤，因為協商的迴旋空間相當有限，有些現有會員國甚至不願支付直接給付，況且歐盟預算也相當吃緊。」¹³⁷

最後，為了打破僵局，輪值主席國丹麥代表歐盟在 11 月 25 日提出了一個相當大膽的新方案，即丹麥妥協 (Danish Compromise)，包括再增加 13 億歐元的預算，即將布魯塞爾會議上擬定的 2004—2006 年三年中用於接納新會員國的費用從 375 億歐元提高到 388 億歐元，使新會員國農民獲得的補貼在入盟當年就能達到現有會員國的 40%，過渡期也縮短為 6 至 7 年。¹³⁸

但這個方案很快在相關各方引起強烈反應。候選國首先表示願意接受，因此波蘭總統和總理分別前往歐盟各國展開外交攻勢，法國、義大利、西班牙、瑞典等已對丹麥的建議表示支持。但該建議卻遭到了歐盟預算貢獻最大的德國反對。德國總理施若德在柏林會晤丹麥總理拉斯穆森 (Anders Fogh Rasmussen) 後批評這一建議，認為歐盟原先的立場代價就太高，現在丹麥的建議代價更高，德國根本無法付擔。

儘管新會員國接受丹麥提議，但仍對進一步的農業補貼抱存希望。在 10 個候選國中，波蘭是向歐盟要價最高、立場最為強硬，並且一直堅持到最後的國家。在歐盟丹麥哥本哈根舉行擴大會議期間，波蘭對丹麥代表歐盟提出已經作出很大讓步的丹麥妥協再

¹³⁷ The European Union Online, "Fischler in Poland: "EU Is Neither Heaven, Nor Hell - But Simply Better for Polish Farmers," "

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/18.htm#book5>, 2002.9.19.

¹³⁸ 國際縱橫，〈“大歐洲”的夢想在哥本哈根能否實現？〉，

<http://online.cri.com.cn/772/2002-12-12/105@126401.htm>，民 91.12.12。

次發起挑戰。最後，歐盟被迫向波蘭作出讓步，提出前三年的總補貼額為 408.3 億歐元，不但同意向波蘭增加約 10 億歐元的預算補償，而且滿足了波蘭在入盟後前三年將農業補貼增加到 60% 的要求。波蘭等於是在歐盟放棄只增加 25% 的首道談判防線後，又突破了丹麥提出的 40% 的第二道防線。

儘管波蘭的強硬舉動曾使農業談判前景顯得撲朔迷離，但就連堅決反對波蘭要求的德國總理施若德也不得不表示，「歐盟東擴沒有波蘭不可思議。」波蘭之所以在整個歐盟東擴談判最後階段表現強硬，關鍵在於其在人口、國家規模、地緣政治上擁有讓人無法小覷的份量。波蘭媒體分析說，「波蘭利用其自身的份量和在東擴談判中樹起的強硬形象，波蘭希望今後在歐盟內部充當捍衛中、東歐利益的代言人，並擔任中、東歐國家的領頭羊。」¹³⁹

肆、入盟談判結果

哥本哈根高峰會在 2002 年 12 月 12-13 日進行，歐盟 15 國完成與 10 個候選國的入盟談判，有關農業談判結果如下：¹⁴⁰

一、農業及財政相關政策方面：

(一) 直接給付：在 2004-2013 年間，新會員國分階段適用直接

¹³⁹ 國際縱橫，〈討價還價到最後 歐盟東擴波蘭份量有多重〉，<http://online.cri.com.cn/772/2002-12-29/105@132888.htm>，民 91.12.14。

¹⁴⁰ European Commission, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap7>. Copenhagen European Council, http://europa.eu.int/comm/copenhagen_council_20021212/index_detail_000000023_en.html, 2004.3.25.

給付。新會員國農民將自 2004 年起獲得現有會員國直接給付的 25%、2005 年 30%、2006 年 35%，一直到 2013 年，每年以 10% 增加至 100%。並且新會員國可在兩種方式中選擇在歐盟直接給付上附加(top-up)補貼(如表 4-2)，此附加補貼的 40%在前三年可由農村發展基金融資，自 2007 年後則由各國負擔。此外，鑑於歐盟直接給付複雜的計算方式，新會員國在期限內可以選擇使用與地區脫鉤補貼的方式直接給付，即「單一區域給付」(Single Area Payment, SAP)，以取代現行適用於歐盟的給付方式。

(二) 市場措施：與會員國相同，包括出口補貼及干預價格等。

(三) 參考量(配額、地區基礎)：農產品之參考量以近年內產量為基準，並根據特殊狀況予以斟酌。

(四) 農村發展：

1. 給予新會員國在期限內特別附加財政援助，包括在農村發展的共同融資上，歐盟出資比例較多。
2. 調整或設置部分農村發展措施以配合新會員國在入盟初期之需要。換言之，新會員國在期限內，可以農村發展基金來重建農村。

表 4-2：新會員國直接給付適用標準

方案一：	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
歐盟	25%	30%	35%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
各國附加 (至多 30%)	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	20%	10%	--
加總	55%	60%	65%	70%	80%	90%	100%			

方案二：	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013

歐盟	25%	30%	35%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
各國附加 (附加至較加入前總額多 10%)	45%	40%	35%	30%	20%	10%	--			
加總	70%	80%	90%	100%						

資料來源：European Commission,

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap7>，筆者自製。

二、農業相關之動植物檢疫方面：

給予特定食品經營場所過渡期以提昇並符合歐盟要求。這些食品經營場所包括捷克 52 處、匈牙利 44 處、波蘭 485 處、拉脫維亞 117 處等。在過渡期間來自於這些場所之食品必須特別註記，並不得以任何形式在歐盟其他地區販售。

新會員國入盟談判中，最困難的農業談判最終在丹麥任期中完成。從丹麥最後提出的新方案中，不難看見丹麥急於完成入盟談判的心情。若是丹麥在任期間無法完成入盟談判，那麼它將難逃眾人最嚴厲的指謫。當然，除了丹麥外，法國與德國亦扮演起重要的推手，尤其是在十月布魯塞爾會議針對預算的妥協。

歐盟與新會員國入盟談判完成後，接下來就是履行東擴龐大的支票的問題了。目前歐盟每年農業財政支出約為 450 億歐元，占歐盟預算一半，俟新會員國加入後，若 CAP 不改革，則歐盟擴大後，25 國農業補貼將會嚴重超支。據歐盟估計，在 2007-2013 年新財政架構每年可能至少超支 5 億歐元。因此，歐盟與新會員國入盟談判之結果將迫使 CAP 作出改革，以緩解沈重的財政預算

支出壓力。¹⁴¹

事實上，除了東擴問題外，在國際層次上，尚有另一個改革壓力來源，即 WTO 多哈回合談判。繼第三屆部長理事會在 1999 年西雅圖會議失敗之後，2001 年 11 月在多哈會議上，已發展國家進行有關農產品貿易自由化的談判。一方是以美國、加拿大、澳大利亞為首的農產品出口國，另一方是以歐盟、日本為主體的農產品進口國。美國和歐盟的最終妥協方案是將現有的「黃盒措施」轉換成「藍盒」和「綠盒措施」。目前，美國在這方面已經採取了超前措施，漸漸減少「黃盒措施」，獨剩歐盟仍保留鉅額的「黃盒措施」。之後，美國復於 2002 年中頒佈了「新農業法」，並在 2002 年 7 月日本奈良會議(Nara Conference)上提出了農產品貿易全面自由化的議案。美國的種種舉措都將迫使歐盟共同農業政策進一步作出改革。

第三節 歐盟層次

Patterson 在探討歐盟的決策過程中，有鑑於歐盟為一個獨特的政體，因而除了考慮國際、國內層面之因素外，應另加一歐盟層面。在歐盟層面，對於 CAP 改革之力度也深受以下因素之制約：

壹、歐盟會員之權力分佈

在歐盟層次上，會員國間權力相互的合縱連橫亦同樣影響

¹⁴¹ 任紅妍、胡迎春，〈對國際市場的扭曲－透視歐盟共同農業政策改革方案及其影響〉，《探究》，第 3 期，頁 93.4，頁 17-18。

CAP 改革方向。各會員國對於是否在歐盟東擴前改革 CAP 及改革的內容皆有不同的看法，造成會員國對於 CAP 改革態度分歧的主因在於預算的分攤。預算淨出資國德國、英國、荷蘭、瑞典、丹麥贊成 CAP 改革以降低預算支出。另一派以農業補貼最大受惠國法國及其他預算淨受益國西班牙、愛爾蘭、希臘、葡萄牙等則為反對改革之陣營，強調東擴不應損及現有會員國之利益，應將 CAP 改革推遲至 2006 年。(參照圖 4-1)

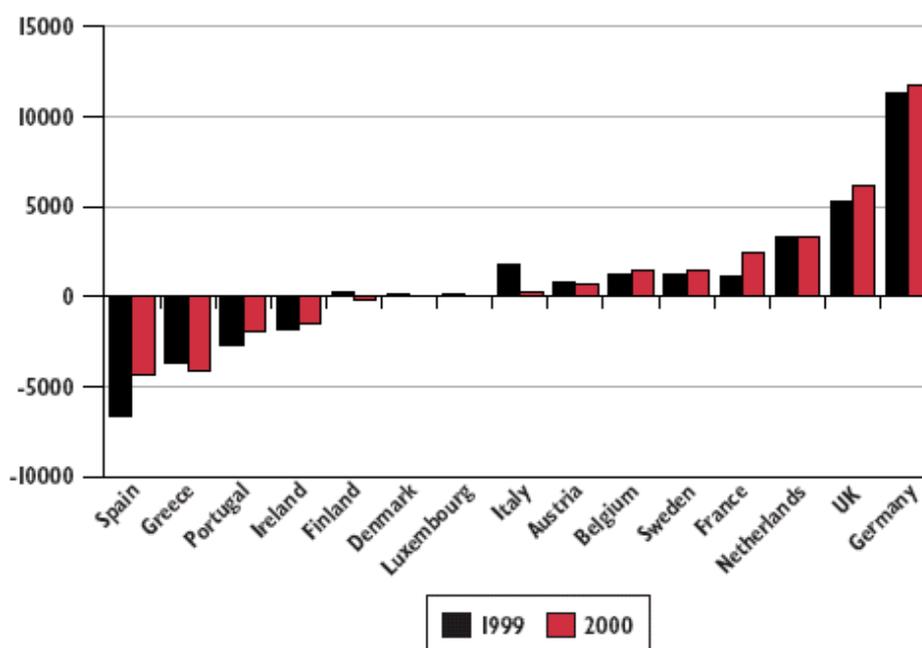
事實上，歐盟會員國中，小國如愛爾蘭、葡萄牙、希臘、比利時、盧森堡、荷蘭等國家，¹⁴²在協商談判時，為了避免孤立，多會依議題不同尋求與自己看法相同的國家同盟，或是依附大國。儘管小國在決策程序上擁有否決權，但在實際運作上，少了大國的支持，仍只是孤掌難鳴。因此 Moravcsik 認為，否決權僅止於大國的專利。¹⁴³因此，CAP 改革最主要仍是在德、法、英、西、義等大國間利益的調和與折衝，甚至應視德國在農業問題上如何與法國達到妥協。然而，改革各方各自有其「贏面」，只有在各方「贏面」重疊之處，CAP 改革才能實現。換言之，只有尋求一最大公約數，才將是最後的協議結果。

圖 4-1：歐盟預算淨貢獻國／受益國

單位：百萬歐元

¹⁴² 此小國是以國土、人口、經濟規模、GDP、行政部門等作為評定標準。Baldur Thorhallsson, *The Role of Small States in the European Union*, Aldershot, England: Ashgate, 2000, pp. 209-215.

¹⁴³ Ibid., p. 215.



資料來源：UK hm-Treasury, “European Community Finances,”
http://www.hm-treasury.gov.uk/media//E665E/eu_finances_chap1to4.pdf, p. 11, 2004.3.23.

貳、預算壓力

預算壓力一直是 CAP 改革的原因。雖然經過「麥克雪利」及「議程 2000」兩次改革，農業佔總預算的比例下降，但實際預算卻是不減反增。因此，農業預算的問題並未根本解決，又將面對十個中、東歐國家加入歐盟後龐大資金的挹注。目前歐盟每年的農業開支約占歐盟財政預算的一半，在新會員國加入後，倘若維持目前的補貼政策，勢必造成農業補貼總額急劇膨脹，形成無法彌補的財政缺口。歐盟農業執委費施勒指出，依現行農業補貼政策實施下，歐盟 25 國很可能在 2007-2013 預算期的中期就要超支

至少 5 億歐元。¹⁴⁴ 因此，若 CAP 不加快改革腳步，那麼「協議破裂」的代價就是歐盟開支更不堪負荷。

預算壓力對於農業改革的影響層面很大，但是存在著許多政治上的阻礙。首先，預算壓力將會刺激直接給付的改革，而降低直接給付的方式大致上有三種：其一，藉由長時間限制預算成本，即採「遞減」(degressivity)。其二、藉由限制每個農場的補貼，即「調節」。其三，藉由會員國共同負擔補貼，即「共同融資」。但是不論以何種方式都將是在政治上窒礙難行的。¹⁴⁵

然而，另一方面，預算壓力也會造成某些領域的改革更加複雜。例如，削減奶製品及糖類價格或配額在政治上是知難行也難，各國政府不可能輕易放棄或減少其配額或補貼，除非將奶製品及糖類的補貼方式按照直接給付的方式，以農地面積或牲畜數計算，但是這又是在技術上相當困難。因此，在奶製品及糖類的改革阻力將較直接給付的改革大的多。從上述例證可以得知，不論如何削減以求降低農業支出都將受到各方不同的阻力。¹⁴⁶

參、食物危機

隨著歐盟各會員國邊界的開放，單一國家發生的食物危機不可能再像過去一樣，只存在個別的國家貨櫃之中，而可能在短時間內迅速擴散開來。例如 1986 年英國及 2000 年再度爆發的瘋牛

¹⁴⁴ 宋波，〈歐盟共同農業政策的改革及其特點〉，《國際經濟合作》，第 5 期，頁 92，頁 20。

¹⁴⁵ Johan F.M. Swinnen, "A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?" Centre for European Policies Studies, Working Document, No. 173, Sep. 2001, pp. 27-28.

¹⁴⁶ Ibid.

症及口蹄疫，在短時間內襲捲全歐洲大陸。另外在 1999 年比利時爆發的戴奧辛食品污染事件，嚴重波及其他可能使用遭戴奧辛污染飼料的歐洲國家，如法國、德國及荷蘭的畜產品，使得全球各地對歐洲出口的食品嚴格限制。

食物危機除了導致疫情或污染擴散外，亦連帶產生了許多效應。第一，針對這些事件，消費者藉由大幅度降低消費予以反擊，例如在法國牛肉銷售量就下降了 26%。第二，消費者及環保團體將農產品加工及動物福利的議題搬上農業議程檯面，造成更大的改革壓力。第三，為了圍堵瘋牛症和口蹄疫，以及強制收購農產品，歐盟必須增加龐大的額外支出。最後，在政治效應上，戴奧辛污染事件使得素有「處理問題能手」之稱的比利時總理迪翰 (Jean-Luc Dehaene)，以及其所領導的基民黨與友黨先後成立聯合政府執政四十年後，在 1999 年議會大選中落敗，而成為最大的在野黨。¹⁴⁷ 在德國的政治效應則是瘋牛症使得德國農業部長及衛生部長雙雙引咎辭職。

在過去五、六年，消費者及納稅者對於 CAP 不滿的情緒已迫使農業作出改革。在「議程 2000」已樹立起以農村發展為主要目標的第二支柱，強調食品安全、消費者保護、環保政策及社會關懷。然而，這些改革目前只流於型式，本質上，CAP 仍是以支持生產者收入為主軸，因而間接提高生產之誘因及鼓勵集約式生產。對納稅者而言，他們認為農業津貼應用於食品品質的提昇、環境及社會福利等措施。因此，他們對於 CAP 不符合社會目標存在著極大的不滿。甚至三個主要國際性組織：世界野生動物基金會 (World Wildlife Fund, WWF)、歐洲消費者組織 (le Bureau

¹⁴⁷ 時報文教基金會，「戴奧辛痛襲 比利時政治休克」，
http://www.chinatimes.org.tw/news/1999/06/19990615_05.htm，民 88.6.15。

Européen des Unions de Consommateurs, BEUC)及牛津饑荒救濟委員會(Oxfam)發出聯合嚴正聲明，疾呼 CAP 應朝健康及公平方向努力。¹⁴⁸

時至今日，隨著食物危機接連爆發，以及農產品品質、環境及動植物檢疫標準較低的中、東歐國家即將入盟，大眾愈來愈能意識到農產品生產過程中的安全問題，而這已使得公眾輿論轉向，歐洲普遍不再認同保證農民收入的必要，而是意識到農業改革對於食品品質的迫切性。¹⁴⁹

肆、農業執委任期將屆

農業決策過程中，農業執委扮演著十分重要的角色。倘若農業執委行事獨斷(assertive)，他可以與其內閣聯合主導決策之形成(例如 F. Andriessen)。反之，農業執委較不獨斷，則決策的重心將倚重於農業執委會(例如 P. Dalsager)。一直以來，農業執委多從北方小國拔擢，¹⁵⁰ 尤其是以丹麥及荷蘭為主，因為擔任農業執委的一職是需要相當的政治技巧，成事的要件在於對未來能洞見觀瞻，且在各方衝突中，諸如執委會、農業部長理事會、農業遊說團體、各會員國間得到信任，力使各方不同利益達到妥協。這代表著他必須藉由在農業政策中掌舵及展現解決爭端的能力來建立其威信。因為在權力分散的歐盟，更需具備政治說服的技巧。¹⁵¹

¹⁴⁸ WWF, "The Future CAP Must Be Greener and Fairer," http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/news.cfm?uNewsID=7403, 2003.6.10.

¹⁴⁹ Bureau, op. cit.

¹⁵⁰ 歐盟執委會有 20 名執委，其中一名為主席，其他十九位由各會員國提名，經諮詢主席候選人之後，送交歐洲議會行使同意權。

¹⁵¹ Grant, op. cit., p. 151.

表 4-3：歐盟歷屆農業執委

任期	農業執委	國籍
1958-72	S. Mansholt	荷蘭
1972-73	C.S. Mugnozza	義大利
1973-77	P. Lardinois	荷蘭
1977-1981	F. Gundelach	丹麥
1981-1984	P. Dalsager	丹麥
1984-1989	F. Andrieesen	荷蘭
1989-1993	R. MacSharry	愛爾蘭
1993-1995	R. Steichen	盧森堡
1995-2005	F. Fischler	奧地利

資料來源：Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy*, New York: St. Martin's Press, 1997, p. 150.

1995 年上任，並在 2000 年續任的奧地利籍農業執委費施勒，在策劃了「議程 2000」後，即將在 2005 年 1 月卸任。因此在其卸任前欲將 CAP 推向更進一步的永續發展的歐盟農業模式。近幾年幾次食物危機的爆發及東擴的壓力，突顯出食品安全此議題的重要性，而此正好給予費施勒一個改革的重要契機。

伍、非農業領域之壓力

在歐盟層次上，農業執委會的決策同樣也受到其他歐盟機構或其他領域的影響，尤其是貿易。過去的貿易執委（例如 Leon Brittan），對於 CAP 及其貿易影響感到十分不滿，但若非必要他們並不會在 CAP 的改革討論中採取強勢的作為。然而，相較於過去，現任法國籍對外貿易執委 Pascal Lamy 在 CAP 改革討論中採取較為主動積極的態度，並藉由貿易談判施予 CAP 改革壓力。

另外，現任預算執委 Michael Schreyer 同樣也對農業「中期評估報告」表示關切，認為這是 2007-13 財政架構改變 CAP 方向的最後一個時機，並指出目前農業花費沒有超支是因為目前美元兌歐元的匯率較低的原因。未來為了抑制 CAP 開支，Schreyer 傾向於「遞減」直接給付，並對 CEEC 入盟後之補貼方式質疑。¹⁵²

陸、超國家農業組織勢力式微

面對 CAP 改革的聲浪來勢洶洶，各農民團體紛起抵抗。首先是 COPA/CONEGA 對於農業補貼將與產量脫鉤，並依其是否達到環境保護標準來補貼表達無法接受，因為這將使得農民的補貼依恃在不能掌控的環境上。其次，歐洲農民協調組織(Coordination Paysanne Européenne, CPE)則認為降低農產品生產者價格而圖利農產品中間商及超市，不符社會公義。¹⁵³另外，歐洲青年農民理事會(Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs, CEJA)則質疑改革後的共同農業政策還剩多少「共同」？

儘管農業組織對於農業改革怨聲載道，但自「麥克雪利」改革後，在六〇年代影響力大的超國家農業組織 COPA 勢力漸弱，從農業決策者(policy-maker)轉向成為決策接受者(policy-taker)。此肇因於 COPA 對於「麥克雪利」改革將價格支持轉向收入支持的作法十分不滿，因為：1. 這將使補貼政策較為透明，且較易受到檢驗，不如市場支持政策可藉由消費者價格粉飾。2. 直接給付涉及到補貼的方式，例如何類的農民應得到多少的補貼，這類的

¹⁵² Eurinco, "Fischler Seeks MTR Compromise," http://www.eurinco.co.uk/cap/fis_schr.html, 2002.4.26.

¹⁵³ CPE Farmers, "CAP Reform Proposals: Instruments without Social Legitimacy," http://www.cpefarmers.org/positions/en/17_180303.htm, 2003.3.18.

問題將會瓦解 COPA 利益的一致。3. 收入支持也將使得經濟不如過去市場支持穩定，並且造成政治上更為依賴補貼。¹⁵⁴

儘管 COPA 的不滿，農業利益團體在歐盟層次漸漸失去權利或工具來影響 1992 年的改革卻是不爭的事實，執委會亦不如過去支持 COPA 的超國家性質來與部長理事會制衡。事實上，只要 CAP 成為歐洲整合的阻力或是執委會將抑制農業支出，那麼 COPA 的政治影響力將嚴重受限，執委會只能直接與部長理事會交涉。

綜合以上幾點因素可以發現，各會員國針對 CAP 改革之不同意見在歐盟平台上相互折衝妥協後，仍受到歐盟機制的制約，諸如預算、其他部門、消費者及環保超國家組織等，最終才得以在歐盟層次上達到共識。

第四節 國內層次

「新統合主義」(neo-corporatism)乃是在歐洲國家獨有的政經環境下，所發展出來的一種政府與利益團體間的互動模式。新統合主義論者認為影響政策的力量若已自行整合成幾股主要的聯盟，政府便應順勢而為，將這些主要的勢力納入政府的決策體系之中，藉由它們對政府決策程序的參與來化解這些勢力所可能引發的對立與抗爭。¹⁵⁵

從新統合主義來看，由於德國及法國農民團體在選民結構所

¹⁵⁴ Rieger, op. cit., p. 168.

¹⁵⁵ 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘邦順編譯，《法國政治體系》。台北：風雲論壇出版社，民 89.9，頁 81-84。

佔的重要性及農民組織的動員性，因此 DBV 及 FNSEA 兩大農民團體對於政府的農業決策更是具有相當大的影響力。特別是在德國與法國都在 2002 年面臨到大選的壓力，而絕大多數的農民都是期待農業政策能維持現狀，因此愈益突顯出國內會員對於政策決定的影響力。

另一方面，對歐盟國家政府來說，在歐盟談判桌上達成的協定還要回過頭來取得本國農民的支援與理解，讓他們接受必須作出一定犧牲的現實，而這對已經面臨困境的歐盟農民來說是件痛苦的事情。今後，隨著歐盟農產品市場的開放和新會員國農產品的大量進入，歐盟是否會面臨更大規模的農民抗議是個問號。

壹、德國

即使已成為工業大國的德國，農業的保護色彩仍然濃厚，農民組織的力量一直是相當活躍，但是幾件重大的事情發生使得農民的影響力大為削減。其一，重建東德的龐大支出持續發酵，讓德國政府不得不考量對歐盟預算的貢獻。其二，1998 年社民黨施若德擔任德國總理後，不如柯爾(Helmut Kohl)所屬的基民黨及其姊妹黨基社黨擁有 80% 的農民選票，¹⁵⁶因此較易推動改革。其三，2000 年底再度爆發瘋牛症之政治效應使得德國衛生部長及農業部長雙雙下台，施若德當下指示將農業部更名為「消費者保護、營養和農業部」，強調食品安全的重要性。¹⁵⁷因此，總體而言，德國對 CAP 的立場是贊成削減農業開支、直接補貼且與產量脫鉤，

¹⁵⁶ Patterson, op. cit., p. 147.

¹⁵⁷ Lee Miles, "Developments in the Member States," in Geoffrey Edwards and Georg Wiessala eds., *The European Union: Annual Review of Activities*, 2002, p.148.

並取消各式各樣繁雜的補貼而代之以「單一農場給付」(single farm payment)，¹⁵⁸並關切食品安全的問題。

然而，這次 2002 的德國總統大選卻對德國 CAP 的立場具有某種程度的影響。因為近年來，紅綠配聯合內閣總理施若德及外長費雪聲勢下滑，加上德國經濟持續低迷、歐元的頹勢及德東的重建問題亦在選舉時機突顯出來，在選舉壓力下，德國一直不敢觸碰有關農業補貼的議題，因而延宕 CAP 改革。德國大選後，執政黨僅以些微差距過半（603 席中取得 306 席），這意謂著未來施若德對於政策操縱的空間將大為受限。¹⁵⁹

德國的農民組織，不像法國一樣具有各式各樣的農業團體，而是以一個德國農民組織為代表。因此，DBV 被視為德國最有力的利益團體之一。Hendriks 曾說，「DBV 有效的決定聯盟政府的決策，並影響其在歐盟的立場。」對於此次農業改革，DBV 認為 CAP 去中心化的管理，將更多的行政管理權下放至各邦及區域，不僅摧毀單一市場，更造成龐大的行政開支。¹⁶⁰

貳、法國

世界第二大農產品出口國亦是擁有近一百萬農民人口，僅次於義大利的法國，其農民在政治的影響更是可觀。根據 Keeler 在 1996 年研究，當時法國農民人口僅佔 4%，但卻有高達 17% 的選民具有強烈的農業特質。大部分法國農民分屬於三個高度影響力

¹⁵⁸ Eurinco, "German Position on Mid-Term Review," http://www.eurinco.co.uk/cap/mtr_de.html, 2002.2.26.

¹⁵⁹ Michael Bruter, "Developments in the Member States," in Lee Miles ed, *The European Union: Annual Review of Activities*, 2003, pp. 144-146.

¹⁶⁰ DBV, "Kein Aufbruchsignal, sondern Schwere Bürde für die Deutschen Bauern," http://www.bauernverband.de/konkret_687.html, 2003.6.26.

的農民組織，遍及法國兩萬個農莊。由於為數眾多的農莊，使得法國農民有機會透過選舉制度在地方上成為民選官員。事實上，三分之一的鄉鎮首長都曾是農民，無怪乎參議院擁有比例過高的農民代表。社會學家 Hervieu 曾說，「要當個法國傑出的政治家，你必須一腳踏在巴黎，一腳踏在農村。」這句名言最有利的代表即是前農業部長目前為現任總統的席哈克。他曾在代表 Correze 出任眾議員時，同時身兼巴黎市長。¹⁶¹

在這次農業改革前，法國正好在四、五月遇上總統大選，因此任何的改革都將遭致反對，因此大選後席哈克才得以挾其 82.2% 的民意基礎進行 CAP 協商。擁有農民起義(jacuerie，源自於十四世紀的札克雷起義)傳統的法國農民團體，向來對於政府農業政策的形成具有相當重要的影響力。¹⁶²針對此次改革，法國最大農民團體 FNSEA 聲稱「改革將使共同農業政策走上絕路」。「常設農會大會」(Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, APCA)認為改革協議對農業的前途及農民在社會中的地位有重大影響，並且反對解除市場管制或將 CAP「再國家化」，並揚言執政者須為這項決定負起全部責任。¹⁶³

歐盟東擴迫使 CAP 改革，這意謂著所得到的津貼將逐年減少，可分的「餅」越來越小，這是很難讓農民接受的現實。為此，法國等國家的農民已多次舉行示威遊行，切斷高速公路，堵截來自中、東歐國家的進口農產品。¹⁶⁴

¹⁶¹ Bruce Stokes, "Chirac's Farmers," *National Journal*, Vol. 35, Issue 32-34, 2003.8.9

¹⁶² Grant, op. cit., p. 167.

¹⁶³ 大紀元，〈法農民對共同農業政策改革表不滿〉，
<http://dajiyuan.com/gb/3/6/27/n334373.htm>，民 92.6.24。

¹⁶⁴ 人民網，〈新老成員差距懸殊，歐盟又擴充十國〉，
<http://www.people.com.cn/GB/guojiji/23/88/20030423/978338.html>，民 92.4.23。

參、英國

在英國，農民組織的性質與德國及法國有顯著的 不同。首先，英國的農產品較具競爭力，因而主張 CAP 合理化，使歐盟生產者反應出國際市場價格。其次，英國農民組織團結且與政府關係緊密，但是政府對農業的影響性小，農業部長在內閣中亦非重要職位。因此，農民組織的影響力較小。

英國對於 CAP 的態度一直是維持著主張激進改革的基調，連同丹麥、瑞典強調 CAP 應該更徹底改革，農業補貼應與產量脫鉤，朝具有市場競爭力的方向，而不該受到層層保護。英國唯一關切的是有關「調節」的政策，因為調節政策是根據每個農場規模予以調整補貼，改善過去 80% 的農業補貼落在 20% 的大農主手上，因而對小農主有利，但是對於境內擁有大農的英國將是嚴重的影響。

肆、西班牙

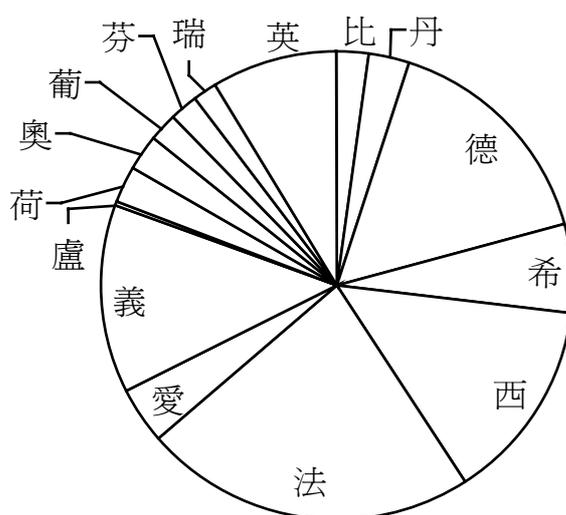
不同於德、法、英，西班牙政府與利益團體的關係就不如北歐國家來的的密切。然而，近幾年來部會首長卻有與農民團體透過非正式程序增加互動的趨勢，他們透過提供資訊、評估、技術建議等，以影響西班牙在歐盟農業政策立場的形塑。¹⁶⁵

僅次於法、德的農業補貼受益國以及歐盟預算之最大受益國

¹⁶⁵ Thorhallsson, op. cit., p. 205.

西班牙(參考圖 4-2)，對於近 60 億的農業津貼自然不可能輕言放棄，因此反對在 2006 年前做出任何的農業改革。西班牙農業部長 Miguel Arias Canete 認為，這次 CAP 改革對農業產出佔 4.1%GDP 的西班牙之影響，較法國僅佔 2.4%是更為負面的。西國兩個主要農民組織「農民暨畜牧業者聯盟」(Coordinadora de Organizaciones Agrícolas y Ganaderas, COAG)及「小農暨畜牧業者團結組織」(Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, UPA)則斷然拒絕這個讓西國農民損失近 7 億元的農業改革提案。¹⁶⁶

圖 4-2：各國獲得 EAGGF 保證部分之比例



資料來源：European Commission, http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/342.pdf, 2004.3.3. 筆者自製。

伍、義大利

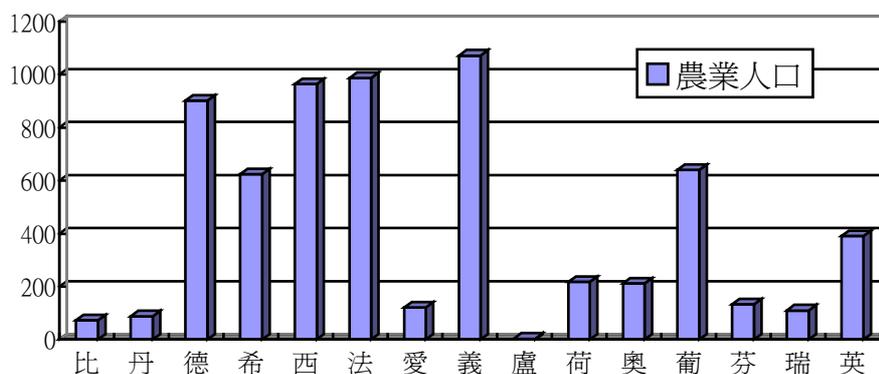
在歐盟各會員國中，擁有農民人數最多的義大利（參照圖

¹⁶⁶ Financial Express, "EU Split Over Farm Subsidies Reform Plan," http://www.financialexpress.com/fe_full_story.php?content_id=13112, 2002.7.15.

4-3)，對於 CAP 的改革態度，並非如同法、西兩國向來反對改革，而是採取較為策略性的(strategic)，即依改革的內容採取贊成或反對的立場，其因在於義大利是歐盟預算淨貢獻國，倘若 CAP 改革，則有利於其減少對歐盟預算的貢獻。然而，對於義國境內超過 100 萬的農民人口而言，卻是無法接受的。

因此，針對此次 CAP 因應東擴之改革，義國同意未來農業支出走向以「共同融資」的農村政策，以減少其預算貢獻。但另一方面，卻希望能將地中海農產品排除在改革名單之中。另外，至於義大利農民團體的態度，則亦顯分歧，義國兩個主要農民組織 Coldiretti 及 Italian Confederation of Farmers (CIA) 認同此次改革，並支持在市場支持與農村發展兩者中取得平衡。但是另一個農民團體 Confagricoltura 則是反對執委會 CAP 改革之提案。

圖 4-3：歐盟會員國農業人口（2002 年） 單位：千人



資料來源：European Commission,
http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/3512.pdf,
 2004.4.15。

除了歐盟五個大國外，在其他小國仍有不同的聲音：荷蘭農業部長 Laurens-Jan Brinkhors 肯定此次改革，並宣稱費德勒相當具有勇氣。比利時 Wallonian 農民聯盟(Wallonian Agricultural

Federation)，則直指改革提案無法接受，認為改革將帶來災難性的社會後果。奧地利農民聯盟(Bauernbund)則認為 CAP 新提案將會迫使奧地利一半的全職農民失業。¹⁶⁷

第五節 共同農業政策改革之協商過程及結果

藉由以上三節針對國際、歐盟、國內層面的分析可以得知，CAP 最主要受到東擴的壓力，並且加上歐盟內部及會員國的影響，在這些因素交互相乘之下，利用「迴響」及「協作聯結」的效果，歷經一年多的協商，三次的修改，最後促成了 MTR 的妥協。

壹、「中期評估報告」妥協過程

原先 MTR 僅是針對「議程 2000」中有關農業改革之評估報告，但是執委會主要鑑於歐盟東擴的需求，以及其他尚包括 WTO 回合談判、食物危機、農業永續發展等而以此評估報告為基礎，推動大幅度的農業改革計劃。而這份報告從一開始執委會在 2002 年 7 月時提出諮文，經過德、法大選後，各國才在 10 月布魯塞爾會議中討論相關問題。次年 2003 年 1 月，農業執委費德勒再次提出 MTR 修正版，最後才在 2003 年 6 月拍板定案。

一、執委會諮文 (2002 年 7 月)¹⁶⁸

¹⁶⁷ Euractiv, "CAP Mid-Term Review,"

<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe?204&OIDN=2000587&-tt=cr>, 2003.7.22.

¹⁶⁸ 執委會出版的文件有三類型：COM、C、SEC。「諮文」(communication)編屬於 COM 內，是執委會草擬的法案或與理事會及其他機構溝通的文件。C 是指執委會全權或授權認可的法

執委會應 1999 年柏林高峰會的要求，於 2002 年 7 月向理事會提出有關「中期評估」諮文報告，茲將重點說明如下：

- (一) 引進「單一農場給付」：除蔬果類，將現存不同市場組織的補貼，包括耕地作物補貼、牛肉補貼、羊肉補貼、屠宰補貼、乳牛補貼、奶製品補貼等納入「單一農場給付」，¹⁶⁹而與產量脫鉤。每個農民獲得的補貼額將根據基期的情況確定。一經確定，補貼就與當年種植的作物種類和面積多少無關，而得以降低過度生產的誘因。此外，可將農場有資格享受的補貼總額劃分為幾個部分，以便在農場分割或租售時，補貼可隨之轉移。
- (二) 削減市場價格：穀類削減 5%，直接給付由 63€/噸增加到 66€/噸，並納入「單一農場給付」，其他農產品包括水稻、硬質小麥、堅果、乾秣等亦同樣削減。
- (三) 引進「強制交叉符合」：直接給付依照環保、食品安全、動物福利、職業安全標準等符合情況給予補貼。
- (四) 引進「動態調節」機制：從每年 3%漸增到 20%削減農民直接給付，並將節省的資金用於農村發展計劃。每個農場補貼額在 5000 歐元以內得以免除削減，而補貼上限則不得超過 3 萬歐元。
- (五) 引進「農業稽核制度」(farm audit system)：針對每個獲取超過 5000 歐元補貼的農場強制稽核。
- (六) 農村發展政策：包括品質保證及認證制度、動物福利措

案。SEC 是指決策程序及一段執委會部門運作相關的內部文件。參考自 http://europa.eu.int/documents/comm/index_en.htm。

¹⁶⁹ UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, Common Agricultural Policy Reform, "Q&A: Single Payment Scheme,"

<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/implementation/qa03.htm>, 2004.5.28.

施、農村環境措施等。

此方案即出，各歐盟會員國反應激烈，鑑於德、法兩國大選在即，因此不宜對於改革有所承諾。俟德、法兩國在國內大選過後，各會員國才開始著手進行激烈的協商。最後在 2002 年 10 月布魯塞爾會議前，法國總統席哈克和德國總理施若德經過短暫的雙邊會晤後，就出人意料地宣佈就歐盟農業補貼達成了妥協，同意凍結 CAP 預算至 2006 年，並將改革推遲至 2006 年。

德、法作為歐盟的兩台發動機，兩國的關係在法國總統密特朗(François Mitterrand)及德國總理柯爾(Helmut Kohl)下台後，或多或少冷卻下來。英國也在九〇年代末期，漸漸在兩國之中填補空缺。但是在 2002 年秋天，這兩台發動機卻又再度出擊，在布魯塞爾會議達成妥協。事實上，在過去幾年來，兩國都分別嚐到「分則兩害」之苦果：1999 年法國的一意孤行，使得「議程 2000」小幅度的改革造成德國財政的困窘。而在 2001 年尼斯會議上，德國則予以反擊，¹⁷⁰雙方關係自此陷入谷底。

因此，德、法兩國體認到只有合作，才能製造雙贏，因此欲重修舊好。加上兩國在伊拉克戰爭中採取反戰的立場一致，不同於英國及其他西班牙、波蘭、匈牙利等國同意美國出兵伊拉克，衍然「新歐洲」與「舊歐洲」分庭抗理的態勢逐漸成型。因此施若德才在 CAP 改革協商採取低姿態，儘量避免在這期間與法國正

¹⁷⁰ 在尼斯會議上，席哈克的戰略目標是要維護法德的平等地位，在法國看來，施若德的提案幾乎處處會導致法國地位的下降：增強歐洲議會的立法權意味著德國發言權的增強，因為德國人口比法國多，它在歐洲議會中的席位（99 席）會超過法國（72 席）；把共同農業政策的一部分轉由各國融資，意味著德國負擔的減輕；把部長理事會變成歐洲議會的參議院，意味著政府在實際事務中的發言權大大降低。

面衝突。¹⁷¹此外，再度獲任總理的施若德也有意在德國經濟一片低糜中，重建起良好的外交政策以扶持其搖搖欲墜的聲勢。另一方面，同樣是新上任的總統席哈克也同意未來將與德國進一步合作，避免在東擴後失去其重要性。¹⁷²

德法之間的私下妥協，另外一個大國－英國卻對此完全不知情，直到高峰會時英國首相布萊爾(Tony Blair)才被告知此一決定，因此引起布萊爾相當不悅。在10月25日布魯賽爾會議中，素有宿敵之稱的英、法兩國領袖，在繼十年前衝突後，再一次針鋒相對。¹⁷³布萊爾抗議法、德在會中端出一個已決定的方案，並質問席哈克，「法國既然以非洲的守護者自居，然而卻又維持一個獨厚於法國農民的制度，如此怎能對得起良心？」¹⁷⁴

布萊爾進一步指出，歐盟各國領袖於1999年柏林高峰會中，曾允諾將於2004年進行CAP改革。他認為，不能因為德法的協定而停止對CAP進行檢討。他堅持農業改革的立場獲得多位歐盟國家領袖支持。會後席哈克以法語指責布萊爾態度粗魯，並表示他這一生中從未有人以這種方式對他說話，並當場表示取消預定十二月初在法國舉行的雙邊高峰會談。然而，CAP改革最後終究是反映了布萊爾的要求，同意於2004年前檢討CAP。

¹⁷¹ Thomas Pedersen, "Keynote Article: Recent Trends in the Franco-German Relationship," in Lee Miles op. cit., pp. 13-25.

¹⁷² Charles Grant, "The Return of Franco-German Dominance?" Center of European Reform Online, CER Bulletin, Issue 28, http://www.cer.org.uk/articles/28_grant.html, 2003.2.

¹⁷³ 1989年時，法國總統密特朗指責英國首相柴契爾是歐洲的「煞車者」，柴契爾則反諷法國，「連上車的膽量都沒有」。中時新聞報，〈英法元首對罵 年底高峰會不玩了 歐盟領袖會議起齟齬 席哈克指責布萊爾「粗魯」 宿敵公開衝突為10年來最嚴重一次〉，民 91.10.30。

¹⁷⁴ 大紀元新聞，〈時事分析：英懼法德軸心重現歐盟〉，<http://www.epochtimes.com/gb/2/11/1/n241190.htm>，民 91.10.30。

二、執委會提案 (2003 年 1 月)

德、法在布魯塞爾會議達到預算及農業改革的妥協後，在英國的堅持下，執委會只得重新修正 CAP 改革議案以符合預算。執委會再聽取了 6 個專題研究報告，全面考慮了新的改革措施對市場和農業收入可能產生的影響後，認為新的改革將改善歐盟農業結構失衡的問題，並且補貼與產量脫鉤不僅不會使農民放棄農業。相反地，將在總體上促進農業收入，且對農村投資具有積極及正面的影響。2003 年 1 月 22 日農業執委費德勒正式提出 MTR 法案，重點如下：

- (一)「單一農場給付」：自 2004 年起，農民將獲得單一補貼取代過去各類型的補貼，每個農民獲得的補貼額將根據 2000—2002 年為基期的情況確定。
- (二)削減市場價格，並維持牛奶生產配額直到 2014/15 年度。
- (三)「交叉符合」：若違反環保、食品安全、動物衛生及福利等相關法令及優良耕作，得以部分或全部削減直接給付。
- (四)引進「動態調節」機制：調節機制將從 2006 年 1% 開始，至 2012 年 19% 削減農民補貼。所節省資金的 6% 將轉移到農業第二支柱使用。
- (五)引進「農業諮詢機制」(farm advisory system)。

相較於 2002 年中諮文，最主要的差別在於：第一、「調節」機制由原先提案削減 3% 降至 1%，並廢除補貼上限 30,000 歐元的限制。第二、「農業稽核機制」亦替換成「農業諮詢機制」。第三、奶製品改革提前至 2004 年。

三、理事會妥協 (2003 年 6 月)

同樣地，延續著 2002 年 10 月德法之間的默契，兩國再度聯手出擊，就在此次部長會議之前，2003 年 6 月 10 日，席哈克和施若德在柏林宣佈，他們在農業改革問題上已經達成共識。然而事實上卻是德國答應支持法國提出的建議將改革方案推遲到 2006 年，換取法國支持德國在即將到來的有關歐盟接管法案 (takeover directive) 的爭辯。¹⁷⁵但在此次部長會議上，其他各國卻並沒有因為法德協調立場而達成共識，甚至費施勒也沒有對德法達成的妥協表示贊同。最後的結果歐盟各國仍免不了一番激烈的討價還價。

從 2002 年開始，經過了一年多的激烈辯論和前後三次談判，歐盟部長理事會終於在經過 16 小時馬拉松式的協商後，於 2003 年 6 月 26 日早晨通過決議，取得歐盟共同農業政策實施 40 多年來的首次重大突破。雖然荷蘭、英國和瑞典曾經主張更為激進的改革，但由於法國堅決反對，並得到德國的支持，最後才以 14 比 1 (葡萄牙反對有關 Azores 之牛奶配額) 通過改革協議。¹⁷⁶

在這種德、法相互妥協，以求合作的氛圍下，最終的改革力度卻與原先提案減弱許多，農業執委費施勒稱此改革為「跛腳的妥協」(lame compromise)，即一方面決定實行脫鉤的「單一農場

¹⁷⁵ Andreas Schneider, "The Reform of the Common Agricultural Policy: Radical Reform or Weak Compromise?" Center for European Policy Studies, http://www.ceps.be/Article.php?article_id=82, 2003.7.

¹⁷⁶ Alan Swinbank, Carsten Daugbjerg and Arlindo Cunha, "CAP Reform 2003: A reform worthy of the name?" Paper Presented in the Annual Conference of the Danish Society European Studies, University of Aalborg, 2003.9.27-28.

給付」這一重大改革，另一方面也對法國的要求提出例外條款，允許會員國保留掛鉤補貼的 25%，及推遲兩年（即 2007 年）執行「單一農場給付」。妥協內容如下：

- （一）引進「單一農場給付」：自 2005 年起，農民將獲得單一給付以取代過去各類型的補貼。例外條款包括：
 1. 若會員國認為有必要避免遺棄土地的危險，則可將現在的耕地補貼額的 25% 予以保留與產量掛鉤，其餘的部分改為脫鉤補貼。
 2. 對穀物乾燥方面的補貼和對邊遠地區的直接給付，若會員國願意，可以不改變現在的掛鉤補貼方式。
 3. 牛奶的補貼政策將於 2008 年改革為單一農場給付。若會員國願意，可以提前進行。此外，會員國如果出於鼓勵某些有利於環境保護、有利於高品質產品生產和營銷的生產方式，可以給予額外的補貼，但是不能超過單一農場給付額的 10%。
 4. 上述改革政策從 2005 年開始實行。若會員國需要一個過渡期，則最遲要在 2007 年開始執行。如果出現了過度的競爭扭曲，歐盟農業委員會可以通過各產品的管理委員會採取必要的管理措施加以解決。
- （二）削減市場價格：穀類干預價格將不予削減。
- （三）「交叉符合」：若違反環保、食品安全、動物衛生及福利等相關法令及優良耕作，得以削減直接給付。
- （四）引進「動態調節」機制：每年獲得直接給付額 5000 歐元以下的農場得以免除調減。超過 5000 歐元的農場，將以 2005 年為 3%，2006 年為 4%，2007 年以後維持 5%，對其補貼進行調減。此項措施每年可節省支出 12 億歐元。這些節省下來的支出將全部用於促進農村發展計劃，並按

一定的標準在會員國之間進行分配，但是至少有 80% 應當保留在調節來源農場所在的會員國。

(五) 引進「農業諮詢機制」：這個機制的主要任務是向農民提供如何在生產過程中按照有關標準和良好操作規範的諮詢服務。在 2006 年以前，各會員國可以自願建立農場諮詢機制。在 2010 年以前，農民可以自願選擇參加此機制。

(六) 加強農村發展：自 2005 年起，歐盟用於促進農村發展的資金及措施範圍將大幅度增加。至於具體的措施，則由會員國或者地區政府決定。促進農村發展主要有四個方向：

1. 符合食品品質標準：最高補貼額為每個農場每年 3000 歐元，最多 5 年。如果生產者要宣傳和促銷該產品，則可以對該促銷活動予以支援，最多可以按實際費用的 70% 給予補貼。
2. 符合環境、公共健康、動植物健康、動物福利和職業安全標準：每年每個農場最高補貼額不超過 1 萬歐元，補貼時間最長不超過 5 年。如果農民需要相關的諮詢服務，則可以對該諮詢費用進行補貼，最高可達 80%，數額上不超過 1500 歐元。
3. 符合動物福利標準：最多每年每頭牲畜可以補貼 500 歐元。
4. 年輕農民：增加對年輕農民務農的投資補貼。

表 4-4：「中期評估報告」之決策過程

		現狀	執委會諮文(2002.7)	執委會提案(2003.1)	理事會妥協 (2003.6)
單一農場給付	範圍	各式農作補貼與部分穀類生產相掛鉤	單一農場給付涵蓋：穀、油籽、蛋白作物、小麥、馬鈴薯澱粉、豆禾、稻米、乾秣、牛肉、綿羊、牛奶(自 2004/2005) 不包含水果及蔬菜類	同左，另增加種子、區域性補貼、牛奶(自 2004 年) 包含水果及蔬菜類	單一農場給付自 2005 年起涵蓋：穀、油籽、蛋白作物、小麥、馬鈴薯澱粉、豆禾、稻米、種子、乾秣、牛肉、綿羊、牛奶(自 2006/2007) *例外條款
	參考期		無註明	2000-2002	2000-2002
農產品市場價格	穀類	干預價格 101.31 €/噸 直接給付 63 €/噸	干預價格 95.35 €/噸 直接給付 66€/噸，與產量脫鉤	同左	干預價格無削減
	牛肉	基礎價格 2224 €/噸； 干預價格 1560 €/噸	無特別提案 加強「交叉符合」措施	同左	同左
	奶製品	配額制度期限 2008 年。 自 2005/6 逐年降低干預價格 15%。 自 2005/6 增加牛之配額津貼。	四種方案： 延續「議程 2000」之措施至 2015。 依「議程 2000」再削減價格及增加配額。 引進二階段配額制度。 減少配額及削減 25% 干預價格。	配額制度期限至 2014/2015 年。 奶油干預價格每年降低 7%。 超過收購該數量上限以後，可以競標的方式進行收購。	配額制度期限至 2014/2015 年。 四年之內將奶油的干預價格自 2004 起每年降低 7%， 2007 年降低 4%。 奶油的干預收購數量將從 2004 年的 7 萬噸降低到 2007 年的 3 萬噸。
交叉相符	選擇性交叉相符。	強制性交叉相符。	若違反則削減部分或全部補貼。	若違反則削減補貼。	
調節		每年 3% 漸增到 20% 削減農民直接給付。 每個農場補貼額在 5000 歐元以下得以免除調減 補貼上限則不得超過 3 萬歐元。	2006 年 1% 開始，至 2012 年 19% 調減農民補貼。 所節省資金的 6% 將轉移到第二支柱使用。	每個農場補貼額在 5000 歐元以下的得以免除調減。 超過者，將以 2005 年為調減其補貼 3%，2006 年為 4%，2007 年以後維持 5%。	
農場諮詢機制	農業發展政策下設立一檢驗機制。	引進「農業稽核制度」 強制稽核獲取超過 5000 歐元補貼的農場	引進「農業諮詢機制」	2006 年前各會員國自願建立農場諮詢機制。 2010 年前農民自願參加。	

資料來源：European Commission, http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/avap_en.pdf, 2004.3.23.

貳、「協作聯結」及「迴響」

一、經濟互賴改變國內偏好

Putnam 認為：「『協作聯結』並非藉由改變國內會員的偏好而產生，而是創造一個在國內掌握之外的選擇…透過其他可行的替代方案，使得經濟上的互賴改變國內結盟及政策產出的機會增加—亦即實際上增加跨越國界的政治糾葛」。換言之，歐盟東擴所帶來的制度性改變將致使國內會員無法掌握，EU 及其會員國與中、東歐之間頻繁的貿易往來更加重雙方的經濟互賴。因此，德國與中、東歐經濟互賴下，尤其鑑於東擴伴隨而來龐大的現代化機器及設備的商機，減弱國內農民團體反對東擴的聲音，而得以改變國內意向。

二、「協議破裂」的代價增加

在三個層面上「協議破裂」代價的增加亦相對提昇締結改革協議的機會。首先，在國際層面上，新會員國的農業入盟談判與整個歐盟東擴的成敗相掛鉤，若入盟談判破裂或 CAP 改革未果，則整個東擴進程將全盤延宕。

其次，在 EU 層面上，CAP 若無法改革以降低開支，那麼隨在新會員國加入後，如果維持目前的補貼政策，勢必造成農業補貼總額急劇膨脹，形成無法彌補的財政缺口。另一方面，CAP 若不注重食品安全，那麼隨著歐盟擴大，動物傳染疫情不將只是擴

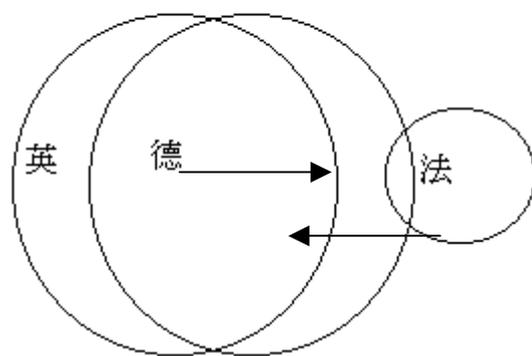
散到西歐 15 國，而是擴散到中、東歐。

三、英、法、德贏面的重疊

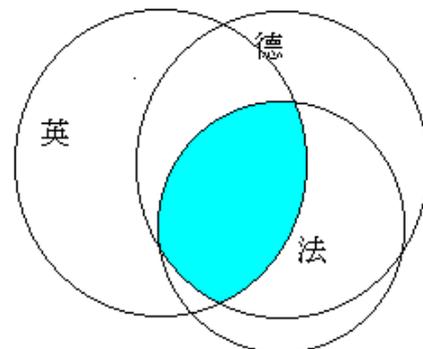
英國向來是 CAP 改革的一貫推行者，主張激進的改革，甚止廢除補貼政策，因此，任何一項對 CAP 的改革協議，都是英國所樂見的，因此贏面較為寬廣，僅反對向大農實施調節機制。相反地，作為最大的 CAP 受惠國法國，反對任何對現狀的改變，因此對於 CAP 達成的協議較少，贏面較小，如下圖 4-4。自 1998 年起，德國總理施若德上任後即鼓吹 CAP 改革，因此與英國同為一陣線，兩國贏面重疊部分較多。

但令人意外的是，施若德在 2003 年竟一改立場，與法國相互妥協，以德國支持法國給予將 CAP 施行推遲到 2007 年的例外條款，交換法國支持德國有關接管法的爭辯。因此，德國的贏面向法國推移。另一方面，即使得到德國支持的法國，亦逐漸認知到，在東擴之下，除了改革別無他途，因此席哈克逐漸鬆口同意改革的幅度，向英、德靠攏，三方贏面交集之處即為最後妥協的結果。

圖 4-4：英、德、法贏面示意圖



德法妥協前



德法妥協後

資料來源：筆者自製

四、農業執委的協調

農業執委費施勒亦在農業改革上擔任起協調的角色，安撫反對農業改革國家的農民，藉以企圖改變造訪國之贏面。首先，在2002年9月至希臘及法國造訪，表示執委會的提案將更符合農民收入的支持、符合CAP目標、符合新會員國的融入、符合社會期待。¹⁷⁷

其次，費施勒在10月則到葡萄牙，強調葡國從CAP受惠不會改變，未來反而將得到更多的農業補助，因為葡國大部分的農村都是低度受惠區(Less Favored Area, LFA)，農村發展政策的擴張更將使得葡國受惠。¹⁷⁸之後，費施勒再轉往僅次於法國的淨受

¹⁷⁷ The European Union Online, "Fischler in Greece: "Greek Farmers to Benefit from New Rural Development Policy,"" "Postponing Farm Policy Changes Would Turn Against Farmers", says Franz Fischler in Paris," Agriculture News Digest, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/19.htm>, 2002.9.30.

¹⁷⁸ The European Union Online, "Fischler: "Act Now to Secure Portuguese Farmers' Future,"" <http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/21.htm>, Agriculture News Digest, 2002.10.4.

益國西班牙遊說，強調應儘快改革以確保西國農民之利益，因為若現在不改革，採取坐以待斃(waiting and sitting)，那麼到 2007 年，農業預算將是第一個遭受到直接削減的支出。¹⁷⁹

最後，費施勒精於設計更是 CAP 達到妥協的臨門一腳。費施勒藉由放棄橄欖樹的改革，將西、義從法國反對陣營中抽離出來，使兩國不致於對改革投下否決權。在法國方面，則以例外條款(opt-out clause)讓會員國得以在 2007 年適用新制。這一連串精心的安排終使 CAP 達成改革。因此，事實上，這次 CAP 改革最大的贏家應是農業執委費施勒莫屬，終在卸任前推動改革而將留名青史。¹⁸⁰目前歐盟各界已提出應將此次 2003 年的農業改革仿效 1992 年的「麥克雪利」改革一樣，命名為費施勒改革(Fischler Reform)。¹⁸¹

小結

此次以 2003 年「中期評估報告」為 CAP 改革藍圖的改革，將 CAP 四十年來補貼與產量掛鉤的情形大刀闊斧予以廢除，降低生產的誘因，以應付中、東歐國家入盟後生產過剩加劇的情形。加上 CAP 對食品安全、品質的關切，亦足以抵擋中、東歐農產品的大量湧入。此外，儘管多屬於大農型態的英、德國反對強制調節農業補貼上限，最後妥協的結果僅將補貼超過 3 萬歐元者降低 3%，但對於農業開支的減少不無小補。

¹⁷⁹ The European Union Online, “Commissioner Franz Fischler Stresses the Need to Reform Agricultural Policy Now to Ensure that Spanish Farmers Continue to Benefit.” <http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/21.htm>, Agriculture News Digest, 2002.10.

¹⁸⁰ Alan Swinbank et al., op. cit.

¹⁸¹ Ibid.

因此，這次改革得以成功，有賴於在三層賽局中不同利益的相互折衝及妥協：首先在國際層次上，由於東擴所造成的迫切壓力及新會員國中波蘭的強勢索價，加上在歐盟層次上，輪值主席國丹麥居中協調，加上農業執委費德勒對於改革內容的精心設計，以及德、法兩國的妥協。最後在國內層次上，施若德與席哈克雙雙在大選中連任，而得以挾其民意基礎，捍衛本國利益。英國亦得以保存其大農的利益，西班牙、義大利也能在其他方面獲得補償。因此，CAP 的改革過程是一項討價還價的過程，必須針對這三個層次不同利益的考量，最後才得以推動改革，而改革內容最後總是能使人滿意的離開談判桌。

第五章 評估與展望

第一節 評估

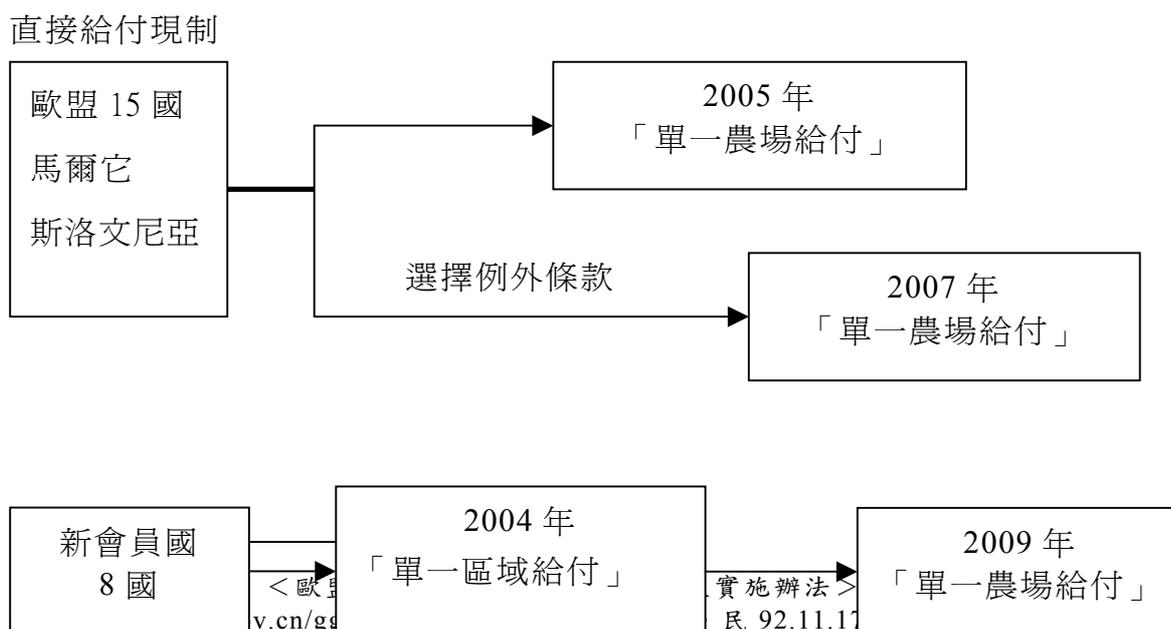
壹、歐盟 25 國的農業開支

自 1994 年中、東國家申請入盟起，歐盟東擴最棘手的農業談判終於在 2002 年 12 月完成，新會員國在 2004 年 5 月 1 日入盟之日，即適用 CAP 並以十年過渡期減緩入盟之衝擊。另一方面，經過一年多協商，CAP 亦同時在 2003 年 6 月達成最後妥協。與以往比較起來，此次的改革是四十年來的大突破，代表著一個新時代的開始。歐盟農業政策將發生根本性的改變：首先，實行單一農場給付，簡化補貼繁複的程序，並使農民獲得更加穩定的收入，且能依照市場需求進行生產，減少生產過剩導致貯存、銷毀成本

的增加。其次，消費者和納稅人亦將獲得更透明且更高品質的農產品、及更好的環境保護和動物福利。最後，新的政策將更有利於國際自由貿易的發展，並且對其他國家，尤其是發展中國家的釋出善意。

改革後的 CAP，同樣包含在歐盟「現行法律」，因此 2003 年 9 月 CAP 改革在理事會正式通過後，歐盟執委會已提出了一系列的修訂議案，其中包括對《歐盟新會員國入盟條約》和《共同農業政策改革》法律條文的修訂，¹⁸²其主要目的是將新會員國直接給付方式與 CAP 新的改革相接軌。易言之，原有會員國將在 2005 年，或最遲將在 2007 年（選擇例外條款）由直接給付現制過渡到「單一農場給付」。而新會員國除了馬爾它及斯洛文尼亞外等 8 國，將在 2009 年由「單一區域給付」過渡到「單一農場給付」。馬爾它及斯洛文尼亞則因未選擇「單一區域給付」，而與原有會員國一樣相同，最遲至 2007 年過渡到「單一農場給付」，因此，未來歐盟 25 國將在 2009 年統一使用「單一農場給付」(參考圖 5-1)。

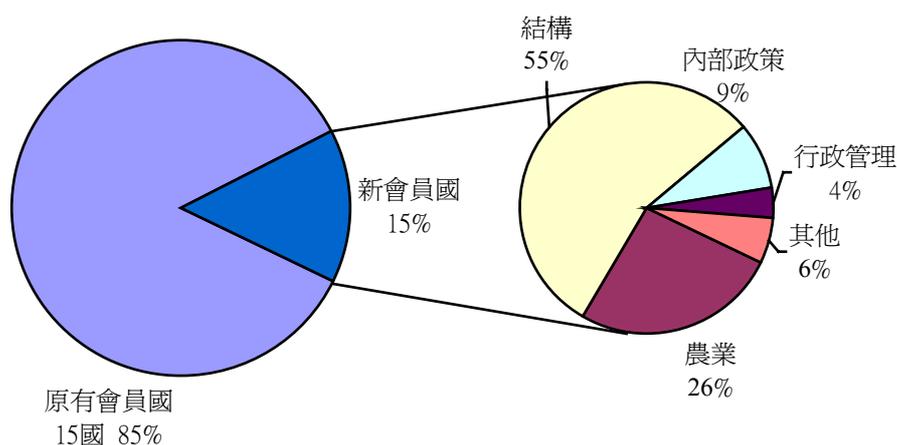
圖 5-1：直接給付計算方式適用時間



資料來源：John McClintock, “Key Issues in the Agricultural Enlargement Negotiations,”
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/sofia/mcclintock.pdf>,
2004.3.14-16. 筆者自製。

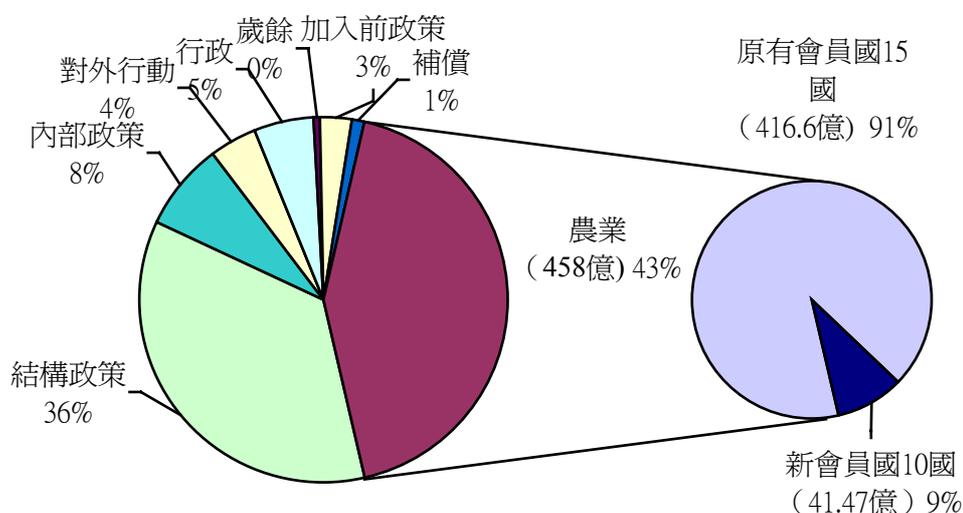
總結這次農業入盟談判及 CAP 改革之結果，由下圖 5-2 可以看出歐盟東擴最大的挑戰－農業開支，在新會員國分階段引進直接給付以抑制農業支出下，農業在 2006 年東擴支出中排名第二，僅次於結構政策。其次，圖 5-3 中顯示，正由於東擴農業開支得以抑制，因此新會員國的農業開支僅佔歐盟農業開支的不到 10%。再加上 CAP 的大幅度改革，使得 2006 年農業開支仍維持佔歐盟預算的 43%，免除了因東擴而致使預算急劇膨脹的危機。

圖 5-2：2006 年新會員國佔歐盟總預算（以 1999 年價格計算）



資料來源：European Commission,
http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/financial_package.pdf, 2004.5.1. 筆者自製。

圖 5-3：2006 年新會員國佔歐盟總農業預算 (以 1999 年價格計算)



資料來源：European Commission, http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/tables_EN_publication_1.pdf, 2004.5.1. 筆者自製。

另外，從農業細部開支來看，表 5-1 則顯示 2004-06 年歐盟的農業開支，其中由於第一支柱的開支已被凍結，因此仍維持在一定水準。而在「議程 2000」中引進的第二支柱則逐年增加，到 2006 年已達到歷年來最高的比例，約為 13%。其次，在新會員國的農業開支方面，由於直接給付採分階段引進，以及執委會鑑於新會員國長期的農業結構問題，因此有關農村政策的開支比例大為增加，在 2006 年時已佔新會員國農業開支的 44%。

表 5-1：歐盟 2004-2006 年農業開支 (單位：百萬歐元)

		2004	2005	2006
原有會員國	第一支柱	38,41	37,57	37,29
	第二支柱	4,35	4,35	4,37
	小計	42,76	41,93	41,66

凍結第一支柱之預算。
第一支柱約為 396.12 億歐元 (以目前物價指數調整則為 450 億)

新會員國	第一支柱	0,327	2,032	2,322
	第二支柱	1,570	1,715	1,825
	小計	1,897	3,747	4,147
農業開支總計		44,657	45,677	45,807

註：以 1999 年價格計算。

資料來源：筆者自製。

貳、CAP 改革 - 全新改革，抑或新瓶舊酒？

歐盟東擴帶來 CAP 改革的壓力，將四十年來致使農業預算攀升及生產過剩的誘因連根拔除。中、東歐國家的加入是一項新的挑戰，但同時也帶來改革的契機，更為「歐盟農業模式」的多功能面向描繪出新的輪廓。儘管改革有成，但是與 2002 年執委會所提出的雄心壯志相比，最後的結果仍是個「跛腳的妥協」，相形之下遜色許多，此乃美中不足之所在，以下茲將幾點缺失提出：

一、例外條款增加行政官僚支出

為了達到最後的改革妥協，各國同意會員國得以將新制推遲到 2007 年實施的例外條款，因此在某些重要農產品上，仍有部分補貼是與生產維持掛鈎的：25%的穀類及 50%家畜類。然而，這種妥協式的結果卻是最糟的，因為這將增加行政官僚作業的負擔。事實上，這種例外條款對於歐盟所有會員國的影響仍值得進一步評估。舉例而言，若是一國沒有選擇例外條款而施行新制，相較於其他國家仍延用舊制而擁有農業補貼，並大量生產以求得補貼，本國農民卻只得固定補貼，那麼這將是陷本國農民於不義。

二、市場干預價格降低，但直接給付攀升

自 90 年代以來，歷次的改革循序漸進地改變了歐盟農業補貼的方式，但是，過去的改革雖然降低了部分農產品的支持價格，但直接給付卻以更快的速度上升，結果導致總補貼額的比例下降，但實質補貼額卻以直線上升。從過去兩年的經驗看來，在干預價格上，歐盟僅對穀類及牛肉進行小幅度的削減，但對於糖類、牛、羊肉等重要的敏感性產品的改革，卻仍是不動如山。據 OECD 評估，歐盟農產品平均價格高於國際價格 20%，因此仍然偏高。¹⁸⁴其次，在直接給付上，在八種有直接給付的農產品中，只有部分農產品的補貼額下降或維持不變，其餘四種農產品的直接給付都是不降反升。更甚者，此次新方案對於直接給付雖是廢除過各式各樣的補貼方式，改採單一農場給付，但補貼總額仍是以 2000-2002 為基期，因此仍維持著過去的高補貼額。換句話說，對於直接給付的改革仍只是一帖換湯不換藥之處方。¹⁸⁵

三、直接給付妾身未明

直接給付是由歐盟納稅者的稅捐去補貼農民，使農民透過重新分配(redistribution)提高收入。然而，這種方式長久以來飽受撻

¹⁸³ Alan Swinbank, et al., op. cit.

¹⁸⁴ Barbara Böttcher, "Brand-New CAP Regime or New Wine in an Old Bottle?" Deutsche Bank Research, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe?204&OIDN=250504>, 2004.4.20.

¹⁸⁵ 宋波，〈歐盟共同農業政策的改革及其特點〉，《國際經濟合作》，第 5 期，頁 92，頁 23。

伐，因為重新分配後的農民收入佔有歐盟近一半的預算，但卻與其經濟貢獻（佔 GDP2.1%）及所佔人口（4%）並不相稱。事實上，過去直接給付的定位一直是相當模糊的。過去，直接給付是用來彌補因降低保證價格的補貼，現在則是用於各種不同的目的。Beard 及 Swinbank 曾指出，執委會於 1992 年「麥克雪利」改革時，認為直接給付是一種「補償性的補貼」(compensatory payment)。而在議程 2000 時，則使用「直接給付」、「直接收入補貼」(direct income payments)及「直接補償援助」(direct compensatory aids)等不同的名義，顯示出執委會仍在摸索直接給付的定位。¹⁸⁶

因此，最合理的方式應是逐漸減少直接給付，並增加會員國共同融資補貼的部分。根據德國經濟研究院(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW)估算，若 CAP 透過重大改革（直接給付完全與產量脫鉤，並逐漸廢除），那麼在 2013 年歐盟擴增到 27 國後，農業開支將降低 40%，即由 520 億降到 210 億。若是透過較為平順和緩的改革（會員國共同融資 50%），那麼農業開支將減少三分之一。因此，農業的長遠之計應是儘快將農業導入一個真正的市場機制。

儘管改革仍有遺憾，但是此次改革卻代表著 CAP 結構的歷史性改變，因為補貼與生產量脫鉤，已將 CAP 導向一個不可逆轉的方向，這是一個等待已久並且重大的改變。

¹⁸⁶ Swinnen, op. cit., p. 22.

第二節 未來展望

中、東歐十國在加入歐盟之前就已吹皺 CAP 一池春水，迫使 CAP 作出結構上的轉變。那麼接下來的問題即是中、東歐十國加入後，將對於擁有 25 國的 CAP 產生什麼影響。換言之，CAP 如何面對「後擴大政治」的新局面呢？此外，CAP 的改革結果對下一波擴大及 WTO 多哈回合談判造成什麼樣的影響呢？

壹、25 國的共同農業政策

一、新會員國的初試啼聲

按照歐盟的規定，新會員國在 2004 年正式加入盟時，能獲得的農業直接給付只是目前會員國的 25%。2005 年達到 30%，2006 年 35%，每年以 10% 的速度遞增，直至 2013 年，才能取得與目前會員國一樣的農業直接給付。加上中、東歐國家農業本身就比較落後，CAP 改革後增添許多有關規範環保或食品安全且被視為第二道牆的技術性壁壘，更甚者有以是否符合動物福利為標準的「道德壁壘」，故不少輿論對新會員國農業前景表示擔心。

事實上，中、東歐國家入盟後農業會有更大的發展空間。因為即使是僅能得到現行歐盟農業直接給付的 25% 也比原本中、東歐國家農民目前獲取的政府補貼多。而且中、東歐國家具有低廉的勞動力價格、耕地價格等決定生產成本的因素都優於目前的歐盟會員國。儘管市場優勝劣汰的定律必然會發揮其作用，但不少

有識之士認為，中、東歐國家的農業生產者已經不可能躲在高關稅築起的避風港裏，只有勇敢地面對形勢、面對外部市場的挑戰，改革現有的落後生產方式，進行現代化大生產，才能在競爭中獲勝。

二、異軍突起的波蘭

在這次農業入盟談判中，新會員國中最大的贏家應可算是波蘭了。在農業談判中，波蘭對於直接給付比例的要求，一步步進逼歐盟的底線，最後終使歐盟妥協。加入歐盟後，由於波蘭的農業人口佔新會員國的 70%，耕地面積佔了 47%，因此 10 個候選國在入盟前三年將獲得約 400 億歐元的財政補償，波蘭將鯨吞一半，獨得約 200 億歐元。

波蘭的農業型態大致可分為兩種，一種是結構完備、具競爭力且現代化的小農，大約佔 20%。另一種佔絕大多數的則是無效率且設備簡陋，單靠補貼生存的小農。因此，波蘭入盟後，這些小農將會影響未來波蘭的農業談判立場，並進而對於 CAP 起決定性的作用，尤其波蘭又是在理事會中佔有 27 票。

尤有甚者，如果這次入盟談判可以作為一個指標的話，那麼可以預見未來波蘭將會在農業議題上，同樣採取強硬的態度，甚至在農業議題上將會有法—波軸心(French-Polish axis)的形成。¹⁸⁷

三、英、法、德間的風起雲湧

¹⁸⁷ Swinnen, op. cit., pp. 36-37.

在 2002 年 10 月 25 日布魯塞爾會議時，英國首相布萊爾與法國總統席哈克因歐盟農業改革問題而發生嚴重齟齬，造成兩國關係惡化。從表面上看，似乎問題只不過是歐盟對某些國家的農業補貼辦法應否繼續下去，但是進一步觀察則不難發現，英國真正擔心的是德法軸心的重現，成為歐盟政策的主導核心。¹⁸⁸

德國和法國在歐盟的軸心關係從 1998 年開始疏遠，於 2000 年法國尼斯高峰會議時可說是正式分裂。這對於英國來說，是個拓展外交的大好機會。近幾年來，布萊爾親近德國的外交作法至為明顯。然而，雖經苦心經營，這次布魯塞爾高峰會中，他赫然發現歐盟事務似乎又重新回到由法德軸心主導的舊有模式，自然難掩內心的憤怒。

從歷史、文化等各方面來看，英法兩國向來是相互排斥的國家。法國對於英美之間特殊的緊密關係向來有所顧忌，再加上長久以來對於 CAP 的爭執，新仇舊恨一時點燃。另一方面，英國受地理位置的限制，再加上目前仍置身歐元體系以外，英國對歐盟政策一直是局外者，雖然在工黨執政後，英國之對歐盟政策有明顯改變，但是在歐盟東擴後，增加十個新會員國，而少了德國合作的英國在 CAP 的改革上，將更顯得舉步為艱。

貳、CAP 改革對下一波候選國的影響

¹⁸⁸ 同註 174。

新會員國 10 國加入歐盟後，將使擁有 654 萬農業人口的歐盟增加 388 萬人，躍升為 1042 萬人。預計下一波入盟的國家羅馬利亞、保加利亞將在 2007 年加入，屆時歐盟農民人口將暴增至 1440 萬人。目前羅、保兩國在履行歐盟入盟標準上已作出實質的努力，但仍需在三方面作出努力，包括第一、加強 CAP 管理機制。第二、增進農業競爭力，引進現代化設備及合理化生產。第三、加強食品加工產業，以符合衛生、檢疫等相關法令及規範。

2007 年羅、保兩國加入後，由於 2007-13 年的預算已在 2002 年擬定，維持在 2006 年的水準，並增加 1% 以抵消通膨，這意謂著歐盟預算將會十分吃緊，因此農業預算也將以更集中且更有效的方式運用。由於羅、保兩國在農業結構上不僅與歐盟 15 國相差甚多，甚至與新會員國十國亦仍有一大段的差距，因此未來可以預見，歐盟將在羅、保兩國的農業結構上挹注更多的資金。有鑑於此，在 2002 年 10 月歐盟以一致決通過未來農業支出將一改過去由預算中科目一(Heading 1)的「農業」支出，而改以科目二「自然資源維護及管理」(Preservation and Management of Natural Resource)下支出，代表著歐盟農業的新方向。¹⁸⁹

其次，歐盟執委會目前正在策劃將 EAGGF 保證部分有關農村發展的基金及指導部分的基金結合成「單一農村發展基金」(single rural development fund)，旨在簡化目前的農村政策，並導向一個單一制定及融資的機制，未來 CAP 的發展將更傾向於符合中、東歐新會員國的需求。¹⁹⁰

¹⁸⁹ European Union, COM (2004) 101 Final, http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/COM_2004_101_en.pdf, 2004.2.10.

¹⁹⁰ Franz Fischler, "Building Our Common Future: Policy Challenges and Budget Resources in the Enlarged Union 2007-13," Speech/04/137, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/04/137|0|RAPID&lg=EN&display=, 2004.3.17.

參、共同農業政策改革結果對 WTO 下一波談判之影響

歐盟 2003 年的改革，暫時舒緩了中、東歐國家入盟所帶來的農業壓力，下一波改革的外部壓力來自於 WTO 多哈回合談判。目前 CAP 將補貼與生產脫鉤，等於是將藍盒措施轉變為綠盒措施，由於藍盒和綠盒補貼不受限制，加上歐盟境內市場價格的下降將進一步降低出口補貼壓力和市場進入壓力，因此讓歐盟在 2003 年 9 月舉行的 WTO 坎昆會議中有了更多的談判籌碼，並且與美國達成雙方在出口補貼與出口信貸平行實施的協議，簡言之，美國將溫和地對待歐盟的出口補貼，歐盟也將溫和地對待美國的出口信貸。因此在坎昆會議的談判上，由於美歐已經達成了妥協，爭議從美國與歐盟的對立轉化為已發展國家與發展中國家的對立。¹⁹¹

事實上，上一章已有述及，近幾年來歐盟的總農業補貼並沒有減少，甚至有顯著的增加（至少在一些年份裏），因為所減少的黃盒措施（降低市場干預價格），可由其他可允許實施的藍盒或綠盒措施加以彌補，因此得以受到更多的保護。並且，更由於歐盟境內農產品價格的下降，使得它們甚至不需要任何的出口補貼，就能在其他市場上更具破壞性地泛濫。因此，農產品的保護將更多地被偽裝，因而也就更危險，因為這更難以察覺和反擊。¹⁹²

另一方面，對於眾多發展中國家來說，他們根本沒有能力對

¹⁹¹ 中國社會科學院，〈坎昆會議與 WTO 多邊貿易體制的發展方向〉，<http://www.cass.net.cn/webnew/file/200309198862.html>，2003. 9. 19。

¹⁹² 許國平，〈對歐共體和美國向世貿組織提交的聯合文本的評論〉，<http://www.twchinese.org.my/wto/cureent/CAB5WKPT33.html>，民 92.8.14。

農業進行大規模的補貼（無論是綠盒、藍盒或是黃盒措施）。依照這種方案，歐美國家的農業能夠利用綠盒及藍盒繼續保留大部分補貼，而發展中國家的農業則依然處於不平等的競爭地位。

尤有甚者，由於大幅降低農產品關稅是歐美的共識，形式上這是推動農產品貿易自由化的公平措施，但實際上則是獨厚於已發展國家。因為設置關稅是發展中國家缺少對農業保護措施（出口補貼和國內支援）下，用來阻擋來自於歐美農產品的大量傾銷的僅存選擇，因而發展中國家的農產品關稅普遍高於歐美國家。在大幅降低關稅後，發展中國家將失去對農業的保護，而歐美國家仍然可以合法地利用藍盒和綠盒措施保護本國農業。因此，發展中國家疾呼藍盒和綠盒措施也應該受到約束並減少，然而到了坎昆會議前夕，發展中國家在談判進程中仍然處於「邊緣化」的地位。尤其是在農產品問題上，歐美的妥協方案根本沒有考慮發展中國家的立場，這也就為坎昆會議奠定了失敗的基礎。

2000 年歐盟為了顧及發展中國家的需求，即已啟動「Everything but Arms」計劃，提供 48 個最低度發展國家(Least Developed Countries, LDCs)之產品自由進入歐盟市場的機會。然而，在歐洲農民組織遊說及發展中國家的壓力下，香蕉的自由進入市場延遲至 2006 年，糖及稻米則延遲至 2009 年。事實上，此計劃表面上雖顯現出歐盟的誠意，但 LDCs 的產品僅佔歐盟進口產品的 1%，因而此計劃的施行並不能刺激歐盟對其產品更進一步的需求，¹⁹³顯然此計劃僅是歐盟一番華麗辭藻，對於 LDCs 的裨益仍然有限。

¹⁹³ Jacob Kol and L. Alan Winters, "The EU after Cancun: Can the Leopard Change Its Spots?" *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, p. 16.

在此次坎昆會議的後期，歐盟又再度提出「新加坡議題」(Singapore Issues)，主要內容囊括四大部分：1. 貿易及外資；2. 貿易及競爭政策；3. 政府採購透明化；4. 貿易便利性等。表面上這四個議題立意良好，但是在每個議題下發展的實質內容卻任由歐盟所擺佈，而非發展中國家所欲，讓人不由得認為這是否又是另一個特洛伊木馬(Trojan horse)。換句話說，缺乏談判籌碼及國內政治奧援的發展中國家被迫與歐盟國家上談判桌，就一堆他們無經驗、無利益且對對方目標無資訊的議題談判，這也難怪坎昆談判的結果最終仍導致破裂。¹⁹⁴

烏干達總統 Museveni 曾在坎昆會後說：¹⁹⁵

「富有國家擁有兩種選擇，要不讓非洲國家以其具有比較優勢的產品真正進入富有國家的市場，要不讓我們永遠巴望你們的施捨。」

「…但是施捨是導致永遠淪於貧窮的毒藥，我們要的是公平的貿易而不是施捨。非洲人民是死是活端賴於全世界最富有的國家是否願意高抬貴手降低市場進入的門檻…。」

CAP 似乎必須要擁有再次改革的魄力了！

¹⁹⁴ Ibid., pp. 17-18.

¹⁹⁵ Kol, op. cit., p. 21.

第六章 結論

歐盟已在 2004 年 5 月 1 日正式擴大到 25 國，這不僅僅代表著歐洲大陸分裂的結束，更代表著國際政治體系已邁向的一個新的里程碑，呈現出多極體系的趨勢。然而，中、東歐國家加入歐盟無非是因為看到歐盟經濟整合的成功，而心生嚮往，希冀能脫離過去貧窮、落後的經濟，並尋求更進一步的安全保障。另一方面，對西歐而言，歐盟的東擴，除了政治、安全、經濟的實質利益外，更是具有歷史性的意義。

然而，西歐與中、東歐國家在整合過程中，由於雙方在經濟上懸殊的差距，整合的過程又涉及到歐盟利益重新分配的問題，因此，免不了又是一翻討價還價的過程，尤其是素來佔歐盟預算近一半的共同農業政策，自是不免受到既得利益者的抗拒。由於農業在政治及經濟上的特質，使得其需要受到特別的保護，因此即使歐洲從二次世界大戰後由農業社會進入到工業社會，農業仍維持著其一貫的保護色彩，雖在過去幾十年來有小幅度的改革，但仍因農業預算過高、農產品過剩、破壞環保、違反食品安全等問題，而受大加躡伐。即使過了四十年，仍舊無法與時俱進，作出大幅度的改革。

直到此次，由於中、東歐國家農業佔經濟比重較重、農業人口多、農業結構落後、農產品品質低落，一旦加入歐盟，納入共同農業政策後，在歐盟各原會員國不願為中、東歐國家負擔額外的支出下，將使得農業預算急速膨脹，不堪負荷。職是之故，在農業進一步整合的期間，不少會員國對於「如何」，甚或「是否」東擴顯得踟躕。但是正當東擴已然成為不可逆之勢，歐盟如何在

正式東擴前想出對策，一方面減緩中、東歐國家入盟的衝擊，一方面改革 CAP 以應付未來政策的實施，則為當務之急。

由於各國都將農業視為國家重大利益，因此 CAP 的改革，不應只從經濟面看待，尤其是在歐盟作為一個獨特的政體下，更應鑲嵌在整個國際政治的脈絡下。準此，筆者以「三層賽局」來分析 CAP 改革的過程。首先在國際層次上，中、東歐候選國中，面積最大，人口最多，戰略地位最重要的波蘭挾其影響力，使得歐盟作出重大的妥協及讓步，升高 CAP 改革的壓力。其次在歐盟層次上，各國對於歐盟預算及食品安全的關切、以及德、法兩國的妥協，加上農業執委的協調而終使 CAP 的改革補上臨門一腳。最後在國內層次上，則由於農業補貼既得利益者的強烈反彈，而以例外條款延後改革的期限，平緩反對的聲浪。

從改革的結果來看，不但將農業預算控制住及拔除生產過剩的誘因外，也為強調綠色農業、食品安全、農村發展及兼顧農民福祉的「歐洲農業模式」描繪出新的輪廓。另外，在中、東歐國家方面，則以改善其農業結構及提昇農產品品質為優先，展現出歐盟因地制宜的宏觀調配，因此，對於歐盟原有會員國及新會員國來說，一如往常，農業改革在最終的妥協之下，終能收雙贏之效。

然而，即使這次因應東擴的農業改革，已將四十年來補貼與產量情形脫鉤，稱得上是一項根本性的改革，但是面對 WTO 多哈回合談判，繼 2003 年 9 月在坎昆會議上，因發展中國家指責美國、歐盟、日本等已發展國家對國內農業大量補貼，補貼額每年超過百億美元，不符合平等競爭的自由貿易原則，最後會議以失敗告終，多哈回合談判因此停滯不前。目前，相關各方正在進行努力，爭取在

2004年7月底前就農業問題達成實質性的協議，農業談判的結果最快也將在2006年實行，因此，歐盟是否會作出更大的承諾，仍有待關切。

反觀國內情勢，自從我國加入WTO之後，兩岸之間「三通」議題持續沸沸揚揚，然而國內農民團體高聲反對大陸農產品進口的呼聲卻不曾停歇。而此情形正與歐盟境內農民團體抗拒中、東歐國家農產品侵入歐盟農業市場之情形相類似。

盱衡我國目前農業之情形，可以發現「以農立國」的台灣對於農業政策之關注似乎仍不及於歐洲國家，甚至對於加入WTO之衝擊仍束手無策，因此筆者提出在台灣加入WTO後，同樣可以「三層賽局」作為分析模型，首先是台灣與WTO下一回合農業談判，其次是兩岸之間有關農產品的談判，最後是政府與國內農民團體之談判，然而如何在此三層賽局中，達到三贏的效果，仍值得各方努力。尤其是近幾年來，兩岸關係停滯不前，重啟兩岸協商大門的時期遙遙無期，更遑論實質談判。因此，政府因積極面對兩岸之間貿易頻繁的局勢，掌握先機，才得以在未來談判中，取得籌碼。

附錄

附錄一：中英（外）文專有名詞對照表

英（外）文	縮寫	中文
acquis communautaire		歐盟「現行法律」
Agenda 2000		議程 2000
Central and Eastern European Countries	CEECs	中、東歐國家
Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de L'Union Européenne/Committee of Agricultural Organisations in the European Union	COPA	歐盟農業組織委員會
Common Agricultural Policy	CAP	共同農業政策
Copenhagen Criteria		哥本哈根準則
Cross-compliance		交叉相符
Deutscher Bauernverband	DBV	德國農民聯盟
Direct Payment	DP	直接給付
European Agricultural Guidance and Guarantee Fund	EAGGF	歐洲指導與保證基金
European Community/European Union	EC/EU	歐洲共同體／歐洲聯盟，歐盟
Federation Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	FNSEA	（法國）全國農業經營者工會聯合會
General Agreement on Tariffs and Trade	GATT	關稅暨貿易總協定
Instrument for Structural Policies for Pre-Accession	ISPA	加入前結構工具
Mid-Term Review	MTR	中期評估報告
Modulation		調節機制
Single Area Payment	SAP	單一區域給付
Single Farm Payment	SFP	單一農場給付
Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development	SAPARD	農業及農村發展加入前特別計劃
World Trade Organization	WTO	世界貿易組織

資料來源：筆者自製。

附錄二：歐盟新會員國十國



資料來源：http://www.nationsonline.org/oneworld/europe_map.htm, 2004.5.24.

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 朱曉中，《中東歐與歐洲一體化》。北京：社會科學文獻出版社，民 91。
- 沈玄池，洪德欽主編，《歐洲聯盟—理論與政策》。台北：中央研究院歐美研究所，民 87。
- 洪德欽編著，《歐洲聯盟經貿政策》。台北：中研院歐美所，民 89。
- 胡祖慶，《後冷戰時期的東歐》。台北，五南，民 89。
- 張福昌，《邁向「歐洲聯盟」之路》。台北：三民，民 91。
- 張薦華，《歐洲一體化與歐盟的經濟社會發展》。北京：商務印刷館，民 90 年。
- 許仟，《歐洲文化與歐洲聯盟文化政策》。台北：樂學，民 88。
- 郭秋慶，《歐洲聯盟概論》。台北：五南，民 88。
- 陳勁，《歐洲聯盟之整合與體制運作》。台北：五南，民 88。
- 陳麗娟，《阿姆斯特丹條約解讀》。台北：五南，民 88。
- 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘邦順編譯，《法國政治體系》。台北：風雲論壇出版社，民 89.9。
- 黃琛瑜，《歐洲聯盟》。台北：五南，民 88。

二、期刊

- 方雷，〈歐盟東擴的正負效應分析〉，《歐洲研究》，第4期，民92，頁86-95。
- 伍貽康，〈歐盟東擴與機構改革進程評析〉，《現代國際關係》，第3期，民91，頁32-35。
- 任紅妍、胡迎春，〈對國際市場的扭曲—透視歐盟共同農業政策改革方案及其影響〉，《探究》，第3期，民93.4，頁17-19。
- 吳秀玲，〈歐盟經濟表現及前景分析〉，《經濟情勢暨評論》，第7卷，第2期，民90.9，頁69-83。
- 宋波，〈歐盟共同農業政策的改革及其特點〉，《國際經濟合作》，第5期，民92，頁20-23。
- 李舟生，〈歐盟共同農業政策改革成效及其問題〉，《美歐月刊》，第10卷，第2期，民84.2，頁101-177。
- 李忠，〈淺析歐盟共同農業政策改革〉，《歐洲》，第4期，民90年，頁56-65。
- 沈玄池，〈德國政經局勢與我國之發展〉，《國家政策雙週刊》，第145期，民85.8.20，頁7-10。
- 姜南，〈試析歐盟共同農業政策的改革〉，《世界歷史》，第4期，民91，頁38-49。
- 洪茂雄，〈從蘇維埃化到歐洲聯盟—東歐的轉變與期待〉，《當代》，第196期，民90.9，頁68-83。
- 洪德欽，〈歐聯、美國與世貿組織農產品貿易政策之綜合研究〉，《歐美研究》，第26卷，第2期，民85，頁33-91。
- 胡祖慶，〈東歐政經局勢與我國的關係〉，《國家政策雙週刊》，第145期，民85.8.20，頁11-12。
- 劉桂蘭，〈歐盟擴大的地緣政治影響及面臨的困難〉，《國際政治》，第1期，民90，頁57-65。

三、論文

- 林碧娥，〈歐洲聯盟第五次擴大之進程研究－以捷克申請加入歐洲聯盟方例〉，碩士論文，淡江大學歐研所，民 92.1。
- 郭炳宏，〈西班牙加入歐洲共同體對共同農業政策之影響〉，碩士論文，淡江大學歐研所，民 77.5。
- 陳威憲，〈歐洲聯盟共同外文與安全政策在東擴下的發展〉，碩士論文，淡江大學歐研所，民 92.1。
- 劉建哲、吳明敏，〈歐洲小農國家之農業政策－德國、荷蘭與丹麥之研究〉，行政院經濟建設委員會補助研究計劃，民 80.2。
- 鍾志明，〈歐盟東擴與中東歐發展〉，「二〇〇二年歐盟之回顧與前瞻」學術研討會，政治大學國關中心歐盟論壇主辦，台北，民 92.1.17。

四、網路

- BBC Online News，〈歐盟就東擴達成歷史性協議〉，
http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2362000/23629132.stm，民 91.10.25。
- 人民網，〈新老會員差距懸殊，歐盟又擴充十國〉，
<http://www.people.com.cn/GB/guoji/23/88/20030423/978338.html>，民 92.4.23。
- _____，〈歐盟擴大：障礙掃除 前景明朗〉，
<http://202.130.245.40/chinese/HIAW/223814.htm>。民 91.10.28。
- 大紀元，〈法農民對共同農業政策改革表不滿〉，
<http://dajiyuan.com/gb/3/6/27/n334373.htm>，民 92.6.24。
- _____，〈時事分析：英懼法德軸心重現歐盟〉，
<http://www.epochtimes.com/gb/2/11/1/n241190.htm>，民

91.10.30。

中時新聞報，〈英法元首對罵 年底高峰會不玩了 歐盟領袖會議起齟齬 席哈克指責布萊爾「粗魯」 宿敵公開衝突為 10 年來最嚴重一次〉，www.chinatimes.com.tw，民 91.10.30。

中國社會科學院，〈坎昆會議與 WTO 多邊貿易體制的發展方向〉，<http://www.cass.net.cn/webnew/file/200309198862.html>，2003.9.19。

中國輸出入銀行，〈東西文化的交叉點－土耳其〉，《中國輸出入銀行金融雙月刊》，第 97 期
<http://www.eximbank.com.tw/eximbank/eximdocs/comment/turkey/turkey910115.htm>，民 92.12.1。

中歐農技中心，〈歐盟提出新會員國共同農業政策實施辦法〉，http://www.cafte.gov.cn/ggzcfg/t20031117_137371.htm，民 92.11.17。

時報文教基金會，「戴奧辛痛襲 比利時政治休克」，
http://www.chinatimes.org.tw/news/1999/06/19990615_05.htm，民 88.6.15。

國際縱橫，〈“大歐洲”的夢想在哥本哈根能否實現？〉，
<http://online.cri.com.cn/772/2002-12-12/105@126401.htm>，民 91.12.12。

_____，〈討價還價到最後 歐盟東擴波蘭份量有多重〉，
<http://online.cri.com.cn/772/2002-12-29/105@132888.htm>，民 91.12.14。

許國平，〈對歐共體和美國向世貿組織提交的聯合文本的評論〉，
<http://www.twchinese.org.my/wto/cureent/CAB5WKPT33.htm>
1，民 92.8.14。

聯合報，〈我國獲准加入 WTO〉，

貳、西文部分

(I) Books

Anderson, Jeffrey, *German Unification and the Union of Europe: the Domestic Politics of Integration Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

Bertelsmann Foundation Research group on European Affairs, *Costs, Benefits and Chances of Eastern Enlargement for the European Union*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann Foundation Publishers, 1998.

Brenton, Paul, and Stefano Manzcocchi, eds., *Enlargement, Trade, and Investment: the Impact of Barriers to Trade in Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 2002.

Brusis, Martin, "Internal Problems of the European Union That Might Obstruct an Enlargement Toward the East," in Helen Tang, ed., *Winners and Losers of EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

Bruter, Michael, "Developments in the Member States," in Lee Miles ed., *The European Union: Annual Review of Activities*, 2003, pp. 137-156.

Emmanouilidis, Janis A., "Nizza aus der Beitrittperspektive," in Werner Weidenfeld ed., *Nizza in der Analyse*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001.

George, Stephen, and Ian Bache, *Politics in the European Union*.

- New York: Oxford University Press, 2001.
- Grant, Wyn, *The Common Agricultural Policy*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Ingham, Hilary, and Mike Ingham, "EU Expansion to the East: The Problem of Agriculture" in Hilary Ingham and Mike Ingham eds., *EU expansion to the East: Prospects and Problems*. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar, 2002.
- Josling, Tim, "Can the CAP Survive Enlargement to the East," in John Redmond and Glenda G. Rosenthal, eds., *The Expanding European Union: Past, Present, Future*. Boulder, CA: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.
- Kassim, Hussein, "Internal Policy Developments," in Lee Miles ed., *The European Union: Annual Review*. Oxford, UK: Blackwell, 2003, pp. 53-74.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters and Vincent Wright eds., *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. New York: Oxford University Press, 2000.
- _____, *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Kempe, Iris, *Direkte Nachbarschaft: Die Beziehungen zwischen der Erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißland und Moldova*. Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998.
- Lippert, Barbara, Kirsty Hughes, Heather Grabbe and Peter Becker, *British and German Interests in EU Enlargement: Conflict and Cooperation*. London and New York: Continuum, 2001.
- Miles, Lee, "Developments in the Member States," in Geoffrey Edwards and Georg Wiessala eds., *The European Union:*

- Annual Review of Activities*. Oxford, UK: Blackwell, 2000, pp. 143-157.
- _____, “Developments in the Member States,” in Geoffrey Edwards and Georg Wiessala eds., *The European Union: Annual Review of Activities*. Oxford, UK: Blackwell, 2002, pp. 137-155.
- Moravcsik, Andrew, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining,” in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam eds., *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley and Los Angeles, CA.: University of California Press, 1993.
- Nugent, Neil, *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillan Press Ltd., 1994.
- Papadimitriou, Dimitris, *Negotiating the New Europe: The European Union and Eastern Europe*. Aldershot, England: Ashgate, 2002.
- Pedersen, Thomas, “Keynote Article: Recent Trends in the Franco-German Relationship,” in Lee Miles ed., *The European Union: Annual Review*. Oxford, UK: Blackwell, 2003, pp. 13-25.
- Peterson, John, and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*. New York: St. Martin’s Press, 1999.
- Preston, Christopher, *Enlargement & Integration in the European Union*. London and New York: Routledge, 1997.
- Rieger, Elmar, “The Common Agricultural Policy: Politics Against Markets,” in Helen Wallace and William Wallace, eds., *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 4th ed., 2000.
- Sedelmeier, Ulrich, “Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance,” in Maria Green Cowles and Michael Smith,

eds., *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Vol. 5, New York: Oxford University Press, 2000.

Stavridis, Stelios, Elias Mossialos, Roger Morgan and Howard Machin, eds., *New Challenges to the European Union Policies and Policy-Making*. Aldershot, England: Ashgate, 1997.

Thorhallsson, Baldur, *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot, England: Ashgate, 2000.

Wallace, Helen, and William Wallace, eds., *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2000.

Wittschorek, Peter, *Agenda 2000: Herausforderungen an die EU und an Deutschland*. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

(II) Periodicals

Kol, Jacob and L. Alan Winters, "The EU after Cancun: Can the Leopard Change Its Spots?" *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, 2004, pp. 1-25.

Patterson, Lee Ann, "Agricultural policy reform in the European Community: a Three-Level Game Analysis." *International Organization*, Vol. 51, No. 1, Winter 1997, pp. 135-165.

Schimmelfennig, Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 47-80.

Sequiti, Maria Laura, "The Role of the European Union budget in View of EU Enlargement," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 23, June 2003, pp. 96-117

Stokes, Bruce, "Chirac's Farmers," *National Journal*, Vol. 35, Issue 32-34, 2003.8.9.

(III) Conference Papers

Swinbank, Alan, Carsten Daugbjerg and Arlindo Cunha, "CAP Reform 2003: A Reform Worthy of the Name?" Paper Presented in the Annual Conference of the Danish Society European Studies, University of Aalborg, 2003.9.27-28.

Swinnen, Johan F.M., "A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?" Centre for European Policies Studies, Working Document, No. 173, Sep. 2001.

(IV) Internet

Allen, Tim, "The 13 Candidates' Trade with the EU in 2000,"
http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NO-01-008-__-I-EN&mode=download, 2003.11.14.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML),
<http://www.verbraucherministerium.de/englisch/daten-und-fakten-2000-english/kap10.htm>, 2003.12.24.

Bureau, Jean-Christophe, "Enlargement and Reform of the EU Common Agricultural Policy: Impacts on the Western Hemisphere Countries,"
<http://www.sice.oas.org/geograph/mktacc/bureau.pdf>.
2002.9.17.

Commission Press Information, "Fischler Welcomes Agricultural Trade Liberalisation with Applicant Countries," IP/00/682,

[http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.g
ettxt=gt&doc=IP/00/682|0|RAPID&lg=EN](http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.g
ettxt=gt&doc=IP/00/682|0|RAPID&lg=EN), 2000.6.29.

COPA/COGECA, <http://www.copa-cogeca.be>.

Copenhagen European Council,

[http://europa.eu.int/comm/copenhagen_council_20021212/inde
x_detail_000000023_en.html](http://europa.eu.int/comm/copenhagen_council_20021212/inde
x_detail_000000023_en.html), 2004.3.25.

CPE Farmers, “CAP Reform Proposals: Instruments without Social Legitimacy,”

http://www.cpefarmers.org/positions/en/17_180303.htm,
2003.3.18.

Danish Ministry of Foreign Affairs,

<http://www.um.dk/english/fp/baltic.asp>, 2003.12.4.

Deutscher Bauernverband, “Kein Aufbruchsignal, sondern Schwere Bürde für die Deutschen Bauern,”

http://www.bauernverband.de/konkret_687.html, 2003.6.26.

Euractive, “CAP Mid-Term Review,”

[http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe?204&OIDN=200058
7&-tt=cr](http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe?204&OIDN=200058
7&-tt=cr), 2003.7.22.

Eurinco, “EU Enlargement Negotiations on Agriculture: a Guide to the EU Position,”

<http://www.eurinco.co.uk/enlargement/dcpguide.doc>,
2002.1.30.

_____, “German Position on Midterm Review,”

http://www.eurinco.co.uk/cap/mtr_de.html, 2002.2.26.

_____, “Fischler Seeks MTR Compromise,”

http://www.eurinco.co.uk/cap/fis_schr.html, 2002.4.26.

European Commission, “32ème Rapport Financier Concernant le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

(F.E.O.G.A.) - Section Garantie,” 2002 [COM(2003) 680 final],
http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep02/index_fr.htm#anfr, 2004.3.25.

_____, “Accession Negotiation: State of Play,”
http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/stateofplay_dep_dec_2003.pdf, 2003.12.14.

_____, “Commissioner Franz Fischler Stresses the Need to Reform Agricultural Policy Now to Ensure that Spanish Farmers Continue to Benefit.”
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/21.htm>,
Agriculture News Digest, 2002.10.

_____, “Fischler in Greece: "Greek Farmers to Benefit From New Rural Development Policy"” 、 “"Postponing Farm Policy Changes Would Turn against Farmers", Says Franz Fischler in Paris, ” Agriculture News Digest,
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/19.htm>,
2002.9.30.

_____, “Fischler in Poland: "EU Is Neither Heaven, Nor Hell - but Simply Better for Polish Farmers," ”
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/18.htm#book5>, 2002.9.19.

_____, “Fischler: "Act Now to Secure Portuguese Farmers' future."”
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest/2002/21.htm>,
Agriculture News Digest, 2002.10.4.

_____, “The European Union: Still Enlarging”
http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/30/txt_en.pdf, 2003.11.06.

- _____, COM (2004) 101 final,
http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/COM_2004_101_en.pdf, 2004.2.10.
- Ferrer, Jorge Nunez, “The ‘Agreement’ on CAP Reform: Does It Solve the Problems of Agriculture for the Enlargement of the Union to the CEECs and the WTO Negotiations?” Columbia International Affairs Online,
<http://www.ciaonet.org/pbei/ceps/fej01.html>. 1999.3.22.
- Financial Express, “EU Split Over Farm Subsidies Reform Plan,”
http://www.financialexpress.com/fe_full_story.php?content_id=13112, 2002.7.15.
- Fischler, Franz, “Building Our Common Future: Policy Challenges and Budget Resources in the Enlarged Union 2007-13,”
Speech/04/137,
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/04/137|0|RAPID&lg=EN&display=,
2004.3.17.
- Frank, Hans-Joachim, “Eastward enlargement of the EU endangered by Agriculture?” Deutsche Bank Research,
<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe?204&OIDN=250048>,
2003.5.31.
- Grant, Charles, “The Return of Franco-German Dominance?” Center of European Reform Online, CER Bulletin, Issue 28,
http://www.cer.org.uk/articles/28_grant.html, 2003.2/3.
- Schneider, Andreas, “The Reform of the Common Agricultural Policy: Radical reform or weak compromise?” Center for European Policy Studies,
http://www.ceps.be/Article.php?article_id=82, 2003.7.

- The Danish EU Presidency, “The Negotiations in Practice,”
<http://eu2002.dk/eu/default.asp?MenuElementID=5187>, 2002.
- UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, Common Agricultural Policy Reform, “Q&A: Single Payment Scheme,”
<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/implementation/qa03.htm>, 2004.5.
- UK hm-Treasury,
http://www.hm-treasury.gov.uk/media//E665E/eu_finances_chap1to4.pdf, 2003.12.16.
- Weingarten, Peter, “Transforming Agriculture in Central and East Europe: Why Does It Take so Long?” Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO),
<http://www.ipp.md/calendar/transition-final.pdf>, 2004.3.1.
- WWF, “The future CAP must be greener and fairer,”
http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/news.cfm?uNewsID=7403, 2003.6.10.