

以美國、歐盟與日本農業補貼立法

提出對台灣農業基本法立法之建議

方立維*

目次

- 壹、前言
- 貳、杜哈回合談判與農業補貼議題
- 參、美國新農業法案對農業補貼政策之轉變
 - 一、立法背景
 - 二、整體農業收益安全網計畫
 - (一) 收入穩定儲蓄帳戶
 - (二) 農業收益保險
 - 三、農業補貼範圍之改變
 - 四、小結
- 肆、日本「糧食、農業及農村基本法」對農業補貼政策之轉變
 - 一、日本「糧食、農業及農村基本法」
 - (一) 基本理念
 - (二) 確保糧食穩定供應
 - (三) 關於農業持續發展的政策
 - (四) 關於農業振興政策（農村の振興に関する施策）

投稿日期：九十七年十月十五日；接受刊登日期：九十七年十一月十九日

*中華經濟研究院台灣 WTO 中心輔佐研究員，中原大學財法系兼任講師，中國社會科學院法學所博士後科研人員，中國政法大學民商經濟法學博士。作者在此感謝兩位匿名審查委員提供諸多寶貴意見，使得本文內容更為完展。

- 二、現代日本農業對補貼政策之轉變
- 三、日本農業科技移轉與補貼政策
- 四、歐盟農業政策立法之轉變
 - (一) 歐盟農業補貼政策之發展背景
 - (二) 共同農業政策
 - 1. 歐盟對共同農業政策之革新
 - 2. 曼斯霍爾特計畫 (the Mansholt Plan)
 - 3. 歐盟共同農業政策現代改革
 - 4. 建議直接補貼限額 (Proposed direct subsidy limits (2007))
 - 5. 歐盟共同農業政策 (CAP) 的得失
 - 6. 2005 年 CAP 預算優先事項
- 伍、各國新時代農業立法對台灣農業政策立法之啟發
 - 一、農業基本法草案簡析
 - 二、美國 2007 年農業法對台灣農業基本法立法之啟發與建議
 - (一) 美國新農業法中對農經政策所採取的補貼政策與衝突
 - (二) 美國農業法採取迴避政府財政補貼限制之方式
 - 三、日本新農業基本法對台灣農業基本法立法之啟發與建議
 - (一) 以農業基本法為主的協調立法
 - (二) 未來立法之借鏡
 - 四、歐盟共同農業政策對台灣農業基本法立法上之啟發與建議
 - (一) 歐盟農業政策之轉變
 - (二) 農業政策中對食品安全的重視
- 陸、結論

關鍵字：農業補貼立法、台灣農業基本法、美國農業法、歐盟農業法、
日本農業法

壹、前言

在國際貿易中，農業貿易自有其複雜性，其涉及到國家的食品供應安全、農業環境發展等諸多戰略問題¹。由於 WTO 會員積極運用爭端解決機制解決其貿易爭端或歧見，自一九九五年至二〇〇七年間，WTO 受理會員提請解決爭端之案件總數達到 369 件，遠超過 GATT 成立近 50 年期間僅受理約 300 件爭端案件總數，其中涉及「補貼暨平衡措施協議」(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM) 達 77 件，農業協定 (Agreement of Agriculture, AOA) 達 59 件²。在 WTO 諸多農業爭端案件中，近年來又以農業補貼措施所引發之爭端受到多邊貿易體系多方面質疑，補貼一方面是國內支持產業政策的政府管制行為，另一方面卻也有可能對世界貿易自由化措施形成障礙。由於補貼對於產業之相對競爭力有相當之影響，對國內產品之補貼亦可作為抑制進口同類產品，或增強本國產品出口之方法，故國際貿易規範必須將此種措施納入國際貿易體系並加以規範。因此，WTO 於烏拉圭回合 (Uruguay Round) 談判時制定 ASCM³。但由於

¹ 此部分參考自 John H. Jackson, *The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism*, BROOKINGS TRADE FORUM 2000, 179-219 (2000).

² The database of Agreement Court, <http://www.worldtradelaw.net/dsc/database/agreementcount.asp> (last visited Feb. 18, 2008). (該資料係我國 WTO 駐日內瓦代表處發送至國內所屬研究單位 WTO 涉及農業議題相關議事討論之非公開文件，文件內容重點已於本文中略述，如造成讀者不便敬請見諒。)

³ 在 WTO 取消關稅等貿易壁壘的同時，補貼及反補貼亦為 ASCM 在一定限度內允許採用的產業政策措施，同時提供對補貼及反補貼爭端的救濟模式。

補貼的雙重性，使得各國紛紛制定反補貼法律與其相互抗衡，但又因反補貼措施在抵銷補貼措施上易因濫用而形成非關稅壁壘⁴。此外，經由爭端解決小組與上訴機構（Appellate Body, AB）對於眾多重要實際爭端個案之法律解釋與裁決，近年 WTO 已逐漸累積豐富之 WTO 法律釋義，也對所有 WTO 會員提供其據以執行及判斷 WTO 多邊協定下權利義務之依據⁵。

由此可見，此新貿易保護主義，就國際貿易爭端而言，涉及農業之反補貼問題已成為一門不可不重視之議題。隨著國際原物料價格不斷上漲及美國經濟自次債危機後走向疲弱，在各種爭端案件中，與農

在 WTO 框架下，反傾銷及反補貼經常被一併提及，將兩者同時視為 WTO 架構下所允許處理反不正當競爭的手段。ASCM 共有 11 個部份，含 32 個條文和 7 份附件。前 5 部份規定實體法規則，包括：（1）總則（General Provisions）、（2）應禁止的補貼（Prohibited Subsidies）、（3）可訴補貼（Actionable Subsidies）、（4）不可訴補貼（Non-Actionable Subsidies）、（5）反補貼稅徵收措施（Countervailing Measures）。第 6、7 部份包括反補貼調查、反補貼機構、反補貼程式，並規定相關機構及監督措施。第 8、9 部份是對開發中國家的特別規定及過渡安排等。第 10、11 部份是爭端解決機制及最終條款協議。

⁴ See JEFFERY J. SCHOTT, COMPLETING THE URUGUAY ROUND: A RESULTS-ORIENTED APPROACH TO THE GATT TRADE NEGOTIATIONS, 110 (1990).

⁵ WTO 與 ASCM 相關之案件共計 76 件，而同時涉及 ASCM 及 AOA 之案件則有巴西乾燥椰果（DS22, Brazil-Desiccated Coconut）爭端、歐盟訴美國對外國銷售公司的稅收待遇糾紛（DS108, United States — Tax treatment for “Foreign Sales Corporations” [Brought by EC]）、澳大利亞訴歐盟糖出口補貼的糾紛（DS265, European Communities — Export subsidies on sugar (Brought by Australia)）、巴西訴歐盟糖出口補貼的糾紛（D266, European Communities — Export subsidies on sugar [Brought by Brazil]）、美國高地棉補貼措施案（DS267, United States — Subsidies on Upland Cotton）等案件。

產品有關之爭端案件占有案件比重一半以上，近年已成為各 WTO 成員國主要貿易爭端糾紛之一⁶。顯示農業相關爭端不僅對於 WTO 會員之貿易與農業政策具有高度敏感性及重要意義，針對農業相關爭端所牽涉之複雜 WTO 法律問題與保護措施之態樣⁷。因此，本文亦特別從杜哈回合（Duha Round）談判中所涉及之農業補貼爭議為背景出發，在面對杜哈回合談判陷入僵著後，各國暫不將關稅全面減讓商品範圍的問題納入，杜哈回合談判才漸有進展。但也促使美國、歐盟及日本等主要農業大國紛紛制定相關農業法案以因應糧食需求。台灣近年來，隨著國際原物料價格不斷上漲，農業補貼議題亦日益受到政府及立法部門重視，並欲藉此解決國內物價上漲之趨勢⁸。因此，本文，

⁶ 台灣在以第三國身分參與之爭端程式方面，根據經濟部國際貿易局公佈之資料，台灣以第三國身份共計已參加 18 件爭端案件，其中涉及農產品或農業之案件計有 5 件，包括日本影響蘋果進口措施案（DS245, Japan — Measures Affecting the Importation of Apples，又稱日本蘋果火傷病案）、美國高地棉補貼措施案（DS267, United States — Subsidies on Upland Cotton）、加拿大有關小麥出口與進口穀物待遇措施案（DS276, Canada — Measures relating to exports of wheat and treatment of imported grain，簡稱小麥局案）、歐體農產品與食品商標與地理標示保護案（DS174, 290, European Communities — Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs 歐體影響生物科技產品之核准與行銷措施案（DS291, 292, 293, European Communities — Measures affecting the approval and marketing of biotech products，簡稱 GMO 案）等。

⁷ 不過，需注意者，一項農業措施所涉除 AOA 外，尚可能包括其他多邊協定，如 ASCM、防衛協定、技術性貿易障礙協定（TBT）等，亦可能與農業爭端有涉。此外，在 WTO 爭端解決程式下，一件爭端案件亦經常涉及違反超過一項 WTO 協定，例如違反農業協定或動植物食品衛生檢驗與檢疫措施協定，亦經常可能違反 GATT 1994，或如違反 ASCM，亦可能違反 AOA 等。

⁸ 此部分參考自王月華，糧食平準基金設立之沿革及其成效，農政與農情，

特別就「美國二〇〇七年農業法」(2007 Farm Bill, H.R. 2419)、「歐盟共同農業政策」(Common Agricultural Policy, CAP)及「日本新農業法」(食料・農業・農村基本法, 法律第一〇六号, 本文下稱「日本新農業基本法」)之相關規範予以介紹, 並對比台灣立法中之「農業基本法草案」之相關立法並提出建議, 以使台灣農業立法符合國際貿易法理之規範。

貳、杜哈回合談判與農業補貼議題

WTO 雖早於二〇〇三年九月二十四日為解決農業補貼就減少關稅和農業補貼提出解決方案, 但自杜哈回合談判以來, 農業補貼問題未曾取得一致性意見, 雖包括美國及歐盟及開發中國家已將減少進口關稅視為未來農業貿易之共識, 但對於取消農業補貼仍各有其堅持, 以澳洲為首的「凱恩斯集團」(Cairns Group)、美國、歐盟與日韓等國均就此提出不同意見, 而使談判陷入僵局。為挽救杜哈回合對多邊農業談判, WTO 雖於二〇〇七年七月十八日發布折衷方案, 希望得到已開發國家在農業補貼議題上的讓步, 但據觀察成效極為有限。各方所提方案之主要意見內容, 如下表一。

表一、杜哈回合談判各方所提出對農業補貼方案一覽表⁹

	澳洲	美國	歐盟、日本、韓國	WTO 折衷方案
關稅	應大幅度降低世界農產品進口關稅低於 25%。	認同澳洲大幅降低世界農產品進口關稅之意見。	採取折衷態度，認為進口關稅應有限地降低，但平均關稅稅率不超過 36%。	歐盟需將農產品進口關稅調降至 52% 到 53.5%。
補貼措施		美國目前堅持的補貼基準為 170 億美元。		美國應將其每年農民補貼上限降低 66% 到 73%，達到 130 億美元至 164 億美元的基準。 歐盟應將其農業補貼限額降低 75% 到 85%，調降至 165 億歐元到 276 億

⁹ The Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE), <http://www.abareconomics.com/> (last visited Jun. 3, 2009).

				歐元的基準。
進口配額	擴大現有的農產品進口配額達五倍並減少對出口配額的限制。	反對進口配額的大幅增加。	進口配額維持不變。	
影響評估	每年小麥的出口增加 1.54 億美元。	將使世界小麥和粗糧價格提高 5%，世界小麥的貿易量將增長 2.5%，即每年增加 8 億美元。	將使世界小麥和粗糧價格提高 3%，貿易量增長 1.4%。	僅使世界小麥和粗糧價格提高 0.6%，貿易量增長 0.1%。

在已開發國家，特別注重本國農業保護之主因在於顧及國內農業與工業發展的不平衡問題，為了降低產業調整可能引發社會衝突，美歐等國政府均傾向於施行農業保護政策，使得農業補貼成為高度政治化議題。但隨著近年來全球食物實質價格及原物料價格不斷上漲等因素，二〇〇八年二月十八日，歐盟（EU）已有二十個成員國反對 WTO 就農業問題所提出的折衷方案，如果 WTO 無法在折衷方案的基礎上達成協議，杜哈回合談判將面臨長期停擺的後果¹⁰。

¹⁰ 此部分參考中華經濟研究院 97 年度 WTO 中心計畫專題研究「WTO 農業

參、美國新農業法案對農業補貼政策之轉變

一、立法背景

在美國「二〇〇二年農業安全及農村投資法」(Farm Security And Rural Investment Act Of 2002, 下稱二〇〇二年美國農業法)中,受到農業補貼之農產品多達 25 種之多,二〇〇二年美國農業法之立法精神在於為美國之農業政策提供糧食安全之戰略架構,目的在於提供美國農民基礎福利及保障農業市場風險。美國二〇〇七年新農業法(2007 Farm Bill, H.R. 2419)之制定,除延續二〇〇二年美國農業法中對農業安全及確保農民收益之精神外,受到美國高地棉補貼措施案(WT/DS267/AB/R)影響¹¹,美國業已表達願意依據爭端小組與上訴機構之建議修正其計畫¹²。雖然,美國現行農業政策是以「二〇〇二年農業法案」為施政依據,美國國會一方面雖已表示要廢止違反 WTO 規範的 Step2 給付計畫,但美國眾議院農業委員會(House Agriculture on Committee)於二〇〇七年七月十九日投票通過美國二〇〇七年新農業法案(2007 Farm Bill, H.R. 2419)。預計美國新農業法的施行,將對 WTO 杜哈回合談判及各農業大國(或區域)在農業政策上產生影響。該法案除保留美國以往主要農產品補貼項目外,另外新增特種農作物補貼項目,主要內容包括農業補貼新規定、對部分農民實施新

爭端案例對農業政策之啓示」執行成果報告書。

¹¹ 此部分參考自 Richard H. Steinberg et al., *When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge*, 2 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 369-417 (2003).

¹² 張南薰, WTO 美國高地棉補貼案之研究, 經社法制論叢, 第三十八期, 頁 122 (2006)。

保護措施及支持乙醇產業生產等。美國二〇〇七年新農業法在國會制定過程中，存在二種意見，一是採取制定新的農業法取代過去二〇〇二年美國農業法，另一是延續二〇〇二年美國農業法，直到杜哈回合對農業議題談判有所結論。後者受到美國農業利益團體的支持，原因在於美國的農業政策須待其他國家或地區農業政策對杜哈回合談判有所回應，就美國農業政策面言之不宜在杜哈回合談判尚未有所結論之際，過早公開其農業政策，再加上美國二〇〇二年農業法中對美國農民在收入上確有實質助益¹³。但隨著杜哈回合談判陷入僵局，因此美國國會在「二〇〇七年新農業法」中特別將滿足國內農業及國家財政需求作為立法優先考量¹⁴。

但因農業談判與棉花議題仍在杜哈回合中亦有激烈的辯論，很有可能影響到未來補貼計畫之結構，而任何執行措施也可能會導致進一步的爭論，也就是說此一爭端不是很容易解決的¹⁵。除棉花外，精糖（HS-17019）及煙草亦為美國在農業補貼另一重要對象，包括無息或免償貸款、進口關稅配額及國內銷售配額等手段以維持美國境內精糖價格。二〇〇二年美國農業法中，對煙草的銷售配額早在二〇〇四年已到期，但美國政府亦同意煙商認列到期後 10 年內共計 96 億美金之

¹³ 此部分參考中華經濟研究院 97 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫專題研究，「美國、歐盟及日本農業政策改革與 WTO 農業談判互動關係之研究」執行成果報告書，頁 28-29。

¹⁴ Robert Dismukes et al., Whole-Farm Approaches to a Safety Net, http://www.ers.usda.gov/publications/eib15/eib15_reportsummary.pdf (last visited Jun. 3, 2009).

¹⁵ 此部分參考李舟生於 2005 年中華經濟研究院台灣 WTO 中心，WTO 基礎訓練班農業議題授課講義內容。

煙草購買基金¹⁶。

二、整體農業收益安全網計畫

美國政府提案絕對支持且符合美國在 WTO 的談判承諾，包括透過（1）改善現行反週期性給付（countercyclical payment）計畫，將給付基礎由價格改為所得，以使補貼與價格脫離；（2）據 USDA 資料顯示，二〇〇五年美國農業淨收入為 832 億美金，其中政府補貼為 227 億美金。依 USDA 估計，美國政府提案未來五年的預算支出約為 873 億元，較二〇〇二年農業法案總預算 970 億美元，相當於削減 100 億美元的農業補貼¹⁷，以建構二〇〇七年美國新農業法中「整體農業收益安全網計畫」（Whole-farm Revenue Safety Net Program）。新法重點在於建構美國農民基本所得安全網（basic safety net），以設定貸款價格（loan rate）上限（例如玉米為 1.85 美元/蒲式耳（bushel）、大豆為 4.92 美元/蒲式耳、小麥為 2.58 美元/蒲式耳、棉花為 52.92 美分/磅等）及縮小目標價格（target price）與有效價格（effective price）之差距等方法，以鼓勵農民按市場價格種植，以維持美國農產品國內價格與需求。二〇〇七年美國新農業法中「整體農業收益安全網計畫」中，又以「收入穩定儲蓄帳戶」（Income Stabilization Account, ISA）及「農業收益保險」（Agriculture Income Resource, AIR）等立法為其

¹⁶ 方立維，從美國 2007 年農業法案頒布論國際農業爭端形式之轉變，中華經濟研究院台灣 WTO 電子報，第一〇五期，<http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper/article105-1.htm>（2009/06/08，造訪）。

¹⁷ 陳逸潔，美國農業部公佈新農業法案提案遭歐盟、巴西等 WTO 會員批評，中華經濟研究院台灣 WTO 電子報，第八十期，http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=84578（2009/06/08，造訪）。

農業補貼措施之主軸¹⁸。

(一) 收入穩定儲蓄帳戶

相較二〇〇二年農業法，二〇〇七年新農業法中最大差異在於提高農業貸款比例，涉及農產品種類包括小麥、大麥、燕麥、大豆、棉花、細糖等農產品，並擴大至蔬果等農產品範圍，予以農業補貼，並將涉及再生資源及耕地保護之補貼期間至五年。相較之下，二〇〇二年農業法中農業貸款之擔保，主要依據農民收成作為擔保品，而二〇〇七年新農業法中則以「貸款差價支付」(loan price difference payment) 方式予以補貼，即農民不再需要以收成作為擔保品即可取得農業貸款。另外，美國二〇〇七年新農業法並將二〇〇二年農業法中規定，年毛收入 (gross income) 250 萬美元的補貼領取標準，限縮在 20 萬美元以下的農民才能領取補貼，及規定每個農民獲得直接補貼的上限為 36 萬美元等改革，將可有效削減農業補貼。

二〇〇七年新農業法中規定收入穩定儲蓄帳戶之目的在於促使農民在高收入之農收季節增加儲蓄額，在低收入之農耕季節使用儲蓄以改善農民帳務風險，以達長期穩定美國農業經濟之目的。二〇〇七年美國新農業法中規定政府補貼範圍包括稅收減免 (taxation sharing)、限額徵稅方案 (quotas assessment programme)、激勵農民參與計畫 (motivate farmers participation programme)、農民儲蓄增加計畫 (farmers deposit increase programme) 等，尤其在增加農民儲蓄部分所制定之收入穩定儲蓄帳戶分為三類，即農業風險管理帳戶

¹⁸ 此部分參考自李舟生，美國農業政策新思維簡介，農政與農情，第一七二期，頁 73-78 (2006)。

(Farm And Ranch Risk Management Account, FARRM)、反週期性帳戶(Contrary Cycle Accounts, CCAs)與個人風險管理帳戶(Individual Risk Management Account, IRMA)。收入穩定儲蓄帳戶之特色在於以農民所得稅累進稅率作為儲戶資格判斷標準，以長期穩定農民收入及農業投資為核心，藉由存款與稅收連結來確保農民之收益與政府農業政策成本¹⁹。美國二〇〇七年新農業法對收入穩定儲蓄帳戶相關計畫，請參考表二所列。

表二、收入穩定儲蓄帳戶相關計畫一覽表

計畫名稱	資格	鼓勵政策	存款上限	存款提取條件
農業風險管理帳戶	稅後所得有盈餘。	在優惠存款上限內得作為扣除額，用以減免聯邦稅收。	每年存款上限不得超過稅後所得盈餘之 20%。	可隨時提取，存款年限最高為 5 年。
反週期性帳戶	農民年所得高於 5 萬美金或屬有限資源農業。	達州政府規定之存款上限，得用以減免稅收。	每年存款上限不得超過年所得 2%，最高儲蓄額為 5 千美金。	當年所得低於年五年平均所得 90%。

¹⁹ See USDA-ERS, Agricultural Resource Management Survey (ARMS), <http://www.ers.usda.gov/Briefing/ARMS/> (last visited Jun. 3, 2009).

個人風險 管理帳戶	未規定。	減免稅收。	每年存款上 限不得超過 年所得 2 %，最高儲蓄 額不得超過 平均總所得 收入的 150 %。	當年所得低於 年三年平均所 得 80%。
--------------	------	-------	--	----------------------------

(二) 農業收益保險

目前 USDA 已開辦的實驗性農業收益保險可分為總收益調整保險 (Arabidopsis Genome Resource, AGR) 及小型收益調整保險 (AGR-Lite) 兩類，二〇〇七年農業法中所規定的農業收益保險亦採取此種分類方式，AGR 及 AGR-Lite 之特色在於透過政府補貼之保險抵銷農民總所得調整而引發的所得減少。在二〇〇二年農業法中已開辦的實驗性農業收益保險，則僅分為 75% 及 90% 兩類，而二〇〇七年農業法中所規定的農業收益保險，係指農民依其前五年的平均所得，選擇 65%、75% 或 85% 所得比率投保，當所得低於投保所得比率時，保險公司即予以理賠 (理賠金額為實際所得和投保比率所得之差額)。由農業收益保險之性質不難發現，雖然農業收益保險透過保險市場機制來振興農業，但最後仍透過政府以減免稅收及補貼保費之方式推動，實質上仍為農業補貼之一種²⁰。

²⁰ Jasper Womach et al., RL33037—Previewing a 2007 Farm Bill, <http://ncseonline.org/nle/crs/abstract.cfm?NLEid=1433> (last visited Jun. 3, 2009).

三、農業補貼範圍之改變

美國二〇〇七年新農業法預計將在未來五年通過削減農業補貼、降低食品基金和取消第二階段棉花償付補貼方式，削減支出 37 億美金。該法案將降低對農民的直接補貼達 1%，同時檢討削減美國目前過時的農業政策預算支出和農村開發計畫。其中許多措施是過去美國在農業補貼政策未曾採用。同時，法案也同步取消 Step2 給付中棉花補貼，預計將在未來五年減少補貼金額達 2.82 億美金，其餘降低補貼之計畫將於二〇〇七年美國會計年度起實施，以符合美國對 WTO 之承諾。但二〇〇七年的農業法案新增了每年 16 億美元的補貼，用於補貼水果、蔬菜等特種農作物的生產商²¹。

根據美國二〇〇七年新農業法案重點摘要 (Important highlights of the Farm Bill, h.r.3042) 中明列該法案投資補貼範圍主要包括：(1) 預計投資至少 160 億美金用以重點投資及支持美國水果及蔬菜農產品之發展；(2) 將高科技園藝及有機農業列為補助項目，包括提高相關農產品營養價值及病蟲害之管理及研發和促進相關貿易活動；(3) 提供農產業者在農業商業活動中涉及傳統價格保護及新興市場貿易所需之價差成本；(4) 三年累計調整後淨所得超過 100 萬美金的個人將無權領取農業專案補貼及環保補貼；目前法案中規定農業專案付款上限為 250 萬美金，除非當事人能證明 75% 的收入來自農業或農業相關活動。法案還規定，調整後淨所得介於 50-100 萬美元的

²¹ Statement by Agriculture Secretary Mike Johanns Regarding Farm Bill Legislation Advanced by House Subcommittees, http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_1OB?contentidonly=true&contentid=2007/06/0171.xml (last visited Jun. 3, 2009).

人也無權得到補貼，除非能證明其所得至少三分之二來自於農業生產所得；（5）提供農產業者合理的貸款利率；（6）降低聯邦作物保險公司（crop insurance companies）對高附加價值農產物之保費；（7）針對聯邦儲備濕地自然保護區、環境品質提升計畫、農場保護計畫等（the Conservation Reserve Program, Wetlands Reserve Program, Environmental Quality Incentive Program, Farm and Ranchland Protection Program）予以投資保護；上述計畫延續二〇〇二年農業法中之水土保持安全計畫（the Conservation Security Program, CSP），CSP 計畫之目的在於鼓勵農民在農業用地規劃上對願意配合政府水土保持政策及持續記錄者透過政府補貼方式注重水土保持，該項計畫由於在二〇〇二年農業法中要求要件較為嚴格，執行成效頗不如預期。在前柯林頓政府依二〇〇二年農業法所制定的農場保護計畫（the Conservation Reserve Program, CRP）將於二〇〇八年到期之際，二〇〇七年農業法所必須面對的是美國在全球糧食危機下，美國大批的農地要採取繼續休耕還是復耕的農業政策，其關鍵在於美國再生能源政策之發展與環保團體間之衝突²²，多數美國農業州傾向支持復耕政策以因應南美乙醇問題²³，二〇〇七年美國新農業法，主要在處理美國政府對農業補貼在國際貿易爭端與國內經濟發展對農業政策延續立

²² 此部分參考自 Charles M. Hardin, *Current Proposals for the Organization of Conservation and Land*, 4 JOURNAL OF FARM ECONOMIC, 619-644 (1948).

²³ Transcript of Remarks by Acting Agriculture Secretary Chuck Conner to the Ohio Farm Bureau Federation, http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_1UH/.cmd/ad/.ar/sa.retrievecontent/.c/6_2_1FB/.ce/7_2_5V2/.p/5_2_4VC/_th/J_2_FB/_s.7_0_A/7_0_1UH?PC_7_2_5V2_navtype=RT&PC_7_2_5V2_navid=FARM_BILL_NEWSRT&PC_7_2_5V2_contentid=2007/12/0358.xml&PC_7_2_5V2_parentnav=FARMBILL2008 (last visited Jun. 3, 2009).

場問題，與二〇〇二年農業法相較，美國農業政策在近幾年發生實質性轉變。不難發現，美國在高地棉案後，將原有農業法中被認定為可控訴補貼的政策，藉由 SCM 協定中對不可控訴補貼的模糊定義，作為其新農業法的立法考量。美國農業政策發展轉向透過結合其整體農業收益安全網（Whole-farm Revenue Safety Net）及再生能源與環保以架構整體農業政策，全球環保問題、緊縮農業用地及跨大農產市場經濟規模已成為美國農業發展主軸。尤其在布希政府於二〇〇七年十二月十九日簽署「能源獨立及安全法案」（Energy Independence and Security Act）後，美國農業採復耕之可能性將更大²⁴。（8）補貼美國農產品於國內學生營養午餐及國防部相關生鮮農產品採購；（9）改善國內農產品採購程式；（10）發展農產業者之數位現代化；（11）成立專責國家農業研發單位，配合美國農業部以協調相關方案推動；（12）維護美國森林資源；（13）就再生性農產資源予以投資補助²⁵。

二〇〇七年美國農業法案新增了每年 16 億美元的補貼，用於補貼水果、蔬菜等特種農作物的生產商。相較之下，美國二〇〇二年農業法案所允許的每年約 500 億美金（美國一直未用足）的農產品補貼額度，則主要補貼於玉米、棉花、大米、牛肉和豬肉等傳統農產品領域。美國二〇〇七年新農業法案中所列的新補貼內容突顯美國在全球暖化下，改以高纖維作物為主要農業補貼項目，改採以發展乙醇燃料

²⁴ 方立維，《WTO 與企業》高油價、高糧價時代來臨，工商時報，2008 年 1 月 20 日，第 A7 版。

²⁵ Kent D. Olson et al., Estimates of Minnesota Farm-Level Crop Commodity Payments under Alternative Proposed Federal Policies, Department of Applied Economic, University of Minnesota, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/7354/2/p07-15.pdf> (last visited Jun. 3, 2009).

產業進軍全球能源市場。美國農業法案預計將減少對種植棉花農民的補貼，卻對蔗糖農產品產業予以補貼，並相對提高蔗糖廠商配額占美國蔗糖市場配額至 85%²⁶。相較之下，美國二〇〇二年農業法案所允許的每年約 500 億美金（美國一直未用足）的農產品補貼額度，則主要補貼於玉米、棉花、大米、牛肉和豬肉等傳統農產品領域²⁷。

四、小結

二〇〇七年美國新農業法中所強調的是美國農業補貼政策之延續性問題，其中對於規劃美國在糧食戰略安全及耕地運用政策上尤其重視²⁸，美國在高地棉案（DS267, United States - Subsidies on Upland Cotton）後，受到杜哈回合談判及 AOA 對美國在農業補貼上的限制，驅使美國不得不在農業政策上傾向以將二〇〇二年農業法所施行的農業補貼引導為 ASCM 所規定三類定義狹窄的不可控訴之補貼（Non-Actionable Subsidy），使其在多邊架構下為不可控訴，且不致成為採取平衡措施的對象。此等補貼之所以受到保障，原因在於其極不可能對於貿易造成負面影響，或其因具有特殊價值而不應加以限制。此等補貼包括以下三類：1. 對工業研究及產生競爭前之發展活動的補貼（assistance for research activities）；2. 對貧瘠地區的補貼（assistance adaptation for disadvantaged regions）；3. 對新環保設施的補貼（assistance to promote adaptation of existing facilities to new

²⁶ See ERIC M. USLANER, SHALE BARREL POLITICS: ENERGY AND LEGISLATIVE LEADERSHIP, 76 (1989).

²⁷ 陳逸潔，前揭註 17。

²⁸ Mitchell Morehart et al., A Safety Net for Farm Households?, Agricultural Outlook (2000), <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/jan2000/ao268.pdf> (last visited Jun. 3, 2009).

environmental requirements)。值得關注的是在目前全球能源及溫室效應問題不斷升高之際，環保補貼已成為開發中國家與已開發國家新型態的貿易壁壘，尤其涉及杜哈回合談判未來進展。二〇〇七年美國新農業法所突顯的另一個爭端在於美國農業補貼政策，已由中央走向地方，以藉由聯邦政府預算分配手段方式，將巨額聯邦預算轉向州政府預算。在美國各州農業政策發展差異之下，此舉未來是否可能在WTO造成新的貿易爭端，值得後續關注。

肆、日本「糧食、農業及農村基本法」 對農業補貼政策之轉變

早在一九六一年日本便已制定其農業基本法，作為日本農業政策之法源依據，後為因應日本農業環境之轉變，日本政府於一九九九年七月十六日制定「糧食、農業及農村基本法」（食料・農業・農村基本法，法律第一〇六号²⁹，本文下稱「日本新農業基本法」）除作為日本農業基本法外，更具國家基本農業方針之性質³⁰。二〇〇〇年（平成十二年）三月日本政府依新農業基本法規定制定第一次日本農業基本計畫（初めての基本計畫を決定し），該計畫預計有計畫地推動日本在糧食、農業與農村問題上進行大幅度革新。尤其近年來，由於牛海綿狀腦病（Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE）更加劇日本國民對於食品安全之疑慮，同時，日本面臨農業人口高齡化、少子化社會人口結構成型等，所造成的生產結構弱化等問題日漸受到重視。日

²⁹ 最近一次改正日期為2006年（平成18年）12月15日，法律第112号。

³⁰ 生源寺真一，現代日本の農政改革，頁26-29，東京大学出版会（2006）。

本的農業政策正面臨到農村政策與國際化接軌的過渡期，加上全球人口不斷攀升以及中國等亞洲新興國家興起及全球暖化問題急趨嚴重的因素下。國際糧食的需求及供給呈現不穩定性。因此，糧食來源的安全保障成爲日本農業政策中一個相當重要所需要面對的問題，也直接帶動日本農業政策大幅度的改革，由過去著重於農業績效評估的保守性政策，轉型爲農民與農村相結合的「進取性」創意性農業政策（農業者や地域の創意工夫を活かした「攻め」の取組）並將其作爲日本新農業政策的主要議題之一。由於農業政策在傳統上與日本社會經濟運作模式有密切之關係，日本政府深知農業政策執行的成功與否必須建立在與農業社團法人、農民、農業團體以及消費者對政府農業政策形成一定共識下，農業政策才得以發揮作用，本文主要針對日本農業基本法中涉及補貼及較爲重要之農業政策進行說明。原則上，二〇〇二年日本農林水產省所制定之「糧食、農業及農村發展基本計畫」主要係針對農業與農村的變化爲政策之定調，約每五年便予以大幅檢討修正³¹。因此，日本「二〇〇二年基本計畫」大致代表過去日本由二〇〇二～二〇〇七年之農業政策規劃。配合「二〇〇二年日本農業基本計畫」爲基礎，以介紹日本農業政策之演進。

一、日本「糧食、農業及農村基本法」

日本新農業法之立法目的在於制定日本糧食、農業及農村基本政策，對相關涉及農業發展建構涉及國家及公共團體之基本方針，並有計畫推動相關之權利與義務，以謀求日本國民生活穩定與國家經濟繼續發展爲目標（第一條）。包括四個基本理念：（1）確保食品的穩

³¹ 此部分參考日本農林水產省食料・農業・農村政策推進本部『食料・農業・農村基本計画』。

定供給。以合理的價格，穩定供給優質食品；謀求以擴大國內農業生產為根本，適當調整進口和儲備；保障緊急情況時的糧食安全。(2) 充分發揮多方面的機能。保護國土，涵養水源，保護自然環境，建成良好的景觀，繼承傳統文化等。(3) 農業的持續發展，確保耕地、水、勞動力等生產要素的供給，建立合理的農業結構，增進自然迴圈機能。(4) 農村的振興。以農業發展為基礎，整備農業生產條件和農村生活環境，提高福利。藉以建立讓國民的生活及生命能安全與安心，讓農民對於農業有信心並能引以為傲，讓生產者與消費者、都市居民與農村居民能「共生」的新政策體系³²。日本新農業法具體規範國家基本農業政策（第一條～第十四條），具體包括：糧食、農業及農村基本計畫（第十五條）、確保糧食安全供給有關措施（第十六條～第二十條）、農業永續發展有關措施（第二十一條～第三十三條）、農村發展有關措施（第三十四條～第三十六條）。除農業基本方針外，並規範相關農業行政機關及團體（第三十七條、第三十八條）之行政義務及要求日本政府應設立「糧食、農業及農村政策審議會」（第三十九條～第四十三條）以作為日本在制定相關農業政策時之決策機關。

（一）基本理念

依日本新農業基本法第一章之規範，日本農業政策之基本理念包括：確保糧食安定穩定供給（第二條）³³、充分發揮多元化功能（第

³² 農林水產省，平成 18 年度 食料・農業・農村白書，http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h18/index.html (last visited Jun. 3, 2009)。

³³ 日本「新農業基本法」第 2 條：「（1）糧食是維持人類生命不可或缺之物質，亦為維持健康、充實生活的重要基礎，今後應以更合理的價格，安定

三條)³⁴、農業永續發展(第四條)³⁵、農村發展四大部分³⁶。在確保糧食穩定供給部份,日本新農業基本法第二條強調日本政府有其義務在維持日本境內優質糧食之供應及合理價格之穩定性,日本政府在制定相關農業政策時應考量在國際農產品貿易供給日趨不穩定之因素,如何維持日本國內糧食供應的穩定性,以擴大日本國內農產品生產為基本農業政策,並制定相關農產品進出口及糧食儲備³⁷。另,日本新農業法亦強調日本農業政策應發揮發揮多元化功能(多面的機能の發揮)(第三條),要求日本政府在制定日本國內農業政策時,應對國土保全、水源涵養、自然環境保護等,考量農村生產活動及糧食

供給品質優良的糧食。(2)鑒於世界的糧食供需及貿易尚存在許多不安定的因素,在安定供應糧食予全體國民之際,應以擴大國內生產為基礎,調整其與進口糧食及安全存糧三者間的適當組合結構。(3)糧食供給應配合國民飲食生活高品質化與多樣化的需求變化,積極提升農業生產力,並健全發展農業與食品產業。(4)政府應確保全體國民所需的最低糧食需求量,即使因欠收、無法進口等不可預測因素,致使國內糧食供需情形,在某一期間內,呈現顯著緊迫,或有緊迫之虞時,仍應確保糧食的順暢供給,以免國民生活的安定或國民經濟的順利營運遭受明顯妨礙。」。

³⁴ 農林水產省,前揭註 32。

³⁵ 日本「新農業基本法」第 4 條:「鑒於農業具有供給糧食與其他農產品的供給功能及其他多元化功能,政府應確保必要的農地、農業用水、其他農業資源及專業農業經營者,並應配合地區特性,建立有效率並符合當地需要的農業結構,同時應藉由維持並增進農業的自然循環功能,促進其永續發展。」。

³⁶ 日本「新農業基本法」第 5 條:「鑒於農村是農民與地區居民的生活場所,透過農民的農業經營,可達成農業永續發展的基礎任務。政府應改善農業生產條件、生活環境、提升其他福利,俾適切並充分發揮農業供給糧食與其他農產品的供給功能及多元化功能。」。

³⁷ 農林統計協會,戰後日本の食料・農業・農村,農林統計協會(2005)。

供給上的多樣性。在農業永續發展（農業の持続的な発展）部分，日本新農業基本法規定日本制定農業政策實應考量在農業相關資源的使用及規劃上兼顧自然資源再生利用等，藉以維持日本農業的長期發展³⁸。農村發展向來為日本農業政策的重要一環，近年來日本農林產業省（相當台灣農委會）針對農村發展特別重視，尤其在日本面臨少子化人口結構之危機下，農村人力結構的運用更受到關注。日本新農業基本法將日本農村發展政策著重於改善農村農業生產環境、農民生活條件及農民福利政策之規劃與制定³⁹。

日本「新農業基本法」的另一基本理念在於將水產養殖業及林牧業納入農業政策之基本立法中（第六條），強調在制定關於糧食、農業及涉及農村發展相關政策時，應將涉及水產養殖及林牧業相關之措施納入政策一併考量（水産業及び林業への配慮），藉以振興相關產業發展。政府在農業政策制定及發展中應扮演上述基本理念中關於糧食、農業及農村發展整體政策制定及實施的法定義務。同時，相關主管部門，應負擔對國際在相關政策上相關資訊及情報的搜集、整理與分析後，藉以加強對日本國內一般民眾對國家農業政策的國際化認知⁴⁰。

³⁸ 合田素行等，農業環境政策と環境支払い，農林水産政策研究所レビュー，第三期，頁 74（2002）。

³⁹ 相關論著請參考日本農林水産技術會議，地球温暖化が農林水産業に与える影響と対策，農林水産研究開発レポート，第二十三期（2007）。

⁴⁰ 相關內容請參見農林水産技術會議事務局，農業新技術 2008－生産現場への普及に向けて，頁 2 以下，農林水産省農林水産技術會議事務局研究開発課（2008）。

另外，在地方農業機構，台灣地方農業之發展與日本因歷史有其共通之處，日本新農業基本法要求地方農業機構應在該法所陳述之基本理念原則下，針對涉及糧食、農業及農村發展的基礎政策，確實與國家主管機關就權責進行分工。地方農業主管機關負有就其所在地之自然經濟條件特色開展多元化農業發展的法定義務與責任（地方公共団体の責務）（第八條第一款）。鑒於農業生產過程中，往往存在農業勞動的僱傭關係，因此，在日本「新農業基本法」第九條及第十條分別針對僱傭雙方在配合政府農業政策在生產及供應上應盡之法定義務，以維持糧食供應鍊之完整性。而政府主管機關對於農業勞動中所涉及之勞僱雙方應負擔對國家整體農業政策說明之義務，並應積極扮演對農產品產銷過程中之支援者角色（第十一條）。而對農產品使用終端的消費者，日本「農業基本法」亦規定政府機關應積極加強消費者對「日本國內糧食、農業及農村發展政策相關的理解」（第十二條），日本政府應就日本國內外涉及糧食、農業及農村發展之政策制定相關法規及採取財政及金融上之相關協助措施。日本「新農業基本法」將農業發展中最重要之產銷制度及消費者意識成爲具體法規範，雖較政策宣示意義大於實質，但實際上對日本政府在制定相關農業政策時，提供基本法源依據及三考方針，減少相關部門在農業政策制定上之衝突，實爲日本新農業基本法的一大特色⁴¹。

（二）確保糧食穩定供應

「日本新農業基本法」非常重視對糧食穩定供應之需求，其所提

⁴¹ 江耀亭，「日本農業基本法」製訂與新增等可資借鑑，農田水利雜誌，第五十四卷第六期，頁 12-13（2007）。

出之要點包括⁴²：

1. 關於糧食消費政策的充分性

規定國家在制定農業政策時，除須同時確保糧食的品質及安全性外，亦須顧及消費者在糧食得以合理地選擇國家在制定相關政策時必須考量食品衛生管理、品質監管及食品衛生標示適當性之問題。在制定糧食政策時，應充分進行國際間對改善食品消費及農業資源有效利用等相關計畫的籌備，以健全日本國民之飲食生活指標，並作為制定對一般民眾食品消費及資訊普及政策之參考。基於以上原則，日本「農林水產省組織規則」第一三九、一四〇條特別規定由農林水產研修所及農林水產省庶務課為日本糧食穩定供應政策擬訂之專責單位⁴³。

2. 食品產業的健全發展

鑑於農業在糧食供應鍊中扮演相當重要性地位，為謀求整體農業健全發展，降低農業活動對環境的負擔以及自然資源的再生性運用。「日本新農業基本法」第十七條後段規定，日本政府應當制定強化日本國內農業基礎設施之相關政策，並對不同農業型態之產業加強彼此間之合作與農產品流通之合理性⁴⁴。

3. 農產品進場及退場機制

「日本新農業法」第十八條前段規定政府除制定相關政策穩定進口糧源外，仍須制定相關因應政策顧及當國際農糧進口無法滿足日本

⁴² 日本新農業基本法第 16-20 條。

⁴³ 矢口芳生，「基本計畫」第 2 ステップへの基本線と基本政策，收錄於食料・農業・農村基本計畫：変更の論点と方向，頁 29 農林統計協會（2004）。

⁴⁴ 前揭註 30，頁 255。

境內需求時的因應措施。該條並授權相關主管機關得在日本國內發生糧食安全危機時，得採取關稅調整或進口限制等緊急措施。同時，該條後段，亦要求日本政府於加強國內農產品競爭優勢時，同時須就國際間對農產品之市場進退場機制予以調查，並對農民及農產業者提供相關資訊、宣導⁴⁵。

4. 緊急狀態下糧食安全保障

「日本新農業法」第十九條規定日本政府當認為有本法第二條第四款規定政府應確保全體國民所需的最低糧食需求量，即使因欠收、無法進口等不可預測因素，致使國內糧食供需情形，在某一期間內，呈現顯著緊迫，或有緊迫之虞時，仍應確保糧食的順暢供給，以免國民生活的安定或國民經濟的順利營運遭受明顯妨礙之情事時。為確保國民最低糧食需求量之穩定，得緊急採取增加耕種、擴大食品生產、解除或限制食品流通等手段⁴⁶。

5. 推動國際合作

「日本新農業基本法」第二十條規定日本應有責任，基於對未來國際糧食穩定及安全性對開發中國家或地區提供農業及農村振興相關技術與資金合作，以推動日本於國際糧食援助合作體系中之地位。

（三）關於農業持續發展的政策

「日本新農業基本法」中將確保農田有效利用（第二十三條）、農業設備及設施整備（第二十四條）、農業專業人才之培育與對其能

⁴⁵ 青木健等，日本の通商政策入門，頁 74，東洋經濟新報社（2002）。

⁴⁶ 小田切徳美，「新基本計画」の性格と諸論点，收錄於新基本計画の総点検：食料・農業・農村の行方，頁 52-79，農林統計協会（2005）。

力之確保（第二十五條）、促進農業組織生產活動（第二十六條）、農村政體振興（第三十四條）、都市與農村間交流（第三十六條）、農業行政機關再造（第三十七、三十八）等基本農業發展政策列為日本農業持續發展政策中之重要一環⁴⁷。「日本新農業基本法」針對農業發展結構部份規範，國家為有效率培養穩定的農業生產，並確立農業生產與經營間之關聯，應按農業及耕地屬性特性不同，並以此為基礎架構以擴大農業發展政策（第二十一條）。國家農業政策發展應依據農業專業經營方進行，並推動相關組織法人化（第二十二條）。另，政府為食品加工及農業技術的流通，應加強與學術研究單位間之結合，以強化其制定農業政策之專業性（第二十九條）。「日本新農業基本法」第三十條及第三十一條特別針對維持農品價格穩定及農業災害之補償予以規範，政府除負有依農產品之價格與需求，制定穩定農產品價格政策制定之責任外，於農業災害發生之際，亦應提供農民相關農業災害補貼。

（四）關於農村振興政策（農村の振興に関する施策）⁴⁸

現行日本農業法體系中，對農業補貼部份主要包括「對山區、半山區農戶的直接支付」。此一補貼制度之設計，用於提振日本山區、半山區因自然條件不佳和歷史因素，所導致農業生產落後為補貼之目的（第三十五條），其主要補貼內容包括：對山區、半山區農民進行直接收入支付補貼，目的在於補貼該類地區與平原地區生產成本之間的差異，及鼓勵高齡農業生產者及女性投入農業生產。根據規定直接支付實行「協議方式」，要求接受補貼的村落與地方政府間簽訂「村

⁴⁷ 日本新農業基本法第 21-33 條。

⁴⁸ 日本新農業基本法第 34-36 條。

落協定」⁴⁹。

二、現代日本農業對補貼政策之轉變

日本於一九九七年制定「平成十八年度の水田農業構造改革交付金等についての所得税及び法人税の臨時特例に関する法律」⁵⁰，將個人及企業所得稅納入農業補貼範圍，該法第一條針對一九六五年制定之「日本所得稅法」（昭和四十年法律第三十三号）予以特別規定（所得稅の特例），針對「個人、地區農田農業推進協會」（個人が、地域水田農業推進協議会）提供農田農業結構改革補助金、小麥黃豆品質提升對策補助金、稻米飼料農作物生產振興事業補助金以及農田改良對策補助金等（以下統稱為稻田農業構造改革補助金）。從一九九六年開始，將農民所領受的相關補助金不列入「日本所得稅法」第三十四條第一款所謂暫時所得收入範圍，並且將受此補助所起因之農損範圍，列入日本財政廳所允許列入的農業損失扣除金額，所涉及之支出適用該條第二款之支出金額計算。

另，為因應全球暖化問題，日本國會於二〇〇七年五月二十三日制定「關於推動及削減國家在溫室氣體排放相關考量契約法」（国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律）⁵¹，該法第二條第三款規定根據「一九八九年日本獨立行政法人通則法」（平成十一年法律第百三号）第二條第一款規定依法設立的特別行政法人或適用一九八九年「日本總務省設置法」（平成

⁴⁹ 此部分請參考農林水產省農林水產技術會議事務局，食と農の扉，第四号（2007）。

⁵⁰ 平成 19 年 2 月 16 日法律第 2 号。

⁵¹ 平成 19 年 5 月 23 日法律第 56 号。

十一年法律第九十一号) 第四條第十五号(總務省設置法第四條第十五号の規定) 所設立接收所設立的事業法人, 政府應依行政命令方式就其在關於推動及削減國家在溫室氣體排放相關計畫所需的經費予以財政補助, 以使其相關業務發揮功用。

另, 日本政府為促進其在糧食供應上的流通, 基於國際經貿現實發展的考量與健全國家農業政策發展, 確保國內經濟活動依賴環境變遷的幅度與資源的有效運用。日本農林水產省於二〇〇七年七月三十日發布「鼓勵高地農村及漁村戶口居住與促進地區交流實施細則」(農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律施行規則⁵²) 第一條及第五條第二項第三款規定, 將食品產業之相關促進政策制定由農林水產大臣(相當台灣農委會主委)管轄, 以突顯日本對食品產業之重視。另農林水產省亦於二〇〇八年二月十三日修正原「農林畜牧相關產業補貼給付規則」(農林畜水產業關係補助金等交付規則⁵³), 將食品產業、因應糧食流通之相關研發費用、糧食安全、品質及研發實驗費用納入政府農業補貼範圍⁵⁴。

三、日本農業科技移轉與補貼政策

日本農業補貼政策上與歐盟及美國在本質上有著相當大的差異, 主要原因在於, 日本相當重視農業專利制度與農業科技移轉。主要原因在於日本在其農業發展計畫中將綠箱補貼 (Green box policies), 也就是不可控訟補貼作為其農業立法的基本精神。根據

⁵² 平成 19 年 7 月 30 日農林水產省令第 65 号。

⁵³ 昭和 31 年 4 月 30 日農林省令第 18 号。

⁵⁴ 最終改正年月日: 平成 20 年 2 月 13 日農林水產省令第 5 号。

SCM 協定第三十一條規定，對於綠箱補貼（包括「研發資助」（assistance for research activities）、「落後地區發展資助」（assistance for disadvantaged regions）和「環境保護補貼」（assistance to promote adaptation of existing facilities to new environmental requirements）採取投資補貼、投資撥款、信貸擔保、低息貸款，透過將 TRIMs 協定與 SCM 協定的結合，發展日本特有的農業補貼政策。

日本現行的農業科技移轉，主要通過政府的農業改良普及事業和農協進行。政府的農業改良普及農業是由國家和都、道、府、縣在技術、資金、物資、政策等方面協調統一的，並作為雙方的共同事業予以推進和實施的，所以被稱為「協同農業普及事業」。它和農協一起，是連接農業科研機構與農家之間的橋樑，對農業生產改良和農民生活改善等，具相當效益，直接推動了日本在農業專利制度與農業科技移轉之發展。日本早在一九四五年（昭和二十年）七月，便已制定「農業技術滲透方案」外，更於一九九五年（平成七年）制定「農業相關技術研究開發促進特別措施法」（農業に関する技術の研究開発の促進に関する特別措置法），在日本各地設立了「農業技術指導農場」推動農產品專利技術移轉。另，「日本產業教育振興法」則規範日本教育體系中針對農業科技移轉專業人才之培育工作。

日本的農業資訊化服務雖較歐美起步較晚，但經過了三十多年的發展，已成為連接政府、市場與農民間之橋樑，大幅提高農業生產率和日本農產品的國際競爭力，使日本農業在相對困難的自然條件下，獲得極高農業生產率，在日本農業現代化過程中發揮重要作用，包括：（1）日本農業電子化資訊化服務的主要特點，日本政府十分重視農業資訊化體系建設，目前，日本農林水產省已制定一項名為「農

林水產創新基礎領域推動計畫」(イノベーション創出基礎的研究推進事業)，計畫的基本思路主要為充實農村的資訊通信基礎設施，如鋪設網路光纖等，以建構發達的農業通信網路。(2) 建立完善農業市場訊息服務系統，日本農業市場訊息服務主要由兩個系統組成，一是由「農產品中央批發市場聯合會」所主辦的市場銷售資訊服務系統。另一是由日本「全國農業協同組合」自主統計發佈日本全國 1800 個以上「綜合農業組合」組成的各種農產品的生產數量和價格行情預測系統。藉由此兩個系統提供的精確的市場訊息，使日本農產品生產處於一種情況明確、高度有序的狀態。(3) 完成農業科技生產資訊支援體系。日本農民並不具備農業科技研發能力，生產所需各種技術多數來自日本國立和民間農業研發機構。為此，日本十分重視資訊技術作為載體在農業科技推廣中所帶來的作用。日本政府於一九九七年制定「生鮮食品電子交易標準」，建立了生產資料共同訂貨、發送、結算標準，並對各地中央批發市場進行電子化交易改善。(4) 電腦網路系統的應用發展迅速，日本早在一九九四年底就已開發農業網路 400 多個，電腦在農業生產部門普及率達到 93%。二十世紀九〇年代初日本建立「農業技術資訊服務全國聯機網路」(DRESS)，可收集、處理、貯存和傳遞來自日本全國各地的農業技術資訊。每個縣都設有 DRESS 分中心，可迅速得到有關資訊，並隨時交換資訊。日本政府近三年對「農業技術情報網路系統」尤其重視，由「農業資訊情報整合中心」(農業農村整備情報総合センター) 藉由結合大型資料庫系統、互聯網網路系統、氣象情報系統、溫室無人管理系統、高效農業生產管理系統、個人電腦用戶等聯結。提供政府公務員、研究和推廣公務員、農協和農民隨時查詢。資料包括：農業技術、文獻摘要、市場訊息、病蟲害情況與預報、天氣狀況與預報、世界或本國或縣甚

至町村地圖、電子報刊、音像節目、公用與應用軟體等。

另日本在農產品基因改造部份亦相當重視，尤其在高附加農產品之種子部份，相關法規包括：「重點農作物種苗法」（主要農作物種子法）、「重點農作物種苗法實施細則」（主要農作物種子法施行規則）與「農作物品種登記規則」（品種登錄規則）。日本政府更於二〇〇三至二〇〇五年通過「種苗法修正草案」（種苗修正案）、「種苗法實施細則」（種苗法施行規則）、「種苗法施行命令」（種苗法施行令）。上述法令，主要針對未經繳納專利費，擅自利用日本植物種源生產或改良農產品所生之損賠規定。規定個人侵權者予以 300 萬日幣（約一百萬台幣）以下的罰金之行政罰或三年以下有期徒刑；公司法人侵權，最高可處 1 億日幣（約 3330 萬台幣）罰金之行政罰。日本或國外農業技術人員如開發具有原品種所不具備的特點的新品種，就可在日本申請註冊專利權。經專利特許廳審查後，新品種培育者就可享有對新品種種苗和收穫物的生產、銷售和進出口等專有權。非權利人如欲種植該新品種，須向權利人支付專利使用費。因此，我國農民過去慣於利用日本植物種源來生產或改良台灣農產品，在我國相關農產專利技術移轉機制及國際專利交流機制尚未健全之情況下，將面臨向日本該專利所有權人支付龐大專利費，將降低我國農產品國際市場競爭力。鑑於我國植物及種苗與專利科技移轉相關法令立法時，相當程度參考日本法。加以日本之農業發展環境與我國較為類似。因此，日本對於植物原生種之專利保護與發展政策，相當值得我國未來在制定相關政策時予以借鏡。

另外，日本亦相當重視有機農業之推廣，針對有機農業對農業發展之高附加價值，制定「有機農業發展關係法」（有機農業の推進に

関する法律），針對有機農業發展中所涉及之創新性農業科技研發成果
果加值運用與技術引進與移轉予以規範。在創新性農業科技研發成果
加值運用與農業科技關鍵性技術引進部份，日本尤其重視農產品基因
改造所涉及之生物多樣性發展，於二〇〇三年（平成十五年）六月十
八日制定「涉及生物遺傳因子轉換生物多樣性確保關係法」、二〇〇
三年至二〇〇四年（平成十五年至十六年）分別制定「涉及生物遺傳
因子轉換確保生物多樣性完整關係法實施細則」、「涉及生物遺傳因
子轉換確保生物多樣性完整關係法」第三十二條之相關核准審查報告
命令」、「涉及生物遺傳因子轉換確保生物多樣性完整關係法第三十
二條之相關使用核准審查報告命令」等法規。

四、歐盟農業政策立法之轉變

（一）歐盟農業補貼政策之發展背景

一九六〇年歐州共體委員會（the European Commission）提出建
立共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）的提案，「共同
農業政策」其預算總額於二〇〇五年約達歐盟整體農業財政預算的
44%（€43 billion scheduled spending for 2005）。CAP 之目的在於保
證對農民在進口關稅和農產品配額部份給予最低價之政策，並對歐盟
境外農產品輸入採取耕地補貼方式（a direct subsidy payment for
cultivated land）以為救濟。CAP 在制定之初，受到德、法為主的六個
歐共體成員國之農業部門強烈杯葛，尤其在農業生產（produced）、
農產品價格維持（maintaining prices for goods）與耕地組成（farming
was organized）等範圍。多數歐共體成員國認為對於農業政策的干預
及歐共體各會員國彼此農業問題及政策之差異性下，將形成對自由貿

易產生影響，尤其法國更主張應維持過去政府強烈干預農業政策之立場。直到一九六二年，在德、法兩國妥協下⁵⁵，將過度性規定(transitional rules) 同樣適用於歐共體新會員國，CAP 基本三大支柱(three major principles)，包括：「市場共同性原則」(market unity)、 「市場一致性原則」(community preference) 及「金融援助原則」(financial solidarity) 才獲得確定並成爲歐盟農業政策之主要架構。

CAP 自一九六二年實施以來，歐盟農業發展先後經歷六〇年代農產品短缺到七〇年代自給自足，最後發展到八〇年代以後的農產品生產過剩和財政危機，歐盟共同農業政策也由促進增產轉向採取各種措施處理過剩農產品等新問題⁵⁶。二〇〇〇年歐盟理事會議程對 CAP 進行了新的改革，並確定了加強對 CAP 的第二大支柱政策：「農村發展政策的支持力度」。歐盟農業政策面臨歷史性改革，農業是歐共體第五個環境行動綱領中涉及的五大部門之一。綱領的最根本目標是保持自然界的生態平衡，尤其是保護水、土和基因資源以達到自然界的平衡，而這恰恰是農業部門持續發展必不可少的前提。

歐盟農業委員會早先曾於一九九六年召開「歐洲鄉村發展研討會」，並於會後發表寇克宣言(Cork Declaration)，作爲歐盟共同農

⁵⁵ See CAP Reform: Cross Compliance (Good Agricultural and Environmental Condition) Consultation Paper, <http://www.scotland.gov.uk/consultations/agriculture/capr.pdf> (last visited Jun. 3, 2009).

⁵⁶ “The CAP is often explained as the result of a political compromise between France and Germany: German industry would have access to the French market; in exchange, Germany would help pay for France's farmers. Germany is still the largest net contributor into the EU budget; however, as of 2005 France is also a net contributor and the poorer and more agriculture-focused Spain, Greece and Portugal are the biggest beneficiaries.” *Id.*

業政策的鄉村發展指導方針。會中歐盟各國提出「保存自然生命支持系統」(Conserving natural life support systems)之概念，其中包括：穩定的生態系統(ecosystem)是人類生存與發展的基礎，因此，在所有鄉村發展政策領域中，應整合納入環境保護的觀點，不僅用以消極的防治污染與降低環境風險因素而已，更重要的是，研擬與市場相容的鄉村環境政策(market-compatible environmental policy)，使得鄉村產業活動能與生態環境共存共榮的永續發展，諸如有機農業、再生能源作物、鄉村生態旅遊與自然旅遊的推廣⁵⁷。歐盟委員會於二〇〇三年一月二十二號通過「共同農業政策改革新方案」(Common Agricultural Policy Reforms)。歐盟向來非常重視農業的發展，並將農業列為歐盟「第五號行動綱領」(No. 5 Guideline)中涉及的五大部門工作之一。歐盟第五號行動綱領的立法目的在於維持歐盟境內因農業發展所帶來日益嚴重的自然生態平衡問題，尤其在水土保護與基因改造(Genetically modified organism, GMOs)農產品所引發的種種問題上。過去歐盟農業政策主要以「減輕農業發展對環境壓力的影響」的原則來制定相關農業政策(integrating environmental aspects into all policy)，如一九九三年歐盟「基因工程工作人員勞動保護指令」(COUNCIL DIRECTIVE 93/88/EEC of 12 October 1993 amending Directive 90/679/EEC on the protection of workers from risks related to exposure to biological agents at work)中將環保標準與農業補貼串連。一九九二年共同農業政策改革約佔歐盟政體財政預算約61%，主要目的之一就是鼓勵農民運用粗放型農業耕作方式，以便減少對環境的

⁵⁷ 此部分請參考 William D. Coleman et al., *Against the Odds: Retrenchment in Agriculture in France and the United States*, 49 WORLD POLITICS, 453-481 (1997).

壓力，控制生產過剩⁵⁸。

此外，歐盟還把一系列農業環保措施與植樹造林措施結合起來，並把環保作為歐盟發展農村地區的結構政策的重要組成部分，將農民的直接支付與環保標準的貫徹情況相互結合，同時大幅度增加了用於環保措施的資金⁵⁹。因此，歐盟在農業補貼政策上採取的是不可控訴補貼中的「落後地區發展資助」（以德國為主）和「環境保護補貼」⁶⁰。

（二）共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）

1. 歐盟對共同農業政策之革新

從二〇〇五年至二〇一二年，歐盟預計對 CAP 施行若干制度上的革新，其中包括分階段轉移原本所採行耕地補貼模式由農作物生產量為標的轉為耕地管理（land stewardship）為標準。CAP 針對歐盟境內各會員國給予程度不同的補貼計畫，但對英國卻施行單一農業補貼計畫（a Single Payment Scheme for direct farm payments）採取直接給付（Direct payments）方式。CAP 制定了 18 個法定管理要件（requirements Statutory Management Requirements）以保持良好農業條件（Good Agricultural Condition）與環境利益（benefit the environment）之衡平，以健全歐盟農村經濟發展，特別著重於農產多

⁵⁸ See GERHARD POHL et al., EUROPEAN INTEGRATION AND TRADE WITH THE DEVELOPING WORLD, 4 (1992).

⁵⁹ See RICHARD MACRORY, REFLECTIONS ON 30 YEARS OF EU ENVIRONMENTAL LAW: A HIGH LEVEL OF PROTECTION? 357 (2005).

⁶⁰ 此部分參考自王俊豪，歐盟農業補貼綠色措施結構變遷之分析，農政與農情，第一五八期，頁 77-82（2005）。

元化與農民團體之建立。歐盟預計到二〇一三年，農業補貼佔 CAP 中歐盟整體農業財政支出由一九九二年的 61% 下降至 32%，並減少現有融資期限 (the current financing period) 的實質增長率⁶¹。因此，CAP 之目標在於提高歐盟各成員國之農業生產力，以確保農民取得合理生活條件，藉以穩定農產品市場與農產品供應，並提供消費者合理農產價格，使歐盟農業免於受到外部廉價農產品，如荔枝與柳丁汁等 (lychee juice could potentially compete with orange juice) 競爭⁶²。

CAP 所建立之最初目標在於架構「羅馬條約」(Treaty of Rome) 第三十九條之精神，要求歐盟各會員國應在提高農產品生產率、促進農業科技進步、農業勞動人口利用等，以建立歐盟農業市場之穩定、農民生活水準與農產品穩定供應等。CAP 之目的在於建立歐盟綜合性農業政策，以維持歐盟境內農產品價格的穩定。其中包括以下機制：(1) 將進口關稅適用於特定農產品貨物進口；(2) 在一定基準下，提高歐盟農產品在國際農產品市場之價格；(3) 利用進口配額，來約制國際農產品進口到歐盟境內之數額；(4) 對於已和歐盟達成「農業合作協議」之非歐盟會員國成員給予零關稅待遇；(5) 將價

⁶¹ 此部分請參考 The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences, International Monetary Fund Occasional Paper #62 (1988).

⁶² CAP 所實行的農業補貼及價格干預，僅限於下列農產品，包括：穀物、稻米、馬鈴薯、油籽 (oilseeds)、乾飼料 (dried fodder)、牛奶及乳製品、葡萄酒、蜂蜜、牛肉、羔牛肉 (veal)、家禽肉類、蛋類、豬肉、綿羊/羔羊肉 (sheep / lamb meat) 和羊肉 (goat meat)、食用糖、水果、蔬菜、棉花、豌豆、甜豆 (sweet lupines)、橄欖油、亞麻種子、蠶絲、亞麻纖維、大麻、煙草、啤酒花、種子 (seeds)、鮮花和活體植物及動物性飼料原料 (animal feed stuffs)。

格干預措施與歐盟傳統貿易相互連結，如果單一會員國國內市場農產品價格低於內部干預價格（internal intervention price），歐盟理事會將採取以提高干預價格方式進行農產品價格干預，但干預價格須低於市場目標價格（the target price）⁶³。歐盟農業補貼係採取直接補貼（direct subsidies）方式，在於吸引農民選擇高收益農作物，針對特定農作物予以補貼，而非農產總額，以維持國內農產品成長。歐盟自二〇〇五年後便逐步修正過去所採行的單一補貼措施，將過去著重在依據耕地面積所為的單一收費標準（flat-rate payments）轉化為對環境有利的耕作方式。其目的在於使農民得以自由選擇對其具有最大經濟價值之作物，並以高出市場價格之農業補貼，以降低因經濟誘因而產生的生產配額及提存金（“set-aside” payments），以防止農民耕種歐盟已生產過剩之農產品，造成價格競爭。CAP 之目的在於避免因生產過剩所造成在儲存成本及處理之成本，以避免相關資源的浪費。歐盟此舉在於保留農業生產力於生質能源相關產品的耕種與因應農產品價格的上揚⁶⁴。歐盟預計於二〇一一年完成 CAP 中對農業補貼的相關改進措施，但歐盟目前之農業政策亦尊重各會員國目前所採行的農業補貼範圍，比如英國所採行的「雙軌制補貼措施」（a dual system of subsidies），將部份財政補貼範圍以新的補貼項目擴及原有農業補貼領域中。其目的在於使農民得以在面臨新政府農業政策轉變時，依然能夠維持穩定的經濟收入。但除英國外，目前多數歐盟會員國對於農業補貼政策擴大與否，仍保持著觀望態度，多數採取以有限度之補

⁶³ See JOSEPH A. MCMAHON, EUROPEAN TRADE POLICY IN AGRICULTURAL PRODUCTS, 97 (1988).

⁶⁴ 此部分請參考 BRIAN GARDNER, EUROPEAN AGRICULTURE: POLICIES, PRODUCTION AND TRADE, 26-27 (1996).

貼支援對特定農作物⁶⁵。

CAP 另一重要目的，在於促進歐盟各會員國對於地區性農業政策之立法，因為歐盟各會員國間農業法律普遍存在極大的差異，法律間的適用極易產生貿易間的磨擦與衝突。最顯著的例子，在於在各會員國對食品防腐劑及色素添加量、食品標籤規格、生物激素或其他相關對動植物在藥物的使用量，或供人類食用肉品與動植物疾病防制等，尤其在口蹄疫（foot and mouth disease）問題上。尤其在涉及動物福利法規（animal welfare regulations）部份，更因各會員國對其農業政策立場之不同，形成對貿易障礙之清除存在不同態度。

CAP 預算主要是由「歐洲農業指導及保證基金」（the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, (EAGGF)）所組成。雖然近年歐盟農業補貼逐年降低，但依據佔歐盟農業政體預算達二分之一。二〇〇三年前，以法國接受 EAGGF 補貼之金額最高，但隨著近年新會員國加入歐盟，在二〇〇四已成爲 EAGGF 主要之「過度性補貼」（transitional regulations limiting the subsidies）國家⁶⁶。

2. 曼斯霍爾特計劃（the Mansholt Plan）

一九六八年十二月二十一日，歐共體農業理事會於曼斯霍爾特（Sicco Mansholt）提出曼斯霍爾特計劃（the Mansholt Plan），其目的在使歐盟農業政策傾向於消除小規模農戶，使耕地及農業相互結合成一個更爲有效率的產業。該計畫形成了「歐共體一九八〇年農業方案」（1980 Agricultural Programme），成爲日後奠定歐盟 CAP 政策

⁶⁵ 此部分請參考 Sapir Report on budget reforms (2007).

⁶⁶ See JOHN ANTHONY USHER, LEGAL ASPECTS OF AGRICULTURE IN THE EUROPEAN COMMUNITY, 35 (1999).

上之基礎。曼斯霍爾特計劃之核心在於「價格限制與市場支持政策」(limits to a policy of price and market support) 預計減少歐盟境內耕地面積達 500 萬公頃，預計鼓勵 500 萬農民棄耕，俾使多餘之耕地轉型為家庭農場 (family farms)，將有助於維持農民經濟收入之穩定。曼斯霍爾特計劃最後因農民的反對，而於一九七二年被迫減少補貼範圍至農業集團現代化 (the modernisation of agricultural holdings)、棄耕政策 (the abandonment of farming) 及農民教育訓練 (the training of farmers) 三大類⁶⁷。

曼斯霍爾特計劃的失敗及歐盟七〇年至八〇年代間並未有重大經濟影響，也使得歐盟於七〇年代不得不中止其農業改革政策。直到 1992 年因農業集團生產量過剩，造成對 CAP 中所採大量農業補貼是否成為政府財政浪費引發爭議。因此，歐盟農業理事會 (the European Commissioner for Agriculture) 發表「麥克雪瑞改革報告」(MacSharry reforms) 指出限制農產品生產，並在同一時間對相關農業政策進行調整，才有助於將歐盟引導向一個自由經濟市場。在一九九二年的農業政策改革浪潮中，歐盟對穀物及牛肉分別降低了 29% 及 15% 的農業補貼，並創設「提存金 (the “de-coupling”) 回收耕地政策」，藉以限制耕地受到大量運用，並鼓勵農民退休或從事造林業。「麥克雪瑞改革報告」所採行的農業改革政策，將歐盟穀物價格從低價走向趨平，並有助於歐盟農產品市場透明度。但「麥克雪瑞改革報告」並未解決 CAP 所產生的行政複雜及補貼行為所涉及的「邀請詐欺」(invites fraud) 問題。歐盟一九九二年對農業政策大幅度的改革，另一個原因在於，烏拉圭回合 (Uruguay round of the GATT) 就農業補貼議題引

⁶⁷ See JOHN ANTHONY USHER, EC AGRICULTURAL LAW, 27 (2001).

發爭論，使得歐盟不得不面對處理。

3. 歐盟共同農業政策現代改革

從一九九九年後，歐盟 CAP 主要農業政策便圍繞在降低農產品價格、保證食品安全及品質和穩定提高農民收入三大支柱（Pillars），並涉及環境污染問題、動物福利問題、農民替代性收入問題。在歐盟「二〇〇〇年議程」（Agenda 2000）將上述 CAP 三大支柱分為二大基本支柱（divided the CAP into two “Pillars”），包括生產補給（production support）及農村發展（rural development）。在農村發展部份，有別於 CAP 過去之政策，將農村多元化概念納入，鼓勵農業生產團體（producer groups）與青年回歸農村（young farmers）制度之建立⁶⁸。上述政策，在二〇〇五年歐盟「迪南會議」（Dinan 2005: 367）中，正式成為歐盟各成員國強制遵守之農業政策之一。

「迪南會議」之農業政策成形於「二〇〇三年歐盟委員會報告」（European Commission Report (2003)），該報告由比利時經濟學家安德列薩丕爾（André Sapir）提出，認為過去 CAP 所主張之農業補貼所形成的預算結構是一種「歷史遺跡」（historical relic），認為歐盟的農業政策應朝向調整預算支出及增加財政收入兩方面進行，對於歐盟現行農業補貼政策應該予以降低支出。該報告並指出，政府應建立可替代農業補貼之相關措施，並非以補貼金額佔財政預算支出比例為爭點。但該報告卻相當程度忽略在二〇一二年前，由法國為首的 CAP 支持國家在對農業補貼措施上並不會因此妥協。同時，德國與英國亦支持過去歐盟在 CAP 上之立場，尤其是英國，為維持其在第三世界

⁶⁸ See ROSEMARY FENNELL, THE COMMON AGRICULTURAL POLICY: CONTINUITY AND CHANGE, 27 (1997).

國家農產品出口國的優勢地位，更不願歐盟降低相關補貼之比例。但歐盟對於農業政策改革並未因此而停滯，二〇〇三年六月二十六日，歐盟農業部長會議（EU farm ministers）特別針對涉及農作物之「脫鉤性補貼」（"decoupling" subsidies from particular crops），歐盟農業政策進行了一項根本性的改革措施。雖然依舊允許會員國維持一定數量的限制性補貼（a limited amount of specific subsidy），但對「單一農場支付」（single farm payments）則必須遵守環保、食物安全與動物福利等越境標準（cross-compliance standards）。歐盟原則上允許各會員國在此原則下自行表述，英國於二〇〇五年五月發表其「單一給付計畫」（the single payment），每公頃耕地補貼 230 英鎊，其主要目的在於使英國土地在符合環保要求下，可取得較大面積之非農業用地。二〇〇四年，歐盟農業補貼已屆臨各國政府財政負擔壓力，因此，歐盟在二〇〇四～二〇〇五年進行改革，允許會員國可延緩適用歐盟之「脫鉤性補貼」補貼政策至二〇一二年，以降低各國財政負擔⁶⁹。

另一個導致歐盟農業政策轉變的原因在於隨著歐盟勢力不斷向東歐擴張之際，歐盟在二〇〇四年所支出之農業補貼財政負擔便增加 7-11 億美金，耕地面積較過去增加 30%，農產品產量亦增加 10% 至 20%。部份東歐國家在加入歐盟後隨即適用 CAP 之「價格支持措施」（price support measures），包括在出口退稅（export refunds）及購買干預措施（intervention buying）上之補貼。歐盟面對龐大的財政支出，被迫以 10 年期（二〇〇四～二〇一三年）之直接付款（direct payments）方式（二〇〇四年以 25% 利率支付，二〇〇五年以 30% 利率支付）

⁶⁹ See Rural Payment Agency, Farm Payments, <http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/0/A4B88A09234F1D1380257046003846BE> (last visited Jun.3, 2009).

予以補貼⁷⁰。

面對二〇〇四年大量東歐國家加入歐盟，歐盟以 50 億歐元預算，建立「農村發展基金」(rural development fund)，針對鼓勵農民提前退休、環保問題、貧困農村技術援助等。歐盟各會員國亦同意在歐盟財政赤字不斷擴大下，在二〇〇二年至二〇一三年間不應增加相關財政預算，並要求二〇〇五年後新加入之會員國應削減農業補貼 5%，二〇〇七年新加入之會員國（如羅馬尼亞和保加利亞）應削減至 8%。

歐盟於二〇〇五～二〇〇六年亦對「糖的制度」(Sugar regime reform) 予以改革，將 CAP 對於糖製品之農業原料補貼範圍僅限於甜菜 (sugar beet)，主因在於歐盟現為全球最大之甜菜生產國，平均年產量達 17 萬噸藉以區別巴西及印度所產之蔗糖 (sugar cane)。歐盟對於「糖的制度」之改革並未含括在一九九二年歐盟「麥克雪瑞改革報告」中，而是在一九九九年至二〇〇〇年歐盟理事會議程中予以決定，主因在於歐盟認為預估至二〇〇九年 (a phase-in to 2009)，食用糖將成為未開發國家在阻卻市場准入時應付貿易協議之武器 (Arms trade)。因此，在二〇〇五年歐盟農業部長宣言 (European Union agriculture ministers announced plans) 中便計畫透過補貼將歐盟

⁷⁰ CAP 的上限補貼源由歐盟的六個原始會員國（法國，德國，義大利和比荷盧三國）所提出，其中穀物、牛肉/小牛肉和奶製品佔補貼農產品絕大多數比例。但自 80 年代，其他農作物，如棉花亦納入該農產品補貼的範圍之內，在 2003 年對棉農共計補貼 8 億 7300 萬歐元、煙農共計補貼 9 億 6000 萬歐元、蠶絲生產者補貼 400000 歐元、種植橄欖農民補貼 2300 萬歐元、種植蔬菜農民補貼 15 億歐元、食糖生產者 13 億歐元及葡萄酒商 12 億歐元。

境內甜菜價格於二〇〇五年至二〇〇九年，四年內下降 39%。根據「洛美公約」(the Lome Convention) 轄下之「食用糖議定書」(the Sugar Protocol) 規定，計有 19 個非洲、加勒比海及太平洋地區國家 (ACP countries) 輸出至歐盟市場之食用糖亦同時適用該補貼措施。歐盟認為該項補貼措施原則上遵循 WTO 上訴組織 (appellate body) 於二〇〇五年四月二十八日對歐盟糖業制度所做的初步決定。因此，歐盟更於二〇〇六年二月二十一日進行食用糖補貼制度改革，歐盟預估該計畫實施期限長達 40 年，預計削減食用糖價格達 36%，預計將大幅下降歐盟境內食用糖之生產。歐盟此舉，亦引起專門報導歐洲議會消息網站 EUPolitix 的批評，認為該措施既非是一個利他主義的舉措 (altruistic move)，也非歐盟農業政策理想主義的轉變 (idealistic shift)，而是歐盟不願面對因加入 WTO 後面對澳洲、泰國及巴西等國對歐盟在食用糖的傾銷問題。另外，亦有觀點提出，歐盟 CAP 之所以對部份 ACP countries 採取補貼措施之原因，在於其過去歷史上存在殖民關係，對於非 ACP countries 國家而言，極可能因此歐盟一措施而遭受損失⁷¹。

4. 建議直接補貼限額 (Proposed direct subsidy limits 2007)

歐盟委員會於二〇〇七年秋季發表相關報告表示，將考慮部份會員國所提出以限制補貼 (limit subsidies) 方式，對個別耕地所有權人 (individual landowners) 及農產品加工業 (factory farms) 予以補貼⁷²。

⁷¹ See Jerome Tylor, Off with their subsidies! <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/off-with-their-subsidies-399624.html> (last visited Jun.3, 2009).

⁷² See Alistair Driver, Honey Programme's £300.000 sweetener, Farmers Guardian, <http://www.farmersguardian.com/> (last visited Jun. 3, 2009).

此舉將導致過去掌握農產品市場之農產公司 (Wealthy companies) 及不動產業 (estates) 受到影響。其中對於長期利用農產品期貨市場進行套利交易之英國農產金融房產業影響最大⁷³。

5. 歐盟共同農業政策 (CAP) 的得失

CAP 在歐盟多年實施以來，可謂毀譽參半，被稱為歐盟最成功之政策但也被稱為是「可恥的耗費預算」(a scandalous waste of money) 之政策。歐盟自二〇〇六年以來，對 CAP 的改革已經進行近二年時間，普遍認為新一輪 WTO 談判，尤其是杜哈回合的進展將對歐盟 CAP 政策產生重大影響。同時也因杜哈回合進展的延滯，導致歐盟二〇〇七~二〇一三年 CAP 財政預算案受到波及而爭議不斷 (a battleground in the dispute)⁷⁴。CAP 所採取的補貼措施逐漸傾向對新加入歐盟知會員國給予較高的補貼比例，而相對僅給予原始會員國佔總金額約四分之一的補貼額度。依照此一趨勢，歐盟預估至二〇一三年，CAP 基金將大幅流向波蘭境內約 250 萬農民手中⁷⁵。其中引人詬病的是，

⁷³ 主要受到補貼影響的公司包括：Farmcare 公司計 2,358,947.01 英鎊、Strutt & Parker (farms) 公司計 1,382,510.14 英鎊、Lilburn Estates Farming Partnership 公司計 1,234,083.25 英鎊、Agreserves 公司計 1,208,685.09 英鎊、Albanwise 公司計 1,159,496.30 英鎊、Parkers of Leicester 公司計 1,104,587.08 英鎊、Blankney Estates 公司計 920,012.39 英鎊、Sir Richard Suttons Settled Estates 公司計 917,650.93 英鎊、ThurLOW Estate Farms 公司計 847,198.74 英鎊及 Warter Priory Farms 公司計 827,119.76 英鎊。

⁷⁴ CAOIMHÍN MACMAOLÁIN, EU FOOD LAW: PROTECTING CONSUMERS AND HEALTH IN A COMMON MARKET, 45 (2007).

⁷⁵ CAP 財政支出方式及補貼對象向來受到各界質疑不斷，法國目前是接受歐盟 CAP 基金最大的受援助國，在 2004 年所接受之補貼金額便高達 CAP 基金總額之 22%，其次是西班牙為 12%，德國和義大利分別為 15%。原則

歐盟雖然一方面採取嚴格的補貼上限措施，但實際上補貼金額的流向卻往大型農業企業（large agribusinesses）及傳統世襲地主（hereditary landowners），如英國知名的塔特 & 萊爾糖業公司（Tate and Lyle sugar company）便取得將近 1 億 8600 萬歐元之補貼。根據非正式統計，CAP 基金將近 80% 的金額流入歐盟整體農業市場中僅佔 20% 的大型農業企業及傳統世襲地主，而另外 40% 的一般農民僅得到 8% 的 CAP 基金補貼⁷⁶。

因此，對於 CAP 之問題爭點在於其補貼之方式是否合於社會正義，在一九九二年之前，歐盟 CAP 多數預算上限僅用於「價格支援」（price support），意指農民所得到之補貼與其耕種農產品產量有直接關係。CAP 剩餘之金額用於出口補貼（export subsidies），用於補償貿易商因出口農產品因低價競爭而貼補於農民之損失。但從一九九二年至一九九五年 CAP 一連串改革，包括：一九九二年的「直接付款措施」（Direct payments and set-aside introduced）、一九九五年的「農村發展分期援助」措施（Rural development aid phased in）、二〇〇二～二〇一三年的「凍結補貼上限」措施（Subsidy ceiling frozen）、二〇〇三年的對生產標準的脫鉤補貼（Subsidies decoupled from production levels）及對動物福利（animal welfare）及環境保護措施的重視及二〇〇五年的「糖業改革」（Sugar reform）政策。尤其在糖

上，CAP 所採取之農業補貼標準，大致上為其補貼金額比率大致上與農產品產量比率相契合。但從愛爾蘭和希臘為例，其所得到的農業補貼卻遠超過其農產品產量將近二倍。以愛爾蘭為例，其自 CAP 所取得之補貼約佔其國民淨收入之 1.5%，高於歐盟平均 0.5% 之水準。

⁷⁶ See MARILYN A. STONE et al., INTERNATIONAL STRATEGIC MARKETING: A EUROPEAN PERSPECTIVE, 131 (2004).

業改革政策上，因為降低「保證價格」(guaranteed prices)及補貼農民因直接支付(direct payment)所減少之生產標準，使得原本種植穀物的農民不得不逐漸退出耕地保留方案(“set-aside” programme)。雖然期間，歐盟曾於一九九五年推動農村多元化經濟發展，企圖加強農村競爭力。但此一改革，卻在二〇〇三年及二〇〇四年以維護食品安全、動物福利及環保標準與補貼措施脫鉤(decoupled)。因此，歐盟又回到支持農村發展的老調，從二〇〇五年佔整體農業財政支出的13%，預計於十年內增加至25%。另外，於國際貿易談判中，在與其他國家互惠的原則下，歐盟也提議削減所有的出口補貼與進口關稅措施，以挽救歐盟農業經濟⁷⁷。

6. 2005 年 CAP 預算優先事項

反對 CAP 者認為，以二〇〇五年計僅有5%歐盟公民，約10萬人次實際從事農業活動，佔歐盟生產總值僅1.6%。而支持 CAP 者則認為，CAP 政策有效確保歐盟二分之一以上人口糧食供應，並有效保存了歐盟農村環境。支持者並主張，CAP 政策係由已開發國家提供財政支援，經有效降低貿易壁壘的產生。再加上歐盟各會員國經濟活動樣態及產業結構不同，歐盟境內會員國間產品的流動，將有效彌補期間之差異⁷⁸。因此，支持 CAP 者主張如歐盟取消 CAP 補貼措施

⁷⁷ See OECD, *Evaluating Agri-Environmental Policies: Design Practice and Results*, available at <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/5105051E.pdf> (last visited Jun. 3, 2009).

⁷⁸ 如在波蘭農業人口達18%。相較之下，英國和比利時，農業人口僅2%，希臘農業產值佔GDP的5%，而瑞典僅佔GDP的0.2%。而歐盟每年約有2%農業人口跨境從事農業活動，平均年齡達55歲以上之個體農民，其中又以捷克(Czech Republic)、匈牙利(Hungary)、波蘭(Poland)、斯洛伐

將導致農場主無利可圖，進而影響歐盟糧食供應之安全⁷⁹。

伍、各國新時代農業立法對台灣農業政策立法之啟發

台灣在加入 WTO 後，農業生產補貼銷減，農業荒廢及農產萎縮日益嚴重，為維持食品供應鍊的安全性，立法院於二〇〇六年九月第六屆第四會期期間以委員提案方式，擬具「農業基本法草案」，以作為台灣未來農業發展政策之法源依據⁸⁰。台灣在農業基本法尚未立法施行之前，台灣農業政策主要以「農業發展條例」、「農業發展條例實施細則」、「農業發展基金—加速農村建設貸款轉融資要點」、「農業金融法」、「促進產業升級條例」、「農業再生資源再生利用管理辦法」等法規為主，其目的在於確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準⁸¹。將農業主管機關之權責範圍法定為執行保護農業資源、救災、防治植物病蟲害、家畜或水產動植物疾病等⁸²，以農業發展基金方式發展台灣農業政策，但其權責範圍及功效相較其他先進國家則為有限。隨近日杜哈回合談判，因國際糧食問題日益嚴重而被迫重啟之際，當今台灣主要農業問題，乃在

尼亞 (Slovenia)、斯洛伐克 (Slovakia) 比率最高達該國農業人口的 8%。

⁷⁹ 此部分參考自 ALBERTO ALEMANNI, TRADE IN FOOD: REGULATORY AND JUDICIAL APPROACHES IN THE EC AND THE WTO, 495-506 (2007).

⁸⁰ 參見立法院議案關係文書，院總字第 965 號，委員提案第 6990 號。

⁸¹ 參見農業發展條例第 1 條。

⁸² 參見農業發展條例第 6 條。

於農業之生產難以維持生計、農村之生活難以維持品質、農業之環境難以維持純淨、以及食品之供應難以維持安全。針對上述的問題，政府雖然提出諸多因應措施，如以農業發展基金予以發展經費補貼、農業發展基金專業貸款融資、新興重要策略性產業屬於農業部分獎勵、農業生物科技園區進駐業者優惠貸款等相關補貼及發展政策，然而若干癥結若不先處理，僅就末端枝節加以處理，台灣現今農漁業若干諸多困境將無法順利解決。台灣最大農業政策發展癥結乃在於雖然政府正確提出生產、生活、生態的三生共存農業觀。但相關權責卻散見於各部會，加以政府近年來政府組織改造與精簡，將使農業政策範圍縮限，雖有論者以「穩定物價小組」方式處理，但畢竟穩定物價其屬經濟範圍，與農業施政範圍有異。農業施政範圍的緊縮將使台灣農業陷入更大危機。反觀美國二〇〇八年新農業法透過整體農業收益安全網計畫將聯邦政府農業政策權責統一於農業部、日本「農業基本法」亦已於一九九九年易弦為「糧食、農業、農村基本法」、歐盟主要國家德國「農糧林業部」(Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BML) 已在二〇〇一年改制為「消費者保護暨農糧部」(Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft, BMVEL)、英國「農業漁糧部」(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAF) 已在同年調整為「環境糧食及鄉村事務部」(Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra)，顯示國際間主要糧食生產及進口國家已將糧食問題體認為環境、消費者與農業的政策性問題，並非一單純的政府施政問題⁸³。

⁸³ 參見立法院議案關係文書，院總字第 965 號，委員提案第 6990 號，農業基本法草案修正理由說明，頁 7。

一、農業基本法草案簡析

觀諸台灣農業基本法草案架構與內容，相當幅度參酌日本新農業基本法之立法架構，草案共計三章三十八條，主要內容分為總則及基本政策兩類，條文之設計主要參酌現行「農業發展條例」加以修法補充現行台灣農業政策，採取以農業基本法立法替代農業發展條例之方式⁸⁴，但在田賦部份透過調整土地稅法處理。另，基本法草案亦要求政府應在三年內制定相關配套法規，包括農業團體法（第十六條）、農地利用管理法（第十七條）、有機農業法（第三十條）、農村建設法（第三十三條）、鄉村旅遊法（第三十五條），並修改除農業發展條例以外之相關法律，透過基本法之制定進而廢除農業發展條例，以架構台灣「農業基本法」之農業立法。

基本法草案，第一章與日本新農業基本法相似，主要著重於農業永續發展與基本政策（第二、三條），並以此為立法目的陳述台灣農業、環境、食品安全施政總體目標及政府施政範圍（第四、五條），

⁸⁴ 就農發條例而言，總則第 5、6、7 條分別由基本法第 10、30、16 條承接；第二章「農地利用與管理」除第 15、18、19 條分別由基本法第 30、33、30 條承接外，其餘之十三條皆以基本法第 17 條處理。第三章「農業生產」除第 23、24、26、42 條分別由基本法第 3、11、16、14 條承接；第 30 條由基本法第 13 與 16 條承接；第 27 至 29 條由基本法第 18 與 19 條承接外，其餘之十四條皆以基本法第 17 條處理。農發條例第四章「農業產銷、價格與貿易」第 44、45、48 條由基本法第 20 條承接；第 49、50 條由基本法第 16 條與第 26 條承接；第 52、53 條由基本法第 27 條承接；而第 46、47、51 條則需修改相關法律。第五章「農民福利與農村建設」第 54、58、59、61、63 條分別由基本法第 11、21、15、33、35 條承接；第 55、62 條由基本法第 30 條承接；第 60 條由基本法第 22 條承接。第六章「農業研究及推廣」則由基本法第 23、24 條承接。

以及專責農業施政預算與施政方針及農業政策監督原則與農業審議會之設立法源（第六、八、九、十條）。農業基本法草案，將台灣農業政策政府之職責著重於施政高效率與透明化兩大要求⁸⁵，並立法明文禁止地方政府將農業專責預算挪為他用⁸⁶，藉由行政院跨部會農業政策審議會（下稱審議會）之設立之方式，以利國家整體性農業政策之制定與推行，以避免台灣在農業政策施政上的矛盾與內耗⁸⁷。同時，為避免台灣行政體系中過去所面臨的行政首長更替，而造成農業政策延續輕易轉向，甚至出現偏離立法理由之情況發生，於該草案第九條特別規定政府應根據農業情況之變動，最長每四年檢討修正「農業施政方針」提報審議會，審議會決議後向立法院報告⁸⁸。

農業基本法草案第二章將台灣基本農業政策分為農業生產政策、農產品充足安全政策、農地生態維護政策，與鄉村振興建設政策等四節。在農業生產政策部份，草案第十二條明訂農業發展基金設立之法源依據，並在第二章第一節中將台灣農業生產政策範圍涵蓋農業經營者獎勵措施（第十二條）、改善農業產銷結構與推動農業經營法人化（第十三條）、鼓勵女性與青年參與農業活動及照顧高齡農漁民（第十四、十五條）。針對加強農業組織運作部份，台灣目前關於農業團體僅有農會法與漁業法、農田水利會等相關行政規則，相較日本對農業周邊組織發展的重視與法人化，建議應加以立法因應（第十六

⁸⁵ 參見農業基本法草案第 4 條立法說明。

⁸⁶ 參見農業基本法草案第 6 條第 2 項立法理由。

⁸⁷ 參見農業基本法草案第 6、7、8 條立法理由。

⁸⁸ 根據農業基本法草案第 9 條立法說明規範「農業施政方針」應具體包括農業基本法草案中所列之農業基本政策所涉及之所需具體方案、達到具體方案所需之作法與措施及相關配套事項等。

條)。在農地移轉他用的部份，由於台灣過去在土地利用政策上對住宅興建的普及化，雖對房地產經濟發展發揮一定作用，但同時也造成農地零碎化的後果。農地所有者的權益往往與建商開發土地利用間的利益產生衝突，因此，草案第十七條特別針對確保農地利用部份予以規範。在全球溫室效應日益嚴重之際，維護農業生產基礎、充裕農業資財、穩定農產品價格、災害補助、加強農業資訊、農業教育推廣與科研工作等(第十八～二十四條)，成為各國在農業政策制定之重點。如何在消費者權益保護、農民所得增加、環境保護問題與農村發展間取得相當平衡，亦是農業基本法草案中需要處理之相當重要之工作。在國際糧食貿易問題已由經濟問題轉變為政治問題之際，如何確保農產品充足安全已成為國際間各國在規劃或制定其農業政策時，重視之一環。農業基本法草案第二章第二節中農產品充足安全定義其範圍包括確保糧食充足(第二十五條)、發展食品產業(第二十六條)、促進農產品貿易(第二十七條)、確保食品安全(第二十八條)、促進國際合作(第二十九條)，其目的在於要求政府應提出包括上述規定之糧食政策以確保國內糧食充足率。

在農地生態維護的部份，台灣國土資源分佈多屬山地，以近代機械化農地開發方式，早已不符近代農業工法對農地開發運用之效益，此亦造成台灣近年來土石流引發比率不斷原因之一。基於水土涵養在農業發展上的重要性，農業基本法草案第三十條至第三十二條中，特別針對農業生態維護、山地及偏遠地區、高山農業協助等予以規範。同時鑑於農村發展亦為農業立法中相當重要之一環，如何振興鄉村活力而對政府鄉村振興建設政策加以規範，在歐盟及日本農業立法中亦與相當程度之重視。因此，農業基本法草案第三十三條至三十六條中，將推動鄉村綜合發展、維護傳統農業知識、發展休閒農業與鄉村

旅遊及提升農漁民福利等納入基本法草案中，並於草案第三十七條規定相關主管機關應於三年內，依本法原則修正、制定或廢止相關法令。

二、美國二〇〇七年農業法對台灣農業基本法立法之啟發 與建議

(一)美國新農業法中對農經政策所採取的補貼政策與衝突

美國高地棉補貼措施案中可知美國二〇〇七年農業法案中所列的新補貼內容突顯美國在全球暖化下，改以高纖維作物為主要農業補貼項目，改以發展乙醇燃料產業進軍全球能源市場。美國農業法案預計將減少對種植棉花農民的補貼，卻對蔗糖農產品產業予以補貼，並相對提高蔗糖廠商配額占美國蔗糖市場配額至 85%。因此，可見在國際糧食及能源需求量激增的情況下，美國新農業法中對美國農業經濟政策中所採取的補貼政策是否會引起 WTO 其他會員國爭議，在台灣現行農業政策將藉由「農業基本法立法」方式落實農民權益保障、增強農業活動意願及永續發展農業的農業政策下，農業所涉及的糧食問題已成為國際經貿爭端焦點之際。藉由本案所衍生的後續發展是相當值得關注。鑒於農業議題對台灣之重要意義，台灣身為農產品進口國，未來是否能善用 WTO 爭端解決機制，對台灣維護身為會員之權益至為重要，尤其瞭解 WTO 相關協定與重要原則經由爭端案例累積及確立之法律見解，對台灣未來涉入貿易糾紛時在爭端解決程式中進行個案之攻防，實具有關鍵影響外，並以之做為台灣未來制定或調整農業政策之參考。

(二) 美國農業法採取迴避政府財政補貼限制之方式

過去，政府為確保糧源穩定、穩定糧價、確保農民收益，在加入 WTO 之前，曾由行政院設置糧食平準基金 (foods stabilization fund)，專責國內稻穀保價收購，就其成效言之，確實達到確保糧源、穩定糧價與農民收益之目的。但在台灣加入 WTO 後，相關之農業補貼措施必須符合 ASCM 之規定，就平準基金設置之目的言之，其已失去原有之價格「平準」(stabilize)之功用。但就糧食平準基金於過去所扮演的稻穀保價收購政策，仍是最直接且最有效率穩定糧價之補貼措施。因此，農業基本法草案第條中特別規定設置，如其用途設計為直接對農、漁民之農漁產品補貼，則易構成 ASCM 所規定之可訴訟性補貼，將造成台灣農業陷於國際貿易衝突之處境。因此，該基金之運用，如欲涉及農業補貼部份，在未來主管機關制定相關實施細則時，可參酌美國二〇〇七年新農業法之「貸款帳戶」(Loan Accounts, LAs)形式，將其涉及為不可訴訟補貼形式。為避免觸及 ASCM 之法規範，該基金不應採直接用途於年度稻穀保價收購所需資金，宜改以編列年度公務預算支應，並採糧食事業預算之方式運作，未來收購稻穀所需經費若超出預算經費時，則由農業基金主管機關將該基金暫時提供資金借貸週轉，再於次一年度優先編列公務預算歸墊。如此，農業基金在帳面上並未有所減少，而收購稻穀之資金操作仍能繼續維持，財務調度亦能擁有適度之彈性，農民權益也能獲得確保，安全存糧亦能靈活推陳。此一預算編列原則，也是美國「二〇〇七年新農業法」採銀行農業貸款方式，為規避在高度棉案後，DSB 對政府財政補貼之限制，而將其變相為不可控訴補貼的原因之一。

三、日本新農業基本法對台灣農業基本法立法上之啟發與 建議

(一) 以農業基本法為主的協調立法

日本的自然資源與臺灣相同而言都屬相對貧乏，因此，日本對於農業補貼政策之規範，相對而言可作為臺灣在制定相關政策上的參考。日本透過新農業基本法和配套法規的立法體系，以農業基本法為主的母法和子法體系，涉及專門的法律體系，在協調發展有關其他法律關係方面，是日本的農業法律的一大特色。相當值得台灣在制定農業基本法草案時加以參考。日本新農業基本法是日本在農業政策上之基本法律，關於涉及農業補貼部份之制度藉由農業基本法的框架來加以建構其完整架構。該法是賦予日本農業政策在制定法律原則和制度的法律，因此從立法技術言之，對若干具體的措施和細節問題，須透過明文化和制定相關配套法規予以健全，如此一來便構成完整農業立法體系。日本農業政策具體要求包括：建立可期待的農業結構（農業生產の基盤の整備）、由專業農業經營者推動農業經營、確保農地及其有效利用、改善農業生產基礎、人才培育與確保、促進女性的參與、促進高齡農民活動、促進農業生產組織活動、技術研發與推廣、農產品的價格形成與安定經營、農業災害損失之補償、自然循環功能的維持與增進與農業資材生產與流通的合理化。在農村發展有關政策方面，政府應著重於農村綜合發展與對山地、偏遠地區之發展與都市與農村交流之平衡。

(二) 未來立法之借鏡

綜觀台灣農業基本法草案立法條文，絕大程度參酌「日本新農業基本法」之立法方式。台灣統一農業政策發展與日本相較其難處之一，在於農業問題跨部會整合之問題，因此，仿效「日本新農業基本法」第四章食品農業農村政策審議會，於農業基本法草案第六、八、九條設立「農業政策審議委員會」，並仿效日本農林水產省制定「糧食、農村、農業基本計畫」方式於該法第十條要求主管機關每年應制定「農業施政計畫書」。但與日本現行農業政策施行現實面相較，若農業基本法於近期立法通過，就台灣目前其他相關配套法規部份，相較日本而言，則有明顯之不足，極易造成行政立法在配套上之空窗。日本與我國在立法技術上，自有其不同，主要原因在於日本係「內閣制」國家，在國會立法過程中相當重視相關行政主管機關所規劃的相關計畫。就涉及日本農業基本法相關的內閣令或省令而言，多數是以日本農林水產省所訂立的該年度的「農業發展計畫」為政策基礎藍本。在透過各部會的官房長官情報室所分析的資料，由內閣會議加以決定。因此，在日本以技術官僚為主的立法技術下，可藉由其對農業基本法的相關行政命令或規定的補充，來填補其不足之處。然綜觀我國目前立法院所提出的農業基本法草案中，並未考量到日本特有的立法體系，在農業基本法草案中賦予主管機關類似「日本新農業基本法」中的「閣議權」（由獨立委員會主導的跨部會行政權）。並在未來立法時加入民間農業團體的參與，將更有效將農業政策與國土資源相互結合。

另就「台灣農業基本法」中對農業生態維護部份，就高山農地之開發部份，向來為台灣在高山農業與環境保護處理之衝突問題之一。

以日本立法為例，日本農業政策因其國土環境與台灣較為相似，在高山農業發展與農地利用上，已有相當之立法與操作經驗，如日本農林水產省於二〇〇七年七月三十日發布「鼓勵高地農村及漁村戶口居住與促進地區交流實施細則」等相關規定，亦值得台灣未來於立法之際於以參考。

另，日本農業法律體系中，國際規則的價值和國內法衝突時，國內法的作用明顯。通過制定明顯保護意義的法律條款依據 WTO 協定的有關例外條款，如 GATT 第二十條的「安全例外」(security exception) 和「保護例外」(protection exception)，結合其他的有關世界貿易組織的保障協定的有關條款，針對農業問題實施重點保護，在技術標準上建立「綠色政策措施」(Green box policies)，是否會對台灣農業發展產生影響，值得後續加以關注。

四、歐盟共同農業政策對台灣農業基本法立法之啟發與建議

(一) 歐盟農業政策之轉變

但歐盟自去年來，農業政策已因全球糧食危機的惡化而有所改變，主要原因在於面對國際間，因地球暖化，不斷擴大所導致的糧食短缺問題。國際間，因油價不斷上揚，導致對再生能源的需求不斷的提高，使得歐盟不得不面對歐盟在未來是否會因為積極鼓勵農民休耕，而降低糧食生產產生疑慮。歐盟目前已打算修正過去農業政策，朝開放耕地與鼓勵基因改造農產品耕種等方式，以解決目前日益嚴重的國際糧食危機。台灣特別於農業基本法草案第十一條參考農發條例

第十二條立法設置「發展基金」⁸⁹，就其性質較接近於歐盟 CAP 中之農業補貼預算。但由過去歐盟 CAP 政策可知，歐盟所採行的直接補貼措施，雖有效平準歐盟境內糧價與糧食安全，但也造成歐盟嚴重的財政負擔與補貼失衡，尤其在台灣農業基本法中規劃以發展基金作為台灣未來在農業財政平準上之財源依據。據歐盟經驗言之，未來在通過農業基本法後，在該基金運用上應有效建立相關監管與運用措施，以避免歐盟財政補貼與負擔之失衡情況於台灣出現。

（二）農業政策中對食品安全的重視

另，在台灣農業基本法草案第二章第三節中，特別針對農地生態維護部份予以專節規範。其原因不外乎台灣目前農地利用日趨劣化，並且根據有機農業創造健康農地環境與對生物多樣性公平性之重視，建議除在草案第三十條中要求政府應比照歐盟先進原則制定有機農業法外，亦應兼顧吸收歐盟農業法對食品安全之重視為宜。

陸、結論

在目前國際農業發展政策朝向宏觀農業發展已成趨勢下，宏觀農業政策包括農業、鄉村、環境、食品、文化等多元面向，觀諸台灣現行農業法規因行政分權而致散見於各部會，且其所訂立之法規政策過於零散。在全球溫室效應不斷擴大，及新興國家對糧食及能源之需求不斷升高之際，台灣因客觀國土資源屬糧食進口國，然而糧食進口實價與物價波動亦有相當之關連。然糧食問題之解決，除涉及國際貿易

⁸⁹ 農業基本法草案第 11 條。

政策外，相當程度亦涉台灣整體農業政策之規劃。觀諸歐美日先進國家，皆採取以農業專責立法方式訂立該國（區域）之農業基本政策，以其相關政策得以一致化。因此，在台灣未加入 WTO 前，仍尚可以管制進口及保證價格收購方式處理糧食需求問題，但隨著台灣加入 WTO 後，相關農漁牧生產補貼受到限制，如何建構穩定且安全之糧食來源，成為台灣現今農業政策不可忽視之一環。在我國目前缺乏農業基本法的法制環境下，農業政策確又與國土資源、環境保護、糧食問題等攸關民生重大經濟問題等相互結合。因此，如何透過仿效先進國家制定台灣「農業基本法」將現行雜散之農業政策與規定加以整合，將美國農業法中的農業補貼政策、日本農業法中的農業科技研發移轉與國土資源保護及歐盟農業法中對食品安全的重視，作為我國在制訂農業基本法的立法精神，確實有其必要性。

中原財經法學

參考文獻

書籍

- 生源寺真一，現代日本の農政改革，東京大学出版会（2006）。
- 矢口芳生等，食料・農業・農村基本計画：変更の論点と方向，日本農業年報 51，農林統計協会（2007）。
- 青木健等，日本の通商政策入門，東洋経済新報社（2007）。
- 農林統計協会，戦後日本の食料・農業・農村，農林統計協会（2005）。
- ALEMANNI, ALBERTO, TRADE IN FOOD: REGULATORY AND JUDICIAL APPROACHES IN THE EC AND THE WTO (Cameron May Ltd., London, 2007).
- FENNELL, ROSEMARY, THE COMMON AGRICULTURAL POLICY: CONTINUITY AND CHANGE (Oxford University Press, USA, 1997).
- GARDNER, BRIAN, EUROPEAN AGRICULTURE: POLICIES, PRODUCTION AND TRADE (Routledge, New York, 1996).
- MACMAOLÁIN, CAOIMHÍN, EU FOOD LAW: PROTECTING CONSUMERS AND HEALTH IN A COMMON MARKET (Hart Publishing, UK, 2007).
- MACRORY, RICHARD, AVOSSETTA GROUP OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAWYERS, REFLECTIONS ON 30 YEARS OF EU ENVIRONMENTAL LAW: A HIGH LEVEL OF PROTECTION? (Europa Law Publishing, Netherlands, 2006).
- MCMAHON, JOSEPH A., EUROPEAN TRADE POLICY IN AGRICULTURAL PRODUCTS (Martinus Nijhoff Publishers, Norwell, MA, 1988).
- POHL, GERARD et al., EUROPEAN INTEGRATION AND TRADE WITH THE DEVELOPING WORLD (World Bank Publications, Washington, DC,

1992).

SCHOTT, JEFFREY J., COMPLETING THE URUGUAY ROUND: A RESULTS-ORIENTED APPROACH TO THE GATT TRADE NEGOTIATIONS (Institute for International Economics, Washington, DC, 1990).

STONE, MARILYN A. et al., INTERNATIONAL STRATEGIC MARKETING: A EUROPEAN PERSPECTIVE (Routledge, New York, 2004).

USHER, JOHN ANTHONY, LEGAL ASPECTS OF AGRICULTURE IN THE EUROPEAN COMMUNITY (Oxford University Press, New York, 1999).

USHER, JOHN ANTHONY, EC AGRICULTURAL LAW (Oxford University Press, New York, 2001).

USLANER, ERIC M., SHALE BARREL POLICIES: ENERGY AND LEGISLATIVE LEADERSHIP (Stanford University Press, Stanford, CA, 1989).

期刊論文

王月華，糧食平準基金設立之沿革及其成效，農政與農情，第八十九期，頁 67-70 (1999)。

王俊豪，歐盟農業補貼綠色措施結構變遷之分析，農政與農情，第一五八期，頁 77-82 (2005)。

江耀亭，「日本農業基本法」製訂與新增等可資借鑑，農田水利雜誌，第五十四卷第六期，頁 12-13 (2007)。

李舟生，美國農業政策新思維簡介，農政與農情，第一七二期，頁 73-78 (2006)。

張南薰，WTO 美國高地棉補貼案之研究，經社法制論叢，第三十八期，頁 99-140 (2006)。

合田素行等，農業環境政策と環境支払い，農林水産政策研究所レビュー，第三期，頁 74 (2002)。

Coleman, William D. et al., *Against the Odds: Retrenchment in Agriculture in France and the United States*, 49 WORLD POLITICS, 453-481(1997).

Hardin, Charles M., *Current proposals for the organization of conservation and land use programs in Agriculture*, 4 JOURNAL OF FARM ECONOMICS, 619-644(1948).

Jackson, John H., *The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism*, BROOKINGS TRADE FORUM 2000, 179-219(2000).

Steinberg, Richard H. et al., *When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge*, 2 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 369-417 (2003).

專書論文

小田切徳美，「新基本計画」の性格と諸論点，収録於新基本計画の総点検：食料・農業・農村の行方，頁 52-79，農林統計協会（2005）。

矢口芳生，「基本計画」第 2 ステップへの基本線と基本政策，梶井功編，収録於食料・農業・農村基本計画：変更の論点と方向，頁 21-44，農林統計協会（2004）。

摘要

在美國境內及國際間對美國農業法之批論下，美國未來之新農業基本法已逐漸成形。因國際間在農業政策發展上的歧異，致使世界貿易組織在農業談判進展上受到相當程度之影響。但此一傾向，也使得國際間在農業談判問題上得以找尋到一個新的發展及方向。不僅在美國需面對國內政策與國際貿易之衝突，在歐盟過去所施行的補貼措施，及限制耕地政策都受到相當影響，尤其在涉及境內支持措施之藍箱補貼與綠箱補貼部份。日本傳統上對其國內稻米市場採取積極性保護措施，但在國際糧食貿易自由化的浪潮下，也對日本產生激烈影響。因此，在此刻正值台灣制定「農業基本法」之際，從美國、歐盟與日本農業立法提出對台灣農業基本法立法之建議，藉以補充現行立法上之不足，確有其必要性。

Compare with the Agriculture Perspective Legislation in U.S., EC and Japan to bring up Recommendations for new Taiwan Farm Bill

Li-Wei Fang

Abstract

The future of U.S. farm policy is being shaped by both domestic and international debates regarding domestic farm programs. Movement toward a new Farm Bill in the U.S. is progressing, while World Trade Organization (WTO) negotiations on agriculture are mostly stalled. Getting the WTO negotiations moving forward has much to do with a new direction for U.S. farm policy because the level of U.S. domestic support remains a thorny issue in the negotiations. The European Union's systems of support payments, which require land set-asides, are the most prominent blue box policy. Green box policies are those that are deemed minimally distorting to production incentives and markets, as exemplified by payments for conservation easements or transition payments that are delivered at a set amount regardless of producer decisions. Both the amber and blue boxes are subject to negotiated limits on total transfers, while the green box is exempt. The East Asian market of Japan is highly protected, with prohibitive border measures ensuring little penetration of foreign grown rice into the domestic markets. However, the type of

aggressive liberalization of Japanese border measures required to achieve these income gains would have drastic impacts in the Japanese farm economy. Meanwhile, compare from the Agriculture Legislation in U.S., EC and Japan to bring up Recommendations for new Taiwan Farm Bill legislation. It will help to recruit the lacks on new Taiwan Agriculture fundamental Law.

Key words: Agriculture Perspective Legislation, Taiwan Farm Bill, U.S. Farm Bill, E.C. Farm Bill and Japan Farm Bill.

中原財經法學