

歐盟鄉村發展法規分析

王俊豪

摘要：EC No 1260/1999 與 EC No 1257/1999 兩大法規，均為歐洲鄉村發展的重要法源依據，其中 EC No 1257/1999 規程的法案內容，包括適用範圍與立法目標、鄉村發展措施、一般原則、行政與財源、國家補助及過渡條款等五編，總計 56 條條文，除確認歐洲鄉村發展的經費來源，明訂歐洲農業指導與保證基金為鄉村發展經費的法定提撥機構，並將鄉村發展正式列入共同農業政策的第二大政策，並提出九項鄉村發展措施，作為推動歐洲鄉村永續發展的支持架構，故 EC No 1257/1999 為指導歐盟鄉村發展的基本法案。至於 EC No 1260/1999 規程僅涉及結構基金的一般規範、發展目標的施政順序，及發展經費的提撥與運用，故被視為為 EC No 1257/1999 的參考與補充法案。本文擬針對 EC No 1257/1999 的鄉村發展措施、鄉村發展計畫與財源進行分析。

EC No 1257/1999 法案針對歐洲多數鄉村地區共同的发展問題，規劃出一系列、多樣化的鄉村發展措施，可分類為鄉村經濟發展措施，如農場投資、青年農民之培育、老年農民提早退休、改善農產品加工與行銷；鄉村社會發展措施，如職業訓練、農業環境改善；鄉村環境發展措施，如不利發展或環境受限地區的發展、林業發展。其中，老年農民提早退休、林業、促進鄉村地區適應與發展三項措施，同時涉及社經與環境議題，故亦可同時列於各相關的發展面向。

前述的鄉村發展措施，均屬於七年期的中長程發展策略規劃。從歐盟整體的發展策略到各會員國的行動方案，則需由各地區或單位，進一步研提具體的鄉村發展計畫，以申請發展經費補助，其計畫內容應包括現況描述、策略研擬、預期效果、財務資源、預定實施進度、資訊彙集、權責機構、監督與評估、夥伴關係等項目。有關鄉村發展經費的來源，則由歐洲農業指導與保證基金(EAGGF)負責提撥各發展措施所需的經費。

關鍵詞：歐體第1257/1999號規程 (Council Regulation (EC) No 1257/1999)、歐體第1260/1999號規程 (Council Regulation (EC) No 1260/1999)、鄉村發展措施 (rural development measures)、共同農業政策 (Common Agricultural Policy)、歐洲農業指導與保證基金 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)

一、前言

歐洲委員會制訂的第 1257/1999 號法案 (Council Regulation (EC) No 1257/1999) 為歐洲鄉村發展最重要的法源依據，該法案除確認鄉村發展經費來源之外，更提出九項鄉村發展措施，作為推動歐洲鄉村永續發展的執行架構。EC No 1257/1999 法案的副標題為「歐洲農業指導與保證基金支持鄉村發展細則」，顧名思義，該法案賦予歐洲農業指導與保證基金 (EAGGF) 作為鄉村發展經費提撥機構的法律地位，並正式將歐盟共同鄉村發展政策列入共同農業政策。EAGGF 並非歐洲推動鄉村發展唯一的經費來源，歐洲委員會隨後於第 1260/1999 號法案中，進一步將 EAGGF、歐洲區域發展基金 (European Regional Development Fund, ERDF)、歐洲社會基金 (European Social Fund, ESF) 與漁業財務指導措施

(Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG) 等基金整合成單一的結構基金 (Structural Fund, SF)，並針對不同發展目標的地區，分別提供不同基金支援鄉村發展工作的推動¹ (EC No 1260/1999, §§1-2)。

有關歐盟鄉村發展法案內容，共分為適用範圍與立法目標、鄉村發展措施、一般原則、行政與財源、國家補助及過渡條款等五編，總計 56 條條文。EC No.1257/1999 的立法目標，主要在於為歐洲建立一個推動鄉村永續發展的法定架構，其適用的地理範圍，包括發展落後的「目標一地區」(如所得偏低)，以及社經結構轉型困難的「目標二地區」(如低人口密度、人口嚴重外流、高農業人口比例、高失業率)，並針對上述地區鄉村發展措施提供財務補助。補助的範圍涵蓋農業經營活動與農業轉型，包括改善農場結構與農產品加工和行銷結構、農業產能轉型與調整(如引入新技術和改善產品品質)、鼓勵非糧食生產(non-food production)、林業永續發展、農業經營活動多樣化、維持與強化鄉村地區社會結構活力、在確保現存鄉村內部潛力的目標下，發展經濟活動、維持與創造就業機會；改善工作與生活條件、維持與推廣低投入的農耕系統、保存與推廣自然價值和兼顧環境條件的永續農業、消彌不平等障礙與促進兩性機會均等 (EC No.1257/1999, §2)。

二、鄉村發展措施

歐盟鄉村發展法案的精華，在於規劃出一系列、多樣化的鄉村發展措施，除針對多數鄉村地區所面臨的共同發展問題之外，各地區亦可根據其特殊的發展情況與需求，向結構基金提出發展計畫補助，此即所謂的選單式發展措施(menu of measures)。有關鄉村發展措施的補助對象、要件、範圍與額度，詳列於 EC No 1257/1999 第二編 §§4-33，其中，九大鄉村發展措施依序為農場投資、培育青年農民、職業訓練、提早退休者、不利發展地區與及環境受限地區、農業環境、改善農產品加工與行銷、林業，及促進鄉村地區適應與發展，茲說明如後：

- (一) 農場投資措施 (§§ 4-7)：旨在改善農業所得，以及提高農民生活、工作與生產條件。農場投資補助計畫的目標，包括降低農場生產成本、改善與調整生產過程、提高農產品品質、維護與改善自然環境、衛生條件和動物福利標準，及促進農場活動的多樣性。因此，農場投資措施的補助對象為：擁有經濟活力且具有示範效果農場；符合環境、衛生和動物福利最低標準的農場；擁有適當職業技術與能力的農民。農場投資的補助額度，最高為合法投資總額的 40%，青年農民農場投資總額的 45%，前兩項農場投資的補助上限，在不利發展地區則分別提高為 50%與 55%。
- (二) 青年農民培育措施 (§ 8)：青年農民創業補助計畫的申請的要件分別為農民需具備農場主身份，且年齡在 40 歲以下；擁有適當職業技術與能力；該農場除應為第一次申請補助者之外，尚需擁有經濟活力且具有示範效果，且需符合環境、衛生和動物福利的最低標準。其次，青年農民創業補助 (setting-up aid) 最高額度為 25,000 歐元，創業貸款的利息補貼額度，不得超過補助總額。
- (三) 職業訓練措施 (§ 9)：旨在改善農林業經營活動與農業轉型的職業技術與

¹ 根據歐洲委員會第 1260/1999 號規程第 2 條的規定，目標一地區的發展經費來源為ERDF、ESF、FIFG與EAGGF的指導部門；目標二地區的發展經費來源為ERDF與ESF；目標三地區的發展經費來源為ESF。

能力。相關的職業訓練內容，包含重新調整品質導向的生產方式；推廣有益於維護景觀、環境保護、衛生標準與動物福利的農業經營實務，並在上列前提下，促進農場經濟活力；改善森林的經濟、生態、社會功能與管理實務。

(四) 輔導農民提早退休措施 (§§ 10-12)：主要目標包括提供老年農民離農的固定收入，鼓勵擁有經濟活力與能維持農場經營的農民來取代離農的老年農民，以及不具有經濟活力的農地轉為非農業使用。有關老年農民提早離農措施的補助對象，包括農場轉出者 (transferor)、農場承接者 (transferee) 與農工 (farm worker) 三類。就農場轉出者而言，提早退休的補助總額上限為 15 萬歐元，亦即每人每年最高為 15,000 歐元，補助期限最長為 15 年或不得超過 75 歲。凡提出申請的老年農民，必須年滿 55 歲且未達法定退休年齡，在農場轉讓之前，至少需具備 10 年的農耕經歷，同時申請者必須停止所有商業性的農場經營活動，但仍可以維持非商業性的耕作活動與使用農用建築物。就農場承接者的補助條件而言，申請者必須具備農場主身份，並負責全部或部份釋出農地的經營；在承接農場之前，至少需具備 5 年的農耕經歷；擁有適當職業技術與能力；同時承接釋出農地的農場經營成效方面，必須在一定期限內獲得實質的改善，諸如耕作面積、當地的生產種類的工作量與收入水準。特別要說明的是，農場承接者亦將釋出農地變更為非農業利用，唯僅限於林業、生態保育，及保護與改善鄉村環境品質等公共用途。最後，就農工而言，每人每年最高補助額度為 3,500 歐元，補助總額上限為 35,000 萬歐元，補助期限最長為 10 年或不得超過 65 歲。由於農工的補助資格主要來自於原雇主辦理提早退休與農場移轉時，故農工在農場移轉前 4 年，至少需具備兩年的全職工作經驗。此外，農工本身必須符合的申請條件，包括年滿 55 歲且未達法定退休年齡；參與社會安全計畫；同時在停止所有農場工作的前 5 年，至少有一半以上的工作時間運用於從事幫農或農場經營活動。

(五) 不利發展地區與環境受限地區補助措施 (§§ 13-21)：所謂不利發展地區 (Less favoured areas) 有三類，第一類為因自然條件限制而需增加土地利用或生產成本的山區，諸如高海拔山區需面臨嚴酷氣候狀況與生長季節限縮，低海拔山區則遭遇坡度太陡而無法使用機械耕作或需要昂貴特殊裝備的困境，以及北緯 62 度以北的地區。其次為因廢耕威脅但有必要維持景觀的地區，此類不利發展地區的特性，包括低生產力、不易耕作、僅適合粗放畜牧經營的農地，以及人口數量少或人口外流，但卻有高農業依存度的地區。最後一類是擁有特殊發展障礙，但有必要透過農業經營來確保環境保育、景觀管理、旅遊價值或海岸線保護的地區。至於，環境受限地區 (areas with environmental restrictions) 則是指受到歐盟環境保護措施的影響而無法正常發展的地區，以致於間接造成農民所得損失與成本增加 (European Communities, 2003)。由於不利發展地區與環境受限地區，分別因受到自然條件或是環保措施的限制，而無法正常發展的地區，雖然二者可能相互重疊，但是發展經費的支持屬性，卻有所差異。不利發展地區係屬於天然條件限制而不適耕作的地區，故補助計畫的目標，主要為確保農地利用與維持鄉村社區活力；維護鄉村景觀；在環境保護的前提下，推動農耕系統永續經營。不利發展地區的補助條件為，至少 5 年以上的農耕活動時間，且必須採取符合維護鄉村和保護環境的永續農耕方式，而其補

助津貼額度，則視耕地面積、生產種類、農場經濟結構、地區特有情境與發展目標、天然障礙情況，以及解決環境問題的特方法來決定，其補助額度的上下限，最低為每公頃農地 25 歐元，最高為 200 歐元。至於對環境受限地區的補助，則針對因配合環保政策而遭限制或禁止耕作的地區，提供補貼 (compensatory allowance) 以減少農民所得損失，唯環境受限地區的補貼額度採取固定費率，最高每公頃為 200 歐元。

- (六) 農業環境措施 (§§ 22-24)：為所有會員國在鄉村發展計畫中需共同推動的措施 (§ 43.2)，旨在補助能兼顧環境保護與維護鄉村的農業生產方式，包括農地利用方式，必須能改善與保護環境、維護景觀特徵、涵養自然資源、土壤與基因的多樣性；友善環境的粗放式耕作與低密度的畜牧方式；保育高自然價值的農耕環境；保存農地上景觀與歷史特徵，以及在農耕實務中實施環境規劃。有關農業環境措施的獎勵條件，農民必須簽署 5 年以上的農業環境承諾 (agri-environmental commitment)，其內容應涵蓋有益於環境的優良農耕實務。農業環境措施的補助額度，則依照因採行新耕作方式而導致的所得損失，或新增加的額外成本，以及激勵的必要性來決定，諸如一年生作物每公頃補助 600 歐元、多年生長期作物 900 歐元/公頃、其他土地利用每公頃補助 450 歐元。
- (七) 改善農產品加工與行銷 (§§ 25-28)：此項補助措施旨在改善與調整農業產品加工和行銷，以增加農產品競爭力與附加價值。因此，其政策目標包括引導農業生產符合市場趨勢，開發農產品新通路；改善或合理化行銷管道或加工過程；改進農產品外觀與配製，鼓勵再利用或排除相關的副產品或廢棄物；應用新科技；獎勵創新投資；產品品質的改善與監督；動物健康條件的改善和監督，以及環境保護。農產品加工與行銷的補助對象，則以擁有自力進行企業投資的業者為主，且其企業必須具備經濟活力與示範能力，並符合環保、衛生與動物福利等最低標準。但零售層次的投資計畫，及在第三國的農產品加工和行銷投資，則不在補助範圍內。有關農產品加工與行銷的補助上限，則依地區不同而有差異，諸如在「目標一地區」為投資計畫總額的 50%；其他地區則為投資總額的 40%。
- (八) 林業治理措施 (§§ 29-32)：旨在維護與發展鄉村地區森林的經濟、生態與社會功能，其政策目標，包括森林永續管理與林業發展；維持與改善森林資源；擴大林地。有關林業補助對象，僅限於森林與林地的私人業者、林業協會、地方政府及其組織，而補助條件則以歐盟或個別會員國的森林保護法定標準為依歸。林業補助包括能改善經濟、生態或社會價值的森林投資、能改善與合理化林木採收、加工與行銷的投資、開發林業產品的新市場通路、協助成立林業組織以改善森林的經營管理、遭天然災害或火災損壞的森林復育措施、引進新的森林防災方法以及適合當地條件與有益環境的農地造林。以農地造林的補助額度與內容為例²，除種植的額外成本之外，每年將另行補貼造林後的維護成本 (maintenance cost)，最長補助期限為 5 年，甚至因造林所導致的所得損失，則可申請最長為期 20 年的補貼，諸如農民與協會的每年補助上限為每公頃 725 歐元，私法人團體為 185 歐元/公頃，而公部門機關的造林補貼，則僅限於初始造林的成本而

² 除農地造林之外，根據 EC No 1257/1999, §32 的規定，一般的森林補助範圍，則強調森林的生態穩定性與公共利益，以及透過農業經營來建立防火林，此類措施的補助額度，從每公頃 40€ 到 120€ 不等。

已。此外，農地造林的補貼範圍，則不包括已請領提早退休補助的農民，或是種植聖誕樹者。

- (九) 促進鄉村地區適應與發展措施 (§ 33)：除前述的八大發展措施外，有關農業經營、轉型與鄉村活動等，亦可申請發展補助，其補助範圍包括土壤改良、農地重劃(reparcelling)、建立農場救濟和農場管理服務、優質農產品行銷、提供鄉村經濟和居民的基本服務、村里活化與發展，鄉村遺產的保護與保存、農業活動多樣化，以提供農業相關活動的其他收入來源、農業水資源管理、改善與農業發展相關的基礎建設、鼓勵旅遊與手工藝活動、保護農林業與景觀保存的相關環境，改善動物福利，遭天災破壞的農業生產潛力重建，引入適當的天然災害預防措施，建置財務工程。

三、鄉村發展規劃與財源

所謂「鄉村發展規劃(programming)」係指歐盟與個別會員國為達成鄉村地區發展目標，所共同籌組、決策、提撥財源的多年期聯合行動方案(EC No 1260/1999, §9)。就鄉村發展目標的優先順序，根據EC No 1260/1999 §§1-5的規定，依序為「目標一地區」：發展落後且需要調整結構的地區，該地區人均所得低於歐盟人均所得的75%；「目標二地區」：面臨結構困難且需要社會經濟轉型的地區，以鄉村地區而言，其特徵為人口密度低於100人/km²、農業就業人口比例高於歐盟平均值的兩倍、人口嚴重外流，或該地區失業率高於歐盟平均失業率；「目標三地區」：遭遇勞動市場排除與失業問題，且需要教育、訓練與就業等促進人力資源措施的地區。前述的鄉村發展措施，均為七年期的中長程計畫，計畫期限自2000至2006年(EC No 1257/1999, §42)。

鄉村發展規劃的位階較高，屬於策略規劃層級，而鄉村發展計畫(rural development plan)則是由各會員國根據其需求的優先順序，研提出具特殊目的、發展行動與財務資源等具體可實踐的行動方案(EC No 1260/1999, §9)，其詳細內容包括現況描述、策略研擬、預期效果、財務資源、預定實施進度、資訊彙集、權責機構、監督與評估、夥伴關係等(EC No 1257/1999, §43)，茲說明如後：

- (一) 現況描述：以量化資料為主，說明地區的差異性、發展落差與潛能、財務資源安排，以及先前發展計畫執行成效的評估結果。
- (二) 策略研擬：描述擬採行的策略、量化目標、發展主題的優先順序，以及涵蓋的地理範圍。
- (三) 預期效果：如經濟、環境與社會衝擊，及可創造的就業機會。
- (四) 財務規劃：財務報表則是根據鄉村發展主題的優先順序，說明國家和歐洲共同體兩個層級將提撥的財務資源，以及年度的財務規劃與核銷項目。
- (五) 預定實施進度：鄉村發展計畫預定採行的行動措施，若是補助計畫(aid scheme)時，則需包括資源競爭規則的相關評鑑要點。
- (六) 資訊彙集：鄉村發展計畫應提供發展措施的籌備、實施與調整等相關資訊，以作為學術研究、示範計畫、職業訓練與技術援助之參考。
- (七) 權責機構：應指定有能力的權責機關與團體(authorities and bodies)來負責鄉村發展計畫的執行業務。
- (八) 監督與評估：為確保發展計畫有效且正確的實施，故需提供量化指標的定義、執行成果的管控協議、獎懲條款，及成果宣傳。
- (九) 夥伴關係：發展計畫的研提與執行，應在適當的層級下，建立社會經濟夥伴關係，來進行協商與任命權責機構。

歐盟鄉村發展經費來源，係以 EAGGF 為法定的提撥機構，而不同的鄉村發展措施，由 EAGGF 不同的部門負責。以 EAGGF 指導部門而言，僅負責「目標一地區」的鄉村發展措施的補助經費；另一方面，EAGGF 保證部門則主要負責提供目標一以外地區所需的發展經費，以及提供老年農民提早退休、不利發展地區與環境受限地區、農業環境措施和農地造林等鄉村發展措施的經費補助。此外，在目標一、目標二地區內的促進鄉村地區適應與發展措施中，有關村里活化與發展，鄉村遺產的保護與保存；農業活動多樣化，以提供農業相關活動的其他收入來源；改善與農業發展相關的基礎建設等支持措施，亦由 EAGGF 負責相關的經費補助（EC No 1257/1999, § 35）。

四、結語

EC No 1257/1999 與 EC No 1260/1999 為歐洲鄉村發展兩大法源依據。EC No 1260/1999 規程為結構基金的一般規範，因為涉及發展經費的提撥與運用，故可視為 EC No 1257/1999 的補充法案。EC No 1257/1999 則可視為奠定歐盟鄉村發展支持架構的法律基礎，該法案除明訂歐洲農業指導與保證基金作為鄉村發展經費的提撥機構，更重要的是，為歐盟共同鄉村發展政策，規劃出九大發展措施，若依永續發展的三大面向而言，則可進一步歸類為鄉村經濟發展措施，如農場投資、培育青年農民、老年農民提早退休、改善農產品加工與行銷、林業，及促進鄉村地區適應與發展；鄉村社會發展措施，職業訓練、農業環境、老年農民提早退休、促進鄉村地區適應與發展；鄉村環境發展措施，如不利發展地區與環境受限地區、林業、促進鄉村地區適應與發展，其中的老年農民提早退休、林業、促進鄉村地區適應與發展等三項措施，因可能同時涉及社經與環境議題，故分列於不同的發展面向中。

參考文獻

1. European Communities, 2003, Rural Development in the European Union - Fact Sheet.
2. Official Journal of the European Community, 1999.5, Council Regulation (EC) No 1257/1999.
3. Official Journal of the European Community, 1999.6, Council Regulation (EC) No 1260/1999.