

歐洲共同市場之農業政策問題

劉 滇 秀

一 建立共同市場之任務與目的及其成就

歐洲共同市場自從成立以來，到今天已經十二年了。經濟上的發展迅速，進步驚人。這個共同體擁有一億八千萬人口，包括西德、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡等六個工業先進國家，資源豐富，技術又相當進步。自一九五七年訂立羅馬條約，並於一九五八年正式生效以來，它現在的實力僅次於美蘇兩大國，在經濟、貿易及工業生產方面，已超過了蘇聯，因此歐洲已成為世界的「第三巨人」了。以經濟方面言，鋼的生產接近九千萬噸，僅次於美國的一億一千萬噸，蘇聯的一億噸，動力的生產（以換成煤炭計算）逾三億噸，僅次於美國的十六億噸，蘇聯的九億餘噸。至於每年的輸出輸入，則與美國接近，而比蘇聯超出了數倍。

根據羅馬條約的本意，此歐洲大陸的六國，將在十二至十五年内逐步取消其內部的關稅與貿易壁壘，並統一對外關稅，在擴大市場，努力分工，促進會員國商品與資本移動的自由化與合理生產上，經由經濟的合併，而邁向政治的統一，最後達到組成歐洲合眾國（The United States of Europe）的目標。

共同市場各國間的關稅，數年來逐步降低，並於前年七月一日起，全部廢除，以後自由貿易，差不多像一個國家一樣。現在西歐一億八千萬人民，已經處於一個沒有關稅的區域中，從事經濟生活，穀物、牛乳、麵包等農產物及工業產品汽車等，也不再有關稅的分別，可以按照共同的價格購得，同時對於共同市場區域以外的國家，根據「關稅貿易總協定」又共同減低，訂

定統一的關稅稅率。因此無論是對共同市場之內諸國或對整個世界貿易的擴大，都提供了甚為有利的條件。共同市場處於如此有利的條件下，在經濟上當可更為蓬勃發展，前途未可限量。

二 共同市場之農業問題

歐洲共同市場農業結構：共同市場中，農業問題複雜，農場面積狹小，農業生產結構落後，六個成員國土地總面積為一百六十七萬七平方公里，人口總數為一億八千萬人，人口密度平均每方公里為一五八人。農業人口約佔總人口百分之二十五，佔全部經濟活動人口的55%（其中比率最高為義大利，佔百分之二十四點五，法國佔百分之十八，德國佔百分之十一，荷蘭佔百分之十二，比、盧兩國最低，各佔百分之十）。農業受雇人數佔工、農及服務業受雇總人數百分之二十二點五。一九六一年共同市場各國共擁有農場近九百萬個單位，其中面積不滿二十英畝者達百分之六十以上。平均每一農業勞動者耕作面積為二點七英畝，僅合美國百分之五。農場面積狹小，所面臨的問題是：農業勞動生產率低落，農產品成本價格較高，農業生產佔各業生產總值的比例較低，同時農民所得佔整個國民所得之比例亦遠低於人口之比例，整個共同市場多數主要農產品尚不足自給。（一九六〇年共同市場對外貿易中，糧食飲料及煙草三類輸入為四十一億七千八百萬美元，輸出為十六億三千六百萬美元，入超達二十五億餘美元。）

農業為生物的生產，與工業不同，受氣溫、雨量、地勢、土質等條件的限制很大，又工業生產主要依賴機器設備，對土地僅就廠址部分利用其載力，可以集中經營，農業生產則直接間接利用土地的養力，不可能集中經營。由於此種差異的存在，農業與工業之結構顯得大不相同，生產方式的演變與進

步本來亦較工業為緩慢。非確立健全之經營制度，投入大量資本，進行技術改造，農業之進一步發展是不易達到的。另一方面，農產品尤其是糧食的消費主要作用在保持於人體的生命與健康，並補充人體以從事一切活動的熱能，為生活必需品中之最必需者，因此農產品在供給與需要雙方均無多大之彈性。生產略有變動，市場會立即受其影響而發生波動，不是影響生產者的利益，便是影響消費者的利益，故任何國家無不重視其本國的農業，而設法加以保護。

三 共同農業政策之協議

(一) 農業基金問題：關於農產品共同價格的問題，自一九六七年七月實行六國穀物統一價格以來，「農業基金」問題至今尚不能做到公平的地步。所謂「農業基金」的設立，其目的是為了補貼成員國（主要是法國）的剩餘農產品的出口，與在國內屯積的過剩農產品，結果法國獲益最多，西德反而負擔加重。法國因為農業環境與條件良好，農民生產大量廉價的農產品，是共同市場最大的農業輸出國家。西德則由於氣候寒冷，以及農地面積有限（僅為法國的八分之一），農產品的價格高昂，所以西德必須向外輸入大量的糧食。而農業基金各國捐助與收入的數字不等，下表顯示，一九六七至一九六八年各國農業基金收支表：

	捐助	收入	淨額
比	15.7	10.9	-4.8
利	7.7	12.2	+4.5
時	8.3	3.3	+5.0
德	7.3	9.0	+1.7
利	14.0	10.2	+3.8
比	15.5	17.8	+2.3

由上表可知：從六國「農業基金」中獲得好處的是法、義、荷、吃虧的是西德、比利時、盧森堡，所以面對共同市場的另一個大問題，是怎樣重訂「農業基金」的負擔比例和收益條件。

農業基金的過渡辦法至去年底期滿，於是有人建議徵收農產品價格平準稅或其他方式，使某些國家不致負擔太重，但這又牽涉到政治問題。西德曾建議這個基金應屬於一個共同的預算之內，再交歐洲議會控制，法國則認為這是對各國主權的侵犯，主張有關「農業基金」問題，應該單獨處理，所以至今尚未解決。六國擬議在今年三月舉行一個會議，以求解決，否則就無法進一步討論英國申請入會問題。

此外由於共同價格訂得過高，引起農產品巨大的剩餘與浪費，尤其是牛油、小麥與糖，堆積如山，其剩餘合計是小麥五百萬噸，牛油四十二萬噸，牛乳三十八萬噸，以致增加共同市場農業基金之支出，預料今後每年的農業基金約需三十億美元，基金來源如下：①對共同市場外輸入的農產品徵收附加稅。②把輸入工業品的關稅收入的一部分撥充。③由六國負擔。

由於各國農場面積狹小，農業人口所得亦較工業與服務業人口所得為低下，農民生活之如何安定，自成為一個嚴重和必須顧慮的問題。另一方面，農業為經濟生產兩大部門之一，同時與工業關係亦極為密切，農產品價格過高，必然會增加工業產品之成本，致無法實現公平競爭之原則，故經濟整體化，自必須將農業包括在內。

(二) 新的方向：共同市場農業執行長西哥·曼夏特 (Sicco Man-sholt) 於去年十二月共同市場在布魯塞爾最後一次大會的集會中，曾提出它的十年農業計劃大綱，其目標是準備在一九八〇年使六個會員國的農業人口減少至五百萬人。一九六〇年有二千萬人從事農業，至一九六〇年減至一千五百萬，並望至一九七〇年減少至一千萬，而整個共同市場的總人口共一億八千萬，其方法是：當農民出賣或出租土地以合併成較大單位時，將支付給農民，若年青的農民轉往城市，將予獎勵金，及特別的訓練。同時總農作面積也要從一億七千五百萬英畝，減少至一億六千二百五十萬英畝，廢棄的農場將廣植樹木，其他地區將作重建之用。

這位共同市場的主要農業執行長，列出十年革命性的計劃大綱，目的是使得歐洲的農業轉向比較大、獲利較多的行業，所以共同市場稱此計劃為壯大的計劃，這是解決共同市場農業政策的根本問題，如果採用了，將會改變許多歐洲人的生活。

四 歐洲農業的展望及問題

(一) 規模的擴大：曼夏特計劃是一大膽而合乎邏輯的計劃，可以打開歐洲共同市場農業的死路，然而也很難確定，如果完全執行計劃是否能將全部問題解決，大刀闊斧的從家庭式農場轉變為大規模農場，毫無疑問的一定會提高農業的獲利能力，然而它能否充分解決農業和農業以外部門間因收入不同而產生的問題，則頗值懷疑。同時對於避免生產過剩及因而造成的銷

售困難也不易解決。譬如美國農業部門的生產結構，其集中程度已超過曼夏特計劃所預定應達成的目標，可是美國還在為農產品過剩問題而手忙腳亂。解決生產過剩耗費鉅大，並且儘管全力執行支持農民收入的措施，在美國農民及非農業部門工作人員間，收入的差額仍然有很大的距離存在。

對於轉變為大規模農場經營而產生的社會後果，也不易解決，就像美國一樣，即使採取一切措施，以鼓勵合併小規模農場企業，仍然會引起一些特殊的問題。

(二)生產過剩問題：共同市場目前的矛盾，與其說在市場的主要部門的工業部份，不如說是在市場的次要部門的農業部份。去年八月初旬法國法郎的貶值和西德馬克的升值，把這農業共同市場的步調弄亂了，根據農業共同市場的規定，六國農產品價格都人為地提高，依照官定標準銷售。因為農產品價格提高了，具有大量土地和生產工具者便選擇其利潤優厚者從事大量生產，以六國中農產品最多的法國為例，許多大戶農莊近年來集中力量大事種植小麥和飼養乳牛。因為小麥種植得太多，法國每年需待外銷的剩餘小麥便超過四百萬噸。至於乳牛，也因為農莊主人看到牛奶價格高，有利可圖，於是大家爭相放棄肉牛而飼養乳牛，到頭來，牛肉大感缺市，而牛奶牛油則大量剩餘，到目前為止，法國冷藏庫裏積存待銷的牛油便超過二十二萬噸。共同市場執行委員會主席珍雷(Jean Rey)說：除非消除共同市場大宗的農業剩餘，農業問題就無法獲得解決。

(三)金融問題：金融問題對於歐洲共同市場的農業特別重要，它甚至可以推翻整個共同目標下的價格制度。譬如：法國法郎貶值及西德馬克升值影響農業市場價格的波動，導致法國必須採取對其農產品出口課稅及進口補貼，以及西德必須對其農民直接補貼就是一個例子。另一方面由於價格增高之刺激使生產擴大，形成生產過剩，因而使政府對生產者所支出之財政負擔增高。價格減低之情形可能在某會員國之內引起社會問題。這表示農產品自由市場已經受到阻礙。將來為避免類似情形發生，歐洲共同市場國家必須加強其金融合作，或放棄目前將計算單位和保證價格制度合併的制度。

(四)歐洲共同市場的擴大對農業的影響：英國、愛爾蘭、挪威、丹麥等國如果一旦加入共同市場，每年歐洲農業基金(EAGGF)的支出將增加四億六千五百萬至六億美元，同時這些新加入國家之農業部門的調整，

特別是英國，也將產生許多問題。雖然英國過去十年所採取的農業政策已相當接近歐洲共同市場的農業政策，然而英國目前施行的直接補貼制度，却與歐洲共同市場的價格支持制度十分相異。而且歐洲共同市場本身，更希望從價格支持制度轉變為改進利潤的措施。

英國一旦加入之後，歐洲共同市場對於因補貼英國農業部門的支出，並未增加多少，但由於英國必須放棄目前直接補貼方法而成為歐洲共同市場的價格支持制度，其結果為財政負擔從納稅人轉變為消費者，使英國農產品價格上漲約十四%，生產費用提高三·五—四%。英國進口較昂貴的農產品，也會使其每年外匯支出從二億五千萬增加到五億英鎊，且從不列顛國協會會員國進口數量將會減少。

估計約三至五年的過渡時期，可以解決上述問題，俾英國市場之農產品價格能夠逐漸提高；同時進口較貴的農產品，對英國貿易平衡所產生的不良影響效果能夠分散，俾英國與其不列顛國協會會員國間有足夠時間締結新的協定。

五 結論

共同市場自一九六五年十月開始討論建立農產品共同市場後的將近四年來，一共舉行過八十四次部長理事會會議，其中有六十一次是討論農業問題，可見農業問題的複雜性，所以農業問題不僅對共同市場組織本身的發展及其前途密切相關，並對外面世界亦直接或間接產生巨大的影響。

去年十二月一、二兩日，於海牙舉行六國首腦會議，主張共同農業政策的問題，自一九七〇年開始，進入一個新階段，有關共同農業政策的前後財政決算，應自一九六九年底為止。但由於西德和義大利堅持對於剩餘農產品要求減少，牽涉到了農業輔導基金制度，曾引起激辯，但結果仍然大體維持了原議；也就是說，農業輔導基金制度仍是解決目前農業問題唯一的辦法——因為歐洲，農民過多，平均獲利能力太低，及生產過剩，所以支持高的價格，及大量出口補貼，調節各國農產品價格，土地改良，灌溉等方面，仍然是必要的。