

美國菸草產業的新政策規定與影響評估

陳雅琴

摘要：美國的菸草運銷配額以及價格支持計畫源自於 1938 年的農業調整法以及 1949 年的農業法案，其中針對煙道烤製菸草與伯萊菸草的菸草計畫，規定業者在一定季節內的運銷配額數量並提供價格支持，以確保業者的收入穩定。2000 年起，菸草運銷配額遭到大幅度的刪減，2004 年 10 月 22 日美國通過「就業機會創造法」，決議自 2005 年起廢止菸草運銷配額與價格支持政策，自此業者種植菸草作物將不再受限。然而為了彌補配額持有人與菸草生產者可能面臨的損失，美國將自 2005 年起至 2014 年將實施為期 10 年的菸草過渡補貼計畫，以求菸草產業順利過渡轉型。本文說明美國為協助菸草產業自價格支持政策產業過渡轉型成自由市場機制產業而提供之過渡補貼政策，其政策意涵可供我國相關政策研擬之參考。

菸草過渡補貼計畫的規定包括：(一)針對菸草配額持有人－分配到菸草配額之農場的地主，依據不同種類的菸草，計算出整個農場的基本配額量(BQL)，再依據配額持有人的農場持份比例計算出個人的基本配額量，接著將其基本配額量乘上每磅 7 美元的補貼費率，便可計算出配額持有人所能領取的補貼額度。(二)針對菸草生產者－包括農場的持有人、經營者、地主、承租者、小佃農等，依據不同種類的菸草，考慮運銷配額與實際銷售量之間的差額，並分別依據各年度的基本配額量調整因子，計算出整個農場的基本配額量，再依據生產者分擔農場生產風險的比例計算出基本配額量，乘上每磅 3 美元的補貼費率後，便可計算出菸草生產者所能領取的補貼額度。

農產品信用公司將在 2005 年至 2014 年間每年給付總補貼金額的 10%。如果配額持有人或菸草生產者過世，領取補貼的權利將移轉至其配偶；如果沒有尚存的配偶時，領取補貼的權利將移轉至其繼承者。至於菸草過渡補貼計畫的資金來源則是依據 2004 年法案第 625 至 627 條款，針對特定的國內菸草製造商與菸草產品的進口商，根據各類菸草產品的市場佔有率，按比例徵收費用而作為菸草過渡補貼的基金。

2004 年新法案通過後，短期內，美國菸草價格可能會下跌，但長期來說，由於菸草的配額限制移除，菸草生產者可自由生產無須另購配額，故菸草的生產成本下跌，美國菸草在國內市場與出口市場的競爭力可望提高。此外，雖然菸草製造商與進口商可能將被徵收的費用轉嫁給消費者，造成菸草產品例如香煙的價格提高，但因香煙的需求彈性相當低，香煙價格微幅上漲，並不會對香煙消費者造成顯著的衝擊。

關鍵詞：菸草過渡補貼計畫(Tobacco Transition Payment Program, TTPP)；基本配額量(basic quota level, BQL)；菸草收購(tobacco buyout)；運銷配額(marketing quota)；價格支持(price support)；農產品信用公司(Commodity Credit Corporation, CCC)。

一、前言

2004 年 10 月 22 日美國布希政府簽署「就業機會創造法案」(American Jobs Creation Act)，根據法案中的條文，美國聯邦政府的菸草運銷配額與價格支持計畫在 2004 年底宣告全面終止。自 2005 年起，業者種植菸草作物將沒有任何限制，也沒有所謂的運銷配額與價格支持貸款。相對地，2005 年開始實施的菸草過渡補貼計畫(Tobacco Transition Payment Program, TTPP)乃成為菸草生產業者領取聯邦政府補貼的最後且唯一機會。此一過渡補貼計畫將自 2005 年起至 2014 年止，提供補貼給菸草配額的持有人以及菸草生產業者。本文將詳細介紹美國聯邦政府對於菸草產業的新政策—菸草過渡補貼計畫(TTPP)之相關規定，以及新政策的成本效益評估，並進一步說明在新政策下美國菸草產業的現況與未來前景。

二、美國菸草政策的背景說明

美國的菸草運銷配額與價格支持計畫最早源自於 1938 年的農業調整法(Agricultural Adjustment Act)第 III 章以及 1949 年的農業法案(Agricultural Act)的相關條文，其中針對煙道烤製菸草(flue-cured)與伯萊菸草(burley)規劃菸草計畫(tobacco program)，規定業者在一定季節內所能銷售的數量，並且提供價格支持與銷售市場保證，以確保菸草品質與業者收入的穩定。但自 1990 年代以來，美國菸草的需求大幅減少，進口菸草增加，菸草產業政策在自由市場機制與政府收購兩種政策方向之間引起許多爭議。2000 年起，菸草配額遭到大幅度的刪減；2004 年，美國通過「就業機會創造法案」，其中包含公正平等菸草改革法案(Fair and Equitable Tobacco Reform Act)。2004 年法案的第六章第 611 至 613 條款廢止了長期以來的菸草運銷配額與價格支持計畫；第 621 至 624 條款則是針對菸草配額的持有人與菸草生產業者提供過渡補貼，稱之為菸草過渡補貼計畫(Tobacco Transition Payment Program, TTPP)，也就是所謂的菸草收購(tobacco buyout)。符合菸草過渡補貼計畫(TTPP)資格的菸草配額持有人與菸草生產業者將可自 2005 年至 2014 年分 10 期領取補貼。在 2005 年 6 月至 9 月期間，由農產品信用公司(Commodity Credit Corporation)給付補貼，此後各年度的補貼將會在 1 月份給付。

三、菸草過渡補貼計畫(TTPP)的詳細規定

(一) 菸草配額持有人領取補貼的資格

菸草配額的持有人(quota holder)指的是分配到菸草配額之農場的地主。配額持有人必須在 2004 年 10 月 22 日，也就是美國總統簽署法案終結菸草配額系統之前擁有農場的所有權，才能具備領取 TTPP 過渡補貼的資格。其補貼額度的計算方式與步驟如下：

1.對於煙道烤製菸草與伯萊菸草的配額持有人，首先依據 2004 年法案中所規定的 2004 年基本配額，乘上基本配額量(Basic Quota Level, BQL)調整因子後，計算出整個農場的基本配額量(BQL)，再依據配額持有人占農場的持份比例計算出個人的基本配額量。舉例來說，如果農場取得菸草配額時，配額持有人是該農場的唯一擁有人，則該農場的基本配額量(BQL)即是配額持有人所分配到的 BQL。同樣地，如果配額持有人擁有該農場三分之一的所有權，則該配額持有人所分配到的 BQL 即等於該農場之 BQL 的三分之一。

2. 對於其他菸草(除煙道烤製菸草與伯萊菸草之外)的配額持有人，首先依據 2002 年的基本配額乘上該郡該種類菸草的平均產量，計算出整個農場的基本配額量(BQL)，再依據配額持有人占農場的持份比例計算出個人的基本配額量。

在計算出配額持有人的基本配額量之後，將其 BQL 乘上每磅\$7 的補貼費率，便可計算出補貼額度。農產品信用公司將在 2005 年至 2014 年間分 10 期每年給付總補貼金額的 10%。如果配額持有人過世，領取補貼的權利將移轉至其配偶；如果沒有尚存的配偶時，領取補貼的權利將移轉至其繼承者。如果分配到菸草的農場已簽約參與長期休耕保育計畫(Conservation Reserve Program, CRP)也同樣符合領取補貼的資格。

(二) 菸草生產者領取補貼的資格

菸草生產者(tobacco producer)包括農場的持有人、經營者、地主、承租者、小佃農等，曾在 2002 年、2003 年、與 2004 年期間分擔農場菸草生產之風險者，均符合領取補貼的資格。符合資格之生產業者的基本配額量乃是針對不同種類的菸草，依據 2002 年、2003 年、與 2004 年的 BQL 調整因子分別計算得出。

值得注意的是，在計算伯萊菸草與煙道烤製菸草生產業者的基本配額量(BQL)時，必須要考慮到運銷配額與實際銷售量之間的差額。舉例來說，假設一伯萊菸草的生產業者，在 2001 年實際菸草銷售量低於該年度運銷配額，其差額 100 磅稱為低度運銷量(undermarketings)；相對來說，如果實際菸草銷售量超過該年度運銷配額，則此一差額稱為過度運銷量(undermarketings)。如表 1 的計算範例所示，在 2002 年，該生產業者的基本配額為 1,000 磅，加上前一年度的低度運銷量 100 磅，因此可計算出菸草過度補貼計畫(TTPP)之下的有效配額量為 1,100 磅。而在 2002 年該生產業者的實際菸草銷售量為 1,025 磅，因此 2002 年的實際低度運銷量為 75 磅，也就是 2003 年度的有效低度運銷量。由於 75 磅的低度運銷量同時包含在 2002 年與 2003 年該農場的有效配額量中，因此在計算 2002 年的基本配額量時，必須將其扣除。在此例中，該農場 2002 年度的基本配額量為 1,025 磅，乘上該生產業者占農場的分攤比例 100%，因此可算出 2002 年該生產業者的 BQL 為 1,025 磅。

接著，2003 年伯萊菸草的基本配額乃是將 2002 年的 1,000 磅乘上 2003 年的全國因子(national factor)0.889 而計算得出 889 磅，加上前一年度的有效低度運銷量 75 磅，因此菸草過渡補貼計畫(TTPP)之下的有效配額量為 964 磅。而 2003 年度的實際運銷量為 914 磅，先扣除前一年度的有效低度運銷量 75 磅之後，乘上 2003 年伯萊菸草的 BQL 調整因子 1.124860，計算得出 944 磅，再加上 75 磅的有效低度運銷量，便可計算出 2003 年該農場的基本配額量(BQL)為 1,019 磅。將此一基本配額量再乘上該生產業者占農場的比例 100%，便可計算出 2003 年該生產業者的 BQL 為 1,019 磅。

同樣地，2004 年伯萊菸草的基本配額乃是由 2003 年的基本配額 889 磅乘上 2004 年的全國因子 1.05 而計算得出 933 磅，加上前一年的有效低度運銷量為 50 磅，可計算出菸草過渡補貼的有效配額量為 983 磅。而由於自 2005 年起，運銷配額政策已廢除，因此如果 2004 年出現低度運銷的情況，其低度運銷量也會計入補貼金額中；而如果出現過度運銷的情況也不會有任何罰款。因此 2004 年實際運銷量為 983 磅。接著，將 2004 年度的基本配額 933 磅乘上 2004 年伯萊菸草的 BQL 調整因子 1.071295，加上 50 磅的有效低度運銷量乘上 2003 年伯萊菸草的 BQL 調整因子 1.124860，便可算出 2004 年該農場的基本配額量(BQL)為 1,056 磅；再乘上該生產業者占農場的比例 100%，因此可算出 2003 年該生產業者的 BQL 為 1,056 磅。

表 1：伯萊菸草生產業者過渡補貼的計算範例

		2002 年	2003 年	2004 年
基本配額	+	1,000	889	933
有效低度運銷量(前一年)	+	100	75	50
TTPP 有效配額量	=	1,100	964	983
實際運銷量	—	1,025	914	983
實際低度運銷量		75	50	0
有效低度運銷量		75	50	0
BQL 調整因子	×		1.124860	1.071295
農場的基本配額量(BQL)	=	1,025	1,019	1,056
生產業者占農場的分攤比例	×	1.00	1.00	1.00
生產業者的基本配額量 BQL	=	1,025	1,019	1,056

至於其他種類的菸草(除煙道烤製菸草與伯萊菸草之外)，生產業者的基本配額量等於 2002 年的基本配額乘上該農場 2001 年、2002 年、2003 年的三年平均產量，再分別乘上各年度的 BQL 調整因子，便可計算出該農場各年度的基本配額量。接著，生產者可根據其在 2002 年、2003 年、與 2004 年生產菸草所分擔

的風險比例，乘上該農場的基本配額量，便可計算出生產業者各年度的基本配額量。值得注意的是，農場的所有生產者都必須對其所分攤的配額比例達成共識；如果生產者在 2002 年沒有分攤農場的生產風險，但在 2003 年與 2004 年確實有分攤農場的菸草生產風險，則該生產者可按比例領取 2003 年與 2004 年度的補貼。

在計算出菸草生產者的基本配額量之後，將其 BQL 乘上每磅\$3 的補貼費率，便可計算出菸草生產者所領取的補貼額度。農產品信用公司會在 2005 年至 2014 年間每年給付總補貼金額的 10%。如果菸草生產者過世，領取補貼的權利將移轉至其配偶；如果沒有尚存的配偶時，領取補貼的權利將移轉至其繼承者。

四、菸草過渡補貼計畫的資金來源

過渡補貼的資金來源是依據 2004 年法案的第 625 至 627 條款，針對特定的國內菸草製造商與菸草產品的進口商規定徵收費用，以作為菸草過渡補貼計畫的資金。此外，這筆資金也會用來彌補農產品信用公司因處置價格支持計畫之菸草所造成的損失。以 2005 年來說，這些徵收費用的來源比例分別為：

1. 香菸(cigarette)製造商與進口商—課徵金額占 96.331%。
2. 雪茄(cigar)製造商與進口商—課徵金額占 2.783%。
3. 鼻煙(snuff)製造商與進口商—課徵金額占 0.539%。
4. 手卷菸(roll your own tobacco)製造商與進口商—課徵金額占 0.171%。
5. 嚼菸(chewing tobacco) 製造商與進口商—課徵金額占 0.111%。
6. 煙斗菸(pipe tobacco) 製造商與進口商—課徵金額占 0.066%。

此一比例乃是根據 2003 年 7 月至 2004 年 6 月各類菸草產品的市場佔有率(包括國內產量與進口量總和)，乘上所適用的最高稅率，所計算出來的百分比。根據估計，2005 年各類菸草產品所徵收的費用約為 975 百萬美元。而自 2006 年起，農產品信用公司可根據各類菸草產品前期市場銷售量的變化，再利用相同的計算方法來調整各類菸草產品徵收費用的比例。

五、菸草過渡補貼計畫的成本效益評估

2004 年法案通過後，廢除了菸草運銷配額與價格支持政策，改變了菸草市場與菸草產業的結構，其所可能產生的成本與效益可分別從下列幾個層面來分析。

(一)在菸草的市場價格方面

以往由於農產品信用公司的價格支持政策，造成菸草製造商購買美國國內菸草的價格高於購買進口菸草的價格。在菸草價格支持計畫廢除後，預估美國國內

菸草的市場價格會逐漸與進口菸草價格拉近，菸草價格可能會下跌 25%以上。但長期來說，由於菸草的配額租移除，菸草的生產成本下跌，國內菸葉在國內市場與出口市場的競爭力提高，再加上生產菸草的農場可藉由合併而達到有效率的規模經濟，因此可促使菸草生產業者的效益提高。相對而言，以往菸草配額持有人可藉由運銷配額在國內菸草市場高價銷售菸草，在菸草運銷配額取消後便可能面臨所得的損失，也因而必須透過菸草過渡補貼計畫彌補配額持有人的損失。

(二)在農產品信用公司的存貨方面

美國國內菸草價格下跌可能會使得農產品信用公司菸草存量價值下跌，這些菸草存量乃是農產品信用公司無追索權貸款的抵押品。如果菸草價格下跌到低於抵押品的貸款價值，農產品信用公司就可能會面臨相當大的損失。因此對於草生產業者、配額持有人、以及農產品信用公司提供補貼乃是一種相當合理的補救方式；而對於菸草製造商與進口商所徵收的費用則可作為補貼的資金來源。

(三)對配額持有人與菸草生產者來說

在取消運銷配額與價格支持之後，農產品信用公司會與配額的持有人與菸草生產業者簽約以提供過渡補貼；補貼的資金來自於對於菸草製造商與進口商所徵收的費用。依據每磅配額的補貼費率以及 2002 年的基本配額量來計算，在未來十年內過渡補貼的總金額約為 96 億美元。

(四)菸草製造商與進口商的成本

在 2004 年 8 月，共有 158 家菸草製造商與 666 家菸草進口商提供其菸草銷售的資料。農產品信用公司對於菸草製造商與進口商所徵收的費用乃是依據其六種菸草產品的銷售市場佔有率來計算。如前所述，這六種菸草產品包括香菸、雪茄、鼻煙、手捲菸、嚼菸、煙斗菸等。在 2005 年香煙製造商與進口商所繳交的徵收費用約為 975 百萬美元，平均每包(20 支)香煙的徵收費用為 4.8 美分，因此香煙製造商與進口商很可能會調高香煙的售價。

至於雪茄在 2005 年按比例所徵收的費用為 28.2 百萬美元，平均每支雪茄的徵收費用為 0.4 美分；其他菸草產品--鼻煙、嚼菸、煙斗菸、手捲菸平均每磅的徵收費用分別為 7.3 美分、2.4 美分、13.8 美分、以及 13.8 美分。一般預估，菸草製造商與進口商會將這些成本轉嫁在消費者身上。

(五)對消費者的衝擊

由於菸草製造商與進口商將被徵收的費用轉嫁在消費者身上，因此菸草產品的消費者所付的價格會比以往高。舉例來說，近期香煙的全國平均零售價格為每包 3.8066 美元，較以往上漲了 4.8 美分。另一方面，根據研究，香煙的需求彈性相當低，約在 -0.4 至 -0.75 之間，也就是說香煙的零售價格上漲 1%所引起香煙

消費量減少的幅度約為 0.4%至 0.75%，並不會引起香煙消費量的大幅減少。因此，對於草製造商與進口商徵收費用導致香煙價格微幅上漲，並不會對香煙消費者造成顯著的衝擊。

六、新政策下美國菸草產業的現況

菸草是美國十大現金作物之一，農業年產值高達 16 億美元，美國僅次於中國、巴西、與印度，是世界第四大菸草生產國，同時也僅次於巴西與中國而成為世界第三大的菸草出口國。美國生產菸草的農民人數從 1954 年的 512,000 人減少至 2002 年的 56,977 人，除了因為受到運銷配額的限制外，也因為技術創新使得勞動力需求減少。

在 2004 年新法案通過後，美國農業部的菸草運銷配額自此終止。以往，美國所有類型的菸草生產都是由美國農業部的運銷配額所控管，而自 2005 年起，農民可以在任何地點種植任何數量的菸草而不受運銷配額的限制與控管。2005 年，美國菸草的種植面積僅為 319,860 英畝，較 2004 年減少 22%，達到 1800 年代以來的最低點。在 2004 年至 2005 年度，菸葉的產量估計約為 883.2 百萬磅，其中煙道烤製菸草的運銷量約為 499.3 百萬磅，伯萊菸草的運銷量為 298.8 百萬磅，其他菸草的運銷量約為 68 百萬磅，再加上期初的菸草存量 15 億磅，因此估計 2004 年至 2005 年度美國菸草的供給量約為 23 億磅。另外，在 2005 年，美國農業部農產品信用公司根據 2004 年法案的相關條文，收購了 72.7 百萬磅的煙道烤製菸草以及 27.5 百萬磅的伯萊菸草存貨。

在菸草出口方面，美國加工與未加工菸草的出口貿易盈餘(出口值減去進口值)在 2004 年呈現持續下滑的趨勢；菸草產品(主要為香煙與吸煙菸)的出口值在 1996 年達到高峰，此後便呈現逐漸下滑的趨勢。近年來，國外菸草生產業者的競爭力提高，而美國卻因為菸草配額與價格支持政策限制菸草生產的彈性，使得農民缺乏競爭優勢。在 2005 年菸草計畫終止後，美國菸草生產業者在國際間的價格與彈性可望獲得改善。在進口方面，2004 年至 2005 年度，香煙菸葉的進口關稅配額為 332.2 百萬磅，稅率為 37%；其中從巴西進口的菸草占美國所有進口配額的一半以上。

七、小結

2004 年新法案透過後，菸草的生產不再受到運銷配額的限制以及聯邦政府的價格支持，菸草生產業者將會面臨菸草價格下跌與大幅波動的衝擊，同時煙道烤製菸草的配額租賃所得也會被取消。可以預見地，未來菸草生產業者取得融通資金的困難度會提高，而生產業者如果沒有與菸草製造商簽訂契約確立菸草收購

數量與收購價格的話，生產菸草的意願將會大幅減低。目前美國菸草產業依循契約生產的比例已相當高，未來還會更加普遍。

儘管如此，在 2004 年法案實施後，由於菸草種植地點的限制解除以及菸草配額租的成本移除，未來還繼續留在菸草產業的生產業者將可望擴大生產規模並提高生產效率。因此短期內，菸草的價格可能會下滑 25% 以上，但長期來說。美國菸草生產可望從谷底復甦。美國國內菸草的價格下跌將有助於減少進口國外菸草並提高美國菸草在國際市場的競爭力。另一方面，菸草過渡補貼的資金來自於菸草製造商與進口商的徵收費用，在轉嫁給消費者之後，可能造成菸草產品包括香煙等的零售價格上漲；但由於香煙的需求彈性低，因此估計香煙消費者不會因此而大幅減少香煙的消費量。

參考文獻

1. Little, James R., "Tobacco Transition Payment Program; Final Rule," Federal Register, Vol.70, No.63, Farm Service Agency, Commodity Credit Corporation, USDA, April 2005.
2. Clayton, Kenneth C., "Tobacco Transition Assessment, Final Rule," Federal Register, Vol.70, No.27, Commodity Credit Corporation, USDA, February 2005.
3. Fact Sheet: Tobacco Transition Payment Program, Farm Service Agency, USDA, March 2005, [online] <http://www.fsa.usda.gov/tobacco>
4. Capehart, Tom, "Tobacco Outlook," Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, USDA, April 2005, [online] <http://www.ers.usda.gov/>