

美國聯邦農業政策的權力下放

陳雅琴

摘要：由於美國各州在農業政策偏好、農場規模、農村社區及自然資源等方面的差異性相當大，因此美國農業政策的權力下放問題更是引起各界關注。所謂的權力下放是指將聯邦或國家所控管以及撥款的計畫移轉到州政府或地方政府層級。由聯邦政府層級來管理政府計畫與撥款的優點在於：第一，具有總體經濟的穩定性，第二，較容易達到所得的重新分配，第三，人口的外溢效果必須由層級較高的單位來協調，第四，州政府或地方政府可能缺乏相關的組織架構來支持發展計畫。另一方面，由聯邦政府層級來管理政府計畫與經費撥發的缺點在於：第一，全美各地對政府計畫的偏好各有不同，由中央政府來管理計畫可能會缺乏相關資訊來容納各地區的差異，相對地，各地方政府則可依據當地民眾的需求來量身訂作計畫。第二，政府計畫的執行成本在全美各地區有很大的差異，應當依據各地區的經濟情況選擇不同的執行方式。第三，由州政府所規劃的計畫可以學習到其他州的成功或失敗的經驗，而由聯邦政府所規劃的計畫則無法如此作。

假設聯邦政府的計畫經費維持現有的水準，且由聯邦政府提供定額經費給州政府，則將這些經費配置給州政府的方式可能會有三種：第一、維持現有的農業補助經費分配方式，即使聯邦政府沒有採取權力下放，決策者還是會考慮各區域的地理差異性而調整經費的配置；第二、根據「赫奇法案」(Hatch Act)所規定的分配比例來配置經費。第三、依據農民的需求來分配經費，以協助所有農業家計單位所得皆能達到 185% 的貧窮線以上。經過研究模擬分析的結果發現，在這三種經費分配方案下，各州所能得到的經費分佈狀況差異相當大，其重要結論包括：第一，以定額補貼經費的方式將權力下放至州政府，會使得聯邦政府的經費支出更為透明化。第二、如果依據赫奇法案的規定比例或是以低所得農民達到 185% 貧窮線以上的安全網為經費分配依據的話，大規模的農產品生產業者所得到的補貼經費會減少，而小規模農場以及大多屬的農村人口所得到的補貼經費會增加。第三、依據各州的特殊需求來量身訂作農業計畫可能會比較有效率。

關鍵詞：權力下放(devolution)；公共政策(public policy)；農業政策(farm policy)；赫奇法案(the Hatch Act)；安全網(Safety net)。

一、前言

所謂的權力下放(devolution)是指將聯邦或國家所控管及撥款的計畫移轉到州政府或地方政府層級。目前美國的農業政策皆是集中由聯邦政府層級所控管，而沒有採取地方分權。然而，由於美國各州差異性相當大，如果農業政策過度集

權於聯邦政府是否會阻礙美國農業的未來改革效率，近年來已引起廣泛的討論，尤其在 2003 年歐盟的共同農業政策(Common Agricultural Policy, CAP)改革之後，美國農業政策的權力下放問題更是引起各界關注。歐盟的共同農業政策將對農民的補貼與經費控管下放至各會員國，其改革的重點方向是由農業生產逐漸轉向農村經濟與環境，也就是由以產業部門為主的農業政策移轉向以地理區域為主的農業政策。在改革的同時，這些政策的權責逐漸下放至各會員國，並且進一步下放至各計畫的主管單位。歐盟在進行農業政策改革之後，美國與歐盟的農產品政策便相當類似，也就是強調以分離補貼來穩定農民的收入，並且更加重視農業與環境之間的互動。而這種相似性也會更加促使美國農業政策朝向權力下放的方向。

聯邦農業政策要朝權力下放的方向思考，除了因為美國各州的農產品生產、所得分配、生產成本及非農業部門就業機會等有很大的差異性外，另一個重要原因是權力下放可協助政府更容易達到其政策目標。以農業政策來說，其政策目標範圍相當廣泛，包括：增加農業經營對年輕人的吸引力；促進農業所得均衡分配；穩定農業收入；達成農村發展；拯救家庭式農業；提供農業特定的技術與管理諮詢；支持運銷創新的應用研究；提供價差、補貼及直接移轉以促使現有的農民更加富有；保護生產者避免風險；進行農業研究；提供農業環境服務；協助弱勢的消費者；保護食品安全；避免市場獨占；以及蒐集並傳播農業資訊等。其中有一部份的政策目標如果能夠透過農業政策計畫的權力下放，便會更加容易達成。本文將深入討論美國農業政策的現有架構、農業政策的目標，以及農業政策權力下放的優點與缺點。

二、權力下放的決策分析

由聯邦政府層級來管理政府計畫與撥款的優點在於：第一，具有總體經濟的穩定性，因為州政府缺乏貨幣政策的運用工具，且因各州的邊境開放，無法達到財政的穩定性，同時州政府也禁止使用赤字經費。第二，由於各州總體經濟情況的差異很大，諸如社會安全與食物券之類的計畫透過聯邦政府來管理，較容易達到所得的重新分配，也較能確保財富能從較富有的州移轉到較貧窮的州，以協助各州達到反景氣循環的平衡。第三，人口的外溢效果會對當地的交通與治安等造成負擔，必須要由層級較高的協調單位來提供適當的公共服務。第四，如果州政府或地方政府既有的管理組織無法支持發展計畫，那麼將政府計畫由聯邦移轉到州政府或地方政府所需花費的成本在短期內可能會相當高。

相對地，由聯邦政府層級來管理政府計畫與經費撥發的缺點在於：第一，全美各地對政府計畫的偏好各有不同，由中央政府來管理計畫可能會缺乏相關資訊來容納各地區的差異，相對地各地方政府則可依據當地民眾的需求來量身訂作計

畫。第二，政府計畫的執行成本在全美各地區有很大的差異，應當依據各地區的經濟情況選擇不同的執行方式。第三，由州政府來所規劃的計畫可以學習到其他州的成功或失敗的經驗，而由聯邦政府所規劃的計畫則無法如此作。

三、各區域農業部門的差異性

長期以來，美國的公共農業政策與計畫是由聯邦政府主導，聯邦的農業政策對美國農業部門的經濟情勢具有舉足輕重的影響，主要原因在於國內市場與國際貿易市場的互動以及全國性的政策規範均需要由聯邦政府來管理並撥發經費。相對地，各州州政府對農業部門的角色定位便較易被忽略。主張農業政策應當要權力下放的學者專家認為中央集權化的農業政策計畫無法完全調適農業部門的差異性，相關研究分別舉出美國各主要農業區域以及各州農業部門的差異性，藉此用來證明農業權力下放的好處。

1. 各區域農業部門的差異性

美國各地區農業部門的差異性相當大。舉例來說，美國農業部經濟研究局(ERS)將全美區分為九大農業資源區域，在北部月灣地區主要的農產品為乳製品、一般農業作物及小麥；而鄰近的北部大平原地區主要的農產品則是小麥、牛隻及羊隻。相對地，在加州沿岸地區的主要農產品為水果、蔬菜、種苗及棉花；而鄰近的南部沿海地區主要農產品則是一般農場作物與家禽。另一方面，各地區的農場集中度，也就是該地區農場占全美國農場的比例也有很大的差異，例如美國中部心臟地帶的農場數目占全美農場的比例為 22%，居各地區之冠；而密西西比河流域與北部大平原的農場數目占全美農場的比例則僅有 5%與 4%，比例相當低。不僅如此，美國各農業資源區域的農業產值也有很大的差異，且農業產值的大小也不一定與農場數目的多寡成正比。

另一方面，美國各農業資源區域的農業所得差異性也很大。在 1997 年，加州沿岸地區是全美最富有的農業地區，農業家計單位平均所得為 \$73,140，其次為中部心臟地區；相對地，農業家計單位平均所得最低的是北部大平原地區，僅為 \$39,700。然而平均所得的高低並不能反映出這些地區的所得分配狀況，例如加州沿岸地區雖然平均所得最高，但年所得低於 \$25,000 的農業家計單位的比例也是全美最高。

2. 各州農業部門的差異性

除了全美九大農業地區的農業部門特性有很大的差異外，在同一農業區域內，不同的州農業部門差異也很大，尤其是各州政府的農業單位在訂定農業政策目標，對農業附加價值提供支持、以及計畫經費的融通方式等方面都有很大的差異。舉例來說，愛荷華州政府的主要農業政策目標是改善州境內農民的所得與地

位，而密蘇里州政府農業部門的目標則是藉由農業經濟的擴張提高密蘇里州居民的生活品質，並且盡力保護環境與農業資源。至於堪薩斯州政府農業部門則是扮演規範監督的角色，其主要的農業政策目標在於確保食品安全與消費者權益、正確地使用農藥與肥料、並且謹慎地使用州境內的水資源。

在促進農業附加價值方面，為了提升農產品的附加價值，州政府通常會提供資金、企管專家及行銷援助等，但各州的作法也各有不同。舉例來說，有些州會將援助重點放在鄉村地區，有些州則著重對小型農企業提供援助。在推動農業附加價值的產品類型方面，目前美國有 14 個州著重於推動能源作物的生產，另有 8 個州鼓勵農民生產較具特色的農產品。此外，美國各州農政單位對於如何融通計畫經費的方式也各有不同，包括發行公債、課徵所得稅、營業稅、使用規費等。

四、農業政策權力下放的優點與缺點的 policy

各州政府在執行農業政策時的差異，主要是反映各州居民偏好的不同。例如有些州較強調環保議題，因此所需要的休耕土地的面積會比聯邦的長期休耕保育計畫所規劃的面積要多；而有些州的居民卻會認為休耕所造成環保成本高於其效益。有些州政府因許多農民陷入財務困境而採取教育訓練輔導其轉業，而有些州政府則是以補貼的方式協助農民度過短期的困境。有些州認為在都市外圍保留農地相當重要，而有些州則認為這些農地應當用於都市的發展。因此，如果農業政策是由聯邦政策層級來規劃與執行，要針對當地的特定議題來調整與修正計畫的架構與內容顯然要比由州政府來執行困難得多。

當然，也有許多農業政策適合由聯邦政府來規劃執行，例如聯邦政府在處理跨州的食物安全與環保議題時，較容易提升其外溢效果。而以現行農業貿易協定的架構來說，農業貿易的政策也較適合由聯邦政府來管理，因為由州政府與外國政府之間進行貿易協商可能會相當困難。

事實上，美國農業部(USDA)現有的經費規劃與計畫執行方式已經反映出權力下放的效益，有些計畫已將各州與各區域對計畫偏好的不同與執行成本的差異列入考量。舉例來說，環境品質改善計畫(Environmental Quality Incentive Program, EQIP)乃是依據各州與各區域不同的自然資源需求標準而規劃的自願性保育計畫。此計畫針對農民與農場經營者提供技術、教育及財務方面的援助，以解決水、土壤、或其他自然資源問題，並符合環保法令。EQIP 計畫的經費配置乃是依據州政府保育機關所收到的遞交計畫書，經由州技術委員會的保育代表審核考量當地的環境需求後，篩選出計畫並決定補助經費的多寡與優先順序。另一個例子是美國農業部社區糧食安全計畫(Community Food Security Initiative)，此計畫是依據 1996 年的農業法案所成立，主要目的在於協助非營利團體、宗教組織、州與

地方政府機關、部落及個人來對抗飢餓、改善營養、強化地方糧食體系、並促使低收入家庭達到糧食自給自足。此計畫由各地方政府申請補助，並執行一些可以有效改善當地社區糧食安全的措施；補助的經費額度在 1-3 年內為 1 萬至 2 萬 5 千美元之間。

五、農業計畫權力下放的經費配置

一般來說，如果聯邦政府的計畫下放至地方的層級，則計畫的經費來源可能會有三種情況：1. 由州政府承擔所有的計畫經費責任，在此種情況下，聯邦政府對農業計畫管理與監督的權力會完全下放至地方政府。2. 聯邦政府提供定額的經費補助給州政府，再由州政府承擔額外的經費責任，例如貧困家庭臨時協助計畫(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)的經費配置即是屬於此種機制。3. 由聯邦政府提供配合款給州政府，也就是說，州政府每花費一塊錢，聯邦政府也相對提供特定金額的經費，例如失依兒童家庭補助計畫(Aid to Families with Dependent Children, AFDC；TANF 計畫的前身)即屬於此種模式。

由於聯邦政府必須在農業政策的關鍵領域扮演重要角色，且受到政治壓力影響，使得聯邦政府必須要承擔一部份的計畫經費。更重要的是，如果沒有聯邦政府的協助，則由於州政府較為仰賴農業經濟，在農業部門走下坡時，州政府會在計畫經費方面顯得特別脆弱。因此聯邦政府的經費援助可協助所有的州政府分攤農業生產的風險。

假設聯邦政府的計畫經費維持現有的水準，且由聯邦政府提供定額經費給州政府，則將這些經費配置給州政府的方式可能會有三種：第一、維持現有的農業補助經費分配方式，即使聯邦政府沒有採取權力下放，決策者還是會考慮各區域的地理差異性而調整經費的配置；目前農業部的計畫經費配置狀況即是反映出這方面的考量。第二、根據「赫奇法案」(Hatch Act)所規定的分配比例來配置經費。美國國會於 1887 年通過赫奇法案，並於 1995 年修訂，其內容規定聯邦政府分配給各州農業實驗站研究經費的比例為：20%的經費平均分配給所有的州，至少有 52%的經費是按照各州農村總人口與農場居住總人口數的比例分配，另外至少有 25%的經費是分配給跨州之間合作計畫，而這些計畫必須是處理跨州之間的事務；另外還有 3%的經費是赫奇法案的行政管理費用。州政府也必須配合聯邦政府提撥經費。在此種經費配置模式下，州政府所提撥的經費多寡反映出農業對該州的重要性。

與前面兩種方式不同的是，第三種經費配置方式並不是依循聯邦政府所訂定的規範，是依據農民的需求來分配經費，至於農民的需求則是依據其所得水準來定義。此時，州政府在沒有聯邦政府補貼的情況下，必須確認其本身需要配置多

少經費以協助所有農民家計單位所得皆能達到 185% 的貧窮線以上。此種經費分配機制與目前的若干政府計畫相當類似，例如貧困家庭臨時協助計畫(TANF)的經費配置即是反映出各州的需求。值得注意的是，這三種經費配置模式並不一定兼顧到公平與效率的問題。

在考量上述這三種可行的經費分配方式時，還必須要顧及它所可能產生的誘因效果。舉例來說，如果州政府是依據農民人數的多寡來取得經費補貼(類似前述的第二種經費分配模式)，則州政府可能會傾向於高估農民的人數。而如果州政府是依據作物的組合方式來領取經費補貼(類似目前的經費分配模式)，則州政府可能會鼓勵農民選擇較為有利的作物種類。因此，不管採取何種經費配置模式，在州政府層級都可能會有投機的行為出現。

儘管權力下放至各農業區域的案例在義大利與加拿大等國出現過，但這種情況在美國仍屬可能性較低的情況，因此上述所討論的三種經費分配方式皆是屬於權力下放至州政府層級的情況。權力下放至州政府可使州政府決定適當的農業政策，並可鼓勵州政府嘗試去規劃農業計畫。主張權力下放的學者認為，農業計畫由地方政府來控管，其所負的權責較為明確，因此有助於民主政治的發展。舉例來說，如果農業部門在該州屬於較為重要的產業，則州長在掌控農業政策方面的表現會對其選票有很大的影響。

目前美國有許多州已經建構完成管理農業計畫所需的基礎建設。針對上述提及聯邦政府經費分配至州政府的三種方式，利用 1999 年(最近期可取得資料之年份)的資料進行模擬分析，其分析結果如表 1 所示。如果按照現行的經費分配方式，在 1999 年取得聯邦政府農業補貼經費最多的前五個州分別為德州、愛荷華州、伊利諾州、堪薩斯州及那布內斯加州，這五個州所得到的補貼經費占聯邦政府所有撥放到各州之經費的 40%，如果再加上排名第六到第十的州(明尼蘇達州、北達科塔州、印第安那州、阿肯色州及南達科塔州)，則這十個州所得到的聯邦政府補貼經費即占所有補貼經費的 62%。此種權力下放的方式大致符合以往聯邦政府所支持生產的農產品(例如小麥、飼料穀物、棉花、稻米及乳製品)之分配狀況。

由表 1 可進一步看出，如果聯邦政府的經費是按照赫奇法案所規定的比例分配經費至各州政府，則得到補貼經費最多的前五個州分別為北卡羅萊那州、愛荷華州、賓州、俄亥俄州及德州，這五個州所得到的補貼經費占所有農業撥放經費的 17%，如果再加上排名第六到第十的州(伊利諾州、紐約州、加州、威斯康辛州及密西根州)，則這十個州所得到經費的比例約占 33%。

如果農業補貼的經費分配方式是以低所得農民達到 185% 貧窮線以上的安全網為依據的話，則德州、肯塔基州、密蘇里州、加州及愛荷華州約可得到 30%

的聯邦補助經費，如果再加上田納西州、威斯康辛州、佛羅里達州、維吉尼亞州及明尼蘇達州，則這十個州約可得到 47% 的聯邦經費補助。此種經費分配方式大致符合各州農民家計單位數目的分配狀況。

表 1：三種聯邦政府經費分配至州政府的模式，各州所得到的經費狀況

(單位：百萬美元)

州名	依循現行的經費分配機制	依據赫奇法案所規定的分配比例	以農民所得達到 185% 貧窮以上為經費分配依據
阿肯色州	878	454	576
加州	744	687	1,130
佛羅里達州	88	394	809
伊利諾州	1,955	750	624
印第安那州	926	664	601
愛荷華州	2,142	831	1,111
堪薩斯州	1,580	454	673
肯塔基州	262	669	1,148
密西根州	444	678	466
明尼蘇達州	1,435	659	766
密蘇里州	786	629	1,141
那布內斯加州	1,510	442	649
紐約州	134	745	436
北卡羅萊那州	325	855	573
北達科塔州	1,087	318	596
俄亥俄州	717	785	543
賓州	108	818	424
南達科塔州	852	315	298
田納西州	238	667	992
德州	2,187	759	2,336
維吉尼亞州	113	551	772
威斯康辛州	553	678	964

資料來源：農業資源管理調查 Agricultural Resource Management Survey。

由表 1 可看出，根據上述三種不同的聯邦農業補助經費分配方式，各州所得到的經費分佈狀況差異相當大，其中只有德州與愛荷華州在三種分配方式中同時皆排名在前五名，另外只有四個州在二種分配方式中同時皆排名在前十名。如果以現行的經費分配方式來看，得到最多經費的德州與得到最少經費的 14 個州的差異相當顯著；如果以低所得農民達到 185% 貧窮線以上的安全網為經費分配依

據的話，則得到最多經費的德州與最少經費的 7 個州的差異便稍微接近；而如果按照赫奇法案的規定來分配經費的話，各州之間所得到的補助經費會較為平均。

六、小結

美國各地區的農業在規模、專業及家計單位特定方面皆有很大的差異，而美國各地區的天然資源也有很大的不同。各州之間對於農業計畫的經費如何使用各有不同的看法，如果由聯邦層級的機關來管理計畫，可能無法完全掌握各州當地的特殊需求，因此農業政策計畫的權力下放，也就是將聯邦政府的計畫經費移轉到州政府層級並由州政府來管理，乃是促使聯邦農業政策更加貼近各地方不同需求以及考量各地區地理差異的可行方法。

由於目前美國農業部約有三分之一的經費支出，也就是每年 750 億美元的經費中約有 220 億美元會經由聯邦政府撥放至州政府，這些經費大多是與農產品補貼以及自然資源計畫有關。如果進一步考慮將聯邦政府經費分配至州政府的三種可行方式，分別為：1. 依據現行的農產品補貼準則來分配聯邦經費；2. 依據赫奇法案所規定的比例來分配經費；3. 以低所得農民達到 185% 貧窮線以上的安全網為經費分配依據；則經過模擬分析的結果可看出幾點重要結論。第一，以總額補貼經費的架構將權力下放至州政府，會使得聯邦政府的經費支出比原先透過個別農產品、農村發展及自然資源計畫的方式要更為透明化。第二、如果依據赫奇法案的規定比例或是以低所得農民達到 185% 貧窮線以上的安全網為經費分配依據的話，大規模的農產品生產業者所得到的補貼經費會減少，而小規模農場以及大多屬的農村人口所得到的補貼經費會增加；然而，任何政策只要牽涉到利益的重新分配，便有可能會引起爭議。第三、聯邦政府的農業計畫權力下放後能降低多少成本必須依實際的執行情況而定；有些州可能會作出一些不智的抉擇或不效率的管理方式。然而由於各州之間在政策偏好，農民、農村及自然資源等方面的差異相當大，因此依據各州的特殊需求來量身訂作農業計畫還是可能會比較有效率。

資料來源：

1. Gundersen C., B. Kuhn, S. Offutt, and M. Morehart, A Consideration of the Devolution of Federal Agricultural Policy, ERS/USDA, Agricultural Economic Report, No. 836, Nov. 2004.
2. Kuhn, B., S. Offutt, and M. Morehart, Devolution of Farm Programs Could Broaden States' Role in Ag Policy, ERS/USDA ,Amber Waves, Vol. 2, Issue 5, Nov. 2004.