

加拿大「適應農業與 農村發展基金」之內容與實施概況

童福來

摘要：加拿大「適應農業與農村發展基金」自 1995 年成立後，政府便設置每年 6 千萬加元的該項基金，協助農民與農村社區團體，進行各項調整適應經濟結構的改變。在此摘述加國發展基金之內容與實施狀況。

加國設置該發展基金的目的，在協助農業與食品加工業能有效的適應面臨經濟環境的改變，開創出一項具有改善其經營環境改變的有效經營技術，促進農村能適時的因應經濟環境的改變，不斷的發展。該基金補助的範圍限於：由全國性協議會及各省適應委員會提出之具有預期效果之維護自然環境、提升食品安全與品質、研究與發展、擴大市場、建立人力資源及發展農村社區等各項計畫。審查通過後由農業部核發設置計畫許可執照，每年按規劃之進度實施，並提出執行成果報告。

發展基金自成立迄今實施的計畫相當多，僅全國性發動的計畫便有 40 項以上，計畫經費的支出已超過 2 億 4 千 5 百多萬加元。核准實施的計畫涵蓋維護自然環境、提升食品安全與品質、研究與發展、擴大市場、建立人力資源及發展農村社區等。全國性發動之計畫以食品安全與品質保障方面較多，也較有成效。較顯著的顯示在，已有許多生產者開始採用新的生產技術，並已開始申請設置「加拿大肉豬委員會」之品質保證計畫，到目前已有超過 75% 之生產者加入此一計畫。以產業為主設置之計畫以阿爾巴達省「農業與食品委員會」提出在該省之實施狀況探討各省的實施情況。阿爾巴達在過去 1997-2002 年間共核發 148 項計畫，共 5 千 2 百多萬加元之計畫經費，其中 1 千 3 百 54 萬加元之經費由加拿大「適應農業與農村發展基金」撥付，而其餘之資金由合夥單位撥付，共 3 千 7 百 12 多萬加元，佔 74.29% 之全部計畫經費。「發展基金協議會」多半著重在「維護自然環境」方面之計畫，次為「研究與發展」，而對「建立人力資源」與「發展農村社區」較不重視。在維護自然環境方面推動的計畫取得的效果相當可觀，這些計畫促進了農民能運用土壤管理技術，保護土壤的流失。無翻土管理農作物的生產及加護牲畜管理技術已普遍的提高。此外，也有二家養牛戶數改善其經營技術依照能提高產品品質的有效經營技術經營。在其他計畫方面並無顯著的成效，農村發展計畫的資金相當少，有賴農村發展社區有關單位提出能爭取較多補助金的有效計畫。

關鍵詞：適應農業與農村發展基金、全國性發動計畫、各省委員會計畫

一、前言

加拿大農業部體認農林部門與農村社區在新世紀中，面臨國際間經濟、環境等激烈變遷而無法適應的問題，同時加上民眾對生物與食品安全之要求增加、以及農村和都市間的差距日益擴大等問題，僅由農業部制定之農業政策的措施無法有效的解決農民，特別是小農與中農，面臨上述的各項國際與國內市場與需求的改變，而繼續調適經營形態使農業能持續發展的問題。

農業與農村發展的問題，主要的有農民如何始能開創出一套經營技術，使其能符合實務上的需求、科技的進步、及社會價值的改變，而持續的發展其農業生產、運銷，以及如何始能有效的發展農村社區等問題，必須有明確的規範。如今各國逐漸走向自由化、國際化的經營，加國鄉村社區與農業的持續發展益形成成熟嚴謹，制定適應農業與農村發展基金的程度益形迫切。有鑑於此，農業部乃對未來的政策做出更具體的規劃，制定了中長期農業與鄉村發展之調適政策，並明確的規範其推動的目的與範圍，以及審核標準。

加國實施「適應農業與農村發展基金」多年，故本文的主要目的，在摘述加拿大「適應農業與農村發展基金」之範圍與內容，以及近年來的實施概況，以供未來調整或訂定農業配合鄉村發展計畫之參考。

二、「適應農業與農村發展基金」之內容

加拿大「適應農業與農村發展基金」(The Canadian Adaptation and Rural Development Fund, CARD)自 1995 年成立後，政府便設置每年 6 千萬加元的該項基金，協助農民與農村居民或社區團體，進行各項適應經濟結構的改變，取得市場與社區的持續發展。在可觀的基金範圍內，此一計畫對設置目標、推動計畫的適應經濟結構的改變，取得範圍與核准申請計畫的條件，皆有詳盡的規定。茲將其各項規定摘述如下：

(一) 設置基金的目的與範圍

1. 設置目的

設置適應農業與農村發展基金(The Canadian Adaptation and Rural Development Fund, CARD)的主要目的，是協助農業與食品加工業能有效的適應面臨或即將面臨經濟環境的改變，特別是小農與中農，開創出一項具有改善或適應其經營環境改變的有效經營技術，促進農村能適時的因應經濟環境的改變，不斷的發展。

2. 推動計畫的範圍與特質

農業與農村的發展問題相當廣泛，因此發展基金無法補助全部計畫，僅能視何

種問題較重要而做決定，逐步解決面臨的問題。其補助的範圍，以與下列六項重點有關之計畫優先決定：

- (1) 對解決問題具有預期效果之研究與發展計畫；
- (2) 對人力資源之開發有利之計畫；
- (3) 對市場開發有利之計畫；
- (4) 對環境之永續開發有利之計畫；
- (5) 對糧食安全與品質的保障有利之計畫；及
- (6) 有利於鄉村發展之各項計畫。

由於含蓋的地區廣闊及各地區間之農業與農村社區組織有不同的特質的關係，基金補助的範圍含蓋二種不同單位提出的有關計畫與執行機構：

- (1) 全國性發動之計畫(National Initiatives)
- (2) 以產業為主之適應委員會設置之計畫(Industry-led Adaptation Councils)

(二) 成立程序與條件

實施的辦法可由申請成立程序及應提供可資審核是否符合所規定的條件兩方面，加以說明如下：

1. 在申請程序方面：

申請單位將所須資料向聯邦農業部「適應農業政策科」(Farm Adaptation Policy Section)或指定之各省成立之「適應委員會」(Adaptation Councils)提出申請，經審查屬實後，由農業部核發設置計畫許可執照，每年按規劃之進度實施，並提出執行成果報告。

2. 在設置的計畫應符合的條件方面：

設置的計畫必須符合「發展基金」所規定的各項條件如下：

設置的計畫無論其實施期間時限的長短，須符合發展基金協議會設定的基本條件後，始能獲得基金之補助。設定之應符合的條件包括下列三方面：

(1) 在目標方面：

在能達到之目標方面，發展基金協議會針對設置的計畫，應具有預期可達到促進下列各項目標的情況：

- (a) 設置的計畫能促進農業及農產品加工業之長期成長，提高競爭力，促進農村的持續繁榮；
- (b) 設置的計畫能有效的協助農民或廠商適應市場結構的改變，取得新市場的機會；
- (c) 設置的計畫能促進農業與食品加工業自食其力，不須依賴政府或其他有關機關與

產業之補助的情況；

(d)設置的計畫能有效的達成各廠商間及各產業間之密切合作，共創經濟繁榮。總言之，設置的計畫以能達到適應下列各項重點為優先選取：

- 取得進入新市場之機會；
- 維持國際間認定之「安全與高品質」之糧食供應；
- 加速維護自然環境發展的經營實務；
- 以研發與採取新技術為重點，達成具有競爭力的產業；
- 加強農業與食品加工業的經營，促進農村社區的發展；及
- 提供學習環境，促進人力資源之開發。

(2) 應具有的本質方面：

設置的計畫必須是能真正達到預期的目的，因此這些計畫須具有高品質的本質。也由此，基金管理委員會便設定審查計畫的另一準則，是「計畫的本質」。計畫應具有的本質條件為：

- (a)計畫符合聯邦訂定之農業政策推動方向與目標，如就業率之提高、永續發展等；
- (b)計畫符合加拿大在國際貿易與國內貿易訂定之貿易協定條件；
- (c)計畫符合加拿大憲法規定；及
- (d)計畫符合各地區與各產業間皆公平競爭的原則。

(3) 在基金之運用標準方面：

在這方面所訂定的標準多半著重在其如何運用基金，主要的是規範基金的使用範圍如下：

- (a)基金必須用在能有經濟價值及能充分推動的計畫；
- (b)基金不得用於直接補助農民所得；
- (c)基金支付的計畫必須能使整個產業與社區的收益高於成本；
- (d)基金不得用於支持一般商業的擴大計畫或一般私營商業單位的商業活動；
- (e)基金必須運用於支持對整體產業或對某一特定地區之社區有利的計畫；
- (f)聯邦的補助金額應視同僅短期間的補助款，並非長期補助款；
- (g)基金的運用應以極須財務支持的產業之發展計畫為優先撥付條件；
- (h)基金的撥付視授與單位執行計畫的條件給付。

3. 在設立之協議會與委員會的權利與義務方面：

設立計畫之機構具有下列的權利與義務：

- (1)賦於負責機構設置「審議會」或各項能達到計畫目標的各項措施；
- (2)負責機構有權取得、保存及處置協會之基金用於不違背達成計畫目標之各項業務，如舉辦各項觀摩會、會員研討會等；
- (3)必要時負責機構有權修訂「計畫」執行措施或「計畫」名稱，但必須以規定之合法規格修正，並須取得負責執行機構之核准。

三、「適應農業與農村發展基金」之實施狀況與成效

「發展基金」成立迄今實施的計畫相當多，僅全國性發動的計畫便有 40 項以上，計畫經費的支出已超過 2 億 4 千 5 百多萬加元。核准實施的計畫各部門皆有，由維護自然環境、提升食品安全與品質、研究與發展、擴大市場、建立人力資源至發展農村社區皆有。此種情形可從列舉於表一的十項補助計畫種類、目標與補助金額中窺出（表一），但各省以產業為主之適應農業與農村發展委員會，設置之計畫已實施且有些已具有初步成效的計畫項目更多。茲將其實施狀況分全國性發動之計畫，及以產業為主之適應農業與農村發展委員會設置之計畫的實施狀況，分別列舉重點摘述如下：

（一）全國性發動之計畫

全國性發動之計畫包括：食品安全與品質保障、自然環境的永續發展，以及研究與發展等，但以食品安全與品質保障方面較多，也較有成效。因此，實施概況與實施成效均以此方面的計畫為主。

1. 食品安全與品質保障計畫之實施概況

顯著的全國性的計畫是 1996 年由全國家畜與家禽協議會研擬之「農場食品安全實務簡介」(An Introduction to on-farm Safety Practices)為教材，教導農民如何在農場經營的過程中做到安全第一的各項經營技術與高品質的產品；提高消費者對加國農產品安全的信賴度，擴大國際與國內市場。

教育農民「產品安全」計畫在 1997 年核准實施後僅推動 15 種產品之安全計畫，但著重在肉用牛、奶牛、豬、羊、雞、火雞、蛋、種蛋、園藝產品、蜂蜜、與楓糖漿等產品上，而到 2001-02 會計年度時則由 15 種產品增加到 17 種產品，增加穀類產品與菜籽油類產品二項。

此一計畫的實施可分短期與長期二個階段。短期階段內預期完成：

- (1)提供全國產品適用之「產品安全策略」教科書與完成教育訓練工作；
- (2)提供全國產品安全資料，以供農民索取；
- (3)訓練講師使用各種有效的教育器材與教材。

2. 食品安全與品質保障計畫之實施效果

從長期的觀點而言，此一計畫預期將產生下列各項效果：

- (1)預期能繼續被新進農民採用新技術；
- (2)預期能減少國際與國內貿易障礙；
- (3)預期能增進國際與國內相關單位與消費者認清加國農產品之安全度、開放國際市場。

表 1、列舉十項適應農業與農村發展基金補助計畫種類、目標與補助金額

計畫名稱	計畫目標與內容	督導單位	補助金額 (百萬加元)
1. 原住民農場 管理計畫	設置訓練班，訓練安省原住民農民經營農場之各項管理技術，以及設置基本資料庫，期能以該農場之成果作為其他原住民農戶之典範。	安省原住民農業管理處	1.06
2. 農業生產環境之管理計畫	補助教育機構設置各種有效秩序，如水質、土壤品質、野生動植物之生長環境、溫室氣體排放量等問題。	環境部溫室氣體處	10.00
3. 糧農貿易計畫	提供基金補助由農業部市場與產業服務局督導之促進農產品、食品與飲料產品之銷售，以及加強提供市場資訊及生產者與加工業者間之聯繫的開拓市場策略的各項計畫。	農業部市場與產業服務局	11.13
4. 加拿大農村社區發展策略	協助加拿大農村社區之維護與發展之各項計畫包括農村發展觀摩會、農村發展問題研討會等。 為禦防與農業經營有關之意外發生，協助農民增加防護意外發生的學識與技術計畫。	鄉村秘書處	9.30

5. 加拿大農業安全計畫		加拿大農業安全協議會	4.00
--------------	--	------------	------

表 1、(續)列舉十項適應農業與農村發展基金補助計畫種類、目標與補助金額

計畫名稱	計畫目標與內容	督導單位	補助金額 (百萬加元)
6. 加拿大農場管理計畫	提升農民之農場管理技術，加強農場經營技術、增加競爭力。	農業發展協會、省農林廳	15.00
7. 加拿大農場食品安全計畫	協助全國產品協會研擬農場食品安全策略，教育生產者推行食品安全制度。	全國產品協會	6.00
8. 推動降低牲畜污染自然資源經營技術	補助加拿大養豬協會協助生產者了解牲畜飼養技術之不當影響自然資源的嚴重性，提高改善經營技術的必要性。	加拿大養豬協會	2.00
9. 推動對比投資研發計畫	補助農業部研究司推行與私人機構實施對比投資研究農業發展經營技術。	農業部研究司	27.20
10. 推動有機農業生產計畫	補助加拿大有機農業中心推動轉作有機農產品與運銷技術，包括四項計畫： (1)轉作有機農作物與牲畜之管理技術； (2)研擬轉作策	加拿大有機農業中心	1.00

	略；(3)提供轉作資訊；及(4)擴展有機市場。		
--	-------------------------	--	--

但實施後實際獲得的長期效果，尚很難在短期內突顯出來。因此，「加拿大農業聯盟」(Canadian Federation of Agriculture)認為其潛在的長期效果可由短期內農民採取的各項行動中，顯示出此一計畫的長期成效。較明顯的成效顯示在，已有許多生產者開始採用新的生產技術，並已開始申請使用新技術生產的執照。另一較明顯的實施效果，可由在 1998 年便設置「加拿大肉豬委員會」之品質保證計畫(Canadian Pork Councils CQA(Candian Quality Assurance) Program)。在數年內便有超過 75%之生產者加入此一計畫。若這些改變能持續的發展時，此一計畫便可說有長期的成效，但是否能如此的發展，實難在短期內確認。

(二) 以產業為主之「各省委員會」設置之計畫

以產業為主設置之計畫多由各省設置之委員會負責督導。在這方面，實施的計畫不計其數，而實施的成效也很難查出，但阿爾巴達省「農業與食品委員會」提出之年報較完整，因此僅摘述該省之實施狀況與實施成果如下：

1. 在阿爾巴達省之實施狀況

阿爾巴達省由 1993 年成立之「阿爾巴達農業與食品委員會」(Agriculture and Food Council of Alberta, AFC)負責執行分配與督導各項計畫的實施業務。成立該委員會的主要目標為：

- (1)擴大國際與國內之產品市場；
- (2)確保資源之永續發展與有效的管理自然資源；
- (3)提升產業之信賴度與生活品質。

因此，該委員會負有分配與督導基金的責任，同時亦負有每年向加拿大「適應農業與農村發展基金」協議會報告基金之運用與計畫執行成果的義務。

阿爾巴達「農業與食品委員會」自 1997 年至 2002 年間共核發 148 項計畫，共 5 千 2 百多萬加元之計畫經費，其中 1 千 3 百 54 萬加元之經費由加拿大「適應農業與農村發展基金」協議會撥付，而其餘之資金則由合夥單位撥付，共 3 千 9 百 12 多萬加元，佔 74.29%之全部計畫經費(表二)。該委員會取得的基金用於分配給有關達到目標之各項計畫為：

- (1)平穩自然環境的各項計畫；
- (2)有關研究與發展的各項計畫；
- (3)有關擴展市場的各項計畫；

- (4)有關建立人力資源之各項計畫；及
(5)有關發展農村社區之各項計畫。

在過去 1997-2001 年間「發展基金協議會」多半著重在「維護自然環境」方面之計畫，佔總計畫經費之 32%，次為「研究與發展」計畫，佔 30%，僅少部份的資金投資到「農村發展」計畫上。到 2001-02 會計年度時「發展基金協議會」仍重視「維護自然環境」的計畫，佔 36%，次為「擴展市場」的計畫，佔 26%，而「研究與發展」計畫也仍可觀，佔 23%，僅少部份的資金投資到「建立人力資源」計畫上。足見發展基金協議會已將運用基金的重點集中在「維護自然環境」、「開發市場」、及「研究與發展」上，而對「建立人力資源」與「發展農村社區」較不重視，此種轉變是著重在其對長期發展經濟的看法。發展基金協議會認為未來限制工業發展的是各項現階段的工業發展有礙自然環境的持續發展，因此必須在短期內除加速進行維護自然環境的發展外，尚須加速研究與發展能維護自然環境的持續發展，又能發展工業之新技術。由於市場的力量能揭發食品安全與品質的需求方向與需求程度，因此發展基金協議會也以此項工作優先撥付基金。

表 2 阿爾巴達農業與食品委員會核准實施之計畫件數與資金的來源及分配，1997 年至 2002 年合計資金

欲達到目標	計畫件數 (件)	發展基金 協議會撥 付金額 (加元)	百分比 (%)	合夥產業 撥付金額 (加元)	計畫基金 總額 (加元)	發展基金 協議會撥 付 2001-02 年度金額 (加元)	百分比 (%)
發展農村社區	10	304,066	2	510,517	841,583	(5,851)	0
維護自然環境	31	4,331,578	32	13,609,331	17,940,849	826,229	36
提升食品安全與 品質	13	1,149,385	8	2,371,115	3,520,500	229,170	10
研究與發展	26	4,004,307	30	16,494,510	20,498,817	522,471	23
擴展市場	34	2,287,529	17	4,222,118	6,509,647	598,304	26
建立人力資源	34	1,466,896	11	1,892,564	3,359,460	74,948	3

資料來源：阿爾巴達農業與食品委員會計畫執行狀況報告，2001-02 年報告

2. 在阿爾巴達省各計畫之實施成效

由於實施的期限尚短，實施的成效僅視其對各項計畫執行後的一般評論而定。據阿爾巴達農業與食品委員會指出之實施效果，在短期內可證實的有下列各項：

(1) 在「維護自然環境」計畫方面：

較顯著的成效是促進了農民能運用土壤管理技術，保護土壤的流失。無翻土管理農作物的生產及加護牲畜管理技術已普遍的提高。這些農業經營技術的改善，是受到推行維護自然環境方面的各項計畫的結果，因此等計畫著重在提高農民的農業

管理技術對自然生態關係的意識，並進而教導農民如何改善農業經營技術，使農民能自發的進行經營技術的改善。對這些經營技術的改善產生較大效果的計畫為：積極推行之「社區復建計畫」、「阿爾巴達土壤保存協會計畫」，以及「阿爾巴達成長協會計畫」。

(2)在提升食品安全與品質計畫方面：

由於此方面的計畫集中在肉雞生產者與肉用牛飼養業者所生產之產品安全與品質管理方面，計畫的本質以教育及指導這些農民能提升其產品安全度，以及提高產品品質的有效經營技術為主，並提供產品安全與高品質有關資訊，提高農民對其產品安全與品質影響消費者的意識，進而採取有效的經營技術。在這方面，較顯著的成效，顯現在已有二家養牛戶數依推動的經營技術改善其肉用牛產業的管理與生產，且也有一些肉雞業者申請計畫執行單位輔導其經營技術的轉變。同樣的，在輔導食品加工生產之食品安全與品質方面，較明顯的成效，可說已有數家飼養戶數改由阿爾巴達食品加工協會推薦之H A A C食品安全生產方法生產的產品在市場上持續擴大的趨勢。

(3) 在研究與發展及其他計畫方面：

在研究與發展計畫方面雖有顯著增加其投資經費進行各項技術之研發，其研發成果實際被應用在農業經營與產品的改善上，尚不顯著。到目前為止，僅侷限在研究成果的交流與討論，尚未發現實際被採用的時間表。因此，尚無法確切的獲得研發的長期成效。但對市場開發上，卻有能見度不高的成效，即連鎖商店的推動，運用群體增值的觀念，連鎖各小型企業，確保各小型企業的利潤。同時也已有一項在阿爾巴達取得盛名的「阿爾巴達牛肉大餐」連鎖餐館。但僅侷限在該省，尚未擴展到其他地方。

在其他計畫方面並無顯著的成效，僅在「建立人力資源」方面雖有一些計畫在進行中，其目的侷限於教育青少年認識農業與鄉村社區的重要性及提高農業經營的學識，期能在成長後，加入農業經營行列。由於時間尚短，接受此類教育的青少年未達加入農業的年齡，因此無法在短期內有效的評估此等計畫的成效。「農村發展」計畫的資金相當少，因此其效果很難在短期內實證。此項計畫的資金相當少的主要原因是農村地區各社區所提出之各項計畫無法與其他單位提出之計畫目標相抗衡，而失去發展基金補助的機會。

四、結語

加國設置發展基金推動農民與農業團體進行各項計畫近十年來，已喚起各省農業基層機構一致進行改善農業經營環境與食品安全的經營技術。全國各省也已成立「發展基金委員會」，對維護自然環境、提升食品安全與品質皆採取行動，但似乎皆未盡力採取建立人力資源與發展農村社區的計畫。到目前尚未發現，阿爾巴達農業與食品委員會積極推動發展農村之各項計畫具有成效，因而鮮有農村發展許多的報導。今後的發展基金之運用是否如過去的決策類似，著重在維護自然環境、提升食

品安全與品質方面，有賴農村社區極須發展其社區的有關單位，提出能與其他單位相抗衡，而取得發展基金有效的補助計畫。

資料來源：

1. Agriculture and Agri-Food Canada, April 2003, The Canadian Adaptation and Rural Development Fund, CARD, Ottawa, Ontario.
2. Agriculture and Agri-Food Canada, April 2003, The Canadian Adaptation and Rural Development Fund-- Fact Sheet, Ottawa, Ontario.
3. Agriculture and Agri-Food Canada, April 2003, The Canadian Adaptation and Rural Development Fund--2001 Performance Reports, Ottawa, Ontario.
4. Agriculture and Agri-Food Canada, April 2003, The Canadian Adaptation and Rural Development Fund-- Objectives, Principles and Criteria, Ottawa, Ontario.
5. Agriculture and Agri-Food Canada, April 2003, The Canadian Adaptation and Rural Development Fund—Agriculture and Food Council of Alberta(AFC) Performance Report, 2001-2002, Edmonton, Alberta.