

# OECD 主要會員國農業政策分析(2008 年版)

吳榮杰 編譯

## 一、前言

經濟合作發展組織(OECD)自 1980 年中期以來，使用生產者支持估計值(Producer Support Estimate，以下簡稱 PSE)，1999 年之前稱為生產者補貼當量(Producer Subsidy Equivalent)等指標來監測其會員之農業政策，並分析其內涵，以促進其會員國之農業政策改革，本文係摘譯自 OECD 最新(2008 年)相關報告。

## 二、OECD 會員國農業政策之重要趨勢

2007 年 OECD 全體會員對生產者的支持(PSE)約在 2,580 億美元(或 1,870 億歐元)，相當於 OECD 農業生產者總毛收入的 23%，低於 2005 年的 26% 及 2006 年的 28%。2007 年 PSE 之所以降低，主要是因為國際農產品價格全面上揚，使得 OECD 國家對境內價格支持的移轉性支出減少，故對生產者的總支持降低。長期而言，最近所觀察到的生產者支持水準是自 1980 年中期以來最低的，從 1986-88 的 37% 降至 2005-07 的 26%。在這段期間，OECD 國家境內平均價格高出邊境價格(border price)的水準，由 50% 降至 20%。

除了支持水準下降外，支持內涵漸與生產脫勾(decoupled)，使農民有更大的生產決策自由。這是由於過去十年，許多 OECD 國家進行改革的努力所達成的進展，對生產者的支持與生產量的關連性愈來愈小，而與面積、動物頭數、所得或其他和目前水準無關的參數之間的關係則愈大；對生產者的給付中，與生產無關所佔的比率愈來愈高，而產品別相關的給付雖然仍然不少，但已逐漸下滑。

在評估政策改革的整體進展方面，最近支持水準降低的最主要因素乃國際價格上漲，而非政策的轉變。只要國際價格下跌，邊境保護措施和國內價格支持相關措施說不定會再度導致較高的支持效果與較多的生產和貿易扭曲。目前所呈現的支持水準與支持結構改善的現象將無法持續。

當農產品市場價格持續維持高檔，農家所得因而得以提高時，決策者應該把握這個機會消除那些目前仍是農業政策主流而最具扭曲效果的措施，因為那些措施對解決農家所得問題並無效，且造成農家所得分配不均與環境問題。如果沒有把握這個改革契機，將延長市場失衡政策措施的壽命，也將使全民承擔這些不當措施的代價。

### (一)國際農產品市場價格和最終消費食品價格強勁上揚

2007 年農業政策面臨的主要趨勢為國際主要農產品價格大幅上漲且幾乎達到歷史高峰。國際糧價高漲的原因是新興國家對糧食需求的增加，能源價格的上漲，恰好又碰上主要產地乾旱造成的短期供給短缺。此外，另一個因素是鼓勵將主要作物移作生質能源用途的政策。世界農產品價格上漲引起食物價格普遍上揚，而在 2007 年所產生的全球現象已持續到 2008 年。在 OECD 地區食物價格明顯上漲。而一些非 OECD 經濟體，尤其是糧食進口國，也經歷相當大的困難，面臨主食短缺和價格高漲的困境。

## (二)部份會員國重新思考未來政策方向，其餘則維持原定之改革方向

2007 年在境內政策方面整體上並沒發生重大變化。某些 OECD 國家還在思索未來政策方向：美國已討論新的 2008 農業法案(2008 Farm Act)。而瑞士採行了新的農業法 2008-11。其他國家則執行他們之前已決定的政策改革：歐盟繼續實施糖改革，同意對酒和水果和蔬菜部門進行改革，並且討論對最近的 CAP 改革進行體檢。日本實施了新的直接給付，和韓國一起朝與農產品產出更為分離的補貼方向前進。

## (三)多邊貿易協定仍懸而未決，許多國家參與新的雙邊和區域協定

在 WTO 杜哈回合談判中，農業仍然是困難的一環。不過，在農業支持議題方面已有一些進展。在進展緩慢的多邊協定過程中，許多 OECD 國家參與了新的雙邊和區域貿易協定。

## (四)自從 1986 年以來，對生產者之支持正處於最低水準

在 2007 年，全體 OECD 會員國以 %PSE 衡量的生產者支持為 23%，表示 OECD 國家的支持政策提供了約農民毛收入的四分之一，相較於前兩年，已連續三年呈下降趨勢(2005 年為 28%，2006 年為 26%)。長期而言，%PSE 由 1986-1988 的 37%，下降到 2005-07 的 26%，這是自從 1986 年 OECD 開始估算生產者支持以來所觀察到的最低水準。

## (五)消費者的隱含性稅捐減少

對價格補貼的整體減少也意味消費者所負擔的農業支持減少了。以消費支出百分比所表示的消費者支持估計值(%Consumer Support Estimate，簡稱 %CSE)在 OECD 會員國普遍呈現下降趨勢。高檔世界市場價格縮小了境內與邊境價格的差距，降低了 CSE，但同時也造成許多國家的消費者，在食物價格高漲時，感受到家計支出的壓力。因此，消費者較小的政策負擔與上升的食物支出同時發生，而這些現象主要導因於市場因素和如支持生質燃料的非農業政策。

## (六)各地對於農業支持的總負擔是降低的

對農業部門的總支持，包括 PSE 和對農業的研發、基礎建設、檢驗檢疫、行銷與促銷等一般性服務，以及對消費者補貼。在 2005-07 期間，大約佔 OECD 國家 GDP 的 0.97%，相較於 1986-88 年的 2.49%，呈現下降的趨勢。而 OECD 所有國家總體經濟中對農業支持負擔的普遍減輕，主要是反映其農業部門佔整體 GDP 比重日漸降低。

## (七)提供更多和當前生產無關連的支持

OECD 會員國對於生產與貿易扭曲最嚴重的支持(即與產量和未限制生產要

素用量相關的支持)所佔的比重在下降。以產出為依據的支持(包括市價支持)降低了。因為境內產地價格與邊境價格差距(即所謂生產者名目保護係數, the Producer Nominal Protection Coefficient, NPC)減少了一半以上。伴隨著扭曲性支持減少的是根據面積、動物頭數、所得及非現行通用標準的給付的提高。近年來,與生產無關的給付愈來愈重要。各種支持給付的附加條件,尤其是環境方面的,也逐漸增加。

#### (八)生產者被賦予更多自由選擇生產哪種農產品的彈性

經過多年的演變,支持政策逐漸轉為較少針對單一產品生產的政府預算支持。而轉變成適用於一群產品(或所有產品)或與生產無關的給付。不過,這樣的變化過程在不同部門間也有差異。單一商品轉移支付(Single Commodity Transfers, SCT),就牛奶、蛋而言,已下降一半以上,穀物和油籽甚至更多,但其他傳統受高度保護的米、糖部門則無太大減少。它們的 SCT 和 NPC 百分比仍然是最高的。

#### (九)儘管最具扭曲效果的支持已逐漸減少,但仍是主流,而且各國間的改革進度也參差不齊。

儘管對最具扭曲效果的支持水準與比重在大多數國家已明顯下降,但仍是農業政策主流。根據產量或未限量之變動生產要素的給付仍然幾乎佔 PSE 的 60%。其中最主要的是對單一商品的轉移給付,在 2005-07 佔 PSE 的 59%。而且,各國間的改革也不一致,有些國家已改用分離給付,有些則還在起步當中。儘管支持政策的改革仍處嬰兒期,已有一些朝向更精緻政策發展的現象。這些政策通常是為了達成較特定的目標或解決部門內特定的問題。

#### (十)更高的價格提供未來改革的機會

當前高糧價情況提供了政策改革的機會,因為這與國際市場有直接相關。全球農業產量會隨高糧價而擴張,但是許多 OECD 的農民卻會因目前的支持政策而限制其對市場信號的反應,因而使其反應高價而增產變得較為遲鈍,造成高糧價會持續較長的一段期間。高糧價也會為改善國內政策效果鋪路。良好的政策設計會給予農夫最大自由來根據市場反應他們要生產哪些東西,並且會讓那些農夫更有創新能力及競爭力。同時,正面的政策還會針對低收入、環保、動物福利、其他在農業方面的社會議題來研議。這會比廣泛的市場干預政策更為有效果、有效率且更公平。

### 三、OECD 主要會員國農業政策分析

#### (一)日本(Japan)

日本在 2007 年主要農業政策發展包括實施三項直接給付:根據歷史種植面積的支持,依產品品質差異的產出給付,以及所得損失的補償。這是政策改革很重要的一部分,把支持從針對個別產品項目轉移至產品大類別和針對較大農戶。

在引入這些新給付措施時，根據特定產品產量的相關給付措施已被取消。

- 日本以%PSE 衡量的生產者支持已自 1986-88 的 64%降至 2005-07 的 50%，但仍然是 OECD 平均值的將近 2 倍。高檔世界價格使日本的%PSE 自 2006 年的 51%降至 2007 年的 46%。
- 日本最具扭曲效果的支持(根據產品產量和未限制的變動投入用量的補貼)佔 PSE 的比重已稍微下降，自 1986-88 的 95%降至 2005-07 的 93%。
- 日本 2005-07 農民所得價格依名目保護率(NPC)約高於世界市場價格 1.9 倍，而在 1986-88 則高 2.6 倍。2005-07 農家所得依名目補助率(NAC)為依世界價格水準計算時的 2 倍，相較於 1986-88 時的 2.8 倍，NAC 呈下降趨勢。
- 日本以生產者 SCT 衡量產品別支持政策，稻米仍是最受支持的作物，在 2005-07 佔總 SCT 的 35%。而在 2005-07 總 SCT(產品別支持總額)佔總 PSE 的 92%，比 1986-88 的 93%稍微下降。
- 日本加在消費者身上的成本(以%CSE 衡量)已自 1986-88 的 64%降至 2005-07 的 47%。
- 日本對農業的一般性服務支持(GSSE)佔總支持比例自 1986-88 的 15%上升至 2005-07 的 19%。
- 日本對農業的總支持佔 GDP 比重已自 1986-88 的 2.4%降至 2005-07 的 1.1%。

總之，日本已採行溫和步驟以降低最會扭曲生產與貿易的農業政策，並允許市場訊息扮演較大的角色。日本已將支持焦點移至核心農民，這將有助於農業部門的調整，使其更有效率。但是，日本的支持水準仍然是 OECD 國家中最高者之一。

## (二)韓國(KOREA)

韓國的農業政策逐漸聚焦在食品安全、農戶所得穩定、環境、和鄉村發展。透過制度的改變和 2007 制定的”農糧促進法”(Agro Food Promotion Act)，韓國政府正嘗試連結農業和食品業。與美國的自由貿易協定談判已於 2007 年 4 月完成，並將在開始執行協定時大幅開放市場。

- 韓國對生產者支持(%PSE)已自 1986-88 的 70%下降至 2005-07 的 62%，但仍是 OECD 平均值的 2 倍以上。由於許多農產品的國際價格上漲，韓國%PSE 已自 2006 年的 63%降至 2007 年的 60%。
- 韓國最扭曲的支持占 PSE 比率自 1986-88 的 99%降至 2005-07 的 91%。依據與生產脫勾的支持在 2005-07 占 PSE 的 3%，這反映出韓國最近年所施行的水稻田固定給付。
- 韓國農民所得價格依名目保護率(NPC)與世界市場價格相比，由 1986-88 高 3.3 倍，降至 2005-07 的高 2.5 倍。
- 韓國 2005-07 稻米、大麥、和黃豆等商品則移轉支付(%SCT)均高於 70%，

牛肉約 65%，禽肉和蛋則低於 40%。

- 韓國以% CSE 衡量的加諸消費者成本自 1986-88 的 66% 降至 2005-07 的 59%。消費者仍然於 2005-07 年平均付出國際農產品價格的 2.5 倍。
- 韓國對農業的一般性服務支持(GSSE)在 2005-07 占 TSE(總支持)的 12%，對照來看 1986-88 則佔 8%。對農業總支持在 2005-07 占 GDP 3.2%，約為 1986-88 的三分之一，但仍高出 OECD 平均值很多。

韓國對生產者支持水準已逐漸下降，但仍比 OECD 平均高很多。近來已將對稻米的價格支持一部份轉變為依水稻田面積給付的直接所得支持。如此已稍微改善了韓國農業的生產者支持結構，但其 PSE 的很大比重仍然是市場價格支持。

### (三) 歐盟(European Union)

歐盟 2007 年 1 月擴增保加利亞(Bulgaria)和羅馬尼亞(Romania)二個成員國。糖業改革的一部分是將支持價格降低，且給付與生產脫勾。對酒、水果和蔬菜部門的改革也已通過。自 2008 年起，生產者接受給付不必得生產。酒業改革包括結構重整基金及廢除蒸餾制度，而水果和蔬菜改革則加強生產者組織的市場管理功能。成員國已提出 2007-13 的鄉村發展計畫(Rural Development Plans)。也討論了自 2007 年 11 月開始的對於 CAP 改革的”體檢”議題。

- 歐盟% PSE 自 1986-88 的 40% 降至 2005-07 的 29%，高於 OECD 平均值(26%)。EU(27 國)在 2007 年的支持水準降至 26%，EU(25 國)在 2006 年則為 31%。
- 歐盟最具扭曲效果支持占 PSE 比重已自 1986-88 的 92% 降至 2005-07 的 48%。同期間，較不扭曲的支持(不要求生產的給付)所占比重已達 27%(2007 年為 34%)。
- 歐盟 2005-07 農民所得價格比世界市場高 19%(依名目保護係數 NPC)，而在 1986-88 則為 76%。2005-07 農民所得則比在世界價格下高 42%(依名目補貼係數 NAC)，而在 1986-88 則為 67%。
- 歐盟 2005-07 單一產品轉移支付(SCT)未增加。玉米、牛乳、豬肉的 SCT 大約為毛收入的 15%，而且比糖、牛肉和羊肉高約 40%。總 SCT 占 PSE 的比重自 1986-88 的 94% 降至 2005-07 的 48%(2007 年為 41%)。
- 歐盟加在消費者的負擔(% CSE)自 1986-88 的 37% 降至 2005-07 的 14%。
- 歐盟對農業的一般性服務支持(GSSE)自 1986-88 占總支持 9% 提高至 2005-07 占 10%。對農業總支持(TSE)占 GDP 比重，自 1986-88 以來降低了一半以上，至 2005-07 為 1.0%。

歐盟最近的農業政策改革整合了其改善農業部門更市場導向的各種長期努力，且降低了最扭曲貿易的支持型式。同時，支持水準仍比 OECD 平均值高。在 2007 年所通過的改革方案，單一給付制度的適用範圍擴及所有農畜產品。

### (四) 美國(United States)

美國在 2007 年沒有重大政策變化。美國 2002 年的「農家安全及鄉村投資法」(Farm Security and Rural Investment Act)授權下的農產品政策措施(Commodity Programs)延續至 2008 年，並正準備制訂新的農業法(Farm Act)，以提供未來 5-7 年指導農業政策的法律架構。此外，提供了額外的緊急天然災害給付，並持續推動保育措施(Conservation Reserve Program)。達成新的區域貿易協定，並充分執行與墨西哥在北美自由貿易協定(NAFTA)的農業貿易協定。

- 美國 2007 年 %PSE 降至 10%(2006 年為 11%)，主要因國際農產品價格上漲。%PSE 自 1986-88 的 22%降至 2005-07 的 12%，約為 OECD 平均值的一半。
- 美國最會扭曲的支持占 PSE 比重已自 1986-88 的 53%降至 2005-07 的 41%，而最不會扭曲生產與貿易的支持則上升了將近 10 倍，在 2005-07 達 28%。
- 美國生產者價格在 1986-88 比國際價格高 14%，在 2005-07 則高 5%。
- 美國對生產者的單一商品移轉支付(SCT)占 PSE 比率自 1986-88 的 72%降至 2005-07 的 36%。這種支持大約 43%是對於牛乳部門的價格支持。
- 雖然美國國內價格在 2007 年平均比世界價格高 4%，但消費者負擔(以 %CSE 衡量)已自 1986-88 的 4%降至 2005-07 的 -7%(補貼)，部分原因是由於食物消費援助(如食物券)。
- 美國對農業的一般性服務支持(GSSE)占總支持比重自 1986-88 的 27%提昇至 2005-07 的 41%，主要是因食物券的支出較大。對農業的總支持(TSE)約佔 GDP 的 0.8%，比 1986-88 的 1.3%較為下降。

整體而言，美國的生產者支持水準和邊境保護已下降，但主要是由於世界農產品價格上升，因為有一些政策把支持和價格水準連在一起。雖然美國生產者支持水準目前是 OECD 第三低的，但對其酪農業仍然有很高的市場價格支持。

#### (五)加拿大(CANADA)

加拿大 2007 年引入新農業政策計畫 - 「向前成長」(Growing Forward)用以取代之前的企業風險管理計畫 - 「農業政策架構」(Agricultural Policy Framework)。其中所謂「Kickstart」即以刻意(ad hoc)的一次給付給予生產者，是自 2000 年以來所採行的一系列給予生產者的一次給付措施的最新做法。

- 加拿大 %PSE 自 2006 的 23%降至 2007 的 18%，因較高的國際商品價格降低了牛奶的 MPS 市場價格支持，並增加了作物產值。%PSE 自最高點 1986-88 的 36%，降至目前低於 OECD 平均水準。
- 加拿大最具扭曲效果的支持(即根據商品產量和未限制變動生產要素用量的補貼)自 1986-88 的 69%降至 2005-07 的 52%。此類支持占最大比重的是對牛奶的 MPS，占總 MPS 的將近 70%。
- 加拿大 2006 年農民所得價格比世界價格高 16%(依 NPC 衡量)，但 2007 年高僅 9%，因世界價格上揚。
- 加拿大生產者所得到的單一商品移轉支付 SCT 在 1986-88 占 PSE 的 71%，

2005-07 降至 55%。各種產品 SCT 占農民所得比率均很低，只有牛奶和蛋例外(分別為 48%和 39%)。用來衡量消費者增加的成本的 %CSE 則從 196-88 的 24%降至 2005-07 的 15%，2007 年為 11%。

- 加拿大對農業部門的一般性服務支持(GSSE)從 1986-88 占總支持 19%提高到 2005-07 的 27%。2005-07 對農業總支持(TSE)占 GDP 的 0.74%。

加拿大 2007 年 %PSE 下降是因為較高的全球農產品價格且加拿大的支持水準已顯著低於 OECD 平均值。雖然因價格上升而降低了市場價格支持(MPS)，但牛奶仍是加拿大 PSE 支持度最高的產品。經常依賴刻意給付(ad hoc payment)可能會造成農民預期的風險。

#### (六)澳洲(Australia)

澳洲 2007 年主要農業政策發展：更進一步的旱災救助；實施“國家水資源計畫(National Water Initiative) 以改革水資源政策；糖業的持續改革；加強改善食品工業競爭力、出口活畜福利、及進口風險分析；以及加強與許多主要貿易夥伴的雙邊及區域自由貿易協定。

- 澳洲 %PSE 自 1986-88 的 7%下降至 2005-07 的 5%，相較而言同期間 OECD 平均則自 37%降至 26%。2007 支持水準比 2006 提高，主要是因為旱災救助提高了一倍，但產值提升則使得 %PSE 維持在 5.5%不變。
- 澳洲單一產品移轉給付(SCT)在 2005-07 占 PSE 的 2%，比 1986-88 的 45% 下降許多。
- 澳洲在 2005-07，燃料稅信用貸款(Fuel Tax Credits)占總支持的 30%。
- 澳洲國內生產者價格與國際價格一致性高，自 2001 起 NPC 維持在 1.00。相較而言，2005-07 年 OECD 平均生產者價格比世界價格高 20%。
- 澳洲農業政策帶給消費者負擔(%CSE)從 1986-88 的 6%下降至 2005-07 的 1.8%(2007 為 1.5%)，主要是反映出對牛乳支持的調降。
- 澳洲政府一般性服務支持(GSSE)占 2005-07 總支持水準的 36%(2007 年為 35%)，1986-88 則為 21%。這樣的變化主要是因為公共設施及研發支出增加。
- 澳洲農業總經濟支持(TSE)占 GDP 比重自 1986-88 的 0.6%降至 2005-07 約 0.3%(2007 年為 0.3%)，約為 OECD 平均值的三分之一。

總體而言，澳洲的農業部門相當市場導向，其境內價格與國際價格相當一致。為了促進農業部門在環境方面的功能，澳洲採行了一系列政策目標工具(包括市場工具)以因應水資源、生物多樣性及氣候變遷問題。

#### (七)紐西蘭(NEW ZEALAND)

最近紐西蘭農業政策積極推動與永續發展和自然資源管理相關的議題，包括水資源管理、氣候變遷與生物安全(biosecurity)的控制。在生物安全方面，政府努力改善早期偵測與有效杜絕策略，藉由整合所有生物安全的組織組成 MAF Biosecurity New Zealand。為了效率化食品安全的努力，成立了 New Zealand Food

Safety Authority(NZFSA)，是獨立於農林部的新部門。

- 紐西蘭%PSE 在 2005-07 為 1%，低於 1986-88 的 10%，也是 OECD 自 1980 年代中期開始農業改革以來的最低紀錄。%PSE 自 2006 年的 1.0%降至 2007 年的 0.7%，主要是因國際價格上漲而對家禽、蛋市價支持的降低。
- 紐西蘭依據投入要素用量的給付占 PSE 比重自 1986-88 的 48%降至 2005-07 的 40%。根據現行要素給付的比重在 2005-07 占 PSE 的 9%。
- 紐西蘭生產者 SCT，蛋是 19%，家禽是 11%，其他主要產品皆為 0。
- 紐西蘭消費者負擔(%CSE)在 2005-07 為 2%，在 1986-88 為 6%。
- 紐西蘭對農業的一般性服務支持占總支持比重自 1986-88 的 21%上升至 2005-07 的 63%。其主要成分為基礎研究、病蟲害防治和水災防災。
- 紐西蘭對農業總支持占 GDP 比重為 OECD 最低的，只占 0.3%，約為 1986-88 的五分之一。

紐西蘭農業是市場和出口導向的部門，境內農產品價格和國際價格一致。支持水準是 OECD 國家中最低的，且政策大多是針對整個農業部門，包括提供對農業的一般性服務。