紐西蘭當前農業經營環境議題與未來成長之策略方向

楊奕農

摘要：紐西蘭的農業部門是紐國主要的產業之一，對紐國 GDP 的貢獻約有 20%，農產品的出口佔其全國總出口的 47%；在就業方面約提供了 10.9%的就業機會。因此，農業部門是否能持續成長，對紐國未來總體經濟的表現有重要之影響。因為紐西蘭的農業部門十分仰賴國際市場，所以以紐國的農業經營環境而言，外在的直接影響即為全球貿易環境的改變，對內而言，則需強化農業部門的長期生產力與競爭力。因此紐西蘭農林部藉由對該國當前農業經營環境重要議題之分析，來檢討並對該國農業未來的可能發展之策略方向提出說明與看法。

紐西蘭農業經營環境之重要議題可分為: (1) 改善國際貿易環境， (2) 改進國內經營環境與政策內涵， (3) 改善國內基礎建設，(4) 降低國內經營相關規範的不確定性。例如目前正在進行之 WTO 新回合農業談判與其他國家建立自由貿易區、提升紐國農業無形資本、改善其國內之「數位落差」(digit divide) 現象、改善道路運輸建設、增進電力市場的運作機能，以及降低經營者面對法令規範的不確定等都是重要的議題。

而對未來成長的策略方向：⑴拓展農業經營規模，針對中小型農業經營者與大型農企業訂定不同之策略定位。⑵增加高附加價值產品的多樣化生產，⑶加強產業結構的調整與升級，⑷重視農產品製程及⑸加強生物科技之發展與應用均是該國未來農業部門成長之可能方向。

關鍵字：農業經營環境 (agribusiness environment)、自由貿易協定 (free trade agreement)、成長策略方向 (strategic directions for future growth)

一、前言

紐西蘭的農業部門是紐國主要的產業之一，農業所使用的土地佔全國土地面積的二分之一強，對紐國 GDP 的貢獻也約有 20%之多；而農產品的出口，也佔其全國總出口的 47%；在就業方面，農林業在 2001 年合計約提供了 10.9%的就業機會。因此，農業部門是否能持續成長，對紐國未來總體經濟的表現有重要之影響。

而紐西蘭的農業部門十分仰賴國際市場，因此全球貿易問題，對該國農業部門的成長有重大之影響。所以以紐國的農業經營環境而言，對外十分重視全球

貿易環境的改善，包括 WTO 體系下的運作與推動自由貿易區的努力；對內而言，則需強化農業部門的長期生產力與競爭力。因此紐西蘭農林部藉由對該國當前農業經營環境重要議題之分析，來檢討並對該國農業未來的可能發展之策略方向提出說明與看法。

二、紐西蘭農業經營環境之重要議題

(1) 改善國際貿易環境

由於紐西蘭經濟體與農業部門之特性，其仰賴國際市場之程度甚深，所以紐西蘭農林部認為透過國際政府間的經貿協商機制，對改善紐國農業經營環境仍有許多空間，藉著這些國際協商與談判，紐國農業部門得以開拓該國產品在國際市場的市場進入機會，並經由降低他國不當補貼與技術性貿易障礙等方式，改變被扭曲的國際農產品貿易環境。

紐西蘭政府指出，目前努力的重點在於新回合農業談判，以及與各區域經濟體建立自由貿易區。例如紐國已在 2004 年 5 月初公開表示，該國開始與中國協商是否簽定自由貿易區協定。紐國與澳洲亦將於 2004 年年底前與東南亞國家聯盟 (ASEAN) 展開自由貿易的相關會商。同時，紐西蘭與泰國的「密切經濟夥伴」(Closer Economic Partnership，CEP) 協定之效益評估業已出爐，正待下一步的實際合作行動的進行。

(2) 改進國內經營環境與政策內涵

紐國政府認為，該國農業部門未來的成長主要動力，仍繫於私部門在商業考量下的經營決策，因此該國政府對內主要的任務，應在於維持私部門經營環境的穩定與創造私部門更有利的經營空間。

紐國指出，經濟成長的來源不外乎實體資本與人力資本的累積與成長，對紐西蘭的農業部門亦當如此。特別是紐西蘭的農業部門自 1980 年代中期以來，多數的農企業或農場，均以降低短期的經營成本為主要考量，而不在於增加長期的競爭優勢，所以在產品創新、品質改進、新市場開發等方面投注的心力相對較少。雖然成本降低是企業經營的重要關鍵，但紐國政府仍對該國農業部的經營者呼籲，在成本降低的經營考量之同時，亦應多加著重產品價值創新的注意力。

所以紐國在農業部門的對內政策內涵，將支持以長期策略性的投資為導向，例如多鼓勵研究發展與經營技術的改良，以增加無形的資本累積，同時因為實體資本的累積可提升無形資本的生產力，因此未來紐國亦將思考如何引導該國的資本進入農業部門，以配合該國在提升農業無形資本的努力，進而增加社會整體之財富。

(3) 改善國內基礎建設

紐西蘭農林部指出，該國農林部門的持續發展，亟需有效率的基礎建設，諸如運輸、能源、通訊等基礎建設之支援。在過去的 15 年以來，紐國農林部認為該國在這些基礎建設的投資上，較缺乏整體的策略性思考，以致導致紐國農業部門目前產生了運輸與能源供應上的問題；因為紐西蘭屬有地廣人稀的特性，若要能更有效率地滿足國際市場的需求，紐國需要更佳的基礎建設來克服地廣人稀所造成的距離上之不便。

因此，該國農林部期望未來政府的公共投資，能著重於關乎農業部門發展的關鍵基礎建設，包含克服該國國內的「數位落差」(digit divide) 現象、改善道路運輸建設、和增進電力市場的運作機能 (例如建立地區型的供電網路 (interconnectivity for embedded generation)、穩定能源價格等)。

(4) 降低國內經營相關規範的不確定性

對於此點，紐西蘭農林明確指出，政府部門應致力降低農業部門經營者所面臨相關規範的不確定性，特別是當這類的規範將使經營者面對難以克服的管理成本與創新的不確定，政府更應審慎以對。這些待檢討的政府規範包含與環境品質有關之規範。該國農林部認為，只要政府的規範能夠明確，政策的實施結果，不但不會降低環境品質，且有助於私部門的經營決策和管理成本。

紐西蘭農林部舉例，例如該國的「有害物質與新有機體法案」(Hazardous Substances and New Organisms Act，HSNO) 可能限制了經營者的創新空間，或者增加經營的不確定，應該予以檢討。其他的像是資源管理法 (Resource Management Act，RMA) 增加了林業經營的規範性障礙。對這些法案的適當修正，與更明快地定出適當環境與生產經營標準，以該經營者有所遵循，亦是紐國農業應該努力改進的方向。

三、紐西蘭農業部門未來成長之策略方向

根據對紐西蘭業經營環境重要議題之分析，該國農林部認為未來農業部門的策略發展應立基於以下之考量：

(1) 拓展農業經營規模

紐國認為農、林、漁產品的生產、加工、產銷等體系，是該國各產業中少數已具有國際水準的規模經濟產業，因此在這些已具經濟規模的產業之小小改善，亦對紐西蘭整體經濟將產生重要之貢獻。在如何拓展該國農業經營規模方面，紐西蘭農林部分別針對中小型農業經營者與大型農企業有不同之策略定位。

對該國的中小型農企業而言，該國政府認為鼓勵小型經營個體的區域性產業結盟是未來必要的發展方向；這種性質的整合當然有其困難性，例如此種結盟常常會因為市場上有同質的強力競爭者或缺乏核心價值而失敗。但該國政府體認，透過這類型的區域產業整合，中小型農企業得以分擔區域分散的劣勢、較高的出口成本、以及增加對國際市場變化的了解，以便即時調整自己的策略競爭位置。因此如何輔導該國區域性中小型農企業配合大型企業發展而強化整體部門之競爭力，成為該國拓展農業經營規模之核心策略。

特別是大型農企業的成長與發展與中小型的農企業個體的成長息息相關，因為中小型的農企業通常是大型農企業的供給者，面對國際競爭的紐國大型農企業，將得以有效提升該國中小型農企業的產品品質與生產標準，以符合國際市場的要求。

另外，紐西蘭認為大型農企業亦是孕育未來產業之創新與學習的最佳平台，所以該國未來亦將致力鼓勵該國的大型農企業扮演生物科技的創新投資者角色，以及做為與中小型農企業合作的核心平台。

(2) 高附加價值產品的多樣化生產

雖然經濟規模的農業生產是目前紐西蘭的重要優勢，但對於某些特別的產品項目而言，多樣化的生產有助於提高農產品的附加價值。紐國農林部樂見該國已有部分農企業已然朝此方向發展，例如 Westland 乳業公司已積極表示投入高附加價值產品生產的企圖；其他的例子還包括有些肉品公司已將目標市場轉為直銷至餐廳或大型購物超市，或者結合酒類、高品質乳酪與餐飲及觀光，或者其他與休閒相關的活動，應該都是紐國農業部門未來可能產生高附加價值的多樣生產之可能趨勢。

(3) 加強產業結構的調整與升級

紐西蘭認為農業部門的產業結構能否順利調整與升級，也是該國農業部門是否能持續成長的重要因素。紐國政府評估其農業部門具有此一潛力。典型的例子像是紐國在 Bunnythorpe 的 Glaxo 公司，它原來是以生產乳製品起家的，但是後來也成功地跨足進入製藥產業，並有能力進入國際市場。類似的例子還有 Trutest 公司，它也將自己從農業科技的領域，沿伸至醫學電子產品的市場。

但紐國也指出，政府如何讓農企業在產業調整中進入一個比較有利的位置，其所需要扮演的角色定位仍不清楚，但是從企業成功升級的諸多例子來看，企業不斷的學習、市場開發、研究發展、以及創新等似乎都是不可或缺的因素，如何協助農企業轉型，可以從這些方向來加以思考。

(4) 重視農產品製程

這一方面，紐國農林部認為未來市場上的消費者所關心的，不再只是產品本身的品質，同時也會十分注意農產品「如何生產」的製程。典型的例子像是產品的生產是否符合環境永續性，是否符合動物福利法所規範，以及是否為有機生產等。符合這些條件的農產品，未來在國際上才會有競爭優勢。因此，產品標準、品質認證、產品檢驗、與產品來源的迴溯的機制是必需要強化的部分。紐國政府在農產品的認證和檢驗的機制上也有一些進展，例如該國政府透過一些計畫協助小規模的有機產品生產者進行品質認證，並且著手制定紐西蘭的有機產品標準。

(5) 加強生物科技之發展與應用

由於紐西蘭在農業的生產上已具有規模與技術的成熟度，因此他們認為農業部門在生物科技的發展與應用是有其優勢的。生物科技不但有可能大幅升農業生產力，在品質改善、新產品的開發上，也都十分有潛在的助益。此外，透過生物科技對品種之改良，亦可能減少農藥的用量，對環境品質之維護，也將有顯著之貢獻。況且生物科技可以將農產品擴展市場領域，例如延伸至醫療與健康相關的市場。紐國目前應用生物科技已有初步成果的，例如 Borty-Zen and PharmaZen、Genesis Research and Development、New Zealand Pharmaceuticals 都是大型農企業跨足生物科技的範例。

四、小結

農業部門的長期成長來自於不斷累積的勞動、資本生產力之提升、以及產品的創新與技術進步。因此紐西蘭認為政府應提供適當的基礎建設與環境，使該國農企業能長期地投資在無形的資產，例如研究發展、人員訓練、技術提升等方面。紐國政府亦認為，推動暨有的農企業擴大生產規模，延伸結盟體系，在這樣的平台上，才得以孕育出新的事業機構，以備將來掌握生物科技所帶來的新契機，並且使紐國的農產品在國際上繼續維持競爭優勢。

參考文獻

MAF (2004) "Contribution of the Land-based Primary Industries to New Zealand Economic Growth." http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/profitability-and-economics/contribution-of-land-based-industries-nz-economic-growth/index.htm.

MAF (2004) "Important NZ/Asia Free Trade Announcements." *Rural Bulletin*, http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/people-and-their-issues/rural-bulletin/index.html.