

加拿大農業政策架構之審查與建議

張靜文

加拿大農業政策審查小組是一個獨立於政府和產業之外運作的單位，所有小組成員之遴選均排除政府官員和產業團體代表。至於建議則是審查小組審查之後，針對整體一致所提出；然而，並非所有的審查小組成員都支持每一項建議。

一、農業政策架構審查小組之背景

農業是加拿大整體生活中相當重要的一環，農場經營和農糧部門是經濟和鄉村社會的核心。加拿大從業人口中每八人就有一人從事農業，且農業生產總值占加拿大國民生產毛額之比例達 8%。農業也為加拿大帶來每年 250 億的出口值，占加拿大整年出口值的 7%。即便如此，加拿大農業仍面臨許多挑戰。全球化和農業科技、技術的快速發展以及企業化等因素，均為農業部門帶來新的挑戰。

在 2001 年 6 月，聯邦政府、省政府和地方政府的農業部部長在 Whitehorse 會面，以強調農業面臨的這些挑戰。部長們同意加拿大農業需要一個新的視野，並將此一想法列入 Whitehorse 協議(Accord)中。該協議建立了在 2002 年 6 月所宣布的農業政策架構(Agricultural Policy Framework, APF)的基礎。APF 是一個長達五年(2003-2008 年)、總預算將近 94 億元的政府計畫，目標是要透過讓加拿大成為食品安全、創新和因應環境農業生產之世界領導者，來確保農業部門的長期利益。

APF 在全國一致的共識上，建立起幾項主要的原則，包括：1.在合作關係方面：(1)國家政策反映出一般聯邦政府、省政府和地方政府之政策目標，並具備彈性因應地方優先事項；(2)所有用於農業和農糧價值鏈的要素均加以考慮。2.在整合方面：將價值鏈中所有要素整合進政策當中。3.在穩定性方面：穩定地、長期地資助以支持該農業架構之運行(60%由聯邦政府、40%由省-地方政府資助)。4.在透明化方面：定時對加拿大民眾提出政策執行達成結果之進度報告。

在 APF 下，建立了五個主要的政策主軸，包括：

- 1.食品安全和品質政策(Food Safety and Quality)—使加拿大成為生產、加工和配銷安全可靠食品的世界領導國家，以符合消費者偏好和需求。
- 2.環境政策(Environment)—協助生產者成為資源的管理者，並且在關於環境表現上因應消費者之需求。
- 3.科學和革新政策(Science and Innovation)—支持永續發展農業，透過革新來開創利基，以及逐漸灌輸民眾有關食品安全和品質之觀念。

- 4.再生政策(Renewal)—協助農業家庭發展技能以成功建立起知識經濟。
- 5.企業風險管理政策(Business Risk Management)—鼓勵生產者正面積極地減少企業風險。

2005 年 4 月 29 日，加拿大農業部長成立 APF 審查小組(APF Review Panel)，目的是要審查 APF 執行之過程。該小組的任務，是對加拿大政府與農業部門之健全提供相關意見，以使 APF 分擔之工作可以繼續進行下去。

二、指派

APF 審查小組被指派審查所有 APF 政策中所有的內容中，違反每年架構協議(Framework Agreement)所建立的一般目標，也需對能強化政策表現的政策變動提出意見。

三、原則

APF 審查小組是在下列幾個主要的原則下進行審查工作，包括：

- 1.合作關係—審查過程必須要能為聯邦政府、省政府/地方政府和產業所接受，以便確保對於 APF 政策之投資能符合產業和政府的目標和原則。
- 2.透明化—為了維持審查之可信度，審查過程均必須在公開且透明的情況下進行。
- 3.獨立性—審查過程必須與政府和產業有所區隔，以確保審查目標之客觀性。
- 4.專業與客觀性—審查過程中所採用的方法必須專業、客觀且不偏頗地對政策表現進行評估，且應公開宣示。
- 5.最低複雜性—審查過程應直接且易於操作。
- 6.寬廣度—審查過程應涵蓋所有政府和/或產業考量的各項議題。

四、步驟

前任農業暨農糧部部長 Andy Mitchell 指派 Ed Tyrchniewicz 作為審查小組的召集人。Tyrchniewicz 博士是一個農業經濟專家，目前任教於曼尼托巴大學的 Asper 商學院。審查小組是由有 31 個成員的指導委員會(Steering Committee)，以及有 6 個成員的執行委員會(Executive Committee)所組成，因此「審查小組(Panel)」和「指導委員會(Steering Committee)」的說法將會在報告中交互出現。指導委員會是由部長每年指派，成員分別是聯邦政府、省政府和地方政府以及主要農業部門的代表。審查小組成員被期望可以以獨立的身份而非組織或利益團體之代表；執行委員會是從指導委員會中遴選出來，包括一名聯邦政府代表、兩名省政府代

表，以及三名非政府成員代表(分別是兩位生產者以及指導委員會召集人)，執行委員會的工作是指導整個審閱的整體方針。

五、工作計畫

當要召開會議時，指導委員會委員必須親赴會議五次，執行委員會則要另外親赴會議五次。在指導委員會會議中，將會邀請專家學者列席，且有關 APF 的看法會透過對將近 100 個組織和個人發出問卷進行調查。在此提出之結果與建議即是這些會議之結論、問卷回覆之總結、指導委員會個別成員之觀點，以及整體執行委員會認為應研議之處。

六、結論與建議

整個來看，APF 透過提供一個為期五年、承諾資助農業的政策平台，來改善加拿大政府和農產業之間的關係，這對於發展穩定農業政策而言是相當正面的一步，而 APF 的存在也有助於一般大眾對農業議題的體認，農業架構也有助於政府當局和生產者追求一般性目標。至於五個政策主軸結合起來，將集中所有焦點並使加拿大農業政策環繞在某些一致的事項上；每一個政策主軸都有部分進展，尤其是在環境和再生政策主軸方面。

然而，審查小組很難將 APF 政策成就加以量化。不具效率的基準和支撐的訊息是可得的，用來適當衡量 APF 之主軸和政策是否成功。由於 APF 目前執行第三年，許多政策在一開始執行便已經發生延遲，審查小組發現僅只有少許衡量結果的情況下，APF 政策執行效率或有意義的衝擊評估變得難以進行。

APF 策略中存在兩個顯著的問題。首先，該農業政策架構成功與否之評估，乃是基於長期政策實施結果之上。APF 理論上應作為一個消除特定的、危及農業所得相關問題之機制，但是 APF 卻被當作一個長期策略，而非用來解決短期危機。其次，APF 應逐步策略性的根據過去經驗來使農業部門整體朝較好的方向發展，而非將焦點鎖定在農業架構中個別政策主軸之細節上。APF 應更著重在農業價值鏈所能帶來之利益，尤其是初級農業方面。因此，生產者和政府部門之間的合作關係更需要加以注意。即便 APF 實施過程中舉辦了許多協商會議，還是有許多生產者和其他農業價值鏈的成員感到被排除在外，或是在政策實施過程中不被視作是合作伙伴。

以下是審查小組完整提出的 20 項建議內容，並未按照政策主題而是根據對加拿大農業之共同看法、策略性政策、合作關係、管理、運作以及成就之衡量等方面切入後提出建議。

(一)對加拿大農業之共同看法

農產業無法合理的認為可以在忽略社會需求和預期下，能夠成功地實施任何一項政策。AFP 審查小組瞭解社會和農產業兩造存在正反兩極之意見，前者著重於環境保護和食品安全議題上，後者重視的則是獲利情況；然而社會期望必須成為農業部門整體觀點的一部份。因此，社會(以及政府單位)必須決定對農業之期望為何，以及願意支付多少代價來達成這些期待。

產業及社會對於農業的看法是應該將焦點放在建立一個有利可圖、自給自足、適應性強、市場導向和永續的農產業上，而這都必須建立在「價值鏈(value chain)」之上。現在的 APF 政策是限縮在附加價值之行動，農業政策架構必須要隨著價值鏈開發潛在可能之契機。農業部門對於加拿大經濟而言是相當重要的，農業部門提供工作機會、所得和給付的正面平衡，農業也對於加拿大農村社會結構具有強烈之影響，也對於維持加拿大土地和水源健康的維持扮演管理者之角色。加拿大的農業必須要被視為永續和健康社會維持之礎石，而不應被當作是一個長期問題。審查小組認為農業部門可以從重視「公共財」之角度考量農產品，而不要將農產品視作「產品」，將可從中得到好處。總而言之，對農業的看法應在社會期望和按照所有農業價值鏈方面建構有利的農企業兩者之間取得協調。

建議 1—政府和社會必須體認到支持農業是一加拿大經濟和社會結構整合的一部份。

建議 2—審查小組建議應更寬闊和更透明地看待加拿大農業。在農業價值鏈中應將所有參與者以及其他加拿大民眾均包括在內，也應將社會期望和需求考慮進來。在此的課題是要產生一個對加拿大農業的部分看法。

(二)策略性政策

現行的 APF 政策是根植於相互互補運行的五個主軸，這些主軸目的是在透過使加拿大在食品安全、革新和考慮環境因素的農業生產，成為世界領導先驅下強調農業部門的長期利益。在審查小組研究期間，此五個政策主軸是否適當、強調是否合宜以及是否需要新增其他政策主軸，均衍生出一連串的問題。

許多觀察家認為，對於企業風險管理(Business Risk Management, BRM)政策主軸太過強調，以致於其他政策主軸之考量變成毫無效率，尤其是在科學和革新政策主軸上。之所以會將如此多的注意力放在 BRM 政策主軸上的原因，是因為加拿大農業部門進來受到嚴重的淨農業所得危機，而現有的 BRM 政策主軸無法適當的發揮作用所致。這並不是說革新政策和 BRM 政策是互相競爭的政策，事實上這兩個政策本身是互補的。的確，對於農業部門革新之投資以提升該部門之競爭力是有必要的，然而在現在的投資和革新結果出爐之前，必須要有強韌的 BRM 政策主軸輔助。

在未來版本的 APF 上，對其他政策主軸也有相當廣泛的建議。舉例來說，加拿大聯邦農業部(Canadian Federation of Agriculture)已經設立的一個三個政策主軸的方法，包括企業風險管理(Business Risk Management)政策主軸和其他兩項新的政策主軸，分別是策略性成長和公共財與服務兩項。相關單位必須注意到，農業所得的顯著變動其實是存在的，但卻因為採用平均計算而被遮蔽住。這種所得變動通常是肇因於個人特徵而來，例如，營運者的年齡、營運規模、非農業所得對其所得之重要性以及生產區域和農產品差異性等等。清楚的是，單一的國家農業政策並不足以符合如此廣泛不同特性農民之需求。

建議 3—必須對額外的政策主軸策略性地加以考量，必須簡要地納入更多的主軸來處理特定問題。未來任何 APF 政策都應該讓加拿大農業作為加拿大永續與健康社會的基礎。APF 審查小組同意，農業部門可以從強調永續與健康農業生產中獲得利益。由 CFA 所提出的三項政策主軸提供了農業永續發展的想法。

建議 4—政府不要試圖僅採用現行所得穩定政策(Canadian Agricultural Income Stabilization, CAIS)來解決短期農業所得危機。CAIS 政策中，有部分內容是值得持續下去的。然而，CAIS 政策未來在因應能力、預測性和穩定農業之能力方面，也存在某些關鍵的瑕疵。因此審查小組要求農業部長必須要謹慎地象徵性調整 CAIS 政策，直至有明確清楚的風險管理目標為止，且必須要讓政府單位和生產者清楚瞭解任何政策上的變動，任何政策上的改變必須要符合穩定及建設農產業之目標。同時在 CAIS 政策上，也必須考量以下兩方面：其一應重視農業發展之穩定性，另一則是應重視災害救助；此外也應該考量政策本身之穩定性。

建議 5—必須體認到未來的 APF 政策可能面臨不同區域及農場之不同程度和特定需求。APF 企業風險管理政策中，「一項政策適用全部(one size fits all)」的作法是不具效率的。某些政策，例如 CAIS 政策顯然是以這種觀點而加以設計的。這種作法在實務上是不可行的，且可能會為生產者和政策管理者帶來相當多的問題，BRM 政策之管理和實施應該更具彈性和適切性，省政府和地方政府對於應該放寬彈性到何種限度，已經具有相當多的看法。

建議 6—必須發展出替代的產業風險管理政策，尤其是要能符合省政府和地方政府對特殊農業特性之需求。APF 政策和補助應更具有彈性，以便能夠強調區域差異和能更適切符合地方需求。當國家型計畫具有其優勢時，省政府和地方政府也應該被允許建立起相對應的政策，來強調獨特的地方與地區性的議題。必須要注意的是，並非所有省分和地方分享到這個觀點。審查小組中大多數的生產者相信，這種相對應政策是達到符合區域性和特定農產品需求的政策彈性，所不可或缺的一部份。

建議 7—APF 應更著重非 BRM 的政策主軸上，特別是科學與革新。對於 BRM 政策之強調，顯而易見會對初級生產者的財務方面造成壓力，也造成各

項政策主軸的不平衡。非 BRM 政策主軸雖然有政策資源，但是在政策實施上需要更多時間且執行速度緩慢。在價值鏈中以長期獲利觀點來看，不應忽視科學與革新政策。

建議 8—審查小組鼓勵發展鄉村策略，不是做為 APF 的一部份，就是與 APF 共同合作研究。鄉村社會的興盛與繁榮是因為農業外部帶來的就業與所得機會。

建議 9—審查小組鼓勵在未來的 APF 中考量國際貿易之重要性(包括 WTO 和雙邊談判)。這不僅僅對出口導向之部門有關，也與供給管理部門有所關連。加拿大政府相關關注的地方，是加拿大農業政策之推動上如何處理各國之間農業政策，及對加拿大農民所產生之競爭。更具策略性的作法事透過多邊與雙邊的貿易談判，使加拿大位於平等的貿易談判地位，以及提高加拿大農民之農業所得。

建議 10—從農民手中購買生機產品和服務(Ecological Goods and Services, EGS)之審查，在未來的 APF 政策實施上應有更進一步的詳細考量。審查小組對於 Keystone Agricultural Producers 所提出的 ALUS(Alternative Land Use Services)概念印象非常深刻，也認同社會從被授權的生產者手中購買生機產品和服務的概念應進一步加以考量。應針對哪些範圍的環境(以及食品品質)活動可以透過市場而受惠，以及需要哪些政策支持進行分析。

建議 11—有必要針對高附加價值所得和經濟成長機會提出策略，尤其是使用生物經濟農業投入和由農業行程的替代性能源來源方面。此一重點應補充的是，必須對適當的科學和創始革新、管理效率、租稅獎勵以及其他內容特別加以強調。同時，生產者可以從強調這些內容所分享之利益也相當重要。

(三)合作關係

APF 審查小組的生產者成員表示，政府並未真正的做到與生產者之合作關係。生產者要求要在 APF 政策實施中更加感覺到政府將他們當成合作伙伴，且要在 APF 政策中取得其所有權。即便是在過去幾年間為了發展出農業政策架構相關業界、聯邦政府、省政府和地方政府均進行了大量的協商，生產者仍為感到明確的合作伙伴關係，APF 對他們而言僅為一個各級政府之間的協議。許多生產者認為，尤其是在政策與方案發展推動之際，產業和政府之間之互動尚有很大的改進空間。

建議 12—有必要更加強調價值鏈中的合作關係。價值鏈中的生產者和其他的參與者，在政策推動的一開始便應該參與在其中，並且應該有所有權和責任以確保有利之結果。接下來的 APF 政策必須要能支持發展出一套強韌且生氣蓬勃的農業暨農糧產業，以提供公平之利益和機會給價值鏈中所有的伙伴。

建議 13—在未來的 APF 政策執行上應納入非農業政府部門。對於環境、天然資源、健康和貿易的策略和花費，可能對於 APF 政策和農業部門有相當顯著的影響，社會大眾因而期待可以參與其中，但這必須是建立在信任上的實際合作關係，而不應該以政策實施和效率性的延遲做為代價。

(四)管理

APF 審查小組體認到其受命的任務包含了非常廣大的事務，且對於特定政策的運作沒有細節可循。至於審查小組的生產者成員則是考量顯而易見的不協調之處，以及有關生產者層面的應對方法。簡單來說，APF 政策之管理和決策架構十分地不具效率，就某些政策主軸來看，例如食品安全和品質，因為過份複雜的管理結構，因此相當的缺乏效率。政策主軸因為過度的繁複以及多頭管轄的食品安全管理架構，如地方上的管理權責單位即包括了加拿大健康局(Health Canada)、加拿大農業暨農糧部(Agriculture and Agri-Food Canada)以及加拿大食品檢驗局(Canadian Food Inspection Agency)等等，因此受到很大的阻礙。

建議 14—需要更加釐清聯邦政府、省政府和地方政府在 APF 的管理上所扮演的角色。聯邦政府、省政府和地方政府官員顯然對於其所應扮演之角色和應負之責任清楚瞭解，但生產者和其他政策參與者則非。雖然在實施協議(Implementation Agreements)中對於應扮演之角色和應負責任有加以說明，但卻相當複雜且不易理解。

建議 15—審查小組建議應委派更多區域和地方層級的決策制訂權責單位，以加速 APF 政策之執行與推動。資金和協調的集中管理對於即時的政策實施造成嚴重的限制，地方分權將在達到地方目標上可以有較佳的成就。同樣地，政策實施成果說明了政策規定民眾實施和傳達政策的範圍，必須要能取得足夠的資源來完成該項政策工作。這將會牽涉到政策抵換的問題，因此仍然需要指導方針來確保加拿大農民被一致且合理的對待。

(五)運作

APF 政策管理的步驟是非常複雜且累贅的，而複雜性是隨著政策和管轄權而有所不同。時至今日，APF 政策實施結果之衡量很少，主要是肇因於政策核可和實施的延遲。一旦當政策有所變更或引入新政策時，應儘速進行衡量以便使延誤的情況最輕微。審查小組體認到社會對於公共資金花費的說明越來越在意，因之政策的實施需要更加直接和有效率。要達到此一目標有賴於減少申請成本和增加民眾對政策之理解、減少政策目標核可所需時間(例如，透過權責單位之授權來制訂更貼近政策立場之決策)、減少管理負擔和無法即時資助的聯合成本、將重點自過程和生產者身上移轉至政策成果、使效率利得可以再投資至活躍且能提供高報酬之地區，以及便利政策路線之修正以使協議能夠達到最佳效率。

建議 16—在政策實施上必須更有效率。時至今日，APF 政策執行結果甚少可供衡量，原因是因為政策的同意和執行發生延遲。必須要進行政策成果之衡量，以確保政策發生變動或採用時不會發生延誤。

建議 17—需更加注意且在非 BRM 政策上辨別出，應實施之創造性與必要性的行動。對於非 BRM 政策主軸資金之分配上，不應允許有所錯誤，也不應讓其重新分配至 BRM 政策上。審查小組觀察到，因為對於農業所得立即的危機，使得 APF 中的 BRM 政策主軸顯著地較其他政策受到關注，但是不應僅重視 BRM 而忽略了其他的政策主軸。

建議 18—應致力指導 APF 之政策溝通，以延伸協助潛在新的政策參與者。沒有適切的政策溝通，農場主將無法被知會有關政策行動，且將無法吸引新的潛在參與者參與 APF 政策。

建議 19—適當的第三方代辦機構應在 APF 政策實施上更為深入。相關組織如 ACAAF 協調會(ACAAF Councils)、省政府研究協調會(provincial research councils)以及農產品組織(commodity organizations)等，都可以是對農民而言都是政策實施和管理的有效工具。為求公平起見，此類組織會提供較便宜的管理和較專注的審查，並將產業帶往決策制訂之過程。

(六)成就之衡量

審查小組十分努力就成就提出合宜的定義，小組同意獲利性可作為一項最明顯的基準。然而，小組成員對於獲利性應如何被定義各有各自不同的觀點。利得或損失可能隨不同農民、不同產品或不同部門，而有很大範圍的差別。審查小組注意到有另一個可以用來衡量成就的方法，衡量的內容包括：對於特定政策或方案需求的減少、可以鼓勵投資和新廠商加入農業之穩定的政策環境、加拿大食品在世界市場之溢價(premiums)、鄉村區域健康的生物系統，以及城鄉議題瞭解的更為透徹等等。

不論是透過研究或是協商，均需要對獲利性的含意更清楚加以定義。簡單地說，是哪些因素促成或阻礙了生產者參與 APF 政策之能力？在此有必要對生產者成本和參與 APF 政策之益處有更進一步的瞭解，對於競爭力和農業價值鏈之專注性，以及這些如何對農場獲利性造成衝擊，都應該加以審查。

審查小組發現要明確定義衡量的基準，和足夠支援之訊息以適切衡量 APF 政策成就，是很困難的一件事。在實施協議中雖已經具備某些衡量的基準，但是這對於不熟悉政策詳細內容的人而言，不甚容易理解。審查小組也發現，要獲得政策支出一致的和可資比較的資訊特別困難，尤其是省政府層級的部分，可以說根本沒有實際的成果可供衡量。此外，審查小組在現有的衡量結果甚少的情況下，要適當地評估出 APF 之政策衝擊或是效率性根本不可能。然而，從目前可得的資訊和政策成果來看，顯示出成功的政策具有下列四個主要的貢獻：(1)一般大眾對共同目標之瞭解；(2)可應付地方需求的彈性政策設計；(3)具有有效率

和負責的管理架構，以及(4)足夠的資源。值得注意的是，某幾個省分已經達到相當大的進展，在 APF 政策實施和結果衡量上，也存在著這些貢獻。

建議 20—審查小組強烈建議，對於 APF 每一政策以及 APF 整體政策之衝擊，都應高度重視設立清楚的瞭解基準以及衡量結果。

七、最終想法

這是首次對 APF 進行政策審查，因而結果必然是許多時間會花費在建立起審查小組的「程序(process)」上，並且在得到任何有意義的審查結果前必須要先建立起訊息基礎(information base)。審查小組在受限於時間和資源的情況下，在此次審查中許多「分析(analysis)」是建立在唾手可得的資料上。這些資料包括了政府官員和其他專家的報告，例如，文獻回顧和第一手經驗之描述。審查小組成員指出，在指定的時間範圍內有許多問題無法適當地解決，但是審查小組仍然相信審查結果提供了農業政策架構改革之訊息基礎，為未來的審查小組點出重要考慮事項，或是未來 APF 可能採行的任何形式。

審查小組在審查過程中有一項議題並沒有完整加以討論，即是供給管理和加拿大農業共同運銷所扮演之角色。然而，審查小組清楚地瞭解到供給管理和加拿大農業共同運銷之重要性，由於現行 APF 協議將供給管理當成是一項 BRM 工具，因此有必要在下一次的 APF 政策推動中更直接地強調有關供給管理和共同運銷的問題。

參考文獻

1. Agriculture and Agri-Food Canada, “Assessing Progress: APF Review Panel Policy Report,”

http://www.agr.gc.ca/cb/apf/index_e.php?section=info&page=reportrapport