

加拿大農業產業政策之演進

許聖章（國立高雄大學應用經濟學系）譯

摘要

加拿大政府歷來對農產品部門皆有明確的經濟、社會和環境目標，但在過去 20 年，政策方針有所改變，在共同成長(Growing Together)時期(1989)，聯邦政府部門強調以市場導向、依賴市場、並透過擴大農產品貿易而達到獲利為願景的農產品部門。在農業政策架構(Agricultural Policy Framework, APF)時期(2003)，加拿大政府則強調藉食品安全、創新及以環境負責的方式生產等三個面向，以期能達到農產品部門的長期獲利目標。而目前的前瞻成長(Growing Forward)時期(2007)，其願景與 APF 時期大致相同，欲確定三個策略結果：

- 一、具有競爭力和創新力的農產品部門；
- 二、強調食品安全和增進對環境的友善；
- 三、藉由生物安全及可追溯系統與企業風險管理（Business Risk Management, BRM）計劃管控風險。

全國性農業部門的競爭力並不一定與食品生產企業的獲利能力或與省的經濟和農村發展的目標一致。為達到食品安全和對環境負責的生產方式所增加的成本可加到農產品的生產成本上，加拿大政府認為農產品部門在獲利能力和競爭力的經濟目標下，同時必須兼具食品安全和資源永續發展的目標。但如何同時平衡這些多重目標將是一大挑戰，特別是必須協調與各省促進當地經濟和農村社區發展的努力。利用各種政策手段促進非農家產業的獲利能力、創新能力和競爭力，其中包括保護開發新的作物品種者的智慧財產權；解除運費管制讓鐵路公司實現更大的利潤；實施有利的租稅收和其他激勵措施；調整管制措施實其與主要貿易夥伴一致；增加具附加值產品的研究和發展支出。

加拿大政府的政策目標反映加拿大的當務之急：食品安全、環境永續發展、彈韌的農村社區；履行國際協定（NAFTA 和 WTO）的義務；符合國外消費者需求下，加拿大農產品部門的獲利能力和競爭力。在現有的政策目標下，加入新目標的政策辯論，可能會妨礙政策的有效發展，所以當前更大挑戰將是如何在這些目標間取得適當的平衡。政府需在強化競爭力、增長出口、保持生產者獲利、環境永續及區域經濟發展間取得平衡，以滿足消費者和國內納稅人的期望。在想要的目的（目標）和方法（政策工具）上獲得全民的共識，將可以幫助達成並保持目標間的平衡。

壹、前言

加拿大聯邦和各省/地區政府共同制定農產品部門的經濟、社會和環境目標，其中經濟目標為建立具獲利與創新能力的農產品部門，以期能在國內和國際間具競爭力，同時促進經濟發展（包括農村社區）；社會目標為能確保食品安全和消費者健康；環境目標為達到資源的永續利用和環境的保護，並且加拿大聯邦和各省/地區政府已認同這些多重目標，也反映在各級政府在農業政策架構和前瞻性成長的策略中。此外，各級政府間已大幅協調他們的政策手段來實現這些目標，例如促進生產者獲利的企業風險管理計畫和全國性的供給管理措施。

在此同時，各級政府的目標和政策手段，仍存在一定程度上的差異。各省支持農產品部門經濟發展的功能與聯邦政府欲求具國家競爭力的農產品部門的想法常有分歧。從歷史角度觀察，各省間的經濟發展政策亦有所不同，特別是魁北克與安大略省或其他草原省份。相較於其他省分，魁北克省一直比較願意利用財政支出與監管權力，促進農產品部門的發展和提高農民收入。其他省份所強調的目標與所使用的政策工具也有不同程度上的差異。例如阿爾伯塔省和薩斯喀徹溫省以農業部門的競爭力和自力更生能力為目標，而安大略省及曼尼托巴省則追求蓬勃發展的農業部門和強韌的農村社區。阿爾伯塔省比安大略省或其他草原省份更願意使用其雄厚的財政資源，來幫助推進農產品部門達到其經濟目標。

對於加拿大聯邦和各省/地區政府而言，要使他們的目標得以相互兼容將是一大挑戰。為達到在國內或省內能與其他部門具同等競爭力的經濟目標，並不必然同時能保證食品生產者的獲利能力。設立食品安全和環境的目標將增加生產成本，削弱獲利能力和競爭力。然而，在最近加拿大各級政府間對農產品策略中，經濟、社會與環境目標有明顯的連動，代表各級政府已形成共識，若沒同時解決廣泛社會目標，如食品安全和資源永續發展，則將無法實現以獲利能力與競爭力為目的的經濟目標。

增加生產者的獲利能力一直是加拿大聯邦和省級農業部門的共同目標，而選擇的政策工具，依不同的商品隨著時間的推移而有所不同，政府利用財政支出支持及穩定農民收入，其中佔農業部支出份額最大的為保護農民的收入使其免於損失的企業風險管理計畫。對實施供給管理的乳製品、家禽和雞蛋等產業，其聯邦和省的行銷權力和管理手段（生產、邊境和價格管制）的協調將特別重要，而市場推廣和貿易自由化長期以來，一直是以出口為導向的穀物、油籽和畜牧等部門，為確保利潤所偏愛的政策工具。此外，加拿大聯邦和省級政府亦建立農業信貸機構並承擔風險，以提供農民及農業相關產業資本和經營貸款業務。

針對農產品部門中非農家的獲利、創新和競爭能力政策目標也很重要，加拿大政府運用各種政策手段，其中包括注重新品種開發者的智慧財產權；放鬆管制的運輸價格，讓鐵路獲得更大的利潤；優惠租稅措施；持續投入經費於研究和發展，包括與生產功能性食品和生質燃料的新公司建立合作夥伴關係。有時候，加

拿大政府不刻意阻止合併或整合，將是提高現有上、下游產業競爭力的方法之一。

廣泛社會目標如糧食安全和環境永續發展，在加拿大政府對農產品部門的願景中是相當重要的。其聯邦政府利用其管制權力，設定食品安全標準並監督執行過程，然而加拿大政府也須依靠業者的自律。加拿大政府為促進環境永續發展目標，所採用的主要政策手段，是利用財政誘因的支持，使生產者能自願施行的措施，而魁北克省比其他大多數省份更願意透過管制措施來推動環境目標，強制實施再生能源標準，也顯示其最近更願意使用管制手段，來推動環境永續發展目標，目的在減少溫室氣體排放。

隨著加拿大融入北美自由貿易協定(NFTA)和 GATT/WTO 世界貿易組織，加上加拿大人民和其政府不斷變化的當務之急，以及農業部門一些具體情況，一直形塑著加拿大農產品部門的政策目標和工具。北美自由貿易協定和世界貿易組織的貿易協定加強了競爭力、風險管理、創新和食品安全的目標。北美自由貿易協定提供誘因及壓力給加拿大政府，以整合其與美國的政策工具，其中包括食品安全、環境法規和標準，保障農民所得的企業風險管理計畫也因 WTO 協議而影響其設計方式。

貳、加拿大政府農業產業政策目標與工具：1940 年代至 2010 年

加拿大聯邦和各省/地區政府彼此間對農業的目標隨著時間的推移已經非常相似，但為達到這些目標而所選擇的政策手段則各不相同。以下將介紹加拿大不同時期的農業政策目標及方法，這些政策奠定了當代的政策目標和工具的基礎。

(一)、1940 年代至 1980 年代初期：以管制與財政支出為主要工具

加拿大政府的農產品部門政策目標與工具，可以追溯到第二次世界大戰時期。在 1944 年，為提供戰時盟友足夠的糧食供應，導致聯邦政府賦予加拿大小麥局獨占的權力，出售草原地區小麥，在 1949 年時其獨占擴展到大麥和燕麥。為增加和穩定糧食生產，同時防止國內物價膨脹，聯邦政府也開始提供財政援助，以穩定農產品的價格，其中包括穀物、奶製品和肉類產品。

在 1950 年代和 1960 年代，聯邦政府增加其在農產品部門的支出，在 1958 年擴大價格穩定支持計畫；在 1966 年加拿大乳業委員會開始實施工業用牛奶價格支持政策及補貼酪農生產；透過利息補貼，鼓勵其生產能更有效率和更具生產力；建立了自願性農作物保險計畫，而其成本由農民與省級政府共同分擔；補貼加拿大小麥局提供給草原區小麥、燕麥及大麥種植者的預付款。這些穩定支持計畫導致加拿大政府對農民的財政轉移支出，從 1957-1958 年期間至 1972-1973 年期間增加了三倍以上，而介於 1951 年和 1967 年間，加拿大農業的資本投資增加超過兩倍。

在 1970 年代，由於農產品價格持續的下跌，聯邦和省級政府必須採取行動確保生產者獲利水準。加拿大政府不僅利用支出政策工具，另外用公權力管制市

場以提高和穩定農民的收入，其中一個重大的創新政策為針對乳製品、雞蛋、雞肉、火雞產業實施供給管理。聯邦和省級政府為執行供給管理政策，同意建立全國性的行銷機構，以負責生產控制。這些管控包括價格控制、依國內需求限制國內供應、配合進口數量管制，供給管理計畫反映出省級政府為促進地方經濟的目標。儘管存在一些缺陷，但這些計畫很快使奶製品和家禽生產者，在市場上獲得更高的價格，並得以擴大經營，進而更加有利可圖。

隨後為提高和穩定農民所得的計畫繼續擴大，在 1975 年加拿大聯邦政府制定「農業穩定法(Agricultural Stabilization Act, ASA)」，針對 9 種商品的生產者實施價格支持措施。在 1976 年實施另一個補充計畫「西部糧食穩定法(Western Grain Stabilization Act)」，主要提供草原地區穀類農民自願性捐助的計畫，以穩定糧食出口的淨報酬率。農業穩定法和西部糧食穩定法幾乎涵蓋了所有農產品，並且考量生產成本。

為避免收入窘迫是實施農民所得穩定計畫優先考慮的目標之一，另一個原因則是省級政府更積極利用財政支出來支持當地農業。在這方面發展的先趨者為魁北克省，強烈的民族主義趨使其在穀物、園藝、動物產品上追求自給自足的政策目標，這些目標是成功促進全面性的穩定計畫、農業區劃分法以及提供信貸補貼。其他省級政府對農業發展也有類似的目標，並推出自己的方案穩定農家的生產所得，所以在各省間，生產者並沒有接受一致的政策待遇。這些不一致的政策待遇在多年後，經過聯邦政府與省級政府整合才趨於一致。

(二)、1980 年代中期到 1990 年代中期：透過市場導向政策工具，達到競爭力提高的目標

從 1980 年代至 1995-1996 年度，加拿大政府開始調整目標希望農業生產能具備國內與國際競爭力，多依據市場訊息生產，少依賴政府計畫來維持其農民所得。加拿大政府的政策調整起因於當時草原區種植穀類農民的所得低迷，此時聯邦農業計畫成本大增；聯邦政府與一些省份公共債務大幅增加；來自美國對加拿大所得穩定計畫所採取的貿易行動日漸頻繁；與美國和 GATT 成員國間貿易自由化協議的推行。在面臨這些狀況下，欲維持既有農業計畫將遭受極大的挑戰，但加拿大也因新市場而提供農業部門成長的機會，導致聯邦與省級政府全面性檢討農業相關計畫。

所以進步保守黨(Progressive Conservative Party)政府於 1989 年推出共同成長計畫，其目標主要著眼於：1、藉由刪除省際間和其他的市場障礙，開發新市場，降低生產成本，使農業部門有更強的市場反應能力；2、透過改進的安全網及政府接露的市場訊息，以強化農業部門自力更生的能力；3、區域多樣性；4、增加環境永續發展、食品安全及農產品品質的保障。在 1993 年聯邦大選後，自由黨(Liberal Party)聯邦政府身陷債務困擾，加上北美自由貿易協定和世界貿易組織農業協議的實施，可能增加外國市場前景的大環境下，仍然繼續保持這些改革的方

向。比較大的差別是，由於此時農產品市場價格較高，使許多生產者願意接受以市場為導向的改革開放政策。

此時改革的努力反映在聯邦和各省級政府，就各項農業所得支持計畫的原則和資金來源達成協議，而這些原則明確的訂定在 1991 年的「農業所得保護法 (Farm Income Protection Act, FIPA)」中。各項農業所得支持計畫的其主要原則為：1)、不能對生產者的生產和行銷決策有太大的影響；2)、對各地區的保護標準必須公平；3)、必須鼓勵農家和農業社區長期的社會和經濟永續發展；4)、須符合加拿大的國際義務；5)、必須鼓勵長期的環境和經濟永續發展。此外，這些計畫的成本將由聯邦、省級政府和生產者共同分擔。其中兩個原則(1 和 4)強烈受 WTO 規則的影響，提供誘因以整體農場安全網計畫取代針對特定產品的所得維持計畫，消除政府財政支出對生產決策的影響。

因為在農產品政策目標的差異，各省經歷了艱難的談判過程，但最終仍達成農民所得安全網計畫的協議。所有的省份都想追求農業部門的經濟發展，但這將造成各省間及與聯邦政府目標的衝突。魁北克省和阿爾伯塔省想擁有較高自由度的省級財政支出，但薩斯喀徹溫省和馬尼托巴省則反對，因其財政規模較小，使這兩省要求不同省份間生產者所受到的對待能一致，必且希望聯邦政府能增加計畫成本的財務負擔，最後各省勉強同意承擔農場所得支持計畫成本的更大份額。

加拿大努力提升出口，並在國際市場上保持競爭力。這項措施出自於加拿大對出口市場的依賴，其目標為創造一個更加以市場為導向的農業部門。在 1990 年代初，聯邦和省級政府設定在 2000 年達到農產品出口總值倍增至 20 億美元的目標。魁北克省同意透過農產品（尤其是豬肉）出口增加農民所得的策略，代表其從早期的自給自足目標的退讓。

對加拿大來說，確保能進入大宗商品的出口市場是一個重要目標，增加高附加值的食品出口亦同等重要。隨著草原區穀物和奶製品的出口補貼消除，政府使用了各種政策手段，以提升出口競爭力，其中包括：簽訂自由貿易協定、派出貿易代表團以及提供貿易出口商諮詢和資訊服務。另外對生產者提供財務擔保，幫助加拿大出口保持競爭力，以因應其他國家所運用的出口信用貸款計畫。

在某些情況下，農業部門市場導向的改革與政府各部門減少聯邦赤字和債務的目標相吻合。例如在 1995 年的財政預算案裡，加拿大政府終止草原區糧食運輸成本的聯邦補貼，其為節約成本的措施，同時也達到草原區農業經濟多樣化的目標。另外，逐步廢除奶牛補貼也有助於平衡聯邦預算。到了 1995 年，加拿大政府對生產者的所得支持支出已下降至近 10 年來的最低點，到 1998-99 年度仍持續繼續下降。所以加拿大農業所得移轉占農業生產總值的百分比，大大低於歐盟和經濟合作與發展組織(OECD)的平均水準。

為改革供給管理措施，使其能更符合市場導向與自力更生農產品部門的目標，加拿大政府付出相當大的努力，但產生的成果卻較為有限。與其他農民所得安全網計畫相比，從 1990 年代起至今，外在大環境並不利於供給管理措施的改革。

主要原因有三個方面：1、來自國際貿易協定限制的外部的壓力並不急迫；2、供給管理措施並沒有造成政府的預算壓力；3、省級政府的經濟發展目標提供他們動機，不採取激進的改革方法。根據 WTO 農業協定的要求，目前關稅配額已取代進口數量管制措施，但供給管理產品仍保有高水平的國內保護。在乳製品產業，因 WTO 對乳製品出口補貼的限制，現有的供給管理政策，降低加拿大擴大出口市場的機會。

對供給管理定價方式和生產配額改革，某種程度達到提高競爭力的目標，但改革幅度仍然有限，而且與人們的期待仍有相當的差距。對雞蛋和雞肉供給管理計畫中定價和配額分配政策的改革，使其國內市場得以有些許成長，並增加主要奶製品和家禽加工廠商的獲利能力。

在 1990 年代，加拿大陸續推出提升農產品部門中非農家競爭力的措施，至今仍繼續推動中。這些措施包括立法保護智慧財產權，因政府補助研究及公私部門在研究上的合作夥伴關係，進一步刺激私部門在創新技術上更多的投資。聯邦和省級政府提供財政誘因措施，支持創新技術，如植物生物技術和生物能源。同時，政府防止兼併整合的行動也可以被看作是鼓勵農產品產業上游和下游廠商競爭的一種方式。

三、1990 年代末期和 21 世紀初：各級政府間多目標的協定

先前讓加拿大政府得以市場導向為目標的農業改革有利條件，在 1997-1998 年度消失了。尤其 2003 年 5 月發現狂牛症後，在阿爾伯塔省的牛價格大幅下降，同時導致豬和穀類價格低迷。儘管農民的生產力增加，但產品價格過低無法補償成本的上漲，致使在 1999-2002 年度加拿大農業淨利潤是負的。同時，隨著美國和歐盟政府對本國農民給付的提高，進入外國市場持續受到限制，加拿大農民可以依靠更加開放市場的樂觀期待因此落空。

所以從 1998 年起，魁北克省及其他各省再次開始專注於以農家獲利為目標的政策。魁北克省透過綜合所得穩定計畫以保護農民收入，但卻伴隨著政府計畫成本的不斷增加。雖然阿爾伯塔省的政策目標明確表達了為發展市場導向且具競爭力的農業部門，但農村社區的永續發展的目標仍較為優先，此外阿爾伯塔省另特設相關方案，以補足現有的費用分攤安全網計畫。此時聯邦政府預算狀況已有所改善，當面對外國競爭對手受到其政府的慷慨補助，外界開始希望聯邦政府能幫助加拿大農民，以使其有公平的競爭環境。

以提高農民獲利為目標的擴大養豬業政策，產生大量的汙染，致使魁北克省引進嚴格的農業環境管制，以達到環境友好農業的目標。農業人口老化使各級政府開始把重點放在招募新一代的農民，其中魁北克走在其他省的前面，而歐洲食品安全危機也加劇了食品安全的政策目標。在此大環境的背景下，聯邦和各省級政府在 2002 年制定了農業政策架構（APF），此政府間的協議期間為 2003-2008 年，此協議與過去政策有兩大不同之處。首先，在此協議下政府承諾為期 5 年期的資金，以支持所得安全網與企業風險管理計畫，這與過去三年的協議不同。其

次，此協議明確地使企業風險管理計畫的政策目標與食品安全和環境保護等公共財相連結。因此農業政策架構以五大“支柱(pillars)”構成其農產品政策，包括：1)、鼓勵生產者積極主動降低經營風險的企業風險管理計畫；2)、強調食品安全和品質；3)、環境的表現；4)、農民生產技能的更新；5)、以科學與創新方法支持永續發展與創新，並建立食品安全和產品品質的信心。其構想是藉由促使加拿大在食品安全、創新及運用對環境負責的生產方式處於世界領先地位，而達到長期得以獲利的目標。

農業政策架構的目的專注於加拿大具特色的市場，並建立屬於加拿大的獨特品牌產品。此時的目標與 1989 年的共同成長政策的不同，在共同成長時期，政策目標強調透過擴大農產品貿易以達到獲利能力。因為目標上的差異，要確保聯邦及各省級政府能就其風險管理計畫，達成協議的確是曠日廢時。就如同在 1990 年代，有較大的農業部門的各省，如薩斯喀徹溫省，相約抵制聯邦政府所堅持之聯邦 60%和省 40%的計畫成本分擔比例。阿爾伯塔省和魁北克省等力求最少的聯邦干擾，並在所得安全網計畫支出上能有最大的靈活性。聯邦政府和財政規模較小的各省(如薩斯喀徹溫省和馬尼托巴省)則期望以各省生產者能得到公平待遇為優先考量，並限制各省對生產者的補助，以避免有些省分因財政能力較佳而給予其生產者較慷慨的補助。儘管針對風險管理計畫的相關細節，各級政府間有相當多的衝突，但聯邦和省級政府最終仍同意，他們並須共同承擔以財政手段管理生產者的所得風險，並設計制度使其得以施行。

肆、前瞻性成長(Growing Forward)計畫（2008-2012）

主要延續農業政策架構(APF)計畫，更新農產品部門的一些政策目標，並調整各級政府為達到這些目標所需支出的分擔份額。前瞻性成長計畫的目標與農業政策架構(APF)計畫並無明顯不同，它們同樣希望能使加拿大農產品及與農業相關部門能達到獲利與創新目標，同時能反映市場需求並對加拿大人的健康和福祉產生貢獻。前瞻性成長(Growing Forward)計畫內容主要包括：

- 1、農業管理行動計畫(Agricultural Regulatory Action Plan)
- 2、企業發展(Business Development)
- 3、企業風險管理(Business Risk Management)
- 4、環境(Environment)
- 5、食品安全(Food Safety)
- 6、市場和貿易(Markets and Trade)
- 7、科學(Science)

在此特就農業管理行動計畫、企業風險管理、食品安全、市場和貿易等四方面加以介紹。

(一)、農業管理行動計畫(Agricultural Regulatory Action Plan)

該計畫旨在解決影響農業和農業食品行業的創新和競爭力的管制措施。著重於減量使用農藥(Minor Use Pesticides)推廣、動物用藥(Veterinary Drugs)管制、及健康宣稱、新型食品、和原料(Health Claims, Novel Foods, and Ingredients)管制，此計畫將可幫助新產品通過管制系統，並逐步發展管制政策及程序以回應新的技術，同時也能維持健康和安全的目標。

1、減量使用農藥推廣

加拿大農民生產的農作物品質、價值和數量一般會受雜草、病蟲和疾病等問題的影響，為處理這些威脅，農民需要有效的解決工具。減量使用農藥計畫主要目的是使加拿大的生產者、環境、和消費者能同時獲益。在 2002 年 6 月加拿大農業及農產品部(AAFC)和衛生部的害蟲管理局（Pest Management Regulatory Agency, PMRA）共同提出減量使用農藥計畫的聯合倡議。其主要方法在推廣農民生產減量使用農藥產品，強調這些農產品的低度風險，並使其更容易買得到；提供農民新的害蟲管理技術，以提高加拿大農民在國內和國際的競爭力。該計畫旨在使農民能更容易獲得新而且有效的保護作物工具和技術，以提高農民的競爭力。

減量使用農藥計畫結合生產者，省級政府，農藥製造商和美國 IR-4 特用作物計畫，針對生產者所提出的種植作物與害蟲需求，提供可能的解決方案，特別是提供可以降低風險的農藥。農民為第一線面對蟲害問題者，所以他們從經驗中知道哪些持續性和及新出現的蟲害會嚴重影響其生產。正因如此，在每年優先設定研討會上，都由農民選擇優先想要處理的蟲害項目，再由 AAFC 進行田間和溫室試驗，進一步由實驗室分析收集所需的數據，包括藥效和殘留資料，最後再提交 PMRA 登記為可以減量使用之農藥。有許多新農藥已取代舊化學成分和配方的農藥，而這些舊農藥已禁止再使用了。這些作法可以使新農藥能快速通過管制系統，這將有利於加拿大農民在全球市場中與其他產品競爭。

2、動物用藥管制

加拿大衛生部動物用藥處（Veterinary Drugs Directorate, VDD）主要負責評估和監控的動物用藥的安全性、品質和有效性，並制定動物用藥標準，推廣謹慎使用動物用藥。動物用藥計畫(Veterinary Drugs Initiative, VDI)增加動物用藥處，審查新動物用藥和發展簡化批准學名藥策略的能力。這些做法將幫助改善監管環境，鼓勵動物用藥廠商提出申請，以提供農民更安全的動物用藥。

不管在國內和國際層面，VDD 與其他司法管轄區和主要的相關利益團體，如藥品生產廠商、獸醫、酪農及飼料製造商，共同合作，以維護加拿大具有高標準的食品安全及安全有效的動物用藥。動物用藥計畫（VDI）的另外一個作用是與美國食品和藥物管理局獸醫中心協調動物用藥審批的技術要求，以及增加用於加拿大食用動物的安全動物用藥之供應。AAFC 與加拿大衛生部共同合作以確保

加拿大的牲畜得到最好的治療和照顧，並提供加拿大人最好的、最安全、最健康的肉品。

3、健康宣稱、新型食品、和原料管制

此項措施的目的使加速大量增加的"有益健康食品"進入市場，並幫助其創新產品，主動提供相關業者與消費者有關管制措施的注意事項，提供科學證據證實新的創新食品所宣稱的健康益處，並使政策和管制辦法及上市前的過程更現代化。

(二)、企業風險管理包括以下五大類：

1、農業投資計畫(AgriInvest)：

生產者可設立一個儲蓄帳戶，並依據許銷售淨額(Allowable Net Sales, ANS)的一定百分比每年存入存款，而政府將提供生產者儲蓄的對應金額，此金額由聯邦與省依六四比分攤。當生產者所得小幅下降時，可提供適當的補貼，生產者也可以利用它做為降低風險和改進所得水準的投資。

2、農業穩定計畫(AgriStability)：

在生產者遭受重大損失時提供適時的所得支持。當生產者當期計畫利潤相較參考利潤下降超過 15%時，政府將提供給付以彌補生產者的損失。計畫利潤為某年允許收入減去允許的費用，再依應收帳賬款、應付賬款及庫存的變化調整，此調整乃依據農民提交資料認定。參考利潤則是過去五年的平均利潤，其中剔除最低和最高的利潤。給付費用在馬尼托巴(manitoba)省，新不倫瑞克(New Brunswick)省，新斯科舍(Nova Scotia)省，紐芬蘭(Newfoundland)省和拉布拉多(Labrador)省和育空(Yukon)地區等地區由聯邦政府支付；在英屬哥倫比亞(British Columbia)省、薩斯喀徹溫(Saskatchewan)省、阿爾伯塔(Alberta)省、安大略(Ontario)省、魁北克(Quebec)省、愛德華王子島(Prince Edward Island)省則由省級政府支付。

3、農業復原計畫(AgriRecovery)

為災難救濟的架構，當災害(如極端氣候、蟲害、病害)發生時，聯邦、省和地區政府可以透過此計畫協調並迅速回應，以彌補現有計畫(AgriStability, AgriInvest, AgriInsurance, CFIA 等)的不足。其成本由聯邦政府與受影響省份，依六四比例分擔。

4、農業保險計畫(AgriInsurance)

針對一些指定的風險(如天氣、蟲害、病害)等所產生的損失的保險制度，此保險原先只包括作物，目前正在擴大到包括家畜及園藝作物。農業保險計畫主要保障生產者特定作物所受的損失，而農業穩定計畫則是保障整體利潤的水準，兩者有緊密的連結。如果生產者因為參加農業保險計畫而使其減少由農業穩定計畫所收到的給付時，生產者將在收到農業穩定計畫給付後，在收到額外給付調整(Premium Adjustment)的支票。當計算利潤為負時，農業穩定計畫在支付補助時，

需扣掉已由農業保險計畫所保障的部分。另外農業保險計畫的給付可加計到農業穩定計畫的年度參考利潤中的所得收入項目，這將使參考利潤較為穩定。但由農業穩定計畫所得的款項，將不包括在所得收入項目中。農業保險計畫的給付通常在天災發生當年度就可以領到，農業穩定計畫的給付則需等到下年度報稅完後始能收到。生產者必須參加企業風險管理中的計畫，如農業保險計畫，才有資格申請事先付款計畫(Advance Payments Program)下的預借現金及覆蓋作物保護計畫(Cover Crop Protection Program)下的給付。

5、預付款計畫 (Advance Payments Program, APP)：

其為現有其他企業風險管理計畫的補充計畫，它主要提供作物和畜產生產者現金流量，使其能在行銷時更具彈性。預付款計畫 (APP) 主要為提供農民能依照他們的農產品在指定的期間的價值預借現金，藉此改善他們的現金流量，APP 有助於作物和牲畜生產者適時償還其債務，讓農民不必急於出售其所生產之產品，可以等到當市場狀況較佳時，再出售其產品。加拿大農業和農業食品部(AAFC)透過農業生產者組織管理預付款計畫 (APP)，農民如果想要申請預付現金，需向指定的農業生產者組織申請，而非向加拿大農業和農業食品部(AAFC)申請。在預付款計畫(APP)下，聯邦政府保證償還農業生產組織發給農民的預付現金。這些擔保幫助農業生產組織從金融機構以較低的利率借到錢，並依據農民已經生產和/或存儲中的農產品預期價值，支付現金給農民。現金預付比率不能超過市場平均價格的 50%，每一個農民最多可以預借 40 萬美元。聯邦政府支付每個生產週期第一個 10 萬美元預借現金的利息，農民必須於每個生產週期結束前償還預借之現金。

(三)、食品安全

加拿大整合食品安全計畫 (The Canadian Integrated Food Safety Initiative, CIFS) 主要為整合現階段互補及可相互補強計畫而設計的方案。這個方案將可以使加拿大農業和農產品部(AAFC)督促產業界積極主動的管理風險，及有效地回應來自各國政府和消費者對食品安全和生物安全風險的保證。此方案的目標是 1、協助農業部門回應消費者對農場食品安全保證不斷增長的需求；2、使農業部門主動管理風險。加拿大整合食品安全計畫可分成兩部分：

1、食品安全系統的開發：主要開發全國性組織的食品安全體系

食品安全系統開發主要協助全國性或地區性的非營利組織，以科學方法開發食品安全體系，以有效地減少食品安全風險。開發過程可以分成兩個階段，在第一階段，該組織將發展出一個全國性的策略，以確定食品安全系統開發的可行性和方法；在第二階段，該組織需建立為實施該制度所需的管理系統、培訓、審核和宣傳的方式。政府將提供最多第一階段 6 萬加幣及第二階段 100 萬加幣的補助。一旦開發成功，該系統將有資格得到加拿大食品檢驗局 (Canadian Food Inspection Agency, CFIA)、各省和地區的認可。

2、加拿大產業生產履歷基礎計畫(The Canadian Industry Traceability Infrastructure Program, CITIP)

主要開發和執行全國性組織生產履歷流程和系統。生產履歷是指追蹤特定生產階段、加工、分裝過程的能力。它可以僅限於供應鏈上的設定時點（如牲畜），或者是指從農場到餐桌的全產業鏈（如肉和新鮮農產品）。加拿大產業生產履歷基礎計畫（CITIP）主要投資以產業為主導的生產履歷系統，其系統包括收集與確認產品的識別及移動過程中的資料，以提高產業追蹤產品的能力。此計畫包括兩個階段，第一階段為生產履歷系統的開發，負責開發的生產組織需制定全國性可追溯的系統，這包含策略評估和分析、系統開發、系統實施前的先期試驗計畫；第二階段為產業生產履歷系統的執行，負責開發的生產組織需將其應用至特定產業，包括資料的收集、存儲和管理；資料的審核和驗證；技術評估、測試和調整，提供相關利益團體報告資料。加拿大農業及農產品部將提每個個案最多 2 百萬加幣的補助，其中第一階段的補助金額不能超過其計畫成本的 90%，而第二階段的補助金額則不能超過其計畫成本的 50%。

(四)、貿易和市場的發展計畫

貿易和市場發展計畫旨在促進加拿大農產品在全球市場及國內市場能的銷售，透過由產業主導的行銷策略、加拿大品牌策略、市場情報、對提供出口商必要的服務和行動，以保持和提高市場通路，同時該計畫也可以幫助廠商掌握市場機會及面對隨時的挑戰。此計畫包括五大措施：

1、加拿大品牌(Canada Brand)計畫

以加拿大的的整體形象和食品生產體系做為產品差異化的依據。使加拿大農產品得以利用此差異化的特性，在國際市場上定位其產品並獲得認可。在綜和加拿大國內的品牌元素後，提高農產品在國內市場的表現。

2、農產行銷(AgriMarketing)計畫

利用加拿大品牌並提供廠商，特別是中小型企業，能在全球市場上成功的平台。該方案將提供資金給加拿大農產品、漁產品生產者和加工廠商，發展與執行長期的國際策略，包括國際市場的開拓、品牌策略、品牌建立和改進措施、行銷創新產品和解決產業對產業的貿易宣傳。

3、價值鏈圓桌會議（Value Chain Round Tables）方案

促進產業與政府在發展策略的合作，以提高競爭力和長期市場的成功，並解決部門間的問題，並做為加拿大品牌策略的傳遞機制。

4、建立市場訊息和出口能力(Market Information and Export Capacity Building)

提供產業市場情報以增加產業知識和競爭力，告知產業的政府相關策略，並確保加拿大公司能在國際市場上更具競爭力。此計畫另外需要幫助農業部門的出口能力，以維持現有和進入新的外國市場。

5、促進農業競爭力研究措施(Enabling Research for Competitive Agriculture Initiative)

進行前瞻性成長計畫相關議題的研究，以協助相關農業組織及生產者發現新機會、新市場及提高生產力和全球和國內市場的競爭力。

前瞻性成長計畫期望能達到三項策略結果：1)、有競爭力和創新的農產品部門；2)、能對社會優先的食品安全和環境績效改善產生貢獻的農產品部門；3)、積極透過實施生物安全(Biosecurity)和生產履歷(Traceability)系統及企業風險管理計畫以管控風險。前瞻性成長計畫目標與農業政策架構(APF)相似，而不像1989年和1994年的農產食品策略計畫以市場的依賴為目標。

農業政策架構(APF)和前瞻性成長計畫代表聯邦和各省/地區對農業產品部門的目標趨於一致，更確切地說，此計畫融合經濟（部門的獲利和競爭能力）、社會（安全的食品）和環境目標。當聯邦政府必須考慮各省為促進當地經濟和農村社區發展的目標時，如何平衡這些多重目標將是一大挑戰。從評估農業政策架構(APF)在多重目標和全面的農產品政策的進展程度，可以了解這是一項艱難的挑戰，不僅農業政策架構(APF)下的企業風險管理計畫沒有確保生產者的獲利水準，且財政誘因措施已經支付超過6億加幣給農民以降低農業對環境的風險，但並沒有證據顯示環境保護的表現有所改善。加拿大農業及農產品部報告顯示在水質保護和生態多樣性維護的目標上，不僅沒有進展還退步。農業政策架構(APF)下透過科學研究而創新的策略，雖然有些許的進展，其幫助克服了1995年AAFC研究機構預算被削減的衝擊，但實際只有部分措施實現而已。現在決定聯邦和各省/地區政府平衡共同成長計畫下多重目標的表現似乎過早，他們正在實施創新、食品安全和環境表現改進的相關措施，不過省與省之間創新支出的差別仍然很大。

生質燃料提供創新和環境永續（透過溫室氣體減量）和農村經濟發展的政策目標得以兼容的例子，省級政府和聯邦政府一起投資在乙醇和生質柴油的研究和生產，省級政府（如薩斯喀徹溫省，安大略省，曼尼托巴省和英屬哥倫比亞省）以及聯邦政府，利用其管制權力，規定可再生燃料的使用標準，以增加生質燃料的使用量。聯邦政府的研究顯示，可再生燃料的使用標準規定的主要受益者為可再生燃料的生產商，而不是生質燃料原料的生產者。這也許可以解釋為什麼薩斯喀徹溫省對可再生燃料的生產商貸款，以其最少需提撥5%資金投資在農民或社區為前提條件。

加拿大政府大致上透過財政支出工具，尋求環境表現的改善和資源的永續利用，政府提供諮詢和資金以協助農民執行環境保護計畫，並鼓勵農民自願採取其他的措施，以減輕農業對土壤、水資源和生物多樣性的不利影響。因為較有競爭

力的密集家畜(如豬隻)飼養方式，常對環境造成負面的影響，各省，尤其是魁北克，因此進一步試圖降低對環保團體和農民之間的緊張關係。魁北克政府在利用管制權力，規定生產過程需符合環保標準的做法，一直領先其他各省。其他省份較不願意採用管制方式，而是大多給與胡蘿蔔（如財政誘因和自願性措施）的鼓勵方式。

食品安全一直是加拿大長期的目標，當面對競爭力考量時，聯邦政府制定管制標準的規範，讓產業依此規範執行，並由政府檢查單位監督和驗證是否符合安全標準。目前加拿大政府已經採用國際食品安全標準，避免國內企業相較於國外競爭對手面臨較高的管制成本，以提高進入國際市場的可能性。強制性動物識別和移動報告制度（包括奶牛、肉牛、羊和野牛）的實施，使動物能在食物的供應鏈中可以被完整的追蹤，這是另一個促進食品安全和競爭力（以及動物健康和福利）的政策工具。同時，加拿大政府也在財務支持食品安全的相關研究，有一小部分是透過支持農民在農場端的研究。一項針對 2008 年的夏天，在多倫多的楓葉廠爆發李斯特菌病感染而導致 22 人死亡的個案所做的獨立檢查報告顯示，現有政策工具並不足以達到食品安全的目標。該報告指出民營公司和政府官員對於確保食品安全標準的輕忽。另外一個值得注意的問題是整體的食品安全體系的完整性，可能會受到產品的銷售地區不同而受到破壞，農產品銷往國際市場或其他各省等必須符合較高的聯邦安全標準，但如果只在省內販售則只須符合省食品安全及檢驗標準，然而省級的品安全及檢驗標準有可能不同於聯邦標準。

伍、結論

加拿大的聯邦、省級和領土政府在相當程度上同意農產品部門的核心經濟、社會和環境目標，並願意共同承擔為達到這些目標的責任。由於加拿大的聯邦制度和各區域農產品部門的差異，大家對政策的目標與做法存有極大的分歧，所以能達到目前的結果是相當不容易的。能有這些共同政策目標和執行方式，主要歸功於加拿大人有共同關心的目標，如食品安全、永續發展的環境、強韌的農村社區，但也有須履行的義務，如國際條約（北美自由貿易協定和世界貿易組織）和國外消費者關切事項，因這些是加拿大農產品獲利和競爭力的來源。

加拿大政府面臨的挑戰是如何排列這些目標的優先次序，他們必須權衡環境永續發展和區域經濟發展目標與生產者獲利和競爭力的目標。加拿大公民同時是消費者和納稅人，將最終決定政府是否在這兩方面取得適當的平衡。

陸、參考資料

Barichello, Richard R., "Overview Of Canadian Agricultural Policy Systems,"
Understanding Canada\United States Grain Disputes; Proceedings of the 1st
Canada\U.S. Agricultural and Food Policy Systems Information Workshop - 1995
16747, Farm Foundation, Agricultural and Food Policy Systems Information
Workshops, 1995.

Growing Forward, Agriculture and Agri-Food Canada, Canada,
<http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/>

Skogstad Grace, "An Overview of Policy Goals, Objectives, and Instruments for the
Agri-Food Sector", The Canadian Agri-Food Policy Institute, 2011.