

國際農政與農情 (2012. 07. 11~08. 10)

林文傑 編譯

摘要

- 一、美國乾旱對農產品收穫產生重大影響：2012 年美國遭逢 1956 年以來最嚴重的乾旱肆虐，對於美國的玉米、大豆等農產品的收穫產生相當大負面影響，進而造成國際大宗穀物的供需及其價格大幅波動。
- 二、歐盟積極研擬新 CAP(共同農業政策)：由於現行的歐盟 CAP 適用期將於 2013 年底告一段落；因此有必要研擬 2014 至 2020 年適用的新 CAP，以符實需。目前已知新 CAP 將農業所具有的環境保護等機能視為「公共財產」，並將維護生態等相關措施視為取得農業直接給付的必要條件，以期能達到作物多樣化、維持生態平衡、積極發展有機農業、確保歐糧食安全等政策目的。
- 三、日本於 2012 年 7 月完成「與食相關的未來願景」政策修正重點：充分活用地域的資源，鼓勵與非農業、旅遊之合作；以日本飲食文化為主軸推廣美食、加工食品、觀光等發展，並以「日本農產品輸出戰略」政策為基礎，促進農產品及食品輸出；建構農業環保機能與全民對食育政策之重視，以促進地域活性化、因應少子化時代及確保糧食安全等理念。

關鍵詞：美國乾旱、歐盟 CAP、日本與食相關的未來願景

一、美國乾旱對農產品收穫產生重大影響

由美國國家海洋暨大氣總局(National Oceanic Atmospheric Administration, NOAA)及美國農業部等單位所公布的資料得知，2012 年美國遭逢 1956 年以來最嚴重的乾旱肆虐，對於美國玉米等農產品的收穫產生相當大的負面影響，進而造成國際糧食供需及其價格大幅波動；其相關要點如下：

(一)氣候概況：

迄至今(2012)年 7 月上旬止，美國除夏威夷州及阿拉斯加州外的 48 個州，均出現降雨量偏少的現象；其中有 55% 的面積有中度以上的乾旱現象，僅次於 1956 年大乾旱(該年美國有 58% 面積呈現嚴重的乾旱現象)。其中最值得關注的是，印地安那州等地區 5 月初至 7 月上旬止之降雨量，只有歷年平均的 10% 以下的慘狀。此外，更不妙的是，6 月下旬至 7 月上旬美國許多地方的平均溫度均較歷年平均高出一些，甚至有些地方的瞬間高溫創新高，而且此種現象可能持續數日或更久；換句話說，持續性的艷陽高照，促使處於乾旱狀況下的美國缺水問題愈來愈嚴重，且其所產生的各種負面影響也愈來愈大。

(二)主要影響：

今年美國乾旱所產生的影響層面相當廣泛，其中與農業相關的要點為：

1. 美國中西部的穀倉地區，是今年乾旱最嚴重的地區。以印地安那州為例，該地區歷年來每英畝玉米平均產量約為 200 蒲士耳(1 蒲士耳的玉米重量約為 25 公斤)，今年則因玉米受粉期遭逢乾旱肆虐，7 月公布之每英畝預估收穫量為 133 蒲士耳，比 6 月預估量 166 蒲士耳減少約 20 %，亦因此之故，美國農業部於今年 7 月 11 日公告預估美國今年玉米產量為 3 億 2,900 萬公噸，比六月所公布的預估產量減少 12%。此外，更因美國法律規定汽油裡需要添加一定比率的生質能源，以及美國玉米盛產地區積極建設以玉米為原料的生質能源工廠，形成對玉米需求殷切的現象等因素影響，致使芝加哥期貨市場玉米交易價格在今年 7 月第二週已飆到每蒲士耳 7.61 美元，比 6 月同期增加約 40%。(註：2012 年 7 月 20 日芝加哥期貨玉米每公噸 324.6 美元，創歷史新高記錄。)
2. 美國大豆的部分主產地與玉米的部分主產地重疊。因此今年美國大豆生產亦同樣受乾旱為害，美國農業部於 7 月 11 日公布今年美國大豆預估產量為 8,300 萬公噸，比 6 月時的預估量 8,715 公噸減少 5%，美國國內大豆期末庫存率僅剩 4%(比 2011 年同期的 5%，減少 1%)，亦比大豆安全庫存率相差甚大(註：依美國相關單位的建議，美國每項重要農產品的安全庫存量，

應為該項農產品每年總消費量所需的一個月左右或約 8% 的水準)。因此，2012 年 7 月 10 日芝加哥期貨市場大豆交易價格已漲至每蒲士耳(1 蒲士耳約等於 27 公斤)16.49 美元，比 6 月同期的 14 美元，上升 17.8 %。7 月 20 日芝加哥期貨交易市場大豆每公噸交易價格為 645.8 美元，創歷史新高。

3. 今年美國各地所盛產的各種蔬菜及水果等，因生產季節不同，以及受乾旱影響程度差異等因素，呈現少數幾家歡樂，多數愁雲密佈的情形。其中值得關注的是，我國進口頗多的加州李，今年果粒偏小，佛羅里達州所盛產的香吉士柳橙等柑橘類，因果實肥育期缺水，導致果實偏小且果粒乾扁。此外，美國的畜牧業因缺水及牧草生產狀況欠佳等因素，已有部分地區的畜牧業者開始採取大量屠殺家畜的方式，以期能疏解乾旱所帶來的損失。此外，也有部分地區的魚類因地表高溫使水的溫度亦高，進而引發暴斃現象。(例如愛荷華州境內供做魚子醬用鱈魚有數萬隻因不耐水溫上升而暴斃。)
4. 由於目前美國是世界最大的玉米及大豆的生產國與出口國，且 N O A A 等單位預測美國今年高溫少雨的氣候可能持續到 10 月，使得此兩項農產品的產量隨乾旱時間的增加而呈遞減的趨勢。在今年美國玉米及大豆的減產，而全世界對玉米及大豆的需求量增加的情形下，2012 年世界穀物合計的期末庫存率可能降至 19.3%，已接近 F A O 所訂定的安全庫存水準 17~18% 的下限，將使今年下半年國際大宗穀物價格呈現持續走堅的現象。此外，值得關注的是，NOAA 及期貨分析機構等認為受到聖嬰及反聖嬰所造成的極端氣候變化愈來愈多，且愈來愈激烈等氣候異常態化的影響，至 21 世紀中，美國可能出現長期性的夏季缺雨現象，因此敦促世界各國對於其國內的糧食供需、糧食庫存率等與糧食安全相關事宜進行深入研析，並積極研提因應對策。
5. 由 F A O 及 E O C D (Organization for Economic Cooperation and Development, 經濟合作及發展組織) 於 2012 年 7 月 11 日共同發表，2012 年至 2021 年之全球性農業預測得知，未來 10 年全球將因糧食、飼料、燃料等的需求呈持續增加趨勢，而農業的生產則因土壤及水等可供利用的資源逐漸惡化，且全球各地氣候變愈來愈極端等因素影響，所以到了 2021 年世界糧食平均價格，將比 2000 年至 2010 年的平均價格上升 10~30%。換句話說，未來全世界將買不到價廉物美的農產品，全球將因糧食需求大於供給而埋下動盪不安的難題。

二、歐盟積極研擬新共同農業政策

現行的歐盟 C A P (共同農業政策)，將於 2013 年年底到期；因此，歐盟的 C A P 開始著手研擬 2014 年至 2020 年適用的 C A P，其相關要點如下：

- (一) 這幾年來歐盟 C A P 的預算金額，約占歐盟總預算的 40%，而目前歐盟面臨經濟嚴重衰退的壓力，如何確保 C A P 所需要的預算，為 C A P 不容忽視的

重要課題；因此，C A P 當局於 2011 年 10 月提出修訂 C A P 未來一期的新政策時，獲得 27 個會員國全數通過，並且希望 2013 年 3 月能於歐盟會議中，完成新的法定程序。

(二)長期以來 C A P 以振興農業、確保歐盟糧食供需安全等為施政重點，但因歐盟各國農業的生產條件及產銷水準不一，以及如何解決高爾夫球場等非農業用地也可以獲得農業直接給付等問題，成為 C A P 急需解決的重要課題。尤其是在歐盟以促進城鄉間之 Partnership(合作體制)為基礎的情況下，如何在提高農業生產及維護生態的兩大施政方針間取得妥適的平衡，亦成為值得關注的焦點。

(三)目前歐盟希望 2014 至 2020 年的新 C A P，能將農業所具有的環境保護等機能視為「公共財產」，並將維護生態等相關措施，視為取得農業直接給付的必要條件，而後努力宣導新 C A P 所需預算的政策目的。具體而言，目前 C A P 希望將農家所得中，屬於符合綠色措施的直接給付，予以獨立成「公共財產」，而農民申請符合綠色措施直接給付條件的建議案為：

1. 作物的多樣化：耕地面積在 3 公頃以上的農地中，每年其所栽培的農作物最少應有三種以上，且各項農作物所占的耕地面積，不得低於該耕地的 5%，也不得高於該耕地面積的 70%。
2. 維持生態平衡：列屬直接給付的農地中有 7% 以上的面積不可用來從事農業生產，應該拿來供做休耕地、景觀用地，以及形狀呈細長形態，且具有區隔作用的緩衝地等用途使用，以期能達維持生態平衡等政策目標。
3. 確保永久性的牧草用地：由於歐盟的農業中，畜牧產銷占有相當重要的地位；因此，確保家畜所需之牧草地能永續發展，為不容忽視的重要課題。
4. 積極發展有機農業：C A P 為防止生態環境遭到農藥等化學物質的污染，以及確保歐盟境內居民的健康，C A P 除了現行發展有機農業政策外，擬將辦理有機農業生產的農地及農民等，不論其農地面積範圍的大小或所投資金額的多寡，均能列為新 C A P 中之直接給付對象。

(四)新 C A P 的其他施政重點為：

1. 積極辦理提高競爭力相關事宜：處於歐盟財政困難的情況下，歐盟當局認為現階段的歐盟政策，應以強化整體性的競爭力為主軸，以期能達到化解當前政經的困境。因此之故，新 C A P 除了積極爭取確保預算金額外，宜增加研發所需的預算經費，以符實需。
2. 強化農民組織功能：目前的物流產業，正朝大規模企業化及國際化、銷售貨品多元化等方向快速展；而歐盟境內的許多農民組織，在物流方面的運作仍然處於單打獨鬥的狀況，其農產品銷售能力，無法與物流產業競爭的劣勢。

因此，CAP有必要積極辦理強化農民組織功能相關事宜，以及鼓勵從事農業生產的農民團體朝共同運銷等方向發展，以期能達到政策目標。

三、日本修訂「與食相關的未來願景」

日本於2012年7月19日完成「與食相關的未來願景」政策的修訂方針，其相關要點如下：

(一)主要的背景

在日本人日常生活中，常把「食」視為人生的縮影，且在「醫食同源」的理念下，飲食生活環境及品質的好壞，影響層面相當廣大且深遠。此外，也有人說「食」是農業的代名詞；因此如何將與「食」相關事宜予以妥適運用，除了能够確保日本國民所需糧食之安全且安定供給外，更能將與「食」有密切關連的農業建構成具有永續發展潛力的產業，進而達到提高農民所得、促進城鄉交流、確保自然生態等政策目的。因此之故，日本農林水產省主動邀請相關部會進行研商「與食相關的未來願景」的政策規劃，供做施政方針。而後，為了因應2011年311大地震等的變化需求，進行檢討並研提修訂此政策施政的施政重點，以符實需。

(二)主要的基本理念

「與食相關的未來願景」的基本理念有四：

1. 以充分活用地域所擁有的資源促進地域活性化：提供日本國民所需的「食」的農林漁村擁有生產農林漁牧產品、生質能源、風力、太陽能、自然景觀等資源；如果能予以妥善利用，可以達到促進農山漁村等地域活性化、減輕環境負擔、確保生物多樣化、提高農民所得等政策目標。因此，宜採以地域居民能共同參與的理念為主軸，積極建構與食相關的未來願景。
2. 因應包括亞洲經濟快速成長在內的全球化需求：日本的飲食文化具有相當豐富的內涵，但因長期以來未能在全球各地努力宣傳，以致於在國際上缺乏知名度；尤其隨著位居亞洲的中國、印度及東協諸國等的經濟快速成長，進而促使此些國家對於具有高品質且安全的農產品及其加工品的需求趨勢，隨著所得增加而增加的情況下，日本宜採取全方面的促銷政策，一方面積極將日本高品質的農產品及其加工品外銷到世界各地；另一面廣邀渠等到日本觀光旅遊，體驗日本各地的景觀及飲食文化，以期能達到促進國際交流及提高人民所得等政策目標。
3. 因應少子化時代的需求：長期以來，日本呈現國民平均壽命增加，但人口出生率逐年下降的趨勢，尤其在農山漁村所突顯出來的現象，更較日本整體平均來得嚴重，以致於農山漁村等面臨廢村的問題愈來愈嚴重，進而為日本的

國土保安帶來相當大的隱憂。因此之故，除了應訂定獎勵生育、振興農山村相關政策外，亦宜針對確保日本國民日常生活所需之糧食能够安全且安定供給相關事宜盡最大努力，以符實需。

4. 努力確保糧食安全及消費者的信賴：日本訂定「與食相關的未來願景」政策的主要目的是希望日本所需的糧食產銷，自農場至餐桌的末端消費，均能以科學的方法，訂定安全且符合日本國民健康需求的基準。此外，為了確保生產者、食品產業相關人員、消費者等，對於彼此間所提供的糧食安全能够產生信任感，宜採加強彼此間合作與交流等方式，努力推展與食相關的各項政策，以符實需。

(三)主要內容

日本於 2010 年 12 月所訂定的「與食相關的未來願景」政策，為內閣府(註：日本為內閣制的政體，其所稱之內閣府，相當於我國的行政院。)、總務省、法務省、文科省、環境省、國交省、厚勞省及農林水產省等機關共同辦理，並以農林水產省為主管機關的綜合性政策，希望能以下述的 10 個未來願景所描述的內涵，為日本建構未來社稷發展的方針。

1. 充分活用地域資源的六級產業化：由日本的政策金融公庫所調查的研究結果得知，迄至 2009 年止日本已有約 50% 的農民及農業法人已經辦理六級產業化相關事宜，且有 30% 則準備著手規劃辦理六級產業化相關事宜，充分顯示日本的農業界及其相關產業對於辦理六級產業化相關事且充滿期待。因此，如果未來能夠結合產官學界的力量，共同協助各地域積極推展六級產業化政策，並且充分活用地域資源，鼓勵農業與非農業進行交流及合作，則日本未來能够實現鄉村城市化的願景。
2. 以日本的飲食文化為主軸，積極推展與觀光、文化等相關的政策：由日本辦理觀光旅遊等單位所做的調查資料得知，到日本參訪的外籍觀光客中，有許多人是為了欣賞日本各地美景，體驗日本民俗及品嚐道地的日式美食；換句話說，日本各地的民俗及飲食文化，在國際上具有相當高的評價。因此之故，如果能將日本各界的財力及人力予以彙整，努力辦理發掘並且充分活用日本各地域的傳統美食及自然美景，研發並推展新的加工食品等事宜，則未來日本可以達到振興農業、促進地域繁榮、發展觀光、提升經濟活力等政策目的。
3. 積極辦理推展日本農產品及食品輸出相關事宜：由相關的研究資料得知，歷年來日本所外銷的農產品及食品，在國際市場上擁有相當高的評價。以香港為例，有 60% 以上的受訪者對於日本的農產品及食品的品質等方面，給予贊譽。因此之故，宜以「日本農產品輸出戰略」政策(註：2010 年日本曾訂定，至 2020 年止日本農產品及其加工品輸出金額達到一兆日元的農產品輸出戰略，供做促進日本農產品輸出政策的施政方針。)為基礎，對外積極辦

理收集各國對於農產品及食品等的輸入規範、廣邀世界各國的旅遊業者於其國內努力宣導日本美景及美食、透過外交手段使日本農產品輸出阻力降至最低等活動。對內則以鼓勵日本生產農產品及食品相關業者積極前往世界各地參加食品展，積極輔導具有外銷潛力的業者經辦輸出相關業務，廣泛收集世界各地農產品及食品產銷相關訊，並提供給日本國內相關業者等為主要政策措施。換句話說，以積極推展日本農產品及食品的輸出政策，供做提高日本國內農業及食品產業產銷的手段，進而成為促進日本經貿成長的主要動力。

4. 以促進城鄉交流為主軸，建構農山漁村的地域活性化：由農林水產省的調查資料得知，2008 年日本經由城鄉交流等政策的推展，促進城市居民主動前往農山漁村進行宿泊之旅的人數達 850 萬人次，且渠等再度前往農山漁村進行宿泊之旅的意願頗高外，更有許多城市居民也打算到農山漁村進行宿泊之旅。因此，為了能夠達到促進農山村的活性化、提高偏遠地區的就業機會、改善偏遠地區生活條件、充分利用地域資源等政策目標，宜以積極辦理城鄉交流相關事宜為主軸，鼓勵居住在城市裡的非農業人員積極參與農山漁村的各種活動，達到建構農山漁村活性的政策目標。
5. 引進並且擴增再生能源的利用績效：目前日本每年約有 800 萬公噸因疏伐森林裡的林木等所殘留下來的木質類再生能源尚未能妥善利用，且有 60% 的農業用水可供小型發電使用的水利尚未能妥善規劃。此外，更值得關注的是農山漁村擁有豐富的太陽能、風力、潮汐、地熱等再生能源，因缺乏有利的發展誘因，而使其研發呈現停滯的狀況，就日本整體性的資源利用來說，是一種相當浪費的行為。因此，宜從訂定利用各種再生能源所生產的電力收購價格等交易制度、研訂適合發展各種再生能源的政策措施、集合產官學界的人力及財力研發提升再生能源利用績效等方面努力，以期未來日本所需的總能源量之 10% 得由再生能源取代，進而達到每年減少碳排放量 2,600 萬公噸，促進地域經濟活性化等的理想目標。
6. 建構農業相關的環保機能：2010 年 10 月國際生物多樣化條約（C O P）在名古屋召開會員國大會時，對農林漁牧業及農山漁村在確保生物多樣化方面的貢獻給予相當高的評價，同時對於農林漁牧的生產在減輕環保負擔方面給予高度的關注。因此之故，為了促進農林漁牧業及農山漁村在防止地球暖化、建構可供循環利用的社會、維持生物多樣化等方面，能充分發揮其所具有的環保機能，宜採城鄉互助、農業與非農業共同合作的方式，努力推展與環保相關事宜，以期未來的日本能成為山川秀麗、物產豐饒的國家。
7. 促進醫療、看護等社會福祉相關事宜，積極與食、農進行合作：食與人體的健康有非常密切的關連性，為眾所悉知，尤其是在「醫食同源」的理念下，符合人體需求的食物是維持人體健康的必要條件。此外，由相關的研究資料得知，鼓勵養老院的長者從事種花等輕便型的農業活動，對於確保長者的身

心健康有所助益。換句話說積極辦理醫療、看護等社會福祉相關事宜，與食、農進行全方位的合作，可以達到開創藥膳類飲食、可使身體較虛弱者實現改善並且強化體質的願景，年長者因從事種花等農業活動，達到提高生活樂趣及降低醫療費用的支出，農業與各種產業間的全方位合作，可以實現農業永續發展等政策目的。

8. 建構日本全體國民共同參與的「生涯食育社會」：如果我們不知道自己進食的食物是何物？可能對我們的生命產生重大的威脅。從而言之，如果我們可以充分了解自己所攝取食物的來源、製作及保存方法、與其相關的飲食文化等知識，我們就可以活得更充實、更健康。因此之故，宜從建構「生涯食育社會」著手，辦理鼓勵日本全體國民體驗農林漁牧業產銷活動、重視家飲食生活習慣、積極參與學校食育相關活動、開發並宣導各地美食，經由料理教育提升飲食水準等計畫，以期日本未來的食育能朝口感俱佳且符合日本國民健康需求的方向邁進。
9. 積極推展「與食相關未來願景」運動：自古以來，人們常將「食」視為農業的代名詞；因此，為了使與食物相關的願景能朝欣欣向榮的方向邁進，除了積極辦理強化飲食文化相關事宜、鼓勵日本的老百姓養成吃早餐習慣、重視飲食與健康的關連性，也應彙集日本全體國民的力量，積極辦理促進日本農業能夠永續發展相關事宜，以期符合能使日本國民健康需求的日本農產品能不虞匱乏。
10. 建構整體性的糧食安全體制：提供國民所需的糧食能夠安定且安全供給，為政府應盡的責任。尤其處於世界各地天災頻傳及有害人體健康的黑心食品事件時有所聞的情況下，日本當局各部會應本著「行政一體」的理念，加強彼此間的分工合作，隨時掌握日本國內的糧食自生產至末端消費的每一個環節供需狀況，以及國際糧食供趨勢，並研擬因應對策，同時應該彙集日本各界的力量，努力建構體性的糧食安全體制，以符實需。

(四)修訂要點

1. 為了因應日本 311 地震引發複合式災難後之復原需要，在相關的願景中，增列與復原相關計畫，以期於 2013 年度裡能夠爭取到足夠的預算經費，繼續辦理復原相關事宜。
2. 為了能夠使「食」充分發揮其所具有的健康、教育、觀光等多樣化機能，以及檢視農業與健康間之關連性，並且積極推展藥材產銷事宜等業務，宜以重新調整「與食相關未來願景」政策中之施政計畫的方式進行，以符實需。
3. 積極辦理：(1)研擬保護農產品及食品產地標示制度之可行性，(2)研擬並且推展活用農產品新品種的育種權及商標權等相關事宜，(3)檢討 311 地震引

發複合式災難後之現行糧食安全體制是否符合實情之需等新政策計劃。