

加拿大農業政策架構－加拿大農業法案

張靜文

一、前言

加拿大農業政策架構(Agricultural Policy Framework, APF)一開始制訂的目的是為了要強化加拿大農業暨農糧部門的產量(Capacity)、產能(Capabilities)及獲利能力(Profitability)。由 APF 所制訂形成的農業政策，絕大多數都著眼於初級生產部門，並且獲致各種不同程度的成就與不足之處。最值得注意的是，農民所得的持續下滑。如果 APF 的目的是為了要一併強化加拿大的農糧部門，那就不應有任何一個部門被遺留在後。

對於生產者而言，初級農業政策應包括下面幾點：

- 1.創造一個能讓生產者迅速有效地因應消費者需求、市場資訊以及如同食品與環境安全之類的環境；
- 2.創造一個國內及國際化的生產者競爭環境；以及
- 3.加強生產者達成永續淨所得的能力。

對於整個農糧生產線，加拿大策略架構則如下幾點：

- 1.開創創新與發展的環境，用以鼓勵生產線(production chain)中的所有部門；
- 2.創造一個強大且活躍的農糧部門，以便形成整體農糧生產線之合理價值；以及
- 3.模擬評估農業未來的成長、發展以及多樣性。

上述這些內容之重點，本質上必須要先瞭解農業暨農糧部門對加拿大的顯著貢獻。農業對於加拿大經濟啟動具有顯著性的貢獻，提供加拿大將近 200 萬個、約佔加拿大總就業人口七分分之一的工作及就業機會；此外 2004 年加拿大農產品出口達到 265 億，其中有 60 億被用來平衡貿易，約佔加拿大貿易盈餘達 11%。

農業是加拿大鄉村社會的支柱，每年加拿大農業生產者支付約 20 億薪資給加拿大勞工，並花費 19 億於燃料、20 億在肥料、5.7 億在防疫檢疫與藥品、8 億在電子及通訊上，以及超過 3 億的租金和機器、設備與汽車之租賃。這些支出主要是發生在鄉村社會，並且逐步促成農業與經濟副產品和鄉村社會之交流。

最重要的是，農產業是加拿大人民高品質、安全以及順應環境而生之糧食供應者。在上一次加拿大進行的農業普查上，加拿大生產者在 2001 年花費 1.71 億於環境保護上。時至今日，生產者組織已經承諾要花費 220 萬在發展農產品食品安全政策上，但實施這些計畫之花費尚未計入各生產者的生產成本當中，估計大約每農場主必須分擔約 5000 元至 30,000 元不等。加拿大的農業生產者提供給加拿大高價值、高品質且安全的食品，以環境永續的態度對加拿大人民的健康做出貢獻。

農業是加拿大的關鍵產業，扮演支撐鄉村社會的角色，並在加拿大的經濟、健康和環境有關的食品安全上有良好的貢獻。然而即便農業如此重要，生產流程

與初級生產者連結中一項不可忽視之問題，是農業所得持續滑落；這意味著 APF 強化獲利的目標是失敗的。由於確保農產業維持強韌是加拿大國家利益之所在，對於整個農糧生產流程是如此，對於未來農業主軸之成長亦是如此，因此必須積極尋求解決所得滑落之道。

二、農業和農糧部門作為經濟啟動器

為了要使農業對加拿大經濟能有最大貢獻，農業經濟必須妥善啟動以便能適應各種現實生活上之變化。農糧生產線必須由最初至最後，都能與生產要素投入之供應者、相互一致初級生產者、加工業者、零售業者以及最終消費者一致。在生產線的每一個環節上，企業必須積極找出利潤，以便極大其生產和對經濟之貢獻。要能夠妥善啟動經濟，必須具備三項關鍵功能：

1. 關鍵功能之一：穩定的獲利

生產線中每一個階段必須能夠確保穩定獲利水準，來確保生產利得與收入。如果沒有這一項，一旦生產線中有一個部分卡住了，則生產線中的其他部分都會受到影響。這如同生產要素供給者需要有健全的生產者來購買其生產要素，而加工業者和零售業者則需要穩定供應產品一般，同樣的概念可以應用到生產線上任何一個階段，並且每一階段都有義務要共同合作以成功達成目標。

2. 關鍵功能之二：流動獲利最大

為了要使經濟啟動發揮最大的功效，能獲利的產品必須能在完整生產線極大幅度地流動。當生產線中每一階段均可穩定獲利時，將會有更多的產品透過生產線來流動，並移轉變成更高價值之利潤且增加對加拿大經濟之貢獻，而這種透過產品流動造成獲利的增加，則來自於需求及對消費者和貿易伙伴銷售量之增加。符合消費者需求之訂製產品，發展出連結消費者和生產者之新市場和橋樑，加工業者和零售業者將會極大化現有與新的市場契機。

3. 關鍵功能之三：交易成本最小

在生產線中的每一階段，農糧生產伙伴必須互相兌換產品以使供應至最終消費者之產品最多。然而不可避免的是，生產線中生產伙伴之交易成本持續上漲，這些交易成本可能來自於價格制訂、減緩風險、品質保證、疾病、尋求穩定供給以及尋求穩定的買家等等。每一筆交易成本都會弱化經濟啟動之強度，因此致力於減低農糧系統中的交易成本是每人都必須致力的工作。

最後，大多數加拿大農糧生產線有越多階段能夠自行維持，就有越多的價值被留住用以創造就業並推動農業之經濟成長。在使產品流動獲利最大、確保生產線中每階段是健全的，且交易成本最低時，農業經濟啟動自己本身便會達到最大的功效。

特別是在農民所得的議題上，十分清楚的是生產者本身必須具有偉大獲利的能力，才可達到強化所得的目標。然而，對於初級生產者而言，單獨提升自身之所得並非其在生產線中最有利的行動——生產線中接下來的階段創造了生產者產

品之需求，但前一階段則是提供生產投入以供生產。為了要強化所得，強大並成長中的加拿大農糧產業，在生產線的每一階段都必須是健全的，同時也是初級生產者生產產品時讓需求最大所必須的條件。

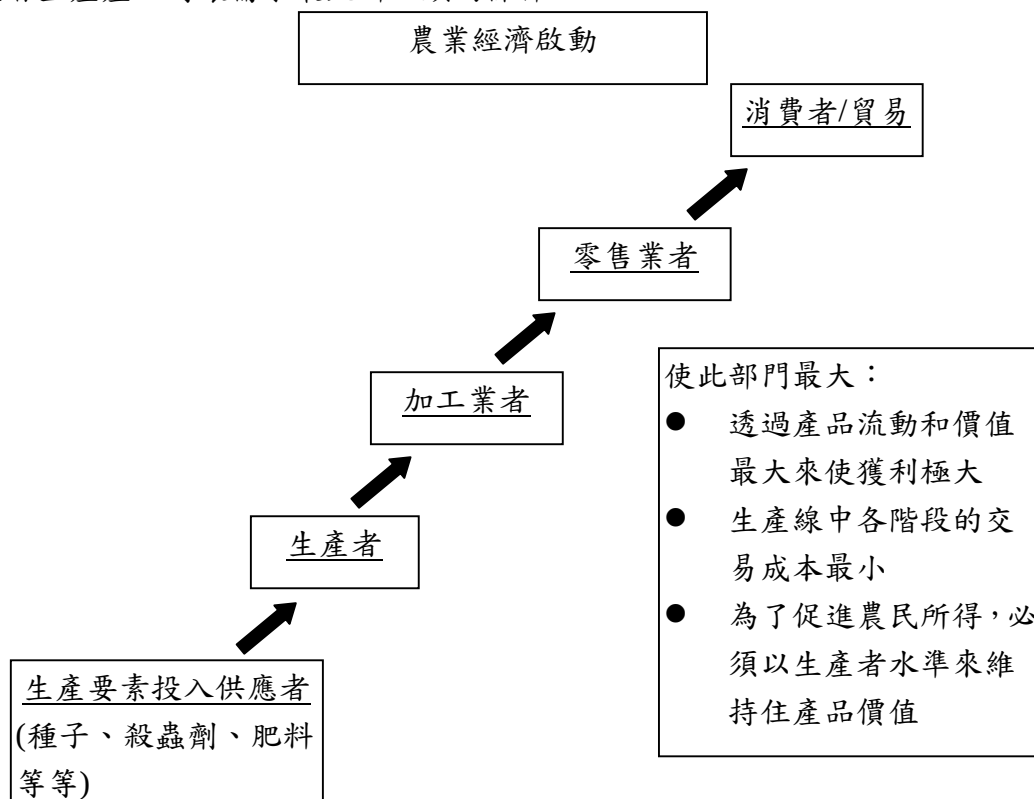


圖 1 農業經濟啟動

三、現有的農業政策架構

在許多方面，既有的 APF 已經嘗試朝向這些目標發展。APF 希望發展出產業圓桌會議以降低交易成本和市場極大化，並發展 Roundtables 工業降低交易費用並且使市場最大化。APF 也尋求透過初級生產水準之給付，來降低交易成本，並透過 BRM 政策來減少生產風險。部分再生政策則是是用來發展加工業的成長、市場開發與投資；然而這些創新是否能夠一同運作則是一大問題。

另一個問題是，APF 的環境和食品安全主動用來發展加拿大在環境和食品品質的行動，實際上是否符合消費者需求以及透過生產線產品的流動來增加利潤？在此階段加拿大農業政策中的環境和食品品質政策的確增加了農民的成本，但是否增加了農業收入來沖銷這些成本也值得質疑，況且這種策略性強化措施是否真的能讓生產者提升其在世界市場之競爭性也需要考量。

此外企業風險管理政策是否能依據生產水準提供適當的給付，以確保附加價值活動的穩定供給？現在的 APF 協助支持生產者，但現有的 BRM 政策是否能夠發展出策略性成長，或當生產者遭受到持續性所得下滑時給予簡單的協助也是一大問題所在。而現有的再生政策是否能提供策略性給付以使生產線之產品能夠符

合各方面的需求？發展出關鍵新市場是產業成長的主要關鍵，現有的再生政策是否能提供環境友善的研究和創新，以便發展出關鍵市場也是問題之一。

最重要的是，現有的 APF 是否能夠形成強韌、成長和具獲利性的農糧產業？這些答案是否定的，現行的 APF 並無法達到上述的目標。現在加拿大的農業政策架構進程已經接近終點，但還有大批工作需要執行。所有政府單位和產業必須共同合作來發展出新的農業架構，策略性地緊密配合抽絲剝繭地解決問題以達到強韌、成長和具獲利能力農業產業之目標。

四、發展新的策略架構

加拿大農部(Canadian Federation of Agriculture, CFA)對新的農業政策架構(Agricultural Policy Framework, APF)提出建議，認為未來應著重在建立起強韌、成長及具獲利性的農產業。新的農業政策架構應該透過價值鏈來使可獲利的產品流動最大，以便加強經濟啟動並透過系統達成交易成本最低之要求。此外新的 APF 應該在提供給付於農業環境管理、食品安全政策以及來源追蹤系統之發展上，繼續先前的政策與工作。尤其重要的是，新的 APF 必須能強化初級生產者從市場上獲得穩定所得的能力，這對初級生產者而言獲利能力是基本的要求。

這裡我們定義農業政策的三個面向如下圖所示。

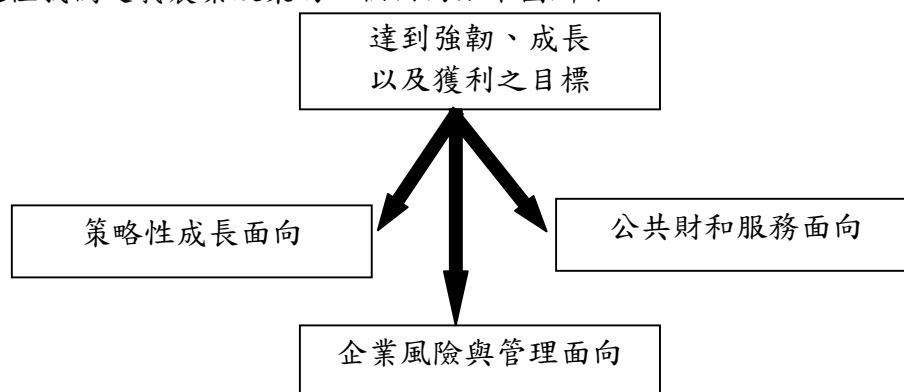


圖 2 新農業政策架構之三個面向

每個面向定義了農業政策中各種各樣的角色，但是必須瞭解的是特定政策之交互作用，以及其對於整體農業之間的作用。比方說環境政策雖是致力於公共財，但在國際市場上也能使力；透過市場來發展出使生產者達到強化所得之工具，也有助於鄉村發展；至於企業風險管理政策則提供策略成長的穩定基礎。然而個別來看，每一個面向之政策都有其具體的目的，如環境與食品安全政策的主要目標是有助於發展公共財，企業風險管理政策則是為了在無法控制的下降趨勢中提供給生產者穩定性。過去原來的 APF 忽略了發展使經濟成長之策略性政策，由於研究和創新是形成經濟成長的一環，對於某些可再生政策之投資如 PAVE 發展成長計畫亦可發展經濟成長，但是大體上而言 APF 忽略了一項強大、具協調性的機制來發展農產業。因此除現有的公共財和服務以及 BRM 面向外，亦新增

策略成長之新面向。

(一)公共財和服務面向

加拿大生產者提供高品質、與環境密切關連的食品給加拿大和全世界民眾。加拿大生產者與社會密切合作，以達到一定的環境和生產目標，並且致力於促進生產和消費者需求彼此之聯繫。相關內容包括：

1.環境

環境方面之政策內容，包含(1)環境財和服務；(2)環境管理和棲息地保護；(3)碳限制/減少；(4)病蟲害管理；(5)營養管理；(6)動物福利系統，以及(7)具風險之品種等七類。

2.食品安全和食品品質

至於食品安全與食品品質方面，則包括有(1)食品安全系統；(2)來源追蹤系統，以及(3)動物健康系統等。

這些行動為大多數的加拿大人提供商品與服務，並對公共財有所貢獻。然而要推動這些政策的費用，無法僅被當作是農場收入之縮減。因此，上述這些政策要能推動，必須有兩項重要前提，亦即：

- a)如果是用於消費需求，則生產者必須能夠將費用移轉到消費者身上；或是
- b)如果對社會而言是一項公共財，則社會中的大多數應當支付此一代價。

生產者對於產業之貢獻以及提供環境和公共服務給加拿大民眾等行動，應該被獎勵。這有賴加強初級生產者的能力，以渡過產品透過價值鏈給最終消費者和發展提供公共服務之因應措施所導致之成本壓力。

新的農業政策架構建議加拿大政府應與產業合作來發展一項分離政策，該政策是設計用來涵蓋所有環境上的、食品安全以及其他公共財貢獻所導致之成本。可供選擇的土地利用服務(Alternative Land Use Service)是初級生產者對於生態環境貢獻的例子之一，分離政策是與 WTO 綠色給付政策、美國的自然資源保育政策(Conservation Reserve program)、歐盟的 CAP 改革法案都是一致的。

新的農業架構更進一步的是要體認農業和農糧部門對於鄉村社會所扮演的關鍵角色。由農產業所形成的經濟活動，是鄉村發展的中流砥柱，也是持續穩定鄉村社會的關鍵。新的農業政策架構必須瞭解達到強化鄉村社會即代表了堅固的農產業這個事實。

最後一個新興的議題正在發芽，也就是水資源。水資源是在加拿大農糧生產與農業經濟貢獻中相當關鍵的資源。水資源是一項基本的資源，必須被平衡使用。然而相當清楚的是，加拿大水資源因加拿大人民和農業的優先使用而必須妥善地加以保護。

(二)企業風險管理

企業風險管理政策是設計當生產者遭受到事前沒有預期的損失時，BRM 政策將提供給付給生產者使之回復以往的水準。這些政策包括：(1)所得穩定和災難救助政策；(2)生產保險；(3)自我指導的生產保險；(4)單一專門的政策；(5)野生動物危害；(6)保證給付；(7)企業終止，以及(8)其他等八類。

農業生產者面臨特別的生產風險、害蟲、疾病、霜、乾旱、風和洪水。生產者也因為價格不穩定、預期或非預期的關稅與非關稅障礙之風險，而面臨更進一步的市場風險。由於特別的危險，因此需要特別的風險管理工具。BRM 政策的協商和改進必須持續地改善企業的擔負能力、預測能力以及因應能力。此外該政策必須能支援整個國家的平等原則。生產保險必須擴大到能涵蓋家畜和園藝生產者。然而，必須接受 BRM 政策不一定能夠達成強韌獲利和成長之目標。BRM 政策並不發展長期穩定成長，而僅發展穩定性。為達成成長與增加所得，必須仰賴除 BRM 以外之工具。

(三)策略性成長

建立強韌和成長農業的關鍵，是透過策略性投資。若說 BRM 政策是極端保守的政策，那策略性成長面向政策便是極端前衛的政策。再次，使農業的經濟啟動最大化，策略性政策必須確保所有的參與者，包括初級生產者等均可以獲利，必須透過農產品的流動及交易成本的最小化來使獲利最大。其中有很多組成部分可以被結合起來，包括：

1.生產者維持獲利之能力與議價力

(1)促進和提供給付給生產者合作團體在發展/原料產品和附加價值之共同行動，例如 FIMCLA，一項合作投資計畫，即為管理供給或其他合作機制之共同策略。透過合作和共同策略，生產者能發展生產規模、練習供給控制、降低交易費用透過市場議價力來達到規模經濟以及增加所得。加拿大的農糧產業正專注於達到相同的目標。而為了達到改進農場收入和穩定鄉村社會的雙重目標，加拿大生產者必須透過合作規模和共同行動來取得達成公平議價能力之工具。

(2)透過協調 PMRA 來提升農業生產投入之競爭性，持續對自用進口、初級和公共研究給予給付。

(3)改革競爭法案(Competition Act)以使拒絕經營和濫用支配活動(Refusal to Deal and Abuse of Dominance activity)降至最少。

(4)持續維持生產縮減、生產者定價和進口控制三個面向的供給管理。

2.貿易

繼續尋找建立公平、更有效率的貿易規則，以及促進出口機會，同時維持加拿大的能力已提供有效的運銷架構和必要的國內政策。

3.改進規範之效率

(1)殺蟲劑和動物產品規範之協調。

(2)考量勞動力、健康和環境使加拿大具有最大競爭力的現代化規範。若加拿大生產者預期可以滿足各式各樣的要求，將會要求對進口品比照辦理加以規範。

4.基礎設施之策略性投資

改進必要的基礎設施有利於經濟成長與降低交易成本。

(1)交通動線之改進，便於農產品運銷的鐵路或糧路。

(2)水基礎設施之建立，以確保附加價值活動有足夠資源可用。

- (3)分級/來源追蹤等運銷工具以確保品質和減少品質核可之交易成本。
- (4)強化聯繫，用來促進農產品之運銷，以便符合供需雙方之要求。
- (5)透過教育確保需要的技能夠強大並且合於農業食品環境的改變。
- (6)建立勞動規範以確保足夠的勞動供給，以及降低因尋求勞動力所造成之交易成本。
- (7)創造青年/重建之誘因，如更新獎勵和投資到年青人進入農業。

5. 農業暨農糧部門之研究/創新

由於加拿大是一個出口導向的國家，因此具備領導技術是甚為重要的。不僅僅在食品方面，也在健康產品、可再生能源和其他非食品的產品也需要加以發展。新產品、生產效率、運銷和技術性管理是確保加拿大生產者在國際上具有競爭性的基礎。現有的 APF 的目標是在提供強韌的研究與創新之環境，而非公共對研究之挹注之不穩定以及初級研究的困境。因此新的農業架構必須保證能夠有足夠的資金用於公共研究，並給予稅務和投資的優惠以創造能在初級農業水準上，乃至於生產線中各階段促進研究和創新之環境。生產效率更好以及研究發展出新的市場，將可以進一步增加流動產品的價值，也可以形成經濟成長。

6. 強化消費者與發展強韌市場之聯繫

任何產業在最後都必須瞭解並整合生產以符合各方面之需求。初級農業和生產線必須增加因應聯繫消費者需求和尋找新市場的能力，同時也必須發展出促進消費者和購買者之間的聯繫，並提升/發展生產者直接運銷之機會。

此外市場之發展也必須具有遠景，因為農業雖為糧食的供應者，但在農業發展的過程中卻發展出各式各樣的非農業產品，例如再生性能源、纖維和保健食品等，展現出發展過程中的多樣性。

國際上，加拿大農業和糧食國際政策必須能夠給予相當大的給付來推動。開發新市場機會將會增加國際上對加拿大產品之需求，而市場發展的主要關鍵即是投資。

至於在國內，CFA 提出一個綠色標籤(Green Label)的概念，是在加拿大國內用來增加產品附加價值的一種標籤，這種標籤說明產品是(1)在加拿大生長和加工，(2)嚴格的加拿大標準說明此產品是具有高品質、安全且對環境友善的，以及(3)加拿大政府提供保證價格給生產此產品的加拿大生產者。這樣的一個運銷政策目的是在尋求符合那些展現出對購買加拿大產品具有高度興趣，且對能客觀對待加拿大產品之消費者需求。透過連結加拿大產品和加拿大人對品質、安全和環境之要求，這樣的一個標籤將可以在加拿大市場達到最大的價值，最好的時候甚至可以在爆發狂牛症後，增加 5% 的加拿大牛肉消費量。加拿大消費者展現出對加拿大生產者的強力支持，且綠色標籤的觀念將可使消費者需求和生產者彼此間緊密連結在一起。

7. 從頭到尾附加價值的策略性投資

由於新技術的發展，農業需要利用策略性投資來刺激農業附加價值。附加價值策略性投資行動是否可以拉抬產品產線從頭至尾的需求？若與強大的消費者

團體連結在一起，從頭至尾的給付意味著需求機會的發展，也就是將產品透過生產線拉到符合需求的水準。此類給付活動的例子包括：(1)資本投資；(2)低利貸款；(3)優惠稅率；以及(4)市場開發。

具體的策略性消費產品應該加以定義並發展出來。透過這些策略性產品投資和發展穩定的農業附加價值，將可確保國內需求可以滿足市場成長時之供給。

8.從下至上投入和產出的策略性投資

與將產品拉到最頂點的投資並存的，是農業需要一項從下至上的策略性投資。為了給加拿大的附加價值活動給付，附加價值活動必須要能夠確保供給在競爭價格下之穩定性；若發展由上至下的產能，在無法確定供給和生產要素投入之穩定性時，將僅只能發揮極少之功效，但整個生產線必須被支持往成功的方向前進，因此此類之支持給付包括有：(1)現金提升政策；(2)對於農業投入要素之PMRA/研究的改革；以及(3)目標給付。

新的農業政策架構建議加拿大政府應鎖定由下至上的給付政策，來達成策略性產業的強化和成長，以便能夠提供附加價值活動成長的堅固礎石。舉例來說，加拿大政府最近已經認定酒精的生產是一個策略性的由上至下的投資。然而為了要在新的創新環境中成為領導者，必須加速完成加拿大農業策略性給付到整個價值鏈中，如加工設備的資本投資、由下至上給付以提供投入供給的穩定與競爭性、妥善完備之規範、強大的市場開發以及著重在效率獲利之研究上。一旦策略性部門被確定出來，將透過強調整個價值鏈之給付、由上至下和由下至上發展出農業的強韌、成長和具獲利性。

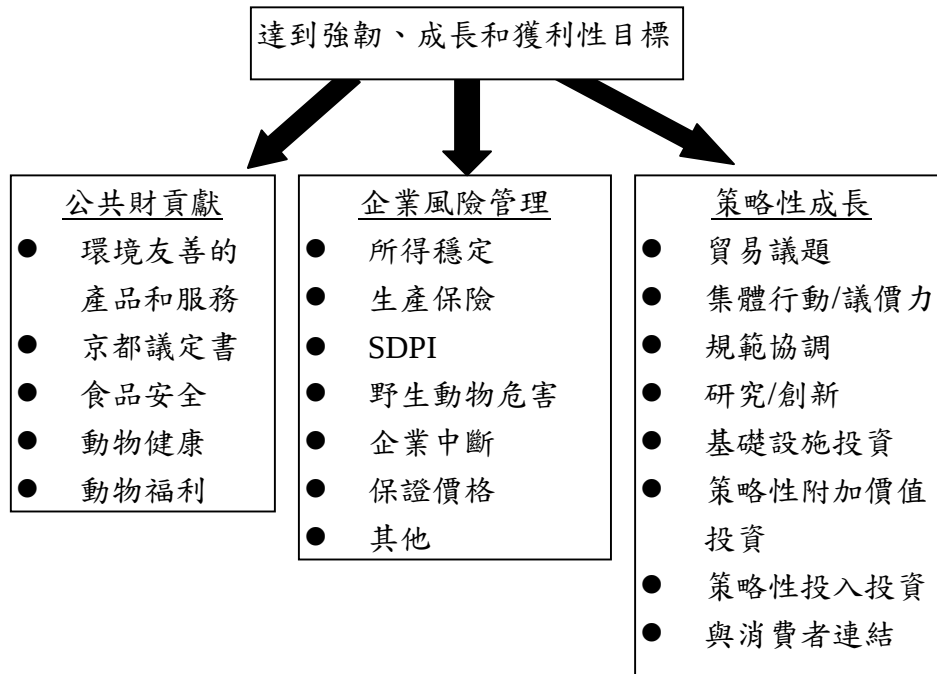


圖 3 達到農業強韌、成長和獲利之策略

透過投資農業經濟以策略性提升農民所得

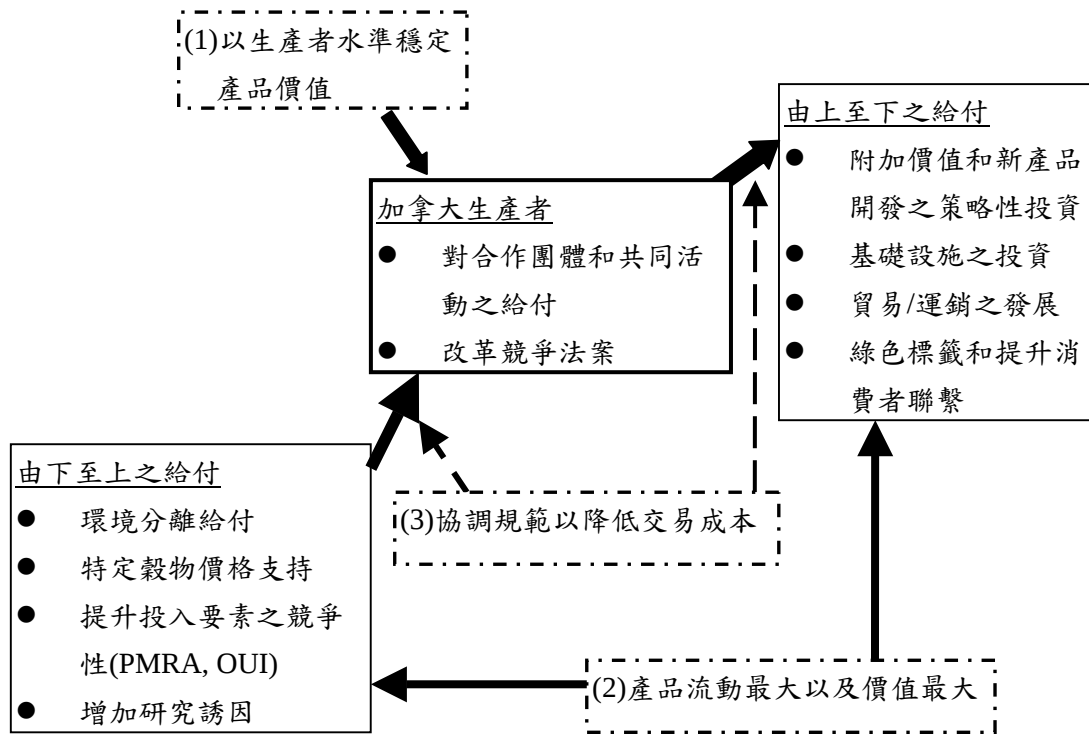


圖 4 透過投資農業經濟以策略性提升農民所得

總而言之，新農業政策架構建議應共同行動，以提供整體價值鏈之給付來使農業達大各方面的最大化。強化消費者聯繫以符合消費者需求、市場發展、投資策略性附加價值產業和基礎設施，都必須同時動作，透過產品流動從生產線底層拉至最上層，達到增加獲利之目的。分離給付、BPM 政策、自用進口品和目標給付法案等，則是用來確定穩定、品質保證、安全和對環境友善供給之附加價值活動，此類給付之增加使農產品可從生產線的底端向上提升。最後，對合作團體、共同行動和能力強化等的給付，則用來達成生產者從市場獲取穩定收入之目標。

同樣地，農業政策必須和建立一套強化和成長的架構一起進行。政策可以策略性地投資在部門發展新技術和新市場上，政策也可以增加農業對加拿大經濟的貢獻，以及達到初級生產者轉型成為具獲利能力之生產者。也因此，新農業政策架構大力主張加拿大政府應與農業建立真正的伙伴關係以為全加拿大人民謀求福祉。

參考文獻

1. Canadian Federation of Agriculture, “APF II - Achieving Strategic Growth for the Agri-Food Sector”,
<http://www.cfa-fca.ca/upload/APF%20II%20-%20Strategic%20Growth%20for%20Agriculture%20-%20Draft7.pdf>