

2008 年美國總統候選人農業政策政見之剖析

陳嘉麟

一、前言

本(2008)年係美國總統選舉年，分別由共和黨馬侃(John McCain)以及民主黨歐巴馬(Barack Obama)兩位候選人參選。前者以保守的經濟政策的立場著稱，後者則以揭櫫自由派「改革(Change)」為號召，由於兩者的立場不同，加以近年來在美國內外環境更迭下，預期美國內外的施政方向，會有新的景象。

在農業施政變遷方面，包括面臨多年來 WTO 杜哈回合談判進展受挫；美國與貿易夥伴洽簽完成的自由貿易談判草案，受到國會議員對影響國內就業及降低環保標準的關切，尚無法完成立法的作業；「2008 年農業法案(Farm Bill)¹」補貼的對象，無法落實到真正需要補貼的家庭農場；加以，近年來農產原物料價格飆漲，石油每桶價格一度大幅上揚至 140 美元以上，目前雖已回跌，但糧食危機及永續能源的議題持續受到關注等，兩位候選人對前揭議題有不同的看法，或是不一致的優先順序，故有必要先行分析馬侃及歐巴馬的農業政策政見，比較兩者的差異，提出台灣值得關切的重點，供關心台美農業政策發展人士之參考。

二、共和黨候選人馬侃的農業政策政見

共和黨提名候選人馬侃本年 5 月 15 日，向國會遞交書面資料，反對美國農業法案²認為部份預算編列浮濫，有與利益團體掛鉤之嫌；在書面的競選文宣上，則批評現行聯邦法規，對生質酒精燃料用油補貼的不當，將引起食用玉米與燃料用酒精之競爭，造成全球糧食的危機。據評估，無論是馬侃的支持者或是反對者，咸認為，前揭的立場，恐將喪失美國中西部農業州的選票；黨內同志亦擔心不符合選戰的策略的利益。馬侃一向耿介的風格，即使在選舉的敏感時候，仍然表露無疑。馬侃主要的農業政策政見如下：

¹ 美國農業法案 (H.R. 6124, Food, Conservation, and Energy Act of 2008; H.R. 2419, Food and Energy Security Act of 2007) 簡稱 Farm Bill，每隔 5 年修訂一次，本(2008)年農業法案經參眾兩院通過後，遭布希總統以全球對農產原物料需求殷切，物價飛漲，以及削減貼額度為由，予以否決退回參眾兩院重審，惟參眾兩院 6 月間仍以超過 2/3 的多數票通過。

² H.R. 2419, the Food and Energy Security Act of 2007。

（一）為美國農產品打開海外市場

美國農業資源稟賦豐富，農產品競爭力強；在科技創新研發，食品衛生管理已臻國際水準下，為考量美國農民最大的長久利益，應全力開拓美國農產品的海外市場，擴大農產品外銷業績。同時，為確保美國農民在「公平的價格(fair price)」下，維持高度的競爭力，未來將與國內外農業產業團體領袖，共同討論，確保農業貿易議題的進展，開拓海外市場，以及加強辦理農產品海外促銷活動。

（二）建立「公平貿易(fair trade)」的策略

確保美國研訂的農業貿易政策，符合雙邊，區域，以及 WTO 的貿易協定外，同時，責成貿易夥伴比照辦理；無論是在現行，或是未來的貿易規範，貿易夥伴均須履行公平貿易的承諾。另外，透過削減國際貿易障礙，以及改進全球市場秩序的努力下，呼籲全球重視糧食危機。目前已有 153 會員國的 WTO，在杜哈回合談判下，必須削減全球貿易障礙，減少貿易扭曲的補貼，期能提供一個在穩定的價格下，消費者有能力負擔的糧食平台。目前 WTO 杜哈回合談判沉寂多時後，再度洽商的結果，仍未達成協議，美國未來將扮演積極的領導地位，恢復談判，達成協議。

（三）支持美國農業風險管理計畫

當農產品生長或收穫期間因乾旱、洪水等天然災害遭受損失時，政府必須履行協助農民渡過難關的諾言；未來將代表受災農戶，針對現行的作物保險計畫、「反循環價格的所得給付(counter-cyclical income payment)」³，以及直接給付的計畫，進行合理的改革，期能建立一套完整的天然災害的保護制度。

（四）農業法案補貼的對象，必須限於確實需要協助的農民

反對任何包含有特別利益的優惠，或是任何形式的商業性的福利補貼⁴。未來農業政策必須在共同理想(common good)下，協助小農成功的發展，農村社區得以繼續生存，或是重新繁榮。另外，反對政府編列數百億預算用以補貼大規模的商業化農場，具體而言，未來平均年所得超過 20 萬美元，以及平均淨資產 2 百萬美元的農場，不得

³ 本措施旨在紓緩農產品受到循環價格波動的損失；始於 2002 年農業法案，用以取代 1998 年市場損失給付計畫(market loss assistance payments)。以過去生產歷史記錄為計算給付基礎，與現行生產水準無關。

⁴ 本年係美國總統選舉年，由於農業法案，攸關美國中西部農業大州，以及全美 1,054 利益團體的利益；McCain 公開反對該法案的立場，被外界視懷疑是否為合理的選戰策略。

享有政府的補貼；另外，舉凡毛所得超過 25 萬美元者，則必須限制補貼的水準。

商業化的農場不得接受政府的補貼，以確保中小農得以獲得政府合理的保障水準，同時，建立合理分配稅收資源的公平性。有錯誤瑕疵的政策，包括，扭曲市場價格機能，人為的操縱市場價格；或是違害消費者食品安全者等，未來必須檢討後中止推行。

（五）支持「21 世紀綠色革命計畫」

為了培育使用較少的土壤、水等天然資源的動植物品種，未來將要求持續推行作物科學的基礎研究計畫，責成美國農業部密集的培育抗旱的，高產量的品系，期能在惡劣的環境下，提高單位產量，並用以宣示對抗全球糧荒，以及全球溫室的效應。在保育計畫方面，則加強協助美國農民管理農地環境，以及保育野生動物與河川資源。

（六）恢復農村繁榮，改進農家生活

主張農家要享有低賦稅、有活力的經濟環境及市場；推動網路等高科技的普及，宣導天然災害的保護計畫；建立健康保險的選擇權及擴大普及性；加強教育品質的改進，以及建立農民退休後的保險制度等。

（七）對抗國內的貧窮問題

為應付高物價時代的來臨，避免影響真正需要協助的窮人的生活，支持「食品及營養計畫」，以及建立「緊急救濟計畫」；未來，發行糧票的購買力，要配合食品價格上漲的步伐調整；提倡國人健康的飲食計畫，補助國內蔬果產業團體，辦理推廣全國性的行銷計畫。

（八）反對生質酒精的補貼計畫⁵，避免加速全球糧食的危機

按美國 2007 年的立法規定，未來將有 25% 的原屬於食品系統下的玉米數量，流用於生產，享有政府補貼的酒精；除非採行有效之防止措施，否則至 2015 年時，估計玉米酒精 150 億加侖，將成為工業或汽車的燃料用油；因此，在人類食用玉米及燃料酒精的競爭下，恐將加速全球糧食的危機之來臨，影響美國及全球經濟正常的發展，未來必須要求美國環保署解除或重新修訂前項規定。

三、民主黨候選人歐巴馬的農業政策政見

歐巴馬以在野黨的身分，批評執政黨的施政缺乏績效。渠認為過去多年來，執政黨對家庭農場沒有助益的農業政策必須中止，否則未來農業及農村社區的發展，將會與其他行業發展的差距越來越大；在貿易涉外事務方面，任何國際多邊及雙邊貿易談判洽簽，均須有助於強化美國的經濟活動，以及創造美國的就業機會，舉凡對美國經濟有

5 McCain 反對美國聯邦政府對生質酒精的補貼，已受到來自 Iowa, Illinois, Minnesota, Indiana, Ohio, Wisconsin and Missouri 等生產酒精州的黨內外團體的關切。據分析，McCain 的立場過於偏向過去共和黨主張的供給面的經濟制度。

害之貿易協定，不予支持。

在國內事務方面，由於多年來美國農場集中合併，耕種或養殖規模效益擴大的結果，占全美農場數僅 10-20%之商業化農場，控制全美 80-90%的產量，使中型以下的農場，不易獲得公平性的競爭，以及享有合理的價格的機會；另外，由於畜牧事業生產集中的結果，除了小農場無法公平競爭生存外，更製造數以百萬噸的排泄物，汙染河川生物，魚肉品殘留物增加，影響大眾衛生安全；加以，農村社區地處偏遠，無法獲得足夠的公共建設及高品質的健康醫療人員與設備，在學校的教育品質也相對低落。有鑒於此，渠提出改革美國農村及農業政策的立場：

（一）爭取公平的貿易協定

未來洽簽國際貿易協定，必需建立在維持美國人工作機會的基礎上，考量勞工及環保的標準；以中美洲自由貿易協定為例，因為該協定無法達到勞工及環保的標準，因此，堅持反對的立場不變。另外，要求 WTO 落實執行貿易協定，舉凡貿易國有不公平的補貼，以及非貿易障礙的措施，必須全部撤除。又，北美洲自由貿易協定執行多年來，傷害美國利益，主張與加拿大及墨西哥，展開談判修訂。

（二）確保家庭農場的經濟機會

1、建立家庭農場可靠的安全網

美國農業法案必須提供家庭農場有穩定性，以及可預測性的支持措施；農業補貼的額度不得超過 250,000 美元，用以排除補貼大規模商業化農場的資格；同時，要防止大型農場，以假分割生產作業的方式，藉家庭農場之名，領取實質的補貼。

2、預防對家庭農場不利的反競爭的行為

支持「禁止肉品加工廠控制畜牧場的管理計畫」⁶，大型的加工廠如果控制上游的農牧場，將會操縱市場的價格，有歧視個別的牧場的嫌疑。未來將主張加強反托拉斯法，保護生產者權益，確保農民享有公平進出市場、自行決定生產的行為，以及享有透明價格的權利。同時，責成環保單位，加強管理大型畜牧場的排放污染，嚴格執行排泄物管理計畫，並支持畜牧場推行週邊美化環境計畫。

3、鼓勵產地來源國標示，發展在地健康的農業

⁶ 為防範美國畜牧事業垂直整合，企業化的大型加工廠，控制上游的家庭農場，影響小農零售價格分得比率。美國會早於 1921 年立法「Packers and Stockyards Act」；惟多年來，成效不彰。

首先，重視食品安全，執行農產品包裝必須標示「產地國」的規定，俾消費者可以區分國產品及進口品；同時，鼓勵發展有機健康農業，協助農民取得國家有機認證，以及發展郊區的在地農業計畫，以及協助地區性農業食品通路，減少食品運輸的里程；另修訂作物保險計畫，不得有歧視有機產品的規定。

4、培育青年農民計畫，支持永續農業

創立青年農民培育計畫，用以吸收及訓練下一代的農民；並施予減稅的誘因，供青年農民自購農地。鼓勵與地主建立夥伴關係，用以共同保育農地；提供誘因供農民與地主，共同執行永續的農業，保育溼地、草地以及森林。

（三）支持農村社區經濟的發展

1、支持小農事業及網路發展

推動合作運銷先驅計畫，提供農民融資，用以建立高附加價值的事業，包括小型加工廠計畫，期能在農村社區內，建立小型企業事業，繁榮農村經濟。同時，推動農村社區網路計畫，協助農村社區能享有現代化的網路通訊設備，包括提高寬頻網路，以及電話的普及率。

2、推廣再生能源的利用

推廣農村地區再生能源的運動計畫，未來農村地區生產更多的生質燃料，利用更多的風力能源，進而創造更多的就業機會，協助農村經濟的轉型。

（四）改進農村地區生活品質

1、改進農村醫療設施

由於農村相較都市地區，無法獲得足夠醫療設預算經費，未來將建立一個更公平的給付補償計畫，包括對願意赴農村地區服務的醫生及護士，給予更寬鬆的貸款計畫；以及建立遠距醫療網路計畫，保障農村地區的醫療品質，加強年長者或窮人的社會福利制度。

2、改進農村教育的水準

提供資優的老師下鄉服務的誘因，包括增加薪俸等；同時創立「農村復興計畫」，吸引青年人下鄉發展；同時對有意願參與協助農村發展計畫的大學院校，增加研究及教育經費，另外，協助農村公共建設的升級，包括興建規劃農路、橋樑、水壩、自來水，以及航空線路等。

四、兩位候選人主要農業政策政見之比較

（一）在農業法案方面

馬侃反對 2008 年農業法案。由於該法案總經費可能高達 2,890 億美元，將超出政府預算 100 億美元；在糧食價格創下歷史記錄下，反對誘導大量食用玉米，轉投入生產酒精燃料；反對美國對外要求貿易夥伴履行杜哈回合公平及自由貿易的原則的承諾，卻允許國內棉農接受補貼後，向國際市場傾銷；農業法案補貼對象並非真正需要協助的家庭農場，而流入年所得超過 20 萬美元，淨資產 2 百萬美元的大規模的商業化農場。繼續以補貼經費 20 億美元，以及維持高關稅的水準，保護砂糖業者利益，徒增消費者支出，與生產砂糖酒精的成本，違背減少依賴進口石油的宗旨。

相對於馬侃的反對，歐巴馬除要求對每受補助農戶補貼的額度不可以超過 250,000 美元外，未見有明顯的反對。經查，農業法案經布希總統否決後，美參議院於 5 月 22 日，以及 6 月 18 日接續以超過 2/3 的多數⁷，投票通過；惟馬侃，與歐巴馬均予以棄權，並未投票。

（二）在農業貿易及洽簽協定方面

馬侃以積極的態度，說明美國農業競爭力強，為維護美國業者利益，應主動爭取農業貿易協定的洽簽；同時主張國內補貼措施，要符合 WTO 相關協定規定；貿易夥伴則應依其洽簽協定，降低關稅，消除貿易障礙；以及履行公平貿易的承諾。

歐巴馬則有鑒於過去協定之洽簽結果，忽視勞工及環保問題，非農業部門受到國外大量進口，造成失業人口增加等問題日益嚴重，主張 NAFTA 應該重新討修訂之。目前，美國與哥倫比亞、南韓、巴拿馬、秘魯等四國自由貿易協定，雖已經完成談判作業程序，惟尚待民主黨掌握多數的國會表決。未來與美洽簽雙邊，或區域協定的進展過程，可望相對複雜冗長。

（三）補貼生產質酒精的爭議

馬侃以為，大量食用玉米在補貼的誘因下，轉於生產酒精，將加速導致全球糧食的危機之來臨；在農產原物料高漲時，全球糧食生產及分配問題，未有效解決之前，燃料酒精生產問題，宜採不會影響糧食價格的手段來解決。

歐巴馬則支持補貼再生能源的發展，包括以玉米生產酒精外，另主張發展高科技，以雜草類(switchgrass)，及木屑為原料，生產纖維質的酒精(cellulosic ethanol)，預計在 2013 年，達到 20 億加侖的目標。

（四）保障小農事業的發展

歐巴馬重視小農家庭農場的經濟機會，包括建立家庭農場可靠的

⁷ 美眾議院則於 5/12 日， 6/18 日，以超過 2/3 多數通過立法。

安全網；禁止大型的加工廠壟斷下游的小農牧場；鼓勵產地來源國標示；發展郊區健康的農業；培育青年農民計畫；支持農村小型加工廠事業計畫，以及創立「農村復興計畫」，吸引青年人下鄉發展等⁸。馬侃雖有提及照顧農村及家庭農場發展，惟沒有歐巴馬政見完整。

五、結語：對台灣的啟示

2008 年兩黨推薦總統候選人的條件，比較歷次候選人，可能是差異性最大的乙次，在農業政策的政見上，除了政黨不同的基本立場外，由於候選人生長背景，從政經歷之差別，各自有強調要照顧的選民對象，及推展的計畫，在 11 月後，美國即將揭曉新任總統當選的名單。查台美貿易關係一向非常密切，觀察兩位候選人的農業政策政見，台灣可以擷取下列的重點，加強雙邊的關係，說明如下：

（一）營造洽簽台美自由貿易協定的機會

馬侃一向採取比較積極的對外貿政策立場，爭取美國農民的外銷利益，由於台灣是美國農產品重要的海外市場，以平均每人購買力分析，向居全球重要地位。馬侃上任後，台灣宜利用馬侃對外擴大爭取農產品海外市場的立場，撰擬符合雙方利益的說帖，積極向美方爭取洽簽台美自由貿易協定；如果歐巴馬當選總統，由於渠強調貿易協定不可以犧牲國內就業機會，以及環保標準為代價；因此，台灣必須加強說明多年來倡議環保的績效，以及重視勞工權利，期能贏得美方的支持；同時研究「美韓自由貿易協定」的內涵，模擬洽簽作業，包括重新評估自由貿易協定對台灣農業可能的影響等。

（二）擴大台美科技合作領域的機會

針對馬侃要求美國農業部，培育抗旱的高產的作物品系，對抗全球糧荒與全球溫室的效應的機會，以及歐巴馬所提，利用雜草類，及木屑原料，生產纖維質的酒精的高科技的方法，主動表示參與合作的意願，提升台美農業科技合作水準。

（三）掌握兩國施政的基本的精神，不亢不卑，適時表達我方立場，維護國家的利益

以歐巴馬的政見而言，係以支持家庭農場為主的「在地健康農業」的發展，建立地區性的農業配銷通路；加強食品安全；推動產地國標

⁸ 歐巴馬主張以照顧小農經濟為主，政見內容類似早期農復會、農發會時代的計畫，以及基層建設的施政內容。

籤制度，鼓勵消費者愛用國產品，成立培育青年計畫，以及協助購買農地等，與台灣照顧小農的基本方向類同；未來台美農業交流或協定洽簽，如能掌握兩國施政的基本的精神，適時表達我方立場，贏得洽簽國的尊重，維護國家的利益。

（四）運用台美現有農業高層交流的平台，尋求加強雙方關係的機會

歐巴馬重視美國農業多年來生產高度集中化的結果，高效率農耕企業的大型農場控制多數的生產量；商業化的禽畜加工廠，垂直整合上游的生產事業；壓縮了中小型的農場的市場活動的空間，形成兩個比較極端的生產事業，未來可以利用歐巴馬保護（中小型）家庭農場安全網的具體作法，比較台灣小農政策，增加台美雙方高層交流或對話的機會。

（五）妥善運用落選者的力量，間接的達成台美交流的目標

歐巴馬已經成為政界的新力量，影響力不言可喻，如果沒有當選，台灣宜運用與美國國會多年良好互動的關係，邀請渠訪台，參觀台灣在維護小農利益，鼓勵青年農民，以及農村的建設的具體作為及成效。如果馬侃落選，更要請渠持續主張加強開拓海外市場立場，共同為台美兩國的利益，完成洽簽台美自由貿易協定，並協助在美國會通過立法的程序。

（六）除了候選人的政見外，要運用利益團體遊說的力量

由於美國農業貿易競爭力強，進出口商機龐大，產生農業利益團體非常活躍的遊說活動，經常主導國會山莊農業議題立法的方向。以歷年來修訂的相關農業法案為例，都輕易的獲得執政黨與在野黨共同的支持。本年農業法案雖經布希總統否決後，退回參眾兩院重新表決時，仍以 2/3 的多數通過，利益團體的影響力不容忽視。共和黨候選人馬侃，雖然持反對的立場，但最後仍放棄投票權。台灣在運用兩位候選人的政見時，不可以忽視農業遊說團體的力量。

總之，兩位候選人已成為美國政界影響深遠的人物，台灣宜運用渠等主張及立場，在台美兩國共同的利益上，擴大雙方合作的基礎。以農業及大宗物資貿易而言，多年來台灣已成美國農產品海外的重要市場，雙方在科技及合作交流，已日漸密切。茲逢美國大選年，如能再針對候選人的立場，窺伺不同的主張，提前因應，擬訂雙方互利的具體計畫，提升台美兩國交流層次，進一步達到洽簽自由貿易協定⁹的

⁹據報導，馬總統 8 月 12 日出訪友邦巴拉圭共和國以及多明尼加共和國，已利用美國洛杉磯過境機會，向美方表達洽簽台美自由貿易協定的意願。

目標。