

# 美國新版農業政策對世貿組織承諾之影響分析

吳忠育

財團法人中華經濟研究院第三研究所分析師 編譯<sup>1</sup>

## 摘要

本文旨在說明 2018 年後，新版的美國農業法案（US Farm Bill）修法方向對全球糧食、農業貿易市場，所帶來的可能影響進行分析，且希冀透過前述分析，提供各種政策情境下，尤其是農業補貼計畫對農業發展之影響，譬如：新農業法案中有關境內支持的政策，是否能有效協助美國實現對世貿組織（World Trade Organization, WTO）允諾的境內總支持（Aggregate Measurement of Support, AMS）承諾、農業風險保障（Agricultural Risk Coverage, ARC）與價格損失保障（Price Loss Coverage, PLC）計畫下的新措施，是否會讓特定農產品的產量大為提高，或排擠其他農產品的產出；另一方面亦探究美國新版農業政策，對於扭曲貿易效果的可能影響，譬如：ARC 與 PLC 計畫或其他補貼計畫在修法後，是否會使 WTO 成員國依據補貼與平衡稅措施（Subsidies and Countervailing Measures, SCM）協議對美國提出挑戰。由於我國屬於貿易依存度較高之國家，國際貿易談判之進展及承諾，對我國農業執政而言相當重要。此外，農業支持政策亦為我國農業施政中相當重要且廣受討論的議題之一。因此，本文對於美國農業支持政策與世貿組織承諾影響之分析，可為各方政策決策者提供可靠的參考資訊與借鏡，協助我國與他國或國際組織洽談貿易協定時，減少貿易紛爭與歧見等問題。

關鍵詞：農業境內總支持(Aggregate Measurement of Support, AMS)、農業風險保障 (Agricultural Risk Coverage, ARC)、直接給付計畫(Direct Payments Program, DPP)、酪農毛利保障計畫(Margin Protection Program, MPP)、價格損失保障(Price Loss Coverage, PLC)、累積收入保障計畫(Stacked Income Protection Plan, STAX)、補貼與平衡稅措施(Subsidies and Countervailing Measures, SCM)

<sup>1</sup> 本文主要係摘譯整理自 Smith, H. V. (2018) 於國際貿易暨永續發展中心 (ICTSD) 發表之政策議題報告書。

# 美國新版農業政策對世貿組織承諾之影響分析

## 壹、前言

美國國會定期修法的農業法案，很大程度地決定美國整體農業政策的發展方向，其中首項農業法案源於 1933 年「農業調整法案 (Agricultural Adjustment Act)」。1940 年代後期以來，對農業部門的補貼和其他形式的境內支持範圍逐漸擴大，許多農業法案計畫因著落日條款的約束，使得美國國會每 4 到 6 年將針對農業政策立法進行一次修訂，並通過一項新的農業法案。新的法案中，將對許多計畫進行適度或實質性調整並重新賦予法律正當性，同時也會終止部分計畫，並提出新的施行方案。

目前正在修訂的最新農業法案中，將思考新法案中有關境內農業支持的政策，是否將對美國履行其對世界貿易組織 (WTO) 之「農業境內總支持 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」承諾的達成能力產生潛在影響。其中亦探究新法案中的政策是否會被 WTO 成員國，以違反「補貼與平衡稅措施 (Subsidies and Countervailing Measures, SCM)」協議，據以針對特定商品的補貼計畫提出挑戰。

可能受到 SCM 協議挑戰的相關計畫，包含現行 2014 年版農業法案中的「聯邦作物保險計畫 (federal crop insurance programmes)」(目前涉及每年平均約 80 億美元的補貼) 和長期性的主要作物價格支持計畫，如：「貸款利率計畫 (loan rate programme)」。此外，2014 年法案中還有替代每年支出 50 億美元，已被視為與農業生產無關之福利支出的「直接給付計畫 (Direct Payments Program, DPP)」的另 2 項新計畫：「價格損失保障 (Price Loss Coverage, PLC)」以及「農業風險保障 (Agricultural Risk Coverage, ARC)」計畫。PLC 與 ARC 計畫補助的農產品項目，包括 DPP 所含之所有作物，其中因著美國與巴西在 2012 年的 WTO 棉花爭端解決協議 (2012 Brazil-US WTO cotton dispute settlement agreement)，故排除補助棉花。但是，在棉花種植者的努力遊說下，將棉於 2018 年 4 月時被列入 PLC 與 ARC 計畫補助項目下，但這可能帶來爭議。

PLC 與 ARC 計畫均被 WTO 列入，視為會扭曲貿易之補貼計畫類別：「琥珀色措施 (amber box)」規範下，因為其補貼支付取決於當年的市場價格與收益。在 2014 年時，美國立法者認為 PLC 與 ARC 計畫是一項節省成本的新措施，平均僅涉及約 37 億美元的總補貼額度。然而實際上，這些計畫分配到的年度補貼額度遠遠超過已終止的 DPP 平均每年所支出的 50 億美元。爰此，美國國會的修法正在思考將 PLC 與 ARC 計畫進行更新調整，並同步考慮終止或修訂其他計畫（如：隱含最低貿易及生產扭曲特性的「綠色措施保護計畫 (green box conservation initiatives)」）。

農業法案之修法過程繁複，首先分別由參眾兩院的農業委員會獨立起草、辯論、修訂並進行最終投票，以各自決定新版的農業法案草案。兩院新版草案間的差異，則交由參眾兩院農業委員會中，部分被任命之成員所組成之會議委員會來商議並解決歧見。重新商議後的法案，將再提交參眾兩院進行最終批准。在未來 4 至 6 年內，美國農業政策補貼計畫之施行細則，將被規範地更加詳實，因為參眾兩院的草案在許多方面都已取得共識。本文的重點將聚焦於農業補貼和價格支持計畫對全球和國際貿易的影響，這些計畫使農戶可從政府方面獲得直接移轉的補貼收入，但也因而扭曲市場價格。前述計畫包含「農業風險保障 (Agricultural Risk Coverage, ARC)」、「價格損失保障 (Price Loss Coverage, PLC)」計畫、「聯邦作物保險計畫 (federal crop insurance programmes)」，以及近期擴大實施之「酪農毛利保障計畫 (Margin Protection Program, MPP)」。

## 貳、美國聯邦預算背景下的農業補貼和價格支持計畫

美國對於農業補貼和價格支持計畫的直接支出額度，雖然僅占美國聯邦總支出的一小部分。但是，對其他國家而言，其在農業部門相關計畫的支出，卻是極為可觀的。譬如：2017 年時，美國聯邦政府在所有計畫（包含國防，醫療保健，社會保障和其他反貧困計畫等）上總共支出了 3.75 兆美元；其中僅約 200 億美元是用於農業境內支持，養護和農業補貼計畫，此金額僅佔聯邦總支出的 0.5%。

在 2018 年的財政年度中，美國農業部 (USDA) 約 85% 的預算 (2018 財政年度農業相關總預算為 1,515 億美元) 分配給營養、行政、農村發展、

數據收集以及其他不涉補貼的計畫；另 15% 約 226 億美元，則用於支持農業部門相關計畫。不過，如同前述說明，有些對於美國國內農作物生產者提供支持的計畫並不涉及政府補貼，此類計畫包括關稅措施和國內供應控制計畫等。

「聯邦作物保險計畫 (federal crop insurance programmes)」以及「農業風險保障 (Agricultural Risk Coverage, ARC)」與「價格損失保障 (Price Loss Coverage, PLC)」計畫的補貼支出均被視為「琥珀色措施 (amber box)」規範下的支出，因為其補貼支出由可獲得補貼之作物的當年價格和產量決定。圖 1 顯示，前述 3 大計畫下的補貼總額約達 156 億美元，其佔 2018 財政年度用於農業部門計畫的所有政府支出的 69%。獲補貼之農作物主要集中於玉米，大豆和小麥 3 項，但其總計不逾所有作物補貼額之 70%。稻米和花生生產者從聯邦作物保險計畫與 PLC 補貼中獲得較多的支持；棉花生產者則是從聯邦作物保險計畫中獲得大量收益；其他農作物生產者，從前述 3 類補貼計畫中所獲得的補貼，占總補貼不到 10%。

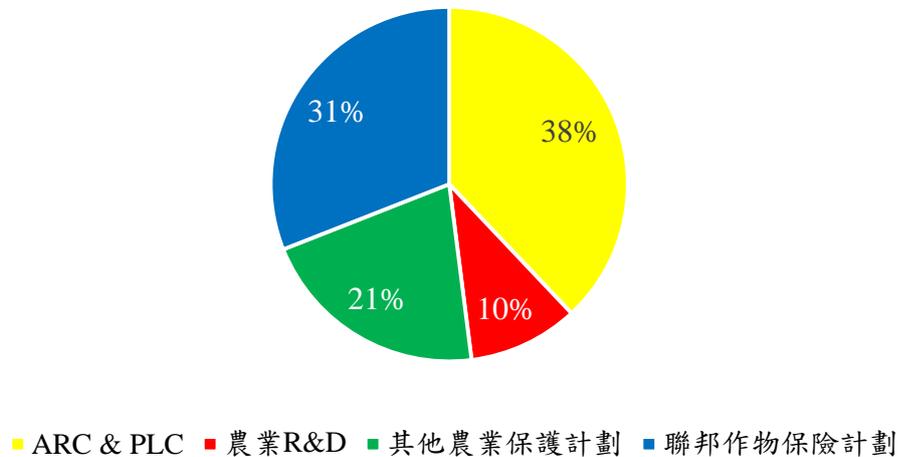


圖 1 2017 年財政年度農業部農業支持計畫之預算分配

資料來源：美國農業部 2017 財政年度預算書。

其他農業保護計畫的補貼支出額度為 47 億美元(佔農業計畫總支出的 21%)，農業研究與開發 (R&D) 相關支出達 24 億美元 (佔農業部門計畫支出的 10%)。這 2 大類支出主要列入屬於具有最低貿易及生產扭曲特性的「綠色措施 (green box)」下，故無須提報為美國 AMS 支出的一部分。

### 參、美國農業部門的財務狀況

每當討論新的農業法案計畫時，美國國會中的農業補貼倡議者（通常是眾議院和參議院農業委員會的主席和其他主要成員）常認為美國農業經濟正面臨著嚴重財務困境。

證明美國農戶是否真的面臨嚴重財務困境，是支持當前農業政策或持續擴大境內支持政策時，面對 WTO 關於 AMS 規範的一大重要課題。目前 WTO 每年對美國 AMS 的規範，限制「琥珀色措施（amber box）」相關的補貼總支出不得逾 191 億美元。美國棉花以及酪農等相關利益團體，一直爭取擴大境內支持，但這可能涉及到 WTO 的「補貼與平衡稅措施（Subsidies and Countervailing Measures, SCM）」協議中，對其他國家農業部門的傷害或是貿易扭曲的爭議。本節將研究美國農業部門的現況，並提供有關農業部門相關企業（農戶）是否面臨嚴重財務困境的見解。

與絕大多數國家一樣，美國農業部門的產銷樣態同樣很複雜。農業部門相關經營者，生產數百種不同的農作物和牲畜商品。此外，對於任何農作物品項，生產者都會培育許多不同的品種和異質化品項（例如，有機玉米、基因改造玉米和甜玉米）。同樣，在任何牲畜類別中，農場均飼養著廣泛的品種，並使用不同的生產方式（例如有機和非有機方式），這些生產方式可以提供完全相似的產品，但可能具有不同之最終用途。有鑑於前述之產銷樣態複雜性，故應謹慎評估美國農業部門的整體財務狀況。因為在該部門中，同時生產農作物和牲畜的混合型農戶，可能更會隨著時間推移，經歷著價格與收入的大幅波動。其中，價格對美國農業部門的收入有著重大的影響力。

由圖 2 美國農業部經濟研究處統計發現，2010 年至 2013 年間的農作物價格上漲約 35%（基期 2011 年設定為 100，則農作物價格指數從 83 升至 112）；2010 年至 2014 年間，畜產品價格漲幅達 60% 以上（基期為 2011 年，牲畜價格指數從 81 增加到 133）。隨後，2013 至 2018 年間，農作物價格較 2014 年的峰值大幅下降。但是，2017 年農作物平均價格仍接近並略高於 2010 年水平；同樣，雖然畜產品價格從 2014 年的最高水平急劇下降，但在 2017 年卻遠高於 2010 年的平均水平（2017 年，畜產品價格指數

接近 100，比 2010 年的 81 高出近 25%)。由以上統計調查很難證明，因著產品價格過低，進而導致美國整個農業部門陷入嚴重的財務困境。

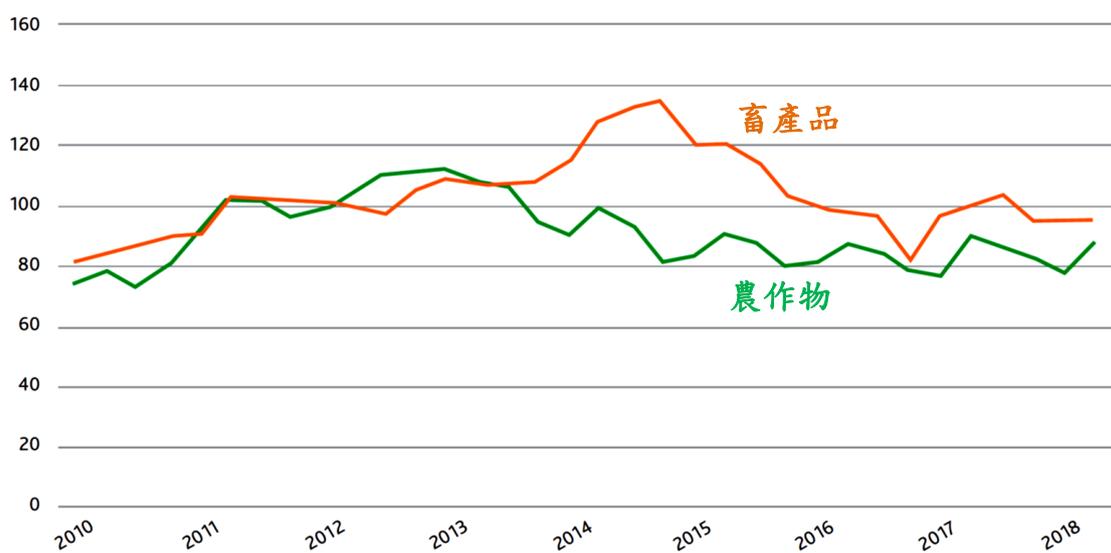


圖 2 美國農業部門市場價格指數：2010-2017 年（2011 年=100）

資料來源：美國農業部經濟研究處。

雖然農產品（農作物及畜產品）價格經由市場銷售影響整個農業部門收入，但是，農場經營利潤和農戶收入同樣也受到生產投入要素之價格和成本的影響，意即淨收益（收入減去成本）的概念。圖 3 顯示出經過物價調整後 1960 至 2017 年間，農業部門全年度之淨收益的 2 項指標。第 1 項「農場淨收入（Net farm income）指標」，是美國農業部國家農業統計局（NASS）常用的一種衡量指標，其用於計入美國國民賬戶，該指標顯示了農業部門為美國年度國內生產毛額增加的淨值。因此，該指標考慮了非現金交易，例如庫存調整，資本重置（折舊）估算，農場生產的商品在農場的消費以及租金支出。

另一項指標「現金收入淨額 (Net cash income)」則是從所有收入來源 (市場銷售、政府補貼等) 給予農民的現金收入與現金支出的差額，來進行評估。因此，此指標顯示出可用於償還債務，購買設備以及分配給農場運營的投資資本等。由上可知，「現金收入淨額」比「農場淨收入」更能準確地反映出各農戶可從其年度運營中所獲得的財務資源，如圖3所示，「現金收入淨額」往往遠遠高於「農場淨收入」。在整個農業範圍內，前述2指標波動幅度均大。但是，從長期來看，其平均值卻出乎意料地持穩。

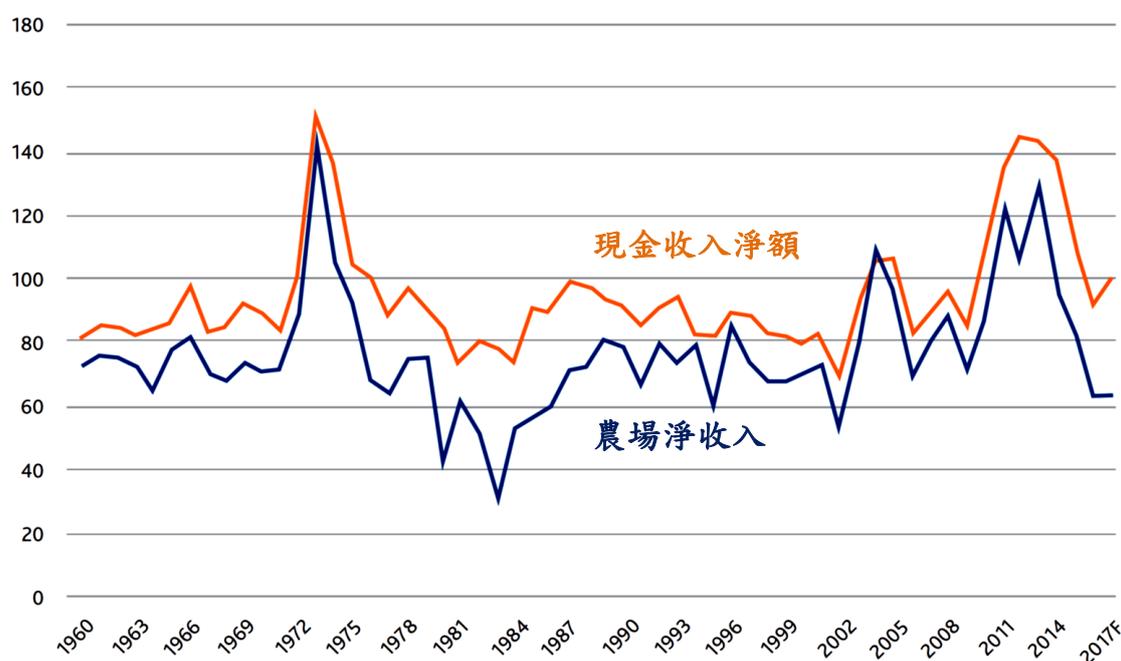


圖3 現金收入淨額與農場淨收入：1960-2017年 (十億美元)

資料來源：美國農業部經濟研究處。

圖3顯示，2011至2017年間，「現金收入淨額」和「農場淨收入」均大幅下降。「現金收入淨額」從2011年1,420億美元下降42%，至2017年估計僅剩1,000億美元；「農場淨收入」從2013年的1,300億美元下降至2017年的640億美元，下降幅度達51%。但是，2017年「現金收入淨額」比前一年同期高，且遠高於1990至2006年間的長期平均值。

接著，透過圖4檢視整體農業部門於1960至2017年間，主要財務指標變化情形。前述財務指標，包含資產負債率 (debt-to-asset ratio) 以及債務償還比率 (debt service ratio)。此2項比率主要是評估農業部門財務可行性，及其因應收益和淨利潤短期波動能力的衡量指標。債務償還比率意指償還

債務所需的生產收入份額（利息加本金償還）；資產負債率則是總負債占總資產的比率。

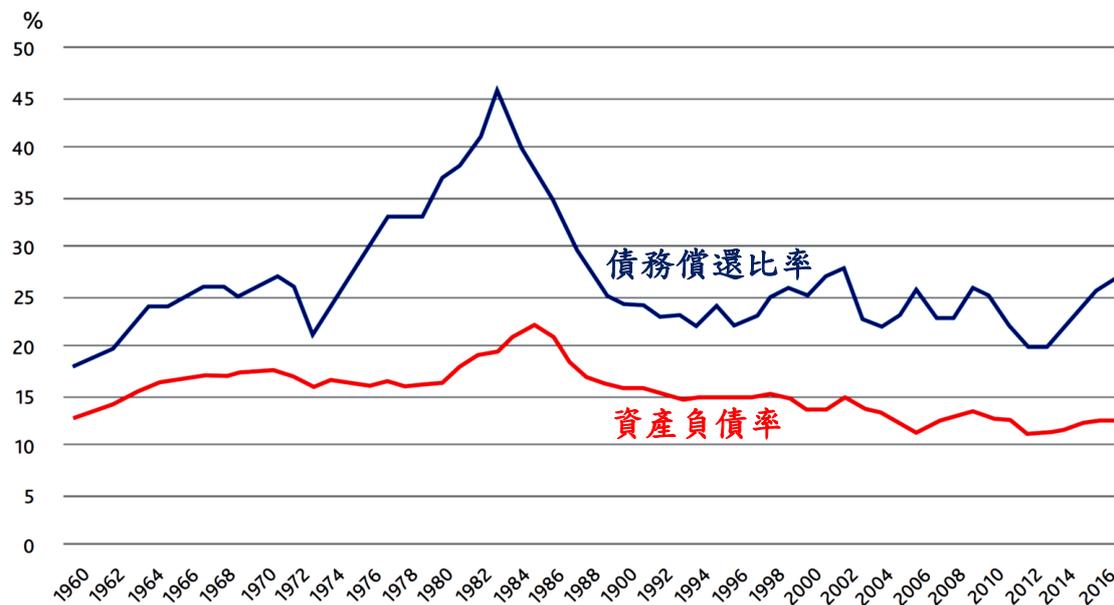


圖4 農業部門的資產負債率與債務償還比率：1960-2017年

資料來源：美國農業部經濟研究處。

2017年的債務償還比率為26%，高於2012年的20%。2017年整個農業部門資產負債率為12.7%，據美國農業部估計，2018年該比率將略降至12.5%，接近2012年整個部門的歷史低點11.5%，且遠低於農業部門近40年來的歷史均值。最近的數據顯示，美國農業部門財務穩定，大多數農場企業的財務狀況相對良好，足以應對農產品市場中普遍存在的價格與收益波動。

總而言之，美國農業部門的財務狀況相對健康。雖然整個部門淨收入指標低於其在2012年和2013年的歷史高峰，但財務指標（例如整個產業的資產負債率與債務償還比率）處於平均水平或遠低於平均水平。此表明大多數農戶或農業部門企業的淨利潤雖低於預期水準，但是卻具有應對農產品價格和農場收入波動的韌性。

此外，目前對美國農業部門破產率的估計值極低，僅有0.02%，意即每1萬間農戶中僅有2間面臨破產，此比率遠低於美國經濟中其他部門的中小企業。

## 肆、新版農業法案中的美國農業補貼

儘管美國農業部門財務狀況良好，並且當前美國聯邦預算赤字巨大，但眾議院和參議院分別提出的新版農業法案草案中，對於補貼計畫（如：聯邦農作物保險計畫、PLC與ARC計畫）與前版幾乎沒有變化。

這些補貼計畫雖為農民絕大部分補貼收入來源，但卻屬於WTO所稱之「琥珀色措施（amber box）」所規範之具有扭曲貿易特性之補貼支出，需由美國農業部提報WTO。

### 一、美國聯邦農作物保險計畫

美國「聯邦作物保險計畫（federal crop insurance programmes）」平均補貼農業部門企業（農戶）購買保單之總費用的62%。此外，因為聯邦政府還向農作物保險公司支付大量額外的運營和管理費用補貼（每年約140萬美元），所以平均而言，聯邦政府支付予農業部門企業（農戶）購買農作物保單的保費補貼將逾70%。爰此，政府承擔的風險要比提供保險的私人保險公司要來得高，故當承保範圍損失加劇時，農民可獲得更多補貼。

農戶從種植該計畫涵蓋的單種作物中所獲得的補貼，不但提高其淨收入，亦降低種植該作物的相關風險。因此，施行此計畫後，有150種農作物產量被擴增，其中部分產量是通過將牧場和放牧土地納入農作物種植來實現。其結果促使生產出遠超過國內消費量所需的玉米，小麥和大豆等農作物，並因而擴大出口量。因此，在與「補貼與平衡稅措施（Subsidies and Countervailing Measures, SCM）」協議以及美國「農業境內總支持（Aggregate Measurement of Support, AMS）」承諾相關的國際爭議中，此計畫的補貼政策都將受到挑戰。

美國國會預算辦公室（CBO）針對2016至2022年間實際和預估的「聯邦作物保險計畫」補貼總支出介於70至76億美元間，如圖5所示。但是，因為前述補貼與農作物價格息息相關。因此，如果受補助最多的特定農作物品項（如：玉米，大豆和小麥）價格恢復到2007至2013年間的水準，則每年的作物保險補貼將增至95億美元至110億美元間。如前所述，美國現在雖將此類補貼提報為「琥珀色措施（amber box）」的支出。但是，即便「琥珀色措施（amber box）」相關補貼未超出「農業境內總支持（Aggregate

Measurement of Support, AMS) 」承諾，但仍可能因為特定農作物的補貼影響（如補貼帶來的超額生產）而面臨WTO會員國針對「補貼與平衡稅措施（Subsidies and Countervailing Measures, SCM）」協議提出挑戰。

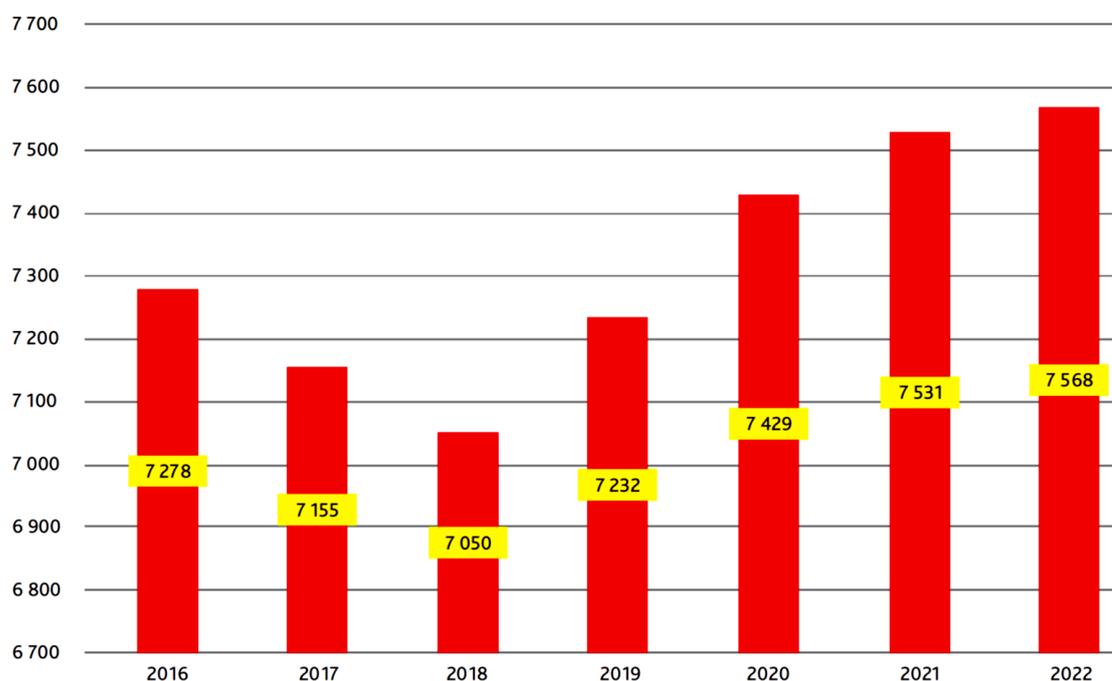


圖5 聯邦作物保險計畫：實際值與國會預算辦公室的預測：2016-2022年  
（百萬美元）

資料來源：美國國會預算辦公室2018年4月「農業計畫經費基準（Baseline for Farm Programs）」。

## 二、價格損失保障（PLC）計畫與農業風險保障（ARC）計畫

價格損失保障（Price Loss Coverage, PLC）計畫與農業風險保障（Agricultural Risk Coverage, ARC）計畫均屬於「琥珀色措施(amber box)」所認定之具扭曲貿易性質的補貼類別。如前幾節所述，2014年時，參眾兩院的農業委員會認為，此些計畫估計每年平均支出的補貼總額約37億美元。但是，其於2014年預估的參考價格過於樂觀，因此當美國境內的生產者收到的農作物年度平均市價，低於2014年版農業法案制定的參考價格時，前述保障計畫將會向符合條件的農作物生產者（例如玉米，小麥，大豆，稻米或花生）提供補貼。近年來，這些參考價格已經遠遠高於數種農作物（如：小麥、花生）的市場價格，此使得原先預測之補貼總額遠低於實際支出。

表1顯示，上述補貼的總支出在2016至2018年間，平均每年約為73億美元，大約是2014年版農業法案通過前（意即美國國會預算辦公室於2014年初），對於PLC和ARC預估之補貼支出的2倍（73億/37億 = 1.97）。

表1 PLC和ARC補貼支出統計（2016-2018年）

單位：十億美元

財政年度	PLC補貼支出	ARC補貼支出	PLC和ARC補貼支出總額
2016	\$4.408	\$0.782	\$5.190
2017	\$7.779	\$0.587	\$8.366
2018	\$5.872	\$2.503	\$8.375
<b>3年平均</b>	<b>\$6.02</b>	<b>\$1.29</b>	<b>\$7.31</b>

資料來源：美國農業部商品信貸公司（USDA Commodity Credit Corporation）。

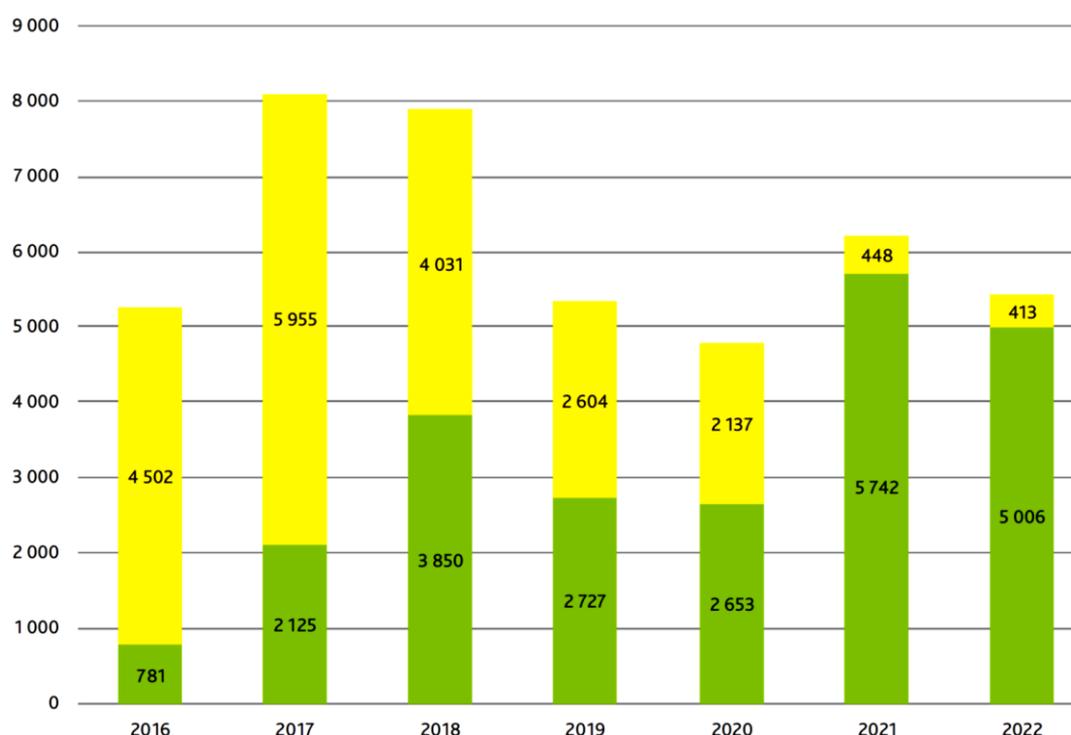


圖6 PLC和ARC實際和預估補貼支出：2016-2022年（百萬美元）

註：上（下）半部為ARC（PLC）補貼支出。

資料來源：美國國會預算辦公室2018年4月「農業計畫經費基準（Baseline for Farm Programs）」。

圖6顯示，2016至2022年間美國國會預算辦公室於2018年所統計估算之PLC和ARC的實際和預估補貼額度。補貼支出範圍由低至高，約介於48億

美元（2020年預估值）至80億美元（2017年）間。

欲了解有關主要獲補貼的特定農作物品項之參考價格與歷年（2016至2022年間）市價或預估市價間的關係，可參見圖7。觀察圖7中的玉米部分可發現，2016至2020年間所有年份的市場價格均低於參考價格，惟2021年和2022年的價格接近並略高於參考價格；在大豆方面，當美國國會預算辦公室於2018年4月進行統計與預估時，市場價格在所有年份均高於參考價格；最後，對於小麥而言，所有年份的市場價格都將低於小麥的參考價格，農戶從而獲得補貼。

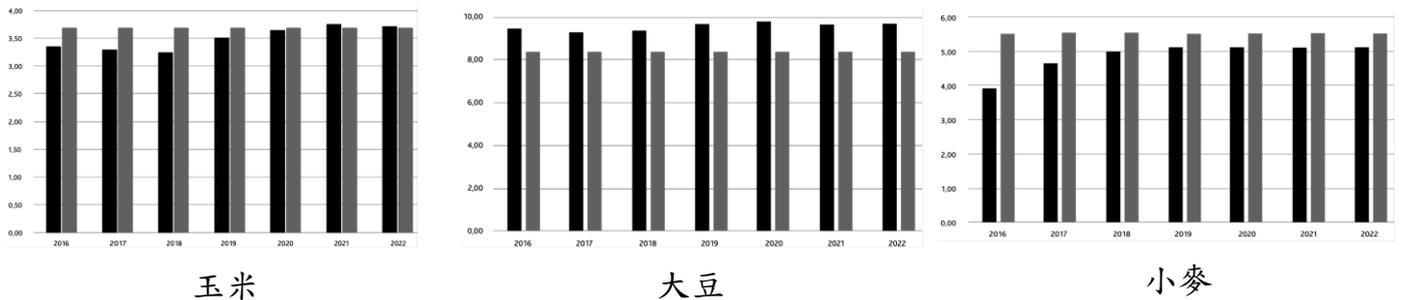


圖7 農作物(預估)市價和PLC參考價格：2016-2022年（每蒲式耳美元）

註：黑色為市價；灰色為PLC參考價格。

資料來源：美國國會預算辦公室2018年4月「農業計畫經費基準（Baseline for Farm Programs）」。

在價格損失保障（Price Loss Coverage, PLC）計畫與農業風險保障（Agricultural Risk Coverage, ARC）計畫施行中，有項重要的討論議題，意即所謂的「產量基準更新（base updating）」。在此2類保障計畫中，對農戶的總補貼額度是基於其農場的歷史作物產量而定。因目前的產量基準是源於2009至2014年間的平均產量，但近年來許多農作物的產量均有所成長。因此，若參眾兩院在新版農業法規中允許農戶使用最近5年的生產紀錄來更新其產量基準，那麼政府的補貼總支出將增加。

每當新版農業法案通過後，允許農戶進行「產量基準更新（base updating）」的舉措，確實會影響農戶的生產模式。目前，美國政府對於ARC和PLC計畫的補貼支出極為可觀，例如2017年超過80億美元，預計2019至2022年平均每年將超過50億美元。

此外，眾議院和參議院通過的新版農業法案草案均未對ARC和PLC計

畫進行任何大幅修訂，除了前述的「產量基準更新 (base updating)」外，可能亦將允許農業部門企業（農戶）在新法規涵蓋的2019至2022年之年限內，重新於ARC或PLC計畫間選擇自家各類農作物適用之補貼方案。

### 三、價格損失保障 (PLC) 與農業風險保障 (ARC) 計畫下的棉花

當價格損失保障 (PLC) 與農業風險保障 (ARC) 計畫於2014年推出時，有意將棉花排除在可獲補貼的農作物清單之外。其理由很簡單，主因為2012年美國和巴西雙方同意之WTO棉花爭端解決協議 (2012 Brazil-US WTO cotton dispute settlement agreement)，其排除棉花目的是為減緩「琥珀色措施 (amber box)」項下相關補貼可能會大量刺激棉花產量，近而扭曲棉花市場的國際貿易。

棉花生產者雖無法通過PLC和ARC等計畫獲得直接補貼，但仍可獲得聯邦作物保險計畫的補貼，以及另一項2014年推出之不違反前述爭端解決協議的新計畫：「累積收入保障計畫 (Stacked Income Protection Plan, STAX)」所提供之補貼。STAX主要依據每一州郡每英畝的收入短缺，以衡量可獲得之部份補貼。但實際申請補貼者不多，主因為2015至2017年間棉花價格相對穩定且強勢。

另一方面，棉花生產者積極遊說政府，希冀獲得PLC和ARC等計畫的補助。其努力至2018年終獲垂青，美國國會根據「綜合支出法案 (omnibus spending bill)」於4月批准籽棉可列入PLC和ARC等計畫的補貼作物清單內。新的籽棉補貼計畫，可能不會為美國帶來有關當前AMS承諾之補貼上限的問題，主因是其他作物在ARC和PLC補貼費用的減少，可能使整體補貼額度在很大程度上被抵消。但是，在SCM協議的規範下，此新版補貼措施仍可能會面臨其他WTO成員國的挑戰。

### 伍、美國酪農毛利保障計畫

2014年版的農業法案為美國酪農引入一項名為「酪農毛利保障計畫 (Margin Protection Program, MPP)」的新計畫 (有關此政策計畫的詳細討論，請參閱Sumner (2018))。當估計的全美每百克牛奶價格與生產牛奶相關的飼料成本間的差額，低於保障計畫的「保障毛利 (margin)」時，該計畫將提供毛利差額的補貼。

此計畫屬於具有保險機制的補貼政策，但其不具強制性，每間參與的酪農戶需支付100美元的管理費。酪農戶每年將獲得於2011至2013年間，滾動更新的最高牛奶年產量之90%的保障報酬。此計畫屬於「琥珀色措施（amber box）」項下的補貼，主因為補貼標準是基於目前每月價格（包括，牛奶價格和主要飼料之原料（如玉米）價格）對應之毛利而定。假如酪農戶參與此計畫，將獲得每英擔（cwt）4美元的保障毛利。那麼當毛利低於4美元時，將獲得4美元與承保範圍內的產品估算之毛利差額之補貼。

在2014至2017年間，此新計畫的參與程度不高，尤其是超出了4美元的保障承保範圍，並無酪農戶願為此支付較高的保費。2015年時，雖有55%的美國酪農場參與該計畫，但其中只有31%願意付出較高的保費。同年，約有81%的酪農相關企業參與此新計畫，但僅約33%願意付出較高保費來選擇優於最低保障的方案。至2017年時，雖然大多數酪農場都已參與，但幾乎均只選擇每英擔（cwt）4美元的最低毛利保障方案。

2018年3月的「綜合預算法案（Omnibus budget act）」對「酪農毛利保障計畫（Margin Protection Program, MPP）」進行實質性修法。首先在新法案下，所有酪農場仍可繼續獲得4美元的保障毛利，但現在於前500萬磅的牛奶產量中，其將可獲得高達每英擔（cwt）5美元的保障毛利，且向生產者收取的保費最多將僅有原先的75%。其次，保障毛利的計算期從2個月縮短為1個月，此大大提高獲得補助的可能性。

美國國會預算辦公室在2018年4月依據新版MPP支出所估算的酪農補貼約達每年2.65億美元，雖然此額度尚不及每年牛乳總產值的1%，但此新版MPP補貼總額遠高於2015至2017年間的酪農補貼支付額（2016年，MPP支付額約為1億美元，2015年約為零）。若美國國會預算辦公室的預估正確，那麼補貼總額將不會違背美國對WTO的AMS承諾。假設當酪農產業的飼料主原料，玉米與大豆的價格大幅上揚時，雖然其獲得的MPP補貼額度將提高，但亦將因為相關農作物於價格損失保障（PLC）與農業風險保障（ARC）計畫的補貼減少而獲得抵銷。與前述各計畫的討論一樣，MPP在SCM協議的規範下，是否會面臨其他WTO成員國的挑戰呢？若考量到補貼僅占美國牛奶總產值的一小部分，那麼其他國家將很難聲稱MPP補貼將可能對美國整體乳製品產量帶來顯著影響。

## 陸、結語與對我國政策啟示

儘管美國農業部門的財務狀況相對健康，但眾議院和參議院提出的任何農業法案，都沒採取任何措施來縮減屬於WTO「琥珀色措施(amber box)」項下美國農業補貼計劃的補貼範圍。譬如：對於「聯邦作物保險計劃」尚沒有進行實質性修法，農戶將繼續獲得豐厚的補貼。就現況而言，每一農戶可獲得的作物保險補貼數量沒有上限，此項「友善」之補貼將直接影響農戶生產決策。此外，政府還將額外向計畫相關的農作物保險公司提供大量的補貼，以支應他們因本計畫產生的許多運營和管理成本。

價格損失保障(PLC)與農業風險保障(ARC)計畫仍將對於主要的農作物品項玉米，小麥和大豆進行補貼，新法案尚未對可降低補貼支出總額的重要影響因素「參考價格」進行調整。此外，新版法案將棉花製造商爭取到的籽棉，列入PLC與ARC的農作物保障清單內，這使人憂心可能將違反美國與巴西雙方於2012年達成之WTO棉花爭端解決協議(2012 Brazil-US WTO cotton dispute settlement agreement)。新版法案還可能因為允許「產量基準更新(base updating)」，進而提高PLC與ARC計畫支出的補貼總額。最後，新版「酪農毛利保障計畫(Margin Protection Program, MPP)」將可讓酪農戶獲得較2014至2017年間更多的補貼。

以上各項被視為會扭曲貿易之「琥珀色措施(amber box)」規範之美國農業補貼計畫，依然將推行下去。其他形式的境內支持(包括進口關稅、生產限制等)，亦將繼續施行。目前尚不清楚美國政府是否會針對因為美中貿易戰所產生的損失，進一步提供額外的120至130億美元的境內支持補貼。因為貿易戰相關補貼與市場價格存在直接關聯，所以均將被列入「琥珀色措施(amber box)」的規範下，但是目前尚不清楚補貼金額將如何分配於各計畫或農作物品項間。在未來，美國政府與國會是否會繼續擴大「琥珀色措施(amber box)」規範下的相關補貼或其他形式之境內支持措施，令人擔憂。

我國目前針對美中貿易戰，僅針對製造業相關產業推動「歡迎台商回台投資行動方案」予以協助，對於農業或其他產業部門則尚無明確對應措施。建議我國未來可持續觀察美中貿易戰最新狀況及美國農業補貼措施，

並適時針對受波及之產業施予相關協助，如低利貸款、直接補貼等。

此外，臺灣屬於貿易依存度較高之國家，與他國之貿易協定簽署極為重要。我國在整體農業支持政策方面，可以思考如美國酪農業從早期價格支持，轉型為利潤保障的保險補貼思維。如此轉變一方面可以降低市場價格的干預程度、同時減緩生產過剩的產銷失衡現象；另一方面還可提高產品價格的出口競爭力，且利潤保障的保險機制帶有市場機制意涵，較不易引起貿易紛爭。此外，美國MPP補貼非針對特定農產品，對貿易扭曲的效果較小。上述的政策優點，對於我國與他國洽談貿易協定時，將具有減少貿易紛爭歧見的優勢。

### 柒、參考文獻

Smith, H. V.(2018)“US Agricultural Policy Beyond 2018: Implications for the World Trade Organization.” International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Issue Paper.

[https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/us\\_agricultural\\_policy\\_beyond\\_2018\\_-\\_vincent\\_smith.pdf](https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/us_agricultural_policy_beyond_2018_-_vincent_smith.pdf)

Sumner, D.A. (2018) “Dairy Policy Progress: Completing the Move to Markets.” Washington DC: American Enterprise Institute.