

紐西蘭 1999-2003 年農業政策之回顧

楊奕農

摘要：紐西蘭農林部在 1999 年制定了「施政策略計畫」，此策略計畫定義該部在 1999-2005 年間的中長期主要施政方向。該國的施政策略計畫，主要著重於對貿易產銷環境之改善、資源永續利用、生物與產品安全的規範等三方面。

由於紐西蘭的勞動力之廣義就業機會，約有 20% 來自於農業部門直間接所提供，該國亦有約一半的土地為農業所用。以歷年來看，農業部門貢獻之 GDP 大約佔全國 17-20% 左右。以該國 2002 年的出口來看，農產品出口額即佔高達約 65% (約 200 億紐幣)，所以農產品為紐西蘭出口的主力產品，因此不難理解，紐西蘭的各項農業施政作為，係以維持該國農業部門之生產，與強化該國農產貿易優勢地位為主軸。

在經營環境改善的貿易政策方面，紐西蘭主張世界農產貿易應更加自由化，並且積極地在 WTO 或其他國際組織的爭端解決體制下，聯合相同立場的國家，對其他未能符合自由競爭條件國家的貿易相關政策，提出各項法律控訴，目前為止均獲得不錯的成果。在 WTO 的新回合農業談判方面，紐西蘭則堅持持續開放的立場，並且認為 WTO 應採更大幅度的開放態度。

在資源永續利用的政策方面，紐西蘭雖然在 1998 年成為京都議定書的簽署國，在 2002 年通過了「因應氣候變遷法案」。但紐西蘭農林部對於農業部門溫室氣體排放仍處於起步之檢討階段，還見不到較具體之成效。

在生物與產品安全的政策方面，紐西蘭對外來可能影響農畜產品的傳染病採嚴格管制的態度，而在生物科技的商業應用，則採取較為保守的立場。

關鍵詞：

政策回顧 (policy review)、農業經營環境 (agri-business environment)、資源永續利用 (sustainable use of resources)、生物安全 (biosecurity)

一、前言

自紐西蘭農林部在 1999 年 3 月制定了「施政策略計畫」(MAF Policy Strategic Plan) 以來，其農業政策的施政方向，係以此策略計畫為其施政主要方向。該計畫明文定義該部在 1999-2005 年間的中長期主要任務定位，在於對貿易產銷環境、資源永續利用、生物與產品安全的規範與相關事宜制定政策建議與管理。自該計畫公告施行之後，紐西蘭政府相關部門，即陸續按照計畫內容，推行

有關的農業政策與法案，本文即以紐西蘭農部的施政策計畫目標為綱，來回顧 1999-2003 年間，紐國政府所推動的相關農業政策與措施。

紐西蘭的人口數在 2003 年時已接近 400 萬人，其廣義從事農林牧與相關製造服務的人員則約佔全國勞動力約 20% 左右。在土地利用方面，由表 1 可知，紐西蘭的農業用地大約佔全國土地的 50% 左右。但農業用地之面積有略微減少的趨勢，從 1992 年的 15266000 公頃減少到 2002 年的 13964000 公頃。

另外，紐西蘭的農業部門（含相關製造與服務）之經濟貢獻，以歷年來看，大約佔全國 17-20% 左右的 GDP（表 2 列出紐西蘭農業部門對 GDP 之貢獻的各分項統計數據）。若以出口的金額來看，紐國的農、林、園藝類產品的出口值，在 2002 年則已高達約 200 億紐幣（以 2002 年匯率計算，約 83 億美元），佔紐西蘭出口總值則高達約 65% 之鉅。

由此可知，農業部門對紐國來說，是相當重要的一個部門，也因此該國農業政策的大體方向，均朝向使該國農業部門能維持發展，所以該國的農業政策，大抵也是由此來思考與構築其各項施政重點。

表 1. 紐西蘭農地面積 (1992, 2002 年)

單位: 千公頃

年度	1992	2002
國土總面積	26870	26870
農地總面積	15266	13964
放牧、可耕 (含休耕) 地	13841	11975
園藝用地	90	110
林用地	1335	1879

資料來源: MAF (2002).

表 2. 紐西蘭農業部門對 GDP 之貢獻 (1997, 2002 年)

單位: 百萬紐幣

年度	1997	2002
農業	5479	5824
林業	1169	1460
木材與造紙	4875	5173
食品與飲料製造	2027	2031
合計	95922	108993

資料來源: MAF (2002).

二、紐西蘭農業政策之施政策略回顧

由於農業是紐西蘭經濟的重要部門，特別是農業相關產品在該國的出口，佔有相當重要的地位，所以該國在過去 1999-2003 年的施政，可以從該國如何維持其農產品在全球的競爭優勢來觀之。以下分別從 (一) 經營環境、(二) 永續資源利用、與 (三) 生物與產品安全等三個方面來加以說明。

(一) 經營環境之改善

在經營環境的改善方面，紐西蘭相當著重世界農產貿易的發展，該國一向主張世界農產貿易應更加自由化，因此在 WTO 的架構下，該國成為凱因斯集團（Cairns Group）的主要成員之一，並且積極地在 WTO 或其他國際組織的爭端解決體制下，聯合相同立場的國家，對其他未能符合 WTO 規範的貿易措施，如日本、美國、加拿大、和韓國等，提出各項控訴，而且也都獲得有利的判決。

例如紐西蘭聯合澳洲控訴日本超額捕撈南方藍鰭鮭魚之爭議，並在 2000 年已獲得國際海洋法庭有利紐澳的判決。另外，美國在 1999 年以羊肉進口將對國內產業造成嚴重損害為由，特別針對紐西蘭、澳洲以關稅配額方式對紐澳兩國進口之新鮮、冷藏及冷凍羊肉進口實施防衛措施。而紐西蘭及澳洲則認為美國係不當引用 GATT 協定條款，而向 WTO 爭端解決機構提出申訴。經爭端解決小組調查、並由上訴機構審理之後，爭端解決機構做出美國必需撤銷特別防衛措施，美國並於 2001 年 11 月取消對羊肉進口之防衛措施。除此，紐西蘭和美國向 WTO 爭端解決機構提出控訴加拿大以低於加國國內生乳市場價格的方式，補貼其乳品之出口加工業者，而 1999 年 WTO 的爭端解決機構裁定加拿大必須在 2001 年以前，修正其不合農業協定規範的各項補貼措施。除此之外，紐西蘭亦在 1999 年，聯合澳洲及美國，向 WTO 控訴韓國不當的銷售通路與牛肉標示的做法，本案經過兩年的纏訟後，爭端解決小組判決裁定韓國敗訴，韓國對進口牛肉之管制措施最晚必須在 2001 年 9 月前取消。

由以上的例子可以看出，紐西蘭十分積極地運用各種世界組織，來捍衛該國農業部門之利益與全球之競爭優勢，而且有趣的是，雖然紐國也曾在 WTO 控訴美國，但在其他的控訴案件中，尚能維持和美國站在同一立場，其靈活的合縱連橫之策略運用，值得我國參考。

而對未來世界農產貿易影響甚鉅的 WTO 的新回合農業談判方面，紐西蘭對「出口競爭」、「市場開放」及「境內支持」等三大議題，均堅持要持續開放的立場，而且認為 WTO 應有更大幅度的開放，所以該國認為 WTO 在 2003 年 2 月 WTO 提出之削減模式草案對農業自由化的努力程度不足，該國主張在 5 年內，最高稅率的關稅削減應減至 25%，甚至更低；關稅配額則應增加至「現行國內消費量」之 20%；除了降低配額外關稅之外，配額內關稅也應該要削減。有關境內支持方面，紐西蘭則主張在五年之中，對貿易造成扭曲的境內支持應全部予以削減。有關出口補貼的看法，紐西蘭則希望已開發國家應該以 7 年內將出口補貼完全削減。

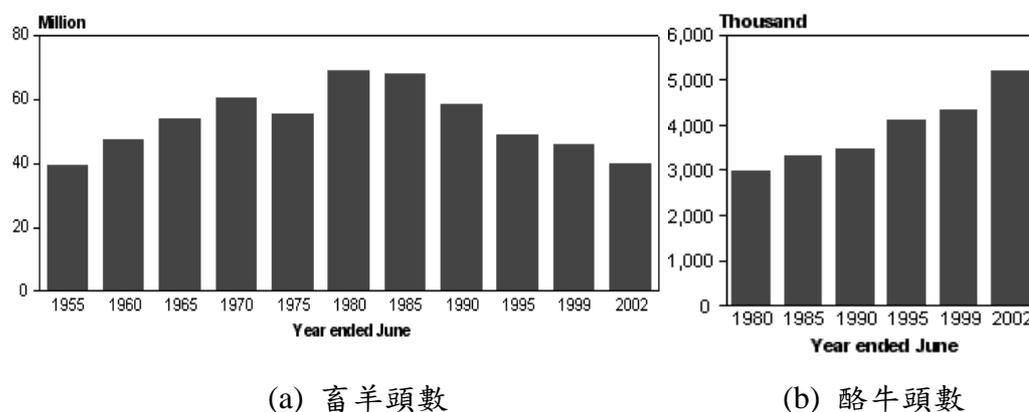
除了對關稅與補貼對貿易影響的關注外，紐西蘭對於「隱性」的非關稅貿易障礙議題亦相當重視，紐西蘭政府認為在目前 WTO 新回合農業談判中所涵蓋的非關稅貿易障礙的看法過於模糊，因此該國舉出七個應該被重視之項目為 (1) 標準與認證 (2) 關稅程序 (3) 食品安全與衛生規範 (4) 進品配額與進口禁限 (5) 貨櫃處理與泊港程序 (6) 高內部稅額與規費 (7) 無科學依據之檢疫限制。此外，紐西蘭也對這些可能議題或提案分類之處理，提出較具體之倡議。

(二) 資源永續利用

在資源永續利用有關的政策方面，紐西蘭農林部主要檢討的，是因應聯合國氣候變化綱要公約，對人為溫室氣體排放做出全球性管制目標協議。紐西蘭在1998年成為京都議定書的簽署國，該國並在2002年通過了相關的國內立法——「因應氣候變遷法案」。根據紐國環境部的估計，該國農業部門的溫室氣體排放在1999年即佔該國排放量之54%，所以該國政府認為農業部門是溫室氣體排放減量的考量重點。根據紐國政府的估計，該國沼氣的排放量中80%是來自於紐西蘭的畜牧業；而畜牧業中沼氣的排放比例有58%是來自於畜羊業，28%來自於肉牛業，而18%是源於酪農業。

然而，紐國農林部對農業部門的溫室氣體排放減量，尚未有明確的成果，特別是，似乎除了降低畜牧業的總畜養量管制之外，並沒有其他明確的方法可以減少農業部門溫室氣體的排放。其次，紐國農林部也指出，因為在衡量及監測農場排放非二氧化碳的溫室氣體（例如沼氣及一氧化氮）的方法上，目前仍有明顯技術上的困難。因此，該國農業部認為，要有效解決溫室氣體排放問題，仍需運用科學研究來解決幾個問題，例如溫室氣體存量的正確推估，包括測量科技及技術的改進，以及如何使這些測量技術能大規模應用，以及發展實務與技術以減少主要來自農業的溫室氣體排放等等。

但從圖1(a)可以看出，紐國自1985年以後，排放沼氣最多來源的畜羊業的總飼養羊的數目，就一直在降低之中，特別是1999-2002就減少了約13%。但是，這只是反應了近年來酪乳產品價格上揚所造成的資源移轉效果，因為同期間，酪牛飼養頭數卻從1999年的430萬頭增加到2002年的510萬頭，約增加了18%之多（見圖1(b)）；另外從紐國的農業統計得知(MAF, 2003)，而肉牛的飼養頭數，在同期也只略幅減少3%左右。由此可見，紐西蘭農林部在推動溫室氣體減量的努力，還尚未見到較具體的成效。



(a) 畜羊頭數

(b) 酪牛頭數

圖 1. 紐西蘭歷年畜羊與酪牛飼養頭數

資料來源: MAF (2003).

(三) 生物與產品安全

在生物與產品安全的政策方面，其實亦可以從保護該國農業生產或國際競

爭的角度來剖析。特別是美國與歐洲都陸續爆發狂牛症、口蹄疫等疫情，使得全球肉乳品的需求，部份轉向紐澳地區。所以，紐國農林部在這一方面的政策多有著墨。例如，紐西蘭在 1999 年 9 月通過，於 2000 年 1 月正式施行的「動物福利法」，此法除了在人道精神上，因應國際間動物保護意識之抬頭，但附帶地，紐國亦可以依據此法，限制其他未重視動物權的畜產國家之進口，而可能有保護其國內動物產業之作用；或者做為國際宣傳，增加該國畜產品之聲譽。而且，以此法規範牲畜的放牧、運輸、手術、防治病害的方法，亦可以間接產生降低不當疫情發病與傳染之效。

此外，紐西蘭為防此口蹄疫等流行傳染病，可能經由人類之食物廢棄物的途徑傳染，也開始檢討有關餵水餵豬禽之管制，並對此問題歸納出幾項對餵水養豬禽管制之政策修訂原則，諸如對紐西蘭家畜產業遭外來傳染病感染的風險必須有效控管、在風險有效控管的前提下，應允許有獲利能力的產業及對環境改善有益之產業以餵水餵養家畜、立法之規範應注意其落實之可行性、立法之規範應基於客觀之專家所評估之風險，而非主觀對風險之認知、立法規範所帶來之效益應大於實行該法之成本、實行管制所增加之成本應由管制施行後之受益者或未立法前造成問題者負擔、任何管制應該考量文化的適切性等基本原則。但截至 2004 年 4 月前為止，紐國尚未完成餵水餵豬禽管制之立法。

另外，僅管紐西蘭政府認為未來的二十一世紀將是一個「生物科技世紀」，並且在 2002 年 10 月，宣示「紐西蘭生物科技策略」，並明訂其生物科技之三大目標。但事實上，紐西蘭目前對於基因科技在農業上的商業應用，仍採取較為保留的態度。仔細分析來看，其主要原因之一，是世界各國的消費者對應用生物科技生產之產品，特別是基因改造產品之消費態度仍不明朗，而且目前主要的基因改造作物，皆屬大規模生產的作物，並不是紐西蘭農業部門之優勢。其次，以紐西蘭目前的農產品主要出口來看，會直接受到生物科技衝擊的程度也不是太大，因此當然會比較傾向對生物科技的商業應用採取較為保守的做法。但在生物安全的立場，紐國就採取了比較積極的做法，像是該國在 1999 年初新成立之生物安全管理局，就是一個具體的例子。

三、小結

本文嘗試以紐西蘭農業部門在該國經濟所扮演的角色和產業特性，來回顧並分析紐西蘭農業政策的走向。縱而觀之，紐西蘭的「施政策略計畫」所定義的 1999-2005 年間的中長期政策方向，雖然以以經營環境的改善、配合資源永續利用、與生物與產品安全的規範等三大議題為主體，但是可以更簡單地說，該國農業政策的主軸，其實是以維護該國農業部門的生產與增加出口競爭優勢為著眼點。以此思考，該國之農業施政各項作為之策略脈絡，即不難辨明，

資料來源：

MAF (1999) "*1999-2005 Policy Strategic Plan*,"

<http://www.maf.govt.nz/MAFnet/publications/policystrat/index.html>.

MAF (2002) "*Agriculture, Forestry, and Horticulture in Brief*,"

<http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/agriculture-forestry-horticulture-in-brief/in-brief.pdf>.

MAF (2003) *Agriculture Statistics, 2002*, <http://www.stats.govt.nz/domino/external/pasfull/pasfull.nsf/web/Reference+Reports+Agriculture+Statistics+2002?open>

陳明健 (2000-2003)，「主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之研究」，行政院農委會試驗研究計畫研究報告，國立台灣大學農業經濟研究所。