

美國農業補貼上限的爭議與影響評估

陳雅琴

摘要：美國 2002 年農業法案實施至今，在農業計畫補貼方面仍有許多爭議。為此，國會議員乃在 2003 年 3 月提出縮減農業計畫補貼上限的提案；此外農業補貼上限申報委員會也在 2003 年 9 月針對補貼上限問題，提出評估與建議。美國農業法案主要的補貼計畫包括：彈性生產合約(2000 年農業法案改為固定直接補貼)、貸款差額補貼、農產品憑證及 2002 年農業法案之反循環補貼等。1996 年農業法案所訂定的彈性生產合約補貼與貸款差額補貼上限總額為每人每年 115,000 美元。在 2000 年修正的 FAIR 法案中，固定直接補貼與貸款價差補貼的上限提高為每人每年 230,000 美元。近年來，有鑑於農業法案的高額補貼逐漸引起社會大眾的關切，2002 年農業法案中含固定直接補貼、貸款差額補貼及反循環補貼的農業補貼上限總額降低為每人每年 180,000 美元。

對於目前農業法案所訂定的補貼上限以及農作物憑證使用最為反對的聲浪來自美國中西部的州，例如參議員 Grassley 在 2003 年 3 月提出緊縮農業法案之補貼上限的提案 S.667，此提案主張降低固定直接補貼與反循環補貼的上限，貸款價差補貼的金額雖提高為每人每年 87,500 美元，但必須限制農產品憑證的使用，因此使得單一農場的補貼上限總額降低為每人每年 137,500 美元。如此一來，受到影響最大的是棉花與稻米生產業者，而其他農場作物以及美國 43 州的農民也會受到不同程度的影響。

除了 S.667 的提案外，農業補貼上限申報委員會也在 2003 年 9 月初提出農業補貼上限的評估報告。此份評估報告指出，降低補貼上限可能造成的影響衝擊包括：1. 對棉花與稻米的生產影響較大；2. 對美國南部平原與中西部農地價格與地租影響較大；3. 在稻米與棉花生產較為集中的地區，農場收入大多仰賴政府補貼，短期間，對農村社區與農企業基礎建設的負面影響較顯著；4. 直接補貼與反循環補貼屬於與當期產量分離的補貼，此兩種補貼上限縮減對於作物生產的影響比取消運銷貸款補貼的影響要小。

另一方面，農業補貼上限申報委員對於政府未來在農業補貼方面的政策措施也提出建言，重點包括：1. 2002 年農業法案中所規劃的農業補貼以及補貼上限在 2007 年新農業法案出爐之前不宜再有所變動，以使農民與農企業廠商有充分的時間因應並調整其投資規劃。2. 對補貼上限的管理應當投注更多的資源，政策規劃應當要透明化、簡單化、與維持「中立」原則。3. 在運銷貸款補貼方面，一派主張運銷貸款計畫是維持美國農民所得穩定的根基，不應當有所變動。另一派的意見則認為，社會大眾普遍關切政府補貼是否超出合理的範圍，因此運銷貸

款補貼應當設定單一的補貼上限。綜合來說，農業補貼上限申報委員會的評估報告對農民來講顯然較為有利，但相較於主張大幅縮減農業補貼上限的 S.667 提案，此一評估報告恐怕會使農業補貼上限的議題更加複雜化。

關鍵詞：農業補貼上限申報委員會(The Commission on the Application of Payment Limitation for Agriculture); 固定直接補貼 direct fixed payments; 反循環補貼(counter-cyclical payments); 貸款價差補貼 (loan deficiency payment); 運銷貸款補貼(marketing loan benefits); 農產品憑證(commodity certificates)。

一、前言

美國新農業法案(the Farm Security and Rural Investment Act, 簡稱 FSRIA)自從 2002 年 5 月中旬實施至今，雖然已超過一年以上，但在農業計畫補貼方面的爭議仍持續未決。為了反映社會大眾對此一問題的高度關切，部分國會議員乃提出緊縮農業計畫補貼上限的法案，例如參議員 C. Grassley 在 2003 年 3 月所提出的 S.667 提案，主張將固定直接補貼、反循環補貼的金額上限降低為目前的一半，並且採取嚴格的非商標農產品憑證(commodity certificates)，以縮減貸款差額補貼的上限。另一方面，依據 FSRIA 法案所設立的農業補貼上限申報委員會(The Commission on the Application of Payment Limitation for Agriculture)在 2003 年 9 月初，針對新農業法案實施一年多以來的成效提出評估報告，並對未來政府的農業補貼計畫提出建議；此份評估報告支持目前農業法案所訂定的補貼上限，並建議維持現狀至 2007 年的新農業法案出爐為止。因此，本文首先將詳細介紹 FSRIA 農業法案中，有關農業補貼計畫的內容與爭議點，其次探討國會提案之縮減補貼上限所可能造成的影響，最後進一步分析農業給付上限申報委員會所提出的補貼上限評估報告的重點結果。

二、農業法案的補貼計畫

1996 年農業法案(the Federal Agricultural Improvement and Reform Act, FAIR)中，主要的補貼計畫包括：彈性生產合約(production flexibility contract, PFC，其後改為固定直接補貼 direct fixed payments)、貸款差額補貼(loan deficiency payment)、與農產品憑證等。其中生產彈性契約(PFC)乃是依據農場作物的基期種植面積與產量給予直接補貼給付，因此與當期的生產分離(decoupled)；貸款價

差補貼指的是在市價低於抵押價格(loan rate)時，農民可以其持有之農產品逕向政府申領補貼；農產品憑證(commodity certificates)則是指農民可以用當地公告的作物價格購買農產品憑證，再以當地的抵押價格取回其抵押在 CCC 的作物，以減少存貨的累積，並增加農產品在自由市場的流通。在 1996 年 FAIR 法案中所訂定的 PFC 補貼上限為每人每年\$40,000，貸款差額補貼上限為每人每年\$75,000，農產品憑證則不受補貼上限的限制，因此，補貼上限的總額為\$115,000，如表 1 所示。在 3 個農場之補貼原則 (3-entity rule) 下，同一農民每年最多可領取其中一個農場的補貼上限全額，再加上其他兩個農場的補貼上限的 50%，由此可算出，同一農民適用 3 個農場之補貼原則時，所領取的補貼總額上限為單一個別農場的 2 倍--\$225,000。這些補貼計畫在農產品價格相對較高的時期，足以為農民提供穩定的所得保障。

PFC 直接補貼原本規劃隨著 FAIR 法案到期而停止實施，但由於農產品價格日益下跌，政府乃進一步提高直接補貼與貸款差額補貼的上限。如表 1 所示，在 2000 年修正的 FAIR 法案中，PFC 直接補貼與貸款價差補貼的上限均提高一倍，因此單一農場每人每年可領取的補貼上限為\$230,000，而在 3 個農場的補貼原則下，補貼總額的上限為\$460,000。

表 1、1996-2002 年農業計畫給付的上限金額

補貼型態	1996 FAIR 法案	2000 FAIR 法案	2002 FSRIA 法案
PFC/直接補貼	\$40,000	\$80,000	\$40,000
反循環補貼	----	----	\$65,000
貸款差額補貼	\$75,000	\$150,000	\$75,000
補貼上限總額 (單一農場)	\$115,000	\$230,000	\$180,000
補貼上限總額 (3 個農場之補貼原則)	\$225,000	\$460,000	\$360,000
農產品憑證	有	有	有

近年來，由於農業的高額補貼逐漸引起社會大眾的關切，因此，在 2002 年的 FSRIA 法案中，單一農場的農業補貼上限總額降低為\$180,000，3 個農場之補貼原則的上限總額降低為\$360,000。由表 1 的比較可看出，1996 年 FAIR 法案與 2002 年 FSRIA 法案的農業補貼上限相當類似，但後者多增加一項反循環補貼(counter-cyclical payments)，此項補貼只在農產品的有效價格低於目標價格時給予補貼，補貼的額度等於有效價格與目標價格之間的價差，補貼的上限為單一農場每人每年\$65,000。2002 年 FSRIA 法案的補貼上限總額雖然較 2000 年 FAIR 法案的補貼上限總額減少\$50,000，但在 FSRIA 法案中，非商標農產品憑證仍持續實施，農民可在貸款到期前利用農產品憑證取得無追索權的運銷援助貸款(marketing assistance loan)，在貸款到期時，再以作物抵押品作為貸款沒入

(forfeiture)，因此此一條款相當於移除貸款價差補貼的上限。如果不考慮貸款價差補貼的部分，事實上，農民在 2002 年 FSRIA 法案下所能領取的固定直接補貼(亦即 1996 年的 PFC 補貼)與反循環補貼總額上限為\$105,000，比 2000 年 FAIR 法案的 PFC 補貼上限多了\$25,000。

三、農業補貼上限的實質影響

目前農業法案所訂定的直接補貼與反循環補貼上限對各種農場作物的影響有所不同，其中由於棉花與稻米每英畝的直接補貼與反循環補貼額度，以及每一農場的平均耕地面積均高於其他農場作物，因此較容易受到補貼上限的影響。

而以農場的規模來看，根據統計，2002 年，全美有 88%的農場屬於 1-2 人規模的小型農場，而超過 11 人以上的大型農場數目約佔 0.1%；員工人數超過 21 人的農場約有 325 家，其中有 90%位於中西部的 9 個州，包括阿肯色州、加州、伊利諾州、路易斯安那州、密西西比州、密蘇里州、北達科塔州、德州、與華盛頓州等，這些州受到農業補貼上限影響的農場數目也最多。許多規模較大的農場為了規避補貼上限的限制，乃重新調整農業生產的規模結構，而規模較小的農場則很少達到補貼的上限。目前農業法案的補貼上限對農地價格、農村社會發展、與農企業基礎建設的影響相當微小；此外，由於直接補貼與反循環補貼均與當期的生產分離，因此對農民的生產決策影響也相當小。

在農業法案的各項農產品補貼計畫中，直接補貼所占的預算比例最高，每年約為 50 億美元。反循環補貼的預算約為每年 44 億美元，但在市場價格低於作物抵押價格時，反循環補貼可能會高達 80 億美元。透過目前農業法案補貼上限的規劃，預估未來每年可減少 1.6%(相當於 85-210 百萬美元)的補貼給付。而另一方面，依據美國農業部農業服務局(Farm Service Agency, FSA)的估計，政府每年必須花費 8-16 百萬美元的行政成本以管理補貼給付的表格填寫、審核補貼資格以及補貼上限的規定等。

此外，農業補貼計畫中，農產品憑證的使用也相當具爭議性。如前所述，由於農民可利用農產品憑證取得無追索權的運銷援助貸款，等到貸款到期後，再以抵押的作物作為貸款沒入。如此一來，農民可在貸款到期之前即輕易取得運銷援助補貼，並規避目前運銷貸款補貼的上限，因而使得運銷援助貸款的上限規定無效。但在目前運銷援助貸款計畫下，如果禁止使用農產品憑證，將使得抵押農作物被作為貸款沒入的情況增加，造成政府沒入農作物抵押存貨的負擔，影響到抵押農作物在市場的流通。

四、縮減補貼上限之提案的衝擊

對於目前農業法案所訂定的補貼上限以及農作物憑證使用最為反對的聲浪，來自美國中西部的州，包括北達科塔州、南達科塔州、內布拉斯加州等。來自北達科塔州的參議員 Grassley 在 2003 年 3 月提出緊縮 FSRIA 法案之補貼上限的提案 S.667，此提案主張降低固定直接補貼與反循環補貼的上限；貸款價差補貼的金額雖提高為 \$87,500，但必須限制農產品憑證的使用，因此使得單一農場的補貼上限總額降低為每人每年 \$137,500。如表 2 所示。

表 2、S.667 提案主張之補貼上限金額

補貼型態	2002 FSRIA 法案	S.667 提案
PFC/直接補貼	\$40,000	\$20,000
反循環補貼	\$65,000	\$30,000
貸款差額補貼	\$75,000	\$87,500
補貼上限總額(單一農場)	\$180,000	\$137,500
農產品憑證	有	限制

以 S.667 的提案來看，降低補貼上限的金額後，受到影響最大的是棉花與稻米生產業者。以 717 磅的反循環產量與 660 磅的直接產量來計算，棉花生產業者每英畝所能領取的反循環補貼為 \$83.68，每英畝的直接補貼為 \$37.42。而對大豆生產業者來說，以 29 浦式耳的反循環產量與 24 浦式耳的直接產量來計算，每英畝所能領取的反循環補貼只有 \$7.65，每英畝的直接補貼只有 \$9.35。由此可看出，棉花與稻米業者比其他作物的生產業者更容易達到補貼的上限。如圖 1 所示，在目前農業法案的規定下，大豆業者達到固定直接補貼與反循環補貼上限的面積分別為 7,576 英畝與 12,472 英畝；在 S.667 的提案下，達到直接補貼與反循環補貼上限的面積分別降低為 3,789 英畝與 5,747 英畝。相對而言，在目前農業法案規定下，棉花生產業者達到固定直接補貼與反循環補貼上限的面積僅為 1,321 英畝與 1,817 英畝；在 S.667 的提案下，達到直接補貼與反循環補貼上限的面積則只需要 606 英畝與 909 英畝。由此可看出，棉花生產業者在耕地面積相對較小的情況下，即可能達到補貼上限，因此一旦 S.667 提案縮減補貼上限，受到影響衝擊的機率也較大。

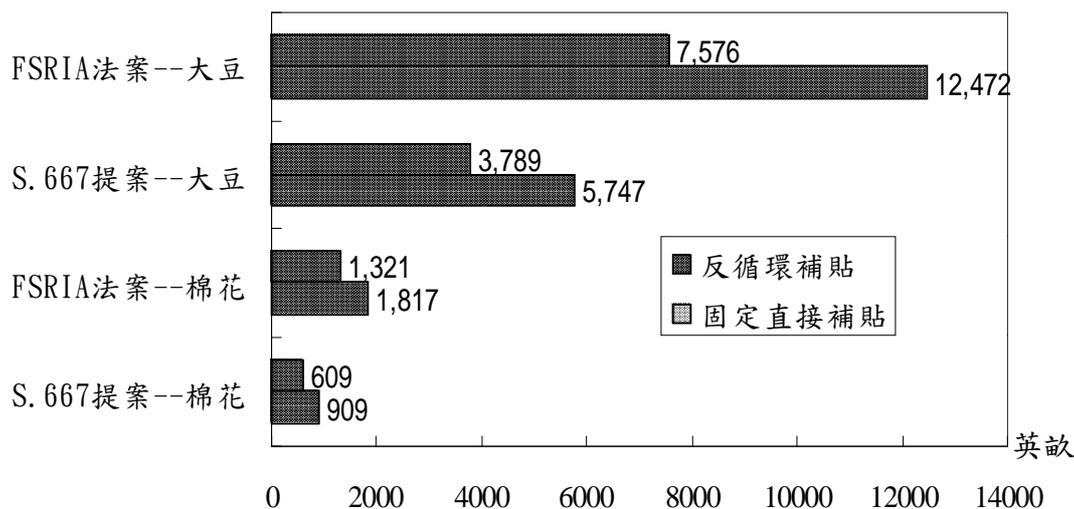


圖 1、達到補貼上限的最低面積—大豆與棉花

五、農業補貼上限申報委員會對補貼上限的影響評估

除了 S.667 的提案外，根據 FSRIA 法案所設立的農業補貼上限申報委員會 (the Commission on the Application of Payment Limits for Agriculture) 也在 2003 年 9 月初提出農業補貼上限的評估報告。根據此份報告的估計，在 2002-2007 年 FSRIA 法案實施期間，政府農業補貼的支出將會在 2004 年達到最高點(約為 120 億美元)，此後至 2007 年，隨著農業經濟情況的好轉，補貼金額將逐年下降。

依據農業補貼上限申報委員會的評估，如果將目前法案之直接補貼的上限由 \$40,000 調低為 \$30,000，反循環補貼的上限由 \$65,000 調低為 \$60,000，並將運銷援助貸款包含農產品憑證與貸款抵押沒入在內的上限設定在 \$75,000，則可望每年節省 10-12 億美元的補貼支出。至於降低補貼上限所可能造成的影響衝擊則包括：

1. 對作物生產與農民所得的影響

降低補貼上限對棉花與稻米生產業者的影響較大，受影響的業者可能會重新調整農場的規模結構；自有農場的經營業者可能將耕地出租、或是出售不適用補貼的耕地；而租賃土地的農場業者所能採取的因應對策則較有限。

2. 對農地價格的影響

根據研究顯示，近年來農業法案中的補貼計畫已使得美國農地的價格上漲 15%-25%，因此一旦補貼上限縮減後，將會減少耕地的市場競爭，進而使得農地價格與地租下跌。根據糧食與農業政策研究院 (Food and Agricultural Policy Research Institute, FAPRI) 的評估，降低補貼上限對農地價格與地租影響較大的地

區包括 Delta 地區、南部平原地區、美西地區、與中西部地區等，農地價格預估會下跌 0.8% 以上，地租則可能下跌 1.6% 以上。

3. 對農村社區與農企業基礎建設的影響

縮減農業補貼上限對農村社區與農企業基礎建設影響最大的地區在阿肯色州、路易斯安那州、密西西比州的三角地帶、德州西部、亞歷桑那州與加州的鄉村地區等，這些地區稻米與棉花生產較為集中，農場收入大多仰賴政府補貼，受到補貼縮減的影響機率也較高。短期間內，補貼上限縮減對農村社區與農企業基礎建設的負面影響較顯著，至於長期影響則有待進一步評估。

4. 對耕地面積與農產品價格的影響

由於農業法案中的直接補貼與反循環補貼均屬於與當期產量分離的補貼，因此，此兩種補貼上限縮減對於作物生產的影響比限制運銷貸款補貼的影響要小。根據美國農業部推估，限制運銷貸款補貼可能會造成棉花的種植面積減少 1.5 百萬英畝，並使得每磅棉花價格上漲 \$0.05；而稻米種植面積可能減少 30 萬英畝，每英擔價格上漲 \$0.1-\$0.2。對其他作物的耕地面積與價格的影響則相對較小。

六、農業補貼上限申報委員會對農業法案補貼上限的建議

農業補貼上限申報委員會除了對目前農業法案的補貼上限以及未來降低補貼上限的狀況提出評估分析之外，也對政府未來在農業補貼方面的政策措施提出建議，歸納重點如下：

1. 調整補貼上限的時機

農業補貼上限申報委員會認為 2002 年 FSRIA 法案中所規劃的農業補貼以及補貼上限在 2007 年新農業法案出爐之前不宜再有所變動，以使農民與農企業廠商有充分的時間因應並調整其投資規劃。如果在這段時期間縮減補貼上限，可能會對農場造成不必要的干擾，並影響的農業經濟的穩定性。

2. 補貼上限的管理機制

農業補貼上限申報委員會認為，美國農業部對補貼上限的管理應當投注更多的資源，且應維持「中立」的特質，以避免農民因補貼上限的規劃而選擇不同的企業組織形式，或是誘導業者採取高風險的生產與運銷活動。此外，農業補貼上限申報委員會也認為，補貼上限的政策規劃應當要更透明化、簡單化、並具有實質的意義。

3. 運銷貸款補貼的爭議

在運銷貸款補貼方面，農業補貼上限申報委員會有兩派不同的意見，一派意見認為無追索權的運銷貸款計畫是維持美國農民所得穩定的根基，不應當有所變動，如果限制貸款抵押的沒入，雖然可使得所有地區所有農作物的運銷貸款補

貼維持某種程度的一致性，但卻未考量到不同作物的所得風險差異。受到衝擊影響的農民，可能會減少生產，或是將耕地租賃給其他較不具效率的業者，因而降低美國農業的生產效率以及在全球市場的競爭力。另一派的意見則認為，由於社會大眾普遍關切政府補貼是否超出合理的範圍，因此包括運銷貸款補貼 (marketing loan benefits, MLGs)、貸款價差補貼 (Loan Deficiency Payments, LDPs)、農產品憑證、抵押沒入補貼等在內，均應當設定單一的補貼上限，而不應因農作物不同而有所差別。

綜合而言，由於農民與相關業者對於縮減目前農業法案的補貼上限大多持反對立場，而農業補貼上限申報委員會所提出的評估報告與建議也支持維持現有的補貼上限，以維持農業經濟的穩定性，因此，農業補貼上限申報委員會的評估報告對農民來講顯然較為有利。但相較於參議員 Grassley 所提出的 S.667 提案主張大幅縮減農業補貼上限來看，此一評估報告恐怕會使農業補貼上限的議題更加複雜化。

資料來源：

1. *Report of the Commission on the Application of Payment Limitations for Agriculture*, Office of the Chief Economist, USDA, August 2003, 168 pp.
2. “Payment Limitations Report,” *Agricultural Economics and Policy Perspectives*, Vol.2 (9), September 2003, [online] <http://www.agecon.msstate.edu/farmpolicy>
3. “The Effects of Payment Limitations on Acreage,” *Agricultural Economics and Policy Perspectives*, Vol.2 (7), July 2003, [online] <http://www.agecon.msstate.edu/farmpolicy>
4. “A BILL To amend the Food Security Act of 1985 to strengthen payment limitations for commodity payments and benefits,” [online] <http://thomas.loc.gov>