

歐盟擴大對美國農產貿易的影響

陳雅琴

摘要：2004 年 5 月 1 日，中歐及東歐共 10 國，正式加入歐盟，未來將對歐洲產生深遠的影響，也將對歐盟與美國之間的農產貿易產生重大的衝擊。在美國與歐盟現有之農業政策的比較分析方面，1. 乳製品--美國採取牛乳價格支持收購計畫與聯邦牛乳運銷制度，並對進口乳製品課徵高關稅；歐盟的乳製品政策則包括關稅、關稅配額、出口補貼、政府收購、以及運銷配額等。2. 肉類與家畜--美國對畜牧業者所提供的協助大多為特定時期遭遇天然災害的緊急措施。歐盟對牛肉與活體牛隻的支持政策包括價格支持與直接補貼，對豬肉與家禽的價格支持則是以關稅與出口補貼為主。3. 農場作物--美國生產業者可領取直接補貼、反循環補貼，參與農產品貸款計畫以及作物與收入保險，並獲得災害補助。歐盟則有價格支持、生產者補貼、與強制休耕等。4. 糖--美國糖業政策包括：價格支持貸款計畫、關稅配額進口系統、及運銷配額控制生產；歐盟則是透過價格支持與生產控制來支持糖的生產。5. 水果、堅果、與蔬菜--美國目前的價格與所得支持政策並不涵蓋水果、堅果、與蔬菜。但有運銷制度與運銷協定可協助穩定市場狀況。歐盟對水果與蔬菜的市場價格支持則包括關稅、關稅配額、以及出口補貼等。6. 棉花--美國的棉業政策包括直接補貼、反循環補貼、農產品貸款計畫、運銷損失援助補貼、以及作物與收入保險等。歐盟則在棉花的國際市場價格低於歐盟的指標價格時提供生產補貼。由此可看出，美國與歐盟在農業政策方面的異同點。

再進一步針對中東歐國家加入歐盟的影響來看，中東歐國家以往的農產品價格遠低於歐盟，近年則呈現逐漸拉近的趨勢，在加入歐盟後，中東歐國家的農場作物與畜牧產品的產量可能大幅增加，因此將直接衝擊到美國與中東歐國家之間的貿易。首先，由於歐盟對家禽進口採取的檢疫標準較中東歐國家更為嚴格，由於美國以氯氣處理家禽屠體，已遭到歐盟禁止進口，如果中東歐國家加入歐盟後，配合歐盟的政策，美國將可能喪失其家禽產品在歐盟龐大的出口市場商機。其次，由於以往波蘭對於穀物摻雜禾草種子的情況採取「零容忍度」的政策，加上許多中東歐國家配合歐盟政策，限制美國基因改造玉米的進口，造成美國出口到中東歐國家的穀物逐漸減少。但由於目前歐盟對於進口穀物並未採取「零容忍度」的政策。如果波蘭在加入歐盟後被迫要放棄此項進口限制政策，則未來美國對歐盟的小麥出口將會有很好的機會。而中東歐國家在加入歐盟後，國民所得的逐漸提高，也會刺激這些國家對美國高價值農產品的需求增加。此外，如果中東歐國家希望改善其飼養動物的基因以加強競爭力，則美國在提供動物

基因方面的市場機會將會擴大。中東歐國家增加家畜的生產，長期也將會增加對美國大豆的進口需求。

關鍵詞：歐盟(European Union)；中東歐國家(Central and Eastern Europe, CEE)；歐盟擴大(EU enlargement)；穀物(grain)；小麥(wheat)；關稅(tariff)；關稅配額(tariff-rate quota, TRQ)；出口補貼(export subsidy)；價格支持(price support)。

一、前言

2004 年 5 月 1 日，中歐及東歐(Central & East European, CEE)前共產國家，包括捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞、拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞等 8 國，再加上塞浦路斯與馬爾它共 10 國，正式加入歐盟(European Union)，使得歐盟的成員國由原來的 15 國增加為 25 國，這是歐盟有史以來最大規模的版圖擴張。歐盟擴大後，人口將增加 28%，耕地面積增加將近 40%，未來將對歐洲產生深遠的影響。在農業方面，原本歐盟 15 國的農業產值已超越美國，在歐盟擴大後，歐盟 25 國的農業產值勢必更加超越美國。而中東歐國家加入歐盟後，必須配合歐盟原有的農業政策，如此也將對歐盟與美國之間的農產貿易，以及全球的農產貿易市場產生重大的衝擊。本文將針對歐盟擴大的議題，深入比較美國與歐盟在農業政策方面的異同點，並進一步分析中東歐(CEE)國家加入歐盟後，對美國與歐盟之間農產貿易的影響與衝擊。

二、美國與歐盟農業政策的比較

1. 在乳製品方面

美國聯邦政府在乳製品方面的計畫政策主要包括牛乳價格支持收購計畫以及聯邦牛乳運銷制度，藉以維持國內各級乳品的價格在一定的水準以上。此外，獎勵外銷計畫(Dairy Export Incentive Program, DEIP) 則是以獎金鼓勵外銷商以美國市價購買乳製品外銷至國外特定市場，以避免國內市場乳製品供給過剩；同時，美國對乳製品的平均進口關稅高達 43%，對於美國國內乳品的價格支持也有很大的幫助。

在歐盟方面，共同農業政策(Common Agricultural Policy, CAP) 對於乳製品的支持政策包括進口關稅、關稅配額、出口補貼、並且由政府介入收購過剩的乳製品。此外，歐盟也對牛乳設定運銷配額，並對超額生產的部分課以嚴厲的罰金，以避免牛乳生產過剩。

2. 在肉類與家畜方面

美國政府對家畜部門所提供的協助大多侷限在特定時期業者遭遇天然災害時的緊急措施。而當畜牧業者面臨財務困境時，美國農業部(USDA)會收購肉品以協助支撐肉品的價格。至於美國對進口牛肉、豬肉、家禽肉所課徵的進口關稅並不高，關稅配額則對有限數量的進口牛肉課徵較低的關稅。

相對地，歐盟對牛肉與活體牛隻的支持政策包括價格支持與直接補貼，以協助業者維持穩定的收入。價格支持機制包括政府介入收購、庫藏、私人庫藏補助、進口關稅、關稅配額、與出口補貼等。自 2002 年 6 月起，政府介入的方式改以私人庫藏補助取代，並且在牛肉價格低迷時予以收購。此外，豬肉與家禽的價格支持政策則是以關稅與出口補貼為主。

3. 在農場作物方面

美國農場作物(包括小麥、稻米、與飼料穀物等)的生產業者可領取政府的直接補貼、反循環補貼，參與農產品貸款計畫以及作物與收入保險，並獲得政府的災害補助。從 1966 年的農業法案延續到 2002 年的農業法案均規定，許多先前維持穀物種植面積並領取農產品補助的農場作物生產者，具有移轉生產其他作物的彈性。

相對地，歐盟國家在農場作物生產方面的政策包括價格支持、生產者補貼、與強制休耕等。在作物種植總面積的限制下，業者必須配合休耕政策，並領取休耕補貼，而超出耕作面積上限者將面臨罰款。此外，關稅與出口補貼也是屬於歐盟對農場作物生產的支持政策，但必須遵守烏拉圭回合的農業協定(URAA)的限制。

4. 糖的生產方面

美國糖業的政策主要分為三個部分：(1) 價格支持貸款計畫—提供國內甜菜與甘蔗生產業者貸款以支持糖的價格；(2) 關稅配額進口系統—在合理的價格下確保糖的供給充足，其中美國對國際貿易協定(例如北美自由貿易協定)的承諾則影響到關稅配額的水準與分配方式。(3) 運銷配額控制生產—2002 年農業法案也授權美國農業部建立糖的運銷配額。

相對地，歐盟則是透過價格支持與生產控制來支持糖的生產。政府收購加工糖產品主要是為了支持製糖原料(大多為甜菜)的價格。當 A 級糖與 B 級糖生產過剩時可予以出口補貼，糖的進口則是以關稅配額加以限制。

5. 水果、堅果、與蔬菜

長期以來，美國聯邦政府所提供的農業價格支持與農民所得支持政策並不涵蓋水果、堅果、與蔬菜。但另有運銷制度與運銷協定可用來協助業者穩定蔬菜與水果的市場狀況，業者可自由選擇加入這些運銷計畫，由聯邦政府監督計畫的運作，並且由業者支付其中的費用成本。

在歐盟方面，對水果與蔬菜的市場價格支持政策包括關稅(例如在某些產品的生產季節課徵較高的進口關稅)、關稅配額、以及出口補貼等。對於某些易腐爛的產品，例如番茄、蘋果、柑橘、桃子等，在生產過剩的時期，設有一套補償系統，以補償業者因減少供貨到市場所損失的收入；同時下游的蔬果加工業者也可領取加工的補貼。

6. 棉花

美國的棉花生產業者可領取的補貼包括直接補貼、反循環補貼、農產品貸款計畫、運銷損失援助補貼、以及作物與收入保險等。當棉花價格低於貸款利率時，棉花業者也可受益於農產品貸款計畫。其他影響到棉花業者的政策包括種植彈性、保育計畫、與環保規定等。此外，美國進口的棉花受到關稅配額的規範，而美國出口的棉花則沒有任何出口補貼的措施。

在歐盟方面，當棉花的國際市場價格低於歐盟的指標價格(guide price)時，棉花生產業者可領取生產補貼。此一生產補貼乃是以一套保證數量系統為依據，以限制補貼的數量，業者的產量一旦超出這些數量時，便會面臨罰款。此外歐盟的棉花進口關稅相當低，甚至為零；棉花出口也沒有出口補貼。

三、歐盟擴大對美國與中東歐國家農產貿易的影響

由上述的分析可看出，美國與歐盟在農業政策方面的異同點。而由於中東歐國家(CEE)以往的農產品價格遠低於歐盟的農產品價格，相關的研究顯示，中東歐國家在加入歐盟後，作物與畜牧產品的產量可能大幅增加；同時，近年來，中東歐國家與歐盟的農產品價格也呈現逐漸拉近的趨勢。這些情況隨著中東歐國家加入歐盟後，均會直接衝擊到美國與中東歐國家之間的農產貿易。

首先，在歐盟擴大後，美國在短期內將會喪失中東歐國家的農產貿易市場。事實上，早在中東歐 10 國加入歐盟之前，美國出口到中東歐國家的農場作物與家禽類產品已大幅減少。由於美國以氯氣處理家禽屠體，因此目前歐盟已禁止從美國進口的所有家禽肉。如果此一問題沒有解決，則在中東歐國家加入歐盟後，

所有的中東歐國家均會配合歐盟的政策，禁止美國家禽肉的進口。根據美國普查局(Bureau of the Census)的資料顯示，2001 年美國家禽肉出口到東歐國家的總值為 83 百萬美元，其中有 49 百萬美元出口至波蘭，有 36 百萬美元出口到波羅的海三小國。但這些出口的產品有 90% 會進一步轉運到歐洲的新興獨立國家。美國與波蘭的貿易官員均認為，在歐盟擴大後，此種出口轉運的模式將會繼續持續下去。

在穀物貿易方面，自 1990 年代至 2003 年以來，美國出口到中東歐國家的穀物乃是呈現遞減的趨勢，如圖 1 所示。其中一部分的原因在於中東歐國家畜牧部門的萎縮。此外，波蘭對於穀物摻雜茅草種子的情況採取「零容忍度」的政策，因此美國出口的穀物便無法符合該國的要求標準。另一方面，近年來許多中東歐國家配合歐盟現有的政策，限制美國基因改造玉米的進口，也是造成美國出口到中東歐國家的穀物逐漸減少的原因。

但在小麥出口方面，中東歐國家加入歐盟後，波蘭將成為歐盟最大的小麥淨進口國，而歐盟目前對於進口穀物摻雜茅草種子的情況並未採取「零容忍度」的政策。波蘭在正式加入歐盟後已要求歐盟執行委員會(EU Commission)允許波蘭繼續維持其零容忍度」的政策，但目前尚未得知歐盟是否同意此項要求。如果波蘭在加入歐盟後被迫要放棄此項進口限制政策的話，則隨著波蘭、捷克、匈牙利等國小麥進口增加的趨勢，未來美國對歐盟的小麥出口將會有很好的機會。

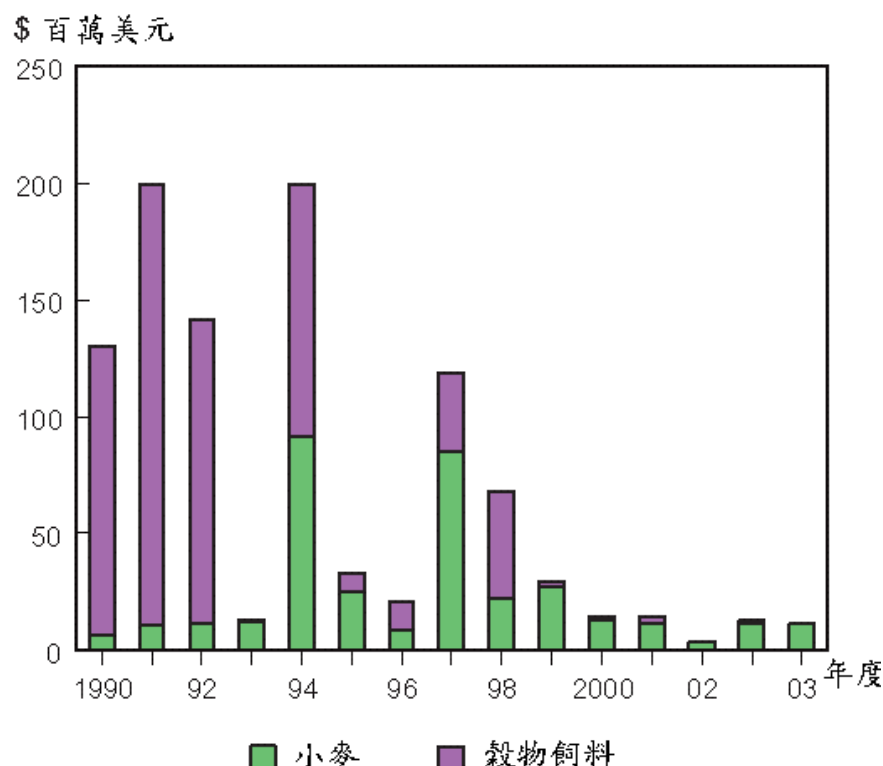


圖 1：歷年來美國出口到東歐國家的穀物

資料來源：美國農業部(USDA)

整體來說，儘管在中東歐國家加入歐盟的這段過渡時期期間，美國出口到中東歐的穀物會有減少的現象，但其他的農產製品出口卻可能會增加，其中較為顯著的是乾果、葡萄乾、爆玉米花、以及其他點心食品；因為在歐盟擴大後，這些產品的關稅將會調降。而酒類、香煙、菸草的關稅也會隨之調降，再加上中東歐國家國民所得的逐漸提高，均會刺激這些國家對美國高價值農產品的需求增加。

未來，美國與這些歐盟新會員國之間的貿易前景有一部分乃是決定於畜牧部門的發展。目前美國是中東歐國家動物基因(例如公牛精液、雞雞)的主要供給者。在歐盟擴大後，如果中東歐國家希望改善其飼養家畜與家禽的基因，使其在歐盟國家中較具競爭力，則美國在這方面的市場機會就會進一步擴大。而這些歐盟新成員國如果增加家畜的生產，則長期來說，歐盟對美國的大豆進口需求也進一步增加。

在另一方面，由於歐盟對於美國狂牛病的疑慮，這些歐盟的新會員國將會禁止美國可食性動物內臟(例如牛的肝臟)的進口，而此一禁令也將會影響到美國寵物食品以及含有這些動物成分之產品的出口。

四、小結

根據美國農業部經濟研究服務局(ERS)的研究顯示，中東歐 10 國加入歐盟後，最大的改變在於中東歐國家的牛肉產量與穀物飼料產量會大幅增加，而小麥的產量則會略為下降。因此，在短期內，歐盟的擴大會使得美國在中東歐市場的農產品出口面臨損失。事實上，自 1990 年代以來，美國出口到中東歐國家的穀物幾乎已遞減至零。而在歐盟擴大後，只要波蘭對小麥進口採取較為寬鬆的標準，配合歐盟對植物檢疫的要求條件，則美國出口到中東歐國家的小麥將會增加。但在另一方面，由於歐盟原本對家禽家畜產品所採取的衛生檢疫標準較中東歐國家更為嚴格，因此，在歐盟擴大後，美國可能喪失其家禽家畜產品在歐盟龐大的出口市場商機。而長期來說，未來中東歐國家在加入歐盟後，隨著國民所得提高，美國將會有更好的機會出口高價值農產品到歐盟。

參考資料

1. Cochrane, N. and R. Seeley, "EU Enlargement: Implications for New Member Countries, the United States, and World Trade," USDA, Economic Research Service, WRS04-05-01, [online] <http://www.ers.usda.gov/>

2. Cochrane, N., "A Historic Enlargement: Ten Countries Prepare to Join the European union," USDA, Economic Research Service, [online]
<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/April04/Features/AHistoricEnlargement.htm>