

「2014年農業法案」農場安全網方案概述

簡立賢（國立中興大學應用經濟學系副教授）編譯¹

摘要

美國聯邦政府在「2014年農業法（Agriculture Act of 2014）」中強化舊法中的農作物保險及修訂新的商品方案，由過去著重保障農場收益，提升農民所得的政策目標，轉變為輔導農民做好風險管理的政策導向。新法中以聯邦作物保險、農場商品方案與農業災害救助三大主軸形成了美國國內農場安全網，此農場安全網為美國農民提供了風險保障與資金的支持。

美國農業法案的預算分配與我國農業預算結構在福利及補貼的支出上其結構相類似，美國農場安全網的提出，係透過相關法案的審查與再撥款的法案執行程序，以資料分析為基礎的政策評估，落實公眾參與，各機關分層管理的目標，農民與政府透過契約來規範相關的權利與義務，維持對於大多數農場的保障，實可作為我國農業相關立法之參研。

關鍵詞：農場安全網(farm safety net)、聯邦作物保險(federal crop insurance)、農場商品方案(farm commodity programs)、農業災害救助 (agricultural disaster assistance)

¹ 本文取材整理自「美國農業法案體系與推動機制之研究」結案報告，感謝行政院農業委員會提供研究經費。

壹、前言

美國農業法案 (farm bill) 為美國行政部門執行農業政策之基礎，也是各項行政預算撥用的重要依據，約 5 至 7 年會依國內外環境的變化進行修訂，在 1933 至 2012 的八十年間，則一共施行了 16 個法案。美國農業部(USDA)對所有的法案，除了考量傳統農業技術產銷與環境保育及糧食安全亦涵蓋充滿社會福利企圖的方案，並需因應國會要求預算規模減省的壓力符合農業預算基準線(baseline)的要求。目前施行之「2014 年農業法(Agriculture Act of 2014)」乃為「2008 糧食、保育與能源法(the Food, Conservation, and Energy Act of 2008)」之延續與修正，該法原訂於 2012 年 9 月 30 日到期，業經延長實施至 2013 年底後，美國參、眾兩院歷經數月協商，於 2014 年 2 月 4 日參議院通過眾議院已通過之新農業法案，歐巴馬(Obama)總統並於 2014 年 2 月 7 日簽署「2014 年農業法 (Agriculture Act of 2014)」，授權在未來十年中予行政單位額度為 9,564 億美元的預算以執行相關政策。

新農業法中最主要改變為削減「營養補充援助方案(Supplemental Nutrition Program, 簡稱 SNAP)」的支出，以及大幅改變農業補貼方式，取消「直接給付(direct payment)」項目及「反循環給付(counter-cyclical payment)」等措施，轉為獎勵農作物保險補貼包括「價格損失保障 (Price Loss Coverage, PLC)」及「農業風險保障 (Agriculture Risk Coverage, ARC)」。「直接給付」在預算及支持度上逐漸不再受政府與人民青睞，並在新的 2014 年法案中被廢止，蓋因國際糧價持續偏高與相關能源政策對於能源作物的支持，農民幾乎沒有機會申請；而原有的風險管理(risk management)以及反循環方案(counter-cyclical payment)的精神，則涵蓋列於新法案之相關作物保險的措施中。

「2014 年農業法」根據國會圖書館國會研究處(Congressional Research Service, CRS)農業政策專家整理，美國農業部(USDA)針對農場主和牧場主在農產價格低時或是自然災害時期的收入規劃，乃是透過多個經營方案的執行，包括「補充作物保險」、「農場商品方案」及「農業災害救助」等三方案構築「農場(所得)安全網」，以藉此落實美國農場所得安全網的形成。

貳、農場安全網

「2014 年農業法」中加強農作物保險項目，也修訂商品方案，新法中組成三大主軸為：永久授權的聯邦作物保險(Federal Crop Insurance)、農場商品方案(Farm Commodity Programs) (作物年度 2014-2018) 及永久授權的農業災害救助 (Agricultural Disaster Assistance) (2014 農業法；PL113-79)，統稱為「農場安全網」，此安全網為美國農民提供了風險保障與資金的支持，並且為實際提供 2012 年舊農政已到期而新農政尚未通過期間，嚴重的旱災對於當時畜牧業經營的傷害，亦追溯新農政中對於災害保障的預算授權四項至始於 2012 年會計年度的災害方案。在未來十年內，根據美國國會預算局(Congressional Budget Office)估算，該農場安全網的綜合聯邦成本預計每年平均為 141²億美元，美國農業部負責其管理程序。表 1-表 3 為美國國會研究處(CRS)的農

² 表 1 報告清單為 2014 年 5 月 CRS (IF00025)之研究報告，而 CRS(R43758)於 2015 年二月估計農場安全網的綜合聯邦成本預計每年平均由 120 億美元修改為 141 億美元。

場安全網報告清單。

表 1 農場安全網方案- 聯邦作物保險項目

方案/措施	商品保險項目	方案介紹	生產者成本 /聯邦支出
聯邦作物保險 (風險管理局) & 未保險作物災害援助計劃 (NAP) (農場服務局)			
農作物保險政策	超過 100 種農作物, 包括商品方案的作物(見下方)、特種作物(如水果、堅果、蔬菜、苗圃作物)、牧草、牧場和飼料作物, 牲畜的利潤	當實際產量或是收益達不到設定在 50%-85% 預期水準(如同由生產者所選擇)以及在種植之前所建立的價格之保證值時, 賠償便會產生。虧損是田地領域或是全縣的等級, 取決於政策。	保費取決於由生產者選擇的扣除額以及其他因素。 生產者支付一部分的保費(平均 38%)且無運送成本。 預計的聯邦政府成本為每年 85 億美元的保費補貼、方案損失與管理成本。
未保險作物災害援助計劃(NAP)	提供目前沒有資格參與作物保險的農作參加。	針對超過 50% 的虧損之補貼, 可購買附加的保險項目。	每種作物的參加費用 250 美元加上更多保險項目的收費。2013 會計年度的聯邦政府成本為 3.19 億美元。

表 2 農場安全網方案- 農場商品方案

方案/措施	商品保險項目	方案介紹	生產者成本 /聯邦支出
農場商品方案 (農場服務局)			
價格損失保險項目 (PLC) 或 農業風險保險項目 (ARC)	小麥、玉米、高粱、燕麥、大麥、長粒米、中粒米、豆類作物 (乾豌豆、小扁豆、小鷹嘴豆、和大鷹嘴豆)、大豆、向日葵籽、油菜籽、油菜、紅花、亞麻籽、芥菜籽、海甘藍、芝麻和花生，不包括高地棉花。	如果實際價格低於法定參考價格(價格損失保險項目)，或是實際收益低於以 86%的歷史收益為根據的保證時(農業風險保險項目)，補貼便支付。生產者選擇價格損失保險項目或是郡級的農業風險保險項目或是個別的農業風險保險項目，其對所有作物使用單一農場等級的收入保證。	免參加費用。 預計每年結合價格損失保險項目/農業風險保險項目的聯邦政府成本大約為 30 億美元。
行銷援助貸款 (MAL)	與價格損失保險項目/農業風險保險項目相同的農作物，加上高地棉花、超長絨棉棉花、羊毛、馬海毛和蜂蜜。	當實際價格低於法定貸款利率時，貸款不足支付(LDP)(或是營銷貸款收益)貸款提供中期融資。	免參加費用。 預計聯邦政府的年度開支約為每年 1 億美元。
無追索權食糖貸款與營銷分配	精製甜菜糖和未加工蔗糖。	最低價格保證；銷售國內食糖的限制。	免參加費用。 普遍而言，聯邦政府針對 2012 年的作物之淨支付費用為 2.59 億美元。
盈餘保障方案 (MPP) 和 乳製品捐贈方案 (DPDP)	牛乳。	如果實際平均每兩個月的利潤(牛乳價格減去飼養成本)低於生產者選定的閾值時，便會支付補助。當利潤低的時候，美國農業部會購買乳製品用以捐贈。	100 美元的費用加上針對生產者所選擇之保險項目的法定固定保費。聯邦政府針對這兩項方案的年度成本預計約為每年 1 億美元。

表 3 農場安全網方案- 農場災害救助方案

方案/措施	商品保險項目	方案介紹	生產者成本/聯邦支出
農業災害救助(農場服務局)			
補助農業災害救助方案 (不需要災難指定)	肉牛/奶牛、野牛、家禽、綿羊、豬、馬、其他牲畜、蜜蜂、養殖魚類和每年量產作物的樹木/灌木/葡萄藤。	補貼牲畜過高的死亡率(LIP)、放牧的虧損(LEP)、其他損過高的死亡率。方案名稱請見註記。	免參加費用。 預計聯邦政府的年度開支約為每年 3 億美元。
緊急貸款 (EM) (需要災害指定)	農作物以及牲畜(也包含財物損失和不動產)	為在災害郡縣而且沒有資格申請商業信貸的生產者提供低息貸款。	生產者在 1 至 7 年的時間之內償還利息/本金(不動產可以用更長得時間償還)。聯邦政府的支出成本約為每年 2 百萬美元。

資料來源：美國國會研究處(CRS)： **R43448** (商品方案), **R40532** 與 **R43494** (農作物保險), **RS21212** (災害救助)。

註記：聯邦政府的農作物保險未保險作物災害救助計劃和災害救助為永久授權，但是商品方案並無永久授權(作物年度 2014-2018 年，而針對乳製品則到 2018 年 12 月 31 日)，除非另有註記說明，聯邦政府的支出成本是經由美國國會預算局預估從 2015 至 2024 會計年度的每年平均支出。額外的支持是經由進口限制和聯邦政府針對乳製品的牛乳銷售訂單(CRS, R43465)以及對於食糖的進口限制(CRS, R42535)來提供。這四種災害方案為畜牧業賠償支付(LIP)；牲畜飼料災害方案(LFP)；針對牲畜、蜜蜂和養殖育類的緊急援助方案(ELAP)；和樹木援助方案(TAP)。緊急農業用地援助方案也可用於往後遇到自然災害的生產者(CRS, R42854)。

一、聯邦作物保險(Federal Crop Insurance)

聯邦農作物保險通常被稱為農場安全網的核心，因為其成本和處理自然災害的範圍很廣。該程序在預算撥用中屬於永久授權程序，並使得現有保險補貼超過 130 種商品，其範圍種類從蘋果到小麥，這些「多重風險」的政策協助生產者管理與產量和作物收益方面的虧損及其收入損失相關的風險。可保險的虧損原因包含惡劣的天氣，如乾旱和洪水以及病蟲害或疾病的爆發。美國國會預算局(Congressional Budget Office, CBO) 在 2015 年元月估算在未來的十年(FY2016-FY2025)中，每年的計畫成本約為 95 億美元，是農產品商品計畫的兩倍左右。平均保費補貼為 62%，並擔保其基於市場價格，而不是法定的最低水平。而最低水平則是在農場商品計畫內提供。

「2014 年農業法」的作物保險方案乃是提供新式與持續的保險商品，以保障生產

者免於因為價格和產量風險所產生的虧損，法案中新增加一些新的方案，分別介紹如下：

(一)新的補充保障選項(Supplemental Coverage Option, SCO)

提供生產者一個以地區為基礎並與傳統作物保險政策的保險項目相結合的附加保險方案。該計畫提供以全郡平均產量或是收益為基礎的保障，並提供生產者 65%的保費津貼，不過此方案的保險項目並不適用於選擇 ARC 或是 STAX 的生產者。

(二)堆疊所得保護計畫(Stacked Income Protection Plan, STAX)

從 2015 作物年度開始，提供收益保險政策給高地棉花的生產者，以取代 PLC 與 ARC 計畫中針對棉花的保險項目。堆疊所得保護計畫(STAX)可以透過聯邦作物保險計畫補充保險的涵蓋範圍，或是當作一項獨立的保單購買。聯邦補助將負擔生產者八成的保費。

如果實際收益低於根據播種期前價格之保證，政策會保障生產者。

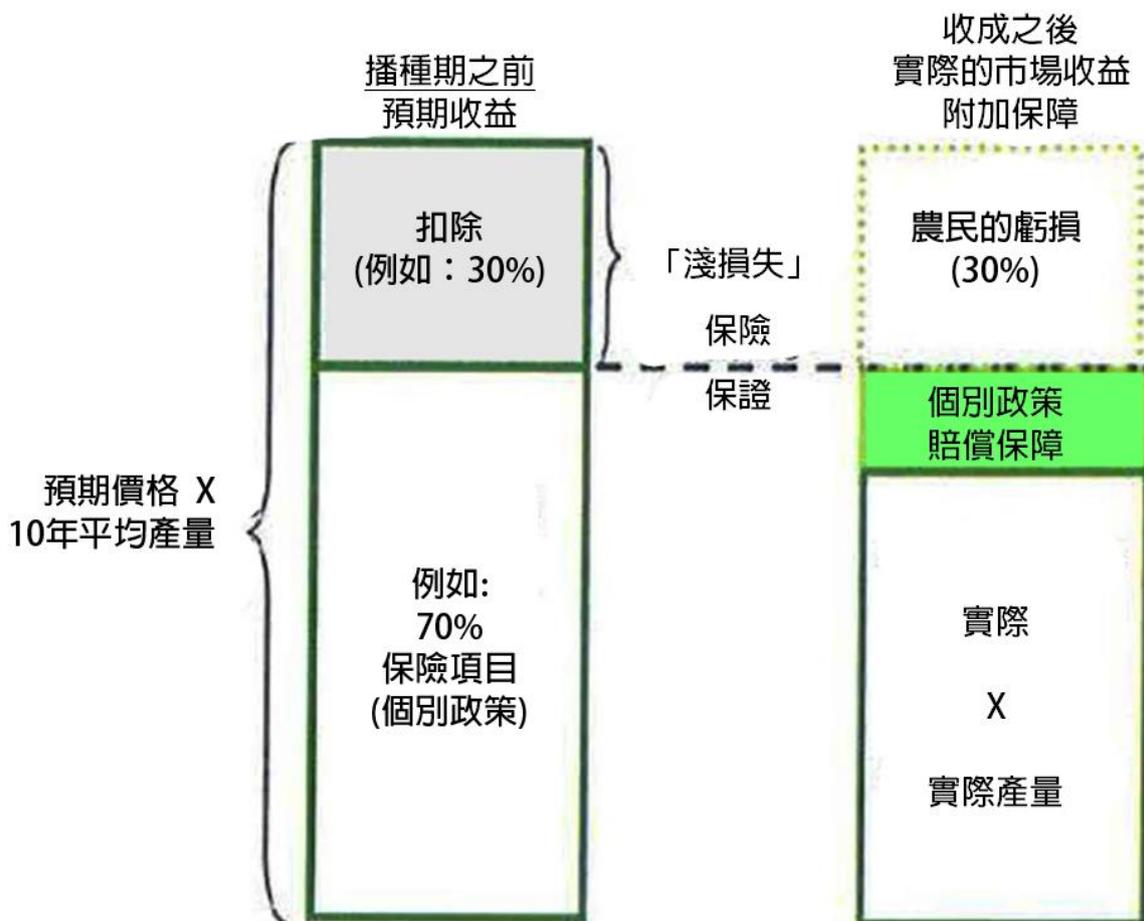


圖 1 農作物保險圖解說明

資料來源：美國國會研究處

註記：在一個補充保險方案可行且如果有購買該方案的地方，當一個郡縣的虧損引發導致扣除時，該政策(SCO)最高可以補償 16%，政策適用於已種植(非歷史)的土地面積。

二、農場商品方案(Farm Commodity Programs)

美國農業部農場商品方案藉其悠久的歷史(可追溯到 20 世紀 30 年代),代表著美國農業政策的核心,也因為價格和收入支持主要基於法定固定價格,而不是市場價格(如作物保險),所以它在某些年份可能是相當低的。農場商品方案提供價格與收入支持給一個「保障」與「貸款」商品較為狹隘的清單,例如玉米、大豆、小麥、水稻和花生(如表 2)。當實際的作物價格下滑到低於法定的最低價格,或是當收益低於以最近五年期間的價格與產量為根據的保證價格時,便會啟動支付補助。此方案為免費參與,美國國會預算局(CBO)在 2015 年元月估算在未來十年的會計年度(FY2016-FY2025)期間,方案費用每年約為 47 億美元。而乳製品與糖的生產者則有獨立的方案。

「農場商品方案」在「2014 年農業法」與「2008 糧食、保育與能源法」有明顯的不同,在 2014 年農業法中符合條件的生產者,允許就「作物別(crop-by-crop)」及「農場別(farm-by-farm)」兩種方案擇一選取,每個作物農場可一次性地選擇價格損失保障(PLC)支付與農業風險保障(ARC),不管任一選擇,風險管理工具只會在生產者遭受重大顯著損失時產生作用。以下簡單說明兩項措施。

(一)價格損失保障 (Price Loss Coverage program , PLC)

「價格損失保障(PLC)」是一項用於解決多年性大幅價格下跌之風險管理工具,採用當期的產出值和低於生產成本的價格指數,來替生產者建立一個以市場為導向且以價格為基礎的風險管理工具。價格損失保障方案將預算限縮於支應針對跌幅較深之多年性價格損失,以避免當市場崩潰時政府對於昂貴和未列入預算救助之短期需要採取過度救助時,導致造成預算的暴增與扭曲。

支付率是參考價格與每年全國平均市場價格(或是行銷援助貸款率,如果貸款率高於市價時)之間的差額,對於每一項農場上所登記加保的涵蓋商品而言,支付的金額多寡即為支付率,乘以商品基礎畝數的 85%,再乘以支付收穫量(如圖 2)。

當全國農場價格低於法定「參考」價格時,價格虧損保險項目(PLC)賠償支付。



圖 2 農場商品方案(PLC)圖解說明

(二) 農業風險保障 (Agriculture Risk Coverage, ARC)

農業風險保障方案概念則是強調以區域平均值保障個別農場收益損失的風險管理工具，農業風險保障(ARC)要求生產者至少已經經歷 15% 的損失才能申請，藉此確保所有的風險並沒有在農作物活動中消除，而且也不會保證有任何種植者在此方案中確定賺錢。並提供了涵蓋州郡範圍(county-wide)內的損失作為基礎，以確保政府的設定，不會使農民重覆收取在作物保險下政府需給付的數額。該方案是以採用生產調差(yield plugs)與低於生產成本的價格指數當作標準點，來建立以生產者收入為基礎的風險管理工具。

農業風險保障(ARC)方案，生產者可以選擇以郡為基礎或是以個人的保障項目為準。對於那些選擇以郡為基礎的農業風險項目生產者，若是在一作物年度中，當郡的農作物收益³下降至低於 86% 的郡基準收益⁴的時候，給付會按農產品商品項目一項項不同的畝數，支付給擁有涵蓋商品基礎畝數的生產者，且根據灌溉與非灌溉作物分開計算(如圖 3)。

當實際作物收益低於歷史「基準」收益的 86% 時，農業風險保險項目(ARC)便會執行「淺損失」支付。

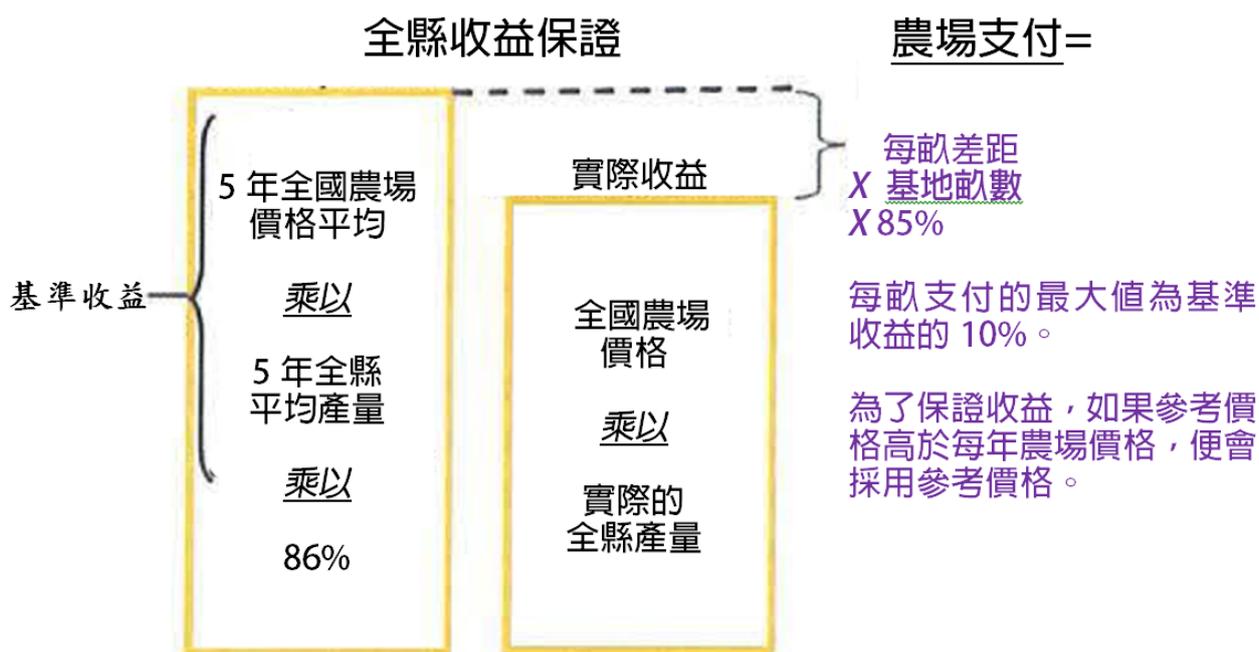


圖 3 農場商品方案(ARC)圖解說明

資料來源：美國國會研究處

註記：生產者選擇價格虧損保險項目或是為每一種被保險的農作物選擇縣級農業風險保險項目或是個別的農業風險保險項目，其對所有作物使用單一農場等級的收入保證。基地畝數和計劃產量都是基於每一個農場的歷史種植面積，在基準平均中排除高與低的年度。

³ 實際的平均郡收穫量乘上全國農場價格

⁴ 採 5 個連續作物年度郡收穫量之奧運平均值(olympic average)乘以一奧運平均價格數值，而該價格數值乃端視每一年之「5 年全國價格」或是「參考價格」何者為高而定。

三、農業災害救助 (Agricultural Disaster Assistance)

農業災害救助方案涵蓋一般沒有從農作物保險和/或商品計畫中受益的畜牧生產者和果樹生產者。方案支付措施與內容包括四項：(1) 牲畜補償計畫(Livestock Indemnity Program, LIP)，超過正常死亡率的牲畜死亡將賠償市場價格的 75%，(2) 家畜糧草災難計畫(Livestock Forage Disaster Program, LFP)，乾旱造成的牧草損失，(3) 緊急援助家畜、蜜蜂、農場養魚業計畫(Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish Program, ELAP)，針對畜牧業生產者、養蜂業者與養殖魚業者的其他損失提供每年最高 20 萬美元的災害損失和 (4) 樹援助計畫 (Tree Assistance Program, TAP)，每年產自樹木/灌木/藤蔓/葡萄藤的作物之損失支付補助，提供種植成本七成的補助。

參與此方案並不需要另外付費，因此根據美國國會預算局(CBO)在 2015 年元月的估算，在今後的十年會計年度(FY2016-FY2025)中本方案費用每年約為 2.57 億美元。

參、結語與對我國政策啟示

美國農業政策中，農業聯邦作物保險(federal crop insurance)、農場商品方案(farm commodity programs)及農業災害救助 (agricultural disaster assistance)為「農場安全網」的三大主軸。以往分別以價格與收穫量為衡量基礎的商品方案與作物保險，在新的法案中均改以收益為基礎。農場商品方案主要包括種植面積廣大的傳統糧食作物(涵蓋作物包括玉米、黃豆、小麥和稻米)以及酪農與糖，聯邦作物保險則是除了四分之三的涵蓋作物外，也包括傳統的棉花以及近年迅速於城市近郊發展的蔬菜與水果項目。至於災害救助則是以貸款與緊急給付為主。

眾議院於制定新農業法中，強調其農業新法精神應為「經費規模縮減」、「地區優於中央」與「尋找更多誘因」，以更貼近國際社會變化及全民的需求。美國公民意識強烈，民眾對於國家與國民間的納稅立法行政的權利義務關係認知相對具體，各農工商產業的遊戲規則清楚，福利目標與市場規則也不互相干擾。在未來聯邦預算規模及其成長必須縮減的共識下，各部門的經費調整，已經無法在沒有統計基礎下做無限擴張，只能在政策目標下，做必要的交換與調整。由於直接給付的效果不彰，經費支出比例也偏高，早已為非農業部門以及農業內未受保障產業的非議，勢必需要進行調整，風險來源與責任歸屬也與過去的「大政府」思維不同，這也導致在「2014 年農業法」的相關方案與規定中，立法機構得以透過透過價格損失保障(PLC)或農業風險保障(ARC)兩項方案的實施，來「成功換取」廢止原有之直接給付等所得措施的原因。

在此架構下，美國農民與國家（政府）透過契約來規範相關的權利與義務，國家（政府）是農民經營時價格損失風險的分攤者，而不是風險承擔者。透過每隔五年相關農業法案的審查與再撥款的法案執行程序，以資料分析為基礎的政策評估，落實公眾參與，各機關分層管理的目標，是以 2014 美國農業新法乃能廢止「直接給付」措施，還能維持對於大多數農場的保障，實為我國農業立法過程中值得學習與考量的模式。

由美國制訂農業政策的精神得知：在美國經營農業就跟其他工商業一樣，是一項自負盈虧，隨時面對風險的綠色生意(green business)，政府要立法保障才得以讓這個生意得以受到國家的支持，進而能夠賺錢獲利，如此經營者以及相關產業的參與者（雇

工、上下游產業) 才有能力納稅，有了稅收，國家行政才能運作下去，提供更好的服務與保障，而稅收額多少，其實也提供社會大眾與農政單位在輔導措施的選擇時，一項相當重要的考量基礎，稅收額高表示重要性也高，理當要給予更好的服務，各農業產業組織更是透過該產業業者貢獻稅收的多寡來凸顯該產業的重要性高低。農業行政中以收益(稅收)等確切數字作為行政資源分配進行時之評估依據，而不是漫天叫價，或是人情考量的結果，這也是美國農民透過納稅的義務貢獻，可以有「權利」大聲遊說國會議員通過法案與預算授權，強勢要求農業行政機構予以支援的最重要理由。

肆、參考文獻

- McMinimy, Mark A., 2014, *Sugar Program: The Basics*, Congressional Research Service: R42535, Washington DC.
- Schnepf, Randy, 2014, *Dairy Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*, Congressional Research Service: R43465, Washington DC.
- Shields, Dennis A., 2013, *Agricultural Disaster Assistance*, Congressional Research Service: RS21212, Washington DC.
- _____ , 2013, *Federal Crop Insurance: Background*, R40532, Congressional Research Service: R40532, Washington DC.
- _____ , 2014, *Overview of Farm Safety Net Programs*, Congressional Research Service: IF00025, Washington DC.
- _____ , 2014, *Farm Commodity Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*, Congressional Research Service: R43448, Washington DC.
- _____ , 2014, *Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*, Congressional Research Service: R43494, Washington DC.
- _____ , 2015, *Farm Safety Net Programs: Background and Issues*, Congressional Research Service: R43758, Washington DC.
- Stubbs, Megan, 2012, *Emergency Assistance for Agricultural Land Rehabilitation*, Congressional Research Service: R42854, Washington DC.
- 簡立賢，2013，美國農業法案之運作與預算配合方式之研究，行政院農業委員會 102 年度科技計畫研究報告。
- 簡立賢，2014，美國農業法案體系與推動機制之研究，行政院農業委員會 103 年度科技計畫研究報告。