

加拿大發展新農業政策架構之基礎政策願景

張靜文(編譯)

2007 年 6 月 29 日，加拿大聯邦、省和地方政府的農業部會首長同意「向前成長(Growing Forward)」之準則，此為一項針對加拿大農業、農糧及農業相關產業的清晰市場導向願景，且將形成政府朝向未來新農業政策架構之礎石。

加拿大現行的農業政策架構(Agricultural Policy Framework, APF)即將在 2008 年屆期，聯邦、省和地方政府於是著手研擬下一階段的農業、農糧及農業相關產業政策。加拿大政府亦察覺到生產者和加工業者要求變革，以因應因為需求改變所造成的市場變動。加拿大政府透過將近一年的討論並與 3,000 位以上各鄉鎮的參與者意見交換後，察覺到必須對生產者與加工業者提供協助，使其不僅能自給自足甚至是生氣蓬勃，乃至於讓其具有：

1. 透過革新和競爭性而具有較大的獲利性及永續性；
2. 政府政策更具有彈性且幫助農業部門在管理風險上具有正面之態度；
3. 對環境友善且對加拿大人民之健康與健全有所貢獻。

加拿大產業和政府正一同努力透過相互合作，準備要承擔此一新的機會，以符合市場需求並促成一個健康以及對環境友善的加拿大。「向前成長」將會形成政府與產業界以及其他加拿大人民相互合作之基礎，以朝向農業部門新的政策架構前進。「向前成長」的第一步，是要讓企業風險管理(Business Risk Management, BRM)政策之協議更為單純且更具因應能力，加拿大政府發覺新的四項政策措施將有助於生產者管理其企業風險。以下便就「向前成長」之政策願景進行說明。

一、前言

加拿大聯邦、省、與地方政府之首長曾在 2003 年宣布一項農業政策架構(Agricultural Policy Framework, APF)，此架構為一項從 2003 年開始實施至 2008 年的五年政策措施，該政策措施主要針對糧食安全與品質、環境、再生資源、科學與革新以及農企業風險管理等方面提供穩定的財務協助。由於 APF 政策之實施具有顯著的成效，因此即將在 2008 年 3 月實施期滿的 APF 政策措施，將提供機會讓較具優勢的部門達成政策目標。

農業環境不斷改變，且使得加拿大農業面臨更多的挑戰和契機。全球的競爭者正持續不斷的拓展農業產量，以瓜分全球市場；任何未來 WTO 協議都代表著新的全球市場契機，也代表著對於所有國家因補貼所造成的貿易扭曲之減緩或修正。未來政府將配合調整補貼政策，世界各地的消費大眾也對糧食有更多的要求，包括對糧食之更多選擇、確保食品安全以及有助於消費大眾選擇更健康的糧食之相關資訊等等。同時，消費者也更加注意農業生產和環境之間的關連性。當加拿大面對上述這些挑戰時，也同時可以從這些挑戰中獲得潛在益處。新的市場會比已經存在的市場容易進入，且加拿大也對農業部門興盛繁榮且獲利豐碩的未

來抱持樂觀的看法。

加拿大對於能夠生產安全糧食給加拿大人民和全球消費者是相當自豪的，且加拿大會持續生產安全糧食。然而加拿大農業部門未來的消費者將不僅止於購買安全糧食，在安全糧食生產的背後，存在著新的潛在商機如生物性燃料、新藥品之加工以及產業原物料等等。為了要超越其他人，加拿大必須要妥善利用其本身的強項，也就是其具有的天然稟賦，包括：充滿知識與技術的加拿大人民、加拿大卓越的研究發展能力，以及強大的生產和管理系統。對此，加拿大農業部門仍需擴大競爭優勢。

同時，農業部門對於無法控制的天候、疾病或是國際市場的波動所帶來的風險是相當敏感的，而這些風險可能會對於加拿大農企業或消費者帶來相當巨大的影響。加拿大聯邦、地方和省政府正致力於讓農業部門採用具前瞻性的措施來減緩這些風險，或是在這些風險發生時能夠有較佳的準備措施。

聯邦、地方和省政府農業部會的首長擔負起引導具獲利性且革新的農業、農糧及農業相關產業一般性願景之責任，以便能從生氣蓬勃的鄉村地區之發展有所助益並獲得益處。這些農業部會的首長同意一同致力於發展一項全面性、以政策實施結果為基礎的政策架構，並著眼於明確的政策目標，以及對於能夠達成獲利與革新部門的策略性投資上。透過這種方式，這些農業部會的首長將可以透過展示農業部門可以為加拿大政府帶來的益處下，持續提倡農業、農糧及農業相關產業部門。

此一願景以及政策方向的制訂將會形成未來加拿大政府新的農業政策架構之礎石。加拿大農業部門的首長體認到農業、農糧及農業相關產業部門在逐步形成的全球市場下仍相當具有競爭力，因此對於加拿大而言，市場導向之方法、革新的能力以及持續不斷的適應力是相當必要的。更甚者，農業部會首長強調所有農業部門對社會大多數的優先事項，都有其應扮演之角色與責任必須擔負，尤其是與糧食生產有關的環境與健康領域方面特別重要。

二、願景

加拿大一般性願景之內容如下：

一個能反映市場需求以尋求商機，並且對所有加拿大人民之健康有所貢獻，且具獲利性與革新的農業、農糧及農業相關產業。

三、原則

聯邦、地方和省政府農業部會的首長瞭解到，經由一個較大的充滿挑戰與商機脈絡的全球市場才有穩定的獲利，且農業部門必須與加拿大在國際上之貿易權利與義務相互配合。各農業部會首長同意將政策實施之重點放在政策架構與一般目標與政策機制之整合上，這些部長也同時瞭解到彈性達成政策目標之重要性。

因此，藉由政策結果為基礎之方法，將可在符合農業部門需求下帶來更多的政策效益。

在實施此一願景時，加拿大政府將會根據下列原則進行之：

1. 所有部門均必須對具獲利性的農業、農糧及農業相關產業部門有所貢獻；共同研究和合作是成功的主要關鍵。
2. 政府和產業必須扮演好土地、水和資源管理者之角色；
3. 政策和計畫方面：
 - (1) 在適當的時候將會被加以整合並共同致力於達成一般性政策目標；
 - (2) 必須與加拿大國際貿易義務一致；
 - (3) 為與國家政策目標一致，將會提供給省-地方政府適當的彈性；
 - (4) 將和生產者以及其他的販運商發展出合作關係；
 - (5) 政策實施之透明化，且在對政策參與者造成最小管理負擔下流暢地推廣政策，以達到推廣政策之效率；
 - (6) 根據商品與區域公平對待生產者；
 - (7) 促使加拿大作為發展國內外市場契機與社會優先事項的領導者；
 - (8) 透過下列的方式來鼓勵農業部門之一切成效：
 - A. 促進產業革新的商業環境；
 - B. 持續採用最佳措施以提升競爭力；
 - C. 透過適當的衡量來強調農業部門的獨特需求，將有利於對市場相關事項變動之適應性，且有助於生產者提升其獲利性。

四、政策成果

用來發展政策架構的政策成果有三項，一個政策成效都包含了相關政策目標、政策方向以及實施方法之說明。這些政策成效包括：

1. 具競爭性與革新的農業部門。
2. 有助於社會優先事項的農業部門。
3. 在管理風險方面具有前瞻性的農業部門。

(一)具競爭性與革新的農業部門

1.政策目標

一個有足夠的能力在國內與國際市場上、改革、適應變遷以及追求新的商機等方面有競爭優勢，因而可以達到穩定成長與獲利的農業、農糧以及農業相關產業。

2.政策方向

- (1) 培養商業風氣以支持革新和競爭性，俾能使該部門能夠維持並拓展其在國際與國內之市佔率。
- (2) 積極追求並提升市場進入之機會，以及促進加入國外市場。

- (3) 提升政策成效面的方法，以符合與競爭市場經濟一致的管理目標。
- (4) 使該部門能在特殊產品方面具有市場競爭優勢。
- (5) 促進價值鍊之整合。
- (6) 培育企業之適應性。
- (7) 鼓勵革新的方法，以便包含所有內涵，包括從市場之角度以及從全球和其他產業部門之角度之商業化最佳構想。
- (8) 促進發展公共基礎設施，並考量農業、農糧及農業相關產業之經濟需求。
- (9) 創造有利的環境以吸引新的加入者。

3.實施方法

此一目標將透過各種不同的方法來達成，包括：

- (1) 全加拿大現代化的管理系統以及管理合作的提升，並確保在管理系統下有適當的能力處理緊急事件。
- (2) 培育尖端科技以支持管理決策。
- (3) 促進市場訊息之統整與散佈，以使得農業部門能夠評估並及時反應消費者新的需求。
- (4) 使農業部門能夠透過價值鏈伙伴以利用市場商機。
- (5) 讓農業部門可以完整利用不同形式的企業組織，如合作社等等。
- (6) 使農業部門可以發展出行銷與品牌策略。
- (7) 培育讓出口部門成功發展的技能。
- (8) 對加拿大人民強調購買加拿大生產之產品的價值所在。
- (9) 在遵守省和地方管轄領域的條件下，將企業家精神、企業規劃和企業體技能之發展便捷化。
- (10) 協助農業部門發展新產品以及進入加工市場的能力。
- (11) 在研發方面、商品化前之奧援以及商品化的過程中，與新設及既有的企業合作。
- (12) 促進革新知識與訊息的傳遞與散佈。
- (13) 強化農業部門發展和展望的能力以利於企業體參與未來的商機和挑戰，並實施合宜的策略。
- (14) 促進對農業、農糧和農業相關產業有益的先進新穎的科技。
- (15) 促進公私部門研究合作團隊以強調優先事項之分擔。

(二)有助於社會優先事項的農業部門

1.政策目標

農業、農糧及農業相關產業是透過廣大的聯邦、省和地方政府優先事項，形成整個農業部門以及所有加拿大人民的利益，其範圍從糧食安全到環境永續健全發展等。

2.政策方向

- (1) 使農業部門可以符合並超越，尤其是在有關食品安全與環境方面相關的

標準與要求，同時建構一個具獲利性的產業。

- (2) 促進農業部門之貢獻來強調對環境優先事項的貢獻。
- (3) 強化食品安全系統之能力以便管理和減緩風險。
- (4) 將農業定位為能提供社會對健康食品和健全環境需求時的解決之道。

3.實施方法

此一目標將透過各種不同的方法來達成，包括：

- (1) 當瞭解到管理農業部門所需付出的成本時，實施現代化與革新的管理與標準是確保能夠符合整體社會需求以及促成農業部門競爭力的不二法門。
- (2) 提供鼓勵農業部門考量糧食安全和環境友善的行動之誘因，並隨後立法規範之。
- (3) 讓農業部門能夠因應消費者在健全與健康產品上的新增需求。
- (4) 讓農業部門能夠因應消費者對環境友善及動物福利相關產品新增之需求。
- (5) 促進發展並實施整條食物鏈追蹤和來源追溯之能力。
- (6) 設計出良好的政策以促使較好的整合以及強化環境友善的行動。
- (7) 宣導相關科學以支持有關環境與食品安全政策和規範之相關決策。

(三)在管理風險方面具有前瞻性的農業部門

1.政策目標

建立一個具備良好配備以便於管理，以及減緩對企業獲利與農業部門財產造成風險之農業、農糧及農業相關產業。

2.政策方向

- (1) 與產業合作來保護動植物資源。
- (2) 使企業體能夠自行適應因環境因子(氣候變遷、旱災等等)所造成之風險，且保護未來需仰賴土地和水資源之生存能力。
- (3) 使農業部門對減少因疾病爆發或其他緊急事件所造成風險抱持正面樂觀的態度，並且能夠因應並處理相關事件的發生。
- (4) 創造投資環境以鼓勵產業努力並投資，以便有效減緩風險並提升獲利性。
- (5) 提供相關工具以減緩農業財務之風險，諸如讓農民基本管理一般正常的財務波動，而讓政府在大範圍的損害中扮演重要的角色。

3.實施方法

此一目標將透過各種不同的方法來達成，包括：

- (1) 企業風險管理方案(Business risk management programs)。
- (2) 與產業合作發展動植物健康策略。
- (3) 針對環境永續、環境管理以及生物安全風險來發展、評估和促進具獲利性的管理措施。
- (4) 宣導相關科技以支持相關生產決策。

(四)企業風險管理方案(Business Risk Management, BRM Programs)

下一個階段的農業政策架構將會包含一連串有關農業的企業風險管理政策套案，如附件 A 所示。這一連串的政策套案內容包括：

1. 生產保險政策(Production Insurance)。
2. 差額給付之所得穩定政策(Margin Based Income Stabilization)。
3. 生產者儲蓄帳戶政策(A Producer Savings Account, PSA)。
4. 災害減緩架構政策(A Disaster Relief Framework, DRF)。

生產管理即為一種針對農業生產要素進行管理之 BRM 政策，受到其自身聯邦、省與地方政府之(FPT)協議——也就是國家行銷計畫——所管理。

五、資助

各種資源均可取得並用以資助宣導在政策架構下所議定的政策：

1. 除了災害減緩救助政策以外之政策，均根據傳統協議進行成本分擔。至於災害減緩救助之資助協議將被終止。
2. BRM 政策將持續維持需求導向。
3. 至於非 BRM 政策，聯邦政府將會著重在確保每一省或地方政府都可以獲得至少一定數額之資助。資助政策將可能是成本分擔、聯邦政府資助或是省政府資助的形式進行，根據加拿大政府與省或地方政府之協議而定。

六、省/地方政策實施彈性

FPT 政策包括了允許區域差異的條款，以便使得農業部門能夠執行政策架構下所議定的政策目標。FPT 政策也體認到當政策之設計與執行具有更多彈性時，將有助於農業部門達成政策目標，同時也可將現有的省與地方政府之政策宣導機制納入考量。政策設計與宣導的彈性設計，根據省/地方政府為基礎，將有助於政策之革新，諸如：對於新的優先事項的快速因應、包括推動在政策架構中已經建立的關鍵目標，以及對於省/地方之需求有更多之回應等等。

下面的基礎準則將會用來發展出一套包括在整個政策架構下的省或地方政府政策。政府單位將會展示出符合這些準則的任何政策。

(一)政策目標

1. 政策是為了要提升省或地方政府達成政策架構下政策目標之能力。
2. 政策不得侵蝕政策架構下政策目標之基礎。
3. 政策將強調區域優先事項之相關議題。

(二)公平對待

1. 政策將不會扭曲任何一個省或地方政府彼此之間的產品比較利益。

2. 政策將不會扭曲任何根據市場考量為基礎所生產之產品或其他企業決策。

(三)貿易一致性

1. 政策將使加拿大潛在貿易活動或平衡稅之風險達到最小。
2. 綠色政策不會以會影響到其綠色措施之狀態的方式變動。

(四)責任與管理

1. 政策是遵循審查與評估過程予以議定。
2. 政策是經由雙方同意所決定。

(五)透明化

政府在這些條款下有關政策之實施，將會迅速立即地分享任何訊息給其他的簽署單位。

七、與其他政府政策之合作協調

加拿大政府體認到農業、農糧及農業相關產業部門對於加拿大鄉村社會之經濟與發展是一個相當重要的貢獻者。政策執行之彈性對於尋求商機是有必要的，且為了使鄉村建立起經濟能力及支持商業基礎設施，則必須建立適當的機制。各級政府之農業部會首長將會致力於尋求農業部門之利益，以確保下一個世代的農業、農糧及農業相關產業之政策，在尊重省與地方政府的管轄權之下，能夠與加拿大政府在鄉村發展、健康、環境、資源管理、運輸與勞動市場之發展方面之政策共同合作。

八、其他規定

(一)管理

在新的政策架構下，管理以及決策制訂的過程將會是具有效率的。彈性達到議定的政策結果將會是管理的基礎原則。為了要維持以結果為基礎的管理架構，資訊和資料會持續分享給所有人。

(二)過渡時期

為了順利過渡到新的政策架構以及相關的政策措施，加拿大政府將會盡早並透過任何過渡期間的變革與產業界聯繫溝通。為了要符合綠色措施之要求，補貼不能扭曲貿易，或至少造成之扭曲程度最低。補貼的形式則必須透過政府資助(而非提高消費價格)，且不得包含價格支持之任何措施。

參考文獻

1. Agriculture and Agri-Food Canada, "Growing Forward,"

- http://www.agr.gc.ca/pol/grow-croiss/index_e.php (What's New).
2. Agriculture and Agri-Food Canada, "Growing Forward—The Growing Forward Vision," http://www.agr.gc.ca/pol/grow-croiss/index_e.php?page=vision
 3. Agriculture and Agri-Food Canada, "Growing Forward," http://www.agr.gc.ca/pol/grow-croiss/index_e.php?page=accord#1 (Document).

附件A 企業風險管理

一、原則

下面的原則是用來設計、實施以及評估企業風險管理政策。政策的原則包括：

1. 協助達到在 Growing Forward 文件中所提及之整體政策目標；
2. 對生產和行銷決策所造成之扭曲達到最小；
3. 在農業生產和行銷方面鼓勵風險減緩措施；
4. 在不影響農民生產和行銷決策道德風險達到最小；
5. 不扭曲任何一個省或地方政府彼此之間產品的比較利益；
6. 風險涵蓋之重疊範圍達到最小；
7. 鼓勵發展並使用私部門之風險管理工具；
8. 尊重加拿大國際貿易義務；
9. 增加政策執行之有效性、簡單性、因應性以及可預測性。

二、BRM 政策套案

企業風險管理政策套案之實施目的是為了要與下列四個重要的政策領域相一致：

1. 生產保險政策(Production Insurance program)之延伸，以便有助於形成正面的投資氛圍；
2. 生產者儲蓄帳戶政策(Producer Savings Account)，提供小型所得短缺之彈性信貸，且因減緩風險之投資以及/或改善市場收入；
3. 差額給付之所得穩定政策(Margin Based Income Stabilization program)，將對於生產者遭遇到大額所得損失時之所得支持；
4. 災害減緩架構(Disaster Relief Framework)，將提供快速的政府協助以填補在現有政府政策下無法涵蓋到之資金缺口。

BRM 政策之效率與有效性將會在實施時予以衡量，且政策套案在有必要時，將根據議定的修正過程來予以調整。

三、政策實施之衡量

所實施之政策將形成初步的 BRM 政策套案，並根據下列的準則發展出下一階段農業、農糧及農業相關產業政策：

(一)生產保險政策(Production Insurance)

1. 將實施一項有助於形成正面投資氛圍的延伸政策；
2. 在農業政策架構實施協議(Agricultural Policy Framework Implementation Agreements)下所說明之生產保險政策(Production Insurance)及其準則，將用在生產保險之延伸政策上。

(二)生產者儲蓄帳戶政策(Producer Savings Account, PSA)

1. 將由聯邦政府與省政府分別分擔 60%與 40%之政策成本；

2. 政府會根據 50/50 的基礎配合生產者儲蓄；
3. 政策將會參考政府在以差額為基礎政策下第一個層級(15%)的資助比率，讓政府達到成本中立(cost neutral)；
4. 生產者帳戶具有每年度儲蓄額，以及整體帳戶額度之限制；
5. 生產者帳戶之營運將會簡單的加以管理，提供帳戶持有者能夠彈性地管理其本身的帳戶；
6. 每一帳戶每一年度的限額將根據許可淨銷售額(Allowable Net Sales, ANS)而定；
7. 政策之執行具全國一致性。

(三)差額給付所得穩定政策(Margin Based Income Stabilization, MBIS)

在農業政策架構實施協議(Agricultural Policy Framework Implementation Agreements)下所說明之差額給付所得穩定政策(Margin Based Income Stabilization, MBIS)及其準則，將搭配其他政策加以運用，除非 MBIS 政策第一層級(15%)減少生產者之差額下，沒有其他政府之政策提供援助。

(四)災害減緩架構(Disaster Relief Framework)

1. 該架構將會根據下列的準則以因應每一個特定的事項：
 - (1) 對每一項災害個別因應之評估；
 - (2) 提供災害情況之即時因應；
 - (3) 與產業合作建立起災害因應機制；
 - (4) 鼓勵採取減緩行動；
 - (5) 確定在指定地區政策之一般效益；
 - (6) 補充而非替代現有私部門政策套案工具。
2. 在此架構下，所謂災害乃是指具有下列任何一種情況：
 - (1) 對跨鄉鎮的許多生產者，或是在同一區域相當高比例的生產者，或是同一區域生產者所生產的同一農作物造成影響之災害；
 - (2) 對於產業中單一個體或許多人具有相當明顯衝擊之災害；
 - (3) 因為疾病、天然事件、天然環境之污染以及/或對糧食安全造成威脅所導致之災害；
 - (4) 非循環或長期之經濟趨勢所致之災害；
 - (5) 現有政策非單一生產者能力可預防之災害。
3. 災害減緩之範圍將根據生產者回報其災害發生後，及/或包括長期災害所造成的衝擊在內之所得收入，而限制對生產者之給付。
4. 合理的災害減緩範圍則包括：
 - (1) 因從災害的情況復原且生產者恢復營運所造成的特殊成本(例如，清理、消毒等等)；
 - (2) 因生產者為了要減緩疾病之衝擊所採取的任何行動所造成之成本(例如，家畜之遷移、疫苗注射等等)；

- (3) 在災害財務協助協議(Disaster Financial Assistance Arrangement)下無法涵蓋到的資產修復或重建成本；
 - (4) 重新包裝消費品或因無法供應到市場上而必須拋棄之產品所造成之成本；
 - (5) 對於因防疫檢疫或邊境關閉所導致的銷售限制，致使生產者營運費用的持續增加，且在其他政策無法獲得即時的援助下，給予現金給付；
 - (6) 建立措施以協助產業或生產者，在因疾病之發生所導致長期資產受到限制時，能夠對過渡到新生產階段期間進行管理；
 - (7) 建立措施以鼓勵或防止當市場因疾病發生崩潰時產品之行銷(例如，休耕政策鼓勵生產者在產業重新建立起行銷基礎設施時，從市場囤積產品)；
5. 當發生潛在的疾病時，該架構將會採用下面的實施流程：
- (1) 聯邦政府的農業部長以及省/地方政府農業部長在相關的領域將會召集 FPT 任務小組。此一小組之任務包括：
 - I. 評估對於疾病定義的一致性；
 - II. 將現有政策對疾病之規範納入考量以決定政策(例如，優先目標)；
 - III. 與產業專家和疾病單位代表進行意見交換；
 - IV. 根據政策設計上的差異性、政策準則與指南對部長提出解決之建議。
 - (2) 該任務小組將會提出建議並由部長進行最後批准。
 - (3) 一旦當達成實施疾病因應措施之協議，受到影響區域的聯邦農業部長以及省/地方農業部長均必須找到對口單位並在災害減緩架構下提供相關因應措施。
 - (4) 一旦找到適當的權責單位，農業部長應宣告疾病救助之啟動以及政策之實施。

四、供給管理

供給管理系統為一種風險管理政策，並與下列三個層級具有一致性：

(1)控制產品及多種副產品之過度進口；(2)根據生產成本進行之價格政策管理，以及(3)生產管理。受供給管理之農產品乃是根據其本身 FPT 協議—國家行銷計畫—所管理。

五、資料分享

在實施的政策下，任一個團體所有資料之彙編，包括個別農場資料，均根據企業風險管理政策套案，因受到省或地方政府政策之資助而進行之審查與認證、政策宣導之一致性，以及未來政策發展之補助等等，而可以被其他團體所取得並使用之。