

加拿大農業所得給付政策(I) — 直接給付

張靜文

摘要：2005 年加拿大推動農業所得給付政策(Farm Income Payment, FIP)的原因，主要是因為加拿大農業因受到動植物疾病、乾旱等衝擊，導致農產品價格持續低迷，進而使得農民所得不足而陷入產業困境。FIP 是一項總金額高達 10 億的聯邦立即補助款，用來協助有現金周轉困難的農民的一項雙軌政策措施，包括對所有農民共 841.5 百萬一般性給付，以及專案針對因狂牛症造成市場衝擊因而發生財務問題的畜牧業者共 155 百萬的直接給付。

FIP 於 2005 年 4 月開始提供補助款，在考量農業管轄範圍的前提下，加拿大聯邦中央政府與地方政府以 60/40 的比例分擔農業所得給付額。除了已經由穀物供給管理補助之生產者外，所有的穀物生產者都具有申請一般給付之資格。任何一個得到 2004 年產業過渡扶持政策補助款的生產者，將會自動地得到由農業所得給付政策所發放的支票。而過去沒有申請產業過渡扶持政策的生產者，則僅需要簡單地提報有關農業收入以及/或飼養動物頭數之基本資訊，即可申請農業所得給付，申請最後期限為 2005 年 7 月 31 日。

FIP 的直接給付金額，將按照 2003 年 12 月 23 日農民持有符合申請條件之動物頭數，乘上每種家畜補貼額予以計算，且加拿大大部分養牛和家畜的生產者均符合申請資格。至於申請給付之標的，除了公牛和母牛(亦即，生過小牛的母牛以及一歲以上的公牛)外，所有牛科動物(涵蓋乳牛)均包含在內，亦包含了其他如北美野牛、羊、山羊、麋以及其他種鹿等家畜。農民需要注意的是，直接給付是根據一筆固定資金來分配發放，因此，給付將會由少逐漸增加的方式發放，以確保給付總額不會超過分配額。一開始政府給予之給付額會是計算出來給付額的 80%，當所有給付均發放完畢後，剩下的資金將會按照相同的方式全部予以發放。

關鍵詞：農業所得給付政策(Farm Income Payment, FIP)、直接給付(Direct Payment)、現金周轉壓力(Cash-flow Pressures)、牛隻與家畜生產者(Cattle and Ruminant Producers)

一、前言

2005 年加拿大農業所得給付政策(Farm Income Payment, FIP)，乃是一項總金額高達 10 億的聯邦立即補助款，用來協助有現金周轉困難的農民之政策措施。加拿大農業暨農糧部早先於 2005 年 1 月 31 日曾發表聲明，指出在與各省分、各鄉鎮的農民經過廣泛議題的討論與意見交換後，政府已瞭解到農民可能面臨的現

金周轉壓力。而在進行農民意見之經濟與政策分析後，加拿大農業暨農糧部盡可能地致力於調整加拿大國家農業體系與農糧產業，以及讓農民在市場上獲得較高的報酬，做為積極推動農業所得給付政策的第一步。有鑑於此，農業所得給付政策便應運而生。

加拿大農業所得政策為一項雙軌政策，包括對所有農民的一般性給付以及專案給畜牧業者的直接給付。以下將先說明加拿大各種農產業所得困境，接著介紹為因應所得低迷，加拿大農業暨農糧部提出農業所得給付政策之作法與內容，隨後則針對直接給付之部分整理。

二、加拿大各農產業農業所得低迷之原因

2005 年加拿大之所以要推動農業所得給付政策之原因，主要是因為加拿大農業受到動植物疾病、乾旱等衝擊，導致農產品價格持續低迷，進而使得農民所得不足而陷入產業困境。以下透過作物、畜產品、農業生產成本與農業負債等方面，就農業所得低迷之情形作一說明。

(一)作物

因為受到全球氣候暖化、小麥等穀物產量攀升造成過剩，致使加拿大穀物價格持續下滑。以 2004 年來看，穀物價格水準相對 2003 年下降了 19.4%，也比 2002 年下降 25.3%；以穀物價格指數來看，根據加拿大統計局之資料顯示，從 2003 年 12 月至 2004 年 12 月，穀物價格指數大幅下跌了 36.8%。更甚者，加拿大小麥協進會之資料指出，過去生產的小麥有 66%達到最前兩等級的歷史平均品質水準，然而 2005 年至目前為止僅有 30.4%的品質符合最前兩等級之標準(資料來源：加拿大小麥協進會)。上述諸多原因之影響，使得加拿大生產作物的農民面臨農業所得不足之窘境。

(二)畜產品

根據加拿大農產品價格指標發現，2004 年牛肉價格較 2002 年爆發狂牛症前降低了 23.1%；若剔除母牛來看，2004 年牛肉價格較 2002 年爆發狂牛症前的價格低了 67%。除此之外，造成加拿大畜牧業者所得偏低、現金周轉困難的原因，尚因為養牛的成本不斷的持續攀升，此乃由於狂牛症讓加拿大牛肉出口受到限制，因而使得加拿大國境內的動物持續不斷地持續增加。加拿大統計局之統計資料顯示出，相較於 2002 年之飼養頭數，2004 年加拿大牛隻飼養頭數增加了 151.2 百萬頭。

(三)農業生產成本

由表 1 可以窺知，即便是農業所得不斷減少，但農業生產成本仍不斷地增加

當中，因此高農業生產成本亦造成了農業所得不足。

表 1 2002 年及 2005 年一月農業生產成本

項目	2002 年一月	2005 年一月	增加%
有染紫色記號之汽油	44.07 分/升	62.02 分/升	+40.73
柴油(扣除亞伯達省之補貼)	33.35 分/升	51.97 分/升	+55.83
40 公斤重之金屬圍籬	\$44.35	\$56.72	+27.89
82-0-0 Anhydrous(噸)	\$553.50	\$676.35	+18.16
46-0-0 尿素(噸)	\$342.05	\$420.49	+22.93
100 公斤裝種籽(經認證抗雜草之油菜籽)	\$760.56	\$1021.22	+34.27

(四)農業負債

2003 年加拿大農業總負債為 477 億元；在 1993-2003 年的十年間，農業負債增長了 104%。加拿大統計局指出，高農業負債使得加拿大農民實際淨所得平均值在這十年間平均每年下滑 5%，造成農業所得不足。

根據上述種種因素，使得加拿大農民所得過低，發生資金周轉的困難。與美國情況相對照發現，美國 2004 年農業所得為每人每年 43,178 元，2003 年美國平均農業負債為每人 113,402 元。反觀加拿大的農業所得狀況，2004 年農業所得僅為每人每年 24,606 元，但 2003 年平均農業負債為每人 199,024 元。除此之外，2003-2005 年對於美國的農業經濟狀況來看，是最好的三年，但對於加拿大農民實際淨所得而言卻是有紀錄以來最差的三年，平均每人每年僅 3,734 元。有鑑於此，加拿大農業暨農糧部體認到加拿大農民可能面臨的現金周轉壓力，於是廣蒐農民相關資訊並進行經濟分析後，以農業實際淨所得評估出加拿大政府當局應提供之補助總金額。

透過比較 2003-2005 年和 1993-2002 年平均農業實際淨所得水準(Realized Net Income, RNI)，加拿大農業暨農糧部評估出農業補貼所需之額度如下：

加拿大 2003-2005 年平均農業實際淨所得(RNI)水準	\$ 875,230,000
加拿大 1993-2002 年平均農業實際淨所得(RNI)水準	\$ 2,761,095,000
兩者差額	\$ 1,885,865,000
2003-2005 年農業實際淨所得總差額(兩者差額×3)	\$ 5,657,595,000

是以，加拿大農業暨農糧部決定調整加拿大國家農業體系與農糧產業，以及為解決農民所得不足困境，讓農民在市場上獲得較高的報酬，因此推動農業所得給付政策。

三、農業所得給付政策之作法

加拿大農業暨農糧部在 2005 年 3 月 29 日宣布一總金額達 10 億的聯邦立即補助款，用以協助因所得過低而有現金周轉困難的加拿大農民，作為全力積極地調整國家農業與農糧產業政策的第一步，以期為加拿大農業部門獲取更多的利潤。

農業所得給付政策(Farm Income Payment Program)於 2005 年 4 月開始提供補助款，其乃是協助農民財務壓力雙軌計畫中的一環，並透過移轉給農企業促使農業擴大規模，或是企業化經營以降低生產成本，以便解決農業所得逐年降低之根本問題。除此之外，加拿大農業暨農糧部注意到農業管轄範圍的問題，因此聯邦中央政府與地方政府以 60/40 的比例分擔農業所得給付額。同時，加拿大政府會促使並要求立即給付農民現金周轉紓困補助款，反映出此一部門財務損害的嚴重程度。加拿大農業暨農糧部進一步指出，當市場發生明顯的改變時，加拿大農民因處於某些甚至連企業都不曾遭遇到的艱困而心力交瘁，因此政府單位有必要立即提供部分所得穩定機制給生產者，透過對所有產業給予補助，以及朝向移轉的方式進行，將可使農民遠離這種令人沮喪的循環危機。

加拿大畜牧業目前已經開始進行補助款之移轉。加拿大政府已經在 2004 年 9 月宣布了一項畜牧業產業重新定位策略，目的是要協助在國際市場上較無發展的產業，在國內發展成為一個較為強韌、且能產生更多附加價值利潤的產業。此一策略之推動已使加拿大畜牧業具有更好的屠體加工能力，而這在美加之間活畜貿易持續凍結的情況下，已經變的更為重要。

2005 年 3 月底宣布的 10 億農業所得給付政策，將用於增補過去一年支付給農民總額達 49 億元的聯邦中央政府、地方政府以及各地區之農業政策。此一農業所得給付政策亦將提供補助款給各部門，但將會對畜牧業(養牛與其他家畜)以及穀物和油籽兩個受到最大影響的產業產生最大效益。此一雙軌給付政策之一軌，為一項針對所有符合資格的加拿大生產者、總金額為 841.5 百萬之一般性給付。此類一般性給付中，約有 55% 的給付額是預計提供給穀物和油籽的生產者申請之需。至於養牛與家畜生產者補助款約為 18%。至於政策另一軌則是針對養牛與家畜生產者，這些農民除了一般性給付之外，尚可以得到一筆根據其在 2003 年 12 月 23 日的存貨為計算基礎，總金額達 155 百萬之直接給付補助款，用於解決因加拿大部份國際貿易關閉而造成對農民之所得壓力。

農業所得給付政策之給付標準，乃是比照在過去一年提供總額 930 百萬協助農民解決所得壓力的產業過渡扶持政策(Transitional Industry Support Program, TISP)的準則，作為審核是否給予之標準。過去曾申請獲得 TISP 補助的農民，將自動地接獲農民所得給付政策發放之補助款，而無須再提出申請。若農民符合 TISP 給付資格，但過去沒有提出申請，在經過一定的申請程序後，也可以獲得

農業所得給付政策之補助款，加拿大農業暨農糧部將會提供農業所得給付政策補助申請之指南與申請表格。

對加拿大生產者而言，尤其是穀物及油籽、家畜和園藝部門，加拿大政府在他們很艱困的時候宣布了此一紓困計畫，對於協助生產者渡過目前的難關，是很重要的第一步。加拿大畜牧協會(Canadian Cattlemen's Association)則指出，對於活畜和家畜部門來說，維持現金周轉流暢是一項很艱難的事，尤其是在等待與美國的活畜重新展開貿易的時期。有鑑於此，加拿大生產者與政府共同合作重新展開產業定位，以便渡過現在的危機和建立一個強壯且有韌性的產業型態。

四、農業所得給付政策之政策內容

加拿大農業暨農糧部自 2005 年 3 月底起，開始推動農業所得給付政策來改善農民現金周轉之困境。該政策除延續自 2003 年起便開始的產業投資外，尚包括一連串的政策補助。說明如下：

- 1.包括聯邦中央政府投資於加拿大家畜產業重新定位策略的 488 億元在內，由聯邦中央政府、地方政府以及各地區行政單位所共同提供，金額為 26 億元的資金，用來協助加拿大發現狂牛症後，受到嚴重衝擊的養牛及家畜產業；
- 2.由聯邦中央政府提供 50 百萬給加拿大畜牧協會，用以積極展開加拿大牛肉之銷售活動，以尋求並拓展加拿大牛肉市場；
- 3.修正加拿大主要的農企業風險管理政策—加拿大農業所得穩定政策—並在政策執行初期的 15 個月內，提供超過 12 億元的補助給受到乾旱、狂牛症、禽流感以及許多穀物價格低迷所害的生產者；
- 4.在 2004 作物年，生產者保險(Production Insurance)政策預計給付 892 百萬之補助款，用來幫助農民處理因天候所造成的損失；
- 5.透過產業過渡扶持政策(Transitional Industry Support Program)，提供 930 百萬以協助有所得壓力的農民，轉往新的企業風險管理計畫；
- 6.新增 104 百萬聯邦中央政府補助款，用於拓展家畜產業預備金計畫，讓生產者可以暫緩將其產品販售到市場上，避免因過度供給造成市場價格低迷。2004 年春季和秋季的提供了 12 億元的預備金給加拿大農民，至於超過 12 百萬的利息成本則由聯邦中央政府吸收。

除上述補助內容外，加拿大農業暨農糧部另外採行一項彈性運用政策，對於存款超過農民所得穩定政策(Canadian Agricultural Income Stabilization, CAIS)所要求最少存款額的農民，未來將開放提領超過其帳戶內金額更多的資金。這項由加拿大政府所管理的政策，將提供超過 117 百萬資金，讓約 14,000 個農民立即可以取得資金上的補助。

總而言之，農業所得給付政策可分成兩個部分，包括所有資格符合的加拿大生產者給予 841.5 百萬的一般性給付；以及專案給養牛和其他家畜生產者 155 百萬的直接給付。除了已經由穀物供給管理補助之生產者外，所有的穀物生產者也具有申請一般給付之資格。

任何一個得到 2004 年產業過渡扶持政策補助款的生產者，將會自動地得到由農業所得給付政策所發放的支票。而過去沒有申請產業過渡扶持政策的生產者，則僅需要簡單地提報有關農業收入以及/或飼養動物頭數之基本資訊，即可申請農業所得給付。至於申請最後期限，為 2005 年 7 月 31 日。

五、農民所得給付政策中有關直接給付的方式和指南

直接給付是針對因狂牛症造成市場衝擊因而發生財務問題的生產者，提供協助的一項政策措施，為由加拿大政府農業所得給付政策雙軌政策(包括直接給付和一般性給付)中的一環。加拿大大部分養牛和家畜的生產者均符合申請資格，除了公牛和母牛(亦即，生過小牛的母牛以及一歲以上的公牛)外，所有牛科動物(涵蓋乳牛)均包含在內。至於申請給付之標的，亦包含了其他如北美野牛、羊、山羊、麋以及其他種鹿等家畜。

(一)直接給付之家畜種類

直接給付將根據 2003 年 12 月 23 日農民持有符合申請條件之動物頭數，提供保證價格之補助。表 2 整理了符合申請直接給付之家畜種類：

表 2 直接給付之家畜種類與給付價格

家畜	每頭價格(\$)
牛	最高\$19.00
北美野牛	最高\$68.00
麋	最高\$34.00
鹿(包括馴鹿)	最高\$17.00
山羊	最高\$14.00
羊	最高\$14.00

不曾領取產業過渡扶持政策(Transitional Industry Support Program, TISP)直接給付補助的農民，才會得到完整的農業所得給付政策中直接給付補助。若過去已經領過 TISP 直接給付的農民，加拿大農業暨農糧部會自動計算其可獲得的 FIP 直接給付額度，並發放給農民。

(二)直接給付申請資格

為了要合於申請直接給付之資格，農民必須要達到下述條件：

1. 在 2003 年 12 月 23 日必須要持有符合條件之家畜；以及

2.曾以下列身份任一，向加拿大稅務局(Canada Revenue Agency)申報 2003 年在加拿大境內之農業所得(損失)，包括：

- (1)個別農民；
- (2)法人或企業體；
- (3)信託或商業組織。

3.完整並交付 FIP 直接給付申請表，並填具 2003 年 12 月 23 日持有之家畜資訊。

如果申請人是以合夥關係提出申請，則要提出 FIP 直接給付申請的合夥人，必須交付申請表(僅需填具共同持有的家畜中，申請者持有之比例)。在有一個或數個合夥人統一報稅的情況下，若所有合夥人均同意申請書上的內容，則可以一份申請表填具所有共同持有的動物頭數及各合夥人所有權(如果有合夥人)。至於故合夥人之間若有動物頭數持有比例之協議，則申請時僅需根據協議比例填具飼養的動物頭數即可。

(三)直接給付額之計算

給予農業營運所需之直接給付金額，將會按照 2003 年 12 月 23 日農民持有符合申請條件之動物頭數，乘上每種家畜補貼額予以計算。對於符合申請資格的牛隻、北美野牛、山羊以及羊等補貼金額之計算方式，如下所示：

2003 年 12 月 23 日飼養總頭數

—) 2003 年 12 月 23 日飼養未閹割的公牛*(一歲以上，北美野牛則三歲以上)

—) 2003 年 12 月 23 日飼養已分娩過**的母牛

= 符合申請資格之總動物頭數

*「未閹割(intact males)」意指仍有生育能力的公牛。

**「已分娩過(females having birthed)」意指在其有生之年曾生育過的母牛。

至於麋和鹿之生產者必須報告其在 2003 年 12 月 23 日所持有之總頭數。在麋的部分，將根據飼養頭數的 87.5%給予給付；在鹿的部分則根據飼養頭數的 81%給予給付，麋和鹿符合資格之頭數則是根據總頭數乘上此一比例來決定。

農民需要注意的是，直接給付是根據一筆固定資金來分配發放。因此，給付將會由少逐漸增加的方式發放，以確保給付總額不會超過分配額。一開始政府給予之給付額會是計算出來給付額的 80%，當所有給付均發放完畢後，剩下的資金將會按照相同的方式全部予以發放。

(四)重要事項

直接給付之申請期限為 2005 年 7 月 31 日。如果任何申請過程中需要的資訊遺漏或是不完整，加拿大農業暨農糧部會將申請表退件給申請者。即便是經由他人完成申請表格，申請者必須負起責任，以確保完整的申請表在申請期限之前送出，且加拿大農業暨農糧部已收到該申請表。除非所有申請所需之資料均已經在

2005 年 7 月 31 日前便提出給加拿大農業暨農糧部，否則一旦逾期將不再接受辦理。

(五)彈性調整

對於申請直接給付時所必須提供之資訊將會視情況有所調整。農民提出直接給付之申請在加拿大農業暨農糧部通知通過後，視 30 天或是至申請期限截止日兩者時間何者較遲者，予以發放補助款。

(六)申覆

接到直接給付的農民，若認為計算其給付額之過程有誤，將可對其申請檔案提出申覆。申覆之申請必須在通知給付的 30 天內以書面資料提出，且必須註明是對申覆委員會提出申覆之要求。

參考文獻

1. Agricultural and Agri-Food Canada, "Government of Canada Announce \$1 Billion for Canadian Farmers to ease Cash-Flow Pressures, Set Stage for Transforming Industry," http://www.agr.gc.ca/cb/index_e.php?s1=n&s2=2005&page=n50329a
2. Agricultural and Agri-Food Canada, "Farm Income Payment," <http://www.agr.gc.ca/fip/main.html>
3. Agricultural and Agri-Food Canada, "Farm Income Payment: Direct Payment Form and Guide," <http://www.agr.gc.ca/fip/docs/fipdirect.pdf>
4. Agricultural and Agri-Food Canada, "Government of Canada Hears from Farmers on Farm Challenges," http://www.agr.gc.ca/cb/index_e.php?s1=n&s2=2005&page=n50131a
5. Canada Federation of Agriculture, "Measure the Level of Need," http://www.cfa-fca.ca/upload/Measuring_Need.pdf