

美國新農業法案對紐西蘭農產貿易之影響

楊奕農

摘要：美國於 2002 年通過的「2002 年農業安全暨農村投資法案」(簡稱「新農業法案」)中各方案所形成補貼措施，將使所得支持及產品價格支持產生直接的關聯，與原來 1996 年的美國聯邦農業改革法案之使所得支持與價格脫勾的原則，有極大之不同。紐西蘭估計，美國新農業法案將使美國在 2002-2011 年這十年期間的直接農業補貼的總額會達到 180 兆美元之鉅，未來這十年的補貼估計值，將遠超過美國過去十年間對農業補貼總額。而美國每年預計在其農業部門的各類支出 (包含造成貿易扭曲或其他影響貿易較小的災害救助、研究，疾病防治、和環境保護的支出) 總額每年更接近 60 兆美元，這將超過紐西蘭的 GDP (約 54 兆美元)。因此紐西蘭政府十分重視美國新農業法案所可能對紐國農產貿易產生的衝擊。本文即介紹紐國認為美國新農業法案對該國農產貿易可能帶來的影響。

紐西蘭評估美國新農業法案對該國農產貿易之影響大致上可分為以幾個方面：(1) 美國對飼料穀物 (玉米、高粱、大麥、燕麥) 的補貼，將扭曲動物飼料的市場價格，形成對肉製品的實質補貼，對紐西蘭的肉品部門有部分間接的影響 (2) 美國將持續現有對乳品進口之限制政策，對紐國之脫脂奶粉的出口和酪蛋白出口收益受到威脅 (3) 美國新農業法案中的「國家牛乳市場損失給付」措施相當於提供農場總收益 5%-10% 的補貼，因此也會間接對紐西蘭產生影響 (4) 新農業法案對規範肉品、魚、水果及蔬菜、花生等產品的產地國標示將在 2004 年 9 月 30 日之前，從自願性的將會變成強制性，此將影響紐西蘭相關產品出口商的成本。

關鍵字：美國新農業法案、農產貿易、價格支持、乳業政策、The US Farm Bill, agricultural trade, price support, dairy policy

一、美國相關農業法案之發展

美國於 2002-2007 年間執行的「2002 年農業安全暨農村投資法案」(Farm Security and Rural Investment Act of 2002, FSRI Act, 以下簡稱「新農業法案」)，是從 1930 年代開始以來，一系列與農業相關之最新近的立法。早期與農業相關的法案有價格支持計畫 (例如針對基礎農產品，像玉米、小麥、棉花，以及非基礎農產品，像是羊毛、毛海織物、牛奶、奶油等的價格支持計畫)，及農產品貸款方案。之後美國也陸續制定了一些其他相關的農業法案，或者增列修訂新的產

品在基礎農產品的項目名單中。

其中，於 1996 年開始的美國聯邦農業改革法案（Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996, FAIR Act，其政策執行期間為 1996-2002 年）使美國傳統的農業法案有重大的改變，因為該法案制定了新的所得支持體系，取代了過去多項農產品價格支持計畫。本質上，在美國聯邦農業改革法案下所涵括的基礎農產品項目下，生產者可以依其意願決定種植各項作物及產量，農民的生产決策係以市場資訊為主，而非以政府政策為依據。在這樣的制度設計下，美國農民是以過去之產量來獲得定額直接補貼，此補貼金額與農民當期生產無關。

很顯然地，在美國聯邦農業改革法案執行之後，政府直接給付的支出會下降，這也是 1990 年代中期當農產品價格仍處於相對高價時的趨勢。然而，到了 1990 年代後期，農產品價格持續的低落，使得美國農業政策轉變，許多緊急及追加的農民所得支持計畫獲得通過。所以到了 2000 年，美國政府給農民的直接補貼已達到歷史新高，整個農業補貼金額逼近 19.1 兆美元。這也使美國無法如實履行對 WTO 的削減補貼承諾。

紐西蘭政府對此一現象提出明確質疑。紐國指出，總括而言美國在貿易扭曲政策上的農業補貼已經明顯超過世界上許多家國的國內生產毛額（如東歐、拉丁美洲、加勒比、非洲及亞洲的許多小國家）。更令人驚訝的是美國在其農業部門的各類支出（包含造成貿易扭曲或其他影響貿易較小的災害救助、研究，疾病防治、和環境保護的支出）總額每年更接近 60 兆美元，這也已超過紐西蘭的 GDP（約 54 兆美元），使得紐西蘭政府不得不正視美國新農業法案所可能對紐國農產貿易產生的衝擊。

二、美國新農業法案之內容及未來影響

美國 2002 年通過的新農業法案主要有十項政策主題，包括農產品政策計畫（Commodity Programs，涵蓋九項基礎農產品，如玉米、小麥、及棉花、花生、糖及乳製品）、環境保育計畫（Conservation）、農產貿易計畫（Agricultural Trade）、食物補貼（Nutrition Programs）、農業金融（Credit）、農村發展（Rural Development）、農業試驗研究（Research and Related Matters）、林業（Forestry）、能源（Energy）及其他（Miscellaneous）等主題。紐西蘭認為，很明顯地新農業法案將會使整體性地使美國農業補貼支出增加，紐西蘭進一步估計，以 2002 年 3 月為基準的補貼金額約 82.8 兆美元來估算的話，在 2002-2011 年這十年期間，美國的直接農業補貼的總額會達到 180 兆美元。紐西蘭指出更驚人的是，這十年的補貼估計值，將遠超過美國在 2001 年以前的十年補貼總額，136 兆美元。

紐西蘭認為，美國新農業法案的基本目標，是對某些特定產品（如小麥、玉米、高粱、大麥、燕麥、棉花、米、大豆、其他油籽作物、花生，糖及乳製品，如奶油、起司、及脫脂奶粉）與其生產者形成價格與所得支持的效果。這特別是

在特定農產品價格低迷時，可以提供反循環補貼¹以確保農民所得受到經常性的保障。紐國指出，這種補貼方式使所得支持及產品價格支持產生直接的關聯，與1996年的美國聯邦農業改革法案之補貼精神，即使所得支持與價格脫勾的原則，有極大偏離。

三、美國新農業法案對紐西蘭農業部門可能之影響

紐西蘭認為美國新農業法案本質上即是政府對基礎農產品生產者的補貼。表面上，紐西蘭並不會直接受到美國政府對生產穀物、棉花、及油籽作物等農作的農民之補貼的影響。然而，美國對飼料穀物（玉米、高粱、大麥、燕麥）的補貼，將扭曲動物飼料的市場價格，而形成對肉製品的實質補貼，這必然對紐西蘭的肉品部門有部分間接的影響。

此外，對紐西蘭影響較顯著的應是美國的乳製品政策。原本在1996年的美國聯邦農業改革法案之下，對奶油、脫脂奶粉及起司的價格支持政策應該在2000年以前就會逐步被取消。這也會使乳製品的市場價格底限支撐消失。然而，原本美國的牛奶價格補貼計畫（Milk Price Support Programme）應該廢除的期限卻延期了；而且在新農業法案中，這個牛奶價格補貼計畫仍然會繼續實行。另外，有關乳製品的進口限制並未在美國新農業法案中被提及。換言之，美國對乳製品的進口限制也會持續實施。所以，美國牛奶生產和價格，在未來並不會有任何重大的變動。

因此紐西蘭認為，以美國政府現有關稅及關稅配額的政策所形成對乳品進口之限制來看，即等同於美國對其脫脂奶粉的出口有價格支持的效果。在此之際，紐國亦指出，美國的生產者目前仍不斷在尋求限制原本相對上較為開放的美國酪蛋白（casein）進口的方法；同時，美國農業部也宣布了各種方案以減少產量快速增加的脫脂奶粉存貨（舉例來說，經由食品加工方案將脫脂奶粉轉換為酪蛋白）。因為美國是紐西蘭最大的酪蛋白市場，大約佔了紐西蘭酪蛋白出口值的50%，所以，紐國認為，美國新農業法案對美國酪蛋白產業的影響，將使紐西蘭的酪蛋白出口收益受到很大的威脅。

再者，1996年的農業改革法案原已將美國聯邦鮮乳行銷訓令²由31個整合為11個，這有效地為美國國內的牛乳市場引進較大的競爭性。然而，美國的新農

¹ 美國新農業法案的反循環補貼是以設定目標價格為架構。這將使農民在產品價格低於某一目標價格時，即給予補貼。目標價格明定於新農業法案中。這類反循環補貼政策始於1998年，對美國農民提供緊急時額外財務來源的保證。

² 制定於1937年的美國聯邦鮮乳運銷訓令（FMMOs）是一規範美國各州間的液態乳原料行銷行為的法規所形成之牛乳運銷體系。美國聯邦鮮乳行銷訓令的起源可上溯至經濟大蕭條的時期，聯邦訓令的牛乳訂價是依據牛乳的用途，而非牛乳的成份。例如，鮮乳若直接運至加工廠，則這些鮮乳僅能以第三級鮮乳的價格出售。而若鮮乳是直接運至鮮乳裝罐廠，這些鮮乳即可以較高的第一級鮮乳價格出售。第一級鮮乳的價格計算方式為第三級鮮乳加上固定的地理區位價差。此種鮮乳定價系統被稱作分級計價。「混合議價」制度的產生是當美國農部將不同的鮮乳價格混合計算，然後僅以單一的鮮乳價格支付酪農（魯真，2003）。

業法案卻沒有進一步改革美國聯邦鮮乳行銷訓令制度；這意味著美國各個區域間的牛乳價格管制，將使牛乳市場繼續存在一定程度的扭曲效果。

雖然美國新農業法案，藉由消取美國東北部州際乳業聯盟 (Northeast Interstate Dairy Compact) (11 個美國聯邦鮮乳行銷訓令中的一個) 在新英格蘭州乳製品市場的控制權力，來對牛乳市場進行改革。但美國新農業法案卻同時制定另一全國性的補貼措施，稱為「國家牛乳市場損失給付」措施 (National Dairy Market Loss Payments)。這個新的補貼措施雖然只限於補貼生產單一乳製品的農民 (主要補貼對象為約 130 頭牛的小農場)，且每年受補貼的產量上限為 2.4 百萬鎊。儘管這補貼並不是提供最低價格保證，而比較像是價差補貼，但這相當於提供符合資格的農場約等同於其總收益 5%-10% 的補貼。紐國指出，這補貼計畫持續執行至 2005 年 9 月 30 日，因此勢必會間接對紐西蘭的農業相關部門產生影響。

另外，美國新農業法案運用對進口的乳製品課稅，來擴大對美國「國家乳製品推廣與研究計畫」(Dairy Promotion and Research Programme) 的經費挹注，這些資金將會用於大多將用於乳製品推廣及研究計畫，其金額大約有 1.5 億美元。美國的牛乳進口商雖然對此進口稅仍有諸多質疑，但直到目前為止，美國對於此課稅制度並沒有有任何其他的結論。紐國認為，這也會對該國的乳製品造成影響。

除此之外，在美國新農業法案中的特定農產品方案，紐西蘭較感興趣的還包括羊毛及蜂蜜產業的影響。新農業法案中所涵括之貸款及價差補貼計畫，實質上提供了美國相關產業的農民一種最低價格保證的效果。非但如此，美國新農業法案也包括給蘋果農民的 1 億美元給府，以補貼在 2000 年蘋果價格低迷之損失，同時該法案也提供每年超過 2 億美元的經費，用以執行各項購買及配銷水果及蔬菜的計畫，紐西蘭認為這些措施對的紐國的間接影響都尚待注意與評估。

最後，紐西蘭覺得在美國新農業法案的其他項目中，對規範肉品、魚、水果及蔬菜、花生等產品的產地國標示 (Country of origin labelling, CoOL) 法案亦相當值得注意。原本產品產地國標示是自願性的，但新農業法案將使產品的產地國標示最遲在 2004 年 9 月 30 日之前將會變成強制性，其強制標示的產品範圍包含牛肉、羊肉、豬肉、在零售商店銷售之已切塊或絞碎的肉品。因此，只有在美國生產、飼養及屠宰的肉類產品才可以標示為美國原產的。此產地國標示法案必定會影響紐西蘭相關產品出口商的成本，特別是對於由不同產地混雜而成的產品例如絞碎的肉品將有重大的影響。

四、結語

紐西蘭指出，美國的新農業法案已廣泛受到 WTO 會員國批評，許多會員國都認為這不只是一個拙劣且違反自由農業貿易政策的示範，更可能造成未來在 WTO 農業改革協議方向及步伐的負面效果。雖然美國在 WTO 農業談判提出相當有企圖心的提議，然而美國勢必面臨如何說服 WTO 會員國持續烏拉圭回合所訂定的世界農業貿易改革方向。紐西蘭亦指出，除了這些國際上的批評之外，其

實在美國境內，也有不少對新農業法案提出批評。這些批評認為新農業法案是一個拙劣的國內農業政策，此法案無法達到其暨定目標，因為該法案將形成對大農場及農企業所有人的大量補貼，對於美國農民所真正需要的幫助，例如協助美國農民能在全球經濟體系中，成為較具競爭力及更趨向市場導向的必要調整，並沒有任何幫助。

資料來源：

1. 魯真 (2003) "21 世紀的美國牛乳行銷政策"，<http://www.coa.gov.tw/magazine/farming/8906/015.htm>.
- 2 .MAF (2003) "The US Farm Bill: the potential effects on New Zealand's agricultural trade."
http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/statistics-and-forecasts/sonzaf/2002/sonzaf-02-08.htm#P447_30966