

# 美國農業安全網之檢討與展望<sup>1</sup>

楊明憲 (逢甲大學國際貿易系) 編譯

## 摘要

美國國會大約每五年即會針對聯邦農業政策(federal farm policy)進行辯論並調整。由於農產品計畫已於 2012 年到期，故國會目前正檢討 2008 年農業法。聯邦政府提出一系列對農民與地主的給付計畫，依廣義的農民社群而言即是所謂的「農業安全網」(farm safety net)。部分計畫如反循環給付(counter-cyclical payment)，當作物市價下跌時即會增加給付，即含有這種安全網的元素，用以保護生產者遭受經濟風險的損失；而其他計畫如直接給付(direct payments)或固定給付(fixed payments)則不以市價作為給付標準，但仍具有所得支持的涵義。

依 2008 年農業法及其他立法內容而言，美國農業安全網可被歸納為三類：(1)農產品計畫(commodity program)：即提供所得支持並試圖可因應某些特定作物的價格或收入風險；(2)風險管理(risk management)：主要為農作物保險，即為廣泛的農產品包括農地、特殊作物及某些牲畜，提供在產量或收入減少時的保護；(3)補充性災害協助計畫(supplemental disaster assistance)：即提供大部分農畜產品在無其他計畫保護下因氣候相關因素所造成損失的協助。

由於農產品生產與市場的不可預測性，許多決策者與農民認為聯邦政府的財務支持是必要的。相反的，許多環保團體與預算鷹派人士則批評農業補貼，會造成在脆弱土地的過度生產與利用稅金來擾亂市場價格。

從歷史經驗來看，聯邦政府所建立的農業政策經過數十年的修改與增訂，往往有利於生產主要作物如小麥、玉米、棉花及糖的農民及地主。這種結果主要係因計畫之間的重疊或多重目的所致，所以也引起缺乏良好整合、高成本，或並沒有提供適度風險保護等的許多批評。針對本次農業法案的爭論議題，可能還包括目前農產品計畫的投保範圍、計畫複雜性及其對參與度和有效性的影響，以及生質能源補貼對農業的影響等。

以目前聯邦預算看來，2012 年農業法案將無法增加預算。因此，國會預算辦公室(Congressional Budget Office, CBO 的)對農業政策的預算底線(budget baseline)之要求將變得非常重要。從 2003 年至 2010 年，每年農業安全網的支出平均為 157 億美元。2006 年的預算最高，達 205 億美元；2008 年最低，為 122 億美元。國會預算辦公室提出的 2011~2020 年每年平均預算為 148 億美元。隨著作物價格的提高，反循環給付近年來

<sup>1</sup> 本文主要係摘譯整理自美國國會研究署 Shields, Dennis A., Jim Monke and Randy Schnepf 之相關文章。

逐漸下降，而農作物保險費用則快速增加，因此任何農業安全網的金額將會隨著目前農產品計畫和農作物保險的預算底線而改變。

WTO 規範是美國未來政策改變的限制。農業法案的提案若在國會通過，將會從成本、計畫設計、實施與市場效果等方面影響美國在 WTO 的承諾。在農業協定下，美國承諾每年在琥珀色措施（被指為貿易扭曲最大的計畫）不會超過 191 億美元。因此，未來的新法案須能與 WTO 相容，例如整體農業安全網須符合 WTO 在啟動損失、給付水平，以及生產與貿易效果等準則。

關鍵詞：農業安全網、美國農業、直接給付、農作物保險

## 壹、前言

美國國會大約每五年即會針對聯邦農業政策(federal farm policy)進行辯論並調整，用以管理聯邦農業與糧食政策。該國會目前正重新審查已於 2012 年底到期的「糧食、保育及能源法」(Food, Conservation, and Energy Act of 2008) (即 2008 年農業法(2008 Farm Bill))，其中最主要的議題即為「農業安全網」。

美國農業部和大部分的農民社群認為農業安全網係由三類所構成：(1)農業法案標題一(Title I)的價格和所得支持計畫；(2)農作物保險；(3)標題七(Title XII)的災害救助計畫。

有幾項計畫涵蓋收入安全網的元素，以保護農民面對風險和維持最低經濟福利，例如當農作物價格低於某一水平時，農民和地主將獲得反循環給付(counter-cyclical payments, CCP)。相反地，農業預算支出中最大項之一為直接給付，不管產品價格高低和土地是否耕種，政府每年均約花費 50 億美元給基期面積(basic acres)的地主。

美國國會研究署此報告提供了目前農業安全網的簡介，以作為國會對 2012 年農業立法辯論的背景。此外，也檢視了預算、政策議題，以及在 WTO 規範下的美國農業政策涵義。

## 貳、農業安全網概況

美國聯邦政府對於玉米、黃豆、棉花、稻米等主要作物的農民提供價格和所得支持，以幫助農民在面對作物產量及價格變動時進行風險管理。在農業生產與市場不可預測的特性下，許多決策者與農民認為聯邦政府的財務支持是必要的。相反的，許多環保團體與預算鷹派人士則批評農業補貼，使農民過度使用殺蟲劑與肥料，造成在脆弱土地的過度耕種，也有人認為農民補貼是利用納稅人的稅金造成市場的不公平。

依 2008 年農業法案及其他立法內容而言，美國農業安全網可被歸納為三類：

(1)農產品計畫(commodity program)：即提供所得支持，並試圖因應某些特定作物的價格或收入風險；

(2)風險管理(risk management)：主要為農作物保險，即為廣泛的農產品包括農地、特殊作物及某些牲畜，提供在產量或收入減少時的保護；

(3)補充性災害協助計畫(supplemental disaster assistance)：即提供大部分農畜產品在無其他計畫保護下因氣候相關因素所造成損失的協助。

從歷史經驗來看，聯邦政府所建立的農業政策經過數十年的修改與增訂，往往有利於生產主要作物如小麥、玉米、棉花及糖的農民及地主，牛奶也包括在內。政府對於這些產品支持有很長的歷史，可追溯到 1930 年代。近年來，乾豌豆與扁豆也包括在內。相反地，一些特定作物如水果、蔬菜等園藝作物的生產者，則只從政府的產品計畫中得到些許支持，故他們更必須藉由作物保險及災害救助計畫中進行風險管理。

雖然對於個人給付總額已有某種程度的上限控管，但農場經營者或地主仍透過化整為零的方式，以獲得運銷貸款效益和其他救助計畫。除此之外的重要問題是，農業

支持政策經過數十年的演變與增訂，已形成計畫之間的重疊或多重目的方式運行，所以也引起缺乏良好整合、高成本，或並沒有提供適度風險保護等許多批評。

表 1 2008 年農業法案中有關農業安全網計畫及其支出

| 計畫                                                            | 農產品                                                             | 風險                    | 每年支出         |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------|
| 農產品計畫                                                         |                                                                 |                       | 61 億美元       |
| 1. 直接給付(DP)                                                   | 小麥、玉米、高粱、大麥、燕麥、內陸棉、稻米、黃豆、含油種子(向日葵籽、油菜籽、蓖麻、紅花、亞麻、芥菜籽、海甘藍、芝麻籽)、花生 | 不適用(僅有所得移轉)           | 49 億美元       |
| 2. 反循環給付(CCP)                                                 | 上述作物+豆類作物(乾豌豆、扁豆、大小鷹嘴豆)                                         | 季節平均的全國產地價格           | 6 億美元        |
| 3. 運銷協助貸款(MAL): 貸款差額給付(LDP)、運銷貸款利得(MLG)                       | CCP 作物+特長絨棉、毛織品、安哥拉山羊毛、蜂蜜                                       | 每日或每週的當地產地價格          | 2 億美元        |
| 4. 平均作物收入選擇(ACRE)                                             | 與 CCP 相同                                                        | 以州為基準的個別作物年度收入        | 3 億美元        |
| 5. 牛乳收入損失計畫(MILC)                                             | 牛乳                                                              | 全國的牛奶產地價格和飼料成本        | 1 億美元        |
| 風險管理                                                          |                                                                 |                       | 84 億美元       |
| 6. 農作物保險: 產量基礎、收入基礎、整體農場                                      | 超過 100 種作物, 包括主要作物、許多特殊作物與一些牲畜                                  | 全國價格、農場產量、農業收入、地區產量   | 83 億美元       |
| 7. 無承保作物災害救助計畫(NAP)                                           | 農作物保險所未投保的作物                                                    | 嚴重的作物產量損失             | 1 億美元        |
| 災害救助                                                          |                                                                 |                       | 7.5 億美元      |
| 8. 補充收入協助計畫(SURE)                                             | 全部作物                                                            | 因產量損失造成的整體農場收入        | 7.5 億美元      |
| 9. 牲畜賠償計畫(LIP)、牲畜飼料災害計畫(LFP)、牲畜、蜂蜜及養殖緊急協助計畫(ELAP)、樹木救助計畫(TAP) | 牲畜、飼料、蜜蜂、養殖魚類、果樹、藤蔓植物                                           | 因不利天氣或其他因素(如野火)所引起的損失 | 包含在 SURE 資料中 |
| 10. 專案災害救助                                                    | 決策者自行決定                                                         | 生產損失(包括高成本投入)         | 不適用          |

資料來源：Congressional Research Service.

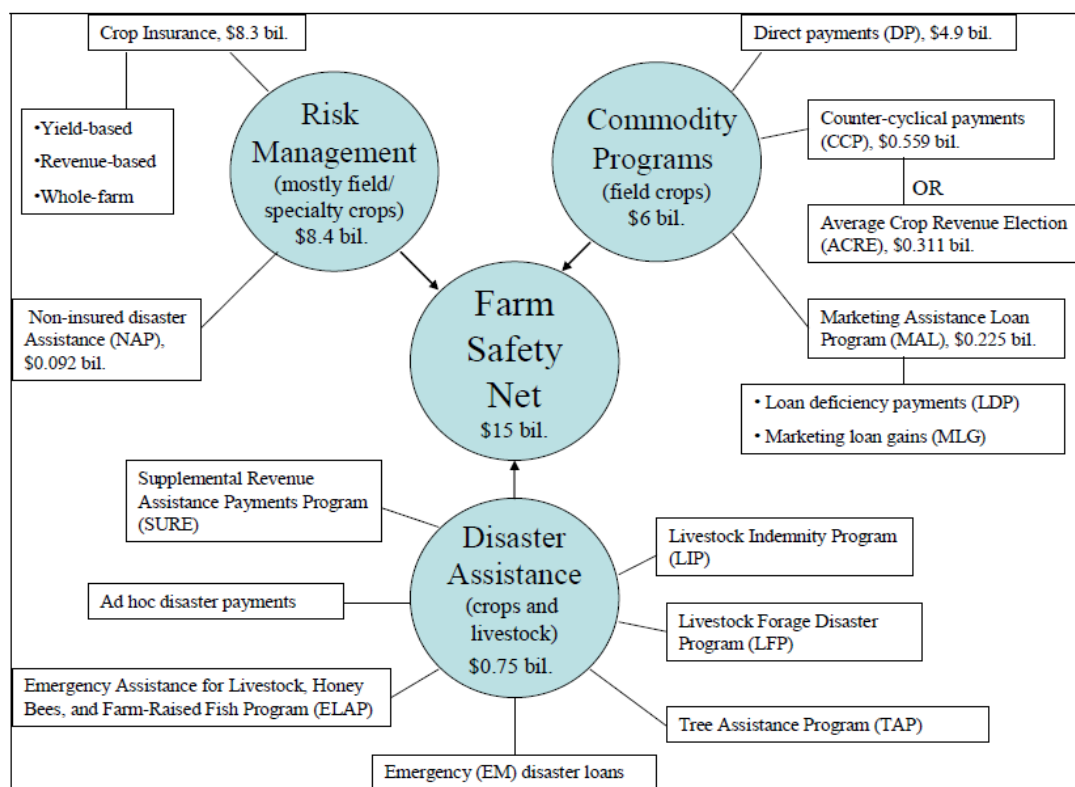


圖 1 美國農業安全網架構及相關計畫與支出

以下將逐一介紹農業安全網在這三大類計畫中的相關內容。

### (一)農產品計畫

傳統的農產品計畫(commodity programs)包括以下三種基本的方法：直接給付(direct payment)、反循環給付(counter-cyclical payment)，以及運銷貸款利益(marketing loan benefit)。前兩者是在直接與反循環給付計畫( Direct and Counter-cyclical Payment Program, DCP)下進行的。適用 DCP 的作物包括小麥、玉米、高粱、大麥、燕麥、高地棉、稻米、豆類植物、黃豆、其他含油籽及花生。除了反循環給付，農民也可參加平均作物收入選擇計畫(Average Crop Revenue Election program, ACER)。除了直接給付之外，均依市場價格與在 2008 年農業法案中農產品計畫參數的價差，以決定支付個別農民的金額。詳情可參考圖 2 之計算範例。

表 2 2008 年農業法案農產品計畫參數（2010-2020 作物年度）

|                | 直接給付價格 | 反循環給付目標價格 | 運銷貸款價格            |
|----------------|--------|-----------|-------------------|
| 小麥 (美元/蒲式耳)    | 0.52   | 4.17      | 2.94              |
| 玉米 (美元/蒲式耳)    | 0.28   | 2.63      | 1.95              |
| 高粱 (美元/蒲式耳)    | 0.35   | 2.63      | 1.95              |
| 大麥 (美元/蒲式耳)    | 0.24   | 2.63      | 1.95              |
| 燕麥 (美元/蒲式耳)    | 0.024  | 1.79      | 1.39              |
| 高地棉 (美元/磅)     | 0.0667 | 0.7125    | 0.52              |
| 長粒米 (美元/百磅)    | 2.35   | 10.5      | 6.5               |
| 中粒米 (美元/百磅)    | 2.35   | 10.5      | 6.5               |
| 黃豆(美元/蒲式耳)     | 0.44   | 6         | 5                 |
| 其他油籽 (美元/百磅)   | 0.8    | 12.68     | 10.09             |
| 花生(美元/噸)       | 36     | 495       | 355               |
| 乾豌豆 (美元/百磅)    |        | 8.32      | 5.4               |
| 扁豆(美元/百磅)      |        | 12.81     | 11.28             |
| 小鷹嘴豆(美元/百磅)    | 不適用    | 10.36     | 7.43              |
| 大鷹嘴豆 (美元/百磅)   |        | 12.81     | 11.28             |
| 長絨棉 (美元/磅)     |        |           | 0.7977            |
| 羊毛 (已分級)(美元/磅) |        |           | 1.15              |
| 羊毛 (未分級)(美元/磅) |        |           | 0.4               |
| 安哥拉山羊毛 (美元/磅)  | 不適用    | 不適用       | 4.2               |
| 蜂蜜(美元/磅)       |        |           | 0.69              |
| 糖、甘蔗(美元/磅)     |        |           | 0.1874*           |
| 糖、甜菜(美元/磅)     |        |           | 甘蔗貸款率為<br>128.50% |

註 1：\*在 2010 年之前為 0.1850。

註 2：有些參數在 2008-2009 年度有些改變，例如設定乳製品最低收購價格、牛奶的目標價格為每 100 磅為 16.94 美元。

資料來源：CRS

圖 2 係說明三種與市場價格相關的農產品計畫之計算範例。為簡化起見，ACRE 計畫並不在此範例中。以玉米為例，若市場價格高於每蒲式耳 2.35 美元時，則不會有反循環給付(CCP)與運銷貸款差額補貼(LDP)的好處；若市場價格介於 1.95 美元至 2.35 美元時，則只有反循環給付(CCP)，但不會有運銷貸款差額補貼(LDP)；若市場價格低於 1.95 美元時，則有反循環給付(CCP)上限為每蒲式耳 0.40 美元，同時也會有市場價格與 1.95 美元之間的運銷貸款差額補貼(LDP)。此外，無論市場價格如何，均可獲得每蒲式耳 0.28 美元的直接給付(DP)。

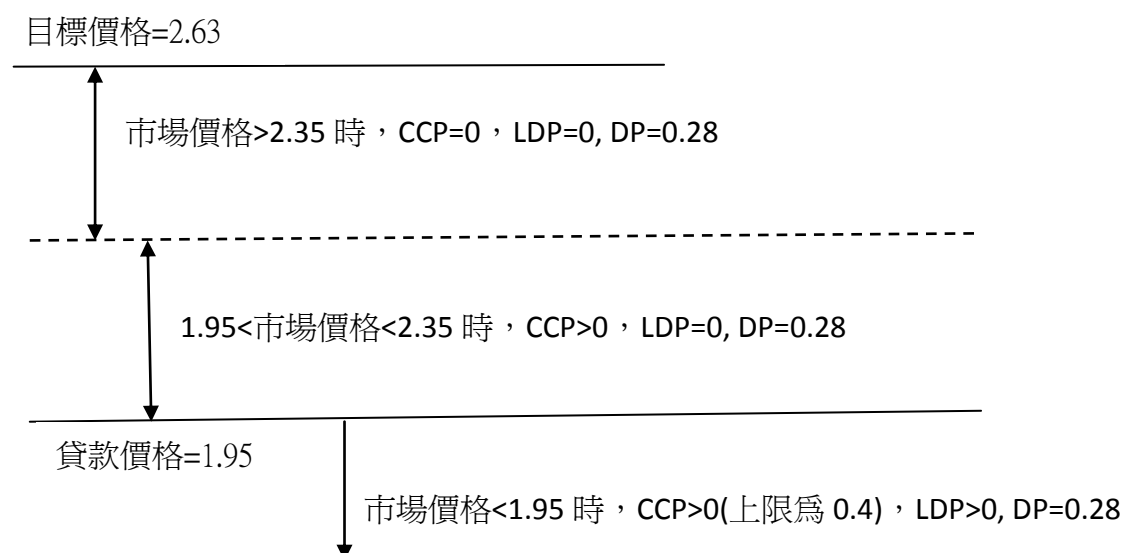


圖2 農產品計畫給付與市場價格關係

## 1. 直接給付

直接給付(Direct payments, DP)係依農場過去種植記錄、過去產量及全國給付率來決定的每年固定給付金額。直接給付於1996年農業法首度提出，當時名為「農業市場過渡法案給付」(Agricultural Market Transition Act (AMTA) payments)，又稱為「生產彈性契約給付(Production Flexibility Contract Payments)」。當時被解釋為協助過渡農民脫離過去依目標價格計算的價差給付計畫(deficiency payment program)。然而，AMTA在2002年農業法卻被列為永久計畫。由於作物價格相對提高，而農民給付偏低，因此許多觀察者認為這是為了保留補助而將之轉成固定給付。

直接給付水準是依2008年農業法中規定的各項作物給付率給付，而非決定於市場價格。農民為獲得給付，必須在種植上具有幾近充分彈性的選擇（但不含水果、蔬菜及野生稻之種植限制），同時必須遵守被視為良好管理的保育措施。國會預算辦公室(Congressional Budget Office, CBO)估計2011~2020年直接給付金額為490億美元，即直接給付平均每年約為49億美元，佔農業法案標題一(Title I)的價格和所得支持計畫（不含農作物保險）的77%。

有些農民依賴這些給付用以支付營運費用及作為銀行信用之擔保。支持者認為直接給付並非決定於目前的生產或價格，故是一種可被WTO接受的補貼方式。但批評者則指出直接給付會使土地價格和租金上漲，因為至少一部分款項會屬於地主；同時也

提及直接給付率是靜態的，無視於價格、產量及各種收入之變化，對農民並無法提供風險保護，而只是將納稅人的所得移轉至過去有農業生產記錄的土地所有人身上。

## 2. 反循環給付

反循環給付(Counter-cyclical payments, CCP)係依全國平均農場價格與政府所設定的目標價格之價差關係，決定對某特定作物之給付。當全國農場價格低於某特定門檻（即農作物目標價格減去直接給付金額），參與計畫的農民與土地所有人將可收到依過去面積與產量所計算的金額。在 2006~2011 年，反循環給付每年平均為 18.59 億美元，介於 2008 年最低的 3 億美元與 2006 年最高的 40 億美元之間。但國會預算辦公室估計 2011~2020 年預算每年平均為 5.59 億美元，預算變低的原因是因預期產品價格較高及部分為平均作物收入選擇計畫(ACRE)所替代。

反循環給付率是以市場價格為標準，但不要求農民需要生產何種產品。其與直接給付一樣，反循環給付係依符合特定作物的農地基期面積計算。但是，反循環給付雖與產量及面積分離(decouple)，而因仍與市場價格脫離不了關係，故當美國向 WTO 報備農業補貼時，反循環給付仍被歸類為琥珀色措施。

近年來，有些產品例如花生與棉花的價格已低於啟動水準，而其他產品如小麥，其農場價格已高於 2008 年農業法所設定的參數，並無反循環給付，招致農業團體認為此計畫對於有些農民僅提供些許甚至沒有任何的價格保護。

## 3. 運銷協助貸款計畫

除提供短期融資外，運銷協助貸款計畫(Marketing Assistance Loan, MAL)是以一種擔保最低價格的方式，來提供符合特定作物農民的額外財務利益。此流程係以農民種植特定作物來獲取政府貸款。貸款的做法是以農作物作為標的物，依每單位特定的貸款比率計算，此貸款比率實際上是建立了價格保證。在貸款到期日前，若當地市場牌告價格(posted price)等於或高於貸款比率，則農民償還本金與利息費用即可；若當地市場牌告價格低於貸款比率時，農民可用該價位償還貸款(即稱為貸款償還率(loan repayment rate))，形同獲得貸款比率與市場價格之差額，此為「運銷貸款利得」(marketing loan gain)，其利益等同於「貸款差額給付」(loan deficiency payment)：給付貸款比率與貸款償還率之差額。

此計畫利益適用於全部農作物生產，但在農民遭受農作物損失時即無法得到好處。此與前述兩項依過去面積與產量做為給付標準的計畫不同。

依最近的價格水準而言，運銷協助貸款計畫(MAL)僅提供大部分農作物有限的好處，有些農民則批評相較於目前市場價格，政府設定的貸款比率過低。但若提高貸款比率，勢必增加政府支出。此外，由於 MAL 並無給付上限，故造成大型農場的積極擴大營運，反而犧牲了較小規模農場的利益。

在 2006~2010 年，MAL 每年平均為 34 億美元，即介於 2008 年最低的 50 億美元與 2006 年最高的 103 億美元之間。國會預算辦公室估計 2011~2020 年預算每年平均為 2.25 億美元，較過去的支出水準為低，主要係因預期市場價格較高所致。

## 4. 平均作物收入選擇計畫

在 2008 年農業法中，平均作物收入選擇(Average Crop Revenue Election, ACRE)為



新創的計畫。此計畫以收入導向，不同於反循環給付或MAL之價格導向。ACRE的用意係為保護農民避免種植直接給付和反循環給付(DCP)作物的收入損失，不管原因是價格下降、產量損失，抑或是二者結合。由於是新計畫，ACRE過去並無支出歷史，但國會預算辦公室估計2011~2020年ACRE將每年平均支出3.11億美元。

農民參與ACRE計畫須符合以下兩項條件才會獲得給付：(1)某作物的實際州收入水平（收成後決定）低於保證水平（收成前決定）；(2)農民有遭受個別作物收入損失的情形。

若農民決定參與ACRE計畫，則須持續至2012年新農業法案為止。除此之外，農民將放棄20%的直接給付及30%的貸款利率，且不再適用反循環給付。一旦參與ACRE計畫，每項DCP作物皆適用，並依每項作物單獨計算給付。若農民擁有一個以上農場，可選擇其中一座或全部農場參加ACRE計畫。

不過，參與此計畫者的農民仍不多。以2009年為例，僅有8%的農民參與，約佔總種植面積的13%。農民參與程度偏低的原因是計畫的複雜性，由於ACRE計畫的給付，要得到收成之後計算當季平均農場價格才能決定，故難以事前判斷參與此計畫的好處，也不易向地主解釋。再者，有些農民與研究者也表示以全國水平取代各州水平作為啟動條件，將更能有效保障農民收入的損失。批評者則指出ACRE計畫在低價或低產量時將造成農作物保險賠償與ACRE給付之雙重給付。

## 5. 符合資格的生產者

在2008年農業法中，生產者（即計畫受益人）被定義為所有人且是經營者(owner-operator)、地主、佃農或是分利者(sharecropper)，他們除了分擔生產作物的風險，也共享農場生產的作物。在聯邦立法中，這名稱泛指「實際參與農場活動的人」(actively engaged in farming)，意即他們提供重要的資本(土地或設備)、勞力或管理，以及接受作物一定成果作為報酬的人。此外，個人也必須遵守保育與彈性種植規定。其中，保育計畫包括濕地照顧、防止腐蝕及雜草控制；而彈性種植規定則允許種植除了計畫規定以外的作物，但一般不允許種植水果和蔬菜。

農企業一般多是自有與租賃農地的組合。租賃協議分為現金地租及作物分享地租兩種。在現金地租合約下，佃農只要付給地主固定租金即可。由於地主毋需承擔任何的生產風險，因此不符合計畫給付的對象。佃農則需承擔所有的風險，可擁有所有收成，並可接受政府的所有補貼。另在作物分享地租合約下，佃農需提供幾乎所有的勞力與設備，地主則只需提供耕地與一些資源（例如化學藥品與種籽）或管理。此合約中，雙方皆得承擔生產風險與作物分攤，故雙方皆可接受政府補貼。

縱使佃農在現金地租合約下可以獲得政府的全部給付，若地主要求更多的地租，佃農將無法獲得所有效益。經濟學家認為會有很大的比例將政府給付轉移至地主身上，而且政府給付也造成了地價與地租上漲，這不僅僅造成了更多的生產成本，也為年輕務農者帶來經營障礙。

## 6. 農產品計畫與農場水平的風險

前述農產品計畫一般係依個別農場的過去產量（此與CCP有關）、或各州產量（此與ACRE有關）、或是實際產量（此與MAL有關）來給付。2008年農業法特別規定，除

直接給付的給付率為固定之外，其餘兩項皆以市價為準。故在給定產量與價格參數下，農產品計畫基本上多建立在全國市場水平，使個別農民生產特定作物時面對價格或收入風險，但這並不包括生產風險在內。

## 7. 糖和乳製品

糖和乳製品生產者同樣可獲得聯邦計畫的好處。聯邦政府以最低產品價格支持來收購脫脂奶粉、奶油及起士，這種方法能間接補貼牛乳價格。當價格低於目標價格時，生產者也可獲得反循環的「乳品所得損失契約給付」(Milk income loss contract, MILC)。乳製品的進口控制不僅限制供給，也支撐農場價格。目前一些國會議員、乳製品廠商以及乳製品產業組織正商討乳製品政策的提案。在2006至2010年，乳製品的直接給付（不包括價格救助收購）每年平均支付3.83億美元，介於2008年最低的0美元與2009年最高的9.94億美元之間。國會預算辦公室估計2011~2020年的此項預算為每年平均1.02億美元。糖類則是以進口限額與國內市場運銷的方式來操控售予消費者的糖價。政府並沒有給付栽培者與加工者，故國會預算辦公室估計於2006~2020年將無此項預算與記錄。

## (二)風險管理

聯邦農作物保險計畫(crop insurance)可提供生產者作為解決作物產量與收入損失的風險管理工具。在農業安全網的相關計畫中，農作物保險已成為投保最多的作物項目與區域的計畫。此外，農作物保險的收入保護特性是可同時因應價格與產量風險，而無承保作物災害救助計畫(Noninsured Crop Disaster Assistance Program, NAP)則是嘗試補償農作物保險所沒有承保的災害。

農作物保險從1990年代早期在聯邦政府的補貼介入後，已成為一項極為重要的風險管理工具。聯邦政府在農民保費中支付相當大的部分；此外，也將農作物保險吸引民間保險公司參與，並補貼其管理費，以及承擔作物保險損失的風險。

### 1. 農作物保險

美國農作物保險計畫是由聯邦作物保險法(Federal Crop Insurance Act)永久授權，並由美國農業風險管理署(Risk Management Agency, RMA)進行管理。在2009年，農作物保險共承保2.65億英畝，每一縣的主要作物都被投保在內。玉米、棉花、黃豆及燕麥等四種主要作物則占承保面積超過73%。以玉米保險為例，即占種植面積的83%，此外棉花為94%、黃豆為83%，以及燕麥為82%。國會預算辦公室揭露過去五年每年作物保險平均花費52億美元。國會預算辦公室估計2011~2020年農作物保險計畫預算將增加至平均每年81億美元，即從2011年的76億美元逐年增加至2020年的87億美元。

### 2. 作物與牲畜保單

比較少生產的作物在主要產地仍包含在保單內，例如乾豌豆、藍莓、柑橘及核桃。保單所含的作物超過100多種（包括果樹、牧場及飼料）。由於特殊作物生產並無法像大宗作物生產者可以申請農產品計畫，因此他們只能仰賴農作物保險作為收入安全網。

最近保單內也投保牲畜類，此為相對較新的計畫，可保護牲畜和乳製品生產者避免遭受毛利潤或價格下跌的損失。但因無政府補助，故生產者參與情形仍有限。

生產可承保作物的生產者在購買保單時，得選擇承保範圍及給付一部分的保險

費，隨所選擇承保範圍增加，保險費也隨著提高，聯邦政府所吸收的保險費餘額約為總保險費的60%。若保單有投保巨災險（即對損失超過50%作物數量的生產者則理賠55%市價），農民在每縣對每一作物均需付300元美元管理費，而政府則承擔所有保險費。若缺乏政府補助，農民參與農作物保險計畫將大為減少。

聯邦農作物保險一般係依據產量或收入來衡量。對於大部分依產量判斷的保單，可在農民遭受產量損失後給付賠償金，該損失是以過去正常產量作為衡量標準。此外，依據收入的保單是在1990年代中期發展出來的，主要是為了防止作物遭遇產量或是收入損失，新增訂的保單係以整個農場收入，而非個別作物的損失作為承保範圍。

當大部分農作物保單受到農民歡迎時，對某些作物的生產者如稻農而言，則認為保費相對於保障水準是偏高的，故保險對他們而言僅有些許價值。許多批評的聲浪皆表示政府需要控制該計畫不斷提高的成本，主要認為政府對農作物保險的過度補貼，扭曲了風險市場，並鼓勵將作物擴展至高敏感的邊際土地上生產；此外，經濟學家長期以來也認為此種看似的保費，其實是代表著一種納稅人出資的所得移轉。

### 3. 整體農場保單

調整粗收入(Adjusted Gross Revenue, AGR)是一種以全農場(whole-farm)收入保護為保險的計畫。此計畫只在36州內實施，並提供災害及市場波動造成的低收入保護。幾乎所有的作物、動物及動物產品皆符合申請。

此計畫利用生產者過去五年內部收入署(Internal Revenue Service, IRS)退稅表格所列的平均農場收入，以及農場年度報告作為保險期間保證收入的基準。生產者投保的粗收入必須少於205萬美元，並不可再出售總收入50%的產品。投保水準為過去收入的65%至80%，損失賠付率為超過最低投保水平的75%至90%損失，存貨變動也列為收入計算的考量。

到目前為止，全農場保險仍被有限的使用。主要是因個別作物保險已提供非常顯著的幫助，AGR於2009年僅售出826份保單，佔當年售出200萬份作物保單中的極小部份。觀察者指出該保單所需的資料及申請非常複雜，也認為若要AGR大量被接受，則需大幅提高承保水準並超過個別作物保險（至少高於目前的80%水準），方能提供和個別作物保險相當的風險保護。

### 4. 無承保作物災害救助計畫

生產者若無法適用於農作物保險計畫的作物，則可選擇「無承保作物災害救助計畫」(Noninsured Crop Disaster Assistance Program, NAP)。NAP係依1994年聯邦作物改革法中核准，並由美國農業部的農場服務局(Farm Service Agency)所管理。NAP的支出遠低於農作物保險計畫，僅約1%至1.5%。從2006~2010年，平均每年為7,400萬美元。預估在2011~2020年，每年預算將提高至9,200萬美元。

一般若要取得NAP給付資格，生產者得在截止日前申請承保，截止日因作物而異，一般為最後種植日的前30天。申請者得付250美元作為管理費。當生產者遭受自然災害所造成的50%作物損失或無法耕種超過35%的耕地面積時。只要超過所規定門檻，生產者即可獲得該作物平均市價55%的賠償，在此情形下，NAP有如作物巨災保險。

### (三)補充型災害救助

除了農作物保險與NAP之外，2008年農業法尚核准五項災害計畫，有效期至2011年。這些計畫是為了解決過去二十年來專案災害救助的特性。自從1988年之後，國會經常提供緊急財務救助給所需的農民，尤其是作物災害給付與牲畜救助。此新的補充型災害救助計畫是由國會預算辦公室所執行，平均每年花費7.7億美元，但從2003年至2009年，專案災害救助(ad hoc disaster assistance)平均每年花費為12億美元。

#### 1. 補充收入協助給付計畫

補充收入協助給付計畫(Supplemental Revenue Assistance Payments Program, SURE)是五項災害救助計畫中最大者，用以彌補符合資格生產者在農作物保險或NAP中無法獲得理賠的部分損失。生產者因自然災害或在2011年9月30日以後因惡劣天氣造成的作物收入損失，皆可獲得此項給付。不同於傳統災害救助與作物產量保險的損失計算與補償方式，SURE是以整個農場的總作物收入為計算。

在SURE下，各郡農民的所有作物收入將與預期產量和價格計算後的保證收入水平比較。因此，此計畫並非只依遭受損害的作物作為給付考量，而是以災害對整體農場的損害為考量。若農場實際收入（包括對農場給付和保險賠償）低於農場保證水平，生產者將獲得此差額的60%給付。相反地，若農場實際收入並無低於保證水平，有可能某一作物損失被另一作物收入所抵銷，則生產者將不能獲得給付。該給付限制甚大，在無任何自然災害發生時，其保證收入水平不得超過預期農場收入的90%。一般對SURE的批評為其給付標準需依大量資料，並需等到作物年度後才能計算當季平均農場價格，故要得等到災害發生後一段時間才能取得給付。

#### 2. 牲畜與樹木救助計畫

2008年農業法也同時核准了三項新的牲畜救助計畫與一項樹木救助計畫。牲畜補償計畫(Livestock Indemnity Program, LIP) 為在牧場主遭遇牲畜因自然災害而死亡的損失後將補償市場價格的75%；牲畜飼料災害計畫(Livestock Forage Disaster Program, LFP)則協助受乾旱影響的牧場主人；對農場養魚業計畫(Farm-Raised Fish Program, ELAP)的緊急救助，則補償生產者遭遇其他災害計畫所沒有投保的災害損失。最後，樹木救助計畫(Tree Assistance Program, TAP)則補助遭遇自然災害的果樹種植者與苗圃種植者的70%種植成本。

雖然SURE及其他災害救助計畫係用以取代專案災害給付，但國會目前因考量SURE可能減少給付及救助時間過久，正打算以另一緊急給付方式取代，此舉對批評者來說等於暴露了SURE的不足。

對決策者而言，目前最大的問題是整體農場災害救助計畫到底對農民管理農場的風險有多大的幫助。有些農民抱怨因這計畫需要大量資訊管理而變得複雜；再者，也有些農民更稱因多角化經營合併收入的關係，而大幅降低了獲得協助的可能性。

## 參、預算議題

目前日益增加的聯邦預算赤字，提高了國會與行政部門在財務限縮與政府支出減少的呼籲。歐巴馬總統在此背景下創造了兩黨式國家財務責任與改革委員會(bipartisan National Commission on Fiscal Responsibility and Reform)，以商討聯邦預算的長期解決辦法，值得注意的是，所有計畫皆在考慮範圍之內。就農業而言，委員會曾建議降低2012年至2020年的法定農業支出150億美元，包括直接給付、農作物保險補貼、保險公司理賠、保育計畫，以及市場進入計畫等。同樣的，兩黨減債任務小組(Bipartisan Debt Reduction Task Force)也曾提議減少農業支出是該委員會的兩倍，即直到2020年減少300億美元。預期此提議將會限縮給付限制、減少農作物保險補貼、降低保險公司理賠，以及合併並覆蓋保育計畫。最理想的結果是，目前預算情況是防止2012年農業法案再有任何支出的增加。因此，國會預算辦公室提供農業計畫的經費底線(baseline)，此對2012年農業法案發展的程序是相當重要的。

每一年國會預算辦公室皆會對在目前法律下的所有聯邦支出提出一份多年期限的預算底線。若在期限內政策無任何改變，預算底線即代表國會預算辦公室對聯邦支出與收入的可能估計，這底線也將作為未來預算分析的基準或起點。一旦任何立法（如農業法案）的提出，均將影響聯邦政府的法定支出，其衝擊效果則視偏離預算底線多大而定，而任何超出底線的成本增加也將會遭遇一定的預算限制。國會預算辦公室將這過程中，將在參眾兩院的監督下隨時監測並評估預算底線。

目前緊縮的聯邦預算與國會在草擬2002年農業法案時的情況不同。當時因有聯邦剩餘預算可使國會在10年期底線多花730億美元，故相對地容易保留並增加當時既有的計畫。在之前的2008年農業法案中，因為獲得農業委員會以外的額外金援，例如因稅收政策改變而使得營養及農產品計畫以外獲得更多的經費，故政府仍維持預算中立(budget neutral)的態度，讓農業預算得以持續提高。

在上述難題下，許多政策觀察者都認為下一個農業法案政府若能維持預算中立的態度，將是最好的結果，但國會預算辦公室的預算底線將會是下一個農業法案最高的經費水平。可預期的是：為了要增加一項計畫，就得取消另一項計畫；任何計畫的抵銷有可能是取代一整個大標題，或是標題內的小項目（例如農產品計畫中的分項計畫）；抑或是各主要計畫的互換（例如農產品計畫與保育計畫的互換）。再者，雖然在2008年農業法中有37項計畫得到法定基金的支持，但並沒有估計2012年後的預算底線。因此，為要延續這些計畫，5年100億美元的其他計畫抵銷可能是需要的，若要通過農業法案，將會面臨不同利益團體與選區選民抗議的政治風險。此外，有些人也擔心會在2008年農業法案到期前出現預算和解(budget reconciliation)，即預算和解會要求現有的農業法案在新的法案提出前先減少支出來節省國庫，則這些減少將使2012年農業法案的預算底線更低。

由於農產品計畫最不會有額外金援的機會，而營養、生質能源及保育計畫則較有機會獲得額外預算，所以任何對農產品計畫及農作物保險計畫的修訂將會從現有的預算底線出發，則現有的計畫如直接給付、反循環給付，或是農作物保險將會在新的農業法案中被替代、修改或是減少。

圖 3 表示各項實際支出與國會預算辦公室對農產品計畫支出、農作物保險、無承保作物災害計畫、補充收入協助給付計畫，以及專案災害給付從 2003 年至 2020 年的預算底線。這些支出的合計稱為農業安全網的支出，從 2008 年的 122 億美元到 2006 年的 205 億美元。2003 年至 2010 年的平均實際支出為每年 157 億美元，而國會預算辦公室規劃 2011 至 2020 年的每年平均支出為 148 億美元，略低於實際的 5.6%。

若將實際支出與預算底線作一比較，可發現農作物保險的支出已持續增加，而反循環給付則不斷減少。農作物保險支出在此段期間增加超過三倍，即增加至 2010 年的 73 億美元，主要係因糧價上漲導致保費補助提高和對民間保險公司理賠增加所致。預期這些費用仍將持續增加，到 2020 年將為 87 億美元。

相反地，農產品計畫等相關支出從 2003 年即開始減少，原因為農產品價格上漲致使反循環給付的部分減少；而補充型災害救助的未來支出則是不確定及無法預測。另就定義而言，專案災害給付因是由國會決定的，故不包含在預算底線的規劃內。在 2008 年農業法中所謂的「永久」農業天災救助（如 SURE 計畫），卻只有短暫的核准，預算基準並僅維持至 2008 年農業法期滿。

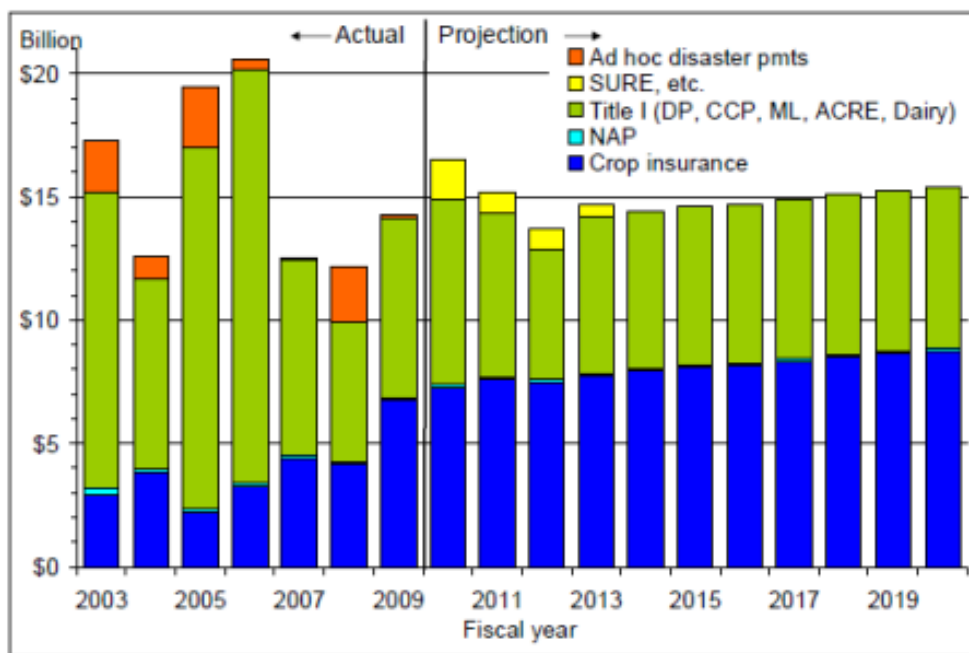


圖 3 農產品計畫、農作物保險及災害救助之實際與計畫支出

註：依 2010 年 8 月國會預算辦公室對 2010-2020 年的預算底線，還有各項前一年國會預算辦公室對 2003-2009 實際數字。

資料來源：美國國會研究署(CRS)。



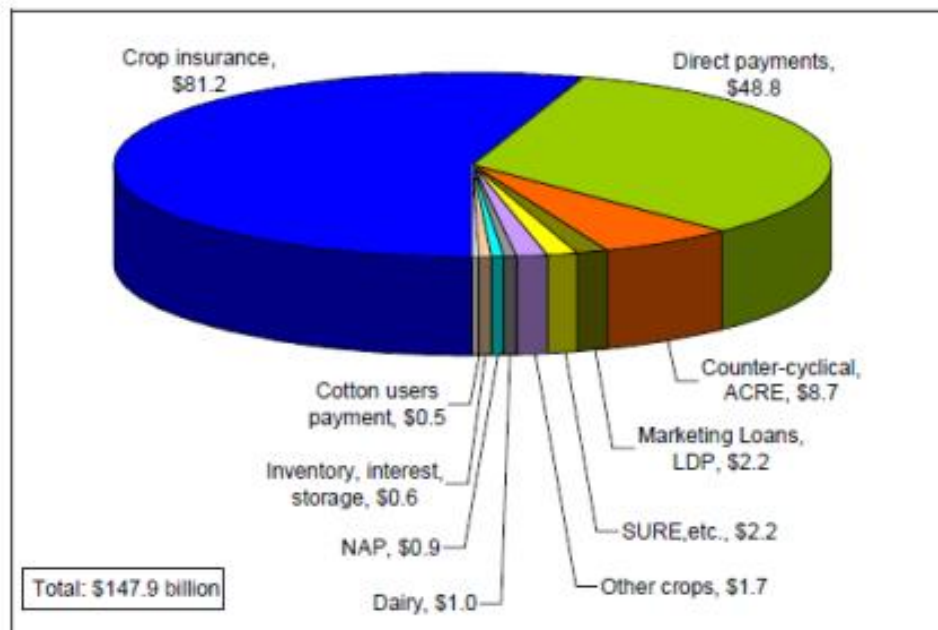


圖 4 標題一農產品計畫、農作物保險及災害救助之計畫支出(2011~2020 年)

註 1: 依 2010 年 8 月國會預算辦公室對農作物保險與收入補充協助計畫的底線，還有 2010 年 3 月國會預算辦公室對直接與反循環給付的預算。

註 2: 不包含糖製品與煙草給付。

資料來源：美國國會研究署(CRS)。

圖 4 表示農產品計畫、農作物保險、無承保救助計畫，以及永久災害計畫的預算底線。其中，農作物保險計畫是最大的一項，佔了 10 年計畫 1,480 億美元中的 810 億美元；直接給付則是第二大項，在 2011 年至 2020 年佔了 490 億美元；反循環給付與平均作物收入選擇計畫則是第三大部分，10 年內約佔 90 億美元。就作物而言，棉花在反循環給付與平均作物收入選擇計畫中佔了 55%，玉米在平均作物收入選擇計畫則增加至該計畫的 17%。

不管直接給付是否屬於農業安全網的一部分(因為是固定給付而非與價格或收入變動有關)，相對於反循環給付的部分，比較有可能被其他計畫所抵銷。

圖 5 表示以產品別來劃分農產品計畫支出，包括直接給付、反循環給付、平均作物收入選擇計畫、運銷貸款計畫。在 2003~2010 年及 2011~2020 年期間，玉米所獲支持程度是最大的部分，而棉花則居次，但只是僅種植於某些地區；而小麥、黃豆及稻米是前五大產品，佔農產品計畫支出的 93%。由於產品劃分並沒有直接與安全網的設計相關，仍反映對不同產品的支持程度和影響，例如平均作物收入選擇計畫主要是為支持種植玉米的農民。

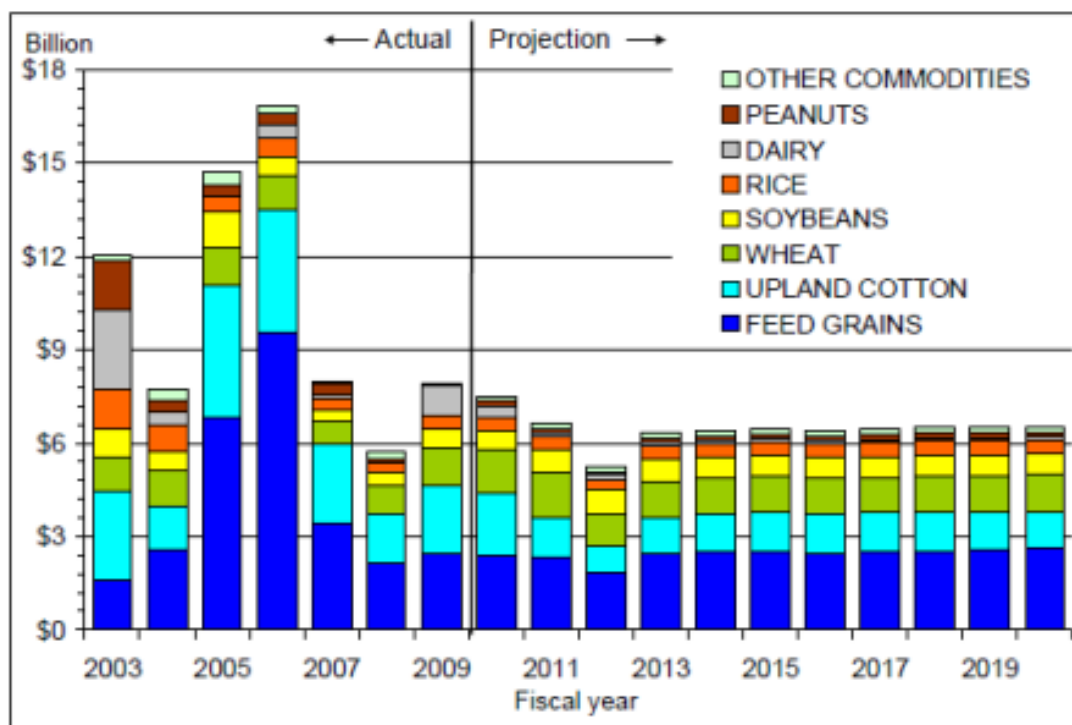


圖 5 標題一農產品計畫(產品別)之實際與計畫支出

註：依 2010 年 8 月國會預算辦公室對 2010~2020 年的預算底線，還有各項前一年 2003-2009 年的實際數字。

資料來源：美國國會研究署(CRS)。

## 肆、政策議題

除了預算議題之外，已出現一些政策質疑，包括重新評估現有農業安全網計畫及考慮可能的改變。進一步言，現有計畫究竟對農民有多大的幫助？是否能有效管理整體事業風險？對於個別產品、區域範圍或農場規模是否仍有安全網的漏洞？給付款項是否能被有效利用，抑或是有其他計畫能更有效達成決策者的目的？這些問題都值得在制定下一個農業法案之前有更充分的思考及檢討。

對農業計畫的支持者而言，更廣泛的緊急災害救助要求，正表示目前農業安全網計畫並沒有如生產者及決策者期望的運作良好。兩項真正具有安全網特性的計畫：補充型收入協助計畫(SURE)及作物平均收入選擇計畫(ACER)，則被批評過於複雜，對於有限參與的農民在遭遇經濟困難時僅能提供些許的效益。有些農民也批評：運銷貸款計畫(MAL)及反循環給付計畫(CCP)因啟動水準(即目標價格)大多低於目前價格，故沒有提供足夠的救助。此外，相對於支持水準的生產成本也是許多農民(包括酪農)所關切的重點。

有關農業政策始終被質疑的其中一項是對農民的補貼，若這些資源用來改善環境目標或增進農業生產力，應該可做得更好；同時，持經濟觀點的批評也反對農產品計畫，認為此計畫如同生產補貼一樣會扭曲生產，使得資源擁有者的利益資本化，對於國內小農及國外低所得農民會造成相對傷害。



歸納而言，下列幾項議題將可能構成下一個農業法案中有關農業安全網計畫的改變：

### 1. 農業風險管理：

農作物保險已有很高的參與率，部分原因是高額的補貼水平，但事實上也與可以降低產量和收入風險有關。若是農業計畫被理性和降低預算，某些國會議員與政策觀察者認為農作物保險很可能是未來在農業安全網中僅存的一項。

農業政策觀察者已確認不同農業計畫之間有很明顯的重疊，例如平均作物收入選擇計畫與農作物保險均是以收入變化為標準；再者，目前的農業計畫中存在著不同形式的「反循環式」(counter-cyclical-style)給付，包括運銷貸款計畫、傳統的反循環給付、平均作物收入選擇計畫、收入型(revenue-type)農作物保險，以及全農場保險計畫。某些觀點指出這些不同計畫的重組，或許可用更有效成本的方式來降低農業風險。

### 2. 產品範圍：

目前的產品範圍主要是因歷史及農業政策演變所造成的結果。主要農作物如小麥、玉米、黃豆、稻米、棉，以及牛乳生產者獲得最大的效益，顯示多數的農業計畫都是從這些農產品的農民及決策者為開始的。從此以後，不在上述範圍內的產品即沒有足夠的政治力量來納入。農產品的範圍可以透過目前計畫的改變來增加，或是藉由發展全農場計畫或比美國農業部目前更全面性的保單，以消除目前各項計畫潛在重疊的部分。

### 3. 生質能源補貼：

聯邦政府把以農業為基礎的生質能源計畫入法，其中以玉米製的乙醇為最主要。在過去十年，使用玉米製造乙醇已造成玉米需求提高30%，同時導致玉米價格攀升。在2009年，生質能源補貼總共花費60億美元，但玉米並非唯一受益的作物。由於對玉米需求的增加，已使得玉米的種植不再局限在傳統的玉米地區，並且提高了其他作物價格。許多聯邦預算觀察者認為生質能源補貼的增長，需計算出對農產價格及所得補貼的綜合效果，因為這已成為該計畫的主要效果之一。

### 4. 政策措施複雜程度：

由於平均作物收入選擇計畫及補充型收入協助計畫的政策結構，需要大量收集個別農場資料、假設及計算，導致該計畫對個別農民是否獲益並無法明顯判斷，從而影響參與程度。同樣的，該計畫的複雜程度也需要明顯的準備與持續管理的成本；此外，複雜性的部分原因是要求年度結束後才能決定實際損失，此與整個農場種植有關，而不是以較不全面的資訊來提早給付。

### 5. 計畫限制與農場大小：

除了運銷貸款救助計畫之外，不管對個人限制每年可從農業計畫獲得給付的最高金額，或是限制個人所能領取的最大所得，基本上都能維持從農業計畫中得到好處的資格。

限制給付是很具爭議性的，因為直接引發了多大規模的農場才能被支持的問題，且其給付金額是依產量比例決定或是要對個人限制，以及給付對象的問題等。某些決策者希望嚴格限制給付以節省支出，並降低以犧牲小農的方式來擴展大農的情形；但

有人認為大農不應該因為他們的經濟規模及效率而受到懲罰。此外，農作物保險因為沒有給付限制，可使小農和大農相近似，不須以另一方為代價，故某些決策者認為應使農作物保險成為農業政策中最具吸引力的核心。

## 伍、現行農業計畫與 WTO 相容性

影響並限制美國未來政策選擇的是WTO的規範，尤其是對WTO農業協定(agreement on agriculture, AOA)的遵守；作為全世界最大農業生產者及貿易國之一，因美國農業政策對國際市場會有所影響，故美國農業法案也得遵守補貼與平衡稅措施協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM)。倘若被發現任何有違反WTO規範的政策，其他WTO成員則會在爭端解決流程中挑戰該違規。

WTO規範與保證的重要性在巴西棉花案中更為明顯，其案件為WTO對美國棉花和GSM-102出口信貸擔保(GSM-102 export credit guarantee program)進行規範的爭端解決會議小組。美國被要求將兩項計畫遵照WTO標準，或者將遭WTO裁決報復。

因此，決策者對幾乎每一項既有的農業計畫及新的農業計畫提議，都會詢問是否影響美國對AOA的承諾，又或有遵循SCM規範？該答案不僅決定於成本，更決定於提議的設計、實施和市場效果。以下將討論美國農業計畫，尤其農業法案標題一(Title I)的價格和所得支持計畫，是否符合WTO的AOA及SCM等規範。

### (一)美國農業計畫支出是否在WTO限制內？

根據美國農業計畫，AOA以計畫所可造成的生產及貿易扭曲的程度來分組。用農業境內總支持(aggregate measurement of support, AMS)來測量最具扭曲貿易計畫的年度政府支出，該計畫的支出被稱為琥珀色措施(Amber Box)。在AOA下，美國承諾每年在AMS琥珀色措施補貼不得超過191億美元。WTO會員皆被要求在WTO限制內實施琥珀色措施計畫。

### (二)該計畫是否呈現反效果？

即使農業計畫在WTO的支出限制內，還是可能遭受WTO在SCM機制下的指控。SCM對貿易相關的補貼建立了正式的解釋與規定。以美國農產品計畫為例，最被擔憂的是對可控訴補貼(actionable subsidy)的遵從。可控訴補貼（雖未被列入禁止，但仍可被採取法律制裁）常指會造成其他成員利益的反效果(adverse effects)（例如損害、利益的喪失或減損、對其他成員的嚴重損害）。

縱使維持在特定支出限制內，農業補貼仍有可能會被挑戰，並被指出在農產品市場有反效果。任何在琥珀色措施內的計畫對SCM的監督與挑戰都很脆弱，這是因為主要的琥珀色措施對市場扭曲的標準，會讓該計畫在SCM下的反效果指控變得脆弱。

貿易分析師指出該嚴重偏差的反效果審核標準，代表著比起在平衡稅(countervailing duty)指控損害需求所要達到的門檻更低。有三個原則必須被建立以便驗證反效果的存在。

1. 該補貼是構成農民持續的報酬的一部分，或是抵銷持續的生產成本；
2. 該補貼所補助的產品是否對全球市場很重要，是否在全球生產或全球貿易的一大部分；

3. 在相關市場內，補貼與反效果是否存在著因果關係。

當以上述原則衡量時，許多證據顯示美國主要農作物的補貼計畫，尤其接受反循環給付與運銷貸款計畫的作物，在爭端解決中是非常脆弱的。儘管農產品計畫的脆弱性，但因非常的耗成本（包括經濟與外交），故在爭端解決的挑戰很少被提出。另外，未來可能將會引起監督或被WTO挑戰的政策包括：

1. 武斷地設定比歷史水平更顯著的收入目標固定值，以輕易地避開歷史的價格或收入的移動平均來反映市場情況。
2. 建立較低的損失給付門檻，以便在一般年度或輕微低於一般收入時提供金援。

(三)美國農業計畫是否豁免於WTO規範？

AOA也包括綠色措施(Green Box)、藍色措施(Blue Box)及微量措施(de minimis)。其中，綠色措施政策被認為是更少或最低的貿易及生產扭曲；藍色措施則是以過去區域、產量、生產數據或牲畜固定的數目為準的生產限制計畫之給付；微量措施允許相對於其他特定產品或總生產（如非特定產品）的補貼不及5%產值，則不須納入削減的範疇。

(四)綠色措施下的農業計畫

AOA的附件二包括一些可被豁免削減的農業支持計畫，包括一般農業服務（研究與推廣）、糧食安全存糧、境內食物救助、分離所得支持（如直接給付）、收入保險或所得安全網計畫、自然災害的救助、生產者或資源退休或投資協助的結構調整、環境計畫給付與區域性救助計畫給付。

美國一致視其直接給付支出為綠色措施。然而，WTO會議小組在巴西棉花爭端中認為這是禁止的（因有對水果、蔬菜及野米的種植限制），故將導致接給付的不適於豁免，並將造成AMS超過WTO所允許的上限。

與農業法案標題一(Title I)的價格和所得支持計畫最相關的綠色措施，即是那些提供政府在收入保險或所得安全網，或自然災害救助計畫的財務參與。就收入保險或所得安全網計畫而言，給付要求農業收入損失大於過去五年平均淨收入的30%，並於該年度給付不超過收入損失的70%；同時，給付僅決定於收入，而非生產、價格及投入因素；再者，每年總給付不得超過生產者的損失100%。

在綠色措施規範下，對自然災害救助的可行給付必須決定於正式的政府認可（不管是直接給付或是作物保險）。給付必須以損失超過過去五年生產的30%，不論是收入、牲畜、土地及其他生產因素皆可提出申請，而且不得超過總替代成本。每年總給付及所得安全網計畫不得超過生產者損失的100%。

特定作物收入或整體農場安全網的給付被引發的損失若少於30%，又或提供補償多於損失的70%，則不符合綠色措施規範，並得尋求其他措施的豁免，否則將超過AMS的限制。例如在美國農業部下的調整淨收入保險政策，生產者可以投保高達80%的歷史收入，而給付損失則只需歷史平均收入的20%，超出部分將不符合綠色措施規定，而可能被視為琥珀色措施，但仍有可能在微量措施內被視為非特定產品而予以豁免。

### (五)藍色措施下的農業安全網

自從舊的價差給付計畫於1996年農業法截止後，美國就不再通報在藍色措施下有任何的支出。價差給付的主要特色在於與休耕給付連結，因此符合藍色措施要求生產限制的規範。不過，整體農業安全網或是作物別收入計畫，是不可能達到目前AOA藍色措施的標準。

### (六)微量措施下的農業安全網

美國在產品別的微量措施用得並不多，主要是因補貼大多超過該產品產值的5%。相對的，整體農場安全網的提議，在定義上，因可囊括農場相關生產活動的收入，雖不能列為產品別的微量措施，但可以符合在非產品別微量措施的規範。

為了要使非產品別的微量措施獲得允許豁免，整體農場安全網計畫的每年支出必須加上所有非產品別的AMS（包括某程度的灌溉補貼、州別信貸計畫、反循環給付計畫，以及農場儲藏設施貸款）。倘若全部支出少於美國農產品產值的5%，則上述整體農場安全網將可被免除於每年AMS 191億美元的限制。此外，美國已通報WTO將其農作物保險補貼皆列入非產品別的微量補貼。

### (七)WTO 下的整體農業安全網

整體農業安全網與WTO的相容性得決定於許多問題。首先，是否符合綠色措施要求損失30%才啟動的條件及不超過損失70%的給付水平嗎？第二，若被視為琥珀色措施，是否會替代既有的琥珀色措施計畫，或是增加在裡面呢？第三，該計畫是否影響生產者對降低風險的決策？是否有不利的市場效果？若沒有該計畫，是否會鼓勵更多的生產並造成跌價嗎？任何對第三問題的回答若為是，都將會引來WTO的挑戰。

## 陸、農糧安全網之相關議題發展

有關修改農業安全網之議題及其在不同計畫或支出之間的可能抵換(trade off)，已引起廣泛的討論。主要的議題包括：(1)如何建立價格(或收入)保護；(2)計畫利益在何種地理範圍來啟動；(3)以及是否考量淺損失(即因保單自負額部分沒獲得有政府補貼的作物保險)。

每一議題，整理如表3所示；同時，在表4依上述三個議題為構面，做為進一步比較的認識。此外，對於每一提議的摘要內容，整理在表5中說明。

表3 發展農業安全網之政策議題

| 議題             | 農民關切                                                 | 計畫設計與成本 |
|----------------|------------------------------------------------------|---------|
| 固定價格 vs 市場公式保護 | 作物保險僅承保當季價格損失，市場價格連續下跌時將降低價格保護，目前多數計畫參數在高價時無法提供充分保護。 |         |

|                       |                                                             |                                                                              |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 個別農場保護 vs 地區性啟動       | 依總合水準啟動可能導致農民損失卻無法獲得理賠                                      | 依農場水準為啟動條件可能提高支出，但農民可能採取提高理賠之行動(道德危險問題)。                                     |
| 保護整體農場收入損失(即所有作物之總收入) | 傳統上，農民係依個別作物基礎來認知補貼、理賠及災害救助，但有可能因各個作物收入抵銷，而使整體農場給付低於特定作物給付。 | 依整體農場方式可直接解決農場損失，並可能減少成本。但對農民並非傳統方式，而農民可能採取高風險行動，例如種植單一作物以提高給付，而不是以雜異化來分散風險。 |
| 涵蓋淺損失 vs 深損失          | 作物保險雖有承保作物收入之深損失，但自負額部分仍使農民有淺損失。                            | 農業計畫可設計投保此部分損失，或藉由低排除或獨立保單之補助。但農民仍可能採取提高理賠之行動(道德危險問題)。                       |

資料來源：CRS。

#### (一)固定價格 vs 市場公式保護

在目前價格相對較高及市場波動較大的情形下，許多人會質疑政府如何保護農民以對抗低價格或低收入。由於作物保險僅承保當季的價格風險，而且現行大多數農業計畫的參數在目前價格水平下並不具充分的保障，然而若依最近較高的價格為固定基準，且不需往下調整，以後恐會增加計畫支出，並可能導致WTO爭議。

一般而言，固定的價格保證若設定在較高水準，的確可為農民提供最大的市場保障，但相對的必須付出納稅人的高成本，並增加WTO貿易爭端的潛在風險；相對的，有一市場導向的計畫參數，將可降低過度生產及納稅人高成本的問題，但在價格遽跌時所訂的保證水準對於農民的保護卻較少。依過去平均價格所訂的價格保護，在高價期間對農民將較有利。

#### (二)個別農場保護 vs 地區性啟動

計畫依地理啟動補償，決定於生產者獲利之前會發生損失的地理範圍為何？可能是農場、縣、州、全國，或是一個組合。依農場水平的補償，因可對應於農民的損失，故通常受到農民的歡迎，但卻可能造成納稅人更大的負擔；同時，一個基於農場水平的計畫需要有特別的規範(例如保險自負額)，以避免發生道德危險或逆選擇的問題。對於以地區(例如郡或區域)為基礎的計畫，若計畫給付啟動必須在地區水平的損失時，則農民可能發生遭受損失但卻無法領取給付的狀況。此外，有人認為因缺乏郡級資料將導致計畫管理的困難；全國水平的計畫雖較易管理，但農民所獲利益可能無法與個別或地方的損失相對應。

依個別農場損失為啟動水平，將可提供較地區水平啟動為佳的產量保護。不過，因預算考量，則須有較低的給付率。另因農場產量較更大區域的變異為高，故此計畫

也會變得需要經常啟動補償。相對的，一個地區性計畫雖可能對於個別產量風險提供較少的保護，但卻可能提供較多的價格保護，此將視計畫的架構而定。無論如何，預期將利用給付調整因子來降低符合資格的面積數量，以符合國會預算辦公室的要求。

### (三)淺損失 vs 深損失

淺損失係指農民的損失不在政府有補貼的作物保險範圍內，且由農民在自負額中自行吸收。有關淺損失的議題已引起政策討論中的高度注意。由於只是稍微偏離正常氣候或市場價格，使得淺損失年復一年皆有變動，有些農民認為保險的自負額造成過多的代墊成本(out-of-pocket cost)。

一些決策者及生產者也關切自負額的水準，以及須額外投保以免淺損失的費用，有些機構已建議可採取新的收入計畫(類似ACRE)以解決淺損失的問題。相對的，有些人則強調政府農業計畫應只聚焦在深損失，因為深損失可能會造成農民從此離農，而讓個別經營者利用風險管理工具去處理淺損失即可；同時，他們也認為淺損失計畫將會移除生產者的許多風險，從而具有鼓勵過度生產的作用，將造成價格下跌及政府支出增加的結果。此外，尚有其他人士批評若提供不太昂貴的深損失承保，且保單可適用於某些地區或較高的承保範圍，則無疑鼓勵某些作物在風險地區種植。

### (四)再掛勾(recoupling)

在設計農業計畫的另一選擇，是將利益與目前種植或是過去種植綁在一起。在1996年農業法時，給付與生產是分離的(decoupled)，即農民不須種植特定作物以獲得給付(反循環給付是在2002年才加入的)。國會採行此法主要是為鼓勵農民依市場訊號種植，而非依賴政府的潛在給付。若未來法案，給付是依目前種植面積而非過去面積時，則給付與生產不再分離，當然利益將與生產者損失更貼近，但如此一來，將有鼓勵農民種植並發生市場扭曲的情形，導致生產過剩、作物價格下跌、政府支出增加，以及不符合WTO規範等問題發生。

### (五)是否需將損失作為農業計畫給付的啟動條件？

近來在美國社會也質疑不管地主是不是遭受損失，是否仍有必要直接給付50億美元給地主？

### (六)其他議題

除了上述一般議題之外，仍有其他對於特定政策方向及問題的討論如下：

1. 由於刪除直接給付已為明顯共識，則作物保險將成為主要的安全網政策。
2. 針對不同農產品的各個農產品計畫，將引發給付分配的公平性及平等之議論。
3. 使用事前決定的目標價格將改變生產者行為，亦有種植面積潛在移動和WTO義務之涵義。
4. 是否解除對於水果、蔬菜及野生稻不得領取計畫利益的限制？以提高生產者的種植彈性。
5. 政府必須解決因持續價格下跌(多年期價格保護)所導致農民潛在的損失。
6. 若取消直接給付，則保育承諾是否仍須維持？若仍須維持，是否可依附在作物保險或其他計畫項下？

7. 給付的水準及條件仍是備受爭論的焦點。

表4 農業安全網之主要提議

| 如何建立價格(或收入)保護基礎                                             | 計畫利益啟動之地理條件                                                    |                                                           |                                                               |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|                                                             | 農場                                                             | 郡                                                         | 作物報告區域                                                        | 全國                                                                              |
|                                                             | 補償與損失相對應，但成本較高，且計畫須進一步整合。                                      | 可能較農場水準的支出較少，但郡損失可能無法與農場損失相對應。                            | 因沒發生在作物報告區域(CRD)，故農場損失可能無法獲得理賠                                | 全國計畫較易管理，但利益與農場損失之理賠需求可能無法相對應。                                                  |
| <b>目前市場價格</b><br>農民依目前市場價格決定種植，但在價格大幅下跌或低價趨勢時，則無法提供充分的價格保護。 | <b>環境工作團體(EWG)</b><br>當產量損失超過30%則作物保險免費，收入保單或較高投保沒有補助。依目前價格保證。 | <b>總投保選擇(TCO)</b><br>當地產量損失超過10%，即可依目前價格保證給付農民扣除額。        |                                                               |                                                                                 |
| <b>多年平均價格</b><br>依過去價格之價格保護，在高價期間對農民有利，但在低價時期則無法提供充分的價格保護。  |                                                                | <b>深損失計畫</b><br>對於收入損失超過20%或30%的新型保單。依過去價格保證(目前保單僅依當季價格)。 | <b>總合風險及收入管理(ARRM)</b><br>當任一計畫作物之損失超過10%即啟動收入給付。依過去作物保險價格保證。 |                                                                                 |
| <b>固定基準</b><br>依參數及法定的保證價格，可能提供較高的價格保護，同時也鼓勵過度種植，導致政府支出增加。  |                                                                | <b>層疊所得保護計畫(SIP)</b><br>依固定基準及低排除所訂的保證價格。                 |                                                               | <b>農民所有保留(FOR)</b><br>休耕及儲藏計畫，提高貸款率。<br><b>反循環價格修訂</b><br>依計畫面積而非基期面積給付，提高目標價格。 |

資料來源：CRS。

在2011年秋，行政部門、國會議員，以及許多農業團體均推出不少的提議，以降低政府在農業補貼方面的支出並試圖改變農業計畫。這些提議摘要整理如表5，主要可分為四大類：(1)調整現行政策；(2)新收入計畫；(3)作物保險；(4)其他。

這些提議大部分不外乎是減少或刪除直接給付和反循環給付以節省支出，並作為改變農業安全網的基金，以解決生產者之農場收入風險；同時，大部分提議也都維持運銷貸款不變，或頂多小幅修改。



有幾個提議要減少或刪除直接給付和其他農產品計畫，並引用ACRE或SURE觀念，新創一個作物收入計畫。另有些提議強調作物保險的改變，例如提供地區性及依收入為基礎的作物保險計畫，以補充現行作物保險作為淺損失之承保。此外，行政部門提出極少的政策改革建議，主要是以調降基金水平方式來延長農業計畫。

表5 農業安全網的主要提議

| 提議                                                          | 說明                                                                                | 刪除/淨節省                                                          |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>群組一：調整現行政策</b>                                           |                                                                                   |                                                                 |
| 行政部門：減少赤字計畫                                                 | 重新批准CCP、ACRE、SURE，以及運銷貸款計畫，以減少生產者補貼和公司為分攤風險費用之給付                                  | 刪除DP，估計10年可節省330億美元(包括單獨的保育節省)                                  |
| Coburn參議員：減少赤字計畫                                            | 維持作物保險及保證農業貸款                                                                     | 刪除所有農產品計畫                                                       |
| 修改反循環計畫                                                     | 修改依種植面積給付之CCP，並提高目標價格。                                                            | 沒有成本評估                                                          |
| <b>群組二：新收入計畫</b>                                            |                                                                                   |                                                                 |
| <b>總合風險及收入管理 (ARRM)</b><br>參議員Brown, Thune, Durbin, Lugar提出 | 作物收入計畫：針對85%種植面積之計畫作物給付，須滿足兩個啟動條件：(1)農場收入低於保證水平；(2)作物收入於作物報告地區低於保證水平。此兩者皆以過去價格計算。 | 刪除DP、CCP、ACRE、SURE。國會預算辦公室預估10年可節省200億美元。給付上限訂為15%之CRD保證水平。     |
| <b>收入損失協助計畫</b><br>參議員Conrad提出                              | 作物收入計畫：針對種植面積之計畫作物，當農場收入低於過去收入之88%時即給付。未投保損失低於75%。價格取目標價格或5年平均農場價格為高者。            | 刪除DP、ACRE、SURE。重新批准運銷貸款和CCP。沒有成本評估。                             |
| <b>美國農民風險管理 (RMAF)</b><br>美國黃豆協會提出                          | 作物收入計畫：針對種植面積之計畫作物，當作物收入低於保證水平時即給付。保證水平係依APH或郡產量，以及價格取目標價格或5年平均農場價格為高者來計算。        | 刪除DP、CCP、ACRE、SURE。沒有成本評估。                                      |
| <b>群組三：作物保險</b>                                             |                                                                                   |                                                                 |
| <b>層疊所得保護計畫 (STAX)</b><br>由全國棉花協會提出                         | STAX只適用棉花生產者農民可依最低的固定價格購買地區性的保險，以確保其淺損失，並可搭配農民個別保單。                               | 刪除DP、CCP、ACRE、SURE。修改運銷貸款(兩年平均，調整式世界價格介於47-52分/磅之間)。每年4-5億美元成本。 |

| 提議                                   | 說明                                                                 | 刪除/淨節省                                    |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>總投保選擇(TCO)</b><br>由眾議員Neuebauer提出 | 使農民在農場水平可得地區性產量保險以投保淺損失                                            | 沒有成本評估。                                   |
| <b>總投保選擇(TCO)</b>                    | 當產量損失大於30%時，以免費的作物保險取代現行農產品計畫及作物保險補貼。但收入保單及額外的產量投保則不予以補貼。          | 刪除現行農產品計畫及作物保險補貼。EWG預估可在10年節省800億美元。      |
| <b>深損失</b><br>美國聯邦農業局                | 以地區性(如郡)收入保險取代現行計畫及巨災作物保險。依過去價格為保證基礎，以解決多年價格下跌。農民可購買額外補貼性保險以涵蓋淺損失。 | 刪除DP、CCP、ACRE、SURE。依預算成本考量，決定保險自負額及保費補貼率。 |
| <b>群組四：其他</b>                        |                                                                    |                                           |
| <b>農民所有保留(FOR)</b><br>由全國農民組織提出      | 提高貸款率及休耕面積。FOR作物給付上限。                                              | 刪除DP、CCP，以及運銷貸款利益。                        |

資料來源：CRS。

## 柒、總結

正當美國國會想要修訂農業安全網之時，有幾股力量施壓在決策者身上。這包括過去農業計畫的發展與伴隨的政治程序、對預算赤字的擔憂、生質能源政策，以及WTO的規範等，可預期這些力量的角力將最終決定農業安全網的改變。

## 捌、參考文獻

- Shields, Dennis A., Jim Monke and Randy Schnepf (2010), Farm Safety Net Programs: Issues for the Next Farm Bill, Congressional Research Service.
- Shields, Dennis A. and Randy Schnepf (2011), Farm Safety Net Proposals for the 2012 Farm Bill, Congressional Research Service.
- Shields, Dennis A. and Randy Schnepf (2012), Farm Safety Net Proposals in the 112th Congress, Congressional Research Service.
- Shields, Dennis A. and Randy Schnepf (2012), Summary of Selected Farm Safety Net Proposals, Congressional Research Service.