

主要國家農業所得支持與保險政策之比較

黃文琪副教授 編譯

屏東科技大學農企業管理系、熱帶農業暨國際合作系

摘要

農業生產面臨自然環境、生產條件、產量、市場、產品與投入因素價格等種種不穩定因素，而隨著全球化與貿易自由化，其不穩定性有增無減。市場上雖已有商業化的風險管理工具，但應用於農業的選擇較少，在台灣對農業提供的商業化保險更付諸闕如。本文探討各主要國家對實施農業所得支持與保險政策之內容及做法。

根據 OECD 在 2011 年對其會員國及部分非會員國的監測報告(OECD, 2011a)挑選出若干代表性國家如日本、澳洲、加拿大、美國及歐盟的情形加以檢視，可發現以上各國若以「%PSE」(即政府政策支持佔農業收入之百分比)而言，可以看出 5 個會員中日本農業生產者受到政府政策支持的比例最高(如表 1)。

進一步看 SCT (單一產品移轉)、GCT (產品群之移轉)、ACT (所有產品之移轉) 及 OTP (其它對生產者之移轉) 與 PSE 之比值，可發現日本和加拿大在單一產品為對象之移轉支付(SCT)，佔對生產者農業支持的比例較高，分別為 87%及 73%。自 2009 年到 2010 年 PSE 的變化發現，除日本外皆呈現減少的現象。一般認為因 2010 年糧價再度呈現處於高檔現象，因此多數國家與前一年度比較，政府支持有減少的現象。而日本則是因為增加稻農直接給付的項目，所以移轉支付總額不減反增。

關鍵詞：農業保險、安全網、所得穩定機制

壹、前言

由於農業經營受氣候、天然災害、動植物疫病、投入因素及產品市場價格等風險及不確定因素的影響極大，因此穩定農家所得向來被認為是農業施政目標重要的一環。除了基於福利社會的觀點，認為農家向來居於弱勢，為社會穩定之根基的理由外，應該也與鼓勵建立規模化生產的農業產業，發展農民的專業並專注於單一作物的生產，使得經營風險增加有關。

為穩定所得，經營者可用的避險工具不外乎在經營品項及內容加以調整，如期貨交易、多角化生產、分散生產基地、多品牌經營、經營副業、由專業改兼業經營等。然而期貨市場不普遍，參與不易；個別小規模經營之農家難以兼顧生產多元的產品以因應僅生產單項產品所帶來集中化的風險，更不用提到分散生產基地及多品牌經營的做法；至於採兼業方式經營農業，不利於發展具競爭型的農產業。

除自行避險外，各國政府採行所得的支持措施，包括對特定產品的價格支持、農業保險、對重大災害救助及安全網(safety net) (OECD, 2000)等。而當風險的發生頻度與影響程度可以有較為精確的預測，產業具有相當的規模且風險可以加以轉嫁及分散時，往往較容易有商業性的避險工具開發出來。但對於因影響範圍廣泛的嚴重天災，考慮出險時的嚴重程度及須負擔的高額賠償，常因為達財務平衡所需支付的保費過高而被排除在外。

貳、主要國家之農業支持內容比較

經濟合作發展組織（OECD）將各國政府對農業生產者的財務上的支持程度以 PSE (producer support estimate) 加以推估 (OECD, 2011a)，其內容分為 A~G 項：

- 一、依農產品之產出水準支付，分為(A.1)市場價格支持 (market price support 簡稱 MPS)及(A.2)依產出水準之給付。
- 二、依投入因素使用之支付額，分為(B.1)變動因素使用、(B.2)固定資本形成及(B.3)農場上的服務。
- 三、依目前種植面積、動物在養數量、收益、所得的支付額¹。
- 四、依種植面積、動物在養數量、收益、所得過去實績的給付，但需有生產活動。

¹ C: Payments based on current A/An/R/I, production required; D: Payments based on non-current A/An/R/I, production required; E: Payments based on non-current A/An/R/I, production not required

五、依種植面積、動物在養數量、收益、所得過去實績的給付，不需有生產活動。

六、對非產品之給付：(F.1)長期休耕(long-term resource retirement)、(F.2)非產品別產出、(F.3)其它非產品項目。

七、雜項給付

除了上述分類外，OECD (2011)並依其移轉支付之性質，另分類為以下四種移轉支付的型態：

(一)SCT：單一產品移轉支付，指 PSE 中所有涉及單一產品的移轉支付加總

(二)GCT：產品群移轉支付，指上述 B、C2、D 中所有涉及產品群之移轉支付加總

(三)ACT：所有產品移轉支付，C3+B+D

(四)OTP：其它生產者移轉支付，E+F+G

除此之外，政府仍有對農業部門的服務性支持(General Services Support Estimate，簡稱 GSSE)，依政府預算推估而得，內容包含 H 項之研發、I 之農業學校、J 項之檢查服務(如食品安全檢查、防疫、產品測試等)、K 項之基礎建設、L 項之行銷推廣、M 項之公糧儲存及 N 項之其它項目。此項 GSSE 內容不在本文分析之列。以下先進行日本、加拿大、澳洲、美國及歐盟政府對農業之支持內容之總體說明再分別以日本、加拿大、美國、澳洲在 2010 年的情形依序分開說明。

根據 OECD 在 2011 年對其會員國及部分非會員國的監測報告(OECD, 2011a)挑選出若干代表性國家如日本、澳洲、加拿大、美國及歐盟的情形加以檢視，可發現以上各國若以「%PSE」(即政府政策支持佔農業收入之百分比)而言，可以看出五個會員中日本農業生產者受到政府政策支持的比例最高(如表 1)。

進一步看 SCT (單一產品移轉)、GCT (產品群之移轉)、ACT (所有產品之移轉) 及 OTP (其它對生產者之移轉) 與 PSE 之比值，可發現日本和加拿大在單一產品為對象之移轉支付(SCT)，佔對生產者農業支持的比例較高，分別為 87%及 73%。自 2009 年到 2010 年 PSE 的變化發現，除日本外皆呈現減少的現象。一般認為因 2010 年糧價再度呈現處於高檔現象，因此多數國家與前一年度比較，政府支持有減少的現象。而日本則是因為增加稻農直接給付的項目，所以移轉支付總額不減反增。

表 1. 主要國家 2010 年農業支持現況

單位：%，各國貨幣單位

國家	澳洲	加拿大	歐盟	日本	美國
2008-2010 %PSE	3.0%	16.0%	22.0%	49.0%	9.0%
2009-2010 PSE 變化	-18.3%	-0.2%	-11.0%	+10.8%	-18.7%
TSE/GDP (2008-2010)	0.2%	0.6%	0.8%	1.1%	0.8%
PSE	1038.14	7655.42	76534.79	4641.51	25551.5
A	7.76	4665.33	12186.61	3830.85	1885.99
B	556.92	458.20	12252.90	172.04	9567.73
C	75.81	2043.63	14104.04	278.56	5637.7
D	0.00	395.77	174.34	0.00	0.00
E	373.64	6.72	36287.65	360.07	5852.09
F	24.00	57.02	1548.70	0.00	2608.00
G	0.00	28.75	-19.45	50.01	0.00
SCT/PSE	0.75%	72.92%	20.02%	86.83%	25.91%
GCT/PSE	7.51%	10.38%	6.36%	3.05%	7.30%
ACT/PSE	53.44%	15.49%	24.21%	2.36%	33.68%
OCT/PSE	38.80%	10.21%	49.41%	7.76%	33.11%

資料來源：整理自 OECD (2011a)

附註：PSE：政府對農業生產者之支付額，日本以十億單位，其它各國以百萬單位表示

%PSE：農業生產者支持支付額佔農業總收入的比例

TSE：政府對農業之總支持含對生產者(PSE)及消費者(CSE)之支持

C：依目前種植面積、動物在養數量、收益、所得的支付額

D：依非目前種植面積、動物在養數量、收益、所得的支付額，需有生產活動

E：依非目前種植面積、動物在養數量、收益、所得的支付額，不需有生產活動

SCT：單一產品移轉支付

GCT：產品群移轉支付

ACT：所有產品移轉支付

OTP：其它移轉支付

參、日本之農業支持內容

日本最主要是對稻米移轉支付，佔 SCT 的 73%；在 2010 年，稻米的市場價格支持即佔稻米之總移轉支付之 86%；在 2009 年之前，此比例更高達 97%。而日本在 2010 年對稻農新增直接給付的項目，使得稻米之市場價格支持比例下降，但實際對稻米移轉支付總額與 2009 年比較未減反增(OECD, 2011d)。

一、A 項：

市場價格支持(A.1 項)涵蓋稻米、小麥、大麥、精製糖、大豆、牛奶、牛肉及小牛肉、豬肉、雞肉、蛋、蘋果、大白菜、黃瓜、葡萄、柑橘、梨、菠菜、草莓、洋蔥。其他與產出有關的支持(A.2 項)包含：

- (一)乳酪之鼓勵生產措施(歸併在牛乳品項內)，自 1987 年開始實施。
- (二)小肉牛(beef calf)生產者之所得補償給付(deficiency payment)，自 1990 年開始，每噸支付「標準保證價格」與平均市場價格的差異乘上小肉牛生產量。支付水準隨市價波動。
- (三)蛋品價格穩定基金(Price Stabilization Fund on Eggs)，自 1986 年開始實施，每噸支付給加入之契約蛋農，標準價格與平均市場價格差異的 90%乘以蛋品產量。支付水準隨市價波動。
- (四)蔬果穩定供給基金(Fruits and Vegetable Supply Stabilization Fund)，全國性的自 1986 年開始實施，分區的自 2007 年開始實施。每噸支付給有訂契約的蔬果生產者，標準價格與平均市場價格的差異的 90%乘上產量。支付的蔬果項目各分區有不同的項目，支付水準隨市價波動。
- (五)加工乳補償支付：適用於加工用乳。
- (六)核心農民直接給付(小麥、大麥、大豆、甜菜根、製粉用馬鈴薯 starch potato)，2007 年開始，根據「農家所得穩定法」(The Law on Farm Income Stabilization)於 2007 年 4 月 1 日實施。給付標準依產品品質而不同，自願性參加，農民必須依循環境友善生產方式進行因素使用。
- (七)蔗農所得穩定方案，自 2007 年開始實施，依甘蔗生產量及品質給付，自願性參加，農民必須依循環境友善生產方式進行因素使用。
- (八)製粉用馬鈴薯 (starch potato)生產者所得穩定方案，自 2007 年開始實施，依製粉用薯生產量及品質給付，自願性參加，農民必須依循環境友善生產方式生產。
- (九)生產肉牛的農民直接給付，自 2010 年開始實施，包含兩個項目：(1)牛隻繁殖場(breeding)。當小牛價格低於生產成本加 80%家工成本時啟動，支付率每季依三種主要品種的小牛價決定(黑和牛、棕和牛及其他品系牛)；支付臨界價與當季平均市價之 75%。(2)牛隻養殖(feeding)場，由共同基金(政府出資 75%)支付，支付額為全國平均生產成本(含家工成本)與收益差異之 80%。支付率每季依牛隻品系(肉用、雜交、乳牛)分別訂定。
- (十)豬農直接給付，自 2010 年開始實施，由共同基金(政府與業者各付 50%)支付

生產成本與市價差額之 80%。支付標準為每季每頭。

二、B 項：

其中 B.1 項涵蓋：貸款利率減讓(用於購買農業生產資材)、農業保險中政府負擔之保險費，以上二者自 1986 年開始實施、燃料稅減讓，自 2006 年開始實施。B.2 固定資本形成含農場上之基礎建設如農田灌排水及農地重新調整、農場之災後重建、貸款利息減讓(購買農地及設備、設施等)。B.3 包含推廣服務、動物健康防治方案。

三、C 項：

(一)稻米直接給付，自 2004 年開始實施，在稻作生產調整制度下對飼料用米 (forage rice production)提供之給付

(二)環境友善耕作之直接給付，自 2007 年開始實施。自願參加，需要經審核為生態農民(eco-farmer)並施行減少化學肥料使用及農藥使用減為當地慣行農法施用量之一半。

(三)核心農民直接給付(依所得給付)，自 2008 年實施，根據「農家所得穩定法」實施，屬於所得穩定政策的一部份，補償 90%的收益損失，比較基準為標準所得。經營品項為稻米、小麥、大麥、大豆、甜菜根、及製粉用馬鈴薯。自願性參加，農民必須依循環境友善生產方式進行因素使用。

(四)稻農農家所得支持(固定給付率)，自 2010 年開始實施。依每 0.1 公頃為支付標準單位。依現有生產面積決定。預設之定額依標準生產成本與生產者所得價格的差異決定。標準生產成本為全國過去 7 年資料去除兩端之極端值後之平均值，含購買投入因素之所有成本，雇工、土地租金及 80%的設算家工成本。生產者所得價格標準為過去三年之平均值。

四、D 項：無任何相關政策。

五、E 項：

(一)山坡地及山區農民之給付，自 2000 年開始實施，以每公頃面積為給付標準，支付給居住在自然環境、經濟及社會條件較艱困地區之農民。雖以農耕地面積為給付標準，但不需有實際生產活動。給付上限為每人不得超過 100 萬日圓。

(二)轉作方案(diversion program)，自 1986 年開始實施，有各種不同的轉作方案，自 1998 年為生產調整促進方案(Production Adjustment Promotion Programme, PAPP) 取代，到 2004 年起則改以鼓勵稻田生產其他作物之給付，但須符合

政府規定之環境方案。

(三)核心農民給付(非現有耕作地區給付)，自 2007 年開始實施

肆、加拿大之農業支持內容

加拿大之單一產品之移轉支付(SCT)比例僅次於日本。不過總支持率(%PSE)比日本少很多，僅達 16.0%。在 2010 年 SCT 中所佔比例最高的是牛乳，佔 60.48%；蛋次之，佔 28.57%；雞肉佔 16.00%，但是年度間有時有很大的差異。其中市場價格支持方面最主要是牛乳，佔 71%；其他非零支持的品項為蛋及雞肉，蛋比例不高。加拿大開發了許多方案，但在 2010 年大多沒有明顯的支出額度，仍以市場價格支持佔總 PSE 的比例達 60%最明顯。以下摘錄其中與所得較有關的項目(OECD, 2011c)：

一、A.2 項(以產出水準為給付標準)：

本項措施係依 1981-1991 年之農業穩定法規(Agricultural Stabilization Act, ASA)，依參與計畫之生產者之穀類銷售噸數給付，為自願性參加的計畫，由聯邦及省政府提供資金來源。支付額為當期市場價格與過去 5 年平均價格依當期成本與 5 年平均成本比較加以調整後乘以 90%的差異再乘上產量。牛乳的部分執行期限至 2001 年結束。其後有類似計畫但除牛乳外，皆已結束。

二、B 項(因素使用為給付標準)：

在投入因素方面有自 2006 年實施的新預借款計畫(New Advance Payments Program, APP)及其前身原有計畫(1986 年-2006 年實施)，以及於 2000 年-2006 年實施的春季貸款計畫(Spring Credit Advances Program, SCAP)。提供動植物生產者貸款，最高可達 40 萬元加幣，前 10 萬元加幣免利息，貸款期可達 18 個月。牛與豬隻的生產者在特殊情形下也可申請，還款期較一般來的長。

長期的貸款則有加拿大農業貸款法(Canadian Agricultural Loan Act, CALA)，於 2009 年開始實施。此法增加了農民與農業合作社獲得貸款機會。

加拿大綠色覆蓋作物(Greencover Canada)計畫，自 2003 年開始實施。相關計畫有(National Farm Stewardship Programme, NFSP)，同樣自 2003 年實施。對提出農場環境保全計畫(environmental farm plan 或 agri-environmental)審核通過之農場之提供財務及技術協助，以利其按規劃方向實施。

其它尚有運費補助、飼料運費補助、畜牧業乾旱補助等

三、C 項：此部分為特別值得注意的部分

(一)作物保險(Crop Insurance)：自 1986 年以前即實施至今。由政府實施自願性

的作物保險，保險期 10 到 15 年，支付 70%到 90%的平均產量(依作物及省而定)。農民支付 50%的保費但統計資料則顯示實際上政府支付了 56%。加拿大聯邦政府與省政府的保費負擔之分配在 2006 年以前為各半，2006 年之後則為 60：40。作物保險涵蓋作物包含小麥、玉米、大麥、大豆、油菜籽、燕麥、馬鈴薯、乾豆及其他作物。

- (二)毛收益保險計畫(Gross Revenue Insurance Plan, GRIP)：支付給作物生產者，支付額為市場收益與目標收益的差額。目標收益的計算為每品項之每英畝收益，依單位面積產量之歷史資料及 15 年移動平均價格及農民所選擇的作物保險率。農民支付三分之一，政府支付三分之二的保費。此計畫為聯邦政府計畫。
- (三)野生動物作物損害補償(水禽及大型動物)：自 1986 年開始實施。補助生產者因野生動物造成的產量損失。與作物保險相同，依面積給付。
- (四)淨所得穩定帳戶(National Income Stabilization Account, NISA)(1990-2002)：為聯邦與省政府預算支付自願參加之農場所得安全網計畫，農民自行於專戶存款，政府亦於該專戶支付等額金額。其給付準則為農民所生產所有符合資格的產品項目(除採供給管理(supply-managed)的產品之外皆屬之)而其農場毛利(毛收益減現金支付的成本)低於前 5 年之平均毛利或是可課稅之稅前家庭所得低於某特定水準。自 2003 年後為 CAIS 取代(如下項目)。
- (五)加拿大農業所得穩定計畫(Canadian Agricultural Income Stabilization Programme, CAIS)之穩定相關計畫部分：自 2003 年開始實施。前身為 NISA。之後為 AgriInvest 及 Agri-Stability 所取代(詳下文)。利用納稅資料以特定 5 年為參考期計算「參考獲利 (reference margin)」。生產者可以選擇的保障率為介於 70%至 92%間，並且在 CAIS 的專屬帳戶中有足夠的基金可作為所選定保額之部分負擔額(co-payment)。當生產者之實際獲利低於該參考獲利水準乘上所選定的保障率時，生產者就可以從該帳戶提領二者之差額，而政府會支付提領額之 50%至 80%。該辦法於 2005 年修改，目前已無專戶設計及存款的要求，而是以所選擇的保障額為付費方式，在獲利水準低於門檻值(參考獲利)時直接啟動，取得保障。此計畫之給付額會因選擇的投保率及所得而異。此計畫實施成本由聯邦政府與省政府共同負擔，被歸類在產品群之農業支持計畫中。
- (六)加拿大農場所得計畫(Canadian Farm Income Program, CFIP)：自 2000 年以後開始實施，前身為農業所得災害協助計畫(Agricultural Income Disaster Assistance Programme, AIDA 於 1998 年-1999 年實施)：全農場毛利(gross margin)低於前 3 年毛利平均之 70%時由聯邦及省政府支付。即

支付率=0.7* 前3年毛利平均值-全農場毛利

此計畫適用於所有產品。

此外有類似名稱的是 Alberta 省的農場所得災害方案, Prince Edward Island 省之農業災害方案, 於 1996 至 1997 年實施, 1998 年起併入 AIDA, British Columbia 省全農場災害試辦計畫, 與 Prince Edward Island 省的情形相同。

(一)加拿大農業所得穩定計畫(Canadian Agricultural Income Stabilization Programme, CAIS)之災害計畫部分: 自 2003 年開始實施, 比較淨獲利與參考獲利之差異。

(二)農業投資計畫(AgriInvest): 自 2007 年開始實施, 生產者可以存入銷售額的 1.5%到特別的銀行帳戶, 政府亦之存入等額於該專戶中。生產者可從該帳戶提領用於農場上的投資用途。此計畫亦由聯邦政府與省政府共同負擔計畫的實施成本。

(三)農業穩定計畫(Agri-Stability): 自 2007 年開始實施, 當生產者面臨獲利低於參考獲利時, 視差異程度有不同的支付額

差異在 15%以內時, 支付額為零

獲利為參考獲利之 85%至 70%時, 支付 70%的差異

獲利為參考獲利之 70%以下時, 支付 80%的差異。

農業穩定計畫(Agri-Stability)與農業投資計畫(AgriInvest)兩者取代了之前實施的加拿大農業所得穩定計畫(Canadian Agricultural Income Stabilization Programme, CAIS)。農民當年度的計畫獲利低於參考獲利之 85%時, 可獲得農業穩定計畫(Agri-Stability)之支付額。參考獲利及計劃獲利的計算方式與 CAIS 相同。

(一)魁北克省農業計畫(Agri-Qubec): 支付魁北克之農漁企業, 但不包含涵蓋在供給管理計畫的商品項目, 農業生產者可以將調整後淨銷售額(adjusted net sales, ANS)之 3% 存入特定帳戶, 並由政府亦存入等額於該帳戶中。本計畫規定 ANS 的上限為 150 萬加幣。參與此計畫者須滿足使用磷肥的總量規範。

(二)2010 魁北克省農業所得保證與穩定計畫(Assurance-stabilisation du revenu agricole, ASRA 2010): 計畫參與者可獲得的支付額在計畫所涵蓋之產品項目中穩定價格(stabilized price)與市場價格的差額乘以生產量或銷售量。本計畫僅涵蓋在魁北克省生產的特定品項, 政府負擔保費是生產者負擔額的兩倍。在 2010 年對可保險的作物面積及動物頭數定有上限。參與此計畫者須滿足

使用磷肥的總量規範。品項包含小麥、玉米、大麥、大豆、油菜籽、燕麥、馬鈴薯、牛肉、豬肉及其他產品。

四、D 項：

加拿大家庭農場選擇權計畫(Canadian Farm Families Options Program, CFOP)，2005-2006；農業投資啟動計畫(AgriInvest Kickstart)，僅適用 2007 年開始實施 AgriInvest 時，一次性的計畫將啟動經費存入計畫參與者的帳戶中。根據過去的收入紀錄支付。此外上有一些其他因應天災之救助計畫，在此略過。

五、E 項：

以若干不同年度實施之各地方政府直接給付計畫如所得協助計畫、農場所得調整計畫、農場協助計畫、農場所得支付計畫等

伍、美國之農業支持內容

美國的農業總支持率 (%PSE) 為 9%，遠低於日本及加拿大。單一產品之移轉 (SCT) 支付比例僅 1.92%；最高的 ACT(佔 33.68%)與其次的 OTP(佔 33.11%) 所佔比例幾乎無差異。

一、A 項

美國在 2010 年 A 項中有價格支持的單一品項以糖與牛乳為主，不過與 2009 年比，大幅減少，應與 2010 年糧價在高檔有關。

二、B 項

美國在因素使用的支持(B 項)主要在農場上的服務，以州政府的技術協助及動植物健康檢查等。能源使用補貼則為變動投入因素項目中最高的。

三、C 項則主要有(OECD, 2011e)：

(一)平均作物收益選擇計畫(Average Crop Revenue Election, ACRE)：自 2009 年開始實施。以收益為計算基準的穩定措施，當州及農場收益低落時可獲得給付。給付額度計算為當計畫內規定作物的收益落到門檻水準(以過去若干年單位面積產量及市場價格的移動平均值計算)以下時；參加此計畫農場必須參加環境保全措施(conservation provision)。

(二)作物保險(Crop Insurance)(單一品項)：單位面積產量低於各項計畫作物之單位面積「保證」產量水準時符合給付標準。該單位面積「保

證」產量水準之計算為生產者所選擇的保障率，為本身平均單位面積產量之 50%、65%或是 75%。參加此計畫農場必須參加環境保全措施(conservation provision)。

- (三)轉作給付(Diversion payments)：暫時不生產特定作物如小麥、飼料穀物、稻米、旱地棉花之給付。
- (四)各項作物之災害救助：如酪農災害給付、甜菜根災害給付、作物災害給付、未保險作物災害給付、樹及蔓藤作物災害給付、所得稅減讓。
- (五)調整後毛收益保險(Adjusted gross revenue insurance, AGR)：自 1999 年開始實施。保護農場之整場收益之保險計畫。在保險期間提供可投保項目的收益保障，如農產品生產、動物及其製品、水產養殖產品。但來自畜產品、動物或水產養殖產品的所得不得超過 35%。如果從可保險項目中的保險理賠已超過 50%的預期所得時，則需另外購買聯邦政府傳統作物保險。生產者的負債必須低於 9.5 百萬美元才能成為合格的申請人。AGR 的保障額是將調整後毛收益乘以保障額度 (coverage) 與支付率。參與者需同時參加環境保全計畫。保險額度及支付率百分比依生產數量不同，保險期間為納稅年度。
- (六)輔助性收益補助計畫 (Supplemental Revenue Assistance Payment Program, SURE)：為一永久性的全農場收益之災害協助計畫，於 2008 年的農業法案中制定之災害事後救助機制，用於宣告為災區或受天候災害影響該郡之農業損失超過 50%以上者的地區。農場則需有至少一種作物受到超過 10%的產量或品質的損失才能受補助。補助額度為農場目標收益與實際收益差異的 60%。此保障額是根據所購買保險額的 115%計算或農民所簽認之未受保險品項協助計畫額之 120%，但不得超過農場預期收益之 90%。參與者需同時參加環境保全計畫。

四、美國在 D 項無相關政策。

五、E 項的內容則有：

- (一)反週期循環給付(Counter cyclical payment)：自 2002 年開始實施，支付給小麥、飼料穀物、旱地棉花、稻米、油籽及花生之支付。額度依各項作物規定的支付率乘以生產者之給付基期單位面積產量(payment base yield)再乘以生產者之合格基期面積之 85%。基期面積及產量可採 1996 農業法案之基礎或 1998 年至 2001 年的平均值。每

噸的支付比率目標價格與門檻水準(即每噸收益，為市場價格與貸款利率二者較高者)的差異加上每噸的直接給付額。參與者需同時參加環境保全計畫。

(二)彈性生產契約給付(Production Flexibility Contract Payment, PFC)：自 1996 年開始實施，在 1996 年至 2002 年之給付依據為面積(依 1996 年之聯邦農業改進及改革法案)。每年先決定契約作物的總面積(小麥、稻米、飼料穀物及旱地棉花)，再依 1996 年法案訂定的作物分配比例加以分配。參與計畫的生產者獲得的給付額為其生產彈性契約量乘以全國平均生產彈性契約支付率。符合計畫資格的生產量之計算方式為農場每英畝計畫產量乘以契約面積之 85%。參與者需同時參加環境保全計畫及彈性種植條件。土地利用有若干限制，包括土地不得用於非農業用途、土地可以休耕、從耕地轉為牧草地或林地或任何其他作物，但蔬菜、水果除外，除非傳統上即用於該用途。給付額度有限制，給付比率固定。

(三)作物直接給付(Direct payments for crops)：自 2002 年開始實施，取代上述之 PFC，涵蓋相同的作物以外加上油籽及花生。給付標準為每種特定作物之固定比率乘以生產者之基期單位面積產量乘以生產者合格之生產面積之 85%。基期單位面積產量之依據為 PFC 計畫期間所使用之產量水準，油籽則以 1998 年至 2001 年之平均值計算。原本參與 PFC 計畫之生產者也可以選擇改用 1998 年至 2001 年之平均值取代成為新的基準。參加此計畫並不一定要有任何生產活動、也不需一定生產計畫涵蓋作物、其支付額也與產品價格無關。給付額度有限制，給付比率固定。參與者需參加環境保全計畫。

(四)花生與煙草配額購買計畫：花生自 2002 年開始實施，菸草自 2005 年實施。補償農民因政府取消運銷配額 (marketing quota) 所產生的損失。

六、F 項

美國與其他國家比較下，明顯不同的是在 F 項之給付額比例較高。因此特別加以說明：

(一)環境資源保育計畫 (Conservation Reserve Program, CRP)：自 1985 年農業法中開始實施，於 2002 年修正，為自願性參加的計畫。政府提供每年的土地租金(等值)、成本分擔及技術協助給生產者，使其能將亦受土壤流失、環境敏感地帶之耕地轉為核可的用途 10 至 15 年。

土地租金支付額為農地的租金價值，成本分擔額最高為農民成本之 50%，面積上限 392 百萬英畝。

- (二)水銀行計畫(Water Bank Program, WBP):提供在溼地之生產者之年度給付及技術協助。該生產者必須同意不會在溼地進行抽乾、燃燒、填土等任何破壞溼地環境的行動，並停止農業用途 10 年。
- (三)溼地保育計畫(Wetland Reserve Program, WRP):提供每年的成本分擔或一筆總給付及技術協助給申請通過溼地環境恢復及保育計畫，希望達到永久或長期的停止使用。生產者必須規劃休耕。
- (四)野生動物棲地補助計畫(Wildlife Habitat Incentive Program): 自願性參加的計畫，提供地主成本分擔及技術協助進行發展野生動物棲地環境諸如旱地衍生動物、溼地野生動物、瀕臨絕種物種、魚類及其他野生動物生活。
- (五)自願提供公眾進出及棲地補助計畫(Voluntary Public Access and Habitat Incentive Program): 依據 2008 年農業法，自願性計畫，對願意提供公眾進出其私有地之地主並在其土地提供發展適合野生動物棲息的環境及以野生動物相關的休閒活動例如打獵、垂釣等。

陸、澳洲之農業支持內容

澳洲農業總支持率(%PSE)只有 2.23%，表示農場所得中來自政府移轉的比例很低。單一產品之移轉(SCT)支付比例僅為 0.75%，是各項中最低的；最高比例的是 ACT 佔 53.44%其次為 OTP 佔 38.30%。這表示澳洲的農業經營者須依賴本身的避險行為，包含商業性的農業保險以解決生產、市場行銷活動的一般風險。

根據 OECD (2011b)之估計，澳洲在 A 項中的價格支持僅見稻米一項，額度也不高。以 2010 年而言，B 項之因素使用則以災害之利息補貼為最主要項目、其次為疫病防治與推廣服務。C 項有一項天然災害救助。D 項過去有與糖業相關調整計畫，目前已無執行中的計畫。E 項之主要項目為：

- (一)農場管理存款計畫(Farm Management Deposit Scheme): 前身為 1997-1998 年實施的 Agriculture Advancing Australia 中之所得穩定存款計畫(Income Equalization Deposit Scheme)與農場管理公債計畫(Farm Management Bond Scheme)。本計畫讓農民得以在高所得的年度將賺款存入此帳戶中以減少當年度的納稅額，並於所得較低的年度得以由此帳戶提領出來成為所得的一部分，使農民較能因應顯著的氣候變化風險與價格風險。
- (二)初級農產品生產者平均所得稅計畫: 農民可以選擇使用 5 年所得的移動平均

值作為納稅額計算的依據，以減少因所得變化而落入不同的稅率級距。

(三)異常情況暫時所得支持(Exceptional Circumstance interim income support)計畫：開始於 2000 年，因等待受災地區被正式宣布為「異常情況」往往需要一段時間，因此若農家處於依「初步證據」(*prima facie*) 認定為異常情況的地區而有無法支付當地基本日常生活費用者，可以向 Centerlink 申請 6 個月的暫時所得支持，額度等同於福利安全網之一般支持額度。該所得支持申請案會依申請者之資產(部分重要農場資產不計入)及所得之檢核。若當地正式宣布為異常情況地區時，此則切換到「異常情況救助支付計畫」(Exceptional Circumstance Relief Payment)。

柒、結語

由以上所選國家實施農業所得支持及實施保險之情形，可發現加拿大的各類型的所得穩定及保險制度設計開始的最早，也持續進行改革；以澳洲的案例而言，政府的主要支持政策是因應災害為主的緊急狀況應急之用為主，反映出對乾旱、氣候變遷之因應等內涵。減輕農民負擔的方式中，特別有意義的是及課稅問題時將農業所得的不確定性因素納入考量。同時，也發現澳洲也有若干保險公司提供農業所得、為農場管理者及雇工設計之商業保險，且不只一家商業保險公司提供服務；日本的農業支持集中在稻農支持上，不過近兩年以直接給付取代部分的價格支持，但總支持並未減少。日本農業保險制度的使用較不明顯。

捌、參考文獻

- OECD. (2000). *Income Risk Management in Agriculture* : OECD Publishing.
- OECD.(2011a). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011 : OECD Countries and Emerging Economies* : OECD Publishing.
- OECD. (2011b). *Australia : Estimates of Support to Agriculture*. OECD.
- OECD. (2011c). *Canada : Estimates of Support to Agriculture*. OECD.
- OECD. (2011d). *Japan : Estimates of Support to Agriculture*. OECD.
- OECD. (2011e). *United States : Estimates of Support to Agriculture*. OECD.