美國農業政策演變的回顧與分析

陳雅琴

摘要：美國歷年農業政策的演變，主要是配合美國經濟與社會的發展，以及與世界各國之互動關係而變遷調整。自 1980 年代末期以來，美國農業政策逐漸導向自由貿易措施，但近年來，全球農產品價格受到美國農產品價格下跌的影響，使得各主要農業出口國家面臨前所未有的農業危機，而其矛頭均指向美國國內高額的農業補貼，尤其是 2002 年農業法案通過後，其政策措施更是與當期農業自由貿易的方向背道而馳，也因此面臨來自全球各國的嚴厲批評與質疑。本文回顧分析自 1980 年代以來，美國農業政策的發展與轉變，並深入探討這些政策演變背後所隱含的社會與經濟意義。

1930 年代，美國農業政策逐漸形成，1950 年代末期，全球農產品價格下跌，美國政府大幅增加對農業補貼與出口補貼等。1960 年代，美元價位高估，其他各國的農業生產力也逐漸迎頭趕上美國，因而使得美國農產品在全球市場的競爭力下滑。1971 年，美元貶值且全球貨幣進入浮動匯率時代，因此美國農產品價格的競爭力又再度提升。1973 年農業政策中首度引進目標價格—價差補貼系統。1980 年代初期，美元升值以及歐盟加入市場競爭，使得美國農產品的出口減少，造成農民收入減少負債惡化，再加上美國聯邦政府預算吃緊，因此，1985 年的農業法案主要內容乃是降低貸款利率以配合美國在 GATT 的農業談判，並再度強化出口補貼的計畫，以對抗歐盟的出口補貼。1990 年農業法案的主軸在於兼顧政府預算成本與貿易談判立場，其主要內容為：維持固定的目標價格、以 85%的許可面積作為補貼的基礎、價差補貼改為 12 個月市場平均價格，以減少補貼的經費支出。1996 年的 FAIR 法案則是朝向貿易自由化的方向發展，規劃逐步減少補貼。隨後，美國聯邦政府預算出現盈餘；再加上在 911 事件後美國經濟景氣下滑，政府希望透過赤字支出避免更嚴重的不景氣。因此農業預算大幅提高。2002 年 FSRIA 法案主要的內容包括：延續直接補貼、重新引進反循環補貼條款、提高貸款利率、延續種植彈性、允許更新補貼的基礎面積與產量、提高補貼上限、提高出口補貼與擴大保育計畫等。其影響效果包括政府的補貼經費大幅增加、可能違反美國對 WTO 所承諾的 AMS 補貼上限、同時也削弱美國未來在 WTO 貿易改革方面的立場。因此美國農業政策未來可能面臨的壓力包括預算成本的壓力、來自國際間(WTO)的壓力、以及來自國內農民的壓力。

關鍵詞：農業法案（farm bill）、農業政策（farm policy）、價差補貼（deficiency payment）、貸款利率（loan rate）、價格支持（price support）、農業補貼（farm subsidy）、琥珀色措施（amber box）、貿易扭曲（trade distortion）

一、前言

美國歷年農業政策的演變，主要是配合美國經濟與社會的發展，以及與世界各國之互動關係而變遷調整。長期以來，美國的農業政策主要是透過價格支持與補貼來達到穩定農產品價格與保障農民所得的目地。不僅如此，美國在世界農產品中也扮演舉足輕重的角色，在 1950-1990 年期間，美國是全球農產品市場的主要供應者，也是國際農產品價格的主要穩定力量。而自 1980 年代末期以來，尤其是 1996 年的農業法案，美國農業政策逐漸導向自由貿易措施，希望透過國內農產品價格的自由調整，積極拓展美國農產品的國際貿易市場。然而，近年來(在 2003 年之前)，美國主要農場作物的價格呈現逐年下跌的趨勢，出口市場也沒有顯著的成長，使得農民的銷售所得大幅減少，因此，政府補貼農民的金額也屢創新高，而在此同時，全球農產品價格也受到美國農產品價格下跌的影響，使得全球各主要農業出口國家面臨前所未有的農業危機，而其矛頭均指向美國國內高額的農業補貼。雖然這些補貼額度很技巧地符合美國在 WTO 架構下的國內補貼承諾上限，但美國在要求其他國家降低農業補貼的同時，本身國內的農業補貼每年卻超過 200 億美元。尤其是 2002 年農業法案通過後，其政策措施更是與當前農業自由貿易的方向背道而馳，也因此面臨來自全球各國的嚴厲批評與質疑。

事實上，由於美國農業政策長期以來著重於擴展農業生產力，而忽略了有效管理農業產能利用的政策需求。相關研究也指出，即使美國取消國內農業補貼，也無法完全解決當前全球農產品價格下跌的爭議與危機。因此，美國農業政策不僅應當在協助管理農業超額產能方面扮演重要角色，並且應當對於當前全球農業危機與警訊負擔起更多的責任。本文將回顧分析自 1980 年代以來，美國農業政策的發展與轉變，並深入探討這些政策演變背後所隱含的社會與經濟意義。

二、美國農業政策的背景與起源

美國農業系統的發展最早是為了滿足國內需求，其後便迅速發展成穀物與穀物飼料的主要出口國。例如，愛荷華州的玉米、堪薩斯州的小麥、以及德州的牛肉飼料等。其他包括加州與佛羅里達州的高價水果、蔬菜、與酒類，以及南部平原地區的棉花與菸草等，均已發展成美國主要的出口農產品。

1930 年代，美國經歷經濟大蕭條以及世界各國高漲的貿易保護主義，為了挽救面臨崩潰的市場經濟，美國農業政策乃逐漸形成，其主要的政策目標在於穩定農業經營、提升農業生產力、拓展國際貿易市場、維護糧食安全、維持農村社會基礎、以及推動農地保育等。為了達成這些政策目標，農業政策的決策重心也由地方州政府移轉到聯邦政府。

1950 年代末期，全球農產品供給的成長大於需求，造成農產品價格下跌。為了維持農民所得，美國政府對於農場的補助給付、非計畫作物補貼、與出口補貼等均有所增加，且增加的幅度大於美國當時總體經濟的物價膨脹率。1960 年代，美元價位呈現高估的情況，而其他各國的農業生產力也逐漸迎頭趕上美國，因而使得美國農產品在全球市場的競爭力下滑。

1971 年，美元貶值且全球貨幣進入浮動匯率時代，因此美國農產品價格的競爭力又再度提升。1972-73 年，石油危機使得油價高漲，再加上蘇聯在全球市

場大量收購穀物，使得穀物價格大漲，並引發全球糧食危機的恐慌。因此，原本用來控制農業生產的休耕政策，以及對農產品價格的支持政策，在這段時期也不再需要派上用場。

1973 年農業政策中，首度引進目標價格—價差補貼系統(deficiency payment, DP)，並在 1977 年的「糧食與農業法案」(Food and Agricultural Act)中發展完成。由於當時全球糧食需求的長期成長趨勢高於供給，此一價差補貼可避免農產品價格短暫下跌時穀物生產的不足，並確保美國農產品可在全球市場維持一定的市場佔有率與競爭力。

三、美國農業政策的決策過程

美國農業政策每隔五年必須重新審查並以國會法案(美國聯邦法案)的形式重新制訂。在重新審查並制訂之前，行政主管單位—美國農業部(USDA)與農業部長必須向國會提出一個新的農業法案提案，而國會(包括眾議院與參議院)通常也會依據其提案準備另一份版本的農業法案，最後定案的法案必須經由國會同意，並由總統簽署通過。以下我們將針對 1985 年、1990 年、1996 年、與 2002 年的農業法案詳加分析其政策形成與發展過程。

四、1985 年農業法案
—農業安全法案(Farm Security Act，FSA)

在 1980 年代初期，由於美元升值，再加上歐盟採取農產品補貼加入出口市場競爭，使得美國農產品的出口減少，造成農民收入減少負債惡化。但在另一方面，由於 1980 年農業法案已使得美國聯邦政府預算吃緊，因此，1985 年的農業法案不僅要顧及農民的需求，也要兼顧政府預算的限制。其法案的形成過程所面臨的壓力與發展結果如圖 1 所示。

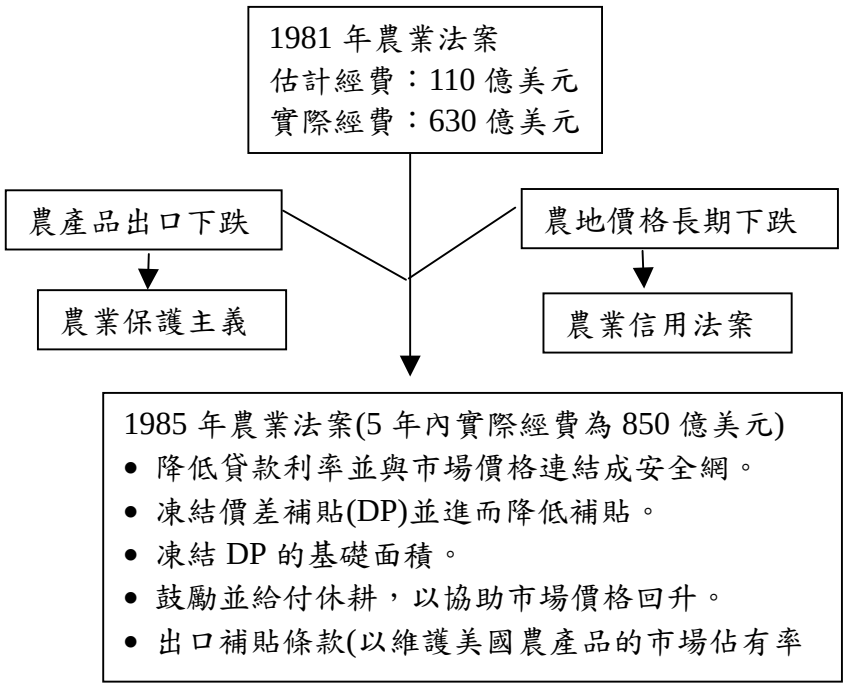

圖 1：1985 年農業法案的發展過程

如圖 1 所示，在法案中有幾項重要關鍵：貸款利率的降低主要目地在於配合美國在 GATT 的農業談判，並藉此說明美國不再以貸款利率來支撐市場價格。而凍結價差補貼兩年並降低補貼額度，以及凍結補貼的基礎面積則可將價差補貼與農民的生產決策分離，以避免目標價格造成農民生產的誘因。此外，鼓勵並補貼農民參與自願性休耕計畫，可控制農產品供給數量，以提升農產品市場價格。同時，美國也再度強化出口補貼的計畫，以對抗歐盟的農產品出口補貼。

五、1990 年農業法案

－the Food, Agriculture, Conservation and Trade (FACT) Act

在 1990 年農業法案的政策形成期間，GATT 的談判主導了農業決策者的思維。當時布希政府希望降低補貼的經費支出，並儘量將農業補貼與農民生產決策分離，同時讓市場機制順利運作，以配合美國在 GATT 協商上的立場。因此，政府預算成本與貿易談判立場乃成為 1990 年農業法案的兩大制訂主軸。1990 年 FACT 法案的主要條款包括：(a)在法案實施期間，維持固定的目標價格，(b)貸款利率維持先前 1985 年 FSA 法案的趨勢，並與全球市場價格連結，(c)最重要的是 FACT 法案中的「三重基礎」計畫—也就是以 85%的許可面積作為價差補貼的基礎，而其餘的 15%則稱為彈性面積，此彈性面積無法領取政府補貼，但也沒有耕種用途的限制，因此農民可根據市場狀況來彈性調整生產。此一「三重基礎」計畫可減少約 15%的價差補貼經費支出，(d)自 1994 年起，價差補貼從當時的 5 個月市場平均價格改為 12 個月市場平均價格，因為後者通常低於前者，因此可減少價差補貼的經費支出。

由此可看出，在 1990 年 FACT 法案下，貸款利率的設定乃是以修正之全球市場移動平均價格為基礎，因此可與全球市場價格連結，而以往貸款利率通常高於市場價格的情況也因而消失。

六、1995 年農業法案

—1996 年 Federal Agriculture Improvement and Reform (FAIR) Act

美國農業政策經過 1985 年與 1990 年法案制訂過程的發展，以及 GATT 協定與 NAFTA 成立的過程，已建立起大致的趨勢方向，其中包括：減少政府干預、強化自由貿易並強調競爭力與運銷改革、以農企業取代家庭式農業、彈性運用農業資源並減少限制等。

1995 年農業法案原本預定在 1995 年 12 月制訂完成，但因 1994 年國會大選，共和黨贏得多數席次，該黨對選民的承諾乃是在 2002 年之前達到預算平衡。因此白宮與國會兩方在農業法案的預算尚無法達成共識，其中共和黨的國會多數決定通過大幅刪減農業預算的法案，而柯林頓政府則採取相對立的立場，希望暫緩預算刪減的動作。其法案制訂過程的折衝與結果如圖 2 所示。

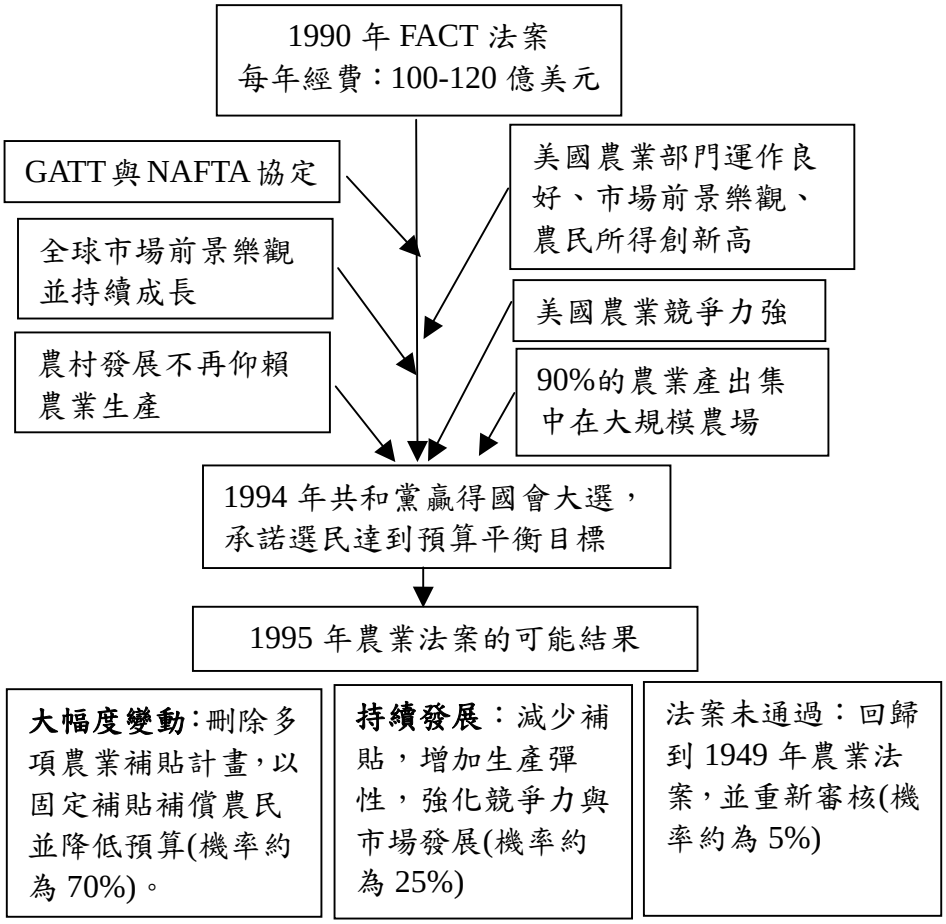

圖 2：1995 年農業法案的折衝與可能結果分析

經過一連串的折衝與討論，農業法案(FAIR 法案)終於延至 1996 年 4 月完成制訂正式通過，其主要內容是：價差補貼系統暫停實施(但並未完全刪除)，並在 2002 年以前以固定補貼取代。此一固定補貼稱為「生產彈性契約」(Production Flexibility Contract, PFC)與「過渡契約補貼」。而其他相關係細節為：

- 生產彈性契約 PFC—符合資格的生產者可在 1996-2002 年間參與 PFC 計畫，而自 1996 年起每年領取補貼。
- 過渡契約補貼 TCP—以農場契約面積的 85%為基礎領取補貼。農民可在補貼之面積內耕種任何計畫作物，但禁止種植水果蔬菜，也禁止在主要生產月份割草或放牧。其餘 15%的耕地面積則沒有任何種植限制，而參與契約的農民必須遵守現有的保育計畫規範。
- 無追索權之運銷援助貸款—貸款利率維持在修正之 5 年移動平均價格的 85%。最高的貸款利率上限乃依據 FACT 法案設定之 1995 年的水準。
- 補貼上限—每人的補貼上限由$50,000 降低為$40,000。運銷貸款補貼與貸款價差補貼上限為每人每年$75,000。
- 長期休耕保育計畫—計畫面積上限為 36.4 百萬英畝，參與計畫者可選擇提早終止契約。

- 作物保險—1996 年 FAIR 法案刪除了作物災害保險的強制性質，但如果農民未購買作物保險，即無法適用聯邦政府的災害援助。

七、2002 年農業法案—先期的政府協商

1990 年代末期，全球農產品市場景氣下滑，農產品價格低迷不振。為了補償農民收入，美國農業部認為有必要提高直接補貼的額度。儘管 FAIR 法案的經費支出已超出預估值，且原本 FAIR 法案規劃要在 2003 年以前刪除相關的農業補貼。但 2002 年農業法案的討論重心卻著重在如何讓這些農業補貼不要超過美國所承諾的 WTO 補貼上限，而不是去刪除這些補貼。這些先期的徵兆均顯示 2002 年農業法案將持續執行直接補貼與分離補貼。

美國決定在 2002 年新農業法案中增加經費支出，主要受到兩項因素的鼓舞。第一，聯邦政府預算出現盈餘；第二，在 911 事件後美國經濟景氣下滑，政府希望透過赤字支出避免更嚴重的不景氣。因此農業預算上限因而大幅提高。

在 2002 年 3 月之前，對於如何分配使用增加之政府農業預算的提案共有三種版本：2001 年 10 月眾議院通過其本身的版本，2002 年 2 月參議院通過其本身的版本，而行政機關則在參議員 Cochrane 與 Roberts 的支持下，提出第三種提案版本。

這三種提案版本均提議增加農業補貼經費支出，並且將運銷損失援助的補貼內涵建立在反循環補貼上。如此一來，美國的新農業法案很有可能會超過烏拉圭回合農業協定(URAA)的琥珀色措施上限。其中參議院與眾議院所提出的法案提案均違反了烏拉圭回合農業協定中「降低貿易扭曲」—包括國內補貼、出口補貼等的進程。雖然提案者宣稱這些補貼均是在美國承諾之 WTO 補貼上限的範圍內，但這些提案版本將國內補貼與當期生產相連結，所造成的貿易扭曲比當時現有的農業政策更為嚴重。另外，農業法案中，有些農業補貼雖屬於「綠色措施」，也就是「非貿易扭曲」的措施，但美國地區以外的農民並無法分辨其中的差別。因此，美國的農業補貼政策很難說服歐盟取消價格支持政策，而許多發展中國家也質疑：既然美國與歐盟不願意取消農產品補貼，他們要如何開放市場來跟這些高額補貼的農產品競爭？這些問題將使美國在 WTO 的貿易協商地位更加艱難。

八、2002 年農業法案
—Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA)

在 2002 年農業法案的制訂過程中，其經濟背景是：美元貶值、國際市場農產品價格下跌，而政治背景也與先前 FAIR 法案時有所不同。此時，共和黨在眾議院處於弱勢，在參議院的席次也僅比民主黨多一席，同時又面臨 2002 年 11 月的期中選舉，再加上農民對於農業所得下跌的反彈聲浪很大，因此，最後無可避免的結果是：2002 年 FSRIA 法案在預定實施的六年期間內，政府對農業所提供的支持與保護比以往更為嚴重。其政策形成與重要結果如圖 3 所示。

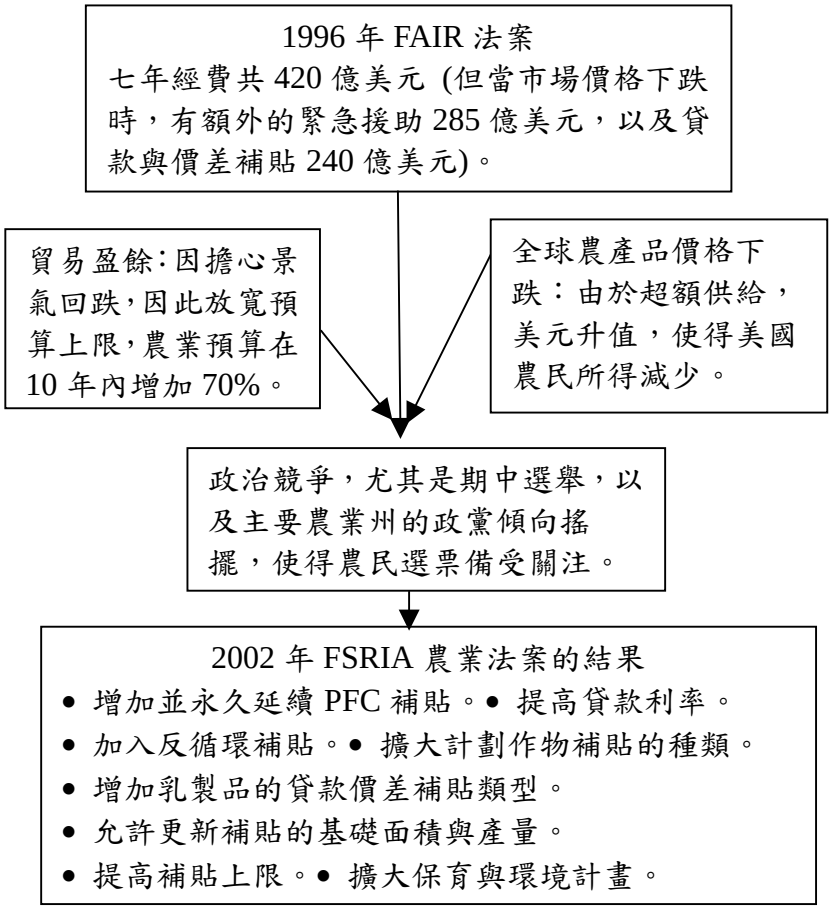

圖 3：2002 年農業法案的發展過程與結果

相較 1996 年 FAIR 法案，2002 年 FSRIA 法案主要內容與細節包括：

- 直接補貼(Direct Payment)—延續 FAIR 法案的生產彈性契約(PFC)，並調整補貼費率。但不同的是在 2002 年法案中加入油菜籽與花生為計畫作物，並且可更新基礎面積。
- 反循環補貼條款—原本在 FAIR 法案中被刪除的目標價格與價差補貼，在 FSRIA 法案中也又重新引進，並改稱違反循環補貼。雖然反循環補貼在名義上屬於與生產分離的補貼，但因基礎面積可更新，因此可能會破壞其與生產分離的特性。
- 貸款利率—不僅維持 FAIR 法案的水準，並且幾乎各種作物的貸款利率均提高。由於在 FSRIA 法案中，此種補貼乃是透過貸款價差補貼(依據貸款利率與市場價格的價差)，而不是透過與農產品信用公司(CCC)的傳統補貼方式，因此，此一補貼計畫並不算是市場價格支持。
- 種植彈性—延續 FAIR 法案的方式，農民可調整耕種的種類與數量，且適用於所有補貼。
- 基礎面積與產量更新—更新產量並不影響到固定直接補貼，只會影響到貸款價差補貼與反循環補貼。

- 補貼上限—由原來 FAIR 法案中每人每年$230,000 提高到 FSRIA 法案時每人每年共$360,000，且其中仍存有許多補貼上限的漏洞。
- 出口與糧食援助計畫—在 FSRIA 法案中重新核准這些計畫，並提高補貼水準。
- 保育計畫—在 FSRIA 法案中，長期休耕保育計畫的面積上限由 36.4 百萬英畝增加到 39.2 百萬英畝。濕地保育計畫的計畫面積上限從 1.075 百萬英畝增加到 2.275 百萬英畝。環境品質改善計畫的補貼上限由 FAIR 法案時的 13 億美元提高到 FSRIA 法案時的 46 億美元。此外，還增加並擴大其他相關的保育計畫。

九、FSRIA 法案的影響效果

2002 年 FSRIA 法案主要影響效果包括：

- 可能造成補貼與生產連結的效果。
- 政府對農民的補貼經費支出大幅增加。
- 可能會達到或超過美國對 WTO 所承諾的 AMS 補貼上限—在 2002 年 FSRIA 法案的條款中，農業部長有責任要遵守 WTO 條款，也就是說當補貼金額超過對 WTO 所承諾的上限時，行政機關有權調整補貼費率。
- 大幅削弱美國未來在 WTO 貿易改革方面的立場，並可能導致其他國家(包括歐盟)更加抗拒貿易自由化。

十、美國農業政策未來所面臨的改革壓力

由於美國 FSRIA 法案抵觸美國農業政策的發展邏輯，其對未來美國農業政策發展，將面臨如下之改革壓力：

- 在預算成本方面—當預算上限降低，且聯邦政府預算吃緊時，這些被批評為不公平、不效率的補貼計畫便會面臨很大的社會壓力。
- 來自國際間(WTO)的壓力—針對美國 FSRIA 法案中高額的國內補貼水準，美國在 WTO 所面臨的壓力也日益增加。
- 來自國內農民的壓力—美國國內較為敏感的農民，在不久的將來將會體認到，這些高額的補貼只會造成農場經營成本的增加，而不是改善農民的所得報酬。此外，農業團體也會發現，這些補貼並無法協助保護農村社會與推動農村發展。

十一、小結

由 1930 年美國法案逐漸形成到 2002 年美國新農業法案通過之前，很明顯地有其政策發展的經濟邏輯。但 2002 年 FSRIA 法案在此一發展邏輯上卻出現嚴重的問題，甚至是完全抵觸美國農業政策的發展邏輯，其中最大的問題在於計畫作物的補貼方面。由於美國是農產品的淨出口國，其農業政策與國際市場可說是息息相關，因此，美國作為國際農產品市場的出口大國，必須要瞭解到其本身的農

業政策不僅影響到國際市場，而且更有負起穩定國際市場的責任與義務。此外，美國本身的民主政治環境也必須要深入檢視並達成平衡，否則將阻礙到政策制訂的理性結果，2002 年農業法案的爭議就是其中最明顯的例證。

資料來源：

1. “US Farm Policy,” David Harvey, Mar 04 , 2004, [online] http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF811.5/POL5.html
2. “Rethink U.S. Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide,” Daryll Ray, Daniel De La Torre Ugarte, Kelly Tiller, Agricultural Policy Analysis Center, the University of Tennessee, Nov 2003, [online] http://www.agpolicy .org/