

加拿大農民所得穩定補貼政策之調整

張靜文

加拿大農業部長在 2006 年 5 月 18 日宣布一項聯邦政府對加拿大農民之補貼政策，主要內容包括：(1)對加拿大農民總額 950 百萬之補貼；(2)透過立法修正一項長期貸款解決方案；(3)提供農民貸款增額；以及(4)透過調整加拿大農業所得穩定政策(Canadian Agricultural Income Stabilization, CAIS)以及預借現金政策提供 950 百萬元之補助。以下逐一說明之。

一、對加拿大農民總額 950 百萬補貼政策背景

加拿大農業部宣布一項透過調整加拿大農業所得穩定計畫(CAIS)，提供農民總額達 950 百萬之補貼政策。

(一)加拿大生產者須知—存貨評估

CAIS 對加拿大生產者之補貼在 2003 年、2004 年及 2005 年的補貼政策計畫中，會使用新的方法來重新計算以評估存貨。若生產者重新計算後，若存貨價值減低，則可獲得 CAIS 的存貨補貼給付(CAIS Inventory Transition Initiative, CITI)。補貼給付額將針對每一申請年度重新計算後公布。為了確保該補貼給付額度不超過 900 百萬的支出限額，補貼給付額度將重新加以計算，且加拿大生產者可獲得補貼給付總額的某一比例。補貼給付比例之相關細節將會進一步公告。

此一補貼給付預計在 2006 年的秋季開始提供給加拿大生產者，且在政策推動該年度一整年均提供補貼給付直至 2007 年年初政策實施截止日期為止。生產者並不需要特別提出申請，加拿大聯邦政府和地方的 CAIS 管理權責單位將會根據已經提出 CAIS 申請之生產者資訊發放補貼給付金。在魁北克省，已經取消其省分所使用的存貨評估方法，改而採用其他新的評估方法。魁北克省根據此一新的方法獲得聯邦政府的補助金，並用該方法計算其他省分的獲利並發放補助金額給生產者。聯邦政府將會和省與地方政府合作，來調整 2006 年及其後政策實施年度的存貨評估方法。

(二)存貨評估新方法如何運作

CAIS 補貼政策使用了因為稅賦，生產者提供之相關資訊。雖然大多數生產者的稅賦是以「現金」為基礎課徵，但為了讓農民年度實際農業所得較高，已經予以調整。調整的內容包括對於整個年度存貨變動之調整，這將可以確保 CAIS 補貼給付可以根據生產者農業所得的實際狀況予以發放。

作為能更適切反應 2007 年補貼給付政策，有關存貨變動之計算方法已經予

以修正，故因農產品價格降低所導致的存貨價值損失，能夠反映在發放給生產者之補貼給付上。現在，存貨數量的改變(例如，家畜、穀物、園藝作物和其他農產品)是以期末(end of year)價格予以計算其價值，這意味著穀物價值之折損，至存貨實際被出售後才會實現。新的存貨評估方法中，會使用到期初價格(opening price, P1)以及期末價格(end of year price, P2)來計算存貨價值，存貨價值之增減將會包含在生產者年度生產利潤(例如農業收入)之計算中。此一方法將會用在銷售的農產品上，但不用在生產資材如育種用家畜上。

(三)擴大虧損沖銷之範圍—生產者須知

聯邦和省政府官員現在正敦促相關權責單位適切地增加生產者虧損沖銷(negative margin coverage)之幅度與範圍(虧損是指計畫年度中支出超過所得的部分)。這對於遭受到狂牛症衝擊的畜牧業者以及其他受到接連而來的天災如旱災影響存活下來的農場而言，是一項利多的政策。生產者並不需要申請虧損沖銷。當虧損調整生效後，由於 2005 年和 2006 年 CAIS 之申請已經進行中，因此生產者的獲利將會自動被計算。

(四)虧損變動對生產者的意義

出現虧損的生產者目前是不符合 CAIS 資格之要求。當虧損調整開始實施之後，這些原本不符資格之生產者，若在過去五年間有三年具有利得，在政策調整後則符合申請 CAIS 之資格。現今生產者在五年之內僅能獲得兩次虧損補貼之給付，一旦進行政策調整，生產者取得虧損補貼給付之次數便不再受到限制。加拿大聯邦政府亦與省政府和地方政府合作，以改變虧損沖銷來取代 2005 年和 2006 年的 CAIS 政策貸款。這項針對虧損調整所帶來的成本，將由這些單位共同分擔。

二、加拿大農業部部長宣布 950 百萬之補貼給付政策

加拿大農業部長在 2006 年 5 月 18 日宣布將提供一項新的、總額達 950 百萬的預算承諾給加拿大生產者，用來彌補加拿大農業所得穩定(Canadian Agricultural Income Stabilization, CAIS)政策中不足的部分。這項透過 CAIS 來執行的補貼政策，修正了過去 CAIS 政策中不足或不利於生產者的部分，包括：

- 1.對於存貨價值調整之計算，回溯至 2003 年、2004 年以及 2005 年；
- 2.擴大在 CAIS 下虧損沖銷適用之準則。

加拿大農業部部長有鑑於各鄉鎮農民反映 CAIS 政策對他們而言沒有幫助，因此加拿大農業部部長承諾會與省政府和地方政府的官員討論，將 CAIS 政策劃分成更簡單、更可預期(predictable)以及更具銀行擔保貸款功能(bankable)的所得穩定政策以及災害補助政策。這些調整將能更強調生產者所遭受到的損失，並且提供更多農民較多的補助。

加拿大政府承諾以一項把災害救助從所得穩定政策中分離出來的新政策來取代 CAIS 政策。加拿大政府與省政府與地方政府合作，將存貨評估和虧損條件之調整納入新的所得穩定政策中。因這些調整所發放之補貼給付，預計將從 2006 年秋季開始實施。在進行存貨價值調整之後，2003 年、2004 年以及 2005 年申請 CAIS 之生產者補助金額將會重新計算。如果生產者在重新計算後應該可以得到較多的補助金，則加拿大政府會發放額外的補貼給付。此一行動是聯邦政府一次給足 900 百萬的資金挹注。

2005 年和 2006 年聯邦政府資助的虧損補貼調整達 50 百萬，是 2006 年每年年度預算增加的一部份。這項調整成本將與省政府與地方政府共同分擔，且將可使得更多因接踵而至的天災而產生虧損的農民合於申請 CAIS 之補助。加拿大政府所宣布的 950 百萬，是承諾 15 億農業預算中的一部份。

三、透過立法修正之長期貸款解決方案

加拿大農業部部長在 2006 年 5 月 18 日宣示農產運銷政策法案(Agricultural Marketing Programs Act, AMPA)之修正案，以促進生產者預借現金 (cash advance) 相關政策之推動。加拿大農業部近來執行兩項預借現金政策，包括預先給付政策(Advance Payments Program, APP)以及春季信用貸款預付政策(Spring Credit Advance Program, SCAP)。此兩項政策彼此為互補性政策，在生產週期適當時點透過生產保險(Production Insurance)或作物收成價值保險等方式，確保能提供給生產者免息貸款。

修正農產運銷法案之提議，是因為加拿大政府 2006 年的預算中承諾要強化加拿大的現金貸款政策之推動。這些修正將會使得政策能更符合現金農企業所需高度財務需求。2006 年 5 月 18 日對於農產運銷政策法案(AMPA)下的 APP 修正提案，已經送交議會審議，以便擴大政策適用生產者之範圍，也增加了政策保證給付之範圍，同時也將 AMPA 政策下的 APP 和 SCAP 政策加以整合成一項政策。以下便逐一說明之。

(一)擴大生產者適用範圍

現在這些政策保險涵蓋範圍僅限於種植作物、楓糖漿、毛皮和蜂蜜。修正提案將保險涵蓋產品擴大到大多數的農產品，包括家畜(但不包括供給管理產品)以及其他作物(例如藍莓和小紅莓)，也將政策適用範圍擴大到加拿大大多數的生產者。

(二)提高保險準備金水準

修正提案可以顯著提高保險準備金之水準，而這將可使得生產者更真切地反映出因過去時年間生產支出的顯著上漲。保險準備金提高的部分，主要是：

- 1.APP 預借現金免息的部分從 50,000 元增至 100,000 元；
- 2.預借現金總額之限制從 250,000 元提高至 400,000 元；以及
- 3.緊急預借現金款條款將擴大到涵蓋額外的農產品。

(三)政策整合

目前加拿大的 APP 和 SCAP 兩項政策是分開管理的。當生產者及其組織指出這些政策許多部分都運作的很好時，為了強調生產者現在面臨的挑戰，政策必須著手進行調整。這些調整之內容包括：

- 1.在 AMPA 下將 SCAP 政策整合於 APP 中；
- 2.將家畜和大多數其他農產品納入政策範圍中；
- 3.增加預借現金與預借現金免息的額度。

簡要整理上述內容，加拿大政府修正之內容包括：

- 1.擴大保險範圍至家畜和更多種類的作物；
- 2.提高預借現金總額限制，從 250,000 元增加至 400,000 元；
- 3.增加預借現金免息額度，從 50,000 元增至 100,000 元；
- 4.與秋天運作的預先給付政策(Advance Payments Program)、春季信用貸款預付政策(Spring Credit Advance Program)整合，成為 AMPA 下的單一政策。

加拿大農業部部長指出，加拿大政府將農民預借現金免息的部分提高成為兩倍，也提高了農民可以利用的額度，同時加拿大政府也擴大政策可適用範圍，因此有更多農民符合申請資格。這些調整讓政策變得更可預期且更具銀行擔保貸款功能，且這些政策的調整意味著將會提供給生產者每年額外的 600 百萬現金貸款。

四、農民貸款增額

加拿大農業部宣布一項擴大春季信用貸款預付政策(Enhanced Spring Credit Advance Program, ESCAP)之細節，乃是加拿大政府一項預算承諾，要自 2006 年春季開始確定能讓生產者取得更多財務協助。加拿大農業部現今正執行兩項預借現金政策，分別是預先給付政策(Advance Payments Program, APP)以及春季信用貸款預付政策(Spring Credit Advance Program, SCAP)。在 SCAP 下，加拿大聯邦政府在 2006 年春季提供給生產者組織以及其貸款出借者，附保證償還(repayment guarantee)、總額 50,000 元的預借現金。

此一政策變更將會在擴大春季信用貸款預付政策(Enhanced Spring Credit Advance Program, ESCAP)下執行。生產者在 2006 年的政策擴大後將可得到之好處，包括：

- 1.生產者可得到的免息貸款最大額度擴大兩倍，從 50,000 元增加至 100,000 元；

2. 延展貸款還款期九個月。現在貸款還款或是從 APP 政策中將貸款轉成預付現金之截止日為核准貸款當年度的 12 月 31 日，但自 2006 年起，貸款還款截止日將延至 2007 年 9 月 30 日止。

作為預借現金之金額將會根據生產者組織發放給各鄉鎮。加拿大農業部會立刻與這些組織合作，以進行擴大政策的動作。生產者將可以選擇將其 2006 年 SCAP 的貸款轉換成 ESCAP 政策貸款，以便得到較高的免息額和貸款還款之延展。

總結上述，ESCAP 之政策內容包括：

1. 擴大春季預付金兩倍至 100,000 元；
2. 維持貸款免息；
3. 延展還款期限至 2007 年 9 月 30 日。

加拿大政府指出，將貸款免息限制提高兩倍，以及延展還款期限，是加拿大政府在 2006 年春季開始採行幫助農民的實際行動。這些政策對生產者而言是好的，因為經由這些政策的推動農民可以持續維持下去並取得銀行擔保貸款。此一改進意味著提供更多的現金給農民，協助其渡過在春季生產計畫所面臨的急迫的現金缺口。而已經透過 SCAP 取得預付款的農民，可以選擇將其 2006 年 SCAP 貸款轉成 ESCAP，以便取得更高的免息限制與還款期限之延展。

為了讓上述政策能夠實施，加拿大農業部會立即開始和農糧組織、SCAP 政策的管理者如加拿大菜籽油栽種者協會 (Canadian Canola Growers Association)、加拿大小麥協進會(Canadian Wheat Board)、新伯倫瑞克馬鈴薯經銷處(New Brunswick Potato Agency)以及聯邦生產暨商業文化團體合作。

五、透過調整 CAIS 和預借現金政策提供給農民 950 百萬之補助

加拿大農業部部長表示，不斷有農民向他們表達，要維持正常的生活越來越困難。加拿大政府已經瞭解這點，且對加拿大農民的需求將有所因應。因此加拿大農業部已於 2006 年 5 月 18 日宣布，將修正農產運銷政策法案(AMPA)，並列出修正時程表，建立起替代 CAIS 的執行階段。

加拿大聯邦政府正在修正 2003 年、2004 年以及 2005 年政策執行年存貨價值之計算方式，因而生產者可以得到好處。這項修正意味著由聯邦政府提供一筆高達 900 百萬的資金給加拿大生產者，且這項修正將主動進行，因此加拿大農民不需要再次提出申請。加拿大政府將會調出過去 CAIS 申請資料，並且計算補貼給付金額的變動，並盡快將支票寄出；預計這項修正可為加入 CAIS 政策的許多農民帶來好處。

然而某些農民已經注意到過去有數個大型組織獲得龐大益處，加拿大政府限制每一個農場 500,000 元的貸款上限，以便盡可能使更多的農民得到更多的補貼給付。因此，加拿大政府將 900 百萬的補助金按比例分配。且在加拿大政府發放 CAIS 補助金時，加拿大政府會延後 CAIS 逾期還款之催收，直到加拿大政府計算出因政策變動每一農民可以增加獲得的補助金為止，同時中止對延遲償還部分課徵利息，直至 2007 年 1 月。

加拿大政府亦指出，魁北克省在開始實施 CAIS 政策一開始，就已經使用較佳的存貨價值計算方法。魁北克省也得到加拿大政府的保證，魁北克將得到充分和應得的補償，因此這些資金可以盡快發放給魁北克生產者。加拿大政府也與省政府和地方政府合作，以擴大虧損沖銷範圍適用之規則，以提供給生產者額外的 50 百萬元。

這些政策調整——對加拿大農民而言意味 950 百萬元——是加拿大政府在 5 月，對於 2006 年財政年度承諾給農業部門總共 15 億的二次預算的一部份。加拿大官方和數百位農民、農業協會和其領導者會談，這些民眾傳達給政府相當清楚的訊息，是 CAIS 政策並無法有效符合他們的需求，在 2006 年 5 月 18 日宣布的政策調整，是加拿大政府聽到人民心聲的證明，加拿大政府持續提出承諾，要用將災害補助與所得穩定政策方針區分開來的新的政策來取代以往的 CAIS 政策，且為未來政策之推動鋪陳。

加拿大政府目前已經採取相關行動，以避免農民在參與 CAIS 政策時必須存款之要求，用一項更能為農民所承受的費用來取代之，且 2003 年、2004 年以及 2005 年參與 CAIS 政策的農民都可以免費參加，這些都可以幫助生產者在其農場活動所需之資本許多可以免費。另一方面，加拿大政府也提供協助給那些現在已經有現金收支問題的農民，加拿大農業部提出的 CAIS 修正案將可透過提升現有的預借現金政策，積極回應生產者的需求。預借現金政策提供春季和秋季的預付款給生產者——比例無息給付——以符合生產者面對春季播種和秋季收成時所面對的高額現金需求。以 2004 年為例，農民在預借現金政策中申請使用的金額達到 14 億元。

加拿大農業部對 CAIS 政策的修正提案，建議將保險涵蓋範圍擴大至家畜和其他農產品，並將總額限制從 250,000 元提高至 400,000 元，無息貸款的部分也從 50,000 元提高至 100,000 元。另外，AMPA 的調整將使這些政策永久提升改進，但是在其時，加拿大政府在 2006 年 5 月 18 日宣布實施擴大春季信用貸款預付政策——ESCAP——為一項包括無息貸款上限增加兩倍至 100,000 元以及延展預借現金還款期限至 2007 年 9 月 30 日。目前 ESCAP 政策的細節尚在研擬中，但官方單位現在已經開始與管理 SCAP 的農民團體合作，開始推動這些擴大後的政策。

加拿大政府同時亦指出，生產者有權利選擇將其 2006 年的 SCAP 預借現金轉成新的 ESCAP 預借現金，以便能得到較高的免息限額和償還期限，所有上述的政策內容都將提供給生產者，以增加生產者的財務穩定與彈性。

CAIS 政策在存貨價值評估和虧損沖銷範圍的調整，將在 2006 年財政年度提供 950 百萬元的補貼金額給加拿大的農民。而 AMPA 政策的調整將使得農民可以在其支出高峰更容易秩序運銷其農產品，因此可以獲取更多利益；加拿大政府希望這可以提供給加拿大農民額外的 600 百萬預借現金之挹注。並且，在季節過渡期間，ESCAP 會增加超過 500 百萬的春季預借現金款，在農民最需資金時，可以提供總金額達 12 億之現金給農民所需之用。這是一項實際針對農民所需之政策，乃是對那些清楚表達出來的農民需求做出因應。

正當 CAIS 政策進行調整之時，加拿大政府也致力支持其他具前瞻性的政策活動，包括在預算中宣布的支持生物科技、生物燃料策略，以及高附加價值農產品等等來創造新契機。在將來，加拿大政府將提出新的革新方法，對農戶最需要的部分提供協助，幫助農民在將來找到更多選擇並協助改進其農場與企業之運作，這些都是加拿大政府開創永續及繁榮農業和農糧部門承諾的一部份，且需要產業和政府的相互諮詢與合作來共同推動。加拿大農業部新任部長上任之時，加拿大農業部推動了一項 755 百萬的穀物與油籽給付政策(Grains and Oilseeds Payment Program, GOPP)，以便使農民在春季播種時該給付可以趕上農民對現金之需求。到現在，生產者申請之額度已經超過 547 百萬，並移轉 39 百萬給魁北克省，因此該省可以發放政策給付給當地的農民。加拿大政府也宣布持續推動農場改進和運銷合作貸款法案(Farm Improvement and Marketing Cooperatives Loan Act, FIMCLA)，且加拿大政府將與產業進行協商以使該政策更有用，尤其是對年輕農民而言。

當加拿大政府傾聽加拿大農民的心聲時，加拿大政府也著手調整 CAIS 政策，包括 950 百萬補助款挹注之政策宣示。加拿大政府也已經取消事前存款之要求，延展 2005 年還款期限至 2006 年 9 月 30 日，在此之前不催收逾期還款，以確保能發展出一個對生產者較佳的政策來取代 CAIS 政策。加拿大政府也致力於其他在預算中提及具前瞻性的政策，用來支持農業部門生物科技、生物性燃料策略以及附加價值產品新契機，並為尋求改善農場及企業運作方法的低所得農民之創新規劃提供支持。

參考文獻

1. Agriculture and Agri-Food Canada, "Hat trick for farmers: Minister Strahl

announces measures to support Canadian producers,”

http://www.agr.gc.ca/cb/min/index_e.php?s1=agmin&s2=dis-spe&s3=2006&page=s060518a

2. Agriculture and Agri-Food Canada, news release, “Minister Strahl Announces \$950 Million for Farmers,”
http://www.agr.gc.ca/cb/index_e.php?s1=n&s2=2006&page=n60518b
3. Agriculture and Agri-Food Canada, news release, “Minister Strahl Proposes Long-term Loan Solutions Through Legislative Amendments,”
http://www.agr.gc.ca/cb/index_e.php?s1=n&s2=2006&page=n60518a
4. Agriculture and Agri-Food Canada, news release, “Minister Strahl Provides Loan Enhancements for Farmers,”
http://www.agr.gc.ca/cb/index_e.php?s1=n&s2=2006&page=n60518
5. Agriculture and Agri-Food Canada, “Minister Strahl announces \$950 million for farmers, changes to CAIS and cash advance programs,”
http://www.agr.gc.ca/cb/min/index_e.php?s1=agmin&s2=dis-spe&s3=2006&page=s060518