



# 美國重新考慮直接給付政策之探討

楊明憲

逢甲大學國貿系教授 編譯

## 摘要

從 2003 至 2011 年，美國農業部(United States Department of Agriculture, USDA)在直接給付政策中，支付農民及其他生產者的金額超過 460 億美元。

直接給付金額是根據生產者的歷史產量和一定的給付率來決定，但美國農業部在 2003 至 2011 年卻給付 106 億美元給沒有實際參與生產的農民，這幾乎占了四分之一的直接給付預算。在 2007 年至 2011 年間，約有 2,300 個無生產農作物僅做為休閒用途的農場（占全美農地約 0.15%），得到近 300 萬美元的直接給付。

直接給付政策具有獨特性，即不重疊或複製其他的農業補助項目。因此，2012 年四月美國審計局提出直接給付不符合原本預期的完整性及有效性之檢討，包括以下原則：

1. 相關性(relevance): 直接給付政策的前身是在 1996 年立法授權的過渡性給付，並在 2002 年立法通過，且 2008 年仍持續實施直接給付。然而在 2012 年 4 月所提出未來重新授權的農業法案草案中已取消了直接給付。
2. 目標性(targeting): 直接給付政策沒有適當的分配利益，例如過度集中在較大規模及高收入的農場；例如在 2011 年前 25% 收入農場獲得 73 % 的直接給付金。
3. 可負擔性(affordability): 依照美國政府近年來的財務赤字及債務狀況，直接給付政策需要被重新衡量。
4. 有效性(effectiveness): 直接給付政策比起其他的農業計畫可能更有影響價格及生產的潛力，進而扭曲經濟。例如美國農業部的官員曾質疑，在沒有直接給付政策的支持下，農場在經濟上是否依然可以存活？
5. 監管(oversight): 直接給付政策的監管機制較薄弱。例如每年對於轉為非農業用途的土地無系統性的向國會報告。此外，在美國農業部年度審查過程，對於直接給付計畫僅有少數報告，而且沒有並在規定時間內完成。

關鍵詞：直接給付、農民所得、WTO





# 美國重新考慮直接給付政策之探討

## 壹、源由

本文譯自美國審計局(United States Government Accountability Office, GAO)在 2012 年 7 月所提交的國會報告：Direct Payments Should Be Reconsidered，該文並對於最後在 2014 年新的農業法案中取消直接給付政策有關鍵性的影響，故特別編譯該文內容，希望對我國在考量直接給付政策時有所參考。

基本上，直接給付政策係在 1996 年農業法案中設想一個不同於農業補貼和自由市場的過渡系統，讓農民仍可從政府獲得救助且符合 WTO 規範。但實施以來卻是在政府農業補助支出中是最多的，例如 2008~2014 年平均為 47.12 億美元，2009 年甚至高達 52.22 億美元，造成政府財務負擔沉重，在 2014 年新的農業法案中不得不取消此項政策。

## 貳、實施情形與檢討

### 一、依歷史產量及生產貢獻決定給付

基於美國聯邦立法授權，美國農業部透過商品信貸公司(Commodity Credit Corporation, CCC)提供各種支持農民的計畫，其中包含直接給付。直接給付金額透過表 1 的公式計算而得。計算方式為近幾年的平均種植面積×歷史產量×直接給付比率×調整百分比。其中，作物面積係基於單一農場的歷史農作物種植面積，直接給付比率則由國會每 5 年訂定。

表 1、直接給付計算方式

公式	給付總額	=	作物面積 (英畝)	×	歷史產量	×	直接給付 比率(依指 定作物和 年分)	×	調整百分 比
定義 或 來	生產者收 入 (最多 \$40,000)		基於歷史資 料		依農業法 案及行政 規則		依農業法 案		依農業法 案



源									
假 設 例 子	生產者 A 收 入 ： 29,920	=	有 2,000 英 畝的大豆	×	每 英 畝 40 蒲 氏 耳	×	\$0.44 每 蒲 氏 耳	×	85%
	生產者 B 收 入 ： 39,270	=	有 1,500 英 畝的玉米	×	每 英 畝 110 蒲 氏 耳	×	\$0.28 每 蒲 氏 耳	×	85%

資料來源：GAO

透過這個公式，生產者可獲得的直接給付金額基準為特定作物的歷史生產，只要符合標準資格標準，生產者可有彈性決定要種植哪些農作物，如種植與前期不同的農作物或不種植。對於根本不種植的農地，農業法案仍要求生產者須保持土地良好狀況，如盡量減少土地上雜草生長，且要每年報告種植形式，此仍稱為面積報告(acreage report)。主要是因美國為要符合 WTO 規範，直接給付不與特定產品生產掛勾，方不致造成國際農產市場之扭曲。

在農業給付政策的情況下，對個人不參與農業的狀況，1987 年國會制定了農業調解法案(Agricultural Reconciliation Act)，被稱為農業計畫給付的完整性法案，該法案除了設置其他措施之外，還設置了資格標準，以確保只有個人且實際積極從事農業之情況下才能獲得一定的農業計畫給付。根據 2008 年農業法案，特別是直接給付、平均作物收入選擇計畫(Average Crop Revenue Election Program, ACRE)，以及反週期給付(Countercyclical payment, CCP)必須確保受給付者符合計畫資格標準。農場服務局(Farm Service Agency, FSA)透過其總辦公室，在 50 個州設有大約 2,200 個辦事處。生產者須向當地的 FSA 辦事處提出受給付人資格審查文件及計畫，而當生產者的經營模式發生變化時，例如農場的所有權變更，則必須更新。

FSA 透過審查這些計畫決定是否給付，要考慮接受給付者的資格是否會積極從事農業；其中，積極從事農業包含對兩個部分做出的貢獻：(1) 資本、土地、設備，以及(2)個人勞動或積極的個人管理。若受給付者為單一實體組織，例如公司、有限責任合夥公司或信託，其積極從事農業的表現只要分別對資本、土地、設備做出重大貢獻即可。2010 年 FSA 規定法



人成員在以下兩點條件滿足時，並不要求個人勞動及個人管理：(1)至少 50% 的利益是由積極的個人勞動及個人管理的成員所提供的，以及(2)包含 ACRE 和 CCP 在內的總給付小於或等於法定限制的額度。

FSA 規定貢獻中的個人管理項目包含了經營融資、種植和收穫管理、行銷作物，而且生產者對於農業經營的貢獻，也必須和其利潤及損失相稱。

為了幫助監督直接給付，FSA 透過生產者種植面積報告監督農場土地經營的狀況，並在年底時進行一次詳細的審查。審查方式為 FSA 現場辦公室透過比較選定計畫報告的樣本和相關文件，來監測農業行為是否按照計畫進行，回顧前些年已經結束的審查，內容包含受給付者是否遵循程序。FSA 根據過去一年中農業經營的重組或形成，以及涉及個人或法律實體的農業經營的數量等因素，選擇這些審查的農業經營樣本。

## 二、直接給付集中在部分地區

從 2003 年到 2011 年，美國農業部的直接給付共超過 460 億美元，但在 100 英里範圍內有資格獲得給付的農民及某些類型的生產者都集中在某些郡。本報告還發現：不同的生產者種植了不同百分比作物面積。漸漸地，沒有參與生產的受給付者，在這段時期內占了直接給付總額的近四分之一。

根據本報告對美國農業部數據的分析，從 2003 年到 2011 年，直接給付超過 460 億美元。分析直接給付所包括的作物：大麥、加拿大油菜、玉米、棉花(高地)、海甘藍、亞麻、芥末、燕麥、花生、油菜籽、大米、紅花、芝麻、高粱、大豆、向日葵和小麥。中西部和密西西比河流域的郡在全美其他郡的給付價值和分配量較小的國家占很大份額。此外，本報告的分析顯示，各郡的總給付差異很大。在 2011 年，約 9% 的郡在全部收到的給付少於 25 萬美元，約 8% 的郡卻收到至少 500 萬美元。圖 1 顯示了 2011 年直接給付的分布情況。

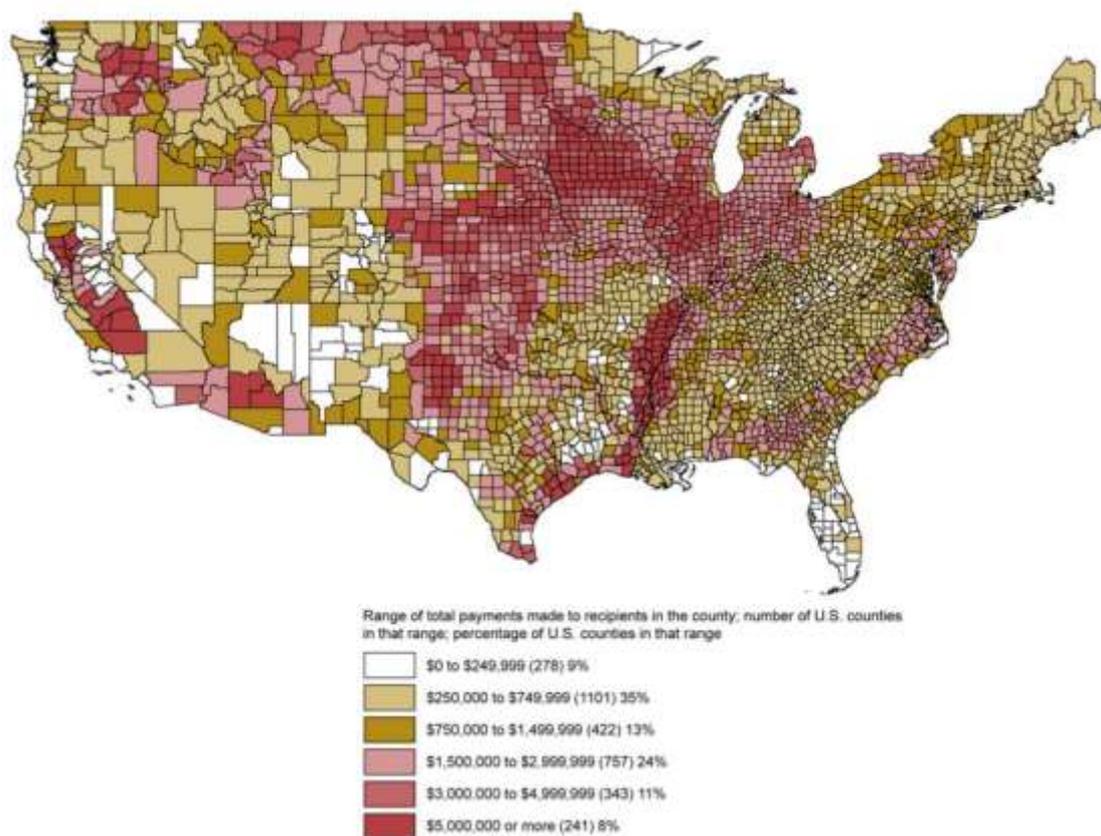


圖 1、2011 年全美各郡領取直接給付之地理分布  
資料來源：FSA

關於受給付者的地理分佈，根據本報告對美國農業部數據之分析，從 2008 年到 2011 年，97% 的給付(大約 188 億美元)，分布在直接給付所在農場 100 英里範圍內。1.4% 的給付(約 2.69 億美元)，則在距離農場 300 英里以外。而距離 800 英里或更遠的受款人，只占直接給付的 0.56%(約 1.09 億美元)。而農場的所有權，主要分為：(1)農場經營或所有人；或(2)經營但不擁有農場(即租戶)；或(3)農場的所有人。

### 三、承租戶經營面積有增加趨勢

根據本報告對 2003 年至 2011 年美國農業部數據的分析，直接給付合格作物面積的 86% 到 88% 是由被列為地主、經營者、或承租戶的生產者所經營，而 12% 至 14% 的面積由被列為其他所有者但不一定是經營者的生產者所經營。此外，地主經營者經營的面積比例減少，且承租戶經營的比例有增加趨勢，而其他地主經營的比例相對一致。具體來說，從 2003 年到 2011 年，由地主經營者經營的種植面積，包括符合資格的直接給付



的面積百分比從 2003 年的 77 萬英畝(占所有合格面積的 30%)下降到 2011 年 6,700 萬英畝(占合格面積的 26%)，承租戶經營的面積從 2003 年的 1.45 億英畝(占合格面積約 56%)增加到 2011 年 1.59 億英畝(占合格面積約 62%)。與此同時，地主經營者經營的面積略有下降，從 2003 年的 3,500 萬英畝(占合格面積約 14%)到 2011 年僅剩 3,000 萬英畝(占合格面積約 12%)。

此外，本研究的分析表示，接受直接給付的農場所有權的變化，這取決於所種植的作物。例如，2011 年地主經營棉花面積的 12%，以及燕麥面積的 44%。同樣在 2011 年，承租戶經營水稻面積的 78%和小麥面積的 58%。其他經營燕麥面積的 5%和玉米面積的 10%。

#### **四、生產者種植不同比例的作物面積**

由於直接給付政策允許生產者可彈性選擇種植之農作物種類，本研究分析美國農業部接受直接給付的生產者選擇種植的作物類型和數量的數據。根據本研究的分析顯示，從 2003 年到 2011 年，生產者種植的作物面積從 2%到 126%。在此期間，棉花產地的生產者用種植了 59%的作物面積，而大豆產地的生產者在所有可種植大豆的土地上種植大豆，以及在他們的農場上種植大豆；換句話說，他們用大豆種植了相當於其作物面積的 126%的面積。本研究的分析顯示，從 2003 年到 2011 年，棉花產地的生產者累計在其 1.69 億英畝的土地上種植了 1 億英畝的棉花，而大豆產地的生產者累計種植了 5.93 億英畝，包括 4.72 億英畝的土地。

此外，本研究分析了美國農業部的數據，以確定生產者沒有增加任何作物的作物面積分配的程度，這是他們允許做的事情。依累計總數而言，美國農業部給付 106 億美元(幾乎是 2003 年至 2011 年間直接給付總額的四分之一)給在一年中沒有種植任何作物的生產者。具體來說，在這一時期，生產者累計沒有在一年中種植與其作物面積相關的作物超過 6.33 億英畝。這相當於每年平均 7,000 萬英畝，亦即平均每年有資格直接給付的 2.68 億英畝土地中的 26%。

#### **五、休耕領取直接給付情形**

根據本研究對美國農業部數據的分析，在 2011 年接受直接給付的 160 萬個農場中約有 2,300 個農場(佔 0.15%)，其分佈在 40 個州的 402 個郡，總共約 132,000 英畝，獲得約 290 萬美元的直接給付。報告中指出這些土



地在 2007 年至 2011 年是休耕狀態，即生產者沒有種植任何種類的作物在這個土地上，且是農業法案所允許的。此外，路易斯安那州的一個郡包含有最多的休耕農場，這些休耕農場在 2011 年共獲得約 203,000 美元的直接給付。

圖 2 顯示從 2007 年到 2011 年休耕農場的地理分佈，共有 622 個農場分佈在 28 個州的 178 個郡中。

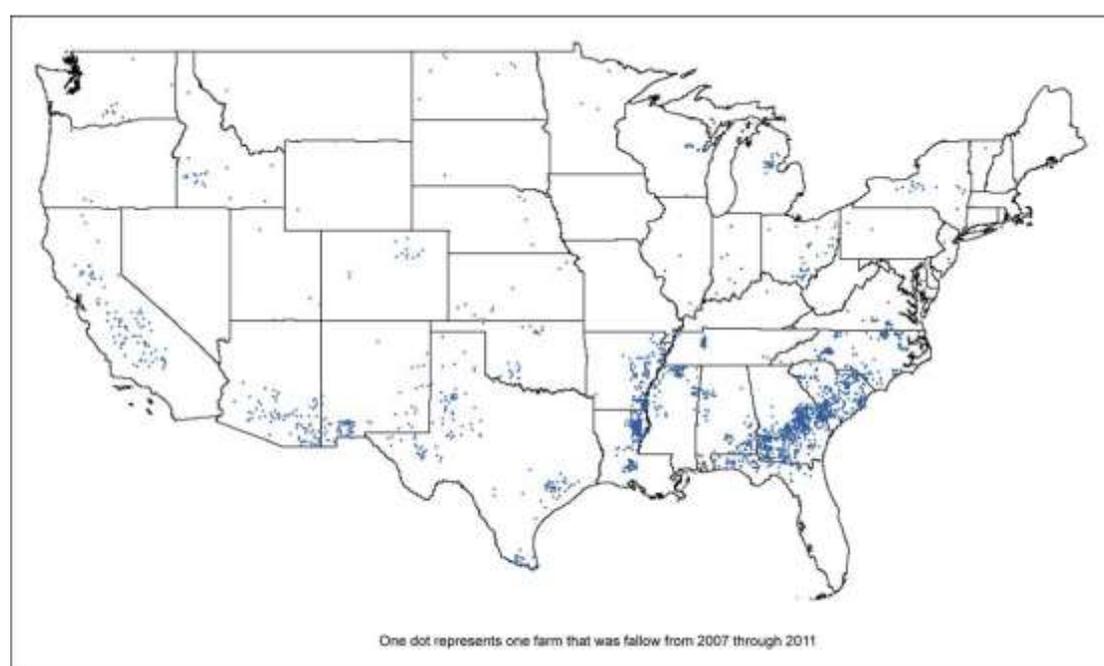


圖 2、2007 年到 2011 年休耕農場的地理分佈  
資料來源：FSA

## 六、直接給付政策要考慮是否符合一些原則

直接給付政策符合獨特原則，雖不與其他農場計畫有所重疊，但必需考慮其他原則：(1)直接給付是否符合 WTO 規範；(2)直接給付是否有適當的獲利目標；(3)政府是否能繼續負擔直接給付；(4)直接給付是否有意想不到的後果；(5)直接給付是否監督薄弱。

### 1. 直接給付政策是否符合 WTO 規範

直接給付政策在首次授權時預期為過渡性的政策，且與國際貿易協定不再有相關性。根據 1996 年農業法案所附的會議報告，可不需以直接給付來遵守某些國際貿易協定。直接給付政策的支持者表示，這種給付幫助



美國滿足國際貿易協定下的某些承諾，例如這些協定規定了歸類為貿易扭曲的政府給付的最高限額。與其他農業計畫給付不同的是，直接給付不取決於當前的市場價格或生產，因此世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)一般認為是非貿易扭曲的，美國不會將它們計入這些給付上限。而在最近幾年的作物價格高漲，美國並沒有達到或超過其貿易扭曲給付的極限的風險，例如 2009 年美國通知 WTO 使用補貼為 43 億美元，低於授權 193 億美元分配貿易扭曲補貼的水準。

此與當年美國提出「生產彈性契約給付」(production flexibility contract payments)設計相似，旨在幫助農民過渡到將其種植決策基於市場信號(market signal)而不是政府計畫。因此，「生產彈性契約給付」隨時間而減少，並在 2002 年到期。然而，隨後的農業法案，包括 2002 年和 2008 年通過的法案，繼續將這些給付作為直接給付計畫的一部分。在 2012 年 2 月發布的新聞稿中，美國參議院農業、食品和林業委員會主席將直接給付稱為「過去的一個不可抗拒的計畫」(an indefensible program of the past)。2012 年 4 月，該委員會的網站公佈了關於到 2017 年重新授權農業計畫的立法草案。簡單來講，「生產彈性契約給付」為直接給付的前身。

## 2. 直接給付政策是否有適當的獲利目標

直接給付是否符合獲利目標，係與利益的分配有關。首先，農民獲得農業給付是建立在農業所得較高的時期。例如直接給付的前身為「生產彈性契約給付」，是建立在 20 世紀 90 年代初期，當時的農業所得相對較低。然而，2011 年 8 月，美國農業部報告顯示三個代表農業部門的賺款指標：淨農場所得(net farm income)、淨現金所得(net cash income)，以及農業產值扣除對非農業部門支出，即淨值增加(net value added)，在 2011 年均較近年來的歷史高點或接近高點超過 20%。

其次，根據美國農業部數據顯示，農戶的平均所得高於美國家庭的平均所得。例如在 2010 年農民家庭平均所得比美國家庭平均高出 25%。在 2008 年，接受農業項目給付(包括直接給付)的個人也比其他納稅人的所得高出兩倍以上。

第三，直接給付根據農場規模集中在最大的受款人身上，主要是因為給付與土地面積有關，以每英畝計算給付。根據本研究對 FSA 直接給付資



料的審查，2011年，前10%所得的給付受款人獲得51%的直接給付，前25%所得的給付受款人獲得73%的直接給付。根據美國農業部數據顯示，較大的農場都具有較高的經營利潤率；具體來說，例如2010年銷售額為100萬美元以上的農場平均營業獲利率為24%，而任何規模的農場平均營業獲利率為8.8%。此外，較大規模的農場，包括那些接受較多直接給付的農場，通常比較小規模的農場在財政上能夠更好地償還債務。例如根據美國農業部在2010年的農業資源管理調查資料，銷售額為100萬美元以上的農場雖有較高的債務資產比率(debt-to-asset ratios)，但比起所有農場或經濟規模較小的農場，他們有較高的債務覆蓋率(debt-coverage ratios)，即他們有更多的財政能力來給付利息和本金償還債務，而這些都是因為這些較大規模農場接受直接給付的優勢。

### 3. 政府是否能繼續負擔直接給付

2002年首次授權直接給付時，國家年度赤字等於國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)的1.5%，債務占GDP的59%。2011年，赤字為10.9%，債務占GDP的103%。在2003年7月，本研究曾提出有關改善政府計畫，針對政策和經濟的效率和成效，以及對政府的工作與其運作方式作出根本性的重新評估，並考慮：(1)是否有其他方法可能成功並實現目標；(2)是否納稅人從計畫中獲得良好的投資回報；以及(3)由於國家不斷變化的挑戰和財政限制，該計畫的優先順序是否要更高或更低。

基於國家財政狀況困難，以及政府削減支出的壓力，美國總統於2013會計年度預算會議即建議取消直接給付。此外，美國農業部農業在2012年3月參議院農業、食品和林業委員會前作證時表示，取消直接給付可以在10年內節省311億美元，同時可保持其他農業計畫。而在2012年4月，國會預算辦公室估計，從2014會計年度至2018會計年度，取消直接給付將可節省約248億美元。

### 4. 直接給付政策是否有意想不到的後果

美國農業部的研究發現，直接給付導致購買或租賃土地的價格上升，因為在某些情況下，給付會直接提升土地所有者的土地價值，以及促使地主提高租金。在2009年6月，美國農業部經濟研究服務部(Economic research service, ERS)表示，直接給付的主要經濟影響是生產者收入及土地



價值的增加，如此一來，直接給付可能會為新農民帶來挑戰。

在 2007 年 9 月的報告表示，新農民面臨著多重挑戰，包括需要資金購買農地。在本研究過程中，發現某些農地在沒有這些給付的前提下經濟是不可行的狀況，例如在某一郡有 190 個農場休耕，他們沒有種植任何類型的作物，地主卻連續 5 年可獲得直接給付，主要是因為缺乏灌溉而導致土地品質變差，導致這些地主無法有效地耕種他們的土地或租給其他生產者；此外，也有某郡連續 5 年休耕的 32 個農場，生產者通常無法為其農業經營獲得融資，也無法有效的利用其土地，然而這些地主仍然有資格依 2008 年農業法案申請直接給付。但由於直接給付或其他農業計畫補貼導致土地價格上漲的可能潛在問題，提高了農民需要承擔購買自己的農場或額外農地所需的債務。

因此，只要地主對其面積的利益直接取決於該面積的產量，不論地主是否自己經營，或承租土地，土地所有者仍然可以繼續有資格獲得直接給付。直接給付雖可能具有比其他農業項目減少扭曲價格和生產的潛力，但是這些給付仍可能導致經濟扭曲。

## 5. 直接給付政策是否監管機制薄弱

本研究確定了 FSA 對直接給付監管的兩個基本問題：(1)FSA 沒有設計一個系統過程來報告不適用於農業的土地；(2)FSA 僅對此進行相對較少的年終審查，而審查過程中常不在預期的時間內完成，且又沒有保存詳細數據。

2008 年農業法案要求農業部長以最大限度確保每年只有生產者能獲得給付，並向國會提交一份描述減少非農業用途和開發土地的基礎面積之詳細報告。2008 年農業法案使用作物面積來確定直接給付、平均作物收入選擇計畫和反週期給付的額度。FSA 即在 2011 年 9 月發布了一份報告，以回應這一任務。根據這份報告，約有 19 萬英畝在此期間轉為非農業用途。然而報告指出，這些數值可能還低估了實際狀況。美國農業部在定期自然資源清查估計顯示：從 1982 年到 2007 年，平均每年有 44 萬畝耕地被轉為非農業用途。

事實上，FSA 的報告有幾個方法上的限制，例如：(1)FSA 完全依賴於 50 個 FSA 州辦事處有關這類轉換的資訊，沒有證實州辦事處的結果與其



他可能的資訊來源，包括美國農業部州農業圖像計畫收集土地利用之地理空間資訊，其提供地理空間圖像數據以支持 FSA 的審查活動；(2)FSA 沒有向其州辦事處提供指導，收集有關這類轉換的資訊。因此，這些辦事處及其相關的郡辦事處使用各種方法收集這些資訊，例如一個郡級辦事處的 FSA 官員表示，他們透過郡諮詢委員會會議的記錄，來確定作物面積是否減少。(3)在另一種情況下，FSA 郡辦事處官員表示，他們使用作物面積產量調整報告來確定已經永久減少的作物面積，並用「失去平衡土地」(Out of Balance Tracts)報告確定可能表示需要減少作物面積。由於這些不同的方法和非系統性過程，FSA 可能沒有辦法足夠了解可能不再有資格獲得直接給付的土地數量。

FSA 總部官員表示，過去他們沒有要求報告從農業轉為住宅或其他非農用途的土地，也沒有系統地去追蹤這些土地，但由於生產者(包括領取直接給付者)需要每年報告種植資訊，並證明此資訊的準確性，FSA 表示他們已能夠透過這類報告辨識已經減少的作物面積土地。

FSA 依靠這種人工記錄，在 2011 年 9 月的報告中描述了轉換為非農用途的土地。2011 年 10 月，FSA 更新了其數據收集系統，以編制涵蓋 2012 年的電腦化追蹤系統以確定作物面積的減少數量。該系統包括代碼，可確定是否因為土地被轉換為非農用途(包括住宅或商業用途)而減少基本面積。

本研究提到的所有 FSA 官員表示，地理空間圖像非常有助於確定可能不再用於農業的土地，但由於預算限制，會將許多農場的檢查排除在外。例如從地理空間圖像中知道某些土地已經從農業用途轉變為非農業用途，但生產者並沒有通知 FSA，而且州農業圖像計畫沒有定期提供這樣圖像，他們只是每幾年收到更新的圖像，限制了他們辨識不再從事農業的農場。

FSA 的年終審查評估直接給付接收者是否滿足計畫的要求，如積極從事農業，但這是一個關鍵的弱點，因為 FSA 進行的年終審查次數相對較少，且一般不在預期的時間內完成這些審查。年終審查的目的是透過驗證農場作業是否按照生產者報告農場經營計畫的方式進行，從而保持給付限制和給付資格條件的完整性。直接給付有一個規定是所有受款人都必須積



極從事農業。為了驗證生產者貢獻是否滿足這些資格要求，FSA 基於以下標準選取農業經營的樣本並進行審查：(1)在過去一年生產組織是否有變化，例如增加另一個實體或合作夥伴；(2)該業務是否收到高於某一門檻的款項。他們的年終審查選擇過程旨在將有限的資源引導到沒有不法的類別，例如欺詐或其他故意扭曲農業活動的人。FSA 強調審查的類別包括聯合行動，特別是包括三個或更多實體，因為這種類別為合作夥伴常誇大其貢獻，反而存在更多的潛在風險。

選擇進行年終審查的農作業生產者必須提供文件，以核實他們對農場經營計畫報告的資訊，包括其對土地、資本、設備、勞動力和管理的貢獻是否準確。透過審查這些文件，FSA 官員可以確定每個參與者在農業活動中的風險、利潤及損失份額方面是否與該參與者在農場經營計畫上報告的貢獻相符。年終審查主要目的是為辨識可能的不當款項。一些 FSA 郡官員表示，年終審查有助於發現違規行為和詐欺行為，並列舉了生確定為錯誤直接給付的案例。

本研究確定了 FSA 年終審查過程中的兩個主要弱點：

首先，FSA 在年終年度審查中只選擇相對較少的案例。在 2008 年和 2009 年，FSA 選擇審查 0.04% 的接受直接給付的農場，相較之下，2010 年財政年度，國家稅務局從每個收入標準(平均為所有納稅人的 1.1%)中選出至少 0.7% 的納稅人進行檢查。根據 FSA 總部官員的意見，他們希望選擇其他案例進行審查，但選擇率相對較小，因為審查是資源密集型的。由於預算限制，美國農業部宣布關閉 FSA 的 2,200 個郡辦事處，並減少實地人員，這可能會進一步限制該機構將來選擇審查的案例數量。由於預算限制，只能根據他們最期望找到不法行為的接受者類別來選擇樣本，並放棄接受者的類別，例如土地所有者和配偶，他們最不希望發現他們的謊言。然而，本研究發現，當 FSA 放棄對所選擇的某些案例的審查時，該機構不會用本研究在 2004 年 4 月建議的其他案件的審查來替換。當時，FSA 並沒有審查農場經營計畫的有效樣本，以合理評估整體審查標準，因為其選擇方法並不取代放棄的情況，導致較小的樣本量可能影響樣品結果。根據本研究的建議，FSA 減少了每年免除的審查審查的數量，但沒有採取行動替代因新案件而放棄的審核。FSA 繼續選擇一小部分案例進行審查：2008



和 2009 年分別有 23%和 154%的選定案例被放棄，進一步減少了審查的農業活動數量。

其次，FSA 通常對於自己的預期時間段完成年底回顧。根據 FSA 負責選擇案例和監督年終審查過程的官員表示，FSA 總部通常在次年的前 6 個月內選擇審查案件，並且通常希望郡辦公室工作人員在一年內完成分配的審查。然而，截至 2011 年 9 月，截至 2008 年的 380 項待審評審中，有 271 項(71%)比預期的 18 個月完成時間框架超過 6 個月，其中包括這些審核的選擇，分配和進行。2012 年 5 月，FSA 報告表示，截至 2012 年 2 月，2008 年尚有大約 24%的待審核審查仍然不完整。表 2 總結了截至 2011 年 9 月和 2012 年 2 月的 2008 年和 2009 年年終審查情況。

表 2、直接給付年終審查案件狀況

項目	2008 年	2009 年	總計
直接給付的農業經營	1,815,520	1,654,200	3,469,720
選擇農業經營進行審查	403	1,208	1,434
選擇農業經營審查並放棄	23	154	177
點評農業操作完成	109	212	321
接受給付的農業經營審查百分比	0.02%	0.06%	0.04%

資料來源：FSA

2012 年 2 月，FSA 報告表示，加州、路易斯安那和密西西比三個州的郡辦事處並沒有如期完成其在 2006 年或 2007 年年終審查。

美國聯邦內部控制標準要求機構獲得並維護更可靠且更及時的資訊，用於計畫監督和決策，以及衡量實現機構績效目標的進展情況。此外，管理和預算辦公室指示機構管理人員採取及時和有效的行動，糾正內部控制缺陷。FSA 關於確定農場計畫給付資格的手冊指出，欺詐性陳述及個人和法律實體為規避給付資格和給付限制條款而採取的其他同樣嚴重的行動，都是生產者必需要遵守的。

本研究在 FSA 年終審查審查流程中發現該機構的管理監督工具效率較低。例如由於 FSA 不太能夠辨識潛在的欺詐，浪費和濫用資源，為避免潛在的不當給付，須確實執行農業法案條款和相關實施條例。

美國農業部並沒有數據表明，對於已發現扭曲其農業經營活動的給付



受款人採取現行的強制執行機制，以避免不正當地增加其直接給付，而且該機構並沒有集中跟踪有關這種失實陳述的數據。具體來說，當被問及 FSA 官員無法提供直接給付情況的數量時，FSA 已經提交檢查總署(Office of Inspector General, OIG)進一步調查，並由檢察官辦公室提起訴訟，但根據 FSA 官員透露這種案件的數量其實很少。例如關於潛在欺詐，FSA 官員只列舉了一起目前正在積極訴訟的案件。FSA 總部必須向 OIG 報告任何已知或可疑的違反刑事法規的情況，以便調查，但根據 OIG 官員的說法，他們的調查人員只有在預期“好結果”，即成功起訴時，才會追究潛在欺詐案件，而可收回的金額也是另一個考慮因素。

根據 FSA 官員表示，接受調查的案件數量因地區而異。例如根據這些官員，在有重大毒品犯罪的地區，如德州南部，美國檢察官優先考慮毒品案件，幾乎不接受農業計畫案件。儘管存在這種情況，但 OIG 和 FSA 官員表示，德州的 FSA 辦事處很少將違約和給付限制案件提交給 OIG 辦公室。

OIG 官員認為在涉嫌欺詐的情況下，給付受款人不得受到額外的執行機制，除非被起訴和定罪。FSA 法規規定，被發現任何犯有欺詐行為的生產者可能被禁止最多 5 年的進一步給付。而被發現任何偽造的資料，可能被禁止最多 2 年的進一步給付。然而，如果 FSA 不保留可能扭曲其農業經營的給付受益人的全面數據，則無法有效收回不正當給付。

FSA 總部官員表示，大多數受款人都是誠實的，並遵守直接給付資格要求，且執行標準是適當的。一些 FSA 郡官員表示關切，如果生產者被禁止接受進一步的給付，那麼將阻止生產者進行農業生產；他們也認為可以並且確實從生產者那裡收回不正當的給付，而不追究可能的起訴。然而，若 FSA 不願意追究這些案件和執行機制，可能會鼓勵一些生產者從提交偽造資訊中獲益。

FSA 官員承認該機構缺乏關於其執法行動的全面資料。具體來說，FSA 官員表示，該機構沒有保存一個集中的國家資料庫或直接給付受款人的名單，這些資料庫或名單的直接給付受款人都被誤認為是錯誤陳述，包括被判定犯有欺詐行為、被禁止未來給付、被轉交 OIG 調查、郡或國家的 FSA 辦事處透過不當作業而收到不正當給付等。



依 FSA 統計減少的給付資料，如表 3 所示。在 2011 年，FSA 減少了對某些直接給付接受者的給付，約有 2,000 萬美元為不積極從事農業，超過 8,900 萬美元用於超額給付限制，超過 3,700 萬美元超過收入限制，以及欺詐行為為 3,393 美元。根據經修訂的 2002 年不當給付資訊法，聯邦機構需要估計其計畫中不當給付的標準。美國農業部報告表示，進行直接給付和反週期給付的錯誤率為 0.05%，低於 2010 年的 0.96% 的誤差率，也低於其 0.40% 的目標。然而，由於美國農業部沒有保存有關其執法行動的全面資料，或其在不正確給付後收回的金額，因此 FSA 對直接給付計畫報告的不正確給付情形可能會被低估。

表 3、減少直接給付的原因及其金額

單位：百萬美元

減少原因	2010 年	2011 年
生產者不積極從事農業	23.5	19.9
生產者的給付超過給付限制	80.8	89.2
生產者的收入超過收入限制	30.95	37.39
偽造事件	0.05	0.0*
總計	135.3	146.5

註：這些數值包括直接給付和反週期給付；其中反週期給付從 2006 年至 2010 年每年平均為 14.5 億美元。

\*2011 年，FSA 報告由於偽造事件而減少了 3,393 美元。

資料來源：FSA

## 參、結論

直接給付允許生產者基於歷史生產趨勢而不是依當前生產給付來確定種植作物類型和數量彈性。由於目前美國的財政狀況、持續攀升的國家預算赤字，以及必須減少聯邦支出的壓力，意味著聯邦付政府每一塊錢都應該仔細檢查，以確保有效地用於最有價值的目的。為維持農民所得安全網是必要的，但是依高產時作物價格和農場收入創紀錄的時期，提供不符合目前農業項目完整性、有效性和效率原則的直接給付，並不恰當。在 2011 年時本研究和其他人即提出減少或取消直接給付的選項。

FSA 監測土地使用情況，並在年底對農場經營計畫的樣本進行詳細審



查，以幫助監督直接給付和其他農業計畫，包括 ACRE 和 CCP 給付，這些計畫要求給付接受者積極從事農業。雖已經提出取消直接給付的建議，但是也不否定其有效效性。值得注意的是，本研究所確定的 FSA 對這些計畫的監督有幾個弱點：(1)因為 FSA 沒有系統的過程來辨識不再從事農業的土地，因此仍有資格獲得直接給付，FSA 向國會報告的報告可能低估了那些不再有資格獲得這些給付土地的比例；(2)由於 FSA 沒有定期更新 FSA 郡辦事處使用的地理空間圖像，證明直接給付只用於從事農業的土地，FSA 可能向不應該領取的個人和組織給付；(3)因為 FSA 的選擇過程和執行年終審查具有關鍵弱點，FSA 不太能夠辨識潛在的欺詐、浪費和濫用，以避免潛在的不當給付。根據 FSA 官員的說法，預算限制使得判決樣本成為案例，並限制 FSA 年終審查的數量。然而與本研究之前的報告類似，FSA 沒有審查農場運營計畫的有效樣本，以合理評估整體審查標準，FSA 繼續選擇一小部分案例進行審查，不完成及時地向機構和納稅人披露潛在的浪費、欺詐和濫用納稅人的錢。

雖然 FSA 官員聲稱大多數生產者是誠實的並且符合資格要求，但是為了保持直接給付和其他農業計畫給付的完整性，符合所有生產者和納稅人的利益，FSA 法規為發現犯有偽造文書或犯有欺詐行為的生產者提供了強制執行機制，但是 FSA 不保留錯誤表述其農業經營的給付受款人的全面資料，包括生產者名稱，因此不清楚 FSA 如何持續追回和追回不當給付。總而言之，由於 FSA 決定不採取更全面的監督程序，包括維護更新失真的綜合資料，以及追蹤執行案件的轉介，使得不當給付和計畫欺詐的數量和價值可能不足。

#### 肆、參考文獻

GAO(United States Government Accountability Office)(2012), Direct Payments Should Be Reconsidered, Report to Congressional Requesters.