

# 農業儲蓄帳戶(FSA)之介紹與評論

楊明憲 (逢甲大學國際貿易學系教授兼秘書長) 譯

## 摘要

政府除了對農民的直接給付與農作物保險的補貼之外，在美國一直有建言政府可在政策上投資設置農業儲蓄帳戶(Farm Savings Account, FSA)以協助農民，使農民在減輕財務風險和退休給付時均有基金支持。FSA 的提議，目的在於鼓勵或引導農民來發展財務儲備，以管理低產量或低價格的所得風險。該帳戶不僅可由農民收入或政府給付中提撥資金，提供低所得時的流動性及安全網，也可鼓勵農民分散其投資至金融資產而非僅是土地和農業事業資產，以降低財務風險。

本文因為是透過特定存款帳戶發展農業所得安全網，除了政府提供農民儲蓄的誘因外，也預期可以整合經濟傷害或自然災害的所得支持給付，成為各國考量建立所得安全網重要政策選項。我國至今尚未積極思考如何建立農業的所得安全網，因而本文內容可作為農業面對自由化市場競爭情況及常見天然災害時的農民所得維護政策發展思考之參考。

關鍵詞：所得支持(income support)、安全網(safety net)、儲蓄帳戶(savings account)、風險管理帳戶(risk management account)、所得穩定帳戶(income stabilization account)

## 壹、前言

一般定義美國農業價格與所得支持計畫的目標，在於降低農民所面對的所得風險，亦即由政府提供「安全網」(safety net)來降低農民在財務失靈或所得不足以支持家庭生計的機會。除了對農民的直接給付與農作物保險的補貼之外，在美國一直有建言認為政府可在政策上投資設置儲蓄帳戶(savings account)以協助農民，使農民在減輕財務風險和退休給付時均有基金支持。這個儲蓄帳戶被建議用來取代全部或部分的現行農業給付計畫。

基本上，儲蓄帳戶可鼓勵農民在高所得年度時將所得分配至財務準備(financial reserves)，以用於低所得年度時支付農業及家庭生活費用。Boeshlje, Detre and Gray (2007)即說明農民儲蓄帳戶之背後概念，以有助於認識如何使農民儲蓄帳戶成為未來農業政策的一部分。

政府支持的農民儲蓄帳戶可歸納為如下三種可能方式：

- (一)將政府給付直接存入在合格的儲蓄帳戶，並讓農民可自願再額外由農業所得提撥入戶的機會。
- (二)農民在開立儲蓄帳戶中的基金可享有賦稅扣除額或其他賦稅上的好處。同時，在由該帳戶的賺款可允許在免稅的基礎上累積基金，如同其他合格的退休帳戶或大學儲蓄帳戶。
- (三)提供比市場更高利率水準的政府債券，作為合格申請者在農民儲蓄計畫內的特別儲蓄工具。

## 貳、各種農業儲蓄帳戶提議之回顧

### 一、淨所得穩定帳戶

各種形式的農業儲蓄帳戶(Farm Savings Account, FSA)都曾被提倡過，有些是目前在一些國家正實施中。例如加拿大曾實施「淨所得穩定帳戶」(Net Income Stabilization Account, NISA)計畫。在此計畫下，農民可以使用兩種不同的自願性存入。

第一種方法是允許生產者最多提撥3%的「合格銷售淨額」(net eligible sales, NES)中(最大的合格銷售淨額為加幣25,000元)存入帳戶，此金額與政府所提供的相當(即聯邦政府2%、省政府1%)。這使得政府對每位農民的每年支出達7,500元加幣(Coble, 1995; Spriggs and Nelson, 1997; Rude, 2000; Culver et al., 2001)。「合格銷售淨額」(NES)意指合格產品(排除家禽、乳製品及蛋類)在產地銷售的收入，減掉合格產品之購入費用和供農場牲畜食用的飼料價值。

第二種方法是沒有政府協助，但農民本身可以最多存入20%的合格淨銷售收入(最高淨收入仍為加幣25,000元)。當政府撥入90天國庫券利息的9成賺款時，所有生產的存款可獲得高於市場利率3%的額外好處。農民在帳戶中所存入的錢皆為稅後金額(after-tax dollars)，意即唯有領取利息或領出政府撥入金額時才繳稅。

農民若滿足以下兩項啟動條件之其中一項時，即可提款：(1)所得低於五年平均之淨報酬(已扣除成本)；(2)課稅所得(taxable income)低於某一固定水平。提款金額不

得超過上述門檻所需平衡當年所得的差額。不過，兩項提款的例外是：(1)農民退休；(2)農民選擇退出此計畫。以上任何情形發生，農民即可將帳戶剩餘金錢取出，且該帳戶不得透支。

## 二、農場與牧場風險管理帳戶

美國農業部(USDA, 2001)曾提議美國版本的儲蓄帳戶：農場與牧場風險管理帳戶(Farm and Ranch Risk Management Accounts, FARRM)。在FARRM中的金額全部可以享有賦稅遞延(tax deferred)，不似NISA僅有來自政府部分才有賦稅遞延及農民部份是稅後金額。

農民在加拿大NISA計畫的待遇正如他們在羅斯個人退休帳戶(Roth IRA)是一樣的。而美國所提議的是，當基金被存入儲蓄帳戶時，農民將比基金被提領時有較高的課稅級距(tax bracket)。另該版本也建議FARRM可與其他農業計畫互補。

## 三、與401(k)相似的FSA

芝加哥全球事務委員會(Chicago Council on Global Affairs)(2006)認為FSA將是未來新型國內生產者支持(domestic producer support)的關鍵，比目前的價格與所得支持計畫更能降低風險及貿易扭曲，並符合WTO規範。該委員會建議FSA應與可遞延賦稅的401(k)帳戶有類似的結構，也就是受到與政府相對應金額的支持，而且可被農民指定用來支付生計費用、衛生保健、教育或退休等用途。農民的配合款(matching payment)可設計為滿足特定農家的特定需求。即將退休的農民可以選擇將FSA轉換成401(k)，而年輕農民則可以將其轉換成健保帳戶。

## 四、2007年農業所得穩定帳戶法案

2007年農業所得穩定帳戶(Farm Income Stabilization Account, FISA)法案，係由美國參議員Richard Lugar所提議的，用以取代政府在2002年農業法案的給付作法，FISA是政府所撥入的帳戶金額，將由參與農民的「調整粗收入」(adjusted gross revenue)中的一定百分比來決定，且此比例將是隨收入提高而調降。政府對FISA的撥款也可與三段式安全保育計畫(three-tiered Conservation Security Program, CSP)類似，將土地與水資源管理與保育工作納入。生產者可自行決定遞延賦稅最高為10,000美元。當調整粗收入低於過去五年平均水準的95%，農民即可選擇提領。

## 參、評論

FSA的關鍵好處是具有流動資金的累積性，可在農民面臨財務壓力時提供協助，並幫助農民做好財務分散(Monke and Durst, 1999; Edelman, 2000)。與農民在淨收入較高時投入較多錢在農業營運的作法不同，至少有一些錢可以被存入農業儲蓄帳戶。當所得不足時，農民或政府所存入的錢可被提領用以應付生計。

基本上，FSA的功能設計與反循環給付(counter-cyclical payment)相似，提供農民財務危機時的一種安全網機制，但與反循環給付不同的是，FSA不直接與土地有關，即政府支持與土地價值之間不具連接性。此種不連接性，使得農地價值可因資本化的農業計畫而降低。除此之外，FSA的投資報酬較不與農業營運的報酬正相關，故使農業營運者在低農業所得時可獲所得保護。

FSA可以提供農民在現金流動較低時支付債務，因而降低貸款違約的可能性。若

某一FSA為地方金融機構所持有，則因更多的存款可用在地方成為更多的貸款額度，故有可能促進鄉村的經濟發展。雖然地方存款目前並沒有在任何的FSA被提到，但可考慮作為鄉村發展策略的一部分。

相較於從政府所得的給付用在競標更高價的土地價值或現金地租，制度上能提供一些誘因或規定鼓勵農民將一部分收入投資在儲蓄帳戶上。不過，仍必須認知到在農業負債較低時鼓勵農業儲蓄才會具有吸引力的，否則償還債務也是具吸引力的選擇之一。

FSA的主要問題是，如何在計畫初期或持續低所得時建立一個有意義的平衡基金(Dismukes and Durst, 2006)。Freshwater(2002)即指出在加拿大無論農場規模的大小，前20%獲利最高的農民比起20%最不獲利的農民有更高的NISA平衡基金。

低所得的農民可能無法建立帳戶平衡，也就是沒有足夠的基金來支應低所得年度，因此無法從本計畫中獲得任何好處。但是政府可採取 Lugar參議員的建議，透過所得移轉來建立有意義的平衡帳戶。

FSA的另一個問題是國會的推動意志。因為此類計畫的長期成功關鍵在於減少國會對於災害給付的使用，以及讓農民利用FSA來面對經濟或自然災害的短缺。倘若國會無此意志，納稅人可以停止提供FSA的資金，但仍得提供資金給災害給付。

#### 肆、結語

FSA的提議，目的在於鼓勵或引導農民來發展財務儲備(financial reserves)，以管理低產量或低價格的所得風險。該帳戶不僅可由農民收入或政府給付中提撥資金，或兩者之組合。FSA不僅可以提供低所得時的流動性及安全網，也可鼓勵農民分散其資產至金融資產而非僅是土地和農業事業資產，以降低財務風險。由於未來農業政策將持續改革，故本文所述的各種FSA也將繼續被討論。

本文因為是透過特定存款帳戶發展農業所得安全網，除了政府提供農民儲蓄的誘因外，也預期可以取代經濟傷害或自然災害的所得支持給付，成為各國考量建立所得安全網重要政策選項。我國至今尚未積極思考如何建立農業的所得安全網，因而本文內容只能提供農業面對自由化市場競爭情況及常見天然災害時的農民所得維護政策發展思考的參考資訊。

#### 伍、參考文獻

Boehlje, Michael, Joshua Detre, and Allan Gray (2007), "Overview of Farm Savings Accounts (FSA) Alternatives," Department of Agricultural Economics, Purdue University.

Chicago Council on Global Affairs (2006), Modernizing America's Food and Farm Policy: Vision for a New Direction. Task Force Series report of the agricultural task force.

Coble, Keith (1995), "Canada's NISA Program: A Strategy for Stabilizing Farm Incomes," Agricultural Outlook. USDA/ERS.

- Culver, David, Deborah Niekamp, and Margaret Zafiriou (2001), "Canadian Agricultural Safety Net Programs and Pressures for Change." *Canadian Journal of Agricultural Economics* 49: 509-527.
- Dismukes, Robert and Ron Durst (2006), *Whole-Farm Approaches to a Safety Net*. USDA-ERS Economic Information Bulletin No. 15.<http://ssrn.com/abstract=923881>
- Edleman, Mark A(2000), *Canadian Net Income Stabilization Accounts and Other Options for Achieving Counter-Cyclical Program Payments with Planting Flexibility*. Iowa State University Staff Paper 333.
- Freshwater, David (2002), "Economics of Farm Support and Canada's Safety Net: Discussion." *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50: 465-471.
- Monke, James and Ron Durst (2002), *Will Savings Accounts (Ever) Become Part of U.S. Farm Policy?* Selected Paper for the American Agricultural Economics Association.
- Rude, James (2000), "An Examination of Nearly Green Programs: Case Study for Canada." *American Journal of Agricultural Economics* 82: 755-761.
- Spriggs, John and Toby Nelson (1997), "Effects of NISA on Income Stabilization and Support." *Canadian Journal of Agricultural Economics* 45: 123-129.
- USDA(2001), *Commission on 21st Century Agriculture. Direction for Future Farm Policy: The Role of Government in Support of Production Agriculture*. Report to the President and Congress.