

美國花生產業政策變革對花生部門之影響

陳雅琴

摘要：美國 2002 年農業法案將以往的花生運銷配額系統取消，使得美國花生部門的政策系統產生重大變革與衝擊。原先的運銷配額系統(marketing quota system)乃是藉由管制花生的產量，以確保配額的持有人享有較高的支持價格，而不屬於配額部分的花生產量則必須出口或在低價的壓榨加工品市場出售。1994 年以前，花生運銷配額系統所設定的進口上限不及國內花生消費量的 1%。NAFTA 與 WTO 協定中，美國乃透過關稅配額逐步開放並增加花生的進口。2002 年農業法案取消了限制花生產量的運銷配額政策，農民不論是否持有配額，均可將其生產的食用花生出售到國內食品市場，而種植花生的業者現在和其他農場作物的業者同樣具備領取政府補貼的資格。在 2002 年農業法案中，花生政策最新修正的計畫方案包括：1. 運銷援助貸款；在 2002 年農業法案的有效期間—2002 年至 2007 年，運銷貸款利率固定為每短噸 355 美元，如果美國農業部每週所設定的貸款償還利率低於運銷貸款利率時，花生業者便可領取運銷貸款補貼。2. 直接補貼與反循環補貼；當花生的有效價格低於目標價格時，農民便符合領取直接補貼與反循環補貼的資格。3. 花生配額收購計畫；花生配額的持有人，不論是親自耕種的農民或是出租配額的持有人，均可領取配額收購補貼。

綜合來說，花生產業政策的變動對於花生部門的長期影響與衝擊可歸納為下列幾點：1. 與 2002 年之前的水準相較，花生的平均產地價格與種植面積下跌，但呈現較穩定的趨勢。2. 花生的生產逐漸由生產力較差的農場轉移到生產力較高的地區，因此農民的種植彈性提高，同時較有效率的業者產量提高。3. 受到政策變動所影響的業者，其農場收入減少，但新的收入來源則包括 2002 年農業法案中的政府補貼、多樣化的作物組合、非農業所得、以及國內需求的增加。4. 政策改變使得國內花生價格下跌，也因而使得進口需求減少，但花生的出口則仍維持在 1990 年代的低水準。5. 儘管新政策下花生價格比運銷配額系統時要低且波動較大，但業者傾向於透過簽訂契約及參與運銷組織來管理風險，以因應價格的不確定性。

關鍵詞：花生政策 peanut policy；運銷配額 marketing quota；2002 農業法案 Farm Act；政府補貼 Government payments；關稅配額 tariff-rate quota。

一、前言

美國 2002 年農業法案將以往的花生運銷配額系統取消，使得美國花生部門

的政策系統產生重大變革與衝擊。原先的運銷配額系統(marketing quota system)乃是藉由管制花生的產量，以確保配額的持有人享有較高的支持價格，而不屬於配額部分的花生產量則必須出口或在低價的壓榨加工品市場出售。但近年來，在花生進口逐漸增加的情況下，此種生產管制的政策已改由其他的作物計畫所取代。對花生的生產業者而言，這些政策的改變會導致花生的價格下跌以及花生種植面積的減少。但另一方面，花生生產業者也可享有種植彈性以及在高產量的耕地擴充產量的優勢。對大多數的花生生產業者來說，花生產業政策的變動與調整可以使業者藉由政府補助以及其他農業與非農業生產而增加來源。本文將根據花生的生產與產業發展現況，針對美國花生產業政策在 2002 年農業法案中的變動與調整，深入探討其對花生部門的影響與衝擊。

二、花生產業政策的發展過程

美國的花生產業政策最早建立於 1930 年代經濟大蕭條時期，就像菸草與糖業政策一樣，均是透過限制生產與價格支持來達到穩定農民收入的目的。在 2002 年之前，花生的運銷配額系統對於在國內食品市場銷售的花生(包括花生醬、花生棒、帶殼花生等)設定數量限制，超過配額的部分只能夠出口或在低價的壓榨加工品(例如花生油、花生粕等)市場出售。擁有配額或租賃配額的業者依據 1996-2001 年所設定的配額貸款利率，可確保收到每噸 610 美元的高價。由於配額貸款利率遠高於花生的平均生產成本，因此，在花生的配額政策下，業者有很強烈的誘因而來生產其所分配到的花生配額。在 2001-2002 年美國農業部依據未來需求的預估，所設定的配額水準為每年 23,6 億磅，並將此數量分配給配額的持有人。沒有掌握配額權的業者，只能確保貸款利率為每噸 132 美元，但這些業者通常會以每噸 320 美元至 460 美元的國際市場價格簽訂出口契約。

儘管花生配額系統長期以來受到消費團體、花生加工業者、以及其他反對生產管制者的質疑，但業者還是認為 2002 年的花生產業政策之所以有大幅度的變動調整，主要是受到自由貿易協定下，美國開放花生進口的趨勢所影響，在 1994 年以前，為了避免花生供給過多拉低國內花生價格，花生運銷配額系統所設定的進口上限為 1.7 百萬磅，此一數量不及國內花生消費量的 1%。但在 1990 年代所簽訂的 NAFTA 與 WTO 協定中，美國乃透過關稅配額(tariff-rate quota, TRQ) 逐步開放並增加花生的進口。目前 WTO 協定中允許花生進口的配額數量固定為 116 百萬磅，約占 2002 年美國國內花生消費量的 6%。在此額度內，進口花生可享有較低的關稅，其從量稅為每公噸 66 美元至 93 美元。

在 2002 年農業法案之前，花生進口量每年均會超過關稅配額所設定的額度，超出配額的部分，必須課徵 131% 至 163% 的從價關稅，以避免進口量超出關稅配額的額度太多。然而由於美國承諾在新的貿易協定中增加花生產品的進

口，其中有些花生加工食品並未涵蓋在關稅配額的項目中，因而對美國的運銷配額系統形成壓力，再加上政府對花生業者提供額外的預算資源，乃因此促成 2002 年農業法案中，花生產業政策出現徹底的改變與調整。

三、新計畫法案—花生產業政策的主要內容

2002 年農業法案取消了限制花生產量的運銷配額政策，農民不論是否持有配額，均可將其生產的食用花生出售到國內食品市場，而種植花生的業者現在和其他農場作物的業者同樣具備領取政府補貼的資格。有關花生政策最新修正的計畫方案內容分別逐項說明如下：

1. 運銷援助貸款

在 2002 年農業法案的有效期間—2002 年至 2007 年，運銷貸款利率固定為每短噸(美噸)355 美元，如果美國農業部每週所設定的貸款償還利率低於運銷貸款利率時，花生業者便可領取運銷貸款補貼。業者可以在貸款未到期之前(貸款後九個月內)，以貸款償還利率或是貸款利率加上利息，選擇兩者之中較低者來償還運銷貸款。或者是在貸款到期時，將抵押給聯邦政府的花生作為沒入品，以償還貸款。此外，如果運銷貸款利率高於償還利率，業者可選擇放棄貸款接受貸款價差補貼。

2. 直接補貼與反循環補貼

種植花生的農民如果與美國農業部每年簽訂契約，則當花生的有效價格(等於直接補貼費率加上全國平均市場價格或花生運銷貸款利率，兩者之中較高者)低於目標價格 495 美元時，農民便符合領取直接補貼與反循環補貼的資格。直接補貼與反循環補貼的金額計算方式為：補貼費率乘上農場耕地基礎面積的 85%，再乘上補貼的產量。由於這些補貼與目前的生產狀況無關，因此有些領取補貼的農民可能目前已不再生產花生。

3. 花生配額收購計畫

2002 年農業法案中新制訂的花生政策乃是核准花生配額的持有人，不論是親自耕種的農民或是出租配額的持有人，均可領取配額收購補貼。配額的持有人在 2002 年至 2006 年期間，可選擇分五期每年領取每短噸 220 美元的補貼或是選擇其中特定的一年一次領足所有補貼。補貼的標準乃是以業者在 2001 年所持有的配額數量為依據。

四、新政策對花生產業部門的影響

1. 花生價格下跌導致生產誘因減弱

美國的花生種植業者人數相當少，且地理位置大多集中在美國西南部、東南部、以及大西洋沿岸的中段。新政策的實施對花生生產業者增加了某些不確定性以及調整生產的壓力。舉例而言，在 2002 年政策實施後，平均而言，花生的產地價格及市場收入均大幅減少，如圖 1 所示。如果扣除政府補貼的部分不算，花生的市場收入由 1996 年至 2001 年的每年平均 10 億美元大幅減少為 2002 年的 6 億美元，但到了 2003 年又回升到 8 億美元。

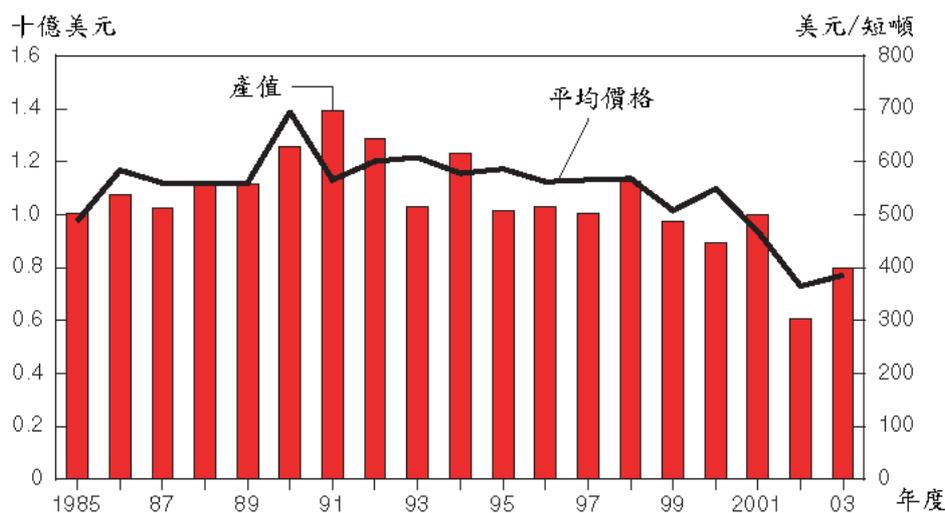


圖 1：歷年美國花生的產值與市場平均價格

資料來源：美國農業部 USDA，國家農業統計服務局，農業統計資料庫

除此之外，雖然在美國東南部花生的主要生產區域，花生的種植面積呈現穩定、甚至有增加的趨勢，但在其他的州，花生的種植面積卻連續兩年呈現大幅減少的趨勢。在 1996 年至 2001 年期間，花生的種植面積為 1.5 百萬英畝，到了 2003 年時減少為 1.34 百萬英畝，是 1915 年以來的最低點，其中以維吉尼亞州、奧克拉荷馬州、以及德州地區耕地減少的幅度(34%—55%)最大。但根據目前的數據顯示，2004 年花生種植面積又有略微回升的趨勢。

2. 種植決策較具彈性

自 1981 年以來，政府允許未持有配額的業者可以在任何地區種植花生，但依據配額所生產的花生卻必須侷限在 1940 年所分配核發的地區而不能移轉到其他州郡。儘管此一限制在 1996 年時有略微鬆綁，但仍無法誘導無效率的配額持有人退出生產，同時也使得有效率的生產業者在擴大生產時必須付出昂貴的配額取得成本。而現今在新政策取消原本賦予業者的配額之後，較不具競爭力的花生業者乃開始減少花生的產出，並轉而種植其他作物。在此同時，花生產量較高的業者則是擴大生產，此一現象乃是符合經濟原則。

由 2003 年的統計數據可看出，在美國東南部及德州西部花生的主要生產地區，花生的種植面積較以往增加，此一現象反映出這些地區在國內花生銷售的配

額移除後，擴大生產可增加獲利。在擴大生產面積的郡，相對於花生種植面積減少的郡而言，前者的產量明顯優於後者。一般而言，一項政策的改變會促使業者——特別是持有配額的業者，在作種植決策之前，會去考量不同作物的預期報酬。另一方面，政府補貼——例如直接補貼與反循環補貼則是與目前的花生產量無關，因此對業者目前的種植決策影響很小。

3. 花生產業部門的收入預期會較穩定

在新政策取消了運銷配額系統之後，對花生種植業者會產生不同的影響。較無效率的業者，以往必須依賴每噸 610 美元的配額貸款利率；在新政策下，這些業者生產花生會變得較不具競爭力。而較具競爭力的業者，以往因為沒有租賃配額權而必須將額外生產的花生出口，現在則可進一步擴大花生的生產。

在 2002 年農業法案取消配額政策之後，政府補貼的來源包括運銷貸款補貼、直接補貼、與反循環補貼。所有的花生種植業者，包括額外種植花生的業者以及新進的業者，均可依據目前的生產狀況領取每噸 355 美元的運銷援助貸款，此一費率遠低於每噸 610 美元的配額貸款費率。原本已登記有基礎面積的花生業者則符合資格可領取每噸 36 美元的直接補貼，以及依據市場價格的變化，領取反循環補貼。在 2003 年 11 月之前，大多數原本種植花生的業者均已根據其在 1998 年至 2001 年的耕種歷史登記其花生種植的基礎面積。圖 2 為 2002 年以前，在配額系統下，花生部門的市場收入，以及 2002 年農業法案新政策實施後，花生部門預估的市場收入，以及其所能領取的政府補貼，包括直接補貼、反循環補貼、運銷貸款補貼等。由圖中可看出，以既有的花生種植基礎面積來計算，在 2002 年至 2007 年農業法案實施期間，花生部門每年平均的市場收入與政府補貼總和約為 964 百萬美元，其中市場收入預估為每年 689 百萬美元，是花生部門的主要收入來源，而政府補貼則預估為每年 275 百萬美元。此外，新政策法案也核准通過花生配額的收購政策，對於在 2001 年擁有花生配額的業者，不管是否親自耕種或出租配額均適用此一政策。此項政策編列補貼配額持有人的經費總共是 13 億美元。大多數的配額持有人選擇在 2002 年一次領足配額收購的給付，其中約有 70,000 位符合資格者所領取的給付總額為 12 億美元。

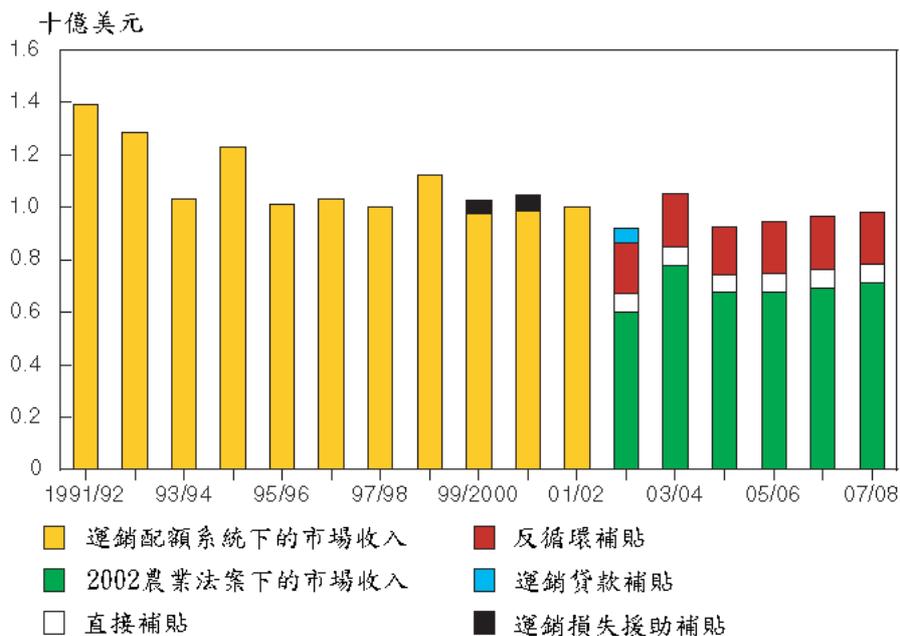


圖 2：美國花生部門歷年以及未來預估的收入來源

資料來源：美國農業部，農業服務局，國家農業統計服務局

五、小結

2002 年農業法案取消了運銷配額系統，使得美國的花生產業部門更加偏向市場機制導向。在新政策開始實施之後的這段期間，對許多生產業者而言，必須面對花生價格下跌並調整其運銷與風險管理策略，而其中大多數農民是選擇簽訂運銷契約或是加入運銷合作組織。在此同時，業者的生產型態也必須根據市場誘因作調整。綜合來說，花生產業政策的變動對於花生部門的長期影響與衝擊可歸納為下列幾點：

1. 與 2002 年之前的水準相較，花生的平均產地價格與生產誘因(反映在種植面積的變化)下跌，但呈現較穩定的趨勢。
2. 花生的生產逐漸由生產力較差的農場轉移到生產力較高的地區—主要集中在美國東南部各州，因此農民的種植彈性提高，同時較有效率的業者產量提高。
3. 受到政策變動所影響的業者，其農場收入減少，但新的收入來源則包括 2002 年農業法案中的政府補貼、多樣化的作物組合、非農業所得、以及國內需求的增加。
4. 政策改變使得國內花生價格下跌，也因而使得進口需求減少，但花生的出口則仍維持在 1990 年代的低水準。

5. 儘管新政策下花生價格比運銷配額系統時要低且波動較大，但業者傾向於透過簽訂契約及參與運銷組織來管理風險，以因應價格的不確定性。

參考資料：

1. Dohlman, E., L. Hoffman, E. Young, and W. McBride, Peanut Policy Change and Adjustment Under the 2002 Farm Act, USDA, Electronic Outlook Report from the Economic Research, OCS-04G-01, July 2004 [online] <http://www.ers.usda.gov/>
2. Dohlman, E., “Peanut Consumption Rebounding Despite Market Uncertainties,” Agricultural Outlook, USDA, Economic Research Service, March 2002[online] <http://www.ers.usda.gov/publication/agoutlook/Mar2002/ao289a.pdf>
3. USDA, National Agricultural Statistic Service, ”Agricultural Statistic Database, <http://www.usda.gov/nass/pubs/histdata.htm>