

美國 2008 農業法之預算配置與食物券計畫簡介

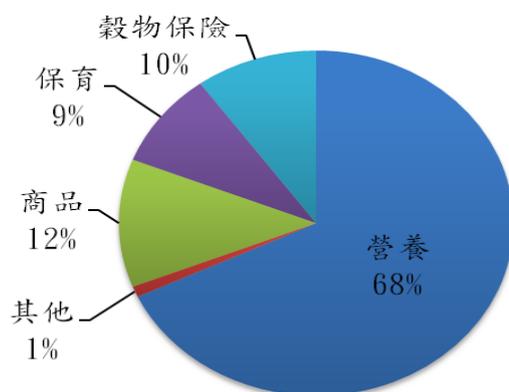
張宏浩

壹、前言

2008 美國農業法已在 2008 年 6 月份實施，未來 5 年內將推出多項聯邦農業或相關產業計畫。法案涵蓋 15 個議題，包括所得和商品的價格支持、農業信用、風險管理、環境保育、出口促銷、國際間食物援助及農業發展、國內營養補助(含食物券)、鄉村發展、農業及食物方面的研究、森林的永續經營及利用、農業及鄉村的可再生性能源的資源利用及扶持較弱勢的社會團體(含農民)。本文將簡介 2008 美國農業法的預算分配及實施對象。

根據美國聯邦預算局的估計，2008 美國農業法中約有三分之二以上的預算會花在有需要食物及營養補助的低收入戶、幼童或老年人身上，而非直接流向農民或是農民團體，僅有少於三分之一的資金將會透過商品計畫、穀物保險或是保育計畫補助農民。大約僅有 1% 預算會用在促進貿易、農業信用及研究以及能源方面的計畫。整體預算的分配如圖 1 所示。

圖 1：2008 年農業法資金百分比 (2008-2017)



資料來源：美國農業部經濟研究部門

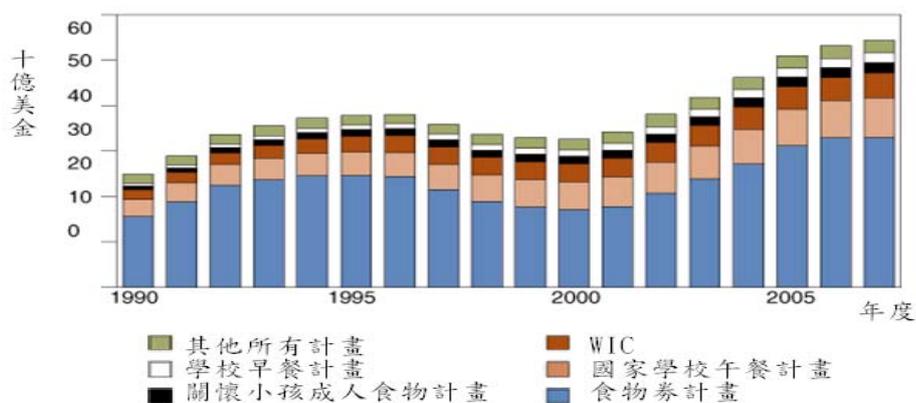
貳、大量預算將挹注在強化營養方面的計畫

關於營養方面的計畫從 2000 年開始增加，而在 2008 農業法，與

營養方面相關的子計畫共有 15 個，其中，食物券計畫(2008 年更名為營養補充計畫)，在 2007 年已達營養方面相關支出的 60% 以上，未來預期將增加到 85%。

食物券的使用情況在美國各州間有很大的差異，根據美國農業部 2007 年的統計，德州(27 億美元)、加州(26 億美元)及紐約州(23 億美元)占了食物券總支出(303 億美元)的 25%，與過去以阿帕拉契山脈附近的貧窮地區為主要補助對象的情況大不相同。

圖 2：1990 至 2007 年間食物券計畫占營養方面的補助之花費



資料來源：美國農業部經濟研究部

參、食物券計畫(營養補充計畫)

食物券計畫的構想始於 1930 年代末期，在 1939 年至 1943 年間，僅侷限於特定地區(主要是貧窮地帶)，至 1974 年始擴及全國。目前的食物券計畫仍依循 1977 年所訂定的法案，其目標在於藉此使得低收入戶能夠獲得賴以為生的營養、遠離飢餓及營養失調。食物券計畫於 2008 農業法有較重大的變革，該法案已於 2008 年 10 月更名為營養補充計畫，主要是希望將焦點放在營養上面，提供窮人獲得營養的有效管道，此外，也將最低的補助從 10 美元增加到 14 美元。另目前改以電子移轉(Electronic Benefit Transfer, EBT)的方式撥付補助金，故食物券已成為無實體的補助形式。食物券限於購買食物，其他如酒類、菸草等並未納入，其目的在避免弱勢族群以食物券購買菸酒甚至毒品。

美國聯邦政府負責所有的補助資金，行政成本則是由聯邦和州政府共同分擔。

營養補充計畫的目標是幫助那些最需要幫助的人，而是否符合補助是基於財務(所得及資產)及非財務的因素，申請的步驟略顯繁瑣。包括：填寫詳細表格、個人面談及根據某些特定條件(如家族史，犯罪紀錄等)，進而決定是否達到發放標準。另合法移民的老人和小孩可獲補助，其他合法移民如果已居住美國達至少 5 年也可申請，而非法移民則不在補助之列。

對於身心健全(沒有殘疾、失業或是沒有小孩的成年人)的申請人則設有補助期間的限制。補助以家計單位為對象，計畫所稱的家計單位是指住在一起的人，不一定要有血緣關係，只要一起買或烹調食物即可。除了有老人和小孩的家計單位外，家計單位總所得必須低於貧窮線的 130%，而淨所得則必須低於貧窮線，資產(活期存款戶頭、現金、股票或債券)不得超過 2,000 美元，若有老人或是行動不便者的家庭則不得超過 3,000 美元。根據美國農業部的估計，目前的計畫大約補助平均每人每餐達到 1 美元。

參與率的高低是衡量計畫成功與否的主要指標。根據美國農業部食品與營養處的報告，2006 年有資格申請食物券計畫的人數為 3,700 萬人，但實際上僅 67% 獲得補助，約 2,500 萬人。2002 年起，政府致力於拓展低收入戶加入計畫並簡化申請程序。自 2002 年後，參與率成長約 13%，2008 年 7 月，估計已有超過 2,800 萬人加入。

分析 2000 至 2006 年間的參與率，小孩和相對貧窮的家計單位參與率幾乎沒有變動，約佔 80%；老人、沒有殘疾的成人或在貧窮線以上的家計單位則減少很多；增加最多的族群為沒有小孩、老人的家計單位及沒有小孩的殘疾成人，這些族群的成長率大約是 4 到 5% 左右。近年參與率及參加人數與花費分別如表 1 及表 2。

表 1 參與率的改變 1988-2006

時間	參與率的改變	參與者的改變	符合資格者的改變
1988-1990	6.1	11.10%	-1.40%
1990-1991	2.8	14.60%	8.90%
1991-1992	2.3	10.30%	6.10%
1992-1993	1.0	5.80%	4.10%
1993-1994	0.1	-0.20%	-2.00%
1994-1995	-3.1	-3.90%	-1.10%
1995-1996	-3.5	-5.30%	-0.50%
1996-1997	-5.2	-14.70%	-7.70%
1997-1998	-4.2	-10.90%	-4.60%
1998-1999	-2.9	-5.90%	-2.80%

時間	參與率的改變	參與者的改變	符合資格者的改變
1999-2000	-1.7	-5.70%	-4.50%
2000-2001	-2.8	0.80%	6.00%
2001-2002	-0.1	9.90%	10.10%
2002-2003	2.3	11.30%	6.70%
2003-2004	5	12.40%	3.30%
2004-2005	3.7	6.10%	0.10%
2005-2006	2.5	2.40%	-1.40%

資料來源：美國農業部糧食與營養局

表二：1978-2007 FSP 每年參加人數及花費

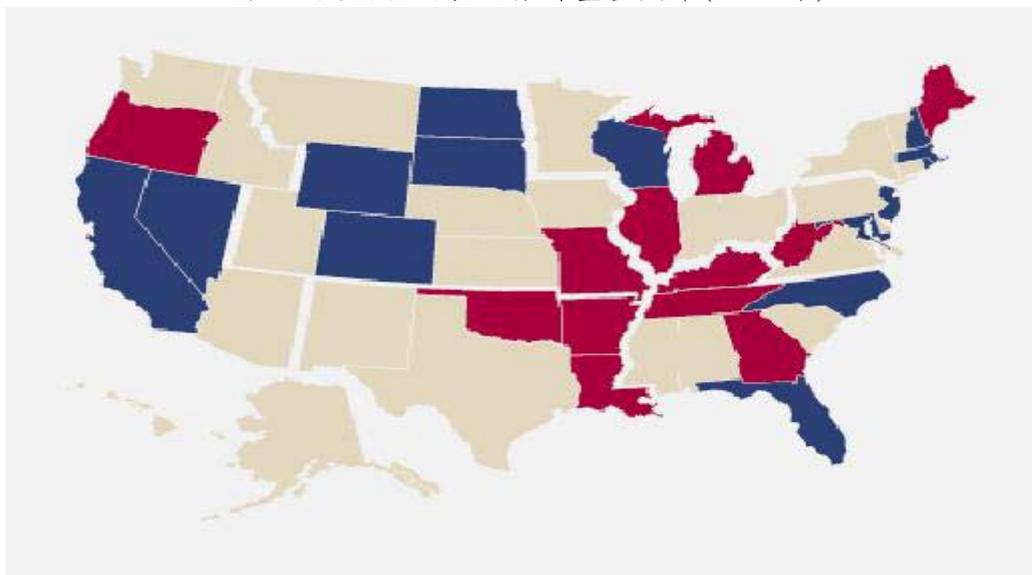
年度	平均參加人數(千人)	平均每人每月利益(美元)	總利益(百萬美元)	其他花費(百萬美元)	總花費(百萬美元)
1978	16,001	26.77	5,139.20	380.50	5,519.70
1979	17,653	30.59	6,480.20	459.60	6,939.80
1980	21,082	34.47	3,720.90	485.60	9,206.50
1981	22,430	39.49	10,629.90	595.40	11,225.20
1982	21,717	39.17	10,208.30	628.40	10,836.70
1983	21,625	42.98	11,152.30	694.80	11,847.10
1984	20,854	42.74	10,696.10	882.60	11,578.80
1985	19,899	44.99	10,743.60	959.60	11,703.20
1986	19,429	45.49	10,605.20	1,033.20	11,638.40
1987	19,113	45.78	10,500.30	1,103.90	11,604.20
1988	18,645	49.83	11,149.10	1,167.70	12,316.80
1989	18,806	51.85	11,669.80	1,231.80	12,901.60
1990	20,049	58.96	14,142.80	1,304.50	15,447.30
1991	22,625	63.87	17,315.80	1,431.50	18,747.30
1992	25,407	68.57	20,905.70	1,556.60	22,462.30
1993	26,987	67.95	22,006.00	1,647.00	23,653.00
1994	27,474	69.00	22,748.60	1,744.80	24,493.40
1995	26,619	71.27	22,764.10	1,856.30	24,620.40
1996	25,543	73.21	22,440.10	1,890.80	24,330.90
1997	22,858	71.27	19,548.90	1,958.60	21,507.50
1998	19,791	71.12	16,890.50	2,097.80	18,988.30
1999	18,183	72.27	15,769.40	2,051.50	17,820.90
2000	17,194	72.62	14,983.30	2,070.70	17,054.00
2001	17,318	74.81	15,547.40	2,242.00	17,789.40
2002	19,096	79.67	18,256.20	2,380.90	20,637.10
2003	21,259	83.90	21,404.30	2,412.10	23,816.40
2004	23,858	85.99	24,618.90	2,480.30	27,099.20

年度	平均參加人數(千人)	平均每人每月利益(美元)	總利益(百萬美元)	其他花費(百萬美元)	總花費(百萬美元)
2005	25,718	92.57	28,567.90	2,504.60	31,072.50
2006	26,672	94.32	30,187.30	2,725.90	32,913.20
2007	26,468	95.63	30,373.30	2,830.10	33,203.40

資料來源：美國農業部糧食與營養局

由各州參與率來看，儘管每州每年合格的人數都在增加，但每州的參與率卻相差甚遠，密蘇里州可達 95%，但有些州甚至不到 50%，詳如圖 3。

圖 3：美國各州食物券計畫參與率(2005 年)



資料來源：美國農業部糧食與營養局

圖 3 中，紅色區域代表 2005 年的參與率超過 75% 的州，藍色區域表示參與率低於 60% 的州，剩下的區域則是在中間的州；而 2005 年全美平均的參與率為 65%。

另外根據美國農業部食品與營養局的報告，2007 年營養補充計畫：

- (一)大約有一半(49%)的受益者是小孩，其他 9%是大於六十歲的老人，能工作的女人約 29%，能工作的男人有 14%。
- (二)大約有 30%的家計單位在 2007 年是有收入的，大約有 41%的受益者生活在有收入的家計單位中。
- (三)大約有 15%的家計單位在 2007 年沒有任何的現金收入，典型的家計單位一個月的生活費大約有四分之一是來自補助。
- (四)大部分是小家庭，平均為 2.2 個人，有小孩的家庭為 3.3 人，有

老人的家庭平均為 1.3 個人。

(五)41%的受益者為白人，36%為非裔美國人，18%為西班牙裔，3%為亞裔，2%為美國原住民，另外 1%則未知。

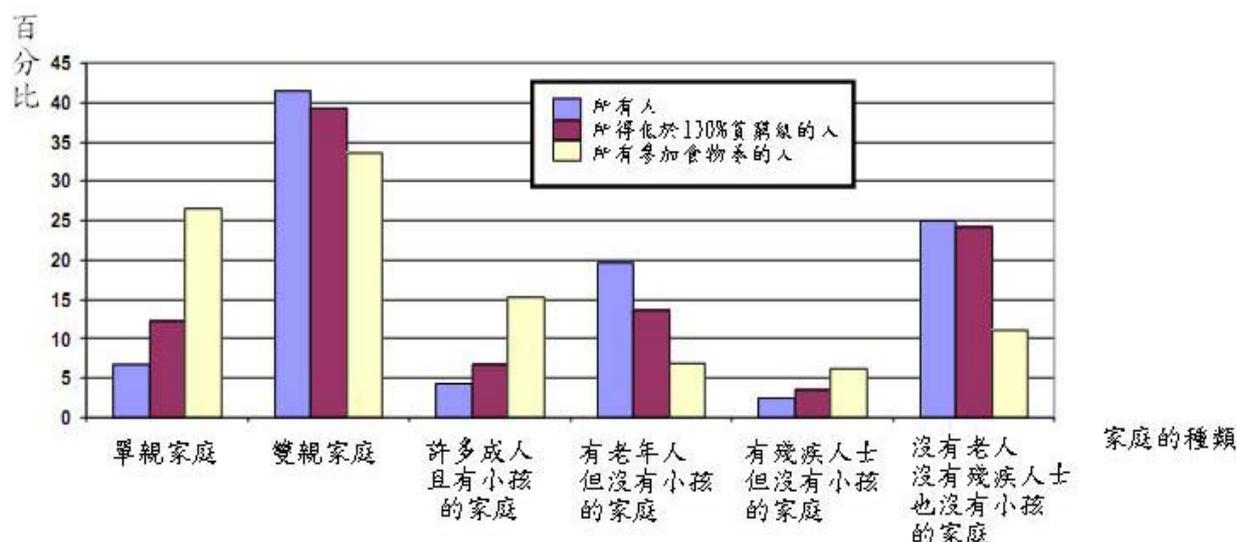
(六)受補助的家計單位中有 79%有小孩，14%有殘疾人士，另外 7%有老年人。

(七)1990 年領取食物券的家計單位中有 19%沒有任何淨現金收入，但至 2007 年增加至 32%；1990 年領取食物券的家計單位中有 7%沒有任何毛現金收入，至 2007 年則提高為 15%。

(八)1999 年領取食物券的家計單位平均規模為 2.6 人，至 2007 年則降為 2.2 個人，但兒童參與率並無顯著變化。

此外，單親家庭比較容易參與食物券計畫；有參加過食物券計畫的家庭較沒參加過的更容易參加；家計單位成員最高學歷為高中以下(不含高中)較有高中學歷的家計單位更容易加入此計畫。

圖四：各種不同家庭狀況參加食物券計畫的情形（2001-2003）



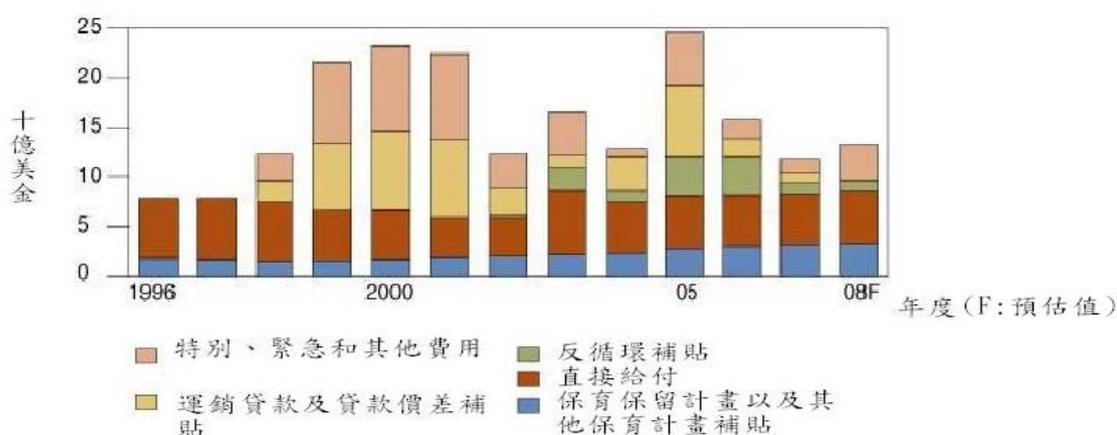
資料來源：美國農業部糧食與營養局

肆、針對農民補貼的商品計畫

聯邦計畫中有多項計畫可提供農民補助，其目的為幫助農民在面對生產風險下穩定其收入，例如提供農民在穀物、油籽、纖維、乳製品及製糖的價格或直接所得補貼、協助農產品運銷更有效率、透過不同的耕作方式來保育或加強生產環境。

商品的補助多用於主要的生產地區，例如生產花生和棉花的東南邊平原、生產棉花和米的密西西比河下游地區、五大湖區的玉米帶、生產米和棉花的加州地區及生產棉花的亞利桑納州。2008 年農業法用在直接補貼及反循環補貼(Counter Cyclical Payment)的金額將會減少，而用在平均作物收入選擇方案(Average Crop Revenue Election Program, ACRE Program)的金額則成長最多。

圖五：政府花費在農業補貼項目上的金額

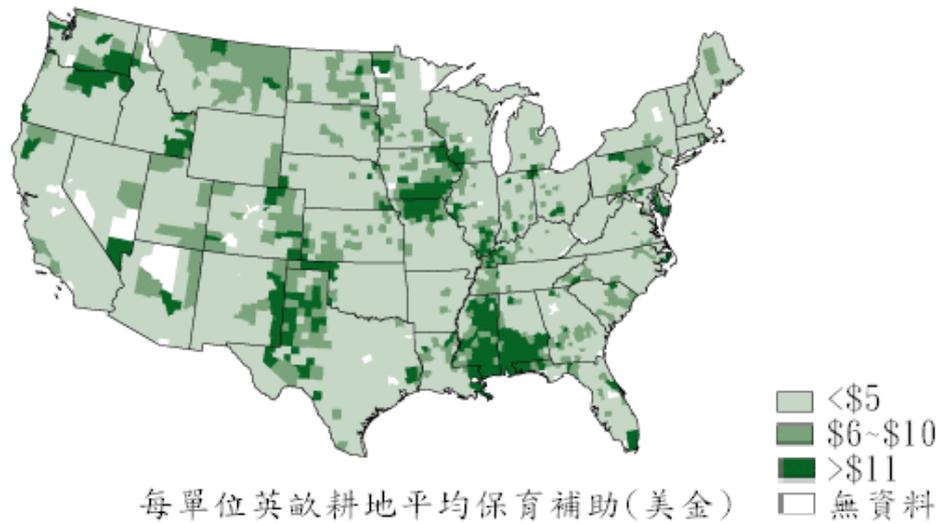


資料來源：美國農業部經濟研究部門

在保育方面的相關計畫以協助農民加強環境保育為目標，在過去7年中，環境方面的計畫使土壤流失問題較為減輕，近期計畫目標主要包含增進水質及空氣品質、保護野生動物族群、水源保育、開放空間、碳封存、能源生產及環境保育。

目前最主要的兩個農業環境計畫為土地環境保育休耕計畫(CRP)及環境品質保育計畫(EQIP)，2008年農業法以環境保育維護計畫(CSP)去取代2002年的環境保育安全計畫，若農民要加入CSP，則必須先證明在所持有的農地上已經接受至少1種環境保育評量(例如：土質或水質)，而且在5年的契約中必須再增加一種資源評量，而補助會根據接受或安裝新的方法去發放。2008年農業法藉由限制總面積去調整增加EQIP和CSP的支出及減少CRP的支出，目的在使耕作中的土地保持土壤品質，因為CRP著重在已經不使用的土地。預期這樣的改變會使玉米帶和三角洲地區的補助有所移轉。

圖六：保育的補助著重於減少土壤流失以及逕流保育



資料來源：美國農業部經濟研究部門

參考資料

美國農業部經濟研究部門

<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/November08/DataFeature/>

美國農業部食品與營養局研究報告

<http://www.fns.usda.gov/pd/snapmain.htm>

維基百科

http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page