



美國農產品 運銷訓令之運作及其啓示

林麗芳¹

一、前言

生鮮農產品因具生命週期及易腐性，受到季節、氣候、天災及栽培管理技術影響，產量每年不同，且品質亦不穩定。尤其臺灣農產品消費市場多屬淺碟結構，缺乏價格彈性，常

有暴漲暴跌之現象，政府向來投注很多資源，並採取各項措施，期能維持農產品產銷平衡。綜觀全球，維持農產品產銷平衡，以及市場穩定，多是世界各國重要農業政策之一，先進國家例如美國、加拿大則採取供給管理（Supply

Management）之措施，用以避免農產品產銷失衡。

美國聯邦運銷訓令依農產品別分別建立運銷機制，目前主要有果蔬、核果及特用作物（Fruit, Vegetables & Specialty Crops, FVSC）與牛乳產品（Milk and

註 1：駐美代表處農業參事。

Dairy Products) 2大類型，計有41個運銷訓令，約有28,700位商業生產者參與，產品產值超過130億美元。本文內容以果蔬、核果及特用作物運銷訓令之運作為主，簡介美國所採取農產品運銷訓令（Marketing Orders）之措施，以及其運作方式，就其政策工具如何達到管理市場供應量，避免產銷失衡，提供我國制定產銷管理，維持農產品市場穩定政策之參考。

二、美國農產品運銷訓令之制定與運作方式

美國聯邦農產品運銷訓令係依據1937年農業運銷協定法（Agricultural Marketing Agreement Act, AMAA）制定，主政機關為美國農業部農業行銷署（Agricultural Marketing Service, AMS），是農業政策工具運銷計畫（Marketing Programs）之重要措施，旨在建立農產品運銷條件，維持農產品市場秩序，解決生產者（Producers）及運銷商（Handlers）所面臨的問題，平衡生產者及消費者之供需，以穩定農產品價格，提高農民收益。該運銷訓令結合產業及政府機關，共同規範有關農產品在市場之銷售數量及品質。

美國運銷訓令係由產業界自願參加之生產者主動發起，產業團體向美國農業部提出制定運銷訓令要

求，產業和政府共同討論，依產業別個別量身制定，經農業部邀集生產者、運銷商以及消費者等召開公聽會（public hearings）後，由生產者投票（referendum）超過三分之二同意後，續由農業部檢視是否符合1937年農業運銷協定法內容，再經農業部長批准後頒布，訓令實施對參與之運銷商具有法律約束力。運銷訓令制定過程透明、需要產業利益攸關者之連結、參與及回饋等程序，通常完成1項運銷訓令，約需18~24個月的時程。

運銷訓令之日常運作，係受農業部農業行銷署監督，由地方成立執行委員會（Committees）、董事會（Boards）或理事會（Council）等行政機構來管理及運作。該等委員會、董事會及理事會由生產者、運銷商、消費者或民眾、學術界代表等組成。每個產業運銷訓令都有其個別之問題，行政機構負責制定整體產業利益及前進方向，所有行政機構之成員共同努力，以提高生產者回報，尋找更好生產及銷售方式，解決產業問題，並向農業部提出調整及微幅修訂運銷訓令之建議。惟基於反托辣斯法律之規定，行政運作機構不介入價格之訂定。

行政機構所需之運作經費，係由運銷商支付，每一產業評估計算行政機構每年所需預算，包括員工工資，印刷、租金、促銷、研究、電費、天然氣、電話費等，除以總產量，以訂

定支付每單位（每噸、每磅、每百斤、每浦式耳等）金額，商品處理運銷商則以收購量乘以每單位金額，決定其應支付之費用。

農業部農業行銷署設置「運銷訓令及協議組」（MOAD），其任務係確保運銷訓令之運作，符合農業政策及1937年農業運銷協定法，協助及促進運銷訓令之操作，以達到全球市場優勢。MOAD在加州、美國東南區、西北區均設有區域辦公室，除制定產業要求之運銷訓令外，並出席各產業委員會、董事會及理事會議，提供指導以確保產業遵守規則及農業部政策、指導方針及法律規範。

運銷商負責採買、包裝及運送出售產品，並將產品運送入商業化運銷通路之個人、廠商及加工場。農業部不負責分發商品，其僅提供產業進行行銷推廣、營銷研究及付費廣告等事項，以增加商品之價值及需求為限。在特殊情況下，美國農業部會採購部分商品，作為學校營養午餐及貧困家庭營養補充計畫等使用。

當運銷訓令之運作未能達到既定政策目標，農業部有權吊銷或終止該訓令；生產者投票反對之運銷訓令農業部將會取消；部分運銷訓令係由生產者定期投票以決定是否繼續執行。

三、運銷訓令之重要內容及規範

大部分之訓令，僅規範特定區域

之生產，如某一州或某一州之部分，每一運銷訓令限定其最小涵蓋區域，有些運銷訓令同時規範數個州之農產品運銷，亦有訓令針對特定運銷時期而納入數種產品，如佛羅里達州之柑橘運銷訓令涵蓋生鮮柑橘、葡萄柚、柚子等。

各運銷訓令所涵蓋之產品不同，其面對之問題及規範內容亦不相同。有些運銷訓令訂定最低之產品大小、成熟度、包裝、容器、標示及品質標準。有些運銷訓令，透過供給管理，規範運銷商運送各市場；另有訓令提供聚集資金方法，以支持產品廣告之產銷研究。80%之運銷訓令係訂定最低之品質規格要求。此外，尚有許多屬於各州之運銷訓令支持研究、促銷、品質及包裝標準等。部分產品同時具有聯邦及州政府運銷訓令，惟兩者規範並不重複，係採彼此合作方式，相輔相成，以協助產業發展。

為達成保障生產者收益及農產品價格，不同運銷訓令經由法律授權得有供給管理、品質控制及市場支持等措施，其內容如下：

（一）供給管理（Supply Management）

直接規範數量，來協助生產者保障較高價格，包括季節間總銷售量的數量管理（Volume Control）及季節內銷售量分配之市場流量控制（Market Flow Control）。

1. 數量管理：為預防盛產期價格下跌，鼓勵生產者計畫生產，行政機構（執行委員會/董事會/理事會）於每運銷季節，依生產者過去出售量紀錄，設定特定市場最大出售量。行政機構（執行委員會/董事會/理事會）雖不能控制生產量，惟可藉由運銷商預留（Handler Withholding）比例，生產者改變生產及收穫方式（Producer Allotment）決定各不同市場通路之比率（Market Allocation）。另可運用庫存調節（Reserve Pool），透過貯存豐收年之產量在歉收時拋售，以求穩定價格及數量。許多長期果樹作物，例如杏仁於本季產量高，下一季節生產不足，豐收時價格下跌，歉收時價格上升，庫存調節貯存部分過多產量，在市場情況改善時出售。
2. 市場流量控制：農業運銷協定法授權可規範運銷限量方式（Handler Prorates），行政機構（執行委員會/董事會/理事會）可以決定商品運送數量，以及運送至市場之時機等措施。另規範季節內銷售形態，以期解決運

銷商面對運銷量及價格波動問題，例如柑橘可視需要調整收穫時間，減少受氣候因素之影響，達到市場流量控制，均衡季節內之運銷量，緩和價格波動。倘整個採收季節實行此措施，具有市場分配效果，限定受規範市場之銷售量，促進部分產品轉入加工市場，提升價格。

（二）品質管制（Quality Controls）

改進產品形象以及保證品質，對產銷雙方皆為有利。一般而言，改進品質之產銷訓令，建立最低分級、大小及成熟度之標準，季節內及季節間品質以及未符合最低分級、大小及成熟度標準之比例。品質標準促使業者在確保消費者購得可預期之商品，以建立良好的產品形象。

（三）市場支持活動（Market Support Activities）

有些運銷訓令結合產業，籌措研究及產品促銷活動基金，並建立包裝標準，參與者受運銷訓令法規限制，促使產業內許多農民及運銷商共同分擔研究及促銷經費，例如加州梨、李運銷訓令，法定依銷售量比率徵收費用。另包裝與容

器標準可確保消費者得購取標準一致之產品及包裝，且減少業者運銷成本。

四、違規處理

負責運銷訓令日常運作的行政機構（委員會/董事會/理事會），應提交合規（Compliance）之執行計畫，詳細說明行政機構解決違規問題時將採取之步驟，例如報告延遲或逾期未付行政評估款項（Assessment payment）等違規情事。某些運銷訓令會對逾期未付行政評估款項，授權該行政機構收取利息和/或罰款。倘行政機構採取所有步驟仍無效，則可將其移送農業部農業行銷署處置。依據1937年農業運銷協定法規定，對於違反規定者，每日可裁罰2,750美元，並按日處罰，則其罰款累計數目可觀，可達嚇阻效果，如有持續違反規定之情事，農業部可將之移送法務部起訴。

五、對我國之啓示

（一）產業界自動發起自願參與

美國農產品運銷訓令，由生產者自動發起，並經投票三分之二通過後，要求農業部制定成聯邦公報法規，一旦公布成為法令，即具有法律約束力，所有運銷者均應遵守。由

於訓令之運作由生產者、運銷者、專業人士、學界及消費大眾等共同組成之行政機構（委員會/董事會/理事會）來執行，農業部負責督導，公私協力，產業團體自立自強運作，可確保農產品優良品質及管理數量供需，其作法值得我國借鏡。我國各項農產品雖有產業團體及協會，惟針對農產品生產數量，品質管理鮮少有全面盤點規劃，尤應加強生產者間之自主協調，發揮維持產銷秩序之功效。未來似可參考美國之作法，由產業團體自行決定農產品供給數量、市場流量及品質，如此不僅可以強化產業團體之功能，減少外力介入產業利益，使產業團體本身在面對國內及國際市場瞬息萬變之變化時，可以更有彈性更機動調整數量及品質規格，以符合國內外市場行情、需求及提升競爭力。

（二）公私協力運作機制透明公開

美國運銷訓令能成功運作，主要得力於組織完善之行政機構（委員會/董事會/理事會），該等行政機構組成多元，瞭解產業問題所在，又能與政府部門配合、共同努力，尋求生產及銷售方式來解決問

題。運銷訓令之提出、修正，均由產業界主動提出，政府部門透過制定法令，提供公眾評論，一切運作機制透明公開，具有公信力。農業部農業行銷署負責監督及確保品質標準符合制定之訓令規範，本身不介入價格訂定及經費運作，亦不予補助，政府扮演督導協助角色，如此，政府不致在農產品價格波動時，必須面對照顧農民或消費者之權益間角色的兩難。

（三）供給管理及品質保證，確保市場價格

美國運銷訓令常制定農產品之品質，例如大小、成熟度、包裝標示，凡符合規格者，方可上市；規格外者即做為農產品加工原料之用，確保產品市場品質。另依據過去生產出售紀錄，設定市場銷售量即不同市場通路比例，同時以庫存調節方式來掌握市場供給量，可確保市場之數量及價格。美國政府當面臨過剩農產品時，可經由政府採購平臺，配送至食物銀行，分配給中小學及低收入戶，可即時解決生產過剩，維持產銷秩序。此供給管理策略不僅減少生產者成本及風險，更可提升經濟效益。運銷

訓令之實施亦同時兼顧消費者及生產者之福利，並以高品質為導向引導生產，擴張交易且降低產銷成本。我國部分農產品亦有品質規格制定標準，惟數量供給管理仍付之闕如，未來可考量參考美國作法，制度化的建立機制，來維持產銷秩序確保品質及價格。

六、結語

美國水果、蔬菜及核果類運銷訓令之推動，得力於生產者、各級運銷商及消費者，由社會大眾代表共同合作主導其運作，經費自給自足，聯邦政府及地方政府僅負責監控，達到維持農產運銷秩序，提高及穩定農民所得及產品價格。他山之石可以攻錯，我國內農產品產銷失衡時有所聞，倘能檢視各產業之特性、掌握結構、建立組織完善之合作社或產銷委員會來進行產銷計畫及運作，充分掌握農產品可能產銷失衡資訊，預先防範，建立良好之產銷秩序，不僅可以強化農民團體，對健全我農產品運銷，建立透明有效之機制，提升我國之產業競爭力，應有很大助益。

