

美加自由貿易協定與美加雙邊 農產貿易之關係

詹益郎 **

本文包括下列三個部份：(一)探討美加自由貿易協定之內容，(二)說明加拿大的農業與農產貿易政策，以及(三)分析美加自由貿易協定對美加雙邊農產貿易之影響。

壹、美加自由貿易協定

一、美加雙邊貿易關係密切

美加兩國邊境極長，傳統關係友善良好，互不設防。美加雙邊商品與勞務貿易值為世界任何雙邊貿易中之最大者。美國人口多，所得高，市場規模很大。加拿大國民所得亦高，但人口少，市場規模相形見小。在這種情況下，雙邊貿易雖極重要，但加拿大對美國市場之依賴很高，而美國對加拿大市場之依賴則相形見低。

由表 1 及表 2 可知，1980年代美加雙邊貿易值持續升高。在商品貿易方面加拿大享有順差，在服務業貿易方面，美國享有順差。美國市場對加拿大之重要性持續升高。雙邊經常帳收支，加拿大略有順差。

**作者為國立中興大學農業經濟研究所教授

表1. 美國對加拿大之進出口貿易額

單位：十億美元

年別	商 品 佔美出口		商 品 佔美進口		貿 易 收 支	服 務 業		雙邊經 常 帳 收 支
	出口值	總值 %	進口值	總值 %		出口值	進口值	
1980	40.7	18.0	42.0	17.1	-1.3	15.2	6.6	7.3
1981	44.6	18.7	47.4	18.2	-2.8	15.1	5.8	6.5
1982	38.1	17.6	47.8	19.6	-9.7	14.6	5.1	-0.2
1983	43.1	21.0	54.8	21.2	-11.7	17.4	6.1	-0.4
1984	51.7	23.1	67.1	20.6	-15.4	18.6	7.3	-4.1
1985	53.9	24.6	69.6	20.2	-15.7	16.6	7.5	-6.6
1986	55.6	24.5	68.9	18.8	-13.3	18.1	7.0	-2.2
1987	59.8	23.6	72.7	17.9	-12.9	20.5	10.2	-2.6

資料來源：Joffrey J. Schott, The Free Trade Agreement : A US Assessment.

表2. 加拿大對美國市場之進出口依賴 (%)

年別	銷美值佔加	由美進口值佔	銷美值佔	美對加出口值
	出口總值%	進口總值%	加GNP%	佔美 GNP %
1980	62.0	66.7	16.3	1.5
1981	65.2	65.3	16.5	1.5
1982	67.1	67.2	16.3	1.2
1983	71.7	68.2	17.1	1.3
1984	74.4	68.0	20.1	1.4
1985	76.7	68.1	20.4	1.3
1986	76.8	66.5	19.4	1.3
1987	73.1	67.1	18.5	1.3

資料來源：同表1。

美加雙邊貿易大約有 150 年的歷史。在諮商雙邊貿易協定之前，加拿大曾經過一段時期的猶豫與掙扎。鑑於擔心過度依賴美國市場會損及加拿大經濟，加拿大曾試圖做貿易多角化之努力。事實顯示，這項嚐試毫無效果，終告失敗。在 1971 年至 1985 年間，加拿大銷美商品價值在加國總出口值中所佔比重由 66% 增為 75%。在這期間，澳洲與紐西蘭透過「更親密經濟關係」(Closer Economic Relationship) 政策而增強了彼此之貿易關係。歐洲共同體，特別是英國，也正進一點邁向 1992 年之新整合。全球出現區域經濟合作之現象與趨勢，使拿大不得不朝向在南方的美國，求建立一個正式的貿易聯盟。

過去美加的貿易關係仍存在許多衝突與困擾。美國貿易保護主義之情緒持續高升，對加拿大要求公平貿易呼聲愈來愈大，這使加拿大感到為難。在 1970 年代之前，美國對其貿易伙伴採取片面報復行動時，加拿大享有例外之特權。然而，到了 1970 年，美加的這項特殊關係逐漸退色，加拿大的處境也大不如前。鑑於美加雙邊貿易之重要性，美國政策與行動之不可測性，對加拿大造成很大的困擾。尤其是美國產業界不動就利用新修訂的保護性貿易法案如反傾銷稅條款等來對付外國主要貿易伙伴。單單在 1980 至 1985 年間，美國對所有外國就引發了 252 件反傾銷稅案件，而加拿大只告發 11 件。雖然大多數的這些案件並非針對美加兩個而發動，但影響所及難免增添加拿大對美出口之困擾。在採取法律途徑解決這些問題時，往往曠時費錢，不利出口事業之經營。

對美國而言，加拿大的各項貿易障礙比美國相對較高。美國對加拿大所採取之任何貿易抵制措施，加拿大都有能力一一加以報復反擊。經常令美國企業感到不滿的加拿大政策包括偏高的關稅、公然的出口補貼，各省所採取限制進口措施，如酒類管制局 (Liquor Control Board) 的政策。限制外人投資也常使美國企業界感到煩惱。

二、美加自由貿易協定之概念與目標

(一)概念：

一般經濟學者認為，美國之所以願意跟加拿大簽訂全面性之貿易協定，是希望藉以消除關稅與非關稅貿易障礙。然而，對加拿大而言，這並非其簽訂貿易協定之主要考慮。加拿大最關心的是如何藉貿易協定來減輕跟其最大貿易伙伴之美國在貿易方面所遭遇之不確定性，以利雙邊貿易之穩定發展。

美國簽訂貿易協定之主旨乃在降低商品、勞務與資本流動方面現存之障礙，並解決補貼問題。加拿大當然也希望能降低現存之美國貿易障礙，但這些障礙並非加拿大最關心的問題。加拿大最重視的是美國貿易法令與措施變

幻莫測所帶來的風險。當受到進口打擊的美國生產業者依據美國貿易救濟法向政府求救時，加拿大出口就有受到傷害之風險。

依據1985年美國總統雷根與加拿大總理穆隆尼所發表的沙洛克高峰會議公報 (Shamrock Summit)顯示，自由貿易協定最初所追求的要旨乃在為美加兩國建立一個更能預測及更具信心的貿易環境。

(二)目標

當美國與加拿大在諮商自由貿易協定時，為使整個協定能獲得兩國在政治上之支持，該協定必須包含某些特定目標。對美國來說，這些目標包括在服務業與投資方面建立新的管理規則，以避免加拿大過去所採取對投資政策干預較深之情況，進而有利於擴及多邊協定之達成。此外，美國也很重視汽車與能源部門在投資與貿易方面所遭遇之頭痛問題能早日解決。

前面說過，鑑於加拿大經濟對美國市場依賴之深，加拿大在簽訂自由貿易協定時所追求的目標較單純而集中：確保美國市場之穩定及安全，特別重視美國能修正貿易補救法令，不要動不動就採取妨害或限制進口之措施。

大體而言，美加自由貿易協定所追求的目標計有下列七項：(1)促進貿易自由化；(2)改善雙邊投資環境；(3)解決雙邊汽車貿易所遭遇之問題；(4)解決因補貼及對抗稅所引發的紛爭；(5)為服務業貿易訂定新法規，並促進金融服務業市場自由化，(6)為雙邊投資與貿易關係建立較佳合作體系，以及(7)在GATT為貿易與投資問題促進多邊合作關係。

值得注意的是，在自由貿易協定中，美加兩個的農業政策基本上未予更動，儘管這些農業政策造成了扭曲貿易的後果。不過兩國同意共同合作透過GATT來推動農產貿易自由化。這種安排，可使加拿大在GATT烏拉圭回合談判時享有自主性，同時又可增強美國的談判力量。

除上述外，我們另外可從總體經濟面來探討美加自由貿易協定。對美國來說，長年以來的貿易與經常帳赤字，為美國經濟帶來嚴重問題。情勢所逼，美國必須增加出口，並設法奪回1980年代中期因美元匯率偏高而失去的部分國內市場。有鑑於此，美國必須設法提高其產業競爭力，並降低美國出口市場之貿易障礙。美加自由貿易協定之簽訂對這兩項目標多少會有幫助。

同時，貿易數量限制（特別是透過自動出口設限）之廣泛流行，促使貿易保護主義之高升，對世界貿易法規也產生腐蝕作用。扭轉這種趨勢，無論對擴大美國出口市場或促進世界貿易發展都有益處。目前仍在進行中之GATT烏拉圭回合貿易談判是促使世界貿易制度進一步活化的最佳機會。

專家深信，自由貿易協定將刺激美加雙邊貿易之成長。部份成長是由於雙方降低貿易障礙之結果。部份是由於生產力之提高，將提升北美洲地區廠

商的競爭力。另一部份是由於雙邊貿易障礙之降低，將出現貿易替代的效果。雙方貿易增加，取代原先對第三國之貿易。

由於日本、西德及其他國家之關稅與非關稅障礙維持不變，而美加採取貿易自由化的結果，雙邊貿易增加，取代部份原先對日本、西德與其他國家之貿易。此外，自由貿易協定也會有整體貿易之創造效果 (Overall trade-creating effect)，也許因而可增加對第三國之貿易，以抵消部份貿易替代效果所造成貿易之減少。

美加實施自由貿易協定後，兩國的經濟勢必做一些調整，但整體經濟之改變不大。不過，貿易自由化後將為經濟成長創造一個較佳環境，這有助於兩國經濟之調適。對兩國的某些企業而言，難免需要做些痛苦的調整。有時需借政府的產業調整救助計劃才能完成遷移設廠地點或其他因應之道。

依計量經濟分析結果，實施自由貿易協定將使加拿大增加2.5%至3.5% GNP 實質所得，美國則只能增加遠低於1%的GNP。美國市場大，加拿大市場小，因此有如此不同的效果。由此可見，自由貿易協定所能帶來的經濟實益不大，它不是解決美加兩國經濟問題之萬靈丹。不過，兩國政府能藉自由貿易協定來全面促使貿易與投資的改革，將為兩個經濟帶來長期性利益。

三、美加自由貿易協定之主要內容

自由貿易協定涉及廣泛產業部門及功能性問題。下面將按貿易自由化、改善投資環境、解決雙邊汽車貿易問題、解決補貼及對抗稅問題、服務業貿易、促進多邊合作等項分別簡述於下：

(一)貿易自由化

美加兩國將從降低雙方貿易關稅中獲益。開放兩國政府合約供公開招標，能源貿易自由化，以及排除農產貿易之部份障礙。

1. 關稅：

在十年內消除兩國間之關稅，沒有例外。這是一項重大成就。有些產品之關稅將立即消除，但大部份產品分五至十年以每年相等幅度降低。事實上，美加兩國關稅原已很低，因此逐步廢除關稅所能帶來的貿易效果也不會很顯著。譬如，1985年美國對加拿大應稅進口品的平均關稅率只有 3.3%，在加拿大輸美值中僅佔 0.9%。許多產品早已免稅進入美國。不過，加拿大的關稅較高，應稅美國進口品的稅率平均為 9.9%。若將免稅品考慮在內，加拿大對美國貨品的平均進口關稅率才 2.4%。關稅持續降低，將促使兩國雙邊的出口增加。

2. 政府採購：

美加兩國將政府契約採購公開招標的最低採購額由GATT政府採購條款所規定之十七萬一千美元降低為二萬五千美元。降低公開採購的政府契約額度將影響三十億美元的美國契約與五億美元的加拿大契約。

3. 能源：

1987年雙邊能源貿易額為一百億美元。自由貿易協定禁止對大多數雙邊的能源貿易採取邊境限制及最低價格規定。大多數的能源貿易涉及加拿大對天然氣、電氣、鈾及石油之出口。1987年加拿大是美國最大的石油供應國。依自由貿易協定，兩國在廣大基礎上不得任意限制進口及出口，包括配額、稅賦或價格規定等。

4. 農業：

美國與加拿大都是世界穀物的出口大國，並都支持農業部門之自由化。然而，由於配額與簽證制度之廣泛實施，加上兩國農業經濟型態之類似，農產貿易在雙邊貿易中僅佔 4.5%。

雖然自由貿易協定消除了農業關稅，並解決了一些惱人的非關稅障礙，但這對兩國的主要農業政策毫無影響。對加拿大最顯著的改變是立即廢除加拿大酒類歧視價格制度及在七年內分期消除酒類進口障礙。美加雙方都瞭解，政府農業政策之改革只能留待國際多邊談判去解決。譬如，在GATT多邊談判中，美國將與加拿大密切合作，並在肯士集團（Cairns Group）支持下，針對補貼及其他農業補助政策擬訂新的多邊制度及法規。

(二)改善投資環境

隨著未來雙邊商品與服務貿易障礙之大幅度降低，自由貿易協定中有關投資部份之條款將愈形重要。自由貿易協定將使北美洲市場擴張，讓許多廠商獲得擴大生產規模之新機會，並進而採取產業專業分工之策略。自由貿易協定由兩方面來改善兩國的投資環境：1. 盡量採取國家待遇原則，建立共同的權利與義務。避免過去加拿大所採取之嚴苛投資政策與政策上之反覆無常，使美國投資者感到為難，並引發兩國間持續不斷之紛爭。2. 為美國投資者在加拿大在投資與金融服務業方面提供廣大的新投資機會，尤其以金融服務業更為重要。加拿大在銀行與保險業方面大幅放寬過去對美國的限制。鑑於對文化主權之重視，加拿大要求在文化事業上仍維持某種程度之保護與限制，以免受美國支配。

(三)解決雙邊汽車貿易問題

美加自1965年簽訂汽車貿易協定以來，除給加拿大汽車業保留一些安全保障外，排除了關稅障礙，除車胎之外之雙邊汽車及零件交易大幅成長。北

美洲汽車市場因而進一步完成整合與合理化。1965年美加雙邊汽車貿易額仍不到十億美元，至1986年成長為四百五十億美元。在美加雙邊商品貿易總額中，汽車部門約佔三分之一，為雙邊貿易中最重要的交易項目。

鑑於汽車貿易之重要，雙方產生很多的貿易糾紛也就不感到意外。美國最擔心外國汽車廠商在加拿大設廠組合汽車外銷美國，並對外銷汽車的零組件進口給予沖退稅及外銷補貼。因此，在自由貿易協定中規定，北美洲零組件在汽車組成中至少需佔50%，以確保北美洲汽車衛星工業及汽車工人之福利及就業。

(四) 解決補貼與對抗稅問題

數十年來，有關補貼，對抗稅及反傾銷稅方面的紛爭始終是美加雙邊貿易持續磨擦的根源。自東京回合談判結束至1988年間，加拿大對美國採取反傾銷行動與課徵反傾銷稅的次數遠高於美國。在這期間，美國對加拿大商品課徵反傾銷稅有六件，採反傾銷行動有9件。加拿大課徵美國玉米對抗稅1件，採取反傾銷行動有23件。

自由貿易協定在這方面的談判結果僅得到部份成就。如前面所提到，汽車貿易的補貼問題在大體上已獲得解決，但其他部門在有關補貼、反傾銷及對抗稅方面則少有進展。譬如兩國的農業補貼問題，若欲大幅更張所付出的政治代價太高得不償失，不可輕舉妄動。此外，先是美加兩國取消或降低農業補貼，不僅難行，從世界貿易的角度來看，若西歐與日本的農業與農產貿易政策未能同時有效配合，結果亦將無濟於事，甚至難免帶來嚴重後果。因此，美加除了願意針對這些問題加強溝通，尋求較佳處理方式之外，留待GATT透過多邊談判去解決，才是根本的辦法。

(五) 服務業貿易

自由貿易協定為兩國服務業貿易建立了新的契約關係，因而有相當的突破。針對服務業之創設、國家待遇及簽證方面相關之權利與義務都有明確的規定。過去GATT對服務業貿易少有規範，OECD對資金的國際流動亦未便加以規定及管理。因此，傳統上，雙邊服務業之貿易向來少受國際法規之約束。美加自由貿易協定為服務業貿易建立了公平的法規，可說是開創先例之一項成就。

美加服務業貿易跟其他市場相比較，可說相當開放。長期以來也少有雙邊糾紛。在促進服務業貿易自由化方面，金融服務方面的改革幅度較大，成果也較顯著。鑑於運輸服務部門未納入協議範圍，因此影響了服務業貿易自由化的可能成果。

(六) 政府貿易行政與貿易糾紛處理

儘管美加經濟關係重要，雙邊交易金額龐大，但長期以來美國政府官員對雙邊貿易投資管理問題並未予重視，美國國會也抱持同樣的態度。自由貿易協定簽訂後，為有效執行此項協定，瞭解與掌握相關的權利與義務，以及事先防範與事後解決雙方糾紛等，都需加強政府的貿易行政。為達成這些任務，依自由貿易協定之規定，成立了加拿大—美國貿易委員會（Canada—US Trade Commission），由兩國貿易部長及相關代表組成，負責對自由貿易協定之執行及監督。

(七) 促進國際多邊合作

美加自由貿易協定不僅能增強雙邊貿易關係，對健全世界貿易制度也會有貢獻，這可分下列三方面加以說明：

1. 自由貿易協定能對抗國家貿易政策逐漸傾向保護主義之情勢，並協助促使多邊貿易自由化：有人認為，貿易自由化不進則退，若不能持續進行自由化，各國將走回保護主義之老路。美加自由貿易協定重新肯定開放貿易政策之價值，對GATT貿易改革具有鼓勵作用。
2. 美加自由貿易協定中許多條款之內容可供烏拉圭回合貿易談判之參考及採用：自由貿易協定中有關服務業與投資方面之規定頗為新穎，具有創意。對貿易糾紛的處理亦有良好之安排。這些對GATT在建立產業安全及糾紛處理之法規時具有很好的參考價值。
3. 美加自由貿易協定重新強調透過GATT建立多邊法規之重要，特別是在農業與補貼方面：在自由貿易協定中對影響雙邊貿易極為重要的補貼與農業計劃問題未能加以解決。這些問題只能留待GATT多邊談判中去解決。美加兩國目前貿易收支與經常帳情況都不好，因此需要依賴出口導向之成長政策來激勵其國家經濟。美加兩國不能將出口市場侷限在北美洲，必須全力拓展全球國際市場，不能單單強調美加雙邊市場之開放，因此美加兩國不能轉向保護主義，而須積極的推動GATT的貿易自由化。

貳、加拿大的農業與農業貿易政策

一、加拿大農業經濟概況

1988年加拿大有人口 2,610萬人，1987年每人平均生產毛額為15,160美元。在1965年至1987年間每人平均生產毛額之年平均成長率為 2.7%。1965年農業在國民生產毛額中之比重為 6%，至1987年降為 3%。在1965年至1980年間，農業

生產的平均成長率為 0.7%，在1980年至1987年間之成長率增為 2.6%。1987年農部門之生產值為10,449百萬美元，農業就業人口為四十七萬五千人。1965年農業勞力在全國勞動力中佔10%，至1987年減為 4 %。1986年可耕地作物面積為四千六百萬公頃。1985年每一千公頃所用的農業勞動力為 9 人。1987年農業出口值為七十三億美元，進口值為五十四億美元。1985年國民可支配所得花在食品上之比例為10.7%。

由表 3 可知，近十餘年來，加拿大政府對農民的直接補助金額相當龐大，至1987年達最高峰為三十四億三千三百萬加元。近年又逐漸減少，1990年減為十二億加元。長期而言，農業勞動力緩慢減少。農民負債持續升高。1980年負債額為一百五十九億加元，至1989年升為二百二十七億加元。

表3. 加拿大政府之農業補助，農業部門淨收入、勞動力及負債

年別	政府之農業 補 助 (百萬加元)	農業部門 淨 收 入 (百萬加元)	補貼佔 農業收 入之% 人之%	農業勞 動 力 (千人)	農 業 土 地 現 值 (10億加元)	農業負債 (10億加元)
1971	139	1,409	9.9	510	16.9	4.6
1980	662	2,741	24.2	479	92.0	15.9
1981	857	4,005	21.4	488	103.3	18.3
1982	900	2,892	31.1	465	103.1	20.0
1983	820	2,067	39.7	480	98.4	21.0
1984	1,424	2,664	53.4	480	93.6	21.7
1985	1,879	3,381	55.6	475	86.6	22.5
1986	2,523	4,469	56.5	467	80.1	23.6
1987	3,433	4,147	52.3	461	73.9	23.1
1988	3,312	3,464	95.6	444	73.0	22.7
1989	2,886	4,925	58.6	429	—	—
1990	1,200	2,812	42.7	—	—	—

由表 4 可知，在1961年至1986年間，由於受到經濟、技術、社會、國際等環境因素變化之衝擊，農場規模出現迅速擴大之趨勢。在1961年，規模在 560英畝以上之農場只佔17%，至1986年增為30%。由表 5 可知，1976年銷售毛額在五萬加元以上的農場在所有農場中只佔12.8%，至1986年增為38.6%。

二、加拿大農業及農產貿易政策

(一)加拿大農業政策之決策過程

現行加拿大農業政策措施主要要是由聯邦政府、各省政府農林廳、以及生產者組織三方面相互諮商及影響而決定的。中央政府在各省及對外貿易上具有管轄權，對全國穀物運輸、鐵路運輸系統、運費、進口關稅及其他邊境管制措施等都有權加以管理。省政府透過制度化之方式，得積極參與農業決策過程，如參加每年的農業部長會議等。此外，省政府與聯邦政府藉廣泛而良好的行政管道，協商及執行共同決定的農業計劃。省政府也能主動擬訂農業政策，在本省境內設立生產者所控制的產品運銷局。在1970年代更利用省

表4. 加拿大在1961年—1986年間農場規模之變動

規模別 (英畝)	1961年		1971年		1981年		1986年	
	千農場	%	千農場	%	千農場	%	千農場	%
10以下								
10—69	50	3.5	14	3.9	16	5.2	14	5.0
70—219	204	42.5	128	34.8	99	31.1	87	29.7
220—399	83	17.2	59	16.4	47	14.8	43	14.6
400—559	45	9.3	36	9.8	28	8.7	25	8.6
560—759	32	6.6	29	7.9	24	7.5	22	7.5
760—1,119	28	5.7	30	8.2	28	8.7	26	9.0
1,120—1,599	13	2.7	17	4.6	18	5.7	19	6.3
1,600以上	10	2.0	14	3.9	18	5.6	21	7.2
合 計	481	100.0	366	100.0	318	100.0	293	100.0

資料來源：Statistics Canada, Census of Agriculture.

表5. 加拿大1976、1981及1986年農場銷售毛額之分配

年別	農場銷售毛額 (加元) 組別						
	5,000 以下	5,000 9,999	10,000 24,999	25,000 49,999	50,000 99,999	100,000 249,000	250,000 以 上
農 場 分 配							
1976	31.8	13.5	24.1	17.5	9.2	(合計3.6)	
1981	23.4	10.7	18.5	18.6	17.1	9.1	2.3
1986	18.6	9.9	16.9	16.0	18.7	15.4	4.5
銷售毛額分配							
1976	2.4	3.8	15.3	23.7	24.0	(合計30.8)	
1981	0.9	1.5	6.2	13.4	23.9	26.6	27.4
1986	0.6	1.0	3.9	8.1	18.9	32.3	35.3

資料來源：同表4。

與聯邦政府共同決策之權力，積極推動價格或所得安定政策。雖然省政府與聯邦政府在農業決策上難免有所衝突，然而，整體來說，它們彼此在政策擬訂上可說是和諧而合作良好的。

生產者組織是參與農業決策的第三種團體。它們善於遊說省及中央政府制訂對其有利之政策。它們也能督促省政府積極地的影響中央政府的農業決策。

(二)加拿大的農業計劃與目標

加拿大的農業政策目標計有下列六項：1. 農業政策無法跟更廣泛的總體經濟與國家政策分離。無論在建國、聯邦政府成立之後、經濟大蕭條時代、二次大戰政治緊急時期、1960年代之政治不穩定、或1980年代初期之經衰退，基於政治團結與區域經濟發展，農業始終備受重視。2. 政府積極介入及支持農業，在市場建立抗衡力量，並以政府經費及行政管理克服市場之不完全性。3. 政府協助農業，使農民更有效率，提高競爭力。如提供研究、教育、推廣、農業信用、以及協助開發外市場。4. 政府雖然提供協助，但並不願替代市場成爲農家所得的來源。政府的責任是爲農民的最低所得提供保證，以

免受氣候等不可控制因素之影響，並避免農民所得跟一般工商界所得出現太大的差距。5. 政府對農業部門所採取的政策是依個別產品的經濟特性與政治目標而分別去考慮制訂的，並沒有一個全面性的統一做法。6. 雖然在全國性的農業政策中，會注意到全國各地區農業平衡發展之目標，但主要是由各省政府去負責對特定產品之協助，以抵銷相對上之不利情勢。

加拿大雖然重視家庭農場制度，但由於農場數之迅速降低，經濟上有經營效率之家庭農場來愈來愈受重視。加拿大雖然重視國家糧食安全，但從未有日本、歐洲在糧食缺乏方面之歷史經驗，何況美國就在旁邊，隨時可以支援供應。不過，加拿大仍關心糧食的品質與價格，期望能持續提高農業產銷效率，以確保糧食的品質及價格之低廉。

為達到上述種種之政策目標，政府實施各種農業計劃措施。農業政策大體上強調生產者的所得安定以及生產效率。由於各種農業產品部門的政治經濟結構不同，政府所採取達成目標之政策工具亦不相同，有時各項政策措施相互矛盾。總體而言，針對加拿大的重要農產品，政府所採取的政策計有下列三類：

1. 保護主義／市場管制

政府對乳品、蛋、禽肉（雞、火雞、烤雞）的國內市場加以保護，免受外國的競爭。政府對乳品實施補貼計劃，對乳品及禽肉亦實施價格支持政策。為了保護國內市場及保障農民所得，政府實施全國性的供給管理制度。管理方式包括建立省級與全國生產及運銷配額，進口管制（依據GATT第十條款，當國內實施生產管理時，管制為合法），公式價格（formula pricing），並對乳品事業實施政府補貼。

2. 政府協助

加拿大農業政策之另一項重點是對穀物及油籽作物提供政府協助。政府藉兩項措施來保障農民所得：為穩定價格及所得，政府提供財政上的協助。為提高農民的集體談判力量，政府實施管理制度。

政府所提供的主要協助計劃包括：(1) 依據西部穀物運輸法案(Western Grain Transportation Act) 在1897年至1982年間實施穀物鐵路運費補貼。(2) 聯邦政府對穀物運銷實施管制。(3) 設立加拿大小麥局(Canadian Wheat Board)，利用這項生產者所控制的運銷機構來提高生產者集體行銷力量，政府並訂有最低的穀物基準價格。(4) 藉西部穀物安定法案(Western Grain Stabilization Act)，穩定草原區主要作物的銷售收入。(5) 依作物保險法案，由聯邦及省政府共同辦理作物保險。並依法實施災害救濟制度。

3. 市場導向

加拿大紅肉部門大體上依賴市場來決定所得。因此，市場導向是加拿大農業政策的另一項要素。加拿大養豬及養牛事業在市場導向的政策下，少有進口障礙。原先存在的技術性及關稅障礙也在實施自由貿易協定之後幾乎完全廢除。依據肉類進口法案 (Meat Import Act)，聯邦政府得依國內生產循環週期在必要時對牛肉及小牛肉實施進口配額，但這並不是硬性的規定。政府所提供的唯一主要協助計劃是適用於所有其他加拿大農民的一項福利：依農業安定法案，政府提供所得安全保障。

由經濟因素來說，加拿大的牛肉與豬肉價格在北美洲市場決定，不在國內決定。就意識型態而論，加拿大養牛協會與加拿大養豬協會在理念上都認同自由市場制度。這些因素使得政府針對養牛及養豬事業採取市場導向政策。

值得注意的是，由於各省的生產成本及競爭條件不同，各省政府依實際情況需要及業者的要求，實施所得補貼計劃。譬如，1970年代，魁北克、安大略、英屬卑詩省都曾經實施這類計劃。

總之，堅強的生產者組織與活躍的省政府對加拿大農業政策之制定與執行扮演重要角色。不過聯邦政府在開放或管制進口方面享有獨立的決策權。選民的政治影響力以及開放或保護市場的哲學上偏好是兩項影響貿易自由化的要素。在乳品事業部門，聯邦政府可斟酌的政策工具還包括補貼措施在內。值得注意的是，活躍的省級政府具有否決聯邦政府政策改變之潛力。在生產者組織與省級政府的合作下，也有促請聯邦政府改變政策的能力。

(三)1990年代加拿大的農業決策

在1980年代末期及1990年代初期，有些因素改變了加拿大的決策環境，並使許多的現行農業計劃被提出來檢討。當中，最重大的影響因素是國際貿易方面的發展。國際貿易制度之缺失使西歐與美國穀物貿易發生嚴重衝突，因而加深了美國的保護主義，並進而使美加貿易糾紛增多。總之，外國的政策與貿易法規之執行對國際貿易影響很大。在制定國內農業政策時愈來愈重視國際外在因素之衝擊。這導致決策過程之變化，許多支持農業的傳統性政策工具也愈來愈受到批評。

近年加拿大農業決策過程的改變主要有四項：1. 國際貿易對國內農業政策之影響日益重要。2. 在農業決策上，加拿大農業部的聲音愈來愈小，除了省政府及生產者的意見之外，非農業部門的影響力逐漸增加。3. 農業政策的目標與重點有了改變。政府財政困難，反應市場需要，農業部門的自立更生

，以及建立跟貿易伙伴間的良好關係愈來愈受重視。

加拿大政府對乳品業與蛋類生產者之市場管制，由於違背GATT貿易條款，將受國際壓力而被迫考慮調整。實行供給管理，造成配額價值膨脹。管理各種產品統一行銷的行銷管理局也備受爭議。政府對穀物與油籽產品的鐵路運輸補貼也在國際貿易談判中受到攻擊。政府基於財政負擔也有意取消每年高達七億元的補貼。儘管未來農業生產者仍有很大的決策影響力，但國際與國內因素之變化卻使聯邦政府愈來愈能按其所願來主控農業政策之調整。

參、美加自由貿易協定對雙邊農產貿易之影響

一、自由貿易協定與農產貿易

美加自由貿易協定是二次大戰後所簽訂第一個農產貿易自由化的國際協定，內容涉及農產關稅，出口補貼及配額限制。過去GATT七個回合的多邊談判，在農業方面少有成果。美加自由貿易協定可讓世人瞭解，農業雖有其特性，在自由貿易談判上較為困難，但仍是大有可為之處。

農產貿易自由化究竟對加拿大與美國有什麼重要性呢？對加拿大來說，農業在整體經濟中是一個重要部門，在國民生產毛額中有其地位。由於環境及氣候因素，加拿大各地區的農產品與市場情況頗有差異。譬如，位於大草原區的農民，以穀物與畜牧事業為主，對世界產物價格之變動相當敏感。相反地，東部地區的農產品種類較雜，以供應國內市場需要為主，農民收入較為穩定。整體而言，加拿大農業的盛衰受國際市場的影響很大，因為外銷收入在全國農業收入中佔三分之一以上。

自由貿易協定談判進行期間，正逢全球農業市場極不安定之時。這時由於主要工業國家所執行的農業政策造成國際市場價格低迷。此外，快速的技術進步，使農業生產供過於求，進一步將農產價格壓低。

儘管全球展望欠佳，美加兩國農業貿易仍有良好的成長潛力。兩國地緣上之相鄰，經濟力量強大，類似的產品分級及經銷制度，以及相當開放的貿易環境，將使美加雙邊貿易持續比對海外貿易成長為快。

就1986年的情況而論，美國是加拿大農產品最重要的市場，購買了32%的加拿大出口農產品。若將穀物與油籽除外不算，美國市場的重要性就更高了。1986年60%以上的加拿大非穀物及油籽出口都是銷往美國。美國購買了95%的加拿大

出口砂糖，89%的活牛及活豬出口，82%的牛肉與豬肉，77%的楓糖製品，70%的水果與乾果，以及64%的禽肉與蛋之出口。

加拿大也是美國農產品的重要市場。1986年加拿大進口美國的農產值高達三十六億美元，在加拿大總農產品進口值中佔55%。美國柑橘濃縮汁、新鮮水果及蔬菜、乾果、乳品、蛋類、肉品及蜂蜜等都是外銷到加拿大的重要產品。

美加兩國農產貿易是彼此互惠的商業活動。然而，兩國貿易摩擦時常發生。近年間美國採取保護措施，牽制加拿大產品進口。譬如，美國對加拿大活豬出口課徵抗衡稅，對砂糖及某類含糖加工食品課徵進口配額，阻攔加拿大馬鈴薯由海岸沿岸省份出口，加拿大東部蔬菜出口時常受到刁難等。

值得注意的是，美國中北部地區基於加拿大畜牧業者使用藥物之考慮，採取行動阻攔畜產品特別是活豬之進口。此外，加拿大對穀物運費加以補貼，外銷穀物至美國西海岸各洲也引起不滿。長久以來，美加兩國這些貿易紛爭，極為敏感，影響貿易發展很大。有了自由貿易協定之後，為雙邊貿易提供了穩定發展的環境。同時也可提高經濟效率，提高美加兩國農業部門在國際市場之競爭力，並有利地面對邊貿易改革後的自由化世界市場。

二、自由貿易協定尚未能解決的問題

自由貿易協定範圍廣大，難免有許多地方未能讓雙方滿意。就農業部門而論，在許多地方只是小有進展，難以突破。以加拿大的家禽業來說，傳統上政府採取干預政策，實施進口配額與簽證制度。因此，對美國禽肉進口構成限制，只有在市場供應不足時才允許補充性進口。在簽訂自由貿易協定之後，進口配額仍在，只是按前五年平均數來訂定，而非任意決定，算是小有進步。

美國糖業向來是高度管制的產業。加拿大的國內消費量只有10%由國內供應，價格則反應了世界市場供需情況。在談判時，美國仍不願放棄其糖業保護政策，加拿大的供應業者只獲得極小的讓步。美國允許含糖量在10%以下的產品無限制進口。

總體而言，專家認為，在農業部門美國自由貿易協定所得的利益比加拿大多些。當中，以美國園藝產品最為顯著。部份園藝產品美加都訂有季節性關稅。在廢除關稅之後，美國產品能搶先進入加拿大市場並獲得季節初期的高價利益。

隨著市場自由化，兩國的許多個別產業都需要調適新的環境。但總體而言，應該是有正面價值的。特別是兩國的消費者，將因而受益。在GATT多邊貿易談判中，美加兩國談判立場相近，所追求的目標亦大致相同。兩國都期望能消除政府的農業補貼。加拿大是主要農產品出口國，自然不願看到美國與西歐進行農業補

貼戰爭，造成國際產品價格銳降而受到重大損害。

美加自由貿易協定可為多邊談判提供一個良好的範例。美國與加拿大是世界上最大的兩個貿易伙伴，彼此經濟關係密切，十分容易受到對方的影響。然而，它們仍能成功地簽訂自由貿易協定，不僅涉及產業範圍很廣，很多協定內容又極具創意，因而令人相信，欲扭轉不斷升高的世界性保護主義並非毫無希望。值得注意的是，任何貿易協定都有受害者也有受益者。往往受害者的反對聲浪很大，而受益者則寂靜無聲，因而影響了自由貿易協定之順利簽訂。具有國際競爭力產品的出口業者，以及享受競爭性價格進口貨的消費者是自由貿易協定的受惠者。他們不妨多多表達對自由貿易之支持。

參考文獻

1. Brinkman, G.L. "Structural Change in Canadian, United States, and European Agriculture." In Michelmann, H.J., J.C. Stabler, and G.G. Storey, eds. "Political Economy of Agricultural Trade and Policy." Boulder, Colorado: Westview Press, 1990.
2. Dewolf, K.G. "An Overview of the Canada-United States Free Trade Agreement." *J. of Agribusiness*. University of Georgia, Feb. 1989.
3. Hathaway, D.E. "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules." Washington, D.C.: Institute For International Economics. 1987.
4. Lindsey, P.J. "The Idea, the Intent and the Reality of the Canada-U.S. Free Trade Agreement." *Can. J. Agric. Econ.* 38. 1990.
5. Meilke, K.D. and B. Larue. "An Quantitative Assessment of the Impacts of Trade Liberalisation on Canadian Agriculture." In "Agriculture in the Uruguay Round of GATT Negotiations: Implications for Canada's and Ontario's Agrifoods Systems." Guelph, Ontario: University of Guelph. 1989.
6. Seguin, R.E. "The Effects of Trade Liberalization and Policy Reform on Ontario's Agrifood Systems." In "Agriculture in the Uruguay Round of GATT Negotiations: Implications for Canada's and Ontario's Agrifood Systems." Guelph, Ontario: University of Guelph. 1989.
7. Schmitz, A. "Agricultural Diversification Strategies: Canada and the United States." In Schmitz, A. ed. "Free Trade and Agricultural Diversification." Boul-

- der, Colorado: Westview Press. 1989.
8. Schott, J.J. "The Free Trade Agreement : A U.S. Assessment." In Schott, J.J. and M.G. Smith, eds. "The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impacts." Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1988.
 9. Skogstad, G. "The Political Economy of Agriculture in Canada." In Michelmann, H.J., J.C. Stabler, and G.G. Storey, eds. "The Political Economy of Agricultural Trade and Policy." Boulder, Colorado: Westview Press. 1990.
 10. Veeman, M.M., and T.S. Veeman, "The Crisis in European and North American Agriculture." In Michelmann, J.C. Stabler, and G.G. Storey, eds. "The Political Economy of Agricultural Trade and Policy." Boulder, Colorado: Westview Press. 1990.



Canada-U.S. Free Trade Agreement and Bilateral Agricultural Trade

Anthony Yie-Lang Chan*

Summary

This paper is organized in three parts. Part one discusses the main objective of the U.S.-Canada Free Trade Agreement (FTA): to create and increasingly open market for trade and investment in goods and services between the world's two largest trading partners.

Part two analyzes the Canadian agriculture and agricultural trade policies. Different types of government policies and processes of policy formation are described.

Finally, the impact of the FTA upon U.S.-Canada bilateral agricultural trade are explored. In addition, the trade problems unresolved by the FTA are identified. From this study, it is revealed that the U.S.-Canada FTA could provide as a valuable paradigm for multilateral trade negotiations elsewhere.

* Professor, Research Institute of Agricultural Economics, National Chung-Hsing University.