

貿易自由化下主要國家農業政策的調整及 對我國未來農業施政的意義

吳明敏

國立中興大學農產運銷學系

摘要

本文摘錄主要國家因應貿易自由化下的農業政策之調整重點，包括澳洲、英國、加拿大、日本、韓國、美國和中華民國。其次，針對我國農業政策，分就綜合性建議、減少補貼、提昇產銷效率以及確保食品安全四方面，提出建言。

關鍵詞 貿易自由化、農業政策、補貼、產銷效率、食品安全

茲將與會各國論文重點和研討會時之意見，擇其要點，摘述如下：

一、前言

「跨世紀農業政策國際研討會」由行政院農業委員會委託，於八十七年六月間舉辦。來華與會專家分別是：澳洲 Melbourne 大學經濟學系副教授兼副院長 Dr. Donald MacLaren；英國 Newcastle upon Tyne 大學農業經濟和食品行銷學系教授兼主任 Dr. David R. Harvey；加拿大農業部經濟和政策分析署署長 Mr. Ken Ash；日本京都大學自然資源經濟學系教授 Dr. Hiroshi Tsujii；韓國鄉村經濟研究院(KREI)院長 Dr. Sang-Woo Park；美國 The Ohio State 大學農業、環境和發展經濟學系 Anderson 教授 Dr. Luther G. Tweeten。此外，APEC 為我國參與國際社會的主要組織，也邀請 Washington State 大學農業經濟學系副教授兼該校 APEC 糧食體系研究中心主任 Dr. Thomas I. Wahl 與會參加。國立中興大學農業經濟學系黃琮琪教授亦受邀與會、宣讀論文。

研討會之主要目的為擷取與會專家所提，各國為因應貿易自由化下之農業政策調適的作法與經驗，特別著重探討補貼(subsidy)、產銷效率(production and marketing efficiency)以及食品安全(food security)三項之相關措施、規

二、農業政策的主要調整方向

各國貿易自由化下的政策調整，主要趨勢為：減少或刪除出口補貼、課稅；開放市場；減少境內支持；推動符合豁免規範之措施(green box)；避免以動植物檢疫(驗)措施和其他技術標準作為貿易障礙，唯須維護動植物和人類的健康和安；透過貿易自由化措施和雙邊協定，尊重淨進口國家的糧食安全。依農業協議，預期公元 2005 年 1 月 1 日起，已開發國家之市場將儘可能完全開放。雖然烏拉圭回合最終農業協議及其後於 WTO 架構下執行的貿易自由化之影響，至今仍然有限，但是已為「千禧年(公元 2000 年)回合」(Millennium Round)的自由化談判建立了適當的架構，特別是非關稅障礙的排除和關稅化。

於貿易自由化之大趨勢下，各國農業預算之編列有一些較為共通的特性：逐次刪減價格支持和價格穩定的政策；增加鄉村發展計畫之經費，含鄉村基層建設、農地重劃與利用、農業環境維護以及農漁民福祉；增加提昇農業部門競爭力計畫之經費，含農業的 R&D、以直接給付手段進行產業結構調整、農業的金融性支持、食品安全以及推廣教育服務等。對農民所得移轉等施政之預

算，主要來自國庫，降低消費稅的比例。以下茲就各國情況，分別說明。

1. 澳洲：仍維持農產品「運銷之法定授權」(statutory marketing authorities, SMA) (英國和加拿大的情況也相同)。但是，部份產品之境內專賣或獨買的法定權力，已被刪除。由於生產者可獲較高國際價格和較佳收益，部份產品的出口獨占(例如，小麥和糖)仍被保留。然而，農產品運銷協議會制度是否繼續維持及其職能之授權程度，仍由政府 and 個別「產業協助委員會」(Industries Assistance Commission)，分工執行，仍在評估之中。由單一組織(公司)銷售的經濟性分析，須考慮的因素相當複雜，一直沒有定論。

除羊毛之外，所有農產品之「有效補貼率」(effective rate of subsidy)均已降低。但是，依「鄉村調整方案」(Rural Adjustment Scheme)，仍保留貸款補貼，灌溉用水補貼也予以保留。此兩項補貼，未來會被取消。一般澳洲人民不太在意對農產品的課稅讓步，因其消費者最終將受惠。施政決策已引入更多的政治變數和福利觀念。積極推動「關懷土地計畫」(landcare program)，重點包括：鼓勵植樹，減少土壤流失；支持減少土壤侵蝕和避免地下水流失的農企業活動；逐次刪除灌溉用水補助，減少土壤之鹽害和優氧化，禁止燃燒草地，免於土壤表層暴露，甚至流失。

2. 英國：英國和其他歐盟國家僅有少數農業政策的調整是直接反映烏拉圭回合農業協議的簽署。大體上，於簽署農業協議之前，英國和其他歐盟各國已經作了必要性的政策調整。英國政府相信，若沒有政府力量支持，30%~40%的英國農業可能會破產，認為保留部份地區為「綠色帶」(green belts)是必要的。

歐盟「共同農業政策」(Common Agricultural Policy, CAP)的未來政策目標：降低農產品價格，提昇競爭力；確保消費者的食品安全和品質；保障農家收入穩定和公平的生活品質；產銷活動應考量環保和動物福祉；整合環境目標於政策工具之內；為農民及其家庭成員提供其他所得來源和就業機會。未來，除營造「健康性農產品交易」(Healthy Agricultural Trade, HAT)環境之外，更將結合相關利益團體的力量，繼續支持「休閒

農業」(recreational agriculture)，追求環境維護和再造、協調和休閒、文化整合、鄉村價值重建以及鄉村發展。

3. 加拿大：1991 年開始執行「農場所得保護法」(Farm Income Protection Act)，即所謂的「安全網政策」(safety net policy)，展現政府的堅定承諾：包括推動作物保險、「淨所得穩定會計帳」(Net Income Stabilization Account, NISA)以及因應各省或各地區特性考量之因地制宜措施等。

其他較主要的政策調整：進口配額改為關稅等量；容許運銷商可以更積極地參與運銷協議會的管理和運作；乳品和家禽等產業仍繼續施行「供給管理系統」(supply management system)；公元 2002 年 1 月 31 日將全數刪除對乳品之補貼；小麥運銷協議會(CWB)成立緊急基金，因應潛在的損失；1995 年刪除對穀物的運輸補貼；整合食品安全及品質保證的相關部門，成立職權獨立的食品檢驗部門；增加對民營機構 R&D 的支持；整合環保訴求於公共和產業政策；加強鄉村社區經濟發展等。

4. 日本：除稻米之外，日本其他農產品均已儘可能關稅化。對稻米之初步承諾為，最低進口量佔國內消費量由 1995 年(基準年)之 4%，其後各年累進增加，至公元 2000 年須達 8%。明年(1999 年)將對公元 2001 年起之稻米開放問題，再次協商，基本上有二種選擇：(1)提高至美國和 EU 可以接受的水準，即 8%，約進口 800,000 公噸；或者(2)稻米進口關稅化。過去，稻米之進口多數成為政府存糧，未被消費。日本政府的基本立場是，考量社會責任和環境等外部效果以及確保稻米充裕供應和價格穩定，未來仍將繼續維持相對高的米價施政。

為提高產銷效率，除支持農場企業化、建立企業化農場登記制度以及施行作物保險之外，日本政府也積極修訂「土地租借市場」(land tenancy market)法案，分離土地所有權和經營權，以及透過提供低利貸款等誘因擴大農場規模，期於將每戶耕地面積增加至 10~20 公頃。此外，對上市的稻米施行「毛所得保險」(gross income insurance)以替代「生產保險」(yield insurance)。

5. 韓國：烏拉圭回合談判，韓國是依開發中國家標準。1994 年頒定「農漁業發展計畫」(Agricultural and Fisheries Development Plan, AFDP)和「農業政策改革」(Agricultural Policy Reform, APR)。AFDP 強調提昇農業競爭力，整合鄉村地區的農業和非農業活動以及建立整潔和高生活品質之鄉村環境。較主要的作法：執行提高農場所得的產銷協助、提供鄉村地區更好的醫療和教育、施行老農年金制度和提供低利貸款等投入因素補貼。APR 將土地改革，擴大農作規模，列為第一優先；刪除農場規模不得大於 3 公頃之規定、鬆綁土地使用規定、允許農作團體擁有農地、刪除「農業促進區」(Agricultural Promotion Zone)僅農民可持有可耕地的規定。韓國須 5-6 百萬公頃農地，以生產 2 千萬公噸穀物，提供人民消費。目前的可耕地僅約 2 百萬公頃，為提高稻米自給率，未來須放棄其他不具比較利益的產業。

其他較重要的政策變革：致力推動「直接運銷」(direct marketing)，減少中間剝削；提昇農產品批發市場的拍賣交易比率；除稻米和牛肉之外，刪除進口數量限制；加強鄉村工業化計畫；強調對補貼計畫受益者之選擇及審核程序之透明化。1998 年的「農業政策指導綱領」，特別強調稻米自給率、改革農產運銷、維護永續性農業和促進農產品出口四項。

6. 美國：於烏拉圭回合農業協議結論之前，美國的農業政策已作必要性調整。因此，農業協議簽署之後，美國的農業政策幾乎沒有改變，此與歐盟情況大體雷同。少數例外為：放棄 Section 22，該節(section)容許美國可以利用配額措施保護其國內的價格支持計畫，對外銷農產品不再執行「直接預算給付」(direct budgetary payment)和「不足額支付」(deficiency payment)制度。依照 GATT 第十六條規定，對沒有生產控制的產業，美國仍施行出口補貼。

美國也繼續執行一些效果類同於澳洲、英國、加拿大等國運銷協議會的「差別運銷」(discriminating marketing)措施，包括對低所得國家之「公共法案 480」(Public Law 480)：對一些國家提供低利貸款甚或捐贈及 GSM 102-103 信用保證計畫；經由輸出入銀行(Import and Export Bank)提供低利率；以及「出口強化計畫」(Export Enhancement Program)。

三、對我國未來農業政策的意義

我國的農業協議，基本上採日本模式。由於考量非農業部門較之農業部門有效率以及在與農產品出口國家諮商之壓力下，我國農業諮商的讓步程度遠大於日本，預期國內的市場會較之日本市場更為開放。市場開放後，未來我國農業結構之改變程度，雖然不容易精確預測，仍須未雨綢繆，集中力量於發展有國際競爭力的產品。以下政策意義之說明，包括綜合性建議、減少補貼、提昇產銷效率以及確保食品安全四項。

(一)綜合性建議：

1. 早期各國的農業施政較強調鄉村社會主義(rural socialism)，著重照顧農民、復興農村和發展農業；照顧特定利益團體(包括農民團體)和維繫個別政黨私利；採用嚴格或全面性的干預或管制，規範產銷行為，以防止市場失序。於民主化和貿易自由化以及產業結構快速更迭的大趨勢下，未來之施政應藉助社會政策(social policy)，為鄉村社會構建一個「社會福利安全網」(social welfare safety-net)，而非僅靠農業政策，解決農家所得偏低等社會性事務；增加農村公共投資和研發、推廣投資以及提供融資、低利息等金融性支持，減少價格支持措施；允許市場力量更自由運作，儘量執行不會扭曲市場機能的補助；將「公共利益」(public interest)的權數加重而置於優先考量；確保農地永續經營，對鄉村(尤其是偏遠和山地)社區之維繫，儘早清楚界定施政目標；對任何會產生「外部不經濟性」(external diseconomies)的農業產銷活動，立法使其成本內部化。

2. 農業政策改革之政治經濟早期由一個獨立的經濟研究組織發起，經過公開辯論後，形成的共識。然而，參與辯論的個別群體多著眼私利。之前，生產者、消費者和納稅人以及相關團體較欠缺有關資訊，目前已逐次瞭解更多信息，體會農業政策改革的可能影響和衝擊，預期未來改革的內容及其執行將遭遇更多的質疑和挑戰。各國農業改革是否會依農業協議結論，如期順利推動，有待時間考驗。

3. 農產品出口國(例如，美國、加拿大、澳洲)較之進口國(例如，韓國、日本、我國)容易支持貿易自由化，施政阻力較少。尤其是擔心戰

爭或出口禁運，導致糧食不足的進口國家，對貿易自由化的可能衝擊，會更謹慎評估。雖然可將國際價格風險引入貿易模型(例如，Global Trade Analysis Project Model, GTAP)以及採用雙邊契約協定等方式，穩定糧食來源；或者經由自由市場運作，糧食出口國之農民和民營公司(例如，Cargill)會提供符合亞洲國家(日本、韓國和我國)消費者口味和偏好的農產品；以及稻米之長期供需彈性可能是具有彈性的。然而，由於無法完全自由貿易、不確定因素不易完全排除以及環境維繫等非經濟因素考量，主食品的自給自足或維持一定程度的自給率，似乎有其必要性。

4. 除少數例外，於烏拉圭回合農業協議之前，澳洲、英國、加拿大等國，已因應 WTO 自由化而作調整。因此，農業協議簽署之後，各國農業政策改變幅度不大。我國和中國大陸遲早會加入 WTO 為會員國，屆時中國大陸和世界上其他國家的農產品會對我國的農業帶來莫大的衝擊。我國應儘早研擬未來可能的協議承諾，訂定明確政策目標，尤應著重相關政策彼此間之協調整合，提出「配套行動」，持長遠、宏觀，以及全球化資源和全球化市場的立場規劃。

5. 依與會各國經驗，未來由於累積企業(或個人)資產(assets)，或善盡社會責任，以提昇形象等之考量，預期關心環境保護、土地使用、食品安全和動物福祉等農業相關議題之民間團體，會陸續成立，協助解決問題的民間基金會也會持續增加。進者，新興的農企業相關之產業團體也會逐次取代傳統農民團體的部份產銷職能，扮演日益重要角色。如何妥善整合前述力量，互補相成，同心協力解決施政挑戰，至為重要。如何兼顧應調整的個別產業、相關組織(政府和民間團體)之主體和個人之權益，以及最大化施政績效，在在均為重點課題。

(二)減少補貼方面

6. 減少對出口產業的支持較之減少對進口競爭產業的支持，政治上較容易執行，阻力較小。未來，須降低政府對農業部門的「干預」(intervention)，表示隱含之經濟學，尤其是福利經濟學的邏輯已有改變。事實上，單一干預措施無法同時達成「效率」、「公平」等政策目標。執行追求效率的最佳施政方案，也可能同時會導致市場失序；國內生產量須小於社會最適產出水

準時，則採用生產補貼即是最佳選擇；課征交易稅或投入因素補貼會產生市場扭曲以及較低的「資源移轉效率」(transfer efficiency)。如果政策目標是所得重新分配，則「所得分離給付」(de-coupled income payment)會較之價格支持措施有效率。前述經驗，在某一程度內，澳洲、加拿大、美國已經施行，但是 EU、韓國、日本和我國似乎仍未能完全接受或未被納入施政措施。

7 對農產品之課稅讓步，反對聲音不至於太大，因其最後將反映在相對低的農產品零售價格。R&D 成果之低成本推廣使用以及肥料、種子、農藥、燃料和灌溉用水等投入因素補貼，由於農民認為其不是構成生產成本的一部分或者生產成本較低，不致於轉嫁由消費者負擔，此種措施對物價穩定有一定程度的影響。然而，農業灌溉用水之低成本或免費提供，會導致浪費使用，藻類生物叢生，水質優氧化以及土壤鹽害等問題。重新檢討農業用水的價格決定以及推動類同於澳洲的「關懷土地計畫」，均值得評估研議。

(三)提昇產銷效率方面

8 傳統上，研判各類施政干預的必要性，較強調對所得移轉的「公平性」和「政治利益」，較會忽略「效率」指標。目前各類式農民團體、個別農產品產業團體以及集約式農場和食品加工業之營運，常會產生外部不經濟性以及有取得食品安全等「資訊不對稱性」(information asymmetries)的情況，導致市場失序。未來之施政，「效率」應被更嚴肅考慮，於兼及考量中小規模農民權益之下，追求經營之規模經濟，並加強管理訓練。尤應修訂和鬆綁農民團體和市場交易等相關法規，避免任何可能圖利少數個人(或政黨)的政策，加強和確保農產品行情等資訊的迅速、有效提供，構建公平、競爭環境，屬於要務課題。

9. 於國內外市場，未來各類農產品會面臨中國大陸和世界其他國家更激烈的競爭，儘早執行主要農產品之國際競爭力比較，有其迫切的必要性，作為未來策略性產業選擇之依據及施政上輔導方向及其程度的參酌。主要的評估至少應包括：品種專利、生產技術、資訊技術、設施等生產成本、運輸等後勤補給成本、以及相關法條規範等。逐步誘導、調整產品組合，集中於研發、生產和推廣具比較利益的產品，降低農業部門的

就業人口，提高專業化程度和產銷效率。

10. 農業部門和非農業部門之投入因素和產品流向等，彼此間互有關連，密不可分，競爭使用國家資源，創造財富。農業，特別是個別產業之政策分析，應在總體經濟架構之下進行。可藉助「一般均衡模型」(general equilibrium model)等分析，作較接近事實的推測。換言之，評估產業發展政策和行政組織調整，應儘可能放棄本位私利，不要僅著眼農業或個別子部門，也應從國際競爭力與國家整體福祉最大化考量。

11. 施行農產品運銷協議會制度，可增加生產者之市場爭議力，有穩定和支持價格功能，避免市場失靈，兼及照顧偏遠地區和生產規模較小農民的福利效果。但是，衍生之消費者付費較高，限制資源配置效率，社會經濟福利損失以及增加納稅人負擔等，運銷協議會的豁免條款，已逐次被刪除。未來運銷協議會之「普林制度和均等化基金」(pooling and equalization funds)兩項措施的重要性也會逐次式微，以符合公平交易等市場競爭之原則。因此，我國對農會、漁會、水利會、合作社(場)和各農產品產業團體等產銷活動之法定優惠，是否仍然持續保留或減少，有待探討其適當性。未來我國個別農產品之銷售(包括貿易)是否採用「單一窗口」方式，宜審慎評估。

(四)確保食品安全方面

12. 成立一個全國性的專責組織，訂定食品(包括生鮮農產品)之安全標示規格，確保各類食品符合國家安全標準，使於國內各地市場均具一致性，及促使符合國際標準，提昇國產品在國際市場上的形象，訴求「品質」(quality)、「安全」(security)、「環保」(environmental protection)、「關懷動物福祉」(animal welfare)和維護「鄉村環境」(rural environment)的形象，取得消費者的肯定，因應國內外市場的競爭。

13. 食品安全之維繫完全藉由政府力量，相當費力，事倍功半，也違反 WTO 的精神。食品安全最好由各級運銷商彼此監督、互相制衡，由市場機能決定。食品安全攸關運銷商之經營成效，尤其是由批發市場和現代化零售市場(超級市場、便利商店等)之市場參與者，擔負食品安全之確保，其績效會優於由政府的全國性監督。食

品安全等之資訊提供，最好由第三者執行，立場較客觀，不會偏袒，此一工作較不適合由政府或廠商負責。由個別產業團體負責時，應防範少數人優先取得資訊，獲取不當的「超額利潤」。

14. 烏拉圭回合農業協議有食品安全和「動植物檢疫(驗)措施」(sanitary and phytosanitary measures, SPS)之規定，各國之進口管制內容及其程度，一直有相當爭議。食品安全是「公共財貨」(public goods)，有必要由政府制定規範。各國對食品安全的風險和不確定性之看法不同，食品資訊也不對稱，食品市場結構的不完全競爭程度也互異，為複雜的經濟分析領域，對食品安全基準之認知，不易達到一致性的共識。對食品安全和 SPS 課題之協議，應本乎「真正科學化的標準和國際上可以接受的準則」。為保護國內產業免於受進口疫病的傷害，確保國內動植物的健康，由政府訂定 SPS 規範，實有其必要性。換言之，生物物質之進口應有嚴謹的「公共政策」，唯須根據科學方式，而非交易原則，並儘量求其和主要貿易往來國家的一致性。避免以 SPS 措施為藉口，阻止安全合法的產品進口，形成貿易障礙。

註：本文為行政院農業委員會委託「跨世紀農業政策國際研討會」的結論報告(87 科技-1.9-企-05(6))。

參考文獻

- Ash Ken, (1998), "Agri-Food Policy in Canada, 1998." 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集。121-136。
- Harvery, David, (1998), "UK Agricultural Development: Policies, Constraints & Issues." 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集 68-94。
- Hwang Tsorng-Chyi, (1998), "Taiwan's Agricultural Policy Adjustments for Trade Liberalization." 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集。327-362。
- MaLren, Donald, (1998), "Reform of Australian Agricultural Policies: The (Partial) Triumph of The Public Interest." 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際

- 研討會論文集 29-48。
- Park Sang-Woo,(1998) "*Agricultural Policy Adjustment in Korea with the Trade Liberalization under the WTO.*" 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集 156-178。
- Tsujil Hiroshi,(1998), "*Changes Rice and Agricultural Policies in Japan after the GATT Uruguay Round Agricultural Trade Liberalization.*" 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集，200-226。
- Tweeten Luther G.,(1998), "*Overview of US Agricultural Policy*" 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集 295-310。
- Wahl Thomas I.,(1998), "*An APEC Open Efficient. Food System? Implications for US Agricultural Policy.*" 國立中興大學農產運銷學系，跨世紀農業政策國際研討會論文集.251-272。



National Chung Hsing University

Agricultural Policy Adjustment in Major Countries Under Trade Liberalization and It's Implication to Taiwan

Ming-Ming Wu

*Department of Agricultural Marketing
National Chung Hsing University
Taichung, Taiwan, Republic of China*

ABSTRACT

This paper is first to take out the essential adjustment of agricultural policies under trade liberalization in major countries, including Australia, Great Britain, Canada, Japan, Korea, USA and Taiwan, Republic of China. Next, is to draw policy implications for Taiwan's agriculture in four areas: general recommendation, reducing subsidy, increasing production and marketing efficiency, and ensuring food security.

Key words: Trade Liberalization, Agricultural Policy, Subsidy, Production and Marketing Efficiency, Food Security.



National Chung Hsing University