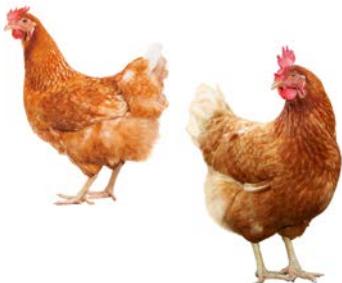


美國農業法案（Farm Bill）意涵與啟示

撰文 | 技監室 洪忠修、劉方梅



前言

美國農業法案（Farm Bill）是一項綜合性多年期的法律案，主要用以管理農業與糧食計畫。冀以從種子到餐盤（From Seed to Plate）實施一系列的農業發展與糧食安全措施與作為，用以管理與引導農業部門的永續發展目標，以及保障國民對於糧食消費的質與量安全課題。農業法案由國會提出並經討論通過後提交總統公布為法律文件。因此，且備法律地位的農業法案為政策制定者提供制定農業發展的機會。在每一個總體經濟發展階段，特別針對該時期農業部門與農業產業的發展需要，用以解決農業部門、農業產業與糧食部門所面臨的問題。然而，基於階段性政策需要，以及面臨國會的監督與討論，過去數十年的經驗中指出各法案或計畫可能面臨中止、廢除或調整等，甚至可能從未成形法律。對於法案之更新與修正，原則上大約5年便會進行一次更新作業（The

Farm Bill is Typically Renewed about Every Five Years）。

源起與發展

1930年代，美國同時面臨經濟大恐慌（Great Depression）與沙塵暴（Dust Bowl）的肆虐。前者，是人為造成的經濟社會問題；後者，則是大自然環境的侵襲。此二者問題皆對美國社會造成重大實質的影響。特別是當時全球經濟大恐慌事件之際，羅斯福（F. D. Roosevelt）總統於1933 - 38年間致力推動新政（The New Deal）等一系列的經濟改革與發展政策，其中包括3個核心工作：救濟（Relief）、復興（Recovery）與改革（Reform）等3R的觀念。首先，救濟的目的用以應對為數眾多窮人與失業者，冀以協助這些人在遭受到所得嚴重腰斬之際，接受政府施予的扶持得以維持安定的生活。其次，復興的目的係用以協助並促進產業經濟

得以順勢發展，期待恢復正常水準。最後，改革的目的用以健全金融系統與秩序，避免銀行體系發生不良的擠兌困境，因而再次掉入大恐慌的泥沼裏。

所謂新政有2個階段，首先為自1933 - 34年的第一階段新政（The First New Deal），以及自1935 - 36年的第二階段新政（The Second New Deal）之說。其中，在第一階段之際，通過諸多與農民權益與扶持有關的救濟法案，諸如1933年農業救濟法案（Farm Relief Bill），用以處理與農民農業貸款有關的債務融資機制，直接降低貸款利率與提供更為寬鬆的還款條件等。同年，1933年農業調整法案（Agricultural Adjustment Act, AAA），藉由進行干預而提昇農產品的市場價格，針對幾項較為大宗的農產物實施限量與管制生產，諸如實施作物耕鋤與牲畜棄養宰殺等措施，主要的品項包括玉米、棉花、乳製品、豬肉、稻米、菸草與小麥等。此外，1933年同時設立田納西河谷管理局（Tennessee Valley Authority, TVA）專責解決田納西河谷問題的機構，職司水土保持、糧食生產的專業機構。TVA執行具體措施，諸如推廣新式的農作耕種方法、植樹與興建水壩等作為，有效解決田納西河谷長久的水患、濫伐與水土流失等問題。

至於，1937年廣義的第二階段新政後續措施再通過農業安全法案（Farm Security Act），成立農業安全管理局



（Farm Security Administration, FSA），強調農村地區的復興工作，特別針對雖然擁有耕作農地的農民，但其生活卻是非常貧困，施以協助生產與生活改善計畫等。其中，甚至有一項相對較強烈的作法，是透過購買貧窮農民的低生產力邊際土地之後，再將這群農民集體安置在共同農場的作法（Resettle Poor Farmers in Group Farms）。然而，這項運用集體安置農民的措施，在後來由保守派聯盟（Conservative Coalition）控制的美國國會中，遭到挑戰並對其措施與作為進行一番調整。

自1930年代因應全球經濟大恐慌羅斯福總統所實施的新政，其中關於農業議題的相關法案，直至1949年農業法（The Agricultural Act of 1949）才正式

成為美國聯邦法律，是為美國農業政策的永久立法（The Permanent Legislation of U.S. Agricultural Policy）。參閱R. Johnson等人對於農業法案審視文章指出，自1930年代起截至當前2024年止，期間總計18次法案更新，其中最早的修正年代為1933年，最近一次的修正時間則為2018年。亦即，迄今21世紀20年代中期，期間歷經90餘年，陸續已有18項法案公布施行^{註1}。然而，在這經過近一世紀的期間有部分農業法案因不合時宜，抑或聯邦最高法案宣告違憲，或者是因國會認知意見分歧，甚至可能直接遭遇國會阻止等諸多情形。各法案或許畫迭經中止、廢除或調整等，甚至可能從未形成法律。在這期間中針對各時期農業部門與農業產業的發展需要，實務上的農業法案平均5-6年進行更新與修正，嗣經國會提出並討論通過，由總統簽署後公告實施成為正式法律。

當代內涵

農業法案強調採行綜合性與多年期的法律基礎，冀以實施從種子到餐盤的一系列作為。對於農業部門與農業產業的具體支持範疇與項目相當廣泛，政策作為主要包括農產品收入支援、農業產業發展與保護、農產貿易與國際糧食援助、農業金融與信用貸款、農業科學技術研究發展、農村地區發展與國民營養援助，以及做為能源用途的生質能源產業發展等。然而，雖然有些課題與農



業部門或農業產業確實具有直接的關聯性，但卻未納入過去與當代的農業法案當中，主要係因為這些議題並不屬於參議院與眾議院國會之農業、營養與林業委員會（Committees on Agriculture, Nutrition and Forestry）所具有的權責範圍之內，而是由其他的委員會所主管者。以農場工人的權利與保護事項為例，雖然這事項是關於農場上的勞動力課題，但法案主管係屬於眾議院教育與勞工委員會（House Education and Labor Committee），以及參議院健康、教育、勞工與退休金委員會（Senate



Health, Education, Labor and Pensions Committee）的權責。

源自1930年代為因應經濟大恐慌與沙塵暴問題，以致農產品價格發生跳水式的崩盤暴跌現象，造成農民所得大幅衰退；同時，亦因農業產業面臨生產經營的困境，水土資源亦未獲得合理使用

與維護。因此，源自20世紀以來農業法案律定的三大目標，其一，維持農民與消費者公平的糧食價格；其二，確保充足的糧食供應量能；其三，保護與維持國家重要的自然資源。雖然在過去90年間農業法案內涵產生諸多調整與更新，但對於這三大目標基本上是維持相同的訴求。

2018農業法案 (2018 Farm Bill) 概述

2018年12月間，時任美國總統川普（President Trump）簽署農業法案成為法律，一般稱之為2018農業法案或是2018年農業改進法案（Agriculture Improvement Act of 2018）者，為期5年及其法案經費為4,280億美元。迨至2023年11月間時任美國總統拜登（President Biden）再簽署延長該法案授權計畫至2024年9月30日止^{註2}，是為當前所執行的農業法案者。

依據Johnson等人所撰對於2018年農業法案淺析（2018 Farm Bill Primer : Agriculture Improvement Act of 2018）指出本項法案內容分為12項章節，計畫項目包括重要農產品產銷與災損輔導計

註 1：1930 年代起截至當前 2024 年止，總計 18 次法案更新。相關年代為 2018, 2014, 2008, 2002, 1996, 1990, 1985, 1981, 1977, 1973, 1970, 1965, 1956, 1954, 1949, 1948, 1938, 1933。參閱 Johnson, R 等人，2018 Farm Bill Primer: Agriculture Improvement Act of 2018，<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11126>

註 2：依據美國國會研究服務處 (Congressional Research Service, CRS) 2024 年 4 月 9 日報告 (CRS Report) 指出美國參眾兩院當時通過 2018 年農業法案估計 10 年期 2019-28 年經費 8,670 億美元；其中，2019-23 年 5 年期執行強制性計畫 (The Mandatory Programs) 經費 4,280 億美元。2023 年拜登總統簽署延長法案至 2024 年 9 月 30 日止，2024 年 2 月間國會預算辦公室 (Congressional Budget Office, CBO) 發布更新 2025-34 年 10 年期經費預估 1 兆 4,010 億美元；其中，2025-29 年 5 年期經費 6,820 億美元。參閱 Johnson, R.; J. Monke, What Is the Farm Bill?，<https://sgp.fas.org/crs/misc/RS22131.pdf>



畫、水土資源與野生動物棲息地保護計畫、農產品出口貿易與國際糧食援助計畫、低收入低所得家庭營養扶持計畫、政府提供之直接信用貸款協助計畫、農村地區發展計畫、農業研究與推廣輔導計畫、林業扶持與管理計畫、農業再生能源體系輔導計畫、特產與有機等園藝作物產銷輔導計畫、農作物保險計畫，以及牲畜動物產銷輔導計畫等。其中，對於低收入低所得家庭營養扶持計畫3,260億美元，占全期經費4,280億美元76%，為最大的份額所在；第二大項為農作物保險計畫380億美元；第三大項為重要農產品產銷與災損輔導計畫314億美元；第四項為水土資源與野生動物棲息地保護計畫293億美元。前四項計

畫合計4,247億美元，已超過全部經費99%之高。

至於各項計畫工作所編列經費的發展趨勢，以1990年代以來計畫經費為例，都是以上述對於營養扶持等四項計畫支出為主要。其中，對於低收入低所得家庭營養扶持所投入的經費一直占最大份額，而且是呈現逐年遞增的現象；特別是2009年全球經濟衰退時期，這項對於扶持營養的經費投入更顯著增加。其次，經費呈現增加趨勢的計畫項目是對於農作物保險的投入，其原因應該與過去這段期間農產品的市場價格普遍較高，使得農產品的保險商品價值亦同步因水漲船高而更有價值，如是而有利吸引農民積極參與保險事項。再者，對於

水土資源與野生動物棲息地保護計畫的支出，雖然歷年份額不是特別高，但同樣呈現增加的趨勢。至於，就農產品產銷與災損輔導計畫之經費投入則是增減互現情形，並未呈現遞增的趨勢。

特殊事項—工業大麻（Hemp）議題。本項農業法案之特產與有機等園藝作物產銷輔導計畫項下，包含一項非常特別的園藝作物—工業大麻。由於農業法案本身就是法律文件的一種，該法案將工業大麻列入法案計畫項下，對於其種植、加工與銷售等予以實施商業生產計畫的合法地位。如是，揆諸法案對於所謂工業大麻的植物定位與認知精神乃是將之視為經濟作物一環，以其對於對人類無害之說，其相關產品可以多元用在編織衣著物料、房屋建設材料、工業用途麻繩，甚至可以做為醫療藥品等多種正向用途。質言之，農業法案賦予工業大麻完全不同於食用大麻（Marijuana）的認知與地位。

多協商折衝挑戰；然而，一旦形成法案就須嚴格遵守。

以2018法案為例，係由當時共和黨籍川普總統簽署實施，嗣經2023年由民主黨籍拜登總統簽署展延，說明法案的穩定與延續性。其二，與時俱進的農業部門永續發展精神，早期側重產業補貼補助，爾後動態調整作法；其中，在即將邁入21世紀新世紀前1990年代後期的法案進行結構性調整。傳統對於農業產業與生產者農民的補貼補助作法，轉型為直接給付與保險制度，是為農業政策發展思維的結構性動態調整。其三，綜觀每階段各時期所定訂美國農業法案政策目標甚為明確，核心價值冀以訴求農業部門攸關生產生活生態之總體發展與成長；然而，群體社會中消費者的糧食質量安全與物價合理安定同樣是政策追求的目標。如此三者，法案穩定延續性、政策思維進步性，以及核心價值包容性，是為我們深思學習之所在。

啟示-代結語

2018美國農業法案執行已屆期限，期間雖經美國總統簽署展延程序。然而，依據過去歷史經驗約略5-6年重新修訂精神，勢必開啟新一期程的農業法案定訂工作。總體觀察過去90餘年美國農業法案的發展經驗，本文歸納三項意涵，作為政策制定學習啟示以為本文結語，其一，歷年美國農業法案迭經國會審議與總統簽署程序，過程必然充滿諸

參考資訊

1. Farm Service Agency, USDA, 〈Farm Bill Home〉, <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-bill/index>
2. Investing in a Future Made in Australia, Budget 2024-25, 〈A more resilient Australia〉, <https://budget.gov.au/content/03-future-made.htm#m10>
3. Johnson, R.; J. Monke, 〈2018 Farm Bill Primer: Agriculture Improvement Act of 2018〉, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/F/IF11126>
4. Johnson, R.; J. Monke, 〈What Is the Farm Bill?〉, <https://sgp.fas.org/crs/misc/RS22131.pdf>
5. National Sustainable Agriculture Coalition, 〈What is the Farm Bill?〉, <https://sustainableagriculture.net/our-work/campaigns/fbcampaign/what-is-the-farm-bill/>