

加拿大农业的决策过程

道格拉斯·海德利 (Douglas D. Hedley)
杰克·盖尔纳 (Jack A. Gellner)

概要

选举和任命代表制

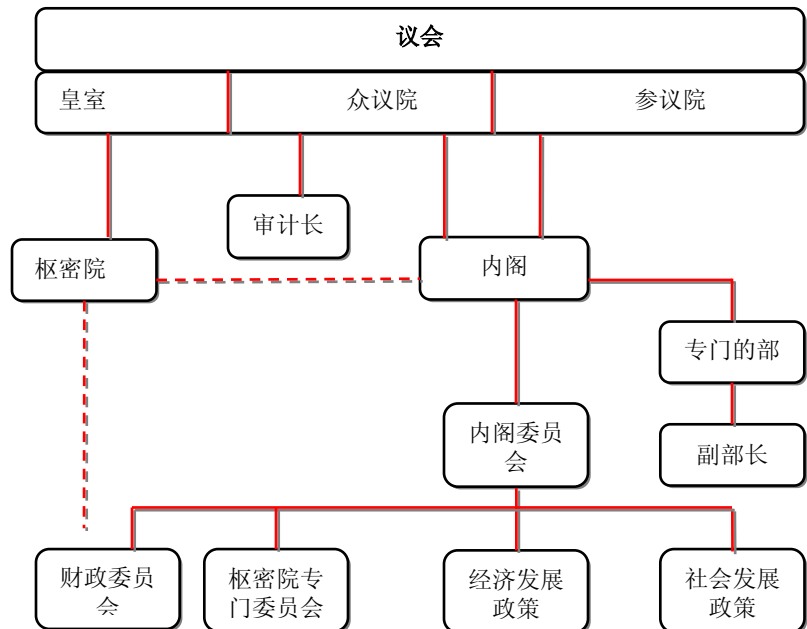
1867年的《不列颠北美法案》(BNA)是由联邦的缔造者制定的法案,该法案建立了各省联邦,并得到了英国皇室的同意。该法案设立了统治加拿大的联邦体系。

加拿大是一个君主立宪制国家,依英国议会的议会-内阁体制进行治理。对于加拿大人来说,这样体制意味着一个由内阁向众议院负责,从议院向人民负责的民主政府。

加拿大议会由三部分组成:皇室,参议院和众议院(图1)。议会行使立法职能,而内阁行使的则是行政职能。司法功能独立于议会,由省和联邦法院行使。

众议院是主要的立法机构,共有295个席位。加拿大的每个选民或选区由在一次选举中得到票数最多的候选人代表。席位的地域分配以人口为基础。参议院有104个席位。参议院议员由总理提名,且不要求拥有一个选举的公职。皇室由总督代表,总督由女王依照首相提名进行任命。

图 1: 议会结构



该体系是以政党为基础。而各政党或以地缘或以左——中——右三种政治立场中的位置为渊源。政府通常由在大选中赢得最多席位的政党组成,总理由该政党

的领袖担任。第二大党成为正式的反对党，其领袖即为反对党领袖。所有重要的立法和财政议案都是由政府提出。执政党所有成员都必须按照其本党的路线进行投票，否则将面临该党的纪律处分。自由投票很少见，并且常常涉及道德问题，如死刑或堕胎。只要政府能够在众议院保持多数支持，就能使所有其认为必要的法案获得通过。如果政府在众议院失去了多数支持，那么它就必须从其他政党寻求支持确保法案获得通过，从反对党处寻求支持以组成新政府，或者要求进行大选。

在1867年的《不列颠北美法案》中没有提到总理或内阁。枢密院是向皇室提供建议的法定机构，也是内阁政府的法律基础。部长依照总理的提名被任命为枢密院官员，而且这种任命是终身的。因此，枢密院是一个由部长、前任部长和其他被任命者组成的大型机构。不过，只有现任的内阁部长才能面见总督，并向其提出建议。

内阁由总理主持，其主要职能是向众议院提交法案。内阁确立整个政府的优先事项，并做出主要的决策。虽然总理实际上是获胜政党的领袖，但名义上是由总督任命的。总理从众院或参院成员中任命内阁部长。部长们共同为政策和整个内阁的行为对众议院负责。他们必须到议会去为政府的提案进行辩护，回答关于政府行为或政策的日常问题，并反驳对这些行为或政策的攻击。为了在最高层帮助政策制定，内阁被分为各个内阁委员会。在当前的内阁委员会结构下，由于债务和对改进支出控制的需求的增加，只有内阁和财政委员会才能批准支出。内阁保留最终同意所有支出并批准非财政事务的权力。

预算体系和拨款

联邦政府的预算，包括拨款法案，为三个目的服务：（1）决定资源的需求；（2）为规划的预算获得授权；以及（3）为预算控制提供基础。

财政部长为政府的财政政策负责，并管理“统一收入基金”，以确保现金需求得到满足。政府服务部长履行加拿大财产总管的职责。财产总管控制着统一收入基金，并制订公共账目，该账目是加拿大政府的官方财政报告。审计长直接向议会报告，负责核查公共账目的正确性，以及评估政府部门的运作。财政委员会有授权支出的法律职责，通常负责为支持经批准的政府政策和计划拨款。它还是公共服务的雇主，并从总体上监督政府管理。

目前有24名内阁部长为联邦各部门负责。每个部都有一个副部长，名义上是一名职业的公务员，由总理任命，负责日常的管理和保证该部的需求得到满足。

农业政策的宪法基础

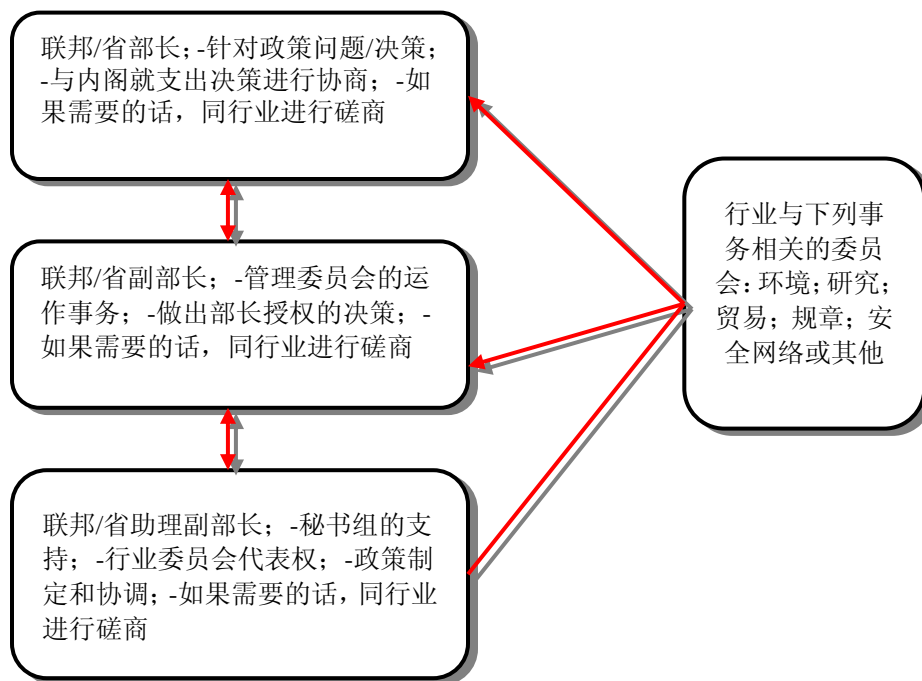
宪法考虑

目前的联邦-省结构的基础是建立在《宪法法案》第95节的基础上的，这一节将

农业看成联邦和省级政府共同享有管辖权的一个领域。然而，农业并不是一个孤立的领域。运输、卫生、教育和贸易等领域的行动都会影响到农业政策。这些领域属于联邦或省的管辖范围。这种管辖范围的交叉使需要对每件事都达成共识的政策过程变得复杂，还经常减慢和可能弱化决定。

目前对于协调联邦和省政府关系的结构（图2）并没有明确的规定。这两者间的关系通过特别的会议进行处理。农业部长每年会面2-3次，包括一次年度会议。副部长每年会面3-4次，助理副部长几乎每月都要会面和召开电话会议。除了由联邦部长和东道省份的部长共同主持的部长会议外，这些会议通常都是由联邦官员主持。一些政策导向的联邦-省-行业和联邦-省委员会，向副部长或部长报告环境、法规、贸易、研究、安全网络以及其他领域内的政策事务。

图2：联邦/省/行业决策结构



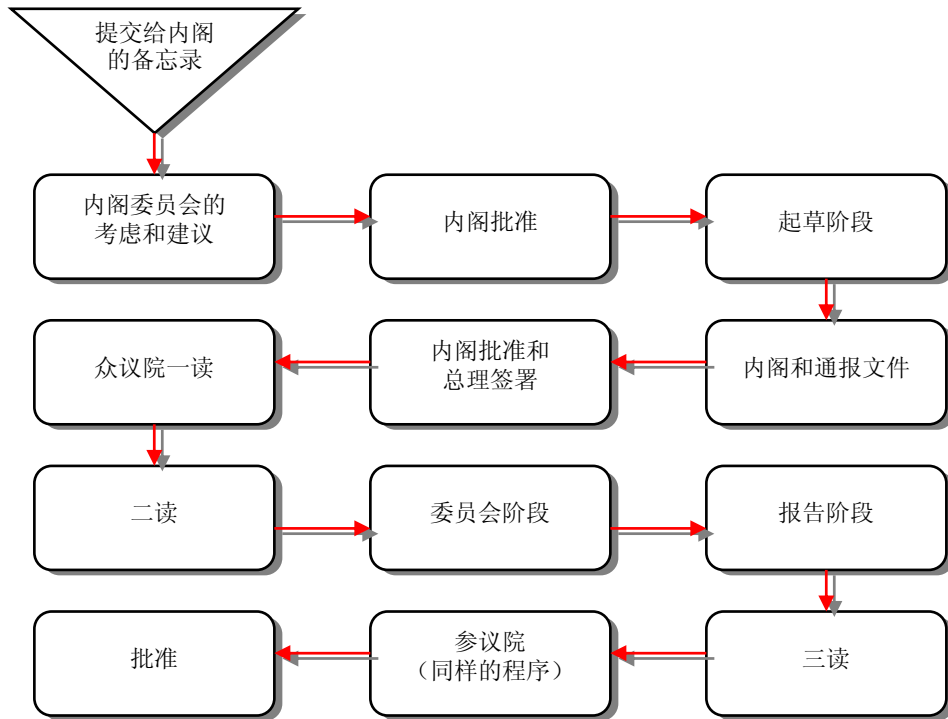
立法考虑

关于政策制定，没有法律可以援引。决策者在制定法律的过程中必须确保工作结果不会因为违反法律，或被认为不合宪法而被推翻。

立法程序从制定政策开始（给内阁的备忘录），政策由提出政策的部长提交内阁批准（图3）。政策获得内阁批准，便可以就被提议的立法进行起草工作，该过程由司法部的立法司为政府执行。在起草阶段之后，议案的依据需要印发至内阁立法规划

委员会进行考虑。

图3：立法程序概览



在发起该提案的部长对法案草案感到满意后，法案草案还必须得到内阁的批准并由总理签署。当内阁批准后，提案就随时可向议会提出，在议会一读并印发。在二读阶段，提案的原则及其主要的意图提交议院加以充分讨论并就此进行全体表决。提案的原则在二读阶段得到批准之后，提案将提交合适的议会委员会逐句研究。委员会将其研究结果，包括其提议的修正意见报告给众院，以待表决。三读也就是最后一读会对提案的终审稿进行审议。

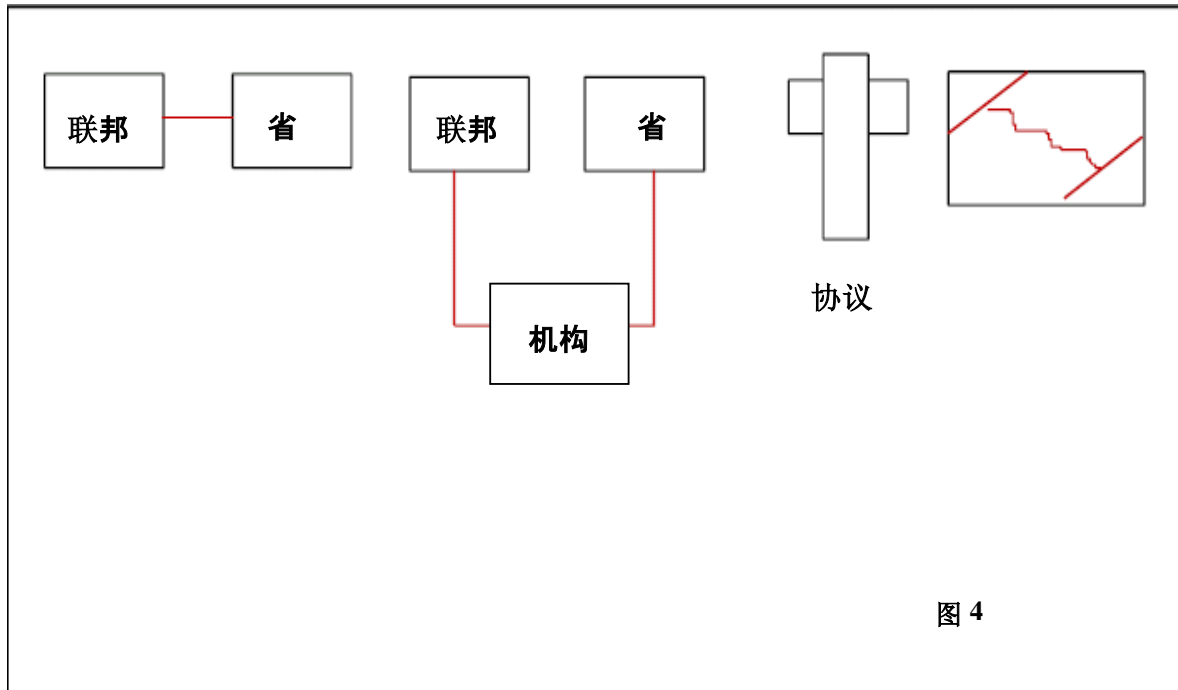
当一项提案在众议院中三读后，该提案将被送到参议院供阅读、讨论以及有可能的修改，其程序与众议院相似。一旦提案得到参、众两院的通过，总督将给予批准，该提案便成为议会的一项法令。

农业部和农业食品部的人员参与联邦的立法程序。部分工作人员对农业部长所负责的法令进行修改，其他人员则会参与需要进行立法规范的农业和农业食品政策或计划的制定。近来制定的一部农业部法案扩大了加拿大农业部的权力范围，正式将农业食品和农业关联产业部门包括在内。

联邦/省政府的行政职责

行政委托是加拿大宪法的灵活性的一个重要特点。一些条款规定了联邦政府委托各省承担的职责，也有条款规定了各省委托联邦政府承担的职责。

为了在联邦和省共同管辖的领域里协同执行特定的项目，对直属机构、理事会和委员会的授权还会有个别的变化（图4）。这些方法依据问题的复杂性、是全局性还是区域性范围而各不相同。



第一种方法是分清不同的职责，省政府负责处理地方问题，而联邦政府则负责处理更广阔范围中的同类问题。大体上每一级政府都在一个指定的活动空间内使用其权力。

第二种不同的方法是创立一个中立机构来接收联邦和省政府委托的权力。通常是在认为一个单独的机构能更有效的对公众的需求做出反应的时候才这样做。

第三种方法是制定一个一揽子协议，在一套指定的规则下委托规划和管理权，并通过联合的管理委员会分配资源。这种方法主要是为容易达成合作共识的工作领域保留的。

农业食品行业的政策决策过程越来越复杂，因此联邦政府、各省以及行业团体必须能够整合并照顾所有相关参与者的利益。联邦-省关系办公室监督当前政府间的利

害关系，为各级政府对口部门的交往提供建议，并通过议会跟踪联邦-省问题。农业和农业食品部还有一个专门负责处理政府间事务的小组。

贸易和国内政策使命

农业和农业食品部制定并实施支持农业和农业食品部门的国家政策和计划，其为既定目标是保证按合理的价格向消费者可靠地供应安全和富有营养的食品，而加工商和生产商也能得到公平的回报。外交和国际贸易部则担负着国际贸易的主要职责。

农业和农业食品部的贸易政策使命是为农业食品产品改善和保护市场准入，改善贸易规则，并为减少国内或国外市场中不公平的竞争而努力。这些工作是通过与外交和国际贸易部的部门间的磋商、政府间接触、双边关系、国际组织中的讨论以及贸易协议下进行的磋商和谈判来完成的。

农业和农业食品部积极参与了各内国际组织的农业项目，如经合组织(OECD)、联合国粮食与农业组织(FAO)、泛美农业合作研究所(IICA)和亚太经合组织(APEC)。

对政策过程的影响

农民和农业组织

农民作为个人，能够通过直接向联邦和省的部长和官员陈述意见来影响政策过程。然而通过这样的方式产生的影响比较有限，大部分的陈述还是通过农业组织进行的。

农业组织数量众多，根据它们对国家、地区和部门关注的程度不同，其结构也有很大的差异。最突出的全国范围的综合性农业组织是加拿大农业联合会(CFA)。它的成员包括附属的省级联盟和商品组织。商品组织中也包括一些吸收省级子会员的国家级母团体，还有一些带有地方性色彩的团体组织。这些母团体，如加拿大农业联合会，代表了农民的广泛利益。它面临的最主要的挑战是常常需要处理其成员间利益的激烈冲突。

除了综合性的组织之外，还有很多地方和部门团体。许多部门团体有全国性的母团体，它们尝试解决省级子团体的地方利益问题。例如加拿大畜牧业协会、加拿大猪肉理事会、加拿大园艺理事会以及加拿大奶制品业协会。谷物和油籽部门是个主要的例外，该部门有大量的团体存在，但没有一个全国性的组织。

还有一些重要的地方性组织，它们倾向于在国家层次促进省的利益。例如“农业生产者联盟”(UPA)，该团体以伞型组织的形式为魁北克省的部门团体服务。另一个是安大略省农业商品联合会，这个组织是由行业内团体组成的一个松散联盟，其目的是促进安大略省的共同利益。

农业组织游说工作的关键是同部长办公室、议员以及联邦和省级官员进行联络。最成功的组织往往在多级政府都保持着非官方的联系。对于大部分的组织来说，他们都是自己运作，不雇佣职业说客。由于团体间的利益往往相互冲突，他们做出的陈述便倾向于反映部门或地方的利益，而不是整个国家范围的利益。

农业关联产业

农业关联产业的公司同样能够通过直接的对话来影响决策。它们能够影响的范围一定程度上依赖于它们的大小和对地方经济的重要性。大部分公司通过促进共同利益的协会和行业组织施加影响。

农业关联产业的公司数量众多，他们代表了食品链中的所有层次。有初级加工商、进口商、出口商、经销商、零售食品商以及食品服务公司的各种协会。有些协会代表了国家的观点，但他们更多反映的是部门的利益。

不同的农产品部门间有各种程度的垂直联合。然后大体上来说，食物链中不同层次参与者的相互关系是对抗而不是合作。不过公道地说，对垂直联合的需求正在得到越来越多的认可。

消费者团体

消费者有着形形色色的不同利益，而且他们中大部分没有正式的组织。由于他们数量繁多，差别巨大，消费者团体很难得到资助。因此消费者对政策过程的影响没有很好地组织和整合起来。加之食品只占消费者支出相对较小的份额，从而减弱了形成组织的动机。事实上，就家庭中食品支出所占的百分比来说，加拿大是第二低的，仅高于美国。除了供应管理体系已经到位的产品之外，人们更加关注卫生和安全问题，而不是农业政策的其他方面。

学术界

由于缺乏正式的参与机制或程序，学术界的直接影响力很小。有少数知名人物经常被请求提供咨询意见，但并不是以一种综合的形式进行的。与政府、行业或者某个教学项目签订合同而进行的经济研究和政策分析会产生一定的影响。到目前为止，学术界主要通过大学培养在决策岗位工作的熟练职业人员这种教育职能，来实现对决策过程的间接影响。

联络工作在加拿大是省政府的职责。大学参与联络工作的情况取决于大学同省政府以及个人的利益协调。

其他利益团体

有一些数量相对较少的其他利益团体，也对农业部门的议程产生影响，例如环境团体和动物权利团体。这些组织通常游说他们所关心领域的主管部长，以及起着间接作用的其他部长。例如，为了颁布环境法规，环境团体将向主管环境的部长施压，但也会游说主管农业的部长。

媒体

媒体在政策过程中的首要任务是为用户提供信息。总体而言，主要媒体并没有农业问题方面的专业人员，因此农业政策问题没有得到很多的报道，特别是加拿大中部地区，而且有时媒体的评论并非特别客观全面。

许多农业组织有他们自己的媒体部门，特别是他们自己的报纸。这些报纸提供了信息，当然还会宣传组织的观点。

其他国家

其他国家主要是从三种途径影响加拿大的农业政策。第一种是关贸总协定（GATT）以及北美自由贸易协定（NAFTA）下的美国和墨西哥；第二种是其他国家在关贸总协定规则之下实施的贸易法规；第三种是国际组织的农业计划。

在关贸总协定和北美自由贸易协定之下，加拿大同其他成员国同意遵守某些关于出口补贴和国内扶持措施的规则。关贸总协定的最后一轮谈判采取了重大步骤，将农业更加充分地纳入规则之中，这将对农业产生长期的重大影响。

贸易活动有可能对农业产生更加直接的影响。最明显的例子是美国对从加拿大进口的生猪实施的限制性政策。这种限制每年都要接受审议，这无疑是国家生猪、肉牛和绵羊稳定计划早期取消的主要因素。这与关贸总协定的新规则相结合，增加了对收入补贴脱钩的兴趣，而不是传统的通过差额补贴来达到稳定。

国际组织为开展讨论和交换政策信息提供了各种论坛。

政策制定的限制

预算

联邦和省级政府都面临着预算的严峻压力。这促使政府检验向农业食品部门拨款的水平和成分。其结果包括终止计划、分阶段减少项目收益以及分级和审查等收回政府服务成本的动议。最近（2005年2月），联邦预算的重点有西部谷物运输系统改革，这包括消除以前向牧场所有者支付的16亿加元的WGTA（西部粮食运输法案）补贴，增加一项3亿加元的6年调整基金，消除1995年饲料运输援助补贴，在三年内将联邦安全网络的年度支出从8.5亿加元减少到6亿加元，在未来的两年内减少30%的奶制品补贴，以及一个6000万加元的国家适应基金。

公平

正如前面所提到的，农业是联邦和省政府的共同职责。这使得人们更加关注联邦财政转移在各省和各种商品之间的分配和相对水平，也使得人们更加关心省级财政转移在各省间的水平比较。这些转移包括直接的常规性支付，间接的常规性支付和从法规中得到的收入增长。下一份报告将提供详细情况。

通常人们争论的焦点是对日益增加的财政转移的“公平”分配。不过，对公平

程度的关注似乎在转移下降时才显得特别强烈。地区和商品之间的平等是决策过程中主要的政治制约因素。

环境

对环境问题的考虑正成为加拿大农业中越来越重要的因素。这在受到严重污染的加拿大东部地区，尤其是安大略和魁北克尤其明显。人们关注的焦点集中在化学药品、化肥，以及集中的动物生产对水和空气质量的影响。现在每当对政策做出重大改变，都要对其进行环境效应进行评估。

贸易协定

正如前面提到的，贸易协定给政策制定带来了非常重要的限制因素。在加拿大，由于进出口贸易额巨大，这就显得格外重要。

政策过程的评估

公开性

正如前面提到的，加拿大的预算过程是以高度保密的方式进行的。这本身就限制了农业政策制定过程的公开性。只要政策变化受到预算变化的束缚，对政策选择展开公众讨论的能力就完全受到了限制。

同时，农业部长有在委托的权限和内阁制定的指导方针之内修改农业政策的权力。在目前的联邦/省/行业决策结构下，在部门内的利益相关者之间有一个进行沟通的过程。联邦和省的农业部长每年至少会面两次。副部长更为频繁地会面，而助理副部长则几乎每月都要会面。许多行业委员会就政策以及项目的设计与实施等广泛问题向政府报告，并提出建议。事实上，行业代表有时抱怨咨询工作量过大，决策中公众参与的成本过高。

近年来，农业食品行业的决策过程变得更加公开，更多地征求了各方的意见，而且互动性也更强。一个明显的变化是农业关联产业的公司对主要生产领域的影响增大。联邦和省的农业部门扩大了对这些公司的授权，将整个农业食品部门囊括了进来。

也许目前体系的缺陷主要是没有一个通盘的政策制定和行业竞争方法指导该体系。政府/行业委员会授权的过度专门化，以及它们之间缺乏协调与沟通都反映了这个问题。

透明度

对决策过程透明度的抱怨主要是因为对决策者所面临的各种考虑因素缺乏了解。许多政府/行业委员会的权限非常狭窄。这些团体由于不了解他们的工作如何适应行业的长期目标和战略，存在一定程度的受挫情绪。

事实上，这个过程倾向于集中在短期商品和区域性问题上。确定列入部长会议议程的各种建议和问题，是由下面报告的，但有时这些问题和建议之间很不一致。这部分地反映了为了获得解决问题的办法，相互竞争的利益常常需要做出权衡，并就问题的解决方案达成共识。达成妥协的过程会误导做出的决策，使之背离已经明确的长期目标。

响应

在咨询和交流过程中，行业与决策者之间有现成的联系渠道。通常，政策体系倾向于对严重的短期问题和特定行业的特别需求迅速做出回应。例如，在20世纪80年代的粮食补贴战期间，向粮食和油籽行业提供了许多额外的援助。在关贸总协定谈判期间，受管制商品供应商的利益得到了充分代表。灾难问题也能够得到迅速的处理，虽然是以一种相当特别的方式。如前所述，响应的焦点正在从主要是初级生产部门向食品体系的方向转移。

这种响应关注的是短期性质的问题，回避了对行业的长期压力做出回应的要求。可以公道地说，单靠这种过程不足以对农业食品产业的长远的需求和发展做出适当的反应。这些长期的需求只有在外力迫使政策改变时才能得到解决。例如预算，贸易协定和贸易活动。这个过程事实上是属于被动反应式的，而不是主动回应式的。

时间限制和默认机制

在加拿大的体系之内，不存在正式的时间限制和默认机制。不做决定的结果是保持现状，或由一个外部事件带来后果。没有时间限制的后果也能导致冗长的讨论和谈判，而可能看不到明确的方向。在整个过程的所有层次上引起高度的挫折感。

结论

加拿大农业食品行业的决策是一个渐进和复杂的过程。总体说来，都认为近年来这个过程有了显著的改进。人们对于能够参与政策决定过程中的咨询、互动和意见交流感到普遍满意。

影响范围正在发生了巨大的变化。整个农业食品部门获得了更多的重视。来自农业外部的因素正通过国内的推动力量如预算和对环境的关注，或者国际上的推动力量如贸易规则对农业产生越来越重要的影响。

这些变化和压力迫使人们必须更深入地整合要素，关注更加广泛的事务，以及鼓励更加积极主动和长远的思维方式。

参考书目

- 尤金·A·福塞 (Forsey, Eugene A.) , “加拿大人如何管理自己”, 第二版, 加拿大国务秘书部, 安大略省, 渥太华 (1988年)。(Forsey, Eugene A. “How Canadians Govern Themselves”. 2nd ed. Department of Secretary of State of Canada. Ottawa, Ontario (1988).)
- Ray Hnatyshyn, 加拿大议会议员: 加拿大的联邦立法过程, 加拿大司法部长兼检察长, 安大略省, 渥太华 (1987年)。(Hnatyshyn, Ray, M.P., P.C. “The Federal Legislative Process in Canada”. Minister of Justice and Attorney General of Canada. Ottawa, Ontario (1987).)
- 格雷戈里·塔迪 (Tardi, Gregory) : 政府的法律框架: 加拿大指南, 加拿大法律图书公司, 安大略省, 奥罗拉 (1992年)。(Tardi, Gregory. *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide*. Canada Law Books Inc. Aurora, Ontario (1992).)
- “联邦-省决策研究”, 加拿大农业和农业食品部政策司, 安大略省, 渥太华 (1994年2月)。(“The Federal-Provincial Decision-Making Study”. Department of Agriculture and Agri-Food Canada, Policy Branch. Ottawa, Ontario (February 1994).)