

加拿大农业扶持和稳定政策的来龙去脉

道格拉斯·海德里 (Douglas D. Hedley)

2004 年 11 月 5 日

在过去二十年里，农业扶持计划受到了日益增多的审核，因为贸易谈判不断试图限制对农业扶持的水平，以更好地确定（并随后削减）那些对贸易产生极大扭曲的计划。加拿大的农业扶持计划在过去 50 年内不断回应这些广泛的经济、国际和社会目标和压力，因而经历了巨大的变化。为了努力理解重大的转折点和变革的压力，本文审查了 19 世纪末到目前加拿大农业政策的起因。本文的写作基于这样一种理解，即任何时刻出台的政策都高度依赖于前进的路线，也就是说，任何时刻出台的政策都以未来变革的性质以及变革的速度和方向为制订条件。

本文主要审查加拿大的农业扶持和稳定政策。加拿大国内市场营销安排的出现是一个与之密切相关的问题，一些安排包括对价格或农民收入的支持。同时，合作社的历史作用，最初在加拿大西部的粮食产业，后来在加拿大的乳制品业，在一些情况下对价格的稳定和支持也暗中产生了影响。但是，尽管这些话题在全文中都提到了，尤其涉及到稳定性或支持或联邦和省权力机构的决心，但本文中并没有详细介绍它们的历史。

本文首先简要介绍了加拿大农业和移民政策的起源，1867 年加拿大联邦建立后初期，这是两个具有高度相互依赖性的政策。然后审查了与农业政策大有关联的初期政策方向和全国大讨论。本文详细介绍了为加拿大农业建立安全网政策的 7 次努力上的主要政策变化，最后简要介绍了如今的农业政策框架及支持和稳定政策将面临的问题。

从殖民地到独立加拿大自治领：1867 年至 1945 年

农业和移民政策

从 1867 年的邦联时代开始，农业就同移民政策和宪法联系在一起。宪法的第 95 节¹是建立在这样一种理解的基础上的，即农业政策的原则性问题是使大量的高素质移民去占据新领土中，尤其是加拿大西部荒无人烟或人迹稀少的广阔的耕地。

¹ 1867 年宪法法案第 95 节写道：“在每个省，立法机关都可以制定一些与该省的农业和进入该省的移民有关的法律；因此宣布，加拿大议会可以不时地制定同所有或任何这些省中的农业和进入所有或任何这些省中的移民有关的法律；省立法机关的任何与农业或移民有关的法律，只要不违背加拿大议会的任何法案，都应该在该省并对该省产生影响。”

这一节也为联邦政府和省政府对农业的管理建立了协作的关系或联合责任。在政策方面，确定和吸引高素质的移民至少在前 40 年一直支配着国家政策，直到 20 世纪 30 年代都是政策的重大特点。移民政策是对增加加拿大人口需求的回应，也是为了满足英国和西北欧那些由于感觉到了工业革命的影响或由于经济萧条和不景气²的出现而不能被吸引到欧洲经济体中的那些人向国外移民的需求。实际上，沃克（Fowke）回忆到，将现在的加拿大西部作为一个移民区纳入到加拿大自治领中是建立加拿大的一个重要推动力，因为加拿大东部适合农业的土地大体上都被占用了。³

早期农业政策的政治经济学

为了支持农业移民政策，1887 年《试验农场站法案》出台了，以便加强对适应加拿大资源基础的农作物新品种和新技术的研究。该法案被认为是为了移民在移民后的生计而制定的移民政策的必要组成部分。加拿大的决策者之中有个强烈的感觉，即美国和其他新兴的国家（如澳大利亚、新西兰和阿根廷）正在赢得更多的、素质更高的移民，因为能够适应加拿大尤其是加拿大西部土壤和气候条件的农业技术和农作物比较有限（史密斯，1920 年；西夫顿，1906 年）。

第一次世界大战前的一段时期内，政府不太愿意对农业或商业进行任何形式的直接干预。约翰·斯图亚特·米尔（John Stuart Mill）在下文的评论准确捕捉到了政府的观点：

“政府的作用应该限制在只对防止武力和诈骗提供保护：如果没有这两个原因，人们应该成为自由的个体，能够照顾自己，只要一个人不实施暴力或诈骗，不对他人的人身安全或财产造成损害，绝对不呼吁立法机关和政府为这个人担心。”（米尔，1892 年）。

确保经济参与者之间公平的理念，似乎是为确定桑德贝市（Thunder Bay）西部进行粮食运输的最高收费而制定的《1897 年鸦巢通行协定》（*Crows Nest Pass Agreement 1897*）的理论基础，也是为制定粮食质量标准、确保粮食交易的公平性而制定的《1986 年综合检查法案》、《1900 年曼尼托巴粮食法案》和《1912 年加拿大粮食法案》的理论基础。当农民没有其他有效的资源进行其他形式的运输时，粮食运输立法有效地制止了铁路部门为农民的粮食运输索要过高的价格。同样，也制定了粮食交易和粮食交易标准，确保粮食公司在价格、质量和数量上与谷民进行公平的交易。同时，在这个时期出现了关于食品检查和肉类卫生的最初立法，立法的基础是保护消费者免受诈骗、食品污染和食品产生的病菌的威胁。1914 年前，对农民没有任何形式的直接支持；对移民的支持和确保商业上的公平形成了农业政策的基础。

² 请参考如，西夫顿（Sifton），1906 年；史密斯（Smith），1920 年；Cowan（科文），1928 年；萨斯喀彻温省移民和定居皇家委员会报告，1930 年。

³ 请参考弗农·沃克（Vernon C. Fowke），1946 年，**加拿大农业政策：历史模式**，多伦多大学出版社，多伦多，加拿大（1978 年重印，多伦多大学出版社）。

加拿大建国的最初几十年内，政策的另一个元素是政策方向和政策工具建立上的地区差异。麦克唐纳的“国家政策”保护加拿大东部工业基地的发展，而把西部作为原材料的来源，使之基本保持公开的贸易形势。这在很大程度上是英国最初的殖民政策（英国作为工业产品的来源，而殖民地提供供应品和原材料）向加拿大新情况的转变。⁴ 即加拿大东部要成为新加拿大自治领的工业基地，而西部要成为原材料和供应品的来源地。那么，最初的农业政策工具不仅是针对加拿大西部的，而且是专门地针对西部的，就令人不足为奇了。《鸭巢通行率协定》和最初的粮食专员署用来解决加拿大西部的问题，但没有应用在东部。这种政策工具和方向上的分离将持续一个世纪，不仅仅涵盖最初的公平和移民问题，而且后来对于农业协会和支持机制也是如此。

战争间期

一战期间，供应品作为总的战争努力的一部分是必不可少的，因此一战加强了农业价格。但是战争一结束，粮食价格就急剧下跌。到这个时期，加拿大西部仍然是一个以粮食为主的农业区，拥有大量可出口的过剩粮食，主要是小麦。到 1880 年，在加拿大东部，奶制品、家禽和公猪产业的发展减少了或消化掉了可出口的过剩粮食，产生了以肉类和奶产品为基础的出口产业。⁵ 结果，战后粮食价格的下降对加拿大西部的冲击要比对东部的冲击大得多。到 20 世纪 20 年代，加拿大西部的很多团体对联邦政府坚持鼓励农业和其他农业劳动移民的做法提出了强烈质疑（请参考如萨斯喀彻温省移民和定居皇家委员会报告中的加拿大农民联盟地位文件，1930 年，第 200 页）。

加拿大政府仍然不愿意直接支持农业收入或价格。采取的一个行动是在 1919 年建立了加拿大小麦委员会，提供了一种支持小麦价格的方法，使政府成为买方，然后再出卖。尽管要求加拿大小麦委员会继续运营下去的压力很大，加拿大小麦委员会还是只维持了一年。联邦政府提供了立法，以继续运营加拿大小麦委员会，但是把担负亏空的巨大责任交给了西部省份，要求各省制定法律，调用属于联邦的权力。1919 年后，没有一个省成功地调用了这样的权力。⁶

1926 年，联邦政府更新并扩展了对鸭巢通行率的承诺。1927 年，联邦政府通过了《加拿大农业贷款法案》（*Canadian Farm Loan Act*），创建了一个联邦机构，给农民提供贷款，以第一抵押权能够给农民提供最高达财产评估价值的 50%

⁴ 请参考弗农·沃克，1946 年，**加拿大农业政策：历史模式**，多伦多大学出版社，多伦多，加拿大，（1978 年重印，多伦多大学出版社）。这篇文章非常详细的介绍了加拿大建立的理论基础和把加拿大西部纳入加拿大自治领时制订定居和移民政策上的考虑。

⁵ 从加拿大东部到英格兰的粮食出口早在 1820 年就开始了，到 1875 年—1880 年时大体上停止了。

⁶ 请参考如，《加拿大小麦委员会法案》，1922 年 6 月 28 日。该法案为加拿大小麦委员会提供了在加拿大购买、销售、储存、运输和营销粮食的权力，出口超出国内要求的数量和对程序进行改进的权力。但加拿大不负责暂记帐上的任何赤字，只有两个或两个以上的省颁布了立法，而且加拿大认为该立法能够提供给加拿大小麦委员会与 1919 年加拿大小麦委员会同样的权力时，该法案才能生效。最后，该法案在 1923 年 8 月 15 日失效。

的贷款，根据上了保险的农业改良价值的 20%，能够给农民提供最高达 1 万加元的贷款。提供贷款前，该省必须与在该省内提供贷款的联邦机构达成一致意见。这些是 1929 年以前政府在农业政策方面采取的唯一重大行动。随着加拿大西部粮食合作社的解体，联邦政府不情愿地接管了这些合作社，暂时提供一些有限的支持。继该行动之后，负责加拿大西部粮食的 3 个皇家委员会连续开展了工作，寻求方法解决低收入和低价这两个长期问题。⁷

三次大讨论

20 世纪 20 年代和 30 年代期间，加拿大面临着 3 个重要问题。这 3 大问题密切相连，对加拿大农业政策的发展都有着重大影响。这些问题是：

- 政府在社会和经济上的作用：约翰·斯图亚特·米尔对政府作用的看法与新兴的凯恩斯主义的看法正好相反；
- 联邦政府和省政府之间的分权：宪法法案第 91 节和 92 节的管理权；
- 宪法法案下省财政权和有关权力之间不平衡的加剧。

1930 年前，关于 20 世纪前 30 年所形成的宏观经济政策的“凯恩斯主义”讨论，对于管理经济的联邦政策方法没有带来什么变化，对于农业和其他部门也是如此。除了关于政府作用的这种经济和哲学讨论外，加拿大仍在整理其开国元勋对于联邦政府和省政府之间分权安排的本质和意图。最后，1867 年宪法法案中作出的财政安排面临着巨大的压力。所有这 3 个问题都密切相连，农业政策的方向在这 3 个问题中都得到了明显体现。

早在约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）写的书《就业、利息和货币通论》（*The General Theory of Employment, Interest and Money*）在 1935 年出版以前，关于政府作用的凯恩斯方法的讨论就已经开始了。凯恩斯以前写的几篇文章和几本书不仅指出了减少政府对经济事务干涉的困难，也体现了他《就业、利息和货币通论》这本书的基础。这些讨论并不仅仅局限在经济学家之间，社会和政府也进行了广泛讨论，寻求解决经济中日益严峻的失业、国际贸易、汇率和经济管理问题。在整个 20 世纪 20 年代和 30 年代初，加拿大都在努力寻找方法，鼓励国家和经济在宪法法案界定的联邦和省权力范围内发展，根据对政府角色定位的政治态度进行发展。由于一个十分类似《1933 年农业调整法案》的法案在 20 世纪 20 年代末被国会否决，美国也经历了同样的农业政策方面的大辩论。到 20 世纪 30 年代时，随着罗斯福（F.D. Roosevelt）在 1932 年当选为美国总统，美国政府在管理经济方面的作用大大扩展了。新政立法中，政府在农业上的作用从《1933 年农业调整法案》开始显著扩大。

⁷ 请参考如，图吉恩委员会，麦克吉本（D.A. MacGibbon），1952 年，加拿大粮食产业，1931 年—1951 年，多伦多大学出版社，多伦多，加拿大。

关于联邦政府和省政府之间的分权，宪法法案的第 91 节和 92 节规定了各级政府的权力。在这些权力内，联邦政府拥有特定立法权和残余立法权，而省政府只拥有特定立法权。此外，联邦政府可以通过宣布省政府权限内的任何工作涉及加拿大的总体利益，或符合两个或两个以上省的利益而收回省政府的权力。⁸至少从表面上看来，根据宪法法案，联邦政府似乎在指引和领导农业政策和计划上拥有相当大的权力。但是，省政府所拥有的特定权力除了其他权利外还包括财产权和公民权，法院对这些权力的解释相当广泛。此外，法院规定第 95 节只局限在对“农业的鼓励和支持”上，不包括农产品的市场营销。⁹总的来说，尽管宪法法案最初的意图似乎要建立一个强大的中央政府，法院尤其是伦敦的枢密院司法委员会随后的解释一直到 1949 年都严格限制了联邦政府的权力，为省政府在解释和保护省权力方面提供了较大的余地。

随着政府开始在经济中发挥更积极的作用，去解决失业、经济混乱、干旱和蝗虫问题，实际应用第 91 节和 92 节方面的困难变得非常明显。在 20 世纪 20 年代，举例来说，一个尝试允许农民采取联合行动、提高他们的收入、产品价格和市场营销公正性的省市场营销法案，被宣布超越了宪法法案赋予的权限，因为该法案试图规范在各省间流动的产品，而这是联邦政府专属的权力范围。¹⁰20 世纪上半叶的经验，尤其是司法委员会直到 1949 年¹¹都通过对法律的解释保护并扩张省政府的权力，限制了联邦政府在农业政策设计上提供领导和行动的选择。有 3 条明显的路线可以选择。显然，援引宪法法案 92 节 (10) (c) 部分把活动置于联邦政府的权限内是一种选择，加拿大小麦委员会 1935 年法案中采用了这种选择。另一种选择是背离宪法的解释，以建立一个强大的中央政府为目的，重新赋予联邦政府广泛的权力。这种选择显然是一种长期的努力，结果也带有不确定性，可能会被认为是对“根深蒂固”的省政府权力的攻击。第 3 种路线是通过正式的协议，同省进行合作，因为如果双方都加入到协议中，省将不可能挑战在政策和计划中采取的行动，或降低这种可能性。显然，联邦政府选择了第 3 条路，这可能是阻力最小的一条路线，随后的市场营销和支持政策都以这条路线为基础。实际上，省政府鼓励联邦政府在制定多边联邦—省协议上发挥更加积极的作用，以便限制 20 世纪 70 年代出现的竞争性省政府补贴。

⁸ 该节的要点是：“第 92 节：在每个省，立法机关可以专门制定同下文中叙述的各类题目有关的事件的法律；即…… (10) 除了一下类别外的当地工作和事业：…… (c) 如这样的工作，尽管完全属于省的权限范围内，但在它们的实施前后，加拿大议会宣布它们的实施符合加拿大的总的利益或符合两个或两个以上省的利益。”

⁹ 对于联邦政府和省政府在农业上权力分配的详情，请参考：罗伯特·富勒 (Robert S. Fuller) 和唐纳德·白金汉 (Donald E. Buckingham)，1999 年，**加拿大农业法**，博慧出版社，多伦多，142—158 页。

¹⁰ 不列颠哥伦比亚产品市场营销法案，1926 年。

¹¹ 加拿大最高法院直到 1949 年才成为加拿大的最后法律仲裁机构。以前，可以把加拿大最高法院的裁决上诉到伦敦的枢密院，由司法委员会审理。上诉到司法委员会的加拿大最高法院的最后裁决之一涉及到一家粮食公司，该公司的燕麦和大麦储备在燕麦和大麦还归加拿大小麦委员会管理的那个时期被接管了。有趣的是，在提交给枢密院的证明书在 1949 年秋被废除前，诺兰案件就开始了。这样，1949 年提交给枢密院的证明书就没有中止。尽管加拿大的 3 个法院，包括加拿大最高法院都支持诺兰，1951 年初，司法委员会却作出了对诺兰不利的判决。

至于财政安排，1867 宪法法案企图平衡当时分配给联邦政府和省政府的权力和收入来源。但是到 20 世纪 30 年代时，分配给省政府的大体上属于间接性的收入来源基本上干涸了，而所有剩余和增加的收入来源仍保留给联邦政府。可以注意到，当时在宪法法案中制订财政安排时，只考虑到了最初加入联邦的 4 个省和当时存在的收入的性质。随着西部省份加入联邦，最初的 4 个省拥有的间接征税能力没有在西部获得发展。到 20 世纪 30 年代时，3 个西部省份，阿尔伯特省、萨斯喀彻温省和曼尼托巴省甚至没有财政能力解决农业中普遍存在的财政困难，尽管这些问题中很多都属于省政府的权限范围。

这种财政能力和权力分配上的不平衡及其为各省客观上造成的的负面影响最终导致了 1938 年—1940 年 Rowell-Sirois 委员会的成立。尽管其间第二次世界大战爆发，该委员会规定的指示和后来发布的指示在 20 世纪 50 年代末和 60 年代，通过与各省建立协议得到遵守和实施。这些协议有效地赋予了各省获得所得税收入的权利、共享联邦税点的权利和平衡支付的权利。¹²

尽管 3 次讨论未促成什么决心，但是 20 世纪 30 年代的经济危机和当时遍及北美大平原的旱灾和虫灾最终促使联邦政府采取了行动。在加拿大，班尼特（Bennett）首相于 1935 年 1 月公布了一个同美国政府在罗斯福总统领导下出台的关于政府作用的方法相类似的方法，名字同美国的也一样，即“新政”。班尼特首相宣布“改革意味着政府干预。改革意味着政府控制和规范。改革意味着放任政策的结束”¹³。议会提出并通过了几个议案，包括：

- 农民贷款法案（《农民的债权人安排法案》，1934 年）
- 农业市场营销法案（《自然产品市场营销法案》，1934 年和 1935 年）
- 3 个关于劳动标准的法案
- 2 个关于不公平贸易和竞争的法案
- 1 个关于就业和社会保险基金的法案，政府、雇员和雇主共同分担成本。

1935 年 10 月金（King）首相当选之后，所有这些措施立即被提交给加拿大最高法院。基本的问题是这些措施是否与宪法法案第 91 节和 92 节中规定的分权相一致。

塞伟尔（Saywell）描述了市场营销法案中的冲突，如下：

“该法案……试图在当地（财产权和公民权）和省外（贸易和商务）市场营销规则间建立一种界限。加拿大自治领营销局被赋予了规范产品向市场流动

¹² 平衡支付建立在宪法法案计划 B 第 36 节的基础上：“第 36 节：（1）在不改变议会或省立法机关的立法权或它们中任何一个与它们的立法权力的执行有关的权力的基础上，议会、立法机关和加拿大政府及省政府致力于（a）为加拿大人的福祉推动平等机会；（b）推动经济发展，降低机会上的不平等；（c）为所有加拿大人提供合理质量的必要的公共服务。（2）议会和加拿大政府致力于平衡支付的原则，以便确保省政府有充足的收入，以适度可比较的税收水平提供适度可比较水平的公共服务。

¹³ 约翰·塞伟尔（John T. Saywell），2002 年，立法者：司法权和加拿大联邦制度的塑造，由多伦多大学出版社为加拿大法律史奥斯古德协会出版，多伦多，203—205 页。

的广泛的权利，包括阻止产品进入市场，限制生产或定价。联邦政府在宪法上的无资格将通过根据省法律建立的地方或省级生产管理局得到克服，这些局能够实施加拿大自治领局的任何或所有权利，或能够联合采取行动。此外，不能够批准任何市场营销计划，除非‘自然产品的主要市场处于生产省之外’或‘该产品的某个部分可以出口’。最后，出于明显的救济目的，第 26 节规定：‘如果发现议会颁布的一个或更多规定超越了其权限，该法案的其余规定都不得被认为不起作用或超越权限。’所有省都通过了扶持性立法，当该法案提交法院时，已有 22 个市场营销计划在运作了。”¹⁴

根据破产和资不抵债案件属于联邦管辖权限的规定，最高法院赞成农民贷款法案，但 1936 年初，加拿大最高法院却坚决反对市场营销法案。不列颠哥伦比亚省不服加拿大最高法院的裁决，向伦敦司法委员会提出了上诉，但没能推翻最高法院的决定。11 年之后，联邦市场营销法案才为农产品在加拿大进行市场营销提供了基础。几乎其他立法努力中的的所有规定也都失败了。

《加拿大小麦委员会 1935 年法案》重新制订了 1919 年推出的制度，如：最初的小麦价格由联邦政府担保，通过加拿大小麦委员会进行自愿销售，根据大草原地区的运输成本调整公共定价，拥有全加拿大小麦和小麦产品的进、出口权力。这是加拿大农业第一个至今仍然运行着的支持机制，尽管显然联邦政府本期望通过制定初步价格最大程度地降低财政的负担。正如宪法法案第 92 节和 95 节中规定的，根据联邦权力建立的加拿大小麦委员会基本上侵犯了省权限。宪法法案第 92（10）（c）部分适用于此案例，将加拿大西部加拿大小麦委员会管辖区域内的小麦市场营销置于联邦的权限内。该法案作为班尼特“新政”的一部分得到通过，但金首相并没有把该法案提交给最高法院，因为它包含了宪法法案第 92（10）（c）部分。

联邦政府仍然不愿意更深入地参与到对农业经济的管理中，这一点在 1938 年后联邦政府中止加拿大小麦委员会的努力中体现得相当明显。加拿大小麦委员会在 1935 年还买卖粮食，但在 1936 年和 1937 年，农民不再向加拿大小麦委员会提供粮食供之销售。1938 年，根据粮食的市场价格制定的初步高价为加拿大小麦委员会吸引了大量粮食，导致账目上出现了严重亏损，由联邦政府承担。根据大法官特吉恩（Turgeon）的建议和来自加拿大西部的巨大的政治压力，加拿大小麦委员会在 1939 年及以后又恢复运营，制定的初步价格适度得多了。¹⁵到 1943 年时，加拿大小麦委员会接管了加拿大西部指定地区所有小麦的市场营销。

20 世纪 30 年代采取的其他行动包括：在 1935 年建立大草原农田改造管理局，负责强化加拿大西部废弃的农田，重建这片土地的能力，帮助为农民和农村社区提供充足的可持续的水源建立基础设施，努力开发大草原地区的抗旱能力。1939 年大草原农田调整法案为阿尔伯特省、萨斯喀彻温省和曼尼托巴省农民的产量损失和农作物歉收提供了联邦援助。该法案规定了提供援助资金的条件，取决于小麦的

¹⁴ 塞伟尔，op. cit.，215—216 页。

¹⁵ 布莱特奈尔（G.E. Britnell）和沃克（V.C. Fowke），1962 年，198 页。

价格，单位产量和耕地面积。参加该计划的农民需要给该基金交纳粮食销售所得的1%的税款。联邦政府作为该计划任何损失的最后支撑。该法案是一个根本性的农作物保险安排，必要时由联邦政府提供资金，但农民也共同分担成本。¹⁶

这3个法案都是专门针对加拿大西部的。加拿大东部农业没有类似的或相关的规定。

逐渐走向成熟：全面农业扶持政策方法：1945年—1980年

第二次世界大战及其后果

加拿大农场的数量在1939年达到顶峰。第二次世界大战迅速推动农民和农业劳动力进入到军事和工业活动中，去支持战争。可用农业劳动力的下降急剧加速了新兴的农业机械化，加速了农场合并成更大的生产单位。联邦政府通过契约安排，主要是同英国的契约安排为基本商品、奶制品、小麦和熏肉提供农业价格支持，作为战时措施。¹⁷例如，《1844年农业价格支持法案》（*The Agricultural Prices Support Act 1944*）建立了农业价格支持局，制定农产品价格，并有权购买市场上的产品，¹⁸支付规定价格和平均市场价格之间的差额，销售、处理、包装、加工、储存、航运、运输和出口农产品并为农产品进行保险，并在需要时，代表联邦政府的其他部门或机构购买农产品。

《农业价格支持法案》首次建立了农业价格支持机制。但该法案中没有特定的方向去指明建立规定价格的方法。对农业价格支持局的唯一指示包含在第9（2）部分：“在规定价格方面……农业价格支持局应该努力确保充分、稳定的农业回报，推动从战时向和平时代进行有序调整，应该在农业回报和其他行业回报间建立一个公平的关系。”经济中的“公平性”问题仍然是该法案的一个政策目标，把农业回报或收入同非农业回报或收入作对比。收入/回报的稳定性和充足性也是政策目标，尽管“稳定”的目标是同从战时向和平时代的转型联系在一起的，并不一定是农业价格本身的稳定。

二战期间，加拿大西部要为出口和加拿大东部的使用提供粮食，而加拿大东部要为当地国内的消费和出口提供猪肉、家禽和奶制品（黄油、奶粉和奶酪）。联邦政府在1941年出台了《饲料货物援助法案》（*Feed Freight Assistance Act*），为饲料从桑德贝到安大略省的一些地区，到魁北克省、新斯科舍省、新伯伦瑞克省和爱德华王子岛的运输，从卡尔加里和埃德蒙顿到不列颠哥伦比亚下游地区的运输提供补贴，去推动和扩展这些地区畜牧业的发展。这种援助不时得到修改，将其应用性

¹⁶ 该法案一直持续到1974年，从参与的农民那里征收税款。20世纪80年代初，该基金中剩下的余额被终止，转交给西部粮食研究基金会。

¹⁷ 弗兰克·谢芙林（Frank Shefrin）和马乔里·卡梅伦（Marjorie R. Cameron），1946年，加拿大自治领农业厅战时补贴计划，经济司，加拿大农业部，渥太华。

¹⁸ 小麦不在农业价格支持局权力范围内，因为它已经隶属于1935年加拿大小麦委员会法案了。

限定在安大略省和魁北克省的一些地区，将条款扩展到纽芬兰和拉布拉多，育空和西北地区。该计划在 1995 年中止。同时也利用饲料储备补贴去鼓励加拿大东部农民及时购买粮食供应品。¹⁹

二战后，联邦政府为来自欧洲的“流离失所的人”实施了一个移民政策，鼓励个人移民，只要他们在农场工作一年即可，还允许他们的家人加入他们，成为加拿大的永久居民。该政策加剧了农业上越来越严重的劳动力过剩的问题，最终被称为加拿大和美国农业的“贫穷问题”。²⁰

《1947 年农产品市场营销法案》（*The Agricultural Products Marketing Act 1947*）最终为农民在销售农产品方面联合采取行动奠定了基础。这些联邦和省法案，再加上省立法，仍然形成了加拿大市场营销安排的基础。此外，1947 年 3 月 17 日，利用《1945 年国家应急权力法案》（*National Emergency Powers Act of 1945*）²¹，把加拿大西部燕麦和大麦的销售置于加拿大小麦委员会的权限内。

加拿大初步“全面”支持安排：二战后

将农产品出口到英国的合同开始于二战期间，一直持续到 1950 年。最初于 1939 年商议签订农产品年度合同，二战结束时发起了一个为期 5 年的协议，在 1950 年 7 月 1 日终止。当时预计同英国和其他国家根据互助安排签署的这些合同能够一直持续到 1950 年之后。这些关于小麦、奶酪、熏肉和黄油的合作的始料不及的逐步淘汰和中止，引发了关于如何解决这些产品和其他产品低收入和市场准入问题的紧急讨论。作出的第一个回应是《1951 年的农产品委员会法案》（*Agricultural Products Board (APB) Act 1951*），该法案赋予联邦政府以下权力：

- 把农产品销售或运送到任何国家的政府；
- 代表任何国家的政府购买任何农产品或为任何农产品的购买协商合同事宜；
- 购买、销售或进口农产品；
- 储备、运输或加工农产品。

农产品委员会法案反映了和平时代农业政策上的 2 个重大变化。首先，该法案否决了长期持有的政府不应介入商业的观点。该法案最初源于加拿大小麦委员会和第二次世界大战的经验，在二战中，政府为了国家利益有效地管理一些农业产出。其次，该法案承认政府能够在支持农业价格和收入方面发挥作用。农业在经济危机期间在吸引劳动力方面发挥了关键作用，在战争期间提供人力，提供食品，供国内外使用，战后成为移民工具。和平时期，政府不能忽视战争期间开始的合同安排的

¹⁹ 柏提烈 (D. Berthelet)，1984 年，“加拿大农业政策和支出模式，1868 年—1983 年”，**加拿大农业经济学**，第 19 卷，编号 1。

²⁰ 海瑟威 (D.E. Hathaway)，1963 年，政府和农业：民主社会中的经济政策，麦克米兰公司，纽约，253 页。

²¹ 在最初的 1935 年加拿大小麦委员会法案中，为加拿大总督制定了一个条款，要求通过制定规则，把大麦、燕麦、黑麦和亚麻置于加拿大小麦委员会的权力下。

瓦解造成的困难。但是该法案的设计是利用国库资金，对支付给农民的购买价格和政府最终的销售价格之间的差异进行补偿，政府能够自由地制定最初的购买价。该法案的财务条款规定，在确保产品的预期销售额不出现损失的情况下，农业部部长可以采取任何做法。如果出现损失，则需要议会拨款和加拿大总督的批准。由于拨款有限，因此该法案解决农业中出现的低价格和低收入问题的能力也有限。

1958年，联邦政府发布了《农业稳定法案》（*Agricultural Stabilization Act (ASA)*），该法案是此系列法案中的第一个，它用特定的计算方法对用于补贴农民的低价而导致的直接支付进行估算。²² 根据该法案，当9种商品（“指定的商品”）中任何一种商品的年平均价格不到前10年平均价格的80%时，联邦政府为这9种商品提供法定的、直接的补贴。这9种商品不在加拿大小麦委员会法案界定的特定领域中生产，分别为牛、公猪和绵羊；黄油、奶酪和蛋；小麦、燕麦和大麦。根据该法案，价格扶持水平可以提高到前10年平均价格的80%以上，但是需要加拿大总督的批准。同时，在得到加拿大总督批准的情况下，任何其他商品或粮食产品（“指定商品”）也可以根据该法案为稳定农产品的价格获得支持。²³

该法案的前言和一些条款反映了围绕该法案的通过展开的大量讨论。前言写道：

“出于稳定农产品价格的目的制定一个措施是很适宜的，有助于帮助农业实现劳动力和投资的公平回报，在农民获得的价格、产品的成本和农民购买的服务之间维持一种公平的关系，从而使农民能够公平地分享国家收入；因此，女王陛下……”

“公平性”这个概念在很大程度上借鉴了早期关于政府在经济中的作用的哲学理念。成本—价格之间的“公平”关系反映了加拿大和美国始于20世纪30年代和40年代的关于公平定价的重大讨论。²⁴ 该法案要求“……加拿大总督应该把估计的商品生产成本和加拿大总督认为相关的其他因素作为指导”。因此，生产成本及公平性的平等概念都植根于该法案中。最后，该法案尤其谈到“稳定商品的价格”，而不是稳定农民的收入。

两个其它法案充实了这个法案，形成了首个全面的农业扶持制度。第一个法案是1959年的《大草原粮食预付款法案》（*PGAPA*），该法案允许加拿大小麦委员会在小麦运送到委员会前为农民在农场上储备的小麦、燕麦和大麦支付预付款。该法案以针对这三类粮食未来运送的免息贷款的形式为农民提供了现金流，这里唯一

²²大草原农业调整法案中有一些条款，这些条款在加拿大总督批准的基础上，根据价格推动制定国家紧急情况条款，尽管按面积支付的资金是为产量下降提供的，而不是价格支持。

²³根据该法案，任何处于前10年平均价格的80%的支持水平的指定商品的补贴都属于法定补贴；即议会已经批准了根据该法案提供的这些补贴，不需要对这些支出进行年度拨款。对于支持水平超过80%的指定商品和任何指明的商品，都需要为这样的支出提供年度拨款。

²⁴1933年的农业调整法案的基础是给农民提供支持，使农民的购买力恢复到1910年—1914年的水平。1936年宣布该法案违宪，用1938年农业调整法案替代了该法案。购买力平价意味着农民出售的商品的价格和农民购买的商品的价格之间的关系应该随着时间的流逝维持不变。

的补贴因素就是联邦政府放弃的利息。该法案的理论基础是，农民把粮食送到加拿大小麦委员会受到许可证配额的限制，在很多情况下，农民不得不等待很长时间才能使用升降机系统，去运送储存在农场里的粮食。

第 2 个法案是《1959 年的农作物保险法案》（*Crop Insurance Act, 1959*），为各省提供联邦基金，在每个省内执行农作物保险计划。初步的资金安排是联邦政府将支付 50% 的行政管理费用和省支付的任何数量的保险费或保险费的 20%（取最低数）。后来修改了这些安排，使各省可以通过两种方式参加该计划：（a）支付所有行政管理费用，而联邦政府提供保险率补贴；（b）省可以支付该计划在省内全部补贴成本的 25%，而联邦政府支付余下的补贴。这是第一个引进了联邦政府和省政府共同分担成本概念的农业扶持计划。以前根据《大草原农业调整法案》（*PFAA*），在加拿大西部运作了一个基本农作物保险计划，由联邦政府和农民共同分担成本。²⁵ 由于农作物保险主要被认为是属于省的权限范围，因此联邦政府根据 1959 年法案，在提供农作物保险方面放弃了领导作用，而是把领导权转移给了那些希望在联邦政府的帮助下参与的省份。

到 1959 年，5 个法案都涵盖了直接扶持的安排：《加拿大小麦委员会法案》、《大草原粮食预付款法案》、《农产品委员会法案》、《农业稳定法案》和《农作物保险法案》。在为农业价格（和收入）提供一些法定支持的同时，很多扶持政策 and 计划仍然是联邦政府任意决定的。加拿大小麦委员会的初步价格是由联邦政府确定的，通常着眼于把任何财政成本降到最低。为加拿大小麦委员会的粮食提供预付款的成本相对较低，但却在现金周转方面给农民提供了巨大的优势。农产品委员会的运营完全是自主进行的，只有 9 种主要商品根据农业稳定法案的规定拥有法定扶持。最后，联邦政府对省政府操作的农作物保险计划在预算和精算方面享有控制权。

奶制品和家禽

1958 年后，农业稳定法案的大部分款项都作为工业用牛奶，即加工黄油、奶粉和奶酪用奶的差额补贴支付给乳制品业了。工业用奶在联邦的权限内进行处理，而液体牛奶由省管理。这种差别是由于工业奶产品可以储存，因此能够在各省之间进行交易，这是联邦政府的责任。液体牛奶在 20 世纪 50 年代和 60 年代期间主要属于地方产业。

20 世纪 60 年代牛奶持续的低价和销售上的困难导致了《1967 年加拿大乳制品业委员会法案》（*Canadian Dairy Commission Act of 1967*）的出台。根据该法案，建立了加拿大乳制品业委员会，帮助管理工业奶的价格和数量以及管理正在提供并日益增长的根据农业稳定法案提供的补贴。从 1974 年开始通过与根据省立法建立的省委员会联合采取行动，对生产进行限制。当时，根据农业稳定法案进行的补贴

²⁵ 但是联邦支出不是大草原农业调整法案计划成本的固定组成部分。只有当生产者缴纳的税款不足以覆盖住该计划的成本时，联邦政府才对该基金提供补充款。

固定在 2.66 加元/英担（6.03 加元/百升），对所有配额内的工业奶都继续适用，直到 1997 年中止。²⁶

蛋和鸡的生产者面临着很多同加拿大乳制品业相同的市场营销状况。《1972 年全国农产品市场营销代理法案》（即现在的《农产品代理法案》）建立了烟草、家禽和蛋产品的市场营销机制。为了避免早期市场营销立法上的缺陷，该法案和加拿大乳制品业委员会法案通过把联邦权力和省权力下放给与政府分离的省和国家委员会中，去管理供应，制定价格。²⁷

这两个法案在考虑稳定收入和市场营销的时候，把奶产品和禽类产品置于与其他农产品完全不同的类别中。《农产品代理法案》特别禁止为该法案下建立了主管委员会的商品支付稳定资金。因此，本文对这些商品就不做进一步的考虑了。

重建安全网系统

到 20 世纪 70 年代，需要对建立综合安全网的 5 个法案进行修订。在整个 20 世纪 60 年代，很多粮食市场由于大量粮食通过对外援助销售而变得萧条，因此粮价一直下滑。1964 年美国食品换和平法案规定了农产品通过软货币贷款在国际上的流动，在一些情况下，减少了或取消了粮食的商业市场。到 20 世纪 60 年代末，加拿大粮食过剩的情况不断加剧，为了遏制农场库存的不断增加，制定了“1970 年为明天降低库存计划”（LIFT），把小麦的种植面积从 2000 多万英亩降到大约 1250 万英亩，根据历史上的种植情况，按照没有种植的土地的面积对农民进行补偿。苏联几乎马上开始从美国购买粮食，导致 1972 年秋到 1973 年粮价急剧上涨。由于“为明天降低库存计划”的原因，加拿大的库存很低，没有从强劲得多的价格中获益，直到未来的农事年才重建粮食的供应。“为明天降低库存计划”造成的低库存带来的沮丧和随后出现的较高的价格已经深深植入了加拿大农场、省政府和联邦政府的政策观点中，它们强烈反对限制粮食、油料作物和牲畜的种植/饲养面积或生产。

通过联邦政府和省政府之间的协议，从 20 世纪 50 年代末开始再次达成财政权力和宪法职责的平衡，为省政府和联邦政府在加拿大大幅度建立社会安全网扫清了道路——养老保障、国家和省卫生系统及加拿大退休金计划。省政府的财政能力限制也促使一些省在 20 世纪 70 年代初尝试只限于省的农业稳定计划，部分原因是农业稳定法案提供的联邦保障被认为不足以提供保障。这些省级计划在各省间关系造成了影响，使相邻省份之间产生了相当大的对抗。一个省提供的更高水平的支持被认为是试图鼓励生产，把生产从邻近的省拉走。对竞争性省级规划的担忧从那时起就在省政府中持续存在，通过很多方式表现了出来。如 20 世纪 80 年代《三方协

²⁶ 注意到早在 1997 年以前，液体奶和工业奶配额就已经出现了，尽管补贴提供给被认为是工业奶的那部分，省对这部分担负固定的生产份额。

²⁷ 宪法不允许联邦政府把其权力授予省政府，也不允许省政府把其权力授予联邦政府。通过权限的迷宫把联邦政府的权力和省政府的权力汇集起来进行协商的唯一方法就是使这 2 个级别的政府把建立这些市场营销安排所需要的行政管理权力存放在一个独立的机构内。

定》(Tripartite Agreements)中对省级在商品支出上的限制,1989年魁北克省题为“公平问题”的文件,从“加拿大特殊粮食计划”到“加拿大农业收入保护计划”的几个计划中商议的省政府对联邦资金的分摊,所有这些都显示了区域间和各省间的公平性及竞争性省级规划对各省造成的持续的困扰和忧虑。

在加拿大东部,早熟玉米品种的种植面积大幅上升,大豆扩展成为重要的油料作物。种植这两种农作物的土地面积大幅增长,尤其是在1970年后,玉米和大豆进入了南安大略省北部的县,蒙特利尔平原和东安大略省,这最初导致了这些产品的出口激增,后来为安大略省和魁北克省的畜牧农业提供了增长源。例如在魁北克省,由于当地有充足的粮食供应、1974年牛奶配额取消和农业社区具有熟练牲畜饲养技能,使该省由20世纪60年代相对较小的公猪生产省成为20世纪70年代最大的公猪生产省,尽管在这个增长期间,魁北克省并没有提供多少或根本没有提供持续的扶持。

尽管在20世纪60年代末到20世纪70年代初粮食供应比较紧张,到1974年时,对严重的食品短缺的恐惧引起了国际上的注意。苏联进入粮食市场给小麦和玉米市场带来了前所未有的需求。加拿大在20世纪50年代向苏联打开了粮食销售的大门,但美国直到20世纪70年代都拒绝向苏联销售粮食。无论何时饲料供应出现短缺,苏联的农业政策就会迫使牲畜储存量出现巨大的变化。加拿大和其它供应来源国无法跟上苏联供应上的这些变化。随着苏联国内供货和一些进口产品的出现,牲畜储存量一旦降低就会重新积存起来。随着美国向苏联打开粮食销售的大门,该政策扭转了过来,允许进口货物更充分地抵销苏联国内供销的变化。这样的做法保证了粮食需求量的持续增加,苏联对动物饲料的需求的不断扩大,以及世界市场价格波动的不定因素。

这个时期经济中的总体通胀程度出现了加剧的现象。尽管农业稳定法案对年平均价格不到前10年平均价格80%的9种指定商品提供保障,通货膨胀正迅速地侵蚀根据该法案提供扶持的有效性。而且,加拿大小麦委员会区域外的粮食产品没有与加拿大小麦委员会指定区域内的小麦、燕麦和大麦获得的相类似的扶持。没有把加拿大小麦委员会提供的初步价格担保作为价格扶持机制加以使用,而是每年对小麦委员会每种粮食的市场回报作出预测,并以此制定初步的价格。同样,《大草原粮食预付款法案》为加拿大小麦委员会在加拿大西部的粮食提供预付款,但对于加拿大小麦委员会区域外的可储存的商品或加拿大西部加拿大小麦委员会管辖范围外越来越多的农作物没有类似的规定。显然,由于政策和项目待遇上的差异,加拿大东部和西部间的区域压力日益加大。

《鸭巢通行协定》也面临着相当大的压力。粮食运输费率没有考虑通货膨胀的因素并加以调整,建设的成本和运输粮食的固定铁路关税增加,粮食运输业中的铁路和其他部分越来越不愿意投资运输基础设施建设项目固定的。结果联邦建立越来越多的项目,在加拿大西部重建粮食铁路系统,通过购买现代粮食漏斗车,增加基础设施建设,在该铁路系统部分路段铺设双轨(跃马隘口),建立粮食出口和内地中转站。

在 20 世纪 70 年代重建安全网时，5 个法案得到制定或修改。首先在 1975 年修订了《农业稳定法案》，规定为过去 5 年平均市场价格 90% 的指定商品提供保障。指定商品调整为牛、公猪和绵羊以及加拿大小麦委员会指定区域外的工业奶和奶油，玉米和大豆，燕麦和大麦。被排除在指定商品清单外的商品有蛋和家禽（因为它们被纳入进了《全国农产品市场营销代理法案》中），加拿大小麦委员会指定区域外的小麦（其原因是根据《农产品合作市场营销法案》作出的安大略省市场营销安排），黄油和奶酪（被工业奶和奶油取代）。院督，和以往一样，能够为命名商品制定高于最低价格的扶持性价格，以及指定商品制定任意水平的价格。

院督在制定的支持价格要“体现当年估算的生产成本”，并与 5 年前平均的生产成本作比较。同时，该法案的附加条款规定可以为加拿大的某个特定地区制定一个扶持价格。

《农业稳定法案》修订案也对各省关于联邦政府待遇的平等性和邻近省的支出水平与日俱增的关注作出了回应。修订后的法案的第 10 节规定：

“省或/和生产者需要更高的指定价格的……加拿大总督可以授权加拿大小麦委员会同这些省或/和生产者签订协议，规定更高的指定价格，除非协议：

- (a) 在该商品的生产或销售方面，赋予商品的生产者加拿大该商品的其他生产者所不享有的财政优势；
- (b) 将激励生产者……过多生产这种商品”

该法案是对联邦政府和省政府间支持计划联合运营的可能性的首次认可。这启动了迈向确定成本共享目标的缓慢过程，以及由联邦政府负责管理加拿大所有农业扶持参与者之间公平竞争的缓慢过程。

其次，为了响应《农业稳定法案》修订后的扶持水平，1976 年通过了《西部粮食稳定法案》（WGSA），为西部的粮食和油料作物提供稳定性。这个过于详细的技术性法规确立了加拿大小麦委员会指定区域内的粮食和油料作物的扶持水平，即该计划中特定粮食和油料作物的生产者获得的收入相当于过去 5 年中该区域平均净收入（收入减去指定的支出）的 90%。统一收入基金（CRF）中创建了一个基金，生产者为该基金支付符合条件的粮食销售额的 2% 的税，而由联邦政府支付相当于 4% 的税。

《西部粮食稳定法案》是固定生产者与联邦政府共同分担价格/收入的第一个尝试，扶持的对象是多种商品的总和，而非对每个特定商品的支持。该法案是第一个根据“净收入”（总收入减去特定成本）提供支持的法案，然而几年前《农业稳定法案》已经开始用指定用“差额”（价格减去选择成本）的支持水平来执行针对专门商品的计划，如 1973 年的公猪计划。

《西部粮食稳定法案》对于该法案下每个农场运作的最高合格销售额有特定的限制，如 25,000 加元。院督可以提高这个数额，设立高于 90% 的扶持水平。虽然《农业稳定法案》对限额没有特别规定，但是对有权享受补贴的销售额一般都有限制。例如对于公猪，20 世纪 70 年代初，限额是当年每个农场饲养的 200 只公猪。制定这些限制的经济理由是，稳定是针对“家庭农场”而言的，而不是针对较大的公司农场，尽管较大公司农场在生产总量中的份额很小。当把为困难的农业社区提供扶持作为政治上的理由时，这些项目所产生的巨额花销在政治上造成了一种持续的担忧。

第三，源于 1959 年的《大草原粮食预付款法案》在 1975 年进行了修订，重新确定为加拿大小麦委员会指定区域内的储备小麦、燕麦和大麦提供预付款的数量。第四，随着加拿大东部粮食产量的大幅度增加，制定了与大草原粮食预付款法案相对应的安排，这些安排针对的是可储备的商品而不是加拿大小麦委员会的 3 种粮食。1977 年通过了《农作物预付款法案》，向全部可储备商品提供预付款，加拿大西部小麦委员会指定区域除外。这些预付款的条款基本上同《大草原粮食预付款法案》的条款相同。《大草原粮食预付款法案》继续在加拿大小麦委员会内实施，而《农作物预付款法案》则由联邦政府通过很多农业组织进行实施。²⁸

20 世纪 70 年代的变化使加拿大东、西部的农业扶持，更具体地说是东、西部粮食及所有其他商品的扶持政策继续存在差异，但出现了新的重大变化：

- 针对一组商品，而不是单独商品的支持（西部粮食稳定法案）；
- 联邦政府和生产者之间的成本共享（西部粮食稳定法案）；
- 扶植联邦—省，联邦—生产者和联邦—省—生产者稳定计划（农业稳定法案）；
- 建立在“净”回报基础上的支持，即价格或总销售额减去有关支出（农业稳定法案和西部粮食稳定法案）；
- 在统一收入基金内创建了一个基金，以平衡联邦政府年度支出中预测的变化（西部粮食稳定法案）；
- 认识到各省间以及联邦和省政府间关于待遇公平性问题的地区压力（农业稳定法案）；
- 农作物保险的承保范围仍然以地区的平均情况，而不是以农民个人的经验为依据。

第五个是《农产品委员会法案》（*APB Act*）。从运营上来讲，农产品委员会仍然作为农业扶持机构而存在。但是从经验上来看，农产品委员会运作得很成

²⁸ 这两个法案的管理在加拿大西部造成了相当大的困难。因为加拿大小麦委员会是政府建立的，《大草原粮食预付款法案》支付的任何预付款都必须在根据《农作物预付款法案》进行还款之前还清。对于《根据大草原粮食预付款法案》支付的预付款，生产者可以联系升降机的操作者，根据与加拿大小麦委员会作出的安排进行工作。对于对另外农作物的预付款，油菜种植者协会成为计划的交付机构。即使把油菜交付到升降机时，支付给生产者的补贴也不适用于《大草原粮食预付款法案》，而在应用到农作物预付款法案前就用尽了。

功，甚至有些情况下要比《农业稳定法案》对指定商品的扶持更成功。例如，对于樱桃，丰收可能会大幅度地降低价格，如果不加控制，几乎会降到零。通过农产品委员会从农场上购买一些产品可以使价格维持在一定的水平，同较大的购买量结合在一起，为这种商品提供了合理的支持。另外一种方案是任由商品价格彻底崩溃，但是对由此造成的损失绝大部分支付差额补贴。政府购买的产品可以进行加工、与市场短期分离或在淡季重新进入市场销售。

20 世纪 70 年代中期，从政治的角度来说，西部粮食支持政策从其他农业扶持政策中不断剥离出来。导致这种情况的一个历史原因是加拿大小麦委员会在建立时并非隶属于农业部。从技术上来说，小麦委员会建立时属于外交部和内阁小麦委员会的管辖范围。只在两个人的领导期间，加拿大小麦委员会隶属于农业部的领导，即：约翰·迪芬贝克（John Diefenbaker）总理 1958 年执政期间的阿尔文·汉密尔顿先生（Alvin Hamilton），和 1993 年穆朗尼政府的查尔斯·迈尔先生（Charles Mayer）。司法部部长奥托·朗（Otto Lang）在 1974 年全国大选后成为加拿大小麦委员会的负责人，而尊敬的尤金·韦伦（Eugene Whelan）是农业部部长。显然，韦伦对于在大选后没有成为加拿大小麦委员会的负责人感到失望，导致韦伦和朗之间在领导加拿大西部的农业问题上出现了一些矛盾。²⁹ 由于内阁内部的分裂及其导致的韦伦和朗部长间竞争的持续，西部粮食政策和其他粮食政策间背离的情况大大加深了。结果出现了关于扶持措施的独立法案，即《农业稳定法案》和《西部粮食稳定法案》，和《独立预付款法案》，即《大草原粮食预付款法案》和《农作物预付款法案》。

国内饲料政策也出现了新的冲突。小麦委员会对加拿大的小麦、燕麦和大麦及其产品的进出口具有垄断地位，在此基础上确保充足的饲料供应。20 世纪 70 年代初，人们普遍怀疑小麦委员会向国外出售的饲料价格大大低于卖给加拿大东部的价格。这在加拿大东部产生了相当大的震动，最终导致了对大麦和饲料小麦的模式定价（以营养为基础，以玉米为参照物进行的定价，托莱多为基地，运输到蒙特利尔）。通过这样做，该计划间接地稳定了涉及面较大的北美粮食市场的饲料价格。此外，安大略省在 20 世纪 80 年代初大麦生产出现了剩余，当安大略省试图把大麦出口到国外时，加拿大小麦委员会最初拒绝发放出口许可证，因为不希望用西部的粮食去弥补安大略省的出口可能造成的任何短缺。虽然最终安大略省还是获得了出口权，但却招致了联邦部门和地方之间相当大的争议，联邦政府对加拿大小麦委员会因此可能产生的额外损失，仅仅支付了很少量的赔偿。

全球化：新贸易义务和市场对稳定政策和计划的压力，1980 年—2004 年

混乱的 20 世纪 80 年代

²⁹尤金（Eugene Whelan），1986 年。韦伦：戴着绿色斯泰森毡帽的男人，欧文出版公司，爱文出版公司，多伦多，加拿大，209—214 页。

20 世纪 80 年代伴随着对加拿大农业产生深远影响的 3 个重大事件拉开了帷幕。第一个事件是苏联在 1979 年 12 月入侵阿富汗，导致美国、澳大利亚、欧共体、阿根廷和加拿大对苏联的粮食禁运。由于在一段时间内限制对苏联销售粮食，导致粮价下跌，加拿大政府根据大致的跌落情况，对西部种植粮食的农民提供了小额的补偿金。但是这个事件意味着粮食供应和粮食贸易成为了冷战期间的政治工具。这种做法效仿了美国在 20 世纪 70 年代发布的几个出口禁令，美国的出口禁令（如出口到日本的大豆）是为了确保美国充足的国内供应而采取的，这引起了进口国、发达国家和发展中国家极大的担忧，大大超出了禁令表面上造成的经济影响。

其次，美联储对于经济中日益恶化的通货膨胀深感忧虑，在沃尔克（Volker）的领导下，在 1979 年大大紧缩了货币供应。结果导致利率剧增，达到了 20% 以上，严重打击了农业生产和抵押贷款。

第三，里根总统在 1981 年出台的农业法案是建立在这样一个基础之上的，即在可预见的将来，粮食和油料作物的价格将保持强劲、上升的趋势。该法案预计随后 4 年内支持价格会上涨，而美国政府应买进粮食以维持价格水平不受影响。随着供应量的增加，其他出口国在粮食出口上的困难减少了，而美国却需要建立国内供需平衡。1985 年农业法案显著地改变了这种安排，允许价格寻求一种保证市场供求平衡的水平，把差额补贴和贷款作为价格扶持机制，用粮食出口补贴确保发展国外市场。结果，20 世纪 80 年初粮食和油料作物的价格上涨相对比较强劲，但是随后在 1986 年急剧下跌。

随着 20 世纪 70 年代初期强劲的价格上扬，《西部粮食稳定法案》基金迅速建立起来。但是，由于对高利率和不断上升的投入成本的恐慌，已经向该基金帐户缴税的西部粮农要求返还“他们的钱”。通过把扶持水平提高到 90% 以上，作为对 1985 年旱灾的部分应对措施，基金支付了大笔资金，使得该基金在一年后即 1985 年美国农业法案生效后出现了赤字。结果，西部政府和粮农增加了对联邦额外援助的要求。联邦政府没有在西部粮食稳定法案的框架内重建基金，而是启动了针对加拿大西部农作物和畜牧业的 1985 年特别旱情基金和加拿大特殊粮食计划 1（SCGP I），后者为 1986 年的援助提供了 10 亿加元的资金。这些资金不是统一的国家计划，而是在加拿大东部和西部间多少有些主观性地进行了分割，再次维持了加拿大东、西部间规划上的差异。继该计划之后，在 1987 年出台了加拿大特殊粮食计划 2（SCGP II），支付给粮食和油料作物生产者 12 亿加元，这些资金再次在加拿大东、西部间人为地进行了分割。

1988 年，加拿大西部出现了旱灾，针对收入扶持和绿色饲料又出台了另一个 7 亿 5 千万加元的特别计划。农业扶持和调整措施（FSAM）计划在 1989 年向加拿大的粮食和油料作物产业提供了大约 10 亿加元，作为对持续的低收入和低价格的补偿。随后，出台了第 2 个农业扶持和调整措施计划，向园艺业、粮食和油料作物

产业提供了大约 8 亿加元的资金。³⁰ 在此期间，要求进一步提供联邦援助的最大呼声来自各省。

根据修订的《农业稳定法案》，20 世纪 80 年代初出现了三方计划。出台这些计划，尤其是关于公猪和牛的计划，初衷主要是希望防止个别省任意设立计划、提高相对与邻省的竞争优势。通过联合联邦政府和省政府的力量共同开展的规划消除了省级计划的竞争性质和局限性。这些计划中有个条款要求联邦政府拒绝提供资金给超计划指标制定产品扶持水平的省份。确实出现了几个超额的情况，但联邦政府没有采取行动规范各省对某些商品提供的扶持资金。在计划中使用联邦资金并公平对待所有农民的政治压力使联邦政府无法执行该条款。这个三方计划中的商品包括：公猪、羔羊、牛肉、蜂蜜、苹果、菜豆、洋葱和奶牛/小牛。三方合作伙伴（生产者、联邦政府和省政府）都对这些计划做出了贡献。这些安排对所有商品都开放，但为三方对商品逐个做出协议所作的努力既复杂又耗费时间。

美国针对 1984 年从加拿大进口的公猪采取的报复措施比较成功，对加拿大专门针对商品的扶持计划首次造成了重大压力。显然，加拿大的公猪产业在 20 世纪 70 年代和 80 年代有了显著发展，但屠宰能力有限，将会有越来越多的活公猪出口到美国。同样，牛肉产业也在扩展，在肉类和活牛出口方面都越来越依赖美国（育肥用牛和马上要宰杀的牛）。美国采取的公猪报复法案迫使加拿大越来越担心关于专门针对商品的计划的安全网的发展，推动寻找避免将来出现报复行动的方法。加拿大西部的牛肉产业非常担心阿尔伯特和不列颠哥伦比亚牛肉产业在最初几年撤出净收入稳定账户的报复行动，尽管这是一个“整个农场”计划，受到报复的威胁低于专门针对商品的计划。与之相关的是乌拉圭回合谈判中新出现的关于“绿箱”计划的文本，该文本指出专门针对商品的计划永远都不能从报复行动中排除出去，而进行“通常可用的”的规划似乎是一个危险性较小的途径。

1988 年—1989 年的加—美贸易协定为把生产和加工纳入到北美农业经济中打开了大门。加拿大内部根深蒂固的东、西部间的贸易开始让步于加、美贸易和一些产业，尤其是公猪和牛/牛肉产业的整合，这造成了压力，导致美国针对加拿大公猪采取了报复行动。拥有了加—美贸易协定，加拿大和美国间的原产品和加工品间的贸易有了大幅发展。美国巨大的原料和加工品市场成为加拿大产品日益增多的可出口的剩余产品的首选目的地，而这些产品遇到了海外市场或进入美国市场的关税壁垒。而加拿大，在另一方面，却是个相对较小的市场，很多适中的产品已经出现了过剩现象，没有为美国的适中农业和粮食产品提供什么贸易上的收益。结果，随着美国市场开始进行调整适应两国间生产和加工的一体化，加拿大面临着越来越多的来自美国的政治和经济报复的威胁。美国对加拿大农产品实施报复的威胁似乎比美国对任何其它贸易伙伴的威胁更大，更具有持续性。北美自由贸易区协定没有

³⁰ 尽管为特定的计划制定了安全网立法，这些法案在大多数情况下没有为这些特定计划提供立法权上的灵活性。因此，在很多情况下都应用了农业厅法案。该法案的第 5 节写道：“加拿大总督可以为部长指派任何其他权力或责任。”尽管由于其范围和广度，这一节多次受到审计总署的批评，但却为农业及农业食品部部长提供了非常广泛的权力，只要能够说服内阁相信这些行动即可。

改变对加拿大的这种新兴的威胁，但却深化了加拿大寻求旨在避免或把这种威胁降到最低的计划的努力。

20 世纪 80 年代中后期的粮食、油料作物和园艺**特别**计划吸引了大部分公众的注意力和关于农业的讨论。但是在 20 世纪 70 年代和 80 年代，在国家和区域一级中出现了回应特定环境和经济事件的各种计划。由于很多地方多年出现的旱灾而提供的牲畜饲料援助，由于很多地区多年出现的水灾，阻碍了耕作或摧毁了没有上农作物保险的现存农作物，由于加工厂关闭的援助，苹果和草莓受冬寒枯萎、利息回扣、漏斗车的购买或租赁、棚车修复和加拿大西部铁轨的修复而提供的援助，所有这些计划和更多的计划显然导致了一种感觉，即现有的安全网不能充分提供收入上的稳定性或对灾难性事件的防护。³¹ 这些计划恶化了联邦政府和省政府之间的关系，因为人们常常呼吁联邦政府对这些地区事件作出回应，尽管在很多情况下应该由省政府担负明显的责任。作为一个实际的、政治上的事件，一旦联邦政府开始作出回应，就几乎无法去拒绝未来的参与。结果，随着时间的发展，要求和回应不断累积，越来越多。

新出现的贸易问题，三方计划的经验，再加上 20 世纪 80 年代中后期为粮食和园艺作出的无数**特别**安排，导致了在加拿大更新和重建农业安全网的强大压力。

再次重建安全网

随着几年的**特别**计划经验，再加上产业或政府预计不会有多大改善，联邦政府和省政府从 1989 年 12 月的“共同发展”会议起，开始了对政策的大审议。同产业代表、联邦和省代表建立了几个工作组。一个工作组包括粮食和油料作物安全网，另一个工作组正在检查园艺业的安全网。政府体会到的经济困难是农作物部门的农民越来越依赖政府计划作出关于种植和农作物选择的决定，而不是允许农民根据变化的市场信号进行调整。公猪和牛肉产业的代表不时地参与到这些工作组中，这两个产业都非常不愿意考虑可能会引起美国采取贸易行动的长期产业补贴或支持。继 1984 年提出的成功的美国 CVD 案例后，公猪产业已经面临着公猪出口到美国的报复性关税，而加拿大的牛肉产业也感受到了来自美国的类似做法的相当大的威胁。

粮食和油料作物安全网工作组的产品是总收入保险计划（GRIP）和净收入稳定账户（NISA）。前者应用到农作物产业，而后者应用到“整个农业”中。为了实施这些计划，创建了一个新法案，即农民收入保护法案（FIPA），该法案合并了《农业稳定法案》，从而中止了专门针对商品的稳定计划，《农作物保险法案》，

³¹ 关于这些计划的支出细节，请参考马赛尔·霍特（Marcel Huot），1984 年，联邦农业—粮食支出：1970 年—71 年到 1982 年—83 年。工作底稿，加拿大农业及农业食品部，渥太华。也可以参考莫妮可·若帝尔（Monique Rodier），1985 年，联邦农业—粮食支出：1982 年—83 年和 1983 年—84 年。工作底稿，加拿大农业及农业食品部，渥太华。在很多场合围绕这些问题的政策方向进行了讨论。请参考如，扎蒙德（W.M. Drummond），安德森（W.J. Anderson）和克尔（T.C. Kerr），1966 年，回顾加拿大农业政策，农业经济学研究理事会，渥太华；联邦农业工作组，1969 年，20 世纪 70 年代的加拿大农业，加拿大政府，渥太华；农业工作组，1977 年，加拿大农业方向，加拿大农业，渥太华。

但排除了特定成本共享安排，1990 年—1991 年农事年后废止了《西部粮食稳定法案》。该法案为农作物保险计划作了准备，通过了净收入稳定账户计划，为收入保险计划制定了指导方针。该法案也允许在特定情况下，在加拿大总督批准的前提下进行特殊规划。产业代表、联邦政府和省政府花了大量时间讨论新法案的运作原则。纳入到法案中的这些原则包括：³²

“（2）在协商小节（1）中授权的协议时，部长应该考虑以下根据该协议制定的任何计划的原则：

- （a）计划不应该过度地影响农产品生产者关于生产或市场营销的决定，应该鼓励对生产或市场营销进行调整，以便提高生产者对市场机会作出的回应的有效性；
- （b）特定农产品或农产品种类计划要提供的保护水平，及政府要对该计划提供的投入的份额都应该公平，同所有其他协应保持合理的一致性，把区域多样性考虑进去；
- （c）计划应该鼓励农民家庭和农民社区社会和经济的长期的可持续性；
- （d）计划应该与加拿大的国际责任保持一致；
- （e）计划应该鼓励环境和经济的长期的可持续性。”

这些原则总结了政府和产业内的很多担忧和讨论。首先，对农民由计划推动做出种植决定而不是响应市场信号的担忧被纳入到了第一个原则中。出现了各种新兴的农作物特产，尤其是在加拿大西部。担心随着粮食和油料作物真实价格的长期侵蚀，计划可能会把农民限制在几种较大的农作物上。

第 2 个原则反映了关于区域公平的讨论，这种讨论源于加拿大东、西部之间，园艺、粮食和油料作物之间及其内部，和各省之间一些 20 世纪 80 年代特别计划中出现的随意分配的情况。该原则也是对刺激了农业稳定法案第 10 节的那些担忧的更新，正如 1975 年修订的那样。问题是各个区和部门之间对公平的定义各不相同。对于一些地区，显然对于魁北克省，举例来说，公平的定义为对于农民每加元的现金收入，不管该省的税入水平、价格或自然事件如何，流向省的加元的数量和联邦的一样多。其他部门把联邦资金使用上的公平看作是对每个部门和地区“受伤害”水平的回应，但没有对“伤害”做出任何可接受的定义。该原则试图对这些压力和嫉妒作出回应。该原则也启动了在东、西部粮食支持政策和计划数十年的分离后把支持政策重新在全国统一起来的缓慢过程。

关于农民家庭和社区的长期的社会和经济可持续性的第 3 个原则认为，农民家庭和社区正受到自然事件的发展和来自国外的日益增长的竞争的威胁。该原则将维

³² 农民收入保护法案，1991，第 4（2）部分。

持农业社区健康的责任置于农业政策和计划内，尽管很少有农业社区超过 20% 的经济活动依赖初级农业。

第 4 个原则首次清楚地阐明了对针对加拿大农业的潜在贸易行动的与日俱增的担忧。继 20 世纪 80 年代中期美国采取的针对公猪的报复行动后，畜牧业部门尤其警惕任何长期的支持计划，但这些计划却设计出来了。同时关于世界贸易组织农业补贴待遇的文本也正在起草，着眼于一些可能会避免贸易行动的支持类型。

第 5 个原则回应了农业内部与日俱增的担忧，以及消费者和公民对农业对环境产生的影响的担忧。该原则和农民收入保护法案的其他部分为农业扶持基金和环境保护提供了第一个重大联系。³³ 当时也正在进行其他更具有综合性的环境立法。通过在农民收入保护法案中安排一些特定的证明书，其意图是使农业部为农业制定环境方面的指导方针，而不是依赖更一般的立法。农业部门的人认为农业部部长会比环境部部长更快地对他们的担忧做出回应。

总收入保险计划试图把产量保险同总收入保险联系在一起。初步的想法是农场上所有农作物累加起来的价格乘以产量会对整个农业提供更有效的稳定性，要比针对单个农作物的支持计划更有效，会把政府资金导向那些遭受了重大损失的地方。采用个别农作物的方法，如果农作物保险，农民的总收入能够超过常规水平，农民仍然能够为一种农作物的产量或价格损失获得补偿。根据总收入保险计划的创新理念，农民总收入上的变化将能够暗示要提供多少补偿。

随着总收入保险计划的实施，农作物保险仍然是一个有效的独立计划，总收入保险计划将在农民的收入低于正常总收入的年份，补充农民的收入。在该计划的发展期间，以总量和为个别的农场模拟了很多变化。目前收入的参照时期为前 15 年，这个时间段足够长，能够捕捉到 20 世纪 70 年代平均的高价水平，至少能够在最初提供足够的支持水平。该法案下的农作物保险计划和总收入保险计划都需要保险金，以便确保资金安排能够自我维持下去。

一个由农民小组设计的净收入稳定计划与早期的计划很不相同。这是一个针对整个农业的计划，也就是说所有商品，除非特别规定要被排除在外之外，都自动包含在计划中。这也是建立在这样一个前提的基础上的，即农民应该通过选择何时及如何通过该计划获得可用资金，担负更多的稳定他们自己运营的责任。每年，政府和农民基本上把这些资金存在各个农民的账户里，允许他们在特定情况下提取这些资金，尽管出现这种情况时并不要求他们必须提取这些资金。一旦出现需要提取资金的情况，由农民自己决定是否要提取，还是把资金一直保留到再次出现这种情况时再提取。无论何时农民在某一年的净收入低于前 5 年的平均水平，他们都可以从

³³ 农民收入保护法案，第 5（2）部分，“关于任何计划的协定，从属于任何可实施的加拿大或省级法律，应该（a）规定可以为保护环境和鼓励良好管理行为从而确保环境可持续性而阻止、限制或提高保险的情况和条件；（b）要求在协议生效两年内及以后每五年对计划进行环境评估，并规定进行评估的方式。”还没有根据第 5（2）部分的规定采取任何行动，去限制根据该法案进行的规划。

他/她自己的账户中把这些资金提取出来。如果农民家庭的收入低于 25,000 加元或个人的收入低于 15,000 加元，农民也可以从账户中提取资金。后来这两个数字分别提高到 35,000 加元和 20,000 加元。

奇怪的是该计划在启动时并没有在农民群体中引发多大的讨论。尽管牛肉产业要求不要把牛纳入到该计划中，这还需要各个省去决定。与新兴的总收入保险计划相比，该计划的成本相对较低，在总收入保险计划中对区域间的公平和商品的公平、支持水平和成本共享进行了激烈讨论。最后，净收入稳定计划在农民、联邦政府和省政府间有个长期的固定成本共享安排，这是除加拿大农作物保险计划外的第一个这种计划。

在成本分摊中，生产者担负有效净销售额的 3%，联邦政府担负 2%，省政府担负 1%。但是在计划开始时，联邦政府分担了一些省政府的份额，“填满”了农民的账户。这样做的理论基础为，在建立起账户前，该计划的稳定能力将非常有限。种植粮食和油料作物的农民迫切要求对低价进行救济，由于在净收入稳定账户建立上的拖延，总收入保险计划代表着一个比净收入稳定账户更重要的多、更直接得多的计划。净收入稳定账户中的资金安排暂时解决了部分关于公平性的讨论。在该计划内，不管参加者的需要、地区和生产的商品如何，每年每个参加者的账户都会获得资金。因而，该计划在公平性讨论中未激起多少情绪。通过为每位参加该计划的农民提供资金，每个省的参与程度确定了该省在联邦资金中应该分摊的份额。

加上 1991 年的农民收入保护法案，总的安全网包括：

- 国家计划
 - 农作物保险计划
 - 总收入保险计划
 - 净收入稳定账户
- 关于**特别**计划的规定
 - 农产品委员会法案（大体上还在起作用，权力被统一到农业市场营销计划法案中（AMPA），1997 年）
 - 关于特别措施的规定（农民收入保护法案第 12 节）
 - 农业及农业食品部法案（第 5 节中规定的全权权力）
- 可储存农作物的现金流改善和价格联营计划
 - 大草原粮食预付款法案
 - 农作物预付款法案
 - 农产品合作市场营销法案
 - 加拿大小麦委员会法案

拥有了这一揽子法案和规定，几年来联邦政府首次感觉到国内外都有了一套具有一定防御能力的计划。从国内来说，政府可以通过指出所有人（想要参与的人）都能参与的公平计划，使人们不必从**特别**或特殊利益团体筹集资金。这增加了省的财政负担，对于一些省，尤其是萨斯喀彻温省负担尤为沉重。但是正在开展的计划已经明显建立了联邦政府和省政府共同分摊成本的原则。最初的预想是，随着计

划中规定成本分摊，省政府将不太愿意去带头呼吁联邦政府提供进一步援助。从国际的角度来说，净收入稳定账户计划作为针对“整个农业”的计划满足了世界贸易组织附件 2“绿箱”计划的一些（但不是全部）标准，能够免除报复。补贴水平在下降，这符合世界贸易组织的预期，对于所有国家的“可起诉”补贴都规定了上限，为来自其他竞争对手不断上升的补贴提供了一些保护。

1995 年，这套计划中出现了另外一个因素。净收入稳定账户、总收入保险计划、农作物保险和预付款计划中联邦政府和省政府之间总的成本分摊比例为联邦政府负担 60%，省政府负担 49%。净收入稳定账户和总收入保险计划有特定的成本共享安排，但农作物保险计划不再有这种安排了，每个省的资金分配中都为其他用途留了一些资金。即净收入稳定账户和总收入保险计划基金中都有特定的成本共享安排（而这都不是 60 对 40 的比例），只要总的 60 对 40 的成本分摊关系得到维持，各省可以在各省间独立地调整农作物保险成本分摊比例，填满国家计划或把资金用到其他省的特定计划中。因此，大多数省开发了“伙伴计划”，以便充分利用联邦基金。整个 20 世纪 90 年代，启动了各种计划，在有些情况下是为了作为对现有支持措施的补充，有些情况下是为了加强农业的改编和调整。

正如预期的一样，总收入保险计划在第 1 年就对生产粮食和油料作物的农民提供了大笔资金支持。从那以后每年，作为支持基础的 15 年的平均支持水平继续下降，因为 20 世纪 70 年代和 80 年代初的那几年被从平均时间段中排除了出去。随着价格在 1994 年和 1995 年的上升和支持水平的下降，总收入保险计划账户中产生了盈余。到 1995 年时，萨斯喀彻温从计划中退出，剩下了大量剩余的计划盈余，促使该计划在 1996 年在整个加拿大有效地中止了。只有安大略省在市场收入计划的名义下继续运作了玉米计划。

对联邦预算赤字的担忧在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初开始增长。1995 年，联邦政府进行的计划审议大幅削减了计划支出。对于安全网，总成本从每年 8 亿 5000 万加元降到到 1997 时每年最多 6 亿加元。西部粮食运输法案资金被取消了，最后一次为农民支付了 16 亿加元，为基础设施支付了 6 亿加元。乳制品业资金从 1995—1996 年开始逐步取消，到 1997 年—98 年的财政年结束。饲料货物援助计划中止时最后为受影响的生产者支付了 6400 万加元。

1995 年，阿尔伯特省从净收入稳定账户计划中退出。阿尔伯特省的退出建立在几种担忧的基础上，即每年政府的资金不管农民的需要如何提供给每个农民；阿尔伯特省和不列颠哥伦比亚省的牛肉产业对支持措施持续表示反感；没有为回应农民的低收入而吸引必要的账户。联邦政府利用其对省政府的分配，根据让阿尔伯特省运营支持计划的协议支付省内的全部净收入稳定账户成本，这样的协议使得阿尔伯特省有资格加入成本分摊安排，以便满足 60 对 40 的比例要求。通过这样做，阿尔伯特（及后来的爱德华王子岛）开始起草一份计划，该计划在几年后将作为设计农业收入灾难援助计划（AIDA）和加拿大农业收入保护计划（CFIP）的基础。

世界贸易组织协定及其农业条款在 1994 年签署，于 1995 年生效。人们非常希望发达国家的国内补贴能够受到限制。随着美国 1995 年农业法案的出台，加拿大普遍期望美国对“计划农作物”的补贴能够大副下降，使美国的补贴水平同加拿大的补贴水平相一致，加拿大的补贴水平源于 20 世纪 90 年代初的安全网重建和 1995 年的计划审议。但是随着干旱和一些较低的商品价格的出现，显然美国对于以市场为导向的、有限的回应并没有提供广泛、持续的支持。

1997 年对很多法案进行了整合。《农作物预付款法案》、《大草原粮食预付款法案》、《农产品委员会法案》和《农产品合作市场营销法案》共同合并为《农业市场营销计划法案》。《农产品委员会法案》下的权力被纳入到名为政府购买计划的新法案的第 3 节中，《合作市场营销法案》成为名为价格联营计划的第 2 节。但是，两个预付款法案被纳入到一个计划中，期望加拿大小麦委员会能够继续为加拿大小麦委员会在加拿大西部的粮食提供预付款。所有其它计划都通过同农业组织的安排进行运营。1997 年法案实现了一套共同的农业安全网计划，一个世纪以来第一次全国性的统一，至少在立法上如此，但加拿大小麦委员会法案除外。

1992 年后强劲的粮食和油料作物价格大幅度地缓解了政府执行**特别**计划的压力。但小的区域事件继续对联邦政府和省政府造成了一些提供救济的压力。但是新的计划、净收入稳定账户和总收入保险计划，再加上更高的粮食和油料作物价格，及农作物保险和预付款似乎满足了粮食和油料作物产业的需求。联邦政府通过 1995 年的计划审议把每年的安全网基金降到 6 亿加元，当时没有在产业内激起较大的担忧。甚至总收入保险计划在 20 世纪 80 年代中期在除安大略省外所有省内的中止，尽管比较艰难，都没有激起要对总的安全网一揽子法案进行重新考虑。

始于 1998 年春的公猪价格的下降，到该年秋季价格的崩溃，导致了对于联邦政府和省政府就该事件和类似其他事件如何反应的新一轮的考虑。公猪产业仍然坚持不应该使用专门针对商品的计划，这使得专门针对公猪的应对措施无法接受。同时，1997 年，粮食价格下跌，随后 1998 年油料作物的价格也下跌。该产业认为净收入稳定账户和农作物保险计划不能充分解决当时经历的持续的下降趋势，而且当时预计这些商品的价格在一段时间内还会继续下降。

阿尔伯特省在 1995 年把省基金从净收入稳定账户计划中撤出后，开始了一个旨在解决农民净收入下降问题的具有创新性的计划。爱德华王子岛不久也效仿阿尔伯特省的做法。该计划基本补充了农民的净收入，当时那年的净收入下降到前 5 年平均水平的 70%。迫于要求联邦政府和省政府采取行动，对公猪价格的突然崩溃和粮食和油料作物价格的下降做出回应的紧迫的压力，在 1998 年和 1999 年通过了略微作了改动的阿尔伯特省风格的计划，即农业收入灾难援助。这是一个针对“整个农业”的计划，旨在满足世界贸易组织附件 2 中第 7 段的“绿箱”标准，确保不能对其采取报复措施，³⁴ 确保联邦政府和省政府之间分别以 60:40 的比例分摊成本，

³⁴ 至少当“和平条款”存在时。这个旨在防止根据“绿箱计划”采取报复行动的世贸组织条款在 2003 年末到期。

确保提供的资金援助以农场运营者的个人经验为基础，而不是不管他们的需要或经验给所有农民都提供资金援助。尽管在 20 世纪 90 年代中期，各省已经同意了安全网安排中 60:40 的总的成本分摊比例，一些省却非常不愿意加入这个新计划。该计划中包含 2 个极为重要的需要各省进行考虑的因素。首先，萨斯喀彻温省尤其觉得附加计划的财政负担对于该省是不公平的，因为该省的农业部门在经济中占很大的比例。其次，导致农业收入问题的问题被宣称是国际性问题（尤其是美国非常高的粮食/油料作物补贴），因此这些问题属于联邦政府的责任/管辖权限。但最后，所有省都加入了联邦政府，去开展这个新计划。

新的农业收入灾难援助计划以整个农业收入的严重下跌为鲜明目标，由政府为一年中超过净收入 30% 的损失提供部分救济，该净收入是同前 3 年的平均净收入相比而言的，或同前 5 年的奥林匹克平均净收入相比（过去 5 年中的 3 年，除去最高的 1 年和最低的 1 年，正如世界贸易组织附件 2 农业协定第 7 段中绿色规划的条件中规定的）。由于该计划不属于 1995 年建立的成本分摊安全网的范围，因此从 2000 年开始马上采取了行动，让产业、联邦政府和省政府决定建立一个新的安全网安排。2000 年 7 月达成的新的 3 年协议呼吁净收入稳定账户、农作物保险计划、加拿大农业收入保护计划、联邦预付款计划和持续的伙伴计划从单独由联邦政府提供 10 亿加元的资金，变成由省政府以 60:40 的比例共同分担。根据每个省内农场的总收入的份额，为联邦资金确定了省政府应该分担的比例。

农业政策框架（APF）

联邦政府和省政府再一次感到随着 2000 年 7 月协议的签订，建立起了一个全面安全网。但是几个月内，联邦政府出于萨斯喀彻温省要求援助生产粮食和油料作物农民的强大政治压力，宣布了一个 2 亿 4000 万的**特别**计划，萨斯喀彻温省提出这样的要求是因为运输补贴和加拿大小麦委员会联营做法上共同出现了变化。该**特别**计划的资金根据离生产者最近的升降机和运输补贴和加拿大小麦委员会联营做法上的变化导致的基础补贴变化进行分配。1 年后，即 2002 年 3 月，再次出于政治上的压力，联邦政府宣布提供 5 亿加元，同省政府以 60:40 的比例，分配给净收入稳定账户计划内的所有农民，以及任何其他希望提供相应数据的人或签约加入该计划的人。显然，安排好的计划连同联邦政府和省政府的财务成本分摊安排不能充分解决要求提供进一步收入援助的压力。

针对 2000 年—2002 年的 3 年框架协定于 2000 年年中签署之后，联邦部长和各省部长就开始为加拿大的农业及农业食品政策创造一个综合性的方法。到 2001 年 6 月时，联邦—省部长已经签署了《怀特霍斯协议》（*Whitehorse Accord*），该协议涵盖了 5 个广泛政策领域的目标、目的和绩效措施：

- 风险管理
- 更新
- 环境
- 食品安全和质量
- 科学

到 2002 年年中，签署了一个框架协议，简要介绍了联邦政府和省政府将要安排的各个领域中的计划所需要的参数，及联邦政府每年提供 11 亿加元资金的承诺。2003 年期间，省政府和联邦政府签署了实施和计划协议，涵盖农业政策框架的所有领域，包括风险管理（安全网）。但为了实现这个安排，联邦政府另外提供了 12 亿加元的**特别**援助基金（全部由联邦政府提供，没有同省政府共同分担这些基金），2002 年和 2003 年每年 6000 万加元。这些资金根据农民的总销售额分配给了所有农民。

由于 2003 年农业净收入总量较低，2004 年冬/春为农民提供了额外的联邦资金。但是尽管这些资金直接支付给了所有农民，但是要把它们作为加拿大农业收入稳定计划计划的收入。这样，这些**特别**资金将降低加拿大农业收入稳定计划的资金，尤其是那些要求获得加拿大农业收入稳定计划资金的那些农民。虽然那年没有给农民提供加拿大农业收入稳定计划资金，但特别资金从本质上来讲为那些没有经历损失的农民提供了现金。如果提供联邦单独（没有同省政府共同分担成本）提供了特别基金，将冲抵销省政府的加拿大农业收入稳定计划的成本。因此，省政府仍然有动力去迫切要求联邦提供单独特别基金。

这些问题是关于风险管理计划公平性和充分性的持续讨论的中心问题。正在开展的计划协议容纳了固定成本共享安排，以遭受收入损失的人为目标，以收入为基础而不是专门针对商品的规划。这些协议的设计带着这样一种意图，即除非在大多数不同寻常的情况下，不会需要额外的**特别**基金。但是，在过去几年中的每年，**特别**计划都为一些或所有农民开展下去了，产生了很多副作用。

- 在提供了**特别**资金的年份，**特别**资金降低了那些有权获得加拿大农业收入稳定计划资金者的加拿大农业收入稳定计划资金。对于那些没有权获得该计划资金的人，即当年没有遭受损失的人，资金数目没有扣除。换句话说，那些遭受损失的人不会从**特别**资金中受益（或受益有限）；当年没有遭受损失的人则会从**特别**资金中受益。
- 为特别情况提供资金的，如疯牛病，在计算加拿大农业收入稳定计划资金时，这些资金也可以计算成农民的收入。因此，当为某个影响到农民收入的关于特定商品的事件提供资金时，**特别**资金不会给当年报告遭受损失的生产者提供收益（或很有限）。而当年受到影响但没有遭受任何损失的生产者会获得全额的**特别**资金。
- 即使正在开展的计划有了联邦政府和省政府固定成本分摊安排，省政府仍然有动力去请求联邦单独**特别**资金，因为无论何时联邦政府对省政府的要求做出让步时，这些资金都能够抵销省级政府在加拿大农业收入稳定计划下的一些成本。
- 如果一个省同意对一个**特别**计划分摊成本（通常在联邦政府和省政府之间，以 60 比 40 的比例），那个省的生产者会比那些不同意分摊**特别**计划成本的省的生产者获得更多的支持。因此，支持上的区域差异可能会在**特别**联邦基金中产生，但不一定会在正在开展的计划中产生。

- 农业政策框架下的计划协议为正在开展的计划提出了 60: 40（联邦—省）的成本分摊比例。该协议的意图是为了确保加拿大农业收入稳定计划和农作物保险计划下的所有成本在每年都能够得到满足，不管当年对计划的需求如何。但是，联邦—省协议不能合法地约束立法机关为该计划拨出年度基金，因为当省立法机关限制为该计划拨基金或无法拨基金时，在为农民提供的可用支持上可能会出现地区上的差异。
- 这些计划旨在满足农民管理来自所有或大多数来源的收入风险的需要，**特别**计划被认为是解决完全不可预料的、对一个产业、区域或部门的连续性有着严重影响的事件的最后手段；类似的事件如疯牛病或百年一见的洪水。但是，如果游说团体不同意推动出台一个全国性的、涉及到整个农业的、以收入为基础的计划（或该计划的其他方面），反而说服政府每年用**特别**计划做出回应，会破坏正在开展的计划本来就有的支持。**特别**资金显示出正在开展的计划无法按目前的形式进行运作。

未来的讨论

随着 2003 年—2007 年农业政策框架的出台，关于该框架在该时期之后是否继续下去的辩论已经开始了。风险管理计划设计上的改变显然是针对该部门中的商业农场的，它们能够建立一个有利可图的、有生产力的农业记录。但是，这些正在开展的计划之外为补充收入而不断提出的**特别**计划，似乎正在破坏正在开展的、根据农业政策框架确定的计划。结果，**特别**计划似乎正在回应一种感应到的需求，即在农业收入不足的基础上（收入支持）进行再分配，从社会的一部分分配到另一部分，而正在开展的计划旨在从短期来讲为遭受无法控制的损失的农民提供帮助（风险管理或稳定）。

显然有两个广泛的选择（或二者的某种结合）。第一种选择是除了目前正在开展的计划外，可能需要一些附加的计划，为所有农业成员补充收入。这种选择的问题是任何面向全部成员的收入补充都将全部或部分地抵销正在开展的计划，对某一年中那些没有遭受损失的人帮助最大，而对某一年遭受部分或严重损失的人帮助最小。第二种选择是给农民提供一种选择，让他们根据他们自己在农业上的收入史，或是选择正在开展的计划，或是选择持续的收入补充，二者只能选其一。这避免了一个问题，即收入补充不会象第一种选择那样对所有农民都产生相同的影响，但鲜明地描绘出了加拿大的两组农民。“公平”是加拿大过去数十年政策的一个基本特点，因此从这两种安排中选择一种或二者的某种结合，都将是非常困难的。

关于这两个正在开展的计划的演化，加拿大农业收入稳定计划和农作物保险都可以纳入到一个类似保险的单一计划之中，做出有关整个农业和特定商品产量损失的安排。农业政策框架下一轮的一个相关问题，是在多大程度上风险管理依赖农业上的食品安全和质量措施及环境保护。尽管一些辖区已经迫切要求建立更广泛的联系，但是在所有省和产业团体间建立共识将极其困难。但农产品市场已经向这个方向发展了。问题是政府是否愿意加快该进程，为加拿大在国内外市场上取得优势。

最后一个问题涉及到世贸组织几近停滞的谈判。世贸组织成员最初对逐步降低贸易壁垒的承诺很强劲，但目前朝向进一步贸易自由化的支持和进展仍然止步不前。如果世贸组织的谈判取得进展，或当世贸组织的谈判取得进展时，将需要解决两个关键问题。加拿大乳制品业和家禽业中较高的关税水平显然是世贸组织谈判的目标，这两个产业目前享有的国内价格和稳定成了问题。同样，随着综合支持量降低并越来越限制提供给农民的支持数量，这些限制并不只是应用在政府为风险管理和/或收入补充花费的资金上。乳制品业和家禽业中的市场价格支持也包括在综合支持量中。将需要在直接支出和市场价格支持间对这些降低进行某种共享。尽管关于风险管理和收入补充的直接政府支出在农民间的分配的讨论有着漫长艰难的历史，但在加拿大更广泛的农业参与者和农业收益间寻求公平，把加拿大过去 40 年农业政策讨论中更加不可调和的两个问题结合了起来。

参考资料

柏提烈，1984 年，“加拿大农业政策和支出模式，1868 年—1983 年”，加拿大农业经济学，第 19 卷，编号 1。（D. Berthelet, 1984. “Agriculture Canada Policy and Expenditure Patterns, 1868-1983”, **Canadian Farm Economics**, Vol. 19, No. 1.）

布莱特奈尔和沃克，1962 年，**战争与和平中的加拿大农业，1935 年—50 年**，斯坦福大学出版社，斯坦福，加利福尼亚。（G.E. Britnell and V.C. Fowke, 1962. **Canadian Agriculture in War and Peace, 1935-50**. Stanford University Press, Stanford, California.）

海伦·科文（Helen I. Cowan），1928 年，**1783 年—1837 年到英属北美洲的英国移民**，多伦多大学出版社图书馆，多伦多。（Helen I. Cowan, 1928. **British Immigration to British North America 1783-1837**. University of Toronto Press Library, Toronto.）

德鲁蒙德，安德森和克尔，1966 年，**加拿大农业政策回顾**，农业经济学研究理事会，渥太华。（W.M. Drummond, W.J. Anderson and T.C. Kerr, 1966. **A Review of Agricultural Policy in Canada**. Agricultural Economics Research Council, Ottawa.）

联邦农业特别工作组，1969 年，**20 世纪 70 年代的加拿大农业**，加拿大政府，渥太华。（Federal Task Force on Agriculture, 1969. **Canadian Agriculture in the Seventies**. Government of Canada, Ottawa.）

弗农·沃克，1946 年，**加拿大农业政策：历史模式**，多伦多大学出版社，多伦多，加拿大。（1978 年再版，多伦多大学出版社）。（Vernon C. Fowke, 1946. **Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern**. University of Toronto Press, Toronto, Canada. (Reprinted 1978, University of Toronto Press.))

- 罗伯特·富勒，唐纳德·白金汉，1999，**加拿大农业法**，博慧出版社，多伦多。
（Robert S. Fuller and Donald E. Buckingham, 1999. **Agriculture Law in Canada**. Butterworths, Toronto.）
- 海瑟威（D.E. Hathaway），1963，**政府和农业：民主社会中的经济政策**，麦克米兰公司，纽约。（D.E. Hathaway, 1963. **Government and Agriculture: Economic Policy in a Democratic Society**. The MacMillan Company, New York.）
- 马赛尔·霍特（Marcel Huot），1984年，**联邦农业—食品支出：1970年—71年到1982年—83年**，工作底稿，加拿大农业及农业食品部，渥太华。（Marcel Huot, 1984. **Federal Agri-food Expenditures: 1970-71 to 1982-83**. Working Paper, Agriculture and Agri-food Canada, Ottawa.）
- 凯恩斯（J.M. Keynes），1935年，**就业、利息和货币通论**，哈科特（Harcourt），分支和公司，纽约。（J.M. Keynes, 1935. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. Harcourt, Branch and Company, New York.）
- 麦克吉本（D.A. MacGibbon），1952年，**加拿大粮食贸易，1931年—1951年**，多伦多大学出版社，多伦多，加拿大。（D.A. MacGibbon, 1952. **The Canadian Grain Trade, 1931-1951**. University of Toronto Press, Toronto, Canada.）
- 约翰·斯图亚特·米尔（John Stuart Mill），1892年，**政治经济原理**，朗文出版社，格林，纽约。（John Stuart Mill, 1892. **Principles of Political Economy**. Longman, Green. New York.）
- 萨斯喀彻温移民和定居皇家委员会报告，1930年，里贾纳（Regina），国王出版社。（**Report of the Saskatchewan Royal Commission on Immigration and Settlement**. 1930. Regina, King's Printer.）
- 莫妮可·若帝尔（Monique Rodier），1985年，**联邦农业—食品支出：1982年—83年和1983年—84年**，工作底稿，加拿大农业及农业食品部，渥太华。
（Monique Rodier, 1985. **Federal Agri-food Expenditures: 1982-83 and 1983-84**. Working Paper, Agriculture and Agri-food Canada, Ottawa.）
- 约翰塞伟尔（John T. Saywell），2002，**立法者：司法权和加拿大联邦制度的塑造**，由多伦多大学出版社为加拿大法律史奥斯古德协会出版，多伦多。（John T. Saywell, 2002. **The Lawmakers: Judicial Power and the Shaping of Canadian Federalism**. Published for the Osgoode Society for Canadian Legal History by University of Toronto Press, Toronto.）
- 弗兰克·谢芙林（Frank Shefrin）和马乔里·卡梅伦（Marjorie R. Cameron），1946年，**加拿大自治领农业厅战时补贴计划**，经济司，加拿大农业部，渥太华。

(Frank Shefrin and Marjorie R. Cameron, 1946. **The Wartime Subsidy Program of the Dominion Department of Agriculture**. Economics Division, Canada Department of Agriculture, Ottawa.)

皇家粮食调查委员会， 1936 年，（特吉恩，委员）。（Royal Grain Inquiry Commission 1936. (Hon. W.F.A.Turgeon, Commissioner)）

克利福德·西夫顿（Clifford Sifton）， 1906 年， **加拿大西部的管理**， 渥太华。（Sir Clifford Sifton, 1906. **Administration of the Canadian West**. Ottawa.）

史密斯（W.G. Smith）， 1920 年， **加拿大移民研究**， 维雅孙出版社， 多伦多。（W.G. Smith, 1920. **A Study in Canadian Immigration**. The Ryerson Press, Toronto.）

农业特别工作组， 1977 年， **加拿大农业方向**， 加拿大农业部， 渥太华。（Task Force on Agriculture, 1977. **Orientation of Canadian Agriculture**. Agriculture Canada, Ottawa.）

尤金·韦伦（Eugene Whelan）， 1986 年， **韦伦：戴着绿色斯泰森毡帽的男人**， 欧文出版公司， 多伦多， 加拿大。（Eugene Whelan, 1986. **Whelan: The Man in the Green Stetson**. Irwin Publishing, Toronto, Canada.）