

文圖／余淑蓮 協助單位／紐西蘭商工辦事處



改革成功的 紐西蘭農業與農民

100%純淨紐西蘭

紐西蘭政府自1984年起大力推動經濟改革，原本受到高度保護的農業，如今脫胎換骨，目前為世界上最少限制與最有效率的國家之一。經歷改革的動盪與陣痛，紐西蘭農民有如浴火重生，從來沒有如此自信，他們再也不想回到過去受政府保護的年代。紐西蘭的農業已經成為一個更有活力、更多樣化、更國際化的競爭產業。

20世紀80年代以前，紐西蘭政府對經濟採取高度管理和保護，政府干預大部分的部門。1984年為紐西蘭經濟的重要轉捩點，政府推動徹底的經濟重建，如今已成為世界上最自由的經濟體之一。

財政失衡導致經改 政府破釜沉舟

50年代以前，紐西蘭是世界上人均財富最高的國家之一。英國吸收了紐西蘭所能生產的大部分產品，並在市場進入和價格上予以保障。英國向紐西蘭提供投資資金和技術，用於發展加工業，特別是農產品和肉類的加工。當時紐西蘭政府很少補貼農業。

60年代末和70年代，紐西蘭經歷了一系

列的外部衝擊，由於失去了英國市場和70年代的石油危機，紐西蘭的貿易額逐年萎縮。特別是1973年英國加入歐盟後，歐盟的保護性農業政策，使紐西蘭失去了依賴甚深的英國市場。幾任政府透過向海外借款和保護性經濟政策，試圖維持紐西蘭高水準的生活和100%的就業率。

保護政策的結果就是紐西蘭製造業部門的效率下降，而政府控制的範圍更加擴大。很多受到保護的產業和服務為農業提供投入，國內製造業成本的增加削弱了紐西蘭農業的國際競爭力。

政府的應對措施是繼續為農業提供補貼，企圖用提高產量來保持收入。主要的補貼方式有資金、肥料和運輸的補貼，政府還

制定價格政策來穩定農民收入。

由於公共建設如公路、醫院、通訊等基礎設施需要大量資金，政府支出出現了嚴重的財政赤字。紐西蘭政府於是向國際市場借款，以補貼政府行政費用的持續增長，並補足財政赤字。擴張性的經濟政策和產業補貼的結果，導致了經濟失衡，政府負債加快增長。固定匯率政策掩飾了財政失衡的真相。

1984年紐西蘭選出了新一屆的政府，採取了廣泛而快速的經濟改革，取消政府津貼、進口關稅、價格調控；採取自由浮動匯率體系；廢除資金流向限制；以及允許很多國有資產私有化等措施，並大幅降低政府干預。

取消所有政府補貼 農民首當其衝

農業是改革進程中最先受到影響的部門之一，對農民的補貼額度在1984年達到了頂峰，其後幾年則逐年遞減。價格支援、稅收優惠、資金補貼、投入補貼，和對農民提供的無償核對和諮詢服務等都被取消。大部分的補貼都立即停止了。

農民在改革開始之後很快就經歷了調整造成的巨大代價。1985年實行的浮動匯率使得紐幣迅速升值，伴隨著商品價格的下降，特別是以前飼養羊牛為主的農民的收入下降很快。此外，由於儲備銀行想要控制高通貨膨脹，就保持較高的超過20%的利息率。當時



PoIson先生與台灣分享紐西蘭經驗

一系列的自然災害（洪災、旱災和雪災）也使農業生產受到嚴重影響。

早先的預測認為應該有10%的農民被迫離開土地，土地價格也將一路下滑。儘管沒有具體的數字，僅有約1%的農民離開了土地。在1986年和1987年政府通過重新安排債務償還計畫幫助農民過渡，隨後又對債台高築的農民實行退出機制。

紐西蘭的土地價格在80年代達到巔峰。1988年，土地的實際價格下跌了近50%，這表明農業補貼都用於補貼土地價格了。其後幾年價格開始回升，到1995年土地價格水平基本回復到1982年價格的86%。土地價值的下降也降低了國民從事農業生產的門檻，土地的價值還反映了產出的市場價值，而不是政府補貼後的



商業化林業是紐西蘭明日之星，圖為工作人員修剪松樹



農場主人充當導遊也很在行



大農場的版圖要用
空拍圖才說的清楚

資本還原價值。

雖然農業面臨困難，政府仍然堅持改革，並在2-3年後逐步復甦。農民開始直接參照國際市場信號進行經營，資金開始流入，採取更有效率、利潤多樣化的

農業經營模式。利潤較低的養羊業被利潤較高的養牛業和林業所代替，有些農場甚至停養，並恢復了自然植被。

1973年以前，大部分紐西蘭第一級生產品都出口到英國。如今，紐西蘭已經調整方針，把產品出口到更多不同的市場。英國雖然仍是紐西蘭重要的貿易夥伴，但是在紐西蘭的貿易夥伴排名上現已落後於澳洲、日本、美國和韓國。

紐西蘭政府對農業的補助用國際標準來衡量是很低的：紐西蘭給與農場經營者的生產補貼在OECD（經濟合作及發展組織）成員國中是最少的。

紐西蘭經驗的啓示 政策不可逆轉

紐西蘭政府認為，對農業市場的補貼並不會保持農場的持續發展和農業收入的持續提高。農民與市場的隔絕只會導致低效率和喪失競爭力。農民需要長期瞭解資源的使用、技術的變革，以及社會和人口的發展趨勢，保護或補貼措施只會延遲農民調整的腳步。延遲的時間越長，經濟成本越高。

紐西蘭經驗證明了廣泛而深入的改革是可行的，農業不需要補貼就能發展。農民和農村地區的適應能力，比想像中堅強。

但是調整成本和改革措施一樣，不可能

不產生影響，也無法短期內就完成。慎選具體的農村地區為目標，是減輕成本必要的措施。

如果調整成本分配的更平均，接下來的改革是十分重要的。在紐西蘭，由於削減製造產品的關稅不及取消農業補貼那樣迅速，導致農民沒有及時從低進口投入價格中獲益，從而彌補農民在初期調整所付出的成本和減少的利潤。農民在獲得利潤（低成本）之前還要承受產出價格的下降，如初級加工產業勞動力市場改革，並沒有讓農民在成本上獲益。

保持改革的可靠性和持續性非常重要。農民和其他經濟體（公司和消費者）必須保證政策不會回轉。根據紐西蘭經驗，政策的任何不確定性，都會導致調整成本上升。

田園牧歌傳唱不墜 迎向自由貿易

畜牧業是紐西蘭最重要的產業，田園牧歌已經傳唱150年以上。牧野景觀是紐西蘭的國家形象，綠油油的草原，高低起伏，綿延千里；胖嘟嘟的綿羊，低頭吃草，溫馴閒適，努力把吃進去的草轉化為有用的肉、毛、皮，以及油脂，為紐西蘭經濟提供牢固的基石。

紐西蘭綿羊數量曾經是紐西蘭人口的20倍，2001年以後下降為12倍，但是生產力顯著提高了；2002年4千萬隻綿羊所創造的出口收入，遠大於80年代的7千萬隻綿羊的收入。1986/1987年，大約72%的羊被屠宰後以全羊出口，今天，大約95%的出口產品都是加工後（並有高附加價值）的產品。

1992年作者曾前往紐西蘭南島的Otago省採訪報導紐西蘭農業，在Dunedin市政府安排下，參訪不同經營型態的牧場，至今仍印象鮮明。



Moffat先生農場的羊群，個個都有快樂的表情



秋陽下的農舍，美麗家園



觀光客餵小羊喝奶

1992年的紐西蘭，農業改革如火如荼在進行；1992年的台灣，也正大力推動農業轉型，從三農政策轉入三生農業。作者懷抱著台灣觀點，去體驗紐西蘭的農牧風情。我看到了什麼？

農業是多樣化的休閒資源：每年大約200萬國際觀光客到訪紐西蘭，他們被大自然深深吸引之外，藍天綠地上的綿羊群也是觀光賣點。全年開放的觀光牧場為遊客解說，指揮「工作狗」趕羊群表演，騎馬，餵小羊喝奶，剪羊毛表演等。

有些牧場則加入紐西蘭著名的B&B民宿系統，副業經營Farmstay，農場主人除了畜養牛羊的專業，還身兼戶外景觀解說的導遊本事。

有一家很特別的百年牧場，專門飼養有「色」羊種，出售天然色澤的手紡毛線給觀光客，也接受訂單，代客編織毛衣。

根據紐西蘭官方資料，目前紐西蘭大約70%的農場都通過農業外經營或農業外投資，提高收入。

農業是有尊嚴的生活方式：經營種羊繁殖場的Moffat先生，面色紅潤，笑聲宏亮。他說，「好」羊的標準是受孕率高，抗病力強，肉毛品質佳，不耗草料，不需太多人工照顧。至於外型好不好看，不是重點。務實的Moffat先生平常管理農場只有3條狗陪伴，其中一隻只有3條腿，照樣勝任愉快。

配種的結果攸關全年收益，Moffat先生必須看緊市場變化，決定如何配種。例如，早年消費者偏好稚嫩仔羊肉，現在則要求低脂瘦肉，油脂含量高的品種就被淘汰了。

獨立作業是紐西蘭牧羊人的特質，

Moffat先生說，熟練的牧羊人從羊群食草的動作與速度，就可以判斷羊群有沒有生病。健康的羊群是牧羊人最大的安慰，紐西蘭農民只有在與銀行打交道的時候才快樂不起來。

農業是高效率的經濟產業：McNab先生建立的畜牧王國，土地3,000多公頃，羊口15,000隻，肉牛2,000頭，加上一大群鹿，管理人員不到10個人；勤奮、效率，還必須適應生存，老McNab先生經歷了紐西蘭畜牧業的黃金時代，石油危機之後，國際市場的競爭以及政府的補助與價格保證被取消，農場經營不得不調整結構，採取緊縮對策。老McNab先生說，1989年紐西蘭有9,681家農場(12%)棄耕或棄養，真是一場災難！

慶幸的是，3個受過大學教育的兒子最後都選擇回到農場，接手老McNab先生的事業；農場經營固然競爭激烈，還是比在城市謀職更有成就感。

紐西蘭積極倡導貿易自由化，為了增強在國際間的競爭力，農場經營者和出口商必須講求高效率。今年3月間，紐西蘭特別農業貿易大使Polson先生來台訪問，並接受豐年社專訪（請看5月1日出版的《豐年》半月刊）。當台灣各界為基因改造議題爭論不休時，紐西蘭農民說，他們反對任何基因改造的作物或動物，除非消費者態度改變；當台灣各界為環保與經濟孰輕孰重而傷透腦筋時，紐西蘭農民說，做好環保才是品質保證最好的策略。

看到Polson先生這位傑出的紐西蘭農民，以旺盛企圖心為紐西蘭農產品爭取更順暢的出口管道時，作者不禁要問：台灣啊！我們準備好了嗎？

