



韓國實施農業直接給付政策之分析

柳婉郁、林國慶、林信維、謝敬華 編譯

中興大學農業暨自然資源學院森林學系 副教授

臺灣大學生物資源暨農學院農業經濟學系 名譽教授

臺灣大學生物資源暨農學院農業經濟學系 博士生

中興大學農業暨自然資源學院森林學系 碩士生

摘要

韓國政府在 2005 年廢止「政府秋穀購買制」，以及為了因應農產貿易自由對於農民所得之衝擊，因此積極進行農業直接給付政策之擬定。包括對於環境友善農業生產、景觀維護與不利生產用地的部分進行直接給付或補貼，政策項目包括「環境友善型農業給付」（1999）及「環境友善型安全畜產給付」（2004）、「不利生產地區之所得支持措施」，以及「景觀維護給付」。本文針對「農業直接給付政策」，以韓國為例進行探討。彙整分析後的結論，可提供臺灣未來制定直接給付相關政策與計畫推行之參考。

關鍵詞：農業政策(agricultural policy)、直接給付(direct payment)、政策分析(Policy analysis)





韓國實施農業直接給付政策之分析

壹、前言

韓國政府於 1986 年烏拉圭回合首次談判後，就開始進行農業政策改革，積極改善農業結構，擴大農場經營規模，以因應貿易自由化對於該國農業與糧食安全之衝擊；相關之政策方案包括「農漁村發展全面計畫（Comprehensive Plan to Develop Farming and Fishing Villages）」（1989），「農漁村結構改善計畫（Structural Improvement of Farming and Fishing Villages）」（1991），以及「農業政策改革與農漁村發展計畫」（1994）（KREI，2010）。

然而，韓國政府於 1997 年受亞洲金融風暴影響而破產，農業生產環境惡化亦隨之而來，政府施政之目標轉為穩定農家經濟與復原農村經濟，將過去擴大農場經營規模之農業政策方針，轉變成減免農家債務，促進中小型農場友善農業操作，鞏固農場生產品質（KREI，2010）。在此同時，韓國政府於 1997 年以後開始引進直接給付措施，穩定農業經營，並於 2003 年後，參考已開發國家農業政策，擴大實施直接給付，以滿足世界貿易組織（World Trade Organization，WTO）與其自由貿易協定（Free Trade Agreement，FTA）對於農業境內支持削減之相關協定（柳婉郁、林國慶，2017）。

貳、韓國實施農業直接給付之內容

韓國的農業直接給付措施可分成：所得支持相關直接給付、農業多功能性相關之直接給付、農業經營結構相關之直接給付，以及 FTA 補償計畫。以下就各類韓國政府實施之農業直接給付措施分述之。

一、所得支持相關直接給付

為鼓勵稻米生產，達成糧食自給之目標，韓國政府於 1961 年開始實施稻穀保價收購制度（楊明憲、陳郁蕙，2010；KREI，2015）。而在該制度下，直到 1990 年代前期，韓國政府對稻穀的收購價格都維持一個較高的水準。以 1990 年至 1994 年為例，其稻穀保證收購價格平均約為生產成



本的 180%，亦約為收穫季節市場價格的 120%（KREI，2015）。此外，韓國政府於 1997 年建立國家的稻穀契約收購制度，韓國政府必須在育苗前，公布稻穀收購的價格與數量，並支付 30% 的收購金給與契約農民（林傳琦，2005）；而韓國的政治人物則為拉攏農民，逐年提高稻穀契約收購價格（楊明憲、陳郁蕙，2010）。高額的稻穀保證價格鼓勵稻農增產，並增加稻農的收入，然其卻在韓國國內稻米需求逐年下滑的背景下，使韓國的稻米市場產生超額供給的問題（KREI，2015）。因此，韓國政府農林部於 2001 年秋天發布稻米產業中長期對策，將過去稻米政策之增產目標，調整為適量生產。

另一方面，韓國政府於 1995 年 WTO 烏拉圭回合之中，承諾逐年削減農業的境內總支持，10 年內削減基期年境內總支持之 13.3%，並承諾以限量進口的方式逐步開放稻米進口，並於關稅化寬限期限後（2004 年），進一步對稻米進口關稅化（林傳琦，2005）。然而，為減緩稻米市場開放對於國內農業之衝擊，韓國政府於 2004 年底，決定延緩實施稻米關稅化（陳雅惠等，2007；楊明憲、陳郁蕙，2010）。為延緩稻米關稅化之實施，韓國政府向 WTO 提出相關的計畫，使稻米限量進口配額，由 2004 年之 205,228 公噸（以白米作為基準），分 10 年，逐年擴增至 2014 年之 408,700 公噸（以糙米作為基準）（林傳琦，2005）。

韓國政府為了符合 WTO 削減境內總支持，以及稻米市場開放之承諾，解決稻穀生產過剩的問題，同時在稻米市場逐步開放之下，穩定稻農之收益，韓國政府於 2005 年廢止「政府秋穀購買制」，實施「稻米所得直接給付措施」。

目前韓國政府所得支持相關之直接給付主要包括：「稻米所得直接給付措施」及「旱作所得支持直接給付措施」。韓國政府於 2005 年施行「稻米所得直接給付」措施。「稻米所得直接給付」措施分為「固定給付」與「變動給付」兩種方式：

- (1) 固定給付之額度，依據農業振興地區與非農業振興地區而不同，農業振興地區每公頃給付 850,127 韓元，而非農業振興地區給付金額為每公頃 680,102 韓元（柳婉郁、林國慶，2017）。固定給付屬於與生產分離之直接給付，由於其給付額度與稻米市場價格無關，因此無須列入



境內總支持之計算（林傳琦，2005）。

- (2) 變動給付於稻米收穫期價格低於目標價格時發放，並且規定領取變動給付之稻農應遵守良好農業操作規範。此目標價格每五年訂定一次，分別由稻穀過去 5 年（去除最高與最低 2 年）的平均價格、稻穀收購價格、水田直接給付金組成（柳婉郁、林國慶，2017）。由於變動給付額度與市場價格相關，屬於 WTO 所認定之琥珀色措施，因此須列入 AMS 之計算（林傳琦，2005）。

直接給付之給付對象，為農業外所得低於 3,700 萬韓元，耕作規模符合一定條件之專業稻農，以及以農業為主要收入來源的兼業稻農（包括種植稻米、蓮藕、水芹及莞草等作物）。在耕作規模的部分稻農耕作面積必須介於 1,000 平方公尺(0.1 公頃)至 30 萬平方公尺(30 公頃)間，而若給付對象為農業法人，則給付之面積上限為 50 萬平方公尺（周孟嫻，2014；柳婉郁、林國慶，2017）。

根據 KREI（2015），本研究將韓國政府 2005 年至 2014 年稻米所得直接給付措施財政支出整理至表 1。依據表 1 可得知，在 2005 年至 2014 年年間，直接給付總金額最高的年份為 2005 年，該年直接給付總金額約為 1.5 兆韓元；而 2012 年則為韓國直接給付總金額最低的年份，其直接給付總金額約為 6 千 1 百億韓元。除此之外，由表 1 亦可得知，韓國政府於 2008 年，以及 2011 年至 2013 年沒有實施變動給付。

表 1 韓國政府 2005 年至 2014 年稻米所得直接給付財政支出

西元年	收穫季節價格 (韓元/80 公斤)	固定給付 (億韓元)	變動給付 (億韓元)	直接給付總金額 (億韓元)
2005	140,028	6,037	9,007	15,045
2006	147,715	7,168	4,371	11,539
2007	150,810	7,120	2,791	9,912
2008	162,307	7,118	-	7,118
2009	142,360	6,328	5,945	12,330
2010	138,231	6,223	7,501	13,729
2011	166,308	6,174	-	6,174
2012	173,779	6,101	-	6,101
2013	174,707	6,866	-	6,866
2014	166,198	7,560	1,941	9,501

資料來源：KREI（2015）



韓國政府於 2012 年起進一步擴大所得支持直接給付的範圍，實施「早作所得支持直接給付」，針對種植特定早作且符合相關農業操作規範之農民，給予每公頃 40 萬韓元之固定給付。給付對象為種植大麥、黑麥、大蒜、其他粗糧、油菜、洋蔥、小米、大豆、紅豆、綠豆、花生、芝麻、辣椒、甘薯、紫蘇等早作物之農民或農業法人。直接固定給付設有上限，農民的經營規模上限為 4 公頃，農業法人經營規模上限為 10 公頃（周孟嫻，2014；柳婉郁、林國慶，2017）。然而，該項直接給付自 2015 年起，即不再限定種植作物（KREI，2015）。

二、農業多功能性相關之直接給付

韓國政府與農業多功能性相關之直接給付，主要包括：「環境友善直接給付」、「不利生產地區給付」與「景觀維護給付」。

（一）環境友善直接給付

為增進農業的多功能效益，鼓勵農民實施環境友善之農業操作，韓國政府於 1997 年制定「環境友善農業促進法」，並分別於 1999 年及 2004 年實施「環境友善型農業直接給付」及「環境友善安全畜產給付」。此外，由於韓國民眾對於食品安全之重視，韓國「環境友善農業促進法」歷經多次修改，並於 2012 年更名為「環境友善農漁業育成與有機食品等管理支援法」，將原法之適用範圍，由農產品、林產品與畜產品，延伸為農產品、林產品、畜產品與水產品（周孟嫻，2015）。

韓國政府之環境友善農業直接給付系統，係針對因環境友善農業操作所帶來之成本給予補助，進而增加使用環境友善農業操作的農家數目（KREI，2015）。該措施係針對經營面積在 0.1 公頃至 5 公頃，並採取有機農業、無農藥農業操作或低劑量農藥操作之農家，給與最長 5 年之直接給付（KREI，2015）。給付對象須符合韓國「農漁業、農漁村和食品產業基本法實施細則」規定之農民或農業法人，並取得有機農產品或無農藥農產品之驗證者（周孟嫻，2015）。其中，根據韓國政府 2015 年環境友善型農業給付標準，水田給付金額依農業操作之環境友善程度，由每公頃 21.7 萬韓元至 60 萬韓元，旱田給付金額則由每公頃 52.4 萬韓元至 120 萬韓元（如表 2）。給付期限最長為 5 年，若給付之申請有中斷，則最多可給付 5



次（一年一次）。領滿五年之有機耕作給付，可再申請持續有機耕作給付，而有機耕作給付最長給付期限為 3 年（最多給付 3 次）（KREI，2015；周孟嫻，2015）。

根據 KREI（2015），韓國政府在環境友善型農業給付部分之支出，在 1999 年至 2012 年間共支出 2,646 億韓元，2013 年、2014 年與 2015 年則分別支出 376 億韓元、269 億韓元與 328 億韓元。

在「環境友善安全畜產給付措施」的部分，韓國政府則根據是否使用抗生素，以及是否進行有機飼養，分別對肉牛、乳牛、豬、蛋雞、肉雞、土雞、鴨及蛋鴨給予不同金額之給付，如表 3（周孟嫻，2014；柳婉郁、林國慶，2017）。有機飼養的給付最長給付 5 年（最多給付 5 次），而無抗生素給付則最長給付 3 年（最多給付 3 次）。除此之外，韓國環境友善安全畜產給付措施針對農場設有給付上限，每間農場有機飼養之給付上限為每年 3 千萬韓元，無抗生素飼養之給付上限為每年 2 千萬韓元；其中，若農場取得環境友善畜產驗證，則該上限將增加 20%（周孟嫻，2015）。

表 2 環境友善型農業給付給付金額

單位：韓元/公頃

田目	有機農業	持續有機	無農藥農業操作	低劑量農業操作
水田	600,000	300,000	400,000	217,000
旱田	1,200,000	600,000	1,000,000	524,000

資料來源：KREI（2015）；周孟嫻（2015）

表 3 環境友善型安全畜產給付各種給付金額

飼養種類	無抗生素給付金額	有機給付金額
韓牛	65,000韓元／頭	170,000韓元／頭
肉牛	32,500韓元／頭	85,000韓元／頭
牛乳	10韓元／升	50韓元／升
豬	6,000韓元／頭	16,000韓元／頭
雞蛋	1韓元／顆	10韓元／顆
肉雞	60韓元／隻	200韓元／隻
土雞	78韓元／隻	260韓元／隻
鴨	120韓元／隻	400韓元／隻
鴨蛋	2韓元／顆	20韓元／顆

資料來源：周孟嫻（2014）



（二）不利生產地區給付

在不利生產地區給付的部分，其目的在於給予不利生產地區（可耕地 22%且坡度 14%）所得支持，減輕農民負擔，並促進偏鄉地區活力（許聖章，2016）；韓國政府於 2004 年開始推動不利生產地區給付，其提供農民水田、旱田、果樹區每公頃 50 萬韓元，草地每公頃 25 萬韓元之直接給付（周孟嫻，2014）。

（三）景觀維護給付

韓國政府於 2005 年開始推動景觀維護給付，以活化傳統地區景觀與經濟。韓國政府提供種植景觀作物如薰衣草、油菜花、波斯菊、向日葵等，以及半景觀作物如小麥、大麥、黑麥、蓮花等之農民，每公頃 170 萬韓元（景觀作物），以及每公頃 100 萬韓元（半景觀作物）之直接給付（周孟嫻，2014）。除了種植景觀作物之外，實施鄉村景觀保護活動，如鄉村花卉道路建設、公園養護等，亦有每公頃 15 萬韓元之補助（MAFRA，2018）。參與農民之農地必須與區域節慶地點相鄰，且景觀作物需種植兩公頃以上、半景觀作物需種植十公頃以上；而若領取景觀維護給付則不能收割農地上的景觀作物或半景觀植物（周孟嫻，2014）。韓國的景觀維護給付之支付上限為農民 30 公頃，農企業 50 公頃（MAFRA，2018）。在預算的部分，中央政府負擔景觀直接給付經費之 70%，而地方政府則是負擔該項直接給付經費之 30%（KREI，2015）。

三、改善農業經營結構之直接給付

自 WTO 烏拉圭回合談判以來，韓國政府農業政策改革的核心，即是改善農業經營結構，抑制農業勞動老化，擴大農場經營規模，提升農業競爭力。事實上，韓國政府於 1980 年，就已經針對農業勞動老化問題，實施「農業繼承人培育計畫（Farm Successor Fostering Program）」；而在 WTO 烏拉圭回合談判以後，則是積極以擴大農場經營規模為目標，成立農地銀行，推動擴大農場規模計畫（1990 年）、經營移轉計畫（1997 年）、農地租賃（2005 年）、農地買賣信託（2006 年）與農地轉讓給付（2011 年）等相關計畫。



韓國與農業經營結構改革相關之直接給付，主要指的是韓國政府於 1997 年施行之「經營移轉直接給付¹」。韓國的經營移轉直接給付，乃針對 65 至 70 歲，且擁有 10 年以上務農經驗之高齡農民，提供提早退休給付金。在參與對象資格的部分，該高齡農民須持有三年以上之農地，且轉移給 60 歲以下之專業農、45 歲以下農民、農業法人或農漁村公社，或賣給(或信託租給)農地銀行，始有資格領取該項給付(全星宰、黃有才，2014；周孟嫻，2014)。經營移轉直接給付之給付標準，為每公頃每年 300 萬韓元，給付上限為每人 4 公頃(出售與出租上限分別為 2 公頃)，給付期間為 6 至 10 年。另外，領取給付之農民在農地轉移後，最多僅能在小於 0.3 公頃之持有農地上進行自給自足之耕作(周孟嫻，2014；柳婉郁、林國慶，2017)。

四、與經貿自由化相關的農業補償性直接給付

韓國政府近二十年來積極推動雙邊與多邊的經貿談判，然而經貿自由化必定會對韓國農業造成衝擊。韓國政府為減緩國內農業部門的反彈，彌補因簽署自由貿易協議後部分國內生產者之損失，於 2004 年 3 月 22 日頒布「農漁民援助特別法及自由貿易協定結論後續行動(Special Act Assistance to Farmers, Fishermen, etc. Following The Conclusion of Free Trade Agreements)」，實施自由貿易協定補償給付措施(FTA 補償計畫)。

目前為止，韓國政府已針對韓國智利自由貿易協定、韓國歐盟自由貿易協定、韓國美國自由貿易協定，以及韓國大英國協自由貿易協定，實施與農業相關的 FTA 補償計畫。韓國政府的 FTA 補償計畫之中，包含兩項直接給付措施，第一項為「所得損失補償計畫」，第二項為「停業補償計畫」(KREI，2018)。

在「所得損失補償計畫」的部分，若因進口農產品使韓國國內農產品價格降低到過去價格之一定比例時，韓國政府會根據此補償給付措施，給付兩者差額之一定比率(填補比例)，如表 4 (Lee，2013)。「停業補償計畫」則是針對耕種面積超過 1,000 平方公尺，且生產需多年種植之果樹、園藝產品與畜禽產品之農場(包括：苗木、家畜、家禽、酪農業與養蜂產業等)，若其因進口產品持續增加，以致於無法繼續經營，韓國政府將提

¹ 過去我國部分文獻將該項直接給付稱作老農提早退休直接給付。



供「停業補償（支持）基金（The Supporting for Closure Fund）」，該基金將提供申請農場 3 年的淨利潤以作為支持（Lee，2013；KREI，2018）。

韓國 FTA 所得損失補償給付之農畜產品，須符合三項門檻。①第一項門檻為當年進口量超過標準數量；②第二項門檻為會員國家當年進口量超過標準數量；③第三項門檻則是當年平均價格低於標準價格。前述之標準數量為前五年之進口數量，在減去最高數量與最低數量之後，剩餘三年數量的平均數；而標準價格則是將前 5 年之市場價格，在減去最高價格與最低價格，剩餘三年價格的平均數（全燦益，2014）。

韓國 FTA 所得損失補償給付金額之求算，需先將種植面積乘以全國平均產量，以求得產量；並將標準價格減去補償年之平均價格，再乘以補償比例。最後將前者乘以後者，再乘以調整係數後，即可求得所得損失補償之給付金額²。其中，調整係數為可補貼金額除以請求補償數額，再乘以進口貢獻度³（全燦益，2014）。

根據表 4 農業所得損失補償給付標準，針對與智利簽訂之自由貿易協定，韓國政府規定，韓國國內的奇異果與葡萄等水果價格，下跌至標準價格之 80% 以下，則韓國政府將補償農民，給付額度為標準價格與受損害價格差額之 80%。在韓國與歐盟自由貿易協定生效後，韓國政府規定當農產品或畜產品市場價格下跌至標準價格之 85% 以下，韓國政府將補償農民標準價格與受損害價格差額之 90%。而在韓國與美國之自由貿易協定生效後，其農業補償給付標準變更為，若市場價格下跌至標準價格之 90% 以下，韓國政府將補償農民標準價格與受損害價格差額之 90%（Lee，2013；柳婉郁、林國慶，2017）。

在停業補償計畫的部分，滿足停業補償標準之農作畜產項目，需符合前項農業所得損失補償之門檻，並且具有以下三項特性之一：①高投資成本之養殖或育種，且難以取回投資資金；②需 2 年以上的繁殖或育種時間，因此無法獲得短期之利潤；③其他需要停業補助需求之作物類型（全燦益，2014）。

² FTA 所得損失補償給付 = (生產面積 × 全國平均產量) × [(標準價格 - 補償年度平均價格) × 補償比例] × 調整係數。

³ 調整係數 = (可補貼金額 / 請求補償數額) × 進口貢獻度。



表 4 韓國自由貿易協定農業所得損失補償給付標準

	韓國智利 FTA (2004)	韓國歐盟 FTA (2011)	韓國美國 FTA (2012 實施)
啟動給付條件（市場價格 跌至標準價格之百分比）	80%以下	85%以下	90%以下
補償比例（受損害價格與 標準價格之比例）	80%	90%	90%
補償農產品項目	奇異果、設施葡 萄等水果		農產品與畜產品

資料來源：Lee（2013）

針對 2004 年韓國與智利之自由貿易協定，韓國政府實施韓國智利 FTA 國家措施，對受該自由貿易協定影響的農民，編列 7 年（2004-2010 年），總計 1.2 兆韓元自由貿易協定實施支援基金（約新臺幣 322.8 億元）。該基金主要用於所得損失補償給付措施、停業補償基金，以及針對水果產業與林產業的強化競爭力計畫（Lee，2013）。然而，韓國政府於 2007 年，對相關預算的編列進行更動；韓國政府於 2007 年 11 月制定自由貿易協定境內產業保護措施，該措施以 2008 年至 2017 年為期限，籌備 21.1 兆韓元支持韓國國內的農業與漁業；其中 19.8 兆韓元用於強化產業競爭力的計畫，剩下的 1.3 兆韓元則是用於自由貿易協定的補償給付措施。在韓國與歐盟於 2011 年簽訂自由貿易協定之後，自由貿易協定境內產業保護措施的規模擴增至 22.1 兆韓元（20.5 兆韓元用於強化產業競爭力的計畫，剩下的 1.6 兆韓元則是用於自由貿易協定的補償給付）。而在韓國與美國於 2012 年簽訂自由貿易協定之後，該項支持增加到 24.1 兆韓元（22.5 兆韓元用於強化產業競爭力的計畫，剩下的 1.6 兆韓元則是用於自由貿易協定的補償給付措施）（Lee，2013）。

根據 KREI（2018），隨著韓國與美國，以及韓國與大英國協自由貿易協定的實施，韓國政府之農業補償給付措施將延長至 2024 年，而在停業補償制度的部分則延長至 2019 年。

參、結論與建議

韓國政府於烏拉圭回合談判後之農業改革方向，主要為積極調整農業經營結構，穩定農民所得，以及強化農業多功能性。前者包括擴大農場規



模計畫（1990 年）、經營移轉計畫（1997 年）、農地租賃（2005 年）、農地買賣信託（2006 年）與農地轉讓給付（2011 年）等相關計畫。在平穩農民所得收入的部分，則如本文所述，韓國政府為因應加入 WTO，達成削減境內總支持之承諾，而廢除秋穀購買制，實施稻米與旱作所得直接給付系統，以及因應與智利、歐盟、美國與大英國協簽訂自由貿易協定，而對受影響的農民進行補償。除此之外，韓國政府曾於 1997 年因亞洲金融風暴而破產，農業生產環境隨之惡化，而在此之後實施之多項與強化農業多能性相關之政策措施，如：環境友善型農業直接給付、不利生產地區給付，以及景觀維護給付，在文獻中亦被認為具有穩定中小型農場收入之作用（KREI，2015）。其中，農業直接給付制度在韓國農業改革的三個方向中，皆扮演重要的角色。

相較之下，過去日本政府的農業改革，在與調整農業經營結構相關的政策著墨較少；日本政府農業政策改革之方向，主要在於維持農業生產、穩定農民所得、強化農業多功能性，以及強化糧食安全。日本政府過去以高額關稅及高農業支持保護本國農業，維護其農民收入。然於烏拉圭回合談判後，日本政府取消稻米保證價格制度（1998 年），修訂「糧食農業農村基本法」（1999 年），並將過去之價格支持政策，轉變成農民所得支持政策，漸漸將與生產掛勾之補貼，轉換成與生產無直接相關，或是較難以認定與生產直接相關之補貼或直接給付，包括強化農業多功能性相關之直接給付措施（柳婉郁、林國慶，2017）。

直到日本安倍政府於 2013 年上臺後（第二次上臺），農業經營結構政策才受到重視。其積極推動農地銀行，輔導與促成農地租賃及換地，以擴大農業經營規模。除此之外，日本政府亦以稻米旱作收入減少影響緩和政策措施，取代過去與穩定農民收入、維持農業生產相關的直接給付措施（如日本政府之稻米直接給付措施）。事實上，稻米旱作收入減少影響緩和政策措施類似於農業收入保險，而日本政府則試圖以補貼農業收入保險的方式，取代過去之稻米直接給付（柳婉郁、林國慶，2017）。

美國政府亦於烏拉圭回合談判之後，引入直接給付措施，實施運銷協助貸款、反循環給付，以及各項出口拓銷計畫；然而，在財政赤字的壓力下，美國政府在 2014 年 2 月 17 日通過之農業法案—聯邦農業改革與風



險管理法（Federal Agriculture Reform and Risk Management Act of 2013）之中，廢止農作物生產的直接給付與反循環給付，並以價格損失補償保險（Price Loss Coverage, PLC）與農業風險補償保險（Agriculture Risk Coverage, ARC）等作為取代方案；除此之外，美國政府亦強化既有的各項農業所得或收入保險制度（柳婉郁、林國慶，2017）。

相較之下，在烏拉圭回合談判之後，我國政府以鼓勵稻作減產的水旱田利用調整計畫與水旱田利用調整後續計畫（包含休耕與轉作補貼措施）作為因應，確保農民收入，並使稻穀保價收購措施之收購量降低，進一步削減國內的境內總支持。然而，休耕補貼卻可能產生農地資源閒置荒廢，墊高農地地租，以及降低農地流動性等問題；稻穀保價收購則是鼓勵農民增產，造成稻穀生產過剩，以及公糧倉貯壓力增加（陳昱安，2017）；除此之外，政府每年用於稻穀保價收購與休耕轉作補貼措施之支出較鉅，可能會排擠到其他預算，影響到其他重要的農業政策改革（楊明憲，2016）。我國政府於 2011 年以後，持續對於鼓勵轉作與休耕相關之措施進行修正，並於 2018 年開始全面實施稻作直接給付與稻穀保價收購雙軌制，逐步引導農民脫離對政府收購稻穀之依賴，並提高生產高品質稻米之誘因（陳昱安，2017）。

相較於韓國之農業補貼政策及直接給付措施，我國在強化農業多功能性的相關政策措施，以及農業經營結構調整相關之政策措施上較為不足。

目前韓國政府在穩定農民收入的相關政策措施上（包括稻作與旱作之直接給付），涵蓋所有水旱作所有農作品項；美國與日本政府目前皆廢止直接給付措施，取而代之的是涵蓋農作品項較廣，且類似於農業收入保險的政策措施；而我國政府這部分的農業政策措施，則集中在稻作與水田轉作的重點作物，尚無法跳脫以稻米為核心的農業政策。

此外，在我國現行之雙軌制下，稻穀保價收購作為農民在面對稻米市場價格較低時的解決方案；然而，若農政單位訂定的保證價格，維持在一個相對高的價格時，市場價格將無法引導農民調整生產決策。相較之下，若同時採行固定給付與變動給付的方式，在稻米市場價格較低時，變動給付能減緩農民之損失，此時稻米市場價格仍保有引導生產決策的功



能。

最後，韓國政府每年用於稻作直接給付的支出約在 6,000 億至 1.5 兆韓元之間(約新臺幣 160 億至 406 億)，這尚不包括旱作直接給付，以及其他強化農業多功能性的直接給付支出；美國政府亦於 2014 年因財政赤字而取消農業直接給付措施，改採類似於農業收入保險之制度。未來若我國全面實施農業直接給付措施，則該制度是否可能會成為政府財政上另一個沉重的負擔？這部分值得我國農政單位的思考與評估。

肆、參考文獻

- 全星宰、黃有才，2014。「韓國農地銀行活化農地」，『農政與農情』。259 期，87-93。
- 全燦益，2014。「韓國簽訂自由貿易協定後第一個糧食作物所得損失補償計畫案例」，『農訓雜誌』。295 期，48-49。
- 林傳琦，2005。「韓國稻米政策簡介」，『農政與農情』。159 期，67-72。
- 柳婉郁、林國慶，2017。「農業多功能效益評估與在農業政策上之應用」。
- 行政院農業委員會補助研究計畫。106 農管-1.11-企-01。國立中興大學。
- 周孟嫻，2014。「韓國因應自由化之農業發展政策分析」，『臺灣經濟研究月刊』。37 卷，3 期，80-86。
- 周孟嫻，2015。『韓國環境友善給付執行成果檢討』。行政院農業委員會：臺北。取自：<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504910>
- 許聖章，2016。『韓國近期農業政策』。農村經濟學會：屏東。取自：http://www.rest.org.tw/ch/mode03_02.asp?num=20170629092932&page=1&t=menu
- 陳昱安，2017。「臺灣水稻田轉作政策之思維演變」，『農政與農情』。301 期，66-72。
- 陳雅惠、陳郁蕙、廖安定、陳啟榮，2007。「臺灣稻穀保價收購措施調整為直接給付措施之研析」，『農業經濟半年刊』。82 期，27-62。
- 楊明憲，2016。「試辦『稻作直接給付』之政策評論」，『農業政策評論』。2 卷，1 期，1-11。



楊明憲、陳郁蕙，2010。「『韓國稻米保價收購政策調整實施經驗與效果』考察報告摘要」，『農政與農情』。212 期，55-65。

Korea Rural Economic Institute , 2010. *Agriculture in Korea*. South Korea : Korea Rural Economic Institute.

Korea Rural Economic Institute , 2015. *Agriculture in Korea*. South Korea : Korea Rural Economic Institute.

Korea Rural Economic Institute, 2018. South Korea : Korea Rural Economic Institute. 取自 : <http://krei.re.kr/krei/index.do>

Lee K. T., 2013. *Roadmap for Korea's Trade Liberalization*. Taipei : Ministry of Economic Affairs of Taiwan. 取自 : https://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/wHandMenuFile.ashx?menu_id=7261 (July 30, 2014).

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2018. South Korea : Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 取自 : <http://www.mafra.go.kr/mafra/index.do>