



韓國農地政策之演變與未來展望

林政緯、王俊豪

政治大學地政學系研究生、臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授 編譯

摘要

韓國農地約占國土總面積的 17.1%，其中，水稻田則占農地總面積的 56.4%。另外，韓國的農業基礎結構為家庭農場小農制，每人平均耕種面積為 0.04 公頃，農地經營規模過小，已導致韓國的糧食自給率的偏低。近年來更因進口農產品的持續擴張，進一步造成大規模農地廢耕、閒置，及變更為非農業使用，此為當前韓國農地政策所面臨最重要的困境。

首先，就韓國農地系統與農地政策之轉變而言，早期韓國堅守「農地農有農用」和「耕者有其田」兩大施政原則。但為因應開放國內農業市場的外部壓力、改善農業經營結構，及培養具競爭力農企業之需求，現已大幅鬆綁對農地的管制強度。其次，就韓國農地法制系統之調整而言，重要的農地法規，包含：農地改革法、農地保存與利用法、農地租賃管理法、農地保存與利用法、農村發展特別法，及農漁業、農村社區暨食品業架構法、農漁村重劃法、島嶼開發促進法與小型鄉村市鎮發展促進法等農村發展法規。至於國土規劃與利用法為規範國家領土的利用與管理之上位法規，更直接涉及農地資源利用和管理。

另就韓國農地利用結構與農地流動政策而言，韓國從 1990 年代開始，農場規模的分布呈現兩極化發展，超過 2.0 公頃的大型農場，有明顯增加的現象。此農場規模結構改善之成果，農地流動政策扮演著重要的關鍵角色，特別是擴大農場規模計畫、農地銀行計畫、農地租賃計畫與農地購買與儲備計畫，功不可沒。

整體而言，當前韓國農地資源管理面臨的四大挑戰，包括：

- 一、「耕者有其田政策」、「農地農有農用」施政理念，相對於非農民擁有農地數量大幅增加的現實之間的落差。
- 二、主食自給率過低，且相對於廢耕農地面積的持續增加。
- 三、當前農地資源尚缺乏統整性的管理機制，亟需要整合型農地管理組織掌控農地的流向與流量。
- 四、最後，在多功能農業與鄉村發展的政策思維下，農村空間規劃與管理，及如何避免輕率的開發利用，為農地資源管理的主要挑戰。

關鍵詞：農地法制系統(Legal System for Farmland)、農地流動(farmland mobilization)、農地銀行(farmland bank)、韓國(Korea)





韓國農地政策之演變與未來展望

壹、前言

韓國農地資源的發展概況說明如下，2013 年韓國國土總計約 1,000 萬公頃，農地(farmland)面積占 17.1%，約為 171 萬公頃農地，其中，水稻田面積為 96.4 萬公頃（占 56.4%）。進言之，韓國將 80.8 萬公頃列為應保護的農地(preserved farmland)，並劃定為農業發展區(designation of agricultural development zone)，以確保糧食安全的供應無虞，而目前農業發展區的涵蓋範圍，約占農地總面積的 47.2%。從表 1 可看出韓國農地總量自 1970 年代起，即呈現不斷下滑的趨勢，雖然農業發展區在 1992 至 2005 年間有穩定的成長，但隨後該面積則逐漸縮小中，特別是在 2007 至 2008 年間的縮減面積最大，其主要的的原因在於部分韓國縣市區域取消農業發展區的劃設所導致。

表 1、韓國農業發展區之劃定與發展

單位：1,000 公頃/%

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
農地總面積(A)	1,889	1,824	1,801	1,782	1,759	1,737	1,715	1,698	1,730	1,711
農業發展區域面積(B)	919	919	917	882	815	811	807	807	809	808
比率(B/A*100)	48.7	50.4	50.9	49.5	46.3	46.7	47.1	47.5	46.8	47.2
分區種類										
農業促進區 (agriculture promoted zone)	790	792	790	763	758	754	751	751	753	752
農業保護區 (agriculture protected zone)	129	127	127	119	57	57	56	56	56	56
土地種類										
水稻田	768	771	769	751	716	713	710	710	712	711
一般農田	151	148	148	131	99	98	97	97	97	97

資料來源：Korea Rural Economic Institute, 2015: 56。

韓國的農業基礎結構，屬於典型的家庭農場小農制。整體而言，每人平均耕種面積為 0.04 公頃，相較於全球的主要先進國家(major advanced



countries) ，例如：美國的 1.5 公頃/人，法國的 0.5 公頃/人，英國的 0.3 公頃/人，韓國的人均農地規模，顯得微小而不足，進而導致韓國的糧食自給率(food self-sufficiency rate)偏低的結果。雖然韓國政府大規模投資於糧食作物的生產，並將稻米自給率維持接近 100%，但是韓國在 2013 年的穀類自給率卻僅有 23.1%。

值得注意的是，在稻米消費總額持續降低的情況下，低糧食自給率與進口農產品的持續擴張，進一步造成大規模農地休耕轉變為閒置農地(idle land)或森林的窘境。近年來，韓國每年約有 4 萬公頃農地慘遭閒置或廢耕的命運 (idle or deserted land)，且每年約有 1.5 萬公頃的農地，變更為非農業使用。因此，如何創造與保育快速流失的農地資源，成為韓國農地政策最重要的挑戰(Korea Rural Economic Institute, 2015: 57)。

貳、韓國農地系統與農地政策之轉變

根據韓國農地法(Farmland Act)之規範，農地(farmland)定位為供應糧食與確保國家領土環境(territorial environment)之基礎。有鑒於農地為珍貴的有限資源，在平衡農業發展與國家經濟上，具有舉足輕重之影響地位。因此，對於農地資源利用與管理的課題上，除了應審慎保護農地外，更需要公共利益的的前提下，妥善經營與維護農地資源。如依據農地法第 3 條之規定，農地權利的行使上，需採取必要的限制與訂定相關責任，亦即農地須遵循農有與農用之原則。換言之，韓國農地法明文規定農地取得資格認證制度 (Qualification Certificate for Acquisition of Farmland)，農地買賣之移轉對象，僅限於能通過務農能力檢定與農地所有權面積限制(eligibility and ownership ceiling)查核之有發展潛力者，始具備農地取得資格。此外，對於已取得農地的後續利用，有違反原來申請使用目的之情事，韓國農地法則另訂有產權處置令 (disposition order)與強制執行費用(charge of forcing execution) 等配套措施，作為後續農地資源管理的政策工具，以落實耕者有其田原則(land-to-tiller)及農地農有農用(farmland ownership and use)之原則(Im, 2013)。

韓國的農地農有與農地農用制度(farmland ownership and usage system)，



始於 1949 年的農地改革法 (Farmland Reform Act)，並延續迄今成為韓國農地政策之施政基礎。該農地改革法的改革目標，主要在終結以往不合理的地主和佃農制度(landlord-tenant system)，透過自耕農(self-employed farmer)的扶植，建立農村社會的穩定基礎。

就農地改革的具體施政措施而言，韓國政府藉由購買地主農地的方式，並將農地重新分配給實際耕作的農民(actual farmers)，且每位自耕農可分配的最高農地面積為 3 公頃；相對的，對於非農民而言，其擁有的農地面積則限制為不得大於 3 公頃。此外，韓國政府在管制農地取得資格上，則透過核發農地交易證照(farmland transaction certificates)的方式，以落實前述的耕者有其田政策。綜合而言，韓國的農地農有與農地農用制度之推動機制，可歸功於農地所有權上限(upper limit of farmland ownership)與農地交易認證(farmland transaction certification)兩大措施(Korea Rural Economic Institute, 2015: 59)。

自 1960 年代後期，韓國農地資源即面臨工業化與都市化的競地威脅，並導致農地變更為非農業使用的比例快速增加，再加上 1970 年代石油危機與糧食短缺問題的警訊，韓國政府乃於 1972 年制訂農地保存與利用法(Farmland Preservation and Utilization Act)，更嚴格地限制農地變更為非農業使用(diversion of farmland for non-agricultural purposes)之條件，大幅強化農地資源的保護措施。韓國農地保存與利用法的核心內容，將農地區分為「絕對農地」(absolute farmland)與「相對農地」(relative farmland)兩大類，選擇出需要保護的農地並劃定為「絕對農地」，諸如：大部分的水稻田均被指定需嚴格保護的絕對農地；相對的，上述之外的農地，則列為相對農地。另外，有意將相對農地變更為其他用途者，除需獲得政府的變更許可外，並需繳納農地變更回饋金至農地管理基金 (Farmland Management Fund) 中，以作為政府日後開發其他農耕用地資源所需之農地創建成本(farmland creation cost)。

然而，由於農家子女放棄承接務農工作(desertion of farming)、農地繼承(inheritance of farmland)的細分化，及農地價格的上漲，均導致非農民持有農地數量持續增加的問題，進而影響到韓國政府難以落實耕者有其田政策(land-totiller principle)。因此，韓國於 1986 年訂定的農地租賃管理法



(Farmland Lend-Lease Management Act)，即放寬法定禁止農地租賃(legally banned farmland lease)之限制。進行農業結構調整。在 1980 年代晚期，韓國除面臨開放國內農業市場的外部壓力外；相對的，也逐漸出現必須培養有競爭力農企業(competitive agricultural enterprises)的聲浪。因此，韓國制訂農漁村發展特別措施法(Act on Special Measures for Development of Agricultural and Fishing Villages)，不僅授權農企業得擁有農地所有權，也進一步鬆綁對農地的管制措施 (Im, 2013)。

整體而言，韓國 1949 年的農地改革法(Farmland Reform Act)，只允許自耕家庭農場(self-employed family farms)享有農地所有權與使用權，但不准一般企業擁有農地所有權。因此，農漁村發展特別措施法開放允許企業可取得農地所有權，為韓國農地政策的重大變革，亦即大幅改變保護農地資源的模式。換句話說。新的農地資源管理措施廢除原本以個別坵塊為基礎的農地保護制度(plot-based farmland preservation system)，不再區分為絕對農地與相對農地，取而代之的是以分區為基礎的農地保護制度(zone-based farmland preservation system)，引進農業發展區(agricultural development zone)概念來劃定優良集體農地(good collectivized farmland)。

另外，韓國為靈活因應農產品進口的挑戰，放寬原有的農地利用與農地變更之限制，並將農地所有權的上限，從 3 公頃提高到 10 公頃。同樣地，韓國在 1994 年修訂的農地法中，則將 1949 年的農地改革法(Farmland Reform Act)、1972 年的農地保存與利用法(Farmland Preservation and Utilization Act)、1986 年的農地租賃管理法(Farmland Lend-Lease Management Act)、1990 年的農村發展特別法(Rural Development Special Act)等既存農地相關法規，予以整合為一個完整的農地法制體系，並修正早期耕者有其田政策的農地農有與農用的管制架構，大幅鬆綁農地所有權的限制(Korea Rural Economic Institute, 2015: 60)。

在 2003 年的農地法修法中，進一步開放非農民者得擁有 1,000 平方公尺以下的農地，以作為體驗農耕或是假日農場(weekend farm)的用途。此外，2005 年引進的農地銀行(farmland bank)制度，只要當事人願意將土地長期租借給農地銀行時，非農民也能擁有一定限額的農地，此一新農地資源管理政策，已打破原有僅限於自耕農能購買農地的嚴格限制，取消農地農有



的舊管制機制，並開放農業公司(agricultural stock companies)取得農地所有權的機會。

參、韓國農地法制系統之調整

有關韓國的農地法制系統(legal system for farmland)，雖然於 1994 年的農地法中已進行初步的整合，但整體的農地資源管理機制，仍是建構在個別的法律上（如表 2 所示）。具體來說，憲法為土地法規中位階最高的根本大法，而農漁業、農村社區暨食品業架構法(Framework Act on Agriculture and Fisheries, Rural Community and Food Industry)則是指導農村與農業發展的基本方向。至於國土規劃與利用法(National Land Planning and Utilization Act)為規範國家領土的利用與管理之上位法規，農漁村重劃法(Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act)則是聚焦在如何發展與維護農村生活環境、休閒觀光資源與低生產力農地。另外，島嶼開發促進法(Islands Development Promotion Act)與小型鄉村市鎮發展促進法(Small Rural Municipalities Development Promotion Act)等其他法律，均會涉及農地資源利用和管理，不僅難以彙整成單一的農地法制系統，更不適合採用單一觀點來簡化與詮釋農地的多面向發展的課題。

表 2、韓國農地資源管理之主要法規

	農地法	憲法	農漁業、農村社區、食品業架構法	國土規劃與利用法	農漁村重劃法	其他法律
農地所有權	○	○	○			
農地利用	○	○	○			
農地保存	○	○	○	○		△
農地變更	○	○		○		△
農地重劃	△		○		○	△
農地創建					○	

○：詳細規定 △：部分參考

資料來源：Korea Rural Economic Institute, 2015: 62。

總結來說，韓國的憲法、農漁業、農村社區暨食品業架構法及農地法中，雖已明確規定耕者有其田的政策立場。然而，儘管農地所有權已限制



須由農民與農企業所擁有，但現實中仍會發生例外情況，諸如：退出農業經營的前農民、因繼承或贈與而取得農地者、追求農耕體驗的非農民或假日農夫等，均為傳統耕者有其田原則所未考量到的特殊個案。故韓國的現行農地法規，則針對前述的例外情形，放寬非農民得擁有特定面積上限的農地所有權。

有關農地利用、租賃與信託管理，雖然現有的農地法規限制較為嚴格。但 2005 年修訂的農地法，已針對移民或是繼承因素而移轉取得的農地所有權，得以出租其農地。另外，該農地法亦已授權韓國農村社區公司(Korea Rural Community Corporation)辦理農地銀行業務，若地主將土地信託給銀行進行長期租賃時，即允許韓國農村社區公司得以租賃該農地。換言之，隨著農地銀行系統的引進，農地租賃市場可獲得更寬闊的發展空間。

再者，關於保護農地(preservation of farmland)方面，韓國政府引進農業發展區劃定系統(agricultural development zone designation system)的方式，藉以保護已經重劃與集中化的優良農地 (premium farmland)。換言之，在農業發展區內的優良農地，除非經過申請許可、登錄與諮商等程序，否則不得變更為非農業用途。另就集中化的優質農地(collectivized high-quality farmland)來說，除了設置和興建農業設施，或是保護農地用的公共設施之外，將嚴格限制農地的變更利用。

值得注意的是，2003 年的韓國國土規劃與利用法，旨在透過不同分區系統(zoning system)指導全國領土的開發與保護，實施後已取代原本的農地管理系統(farmland management system)。不同的國土分區均有特定的土地指定用途 (designation of land use purpose)，採取不同的土地利用管制，故其對農地變更的需求也有所差異。進一步來說，該國土規劃與利用法將韓國國土劃分為都市地區、半都市區(semi-urban)、半農業區(semi-agricultural zones)、農林業地區與自然環境保護區等五大分區。2014 年修法後，將半都市區與半農業區合併成管理區(management zones)，其下又細分成計劃管理區(planned management zones)、生產管理區(production management zones)與保護管理區(preservation management zones)等三項次分區。大多數的農地均分布在生產管理區與農業區內。至於都市區內的農地，則是以綠地的形式保存。



表 3、2014 年國土規劃與利用法架構下之國土分區

修法前	都市地區（住宅、商業、工業、綠帶）	半都市地區	半農林業地區	農林業地區	自然環境保護區
修法後	都市地區（住宅、商業、工業、綠帶）	土地資源管理區 （規劃、生產、保護）		農林業地區	自然環境保護區
面積(km ²)	17,597	27,155		49,344	12,006
比率(%)	16.6	25.6		46.5	11.3

資料來源：Korea Rural Economic Institute, 2015: 64。

肆、韓國農地利用結構與農地流動政策

韓國自 1950 年代起，即積極開墾新農地，故農地資源持續地擴張。然而，從 1970 年後，隨著都市化與工業化的發展，多數的農地變更為住宅、商業與公共設施使用，故農地總量則呈現下滑趨勢；相對的，可耕地面積 (arable land) 減少的速度卻相對緩慢。因此，平均每家農戶的耕種面積，從 1970 年的 0.93 公頃，逐漸攀升為 1990 年的 1.19 公頃，2000 年的 1.37 公頃，2010 年的 1.46 公頃，更於 2014 年提高到 1.51 公頃。

從耕種面積的角度出發，韓國農場經營結構在 1990 年前後，呈現顯著差異。在 1965 到 1990 年間，小型農場與相對大型農場的數量，均不斷地減少中。相對的，中型農場的數量，卻是明顯地增加。然而，從 1990 年代開始，農場規模的分布，則呈現兩極化的發展，亦即耕地面積 0.5-2 公頃的中型農場數量已逐漸降低，反之，耕地面積低於 0.5 公頃的小型農場，或是超過 2.0 公頃的大型農場，則分別有增加的現象(如表 4)。整體而言，儘管韓國平均農場經營面積的成長緩慢，但是農地集中於大型農場的情形，則較以往來得快速。從 1995 至 2014 年間，農地面積超過 3 公頃的農場數量，已從 4.7% 躍升到 8.7% (Korea Rural Economic Institute, 2015:65-66)。



表 4、韓國農場規模結構之變遷- 依可耕地面積分

單位：農戶、%

年代	0.5 公頃以下	0.5-1 公頃	1-2 公頃	2-3 公頃	3 公頃以上	總計
1995	456,900 (30.4)	432,107 (28.8)	417,960 (27.9)	123,333 (8.2)	70,445 (4.7)	1,500,745 (100.0)
2000	454,775 (32.9)	378,655 (27.4)	351,534 (25.4)	113,790 (8.2)	84,714 (6.1)	1,383,468 (100.)
2005	474,832 (37.3)	330,651 (26.0)	280,685 (22.1)	93,295 (7.3)	93,445 (7.3)	1,272,908 (100.0)
2010	486,213 (41.3)	287,695 (24.4)	228,540 (19.4)	78,240 (6.7)	96,630 (8.2)	1,177,318 (100.0)
2014	480,454 (42.9)	261,575 (23.3)	207,630 (18.5)	73,580 (6.6)	97,535 (8.7)	1,120,776 (100.0)

資料來源：Korea Rural Economic Institute, 2015: 65。

儘管韓國農地法禁止農地出租行為，但是實際出租農地的情況上，其比例已從 1970 年的 17.8%，提高到 1990 年的 37.4%、2010 年的 47.9%，甚至到 2013 年已高達 50.0%。有關農地出租比例持續上升的原因，一方面是非農民（因繼承農地或是已離農轉業）擁有農地所有權的比例增加；另一方面則是因為多數農場透過承租農地的方式來擴大其經營規模，如表 5 所示。

表 5、閒置農地與變更轉用農地之變遷情形

單位：1,000 公頃

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
已耕地	2,298	2,240	2,196	2,144	2,109	1,985	1,889	1,824	1,715
閒置農地	n.a.	n.a	n.a	20.2	40.4	64.6	16.8	44.2	50.5
變更轉用農地	n.a	0.5	1.0	2.1	10.6	16.3	9.9	15.7	16.4

資料來源：Korea Rural Economic Institute, 2015: 66。

再者，在韓國經濟快速成長的時期，閒置農地(idle farmlands) 的數量，更不斷地上升中，導致農地總面積從 1970 年的 230 萬公頃，明顯下降至



2010 年的 171 萬公頃，及 2014 年的 169 萬公頃。更嚴重的問題是，韓國農地資源的利用情形，近年來因農場勞力短缺、農業生產基礎設施不足，或是外國農產品進口的競爭壓力，導致廢耕農地面積(abandoned farmland area)日趨惡化，且已高達農地變更利用面積的 3 至 4 倍。

另就農地變更的土地利用(farmland conversion by land use)用途而言，政府與公共設施所佔的比例最高；相對的，農地變更為興建農業設施使用的比例相當低。事實上，在 1990 年代中期之前，韓國政府採區嚴格限制農地變更的政策，但隨著設施農業(greenhouse farming)的擴張，農地變更為其他農業使用的限制和數量，則逐漸放寬與增加。有關韓國農地變更問題的嚴重性，主要為農業發展區內的優良農地，大量地遭變更轉作為其他用途。在 2000 年代中期，新興城市發展所需的土地來源，多來自於農業發展區內大量的農地變更。

此外，2007 年的農地法修法中，已開放農民不需政府的許可，即可興建畜牧飼養使用的農舍，此亦助長農地變更數量的增加。整體而言，社經環境的改變不僅影響農地變更的數量(amount of converted)，同時也改變了農地變更後的用途(purpose of farmland conversion)。根據 2014 年的統計結果顯示，僅有 5.4% 的農地變更用途為供農漁業設施使用（如表 6 所示）。

表 6、農地變更利用之類型

單位：公頃

年份	農地變更 總面積	政府與 公共設施	住宅設施	礦業、製造業 設施	農漁業設施	其他
1980	975 (100)	289 (29.6)	264 (27.1)	125 (12.8)	30 (3.1)	267 (27.4)
1985	2,122 (100)	1,327 (62.5)	296 (13.9)	200 (9.4)	50 (2.4)	249 (11.7)
1990	10,593 (100)	4,474 (42.2)	2,229 (21.0)	2,415 (22.8)	593 (5.6)	882 (8.3)
1995	16,295 (100)	5,252 (32.2)	2,352 (14.4)	1,675 (10.3)	4,687 (28.8)	2,313 (14.2)
2000	9,883 (100)	4,059 (41.1)	1,742 (17.6)	1,142 (11.6)	1,581 (6.0)	1,359 (13.8)
2005	15,659 (100)	7,396 (47.2)	2,340 (14.9)	862 (5.5)	2,245 (14.3)	2,816 (18.0)



年份	農地變更 總面積	政府與 公共設施	住宅設施	礦業、製造業 設施	農漁業設施	其他
2010	18,732 (100)	7,603 (45.9)	4,378 (13.3)	2,766 (13.7)	768 (4.9)	3,217 (22.2)
2014	10,718 (100)	3,950 (36.9)	2,311 (21.6)	1,198 (11.2)	579 (5.4)	2,662 (24.9)

資料來源：Korea Rural Economic Institute, 2015: 67。

綜合上開韓國農場規模結構改善之成果，農地流動(farmland mobilization)政策扮演著重要的關鍵角色。進言之，農地流動政策的目標，主要在於促進農場經營規模之擴大，達到改善農業結構之目的。重要的計畫措施，包括：1990年實施的擴大農場規模計畫(Farm Scale Expansion Project)與農地銀行計畫(Farmland Bank Project)。其中，擴大農場規模計畫致力於提高農場經營規模，透過農地交易、長期租賃與土地交換、農地的分割或合併來促進農地集中化(farmland collectivization)，藉以降低生產成本，並提高農場競爭力。值得一提的是，韓國於2004年整合擴大農場規模計畫與稻米產業綜合發展計畫後，已修正原有的計畫目標、補助資格與貸款利率之相關規定，亦即將政策目標訂定為扶植70萬家稻農，且其經營規模需達6公頃以上的水稻田。故此類大型水稻農場的面積，在2013年已占全韓國稻田的一半以上，總計42萬公頃。從1990到2013年擴大農場規模計畫的實施成效，總計核發6.8兆韓圓的貸款，成功促成16.7萬公頃的農地擴張與集中化，並將水稻農場的規模，從1995年的2.5公頃提升到2013年的5.9公頃(Korea Rural Economic Institute, 2015:68-69)。

再者，農地銀行制度(farmland bank)主要透過促進租賃與購買農地的方式來提升農地利用效率，進而確保農民收入，提高農地市場的穩定性(farmland market stability)。該計畫與促進農地流動有關之措施，包括：農地租賃計畫(farmland lease project)與農地購買與儲備計畫(purchase and stockpile farmlands)。農地租賃計畫的主要目標，在於將受信託保管的可出租農地(leasable farmland in trust)，長期出租給專業農民。可出租農地的條件，設定原本種植稻米、蔬果的農地，以及農地上的農業經營設施。一般而言，由農地銀行與佃農間共同決定租約內容，租期至少5年，並採取年



收租方式。農地銀行本身只收取租金的 5% 作為行政管理費，其餘租金則全部交付給地主。儘管農地租賃計畫在佣金制度上，有所爭議，但仍廣受無力務農且有心出租農地地主之歡迎。

此外，農地購買與儲備計畫的主要目標，在於減輕農地價格下跌所帶來的負面衝擊，一方面可以減少有意出售農地的地主損失；另一方面，則可儲備農地資源存量，作為未來擴大農場經營規模之所需。農地購買與儲備計畫係在維持土地所有權且不扭曲農地市場的前提下，從退休農民或離農者手中，購買或長期租賃其位於農業發展區內(agricultural development zones)的農地。相對的，有意租賃農地的申請資格，則限縮為有意務農的個人與公司，及專業農，而且農地租期不得少於 5 年。

伍、韓國農地政策之挑戰與未來展望

韓國國內農業市場未來將持續面對開放農產品進口的競爭壓力，除更加惡化家庭農場小農制的企業經營條件外，進而會導致閒置農地數量的不斷攀升。另外，韓國農地變更轉用的比例，也繼續增加中，故未來的農地面積總存量，預期將呈現下降的趨勢。相對的，隨著農地所有權與農地用管制的鬆綁，未來非農民持有農地或是農地出租的數量，將會再上升。當前韓國農地政策的重要任務，在於如何改善農場經營規模與提高農業競爭力，並且以農地租賃優先於農地買賣的方式來促進農地流動(Korea Rural Economic Institute, 2015: 70-72)。

綜合而言，當前韓國農地資源管理面臨的首要挑戰，即需處理憲法與農地法所明文規定的「耕者有其田政策」、「農地農有農用 (land-owning farming system)」之施政理念，與非農民擁有農地數量大幅增加的現實之間的落差。換言之，未來的農地管制原則，將從「農地農有」轉換成「農地農用」之管理模式，亦即韓國將放寬農地所有權的管制，相對的配套措施，則需強化農地變更轉用之限制。

目前韓國的主食自給率(stable food self-sufficiency)已低於 30%，同時廢耕農地的面積(abandoned farmland area)卻持續增加中，為第二個農地政策之挑戰。有鑑於維持適量的農地資源，是確保主食自給率的必要條件，



因此，有必要儘速凝聚維護適量農地資源(optimum amount of farmland)的社會共識，積極建立閒置農地的管理方法，始能有效因應未來糧食危機所需農地資源之供給。

第三，當前農地資源尚缺乏統整性的管理機制，特別是農地交易與租賃方面，即需要整合型的農地管理組織 (integrated management organization) 負責掌控農地的流向與流量，始能有效改善農業結構、提升農地利用效率，以確保農地資源的妥善保存。換言之，前述的整合型農地管理組織，重要的組織目標，包括：掌控農地交易與租賃的登記與管理；促進農地買賣、租賃與擴大經營規模；制訂土地利用計畫來規劃和管理農地資源；追蹤保護農地總量，建置與管理農地資訊。

最後，在多功能農業與鄉村發展的政策思維下，農村空間之規劃與管理，及如何避免輕率的開發利用，為農地資源管理的主要挑戰。諸如：農村出現新興且無序的現代建築物，除與農村畜牧廄舍、穀倉，及農業耕作、播種和生產活動不協調外，亦無法與當地景觀相融合，更會破壞農村環境的寧適性(rural amenity)。前述的農村環境發展問題，均與農地變更利用、空間規劃與管理緊密相關，故需要制訂整體性的農村空間規劃管理計畫，採取先規劃後開發(plan before development)的原則，始能避免農地資源遭到開發濫用。

陸、參考文獻

- Korea Rural Economic Institute, 2015, Agriculture in Korea, Jeollanam-do: KREI.
- Im, Jeongbin, 2013, Farmland Policies of Korea, Seoul: Seoul National University.