



韓國 2017 年度農食品產業施政計畫簡介

周孟嫻、鄧鳳儀

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心 副研究員、研究助理 編譯

摘 要

韓國於 2017 年 1 月 6 日發布 2017 年度農食品產業施政計畫，基本上持續推動以實行化農政(Act)、信賴化農政(Believe)與關懷化農政(Care)為基礎的 ABC 農政，對於農食產業之政策分三大主軸：

(一)近期農食產業重要危機之因應措施

1. 家畜禽疾病防疫對策：韓國自 2016 年 11 月起爆發大規模禽流感，當務之急為訂定家畜疾病防疫對策，以解決禽流感疫情及穩定禽產供應。
2. 減輕「禁止不當請託及收受財務法」之影響：該法 2016 年施行後，造成農食品，特別是稻米消費萎縮之問題，韓國政府計畫以兩年期階段計畫推動促進消費及轉作等穩定稻米等供需政策。

(二)擴展前階段核心政策成果

1. 擴大農食品出口：以開拓中國及回教清真等農食相關產品新市場實現市場多元化為動力，積極推進按國家進行的針對性行銷。
2. 擴展農業與 ICT 之整合：建立大規模智慧型農場園區，成立現場支援中心與 SNS 社群網。以機器人技術為基礎的農業及畜牧產品、智慧型精準農業技術、友善環境及全控制植物工廠的商品化技術。
3. 推動農業六級化：培育創新經營農家、增加綜合加工中心家數、放寬農村設施建地的管制、積極發掘地區觀光資源，並且擴大服務提高旅客的便利性。
4. 強化所得安定網：推動所得支持型、環境友善農耕及多功能農業型、結構調整及擴大規模型的直接給付；作物產量保險及作物收入保險；以及農村各族群客製化福利支援措施。
5. 改善農產品供需穩定與流通結構：包括採行各種穩定供需及價格措施、農民組織銷售流通育成、批發市場效率化及興建新式流通設施。



(三) 奠定產業成長基礎之中長期規劃

1. 創造青年工作機會：提供產業訊息、行銷宣傳等支持措施，促進青年創業網絡形成。推動創投公司擴大投資農食領域。擴大韓國農漁業大學招生人數，亦將強化農業高中職應用 ICT 等特色化課程。
2. 強化農食產業競爭力：發展便利式(HMR 家庭代餐/便當)、機能性、親高齡者食品、醬料等潛力項目，遴選領航企業並成立國家食品園區，利用韓國平昌奧運作為韓國食品國際化跳板。持續推動以米食為主的學童教育，擴大 GAP 及 HACCP 認證。
3. 培育農業生技產業：持續推動黃金種子計畫擴大種苗出口，持續推動微生物、化妝品、動物藥品、昆蟲等潛力領域發展。研發針對高齡農民、女性農民、小型、自動化、遠端遙控、無人機等農機。發展寵物飼料、用品、美容、醫療、看護、保護等相關產業。
4. 提高農村價值：結合各種設計與文創概念，推行乾淨農業，以使農村空間發揮同時結合工作、生活與休憩的場所之理想機能。

韓國與我國農業情況相近，採行的農業政策措施亦多有相似之處，有些部分如農村旅遊、農業技術研發、稻田轉作等我國甚至起步得更早，而韓國在農業直接給付、農業保險及農業出口拓展方面則比我國實施的早，力度也較大，這些方面足供借鏡。



韓國 2017 年度農食品產業施政計畫簡介

壹、前言

韓國政府在面對貿易自由化後市場開放對農業部門衝擊，以及高齡化農業人力流失問題下，推展以農業產業六級化、及提升農家所得為目標之政策改革。過去四年韓國農食品產業主要政策涵蓋農業產業成長、農村活力提升、農政結構轉型、政策溝通強化四大面向。

在第一面向農業產業成長部分，韓國過去持續扶持特色廠家及開拓多元化市場、推動 ICT 智慧整合農場以強化出口競爭力並創造工作機會。其中，關鍵推動指標包括：智慧型溫室由 2014 年的 60 公頃提升到 2016 年的 1,077 公頃；六級化產業由 2014 年的 392 家提升到 2016 年的 561 家；農村旅遊人次由 2012 年的 696 萬人提升到 2016 年的 1,001 萬人；農食品出口值由 2012 年 56 億美金提升到 2016 年 65 億美金。

第二面向農村活力提升部分，藉由穩定及提高農家所得，以吸引返鄉從農人口，進而提升農村活力。其中，關鍵推動指標包括：農家所得從 2012 年的 3 千 1 百萬韓元提升至 2015 年的 3 千 7 百萬韓元；返鄉從農人口從 2013 年的 29 萬 1 千戶提升至 2015 年的 32 萬 9 千戶；農村人口則從 2010 年的 876 萬人提升至 2015 年的 939 萬人。

第三面向農政結構轉型部分，除了韓國於 2014 年宣布將逐步開始終結已持續 20 年的稻米關稅化暫緩措施外；並逐步完成農協組織結構調整，以提升銷售及流通效率；亦推動設立農漁村互助合作基金，以建構農業與非農業領域之間的互助發展基礎。

第四面向政策溝通強化部分，透過成立農政新聞庫、雙向溝通系統與國民共識農政委員會，強化政府資訊共享與現場溝通，提高人民對農政體系信賴度。此外，藉由建構農業經營體系資料庫、韓國動物防疫整合系統簡化行政流程並強化行政管理效率。

分析 2017 年韓國農業所遭遇之外部環境，除了面臨市場自由化、農業人力老化與缺工、農食品消費萎縮、動植物疫病及氣候變遷趨勢嚴重等威脅外。另一方面，韓國農業亦面對市場多元化、農業機械化與自動化、具有多元專業知識與才能的返鄉從農人數增加、消費型態轉型、工業 4.0 時



代來臨等機會。

綜觀過去韓國農政施政成果，韓國政府除持續相關政策推動外，韓國 2017 年以育成高附加價值的未來農食品產業為核心，並以近期農食品產業重要危機之因應措施、過去核心政策成果之擴展及奠定產業成長基礎之中長期規劃為主軸，推動 2017 年度農食品產業施政計畫。

貳、 2017 年度施政計畫要點

一、近期農食產業重要危機之因應措施

(一) 建立家畜疾病防疫對策

韓國於 2016 年 11 月起爆發大規模禽流感疫情，受災規模和經濟損失均創下歷史紀錄，韓國政府在 12 月中將禽流感警報級別上調至最高級別，並全面展開防疫措施，預定於今(2017)年 4 月修訂完成「家畜疾病防疫對策」，完善責任性防疫措施，確保疫病爆發初期的即時反應及防範連續發生的可能性。其主要措施為組織撲殺支援團隊，事先劃定各農場別的埋葬地與事後管理機制，在農場通報可能疫情的 24 小時內確認並完成撲殺，並限制危險復發農場的放養，同時改善雞蛋集貨場等流通系統設施，實施科學化、系統化的防疫。

另一方面，韓國近期的大量撲殺造成國內家禽類供需失調，政府為確保國內雞蛋及畜產品順暢流通，暫時性的開放雞蛋有條件的進口及提高產卵種雞的供應，並以彈性關稅及補助運費等方式鼓勵雞蛋加工品進口，以相關替代品滿足餅乾及麵包廠商的原料需求。

(二) 穩定稻米供需

稻米為韓國主要糧食作物，在農業部門中稻米佔有十分重要地位與高度政治敏感性，故長期以來韓國對稻米市場開放非常審慎，在目前稻作栽培面積及米食消費持續減少情況下，為免稻米產業萎縮，韓國在實施稻米關稅化後，也提出穩定農家所得及稻米產業發展對策，在今(2017)年二月公布「2017 年中長期穩定稻米供需改善對策」，以鼓勵休耕及轉作、創造需求及稻米庫存管理等三大方針穩定稻米供需，計畫在 2018 年達成階段性目標。



在鼓勵休耕及轉作部分，韓國政府 2017 年度目標縮減 3 萬 5 千公頃之稻作面積，由地方政府訂定休耕農田目標面積，並推動轉作蔬菜、花卉等高附加價值農作物，同時與農地銀行配合以長期農地租賃方式擴大專業農家規模，促進農地流動與集中。在縮減現有稻作面積之外，也積極鼓勵稻米加工產品之研發與出口、及培育製粉用品種，配合宣傳吃早餐(米食)運動以創造米食需求。

另一方面，在稻米庫存管理部分，將強化推動福利用、飼料用及海外糧食援助等稻米利用方向，並同步減少政府庫存稻米。尤其，2017 上半年將依「東協+3 緊急稻米儲備(APTERR)」備忘錄援助 1,000 噸稻米，另計劃於本年內加入「糧食援助公約(FAC)」等，以針對緬甸及柬埔寨等國進行稻米糧食援助。

(三) 減輕實施禁止不當請託法後對農食產業衝擊

「禁止不當請託及收受財務法」於 2016 年 9 月 28 日開始施行，該法嚴格限制政府公職及相關從業人員收受財務的額度，以求約束請客送禮等行賄行為。其條文規範政府公職人員等在接受宴請、收受禮品、婚喪喜慶紅白包分別不得超過 3 萬、5 萬、10 萬韓元；適用對象除政府公職人員外，也包含私立學校教職員以及媒體從業人員，直接適用範圍達 400 萬人，約佔全國人口 8%。

韓國禁止不當請託及收受財務法施行後，農畜產品、花卉和餐飲業等農食產業首當其衝，花卉零售金額同比前一年度下降 27%、韓國產牛肉銷售額下降 16%、整體餐飲業銷售額下降 21%且從業人口數減少 33 萬人。韓國政府針對主要衝擊產業提出項目別促進消費方案、提高中長期產業競爭力方案因應，鼓勵產品、銷售多元化以減低對禁止不當請託及收受財務法對農食產業衝擊。

以花卉產業而言，舉辦「一張桌子一朵花」活動及學生花卉體驗教育，將過去只用於禮品用途的花卉推廣到日常生活，促進消費結構的改變。針對高單價的韓國產牛肉，則主打開發家庭用經濟型、小包裝產品，鼓勵網路及實體店面的直接銷售降低成本，並配合各項節慶進行促銷。針對外食產業部分，則推動促成近 20 家企業的國產食材聯合採購，並以開發飲食



觀光商品與改善外食文化運動為主要方向，以創造外食需求、改善產業經營結構、促進農食產業外銷等，樹立餐飲業中長期發展方向。

二、過去核心政策成果之擴展

（一）推動農食品產業出口擴大

2017 年韓國以中國及回教清真市場為主要目標，推動農食品產業鏈出口，目標在 2017 年農食品產業鏈(包含農機具相關產業)出口額達 100 億美金。主要針對終端農食消費品，但也將出口政策延伸擴展到農食品上下游產業，積極支持農機具、農業資材、飼料及動物藥品等關聯產業的出口。未來政策以開拓新市場實現市場多元化為動力，積極推進按國家進行的針對性行銷。

政府將結合對有開拓市場意願的出口公司和本地專家以組成「市場開拓團」，於各國進行市場調查，挖掘有潛力的品目及流通網路等市場開闢活動。此外，針對各國潛力出口產品項目，持續培育具出口競爭力的頂尖廠商，並提供從開發、生產到本地行銷的一站式支援服務。鎖定產品如中國嬰幼兒「米粉」嬰兒食品市場、印度及東南亞蔬菜市場等，建立產業規模的良性循環結構，以改善現有市場規模下技術創新及產業優化的困難。

（二）ICT 整合育成尖端農業

為加強產業的國際競爭力，將以發展技術密集及資通訊（ICT）科技為基礎的農業食品產業為策略，將傳統農業及畜牧業結合至食品產業，以解決農業管理成本持續上漲，及農村人口減少造成農場經營困難的問題。主要目標之一為提升設施的規模化及可持續性，其二則為節省農家管理成本以彌補經營上的不足。由於現況韓國農家設施多老舊或分散，政府將遷移以集中農家，並建立以出口導向為主的大規模智慧型農場園區，目標在 2017 年將智慧型溫室面積提升到 4 千公頃、730 戶畜舍。同時韓國政府計畫蒐集 200 家農場之生產、環境資料，研發符合境內生產管理流程的應用軟體供農民使用。在強化現場支援方面，計畫成立 10 所現場支援中心與 SNS 社群網，提供包含電話及網路的即時服務中心。下一階段韓國農業科技核心技術之研發，則將集中投資在以機器人技術為基礎的農業及畜牧產品、智慧型精準農業技術、友善環境及全控制植物工廠的商品化技術及能



應用於農業灌溉的智慧型綜合控制系統上。

（三）促成農業六級化的典範轉移

農業六級化措施之目的，在於將農產品附加價值留存在農村地區，有別於常見的企業主導型農產品多忽略上游生產者的價值，產業六級化則追求將地方的農業資源予以整合活用，提升地區農業的經濟力與農戶收入。由於韓國亦屬於小農型態農村，農業的產業六級化是韓國農業積極發展的重點方向，韓國政府積極支持小規模農家的創業案，目標 2017 年將輔導育成達 640 家的小型農家創新創業，並提高農村旅遊觀光客 100 萬人次。

培育創新經營農家之計畫將以創業諮詢、行銷出口支援、產業鏈網絡建構、管制法規的改善四大方面進行，預計在 2017 年將擴大目前 44 家綜合加工中心至 69 家，並引進企業資深人員作為常時顧問，提供行銷及經營的專業資訊。法規上則將放寬農村設施建地的管制，根據地區別的差異整合設施建地。另一方面，將以促進農村觀光蓬勃化為目標，積極發掘地區區別多樣化的有形、無形資產(自然、文化傳統)以開發為觀光資源，並且配合擴大適用農村體驗場所的等級評估、網路預約及信用卡集點等服務提高旅客的便利性，促進農村觀光品質。

（四）增進農民福利及擴大收入安定網

改善鄉村農家所得一直是韓國政府的重要政策目標，為因應 1995 年加入 WTO 農產品市場自由化衝擊及 WTO 貿易規範約束，韓國政府開始實施收入安定網措施維持農家所得，主要項目包含：直接給付及作物保險措施。總計目前韓國直接給付措施有 11 項，多數集中在稻作農家，依據其補貼對象及目的可大致分成三類：一、所得支持型的直接給付；二、環境友善農耕及多功能農業型的直接給付；三、結構調整及擴大規模型的直接給付。另一方面，為因應氣候變遷下更頻繁的天然災害對農家生產的損失，韓國自 2001 年開辦作物保險以維持農場經營管理之穩定，作物保險可以分成兩大類：一類為作物產量保險，另一類則為作物收入保險。

未來韓國之農家收入安定網措施，將以穩定收入、強化風險管理、增進農村居民福利三大政策目標持續實施。2017 年度之主要調整項目，就穩定收入之目標，將收入保險覆蓋作物項目將從 4 項提升至 6 項、固定直接給付金額每公頃提高 5 萬韓元，並且將農業災害保險項目從 66 項提升至



69 項；針對風險管理強化目標，將加強蓄水池耐震安全管理及強化災難的對應，並且建構初期警報系統等措施以預防外來植物病蟲害。

另一方面，將以客製化福利支援增進農村居民福祉，具體措施包含低收入農業人士年金的強化與多元化、幸福公車(3 萬人)以及區域農會幸福集合中心(58 家)等拜訪型福利服務的擴大，同時增設如共同育兒中心、周末育兒房等育兒設施(53 家)。

(五) 穩定農產品供需及提升流通效率

生鮮農產品多具時效性，流通結構對產品品質影響程度大。為改善農產品流通結構，將以建構先發制、自律性穩定供需系統及改善批發市場制度為基礎，提升流通效率。具體措施有四類：

1. 穩定供需及價格：

擴大蒐集價格及供需等產品訊息，以大數據分析資料提高農業觀測的正確度；在基礎設施建設上，計畫建立高嶺地蓄水設施等小規模水利設施的擴充等以因應乾旱；同時擴大儲備農產物直接供應傳統市場、零售商等通路以穩定價格。

2. 農民組織育成：

擴大育成生產者組織 (如：共同運輸會等 2300 所)及建構網路物流中心；制度設計上則藉由修定農協法，確立農協的銷售、流通及在產地所扮演的角色，並強化農會對農產品的責任化銷售。

3. 批發市場效率化：

新設 10 個集中管理品項於拍賣市場外的定價及數量規範、有限性容許批發市場的直銷模式及改善拍賣貨款結算組織之制度，以促進批發市場內的公平競爭。此外，設定最低出貨單位(葡萄、蘋果等 19 個品目)及卸貨機械化，以促進物流效率化。

4. 新式流通設施興建：

擴大設置在地食物直銷場，以一個鄉鎮設置一個代表性品牌市場為核心，計畫在 2017 年從 148 家增設至 170 家營運賣場，並擴大網路及電視等多元直銷管道。目標在 2017 年新式流通設施之佔比達 20%。



三、奠定產業成長基礎之中長期規劃

(一) 創造青年從農就業及培育農食專業人才

面對農家青年外移造成農業勞動力快速老化之人力結構失衡困境，韓國政府自 1990 年起推動一系列農業結構調整計畫，其中農業人力培育計畫分別針對不同從農年資、年齡層的農民群體，制定客製化的政策措施以培育未來農民之農業技術與經營能力，並提供資本形成及市場行銷等支持措施，以達到農業人力年輕化及提升產業競爭力的雙重目標。2017 年度韓國農業人力培育方向延續過去政策方針，以透過農食品產業創造青年創業機會，及透過專業專才教育養成核心人力為兩大主軸。

首先，在創造青年創業機會部分，針對新興創業模式如在地農產餐廳、創意體驗產業、智慧型產業等項目，提供產業訊息、行銷宣傳等支持措施，並連結主要大學就業中心，促進青年創業網絡形成。另一方面，將推動創投公司擴大投資農食領域，目標在 2017 年達到 5 家機構共 200 億韓元的農業生技投資基金。

在未來核心人才培育部分，除了擴大韓國農漁業大學招生人數，預計在 2017 年將從去(2016)年之 390 人擴大至 470 人，並計畫在 2018 年持續擴大到 550 人，以養成農家後繼人力，亦將強化農業高中職應用 ICT 等特色化課程強化專業能力，並針對青年農民強化農地租賃等輔導措施。

(二) 強化食品產業競爭力及增進國民健康

韓國政府將食品、餐飲產業視為未來成長產業，同時也十分重視健康飲食文化及食品安全管理的提升。在韓國食品產業育成部分，將以便利式(HMR 家庭代餐/便當)、機能性、親高齡者食品、醬料等潛力項目為主要發展對象，提供相關市場訊息，並選出潛力企業以積極培育。此外，在韓國食品振興法支持下，遴選招攬 80 家公司做為領航企業，並成立國家食品園區，以成為食品產業強化之基礎。另一方面，亦將利用韓國平昌奧運作為韓國食品國際化跳板，設立韓食體驗及韓國食品文化館以推廣韓國飲食文化。

在推動健康食生活文化及強化安全管理部分，則將持續推動以米食為主的兒童、青少年生活教育，並透過製作手機 App，以推廣國民共同飲食



生活指南與健康飲食之觀念。在食品安全管理方面，則將擴大 GAP 及 HACCP 認證，目標在 2017 年達成 5,500 家農家之 GAP 諮詢，並推動原產地標示制度的改善措施，包括針對電視購物業者強化其原產地標示義務。

（三）培育農業生技高附加價值產業

在種苗產業部分，持續推動黃金種子計畫(Golden seed Project)以擴大種苗出口，並以結合民間育種研究園區、農業部、放射線育種研究種子中心的三角體來強化民間企業的研發能力。在農業生化製品部分，則持續推動微生物、化妝品、動物藥品、昆蟲等潛力領域之產業化發展。在農用機具部分，針對高齡農民、女性農民、小型農機、自動化農機、遠端遙控農機、無人機等等進行研發。在寵物產業部分，促進寵物飼料、用品、美容、醫療等相關產業發展，並將相關業者由申報制改為許可制，並引進動物看護福利師及動物保護警察等觀念，以促成更加成熟的寵物文化。

（四）結合設計、文創的農村空間再利用

在農村空間再利用部分，將結合各種設計與文創概念，以使農村空間發揮同時結合工作、生活與休憩的場所之理想機能。此外，將連結諸如火車站、主題公園等各種自然資源或基礎設施，以推行提高農村生態復育及活力的清水綠地農村，並基於居民的自主參與推行乾淨農業(Clean Agriculture)，生產乾淨又安全的農產品以提升農村環境。

四、提升公民對農政之信賴度

韓國政府持續推動以實行化農政(Act)、信賴化農政(Believe)與關懷化農政(Care)為基礎的 ABC 農政，並強化中央與地方之間的訊息共享與溝通，以提升公民對農政之信賴度。

首先，在強化中央與地方之間的訊息共享與溝通部分，以禽流感因應對策為例，辦理所有相關部會與地方政府均出席的每日檢討會議，以共享禽流感訊息及防疫狀況，並促進各機關間之互助合作，以立即解除各種現場難題，提高執政效率。

在推動現場溝通及宣導部分，則包括建置農業政策新聞庫，並定期舉行各種農業政策討論會、研討會、協議會等以廣納各種產官學意見，並強化與利害相關人之間的訊息共享與溝通。



在現場管制改善部分，將藉由每月定期舉辦的政策管制改善研討會，積極發掘政策管制上的問題並予以改善。此外，亦將公開招募與推廣政策管制改善成果案例，以提升民眾對於農業政策改革之感受程度。

參、 結論

綜合來說，2017 年度韓國政府除持續推動以實行化農政(Act)、信賴化農政(Believe)與關懷化農政(Care)為基礎的 ABC 農政外，其對農食產業之政策可由三大主軸理解，首先是針對近期農食產業重要危機之因應措施，其次為過去核心政策成果之擴展，最後是奠定產業成長基礎之中長期規劃。

首先，在近期農食產業重要危機之因應措施部分，由於韓國自 2016 年 11 月起爆發大規模禽流感，政府當務之急為訂定家畜疾病防疫對策，以求根本性的解決禽流感疫情以穩定農家經營。此外，由於消費型態轉變及實施公務員禁止不當請託法後，造成農食品、特別是稻米消費萎縮之問題，韓國政府計畫以兩年期階段計畫推動穩定稻米供需政策。

其次，過去核心政策成果之擴展部分，韓國則將持續落實過去推動之政策以擴大核心政策成果，包括：擴大農食品出口、擴展農業與 ICT 之整合、推動農業六級化、強化所得安定網、改善農產品供需穩定與流通結構

最後，奠定產業成長基礎之中長期規劃部分，韓國則將推動包括創造青年工作機會、強化農食產業競爭力、培育農業生技產業、提高農村價值等措施，以促成將農食品產業轉型為未來成長產業。