



韓國近期農業政策

許聖章

國立高雄大學應用經濟學系 編譯

摘要

面對全球化競爭，近期韓國政府針對農業部門的發展提出若干政策，其整體思維可以分為 3 大面向，第一面向：透過擴大農場規模、增加專業化程度及農業技術，以強化農業部門競爭力；第二面向：透過符合 WTO 或其他自由貿易協定的直接給付及農作物保險，以維持農民所得的穩定；第三面向：透過各項認證系統的建立，強化農產品的安全性，增加消費者對其本國農產品的向心力，同時加強其農業與食品產業的連結，利用發展韓國傳統飲食文化，鼓勵食品業多使用其本國農產品，使其食品業能對韓國農產品的需求能維持穩定的需求，達到其農業永續發展的目標。

關鍵詞： 農業競爭力、直接給付、農作物保險、食品安全、傳統飲食文化



韓國近期農業政策

壹、前言

韓國與臺灣農業的經營規模皆為小農型態，兩國也同樣面臨貿易自由化對農業部門的衝擊。因此，韓國在過去 20 年實行了一連串的農業政策改革，嘗試在貿易自由化後，如何在符合 WTO 及與他國簽訂的 FTA 等規定下，振興農業部門，強化農業部門的競爭力，提高農家所得。韓國政府嘗試透過農場的整合、扶持具競爭力的農場、鼓勵農民專業化生產及農業技術的發展，以期降低生產成本，強化農業部門的競爭力。另外，以直接給付政策及農作物保險，透過政策改善農家所得。同時，韓國政府實施了多種農產品的認證系統以確保食品的安全，如：生產履歷系統、GAP(Good Agricultural Practice)、風險分析重點控制點系統(Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP)。另外亦透過相關政策強化農業部門與食品產業的連結，以確保農產品能得到永續的發展。

貳、提高農業競爭力政策

韓國政府為了增進農業部門的競爭力近年來實行一連串的計畫，透過農場整合降低生產成本，協助有競爭力的農場，鼓勵農民專業化，鼓勵提升農業生產技術。

一、鼓勵農場整合

韓國政府體認到大型企業農場是提升農業部門競爭力的必要，因此韓國開始鬆綁過去對農地所有權及交易嚴格管制。1992 年之前，韓國在耕者有其田的政策下，對農地所有權進行嚴格管制，每位農民擁有農地規模不能超過 3 公頃。當時，有些農家為了規避此一限制，常會將農地所有權分散在家庭成員中。在 1993 年之後，「農地法」規定由市與省指定「農業發展區域(Agriculture Development Region)」，在此區域內，農地規模的限制，由 3 公頃提高至 10 公頃，若干特殊狀況經區長同意可以再提高至 20 公頃；另外在農業發展區域內，禁止農地移轉為非農業使用。在 1990 年，再將

農業發展區的農地規模限制由 3 公頃放寬至 5 公頃，然而在 2002 年之後，不管在農業發展區內或外，農地規模限制已經全部取消。有關農地所有權的限制，在 1990 年之前，只有農家可以擁有農地，而 1990 年之後，則允許成員全部都是農民的合作社可以擁有農地，到了 2002 年農地法制定後，則允許在特定條件下的農企業能擁有農地，其條件為農企業之投資需有至少一半為農民所投資，農企業之代表須為農民且董事會的成員有半數為農民。

屬於非營利組織的韓國農村公社(Korea Rural Community and Agricultural Corporation, KRC)在農地整合上扮演相當重要的角色，KRC 的主要計畫即在透過農業規模的擴大，幫助農民增進生產力及提高鄉村地區的所得，該計畫主要針對年輕的專業農民，提供低利貸款使其可以承租或購買土地，以擴大規模。KRC 也在 2005 年成立農地銀行，以利農場規模的擴大及提高農地的流動性，並提供想要透過 KRC 或其他管道，以取得、臨時擁有、承租或轉賣農地的農民財務協助及相關資訊，主要目標為減少農地的破碎，鼓勵年輕專業農民能夠透過農地銀行增加其農場規模。

二、招募年輕農民、促進專業化生產

為鼓勵新農民加入農業生產的行列，韓國政府每年選出大約 1,000 名年齡 35 歲以下的新進年輕農民，提供其最高 3 億韓圓(27 萬美元)的貸款，還款期限為 15 年。另外為了讓新進農民，能更順利從事農業生產，從 2005 年開始，設立輔導員制度(Guardianship System)，由有經驗的農民或農業相關學者擔任輔導員，協助與訓練新進農民，其經費由政府支出。

為促進農民專業化生產，韓國選定稻米、畜牧、水果及蔬菜類農家，給予特別貸款以支持其擴大規模，或作為更新機器設備或果園設施之用。從 1994 年起，此特別貸款的利率一直維持在 2%~3%。另外，從 1998 年起，韓國政府補助農民所需的諮詢費用。

三、促進農業技術發展

韓國為鼓勵農業部門研發，在 1995 年成立「農業研究與發展促進中

心」(Agricultural Research and Development Center, ARPC), ARPC 之後被併入韓國農林漁牧科技規劃及評估研究所(Korea Institute of Planning and Evaluation for Technology in Food, Agriculture, Forestry and Fisheries, IPET), 作為政府的研發單位。韓國在農產品的研發投資佔全國總研發投資的 5.7%, 在 2012 年農產品相關研發投資為 9,090 億韓圓, 全國則為 16 兆韓圓。另外, 農業研發支出佔農業部門政府預算的比例, 由 2008 年的 4.1% 增加至 2012 年的 8.7%。

參、農民所得穩定相關政策

降低城鄉所得差距一直是韓國政府的重要政策目標, 因此為改善鄉村農家所得, 過去 10 年, 韓國持續做了相當多的努力, 其中包括:

一、直接給付計畫

從 1995 年 WTO 成立後, 韓國隨即開始一連串的政策改革, 為了因應農產品市場的自由化, 繼 1997 年所實施的老農退休直接給付外, 韓國政府開始實施各項直接給付措施。目前韓國有 11 項的直接給付措施, 其中有 8 項在 2014 年開始實施。

農業直接給付的政府預算由 1997 年的 500 億韓圓(45 百萬美元), 增加至 2012 年的 1 兆 120 億韓圓(911 百萬美元), 直接給付佔農業總預算的比例, 由 1997 年的 0.8% 增加至 2012 年的 9.6%; 然而相對其他已開發國家, 如: 美國、歐盟、日本及瑞士, 仍算相當低。此外, 韓國多數直接給付措施主要集中在稻作農家, 稻作農家所得到的直接給付佔總直接給付支出的 68%。

韓國直接給付措施擴張的主要原因是加入 WTO 後, 將過去的價格支持政策不符合 WTO 規範而改為直接給付措施。另外, 降低城鄉所得差距也是韓國政府的政策主要目標, 因此, 從 1990 年代後期, 開始實施各項政策性直接給付措施。目前正在實施的 11 項直接給付措施, 大致可分成三類: 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。

韓國目前幾個主要的直接給付措施包括：

- (一) **老農提早退休直接給付**。從 1997 年開始實施，其主要目的是針對年紀較大的稻農，給予直接所得補償，使稻作耕種規模得以擴大。年齡超過 65 歲農民如果願意將其農地賣或租給專業農民超過 5 年，將可以得到一筆定額給付。老農民如果選擇退休，則在退休後 10 年內，每年每公頃將可以領取 3 百萬韓圓(2,727 美元)。
- (二) **環境友善耕作的直接給付**。隨著社會對永續及環境友善耕作的需求增加，韓國從 1999 年開實施環境友善耕作的直接給付，政策目標主要是補償農民因為實施環境友善耕作方式，初期所造成的所得下降，給付期間為初期 3 年。給付金額計算是依照每單位耕地面積在傳統耕作方式與環境友善耕作方式的所得差距，此外，給付金額將依據環境友善耕作方式程度及農地種類不同而有所差異。例如：有機耕種每公頃給付金額為 1.2 百萬韓圓(1,091 美元)，沒有使用化學肥料耕種方式每公頃給付金額為 1 百萬韓圓(999 美元)，低度使用化學肥料耕種方式每公頃給付金額為 52.4 萬韓圓(476 美元)。
- (三) **對較不利耕地的直接給付**。此項給付於 2004 年開始實施，農業區中可耕地比例低於 22%，及土地坡度高於 14%的農地將可以獲得直接給付，其中每公頃旱地將可以獲得 50 萬韓圓(455 美元)的給付，而每公頃牧地將可以獲得 25 萬韓圓(227 美元)的給付。此項給付的目的在減輕農民的負擔，並促進這些較不具優勢地區的鄉村活力。
- (四) **對水田的直接給付機制**。此項給付於 2005 年實施，為韓國農業最重要的直接給付措施，其中包括固定及變動給付。如果該水田在 1998 至 2000 年間有從事生產，將可以獲得固定的給付。對有註冊的水田，固定給付金額在 2005 年為每公頃 60 萬韓圓(586 美元)，2012 年則增加至為每公頃 70 萬韓圓(636 美元)。變動給付則支付給目前仍有註冊水田生產的稻農，變動給付的金額是依據目標價格與當年度收穫後價格的差距計算，如果收穫後價格低於目標價格，則農民將得到兩者價格差距的 85% 乘上每公頃全國平均產量的給付，但須扣掉每公頃的固定給付金額。目標價格在 2005 年至 2012 年間為每 80 公斤 170,083

韓圓(155 美元)，此價格的計算是以 2001 年至 2003 年的三年期平均價格，並加上過去政府收購所得支撐效果及水田環境保護功能的給付。

(五) **FTA 直接給付**。此項給付在 2005 年與智利簽訂 FTA 後開始實施，其主要目的是在補償農民因 FTA 夥伴國家進口增加，導致價格下降而產生的損失。當市場價格低於基本價格(basis price)的 90%時，農民將得到兩者價差的 90%作為直接給付金額，基本價格為過去 5 年價格的奧林匹亞平均(亦即去除 5 年間最高及最低價格後的 3 年平均)。

二、作物保險計畫

因為氣候變遷，使得降雨型態改變或天然災害(如乾旱及洪水)變得更加頻繁，因此在韓國當農民生產面臨颱風、冰雹、乾旱及洪水等天然災害風險時，作物保險已成為讓農場管理能維持穩定的主要方法。

韓國作物保險在 2001 年開始實施，而作物保險可以分成兩大類：一類為作物產量保險，另一類則為作物收益保險。作物產量保險為韓國獨有的保險制度，作物保險主要由公私部門一起合作承接，但相當依賴政府的支持。

在作物保險推行初期只涵蓋少數水果作物，如：蘋果、梨子、柑橘、柿子等，不過作物涵蓋的數量逐漸由 2001 年的蘋果及梨子等 2 種作物，逐年增加至 2013 年的 40 種作物。韓國政府計畫將在 2017 年增加至 50 種作物，也將開始在若干作物實施作物收益保險。為保護農民的所得收入，避免受動物疫病及天然災害的影響，韓國同時實施家畜保險，家畜保險在 2002 年包含四種家畜(牛、豬、雞和馬)，2013 年則增加至 16 種家畜，其中包括鹿、鴨、野雞、鵪鶉及火雞。

韓國農作物保險主要為政府補貼的政策，政府補助 50%的保費及支付 100%的行政管理支出，因此作物保險的政府預算由 2001 年的 94 億韓圓增加至 2013 年的 2,016 億韓圓。由農作物保險實施以來，大幅的政府預算增加，顯示韓國政府以農作物保險作為降低農民面臨氣候變遷所造成經營風險為主要政策工具的決心。

農協產物保險公司(NongHyup Property& Casualty Insurance, NHPCI)為農作物保險的主要保險公司，當損失在損失相對於保費比例小於 150%時，由保險公司負責賠償；當損失相對於保費比例高於 150%的部分，則由政府依據保險公司與政府簽訂之契約賠償損失。

作物產量保險為指定風險保險或多重風險保險，蘋果、梨子、水蜜桃、葡萄、柑橘、甜柿、澀柿等作物保險為指定風險保險，基本風險包括：冰雹及颱風，農民可以另外加保春霜及結冰、秋霜及結冰、暴雨、及果樹災害等風險。同時，園藝設施保險則提供當園藝設施及其他輔助設施，如：加溫、保溫或澆水設施等，受到近期極端氣候，如：強風、大雪、洪水而受損時能提供補償。園藝設施保險目前施行在 12 種園藝作物上，包括：西瓜、草莓、小黃瓜、番茄、東方瓜、南瓜、玫瑰、菊花、生菜、菠菜等。

然而作物產量保險無法保障因價格波動所產生的市場風險，所以其在穩定農場所得上有一定的侷限性。所以韓國政府正在考慮實行作物收益保險，以生產葡萄、大豆、洋蔥、韓國白菜及黃瓜等之農民的平均收益為基準。未來，面對因韓國農業市場自由化而日益增加的風險，作物收益保險的實施將可以扮演穩定農場所得及管理的角色。

肆、增加食品安全

食品產業要能成功發展，主要仰賴高品質的食品安全管理系統，消費者才能以足夠的資訊挑選農產品及食品，因此，韓國政府建立各項食品品質與安全管理認證系統。

為確保食品安全，韓國目前的食品認證與安全管理系統包括：環境友善農產品認證系統、履歷系統、良好農產品規範(Good Agricultural Practice, GAP)、風險分析重要控制點(Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP)。以下逐一介紹：

一、履歷系統(Tractability system)

透過農產品履歷系統，可以紀錄及管理農產品生產、分配、銷售的資訊，當農產品在任何階段發生問題時，都可以追溯至生產的任何階段。這

個系統主要目的在於確保食品的安全性，期能及時發現問題，並立即解決問題，以獲得消費者的信心。農畜產品履歷系統從 2004 年開始實施，牛與豬從育種開始的所有移動歷史紀錄均以電子化方式儲存，所以當牛或豬屠宰之後，其認證號碼伴隨肉品至零售階段。目前大多數的農畜產品及加工食品均已包含在履歷系統中。參加履歷系統的農家從 2007 年的 3.1 萬家，增加至 2013 年的 10.3 萬家，而韓國政府將履歷系統有關農產品的所有資訊公告在網站上(www.farm2table.kr)。

二、GAP

韓國政府另外推行 GAP 制度，並在 2006 年指定 21 家機構為 GAP 認證單位。因為農產品可能因土壤或水受汙染，而可能會有農藥殘留或含重金屬，在包裝或儲存過程中亦可能會其他有害的微生物孳生，GAP 主要為確保農產品的安全，提供相關的安全標準。至 2013 年為止，總共有 4.6 萬家農家參與此項計畫，經 GAP 認證的品項也由 2006 年的 46 項，增加至 2013 年的 127 項，GAP 的認證機構也由 2006 年的 21 個，增加至 2013 年的 48 個。韓國正計畫提高 GAP 農產品的比例，希望由 2012 年的 3.4%，增加至 2017 年的 30%，而韓國 GAP 產品的資訊均提供在 www.gap.go.kr。

三、HACCP

HACCP 系統於 1997 年開始實施，所有屠宰場在 2003 年全面適用。HACCP 主要施行對象為家畜及牛奶產業，為避免肉類及其他畜牧產品受細菌汙染及抗生素殘留，其包含的產品有牛肉、豬肉、雞肉、火腿、香腸、調味肉、牛奶、起司、奶油、冰淇淋及蛋類製品。在 2013 年，總計有 5,310 家農場及屠宰場、1,915 家肉品處理廠、534 家經銷商、119 家配方飼料廠使用 HACCP 系統。包含在 HACCP 系統的農場及肉品處理場已由 2007 年的 771 家，增加至 2013 年的 7,878 家。韓國政府計畫將有 HACCP 系統認證的家畜相關農場與廠商的比例，由 2013 年的 18% 增加至 2017 年的 55%，韓國政府將 HACCP 認證的相關資訊公告在 www.haccpkorea.or.kr。

四、其他

另外，透過對工廠及相關設備的檢查，對合乎品質要求的加工食品將核發韓國標準(Korea Standard)認證。至 2013 年為止，總共有 78 項傳統加

工食品獲得韓國標準認證。為確保農產品原產地能確實標示，韓國在 2002 年開始實施地理標示(Geographical Indication)系統，包含在 GI 系統的農產品由 2002 年 1 項，增加至 2013 年 90 項。

伍、促進環境友善農耕

從 2001 年開始，韓國政府開始實施 5 年期的促進環境友善耕作的計畫，指定環境友善的耕作區域，並提供直接給付給使用環境友善方式生產的農民。參與農民須接受環境友善耕作的訓練，並記錄其使用化學肥料的數量。為使消費者能更近距離購買，在都市地區開設只販售有機農產品的商店，也鼓勵百貨公司販賣有機農產品。同時，透過越來越盛行的電子通路，可以讓生產者將這些產品直接賣給消費者。雖然在 2012 年透過環境友善耕作所生產的農產品僅佔總產出 7%，韓國政府計畫將這個比例在 2017 年提高至 12%。

陸、強化農業與食品產業的連結

韓國政府瞭解為了農產品產業的永續發展，傳統農業與食品業的連結扮演很重要的角色，所以於 2005 年制定「全面性促進農產品產業計畫(Comprehensive Plan for Promotion of the Agro-Food Industry)」，這項計畫主要目的是要將韓國傳統食品推向全世界、提升農產品產業的人力資本及技能、改善地區性特有農業與食品業連結。為了強化農業與食品產業的連結，韓國政府在 2007 年制定「食品產業促進法(Food Industry Promotion Act)」。

為了擴大對韓國農產品需求，必須強化其國內農業部門與食品產業的關聯，這兩個產業的結合將可以讓大家重新認識農業在其國家的角色，也可以延續及發展韓國傳統文化遺產。藉由韓國食品產業的擴張，增加食品（包括韓國傳統食品）的出口，將有助於使韓國食物及廚藝全球化，進而提高韓國在全世界地位。

食品產業為農業的成長動能，亦與食品安全息息相關，所以食品產業須納為農業政策而加以管理。另外，食品產業已由過去以生產及提供食品

為導向的生產方式，轉而以消費者為導向的發展方式，因此更需要農業與食品產業的結合。韓國政府正積極採取相關政策，以發展地方食品加工產業、擴大食品加工產業對其國內農產品的需求、振興傳統加工食品的生產與消費、發現及商品化韓國傳統食物、促進韓國食品的全球化。最後，韓國政府亦積極想要對食品與餐飲相關廠商建立一套認證系統，及建置一套分配網絡系統，讓其國內優質的農產品能穩定的供應給食品產業及餐飲業，以擴大其國內農產品的食品加工需求。

柒、結論與建議

近期韓國政府針對農業部門的發展提出若干政策，其整體思維可以分為 3 大面向，第一面向：透過擴大農場規模、增加專業化程度及農業技術，以強化農業部門競爭力；第二面向：透過符合 WTO 或其他自由貿易協定的直接給付及農作物保險，以維持農民所得的穩定；第三面向：透過各項認證系統的建立，強化農產品的安全性，增加消費者對其本國農產品的向心力，同時加強其農業與食品產業的連結，利用發展韓國傳統飲食文化，鼓勵食品業多使用其本國農產品，使其食品業能對韓國農產品的需求能維持穩定的需求，達到其農業永續發展的目標。

由韓國的近期農業政策可以了解，在面對全球化的競爭，除了持續強化其自身農業生產的效率，以維持農業競爭力外，符合自由貿易規範的農家所得支持政策亦是韓國的農業政策施政重點。因為唯有維持所得的穩定，才是維持農業能吸引新血加入的重要關鍵，而這部分也是臺灣值得借鏡之處。另外，本國農民所生產出來的產品，如果沒有消費面需求的支撐，則農民所得將無法維持，農業亦無法永續發展，而為能與其他國家所生產的農產品有所差異，從在地及傳統文化出發，維持及創造消費者對本國農產品的穩定需求，方能使農業永續經營，亦是值得我們學習之處。

捌、參考文獻

Jeongbin Im and Iljeong Jeong, “The frame of Agricultural Policy and Recent Major Agricultural Policy in Korea”, FFTC Agricultural Policy Platform, 2014.