



韓國農民收入與農場管理安全網政策

劉哲良

財團法人中華經濟研究院 綠色經濟研究中心 副研究員 編譯

朱敏嘉

財團法人中華經濟研究院 綠色經濟研究中心 輔佐研究員 編譯

摘要

本文主要探討韓國農林畜產食品部依據《農漁業、農村社區暨食品業架構法》推動之農民收入與農場管理安全網計畫，以五年為一期之計畫¹。本期（2018~2020 年）發展計畫係自 2003 年以來的第四期，韓國政府將於本期間擴大推動農民收入和農場安全管理策略，包括：擴大和重組直接支付措施，將加強稻米直接給付功能，並導入推動農業環境保護計畫；另加強農戶管理穩定性，以擴大對農戶從自然災害中恢復的支持，如擴大農業收入保險計畫。此外，韓國政府將通過開設更多的農業機械租賃辦公室，擴大聯合使用農業機械，以協助農戶降低生產成本。因此，藉由韓國政府戮力穩定農產品價格和營運銷售改革，進一步重組稻米產業，以加強市場價格與農產量供需穩定。

關鍵詞：直接給付系統（Public Function of Direct Payment System）、農業環境保護計畫（Agricultural Environment Conservation Program）、稻米變動直接給付系統（Rice Variable Direct Payment System）、農戶穩定管理（Farm Household Management Stabilizer）、農業收入保障保險制度（Agricultural Revenue Guarantee Insurance Program）、農產品價格穩定機制（Agricultural Product Prices Stabilization）、蔬菜價格穩定系統（Vegetable Price Stabilization System）

¹ 2018-2022 年發展計畫是在 2018 年之前編制的，因此本文提及 2018 年的計畫內容係為未來計畫，而非過去計畫。讓讀者知道本文翻譯遵循原文。





壹、前言

本文摘述自韓國農林畜產食品部為促進農業生產、農村社區以及食品業，因而推動 2018-2022 年「農民收入與農場管理安全網」政策²。這項 2018-2022 年的發展計畫係依據《農漁業、農村社區暨食品業架構法》第 14 條之規定，訂定以五年為一期之計畫。2018-2022 年的發展計畫³是自 2003 年推動以來的第四期，第一期為 2003-2007 年，第二期是 2008-2012 年，2013-2017 年則是第三期發展計畫。這項發展計畫是由政府提出農業、農村社區以及食品業之未來的中長期綜合發展規劃，以有效推動相關政策。而「農民收入與農場管理安全網」係由三個部分組成，分別為：(1) 直接給付的擴大及重組，(2) 加強農戶管理之穩定性，以及 (3) 農產品價格穩定和營運銷售改革。

一、直接給付的擴大及重組

(一) 加強直接給付之功能

整合稻米固定直接給付 (Rice Fixed Direct Payment, RFDP)、旱作固定直接給付 (Upland Fixed Direct Payment, UFDP) 以及不利生產地區直接給付 (Less Favored Farming Areas Direct Payment, LFFADP)，並加強農民符合各項給付規定之審查，如表 1 所示。

首先，透過緩解稻米固定直接給付(RFDP)、旱作固定直接給付(UFDP)及不利生產地區直接給付(LFFADP)三者間的單價差距，並逐步提高旱作固定直接給付(UFDP)及不利生產地區直接給付(LFFADP)的單價，創建並導入農地管理直接給付的環境。直接給付的重組路線及改革計畫於 2018 年前制定完成，並於 2020 年實施農地補貼目標、直接給付之單價、

² 「農民收入與農場管理安全網」政策包括以下五章內容：①擴大農民收入和增強管理安全網，②加強可持續農業食品產業基地，③建立安全食品供應制度，④創造人人都想居住的農村，⑤農業參與合作政策。本文為第一章擴大農民收入和管理安全網之翻譯。

³ 2018-2022 年的發展計畫原文為韓文，出處為：

<http://www.mafra.go.kr/mafra/366/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbwWFmcmElMkY3MSUyRjMxNjk0MCUyRmFydGNsVmlldy5kbyUzRmJic0NsU2VxJTNEJTl2aXNWaWV3TWluZSUzRGZhbHNlJTl2cmdzRW5kZGVtdHllM0QlMjZwYWdlJTNEOSUyNmJic09wZW5XcmRTZXElM0QlMjZyZ3NCZ25kZVN0ciUzRCUyNnNyY2hXcmQlM0QlMjZwYXNzd29yZCUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lM0QlMjZyb3clM0QxMCUyNg%3D%3D>



以及農民履約義務之責任認定等項目。對於農民履約義務之改革，係由原來保持農田面積及功能，擴展至須符合農藥及肥料使用標準。上述這些計畫預計將於 2020 年通過修訂《保護農業收入法》而全面實施。

表 1 直接給付系統改革計畫

現在					=>	長期
稻米固定直接給付 (RFDP)	旱作固定直接給付 (UFDP)	不利生產地區之直接給付 (LFFADP)	景觀維護直接給付 (LCDP)	環境友善直接給付 (EFFDP)		+農業環境保護計畫 +環境友善農業直接給付 整合 RFDP、UFDP、LFFADP（加強農民遵守規定之責任）

其次，增加環境友善農業直接給付（Environmentally-Friendly Farming Direct Payment，EFFDP）項目，細部給付標準如表 2 所示。

表 2 EFFDP 的單價比較

單位：美元/公頃						
	有機農業			無農藥農業		
	2017	2018		2017	2018	
稻田	560	653		373	467	
旱地	1,120	蔬菜、油籽作物等	1,213	933	蔬菜、油籽作物等	1,027
		水果	1,307		水果	1,120

註：1 美元=1,071.40 韓元，2017 年韓元兌換美元之基本匯率，韓國銀行。

最後，加強地方政府對於景觀保護之審核，亦可促進景觀保護直接給付（Landscape Conservation Direct Payment，LCDP）制度的推廣。僅耕種面積與協議面積超過一定水平的區域（2018：50% -> 2022：70%），方能加入 LCDP 計畫。

（二）推動農業環境保護計畫之導入

依照地區劃分並訂定加強農業及農村公共功能之環境保護計畫，如保



護景觀與生態。首先，將優先支持地區改善農業及農村環境之農民與居民活動，透過每五年地區與地方政府簽訂的環境保護協議，鼓勵農民與居民改善農業及農村的環境。

案例一忠清南道農業生態環境計畫

- 計畫期間：2016-2017
- 計畫規模：1.12 百萬美元（1 美元=1,071.40 韓元），2 個村落，計 126 家農戶、58 公頃。
- 計畫推動方式：
教育、提供諮詢及監督農民活動的實施，並通過村莊與地方政府之間締結之環境保護協議，支付獎勵（每 10 公頃 56-2,352 美元）。
- 計畫內容：
推動 16 種實施活動，如不使用複合肥料及除草劑、稻草還田、挖掘及管理稻田之生態水窪、種植開花植物以引誘花粉傳導的昆蟲等。

其次，將透過實證研究，以試點項目等方式導入農業生態環境計畫，該計畫將選擇 3~5 個村為地區建立管理計畫，透過案例研究開展並監督執行情形。此外，亦可與其他直接給付計畫相連結，如：環境友善農業直接給付、景觀保護直接支付和農地管理直接支付等項目。若農民與居民對於改善農業及農村環境之計畫，與未來將導入的農地管理直接支付計畫有義務重疊時，則必須試圖改善。

（三）重組稻米變動直接給付之系統⁴

稻米變動直接給付實施重組，可以適當引導水稻生產量之政策方向。2018-2019 年這段時間為稻米休耕計畫，稻米變動直接給付預計於 2020 年進行重組。首先，稻米變動直接給付重組之推動，可在短期內穩定稻米的供需，從長遠來看，也可確保稻米供應系統之可持續性。其次，為穩定稻米供需，將推出休耕計畫，藉此分析稻米供需趨勢，以進行稻米變動直接給付之重組方案。透過減弱稻米生產與稻米變動直接給付兩者間之聯繫，可誘導適當的稻米產量。具體策略如下：（1）透過稻米變動直接給付，引

⁴ 有關稻米變動直接給付之詳細說明，可參閱 Jeongbin Im 所著「韓國農業現況及政策概述」一文，至 FFTC 農業政策平台文章連結：http://ap.fftc.agnet.org/ap_db.php?id=49



導原來種植稻米之農民改耕種其他作物、(2) 休耕計畫的實施及變動直接給付的補貼，可直接減少稻米種植量、以及 (3) 導入以稻農為中心的大規模農業收入保障保險制度。

案例—日本直接支付制度之運作

- <稻米固定直接給付>

在 2011 年為參與休耕計畫的農戶引進稻米直接給付制度，但在 2013 年時通過改革，將可變的直接給付系統於 2014 年廢除、固定的直接給付於 2018 年廢除。

- <稻田利用直接給付>

直接支付種植在稻田中的戰略作物，如大麥、大豆、飼料作物、大米粉末，藉以引導遏制稻米產量和增加戰略性作物產量。

最後，韓國政府於 2018 年訂定稻米變動直接給付之重組方向，2019 年修訂「保護農業收入法 (Act on Preserving Agricultural Income)」，並預計於 2020 年實行。

二、加強農戶管理之穩定性

(一) 擴展商業風險管理系統

1. 支撐農業災害

<自然災害農業保險>

擴大承保作物與涵蓋範圍，並改進運作方式。首先，將承保作物由 2017 年的 53 種作物擴大至 2022 年的 67 種作物，並以易受自然災害影響之作物為重點。此外，保險涵蓋範圍增加因有害生物造成作物產量或質量下降之損害。其次，透過蘋果、梨等承保率較高的作物之統計數據，設定保險費率上限，以減少城鄉之間的保險費率差距。最後，擴大未發生災害之農民的保費折扣，若前一年度未遭逢災害之農民，可享有 5% 的保費折扣，並導入無災害評分系統，評分較高的農民給予較多的保費折扣。

<恢復支持>

預計至 2022 年將透過下列方式，逐步提高自然災害救濟單價：首先，提高自然災害保險未涵蓋之項目，如：農藥成本、替代種植成本以及輔助



設施成本，以反映通貨膨脹等。其次，當政府宣布為特殊災區時，在估計損害程度時，農產品之損害量也應納入補償。

2. 支持農業管理制度化

建立農民面對自然災害、債務等危機之管理制度，相關強化規範如下：首先，由政府購買溫室及蘑菇栽培等農地以外的附屬設施，此舉將為一千戶農戶每年提供約 2.43 億美元的資金支持。其次，是提供長期低息基金，如七年還款基金具三年寬限期及利率 1%，每年約 5,600 萬美元。而每位農民的基金限額也擴大至 90 萬美元，農業組織的基金限額擴增至 140 萬美元，且自 2018 年開始簡化基金的核定程序。

3. 擴大農業收入保障保險制度

透過擴大目標作物項目、簡化損害評估程序，以改善農業收入保障保險制度，內容如下：首先，綜合分析農民的保險需求、導入保險之可能性以及價格波動等因素，將目標作物由 2017 年 6 種擴大至 2022 年 12 種作物。其次，將簡化農戶損害流程，為擴大農業收入保障保險制度做準備。最後，將農業收入保障保險進行試點推廣並制度化。

（二）降低農業管理成本

茲就擴大農業機械聯合使用、農藥價格標識制度、及粗飼料自給率等降低農業管理成本之措施，說明如下：

<農業機械>

政府所營運之農機租賃辦公室的數量，將由 2017 年 443 處擴增至 2022 年的 590 個辦公室。旱地作物適用之農機租賃辦公室數量將由 2017 年 40 處擴增至 2022 年的 290 個辦公室。透過增加農機租賃辦公室之擴增，可將使用農業機械之農戶比例由 2016 的 22% 至 2018 年的 24%，預計 2022 年可達到 30%。

<農藥和肥料>

強化價格標識制度，降低農藥與化肥的分配結構，可提升價格透明度及可信度。持續依照地區性建立農協（農業合作社）之配送中心，簡化農



藥與化肥複雜的配送程序。

<飼料>

為穩定飼料之質量與價格，以及提高粗飼料之自給率，策略如下：首先，提供財政支持，如為飼料生產者提供飼料購買基金，為農民提供飼料購買基金或是稅收支持，例如包括玉米在內的 19 種作物，提供 0% 的關稅配額，自 2017 年至 2020 年額外延長無增值稅之保障期。其次，在 2018 年建立製造、分送、及銷售等階段之飼料質量控制系統。最後，將稻米休耕區域做為粗飼料指定生產區，由 2017 年的 21,000 公頃增加至 2022 年的 30,000 公頃，擴大國內粗飼料的生產及使用。

（三）建立氣候變遷應變系統

建立科學且系統化的應變系統，提升農戶調適能力，以應對氣候變遷。具體內容如下：

首先，以區域之作物災害潛勢圖做為建立應變系統之基礎。其次，建立新的種植技術、開發抗氣候變化的新品種，使農民具備對抗氣候變遷之能力，自 2016 年引進芒果、木瓜等 13 種亞熱帶水果，增加至 2021 年的 18 種作物。最後，成立 2~3 個氣象對策中心，提供天氣資訊、風險資訊與農業技術資訊等綜合服務。

（四）擴增農業基礎設施以應對災害

建立抗旱、防洪、耐震及海嘯之安全農業基礎設施，並加強邊境檢疫措施，防止外來有害生物流入，具體內容如下：

首先，提升稻米灌溉率及排水改善率，加強水庫抗震及加固工程。加強對於病蟲害的檢疫及預報，防止外來蟲害，在邊境檢疫程序中，依據植物與昆蟲病害的風險程度進行分級檢疫。建立綜合網絡擴大病蟲害防治中心之預報，快速發現外來害蟲並加以應對。

三、農產品價格穩定和營銷改革

（一）穩定稻米供需與重組稻米產業

透過適當的生產及消費，促進稻米的供需平衡，並努力提高稻米品質，



以增加稻米競爭力。具體內容如下：

<適當的生產>

透過休耕計畫減少稻米種植面積，從 2017 年的 755,000 公頃減少到 2018 年的 705,000 公頃，至 2019 年的 655,000 公頃。因休耕計畫改變種植作物之收入差異為平均每公頃 3,173 美元。

<稻田多樣化利用>

透過農業機械化和建設生產基地，擴大其他作物之生產，並拓展稻米及其他作物銷售管道，如：政府對於作物之採購等。首先，政府設立的「旱地作物聯合管理機構」由 2017 年的 35 個機構到 2022 年增至 170 個機構，開發適合種植非稻米的其他作物之農機具，提供農民使用。對於改變種植作物者進行審查，保障由種植稻米改為旱稻之農民收益。

<稻米生產以品質為中心>

排除高產量的稻米品種，擴大種植環保型水稻，減少氮肥的施用，將過往稻米生產系統重組為以品質為中心的生產系統。推廣以品質與功能為導向之水稻品種，使得 2022 年優質水稻品種的供應比例達到 70%。

<改善營銷>

擴大經銷商規模、強化稻米綜合加工(Rice Processing Complex, RPC)能力，透過強調稻米品質以提高營銷。首先，開發一套加速 RPC 處理模型，增強稻穀處理能力，其次，考量飲食生活、家庭人口趨勢以及消費模式等變化，引入小包裝米（小於 5 公斤）和即食米產品擴大營銷。為使消費者選擇美味的稻米食品，除了改進稻米標準分級制度之外，2019 年亦建立「最佳賞味期限」指標系統。

<促進消費>

藉由認識稻米的多樣性，以提升需求、增加消費，透過加工以提升稻米附加價值。首先，教導以稻米飲食習慣為基礎的小學教育，可望降低大學生或成人不吃早餐之比例。持續推動低價之稻米加工技術，如開發米粉及碾磨技術，以提升稻米之利用率。

<稻米採購管理>

透過特殊庫存管理系統，2019 年以後可以維持充足的稻米庫存水平。而該管理系統可透過政府部門在稻米採購階段時採用如下相關措施，藉此



來精進其管理效率：

首先，利用生產年份來區分用途，藉以促進對稻米之需求，如：生產超過 3 年的稻米應用於飼料，並透過額外加工方式提升稻米品質。接著，對公有保存稻米之採購方法（直接採購或拍賣）、付款程序與數量分配限制，將以鼓勵產出優質稻米的方向來重新檢視。

<穩定稻米收入之直接給付目標價格>

依據 2018 年稻米價格、通貨膨脹率等之反饋，決定 2018-2022 年間生產稻米之直接給付價格，以穩定種稻收入，並透過國民議會之批准和相關法律之修訂來設定。

（二）加強主要農產品之價格穩定度

為維持供需穩定，將透過擴充蔬菜價格穩定系統（Vegetable Price Stabilization System, VPSS⁵）、培植生產組織等如下列作法進行：

首先，將加強如 VPSS、農業收益保證計畫等之農產品價格穩定措施。在蔬菜方面（戶外種植），VPSS 覆蓋的農作物數量將從 2017 年的 4 種（蘿蔔、大白菜、大蒜和洋蔥）增加至 2018 年共 6 種（蘿蔔、大白菜、大蒜、洋蔥、紅辣椒和蔥花）。而 VPSS 在蔬菜總產量之目標數量覆蓋率，將從 2018 年的 10% 增加至 2020 年為 20%、2022 年為 30%。在水果方面，通過擴大自助基金和農業收入保障保險計畫，可減輕價格下跌帶來的管理負擔。

接著，透過對各產品逐項建置之供需調整策略，加強自主供需調整功能，如：蘿蔔、大白菜、大蒜、洋蔥、紅辣椒等主要蔬菜作物之目標產量，將由中央生產委員會決定，供需之調整則由地方生產委員會執行。利用大數據分析之先期供給需求預測模型，提供決策者即時資訊，以支持運輸時間對應運輸數量之決策。

透過培育農業合作社之全國性聯合組織，加強農業合作社在調整供需和營運銷售方面的作用。而聯合組織的目標作物由 2018 年的 2 種作物（大

⁵ 蔬菜價格穩定系統（Vegetable Price Stabilization System, VPSS）自 2017 年開始實施，通過使用由中央和地方政府、NACF（國家農業合作社聯合會）和農民籌集的資金，保證蔬菜價格為正常價格的 80%。2017 年，該系統支持的農作物為蘿蔔，大白菜和洋蔥，並在 2018 年加入紅辣椒和蔥。2018 年 12 月 12 日。“農民報”。



蒜和番茄)，到 2019 年增加至 4 種作物（大蒜，番茄，洋蔥和青椒作物）。

（三）通過培育農業合作社進行營銷體制改革

營銷體制之改革，將透生產者之組織整合、改進批發市場操作系統、擴張新營運銷售渠道等方式進行：

<生產區域>

透過不斷培育及整合營運銷售組織，將提高生產方的競爭力和議價能力。首先，將透過農業合作社和生產者協會等之共同投資，培育具備共同選擇和共同運輸之基本生產者組織。接著，不斷擴大農業合作社之整合營銷組織單位（如聯合企業集團、共同選擇和共同運輸組織）的分布。

<批發市場>

引進圖像拍賣⁶、擴充「以固定價格交易、自由交易」⁷之作法，與傳統拍賣方式相較，更能減緩價格波動。首先，圖像拍賣、樣品拍賣等作法，將於 2018 年透過示範案例展現、並自 2020 年起認真推廣採用。利用批發市場的預訂交易系統，啟用「以固定價格交易、自由交易」之交易方式，藉此推廣讓批發市場中之預約型交易占比，從 2017 年的 7%增加到 2022 年的 15%。

<新銷售管道>

銷售管道之多樣性，將透過如擴充直接交易、擴展消費區域之銷售管道等方式實現。首先，將支援建置大城市的直接交易市場，並擴大對優秀機構建置之直接交易認證系統。預計至 2020 年，農業和畜牧業合作社對 Hanaro-Mart 的聯合投資將擴大至 63 處，並新建立地區性的重要必需品後勤中心（5 處）、農業和畜牧產品之專賣店（1,767 處）。

貳、結論

韓國政府持續推動農民收入和農場管理安全網計畫之原因，係因農民自身無法迅速應對因市場開放程度加深、生產成本上升等因素，導致農業

⁶ 圖像拍賣：使用智能手機或虛擬影像，而非真正農產品之拍賣方式。

⁷ 固定價格交易、自由交易：係以固定價格和/或自由交易而非拍賣交易。Nongminshinmun-SA。

2018 年 8 月 29 日。“農民報”。



收入停滯情況。此外，由於自然災害（如冰雹、乾旱等）頻繁發生、對農產品供需之長期反覆不穩狀態，對擴大農戶管理安全網的需求日益增加。韓國政府預計這些安全網計畫之下之各項策略，將為農民創造條件，使他們能夠無後顧之憂地耕種。

參、對於我國之參考建議

韓國自 2003 年起即推動農民收入與農場管理安全網計畫，該計畫以五年為一期，至今（2019 年）已進入第四期之執行階段，由本文介紹該計畫第四期（2018-2022 年）之各項策略規劃及目標，以穩定農戶收入為基礎，推動直接給付制度的重組，使給付金更有效率地運用；由政府主導農機具的租賃制度，利用機械工具輔助旱地耕作；稻米以品質為發展重點，透過市場調查及技術開發，開拓稻米精緻商品提升附加價值；推動休耕計畫維持地力，並建立供需模型，穩定稻米市場之平衡。韓國農民收入與農場管理安全網計畫，與我國新農業政策內容相呼應，我國以保障農民、農業發展及環境永續為基礎，逐步建構農業安全體系，包含穩定糧食供應、提升農產品品質等策略，此外，更要提升農業行銷能力，讓農業成為永續發展的產業。

肆、參考文獻

- Chun, Chan-Ik, April, 2019. “Policy on Farmers’ Income and Farm Management Safety Nets in Korea.” FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP). http://ap.ffc.agnet.org/ap_db.php?id=954
- Im, Jeongbin. June 2013. “Overview of Agricultural Situation and Policy in Korea.” FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP). http://ap.ffc.agnet.org/ap_db.php?id=49
- Yoo, Chun-Kwon. Oct. 2015. “Agricultural Cooperatives’ Pooling Operations to Improve Marketing Efficiency in Korea.” FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP). http://ap.ffc.agnet.org/ap_db.php?id=516
- Act on Preserving Agricultural Income.



[http://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm
&query=Act+on+preserving+Agricultural+income&x=0&y=0#liBgcolor0](http://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=Act+on+preserving+Agricultural+income&x=0&y=0#liBgcolor0)
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of Korea. 2018.2. 『2018-2022
Development Plan for Agriculture, Rural Community, and Food Industry』.
Nongminshinmun-sa. , Aug. 29, 2018. 『The Farmers' Newspaper』 (in Korean)
Nongminshinmun-sa. , Dec. 12, 2018. 『The Farmers' Newspaper』 (in Korean)