

韓國成功不是偶然

撰文/黃有才

對於貿易自由化，日韓學界觀點不同

2012年8月初由台灣農村經濟學會主辦的「2012年台、日、韓農業與資源經濟國際研討會」中，日本東京大學鈴木教授(Nobuhiro Suzuki)大力批判TPP是不符現實的想法(unrealistic idea)，他認為TPP是美國商界、政界、學界為了本身利益而推動的，會分化亞洲。亞洲各國應另組經濟聯盟，不要加入TPP。相反的，在同一研討會中，韓國農村經濟研究所Dr. Joo-Ho Song指出，韓國是多邊貿易制度下最大的受惠國之一，是WTO體系中，透過自由貿易，經濟得以發展迅速的典範(role model)。韓國積極尋求簽署自由貿易協定(FTA)，避免成為自由貿易協定網絡(FTA network)的局外人(outsider)而受害，並期望透過市場開放及自由化來提升競爭力。由上顯示，日、韓學者觀點真是南轅北轍。

韓與日、台農業環境相似，但已走出困境

過去10年，韓國已簽署了11個FTA，包括美國、10個東協國、27個歐盟國等48個國家，目前正和中國、加拿大、紐、澳等10個貿易大國積極洽談中。韓、日、台同樣是農產品淨進口國，同樣是在第二次世界大戰後透過「耕者有其田」政策，農地重新分配的小農國家，但曾幾何時韓國已脫胎換骨，成為亞洲經濟及貿易發展的新標竿，而台灣與日本仍陷於貿易自由化與農業保護政策兩難的困境，欽羨之餘，不禁想知道，韓國是怎麼辦到的？

1997年韓國金融危機成了轉機

韓國在1997年遭遇到空前的金融危機，財政崩潰，慘狀猶如今日的希臘，不得不尋求國際支

援。當時世界銀行(World Bank)、國際貨幣基金會(International Monetary Fund)、OECD等國際組織同意貸款紓困時，都會提出強制干預內政的改革建議。OECD對於當時韓國的農業政策，做了詳細的檢視，並在1998年發表了「Review of Agricultural Policies in Korea」報告，提出10點政策建議，並經OECD部長級會議通過(附錄p. 70. Table 4.1)。這10點建議包括(1)提高直接給付；(2)加強市場開放努力；(3)尋求公糧收購以外，確保糧食安全的方法；(4)發展農業二、三級產業；(5)減少資材補助；(6)改善農業設施；(7)推動有效整合農地之產業結構調整政策；(8)推動永續農業；(9)加速擴大農地所有權的各種農地法規修正；(10)增加農業政策推動的透明度。

10年後，OECD於2008年對韓國10年來，針對OECD1998建議的執行情形，再做了一個總檢討，並發表了「Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea」，對於韓國10年來的努力多所稱許。

OECD 2008年的報告，可以整理出韓國過去10年來推動的改革，與台灣現狀發展迥然不同，值得我們深思

(一) 領取農民退休給付必須離農且給付金額依面積計算，加速產業結構調整

韓國於1997年開始實施農民退休給付(Early Retirement Payment)，農民超過65歲，如願出售其農地，或將農地租給專業農民5年以上，可得到政府每公頃每年約3,000美元的津貼(由農民如繼續耕作之收入減去該農地出租租金收入設算而得)，

為期 8 年。這項直接給付可讓農民離農後 8 年內仍有耕作時的收入，而願意交出農地，年輕專業農民亦可擴大經營，且給付以農地面積為準，調整標的明確。反觀我國目前的老農福利津貼，未設離農條件，且只要擁有 0.1 公頃農地，維持農保資格即可領取，每年近新台幣 500 億元的直接給付，沒有產業結構調整的政策功能，而照顧對象太過廣泛，造成農業資源的重大流失。另外為了產業結構調整，又編列預算推動「小地主大佃農」、「離農津貼」，事數倍而功不及半。

（二）對於環境維護之農業，亦有直接給付

韓國對於環境敏感地區 (less favored areas)、景觀保護地區 (landscape conservation)、有機農業等環境友善農業 (environmentally-friendly farming)，均有以農地面積為計算標準的不同金額給付。

（三）廢止公糧收購，改採固定給付與變動給付來確保稻農收入

韓國已於 2005 年廢止公糧收購，而以依稻田面積計算的固定給付 (fixed payment) 及糧價下跌時的變動給付 (variable payment) 來確保稻農收益，這點國內學者已介紹很多。另外為了確保糧食安全，政府仍有公糧儲存機制 (Public Stockholding Scheme)，政府每年於稻米收穫期買進 43 萬 2 千公噸稻米（約全國一個月消費量），為確保新鮮可食，於當年非收穫期間全數賣出。

（四）與智利簽訂 FTA 的成功經驗，建立推動 FTA 的信心

剛提到韓國近 10 年來大力推動 FTA，韓國對推動 FTA 有信心是來自於 2002 年與智利簽訂 FTA 後的成功經驗。韓國與智利的 FTA 排除了稻米、蘋果、梨、大蒜、洋蔥等敏感項目，但對葡萄、奇異果、酒類、豬肉則分十年降稅到零。因此，智利的農產品得以在韓國市場享有比其他國家的農產品關稅優勢而大幅成長，韓國政府因此也補償退休果農

及投資改善水果產銷設施來提高競爭力。但另一方面，韓國工業界銷往智利的汽車、手機、電視因關稅降低而呈倍數成長，大大獲益，創造了許多就業機會。由於韓國與智利位處南北半球，農產品產期有季節性差異，對國內農產品替代性並不直接。另韓國工業產品已品牌化，關稅降低後可直接回饋給消費者，大大提升競爭力，這些都是韓國選擇智利為第一個簽訂 FTA 的考量，也是推動 FTA 建立國人信心而獲得支持的關鍵，值得我們參考。

（五）廢止對化學肥料之補貼，對環境友善農業給予直接給付

韓國另一項政策就是削減對資材的補貼，從 2001 年停止購買農業機械的補貼，從 2005 年停止對化學肥料的所有補貼。另一方面，韓國政府對於環境友善農業提供對地直接給付，普遍設立環境友善農業區，給予設施設備貸款。韓國化學肥料價格上漲，但使用量也大幅減少。這和目前台灣政府每年補貼化學肥料 30 億元以上，占整體化學肥料產值的 3 成以上，是完全不一樣的情境。

（六）推動農作物保險來減輕農民天然災害損失

韓國是以農作物保險來減輕農民天然災害損失，初期只在蘋果及梨試辦，政府負擔保費 70%，目前已擴及到 30 種作物以上，包括水稻，且已辦理主要家畜、家禽的疾病及天然災害的保險。國內目前對農民遭受之天然災害損失採取政府救助措施，災害損失勘查產生許多爭議，政府支出日益龐大，而農民仍感救助金額太少而抱怨不斷。農委會研究作物保險多年未見可行辦法，或許可以參考韓國的作法。

（七）鬆綁農地法規，設置農地銀行體系

韓國在實施耕者有其田後，平均每一農戶擁有耕地面積為 1.4 公頃，農地法規限制每一農戶擁有面積上限為 3 公頃，農地轉移非常困難，近年來，

韓國政府正努力鬆綁農地法規。另外，為了建立農地銀行體系 (Farmland Banking System)，成立了專責公司 Korean Rural Community and Agricultural Corp.(KRC)，KRC 可擔任農地仲介外，非農人士 (non-farmers) 因繼承等因素擁有 1 公頃以上農地，必須租給 KRC 來轉租給年輕的專業農民；另外農民因負擔過多時，亦可出售農地給 KRC，再租回來耕作，這比台灣農會的農地銀行只做仲介，功能不同。

(八) 農村經濟仍賴農業以外的經濟活動才能發展

OECD 提出一項新觀念就是要把「農村政策」(Rural policies) 與「農業政策」(Agricultural policies) 釐清，把農業當作農村經濟唯一或主要動力 (driver) 的看法必須修正。農業與農村政策是互相依存的 (interdependence)，提高農戶所得的方法之一就是增加農村非農場 (off-farm work) 就業機會。要改善農村教育、交通、就醫、住宅環境，讓農村成為令人喜愛的地方。在一些情形下，釋出農地做新的用途，亦有助發展農村經濟，如設置工業區、運動休閒區、遊樂區等。這些決定都要能反映實際需求，配合農村本身的自然條件，並且尊重當地人的決定。近日看到二林精密機械園區開發案終於有向正面發展的共識，為了台灣的未來，希望農村發展、農業、環保，能建立一個健康的互動機制。

(九) 改革成功國際力量介入，反對力量讓步是關鍵

小農經營使韓國農業的生產力遠不及工業生產力，韓國農戶所得約為非農戶的 78%，且農戶所得中只有 3 成來自農業，為了彌補所得落差，政府必須設法增加農民各項補助及福利，結果造成更多人為了保有農民身分以享受較多的補助及福利，而不願離開農業，反不利於農業結構的調整，這也成了社會的共同負擔。看了韓國歷經 10 年努力，已能享受「黃金十年」的成果，令人羨慕。農業改革不容易，

農民選票常能左右選舉，韓國為何能辦得到？據請教韓國農業專家，改革初期 (1996-2002) 因韓國適逢金融危機，為了渡過難關，全民有共識只有接受國際組織各項紓困時設定的條件，國家才有前途，後來一步步也就熬過來了。總而言之，改革成功，國際力量介入，讓反對改革力量讓步，是一大關鍵，但用的方法對，也很重要。

改革之路坎坷遙遠，但一定要做

FTA 的浪潮方興未艾，台灣如果長期被排除在 FTA 網絡外，經濟是無法發展的，台灣大學畢業生平均起薪每月只有台幣 3 萬元，遠低於韓國每月約 5 萬元，但是如果台灣大學生的就業機會只剩下在餐廳或是便利商店打工，如何企盼得到在高科技工廠的收入啊？

日本是二十世紀中，全球唯一由發展中國家蛻變成已開發的國家，引為自豪，並為亞洲各國的標竿。但過去二十年來，由於主政者更替頻繁，天災人禍不斷，面對中國崛起、貿易自由化，顯然已失去了對新時代的適應能力，大前研一稱日本現在是失落的世代。日本農業學者所提「農業多功能」、「糧食自給率」的論述，乃至於「地產地銷」的作法，希望能喚起社會大眾對農業的重視與支持，然而勢必無法抗拒 FTA 的洪流。顯然未來台灣必須師法韓國，勇敢地面對 FTA 的挑戰，經濟才有活路，國家才能發展。

台北市近二十多年進步最大的是交通便捷性，二十多年前台北市到處塞車，一個路口幾個警察指揮交通，哨音不斷，但仍寸步難行。二十多年來，經歷幾任市長的努力，從短期的紅綠燈秒差設計及電腦化操作，小綠人走步快慢的提醒，仁愛路、信義路單向通車，公車專用道的設計，到中長期木柵線乃至於文湖線中運量的通車，到整個台北捷運系統的陸續完成，台北市交通大幅改善，符合國際大都市的水準。二十多年前，我到黃大洲市長辦公室拜訪，看到牆壁上掛著一幅台北市捷運規劃圖，心想



不知何時才可完成。後來選舉期間有人質疑木柵線安全性，揚言不排除要打掉。幸好，歷任市長不分黨派均尊重專業，依原來規劃的藍圖去建設，終於台北市有一個便捷的交通系統，讓大家以台北市民為榮。

台灣的農業改革能否向台北市的交通建設一樣？

AgBIO

黃有才 亞太糧肥技術中心 主任

「農業生技產業季刊」 徵稿啟事

「農業生技產業季刊」之發行，目的在於建構一資訊交流平台，累積農業生技產業發展知識庫，提供產、官、學、研各界進行決策時之重要參考。

刊物內容涵蓋「產業暨市場概況」、「政策法規與管理」、「科技發展趨勢」、「研發與創新」、「廠商動向」及「國內外重要訊息」等專題，期能以全方位角度探討農業生技相關主題產業。

※若您或貴單位，有符合農業生技產業主題的相關文章願意分享予所有讀者，請將文稿E-mail至本刊編輯部d22585@tier.org.tw或來電(02)2586-5000 EXT. 524 陳政忻主編。

～學習無界限 知識樂分享～

農業生技產業季刊

歡迎大家踴躍賜稿！

農業生技產業季刊滿意度及 需求調查

親愛的讀者 您好：

感謝您閱讀農業生技產業季刊！編輯部邀請您撥冗三分鐘進行農業生技產業季刊滿意度及需求調查，目的希望了解您對於農業生技產業資訊的需求，以及對本季刊的滿意度，您寶貴的意見將成為我們改進的重要依據。為感謝您的支持，凡成功完成問卷者即贈送兩期季刊，即刻至 <http://agbio.coa.gov.tw/> 下載問卷，敬請把握機會儘速填答。

農業生技產業季刊編輯部 敬啟