

韓國農村經濟研究院與其參與國家農業政策之規劃

二、三十年前，韓國農業政策以日本、臺灣為標竿，
然而經過了十多年的努力，韓國農業政策已走出自己的路。

～崔世均院長

一. 前言

作為一個農業領域的國家政策研究機構，韓國農村經濟研究院（Korea Rural Economic Institute, KREI）引導韓國農業、農村與糧食政策，並致力於農業與農村的發展與農業政策的推動。KREI進行自主的研究計畫，也接受農業部委託研究計畫，另外接受政府指派任務，來針對重要課題，提出中期與長期農業政策方向，對政府與國家經濟做出貢獻。透過辯論與媒體公開討論，KREI努力發出農業部門的聲音來取得全國共識。KREI將持續進行以專業為基礎的前瞻研究，努力成為世界領先的農業研究機構，來貢獻國家經濟。

二. KREI 設置宗旨與現況

隨著國際農業環境快速變遷，韓國

政府瞭解，為農業、林業經濟與農村社會的發展，有必要設置一個整體且有系統的農業研究機構。因此，在1978年設置了KREI，作為國家政策研究院，成立36年來KREI持續對其國家經濟與農業研究做出貢獻。

在這期間，KREI與其政府合作，透過準確與適時的研究，提供農業政策的選擇方案，並透過實務、合作與田野研究，建立對於農業政策課題的全國共識。

KREI有6個研究部門，3個政府委託的服務中心，與研究支援單位。

6個研究部門為農村政策研究系（Dept. of Rural Policy Research）、資源與環境研究系（Dept. of Resource & Environmental Research）、農業發展研究系（Dept. of Agricultural Development Research）、全球合作研究

註¹ 國農村經濟研究院

註² 亞太糧食肥料技術中心主任

系 (Dept. of Global Cooperation Research)、林業政策研究系 (Dept. of Forest Policy Research)。

3 個服務中心為國際農業合作中心 (Center for International Agricultural Partnership)、FTA 執行支援中心 (FTA Implementation Support Center)、農業展望中心 (Agricultural Outlook Center)。

研究支援單位，如農業趨勢與政策分析辦公室 (Agricultural Trend and Policy Analysis Office) 等。

各部門從事農、林有關的短、中、長期經濟計畫與政策措施研究；研究糧食政策，提升農民福利與農村社會議題；尋求農業國際發展合作；研究農產品供需趨勢與中、長期展望；與國內、外研究機構進行合作等。

在選擇研究課題上，KREI 要確定新農業政策推動的時機，以便就國內與國際農村與農業議題適時進行研究。

KREI 也透過評估與監測政府政策，對制訂合理的農業政策做出貢獻。由於在農業政策制訂的角色日益重要，KREI 的年度預算，由 1978 年 5 億韓元 (計入通膨，2013 年不變價格 21 億韓元)，增加到 2013 年 330 億韓元 (約 3 千 3 百萬美元)，正式研究人員也由 87 人增到 141 人，加上臨時人員 114 人，共 255 人。由於經費與人力增加，KREI 成為韓國居領導地位的農業研究機構。

三. KREI 的主要任務與對政策形成的貢獻

KREI 主要任務包括執行自主研究計畫 (基礎研究的專業研究)，政府委託的政策研究，其它機構的委託研究計畫；政府委託的任務；因應重要課題召集論壇與委員會；建立政策網絡。

KREI 最大的目標是在解決農業與農村問題上扮演領導角色，並對基本農業政策做出貢獻。

(一) 執行自主研究計畫

KREI 自主研究計畫是用 KREI 本身的經費來進行。自主研究分為：一是基礎計畫，由總理府國家經濟、人文與社會科學研究委員會審查後執行；二是專業研究計畫，由 KREI 針對當前農業政策課題自行決定研究。基礎研究計畫，研討農業政策方向，考量農業與農村環境內外變化的改變，研擬政策建議，以長期觀點來為農業問題尋求解答。在提送總理府委員會審議前，KREI 本身對所有研究人員提出的計畫都透過多次的研究規劃與協調會議詳加考量。

至於專業委託研究，指定研究主持人。主持人要組成團隊，並在研究過程中聘請國內外專家做顧問。每一研究計畫均依研究規模、難度來評分，並經過研究設計、進度報告、及期末報告研討會。為了管控研究的進度與品質，每週都在工作會議中報告。如有必要，並召開研究計畫委員會。期末並透過評鑑委員會審查，對於

優良的研究給予特別獎勵。

KREI 平均每年約執行 48 個自主研究計畫。2013 年執行 51 個計畫，包括永續農業系統的形成、智慧型農業、農業投資與貸款、農業新的成長引擎、韓中 FTA 與價格穩定性。

在 KREI 的自主研究中，2011 年計畫「因應 FTA 農業部門的策略」被視為因應韓中 FTA 的研究，對擬訂國家政策很有貢獻。當時，已做了一些韓中 FTA 的研究，但多著重在估計簽訂 FTA 對國內農業的連鎖反應與貨品稅率下降的策略。很少人系統地分析影響韓中農產貿易的因素，預測兩國間農產貿易結構的變化，並依此擬訂為韓中 FTA 談判策略。KREI 透過這項研究，預測非關稅障礙，包括動植物檢疫將是韓中 FTA 談判的關鍵議題，並提議談到策略應考慮兩國中長期農產食品貿易結構的改變。

因此，KREI 對實施韓中 FTA 減少農產品進口造成傷害做出貢獻，而與中國簽訂 FTA 只做了低度的農產市場開放。所以，KREI 減少民衆對進口開放的過度反對：1. 對減低進口造成傷害；2. 訂定有效國內補償政策；3. 提高財政管理效率；4. 提升韓國農產品競爭力，很有貢獻。

(二) 執行政府委託的研究計畫

這些研究計畫是韓國政府農業政策主管機關指定的，目的要尋求更實用且穩固的政策與建立合理的體系。政府部門的政策計畫很多元，如增加農家所得、改善

配銷系統、農村福利、穩定價格與食品供應。KREI 依據政策，發表研究報告、參與制訂各項措施、提出建議，並對制訂合理政策提出貢獻。

政府委託研究計畫對 KREI 各項政策支援工作（公聽會、辯論、資料提供與委員會）很重要，每年計畫數約 30 個，這都是對當前農業政策課題的短期研究。2013 年執行的政府計畫有 37 個，包括改善農民生活品質、生態友善農業、旱田農業直接給付調整，中長期農產食品外銷推廣措施，RCEP 對農業部門影響與對策，FTA 對農業的影響分析與畜牧配銷結構改善。

舉最近的例子，新政府把提升農產品的競爭力作為發展農業與林業為未來成長產業的政策之一。為此，必須改善外銷補貼制度並擬訂新政策。經過「改造政府補助制度增加農產食品外銷價值研究」計畫，KREI 提出政策如：不同外銷物流差別補助、設立外銷物流中心設施、農產食品外銷價格穩定保險。KREI 提供中、長期農產外銷成長展望，做為農部部長向總統業務報告的資料，也據此訂定政府補助外銷計畫的政策與預算。KREI 持續地監測政府簽署 FTA 後外銷對農業部門產生的效果，並建議擴張農產品外銷。KREI 以農、林、漁、食品部門成員代表身分參與工商能源部的貿易與工業論壇。

(三) 執行商業委託計畫

自從 1997 年亞洲金融風暴後，依據政

府管理創新計畫之一，KREI的督導機關由單一部會在1999年改為總理府，並由新成立的「韓國經濟與社會研究委員會」負責。該委員會參與KREI董事會。由於預算制度改變，KREI必須向外爭取部分經費，因此KREI也擴展商業研究，2013年這類計畫有69個。

KREI企劃與協調委員會在全盤考慮後，決定是否接受商業委託計畫。然而，對於接受此類計畫會影響到基礎研究計畫的品質與KREI成立以政策研究為宗旨的目標，是值得商榷的問題。

(四) 執行政府委辦的工作

政府委辦工作是政府依法委託辦理，並負擔費用。KREI執行政府委辦工作如：農業產銷預測、「改善農村生活品質委員會」的幕僚工作、「FTA執行支援中心」的運作等。

1. 「農業展望中心」預測中、長期農畜產品的供需與價格，1999年開始運作。2013年預測35項農畜產品，也包括國際穀物(小麥、玉米、黃豆與稻米)，來確保糧食安全。2013年預算為8百萬美元。

農畜產品穩定的供需對農家收入與消費者購買力很重要。展望中心透過短、中期供需模式分析與樣本農戶調查，發現農畜產品供需不穩定時，會建議政府採取供需上的政策方向。管控農畜產品供需的政府各部門會討論本中心預測的結果。透過與農部與貿易中心的合作，本中心減緩農

產品的價格不穩定。

2. KREI也是「農村生活品質改善委員會」的幕僚單位。至今，離農者仍多，主要是因為農村福利不及都市福利，所以政府要提供誘因來改善農民生活品質、農村福利與地區發展。政府設計KREI作為「改善農村生活委員會」的特別支援組織，並立法執行。KREI檢討現行農村福利各項議題(政策形成、政府推動程序、政策效果)，並全面檢視政策對農村生活品質之影響。特別是，政策是否造成都市與農村地區不同的影響，如果有證據顯示會造成農村負面影響，則要設法改善。

3. KREI是「FTA執行支援中心」。分析FTA開放進口對國內農業的影響。透過這些研究，尋求補償國內農業損害的具體措施，檢視FTA與相關措施執行情形，改善制度缺失，並提供農民貸款與投資機會。

4. 透過國際農村發展合作(ODA)，KREI把韓國快速經濟與農業成長的經驗傳揚到海外。KREI以韓國農業發展經濟為基礎，辦理國際農業合作研討會，並與寮國、柬埔寨、衣索比亞等國當地專家互訪。KREI研究把「新村運動」(New Village Movement)應用到開發中國家農村發展的策略。2013年，KREI成立「國際農業合作夥伴中心」(the Center for International Agricultural Partnership)。透過訓練課程把韓國農業介紹給來自4個開發中國家的113位政府官員，並協助他們制訂農業發展計畫。

最後，KREI定期進行公眾意見的調查

與分析。2013年KREI完成了15個監測式調查。另外也做了8個田間調查，如農村居民消費調查、農村勞動力缺乏現況調查等。KREI會把本身不適合進行的調查委由專業的民調公司如Public Opinion Survey on Agricultural and Rural Villages來做，調查數據可做為農業政策論述的依據。

自成立開始，KREI即設有「地方聯絡員」與「KREI報導員」的制度來發掘農村的問題。有系統地蒐集、分析農民的意見，增加中央政府與農民對政策的瞭解。

地方聯絡員以電話或信函方式調查農家有關主要農業政策的意見、農民認知、農村經濟現況等。2013年KREI有3,000位地方聯絡員，他們定期提供各地區對於農業政策的意見。

KREI報導員用於建立農村社區與KREI之間的資訊網絡，創造合作的基礎，並強化對民眾施政的研究。本制度始於2009年4月，並以農村意見領袖為中心。2014年有189位報導員，定期蒐集對農業政策的公共意見。自2009年迄今，透過KREI報導員，KREI進行了140個研究計畫，並把研究成果透過媒體提供給40,000位決策者來協助公共意見的形成。

(五) 政策討論與學術交流

做為農業與農村政策研究的大本營，KREI每年舉辦約20次的政策討論與公聽會，掌握國內外環境變遷與促進國人共識

之形成，來引導政策發展。KREI每年舉辦約5次國際研討會。80年代主要課題是農村發展與合作、烏拉圭回合談判、農業結構改善、農產貿易等。90年代則以WTO談判、環境友善農業為主題。自從2000年開始，韓日間舉辦許多國際研討會，促進雙方許多合作研究。

(六) 參與農業政策多項委員會

自從成立後，KREI在多個重要政府機關的委員會扮演引導的角色，包括擔任總統諮詢的「農村發展委員會」。KREI負責「農村發展委員會」的行政工作，主導委員會的相關活動。KREI積極參與委員會議的所有過程、議案安排及報告撰寫。政府接受委員會的大多數建議，用做活化農村並形成新農業政策的架構。2001年初當時的總統指示成立由財政部主導制訂跨部會的WTO新回合農漁業因應措施。2001年底通過法案，並在2002年初成立「總統農漁與農村政策委員會」。從那時開始，KREI院長就擔任該委員會的執行長，而KREI研究人員擔任技術幕僚。

2003年新政權執政後，成立「總統區域平衡發展委員會」，推動行政單位遷移以活化其他地區、平衡區域發展的許多計畫。KREI也參與此計畫，做為專家委員之一。

2013年朴總統就任後，舉辦與農民、漁民、畜牧業者大會，KREI報告韓中FTA

簽署後，韓國對中國的外銷策略，總統指示成立「外銷促進委員會」。KREI在此委員會積極擔任成員，並對當前之課題積極回應。此外，KREI並參加經濟部長召集的會議，並為「人民農業改革委員會（the Agricultural Policy Committee for the People）」的成員，提出研究報告與政策替代方案。

（七）利用媒體 / 公關傳揚研究結果

KREI將研究成果之主要發現提供給媒體，透過報紙、論壇與訪談、電視、電臺，KREI傳揚研究結果，形成公共意見。

KREI印行「農業政策焦點」（Agricultural Policy Focus）雜誌。2011年開始，現已發行至87期。

1997年，KREI開始有網站（<http://www.krei.re.kr>）。現在加上了資訊搜尋、北韓農業政策、農業展望數據，及多元與即時資訊。目前每月KREI網站約有100,000訪客，成為主要的經濟研究機關網站之一。

四. 自我評鑑與期許

過去的36年來，KREI回應韓國國內與國際農業情勢變遷而積極發展，迄2013年，發表了約3,100篇報告與書刊，並提供政府、學術界、生產者需要的研究成果。「農村經濟」（the Rural Economy）與「農村發展期刊」（the Journal of Rural Development）在2005年列為韓國研究基金會的註冊學術雜誌。

由研究結果分析，KREI長期以來隨著時代變遷，一直扮演著韓國農業政策的智庫。從1970年代後期到1980年初期，以農工轉型期農業政策研究為主；1980年代後期到1990年代中期，以國內市場開放的策略研究為主；爾後到1990年代中期，以國內市場開放後，結構調整與提升競爭力計畫研究為主；目前則以食品安全、區域平衡發展與生態友善農業研究為重點。

此外，基於「新村運動」（New Village Movements）與農村發展經驗，KREI積極參與亞洲各國家農村減貧與地區發展、協助規劃、諮詢與訓練。

然而，太多的工作負擔以及強調評鑑與獎勵衍生出個人主義的傾向，還有多數研究集中在解決當前的課題而忽視基礎研究，是KREI要面對的問題。另外，市場迅速開放導致農村經濟衰敗之際，研究人員的責任感是研究最珍貴的動機，妥適地提振研究士氣也是很重要的。

由於委託計畫增多，研究人員可能專注於商業研究，因此，研究品質與KREI作為政策研究機構的原始角色可能被忽視。另外，偏重政府政策專注於農業的國內事務而與整體經濟連結不足，則是被視為較遺憾的。

本文譯自Sei-Kyun Choi (2014), KREI & Its Involvement in Establishing National Agricultural Policy, Retrieved from http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=254 