

韓國貿易自由化農業因應措施

壹. 前言

在WTO體系下，1995年烏拉圭回合協議，加速韓國農業部門市場自由化。在1990年代後期以來，韓國更積極推動與主要貿易對手國簽署自由貿易協定(FTA)，都帶給韓國農業與農民很大的挑戰。

在韓國，一般認為透過WTO與FTA推動貿易自由化讓韓國整體經濟受惠，但農業部門因欠缺競爭力，反而因市場開放而受到損害。為了因應農產品市場自由化，韓國政府推行了幾個大計畫來減低對農業部門的衝擊；包括推動了一系列的政策來彌補農民收入，提升農業競爭力，並且改善農村的生活條件。

貳. 全球化時代的農業政策

一. 農業發展計畫

貿易自由化對多數產品不具國際競爭力的韓國農業預期會有相當的衝擊。因此，政府必須採取因應措施來減少負面影

響，以順利轉型到全球化時代，韓國政府因此宣布了一系列大型農業發展計畫。

長期投資與貸款計畫重點在產業結構調整與提升競爭力，期能配合市場開放，穩定農家收入，維持農村活力。另外也要建立社會安全網來維持都市與鄉村平衡發展。長期計畫政府須增加在農業部門與農村地區的預算。

長期計畫可概分成三個時期，第一期1992-1998年、第二期1998-2003年、第三期2003-2013年。(表1)

烏拉圭回合農業談判自1986開始進行，韓國政府在1991年7月宣布推動「農業與農村結構改善措施」。金泳三政府(1993-1998)並依此訂定了投入農業部門42兆韓圓(約新臺幣1兆1,256億元)的10年計畫(1992-2001)。計畫主要目標為提升農業競爭力與改善農村生活條件。由於烏拉圭回合談判在1994年結束，為因實際需要，該計畫調整為提前3年完成，所以上

^{註1} 亞太糧食肥料技術中心主任

表1 各階段主要農業計畫

時 期	1992-1998	1998-2003	2003-2013
名 稱	農業與農村結構改善計畫	農業與農村發展計畫	農業與農村地區新突破計畫
經費來源	<ul style="list-style-type: none"> • 42 億韓圓作農業與農村地區結構改善。 • 農漁村特別稅 	<ul style="list-style-type: none"> • 45 億韓圓作農業與農村地區投資與貸款計畫 	<ul style="list-style-type: none"> • 119 億韓圓作農業與農村地區投資與貸款計畫
政策目標	<ul style="list-style-type: none"> • 提高農業競爭力 • 改善農村地區生活條件 • 提升農民福利 	<ul style="list-style-type: none"> • 提高農業競爭力 • 引進所得支持的直接給付 • 提升農業功能為公共財 • 推動環境友善農業 • 穩定農業經營措施 	<ul style="list-style-type: none"> • 農業基礎改善 • 穩定農業所得與經營農村發展 • 改善農村居民生活品質
主要計畫	<ul style="list-style-type: none"> • 提升競爭力計畫 • 生產設施改善，設施自動化與機械化 • 商品競爭力提升 	<ul style="list-style-type: none"> • 減免農家債務措施 • 直接給付 • 推動環境友善農業 • 推動農業災害保險 	<ul style="list-style-type: none"> • 透過直接給付確保稻農收入 • 擴大直接給付範圍 • 政府保險制度 • 強化食品安全

述42兆韓圓計畫在1998年完成。另外，由於政府在1994年通過了「農村發展特別稅（Special Rural Development Tax）」，使1994至2004每年得以增加挹注1.5兆韓圓（約新臺幣462億元）經費。這項特別稅期滿後延長10年，至2014年。

金大中政府（1998-2003年）在上述42兆韓圓計畫後，訂了下一個重建農產業與發展農村的計畫，預計5年（1999-2003）投入45兆韓圓（約新臺幣1兆2,060億元）。由於1997年金融危機，從1998年初農業生產資材大幅上漲，農業環境急速惡化，許多農家破產，因此政府把穩定農家經濟當首要工作，以重振農村經濟。韓國政府制訂了「農漁民負債減免特別法（Special Law on the Reduction of the Debts Owed by Farmers and Fishermen）」，使農漁民債務得以延期歸

還，利息得以減少或免除。

爲了因應WTO杜哈回合談判及與各主要貿易對手國簽署FTA，盧武鉉政府（2003-2008）提出自2004至2013年，10年總計119兆韓圓（約新臺幣3兆1,892億元）的預算，並且制定了4項發展農業與農村的法律，包括FTA實施特別法（Special Act on FTA Implementation）、農業特別稅法（Act on Special Tax for Agriculture）、農民生活改善特別法（Special Act on Farmers' Quality of Life Improvement）、農民債務負擔減免特別法（Special Act on Farmers' Debt Burden Alleviation），目前是10年計畫實施的最後1年。

最初韓國政府投資與貸款大部分是在硬體建設上，諸如設施現代化、行銷與通路改善、農業機械化等。在1990年代，

60%以上的預算是用在生產基地與基礎建設的改善，但政策逐漸轉而重視軟體，諸如直接給付與風險管理。1990年代初期，政府的投資貸款措施，鼓勵農民利用補貼如低利貸款，採用現代技術提高生產力也提高競爭力。但1996年以後金融危機，造成農產品價格低迷，農民收入低，使得政策轉而以穩定農家收入，發展農村地區，擴大農民福利為主。

二. 直接給付計畫

1995年烏拉圭回合協議後，直接給付成爲歐美等先進國家取代價格支持作爲因應市場開放的政策方向。

直接給付是能達到因應減少農產關稅和國內價格支持承諾的有效政策工具。有些直接給付，被歸納爲「綠色補貼（Green

Box）」措施，對市場開放後紓解農民收入減少的衝擊是很重要的。因此，國際上採取直接給付的國家日益增多。

順應國際趨勢，韓國政府導入數項直接給付計畫來紓解市場衝擊，穩定農民收入與發展農業的多功能性。1997年首先實施老農退休直接給付，迄今共實施了10項農業直接給付計畫（表2）。2013年還有7項直接給付計畫仍在執行中，直接給付占整體農業預算比例由1997年的0.8%至2012年的23.6%。直接給付計畫多集中在稻作上，占農業整體的95%。

直接給付計畫可分成3類：（1）所得支持；（2）環境友善農業或多功能農業；（3）結構調整，擴大經營規模。

稻米的直接給付自2005年開始，分爲變動給付與固定給付。變動給付是在全國

表2 韓國直接給付計畫摘要

類別	起迄時期	主要目的	適用者/產品
老農提前退休津貼	1997-迄今	結構調整	老農/稻作
環境友善農作津貼	1997-迄今	環境友善	有照農民/除畜牧以外農產
稻田環境維護津貼	2001-2004	環境友善	稻農/稻作
稻農所得穩定津貼	2002-2004	所得穩定	稻農/稻作
稻田休耕津貼	2003-2005	結構調整	稻農/稻作
環境友善畜牧津貼	2004-迄今	環境友善	畜牧農/畜牧業
貧瘠地區津貼	2004-迄今	農業多功能	貧瘠地區
地景維護津貼	2005-迄今	農業多功能	地景地區
稻農所得穩定津貼	2005-迄今	所得補償	稻農/稻作
旱地農民直接給付	2012-迄今	所得補償	農民/26項作物，如大麥、小麥、玉米、洋蔥及紅椒等

資料來源：韓國農業、食品與農村事務部

平均稻米價格低於目標價格時（每80公斤約170,083韓圓，約新臺幣57.19元/公斤），其間差價政府補貼85%。固定給付則每公頃稻田補貼700,000韓圓（約新臺幣18,830元）。目前韓國政府與國會正在討論提高目標價格以增加稻農收入。

目前韓國政府政策方向是擴大辦理直接給付，這是由於WTO規則要求由價格支持轉為所得支持，而拉近城鄉所得差距也是韓國政府重要政策目標。

三. 加速推動FTA的補償計畫

自2000年起，韓國開始FTA談判，初期韓國並不積極，一直到2002年，韓國與智利談成FTA後看到了轉機，由次年起，韓國積極參與FTA談判。迄2013年5月，韓國業與46個國家簽署FTA並已生效。包括美國、歐盟27國、東協10國、歐洲自由貿易聯盟（European Free Trade Association，挪威、冰島、瑞士、列支敦斯登4國）、印度、秘魯與智利。另外與中國、日本等多國正在協商中。

韓國農業部門是韓國與主要貿易對手國協商FTA最敏感且困難的領域，這是由於韓國農業競爭力與其他國家差異很大。一個廣泛且高標準的FTA對韓國農業部門會產生嚴重的負面衝擊。因此，考量農業的敏感性，要擬訂有效的對外談判策略，同時也要減少對農業的負面衝擊，以促進雙方FTA與減少國內農業部門的阻力。韓國與智利FTA在2002年10月即達成協議，但由於果農與農會激烈反對，使國會到

2004年2月始授權行政部門實施。農民鑒於烏拉圭回合協議造成的損害，對FTA極度不信任，農家反對自由化，全國各地進行抗爭。

爲了減低農民的反對，韓國政府實施補償計畫，並對受FTA影響的產業進行提升競爭力的輔導。爲了協助農民因應FTA，制訂了特別法，對受FTA影響的農民，編列7年（2004-2010年），總計1.2兆韓圓的經費（約新臺幣322.8億元）。在韓國與智利FTA中，由於預期水果產業會是最受到影響的產業，因此實施各項維持果園收入的補償措施，其中包括對因進口而受損害的果農給予直接給付。

韓美FTA談判是從2006年2月開始，因利益衝突而受到影響的產業很多，除了農業，還有製造業。韓國國內反對力量很大，除了農民，另外也有許多團體認爲與美國簽署FTA與智利的情況不同，只有少數水果，如葡萄、奇異果及豬肉會從智利進口，但幾乎所有農產品都會從美國進口，影響層面很大。農民提出嚴正反對，爲了平息反對聲浪，韓國政府提出比與智利簽署FTA更強的補償計畫與產業競爭力提升計畫，編列10年（2008-2017），總計20.4兆韓圓（約新臺幣5,467.2億元）作爲韓美FTA受影響農民的直接給付補償與產業競爭力輔導經費。對於市場價格受進口影響而下跌，其與過去5年平均價格（去除最高與最低2年）的價差損失，政府將補償85%。

參. 摘要與結論

從1990年開始進入全球化年代。韓國農產品市場逐步走入貿易自由化的國際趨勢，農業部門也必須順應國際規範。韓國政府因此採取一系列農業政策改革，制定新法律與政策將農業引進至市場導向。

除了多邊貿易談判外，韓國也積極推動雙邊貿易協議。這對韓國經濟是不能避免的，因為韓國缺乏資源且依賴對外貿易很深。但自由化帶來進口，無疑會使韓國本身農產品遭受損失。由於農民對FTA貿易對手國降低或免除關稅後，進口農產品數量大增有疑慮，農民的抗爭使得FTA在爭取國會批准時，遭受許多困難。農民要求對損失應有適當的補償，韓國政府最後同意設立FTA基金來協助農民。目前韓國農民與政客們正要求進一步與全面地補償農業界的損失。但政府的措施是受WTO規範限制的，因此韓國目前正轉換農業政策以減少市場扭曲來符合WTO規範。這些政策如：

(1) 改善農業措施與公共服務來提升競爭力。

(2) 以直接給付補償農民收入損失。

(3) 發展產業價值鏈，如透過加工、貯藏，將農業與二、三級產業連結。

(4) 加強行銷計畫，如創立品牌、提升通路效率。

(5) 以農業保險做風險管理。

(6) 加強農民教育訓練。

韓國農產品市場自由化預期將會加速，由於：

(1) WTO 杜哈回合談判可能達成協議。

(2) 韓國積極與各國洽談FTA。

雖然韓國在WTO談判中仍維持開發中國家身分，但市場開放程度將超出烏拉圭回合協議。韓國與中國的FTA談判即將展開，將會是繼韓美FTA之後，對農業部門最大的衝擊。另外韓國也正和南美洲南方共同市場(MERCOSUR)、澳洲、加拿大、墨西哥、日本進行雙邊談判，市場開放勢必加速。

韓國農產貿易大幅增加，主要是進口量增加。此外，由於經濟發達與社經人口改變，也導致高品質與多樣化農產品需求增加。雖然市場開放造成國產農產品市場占有率下降，但農業多元化功能，如環境維護、國家發展的平衡性、傳統文化的傳承與發展、食品安全等，也逐漸受社會重視。因此，主政者的挑戰就是如何在農業貿易自由化和農業多功能的社會需求間取得平衡。尤其在WTO與FTA架構下，市場逐漸開放，農業經營與農業所得風險勢必增加，政府必須引進有效的政策工具來減少上述風險。因此，擴大作物保險計畫，包括收入保險，與強化直接給付計畫來紓解市場開放造成的衝擊，是韓國正認真考慮的課題。

本文譯自 Jeongbin Im, Korea's Countermeasures on Agricultural Trade Liberalization , from: <http://www.ftc.agnet.org/ap/index.php> 