

韓國農業商業化的經驗¹

Byeong-il Ahn

Professor, Korea University,

E-mail: ahn08@korea.ac.kr

亞太糧食肥料技術中心主任林國慶 研究助理盧佩渝 合譯

本文刊登於 農政與農情月刊 (2018.11 Vol 317 p.44-49)

前言

農業在各經濟發展階段均扮演關鍵角色，農業也隨著經濟成長，從個別層級轉變成商業規模。韓國農業在過去 60 年間改變非常快速，農業從個別層級轉變為商業層級的各階段可用不同標準來區分，而農民自己生產自己消費的比例是最重要且最有說服力的指標。

本研究使用農戶稻米(韓國最重要的農產品)的自己消費量比例，將韓國農業商業化的各個階段加以分類，檢視各階段的重要農業政策，並提出政策建議，以提供發展中國家制定商業化政策之參考。

韓國農業商業化的各階段

圖 1 為農戶稻米自己消費量佔其稻米產量的比例，而稻米是韓國最重要的現金作物，這個比例是呈現韓國農業商業化發展階段的清楚指標。此比例在 1950 年代為 75%，之後持續下降至今；農戶稻米自己消費量比例在 1960、1970、1980、1990、2000 年代分別為 57%、50%、26%、14% 和 7%。在 2010 年，農戶生產的稻米自己消費之比例只有 5.2%。

¹ 本文件摘錄自“2016/17 與寮國知識共享計畫：促進外國直接投資(Foreign direct investment, FDI)，農業和林業”報告的一部分，並補充一些討論。

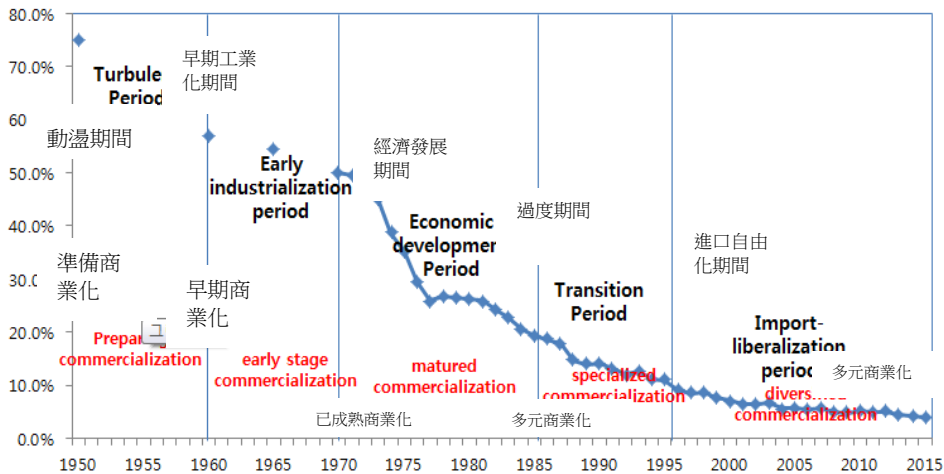


圖 1、農戶自己消費量佔總產量的比例(稻米)

資料來源：韓國統計(<http://kosis.kr/>)。作者自行分類。

由圖 2 可以明顯看出，在商業化推展的過程中，無論稻米產量的高低，農戶稻米自己消費量的比例持續下降。根據韓國農村經濟研究院(Korea Rural Economic Institute)與農村振興廳(Rural Development Administration)的農業發展與農業政策之階段分類，1945 至 1959 年被稱之為動盪期，1960 年代至 1980 年代中期被稱之為早期工業化和經濟發展期，1980 年代中期至 1990 年代中期被稱之為過渡和進口自由化期間。

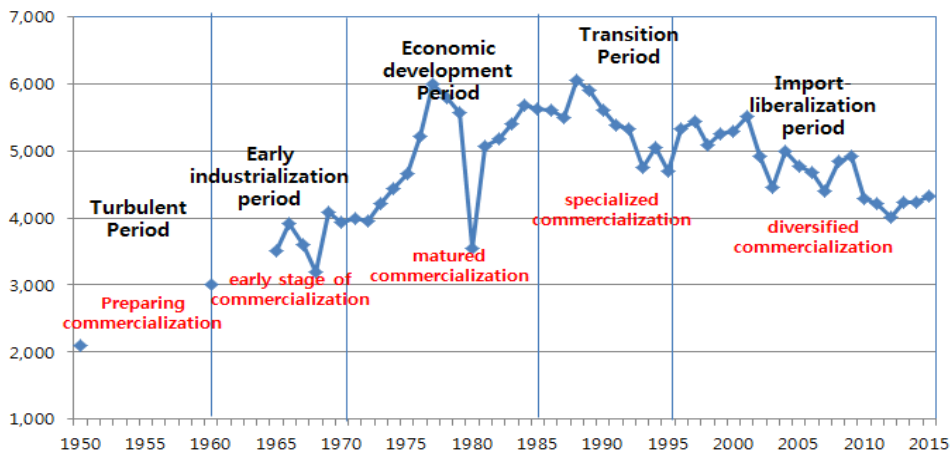


圖 2、在每一分類期間之每年稻米產量 (百公噸)

資料來源：韓國統計(<http://kosis.kr/>)。作者自行分類

根據以上分類方式，我們可以將農戶稻米自己消費量與總稻米產量比例進行比較，如表 1 所示，農戶稻米自己消費量比例在動盪期間、早期工業化期間、經濟發展期間、過渡與進口自由化期間分別為 75%、55.8%、32.3%、13.9%和 6%。

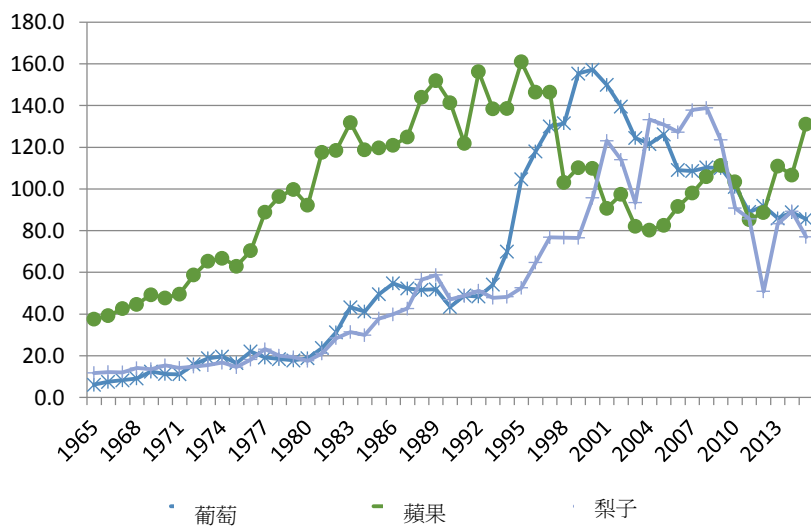
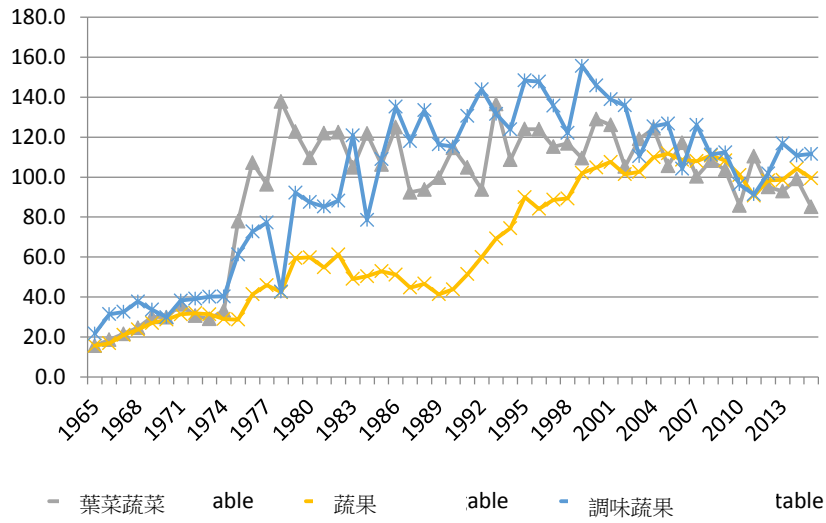
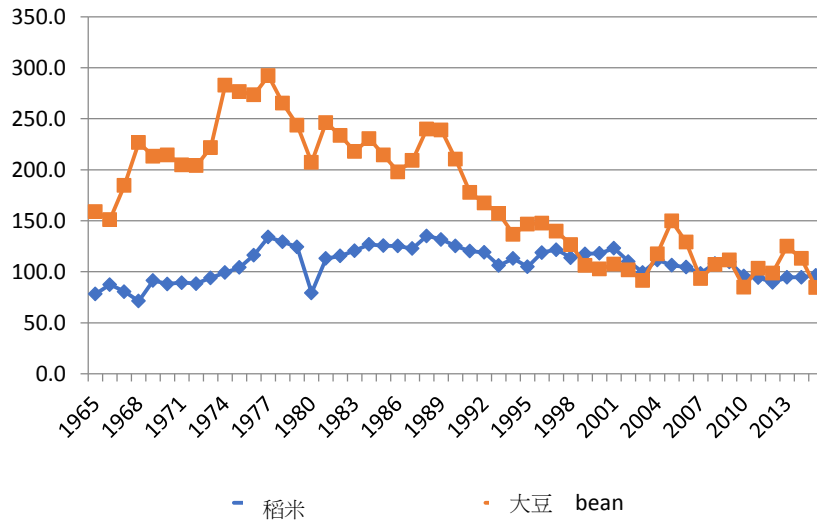
表1、在每一分類期間之農戶稻米自己消費量比例

年份	根據農業政策的特徵 作期間分類	從農業商業化角度作期 間分類	農戶稻米自己消費量比 例(%)
1910~1945	殖民國間	尋求商業化	-
1945~1960	動盪期間	準備商業化	75.00%
1960 年代	早期工業化期間	早期商業化階段	55.80%
1970~ 1980 年代中期	經濟發展期間	商業化已成熟	32.30%
1980 年代中期 ~1990 年代中期	過渡期間	專業商業化	13.90%
1990 年代中期~	進口自由化期間	多元商業化	6.00%

若將農業政策特徵與經濟發展階段作連結，即可將韓國農業商業化的各步驟加以分類。殖民國間被視為尋求商業化立基的期間；在動盪期間，政策特別聚焦在土地所有權的基礎，因此這個期間被視為商業化準備期間；早期工業化期間和經濟發展期間分別被稱之為早期商業化和商業化已成熟階段；過渡期間因為開始有專業農民的出現，因此被視為專業商業化期間；最後，進口自由化期間又稱之為多元商業化期間，因為在此時期出現大規模畜牧養殖、溫室種植及專業生產蔬菜或水果的農民。

圖 3 顯示 1965 年(這是從早期商業化期間)以來重要作物的生產趨勢，韓國最重要的作物(稻米)在 1980 年前皆呈現正成長，然而，稻米產量在 1980 年後即開始下跌。大豆產量在 1975 年之前都持續增加，但 1975 年後產量開始呈現持續下降的趨勢。葉菜類作物和調味蔬菜產量分別成長至 1970 年代晚期和 2000 年代早期，但這兩種蔬菜的產量在 1970 年代晚期和 2000 年代早期即開始下降。蔬果類作物產量在 2000 年代中期達到高峰，之後開始下降。

蘋果、梨子、葡萄產量分別在 1995 年、2000 年代中期和 1990 年代晚期之前都呈現成長趨勢。在畜牧產品方面，豬肉和雞肉產量至今仍呈現持續成長趨勢；牛肉產量在 1990 年代晚期之前都呈現成長趨勢，但產量變動幅度很大。



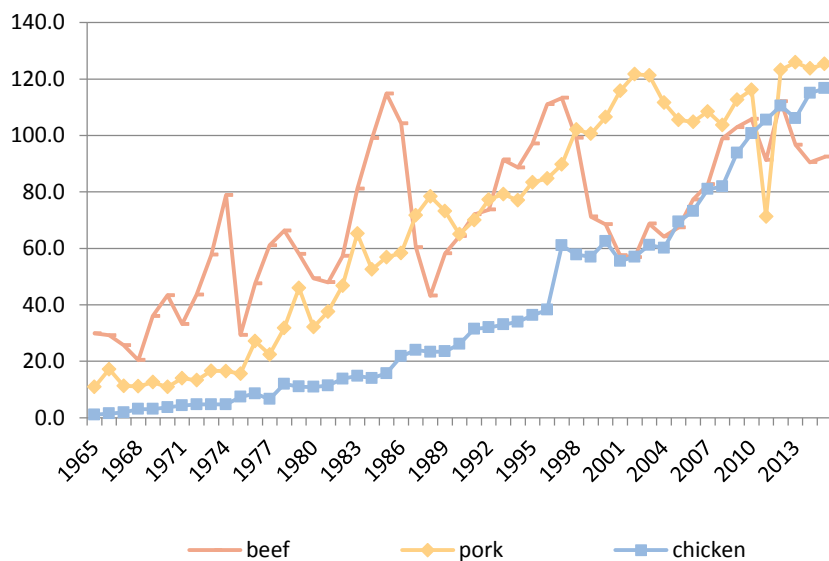


圖3、韓國主要作物生產指數
 資料來源：韓國統計(<http://kosis.kr/>)

圖3所呈現的重要作物生產趨勢顯示這些作物(除了大豆之外)傾向於在商業化準備階段、早期商業化階段和商業化已成熟階段增加生產。

生產趨勢的轉換型態是韓國作物生產的關鍵特色，如表2所示。穀物，例如大豆和稻米之生產在早期商業化階段和商業化已成熟階段之前呈現上升的趨勢，另一方面，蔬果產量的成長趨勢則維持較長的期間，這些生產的增加一直持續至專業商業化階段，葉菜類作物除外，因這類作物較傳統且利潤低於其他種類的蔬菜。畜牧類產品(如豬肉、雞肉和牛肉)產量在各種商業化階段都呈現成長的趨勢。

這些轉換型態意味著發展中國家的農業生產可能會依循韓國農業經歷的類似階段，依循經濟發展與農業商業化的變化情境。

表2、商業化各階段主要作物生產趨勢的轉變

作物	商業化準備期間 (1945~1960)	早期商業化期間 (1960年代)	商業化已成熟 (1970年代 ~ 1980年代中期)	專業商業化 (1980年代 中期 ~1990年代 中期)	多元商業化 (1990年代 中期~)
大豆	+	+	-	-	-
稻米	+	+	+ / ...	-	-
葉菜蔬菜	+	+	+ / ...	-	-
蔬果	+	+	+	+	...

調味蔬菜	+	+	+	+	-
葡萄	+	+	+	+	-
蘋果	+	+	+	+	-
梨子	+	+	+	+	... / -
牛肉	+	+	+	+	...
豬肉	+	+	+	+	+
雞肉	+	+	+	+	+

註：+和-表示產量呈現上升和下降的趨勢；...表示產量未有明顯的上升或下降趨勢。

圖 4 為具平均規模之農家的收入，農家收入包含農業收入和非農業收入。農業收入成長至 1990 年代初期，之後維持相對穩定的狀態。另一方面，非農業收入則在全部期間都呈現持續上升的趨勢，因此，農戶收入至今仍持續增加。

若將農戶收入的改變和商業化階段作連結，我們會發現農業收入在商業化準備階段、早期商業化階段和商業化已成熟階段皆增加。在這些階段的農業收入增加是因為農產品產量的快速增加，如圖 4 所示。

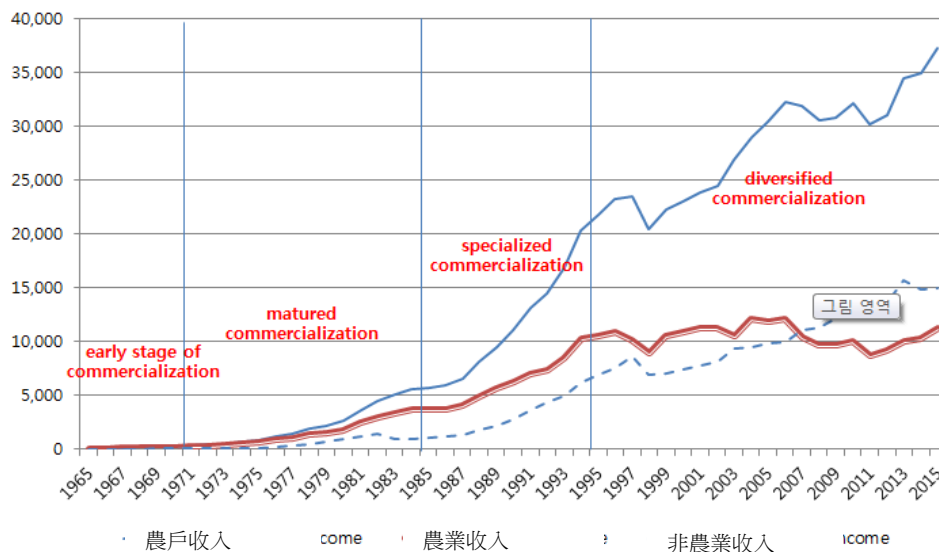


圖4、農戶收入(千韓元，名目)

環繞商業化的情境和政策的主要關注點

韓國政府的農業政策在每一個商業化階段都有不同焦點，表 3 描述農業政策以及經濟和農業情境。在殖民期間，殖民政府的主要利益重心為收集農產品，並將其運至日本。為達此目的，當時最重要的農業政策就是土地調查和土地所有權的建立。

在動盪期期間(農業商業化準備階段)，農地重建和農業基礎建設的建置為農業部門的主要工作，因此，農業政策的主要焦點為農地改革和鼓勵糧食生產。為了建立土地所有權，

政府徵收地主未自行耕種的農地，給予地主補償，並將徵收的農地分配給沒有農地所有權的佃農。這種農地改革創造很多農地所有者，也建立努力工作的農民可獲得更多益處的誘因制度，這是在轉化成農業商業化過程的最重要基礎之一。

在早期工業化階段(早期農業商業化階段)，政府為追求工業化必須增加糧食生產和維持低廉的糧食價格，政府在此階段訂定和執行第一和第二期經濟發展計畫。在此階段的農業政策著重於農業基礎建設的建置，如重新調整可耕地和農業用水開發、鼓勵糧食生產和提升農戶收入；執行發展四大河川(漢江、洛東江、錦江和榮山江)的盆地區域；研發與推廣高產量種子，以提高農地生產力，例如最成功的案例之一為，在此階段研發出東益米(Tong-il Rice)。這種稻米品種使稻米產量大幅增加，讓韓國達到稻米 100% 自給率。為了致力於提升土地生產力，此階段也擴大化學肥料和農藥的使用。為此，政府建立幾個生產肥料的工廠，並強迫農民使用肥料。

在經濟發展階段(商業化已成熟階段)，已達成糧食生產之增加。然而，由於農村勞動力移到都市地區，因此缺乏農業勞動力的問題開始出現。政府在此階段持續執行經濟發展計畫，並在農村地區開始推動新村運動(Saemaul Undong)，這個運動大幅強化農村地區之基礎建設。此階段主要農業政策為改善農業結構、培養年輕農民和提高農戶收入。

農業部門在過渡期間(專業商業化階段)的整體條件並不好，農戶經濟狀況惡化，農戶負債(農戶經濟的代表性指標)持續上升。因此，在這樣的狀況下，此階段的農業政策著重於強化農業競爭力、減少農戶的負債和發展非農業收入。就整體經濟而言，一方面韓國達到高經濟成長率，然而，另一方面，在此期間出現區域經濟發展不均和城鄉收入差距等問題。

在進口自由化期間(多元商業化階段)開始出現多元商業化樣態，如大型畜牧農場、溫室農業和環境友善農產品的生產，雖然農戶經濟卻因為農產品進口數量增加而惡化。在此期間的農業政策集中在支持農戶收入，直接給付為農業政策的核心。此階段也開始實施農產品價格穩定政策、建立農地租賃制度、維持耕地、鼓勵複合式農業。

表3、在每一商業化階段的農業政策和經濟及農業情況

年份	主要經濟條件	農業情況	農業政策焦點
1910~1945	殖民階段的計畫經濟	由日本吸收農業剩餘	土地調查、土地所有權的建立
1945~1960	美國軍事政府、韓戰、韓國政府的建立	主要工作為農地重建和農業基礎設施建設	土地改革、鼓勵糧食生產

年份	主要經濟條件	農業情況	農業政策焦點
1960 年代	早期經濟發展計畫的執行(第一期：1962~1966、第二期：1966-1972)	發展工業化必須增加糧食生產和維持低廉的糧食價格	建立農業基礎設施(可耕地的調整、農業用水開發)、鼓勵糧食生產、提升農戶收入
1970 ~1980 年代中期	延續經濟發展計畫(第三、第四、第五期：1972~1986)、新村運動	達成糧食生產的增加、農業勞動力移往都市地區	改善農業結構、培養年輕農民、提升農戶收入
1980 年代中期 ~1990 年代中期	高經濟成長率、農戶經濟惡化、區域經濟發展不均、城鄉收入差距	農戶經濟惡化(農戶負債增加)	強化農業競爭力、減少農戶負債、發展非農業收入
1990 年代中期~	進口自由化	進口農產品增加	穩定農產品價格、生產環境友善農產品、直接給付

可供發展中國家農業參考的一些政策

表 4 為韓國政府在農業商業化準備期間所執行的政策，這些政策分成七種類別進行檢視：農地政策、糧食生產政策、價格政策、競爭力與農業結構政策、行銷政策、農民組織政策和農業推廣政策。

表4、韓國政府在農業商業化準備期間所執行的政策

政策領域	政策內容
農地政策	將日本人過去所擁有的農地重新分配、建立耕者有其田原則、所有權的建立
糧食生產政策	鼓勵稻米生產(由政府供應肥料)、持續糧食淨進口(糧食淨進口佔總消費量的比例：1946年(6%)至1962年(10.8%))、允許稻米與肥料之間交換的政策
價格政策	維持低價(利用政府收購政策、糧食援助)
競爭力與農業結構政策	-
行銷政策	自行形成的稻米批發市場、延續殖民政府成立的蔬菜水果批發市場
農民組織政策	制定農民合作社法(1957)
農業推廣政策	引入農業推廣服務(美式)

在農業商業化準備期間，農地重新分配和建立耕者有其田原則為與土地有關的主要政策。在糧食生產方面，透過政府提供與補助肥料，以鼓勵稻米生產，為最重要政策。在此期間，政府允許農民以生產的稻米來支付肥料，在此階段的支持政策並不明顯。政府透過

政府收購和外國糧食援助來維持低糧價，政府維持和支持自行形成的稻米批發市場和殖民政府建立的蔬果批發市場，政府在 1957 年訂定農民合作社法來支持農民組織，美式農業推廣服務也在此時期建立。

表5、韓國政府在農業商業化早期階段執行的政策

政策領域	政策內容
農地政策	農地改革、訂定農地法、農地重新調整、農地發展計畫
糧食生產政策	增加糧食生產的五年計畫、訂定糧食自給目標、農地發展、肥料補助
價格政策	訂定農產品價格穩定法、兩段式價格支持政策
競爭力與農業結構政策	農業機械化政策、增加農戶農地政策、地下水的開發、設立肥料生產公司(在1969年有35間公司)
行銷政策	訂定農產品價格穩定法、在批發市場開設的農業合作社的聯合市場
農民組織政策	成立多元功能的農民合作社
農業推廣政策	成立農村振興廳、成立韓國農村社區公司(地下水開發、土地開發、農業機械化)

在韓國農業商業化早期階段，土地改革、農地法訂定和工地開發產品為主要的土地政策。在糧食生產政策方面，政府執行一個五年計畫增加糧食生產，建立自給目標，並提供肥料補貼。農產品價格穩定法的訂定和兩段式價格支持政策為主要的價格政策。在競爭力與農業結構政策方面，農業機械化政策、增加農戶農地面積政策、地下水的開發，以及成立肥料生產公司(在 1969 年有 35 間公司)為主要的政策。在農民組織政策方面，成立多元性功能的農民合作社為較顯著的政策。目前，韓國農民的合作社執行的功能包含農業金融、農產行銷、農業投入的提供，甚至包括農產品零售。在此期間，政府授予農民合作社這些多元性的功能。在行銷政策方面，農產品價格穩定法的立法以及在批發市場開設農業合作社的聯合市場為重要政策。農村振興廳及韓國農村社區公司的設立(功能包含地下水的開發、土地開發、農業機械化)以及農業推廣為此時期的重要政策。

參考韓國經驗，表 6 摘述對發展中國家商業化過程中各領域的一些政策建議，如表 6。為增加競爭力和降低生產成本，有以下的建議作法:在農忙時期鼓勵農業勞動共享合作、提供與適當使用農藥、建置農業基礎建設(灌溉系統和抽取地下水系統、農地重新調整、土地開發)、建立(化學)肥料供應制度、投資高產量品種之研發，和機械化。在提供肥料和農藥等農業投入方面，允許農民在收穫後，可以使用作物向政府換取政府提供的農業投入是值得執行的政策。

為建立有效率的配送和行銷系統，推薦的作法包括:興建農場至市場的道路、推動合作或共同運銷，和支持遠距行銷。就長遠觀之，在大城市建立批發市場是必要的，透過批發市場進行交易可顯著降低行銷成本，因此，韓國政府持續在每個區域投資建置批發市

場。

農民合作社在農業商業化的過程中扮演著關鍵角色，它在運輸、儲存、銷售、融資，甚至是零售都能參與。農民合作社集合小農所生產的產品，因此經手的農產品數量較高，可具經濟規模之利，並增強議價能力，以對抗商人及其他中間人在沒有農民合作社時的獨買力。農民合作社也可代為執行政府政策，提供行銷和農作融資、提供受政府補助的農業投入，和政府補助的契作即為典型的例子。

為了提供誘因給個別農民和農民組織/合作社，可推薦的政策包括主要作物的價格支持政策、設立收益/收入保險、補貼農業投入(如農藥、肥料)和推動農業機械化。這些政策需要相對較高的預算，因此由低成本政策(如農業投入補助)一步一步地執行是較可行的做法。

表六、各政策領域的建議政策

政策領域	必要的政策
提升生產力和降低生產成本	<ul style="list-style-type: none">● 建立糧食增產計畫，類似韓國的五年計畫● 鼓勵農忙時期農業勞動力共享合作● 提供和適當使用農藥● 建立農業基礎建設：灌溉系統和抽取地下水系統、農地重新調整、土地開發● 建立(化學)肥料供應制度，如建立肥料生產工廠● 高產量品種/種子的研發投資● 機械化
建立有效分配和行銷制度	<ul style="list-style-type: none">● 興建農場直銷市場的道路● 推動合作/共同運銷● 政府提供農產行銷融資● 支持遠距離行銷● 在主要城市建立批發市場
培植農民組織	<ul style="list-style-type: none">● 在各區域建立農民合作社● 透過農民合作社執行政府政策，如農場貸款/資金分配、契作
提供誘因給個別農民和農民組織	<ul style="list-style-type: none">● 主要作物之價格支持政策● 引進收益/收入保險● 補助農業投入(如農業機械化和肥料)

結論

農業商業化表示所生產的農作物是在市場販售，而不是用於家庭消費。執行政策的理念

是，執行的結果會增加生產力(降低成本)，以及降低在運銷/配送的成本。然而，執行這些政策的政府預算可能不足，因此，我們必須區隔區域，並採用不同作法。對於產量尚未大於消費量的區域，政策應著重在生產力的提升和生產成本的降低。而對於已達到產量大於消費量的區域，將目標訂為建立有效率的行銷/配送制度則較有效；當這些區域因建立有效行銷制度，行銷成本大幅降低後，政策的重心應放在拓展國內外市場。這兩種區域在執行時需有較長遠願景的政策是設計能提供農民誘因的機制，以及培育農民組織。

由於一直都有預算限制，政府不可能同時執行所有建議的政策，因此，應該先執行成本相對較低的政策。相對於建置有效率的行銷/分配制度，增加生產力和降低成本的政策所需預算較低，因此這些政策應優先執行。