



FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)

Available online at: <http://ap.fftc.agnet.org/index.php>

## 韓國在經濟發展過程中減輕鄉村貧窮的政策經驗<sup>1</sup>

亞太糧食肥料技術中心 編譯<sup>2</sup>

### 前言

直到 1960 年代初期，韓國是世界上最貧窮的國家之一，平均每人國內生產毛額約為 80 美元，低於亞洲大多數國家。然而，韓國經歷快速的改變，從低度發展社會變成了經濟快速發展的先進社會。隨著農業和工業部門的發展，韓國近幾十年來的經濟成長顯著。2017 年韓國平均每人國內生產毛額超過 29,000 美元，成為了世界第八大貿易國。雖然韓國政府在經濟發展初期，專注在發展工業部門的出口導向成長，但同時也在農業部門和鄉村地區的發展階段，做出許多政策方面的努力。因此，如今大多數生活在城市和鄉村地區的韓國人，是享有亞太地區最高生活水準的國民之一。

直到 1960 年底，許多韓國人才免受長期糧食短缺和嚴重貧窮之苦。韓國已實現了卓越的社會經濟發展，且伴隨著經濟快速的成長，韓國的極端貧窮也跟著減少。自 1960 年代到 1970 年代，亦即在韓國經濟發展的初始階段，農業政策的主要目標是藉由提高農業生產力和農民所得，來減輕鄉村地區的飢餓和貧窮。達成這一目標的政策為開發新品種、種子改良、育種改良、推廣高產量品種和新農業技術，以及提供先進農業操作方式的教育和訓練。此外，政府的公共投資包括創造新的農地與農地整合、農業水資源的開發、灌溉系統的改善，以及農業機械化等，穩定的改善農業基礎建設。除此之外，韓國政府以鄉村發展的名義實施各項政策，藉由提供電力和拓展鄉村道路、實施特別計畫以增加農民所得，以及實施稻米和大麥價格支持和穩定政策等方式，來促進基本穀物糧食的生產。因此，隨著農業生產基礎的改善和技術創新，農業生產力和農場收入穩定地持續成長，絕對貧窮率也從 1965 年的 34%，大幅下降到 2007 年的 10.9%<sup>3</sup>。

<sup>1</sup>本篇報告是根據作者在世界銀行舉辦的“尚比亞 (Zambia) 的結構轉型：韓國的經驗”研討會中發表的報告。此研討會於 2018 年 5 月 21 日至 22 日在尚比亞的盧薩卡舉行。

<sup>2</sup>此翻譯之原文為 Im, Jeongbin, 2018, Korea's Policy Experiences for Alleviating Rural Poverty in the Process of Economic Development, AP platform website. [http://ap.fftc.agnet.org/ap\\_db.php?id=943](http://ap.fftc.agnet.org/ap_db.php?id=943)。此文章來自亞太地區農業政策資訊平台網站，本網站提供亞太地區各國農業政策文章與相關資訊，歡迎造訪 <http://ap.fftc.agnet.org/index.php> 取得更多亞太地區農業政策文章。

<sup>3</sup>貧窮率的數字來自 Sooyoung Park (2009) “Analysis of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme in the 1970s”, Asia-Pacific Development Journal, Vol. 16, No. 2, December pp.113.

本文的目的是根據韓國的經驗，來提供減輕鄉村貧窮的政策意涵。

### 韓國減輕鄉村地區貧窮的經驗

如同許多國家，鄉村貧窮是韓國自 1960 年代初以來（經濟發展初期）需要解決的最重要問題之一。當時，韓國政府認為解決鄉村貧窮的關鍵方法是提高鄉村地區農民的農業生產力和農家所得，因為大多數的農民住在鄉村地區，並以從事農業為其主要工作之緣故。農業研發與推廣服務、先進農業技術、農用供水系統和土地條件，是決定農業生產力水準和農民所得的重要生產因素。交通、通訊、電力供應、農業合作社、以及市場條件，也是影響農業生產力和農民收入的重要因子。就此而言，韓國政府實施了各項政策，以強化農村地區的農業生產力和農民所得。韓國政府特別重視生產基礎、硬體基礎設施、組織與制度系統等基本因素之強化，以提升農業生產力和農家所得（參見表 1）。

表 1、決定農業生產力和提升收入的基本因素

類型	範例
生產基礎	農業研發、推廣服務、先進農業技術，以及農業用水和農地供應與管理
硬體基礎設施	道路、交通、通訊、電力
組織與制度系統	農業合作社、農民組織、農產運銷，以及村、縣、省和中央政府的治理系統

在鄉村地區持續且穩定的執行提升農業生產力與所得政策的結果，使韓國被評選成為鄉村發展和減輕貧窮的成功典範。大多數作物如稻米、大麥、大豆和玉米的農業生產力已穩定提高，例如，作為韓國主食稻米的每單位產量從 1970 年的每公頃 3,300 公斤，增加到 2016 年的每公頃 5,390 公斤。每戶農家的平均所得也從 1970 年的 823 美元，持續增加到 2016 年的 32,053 美元，農家所得來源也更多樣化（如表 2）。非農業所得的主要來源，可區分為非農業活動所得、政府補助或家庭捐贈的移轉所得。在過去的 50 年期間，農戶的非農業所得成長速度遠大於農業所得的成長速度。自 1970 年代以來，透過改善鄉村產業化和在農村地區創造非農業就業機會的措施，促進了非農業所得的快速成長。此外，近年來移轉所得的百分比增加，2016 年移轉所得占農戶總所得的 32%<sup>4</sup>。一些移轉所得來自政府對農民的直接補貼，例如，稻米收入補償計畫與環境友善耕作給付等增加的公共補貼等。

<sup>4</sup> 移轉所得主要來自政府支持的直接給付計畫和親戚的幫助。

表 2、農戶所得和所得來源之結構

單位：千元韓幣

年	農戶所得 (A)	農業所得 (B)	非農業所得 (C)	移轉所得 (D)	比率 (%)		
					B/A	C/A	D/A
1970	256	194	62	0	76	24	0
1980	2,693	1,755	938	0	65	35	0
1990	11,026	6,264	2,841	1,921	57	26	17
2000	23,072	10,897	7,432	4,743	47	32	21
2016	37,197	10,068	15,252	11,881	27	41	32

資料來源：韓國農業食品與鄉村事務部，2017 年統計年報

隨著農戶收入來源的多樣化，促進商業化生產是減輕鄉村貧窮的另一有效途徑。一般而言，農家自己生產自己消費比例的下降<sup>5</sup>是商業生產的一個指標，例如，稻米是韓國傳統和現在最重要的現金作物，而稻米的自我消費率也是一個能顯示農業商業化發展階段的明確指標。農戶對稻米的自我消費率從 1950 年代的 75%，持續下降到 1960 年代的 57%，1970 年的 50%，1980 年 26%，1990 年 14% 和 2000 年的 7%，至 2010 年僅為 5.2%。

表 3 為韓國政府從 1950 年代末期到 1980 年代初期，實施提高農業生產力和農戶所得以減少鄉村貧窮的政策，這些政策大致可分為六類：農地、農業研發和推廣服務、農業基礎設施、農業合作社和農民組織、農產運銷，以及鄉村發展。

韓國在 1950 年代遭受糧食長期短缺之苦，當時，因糧食短缺所造成的飢荒在韓國是一個嚴重的問題。韓國政府於 1957 年進行農地改革，政府透過農地改革，創造自耕農。引用耕者有其田原則，將農地重新分配給小規模的佃農（家庭），最後，政府從地主那裡購買農地，並將其分配給實際耕種者，並限制每人最多只能擁有 3 公頃的農地。韓國農地改革的主要目的是終止地主 - 佃農的制度，並培養擁有自己農田的家庭農民，以此作為穩定社會的建立基礎，以及提高農業生產力的手段。在韓國，基於自耕農耕作原則的土地改革，被評估為能成功減輕鄉村地區的飢餓和貧窮。

韓國政府在 1960 年代和 1970 年代的農業政策重點仍然是提高農業生產力，以解決糧食短缺的問題。韓國政府持續推動各種計畫，以取得高產量品種、促進農業機械化及確保農業用水。為了實現這一目標，韓國政府於 1962 年成立了韓國農村振興廳(Rural Development Administration, RDA)，RDA 在品種改良與農業生產技術研發，以及將這些知識和技術推廣給當地農場方面，扮演核心的角色。此外，韓國農漁村公社 (Korean Rural Community Corporation, KRC) 成立於 1962 年，KRC 透過開發農業用水、開墾耕地、農業生產機械化，以及擴大農場平均規模等各種努力，在為農業生產建立堅固基礎上扮演重要角色。

在當時，根據 1961 年通過的農民合作社法 (Farmers' Cooperative Act)，政府推動農業合作社和農民組織的設立。農業合作社和農民組織的主要功能為提升農民在農業投入和產出市場的議價能力，並鼓勵農民和農業公司以較小的風險，增加在農業部門的投資。

<sup>5</sup>自我消費比率 (self-consumption rate) 是農戶在商品總產量中自己消費的比率。

韓國的農業合作社在提高鄉村地區農家所得和福利方面扮演重要角色。農業合作社可作為金融機構、農業生產和其它增加收入活動的投入供應者、農產品和加工產品的運銷者，以及農業教育和訓練機構。此外，自 1977 年以來，韓國政府已在主要城市建立農產品與食品批發市場，設立批發市場的目的是透過建立有效率的配銷和運銷系統，來降低農產運銷成本，並為農民帶來更高的利潤。

表 3、在經濟發展初期減輕鄉村貧窮的政策

政策領域	實施的政策
農地政策	土地改革引用耕者有其田原則，將農地重新分配給小型家庭農場。於 1957 年將日本人擁有的農地重新分配給家庭農場。
擴大農業研發和推廣服務	在 1962 年成立韓國農村振興廳，擴大高產量品種、改善優質品種的農業研發能量和擴大推廣服務。
改善農業基礎設施	在 1962 年成立韓國農漁村公社，進行農業水資源的開發和管理、農地的開發和管理，以及農業機械化。
推廣農業合作社和組織	根據農民合作社法，從 1961 年開始推動農民合作社和農民組織，來提升農民議價能力和增加農民福利。
價格政策	主要作物（稻米和大麥）的價格支持和穩定政策，自 1970 年以來在農業所得扮演的重要角色。
農產運銷政策	自 1970 年代中期以來，在中心地區建立公有批發市場，以促進合理價格的形成。
農村發展政策	1970 年推出名為“Saemaul Undong”的“新社區運動”，以改善鄉村基礎設施和生活水準，並為鄉村居民創造新的所得來源。

資料來源：本研究整理

與許多國家一樣，韓國也經歷鄉村與城市地區的所得及生活條件發展差距的擴大。因此，韓國政府於 1970 年發起“新社區運動”，即所謂的“Saemaul Undong”。這一運動的主要目的是透過改善鄉村基礎設施和生活條件，例如住宅、道路、通訊、電力化、飲用水設施，以及污水處理設施等，來縮小鄉村與城市之間的發展差距。Saemaul Undong 是一個大規模的鄉村發展計畫，其目的是引進現金作物 (cash crop)、發展新的農業相關產業，以及在鄉村地區創造其它所得來源。這一運動的重心為農村層級，涵蓋各種政府政策措施，如基本生活環境的改善、增加所得的計畫，以及對生產基礎設施和福利基礎設施的投資。Saemaul Undong 同時包括由上而下及由下而上的措施，加上韓戰後的土地改革、對人力資本的大量投資，與來自於城市對農產品需求及農業補助的增加，鄉村部門的貿易條件逐步改善等，這些為鄉村家庭提供良好條件來克服貧窮及改善鄉村家庭的生計。

### 韓國減輕鄉村貧窮的成功因素

如上所述，韓國在 1960 年代和 1970 年代經濟發展初期階段能減輕鄉村貧窮，是各種全面性政策的努力結果。根據韓國減輕鄉村貧窮的經驗，摘要成為下述韓國減輕鄉村貧

窮的成功因素，並提出政策建議供發展中國家處理其鄉村貧窮問題之參考：

### **1. 擴大農業研發和推廣服務之投資**

這是達成提升農業生產力和農業所得最有效的方法之一。應及時向農民傳播新的農業技術和高產量品種，以提高農場和區域層級的生產力，可透過建立有效的農業研發和推廣系統來加以達成。同時，建立與農業研究和推廣服務組織之間密切的合作關係十分重要，以提供符合每個地區特色和當地農場需求的現場友善 (on-site friendly) 研究和技術。在這方面，韓國政府在 1962 年成立韓國農村振興廳來提高農業生產力和增加農業所得，韓國農村振興廳在農業技術的開發和傳播方面扮演重要角色。在韓國 1960 年代和 1970 年代，韓國農村振興廳實施的農業研究與推廣，提高了韓國農業生產力及糧食生產，為減少鄉村飢餓與貧窮做出重大貢獻。

### **2. 建立有效的農業基礎設施系統**

有效的農業灌溉和排水、土地開發和管理，以及農業機械化等農業基礎設施系統之建立是以提高農業生產力，來減少鄉村貧窮的另一個重要的先決條件。缺乏農業基礎設施不僅是提高生產力的一大障礙，也是產品品質提升的另一阻力。為達成此一目標，韓國政府於 1962 年成立韓國農漁村公社的公營企業，透過農業水資源與農地的開發和管理，在提高農業生產力方面扮演重要角色。韓國農漁村公社的核心使命是開發、維護和管理農業生產基礎設施。韓國農漁村公社透過穩定農業生產、降低農業生產成本，以及提高農業生產力，為減少鄉村貧窮做出重大貢獻。

### **3. 促進農業合作社和農民組織的建立**

為了強化農民的議價能力與增加農民的福利，應建立農民自己經營的農業合作社和農民組織。一般而言，農業合作社集體購買生產投入及集體銷售產品，在防止中間商的不當活動而導致市場失靈方面，扮演十分重要的角色。農業合作社還使農民能夠取得合理的貸款利率，在這方面，韓國政府頒布農民合作社法，並於 1961 年成立韓國農協中央會 (National Agricultural Cooperative Federation, NACF)。農業合作社的主要功能是提高農民在農業投入和產出市場的議價能力，並提供低利率資金，來鼓勵農民和農業公司在農企業做更多的投資。此外，農業合作社提供教育計畫和管理諮詢機會，來改善農民的福利。在 1960 年代和 1970 年代與韓國政府密切合作的過程中，NACF 以合理的利率提供農業經營資金給貧窮農民和鄉村居民，為促進鄉村經濟及減輕貧窮做出重大貢獻。

### **4. 促使農家所得來源多元化的努力**

農戶所得大致由農業所得和非農業所得所組成。減輕鄉村貧窮最有效的方法是增加鄉村社區的家庭所得，在這方面，韓國政府透過促進商業化農業生產和建設鄉村產業園區等努力，為鄉村地區創造各種所得來源。當農業和食品加工業之間能建立密切聯結時，就有可能提高商業化生產。為了促進鄉村地區的商業化農業經營和食品加工業，韓國政府建立農業產業園區，以提高農民收入，及促進鄉村經濟發展。在這些政策實施結果下，自 1980 年代初期以來，韓國的畜產、水果和蔬菜生產開始增加，鄉村地區開始出現產業園區。促進商業化生產和鄉村家庭所得來源的多樣化，是鄉村發展和消除貧窮的有效方式。

### **5. 農產運銷制度的改善**

為了發揮各國農業的巨大潛力，必須改進農產運銷系統與建立農產品批發市場。例如，

如果批發市場運作良好，不僅可扮演一個定價機制，還可以作為穩定價格的體制，因為批發市場可以作為一個存儲系統，以便因應市場的需求。在這方面，韓國政府自1977年以來，在改善低度發展的農產運銷和物流系統，以及在主要城市設置農產品批發市場方面付出了許多努力。建構批發市場的目的是減少農產品運銷成本，並透過建立有效的農產運銷系統，讓農民得到更高的利潤。建置有效率的批發市場對於促進和擴大農產品交易而言至關重要，有效率的批發市場可作為現代化的交易物流系統。批發市場也能提供供需之間的有效連結，捕捉消費者對於新產品開發的需求。尤其是批發市場可透過價格形成的透明化以及相對較低的成本，促進競爭，在農產品配銷中扮演重要角色。在有效率的批發市場，農產品運銷的利益相關者可以獲取市場資訊，做出最佳決策。韓國在主要城市建置批發市場，藉由提高農產品交易和運銷的透明化，對提升農民的收入價格和利潤做出重大貢獻。

## 6. 啟動鄉村發展運動

在經濟發展過程中，縮小城鄉之間的區域發展差距是一個關鍵議題，因此，政策制定者需要關切區域的均衡發展，為永續經濟成長奠定堅固基礎。如同許多國家，韓國在鄉村和城市地區的所得和生活條件也經歷日漸擴大的發展差距，因此，韓國政府於1970年發起稱為“Saemaul Undong”的“新社區運動”。這一運動的主要目的是縮小城鄉之間的发展差距，改善鄉村基礎設施和生活水準，如住宅、道路、通訊、電力化、飲用水設施和污水處理設施等。為了在鄉村地區創造更好的社會經濟條件，需要實施能改善鄉村社區和農村基礎設施的特別計畫，特別是提供農民與農村有關財務及物質的支持，以改善鄉村生活條件。韓國在1970年代推廣的新社區運動，透過公私部門的共同努力，對減少鄉村貧窮和改善鄉村地區的生活條件具有重大貢獻。

## 引用文獻

Im, Jeong-Bin and Il-jeong Jeong (2014), The Frame of Agricultural Policy and Recent Major Agricultural Policy in Korea International Workshop on Collection of Relevant Agricultural Policy Information and its Practical Use, Food and Fertilizer Technology Center, Taipei, Taiwan.

Im, Jeong-Bin and Joo-Ho Song (2009), Agricultural Development and Policy in Korea: Past Performance and Future Prospects. Conference of International Association of Agricultural Economists, Beijing, China, August 17-19.

Song, J. H. (2008), Perspectives on Korean Agricultural Development: Lessons and Challenges, Korea Rural Economic Institute, Seoul, Korea.

Korea Development Institute (2017), 2016/17 Knowledge Sharing Program with Lao PDR: Promotion Strategies for FDI, Agriculture and Forestry.

Korea Development Institute (2015), Economic Development Strategies for Lao PDR - Agricultural Sector, Macroeconomic Modeling and Insurance Industry Foundation.

Korea Rural Economic Institute (2015), Agriculture in Korea, Seoul, Korea.

Rural Development Administration (2012), 50 Years History of Rural Development (in Korean).

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA) (2017), Major Statistics of Korean Agriculture and Forestry, Seoul, Korea.

OECD (2008), Evaluation of Agricultural Policy Reform in Korea. Paris: Trade and Agriculture Directorate, Committee for Agriculture.