

# 韓國的親環境農業

## 前言

身為 WTO 會員國，韓國農業與日本同樣承受了農產品貿易自由化的強大壓力。韓國自 GATT(關稅暨貿易總協定)烏拉圭回合協議之後，採取了一連串改革農業的方案，自 1990 年代起實施，目的在於一方面為因應將來市場開放提早作準備，預防國外農產品進口所帶來的衝擊，一方面透過大舉培養專業農民並提升農產品附加價值，提升本國農業的國際競爭力。韓國投入高額國家預算執行這些政策，來促進農地的流動、集中、機械化、設施作物(蔬菜、花卉)取代稻作等，而這些結構性政策也取得了一定成果。

另一方面，1990 年代後期，韓國農政開始採納親環境農業政策。所謂親環境農業，主要是以有機栽培或無農藥栽培為主，活用有機材料，並限制化學肥料及合成化學農藥的使用。相當於日本的环境保護型農業。韓國農業政策之所以向親環境農業傾斜，其中關鍵原因，是因為認識到用擴大規模的方式強化國內農業競爭力有它的極限。自 1999 年起，韓國實施一項制度，對實踐親環境農業理念的農民，給予直接給付。「環境給付」這個議題，日本也曾經在「糧食·農業·農村基本計劃」中提出。

本文就韓國及日本相關之農業現狀以及農業結構政策進行概觀，再針對親環境農業政策整理出相關議題。

## 一、韓國農業的走向

### 1. 農業在韓國經濟中的定位

表 1 顯示出韓國農業生產額及農戶數量的變遷。韓國 2002 年的農業生產額，達 20 億 840 萬韓元，佔國內總生產額(GDP)的 3.4%(1 台幣約 0.027 韓元)。最近數年，農業生產額的所佔比例有減少的趨勢，2002 年佔 GDP(3.4%)，未達 1990 年(7.3%)的一半水準。

表 1 韓國農業的變遷 (生產額、農家戶數、農家人口、農業人口)

	單位	1990	1995	1999	2000	2001	2002
國內總生產 (GDP)	10萬韓元	178,797	377,350	482,744	521,969	551,557	596,381
農林漁業 (比例)	(%)	15,212 (8.5)	23,354 (6.2)	24,482 (5.1)	24,518 (4.7)	23,935 (4.3)	23,594 (4.0)
農業 (比例)	(%)	13,027 (7.3)	20,042 (5.3)	20,828 (4.3)	20,660 (4.0)	20,219 (3.7)	20,084 (3.4)
總世代數	1000戶	11,357	12,961	—	14,318	14,834	15,064
農家戶數 (比例)	(%)	1,767 (15.6)	1,501 (11.6)	1,382 (—)	1,883 (9.7)	1,354 (9.1)	1,280 (8.5)
總人口	1000人	42,869	45,093	46,617	47,275	47,343	47,640
農家人口 (比例)	(%)	6,661 (15.5)	4,851 (10.9)	4,210 (9.0)	4,031 (8.7)	3,933 (8.3)	3,591 (7.5)
就業者人口	1000人	18,085	20,432	20,281	21,156	21,572	22,169
農林漁業 (比例)	(%)	3,237 (17.9)	2,534 (2.4)	2,349 (11.6)	2,243 (10.6)	2,148 (10.0)	2,069 (9.3)
農林業 (比例)	(%)	3,100 (17.1)	2,419 (11.8)	2,264 (11.2)	2,162 (10.2)	2,065 (9.6)	1,999 (9.0)

(出處來源) 韓國農林部網站 (<http://www.maf.go.kr>)

此外，2002 年的農戶總數為 128 萬戶，只佔戶口總數的 8.5%。約 1990 年 (15.6%) 的一半水準。長期看來，農戶數量遞減似乎是無可避免的趨勢。另一方面，從農業人口佔總人口數的比例來看，從 1990 年 15.5%，降為 2002 年 7.5%，反映農業人口總數比農戶數量減少得更快。結果顯示，農戶人口從 1990 年每戶 3.8 人，降為 2002 年每戶 2.8 人。農村地區的勞動力流失、農村部落人口過於稀少及高齡化的趨勢，已然不可避免。從農林業就業人口的變遷即能預見其趨勢。

相較之下，日本 2002 年的農業生產額為 5 兆 1927 億日幣 (1 日幣約 2.7 台幣)，佔 GDP 的 1%。農戶數量方面，2002 年約 303 萬戶，佔總世代數的 6.2%，每戶 3.3 人，農業就業人數為 262 萬人，佔企業就業總人口的 4.1%。

## 2. 耕作面積及耕地利用情況

表 2 顯示出韓國耕地面積的變遷。韓國 2003 年的總耕地面積約 1846 千公頃，其中，水田面積 1127 千公頃，佔 61%。旱地面積 (含果樹園) 719 千公頃，佔 39%。總耕地面積也持續減少中，相較於 1990 年，2003 年的總耕地面積減少了 88%。然而，每戶農家的耕地面積，卻有逐年增加的趨勢。2003 年為 1.46 公頃，耕地面積達 1990 年的 123% 水準。

表 2 耕地面積的變遷

	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003
總耕地面積(單位: 千公頃)	2,196	2,109	1,985	1,889	1,876	1,863	1,846
水田 (比例: %)	1,307 (59.5)	1,345 (63.8)	1,206 (60.8)	1,149 (60.8)	1,146 (61.1)	1,138 (61.1)	1,127 (61.1)
旱地(包含果樹) (比例: %)	889 (40.5)	764 (36.2)	779 (39.2)	740 (39.2)	730 (38.9)	724 (38.9)	719 (38.9)
每戶農家(單位: 公頃)	1.02	1.19	1.32	1.37	1.39	1.45	1.46

(出處來源) 韓國農林部網站 (<http://www.maf.go.kr>)

日本方面，日本 2002 年的總耕地面積 4762 千公頃，其中水田面積 2607 千公頃，佔 55%。旱地面積 2156 千公頃，佔 45%。每戶農家的耕地面積 1.57 公頃。韓國的水田面積比例高於日本，且每戶農家的耕地面積有增加的傾向。儘管如此，截至 2002 年，在經營規模方面，與農家兼業率高的日本相較，韓國農家的經營規模較為零星。此外，韓國耕地利用面積約 2020 千公頃，利用率達 108.4%。各農作物之耕地利用狀況如表 3。

表 3 各農作物之耕地利用面積 (2002)

(單位:公頃)

總耕地 利用面積	糧食作物					
	計	稻米	麥類	雜穀	豆類	芋類
2,019,530	1,298,815	1,053,186	80,911	27,654	99,214	37,850

  

蔬菜	特別作物	果樹	桑樹田	其它樹木類作物	其它
333,645	80,680	166,322	525	25,579	113,564

(出處來源) 韓國農林部網站 (<http://www.maf.go.kr>)

### 3. 農家的動向

總農戶數量長期以來減少當中(如表 4 所示)，尤其專業農家減少得特別明顯。2003 年專業農家佔總農戶的比例，還不到 1980 年的一半水準。專業農家的比例，到 90 年代中期為止，一直呈現減少趨勢，1995 年佔總農戶比例的 56.6%，之後情勢逆轉，有逐年增加的趨勢，迄今所佔比例約 65% 上下。兼業農家方面，1990 年以後，第 1 類兼業農家(農業收入比非農業收入多的兼業農家)比例上有持續減少的趨勢。相對而言，第 2 類兼業農家(非農業收入比農業收入多的兼業農家)比例卻持續增加中。

表 4 專業、兼業別·農家戶數的變遷

(單位:千戶)

	總農家數	專業農家 (%)	兼業農家 (%)		
			合計	第 1 種兼業	第 2 種兼業
1980	2,155	1,642 (76.2)	513 (23.8)	295 (13.7)	218 (10.1)
1990	1,767	1,052 (59.6)	715 (40.4)	389 (22.0)	326 (18.4)
1995	1,501	849 (56.6)	652 (43.4)	277 (18.4)	375 (25.0)
2000	1,383	902 (65.2)	481 (34.8)	225 (16.2)	257 (18.6)
2001	1,354	884 (65.3)	469 (34.7)	162 (11.9)	308 (22.7)
2002	1,280	862 (67.3)	418 (32.7)	139 (10.9)	279 (21.8)
2003	1,264	813 (64.3)	452 (35.7)	145 (11.5)	306 (24.2)

(出處來源) 韓國農林部網站 (<http://www.maf.go.kr>)

韓國專業農家的比例高達 65%，比日本高出許多。其原因乃因韓國農村地區的兼業機會比日本少。值得注意的是，90 年代前期急遽減少的專業農家，自 90 年代後期起不減反增，其原因值得深究。

表 5「農耕地經營規模別之戶數變遷」其數據顯示，1990 年以後，耕地面積未滿 0.5 公頃的小農家和耕地面積達 2 公頃以上的大農家，兩者比例都在增加。而耕地面積 0.5 公頃以上、未滿 2 公頃的中型農家正逐漸消失，朝小型農家及大型農家兩極化發展。這段過程中，1990 年代前期，2 公頃以上的大農明顯增加(未滿 0.5 公頃的小農比例雖微幅增加，但戶數大幅減少)，到了 1990 年代後期，未滿 0.5 公頃的小型農家轉而增加，而大農的成長已達極限，2001 年大農比例已大幅減少。

表 5 農耕地經營規模別·農家戶數的變遷

(單位:千戶)

	總農家數	未耕作農家 (%)	農耕地經營面積 (%)				
			未滿0.5公頃	0.5~1.0公頃	1.0~1.5公頃	1.5~2.0公頃	2.0公頃以上
1980	2,155	28 ( 1.3)	612 (28.3)	747 (34.7)	438 (20.4)	191 ( 8.9)	139 ( 6.4)
1990	1,767	24 ( 1.4)	483 (27.3)	544 (30.8)	352 (19.9)	191 (10.8)	173 ( 9.8)
1995	1,501	24 ( 1.6)	433 (28.8)	432 (28.8)	265 (17.7)	153 (10.2)	193 (12.9)
2000	1,383	14 ( 1.1)	441 (31.8)	379 (27.4)	219 (15.9)	132 ( 9.5)	198 (14.3)
2001	1,354	19 ( 1.4)	459 (33.9)	369 (27.2)	211 (15.6)	121 ( 8.9)	175 (13.0)
2002	1,280	20 ( 1.6)	433 (33.8)	344 (26.9)	194 (15.1)	113 ( 8.8)	177 (13.8)
2003	1,264	21 ( 1.7)	441 (34.9)	332 (26.3)	185 (14.6)	107 ( 8.4)	177 (14.0)

(出處來源) 韓國農林部網站 (<http://www.maf.go.kr>)

其次，從農業經營者的年齡層(表 6)來看，59 歲以下的年齡層，無論在農戶數或比例上，一直以來都有下降趨勢。特別是 30 歲不到的農業經營者，1990 年代就減少了 1/5。反之，60 歲以上的農戶數及比例，卻持續增長，1990 年 31.3%，2000 年已超過 50%。

表 6 農業經營者依年齡別·農家戶數的變遷

(單位:千戶)

	總農家數	農業經營者的年齡 (%)			
		未滿30歲	30~49歲	50~59歲	60歲以上
1981	2,030	104 (5.1)	936 (46.1)	555 (27.3)	435 (21.5)
1990	1,767	37 (2.1)	594 (33.6)	584 (33.0)	552 (31.3)
1995	1,501	12 (0.8)	406 (27.1)	447 (29.8)	635 (42.3)
2000	1,383	7 (0.5)	322 (23.3)	348 (25.2)	706 (51.0)
2001	1,354	4 (0.3)	274 (20.2)	326 (24.1)	750 (55.4)
2002	1,280	3 (0.2)	252 (19.7)	299 (23.3)	726 (56.7)
2003	1,264	2 (0.2)	240 (18.9)	293 (23.2)	730 (57.7)

(出處來源) 韓國農林部網站 (<http://www.maf.go.kr>)

從上述來看，韓國的專業農戶比例偏高，90年代後期，專業農戶雖有增加，但從年齡來看，實際增加的其實是60歲以上的農家。或許是由於高齡化緣故，年長者兼職機會少，不得不當專業農家。此外，59歲以下的農家，也因90年代金融危機而失去兼業機會，不得不專心從事農業。

既然推行農業結構改革，就必須先創造條件，一方面培育專業的大型農家，一方面輔導高齡且農地零碎的小農轉業。1990年代，每戶農家的耕地面積都有增加而佔地2公頃以上的大型農家也有增加的趨勢，結構改革展現了一定成果，然而，許多只擁有小塊農地的老農民仍舊堅守農業，導致全體農家的平均年齡居高不下。韓國農業的小塊農地，高齡化等結構問題，似乎很難從根本消弭。

## 二、1990年代韓國的農業結構政策

自關稅暨貿易總協定(烏拉圭回合)達成協議(1993年末)之後，韓國農產品市場已大幅開放。韓國1994年僅剩242項農產品限制進口，1995年之後，這些幾乎都已一一開放，變得自由化。十年未關稅化，作為特例農產品的稻米，也於2005年遭逢市場開放的強大壓力。對於以稻作經營為主、小塊農地眾多的韓國農業來說，為了在WTO體制下求生存，韓國農業結構改革已勢在必行、刻不容緩。

韓國政府決定自1992年起，投入總資金42兆韓元，推動「農漁村結構改造方案」。此外，另於1994年研擬出一套WTO體制下農政基本指導方針「農漁村發展對策暨農政改革推動方案」(以下稱為「新農政方案」)，以15兆韓元的農漁村特別稅為經費，用來因應今後10年實行關稅暨貿易總協定(烏拉圭回合)之所需。

### 1. 農業設施現代化融資方案

韓國農業結構政策的一大目標，就是希望透過獎勵，將稻作轉換成設施型農

業。先前提過，韓國的水田面積佔總耕地的比例很高，農業重心為稻作。稻作屬於土地利用型農業，為了擴大規模，耕地必須集中。但如果是設施栽培，如蔬菜、花卉等，就能在有限土地上投入大量資本，生產高附加價值的農作物，提升市場競爭力。

韓國農民每戶農業所得，從 1990 年 626 萬 4 千韓元，到 1995 年 1046 萬 9 千元，雖然大幅增加，但總所得中的稻作收入比例，從 1990 年的 49.4%，明顯下降到 1995 年的 38.1%。其原因在於 1990 年初期，許多農家接受政府農業設施化融資方案，開始栽種蔬菜、花卉等設施園藝。舉花卉為例，花卉生產額從 1990 年的 2393 億韓元，倍增到 1995 年的 5090 億韓元。栽培花卉的農戶數量從 8945 戶，增加到 12509 戶，成長約 4 成。

但至 1990 年代後期，由於「經營管理的失敗或生產過剩等原因，導致大多數的經營者無力償還債務」，補助金大多集中在園藝及畜產部門。特別是 1997 年亞洲金融風暴導致韓元暴跌，直接衝擊仰賴設備與物資進口的設施型農業，使得韓國政府的農業現代化資金融資方案，因「IMF(國際貨幣基金組織)難以發揮作用，加上高利息，人們消費減少，農產品價格跌落等因素，導致農民所得減少，難以償還債務，農民負債已然成為社會問題」，面臨了困境。

## 2. 農地買賣計劃

另外，在韓國農業重心稻作方面，政府實施擴大經營規模政策。換句話說，韓國政府為了讓實踐農家能有效囤積農地，打算透過農漁村振興公社，籌劃農地流動事宜。

1990 年的「農地買賣計劃」，執行單位是農漁村振興公社，以農地管理基金作為財源，全額由政府負擔。只要符合年齡、農業資歷、所持農地面積等條件的稻作專業農民，公社就會納入合作對象，給予優惠貸款(年利息 3%，分 20 年償還)，將其收購或持有的農地釋出給農民。

公社在培育大型農家的貢獻上，扮演了一定程度的重要角色。不過，自 1993 年以後，公社經營規模已逐漸縮小。原因在於①「人為決定農地購買需求，導致農地價格上揚」。②「經營費用飆漲，財源問題浮現」。③「每年資金都集中在大農身上，引發一般農家的強烈批評聲浪」。

而農地買賣計劃的財源—農地管理基金，因資金不足時的調度所支付的高額利息，和實行計劃之所收利息，兩者利息相差太多，造成無可避免的預算赤字。此外，最初的「專業農家培育對象」，所需資格為農地規模 0.5 公頃以上、未滿 3 公頃者。但礙於培育大農這個目的，適用對象的條件變得愈來愈嚴苛，到了 1995

年，唯有農地 1 公頃以上、未滿 10 公頃的「專業稻農」才符合資格。另一方面，公社不限制同一農家的申請次數，因此大規模經營的農家，可以不斷申請貸款，「如此一來，因農地買賣計劃而不斷擴大農地經營規模的農家，與未達申請條件，農地不滿 1 公頃的農家之間，呈現強烈對比」。

### 3. 長期租賃計劃

作為擴大農地規模的結構政策，取代農地買賣計劃的，就是「長期租賃計劃」。這項計劃同樣以農地管理基金為財源，由農漁村振興公社負責執行。只要是有心擴大農地經營規模的「專業農家培育對象」，就能透過公社訂定長期租賃契約(起初為 10 年，後改為 5 年)，公社會長期免利息的貸款給農民，農地租借者須支付租金給租賃者(農地持有人)，租用農地的農家，須依契約年數，在每年收成之後，將租金分次攤還。

這項計劃也會透過買斷及長期租借農地，幫助高齡農家及小規模兼業農家順利離開農業、另謀生路。也就是說，「公社一方面保障想安心經營並擴大農業規模的農民，同時也願意購買或租借那些希望轉業的小農持有的農地，協助其脫離農業」，促進農地流動與集中。農地買賣計劃因財源不足而不得不縮小範圍，但以小搏大，以有限資金擴大農業規模，的確有實質成果。長期租賃計劃自 1990 年中期，在結構政策中扮演著重要角色。該計劃與農地買賣一樣，在培育大型農家方面，取得了一定成果。

然而，對於大多數的高齡農家而言，農地是主要收入來源。諸如此類的高齡農家寧可委託同村落之專業農家負責粗重工作，以延續自己的農業。這種「與其租借農地，倒不如委託他人經營自己的農業」心態，是阻礙農地流動的一大關鍵因素。

### 4. 半價供應農業機械計劃

除了上述幾項計劃之外，農業機械普及政策也納入韓國農業結構政策的一環。「半價供應農業機械計劃」是韓國遵守關稅暨貿易總協定(烏拉圭回合)，於 1993 年實施的方案，農家購買機械時，可享有 50% 的豐厚補助。

農業機械能提高農耕效率及生產力，是擴大農業規模的必要前提。農業機械化與擴大農業規模，可謂相輔相成。從農業結構政策的角度來看，這項計劃原本預定的援助對象仍是一定規模以上的專業農家，不過一旦開放農產品市場，必會波及全體農民，特別是農業規模擴大政策的偏心，早已引起小規模經營之小型農民的抗議。因此韓國政府為了安撫農民的不滿，這項計劃不得不開放給中小農家以照顧全體農民。結果卻導致原本無力購買農業機械的中小農家，也爭相購買。

甚至只擁有小塊農地的農家也購置農耕機械。此舉反倒讓小農更離不開農業，還得負擔一筆購置農機的債務。這對一心想實現擴大農地規模的政府而言，無疑是兩難局面。

這項計劃雖促成農業機械的普及，但也導致中小農家的農業機械過剩，激化了委託經營農業的競爭。結果，對於沒購買農業機械的小農家而言，委託經營費用低廉，使得農地交由他人經營比農地出租來得更有利。於是，小農家更難逃離農業，反倒傾向委託經營自己的農業。

### 三 韓國的親環境農業

#### 1. 引進環境農業政策的背景

##### (1) 農業結構政策轉變的緣由

90年代的韓國農業結構政策，推行過程中遭遇到根本上的困難。這意味擴大農業經營規模與促使農業設施現代化的政策，有它的極限。農地流動的推行成果不如預期，農村勞動力不斷外流到都市，高齡農家缺乏有利條件而脫離不了務農，使得農業人口更加高齡化。而結構政策原本關注的對象，像是受到高額補助而擴大農地經營的農家及設施園藝農家，也因為經濟不景氣及債務壓力，陷入前所未有的危機。農業規模的擴大及效率化雖有必要，但對於原本小塊農地居多的韓國來說，就算用更大規模和更有效率的方式提昇農業競爭力，也有極限。有鑑於此，韓國農業結構政策的方向，轉而照顧中小農家，且更重視環境農業政策。

關於韓國農業政策的轉變，韓國自關稅暨貿易總協定(烏拉圭回合)達成協議之後，所規劃的「新農政方案」，主要希望在節省經費的情況下提升國際競爭力，並把重點放在擴大農業經營規模及農業現代化，但由於農業大環境的不景氣，使得大型農家經營變得更加困難，韓國以往重視表相的農業發展戰略，引發不少反省聲音。加上政府財政緊縮，農業預算也跟著吃緊，農政步調於是往內延伸，轉而重視國內資源活用型農業。

##### (2) 環境問題與食品安全的意識高漲

韓國農業政策轉向環境農業並非一時興起之舉。舉例來說，韓國政府早於1994年就制定了「農業環境保護之中長期計劃」，希望在10年內，化學肥料用量能減少40%，農藥用量能減少50%」。引進環境農業政策還有一項因素，就是農業所造成的環境負擔問題。像是農藥及化學肥料的濫用，牲畜排泄物處理設備不夠完善，都會污染土壤與水質，這類問題喚起了人們的危機意識。

另一方面，農業工業化及食品全球化，已成為全球趨勢。舉凡狂牛病(BSE)、



豬口蹄疫、進口蔬菜的農藥殘留等，這些食品安全問題一再發生，使得消費者對於國產安全農畜產品的需求急遽攀升。不僅國內，連全球性的有機食品商店，也在日益擴張。安全成了高附加價值，只要做到這點，不論國內或是國外，皆能提振韓國農產品的市場競爭力。

此外，韓國必須擬定出符合 WTO 標準的農業政策，也是政策轉向的一大因素。WTO 的農業協定中，有所謂的「綠色政策」，該政策會針對一些條件欠佳的地區及環境保護型農業，直接給予收入補貼，並列為保護對象。在 WTO 新回合談判中，韓國和日本、歐洲一樣，在保護國內農業的論述中，主張發展國內多功能農業，像是透過淨化水質來保護環境，這些訴求和保障食品安全同等重要。

## 2. 環境農業政策的變遷

1993 年韓國政府宣示了農政基本方針「新農政 5 年計劃」。支撐這項計劃的 4 個架構為：「技術集約型農業」、「高品質農業」、「出口型農業」、「慣行農業過渡到永續農業」。如前所述，韓國政府積極推動設施農業融資方案，這種技術集中、高品質農業之政策，目的是希望韓國農產品能進軍日本市場。值得注意的是，這段時期韓國還引進了重視環保的「永續農業」觀念，並實施有機農產品的品質認證制度。

韓國政府為檢討關稅暨貿易總協定(烏拉圭回合)的因應對策，組織了「農漁村發展委員會」作為總統諮詢機構。該委員會提出了「新農政方案」，以決定韓國農業結構改革的方向。「新農政方案」內容指出，為加強農業競爭力，政策的援助應集中在有經營能力的農業推動者身上，像促成農地流動與集中的農地買賣計劃，合作對象鎖定在大型農家，「新農政方案」也以類似的方式推動。另一方面，環境農業政策的相關動態，就由農林部新設立的「環境農業課」負責記錄。

1995 年，國家補助計劃之「援助中小農家生產高品質農產品計劃」正式實施。該計劃的補助對象，是有志於實踐環境農業理念、願意經營有機農業及相關農業的農家，幫助其購買預冷設備或堆肥製造設備，目的是讓排除在農業結構改造計劃之外的中小規模農家，也能有份安穩的收入。幾乎同一時期，農林部也正著手研擬援助環境農業的法律案，1997 年議員立法時提出了該法案，同年 12 月，成立了「環境農業培育法」。

四年後，韓國制定了「農業·農村基本法」，取代 1967 年所制定的「農業基本法」。這項法律反映 WTO 體制下的韓國，農業與農村的基本方向，同時也為 21 世紀的新農政議題奠定基礎。其中，像是「安全的供應國民糧食」、「加速改善農業結構」、「農村地區開發及增進福祉」、「培育友善環境的農業」等，顯示韓國農政的基本方向，另外還規定國家及地方自治體應善盡自身義務，加強農業的

保護環境機能，生產安全的農產品，讓人民安心消費，政府應好好培育永續經營、友善環境的農業，責無旁貸。

親環境農業政策承襲先前的環境農業培育法，並由農業·農村基本法明確賦予它法律依據。金大中時期除了引進「親環境農業直接給付制」、「水田農業直接給付制」，推行親環境農產品之認證制度之外，另外還提出一些政策，像是提供生產者技術支援，確保親環境農產品的流通與販賣，宣導消費者等等。

韓國農政之所以推行環境農業政策，其理念在於透過擴大規模與縮減成本，一味追求價格競爭力，此一農政方針再繼續下去，韓國農業必將毫無競爭力。不如追求安全且高品質的附加價值，創造獨特優勢。韓國農業大多小規模且家族式經營，有利於實踐友善環境(親環境)的資源循環型農業。這一點是韓國願意積極培育並支持親環境農業的主因，也是韓國執政者心中懷抱的理想。

### 3. (親)環境農業培育法

「環境農業培育法」是韓國環境農業政策的法源依據，2001年1月修改為「親環境農業培育法」，內容方面，原「環境農業」一律改為「親環境農業」，原「環境農產品」一律改為「親環境農產品」。該法的目的為「透過農業降低環境污染，積極培育親環境農業的實踐農家，追求一種永續循環、友善環境的農業」。此外，在「親環境農業」的定義上，「遵守農藥安全使用標準，遵守各農作物的適當施肥標準量，維持飼料添加物、化學用料的適當用量」，妥善處理並循環利用牲畜排泄物以維護自然環境，追求一種生產安心農畜林產品的農業」。因此，親環境農業生產出來的農產品，就叫做「親環境農產品」。另外，此法也視為為了提振親環境農業，必須整合性的施政。

在親環境農業的培育與援助方面，農林部官員必須每5年檢討一次「親環境農業培育計劃」(以下簡稱「培育計劃」)，各級地方首長也必須遵循「培育計劃」，制定出切實可行的方案。「培育計劃」相關事項的審議，由隸屬農林部的「親環境農業發展委員會」負責。此外，農林部官員必須連同地方自治首長，定期對親環境農業進行實況調查，並持續研究·開發並推廣親環境農業，政府需負責教育及訓練親環境農業之農民及相關公務員。

有關親環境農產品的流通管理部分，早期僅規定環境農產品如何分類及標示，但自2001年修法之後有了重大改變。罰則部分，當初針對違反環境農產品標示使用規定者，「處1年以下徒刑，1千萬韓元以下罰金」。法令修正後，增訂對不實標示等惡意違法行為「處3年以下徒刑，3千萬韓元以下罰金」。

#### 4. 親環境農產品認證制度

親環境農產品，分為一般環境農產品、有機農產品、轉換期有機農產品、無農藥農產品、低農藥農產品。其中，除一般環境農產品之外的 4 種農產品，生產者(個人或團體)在標示親環境農產品之前，必須先依照育成法第 17 條規定取得認證才行。

舊培育法只規定「標示之申報義務」，有機農產品與無農藥農產品的品質認證手續，按「扶植農水產品加工產業及品質管理之相關法律」規定，1999 年以後，則按「農水產品品質管理法」規定。親環境農產品原本按照「標示申報制度」與「品質認證制度」二種規定辦理，但 2001 年培育法修正之後，則統一按照「親環境農產品品質認證及標示」之相關規定辦理。原本只受標示制度規範的轉換期有機農產品，也加入認證行列。依農水產品品質管理法規定之認證制度、認證項目為：栽培條件、產地、品種名、生產年份、重量、等級、成分含量等 7 項，而「培育法」認證項目就只有栽培方式而已(表 7)。

表 7 親環境農產品的認證制度

認證區分	認證項目	認證機構	相關法規
低農藥農產品	僅栽培方式	國立農產品品質管理院 以及親環境農產品認證機構(此乃民間團體，至 2002 年 10 月底止共有 5 個團體)	親環境農業培育法
無農藥農產品			
轉換期有機農產品			
有機農產品			
一般環境農產品	栽培方式、產地、品種名稱、生產年度、重量等	國立農產品品質管理院及品質認證機構(委託民間機構)	農產品品質管理法

(來源出處) 鄭萬哲「韓國農產品品質認證制度的現況」『神戶大學農業經濟』2001.3, 朴亨達等「農產品認證制度相關之韓日比較研究」『農業經濟論集(九州農業經濟學會)』2003.12

培育法中規定，親環境農產品的主要認證者是農林部官員，具體來說是由國立農產品品質管理院負責認證業務。此外，農林部官員也可指定「人員充足與設備完善的認證機關」，進行親環境農產品的認證。此外，「由農林部決定」之親環境農產品認證標準，概要內容如表 8 所示。

表 8 親環境農產品的認證標準

低農藥農產品	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 農藥使用量須在安全使用標準的 1/2 以下(全面禁止除草劑)</li> <li>· 化學肥料須在各菜圃類別之建議施肥量(以農村振興廳依作物別標準所訂定的施肥量為參考)的 1/2 以下</li> <li>· (依保健福利部公告)殘留農藥容許基準值的 1/2 以下</li> </ul>
無農藥農產品	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 全面禁止化學合成農藥</li> <li>· 化學肥料須在各菜圃類別之建議施肥量的 1/3 以下</li> <li>· 殘留農藥容許基準值的 1/20 以下(會勘驗其它農地帶來的污染及農業用水是否遭受污染)</li> </ul>
轉換期有機農產品	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 一律不使用化學合成農藥及化學肥料，從事有機栽培 1 年以上 3 年未滿之菜圃農產品</li> </ul>
有機農產品	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 從事有機栽培 3 年以上之菜圃農產品</li> <li>· 殘留農藥與無農藥農產品同一標準</li> </ul>
一般環境農產品	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 遵守農藥安全使用標準</li> <li>· 遵守化學肥料依各菜圃類別之建議施肥量</li> </ul>

(來源出處)『資料起家的韓國的親環境農業』，「IFOAM JAPAN 有機世界會議 2003 資料集」

認證制度實施之後，1994 年有機農產品及無農藥農產品認證量，總計只有 909 噸。到了 1997 年，有機及無農藥包含低農藥農產品，總計 11058 噸 (約 12 倍)。2000 年 37579 噸 (約 97 倍)，2001 年 88056 噸 (約 97 倍)。同樣，接受認證的農家數，從 1994 年原本的 32 戶，1997 年 1020 戶 (約 32 倍)，2000 年 2451 戶 (約 77 倍)，2001 年 4762 戶 (約 150 倍)，農家數急遽增長。從 2001 年認證的實際成果來看，接受認證的農家數佔總農家數的 0.35% (若僅限有機認證農家，則有 446 戶、0.03%)。雖然親環境農產品的認證實績明顯提昇，但整體來看，通過親環境農產品認證的仍只佔總農產品的極小部分而已。

另一方面，日本於 1999 年修訂了「JAS 法」，將審核有機農產品及有機農產品之加工食品品質認證制度予以法制化，於 2000 年正式實施。施行第 2 年，取得有機認證的農家少說也有 3400 戶，佔總農家數的 0.15%。這個數值遠比韓國 2001 年的有機認證農家數 0.03%，比例上高出許多。不過，日本有機認證 JAS 也有令人詬病之處，生產者申請時，常因所需申請文件過多費用過高而感到負擔。

相反的，韓國親環境農產品認證過程「每申請一件，費用就比日本便宜 3 千日元，申請文件較不繁雜，因而掀起農家的申請熱潮」。報告指出，2002 年底，韓國認證農家已達 11918 戶。

## 5. 親環境農業的直接給付

韓國於 1999 年引進「親環境農業直接給付制」，作為培育親環境農業的策略之一，目的針對親環境農業的實踐農家，在收入不佳時予以補助。

直接給付制符合培育法精神「為提振親環境農業所推行的整合性施政」，其法律依據為：依「世貿組織協議履行之相關特別法」所下達之總統命令「為維護農產品生產者利益之直接給付制施行規程」，同規則第3條「為確保農業生產者收入穩定，因而實施直接給付」及「直接給付制分為二種：經營轉讓直接給付制與親環境農業直接給付制」。

親環境農業直接給付制，第1期自1999年起2001年止開始實施。第1期從水源保護區之類的环境保護區開始，實施對象為指定地區之親環境農業實踐農家，依不同作物區分之5人以上的農作班。每戶農家以5公頃為上限，每1公頃年給付額為524000韓元（每10畝地52400韓元）。不論稻作或旱作（如蔬菜、果樹、其它）皆可。列入對象的農家，需義務接受親環境經營農家教育，記錄肥料、農藥的使用狀況，並接受土壤檢測及農藥殘留檢驗，政府會根據檢驗結果，決定半額、全額或是減額給付。第1期規模10572公頃，年度預算57億3100萬韓元，全額國庫負擔，但這些金額僅佔農林部2000年度農業預算的0.08%。

該制度於2002年邁入第2期。第1期與第2期的變更項目如表9所示。第2期範圍除了從環境保護區擴及全國之外，親環境實踐農家條件更嚴格，優先對象限縮在無農藥農產品認證農家，然而，在計劃預算不緊縮的情況下，環境保護區內低農藥農產品認證農家也可列為次要對象。但第2期計劃的範圍與預算削減5成，農家申請條件更為嚴格。

表9 親環境農業之直接給付制（第1期・第2期之比較）

	第1期(1999~2001年度)	第2期(2002~2004年度)
<b>對象農家</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 上游水源保護區等環境保護區內的親環境農業實踐農家(或個人)或5名以上之農業者所組成的農作班(組織)</li> <li>· 2000年新修正計劃之對象已排除個人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 優先對象為，有機、轉換期有機、無農藥農產品認證之全國農家</li> <li>· 次要對象為，環境保護區內低農藥農產品認證之農家</li> </ul>
<b>每1公頃給付額</b>	52萬4,000韓元 (每10公頃52,400韓元)	52萬4,000韓元 (每10公頃52,400韓元)
<b>計劃規模・預算 (年度)</b>	計劃規模: 10,572公頃 預算: 57億3100萬韓元	計劃規模: 5,731公頃 預算: 30億300萬韓元

(來源出處) 『資料起家的韓國的親環境農業』

## 6. 水田農業直接給付

自2001年起，「親環境農業直接給付」中，來勢洶洶的「水田農業直接給付

制」開始實施。內容方面，只要是持續經營水田農業 3 年以上的全國農地，就能給予直接給付。給付目的是希望佔韓國農業所得半數以上的水田農業，在農民收入穩定的同時，也能透過水田農業發揮公益，做好防範洪水、維護景觀、確保國土環境，讓親環境農業的農家愈來愈普及，並鼓勵農民生產更安全的農產品。給付條件方面，要看農地能否維持水田規模、發揮公益作用，農家能否落實親環境農業的理念(如：遵守農藥安全使用標準及施肥標準量等)並遵守其義務。給付額方面，農業振興地區的水田，每 1 公頃給付 25 萬韓元，每戶農家上限 2 公頃。該計劃總規模為 89 萬公頃，佔韓國水田面積(2002 年)約 70%。總計劃費為 2105 億韓元。

然而 2002 年，政府放寬給付條件，除了解除水田的蓄水義務之外，也放寬作物類別的申請，除了設施栽培及果樹之外，對象擴及一切水田作物。

## 7. 其它政策方面

除了引進農產品認證制度與直接給付制之外，韓國政府更積極推行親環境農業的整合性施政。例如，成立親環境農業大規模實行地區、模範農村，研發並推廣能讓農藥、化學肥料的污染程度降至最低的親環境農業技術，協助設置畜產排泄物堆肥化、水肥化等處理設施，為活化農產品流通，提供親環境農業團體所需的資金援助，宣導及教育消費者等等。自 2001 年到 2005 年止，「親環境農業培育 5 年計劃」預算總額為 5 兆 2000 億韓元，其中有 3 兆 5119 億韓元由國庫支出。

各地方自治體(道·市·郡)除了參與政府的各項支援計劃，分擔一定比例的財源外，還會各自實行自己的支援計劃。舉例來說，全羅南道為加速親環境農產品的販賣與流通，編列了消費者教育及設置大賣場營運點等預算。此外，韓國農協中央會也積極規畫親環境農業的普及，其不僅在全國的農協直營商店推銷、販賣親環境農產品，還為自治體與實踐農家提供技術指導，安排都市居民週末的時候體驗經營農場，與農村振興廳共同研發新技術，透過市民團體的合作，致力於親環境農業之消費者教育。

## 8. 現狀與難題

2002 年韓國政府為了補貼稻農收入，大幅提高補助金額，一方面卻大幅削減親環境農業的農家補助金，韓國政府遵循關稅暨貿易總協定(烏拉圭回合)農業協議，希望將稻田轉作為高附加價值農業，並獎勵親環境農業，但政策走向似乎與當初的理念背道而馳。

水田農業直接給付的預算額度剛推行的時候，已是親環境農業直接給付預算

的 36 倍。2002 年，水田給付預算多了一倍，親環境給付預算卻從原本的 57 億降為 30 億韓元，削減 47%。然而，有心從事有機農業的農家愈來愈多、農民也愈來愈關心親環境農業，韓國政府的作法明顯有違民意。水田農業直接給付方面，農家為符合補助資格，需恪遵農藥安全使用標準及施肥標準量，但這些標準不過是正派經營農家份內的事。從給付金額的比重來看，相較於親環境農業，政府似乎更重視傳統稻作農業。

但自 2003 年起，環境給付制度確實做了大幅修正。親環境農業直接給付中的水田給付部分被刪除，轉而納入水田農業直接給付之下，親環境農業農家則依認證等級，給予每 1 公頃 15 萬到 27 萬韓元不等的獎勵金。而原本納入環境給付每 1 公頃 52 萬韓元補助金的有機米栽培農家，也自 2003 年起，改為申請水田農業直接給付(基本額 50 萬韓元+獎勵金 27 萬韓元)，每 1 公頃可獲得 77 萬韓元的補助。另外，2003 年水田給付的支出總額高達 4052 億韓元。

韓國農業政策的走向，除了希望支援國內農業佔絕大多數的稻作農家，提高環境給付外，同時也積極推動親環境農業政策。但環境給付的金額，並未達到令人滿意的水準。以接受環境給付的 2 戶全羅南道的稻農為例，環境給付領取的補助金，分別佔農業所得 1.8% 及 1.3%。2003 年補助金雖大幅提高，但也不過佔農業所得 6.3% 及 3.0%。

根據農業保護水準指標(PSE)，韓國的直接給付金額，僅佔農業收入比重的 7%，是 OECD 加盟國中的最低水準。為了更加普及親環境農業，除了提高直接給付的總金額之外，環境給付的比重也必須更高才行。

然而，親環境農業並非僅限環境給付，韓國的親環境農業在政策推行上，採取的是綜合且多方面進行，而這段時間的努力，的確讓消費者更有意願選購安全的國產農產品。為了讓民眾真正關心親環境農業而非只是一時風潮，在生產者、物流業者、消費者等各方面紮根大勢底定之前，政府、各地方、農協等相關團體，仍必須彼此合作，以多管齊下的方式推行親環境農業政策。此外，政府應跳脫農耕地流動與集中這種傳統的結構政策觀點，轉而重視親環境農業這類高附加價值的農業型態，並對難以轉型的小型農家提供更優惠的待遇及更有利的選擇。

## 結論

國外方面，如歐洲，不但針對因價格下跌造成損失的農家給予直接給付，條件欠佳區域的農家也可獲得給付，並於 90 年代初期引進環境給付。日本方面也有「中山間地區(非都市、非平地之農業地區)直接給付制度」面臨了制度存續問題。而環境給付方面，雖然未有結論，但仍達成共識：不論中山間地區或平地，

在保護水質及土壤環境、維護農村景觀、確保糧食安全上，日本政府會提出適當政策，以展現農業多方面機能。另外像是對「實踐農家」直接給付，中山間地區的直接給付，加強農業多方面機能的直接給付等等，如何將這些方案重新編入計劃，可說是目前日本農政最重要的課題。

韓國與日本的農業結構雖有所差異，但在農業人口減少、高齡化、農地趨於零碎、過度依賴糧食進口使得國內糧食自給率低落等方面面臨相同的困境。此外，民眾關心食品安全的態度也十分相似。韓國的親環境農業還在發展當中，而日本為了培育出日本特有的環境保護型農業，參考早已奉行親環境農業多年的韓國經驗，必有莫大幫助。