

## 日、荷、韓農業發展之概述

### 一、日本農業發展之概述

以下就日本農業概況、日本農業政策概要及農協發展作一扼要說明。

#### (一)日本農業概況

日本的農業結構詳如表 A-1，農家戶數在戰前約 550 萬戶，農地改革後雖超過 600 萬戶，之後因經濟成長過程中農家持續離農，1980 年仍有 466 萬戶，但 2005 年只剩 284 萬戶。

1960 年農家人口只有 3,441 萬人，約佔日本總人口(9,430 萬人)之 36%，2005 年減少到只剩 833 萬人，而且 60 歲以上農民佔了將近 4 成(38.1%)。無論農業從事者或農業就業人口均呈減少趨勢，60 歲以上農業就業人口比例高達 69.0%，說明農家高齡化現象日趨嚴重。

表 A-1 農家戶數、農業就業人口概況

單位:萬戶,萬人,萬公頃,公頃/戶,%

項目	1960	1980	2000	2005	2005/2000
農家戶數	606	466	312	284	-9.0
農家人口	3,441	2,137	1,047	833	-20.5
60 歲以上	8.2	15.6	35.1	38.1	[3.0]
平均一戶人數	5.7	4.6	4.5	4.3	[-0.2]
農業從事者	1,767	1,254	686	553	-19.4
60 歲以上	15.5	23.9	43.6	47.1	[3.5]
農業就業人口	1,454	697	389	334	-14.2
60 歲以上	17.5	35.8	65.9	69.0	[3.1]
耕地面積	607	546	483	469	-2.9
平均一戶耕地面積	1.00	1.17	1.55	1.65	6.5
耕地利用率	133.9	104.5	94.5	92.1	[-2.4]

資料來源：農林金融 2006 年 6 月，p.18。

因農地轉用、放棄耕作等因素，耕地面積也持續減少中，2005 年為 469 萬公頃，因休耕轉作減少、農業生產結構調整等因素，耕地利用率下

降到 92.1%。平均每戶耕地面積持續緩慢增加中，2005 年為 1.65 公頃，但是北海道平均每戶高達 19.78 公頃。以下進一步就土地利用、經營規模、農業生產值加以說明。

## 1. 土地利用

由表 A-2 可知，日本國土面積為 3,779 萬公頃，耕地面積為 469 萬公頃，耕地面積佔國土面積的比率為 12.42%；近十年來，耕地面積也呈減少趨勢。

表 A-2 日本耕地面積概況

單位：1,000 公頃、%

年	國土面積	耕地面積	比率	水田	比率	旱田	比率
1985	37,783	5,379	14.24	2,952	7.81	2,427	6.42
1990	37,783	5,243	13.88	2,846	7.53	2,397	6.34
1995	37,783	5,038	13.33	2,745	7.27	2,293	6.07
2000	37,787	4,830	12.78	2,641	6.99	2,189	5.79
2005	37,791	4,692	12.42	2,556	6.76	2,136	5.65

資料來源：FAOSTAT

## 2. 經營規模

由表 A-3 可知，日本農家戶數持續減少中，1985 年尚有 3,215 千戶，2004 年只剩 2,105 千戶，進一步分析其規模結構，5 公頃規模以下所佔比率持續下降中，5-10 公頃及 10-20 公頃規模分別維持在 17% 及 9% 上下，20 公頃以上之農戶數比例則持續上升中。擴大農家經營規模已成為日本政府重要農業政策之一。

表 A-3 日本農家規模概況

單位：千戶、ha

年	1-3ha 以下		3-5ha		5-10ha		10-20ha		20ha 以上		合計
	農戶數	比率	農戶數	比率	農戶數	比率	農戶數	比率	農戶數	比率	
1985	804	25.0%	1,182	36.8%	583	18.1%	300	9.3%	346	10.8%	3,215
1990	705	24.4%	1,049	36.4%	514	17.8%	268	9.3%	348	12.1%	2,884
1995	633	24.5%	925	35.9%	448	17.4%	234	9.1%	339	13.1%	2,579
2000	545	24.0%	813	35.8%	388	17.1%	203	8.9%	324	14.3%	2,273
2004	490	23.3%	746	35.4%	357	17.0%	190	9.0%	322	15.3%	2,105

資料來源：日本農林水產省。

### 3. 農業生產值

由表 A-4 可知，日本農業生產值佔 GDP 比例亦呈逐年下降趨勢。1985 年時農業生產總額佔 GDP 比例為 3.6%，至 2005 年時已下降至 1.7%。

表 A-4 日本農業生產值

單位：10 億日圓

年次	農業總生產額	GDP	佔 GDP 之比例
1985	11,630	327,433	3.6%
1990	11,493	449,997	2.6%
1995	10,450	495,736	2.1%
2000	9,130	502,783	1.8%
2001	8,881	492,347	1.8%
2005	8,489	505,121	1.7%

資料來源：日本政府統計網站 <http://portal.stat.go.jp/>。

## (二) 日本農業政策概要與農協發展

### 1. 土地改革與農協興起

戰後日本政府為確保國民糧食，解決農民貧窮問題，乃著手土地改革，支持自耕農制度。因此，其中政策之一乃是於 1947 年制定「農業協同組合法」（簡稱「農協法」），接隸第一條「促進農民合作組織發達，以增進農業生產力，及提升農民經濟社會地位，並謀求國民經濟發展」。於是全國各地紛紛設立農協，1949 年底全國共設立 1 萬 3 千餘家綜合農協。當時組合員約 700 萬人，其中正組合員佔 9 成，多數為農地改革之自耕農。

但不僅無法充分對應以農民為主體之自主性形成，同時面臨糧食增產及流通管制等課題，農協被批評為只是將過去「農業會招牌重新粉刷罷了」。但是，農家的高加入率、採綜合事業、與行政區域一致、並與農業政策緊密合作等，成為日本農協的主要特徵。

### 2. 糧管制度與農協

1955 年前，政府主導「糧食管制制度」（簡稱糧管制度），在中央、縣、市町村（鄉鎮）等行政機關之配額徵購制度下，農協依據配額負責徵購米穀之運銷，扮演的是被動與從屬的關係。但是，1955 年配額徵購制度廢止，

改採預約收購制度，農協便實際負責糧管制度之運作<sup>1</sup>，將糧管制度成功地轉換為預約收購制度。

進入 1960 年代後半期，受到過去米價上揚之影響，導致稻米生產過剩及政府財政負擔加重，糧管制度再度面臨重大危機。此時農協引進自主運銷米制度及配合減少稻作面積政策之實施。於是如太田原(1995)所指，使得過去稻作農與農協一致的稻米利害關係，至此時開始明顯地發生齟齬。

事實上，1955 年後日本進入高度成長期，農工間差距日益擴大，隨著經濟高度成長，所得增加，農作物結構也起了大幅變化。在經濟進入高度成長階段後，制定「農業基本法」(1961 年)，主要基本理念為：(1)發展農業，提升農民的社會經濟地位；(2)改善農工間的生產力與(所得)差距；(3)生產政策、價格及流通政策、價格及結構政策。其政策核心主要是推動以保障稻米價格為主之農產品價格支持政策。同時以米、麥為中心，擴大畜產品及水果等多元化生產選擇，以安定農產品價格，並實施所得安定政策，農產品流通合理化，培育農家自立經營。農協扮演推行農業結構事業改造之施行主體，推動稻米、畜產、青果作物等農產物之產地形成，農協透過相關政策之補助金、低利政策融資等措施來協助農民。

自 1965 年以後，除農協信用、共濟(保險)以外之其他各業務部門均出現赤字。說明農協並非靠處理稻米之手續費、保管費等直接收入而生存，亦即農協處理稻米業務不是直接從販賣業務、倉庫業務獲得利益，而是由於收購稻米透過農協支付農民，復流存於農協反成為農協之存款。

之後，進入高度經濟成長期，土地價款與兼業收入等農業外收入大幅成長，農協事業經營偏重於信用事業，「經營主義」<sup>2</sup>居上，農協事業從「農業面」移往「事業面」，農協逐漸被譏評為遠離農業。

### 3 農業結構調整與農協對策

進入 1970 年代開始稻作減產政策，進入作物結構調整。在國際化的潮流下，日本農業明顯地萎縮中。

---

<sup>1</sup> 主要背景為，當時強權式低米價徵購招來反感，導致徵購率下滑與黑市米猖獗等配額徵購制度之弊病。農協系統爰積極建議改採預約收購制，由農協向生產者預約收購，負起米穀調度責任，以為持頻於危機之糧管制度。

<sup>2</sup> 農協「經營主義」正式展開是在高度經濟成長期。其主要原因有三；第一，農民層整合分化之結果，組合員存在型態多樣化。第二，此期間農協實質上已朝大型化之經營發展。第三，過去農業團體保有獨自性急速淡化，農協系統漸為農政所吸收，彼此關係增強。

由第 15 回全國農協中央會發表「1980 年代日本農業課題與農協對策」可知，具體的因應對策由四大主幹所構成，包括：1.稻田轉作；2.供需調整；3.利用權集聚；4.地方農業振興計畫。

此外，政府政策方面包括 1978 年實施「水旱田利用調整對策」，為減少稻米生產過剩，推動休耕、轉作等政策，進行生產及消費結構調整。1980 年並實施「1980 年代農業政策基本方向」，以維持農業所得為目的，價格支持政策轉變為供需平衡調整政策，並進一步推動農村改善計畫。

#### 4.貿易自由化與農協因應

在 WTO 體制下，日本政府被迫放棄傳統的農業保護政策，廢除糧食管理法，制定新基本法並轉換農業政策。於是 1999 年實施「食料、農業、農村基本法」（簡稱「新基本法」），以提升糧食自給率，以及安全、穩定的糧食供應為目標。基本理念包括：確保糧食安定供給、充分發揮多元化功能、農業永續發展、及農村振興。

隨著保護農業政策的轉變，政府與農協的關係也起了變化，過去農協扮演農業政策的執行機構，具行政互補機能。就協助農業政策而言，扮演「制度農協之機能」<sup>3</sup>，而今農協的意義及功能也產生很大的轉變。於是 1991 年第 19 回全國農協大會，提出農協改革的基本方針，進行廣域化之農協合併，以及縣階段之連合會與全國連合會合併為組織二階段，以追求組織、事業之合理化以因應環境之變化。

#### 5.農業政策之改革與農協挑戰

過去日本農業在政府刻意扶持保護、以及農業創新科技持續投入下，農業締造非凡的成就。然而，日本農業與台灣相似，長久以來存在著家庭農場規模太小，結構僵化、高齡化以及農業部門受到政治干預等不易解決之問題。

面對農業發展政策的限制，日本農政主管機關雖然仍無法全盤擺脫糧食自給率的迷思，但為突破家庭農場的限制，開始研究擴大企業界參與農業經營的機會，從 2005 年日本農業政策改革基本觀點可看出此一趨勢，改革觀點如下：

(1)重新評估農業政策及保護對象，重點強調真正必要的支援。

---

<sup>3</sup> 參考太田原高昭(1999)，「日本農業のあゆみと協同組合」，農業経済学への招待，日本経済論社，pp.192-133。

(2)重視農產品從生產到消費的過程，落實維護國民飲食的「糧食產業」觀點。

(3)支援有企圖心之生產者及產地。

(4)納入全球化農業及農政的觀點。

為實現上述改革，日本農業政策訂定如下施政方針：

(1)修正糧食自給率目標。

(2)由產地到餐桌末端消費，均能經由產地及品質標示、生產履歷等制度，獲得消費者信賴。

(3)充分活用「認定農業者制度」，使農業經營單位法人化地區全體居民的資源保全計畫，適當管理及合理利用。

為因應近年來農業環境及農業政策的改變，2003年第23回JA全國大會決議：1.提供安全、安心之農產品與振興地方農業；2.因應組合員需要之經濟事業；3.強化經營健全化、專業性之措施；4.強化合作組織活動、採取擴充組織基礎與地方活性化為事業重點之措施。2006年第24回JA全國大會並進一步決議：1.培育農業經營者、支援地方農業振興為主軸、以及提供安全、安心的農畜產品；2.實現安心居住之社會並對貢獻地方；3.強化組織事業根基，促進組合員加入農協、組合員組織活性化；4.確立新事業方式等、展開有競爭力之事業、及經營健全化。

## 二、荷蘭農業發展之概述

荷蘭位於西歐北部，面積41,528平方公里，僅比台灣面積大15%，其中耕地面積僅佔國土面積的0.8%；荷蘭總人口為1,627.3萬人，農業勞動力佔總就業人口3%。荷蘭與台灣的土地及人口相距不遠，但GDP卻為台灣的2倍多，更是全球第三大農產品輸出國。根據荷蘭中央統計局資料顯示，2005年荷蘭園藝業(水果、蔬菜、花卉和植物)出口總值達126億歐元(包括再出口)。

### (一)農業概要

#### 1.土地利用

農業用地佔國土面積的47%，其中耕地作物及長期牧草地約各佔一半

(表 A-5)。荷蘭的東部及南部有若干丘陵地，其他地方相當平坦。40%國土面積低於海面，但農業用地大多位於此區域。

表 A-5 荷蘭耕地面積概況

單位：1,000ha

年	總面積	農地面積	耕地	長期牧草地	長期作物地
1985	4,153	2,019	826	1,164	29
1990	4,153	2,006	879	1,097	30
1995	4,153	1,964	881	1,048	35
1999	4,153	1,967	914	1,018	35
2000	4,153	1,956	909	1,012	35
2001	4,153	1,931	905	993	33
2002	4,153	1,949	916	1,000	33

資料來源：FAOSTAT

## 2. 農業就業人口

相較於過去 30 年，從事農業人口減少了一半，2003 年僅佔總就業人口比例的 3.1%(表 A-6)。25 歲以下從事農業人口比例 19.2%，較 EU 諸國高(EU15 國平均為 7.8%)，65 歲以上從事農業人口比例 3.5%則相對較低(EU15 國平均為 8.5%)。

表 A-6 荷蘭農業人口概況

單位：千人、%

年	總人口	總就業人口 (1)	其中農林漁業 (2)	(2)/(1)
1960	11,646	4,234	439	10.4
1970	13,039	4,807	328	6.8
1980	14,150	5,645	314	5.6
1990	14,952	5,900	315	4.6
1995	15,459	7,142	280	3.9
2000	15,898	7,357	248	3.4
2001	15,982	7,368	241	3.3
2002	16,067	7,379	234	3.2
2003	16,149	7,389	227	3.1

資料來源：FAOSTAT、1960 年至 1961 年之值

## 3. 經營結構

荷蘭雖有小規模經營結構之特徵，但以酪農、畜產、園藝為中心之高

度集約之農業相當發達。

最近，小規模經營層有減少趨勢，但 50 公頃(ha)之大規模經營層則有增加趨勢(表 A-7)。

表 A-7 荷蘭農家規模概況

單位：千戶、ha

年	1-5ha 未滿	5-10ha	10-20ha	20-50ha	50ha 以上	合計	平均面積
1960	87.7	62.2	53.9	24.5	2.0	230.3	9.9
1970	42.5	39.2	52.1	27.9	2.5	164.2	13.0
1975	35.8	30.7	44.0	30.1	3.2	143.8	14.4
1980	31.0	26.1	37.3	30.8	3.8	129.0	15.6
1985	29.2	22.9	32.2	31.9	4.6	120.8	16.7
1990	40.3	21.5	25.4	31.6	6.0	124.8	16.1
1995	37.4	18.1	20.8	29.8	7.2	113.2	17.7
1997	34.5	17.2	19.3	29.2	7.7	107.9	18.6
2000	31.7	15.8	17.5	28.2	8.3	101.5	20.0

資料來源：歐洲委員會;The Agricultural Situation in the European Union(各年度版)

EUROSTAT; New Cronos(90 年)

註:1ha 以上之經營體(斜體字為包含 1ha 以下)

#### 4. 農業生產值

從表 A-8 可知，農業生產值自 90 年代以後呈減少傾向，其佔國民生產毛額亦呈下降趨勢。

表 A-8 荷蘭農業生產值

單位：億 NLG

年次	農業總生產額	佔 GDP 之比例
1975	95.8	4.4
1980	112.9	3.4
1985	144.1	3.4
1990	208.9	4.0
1995	185.2	2.9
2000	193.1	2.2
2001	208.1	2.2

資料來源：IMF; International Financial Statistics(1979,1987,1994,1997, 最新版)  
歐洲委員會;The Agricultural Situation in the European Union

## (二) 農業政策概要

荷蘭之農業政策乃是以 EU 共同農業政策為根本，配合獨自之政策，成功地推動造地與高效率的農業經營。

荷蘭農漁業自然管理省 1995 年以「改變與再造(Change and Renewal)」為題發表書面政策，其中，農漁業自然管理省指出配合現在社會潮流之變化，國際化、區域化之進展、市民之自我意識、責任意識之提升，重視知識社會之到來、加強環境保護之必要等，應採行相關因應政策，其優先課題如下。

### 1. 因應市場與強化競爭力

農業、農業關連產業首要責任為生產者，政府的責任主要為透過減稅、減緩限制、獎勵技術革新，調整相關政策給予市場最佳機能。而且盡量避免給予農業生態不良影響。

### 2. 農村區域措施

關於農村區域對策，政府主要措施為保護稀少且貴重之自然區域，確保農業、林業、自然與休閒間的平衡，提昇景觀文化價值，保持都市與農村間的調和等。

### 3. 研究、開發、教育

面臨進口農產品的衝擊，加強對農業科技的研究投入，透過良好的教育，為農民提供技術推廣服務和職業培訓，促使荷蘭農場具競爭力，亦為農民擁有更高生產力和生產效率的重要原因。因此，以個人農家或合作組織為重點，建立研究、開發網絡，強化研究單位間的合作。

Willem H. Van Der Leeuw(2005)指出荷蘭之所以能發展成農業超強國家，主要因素如下：一、擁有肥沃的土地；二、透過研發不斷創新(如採用溫室技術使很多園藝不需種植在土地上，發展新產品)並擁有完整的訓練農民的教育體系；三、良好的合作組織以提供農民財政、共同生產設備(如奶製品工廠)以及分配設施(如拍賣花卉、植物與蔬菜的場所)；四、政府透過土地參與創造規模經濟；五、荷蘭位居歐洲主要地區的核心位置；六、良好的運輸以及後勤補給的設施；七、荷蘭具有悠久的重商主義傳統；八、從大使館到領事館，荷蘭皆派有農業官員來負責農業貿易、產銷相關事務，具有廣泛的聯繫網絡；九、EU 共同農業政策提供荷蘭農業食品工業

一個龐大的「國內」市場，以及各種補助。

在荷蘭，農民合作組織是農民自發形成的新型合作組織，一起耕作、生產和加工農產品；一起購買農業資材；一起銷售產品等等。在合作的基礎上，還共同發明和創新。

而在金融領域的農民合作組織，就是現在的 Rabobank，它是荷蘭農業領域最大的金融機構。以相對低廉的利率為農民辦理信用事業用於農場經營。

### 三、韓國農業發展之概述

#### (一)韓國農業概況

隨著韓國經濟的快速發展，2002 年農業產值佔 GDP 的比例從二次世界大戰後，從 50%急速下降到 4.0%(GDP 為 4,767 億美元、其中農林漁業 191 億美元)，農業就業者比例也下降到 8.8%，農家人口佔總人口比例更是下降到 7.7%(表 A-9)。

主要農作物為稻米，80 年代前期即已達成自給，其後因為栽培面積減少，自給率雖下降仍維持在 90%上下。但自 90 年代後期，因經營規模擴大，每單位面積產量增加，2000 年時自給率達成。

表 A-9 韓國農業概況

	金額	比例
國內生產毛額(GDP)	4,767(億美元)	-
農林漁業	191(億美元)	4.0%
國土面積	996(萬公頃)	100.0%
耕地	186(萬公頃)	18.7%
水田	114(萬公頃)	11.4%
林野地	641(萬公頃)	64.4%
其他	169(萬公頃)	16.9%
總人口(1)	4,743	-
農家人口(2)	366	(2)/(1)=7.7%
總就業勞動人口(3)	2,459	-
農林水產就業勞動人口(4)	216	(3)/(4)=8.8%

資料來源：農林業主要統計 2003，韓國農林部。

## (二)韓國農業政策之發展

### 1.韓國農業以及農業政策的發展

#### (1)激烈震動期的農業政策(1945~1960)

對韓國而言，所謂的激烈震動期的農業政策，乃是指從解放以後至第一次經濟開發 5 年計畫開始以前的混沌時期。此一時期，由於人口增加率的升高，農業生產率卻無法迎頭趕上，因此生產率呈現了降低現象。

由於各種制度和生產基礎的重建，導致了通貨膨脹，農業政策不但無法進入正常軌道，更捲入了政治、經濟、社會的混亂之中。因此，確保最低生活水準的糧食生產以及進口穀物，乃成為農業政策的主要課題。

此一時期，進行農業金融和合作組織制度的重整。1956 年 5 月，合併金融組合和大韓金融組合聯合會，依據「銀行法」將其定位為專責之農業金融機構，因而設立了農業銀行股份有限公司。1957 年 2 月，並制定了「農業協同組合法」(「農協法」)和「農業銀行法」，成為專責農協信用業務特殊銀行之農業銀行，和專責經濟事業的農協開始營運。

#### (2)農業增產計畫的推動

推行農業增產 3 年計畫(1949~1951)、第 1 次(1953~1957)、第 2 次(1958~ 1962)農業增產 5 年計畫和畜牧產業復興 5 年計畫。

#### (3)糧食穀物的供需和價格穩定策略

戰後，由於迅速的人口增加和農業生產不振，發生了糧食供應不足的問題，糧食穀物價格的穩定和供需量的確保，成為農業政策的重點課題。因此，制定「糧穀管理法」，從全面配給制度轉換為部分配給制度。1957 年並實施稻米穀物擔保融資制度，1959 年創立了糧食穀物交換制度。

#### (4)農地改革和自耕農制度的創立

根據「憲法」第 86 條規定，1949 年 6 月制定了「農地改革法」，從 1949 年至 1959 年期間實施了農地改革。結果確立了農民土地自有制度和廢除地主、佃耕制。

### 2.產業成長期的農業政策(1961~1976)

韓國產業成長期的農業政策，推展了第 1 次(1961~1966)、第 2 次(1967~ 1971)、第 3 次 (1972~1976) 經濟開發 5 年計畫。這段期間的農

業政策的主要課題可以說是，隨著 1960 年代出口導向的經濟發展，而造成農業部門的增產。然而在農業、非農業部門間，卻發生了年平均高達 8.5% 的成長差距，生產率的差距急劇地擴大，農村問題開始演變成很大的政治、社會問題。為了解決成長差距造成部門間的所得差距，於是在這期間實施了促進糧食增產政策。

#### (1) 第 1 次經濟開發 5 年計畫期間(1961~ 1966)之農業政策

此一時期因棄農而減少了農業人口，但自然人口的增加卻超過農業的流出人口，結果顯示農業人口還是持續增加的現象。就耕地規模而言，一方面小農階層的比率減少，另一方面中、大農階層呈增加趨勢。

其次，以農業增產為目的，實施了第 3 次農業增產 5 年計畫、糧食增產 7 年計畫(1965~1971)、畜牧產業推展 5 年計畫(1962~1966)。特別是在這段時期的農業政策課題初次包含了畜牧產業的振興。

再者，1961 年 7 月，制定了新「農業協同組合法」，廢除了舊「農業法」和農業銀行，新綜合農協開始運作。

#### (2) 第 2 次經濟開發 5 年計畫期間(1967~ 1971)之農業政策

因工業化的推行，農業、工業之間以及都市、農村之間的差距日益擴大，結果呈現出農業經營惡化。農業人口從 1967 年 1,600 萬人減少至 1971 年的 1,470 萬人，同期間農家戶數也從 259 萬戶減少為 248 萬戶。耕地面積從 1968 年的 232 萬公頃減少至 1971 年的 227 萬公頃。

為提升農業生產率、增加農業所得及改善農業結構等，制定了「農業基本法」(1967)，為重整農業基礎設施和改善農村生活環境，制定了「農村現代化促進法」(1970)。同時為維持農產品價格，實施高米價政策(1968~1971)，稻米穀物收購價格每年平均提高 25%，為增產小麥類和促進消費，實施了出售價格低於收購價格的雙重買賣價格制度。

#### (3) 第 3 次經濟開發 5 年計畫期間(1972~1976)之農業政策

第 3 次計畫期間，農業、農村變化的主要內容包括，稻米雜糧自給率的達成、高米價政策、稻米收購制的擴大、新農村運動事業的推展所帶來的農民所得的增加。

### 3. 轉換期的農業政策(1977~1986)

所謂轉換期的農業政策，乃指第 4 次(1977~1981)、第 5 次(1982~1986)

經濟開發 5 年計畫的推行期間。這段期間由於產業成長期的增產政策，糧食穀物的生產量增加(年平均 2.7%)，即使需求膨脹，糧食穀物自給率也維持在 70%的水準。特別是稻米於此期間，達到了自給水準。農民所得水準也有驚人的成長，農業和非農業部門間的所得差距縮小，農業部門可以說是處於黃金時期。但是，隨著農業開放時代的到來和農產品的消費結構的改變，農業政策被迫重新調整。

農業政策的推展方向在不確定的情況下，停滯於對開放政策的抵抗，不但糧食供給能力衰退，也未落實照顧農民經濟。加上農家負債問題，發生了大量棄農、離村的現象，對於農業政策的懷疑和批叛聲浪更加高漲。

#### (1)第 4 次經濟開發 5 年計畫期間(1977~ 1981)的農業政策

為了農漁村的環境改善，根據「新農村運動、所得綜合開發事業和農漁村後繼者培養基金法」開始進行農漁民繼承者培育事業。而為振興畜牧產業，1978 年設立了「畜產振興會」和 1981 年成立「畜產業協同組合中央會」。1978 年制定「農業機械化促進法」等，推展了農業生產基礎調整和糧食增產政策。

#### (2)第 5 次經濟開發 5 年計畫期間(1982- 1986)的農業政策

由於農業對外開放壓力高漲，實施了農產品進口自由化政策。1988 年修訂了「糧穀管理法」，設置糧穀議員會和秋穀收購價格，並引進國會同意制。進入了 1980 年代，1986 年實施農漁村綜合對策，推動農漁民繼承者的培養、農產品價格穩定事業、供銷制度的改善、增加農外所得之事業等等。1987 年並推行減輕農漁民負債對策。

### 4.國際化時代的農業政策(1987~1997)

國際化時代的農業政策始於 1986 年 9 月烏拉圭回合(UR)談判。1990 年代初期以後，韓國農業政策主要課題為結構改革和提昇競爭力。韓國於 1989 年，為符合關稅暨貿易總協定(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)的國際收支條款(BOP: Balance of Payment)，逐漸開放農產品的進口。

1989 年，政府發表了「農漁村發展綜合對策」，實施了 42 兆韓幣規模的農漁村構造改革事業。由於烏拉圭回合達成協議，農漁村發展惡化逐漸變本加厲，1994 年根據「漁村發展委員會」的農業政策改革報告書「農業政策改革的基本方向和領域別對策」，實施高達 15 兆韓幣含括農特稅支

援的投融資事業。如果將 1990 年代的農業政策和 1980 年代的農業政策相比，農業政策目標從農民所得的增加，轉換為競爭力的提升，其農業政策主要是以價格政策和農業外所得源泉的開發為主，另外農業結構改革和大規模農業融資也是施政主軸。

1990 年代的農業成長，主要起因於蔬菜和韓牛急劇地生產增加，相對地開始拉低了價格不安定的稻米自給率。農地轉用變得毫無秩序使用，環境和景觀到處被破壞，導致降低土地利用效率性的結果。再者，農村及偏遠地區的休耕、棄耕情況惡化，地區社會和環境惡化也開始成為社會問題，這些都是 1990 年代的農業政策的特徵。

#### (1) UR 談判達成協議(1993.12)以前的農業對策(1987~1993)

2004 年以前，由於關稅緩衝期(進口限制)，僅進口最少量的稻米。其次，為推廣農業結構改革制度，1989 年實施「農漁村發展綜合對策」和 1991 年推動「農漁村構造改革對策」，以因應農產品進口開放政策。再者，1993 年實施新農業政策 5 年計畫，擴大農業部門的投資以及改革國土利用計畫正式實施。

#### (2)農漁村發展對策以及農業政策改革方案

主要措施為致力於各種法律的制定和修訂，以因應國際化。並新設置農漁村特別稅，於未來的 10 年之間，投資 15 兆韓幣(為改善農漁村結構，早期投入 42 兆韓幣)，以推廣農漁村融資政策。

### 5. 「國民政府」的農業政策(1998 年~現在)

自「國民政府」設置後一年內，為了實施農業政策改革和新農業政策，完成了對策的運作流程和制度的重整，並確保所需預算。

#### (1)推動農業政策主要課題

農業政策的主要課題為推展農業政策改革而重整相關法律體系，為農業經營穩定化而擴大支援。另外，為實現主要糧食自給而強化農地保全制度，改革秋穀收購制度、親環境農業制度，推動農產品行銷運輸結構改革，強化擴大農產品輸出的相關支援措施。

#### (2)農業政策的推廣成效

正式著手進行農政組織和制度改革，農林行政組織的合併、撤銷或縮編，對合作組織、農協等進行全面改革。另外，減少農業經營補助金，導

入農業經營者綜合資金制度，並對農村投融資制度進行改革。

透過強化稻米價格的穩定措施和農地保護策略，擴充糧食自給的基礎，並擴大親環境農業培養的根基，並進行農產品的直接收購。另外，也持續針對行銷運輸結構進行改革，推廣保護生產者和消費者政策。

隨著農業政策的調整，作為扮演農政執行者之農協，除了透過合併強化經營體質，也透過上層農協中央會之指導，強化推廣、供銷相關業務。此外，信用事業也配合相關政策之推動，提供農民相關之融資服務。

#### 四、小結

從上述分析可知，日韓農業發展與我國類似，均屬小農經營，耕地面積零細、農業人口及產值也大幅縮減，農家高齡化問題日益嚴重。在農業政策推動上，身為農業合作組織之農協扮演政策執行的角色；隨著農業結構的調整，農業政策的轉變，農協組織亦不斷調整與改革。至於荷蘭，全球第三大農產品輸出國，以酪農、畜產、園藝為主之高度集約農業，平均經營規模約 20 公頃，相對過去 30 年，農業人口雖減少了一半，65 歲以上農業人口比例僅 3.5%，相對歐盟國家低。近年來，荷蘭政府更是透過「改變與再造」之農業政策以強化農業競爭力，不同於日韓，其農民合作組織是農民自發性形成，在合作的基礎上，共同利用與開發創新；並透過其在農業金融機構之農民合作組織 Rabobank，提供農民所需之農業資金需求。