

韩国农业的成就与农业政策

刘晓华

一、韩国农业取得的成就

韩国在 60 年代以前还是一个贫穷落后的农业国,1960 年人均国民生产总值只有 80 美元。经过 20—30 年的努力,该国经济平均每年以 9% 以上的增长速度而迅速成长为一个中等发达的工业化国家。1993 年,人均国民生产总值达到 7000 美元。在经济发展过程中,韩国农业也获得了显著的成就,主要表现在如下几个方面。

(一) 单位面积产量高且增长快。韩国的农业劳动生产率与土地生产率增长迅速,而土地生产率增长相对其它国家尤为显著。从 1965 年到 1989 年,谷物单位面积产量每年以 3.2% 的速度增长,到 1989 年,谷物单产达到 5984 公斤/公顷。这样高的土地生产率不仅在发展中国家就是在发达国家也是名列前茅的。在 80 年代以前,韩国的谷物单位面积产量远低于日本。例如,1980 年,韩国的谷物单位面积产量是 4764 公斤/公顷,比日本 5252 公斤/公顷还少 488 公斤,但到 1989 年,韩国上升到 5984 公斤/公顷,比日本 5671 公斤/公顷多 313 公斤。中国 1989 年谷物单位面积产量是 4014 公斤/公顷,这个产

量在世界上也是很高的,远超过了世界平均水平(2646 公斤/公顷),但与韩国比却低得多,只有韩国的 2/3。

(二) 农民收入水平提高快,达到甚至超过城市居民收入水平。世界上大多数国家中,不管是发达国家还是发展中国家,农民收入都程度不同地低于城市居民收入。韩国农村家庭收入水平在 60 年代后期也呈相对下降趋势,但进入 70 年代以来,由于政府加强了对农村和农业的投入,开展了“建设新农村运动”,农民收入水平大幅度增加,迅速赶上有时还超过了城市家庭的收入水平。以城市家庭收入水平为 100,农村家庭收入 1965 年是 99.7,1970 年下降到 67.1,1980 年回升到 84,1985 年进一步上升到 94.9,1988 年又上升到 116。这就是说,1988 年,农村居民的收入水平比城市居民的收入水平还高 16%,这种情况在世界的确是少见的。

(三) 农业机械化程度高。韩国由于劳动力转移迅速和农业工资水平的提高,农业机械化程度越来越高。到 1991 年,动力耕耘机 2.7 公顷/台,农用拖拉机 39.5 公顷/台,水稻插秧机 7.2 公顷/部,水泵 6.1 公顷/台,收割机 18 公顷/台,其中联合收割机 38.7 公顷/台。这样高的机械化水平在世界上也是位于

前列的。与之相比,中国在1992年农用水泵是12.5公顷/台,收割机是628公顷/台,其中联合收割机是1863公顷/台,水稻插秧机是1149公顷/部。可见,韩国的农业机械化水平比中国高得多。

韩国发达的农业是与较好的基础分不开的。在日本殖民时期,韩国的农业就比较发达,粮食单产就比较高。但是,近几十年来政府对农业实行的积极扶植政策无疑对韩国的农业与农村的发展起到了很大促进作用。

二、韩国的农业政策

50年代,政府把主要精力放在经济的稳定和恢复上,对农业的发展没有给予较多的重视。因此,50年代韩国的农业生产增长较为缓慢。1961年后,韩国政府才把经济增长作为主要的政策目标,经济重心开始从恢复和稳定转到扩张。政策重点的转移对农业部门有重要的影响。提出以出口促进工业化和使农民脱贫致富。60—70年代,政府对农业采取了一系列的扶植政策。

(一) 投资政策

在第一个五年计划(1962—1966)时期,政府对农林渔业的总投资是452亿元(韩元,下同),其中,对农业投资为336亿元,占政府对经济各部门投资总额的17.76%。农业投资中最大的项目是生产基础的建设,如灌溉设施的修建、农田的开垦与整治等,投资额为146亿元,占农业总投资的43%。而在农业基础投资中,对灌溉设施的投资最大,达到100亿元,占整个农业基础投资的70%。其次是对化肥、农药等农业化学品的生产与供给的投资,达76亿元,占农业总投资的22.6%,这些投资主要用于对农民购买化肥

农药的补贴和低息贷款。政府对农业研究与推广的支出是19.7亿元,占总投资的5.8%,主要用于改良品种,建立示范田和培训技术骨干与管理干部。

第二个五年计划(1967—1971)的基本经济目标是加速经济增长,使工业结构现代化;农业的主要目标是提供充足的粮食和提升农民的经济与社会地位。

为了加强执行农业政策与计划的法律基础,政府于1967年颁布了《农业基本法》。这一时期,对农业部门投资与贷款预算大大增加了,农业投资总额达到1069亿元,是一五时期(336亿元)的3.8倍,农业贷款总额为457亿元,两项合计为1526亿元,占这一时期政府对经济各部门投资与贷款总额的19.82%。可见,第二个五年计划时期无论是绝对额还是相对额,政府对农业的投资都增加了。

在二五期间,政府对农业投资的重点仍然是生产基础的改善,对生产基础设施的投资达347亿元,贷款达113亿元,占农业投资与贷款总额的30%。在生产基础投资中,重点是对小型水利设施的修建,如修建堤坝、水泵站、井灌、沟渠等。这一时期中,政府也加大了对农业研究与推广服务的投资支出,达70亿元,占农业投资总额的6.5%,高于一五时期该类支出的比重(5.8%)。对农业技术的投资主要用于进一步扩大种子改良计划以及改善耕作技术,尤其是改进化肥与农药的使用效率。

二五计划中对农业机械化的投资支出也增加了。在这一时期,工业化与城市化发展很快,使农村劳动力加速转移,农业劳动力开始出现短缺现象。在这种情况下,政府采取积极措施来推动农业机械化,对农业机械

化的投资达 47 亿元, 贷款 41 亿元, 共为 88 亿元, 占投资与贷款总额的 5.8%, 比一五时期 (2.3%) 高 3.5 个百分点。对农业机械化投资与贷款中很大一部分是用于对农民购买的农机的补贴与贷款, 其中补贴就占农业机械化投资与贷款总额的 39.5%。

为了增加农业生产和农民收入, 政府在 1968 年还推行了一个发展农业专业化生产基地的项目, 选择了 43 个专业生产区, 包括蚕丝、畜牧、水果、蔬菜、海产品等生产基地。为了实行这一计划, 在 1968—1971 年间, 政府共分配了 340 亿元资金, 其中补贴 80 亿, 贷款 260 亿。

三五时期对农业的投资与贷款总额是二五时期的 4 倍之多, 一五时期的 8 倍之多。政府对农业的投资与贷款占政府对经济的总投资与贷款的比重为 20.4%, 比一五和二五时期的比重都要高。

在农业投资与贷款中, 土地与水开发项目获得最大的份额, 占整个农业投资与贷款的 31.4%。如前所述, 在二五时期, 政府把水利投资的重点放在小型项目上, 但三五时期, 重点转到大型水利工程项目上, 如 1971 年开始的四条大江 (汉江、荣山江、锦江、洛东江) 盆地的综合开发计划等。到 1976 年, 对农业水利设施的投资总共达 480 亿元。

在这一时期, 工业化与城市化加速推进, 使农业劳动力转移进一步加快, 农业劳动力短缺越来越严重, 农业工资水平越来越高。二五时期, 虽然政府对推进农业机械化作出了很大的努力, 但农业机械化水平仍然很低。在这种情况下, 政府加快了推进农业机械化的进程, 对农业机械化的投资大幅度增加了。不过, 在这一时期对农业机械化的支持主要是增加对农机购买的优惠贷款, 直接补贴部分

减少了。农民购买耕耘机能申请相当于价格 70% 的政府贷款, 购买其它机械设备可申请 50% 的政府贷款。在三五时期, 政府对购买农机的贷款占农业总贷款的 27.7%。

这一时期政府还加大了对农业运销、加工、储藏设施的投资, 投资总额达 420 亿元, 其中特别重视对仓库建设的投资, 占这类投资的一半左右。

(二) 信贷政策

韩国政府在 1956 年撤销了金融协会, 代之以建立一个专门从事农业金融业务的农业银行。该行最初是作为一个过渡性的金融机构, 代理政府行使向农业发放中长期贷款业务。但是, 由于政府拨款有限, 自有资金很少, 它对农业贷款的能力受到很大限制。到 1958 年, 通过立法建立了一个正规的农业银行。这个新金融机构的成立为韩国农业和农民筹措资金打下了一个坚实的基础。新农业银行受到政府一系列政策的支持, 农业贷款业务大大改善和扩张了。新农业银行的资金主要来自政府, 政府贷给该行的基金迅速增加。1957 年是 44 亿元, 占农业银行总贷款额的 8.7%; 1958 年猛增到 454 亿元, 占总贷款的 55%; 1959 年又增加到 606 亿元, 占总贷款的 67.6%。新农业银行还把农业的贷款的各种渠道统一起来了。在此之前, 长期灌溉设施贷款由韩国发展银行承担, 农产品的收购贷款由商业银行负责, 农业生产贷款由金融协会提供。在新农业银行成立后, 所有对农业的贷款都由一个机构提供, 这就大大提高了贷款的效率。

到 60 年代, 农业信贷体制经历了重大的调整。在 60 年代以前, 农业部门的信贷服务与经济服务是分开的, 它们分属于不同的组织负责: 信贷业务由农业银行负责, 而农业

与农村的经济服务则是由农业合作社负责。这两个组织各行其是。这种农业社会服务体制越来越暴露出对于促进农业生产和改善农民的经济和社会地位的不利影响。1961年后，韩国政府通过把农业银行与农业合作社合并起来试图纠正这个缺陷。1961年7月通过了一个新的《农业合作社法》(或叫做《农业协同组合法》)，该法的颁布标志着韩国农业信贷体制史上一个重大的转折点。合作社把信贷业务、互助金融与农产品生产、购销、农资的供给、农业技术的推广等服务统一管理起来了。

新的合作社成立后，政府大大增加了合作社的贷款，从1961年的89亿元增加到1970年的485亿元。合作社对农民的贷款也大幅度增加了，从1961年的167亿元扩大到1970年的1053亿元。在60年代初，合作社向农民贷款的资金主要依赖政府和中央银行，后来，由于吸收大量存款，自有资金雄厚了，对外部资金的依赖性大大下降了。1960年，合作社来自外部资金占全部资金的70%，自有资金只有30%；到1970年，外部资金比重下降到53%，自有资金上升到47%。

进入70年代，农业信贷体系又有重要的发展。较为重要的发展包括互助资金体系的建立。互助资金是那些经济实力较差的农民为了克服资金短缺而自愿组织起来的融资方式，它旨在集中乡村社会的闲置的小额资金和原用作放高利贷的那部分私人资本，然后把它们用于增加对农业的贷款，从而增强基层合作社自筹金融资源和贷款能力，减少对政府资金的依赖。互助资金一般只作短期贷款，而且只限于合作社成员；与之相比，来自政府的信贷资金主要用于中长期贷款，而

且不限于合作社成员。

在70年代，为了促进农业信贷的进一步扩张，政府还实行了信誉担保制度和农地抵押制度。信誉担保是指通过建立一笔担保基金，为那些经济实力薄弱的农渔民提供贷款担保。这个制度在1972年开始实行。管理信誉担保基金的组织是全国农业合作社联合会。担保基金主要来自政府，政府出资60%，农业合作社与渔业合作社出资40%。每个借款者的担保贷款限额不断增加，由300万元增加到500万元，对一些特殊项目的贷款担保额可达1000万到1500万元。农地抵押是在60年代后期开始实行的。这个制度旨在允许农民在向金融机构申请数额较大的贷款时用土地作担保物。在此之前，从土地改革中获得土地的农民是不准把土地作为抵押的。不过，该制度规定，想要抵押土地申请贷款的农民只能把土地抵押给农业合作社，而不允许抵押给个人。

(三) 价格政策

1950年，政府颁布了《粮食管理法》，该法一直是政府粮食政策的基本法律。它的主要内容是，政府必须保证从农民手中收购到充足的粮食，掌握一部分粮食储备，对粮食的分配和销售实行充分的控制，以便稳定整个国民经济和价格水平。《粮食管理法》颁布以来，粮食市场一直实行二元体制，即自由市场交易与政府控制相结合。政府通过以下手段从农民手中获得粮食：(1)按照政府制定的价格从农民那里直接购买；(2)化肥换谷；(3)以实物征农业税。通过这些手段，政府掌握的粮食比重逐年增加。50年代政府控制的大米数量占全国大米总销售量的10%左右，但到70年代，这个比重上升到50%以上；而对大麦的控制量占大麦的总销售量则

高达 90% 以上。

在 50 年代, 政府粮食政策的主要目标是保证对公职人员的粮食配给。60 年代以后, 除了满足公职人员的粮食需求之外, 政府还强调季节价格的稳定, 即在收获季节收购粮食以阻止价格的狂跌, 保护农民的利益; 在非收获季节, 政府销售粮食以防止猛涨, 以保护粮食消费者的利益。由于这些原因, 政府对粮食市场的干预越来越大了, 对粮食的直接控制加强了。到 70 年代, 政府直接销售的粮食占政府掌握的粮食总量的 3/4。

1960 以前, 政府对稻米的收购价始终低于生产成本, 到 1961 年, 政府把稻米收购价提高了将近 50%, 使得稻米的收购价格从这一年开始高于生产成本。从 1968 年开始, 政府又大幅度提高了大米和大麦的收购价格。从 1969 年到 1978 年, 政府对稻米的价格每年平均提高 24.8%, 大大高于这一时期的批发价格上涨率。结果, 农业与工业的贸易条件明显地改善了。以 1970 年贸易条件为 100, 1968 年是 94.3, 1969 年是 97.7, 1971 年是 106.1, 1975 年 112, 以后逐年上升。

粮食收购价格高使农民收入增加, 能刺激农业生产和缩小城乡收入差别, 但粮食销售价格低能控制工资水平和价格水平的上涨以及增进城市消费者福利。实行双重价格政策能同时达到这些目标。这是许多国家采用这一政策的主要原因。韩国自 1969 年以来也实行粮食双重价格体制, 政府对大米与大麦这两种主要粮食实行购销价格倒挂政策, 即销售价格低于收购价格。双重价格体制对缓和通货膨胀的压力, 推进工业和增加农业生产与农民收入起到了积极作用, 但长期实行这一政策使政府财政负担越来越重。例如, 1972 年, 政府对粮价倒挂的补贴是 22 亿元,

1975 年猛增到 936 亿元。

对粮食补贴的增加使政府的财政赤字逐年增加。而韩国政府是通过向银行透支来弥补财政赤字的。这样, 货币发行量大幅度增加了。据有关资料, 1972 年, 货币供给净增长的 13.3% 是由于粮价补贴引起的。1975 年这个比重突增到 98.2%。这意味着货币供给的净增长几乎全部归因于双重价格体制造成的财政赤字。

防止粮食价格季节性波动也是韩国农业价格政策的一部分。经验表明, 1968 年以前, 政府控制的粮食储备较小时, 大米价格的季节性波动幅度较大, 一般在 15~30% 之间; 1968 年以后, 政府通过增加收购和进口, 对大米的储备量大大增加了, 大米价格的季节性波动幅度较小, 在 5~8% 之间。从价格观点来看, 当政府掌握的大米库存量在 100 至 120 万吨时, 政府就能够保持大米价格的基本稳定。

(四) 建设新农村运动

在 1970 年, 韩国政府为了改善农村生活环境而开展了一个全国性的建设新农村运动。政府计划拨款 30 亿元作为启动资金。这些资金主要用来购买水泥, 免费分发给 3.4 万多个村庄, 每村分得水泥 300 至 350 袋, 其条件是把它们只用于村里的公共事业, 而不得分给个人, 当局公布了建设新农村运动的具体项目, 如扩展农村道路, 修建小型桥梁, 改善农家屋顶, 改善水井, 建设公共浴池, 加筑堤防, 建立公用洗衣房, 等等。

建设新农村运动进行一年就取得了显著的成绩, 村民们对建设新农村运动的反应远远超出政府当局的期望。实际上, 不少村庄把政府分配的水泥作引子, 投入了大量的劳动和配套资金来建设公共项目。政府按照参

与建设新乡村运动的程度把 35000 个村庄分为三类：基础村、自助村和自立村。参与程度最低的叫基础村，参与程度最高的叫自立村，自助村居于其间。政府的后续支援物资只分配给自助村和自立村。而不分配给基础村。这样就鼓励了先进，鞭策了落后，有力地促进了建设新乡村运动的开展。

建设新乡村运动经过政府和农民几年的共同努力达到了预定的目标。1971 年，即开展建设新农村的第二年，被评为自助村和自立村的数目是 16000 个，占总数的 45%，也就是说，基础村占 55%。从 1974 年起，农户的收入开始超过城市劳动者的收入。1981 年的增收目标在 1977 年就实现了。全国 35000 个村庄就有 98% 成为自立村，而基础村几乎一扫而光。到建设新乡村运动 10 周年，即 1980 年 4 月止，政府一共投入资金 27571 亿元，参加运动的人数累计达 11 亿人次，建成新乡村运动会馆 35950 座，新辟乡村道路 44000 公里，扩展乡村道路 40000 公里，新铺自来水管 4440 公里。原 80% 农户住宅是茅草屋顶，经过几年的努力已全部换成了瓦屋顶和石板屋顶，破旧的住房变成了新居。60 年代末只有 20% 的农户安装了电灯，到 70 年代末，全国有 99% 的农户都装上了电灯，实现了电气化。

三、韩国农业面临的问题与对策

（一）农业面临的问题

由于政府自 60 年代以来对农业采取了一些积极的扶植政策，韩国农业取得了显著的成就，但也存在不少的问题。

一是土地经营规模太小。韩国 1949 年的土地改革把地主的土地分给农民，但规定每

个农户耕种的土地不能超过 3 公顷（与中国台湾省一样）。这个制度对于促进财产和收入的公平分配和调动农民的生产积极性是有重要意义的，但它也导致了土地经营的分散和细小化，尽管劳动力转移迅速和经过一些农场制度的改革和调整，使户均耕种面积有所增加，但每户经营的土地面积仍然很小，到 1991 年每户平均耕种土地面积只有 1.22 公顷。小于 1 公顷的农场占 60% 以上，而高于 3 公顷以上的农场只占 2.4%。可见，韩国土地经营规模很小。这种状况限制了农业机械化的顺利推进，阻碍了劳动生产率的进一步提高，影响了农业现代化的实现。

二是农业人口年龄结构趋于老化，劳动力严重短缺。60—70 年代的工业化和城市化的快速发展，吸引着农业人口向城市转移，据报道，每年大约有 50 万农村人口迁入城市。这样，在过去几十年中，总人口虽然增加了 1500 多万，但农村人口却减少了 1000 万。当然，农村人口的减少是工业化和城市化的必然趋势，但给农业发展带来的问题是流出的农业劳动力主要是受过良好教育的青壮年。1970 年，韩国从事农业的劳动力总数为 4846 万人，其中 15—19 岁约占 8.5%，50 和 50 岁以上占 38.8%。可见，韩国的农业劳动力结构趋于老化，劳动力素质下降和短缺现象日益突出，这无疑制约了农业的现代化。

三是面临开放农产品国际市场的挑战。由于土地规模经营狭小，劳动生产率较低，生产成本和价格高，在国际农产品市场上竞争力较差。韩国在被要求开放农产品市场的压力越来越大的情况下将不得不逐渐减少对农产品进口的限制和关税。这样，具有竞争优势的外国农产品将会大量地流入国内，韩国农业势必受到严重的冲击。

(二) 对策与措施

为了加速农村和农业现代化的进程,提升在国际市场上的竞争力,韩国政府在近几年对农业和农村的发展采取了一系列的积极措施。1994年6月,韩国政府召开农业及农村工作会议,强调“农者天下之大本”的传统观念,将农业摆在“新经济政策”的重要位置,围绕“稳定农村,振兴农业”这一方针制定了有关促进农渔村发展的14项40条具体的政策措施。这些主要措施概括起来主要有如下几点:

1. 大量增加对农业的投入。政府在1992年至1998年期间计划投资42000亿元用于“农渔村结构改造事业”,计划在1995年至2004年期间,通过征收“农业特别税”筹资15000亿元用于农业振兴项目,这些资金的90%将投入与增强农业竞争力直接相关的部门;提高对农渔民的信贷保证基金,每年增加信贷保证基金700亿元;每年提供1000亿元农机贷款。

2. 积极推进土地相对集中,促进农地规模经营和专业化。放松农用土地所有面积的上限和距离限制,每个农民家庭准许拥有的耕地从10公顷扩大到20公顷。在划定的“农业振兴区”内,耕种的土地面积则不受任何限制。此外,加紧农田整治,计划到1997年将可以灌溉农田面积的比重从目前的30%扩大到60%;半价供应农业机械,以促进农业的完全机械化;到1998年,对农业振兴区的13.6万公顷耕地全面进行整治,以利于实行机械化和专业化。此外,计划培育15万户农业生产专业户,使之成为带动农渔业发展的骨干。

3. 强化经营管理,发展技术密集型农业。为实现农渔业管理现代化,计划采用农

业法人公司制,将现代法人制度引进农渔业管理。在今后10年内,计划向品种改良、设备自动化、环境型农业等5个部门共投资3000亿元,为发展技术密集型农业打下坚实的基础;并着手将目前的农村技术指导站变成提供经营咨询、技术指导、信息服务的综合服务机构,提高服务效率。

4. 逐步实行贸工农一体化,为把农业培育成生产、流通、加工一体化的“复合型产业”,政府计划在1998年前在全国增设34个公用农产品批发市场;在2004年前建立20个大型物资流通中心、4000个农产品集散地、135综合包装中心,建立谷类综合处理设施400个,水果、花卉和猪肉等出口基地60个。同时,改革农渔民和生产者团体从事加工制造业的制度,为其从事流通加工业创造条件。

5. 进一步改善农村生活环境,提高农民的生活水平。政府在70年代发动建设新农村运动取得较大成绩的基础上,继续推进农村现代化进程,计划在今后4年中,组建790个100—300户规模的现代化农渔村,改善现有农渔村住宅50万栋。对现有3.4万公里的自然公路中的2.7万公里重新铺修,将道路铺装率从现在的26%提高到85%。改善农村福利、教育和卫生条件。从1995年开始在农村实行退休金制度;定期对农渔民实行体检使农渔民享受与其它行业职员的同等待遇;国家承担的农渔村医疗保险的比率从现在的40%提高到50~60%。进一步完善中小学的教学条件,优先在农村招收大学生和创办大学,农村高中生的学费减免由原来15%提高到1996年的30%。

(责任编辑:曾德国)