

# 監察院106年度通案性案件調查研究報告(摘要)

壹、題目：我國精緻農業發展方向及推動情形

貳、結論與建議

一、農委會98至101年辦理「精緻農業健康卓越方案」，以健康、卓越及樂活農業為3大主軸，共計投入162億餘元，執行20項相關計畫，惟其中樂活農業投入金額達97.35億餘元，占全部經費之6成左右，然所創造產值僅占全部產值之2成左右，即投入經費最高，但產值最少，本案經實地履勘確實發現樂活農業相關產業經營有其困境及難以創造產值之情況，農委會宜考量將此經驗納入後續推動「新農業創新推動方案」及其他樂活農業相關計畫參考，協助該些產業突破困境並開創產值，避免已投入之經費，只見曇花一現之短暫成效，以輔導其得自力更生及永續發展為目標。

(一)農委會為因應全球化及國際經貿自由化，確保農業永續發展，基於健康、效率、永續經營的施政理念，提出「精緻農業方案」，該方案於98年5月7日經行政院院會通過，是行政院推出生技、觀光、綠能、醫療照護、精緻農業及文創等6大新興產業之一。該方案3大主軸及願景如下：

1、健康農業—深化安全驗證，打造健康無毒島

健康農業推動作物健康管理模式，建立農產品安全無縫管理體系，透過多元的農產品認驗證制度，讓農民能依其發展需求與產品通路做最適選擇，以擴大推展安全驗證，並循序漸進與國際接軌。輔導農民由吉園圃安全蔬果、產銷履歷農產品(TAP)、有機農產品及台灣優良農產品標章(CAS)之優良農產品，建立農產品安全無縫管理體系，逐步邁向無毒農業島的理想。

## 2、卓越農業－領先科技研發，打造卓越農科島

臺灣農業技術水準卓越，卓越農業利用臺灣農業科技研發優勢，結合優越地理條件，建立植物品種智財權保護制度，發展蘭花、農業生物技術、觀賞魚、石斑魚、植物種苗及種禽畜等6大重點產業，打造卓越農科島的理想。

## 3、樂活農業－重塑農村風情，打造樂活休閒島

樂活農業包含農業深度旅遊及農業精品。農業深度旅遊則涵括森林生態旅遊、休閒產業與農村旅遊、海岸漁業旅遊。農業精品透過設計、調製、包裝及行銷等，塑造農產品具機能性、高附加價值、友善環境等精品形象，推動臺灣名茶、農村美酒、經典好米、竹製精品、金鑽水產及優質畜產等6項，重塑農村風情，打造樂活休閒島。

(二)據農委會資料<sup>1</sup>，98至101年「精緻農業方案」決算數分別為新臺幣(下同)2,842,295、3,868,338、5,394,363及4,148,957千元，4年合計16,253,953千元，其中以樂活農業投入經費最高達9,735,363千元，占全部經費之六成左右(詳如下表17)。

表1 98至101年度精緻農業方案各計畫之決算數(單位：千元)

主要推動計畫類別	98年度	99年度	100年度	101年度	98至101年度合計
	決算數	決算數	決算數	決算數	
合計	2,842,295	3,868,338	5,394,363	4,148,957	16,253,953
健康農業	614,858	677,561	757,023	722,203	2,771,645
卓越農業	506,238	930,893	1,304,318	1,005,496	3,746,945
樂活農業	1,721,199	2,259,884	3,333,022	2,421,258	9,735,363

資料來源：農委會。

<sup>1</sup> 農委會於106年3月23日赴本院簡報所提供之資料。

至執行成效，農委會表示該計畫自98年5月起推動以來，截至101年產值計1,345億元，較97年（方案推動前）成長44.0%，與100年相較亦有8.5%的成長（如下表18）。

表2 精緻農業方案產值（單位：億元）

主軸	98年 目標/實際	99年 目標/實際	100年 目標/實際	101年 目標/實際
健康農業	568.9/570.8	604.0/ 610.4	647.8/ 684.7	732.2/ 702.7
卓越農業	197.5/208.2	223.8/ 240.7	262.7/ 286.8	302.4/ 335.3
樂活農業	217.5/195.5	241.3/ 222.5	268.4/ 268.3	302.1/ 306.9
合計	983.9/974.5	1,069.1/1,073.6	1,178.9/1,239.8	1,336.7/1,344.9

資料來源：農委會。

(三)查「精緻農業方案」3大主軸之決算數，以樂活農業投入經費最高，98至101年各年度分別為17.21、22.59、33.33及24.21億餘元，4年總計97.35億餘元，占全部經費162.53億之6成左右；然其各年度實際產值分別為195.5、222.5、268.3及306.9億元，4年總計993.2億餘元，僅占全部產值4632.8億之2成左右，低於健康農業及卓越農業之產值；換言之，樂活農業投入之經費最高，但所創造之產值最低。

(四)本院為瞭解我國精緻農業推動情形，分別赴苗栗縣履勘「山腳社區藺草產業」及花蓮縣「林田山林業文化園區」，前者為農村再造所輔導之產業，關係到山腳社區藺草文化的保存，後者則為森林生態休閒旅遊及林業文化，性質上屬樂活農業範疇，現勘過程中台灣藺草學會黃理事長（同時是苗栗縣苑裡鎮山腳社區發展協會總幹事）表示略以，以草帽為例，編織約需3至5天，售價約僅750元，藺草產品產值無法提高，且社區資源有限，尚需改善此困

境；另林田山社區發展協會林理事長亦說明略以，沒有完善工作環境及工作機會，很難吸引年輕人回到林田山。顯見其確實均有發展困境及難以創造產值之情形，此印證農委會所推動「精緻農業方案」中，樂活農業所創造產值最低之情況。

(五)農委會雖表示，樂活農業各年度所創造之就業人數為7,452、7,703、9,738及11,846人，且除創造產值及就業人數外，尚有推動樂活農業所產之不可量化效益，包括活絡農村及提升整體產業效能等語。惟產值為產業得否生存的關鍵因素，也是產業經營的動力，既農委會已投入大量經費扶植，為避免只見曇花一現之短暫成效，自應協助該些陷入困境之農業產業，輔導其得以力更生及永續發展，使政府預算發揮最大效益及目的。農委會「精緻農業方案」於101年屆期後，賡續辦理「黃金十年國家願景-活力經濟」施政主軸之一的「樂活農業」方案，並將「精緻農業方案」重要內涵併入之，以年輕化、有活力、高競爭力且所得穩定之樂活農業為主軸，目前政府推動「5+2」產業創新計畫，農委會於106至109年辦理「新農業創新推動方案」，冀讓農業成為兼顧生產、生活、生態的產業，由其所各自強調之「高競爭力且所得穩定」及「兼顧生產」的主軸，得知創造產值有其必要性。故農委會宜就前辦理「精緻農業方案」之樂活農業投入經費最多但產值最低之經驗，檢討輔導及創造產值之措施，納入後續所推動之「新農業創新推動方案」及其他樂活農業相關計畫中，以求樂活農業產業得以自力更生及永續發展，使政府預算發揮最大效益及目的。

二、為提高休閒農業之價值與魅力，增進農村經濟與農民收益，農委會宜加強盤點及整合公私部門（交通部觀

光局、原住民族委員會、文化部、地方政府、民間團體及運輸業者等) 相關資源，輔導業者開發結合農業六級化成果及富涵在地文化、人文故事底蘊之休閒農業商品，進而形成區域農遊帶，並積極發掘國內、外不同客群所隸屬或相關之社會團體、公司福利委員會、學校機關、教育機構等單位之消費需求，精準行銷，且允宜透過部會協調，適度修正放寬發展觀光條例規定，拓展農業旅遊行銷通路，帶動地區經濟發展。又為確保休閒農業區之品質，農委會宜滾動修正「休閒農業輔導管理辦法」，強化休閒農業區營運效能及各地方政府之督導作為，並落實退場機制。此外，農委會除了擴大田媽媽申請條件之外，宜協助班員提升食品安全衛生相關法令與觀念，增進田媽媽之品牌形象及永續經營。

(一) 農委會依據農業發展條例第63條規定，訂定「休閒農業輔導管理辦法」作為推動休閒農業之法令依據。按具有地區農業特色、豐富景觀資源、豐富生態及保存價值之文化資產等條件之地區，得規劃為休閒農業區；休閒農業區由當地直轄市或縣(市)主管機關擬具規劃書，報請農委會劃定；直轄市或縣(市)主管機關對轄內休閒農業區，應每5年進行通盤檢討1次，其檢討內容應包含軟體營運及硬體建設之短、中、長期規劃，並得適時修正規劃書報農委會備查；休閒農業區經評鑑為丁等者，直轄市或縣(市)主管機關應擬具輔導計畫協助該休閒農業區改善，經再次評鑑仍為丁等者，由農委會公告廢止該休閒農業區之劃定。「休閒農業輔導管理辦法」第4條、第5條、第8條之1第2項及第4項定有明文。

(二) 鑑於休閒農業為結合農業三生(農業生產、農民生

活及農村生態)發展之加值型產業，遊客可藉由農業旅遊提供的五感(視覺、嗅覺、聽覺、味覺及觸覺)體驗，瞭解並認同農業，成為觀光產業新亮點。因此，為推廣休閒農業，促進農業六級化(一級生產、二級加工及三級體驗服務)，農委會已輔導辦理休閒農業區評鑑、休閒農場服務認證、田媽媽評鑑、校外教育體驗場域遴選等，提升服務內涵及品質之措施，至106年9月底累計公告劃定休閒農業區82處、核發許可登記證休閒農場398家及輔導成立田媽媽農村料理班134家、伴手農遊棧點、農業伴手等，提供遊客食、宿、遊、購、娛、育等服務，並推動休閒農業朝向區域化、特色化及主題化發展，整合農林漁牧產業旅遊資源，包括農村再生社區、農村酒莊、農業伴手展售點、亮點茶莊、休閒漁村或漁港、森林遊樂區、自然教育中心、平地森林園區、林業文化園區等，及整合鄰近觀光、文化等產業或旅遊資源，結合季節農(漁)業體驗及農(漁)村節慶活動，開發四季特色主題農業遊程，例如：水果旅行、食材鮮旅行、食農體驗教育遊程、一日農夫、會議旅行、漁村小旅行、海洋生態、賞鯨魚釣等深度主題旅遊，每年包裝主題遊程商品約達300種以上。據農委會委託辦理「農業旅遊經濟效益評估計畫」調查結果，103至105年度，全國休閒農業分別吸引2千萬、2.45千萬及2.55千萬人次參與，創造102、105及106億元產值。

(三)然而，在休閒農業相關輔導及推廣等方面，農委會表示所面臨之主要問題及因應措施如下：

#### 1、休閒農業

- (1) 觀光旅遊蓬勃發展，惟農村文化與農業特色仍須保存及堅持，需輔導整合業者共同推出以多面向農產業之相關農業體驗為主的旅遊型態，以強化農業深度旅遊，增加遊客重遊機會，與一般觀光市場有效區隔。
- (2) 休閒農業業者面臨非假日及淡季客源不足問題，仍需持續透過邀請國內外媒體採訪、業者參訪及辦理各項主題推廣活動，以拓展國內外旅遊市場，協助業者解決客源不足問題。
- (3) 因應網路科技日新月異，考量國內外遊客大多以網路獲取旅遊資訊，著重互動。未來將加強規劃新媒體行銷方式，包含優化相關網站模組，擴大網頁服務族群，利用臉書FB直播、伴手農產品開箱等影片，介紹農業旅遊中各式元素，貼近遊客視角，提升市場接受度。近期展開新興社群媒體Instagram的經營，以農遊體驗、田園美食等主題，透過精美圖像吸引年輕族群與國外旅客的目光，帶動農遊社群服務平臺，加深農業旅遊的品牌印象。
- (4) 休閒農業成本較一般景點觀光成本高，然依據發展觀光條例規定，地方組織、社區協會或個別農民無法販售農業旅遊行程，導致農業旅遊行銷與通路成本較觀光旅遊高，仍須以農業旅遊產品獨特性突破價格戰之困境。

## 2、休閒農業區、休閒農場、田媽媽

- (1) 各地農業資源條件不同，各縣（市）政府之輔導量亦有差異，如何轉化業者經營與合作理念，全面輔導提升與帶動各區經濟發展，尚待努力。為此，農委會依據「休閒農業輔導管理辦法」規定，每2年辦理休閒農業區評鑑，並持

續督導地方政府應依法輔導轄內休閒農業區每5年進行1次通盤檢討。農委會分年研議休閒農業區輔導計畫研提原則，協助地方政府研提年度計畫，補助經費亦依評鑑成績給予分級分類輔導，以輔導休閒農業區組織規劃發展藍圖及執行計畫工作。例如：宜蘭縣、苗栗縣等縣農遊商品開發已趨成熟，則加強其國外行銷，兼併推廣國內外遊客；又桃園市、新北市等2市仍以凝聚業者共識、加速組織運作效能及開發資源為重點工作。

(2) 休閒農場服務素質參差不齊或同質性偏高，需藉由服務認證輔導及管理機制，協助農場業者找出服務缺失，以提升農場服務水平，進而提高競爭力。

(3) 農村婦女田媽媽之班數及班員趨向穩定，部分班員不熟諳食品安全衛生相關規定，輔導位於休閒農業區範圍內、或積極參與農業旅遊推廣、與具有開發新興料理之休閒農場，加入田媽媽行列，並輔導田媽媽強化衛生條件。

(四) 綜上，休閒農業發展係以農業一級生產為基礎，進而升級而發展出具備二級加工，乃至三級體驗服務等屬性之六級化產業內涵。休閒農業之推廣，於行政院98年核定「精緻農業方案」後更為具體化；102年核定「黃金十年—樂活農業」方案續推農業旅遊；106年度「新農業創新推動方案」項下，以農業新典範、農業安全體系及農業行銷能力3大主軸，推展各項重點政策，其中農業旅遊是創新臺灣農業價值，提升農民收益的重要工作之一。爰為提高休閒農業之價值與魅力，農委會宜加強盤點及整合公私部門（交通部觀光局、原住民族委員會、文



化部、地方政府、民間團體及運輸業者等) 相關資源，輔導業者開發結合農業六級化成果及蘊涵在地文化、人文故事之休閒農業商品，進而形成區域農遊帶，並積極發掘國內、外不同客群所隸屬或相關之社會團體、公司福利委員會、學校機關、教育機構等單位之消費需求，精準行銷，且允宜透過部會協調，適度修正發展觀光條例規定，活絡農業旅遊，帶動地區經濟發展。又，為確保休閒農業區之品質，農委會宜滾動修正「休閒農業輔導管理辦法」，強化休閒農業區營運效能及各地方政府之督導作為，並落實退場機制。此外，為增進田媽媽之品牌形象及永續經營，農委會除了擴大田媽媽申請條件之外，宜協助班員提升食品安全衛生相關法令與觀念，增進農村經濟與農民收益。

三、農委會自78年起陸續推動台灣優良農產品(CAS)、產銷履歷農產品(TAP)、吉園圃安全蔬果及有機農產品標章，且98年推動之「精緻農業健康卓越方案」，以健康農業為該方案之3大願景之一，執行該4項標章制度，惟105年5月20日之後的「新農業創新推動方案」，朝向將吉園圃安全蔬果、台灣優良農產品(CAS)及產銷履歷農產品(TAP)標章整合為TGAP之方式進行推動，其為使消費者易於辨識之立意係屬良善，然各標章推行有年且各有使用目的及範圍，整合恐涉及限縮原驗證範圍、增加業者成本及喪失國際市場等疑慮，自宜審慎評估將事；另該會所規劃TGAP驗證範圍涉及「食品」領域，允宜考量如何與現行台灣優良食品(TQF)驗證制度之相輔相成，共求保護消費者飲食安全與促進產品外銷，復應避免消費者混淆，而失整合之目的。

(一)農產品生產及驗證管理法自96年1月29日公布施行

後，農委會依據該法訂定發布「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」、「進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法」、「產銷履歷農產品驗證管理辦法」、「優良農產品驗證管理辦法」、「農產品驗證機構管理辦法」等相關子法，而目前該會所推動之標章制度，包括「吉園圃安全蔬果」、「台灣優良農產品(CAS)」、「有機農產品」及「產銷履歷農產品」等4項，茲說明該4項標章如下：

#### 1、吉園圃安全蔬果

農委會訂定「吉園圃安全蔬果標章管理作業規範」，其標章審查機制係由該會農糧署各區分署受理申請及召開審查會，審查合於規定者同意其使用該標章，尚非以驗證方式辦理該標章之使用管理。

#### 2、台灣優良農產品(CAS)

「台灣優良農產品」係以使用臺灣在地食材為主原料，透過三級品管制度確保產品品質衛生安全，並經財團法人台灣優良農產品發展協會等驗證機構驗證通過者，方能貼標銷售。該驗證之目的在於提升國產農水畜林產品及其加工品的品質水準與附加價值，保障生產者和消費大眾共同權益。

#### 3、有機農產品

有機農業係不使用合成化學物質，強調水土資源保育與生態平衡之管理系統，並達到生產自然安全農產品，其生產過程之土壤、水質、資材使用、收穫調製及包裝儲存等環節，均須經有機驗證機構稽核及檢測，符合有機驗證基準規定。

#### 4、產銷履歷農產品(TAP)

農產品產銷履歷驗證制度係輔導農產品業

者依據臺灣良好農業規範（TGAP）等作業基準，以合乎風險管理、農業永續之農法，生產安全具可追溯性之農產品，經第三方驗證機構驗證通過後，始可使用標章及提供相關查詢服務。此自願性農產品產銷履歷制度結合了良好農業規範及履歷追溯系統，亦即除有相關生產履歷資訊外，同時也具備「檢查與驗證」制度，確保農產品食用安全。

(二)農委會為增進民眾飲食健康，積極推動上開標章制度，且98年推動之「精緻農業方案」中，以健康農業為該方案之3大主軸之一，即透過建構作物健康管理模式，推動上開4項標章制度，建立從農場到餐桌可追溯生產供應體系，強化安全把關並深化安全認驗證；且繼該方案後，農委會推動「黃金十年國家願景-活力經濟」施政主軸之一的「樂活農業」，其願景為彰顯農業多元價值與形塑活力樂活農業，而施政目標包括：「多元推動健康農業四神湯，照顧消費者飲食健康」，亦即持續推動4章制度。至推展成效，其中「台灣優良農產品」、「有機農產品」及「產銷履歷農產品」屬須經第三方驗證者，其近年驗證情形，據農委會表示如下<sup>2</sup>：

#### 1、有機農產品

至105年底已認證12家有機農糧產品驗證機構，累計通過有機驗證農戶2,932戶，面積6,784公頃，較96年面積1,928公頃，增加3.5倍；有機水產品則為藻類，於105年底已有5家廠商通過驗證，並生產35項產品。

#### 2、台灣優良農產品(CAS)

---

<sup>2</sup> 農委會於106年3月23日赴本院簡報所提供之資料。

至105年底止，驗證品項計有肉品、冷凍食品、果蔬汁、食米等16大類，取得驗證農產品達655項，105年產值約為459億元<sup>3</sup>。101至105年驗證產品年產值分別為516.6億元、469.7億元、459.7億元、408.4億元及458.6億元。

### 3、產銷履歷農產品

至105年底止，農糧產品累計通過驗證農戶924戶，面積9,994公頃，水產品部分則有563戶通過驗證，畜禽產品則有191戶通過驗證，產值合計逾60億元

至近5年（101至105年）各年度推廣概況，其中有機農產品中，以占大宗之有機農糧產品論，各年度有機耕作面積分別為5,554、5,561、6,071、6,490及6,784公頃，呈逐年成長現象；另產銷履歷農糧產品(TAP)各年度通過驗證戶數分別為264、310、470、669及924戶，而面積分別為3,984、4,382、7,139、8,265及9,994公頃，有大幅成長趨勢；台灣優良農產品(CAS)部分，各年度產值分別為516.6、469.7、459.7、408.4及458.6億元，自101至104年呈減少現象，而105年則略提升至458.6億元，近5年平均產值高達462億元以上（詳如下表19）。整體而言，近年農委會所推動之有機農產品、產銷履歷農產品(TAP)驗證之面積範圍逐年增加，另台灣優良農產品(CAS)產值平均也達462億元以上，顯見農產品驗證標章制度頗具成效。

表3 101至105年驗證農產品執行成果 (單位：戶、公頃、億元)

標章	成果指標	101年	102年	103年	104年	105年
有機農糧產品	農戶數	2,625	2,786	3,038	2,598	2,932
	面積	5,554	5,561	6,071	6,490	6,784

<sup>3</sup> 本院「據審計部104年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會賡續推動各項產業調整對策與拓展農產品國際行銷，惟農產品仍持續發生貿易入超，國際行銷拓展計畫整體表現未如預期等情案。」調查報告（派查字號：105年10月18日院台調查字第1050800207號）。

標章	成果指標	101年	102年	103年	104年	105年
有機藻類	廠商數	8	8	10	6	5
	產品數	68	75	605	52	35
產銷履歷農糧產品	通過驗證戶數	264	310	470	669	924
	面積	3,984	4,382	7,139	8,265	9,994
產銷履歷水產品	通過驗證戶數	507	580	650	676	563
優良農產品	產值	516.6	469.7	459.7	408.4	458.6

資料來源：農委會。

(三)惟行政院於105年12月8日經第3526次院會通過「新農業創新推動方案」，該方案以創新、就業、分配及永續為原則，且以「建立農業新典範」、「建構農業安全體系」及「提升農業行銷能力」等為3大主軸，並推動10項重點政策，其中「建構農業安全體系」的2項重點政策之一即為「確保農產品安全」，而所執行策略重點為整合吉園圃安全蔬果、台灣優良農產品(CAS)及產銷履歷農產品(TAP)標章，並預計於4年內整合為消費者可信任之單一標章制度，且與國外認證接軌。至於整合現有標章之緣由，農委會說明略以<sup>4</sup>，現行各項農產品標章所依循之法規及其標章圖樣、制度內容、認驗證機制等有所不同，使消費者較難明確瞭解各標章代表之意涵及其價值，亦導致經營業者難以選擇參與何項標章制度，實不利上述標章制度推動目的之達成，故為使農產品標章制度充分發揮功能，業已於105年9月啟動農產品標章整合規劃，規劃內容係以消費者角度出發，研擬整合之事宜，冀使消費者易於瞭解且可信賴、可確保農產品安全品質及與國際接軌之農產品標章制度。

<sup>4</sup> 農委會於106年3月23日赴本院簡報所提供之資料。

(四)另關於目前整合規劃及進度，農委會表示略以<sup>5</sup>，規劃整合成2項標章，一是採有機農法，強調不使用化學品的「有機農產品標章」，另一是採慣行農法，並要求合理合法使用相關資材的「台灣良好農業規範(TGAP)標章」，相關具體作法及進度如下：

1、有機農產品標章：

- (1) 因有機農產品產製過程有其特殊性，且將制定有機農業促進法，將依該法持續推動；惟現行有機農產品標章圖式與台灣優良農產品標章圖式相近，各界反應辨識不易，故將重新設計有機農產品標章。
- (2) 至執行進度，農委會農糧署已重新設計有機農產品標章，並完成上網徵詢各界意見，決定後將加強宣導標章圖式更新。

2、TGAP標章：

- (1) 整合方向朝融入吉園圃安全蔬果標章、台灣優良農產品標章(CAS)及產銷履歷農產品標章之優點，整合為TGAP標章，並與國際接軌；標章適用範圍涵蓋初級農產品及初級加工農產品，及政策所需之特定食品品項，且將TGAP標章驗證範圍提升為「全程驗證」，含括生產階段及加工階段。
- (2) 至執行進度，已討論獲致農漁畜各類產品驗證基準須納入之項目，後續將由農委會各產業機關（單位）訂定實質的內容，亦同步辦理相關法規修正、規範訂定及人員培訓等細部工作，預計於109年完成整合。

(五)惟4章制度已推行多年，尤其台灣優良農產品(CAS)

---

<sup>5</sup> 農委會於10月26日赴本院座談之簡報及書面資料。

標章自78年即開始推動，迄今已近30年之久，其驗證品項已擴增至16大類，且105年度取得驗證農產品達655項，產值約達459億元；再者，台灣優良農產品(CAS)標章於公元2011年在中國大陸完成註冊獲證<sup>6</sup>，中國大陸認為該標章之驗證管理及追查制度具嚴謹度，因此會要求我國業者取得該驗證標章，亦即獲台灣優良農產品標章(CAS)之農產品，有助於中國大陸市場之拓展。然現農委會推行標章整合，原已獲得國際認可之標章將廢止，此不但將使耕耘許久的成果落空，且要國際市場重新認可新制度，洵屬不易，故勢必將影響業者原有國際市場。另各標章有其特色及範圍，其中吉園圃安全蔬果標章及產銷履歷農產品標章整合上較無衝突，但「台灣優良農產品標章(CAS)」係以使用國產原料為重要訴求及精神，現整合後除要求農產品須使用國產原料外，其所使用之原料理應也要符合產銷履歷規定者，如此，原料供應端恐有採購困難及成本增加之問題，故不同特色之標章整合，恐限縮原驗證範圍、增加業者成本及喪失國際市場之虞。

(六)另農委會表示，未來TGAP標章適用範圍涵蓋初級農產品及初級加工農產品，及政策所需之特定食品；至於「初級加工農產品」及「特定食品品項」之定義及範圍，農委會表示<sup>7</sup>，「初級加工農產品」代表未涉質變加工的農產品，如食米、截切蔬菜、屠宰分切之畜禽肉品或三去三清水產品等，另「複合型加工農產品」則是涉及質變加工，屬於消費市場普

---

<sup>6</sup> 本院「據審計部104年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會廣續推動各項產業調整對策與拓展農產品國際行銷，惟農產品仍持續發生貿易入超，國際行銷拓展計畫整體表現未如預期等情案。」調查報告(派查字號：105年10月18日院台調壹字第1050800207號)。

<sup>7</sup> 農委會於106年10月26日座談會後補充之資料。

遍認知之「食品」，如醃製蔬菜、豆奶、火腿、臘肉、培根、裹粉魚排或魚罐頭等，未來TGAP標章適用範圍所稱政策所需之「特定食品」品項，為前述所稱之「複合型加工農產品」，且與該會政策需求相關之特定品項，例如：國產大豆進到加工廠製作成豆奶，豆奶有助於提升國內原料之供給，故豆奶則屬於前述所稱「特定食品」品項，該等產品將配合農產品標章制度共同行銷推廣，並可強化使用國產原料之食品的「安全」。審諸農委會上開說明，顯見未來TGAP標章適用範圍將觸及食品領域。

(七)惟食品標章除「健康食品」外，尚有台灣優良食品標章制度(TQF)，係由台灣優良食品發展協會為強化食品業者自主管理之體制，確保加工食品品質、安全與衛生，其主要驗證重點在於製程之安全衛生，惟TGAP驗證同樣包含產品之安全與衛生項目，且TQF亦同樣規劃與國際驗證制度接軌，故農委會TGAP驗證範圍之「食品」部分，係與TQF驗證範圍相同，均針對加工食品，雖核心驗證重點不同，但同樣訴求產品安全與衛生，且同謀與國際驗證制度接軌，是農委會所規劃之TGAP驗證範圍既然涉及「食品」領域，允宜考量如何與現行TQF驗證制度之相輔相成，共求保護消費者飲食安全與促進產品外銷，復應避免消費者混淆，而失整合之目的。

(八)綜上，農委會自78年起陸續推動台灣優良農產品(CAS)、產銷履歷農產品、吉園圃安全蔬果及有機農產品標章，且98年推動之「精緻農業健康卓越方案」，以健康農業為該方案之3大願景之一，執行該4項標章制度，惟105年5月20日之後推動的「新農業創新推動方案」，主張將吉園圃安全蔬果、台灣優良農產品(CAS)及產銷履歷農產品標章整合為



TGAP，其為使消費者易於辨識之立意係屬良善，然各標章推行有年且各有使用目的及範圍，整合恐限縮原驗證範圍、增加業者成本及喪失國際市場；另該會所規劃TGAP驗證範圍涉及「食品」領域，允宜考量如何與現行TQF驗證制度之相輔相成，共求保護消費者飲食安全與促進產品外銷，復應避免消費者混淆，而失整合之目的。

四、我國推動有機農業已逾20年，自96年農產品生產及驗證管理法公布後，正式導入驗證制度，通過有機驗證之耕作面積大幅成長，惟102年以後呈趨緩現象，而花蓮地區對有機農業之推廣，以聚落方式結合自然環境、文化資源、休閒農業及觀光產業等多元素發展，賦予有機農業新價值，此方式值擴大推廣，以期突破有機農業發展停滯不前之狀況；另農委會於106年推動「友善環境耕作」，並首度納為輔導與補助對象，然其與有機農業之補貼審查強度、驗證有無及法源依據迥異，將使農民捨棄有機農業而選擇友善環境耕作，此勢必衝擊有機農業之發展，且與該會刻正研擬之有機農業法目的似有未符，又該會將「友善環境耕作」納入有機農業法草案中，惟欠缺定義及認定標準，難謂有實質意義；另我國農藥使用需求高，且目前絕大數仍為採用使用農藥之慣行農法耕作，其正確及合理使用農藥之督管措施，均有待農委會深入檢討及研議。

(一)農委會自85年起即開始推動有機栽培，歷經籌備、試作及推廣等階段發展，嗣農產品生產及驗證管理法於96年1月29日公布，該會依該法第5條第2項規定，訂定「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」，並據以推動有機農業。至推動成效，據農委會提供資料，自93至106年9月底止，通過有機驗

證之耕作面積從1,246公頃逐年成長至7,282公頃，擴增6倍之多；驗證合格農戶數自953戶增加至3,116戶，增加3倍之多；而96年通過有機驗證面積占該年度可耕地面積比率為0.14%，至106年9月底止已增加至0.91%，詳如下表20。

表4 96至106年9月底止通過有機驗證之農戶數及面積

(單位：戶、公頃、萬公頃、%)

年度	農戶數 (戶)	有機面積 (公頃)	占可耕地面積 (萬公頃)	占可耕地面積比率
93	953	1,246	83.5	0.14%
94	952	1,335	83.3	0.16%
95	898	1,364	82.9	0.16%
96	936	2,013	82.5	0.24%
97	978	2,356	82.2	0.28%
98	1,277	2,960	81.5	0.36%
99	1,778	4,034	81.3	0.49%
100	2,300	5,015	80.8	0.62%
101	2,625	5,558	80.2	0.69%
102	2,988	5,951	79.9	0.74%
103	3,038	6,071	79.9	0.75%
104	2,598	6,490	79.6	0.81%
105	2,932	6,784	79.4	0.85%
106年9月	3,116	7,282	79.4	0.91%

註：104年集團產銷班以1戶計算。

資料來源：農委會。

(二)雖有機農業推動大幅成長，惟以96年1月29日農產品生產及驗證管理法公布後至102年間之成長較為明顯，102年後則呈趨緩現象，顯見近年有機農業發展有待突破之處。本案赴花蓮履勘有機農業發展現況得知，農委會花蓮區農業改良場推動有機栽培約20年，轄區經驗證通過之面積約1,950公頃，占全國比率約三成，為全國第一，其中水稻面積約1,930

公頃，占全國有機水稻比率達6成；而該場有機農業發展分為3階段，80至93年間為有機農業技術建置與推廣，93至102年為有機產業六級化，102年後則發展生態服務型農業，推動「有機樂活聚落」，結合各區有機農業資源與人力、自然環境、文化資源、休閒農業及觀光產業等，使有機村產業呈多樣面貌，活絡地方經濟。由於政府推動有機農業發展已逾20年，多年來積極追求有機耕作面積及農戶數之增長，近年成長已趨緩，而花蓮地區有機農業之推廣，以聚落方式結合多元素發展，賦予有機農業新價值，此方式值擴大推廣，以期突破有機農業發展停滯不前之狀況。

- (三)另農委會表示，為擴大農業對環境友善效益，爰推廣「友善環境耕作」，此為新農業創新推動方案之重要政策項目，該會並於106年5月5日訂定發布「友善環境耕作推廣團體審認要點」及「有機及友善環境耕作補貼要點」，要點中規定所推廣之農法只要符合農業友善環境及資源永續利用，生產過程不使用合成化學物質、基因改造生物及其產品者，都可向該會申請審認為友善環境耕作推廣團體，經該團體登錄及稽核管理有案農友，即可認定為友善耕作農友而納入輔導；補貼措施係秉綠色給付概念，採對地補貼方式，給予農友生態獎勵給付及收益減損補貼，按有機或友善耕作農地面積每年每公頃補貼農友3至8萬元，支持農業轉型友善環境生產。申言之，農業生產方式大致分為有機及慣行農法，但有機耕作之農產品，須經過第三方驗證通過後，才可以「有機農產品」名義販售，惟許多農民因驗證基準嚴格、驗證費用等因素而未加入有機農業驗證，但生產過程仍遵循不使用化學合成物質及其他保

護環境之耕作方式，此即屬於「友善環境耕作」。

(四)惟農委會鑑於現行農產品生產及驗證管理法僅強調驗證與管理，欠缺輔導面向規定，故為促進有機農業發展及增進有機農產品品質，爰刻正研擬有機農業促進法草案，草案條文維持對有機農產品之管理規範，同時增納對有機農業之輔導，包含主管機關每4年訂定有機農業促進方案、鼓勵設置有機農業促進區，提供有機產銷技術、設備、資材、資金貸款及資訊平臺，並推廣學校、軍隊等機關團體及企業組織優先採購在地有機農產品等。然農委會106年首度將友善環境耕作納入輔導與補助對象，而其與有機農業之補貼審查強度、驗證有無及兩者法源依據迥異，將使農民捨棄有機農業而選擇友善環境耕作，此亦可由農委會說明近年有機農業發展趨緩之因素為農民認為驗證過於嚴謹、驗證費用過高等實情得以推論，故推動友善環境耕作勢必衝擊有機耕作面積及農民戶數之拓展，此與該會現研擬有機農業促進法為促進有機農業發展之目的似有未符。再者，農委會雖表示，有機農業促進法草案有規定主管機關應推廣符合友善環境要求之有機農業，亦即該會將友善環境耕作納入該法範圍，惟欠缺「友善」之定義及「符合」之認定標準，又為符合有機農產品之驗證，其不使用化學合成品之基本要求，本質上早已符合友善環境，故該會所稱主管機關應推廣「符合友善環境要求」之有機農業，除將有機農業與友善環境耕作混為一談外，難謂有實質意義。

(五)另有機農業及友善環境耕作之基本要求為不使用農

藥，惟有關我國農藥產銷情形<sup>8</sup>，103至105年各年度生產量分別為21,805、18,739及13,717公噸，其中內銷量分別達8,796、7,870及7,606公噸，而各年度進口量分別為12,215、10,195及11,838公噸，即國內各年度農藥使用需求量（內銷量+進口量）分別為21,011、18,065及19,444公噸，平均達19,507公噸；另依據國立中興大學曾德賜教授所發表之文章指出<sup>9</sup>：「……臺灣每年有90億元的農藥在市面上流通，每公頃農藥用量達17公斤，再與印度研究相比，臺灣不僅勝過全球單位用量平均的0.5公斤、美國的2.25、歐洲的2.5公斤、韓國的6.6公斤、甚至是日本的11公斤……。」復農委會林聰賢主任委員於106年9月15日中央研究院「農產品安全的展望」專題演講後表示<sup>10</sup>：「針對如此龐大的使用量，將會以合理用藥為前提，訂定總目標，在2027年逐步實現農藥使用量減半的目標，如此才能讓國人對農產品的安全更有信心……。」顯見我國農藥使用量確實驚人，而我國有機農業已推動逾20年，然截至106年9月止，有機耕作面積占可耕地面積比率僅0.91%，不及1%，故絕大數為採行使用農藥之慣行農法。審諸上情，既然農藥使用難以避免，且整體使用量高，故農委會對於有機及友善環境耕作以外占絕大多數比率之慣行農法，應正視並採行正確及合理用藥之督管措施。

（六）據上，我國推動有機農業已逾20年，通過有機驗證

---

<sup>8</sup> 農委會動植物防疫檢疫局。農藥產銷量值統計。106年11月14日，取自：[https://pesticide.baphiq.gov.tw/web/Insecticides\\_MenuItem9\\_4S.aspx](https://pesticide.baphiq.gov.tw/web/Insecticides_MenuItem9_4S.aspx)

<sup>9</sup> 孔德廉(106年9月8日)。臺灣農藥單位面積用量世界冠軍 植病權威曾德賜：植物醫師加處方箋 解決用藥困境。106年11月14日，取自：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/100092/>

<sup>10</sup> 孔德廉(106年9月15日)。農委會宣示十年內農藥使用減半 防檢局：找出替代方案、降低農藥取得便利性。106年11月23日，取自：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/100359/>

之耕作面積及農戶數雖逐年成長，惟102年以後呈趨緩現象，而花蓮地區對有機農業之推廣，以聚落方式結合自然環境、文化資源、休閒農業及觀光產業等多元素發展，賦予有機農業新價值，此方式值擴大推廣，以期突破有機農業發展停滯不前之狀況；復農委會於106年推動「友善環境耕作」，並首度納入輔導與補助對象，然其與有機農業之補貼審查強度、驗證有無及兩者法源依據迥異，將使農民捨棄有機農業而選擇友善環境耕作，此勢必衝擊有機農業之發展，且與該會刻正研擬之有機農業法目的似有未符，又該會將「友善環境耕作」納入有機農業法草案中，惟欠缺定義及認定標準，難謂有實質意義；另我國農藥使用需求高，且目前絕大數仍為採用使用農藥之慣行農法耕作，其正確及合理使用農藥之督管措施，均有待農委會深入檢討及研議。

五、韓國農林畜產食品部所屬「韓國農水產物流通公社」近年致力於推廣韓國農水產品至世界各地，其對於業者之輔導及支援方式，係從生產開始至行銷各階段全程統包協助，使該國農水產食品順利拓展至世界各地，甚至成為韓國經濟主力；反觀我國，對於農產品之國際行銷，缺乏類似此公社之角色與功能的政府單位，致難有效及全面開拓我農產品外銷，韓國行銷策略及模式，深值我國參考。

(一)韓國農業結構及農業發展，與我國有許多相似處，例如：農業為國家早期發展的經濟基礎產業，由農、林、漁、牧業組成、均以稻米為主食，麵食類仰賴進口、可耕作面積均偏小，先後加入世界貿易組織……，因此該國農業發展走向及策略，深值我國參考，尤其韓國於公元1995年左右即開啟國際貿

易大門，早我國面臨國際市場多元化與自由化的衝擊，理當遭遇相當困境及瓶頸，惟該國農水產食品出口值卻仍逐年成長，公元2016年出口值甚已達2007年的2倍以上，故韓國農業近年農產品外銷發展之策略及長處，值深入瞭解。

(二)韓國農林畜產食品部(農業中央主管機關)所屬「韓國農水產物流通公社」(Korea Agro Trade, aT)成立於公元1967年，係由民間商人組成之團體，目的是為改善農民收入，經一連擴編及組改，於公元2012年正式改名為「韓國農水產物流通公社」，為扶植韓國農水產食品產業之專業公營機構。近年該公社致力於推展韓國農水產食品至海外市場，是韓國食品推向世界之重要支持平臺，引領韓國食品全球化。本案經拜會該公社更進一步得知，為促進出口，該公社認為應先培養龍頭企業，以因應急遽變化之貿易環境，再者為發掘具有潛力之中小企業，支持其產品出口；其自農水產品生產階段即開始協助，後續包括商品化、運送及通關、海外行銷及消費等各階段，亦均提供相關支援，即自生產至行銷均全面性支援，茲就支援項目及內容略述如下：

#### 1、生產

##### (1) 建構出口初期階段組織基礎

培育個別項目生產者組織及加強與出口專業生產園區之契約栽培。主要內容包括：支援建構契約栽培基礎、建立共同品牌、支援產品品質改善及研發、建構品質管理系統，例如：GLOBAL GAP認證及其他安全性檢驗。

##### (2) 安全性管理

確保國內農水產食品之安全，以因應輸銷國家之非關稅貿易障礙；此部分會支援農藥殘

留及衛生檢驗費用。

## 2、商品化

### (1) 支援出口商品化

發掘有潛力出口之高附加價值產品，拓展海外市場及增加出口。主要內容包括：支援商品研發、改善及市場測試之費用，以及海外行銷費用。

### (2) 培育個別品牌

提高農家所得間之連接性及出口產品之競爭力。主要內容包括：支援品牌註冊、諮詢及行銷費用，以助拓展目標市場。

## 3、運送及海關

### (1) 當地化支援業務

為解決主要輸銷國家之通關障礙及拓展市場，在輸銷國當地建立相關支援體系。主要內容包括：解決關於輸銷國之法規、通關、食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures) 等非關稅貿易障礙；另協助分析當地生產及消費市場資訊，以發掘有潛力之出口產品。

### (2) 建立海外共同物流中心

建立冷藏、冷凍物流中心及物流鏈，穩定供應高品質之農水產食品。

## 4、海外行銷

### (1) 積極參與國際食品展

延攬農水產食品業者，以國家主題館方式參加海外食品展。主要支援內容包括攤位租金、裝置及展覽等相關事項。

### (2) 與海外大型流通賣場連結

與海外大型流通賣場連結以進行促銷活



動，包括試吃、宣傳及推廣等；此部分主要支援行銷及促銷費用。

### (3) 辦理K-FOOD Fair及提供媒合服務

藉由辦理出口洽談會、消費者體驗活動等，邀請海外買主到韓國進行貿易洽商，以擴大韓國農水產食品出口；此部分會支援參加K-FOOD Fair之相關費用。

(三) 反觀我國農產品外銷情形，業者將農產品外銷至輸銷國，於生產、商品化、物流及行銷等各階段，通常得靠自己尋謀方法及管道，或透過相關產業協會協助，政府機關除有零星且不同階段之輔導個案外，未有一統整的協助平臺及全方位支持；本案赴韓國考察時間為106年5月15日至20日，適逢「2017年首爾國際食品展」，在駐韓國臺北代表部石定大使安排及協助下，赴韓國國際展覽中心（Korea International Exhibition Center, KINTEX）參訪，實地瞭解國內食品業者於海外行銷之現況及相關困境，過程發現業者為符合韓國食品相關管理規定，必須自行克服問題，例如小包裝凝膠食品包裝之「開口」不得大於1.5公分、畜產及加工品不能輸銷韓國爰改採用魚漿為原料……，農委會或其他政府機關對此些規定及因應措施，並無相關輔導，此可印證我國農產品外銷業者通常得自行獨自開闢市場之情形。另農委會於105年12月5日輔導成立台農發公司，該會期該公司能結合各方經驗及力量，協助我國農業重新調整產銷供應鏈，改善供貨體系，並藉由整合業者資源以國家隊方式，建立外銷管道。此促進出口業務之概念與韓國aT認為：「應先培養龍頭企業，以因應急遽變化之貿易環境，再發掘具有潛力之中小企業，支持其產品出口」之想

法一致；惟該公司目前之角色與任務，係選定1至2項主力產品發展契作制度，建構具備「供貨穩定」及「品質確保」之農產品外銷供應體系，再帶領志同道合的業者，拓展海外新興市場，此不論規模、範圍、輔導及資金支援程度，與aT提供業者從產地生產至行銷之全方位輔導與支持，甚至在主要輸銷國成立分公司或辦事處駐點耕耘之作法，相距甚大。

- (四) 韓國aT對於農水產食品行銷之資金、輔導、技術及服務全部到位，使韓國農水產食品在短短幾年內，成功行銷全世界各角落，公元2007至2016年各年度韓國農水產食品出口值分別為37.6、45.0、48.1、58.8、76.9、80.1、78.8、82.5、80.3及86.0億美元，2016年出口值已達2007年的2倍以上，此一成長趨勢確令人讚佩，而我國尚缺乏類似aT角色與功能的政府機關，致難有效及全面開拓我農產品外銷，韓國行銷策略及模式，深值我國參考。

六、囿於現行國內農產品外銷冷鏈保鮮物流設施尚未建置完備及病蟲檢疫處理技術尚待精進之條件下，相對而言，臺灣農產食品及加工品較具外銷優勢，且有利於提高農產品附加價值，農委會應協助相關業者拓展外銷通路與市場；又農委會輔導業者強化聯合品牌於海外行銷推廣的同時，應借鏡日本、韓國行銷「和食」、「韓食」之模式，以國內具特色的飲食文化定位為基礎，帶動臺灣農產品、食品及加工品輸出，俾有效提高農產品在海外之知名度及外銷實績。

- (一) 農委會對於農產食品及加工品之具體外銷輔導重點，係輔導農會、合作社(場)等農民團體設置農產品加工廠每年至少10處，並依實際發展需求，協

助改善硬體設施（備），擴大產製量能，提升產品品質，並持續輔導取得產銷履歷驗證，以區隔產品市場，加強外銷通路行銷，說明如下：

- 1、穩定原料供應：為穩定農產原料供應來源，將輔導農民團體及加工業者提高與農戶契作或以農業合作社之間互助合作方式供應農產原料，並於盛產期間依實際需求，媒合農產原料供應。
- 2、產製技術改良及製程省工化：運用科技計畫洽請學研專家針對加工技術及延長保鮮期進行研究，促進長期加工使用，並依市場需求開發多元農產加工品，另遴選具規模及發展潛力之農民團體，依實際發展需求，參酌補助基準，協助改善硬體設施（備），以擴大產製量能，提升產品品質。
- 3、強化產品推廣行銷：輔導加工業者取得ISO 22000及產銷履歷驗證，以區隔產品市場，並針對成效優良者，協助於展售會、超商量販、網路電通等現代通路行銷。

此外，農委會為增進臺灣農產食品及加工品外銷競爭力，於104年辦理「確具外銷潛力之菁英加工食品生產者及其品項」甄選活動，以培訓種子球員的概念，精選菁英加工食品生產者，並輔導該等廠商採用臺灣特色農產原料為農產品創新加值，赴海外參展。

（二）農產品外銷首重品質，惟我國冷鏈保鮮物流設施尚未建置完備，農委會目前係以計畫輔導各外銷農民團體逐年建立相關冷鏈機具設備，而國內病蟲檢疫處理技術亦須精進。至於，本案諮詢專家學者則表示，我國農產食品及加工品極具外銷潛力，相關意見如下：

- 1、農產食品及加工品的外銷產值一直在成長，如中國大陸、東南亞國家等購買意願很高。

- 2、珍珠奶茶在海外開店有4,000家，若國內農產品生產過剩時，可以製作成珍珠奶茶的配料（如芒果口味、香蕉口味等）進行銷售。再者，外銷農產加工品，農產品產值也有正面效益，如鳳梨出口有檢疫保鮮的問題，但加工製成鳳梨酥，對於鳳梨之外銷產值有很大的幫助。
  - 3、拓展外銷要透過團隊合作，不要單打獨鬥，如鳳梨酥的廠商家數有二、三百家，口味可以有很多種變化，所以在海外推廣時，是以整個產業的概念在行銷。
- (三)另由於國內具外銷能量的農產食品業者目前對品牌觀念不足，農委會為協助農產外銷業者經營品牌，105年首次匯集歷年受品牌輔導的外銷業者，以TGA (Taiwan Good Agriculture) 聯合品牌方式赴海外拓展，與中國大陸實體及網路通路洽商合作，提高與海外通路洽商議價能力，並協助業者拓展國外市場。惟參酌日本及韓國之作法，日本在國際上不斷行銷「和食」，韓國為強打「韓食」，兩國皆是將農業、飲食、戲劇，甚至食皿等工藝，與國家文化結合，藉此輸出農產品、飲食、文化等軟實力，如「和食」102年已取得聯合國世界無形文化遺產之認證資格，因此，政府應在海外發揚及推廣臺灣特有的飲食文化，進而拓展國內農產品外銷。
- (四)綜上，我國隨著91年成為WTO第144個會員後，面對市場開放壓力，農委會推動農產品國際行銷係以「立足臺灣、全球佈局」原則，積極拓展國際市場。惟受到土地及人力資源限制，臺灣農業長期以來係以供應內需為主，加上礙於國內生鮮產品外銷之冷鏈運輸與病蟲檢疫仍待精進，相對而言，臺灣農產食品及加工品有利於提高農產品附加價值，且較具

外銷優勢，農委會應協助業者拓展外銷通路與市場，又農委會輔導業者強化聯合品牌於海外行銷推廣的同時，應借鏡日本、韓國行銷「和食」、「韓食」之模式，以國內具特色的飲食文化定位為基礎，帶動臺灣農產品、食品及加工品輸出，俾有效提高農產品在海外之知名度及外銷實績。

七、農委會101至105年輔導農會發展農村經濟事業計畫，對於農會收入有顯著經濟效益，惟在創造農村經濟產值方面，未如農會收入有顯著提升，顯見農委會仍需多加努力輔導農會帶動農村經濟持續成長；再者，我國目前各級農會經濟事業連結、合作強度低，農委會應積極輔導農會依其所在區域，善用在地優勢，區隔鄉村型農會及都市型農會之角色定位，連結直轄市、縣市及全國農會作為整合之集貨、物流、供銷平臺，落實各級農會經濟事業發展與串連整合實效。

(一)按農會法第1條規定，農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。同法第14條規定，農會肩負農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造、輸出入及批發、零售市場之經營；農業生產資材之進出口、加工、製造、配售及會員生活用品之供銷；農業倉庫及會員共同利用事業；農村副業及農村工業之倡導；農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業；農業旅遊及農村休閒事業等等21項任務。

(二)農委會為協助經營困難農會，自95年起，擬定計畫輔導補助農會發展經濟業務，並每年遴選農會，輔導其運用在地產業資源，與農村社區、新世代農業經營者合作，創新開發農村經濟事業、市場通路、提升區域產業服務量能，促進農村經濟事業發展，而農會為加強行銷農漁產品，建構品牌形象及開發

產銷通路，每年均選拔農漁會百大精品、辦理大型行銷活動，將農漁精品介紹給各大企業及消費大眾作為採購贈禮參考。其中，101至105年農委會投入經費分別為15,327、13,647、7,258及6,280千元，增加農會收入各為30,000、47,400、25,000及31,500千元，然而，所增加農村經濟產值僅介於6,000至9,800千元之間，即農委會輔導農會所開創之農村經濟產值，未如農會收入有顯著提升，甚而101至102年農村經濟產值之增加未及於農委會輔導經費之投入（如表21），顯見農委會仍需多加努力輔導農會帶動農村經濟向上提升。

表5 輔導農會發展農村經濟事業計畫投入經費及產值效益

（單位：家、千元）

年度	101	102	103	104	105	106	
輔導家數	12	12	12	13	28	27	
投入經費 (千元)	計畫補助	6,987	5,526	5,600	5,200	17,048	18,200
	陪伴輔導	8,340	8,121	1,658	1,080	1,500	1,800
	小計	15,327	13,647	7,258	6,280	18,548	20,000
增加農會收入(千元)	30,000	47,400	25,000	31,500	-	-	
增加農村經濟產值(千元)	6,000	7,200	8,000	9,800	-	-	

註：截至106年10月止，105年、106年增加農會收入及農村經濟價值農委會仍調查中，故尚無相關數據。

資料來源：農委會

（三）另韓國農協中央會<sup>11</sup>經濟事業體強大，掌握其身處消費地及與各農協、組合會員關係之優勢，建立行銷、物流體系，並持續擴充其事業能量，提高農協組合會員交貨服務量<sup>12</sup>，反觀我國目前各級農會經濟事業連結、合作強度低，農委會為持續強化區域農業產業服務量能，擬定精進策略如下：

<sup>11</sup> 韓國韓國農協中央會類似我國「中華民國農會」，為各級農會組織體系的最上級農會。

<sup>12</sup> 張致盛、陳怡任、楊欣佳(105年1月22日)。韓國青年農民培育措施及農協組織架構、事業發展考察。公務出國報告。

- 1、明確農會定位：針對鄉村型農會將盤點並強化其推廣輔導能力，以支援及確保經濟事業特色化發展；針對都市型農會，應善用身處消費地之優勢，強化其整合行銷能力，並逐步輔導直轄市、縣市及全國農會作為整合之集貨、物流、供銷平臺進行連結。
  - 2、法規滾動調適：因應產業轉型及市場變遷，修訂發布「農會考核辦法」，將經濟事業經營與獲利能力列為重要考核之項目。另將滾動式檢討相關法規，期加強農會經濟事業發展體質。
  - 3、計畫策略支持：組成產業輔導團隊，輔導農會發展農村經濟事業，自106年度起以一條龍式輔導措施進行產業輔導，說明如下：
    - (1) 養成：對有意願之農會，提供必要的診斷及輔導資源，協助研擬具實效之經濟事業發展計畫，爭取計畫補助及輔導。
    - (2) 陪伴：對具實效之農會經濟事業計畫給予部分補助，並於計畫執行期間提供產業專家之陪伴輔導，並予管考。
    - (3) 檢核：補助計畫執行後，持續2年輔導及追蹤，以確保經濟事業推動績效。並藉由成果發表活動（如農漁會百大精品展、臺灣美食展等），提供通路媒合機會。
- (四) 據農委會表示，考量輔導農會發展農村經濟事業計畫具推動績效，農會申請意願極高，爰檢視計畫核心及「農會法」對於農會任務定位，納入農村再生第二期實施計畫，擴大計畫規模（從104年輔導補助13家農會，提升為105年輔導補助28家農會與106年輔導補助27家農會），並加強輔導農會整合在地農村社區資源發展經濟事業，落實農會創造農村經

濟收益之任務，且為有效掌握計畫執行績效，該計畫分3年擬定關鍵績效指標（KPI），包括創造農村經濟產值、創造就業機會數、創造農會經濟收益等，由受輔導農會按月填報推動績效，計畫結束後，並持續2年追蹤經濟事業推動情形。

(五) 綜上，農委會101至105年輔導農會發展農村經濟事業計畫相關投入經費分別為15,327、13,647、7,258及6,280千元，增加農會收入各為30,000、47,400、25,000及31,500千元，然而，所增加農村經濟產值僅介於6,000至9,800千元之間，即農委會輔導農會所開創之農村經濟產值，未如農會收入有極大助益，甚至未及於農委會輔導經費之投入（如101至102年），顯見農委會仍需多加努力輔導農會帶動農村經濟持續成長；此外，我國目前各級農會經濟事業連結、合作強度低，農委會自應依其擬定之精進策略積極輔導農會依其所在區域，善用在地優勢，區隔鄉村型農會及都市型農會之角色定位，連結直轄市、縣市及全國農會作為整合之集貨、物流、供銷平臺，落實各級農會經濟事業發展與串連整合實效。

八、農委會105年提出「新農業創新推動方案」之重點政策，包括預計至109年專業農家所得達180萬元，農委會所框定屬於專業農家之大型農家，其104年每戶所得總額已達180萬元，政策目標設定有欠周詳；又主力農家「稻作業」、「果樹栽培業」及「雜糧及特作栽培業」105年平均每戶所得總額雖達115.2、115.5及117.3萬元，然而其中戶內所得來自農業所得分別僅有27.9、29.8及41.2萬元，顯示主力農家中，不少「稻作業」、「果樹栽培業」及「雜糧及特作栽培業」之農業經營所得偏低，亟待農委會協助相關業者產業升級與加值，以建構吸引青年從農之環境。



(一)農委會為瞭解以農業為主業，且農產品生產規模足以長期維繫對外銷售之主力農家所得概況，自103年起按年辦理主力農家、微型及高齡農家之所得調查，供為農業施政及產業輔導之參據。農委會為區隔主力農家、微型及高齡農家，首先將我國農戶先依經營者行業、年齡及初級農產品年銷售額等，分成「戶內有農業為主業農戶」、「全以他業為主業農戶」，其中「戶內有農業為主業農戶」再依戶內從農者年齡分為高齡農戶及非高齡農戶，並進一步將非高齡農戶的初級農畜產品年銷售額未達20萬元之自給農、嗜好農、假日農，泛稱為微型農戶；銷售額若達20萬元者則認定為主力農家，並視銷售規模多寡區分為大、中、小型農戶，相關定義說明如下：

- 1、高齡農家：係指符合農業普查標準之農牧戶，其戶內從農者均為65歲以上。
- 2、微型農家：係指符合農業普查標準之農牧戶，其戶內至少有一位非高齡（65歲以下）從農者，且初級農產品年銷售額未達20萬元。
- 3、主力農家：指符合農業普查標準之農牧戶，其戶內至少有一位非高齡（65歲以下）從農者，且初級農產品年銷售額可達20萬元以上。
  - (1)大型農家：農耕業年銷售額180萬元以上、畜牧業年銷售額500萬元以上。
  - (2)中型農家：農耕業年銷售額70萬元至未滿180萬元、畜牧業年銷售額150萬元至未滿500萬元。
  - (3)小型農家：農耕業年銷售額20萬元至未滿70萬元、畜牧業年銷售額20萬元至未滿150萬元。

(二)農委會105年提出「新農業創新推動方案」之重點政策，包括規劃10年內系統性培育3萬名青年農民，並增加專業農家所得，預計至109年專業農家所得達180

萬元。其中，農委會框定之專業農家，係指上開主力農家中所稱中、大型農家，即年平均銷售收入可達70萬元以上之農耕戶，以及可達150萬元以上之畜牧農戶，此類農家係符合主力農家定義之農牧戶中，具戶內從農人數多、農業所得占比較高等特質，多數係以農業為主業或具備農委會輔導推展為專業農戶潛質之農牧戶。農委會依照99年農業普查資料推估，主力農家戶數約21萬戶<sup>13</sup>，專業農家約8萬戶。

(三)次查，專業農家所得包括農業及相關收入(含自家初級農產品銷售、農產品加工、農村民宿、餐飲及商品販售自產農產品等扣除成本後之淨收入)、受僱人員報酬、非農業之產業主所得、財產所得、自用住宅設算租金收入、經常移轉收入及雜項收入等。根據農委會106年8月31日提出105年主力農家所得調查結果所示，104至105年大型農家每戶所得總額皆已達180萬元，如下所述，可見農委會設定包括大型農家在內109年農家所得達180萬元之政策目標，未盡周詳。

#### 1、104年專業農家所得

- (1) 大型農家每戶所得總額217.8萬元，其中戶內所得來自農業所得146.4萬元(占67.2%)、受僱人員報酬及從政府移轉收入等非農業所得71.3萬(占32.8%)；平均每戶就業人數2.9人/戶、從農人數2.3人/戶、從農平均年齡54.1歲。
- (2) 中型農家每戶所得總額131.1萬元，其中戶內所得來自農業所得60.1萬元(占45.8%)、非農業所得71萬(占54.2%)；平均每戶就業人口2.8人/戶、從農人數2.1人/戶、從農平均年齡56歲。

#### 2、105年專業農家所得

---

<sup>13</sup> 主力農家戶數係農委會以符合農業普查標準之農牧戶中，再依「銷售額規模」、「農地面積」或「從農天數」等判定因子，推估而得。

- (1) 大型農家每戶所得總額208.1萬元，較104年減少9.6萬元(降幅4.4%)，主因係105年超強寒流及連續風災之災後農耕業復耕成本增加，以及畜牧業之雞、鴨、羊等價格下跌所致，其中戶內所得來自農業所得136.9萬元(占65.8%)、非農業所得71.2萬(占34.2%)。
- (2) 中型農家每戶所得總額138.6萬元，較104年增加7.5萬元(增幅5.7%)，則受僱人員薪資報酬、產業主其他非農業營業淨收入及從政府移轉收入等增加等影響，其中戶內所得來自農業所得60.1萬元(占43.4%)、非農業所得78.5萬(占56.6%)。
- (四)另查，觀察105年主力農家各產業別所得，以畜牧業因規模經濟效益，平均每戶所得總額較農耕業為高，其中「豬飼育業」達235.6萬元居各產業別之冠，其次為「雞飼育業」每戶所得總額211.1萬元，農耕業中則以涵蓋花卉、菇菌類等「其他農作栽培業」192.0萬元最高；又查，農耕業中「稻作業」、「果樹栽培業」及「雜糧及特作栽培業」之平均每戶所得總額為115.2、115.5及117.3萬元，其中戶內所得來自農業所得分別為27.9、29.8及41.2萬元(占24.2%、25.5%及35.7%)，顯示不少「稻作業」、「果樹栽培業」及「雜糧及特作栽培業」等相關主力農家之農業經營所得偏低。
- (五)綜上，農委會105年提出「新農業創新推動方案」之重點政策，包括預計至109年專業農家所得達180萬元，惟根據農委會105年主力農家所得調查結果所示，農委會所框定屬於專業農家之大型農家，其104年每戶所得總額已達180萬元，足見政策目標之設定有欠周詳；又有關主力農家「稻作業」、「果樹栽培業」及「雜糧及特作栽培業」之平均每戶所得總額

雖為115.2、115.5及117.3萬元，惟其中戶內所得來自農業所得分別僅27.9、29.8及41.2萬元（只占24.2%、25.5%及35.7%），顯示主力農家中不少「稻作業」、「果樹栽培業」及「雜糧及特作栽培業」之農業經營所得偏低，亟待農委會協助相關業者產業升級與加值，以建構吸引青年從農的環境。

九、有關我國農業缺工問題，勞動部雖曾辦理「鼓勵國民從事農業工作就業獎勵試辦計畫」，結果新增在職農務人員322人，惟該計畫屆期後至106年10月31日止，僅餘204人持續從事農務工作，相較農委會估計我國農糧產業全年性缺工約有1萬1,000人，而季節性缺工每月約有9萬人之人數，其改善幅度相當有限；復農委會雖續推動舒緩農業季節性缺工措施，勞動部也因應公告指定農、林、漁、牧業為得適用4週彈性工時之行業，且勞動條件均適用勞動基準法各該規定，然近期陸續有農業師傅培訓費賠償、工時認定、資遣費求償等勞資爭議相關情事發生；此等關於農業缺工、舒緩季節性缺工措施及所衍生勞資爭議之情事，均有待農委會及勞動部正視並妥謀因應方案。

(一)按農業發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……」同法第59條規定：「為因應農業國際化自由化之衝擊，提高農業競爭力，加速調整農業結構，應建立獎勵老年農民離農退休，引進年輕專業農民參與農業生產之制度。」另按就業服務法第6條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；……」同法第16條及第21條分別規定：「公立就業服務機構應蒐集、整理、分析其業務區域內之薪資變動、人力供需及未來展望等資料，提供就業市場資訊。」「政府應依就業與失業狀況相關調查資料，策訂人力供需調節措施，促進人力資源有

效運用及國民就業。」爰此，農委會與勞動部應充分掌握國內農業生產人力結構及供需資訊，對於農業人口老化及缺工問題妥為因應。

(二)查91至105年各年度我國農業從業人口數分別為70萬9,000人、69萬6,000人、64萬2,000人、59萬人、55萬4,000人、54萬3,000人、53萬5,000人、54萬3,000人、55萬人、54萬2,000人、54萬4,000人、54萬4,000人、54萬8,000人、55萬5,000人、55萬7,000人<sup>14</sup>，顯見91至94年間，我國農業就業人口數大幅減少，95年後則維持在55萬人左右，並無增加；另101至105年各年度農業從業人之平均年齡分別為53.32、53.29、53.54、53.46及53.01歲，如以農保投保者計算，其平均年齡更高，各年度平均年齡分別為63.49、64.06、64.71、65.37及65.85歲，且呈逐年增長現象。

(三)任何農業產業及政策的推動，端賴充足的勞動人力，農委會所推動之「精緻農業方案」中之卓越農業，主要發展蘭花、農業生物技術、觀賞魚、石斑魚、植物種苗及種禽畜等6大重點產業；惟本院前調查發現<sup>15</sup>，石斑魚養殖產業一直面臨農業缺工問題，台灣區冷凍水產工業同業公會亦提出，該產業之外勞核配比率不足，希望政府提高核配比率；復蘭花產業方面，社團法人台灣蘭花產業發展協會也表示，蘭花換盆、搬運及組織培養都需要人工，但現都面臨農業勞動力短缺問題。且農委會曾就乳牛飼育業、食用菌菇類栽培業、蘭花栽培業、茶與果

<sup>14</sup> 農委會統計資料。查詢路徑：農委會/統計資料查詢/動態查詢/勞動力統計/農業就業人口；查詢日期：106年4月17日。

<sup>15</sup> 本院「據審計部104年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會賡續推動各項產業調整對策與拓展農產品國際行銷，惟農產品仍持續發生貿易入超，國際行銷拓展計畫整體表現未如預期等情案。」調查報告(派查字號：105年10月18日院台調查字第1050800207號)。

樹栽培業等因農業人口老化且不易招募本國勞工，向勞動部提出聘僱農業外勞。是以，國內眾多農產業均面臨嚴重缺工問題。

(四) 勞動部為促進國民就業及協助舒緩農業缺工現象，曾於105年1月1日至106年6月30日辦理「鼓勵國民從事農業工作就業獎勵試辦計畫」，以農委會所反應缺工較為嚴重之乳牛飼育、菌菇栽培業、蘭花栽培、茶、果樹栽培等為主要範圍，依農務人員工作時數，核發每月最高8,000元之就業服務獎勵及每月最高2,000元之交通津貼，最長發給12個月，結果計16個用人單位成立農業服務團，核定398個農務人員補助名額，至執行計畫屆期日止，在職農務人員為322人，累計上工人數為582人。惟查自計畫屆期後，在職農務人員因個人就業服務意願，僅剩295人願意接受後續就業服務，自106年7月1日至10月31日止，又僅剩204人持續從事農務工作，其中37人由原用人單位持續進用，工作天數約為30至95天。嗣後勞動部表示，基於行政一體及為發揮連結農業資源舒緩農業缺工綜效，該試辦計畫屆期不予續辦，農業人力運用計畫由農委會統籌辦理。

(五) 農委會說明<sup>16</sup>，農糧產業全年性缺工約有1萬1,000人，而季節性缺工更為嚴重，每月約有9萬人，為舒緩農業季節性缺工情形，拓增新勞動力，推動農業專業技術團、農業耕新團及其他輔助措施，自106年4月至8月，已累計成立11團農業技術團、15團農業耕新團及6團外役監團，略述如下：

1、訓練並僱用青壯年為農業師傅，並成立農業專業

---

<sup>16</sup> 農委會於10月26日赴本院座談之簡報及書面資料。

技術團，調派至農場協助高技術農事工作，改善高經濟價值產業缺工情形。截至106年9月止，平均執行率95%、累計服務1,210家農場、平均月應領金額42,384元，工作22天以上完全領取獎勵金（18,800元）之平均月應領金額47,684元。

- 2、透過NGO團體積極擴增新勞動力來源，招募農村婦女、待役中青年、轉業、失業人口及新（原）住民組成農業耕新團，並讓農業勞工享有勞健保等福利。截至106年9月止，平均執行率92%、累計服務815家農場、平均月應領金額27,573元，工作22天以上完全領取獎勵金（8,800元）之平均月應領金額35,888元。
- 3、輔助措施：運用外役監受刑人協助改善農業缺工，及招募民眾或企業員工成立假日農夫團，協助提供不具專業技術、無危險疑慮之簡易農事工作。截至106年9月止，平均執行率91%，累計服務88家農場。

（六）綜觀上開措施執行率雖皆達90%以上，惟究是否可根本解決農業缺工問題；據媒體報導<sup>17</sup>，日本德島縣於公元2017年11月19日舉辦「農林漁業人才確保與農水省政策檢討」研討會，參加人員包括中央政府官員、地方農協及業者，久松達央先生於會中表示：「政府這些農業人材培育政策是相當失敗的一件事…。」久松先生認為務農就跟開公司一樣，如果無法獨立營運，補助期限一到，你也跟著出局，以政府的角度來說，你把補助金拿去養了一批沒有競爭力，陣亡率奇高無比的「農業生力軍」，這種政策實在有被檢討的必要；看多了這些因為補

---

<sup>17</sup> 一級嘴砲技術士(106年11月23日)。小農通往天國的倒數計時。106年11月28日，取自：<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2262878>

助金而來，又因補助結束而離去的人們，久松先生把這些案例歸納出一個公式「独立就農は討ち死にモデル」。我國勞動部辦理「鼓勵國民從事農業工作就業獎勵試辦計畫」，計畫期間累計上工人數為582人，惟自計畫屆期後，至106年10月31日止，約僅剩下3成5(204人)繼續從事農務工作，此實情正可印證久松先生上開意見，故不論日本或臺灣，吸引農工或人才之政策，都可能隨計畫補助截止而失效，有待農委會深思並納為檢討。

- (七)至於上開舒緩農業季節性缺工措施適用勞動基準法情形，依該法第3條第1項第1款規定，農、林、漁、牧業自73年8月1日起適用之，勞動部表示<sup>18</sup>，考量農、林、漁、牧業工作性質受到物產之季節性週期及天候因素影響，處理作業具有即時性及特殊性，且相關產物多與民生息息相關，該部於106年7月25日公告指定農、林、漁、牧業為得適用4週彈性工時之行業。爰此，依現行規定，農、林、漁、牧業可依產業特性需求，經勞資雙方協商採行2、4及8週彈性工時，以為因應，另其勞動條件包括：延長工作時間之工資、一例一休、休假、特別休假……，亦依各該條文規定辦理，與經勞資雙方協商採行之彈性工時係相互搭配。惟近期陸續有勞資爭議相關情事發生，例如依約定農業師傅每日工作時間須達8小時，而中午時段天氣炎熱不克務農，爰工作時間須往後挪移至滿8小時為止，因最後下班時間太晚而提出離職，卻須賠償訓練費，亦即農業專業技術培訓費爭議事宜；另苗栗縣及桃園市亦有勞方（務農者）與資方雙方對於工作時間認定歧異、請

---

<sup>18</sup> 勞動部於105年10月26日赴本院座談提供之書面資料。



求資遣費等引發爭議之案例；且106年11月28日媒體亦報導<sup>19</sup>：「農業缺工嚴重，但農民要合法僱工也不容易，特別是一例一休之後，不少農民缺乏勞動基準法知識，頻頻出現勞資糾紛。」

(八)綜上，我國農糧產業全年性缺工約有1萬1,000人，而季節性缺工更為嚴重，每月約有9萬人，而勞動部曾辦理「鼓勵國民從事農業工作就業獎勵試辦計畫」，至執行計畫106年6月30日屆期止，在職農務人員為322人，累計上工人數僅有582人，惟該計畫屆期後至106年10月31日止，又只剩204人持續從事農務工作，顯見對於農業缺工問題，改善幅度有限；嗣後農委會推動舒緩農業季節性缺工措施，勞動部也因應公告指定農、林、漁、牧業為得適用4週彈性工時之行業，且勞動條件均適用勞動基準法各該規定，惟近期陸續有工時認定、農業師傅培訓費賠償、資遣費求償等勞資爭議相關情事發生，此等關於農業缺工、舒緩季節性缺工措施及所衍生勞資爭議之情事，均有待農委會及勞動部正視並妥謀因應方案。

十、我國糧食自給率偏低，99年降至31.2%，時隔6年，105年仍僅31%，難以提升，為達成109年糧食自給率40%之設定目標，並促進農業及農村永續發展，農委會除了鼓勵農民種植進口替代作物，增加國內雜糧供給之外，亟應強化食農教育之踐行及相關立法之推動，引導全民對國產農產品及在地飲食文化之認同、信賴與支持，以增加農民之收益，創造農業發展之利基。

(一)糧食安全為國家安全之一環，糧食自給率係衡量糧食安全的指標之一，自給率愈高代表糧食安全程度愈高，然而，我國糧食自給率偏低，大幅仰賴進口

---

<sup>19</sup> 彭宣雅(106年11月28日)。農業雇工亂象多 有人領1個月薪水落跑。聯合晚報，A4版。

供應，於83年跌破4成，為38.4%，其後持續下滑，至99年降至31.2%。農委會為確保我國糧食安全於100年5月10、11日「全國糧食安全會議」，訂定我國109年糧食自給率目標為40%，並積極推行活化農地政策，增產進口替代糧食作物，促使糧食自給率小幅回升，103年為34%，惟105年仍跌至31%。

(二)農委會「精緻農業方案」三大主軸之一的「健康農業」，以嚴選製造、在地生產、在地消費、健康安全之農產品作為訴求，實現臺灣農業成為全民共享之健康產業。至於，食農教育係培養國民基本農業生產、消費及飲食調理知能及實踐，增進飲食與農業連結之各種教育活動，涵蓋在地生產、在地消費、食品安全、健康飲食、糧食安全等相關知識，強化國人認識農業多元價值，亦與「健康農業」息息相關。日本、韓國為提振國內消費市場對國產品之支持，制定農業基本法，立法目標主要著重糧食安全或環境永續，甚至農業發展，並將食農教育概念納入法律，每隔5年制定相關推動基本計畫。在農產品運銷模式上，日、韓兩國藉由食農教育，發展出「身土不二」(意即「當地人要吃當地生產的食物」)、「地產地消」(意即「在地生產，在地消費」)之銷售模式，係指農民採在地銷售農產品的方式與消費者接觸，透過介紹自有特色及優質農產品進而達成促成銷售，上開模式係有別於一般傳統的銷售模式，農民不再只有單純從事生產工作，還需要額外具有初級加工、包裝(二級產業)，以及行銷、銷售(三級產業)之能力。農民透過培養初級加工、行銷與銷售之能力，農民屬於自家產品之專業經理人，不僅需要顧好產品品質，更需要精心包裝產品與推廣銷售，省略中間商的收購，賺取的收入均回

饋到農民自身，所得也因此提高。

(三)農委會借鏡日、韓兩國之作法，亦開拓國產農產品之多元行銷通路，相關具體作法如下：

1、輔導假日農民市集、道農市集、社區小舖、社區市集、農夫市集與農民直銷站，將優質國產農產品穩定呈現於消費者面前，鼓勵國人踴躍採購。

(1) 假日農民市集(如臺北希望廣場、圓山花博廣場)

〈1〉於都會區設置臺北希望廣場(自90年起設立)、花博農民市集(自102年起設立)等假日市集，由全國各直轄市、縣(市)農民至都會區行銷當季特色農產品，透過農民與消費者面對面，深化都會區消費者對於國產農產品認同與支持。

〈2〉臺北希望廣場及圓山花博廣場102年農產品銷售金額2.2億元，103年3.1億元，104年1.8億元(因希望廣場遷移，致展售場次減少)，105年3.5億元，106年截至9月約3億元，該市集因定期展售臺灣各地當季特色農產品，新鮮直送的優質農產品，深受臺北都會地區消費者喜愛，行銷效益佳，也是農民極為喜愛參加的市集。

(2) 社區小舖、社區市集、農夫市集與農民直銷站

〈1〉為提供消費者新鮮、安全、友善、高品質、及具地方特色之農產品，農委會於102年起，開始試辦輔導設置「農夫市集」及「農民直銷站」。另於104年起為結合農村社區加強農特產品銷售之推動，以利農產品在生產當地即可銷售給當地消費者，形成在地供應模式，因此依農民數多寡、設置地點、室內空間規劃及需求，輔導辦理社區小舖、社區市

集、農民直銷站、農夫市集之設置與經營，透過各級農會結合農村社區，規劃設置場域或利用舊有建築物，或運用農會超市、展售中心等，成為行銷或推廣與銷售該社區農特產品據點，由農民以當日或當季自產之生鮮農產品或初級加工品，自行訂價並擔負產品安全責任，透過面對面互動，將安心直接傳送給消費者。

〈2〉社區小舖、社區市集、農夫市集與農民直銷站105年底已結合農民數超過1,000人，並創造出數位年收入百萬農民，體系已創造超過億元以上銷售金額。截至106年9月已輔導設置農夫市集3處、農民直銷站11處，社區小舖及市集34處，農民可在產地供貨，就近服務在地消費者，縮短生產者與消費者距離，有助於社區支持在地農業。

### （3）道農市集

〈1〉南北往返的旅客是促進區域間特色農產品交流的重要角色，國道服務區是宣傳地產地消最佳地點，故農委會自104年9月下旬與南仁湖企業經營之國道服務區合作，每站設置2至3攤，結合附近農民辦理道農市集，農民可就近行銷新鮮國產優質蔬果，降低運輸成本，並藉由生產者與消費者直接互動，推廣地產地消，創造農產品行銷利基。

〈2〉道農市集營業額逐年成長，104年銷售金額約320萬元，105年1,400萬，106年截至9月底已逾1,000萬元，區域間農產品交流效果佳，農民可就近銷售，降低碳足跡，對於地產地消極有助益。

- 2、輔導產地農民團體於農產品量產期間辦理展售活動，透過地方展售活動拓展鄉鎮優質蔬果知名度，鼓勵國人吃當季，食在地，提供當令優質蔬果銷售管道，逐步教育民眾在農產品量產期間食用當季在地優質農產品。
- 3、學校營養午餐亦可作為農業地產地消之實踐，農委會自106年2月起於新竹縣、新竹市、臺中市、臺南市、臺東縣、宜蘭縣等6縣市試辦學校營養午餐採購4章1Q(CAS優良農產品、CAS有機農產品、GAP吉園圃安全蔬果、TAP產銷履歷等4種標章，及QR Code生產追溯條碼)之國產生鮮食材，強化學校午餐營養品質與衛生安全管理，106年8月起擴大至臺灣本島各縣市及澎湖縣試辦，107年8月則將全國試辦，預計自108年2月起正式實施。惟學校午餐採用在地食材在執行上面臨些許挑戰，包括因牽涉範圍從中央跨部會到地方、學校與供應業者，整合不易，而各縣市的供餐模式與每餐價格也大不相同。是以，為促使學校午餐採用在地食材能順利推行，須透過中央跨部會合作，與地方、學校及廠商之間不斷的溝通協調<sup>20</sup>。

(四)茲以日、韓兩國正積極、有系統地大力推動食農教育，且推動模式相當廣泛，不僅分別依對象(一般消費者、農民、農業推廣人員)、地區範圍(家庭、學校、幼兒園、地區性)等差異，規劃不同推進目標、策略，並強調生產者、消費者間交流與農業對環境多元貢獻<sup>21</sup>，值得我國參採，概述如下：

- 1、為促進國民身心健康，依不同年齡層、對象(如

---

<sup>20</sup> 農委會(106年11月9日)。推動學校午餐採用在地食材。106年11月28日，取自：<https://www.slideshare.net/OpenMic1/20171109-81780289>

<sup>21</sup> 張致盛、陳怡任、楊欣佳(105年1月22日)。韓國青年農民培育措施及農協組織架構、事業發展考察。公務出國報告。

- 孕婦)、健康狀態，設計規劃健康飲食推廣活動。
- 2、促進對食物生產之瞭解與感恩，所以透過依照不同年齡層規劃體驗活動，讓其參與生產、加工到消費等各樣過程，讓其瞭解、尊重環境與生命。
  - 3、為利於食育運動展開，廣泛地召募志工、團體或訓練基層農協、農民做為種子，並以國民、消費者均可理解的觀點進行說明，及規劃多樣化體驗活動、飲食教育的推動方針與內容，讓國民、民間團體等，不管在家庭、學校、幼兒園或任何地區，都可以容易自主的參與，並且熱情的實踐，甚至主動規劃辦理，成為真正的國民運動。
  - 4、強調傳統、在地飲食等文化對於農業生產、環境調和與保護的重要性。
  - 5、應確保食品安全性及清楚之標示，讓消費者得以安心享用，並加強消費者、生產者、利害關係團體及行政機關間之意見交流，間接引導農民以更友善環境的方式進行生產，以提升農產品的安全性及對環境的保護。

此外，據農委會表示，食農教育之推動困境主要包括各界對於食農教育體現在飲食教育<sup>22</sup>、環境教育與農業教育領域之定義與實施方法，各有其主張，食農教育推動之教案及推廣人力培訓機制亦尚待建置。再者，學校雖已有列入推廣食農教育，但尚未普及，且食農教育法目前仍處於草案草擬階段，惟為提高全民對在地農業之認同及支持，農委會應強化食農教育之踐行及相關立法之推動，以確保糧食安全，並對從農人員致以敬意。

(五)綜上，農業為飲食之根本，國人食用在地國產農產

---

<sup>22</sup> 飲食教育包含營養、家政、健康、食品教育等。

品，不僅可保新鮮，且減少食物里程及碳足跡，有助節能減碳。然而，我國糧食自給率偏低，99年降至31.2%，時隔6年，105年仍僅31%，難以提升，109年糧食自給率達40%之目標，恐不易達成，農委會除了鼓勵農民種植進口替代作物，增加國內雜糧供給之外，亟應強化食農教育之踐行及相關立法之推動，增進民眾對於國產農產品及在地飲食文化之認同、信賴與支持，提高糧食自給率，增加農村就業機會，以促進農業永續發展。

調查研究委員：楊美鈴、章仁香、方萬富、劉德勳、李月德

