



強化台灣農會的角色以因應飲食消費改變

亞太糧食肥料技術中心 編譯¹

I. 前言

過去 30 年來，台灣的飲食消費習慣改變很多。個人可支配所得的增加和較為西化的生活習慣讓飲食選擇變得更多元化，而澱粉類食物的消費也減少許多。從表 1 可以看到過去 30 年來穀類、肉類、蛋類和奶製品消費結構的改變。

表 1 台灣每年糧食供應量(公斤)

年	穀類			肉類	蛋類	奶製品
	總計	米	麵粉			
1985	111.5	86.0	25.5	54.3	11.2	29.6
1995	100.4	59.1	31.9	72.8	16.2	58.8
2005	92.3	48.6	38.7	77.1	16.8	47.4
2015	86.6	45.7	37.0	78.1	17.3	46.7

資料來源：農委會

穀類方面，人們較偏好麵食而非米食，導致麵粉的進口量增加。人均米食消費量在 1985 年為 86 公斤，而 2015 年的消費量下降至 45.7 公斤。然而，肉類、蛋類和奶製品的消費量正在增加。肉類消費量在 1985 年為 54.31 公斤、2015 年攀升到 78.1 公斤，而奶製品消費量在 1985 年為 30 公斤、2015 年為 46.7 公斤。因此，本國過重人口的數量顯著增加，人們的健康也開始拉警報。國人均衡飲食

¹ 此翻譯之原文 Zou-nan Chou, 2017, Enhancing the Roles of Taiwan Farmers' Associations in Response to Changes in Food Consumption, AP platform website. http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=792。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.fttc.agnet.org/index.php> 取得更多亞太地區農業政策文章。

的相關教育已經成為一個重大的議題。

台灣氣候和過小的農地不適合種植穀類作物。考慮到餵食豬隻和雞隻的成本，我們大豆和玉米的供應必須仰賴進口。此外，如同前述，人們的飲食習慣已從米食轉為麵粉類食物(小麥)，台灣的糧食自給率也因此有顯著下降的情形。由表 2 可以看到，1985 年以熱量計算的糧食自給率為 47.7%，在 2015 年降到 31.4%，表示台灣人民的飲食有三分之一仰賴進口。

表 2. 台灣糧食自給率(%)

年	以熱量計算	以價格計算
1985	47.7	88.0
1995	37.3	84.9
2005	30.2	74.0
2014	34.0	68.3
2015	31.4	66.4

資料來源：農委會

另一方面，在台灣當前的政治態勢下，維持穩定的國際糧食供應變得越來越重要。因此，台灣糧食安全議題的重要性已躍升至國防安全等級。確保糧食穩定供應和提升糧食自給率是長期以來台灣農業政策最重視的議題之一。

此外，隨著消費者認知和環境意識的提升，如何讓人們吃的健康又吃的安全是一個備受關注的議題，且越來越多的消費者希望食物能有產銷履歷。

II. 新農業創新推動方案

台灣新政府於 2016 年的全國選舉中獲勝，而新的農業政策團隊(行政院農委會，相當於農業部)積極策畫了新農業創新推動方案；其中三個主要策略之一包含建立農糧食安全制度，以確保消費者的權利和利益。本策略的措施如下：

(1) 執行大糧倉計畫：

為增進農村經濟和提高農民收入，農委會將鼓勵農民在休耕地生產進口替代作物或是未基因改造的大豆和玉米。此外，農委會也會建立農產品收成後的加工系統，鼓勵農民和企業簽訂契作條約，並提供年輕農民有關糧食生產和加工垂直整合的相關諮詢。

(2) 推動有機和環境友善農業

為保育水資源、土壤肥沃度和土壤的微生物組成，農委會將推廣有機農業、生物防治和碳封存技術。此外，農委會也會制定有機農業法，促進有機農業的發展。

(3) 強化農產品生產源頭的安全性

為防止農地污染，農委會將推動灌溉排水分離制度，並強化農地污染源的相關檢測。此外，農委會也會推動化學農藥和化肥的減量、農業諮詢制度和作物培養及蟲害管理的整合管理制度。

(4) 增加農產品的檢驗頻率

為防止民眾購買受污染的農產品，農委會將強化農漁牧產品金屬殘留、重金屬和動物用藥的檢測，也會加強肥料、飼料等農材料的重金屬含量檢測。

(5) 建立可靠的農產品標示系統

2015 年底，產銷履歷農產品(traceable agricultural products, TAP)的生產面積達 8,932 公頃，占全國農地的 1.7%。農委會將建立 TAP 小組以提升產能和消費者對於相關產品的認知和信任度。此外，農委會將建立 TAP 和全球良好農業規範(Good Agricultural Practice, GAP)之間的連結，也會增加認證農產品的生產規模。

我們希望以上策略和措施可以達到兩項目標：2020 年穀類作物自給率達 40%，以及四年內建立一個可靠的標示制度。

III. 台灣農會(Taiwan Farmers' Association, TFA)協助政府推動糧食安

全和農業安全政策

除了各級政府積極協助相關組織推動糧食安全和農業安全政策外，農會在其中也扮演著重要的角色，為政府不可或缺的夥伴。

台灣農會是一個長期經營、組織良好、深根各區、會員數眾多的民營組織，扮演政府和農民之間的溝通橋樑。每個農會有四個部門，分別處理信用、保險、供應行銷和農業改良等業務。農會也和農改場合作，不但協助政府和農民進行多方面的溝通，也積極鼓勵消費者參與糧食安全和農業安全的推動。

(A) 推動當地糧食和農業教育計劃

農會是國內具有草根性的組織。幾乎每一個市區都擁有各自的農會，而農會也和農民有最直接和最密切的接觸。藉由新知識的取得、新技術的運用和新態度的建立，台灣農業改良界希望達成協助農村改善經濟、社會和實體生活的目的。農會為各個族群提供的農業改良計畫包含成年農民的產銷班、農村青年的四健會(4-H Clubs)、農村婦女的家政班等。這三種社團類型強化了與當地糧食和農業的連結。

在四健會中，指導員帶領 9-24 歲農村學子或是農村居民，協助他們增進各方面的知識，包含環境友善農業、農業和食物的關係、當地糧食生產、當地糧食優點等。指導員也在鄰近縣市的學校擔任解說員，幫助當地孩童認識家鄉的農業發產、食物的來源和當地作物的種植地等。全國四健會都希望增進農村青年對於農業的興趣，使他們願意支持當地農產品、愛用當地農民生產的糧食而非進口產品，甚至在未來萌生務農的想法。2017 年的 620 個四健會由 189 個農會協助辦理，總會員數達 24,000 位青年，且有 50%的四健會將指導焦點放在當地糧食和農業上。

家政班而言，家政指導員有責協助農村婦女加強家庭的功能和改善其生活狀態。指導員每年帶領會員討論農委會全國政策下的重大目標和主題。舉例而言，2017 年的主題為「在地生產、在地消費」、健康飲食、綠色消費，而家政班的成員必須在每年至少 4 次的會議中討論或執行相關業務。會議過程中，成員會策劃在地糧食與農業相關教育活動。他們也會發展出使用在地食材的食譜，並將這些

食譜推廣給其他組織。舉例而言，他們可能會使用粘米粉製造米粉、米蛋糕、米麵包或其他傳統的米餅乾或點心。全國共 2,751 個家政班由 245 個農會經營，會員總數為 72,168 位，可扮演生產者和消費者之間的橋樑。他們積極和縣政府、學校、超市、農業市集、年輕農民合作，建立農產品行銷、烹飪、食譜等合作活動。透過「從農田到餐桌」的說故事比賽，參與者可說明當地農產品和農民的故事，並說明各類食譜的作法。

除此之外，為因應多元的需求，四健會和家政班的指導員也被鼓勵使用不同當地糧食和農業教材，向學員解說健康飲食和農業生產，讓農村青年和婦女也可以了解作物生產過程、環境友善農業、有機農業，也了解如何採用當地種植、各季盛產的糧食，並建立均衡營養的飲食計畫。

2016 年為家政教育實施的 60 周年，農會也透過「在家吃晚餐」活動推廣家人一同在家吃晚餐的概念。同時，農村婦女也積極使用當地食材製作便當、用米代替麵食，並以在家吃飯代替外食和速食。

除此之外，也有另外 18 個農會在 2017 年獲取補助來執行大眾和孩童當地糧食和農業的相關教育活動。這些活動中，農會必須挑選一樣當地農產品，分享種植經驗和特定在地產品的收成或加工過程、推廣當地農業的支持和辨識相關產品所使用的認證標示(如 CAS、TPG 等)。

(B) 落實田媽媽計畫

農會家政班的指導員不但向學員和一般消費者推廣「在地生產、在地消費」的概念，也教導如何辨識健康食品的認證標示(如 CAS、TPG 等)，也同時教育學園如何吃得更健康和更均衡。除此之外，他們也鼓勵家政班善於料理的成員建立「田媽媽」小組，已發展出另一個收入來源。田媽媽的成員經過培訓後會使用當地食材結合個人獨有的技能，在傳統餐點的架構下發展出創新和健康的料理。

此外，為因應都市人口「在鄉下過夜、品嚐當地食材」的農觀光政策，田媽媽計畫也提供一個機會讓消費者認識當地、季節性、美味、由環境友善農業生產的食物。田媽媽的成員對自己的餐點非常自豪，料理時也會採用 38 原則(80% 食材來自當地 8 公里或是 8 分鐘距離內)。他們不但創造工作機會給農村婦女，也成功地建立起商業模式。目前台灣農委會和農會指導的田媽媽單位共有 138 個，創立了 1,472 個當地工作機會(包含年輕人的工作機會)，在過去幾年也賺進 3.3 億元的收入。

(C) 發展農業優質產品

很多農會的供應行銷部門都積極結合漂亮包裝和優質當地農產品，發展出優質產品。農委會每年都會選出農漁會頂尖的 100 項產品，將其匯集於精美目錄中，並寄送給台灣的大企業，讓他們作為年節禮盒的參考。農委會的嚴格檢驗制度和農會的努力讓這些優質產品不但能達到食物安全的標準、躍升成為高品質產品，同時也能獲得消費者的信任，成為伴手禮或是親友禮品的最佳選擇。優質產品可能包括米、水果、茶、飲品、酒、海鮮，以及點心等等。

2015 年優質產品為農會賺進約 8 億的獲利。舉例而言，苗栗的大湖、信義和霧峰農會都使用草莓、李子和米來釀酒，這些酒產品不但成為 2015 年的頂尖 100 項商品之一，也獲得各類國際酒品金牌和銀牌的獎項，將台灣的酒類成功推廣至國際市場。同時，農會也和農觀光企業結合，藉由這些產品賺取利潤增進當地經濟住況。典範的案例如下：

1. 嘉義農會使用當地契作農民種植的玉米製造美味的點心。由於產品新鮮且為非基因改造，該項產品成為其熱銷品。

2. 宜蘭羅東農會和年輕農民契作生產大豆等進口替代作物，以此製作罐裝豆漿，成為熱門的早餐餐點。

3. 生產台灣有名高粱酒的金門高粱酒廠在 2017 年用當地農會契作農民所生產的小麥釀成小麥酒。全國農會透過各地農會販售這項商品。這支小麥酒使用台灣當地小麥製成、味道特殊，越來越受到消費者的喜愛。透過農會的支持，金門高粱酒廠也得以透過契作拓展其生產規模。這也是大糧倉計畫下的另一則成功的案例。

(D) 鼓勵青農種植進口替代作物。

台灣種植的穀物在產量和價格無法和其他國家相比，但是品質是較為優良的。消費者不必擔心其是否為基因改造作物，且當地農產品永遠會比進口來得新鮮。透過以上當地糧食和農業教育活動的執行，許多消費者以對當地農產品產生信心，也願意支付較高的費用購買當地穀物，以取得更好的品質和新鮮度，也同時支持有機生產。看到這樣的商機，許多對於農業有興趣的年輕人也開始務農，加入進口替代糧食的生產。這些年輕農民在農業生產遇到困境時，不但可以直接或間接獲得主管機關的協助，也可以從農會獲得許多支持和協助。舉例而言，以農地而言，農會已建立了電子的農地銀行，創造地主和佃農之間的連結，將老農所擁有的休耕地或農地推薦給年輕農民。

營運資金而言，農會信用部門會結合政策提供長期低利的農業貸款。年輕農民可申請的農業貸款有幾十種，包含創業貸款、事業發展貸款、農地購買貸款、農機貸款等。2015 年共有 224 位年輕農民貸款 3.6 億的金額解決其財務困難。若貸款金額不足夠，農會也會協助年輕農民向農業信用保證基金尋求貸款協助取得 95% 的貸款保證。四健會和產銷班也建立了一個年輕農民可交換知識、技術和經驗的平台。我們期望年輕農民可以成功管理其農企業，集合成一個解決問題的團隊。

IV. 結論

改變飲食消費模式和糧食安全及食品安全為台灣的幾項大挑戰。政府不但需要努力解決這些問題，也需要民營機構的協助。農會過去一直是政府最佳的夥伴和朋友。農會在這些議題可扮演推拉雙方的角色。拉力方面，農會已成功提升了消費者對於當地農產品的信心。推力方面，農會可激勵農民(尤其是年輕農民)提供安全和健康的食品。未來，我們有信心農會可以大力協助我們克服台灣農業的挑戰。