

# 雜糧及保健特用作物之產銷履歷推動成果與檢討

撰文/蘇登照

## 前言

國內雜糧及保健特用作物產業約 8.9 萬公頃，總產量約 47 萬餘公噸，產值約 202 億元。該產業之作物品項眾多，其中較具產業規模者包括：落花生、紅豆、甘藷、硬質玉米、食用玉米、大豆、小麥、胡麻、薏苡、小米、仙草、山藥、茶、咖啡、油茶、金線蓮、當歸、丹參、黨參、薑黃、洛神葵、土肉桂等。近年在活化休耕農地及提升糧食自給率等政策引導下，相關產業如大豆、小麥、胡麻、仙草及硬質玉米等，已逐漸擴大產業規模，輔導以鼓勵契作契銷，以在地需求在地原料供應之模式發展，並強化國產在地、新鮮、非基改等健康安全取向之優勢。

因此，當前世界各國積極推動食品安全保障制度，並與國際接軌，行政院農業委員會為確保國產雜糧及特作產品之衛生與安全，並訴求地產地

消，區隔進口產品，自 2003 年起著手蒐集日本及歐盟實施產銷履歷相關資訊，規劃符合我國產業環境之農產品產銷履歷制度，並自 2007 年起，著手編訂相關作物之臺灣良好農業規範 (Taiwan Good Agricultural Practice，簡稱 TGAP)，輔導農民依據上述規範進行生產，並取得公正第三方之驗證，發展精緻高品質之國產雜糧特作產品。

## 執行成果

### (一) 制定及公告雜糧及特用作物良好農業規範

依據產業規模與市場需求，行政院農業委員會積極針對具安全疑慮、市場通路有要求及通過驗證後產品具價差等品項，陸續研擬制定良好農業規範，截至 2016 年 9 月，已公告有甘藷、茶葉、山藥、落花生、洛神葵、甜玉米、葉用枸杞、仙草、金線蓮、紅豆、薏苡、大豆(含黑豆)、土肉桂及胡麻等 14 項雜糧特用作物之良好農業規範。農民如需相關農業規範資料可至農糧署網站 (<http://www.afa.gov.tw/>) 「安全農業」項下取得相關電子檔或有機農業全球資訊網 (<http://info.organic.org.tw/supergood/>) 下載 TGAP。

### (二) 輔導農民導入良好農業規範及產銷記錄資訊化

為協助農民了解各作物品項之良好農業規範



圖一 農業改良場辦理產銷履歷制度教育訓練情形

實施精神，並教導使用產銷履歷資訊系統，建立相關產銷資訊可追蹤追溯資料庫，每年由行政院農業委員會各農業改良場辦理相關教育講習課程，由輔導人員就產銷履歷驗證之基本概念、田間管理、安全用藥、產銷過程之污染防範及生產資料網路資訊化之電腦操作等進行講授（圖一），使其落實建構衛生、安全、安心的產製銷環境，期藉由生產、加工與行銷過程的透明化與資訊化，創造產品之市場區隔，進而提升產業經營管理之效能、產品之附加價值及產業競爭力。

### （三）輔導取得產銷履歷驗證

為減輕農民驗證成本，行政院農業委員會農糧署每年透過相關專案計畫，補助集團驗證所需費用，在補助額度部份，針對 2016 年新加入且初次通過驗證者，補助驗證費用 2/3，而非屬新加入但仍持

續驗證有效者，則補助驗證費用 1/3。截至 2016 年 9 月 25 日，通過驗證且持續有效之生產單位如表 1。另日前經全國認證基金會 (TAF) 認證通過之可執行農糧作物產品驗證業務之驗證機構如表二。

## 檢討與建議

### （一）雜糧特作產業品項多規模小，小農申請驗證不符經濟效益

我國加入 WTO 後，面臨貿易自由化之變遷，陸續開放相關雜糧特作產品進口，由於大多數產品因國外大面積栽種低成本之優勢條件，進口價格相對於國產品低廉。因此，國內雜糧及特用作物生產面積大幅衰退，如大豆、小麥、玉米、薏苡及中草藥作物等。然而，在生產規模有限之經營模式下，申請產銷履歷驗證已成為多數經營者之額外負擔，

表一 截至105年9月25日通過驗證之生產單位、產量及產值一覽表

作物類別	生產單位數	生產者數	驗證面積(公頃)	全年產量(公噸)	全年產值(億)
雜糧特作	65	427	1,439.15	1,1513.2	4.02
茶葉	197	828	1,081.97	1,081.9	7.35
小計	262	1,255	2,521.12	12,595.1	11.37

資料來源：行政院農業委員會農產品產銷履歷系統。

表二 可執行農糧作物產品驗證業務之驗證機構一覽表

驗證機構名稱	經認證可辦理驗證業務之範圍	認證到期日
國立屏東科技大學	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)、養殖水產品	2019/09/04
環球國際驗證股份有限公司	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)、作物加工	2019/07/01
暉凱國際檢驗科技股份有限公司	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)、作物加工、養殖水產品、家禽、畜禽加工	2019/05/01
國立成功大學	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)、作物加工、養殖水產品、水產加工品	2019/01/21
采園生態驗證有限公司	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)、作物加工	2018/02/24
國立中興大學	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)	2017/12/15
台灣檢驗科技股份有限公司	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)、養殖水產品	2017/04/27
中華驗證有限公司	農糧作物(一般)、農糧作物(有機)	2016/11/07

資料來源：行政院農業委員會農產品產銷履歷系統。

雖政府初期投入較高補助比例之誘因，惟長期經營下，仍不符經營效益。

分析近年來申請雜糧特作品項產銷履歷驗證之情形，部分作物品項雖已公告臺灣良好農業規範多年，惟仍未有生產者申請驗證，如洛神葵、葉用枸杞、仙草等。另亦有部分作物品項通過驗證面積佔整體產業面積比例甚小之情形，如山藥、落花生、紅豆、食用玉米及甘藷等。面臨該類作物品項驗證面積無法提升之情形，政府後續則將積極導入農企業經營，發展集團化、規格化之穩定供應體系，由大專業農或農企業進行契作與導入產銷履歷驗證生產，期以擴大經營規模，穩定生產符合市場需求之產品，提升產銷履歷驗證產品效益。

## （二）多數雜糧特用作物之良好農業規範之撰擬係以生鮮品為最終驗證產品，加工端之原料應用有限

多數雜糧及特用作物農產品之消費應用與蔬果作物不同，多無法以生鮮品直接食用，必需經過一定加工作業程序，方可成為商品，如茶葉、咖啡、仙草、葉用枸杞等。另外，部分品項於一般市面通路，則少以生鮮產品方式販售，通常會進行簡易加工調製後再行販售，以提升產品保存時間及其附加價值，如洛神葵製成蜜餞或茶包、落花生進行蒸煮或焙炒、金線連製成藥膳包及胡麻壓榨成芝麻油或芝麻醬等。由於以上加工作業程序多未包含於該公告之良好農業規範內，又屬簡易加工或採後處理，一般生產者會自行調製加工，但加工後之產品，因該加工階段未公告於良好農業規範內，且生產者多未取得加工階段驗證，雖原料屬驗證通過之產品，但加工後之最終型態仍無法視為產銷履歷驗證產品，進而影響生產者申請產銷履歷驗證之意願。

依據產銷履歷作業基準，可分為「生產階段」：即臺灣良好農業規範 (TGAP)，及「加工階段」：即產銷履歷驗證原料加上加工過程符合 CAS、ISO 22000 或有機農產加工品相關規範。囿於目前部分雜糧及特用作物產業之規模仍需持續擴增，以達規

模化、規格化之穩定原料供應體系，致上述具穩定供應之產銷履歷驗證原料生產量仍然有限。因此，符合 CAS、ISO 22000 或有機農產之加工業者，面臨原料取得不穩定，多數未有意願產製產銷履歷加工品。因應之道則仍應著力於規模化與集團化之經營模式建立，配合相關消費者宣傳與推廣，提高產銷履歷驗證原料與一般未經驗證原料之價差，由末端加工業者及消費者之需求產生拉力，帶動生產者擴大生產具產銷履歷驗證之原料。另亦著手檢討規劃於「生產階段」之臺灣良好農業規範 (TGAP) 中，適當的規劃簡易加工或採後處理之作業規範，如目前正著手撰擬的咖啡之臺灣良好農業規範，讓一般農產品加工室也可生產具產銷履歷驗證之加工產品，提升產品附加價值及產銷履歷驗證面積。

## （三）多數雜糧特用作物產業規模小，防治用藥品項有限，影響產銷履歷驗證申請意願

臺灣處亞熱帶氣候，作物生長常面臨高溫高濕多雨之環境，容易發生病蟲草害。惟多數雜糧特用作物產業規模小，以往常面臨無核准登記使用之農藥可用，近年來管理機關雖已積極辦理藥劑之延伸使用登記，解決部分作物無藥可用之情形，惟進一步仍需再與食品衛生主管機關同步增訂相關農藥殘留容許量值，以真正解決生產瓶頸及消費者疑慮。因此，建議並配合農藥管理及食品衛生主管機關檢討修訂相關農藥核准登記使用與殘留容許量，研擬適合臺灣應用之雜糧特作 TGAP 系統應是當務之急。

## （四）其他原因導致生產者申請產銷履歷驗證意願低

雖然雜糧及特用作物產銷履歷驗證面積有逐年增加之趨勢如表三，惟經分析，除茶葉通過產銷履歷驗證面積佔整體產業面積已近 10% 外，其餘雜糧特作產業取得產銷履歷驗證之面積比例仍甚微小。而近 3 年來茶葉持續有效驗證之面積數，亦有小幅下降之情形。分析相關原因包括：

1. 生產者多屬高齡族群，對資訊設備操作困難。
2. 部分產品使用產銷履歷標章後之經濟效益不顯著，未能產成合理價差。
3. 複雜的產業供銷鏈之影響，如茶葉批發商不願使用生產者之產銷履歷標章，因消費者可輕易取得標籤上之生產者資訊，而逕向生產者購買，失去後續商機。
4. 市場及通路無要求或批發商使用意願低等。

## 結語

產銷履歷產品對生產者與消費者主要價值包括有：提升產品的信賴度、降低食品風險危害、提升產品生產及經營技術效率等。2008 年行政院農業委員會茶業改良場楊盛勳等人研究調查發現，生產者申請產銷履歷驗證的原因，主要為提升茶葉安全品質佔 63.2%，其次為迎合市場消費趨勢佔 62.4%，使產品銷售更有保障則佔 57.9%，顯見初期參與產銷履歷驗證制度之生產者，仍以提升產品安全品質為

主要目的。又 2009 年萬鍾汶等人的研究報告指出，有高達 53% 的三大都會區（台北、台中及高雄）消費者，未曾看過產銷履歷標章。因此，消費者產銷履歷制度之認識與認同，應為產銷履歷制度成功推動之重要關鍵。

之後的幾年，政府積極宣傳推廣產銷履歷制度，包括推動整合行銷傳播、推動溯源食材餐廳、甄選產銷履歷代言人與達人、媒合主要通路上架銷售等，已逐漸取得消費者認同。經 2012 年顏建賢等人的研究報告指出，已有 96.7% 消費者已非常清楚或還算清楚認識產銷履歷農漁產品，且 100% 的人都已經可以清楚認明產銷履歷標章。因此，基於食的安全並提升國產雜糧特作產品競爭力，推動產銷履歷制度是我國能在短時間內實現建構安全食品環境與推動地產地消的目標，而產銷履歷制度的成功與否，除了農產品經營者的誠實依循執行外，消費者願意買單選購更是制度成功關鍵。

AgBIO

蘇登照 行政院農業委員會 農糧署 科長

表三 歷年通過產銷履歷驗證之雜糧特作產業資訊一覽表

年度	作物類別	生產單位數	生產人數	驗證面積(公頃)	全年產量(公噸)	全年產值(億元)
2007	雜糧特作	1	43	92.82	742.6	0.26
	茶葉	6	69	87.25	87.2	0.59
	小計	7	112	180.07	829.8	0.85
2010	雜糧特作	10	155	240.15	1,921.2	0.67
	茶葉	84	487	603.39	603.3	4.10
	小計	94	642	843.54	2,524.5	4.77
2013	雜糧特作	16	231	358.40	2,867.2	1.00
	茶葉	141	630	839.72	839.7	5.71
	小計	157	861	1,198.12	3,706.9	6.71
2016	雜糧特作	65	427	1,439.15	1,1513.2	4.02
	茶葉	197	828	1,081.97	1,081.9	7.35
	小計	262	1,255	2,521.12	12,595.1	11.37

資料來源：行政院農業委員會農產品產銷履歷系統。