

# 我國區域農業可行機制之研究： 以雲嘉南區域為例\*

韓宜\*\* 楊明憲\*\*\*

---

## 摘要

本研究旨在探討區域農業的定位，以及推動區域農業之可行機制，以利瞭解我國未來推動政策之可行機制。區域農業旨在達到農業資源流通、農業資源共享、降低對區域外與對區域內的農業交易成本、對外成為具代表性之主體等多種農業部門的經濟效益，為區域農業的目的。本研究以我國最重要農業生產的雲嘉南區域為研究對象，綜合質性田野研究訪談 24 家農企業，及量化問卷調查雲嘉南產銷班農漁民回收 250 份樣本，認為我國區域農業的推動，應擇有力的「支點」啟動區域農業的長期發展循環，串聯上層的政府單位、中層的企業（農企業、農會，產業）、基層的農民（區域農業以產銷班和合作農場具組織的農民），分層扮演各自專司的職能角色。本研究建議以下兩種最佳可行性推動之機制：（1）企業推動的機制：上與地方政府配合，推動地方農產業價值鏈的整合，以求繁榮區域之經濟發展與促進就業機會，下以農民產銷班或合作農場為生產供應者。（2）農民推

---

\* 本研究經費來自行政院農委會的研究計畫「我國推動區域農業之可行機制研究——以離島與東部推動先例及現況，看雲嘉南地區推動之可行機制」〔102 農科-5.1.1-企-Q1(4)〕，特此致謝。

\*\* 逢甲大學國際貿易學系助理教授（通訊作者），地址：台中市文華路 100 號，電話：04-2451-7250 轉 4269；傳真：04-2451-0409，E-mail: ihan@fcu.edu.tw

\*\*\* 逢甲大學國際貿易學系教授。

動的機制：首賴農民的配合意願，以及他們對參與區域農業跨縣市合作所可能為其產品競爭力上帶來的潛在效益的認同與期待。

關鍵字：區域農業、推動機制、雲嘉南

## **A Feasible Mechanism for Regional Agriculture in Taiwan: Research in the Yun-Cha-Nan Context**

**I Han\*, Min-Hsien Yang\*\***

### **ABSTRACT**

This research aims to explore the policy positioning of regional agriculture and feasible execution mechanisms for a long-term sustainable approach in the context of agricultural development in the Yun-Cha-Nan region in Taiwan. This research defines regional agriculture as “an integration of natural and human resources by geographic proximity, where clustered agricultural activities are connected to gain competitive advantages against other regions.” Regionalization of agriculture facilitates utilization and sharing of local agricultural resources, minimizes within- and cross-region transaction costs, and establishes regional agricultural reputations as an identity. By using both qualitative fieldwork and quantitative survey approaches, we interviewed 24 (agri-)businesses and collected 250 farmer-survey samples to formulate our arguments. A two-way, top-down and bottom-up approach should be the ideal mechanism for regional agriculture. The top authority level of the central government should focus on information platforms, standardization, and national land planning in the agricultural sector. Regional offices as suggested should play roles in communication and coordination across central-local and local-local governments as well

---

\* Assistant Professor, Dept. of International Trade, Feng Chia University. No. 100, Wenhwa Rd., Seatwen, Taichung 40724, Taiwan. Email: [ihan@fcu.edu.tw](mailto:ihan@fcu.edu.tw).

\*\* Professor, Dept. of International Trade, Feng Chia University.

as within the region. Local government should conduct security inspections and search for common regional interests. The middle market level of agribusinesses execute daily security inspections, connect value-added activities, and integrate inter-disciplinary technology and marketing. The bottom level of farmers should maximize scale economies through organizing and branding across local-bounded territories. It is highly recommended that our policy maker choose the most feasible and powerful steps to leverage resources for the benefit of agribusiness and organized farmers.

**Keywords:** regional agriculture, feasible mechanism, Yun-Cha-Nan region

---

## 壹、前言

本研究旨在研究我國推動區域農業之可行機制，以國內最重要的農業生產區域雲林、嘉義、台南（簡稱雲嘉南）為例，探討針對雲嘉南地區整體帶動發展區域的農業特色之分區與整合機制，研究目的以雲嘉南農業部門生產活動的區域定位及推動區域農業的可行機制。

1980 年代開始，各國逐步推動「政策區域化」，將其視為「制度面的基礎建設」，並於 1990 年代推動區域合作，打破國與國之間的藩籬，整合資源提升效率，強化整體區域的競爭力。回到國內長久以來以各縣市疆界為行政資源劃分的藩籬上，台灣在區域發展上，受到全球化競爭的壓力、區域經濟統合的利益、公共議題的跨域特質、公共財生產的規模效益等因素影響，在政治、經濟以及永續發展等環境驅力的牽引下，亦促使地方政府走出傳統競爭對立關係，逐步展開跨縣市的區域合作。

行政院在 2010 年核定之「國土空間發展策略計畫」，其具體策略係採跨行政區界的區域合作發展模式，揭示未來的國土空間發展將特別著重於城市區域的整體性發展策略，而區域治理與合作的推動工作將著重於區域合作及城鄉新夥伴之規劃建設機制、公共建設財源合理分擔及整合運用、推動區域合作發展規劃輔助弱勢地區發展等行動計畫的落實。

以我國農業發展的地理區塊來看區域整合資源的脈絡，雲嘉南地區一直是台灣農業重要的生產基地，農產豐富且觀光休憩資源聞名全國，2010 年農林漁牧產值約為 1,404 億元，占全國的 35.8% 強，農業從事人口數約為 18 萬人，占全國農業就業人口數之比例約為 32.87%，相較於全國農林漁牧業就業人口比例 5.24%，高出六倍之多。僅雲林嘉義縣的農林漁牧業就業人口數比例均超過 20% 以上，分別占該縣 20.89% 及 23.02% 強，另升格前之台南縣農林漁牧業就業人口數比例亦占 9.28%，換算成就業人口數，這 3 縣市之農林漁牧業從業人口數約為 17.5 萬人，如再加上升格前之台南市與嘉義市這兩個都會區，農林漁牧總就業人口數則高達 18 萬人，約占雲嘉南五縣市之就業人口數比的 11.4%，是全國平均值的 2.18 倍。

長久以來，台灣農業技術先進、經驗豐富，在發展知識農業經濟上具有優勢，而雲嘉南地區在產業部分，更是台灣地區傳統農業發展之基礎，未來如何將農業，包括農業相關的產業及市場，以區域農業的概念進行跨區域整合，發揮區域綜效，達到區域內資源共享、資源互相流通，降低區域對外與對內的貿易及交易成本，結合農業技術提升與推廣多元精緻化農業，提高農業生產價值，提高農業部門新興人口就業誘因，可藉由規劃農業經營之型態改變，使農業朝向多元化但具有區域整合式的發展，結合生產與市場、生活與休閒，進而推升農

業部門的整體價值。

然而過去國內外對於農業部門發展區域整合的相關學術研究與政策形成皆鮮有案例，對於推動區域農業的可行機制，更是無前例可循。既然雲嘉南為台灣農業最重要的生產區塊，如何找到適合雲嘉南區域農業推動的可行機制？以區域為主體的政府資源以何種有效而實際的方法投入協助跨縣市的整體規劃與協助？如何找出一套可配合雲嘉南區域先天上農業的重要性與後天上在地人文社會的現實條件的方法？其可行性與發展推動區域農業的機制乃本研究欲提出的方法與建議，亦為對未來區域農業學術研究和政策形成之貢獻。本研究係透過兼具質化田野研究與量化問卷調查的研究方法來形塑推動我國區域農業的可行機制。本論文的組織結構，首先對「區域農業」先行發展定義，接著說明本研究所採用的質性與量化研究方法，以及研究發現，最後提出研究建議與結論。

## 貳、區域農業

「區域農業 (regional agriculture)」是一尙未被定義的概念，本研究從區域經濟的概念出發，作為思考區域農業的基礎，來探索區域農業政策的概念、定義，及範疇，進而形塑對區域農業在政策推動上的定位。

根據 Bela Balassa (1961) 對經濟整合 (economic integration) 的論述，經濟整合旨為國家與國家之間減少商品、服務及生產因素流動的障礙與限制；而區域經濟整合 (regional economic integration)，則是指地理區域位置鄰近的兩個國家以上共同組成的單一組織，組織間共同訂定經濟、政治方面的規範，並且持續性且制度化地進行合作，藉此

提高彼此的互動關係以創造更高的利益。透過區域經濟組織的運作，會員國可藉由貿易障礙消除而增加彼此之間的貿易和部份替代了與非會員國之間的貿易。會員國透過比較利益法則（comparative advantage）進行生產分工專業化，因為經濟整合可以擴大經營生產之規模，可以降低單位生產成本，達到規模經濟（economies of scale）之效益，從而形塑區域的整體競爭優勢（competitive advantage）。區域經濟在整合數年後會逐漸產生下列之效益：使得市場競爭力提高、廠商在國內外投資活動更加積極、資源使用效率將會提升。

以全世界推動有成、施行有年的歐盟為例，其作物和農產品是可以自由交易運輸，但他們有共同的貿易政策，達到資源共享、資源互相流通，降低對外對內的貿易成本，且以歐盟為代表性主題。若以區域經濟的概念套用在農業，把雲嘉南看成整個區塊，區域經濟的概念應用在農業上，同樣也是為了鄰近地理區域彼此間農業部門的高度整合，達到農業資源流通、農業資源共享、降低對區域外與對區域內的農業交易成本、對外成為具代表性之主體等多種農業部門的經濟效益。

本研究定義區域農業，為一個農業活動相鄰的地理區域，在自然條件與人文發展脈絡的相似性上相互結合，集群發展其特質，共謀在地社區和廠商的合作，透過正式和非正式的方法來創建、存儲、傳輸和鏈結上下游生產活動，創建集聚效應，從而獲得區域集群在農業生產價值鏈上的特定活動之對外競爭優勢，旨在達到農業資源流通、農業資源共享、降低對區域外與對區域內的農業交易成本、對外成為具代表性之主體等多種農業部門的經濟效益，為區域農業的目的。

然而在區域經濟概念下的農業，其可行機制要以什麼方式打破縣市地方行政區域的藩籬？就如同歐盟走向高度區域經濟整合也歷經數

十載，經過各個不同程度、不同層次的整合，從FTA 自由貿易協定、到關稅同盟、到共同市場、再到歐盟，最後才再有歐元區。非一朝一夕，其中的困難與衝突不斷，且不論縣市地方行政區域的藩籬，歐盟是國家層次國與國之間的主權藩籬問題、是人民與人民之間種族藩籬問題、是語言與信仰上的文化藩籬問題等等。

區域農業的定位，係把雲嘉南看成整個區塊，以區域經濟下的農業概念出發，以相鄰近的地理區域作整合以期達區域農業目標：「農業資源流通、農業資源共享、降低對區域外與對區域內的農業交易成本、對外成為具代表性之主體等多種農業部門的經濟效益」，以跨縣市的高度，屏棄地方本位主義，將涵蓋區域內所有與農業生產附加價值鏈活動相關的利益關係人與組織，以相鄰近的地理區域作資源整合，不論是透過規模經濟或範疇經濟所帶來的效益，其手段包括投資、推廣，與培訓的人為措施，配合自然條件與人文發展，用可能的方式與更多農場企業的產業作連結，如圖 1 所示。

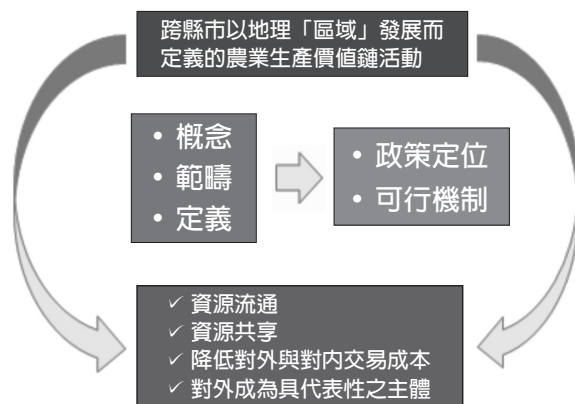


圖 1 區域農業的概念

資料來源：本研究。

## 雲嘉南區域

我國雲嘉南地區長期以來一直是台灣農業重要的生產基地，農林漁牧產值超過全國的三分之一，農業就業人口占全國近三分之一，區域內的地理包括相鄰的廣大平原區塊、海岸線、山區丘陵地形等，形成完整大面積區塊，自然及人文條件皆相類似。

以民國 100 年的收穫面積計，雲嘉南是我國主要的稻米產區（96,417.14 公頃）。普通作物類中以落花生的種植面積，占普通作物中的 41.69%（18,494.46 公頃）為最，次為食用玉蜀黍（18.57%），及飼料用玉蜀黍（13.27%）。特用作物類以茶葉的種植面積 2,622 公頃最多，占特用作物中的 8.98%，其次依序為芝麻及生食用甘蔗。蔬菜類中，以竹筍的種植面積 14,728 公頃最多，占蔬菜類中 22.43%。果品以芒果種植面積 8,043 公頃最多（18.4%），柳橙（11.51%）及香蕉（7.92%）也是本產地區域的重要水果。然而台灣柳丁長期滯銷，政府每年要補助農民 2、3 億元，還必須想方設法推銷大陸。相較之下，芒果外銷日本和韓國，需經過嚴格的檢驗，芒果既是雲嘉南不論面積或產值皆列為首位的重要果品之一，在南瀛農產國際行銷公司整合雲嘉南區域內的行政與生產資源，成功打開外銷通路，日韓則派員親自到其頗具規模的蒸熱廠檢驗設備是否符合規定，其營運模式應可作為區域農業平台的其中一種可行性模式。

若能透過區域農業，廣泛地將本區域共同又重要的農業產品進行如芒果內外銷的整合，將原本雲林、嘉義、台南等縣市各自單打獨鬥發展農業特色之努力加以整合，以資源串連整合進行整體區域自明性，建構未來雲嘉南區域農業整體發展的有效性與永續性，透過有效連結兼具區域全貌與在地特色的區域農業，勢將成為區域農業下朝向

「農業資源流通、農業資源共享、降低對區域外與對區域內的農業交易成本、對外成為具代表性之主體等多種農業部門的經濟效益」的發展典範之一。

## 參、研究方法

本研究針對區域農業的新概念作可行機制的研究，因無前例可循，在研究方法上，質性田野研究與量化問卷調查並重的多重研究方法（multi-methods）、反事實推論法（counterfactual analysis），和假設市場評估法（contingent valuation method）等方法，皆為可考慮的研究方法，但其各有優缺點，比較如表 1。

綜合表 1 之優缺點，並考量研究區域農業可行機制在方法的可行性（feasibility），本研究採取 Morgan（2007）稱為社會科學中較務實

表 1 研究方法優缺點比較

	優 點	缺 點	相關文獻
多重研究方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探索社會科學領域的新現象、新概念，又同時能收斂出可行的研究焦點。</li> <li>● 同時考量實證（positivist）和闡釋（interpretive）的角度。</li> <li>● 質性研究主觀歸納與詮釋比較的同時，又能從演繹邏輯推論得到論證支持。</li> <li>● 兼顧研究的深度、保留開放各種未知的新可能存在，但又有研究的廣度、能從大樣本的研究結果得到較客觀具有廣度的佐證。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大部份的研究仍偏重質性或量化其一，實難作到兩者兼顧並重。</li> <li>● 質化研究和量化問卷調查仍有先後順序，而難以同時進行，且兩者因本質上的不同，難以同時設計成針對完全相同的研究問題。</li> <li>● 受限於社會科學各學門的特性與傳統，並非普遍能認同此研究方法（社會、心理、管理等領域有較多相關論文發表）。</li> </ul>	Brannen (1992); Bryman (2004; 2006); Creswell (2003); Kaplan & Duchon (1988); Morgan (2007); Tashakkori & Teddlie (1998)

表 1 研究方法優缺點比較（續）

	優 點	缺 點	相關文獻
反事實推論法	<ul style="list-style-type: none"><li>● 以與歷史發生事實相反的情境或個案，作比較性的論證，在社會科學研究上以政治歷史學領域課題為主。</li><li>● 透過嚴謹的邏輯演繹過程以對過去的歷史發展所產生的疑義找到可能的拼湊相貌。</li><li>● 可估算與歷史事實發生相反情境所產生的成本或效益。例如 Fogel（1964）估算美國十九世紀鐵路建設對跨區農產品運輸的貢獻，可藉由若無鐵路的反事實情況下，仍透過傳統道路與運河的運輸成本做比較。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 假設與歷史事實相反的情境或個案，卻忽略了歷史演進乃路徑相依（path dependent）的連續發展過程，無法單獨假設其中一項之改變而其他條件完全會相同。例如 Fogel（1964）指出，即使美國沒有鐵路建設，則同樣的資源仍可投入其他運輸建設，牽動反事實假設下的其他條件。</li><li>● 歷史上沒有發生的事件實難假設並推論其「如果曾經發生」之前因後果。</li></ul>	Elster (1978); Fogel (1964); Fearon (1991); Hawthorn (1991); Lewis (1973); Mahoney (2000); Tetlock & Belkin eds. (1996)
假設市場評估法	<ul style="list-style-type: none"><li>● 以非市場衡量的方法（non-market valuation method），對於非市場交易的標的物，如公共財等環境自然資源的相關研究議題，可從消費者的「願付價格」（WTP, willingness to pay）與「願意接受補償」（WTA, willingness to accept compensation），以假設的市場（hypothetical market），透過競價的問卷調查，取得客觀的成本效益分析。</li><li>● 特別適用於衡量在消費者所熟知的公共財產權上的「使用」價值。</li><li>● 可估計非使用者的價值（non-user value）。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 評量消費者「願付價格」與「願意接受」，二者之間實有很大的差距。</li><li>● 問卷調查的標的物因為交易市場並不存在，事實上，消費者難以直接購買公共財，亦無法以被動使用（passive use）的角度來反應公共財的使用價值，也因此比一般傳統的問卷調查（conventional surveys）更具挑戰，須小心注意調查中可能產生的種種偏誤。</li><li>● 如同交易成本理論，實屬比較制度分析（comparative institutionalism），公共財的「成本」，其實並不一定要用數字才能分析。</li></ul>	Cason, Flores & Meade (2001); Diamond & Hausman (1994); Hanley & Spash (1993); Hausman ed. (1993); Mitchell & Carson (1989); Venkatachalam (2003)

資料來源：本研究整理。

的新典範，故相較於適合分析比較歷史事件的反事實推論法，與適合用於公共財資源的成本效益分析的假設市場評估法，多重研究方法——兼顧質性田野研究與量化問卷調查的多重策略，在本研究較為妥適。以雲嘉南為質性研究工作中的「田野」主體，包括地方政府單位及農政單位，與其周邊連結的利益關係人（stakeholders），都將成為與主體連結的在地「田野」場域，進行訪談與對話，從質性研究方法上補強次級資料上的連結與不足，再輔以量化研究問卷，將次級資料與質性訪談的重要項目形成問卷，調查雲嘉南區域可以對跨縣市區域合作的農業項目與參與意願，進一步拓展成兼具廣度與深度的政策推動建議。

## 一、質性田野研究

本研究根據多重個案研究方法（Eisenhardt, 1989）進行質性研究，進一步分類與歸納，以作為抽象理論概念的基礎。質性研究工作中的「田野」主體，與其周邊連結的利益關係人，都將成為與主體農村社區居民最深入且多元的在地「田野」場域，透過觀察、參與、互動的過程交叉運用，建立信任的關係，深度溝通與訪談的對話，將提供細緻而豐富、充滿在地係絡（context）的田野資料。有了豐富深度的田野場域、與田野主體建立良好信任的互動關係，質性研究工作就已經有了好的基礎。蒐集並整理豐富深度的田野資料，依循李慶芳（2013）質性研究架構「現象→故事→意義→反省→行動」，把田野現象串聯成故事、田野主體連結周邊的利益關係人，尋思與這些人互動過程中故事背後的意義，並且與我們不同生活和工作場域的經驗結合產生反省，幫助我們「見所未見」（侯勝宗，2012），最後產生個案分析資料，作進一步歸納與解析。

雲林、嘉義、台南三縣市「田野」為本研究的主體，其周邊連結的利益關係人，都將成為與主體連結的在地「田野」場域，將進行訪談與對話。本研究訪談對象篩選的機制，乃針對雲嘉南縣市地方政府農業處的推薦組織與政府機關表揚之產銷班、具知名度之農漁牧企業等，再作聯絡與協請參與本研究之質性研究訪談，包括表 2 共 24 個農、漁、牧業的農企業與農民組織所列。訪談對象皆以中高階主管為主，每單位的正式訪談時間約 60 至 90 分鐘，全程錄音。訪談後進行質性資料分析，流程為逐字稿→意義單元→受訪者文本→研究者文本→研究發現（Hsiao et al., 2012）。逐字稿需忠於受訪者提供的資料，以客觀的角度整理逐字稿，勿主觀的修改或詮釋；意義單元則是反覆細讀逐字稿後分類、分段落撰寫成可閱讀的數個單元；受訪者文本，係再根據意義單元加以歸類後重新組織成為以受訪者為主軸的「故事文本」，可依時間順序、類別、人際關係、型態或過程的方式呈現故事情節；研究者文本，則將「理論角度」帶入故事情節當中，將受訪者文本呈現稍微蘊含理論意義的故事文本。

## 二、量化問卷調查

本研究輔以量化研究問卷，將次級資料與質性訪談的重要項目形成問卷，調查雲嘉南區域可以對跨縣市區域合作的農業項目與參與意願，進一步拓展成兼具廣度與深度的政策推動建議。問卷方法對象為雲嘉南區域的農、養殖漁業產銷班。問卷內容的設計，係針對本研究相關區域農業的跨縣市合作意願與方式，形成各調查題項，並於問卷測試之前請農、漁、牧業之專家學者提供建議，其後進行兩次的問卷測試與修正。完成之問卷如附錄，於民國 102 年 11 月 7 日郵寄出 1,000 份問卷給雲嘉南區域的農、養殖漁業產銷班的班長及班員，至 12 月 10

表 2 深度訪談資料來源

	訪談單位	受訪人數	訪談日期
1	台灣雲林物流中心股份有限公司	2 (高階及中階主管)	102 年 7 月 4 日
2	西螺農產品市場股份有限公司	1 (高階主管)	102 年 7 月 5 日
3	斗六農業生物科技生產合作社	1 (高階主管)	102 年 7 月 18 日
4	義和合作農場	1 (高階主管)	102 年 7 月 18 日
5	雲林縣養殖漁業發展協會	1 (高階主管)	102 年 7 月 19 日
6	台全珍豬	1 (中階主管)	102 年 7 月 22 日
7	華山休閒農業區	1 (高階主管)	102 年 7 月 22 日
8	斗南鎮農會水稻馬鈴薯農業經營專區	1 (高階主管)	102 年 10 月 17 日
9	嘉義瑞峰太和休閒農業區	1 (高階主管)	102 年 7 月 4 日
10	嘉義縣中埔鄉農會	1 (中階主管)	102 年 7 月 5 日
11	嘉義縣中埔鄉木瓜產銷班	1 (高階主管)	102 年 7 月 5 日
12	嘉義青松果菜生產合作社	1 (高階主管)	102 年 7 月 5 日
13	嘉義民雄農會	1 (中階主管)	102 年 7 月 17 日
14	嘉義民雄鳳梨產銷班	1 (高階主管)	102 年 7 月 17 日
15	嘉義民雄溫室栽培番茄	1 (農友)	102 年 7 月 17 日
16	鑫溶水產實業股份有限公司	1 (高階主管)	102 年 7 月 17 日
17	嘉義縣大林農會	1 (中階主管)	102 年 7 月 18 日
18	嘉文生技有限公司	1 (高階主管)	102 年 7 月 18 日
19	南瀛農產國際行銷公司	1 (高階主管)	102 年 6 月 22 日
20	台南市南瀛養殖生產協會	1 (高階主管)	102 年 8 月 2 日
21	禾本田有機稻米農場	1 (高階主管)	102 年 8 月 27 日
22	台南市學甲區農會	1 (中階主管)	102 年 8 月 22 日
23	雲嘉南區域合作平台	1 (計畫主持人)	102 年 9 月 13 日
24	楓康超市 - 興農集團採購部蔬菜處	1 (中階主管)	102 年 10 月 17 日

資料來源：本研究。

日爲止，回收 250 份有效樣本，回收率爲 25%。回收問卷期間，當填答不完整時，即進行電話詢問，以求填答資料的完整。

蕭代基、鄭蕙燕、吳珮瑛、錢玉蘭、溫麗琪（2002）指出，受訪者填答問卷時，心中有可能產生的假設性，與真實性仍有差距，應注意降低以下四種偏誤：一、策略性偏誤（strategy bias）可能因填答者有搭便車心理造成的高報或低報答案，應排除極端值；二、假設性偏誤（hypothetical bias）因填答者在一假想的情況下產生許多不確定性，應多注意問卷設計的問法及提升對假想情境描述的清晰程度；三、問卷設計偏誤（questionnaire design bias），包括訊息偏誤（information bias）可以透過焦點團體或多次試訪來檢視問卷中所提供的訊息是否充足，支付工具偏誤（payment vehicle bias）則可使用透過受訪者熟悉的支付工具衡量得以降低，起始點偏誤（starting point bias）則應注意受訪者因受引導而產生的拋錨效果（anchoring effect），心理計算偏誤（mental account bias）則應多注意受訪者對於決策過程往往是二個以上的步驟或階段，訪員偏誤（interview bias）則可透過對訪員的訓練而降低，最後對於未回答偏誤（non-response bias）可透過面訪或郵寄問卷時對於抽象概念以圖例加強解釋或者提供小禮品降低拒訪；四、嵌入偏誤（embedding bias）多發生於使用假設市場評估法時某環境財可能在問卷中附屬於其他財貨的範圍內。

據此，爲盡量降低本研究問卷調查中可能存在的調查偏誤，本研究在研擬李克特（Likert-scale）七尺度問卷調查題項（參閱附錄）時，採取主觀認定的第一人稱語法，詢問受訪者本身的認知、價值觀與意願，亦可以適度避免回答問卷的策略性偏誤和假設性偏誤。此外，因爲問卷題項皆爲受訪者所熟悉的問題範疇，故應較無訊息偏誤的問題。李克特七尺度的問項乃根據受訪者的主觀認定，每位受訪者心中

的尺度必然不同，起始點偏誤可能形成無法避免的研究限制。同時，在抽樣調查過程中，未回答偏誤亦為問卷調查的研究限制，特別是在對基層農漁民的調查上的種種困難，例如受訪者不識字、不寫字、不習慣受訪等問題，又較其他產業的從業人員更為嚴重，但本研究仍盡力希望能減少未回答偏誤，包括對雲嘉南地區農漁產銷班班長抽樣寄發各五份問卷，並隨信附上說明希望班長協助尋找四名班員填答，電話拜託並進一步解釋問卷作答的方式，隨信附贈小禮物與回郵信封，最後再對回收後未填答的題項電話調查補正，而未寄回的問卷也都事後以電話追蹤其原因。嵌入偏誤易發生在使用假設市場評估法時，在本研究的多重研究方法上較無關聯。

## 肆、研究發現

### 一、質性研究

依據李慶芳（2013），本研究從「研究者文本」擷取出「研究發現」與「論點及討論」。研究發現可能是現象背後關鍵因素型態（What）、過程（How），以及底層結構的因果關聯（Why），最後，重新定義研究問題並以構思研究發現與討論，並使其前後能符合一致性的要求。

從區域生產結構與區域農業價值鏈活動之鏈結現況來看，雲嘉南區域農業活動可從以下問題之癥結著手，以期在未來推動雲嘉南區域農業時引以為借鏡。

#### （一）具競爭力產品的區域經營長遠規劃

雲嘉南主要生產之作物中，稻米、香蕉、芒果，屬於土地利用型作物；整體果品、整體蔬菜，屬於土地利用型與部分輔助設施利用型作物；蝴蝶蘭、文心蘭、洋桔梗，屬於設施利用型作物，皆具相對競

爭力（韓宜、楊明憲，2013）。陸地養殖項目中，石斑魚、吳郭魚、鰻魚、鱸魚具強競爭力。這些，都是政府及民間應該以長遠的眼光規劃，投注集中資源的「蛋黃區」，但本研究發現，政府在進行政策輔導與獎勵時，並非以這些雲嘉南具強競爭力的項目為長期推動與整合的目標所在，當然，若需考慮農漁產品的多樣化生產與風險分散原則，則中央政府層級應規劃區分出「經濟利益的蛋黃區」、「風險策略的蛋黃區」，以及衍生出來的「經濟利益的蛋白區」、「風險策略的蛋白區」等不同的長遠規劃層次。

以斗南鎮農會配合政府政策設置水稻馬鈴薯農業經營專區為案例，發現專區的經營，是邁向區域整合的重要基石。經營專區的營業主體，以其為中衛體系架構管理農業經營專區，使用健康種苗及共同採購等各項共同作業，可以利用大區塊進行機械種植、機械化採收、集中處理，有利推行農業專區五化運動：

1. 年輕化：鼓勵老農退休，引進年輕專業農民，企業化經營。
2. 規模化：輔導農戶擴大經營面積，提高規模經濟效益。
3. 集中化：輔導農地區塊集中生產與輪作制度以利機械化經營，降低生產成本。
4. 效率化：整合農業核心技術、產銷經營效能，提升農產品競爭力。
5. 安全化：推動產銷履歷，落實安全農業。

斗南鎮有許多農地種植馬鈴薯，而且部分產銷班在成立專區之前亦由農會輔導。斗南鎮農會配合政府政策設置水稻馬鈴薯農業經營專區，目前已達 880 公頃。農會目前正在規劃成立紅蘿蔔專區及絲瓜專區，紅蘿蔔專區範圍不僅於斗南鎮也涵蓋鄰近鄉鎮的農田。此種跨區域的專區成立，實有區域整合的效益，但政府如果以經濟利益為先推動專區，應優先考慮雲嘉南現在具有競爭力，或是未來具有發展潛力

的項目，才能兼具效率及效果。

利用雲嘉南區域整體上具競爭力的產品，從農業專區的經營與整合下手，將相對容易，且貼近區域經營長遠發展的契機。雖然從小規模的單點擴張成大區域的「面」，尚不足以成為跨越縣市疆界的「區域農業」大規模整合，但從「點」而「線」而「面」的逐步整合與擴張，乃是形成區域農業跨縣市整合之「由下而上」的過程，因此若斗南鎮農會的產銷專區經營的模式，進一步推廣或連結，與鄰近鄉鎮縣市整合，並跨足不同的生產項目，最後再更進一步在區域內互相跨生產項目之間的合作與鏈結，例如斗南鎮農會的農牧整合模式運用到雲嘉南區域內的農牧生產連結，將可發揮區域農業的整體綜效。

## （二）區域農業產品、通路、市場的連結

農業的價值鏈從種植、產品儲存與加工，到物流通路運送，乃至商業與終端消費市場，環環相扣。雖然產銷問題非區域農業推動機制的主軸，但在推動區域農業可行機制時必須思量此問題之癥結。雲嘉南長期存在產銷問題，實是產品、通路、市場的連結出現斷鏈（gap），具體而言，其實是長期我國農業價值鏈的推動從上游到下游、從產到銷、先有產再問銷的方向使然。

相反地，在全球化、自由化、分配不均的今日，產品、通路、市場的連結，應該是從下游到上游、從銷到產、先有銷再尋產的方向，類似中衛體系的連結方式去規劃上游應該：

1. 生產什麼？
2. 生產多少？
3. 何時生產？
4. 何地生產？

此四道順序性的問題，才接著連結到區域農業的推動主軸，如何

利用雲嘉南區域生產結構之現況與區域農業價值鏈活動之鏈結現況來推動相關規劃，因應以上四道順序性的問題，才能長期以系統性的方式（楊朝仲，2011），解決一再述及的雲嘉南的產銷問題，而非總是在產能過剩時，請地方行政首長站台促銷，或是要求各地農改場及農會人員揹負一時性的緊急展售推廣任務等產品、通路、市場的連結的問題。

### （三）政策推動的一致性與相輔相成

政策推動的一致性與相輔相成，其重要性在理論上眾所皆知，然實際政策的形成與推動，往往因為各種政治角力的考量，淪為片斷、零散，甚至是與其原政策之本意相互抵觸。社會科學本就有眾多面向，難以同時達到如同自然科學的「完美解」，但尋求「最適解」或「較佳解」，從檢視政策與政策之間推動的一致性與相輔相成，應不難實行。有關政策推動的一致性與相輔相成在雲嘉南地區產生的問題，本計畫整理如下：

依雲嘉南區域農業生產結構之現況，再進一步了解雲嘉南區域農業價值鏈活動之鏈結現況，包括價值鏈的二級產業加工、三級服務業物流倉儲及銷售、休閒消費等價值鏈活動，從整體的價值鏈活動的鏈結，找到斷點（gap），即所謂的問題點，從過去研究的問題解決方案，依據雲嘉南的自然資源條件，加上雲嘉南的人文資源係絡，從而探索區域農業在雲嘉南人文創新的新價值應如何推展串聯結合土地的「3R+I」：重組 re-organization、重整 re-configuration、重新設計 re-design，及整合 integration（韓宜，2013），以區域的整體性，搭配區域的專屬特質，產生因地制宜的區域新鏈結。

在執行推動面上，要能進行跨縣市的區域發展，行政體制必先建立權責單位，溝通協調須設對應單位，在中央與地方政府之間，應設

立區域農業的 regional office，在中央與各縣市農業單位擔任區域農業的協調溝通與監督窗口，例如日本的 regional office 稱之為地域農政，歐盟則特別注重區域平衡發展，設有區域農村發展部門，對於偏遠地區及發展相對弱勢地區投入很多人力、物力，台灣要發展區域農業，必須要有專人、專屬機構負責來處理，也可以考慮引進民間部門之具有執行力的非營利組織單位或公益團體等，例如「台灣好基金會」承辦的觀光局台灣光點計畫的推動執行、嚴長壽的「公益平台基金會」長期在台東地區深耕文化、教育，與觀光，此二基金會扮演執行推動的平台，皆為地方政府引進相當多的中央甚至國際的資源，導入關鍵的投資，讓有力的民間執行單位來帶動。

#### （四）專區整合之市場推動機制

本研究發現，區域農業的推動機制，可以透過市場需求之所在，讓農企業等營利主體主動整合農產品的上游供給，以回應下游市場之趨勢。雲嘉南區域農業的推動機制之具體參考之例，可借用運作多年很成熟的稻米產銷專區推動機制（如圖 2），藉由政府輔導稻農成立優良稻米產銷專區，由糧商為營運主體，和農民契作，以具有誘因的契

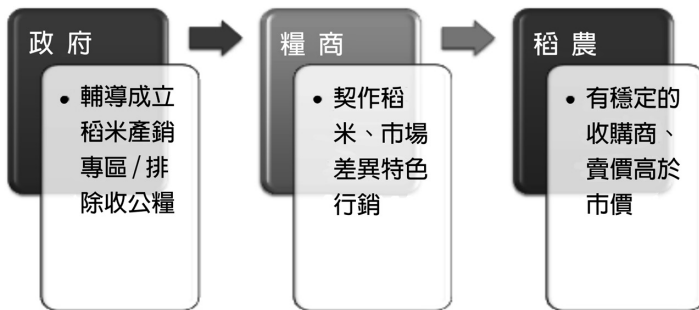


圖 2 稻米產銷專區之推動機制

資料來源：本研究。

約收購價格（通常以公糧收購價或市價為參考之基準）向農民收購稻米，生產的過程中由糧商控管稻米的生長環境、產出的稻米品種與品質。對參與契作的農民而言排除政府的公糧收購選項，而直接銷售給糧商，而糧商因自負盈虧必定會逐市場之利（當然若完全唯利是圖則可能產生以假亂真混米等道德風險的法律問題，需透過檢驗機制把關），如此一來稻農有穩定的收購商，也能有更好的利潤，政府亦無須擔心產銷失衡及補貼救濟等問題。

如雲嘉南稻米產銷專業區之一推動者某碾米工廠負責人表示，2010 年底農委會與縣政府輔導該公司稻米產銷專業區成立，與農民們契作，契作面積約四十甲，產量約三百噸，提供農民秧苗，要求全面使用安全農藥，農民在自有田地耕種，收割後由數個小班班長巡視，稻穀烘乾後召開班會，請台南改良場教導農民如何播種等，最後再依稻米實驗機評分標準向農民分級收購且高於市價。政府協助成立產銷專業區後，使稻米產量增加、品質提升，不僅建立銷售通路與行銷廣告，亦成功走上自創品牌。

我國加入 WTO 之後推動稻米產銷專區，行之有年，在經營與整合上可說是「遍地開花」，在雲嘉南區域內的正式稻米產銷專區，民國 102 年達九個區，占全國專區數量的四分之一，而各營運主體糧商，在正式申報上已經有跨鄉鎮的整合，在非正式的運作上實已跨越縣市（楊明憲等，2010；韓宜，2010），只為能廣泛結合稻米高品質栽種的上游生產來源，以期回應下游市場實質的需求。以糧商，或是營利為主的農企業帶動區域內的生產資源的整合，亦是因應市場「利之所趨」的區域農業發展的重要動力之一。

因此，推動雲嘉南區域農業可行機制，由政府輔導農企業，扮演媒合及提供資訊的角色，即由上而下的指導，而農企業則與農民契作

並銷售農產品，且農企業也需要控管產銷班產出農產品的品質，而農民產銷班或合作社則負責配合農企業的需求，產出優良品質的農產品，達到自主性的管理，如圖 3 所示。

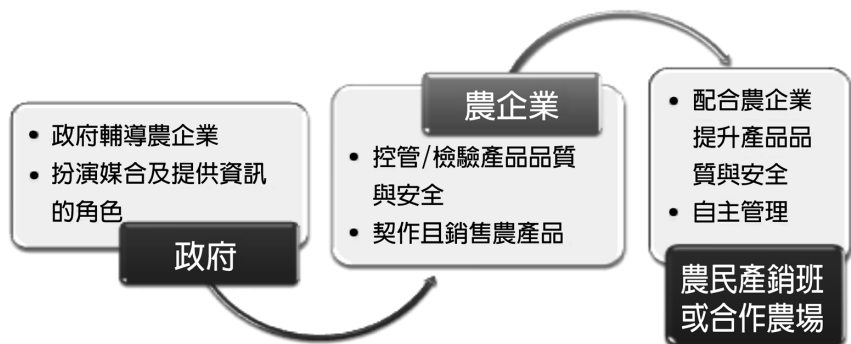


圖 3 雲嘉南區域農業推動機制

資料來源：本研究。

## 二、量化研究

產銷班既為推動區域整合之基石，根據本研究對雲嘉南農漁產銷班問卷調查分析，回收有效問卷數量 250 份，以雲嘉南產銷班為代表，敘述統計如表 3，其內容歸納如下：

1. 年齡分布偏高：平均年齡高達約 56 歲，最小 23 歲，最大到 80 歲，農業的勞動人口大約集中於 51~70，明顯顯示出農業高齡化的嚴重問題。
2. 從業經驗資深：從業經驗平均約高達 24 年，最多 65 年，最少不到 2 個月，大多數的經驗落在 11~20 年。
3. 專職從事農／漁業工作：產銷班超過八成的農民是全職的農民，僅有約一成九的農民有兼職其他非農／漁的工作。

**表 3 雲嘉南農漁產銷班問卷調查敘述統計分析**  
(有效樣本：250；雲林 33%、嘉義 36.3%、台南 30.7%)

題項 (各題詳見附錄)	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
1 (產品品質穩定)	1	7	5.42	1.4	1.96
2 (生產數量穩定)	1	7	5.02	1.31	1.71
3 (投資充分設施／設備)	1	7	4.71	1.58	2.5
4 (銷售管道穩定)	1	7	5.12	1.53	2.35
5 (自創品牌)	1	7	3.78	2.01	4.05
6 (生產具利潤)	1	7	3.84	1.62	2.61
7 (配合需求生產特殊品種)	1	7	5.22	1.32	1.75
8 (能與消費者直接溝通)	1	7	4.79	1.77	3.15
9 (了解消費者需求)	1	7	4.96	1.53	2.35
10 (產品知名度)	1	7	4.36	1.69	2.87
11 (宣傳產品)	1	7	4.18	1.7	2.9
12 (了解零售價格)	1	7	5.03	1.56	2.44
13 (產銷班共同包裝)	1	7	4.8	1.62	2.61
14 (產銷班共同銷售)	1	7	4.71	1.67	2.8
15 (產銷班有同樣外包裝)	1	7	4.64	1.71	2.92
16 (與產銷班成員關係良好)	1	7	5.94	1	1
17 (產銷班有穩定的銷售通路)	1	7	4.97	1.47	2.15
18 (產銷班定期舉辦輔導交流)	1	7	5.35	1.23	1.51
19 (產銷班和其他縣市同類產品產銷班具合作關係)	1	7	4.04	1.64	2.69
20 (產銷班共同銷售利潤較好)	1	7	5.11	1.53	2.34

**表 3 雲嘉南農漁產銷班問卷調查敘述統計分析（續）**

（有效樣本：250；雲林 33%、嘉義 36.3%、台南 30.7%）

題項（各題詳見附錄）	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
21（產銷班之間合作創造更好利潤和機會）	1	7	5.35	1.39	1.94
22（產銷班進行跨縣市的同類產品合作可行）	1	7	5.07	1.54	2.36
23（產銷班進行跨縣市同類產品合作可提升產品競爭力）	1	7	5.14	1.43	2.04
24（產銷班進行跨縣市不同類產品合作可以提升區域整體競爭力）	1	7	5.07	1.44	2.07
25（跨縣市合作需地方農企業主導）	1	7	5.32	1.42	2.01
26（跨縣市產品合作需地方政府主導）	1	7	5.5	1.41	1.99
27（產銷班進行跨農漁牧產業合作可提升農業整體競爭力）	1	7	5.51	1.21	1.46
生產面積（公頃）	0.1	150	4.29	17.22	296.42
年單位面積收入（元）	500	18181818	1235200	2653330	7.04E12
銷售面積百分比（雲嘉南地區）	0	100	42.29	38.77	1503.47
銷售面積百分比（非雲嘉南地區）	0	100	49.48	37.94	1439.54
銷售面積百分比（國外地區）	0	100	7.03	20.08	403.23
年齡（歲）	23	80	56.18	12.8	163.59
從業經驗（年）	0.1	65	24.26	15.12	228.53
教育程度	1	6	2.66	1.27	1.61

註：1. 第 1~27 題為李克特七尺度：1=非常不同意、2=不同意、3=稍為不同意、4=普通、5=稍為同意、6=同意、7=非常同意。

2. 教育程度：1=小學及以下；2=國（初）中；3=高中（職）；4=專科；5=大學；6=研究所及以上。

資料來源：本研究。

4. 學歷中等：學歷大多集中於國中和高中職，大學以上僅是少部分，約佔一成七。
5. 農／漁產品品質：大約七成四的生產者對於自己的產品具有信心，認為所生產出的產品有良好穩定的品質。
6. 產量穩定性：生產數量對於看天吃飯的生產者而言，是較具不確定性的，平均值約 5（稍微同意），仍有六成的生產者認為自己能提供穩定的生產數量。
7. 投資設施／設備：約五成五的生產者有投資充分的生產設施，以避免自然災害如颱風等造成的損失。
8. 產品銷售管道的穩定性：有超過六成六的生產者有穩定的銷售管道，包括盤商、通路、自產自銷。
9. 產品有自創品牌：不到四成的生產者有自創品牌，若生產者能有品牌的經營方式，則行銷自己的產品時將會更有利。
10. 生產利潤有賴政府補助：僅約三成三的生產者認為，若無政府的補助，自己的產品仍具生產利潤，約三成八的生產者仍依賴政府對農業的補助。

對於區域農業的跨縣市合作與整合議題，雲嘉南產銷班農民的問卷分析結果可歸納成以下兩項重要發現：

#### （一）生產市場與消費市場的區域鏈結

雲嘉南是農業主要的生產市場，農產豐富且觀光休憩資源聞名全國，2010 年農林漁牧產值約為 1,404 億元，占全國的 35.8% 強，農業從事人口數約為 18 萬人，占全國農業就業人口數之比例約為 32.87%，相較於全國農林漁牧業就業人口比例 5.24%，高出六倍之多。但生產市場與消費市場往往有地理區域的距離落差，在推動區域農業的機制上，導致無法完全採用地產地消的方式。

透過本研究量化問卷調查發現，有 49% 的農民銷售區域為非雲嘉南之台灣其他地區，42% 雲嘉南地區次之，最少則是國外，可見具組織運作的雲嘉南產銷班的生產市場，主要供應其他區域的消費市場。在以拍賣或市價方式之中，賣給盤商佔六成六，二成九賣給銷售通路，僅有不到一成是賣給國內出口商，可見大多還是以台灣內需市場為主，國外的市場開發明顯不足。在以拍賣或市價的方式之中，賣給本地的農、漁產公司／農、漁會／合作社場約占四成二，約五成八賣給外地，外地大多是指台北市、新北市、台中市、高雄市等大都會區，可見大多數的產銷班是賣給外地。採行契作的產銷班比較少，大多是以市價、拍賣或自產自銷的方式來賣出產銷班的產品，而又以賣給銷售通路／盤商／出口商為最多，賣給本地或外地的農、漁產公司／農、漁會／合作社場次之，第三多則是無品牌的自產自銷。

生產市場與消費市場的連結頗為重要，再串聯雲嘉南區域形成品牌（如圖 4 所示）。雖然雲嘉南的生產市場與消費市場有所謂地理上的



圖 4 生產市場與消費市場鏈結

資料來源：本研究。

距離，但連結度與配合度算是頗佳，包括雲嘉南產銷班願配合收購者（盤商）的需求，生產特殊品種／規格／品質的農／漁產品，約七成四的生產者配合度高，願意配合收購的需求而調整自己的生產作物品種，配合市場需求的彈性大；約六成二的生產者認為他們能與消費者直接溝通，藉以得到市場上的需求資訊；超過六成六的生產者認為自己了解消費者的需求，而提供符合市場需求的產品；約五成的生產者知道如何去打開其產品的知名度；約六成七的生產者了解自己產品的市場價格。

## （二）合作與跨縣市的區域整合

對於推動區域農業跨縣市合作與整合的認知和意願，多數雲嘉南產銷班農民具有良好的認知與參與意願。有七成的生產者認為產銷班間共同銷售可以有較好的利潤，約七成六的生產者認為產銷班間彼此合作會創造更好的利潤和機會，約有六成九的生產者認為產銷班進行跨縣市的同類農／漁產品合作是可行的。此外，約有七成的生產者覺得透過產銷班進行跨縣市的同類農／漁產品合作可以提升產品競爭力，約有七成的生產者認為透過產銷班進行跨縣市的同類農／漁產品合作可以提升區域整體競爭力，甚至超過七成八的生產者認為產銷班進行跨縣市的各種農／漁產品合作需要地方農企業的主導，但亦有超過八成的生產者認為產銷班進行跨縣市的各種農／漁產品合作需要地方縣市政府的主導。綜合來看，約八成二的人對於跨區域農業計畫抱持樂觀態度，認為產銷班進行跨農／漁／牧產業之合作可以提升農業整體競爭力。

其中最近三年最常往來的對象已經進行跨縣市契作或市場交易者，一共有 33 位問卷樣本，占總樣本數的 13.2%；雖然相較於其他 86.8% 占絕大多數尚未進行跨縣市契作或市場交易者屬於少數，但將

兩組之間作比較，以上各項對於推動區域農業跨縣市合作與整合的認知和意願，前組意願皆低於後組，雖然表達具有意願者皆超過不表示意見或無意願者。經過 T 檢定比較二組樣本之間的各調查題項平均數有顯著差異者（不論二組樣本變異數是否相等之下，T 值皆小於 0.10），包括有約五成已經進行跨縣市契作或市場交易者認為產銷班間共同銷售可以有較好的利潤，五成五已經進行跨縣市契作或市場交易者認為產銷班間彼此合作會創造更好的利潤和機會，六成四已經進行跨縣市契作或市場交易者認為產銷班進行跨縣市的各種農／漁產品合作需要地方農企業的主導及地方縣市政府的主導。最後綜合來看，七成的已經進行跨縣市契作或市場交易者對於跨區域農業計畫抱持樂觀態度，認為產銷班進行跨農／漁／牧產業之合作可以提升農業整體競爭力，但在假設二組樣本變異數相等下才與尚未進行跨縣市契作或市場交易者有顯著差異。據此，可以進一步在未來的研究調查中，增加已經進行跨縣市契作或市場交易者的調查比例，可為推動政策制定誘因與機制上作更細緻的操作。

上述雲嘉南農漁產銷班問卷調查結果支持本計畫論述的推動機制，應由政府輔導農企業，扮演媒合及提供資訊的角色，即由上而下的指導，而農企業則與農民契作並銷售農產品，且農企業也需要控管產銷班產出農產品的品質，而農民產銷班或合作社則負責配合農企業的需求，產出優良品質的農產品，達到自主性的管理。雖然仍有近八成的農民認為推動機制應由政府主導，但本計畫認為此歸因於我國農民長期「習慣」於仰賴政府補貼與救濟，事實上，根據韓宜、楊明憲、洪蓋湘（2013）研究發現，民間發起的組織往往比政府主導的更具經營效率，而從稻米產銷專區的經驗亦可以得知，透過民間組織或農企業的推動，長期而言可以減輕政府部門的財政負擔，逐年導入正向循

環的市場機制。

## 伍、區域農業之可行機制

根據本研究質性田野研究發現，從雲嘉南區域生產結構與區域農業價值鏈活動之鏈結現況深度訪談與歸納，進一步產生具競爭力產品的區域經營長遠規劃與整合模式，並與區域農業產品、通路、市場作連結，在從上而下政策推動的一致性與相輔相成之下，最後可以借重專區整合之市場推動機制，從下而上逐步達成區域農業的資源與市場之媒合。

再者，依據本研究質性田野研究之發現，輔以量化問卷調查其可行性，瞭解雲嘉南區域的農漁產銷班班員跨縣市合作的意願與意向，才能將質性研究發現的區域農業推動的方式，與實際政策推動上較為可行的底層共識與執行機制，產生連結與呼應。

因此，綜合本研究質性田野研究與量化問卷調查，形成推動我國區域農業以下七種的可行機制。以下七種可行機制，推動步驟應由決策者依政策目的，選擇其中一、兩項做為開始，再逐漸延伸納入其他機制。建議選擇有力的「支點」下手，可以事半功倍，由所屬的層級單位為主要啟動者、其他為配合者。而七種推動機制中，前五種的出發點都是小規模或小區域，可透過基層與市場的力量，從「點」而「線」而「面」的逐步整合與擴張，乃是形成區域農業跨縣市整合之「由下而上」的過程；而後兩種機制，則類似於傳統上「由上而下」的政府推動農業政策的方式。

## 一、從農民產銷班／合作農場推動之機制

農民產銷班／合作農場組織是基層的生產組織。行政院農業委員會為輔導歷年來農漁民組成之農業推廣或產銷經營組織，於民國 81 年 10 月訂頒「農業產銷經營組織整合實施要點」，就花卉、蔬菜、水果、養豬、肉雞、雞蛋及養殖漁業等產銷班予以整合建檔登記，輔導土地相毗連或經營相同產業之農民，互相結合成立農業產銷班來擴大生產規模，迄 90 年 12 月 31 日訂頒「農業產銷組織輔導辦法」予以取代。農委會為協助國內眾多小農因應我國加入世界貿易組織（WTO）的衝擊，提昇營運競爭力，並依據民國 90 年 8 月經濟發展諮詢委員會議決共識「輔導建立企業化、資訊化及制度化之產銷組織」，以期輔導農業產銷班擴大經營規模，同時協助其達到「小而美、美而強」的營運效率，爰訂定「農業產銷組織輔導辦法」。合作農場依 89 年元月修法前之農業發展條例第三條第八款規定，係合作社法設立之農場。在台灣小農體制之下，農民可透過組織合作農場實施機械種植，並藉集中生產來改善他們在市場經濟中的地位，同時合作農場也是確保農民尊嚴與維繫農民工作興趣的最有效制度之一。農場合營的效果，不僅可增加經濟利益，而且可以促進農民生活情形的改善，以增進農民的福祉。相較於個別農民，產銷班及合作農場已有基本的組織運作型態，甚至較成熟的產銷班組織可進一步發展成合作社、合作農場，或中層的農企業。因此，若從基層的農民推動，首先應從已具基本組織型態的產銷班著手，會比從個別農民重新串聯擴大經營區域更有效率。

然農民以信任機制為主、市場機制為輔；農民合作與交易行為通常不依賴合約，而是依賴彼此的熟識度與地緣關係（韓宜，2010）。因此，從農民產銷班推動之機制首賴農民的配合意願，以及他們對參

與區域農業跨縣市合作所可能為其產品競爭力上帶來的潛在效益的認同與期待。農民有高度意願進行跨縣市的區域合作，同時認同區域農業的資源整合與合作，可以提高其本身乃至於整個區域的農產品競爭力。

本研究發現，農民期待政府提供的協助，依問卷調查結果，主要為：

1. 資訊提供方面：在資訊方面，最多人需要提供消費市場的資訊，其次是技術和價格的資訊。
2. 輔導提供方面：在輔導方面，最多人需要提供設施設備的輔導，其次是生產技術和產銷組織的輔導。
3. 平台提供方面：在平台方面，最多人需要提供下游通路商的平台，其次是生產技術的平台。

## 二、從地方農會推動之機制

地方農會一直是台灣農業政策傳遞的最後一哩路（丁文郁，1998），雖然農會非官方組織，但長期以來的歷史淵源與在地人脈深耕，成為台灣農業發展的政策重要推手。唯長期分派傳遞政府資源，與地方派系政治運作相互牽連（廖坤榮，2004），經營團隊也有固定任期，加上農會組織結構獨一無二，經營利潤與農會會員的分享制度有待商榷，故透過地方農會推動之機制可謂「兩面刃」，為政者不可不慎！運用胡忠一、陳啓榮（2004）基層農會組織可以扮演的推動機制（如圖五所示），日本農協協助推動地區行銷策略的協調角色，可以有效分層串聯生產市場與消費市場，可作為我國推動區域農業之區域品牌及因地制宜在地特色的參考機制。

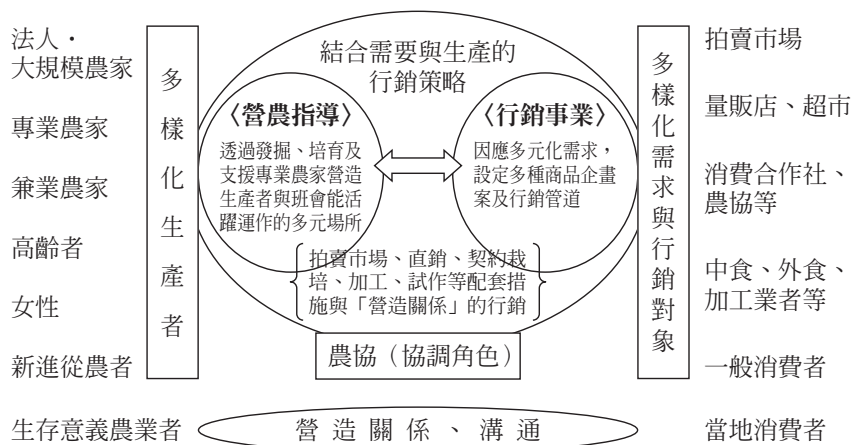


圖 5 行銷策略與地區農業活性化

資料來源：胡忠一、陳啓榮（2004）。

### 三、從農村社區發展組織推動之機制

台灣各地區的農村正在經歷一場陣痛與轉型，經由韓宜（2013）研究致力於農村社區轉型有成的案例，實以各農村社區為籌備與執行單位，如台東池上的萬安社區、屏東恆春的社頂部落社區，經過多年的社區發展努力，已經逐漸看到成果，不僅成為其他社區的跟進標竿，更實質吸引了原社區外移人口的回流，甚至吸引短期與中長期停留的外來人口。由區域的幾個單點切入，配合水保局逐年推動有成的「農村再生計畫」，發展成多點並帶動區域發展之正向循環，以 Hinrichs（2000）提出的農村社區之社群支持型農業（CSA）經營發展，提供更多經營與深耕在地鄉土的觸點，在工商業經濟發展困頓之時期，拋磚引玉吸引更多具有在地鄉土關懷的年輕人返鄉投入，並帶動整體區域農村社區的發展，一併解決農村高齡化的人才斷層問題，配合休閒農

業的串連，可以經營區域農業具競爭力產品的同時，發展地產地消的休閒觀光在地消費，可謂一舉數得的推動機制「支點」所在。

#### 四、從農企業推動之機制

農企業乃市場機制運作的要角。我國既為施行資本主義的國家，無可避免地必須遵從市場機制那隻看不見的手，市場機制的運作效率，當然遠勝於其他機制需要使用的額外資源與力道。然，農業為國家民生之根本大業，而在資本主義之下，農民往往淪為生產端中最弱勢的族群，在國家社會高度發展工商業及投入大量資源在重點產（慘）業之下，位於農業部門最基層的農民更是資源排擠效應下最大的犧牲者，是故農政單位往往肩負照顧弱勢農民之責，也因為害怕若放任資本主義市場機制充分運作之下，如何能談提升農民生計的社會責任。

農企業位於中層，實為農產業的中堅份子，上與地方政府配合，推動地方農產業價值鏈的整合，以求繁榮區域之經濟發展與促進就業機會，下以農民產銷班或合作農場為生產供應者，扮演串聯權威與信任機制的中介者。農企業固然有其地理區位為基，但其串聯整合的上游生產市場，與下游的消費市場，可以是跨越地理與行政疆界的，所謂市場無國界，故在推動跨縣市的區域農業整合上有其無可取代的先天優勢；相對而言，不論是農民產銷班、合作農場、地方農會、農村社區，抑或是地方政府，皆有其固守的地理疆界，在先天上難以避免本位主義的帶來的盲點。

#### 五、從企業推動之機制

在全球經濟不景氣、許多國家政府面臨財政困難、高科技生產淪為快速淘汰的賽局悲歌時，「民以食為天」又成為許多企業在本業不濟

之時的新希望。原本相關產業的企業，如零售通路業，早就大張旗鼓跨入鮮食的產銷鏈，並藉其原本在通路經營上的龐大資源與品牌，快速在食品上下游供應鏈中扮演要角，在台灣有近一萬家的便利商店爭相投入，從農產品的採購做加工鮮食品的商品販售，到整合上游農業供應產銷班或合作農場，進一步成為農產鮮食的重要通路之一。美國的跨國通路商也不遑多讓，根據 Bloomberg Business Week（2013/11/4）報導，最近五年（2008~2013）在美國的便利商店，鮮食銷售成長了 5.2%，而同期的超市通路卻下滑了 0.4%，而美國的便利商店也順應市場消費趨勢擴張了鮮食販售的部分，從 2007 年鮮食占便利商店營業額的 9.4%，成長到 2013 年的 15.8%，成長了近七成，進而引領了農企業 Tyson 與全球的 7-Eleven 聯盟，長期擔任加工食品鮮食部門的供應商。可見，從企業的推動市場機制是更強而有力的，特別是通路零售企業的相關跨業經營，其誘因與驅力更甚於其他非相關多角化的企業（例如鴻海投資有機農場、台達電投資植物工廠、永豐餘投資生機販售等）。

## 六、從地方政府推動之機制

地方政府推動區域農業的機制，主要是尋求與聚焦區域共同利益可以降低地方因行政疆界的本位主義，以「輔導」、「引導」農企業、企業、產業推動的與區域利益長期發展方向同調，才能促進區域農業的發展朝向「正向循環的系統」與「永續發展的特色」。

區域農業的有效推動，由下而上，愈上位的行政單位如地方政府首長不浪費在親自推銷產銷失衡的農產品，產銷問題應由市場機制與信任機制共同解決，即不論是從中層的農企業、企業、產業推動，或從基層的產銷班或合作農場推動，都比從上層的政府層級推動的權威

機制來得有效率與效果。

地方行政資源、人力、財力皆有限，尤其是以農業生產為主的縣市，相較於台灣三大都會人口密集工商繁榮的大台北、台中、高雄，可說是相對匱乏，但匱乏若無法向中央開源，只能求地方產業帶動的區域經濟成長。而雲嘉南農業重鎮，不應淪為工業發展或高科技發展的區域，嚴格來說，新農業的創新連結未來發展絕對比台灣許多高不成、低不就美其名的「科技產業」更能創造新藍海、新就業、新移民、永續發展的區域農業帶動的區域經濟成長與環境永續。地方政府更要節流，不應仰賴明星般的地方政府首長站台促銷產銷失衡的荔枝、柳丁，反而應將資源更有效率的分配在該扮演推動區域農業的機制上，監督檢驗安全、尋求區域共同利益。

## 七、從中央政府推動之機制

區域農業的推動從中央政府推動的機制應止於立法與規範。立法方面，應直接與「國土空間發展策略計畫」及「區域計畫」接軌，並透過資料庫完整的建置提供資訊平台、降低投資障礙消除法律（令）彼此間的不一致性或衝突性、設立標準規範與國際標準規範接軌、農業國土規劃因應地球暖化與氣候變遷，做好水土保持及地質脆弱地區的禁開墾。國家農業發展的永續正向循環系統的建立，有賴中央政府作「整體性」與「永續性」的正面表列與負面表列，從正面表列推動政策大綱與確保正確之方向。

以上七種可行機制，若全部當作一「區域農業」整體可行機制，一次全面推動，亦是可行，唯同時太多施力點，可能不一定能有具體成效，同時容易造成檢視問題時的複雜性。本研究建議推動區域農業的具體做法如下：

我國推動區域農業，透過本研究的可行機制加以推動，應能凝聚地方成為區域，透過新鏈結創造新農業、透過（農）企業向上游生產市場連結下游消費市場、透過跨縣市合作連結產銷班與合作農場、透過農村社區發展協會再生再造地產地消六級產業、透過地方農會推廣輔導地方政府農業政策之教育訓練。其具體執行推動可分階段達成此創新概念的區域農業，本研究運用 Fairweather 和 Davidson（1986）的人文創新試驗的四階段歷程，對以上七種機制的時程有以下建議：

1. 建構期：此階段以創新模型的建構為主，此階段區域農業屬新的概念，需要建構區域農業跨越縣市疆界的模型，建議以市場機制為最主要驅動力的第四種推動機制從農企業開始，和第五種推動機制從企業開始為主軸。但需配合上游生產資源與地方特色作鏈結，故建議以第一種推動機制農民產銷班／合作農場為輔助的基石。
2. 評量期：此階段以可信賴的科學方式評量該創新為主，需要評估區域農業市場機制建構的模型，如何能與法令及標準銜接，故第七種推動機制從中央政府，推動評量修正與檢討建構期的市場機制如何能與政策接軌為本階段重要的機制。
3. 複製期：此階段有限度地複製此一創新模型為主，故應進一步連結到第六種推動機制地方政府，如何能配合修正後的市場與政策的模型建構，調整地方行政資源與配置，以跨越縣市疆界的區域整合概念，投入對市場與政府政策連結的複製試驗，找出各區域地方的特色，並與市場機制為主的需求作串聯。
4. 規模期：此階段透過大規模的活動積極傳播創新、改變社會，結合行動為主，故建議以第二種推動機制地方農會，和第三種推動機制農村社區發展組織為主軸，將修正後可複製的推動經驗，大規模地透過農業及農村地方基層組織全面推動，同時，第一種推動機制農

民產銷班／合作農場亦需積極地整合與串聯，複製到跨縣市的產品與市場。

## 陸、結論

區域農業的推動，旨在，建立一套長期正向循環的系統，以期達到農業資源流通、農業資源共享、降低對區域外與對區域內的農業交易成本、對外成為具代表性之主體等多種農業部門的經濟效益。區域農業應建立在農業基本法之下，訂立具整體而永續的法規政策，才能避免各地方因為本位主義強搶資源，把有限的政府資源及財源，投注在「蛋黃區」，即發展推動未來具競爭力的產品，兼顧國內生產面的自然資源條件、國土及生態保育、人文資源特性，以及國內及全球消費市場的趨勢，串聯區域生產者到終端市場消費者的附加價值鏈，才能避免產銷失衡、資源浪費的窘境。各層級中的主導者，在推動區域農業相關政策時應該主導其專司之功能，以求有效發揮與鏈結：中央政府提供資訊平台、設立標準規範、農業國土規劃；區域辦公室介於中央與地方政府的溝通協調單位、跨縣市對話平台的窗口；地方政府監督檢驗安全、尋求區域共同利益；企業肩負安全檢驗把關、串聯農業生產供應鏈、跨業結合科技與行銷、市場導向以利為趨；農民以組織串連生產規模、以自創品牌提高收益、以跨縣市合作提高競爭力。區域農業的推動機制可透過不同作用力的「支點」來借力使力，相互整合與互補。農企業推動的機制，上與地方政府配合，推動地方農產業價值鏈的整合，以求繁榮區域之經濟發展與促進就業機會，下以農民產銷班或合作農場為生產供應者，扮演串聯權威與信任機制的中介者。農企業固然有其地理區位為基，但其串聯整合的上游生產市場，

與下游的消費市場，可以是跨越地理與行政疆界的，所謂市場無國界，故在推動跨縣市的區域農業整合上有其無可取代的先天優勢，在先天無地區本位主義帶來的障礙與盲點。農民產銷班或合作農場的推動機制，以信任機制為主、市場機制為輔，首賴農民的配合意願，以及他們對參與區域農業跨縣市合作所可能為其產品競爭力上帶來的潛在效益的認同與期待。各層級的農業參與者，亦是利害關係人，皆有其其在區域農業推動機制上面可以扮演的角色和功能，由下而上與由上而下的雙向推動機制，兼顧地區平衡發展與區域產業新鏈結，以長期正向循環系統經營地方特色與區域競爭力，同時做好適地適種的農地水土資源保育與生態永續發展。區域農業的多元性、綜合性、永續性，須兼顧農業生產市場的專業性與整合性，以及區域農業行銷專才與專企，將政策資源集中蛋黃區，同時農民產銷班有高度投入意願的跨縣市整合的生產鏈，成為「火車頭效應」以強帶弱，強者更強之正向循環發展的系統。

## 參考資料

- Balassa, B.  
1961 *The Theory of Economic Integration*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Brannen, J.  
1992 "Combining Qualitative and Quantitative Approaches: An Overview," pp. 3-37 in J. Brannen (ed.) *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. Aldershot, UK: Avebury.
- Bryman, A.  
2004 *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.  
2006 "Integrating Quantitative and Qualitative Research: How Is It Done?" *Qualitative Research* 6(1): 97-113.

- Carson, R. T., N. E. Flores, & N. F. Meade  
2001 "Contingent Valuation: Controversies and Evidence," *Environmental and Resource Economics* 19(2): 173-210.
- Creswell, J. W.  
2003 *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Diamond, P. A. & J. A. Hausman  
1994 "Contingent Valuation: Is Some Number Better than No Number?" *Journal of Economic Perspectives* 8(4): 45-64.
- Eisenhardt, K. M.  
1989 "Building Theories from Case Study Research," *Academy of Management Review* 14(4): 532-550.
- Elster, J.  
1978 *Logic & Society: Contradictions and Possible Worlds*. New York: John Wiley & Sons.
- Fairweather, G. W. & W. S. Davidson  
1986 *An Introduction to Community Experimentation: Theory, Methods and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Fearon, J. D.  
1991 "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science," *World Politics* 43(2): 169-195.
- Fogel, R. W.  
1964 *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Hanley, N. & C. L. Spash  
1993 *Cost-Benefit Analysis and the Environment*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hausman, J. A. (ed.)  
1993 *Contingent Valuation: A Critical Assessment*. Amsterdam: North-Holland.
- Hawthorn, G.  
1991 *Plausible Worlds: Possibility and Understanding in History and the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Hinrichs, C. C.  
2000 "Embeddedness and Local Food Systems: Notes on Two Types of Direct Agricultural market," *Journal of Rural Studies* 16(3): 295-303.

- Hsiao, R. L., D. H. Tsai, & C. F. Lee  
2012 “Collaborative Knowing: The Adaptive Nature of Cross-Boundary Spanning,” *Journal of Management Studies* 49(3): 463-491.
- Kaplan, B. & D. Duchon  
1988 “Combining Qualitative and Quantitative Methods in Information Systems Research: A Case Study,” *MIS Quarterly* 12(4): 571-586.
- Lewis, D.  
1973 *Counterfactuals*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mahoney, J.  
2000 “Path Dependence in Historical Sociology,” *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- Mitchell, R. C. & R. T. Carson  
1989 *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Morgan, D. L.  
2007 “Paradigms Lost and Pragmatism Regained: Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods,” *Journal of Mixed Methods Research* 1(1): 48-76.
- Tashakkori, A. & C. Teddlie  
1998 *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tetlock, P. E. & A. Belkin (eds.)  
1996 *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Venkatachalam, L.  
2003 “The Contingent Valuation Method: A Review,” *Environmental Impact Assessment Review* 24(1): 89-124.
- 丁文郁  
1998 〈台灣農民非營利組織策略規劃之研究：以台灣農會為例〉，國立臺灣大學農業推廣學系研究所博士論文。
- 李慶芳  
2013 〈質化研究之經驗敘說——質化研究的六個修煉〉。臺北：高立圖書有限公司。
- 侯勝宗  
2012 〈見所未見：詮釋性個案研究方法探索〉，《組織與管理》5(1): 111-153。

胡忠一、陳啓榮

- 2004 《行政院及所屬各機關出國報告書——研習日本新農政下之地區農業發展策略》。臺北：行政院農業委員會。

楊明憲、陳宗禮、陳吉仲、拾已寶

- 2010 〈良質米產銷專區創新經營與行銷策略之研究〉，行政院農業委員會農糧署委託研究計畫。

楊朝仲

- 2011 《反直覺才會贏：你從沒看過的系統思考、專案管理與孫子兵法》。臺北：商訊文化事業。

廖坤榮

- 2004 〈台灣農會的社會資本形成與政策績效〉，《政治科學論叢》22: 181-220。

蕭代基、鄭蕙燕、吳珮瑛、錢玉蘭、溫麗琪

- 2002 《環境保護之成本效益分析：理論、方法與應用》。臺北：俊傑書局。

韓 宜

- 2010 〈全球競爭下台灣稻米產業的在地鑲嵌與合作安排〉，國立臺灣大學國際企業學研究所博士論文。

- 2013 〈農業的人文創新〉，《農訓雜誌》281: 9-11。

韓 宜、楊明憲

- 2013 〈我國推動區域農業之可行機制研究——以離島與東部推動先例及現況，看雲嘉南地區推動之可行機制〉，行政院農業委員會委託研究計畫。

韓 宜、楊明憲、洪蒞湘

- 2013 〈政府主導或是民間發起？論農企業的經營效率〉，發表於「2013 臺灣農村經濟學會年會」，臺中：中興大學。

## 附錄：雲嘉南農漁產銷班問卷調查題項

### Likert-Scale 七尺度問項

[1=非常不同意、2=不同意、3=稍為不同意、4=普通、5=稍為同意、6=同意、7=非常同意]

---

1. 我生產的農／漁產品有穩定的產品品質
2. 我生產的農／漁產品有穩定的生產數量
3. 我有投資充分的設施／設備以降低自然災害可能造成的損失
4. 我生產的農／漁產品有穩定的銷售管道（包括盤商、通路、自產自銷）
5. 我生產的農／漁產品有自創品牌
6. 若無政府補助，平均而言我的農／漁產品仍具生產利潤
7. 我願配合收購者（盤商）的需求，生產特殊品種／規格／品質的農／漁產品
8. 我能夠與消費者直接溝通
9. 我了解消費者的需求
10. 我知道如何去打開我的產品知名度
11. 我知道如何去宣傳我的產品
12. 我了解我的農／漁產品在市場販賣的零售價格
13. 我透過產銷班共同包裝我的農／漁產品
14. 我透過產銷班共同銷售我的農／漁產品
15. 我的產銷班以同樣的外包裝，共同銷售每位合作農民的農／漁產品
16. 我與產銷班成員關係良好
17. 我所屬的產銷班有穩定的銷售通路

18. 我所屬的產銷班定期舉辦輔導交流的活動
19. 我所屬的產銷班和其他縣市同類農／漁產品產銷班具有合作關係
20. 我認為產銷班共同銷售可以有較好的利潤
21. 我認為產銷班之間彼此合作會創造更好的利潤和機會
22. 我認為產銷班進行跨縣市的同類農／漁產品合作是可行的
23. 我認為透過產銷班進行跨縣市的同類農／漁產品合作可以提升產品競爭力
24. 我認為透過產銷班進行跨縣市的同類農／漁產品合作可以提升區域整體競爭力
25. 我認為產銷班進行跨縣市的各種農／漁產品合作需要地方農企業的主導
26. 我認為產銷班進行跨縣市的各種農／漁產品合作需要地方縣市政府的主導
27. 我認為產銷班進行跨農／漁／牧產業之合作可以提升農業整體競爭力