

# 農會作為地方食農發展中介組織之實踐

周錦宏、賴守誠、劉小蘭、廖長彥、林淳華、蔣佩儒\*

## 議題討論

過往地方農會作為一個半官方組織，與農民關係密切，包含：執行農村政策、辦理農時推廣教育、農業改良繁殖，還有政府委託事業（放款、保險等），深獲民眾信任的同時，卻在轉譯在地農民知識成為食農教材上著墨不多，直接影響到農會在《食農教育法》通過的當下尚未發揮積極角色。如何透過農會，整合在地調研食農知識與數位研發的能力，提供相關素材成為樂齡和中小學的食農相關教案，以及公務人員終身學習網課程，落實《食農教育法》相關之食農推廣實作？

## 一、前言

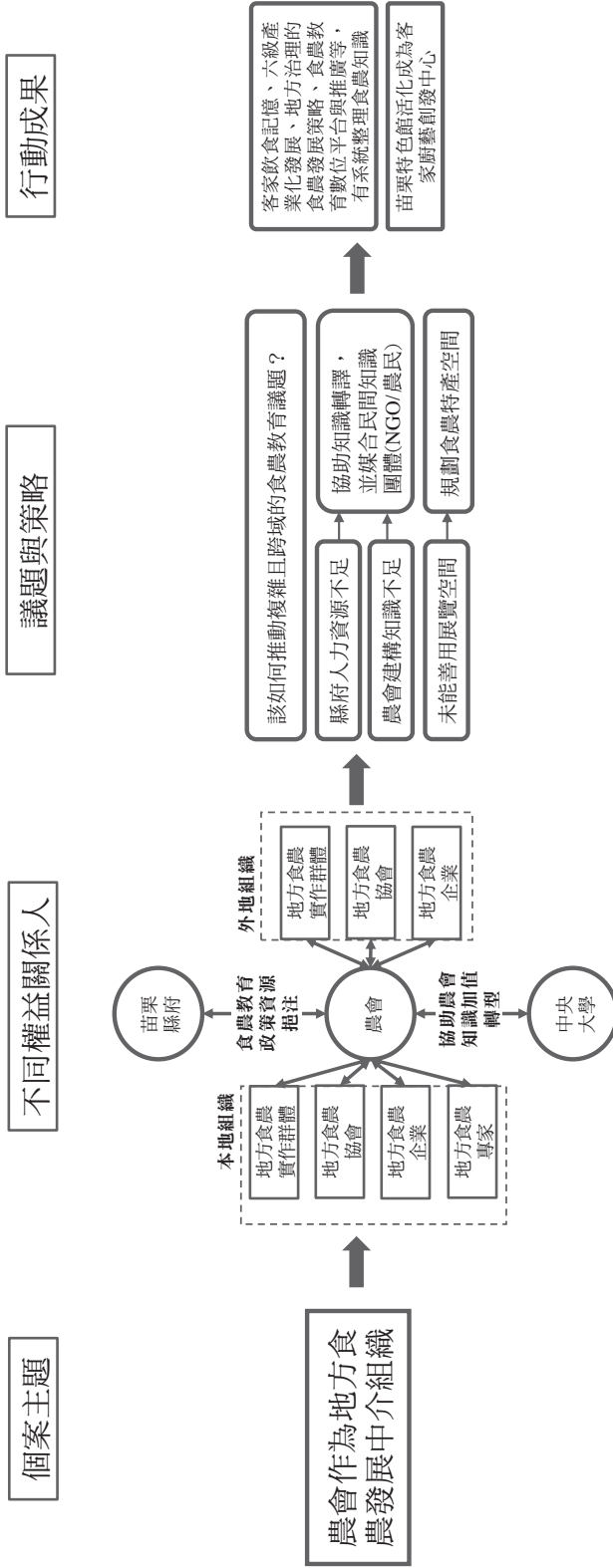
中央大學客家學院執行的「苗栗食農知識之建構與實踐策略」計畫配合《食農教育法》於 2022 年實施，地方政府亟需擬定一套食農治理對策，而本計畫之所以選擇苗栗縣作為推動該計畫的場域，是因為苗栗縣並非政經資源充沛的地方政府，需要人才資源的引入，且本計畫主持人曾擔任苗栗縣政府文化局長，對於苗栗縣政治、社會、文化有一定的了解，有利於本計畫在苗栗縣推動。

本文是根據「苗栗食農知識之建構與實踐策略」計畫執行的心得，本計畫是屬於國科會「大學與地方政府合作推動地方人文發展與跨域治理計畫」（以下簡稱大地方計畫），原本大地方計畫是想要連結大學、地方、縣府，讓大學成為地方智庫，但是大地方計畫也因為個案執行中，發現地方治理的複雜性，不是只有大學、地方、縣府，而應該從現實和整體的角度來協助地方治理，以食農政

---

\* 周錦宏，國立中央大學客家語文暨社會科學學系教授、國科會「苗栗食農知識之建構與實踐策略」計畫主持人；賴守誠、劉小蘭，國立中央大學客家語文暨社會科學學系副教授／教授、國科會「苗栗食農知識之建構與實踐策略」子計畫主持人；廖長彥，國立中央大學客家語文暨社會科學學系助理教授、國科會「苗栗食農知識之建構與實踐策略」子計畫主持人；林淳華，國立中央大學客家語文暨社會科學學系博士後研究員；蔣佩儒，國科會「苗栗食農知識之建構與實踐策略」專任助理。

# 中央大學



圖一：個案寫作架構圖  
(資料來源：本研究)

策為例，就是中央統整食農相關政策，縣府提出食農治理的難題給大學教師，大學教師有系統整合食農知識，同時以知識來連結地方社會團體，共同來解決縣府所出的食農難題（簡旭伸，2024）。本計畫確實達到四方合作，由大學教師解決縣府食農治理的難題。

## 二、法規和場域

本計畫執行有其法源基礎，所遵循的法規就是《食農教育法》，此法經過八年催生，於 2022 年正式實施，雖然該法已實施兩年，但是外界對於《食農教育法》仍相當陌生，一般人都以為是學校的責任，而農政單位目前還在積極培訓食農教育宣導人員。

《食農教育法》其實不光是學校責任而已，而是公私部門協力，包括政府部門、農林漁畜業者、食品相關業者、志工團體、學校、農民團體、社區、家庭，擴及生產、銷售、消費面向，立法的目的在於取得穩定的糧食、推動地產地銷、強化飲食和農業的連結，以及增強國民健康和減少糧食浪費（農業部苗栗區農業改良場，2023）。儘管該法立意良善，但是，我們仍會看到學校營養午餐雖然都經過營養師調配，但是學生不喜歡吃的菜，打菜時是食物，打完菜就是廚餘，這樣食農教育是不是和立法核心精神有所落差？食農教育不是消費者教育，不是健康營養學教育，也不是農推教育，應該是整體、風土營養學、食物主權的關懷（張瑋琦，2020）。

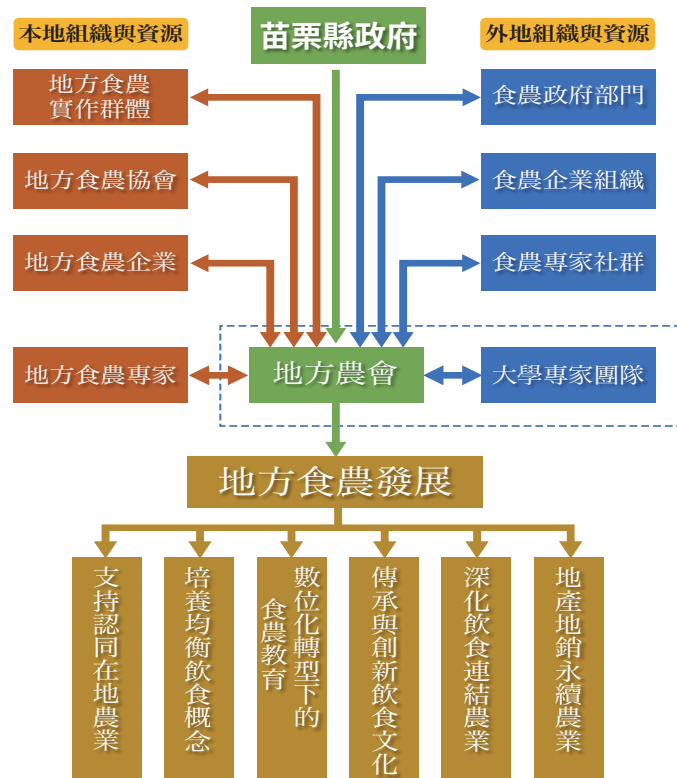
苗栗縣有其特殊的政治和人文背景，外界以「苗栗國」稱呼，主要是自 1951 年實施地方選舉以來，苗栗縣縣長都是國民黨，迄今七十三年來未經政黨輪替，由國民黨黃派、劉派兩大派系輪流執政，縣長從未換黨，有其政局的穩定性。另外，因為苗栗縣客家人占據 62.5%，僅次於新竹縣的 67.8%，是全國客家人比率第二高（客委會，2022），該縣多為講四縣腔的客家人，該縣十八鄉鎮中，雖然還有福佬人、原住民等，但是族群文化以客家文化為主流，文化同質性高。在國民黨長期執政，以及該縣以客家文化為主，才有「苗栗國」之稱。

本計畫主持人在 2002 年擔任苗栗縣文化局長時，重修《苗栗縣志》，縣志有 35 卷 45 志，共 1,300 萬字，其完整性和字數之多，是全臺各縣縣志之冠，計畫主持人對於苗栗縣的地理山川、史蹟源流、鄉賢事功、風俗文化、建設發展、先民開發史等多所掌握（周錦宏，2007），在縣府和地方政治、文史有其人脈，有利於幫助本計畫迅速執行，減少和地方的磨合時間。

苗栗的自然環境和社會結構也會影響到當地的食農政策，苗栗因為山多平地少，早期靠山吃山，靠海吃海，以農、漁業為主，近卅、四十年來，苗栗縣內出現許多工業區，對於自然環境資源、人文地景產生變化，而苗栗縣也非完全封閉的區域，無法阻絕現代化的影響，包括現代化帶來的交通便利、教育普及、性別平等之趨勢，使得苗栗縣境內的工業區和傳統農業較難留住年輕人，年輕人口外移，加上在地人口老化，耆老逐漸凋零，在地食農知識快速流失中。

### 三、農會作為中介組織

地方政府要推行食農教育政策，所涉及是食農、教育、食安問題，因此對應單位是農業處、衛生局、文觀局、教育處，食農治理還有其他跨局處室，需要整合的問題，其中最主要問題就是縣府在推動食農教育政策時，沒有那麼多人力來執行，且地方食農社團組織不夠，我們才會提出以農會當作地方食農發展的中介組織(圖二)。



圖二：苗栗食農治理的重要關係人  
(資料來源：本研究)

一般人對於農會這個半官方、半民間的組織，多停留在選舉樁腳的刻板印象，我們為何選擇農會作為發展地方食農的中介組織呢？首先，我們從農會的歷史發展來看，臺灣第一個農會創立至今，有近一百二十五年歷史，有百年歷史的農會一直是發展食農重要機構，包括執行農村發展政策，同時也辦理農事推廣教育、農業改良繁殖，還有政府委託事業，例如：稻穀、雜糧收購、辦理農民健康保險、家畜保險等，以及稻米的代管、代購等，農會從中也獲取了手續費，農會倉庫成為國民基本糧食的保管者（顏建賢，2001）。迄今，多數食農政策都從農業部直接下放給地方農會，而地方鄉鎮公所、縣政府農業處的涉入食農政策程度反而不高。

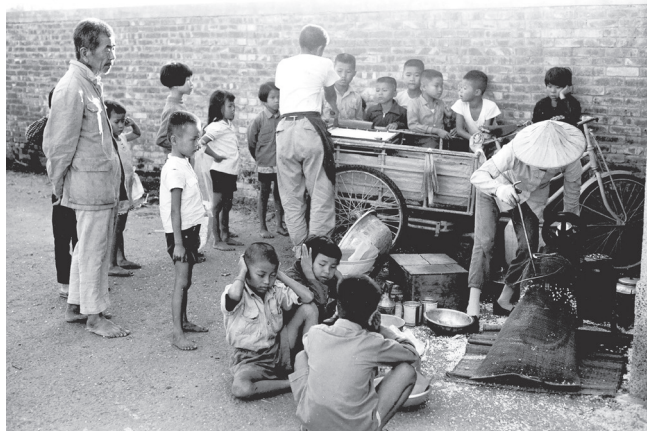
此外，我們觀察農會在做農業推廣時，會鑲嵌在地方組織、文化風俗、教育組織中，卻不會直接將農業專業、技術術語直接布達或強加給農民。基於農民和農會長期互動，而產生的信任關係，因此，我們認為以農會作為推動地方食農政策的中介組織是最合適的。

農會還有一項食農優勢，就是保留食農史料。我們透過撰寫食農專書，擾動地方農會，藉此發現公館農會有食農相關老照片（圖三、圖四），以及保留五十年前的裡作作物栽培的計畫書（圖五、圖六），計畫書是打字排版印刷，彌足珍貴。

儘管農會擁有以上的優勢條件，但是在轉型到食農推廣上，則需要大學更多食農知識系統來支撐，大學相較於地方層級的農會，我們有知識管理和知識分析能力，在此基礎上盤點地方所具備的自然、社會、文化資源，探明地方在此資源組合下，並搭配全國／全球脈絡的食農發展動態，地方所展現的優勢與劣勢。大學可以做食農議題趨勢分析，這是大學可以協助農會的地方。



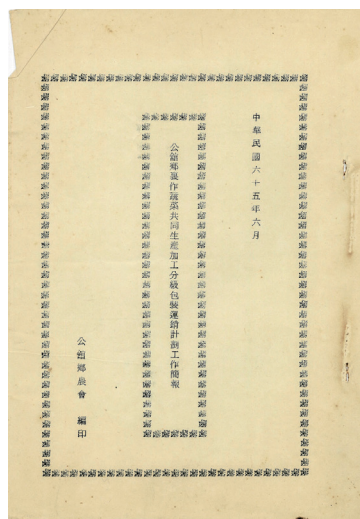
圖三：1970 年代客家農村製板情形（資料來源：公館鄉農會）



圖四：磅米芳攤販在鄉間走賣（資料來源：公館鄉農會）



圖五：裡作蔬菜經營班共同種植蔬菜（資料來源：公館鄉農會）



圖六：裡作蔬菜加工、包裝、運銷計畫書（資料來源：公館鄉農會）

在盤點苗栗縣食農相關社會團體時，我們發現有不少社會企業或社會團體關注於地方食農議題，透過大學引介這些團體給農會認識，有助於農會認識更多元的食農走向。像苗栗有一群年輕人成立慢食團體，慢食似乎和農會沒有直接關聯，但是慢食組織關心的是從產地到餐桌的食物，強調保有生物多樣性的種子，鼓勵有機農業和友善養殖，以及宣導在地美食等，讓農會知道國際慢食組織正在宣導這樣的理念。明基基金會以科技專長提出智能型農業，讓以前巡田水的工作，由 AI 代勞，以智能型監測裝置解決農村人力緊縮問題。

客家俗諺：「手疾好過家，腳疾好繡花。」手痛到鄰家聊天，腳痛則可在家繡花，引申為在諸多限制之下，仍有可作為，在苗栗縣府長期一黨執政和農業發展的限制下，以農會作為中介組織，且引進外來團隊的新觀念，有利縣府食農治理。

#### 四、食農問題和解決之道

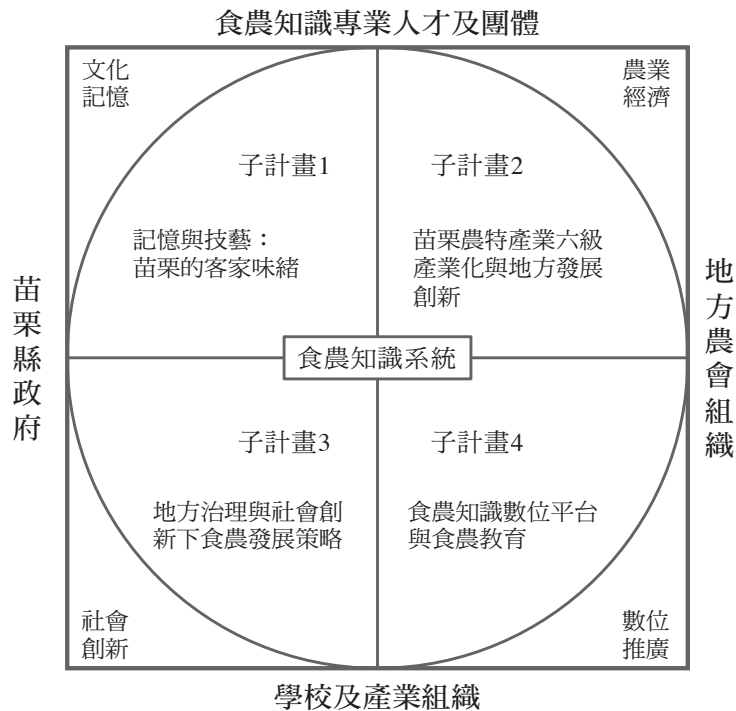
在食農學術文獻上，飲食和農業研究往往放在不同學科，彼此毫無交集，而在地方食農教材方面，也缺乏適合小學生的教材，以及苗栗縣政府公務人員可上網學習的教材，而苗栗縣政府亟需要打造一個學習型城市，以一個農業起家的縣政府而言，縣府有必要建構一套苗栗食農教材，展現泱泱農業大縣，有其前瞻性食農教育對策。

##### (一) 食農知識轉譯

大學所能給予縣府的協助，是以閱讀文獻和資料蒐集的專長，整合了客家飲食記憶、六級產業化發展、地方治理的食農發展策略、食農教育數位平台與推廣等，有系統整理食農知識(圖七)。

中央大學客家學院教師再將這些食農知識加以轉譯，應用在芥菜食農學堂和公務人員培力上。在食農學堂中，小學生實地從種子、成熟、採收、加工分階段來參與，我們核心訴求是讓小學生關注農作物時效，而不是來參與就好，「心」還要到位，小學生要關心農民在乎的是什麼？農作物何時應該澆水？芥菜何時可以加工？透過食農學堂，帶領下一代關心農業這項事業。

在大學教師有系統整理食農知識之後，則將這些知識進行轉譯成公務人員的學習影片，內容以正確性、知識性為主，這是苗栗縣第一套學習在地食農知識的影片，解決苗栗縣府苦無針對公務員的食農教材，這套教材是經過嚴謹的研究過程，訪問農政官員十人、棗農九人、芋農和盤商十四人、芥菜農八人，



圖七：大學整合食農知識（資料來源：本研究）

每篇逐字稿進行主題、概念分析等，且相關論文曾在學術研討會發表過，教材有其知識的含金量，且是近三年的訪調成果，有當代性的意義。

## （二）苗栗特色館活化成為客家廚藝創發中心

苗栗縣府在食農治理上的第二個難題，從軍方取得的 2.1 公頃土地的苗栗特色館，除了既有的陶瓷博物館展館之外，縣府文觀局規劃其空間朝向農產品、小農及陶藝工作坊平台，而縣府對外招租的廠商中，最重要的承租者就是公館鄉農會。

由於許多縣市的公共空間都遇到主體建物興建完之後，淪為蚊子館，中央大學則將食農知識加以應用，幫助縣府活化苗栗縣特色館的空間，特別是希望年輕人願意來參觀苗栗特色館，於是我們在 2023 年福菜節活動中，設計兩款實境解謎遊戲，闖關完成者可收到芋頭贈品，加上大學生助理駐點解說，親朋好友都來公館助陣，活動期間，雖然天氣很冷，但是吸引 267 人來參與，讓公館農會見識知識所帶來的力量，雙方合作愉快！

另外，大學規劃客家廚藝創發中心的藍圖也是活化苗栗特色館空間。公館是臺灣第一個工業化生產福菜的地方，從福菜延伸到其他發酵物，成立「發酵

圖書館」，同時也陳列客家飲食的碩博士論文，讓此處成為研究客家飲食學生必訪之地。此中心也設計客家飲食料理課程，由在地師傅和藍帶廚師領軍，來此教客家菜料理、擺盤、說菜等，家政班媽媽可優惠，以收外地學員學費為主，維持營運。一方面吸引對於客家飲食有興趣的年輕人、研究生來此，也開課程向學員收費，有固定收入，讓鄉村廚房得以永續經營。

## 五、縣政食農治理藍圖

食農知識包括飲食和農業面向的知識，我們從文化觀光、客家文化切入，累積較多的客家文化知識，並且和苗栗食農治理核心的農業輔導、教育推廣等單位合作，更要做到連結相關的局、處、室，提出以農會作為地方食農發展中介組織的中長程發展計畫架構。此外，配合苗栗縣政府正在發展學習型城市，我們將大學累積的食農知識的成果放在網路平台，提供中高階主管和一般公務人員上網學習，讓苗栗食農知識得以在公務員之間流通。

我們提出以農會作為地方食農推廣為主要機構的主張，但是在拓點時，仍有困境。由於苗栗縣現有十八個農會，各農會受到外部地方網絡、人力資源配置、關注產業差異而有所不同，我們在公館農會設計的鄉村廚房不見得可以複製到其他農會，因此在拓點時，我們必須先針對每個鄉鎮的農業、飲食做田野調查，盤點資源，分析特色，再利用農會現有空間，規劃有特色的鄉村廚房。

當今社會食安問題層出不窮，農產品以生產履歷規範，而農產加工品是否需要符合食品安全規範？消費者和農民對此有認知上的差異性，而食品和餐飲則已經有其食安規定。大學要先掌握食品安全法規的知識，而中央大學客家學院有法律與政府研究所、公法與治理研究中心兩機構，可借助其專業，盤點食品安全法條和規範，得以強化地方農會工作人員的食安專業知識，也為縣府擬訂食安對策。

## 參考文獻

- 客委會 (2022)。「110 年全國客家人口暨語言基礎資料調查研究」。 [https://www.hakka.gov.tw/File/Attach/37585/File\\_96737.pdf](https://www.hakka.gov.tw/File/Attach/37585/File_96737.pdf)。
- 周錦宏 (2007)。<〈序五〉，頁 vi-vii，收錄於黃鼎松編《重修苗栗縣志 人文地理志》，苗栗市：苗栗縣政府。
- 張璋琦 (2020)。<〈審視食農教育的哲學思考——文化整體觀的視野〉，頁 156-179，收錄於林朝成編《食農 X 實農：屬於台灣人的食與農》，臺北市：開學文化。

農業部苗栗區農業改良場（2023）。《112 年度苗栗區食農教育宣導人員基礎培訓課程初階班》，苗栗縣：農業部苗栗區農業改良場。

顏建賢（2001）。《台灣鄉村社會組織研究與發展願景：以農會為例》，臺北市：中華民國農訓學會。

簡旭伸（2024）。〈四方合作之地方治理可能性：探討中央政府、地方政府、大學及在地社會共同協作高階政策研發創新的可能性〉，論文發表於「地方人文發展與跨域治理計畫七校共學交流研討會」，臺中市：亞洲大學，2024 年 7 月 23 日。