

美國農產品直銷政策之分析

楊育誠 助理教授 編譯

國立中興大學應用經濟學系

摘要

農產品直銷系統可以分成二類：一類是由農民直接銷售給消費者，另一種直銷機制則是農民不透過盤商收購。農民直接販售給消費者的機制包括(一)農夫市集；(二)社區支持農業；(三)採果農場等。而不透過盤商收購的供應方式包括供應給餐廳、零售超市、機關或學校等。

農產品直銷機制，隱含著農產品地產地消的精神。不但具縮短農產品運銷流程的效果，也促使許多農產品加工程序在鄉村地區進行，對於鄉村社會之活化有所助益，並且為鄉村地區留住年輕人口。除此之外，透過在地化農業政策的推行，有助於活化農村社會，對於農業永續的發展提供助力，如此一來，透過在地化農業的方式可以保留住優良農地，以免其被作為非農業用途。也因此將有助於確保糧食的穩定供應，並可以作為糧食安全問題的一種對策。

農產品直銷已經成為一種世界潮流。我國農政單位對於此也有高度興趣，然而目前農產品直銷僅有農夫市集一項稍有發展，其他的方式(如直銷至學校、醫院或餐廳等)則未見顯著之發展。另外我國農政單位近年來致力於休閒農業之發展，雖然對於在地化農業有所助益，但相對於美國而言，可能是相關法令仍顯不足，其對於促進在地農業，地產地消的發展仍相當有限。

因此，未來我國中央政府宜加速改善法令制度，使中央農業主管機關得以更加緊密的與地方社區結合，推廣農產品直銷，使得鄉村社會得以持續的發展，以增進我國糧食自給率，並促進我國之糧食安全。

關鍵詞：在地化食物、糧食安全、農產品直銷

壹、在地化糧食市場之意義

基本上，農產品直銷系統可以分成二類：一類是由農民直接銷售給消費者，包括農夫市集、社區支持農業(CSA)的機制及自行採果服務等。2007年美國農業普查(National Agricultural Statistics Service, USDA)顯示，大部分直接賣給消費者的農場，多位於東岸和西岸等高所得地區，而本部份的銷售總額，一年約為12億美元；另一種直銷機制則是農民不透過盤商收購，直接出售其產品給餐廳、零售超市、或是政府機構、醫院、學校等做為中間投入。

農夫市集是溝通城市與鄉村間居民的橋樑，近來普及程度有升高的趨勢，主要的原因是消費者對直接從農場購買新鮮的食品興趣逐漸增加，農民可以藉由農場生產之新鮮產品與消費者建立互信關係，並使消費者對農民的產品忠誠度增加。在2011年，美國全國約有7,175個農夫市集(Agriculture Marketing Service, USDA)，比2010年增加17%，成長相當快速，顯示美國農夫市集已逐漸成為在地農產品出售之重要通路之一。

社區支持農業(CSA)源自於日本及瑞典，主要是一群(團體)集體在農產品收穫之前即向農民購買農產品(傳統上，通常CAS參與者要求在季節開始時一次付清，但是也有可以分多次付清的彈性方式)。通常這種方式的特色是，消費者與生產者互相支持並共同承擔包括天候與病蟲害的風險，並分享農業生產所帶來的利益。CSA的數量方面，已經從1990年只有60個CSA在運作，成長到2010年中約有3,600個的規模。

農產直銷的另一種方式為採果農場，這種農產直銷的方式在1930至1940年代間開始流行，適合採果園的作物包括需要較高勞力投入，但是在採收方面不太需要技巧的品項，包括藍莓類、番茄、南瓜及聖誕樹等。這種方式發源自1930-1940的年代間的大蕭條時期，農產價格低廉使得農民難以支付勞動及材料成本。因此產生此種銷售方式。(Martinez, et al., 2010)

另外，有部分在地食物不是直接銷售給消費者，有許多在地食品是售給當地餐廳、超市、零售商、機關團體如醫院與學校做為食材。這類型的在地食物銷售又稱之為直接對廠商銷售(direct to firm)。根據2007年的資料顯示，此類型的年銷售總額約28億美元。與直接售給消費者的總額相比。直接對廠商銷售的相對較高。

其中，農場直接運送到學校的計畫，同時可發揮教育功能，引導學童們認識並且消費當地的農產品。教育正在發展飲食習慣的學童「消費在地食物符合建康」的觀念，並有助於其建立良好的飲食習慣。而對於當地的農民而言，學校成了他們的新的市場，根據農場至學校計畫網(farm to school network)資料顯

示，目前已有 50 個州有農場至學校計畫，有 9807 個學校及 2305 學區加入此計畫。

貳、在地食物政策的優點

在地食物市場的擴張，例如當地消費者在其周圍地區購買較多的食物，也是一種對促進地方經濟發展的推力，能有效刺激地方經濟成長與就業增加，因此發展在地食物，可以視為一種發展鄉村經濟、活化地方的策略。而發展在地食物可以減少中間商的運銷流程與相關費用，對增加農民所得也有相當幫助，在地食物的效益如用投入生產來計算，以 Iowa 地區為例，乘數約為 1.47，亦即增加對農夫市集政策的支出 1 元，將增加 1.47 元的農民產出與收入，(Martinez, et al., 2010)。而在地食物縮短農產品運銷流程的效果，也促使許多農產品加工程序在鄉村地區進行，對於鄉村社會之活化有所助益，並且為鄉村地區留住年輕人口。

除此之外，透過在地化農業政策的推行，有助於活化農村社會，對於農業永續的發展提供助力，如此一來，透過在地化農業的方式可以保留住優良農地，以免其被作為非農業用途。也因此將有助於確保糧食的穩定供應，並可以作為糧食安全問題的一種對策。

再者，如果消費者直接向農民購買食物，也意味著消費者在傳統的實物運銷通路之外增加一個購買食物之管道，對其食物之來源也可以更加瞭解，所以可以增加其糧食之可獲性，對於其個人、也可以較為之有保障。在 2008 年時，美國有超過 670 萬戶人口處於非常不安的糧食安全狀態，農產直銷已成為社區糧食安全重要的一環。(Martinez, et al., 2010) 其目標為降低社區的糧食安全問題，且支持鄉村社區透過增強傳統都市消費者與農民緊密結合的方式。糧食已經有從農民手中越運越遠至消費者手中的情況。且現今的糧食配送系統耗用運輸(長遠)與全球分配網路有越來越荷重的趨勢，若發展農產品直銷可以降低食品公哩數(food mile)，且可以降低因為食品運輸所產生之污染。

參、農產品直銷的發展限制

在地食物的生產者通常生產規模都很小，產能不足形成小規模在地生產者從事直銷之限制，小農場之間也較難去整合成一個便於對應大宗消費者的供應體系。因此很難去提供大宗購買者所需的大量、且品質穩定的食材。

除此之外，小規模的在地生產者亦很難投入大量時間與設備去從事銷售給消費者的活動，因此直銷的高成本(特別是勞動與時間成本)，對於小規模農場推動在地食物銷售而言也造成限制。

而在加州有些從事農產品直銷的農民表示，從事農產品直銷活動耗費許多時間在開車運輸的過程上，讓他們幾乎無暇從事原本農產管理的工作。在學校採購方面，有些採購的法令也對於學校購買在地農產品形成障礙，例如政府機構的採購法要求比價的程序，如果在地農產品的標價過高，將無法以最低價得標而被學校採購。

肆、美國與農產品直銷有關之聯邦政策

美國以農夫市集推廣計畫(FMPP)作為 Farmer-to-Consumer Direct Marketing Act (1976)之修正案。FMPP 計畫所提供之資助將用於幫助並增加善用其國內之農夫市集者，包括農業旅遊活動、農夫路邊站、社區支持農業計畫(CSA)以及其它之農產品直銷活動。大約 500 萬美元在 2010 財政年被撥入 FMPP。在 2011 及 2012 財政年有 1000 萬美元之經費撥入。有資格申請 FMPP 經費的包括農業合作社、生產者 Network、生產者協會、地方政府、非營利機構等。(Agriculture Marketing Service, USDA)

美國國防部生鮮計畫(fresh program)

1994 年，美國國防部 (DOD) 開始了一個計畫，以提供食品購買的地方機構(如學校和醫院等) 使用國防部空閒的運輸設備。1996 年，這個計畫被稱之為生鮮計畫，其與美國農業部合作，購買在其州內生產者之產品。此計畫有偏好小型和中型農場的傾向。在 1997/98 學年，該方案已擴大到 38 個州。雖然計畫因不同州而異，但國防部通常舉辦與餐飲業者及政府有關農業人員的會議，希望能幫助農民獲得一個公平的价格和必要的認證以確保其符合標準和要求。這個計畫也能確保學校獲得較為新鮮多元之食物。(Martinez, et al., 2010)

社區糧食資助計畫 (the Community Food Project Grant Program,CFP)

隨著國會通過社區食品安全法為 1996 年農業法的一部分，社區糧食資助計畫 (CFP) 也因而成立，係透過創新的運銷方式，同時增加農民與低所得者之福利。其目標包括幫助低收入者有新鮮且營養的食物供應、協助提高社區糧食自給自足能力、推廣在地食物，提供州、地方及鄰里之農業與糧食所需公共建設之增進與改善一個長期解決策略。(National Institute of Food and Agriculture,USDA)這個計畫由美國農業部的糧食和農業研究所管理(National Institute of Food and Agriculture)。

社區糧食安全計畫(Community Food Security Initiative)

美國農業部在 1999 年推出了社區食品安全計畫。其目標包括改善既存並創造新的地區公共設施，以降低饑餓與糧食危機；幫助低收入者可以找到可以維

生的工作；增進社區糧食生產與運銷能力與幫助社區加強及評估糧食安全等。這項全國性的計劃是希望在美國農業部和當地社區之間，建立中央與地方糧食系統的夥伴關係，增加地區糧食可獲性，並改善地區民眾的營養狀況。(National Sustainable Agriculture Information Service)

美國農業部食品和營養署(Food and Nutrition Service)

--WIC 農民市場營養計畫 (FMNP) 和進階農民市場營養計畫 (SFMNP)

美國農業部食品和營養署管理兩個重要方案在大多數州來推廣農夫市集，包括 WIC 農民市場營養計畫 (FMNP) 和老人農民市場營養計畫 (SFMNP)。

成立於 1992 年的 FMNP 由美國國會提供給婦女、嬰兒和兒童營養計畫 (WIC) 的參與者優惠券，除了一般的 WIC 授權法案的福利之外，他們可利用優惠券來購買農夫市集和農夫路邊站的食物。在 2006 年，美國農業部實施 SFMNP 的優惠券給低收入的老年人，SFMNP 的優惠券可以在農夫市集，路邊站及 CSA 計畫。

SFMNP 目前授權實施在 45 個州、地區和印第安部落的組織。州政府機構如農業或衛生部門申請資金去管理此全部程序，在 2010 年，超過 215 萬 WIC 的參與者得到好處，農民藉優惠券措施，收入共提升約 1,570 萬美元。符合資格的食物來自 18,245 位農民，3,647 個農夫市集，和 2,772 個農夫路邊站。美國國會提供的資金支持所有的食物費用和行政費用的 70%。於 2009 財政年，有關的撥款為 1,980 萬美元，比 2006 年下降。(Food and Nutrition Service, USDA)

伍、結論與建議

農產品直銷已經成為一種世界的趨勢。我國農政單位對於農產品直銷似也有高度的興趣，然而目前農產品直銷僅有農夫市集一項稍有一點發展，其他的方式如直銷至學校、醫院、或餐廳的發展則尚未有顯著之成果。我國農政單位近年來致力於休閒農業之發展雖然對於在地化農業有所助益，但相對於美國而言，可能是相關法令不足，其對於在地農業的支持仍有增加的空間。美國已經於 1976 年通過 Farmer-to-Consumer Direct Marketing Act. 此法的目的在增加農民對消費者直接銷售之可能性。除了這項立法之外，聯邦政府另通過美國國防部生鮮計畫、社區糧食資助計畫、社區食品安全計畫、農夫市集營養計畫、美國農夫市集推廣計畫。推行這些計畫的目的主要是將其他社會福利的支出用於在地農業之發展。除此之外，也透過聯邦政府與地方社區合作的方式來推動在地社區農業的發展以提高糧食安全。因此，未來我國中央政府宜通過立法以使得中央農業主管機構得以更加緊密的與地方社區結合，推廣農產品直銷。使得鄉村社會得以可持續的發展，以增進我國糧食自給率並促進我國之糧食安全。

陸、資料來源

1. **Martinez, Steve, et al. Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues, ERR 97, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, May 2010.**
<http://www.ers.usda.gov/publications/err97/>
2. **National Agricultural Statistics Service, USDA.**
<http://www.agcensus.usda.gov/>
3. **Agriculture Marketing Service, USDA**
<http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/ams.fetchTemplateData.do?template=TemplateN&navID=&leftNav=WholesaleandFarmersMarkets&page=FMPP&description=Farmers%20Market%20Promotion%20Program&acct=fmpp>
4. **National Institute of Food and Agriculture, USDA**
<http://www.csrees.usda.gov/fo/communityfoodprojects.cfm>
5. **National Sustainable Agriculture Information Service**
https://attra.ncat.org/guide/a_m/cfsi.html
6. **Farm to School Network**
<http://www.farmentoschool.org/index.php>
7. **Food and Nutrition Service, USDA**
<http://www.fns.usda.gov/fns/>