

論貿易自由化下臺灣糧食安全之挑戰 —以食農教育為例

譚偉恩

國立中興大學國際政治研究所副教授

郭家瑾

國立中興大學國際政治研究所碩士生

摘 要

糧食安全的內涵有三項主要的關切，即客觀上糧食的供給是否充足、糧食的分配是否適當、糧食的品質是否滿足基本之營養與衛生條件。此三項關切彼此有一定的關聯性，但未必與貿易自由化的目標相牴觸。有趣的是，臺灣近幾年因為受到多起食安事件的衝擊和糧食自給率過低的影響，開始漸漸重視「食農教育」，但目前推行此種教育的諸多訴求卻與貿易自由化產生矛盾，導致追求糧食安全之政策目標與國家經貿之需求存在一定程度之法益衝突。鑑於糧食安全已是國家安全不可或缺之一部分，本文建議「食農教育」的政策需要謹慎思考，甚至是重新調整其內涵。同時，不宜仿效日本的食農教育措施，避免導致臺灣國家利益更大的損失。

關鍵詞：貿易自由化、保護主義、糧食安全、食品安全、法益衝突

The Challenges of Taiwan's Food Security under Trade Liberalization: A Study of Food and Farming Education

Wei-En Tan

Associate Professor of Graduate Institute of International
Politics at National Chung Hsing University

Chia-Chin Kuo

Master Student of Graduate Institute of International
Politics at National Chung Hsing University

Abstract

According to the definition issued by Food and Agriculture Organization (FAO), the three main concerns regarding the connotation of food security are as follows: First, the availability of sufficient quantities of food. Secondly, the access through which individuals can acquire appropriate foods. Finally, the utilization of food focuses on nutrition that also includes food storage, processing, health and sanitation as they relate to nutrition. The three concerns are relative to each other, but are not necessary in conflict with the goals of trade liberalization.

Due to the impact of many food safety scandals caused over the past few years, Taiwan has begun to appreciate “food and farming education”. However, for Taiwan, there are inevitable conflicts between reaching the goal of food and farming education as well as the demand of economic development through trade liberalization. Given that food security is an indispensable part of national securi-

ty, this paper suggests that the policy of “food and farming education” should be considered carefully and even reoriented. Additionally, for the sake of Taiwan’s national interest, it is not appropriate to follow the case that Japan has experienced.

Keywords: Trade liberalization, protectionism, food security, food safety, conflict of interest

壹、前言

由於臺灣近幾年接連爆發食安風暴及多項黑心食品的醜聞，導致立法院為回應民意的壓力，遂不斷地修正《食品安全衛生管理法》，試圖以重罰來抑制食安犯罪。值得注意的是，與此同時，有另一股聲音正漸漸興起並嘗試將臺灣對於食安問題的治理帶向新的思維。舉例來說，主婦聯盟環境保護基金會結合社區大學全國促進會，以及若干學者專家，共同組成「食農教育立法推動聯盟」（以下簡稱「食推盟」），致力於推動飲食教育的相關立法，希望透過「教育」的方式來根治諸多食品不安全的問題。¹ 這些倡議食農教育者的基本論點是，當前臺灣食安問題已無法單靠政府的監督或是法律的管制就獲得改善，而是必須透過「教育」，讓人民有能力可以瞭解餐桌上的食物從何而來，進而為自己找到健康的食物，如此將更有助於確保食品衛生安全。²

然而，若細數與仔細觀察倡議食農教育的社群，而有先後推出的食農教育法草案文本，會發現在「食農教育」這個概念下又派生出許多次概念。首先，立法動機上，是鑑於臺灣食安事件頻傳，認為問題的源頭在於現代人與飲食體系過於疏離，因此有必要透過推動食農教育來建立國人正確的飲食觀。其次，有論者強調，藉由讓消費者體驗與實作，重新建立人與食物、與土地的連結，才能找回人對自然生態的感情與飲食倫理。此外，有若干人士認為，食農教育應維護傳統飲食文化，推廣米食，並引導國民選用國產食材，提升糧食自給率，推動

¹ 主婦聯盟環境保護基金會，〈民間催生食農教育立法 相關部會初步具體承諾〉，《主婦聯盟環境保護基金會》，2015 年 1 月 18 日，〈<http://www.huf.org.tw/essay/content/2901>〉（2017 年 2 月 11 日查詢）。

² 李丁讚，〈從食品安全到食育基本法〉，《上下游》，2014 年 5 月 20 日，〈<https://www.newsmarket.com.tw/blog/50959/>〉（2017 年 2 月 11 日查詢）。

地產地消，落實節能省碳。^{3,4}

上述這些食農教育倡議者所提出的理念或方法其實必須分別歸屬糧食安全 (food security) 定義中之三項核心關切，⁵ 即糧食的供應 (availability)、糧食的取得 (accessibility)、糧食的效用 (utilization)。其中，與食品衛生安全 (food safety) 或是黑心食品 (food fraud or contaminated food) 有關的部分是屬於糧食效用的問題，未必涉及客觀上糧食數量是否充足，或是不是每個人均有管道可以取得或分配到所需的糧食。因此，雖然食農教育的倡議者是為了提升臺灣的糧食安全在努力，但當中不同的訴求彼此間未必互有關聯，甚至在某些情況下可能還存在一些衝突。未經通盤考量就將這些價值或目標全部置於食農教育的

³ 中華民國立法院，〈立法院第9屆第1會期第5次會議議案關係文書〉，院總第1999號 / 委員提案第18512號，2016年3月16日，頁68。

⁴ 關於兩個版本之食農教育法案，兩者之簡單比較可參考：賴郁薇，〈日本內閣推《食育基本法》臺灣版本在哪裡？〉，《上下游》，2016年8月29日，〈<https://www.newsmarket.com.tw/blog/87674/>〉（2017年2月19日查詢）。

⁵ 糧食安全最基本與核心的定義是，所有人在任何時間均可獲得充足、安全和營養之食物，以滿足追求健康生活的飲食需求和偏好。此一源自聯合國糧農組織 (Food and Agriculture Organization, FAO) 的定義，體現了食物與人類生存兩者間密不可分的關聯，而聯合國發展計畫署 (United Nations Development Programme, UNDP) 在其1994年的《人類發展報告》中，也將糧食安全列入人類安全 (human security) 的七大主題之一。值得注意的是，FAO對於糧食安全的定義持續在進行調整，以兼顧國際情勢的發展和國際社會對於人權內涵之擴充。例如：1983年，採納學者Edouard Saouma提出之建議，調整定義為「糧食安全的最終目的是確保任何人在任何時候均能夠取得，又能負擔得起為了其生存和健康所必需之足夠食物」。1996年，在世界糧食高峰會上，將糧食安全的定義增補為，「所有人在任何時間均有生理上和經濟上的能力取得足夠安全與營養之食物，來滿足個體生活動能與健康之每日需求」。2007年，第33屆世界糧食安全委員會 (the 33rd Session of the Committee on World Food Security) 召開後，FAO發表聲明，重新調整與確認新時代的糧食安全內涵，「認為一個沒有飢饉的世界是，多數人能夠透過他們自己獲取滿足他們生活動能與健康需求之食物，同時有一個社會安全網絡去保障那些資源缺乏的人也能得到足夠的飲食」。

立法內容中，不但實踐上會面臨許多困難，還可能衝擊其它國家所欲追求之利益，像是經濟發展。舉例來說，由於臺灣長期以來是仰賴貿易作為經濟發展和成長的引擎，因此支持與維護貿易自由化是國家經濟政策的核心價值，但若欲推動強調在地消費的食農教育，恐會與目前諸多經濟面向的相關政策產生矛盾。鑑此，本文擬在貿易自由化這個前提與背景下，透過檢視食農教育及其立法的相關主張，說明臺灣的糧食安全（含食品安全）面臨什麼樣的挑戰。

除以上前言部分之說明，本文第貳部分先就臺灣目前所推動之食農教育論述加以歸納並做一簡要評析，同時點出相關立法草案目標中的邏輯盲點。第參部分說明在貿易自由化為臺灣重要經濟政策的前提下，地產地消之食農教育主張不但實踐困難且欠缺正當性；第肆部分透過個案式的質性比較研究，說明日本此一臺灣在食農教育政策上欲仿效之對象，實際上並不那麼適合臺灣作為參照；第伍部分的結論建議，由於目前《食農教育基本法草案》的許多主張既無助於治理食安問題，亦無法提升臺灣的糧食自給率，不宜草率通過與施行。

貳、食農教育及其立法倡議之核心主張

一、食農教育之定義

食農教育之相關研究是近六年才開始在臺灣受到較多的關注與研究者的投入，根據學者董時叡之定義，食農教育是「一種藉由親手做來學習的體驗教育過程，學習者經由親身與食材、飲食工作者、動植物、農業生產者、自然環境等互動之體驗過程，學習自耕自食的基本生活技能，培養對生命的尊重和珍惜感恩態度，並認識在地的農業、正確的飲食生活方式和二者所形成的文化，以及農業、飲食方式與生態環境的關聯性」。⁶其他/她學者如顏建賢、曾宇良、張瑋琦等人則是將食

⁶ 董時叡，〈日本食農教育與臺灣農業推廣體制之連結〉，《農業推廣文

農教育定義為，藉由飲食與農業相關的經驗與知識的設計或傳承，培養兒童、學生與消費者具有地產地消、食材營養與安全、飲食文化傳承、農業體驗及生命教育等理念的綜合學習歷程。⁷另外，根據《食農教育基本法草案》之案由，食農教育的學習者經由各種教育設計的體驗過程，養成認識在地農業、正確飲食方式，還有農業、飲食與生態環境的關聯性。⁸

綜上有關「食農教育」的定義，此種教育政策具有有效提升食用者健康以及改善整體生態環境等功能。同時，因為食農教育重視透過「實作」之體驗來培養人們對於食物之相關認知，因此其必然有很強的在地性與文化傳承色彩。以所謂的「地產地消」來說，便是指對於食材之要求強調在地生產和友善環境。⁹文獻上，甚至有論者指出，透過食農教育提倡「地產地消」，是一種當國家面臨因 WTO 或 TPP 等國際貿易協定之簽署而威脅到本國農業和農民生存時，有效的抵抗策略。¹⁰顯然，食農教育的目的並不僅僅是提升消費者的健康或導正所謂不良的飲食習慣，當中還包含國家為因應開放外國農產品進口後所帶來之產業衝擊的政策考量。

二、食農教育相關倡議者之主張

2016 年 4 月 25 日，立法院第 9 屆第 1 會期經濟委員會審核若干立法委員提出的《食農教育法草案》和《食農教育基本法草案》。本次會議之院會紀錄詳載支持食農教育之各方提案

彙》，第 60 輯（2015 年 12 月），頁 2。

⁷ 顏建賢等，〈我國食農教育推動策略之研究〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯（2015 年 12 月），頁 73。

⁸ 中華民國立法院，〈立法院第 9 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書〉，院總第 1999 號 / 委員提案第 18512 號，2016 年 3 月 16 日，頁 66。

⁹ 關於食農教育各個特色之詳細介紹，可參考：董時叡，〈日本食農教育與臺灣農業推廣體制之連結〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯（2015 年 12 月），頁 3。

¹⁰ 陳玠廷，〈風險下的出路：臺灣食農教育發展初探〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯（2015 年 12 月），頁 66。

者觀點，本部分將釐清這些論者的觀點，同時針對各提案者的論述進行分析：

（一）立委陳曼麗之論述

陳立委認為，近幾年臺灣發生許多食安問題，主要和臺灣人對於糧食的來源、數量或農作的認知不足有關。因為消費者不熟悉，導致農業的生產與消費者之間的距離非常遙遠。準此，陳立委認為，有必要讓全國人民參與各種與糧食有關的體驗及實作活動；此外，還希望能串起食物的生產者與消費者，讓人民能夠了解食物的生產方式、加工程序、營養價值、農村文化、生態倫理等等。透過這樣的食農教育，可提升臺灣民眾選擇食物的能力，改善不良的飲食習慣，在促進國人健康之餘，還能活化地方的農業發展。¹¹

上開陳立委的論述重點在於，藉由「食農教育」改變國人對於食物的認知，進而提升國人選擇食物的能力。然而，目前臺灣面臨的食安問題究竟是導因於消費者的認知不足，還是生產者的刻意違法？如依陳立委的論點，似乎是將食安問題歸咎於食品供銷鏈最末端的消費者。但事實上，臺灣食安問題的病根並不單純只是國人對於食物的認識不足。其次，串起食物生產者與消費者間的連結這項目標在實踐上有根本性的困難。以大臺北都會區為例，要如何能有效地讓食物生產者和消費者之間有所連結？況且，目前主要的食安問題實際上並非是源自於第一級產業（農業），而是肇因於第二級（工業）和第三級產業（服務業）。詳言之，第一級產業與食安問題相關的交集是科學上有關動／植物用藥殘留值是否超標的問題。但臺灣的食安問題主要是來自於第二級產業造成的污染波及至第一級產業，或是當農作物轉移到第二級產業或第三級產業成為「食

¹¹ 中華民國立法院，〈立法院第9屆第1會期經濟委員會第16次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第105卷第29期（4326號），2016年5月17日，頁430。

品」時，遭到不肖業者故意性的改變或修正其品質。易言之，在工業化生產與資本主義的市場中，許多提供食品的業者為了達到成本最小化、利潤最大化，選擇用安全風險較高的生產方式，甚至根本是不合法的製造手段，提供商品。但因為食品的來源、加工、銷售這一整條的供銷鏈非常長，參與其中的生產者又相當多，導致發生食安問題時，追溯和究責成了一個難題，同時因果關係也不易判定。這種種問題都和生產端更為密切，而不是消費端；最後，陳立委提及，食農教育能「提升國人選擇食物的能力」，但我們必須細究的是，究竟是主觀的「認知」決定客觀的「選擇」，還是消費者實際的「經濟能力」決定了飲食上的選擇？倘若是後者，那麼再如何積極地推動食農教育，恐怕都只能有限地看到消費者的「選擇」發生轉變。

（二）立委姚文智之論述

姚立委認為，近幾年臺灣的食安問題層出不窮，雖已不斷地加重罰則，並在生產、消費和流通的過程進行行政管制。但國民的飲食思維和價值觀需要進一步提升，他因此主張讓國人在日常生活與學校教育中就都能夠深切地了解「食物」與「農業生產」的關係，建立消費者對食物和環境的認知、對農業的尊重、對土地的感情，如此臺灣才能防禦有瘦肉精的美牛、美豬，或各種有害健康的食品添加物。¹²

姚立委和陳立委的論述同樣皆是主張要透過食農教育改善臺灣的食安問題，強調消費者「認知」轉變的重要性。兩位立委相信，透過食農教育可以改變國人的「認知」，進而改變國人對於食物的選擇。但這樣的論述本身是將目前臺灣的食安問題歸因於國人（消費者）的認知不正確，但真的是如此嗎？其次，「認知」的變與不變是否就會和人們最終食物「選擇」

¹² 中華民國立法院，〈立法院第9屆第1會期經濟委員會第16次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第105卷第29期（4326號），2016年5月17日，頁430-431。

的變與不變有關呢？如果「認知」是決定消費者行為的變數，那兩位立委的論述便值得參考；惟若有較「認知」更顯著的變數左右消費者的行為（例如經濟能力），則食農教育能發揮的效用就令人存疑。最後，姚立委認為，透過教育能讓國人了解「食物」與「農業生產」的關係，並提及藉此才得以防禦有使用瘦肉精的外國肉品。這種論述的邏輯相當鬆散，因為外國肉品未必都會使用瘦肉精，而本國肉品也不見得一定不會施打瘦肉精。況且，掌握「食物」與「農業生產」間的關係與是否防禦外國使用某種動物用藥的肉品進口之間，沒有任何必然的因果關係。

（三）立委林岱樺之論述

不同於先前兩位立法委員的主張，林立委比較強調「臺灣意識」的重要性。她認為強化「臺灣意識」，並推動「愛用國貨」是很重要的，因此消費者應先從認識土地與農業做起。在林立委的論述中，面對全球化浪潮，臺灣應以「在地化」的思維面對，而食農教育就是為了因應全球化的衝擊。此外，她提及食農教育最重要的兩個精神，就是「食品安全」和「地產地消」。唯有讓國人對於國內產品有信心，認為國內的產品是最好和最令人安心的，那些叩關的國外農產品才會在競爭上遜於臺灣本土的農產品。

林立委的論述中有一點值得深入討論，就是她是否將「食品安全」視為是「地產地消」的前提。也就是說，要先有食品安全這個基礎，國人才會對國內食品有信心，如此地產地消才會得到發展，並且可與外國食品競爭。這個問題的答案如果是，則「食品安全」是食農教育的核心價值，地產地消只是伴隨而來的一種結果，會不會發生將受到其它變數的左右，其中有一項就是政府的食農教育。但有一個重點被忽略了，就是如果外國食品也同樣具有安全的品質，甚至是更好的品質時，臺灣的消費者為什麼一定要被教育成選擇本土的產品呢？此外，

若外國食品的品質與臺灣食品的品質一樣好，但價格比較便宜時，為什麼食農教育要導引臺灣的消費者選擇相對較貴的臺灣食品呢？

根據一些關於消費者行為的研究，消費者普遍對於本國所生產的產品持有正面態度，但若考量到品質和價格，基於理性選擇，將可能選擇購買進口產品。倘若本國產品的品質較進口產品差，消費者就更加不會接受本國產品。¹³ 長期以來，臺灣消費者一直受到一種不合理的非難，即相較於日本或韓國的消費者，臺灣消費者比較不愛用國貨。但事實上，此種論點忘了比較臺灣的產品與日本或韓國的產品是否具有一樣的品質？詳言之，雖然日韓兩國之國民普遍被認為是具有國家意識且愛用國貨，但真正的原因是因為日韓之國產產品在品質和價格競爭力上就可與進口產品匹敵，因此兩國的消費者在理性選擇之下，傾向選擇國貨，但這樣的結果卻導致一般人產生日韓人民有「愛用國貨」的錯覺。

（四）立委黃偉哲之論述

同樣也是強調「地產地消」的黃立委認為，日本和韓國是因為民族性的緣故，才會較偏好國產的食品。¹⁴ 他進一步指出，在日本只要農產品有貼上國產標籤，就會提高消費者的喜好程度。¹⁵ 這個論述的盲點在於，即使真有國家的民族性是偏好國

¹³ Erdener Kaynak and S. Cavusgil, "Consumer Attitudes towards Products of Foreign Origin: Do They Vary across Product Classes?" *International Journal of Advertising*, Vol. 2, No. 2 (1983), pp. 147-157.

¹⁴ 黃委員在其論述中也強調「地產地消」與食品安全本身並沒有直接關聯，也就是說，就算 100% 地產地消也不見得就能解決食品安全的問題。因此，推行地產地消之目的，更多時候是基於非食品衛生安全的考量，像是友善生態環境的環保考量，以及透過地產地消活絡地方經濟和振興農村發展的考量。

¹⁵ 中華民國立法院，〈立法院第 9 屆第 1 會期經濟委員會第 16 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 105 卷第 29 期（4326 號），2016 年 5 月 17 日，頁 443。

產品的，這樣的民族性也未必會一直持續，特別是在國產品的品質或價格劣於進口產品的情況，除非一個國家完全禁斷外國產品的輸入。

主張地產地消的食農教育本身並無不妥，但需要說明清楚的是，地產地消的農產品究竟能帶給消費者什麼樣的好處，以致於消費者應該要被教育為支持本國生產的農產品？此外，若一國的消費者對於其本國的農產品有信心，那麼外國農產品的進口量應該邏輯上不會逐年增加，因為若消費者對於本國農產品的信心高，那需求也應該隨之較高，進口農產品的需求按理說會是較低，數量自然也就不會出現增加。所以，如果像臺灣這樣是每年有大量外國農產品進口的情況，就該進一步釐清，是因為臺灣消費者對本國農產品有信心，但本國產量不足，以致需要透過進口來填補，還是因為消費者根本就是對外國的農產品更有信心，以致逐年增加進口外國農產品的數量。

最後，黃立委的論述還忽略一點，就是外國農產品的進口可能根本就與消費者的信心無關，而是臺灣必須藉由增加它國農產品的進口量以換取國內某個產業的產品出口量能夠上升。簡言之，國際貿易的賽局裡，供給和需求是複雜的連動關係，若臺灣之某產業欲出口產品至外國，非常可能必須也進口該國之某產業的產品至我國，雙方互利與妥協，貿易才做得下去。

三、食農教育法案之目標與評析

本部分檢視《食農教育基本法草案》，並根據其中研擬之政策目標加以評析，指出其推動後可能面臨之問題，特別是在以貿易自由化為重要經濟政策的臺灣，目前食農教育法案所設下的目標可能會造成哪些矛盾。

觀之《食農教育基本法草案》第 1 條：「為全面推動食農教育，強化國民對於食物來源、生產方式、加工製程之重視，以提升個人選擇食物的能力，改善飲食消費習慣，增進身心健康，培養符合生態永續的生活方式，進而促進本國飲食文化傳

承，活化地方農業，提升糧食自給率，共同承擔環境保護、生態永續之責任，特制定本法。」同時配合第5條之基本政策目標，可知該食農教育法案所欲達成之目標包含如下：

一、加深國民對於飲食相關資訊的理解，提升個人選擇食物的能力，促進國民身心健康。

二、推動綠色飲食，改善國民消費習慣，培養符合生態永續的生活方式。

三、增進生產者與消費者的交流，培養國民對土地、自然的感恩之心。

四、維護優良傳統飲食文化，推廣米食及蔬食，引導國民選用國產農產品，提升糧食自給率。

五、推動地產地消，落實節能省碳，並開發在地食材新需求，活化地方農業。

六、教導國民透過消費維護農業生態及環境，促進自然資源永續利用。

七、吸取先進國家食農教育新知，積極與國際交流合作。

而在第5條所提及之重要政策目標中，本文特別關注：第一、加深國民對於飲食相關資訊的理解，提升個人選擇食物的能力，促進國民身心健康；第二、維護優良傳統飲食文化，推廣米食及蔬食，引導國民選用國產農產品，提升糧食自給率；第三、推動地產地消，落實節能省碳，並開發在地食材新需求，活化地方農業。以下將逐一說明推動這些目標所可能產生之問題和困境：

（一）加深資訊的理解，提升選擇的能力，促進身心之健康

此一政策目標，究竟應理解為透過食農教育加深國民對於飲食相關資訊的理解以提升個人選擇食物之能力，進而促進國民身心的健康；還是解讀成加深國民對於飲食相關資訊的理解和提升個人選擇食物的能力，進而促進國民身心健康？

若理解為前者，則斷句之間皆為連動關係。若解讀為後

者，則斷句之間皆為獨立目標。本文認為應理解為前者，即欲透過食農教育達到「促進國民身心健康」的終極目標。而既然最終目標是為促進國民身心健康，那實際上此一政策就是要讓國民「懂得」且「可以」選擇健康的食物，故政策中所謂的「能力」，值得細加討論。由於最終是為了促進國民身心健康，故初步必定是要先使國民具有「判斷能力」，即分辨某一食物對於健康之利弊。而必須注意的是，進口的食品不一定不健康（或不安全），國產的食品也不一定較健康（或較安全），因此這一政策目標並未排除國民選擇進口食物，即只要該食物能達到國民身心健康之目的，那麼便不須考慮該產品是進口或國產。因此，假定消費者具有選擇健康食物的判斷能力，而比較「相同品質」之同類產品後，進口的價格若相較於國產的低廉，那麼多數消費者在理性選擇之下，應會傾向選擇購買進口產品。

不過，有一點需要注意，即使此一政策目標是提升個人選擇食物的「判斷能力」，但礙於個人的「經濟能力」有別，能根據自身正確的判斷且作出實際正確選擇之消費者，恐怕並不多。因為多數消費者還是要考量到其自身的經濟能力。毋寧，有了正確的飲食認知不見得就會導致正確的飲食選擇行為，在一分錢一分貨的前提下，若欲選擇有利健康且品質優良的產品，也必須具備相應的經濟能力。因此，唯有「判斷能力」和「經濟能力」兩項條件齊備時，才有可能達到此「促進國民身心健康」的目標。

綜上所述，要成功達成此一政策目標，就必須確認食農教育是否確實能同時有效提升國民對於選擇食物的主觀「判斷能力」和客觀「經濟能力」，倘若只是提升判斷能力，那麼國民對於選擇食物的認知再如何正確，也無法在最終選擇的時候購買健康的食品；但倘若只是提升經濟能力而無判斷能力，則再多的金錢也無法使該國民做出對自身健康較有利之選擇。因

此，若要達到「促進國民身心健康」這項目標，應該是「判斷能力」和「經濟能力」缺一不可。

（二）維護傳統文化，推廣米食，提升糧食自給率

此一政策目標較不明確，但細觀每一字句可發現彼此應存在連動關係。由於法案中並無明確定義何謂「優良」？何謂「傳統」？故本文暫且假定所謂「優良傳統飲食文化」與其後提及之米食和蔬食有關。在此前提下，若有一項利於國人健康之飲食文化，但並不是傳統的文化時，是否就不算優良？優良的判斷究竟是什麼？優良的飲食文化一定得和傳統有關嗎？

此外，草案條文也提及「引導國民選用國產農產品，提升糧食自給率」。就食材本身而言，國產的食材不見得就一定與傳統飲食文化有關，非國產的食材也不一定就與傳統文化無關。舉例而言，臺灣本身有生產少量小麥，但由小麥所製造的麵包本身並非一般所認知的臺灣傳統飲食文化；而稻米雖然是傳統飲食文化的主食，本地也有生產，但臺灣同時亦大量進口外國的稻米。這也就是說，若此一政策目標成功地推廣了米食及蔬食，讓國人崇尚傳統飲食文化，則稻米的需求量必然會攀升，而小麥的需求量則相對下滑。此時必須注意的是，我們可能會進口更多的外國稻米，而減少對在地小麥的消費。這樣的目標便和地產地消抵觸，但兩者都是食農教育倡議者或法案中強調的價值。此外，邏輯上，並非食用國產稻米才算是符合傳統飲食文化，因為食用進口稻米仍然是符合傳統飲食文化。因此，若進口稻米相較於國產稻米並沒有品質上的差異，但價格卻較低廉，那麼消費者在理性選擇之下，為什麼要選擇本地生產的臺灣米呢？因此，若要成功達成「提升糧食自給率」之目標，必然是要促使「國民選用國產農產品」，至於國產的農產品是不是合於目標中對於傳統文化的維護，就根本不是重點。

（三）推動地產地消，開發在地食材與需求，活化地方農業

若要成功達成此一目標，前提就是要先成功引導國民選用國產農產品，但不問農產品是否符合所謂的傳統飲食文化。此外，國產農產品必須要有足量的供給且在品質和價格上具有與進口農產品匹敵之競爭力。這樣的條件其實不僅是成功推動地產地消的條件，也是符合 FAO 有關糧食安全的定義，即本文一開始提及的充足的糧食供給，適宜人人取得糧食的價格，以及效用上符合衛生安全的糧食。

因此，若國產農產品之供給量不充足，但國內消費者對於國產農產品之需求量很高，供不應求的情況就會出現。此時，「地產地消」之目標其實已經達到，但糧食安全的定義卻沒有獲得滿足，同時政策上也不意味有同時達到「維護優良傳統飲食文化」之目標。舉例而言，若臺灣生產的小麥品質很好，足與外國小麥競爭，則地產地消的目標已然達成，但市場上對小麥的需求並不符合法案中對於傳統飲食文化加以維護的目標。

參、貿易自由化是禍首？食農教育是救星？

一、貿易自由化對臺灣在地食品及糧食生產者之影響

臺灣自 2002 年 1 月加入 WTO 後，便持續地推動貿易自由化之政策，也積極設法與它國洽簽自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 或性質上類似之雙邊經貿合作協定，例如 2013 年 12 月 1 日正式生效的《臺紐經濟合作協定》(Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation, ANZTEC)，以及於 2014 年 4 月 19 日正式生效的《臺星經濟夥伴協定》(Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership, ASTEP)。

此處所謂的「貿易自由化」係指，國家之間逐步減少對彼此商品和服務的關稅和非關稅貿易障礙，或者進一步提供彼此有助於商品交易和服務提供之優惠待遇。因此，當臺灣加入

WTO 成為正式會員或和它國簽定 FTA，將促進「貿易自由化」作為國家主要的經濟發展政策時，會有愈來愈多機會將臺灣本國的產品或服務輸往或供應到它國。然而，需要注意的是，臺灣也同時必須接受愈來愈多的進口產品或外國服務被進口或輸入到臺灣。換句話說，在貿易自由化的遊戲規則下，臺灣雖可出口自己的農產品（包含加工食品和未加工之農牧產品）到外國，但同時本國的農民和食品業者也會面臨進口食品和農產品之挑戰，尤其當進口產品之品質和價格具有較高競爭力時。

根據圖 1 臺灣自 2003 年至 2015 年之歷年食品進口值可發現，自 2002 年臺灣加入 WTO 以後便呈現逐年上升之趨勢，其中又以蔬果和肉品等農牧產品為大宗。¹⁶ 隨著臺灣食品進口量逐年上升，臺灣市場上接受到的進口食品也就愈來愈多。根據農糧署的資料，國人過去的飲食習慣多以米飯為主，每人每年米穀消費量於 1981 年曾高達 100 公斤，但 2016 年的統計數據顯示，每人每年米穀消費量僅剩下 45 公斤。¹⁷ 回顧在 1995 年臺灣尚未加入 WTO 之時，小麥的進口量約在 100 萬噸上下，而 2002 年臺灣加入 WTO 後，小麥進口量一直維持在每年 100 至 130 萬公噸左右，呈現小幅增加。¹⁸ 另外，值得注意的是，臺灣因加入 WTO 而必須每年進口約逾 10 萬噸的外國稻米。¹⁹ 但

¹⁶ 另可參考：劉依蓁，〈臺灣進口食品趨勢分析〉，《農業生技產業季刊》，第 35 期（2013 年），頁 6-7。

¹⁷ 林彥彤，〈國人米穀消費量大減『寶島叫賣哥』力推國產米〉，《蘋果日報》，2017 年 2 月 4 日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1964716>〉（2017 年 2 月 15 日查詢）；鍾麗華、林曉雲、林國賢，〈飲食西化／臺灣人吃米量 產稻國最低〉，《自由時報》，2011 年 8 月 16 日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/516627>〉（2017 年 2 月 15 日查詢）。

¹⁸ 行政院農委會，〈單一農產品進出口量值查詢〉，〈<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>〉（2017 年 2 月 15 日查詢）。

¹⁹ 韓寶珠，〈加入 WTO 以來重要農產品進口、價格及產銷情形〉，《農政與農情》，第 123 期（2002 年 9 月），〈<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=4219>〉（2017 年 2 月 16 日查詢）；周妙芳、韓寶珠，〈加入

在 2001 年臺灣尚未成為 WTO 會員時，外國稻米的進口量只有 5,529 公噸（2002 年加入 WTO 的進口量即刻增加為 103,567 公噸，而 2016 年臺灣的稻米進口量為 124,236 公噸。

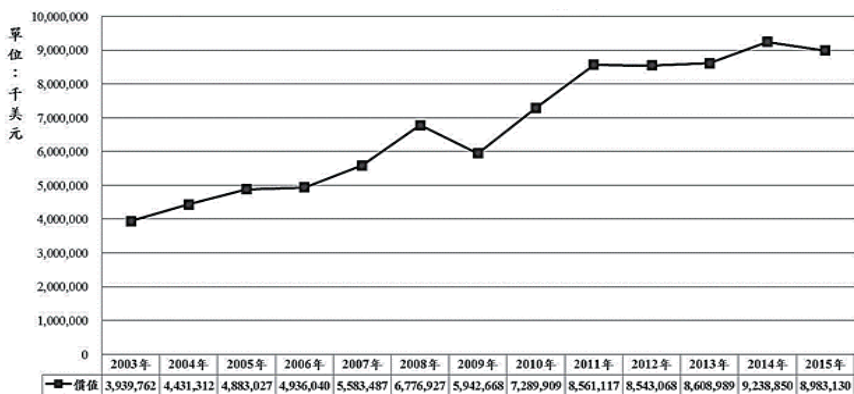


圖 1 臺灣加入 WTO 後歷年糧食進口成長趨勢²⁰

資料來源：整理自財政部關務署統計資料庫查詢系統，
網址：〈https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA01_execute〉

從糧食安全的角度來看，貿易自由化會將有價格競爭力或品質享有優勢的外國農產品引入臺灣市場，這將對本土價格或品質不具競爭力的農產品構成威脅，導致本國農產品的生存空間受到排擠。久而久之，本國中將有部分農業的生產人數會下降，而臺灣仰賴進口糧食的比例會上升，導致「糧食取得」這個面向的風險程度可能隨之增加。不過，這只是一種可能的風險，實際上會不會發生成為實害，取決於糧食進口國之經濟能力，²¹還有其它無法於本文窮盡討論之變數；從食品安全的角度來看，貿易自由化可能為進口國帶來更衛生的食品，也有可

WTO 對我國農業影響及因應之經驗》，《農政與農情》，第 253 期（2013 年 7 月），〈<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2447905>〉（2017 年 2 月 16 日查詢）。

²⁰ 資料來源：整理自財政部關務署統計資料庫查詢系統，網址：〈https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA01_execute〉（2017 年 2 月 16 日查詢）。

²¹ 可參考新加坡案例：徐世勳，「接軌國際 保糧食安全」，國政評論，2013 年 11 月 19 日，〈<http://www.npf.org.tw/1/12927>〉（2017 年 12 月 13 日查詢）。

能帶來更具風險的食品。這當中的區別會受到進口國對於食品輸入管制寬鬆程度的影響，也會受到國際標準有無與國內法規調和化的影響。²²

最後，從消費者的角度而言，本文於第貳部分曾提及，若國人之消費行為皆是出自於「消費者理性」，那麼要讓國人愛用國貨與支持在地食品的前提應該是，國內產品在品質上相較於進口產品更具有競爭力。且還要考量到的是，倘若兩者在品質上的競爭力不相上下，那麼臺灣國內的產品在「價格上」是否也具有足以抗衡進口產品的優勢。茲將本國產品遇上進口產品，決定消費者選購的重要兩變數—「品質」和「價格」—加以排列組合並整理如下表 1。

表 1 消費者在「品質」和「價格」考量下之理性選擇

國產產品 vs. 進口產品 (以同類產品為前提)		價格 競爭力	結果	消費者選擇之因素
品質 競爭力	>	>	國產勝	消費者理性
		=	國產勝	
		<	△	
	=	>	國產勝	消費者理性
		=	△	消費者偏好 (偏愛國產 or 偏愛進口)
		<	進口勝	消費者理性
	<	>	△	If 品質取向 → 進口勝 If 價格取向 → 國貨勝
		=	進口勝	消費者理性
		<	進口勝	

資料來源：作者自行繪製。

²² 參考：譚偉恩，「食品法典委員會－帶著貿易自由化的包袱走向不確定的未來」，中華民國國際法學會，2012 年 8 月 30 日，<<http://csil.org.tw/home/2012/08/30/%E9%A3%9F%E5%93%81%E6%B3%95%E5%85%B8%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%EF%BC%9A-%E5%B8%B6%E8%91%97%E8%B2%BF%E6%98%93%E8%87%AA%E7%94%B1%E5%>>

簡言之，在消費者具有理性且有能力選擇健康與衛生食物的判斷能力這個前提 (assumption) 下，當比較相同品質之同類產品後，發現進口食品的價格相較於國產食品低廉，會選擇購買進口食品。

二、食農教育政策目標的失焦與迷思

在本文論及食農教育的政策目標時，曾提及有些倡議者強調要維護食米的優良傳統文化，然臺灣因受貿易自由化之影響，食米量已經呈現明顯的下降趨勢。審視臺灣目前進口外國稻米之主要來源國，並依進口量高至低加以排列，分別為：美國、越南、泰國、澳洲、緬甸、日本。²³ 觀之這些來自外國之進口稻米，其品質或價格都有能和國產臺灣米匹敵之處；例如美國作為全球稻米主要出口國之一，其出口稻米的品種多元且品質和價格對於消費者亦具吸引力，而日本則是出口如越光米一類的高價位品牌米。²⁴ 至於越南和泰國米則相當有價格上的競爭優勢，是臺灣許多餐廳選擇購買的首選。毋寧，國產臺灣米在貿易自由化下並非是不可取代或非受到臺灣消費者青睞的產品。

暫且撇開本土稻米在品質與價格上所面臨之國際競爭，臺灣國內曾發生過數次不肖糧商將國產稻米和進口稻米混充以謀取暴利之事件，這間接損及臺灣消費者對本國米的信心。²⁵

8C%96%E7%9A%84%E5%8C%85%E8%A2%B1%E8%B5%B0%E5%90%91%E4%B8%8D%E7%A2%BA/> (2017 年 12 月 13 日查詢)。倪貴榮，《食品安全與國際貿易：貿易自由化與健康風險治理之平衡》（臺北：元照，2016 年）。

²³ 行政院農委會，〈單一農產品進出口量值查詢〉，<<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>> (2017 年 2 月 16 日查詢)。

²⁴ 洪梅珠，〈進口米與國產米的比較〉，《臺中區農業專訊》，第 50 期（2005 年 9 月），頁 14-18。

²⁵ 例如：臺灣三大糧商之一的泉順，於 2013 年 8 月遭舉報，被控其在「山水佳長米」中以進口越南米混充臺灣米。詳見：張勳騰、蔡政珉、楊雅民、洪素卿、林嘉琪，〈山水米少東：下令員工混越南米〉，《自由時報》，

雖然政府當時有心杜絕混米事件，並於 2014 年 6 月修改《糧食管理法》，規定國產米和進口米不得混賣，並大幅提高行政罰鍰額度，²⁶ 同時推出「臺灣米」標章，避免讓消費者吃到「混米」。²⁷ 但諷刺的是，2015 年 6 月再度發生混米事件，張農產加工廠和嘉禾碾米廠被檢出混充進口米和國產米的違法事件。²⁸ 這些混米案件或許並不影響消費者的健康，但足以反映臺灣食品市場上業者商道素質具有瑕疵，而這些不良行徑與黑心的銷售當然影響消費者的購買意願。

由以上論述可知，目前倡議食農教育和擬定之法案目標（促進國民健康、提升糧食自給率、活化地方農業與發展）對於消費者而言，真正最值得與被關注者莫過於促進健康。²⁹ 因此，若食農教育的政策之一旨在提升臺灣糧食自給率，但無法同時提升或保障國民健康或無法讓臺灣消費者對國產稻米的品質具有信心，市場上反映出的結果就是外國稻米的需求勝過臺灣自產的稻米。而這樣的市場結果會進一步讓臺灣的稻農漸漸減少，導致提升糧食自給率的目標無法達成。事實上，回顧最初食農教育被提出之背景，係肇因於臺灣層出不窮之食安問

2013 年 8 月 31 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/709826>>（2017 年 2 月 16 日查詢）。

²⁶ 郭子建、高庭芳，〈國產與進口農產品分流管理進口米與國產米禁止混合銷售並推動臺灣米標章〉，《農政與農情》，第 267 期，2014 年 9 月，<<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2501732>>；朱正庭，〈新法上路 混米最高罰 1500 萬〉，《蘋果日報》，2014 年 12 月 19 日，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20141219/36276144/>>（2017 年 2 月 16 日查詢）。

²⁷ 同上註。另參考：湯雅雯，〈不打混！農委會授證 24 家『臺灣米』〉，《中時電子報》，2015 年 8 月 20 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150820000426-260114>>（2017 年 2 月 16 日查詢）。

²⁸ 胡治言，〈糯米也黑心！標臺灣產竟全是越南米〉，《蘋果日報》，2015 年 6 月 19 日，<<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150619/631871/>>（2017 年 2 月 16 日查詢）。

²⁹ 李丁讚，〈從食品安全到食育基本法〉，《上下游》，2014 年 5 月 20 日，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/50959/>>（2017 年 2 月 20 日查詢）。

題，但目前《食農教育基本法草案》中之內容卻甚少提及如何強化與提升食品衛生安全之具體方法。惟觀之目前食安治理最重要之國內法典《食品安全衛生管理法》第 1 條，「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」可知當前食安治理是以「維護國民健康」為宗旨，而《食農教育基本法草案》第 1 條所提及的政策目標是要「促進國民身心健康」。儘管「維護」和「促進」兩者或有程度上之區別，但不變的是兩者都是以國人健康為立法考量，也就是說確保或強化國人飲食上的衛生安全是整個國家在糧食安全上最基礎與核心之目標，其餘的目標（糧食的生產、糧食的取得）只是次要或已經不是目前臺灣真正面臨的挑戰。據此，推動食農教育及立法的倡議者當應以「促進國人的健康」為最優先之考量，同時不該對此目標附加任何欠缺嚴謹邏輯的迷思，例如誤解提升糧食自給率是有助於促進國人的身心健康，因為類此論述是在某項食農教育的主張與國人食品安全間建立非必然存在的假性因果關係。事實上，即便貿易自由化對於臺灣的糧食自給率有負面影響，只要所進口的稻米（或其它食品）對於臺灣消費者的健康較國產的稻米（或食品）更有保障，就沒有理由去反對。

一言以蔽之，在貿易自由化已經被設定為國家經濟發展的主要目標時，臺灣必然會面對來自國際市場上的品質和價格競爭，如果國內生產者感到不滿，應該是去強化自己的價格或品質競爭力，或是要求政府協助自己提升類此競爭力，而不是去施壓政府以食農教育為名，行變相或隱匿的貿易保護之實。另一方面，如果「促進國人健康」是食農教育者肯認的政策目標與立法宗旨，邏輯上我們就沒有任何正當的理由去限制消費者購買品質略遜一籌的國產食品，或是品質相同但價格上欠缺競爭力的在地農產品。

肆、日本食農教育之個案研析

此部分檢視作為臺灣推動食農教育政策的仿效國家—日本—其政策推動之概況和成效，並透過個案式的質性比較來說明何以日本的食農教育並不適合作為臺灣的借鏡。

一、背景和成效

日本和臺灣的飲食習慣皆受到西方文化之影響；此外，隨著貿易自由化程度之提高，大量進口的農產品也造成日本糧食自給率逐年下降，以及國民飲食營養失調。³⁰自1990年代起，這些問題逐漸受到關切，並有論者開始探討「食農教育」之概念。³¹日本政府於2005年制定《食育基本法》和《飲食均衡引導》，正式將飲食教育之概念納入國民中小學的課程中。³²

在《食育基本法》中，提及要練就兒童選擇飲食之能力。所謂的「飲食」係指在地的和傳統的，透過對兒童進行飲食教育，重新建構下一代對於日本傳統飲食的偏好，以期讓日本人回歸到傳統的飲食習慣，減少對外國食品之依賴。³³由此可知，日本最初倡導食農教育之原因並非是基於消費者的衛生安全問題，而是因為在接受貿易自由化後，其國內傳統的飲食文化受到衝擊，以及糧食自給率低落。這樣的情況其實與現在的臺灣

³⁰ Yasuo Kagawa, "Impact of Westernization on the Nutrition of Japanese: Changes in Physique, Cancer, Longevity and Centenarians," *Preventive Medicine*, Vol. 7, No. 2 (1978), pp.205-17.

³¹ 日本是於1998年提出「食農教育」之概念，而此概念是由鈴木善次於1993年所提出之環境教育中的「食與農的實踐意義」所衍生出來。參考：曾宇良等，〈食育之農業體驗活動對大學生影響之探究—以國立彰化師範大學地理系學生為例〉，《農業推廣文彙》，第57輯（2012年12月），頁123。

³² 同前註。關於日本食農教育更詳細之介紹，可參考：賴爾柔，〈日本中央級體制的『食農教育』〉，《農業推廣文彙》，第60輯（2015年12月），頁7-14。

³³ 楊玉婷，〈日本擴大國產農產品消費之策略分析〉，《農業生技產業季刊》，第38期（2014年），頁48-50。

有幾分相似，但如同本文先前所述，臺灣的《食農教育基本法草案》所以被倡議者提出，更多是因為近幾年接連不斷爆發的本土食安風暴所致。所以，日本和臺灣推動食農教育的原因只有部分相同，但並非完全一致。鑑於日本《食育基本法》被提出的背景並非為了解決國內諸多食安問題，而是為了因應貿易全球化所導致的國內糧食自給率下降，臺灣的食農教育是否適宜借鏡日本，就值得省思。

此外，臺灣雖然以日本作為推動食農教育的模範，但大部分是著重其食農教育之落實方式，鮮少去探究自 2005 年日本實施食農教育政策後之「成效」。本文所謂之成效係指，食農教育實施後，其政策目標是否有一個可提供人們判斷其優劣的指標。舉例來說，許多文獻提及日本實施食農教育的原因之一是糧食自給率逐年下降且處於低落狀態，但日本是否因為食農教育的實施而讓糧食自給率獲得改善呢？根據日本官方公布之統計可知，自 1961 年至 2014 年，其糧食自給率從 78% 下降至現在的 39%。³⁴ 而下滑之因素來自於生產面和需求面的改變；生產面包含農業人口老化、國內生產力衰退、農地面積減少等。而需求面包含飲食型態改變（飲食西化）、米食消費量減少、油脂類消費提升等。³⁵ 面對此一趨勢，日本農林水產省曾於 2010 年設下 2020 年要達成糧食自給率 50% 之目標，同時祭出各種具體政策，³⁶ 但國內糧食自給率仍不見明顯改善，到

³⁴ 農林水產省，〈日本の食料自給率〉，《農林水產省》，〈http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012.html〉（2017 年 2 月 19 日查詢）。

³⁵ 周妙芳，〈日本農業與糧食安全政策簡介及對我國施政之啟示〉，《農政與農情》，第 231 期（2011 年 9 月），〈<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=24087>〉；農林水產省，〈食料・農業・農村基本法のあらまし〉，《農林水產省》，〈<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html>〉（2017 年 2 月 19 日查詢）。

³⁶ 林文傑，〈日本新農業政策農業施政重點〉，《農政與農情》，第 220 期（2010 年 10 月），〈<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=22226&print=Y>〉（2017 年 2 月 19 日查詢）。

了 2015 年仍定格在 39%。基於現實考量，日本政府下修目標，調整為 2025 年達成糧食自給率 45%。³⁷ 簡言之，日本食農教育實施後的成效並不如預期的理想。

另一方面，研究文獻指出，實施食農教育或許可使學生對於食物之認知有所轉變，但實質行為上之影響卻相當有限。吳璿的研究指出，課程本身對於改變學生之飲食習慣與飲食選擇的程度有限，並高度受限於現實生活中的環境因素。³⁸ 而鄒怡婉的研究顯示，食農教育雖然讓學生體會食物得之不易及農業生態的重要性，但是否會使學生在飲食的「行為」有所實質改變仍屬未確定。³⁹ 曹錦鳳的研究則是認為，小學生在接受食農教育課程後，農業相關知識和飲食態度有顯著的改變，但飲食行為卻沒有出現相應的變化。⁴⁰

二、日本食農教育背後的本質

在探討日本食農教育之文獻中，有不少認定為「成功」者的研究是援引山形縣的例子。在山形的二井宿小學和遊佐町小學藉由與在地農民契作，落實地產地消，校園午餐食材中的米與肉類 100% 當地生產，而蔬菜有 81.5%；水果有 78.5% 是地產。⁴¹ 我們姑且不深究這些例子與數據的真實可靠性，單就為

³⁷ Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, "FY2014 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan," 2015, <http://www.maff.go.jp/e/pdf/fy2014_1.pdf> (2017 年 2 月 19 日查詢)。

³⁸ 吳璿，《大學生食育推動成效之研究－以國立彰化師範大學地理系學生為例》（發表地：國立彰化師範大學地理學系碩士論文，2011 年）。

³⁹ 鄒怡婉，《中部地區中學生之食育認知與農業體驗成效》（發表地：國立彰化師範大學地理學系碩士論文，2012 年）。

⁴⁰ 曹錦鳳，《都市型小學推行食農教育之行動研究》（發表地：國立中興大學生物產業管理研究所碩士論文，2015 年）。

⁴¹ 張瑋琦，〈日本小學實踐食農教育：山形縣二井宿小學的教學經驗〉，《上下游》，2012 年 6 月 28 日，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/10530/>> (2017 年 1 月 27 日查詢)；康以琳、張瑋琦，〈人與食物的距離－鄉村小學食農教育課程發展之行動研究〉，《教育實踐與研究》，第 29 卷 1 期 (2016 年 6 月)，頁 8。

什麼這些被視為「成功」落實食農教育之個案都是位處偏遠的鄉下學校來思考。首先，日本雖於2005年訂定《食育基本法》，但與此同時，仍持續地與世界各國或至少是亞洲地區進行區域貿易整合，⁴²也就是說日本雖然強調食農教育，但也同樣在乎貿易自由化。更重要的是，在日本推行食農教育之際，也必須面對許多具有高度競爭力的外國農產品進口。日本的農產品在國際上享有一定聲譽，但這是市場上自由競爭的結果，抑或是在日本政府干預下的結果？詳言之，成就一國產品具有品質和價格上的競爭力，是否都是出於自由市場那隻看不見的手？抑或是一國政府有對其採取相關支持措施？

日本在經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 中，向來被認為是對國內農業採取保護措施程度最高且開放程度最低的國家。⁴³而在加入 WTO 後，日本也曾多次被出口國控告，指出其違反貿易自由化的承諾，例如：1995 年歐體、加拿大、美國分別控告日本的酒類稅案、1997 年歐體訴日本豬肉進口措施案、2002 年美國訴日本的蘋果案、2004 年南韓控告日本乾燥紫菜和調味紫菜的進口配額案等。⁴⁴ 這些證據皆足以說明，日本官方介

⁴² Richard Smith, "Japan weighs its trade options after TPP's demise," *Capital Press*, February 4, 2017, <http://www.capitalpress.com/Nation_World/Nation/20170204/japan-weighs-its-trade-options-after-tpps-demise> (2017 年 2 月 23 日查詢)。然也有研究指出日本在農產品和食品方面調降關稅的速度相較其他產品較為緩慢，但其趨勢仍然是邁向更自由化，參考：Keiichiro Oizumi, "Economic Partnership Agreements and Trade Liberalization—An Analysis Based on New Trade Liberalization Ratios," *Pacific Business and Industries*, Vol.8, No. 28 (2008), pp. 2-24.

⁴³ "Japan Policy Brief: Agriculture," *OECD Better Policies Series*, April 2015, <<https://www.oecd.org/tad/policynotes/japan-agriculture.pdf>> (2017 年 2 月 23 日查詢)。

⁴⁴ World Trade Organization (WTO), "Chronological list of disputes cases: DS8, DS10, DS11, DS66, DS245, DS323," <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm> (2017 年 2 月 23 日查詢)。

入市場去強化農產品的競爭力。事實上，日本政府採取許多措施以避免國內農業受到重大衝擊。⁴⁵舉例來說，日本因飲食西化使得國產稻米供過於求，在《食育基本法》的架構下，政府一方面鼓勵國人多吃國產米，一方面提高農業補貼額度，鼓勵農民將稻米變成動物飼料。⁴⁶這也就是說，比起促進國人的健康或是以教育為名鼓勵國人支持地產地消，日本食農教育中保護本國農業的色彩更加濃烈。

三、個案評析

從政策的本質和推行之目的來看，相較於臺灣現在欲推動的食農教育，日本的《食育基本法》並非是為了解決食安問題，而是基於挽救日本在貿易自由化之後傳統飲食文化的流失和本土農業的衰退。本文認為，臺灣若欲以日本作為推動食農教育的模範，必須先釐清日本的立法動機與目標和臺灣是否相同，若所欲解決之問題不同，則不應採用和日本相同之方式。此外，即便所欲解決之問題有某些程度的相同，也應先了解日本自 2005 年推動食農教育以來的成效如何，而不是盲從仿效和學習，忽略日本政策上的失當。

觀之日本的《食育基本法》，與其說該國食農教育是促進日本國人健康的教育，不如說是保護日本國內農業（特別是生產者）的政策。現任首相安倍晉三於 2013 年曾提出，「進攻的農林水產業」(Aggressive Agriculture, Forestry and Fishing)，⁴⁷顯示日本不只要維持和保護自己的農業，更企圖轉

⁴⁵ 黃靖嵐、郭永興，〈日本對美國貿易戰略與農業政策調整：以豬肉產業為例〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷 4 期（2015 年 10 月），頁 115-163。

⁴⁶ Hiroko Tabuchi, "Japanese Begin to Question Protections Given to Homegrown Rice," *The New York Times*, January 9, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/01/10/business/international/japanese-begin-to-question-rices-sacred-place.html?_r=0> (2017 年 2 月 15 日查詢)。

⁴⁷ Ministry of Finance Japan, "Speech on Fiscal Policy by Minister of Finance Aso at the 183rd Session of the National Diet", February 28, 2013, <<http://>

守為攻。但從消費者的角度來看，最關心的應該然是所消費的食物能否促進個人健康或至少不要損及個人健康。因此，食農教育對消費者來說，要強調與建構的是提升消費者關於健康飲食的能力和友善於消費者飲食健康的環境，而非食物的來源是否為本地生產。

假定食農教育確實能改變普遍國人的認知（判斷能力）而使其在消費行為上會選購「有利健康」且是「地產」（國產）的食品（或農產品），那麼以進口食品和國產食品的「價格」和「品質」為區別，可發現經濟能力較高和較低的消費者將面對不同的結果，但不變的是普遍的國內業者會受惠於國人「地產地消」的觀念。這也就是說，若一分錢一分貨是市場的通則，在只有改變「判斷能力」而沒有改變「經濟能力」的情況下，最能保護到的是原本經濟能力較高的消費者，也就是原本就有一定經濟能力而能負擔得起較優質（有利健康）且同時為國產產品的消費者，而品質上有競爭力但價格上無競爭力的國內業者也可因此受惠；但經濟能力較高的消費者也可能遭到國內不肖業者的欺騙，以高價位買入低品質的食品。另一方面，在願意支持地產地消的前提下，經濟能力較低的消費者最好的情況就是，選購一些相較於進口產品是高品質（或同品質）但低價位的國產食品（這些食品通常是臺灣本土量產的農牧產品），例如：稻米、鳳梨、芒果、豬肉等（但可進一步觀察的是，若市場更加開放之後，這些產品是否仍具價格上的競爭力）。然而，對於高價位（不論實質上是高品質或低品質）的國產食品，經濟能力較低的消費者則無法負擔。茲藉由表 2 簡要彙整出不同身分的國民在食農教育下可能的選購行為，並將「價格」與「品質」的差異列入考量。

www.mof.go.jp/english/public_relations/statement/fiscal_policy_speech/e20130228.htm>（2017 年 1 月 28 日查詢）。

表 2 食農教育下國人選購的可能情形

	高品質	低品質
高價位	1. 經濟能力較高的消費者會選擇購買優良的「國產產品」。 2. 有利於相較進口產品「品質」上有競爭力，但「價格」上無競爭力的國內業者。	1. 經濟能力較高的消費者可能受到不肖業者的欺騙。 2. 有利於國內不肖業者的生存。
低價位	1. 經濟能力較高或低的消費者皆會選購「國產產品」。 2. 有利於相較進口產品「品質」和「價格」上皆有競爭力的國內業者。	1. 經濟能力較低的消費會選購廉價的「國產產品」。 2. 有利於相較進口產品「品質」上無競爭力，但「價格」上可被經濟能力低的消費者所接受的國內業者。

資料來源：作者自行繪製

綜上所述，若假定國內外之食品在品質上是相同的，當面對大量進口品的同時，無法量產的國家就對喪失競爭的優勢。也就是說，由於價格上沒有競爭力，將使得這些國家的農業難以為繼。臺灣在參與 WTO 後，雖然可以將自身的產品出口至他國，但與此同時，也必須面對他國大量的農產品進口至臺灣。因此，即便假定臺灣在農產品的「品質上」有競爭力，但在「價格上」卻難以與其它具有量產能力的農業大國匹敵。在市場機制下，國內農業最後勢必衰退或面臨退場的命運，而國家的糧食自給率也會隨著貿易自由化而漸漸低落。但有一點必須強調，糧食自給率下降不代表國家的食品衛生安全程度就會降低，兩者間沒有因果關聯性。倘若臺灣依照日本的模式推動食農教育和相關政策，成功灌輸國人選購優良產品（有利健

康)和支持地產地消(國產)的觀念,那麼所謂促進國民健康中的「國民」,依據上述論證和表 2 來看,其實指的是有能力購買高品質且高價位的特定國內消費群體,而非全體的國民。但諷刺的是,普遍的國內食品提供者(包括農民)皆能因消費者支持地產地消的觀念而受惠。這樣的結果豈是食農教育的初衷和期待?

伍、結論

藉由研究臺灣所面臨的糧食安全問題(包括食品安全),本文發現「食農教育」的概念可以細分為「強調消費者飲食健康的教育」和「支持本土農業的地產地消的教育」。這也就是說,食農教育之目的可以是提升食品衛生安全的保護,也可以是強化貿易保護主義的實踐。但實踐上,提升食安不一定需要全面反對或局部限制貿易自由化,而保護與支持本土農業不一定能帶來更好的食品安全。未能釐清貿易自由化究竟對一個糧食進口國帶來什麼樣的影響,就草率或理盲地去推行食農教育,會導致不同的食農教育目標產生相互矛盾,同時和臺灣自身的貿易自由化政策有所扞格。

事實上,本文的研究發現,鼓勵和灌輸消費者支持「地產地消」的理念與貿易自由化的原意大相違背,且必須注意的是,支持地產地消的消費者不見得就能獲得飲食上的健康。倘若「促進國民健康」是食農教育倡議者的首要考量,則不應區分糧食的來源是進口或國產,否則食農教育政策最大的受益者,將是因國人支持地產地消觀念而受惠的普遍國內業者。臺灣若仍決定以貿易自由化作為重要的經濟政策,則政府應在不分進口食品或國內食品的前提下,教育國人購買優良(有利健康)的食品,而不是未分品質好壞就一律支持地產地消。此外,食農教育立法草案中提及的傳統飲食文化是一個模糊不清的概念,極易誤導人民認為傳統文化會受到貿易自由化的破壞,但實際上可能恰恰相反。

總的來說，臺灣目前有關食農教育的推動和相關立法均存在若干盲點與思慮未周之處，有必要持續公開討論與匯集各方意見，不宜倉促通過與草率執行。以目前的《食農教育基本法草案》內容來看，與其說是為了治理食安問題，或所謂的「促進國民健康」，不如說是在當前《食品安全衛生管理法》無法抑制層出不窮的食安事件，以及在貿易自由化程度不斷提升，而國內農業受到衝擊之際，用以暫緩和轉移國內民意壓力之政策，它既不能強化臺灣的糧食安全或食品衛生安全，也無法根本解決那些臺灣在貿易自由化下所面臨的挑戰。

（收件：2017 年 11 月 13 日、第一次修正：2017 年 12 月 1 日、第二次修正：2017 年 12 月 12 日、接受：2017 年 12 月 15 日）

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

倪貴榮，2016。《食品安全與國際貿易：貿易自由化與健康風險治理之平衡》，臺北：元照。

(二) 期刊論文

周妙芳，2011/09。〈日本農業與糧食安全政策簡介及對我國施政之啟示〉，《農政與農情》，第 231 期，<<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=24087>>。

周妙芳、韓寶珠，2013/07。〈加入 WTO 對我國農業影響及因應之經驗〉，《農政與農情》，第 253 期，<<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2447905>>。

林文傑，2010/10。〈日本新農業政策農業施政重點〉，《農政與農情》，第 220 期，<<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=22226&print=Y>>。

洪梅珠，2005/09。〈進口米與國產米的比較〉，《臺中區農業專訊》，第 50 期，頁 14-18。

康以琳、張瑋琦，2016/06。〈人與食物的距離－鄉村小學食農教育課程發展之行動研究〉，《教育實踐與研究》，第 29 卷 1 期，頁 1-33。

郭子建、高庭芳，2014/09。〈國產與進口農產品分流管理進口米與國產米禁止混合銷售並推動臺灣米標章〉，《農政與農情》，第 267 期，<<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2501732>>。

陳玠廷，2015/12。〈風險下的出路：臺灣食農教育發展初探〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯，頁 61-67。

曾宇良等，2012/12。〈食育之農業體驗活動對大學生影響之

探究—以國立彰化師範大學地理系學生為例》，《農業推廣文彙》，第 57 輯，頁 121-136。

黃靖嵐、郭永興，2015/10。〈日本對美國貿易戰略與農業政策調整：以豬肉產業為例〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷 4 期，頁 115-163。

楊玉婷，2014。〈日本擴大國產農產品消費之策略分析〉，《農業生技產業季刊》，第 38 期，頁 44-51。

董時叡，2015/12。〈日本食農教育與臺灣農業推廣體制之連結〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯，頁 1-6。

劉依蓁，2013。〈臺灣進口食品趨勢分析〉，《農業生技產業季刊》，第 35 期，頁 6-21。

賴爾柔，2015/12。〈日本中央級體制的『食農教育』〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯，頁 7-14。

韓寶珠，2002/09。〈加入 WTO 以來重要農產品進口、價格及產銷情形〉，《農政與農情》，第 123 期，<<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=4219>>（2017 年 2 月 16 日查詢）。

顏建賢等，2015/12。〈我國食農教育推動策略之研究〉，《農業推廣文彙》，第 60 輯，頁 69-86。

（三）學位論文

吳瑤，2011 年。《大學生食育推動成效之研究—以國立彰化師範大學地理系學生為例》。彰化：國立彰化師範大學地理學系碩士論文。

曹錦鳳，2015 年。《都市型小學推行食農教育之行動研究》。國立中興大學生物產業管理研究所碩士論文。

鄒怡婉，2012 年。《中部地區中學生之食育認知與農業體驗成效》。彰化：國立彰化師範大學地理學系碩士論文。

(四) 官方文件

中華民國立法院，2016/03/16。「立法院第9屆第1會期第5次會議議案關係文書」，院總第1999號，委員提案第18512號，頁68。

中華民國立法院，2016/05/17。「立法院第9屆第1會期經濟委員會第16次全體委員會議紀錄」，立法院公報，第105卷，第29期，頁430。

(五) 網際網路

主婦聯盟環境保護基金會，2015/01/18。〈民間催生食農教育立法相關部會初步具體承諾〉，<<http://www.huf.org.tw/essay/content/2901>>。

主婦聯盟環境保護基金會，2015/12/31。〈食農教育立法論壇相關資料與報導〉，<<http://www.huf.org.tw/event/content/2863>>。

朱正庭，2014/12/19。〈新法上路 混米最高罰1500萬〉，《蘋果日報》，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20141219/36276144/>>。

行政院農委會，〈單一農產品進出口量值查詢〉，<<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>>。

李丁讚，2014/05/20。〈從食品安全到食育基本法〉，《上下游》，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/50959/>>。

林彥彤，2017/02/04。〈國人米穀消費量大減『寶島叫賣哥』力推國產米〉，《蘋果日報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1964716>>。

胡治言，2015/06/19。〈糯米也黑心！標臺灣產竟全是越南米〉，《蘋果日報》，<<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150619/631871/>>。

徐世勳，2013/11/19。〈接軌國際 保糧食安全〉，《國政評論》，
<<http://www.npf.org.tw/1/12927>>。

張瑋琦，2012/06/28。〈日本小學實踐食農教育：山形縣二井宿小學的教學經驗〉，《上下游》，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/10530/>>。

張勳騰等，2013/08/31。〈山水米少東：下令員工混越南米〉，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/709826>>。

湯雅雯，2015/08/20。〈不打混！農委會授證24家『臺灣米』〉，《中時電子報》，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150820000426-260114>>。

賴郁薇，2016/08/29。〈日本內閣推《食育基本法》臺灣版本在哪裡？〉，《上下游》，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/87674/>>。

鍾麗華、林曉雲、林國賢，2011/08/16。〈飲食西化／臺灣人吃米量 產稻國最低〉，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/516627>>。

譚偉恩，2012/08/30。〈食品法典委員會－帶著貿易自由化的包袱走向不確定的未來〉，《中華民國國際法學會》，<<http://csil.org.tw/home/2012/08/30/%E9%A3%9F%E5%93%81%E6%B3%95%E5%85%B8%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E5%BC%9A-%E5%B8%B6%E8%91%97%E8%B2%BF%E6%98%93%E8%87%AA%E7%94%B1%E5%8C%96%E7%9A%84%E5%8C%85%E8%A2%B1%E8%B5%B0%E5%90%91%E4%B8%8D%E7%A2%BA/>>。

二、英文部分

(一) 期刊論文

Kagawa, Yasuo, 1978. "Impact of Westernization on the Nutrition of Japanese: Changes in Physique, Cancer, Longevity and Centenarians," *Preventive Medicine*, Vol. 7, No. 2, pp. 205-17.

Kaynak, Erdener and S. Cavusgil, 1983. "Consumer Attitudes towards Products of Foreign Origin: Do They Vary Across Product Classes?" *International Journal of Advertising*, Vol. 2, No. 2, pp. 147-57.

Oizumi, Keiichiro, 2008. "Economic Partnership Agreements and Trade Liberalization—An Analysis Based on New Trade Liberalization Ratios," *Pacific Business and Industries*, Vol.8, No. 28, pp. 2-24.

(二) 網際網路

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan, 2015. "FY2014 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan," <http://www.maff.go.jp/e/pdf/fy2014_1.pdf>.

Ministry of Finance, Japan, 2013/02/28. "Speech on Fiscal Policy by Minister of Finance Aso at the 183rd Session of the National Diet," <http://www.mof.go.jp/english/public_relations/statement/fiscal_policy_speech/e20130228.htm>.

OECD, 2015/04. "Japan Policy Brief: Agriculture," *OECD Better Policies Series*, <<https://www.oecd.org/tad/policynotes/japan-agriculture.pdf>>.

Smith, Richard, 2017/02/04. "Japan weighs its trade options after TPP's demise," <http://www.capitalpress.com/Nation_World/Nation/20170204/japan-weighs-its-trade-options-aftertpps-

demise>.

Tabuchi, Hiroko, 2014/01/09. “Japanese Begin to Question Protections Given to Homegrown Rice,” *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2014/01/10/business/international/japanese-begin-to-question-rices-sacred-place.html?_r=0>.

World Trade Organization (WTO), “Chronological list of disputes cases: DS8, DS10, DS11, DS66, DS245, DS323,” <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>.

農林水産省，日本の食料自給率，<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012.html>.

農林水産省，食料・農業・農村基本法のあらまし，<<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html>>.