

原住民族農業發展之挑戰及展望

劉維哲 曾淑蘭

行政院原住民族委員會經濟建設處副處長

行政院原住民族委員會經濟建設處技士

一、前言

農業在原住民族地區的重要性不僅僅呈現產業方面，還牽涉原住民族傳統土地文化、環境保護、健康衛生、就業等面向。因此農業發展在原住民族地區的重要性相較於漢人地區也顯得更為重要更為多元。

由於原鄉地區的農業發展牽涉面向廣，已不能用傳統農業發展來對待，在公部門行政分工上，農委會的關照顯然會有明顯的落差。原住民族委員會由原住民族自主發展的角度，來制定原住民族農業政策，將能補強農業主管機關對於原住民族地區政策漏失的一面。

原鄉地區發展農業除國際化的共通問題外，更包括了土地限制、法令限制、體制困境、技術困境等問題。因此，原鄉地區的農業政策必須立基於原住民族地區的特殊性以及原住民族特有文化為基礎，善用環境特有資源，發揮資源特色以達到原住民族部落發展的最終目的。所以原住民族農業不應僅是討論如何改良原民作物（小米、芋頭、紅藜...等）及行銷過剩的原鄉農作物等問題，而應該是推動一種可以提供原住民族農戶具有幸福感的農業發展模式。

本文主要的目的在提出原鄉地區農業的藍海策略，透過現行原鄉地區農業發展的困境，檢討出可行的策略，並提供未來政策的方向。同時也作為農業單位與原民單位農業政策溝通的橋梁與討論的基礎。

二、現行原鄉農業發展的衝擊與困境

依據原民會 2011 年「原鄉農產業調查資料彙整」報告，綜合分析，原鄉目前遭遇的主要課題有下列幾點：

（一）農業技術的缺乏與落後

根據調查原鄉產業種植面積最大的 10 項作物除了釋迦及芒果外，其他作物每公頃的產量均比農委會統計之數字要低，如原鄉種植面積最大的水稻每公頃產量只有全國產量的 8 成，由上述比較得知，原鄉每公頃產量較整體來的低，見圖 1。

分析其原因主要是缺乏相關農業知識及技術，造成產量不足。在原鄉地區資訊不夠發達，農民知識有限，缺乏農業技術輔導團隊伴隨輔導，相關農業課程之訓練，未考慮原住民農民原本教育程度，造成原鄉農業技術的匱乏。諸如土壤肥力改良、病蟲害防治、作物選擇與栽培等技術與知識，在原鄉幾乎很少人到農業改良場尋求協助，也不了解農委會、農改場、農試所、農會等在這方面的協助（如土地肥力檢測）與教育訓練的推廣。

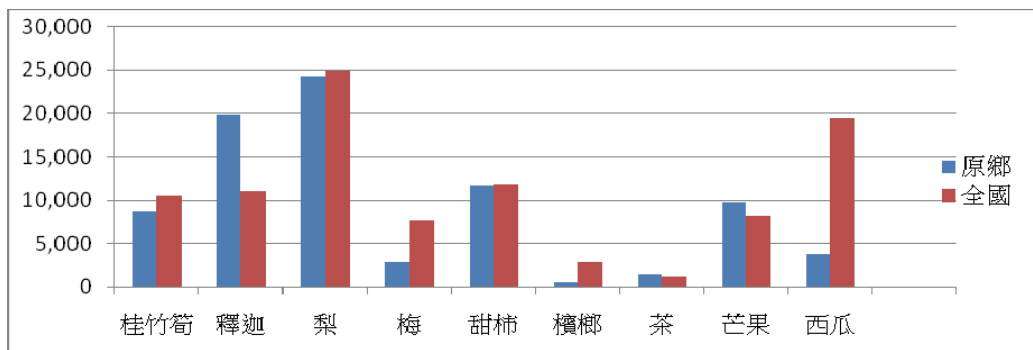


圖 1 原鄉 10 大農作物產量與全國相同作物產量之比較

（二）農產品的市場競爭力

原鄉地區多處山區偏遠地區，距離市場遠，加上道路條件不佳，運輸費用比平地運輸成本高出許多，若非山區具有季節調整及特有的作物風味，光是運費的增加，就會讓原鄉農作物在市場不具任何競爭力。

另外農業土地面積小，不易規模生產，造成生產成本過高，同樣的也造成原鄉農作物不具價格競爭力。

因此，在作物選擇上，顯而易見的僅有少數特殊的地理條件與季節差異的作物，適合在原鄉栽植，原鄉農友的作物選擇是很有市場侷限的。在不懂市場的狀況下，盲目的隨平地農戶栽種，帶給原住民很大的損失，所以很多原住民不得以放棄山上的土地到都會區打工，因此山上的農地荒廢了，都市原住民的社會問題增加。這都是原鄉農業的困境造成的危機與挑戰。

（三）原鄉農業的環境衝擊

原鄉農業土地在地理環境限制下，本來就是零碎而狹小，合法的農地稀少，不僅造成超限利用的問題，也促使農民使用過量的肥料，希望獲得最大的單位生產量，因此容易造成環境的破壞。在包括山坡地保育利用條例、水土保持法、水源水質保護區等法令限制，原住民在原鄉發展農業，的確需要發展出友善環境的耕作方式，避免破壞水土以及造成水源汙染等環境議題。

（四）原鄉人力資源限制

部落人力老化與外流一直是原鄉遭遇之問題。部落年輕人力外流，產生部落人口老化，農民年齡發生斷層情形，使得許多農地呈現休耕之情形或是出租給平地人，因此要發展原鄉農業，一開始必須考量人力資源的限制，在沒有清楚願景的情況下，很難吸引年輕人回流補充勞動力，而必須發展出節省人力的耕作方式。

（五）資金籌措不易

原住民要改善農業經營環境，所需資金籌措，因為土地屬原住民保留地之

關係，一般銀行貸款相當不易，透過原住民發展基金的補助，往往手續較為繁瑣，無法即時的幫助農民獲得需要的資金，因此許多農業發展的機會，都在資金取得困難下無法進行。

（六）市場行銷通路缺乏

原鄉現有農特產品的銷售管道有限，多以自行販售或交付販運商為主。在銷售途徑有限的情況下，銷售成績自然有所限制，實質的經濟效益也十分有限。

三、原鄉農業發展突破的藍海策略

綜觀原鄉現有農業的困境，要解決的方式，應跳脫現有農業生產模式，朝向精緻農業從體制結構的根本轉型，才能解決上述的困境。而在精緻農業的幾種方向中，朝向有機栽培的方向，將是兼顧原鄉環境特殊性及市場需求的有效策略。在此思維下，結合發展理念與限制條件，提出原鄉農業發展的五大原則：

（一）有機生產

符合安全生產與環境友善的農業生產方式，莫過於有機生產。有機生產方式意謂不用化學肥料、不用化學農藥、不灑殺草劑的農業生產方式。更深刻的意涵是使用有機栽培，恢復被慣行農法傷害的土地，進而恢復健康的環境，創造永續的生態農業。

另一方面，隨消費者健康飲食習慣的養成，以及政府法令的頒佈（農產品生產及驗證管理法及其相關子法），有標章的有機農產品成為市場珍品，不僅價格高而且甚少波動，因此有機生產可以有效提高農地坪效，減少對農地面積的需求。

從環境限制與市場價格結合目前樂活與慢食主義的興起，推動部落有機精緻農業發展是正確的方向。

（二）小農體制

由於土地面積小且分散，因此採用大面積栽植或是聯合栽植的想法，在原鄉地區都會遭到不同程度的挫敗。因此原鄉農業應面對現實，專注於個別農戶的發展，以小農體制的個體發展，逐漸擴展形成聯盟，最後完成原鄉農業體質的改變。

另外就有機驗證制度而言，發展個別驗證也較團體驗證風險低。避免因個別因素，造成團體驗證的失敗，而大大消滅原鄉農民朝向有機發展的動力。因此，原鄉農業是只要個別農戶願意，不要考量他人因素，就能成功轉型的農耕方式。

（三）原鄉農耕關鍵技術

1. 小農制的有機生產技術

發展出小面積也能通過有機驗證的農耕技術，同時也要兼顧產量增加，方能推廣至原鄉地區。

2. 節能省碳的生產方式

因應原鄉環境限制，發展節水、低耗能、少擾動土壤的生產方式。

3. 低資金投入的栽培方式

採用露天栽培或簡易網室即可生產的有機技術，不採行大資本投入的農業設施。以低投入高產出為目標，漸漸的滾動生產，直至資本累積足夠，再進行高經濟的農業設施改善。

4. 低人力的田間管理

採用草生栽培、生物防制、土壤復育等技術，降低田間管理的人力需求。做到一~二人管理農場（以一公頃土地計算）的經營方式。

5. 多樣性的田間作物

避免單一作物的生產方式，以複合型的栽培、適地適種的方式，首先可以提供自給農業的需求，降低對貨幣的依賴。其次可提供部落餐廳、民宿之需求。多餘作物則以直銷宅配制度銷售。

6.財務周轉率高的管理模式

採用複合型⁹的作物以及農、畜產混合的生產模式，搭配不同的輪作、間作、立體栽培等多元措施設計，達成農民日日有收成、天天有收入之目標。

（四）新莊園經濟

由個體農戶的成功發展，帶動鄰近農戶的仿效，進而達成部落之間有機生產聯盟，最後成立農企公司¹⁰或合作社，發展成部落新莊園經濟¹¹模式，同時兼顧部落文化與市場經濟需求。

（五）部落的全方位發展

形成莊園聯盟的部落，已經具備良好的實質環境基礎（有機農場、有機村），就可改善美化居住環境（美化部落），同時重新打造具有原民文化藝術或傳統花園農家風格的居家環境來發展特色住宿家庭或農家體驗園。另外搭配農特產品與文創產品的販售，增加經濟收入，使部落更富足。富足的部落與族人，才有餘力關心部落事務，有人關心部落事務，才有自治的基礎。

⁹ 此處複合型的作物生產意謂利用間作、輪作、立體栽培、禽畜養殖等技術，多樣化的品項生產，異於傳統單一作物的栽培生產方式。

¹⁰ 農企公司是結合農民資金，依照公司法成立，以農業產品及其加工產品為營業項目的專業公司。原鄉的農企公司可以取代產銷班、協會、合作社等組織，對外可以更有效地進行國際貿易、市場行銷、專利技術儲備、品牌創建。對內等除增進效率經營外，另可依組織章程增設利潤分享、互助融資、急難救助等項目。達到具兼顧經營效率與互助扶持之效果。

¹¹ 莊園經濟是一種社會經濟共同體，包括古代日本、中古歐洲、中國魏晉南北朝至隋唐等時代都有這樣的制度。新莊園經濟則是一種利用現代融資管道，以市場為導向，以科技為支柱，以經濟效益為中心，資產股份化、經營規模化、管理企業化的農業發展模式。原住民莊園經濟是資本農業的組織載體，體現了現代農業的發展趨勢，通過莊園經濟將當前原鄉部落最缺乏現代管理、科技、資金引入土地，可以大大增加產出，並促使土地升值，體現資本農業的魅力。而且是多個品牌相同和不同特色的莊園聯合起來以多種形式構建的聯合體經濟。

四、原鄉幸福農業的推動機制與步驟

（一）試行與驗證

1. 確實可行的生產技術

研發符合小農有機莊園的生產技術，並在實驗田區試驗成功，確保兼顧各項生產關鍵技術準則要求，同時必須符合相關法規規定驗證通過。

2. 試行

選擇各種原鄉環境，包括高中低海拔地區、北中南東區域形成的二維矩陣模組，試行各種生產技術與最適作物。

3. 驗證

一年後比較各種方式之效能，總結經驗並擇優推廣。

（二）相關配套政策

1. 組織協調

協調農委會與農會等單位，確定原鄉農業發展方向與模式，並且優先補助獎勵採本模式之農戶。配合有機倍增計劃、資材補助計劃等，讓原鄉農業注入活水。

長期則以增設原鄉農會或是於地區農會中增設原民農業推廣股，來持續推動原鄉農業之轉型，確保原住民農業再發展。

2. 輔導措施

（1）有機農業生產技術輔導

甄選具備小農有機生產技術實際經驗之專業團隊，以現地教學方式輔導原住民獲得小農有機生產技術。並以獲得驗證做為考核依據與標準，參考農委會補助方式，以單價補助方式，鼓勵更多有資格有專

業對原鄉農業有熱情的輔導團隊，加入輔導的行列，加速原鄉有機農業的轉型。

(2) 有機驗證輔導

協助原住民配合農糧署有機農業倍增計劃，參與生產驗證工作，儘速擴大有機生產面積與增加生產農戶。

(3) 農產品行銷（農企公司輔導）

成立育成中心鼓勵與獎勵農戶組成聯盟，成立以公司法為依準的農企公司，解決後續技術研發、品牌建立、行銷推廣等工作。

3.原鄉特色民宿

透過對於民宿法令的重新檢討，配合有機農業的落實與發展，提出以原住民為主體具有原民文化藝術或傳統花園農家風格的住宿法令，以住宿家庭或農家體驗莊園為核心，帶動部落整體觀光發展。

五、未來與展望

原住民未來農業的發展必須是包括原住民生活、原住民經濟產業、原住民土地利用等問題的統一解決，並可以由個人的努力而達成。這樣的農業發展政策我們稱它「原鄉幸福農業」。原鄉幸福農業則包括了以下的特點：

(一) 足以維繫生存、收入穩定的經濟農業

部落從事農業的原住民至少佔 50% 以上，多數都以農業為生，但是據目前調查結果，原鄉農地目前產值每公頃年收入大多未達 20 萬，致使原住民長期面臨貧困之窘境，導致部落發展長期落後。因此發展原鄉農業，第一要務就是提升原住民收入，確保原鄉農民每月平均收入。先讓原鄉農業經濟發展得到確保，才有其他目標發展的可能性。

(二) 兼顧原民智慧與特色的特色農業

原住民在原鄉長期以來已經發展出許多農耕智慧與許多特色，原鄉農業應順應原住民農耕習慣與文化，結合現代精緻農業的發展，發展出因地制宜的原鄉特色農業。

（三）友善環境的安全農業

合法的土地利用，正向引導消弭超限利用歷史困境。採用友善環境的農耕模式，做好水土保持、減少環境污染、提升農民健康的安全農業。

（四）低資金、人力的效率農業

限於原住民經濟狀況不佳、融資管道有限，原鄉農業必須採取低資金投入、低人力需求的方式，提高農場操作效率，以獲得農地的有效利用。

（五）以個體帶動群體發展的生態農業

原住民長期以來就有很優良的分享文化，也習慣於群體合作。但是在外來文化的侵襲下，這種文化已遭到嚴重的破壞，重新要求群體合作的發展，已經很難達成。因此必須設計一種讓個體很容易成功的農業模式，並讓群體仿效，再逐漸建構起原有的分享組織。達到以點成線、以線帶面的整體發展方式。

（六）一、二、三級產業的連動發展

透過一級產業的重建（特色農產），同時帶動二級產業（食品加工）以及三級產業（觀光、民宿）的發展。