

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

台灣農會茶葉產銷治理問題與網絡

—以南投縣為例

Tea Production-and-Trade Problems and Governance

Networks of Taiwan Farmer's Association

—Case of Nantou County

莊瑞麟

Jui-Lin Chuang

指導教授：趙永茂 博士

Advisor：Yung-Mau Chao, PH.D.

中華民國 101 年 7 月

July, 2012

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書


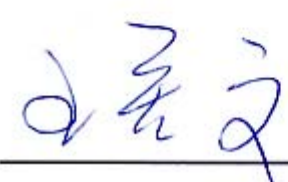
台灣農會茶葉產銷治理問題與網絡
-以南投縣為例

Tea Production-and-Trade Problems and Governance Networks
of Taiwan Farmer's Association
—Case of Nantou County

本論文係莊瑞麟君（ P98322008 ）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 101 年 6 月 19 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：


_____ (簽名)
(指導教授)

謝辭

擔任近四年的集集鎮長，深感思維漸為窄化與僵化，就在三年前，以一個不服輸與想挑戰自我的念頭，毅然決然選擇報考台大政治學研究所，入學之後才了解這是一項不可能的任務，常常問自己為什麼一天只有 24 小時、人要如何才可以不用休息，工作、學業與家庭，蠟燭多頭燒、真的好辛苦；但讓我在工作遇到瓶頸時找到了出口，在所學課程中找到問題的答案；一邊工作、一邊研習，工作與學業有了完美的結合，是一個難忘又深刻的人生體驗。

在台大政治學研究所的求學過程，雖然艱辛與忙碌，卻是驕傲值得，感謝家人、同儕、同學，有你們的支持與陪伴，讓我學習的過程更精彩、更順遂。更謝謝指導老師趙永茂院長的耐心指導，以及口試期間給予寶貴意見的陳秋政老師與王宏文老師，和銘顯學長、瑞佳學妹和同學們，組成的瑞麟專屬智囊團，提供論文撰寫時的參考資料、資訊，終於定稿完成了；要致謝的師長很多，謹此獻上謝意；讓台大學習的點點滴滴，感念在心。

瑞麟 於 101 年 7 月仲夏

中文摘要

農特產品本身即具有高度的地方性與特色，但農業科技的發展也使得農產業發展可以快速而有效的仿製。農特產品想保持兼具地方特色與全球競爭力，就必須結合強有力的行銷策略來引導整個產業的供銷發展，並且透過文化產業與服務業的專業能力提高附加價值與不可替代性，以保有地方與全球的品牌能見度與競爭力。

台灣的茶葉具有國際性的品牌知名度，也是外籍人士心目中最能代表台灣特色的文化禮品與商品。而南投縣的茶葉產量為全國第一，不僅茶葉品質優良、茶種特色多，茶葉產業的整體產銷體系也十分健全。其中，農會組織在整體茶葉產業的產銷網絡中，扮演著網絡連結與策略領導者的角色。本文透過地方治理、網絡治理、利害關係人等理論基礎，對南投的茶葉產銷網絡之治理模式進行個案研究，探討農會在茶葉產銷治理網絡中扮演的角色及功能，除了希望能夠探索台灣農會組織對農村、農業與農民的治理模式與網絡互動外，也進一步對台灣的茶葉或農特產品的產業發展提出反思與建議。

關鍵字：地方治理、產銷網絡、農會、茶葉產業

Abstract

Agricultural products are highly local features, but the development of agricultural science and technology also makes the agricultural industry easy to be imitational. Agricultural products want to keep the both local features and global competitiveness, it must be combined with a strong marketing strategy to guide the development of the entire industry's production-and-trade system, and professional competence through local cultural industries and services to increase the added value and irreplaceable, and to retain the local and global brand visibility and competitiveness.

Taiwan's tea products with the international brand awareness, but also the minds of foreigners who can best represent Taiwan's unique cultural gifts and goods. Tea production in Nantou County, the first in the country, not only tea quality, but also characteristics of varieties of tea, the tea industry's overall production and distribution system is also very healthy. Taiwan's Farmer Association in the tea production-and-Trade network plays the role of the network links and strategic leader. In this dissertation, we elaborate governance networks in Nantou tea production-and-trade through local governance, network governance, stakeholder such as the theoretical basis of case studies. In addition to want to be able to explore Taiwan's agricultural organizational model of governance of rural areas, but also further draw the reflection and recommendations on Taiwan's agricultural industrial development.

Keywords: Local Governance, Production-and-Trade Networks, Taiwan's Farmer Association, Tea Industry

目錄

口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
Abstract	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	5
第三節 研究方法與研究架構、限制.....	20
第二章 理論基礎.....	25
第一節 治理與地方治理之概念.....	25
第二節 網絡治理相關理論.....	31
第三節 政策網絡與利害關係人理論.....	40
第四節 小結.....	50
第三章 台灣農會組織與茶葉產銷發展.....	53
第一節 台灣農會發展沿革與組織特性.....	53
第二節 其他農業組織的發展與經營.....	62
第三節 台灣茶業發展概況.....	72

第四節 農政單位茶產業輔導與行銷政策.....	80
第五節 小結.....	86
第四章 南投茶葉產銷網絡及其運作.....	89
第一節 南投茶葉行銷與茶區.....	89
第二節 南投茶葉產銷體系運作.....	97
第三節 茶葉產銷網絡利害關係人.....	108
第四節 小結.....	120
第五章 南投茶葉產銷治理個案與農會角色.....	123
第一節 鹿谷茶業發展模式與農會治理網絡.....	123
第二節 名間茶業發展模式與農會治理網絡.....	137
第三節 南投茶葉產業發展問題與治理策略.....	146
第四節 小結.....	152
第六章 結論.....	155
第一節 研究發現.....	155
第二節 研究建議.....	160
參考文獻.....	165
附錄 1 行政院農業委員會農糧署技正 訪談記錄.....	175
附錄 2 南投縣鹿谷鄉農會總幹事 訪談記錄.....	181

附錄 3	鹿谷鄉農會農事指導員 訪談記錄	185
附錄 4	南投縣名間鄉農會總幹事 訪談記錄	189
附錄 5	南投縣凍頂茶葉生產合作社總經理 訪談記錄	199
附錄 6	鹿谷鄉評茶班評茶師 訪談記錄	203
附錄 7	鹿谷鄉生活茶會會長 訪談記錄	205



圖目次

圖 1 - 1	研究架構.....	23
圖 3 - 1	台灣農會三級體制與政府關係.....	57
圖 3 - 2	基層農會組織圖.....	58
圖 3 - 3	農業合作社組織體系.....	64
圖 3 - 4	外銷導向的茶葉運銷通路.....	77
圖 3 - 5	內銷導向的茶葉運銷通路.....	78
圖 3 - 6	農委會外銷輔導措施.....	81
圖 4 - 1	南投茶業利害關係人－茶葉產銷治理網絡示意圖..	108
圖 4 - 2	南投縣農會組織架構.....	111
圖 4 - 3	鹿谷鄉農會組織架構.....	113

表目次

表 1 – 1	本研究訪談名單.....	22
表 2 – 1	Considine & Lewis 的治理類型.....	36
表 2 – 2	Rhodes 的政策網絡類型.....	41
表 2 – 3	政策網絡的類型－政策社群與議題網絡之比較.....	42
表 2 – 4	Mitchell 利害關係人的三種屬性比較.....	44
表 2 – 5	影響利害關係人的類別架構.....	47
表 3 – 1	台灣茶產業的 SWOT 分析.....	85



第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

壹、研究動機

在全球化與在地化的雙向發展趨勢下，許多地方特色的商品逐漸的呈現全球化的特質。一方面，全球化潮流將地方文化特色商品，包含農特產品、工藝業、服務業，推向了國際的多元文化舞台，讓全球民眾都能夠便捷的接觸到各種地方的文化與商品，使得地方特色能夠在全球市場中流通，刺激並活絡地方相關產業的發展。但另一方面，全球化也帶來了更劇烈的競爭態勢與模仿複製，這使得某些不夠深刻顯著或欠缺發展縱深的淺碟式地方特色，很快的就會在激烈市場與規模經濟的競爭下，被全球化潮流淹沒。因此全球化潮流對地方而言，可以載舟亦能覆舟。地方必須更加強化其產業競爭力與文化獨特性，打造專屬的品牌形象與內涵，才能在全球化發展下保持競爭優勢。

農特產品本身即具有高度的地方性與特色，但隨農業科技的進步，也使得農產業發展可以快速而有效的被仿製。農特產品想保持兼具地方特色與全球競爭力，就必須結合強有力的行銷策略，來引導整個產業的供銷發展，並且透過文化產業與服務業的專業能力，提高附加價值與不可替代性，以保有地方與全球的品牌能見度與競爭力。地方農特產品如要在全球化的浪潮中，始終保有其地方特色與全球競爭力，所仰賴的除了長遠的歷史縱深，支撐其地方與產業的文化基礎（例如許多久遠的傳奇或傳說，即行銷中的說故事行銷）、高度精緻化的服務業體系（包含貿易物流、觀光、生態）外，更重要的是能透過地方行銷與治理策略的領導，來帶動及活絡整個產銷網絡的運作。

傳統或狹義的行銷，是屬於製造業的行銷，亦即透過工廠大量生產商品後，再透過產品銷售的價格、通路與促銷，來提高銷售量、減少庫存。但行銷的新潮流，已經走向了策略行銷與整合行銷，行銷的角色從末端的銷售販賣，拉抬到前

端的產品策略，甚至公司策略面。亦即必須透過最前端的行銷策略之領導與決策，塑造品牌，來引領中後端的製造生產與銷售模式。

台灣的茶葉具有國際性的品牌知名度，也是外籍人士心目中最能代表台灣特色的文化禮品與商品。而南投縣的茶葉產量占全國第一，不僅茶葉品質優良、茶種特色多，茶葉產業的整體產銷體系也十分健全。其中，農會組織在整體茶葉產業的產銷網絡中，扮演著網絡連結與策略領導者的角色。本文以「台灣農會茶葉產銷治理問題與網絡－以南投縣為例」為題，透過地方治理、網絡治理、利害關係人等理論基礎，對南投的茶葉產銷網絡之治理模式進行個案探討與分析。

本文針對現行南投縣茶區的產銷治理網絡進行實證研究，探討農會在茶葉產銷治理網絡中扮演的角色及功能。透過地方治理相關理論的分析，除了希望能夠探索台灣農會組織對農村、農業與農民的治理模式與網絡互動外，也進一步的藉此對台灣的茶葉或農特產品的產業發展，提出反思與建議。南投的茶葉產業儘管已經具有極高的知名度與聲譽，但如何透過現行以農會為網絡核心的治理運作模式，強化並提升其在品牌行銷與地方文化行銷上的高度，建構一種聞名全球的地方特色文化商品，一方面為台灣及南投創造高附加價值的文化意象，另一方面也能對地方的茶葉產業及觀光生態發展更有助益，以提升地方經濟與就業發展，是本文所期待的研究貢獻。

筆者曾於擔任集集鎮長期間，為提升觀光效益與經濟發展，對在地農業、地方文化產業行銷投入很多心力，獲取了許多寶貴的實務經驗。特別是如何透過好的地方治理策略，進一步的集結、動員、領導地方治理網絡，使得公私部門與社區組織、公民團體能夠共同創造新的地方文化活力與經濟價值，營造地方發展的新動能，有很深刻的體會。筆者於鎮長職轉任南投縣農會總幹事，致力於推廣南投優良的農特產品，並且和各鄉鎮農會組織與農民有著密集的互動。秉持著集集鎮長任期間對地方治理的投入與領會，除了持續透過地方行銷與在地文化產業的紮根與強化，來提升南投農業、農村與農民的發展外，更意識到了在全球化的發

展趨勢下，透過有效的行銷策略來打造南投農產品品牌的重要性。有效的行銷策略，還必須有健全的產銷治理網絡，才能得其效益。而在農產品產銷網絡中，農會組織又扮演著十分關鍵的角色。因此引發筆者的研究興趣，希望能透過地方治理的相關理論，來探討及分析農會在整個產銷治理網絡運作的角色及功能，並以南投最著名的茶葉產業為例，透過個案的參與觀察、深度訪談等研究方法，研究其產銷網絡的治理模式。

貳、研究目的

本研究嘗試探討茶葉產銷的治理結構、網絡互動及問題，以地方治理概念做為論述主軸，針對南投縣農業組織的運作進行審視，期望能回答下列問題：

一、茶葉產銷的治理結構及特性

本研究透過個案資料的蒐集與彙整，瞭解南投縣茶葉產銷的治理環境，探討南投縣茶業的治理結構及內容，參與行為者與相關利害關係人的屬性及角色、功能為何？

二、茶葉產銷網絡中參與者的互動關係

在研究個案中參與主體所形構之治理結構的實務探討後，更進一步透過鹿谷鄉、名間鄉的產銷機制及活動，深入探究與檢視南投縣茶葉產銷網絡的實際運作與治理成效。在南投縣茶區個案中茶葉生產及銷售，其網絡形成的背景及運作過程？農會與政府部門、產銷班、合作社、茶農、茶商、其他茶葉相關組織的具體互動，有效推廣及行銷茶葉與相關產品？

三、茶葉產銷的相關問題及因應之道

以網絡治理概念做為基礎，經過實務分析所整理之資料，探究茶葉產銷的推動過程中，所產生的治理問題與困境為何？藉由相關理論與個案的對照，探究其中可能的潛在危機，進而探討相關單位可能採取的因應方式，有效解決前述問題與困境？

基於上述之研究動機及研究問題，本文以南投縣為個案研究，探討茶葉產銷治理及農會的治理功能，研究目的如下：

一、分析南投茶葉產銷的治理背景及運作模式

- (一) 整理台灣茶業的發展背景及產銷環境，瞭解國內茶葉產業的營運模式與供銷架構。
- (二) 整理南投個案茶區的發展脈絡，以及其所屬鄉鎮市農會的組織運作等，瞭解南投縣茶葉產銷的治理背景。
- (三) 探討南投縣茶區內個案地區的茶葉生產、製造與銷售模式，分析其茶業的運作模式。

二、分析南投茶葉產銷的治理網絡互動

- (一) 整體分析南投縣鹿谷鄉、名間鄉的產銷治理結構及特性，包括農會、產銷班、合作社、地方社團、政府部門、茶農、茶商等主要網絡行為者，彼此間的互動關係與治理競合。
- (二) 藉由特定的產銷活動，深入探討地方產業網絡的形成、運作及網絡行動者的互動，分析南投茶葉產銷網絡的動態狀況，及推動茶產品的具體行銷行動和策略。

三、檢視南投茶葉產銷治理的特性及困境

- (一) 透過個案的實證研究，檢視地方產業的治理運作，分析茶葉產業治理網絡中，農會所扮演的治理角色功能以及網絡行為者的參與目的、資源連結及協調整合程度等。
- (二) 透過研究個案的觀察及分析，檢視地方茶葉產業的治理成效及所面臨的治理問題與困境，並嘗試提出地方茶葉產銷模式的興革建議。

第二節 文獻回顧

針對「台灣農會茶葉產銷治理問題與網絡－以南投縣為例」的研究主題，經由系統性的整理與歸納既有的相關研究文獻，探討與本文主題相關的研究文獻。本節文獻回顧，從三個面向來梳理既有的相關研究，包含：一、台灣農會產銷治理相關研究；二、茶葉產業發展相關研究；三、南投茶產業相關研究。

以下將從這三個面向，列舉相關重要文獻，並與本研究做相關討論。

壹、台灣農會產銷治理相關研究

廖坤榮（2004a）在《公私夥伴治理的理論與實際：台灣農會與政府經驗》中將農會定位為非政府組織，結合治理概念中的公私夥伴途徑，探討政府與農會夥伴形成的理論意涵，重新檢視農會組織在政府公共服務輸送的核心價值，及其對其在農村發展的影響，並提出如何變革與組織再造的政策考量。另外，廖坤榮（2004b）在《台灣農會的社會資本形成與政策績效》則根據社會資本理論，探討台灣農會與政府如何形成政策夥伴關係，並透過農會與會員間所形成的認同、規範、合作、網絡等機制，進行合產。指出台灣農會多功能目標的複合體組織特徵以及社會資本，是政府發展及推動農村現代化之可用資源。同時，農會本身也存在著矛盾與衝突，包括：（1）農會因負有社會性、教育性等政策任務，享受免稅優惠的保護，但政策性保護主義使其經營者高度依賴政府，缺乏責任感與企業精神；（2）農會兼具職業團體與企業組織之雙重性格，背負過多政府政策目標功能，使其無法真正企業化經營；（3）社會資本蘊藏在農會組織中，有助於農村現代化的政策目標達成，卻也衍生出農會之政治性網絡與政治性格。

此二篇文章從新公共管理及其所衍生的治理理論，從第三部門參與輸送公共服務的面向切入，探討農會組織型態與角色功能，分別檢視農會組織特性與執行農村經濟、教育、社會政策之治理績效，強調農會與政府間獨特的夥伴關係，增強了政府農村發展公共服務輸送的職能，農會及農民間的認同與網絡關係，經由

政府之政治領導，通過政策轉化，適當地轉換為公共服務輸送職能，建構出農村發展的政策輸送網絡。對於本論文而言，提供了農會於網絡中治理角色之研究參考，進而有助於分析農會與其他組織的互動關係，及其在茶葉產銷治理過程中可能提供的功能與扮演的角色。

黃阿珠（2008）在《農糧署與農會夥伴信任關係之研究》中以夥伴關係及社會資本作為理論基礎，設定出政策共識、行政運作、資源互動及信任等四個觀察變項，來分析農糧署與農會夥伴信任關係。透過發放問卷方式，探討農糧署與農會有關農業政策的共識程度、行政運作情形、資源分享情形、組織信任程度的影響程度與成效。研究結果發現農糧署與農會呈現良好的協力關係，農糧署能適當回應農會之相關意見表達與需求，並給予相關協助、農糧署所推動的相關政策計畫，亦會徵詢農會意見。雙方因認同補助款的分配與核定符合公開、公平原則，在具有資源互動的共識下，促進彼此夥伴關係的進一步發展。

對於本研究而言，此篇論文整理我國農會和農業部門的發展沿革，提供了農會發展背景及功能運作之參考。另外，探討農會及政府農業部門的夥伴關係演進及現行運作，有助於瞭解在茶葉推廣政策網絡中農會組織與政府部門的協商互動，進而分析中央、縣級與鄉鎮政府及農政單位的整合機制、茶葉主管機關與農會、業者、社會團體的公私協力的夥伴關係。

吳銘輝（2009）在《農會轉型與農業發展之研究－以台中縣為範圍》中探討農會組織特質與發展，並聚焦於台中縣各級農會組織轉型問題與對策，以資源基礎理論進行，進而研擬農會組織轉型的可行方案、及對其農業發展的影響，整理出農會現行發展趨勢為：（1）農會營運重心逐漸從金融事業移轉到供銷、保險、推廣等事業；（2）農會推廣事業不僅止於政府的政令傳遞，亦可提供其他體驗娛樂服務；（3）農會組織的結構與人員的態度是改革關鍵問題；（4）農會的改革與轉型，與農業發展息息相關，建議改革設計必須經過審慎評估。此篇論文針對農會組織轉型與未來發展，研擬開拓型及維繫型行銷、服務行銷、體驗行銷、及地

方行銷、節慶行銷、水平行銷等六種行銷策略，提供了本研究嘗試透過地方行銷與治理網絡領導，建構農會推廣茶葉及農特產品行銷策略之參考。

劉松齡（2002）在《台灣地區農會策略規劃之研究》指出由於農會的顧客與消費群相當分歧且鬆散，制度環境與政策亦非傾向農會，且農會組織本身的績效不易評估，而讓社會大眾質疑農會之功能，使得農會的定位備受爭議；且隨著國內外政治經濟結構的轉型，以及社會文化價值的轉變，迫使農會必須採行策略變革並注重組織績效，以達成農會組織生存與永續發展的目標。此文從管理學的角度切入，依據策略規劃相關理論為基礎，以台灣地區成功的農會為對象，進行農會策略規劃之研究，藉由 SWOT 分析監測農會環境因素、實際運作情形，以解析農會理念、使命與願景，利害關係人與農會組織管理模式，以提出適合農會的整合性策略。

王琇婷（2010）《推動農村社區經濟發展組織的研究－農會、合作社與非營利組織之比較研究》指出目前農村社區中不僅有地方政府、農會和合作社推動當地的社區經濟發展外，更加入了社區發展協會、相關產業之非營利組織等民間團體。地方由過去農會與合作社雙線並行的架構下，轉變為加入第三部門民間團體的協力，成為三方共同推動農村社區經濟發展的現況。該文以新制度理論作為理論架構，分析農會、合作社與非營利組織的角色、功能、方法等運作議題，並從跨組織的比較中，探索三種不同性質的組織在農村社區經濟發展定位與方法上的區隔，進而描繪跨組織間的互動關係。

文中分析推動農村社區經濟發展的角色與功能，農會關注農特產生產與銷售議題兩者並重；生產合作社著重銷售；非營利組織則較少關注生產而重視產業其他面向的連結。因此三者的推動策略亦有不同，農會與生產合作社多由農特產著手，並結合其他觀光行銷策略；非營利組織則透過不同面向的連結，促進農村社區經濟發展。

對本研究而言，此篇論文從組織間網絡架構探討，指出農會與生產合作社互動的情況之一為其成員間的重疊，形成非正式性互動關係，促使組織產生緊密的社會連結，以及透過技術性協調工作為基礎，讓彼此在舉辦同質性高的比賽時，能順利的各自辦理；而農會與非營利組織的互動內容則在於技術面的支援，協助相關活動進行，均有助於本研究瞭解基層農會組織與合作社、在地社團之產銷治理互動。

此文在探討各組織在農村社區經濟發展的角色時，整理出農會扮演了（1）教育者：農會辦理各項農作物的講習訓練與管理課程，教導農民栽培種植與管理的技術；（2）輔導者：農會的四健會、家政班、信用部、供銷部等各單位針對農村不同對象提供其不同需求，如信用部在農事資財的借貸、供銷部產品的銷售、家政班及四健會對青少年或社區婦女議題的關注，在其生產與生活上是息息相關的；（3）資源開發及連結者：面對農民提出的不同意見，農會扮演著人力資源開發的角色，讓有想法的農民在農業知識技術的舞台上發揮其專長，並對於農民在農作上的各項問題，協助連結相關的資源解決其需求；（4）領導者：農會具有遠見的眼光以及大膽嘗試，作為帶領農民火車頭。該文可作為本研究透過地方治理的相關理論，探討與分析農會在地方產銷治理網絡運作的角色及功能之參考。

另外，該文也特別指出農會透過比賽活動與教育研習的舉辦，在茶葉的產銷、製作技術與產業升級上等產業面有重要的影響，間接提升農民的經濟收益。其成效包括（1）產銷調節：比賽的進行同時也拉長銷售期，在生產銷售的時間行程上有所調節；（2）經濟與技術提升：競爭帶來進步，不僅製作技術更上一層，連帶著產品的經濟價值也隨之上升；（3）產業升級：在原有一級產業的架構下，加入文化產業的元素，將產業加值為三級產業，顯示出農會組織於整體茶葉產銷體系中具有策略領導的重要性。因此，本研究將參考該文之研究成果與基礎，透過地方治理網絡的理論，從治理策略及領導面向討論以農會為網絡核心的治理運作模式，期能提出有助於茶葉產銷發展之相關建議。

鄭慧君（2011）在《中部農會農產品行銷策略之研究》中探討農會面對農產品轉型過程所發展的產品行銷經驗，以及各地農會所面臨的產業環境與應變決策。該文以烏日農會、霧峰農會、大肚農會等中部農會為研究範圍，分析農會銷售農產品之創意構思的現況及問題、農會總幹事的運作風格對農會組織功能之影響、農會負責農產品銷售的組織與對外銷售策略，以及農會與農民的合作模式及協調機制。

研究發現（1）農會銷售農產品之創意構思多由總幹事主導，並期望藉由當地著名農產品的重新包裝及多角化策略來取得競爭優勢；（2）農會多以專責組織或人員擔任負責農產品銷售之組織，對外銷售則均未採取農會超市通路；（3）農會產品行銷的創意可由農民、農會甚至委外進行，主要困難點在以往沒有類似經驗，所需要的變革包括建立品牌意識及汰換人力素質；（4）農會與農民的合作模式為農會提出各項行銷或新產品開發措施，農民配合辦理，如有利益衝突時，彼此會持續溝通找出合適模式。鄭慧君的論文對農產品的行銷策略進行的深入的實證研究，提供本文對於南投縣茶葉行銷的運作問題以及策略思考，有很大的助益。

陳一暉（2009）在《農會對茶農之輔導政策、行銷策略及其實質效益之研究—以竹山鎮農會為例》中，從農會對茶業的輔導措施及行銷策略為切入，探討農政單位所擬定的輔導與推廣政策，對於茶農與茶產業之影響，以及政策與實際執行面是否有落差等問題。本論文以南投縣竹山鎮的茶區為研究範圍，研究發現竹山農會透過栽培技術輔導，提供了茶農相關之茶葉栽種技術之輔導，改進農民製茶技術，提升茶葉之品質；透過品質技術輔導，將種植到生產的流程標準化，提高消費者的信任度，進而建立品牌形象；藉由農經政策輔導，如廢耕政策、茶園翻新、經費補助、用藥檢測等，以提升台灣茶業整體之發展，增加銷售管道，顯示農會對茶產業所施行的輔導政策，對茶產業之發展確實有相當正面的幫助。

其次，目前農會重點推行的行銷策略，包括實施分級包裝，建立地方自有品牌、舉行春（冬）季優良茶比賽、發展地區特色茶等，對於茶業的銷售均有實質

助益。文中並建議竹山茶業未來可朝「生產履歷」及「品牌形象」之發展方向努力，透過地方特色茶、完善的生產履歷為行銷重點，增加消費者對竹山茶之瞭解，建立良好的口碑及忠誠度。

該文係針對南投縣茶葉行銷，與本文的主題有直接的關聯性，文中亦提出了許多很有價值的實證研究與觀察。不過，陳一暉的論文所探討的是農會對茶農的互動關係，與本文所欲探討的多元利害關係人之治理網絡，在研究的範疇上仍有不同。本文將焦點關注在茶葉產銷的治理網絡核心，特別是農會、產銷班、與合作社之間的治理互動模式，期能補足研究上的缺口。

王威文（2008）在《南投縣基層農會的轉型與發展策略》中運用策略管理理論作為農會經營環境及南投縣基層農會運作的分析基礎，並提出南投縣農會應建立以市場為導向的農業產銷體系、推動策略聯盟、降低經營成本，提升專業服務、開闢新財源、推動員工在職進修以及訓練、尋求利基及加強投資風險評估、加強部門整合相輔相成、農業推廣業務的重新定位等研究建議。

此篇論文以參與觀察法與深度訪談法，實際接觸並蒐集南投縣農會組織相關資料，提供了南投縣產茶農會背景之文獻參考；文中透過 SWOT 分析與策略議題規劃，加以分析農會運作，有助於本研究觀察農會在茶葉產銷網絡的治理角色，進而提出農會推動茶葉產業發展的整合行銷策略。

從本段文獻分析中，可以了解台灣農會在地方農業發展與產銷治理所扮演的樞紐角色。農會不僅承接上級農委會的相關政策執行，也對於推動農村社區經濟發展扮演著網絡連結與領導者的關鍵角色。近來隨著地方文創經濟的發展趨勢，農會的供銷體系更在市場導向中，強化其自身的策略性引導角色，使其在地方農業、農村及農民照顧的功能更形重要。

貳、茶葉產業發展相關研究

吳祝華（2009）在《結合傳統實體通路與網路商店之行銷策略－以台灣茶葉產業為例》中探討茶葉的銷售管道及策略，指出目前傳統銷售管道限於實體通路，

包括農政單位定期舉辦競賽、展售等行銷方式，來提高茶葉的知名度；再者茶農以直營茶行進行銷售；或經由茶行批發轉售，若品質好、具吸引力，則可進一步透過百貨及量販店銷售。然而，傳統的行銷仍多是以民眾口耳相傳自產自銷，並具有區域性的侷限。因此文中建議運用網路行銷推廣之優勢，在茶業資金及通路有限之下，藉由網路 E 化降低成本，研擬適合茶農的網路行銷策略，除了自我經營、推銷、曝光，也能突顯本身茶葉優良的特色，建立自有品牌，強化消費者的信心，提高茶業自有品牌的知名度，再進一步拓展在網路銷售的通路，長期經營可以吸引企業合作，發展更多元化的銷售方式，達到虛實整合銷售相輔相成。

該文從行銷管理的角度探討台灣茶葉產業的行銷策略，提出了許多有價值的建議，非常值得本文參考。特別是農會如何透過新的行銷觀念與手段，有效的行銷台灣的茶產品，並建立自主品牌、提高附加價值、維持顧客關係與忠誠度，應該農會未來在行銷治理上的重要課題。

黃月英(2011)在《台灣茶業產銷現況分析及政府因應政策：以 WTO 及 ECFA 為例》中，指出近年國際趨勢走向及政府治理的政策規劃，對於茶業影響甚巨，並對整體茶業產銷供應鏈產生不同程度的改變。本論文聚焦於茶葉產銷班的運作狀況，對於政府茶業政策進行階段性的檢驗，並分別分析影響台灣茶葉產銷的外部與內部因素，探討我國加入 WTO 及 ECFA 實施後對茶產業的影響，以及運用企業管理的五力分析台灣茶業產銷現今的結構變化，藉此了解現階段台灣茶業所面臨的問題，進而提出加強海關查緝及修正進口貨物產地的認定標準、積極研發科學的產地辨證方法及申請專利、應健全公私部門的協力角色、政策行銷人員應加強與農民的溝通能力等，茶業產銷政策規劃建議。

論文以國際自由貿易、新制度主義、新公共管理、政策行銷等理論為基礎，其中指出政府新治理模式重視公私協力，促使農政單位逐漸將輔導重責由公所轉介給農會，政府和農會的關係也轉變成介於夥伴關係及外包間的模糊地帶。而由於茶葉的高經濟效益，本為協助推行農業政策及扮演輔導角色的農會，由於組織

具規模、長期舉辦茶葉比賽、銷售通路取得容易、農會品牌知名度高，在同樣販售茶葉的情形下，反為茶農及其他農企業的潛在競爭對手，甚至因熟悉茶農成本，而在茶葉產銷管道運作中，成為剝削茶農的中盤商角色，對於本研究探討農會於產銷治理網絡中的角色與功能，提供了不同的觀察角度。

黃中元（2011）在《茶文化產業創新策略之研究：以天福集團為例》主張文化產業與商業價值具有密切的相關性，以文化產業及產業創新的概念，結合茶業知識及商業經營模式，從文化推動產業升級與永續發展茶產業的方向，進行天福集團的茶產業創新策略分析，以研析台灣茶產業的發展歷程、茶文化提昇茶產業的附加價值，並從天福集團的成功典範，提出對台灣茶產業的啟示。

此篇論文強調茶文化是創造茶產業經濟的根基，發展成功的茶文化產業首重學習融合茶文化，使茶文化融入經濟行銷的商業行為。從茶文化的行銷面向切入，提出以茶的文化內涵來提昇茶產業的附加價值，賦予消費者的意象應是茶文化與精神，透過茶的文化特點包裝商品，以提高茶產業的經濟利益等觀點，對於本研究探討南投縣茶產品之包裝設計、行銷及展售宣傳策略，具有若干的啟發。

另外，此文以天福集團的茶文化行銷策略為研究主軸，以創意行銷、歷史典故、文化背景等面向，討論天福集團如何透過茶文化無形的意念包裝，轉化成成功且有形的茶商品行銷通路，催化與改造傳統的茶葉行銷市場，亦對於本文研究南投茶葉行銷的治理策略，提供了一定的參考意義。

然而，此篇論文雖強調文化產業的發展模式必須涵括製造者、民間企業及志願組織的協力合作，但文中僅著重在觀察企業如何運用文化的精神去賦予傳統產業再生的實例，探討天福集團建構和形成文化產業網絡的過程，對於網絡的其他行為者並無太多著墨；並且從商業集團來研究茶文化產業推廣與行銷，仍過於著重經濟利益與商機選擇，而缺乏公共面的探討。然企業化的行銷策略及其思考，仍非常值得農會在推廣行銷茶產品時參考及學習。

余欣芳（2006）在《龍潭地區茶產業的行動者網絡分析》運用行動者網絡的觀點，分析龍潭地區引入槿風茶後所連結與組成的生產網絡、人際網絡、組織關係，及其內部的之權力分配與運作，進而探討茶產業文化跟地區發展的關聯。文中指出地方網絡包含茶農、產銷班、農會、茶改場、鄉公所等行動者形成一條由上到下的串連，並與其他區域連結形成平行橫向的連結，在地理上造成跨區域的整合，形成網絡狀的連結。並進一步透過行銷手法、網絡學習、茶節舉辦過程來探討龍潭槿風茶的網絡互動。

此篇論文描繪出政府機關、農會、茶業改良廠、產銷班等團體行動者共構成的龍潭茶產業網絡，提供了本研究架構南投茶葉產銷網絡利害關係人之參考。並且其強調農會在地方網絡中扮演重要行動者的角色，可連結向上的政府單位以及向下的農民基層，推動的行銷策略包含槿風節的舉辦、各式的展銷活動、槿風茶比賽或是舉行競標槿風茶，擴大其知名度以利與新竹茶區競爭，有助於本研究分析茶葉產業網絡中農會的治理角色，包括農會做為茶葉推廣的領導者，推行整合行銷策略、扮演產銷關係的中介者，以及農會與政府部門的協力夥伴關係。

廖姿婷（2004）在《貓空的茶：一個發展角度的文化產業考察》中以地方產業觀光化、休閒化的概念，研析木柵茶葉角色更迭的過程，探討茶業作為地方特色產業的特色建構及運作機制，及其對地方發展所扮演的角色和功能，分析茶產業轉變背後的社會意義、地方居民及消費者的認同等面向，進而對目前的文化產業政策提出反思。

婁淑惠（2009）的《茶文化產業觀光對地方發展影響之研究－以貓空為例》則從觀光休閒產業的觀點切入，探索貓空茶文化產業發展興衰，藉由分析茶文化產業對當地社會、經濟所扮演的重要角色與影響，並歸納貓空現階段茶文化產業觀光的困境，藉此提出貓空茶文化產業觀光之未來發展建議。

林亦杰（2009）在《地方文化產業治理機制評估研究：以貓空茶文化產業為例》以貓空茶文化產業為研究對象，結合地方治理理論與回應性評估方法，建構

出貓空茶文化產業發展的治理架構，以分析公部門、地方與非營利組織、茶農與茶產業經營者三方行動者的功能，並描述三方互動的動態治理機制，最後透過「治理機制妥適性」、「參與者的輔導推廣能力」、「計畫目標達成度」三個指標，對貓空茶文化產業治理機制進行評估。該文指出貓空茶業的治理機制運作中，以當地茶農與茶產業經營者為發展的基礎，面臨到勞動力老化、氣候變遷、法令限制等問題；參與的地方與非營利組織，以木柵區農會為最為重要，其扮演水平與垂直溝通平台、提供茶農所需資源、辦理對產業發有所助益的優良鐵觀音茶比賽，另外由地方自組而成的貓空茶情社區發展協會，則為發展貓空社區與市政府方面的業務合作及協調；公部門方面，茶業改良場文山分場具茶葉專業知識，給予茶農在上游栽植方面許多幫助，而主管貓空發展的產業發展局則是退居二線進行產業輔導，工作內容為多元經營硬體與文化設施、定期撥列經費進行補助。

上述廖姿婷、婁淑惠、林亦杰三文雖與本文研究的關聯性較不高，但是將茶產品提升為一種文化產業，甚至可以結合地方行銷，是行銷策略中體驗行銷非常重要的一環，因此文中對於茶產品的行銷策略提供了一種發人深省的觀點，值得參考。這三篇文獻同時也提出了一些茶產業發展興衰，對當地人文環境的影響，具有政治社會學的調查屬性，也非常值得吾人關切和反思。

從本段的文獻探討中可以發現，台灣茶葉產業的發展，近年隨著網路興起、加入世界貿易組織及文化產業經濟的活絡，在行銷策略上有著許多的創新做法。而茶葉產業的發展，必須要結合地方文化、觀光與經濟的網絡共榮共生。在此茶葉產業的治理網絡中，農會的社會資本將扮演核心的角色。

參、南投茶產業相關研究

謝百傑（2008）在《公民社會與地方文化產業發展之研究－以南投縣茶藝文化為例》中提出地方文化創意產業，不僅要注意產業與經濟的發展，更重要的是文化與創意的發揮，需要將產業注入地方特色，與傳統在地故事精神的傳承，形塑專屬於地方民眾的共同情感。並且主張地方公民參與為地方文化創意產業能否

持續推動、發展的關鍵因素，其中涉及地方民眾生活的改善，社會關係網絡的凝聚，透過融入地方居民的日常生活，與在地民眾的實際接觸及溝通協調，以型塑地方和生活形式的特質。

文中以南投縣茶藝文化創意產業為個案，分析南投縣政府、行政院農業委員會茶葉改良場、財團法人全方位農業振興基金會基金會、農會以及松嶺社區發展協會、松嶺茶藝文化協會等地方性社團，對於茶藝文化的推廣行動。研究結果發現南投縣茶業發展主要仍是以「茶商品」為主，對於「茶文化」仍然未能完整建構起來，並且在政府財政日漸困窘的情況下，政府所能挹注的資源有限，需要地方自主組織及凝聚地方共識及認同，共同發展具有特色的茶藝文化產業。

謝百傑的文章提供本文重要的思考基礎，亦即茶產品的產銷治理，並不僅僅只是生產與行銷程序的連結，它也是整個地方治理網絡的互動連結。因此茶葉產銷治理網絡的良性發展，必然會深遠的影響當地的文化氛圍，並且讓地方的文化特性回頭灌注在商品化的精神內蘊，形成一種獨到的地方文化產業。這種從茶商品到茶文化的網絡治理過程，正是長遠而言茶葉產銷關係的發展方向。

陳俊瑋（2012）在《公私協力與地方文化產業的發展－以南投縣茶業文化節慶活動為例》以南投縣政府舉辦的茶產業文化節慶活動為研究標的，並以公私協力作為理論基礎，觀察公私部門在產業文化節慶活動中的協力關係，並探討協力關係對於地方產業發展的影響。研究指出公私協力推動南投縣茶產業文化節慶活動的主要參與者，包括南投縣政府、農會以及相關茶產業文化協會等，南投縣政府雖然為整體活動的主辦單位，但主要是以內部的農業處為活動的籌辦者，負責輔導並管理不同單位之間的合作過程；農會則是整體活動的主要承辦單位，負責整體活動架構的策劃，並規劃不同活動項目及整體活動行程配置。其他相關產業文化協會，則是負責不同活動項目的企劃，再與其他單位合作辦理執行。由於相關的協力合作單位，在過去即有頻繁的合作經驗，促使節慶活動的治理互動更為順利，參與者之間具有共同目標並相互信任；同時地方政府或首長扮演著溝通協

調平台的角色，積極主導協力關係的運作。但是在公私部門協力過程中，仍面臨一些困境，包括府內不同部門之間的合作缺乏溝通與信任基礎、活動經費行政程序延宕、經費規模不足、活動的國際意象並不顯著等問題。

此篇論文以茶葉推廣行銷中相當重要的地方文化節慶活動為研究主題，探討茶業相關行為者的協力關係及互動方式，並分別從產業銷售、產業結構、產業技術、教育文化等面向探討推動茶產業文化節慶活動對於地方茶產業的影響，對於本論文研究地方茶業產銷治理運作及成效，提供了一定的參考價值。另外，文中指出八大茶區農會在地方產業文化活動，扮演主要承辦及執行者角色，其以地方茶產業發展與銷售為目的，以增加地方茶產業的知名度、增加茶農直面對消費者的銷售管道、促進茶產業文化向上提升，並向下紮根等作為策略目標，來提升地方茶產業的價值，亦強化農會於茶葉產銷具相當重要性之論述。

楊蕙禎（2004）在《南投縣名間鄉茶葉產銷活動之研究》中，以糧食生產鏈為研究概念，探討南投縣名間鄉茶葉生產及運銷活動的生產鏈，及背後支持的自然及人文因素。研究指出名間鄉茶葉的發展除了適宜種植的環境條件，人文因素影響甚大，以高產量帶動茶業活動的分工及專業化。在動態的產業體系中，每個部門均隨著環境改變而積極調整其作業方式；在運銷體系中，藉由名間鄉民到外地建立新的運銷據點，擴大銷售圈，成為有利的人脈聯繫網，是目前名間鄉茶葉運銷最有利的後盾，但仍有市場資訊的取得零散、運銷通路缺乏整合等問題需要克服。針對茶葉產銷拓展部分，研究建議建立「名間鄉茶葉」的品牌策略，以農會等民間機構為組織領導，凝聚茶業相關活動者之共識，並負責提供技術交流的平台，開拓市場及擔任品質管控，以建立地方產業特色，走出屬於名間鄉的茶葉產業。此篇論文以南投縣名間鄉為研究個案，探討茶葉的生產體系及運銷通路，提供了本論文進行南投茶葉產業發展與供銷情況、茶業產銷治理網絡關係等觀察之參考。

林獻堂（2004）在《茶葉比賽對地區茶業發展的影響－鹿谷鄉農會比賽茶之個案研究》中以鹿谷鄉農會茶葉比賽的內涵及辦理過程為個案，從而分析茶葉比賽與當地茶業發展之關連，以瞭解比賽茶展售會之辦理及比賽茶產品之帶動，對地區茶業發展的影響。此篇論文的研究發現茶葉比賽對於地區茶業發展的影響深遠，從茶園管理、茶葉採摘、茶葉製造、茶葉烘焙到茶農的經營理念，均隨茶葉比賽的評比與機制調整及改變；在比賽茶的功能變遷面向，則漸次建立起茶葉品質分級包裝的典範，強化了品牌的概念，影響茶葉消費文化的改變，也加速茶葉製造技術之精進。同時，茶葉比賽對地區茶業亦有若干負面影響，如青年茶農將比賽茶視為短期投資的利器，缺乏茶園永續經營的宏觀。因此，文中建議茶葉比賽並非茶鄉發展的唯一路徑，應朝茶業多元化經營，透過國際化行銷的加強，並藉由比賽茶辦理方向之導正，及充實比賽茶的內涵，來提昇茶區之茶業發展。

對本研究而言，此篇論文以比賽茶為研究主題，而茶葉比賽展售會為茶葉產銷中重要的一環，亦是地區性的重大事件，從其領導茶葉風味的流行趨勢、消費者對產品涉入的程度及消費市場等級的區隔，影響了地區茶業文化和生產結構，對於本文探討南投茶葉的生產面及銷售市場之經營型態，提供了相當的文獻資料。

鄭傑夫（2008）在《茶園觀光行銷之實證研究：以南投縣魚池鄉紅茶產區為例》中探討魚池鄉茶觀光發展的現況與問題，包括地方觀光資源與規劃、遊憩體驗、遊客特質，可作為南投縣茶葉文化產業發展與地方行銷規劃之參考。此篇論文結合茶葉、文化、地方觀光與體驗行銷等面向，涉及地區茶園與茶葉傳統文化、地方歷史與行銷等等相關知識，包含茶農、茶商、茶葉消費者、茶協會或組織、政府部門、農會、研究機構、傳播媒體、地方居民等共同參與，以建構出多元的茶觀光型態，對於本文運用品牌行銷與地方文化行銷的概念，形構地方特色文化商品，型塑南投茶葉產銷治理策略之內涵，提供了一定的參考價值。

張淑君、張俊傑（2010）在《農村產業經營方案之研究：以南投縣鹿谷鄉茶產業為例》以文化產業理論為基礎，探討及研議鹿谷鄉的茶葉產業之經營方案。

主張以現有農村產業資源開創地方文化產業，傳統農業為主的鹿谷鄉可結合產業、文化、觀光、人文等要素，運用文化創意產業的理念，使茶文化轉型為充滿創意與巧思的產業，將有助經濟競爭力及產業價值的提昇，並創造地方發展契機。

文中指出鹿谷鄉農會對於其本身市場定位，與因應傳統茶產業市場之變遷，開創許多經營更新手法，包括茶業產品展售、沐浴包及茶梅等周邊商品開發及銷售、鹿谷鄉茶業文物展覽等，顯示農會為營造地方茶業文化導向之關鍵角色。該文並建議以聯盟方式，凝聚茶農、茶商的力量，發揮較具競爭力的優勢，結合其他週邊商家如民宿、餐廳等，配合以在地茶文化特色的各種文化產品展示在各個空間中，使地方的公共空間皆能營造具地方特色的氣氛，與本論文嘗試結合地方文化產業與地方行銷，發展茶葉產銷治理網絡之概念相互呼應。

黃郁清（2010）在《南投鹿谷鄉茶文化產業的再生與發展》以地方治理為理論基礎，探討鹿谷鄉茶文化產業中多元行動者所扮演的角色和互動關係，及茶文化產業推動過程中所面臨之阻礙，並以地方文化和創意結合產業面向，提升地方產業的附加價值和帶動其發展為目標，建構出鹿谷鄉茶文化產業再生與發展的治理策略。

對於本研究而言，此篇論文以地方治理為分析基礎，並將全球在地化及文化產業興起作為切入，彙整地方文化產業與茶產業相關研究，對於本文探討南投縣八大茶區的治理背景與茶葉產銷治理網絡、農會及茶業相關行為者的產銷關係，進而研議農產品文化行銷治理策略，均提供了相當的文獻資料及論述依據。

簡汝育（2006）在《行動者網絡理論與地方發展：魚池紅茶產業再造》中以鄉村發展的觀點，瞭解紅茶的再商品化與地方發展的關聯，且由於南投縣魚池鄉的紅茶產業再造源起於 921 地震後的社區總體營造，因此該文輔以行動者網絡理論分析產業發展與社區營造過程中的集體行動與潛在衝突。

研究指出魚池紅茶產業的發展，從生產到行銷為多方行動者的合作，在產業再造網絡中涵蓋茶農、茶廠、茶業改良場魚池分場、魚池鄉公所、魚池鄉農會、

產銷班、企業社、雲林科技大學工業設計系、農委會、社區營造協會、地方居民，產業復甦過程為地方居民在雲林科技大學工設系規劃團隊的輔導下，向茶業改良場魚池分場尋求技術協助，以及鄉公所、農會主動參與宣傳和推廣，公私夥伴合作所達成的結果。

此篇論文指出魚池農會從過去私人茶廠與茶農的生產關係，藉由社區營造的調節機制，公部門退出傳統強勢領導的角色改為輔助者，產業治理由茶農、茶廠、鄉公所、農會、茶改場等形成多元的治理關係，並將紅茶產業的再商品化，定位為量少、質精、高品質的文化產業，透過小農體制的自產、自製、自銷生產模式，形成另一套新的茶產業型態。在各行為者的角色功能探討中，茶農們主動尋求茶業改良場魚池分場在加工製程上的協助，鄉公所致力推廣紅茶，舉辦紅茶文化季，透過報章雜誌、廣播、電視各種資訊管道促進魚池紅茶的知名度，農會亦透過評鑑比賽提高消費市場的認同度。對於本研究進行南投縣茶葉產銷網絡建構及行為者角色探討，均提供了諸多實證資料。另外，文中提及地方農會原是農民間互助的組織團體，同時也是地方農產品的品質輔導者與監督者，但在魚池鄉紅茶產業再造的過程中，卻出現部分關於農會營利的負面評價，亦對於本研究在探討農會在茶葉產業的治理角色、以及農會與茶農、社區居民及其他組織互動，提供了不同的觀察重點。

本節文獻回顧，整理了與南投茶葉產業發展的相關論文，特別是與本文個案研究有關的鹿谷、名間，或是周邊成功行銷的魚池，都有許多產業的行銷策略可以借鏡，值得本文作為參考。

第三節 研究方法與研究架構、限制

壹、研究方法

本研究透過地方治理的理論基礎，從茶葉產銷的角度切入，探討茶區內與茶業發展相關的網絡，及其利害關係人的治理模式及網絡互動分析。藉由對理論與經驗的檢視，探討地方茶產業的推動狀況及行銷策略，以及產銷過程中多元行為者的觀點及互動關係，進而釐清茶葉產銷網絡治理所面臨的問題與困境。本研究著重於地方產業產銷的動態互動，因此在研究方法上乃採用質性研究，利用個案進行深入研究，並搭配訪談進行深度瞭解，從中詮釋相關行為者的觀點，整理出相關成果。本研究使用以下四種質化的研究方法來進行研究：

一、文獻分析法

本研究將先針對研究主題檢閱相關文獻，探討學術領域迄今在台灣農會產銷治理、台灣茶產業發展及南投地方茶葉經營推廣等相關議題，已進行的討論與研究，以作為本研究分析參考的基礎，更有助於釐清本研究的研究目的與價值。此外，在理論基礎部分，分別檢視治理、地方治理、網絡治理、政策網絡及利害關係人理論等相關文獻，以界定、歸納其定義及內涵，作為本研究的論述架構及基礎，方能進一步針對個案進行分析討論。

透過文獻分析法，可以系統而客觀的界定、評鑑，並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論，其主要目的在於瞭解過去、洞察現在、預測未來（葉志誠、葉立誠，2002：139-141）。而本研究參考的文獻資料包括：

- （一）專書、博碩士論文、研討會論文、專案研究計畫報告、專業期刊及報紙：
針對治理、地方治理、網絡治理、政策網絡及利害關係人等相關理論，以及台灣基層農會組織運作、茶葉產業的發展歷程及產銷結構變化等面向，系統性蒐集國內外相關研究、文章、報告或報導等資料，以作為本研究分析討論與佐證的基礎。

(二) 網路資料：透過相關網站蒐集台灣農會、合作社、產銷班的組織系統及相關法令規範、台灣茶葉生產相關數據、南投八大茶區的發展歷程及南投產茶鄉鎮市農會組織運作、現行茶葉產品行銷機制等資訊，以獲得初步瞭解與基礎概念。後續再透過深度訪談法，進一步了解南投地方茶葉產銷的實際運作情況及相關人員、組織的看法。

二、個案研究法

本論文透過南投縣的個案研究，瞭解南投茶業產業發展的環境系絡，經由對於八大茶區的自然環境與發展背景、南投產茶鄉鎮農會的組織架構、功能及推廣活動等面向的初步認識，針對茶葉產銷運作、行銷活動的規劃與發展過程進行探究，探討以農會為核心的茶葉產銷網絡結構與治理連結。進而分析不同的茶區中，以鹿谷鄉、名間鄉為分析個案，在不同茶態（中高海拔、低海拔）的產銷狀況，呈現出不同的網絡互動模式，探究當地以農會為核心所構成的利害關係人網絡中，農會所扮演的領導角色及組織間的競合關係。並藉由相關學理與個案之間的對照，檢討台灣茶葉產業產銷的狀況，並提出可能的改進之道。

三、參與觀察法

參與觀察法是研究者進入研究對象的環境中，與研究對象發生面對面的社會互動，經過一段期間，以漸進的、有系統的方式蒐集資料之科學調查方法（黃新生，1987：148）。在本論文的研究個案中，筆者的身分為南投縣農會總幹事，以參與觀察者¹的方式進行研究，透過農會組織的運作及執行、相關活動的推廣及參與，瞭解地方茶葉產業供銷的樣貌與成果，並藉以觀察相關利害關係人的活動運作及互動形式，釐清南投茶業產銷網絡的動態、互動過程及面臨的問題。

1. 對於參與的涉入程度，依參與與否以及是否隱藏身份兩個面向劃分，約可分為四種類型：（1）有參與、隱藏身份：完全參與者；（2）有參與、無隱藏身份：參與觀察者；（3）無參與、隱藏身份：完全觀察者；（4）無參與、無隱藏身份：全然研究者。本研究採參與觀察者的方式進行研究，是以被觀察者了解研究者的身份，同時彼此間維繫一種類似朋友的關係，也參與情境中的活動與事務（朱柔若譯，1996：52）。

四、深度訪談法

為確實瞭解南投八大茶區中鹿谷鄉、名間鄉茶葉產銷之運作情形，本研究除採取上述三種方法外，亦將透過深度訪談法方式，訪談與南投茶業相關的特定人士，以獲取精確詳細的第一手資料，彌補文獻分析上的不足，並可藉此檢閱文獻上發現的問題，瞭解各行動者扮演的角色與互動關係。

本研究主要採取半結構式問題的方式進行訪談，事先準備訪談大綱，根據研究設計對受訪者提出問題，將訪談題綱作為一種提示，再根據訪談的具體情況，對訪談的程序和內容進行靈活的調整，最後將各方訪談資料進行歸納整理（陳向明，2002：229-230）。

表 1 - 1 本研究訪談名單

類別	受訪單位	職稱	代號
政府部門	行政院農業委員會農糧署	技正	A01
農會組織	鹿谷鄉農會	總幹事	B01
	鹿谷鄉農會	農事指導員	B02
	名間鄉農會	總幹事	B03
其他茶業推廣組織	凍頂茶葉生產合作社	總經理	C01
	鹿谷鄉評茶班	評茶師	C02
	鹿谷鄉生活茶會	會長	C03

資料來源：本文自行繪製

本研究以南投縣鹿谷鄉、名間鄉相關茶葉產業參與主題為訪談對象，為針對南投茶葉的產銷運作模式、行銷策略、治理關係進行訪談。期能透過訪談的內容，瞭解不同的行動者所扮演的角色及對於南投茶葉運作的看法。

透過深度訪談，藉以瞭解南投產業治理的結構及運作，農會、產銷班、合作社、政府部門、茶農、茶商、其他民間組織等各相關行為者之間的實際互動情況，及所產生的影響。依據相關文獻分析及參與觀察，界定本研究網絡中之主要利害關係人，以深度訪談的方式瞭解不同的行動者對於研究個案的看法，彙整行動者

在治理網絡中的實際經驗，分析利害關係人間的協調互動與競合關係，進一步歸納，並比較不同茶區農會的治理角色與治理模式之異同。

貳、研究架構

本文以地方治理、網絡治理與利害關係人為理論基礎，以南投縣的茶葉產銷為研究範圍，南投茶業中以鹿谷凍頂茶區最負盛名、名間茶區產量最大，將以此二茶區做為個案研究之對象，探討茶區內與茶業發展相關的網絡及其利害關係人的治理模式。

透過個案文獻資料與訪談資料的蒐集整理，瞭解台灣茶葉產銷環境與南投茶業發展現況，藉此描繪出南投茶葉產銷網絡的運作型態，並描述茶業網絡中的利害關係人；並聚焦於茶葉產銷運作中的農會治理網絡，透過個案的訪談與分析，歸納並比較不同茶區農會的治理角色與治理模式之異同。進而分析不同茶區的產銷治理網絡中，農會領導能力與網絡位置所形成不同的治理模式，希望藉此探討地方治理網絡的屬性，並嘗試提出地方茶葉產銷模式的研究建議。

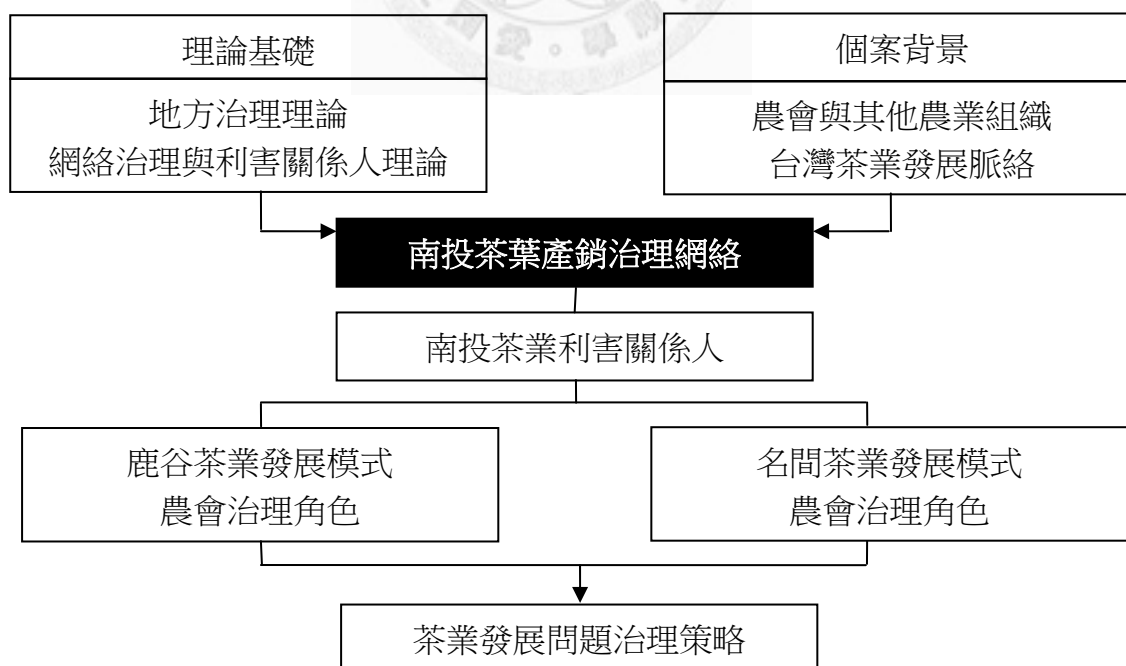


圖 1 - 1 研究架構

資料來源：本文自行繪製

參、研究限制

本文主要探討南投縣鹿谷鄉、名間鄉茶區產銷治理結構、農會在其中的治理角色、網絡中跨部門行為者互動及產生的問題。由於南投縣茶區幅員廣大，所牽涉的茶葉產銷活動繁多，受限於論文的篇幅及研究時間的限制，無法一一就各產茶鄉鎮市農會的互動網絡、實行成效做分析與檢討，僅針對挑選目前生產及銷售量多、積極推廣茶葉行銷的農會組織，及其相關活動進行深入訪談及檢討。

再者，南投縣茶區茶業發展涉及參與者甚多，由於研究者人力及時間的限制，無法做出所有參與組織及個人的完全性普查，僅能針對特定、具代表性或密切相關者進行研究訪談，故可能因受訪者主觀因素及受訪人數有限，產生瞭解層面不足或偏頗的訪談結果。



第二章 理論基礎

第一節 治理與地方治理之概念

壹、治理

「治理」一詞，自 1990 年代以來，隨著理論與實務的蓬勃發展，受到廣泛的運用，成為一個不斷演變的新穎概念，更形成一套複雜且充滿爭議的思想體系，它力圖說明在快速變遷的社會發展中，世界、國家、地方、社區、組織和秩序發展的變化，闡釋當代國家與社會間關係的新結構形態，並以一種創新性的實踐活動，促進傳統官僚體制、科層制度的變革，建構分權、參與、多元中心的公共政策體系（孫柏瑛，2004：18）。治理概念的興起，正顯示出政府的角色已經改變，統治的意義也出現了轉變，意味著一種新的治理流程，或是一種已經改變了的有序統治狀態，亦或者是一種治理社會的新方法（Rhodes,1996:652-653）。

在治理的概念下，過去以國家主權概念為核心的統治型態已被解構，政府的角色職能已被「新治理」(new governance) 或「領航」(steering) 等概念重新界定，傳統的治理結構已被解構，由新的治理網絡取代，並顯現出一種多層次的治理結構(劉坤億,2003:237)。根據「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) 的定義，治理係指各種公共及私人機構管理共同事務諸多方式的總合，為調和各種利益衝突並持續採取集體行動的過程；它包括正式的機構與典章制度，有權迫使成員順從正式制度和規則，也包含經由成員同意或認為符合其利益的非正式制度安排（孫同文，2003：218）。而 Smouts(1998:84)則依據上述定義，歸納出四個治理定義上的特徵：

- 一、治理不是一種統治系統，也不是一項活動，而是一個過程；
- 二、治理立基於相互調和 (accommodation) 而非支配控制 (domination)；
- 三、治理的過程中同時包含了公部門與私部門的行為者；
- 四、治理並非要建立正式的制度，而是強調持續性的互動。

治理的意含，基本上又可分為傳統與現代兩種意義。依照傳統的定義，治理具有一種以國家為中心(**state-centric**)的思考模式，亦即國家經由政治機制的中介，引領社會、經濟部門的統治作為。現代意義的「治理」則將社會相關制度或機制（例如私部門之企業、非營利或志願性組織、社區公民團體等）融入統治的過程，轉變為一種傾向以社會為重心(**society-centered**)，成員經由彼此互動、協商達成共識，進而形成具有自治功能的網絡夥伴關係模式(**Rhodes,1997; Kooiman,2000**)。

Rhodes 認為治理是一種自我組織(**self-organizing**)的網絡關係，並指出其使用上具有七種意涵(**Rhodes,1997:46-60; 2000:55-63; 史美強、廖興中, 2007**)：

- 一、將治理視為公司治理(**Governance as Corporate Governance**)：係指企業賴以指揮與控制的方法，並非注重管理層次的經營管理，而是從較高層次著眼，著重整體企業的引導、監督控制、資訊公開、課責及以利益規範(**regulation by interests**)。
- 二、將治理視為新公共管理(**Governance as the New Public Management**)：採用 **Osborne and Gaebler** 的「新公共管理」論點，強調競爭、市場、顧客及測量結果，認為政府在提供公共服務上，應扮演領航而非划槳的角色。
- 三、將治理視為「善治」(**Governance as "Good Governance"**)：此概念源自於世界銀行對第三世界的貸款政策，將新公共管理理論與自由民主理念做一結合，強調有效率地達成公共服務，而其達成效率目標之機制包括鼓勵競爭與市場化、公營事業民營化、縮減規模過大的文官組織、引入預算原則、行政分權化，以及大規模使用非政府組織來從事公共服務的傳遞。
- 四、將治理視為國際間互賴(**Governance as International Interdependence**)：源自於「國家空洞化(**hollowing out**)」之命題，認為國際間的相互依賴關係，侵蝕著國家的主權。因此，學者 **Held** 於 1991 年提出限制民族國家自主性的四種方式，包括產品及財務交換的國際化、國際性組織的建立、國際法的建立、霸權的建立與權力結盟等。如此一來，民主國家治理的能力將被削弱，但仍

是一個重要的制度。

五、將治理視為社會－控制系統（**Governance as a Socio-Cybernetic System**）：在於突顯由單一中心行動者統治的缺點，強調政策場域中，不同的社會－政治－行政的行動者會彼此相互依賴、分享共同的目標。公、私、志願部門之間的界線變得相當模糊，彼此相互依賴，任何決策已不能只靠中央政府做成政策決定，必須藉由中央與地方政府、私部門、志願部門彼此間的相互合作、取得共識，方能做成最後的政策決定。

六、將治理視為新政治經濟（**Governance as the New Political Economy**）：認為政府與公民社會的關係、國家與市場經濟的界線越來越模糊，因此，治理即為各行動者之間整合的活動，而這些活動可能包括政治和經濟上的過程。

七、將治理視為自我管理網絡（**Governance as Self-organizing Networks**）：強調「網絡治理」，認為治理概念比政府的意涵更寬廣，公共服務的提供必須結合中央政府、地方政府、私部門、非營利組織、社區及一般民眾等各方行動者才能達成。在此網絡關係中，各行動者雖擁有不同的資源與權力，但其注重的是行動者間的名譽、信任、互惠及相互依賴性。

Neo 及 Geraldine 將治理定義為「政府與公民之間，讓公共政策得以進行規劃、執行及評估的一種關係」。這種關係包括了政府的規章、制度與網絡，使國家得以運行；也可具體描繪為政府與社會上其他的利害關係人協力合作，善用政府的職權與影響力，促進社會整體福祉及國家長遠利益的作為（轉引自宋餘俠、黃子華，2009：19）。其特別強調以動態治理達致優質公共治理的理想，透過持續性的學習、動態調適與創新，提升政府效能，以因應外在環境的快速變遷與高度不確定性。

Frederickson、O'Toole 及 Salamon 等人則將「治理」與「網絡」概念相互結合，提出相關看法。Frederickson 認為，當代公共行政是處於垂直與水平相互交錯的網絡環境之中，此網絡環境包括公部門、私部門及準公部門，而公民擁有許多參與網絡的管道，造成國家與社會間原有的平衡關係產生轉變；此種新的互動關係代

表公、私部門對於責任與任務的分享與合作，即稱之為「治理」。O'Toole 則認為當代公共行政顯示出，行政人員所擁有的多數責任及所欲推動的計畫，都必須在行動者與組織之間所形成的網絡中進行，或藉由此種網絡來加以實現，而非以個別的單位進行（孫本初、李明寰，2004：7）。

Stoker（1998）統整治理的相關文獻，歸納出五種主要觀點：（1）治理係指來自或超越政府以外的一套複雜的機構及行動者，所形成的一種複雜組合；（2）治理體認到在處理社會與經濟問題尋求解決方案的過程中，可能存在著界限與責任方面之模糊性；（3）治理明確肯定，在涉及集體行動時各機構團體間存在著權力依賴的關係；（4）治理意味著行動者間自主性所形成的一種自我治理網絡；（5）治理認為完成一件事情的能力並不在於完全靠政府的權力，也不限於政府發號施令或運用權威，而是將政府視為是有能力去運用新工具及技術來進行導航和指引。

Frederickson（2006 轉引自陳秋政，2007：28）就治理於公共行政領域的發展，將治理形式區分為三類，分別為「垂直與水平行政轄區及組織間的協力」，又稱為「行政轄區間治理」（interjurisdictional governance）；「國家或個別行政轄區透過契約或補助延伸至第三者」，又稱為「第三者治理」（third-party governance）；「公共非行政轄區或非政府的決策與執行形式」，又稱為「公共非政府治理」（publicnon-governmental governance）。其中公共非政府治理的形式，便有別於前兩項政府主導或契約主導的治理途徑，而是強調公共性、公共參與、第三部門主導的治理途徑。

藉由以上諸多學者提出之理論及定義可知，治理一詞有太多的涵義，並有各自不同的界定方式，但其中有一個基本同意的共識，即治理是在公共部門與私有部門日漸模糊的界限間所發展出來的形態。這種治理的本質將焦點置於治理機制上，而非依賴訴諸政府的權威與懲罰，其指涉一個結構或一項制度的建立，並非來自外力加諸的影響，而是一種多重組織的治理及彼此相互影響間互動的結果（李長晏，2007：72）。

本研究所欲探討為以農會為核心所開展的產銷治理網絡，係以社群的共同信念與價值為基礎，決策組織的成員皆由廣義的私部門組織所組成，公共行政的實體，由多元行動者所共同主導，並以分享責任作為權力的基礎，透過審慎思辯的互動過程進行合作性規劃。由農會所推廣的產銷治理網絡，即是結合各類志願組織，建構平等而主動的公民參與網絡，型塑跨部門、跨階層或跨類型的組織、團體或個體所能接受的共同行動，進而共同承擔責任（陳秋政，2007：48）。

貳、地方治理

治理觀點重視政府與外在環境維持良好互動，若從「地方」公共事務的角度切入，地方治理中互動的行為者，不再是中央—地方之間的控制、監督、侍從或對抗的垂直關係，而是中央與地方之間、地方與地方之間、地方與次級地方（sub local authorities）之間的互動關係。除了政府建制間的互動關係之外，尚且包括社會行為者（social actors），這些社會行為者包括地方的專業協會、非營利組織、公益組織、志願團體、受委託執行公權力者、政府採購締約者等，透過這些社會行為者在公共政策與公共服務提供所扮演的局部優勢，以政府為中心向外延展，擴大服務半徑，最後形成兼具廣度與深度的網絡（趙永茂，2005：24-25）。

從字面意涵來看，地方治理包括地方及治理兩個部分，前者可從垂直的「多層次治理」加以理解，其係相對於全球、區域、國家等各種不同層級的政府管轄範圍，而地方的空間大小，又可再細分為地區、縣市、鄉鎮、村里、社區等不同的層級及範圍（Greenwood, Pyper and Wilson, 2002: 185-209）；後者則包含所有與地方公共事務運作有關的各種良善治理機制（江大樹，2006：4）。

Bovaird 與 Löffler（2002:18）歸納 OECD 國家推行治理的經驗，將地方治理定義為「一套包括正式或非正式的規則、結構及過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制訂攸關地方福利的政策方案」。此定義的特徵在於：（1）政府權威已經無法單獨地解決共通問題，必須依賴其他行動者的合作，因此，調停、仲裁和自我管理比公權力更有效；（2）正式或非正式的規則固然重要，但是

利害關係人權力運作的協調比這些規則更重要；(3) 科層體制、市場和網絡都是可供選擇的架構；(4) 社會運作過程的特徵（誠實、透明化、道德）非常重要；(5) 地方治理的關鍵是利害關係人為追求個人利益的互動（孫同文，2003：223）。

地方治理觀點重視的是地方政府整體能力提升並改善其與整個地方政治社會環境系絡間的關係，而非僅限著眼於「公共服務」供應者的觀點強調顧客滿意，在理想化的地方治理模型包括以下屬性（趙永茂，2005：41-43；江大樹，2006：7-8）：

- 一、地方治理過程是一種多元利害關係人的系絡建構，即地方公共問題不可能再由單一的政府當局片面解決，而是有賴於像是公民、企業、志願團體等各方參與者的協力合作。
- 二、地方治理著重於正式規則（如憲法、法律、規章）和非正式規則（如倫理守則、習慣、傳統）的討論，且在利害關係人的互動中改變這些重要規則。
- 三、地方治理工具不再只聚焦於市場結構的導航機制上，也重視政府原有的層級控制與合作網絡的政策工具選擇。
- 四、地方治理建立的理由除了以目標和手段、投入和產出間的邏輯關係為基礎以外，也應考量社會所重視的重要行政程序價值，如：參與、透明度與責任以及誠實正直等價值。
- 五、地方治理具有政治的本質，即利害關係人之間在交互作用下，尋求彼此權力的有效運用以促進彼此雙方的利益。

概括來說，地方治理是藉由治理機制，調動整個社會資源，激發各種社會力量，共同解決地方的公共問題，改善或提高公民生活的質量，形成地方可持續發展的能力；此外，透過治理機制改革地方政府現有的管理體制，重新定位地方政府的管理功能，調整政府與民間社會的關係，建立政府與企業、公民組織之間的合作夥伴關係，提升地方政府組織管理社會公共事務的能力（孫柏英，2004：34）。

第二節 網絡治理相關理論

從治理的觀點來看，主權國家的行政與立法部門，已非掌控公共資源分配與解決政策議題的主要場域，現代民主國家與社會之間的界限逐漸模糊，政府的治理結構也產生變化，在由政府、企業、非營利組織等行動者所構成的多元、互賴網絡結構中，無論是政策制定或公共服務的提供，都需要靠所有的行動者相互合作、資源聯合或溝通協調，方能達成共識、採取行動。

Sørensen 與 Torfing 便指出，如果公共政策代表著一種集體期待達成的目標，而公共政策的結果乃是與之相關聯的各方行動者，彼此進行協商和互動所產生之結果，這些協商互動的過程就是所謂的治理過程。由於現代社會不斷趨向功能分化，公共事務領域實際上也呈現相當割裂化與複雜化的局面，但政府無法完全掌控這些公共事務的治理過程，因為它需要公私部門許多行動者參與其中，並進行協商。久而久之，在許多不同政策領域或相互關聯的領域中，這些行動者之間的互動會形成相當穩定的政策制定模式，也可說是構成了某種特定的管制形式(a specific form of regulation)或協調模式(mode of coordination)。這種多元中心化(pluricentric)的協調模式，即治理網絡中強調協商互動的關係模式（轉引自張世杰，2009：254-255）。

壹、網絡意涵與分析

1950 年代始，「網絡」的概念在人類學、心理學、社會學、生態學等領域被廣泛地討論，但在組織行為的研究中可能起源更早。1930 年代，Roethlisberger 與 Dickson 兩位學者已指出，並強調組織中非正式網絡關係的重要性。1970 年代，網絡分析途徑成為學術研究的一門新興領域，Harrison White 及其研究夥伴，企圖從網絡關係中探討並分析社會結構，進而發展出一正式的網絡理論架構，White 的研究吸引眾多學者投入網絡研究，並激發更多學者持續開發更為豐富的網絡理論，以作為探討社會結構的分析方法，從此網絡研究更為普遍。1980 年代起，網絡理

論被引入公共行政領域，並發展出政策網絡研究途徑，強調政策是多元行為者互動的結果，政策過程充滿著利益衝突與合作的特質（廖坤榮，2002：168）。

網絡的概念被廣泛運用於各種領域，由於研究領域的不同，使得網絡的定義極為廣泛與模糊。根據 Mayntz 的定義，網絡代表多節（multi-nodal）的結構，由任何的節點連結所組成，但此連結並非牢固的。換句話說，網絡是指組織間針對不同的任務所組成的聯合形式（Considine and Lewis,2003:132）。網絡治理的提倡者即是藉由此意涵來顯示企業、非營利組織與政府機關之間界限逐漸模糊，並透過跨部門的協同運作來處理社會議題。

在進行網絡分析時，至少包含二個基本要素（Mitchell,1969；Granovetter,1973；Konke & Kuklinski,1982；李宗勳，2009：282-283；劉宜君等，2005：99-100；史美強，2005：39-39；王光旭，2004：84-86）：

第一，行動者（actors）：存在於網絡中的人、事務或事件，都可稱為網絡中的行動者或節點（nodes），行動者經常同時屬於許多不同的網絡，且在各個網絡內扮演不同的角色。在網絡中的行動者將建構成特定的網絡結構，並與其他成員相互產生直接的連接關係。

第二，關係（relations）：兩個行為者間由於某種關係的存在而影響彼此之間的互動，不同的關係型態或關係內容常使網絡呈現不同的態樣。關係並不是個體本質上的特徵，而是觀察單位間所產生的連結性質，其具有兩點特質，一為關係內涵（content）意指關係連結的實質型態（substantive type），例如：交易關係、溝通關係、權威關係以及血緣關係；另一為關係形式（form）意指行動者間的連結性質，此涵蓋了二方面的意義，分別為行動者間連結的強度，以及行動者涉入共同活動的程度。

Granovetter（1973）提出關係強度的概念，將關係分為強、弱聯帶（ties），並提出根據互動頻率、情感強度、親密程度、互惠交換這四個面向的實質內容可以界定彼此關係的強弱。Thorelli 則以影響網絡緊密程度的因素，及網絡成員的交流

內容來描述網絡的特質，認為影響網絡緊密或鬆散的因素可分為：量（quantity）指行動者的數目；質（quality）指連結的強度；行動者之間的交互作用的型式；以及行動者之間核心活動的密切程度（劉宜君等，2005：100）。

對於網絡的分析，首先，就網絡行動者而言，其為網絡中最基本的單位。網絡分析的單位可以是個人、團體、組織、集體行動者或是任何一個能與另一個實體發生聯繫的實體，這些單位在網絡分析中往往被概念化為行動者或節點，其在網絡中與其他行動者的互動關係便進一步構築了特殊的網絡結構。再者，每個節點在網絡的位置也代表了其存在模式化網絡關係中所被界定的社會角色。換言之，有的節點可能處於核心、邊陲或是中介的位置，皆代表了其在網絡中功能角色的不同及對資源掌握能力的差異。網絡分析的目的，不僅是要瞭解行動者的特性，更重要的是要將相關行動者的聯繫模式建構出來（王光旭，2004：82）。

網絡關係則開展於行動者的互動過程，節點本身可能只是單一的個人或組織，但關係的聯繫可以是多樣的：信息、金錢、服務、商品、影響、情感、權威、血緣，以及任何能將行動者連結在一起的力量和資源的流動。換言之，不同的行動者與網絡關係型態，當中的連結可能是數種不同關係形式綜合在其中的連結互動，各種關係形式被結構分析家概念化為「資源」。因此，網絡是一個權變的觀點，每個網絡的互動關係都有其特殊性，所呈現的關係形態：節點間資源的流動、流動的方向、與資源交換的頻率，皆要視網絡存在的目的與行動者的互動關係而定（王光旭，2004：86）。

此外，網路概念強調每位行動者都會受到其所處團體或結構中其他行動者的影響，此一影響可從其關係內涵及關係所形成的結構加以分析，其中「中心性」（centrality）與「中介性」或「居間性」（betweenness）是網絡分析的重要測量概念。中心性指標可衡量一個人的控制或影響力範圍的大小，計算與其相鄰連結的數目。換言之，一個網絡的中心性指數高的人，表示其在網絡和最多行動者有關係，且擁有中心性的行動者，其在網絡中和所有其他行動者的距離最短，其在網

絡中擁有的非正式權力及影響力也最高。而中介性是計算行動者位於在其他行動者間最短的途徑，並連接彼此，其代表一種對其他行動者潛在的控制或影響力量。中介性高的行動者，代表在一個網絡成員中，每兩兩成員的互動必需透過某個行動者的中間介紹，中間導引資源流通的機會越多，則佔據操控資源流通的關鍵性位置（劉宜君等，2005：100）。

因此，網絡所重視的是各機關專業價值之間的協調與整合，而不是層級節制與命令。透過相關規則制定的功能，來建構網絡成員間的契約活動，其內容包括：第一、組織的組成單位能夠因為契約而連結在一起，可以用來改變規則制定過程的結果，同時，多元的行動者之間是相互依賴的；第二、規則制定之後，網絡的行動者的活動型態是更多樣化的；第三、在規則制定過程中，對於執行架構的描述，能夠更具體和更有形。不是一個更複雜，而是一個相互依賴的形式（Hall and O'Toole,2004:186-207）。

近年網絡的概念為許多學科領域所引用，主要是因為此概念能夠建立起彈性的分析架構，用來釐清交錯複雜結構關係中，行動者間的互賴關係與互動過程（史美強，2005：38）。網絡概念運用在公共行政領域，強調公部門與私部門組織間的相互依賴性，主張若缺乏其他部門的資源，行為者本身不易單獨達成其目標，因此行為者之間的互動模式是在各種政策議題、資源集群（resource clusters）上進行，且這些互動模式有相當程度的持續性與穩定性。此外，網絡中擁有遊戲規則，並規範行為者的行為與資源分配，而資源分配與遊戲規則是動態性與互動性的。網絡的實體特徵即行為者間形成一個互動系絡，並規範著行為者的策略行動與策略選擇（廖坤榮，2002：170）。

貳、網絡治理理論

在迅速變遷且複雜的環境系絡中，傳統官僚組織的方式已無法滿足時代的需求，以及社會組織的健全及多元化，促使政府與非政府部門結成多重協力關係，來共同參與公共服務的供給。此時由政府與非政府組織、國際與國內、中央與地

方以及民間社會各階層結合的公共網絡（public networks）或是網絡式組織（networked organizations）因應而生。這種網絡結構主要的互動基礎不在於權威、命令的行使，而是資訊、專業知識、人力資源與技術的交流，組織之間形成政策夥伴的關係。政府也越來越依賴公共網絡模式來提供服務或是達到政策目標，此網絡化政府的趨勢也反映出在公共事務領域上，政府僅扮演部分的角色，不同層級或性質行動者的各種行動都會對公共事務或服務造成影響（廖坤榮，2002：165；劉宜君，2006：109-110）。

網絡治理可說是伴隨著公共治理潮流而衍生的政府運作型態。治理主張重拾政府應承擔公共事務中的主要課責角色，以扭轉 1980 年代以來新公共管理過度強調市場競爭、顧客導向等概念，所形成的公共資源配置不均，以及政府角色模糊等問題；但在批判新公共管理的同時，亦不能忽視其引進市場力量，以企圖減輕政府運作資源不足的價值與重要性。於是藉由建構關係網絡，在企業之外擴大參與公共事務的成員與互動管道，便成為重要替代方案（呂育誠，2006：208）。網絡治理的概念近年備受英美及歐陸各民主先進國家的重視，即是因為網絡關係可以橋接官僚理性與民主參與的鴻溝，並能夠以更有創意的形式，克服市場與政府同時失靈的困境（蔡允棟，2006：164）。

Considine 與 Lewis（2003:133-134）從實際的 OECD 國家政府運作發展，提出程序治理（Procedural governance）、公司治理（Corporate governance）、市場治理（Market governance）及網絡治理等四種治理類型，以此描繪出治理模式的轉變過程，如下表所示。

表 2 - 1 Considine & Lewis 的治理類型

	正當性來源	控制形式	主要優勢	服務傳遞焦點
程序治理	法律	規則	可信賴對待	普遍性
公司治理	管理	計畫	目標導向	標的團體
市場治理	競爭	契約	成本導向	價格
網絡治理	文化	合產	彈性	顧客

資料來源：Considine & Lewis,2003:133

Considine 與 Lewis 提出的治理類型，為從過去強調強調法律與規則的傳統官僚組織形式，1980 年遵行全面績效管理體制並師法企業的管理原則，到建立彈性、降低管制的企業型政府，直至網絡治理的運用。強調網絡治理的表現是從依賴外部機構的關係轉變為更健全的策略型夥伴關係，以聯合行動取代競爭及機密的契約機制，是一種將顧客、供給者與生產者連結在一起，成為共同生產者(coproducers)的組織型態。其中網絡參與者之間並不強調法規限制及相互監督，而是藉由尋求共同價值、建立信任，共享聯合行動的成果。

網絡治理是目前對於「治理」那種鬆散特性的一種比喻，在於強調成員彼此之間具有自由度，同時行為者之間的決策、互動、聯繫與溝通行為，卻有著相互依存的、相對穩定的結構（史美強、謝百傑，2009）。網絡行動者間的協調過程，使得組織不再發生「中央指導」的結果，取而代之的是許多個別行動者之間，有目的互動的增加。政策網絡或網絡的出現，是一種政府的新模式，是一種現實政治轉變的反應。

在網絡化的社會中，政府的運作從統治、管制轉化為採用共同治理的方式，因此網絡治理的特徵之一便是統治權的分化與共享。網絡治理即代表著政府與民間之間既有互動關係上的轉變。從資源依賴的角度觀之，傳統社會下政府是處在環境系絡中的核心位置，無論是社會的運作或組織的生存及發展，均有賴政府的資源及規劃，此時政府處於獨大的絕對角色位置。相對的，在網絡化的社會中，政府面臨到的是動態且複雜的環境系絡，並與非政府組織形成共管

(co-management)、合產 (co-production)、競合 (competitive cooperation) 等關係，政府也因此成為網絡中的一員；同時由於政府藉由協力關係的運用來處理社會問題，與多元社會團體產生更多的互動，使得政府的角色不再是傳統觀點下權威的控制者，而轉化為身兼社會團體的管制者與夥伴角色，更進一步成為網絡管理者，同時面臨如何規範、如何管理與如何合作的新策略問題（史美強、蔡武軒，2000：47；廖坤榮，2002：166）。

Sörensen 與 Torfing（轉引自呂育誠，2007：101-102）認為網絡治理可說是今日多層社會環境中，進行民主決策時可採行的原則，其內涵包括：（1）在保有各參與網絡成員運作自主的前提下，建立彼此水平的穩定互賴關係；（2）參與網絡成員互動的基本原則為協商；（3）網絡關係應有各項有關法令規範為依據，而非不受限制；（4）網絡參與成員是以自我管制，而非僵硬的套用固定模式或法制；（5）網絡關係最終目的在落實特定政策以達成公共目標。

Esmark（轉引自張世杰，2009：262-263）指出網絡治理的參與成員不應該視為是課責者，而應是被課責者，其所代表的是那些受影響的利害關係人，並強調網絡治理可以發揮公共論壇的角色，這個論壇是由被課責者所組成，除了可以捍衛利害關係人的權益之外，透過公開辯論的程序也可以增進網絡的公開性，也可確保其回應性，因為唯有不斷透過政治溝通與論辯過程，才能使得已做成的決議或協定有被調整修正的機會，以回應內外環境的變遷需求。

綜合而言，網絡治理乃是當代公共治理一種政府與社會互動的新模式，網絡中多元部門或參與者體系，不論組織團體是較為鬆散的議題網絡 (issue networks) 或是成員互動較為緊密、固定的政策社群 (policy community)，網絡成員集體行動經由彼此互動，建立互信、強調協商合作、以及交換資源與資訊的過程，建構一套內部「正式或非正式」(Pierre,2000:3)自我規範的遊戲規則。不論中央、區域或地方政府層級網絡，公私部門協力，共同掌舵、協同管制以及協調合作，來達成政策的共識與目的。

參、網絡治理的困境

網絡治理雖為近年來治理模式所依循的概念，然而，網絡的治理模式並非是解決公共問題的萬靈丹，透過網絡進行治理仍存在著諸多潛在的侷限及障礙，以下茲分別討論之：

首先，網絡與治理效率之問題：網絡治理為囊括公、私部門行動者的協同治理形式，其是否能有效提高效率，研究者有不同的結論，Dowding（1995:136-37）即認為網絡結構僅是描繪政策過程一種有用的「隱喻」（metaphor），雖有助於透過具體事物以瞭解抽象的概念，但是過度簡化，缺乏理論基礎。網絡的實質作用僅在反映網絡成員之間彼此互動與資源交換的形式，成員彼此間的議價與協商才是影響政策結果的主要因素。

其次，行為者間的協商困境：網絡治理強調的是各行動者彼此間的協商互動，但此協商應建立在行動者「互信」的基礎上。Börzel（轉引自林怡君，2008：29）認為網絡作為治理模式造成失靈的主要原因，在於網絡本質是屬於一種協商體系，這種協商體系所面臨的治理失靈是屬於一種協商的困境。由於網絡是屬於一種非正式的協商過程，並建立在信任的基礎上，因此必然要考慮這種合作的基礎是否面臨互信不足的困境。換言之，若缺少信任的協商過程，治理網絡的互動特質則不存在，只是一般的互動網絡。

第三，網絡運用過程中的多元迷思：在網絡治理中即便不同成員願意基於互利互惠原則建立網絡關係，但是各成員彼此資源、條件，乃至於影響能力可能各不相同，於是表面上的多元參與，在實質上可能仍難以避免特定團體主導，甚至於多元主義成為少數有力團體遂行私利的假象，其他弱勢團體意見仍被忽視（呂育誠，2007：109）。

第四，缺少對公共利益的考量：由於網絡治理是一連串多元行動者互動、協調的過程，而非由代表公共力的政府主導，因此透過此過程所作的決策，往往是根據行動者的偏好和調節政策陣線的結果，亦即政府的政策可能將會被網絡中以

自我利益為考量的行動者所形塑，而非以大多數人的公共利益為考量，甚至產生治理失靈的現象（劉坤億，2003：259）。

第五，代表性問題：網絡治理雖主張多元行動者的參與，但在網絡化的決策過程中，誰具有「代表性」、誰能夠參與網絡治理，很明顯的成為一個政治問題。網絡應具有足夠的開放性，讓不同聲音都能進入，則行動者進入網絡後，為了爭取其他行動者的認同以發揮自身影響力，將會放棄採取特定角度的論述，盡量將自己的主張連結到公共利益，降低部分行動者壟斷意見的可能性（彭滄雯、巫偉倫，2009：92-93）。

第六，網絡課責性問題：網絡治理希望科層與社會自發性組織能互補，且在各自保有自主性下，共同承擔責任與責信（Kooiman,1993:251）。然而，在涵蓋各部門、機關組織之間多元的利益與對待關係下，相較於傳統由官僚組織直接提供管制與服務功能，行政與政治責任的動線單純清楚；網絡治理中代理管制與服務組織團體的責任隨之多元、分散，同時也意謂著治理責任的追溯將有陷於混淆不清之虞。

第三節 政策網絡與利害關係人理論

壹、政策網絡

政策網絡概念在公共政策或政治科學領域的出現與應用，主要起源於現代政府推動公共政策時，越來越不易透過相關部門動員到所有必要的政策資源，往往必須依賴政策利害關係者的合作，結合與動員原本分散的社會資源，以期能在和諧的集體行動過程解決政策問題，而政策網絡正是這種穩定與持續關係所形成的互動型態（蕭乃沂，2004：4）。

Rhodes 與 Marsh（1992:10-13）認為 1980 年代之後，政策領域中出現由許多自行組成的組織及相互連結的網絡，這些網絡參與者之間的互動（包括國家不同部門之間以及國家與社會組織之間的互動）即構成了政策網絡。所謂「政策網絡」係指「一群因資源依賴而相互連結的群聚或複合體；又因資源依賴結構的斷裂，彼此有所區別」，而建立政策網絡的架構則主要是立基於五個命題之上：

- 一、任一組織都有賴於其他組織提供資源。
- 二、為了達成各自的目標，組織間必須彼此交換資源。
- 三、雖然組織的內部決策會受限於其他組織的行動，但優勢聯盟（Dominant Coalition）仍然具有某些裁量權。此外，優勢聯盟的認知系統（Appreciative System），將會影響對權力關係及資源尋求的認定。
- 四、優勢聯盟在已知的競賽規則中，將會運用各種策略來影響資源交換的過程。
- 五、裁量權的大小是組織目標和相對權力潛能交互作用的產物，而相對權力潛能又是組織資源、競賽規則以及組織間交換過程的產物。

Rhodes 根據網絡中參與成員的類型、利益型態、整合程度、互動頻率、持續性、共識的程度、資源分配情形與權力關係，將政策網絡分成五種類型，從高度整合的「政策社群」到低度整合的「議題網絡」，在政策社群與議題網絡之間，有專業網絡（professionalized networks）、府際網絡（intergovernmental networks）與

製造者網絡 (producer networks) (Rhodes,1997:9-10；丘昌泰，2000：228-229)：

- 一、政策社群：指中央與地方政府執行的網絡領域中垂直的互賴關係，具有高度穩定、整合性與限制性成員的網絡，以政府內和關於政府重大功能性利益為規範基礎。有時政策社群所代表的可能是地域利益，故又稱地域網絡。
- 二、專業網絡：這是專業團體所支配的網絡，具有高度穩定性與限制性的成員，形成垂直互賴關係。但是網絡整合程度不如政策社群的高度凝聚力。所表現出來的為網絡中專家的利益。
- 三、府際網絡：指代表地方政府利益的網絡，成員有限，垂直的互賴與水平的意見溝通有限，建立在地方權威代表性組織基礎上，希望擴張水平的影響力。
- 四、生產者網絡：這是經濟團體扮演主要角色的網絡，網絡成員流動性高，垂直依賴關係有限，代表所有公、私部門。
- 五、議題網絡：這是水平的網絡，垂直的互賴關係有限，水平的意見並未整合，網絡的強度很低、相當不穩定，成員很多且流動性高，無法成為堅強的網絡。

表 2 - 2 Rhodes 的政策網絡類型

網絡類型	網絡的特性
政策社群	穩定，對成員的資格具有高度的限制，具垂直的相互依賴性，有限的水平整合。
專業網絡	穩定，對成員的資格具有高度的限制，具垂直的相互依賴性，有限的水平整合，反映專業人員的利益。
府際網絡	成員數量有限，有限的垂直依賴性，反映生產者的利益。
生產者網絡	變動的成員參與，有限的垂直依賴性，反映生產者的利益。
議題網絡	不穩定，大量的成員參與，有限的垂直依賴性。

資料來源：Rhodes & Marsh,1992；轉引自李明寰，1997

另外，Rhodes 及 Marsh (1992) 則基於成員性質、成員間整合程度、資源分配及權力關係等四個標準，將政策網絡分類，可參見下表。在此分類中，網絡的光譜是隨著政府與利益團體之間關係的密切程度而產生，政策社群與議題網絡處

於光譜的兩個極端，在政策社群中，成員有限且互動頻繁，成員間也有高度的共識，重要的是，每一個網絡裡的成員都擁有某種資源，因此成員之間的關係就是一種資源交換的關係，加上組織結構屬於層級節制，使組織的領導者可確定組織成員的順從度；議題網絡則與政策社群剛好相反，其參與成員數目眾多，但共識有限，成員間的互動內容偏向諮商性質，且成員間的權力關係並不平等，沒有太多資源可供交換，較無談判或議價的可能性（李翠萍，2005：82；林玉華，2002：87-88）。

表 2 - 3 政策網絡的類型－政策社群與議題網絡之比較

		政策社群	議題網絡
成員性質	參與者數目	非常有限，有些團體被刻意地排除在外	開放的議題空間
	利益的類型	以經濟或專業利益為主	包括廣泛的利益範圍
整合程度	互動頻率	所有成員在與議題相關的事務，維持頻繁且良好的互動	接觸的頻率和強度都不固定
	連續性	成員關係、價值與結果隨著時間而持續	關係持續性的變動甚大
	共識性	所有參與者共享基本的價值，並且接受其結果的正當性	存在著某種程度的共識性，但衝突也一直存在
資源分配	網絡中資源的分配	所有的參與者都擁有資源，並且是資源交換的關係	某些參與者資源有限，並且是諮商關係
	參與組織中資源的分配	層級節制體系，領導者可分配資源	資源分配狀態是變動的，有能力約束參與成員
權力關係		成員間權力平衡，整體的權力互動關係呈現非零和賽局	不平等的權力關係，反映出不平等的資源和管道，整體的權力關係呈現零和賽局

資料來源：Rhodes & Marsh,1992:251

政策網絡可視為利害關係人與國家機關或政府部門之間的互動關係或模式，對於關心的公共議題進行溝通協商，使參與者的政策偏好被滿足或是政策訴求受到重視與認真考慮。政策網絡內的行動者包括行政人員、國會議員、學者專家、利益團體（產業或獨特利益及公共利益）等，這些參與者擁有不同的資訊、法定權威、專業知識、資金，結合成行動聯盟或是利益共同體（劉宜君，2001：171）。

貳、利害關係人理論

利害關係人理論最先出自於企業界，由 Freeman（轉引自簡詩宏，2011：19）將利害關係人定義為「任何能夠影響組織目標實現，或是可能在組織向目標達成的過程中受到影響的團體或個人」，從所有權（Ownership）、經濟依賴性（Economic Dependence）和社會利益（Social Interest）三個面相對利害關係人進行分類，分別是：（1）對企業擁有所有權的利害關係人，包括持有公司股票的管理人員、董事和投資者；（2）與企業在經濟上有依賴關係的利害關係人，主要包括在公司取得薪酬的所有管理人員、債權人、員工、消費者、供應商、競爭對手、地方社區等；（3）與公司在社會利益上有關係的利害關係人，主要包括特殊利益團體、環保主義者、政府部門和媒體等。透過釐清哪些是組織需要關注的利害關係人，並對利害關係人與組織間的關係設立初步的工具，發展出適當的策略以滿足利害關係人的需求。

Hemmati（2002:2-4）認為利害關係人係指個人或團體對於特定的決策有利害相關，他們是可以直接影響該決策或是可以避免該決策的對他們產生影響，且可以透過合作構成網絡關係，並藉此來擴大與制定者的對談及影響力。

利害關係人為影響系統中之政策、決定與行動之所有人或受其影響者，所以利害關係人指涉所有的利益團體、政黨、行動者、要求者與機關，可能是個人、社區、社會團體或社會中任何的集團、層級，實際上則包括了決策者、規劃者、商業團體與使用者團體等。其同時指出進行利害關係人分析的基本假設（羅紹麟、童秋霞，2000：45-47）：

- 一、組織或系統是由內在與外在之利害關係人共同組成。
- 二、每一個利害關係人是不同的實體，而且擁有其本身之資源、目的與意願。利害關係人掌握的資源包括物質、象徵性、地位、資訊與技術；而與系統中其他利害關係人的關係是起於權力、權威、職權與責任。
- 三、所有的利害關係人間形成一個相互依賴之網絡。
- 四、每一個新的策略都視利害關係人之性質而定。
- 五、與利害關係人的關係是可以改變的。
- 六、某一特定時點的組織狀態與其組織文化有關。

Mitchell（轉引自蕭元哲，2009：147）針對「利害關係人界定」以及「管理者對於利害關係人特性的認知」兩個核心問題，透過相關文獻與理論整理，歸納出利害關係人所具備的三種屬性，分別為權力（Power）、正當性（Legitimacy）、急迫性（Urgency），如下表所示：

表 2 - 4 Mitchell 利害關係人的三種屬性比較

	定義	特性
權力	利害關係人是否擁有影響組織或計畫決策的方向和行動的手段。	強制力(Coercive)：建立在外部資源上的控制。 功利主義：建立在內部或財政資源上。 具有規範的權力(Normative)：建立在象徵性的資源上。
正當性	利害關係人在社會規範中與組織或計畫互動是否是適宜。	多層次分析的社會系統：個人、組織或社會。
急迫性	利害關係人的需求或利益是否能立即引起組織或計畫的關注。	時間敏感性：管理方面延誤回應利害關係人的訴求。 臨界點：重要訴求與利害關係人的關聯。

資料來源：轉引自蕭元哲，2009：148

依據上述三種屬性做為分類的基礎準則，可區分出不同類型的利害關係人(曾佩佳，2009：15)：

- 一、潛伏型利害關係人 (**dormant stakeholder**)：只具有權力，沒有合法性的關係及急迫性的需求，與組織間可能有一點甚至沒有互動。然而，由於之間存在動態的關係。因此，假如獲得合法性與急迫性的需求，其特性會更被突顯。
- 二、任意型利害關係人 (**discretionary stakeholders**)：只具有合法性，但是卻沒有權力影響機構及急迫性的需求，無法施壓於決策者以得到回應，但決策者可選擇是否要回應。
- 三、需求型利害關係人 (**demanding stakeholders**)：只具有急迫性的需求，缺乏權力及合法性，雖然令人厭煩但是不具有危險性。此利害關係人無法得到權力及合法性，來突顯其需求。
- 四、統治型利害關係人 (**dominant stakeholders**)：此型態的利害關係人擁有權力及合法性，能夠直接影響組織，其能力能夠直接回應需求。
- 五、危險型利害關係人 (**dangerous stakeholders**)：擁有權力及急迫性的特性，缺乏合法性，這類型利害關係人可能會以強制性的手法、製造對組織危險的行為。
- 六、依賴型利害關係人 (**dependent stakeholders**)：缺乏權力，但擁有急迫性急合法性，因為這些利害關係人會利用他人(其他利害關係人或組織)來獲得權力，達到意圖。
- 七、決定性的利害關係人 (**definitive stakeholders**)：決定性的利害關係人以擁有權力及合法性，然而當其需求是具有急迫性的，決策者便必須立即給予關注，優先滿足此利害關係人的需求。

Rowley (轉引自翟慎宏，2007：27-30) 結合了網絡密度與焦點組織向心性，在焦點組織與利害關係人之間產生四種不同類型的網絡結構，其中密度指涉整體網絡特性，可以用來測量網絡連結中共同參與者數量，以及計算網絡中利害關係人的比率，而向心力則為相對於其他利害關係人，組織在網絡中的位置。

Rowley 主張進一步了解和分析組織與利害關係人的雙邊關係，並利用社會網絡架構，來描述同時影響組織的利害關係人，以及組織的回應策略：

- 一、高密度高向心性：在高密度網絡中，利害關係人是有能力限制焦點組織的行為。相反的，在高向心性的網絡中，焦點組織也能抵抗利害關係人的壓力。在此網絡中，利害關係人之間可以做有效且快速的訊息交換，焦點組織因其在網絡中的位置，而擁有影響資訊流通的能力。利害關係人可以透過監督或處罰來影響焦點組織預期的結果，焦點組織也可以影響利害關係人預期的行為，所以，利害關係人與焦點組織是相互影響的。在此情況下，焦點組織會扮演妥協者的角色，試圖與其他利害關係人協商。
- 二、低密度高向心性：在低密度高向心性的情況中，焦點組織是有能力抵抗利害關係人的壓力。低密度的網絡阻礙了利害關係人的資訊流通與監控。過多類型的利害關係人分類，會無法聯合彼此的壓力對焦點組織施壓。若利害關係人沒有聯合彼此的壓力對焦點組織時，在低密度的網絡中，利害關係人會變得被動。
- 三、高密度低向心性：在此情況中，因為資訊的流動能力強，焦點組織的位置是容易受到攻擊的。組織與利害關係人之間的權力分配，某些程度必須依據每個參與者進入網絡獲得資訊的能力。焦點組織若處於網絡的邊緣位置，這是對組織的權利而言是不利的，因為將無法控制資訊的流通。焦點組織在高密度低向心性的情況之下，會採用從屬的角色，並試圖達成利害關係人的要求。
- 四、低密度低向心性：在此情況中，組織無法佔於具有影響力的位置，但是所面對的利害關係人也是缺乏力量的。在此網絡中，資訊的流通不易，因此變的難於監控，焦點組織的部分活動也會被忽視。焦點組織在低密度網絡位置是有能力去遮蔽組織活動，並且採取單獨的角色，躲開利害關係人的監督。因此，焦點組織面對利害關係人時，可能會被孤立，因為他們在追求目標時並沒有考慮利害關係人的需求（翟慎宏，2007）。

表 2-5 影響利害關係人的類別架構

		焦點組織向心力	
		高	低
網絡密度	高	妥協者	從屬關係
	低	領導者	單獨的

資料來源：轉引自翟慎宏，2007：28

利害關係理論運用到公共政策領域，有別於私部門的公司生產政策及股東關係，強調公部門的決策作成係以全民為考量，而公共政策通過後，具有由國家政權機關所賦予的強制力，所有的人都必須遵守，因此政策利害關係人的定位及分析特別重要。Dunn（轉引自丘昌泰，2000）指出政策系統包含三種要素：政策利害關係人、政策環境與公共政策。其中政策利害關係人的型態會影響政策問題的定義範疇，到後續的政策方案設計與解決，因而必須重視利害關係人在政策系統中所扮演的角色。政策利害關係人是指受到政府政策影響或影響公共政策，對政策下了「賭注」的個人或團體，包括公民團體、勞工聯盟、政黨、民選首長、政策分析家。政策利害關係人可以分為三種類型（丘昌泰，2000）：

- 一、政策制定者：指制定、運用與執行政策的個人或團體。
- 二、政策受益者（policy beneficiary）：政策制定過程中直接或間接受到利益的個人或團體。直接受益者通常是標的團體，間接受益者是基於與直接受益者的關係而得到利益。
- 三、政策犧牲者（policy victims）：政策制定過程中喪失其應得利益的個人或團體。喪失的原因可能是政策設計失當，未將他們列為利害關係人；或者政策本身引起副作用，對該團體產生負面影響；或者該團體欠缺顯著的政治地位與立場；或者為機會成本之下的必然犧牲品。

利害關係人分析是透過比較不同層級利害關係人之觀點與利益，來瞭解環境與發展之問題以及其相間之作用，對於政府部門而言，利害關係人之分析更有二

個特別的目的：首先是增進政府與計畫的選擇、效率、效能與評估，另一則是增進計畫或政策對分配上、社會上與政治上影響之評估（郭瑞坤等，2006：40）。Brinkerhoff 與 Crosby（轉引自陳敦源等，2004：7-8）提出篩選具有相對重要性的政策利害關係人之標準：（1）如果一個組織對於該項政策在民眾支持上能夠產生建設或破壞的影響，這個組織必須被考量；（2）如果一個組織能夠對政策合法化或是執行單位的正當性產生正面影響，這個組織必須被考量；（3）如果一個組織能夠影響政策的內涵與方向，這個組織必須被考量。綜括而言，前述的三項標準，主要又可以分為社會（壓力）團體、政府機關與政治團體、以及專業團體，並將其意見納入重要考量。

政策利害關係人可以影響公共政策的原因，是因為這些利害關係人具有其目的、動機、信念、資源、特殊知識與意見、忠誠、權力或權威和責任與義務關係等特質，並提出在政策環境找出政策利害關係人的七種途徑（紀坪，2011：12）：

- 一、規則：藉由對社會規則的遵從或是反對的表現，探詢利害關係人，但此方法僅能找出具顯著性之利害關係人，不易找出隱性利害關係人。
- 二、地位：藉由政策系統中的地位來找出利害關係人，如政府機關。
- 三、聲譽：此方法認為社會中普遍認知的議題相關人或團體即是利害關係人，但可能會忽略非團體性或菁英性的組織。
- 四、社會參與：對政策問題具較高參與性的組織或團體可視為利害關係人，但容易忽略參與度不高卻有十足相關之利害關係人。
- 五、意見領袖：多數的利害關係人多以參與度來界定，卻僅能找出願意分享資訊的部份群體，因此便以意見領袖加以認定。
- 六、人口統計：以統計方式透過諸如性別、年齡、種族等類別來區分利害關係人的群體，但同一社會階層及區域的民眾意見易趨於一致，如此區分利害關係人的意見便不易達成。

七、組織：主要找出與組織有關聯性的個人或團體，如投資人、工會、競爭者、反對的團體。

利害關係的表現型態包括人力資源、財產、長期的信任關係與政治權利，國家的政經決策必須充分考量這些利害關係人的不同特質，才能真正做到符合民眾福祉的需求（郭瑞坤等，2006：40）。



第四節 小結

本章對治理相關理論的整理，可以歸納出，治理理論關注的是對公共事務的一種持續互動過程，同時包含了公部門與私部門的行為者，立基於相關組織網絡及利害關係人的相互調和而非支配控制。有別於過去以國家或政府為中心的政策主導模式，治理更強調政府政策導航能力與社會政策參與能力的結合。由於治理強調相關成員經由彼此互動、協商達成共識，進而形成具有自治功能的網絡夥伴關係模式，因此網絡治理與利害關係人的互動關係，就成為治理研究的核心關懷。

Rhodes 強調治理是一種自我組織管理的網絡，認為治理概念比政府的意涵更寬廣，公共服務的提供必須結合中央政府、地方政府、私部門、非營利組織、社區及一般民眾等各方行動者才能達成。在此網絡關係中，各行動者雖擁有不同的資源與權力，但其注重的是行動者間的名譽、信任、互惠及相互依賴性。Neo 及 Geraldine 則將治理定義為「政府與公民之間，讓公共政策得以進行規劃、執行及評估的一種關係」。這種關係包括了政府的規章、制度與網絡，使國家得以運行；也可具體描繪為政府與社會上其他的利害關係人協力合作，善用政府的職權與影響力，促進社會整體福祉及國家長遠利益的作為。

而地方治理中互動的行為者，不再是中央—地方之間的控制、監督、侍從或對抗的垂直關係，而是中央與地方之間、地方與地方之間、地方與次級地方之間的互動關係。除了政府建制間的互動關係之外，尚且包括地方的專業協會、非營利組織、公益組織、志願團體、受委託執行公權力者、政府採購締約者等，透過這些社會行為者在公共政策與公共服務，提供所扮演的局部優勢，以政府為中心向外延展，擴大服務半徑，最後形成兼具廣度與深度的網絡。因此，地方治理過程是一種多元利害關係人的系絡建構，且地方治理具有政治的本質，即利害關係人之間在交互作用下，尋求彼此權力的有效運用以促進彼此雙方的利益。

在進行網絡分析時，至少包含二個基本要素：行動者與關係。行動者經常同時屬於許多不同的網絡，且在各個網絡內扮演不同的角色。在網絡中的行動者將

建構成特定的網絡結構，並與其他成員相互產生直接的連接關係。而不同的關係型態或關係內容常使網絡呈現不同的態樣。網絡分析的目的，不僅是要瞭解行動者的特性，更重要的是要將相關行動者的聯繫模式建構出來。

網絡治理的特徵之一，便是統治權的分化與共享。網絡治理即代表著政府與民間之間既有互動關係上的轉變。在網絡化的社會中，政府面臨到的是動態且複雜的環境系絡，並與非政府組織形成共管、合產、競合等關係，政府也因此成為網絡中的一員；同時由於政府藉由協力關係的運用來處理社會問題，與多元社會團體產生更多的互動，使得政府的角色不再是傳統觀點下權威的控制者，而轉化為身兼社會團體的管制者與夥伴角色，更進一步成為網絡管理者，同時面臨如何規範、如何管理與如何合作的新策略問題。

利害關係人為影響系統中之政策、決定與行動之所有人或受其影響者，所以利害關係人指涉所有的利益團體、政黨、行動者、要求者與機關，可能是個人、社區、社會團體或社會中任何的集團、層級，實際上則包括了決策者、規劃者、商業團體與使用者團體等。所有的利害關係人間形成一個相互依賴之網絡。利害關係人分析是透過比較不同利害關係人之觀點與利益，來瞭解環境與發展之問題以及其相間之作用。Rowley 主張透過了解和分析組織與利害關係人的雙邊關係，並利用社會網絡架構，來描述同時影響組織的利害關係人，以及組織的回應策略。以此能夠有助於研究者從特定組織（如農會）角度為出發點，探討某項政策或議題利害關係人的構成、信任度、向心力、互動或交換關係等，此俾使公共政策能夠透過網絡的協調與合作，達到好的效果。

本研究從地方茶產業的角度切入，以地方治理、網絡治理、政策網絡及利害關係人為理論基礎，探討茶葉產銷網絡中成員的互動和連結，及其對茶業整體發展所造成之影響、農會在其中的治理角色等，深入瞭解茶產業基層農會的治理運作、鹿谷鄉及名間鄉茶葉的生產加工與銷售模式的發展背景及實際面貌，歸納出治理的成功因素與可能困境。



第三章 台灣農會組織與茶葉產銷發展

第一節 台灣農會發展沿革與組織特性

壹、農會組織發展

當前台灣農會組織發軔於日治時期 1900 年成立的「三角湧農會」(今三峽鎮)，隨著台灣社經環境的變化，其組織、功能與角色也有所不同。農會歷經百年發展，可分成四個不同時期來探討（郭敏學，1982；黃錫星，2004；劉清榕、劉宜君，2005；王瑞哲，2006）：

一、日治時期（1900 年至 1945 年）

日本政府於 1908 年開始利用農會執行全台農業計畫，訂頒「台灣農會規則」及其細則，正式賦予農會法人定位，奠定台灣農民組織發展的基礎。至於目前鄉鎮市區層級的基層農會起源，則可追溯至 1913 年，配合台灣總督府公布實施的「台灣產業組合規則」，以台灣各市街庄行政區域為組織範疇，依合作原理所成立之信用、購買、販賣、利用等單營或兼營的產業組合（丁文郁，2011）。但不管是農會或產業組合，都是由日本殖民政府各級官廳由上而下、強勢指導所設立的組織，受到當局相當強烈的干涉與監督，可視為總督府確保糧食等物資統制與配給機構。

其後於 1943 年公佈的「台灣農業會令」，將台灣當時農會、畜產會、產業組合等各種農會團體，合併為農業會之一元化組織，此時由台灣農業會、州廳農業會、市街庄農業會所構成的農業會組織型態，即為現今台灣三級制農會組織體系的根源與主要架構，其組織特色亦直接影響目前各級農會的業務經營，如基層農會側重信用事業，上級農會則在生產資材供應、共同加工利用、倉庫業務等經濟事業方面較具特色（胡忠一，2011：66）。

二、光復後至農會改組前（1945 年至 1953 年）

1946 年農林處根據來自中國大陸的農業法與合作社法規定，將農業會劃分為

合作社及農會兩大系統，其中有關農業推廣、生產指導與保障農民權益業務劃歸農會，供銷及金融業務則由合作社辦理。但劃分後兩組織間的業務、財產劃分不清，農民為了解決其問題必須同時加入兩組織負擔加重等問題，經農復會建議，乃於 1949 年頒佈「台灣省農會與合作社合併辦法實施大綱」並將部分合作社重新合併，此時的農會組織不僅是生產指導推廣機構，同時也具有經營經濟事業的任務。當時為了加強農會與合作社兩組織間的融合，使得農會增加了股金制度，規定不同層級的農會會員依法繳納股金並積極增股，這樣的轉變也讓農會的合作特質展現出來（胡盛光，1985；郭敏學，1977）。

然而，因合作社之社員並非全是農民，導致組成份子異常複雜，常使農會成為圖謀私人經濟利益與政治活動中心，而與農會宗旨背道而馳（丁文郁，2011）。為改善農會運作的諸多問題，1952 年行政院頒行「改進台灣省各級農會暫行辦法」及其細則，淨化會員資格，使農會成為純粹農民自有團體，並改採權責劃分制度，由理事會決定農會營運方針與應行舉辦業務，並另聘總幹事為執行首長，負責處理農會之各種業務。此間時期的農會仍扮演農業政策的代行機構，持續發揮國民政府反攻大陸統籌調度軍糶民糧、配銷肥料、安定農村社會的重要功能（胡忠一，2011：71）。

三、農會改組至農會法公佈前（1953 年至 1974 年）

1953 年改組之後的農會，合法性基礎獲得更厚實基礎，1961 年政府實施統一農貸，彌補農會資金不足；1964 年更以行政命令禁止信用合作社在鄉鎮設分社，信用事業在政策保護下，逐漸茁壯成長；1972 年行政院宣示推動「加速農村建設重要措施」，指示賦予農會辦理專案生產貸款、改革農產運銷、加速推廣綜合栽培、加強外銷作物生產等重要任務，使得農會、農民與政府間的關係更加拉近距離，使得農會運作機制步上軌道。

四、農會法公佈迄今（1974年迄今）

1974年「農會法」正式公佈，確立農會信用部的法律定位，對農會組織體制採彈性規定，分紅制度取消，改為農業資金。其中農業法所明定的農會法定任務中，仍有70%屬於政府交辦及委辦業務，顯示農會仍具執行農業政策的農政末端機構之特性，即使為市場完全開放競爭的今日，農會接受政府交辦或委辦的常態性業務，仍有公糧收購、家畜保險、農民健康保險、全民健康保險、老年農民福利津貼、農民子女就學獎助學金、政策性農業專案貸款、農業推廣教育等多項。

貳、農會組織之特質

從歷史源流觀察台灣農會，日治時期運用合作原理組成產業組合；1950年代的農會組織改革行動，將民主制衡理念與權責劃分制度融入於運作中；1974年農會法將源自中國大陸時期農會為職業團體之屬性導入，形塑出目前農會的幾項特質（黃阿珠，2008；丁文郁，2011）：

一、具備多目標功能

揆審日治時期的農業會業務，除了上級農業會，不辦理信用事業外，各行政層級的農業會，均採綜合經營的模式，由此奠定了今日農會成為集政治性、經濟性、社會性與教育性等多元目標為一身的農民組織之基礎。農會依合作原理組成，為各項業務的複合體，在此多目標功能組織下，會員可以其全部時間和精力從事農場工作，同時可向農會獲得有關生產技術和生活改進方面一切可能的協助（郭敏學，1984：233）。

二、農有農治且權責劃分體制

農會依據實際需要，在鄉鎮級之下設立農事小組，在小組會員大會選出會員代表，出席鄉鎮農會會員代表大會，而為其最高決策機構，並在大會選舉理事及監事，指揮鄉鎮農會業務的推行並稽核其帳務；另聘任總幹事一人，執行理事會決議事項，向理事會負責。因此農會組織的基層控制功能，屬於由農民會員所組

成的農事小組，用以貫徹農民自有自治的民主制度（郭敏學，1977：22；施連勝，1984：297-309）。

三、行政夥伴

台灣農會源起於日本殖民政府主導籌設而來，以協助政府推動農業開發政策為目的，且自日治時期農業會時，即建立了與各級行政層級相對應的農會組織體系，農會亦被賦予農業政策宣導與執行之重任，並在政府委託或委辦下，行使公權力或行政裁量權之情事，因此農會長期以來為政府推行農業暨鄉村發展計畫的夥伴，影響台灣農村建設與農業發展甚深。

四、地方性公益社團法人職業團體

由於中國大陸的農會與工會、商會體制相同，均為政治性、具公益社團法人屬性的職業團體，1974年農會法修法案延用過去國民政府將農會定位為職業團體之理念，廢除原有的股金制度，一律改充事業資金。同時規定各級農會以行政區域為其組織區域，並冠以各該區域之名稱，同一區域內組織一個農會為原則，使得農會成為地域性色彩濃厚、具公益性質的農民組織（劉清榕、劉怡君，2005：9）。

參、農會組織之結構與業務

目前台灣農會組織為省農會、²縣（市）及直轄市農會、鄉（鎮、市、區）基層農會三級制；農會的主管機關，在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業應受各該事業之主管機關指導、監督。

在鄉、鎮（市）、區的基層農會以下可劃設農事小組，為農會事業基層推行單位。下級農會成立三個以上時，得組織上級農會；上級農會則有輔導下級農會之責。農會會員分為個人會員及團體會員，又各自細分為正會員與贊助會員，會員

2. 農會法於中華民國 101 年 1 月 19 日修正條文施行後，省農會、直轄市農會及縣（市）農會應依本法規定儘速設立全國農會。省農會應於全國農會設立時，併入全國農會。全國農會未設立前，縣（市）農會之上級農會為省農會。

每戶以一人為限。各級農會均採權能劃分制度，會員代表大會為最高權力機構，並選舉理、監事及出席上級農會之會員代表。理、監事會依法定期召開，理事會依會員(代表)大會為農會之決議策劃業務，監事會監察業務及財務。總幹事由理事會聘任，秉承理事會決議，負責各業務之執行。

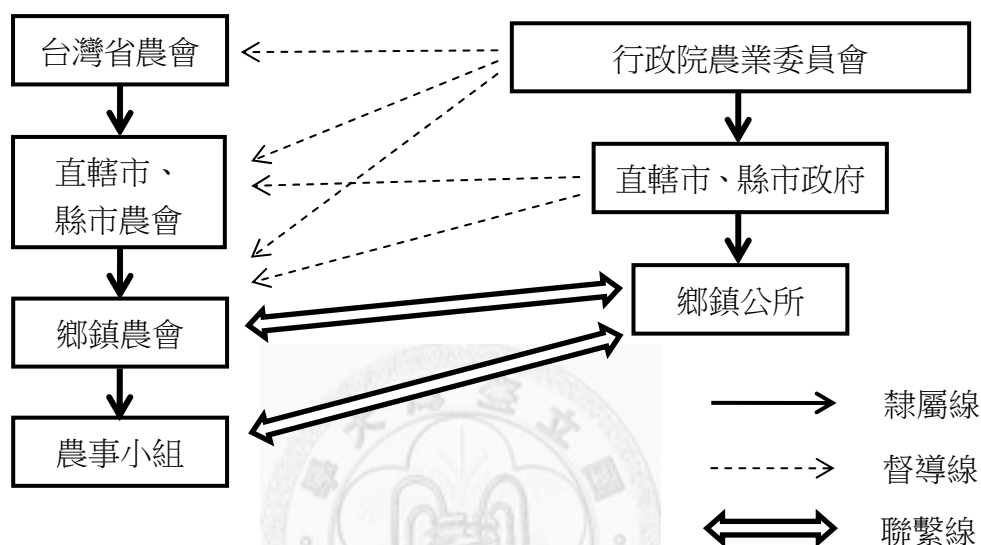


圖 3 - 1 台灣農會三級體制與政府關係

資料來源：修改自郭敏學，1977；廖樹宏，2008：17

依據農會法第四條第一項的規定，農會的任務包含：(1) 保障農民權益、傳播農事法令及調解農事糾紛；(2) 協助有關土地農田水利之改良、水土之保持及森林之培養；(3) 優良種籽及肥料之推廣；(4) 農業生產之指導、示範、優良品種之繁殖及促進農業專業區之經營；(5) 農業推廣、訓練及農業生產之獎助事項；(6) 農業機械化及增進勞動效率有關事項；(7) 輔導及推行共同經營、委託經營、家庭農場發展及代耕業務；(8) 農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造、輸出入及批發、零售市場之經營；(9) 農業生產資材之進出口、加工、製造、配售及會員生活用品之供銷；(10) 農業倉庫及會員共同利用事業；(11) 會員金融事業；(12) 接受委託辦理農業保險事業；(13) 接受委託協助農民保險事業及農舍輔建；(14) 農村合作及社會服務事業；(15) 農村副業及農村工業之倡導；(16) 農村文化、

醫療衛生、福利及救濟事業；(17) 農地利用之改善；(18) 農業災害之防治及救濟；(19) 代理公庫及接受政府或公私團體之委託事項；(20) 農業旅遊及農村休閒事業；(21) 經主管機關特准辦理之事項。

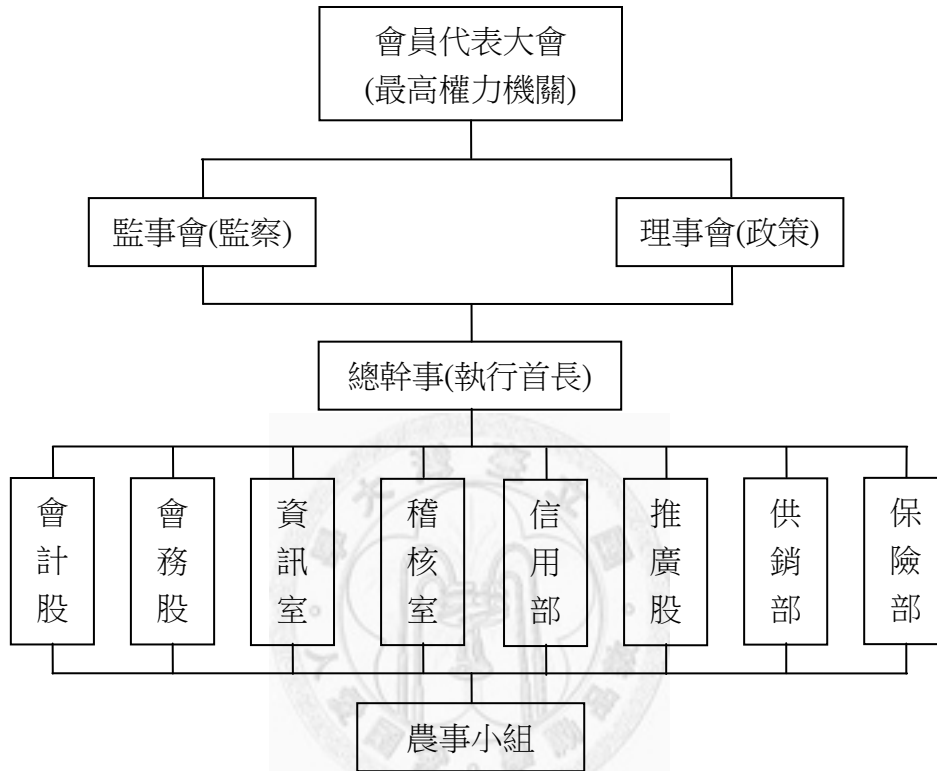


圖 3-2 基層農會組織圖

資料來源：本文自行繪製

在組織業務運作上，農會部門可分為業務部門及管理部門兩部分，業務部門包括供銷、推廣、信用、保險；管理部門包括會務、會計、企劃稽核、資訊。各股部各有所掌，也互相關聯，成為一體。農會的業務可分為農業推廣事業、經濟事業、金融事業、保險事業、國際農業合作事業五大主要事業（黃阿珠，2008）：
一、農業推廣事業包括農事推廣教育、四健推廣教育、家政推廣教育及農村文化福利事業。

二、經濟事業包括政府委託業務、會員共同利用業務、供銷業務、運銷業務、市場業務及其他服務事業。

三、金融事業包括存款、代理業務及放款。

四、保險事業包括家畜保險業務、農民保險、全民健康保險業務及員工保證業務。

五、國際農業合作事業包括國際農業合作交流業務、國際農產品進出口貿易業務及國際休閒旅遊業務。

肆、農會組織之功能

從農會的任務及業務觀之，農會在台灣農村的服務與農民生活緊密融合，其所展現的功能大致可劃分為社會、經濟、政治、教育四大類（劉怡君，1998；黃錫星，2004；蔡連吉，2010）：

一、社會性功能

農會所提供的服務中，包括辦理農業畜產保險，協助辦理農民保險及輔建農舍或補助修繕糧倉，辦理農村合作及社會服務事業，農村副業及農村工業之倡導，促進農村文化、醫療衛生、福利及救濟事業，以及農業災害之防治及救濟等，均與改善農民之生活有密切關係，並深具社會服務性質。

二、經濟性功能

農會在經濟性功能的發揮主要體現於供銷與信用業務的運作，而此兩項業務也是農會在實際營運上最重要的成份，因為農會必須依靠這些業務創造盈餘維持運作，以圖生存。在農會所辦理的諸多業務，其目的亦為擴大農民融資、提高農業生產、保障農民權益與增進農民收入，與農村經濟發生密切關連。其所經營的事業，包括雜糧收購、飼料和肥料配售、農藥銷售、農產品供銷等，屬於經濟性者即有八成之多，顯示農會運用合作經濟原理，配合政府政策，厚植農村經濟實力，對於台灣農業發展影響甚多。

三、政治性功能

從農會的發展沿革觀之，農會組織的作用除將政府農業政策落實執行外，並領導全體農民參與各種社團活動，表達農民意願與農業處境，提供相關建議予國家施政參考。且以在地性草根組織的特質，培養鄉村領導人才參與問政，以保障農民自身權益，並調解農民糾紛，增進農民感情穩固農村生活。

另外，過去農會信用部曾是地方唯一提供會員金融服務的機關，成為地方派系爭相入主的目標。同時早期國民黨政府為穩定農村經濟，推行相關公共政策，欲積極拉攏與之配合的地方勢力，也給予農會類似「準國營企業」的獨占性事業。黨政機關與地方菁英都企圖掌控農會，期望能轉化農會組織成為其政治動員的基礎，致使農會成為地方派系政治角力的場地，與地方選舉產生深度掛勾，均顯示出農會具有濃厚的政治性（蔡連吉，2010）。

四、教育性功能

農會的農產技術推廣活動，可傳授農民新的農業知識與技能，推廣優良品種、增加農業生產，並教育訓練農民第二專長、教導訓練青年農民及結合農村婦女傳授家庭生活技巧等，充分發揮教化農民的教育性功能（吳榮杰、周百隆，2000）。

台灣農會涵蓋政治、經濟、教育、和社會四大組織功能任務，並推動了二十一項農村發展任務，台灣農會可以說是集農民職業團體、經濟合作組織、社會組織與政府委辦機構等特質於一體，為農民解決從生產到生活的問題，且其所創造的受益標的不以會員為限，而是整體農村為範圍（蔡連吉，2010：16）。

當前農會面臨國際化的競爭，其功能也需要做出相適應的調整，依據行政院農委會對農會的角色與定位，農委會期許農會為「地區農業運籌中心」，結合既有供銷、推廣、信用、保險等多功能服務，開創行銷通路、研發加工、休閒旅遊等新興事業，整合產業價值鏈，發展具地區特色的一、二、三級產業。包括（廖耀宗，2004）：

- (一) 一級產業：建立農會成為「地區農業產業中心」，掌握內外銷通路，輔導產地農會成為「專業的農產品供應者」，都會地區農會發展成為「通路經營者」。
- (二) 二級產業：建立農會成為「地區農產加工中心」，開發健康食品、生技產品、天然美容保養品等現代化明星產業。
- (三) 三級產業：建立農會成為「地區農業服務中心」，整合休閒農業、金融服務、創投、老年安養等現代化事業體系，推動同業與異業的策略聯盟。



第二節 其他農業組織的發展與經營

壹、農業合作社

農業合作社（場）為農、林、漁、牧各類合作社及合作農場，是農民基於共同的需要與合作意願，以平等原則，在互助組織的基礎上，運用合作經營的方式，分別辦理農業資材供給、農產品生產、加工與運銷、農業機械設備利用，以及農務勞動等合作業務，為達成降低生產成本、提高經營效率，增進全體社（場）員經濟利益所組成的農民團體。

我國的農業合作社場，依不同之經營型態，可分為專營性的農業合作社及兼營性的合作農場，專營的農業合作社又因業務項目之不同，再分為農業生產、運銷、供給、利用、信用、保險等合作社；兼營性農業合作社為合作農場，除可辦理各種農業生產及產品加工製造業務外，並可兼營有關運銷、消費、供給、利用、及其它政府委託交辦事項（江麗芬，2006：36）。

台灣農業合作事業的興起，於日據時期即開始萌芽，其中最早有業務發展的農業合作社，為日本人於 1924 年在高雄所組織的「青果運銷合作社」。光復後政府為振興農業，鼓勵農民成立合作農場承租公有土地，以避免土地分割，遂於 1946 年公佈「台灣省公有耕地放租辦法及其施行細則」，以積極推行其改革政策，其後發展可分為以下四個時期（江麗芬，2006：43-45；鄭媚尹，2002；王琇婷，2010）：

一、改組期（1945 年至 1952 年）

本時期政治動盪不安，經濟體制與社會秩序混亂，1946 年 4 月政府將農業會劃分為合作社與農會，演變成金融、經濟、推廣等事業兼營的農漁會系統，以及信用、利用、公用、生產、運銷、供給、消費、勞動等事業專營的合作社系統兩大體制。後於 1949 年函頒「台灣省農會與合作社合併辦法及其實施大綱」進行農會與合作社合併工作，將台灣省鄉鎮合作社與漁業生產合作社先後併入農會及漁會。

合作社在農村社區經濟發展的角色似乎一直與農會的角色重疊，每次的重組與整併讓合作社的經濟性特色逐漸為農會組織吸收，這也使得合作社經濟互助的角色雖然存在，但與農會組織的多元功能相較之下，在此時期合作社組織的定位逐漸模糊。

二、農會復興及發展期（1953年至1973年）

以農產品進出口代替工業化的發展，推動農會改組與事業改革，自1953年發布「改進台灣省各級農會暫行辦法」及實施細則，開始進行農會會員資格審查，並規定農村中有關農業性業務統由各鄉鎮農會經營，不得另設農業合作社。因此，使台灣地區農業合作社之發展，受到相當大之限制，而新成立之農業合作社，其經營業務則均為與農會所經營之業務無衝突的林業、茶葉、花卉、蜂蜜、鱘魚等小規模之農業合作組織。

隨後於1965年提出的民生主義現階段社會政策七大項社會福利方針中，鼓勵社區內的人民以合作組織的方式，辦理消費、副業生產與運銷暨公用福利等事業，合作社組織頗受國家重視，各類合作社社員與業務量呈現安定成長。

三、合作事業安定期（1974年至1999年）

1974年公告廢止改進台灣省各級農會改進辦法，且先後頒訂現階段農村經濟建設綱領、加強農村建設重要措施、農業發展條例、改善農村結構提高農民所得以及農業綜合調整方案，並將農業合作列為重要施政措施，取消在鄉鎮設立合作社的限制，使農業合作社場再度蓬勃發展。不過，由於農業合作社及農場後來的發展中與農會產生業務上的競爭，而農會因有信用部的資金援助，使得農業合作社場失去競爭上的優勢（王永昌、于躍門、楊坤鋒，2003；林寶樹，1985）。

1986年7月省合管處訂頒「辦理合作社場獎勵暨補助要點」，逐年編列預算，開辦省（縣）級合作社或聯合社有關示範觀摩獎勵、業績優良獎勵、健全經營管理制度補助、利息補貼、專業人員補助及其他獎勵措施。1992年省合管處配合內

政部與農委會，辦理有關合作管理與農建計劃補助，執行健全農業合作社場組織強化服務功能計畫。

四、結合社區營造時期（2000 年迄今）

近年社區營造政策及運作興起，社區組織的角色備受重視，但初期合作社鮮少在政策計畫中被關注。直到 2006 年內政部提出「推動合作事業推動社區營造計畫」，以合作社成立之目的非為營利，非為救濟，是服務基層民眾，以實踐共同的經濟、社會與文化的需要與願望為出發點，與社區營造相互結合。

合作社組織在農村社區經濟發展上重要的角色透過此項計畫明顯且具體的展現出來，不僅將合作社組織經濟性的特質運用在農村社區經濟發展的經濟面向，更將社會面向關懷社區與關懷他人的原則具體的運用在農村社區中社會福利服務的推動與促進工作上。



圖 3 - 3 農業合作社組織體系

資料來源：吳明哲，2001

台灣地區之農業合作社係依合作社法而設立，其法律地位界定為法人，組織架構可分為最高決策機關－社員代表大會，下分為理事會、監事會及社務會議。其中社員代表大會為農業合作社之最高權力單位，其係由全體社員組織成立，以行使選舉或罷免理監事、審議並接受社務業務報告、審核年度預決算及盈餘分配

案、審核監事所提財務稽查報告、審核下年度業務計劃、議定合作社對外借款最高額、審議章程之修訂及審議固定財產之處分等職權；理事會為農業合作社之執行單位，包含文書、會計、經理及司庫等單位，於社員代表大會閉會期間，決議合作社內重要業務之管理與進行；監事會則為農業合作社之監察單位，於社員代表大會閉會期間，代表社員大會行使監察權，以監督農業合作社社務之推行及稽查概算之支付與分配；農業合作社之協調單位則為社務會議，凡合作社之重大事項，須經由全體理監事提供意見，共同協商者，則於社務會議討論決定之（鄭媚尹，2002：19-21）。

凡從事農作、森林、水產、畜牧等生產為職業之農民，以合作社之型態經營其各項生產事業，皆屬於農業合作。合作社組織依其組成目的有不同的類型，依合作社法界定共有 12 種，每一種類的合作社各有其不同的業務：

- 一、生產合作社：經營各種生產、加工及製造之全部或一部分業務。
- 二、運銷合作社：經營產品之運銷業務。
- 三、供給合作社：提供社員生產所需原料、機具及資材等業務。
- 四、利用合作社：購置生產、製造及儲銷等設備供社員生產上使用業務。
- 五、勞動合作社：提供社員勞作及技術性勞務等業務。
- 六、消費合作社：經營生活用品之銷售業務。
- 七、公用合作社：設置住宅、醫療、托老及托兒等公用設備供社員生活上使用業務。
- 八、運輸合作社：提供社員運輸經營所需服務等業務。
- 九、信用合作社：經營銀行業務。
- 十、保險合作社：經營保險業務。
- 十一、合作農場：經營農業生產、運銷、供給及利用等業務。
- 十二、其他經中央主管機關會商中央目的事業主管機關核定之種類及業務。

同一個區域內可以同時存在多個不同類型的合作社，同一類型合作社並無設立數量之管制；若兩個以上的合作社因為區域或業務上的關係，可以設立合作社聯合社。而合作社聯合社也可以基於同樣理由成立合作社聯合社的合作社聯合社，但同一區域或同一區域內同一業務之合作事業，則不能同時存在兩個聯合社。

由於農業合作社場原始服務的客戶群對傳統農產品的需求較為單純，服務品質亦較薄弱，故其業務項目單純，而且多由社員義務擔任社內業務，並互相監督控管，該組織人治色彩濃厚，也相當程度地反映出當地區域性農業經濟體系的特色（吳明哲，2005）。

合作社與農會的發展脈絡緊密相連，兩組織經歷過許多次的分合，企圖在兩種任務相似又相異的組織間找到平衡點。農會是農民的職業組織，合作社則是一群人在平等、互助的基礎上共同經營以改善社員經濟與生活的組成，兩者在成立的宗旨雖有不同，但共同的目標皆為提升組織成員經濟上的收益與發展。且農會與合作社兩者在農村中皆辦理促進農產品產、銷的業務，並推動農村社區經濟的發展，在農村社區均占有重要地位（王琇婷，2010：3）。

貳、農業產銷班

農業產銷班係指土地相毗連或經營相同產業之農民，自願結合共同從事農業經營之組織³，採行共同採購資材、共同作業、共同利用設施設備、共同運銷、共同研究的合作方式為經營行為。透過共同投資（包括農地、勞力、設備、資金、管理、技術、資訊等）、共同經營、共同分攤風險、共享經營利益，成為具有統收統支特色的共同事業。

隨著農業發展時期及輔導政策的不同，農業產銷組織也呈現不同的型態與功能。其演進可分為幾個階段（陳昭郎，1994；段兆麟，2000；林家瑋，2003；張敏鏽，2010）：

3. 農業發展條例法第3條。

一、教育性生產組織（1953年至1968年）

台灣農業產銷經營組織，最早為透過農會的農事小組將認知相似的農民組合成「農事研究班」。到1963年將從事稻作生產之相毗鄰農民組成共同栽培班，於1966年改名「水稻綜合栽培班」，使組織與栽培技術密切配合。農民組織輔導以農事研究班、四健會作業組及家事改進班等為主，藉以催化農民彼此間各項耕作、施肥、病蟲害防治等生產技術之研討與農事技術之交流。

二、勞力結合性共同經營組織（1969年至1973年）

工業興起，農村勞力外移，為減低成本與解決勞力不足問題，以核心農民為骨幹組織共同經營班，輔導農業機械化、設置生產專業區、集團栽培，以提高勞動生產力，增加農場收益。政府為擴大農場經營規模，自1971年開始，普遍輔導設立共同經營班，以突破小農經營無法有效利用農業機械之缺失，而參照農民意願，以15~30公頃為區域，集合核心農戶5~10人，組成共同經營班，從事全班共同經營，並接受其他農民委託經營或代耕工作的一種集體經營方式。

三、綜合性共同經營組織（1974年至1980年）

農業政策目標著重調整農結構縮短城鄉差距提高農民所得，農業建設計畫陸續推展，於是在不同的計畫輔導下，不同目的、不同名稱的班、隊組織，乃紛紛出現的現象，形成稱呼紛歧的現象，如產銷班、共同經營班、代耕隊等等名目。

四、專業性共同經營組織（1981年至1991年）

台灣經濟持續成長，在國際貿易自由化影響，農業呈持續衰退而達零成長。政府以高關稅保護、價格支持、生產補貼及管制進口等農業保護政策，來提高國民所得，穩定農業發展。較具體的農業產銷經營組織是由核心農民組成的各種產業別及產銷過程的共同經營班，經由共同計畫，以委託代耕達到全面農業機構化之實施。這些共同經營組織班，為能配合市場產銷資訊，進行產銷調節，並實施生產資材共同採購與設備共同利用及人力調配等措施，經由班組織之運作，達到

生產成本降低，擴大農場經營規模之目的。

五、專業性產銷組織（1992 年至 1997 年）

為健全基層農民產銷班組織，對現有的農民班(隊)組織，確有整合必要，使成為今後農業產銷的基本單位。行政院農委會鑑於歷年各種農業產銷經營組織名稱不一，但功能相似，於 1992 年 10 月訂頒「農業產銷經營組織整合實施要點」，並於 1993 年 3 月修正該要點，將現有各種組織班隊予以通盤規劃整合並統稱「農業產銷班」。同時加強農業產銷班組織訓練、講習、輔導及評估工作，期使農業產銷班成為台灣農業產銷經營之主體。

隨後農委會於 1994 年成立「整合核心農業組織及輔導計畫」資助省市政府，透過各級政府機關輔導農漁民（業）團體辦理整合主要蔬菜、水果、花卉、養殖水產品、毛豬、肉雞、蛋雞等七項重要產品的產銷經營組織的清查、登記、建檔、更新、教育訓練及評估等工作，作為通盤規劃整合及輔導基礎。1995 年並將進行輔導整合的產銷班種類增加到 16 類，以輔導具企業經營理念的產銷班（邱湧忠，2000）。

六、企業化產銷組織（1998 年迄今）

台灣在加入世界貿易組織（WTO）後，農業面臨到產品的自由化與國際化，必須有高度企業經營理念的產銷經營組織，始能與之相抗衡。因此行政院農委會自 1998 年起實施「跨世紀農業建設方案」，強化重要農產品產銷班，推動全面提升產業效率及服務品質之企業經營理念與做法，做為政府施政及產銷輔導的基層單位，培育班員成為高科技知識、充分運用市場資訊的現代化農民。

為輔導農業產銷組織建立企業化、資訊化，及制度化的共同經營方式，政府於 2001 年訂定「農業產銷組織輔導辦法」及 2003 年修正通過農業發展條例，以改善農業經營管理，並提高農業競爭力。

農業產銷班的主管機關，在中央為行政院農業委員會，負責農業產銷班政策規劃與輔導推動；在地方為各直轄市及縣（市）政府，負責辦理產銷班設立異動登記與管理、輔導措施之執行與督導評鑑等。農業產銷班的輔導單位為其所在地的農會、漁會、農業合作社、相關產業團體、公所及其他經直轄市或縣（市）主管機關核准之機關（構）或團體。產銷班的申請設立、變更及註銷等工作，均透過農會、漁會等函轉直轄市或縣（市）主管機關，政府農業政策及計畫亦多透過其轉達農業產銷班。

產銷班的組成通常是農民基於互信基礎所形成的團體，在法律上不具法人地位，其主要功能為透過組織的締結，班員可依專長進行分工、資源互享與實施共同運銷，以減少我國的小農生產特質所衍生出的低經濟效益問題（李謀監，1996）。

在管理上，班員必須共同制定班公約，載明事項、班會召開和班重大事項之處理方式，並且選出班長、副班長、書記與會計等班幹部。組織農業產銷班的條件包含以下：

一、農業產銷班應以年滿 18 歲，且土地相毗連或經營相同產業之農民為班員組成。

同一農民就同一產業類別以參加一個農業產銷班為限。

二、農業產銷班產業類別分類如下：

（一）農作：蔬菜、果樹、花卉、雜糧、稻米、特用作物、菇類等。

（二）畜牧：毛豬、牛、鹿、羊、兔、肉雞、蛋雞、水禽、火雞、鴛鳥等。

（三）漁業：水產養殖、特定漁業等。

（四）其他：休閒農業、養蜂及其他經中央主管機關核准之產業類別。

三、農作類及休閒農業產銷班組班規模

（一）農作之蔬菜、果樹、花卉、雜糧、稻米、特用作物，每班班員 10 人以上，每戶以 1 人為限，全班栽培面積合計 10 公頃（設施利用型為 5 公頃）以上，土地合法使用。菇類全班設施栽培面積合計 2 公頃以上。

(二) 休閒農業每班班員 10 人以上，每戶以 1 人為限，每一班員應取得休閒農場經營許可證，且其農場經營規模 0.5 公頃以上，全班經營面積合計 20 公頃以上，土地合法使用。

農民可藉由參加產銷班，以大量共同採購方式，降低生產成本；並透過互相觀摩及技術與經驗之交流，因而改進其栽培管理技術，提高產量與品質，增加收入。產銷班之運作類型，因參與共同作業之難易程度，可區分如下(徐源清, 2007)：

- 一、共同研究型：結合鄰近相同興趣之農民，共同研究經營管理技術、分享知識。
- 二、共同採購型：產銷班所需之產銷資材或設備，藉由共同採購方式，以降低採購價格、運輸費用等，達到節省成本之目的。
- 三、資源共享型：由產銷班購置共同設備(施)提供班員共同利用，或訂定人工交換制度等，以提高個別班員之農場經營效率。
- 四、共同行銷型：藉由集合全班產品貨源，辦理共同運銷、共同分級選別、共同計價、電子網路行銷等制度，提昇市場議價與銷售能力，達到提高產品售價或穩定價格，增加農民收益之目的。
- 五、共同經營型：投資興辦共同經營之事業，由班員共同參與或出資經營，共同分享利潤及承擔風險，並回饋服務鄉里，改善生活環境等。

同時，產銷班也會因社區屬性及產業的不同，有時兼具多種類型同時運作，或進行多角化經營以提高班員收益。

整體而言，農業產銷班的組織運作有助於農業發展，其優點：(1) 以設備、資材之共同利用，以降低生產成本；(2) 透過班員間勞力技術、能力之相互支援，提高經營效率；(3) 實施組織活動與教育，以提升農業經營能力、培育農民幹部與農業後繼者；(4) 經由班組織，共同合力改善農業生產環境，以便利農場經營作業；(5) 藉由班員生產計畫之擬訂及市場開拓，建立秩序產銷體系，穩定產品供應量，以獲致合理價格；(6) 經由班員共同產品共同分級、品鑑、訂定等級，提升品質，並經由共同運銷、直銷，共同議價，減少中間商剝削，並增強消費者

的信心；(7) 透過班力量，開發新產品、新技術及產品加工層次，以提高農產品及農產經營附加價值（林勝彬，2002：44）。



第三節 台灣茶業發展概況

茶葉是世界三大主要飲料之一，依據統計目前世界茶葉總生產量超過 350 萬公噸，其中紅茶約 246 萬公噸占 70%，綠茶約 83 萬公噸占 24%，其他茶類（含部分發酵茶）約 21 萬公噸占 6%，世界茶業市場正在不斷擴大，包括茶葉產量和每人平均消費量，都在逐步增加（蘇登照，2011：25）。

根據《中國農業百科全書》（茶葉卷）的定義：「茶業是為獲得飲料茶葉而進行栽茶、製茶、茶葉銷售等經濟活動的農業生產分支部門之一」。故「茶業」一詞係從事茶葉生產、製造與銷售的產業，而「茶葉」則為樹上的茶葉或是經過加工製造後的茶葉。

壹、台灣茶葉的供銷狀況

茶葉為我國重要經濟作物之一，早在 300 餘年前在台灣便發現有茶樹生長，其大都是野生茶樹；而台灣真正發展茶樹栽培管理及茶葉製造，是在 200 餘年前先人從福建武夷山引進茶種及種植，由台灣北部開始。台灣茶業在清領後期即成為台灣重要的產業，日治時期開始企業化經營，戰後政府亦積極發展茶業，促使過去台灣以輸出農產加工品為主時期，茶葉外銷佔台灣輸出貿易額相當重要比重，並為台灣賺取大量外匯（吳淑娟，2007），早年茶業以產製紅茶、綠茶供給外銷，外銷量佔總產量的 75%~85%，產地多集中在桃竹苗等地區，造就「北茶南糖」的產業形態。

1970 年代後因工業發展、工資等生產製造成本上漲，台灣茶葉的外銷競爭力減弱。與此同時，因國民所得提高，飲用部分發酵茶風潮興起，茶葉消費需求逐年增加，國人每人每年平均飲茶量由 1982 年的 0.77 公斤增加到 2009 年的 1.77 公斤，我國茶業因而逐漸轉為製造包種茶及烏龍茶供應內銷，外銷量則減少到佔總產量的 10% 左右。

這種轉型使得原本以外銷為主的北部低海拔茶區，因受限於勞力短缺、茶園本身茶樹老化及產製茶葉成本過高，茶園面積大量縮減；同時台灣中南部高海拔山區，則由於原種植作物利潤低，氣候適宜植茶，所產製的茶葉品質優良，符合國人的喜好，在台灣茶葉內銷市場成功打開後，由於內銷市場廣大且利潤豐厚，而使茶園不斷增加，造成台灣茶園總面積在日益減少的趨勢中，茶園在水平分布上卻呈現「北消南長」的現象。

另外，在垂直分佈上也有向上攀升的趨勢，即舊有的北部低海拔茶園逐漸縮減，中南部高海拔新茶園則在逐漸增加，尤其是南投縣的名間鄉與鹿谷鄉的發展最為迅速，此外雲林縣、嘉義縣的高海拔地區亦大量墾植茶樹，造成高山茶一枝獨秀，原來北部的茶區則急速萎縮（台灣區製茶工業同業公會，2004：42）。

台灣現有茶園分佈在台北、桃園、新竹、苗栗、南投、雲林、嘉義、高雄、台東、花蓮、宜蘭等縣市，依據農委會農糧署 99 年農業統計年報，台灣茶葉種植面積約 1.4 萬公頃，粗製茶年產量約 1.74 萬公噸，產值約 64 億元，以南投縣、嘉義縣及新北市為主要產地。

我國茶葉栽種品種以青心烏龍最多占七成以上，其餘為金萱、四季春、翠玉、黃柑、鐵觀音、硬枝紅心等。由於茶為嗜好性產品，消費者的口味不盡相同，台灣各茶區經過茶業改良場及農民不斷研究改進，配合氣候、土壤、水質及製茶技術等因素，分別發展出各地的特色茶品，如北部的文山包種茶、木柵鐵觀音、三峽龍井「碧螺春」（綠茶）、桃竹苗「槿風茶」（東方美人茶）、中南部的凍頂烏龍茶及阿里山、杉林溪、梨山等地高山茶及東部的蜜香紅茶、紅烏龍等；其中烏龍茶、包種茶更是馳名世界。

國內所生產的茶葉，依採摘方式分機器與人工採收，大部分茶葉以高價、內銷為主，少數機器採收茶葉、副茶（如茶末、茶角、茶梗）則內外銷均有，主要是賣為飲料茶原料用。

1990 年代以後，隨著兩岸交流的頻繁，以及中國大陸經濟發展的崛起，台灣的茶業發展受到新的競爭壓力與情勢。台灣區製茶工業同業公會依據海關進出口貨物統計資料所計算的數據顯示，2011 年台灣進口茶業數量約 2.9 萬公噸；出口茶葉數量則約為 0.28 萬公噸⁴，顯示以越南、中國大陸（普洱茶）為大宗之外來茶品大量輸入我國茶葉消費市場⁵，對於本土茶產業形成龐大的競爭壓力。

貳、茶葉產製結構

我國茶業的產業結構，在茶葉製造方面，日治後期由於總督府的規定與開始推廣機械製茶，台灣茶葉開始仰賴專業製茶廠的加工製造。後續受到銷售趨勢與政府管理政策影響，台灣茶葉的產製型態於戰後至今，面臨兩次重大轉折，因而造成質與量的劇烈改變，即茶葉銷售由外銷轉為以內銷為主，導致大型製茶廠沒落與家庭式小茶廠興起；1982 年政府廢除「台灣省製茶管理規則」，更促使家庭式小茶廠數量的暴增。

1970 年代以前，由於政府頒定「台灣省製茶業管理規則」規定凡設立製茶工廠者，必須申辦製茶工廠許可證與工廠登記證，加上茶葉以外銷為主，製茶工廠多為大型自動化工廠(大型製茶廠)，利用大規模的製造，以減少生產成本，茶廠所需茶菁 95%以上都由茶農提供。當時茶業的產製型態，為由茶農主要負責茶葉的生產，將茶菁販售給大型製茶廠製造，如此茶農成為純粹的生葉供應者，大型製茶工廠則專門從事茶葉加工製造，形成茶農與茶廠分工合作的產製分離型態。

1970 年代以後，由於台灣茶葉的內銷市場逐漸開啟，市場口味偏好轉變，國內消費者追逐高品質茶葉而又能負擔高價位，茶葉的產製重質不重量，且國內市場訊息較容易掌握，促成產製以內銷為主的部分發酵茶類小型茶廠之興起，一般茶農如耕作面積達一公頃以上者，均紛紛設置家庭式製茶廠開始自產自銷。

4. 2011 年 12 月份台灣進口各類茶葉及輸入各類茶葉數量統計表、2011 年 12 月份台灣出口各類茶葉及輸出各類茶葉數量統計表，參考自台灣區製茶工業同業公會網站 <http://www.taiwantea.org.tw/index.asp>。

5. 中國大陸茶葉目前僅開放「普洱茶」單項進口，其他茶類如紅茶、綠茶、半發酵茶等均列入我國 830 項管制中國大陸農產品進口清單，並未開放進口。

尤其在 1982 年政府為了提高茶農的收入，取消製茶工廠設立限制的法令後，製茶不須申請許可證與工廠登記，凡是茶農都可自產自製自銷茶葉，且不必繳納營業稅，家庭式茶廠更加蓬勃發展，遍布於台灣各個茶區，台灣茶業產製由原本以茶農與茶廠分工合作的產製分離型態，趨向為以家庭式小茶廠為主體的產製合一，原專業分工的大型製茶廠則大幅縮減成為少數。

由於茶葉的製造分成粗製與精製兩個階段，採摘茶菁經過室外日光萎凋，室內萎凋，靜置攪拌，殺菁，揉捻，乾燥等過程，製成之茶葉為粗製茶，茶葉經粗製過程後由於水分除去而重量大減，且茶菁必須於摘採後 24 小時內進行粗製手續，故茶菁為不耐久藏及長途運輸的物品，因此粗製茶廠多設在與茶菁產地相近的地方，散佈在各茶區的鄉村。

由於粗製茶屬於尚未精純的半成品，滋味生澀而帶有青臭味，較難取悅於消費者，為提高其經濟價值，須經過加工的手續，即進入精製過程。精製階段的工作主要以精選分級為主，除清除雜物外，並按茶葉的大小型態與色澤而分成若干等級，並再施以乾燥手續，使適於長期保藏，或加入花香物品以增厚口味，最後則是包裝。由於精製階段，產品重量損失很小，粗製茶又是乾物，便於儲藏與運輸，因此精製茶多設於交通運輸中心，或商業繁盛的大都市，收集各地的粗製茶集中精製（張德粹、莊維藩，1948；吳淑娟，2007：45）。

目前台灣茶產業結構複雜，就家庭式小茶廠而言，是由茶農購買簡單的製茶機器設備，在原本住家對自產的茶菁進行加工製造，主要勞動力皆由家庭成員所組成，以生產部分發酵茶供內銷為主。家庭式小茶廠主要從事茶葉的粗製工作，這顯示台灣茶葉的粗製工作再度回歸茶農的家中。

至於茶葉精製工作則呈現出多種分歧狀態，部分是由家庭式小茶廠中以人工揀枝與風鼓機等機械簡單完成，茶農再將精製後的茶葉賣給消費者或茶行、茶商；部分家庭式小茶廠只負責茶葉的粗製，即將粗製茶賣給茶行或茶商，由茶行或茶商進行精製過程，之後再賣給消費者；亦或消費者自行到茶區選購茶葉，茶農即

粗製茶葉出售給消費者（行政院農業委員會茶葉改良場，2002）

此外，也有部分茶區如南投縣名間鄉茶區，茶農僅生產茶菁，售予由製茶廠加工製造及銷售，最後大部分茶葉的行銷工作由茶商或製茶廠負責（蘇登照，2011：29）。

參、台灣茶葉的運銷通路

我國除了對中國大陸有茶葉進口管制外，茶葉本身為自由貿易農產品。然茶葉雖為農產品，卻沒有保鮮、運輸等困擾，享用及通路也與一般農產品不同，也是導致茶葉銷售途徑混亂的原因之一。茶葉的獨特性，在於一般果、菜的保存期限短，銷售通路必然往果菜市場、超級市場等；但是茶葉粗製或精製後可保存長時間不會變質、腐壞。茶商或貿易商可直接向茶農購買，以減少中間商剝削，所以至今並未形成較具規模的集中市場。

茶葉本身的保存能力佳、市場價格如不敷成本，仍可惜售、待價而沽。茶樹方面，茶菁可不用採收留養茶樹，進而調節整體產量及市場滿貨的壓力，所以茶葉市場較無暴漲暴跌的情況（藍芳仁，2004：82）。

茶葉是一種多階段加工極為複雜的農產加工品，其運銷通路始於茶菁生產者，迄於國內外最終消費者，其間經歷產製銷三個階段，因此茶葉的運銷通路較一般純粹農產品更為複雜（吳淑娟，2007：95）。

在 1986 年以前的台茶外銷導向時期，茶葉的運銷方式大多是茶農將茶菁出售給距離較近的粗製茶廠，茶農與粗製茶廠大致維持固定的產銷關係。粗製茶廠於完成茶葉粗製後再直接送至精製茶廠，由於粗製茶廠多分布在各產茶地區，與精製茶廠距離較遠，故常透過經紀商的介紹完成交易（黃欽榮，1991：63）。

各鄉鎮亦有茶販（即專門到產地收集粗茶，再轉運賣給精製茶廠者）向粗製茶廠收購粗製茶而後轉售給精製茶廠。精製茶廠將所製的精製茶分別出售給洋行、出口商，或者自行出口。

台茶外銷途徑大致有精製茶廠直接與外國茶商用函電接洽訂貨；或外國茶商來電給「台灣區茶輸出業公會」（台灣區製茶工業同業工會的前身），經公會介紹台灣的製茶廠商與之商談交易；另一種方式為精製茶廠將茶賣給出口商與洋行，由這些出口商與洋行將茶葉運銷外國（張德粹、莊維藩，1948：40）。

至於內銷茶方面，由於內銷茶品質要求較高，數量不大，且製造焙火方法與外銷茶有別，內銷市場為少數幾家內銷茶廠寡占壟斷，在消費地也為少數茶莊把持，故此時期的內銷茶通路由零售商或茶行向精製茶廠購買精製茶後轉售給消費者（台灣區製茶工業同業工會，1973：111；吳淑娟，2007：96）。

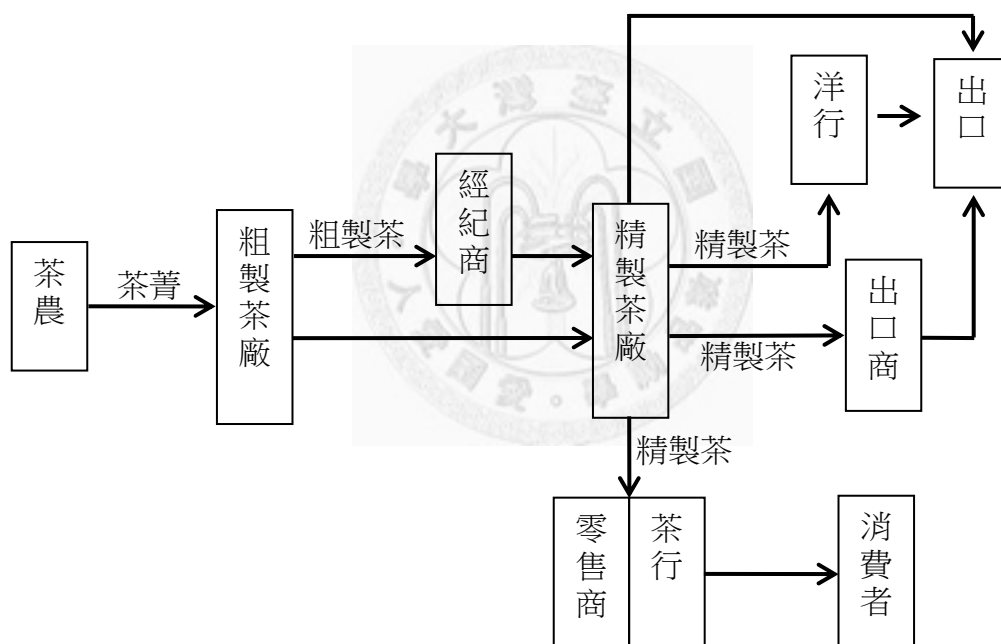


圖 3-4 外銷導向的茶葉運銷通路

資料來源：黃欽榮，1991：63

1986 年後至今，茶葉以內銷為導向，目前台灣的茶業運銷方式，分別有茶農以自設的中小型製茶廠生產茶葉，直接賣給顧客、茶行等零售商；或由農會、合作社及產銷班辦理分級包裝銷售；缺乏設備與勞力的茶農，則將所採收的茶菁直接出售給鄰近的粗製茶廠，粗製茶廠製好粗製茶後再出售給精製茶廠，精製茶廠

完成精製後，將分級好的小包裝或以大包裝售給專業性的茶行或兼售茶葉的零售商。

另外由於近年來飲料茶的興起，粗製茶廠亦將所製的粗製茶出售給飲料製造廠，飲料製造廠將其所製造的調味茶、袋茶、速溶茶與罐裝飲料茶等產品，再透過零售商等賣給消費者。

以內銷市場為主的茶葉運銷通路，呈現多元而複雜的型態，尤其是下游通路型態多樣，而且彼此間競爭相當激烈。由於消費者喜好的轉變，喜歡自然清香滋味，因此只須輕度焙火，加上小型電氣烘焙機普及，一般的茶農或零售商均會處理；而交通運輸便捷，使得茶葉的貨源取得容易，茶葉零售商不必再受制於上游供應商的控制；此外消費地零售商本身具有足夠資本，有能力自行投資開設店舖及購儲茶葉（許漢卿，2004：14）。

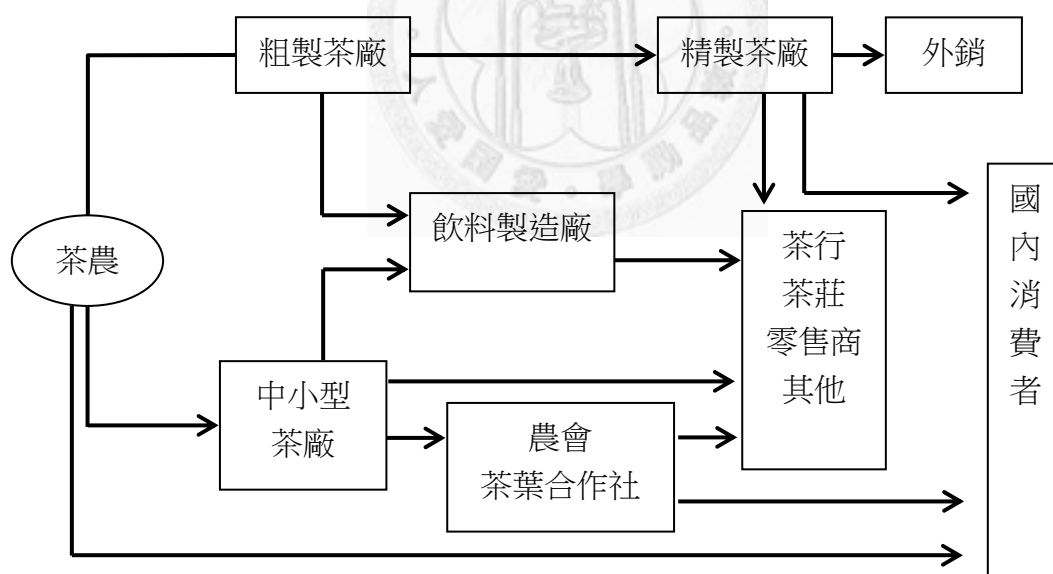


圖 3-5 內銷導向的茶葉運銷通路

資料來源：廖武正，1991

台灣傳統獨資經營的茶莊、茶行近年來備受大型量販店等新通路盛行的競爭，惟因茶葉的消費習慣較穩定，且茶莊、茶行的老闆因具有各類茶的鑑別力與

知識，甚至能自行烘焙出具特殊風味的茶，較其他零售商與大型量販店銷售者更具茶葉知識，故傳統茶莊、茶行仍普遍存在台灣茶葉銷售通路。但此類茶莊、茶行的銷售市場多有地域的限制，難以符合經濟效益，加上各區產地茶行林立價格不一，消費者常在無法辨識茶葉好壞下對價格產生困惑，於是發展出茶葉連鎖店。

茶葉連鎖店提供多種價位且標明售價供消費者選擇，帶給消費者購茶的便利，業者透過制式的連鎖經營廣泛建立據點，以專業、人情味方式創造出舒適的購物環境，使消費者可以細細品嚐、試茶，目前較具規模的連鎖店為天仁茗茶，其次有天祥、峰圃、高峰等（賴正南等，2005：9）。

現在除了各產區的茶行、茶葉連鎖店、農會與合作社可買到茶葉外，各大通路如量販店、便利超商、超市、網路都買得到茶葉，茶葉銷售相當便利。

總體而言，目前台灣茶葉市場可分為外銷茶、飲料原料茶、內銷沖泡茶三大類型，其中外銷茶以日本為大宗，其他國家均為沖泡茶型，價格以每公斤 200 元為分界；飲料原料茶則以機採茶區夏秋茶為主，每公斤約台幣 250 元；內銷沖泡型茶，茶葉價格混亂，從觀光地區路邊的三斤 1,000 元、知名茶行的一兩 500 元、到比賽茶最貴的 1 斤 80,000 元以上，可謂將茶葉視為藝術品等級。由此可知，茶葉價值因種類不同，價格亦呈現懸殊（藍芳仁，2004：89）。

第四節 農政單位茶產業輔導與行銷政策

農委會的茶業輔導政策，主要是為落實「健康、效率、永續經營」之安全農業政策，並因應市場開放及廉價進口茶之衝擊，鑑於台灣茶葉產品獨特、品質優良，茶葉將以滿足國人消費需求，同時強化外銷之發展策略為施政主軸，追求安全、衛生、高品質、健康取向及提昇產業競爭力，維護產業的永續發展，提出了以下的輔導政策：

- 一、建立國產茶品的衛生安全供應鏈：建置優質茶生產專區、建置衛生安全製茶廠、老舊茶園更新或新植、茶葉農藥安全監測、用藥安全及製茶廠衛生教育訓練及宣導。
- 二、輔導茶品標章與標示：輔導茶葉產銷履歷驗證、輔導茶葉產地證明標章註冊及核發、標章茶品行銷及宣導。
- 三、發展地區特色茶：迎合多元消費需求並提升國產特色茶知名度，形塑精品茗茶形象；輔導辦理特色茶評鑑與分級包裝；輔導辦理多元化特色茶研發及所需之製茶機具補助及教育訓練；因應茶區產業特性，研擬發展地方特色茶之相關措施。
- 四、茶產品行銷與推廣：協助建立茶品行銷專業技能，並結合茶藝及茶文化提升喝茶風氣，擴大喝茶族群；輔導茶品資訊化、茶品行銷推廣及茶品銷售追溯資訊化，建立茶品銷售衛生安全之自主管理機制；辦理茶產業向下紮根等產業推廣活動；因應茶區產業特性，研擬茶品行銷與推廣相關措施。

另外，行政院農業委員會針對台灣茶業外銷的輔導措施中，以樹立國產農產品優質形象，建構國外行銷通路體系，積極於國外辦理台灣茶葉形象宣傳，運用當地電視、報紙、雜誌、地鐵及航空等媒體，刊登台灣茶葉形象宣傳廣告。並輔導外銷業者參加世界級綜合食品展、參加主要目標市場之茶業專業展，如日本靜岡世界綠茶博覽會、美國茶業協會辦理世界茶業博覽會及中國大陸主要城市所舉辦之茶業展覽會。且設置國外展售據點，於日本開設台灣物產館、香港設立台灣

食品廣場，輔導我國產業團體與他國產業團體交流合作，獎勵及表揚優良外銷業者。藉此對外逐漸提高台灣茶葉的國際知名度，對內則促使茶農重視生產優質、安全、符合國際市場需求之茶產品。



圖 3-6 農委會外銷輔導措施

資料來源：袁華興，2007

台灣是一個小農制的國家，擴大農場經營面積非常困難，條件也不足。所以要在小農的基礎上來推動企業化的經營，就是要朝知識經濟發展，勢必要結合小農使其成為大農，才能發揮規模效率，也才能發展技術效率，在這個前提之下，未來輔導措施將以能夠結合小茶農組成大農制以降低成本，提高競爭力。未來將以農會、合作社或產銷班為核心，並結合具外銷能力之茶商來推動茶業的策略聯盟，發展茶葉多元化加工技術，提升茶產品的附加價值。

農會為農民與政府農政單位之重要溝通橋樑，扮演著政策的執行與輔導之角色。農政單位對茶業之輔導措施已呈現許多成果，這些成果皆具有示範性的效應，能提供觀摩交流的標竿學習，如成立坪林茶葉博物館⁶，以及成立茶葉策略聯盟。

茶業策略聯盟參加聯盟產銷班共 88 班 1,541 戶；並組成技術輔導小組，推動聯盟工作；完成設計茶業產銷策略聯盟共同品牌標誌；完成架設茶葉聯盟專屬網頁，內容包括聯盟架構、年度工作重點、台灣特色茶介紹、茶葉保健功效、市場資訊、茶園栽培管理、製茶技術、意見信箱等；透過區域茶業產銷聯盟輔導參加聯盟之產銷班、農會、合作社等辦理區域性產品分級包裝、建立品牌，以共同運銷或直銷至各機關團體⁷；輔導各茶區建立品牌及分級包裝，辦理優良茶評鑑及展售活動；輔導台灣區製茶公會發行茶訊月刊，報導國內外茶情及市場資訊；輔導主要茶區向經濟部智慧財產局申請產地證明標章，以防止仿冒、促進消費信心；輔導茶區轉型觀光休閒茶園區；辦理地方特色茶評鑑（含製茶）競賽；輔導廠農合作製茶廠、輔導通過產銷履歷驗證。擇定鹿谷鄉、竹山鎮之低海拔地區及名間鄉、龍潭鄉等茶產區為重點講習區，由茶改場、藥毒所加強茶園管理及安全用藥課程，並將茶菁販納入講習對象。

農政單位提供茶農及業者在技術、種植方法及品牌建立等協助，已有顯著的成效。未來持續輔導的政策方向包含（陳一暉，2009）：調整種植面積，加強老舊茶園更新；輔導茶園種植設施（興建蓄水池及改善管路灌溉設施）之改進，增加產量及收益；機械化作業，降低生產成本；輔導茶農安全用藥；推動茶葉廠農合作體制⁸；強化產地標示；推動茶葉生產履歷制度；辦理茶葉講習訓練推廣；輔導

-
6. 占地 2.7 公頃，分為綜合展示館、主體活動館、多媒體放映室、茶藝館及推廣中心等 5 項功能。
 7. 初步規劃以地區性茶葉特色，分別籌組下列聯盟：（1）文山條型包種茶區聯盟：涵蓋範圍包括台北縣市、宜蘭等地區。（2）凍頂半球型烏龍茶區聯盟：涵蓋範圍包括南投、嘉義、雲林等地區。（3）白毫烏龍茶區聯盟：涵蓋範圍包括台北、桃園、新竹、苗栗等地區。（4）東部茶區聯盟：涵蓋範圍包括花蓮、台東、高雄等地區。
 8. 以製茶廠與茶葉產銷班為核心，結合茶農進行茶園健康管理，生產安全優質之茶葉，並由製茶廠以合理價格收購及輔導茶葉產銷班分級包裝行銷。

辦理茶產業「向下紮根」訓練營⁹；輔導拓展外銷供應鏈。

隨著產業競爭激烈及外來茶之衝擊，農政單位對於台茶之行銷，有許多變革及協助。現行農會對茶業的行銷策略包含（陳一暉，2009）：

- 一、實施分級包裝，建立地方自有品牌：透過茶葉產銷班聯盟實施分級包裝建立品牌，如縱谷好茶、東方美人茶、福壽茶、天鶴茶等，爭取消費者認同，有效區隔進口之廉價茶，每年每公斤可增加 300~500 元之品牌效益。
- 二、舉行春、冬季優良茶比賽：為鼓勵茶農生產安全、優質茶葉，並展現各茶區製茶技術及茶葉特色，每年在各茶區舉辦春、冬季優良茶評鑑競賽，提高知名度帶動茶葉銷售，每年在各茶區舉行春、冬季優良茶比賽及展售促銷等活動，數量約 160,000 公斤，以每公斤提高 200~300 元計，可增加茶農收益 3,200~4,800 萬元。
- 三、發展地區特色茶：台灣因各地方特色及文化背景，自然發展出各茶區之特色茶，並經由各種製茶技術將各地區特色茶之風味及特有香氣充分展現，使台茶產品更多元化。
- 四、結合地方文化辦理茶藝文化及民俗等相關活動：茶為嗜好性飲料，與文化結合甚早，對於各地區茶品之特色及其現有優勢應善加輔導與利用，將當地文化藝術與茶葉結合，擴大各消費階層，進一步配合企業化經營模式，以提高其市場競爭力。
- 五、開發多元化產品，提高茶附加價值：輔導開發茶葉多元化製品，提高其附加價值。
- 六、輔導茶園朝觀光休閒教育型態發展：輔導茶園結合觀光休閒教育農業，辦理茶鄉生活及製茶、品茗體驗，可促進茶產業發展，提昇產業競爭力。依每公頃每年之附加價值增加 5 萬元估計，約可提高茶農收益達 1,430 萬元，以維

9. 為促進年輕族群對國產茶葉文化意涵、茶葉製造、茶葉保健效果之瞭解，輔導茶區相關團體利用假日或暑期舉辦不同茶類種茶、採茶、製茶、泡茶、評茶等訓練活動，以吸引年輕族群參與及提高對國產茶之熱愛。

護產業的永續發展。

七、推動策略聯盟，開拓市場：推動策略聯盟方式，結合農民產銷班、企業法人及農民組織團體，透過組織力，開拓國內外茶葉市場。

八、積極拓展外銷市場：輔導國內外銷業者與茶葉廠農合作之製茶廠建立長期合作關係，透過廠農合作輔導措施由製茶廠產製優質、安全之茶葉供應外銷業者出口，建立良好信譽，提升外銷市場競爭力。

最後，透過 **SWOT** 分析，可以掌握台灣茶產業發展現況所遭遇的優勢、劣勢、機會、與威脅。從中可以擬制未來相關的茶業行銷大策略。



表 3-1 台灣茶產業的 SWOT 分析

優勢 (Strength)	劣勢 (Weakness)
<p>1、我國茶產業因氣候環境及製茶技術研發，茶品品質優良，茶香氣濃郁，具獨特風味。</p> <p>2、茶葉生產、加工、銷售過程科技化、企業化。茶葉由生產到銷售整體流程搭配先進科技及周邊產業科技化配合。</p> <p>3、台灣名茶茶品具產銷履歷、產地證明標章，有衛生安全的特質，透過精美的外形包裝，導入茶藝、文化等軟實力，建立品牌形象，在華人市場被視為高貴禮品，尤其在中國大陸及日本等市場，極具拓展潛力。</p>	<p>1、國內茶產業屬小農經營型態，面對農村人力老化與缺乏，工資及生產資材製造成本上漲，逐漸喪失外銷競爭力。</p> <p>2、部分由茶農自營的家庭式製茶廠，無強制規定其必須取得營業登記，不受到政府的管轄規範，未能進行茶葉農藥殘留等檢驗及管制，可能導致劣質茶葉流入市面，危害民眾健康及整體茶產業信譽。</p> <p>3、由於台灣大小茶廠共有數千多家，大多數茶廠都有產製內銷茶，品牌紛雜，使得消費者購買時難以選擇，政府亦難以協助生產者或農民團體進行廣告促銷。</p> <p>4、茶農安全用藥態度不夠嚴謹，鄰田污染等，造成末端行銷業者對國產茶採購信心不足。</p>
機會 (Opportunities)	威脅 (Treats)
<p>1、台灣多元化的茶品研發製造，符合不同消費需求，有效區隔市場，創造台灣茶產業的差異化行銷環境。</p> <p>2、利用各茶區之地理性差異，建立特色茶品牌，結合觀光休閒或生活茶藝發展台灣茶文化，擴展茶業銷售通路，促進國內茶產業發展。</p> <p>3、茶飲料結合休閒、飲茶習性改為較便利的袋茶 (tea bag) 及罐裝飲料茶，亦增進了茶葉的消費。</p> <p>4、台商將台灣茶引進中國大陸，大陸人民嗜喝清香型烏龍茶，形成一股台茶風。</p>	<p>1、我國正式加入世界貿易組織後，各項產品的競爭更趨國際化。目前茶葉除中國大陸外，均可由各國自由進口。台灣的茶產業面對低價進口茶產品的競爭與衝擊，也要接受外銷出口國家嚴格的產品衛生安檢。</p> <p>2、近來市面上劣質進口茶混充國產茶販售、低價進口茶混裝一定比例國產茶，假冒國產茶名義高價銷售等問題，對於國內茶產業的整體信譽造成威脅。</p> <p>3、因地緣關係，大陸與東南亞國家相繼投入製造台式茶 (Taiwan-type tea)，造成本土台製茶的產銷壓力。</p> <p>4、目前茶葉市場受其他替代品瓜分市場，如咖啡及其他軟性飲料，相對壓縮茶飲料市場。</p>

資料來源：本文自行整理

第五節 小結

台灣農會組織百年發展歷經了幾個階段性的變化。1943 年日本政府將台灣當時農會、畜產會、產業組合等各種農會團體，合併為農業會之一元化組織。1946 年農林處根據來自大陸時期所訂的農業法與合作社法規定，將農業會劃分為合作社及農會兩大系統，但劃分後兩組織間的業務、財產劃分不清，1949 年將部分合作社重新合併，此時的農會組織不僅是生產指導推廣機構，同時也具有經營經濟事業的任務，爾後增加的股金制度，也使農會的合作經濟特質展現出來。

1972 年行政院宣示推動「加速農村建設重要措施」，指示賦予農會辦理專案生產貸款、改革農產運銷、加速推廣綜合栽培、加強外銷作物生產等重要任務，使得農會、農民與政府間的關係更加拉近距離。1974 年「農會法」公佈，確立農會信用部的法律定位，農業法所明定的農會法定任務中，仍有 70% 屬於政府交辦及委辦業務，顯示農會仍具執行農業政策的農政末端機構之特性，然除接受政府交辦或委辦的常態性業務外，仍有公糧收購、家畜保險、農民健康保險、全民健康保險、老年農民福利津貼、農民子女就學獎助學金、政策性農業專案貸款、農業推廣教育等多項。

目前農會在組織特性上具有幾項特質：具備多目標功能、農有農治且權責劃分體制、行政夥伴、地方性公益社團法人職業團體。在組織業務運作上，農會部門可分為業務部門及管理部門兩部分，業務部門包括供銷、推廣、信用、保險；管理部門包括會務、會計、企劃稽核、資訊。各股部各有所掌，也互相關聯，成為一體。農會的業務可分為農業推廣事業、經濟事業、金融事業、保險事業、國際農業合作事業五大主要事業。而從農會的任務及業務觀之，農會在台灣農村的服務與農民生活緊密融合，其所展現的功能大致可劃分為社會、經濟、政治、教育四大類。

除了農會外，地方仍存在許多重要的農業組織，其發展與經營的狀況因大環境變遷與組織領導人心力投入的不同，也在各地方呈現不一的樣貌。農業合作社

為農、林、漁、牧各類合作社及合作農場，是農民基於共同的需要與合作意願，以平等原則，在互助組織的基礎上，運用合作經營的方式，分別辦理農業資材供給、農產品生產、加工與運銷、農業機械設備利用，以及農務勞動等合作業務，為達成降低生產成本、提高經營效率，增進全體社員經濟利益所組成的農民團體。凡從事農作、森林、水產、畜牧等生產為職業之農民，以合作社之型態經營其各項生產事業，皆屬於農業合作。合作社組織依其組成目的有不同的類型，包含生產合作社、運銷合作社、勞動合作社、消費合作社、運輸合作社、信用合作社、合作農場等。目前台灣地方合作社的經營，在除弊興利的前提下，數量減少許多，能夠有效運作者，大體上都朝企業化經營的思維而改善體質。

除了合作社外，產銷班亦是重要的地方農業組織。農業產銷班係指土地相毗連或經營相同產業之農民，自願結合共同從事農業經營之組織，採行共同採購資材、共同作業、共同利用設施設備、共同運銷、共同研究的合作方式為經營行為。透過共同投資、共同經營、共同分攤風險、共享經營利益，成為具有統收統支特色的共同事業。台灣在加入 WTO 後，行政院農委會積極推動企業化產銷組織的方針，輔導農業產銷組織建立企業化、資訊化，及制度化的共同經營方式，以改善農業經營管理，並提高農業競爭力。產銷班的組成通常是農民基於互信基礎所形成的團體，在法律上不具法人地位，其主要功能為透過組織的締結，班員可依專長進行分工、資源互享與實施共同運銷，以減少我國的小農生產特質所衍生出的低經濟效益問題。

台灣茶業的產業結構，自日治後期推廣機械製茶，台灣茶葉開始仰賴專業製茶廠的加工製造，並以外銷市場為主。後來茶葉銷售由外銷轉為以內銷為主，導致大型製茶廠沒落與家庭式小茶廠興起，1982 年政府廢除「台灣省製茶管理規則」，更促成台灣茶葉產業結構的「南盛北衰」、「產銷途徑多元化」的生態根本變化。

目前台灣茶業產銷發展與輔導的主要農政單位是農委會，地方的主要推行機關是農會。農委會近年的茶業輔導政策，聚焦在建立國產茶品的衛生安全供應鏈、輔導茶品標章與標示、發展地區特色茶、茶產品行銷與推廣。農會為農民與政府農政單位之重要溝通橋樑，扮演著相關政策的執行與輔導之角色，透過輔導在地產銷班的茶農及業者在技術、種植方法及品牌建立的協助，並積極推動分級包裝與自有品牌、比賽茶活動、推廣茶文化、開發多元茶產品、輔導觀光休閒茶園、拓展外銷市場等行銷策略。

農會組織做為地方茶葉產業的網絡引擎，除了積極辦理茶業產銷及推廣的政策活動，提升茶農與產業經濟效益外，也常常在地方前沿面對的整體茶葉產業與區域經濟發展上的一些治理問題。本文將透過對南投茶葉產銷網絡的發展與治理個案探討，進一步的了解農會在茶葉產銷治理過程中，所扮演的網絡中介者角色。



第四章 南投茶葉產銷網絡及其運作

第一節 南投茶葉行銷與茶區

位於台灣中央地帶的南投縣，地形大部分為盆地、台地、丘陵地及山地，群山環繞、海拔高低起伏，山區氣候多雲霧、日夜溫差大，各地年平均溫度於 15~24℃ 之間，非常適合茶樹的生長，為台灣最大的茶葉產區，種植面積約 7,600 公頃，佔全國生產面積近 50%，年產量約 1 萬噸，佔全國總產量約 62%，茶葉的產量與產值均為全國第一。

就區域內部的人口發展結構而言，南投縣是傳統的農業縣，縣內從事農牧業家戶數高達近三成，尤其是八大茶區的務農家戶也普遍高出縣平均值，其中特用作物的種植比率在一些鄉鎮更達到五成以上，由此可見茶葉等特用作物的相關產業發展，對於南投縣人民的生活與政府的施政，都是息息相關的（陳俊璋，2012：31）。

由於地方經濟與產業發展的表現，會影響地方首長的選舉結果(王宏文，2011)，因此近年來，南投歷任的地方首長也都積極的推動茶葉產業的蓬勃發展。縣府透過整體性的行銷策略，推動南投茶葉產業的品牌行銷，也透過觀光及展售等大型活動的平台，與鄉鎮的茶葉產銷網絡連結互動，成功將南投好茶的意象推廣出去。

壹、南投茶葉行銷及推廣措施

茶葉可作出多元化的產品，從茶菁原料到製作加工，依茶種與不同發酵程度，可分為綠茶、包種茶、烏龍茶、紅茶等產品，並可再製成調味茶、加料茶、袋茶、速融茶、果茶、保健草果茶、易開罐飲料茶等初級加工飲料。另外，亦有茶口味休閒食品、茶酒、茶菜料理，甚至茶抽出物、茶渣都可再加利用，製造多項商品。多元化的產品，使得茶葉的行銷推廣更為豐富多變。為拓展地方特色產業商機，活絡地方經濟發展，南投縣推出諸多吸引消費的行銷策略。

茶葉為南投縣重要農特產品，在南投縣政府的施政領導下，利用觀光等管道行銷國際，以提升南投茶業品牌的行銷推廣。南投縣政府自 2002 年開始舉辦「台灣 12 項大型節慶活動－2002 台灣茶藝博覽會」活動，活動範圍以鹿谷鄉、名間鄉、竹山鎮等為主要地點，結合各地區政府、農會與社區發展協會舉辦動態的休閒觀光與社區表演，以及靜態的產業文化展覽及遊戲活動，2003 年南投縣政府繼續在鹿谷鄉舉辦「2003 南投茶藝博覽會－凍頂茶鄉嘉年華系列活動」，之後 2004 年的「南投茶香嘉年華」，活動主要內容除延續前次舉辦的活動外，也增加許多延伸到其他茶區的套裝旅遊行程，並逐漸正式擴大到名間、竹山、魚池等地區（陳俊瑋，2012：39）。

到了 2007 年之後，南投縣政府更加擴大規模，以南投縣內百歲人瑞的養生之道為題，將活動名稱從「茶香嘉年華」轉變成「茶香健康節」，活動範圍從原本的四大產區增加到八大茶產區，不僅延續茶藝文化與產業的主軸外，更加入南投縣內番薯及竹業等特色產業的展售活動，每年都吸引了 12 萬人次的人潮到南投買茶、識茶及觀光旅遊，達到整合行銷的效果。

自 2010 年起，在上海世界博覽會及臺北花卉博覽會的風潮下，為了彰顯台灣茶在國際上的競爭力，並使過去的茶業文化節慶活動耳目一新，以多元豐富的方式突顯南投縣茶產業的特色，縣政府負責統籌，整合各個茶產區的資源，盛大舉辦「世界茶業博覽會」，藉此提升南投縣茶產業的國際能見度，並吸引國內外遊客及市場的關注（陳俊瑋，2012：40）。活動內容包括靜態的茶葉歷史文化與成果、台灣十大特色茶展示、南投縣農特產品的展售會，並邀請中國大陸、日本、韓國、美國、加拿大及印度等 10 多個國家參與茶席布置展示和茶道表演。並舉辦千人揮毫及千人茶會活動，規模龐大，共同體驗茶道精神。同時推出茶鄉體驗休閒旅遊及茶香特色美食餐等套裝行程，提供遊客深入茶鄉了解茶葉產地與製茶情形。以此奠定了舉辦大型活動的基礎及優勢。尤其後續之觀光客回流量遽增，對於茶葉促銷及中部地區觀光資源的利用，效能倍增。

南投縣政府更透過國內外參訪活動，縣長多次率團帶領縣內農民團體前往日本、韓國及中國大陸等國家舉辦農特產品展售會，2006 年開始，每年皆會組團前往大陸浙江省與杭州市參加農業博覽會，以及北京茶葉博覽會等農特產品展售活動，藉此獲得大陸消費者的信任。透過縣政府出面為茶農提出品質保證，為民間茶業界順利開拓了大陸市場之門。

另外，隨著市場開放，南投茶的品牌或名稱常遭魚目混珠或冒用，影響南投茶葉聲譽及茶農權益，為改善此問題，縣府建立茶葉產地認證制度、產地品牌，進行市場區隔，自 2007 年起在鹿谷地區推行產地標章認證制度，茶葉農藥殘留必須符合安全衛生標準，提供消費者更明確的選擇。

南投縣政府持續推展茶葉與觀光相結合，由於南投縣擁有好山好水，吸引各地民眾觀光遊玩，透過南投好茶的品牌建立，推出茶葉禮盒的優質伴手禮，刺激觀光客消費，帶動了地方產業的發展，並增加農民的收益，創造南投縣更大的商機。

以提升茶葉品質，建立茶葉統一品牌，開拓優質茶產業市場，有效提升南投茶葉的形象與質感，南投縣政府舉辦「南投日月潭茶」創意包裝設計比賽，以南投茶葉為題材，配合南投日月潭茶品牌，創意設計出時尚流行感之包裝，以符消費者喜愛及送禮皆宜，為南投茶產業行銷。

同時南投縣政府亦鼓勵縣內茶農建立自己的品牌，例如信義鄉的玉山高山茶、仁愛鄉的合歡山茶、杉林溪茶、鹿谷凍頂烏龍茶、日月潭紅茶、以及名間鄉的松柏長青茶等等，均建立出成功的自有品牌，亦使消費者在眾多茶葉種類中，確認南投茶品質。

為鼓勵茶農提升製茶技術，各茶葉產地的鄉鎮市公所及農會，每年也都會舉辦春、冬二季茶葉競賽展售會，邀請專業人士品茗評比，遴選優質茶葉，嚴格評審、分級精確，深受各地愛茶人士的青睞和購買。

在地茶葉推廣，以鹿谷茶席文化館的經營，結合茶文化商品展售、茶席教室、藝文展演會場，運用現有的空間規劃，整合鹿谷鄉的製茶達人、茶席師、創意糕點師傅、鄉土藝術家，並組織地方服務志工等方式，藉由青年的創新和改造構想，來活化在地產業，能讓更多人認識茶產業豐富的文化底蘊。

除了實體的大型節慶、展銷活動舉辦，並搭配虛擬的網路行銷，拓展販售管道，縣府、各農會均有架設農特產品電子商務網，以及各大網路商城的上架，介紹南投的風景與好茶。

貳、南投八大茶區

為利於茶產業行銷推廣，南投縣政府將縣內八個產茶鄉鎮納入其行銷策略，稱之為八大茶區，包括鹿谷凍頂烏龍茶、松柏四季春烏龍茶、日月潭紅茶、大禹嶺高山茶、合歡山高山茶、玉山高山茶、杉林溪高山茶、青山金萱茶；並涵蓋 8 個產茶鄉鎮則分別為水里鄉、魚池鄉、名間鄉、竹山鎮、南投市、信義鄉、鹿谷鄉、仁愛鄉。

一、凍頂（鹿谷鄉）

凍頂茶的產地在鹿谷鄉凍頂山、大崙山麓一帶，為南投縣西南部，屬台灣中部山區，位處 600~1,800 公尺中高海拔地段，氣候溫和，丘陵地形，全鄉年平均溫度 25°C，是最適合種茶的地方，再加上雨量豐沛，常年雲霧籠罩，因此茶樹生長特別良好；更由於製茶及烘焙技術的精進，分級包裝確實，信用可靠。以產凍頂烏龍茶聞名海內外，茶園面積近 2,000 公頃，年產量約 1,700 公噸，為國內茶葉生產重鎮（鹿谷鄉公所，2012）。

凍頂茶是由鹿谷鄉舉人林鳳池先生於 1885 年自福建省帶回之軟枝烏龍，由林三顯先生於凍頂山栽植成功後繁殖成園，為凍頂烏龍茶之開端。雖然從清朝年間鹿谷即開始產茶，但由於早期之耕作是以糧食作物為主，茶葉屬於嗜好品的飲料，因此茶園面積增加緩慢。1950 年鹿谷鄉茶葉經營面積僅有 72 公頃，而同時期的稻

作面積則高達 1,197 公頃，其次為樹薯的 471 公頃，可知鹿谷鄉早期以生產糧食的農業經營為主。1950~1960 年代產茶面積不大，茶農的茶園還兼作甘藷或其他雜作，以增加收入（鹿谷鄉農會，2011：24）。

1971 年鹿谷鄉種茶面積為 140 公頃，大多集中於鳳凰、永隆、廣興、彰雅等村落，境內仍非以茶葉為主要經濟作物。當時省農林廳有感於鹿谷鄉的氣候及土壤適宜種植茶葉，於 1976 年辦理第一屆春茶比賽展售會，以提升茶農種茶意願，並為未來鹿谷鄉茶葉比賽奠定了穩固的基礎，打開鹿谷鄉茶葉知名度。初始省農林廳最先以保證價格收購比賽茶，使農民收益增加，爾後幾年慢慢轉變為比賽後茶價由農民直接與消費者議價，結果茶葉的價格高漲，使茶葉成為當地經濟價值最高的作物，連帶促使鹿谷鄉境內種茶面積急速擴展，每年春、冬兩季的比賽茶也成為鹿谷鄉內最盛大的活動（林啟三，1995）。

凍頂烏龍茶與一般茶不同之處，乃因至今仍保留手工製作的風格，品種以青心烏龍茶為主，其製作過程發酵較深，水色呈橙黃，有明顯烘焙後之明亮感。茶香清香撲鼻，入口生津富活性，落喉甘潤且有回甘之感覺，是注重滋味和香味的茶葉。更有耐泡、耐貯存、香沉、味醇之特色。凍頂烏龍茶採分級包裝，由茶葉專家評審分級，分為特等、頭等、二等、三等、三朵梅花、二朵梅花等不同等級。分級包裝的作用是便於消費者採購，且是品質的保證（南投縣政府，2012）。

鹿谷鄉的茶行為獨立經營，茶行負責人本身擁有茶園，可降低生產成本，提供合理的銷售價格。在銷售上，茶商並未到各地茶行或銷售地點推銷，仍維持小規模經營（張淑君、張俊傑，2010：150）。

二、松柏嶺（名間鄉）

松柏嶺位於南投縣名間鄉，舊名為松柏坑，處於八卦山南端海拔約為 500 公尺處，茶葉生產量可稱全國之冠，是茶園最密集的地區，其特殊的台地地形、氣候以及紅色土壤造就了最適合栽種茶葉的環境。以松柏長青茶聞名，並有金萱、翠玉、武夷、青心烏龍和四季春等多樣性品種栽種。

松柏嶺在台灣的茶業發展史上，屬於開發極早的茶區。先前所生產的茶葉，以內銷為主，但由於銷路有限、知名度不高，使得茶農生計相當困苦。1970 年代由鹿谷引進烏龍茶製作技術，促使茶園蓬勃發展，蔣故總統經國先生於 1975 年至松柏嶺受天宮訪視時，對於名間鄉的茶葉讚譽有加，並有覺其與鹿谷烏龍茶容易混淆，特命名為「松柏長青茶」。

名間鄉的茶園地區地形大都屬於坡度 10% 以下的緩坡或臺地面，僅有少數位在溪谷邊坡較緩處，因此就本區茶園內部空間差異上，坡度和坡向的差別影響並不大，全區屬於低海拔地勢較平緩的茶區。由於地勢平緩，利於大規模和機械化的茶園經營，此為名間鄉經營茶園的一大優勢。名間鄉的茶農首先採用機械採茶，以降低人力成本、提高產量，縮短製茶時間，讓松柏嶺所生產的茶葉，因全程機械化的處理，而具有穩定的品質；因栽種的茶種眾多，而具有多樣的口味；因製作成本的降低，而具有售價的彈性，均促使名間鄉成為全台最大的茶葉集散批發中心。

三、日月潭（魚池鄉）

1926 年由台灣紅茶之父之稱的新井耕吉郎從印度引進大葉種阿薩姆紅茶，至南投多區試種。由於日月潭高溫多濕，終年雨量多，濕度高，年均溫、氣壓、日照時間及海拔高度等栽培紅茶的天然條件，與印度阿薩姆茶區非常類似，因此試種效果最好，並開啟了魚池鄉種植發展紅茶的歷史。魚池紅茶的茶湯顏色艷紅，味道香醇厚實，具有特殊吸的香氣，曾是上貢為日本天皇御品，1960~1970 年代是魚池紅茶的鼎盛時期，魚池茶區種植面積 1,700 公頃，佔全台阿薩姆紅茶總面積的 94%。

1980 年代由於外來的機械採收紅茶，大量低價傾銷台灣，致紅茶價格低落，不敷成本，魚池的紅茶產業逐漸沒落。而後政府積極推動茶園復甦，研究碎型紅茶的製造技術，於 1986 年成立「台灣茶葉改良場」並成功培育紅茶茶樹品種；1999 年經由緬甸大葉種與台灣野生山茶雜交，再度成功培育「台茶 18 號」，俗稱

為「紅玉」，又再度獲得紅茶消費者之青睞與肯定。2004 年魚池鄉與台新金控接軌，運用網路資源及電子商務方式協助魚池鄉的紅茶復育（鄭傑夫，2008：7-9）。近年來在茶業改良場魚池分場的協助下，茶園開始大量僱用採茶工人，精準摘取茶樹新生的「一心二葉」嫩芽，改走成本較高的精緻路線。魚池鄉公所、魚池鄉農會、日月潭風管處及茶葉改良場魚池分場也積極輔導紅茶精緻化，選定台茶 18 號為主要的栽培品種，並結合日月潭等著名觀光景點，發展出日月潭紅茶二日遊等地區性特色旅遊。

四、大禹嶺（仁愛鄉）

大禹嶺位於台中、花蓮、南投交界處，海拔在 2,300~2,600 公尺，此處盛產高山茶葉。大禹嶺高山茶是台灣最高的茶區，年平均溫度不超過 20 度，低溫環境使茶葉生長緩慢，一年只有春尾及秋末兩季各採收一次，且高山適合茶地少、茶葉維護困難，茶葉產量相對稀少，價格高。

大禹嶺茶區位於南投縣仁愛鄉，因茶區晝夜溫差大，土壤含有豐富有機質，所出產的大禹嶺高山茶，葉片厚、果膠質濃、霜氣明顯、山氣重、喉韻強，且口感相當醇厚，具有獨特風味。

五、合歡山（仁愛鄉）

合歡山茶區位於海拔在 1,500~2,200 公尺間。緊鄰原始林山間長年雲霧繚繞，氣候冷涼，平均日照短，晝夜溫差大，新葉成長緩慢，葉片豐潤渾厚、果膠質含量高，因此所產製的茶別具特色、滋味甘潤醇厚、不帶苦澀，散發獨特花香，香氣幽雅持久、香氣細膩。

此種茶屬輕發酵茶，外觀形狀呈半球形緊結整齊，色澤墨綠鮮活，湯色蜜黃亮麗；葉片厚實使茶葉極具耐泡性，沖泡至第五、六次仍不減茶葉的香味，落喉甘潤韻味強。

六、玉山（水里鄉、信義鄉）

玉山為台灣五嶽之首，山脈獨秀、林深難測，擁有歷經多次地殼變動及山林化朽的肥沃土壤。玉山烏龍茶為在海拔 1,800 公尺左右所栽種的茶種，其茶味清香、耐泡、甘醇，喝起來有冷香的味道，是極品的高海拔烏龍茶。

七、杉林溪（竹山鎮）

坐落於竹山鎮，係屬中央山脈的杉林溪茶區，海拔約 1,200~2,000 公尺，終年籠罩在雲霧繚繞的低溫氣候，土壤肥沃雨量適中，所產杉林溪高山茶表現出高山獨特的茶色，特色為色澤鮮艷、水色蜜綠澄清、富活性、落喉甘清，喝來相當順暢。

八、青山（南投市）

南投市八卦山脈的青山茶區，海拔約 400~500 公尺，土質屬於沖積紅壤土，隨季節而生產不同茶種。具耐泡持久之特色，茶氣中帶奶香，原自於茶葉散發而出，入口穿鼻一再而三。湯色蜜黃，滋味甘醇濃郁圓滑新鮮，是受大眾品茗者推崇的特有口感，也是台灣特有的優質茶葉品種。

南投縣四面環山，高山湖泊林立，適合茶樹生長，在歷經多年的發展之後，已儼然成為台灣茶葉生產的重心。台灣經濟發展達到了重視個人生活時代，茶葉已不僅是解渴的水，更是講求休憩、文化提升的新時代產品，如何將傳統茶葉，加以發展並推廣為商業契機，把南投縣獨特的地方文化傳承，融入於茶葉推廣，開創一個新的茶葉文化創意產業（謝百傑，2008：45）。

第二節 南投茶葉產銷體系運作

南投的茶產業在歷史上主要源自於鹿谷，而後其製茶技術再分布到各鄉鎮。目前南投縣各個鄉鎮幾乎都有生產茶葉。各鄉鎮由於地理、海拔、氣候環境不同，所生產的茶葉也各具特色，如鹿谷茶區的凍頂茶、名間茶區的松柏長青茶、竹山茶區的高山烏龍茶、玉山烏龍茶以及日月潭紅茶等不同的茶品。

壹、南投茶葉與茶產業

茶樹屬於灌木長年生，有一定的種植年限，約為 10~20 年，透過修枝等種植技術，每年為採收嫩葉，即為茶葉。因此，除非茶農認為茶品種不佳、或產生土壤疲乏，才會進行翻耕、重新栽種。故茶葉不像花卉、稻米、香蕉等其他短期作物，輔導機關亦不會主動建議茶農應栽種何種品種，主要的輔導措施為指導栽種、施肥技術，以改善茶葉的生產量與品質。

以消費型態而言，茶可以分為不發酵、半發酵、全發酵三大類。以消費比例而言，全世界約 75~80% 是紅茶，8~10% 是烏龍茶，15% 是綠茶；而台灣的消費比例則是 60% 為烏龍茶，30% 為紅茶，其餘 10% 則為綠茶。

台灣所生產的茶葉量一年約 20,000 噸，其中有 99% 是烏龍茶；而每年進口的茶葉有 25,000 噸，其中 80% 是紅茶，20% 是綠茶。在台灣的茶葉內銷市場，國人消費量約為 25,000 噸；在外銷市場，茶葉出口則約 20,000 噸。出口的茶葉產品大多為台灣生產的副茶，乃是以價格較便宜的茶葉，再配合進口的茶葉拼堆後，所混合的茶葉商品。

茶葉雖然定位為農產品，但其未有其他農產品的不易保存、生產期短、運銷不便、產值低等特性。茶僅在茶菁階段為農產品，提供了多項的功能，人民飲用解渴時為飲料；茶饗聚會時為嗜好品；比賽茶得獎時為藝術品。在多重身分下，茶葉的經濟效益、農產品價格均難以精確計算（藍芳仁，2004：94）。

茶分成很多學問，包括製茶專業、茶行銷、茶藝術、茶文化、茶產業與行政系統的關係。台灣最明顯、最具規模的茶文化就是比賽茶，其次是茶藝。這兩者都擁有廣大的參與者。

南投的茶葉產量占全國的 62%，面積也超過一半，其中鹿谷的知名度最高，而名間則是產製量最大，因此鹿谷與名間的產銷代表性夠，值得作為本文個案探討與比較。

鹿谷與名間所屬的茶態是相同的烏龍茶系列。鹿谷茶是凍頂烏龍茶的產地，凍頂烏龍茶比較重發酵，發酵程度大概 20~25%，重喉潤回甘，口味走重熟成。鹿谷的凍頂烏龍茶從 1980 年代起便頗富盛名，不僅在內銷市場上受到消費者的喜愛，在外銷上也是極具知名度的茶產品。特別是近年來兩岸交流頻繁，鹿谷凍頂烏龍茶、尤其是比賽茶，更是受到中國大陸高階市場客群的喜愛與爭購。

名間鄉的茶葉銷量最多，一般的烏龍茶都是出自名間鄉。全國所生產 20,000 噸、進口 25,000 噸的茶葉中，其中有 80% 是在名間鄉處理運作。亦即名間鄉每年茶葉生產約有 10,000 噸，同時進口約有 22,000 噸以上是運送至名間鄉，進行加工處理。舉例說明，嘉義阿里山一間茶工廠一年所生產量最多可達 100 噸，而名間鄉一間茶工廠無論何時都是有 200、300 噸茶葉在廠房處理，可見名間鄉茶產業及工廠的群聚密集程度。不過由於生產量多，其中又分為不同等級，外界人士常有名間鄉茶葉量多而茶質不好的誤解，促使名間鄉茶產業相關單位及人士，均積極扭轉過往的負面印象，例如名間鄉農會為提升名間茶葉的品牌，並且提升當地的茶葉價格，目前致力研發利用烏龍茶茶樹所生產的茶葉，轉型為金萱紅茶，發展出與阿薩姆紅茶不同風味的紅茶口味，極具特色，也為名間鄉開創另一個紅茶市場。

知名度最高的鹿谷鄉茶葉，其與名間茶的產業結構最大差別，來自於茶消費末端的表現形態。從價格面向將茶葉歸類，1,000 元以上為嗜好品，1,000 元以下則是民生用品。鹿谷鄉茶葉屬於前者，名間鄉茶葉則屬於後者。以上所謂民生用

品的茶，涵蓋了我們一般日常喝的飲料，包括街邊林立的即飲茶店（例如 50 嵐、清心福全等手搖冷飲店）、以及可在超商購買的茶飲料商品（例如茶裏王、御茶園等）。這一部分的產量與消費量，遠遠超過高價位的茶品，但在探討茶葉產業發展時，卻常為人所忽略。

貳、南投茶葉的產、製、銷體系

一、背景

南投茶葉的產製銷體系及運作模式，可以「製茶業管理規則」廢除作為分水嶺。在 1982 年「台灣省製茶業管理規則」廢除前，茶農只能種植茶葉，而不能加工及販售茶葉。也就是說，茶農於種植、採收茶葉後，將茶葉售予製茶廠，進行後續的製作加工。在此制度架構底下，茶農負責種茶，製茶廠作茶，茶商負責賣茶，各司其職，產製銷的分工很明確。茶葉的整體產製銷過程受到嚴格的規範管理，並確保茶葉的品質。

以茶葉的歷史脈絡觀之，過去茶工廠以台灣北部居多，特別是桃園、新竹一帶，多為紅茶、綠茶的大宗茶類，當時的茶廠為進行外銷加工的工作。在「台灣省製茶業管理規則」的規範下，必須取得工廠登記證才能進行製茶，農民不得保留茶菁自行加工。製茶業管理規則之所以詳細規範大型製茶工廠，乃是因外銷導向的時期，大型製茶廠所出產的茶葉，必須面臨外銷品項的合格檢驗問題，故政府以立法方式，以法規規範茶葉製造過程，以符合外銷檢驗標準。

爾後，政府主張「還茶於農」，廢除了「台灣省製茶業管理規則」，讓農民因而得以自產、自製、自銷，提升茶農的收益。此舉導致了北部茶園的沒落，中南部茶區的崛起。地方特色茶的出現，造就了內銷市場的發展。南投縣鹿谷鄉茶區即為一例，在茶農能夠自產自銷的條件下，講求原產地的茶產品獲得消費者的青睞，促成了鹿谷凍頂烏龍茶的興盛。因此，從 1980 年代起，鹿谷鄉茶區因茶葉的收益高，成為農村地區中非常優渥的一個區塊。

「台灣省製茶業管理規則」的廢止，改變了台灣茶葉產業的產銷模式、影響了產茶鄉鎮的起落，雖造就了南投縣茶產業的發展，但也帶來了一些負面效應，而這些效應直接、或間接地造成今日台灣茶葉產製銷上雜混與管理不易的現象。

首先是廢止「台灣省製茶業管理規則」還茶於農後，鄉里間家庭式的小型加工廠紛紛設立。然而就管理上而言，小型製茶廠常見的問題—機具材質不符合食品器材規定、茶菁不落地機具的開發、製茶間隨意堆放非需要物品、製茶期無隨時整理清潔廠房習慣、非製茶季保持採製機具清潔觀念、人員衛生習慣、半成品直接接觸地面等。畢竟小型加工廠的品質控管，難以等同於大型製茶廠，在缺乏法源管理、不強制取得工廠登記證之下，使得加工流程的品質變得不穩定，甚至產量減少，或是出現很多不確定的汙染源。

其次在外銷部分，我國的小農經濟，茶葉生產量少，因而喪失了許多國際競爭力。在實際上時常面臨到的問題，為茶農或小型茶廠難以集結到需要的量，以支應所接下的大宗外銷訂單。

整體而言，台灣茶業的產業結構發展成偏向小農制，這某種程度與「台灣省製茶業管理規則」廢止後，茶農能夠自產自製自銷有關。現行的茶葉產業結構，就內銷市場發展而言，於制度上是可行的，因其促成了茶葉朝量少、多樣性、別具特色、符合消費者的多元需求市場發展。但相對地，小農制的產業結構與制度，就不適合大量出口外銷的競爭力，特別是從 1990 年代以來全球化發展，開放市場趨勢，所形成的貿易自由化、進口茶的開放，漸漸衍生出本土茶葉生產成本過高不敵進口茶、國際競爭力不足等問題，南投茶葉產業發展所受到的衝擊將越來越明顯。

從茶業的銷售端而言，「台灣省製茶業管理規則」的廢除改變茶葉銷售的結構，南投縣茶葉的銷售端變得相當複雜，轉變成任何人都可以賣茶。不只茶農、茶廠、茶商、批發商可以販售茶葉，甚至連電視購物台亦有銷售茶葉。如此複雜的情況下，政府的輔導措施，也區分為多條輔導通路。受訪者 A01 表示(附錄 1)：

第一個就是茶農和製茶廠，他自產自製去打品牌。第二是農民團體，農會、合作社、產銷班這些自主的團體，政府也去輔導他們作生產加工跟行銷。第三就是茶商，也就流通業者，那部分是我們比較少著力，因為畢竟他們是商我們是農，角色跟輔導的權限都不太一樣，所以那一塊我們比較是在宣導跟誘導的部分，反而補助的部分會比較少，這陣子也開始慢慢把他們納到輔導體系，也就是產製銷的一元化，你要跟茶廠茶農去做到結合，讓產製銷有一個基本的制度去做。大致上是分為這三個區塊去輔導與介入的部分。其他的商業行為部分我們就很難去管制，因為如剛所說，銷售那麼複雜、甚麼人都可以賣，有些受於權責我們無法管。

政府目前對茶葉產業的管理與治理，在能管制與輔導的部分，盡量地透過制度使其比較合理運作。

當銷售的結構變得複雜，要從角色來進行規範就比較不容易。即使是茶農自產、自銷，其所銷售的茶葉有時也未必是茶農自己栽種的。有些茶農也會做批發商的角色，當其所生產的茶葉量不足時，就會向其他茶農批發茶葉，再行販賣。所以在茶產業銷售角色是多元的，而且是重疊的。在這種情況下，優點在於茶農收益增加、通路管道比較多元，但同時也造成消費者無所適從，難以辨識所欲購買的茶葉究竟產自何人、何處。

面對此一產業結構問題，政府也進行了一些管理與輔導措施。例如在 2007 年時便開始推動標章制度，從「產銷履歷」到「產地證明標章」。這兩種標章，可以讓消費者辨識茶葉產製來源及過程。由於茶是無性繁殖，與稻米不同，稻米可利用 DNA 方式找出其圖譜是否為台灣米，但茶葉的來去往返、進出口後難以辨識，因此政府必須透過行政的手段，以標章制度作為區隔市場的認證方式。

除了標章制度外，政府從 2011 年起開始積極推動「衛生安全工廠」，此方案主要為整體茶葉產品的形象，其次則是農藥安全，以及茶農在自宅，以自有製茶設備所做的茶，應特別注重工廠環境的乾淨與衛生。然而，針對茶產業所推廣的衛生安全工廠，目前還尚未有完整的法源依據，政府機關人員只能道德勸說，以提供市場消費者訊息的方式，希望以良幣驅逐劣幣，來鼓勵優良茶葉業者，淘汰

不肖的業者；同時透過識別標誌，認定符合衛生安全標準的茶工廠，將標誌張貼於茶工廠中，讓消費者與茶商於採購時，得以區隔優劣。

綜合而言，有關製茶廠的管理，包括衛生安全工廠的法源、食品衛生規範、加工廠衛生規範等加工管理法令，均是由衛生署統籌管理；而農委會則主力輔導茶葉生產單位申請產銷履歷標章，以及各地方特色茶區申請茶產地證明標章註冊等，相關標章茶品資訊，以提供消費者辨識採購國產優質茶品，並防杜偽劣茶品仿冒，維護茶農及消費者權益。

二、南投茶業產、製、銷過程與模式

南投茶葉的產、製、銷過程，係隨著各地不同的茶種、茶態與最終茶品，而呈現不同的模式。但大體而言，幾種基本的產製銷組合，會依據茶菁、粗製茶、精製茶，以及最後包裝茶四個主要階段，來進行茶葉產銷上的調配。

首先，茶農種植茶葉，採收茶菁。採收後需盡快做初步處理，也就是所謂的粗製階段。粗製後，再經過精製過程，做必要的焙火跟揉捻加工，完成精製茶品。接著是進入到銷售階段，由茶商、茶行或其他銷售通路來進行販售。此為最單純簡單的茶葉產、製、銷過程，依據茶葉的狀態分為茶菁、粗製茶、精製茶、到銷售茶品。但實際上，隨著茶種茶態的不同、各地茶葉產銷作法的差異，以及市場對茶品類型的區隔，茶葉的產、製、銷過程會組合、分併成多種可能形態與模式。

第一種模式是茶農的自產、自製、自銷，也就茶農將產銷過程內化，採收後自行粗製、精製，並將茶產品銷售給自己的客戶，整個過程不假手他人。這種自產、自製、自銷模式的茶農，大多有自己多年經營的固定客層，直接從茶葉的種植，到最終的銷售，完全自行完成。

第二種模式則是由茶農採收茶菁後，利用本身的粗製茶設施與設備，進行初步的粗製茶工作，再將粗製茶提供給精製茶廠或中小茶廠。再由茶廠製成最終的茶產品，自行批發或再販售給經銷通路，將茶產品銷售出去。

第三種模式是茶農在採收當天，就由茶廠直接向茶農購買茶菁，也就是茶農採完茶後，馬上由茶廠購買未經過處理的茶菁，直接由茶廠進行粗製與精製的加工。這取決於茶廠有整個從粗製到精製的製程設備。

第四種模式是茶農將粗製茶或精製茶直接賣給農會、合作社，有些農會自己有烘培廠，可做精製的烘培，再由農會或合作社進行包裝，然後銷售。

上述任何產製銷模式，大體上都離不開茶菁、粗製、精製，分級包裝與銷售等階段。換言之，茶葉作為一種經濟作物，它能販售的方式與形式是多元的，可以販售茶菁，也可賣粗製茶、精製茶。各種階段都能販售茶產品，關鍵取決於購買客戶或廠商的市場需求而定。

而就後端的包裝銷售而言，也存在幾種變化的模式。不管是茶農本身或由茶廠製作的精製茶，通常需要分級包裝，再販售給客戶。如果是茶農自己所做的精製茶，會簡單用批發包裝直接賣給大盤商，大盤商經精緻包裝後賦予品牌，再賣給中盤商，然後再依銷售通路行銷各地。

茶農除直接將精製茶賣給茶商外；也會交給農會、合作社，或透過他們的銷售門市與網絡銷售；也有茶農自己零賣，例如比賽茶；或是有些消費者對特定的茶農直接訂購。

如果是茶農將粗製茶賣給茶廠，茶廠可能僅負責精製茶的加工製程，製成之後仍賣給大盤商，屬於協助大盤商進行加工。部分精製茶廠擁有自己的通路，茶葉經精製後，便直接賣到自己的通路或合作的茶商、茶行。

整體而言，南投縣大部分的茶農會兼做粗製茶的工作，而精製茶廠則與銷售端直接連結，形成較為單純的產、銷階段。由於茶菁的粗製過程中，像曬茶需要用到很大面積的茶場或設備，同時粗製的處理有其時效緊迫性，所以除非有特殊情況，原則上粗製茶大多是由茶農來做。所以茶農的角色，大體上是指種植、生產採收、到粗製的階段。後續的茶廠、以及茶行，則是另外的角色。

因此簡單來說，除了自產自銷外，大多都是這種產、銷關係的變形，從兩階段關係到複雜的四階段關係，都有可能存在。對茶農來說，從茶菁之後就有銷的行為。如果茶農擁有精製茶設備，可能會自行繼續其後續製程，這通常是規模比較大的茶農，因為有自己的通路及消費者，所以具備自產自銷的能力。而不管是哪一種模式，決定的關鍵在於，如何的分工方式能夠提升茶的價值，以及降低製銷成本。

舉例而言，粗製茶的烘培火候或捻茶動作，由於會影響茶的品質，所以會影響後續客戶的採購意願。而茶的品牌、種類所需的不同製程，也會影響茶廠、茶商何時向茶農購買茶菁或粗製茶，以及後續的口味製作（例如烏龍茶的濃淡）。

南投茶業產銷另外存在一種特殊的模式，是直接與茶農「契作」。「契作」是指客戶端與茶農訂約預購，只要符合生產履歷條件，就會向茶農購買收成的茶菁。這些生產履歷條件包含從生長過程中的施肥、農藥、氣候、生產高度、霧季日程、採茶的心葉等，均需按照其約定的標準。此契作方式為相當重視品質之做法，可以向消費者保證其生產履歷。通常為高檔茶、建立品牌或是產量很大的，會直接向茶農購買茶菁，但此種情況屬於特殊模式，並非南投茶業產銷的常態。

茶葉產業具有特殊的經濟特性，因茶葉經粗製後的保存期限長，不易變質、腐壞，且茶葉妥善典藏，更具一番風味，因此，從產製銷的過程來看，茶葉經過採收後，大致上均可銷完。而其需透過農會或其他行銷通路，主要原因在於希望可以較佳價格賣出，包括時間點，重點就在於價格。簡單來說，茶葉生產後，幾乎都能賣得掉，因為茶葉在不同階段，包括茶菁、粗製茶、精製茶、放久了的老茶，都是可以販售的，所以茶葉產銷的銷售重心，並非把茶葉的量賣掉，而是如何賣到好價錢。

以經濟學供需關係而言，就是價格（P）與數量（Q）的關係。農產品或是茶葉產品，與工業產品最大的差異在於，所有農會做的事情包含展銷、展售，都是希望其能夠有好的價位，取得比較好的銷售量。一般性的工業產品可以慢慢賣，

有一個銷售的生命週期曲線，而農業經濟中存在所謂「穀賤傷農」的概念，也就是當穀物生產太多，其實是傷到農民，並不是大量生產就是好事。所以促銷的所有手段中，有一個觀念，就是希望可以在好價格的時候，就把那些東西賣掉，這變成是農產品供銷或產銷中最主要的使命。與工業產品的製造、定價、廣告行銷策略的本質有所不同。

參、在地農會組織與茶葉產業發展

茶農通常會自行組織共同的產銷班，以利於技術資訊及產製銷過程的合作。農會輔導產銷班，在生產的過程中，茶農就與農會有極密切的關聯。在種植的過程中，施藥與肥料須農會輔導，不然會為了增加產量而超限與超標，茶葉的品質就受影響。所以透過茶業改良場、檢驗所、農會、產銷班這些網絡來協助農民，在種植的過程管控，避免不良產製影響到後端的銷售。另外，農會、合作社、農糧署、縣府等機關，透過舉辦多項促銷活動，進行不同的網絡連結、共同行銷。

農會是服務各地方農民所組成的一種地域性團體，對於茶葉生產技術的輔導，以及銷售的轉型等均提供茶農實質的幫助。尤其是鹿谷鄉農會每年冬季與春季的茶葉比賽，更是當地的一大盛事，吸引許多的遊客前來，規模逐年遞增，是茶葉產銷的一項重頭戲，更造就了鹿谷鄉茶葉的富麗。另外，名間鄉農會亦有配合地方各項慶典活動，辦理茶葉展售會活動，均為促進當地茶葉銷售的最直接方法（謝百傑，2008：53）。農會組織中與茶葉產銷相關的部分，包括：

- 一、供銷部門：供應肥料、農藥及生產資材、農機農具，及直接對外銷售，等同於私部門的行銷業務部，開拓各種的銷售通路，展售及接訂單。
- 二、推廣部門：主要對象為農民，透過農事小組、產銷班、家政班、四健會，提供協助與輔導，推廣農業教育訓練、發佈農業訊息，教育農民相關的製作生產技術、專長。與茶葉有關的部分，推廣部為透過產銷班，輔導茶農，或透過舉辦相關講習訓練，品茶製茶推廣的教育訓練。在茶葉的直接行銷宣傳部分，則仍是由供銷部主要負責。

三、信用部：提供資金、茶農產銷所需貸款。

四、生產部門：部分農會本身具有生產的設施與設備，因應當地需要，成立特定的加工廠。例如南投縣農會的食品加工廠、信義鄉酒莊、草屯鎮的碾米廠等。各農會的生產加工廠為特定區域的大宗農作進行加工製作。

就南投縣產茶的鄉鎮農會而言，農會主要的工作是對當地的茶葉進行展售與行銷，通常會透過幾種途徑：

一、以南投縣當地的農會門市為基礎；

二、全省各地農會門市互相交流上架，例如南投縣所出產的茶葉於北部農會門市陳列販售；

三、各地的經銷商、代理商，於各經銷點販售；

四、國外展銷；

五、其他，農會會積極接洽銷售管道，包括百貨商場、日系連鎖超市、量販店、生鮮超市等。

六、最主要的銷售策略，也是當地最大的節慶活動之一，就是比賽茶展售會。

農會之所以協助茶農販售茶業，主要目的在於照顧茶農，而這也是農會的成立宗旨。農會透過辦理諸多活動，協助茶農行銷茶葉；農會採購茶農所生產的茶葉，以農會體系的包裝及銷售，具有品牌形象。除此之外，農會為自給自足，必須有事業的經營，以維持農會運作，因此農會也透過行銷茶葉來維持營收。基層農會的主要收入，除了信用部的資金融通業務，即是供銷，包括販賣肥料給農民、販售各種農特產品。而在農會採購茶農的茶葉時，會委請專業人士或組成專業小組品茗，或茶農主動洽請農會購買時，則須檢附藥物檢驗、農藥殘留相關證明。

在產業結構變遷以及全球化市場的競爭下，產業必須開始尋求維持產業活力、增加產業價值的契機，南投縣的茶產業在品質與產量上皆位於全國前列，也有百年製茶的歷史，縣內不僅有多元的茶產業性、文化性的社會團體及農民組織，更擁有豐富的自然景觀與周邊旅遊產業。透過產銷網絡的串聯，將產業與在地文

化融合成地方的特色性產業，將更能使傳統茶產業的發展，獲得源源不斷的趨動力注（陳俊瑋，2012：44）。



第三節 茶葉產銷網絡利害關係人

透過檢視南投縣茶葉產銷的地方治理系統，瞭解產業治理網絡中利害關係人的屬性及其參與行動，以發展南投茶葉為標的，從中尋求彼此合作及互動的可能性。

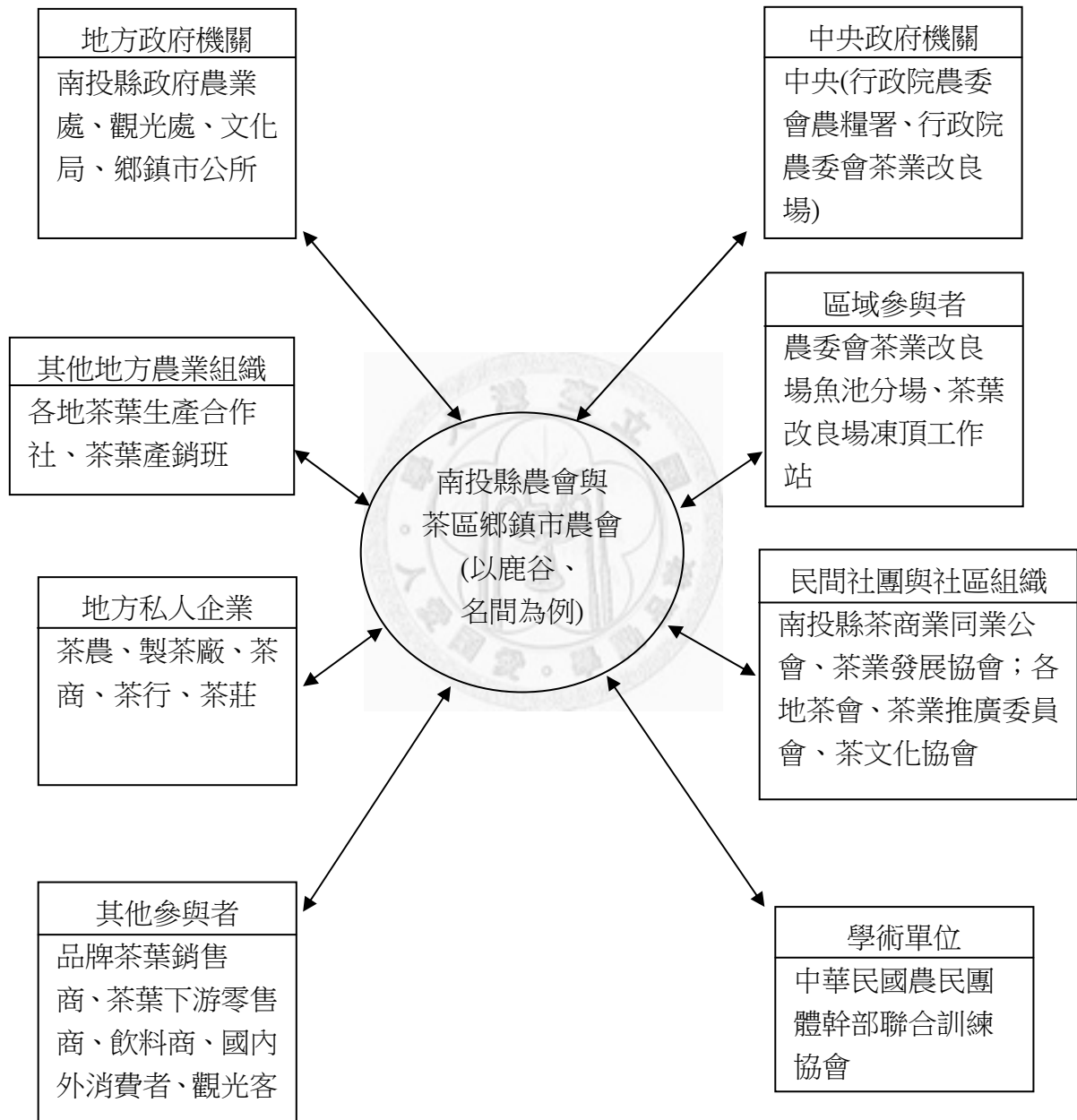


圖 4 - 1 南投茶業利害關係人—茶葉產銷治理網絡示意圖

資源來源：本文自行繪製

南投縣內茶區甚多且廣，茶葉品種亦十分多元，由於名間鄉所產茶葉屬於半球型輕度發酵茶，與鹿谷鄉所產凍頂烏龍茶的形態類似，因此本論文擇定烏龍茶系列為研究核心，以最為知名且屬中高海拔的鹿谷鄉，以及產量最多、屬低海拔的名間鄉作為茶葉產銷治理個案，深入瞭解鹿谷、名間二鄉的茶葉產銷運作模式，藉此探討南投茶葉產銷網絡。

綜觀南投縣（以鹿谷鄉、名間鄉為主）的茶葉產業，所形成的產銷治理網絡，涵蓋了公、私、社團等跨部門的多元行為者，在公部門部分，包括中央的行政院農委會農糧署、行政院農委會茶業改良場等國家參與者，地方政府機關的南投縣政府農業處、觀光處、文化局、鹿谷鄉公所、名間鄉公所，以及農委會茶業改良場魚池分場、茶葉改良場凍頂工作站等區域參與者；在第三部門的部分，則有南投縣農會、鄉鎮市農會、茶葉生產合作社及產銷班，以及地方茶葉推廣組織；而地方私人行為者則涵括茶農、製茶廠、茶商、茶行、茶莊等；另外，較為外圍的參與者有品牌茶葉銷售商、茶葉下游零售商、飲料商、國內外消費者、觀光客，以及學術單位的中華民國農民團體幹部聯合訓練協會。

壹、公部門

一、中央政府機關

行政院農委會主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務，為茶業的中央主管機關。隸屬於農委會的農糧署，辦理各項茶業政策的籌劃與執行，以提昇國產茶品優質形象並建立衛生安全供應鏈。推動品質改進及產品安全追溯相關措施，建構優質茶生產專區及茶葉認證制度，落實茶葉產地標示，推動產銷履歷標章，以及加強茶葉安全監測及品牌建立。並舉辦「茶業博覽會」、「全民喝茶日」及「小小泡茶師」等茶業宣傳教育活動，加強消費者選購茶品、品茶技巧。

行政院農業委員會為辦理茶業試驗研究改良及推廣，特別設立茶業改良場，為茶業輔導專業機構，主管台灣茶業之試驗研究、產製銷技術改進、推廣教育等

事宜，業務包括培育優良茶樹品種、研究改進茶園栽培及管理技術、研究茶樹病蟲害及其防治技術、研究改良製茶技術、研發茶葉多元化產品、研究改良茶園機械及製茶機械、協辦茶葉安全檢驗。

二、區域參與者

行政院農委會茶業改良場於南投縣內設有魚池分場，負責輔導中南部茶區之茶業試驗與推廣，主要業務涵蓋茶樹育種、茶樹栽培、茶園土壤肥料、茶園水土保持、茶園耕作技術改進、茶樹疫情調查、茶樹病蟲害防治、紅茶及包種茶製造、茶葉化學成分分析、茶多元化產品研發、輔導茶葉分級包裝、茶業推廣及訓練。另外，位於鹿谷鄉的茶葉改良場凍頂工作站，主要業務為茶園用藥安全教育及茶菁農藥殘留檢測，負責茶樹育種、生理遺傳、栽培管理、茶樹保護、茶樹有害生物疫情監測與管理、茶園氣象環境、茶園水土保持、茶葉調製用香花作物栽培管理及土壤肥料之改進。

三、地方政府機關

地方政府單位包括南投縣政府、下屬農業處、文化局、觀光局、建設處，以及鄉鎮公所。南投縣政府具有照顧農民、推銷農產的施政目標，由農業處直接管理茶產業，並推動茶葉品牌建立，協助各茶區推動行銷與品牌建立，如日月潭紅茶、凍頂烏龍茶。透過觀光、產業活動，將茶葉納入配合共同行銷，以帶動人潮及商機，例如專門辦理世界茶葉博覽會，來提升南投茶的曝光及銷售；或辦理火車好多節等特殊節慶，提供攤位擺設、銷售平台，並輔導農會、鄉鎮公所、產銷班，推出精緻伴手禮及農產品。同時縣府亦會辦理國內外參訪活動，行銷及宣傳南投品牌茶葉。

南投縣政府的各局處中，由農業處主導茶產業發展，觀光處則以推動休閒旅遊，推動休閒農業區、社區、茶園參觀，使民眾了解茶葉產製造情形，刺激茶葉市場消費；文化局則以文創結合農業，將休閒農業加入文創元素，使產業更有內

涵，經營茶席文化館，發展地方文化創意產業，從茶文化角度，發揚茶道、茶藝，例如在茶葉博覽會中，舉辦萬人揮毫活動，將藝術融入，深化茶葉文化深度；建設處的農工商發展、籌設農產貿易專區，成立物流中心。

鹿谷鄉公所及名間鄉公所為配合縣政府，協助茶農，提供推廣服務。鹿谷鄉公所推動南投縣茶文化生活圈、發表產地認證標章，結合觀光促進會、農會、休閒旅遊團體，辦理茶香螢光之旅，吸引各地遊客品茗；名間鄉公所則藉由舉辦南投茶香嘉年華、茶鄉健康節等茶藝文化活動，促銷茶產業。

貳、地方農業組織

一、南投縣農會

南投縣農會為鄉鎮市農會的上級，對於南投縣茶業推廣，著力甚多，積極推動南投縣的茶葉產銷履歷認證，為全國第一家通過茶葉生產履歷驗證。

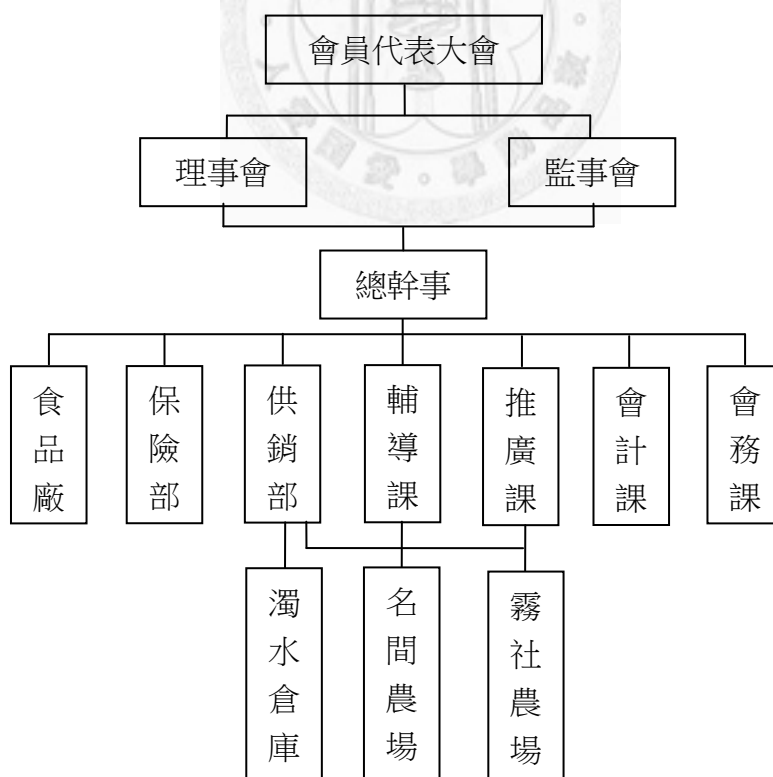


圖 4-2 南投縣農會組織架構

資料來源：南投縣農會網站，<http://www.nthfa.org.tw/about.html>

南投縣農會組織架構因應業務需求設有會務課、推廣課、供銷部、保險部、會計課、輔導課、及食品廠等 7 部門。其中，輔導課負責農會業務聯繫、分析財務結構、員工在職講習辦理、預決算編審；會計課負責年度預決算編審、開支審核控制、帳務登記處理、內部查核；推廣課負責各項農教育推廣工作；家畜保險部承辦家畜保險業務；供銷部進行農畜產品供運銷、加工製造、農產市場經營、會員生活物資購銷；食品廠則為研發生產各類農產品。

南投縣農會推動縣內農業團體的整合行銷，共同拓展茶葉通路，建立茶葉品牌及包裝設計，為統合行銷縣內好茶，推出含有南投縣各大茶區茶葉的南投茶經禮盒。透過辦理台北食品展、農特產品節日展銷等活動，由縣農會整合縣內鄉鎮市農會、產銷班等對外行銷；接受縣政府的委託事項，進行招商、邀集農民、鄉鎮市農會、產銷班、合作社等農會體系單位，參與展銷活動。同時縣農會個別事業，為全國第一家榮獲生產履歷認證茶葉的農會，直接對地方茶農採購，推出茶葉相關商品，同時與農林公司等三家廠商接受農委會茶業改良廠「永續茶經營管理模式」技術團隊輔導，進行產學合作。

二、鹿谷鄉農會

鹿谷鄉農會創於 1914 年 12 月，當時名為羌仔寮信用組合，幾經改組更名，1928 年 12 月改組更名鹿谷庄信用販賣購買利用組合，1943 年更名為鹿谷庄農業會，1945 年 12 月改組分別設立鹿谷鄉農會與鹿谷鄉合作社，至 1949 年 11 月 14 日再予合併成立鹿谷鄉農會迄今。近年來致力於茶產業競爭力與茶鄉旅遊環境的提升，結合農業、旅遊、文化、生態等資源，促進農業成功轉型。

鹿谷鄉農會並建有多功能農、林、茶業文化館，其茶業中心園區佔地共 2,600 坪，於 1995 年 6 月落成啟用，區內設有茶業文化館、農業文化館、農產品展售中心、茶藝教室、視聽教室、田園藝廊、茶業推廣、農業資材供應中心、農業推廣股、農村休閒遊部、田媽媽餐館等。茶葉文化館內多元化的展示內容，包括靜態的茶葉史蹟及專業知識，以及提供動態的茶藝休閒活動，以展現鹿谷農會推廣茶

藝的用心。農會並於 2001 年成立全國第一處的農村休閒旅遊部，更彰顯茶業文化館的重要性。

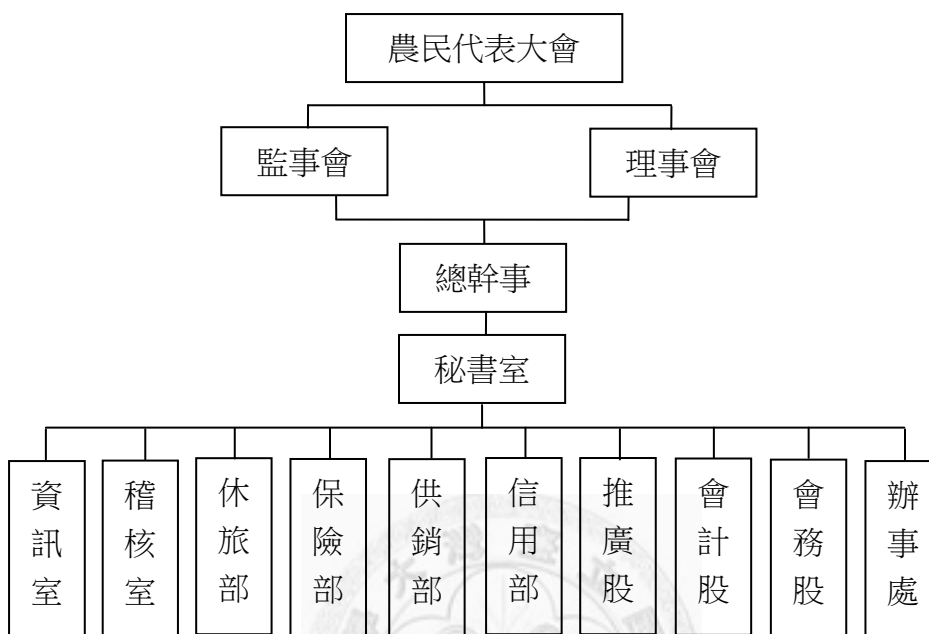


圖 4 - 3 鹿谷鄉農會組織架構

資料來源：鹿谷鄉農會網站，<http://www.lugufa.org.tw/about01.htm>

鹿谷鄉農會近年來積極投入，輔導當地農民進行產業轉型，有關常態性活動方面，較知名的茶葉比賽展示會，由每年二次單純展示、販售比賽茶，轉型成配合休閒文化觀光形成之茶葉展示博覽會，不僅保留展示、販售比賽茶之機制外，更提供遊客瞭解相關製茶過程，以及地方文化特質等，使鹿谷鄉製茶產業創造另一高峰。

1976 年鹿谷鄉農會仿照日本靜岡縣茶葉促銷方式進行改良，開始舉辦鹿谷鄉凍頂優良茶比賽展售會，促使鹿谷鄉的茶園面積擴充相當迅速，比賽茶建立了茶葉分級包裝的制度，使消費者得以安心購買到由專家品評、品質認證的茶葉，也解決了茶葉產銷之瓶頸，以 2011 年鹿谷農會所舉辦的冬季比賽茶為例，參加茶樣有 7,413 件，每件為 13.4 公斤，將近 100,000 公斤的茶葉一起參賽，場面為之壯觀

(鹿谷鄉農會，2011：26)。農會積極推廣茶葉產業，其活動及成果包括：(1) 辦理春、冬茶比賽展售會，促銷凍頂烏龍茶數量一年達 100,000 台斤；(2) 推動鹿谷凍頂烏龍茶產地證明標章，帶動鄉內毛茶年銷售 50,000 台斤；(3) 研發金萱嫁接青心烏龍扦插苗，克服連作障礙，促進老舊茶園更新達 200 公頃；(4) 開發凍頂貴妃茶，使夏季茶價值提升 2~3 倍，增加茶農收益。

三、名間鄉農會

名間鄉農會成立於 1914 年，當時稱謂「有限責任楠仔信用組合」，1936 年改稱為「保證責任名間信用販賣購買利用組合」，1944 年改組為「名間庄農會」，1946 年再改組為名間鄉合作社與名間農會，1949 年合併成為現在的名間鄉農會。為了加強服務農民，於 1958 年 5 月間先後成立大庄及松柏嶺辦事處，1966 年 11 月間成立新街及赤水辦事處，復於 1984 年成立新光辦事處。農會共設置 5 個辦事處分佈於轄區內，構成服務網，其他重要功能為介紹農特產品及觀光景點地圖。

名間鄉農會提供信用、供銷、保險、推廣四大業務，分別由信用部、供銷部、保險部、推廣股負責。其中信用部負責活期及定期存款業務、支票存款業務、通匯業務、票據託收、代理業務、農地銀行、放款；供銷部主要為辦理毛豬共同運銷並供應各階段飼料、果菜共同運銷、稻穀收購業務、政府各項委託業務、購物中心、供應農民生產資材、農藥殘留檢驗站；保險部的業務以農民健康保險、全民健康保險、家畜保險為主；推廣股則著重辦理農業推廣教育，農事、家政、四健推廣教育及農村文化福利事業，以促進農業生產，提昇技能知識，加強產銷組訓，增加農民收益。

名間鄉出產的農特產品多樣，包括茶、濁水米、薑、山藥、水蘗菜、鳳梨、通天草等，農會以「任何產業要永續經營必須擁有文化」為宗旨，極力推動農業文化，與所有消費者共享農業成果。

名間鄉農會針對茶葉產業，以提高茶農製茶技術，積極輔導生產高品質茶葉，建立分級包裝與良好制度，於 1978 年開始辦理第一屆優良茶展示比賽，首創依茶

樹品種分組比賽，每年固定舉辦春季、冬季兩次的松柏長青茶比賽展售會，以增進地區茶農的製茶技術與茶農收益，並藉由嚴格的審查，層層把關，評選出品質優良的松柏長青茶。

四、凍頂茶葉生產合作社

凍頂茶葉生產合作社為鹿谷鄉當地茶農基於確保純正凍頂烏龍茶之品質與信譽，在 1974 年共同籌組而成，組織設有總經理、經理，以及隸屬於下的休閒中心、門市部、品管部、業務部、會計股、總務股，主要業務為生產及共同運銷。合作社的生產總面積約 2,000 餘公頃，年產量約 1,200 公噸，主要市場以內銷為主，外銷為輔。藉由農特產品之推廣及銷售，除了解決凍頂茶生產過量之問題，並可提高農產品經濟價值，增加農民收益。

由凍頂茶葉生產合作社所舉辦的比賽茶，為鹿谷鄉比賽茶中規模第二大的比賽，僅次於鹿谷農會。2006 年凍頂茶葉生產合作社申請「行政院勞工委員會多元就業開發方案－凍頂茶行銷及加工推廣銷售計畫」，促使其發展更為蓬勃，包括門市茶葉銷售，全省各農會寄銷點，網路接單及配合縣府活動到北部、中部、都會區參加農特產品促銷推廣。另外，凍頂合作社在品牌在 10 多年前將市場拓展到大陸，並於杭州、大連、廣州、南京、上海等地設立行銷據點，100 年的外銷量達 11,034 斤，成功建立外銷市場。

五、產銷班

鹿谷鄉及名間鄉以茶葉為主要作物的特用作物產銷班，各約有 10 多個班別；產銷班的發展方向多元，名間鄉茶葉產銷班致力推廣有機茶領域、開發飲料茶市場、取得產銷履歷驗證、茶葉品種創新改良；鹿谷鄉茶葉產銷班以提升茶園優質茶菁、發揮規模經營效益、提升班員行銷產品能力、組織產銷班自創品牌、結合農業、觀光、文化的產業聯盟等。

參、民間社團與社區組織

一、南投縣茶商業同業公會

南投縣茶商基於照顧縣內產茶業者、發展地方經濟，並保障茶葉消費者權益，設立一個生產者與消費者的溝通管道，在 1977 年正式成立南投縣茶商業同業公會。公會以南投縣行政區域為範疇，維持增進同業的公共利益及矯正弊害，協助政府推行政令為宗旨。茶商公會每年會依據不同茶種、季節舉辦各式比賽茶，例如：春季比賽茶展售會-凍頂茶組、春季烏龍老茶比賽展售會、冬季比賽茶展售會、全國冬片茶比賽展售會等，以競賽觀摩方式，提高精製茶技術，以茶會友積極推展促銷茶葉，帶動國人飲茶風氣，穩定茶葉價格。

二、凍頂茶業發展協會

凍頂茶業發展協會成立於 2000 年，目的為結合地方資源，推動茶業文化特色，凝聚凍頂茶業的共同理念，以達到增加茶葉銷售範圍，並擴充茶葉行銷管道。協會致力於整合凍頂茶的產業發展資源，推展傳統製茶、焙茶，注重對年輕茶農的教育訓練，定期舉辦黃金等茶品嚐會活動、純正台灣優質茶市活動、毛茶交易活動、茶葉品質鑑定研習、茶藝研習、傳統凍頂烏龍茶製茶、焙茶研習活動、製茶技術競賽，以宣揚凍頂茶的特色與知識，協助茶農行銷。

三、鹿谷鄉生活茶會

生活茶會於 1995 年由鹿谷鄉農會輔導成立，為鹿谷鄉一群熱愛茶道茶藝的愛茶人士所組成的地方文化特色社團，為培育農家婦女成為茶藝師，以傳承發揚茶鄉文化，推動茶藝文化紮根，以茶藝來提升茶葉的商品化價值，為鹿谷鄉茶產業帶來更多收益。

生活茶會為鹿谷鄉內最大的茶藝推廣團體，發展朝茶道藝術表演化，闡揚泡茶技藝、茶道禮儀，平常透過研習，共同分享學習與成長，同時搭配會員美姿、儀態的訓練，提高會員茶道藝術的品味和內涵，並將茶藝與國樂結合，開創茶藝

文化資產，每年定期舉辦茶會、各式主題性活動，協助鄉內各國中小學推展兒童茶藝文化，使鹿谷鄉的茶藝文化蓬勃發展。

四、鹿谷鄉永隆鳳凰社區凍頂茶推廣委員會

鹿谷鄉的永隆及鳳凰社區是全台最早推廣烏龍茶的社區，也是凍頂茶的發祥地。永隆、鳳凰社區凍頂茶葉推廣委員會為配合社區各項建設基金籌募工作及推廣茶藝活動，輔導茶農產銷，於 1986 年冬季開始自辦社區展售會，至今已有 20 多年歷史，為鹿谷鄉內規模第三大的比賽茶，分別有高級組（比賽茶）跟傳統組（傳統式凍頂烏龍茶），口味評比強調凍頂烏龍茶傳統重發酵滋味的特色，甘潤可口、入可生津的風味。

以推動茶葉市場買氣、活絡本地經濟為目的，除了比賽茶的辦理，社區組織與其他地方團體合作，如開山廟管理委員會、鹿谷鄉救國團等，共同舉辦茶文化活動，展現獨特的社區文化，期望能達到「社區品牌」、「文化產業」，以創造商機與傳承內容。

五、南投縣松嶺茶藝文化協會

1995 年名間鄉農會推廣農村文化系列活動，實施農民教室與各項研習課程，由茶農及茶商的夫人共同組織聯誼會，正式成立為松嶺茶藝文化協會。由於參與的會員多為身兼數職的家庭主婦，為培養學員的領導能力，規範每年更換會長的規定。

協會為推廣學習茶藝之美，配合茶區生態，促進茶葉文化發展，每年定期舉辦茶藝研習課，搭配特定節日舉辦茶會，例如母親節溫馨茶會、中秋夜光晚會，積極參與地方大小活動，受邀至各單位擺設茶席提供服務，與松嶺社區居民合作成立松柏雅集國畫班，協助松柏嶺受天宮辦理元宵節慶活動，承辦縣府與公所主辦的採茶武林大賽，協助農會舉辦春季、冬季松柏長青茶比賽展售會，期以松柏嶺地區茶葉結合茶藝文化特色，帶動地方觀光人潮。

六、南投縣松嶺鬥茶協會

成立於 1997 年，係由松嶺地區茶農及愛茶人士所組成的茶文化團體，目的為交流與增進彼此的製茶技術，讓鬥茶的傳統習俗流傳。協會內部以研究如何種出更好的茶葉、品嚐好茶，經由比賽來彼此激發，使茶葉的品質更臻優良。鬥茶協會協助許多縣內及鄉內活動，每年募集茶葉送至家扶中心進行義賣，以協助南投家扶中心籌募扶幼基金，關懷南投縣內的弱勢家庭與兒童，並辦理台灣鬥茶王評鑑會，藉此宣揚台灣茶鄉，促進茶葉通路多元化。

肆、地方私人企業

在地方茶產業中，茶農為從事茶葉的農民，製茶廠或製茶所則從事茶葉製作、加工、包裝，其經濟效益在使茶葉更具有市場性及保存價值，提高茶葉的附加價值；後續由各通路銷售予消費者或外銷，包括當地傳統獨資經營之茶莊、茶行以及茶葉大盤商等。

伍、學術單位

創始於 1980 年，由全國各級農漁會共同籌組，為提升農漁會員工素質與能力的專業訓練機構，並提供農漁會永續經營與創新發展的協助和諮詢。組織設置訓練、企劃、出版、行政四大部門，分別掌管教育訓練、研究發展、出版書籍與雜誌、資訊管理等各項工作計畫。

協會主要為建立農漁會員工訓練制度、籌辦訓練事宜，並配合政府政策、健全農民組織、促進研究發展，扮演農漁智庫的角色。主要業務為爭取教育訓練經費、研發創新課程內容，辦理常態性、專案性的農漁會人員教育訓練及研討會、建立農漁會資料庫、發行以農漁會為主題的農訓雜誌等，協助宣傳農會活動，如發佈茶展售會的活動訊息。

陸、其他參與者

在南投茶葉產銷的地方網絡中，屬於外圍行為者，包含由於茶葉多元化產品

所衍伸出的品牌茶葉銷售商、茶葉下游零售商、飲料商、茶餐飲商等，開發茶葉多樣化消費型態，行銷多種茶葉相關產品，建立茶葉品牌，並跳脫傳統茶莊、茶行的地域限制，以促進茶葉消費量，提高收益。另外則是消費端的國內外消費者、地方觀光客等，消費者本身的茶葉知識、飲茶習慣、對商品的評價及其所形成的消費風氣，對於南投茶葉產銷形成不小的影響。



第四節 小結

茶葉可作出多元化的產品，從茶菁原料到製作加工，依各種發酵程度，分為綠茶、包種茶、烏龍茶、紅茶等產品，並可再製成調味茶、加料茶、袋茶、速融茶、果茶、保健草果茶、易開罐飲料茶等初級加工飲料。另外，亦有茶口味休閒食品、茶酒、茶菜料理，甚至茶抽出物、茶渣都可再加利用，製造多項商品。茶葉為南投縣重要農特產品，南投的茶葉產量占全國的 62%，面積也超過一半。在南投縣政府的施政領導下，利用觀光及大型活動等管道，透過國外參展、建立茶葉產地認證制度、比賽茶、建構茶葉文化館、網絡通路等途徑，積極推廣南投茶業品牌的行銷。為利於茶產業行銷發展，南投縣政府將縣內八個產茶鄉鎮納入其行銷策略，稱之為「八大茶區」。而其中以鹿谷凍頂茶區最負盛名、名間茶區產量最大，因此本文則此兩茶區做為個案研究之對象。

茶產業分成很多學問，包括製茶專業、茶行銷、茶藝術、茶文化與行政系統的關係。台灣最明顯、已經形成、也是最具規模的茶文化就是比賽茶，其次是茶藝。這兩者都擁有廣大的參與者，也是南投地方茶葉產銷治理的重點方向。

在 1982 年「台灣省製茶業管理規則」廢除前，茶農只負責種茶，製茶廠做茶，茶商負責賣茶，產製銷的分工很明確，品質也較能獲得管控，當時台灣茶品也以外銷市場為主。「台灣省製茶業管理規則」廢除的主要因素是「還茶於農」，讓農民因為可以自產自製自銷，提升茶農的收益，但也因此帶來一些附帶效應，造成今日台灣茶葉產製銷上雜混與管理不易的現象，包含家庭式的小型加工廠林立，使得加工流程品質不穩定、產量減少、出現不確定的污染源等，也因為小農體制造成外銷競爭力相對弱化。而茶葉銷售的結構變得複雜，變成茶農、茶廠、茶商、批發商、甚至電視購物都可以賣茶。這也使得台灣的茶葉產銷結構與網絡出現變化，為了因應新的環境與結構變化，茶葉產銷治理網絡就必須在策略與作為上進行調整。

面對這樣的產業結構問題，政府也進行了一些管理與輔導措施。例如「產銷履歷」、「產地證明標章」等，以及「衛生安全工廠」方案。這些標章制度與規範可以讓消費者辨識基本的茶葉產製來源及過程，也使得茶葉產銷的治理網絡避免惡性競爭或品質走樣而分崩離析，使其能在一定的合理規範下，使產銷制度與消費者的關係能夠建立在品牌信任的基礎上，強化消費者對南投茶葉品牌的認同度與忠誠度。

就南投在地的茶葉產銷治理網絡而言，農會位於網絡的核心，扮演茶葉產銷的引擎，連結農產與市場關係、政府與民間關係，並且從農民的產銷收益福利著眼，為茶農提供茶葉品質的把關、茶文化推廣，以及茶產品的交易活絡。

綜觀南投縣(以鹿谷鄉、名間鄉為主)的茶葉產業，所形成的產銷治理網絡，涵蓋了公、私、社團等跨部門的多元行為者，在公部門部分，包括行政院農委會農糧署、行政院農委會茶業改良場等中央政府機關參與者，地方政府機關有南投縣政府農業處、觀光處、文化局、鹿谷鄉公所、名間鄉公所，以及農委會茶業改良場魚池分場、茶葉改良場凍頂工作站等區域參與者；在第三部門的部分，則有南投縣農會、鄉鎮市農會、茶葉生產合作社及產銷班，以及地方茶葉推廣組織；而地方私人行為者涵括茶農、製茶廠、茶葉大盤商、茶行、茶莊等；另外，較為外圍的參與者有品牌茶葉銷售商、茶葉下游零售商、飲料商、國內外消費者、觀光客，以及學術單位的中華民國農民團體幹部聯合訓練協會等。



第五章 南投茶葉產銷治理個案 與農會角色

本研究將探討中高海拔、偏高價位的鹿谷鄉茶葉；產量最大、種植面積最廣、偏低價位的名間鄉茶葉，透過個案的深入瞭解，分析不同茶區所呈現出的產業生態與農業治理網絡。

第一節 鹿谷茶業發展模式與農會治理網絡

壹、鹿谷鄉農會內部網絡與推廣單位

鹿谷鄉農會對於凍頂烏龍茶的界定，指出其不僅止於當茶為飲料而已，更涵蓋了鄉民珍貴的生活型態及一連串歷史的文化傳承，進而致力建立起特有的凍頂茶文化，並將茶的英文字 TEA，解釋為「T」=tea（茶）、「E」=environment（環境）、「A」=art（藝術），作為農會茶業經營的最佳寫照。

鹿谷鄉農會目前會員人數約 6,100 人，產銷班有 14 班。鹿谷農會針對茶業發展推出諸多行銷策略，其中最為開創性的作為，對於茶農提出「保價收購」的措施，農會運用保價方式，確保茶農的茶葉價格不會崩盤。其做法為農會在一年內舉辦春季、冬季兩次比賽茶，是農會與地方的重要盛事，亦為鹿谷茶業最重要的行銷活動。比賽茶分級包裝，排名依序為特等、頭等、二等、三等、三朵梅花、二朵梅花。針對二朵梅花至二等間等級的約略底價，提出一個保證價格，例如二朵梅花的保證價格約為 1,700 元／斤，二等的保證價格 3,800 元／斤。

農會協助茶農銷售茶葉，除了照顧農民外，亦為自身的營運增加收入，再利用收入盈餘回饋農民。例如鹿谷鄉農會會員的農保費，即是由農會負擔，因此早在政府推動老人年金之前，鹿谷鄉農會便已經先行實施類似的制度。所以，鹿谷鄉農民對於農會具有相當程度的向心力，認為農會能幫助農民解決問題，並且提供福利措施。

在推廣茶葉的策略方面，農會扮演領頭的角色，其職責在指導及教育農民，讓農民在產品上，能夠做到最好、最為安全。因此，農會積極實施農藥殘留檢驗，堅持安全用藥檢查，同時配合政府，推動生產履歷、產地證明標籤，讓消費者真正買到真正道地地地的凍頂茶，提高消費者鹿谷鄉農會品牌的信任度，進而購買鹿谷鄉農特產品。

一、農會內部組織：推廣、供銷

鹿谷鄉農會與茶葉產銷比較有關係的內部組織，主要在推廣股和供銷部。目前鹿谷鄉農會的推廣股主要推動重點為安全衛生工廠，而供銷部則是鼓勵農民使用有機肥。農業資材的供應，包括有機肥料、肉品粉碎機，鼓勵農民使用有機肥，減少使用化學肥料，以做好茶園管理，提高茶葉的品質。

鹿谷鄉農會的獨創之舉，保價收購的部分由供銷部負責。此舉的時代背景為農會一年辦春、冬兩季的比賽茶，茶農販售春茶，因為春茶的銷路比較短，茶農與消費者交易的時候，往往茶葉的價格會被壓低，農會透過保價收購措施，將價格定在 1,700 元，就是因為以前茶農的價格會被壓到 1,400~1,500 元左右。保價收購確保了茶葉價格的穩定性，不至於因為非正式的議價，而打亂市場行情。至於冬茶的部分，由於冬茶較為熱門，消費者常常買不到茶，冬茶的價格容易飆漲，或搶售一空，未能購得的消費者易生不滿，造成了兩極化現象。

農會保價收購的構想，便是為平衡春、冬兩季比賽茶所產生的極端化現象。基於春冬兩個季節的銷售情形有所差異，目前冬茶除了農會會員報名外，亦開放農保戶報名，增加數量，增加消費者所能購買的數量。同時保價收購春茶，讓茶農取得一個平衡的價格，茶葉價格不會隨著市場而崩盤。

農會所採行的保價收購，分別從茶葉的數量、價格著手。換句話說，農會的保價收購策略是：在春茶部分，價格不穩定，就由農會協助保價；而冬茶的銷售問題，則在於供不應求。此種情況下，部分茶農會產生僥倖心態，就是量少就哄抬價格，1,700 元/斤會賣到 2,100~2,200 元/斤，此種行為會影響到消費者的觀

感。基於春、冬茶均是同等級的茶葉，所以農會以干預市場的方式，採取平衡價格的措施，避免讓消費者對於整個鹿谷凍頂烏龍茶產生負面的印象或社會觀感，其保價的目的即在於產銷要平衡，讓整個銷售機制更完善。

此外，農會的供銷部針對茶農提出對等性的協助。其做法為茶農向農會購買農業資材，如農藥、肥料，則農會將協助茶農銷售，優先購買該茶農所生產的茶葉，解決茶農茶葉銷路的問題。在製茶設備方面，農會本身擁有一些再加工的設備，包括烘焙等精製部分，而在茶葉的粗製部分，目前則大部分由茶農本身自行處理。

二、農會內部推廣：生活茶會、評茶班、農事指導

鹿谷鄉農會為了推動茶葉產業及茶葉文化，除了在推廣與供銷部門提供對茶農的直接協助外，也在農會內部成立了許多衍生性的推廣團體，其中包含負責茶藝文化推廣的生活茶會、茶葉品質把關的評茶班、以及在農事技術資訊媒介上的農事指導員。

（一）生活茶會

生活茶會隸屬於農會的推廣股之下，以培養農村青年、婦女對茶藝的訓練與薰陶為目的。基於地方產業要有產業文化，這個產業方可長可久的理念，生活茶會將觸角延展到農村青年，到鹿谷鄉的國中小學舉辦茶藝教學，教導小朋友奉茶與茶的禮儀，潛移默化學生懂得如何尊重別人、孝順父母、以及待人處事的道理。生活茶會對於農村婦女，包括鄉內的外籍新娘，除了提供茶藝訓練外，依據會員需求開設特定主題課程，例如關於茶葉的英文會話班。

生活茶會成立於 1994 年，初始只有 3 名班員，是由一群愛喝茶的婦女聚集在一起。緣起於婦女待在家裡採茶、製茶外，也嘗試為茶葉產業增添加文化、藝術，以美化生活。組織成立至今，目前的會員數已將近 200 位。

生活茶會推出的研習課程十分多元，從採葉、製茶、茶園管理到品茗。在製茶和茶園管理上，生活茶會善用農會內部組織資源，將網絡連結至同屬

於農會組織的評茶班，尋求協助提供相關專業資訊。生活茶會的推廣，重點在於如何將生活變得更藝術，讓茶融入到生活。從國中小學到自由會員，生活茶會不斷地針對所需要的課程，將其內涵加深、加寬、加廣。而生活茶會的組織運作，與輔導其成立的鹿谷鄉農會緊密連結，彼此相輔相成，充分運用農會的資源，延伸組織的觸角、持續成長，同時也為農會提出若干的貢獻，以茶藝文化導入茶葉產品中，助於提升茶葉的價格。受訪者 C03 表示(附錄 7)：

我都會跟旗下會員講說，只要你們想學的，超過 30 人就開課。為什麼我敢直接說可以開課，都是因為我們的保母-鹿谷鄉農會，非常呵護我們、照顧我們。農會說，幫助其他人都幫助了，更何況是自己旗下的組織。

我覺得這個利益是相輔相成的，我們越成功，我們出去是代表鹿谷鄉農會，為什麼我們會成功，是因為有鹿谷鄉農會輔導我們。只要是跟茶有相關的周邊產品，包括茶食、茶點、茶飲、茶窯都是我們學習的課程之一，我們學得很廣。產業一定要加上文化，加上藝術，這樣才能提升產值。我們這麼辛苦為的是什麼，一斤茶可能是 800、1,200、1,500，那我們透過文化面，告訴消費者故事、加上擺設的裝置藝術，因為這些將茶價提高 200，消費者都會認為值得。就是把那個氛圍做出來，把情境做出來之後，讓消費者感受到我們的誠意，這對提升產值是助力。

在生活茶會的會務中，每年會定期舉辦一場大型茶會，活動時間大多於 9 月份舉辦，針對台灣各地愛茶人士，採取收費制，一場一個半小時，體驗過茶會的參與者，對於活動內容與布置，均是讚譽有加。而整個大型茶會從籌辦到活動，大概需要半年的時間，開始會員需要經過不斷的開會討論，茶會內容的裝置藝術、表演，均為會員、專業老師溝通後所達成的共識。每年的大型茶會透過故事或戲劇、戲曲等方式，表達所要呈現的產品意象。受訪者 C03 表示(附錄 7)：

茶產業要專業發展，就是要分層去做及管理。農民負責做好茶園管理、製程、品質鑑定，到我們這邊附加一些文化藝術的東西。

生活茶會在組織上將鹿谷地區分成 ABCD 四個區塊，此分區目的為使會員開會方便，因此將相鄰近的村鄰籌組成一個組織，每周各區會開設成長班，以討論決議會務運作中較缺乏的部分，並進行改善加強。生活茶會每四個月會召開季會，召集 ABCD 四區的會員，每區報告成果（學到什麼）及規劃未來（還欠缺何種資源）。生活茶會成員之間彼此互補合作，齊心協力。而茶會的歷任會長，也各有所長，能文能武，專長涵蓋畫畫、插花、茶席佈置、泡茶、製茶，藉由生活茶會的組織平台，鹿谷茶鄉的婦女們得以互助交流、截長補短，日積月累形成了一個堅實的合作團隊。

（二）評茶班

早期台灣茶葉是以外銷日本為主，後來政府推動還茶於農、茶農的自產自銷，但是茶農的知識水平及自我認知，多侷限於種植茶葉、而不會銷售，造成生產者、消費者無法到達平衡點，演變為茶葉的削價競爭，也使得台灣茶葉無法國際化。鹿谷鄉農會的評茶班基於必須有一個專業的在地團體，來為茶的品質把關，才能提升茶的品質與價值，因而籌組成立。

評茶班與生活茶葉一樣隸屬於鹿谷鄉農會旗下，由鹿谷鄉內較為菁英的茶農組成，參加的成員必須要經過茶業改良廠的訓練，對於茶葉具有深入的認識，從製茶、烘焙、茶園管理、成品，均須通過品質管理與知識訓練，方能成為評茶班的一員。在組織互動上，評茶班與生活茶會可以說是相輔相成，生活茶會從茶藝文化面著手，評茶班從茶葉品質把關，共同來推動鹿谷茶的高附加價值。此外，評茶班也積極推動組織的種子計畫，本於茶葉除了主要的專業知識和能力，也要有專業素質，同時也注重品德教育與修身養性。因此，評茶班連結鹿谷鄉農會所提供的場地，借用農會的茶藝教室，持續針對農村青年舉辦研習課程，受訪者 C02 表示（附錄 6）：

我們評茶班的也在做一個繁星的種子，在教育當地我們每一個村的村民，希望怎麼樣去改善，把茶葉提升到最高的境界。再來就是利用比賽茶方式，把茶葉集中在我們鹿谷農會做比賽，由我們

評茶的評審委員把你的品質定位，才能夠把價格提升，讓我們的農民增加收益。

評茶班的相關工作都是由農會主導，負責茶葉品質把關的區塊。因此，評茶班需要不斷地充實與拓展本身的專業知識，透過每年定期舉辦的 2 至 3 次研討會，研究如何提升茶的品質、把茶做得更精進，並提出具體能夠改進的地方。同時，評茶班成員都是各村的菁英，所以透過評茶班將茶葉相關訊息於散播至各個村里，讓茶農了解有關茶葉品質的重要性及作法。

（三）農事指導

鹿谷鄉農會的推廣股，分有家政推廣業務、四健推廣業務、農事推廣業務 3 個部門，其中家政業務的對象為針對農村婦女與銀髮族，四健業務的對象為針對農村青年，農事業務則是針對農業生產，包括輔導各農業產銷班整合組訓、輔導農業病蟲害防治與合理化施肥業務、輔導農業生產管理等資訊技術提供、辦理本會每年春、冬兩季茶展評審事宜、輔導各產銷班參加農特產品展售事宜、辦理各項農事專案畫及農業天然災害受損查報工作、輔導鄉內新興作物栽培技術支援及觀摩活動、茶園及蔬菜耕作之綠肥栽培推廣、輔導農作物農藥殘留毒抽樣、送檢化驗等工作。鹿谷鄉農會目前有 3 個農事指導員，均是農會組織的幹部。

農事指導員的角色，設定的出發點在於技術層面。過去的運作模式為技術指導員將在外所學的技术，傳授給地方農民，但由於現在的農業科技已經日新月異，而且專業化導向，所以農事指導員的角色大多轉變成為資訊媒介，例如針對現行養育栽培的調配配方，便是由農事指導員媒介相關專家，來協助農民調整。

貳、鹿谷鄉農會外部茶葉產銷治理網絡及互動

與鹿谷茶葉產銷相關的治理組織，除了農會系統的組織外，也存在著其他多元的行為者與利害關係人。其中最重要的是凍頂茶葉生產合作社、茶業改良場、產銷班、以及其他的在地社區協會組織，分別與農會建立起不同的互動關係。

地方性農業團體分別具有不同的特性，農會的發展較為全方位，涵蓋鄉鎮市內的農產品；合作社則屬單一、特定產物的產銷；產銷班的成立較為容易成立，也容易解散。其中鹿谷鄉的茶葉產銷班運作，由農會輔導成立，以數個茶農組成一班，茶業改良場及相關的農業技術單位提供協助輔導，並透過農會擴大其生產面積等。若產銷班的作物市場萎縮、或班員轉業，則產銷班就容易解散。

一、凍頂茶葉生產合作社

農會與合作社是夥伴關係，正如鹿谷農會林總幹事所說，「大海不怕船多」。資源無限，不要自己斷了自己的路。鹿谷鄉農會與凍頂生產合作社一直保持互相扶持的良性互動。雙方在茶葉銷售上的市場略有區隔，凍頂生產合作社的品級較為一般大眾，農會則走類似精品等級的高價路線。雙方市場具有若干的區隔和差異性，彼此共存共榮。

合作社為依據合作社法組成，與農會一樣，具有法源依據。現有合作社大多歷史悠久，地方合作社發展大致上已定型，較少會成立新的合作社。而當初合作社之所以組織成立，主要為地區有特定的農作物，其農產品單一旦產量較大，便由農民共同組成，例如青果合作社，茶葉合作社。合作社的運作乃針對特定農產為發展標的，與農會的多樣化農特產品發展較為不同，其社員為種植該特定農作物的農民，凍頂茶葉合作社即是以茶農為基本社員，具有一定的會員資格限制。

（一）凍頂茶葉生產合作社的源起

鹿谷鄉的茶農比較特殊，在 1960 年代左右，凍頂區域開始種茶，種植面積大約有 40 多公頃，種植作物除了茶葉，另包括地瓜及其他作物。茶農從當時開始便逐漸擁有自己的客戶，客戶群主要分布在豐原、石岡一帶，多是以個人身分來買茶。早期南投對外的交通較為不便，所以對外銷售的量不多。隨著種植面積擴大，茶葉產量漸漸增加，擁有基本客戶群的茶農會自己販售茶葉，尚未有客戶的茶農則是尋求熟識友人幫忙販售茶葉。為了互相協助販售茶葉，1974 年便由鹿谷當地的一群茶農，共同組成凍頂茶葉生產合作社。

當時鹿谷農會仍未開始賣茶，也沒有機器可以製茶。隨後鹿谷鄉生產的茶葉越來越多，鹿谷鄉農會及鄉公所才漸漸注重茶葉區塊的發展，跟進加入販賣茶葉的市場。

早期省政府農林廳，針對茶葉的農業區，開始輔導成立產銷班，舉辦茶葉的比賽。初始的茶葉比賽就是茶農把家裡最好的茶拿來比賽，然後漸漸建立自己的客戶群。因此一開始的茶葉比賽是由農林廳主導，由凍頂茶葉生產合作社負責辦理，後來鹿谷鄉農會、鄉公所亦開始辦理比賽茶展售會。

凍頂生產合作社成立之初，社員僅有 40 多個茶農，發展範疇從特定數個村落到開放全鹿谷鄉，發展至今已有一千兩百位社員。合作社的運作為向茶農購買茶葉，依據一定的價格買進後，再以合作社的品牌販售。

過去鹿谷的觀光客較少，所以凍頂合作社作為販售鹿谷茶的門市部，讓外地的人可以到合作社門市買茶。但是單一門市部的規模仍然有限，因此漸漸擴大銷售管道、向外經營，至其他縣市販賣茶。近來由於兩岸交流較為熱絡，凍頂茶葉合作社積極經營大陸市場，自 1997 年開發大陸市場至今，已經在對岸打響凍頂合作社茶的知名度，亦促使目前合作社的茶葉多外銷至大陸，其中山東、東北地區的銷售量均不錯，且隨著大陸的經濟起飛，消費能力提高，舉凡合作社舉辦的比賽茶、價格較昂貴的茶葉，展售促銷成果均佳，另外凍頂合作社亦透過網路行銷，於大陸的淘寶拍賣平台上架販售，成功建立外銷市場。受訪者 B03 從旁觀察凍頂茶葉生產合作社的發展，指出(附錄 4)：

凍頂茶生產合作社是本來有一個規模，主事者就是他的總經理，穩定後就繼續永續經營下去，...把凍頂茶拿去大陸賣，賣了十多年，賣出基礎了。所以舉辦比賽茶可以賺錢，鹿谷農會辦比賽茶如果一年有超過 3,000 件茶樣就賺錢了，那鹿谷農會、凍頂生產合作社一年都有超過一萬件，所以他們有賺錢。那比賽茶，鹿谷農會都會在國內販售，凍頂生產合作社的比賽茶有 80% 外銷到國外，已經有固定的客戶，這些都是林能德的功勞。

凍頂茶葉生產合作社目前主要茶產品有三種：高山茶、凍頂茶、金萱茶，目前的營收狀況，其中大陸市場佔營業額的三分之一，機場免稅店佔三分之一，合作社門市自行銷售的部分佔三分之一。

目前合作社主要的銷售通道，為茶農自己販售給基本客戶群，或是透過合作社的平台販售，或是賣給茶商、由茶商販賣給消費者。合作社販售茶葉的原則為社員本身不擅於銷售，合作社便會提供協助販賣。現在合作社向社員購買茶葉的流程，不同於過往，以前較不注重農藥殘留的問題，現在農委會農糧署提倡農藥檢測，因此合作社向茶農採購茶葉時，都必須經過農藥安全的檢測，相當重視農藥安全，受訪者 C01 提及茶葉採購流程（附錄 5）：

我們買茶都跟農民說，要我們推薦的話，價格都已經講好了，因為我們有評審，所以有一定的行情價，好茶價格高，茶拿來後取出一些樣本，送去 SGS 檢查，檢查通過後就跟茶農買。如果沒通過，茶農要自己拿回去。檢查費用大概是 4,500 元，如果通過我們吸收，如果沒通過你要自己拿回去。

（二）與社員的互動

鹿谷地區的凍頂茶，在粗製茶及精製茶階段，都可製成茶產品進行銷售。在鹿谷地區的茶葉區分中，精製茶意味著再加工、烘培；粗製茶則意味比較清香而未經焙火的茶。茶葉從粗製到精製，成本大約增加 200 元／斤。有些茶不適合精製，如經精製，其茶葉會失去清香的味道，就大陸市場而言，消費者口味偏向茶葉中帶有清香的味道，焙火較為濃厚口味的茶反而接受度較低。而一般在市面上所看到的凍頂茶，大多是焙火過的，即中火以上精製的。而目前合作社已不會向農民直接購買茶菁，亦即無論粗製茶或精製茶，凍頂生產合作社向社員所採購的，均為已完成的茶產品，可以直接包裝販售。

合作社與社員的互動，除了於產業後端向社員購買茶葉、協助銷售外，合作社會定期舉辦技術講習會，包括茶園管理、化學肥料及有機肥料的使用、製茶、焙茶及品茶等研習課程。

由於目前茶葉市場中品牌繁雜，消費者難以區分，凍頂茶葉合作社亦積極建立品牌，提高商品辨識度，目前合作社將茶葉分為三種等級，價格由低至高分別為：特優、特級、特選。合作社收購茶葉的對象僅限於社員，而公司向社員採購的程序，通常是由茶農拿試泡樣本茶，經過茶葉檢驗合格後，雙方會討論價格。原則上，合作社的立場為茶農自己賣不出去的，再由合作社販售，合作社本身並不刻意主動向茶農購買。

合作社的組織架構，為茶農欲加入合作社，必須繳交費用，成為基本的社員，再從社員中票選代表，目前有 51 位代表，並選出理監事及主席，由主席聘任總經理，負責營運的成敗。合作社是透過小組編成，有任何業務的推動，都會通知小組長來做，每年定期召開小組的業務會議。

合作社的功能，為協助社員在產量上作一個集結，於茶農在產銷、運銷方面提供協助，包含傳達生產技術、政府輔導的資訊等。合作社的主要角色為協助茶農銷售茶葉。合作社有生產合作社、運銷合作社之分，依其成立的宗旨，生產合作社一開始是在協助茶農生產優質安全的茶葉，但後期仍是會協助茶農銷售，所以到最後，產銷都不可避免的會涉入在一起。

凍頂茶葉生產合作成立目的，在於協助茶農防止偽劣的茶葉摻雜於市場，確保正牌凍頂烏龍茶。整體來說，合作社主要為避免劣質茶商的混雜，以及中間過程的剝削。

二、茶業改良場

茶農在種茶的時候，其所牽涉的技術與茶改場有關。從種植技術、粗製茶階段，茶改場均會提供協助。過去茶農會用腳踩茶，現在講究衛生與品質，其製作時間，熟茶或生茶，均需要茶改場進行輔導。

茶業改良場與地方農業團體均有良好的互動，農會及合作社辦理各種講習課，均會尋求茶改場的協助，邀請茶改場的人員來當講師。另外，農會及合作社舉辦比賽茶，在複審階段都是邀請茶改場工作站的老師擔任評審委員。

三、產銷班

產銷班與種植面積、範圍、區域所種茶種，具有緊密的關聯。共同由農民組成，成立產銷班的組織，因同類型的茶能增加產量產能，班員會共同進行茶葉粗製，統一做成一種茶，以區域的結合，在種植、生產的過程中，一起討論，並便於接受農會的輔導。

目前鹿谷鄉農會有輔導成立產銷班，凍頂茶葉生產合作社則無。產銷班的用意，是要讓茶農能有取得政府資訊的管道，讓茶葉的產銷與運銷更為企業化經營，部分產銷班的發展良好，其經營團隊可類似一個公司經營運作。就實際的運作層面而言，產銷班的發展未必都很健全。有時產銷班中可能僅有少數班員能獲利，或是較為投機的產銷班會以人頭班員來頂替，造成產銷班的後續運作停滯。由於成立產銷班，農會或合作社必須提供輔導並給予經費，由於農會的組織較為龐大、資源較豐富，因此多為由農會輔導成立產銷班。

四、其他相關協會組織

農會基本上所掌管的事務較為廣泛，且由農會所連結的網絡最為廣泛，在地方茶葉產銷網絡中，農會與凍頂茶葉合作社、凍頂茶業發展協會以及社區，均有所連結，呈現出以農會為核心的周邊連結，於治理網絡中，組織間彼此共生共榮。

與茶產業相關的協會組織，其成立與經營，都與產業經濟的發展有關。當某種產品的經濟發展性高時，地方上該產業的協會、班便會隨之成立，鹿谷鄉的凍頂茶業發展協會便是一例，該組織當初是由得過農會特等茶的農民組織起來。

組織成立後，要長久經營並不容易。一個團隊最重要的是成員的向心力和幹部，若成員均用心於會務，組織發展便可蒸蒸日上；但部分協會因其幹部和領導者的不用心，就可能會凋零。因此組織的領導者必須要有帶領活動的能力和興趣。受訪者 C01 提及（附錄 5）：

不然協會成立的也很多啊，像竹山現在有成立一個新的協會，他們就是看農會辦比賽茶辦的這麼好，好像有什麼利益，他們就組織一個協會也要辦比賽茶，成立一個公司制，要股東，他們就是茶網協會，組織已經公司化了。雙重管道啦，一個是協會透過政府的團體組織，另外，他們自己也籌組公司。他們也是要辦比賽茶，這個就是市場機制，看哪個會強哪個會弱，自然存活下來。

以鹿谷鄉農會與凍頂茶業發展協會的互動而言，如為協會所承辦的活動，都有邀請農會共同參與。另外，一年一度的南投世界茶業博覽會，其中活動之一的黃金特等茶品茗，便由凍頂茶業發展協會的會員負責提供服務，在茶葉推廣行動中，多為透過活動方式來呈現，將不同的活動分配給不同的協會組織，藉由組織的協力串連，共同促成茶葉發展。

參、鹿谷茶業主要的銷售與通路—比賽茶

鹿谷地區的比賽茶活動非常興盛，是地方的大事。鹿谷鄉農會與凍頂生產合作社都有主辦的比賽茶。鹿谷地區的比賽茶活動，從參與比賽的茶樣超過 7,000 種，一個茶樣有 22 台斤，總共就超過 150,000 台斤，平均價格可達 3,000 元以上，由此即可知比賽茶的興盛，再從中選出特等茶，一斤茶葉的價格可達 300,000 元以上，相對地打出茶葉的知名度，為銷售方法之一。獲選的頭等茶，民眾多會搶購，有時還未舉行頒獎儀式，茶葉就已搶購完售。

台灣是在 1970 年代開始辦理比賽茶，早期全國性的比賽茶都是在坪林辦。其比賽方法為茶農把一布袋茶葉拿去比賽，比賽評審過後，也是整個布袋歸還，第一名便頒發獎狀。但是由於得獎茶的布袋上方沒有封條，未能獲得消費者的信任，因此往往茶農雖獲獎卻仍未能順利銷得好價格。

為了促進比賽茶的推廣行銷，1975 年開始，鹿谷鄉農會舉辦比賽茶，便有封條的保證。就是比賽評審過後，主辦單位會張貼封條於茶葉包裝上，復歸還給茶農，其封條上有特殊標籤，避免假冒。

鹿谷地區比賽茶的歷史，早期在 1978 至 1988 年的十年間，為比賽茶最興盛的時期。幾乎有產茶的鄉鎮市農會皆有舉辦比賽茶，之後比賽茶就漸漸沒落。目

前國內的比賽茶展售會，已有穩定發展，在比賽規模上，第一大場為鹿谷鄉農會、第二大的是鹿谷鄉凍頂茶葉生產合作社、以下分別為南投縣茶商業同業公會、梅山鄉農會、名間鄉農會等。

比賽茶展售會可以品牌行銷的觀點切入，如能打造品牌，獲得消費者認同，比賽茶便會蓬勃發展。受訪者 B03 評論鹿谷鄉的比賽茶（附錄 4）：

比賽茶是一個產值，這個產值主持的人如果抓不到重點的話，就會慢慢消滅。...鹿谷農會的比賽茶現在是可以做金氏世界記錄的，符合參加資格的，去年冬茶就有 7,000 多個茶樣，一個茶樣有 22 台斤，總共就超過 150,000 台斤，平均價格可達 3,000 元以上。

鹿谷辦比賽茶後，整個產業的提升，增加產業的收益。接著就是相關產品跟著來了，泡茶要有情境，有文化整個產業才能永續。農會辦比賽茶，農會有公信力，如果有利可圖的話，機關團體都會跟著辦，不管公部門、私部門、民間組織。但是辦了之後，會不會永續下去，就看經營。有些私人社團也辦得很成功，辦得最成功的還是農會，消費者還是肯定農會。所以鹿谷農會辦得非常好。

目前有許多單位在鹿谷鄉辦理比賽茶，鄉內主要以鹿谷鄉農會、凍頂茶葉生產合作社、鳳凰永隆社區所舉辦的規模最大，各個主辦單位都有其名氣跟品牌，吸引著一群愛好的客戶，而且各比賽茶也發展出不同的特色，三個比賽茶所評出來的味道亦不同，所以有各自的口味支持者、固定的客層，因此比賽茶可回歸到品牌的概念，消費者會針對他個人的喜好來去挑選特定的比賽茶。

觀察有舉辦比賽茶的組織間互動，就鹿谷地區的鹿谷鄉農會、凍頂茶葉生產合作社、鳳凰永隆社區這三個比賽茶單位，彼此是沒有交集的。過去鹿谷鄉公所亦曾舉辦過，後因 921 大地震後便停止。市面上有許多機關在辦比賽茶，其能夠持續經營的主要原因，為主其事者積極投入比賽茶的品牌行銷，取得消費者的認同，認為該比賽茶具有一定的保障，藉此可鼓勵更多的茶農，願意投入參與比賽。

另外，比賽茶具有一項重要的功能，由於 1982 年後茶農可自產、自製、自銷，但對於一般茶農而言，開設店面、產品行銷、網路行銷等工作，仍是具有困難，

因此茶農可透過參加比賽茶，得獎後可取得比賽茶的得獎頭銜及比賽茶的包裝，此包裝即象徵著品牌，並有助於茶農的茶葉行銷。

同時辦理比賽茶，有穩定市場價格的功能，因為茶葉產量多，透過比賽可將茶葉銷售出去，以維持茶葉的價格水準。許多茶商、業者也會利用比賽茶展售會的平台來大量收購，例如合作社或農會比賽後，茶葉都會造成供不應求。而凍頂茶葉生產合作社的比賽茶有九成會外銷至到大陸，受訪者 C01 表示（附錄 5）：

如果沒有比賽茶，凍頂茶就完蛋了，就沒有那個價位了，因為凍頂茶這個名詞已經延續那麼久了，就是比賽茶挺住才能這樣，不然像高山茶現在價位一直很高，凍頂茶的價位變動有限。參加合作社比賽的話要有社員資格，農會比賽則須要有會員資格。有個基本的資格限定，所以有時候也會有借名掛名的情況。

鹿谷地區因為比賽茶活動的興盛後，促進整個產業的提升，增加產業的收益。農會與合作社辦的比賽茶，都具有相當高的公信力，不僅帶來商業利益，也引發了當地相關茶葉產銷網絡關係人的關注，在茶藝文化層面、在品質把關層面、在技術媒介層面共同提升鹿谷茶業產業的發展。而比賽茶活動這項文化，也讓鹿谷更多的個人、機關團體爭相投入周邊的產業活動。使得鹿谷鄉的茶葉產業網絡，因為廣泛的連結而促進擴大了市場大餅，並為鹿谷的凍頂茶打響品牌名號。

第二節 名間茶業發展模式與農會治理網絡

名間茶業是目前僅存的低海拔茶園，由於茶葉的品質難以與高山茶相較，茶葉價格較低，生存條件較為困難。雖然如此，南投縣名間鄉仍以其海拔不到 450 公尺的區域，迅速發展茶葉產業，並且在北部茶園逐漸沒落的同時，開始擴大面積，至今已成為全台茶園面積最大的鄉鎮，產量也是全台第一。

壹、名間鄉茶葉產業的特殊型態

名間鄉茶產業發展型態較為特殊。全國所生產 20,000 噸、進口 25,000 噸的茶葉中，其中 80% 在名間鄉處理運作，即名間鄉本身生產 1 萬噸，以及有 22,000 噸以上的進口茶葉是運送到名間鄉進行處理，因此名間鄉的茶葉產業規模相當龐大。

80~90% 的進口茶葉，會先運到名間鄉，進行拼焙、精製、再予販售，包括內銷、外銷。名間鄉的夏、秋茶以飲料茶居多，原料賣給飲料商加工、調配。由於機械化，成本較低廉，品質穩定，全省的飲料茶幾乎都是由名間鄉松柏嶺供應，也就是說，名間鄉所內銷的茶葉，大部分為賣給飲料工廠，如統一、維他露等，以及街邊冷飲店所販售的即飲茶等通路。此種茶葉產品均由名間鄉出產，佔國內茶消費市場的一半以上。

名間鄉內的製茶廠很多，製茶廠分成粗製茶廠、精製茶廠，國內所有的精製茶廠大約都設立在名間。國內所生產的烏龍茶，精製過程只有剪梗、烘焙；其他茶種的精製又不相同，例如香片是新鮮的茉莉花，必須燻花、分級，為綠茶的精製；紅茶的精製過程也不同，此在茶葉進口時就已有區隔，而紅茶有另外一種精製方式是烘焙，如知名的泰山冰鎮紅茶，原料就是在名間鄉拼焙，拼焙後再賣給泰山的製飲料工廠。由此可知，國內多數的茶葉拼焙、精製以及進口茶拼堆，都是以名間鄉為大宗。

探討茶飲料和即飲茶的廠商，群聚於名間鄉的形成背景或原因，其一為名間鄉當地的茶產量佔了全台的 40~50%，產茶多的地方，副茶就會比較多，副茶就

是茶枝、茶角、茶末，尤其名間鄉是採用機器採茶，副茶就比較多。此類茶就是賣給即飲茶，例如 85 度 C、手搖茶等，再來是統一、維他露等飲料茶廠。部分統一公司出產的飲品，包裝上會標記來自名間鄉的好茶，日本高檔的烏龍系列飲料茶，其茶葉原料也是來自名間鄉。

名間鄉的生產量大、為茶葉的集散地，以及最主要的茶商亦出自於此，如天福集團總裁就是名間鄉人，名間鄉的茶商也是全台最多，不管是高檔茶或平價茶，都是在名間。

名間產業的型態和鹿谷是不同的，名間鄉是因為本身的產量大，而延伸出製茶等周邊發展。名間鄉地區由於海拔較低，所產茶菁香氣不如高山茶，而以產量高為其主要優勢，但價格難以提升，因此具有特色的茶樹品種或容易栽培產量大的茶樹均受本區茶農歡迎，且願意嘗試栽種。名間鄉的茶葉產業特色就是各種茶的類型特別多，其茶葉發展與當地茶農努力突破現狀，有著極為密切的關係。因此名間鄉的茶產業會追求科技、另類、多樣行銷通路，鹿谷則為專一製作烏龍茶、重焙火，堅持傳統。

名間茶葉的發展模式，在產、製、銷過程中分工得非常細，分工是否要專業，決定於生產者將茶葉定位為藝術品、還是商品，如果將茶葉視為商品，則其產銷型態為專業化、分工越細越好，若為藝術品，則有其堅持的傳統；各鄉的發展不同，有其定位的市場區隔，對整體茶葉產業發展而言，可謂是好的現象。以本研究的個案而言，鹿谷鄉茶葉為以藝術品的方向發展，名間鄉茶葉走向商品化。

在鹿谷鄉的產製銷模式，如為單一茶廠，就要從栽培管理、加工製造、精製、販售都是要單一，都是由同一人或同一團隊的師傅，來進行整個產製銷流程。而名間鄉的產製銷模式，茶園的栽培管理、肥料、灑農藥、栽種、採收後拿去工廠加工都是不同人。製造發酵茶有很多流程，名間鄉從日光萎凋、室內萎凋到聚堆是一批師傅，殺菁、粗揉是一批師傅，再揉、團揉、初乾又是另一批師傅，都是不同的人，然後精製、剪梗、焙火都是不同人，專業分工相當細。

在專業分工下名間鄉從事製茶的相關部門包括製茶所（包括茶作戶、茶廠、茶行）、揀枝廠、包裝廠等。因此，名間鄉可降低產茶成本，並且若為相同的茶菁原料，名間鄉處理的品質較好，基於分工專業的技術，可使品質控管較為嚴格把關。此外，名間鄉是機台採茶，鹿谷鄉則是人工手採，故名間鄉的採茶成本可減少許多人力成本。

名間鄉的茶業特殊發展型態，實際上與台灣茶產業的整體趨勢有關。隨著外國低價進口茶的市場競爭，海拔在 600~1,000 公尺的茶區會慢慢沒落，原因之一在於這種價位的茶區茶葉，會被進口茶取代；另外這種茶區要栽種茶葉也不敷成本，所以要一直往高海拔走，所以像名間這樣的低海拔地區，只能朝茶產業的工業化發展方向來拓展。

以鹿谷單一發展凍頂烏龍茶，比較容易建立品牌，而名間的多樣化茶種，以名間鄉農會想要推廣茶葉品牌而言，須有其附加的策略，以每斤 600~800 元的茶葉來講，百分之百是名間的茶，一般民眾消費的多是名間茶。名間茶可採取另一種途徑來打造品牌，像是天仁、羽翁、金品，現在台灣知名的茶品牌，大部分都是名間的茶，屬於一般大眾品牌。

一、茶飲料的產製流程

在作為飲料茶和袋茶的原料中，部分為茶枝和破葉，屬於揀枝過後的副產品；茶飲料分為兩種，一種為純飲料，如茶裏王的純烏龍茶，便是取決於茶葉原料的品種、焙火、泡出來的口味；一種則是機能性飲料，如每朝綠茶，為不同成分所組成的配方，需要調配及設定茶單寧、兒茶素等成分比例，或添加茶以外的原料，如藥草。

統一、維他露等飲料廠，會與名間鄉的精製廠合作，作為該公司的衛星廠商，其操作模式為名間鄉的拚焙精製廠幫市面上的茶飲料製作原料，原料製作完成後，提供已經拚焙、調製完成的茶葉，運送至飲料工廠萃取。

二、路邊手搖茶的產製過程

名間鄉有兩種茶商，一種為賣給飲料工廠或外銷茶葉，此類型的茶商數量最多；另外一種茶商為販賣手搖茶原料，茶商將茶葉做成一包一斤，口味有紅茶、綠茶等，冷飲店購買後可直接沖泡。此種產製模式為大量採購，因此茶商必須同時進口國外茶葉及購買名間鄉的副茶，再行拼焙、焙火，並包裝販售。

貳、名間鄉農會與相關茶業發展組織之互動

一、名間鄉農會

名間鄉農會的推廣部、供銷部，與其他農會類似，承接執行政府委託的計畫，包括茶園更新、茶園耕作方式、新品種的智慧財產權作法等推廣介紹，並組織產銷班；茶葉行銷由供銷部負責，依據政府計畫辦理，推廣股則是開發新的茶葉生產方式，如封茶、辦理總統就職紀念茶。

名間鄉農會本身沒有自己的茶葉加工廠，農會負責茶葉的焙火及包裝部分，其首要任務為提升農產品的價格，農會努力將當地茶葉轉型，以創新的方式，研發不同的產品，近年來農會所推廣的金萱紅茶，為名間茶葉開創不同的銷售市場。受訪者 B03 提及（附錄 4）：

名間的金萱茶價格不好，我把它轉型做成紅茶，價格就提升十倍了。在轉型的過程中，成本會提高，茶葉要人工採嫩芽，有機肥料，不同的製作方式，也要採對品種。原本日本人改良這個品種，目標就是要作紅茶，那名間鄉茶農拿去作烏龍茶，現在全世界都在喝奶香味的金萱，茶價格就便宜了，所以我把金萱回歸作紅茶。經過這 5~6 年的推廣，到今年已經有一定的產量，價格也不錯。這是農會不同的行銷，那這是因為我有持續在研究茶，農會員工很少有像我這樣持續研究的。

另外，為提升茶葉價格，名間鄉農會戮力推廣典藏臺茶運動，舉辦全國典藏茶典禮活動，用農會推出的總統就職紀念茶，茶葉經過典藏後，其價格可隨典藏年份而持續攀升，使原本價格較為低廉的名間茶，藉由陳年茶的方式，使其價值得以翻漲。農會積極輔導茶農建立收藏陳年茶的正確觀念，在典藏方法技術方面

給予指導，例如茶葉本身條件符合乾燥度需 4% 以下、滋味要強、一定要用能自然純化的陶甕裝置等。期望以安全衛生且具公信力的台灣典藏茶，為名間茶葉升值。

受訪者 B03 說明推動典藏茶的源起（附錄 4）：

台灣一年進口 5,300 公噸的普洱茶，平常卻很難喝到，原因是因為有 95% 被拿去收藏，茶是越放越好喝價格越貴。但是要拿去典藏的茶，首選應該是台灣茶，因為台灣茶較大陸茶安全、衛生、有信譽，所以我們名間農會舉辦典藏台茶運動，這是從比賽茶衍伸出來的，因為只辦比賽茶的效益不大。比賽茶放在甕中典藏，上方會有說明品種、幾年出產、季節，名間農會封條封住，就是給予保證，放到 20 年之後，這個價格一定可以提升。例如名間農會在 2008 年收藏第 12 任總統紀念茶，現在行情就升值 4 倍。

二、合作社

名間鄉的茶葉產銷治理網絡中，有一個與鹿谷不同之處，儘管名間的茶產業如此蓬勃，但名間鄉茶葉合作社的規模卻不大。受訪者 B03 表示（附錄 4）：

「組織的人沒運作，合作社等於是小的產業社團，松柏長青茶生產合作社是私人的一個人合作社，他去找一些人來運作，一個人而已，他如果倒了就倒了。凍頂茶生產合作社是本來有一個規模，主事者就是他的總經理穩定後就繼續永續經營下去。舉辦比賽茶可以賺錢，鹿谷農會辦比賽茶如果一年有超過 3,000 件茶樣就賺錢了，那鹿谷農會、凍頂生產合作社一年都有超過一萬件，所以他們有賺錢。那比賽茶，鹿谷農會都會在國內販售，凍頂生產合作社的比賽茶有 80% 外銷到國外，已經有固定的客戶。那名間合作社其實已經倒了，只是掛一個名而已。」

三、茶業改良場

對於名間鄉農會而言，過去茶葉改良場具有權威，特別是在台茶之父吳振鐸擔任茶改場的場長時，後來 1981 年吳振鐸退休後，茶葉改良場的內部組織欠缺專業權威，開始有些沒落。直到最近的新場長上任，又較為積極執行。受訪者 B03 提及茶業改良場的歷來發展（附錄 4）：

（吳振鐸先生）過去是茶改場的場長，民國 71 年退休，他在主政的時候，茶改場很有權威，

權威到可以決定比賽茶的特等獎從缺、或特等獎兩人。後來接任的場長是個化工博士，對茶就比較不專業，講話就比較沒有權威。再後來的場長，因為機關久了有派系問題，就比較不聽從場長的話，茶改場就開始沒落，到最近的陳場長上任，又積極執行。

跟農會的關係，過去覺得茶改場提供農會很多資訊和協助，但到這 10、20 年來就沒什麼東西給我們。這 30 年來我就一直研究茶，包括茶改場的年報、會報，我都很認真看，後來也沒什麼東西出來，我也有去當過茶改場研究計畫的審查委員，比我還不專業。甚至我想推廣金萱紅茶，他們的理念和我的理念不同。我要推的時候，他們才在找資料，到我現在推廣出來，又怪我拿出來的資料都是國外的。其實國家賦予你們的任務就是要改良茶葉出來，你要告訴我台灣的紅茶是什麼，不是我拿資料告訴你們，我自己去找資料研究，中國出產的功夫紅茶和名間金萱紅茶較為類似。那你的任務只是在研究茶而已。

以茶葉改良場與名間鄉的互動關係，過去茶葉改良場提供農會許多資訊和協助，但近 10~20 年茶改場所能夠提供給名間鄉農會的專業協助有限。農會和茶改場之間主要的關係為農會辦理比賽茶時，需要有權威的人士來當評審，就會邀請茶業改良場的人員來擔任評審。

受訪者 B03 認為茶改場的功能應該更強化，並更貼近在地的產業發展需求(附錄 4)：

茶改場有一個總場在楊梅埔心，魚池分場、凍頂工作站是派駐單位，所以我建議茶改場一定要設在茶的產地。桃竹苗地區已經沒什麼茶了，總場應該設在南投，那邊應該只是工作站或分場。包括茶的集散，他們現在要改成茶與飲料作物，茶改場的專業沒有辦法打入我們這裡的拚焙場，沒辦法進去跟他們交流。真正的產業龍頭在南投。

茶業改良場依據茶區設有分場，名間鄉農會主要與茶業改良場魚池分場有所聯繫，而凍頂工作站目前主要的任務為茶葉的檢驗而已。另外，茶改場會辦理教育訓練，舉辦茶葉的相關課程，例如評茶師講習訓練。大體而言，茶改場的主要的服務對象是針對茶農，而非著眼於整個茶葉產業的發展。名間鄉農會期盼茶改場能夠強化其功能，為茶葉產業發展提供更多的支持與資源。

四、產銷班

名間鄉的茶葉產銷班數量與鹿谷鄉差不多，而名間鄉的產銷班規模又稍大些。就產量而言，名間鄉茶的產量為鹿谷鄉的十倍；至於茶葉推廣方面，名間鄉農會輔導產銷班會，參與政府所舉辦的農夫市集、農產品促銷活動，以推廣及銷售茶葉。

五、其他相關組織與協會

松嶺茶藝文化協會為名間鄉農會藍芳仁總幹事所成立的，1986 年時從事茶產業的利潤很高，大家忙著賺錢，賣茶時不會去想到要慢慢品茗，後來茶藝文化漸漸興起，國內開始注重泡茶藝術、文化、衛生，當時名間茶農還是隨便賣茶、泡茶，藍芳仁總幹事邀請一群擅於茶道的盲人，示範泡茶給茶農看，同時開始開設茶課，教導茶農、茶商的太太們如何泡茶，當茶課發展到一個程度後，班級成員自行組織自己組織松嶺茶藝文化協會，持續研究探討茶藝文化。

松嶺茶藝文化協會成立後，由成員自行輪流擔任幹部、會長，累積行政、教學、上台的經歷，並定期舉辦活動、教育宣傳，或協助其他單位辦理活動、提供服務，接觸面會越來越廣泛。

在農會與松嶺茶藝文化協會的互動中，名間鄉農會因其總幹事本人為松嶺茶藝文化的精神領袖，彼此才有交流合作的機會。受訪者 B03 指出（附錄 4）：

民間社團如果不是附屬於農會，他們會自己去經營，農會互動就剩下我和茶藝協會的互動而已。假如我不在農會的話，大概也沒什麼互動了。例如南投縣政府辦世界茶博覽會，這些經費要撥到農會來，再請他們去參與這樣。那我在農會工作，就我一個精神領袖，那鹿谷農會的精神領袖就是林獻堂，他在農會上班，農會重視。那因為我是剛好當這屆總幹事，過去促進茶藝協會組織起來的時候，並不是每一個總幹事都注重茶，是我比較注重茶。因為名間農會和茶，只有在行政系統有在做，其他茶藝推廣就是我，我如果總幹事當久一點，會把根留在這裡，如果沒有就沒了。換一個首長換一個作法。

在南投縣的茶業推廣組織互動中，鹿谷鄉的生活茶會、名間鄉的松嶺茶藝文化協會，以及竹山鎮茶道協會，每年會共同聚會聯席，交流各協會間的文化藝術層次。

另外，名間鄉另有組成松嶺鬥茶協會，顧名思義就是進行茶葉競賽，沿用宋朝以茶賭博的方式。鬥茶協會主要在於研究茶的專業層次，但名間鄉農會藍芳仁總幹事表示，目前松嶺鬥茶協會欠缺一個持續經營會務的精神領袖。

上述的協會組織中，生活茶會為隸屬於鹿谷鄉農會，名間鄉的松嶺茶藝文化協會、松嶺鬥茶協會則都是民間組織，和名間鄉農會為平行關係。受訪者 B03 評論南投縣內茶業推廣組織，指出松嶺茶藝文化協會成名較早，生活茶會、凍頂茶業發展協會因有鹿谷鄉農會支持而持續蓬勃發展，竹山鎮的茶道協會則由私人企業支持（附錄 4）：

松嶺茶藝協會是較早成立，早期知名時全國都找協會去泡茶、表演節目，一好起來大家就爭做會長、老師，後來發展就降下來，生活茶會就興起，現在生活茶會發展穩定，松嶺茶藝協會又慢慢發展起來。竹山茶道協會則是一間私人企業遊山茶坊在主持的，所以他們可以保持在那邊。三個會都有在交流。另外，鹿谷有凍頂茶推廣協會，有辦法維持主要是因為有農會、凍頂合作社的比賽茶去拉會員進來。一個協會組織要維繫不簡單，名間鬥茶協會則是一些經濟能力不錯的成員在運作。另外茶藝的社團，辦得最好的就是中華民國茶藝協會，他有很多個分會。

南投茶葉產銷網絡中，地方民間力量著力頗深，成立許多茶藝協會，以推廣茶藝，透過舉辦茶會的方式，提升茶的文化，品茗意境，例如成員們的婚禮亦有以茶會方式舉辦，便是把茶文化融入生活的呈現。

參、名間鄉農會的茶葉推廣—比賽茶

在比賽茶的行銷部分，名間鄉農會於早期頗負盛名，參賽的茶農數量亦多，1980 年代初期，名間鄉農會所收到的參賽茶樣，為鹿谷鄉農會的數倍，例如名間有 3,000 件，鹿谷大概只有 700 件；而後名間鄉農會的比賽茶逐漸沒落，鹿谷鄉農會的比賽茶知名度大開，2011 年時鹿谷農會收到的參賽茶樣有 7,000 多件之多，

而名間鄉農會則僅有 700 件，剩不到十分之一。其中最主要的原因是名間鄉農會所舉辦的比賽茶，限制名間的茶才能參賽，外地的茶則無法參賽。一個地區比賽茶的興衰，導致了名間的茶價一直降低，鹿谷的茶價一直提升。受訪者 B03 指出，名間鄉農會比賽茶有所限制的緣由（附錄 4）：

原因是名間鄉農會所舉辦的比賽茶，限制名間的茶才能參賽，那誰這麼厲害可以知道是名間的茶，評審就是這麼厲害，就可以評出這是名間的茶、這是外地的茶。鹿谷農會就是沒有這樣的限制，所以我們的茶價一直降低，他們的茶價一直提升。那來參加比賽的人，就是想要賺錢，這是一定的阿。所以他們一直往鹿谷那邊參加。

農會的任務及宗旨就是要照顧農民，照顧自己鄉內的農會，所以農民來要求限定本地茶也是對的。但是如果以農會的立場，也算是不對的，因為這樣讓整個比賽茶慢慢沒落、消失，現在都只有停留在這個階段，不死也不活。鹿谷就是沒有限定，可以一直成長，更變成金氏世界紀錄的場子。

名間鄉農會在比賽茶方面，近來也嘗試了不同以往的創新做法。名間農會舉辦典藏台茶運動，這是從比賽茶衍伸出來的，因為只辦比賽茶的效益不大。比賽茶放在甕中典藏，上方會有說明品種、幾年出產、季節，名間農會封條封住，就是給予保證，放到 20 年之後，這個價格一定可以提升。例如名間鄉農會在 2008 年收藏第 12 任總統就職紀念茶，現在行情就升值 4 倍。

第三節 南投茶葉產業發展問題與治理策略

目前台灣茶產業的發展狀況，由於周邊產業很多，2011 年粗估的產值約為 64 億，若加上周邊的產業及經濟效益，可望達 200、300 億。

茶葉產品的價格高，為人力成本堆加出來的，茶葉產業創造了鄉村很多的就業機會，政府不應忽視。雖茶產業的佔地面積大，投入人力多，雖然產值不算高，但政府應重視到茶產業對農村就業機會的貢獻。而在茶葉的農業推廣上，雖然過去縣內嘗試推動休閒農業、茶園體驗，但僅限於規模較大的茶園有能力經營，中低收入戶的茶農，其經濟資源較無能力推廣休閒茶園。

壹、南投茶葉產業的發展問題

一、進口茶問題

目前台灣茶葉市場需求大過於供給，本土茶葉產量供不應求，如名間鄉部分茶行有進口越南茶。此種趨勢所造成的影響，一來農會販售的茶葉有品質保證，品牌具有信用；同時，部分業者販售參雜低價進口的的外來茶葉，價格較低，而消費者多傾向購買價格較為便宜的商品，容易造成不肖業者的削價競爭，便宜茶葉市場的形成，亦可能使得消費者對於本土茶葉產生負面印象。

二、採茶工問題

鹿谷鄉的茶葉以人工採收，採茶的人力支出佔了整個茶葉成本相當高的比重。對整個產業而言，最直接的衝擊是鹿谷地區的小茶農，其生存空間漸漸萎縮。小茶農在茶葉採收季節，常找不到工人來採茶，加上工資成本太高（平均一天大概要 3,000 元，以採的重量以斤計算，手藝越好收入越高），如果茶園的茶葉品質不好，產量又少，將更沒有採茶工願意採茶。

由於茶園有此人力需求，開始發展成採茶的組織，有一個工頭帶領，在特定茶區的茶園，組成一班採茶隊，負責幫茶農採茶。問題出現於此，因茶葉幾乎都是同時間要採，當各個茶園均有採茶需求時，誰能抓住採茶的工人組織，就能夠

較好收成，如果茶園超過一個禮拜沒採，茶葉便會乾枯無用。因此量少的茶農無法繼續生存，且在請不到採茶工人時，茶農本身因茶園面積關係，即使自己採收，亦不可能採收完全。

一般的茶葉的價值，為人工的堆積。人力成本高外，採茶工的需求高、但保障低，政府目前尚未注意到採茶工的問題，例如採茶工的接駁車輛不合法，一部 7 人座客車會擠到 20 幾人；請採茶工付給工頭工資，但工頭卻沒有去幫採茶工投保，以至於常發生一些意外，例如之前有雷擊打到採茶工的事件等。

再來是台灣鄉村人口嚴重老化，以南投縣鹿谷鄉為例，其採茶需要動用到彰化、雲林沿海地區的人力，且採茶工都高齡化，出現人力斷層。現在採茶有新的人力來源為外籍新娘，但外籍新娘有一個周期性的問題，即當期有小孩時，便無法持續做工，因此採茶的人力銜接上，相當欠缺。

採茶工是整個茶產業很重要的一環，佔成本比重也相當高，但卻是無法被歸類與照顧的一個族群。政府應重視此問題，輔導採茶工組成班隊，並設立如產銷班的規範形式，訂定法源，使行政機關執行時有所依據。

三、茶葉產業結構問題—小農制、高山茶迷思

茶農要自產、自製、自銷，意味著茶農又要管理茶園，又要製茶、又要做茶葉行銷，事實上這個過程要花很多心思，也會十分艱困。如果小農能夠盡量專業化，專注於茶園生產及管理，將茶菁賣給製茶廠，收益會比較好。由於茶農常忽視銷售需要投入可觀的管銷、行銷費用及成本，常以為茶商賣高價是在剝削茶農，卻忽略了茶商必須長期投入跟經營他的通路跟客戶，於是茶農誤解自己來賣也可以賣好的價格，結果卻是賣不出去或無法賣出好價格。

台灣加入 WTO 之後，對於茶產業造成若干的衝擊，由於國內茶業本來為小農制，量少成本高，近年來政府施政調整產業的結構，讓工廠能夠包括具備衛生安全的基礎外，其結構也應該達到一定的規模，方能與其他國家競爭。目前政府推有小地主大佃農，或以茶莊的方式進行集合式經營，讓生產者、加工者的成本能

夠降低，這是調整的一個方案。

小農的生存問題，可以透過輔導，建議小農不要自產自製自銷。單純生產茶菁的利潤不一定比較差，相對的，後續加工以及銷售所要負擔的成本與投入，除非能達到一定經濟規模，否則將造成利潤稀釋。因此較好的改善方式，小茶農能夠只生產茶菁，並控管品質的安全穩定，將優質茶菁賣給製茶廠，收益上應不至於太差，更能擴大茶園的經營規模，有更充裕的時間管理茶園。台灣的農業不應是一味的走小農的制度，都做產地直銷，應該結合小農跟企業體的經營模式，多元化的發展途徑，才能促進農業產值的提升。

此外，有一個市場的錯誤方向，就是對高山茶的迷思。消費者或行銷者一直訴求高海拔的高山茶，但是由於高山都是超限利用，大雨一來可能造成山崩，例如天災、水源汙染，後續會衍生潛在問題跟風險都很大，高山茶所付出的社會成本實為可觀，應宣導消費者打破高山茶的迷思。

四、茶文化推廣與觀光茶園問題

所有的產業都要有文化，產業才能永續經營，這是南投當地茶產業的相關從事者都有的共同認識。其次，茶不只是茶農的生產和技術而已，茶的產業還有即飲茶、飲料茶系列，政府應該重視此一市場區塊。

農業部分，如果只侷限在農民的生產部分，角度將相當狹隘。茶有茶藝師、評茶師、製茶師，並區分為不同等級，可以透過證照考試，設立等級制度。目前茶改場已經針對評茶師部分進行試驗。大陸已經有相關的執照，天仁茶藝文化基金會或陸羽茶藝中心底下的中華國際無我茶會推廣協會也有類似的檢定考試。

另外，在推廣茶文化上，也可以更進一步建制化於高等教育體制當中。例如部分私立大學已成立茶文化系，未來公立大學亦可考慮。對照中國大陸有茶文化學院、茶文化大學，這方面台灣還有許多可加強跟進步的空間。

政府輔導茶園結合觀光，變為休閒農園或休閒茶園。鹿谷位處中低海拔，天氣熱、周邊未有景點，因此較難發展觀光茶園。休閒茶園必須建立在經濟栽培的

基礎下，透過經濟栽培，獲得穩定收益以及一定的經營規模後，再去提高它的附加價值，從事休閒觀光的區塊。

五、茶產業發展問題的跨部會治理

茶產業的整體發展，涉及到不同的政府部門橫向聯繫、整合。茶葉為一種農作物，本身屬於農委會權責。然茶文化推廣，涉及文化部門；茶飲料與商品的內外銷，與經濟部商業司、貿易局有關；工廠衛生安全，與衛生署有關；茶產業整體與山區土地利用，與經建單位有關。若政府有心積極推動茶產業成為一項重要的產業，能夠結合農業與文創的共同產值，必須有相對應的跨部會、府際合作的機制，共同解決當前面對的相關問題。

另外，在縣級政府層級，例如南投縣做為茶葉產業的重要大縣，也可以考慮結合農業、文化、觀光等，推動茶產業的發展委員會做為專責機構，做為發展茶葉產業、解決茶業問題的共同窗口與互動平台。

在此長遠的府際規劃未能於短期實現之前，政府首應強化是茶業改良場的角色，並賦予農糧署在推動茶葉產業發展上更大的權限。

貳、政府對現行茶業治理網絡的策進

一、安全衛生供應鏈

目前茶葉在推動優質衛生安全的供應鏈，牽涉的層面很廣，從茶園種植到管理、加工。所謂的優質、安全、衛生的品質，主要是從原料進行控管。農會在這其中扮演關鍵的輔導角色，以限定的採購政策，來引導茶農符合優質供應鏈的要求。例如在安全用藥、生產履歷等，能夠配合上述要求的農民，農會將第一優先收購，再進行分銷。

農藥的安全檢測是從 2007 年開始，在南投縣茶農的努力改善，用藥安全已相當守法，知識水平也很高。但在政策面上，還是無法進行實際精確的修正，所以在控管上、執行上會有落差。例如一些安全有效的藥劑開發，或是藥劑的延伸使

用、擴大使用，許多面向雖然農民已有一定的概念，但在檢驗時仍是有不合法或不合格的個案。此部分問題並非來自於農會，而是出自於藥商，部分藥商遊走於法規邊緣，政府也無法處罰。此為茶葉衛生安全一個最大的缺失，政府政策亦無法及時修正。

二、證照制度

茶產業應發展出專業證照，以利於產業上的管理。如同過去餐飲業未使用證照，在餐飲的管理與專業上便常常出現問題。證照有助於改善產業運作上的實際問題。在茶產業部分，最近開始有「製茶技術士的丙級執照」的籌備會議召開，製茶技術士有證照後，才能有效管制規範。另外，有關製茶廠的衛生安全管理，因為製茶廠採摘之後，一定要經過粗製茶階段，政府機關應於粗製茶階段，做全面控管，以避免不良茶葉流入市面，確保茶的安全衛生。

上述證照的主管單位，包括「製茶技術士的丙級執照」，其主管機關應為行政院勞委會，訓練可以委託外包，目前是由茶業改良場授課；製茶廠則是衛生管理，建議可利用類似飯店的星級類別進行管理，將衛生安全列入管制，如茶葉原料有問題，工廠還採購製成產品，將廢止其工廠執照或證照。

三、政府對茶產業的治理思維

茶葉產業涉及政府跨部門的管理，茶葉本身是農業，但產業涉及諸如衛生管理、勞委會等單位。亦可由地方政府來發動，如縣府或鄉公所，提升及推動茶產業的整合性工作。另外，政府應有整體改善茶葉產業的做法，例如日本、中國大陸等國相當重視茶葉產業，甚至在行政體系下成立一個茶葉部門。

政府目前在茶葉產業治理這方面，不管是茶園管理、證照、採茶工的安全性問題，都涉及到跨部會的府際關係。以中央政府而言，農糧署可以參與跟著墨的部分有限。一方面，農糧署並非強勢、具主導議程能力的機關，以衛生管理而言，農糧署沒有主導的法源，在執行上相對困難。另外如採茶工問題，農民捍衛其工

作權，經營者要求開放，政府處理此問題，所面臨的壓力也是雙面的。

茶產業需要政府的重視及積極輔導，才能將我們推向國際化。任何政策都需要深思熟慮，邀集很多的產業及相關單位來共同研究，才能推出一項政策。目前政府部門在產業願景不明、法令規章為健全之計，只能朝階段式的勸導、輔導，到最後法源訂定、強制規範。並且現在的茶農比較具自主性，政府推動政策也必須考量到茶農的感受。

政府推動茶葉產業的整體發展時，應該有分層負責的歸屬體制。在共同的策略方向下，中央部門與地方政府，應該要有明確的分工合作。在政策面向可推動，包括整個茶產業的大方向、證照制度、衛生安全、調整產業結構等，由中央政府來負責宏觀層面。中央提出大致的發展方向及原則後，再由地方政府來推動。再往下層的部分，包含各個茶區出現甚麼問題、農藥殘留是否很高、市面銷售的情形，包括產業向下的扎根，如何推廣茶產業到消費者或茶農的二代三代，均需要明確的層級分工。地方政府也需要提出對當地發展的想法與願景，而非只是變成一個由上到下或由下到上的轉文角色。

此外，透過研究發現，在此一茶葉產銷網絡中，農會的角色是非常關鍵的，除了農會本身具有豐沛的社會資本外，農會對地方產業的休戚與共重視程度，以及對地方發展問題的瞭若指掌，政府部門分層負責的配置過程中，不應忽視農會在其中的重要性。除了中央政策方向應多聽聽基層農會的現況反映外，一些具體的縣市區域性治理問題，例如產銷失衡，地方政府應多與農會組織共同思考如何處理當地問題。農會的角色配合辦理政府相關政策，也爭取一些補助款來協助茶農。做為政府與農民的橋梁，農會亦應提升自身政策規畫或產業願景擘劃的能力，主動扮演產業升級發展的引擎，才能有利於地方農業的發展與繁榮。

第四節 小結

本研究南投茶葉產銷治理網絡、利害關係人與跨域府際治理特性的檢視討論。本章透過筆者訪談南投鹿谷與名間的茶葉產銷治理個案利害關係人，包含主管國內茶業發展的農委會農糧署、農會組織、合作社、相關協會、農會內部衍生的推廣團體、縣府相關局處等相關官員與學者，對鹿谷與名間兩個地區的茶葉發展模式與產銷治理網絡進行質性研究與調查。

調查發現，鹿谷與名間的茶葉產業發展型態極為不同，所面對到的發展問題也不盡相同，連帶的兩地的茶葉產銷治理網絡互動形態也不同。

鹿谷鄉以凍頂烏龍茶聞名，單一茶種所建立的高知名度品牌，使得鹿谷的茶葉產銷生態中的參與者與組織數量繁多，而且彼此帶有某種程度的競合關係。在合作關係方面，不同單位的茶產品會自行調整市場定位，共同把鹿谷凍頂茶的市場餅做大，以避免削價或惡性競爭。此外，為了讓鹿谷凍頂茶的整體產值更加提升、附加價值更高，各主要組織內部網絡的產銷合作關係密切，並且透過推廣茶藝文化、建立評茶專業、媒介技術資訊等途徑，來讓茶葉的產業及文化能夠更深耕與發揚光大。

相對的，名間的茶葉產量最高，但品牌知名度卻不高，主要原因即是其所生產的茶產品性質不同。名間是國內包裝茶飲料與手搖即飲茶的主要茶原料供應地，在平價的茶葉成品市場也是大宗產地。其所體現的茶葉產銷體制就與鹿谷的高價茶品發展模式不同。首先是名間的茶葉產品多元化，利用的原料除了包含茶葉、茶枝、茶梗等，甚至拼堆進口茶葉、或添加機能性成分的混合茶品，都佔有很高的產量比。其次是名間的產、製、銷過程分工非常的細且專業化，因為最終產品的多樣化，所以不同的產品代工與加工模式就會各擅其場。因此名間不僅是茶葉種植生產量大，茶葉的各種集散、加工、衛星製造工廠的網絡也十分複雜交錯，形成龐大的產業群聚。

鹿谷與名間茶業發展模式的不同，也使得兩者在當前所面臨的茶葉發展問題不同。首先，鹿谷的高價凍頂茶，以精緻手工採收，採茶的工資成本佔了整個茶葉價格一定比例，採茶工的人員數量、安全、甚至老化等問題，就形成鹿谷茶業發展的一個隱憂。相對的，名間茶葉以大量機器採收為主，因此採茶工的問題在名間茶業發展上並不顯著。

其次，鹿谷因為單一茶種的品牌知名度高、價格走高檔路線，因此比賽茶活動就形成鹿谷茶葉產業中非常重要的行銷活動，也是地方形成傳統的盛事。比賽茶活動不僅影響茶葉供銷價格，其所帶來的活動產值與文化觀光效益也非常可觀。比賽茶一年兩季，而且在鹿谷地區，至少有三個大型的比賽茶活動同時進行，包含鹿谷鄉農會、凍頂茶葉生產合作社、鹿谷鄉永隆鳳凰社區凍頂茶推廣委員會。在過去甚至鹿谷鄉公所也會舉辦。相對的，名間的比賽茶活動就沒有如此興盛熱絡，連帶的造成名間地區相關茶葉治理網絡的自主組織活力就較弱。不僅名間合作社的功能萎凋，相關的茶葉推廣協會的成員也分散各地，連結較為鬆散。

第三，因為鹿谷與名間的茶葉發展模式不同，也造成兩者在茶葉產、製、銷過程的分工型態與問題不同。因為鹿谷凍頂烏龍茶致力於將茶葉從農產品提升為一種文化藝術品，並且走高價的品牌定位，再加上比賽茶機制的推波助瀾，鹿谷的茶農較傾向自產自銷，透過茶葉產、製、銷過程的嚴格把關，一步步的將自家的茶葉產品研製成優級的上等茶。因此可以說，個別茶農產量少、附加價格高，是鹿谷茶業發展的特色，也就是維持小農制，甚至進一步因此風氣所引發的，即為高山茶迷思，以破壞生態的高山超限利用方式，來打造高山茶稀有珍貴的形象，鼓勵消費者購買。相對的，名間的茶葉產業發展早已經脫離小農制，並且將茶葉從農產品變成工業製造品，透過生產鏈的專業分工，以及加工技術的差異與深化，形成各種產業價值鏈的分工網絡。因此在名間，茶葉幾乎沒有自產自銷的小農問題，已經皆形成企業化規模的營運。

然而，不管是鹿谷或名間的茶業發展模式，兩個地方的農會主政者或政策網絡中的利害關係人，都不約而同的認為，一個產業如果沒有文化，就難以建立深厚的基礎。因此鹿谷與名間的茶葉網絡參與者，都強調茶葉產業發展需與茶葉文化的研究與推廣並進。這其中包含透過一般民間協會或農會底下外緣組織的茶藝推廣與研究，例如鹿谷農會的生活茶會、凍頂茶業發展協會，或是名間的松嶺茶藝文化協會、松嶺鬥茶協會，透過知識傳遞、講習授課、茶會舉辦、甚至種子計畫，讓茶藝文化深入人心，並且讓茶葉的專業知識更加豐富與深入。此外還有從制度去進行品質把關的，例如評茶師、製茶技術士的認證制度，就是要讓茶葉在生產製造過程，以及茶葉產品的優質口味，都能有專業的證照制度，鼓勵相關的從業人員。另外就是從衛生安全供應鏈進行管理與輔導，管控安全用藥、工廠衛生、甚至以生產履歷，來讓消費者安心、信任，以維持品牌的效度。

筆者最後也從對南投茶葉產銷治理網絡的個案研究中，整理出在地人士及政策網絡相關人中，對政府在未來重視及推動茶葉產業上的一些建言，或是產業發展升級上的機制建議。歸納而言，茶葉產業目前所面臨的，是政府是否願意重視跟推廣這個產業發展的問題。因為隨著茶葉產業的發展與提升，越來越多的產銷問題必須靠政府部門跨部會（或地方跨局處）的協調與行動。因為當茶葉從農產品變成製造品、消費品、或藝術品，其所面臨的就非僅是農業問題，還涉及文化、經建、商業、國貿、衛生、勞工等等。因此未來政府在思考台灣茶業發展政策或問題時，應有府際關係和政策網絡的治理思維與策略，才能達其效益。

第六章 結論

經由前述章節理論探討及訪談結果之實證分析，本章結論將針對研究結果作一總結，說明本論文之研究發現，並嘗試提出可行的政策與研究建議，期盼提供日後茶葉產業發展之參酌。

第一節 研究發現

依循本研究之章節安排與討論脈絡，本節將就台灣農會組織與茶葉產銷發展、南投茶葉產銷網絡運作、南投茶葉產銷治理個案與農會角色三個面向做結論探討：

壹、台灣農會組織與茶葉產銷發展

1974 年「農會法」公佈，確立農會信用部的法律定位，農業法所明定的農會法定任務中，仍有 70% 屬於政府交辦及委辦業務，顯示農會仍具執行農業政策的農政末端機構之特性。農會部門可分為業務部門及管理部門兩部分，業務部門包括供銷、推廣、信用、保險；管理部門包括會務、會計、企劃稽核、資訊。各股部各有所掌，也互相關聯，成為一體。

除了農會外，地方仍存在許多重要的農業組織，其發展與經營的狀況因大環境變遷與組織領導人心力投入的不同，也在各地方呈現不一的樣貌。農業合作社是農民基於共同的需要與合作意願，以平等原則，在互助組織的基礎上，運用合作經營的方式，進行合作業務。目前台灣地方合作社的經營，在除弊興利的前提下，數量減少許多，能夠有效運作者，大體上都朝企業化經營的思維而改善體質。

除了合作社外，產銷班亦是重要的地方農業組織。產銷班的組成通常是農民基於互信基礎所形成的團體，在法律上不具法人地位，其主要功能為透過組織的締結，班員可依專長進行分工、資源互享與實施共同運銷，以減少我國的小農生產特質所衍生出的低經濟效益問題。

台灣茶業的產業結構，自日治後期推廣機械製茶，台灣茶葉開始仰賴專業製茶廠的加工製造，並以外銷市場為主。後來茶葉銷售由外銷轉為以內銷為主，導致大型製茶廠沒落與家庭式小茶廠興起，1982 年政府廢除「台灣省製茶管理規則」，更促成台灣茶葉產業結構的「南盛北衰」、「產銷途徑多元化」的生態根本變化。

目前台灣茶業產銷發展與輔導的主要農政單位是農委會，地方的主要推行機關是農會。農會為農民與政府農政單位之重要溝通橋樑，扮演著相關政策的執行與輔導之角色，透過輔導在地產銷班的茶農及業者在技術、種植方法及品牌建立的協助，並積極推動分級包裝與自有品牌、比賽茶活動、推廣茶文化、開發多元茶產品、輔導觀光休閒茶園、拓展外銷市場等行銷策略。

農會組織做為地方茶葉產業的網絡引擎，除了積極辦理茶業產銷及推廣的政策活動，提升茶農與產業經濟效益外，也常常在地方前沿面對的整體茶葉產業與區域經濟發展上的一些治理問題。

貳、南投茶葉產銷網絡運作

茶葉為南投縣重要農特產品，南投的茶葉產量占全國的 62%，面積也超過一半。在南投縣政府的施政領導下，利用觀光及大型活動等管道，透過國外參展、建立茶葉產地認證制度、比賽茶、建構茶葉文化館、網絡通路等途徑，積極推廣南投茶業品牌的行銷。為利於茶產業行銷發展，南投縣政府將縣內八個產茶鄉鎮納入其行銷策略，稱之為八大茶區。而其中以鹿谷凍頂茶區最負盛名、名間茶區產量最大，因此本文則此兩茶區做為個案研究之對象。

茶產業分成很多學問，包括製茶專業、茶行銷、茶藝術、茶文化與行政系統的關係。台灣已形成具規模的比賽茶活動，其次是茶藝。這兩者都擁有廣大的參與者，也是南投地方茶葉產銷治理的重點方向。

在 1982 年「台灣省製茶業管理規則」廢除前，茶農只負責種茶，製茶廠做茶，茶商負責賣茶，產製銷的分工很明確，品質也較能獲得管控，當時台灣茶品也以

外銷市場為主。「台灣省製茶業管理規則」廢除的主要因素是「還茶於農」，讓農民因為可以自產自製自銷，提升茶農的收益，但也因此帶來一些附帶效應，造成今日台灣茶葉產製銷上雜混與管理不易的現象，包含家庭式的小型加工廠林立，使得加工流程品質不穩定、產量減少、出現不確定的汙染源等，也因為小農體制造成外銷競爭力相對弱化。而茶葉銷售的結構變得複雜，變成茶農、茶廠、茶商、批發商、甚至電視購物都可以賣茶。這也使得台灣的茶葉產銷結構與網絡出現變化，為了因應新的環境與結構變化，茶葉產銷治理網絡就必須在策略與作為上進行調整。

就南投在地的茶葉產銷治理網絡而言，農會位於網絡的核心，扮演茶葉產銷的引擎，連結農產與市場關係、政府與民間關係，並且從農民的產銷收益福利著眼，為茶農提供茶葉品質的把關、茶文化推廣，以及茶產品的交易活絡。

參、南投茶葉產銷治理個案與農會角色

透過訪談南投鹿谷與名間的茶葉產銷治理個案利害關係人，對鹿谷與名間兩個地區的茶葉發展模式與產銷治理網絡進行質性研究與調查。調查發現，鹿谷與名間的茶葉產業發展型態極為不同，所面對到的發展問題也不盡相同，連帶的兩地的茶葉產銷治理網絡互動形態也不同。

鹿谷鄉以凍頂烏龍茶聞名，單一茶種所建立的高知名度品牌，使得鹿谷的茶葉產銷生態中的參與者與組織數量繁多，而且彼此帶有某種程度的競合關係。在合作關係方面，不同單位的茶產品會自行調整市場定位，共同把鹿谷凍頂茶的市場餅做大，以避免削價或惡性競爭。此外，為了讓鹿谷凍頂茶的整體產值更加提升、附加價值更高，各主要組織內部網絡的產銷合作關係密切，並且透過推廣茶藝文化、建立評茶專業、媒介技術資訊等途徑，來讓茶葉的產業及文化能夠更深耕與發揚光大。

相對的，名間的茶葉產量最高，但品牌知名度卻不高，主要原因即是其所生產的茶產品性質不同。名間是國內包裝茶飲料與手搖即飲茶的主要茶原料供應

地，在平價的茶葉成品市場也是大宗產地。其所體現的茶葉產銷體制就與鹿谷的高價茶品發展模式不同。首先是名間鄉的茶葉產品多元化，利用的原料除了包含茶葉、茶枝、茶梗等，甚至拼堆進口茶葉、或添加機能性成分的混合茶品，都佔有很高的產量比。其次是名間鄉的產、製、銷過程分工非常的細且專業化，因為最終產品的多樣化，所以不同的產品代工與加工模式就會各擅其場。因此名間不僅是茶葉種植生產量大，茶葉的各種集散、加工、衛星製造工廠的網絡也十分複雜交錯，形成龐大的產業群聚。

鹿谷與名間茶業發展模式的不同，也使得兩者在當前所面臨的茶葉發展問題不同。首先，鹿谷鄉的高價凍頂茶，以精緻手工採收，採茶的工資成本佔了整個茶葉價格一定比例，採茶工的人員數量、安全、甚至老化等問題，就形成鹿谷茶業發展的一個隱憂。相對的，名間鄉茶葉以大量機器採收為主，因此採茶工的問題在名間鄉茶業發展上並不顯著。

其次，鹿谷鄉因為單一茶種的品牌知名度高、價格走高檔路線，因此比賽茶活動就形成鹿谷茶葉產業中非常重要的行銷活動，也是地方形成傳統的盛事。比賽茶活動不僅影響茶葉供銷價格，其所帶來的活動產值與文化觀光效益也非常可觀。比賽茶一年兩季，而且在鹿谷地區，至少有三個大型的比賽茶活動同時進行，包含鹿谷鄉農會、凍頂茶葉生產合作社、鹿谷鄉永隆鳳凰社區凍頂茶推廣委員會。在過去甚至鹿谷鄉公所也會舉辦。相對的，名間的比賽茶活動就沒有如此興盛熱絡，連帶的造成名間地區相關茶葉治理網絡的自主組織活力就較弱。不僅名間合作社的功能萎凋，相關的茶葉推廣協會的成員也分散各地，連結較為鬆散。

第三，因為鹿谷與名間的茶葉發展模式不同，也造成兩者在茶葉產、製、銷過程的分工型態與問題不同。因為鹿谷凍頂烏龍茶致力於將茶葉從農產品提升為一種文化藝術品，並且走高價的品牌定位，再加上比賽茶機制的推波助瀾，鹿谷的茶農較傾向自產自銷，透過茶葉產、製、銷過程的嚴格把關，一步步的將自家的茶葉產品研製成更優的上等茶。

因此，個別茶農產量少、附加價格高，是鹿谷茶業發展的特色，也就是維持小農制，甚至進一步因此風氣所引發的，即為高山茶迷思，以破壞生態的高山超限利用方式，來打造高山茶稀有珍貴的形象，鼓勵消費者購買。相對的，名間鄉的茶葉產業發展早已經脫離小農制，並且將茶葉從農產品變成工業製造品，透過生產鏈的專業分工，以及加工技術的差異與深化，形成各種產業價值鏈的分工網絡。因此在名間鄉，茶葉幾乎沒有自產自銷的小農問題，已經皆形成企業化規模的營運。

鹿谷鄉與名間鄉的茶葉網絡參與者，都強調茶葉產業發展需與茶葉文化的研究與推廣並進。這其中包含透過一般民間協會或農會底下外緣組織的茶藝推廣與研究，例如鹿谷農會的生活茶會、凍頂茶業發展協會，或是名間的松嶺茶藝文化協會、松嶺鬥茶協會，透過知識傳遞、講習授課、茶會舉辦、甚至種子計畫，讓茶藝文化深入人心，並且讓茶葉的專業知識更加豐富與深入。

此外，還有從制度去進行品質把關，例如評茶師、製茶技術士的認證制度，就是要讓茶葉在生產製造過程，以及茶葉產品的優質口味，都能有專業的證照制度，鼓勵相關的從業人員。另外就是從衛生安全供應鏈進行管理與輔導，管控安全用藥、工廠衛生、甚至以生產履歷，來讓消費者安心、信任，以維持品牌的效度。

從對南投茶葉產銷治理網絡的個案研究中，整理出在地人士及政策網絡相關人中，對政府在未來重視及推動茶葉產業上的一些建言，或是產業發展升級上的機制建議。歸納而言，茶葉產業目前所面臨的，是政府是否願意重視跟推廣這個產業發展的問題。因為隨著茶葉產業的發展與提升，越來越多的產銷問題必須靠政府部門跨部會（或地方跨局處）的協調與行動。因為當茶葉從農產品變成製造品、消費品、或藝術品，其所面臨的就非僅是農業問題，還涉及文化、經建、商業、國貿、衛生、勞工等等。因此未來政府在思考台灣茶業發展政策或問題時，應有府際關係和政策網絡的治理思維與策略，才能達其效益。

第二節 研究建議

本節將依據本文研究之結論，提出以下幾項可行的政策建議：從幾個角度來探討。

壹、針對茶產業結構的發展問題：調整小農制的發展型態

台灣的農業產業目前仍以小農制為主。在茶葉產業的發展上，小農制因個別農民的自主性高，茶葉產銷整合較不易，且在茶葉的產量、產值、價格、甚至品質上較難控管。為了提升台灣茶葉產業在國際的競爭力，並且提升外銷市場，應適當規畫集中耕作與面積，強化政府對茶葉產業的管理。

此外，台灣的農村人口外流，人力不足，人口結構也趨於老化。這部分中央政府應更重視地方茶區的農業與農村發展，積極輔導並整合茶葉產、製、銷的專業分工，部分轉型為大面積耕種與管理，並對產業規模進行管控，以強化台灣茶產業及茶產品的產業結構。

在農會的角色方面，政府目前提出「小地主大佃農」政策，在基層農會遇到一些瓶頸。由於政府同時補助休耕，導致農民未必有意願將農地出租，加上農民對「大佃農」的信任不足，懷有被吞併的憂慮，因此導致部分農村農地廢弛。在此問題上，農會可以扮演治理網絡的連結角色，將「小地主大佃農」政策結合政府輔導大面積耕作管理方向，由農會出面整合，讓老農民願意將土地存到農會，形成一種「土地的銀行」之概念，由農會充分整合休耕、離農，統一運用。或是更積極的透過農會體系，與青創、農創或企業家等單位協調合作，進行特定農產的大面積耕作，以減少小農制農業結構帶來的相關問題。

貳、建立台灣茶的品質認證與進口茶區隔的相關建議

要推動台灣茶的國際化，台灣的茶葉品質應尋求國際認證，政府應透過加強輔導，讓台灣茶有競爭力。

就目前台灣的茶葉市場而言，單純就內部供需關係來看本身是不足的，亦即台灣本身所產的茶原本就無法滿足內部的需求，加上台灣茶又有外銷市場的出口，導致台灣茶葉的內部消費必須仰賴為數不少的進口（外來）茶。針對台灣茶與進口茶的管理，謹提出以下幾點具體建議：

- 一、對台灣茶的品牌應建立認證防偽標示。同時進口茶亦應以顯著方式標示，以為市場之區隔。此外，台灣茶要走向國際化，高檔茶輸出應有國際化的認證，例如 ISO-22000¹⁰，可以透過茶葉品質與安全衛生等層層把關機制，建構國際認同的認證的輔導工作。
- 二、可設立類似外來茶的境外加工區，避免進口劣質茶混雜到產地茶區加工後，混淆消費者對茶品來源的判斷。由於進口茶大多是飲料茶的原料，大多是進口後與本地茶拼堆，再製成茶產品販售出去。若能透過境外進口加工的模式，進口茶在加工製造過程就能避免進入產地，與產地的茶產生混淆。高檔的進口茶，仍能以包裝茶形式在國內市場流通，透過標示來產生識別。這種混雜與混淆情況，以名聞鄉的茶最嚴重，導致名聞當地所產的茶葉，常被誤認為劣質茶品，價格始終無法達到應有水平。

針對上述兩點建議，農會皆可扮演積極推動之角色。農會目前已經在建構並推廣 ISO-22000 的國際認證輔導，而產區的認證也可以交由農會來辦理。此外，進口茶境外加工區的構想部分，農會可以結合企業來共同投資與輔導，以上級農會協調跨地區的農會（如縣農會協調鄉鎮農會）來規劃管理。

參、茶產業與茶文化推廣活動的網絡整合

目前南投的茶產業發展，皆已充分的結合當地文化，地方的茶葉治理網絡參與者也都體認到，茶產業的發展不能沒有茶文化的基礎與推廣。

10. ISO-22000 為一國際認證標準，其中定義了食品安全管理體系的要求。其適用於所有組織、可貫穿整個供應鏈—從農作者至食品服務、加工、運輸、儲存、零售和包裝。ISO-22000 在食品安全管理體系的要求規定之下，並結合公認的關鍵元素，以確保從食品鏈至最後消費點的食品安全。

但當各地都興起熱烈舉辦茶產業與茶文化相關活動時，幾年發展下來的情況造成了一些過於浮濫或欠缺整體規劃的現象。各地方及單位透過爭取到的經費預算，各自籌辦小型的活動，雖然活絡了地方的網絡互動，卻欠缺整合性的品牌意象與網絡管理，造成產業文化的獨特性難以突出張顯，形成另一種資源浪費。

此外，一些原本立意良好的活動，也會因為小市場規模而造成不肖商人藉機不當牟利。例如比賽茶，有因商人藉此不當炒作牟取暴利、造成茶產品價格被扭曲的走調情事。農民原本想藉由比賽來提升茶的知名度與價格，透過競賽來提升茶葉在栽種、培茶、製作處理上的品質，但當比賽茶淪為過度的商業行為時，被不肖商人炒作後反而變得茶葉行情大亂，變成一種畸形的發展，不利於茶葉行銷。

地方多元的茶產業展銷或文化推廣活動應持續熱絡發展，但應防止活動浮濫而變調，並且也可以透過多層次治理的整合，讓整合型的活動效益來打造南投茶葉的嚴選品質。例如南投縣每年一度的茶博會，目前已經有相當的效益，但未來可以透過中央的支持與縣級單位的整合，連結到鄉鎮基層單位，共同演繹成一個大型的節慶活動。仿效德國的慕尼黑的啤酒節模式，變成比較大型的、國際性的行銷活動，由中央加入來共同推行推廣，而不是分散在各鄉鎮，造成資源的稀釋、民眾眼花撩亂。依據鹿谷的經驗，台灣的茶活動只要妥善經營與行銷，具有一定的國際吸引力，如能擴大延伸到包含茶產品、茶用品的展覽，茶藝、茶道、茶文化的研討等廣大層面，將更具行銷的亮點。

肆、茶產業發展問題的府際治理

台灣目前茶葉產業發展面臨許多問題與法令的調整，都涉及到跨部會或跨局處的權責範圍，例如農政、文化、經建、國貿、勞動、衛生、工業、建築等。因此中央與地方縣級政府的跨部門的府際問題，也是國內持續推動茶葉產業治理不能忽視的一環。

由於我國政府部門管轄事務分關設置太多、太細緻，反而容易造成每個工作都有管轄部門，但整合困難、力量分散。不過有些問題所牽涉的，礙於法令問題，

整合也不容易。因此在中央應有主管機關，來進行協調統合各機關。在縣級政府方面，為了統籌茶葉產業的發展與相關問題之解決，可設立茶產業的單一窗口，以執行面為主，做整合性的工作與受理窗口。而直接對農民服務的是農會。中央與地方許多政策可委託農會來執行。透過設定條件、規範與誘因，責付農會來辦理落實。

因此，依據現行的政府組織架構，要處理茶葉產業的發展相關問題，在機制上已經足夠及完備：中央有主管機關、縣級有跨單位的單一窗口、農會接受委託。而且就地方治理而言，縣級、鄉鎮各有行政與農業服務的對口，縣級對口為縣農會，鄉鎮市級對口為鄉鎮農會，能夠分別對茶產業的政策規劃與執行充分配適。現有機制已經夠了，只是如何去進行府際的分工，把分工工作各盡其職並強化其功能、加強協調溝通、去除單位的本位主義。如能建立固定一個整合協調的機制，如冬季茶春季茶時，由縣府層級召開周期性的協調會報，再統籌分配工作事務交辦下級，透過會報直接溝通權責未清或重疊部分，由機關首長來疏通，即可更好發揮整體的產業提升效益。

最後，透過本文的研究，筆者認為農會在地方茶葉產銷治理網絡中扮演著重要的核心角色。農會組織有歷史及規模，對農業區塊與農民生活的專業性足夠，只要能健全的發展，未來茶葉網絡的連結還是要以農會為核心。農會也需持續與政府有好的連結性及互動性，才能扮演好的政策網絡管理角色。而中央或縣市層級政府，必要時依法或修法，成立各專業輔助（導）委員會加以協助，使農會的治理角色能具有更專業化的行銷及經營能力。



參考文獻

壹、中文部分

- 丁文郁，2011，〈從發展史論臺灣農會組織特性之形塑〉，《農民組織學刊》，17：93-115。
- 王宏文，2011，〈地方財政政策對縣市長選舉的影響〉，《2011 台灣政治學會年會暨辛亥百年與兩岸政治發展學術研討會》，2011 年 11 月 12 日，台北，台灣。
- 王光旭，2004，〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，5：61-102。
- 王威文，2008，《南投縣基層農會的轉型與發展策略》，南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士。
- 王琇婷，2010，《推動農村社區經濟發展組織的研究－農會、合作社與非營利組織之比較研究》，南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。
- 王瑞哲，2006，《地方政府與農會協力關係之研究－以台南縣鄉鎮市產業文化活動為例》，嘉義：國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文。
- 丘昌泰，2000，《公共政策：基礎篇》，台北：巨流圖書。
- 史美強，2005，《制度、網絡與府際治理》，台北：元照出版有限公司。
- 史美強、廖興中，2007，〈知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討〉，國政研究報告。財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/511>。
- 史美強、蔡武軒，2000，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，10（1）：33-74。
- 史美強、謝百傑，2009，〈都會治理網絡課責之研究〉，發表於國立暨南國際大學主辦「行政民主與都會永續治理」研討會論文集（2009 年 10 月 24-25 日：南投埔里）

- 台灣區製茶工業同業公會，1973，〈發展內銷茶產銷方面的問題〉，《茶訊》，398：111。
- 台灣區製茶工業同業公會，2004，《台灣製茶工業五十年來的發展》，台北：台灣區製茶工業同業公會。
- 江麗芬，2006，《我國農業合作社場補助政策及執行機制之研究》，台中：逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。
- 余欣芳，2006，《龍潭地區茶產業的行動者網絡分析》，台北：國立臺灣師範大學地理學系碩士論文。
- 吳明哲，2001，〈台灣地區農業合作社場之探討〉，《合作經濟》，68：44-53。
- 吳明哲，2005，〈網路科技運用對組織結構及工作設計衝擊之研究-以台灣地區農業合作社場為例〉，《農業與資源經濟》，3(2)：157-186。
- 吳祝華，2009，《結合傳統實體通路與網路商店之行銷策略－以台灣茶葉產業為例》，桃園：中原大學國際貿易學系碩士論文。
- 吳淑娟，2007，《戰後台灣茶業的發展與變遷》，國立中央大學歷史研究所碩士論文。
- 吳榮杰、周百隆，2000，〈農會信用部組織與管理之探討〉，《農業金融論叢》，43：1-42。
- 吳銘輝，2009，《農會轉型與農業發展之研究－以台中縣為範圍》，台中：東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 呂育誠，2006，〈網絡治理與治理網絡：政府變革的新課題〉，《臺灣民主季刊》，3(3)：207-221。
- 呂育誠，2007，《地方政府治理概念與落實途徑之研究》，台北：元照。
- 宋餘俠、黃子華，2009，〈優質公共治理與提升政府效能〉，《研考雙月刊》，33(5)：18-28。

- 李明寰，1997，《政策網路之研究—以我國醫藥分業政策為個案》，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理理論與實踐》，台北：元照。
- 李翠萍，2005，〈我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析〉，《經社法制論叢》，35：71-108
- 李謀監，1996，〈台灣農業產銷班營運成功因素之探討〉，《農業經營管理年刊》，2：31-50。
- 林玉華，2002，〈政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例〉，《行政暨政策學報》，34：35-55。
- 林亦杰，2009，《地方文化產業治理機制評估研究：以貓空茶文化產業為例》，台北：政治大學公共行政學系碩士論文。
- 林怡君，2008，《地方文化節慶的網絡治理模式—以貢寮國際海洋音樂祭為例》，國立台灣大學政治學系碩士論文。
- 林家瑋，2003，《農業產銷班生命週期與經營績效之研究》，屏東：國立屏東科技大學農企業管理系碩士論文。
- 林啟三，1995，《南投縣茶業發展史》，南投：南投縣立文化中心。
- 林勝彬，2002，〈農業產銷班面面觀〉，《國合會訊》，9：44-47。
- 林獻堂，2004，《茶葉比賽對地區茶業發展的影響—鹿谷鄉農會比賽茶之個案研究》，台中：國立中興大學農業推廣教育研究所碩士論文。
- 邱湧忠，2000，〈農業產銷班未來發展方向〉，《農業產銷班企業化經營輔導研討會專輯》，高雄：行政院農業委員會高雄區農業改良場。
- 施連勝，1984，〈台灣農會組織之特性〉，《農業推廣文彙第29輯》，台北：中國農業推廣學會。
- 段兆麟，2000，〈班組生命週期與輔導策略〉，《農業產銷班企業化經營輔導研討會專輯》，高雄：行政院農業委員會高雄區農業改良場。

- 紀坪，2011，《社子島開發案之利害關係人態度研究》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 胡忠一，2011，〈農會文創基礎-台灣農會發展史〉，《100年台灣農會文創研習班講義》，台北：中華民國農民團體幹部聯合訓練協會。
- 胡盛光，1985，《農會法論》，台北：大偉書局。
- 孫本初、李明寰，2004，〈網絡治理與政策民主化〉，《人事月刊》，38(1)：6-12。
- 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理－台灣公共行政理論與實踐之變遷》，台北：元照。
- 孫柏瑛，2004，《當代地方治理：面向 21 世紀的挑戰》，北京：中國人民大學出版社。
- 徐源清，2007，〈農業產銷班輔導措施與經營狀況分析〉，《農政與農情》，177：48-55。
- 袁華興，2007，《台灣茶葉外銷現況與輔導措施》，中國生產力中心農漁畜產品外銷拓展專班課程講義。
- 婁淑惠，2009，《茶文化產業觀光對地方發展影響之研究－以貓空為例》，台北：世新大學觀光學研究所含碩專班碩士論文。
- 張敏鏘，2010，《組織行動與產業再造－以班鳩釋迦產銷班為例》，台東：國立台東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職專班碩士論文。
- 張淑君，張俊傑，2010，〈農村產業經營方案之研究：以南投縣鹿谷鄉茶產業為例〉，《農業推廣文彙》，55：147-156。
- 張德粹、莊維藩，1948，《台灣茶葉生產與運銷的研究》，台北：中國農村復興聯合委員會。
- 許漢卿，2004，〈台灣茶葉的運銷〉，《茶葉行銷及茶藝文化研討會專刊》，桃園：茶業改良場。
- 陳一暉，2009，《農會對茶農之輔導政策、行銷策略及其實質效益之研究－以竹山鎮農會為例》，台中：嶺東科技大學國際企業研究所碩士論文。

- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。
- 陳俊瑋，2012，《公私協力與地方文化產業的發展－以南投縣茶業文化節慶活動為例》，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 陳恆鈞，2002，《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎。
- 陳昭郎，1994，〈農業產銷組織之功能與運作〉，《台灣農業》，30(2)：92-106。
- 陳秋政，2007，《社會中心途徑之跨部門治理研究：以「洛杉磯河整治計畫」為例》，台北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 郭敏學，1977，《多目標功能的臺灣農會》，台北：台灣商務。
- 郭敏學，1982，《合作化農會體制》，台北：台灣商務。
- 郭敏學，1984，《臺灣農會發展軌跡》，台北：台灣商務。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011，〈政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例〉，《國家與社會》，10：1-29。
- 郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006，〈在地利害關係人對澎湖設置觀光賭場政策影響觀點之研究〉，《公共行政學報》，20：33-68。
- 鹿谷鄉農會，2011，《茶與生活》，南投：鹿谷鄉農會。
- 彭滄雯、巫偉倫，2009，〈非營利組織參與治理的代表性與課責：以出版品分級評議為例〉，《台灣民主季刊》，6(3)：87-123。
- 曾佩佳，2009，《從利害關係人觀點探討衛武營南方表演藝術發展計畫之執行》，嘉義：南華大學美學與視覺藝術學系碩士班碩士論文。
- 黃中元，2011，《茶文化產業創新策略之研究：以天福集團為例》，桃園：國立中央大學客家研究碩士在職專班碩士論文。
- 黃月英，2011，《台灣茶業產銷現況分析及政府因應政策：以 WTO 及 ECFA 為例》，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。

- 黃阿珠，2008，《農糧署與農會夥伴信任關係之研究》，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 黃郁清，2010，《南投鹿谷鄉茶文化產業的再生與發展》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士。
- 黃欽榮，1991，〈台灣茶業的內銷問題與發展策略〉，廖武正主編，《台灣茶業發展研討會專輯》，頁 54-74。
- 黃新生，1987，《媒介批評：理論與方法》，台北：五南。
- 黃錫星，2004，《台灣地區農會組織轉型之研究：以台灣省農會為例》，台北：國立政治大學行政管理碩士學程論文。
- 楊蕙禎，2004，《南投縣名間鄉茶葉產銷活動之研究》，彰化：國立彰化師範大學地理學系碩士論文。
- 葉志誠、葉立誠，2002，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎。
- 葉明勳，2007，《基隆港市合一的政策分析—網絡治理觀點》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 賈光亞，2012，《全民健保藥價政策問題研究：以政策利害關係人政策網絡觀點》，台北：國立台灣大學政治學系在職專班碩士論文。
- 廖坤榮，2002，〈台灣農會經營管理的困境：網路理論的分析〉，《政治科學論叢》，16：163-190。
- 廖坤榮，2004a，〈公私夥伴治理的理論與實際：台灣農會與政府經驗〉，《台灣與世界：地方化與全球化》，顧長永編，高雄：國立中山大學中山學術研究所。
- 廖坤榮，2004b，〈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。
- 廖武正，1991，《台灣茶葉產業發展策略規劃》，台中：中興大學。
- 廖姿婷，2004，《貓空的茶：一個發展角度的文化產業考察》，台北：世新大學社會發展研究所碩士論文。

- 廖樹宏，2008，《台灣農會新合作化經營》，台北：商訊文化。
- 廖耀宗，2004，〈農會在未來台灣農業發展中的角色〉，《農政與農情》，142：47-54。
- 翟慎宏，2007，《以 Mitchell 利害關係人確認與顯著性理論建構公共政策之分析模式》，苗栗：育達商業技術學院企業管理研究所碩士論文。
- 趙永茂，2005，《強化臺灣基層政治民主化之研究，地方治理與社會參與個案分析》，財團法人民主基金會委託案。
- 劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，13：233-268。
- 劉宜君，2001，〈我國全民健康保險政策分析－國家機關自主性與政策網絡的觀點〉，《空大行政學報》，11：161-211。
- 劉宜君，2006，〈公共網絡的管理與績效評估之探討〉，《行政暨政策學報》，42：107-142。
- 劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2005，〈網絡分析在利害關係人概念之應用：以我國全民健保政策改革為例〉，《臺灣社會福利學刊》，4(1)：95-130。
- 劉怡君，1998，《台灣農會組織功能演變之研究》，台北：國立台灣大學農業推廣研究所。
- 劉松齡，2002，《台灣地區農會策略規劃之研究》，台中：東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 劉清榕、劉怡君，2005，〈台灣農會發展與功能：評價、借鑑與反省〉，《農民組織學刊》，7：1-27。
- 蔡允棟，2006，〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉，《台灣政治學刊》，10(1)：163-209。
- 蔡連吉，2010，《桃園縣基層農會策略管理之研究》，桃園：開南大學公共事務管理學系碩士論文。

- 鄭傑夫，2008，《茶園觀光行銷之實證研究：以南投縣魚池鄉紅茶產區為例》，高雄：國立高雄應用科技大學觀光與餐旅管理研究所。
- 鄭媚尹，2002，《農業合作社經營效率之研究－資料包絡分析法之應用》，屏東：國立屏東科技大學農企業管理系碩士班學位論文。
- 鄭慧君，2011，《中部農會農產品行銷策略之研究》，台中：嶺東科技大學國際企業研究所碩士論文。
- 蕭乃沂，2004，〈政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例〉，發表於2004年中國政治學年會暨學術研討會（2004年9月18-19日），中國政治學會主辦，台南：成功大學。
- 蕭元哲，2009，〈利害關係人交換管理之瞭解與運用〉，《文官制度季刊》，考試院八十週年慶刊：145-158。
- 賴正南等，2005，〈自營茶農經營方式之研究〉，《台灣茶業研究彙報》，24。
- 謝百傑，2008，〈公民社會與地方文化產業發展之研究－以南投縣茶藝文化為例〉，《研習論壇》，95：45-56。
- 簡汝育，2006，《行動者網絡理論與地方發展：魚池紅茶產業再造》，台北：國立臺灣師範大學地理學系碩士論文。
- 簡詩宏，2011，《從利害關係人與社會網絡觀點探討重整之成功要素》，雲林：國立雲林科技大學企業管理研究所博士論文。
- 藍芳仁，2004，〈茶葉〉，《大陸農產品進口產業損害預警監測季報》，3：81-95。
- 羅紹麟、童秋霞，2000，〈自然資源經營之利害關係人分析－以林務局人員意見為例〉，《林業研究所季刊》，22(4)：45-58。
- 蘇登照，2011，〈台灣茶葉產銷履歷制度推動與政策管理概況〉，《植物種苗生技》，25：25-29。

行政院農業委員會茶葉改良場，2002，《製茶技術》，桃園：茶業改良場。

Herzog, Thomas 著，朱柔若譯，1996，《社會科學研究方法與資料分析》，台北：揚智。譯自 *Research Methods and Data Analysis in the Social Science*. New York: Addison Wesley Longman Publisher, 1996.

貳、西文部分

Bovaird, T. and E. Löffler, 2002. “Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance.” *International Review of Administrative Sciences* 68(1): 9-24.

Considine, M and J. M. Lewis, 2003. “Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand.” *Public Administration Review* 63(2): 131-140.

Dowding, K., 1995. “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach.” *Political Studies* 43 (2): 136-58.

Hall, T. E. and L. J. O’Toole, 2004. “Shaping Formal Networks Through The Regulatory Process”, *Administration and Society* 36(2): 186-207.

Hemmati, M. 2002. **Multi-stakeholder process for governance and sustainability: Beyond deadlock and conflict**. London: Earthscan Publications Ltd

Kooiman, J., 2000. “Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction.” In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press

Kooiman, J., 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.

Mitchell, J. C., 1969. “The Concept and Use of Social Networks.”, In J. Clyde Mitchell (Ed.), *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns*. Manchester, England: Manchester University Press.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. and D. Marsh, 1992. *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Rhodes, R. A. W., 1996. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44: 652-667.

Rhodes, R. A. W., 2000. "Governance and Public Administration." In Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Smouts, Marie-Claude, 1998. "The Proper Use of Governance in International Relations." *International Social Science Journal* 155: 81-89.

參、網路資料

台灣區製茶工業同業公會，<http://www.taiwantea.org.tw/index.asp>，線上檢索日期：2012年3月15日

行政院農業委員會農糧署，<http://www.afa.gov.tw/index.asp>，線上檢索日期：2012年3月7日

南投縣政府，地方特產：凍頂烏龍茶，線上檢索日期：2012年3月21日

<http://www.nantou.gov.tw/big5/resourcedet.asp?dctid=100&mcid=21562&dptid=376480000&catetype=01&cid=19&cid1=&mapclass=06&>

鹿谷鄉農會，<http://www.lugufa.org.tw/index.htm>，線上檢索日期：2012年3月23日

名間鄉農會，<http://www.miji.org.tw/home.asp>，線上檢索日期：2012年3月23日

鹿谷鄉公所，茶鄉旅遊簡介，<http://www.lugu.gov.tw/>，線上檢索日期：2012年3月23日

附錄 1 行政院農業委員會農糧署技正 訪談記錄

受訪者代號：A01

受訪時間：101 年 5 月 21 日 下午 14：30~15：30

受訪地點：南投縣鹿谷鄉農會

1. 請問您對於合作社、產銷班有何看法？

答：產銷班的用意，是要讓茶農能夠有獲得政府資訊的管道，產銷與運銷如何更企業化經營。有些產銷班也是發展得很不錯，整個產銷班經營團隊，就像個公司一樣在運作。最好的例子是竹崎第一班，有 100 多個人，這是茶葉的。其實合作社的角色就有點像產銷班的功能，也是幫社員在產量上作一個集結，幫助茶農在產銷、運銷上能夠提供協助，包含生產技術的資訊、政府輔導的資訊等等，可以傳達，合作社的主要角色還是在幫茶農銷售茶葉。合作社的成立目的就是在幫助茶農，也有生產合作社、運銷合作社之分。這要看成立的宗旨，生產合作社一開始是在協助茶農生產優質安全的茶葉，但後期也是要幫忙茶農銷售，所以到最後產銷都不可避免的會涉入在一起。有生產就要賣出去，所以都會包括。

2. 茶農從產到銷的過程，哪些單位機關會進來協助茶農？

答：在民國 71 年之前有「製茶管理規則」，在這個規則的規範底下，茶農只能種茶，不能加工茶葉，也不能賣茶葉。也就是說只能種，然後把茶葉交給製茶廠去做，在以前的制度底下時，制度很完善，茶農只負責種茶，製茶廠做茶，茶商負責賣茶，那個產製銷的分工很明確。而且有這個規範在做管理的時候，也可以比較確保品質。

至於為什麼會廢除製茶管理規則，有一個時代背景，好的因素是說要「還茶於農」，農民因為可以自產自製自銷，他的收益就確實提升了，所以以前鹿谷這個地區，算是農村地區非常優渥的一個區塊，也就是茶的收益很好，這大概是在民國 70 年以後的情況。壞的效應是還茶於農後，這些家庭式的小型加工廠，會使得加工流程的品質變得不穩定，甚至量少，或是出現很多不確定的污染源。在管理上，畢竟小型加工廠無法像大型製茶廠一樣做好品質管控。另外一個是在外銷的部分，我們因為量少而喪失了很多競爭力，當我們接到外銷一筆很大的訂單時，小型的茶農或茶廠就很難集結到需要的量。

所以民國 50、60 年代都是外銷紅茶綠茶那些大宗茶類，當時北部新竹桃園那一帶的茶廠都是在做這樣的外銷工作。70 年代後就開始轉成內銷為主，一些特色茶出現就造成內銷市場的發展。如果就內銷市場發展而言，這樣的制度是 ok 的，量少、多樣性、符合消費者的多元需求，加上當時生活水準提升，茶的內銷市場就很蓬勃、產業就一直起來。但相對的，從這幾年大概是 90 年代開始漸漸衍生出問題，包含貿易自由化、進口茶，就會造成衝擊。

民國 71 年後到現在，茶葉銷售的結構變得很複雜，變成什麼人都可以賣茶，

茶農、茶商、批發商都可以賣茶，甚至連電視購物也可以賣茶，這麼複雜的情況下，政府的角色就會變成區分幾條輔導通路，第一個就是茶農和製茶廠，他自產自製去打品牌，第二是農民團體，農會、合作社、產銷班這些自主的團體，政府也去輔導他們作生產加工跟行銷，第三就是茶商，也就是流通業者，那部分是我們比較少著力，因為畢竟他們是商我們是農，角色跟輔導的權限都不太一樣，所以那一塊我們比較是在宣導跟誘導的部分，反而補助的部分會比較少，這陣子也開始慢慢把他們納入輔導體系，也就是產製銷的一元化，你要跟茶廠、茶農去做到結合，讓產製銷有一個基本的制度去做。大致上是分為這三個區塊去輔導與介入的部分。其他的商業行為部分我們就很難去管制，因為如剛所說，銷售那麼複雜、什麼人都可以賣，有些限於權責我們無法管。在能管制與輔導的部分，政府會盡量的去弄些制度讓他比較合理運作。所以產銷制度目前大概是這個樣子。

茶葉產業在銷的部分確實比較複雜，有些茶農也會做批發商的角色，當他的茶葉不夠多時，他會去跟別的茶農批茶葉再來賣，所以角色是多元的，而且是重疊的，在茶產業銷售裡面是有這樣的情況。這種情況有好有壞，都是一體兩面，好的部分是茶農收益、通路管道比較多元，壞的部分是說消費者無所適從，到底什麼人賣的才是正港的、是真的，就會有人質疑。這個部分政府當然也想到，在民國 96、97 年時就在推所謂的標章制度，從產銷履歷到產地證明標章，這兩種標章是目前唯一可以去做區隔的方式，這不像米還可以用 DNA 方式去看圖譜是否為台灣的東西，茶是無性繁殖，出去回來的東西跟台灣的一模一樣，所以我們是用行政的手段，去發所謂的標章，手續程序算有點複雜度，當然這就是一個區隔市場的方式。目前正在推這個區塊。產銷履歷合作社也有在做，未來這方面我們也接到指示，產銷履歷也會繼續推動。

3.民國 71 年製茶管理規則廢除，合作社在此之前即已成立。這個製茶管理規則的廢除前後，對合作社的角色有無任何改變？

答：過去茶的工廠北部比較多，以前是要取得工廠登記證才能製茶，以前的農民不能自己留茶菁下來自己做。那個是為了規範大工廠，大工廠面臨那些外銷品項的合格檢驗問題，還有包括以前出口都需要品項的檢驗。以前的茶廠有些會自己做銷售，有些則會在賣給茶商。現在的製茶廠好像也很少會自己去加工了，很多都屬於精製端，去產地買原料、買毛茶、粗製茶，到他的廠精製後就出去了。

4.所以鹿谷這邊的茶農，在產、製之間沒有分得那麼清楚？

答：茶農大部分自己都有製茶的設備，家庭即工廠。但現在都非常注重衛生。我們從去年開始正積極推動「衛生安全工廠」，因為這會牽涉到整個產品的形象，農藥安全是其次，這幾年強力去檢測後，已經有改善，另外的區塊則是自產自製，在家裡自己做的那些茶，要特別注重環境的乾淨與衛生。不過「衛生安全工廠」目前還沒有法源，只能道德勸說，以良幣驅逐劣幣的方式來鼓勵好的、淘汰壞的。有符合標準的，再給你一個識別標誌貼在你的茶廠，可

以讓消費者跟茶商要來採購時，有個區隔的標誌。法源的部分，現在都在衛生署，在加工的部分訂了包括食品良好衛生規範、加工廠衛生規範等，都是由衛生署在統籌管理。

5.請問目前南投鹿谷茶葉有面臨哪些問題？

答：這是加入 WTO 之後的衝擊，台灣本來就是小農制，量少成本高，這幾年就去調整產業的結構，讓工廠能夠包括具備衛生安全的基礎外，它的結構跟規模也應該達到一定的規模，這樣才有辦法去與其他國家競爭。所以現在有所謂小地主大佃農，或所謂茶莊的方式來集合式的經營，讓生產者、加工者的成本能夠降低，這是調整的一個方案。

當然小農會生存不下去，我們也在輔導小農，可以不要自產自製自銷，有時你生產茶菁，不一定比你加工到後面的利潤差，所以你生產茶菁，只要把品質跟安全穩定了，賣給製茶廠，收益上說不定還不錯，還能去擴大你的經營規模，會比較有時間去管理茶園。其實我也不太贊同茶農從製到銷，因為要茶農又要管理茶園，又要製茶、又要做茶葉行銷，事實上很困難、要花很多心思，所以我們盡量鼓勵你可以專門就你的專業部分，例如我專業在茶園生產及管理，那你就把茶園管好，你賣好的茶菁給人家，收益就比你明明不擅長做茶卻硬做來得好，甚至如果你還拿去給人代工，成本扣一扣，不一定會比較好。甚至到銷，你自己做還要自己銷，銷的價格或通路如果不好，這個收益不一定好。所以產製銷都有他的投入成本，茶農常忽視銷售需要投入可觀的管銷、行銷費用及成本，常以為茶商賣高價是在剝削茶農，卻忽略了茶商必須長期投入跟經營他的通路跟客戶，於是茶農想說自己來賣也可以賣好的價格，結果卻是賣不出去或無法賣出好價格。之前有遇到一個自己打品牌卻賣不出去，來找政府希望接受輔導，我們就建議在比例上要調整，例如批發、零售、自己品牌銷售的比例做調整跟釐定，透過專業的經營團隊來輔導，畢竟銷的部分還是一個專業。

6.政府有無輔導茶園結合觀光？

答：休閒茶園要建立在經濟栽培的基礎下，也就是能透過經濟栽培獲得穩定收益後，再去做休閒觀光這個區塊。休閒觀光還是要在產業的基礎下，等有一定的經營規模後，再去提高它的附加價值。

7.鹿谷茶農自產自銷的比例大概多少？

答：鹿谷賣茶菁的比例不多，但在名間茶區賣茶菁的比例較多。有一個市場的錯誤方向，就是對高山茶的迷思，我們一直反對產業往高山去跑，但很無奈消費者或行銷的人一直在訴求高山茶，高山茶付出的社會成本真的很大，例如天災、水源汙染，後續會衍生什麼問題跟風險並不曉得。鹿谷茶區以前做出來的茶就很好，為什麼還要往高山跑？這個真的要宣導，但真的很難。

8.請問您對於比賽茶有何看法？

答：比賽茶現在很多單位在辦，大家都想辦，大家都認為辦比賽茶就會賺錢，事實上那是錯誤的。因為比賽茶是要站在品牌行銷的基礎上，去辦這個東西，

品牌沒有打出來、沒有讓消費者去認同，即使辦了也不見得很好賣，這樣下次就有茶農不參加，比賽就會慢慢沒落掉。

永隆、鹿谷農會、跟凍頂合作社，三個是以鹿谷農會最資深、歷史悠久的，所以他的名氣跟他的品牌，其實都有一群死忠的客戶，而且它們也有特色，三個評出來的味道其實都不太一樣，所以都有各自的口味支持者、固定的客層，所以就是回歸到品牌的概念，我就是要買哪個比賽的茶比較合我的喜好。其實他們是沒有交集的，以前還有鹿谷鄉公所也在辦，但從 921 後就沒有辦了，可能也是有點沒落，公所公部門在行銷上也比較沒那麼積極，所以就被淘汰掉了，就是這樣的一個淘汰機制。

市面上很多人在辦，能存活下來的就是他很努力在做他的品牌行銷，讓消費者覺得買你的茶就是一種保障，鼓勵更多的人願意來參與這樣的比賽。比賽茶還有一個很重要的功能，就是民國 71 年後茶農自產自製自銷，一般茶農你要他自己去開個店面，要去做行銷、去網路，會有點困難，所以乾脆他就到這邊來比賽，比完後就得到合作社的包裝，這個包裝就象徵品牌，在行銷上就會比較有利。

整個茶產業來說，周邊的產業很多，那我們粗估的產值，去年大概是 64 億，那是從粗製茶來看，如果加上周邊的那些效益及產業，應該有 200、300 億。

9. 治理除了政府外，民間社會有自主動員的力量，兩者最終要有連結才能健全發展，政府與民間的連結部分，能有更好的機制？來處理茶園管理、證照、採茶工的安全性問題？

答：我們可以參與跟著墨的其實有限，像衛生安全這塊，我們能參與的不多，第一個我們真的很弱勢，沒有主導的法源，所以相對的要去施力比較困難，而採茶工我們也在研究，面臨的壓力是兩面的，農民覺得你剝奪他的工作權，經營者覺得你不開放我們無法採茶，但我們還是會傾向基礎的工作者、生產者去做考量，如果有更好的方法能雙贏，是我們希望的。主管機關非我們，雖然要開放會詢問我們的意見，但如剛所述一體兩面，我們都不敢去輕易的對外政策宣示。任何政策都需要深思熟慮，邀集很多的產業及相關單位來共同研究，才能推出一番政策。有些非我們能掌握。我們只能朝階段式的勸導、輔導，到最後法源訂定、強制規範。現在的農民比較自主性，我們政策必須考量他們的感受。

10. 您覺得縣府在茶葉產業方面，不管是文化觀光，它的功能如何？

答：很多事情都需要做，也都很重要，但應該要有分層負責，哪些由中央部門來做，哪些由地方政府來推動，應該要有明確的分工合作。目前在政策面可以推的，比如整個產業的大方向、證照制度、衛生安全、調整產業結構等，這些比較大的層面應該是由中央政府來負責。中央有大方向後再由地方政府來推動。再往下層的部分，包含各個茶區出現什麼問題、農藥殘留是否很高、市面銷售的情形，包括產業向下的紮根，怎麼推廣茶產業到消費者或茶農的二代、三代，這些都應該有個層級的分工。地方政府有時也需要提出對當地

發展的一個想法，而非只是變成一個由上到下或由下到上的轉文角色。農會很努力，也很重視地方的產業。

分層負責我們還是會持續去做，上位的工作政策擬定後怎麼執行，下級的縣市政府或公所、農會要去落實。但比較遺憾的是，有些時候地方並不站在第一線，反而是出現問題，中央跑到第一線去處理。例如產銷失衡，地方政府必須去思考怎麼去處理當地問題。地方有地方的權責，中央則擬定大方向。如果大方向擬得不好或沒去做，當然就是中央要去檢討，如果不能做，是不是有些像沒有法源、或有什麼困難、或說這個產業長久以來存在的問題，導致一時無法改變或可能遇到很大的反彈或壓力等的所有考量。





附錄 2 南投縣鹿谷鄉農會總幹事 訪談記錄

受訪者代號：B01

受訪時間：101 年 5 月 21 日 下午 15：30~16：00

受訪地點：南投縣鹿谷鄉農會

1.鹿谷鄉茶葉具有代表性，歷史悠久，請問農會系統對於茶葉產銷的運作模式？

答：農會對於茶葉有提出「保價收購」。農民最主要是產銷問題，農會用保價方式確保農民的價格不會崩盤。我們有分級包裝，比賽茶分級包裝，排名依序為特等、頭等、二等、三等、三朵梅花、兩朵梅花。針對兩朵梅花和二等這中間的大概最底價提出一個保證價格，二朵梅花的保證價格約為 1,700 元/斤，二等的保證價格 3,800 元/斤。農會也有壓力，幫農民銷售，農會如果有賺錢就會回饋農民，像是鹿谷鄉農會會員的農保費就是由農會這邊負擔。農民會提老人年金之前，我們早就先做一步，所以我們這邊的農民對農會的向心力都很夠。農民和農民之間，會員才可以報名比賽茶，有的會員沒有茶葉可以報名參加，可以借名，一年私底下交易 2,500 元，借名而已。

農村青年有評茶班、生活茶會之類的團體，生活茶會做得很好，像是要表演、辦活動，都會拜託他們去。評茶班是我們自己把農村青年訓練，人數大約 50 人，此次國際青年交流，其中一位就是評茶班成員。

2.南投這邊的茶葉的產銷治理網絡，治理是比較學術性的名詞，主要就是在不同的團體，地方團體或是組織，像是有些是從農會這邊出來的，組織之間大家如何去互相幫忙，也許是競爭關係、也許是相互合作的關係，或者是有些像是技術的，像茶改廠、產銷班。首先想請問鹿谷的茶葉產銷，在產製銷的過程中是否有與其他產業不同之處？其次想請教農會與各個組織之間的互動關係？

答：農會推廣方面，有家政兼農事、四健會，從小對茶藝的訓練，由生活茶會這邊負責。地方產業要有地方產業文化，這個產業才可長可久。小學生有辦茶藝教學，每個國小，國中小都有。小朋友你教他會奉茶的話，他就會懂得如何尊重別人，懂得孝順父母，現在年輕人較欠缺這種養成。文化要往下紮根，才會提升。

生活茶會這邊，對於農村婦女，像是外籍新娘，除了有茶藝訓練外，最近又開設一個班，內容為關於茶葉的英文會話，才開班沒多久。評茶班則一直對農村青年有研習課程，茶葉除了主要的專業知識和能力，也要有專業素質。品德非常重要，我們比較重視這個區塊。辦理課程的場所就在我們農會，我們有一個茶藝教室。

其他單位像辦茶的茶葉生產合作社，他們和農會是夥伴關係，我們一直在講大海不怕船多，船和船就如同航空母艦和航空母艦，不怕相撞。資源無限，不要自己斷了自己的路。我們一直都互相扶持，良性互動，他們有他們的品級，農會則走類似 LV 級的，就是較為高級的。雙方市場有點區隔，有差異性，

大家都混口飯吃。

3.請問現在鹿谷鄉農會的會員人數和茶葉的產銷班的狀況？

答：會員人數接近 6,100 人，還不到 6,100 人，產銷班有 14 班。

4.鹿谷地區茶葉產銷的型態，產製銷的型態和外地有何不同??或者別的茶種？

答：凍頂烏龍茶的產地在這，我們走重熟成，保持傳統口味。縣農會也有茶，但他們的品牌和我們的不同。凍頂烏龍茶比較重發酵，發酵程度大概 20~25%，重喉潤回甘。總之就是用品質作區隔，各有特色，也不能說誰的比較好。

5.茶農都自己製茶？

答：對，由茶農自己製茶。我們這邊的茶農蓋一間茶莊需要上千萬費用，政府若要輔導，一間茶莊需要一千多萬，這樣要怎麼輔導。

6.農會基本上是比较廣泛一點，最主要以農會連結的網絡比較廣，而且和凍頂合作社是一個互動，和凍頂茶業發展協會、還有社區，也都是有連結，周邊的連結部分，可否說明一下？

答：共生共榮。

7.地方上的組織團體，像是茶會、學會、協會、產銷班，這樣的組織對我們現在研究公共政策來講有很大的意義。地方要蓬勃發展，地方自主的力量就要很活絡，連結要夠強，彼此之間相互的結合，也許是共產的。所以農會一直是研究中一個很重要的主題，因為台灣本來就有農會這麼好的一個組織網絡，不只是單一組織，還有整個組織架構，深入到地方，照顧農民，發展農業。但是，過去有一段時間，農會的一些事情，信用貸款的事情，比較被汙名化。本研究是從地方社會發展的角度，來重新審視農會的角色。所以想透過茶葉的產銷個案，來了解各式各樣衍生出來的組織，他們如何去互動連結？

答：其實是經濟掛帥啦，如果經濟哪個方向，那個產業的協會或是班就會很多，因為它有利益，像我們有一個凍頂茶業發展協會，也是一個很好的組織，當初是由得過農會特等茶的農民組織起來，一個團隊最重要的是成員的向心和幹部，如果成員都用心的話，會務就會辦得很好。有些協會因為幹部和領導者不用心，就慢慢凋零。名稱還在，人不見了。所以總幹事要有帶領活動的能力和興趣。不然協會成立的也很多啊，像竹山現在有成立一個新的協會，他們就是看農會辦比賽茶辦得這麼好，好像有什麼利益，他們就組織一個協會也要辦比賽茶，成立一個公司制，要股東，雙重管道啦，一個是協會透過政府的團體組織，另外，他們自己也籌組公司。他們也是要辦比賽茶，這個就是市場機制，看哪個會強哪個會弱，自然存活下來。

8.請問農會與凍頂茶業發展協會的互動？平常是如何接洽？

答：我們平常承辦活動的話，都有請他們參與，像南投茶葉世界博覽會，有一個活動叫黃金評，這個活動由凍頂茶業發展協會的會員去那邊提供服務，活動細項很多，每個部分的活動，都會分配給不同的協會，生活茶會也有，都是透過活動方式。

9.請問農會在推廣茶葉方面，有何策略嗎？

答：有阿，農會是領頭羊的角色，我們就是盡量教導農民、教育農民，讓他們把產品做到最好、最安全。我們有藥檢，我們堅持一定要安全用藥檢查，也配合政府，進行生產履歷、產地證明標籤，讓消費者真正買到道道地地的凍頂茶。所以消費者看到鹿谷鄉農會的品牌，不用多做思考就買了。

10.就農會內部組織，哪些部門可能跟產銷比較有關，像是供銷部和推廣部，與茶農、茶商、製茶廠的關係如何？

答：我們推廣部主要是安全衛生工廠，供銷部則是鼓勵農民使用有機肥。農會則配合農民作息時間，早上 6 點就開始營業，到晚上 8 點。農業資材的供應，像是有機肥料、肉品粉碎機，鼓勵農民使用有機肥，盡量都不用化學肥料，這樣茶園管理好的話，茶的品質才會好。

11.請問保價收購的制度如何運作？

答：這個是在比賽茶的部分，比賽分級分為五級。這是在供銷部。供銷部，你農業資材在農會購買的話，農民付費，如果茶葉銷路有問題，農會可以幫忙銷售。農民如果購買農業資材，像是農藥、肥料都在農會購買的話，農會茶葉採購會優先向他們購買。

12.農會現在有沒有製茶的設備？

答：沒有，再加工的設備有，像是烘焙，就是精製的部分。粗製的，目前大部分都在茶農身上。在輔導安全工廠方面，以前農民會邊抽菸邊製茶，喝啤酒吃檳榔，現在都不行了。農會都會輔導他們不要，所以他們現在製茶地方的地板都很乾淨。現在安全衛生最重要。保價制度對農民幫助很大，現在是鹿谷農會才有這樣做而已，其他的還沒有這樣。

13.請問保價制度的政策背景為何？

答：當初的背景是我們一年辦兩季的比賽茶，春茶給茶農賣，春茶因為銷路比較短，茶農跟消費者交易的時候，價格被壓低，為什麼會定價 1,700 元，就是因為以前茶農的價格會被壓到 1,400 元或 1,500 元左右。冬茶的話，消費者買不到茶，直接對門市小姐開罵，有錢買不到，就變成兩極化。我們的構想是要平衡，冬茶除了會員報名外，我們有開放農保戶報名，增加數量，讓消費能買到好茶。春茶的話，就讓它保價，讓茶農有一個平衡的價格，價格不會隨著市場而崩盤。一方面從數量，一方面從價格著手。春冬兩個季節的銷售情形是不一樣的。

14.請問比賽茶的採購時間？

答：比賽茶，分級、評審結果公布就開始進行採購了。其實比賽最大的目的就是銷售，銷售農產品。在春茶部分，價格不穩定，就由農會協助保價，但是冬茶，就是數量不夠。茶農有一個心理，就是量少就哄抬價格，從一斤 1,700 元會賣到一斤 2,100 元~2,200 元，消費者一定罵。明明是同等級的茶，所以農會就取一個平衡價。等於在市場上做一個干預，這樣子才不會讓消費者對整個凍頂茶有負面的印象。保價的目的就是產銷要平衡，讓整個銷售機制更完善。



附錄 3 鹿谷鄉農會農事指導員 訪談記錄

受訪者代號：B02

受訪時間：101 年 5 月 21 日 下午 16：35～17：00

受訪地點：南投縣鹿谷鄉農會

1.請教您所屬的組織？

答：農事有四健、家政、推廣三個部門，家政是針對農村婦女與銀髮族，四健是針對農村青年，農事是針對農業生產。三個農事指導員，因人手不足，底下有一義工組織，叫義務指導員，這些都是我們組織的幹部。

2.請問農事指導員原先的角色設定為何？

答：他設定的出發點是在技術層面，以前是技術指導員出去把學到的技術回來轉移給農民，但現在農業科技已經日新月異，所以指導員的角色大多變成是媒介，例如現在養育栽培的調配配方，我們就媒介那些專家來幫他調整。另外提到經營的規模，我覺得台灣的農業，小農跟企業體都有，應該像美國與日本模式的結合，不應是一味的走小農制度，都做產地直銷，應該要走多元化途徑。目前茶葉在推動優質衛生安全的供應鏈，牽涉的層面很廣，從茶園種植到管理、加工，這過程中有很多程序，如果小農的產量不多可以自己跑完整個程序，但企業體的話，現在有推一個優質茶專區，這個專區的規模設定在 20 公頃以上，這樣規模在管理面、田間現場面、加工面、行銷面的都要分開，所以兩個方法在台灣應該兼顧。而所謂優質安全衛生的品質，主要是要從原料去做控管，目前農會需求的包裝、茶品來源，需要供銷部所提供的生產資材，是要安全推薦的，但我們怎樣去教導農民安全的使用，生產出來的東西如何配合步驟，做履歷的紀錄。如果他配合，我們第一優先收購，收購進來再來分銷。這是我們內部與農民，衛星農場，我們是站在這個衛星的地位來控管。

但現在又變成我們這個加工廠是與農民合作的，不是契作，契作就一定要收購，合作則是有照這個程序步驟來，我就第一優先，但沒有絕對。如果品質做得不好，我們也就無法談攏，因為茶葉不像一些大宗物資是價格差不多，如稻米是定價再收購，但茶葉因為品質落差很大，所以無法定價收購。再來是收到我們加工廠之後，再去做分級跟精製。

比賽茶又是另外一個區塊，有在跟我們配合及比賽的茶農，他們的安全用藥跟合理的管理都做得不錯，但我們現在還是要推一些像農藥的安全檢測，是從民國 96 年開始，農民每年努力下來，用藥安全已經很守法，知識水平也很高。但在政策面上還是無法很實際精確的去做修正，所以在控管上、執行上會有落差。比如一些比較安全有效的藥劑開發，或是藥劑的延伸使用、擴大使用，有很多面向，雖然農民已經知道，但有些還是會驗到不合法或不合格。但這問題不是出在農民，是出在藥商，藥商也是遊走在規則的邊緣，也無法

處罰他，問題就會繼續。這是茶葉衛生安全一個最大的缺失，我們政策無法及時修正。

在運銷方面，比賽茶是我們增進茶葉銷售的管道，從這近幾年已經突破 5,000 多人參賽，以一件 22 斤來計算的話，一季都是 10 萬多千的茶葉，一年就有 20 幾將近 30 萬斤的茶葉，如果依照農糧署的統計，茶葉近年的產值，以茶菁估計是 45 億，茶菁成本佔五分之二，那應該是將近 100 億的產值，這底下人力佔最多。茶葉價格高，是人力堆加出來的，茶葉產業創造了鄉村很多就業機會，政府不應忽視。茶產業面積大，投入人力多，雖然產值不算高，但政府應重視到茶產業對農村就業機會的貢獻。

雖然過去推休閒農業、體驗，但總覺得那是中高收入才能經營的，中低收入戶搞不好連房子都有問題，怎麼可能去推。茶葉從農產品變手工藝品，比賽茶就是從手工藝品提升成藝術品。頂級茶的價格已經走到藝術化的層次，但一般的茶葉價值只是人工的堆積。茶農的辛苦，我們發現農情資料的調查有落差，因為外面的人都誤以為種茶很好賺，但成本高是在人力，利潤不高。有時候茶園很大的主人還要跟採茶工借錢。這是我們對茶產業比較憂心的。人力成本高外，採茶工的需求高、但保障低，政府對採茶工的問題有點視而不見，採茶工的接駁過程車輛不合法，一部 7 人座擠到 20 幾人。請採茶工付給工頭工資，但工頭卻沒有去幫採茶工做投保，政府也無法做保障，以至於常發生一些意外，像之前有雷擊打到採茶工的事件。政府應重視，讓採茶工組成一個班隊，然後弄一個規範，像產銷班有產銷班規範，這樣子就有一個法源或地方政府執行時的依循，不然都沒有機關敢去碰這個問題。

再來是台灣鄉村人口嚴重老化，像南投要採茶都要動用到彰化、雲林沿海地區的人力，採茶婦女都是七八十歲了，現在有一個新的來源是外籍新娘，但外籍新娘有一個周期性的問題，當她有小孩時，她就無法做工了，所以這個人力上的銜接很欠缺，這是目前茶產業政策最大的缺塊。

供應鏈政府有重視的製茶技術，以前餐飲不用證照，常出現問題。茶部分，除了做農藥檢測外，應該也要有個管理制度，最近開始有「製茶技術士丙級執照」的籌備會議召開，製茶技術士有證照後，以後才能去規範他們。但在製茶士之前，還要有一個製茶廠的衛生安全管理，因為製茶廠採摘之後一定要經過粗製茶階段，如果政府有辦法在粗製茶階段做全面控管，任何有問題的茶菁到粗製茶都必須做處理，以避免流到市面上，這樣就能比較確保茶的安全衛生。至於是否優質就要靠評茶師的制度，目前是分初級、中級、高級三種證照。

3.這些證照的主管單位應為何？

答：「製茶技術士的丙級執照」應該是勞委會這邊，訓練可以委託外包，目前是都要去茶業改良場上課。這些都剛開始試辦。製茶廠則是衛生管理，可能會用類似飯店的星級類別來做管理，也會把衛生安全列入。原料有問題還採購來做成，產品的執照或證照就會被廢止。

4.茶葉產業涉及政府跨部門的管理，茶葉本身是農業，但產業本身涉及諸如衛生管理、勞委會等單位。如果地方政府來發動，像縣府或鄉公所，能否對提升或推動茶產業的整合性工作，有無任何整體改善茶葉產業的做法？

答：像日本或大陸重視茶葉產業，甚至在行政體系下成立一個茶葉部門，我們只有改良場，但茶改場比較專注在研究與試驗方面。茶產業目前是歸屬在作物生產署雜糧特作科底下。





附錄 4 南投縣名間鄉農會總幹事 訪談記錄

受訪者代號：B03

受訪時間：101 年 5 月 22 日 上午 9：00～11：00

受訪地點：南投縣名間鄉農會

1.本論文主要為研究南投農會茶葉產業的治理網絡，探討地方組織的互動關係、對於當地產銷的影響及限制。首先從茶葉的產製銷過程中，想請教名間鄉的茶態、產銷運作中，與其他地區較為不同之處？

答：茶分成很多學問，包括製茶專業、行銷、茶藝術、茶文化、茶產業與行政系統的關係。台灣最明顯、已經形成的茶文化就是比賽茶，最具規模的，其次是茶的藝術。這兩種都有不同群人在玩茶。

先從消費型態說起，茶可以分為不發酵、半發酵、全發酵三大類，全世界 75～80%是紅茶，8～10%是烏龍茶，15%是綠茶；台灣則是 60%烏龍茶，30%紅茶，10%綠茶，這些型態方式是說台灣生產的一年約 20,000 噸，99%是烏龍茶，進口的 25,000 噸，其中 80%是紅茶，20%是綠茶。台灣人消費差不多 25,000 噸，出口約 20,000 噸，等於說進口的為台灣消費，出口的為台灣生產。出口的大部分為台灣生產的副茶，為價格較便宜的茶，再配合進口的茶拼堆後外銷出去。過去在民國 70 年以前是外銷較多，民國 66 年後內銷就慢慢蓬勃發展，價格也一直提高。

全國所生產 20,000 噸、進口 25,000 噸的茶葉中，其中 80%在名間鄉處理運作，就是說名間鄉生產 10,000 噸，以及進口的 25,000 噸大概有 22,000 噸以上是來到名間鄉。以大型茶工廠來講，一間位於阿里山的茶工廠一年生產 100 噸，就算很多了，而名間鄉一間茶工廠無論何時都是有 200、300 噸茶葉在廠房處理，所以必須先區隔台灣生產的茶和進口的茶，茶區也要分開來談。茶也可歸類，一千元以上為嗜好品，一千元以下則是民生用品、我們喝的飲料，像是現在路邊很多即飲茶，年輕人會隨手攜帶茶裏王、御茶園等，這也算是茶之一。

至於政府機關與茶的關係，生意人不聽政府的，政府要輔導的，通常是輔到最後都倒了，政府的速度太慢了，還是自己做生意比較妥當。農會的角色則是，政府有一些政策，農會配合辦理，爭取一些補助款來協助茶農。政府、農會與茶農間的關係大概是如此。農會還有一項功能是辦比賽茶，早期在民國 67～77 年這十年間為比賽茶最興盛的時期。差不多有產茶的鄉鎮市農會都有在舉辦比賽茶，民國 77 年後就漸漸沒落。包括我們南投縣農會過去也有辦過比賽茶，後來也中止了。比賽茶是一個產值，這個產值主持的人如果抓不到重點的話，就會慢慢消滅。所以我常說鹿谷人要給林光演做個銅像，鹿谷農會的比賽茶現在是可以做金氏世界記錄的，符合參加資格的，去年冬茶就有 7,000 多個茶樣，一個茶樣有 22 台斤，總共就超過 150,000 台斤，平均價

格可達 3,000 元以上。

我之所以說要幫林光演做個銅像，看到要跟他行禮，因為作為一個機關首長，第一個要讓地方帶來財富，其次才是文化的提升。鹿谷農會的會員，每一個會員每年都可以平白領到 3,000 元，因為農會會員不一定每個都參加比賽茶，而鹿谷農會所辦的比賽茶，只有農會會員才能參加，那其他人想報名參加，就會向會員借名字，一次就是 1,500 元，每年舉辦春冬兩季比賽茶，就是 3,000 元。

鹿谷辦比賽茶後，整個產業的提升，增加產業的收益。接著就是相關產品跟著來了，泡茶要有情境，有文化整個產業才能永續。農會辦比賽茶，農會有公信力，如果有利可圖的話，機關團體都會跟著辦，不管公部門、私部門、民間組織。但是辦了之後，會不會永續下去，就看經營。有些私人社團也辦得很成功，辦得最成功的還是農會，消費者還是肯定農會。所以鹿谷農會辦得非常的好。

比賽茶的行銷，名間農會在民國 70 年所收到的參賽茶樣是鹿谷農會的一倍，例如名間有 3,000 件，鹿谷大概只有 700 件。那後來鹿谷是 5,000 件，名間是 700 件，去年鹿谷農會 7,000 多件，名間才 700 件，剩不到十分之一，其中最主要的原因是名間鄉農會所舉辦的比賽茶，限制名間的茶才能參賽，那誰這麼厲害可以知道是名間的茶，評審就是這麼厲害，就可以評出這是名間的茶、這是外地的茶。鹿谷農會就是沒有這樣的限制，所以我們的茶價一直降低，他們的茶價一直提升。那來參加比賽的人，就是想要賺錢，這是一定的阿。所以他們一直往鹿谷那邊參加。

2. 請問名間鄉的茶葉產業發展特別之處？

答：我們鄉裡面的茶，我們海關進口茶檢驗的認定專家，有執照的。我們檢驗茶，台灣現在流行的茶樹品種，做好拿起來看，就大略知道 50%，泡茶喝下，70% 就可以知道是什麼品種，再攤開泡後的茶葉，可以 98% 確定是什麼品種，這是檢驗茶的專業本事。因為名間限定在地茶才能參加比賽，所以我們的茶一直沒落，鹿谷茶葉一直上來。

3. 請問為什麼名間農會舉辦的比賽茶，要限定名間鄉當地茶才能參加？

答：農會的任務及宗旨就是要照顧農民，照顧自己鄉內的農會，所以農民來要求限定本地茶也是對的。但是如果以農會的立場，也算是不對的，因為這樣讓整個比賽茶慢慢沒落、消失，現在都只有停留在這個階段，不死也不活。鹿谷就是沒有限定，可以一直成長，更變成金氏世界紀錄的場子。

台灣是在民國 59、60 年開始辦比賽茶，全國性的比賽茶都是在坪林辦。茶農把一布袋茶葉拿去比賽，比賽評審過後，也是一布袋還你，第一名就給獎狀。那我一布袋拿回來，一整年這一袋都賣不完，因為他沒有封條。後來從民國 64 年開始，鹿谷農會辦比賽茶，就有封條。就是評審後，幫你包裝加上封條，還給你。封條上有特殊標籤，避免假冒。

到了民國 70 年後，就有很多農會、社團開始辦比賽茶。現在都已經成一個氣

候、很穩定的有:第一大場鹿谷農會、第二大的是鹿谷凍頂茶生產合作社、第三大是南投縣茶商公會、第四大是梅山農會。接下來就是像我們名間，一次比賽約 700、800 件茶樣的規模，再小一點就是 200、300 件。

比賽茶有封條後，就逐漸穩定，它還有延伸出問題。台灣一年進口 5,300 公噸的普洱茶，平常卻很難喝到，原因是因為有 95% 被拿去收藏，茶是越放越好喝價格越貴。但是要拿去典藏的茶，首選應該是台灣茶，因為台灣茶較大陸茶安全、衛生、有信譽，所以我們名間農會舉辦典藏台茶運動，這是從比賽茶衍伸出來的，因為只辦比賽茶的效益不大。比賽茶放在甕中典藏，上方會有說明品種、幾年出產、季節，名間農會封條封住，就是給予保證，放到 20 年之後，這個價格一定可以提升。例如名間農會在 2008 年收藏第 12 任總統紀念茶，現在行情就升值 4 倍。

4.請問茶產業產銷組織間、以及其與行政系統間的運作互動如何？從社會組織面中，請教茶農、產銷班、合作社、等單位，或像鹿谷農會有生活茶會來幫忙推廣茶文化類似的組織，如何與地方茶農、茶商、製茶廠來做連結？以及茶改場什麼時候進來協助，可以提供什麼功能？

答：茶最基本的就是茶農，茶農最大的組織就是農會，接下來的組織是包括鹿谷的生活茶會、凍頂茶業發展協會，名間則有松嶺茶藝協會、鬥茶協會。其他還有茶道協會、茶生產合作社等。名間鄉的生產合作社規模均較小，鹿谷鄉的凍頂生產合作社較大。接續是茶的產銷班，鹿谷和名間都差不多 30 班，而名間的產銷班規模又稍大些。就產量，名間鄉茶的產量為鹿谷鄉的十倍。至於茶葉推廣部分，農會就是辦理比賽茶等促銷會，像鹿谷農會 6 月 1 日比賽茶頒獎典禮，當天會招商，就會有很多人去那邊買茶，等於是販售茶葉最好的時機點。再來就是產銷班自己去外面賣，政府會辦農夫市集、農產品促銷活動，那就是產銷班去賣。

另外，茶的文化提升，品茗意境的提升，就是由這些茶藝協會去推廣，例如茶會，像我們娶媳婦就是以茶會方式舉辦，就是把茶文化融入生活。

5.本研究之所以選擇鹿谷與名間做為個案研究，是因為鹿谷的知名度較高，名間的產量最大，如您先前提及，國內生產加進口茶葉有 80% 在名間鄉處理運作，請問名間鄉的茶產業有何特別之處？

答：進口茶都在名間，處理國內消費的茶也大部分在名間處理，名間的量比鹿谷多太多了，不管是國內國外。進口茶葉有 80~90% 會先到名間，再拼焙、再精製、再販售，包括內銷、外銷。內銷的這些茶大部分賣給飲料工廠，如統一、維他露等這些即飲茶的通路。這些茶都在名間，也佔茶消費市場的一半。

6.就您所描述，名間的製茶廠很多？

答：製茶廠分成粗製茶廠、精製茶廠，所有的精製茶廠大概都在名間。

7.粗製或是茶農的來源可以來自其他各個地方？

答：台灣自己生產的茶，精製過程只有剪梗、烘焙，這是烏龍茶的精製。其他茶種的精製又不相同，像香片是新鮮的茉莉花，必須燻花、分級，這是綠茶的

精製；另外紅茶的精製過程也不同，這大概在茶葉進口時就已有區隔，那紅茶另外一種精製是烘焙，如知名的泰山冰鎮紅茶，原料就是在名間拼焙，拼焙後再賣給泰山的製飲料工廠，所以拼焙、精緻以及進口茶拼堆都是在名間鄉。進口茶拼堆，消費者又會將其誤認為烏龍茶，其實台灣烏龍茶沒有在拼焙的。

8. 為什麼茶飲料和即飲茶的廠商會來找名間？其中有何背景或原因？

答：第一，名間茶產量佔了全台的 40~50%，產茶多的地方，副茶就會比較多，副茶就是茶枝、茶角、茶末，尤其名間是機器採茶，副茶就比較多。這些茶就是賣給即飲茶，就是路邊 85 度 C、手搖茶等，再來是統一、維他露這些飲料茶廠。統一包裝上也是有貼來自名間的好茶。日本高檔的烏龍系列飲料茶，也是要來自名間。所以名間是生產量大、又為茶葉的集散地，以及最主要的茶商都是在這裡，全世界最大的茶商天福集團總裁也是名間人。名間茶商也是全台最多。不管是高檔茶、或是最低檔的茶，都是在名間。

9. 名間產業的型態和鹿谷是不同的，感覺上名間鄉是因為本身的產量大，而延伸出製茶等周邊發展？

答：所有生物處在劣勢中，都會想辦法去求生存。鹿谷永遠是在溫室下生長的，所以我們名間鄉的茶葉就是各種茶的類型特別多，兩者的民俗性不同，名間和鹿谷在隔壁而已不能說民族性。科學性的試驗研究機關，改良出一個優良品種出來，名間鄉茶農在那品種還沒正式命名之前，就已經很流行栽種了；鹿谷鄉的茶農則會說這是雜種，這就是民俗性的差異。所以名間鄉會追求科技、另類、多樣行銷通路，鹿谷就是專一製作烏龍茶、重焙火，到目前所有的鹿谷茶商茶農都是一樣，是堅持傳統。那名間是堅持多樣化，所以雖然說鹿谷是名氣較大，名間鄉的茶較差，但是賺錢的還是在名間。

10. 從經濟學來解釋，名間鄉在產製銷過程中是否分工較為精細？因為我詢問過鹿谷鄉，他們都覺得好像不需要分那麼細，但是我說如果從經濟學上來講，階段越分工專業化，會不會更好，鹿谷鄉似乎也挺認同？

答：名間茶葉的發展模式，和鹿谷完全不一樣。名間在產製銷過程中分工得非常細。分工是否要專業，要看你把茶葉視為藝術品，還是商品。如果是商品的話，當然是分工越細越好。藝術品的話就有你堅持的傳統。那鹿谷茶葉是以藝術品的方向去走，名間鄉則是商品化。以威士忌的分類來舉例，名間鄉茶葉是調和酒，鹿谷則是單一 single、純 pure，單一品種又單一茶廠。看各鄉的發展要怎麼走，有這樣市場區隔也是好。

如果是單一茶廠，就要從栽培管理、加工製造、精製、販售都是要單一，都是同一人或同一團隊的師傅來進行整個產製銷流程。那名間鄉茶園的栽培管理，下肥料、灑農藥、栽種、採收後拿去工廠加工都是不同人，製造發酵茶有很多流程，名間從日光萎凋到室內萎凋到聚堆是一批師傅，殺菁、粗糶是一批師傅，再揉、團揉、初乾是一批師傅，都是不同的人，然後精製、剪梗又是不同人，焙火也不同意人，分得這麼細。那鹿谷鄉是從頭到尾都同一批人，

所以名間鄉的成本會少很多，品質較化一。如果是同樣的茶菁原料，名間處理的品質較好，因為你的技術不可能從頭到尾都專精。名間鄉是機台採茶，鹿谷是手採，所以名間成本省很多。鹿谷茶葉最大的成本在人力。台灣茶產業，海拔在 600~1,000 公尺的茶區會慢慢沒落，原因之一在於這種價位的茶區茶葉，會被進口茶取代；另外這種茶區要栽種茶葉也不敷成本，所以要一直往高海拔去走。

11.以鹿谷單一發展凍頂烏龍茶，也可以說比較好做品牌，那名間的多樣茶種，以農會想要推廣茶葉品牌而言，會不會比較不容易？或有其他策略？

答：以茶葉每斤 600~800 元來講，百分之百是名間的茶，一般民眾消費的多是名間茶，怎麼會說名間沒有品牌？反倒是名間茶比較有品牌。名間茶最好做品牌，像是天仁、羽翁、金品，現在台灣知名的茶品牌，大部分都是名間的茶。那鹿谷的品牌，如果以鹿谷林家茶園一年賣 5,000 斤，這應該不算品牌，有賣上 50,000 斤才叫做品牌。鹿谷可說是私人、獨特師傅的茶，不算是大眾品牌。名間製茶工廠大多都是每年出產 300,000、500,000 斤，那鹿谷的型態則是單一商家，以最老牌、有名的建成茶行為例，一年最多銷售量也不會超過 100,000 台斤。100,000 台斤的建成茶行可以說是品牌、也可以說他不是品牌。要說品牌，鹿谷農會就是品牌，春茶、冬茶加起來 200,000 斤，用個品牌像個樣子。如果是 5,000 斤、10,000 斤不算品牌，那鹿谷賣最多的是一家仙品茗茶，有外銷、飲料茶、平價茶葉，才有辦法超過 100,000 斤。

12.請問茶飲料的產製流程是如何？

答：茶飲料分為兩種，像茶裏王是純烏龍茶，這種純飲料是名間的茶，看品種、焙火、泡出來的口味；另外，像每朝綠茶那種機能性飲料，則要調配設定茶單寧、兒茶素等成分比例，另外還要添加茶以外的原料，如藥草。

13.像是統一、維他露等飲料廠，在名間的涉入程度如何？有在這邊裝罐嗎？

答：沒有裝罐，他們在這邊有衛星廠商，像你現在要上松柏嶺，就會看到純喫茶的招牌，表示這家拚焙精製廠有在幫純喫茶製作原料，原料製作完成後，再拿去他們的工廠萃取。一罐飲料 600C.C.，大概用 2g 的茶葉，但只用 2g 茶葉味道不夠重，沒有滋味也不行，茶葉太多成本又太高。這邊的衛星工廠出來的就是已經拼焙、調製完成的茶米。

14.請問路邊手搖茶的產製過程？

答：名間有兩種茶商，一種賣給飲料廠、外銷的，數量最多；另外一種茶商，賣飲料茶的，把茶葉做成一包一斤，看是要紅茶、綠茶，飲料店買來就可以直接泡下去。是大量採購，要進口茶葉，再買名間的副茶，再拼焙、焙火過，再包裝販賣。

15.請問松嶺茶藝協會、鬥茶協會的成立運作？

答：松嶺茶藝協會是我成立的。民國 75 年作茶很好賺，很忙碌，那賺錢都來不及了，賣茶時不會去想到要慢慢品茗。後來茶藝文化漸漸興起，例如耕讀園的

老師就是我的學生，耕讀園成立後很多人排隊要喝，擴張很多，一個有文化水準的店，員工要對茶要有一定的認識，就會請老師去講課，當時有請一個老師講課約3個月後就課程結束，後來再請我去講課，持續固定講了5年。國內開始注重泡茶藝術、文化、衛生，名間茶農還是隨便賣茶、泡茶，我就請一些泡茶泡得很漂亮的盲人，來示範泡茶給茶農看。那盲人都可以泡得很藝術、很有水準了，茶農還這樣隨便泡。我在民國80年左右，開始開設茶課，教導茶農、茶商的太太們，如何泡茶。那茶課不能永遠開下去，老師如果教茶課教3年來沒出師，是老師太糟。所以教到一個程度後，你們要自己組織起來一個協會，去研究探討。組織後，就是成員自己成長，輪流做幹部、會長，累積行政、教學、上台的經歷，成立社團後就會固定辦活動、教育工作，或是幫人家辦活動，接觸面會越來越廣泛。有一個精神領袖，因為我的接觸面比較多，我就可以帶他們出去，去幫忙人家、表演、展示，如果要找泡茶團隊表演、或找老師講課，第一會想到鹿谷，其次會找我的松嶺茶藝協會。現在鹿谷生活茶會、名間松嶺茶藝協會、竹山茶道協會、每年會有一次聚會，共同辦活動，也可以比較各會的文化藝術層次。女性比較注重茶文化、美感、藝術，名間還有一個鬥茶協會，顧名思義就是比賽茶，宋朝是用茶在賭博。鬥茶協會主要在於茶的專業層次方面作研究，最好也是要有個精神領袖，就我所知是沒有。

16.松嶺茶藝協會是否隸屬於農會？

答：生活茶會隸屬於鹿谷農會，茶藝協會不是名間農會旗下的，鬥茶也是民間組織，和農會是平行的。

17.農會和茶藝協會等民間組織的互動如何？

答：民間社團如果不是附屬於農會，他們會自己去經營，農會互動就剩下我和茶藝協會的互動而已。假如我不在農會的話，大概也沒什麼互動了。例如南投縣政府辦世界茶博覽會，這些經費要撥到農會來，再請他們去參與這樣。那我在農會工作，就我一個精神領袖，那鹿谷農會的精神領袖就是林獻堂，他在農會上班，農會重視。那因為我是剛好當這屆總幹事，過去促進茶藝協會組織起來的時候，並不是每一個總幹事都注重茶，是我比較注重茶。因為名間農會和茶，只有在行政系統有在做，其他茶藝推廣就是我，我如果總幹事當久一點，會把根留在這裡，如果沒有就沒了。換一個首長換一個作法。那鹿谷他們是絕對跑不掉的，因為他們生活茶會是附屬在農會，像他們最近去雷藏寺表演，最有名的雷藏寺，雷藏寺會找生活茶會的人去，一定是雷藏寺去找農會，農會再帶生活茶會去的。那松嶺茶藝協會是較早成立，早期知名時全國都找協會去泡茶、表演節目，一好起來大家就爭做會長、老師，後來發展就降下來，生活茶會就興起，現在生活茶會發展穩定，松嶺茶藝協會又慢慢發展起來。竹山茶道協會則是一間私人企業遊山茶坊在主持的，所以他們可以保持在那邊。三個會都有在交流。另外，鹿谷有凍頂茶推廣協會，有辦法維持主要是因為有農會、凍頂合作社的比賽茶去拉會員進來。一個協

會組織要維繫不簡單，名間鬥茶協會則是一些經濟能力不錯的成員在運作。那男性成員不會計較錢，女性成員則比較會計較，會爭取一些民意代表、政府機關的經費來運作。那另外茶藝的社團，辦得最好的就是中華民國茶藝協會，他有很多個分會。

18.名間的茶產業如此蓬勃，為何名間茶葉合作社的規模會比較小？

答：組織的人沒運作，合作社等於是小的產業社團，松柏長青茶生產合作社是私人的一個人合作社，他去找一些人來運作，一個人而已，他如果倒了就倒了。凍頂茶生產合作社是本來有一個規模，主事者就是他的總經理穩定後就繼續永續經營下去，尤其是林能德總經理，把凍頂茶拿去大陸賣，賣了十多年，賣出基礎了。所以舉辦比賽茶可以賺錢，鹿谷農會辦比賽茶如果一年有超過3,000件茶樣就賺錢了，那鹿谷農會、凍頂生產合作社一年都有超過一萬件，所以他們有賺錢。那比賽茶，鹿谷農會都會在國內販售，凍頂生產合作社的比賽茶有80%外銷到國外，已經有固定的客戶，這些都是林能德的功勞。那名間合作社其實已經倒了，只是掛一個名而已。

19.請問南投縣茶商公會辦理比賽茶的情況是如何？

答：那南投縣茶商公會的比賽茶比較有人報名，名間農會的比賽茶比較沒有人報名，因為茶都是找認識的人買，賣茶要有利潤才會賣，那茶商公會用名間鄉的茶，叫做凍頂翠玉茶、凍頂金萱茶，我們名間鄉是用松柏長青茶，所以買茶要自己喝或送人，一般會買凍頂金萱，但我敢跟你保證松柏長青金萱一定比凍頂金萱的品質好。但是參加南投縣茶商公會的比賽茶樣比名間鄉農會多，因為那邊比較有錢賺。茶商公會是南投縣，他的比賽茶可以分好幾組，分高山茶組、凍頂茶組等不同品種的茶。

20.名間農會與茶葉較有關的是推廣部、供銷部，請問其所扮演的角色為何？

答：名間農會的推廣部、供銷部的功能和其他農會差不多，都政府計畫交代農會、農會執行，包括茶園更新、茶園的耕作方式、新品種的介紹、智慧財產權作法的介紹，組織產銷班，行銷則是供銷部負責，大概都是照政府計畫辦理。我過去是當推廣股股長，就是開發茶葉新的生產方式，如封茶、辦理總統就職紀念茶。鹿谷農會則是辦比賽茶，那茶藝推廣就忙不過來，所以要生活茶會來幫忙，那像其他農會就沒有在推廣茶藝文化了。產業如果沒有文化的話，就很難永續。

21.請問名間農會有自己的茶葉加工廠嗎？

答：茶的部分沒有，只有茶的焙火、包裝部份而已。名間農會還有一個很大的任務，為提升農產品的價格，名間的金萱茶價格不好，我把它轉型做成紅茶，價格就提升十倍了。在轉型的過程中，成本會提高，茶葉要人工採嫩芽，有機肥料，不同的製作方式，也要採對品種。原本日本人改良這個品種，目標就是要作紅茶，那名間鄉茶農拿去作烏龍茶，現在全世界都在喝奶香味的金萱，茶價格就便宜了，所以我把金萱回歸作紅茶。經過這5、6年的推廣，到今年已經有一定的產量，價格也不錯。這是農會不同的行銷，那這是因為我

有持續在研究茶，農會員工很少有像我這樣持續研究的。

22. 請問茶業改良場和農會的關係？

答：我的老師過去是茶改場的場長，民國 71 年退休，他在主政的時候，茶改場很有權威，權威到可以決定比賽茶的特等獎從缺、或特等獎兩人。後來接任的場長是個化工博士，對茶就比較不專業，講話就比較沒有權威。再後來的場長，因為機關久了有派系問題，就比較不聽從場長的話，茶改場就開始沒落，到最近的陳場長上任，又積極執行。跟農會的關係，過去覺得茶改場提供農會很多資訊和協助，但到這 10、20 年來就沒什麼東西給我們。這 30 年來我就一直研究茶，包括茶改場的年報、會報，我都很認真看，後來也沒什麼東西出來，我也有去當過茶改場研究計畫的審查委員，比我還不專業。甚至我想推廣金萱紅茶，他們的理念和我的理念不同。我要推的時候，他們才在找資料，到我現在推廣出來，又怪我拿出來的資料都是國外的。其實國家賦予你們的任務就是要改良茶葉出來，你要告訴我台灣的紅茶是什麼，不是我拿資料告訴你們，我自己去找資料研究，中國出產的功夫紅茶和名間金萱紅茶較為類似。那你的任務只是在研究茶而已，農會的任務還有銀行業務等等。農會和茶改場的關係是辦比賽茶，需要有個權威的人士來當評審，需要他們來當評審這樣。

23. 南投茶改場有分為魚池分場、凍頂工作站，分別有什麼功能？

答：茶改場有一個總場在楊梅埔心，魚池分場、凍頂工作站是派駐單位，所以我建議茶改場一定要設在茶的產地。桃竹苗地區已經沒什麼茶了，總場應該設在南投，那邊應該只是工作站或分場。包括茶的集散，他們現在要改成茶與飲料作物，茶改場的專業沒有辦法打入我們這裡的拚焙場，沒辦法進去跟他們交流。真正的產業龍頭在南投。茶改場的方向只是茶農，那茶農在這個產業的產值沒那麼多，應該去了解哪個地方的產值較多。茶改場有分責任區，名間就是和魚池分場聯繫。凍頂工作站現在主要的任務大概只是茶葉的檢驗而已，其他推廣的工作大概沒有。茶改場就是辦理茶葉的課程，當一個評茶師的基本能力是要知道茶園管理、製造過程、焙火、加工精製過程哪裡有瑕疵，但現在的茶農、茶商不參加種茶、製茶相關課程，直接就參加評茶師講習訓練，拿到一張評茶師執照，這樣基礎概念就沒有。那茶改場辦教育訓練，參加評茶師課程的學員，應該必須先知道茶園管理、製造過程，才能參加評茶師的訓練，應該要有這些步驟，但是現在沒有，應該有所規定。現在只有茶改場的人可以評審茶，造成這麼文化，他們還要求他們才可以評，別人評的不算，別人沒有專業。

24. 您對於名間茶葉未來發展的看法是如何？對於茶葉產業有何政策建議？

答：所有的產業都要有文化，這個產業才能永續。政府這些工作等於都沒有在做，從政人員都不了解。其次，茶不只是茶農的生產和技術而已，茶的產業還有即飲茶、飲料茶系列，政府應該也要在這個區塊去加強。文化藝術，國家行政機關誰在處理，應該是文建會，現在是文化部；農業的部分，農委會會說

我管農業又沒有管到這邊；飲料的部分，會說經濟部在管的，是工廠又不是農業行政。這樣要怎麼辦？茶的產業就沒有一貫化。那農業部分，如果只侷限在農民的生產部分，角度就非常狹隘，也沒辦法踏出去。茶改場的任務，更文明的國家就是有執照，茶有茶藝師、評茶師、製茶師，一個評茶師又分為很多等級，茶藝師也有分很多等級，那茶改場又說茶藝師不是他管的，就給文建會管；那評茶師是你管的，你就把它做出來，30年前我的老師，當初的場長，就有做很多評茶師的考試、弄出很多等級制度，退休後就全都沒了。到現在被人家攻擊，因為現在我的學生要考茶藝師、評茶師，都要去大陸考，不然就去天仁茶藝文化基金會，陸羽茶藝中心底下的中華國際無我茶會推廣協會考泡茶師檢定考試。政府都沒有在舉辦考試，是到現在才說要考，但制度也還沒出來，也沒找我們去諮詢。也希望茶改場能夠趕快把評茶師制度做出來。另外，現在私立學校招生很困難。要招生，一定要有不一樣的科系，現在很多私立學校都有在成立茶文化系，公立學校較有權威，也應該趕快成立。中國大陸有茶文化學院、茶文化大學，這方面台灣還是要加強。

25.以一個茶葉的產業來看，涉及的不只是農業，還包括文化、衛生等，您是否建議在縣的層級設置一個整合機制或專責局處？

答：縣也沒用，政府設一個茶改場，一年好幾億的經費預算，都不覺得有什麼成效，如果設一個專責機構在縣政府，一年幾百萬的預算，也做不了什麼工作。政府就已經有一個茶業改良場，有一個農糧署在管理茶葉，我覺得這些工作人員應該更為投入、用心，強化現有的農糧署和茶改場，就很有效了，再設單位，也只是多頭馬車而已。



附錄 5 南投縣凍頂茶葉生產合作社總經理 訪談記錄

受訪者代號：C01

受訪時間：101 年 5 月 21 日 下午 13：30~14：10

受訪地點：南投縣凍頂茶葉生產合作社

1.針對南投茶葉產銷治理網絡，共同單位組織的合作與互動情況。鹿谷為知名度最高的茶區，在產銷模式有無特別之處？地方的組織互動的情況為何？

答：鹿谷的茶農比較特殊，在民國 50 幾年時，凍頂區域開始種茶，大概 40 幾公頃，除了茶還包括地瓜及其他作物。茶農從當時開始大概都有自己的客戶，客戶主要在豐原、石岡一帶，以個人身分來買茶，當時交通比較不方便，所以拿出去賣的不多。茶農本身都有基本的客戶群。慢慢生產的量多以後，有客戶的自己賣，沒客戶的就找認識的幫忙賣。所以在民國 63 年時，大家就組成一個合作社，當時鹿谷農會也還沒有賣茶，也沒有機器可以製茶。後來鹿谷的茶越來越多，農會、公所也比較注重茶這個區塊，也跟著幫忙賣茶。另外是當時的農林廳，對茶葉的農業區開始輔導產銷班，開始有茶葉的比賽。茶葉比賽就是茶農把家裡最好的茶拿來比賽，然後漸漸建立自己的客戶群。所以一開始的茶葉比賽是由農林廳來主導，由合作社來辦，後來農會、公所也都有辦。幫茶農來促銷茶葉，茶葉的量不少，而且高價位，所以要去跟每一個茶農都收購，也沒那麼多經費。合作社一開始有 40 幾個茶農，從幾個村落到開放整個鹿谷鄉，漸漸到現在大概有 1,200 位社員。

像我們合作社就是跟茶農買茶，他茶拿來照一定的價格買進來，然後再幫忙賣。以前在我們山上比較沒有客人，所以把合作社當作門市部，讓外面的人來這裡買茶。但光做門市部也是有限，所以就漸漸的向外經營，到外縣市去賣茶，這幾年兩岸比較熱絡，我們的茶就有賣到大陸去，這要感謝縣農會當年幫忙促銷。合作社是比較積極，在大陸市場經營很多年，從民國 86 年到現在，做得比較有些知名度，所以我們的茶現在外銷都做到大陸去比較多。大陸那邊喜歡喝比較青的茶，但我們凍頂的茶比較熟，不過他們也慢慢可以接受。我們的茶在山東、東北地區的銷售量都很不錯。大陸現在經濟也越來越好，所以我們的比賽茶、或是比較貴的茶，那邊都賣得不錯。

現在主要的銷售通道，第一是茶農自己賣，透過自己的客戶自己賣，或是透過合作社這邊幫忙賣，或是賣給生意人再賣出去。一般我們的社員是這樣，如果他賣不動的，我們就幫他買來賣。現在合作社買茶跟以前不一樣，以前不注重農藥問題，現在農糧署都有注重農藥檢測，所以我們買茶都跟農民說，要我們推薦的話，價格都已經講好了，因為我們有評審，所以有一定的行情價，好茶價格高，茶拿來後取出一些樣本，送去 SGS 檢查，檢查通過後就跟茶農買。如果沒通過，茶農要自己拿回去。檢查費用大概是 4,500 元，如果通過我們吸收，如果沒通過你要自己拿回去。所以我們很重視農藥安全。大陸

市場現在佔我們營業額大概三分之一，機場的免稅店佔三分之一，合作社自己賣的部分三分之一。所以絕對不能檢查出農藥，不然品牌就倒了。所以我們現在採購方便，不管茶好壞，一定要檢查農藥。我們也做生產履歷有驗證的茶葉，我們作三種：高山茶、凍頂茶、金萱茶，現在都賣得很好。

2. 請問合作社向社員買茶是在哪個階段？

答：精製茶、粗製茶，粗製茶是所謂你茶拿來後我沒有再加工、烘焙，直接賣。有一種則是剪過後又焙火，就是精製茶。所以有焙火過的都是精製茶，如果是比較青的那種都是粗製茶。我們發現那種粗製茶不能再焙火，不然裡面那種清香的味道會跑掉。大陸市場有時候喜歡喝那種清香的味道，焙火下去反而他不買。我們鹿谷鄉的代表茶葉大多是焙火的茶葉，一般在市面上看到的凍頂茶，大多是焙火過的，中火以上精製的。一般經過剪過、焙過到處理好，也就是從粗製到精製，要多大概兩百塊的成本。再精製一些、口味比較重的，成本就還要再加。

3. 合作社跟社員買的，就是都不會再加工的茶？

答：以前我們這邊有做工廠，那時有收購茶菁，但後來我們把它改掉。因為收購茶菁，第一我們請工人來做的時候，工人有時無法按時間來處理、炒茶，這樣品質就會不好，很難去管理，所以我們就跟社員說你自己家裡做好，這樣我只要跟你買粗製或精製的茶葉就好了。

4. 合作社跟社員間的互動，除了向社員買茶幫忙銷售外，還有何互動？

答：我們一般都會舉辦技術的講習會，例如製茶、焙茶、以及品茶的講習會，也會講茶園管理，這是茶農基本應該知道的，還有像化學肥跟有機肥的使用。我們不鼓勵去做很高海拔的高山茶葉，因為那個社會成本很高，高山都是超限利用，大雨一來可能造成山崩，所以我們都鼓勵種中低海拔。現在高海拔的茶以大禹嶺那邊最貴。茶農第一是靠自己的客戶自己賣，如果沒有基本客戶就會透過合作社的關係來賣，他也會賣給一些茶商。一般茶農的茶葉都會銷得出去，從來沒有茶葉放著沒賣的。

茶的銷售有種好處，茶菁你可以賣，粗製茶也能賣，精製茶、中火茶、重火茶，不然也可以做成陳年茶，一定都能賣。一般我們在台灣賣的價格就不會太貴，但到大陸去的話因為管銷費用高，所以價格就會高。我們零售比較貴，批發比較便宜。合作社現在也幫忙打品牌，比如我們的 Logo，現在茶很多，如果不做品牌，就會沒辦法分辨。以前我們的茶分為春夏秋冬，現在只分好跟不好有三種等級：特優、特級、特選，特優是比較一般的，大概 1,200，分中火跟清香兩種，一個焙火的一個沒焙火的。特級比較好一點，賣 1,800，特選賣 2,400。

5. 請問合作社向社員採購的標準為何？

答：一般合作社在採購前就知道社員茶農所種的茶是什麼茶，以我們的專業知識大概都知道，茶農拿過來之後，我們會試泡樣本茶，然後檢查一下沒問題，就談價格。一般來說只要不是很差的茶葉，我們都會跟茶農來收購，然後幫

忙他們賣，畢竟這是一個皆大歡喜的局面。原則上我們是跟茶農說，你賣不出去的再拿來給我們賣，我們並不刻意跟茶農買。合作社收購的對象僅限於社員。

6.請問合作社的組織運作如何？

答：社員要加入合作社要繳費，成為基本的代表，我們現在有 51 個代表，代表再選理監事、再選主席。主席再聘總經理負責營運的成敗。合作社的成員比較單一產業，不像農會比較多元。

7.請問合作社與農會、產銷班的互動關係為何？合作社為何不成立產銷班？

答：農會有產銷班，合作社沒有，但我們會分小組，我們有 11 個小組，有任何業務的推動，都會通知小組長來做。我們每年都有小組的業務會議。產銷班一般的運作未必都很健全，有可能其中只有一兩位獲利，或其他人是人頭，造成一些班後來運作不太起來，比較不像我們合作社的規模一直在發展。如果要成立產銷班，就要輔導他，給他經費，農會比較有資源可以做這些。合作社的最主要目的就是確保茶葉的品質，再來就是避免劣質茶商的混雜，以及中間過程的剝削，我們合作社的一開始成立宗旨就是確保正牌凍頂烏龍茶，防止偽劣的茶葉摻雜在市場。

8.目前鹿谷茶產業經營面臨到哪些問題？

答：現在漸漸小農已經沒辦法生存了，已經叫不到工了，要大面積經營才行，不然找不到工人可以採茶。小茶農現在的問題是工資成本太高，一個會採茶的工人，平均一天大概有 3,000 元的收入，他是以採的重量以斤計算。如果你的茶不好，量又少，就沒有工人要來採。手藝越好收入越高。

9.請問有專門的採茶組織嗎？

答：有，有那些組織，有工頭，比如這一區的茶園，我就組 20、30 個人，那這一班就是我的，我負責幫你採茶工作。問題是，茶幾乎都是同時間要採，大家都要採茶時，誰能抓住採茶的工人組織，就能夠有較好收成，如果超過一個禮拜沒採，茶葉整個乾枯掉就沒用了。所以量少的茶農沒辦法生存，請不到工人，也不可能自己採，因為採不完。以前是鄰近的茶區會相互協助，今天一起採你的，明天一起採我的。

10.政府有無輔導茶園結合觀光？

答：有，休閒農園或休閒茶園，但你要那個所在。中低海拔比較難做，天氣熱、又沒有景點。

11.鹿谷茶農自產自銷的比例大概多少？

答：大概百分之九十，我們這裡幾乎每個人都能自產自銷。鹿谷賣茶菁的很少。

12.比賽茶很多單位都在辦，像鹿谷鄉有永隆鳳凰社區，跟合作社這邊有合作關係嗎？

答：辦比賽茶有一種穩定市場價格的功能，因為茶多，透過比賽可以把茶賣出去，也維持茶的水準。很多茶商也會利用比賽的時候來大量收購，像合作社這邊比賽完的茶，都會造成供不應求。我們合作社比賽茶有九成都賣到大陸去，

因為我們新品種的價位比較低，他們賣茶的人比較好賺。如果沒有比賽茶，凍頂茶就完蛋了，就沒有那個價位了，因為凍頂茶這個名詞已經延續那麼久了，就是比賽茶挺住才能這樣，不然像高山茶現在價位一直很高，凍頂茶的價位變動有限。參加合作社比賽的話要有社員資格，農會比賽則須要有會員資格。有個基本的資格限定，所以有時候也會有借名掛名的情況。

13.合作社與茶業改良場有交流嗎？

答：有啊，我們只要辦講習課，都是請茶改場那邊來幫忙，請他們來當講師，畢竟他們比較專業。我們比賽的評審老師也都是茶改場的。我們本身有初審，由茶農來審，複審都是茶葉改良場工作站的老師。



附錄 6 鹿谷鄉評茶班評茶師 訪談記錄

受訪者代號：C02

受訪時間：101 年 5 月 21 日 下午 16：20~16：35

受訪地點：南投縣鹿谷鄉農會

1.請問評茶師是一個身分，還是它是隸屬於農會組織之下？

答：評茶班隸屬在農會旗下，由鹿谷鄉比較菁英的農民組成，要經過茶業改良廠的訓練，要經過一連串訓練與測試，要對茶葉有深入的認識，從製茶、烘焙、茶園管理、成品都要做品質管理。

2.您覺得在茶園管理、製茶、到茶葉銷售、行銷，有沒有需要更分開、專門化，因為好像有一種說法是說，一般茶農其實很難兼顧這三種身分，更專業化會更好，另一種說法是它就是要整合起來，才会有它的經濟效益，請問您的專業看法？

答：早期茶葉是以外銷日本為主，後來因為產製銷有點不平衡，所以早期政府推動自產自銷，但茶農對自己的認知多為會種茶不會銷售，製造者、消費者無法到達平衡點，變成削價競爭，造成台灣茶葉無法國際化。我是覺得茶農就是把茶種好、製作出來，我們來做品質把關。我們評茶班也在做繁星種子，在教育當地每一個村的村民，希望怎麼樣去改善，把茶葉提升到最高的境界。再來就是利用比賽茶方式，把茶葉集中在我們鹿谷農會做比賽，由我們評茶的評審委員把你的品質定位，才能夠把價格提升，讓我們的農民增加收益。

3.現在農會辦的比賽茶也是透過評茶班這邊嗎？

答：因為所有的都是農會在主導，我們是在品質把關這區塊做到好，那相對之下像我們的生活茶會，提升品質不只是單方面，要每一個農民、家庭、以及愛茶的人也都能夠對茶葉有更深入的了解。所以我們也是每一年有兩三次的研討會，怎樣研究、把茶做得更精進，有需要改進的地方。再來我們評茶班是各村的菁英，所以透過我們把訊息在各村傳播出去。

4.請問您認為縣府在茶葉產業方面，不管是文化觀光，它的功能如何？

答：茶產業需要政府來重視，需要政府的積極輔導，才能將我們推向國際化。再來是說，茶產業往下的扎根，如果政府沒有規劃跟支持、方向，可能會很辛苦。



附錄 7 鹿谷鄉生活茶會會長 訪談記錄

受訪者代號：C03

受訪時間：101 年 5 月 21 日 下午 16：00~16：20

受訪地點：南投縣鹿谷鄉農會

1. 請問生活茶會是如何成立？

答：我們當初是在民國 83 年，當時只有 3 名班員，是由一群愛喝茶的婦女聚在一起。婦女待在家裡採茶製茶也不是辦法，我們總是要將我們的產業加一點文化、加一點藝術，然後美化我們的生活。截至目前為止，17 年了，我們目前的會員有將近 200 位。

所有研習的課程，從採葉、製茶、茶園管理。雖然在製茶和茶園管理不是那麼內行，如果我們需要支援的時候，我們會找評茶班來協助我們、提供我們相關資訊。茶會重點放在如何將我們的生活變得更藝術，讓茶融入到生活。我們推廣從國中小到自由會員，會不斷地針對所需要的課程去加深加寬加廣。我都會跟會員說，只要你們想學的，超過 30 人就開課。為什麼我敢直接說可以開課，都是因為我們的祿姆-鹿谷鄉農會，非常呵護我們、照顧我們。農會說，幫助其他人都幫助了，更何況是自己旗下的組織。

我覺得這個利益是相輔相成的，我們越成功，我們出去是代表鹿谷鄉農會，為什麼我們會成功，是因為有鹿谷鄉農會輔導我們。只要是跟茶有相關的周邊產品，包括茶食、茶點、茶飲、茶肴都是我們學習的課程之一，我們學得很廣。產業一定要加上文化、加上藝術，這樣才能提升產值。我們這麼辛苦為的是什麼，一斤茶可能是 800、1,200、1,500 元，那我們透過文化面，告訴消費者故事、加上擺設的裝置藝術，因為這樣，將茶價再提高 200 元，消費者都會認為值得。就是把那個氛圍做出來，把情境做出來之後，讓消費者感受到我們的誠意，這對提升產值是助力。

2. 請問組織內部是如何運作？

答：因為鹿谷鄉很大，所以我們分成 ABCD 四個區塊。這個區塊是為了大家開會方便，所以會將相鄰近的村鄰做一個組織，每周各區會開設成長班，去決議較缺乏什麼，然後從這裡去做加強。每 4 個月會開季會，召集 ABCD 四區的人，每區報告成果，學到什麼，以及規劃未來，討論還欠缺哪些資源。生活茶會最棒的一點是大家不分彼此，我們有 10 個前會長，每個前會長各有所長，能文能武、能畫畫、能插花、能布置、能泡茶、能做茶。

3. 如何營造茶文化氛圍、價值與價格、體驗與專業性？

答：我們每年都會辦一場大型茶會，茶會就是針對台灣各地愛茶人士，採取收費制，一場一個半小時，去年收費是 700 元，今年會再提高一些。因為這個茶會體驗過的參與者，對於活動內容與布置，都是讚譽有加。整個茶會從籌辦到活動，大概需要半年的時間，一開始我們需要不斷的開會，裡頭所有的裝

置藝術、表演，都是我們跟會員、老師去做溝通，所以呈現出來都是一種非常好的體驗。活動大概都在 9 月份，我們會透過故事或戲劇、戲曲，去表達我們想要呈現的產品。茶產業要專業發展，就是要分層去做及管理。農民負責做好茶園管理、製程、品質鑑定，到我們這邊附加一些文化藝術的東西。

