



圖片來源：Shutterstock

酪農產業的契機與挑戰

文／曾右竹 農業部畜牧司草食產業科技正

壹、前言

為協助學童攝取充足鈣質，同時藉由學校端導入國產乳品，以提升市場端對於國產乳品偏好，農業部與教育部共同辦理「推動學校採用國產可溯源乳品專案實施計畫」（下稱學童乳計畫），藉由以國產乳品作為學童優質鈣質來源，同時拉抬國產生乳市場份額，達成部會政策雙贏。

然而政策實施後，因執行方式多方建議分歧，行政院遂於民國113年12月19日宣布該計畫自114年2月1日起不再實施，而農業部將回歸關注酪農需求，積極輔導養牛產業全面升級轉型。

貳、學童喝國產乳，讓在地產品把鈣補足

根據臺灣營養基金會「2017學童奶類攝取情形調查」，近85%的學童每天攝取的牛奶量不足，每天喝不到100ml牛奶的孩童，比起每天喝超過300ml牛奶的孩童，矮了近3公分；衛生福利部國民健康署「2017-2020國民營養健康狀況變遷調查」報告之「國人六大類食物攝取狀況」中亦提及，7歲至12歲之學童乳品建議攝取量為每日1.5份（以每8克蛋白質為1份，建議攝取量為相當於包含12克蛋白質之乳品），而該年齡段之男童每日實際乳品平均攝取量僅有0.6份，女童每日乳

品平均攝取量僅有0.5份，全體兒童每日乳品類攝取不足一份者，占所有調查人數約83.6%；另該調查報告中「國人礦物質攝取狀況」一節，7歲至12歲男童平均鈣質攝取量僅有足夠攝取量（AI）之59%，女童平均鈣質攝取量僅有足夠攝取量之49%，顯見我國國小學童乳品攝取不足，進而導致鈣質攝取不足（如圖1）。

參、部會共榮，學童飲用乳品政策普惠逾127萬名學童

我國每日飲食指南手冊中指出，乳品類食物主要提供鈣質，且含有優質蛋白

質、乳糖、脂肪、多種維生素、礦物質等，對於飲食中鈣質攝取量不足情形，每日攝取1杯至2杯乳品是最容易滿足鈣質需求的方法。

為改善前述學童乳品鈣質攝取不足情形，行政院自112年底邀集農業部及教育部共同推行學童乳計畫，期望藉由供應學童國產優質乳品，為學童提供良好鈣質來源，同時帶動學童自主飲用乳品、均衡飲食之倍增效應。

考量前述計畫之實施標的幅員廣闊，須進行跨部會協調，農業部自112年底起陸續邀集產業代表及相關團體就產業

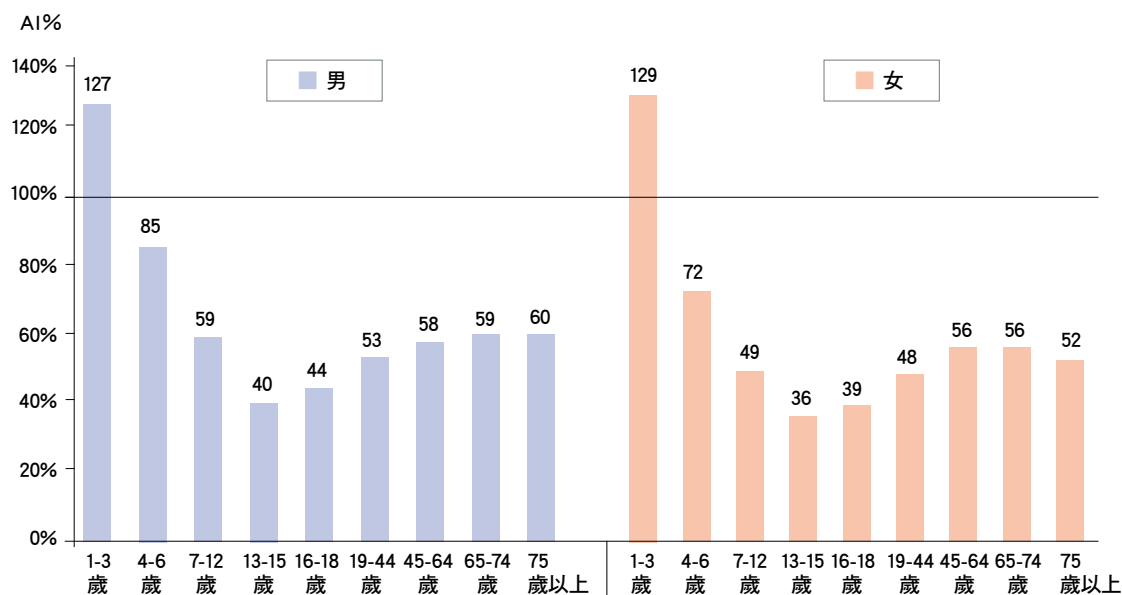


圖 1、106 年至 109 年國人性別、年齡別之平均鈣攝取量達 AI 建議量百分比

資料來源：衛生福利部國民健康署「2017-2020 國民營養健康狀況變遷調查」報告

端應協助事項，如生乳產量、供應量以及學校可選擇之品項等進行研商，又於113年起配合行政院食品安全辦公室召開會議，就學校端應協助事項，如乳品需求調查、乳品配送與廠商接洽、乳品收受及查驗等與教育部多次討論並尋求執行方案，俾利政策順利推動。

當時考量各縣市政府行政效率及執行期程等落差較大，為維護學童飲用乳品之權益，決定由農業部辦理共同供應契約進行乳品供應，並由各縣市政府統籌轄內學校乳品需求，於政府電子採購網之共同供

應契約平台上進行乳品訂購後，洽履約廠商進行乳品供應，並依議定排程進行配送。

學童乳計畫自113年9月底起開始進行乳品供應，截至114年1月31日計畫結束，乳品配送範圍遍布全臺，涵蓋教育部訂定之「偏遠地區學校分級及認定標準」中所列特別偏遠、極度偏遠地區之學校，如位處於離島、山區者等，該等學校配送條件艱困且學童普遍分布極為離散，而農業部、縣市政府與計畫履約廠商致力克服運送時程較長、離島船班受限於季節等阻礙，更有部分廠商考量部分學校地處偏遠



冷鏈車將鮮乳運至學校。圖片來源：農業部畜牧司

且單次需求乳品數量較少，額外自主挹注資源，免費出借冷藏設備供學校冰存乳品，力求偏鄉、離島地區學童亦能享有與都市型學校之學童有同樣選擇及飲用乳品之權利。學童乳計畫實施期間內，全臺逾2,600所小學皆獲乳品飲用，計有127萬名以上學童受惠。

肆、營養均衡齊用心，學童午餐更安心

我國自學校衛生法於91年1月16日起經立法院三讀通過，並於同年2月6日公布實施，後於102年12月18日起修法，將學校午餐食物內容及營養基準納入該法之第23條，即學校膳食供應之規範中。該基準依據最新版之國人膳食營養素參考攝取量修訂第7版、每日飲食指南及國民飲食指標，由教育部國民及學前教育署（稱國教署）委託財團法人董氏基金會，邀集衛福部國民健康署、專家學者及相關單位等共同檢討訂定，並適時配合前述標準進行調整，俾利作為各級學校學童膳食菜單設計之參考依據，目前之版本已由國教署於109年12月28日以臺教國署學字第1090154486號函周知各縣市政府及各級學校在案。

另行政院於105年亦提出「食安五環」政策，逐步推動學校午餐採用具有



學童將鮮乳抬至班級。圖片來源：農業部畜牧司

三章一Q（即CAS台灣優良農產品標章、TAP產銷履歷農產品標章、有機農產品標章以及臺灣農產品生產追溯QR Code）之食材，藉由經費挹注以及跨部會協作，積極輔導學校午餐使用國產、可溯源且可較為完善確保食品安全之食材，以維護學童膳食品質及食品安全。

前述措施顯見學童營養為目前中央各部會及地方政府皆極度重視之議題，而與學童營養最直接關係之學童膳食、點心飲料品項及其相關供應機制，近年來農業部亦屢有政策支持，除前述三章一Q政策（正式名稱為「中央補助地方政府推動學校午餐採用國產可溯源食材經費支用要點」），補助經費自109年以前每餐補助



圖片來源：Shutterstock

3.5元調整至現行之每餐補助10元（偏鄉更達到每餐補助14元）外，農業部亦自108年起陸續執行「國產產銷履歷豆奶進入校園」、「推動學校午餐採用國產可溯源石斑魚實施計畫」等專案，提供學童優質國產植物、動物性蛋白質來源外，亦間接促成學校午餐食材品項擇定之廣泛性提升，學童膳食自此具有更多樣化之選擇。

而政策誕生之後，需要規劃端、執行端以及實施對象各司其職，才能讓政策具有良好的發展環境，進而讓所有參與者都能首尾相連，相互輝映。

我國學童餐食供應機制行之有年，迄今無論從各種供應樣態或是總體供應鏈來看，垂直或橫向層面皆已高度精細分

化，故學校午餐政策之推行牽涉層面甚廣，除部會間橫向溝通外，尚需要地方政府、學校甚至相關範疇產業的鼎力配合。而在前述的任何環節中，所有執行細節都攸關政策成效與學童福祉，唯有審慎規劃、緊密協作，方能確保政策順利落實，提供學童安全、營養且穩定供應的餐食。

學童乳政策自政策實施以來，所得到的多是反對意見，學校需求與乳業產銷樣態相悖、乳品配送流程機動性及靈活性不足、偏鄉學校配送不易以致飲用期程延宕，而都市型學校卻因學生人數過多，乳品發放清點等執行層面需要更多人力及時間成本等。又部分乳品發放樣態中，因學童對於保久乳之接受度較低，且目前學校所供應之餐食已可高度滿足學童營養需求，乳品對學童而言是一種負擔，甚至於上下課時間用以拋接取樂，擾亂校園秩序同時浪費食物資源，與農業部及教育部推動政策之初衷背道而馳。

爰此，行政院在聽取農業部與教育部對於學童乳政策後續辦理規劃，結合各地方政府對於總體計畫實施期間之意見反映後，決定自113學年度第2學期後不再實施，並期望各縣市政府能夠通盤考量轄內學童乳品需求及學校午餐之供餐樣態、產業需求等，視情形自籌預算規劃續辦，

至學童鈣質補充之相關政策，則回歸學校午餐主管機關之教育部進行後續規劃。

伍、健全乳業供應鏈，養牛產業新契機，農業部與酪農攜手共迎

我國與紐西蘭於102年簽署臺紐經濟合作協定（ANZTEC）並逐年增加液態乳零關稅配額，自114年起，自紐西蘭輸銷我國之液態乳將全面零關稅。為因應對於國產酪農產業可能的衝擊，農業部每年均編列預算協助酪農產業改善設施設備，提高生產效率並降低生產成本，近10年來國產生乳產量由103年之36.3萬公噸提升到112年的47.2萬公噸，產能及產值均有顯著提升。

為了持續讓酪農業者保有在地優勢，也讓消費者有更新鮮、環保的多元選擇，農業部編列經費並籌組專家團隊輔導產業已超過10年，更擬定113年至116年養牛產業轉型升級計畫，投入資源協助酪農產業轉型。為讓各項措施更契合產業的需求，農業部於雲林崙背鄉、彰化福興鄉、臺南柳營區及屏東萬丹鄉等4大酪農產區，並針對東部花蓮瑞穗鄉等酪農業者，辦理一系列產業座談會，聽取酪農業者的需求與建議，作為未來推行產業輔導政策的參考依據。

面對全球貿易自由化的衝擊，本部將持續掌握乳品廠於各產季對於契約酪農戶之生乳收受狀況，並加強推動食農教育，擴大消費者對於鮮乳標章之認知以及運用產地鑑別技術強化查核力道，有效區隔國產及進口乳品，後續亦藉由辦理長者綠色照護站之乳品供應、擴大以及鼓勵連鎖現調飲料業者使用國產鮮乳等，開拓多元應用通路，拉抬國內生乳需求。

陸、結語

農業部長年以扶植我國農林漁牧業發展為重要任務，近年更迎合內外環境挑戰、氣候變遷以及區域衝突等全球議題，訂定農業淨零目標、健全糧食安全體系等政策目標，同時提出「讓臺灣農業成為永續韌性的產業，以及讓農民成為高度專業的職業」等施政願景，訂定「智慧、韌性、永續、安心」等4大政策主軸，致力於輔導農民與時俱進，結合科技元素，全面提升農業韌性，確保產銷秩序。

而前述政策願景，同樣需要產業積極跟進以及自主努力，而未來農業部亦將持續與農民們站在一起，期望藉由公私協力，帶動產業全面革新，打造產業競爭力。