

我國與歐美有機農產品 驗證制度之比較

國立宜蘭技術學院應用經濟系 黃璋如

一. 前言

有機農業在環境保護、生態保育及食品安全等方面均有貢獻，受到各國政府及消費者之重視。然因有機農產品外觀與一般農產品並無顯著差異，因此常有以假亂真的情況發生。因有機農產品的驗證及標章可作為區別的重要依據，故成為各國發展有機農業重要的一環。

本文之目的在探討國外有機農業驗證制度及對我國有機農業之啓示，並針對我國有機農產品驗證及標章之現況提出具體可行之改進建議。

本文主要以下列有機農業基準、準則或法律等為討論重點，並統稱之為「規範」：

(一) 我國行政院農業委員會所頒佈之「有機農產品驗證機構輔導要點」及「有機農產品生產基準」。

(二) IFOAM (International Federation of International Agriculture Movement) 的有機農產品生產及加工基準 (Basic Standards for Organic Production and Processing, 2002年版)，有機食品生產、加工、標示及行銷準則 (Guidelines for the Produc-

tion, Processing, Labeling and Marketing of Organically Produced Foods)，以及認證計畫之操作手冊 (Operational manual for the IFOAM Accreditation programme)。

(三) 聯合國的有機食品規範 (Codex Alimentarius - Guidelines for the Production, Processing, Marketing and labeling of Organically produced Foods)。

(四) 歐盟的有機農產品規範 (Council Regulation (EEC) No 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs)。

(五) 德國的有機農業法 (Gesetz zum ökologischen Landbau, 又稱 Öko-Landbaugesetz) 及有機農產品標示法 (Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus, 又稱 Öko-Kennzeichengesetz 或簡稱 ÖkoKennzG)

(六) 美國有機農業計劃 (The National Organic Program) 的標準 (Program Standard)

二. 驗證與標章的重要性

2001年諾貝爾獎經濟學門之得主（George A. Akerlof, A. Michael Spence, and Joseph E. Stiglitz）因資訊不對稱及信號放射理論而得獎。所謂資訊不對稱，係指市場上買賣雙方對產品的瞭解或資訊的獲得處在不對稱的情況。當資訊不對稱存在時，擁有資訊的一方可能會利用另一方對資訊的缺乏，而以品質較低的產品充當品質較高的產品而獲得較高的利潤。然而，當消費者知道品質參差不齊時，他會考慮購得品質較低產品的機率，而只願以較低的價格購買，於是市場價格降低。但當市場價格降低後，高品質的產品因生產成本較高而不得不漸漸從市場上退出，低品質產品則因有利可圖而漸漸增加，於是消費者願意支付的價格更往下降。如此惡性循環的結果，只剩下劣質品在市場上流通，產生了劣幣驅逐良幣的效果。因為資訊不對稱對買賣雙方均不利，於是擁有優良產品的賣方便會設法發出信號（signal），例如以廣告、品牌、認證或（勞動市場中的）文憑等方式，將自己的優良產品與其他產品區隔，以吸引及取信買者。而消費者則會以篩選（screening）的方式來選擇優良的賣者，以保障自己的權益。

有機農產品市場中，賣方對產品的資訊，包括其來源、生產者或生產過程，及是否為合格有機農產品等之瞭解程度必定多於買方。若無可資區別或證明的「證據」存在，有機農產品市場上將因存在資訊不對稱現象，而導致假有機日漸增多、真有機日漸減少，產生劣幣驅逐良幣的後果。

為解決有機農產品市場中資訊不對稱

的問題，有機農產品的驗證即為信號放射（signaling）最重要的方式。目前農委會輔導4個驗證機構，包括國際美育自然生態基金會（MOA）、中華民國有機農業產銷經營協會（COAA）、台灣省有機農業生產協會（TOPA）及慈心有機農業發展基金會（TOAF）；其中MOA已通過農委會的審查，能在其驗證標章上標示「行政院農業委員會輔導驗證」字樣之驗證機構。TOPA亦已完成農委會所有審查程序，即將成為第二個審核通過之驗證機構。另外，台灣寶島有機農業發展協會於91年12月14日成立，亦擬加入驗證的行列。

三. 國外驗證制度對我國之啓示

國外有機農業的發展極早，在德國、瑞士、英國及日本，有機農業的思潮多在1930年代左右開始發展，然而世界各國多於1970年代才開始重視及發展有機農業。

多數國家均先由類似有機農業協會的民間組織先訂定有機農業生產準則及相關規範，合乎規定者則發給該協會有機農產品標章以示區別。當有機農業發展漸漸成熟，消費者便會期望政府以公權力為有機農業把關，而生產者亦希望政府以公信力為其有機農產品背書，於是在人民的要求之下，才慢慢有政府驗證制度之產生。

（一）驗證之產品項目及驗證之對象

觀察國外重要之有機農業驗證規範，發現驗證項目會隨著有機農業之發展而演進，主要的改變包括下列各項，可做為我國未來發展的參考。

1. 先對植物產品加以規範，而後才對

畜牧產品、漁產品、蜜蜂產品、林產品及採集農作物等加以規範。

2. 先對國內及初級產品規範，而後才將加工及進口產品包括進去。

3. 先對生產階段規範，而後加入儲藏、運輸及包裝等過程。

4. 在有機農業發展初期或針對新引入的有機農產，可以容許外購(brought-in)植物材料(plant material)或牲畜、飼料及動植物肥料等，惟漸漸限制外購資材比率，而限制應由自家農場供應或自其他有機農場購入。

5. 先對作為食品的有機農產品驗證，而後亦將作為農業資材的有機農產品納入驗證體系。因有機農業應使用由有機農場生產的飼料、肥料、種畜、種苗等，因此將之納入驗證產品項目，可提供有機農場選購。美國有機規範即規定，飼料必須為100%有機者才可稱為有機飼料。

目前台灣有機農產品的驗證項目僅止於農產品，且分為全有機（蔬菜及水稻等短期作物）及準有機（茶樹及果樹等長期作物）兩個等級，而準有機農產品准許施用化學肥料及農藥，違背有機農業的理念，且無法與他國產品競爭。建議取消準有機等級，以提昇我國有機農產品水準。

我國有機農產品基準並未對農作物以外的漁、畜、加工及進口農產品等加以規範。最近一兩年來，農委會及衛生署等相關單位則委託中央畜產會、食品工業研究所等機構從事相關規範之研擬，令人擔心台灣有機農業的規範將成為多頭馬車。建議整合相關之研究結果，將上述各種有機農產品納入我國有機農業規範中。

根據Willer and Youssefi（2001）之報

告，未來3年台灣有機食品之進口金額將從每年1千萬美元加倍為2千萬美元。為保障國人之消費安全與權益，及維護國內有機農產品之生產，更應制訂相關法律作為規範，以杜絕不合格之進口有機農產品充斥國內而無法管理。根據歐盟之規定，除了歐盟國家因規範相同，歐盟內國家之有機農產品可以自由進出口外，凡是由第三地進口，必須符合下列兩項：(1) 經歐盟有機農業管理委員會審核列出之國家（目前已審核通過之國家，包括阿根廷、澳洲、捷克、匈牙利、以色列及瑞士），並經該國指定之檢查機構驗證監督下生產之產品；(2) 經第三國的管理機構證明，係合乎歐盟之相關規定生產與驗證。

參考歐盟對進口有機農產品之規範，未來我國制訂有機農業之相關法律時，建議由農委會有機農業驗證輔導小組，就「進口國家」或「認證或驗證機構（註）」進行審核。凡具有相當我國驗證制度之國家所生產的有機農產品即視為合格。惟若不是從已審核在案的國家進口，則針對認證機構或驗證機構來進行審核。例如德國、瑞士及奧地利等歐洲國家都認證DEMETER是一合格的國際性驗證機構，則此驗證機構在其他國家（例如東歐或南美各國）所驗證合格的產品，均准予在本國銷售。

在驗證對象方面，各國相關法規均以生產者、加工業者及進口業者為主，亦即上述三者經驗證後可使用有機標章。雖各規範均未對有機零售業者加以驗證，但零售業者仍應受有機農產品標示法之規範。

（二）對驗證機構之規範

一般而言，各國的驗證工作多由經批

准的民間機構執行，並要求應具備足夠數量且訓練合格的工作人員、按照有機農業生產準則對生產或加工業者執行嚴格的驗證，以及定期繳交相關報告及資料等。

我國對於驗證單位之相關規範與各國相當，惟對驗證機構之認證並未規定有效期限。IFOAM及美國所規定之驗證有效期限為4年及5年。建議我國亦應訂定每次認證核可年限，例如前兩次核可各以兩年為限，以後則可增為每次5年。

驗證執行人員的專業素養及客觀公正性是驗證制度成功與否的關鍵，我國規範亦明確要求驗證單位應提送工作人員之相關經歷及人員訓練計畫。然而目前各驗證機關因人力及財力不足，除極少數專業驗證工作人員外，多以義工或志工擔任，延續性及專業性不足。建議農委會驗證輔導小組能因應驗證機構之需要，開設驗證人員訓練課程，使各機構驗證人員能具備基本的驗證能力及專業知識。同時要求經過訓練及通過考核（或擁有證書）之人員方能擔任驗證工作，以提升驗證水準及維護驗證之公信力。且若政府財政許可，可編列補助預算，指定驗證機構增聘專職驗證人員，以確保驗證之品質。

（三）驗證管理機構

目前有機農業主管單位為行政院農委會農糧處農產科，在有機農產品只包括農作物的現在似無不妥，然而因應未來擴大有機農產品項目（將畜牧、漁業等產品加入），應在農委會內另外設立專責的有機農業主管部門，以統籌有機農業之政策及驗證管理等事宜。

同時，目前我國有機農產品驗證管理

工作，地方政府並未實際參與。在有機農業發展初期，有機農產品生產及買賣仍未普遍之時，由國家最高農政單位全權管理或許仍然可行，但未來應制訂中央政府與地方政府之分工管理機制，以管理及監督全國各地有機農業之驗證及有機食品之買賣等。

西班牙的有關規範明訂，地區政府為執行有機農業法律的權責單位。而德國則區分聯邦政府及各邦政府之分工及職掌分別為：1. 聯邦政府之「消費者保護、營養與農業部」（Bundesministerium fuer Verbraucherschutz, Ernaehrung und Landwirtschaft，即最高農政機構）負責下列事項：

- (1) 私人驗證機構之核准
 - (2) 取消驗證機構之核准
 - (3) 核發私人驗證機構之編號
 - (4) 核發進口有機食品之販售准許
 - (5) 核發有機農產品或食品之成分說明
2. 各邦政府則被授權負責下列事項：

(1) 全部或部分委任私人驗證機構或能擔負驗證機構任務之自然人或法人，依據歐盟法律辦理驗證工作。

(2) 管理與監督各驗證機構及其驗證過程是否符合規定。

（四）違規處罰

由於我國之有機農業規範尚未立法，對於驗證單位、生產者、加工業者及行銷業者之違規均無處罰條款。目前之規範中，對於違規之驗證單位僅止於停止農委會之輔導驗證，對於違規之農民則交由各機構處理，罰則嫌輕，因此難免有心存僥倖者，有礙我國有機農業之發展。而市面上充斥著未經驗證的有機農產品卻無法可

管，更是有機農業發展的瓶頸。

德國之相關規範明訂，違反歐盟有關生產、加工、標示之規範者，最高可處以一年之刑罰或最高3萬歐元之罰款。因此建議政府部門能儘速訂定相關法規，惟有公權力的介入，才能確保有機農產品的品質，並促進有機農業的正常發展。

除了對一般驗證過程加以規範外，對於驗證問題之通報及處置亦應加以規範。以德國為例，對於相關人員或機構未依法通報或處置，或未適時、未正確、未完整通報或處置者，最高可處2萬歐元之罰款。可見除了應依規範生產、加工、行銷及標示等外，通報及處置亦是驗證中非常重要的一環。這種嚴格而完備的要求值得我國效法。

關於驗證通報，必須提及由農委會委託國立宜蘭技術學院應用經濟系有機農業資訊中心設計及維護的有機農業驗證資料管理系統。該系統提供網路介面由各驗證單位輸入所有驗證資料，包括農民、農場、農地之基本資料及各次驗證或檢查結果。該驗證系統提供了社會大眾正確即時的資訊，可以查詢合格農民之資料，並提供相關單位作各種統計資料之查詢。然而，若驗證單位存著「報喜不報憂」的心態，或因其他原因未將檢驗不合格之資料主動輸入，則該驗證系統亦無法有效掌控正確資料。因此建議在我國有機農業規範中明訂驗證單位應適時、正確、完整地通報驗證資料，以達到管控之目的。

四. 結論與建議

台灣有機農產品市場中的資訊不對稱

現象，能驗證制度作為信號放射，來區別真假有機農產品，並保障生產者及消費者之權益。一般而言，各國有機農業之驗證規範均會隨生產技術之改進、消費者之要求及進口產品之競爭而日漸提升。本文參考其他先進國家之驗證規範，對我國制訂相關法令及改進現有規範提出以下建議。

為保障國內消費者之權益，並使國內有機生產者能有公平競爭之環境，建議政府能以法律訂定相關規範，並擴大有機農產品驗證項目，將農、畜、漁等主要產品均予納入，同時對進口有機農產品亦加以規範或驗證。對於違反規範之生產、加工、進口或行銷業者、有機農產品驗證單位或相關行政單位，處以罰款或刑責，以公權力確保相關規範之實現。而有機農產品驗證資料之管理及驗證之通報亦應納入規範中，以落實驗證制度及積極控管驗證之運作。

同時建議委託學術、試驗或農推機構等，針對驗證機構之工作人員辦理訓練教育計畫，並以授與證書之方式考核及鼓勵之。對於有機農業驗證人員及驗證機構之認證授權（或授證）亦應訂定期限，以提升及維護驗證水準。

對於驗證工作之監督與管理，目前均由農委會農糧處農產科辦理。未來應於農委會設立專責單位負責有機農業事務，以滿足擴大有機農產品項目後之需求；並俟有機農業蓬勃發展後，研擬中央與地方職權之分工，以免因範圍遼闊而有疏忽之虞。

註：檢查農場是否合格稱為「驗證」（certification），檢查從事驗證之機構是否為合格則稱為「認證」（accreditation）。 