

理念與實踐：有機農業的法政策課題

李崇信

中原大學財經法律系助理教授

目次

- 壹、農業、貿易與生態
- 貳、歐美與我國之有機農業法制比較
- 參、在國家管制下的有機農業
- 肆、在全球貿易中的有機農業
- 伍、在生態變遷下的有機農業
- 陸、我國關於有機農業之法政策思維

壹、農業、貿易與生態

世紀之交，全球社會開始意識到一個「風險社會」的時代來臨，尤其面對著接續而至的許多飲食危機事件，例如狂牛病、口蹄疫、戴奧辛污染、基改食品等議題，使得人類社會的食物體制是否健全與永續開始受到重視。其後則是氣候變遷議題，以及與此相關的重大天然災害，不僅使糧食供應更加失衡，也使人類與生態之和諧關係受到正視，人類社會確實必須重新思考農業、貿易與生態的複雜關係，找出永續發展之道。實則近二十年來對此積極倡議改革者不在少數，而有機農業模式至今亦被認為是最重要的改革方案之一。在此背景下，本文欲探討有機農業之理念如何落實為一種制度實踐，法律人要面對哪些制度設計上的課題，並汲取歐盟與美國的立法經驗供為我國參考。

首先要瞭解有機農業之基本理念為何。有機農業係指採行有機農法之原則而發展之農業經營模式，而所謂有機農法乃源自對慣行農法之反省，認為自綠色革命以來所採行之高投入、高產出農業生產方法，由於藉助化學原料刺激生產，控制環境，因此造成對生態之嚴重污染。美國國家有機農業標準小組(National Organic Standards Board)對有機農業之定義為「為促進及加強生物多樣性、生物循環、土壤生物活性的一種生態生產管理系統。其基本理念為使用最少的農場外來物質，並採取回復、維持及加強生態平衡之作業方法」¹。以前述定義可知，有機農業之精神不在於確保其產品完全「天然」，不含任何化學物質，而在於強調生產方法對環境生態之最少影響，尤其透過有機農場之生產管理，可創造再生資源。亦即關心的不是作為食物這個環節的安全性，而是生產這個環節的環境影響性。究其實，人類自從發展農業技術後，就是持續以較高效率地倚賴生態

¹ Kuepper and Genger, Organic Crop Production Overview, 2004.
<http://attra.ncat.org/attra-pub/PDF/organiccrop.pdf> (last visited: 2008/7/3)

系統提供生存資源，只不過這樣的技術方法在二次大戰後的綠色革命以來，反成為對生態系統之嚴重破壞，因為化學物質（肥料、殺蟲劑、除草劑）會污染土壤、水源，且化學物質在工廠的製造過程也會污染空氣等環境。我們需要找到農業生產與生態維護之間的平衡，以達永續農業經營，這其中不能忽略的另一項重要因素就是貿易。因為當代生活已非每家每戶自給自足式的農業活動，而是透過市場機制的交易來決定生產，這才成其為農「業」。換言之，有機農業不同於有機農法之處在於其必須成為一個產業模式，而法律制度就扮演了一個關鍵角色：創造一個有利於有機農業發展的生產體制與市場環境。

有了到處林立的有機菜園，並不等於發展了有機農業。必須有多數的消費者對有機農產品有所認同，並為了生態理念而購買才能成為產業，而其成功的關鍵因素就是有機驗證與有機標章所具有的公信力，這是法律對市場環境創造所具有的最大功能。本文探討有機農業相關法律課題時，即圍繞此一問題而提出各項問題點。在論述結構上本文先以法體系發展脈絡為主題介紹歐盟、美國與我國之有機農業相關法制²，再以三個觀察面向分別檢討有機農業相關驗證與標示需解決的問題，最後提出本文認為我國有機農業推展存在之法制基礎問題。

貳、歐美與我國之有機農業法制比較

有機農業相關法制因涉及對農業技術之規範，因此法令內容難免有許多技術性規定，若直接進行條文分析或各國法制之比較，難免陷入龐雜紛亂的窘境中。本文為避免此種情形可能造成讀者困擾，乃採取兩部分之介紹，在法體系上先介紹法制沿革與背景，不涉及實質內容，以瞭解歐盟與美國之政策走向與法制特色。其後再分三個觀察面向重點探討有機農業法令必須面對的課題，至於較細節或技術性之規定則略過不談，以免模糊了探討重心。

一、 歐盟法制

二次大戰後歐洲各國之農業政策乃以戰後復興目的，增加農業產量為宗旨，是以其後所建立之歐洲共同農業政策(CAP)也是以此為基調。然而隨著農業生產過剩，農業補貼之財務負擔加劇，歐洲終於在 1992 年提出 CAP 改革，從全面農業補貼轉型為加強對有機農業之補貼政策，鼓勵農民從事非高產量且對生態環境有益的農業生產。此外在此前一年亦制定了 2092/91 號規則，確立全歐體適用之有機農業標準，此規則至今仍是歐盟最重要之有機農業法令。該規則共計 16 項條文，至今歷經三十多次修訂，其內容包括產品適用範圍界定、標示原則、生產標準、有機產品驗證系統、歐盟有機標章使用規定、進口規範等。其主要特

² 在相關法制介紹方面，已有台大農藝所郭華仁教授指導一篇優異的碩士論文提供完整之論述。詳見劉凱翔，「有機農業法規及政策之研究」，台大農藝研究所，民國 96 年 7 月。

色簡述如下：

歐盟有機規則所適用之產品範圍包括初級之作物與畜產食品、作物與畜產加工食品、禽畜飼料三大類。這三大類產品，必須符合前述歐盟有機規則之規定，才可標示為有機。主要被排除在外者就是水產養殖產品，或許是當時在這方面尚未能建立廣被接受的有機標準所致。而前述初級作物與畜產食品，就包括作物生產、家畜生產以及蜂蜜生產三種產品類型，分別訂有生產標準於其附則中。對作物生產標準之規範主要包括栽培方法（例如要求施行輪作制度）、使用資材（例如肥料之選用）、病蟲害及雜草管理方法等；家畜生產標準則以符合動物福利為主旨，包括飼養場所、餵食方法與飼料、疾病預防及治療方法、屠宰及運載方法等；蜂蜜生產方面則規範養蜂場設置地點之三公里半徑內蜜源或花粉源作物皆應採行有機栽培或對環境影響最低之生產方法。從前述規定可知，有機農業之規範重點不在保護消費者食用安全，而是憂慮農業生產對環境生態之影響，甚至對動物福祉亦要列入考慮。

對於作物與畜產加工食品，歐盟有機規則之附則列出加工食品可含有或使用之非有機原料與物質清單，該規則亦規定不可經過放射線處理，亦不可含有基因改造產品。區分初級產品與加工產品之重要意義在於標示標準之差別適用，有鑑於加工產品難免還有其他加工成分，因此歐盟規則第五條明訂，初級產品必須完全符合有機標準，方可使用有機標示；加工食品則有兩項標示標準：1) 農業原料中 95% 以上為有機生產者，視為有機產品，可於產品上使用有機標示；2) 農業原料中 70-95% 為有機生產者，僅可於產品成分清單或成分說明中標出有機原料名稱及所含比例，不可直接於包裝或產品名稱上標示為有機³，算是相當明確而嚴格之規定。

雖然有明確的有機規則作為標準，但有機市場的推廣更為重要，因此歐盟不僅透過對 CAP 之改革而提高對有機農業之補貼，歐洲各國更從 1995 年開始推行有機農業行動計畫，加強消費者對有機農產品之認知與支持，具體措施包括設定有機農地佔總體農地面積比例之具體目標（各國不同），加強對消費者之宣傳等。歐盟隨之在 2004 年整合各國經驗與政策而提出歐洲有機農業行動計畫 (European Action Plan for Organic Food and Farming)，此種政策措施往往比法律更能對有機農業之拓展產生實質影響⁴。在法制方面，歐盟並徹底檢討

³ Article 5, 5a (c): [...The statement shall be in the following form: 'X % of the agricultural ingredients were produced in accordance with the rules of organic production']

⁴ 行動計畫之實質內容詳見，
http://www.organic-europe.net/europe_eu/action-plan-eu.asp (last visited 2008/7/4)。

了 2092/91 號規則，以因應歐盟擴張後新會員國之情況，有機農業技術之發展等因素，在 2007 年制定了新版本的有機農業規則，即 834/2007 號規則，此規則預定於 2009 年 1 月生效。新規則對於過於繁複的規定予以簡化，對於過去漏未規定的水產養殖業則納入規定，要求水產養殖應維持水域環境健康及水域生態系統多樣性⁵。而此次新規則中最受爭議者為基因改造成分之合法比例問題，此點本文將於第五節詳述之。

二、 美國法制

與歐盟之有機農業規則差不多時間，美國亦於 1990 年制定了「有機食品生產法」(Organic Foods Production Act，以下簡稱 OFPA)，其中明訂美國農業部(USDA)須依該法律制定執行規則，此即國家有機計畫(National Organic Program，以下簡稱 NOP)，而 OFPA 與 NOP 就大抵成為美國有機農業法規的基本架構⁶。實則在此之前美國各州政府即有各自立法規範有機農業之民間驗證與官方驗證制度，但這就像美國商標制度一樣，各州的商標登記制度無法充分配合州際貿易的發展現實，因此亟需聯邦政府出面制定統一規則。但與商標制度不同的是，美國聯邦商標制度與各州商標制度是並存的，業者若僅在一州範圍內進行營業，可以僅申請該州之商標登記。但 OFPA 所試圖建立的規則是全國適用的，各州既有的有機驗證標準不可以比 OFPA 所建立的標準寬鬆，若是更嚴格的標準原則上可以繼續適用，但必須經過 USDA 認可其標準。此乃因 OFPA 之制定宗旨就在於解決各州有關有機之定義不同，所導致消費者認知混淆問題，因此當然不應允許各州在 OFPA 制定後繼續使用本身較為寬鬆的標準，減損了有機標章在消費者心中的公信力。

雖然國會在 1990 年就制定了 OFPA，但 USDA 經過相當長的諮詢公聽程序，才於 2000 年正式公布完整的 NOP。NOP 之內涵不僅涵蓋了類似歐盟 2092/91 規則的有關有機標準認定問題，更涵納了類似歐盟有機農業行動計畫的市場推廣、業者補貼等宗旨。所以 NOP 嚴格而言不僅是一項執行規則，更是一項政策綱領與全套施政計畫。此所以 NOP 在 USDA 之管制架構中乃是列於「農業市場推廣」(Agricultural Market Service)項下。此外值得注意的是，NOP 之執行仍是由各州政府或私人驗證機構負責，USDA 僅是扮演監督各州執行之角色。換言之，業者仍須向州政府或政府認證過之民間驗證機構申請有機驗證，並非向聯邦農業部申請。就法制沿革觀點而言，美國之有機農業原本即是起始於各州內部的事業，且大多為較小型的事業體，若 OFPA 及 NOP 制定後將驗證權力

⁵ 郭華仁、劉凱翔，「歐盟有機農業法修正草案的內涵」，農政與農情，第 176 期，2007 年，頁 4。

⁶ 有關 OFPA 與 NOP 之基本介紹，見

<http://www.ota.com/pp/legislation/background.html> (last visited 2008/7/5)。

集中於聯邦政府，則將對有機農業經營者造成極大的驗證費用負擔，因此由各州執行，聯邦僅統一其標準是較可行的方法。有關 OFPA 及 NOP 之實質內容，本文限於篇幅不擬逐項介紹，將於第三節以下分別從三個觀察面向提出重點分析。

三、 我國法制

我國有關有機農業之法規範發展較晚，有實質拘束力的相關法律係從 2003 年修訂的農業發展條例相關條文開始，該條例第 27 條第 2 項規定：「為提升農產品及農產加工品品質，維護消費者權益，中央主管機關應推動相關產品之證明標章驗（認）證制度。」農委會即根據該條文之授權，分別公告了「有機農產品管理作業要點」、「有機農產品驗證機構資格審查作業程序」、「有機農產品生產規範—作物」、「有機農產品生產規範—畜產」。然而該條例之授權僅限於驗證制度，對於有機農業之推廣以及官方查核機制並未有足夠之授權，且對於不採用官方驗證者亦無法限制其使用有機一詞，因此在法適用實效性上實有不足。即使農委會於 2004 年推出「優良農產品證明標章認證及驗證作業辦法（簡稱 CAS 標章作業辦法）」，將有機產品列為優良農產品的一種，但仍無法管制不使用 CAS 標章之業者自行標示或於產品名稱上使用有機字樣。

立法院在 2007 年 1 月通過的「農產品生產及驗證管理法」，才大致解決了前述管理上問題。該法律主要設定了三種標示與檢驗體制，分別為優良農產品、有機農產品與農產加工品、農產品產銷履歷管理，各有其不同意義與管制模式。其中優良農產品為自願性檢驗與標示制度，業者可自行決定是否申請驗證（第四條）；至於農產品產銷履歷管理則原則上為自願性制度，例外為強制性制度（第七條）。換言之，業者原則上可自行決定是否配合產銷履歷之管制流程⁷；至於有機農產品與農產加工品方面，該管理法明確規定「農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，始得以有機名義販賣。」（第五條第一項），關於有機農產品之進口亦規定了「進口農產品、農產加工品須經中央主管機關公告之國家或國際有機認證機構（組織）認證之驗證機構驗證及中央主管機關之審查，始得以有機名義販賣。」（第六條第一項）。此外農委會於 2007 年 9 月依法頒佈了「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」，詳細規定了驗證方法。換言之，自此以後未經國家法令驗證之農產品與農產加工品，皆不可標示為有機，無論是以何種形式的標章呈現。如果違反此規定，依據該管理法可處以六萬元以上三十萬元以下之罰鍰（第二十三條）。因此若農委會能嚴格執法，則過去那種任何人皆可自我標榜為有機產品的情況，將可能獲得改善，消費者亦能更清楚地辨識真正的有機產品。

⁷ 例如我們在農產品包裝上可見到生產者姓名，並建立條碼以利追溯完整生產過程記錄，即為產銷履歷管理之結果。

然而相較於歐盟與美國之規範，我國新訂之「農產品生產及驗證管理法」內容僅二十八個條文，相當簡略，且其內容不僅針對有機農業發展，還涵納了所謂優良農產品以及產銷履歷管理此兩大體系，等於將絕大部分之規範內容與法政策委由行政機關自訂辦法，其優點為能彈性因應有機農業產業與市場之變化調整法令，缺點則是有機農業政策基本上牽涉到國家總體農業發展路線、生態保育目標以及農民權益維護問題，若未能以法律明確規範，等於任由主管機關依其政策裁量而決定調整，其實是不利於有機農業發展的。

任何法律體系都會面臨此一制度選擇問題，過度強調法律對事實變遷之適應性，而將決定權大量委託主管機關者，等於犧牲了法律的安定性，對於呼應法律理念而投入資源的人民將陷於一種不穩定性。而正是此種不穩定性，將會阻礙人民去配合法律理念的意願。究其實，以推廣有機農業為目的之法律，其功能實不同於一般我們理解的管制性法律。一般的管制性法律就是規定一種權利義務關係，一旦規定生效了就形成一種法律狀態，通常無待被規範者之配合以達成該法律狀態。然而像有機農業法這樣的法律制度，其本質乃是帶有目標性與任務性，而其目標之達成必須藉助人民對法律承諾之信賴，進而積極配合行動，因此過度簡化的法律固然在立法技術上相當方便，卻可能降低民眾之信賴感，不利於法律目標之推動。舉例而言，施行有機農法的農戶是否能獲得政府補貼，其補貼之標準為何，此點在前述我國法律中皆未規定，則農民如何能期待其投入有機農業的初期成本風險能獲得基本保障？缺乏此種保障且於市場前景不明情況下，願意投入有機農業之農民將非常有限。

我國之「農產品生產及驗證管理法」基本上是管制法的思維，對於國家農業政策與生態目標之標舉不夠明確是其最大問題。此外，即使作為一種管制法，其管制內容與標準本身亦會涉及法律合理性限度問題，以及目的與手段之相當性問題。就此部分，本文以下將以三個觀察面向分別探討有機農業法律面臨的特殊課題，再以此為基礎檢討我國相關法律可作哪些修正。

參、在國家管制下的有機農業

有機農業原本是少數具備環境生態意識的農民團體所自發形成之運動，包括相關有機農法技能之培養發展也是這些團體成員自己嘗試錯誤並相互交流而累積形成的知識，並非學院派或體制化的知識，因此原本是不在國家政策主導與法令管控之範圍。實因消費者意識覺醒，不僅是環境意識提升，更有食品安全意識之覺醒（後者因切身相關，往往對消費選擇更具決定性），因此乃要求國家透過驗證與標示之管理以維護消費者權益，去除魚目混珠的商品。此所以歐盟及美國、日本等國家都在九〇年代以後陸續制定有機農業相關法令，並以驗證及標示制度為重點。透過消費者需求所帶動的國家管制固無不可，但此種管制需求是否

可能導致有機農業原有精神之扭曲，或反而阻礙有機農業之合理發展則值得深思。

國家透過法令管制標示制度以促進有機農業之發展，有兩種可行的模式，第一種是自願性標示，第二種則是強制性標示，其差別在於國家是否壟斷有機一詞之定義。採自願性標示者，有機農業生產者並不一定要採用國家法令所規定之有機生產標準，業者可以按照其所屬生產團體自訂之標準，並可標示為有機生產，只是因為沒有經過政府機關之生產驗證，因此不可使用國家之有機標章；相反的，強制性標示則是依法律規定業者僅能申請國家有機標章之驗證，除此之外別無所謂有機生產之標示可能。這兩種模式各有其利弊，自願性標示可讓農業生產者自行考量是否遵行國家所訂之有機標準，即使不按此標準，仍可另外申請其他有機驗證之證明標章，但缺點是消費者可能會產生混淆，無從判斷國家有機標章與其他民間之有機驗證有何差別；相對的，由國家獨佔有機標章之使用權，則勢必使有機農法之標準化成為一個政治問題。例如某種新出現的農業資材可用於防治病蟲害或培養土壤，其是否被列入國家承認之有機資材則需要經過相當的政治過程，此時大企業的利益往往可能壓過小農戶的利益。以美國為例，最早在七〇年代即開始出現以地方為範圍，且至今仍非常活躍的有機農業團體如NOFA等，這些團體對於聯邦政府於1990年所制定的「有機農業生產法」多所疑慮，認為美國農業部在政治立場上是偏大企業的，因此政府所制定執行的有機農業驗證流程，只會造成有機標章的官僚化，進而阻礙小型與社區型有機農業生產者進入此市場之合理機會⁸。許多人相信，有機農業應該是一種與社區生活結合的農業經營型態，甚至是消費者與生產者共同締結的合作生產契約，若由國家強行貫徹一個標準流程，將會迫使客觀條件較不利的地區生產者無法標示其為有機生產，等於是被排除於有機市場之外，反而讓大企業主導生產的所謂有機產品再度進入地方消費體系中。

本文前述歐盟與美國有機農業法規雖然早期有採自願性標示，但目前皆已採取強制性標示為原則，亦即在法令規範之產品種類內，其生產須符合法令有機標準且經過驗證，否則不得宣稱為有機。因此小規模的農業生產者，如果無法配合政府法令之標準，即使仍盡力從事符合生態保育的農法，亦不得在產品上宣稱為有機，此將導致全有全無的局面。但事實上有些地方的耕作條件也許無法完全按照政府所訂之有機標準進行，仍應有相當的法令機制鼓勵其盡量做到環境友善才是。其實強制性標示可能產生的真正問題往往還不在於有機標準之制定，而在於其執行。申請有機驗證需要相當之成本費用，因為執行有機驗證之機構必須有相當充分的人力才能在農業生產過程中不定期地進行抽查，確保生產過程符合標

⁸ Elizabeth Henderson, "Rebuilding Local Food Systems from the Grassroots up", *Monthly Review*, Vol. 50, No. 3, 1998, p. 117。關於有機標章認證之政治化過程，另可參考 Julie Guthman, *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California*, University of California Press, 2004, pp. 132-137。

準。有機農業生產者在生產方法上已經比慣行農法需要更多成本，再加上驗證之費用成本，當會使其產品價格居高不下，不利其市場開拓。此所以美國法律設有例外規定，亦即雖為法令規定範圍內之產品，若其年產值在五千元以下者免除驗證，但仍應符合國家法令標準。此外，美國亦於 2002 年修訂農業法案時增訂有機農場驗證費用分擔計畫(2002 Farm Security and Rural Investment Act)，以求降低有機農業生產者之成本負擔，相對有助於其以合理價格開拓有機市場。此一驗證費用分擔計畫僅適用於東北十五州，基本上就是為了保障小農戶型的有機農業生產者，避免其因受到大農場與農企業經營者（主要為美國中西部業者）在有機市場之強大競爭而退出市場⁹。

肆、在全球貿易中的有機農業

在當代全球貿易體系中，農業是重要的貿易商品，因此有關農業之管制政策與補貼問題在全球貿易自由化的原則下就必須考慮與 WTO 規範之相容性。有機農業與 WTO 規範之關連性可分為兩部分，其一是一個國家制定的有機農業驗證標準若為強制性規範，則對於其他國家生產之有機農產品進口所要求之標準是否能符合 WTO 下的技術性貿易障礙協定(TBT)；其二則是一個國家為鼓勵有機農業生產而進行各種形式的補貼措施，是否能符合農業貿易協定中有關補貼之規範。基本上政府對有機農業之補貼無論是採取所得實質補貼，或是有機驗證費用補貼，都可認定為是環境補貼，而非直接涉及價格補貼，因此並不違反農業貿易協定之精神。至於進口規範方面，由於所謂有機農業之認定並無絕對之標準，因此若要求其他國家必須完全按照進口國之標準才能稱為有機產品，不免過苛，有可能違反 WTO 規範之自由貿易原則，因此本文以下將針對有機產品之進口規範問題進行探討。

就有機農產品進口規範所涉及之WTO規範問題而言，WTO架構下之技術性貿易障礙協定要求各國之技術規章與標準需符合六大原則，分別為不歧視待遇及國民待遇原則、貿易障礙避免原則、技術規格調和原則、技術性法規同等原則、符合性評估結果相互承認原則、透明化原則¹⁰。總括而言，就是對於外國產品與本國產品應適用相同之技術標準，且不可利用技術標準達到實質限制貿易之效果，若其他國家之技術法規與本國法規有相同之水準，則應盡量承認其他國家法規之效力等。放在有機農業的脈絡下來看，則是一個國家自訂的有機農業驗證標準，應如何適用於進口之有機農產品，以及是否承認該出口國家之有機認證問題。對此問題，歐盟與美國之法規相當類似，亦與WTO規範原則相符，茲簡述如下。

⁹ Elizabeth Henderson, Fill the Full Man's Plate: Report on the 2002 Farm Bill, <http://www.nofa.org/tnf/su02/billreport.php> (last visited 2008/7/8)。

¹⁰ 國貿局網站，<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT293> (last visited 2008/7/10)

歐盟有機規則第 11 條為針對進口之規範，其允許進口有機農產品之方式主要有三種，第一是該出口國家之有機法規與歐盟有機規則有同等效力者 (Equivalence)，此等國家列入第三國家名單，其國內所生產且經驗證之有機產品，可直接進口至歐盟境內市場銷售；第二種是該出口國家之有機法規效力雖不及於歐盟有機規則之標準，但歐盟會員國之進口業者可事前申請進口國主管機關之許可，在許可前提下可進口該有機產品，此部分係交由各進口國自行認定；第三種則是歐盟執委會可直接對第三國之驗證機構進行認定，若承認該驗證機構之能力與標準，則該驗證機構所驗證過之第三國有機產品即可進入歐盟市場銷售。由此條文之規定內容可知，歐盟有機規則對於歐盟以外國家生產之有機產品基本上採取相當開放之立場，只要符合三種程序的任何一種皆可進口於歐盟境內（其中第二種管道係進口於特定歐盟會員國，而非直接在整體歐盟市場內皆可流通）。此除了顯示歐盟境內消費者對於有機產品之高度需求，必須透過開放進口才能滿足市場外，更重要的是考量到有機農業法規之精神，亦即鼓勵農民採用有機農法以維護生態環境，此種鼓勵目的原本即不應限縮於歐盟境內之農民才適用，理論上全球各地農民只要願意採行有機農法者，都是對生態有所貢獻，消費者的消費行為以及進口國法規對其之承認皆構成重要的誘因。如果在有機農產品的貿易上採取過度保護主義的措施，其實是一種違反全球環境主義宗旨的作法，不僅違反 WTO 規範，也違反全球環境保護之趨勢與共識。

在美國方面，可進口之有機產品依據前述 OFPA 及 NOP 規範架構亦可分為三種模式，第一是經美國農業部認證合格之國內外驗證機構所驗證合格產品，可進入美國市場銷售；第二是出口國家官方機關所執行之認證效力經美國農業部認可，則其所認證之外國驗證機構所驗證之產品亦可進入美國市場銷售；第三是經美國農業部與他國協商後，認定他國所採行之有機法規與美國有機法規具同等效力者。前述第一種與第二種管道，基本上其對於有機產品之驗證標準仍必須符合美國法規之標準，唯第三種管道係以出口國之有機法規為驗證標準，此為其最大差別¹¹。總體而言，美國在進口規範上與歐盟並無太大差異，某程度承認其他國家有機法規之規範效力，因此亦符合 WTO 規範。

伍、在生態變遷下的有機農業

有機農業是一種面向生態的產業，它不僅期望透過有機農法之操作而拯救生態，也同樣面臨生態現實下對有機農法操作之影響。因為在長期以來慣行農法之操作下，我們的土壤已經累積相當數量的化學產品，即使農民轉換為有機農法，仍必須等待相當時日後才能期待這些化學產品失去作用，不再影響農產品之品質。因此，有機農業法規中就勢必要處理一項問題，就是從慣行農法轉換為有機

¹¹ 劉凱翔，前引註 2，頁 199-201。

農法的法定轉換期間。究竟法定轉換期間應該多長，才能承認該農戶之產品為有機農產品，這個問題在客觀上並無一定標準可言，因為不同類型的化學物質其持續作用的期間並不同，例如殺蟲劑可能較短，除草劑可能較長，因此制定一個可被接受的轉換期間就不免是法律自行定義的，且可能引發政治上的角力¹²。如果一個農戶從早期就開始進行有機農法，經過十年後國家才正式規定有機農業管制法律，且其中規定的轉換期間若為三年，此即意味著在三年後就會有更多新的有機農戶加入市場競爭，可同樣在產品上標示著有機農產品，此對於那些早期就投入有機農法的農戶來說，會認為三年根本不足以解決土壤污染的問題，這些新農戶的產品品質不能與我們相提並論，因此不應該做同樣的標示。但從另一方面看，如果轉換期間訂得太長，會大量增加目前採用慣行農法的農戶轉換為有機農業的成本，因為採用有機農法可能成本提高、產量減少，但卻在相當長的期間內都不能標示為有機農產品，這會造成極大的反誘因，亦有違有機農業法律要鼓勵農民採行有機農法的宗旨。

對此問題，美國與歐盟的法令有不同的處理原則。歐盟有機規則中訂有轉型期標示規定（在第五條第五項），亦即在法定轉型期間內，採行有機農法的農戶可將其農產品標示為轉型期有機產品，如此一來既可與其他非有機產品有所區隔，亦不會直接等同於更早就採行有機農法的其他有機產品。從農戶申請有機驗證之日起算，經過十二個月後，其產品即可標示為轉型期有機產品。當然，既然要標示為有機，從申請驗證之日起其所有生產流程都必須適用有機規則之規定；相對的，美國OFPA並未規定轉型期標示，因此農戶必須經過完整的轉換期間後才能成為有機農戶。除了轉型期標示問題外，另一項問題就是慣行農法之農戶要經過多久的轉換期間才能正式成為有機農戶。對此問題，因為美國並未規定轉型期標示，因此所有農戶的所有作物，都必須經過三年的轉換期間，在此三年期間內不可使用NOP禁用之化學物質，此後即可標示為有機產品¹³；歐盟有機規則則是針對不同作物之特性而制定不同轉換期間，短期作物為兩年，多年生作物為三年，飼料用有機牧草亦為兩年¹⁴。法律中規定轉型期有機標示者，似乎較能兼顧產品標示功能性與鼓勵農戶轉換農法之目的，若採美國此種規定方式則農戶必須自行承受三年轉換期間內的可能損失。當然，所謂轉型期標示之方式亦未必能獲得消費者的青睞，因為此標示等於明白告訴消費者我們的產品只是剛轉換為有機農法的產物，因此端視消費者是否願意以行動支持此種轉換期間的農戶。

有機農業與生態之關係除了前述時間面向的問題外，另有空間面向的問題，而此問題更為複雜困難，因為生態系原本就是相互關連的，有機農法操作者很難完全不受到其他非有機農業之影響（或可稱為污染）。對此問題，美國法規定有

¹² Julie Guthman, *Agrarian Dreams: The Paradox of Organic Farming in California*, University of California Press, 2004, pp. 126-128。

¹³ 7 C. F. R. § 205.202 (b)

¹⁴ 2092/91 Annex I § 1.1

機作物田區與非有機田區之間應有適當距離且清楚界限，並應設置緩衝帶，以防止禁用物質之污染¹⁵。歐盟雖無規定緩衝帶之設置義務，但亦要求種植區有清楚區隔，作物生產方面，非有機區應避免種植與有機作物相同或近似的品種，以免影響子代種苗作為有機栽培之品質。

現實上最容易引發爭議的倒不是隔離措施之規定，而是有關基因改造作物產生的基因污染問題。在理念上，支持有機農法者基本上反對基因改造作物，認為這是違反生態保育精神的現代生物科技產品，因此現行美國與歐盟法律都禁止有機農業使用基因改造之種子或繁殖材料。然而實際運作上存在兩個問題，第一是有機農法之操作上所使用的其他農業資材，是否可以含有基因改造產品？如何確保不含基因改造成分？第二個問題則是其他田間種植的基因改造作物是否會污染到有機農戶的作物，如何維護有機農戶之權益？而這兩個問題的共通特色就是事情往往不在有機農戶自己可控制的範圍內。許多農業資材是在有機農業材料行中購買，農民僅能憑其商品標示認明有無基因改造成分，而事實上各國法令都不可能規定未標示基因改造者必須「完全」不含基因改造成分，而是規定一個最小容許值。換言之，農民只能選購基因改造成分含量在一定比例以下的商品。如此一來，亦難絕對確保有機農產品絕對不含基因改造成分。另一方面則是非屬農民自己行為，而是因為其他農民種植基因改造作物所導致之生態污染（基因飄移），則有機農戶之產品亦可能呈現出含有基因改造成分之現象。對於此兩種情況，現行歐盟與美國之法規都是以最終產品檢驗結果作為規範依據，例如歐盟有機規則就規定，農產品若含有基因改造成分超過 0.1%，就不可標示為有機產品（無法通過有機驗證）。新版本有機規則進一步規定，基因改造成分超過 0.9%時，必須標示其基因改造成分。此規定乃是認為有機產品之基因改造成分標示義務應與其他非有機產品相同，因此依據基因改造成分標示規則(Regulation 1829/2003)，是以 0.9%為標示義務之門檻。雖然有團體認為此種規定等於是放寬了有機農業的基因改造成分容許值，因此強烈反對此修訂，主張有機農產品之標準應該更嚴格¹⁶。但本文認為，過度強調有機農產品之純淨性不僅是對有機農戶課以過高的負擔，且是對消費者的觀念誤導。其實有機農業的重點在於鼓勵有機農法之施行，對於不是農民自己能控制的部分，除非能在法制上建立有效的污染者付費機制，否則仍應盡量遷就事實環境，以免嚴格的規定反構成一種對有機農業推廣的負面效果。

陸、我國關於有機農業之法政策思維

¹⁵ 7 U. S.C. § 6506 (b) & 7 C. F. R. § 205.202

¹⁶ IFOAM EU Group, Position Paper on "Proposal for a Council Regulation on organic production and labeling of organic products", 2006/2/27, http://www.organic-europe.net/europe_eu/ifoam-eu-group/ifoam-eu-position-paper-eu-regulation-2006-02.pdf (last visited 2008/7/11)。

國人至今對於有機農業的概念多半停留在「吃得安心」這樣的層次，其實是相當大的誤解，而此種誤解可能導致對有機農業發展之不利影響。本文認為除了必須透過政府與民間共同宣導，讓民眾瞭解有機農業的真正意義在於永續農業發展，讓農業生產與生態保育達到和諧共處外，法律制度的政策思維亦有必要釐清。首先應該宣導讓民眾瞭解，民眾購買有機產品之主要精神應該是鼓勵支持此種生態行動，而非要求食品的純淨與天然。在今年一月我國就曾發生消費者文教基金會發佈所謂「有機米含有農藥，農委會失職」這樣的聲明，其實就是前述嚴重誤解下的產物。事情起因為農委會在去年十一月檢驗市售四十四件有機米，在其中檢驗結果為五件含有微量農藥殘餘（但殘餘量遠低於衛生署所規定之容許量），消基會因此認定農委會未盡到把關責任，要求應依消費者保護法負責，且政府應與業者負連帶賠償責任¹⁷。實則消基會誤解了有機農產品之意義，有機農產品並不保證產品中沒有農藥殘留，而是強調種植過程採取有機農法，亦即不使用會傷害生態環境的方法與材料。但土壤本身的既有化學物質殘餘，或是周圍環境可能帶來的突發性污染源，都是無法絕對避免的。事實上，如果瞭解農委會近三年來檢驗有機農產品之結果即可知，有機農產品的農藥檢出率已經從過去的10%持續下降到僅1%，這表示許多農地已經從過去慣行農法的殘留逐漸回復到健康天然的生態環境，這是值得鼓勵的¹⁸。但若是一味僅以消費者權益的角度去看待有機農產品，認為有機農產品就是等於不能殘留任何一點農藥或化學物質，則反而會使消費者對有機農產品抱持過高與錯誤的期待，且因少數事件之渲染所導致失望而不願再支持有機農業。實則，支持有機農業應該是支持有機農法，不是為了消費者自身的立即好處，而是消費者藉由消費行為的一種社會行動，一種環保消費行動。

社會大眾對有機農業的錯誤觀念其來有自，我們只要觀察比較美國、歐盟與我國的相關法律，即可發現國外立法在內容上都相當完整甚至複雜，並非如我國僅以兩三個條文規定，其餘皆委由行政命令訂之。從我國「農產品生產及驗證管理法」中寥寥可數的規定來看，我國法對於有機農業是從建立驗證與標示的管制體系出發，似乎認為只要處理好有機標準與誠實標示的問題，建立消費者對有機產品的信心，自然可以促進有機農業之發展。甚至立法的思維可能根本停留在讓消費者滿意的程度即可，亦即有機產品作為一種特殊產品，應建立特殊的標示制度如此而已。然而本文一再強調的是有機農業之精神在於維護環境生態，促使農業活動與生態永續能共存，市場機制只是其中不可忽視的一環，並非有機農業存在的目的。因此本文認為，如果重新導正立法政策的思維，則有機農業法律應該正視農民轉換至有機農法所必須承受的額外成本以及市場風險，在法律中建立充分而恰當的鼓勵機制才是合理。過度重視標示與驗證，只是為了給消費者交代，

¹⁷ 消費者文教基金會新聞稿，「有機米把關失靈？農藥吃下肚」，2008/1/7，<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=975> (last visited 2008/7/8)。

¹⁸ 黃璋如，「打擊有機農業」，自由時報，97/1/12。

但其結果卻可能帶來有機農業的惡夢。因為追求標示公信力的絕對化，勢必要提高產地與產品驗證的密度，因而大幅提高了驗證費用，其成本必由有機農戶吸收，反映到有機產品的價格上，只會使有機產品市場更難拓展。除非政府願意提供更多實質補貼，否則有機農業將無任何生機可言。

本文所提出的對有機農業法律三個觀察面向只是簡化的剖析，其實有機農業之策進涉及更多的政策議題，這眾多的政策議題哪些應該以法律明文規定，以確保法秩序之安定性與對有機農戶之權益保障，哪些則可以用行政命令規定以保持法制對科技與市場變遷之適應性，實仍有賴主管機關更深入的探討。無論如何，本文主張為揭示我國重視環境永續理念，落實有機農業之決心，另訂一部有機農業促進法實有其必要性。