

## 有機農業規範之同等性評估

劉凱翔<sup>1</sup>、郭華仁<sup>2</sup>

國立台灣大學農藝學系分別為<sup>1</sup>研究助理及<sup>2</sup>教授

### 壹. 前言

我國 2007 年公告的「農產品生產驗證及管理法」將於 2009 年 1 月生效，屆時國外有機產品，必須經過我國中央主管機關所公告之國家或國際機構認證過之驗證機構驗證合格，並經我國中央主管機關審查，才可以有機名義進口到我國販售。依據本法及相關辦法規定，行政院農委會已邀請專家學者進行各國有機法規的同等性評估<sup>1</sup>。本文旨在初探有機同等性評估在國際上做法的現況，作為我國進行此項新興任務的參考。

### 貳. 同等性的重要觀念

#### 一、同等性可分為「標準(或技術性法規)同等」及「符合性評鑑體系同等」

規定產品生產方法或品質的技術類規範，包括有機農業法規在內，通常由規範產製方法的「標準(Standard)」以及規範認驗證體系的「符合性評鑑體系(Conformity Assessment System)規範」兩者構成；在具強制性的公部門規範中，「標準」又稱為「技術性法規(Technical Regulation)」<sup>6</sup>。因此，同等性可分為「標準(或技術性法規)同等」及「符合性評鑑體系同等」<sup>6</sup>。不同規範體系對於另一個規範的同等性要求，有些要求兩項都同等，有些要求其中一項同等。另外，評定另一個符合性評鑑體系具同等性並接受之的過程，常稱為「符合性評鑑體系的認可(Recognition of Conformity Assessment System)」。

#### 二、定義

依「國際有機農業調和與同等專門小組(International Task Force on Harmonization and Equivalence on Organic Agriculture, 簡稱ITF)」的考究，1994 年世界貿易組織訂定的技術性貿易障礙協定(簡稱WTO-TBT)，以及國際標準組織(International Organization for Standardization, 簡稱ISO)規範中，對於同等性的定義提供較明確的說明<sup>3</sup>。

WTO-TBT 第 2.7 條揭示技術性法規的同等性規定：「就與本國技術性法規不同之其他會員國之技術法規，會員若認為其足以適當達成依本國技術性法規之目標者，應積極考慮視之為同等的技術性法規而加以接受」；第 6.1 條揭示符合性評鑑體系的同等性規定：「其他會員國實施的符合性評鑑程序，能確保同等於本會員國的技術性法規或標準被確實遵守時，即使該評鑑程序與本會員國不相同，

對於其進行符合性評鑑程序所得之結果，本會員國仍應確保盡可能接受之」。就此兩條規定而言，同等性可理解為：「對於另一個系統中與本系統具差異性的部分，認可其足以與本系統達到共同的目標，而承認並接受該系統」。

ISO 對於符合性評鑑的同等性，定義為「不同的符合性評鑑體系，足以提供相同的保證效果」。因此，綜合 WTO-TBT 及 ISO 對於同等性的說明，本文定義同等性為「對於另一個不同的技術性法規(或標準)及符合性評鑑體系，經評估後認為其足以達到與本技術法規(或標準)及符合性評鑑體系規範之目標及所確保之效果，並可接受之」。

以歐盟的有機法規為例，他國有機法規(包括技術性法規與符合性評鑑體系)，經歐盟執委會評定與歐盟法規同等後，該國有機產品只要依該國法規所生產及驗證，便可依法直接進入歐盟市場銷售，不須另尋歐盟法規的其他管道。

### 三、與同等性相關的國際規範<sup>3</sup>

WTO-TBT 第 2.7 條及第 6.1 條對於技術性法規及符合性評鑑體系的同等性規定(見第二項「定義」中引述的條文內容)，是各國引用同等性作為產品進口規範的國際法源基礎。不過，TBT 中對於如何進行同等性評估的程序及準則，並未進一步說明。

另一個針對符合性評鑑體系之同等性評估訂定、但不具強制性的國際規範是聯合國的「食品法典委員會進口及驗證系統同等性協定之訂定指南(Codex Alimentarius Commission Guidelines for the development of equivalence agreement regarding food imports and certification system, 簡稱 CAC/GL 34)」。該指南有較詳細的評估程序及原則，其立意原是針對符合性評鑑體系的同等性評估作設計。但國際上在技術性法規的同等性評估規範與實施上，例如歐盟及美國，也都運用了 CAC/GL 34 中的重要內容。

## 參. 重要有機產品進口國家之同等性規範與實務經驗

### 一、以同等性作為進口途徑的兩類型

歐盟、美國及日本已累積數年行使有機法規同等性評估之實務經驗，依據採行的同等性機制，可分成兩種類型<sup>4</sup>：

(一) 同時認可出口國「技術性規則」及「符合性評鑑體系」的同等性，本文稱之為「總體同等性」；歐盟、美國、及日本法規中都有採用，我國實施的同等性機制，也屬於此類。至 2008 年，經歐盟評定具同等性的國家有阿根廷、澳大利亞、哥斯大黎加、印度、以色列、瑞士、紐西蘭七個國家<sup>5</sup>；日本 2006 年公告具同等性的國家有愛爾蘭、美國、英國、義大利、奧地利、澳大利亞、荷蘭、希臘、瑞士、瑞典、西班牙、丹麥、德國、芬蘭、法國、比利時、葡萄牙、及盧森堡；美國則尚未與任何國家達成同等性協定。特別值得注意的是，日本對於美國採取「附限制條件」的同等：美國依 NOP(美國有機法規)

所生產的有機產品，若要出口到日本，則不得使用三種NOP核可資材清單中的物質，包括鹼性溶液萃取之腐植酸、磺酸木質素、及碳酸鉀<sup>8</sup>。

若某國國家法規不被歐盟認為同等，歐盟規則允許各會員國對來自該國的進口產品及進口者進行個別審核；若產品所遵循的技術法規及符合性評鑑體系，與歐盟法規同等，則可進口至該會員國。此種「個別審查」的方式，也屬於總體同等性的方式。歐盟 2009 年即將生效的新有機法規「834/2007 號規則」第 33 條第 3 項，將原適用於非同等性國家的個別審查規定，修定為更明確的「對於來自非同等性國家的進口有機產品，須經符合性評鑑體系及生產標準與歐盟規則同等之驗證機構的驗證」<sup>7</sup>。

(二) 只認可出口國符合性評鑑體系的同等性，技術性規則須直接適用進口國規範。採取此類機制的國家以美國為主，已認可 8 個國家符合性評鑑體系(哥倫比亞、加拿大、丹麥、印度、以色列、紐西蘭、魁北克、英國)。以美國對英國的認可為例，經由英國農業主管機關依國家有機法規所認證合格的國內驗證機構，其組織、運作、及實施的驗證作業，都可依照英國法規實施；而驗證機構對於英國有機產品的驗證，則須根據美國 NOP 中技術性規範來進行，而非依據英國的技術性規範。

除了同等性機制外，美國及日本也提供其他的進口途徑，即「進口國主管機關認證合格之國內、外驗證機構，所驗證合格的國外產品，可出口到進口國內販售」；驗證機構必須遵守及採用進口國的符合性評鑑體系規範及技術性法規。此等途徑不屬於同等性討論範圍，因此本文不另說明。

## 二、歐美評估流程及其重要內容

在總體同等性評估方面，歐盟現行法規EEC 94/92 號規則中訂有評估作業流程及細節，同時表列具同等性之第三國家名單<sup>5</sup>。美國NOP另以行政辦法的方式訂定同等性評估辦法<sup>10</sup>。根據歐盟及美國的規範內容及實行經驗，歸納兩者的同等性評估流程及作業內容的重點如下：

(一) 評估流程主要有五個步驟：

1. 申請者(出口國官方機關或國際組織)向進口國的主管機關提出同等性的書面申請，及彙整相關文件遞交。
2. 進口國進行文件審查及進行評估。
3. 文件審查後，進口國認為必要時，可對申請者實施現地查驗。
4. 初步評定申請者是否具有同等性。
5. 雙方對初步評估結果進行討論及協議。評為不同等時，申請者提出反駁及說明理由，或依評估建議進行修正；進口國再審查申請者的說明或修正後情況。
6. 申請者經評定具同等性後，當其法規的修訂可能影響同等性時，必須告知進口國。

- (二) 比較歐盟及美國在申請文件方面的規定，主要有：(1)要求申請者提供的文件須使用進口國的官方語言；(2)寫明申請評估的產品類型(如作物、畜產品)；(3)提供完整的法規；(4)提供法規內容的逐條比較報告，此部分在美國為明文規定；在歐盟則未明定，但有些國家在實際申請時會提供，例如紐西蘭<sup>4</sup>；(5)在符合性評鑑體系規範方面，除了要求提供認驗證規及主管機關與驗證機關構資訊外，也要求提供確保實施認驗證規的強制性管理規定，如對違規事件的處罰，以及監督機制；美國更進一步強調申請者提供的文件，須顯示具備調查、取締、及處罰違規事件的能力，也揭示美國在管理規定部分的評估準則。
- (三) 關於現地查驗，在兩規範中都是非強制性的規定。以歐盟為例，現地查驗的做法就比較有彈性；例如 2002 年就已先核可紐西蘭為具有同等性的國家後，到 2003 年 11 月才進行現地訪查，但對於哥斯大黎加及印度，則是先進進行現地查驗，才評定兩國的同等性<sup>4</sup>。

## 肆. 研究有機同等性議題的國際組織及其評估方法之介紹

### 一、組織介紹及其發展同等性評估的現況

國際有機農業調和與同等專門小組(ITF)是專門研究及討論有機法規的國際組織，由聯合國糧農組織(FAO)、國際有機農業運動聯盟(IFOAM)、及聯合國貿易開發會議(UNCTD)於 2003 年共同組成，每屆會議與會人員來自有機農業法規相關的公部門及私部門等領域。法規同等性議題是討論主軸之一，從 2003 年到 2008 年已舉辦過多場會議，匯集許多與同等性相關的討論及報告。

ITF的工作分成「符合性評鑑體系」及「技術性法規」兩個主軸來發展，各主軸的方向及重點並不相同。在符合性評鑑體系方面，由於評估同等性的過程較為單純，歐盟等國家在此部分的評估經驗中未遭遇太大困難<sup>4</sup>，因此ITF未著力於發展評估「評鑑體系」同等性的評估程序或準則，而是針對評鑑體系中的主體—「驗證機構」，發展一套在國際上被普遍認可的有機驗證機構規範，內容包括機構之組織結構與運作、及其對有機產製者所實施的驗證作業；ITF已於 2008 年發表「有機驗證機構國際規範(International Requirements for Organic Certification Bodies, 簡稱IROCB)」<sup>12</sup>。

在技術性規則方面，由於規定內容龐雜，且受到環境、國家民情、發展歷史與階段等因素的影響較大，因此評估過程較為複雜。而歐盟等國家所訂定的有機法規同等性規定中，雖訂有評估流程，但對於規定內容的比較，都缺乏較具體的評估準則；即使是WTO-TBT，由於不是專屬有機農業的法規，也只提出「符合相同目標應視為同等」的原則，未提出有機農業目標、如何評定差異性的相關規定。為補足這些缺乏，ITF便開始發展一套評估技術性法規同等性的方法，已於 2008 年提出「有機標準及技術性法規之同等性用具(Tool for Equivalence of

Organic Standards and Technical Regulations, 英文簡稱EquiTool)」<sup>11</sup>。以下分別對IROCB及EquiTool的重要內涵作說明。

## 二、有機驗證機構國際規範(IROCB)之內容及其在同等性上的運用

驗證機構規範是認證法規中所占比率最大也是最重要的部分，對於國際上較重要的認證法規<sup>2</sup>，包括歐盟規則中採用的ISO Guide 65 及補充規定、美國NOP、日本JAS、以及IFOAM認證規範，ITF在進行綜合比較及歸納後<sup>9</sup>，訂定出IROCB的現貌，其內容以ISO Guide 65 為基礎，再補充符合有機驗證需求的規定。綜觀IROCB內容，可分為兩大部分：第一部份是機構的組織結構及運作的諸項規定，包括具備責任制度、人員制度、運作公平性制度、及品質管理系統等；第二部分是實施驗證的諸項規定，包括作業程序、查驗內容、驗證後管理與檢查等。不過，確保符合性評鑑體系能有效實施的強制性管理措施，則未包括在內。

至於IROCB在同等性上的運用，ITF提出下列說明<sup>13</sup>。首先，由進口國主管機關認可IROCB與國家有機驗證機構法規同等，並接受其他國家中符合IROCB的驗證機構所實施驗證的結果，則國外驗證機構只要符合IROCB(或符合較IROCB嚴格的規範，如IFOAM的認證規範)，並經由進口國主管機關審核後(可由進口國依據IROCB直接進行認證、或經國際認證組織認證並提出證明)，該驗證機構依據進口國認可的技術法規所驗證合格的國外產品，便可進入進口國販售；在此情況下，驗證機構不須再另外採行進口國的國家驗證機構規範。不過，由於IROCB才剛被提出，未來是否會被各國採用、以及如何整併到國家法規中，尚待觀察與評估。

## 三、有機標準及技術性法規之同等性用具(EquiTool)之內容

EquiTool 提供評估作業的程序及準則，其特點與重要內容有：

- (一) 採逐條比較(side-by-side)方式進行評估：申請同等性、被評估的技術性法規稱為「受評標準(Evaluated Standard)」，受理申請、本國的技術性法規稱為「基礎標準(Base Standard)」。評估時，以基礎標準的各條規定作為基軸，從受評標準中找出相對應的規定，進行逐條比較，並記錄評定結果的理由，以及雙方在評估過程中的意見交流與討論。
- (二) 訂定共同目標：依據同等性定義及 WTO-TBT 規定，評定不同的規定間是否具有同等性的依據，在於兩者是否可達到共同目標。ITF 歸納出 10 個有機農業的共同目標供評估者參考運用：①保護及促進土壤品質；②避免使用化學合成肥料、農藥、殺菌劑；③避免污染環境；④保護及促進生物多樣性；⑤負責地使用資源；⑥負責地對待飼養動物；⑦禁止使用特定技術，包括基因改造、放射線處理；⑧擬訂生產、管理計劃；⑨確保各目標都能達成(例如透過下列措施來實現「確保各目標被達成」的目標：動植物來源的管理、查核、產品可追溯性、標示規範)；⑩有機產品的加工要能維持有機的完整性。
- (三) 訂定「差距接受準則(variation criteria)」：ITF 根據 IFOAM 經驗訂定差距性

準則，當受評標準的規定與基礎標準有差距時(無法達到與基礎標準相同的目標)，若造成此差距的因素符合準則中的任一項目，則應考慮接受該差距，仍視為同等。準則內容為：

1. 實施受評標準的區域，因氣候、地理、或結構性條件的限制，無法依照基礎標準實施；
2. 受評標準適用的產製者，無法或不適合實施基礎標準所定的方法。
3. 基礎標準的實施，會阻礙實施受評標準區域有機農業的發展；
4. 基礎標準的實施，會造成受評標準實施區域違反當地相關法令；
5. 基礎標準的實施，無法符合受評標準實施地區因不同的有機操作發展歷程，所建立的有機農業共識或技術水準。

當差距因素符合準則時，須再評估該項差距皆符合下列要件後，才考量與以接受：

1. 仍可維持有機生產與其他生產的區隔。
2. 沒有違背基礎標準的目標。
3. 不會造成不公平競爭及失去消費者信賴。

(四) 訂定透明化程序：建立公眾及各界對於同等性評定的信賴及可信度相當重要，因此雙方宜協議評估過程中應公開的資訊，例如開始進行協定的國家、評定同等性結果的理由；也可考量提供一段時間允許各界提供意見。公布的資訊至少應使用官方語言。

(五) 評估程序：EquiTool 訂定的程序主要有五個階段，評估者在實際應用時可直接採用，也可依需求彈性調整內容。程序內容如下：

1. 協定開始：評估開始前應決議：採單邊評估(單向評估他國與我國是否同等，我國目前屬於單邊評估)或雙邊評估(雙向評估兩國間是否相互同等)，選定基礎標準與受評標準、評定範圍(如產品類型)，訂定評估程序(例如採用 ITF 評估用具中的程序)及透明化程序，以及組成評估小組。
2. 訂定共同目標：以基礎標準為基軸，訂出目標，可參考 ITF 提出的目標(本項第 2 點)。
3. 進行比較及評估：技術性法規內容，一般可分為主題、副題、以及副題下的各項規定。評估時，適當選擇以一個主題或副題當作主體，訂出該主體的目標，然後依據主體下各規定逐條比較結果的總和，整體評估受評標準是否可達到與基礎標準相同的目標(包括達到目標的程度是否相同)。以我國規範為例，「作物基準」是主題，第一點「生產環境」是副題，生產環境底下為各條相關規定。

逐條比較時，依下列順序作評估：當兩規定相同時，自應評定為同等。當受評標準的規定有差異時，經評估後仍能達到與基礎標準相同的目標，則評定為同等。當該差異被評估無法達到目標而與基礎標準有差

距時，再考量是否符合「差距接受準則」(本項第 3 點)，若符合則接受此差距，仍評為同等；若不接受則視為效力不足，評定為不同等。

4. 對初步評定結果進行討論及說明：若為單邊協議，受評方修正被評為不足之處，或對有異義之處，可提出反駁並說明理由；評估方依據受評方提出的修正或說明，再進行評估。直到達成同等性協定，或評定為不同等而終止協定。
5. 公告評定結果、重要過程及評定的理由。

## 伍. 結語

鑒於有機農產品國際貿易的上升趨勢，我國理當採取同等性認可的國際上做法來對待其他國家的有機產品。然而進口產品可能與本國產品競爭，而就「食物里程」的概念而言，在地產品較進口產品更值得提倡。目前國內有機市場比國產產能為高，政府應提出好措施來有效地提升有機耕作面積；對於同等性的認可則宜在國際相關措施內尋求對我國有利的做法。關於我國現行同等性評估程序，本文也提出三點建議：(1)對於欲申請同等性的國家或機構，要求提供該國官方或機構認可的中文或英文版本，降低國內進行評估作業時的障礙與成本。(2)取得申請者的有機法規後，分成技術性法規及符合性評鑑體系兩部份進行。(3)參考 ITF 發表的評估用具、國際規範、國外規範與評估經驗，訂定一套適用於我國的評估方法並加以公告。

## 參考文獻

1. 白秋菊 (2007) 進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法簡介。農政與農情，(183): 22-27。
2. 劉凱翔 (2007) 有機農業法規及政策之研究，國立台灣大學農藝學系碩士班碩士論文，台北，頁 87-146。
3. Courville, S. and D. Crucefix (2004) Existing and potential models and mechanisms for harmonization, equivalency and mutual recognition. In: (Michaud, J., E. Wynen and D. Bowen, eds.) *Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture Volume 1: Background papers of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture*. pp. 47-102. UNCTAD, FAO and IFOAM, Bonn.
4. Crucefix, D. (2007) Experience of equivalence and recognition mechanisms in the regulation of organic agriculture. In: (Crucefix, D., J. Early, M. Steidle and N. Alonso and O. K. Wai, eds) *Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture Volume 3: Background papers of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture*. pp. 1-41. UNCTAD, FAO and IFOAM, Bonn.

5. European Commission Regulation (EEC) No 94/92 amended by Commission Regulation (EC) No 956/2006.
6. European Commission (2001) *Implementing Policy for External Trade in the Fields of Standards and Conformity Assessment: A Tool Box of Instruments*. Commission staff working paper. SEC(2001)1570, Brussels.
7. European Council Regulation (EC) No 834/2007.
8. NOP-AMS-USDA (2002) *Background Information- Export Arrangement Between USDA and the Japanese Ministry of Agriculture, Food and Fisheries. Export Arrangement with Japan, Export Arrangement and Recognition Agreements, Internal Issues*. Available at NOP-AMS-USDA Web.
9. Steidle, M. and N. Alonso (2007) Requirements for certification bodies – situation and scope for harmonization. In: (Crucefix, D., J. Early, M. Steidle and N. Alonso and O. K. Wai, eds) *Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture Volume 3: Background papers of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture*. pp. 71-134. UNCTAD, FAO and IFOAM, Bonn.
10. NOP-AMS-USDA (2007) *Equivalence Determination Procedures*. NOP 5004. Washington, DC. Available at NOP-AMS-USDA Web.
11. UNCTAD, FAO and IFOAM (2008) *EquiTool-Guide for Assessing Equivalence of Organic Standards and Technical Regulations*. UNCTAD, FAO and IFOAM, Bonn.
12. UNCTAD, FAO and IFOAM (2008) *International Requirements for Organic Certification Bodies (IROCB)*. UNCTAD, FAO and IFOAM, Bonn.
13. UNCTAD, FAO and IFOAM (2008) *Info Kit –International Requirements for Organic Certification Bodies (IROCB): User Guide*. Documents of 8<sup>th</sup> Meeting of the UNCTAD/ FAO/ IFOAM International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, 6<sup>th</sup>-7<sup>th</sup> October, 2008. Geneva, Switzerland.