

主要國家有機農業政策與發展趨勢

林幸君 編譯

摘要

本文主要目的為瞭解主要國家、地區(如：歐盟、美國及澳洲等)對於推動有機農業方案之類似政策之作法，以為我國擬定政策之參考，歐美在有機法規上為專屬立法，且其農業發展以建構完整農業規範為發展的重要關鍵，因此，藉由瞭解這些國家有機農業相關法律之長，以為我國擬定政策參考。

- 一、1999 年歐盟修訂共同農業政策(Common Agricultural Policy；簡稱 CAP)，成為 2000 年後歐盟會員國間有機農業補貼法源依據。歐盟在 CAP 施政重點上，主要為由單一部門農業生產與價格取向，轉向整體鄉村地區與環境永續長期發展目標。自 2000 年後，歐盟即為因應農業環境永續性、農業貿易自由化、歐盟東擴、預算成本過高等因素，分別提出單一農業給付制度、環境、食品安全、動植物衛生和動物福利標準規範等政策。
- 二、美國對於有機農業方面主要包括：美國 2008 年農業法授權國家有機驗證費用分擔計畫、有機農業轉型補貼、專屬研究經費、農業收益保險等。
- 三、澳洲有機標準中所定義產品包括來自植物、動物的未加工產品和加工衍生品，並且規定要對產品標識「有機」、「生物多樣性」或「轉型中」之農作物生產標章。同時也規定通過控制投入物的原料來源、加工、使用和處理使其對環境的影響最小化。

關鍵詞：有機農業、農業政策

前言

有機農業為一利用生態系統管理方法進行運作之農業系統，其生產過程排除使用農場外來物質與諸如化學合成肥料、農藥、動物藥劑、基因改造種苗、防腐劑、保存劑及放射線等等合成物質。依據聯合國有機標準(Codex Alimentarius)定義，有機農業是一種促進及加強農業生態系健康的整體系統管理方法，包括增加生物多樣性、促進生物循環及提升土壤生物活性。其管理作業應著重利用農場內部資源及物質以及適合當地區域環境條件的管理措施。有機農業生產系統中應採用栽培、生物及機械方法，並排除化學合成物質的使用。

全球有機農業近幾年其農產品市場年成長率約 5 至 10%，農地面積由 2001 年 1,500 萬公頃成長至 2006 年 3,100 萬公頃；2008 年再達 3,220 萬公頃。根據 2010 年國際有機農業推動聯盟(International Federation of Organic Agriculture Movements；簡稱 IFOAM)所公布近 5 年全球有機農業主要生產國農地面積調查發現，全球最大比例有機農業在大洋洲(37.6%)，其次為歐洲(24.1%)，其後依序為拉丁美洲(19.9%)、亞洲(13%)、北美洲(4%)、非洲(3%)等。以目前 2011 年 IFOAM 最新統計資料顯示，全球有機農業用地統計已成長至 3,720 公頃，全球有約 180 萬農業生產者進行有機農業活動；全球相關農產品銷售額則達到 54.9 億美元¹，北美國家及歐洲國家有機農產品以進口為主，亞洲則以出口為主，目前全球有機農業生產及市場銷售，持續呈穩健成長，也是全球成長最快速的農業部門之一。

以下分別為歐洲(歐盟)、美國、澳洲等有機農業政策發展與現況探討。

歐洲(歐盟)有機農業政策發展與現況

歐洲最早於 1920 至 1940 年代時出現有機農業運動，但為因應 1950 年代期間歐戰後糧食短缺問題，歐洲農業政策以提高作物產量解決糧食短缺為主，有機農業在此期間不受重視。1970 年代初期之後，歐洲社會開始重視環境保育議題，也開始出現由生產者、消費者及生態提倡者成立之各種有機農業協會。1980 年代時，歐洲政府開始逐漸認可有機農業發展重要性而支持相關研究及制定法規，部分國家也開始提供補貼。近年來較為重要的政策主要有：

1. 1991 年制定完成適用全歐盟區域有機農業法規 2092/91 號規則，並於 1992 年全面實施。
2. 1992 年制定適用於全歐盟會員國 2078/92 號「歐盟農村發展計畫」，明定歐盟當中各會員國須提供有機農業補貼，為歐盟有機農業補貼政策與發展的開端。
3. 1999 年歐盟開始大幅修訂共同農業政策(Common Agricultural Policy；簡稱 CAP)，並以 1257/99 號「農村發展計畫」做為原先「歐盟農村發展計畫」替代方案。此政策內容也成為 2000 年後歐盟會員國間有機農業補貼法源依據。
4. 2004 年起歐盟執委會制定「有機行動計畫」，其目的為增修相關農業法規及共同農業政策中有機農業措施，建立產品銷售資訊系統。2005 年後，歐盟針對 2007 至 2013 年共同農業政策開始制定相關有機農業規範。主要仍為就其農業發展、補貼進行政策研擬。

¹ 相關統計資料可參考 2011 年 IFOAM 公布之報告 The World of Organic Agriculture。

歐盟在共同農業政策(CAP) 施政重點上，主要為由單一部門的農業生產與價格取向，轉向整體鄉村地區與環境永續的長期發展目標。自 2000 年後，歐盟即為因應農業環境永續性、農業貿易自由化、歐盟東擴、預算成本過高等因素，分別提出單一農業給付制度、環境、食品安全、動植物衛生和動物福利標準規範等政策。以長期觀察，歐盟農業政策目標為求達到各會員國內農村區平均收入至少是該會員國全國平均收入 75% 以上。

在相關有機農業產業規範上，由於有機農業可直接避免食品中的農藥殘留、提升食品品質，避免化肥和農藥對水源與環境的污染(如保育地下水不受污染)；間接促成完整生物生態體系的復育。此外，推動有機農業會減少政府醫療支出、公共用水處理成本，以及水源整治與生態復育等費用，基於這些原因，歐盟在 2000 年到 2006 年間將歐盟總經費的一半（約為 2,980 億歐元）編列為農業與鄉村地區發展經費。

整體歐盟農村發展策略主要依據歐盟 EC 1257/1999 號文件執行。發展有機農業主要政策目標如下：(1)維持土壤有機質水準，保護土壤的長期肥力、(2)提高植物和動物之間的生物多樣性、(3)充分利用自然、本地和可再生資源、(4) 減少農業的對外依存度等²。

為達成上述政策目標，歐盟採取 11 項主要的措施：(1)鼓勵老農提前退休，以便提升從業人員素質、(2)環境保護與生態保育、(3)食物品質提升、(4)偏遠地區公平發展機會、(5)鼓勵農民在生產過程中採用並遵守環保、公衛、食物安全等公認標準、(6)農業生產環境與設備投資、(7)補助與協助青年農友創業、(8)專業技能訓練與教育、(9)改善食物加工與產銷、(10)山林管理、(11)其它有助於協助鄉村地區發展的結構性調整手段。

各項措施中如鼓勵老農提前退休、農業的生產環境與設備的投資、補助與協助青年農友創業、專業技能訓練與教育主要屬於產業層面的政策推展。依現行歐盟法令，規定年滿 55 歲或務農年資已經超過 10 年的農民，退休後每年可領到 15,000 歐元(約 63 萬台幣)，直到 75 歲為止，保障產業內從業人員社會福利。另外在農地生產補助上，原先傳統農場每公頃則補助約歐元 250-300 元不等(2003 年)，至 2011 年時擴大補助標準：農作物最高補助金額度每公頃 600 歐元(約 2.5 萬)，特殊多年生作物為每公頃 900 歐元，以及其他土地使用為每公頃 450 歐元。

在農業的生產環境與設備的投資上，歐盟共同農業政策主要希望達到降低生產成本、改善與調整生產、提高產品品質、保護與增進環境和生態，促進農業經營的多樣化等多項目標。歐盟會員國各自設定有機生產農地比例目標，並另規定會員國須訂定總投資補助金的上限。補助總金額以占合格投資總量之百分比為依據，在落後偏遠地區以不超過 40% 和 50% 之最高限制為準。若是屬年輕農民(年齡低於 40 歲之農業生產者)投資，則這些百分比在落後偏遠地區可提高為 45% 和 55% 上限標準。

此外，歐盟針對農業方面主要有以下幾項要點(李舟生，2010)：(1)只有積極的農民方能獲得支持，所得支持將限制在 30 萬歐元。(2)使會員間所獲得的補貼額度趨向公平，舊會員享有的將逐步減少，東歐新會員將增加，例如法國的支持將減少 1.5%，羅馬尼亞將較目前增

² 參考 Organic agriculture and the common agricultural policy, <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020507.pdf>。另外，彭明輝則整理出歐盟有機農業六大目標(1)改善農業經營條件，(2)提升並保障農產品的品質與食品的衛生安全，(3)維持農民合理並穩定的所得，(4)確保環境保護議題被充分地照顧到，(5)開創新的工作機會、改善鄉村地區生活環境與經濟、文化條件，以促進城鄉發展機會的均等，避免鄉村人口的持續流失，(6)利用永續性方法持續改善與維護鄉村地區的自然與人文資源，以便交給下一代一個更好的生活環境。詳見 <http://mhperng.blogspot.tw/2011/04/blog-post.html>。

加三分之一。(3)設置 35 億歐元危機處理基金，執委會要制定新的工具協助歐盟處理危機，並以改善干預與私人儲藏制度支持歐盟的糧食安全網。(4)為強化農業環境永續，執委會建議將直接給付的 30%用於改善自然資源用。(5)為鼓勵年輕人參加農業，每個農場可連續五年獲得 7 萬歐元補助。(6)加強科技研發。(7)利用農村發展計畫促進就業與企業化經營，其中包括刺激農村經濟活動的措施，也要協助不利地區農業生產者。

另外，相關有機農業規範對於歐洲農業的影響，黃璋如(2001)指出 2000 年歐盟國家有機農業面積超過 370 萬公頃，約占當時全部農業面積 2.9%。劉凱翔(2007)、陳世雄(2007)引用歐盟統計資料發現：東歐地區加入歐盟後其會員國有機農業用地增加 580 萬公頃；統計全歐地區有機農業用地在 2004 年時達 650 萬公頃。當中以奧地利、瑞士、芬蘭、義大利、瑞典等國為發展有機農業較為成熟地區。若依最新統計觀察，2012 年 2 月德國有機農業研究機構(Research Institute of Organic Agriculture)所公布 2010 年全球主要有機農業統計數據顯示：歐陸地區法國、波蘭與西班牙在相關農業用地大幅度增長(分別就 2009 年增加 24%、42%、9% 農地面積)；全歐洲以德國在 2009 至 2010 年間有機農業市場規模達到 8.4 億美元水準；法國則達到 4.7 億美元規模。此外，2010 年歐洲已有六個國家超過 10% 的有機農產品土地，分別為列支敦士登(27.8%)、奧地利(19.7%)、瑞典(14.1%)、愛沙尼亞(12.5%)、瑞士(11.4%)、捷克(10.5%)。截至 2010 年底，歐洲共有 28 萬以上農業生產者進行有機農業活動，預期該產業未來仍將持續、穩健增長。

美國有機農業政策發展與現況

美國 1990 年頒布有機食品生產法(Organic Foods Production Act；簡稱 OFPA)，要求美國農業部(United State Department of Agriculture；簡稱 USDA)針對有機產品建立國家標準，當時政策目標主要為達到建立有機生產產品銷售標準、向消費者保證有機產品一致的標準與降低各州間交易障礙等目的，以促使市場中可容納多樣化食品存在。在政策實施下，美國陸續針對國內各州別導入有機農業系統，如 1997 年時就俄亥俄等 12 州導入有機農業生產系統，至 2005 年時則增加至 19 州。2002 年起美國開始於國內實施國家有機法規(National Organic Program；簡稱 NOP)，在 2002 至 2007 年間有機產品銷售值平均以近 20% 年成長率成長。依美國農業部(USDA)統計，2001 年全美有機農戶數為 6,949 戶，相關農地面積達 80 多萬公頃。至 2003 年時，全美有機農戶數成長至 8,035 戶，總有機農地面積增加至 89 萬公頃，占總農業用地面積 0.4%。其中有 59 萬公頃有機農地做為作物生產，53 萬公頃做為畜牧用地。另外在有機農產加工業方面，超過 3,000 的工廠通過有機驗證。

1990 至 2005 年間，美國有機農業政策主要目標在建立起健全的市場機制，主要的政策為國家有機農業法規的制定與實行。實施程序如下：

1. 1990 年美國國會通過有機食品生產法案(Organic Food Production Act；簡稱 OFPA 法案)，於 2002 年 10 月 21 日美國農部全面實行國家有機法規(National Organic Program；簡稱 NOP 法則)，NOP 法則實施後，多家美國國內驗證機構及國外機構通過認證。
2. 除制定國家有機法規，2000 年後美國政府開始制定其他有機農業支持政策，包括研究、教育、協助市場發展、提供生產者驗證補貼等措施，並於 2007 年彙集為農業法案，有利美國有機農業發展。

2008 年美國農業法被命名為「糧食、環境保育與能源法 (Food, Conservation, and Energy Act of 2008 ; 簡稱 FCEA)」，內容涵蓋農產品產銷(Commodity Programs)、環境保育(Conservation)、農產貿易與糧食援助(Trade)、食品營養(Nutrition)、農業金融(Credit)、農村發展(Rural Development)、農業研究(Research)、林業(Forestry)、能源發展(Energy)、園藝與有機農業(Horticulture and Organic Agriculture)、禽畜產業(Livestock)、農作物保險與災害協助(Crop Insurance and Disaster Assistance)、商品期貨(Commodity Futures)、其他項目(Miscellaneous)，以及貿易與賦稅(Trade and Tax Provisions)等十五大章節(中華經濟研究院，2008；Harris et al.，2008)。

對於有機農業方面主要有以下幾點(Johnson，2008)：(1)新農業法再次授權國家有機驗證費用分擔計畫並且提供 2,200 萬美元的資金，且每位生產者補助金額由 500 美元升至 750 美元，最高可占其驗證總額 75%。(2)提供五年 5,000 萬美元有機農業轉型補貼。(3)提供 7,800 萬美元有機農業專屬研究經費，並每年提撥 2,500 萬美元。(4)提供 500 萬美元資金，要求蒐集有機生產和銷售上及時市場數據和訊息。(5)農業收益保險方面，農民依其前五年平均所得，選擇 65%、75%或 85%所得比率投保，當所得低於投保所得比率時，保險公司即予以理賠(理賠金額為實際所得和投保比率所得之差額)。

另外，由於目前美國有機農業市場發展現況並沒有確切統計數據，主要市場規模係由業界人士提供。依美國農業部經濟研究部(Economic Research Service)公布，2008 年全美有機農業銷售總額約達到 21.1 億美金。相關資料詳見圖 1。在這當中，水果、蔬菜為銷售量最大宗(25%)，其他項目則市占率約 3%-16%³。

目前美國農業部執行兩項有機農業成本補助方案。第一項方案主要提供 15 州州內有機農業生產者一年 1 百萬美元農業管理補助 (Agricultural Management Assistance；簡稱 AMA)；第二項方案為依據 2002 年美國農業法(Farm Act)，一次性撥款 500 萬美元補助其國內有機農業生產者以求擴大未來有機產品生產者的市場規模。

澳洲有機農業政策發展與現況

20 世紀中葉澳洲自歐洲引進有機栽培技術以來，有機農產品日益受到消費者歡迎。澳洲農林部(Department of Agriculture, Fisheries and Forestry；簡稱 DAFF)認為不管澳洲國內或者海外，由於消費者對食品的生產地與生產方式的興趣和注意力都不斷地提升，伴隨著消費者對健康飲食日漸重視的趨勢，有助於有機產品消費市場之成長(楊奕農，2005)。

以下為澳洲有機農業認證政策的發展過程(DAFF, 2009)：

1986 年澳洲成立一家有機認證機構 The National Association for Sustainable Agriculture, Australia；簡稱 NASAA)，並制定一套標準和認證體系。之後，1991 年澳洲政府通過有機與生物多樣性標準(National Standard for Organic and Biodynamic Agriculture)，要求產品出口時需附上出口證書，上面必須寫明所有的出口產品、描述和數量，並且由權責單位(即澳洲檢疫與檢驗局)(Australian Quarantine and Inspection Service；簡稱 AQIS)負責認證相關行為，包含評估、簽發證書以及監管私人認證機構等事項。1998 年時，Organic Federation of Australia；簡

³乳製品(16%)，飲料(13%)，包裝和準備食物(13%)，麵包和穀物(10%)，零食(5%)，肉類，魚類，家禽(3%)，調味品(3%)。

稱 OFA)成為澳洲有機產業的首要機構。1999 年澳洲政府針對有機產品生產、加工、標章以及銷售設定最低檢查要求和防範措施。2001 年也引進日本有機法規，規定加工和標章需要進行檢查和認證。2009 年通過新澳洲有機標準(The New Australian Organic Standard)，規定著有機和生物多樣性產品的生產、準備、運輸、行銷標章等作業，並特別強調促進資源重新利用，以及對土壤、水、能源等資源的保護於農業及其經營表現上。

在新澳洲有機標準中所定義的產品包括來自植物、動物的未加工產品和加工衍生品，並且規定要對產品標識「有機」(Organic)、「生物多樣性」(Biodynamic)或「轉型中」(In-conversion)之農作物生產標章。同時也規定通過控制投入物的原料來源、加工、使用和處理使其對環境的影響最小化；保持動物的自然行為、倫理以及農業生產的活動空間；建立農場內部的能源和養分循環；鼓勵提高土壤的生物多樣性和保護土壤中的碳源以及農場的植被。新澳洲有機標準也明文禁止在生產中使用幾乎所有化學合成的農藥、肥料和獸醫用藥，並對加工添加劑的使用作出限制；在生產和加工中禁止使用轉基因技術、奈米技術、離子輻射。另外，在確認產品標識真實性方面，標準要求有機和生命動力產品能夠從農場到餐桌進行全程鑒別和追溯。

參考文獻

一、中文部分

中華經濟研究院，2008。「美國、歐盟及日本農業改革政策與 WTO 農業談判互動關係之研究」。

『97 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫子計畫一：專題研究（5）執行成果報告書』。

李舟生，2010。「歐盟共同農業政策起源、改革歷程與未來發展」，『台灣經濟金融月刊』。2010，9，94-106。

陳世雄，2007。有機農業發展與國際化。(演講內容)

黃瑋如，2011。「六產的個案觀察解析—日本農業的案例」，『中衛報告』。2011，17，2-10~2-17。

黃瑋如，2001。「從統計數字看歐洲的有機農業現況」，『鄉間小路月刊』，10，豐年社出版。

楊奕農，2005。「澳洲有機產品產業現況」，『主要國家農業政策法規與經濟動態』，取自 http://www.coa.gov.tw/htmlarea_file/web_articles/4881/0404.pdf。

二、英文部分

AFFA, 2004. “The Australian Organic Industry: A Summary,”

http://www.daff.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/183192/australian_organic_industry_summary.pdf

DAFF, 2009. “National Standard for Organic and Biodynamic Produce,”

http://www.daff.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/126261/national-standard.pdf

Halpin, D., 2004. “The Australian Organic Industry: A Profile,”

http://www.daff.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/183172/aust_organic_industry_full_report.pdf

R. Johnson, 2008. “Organic Agriculture in the United States: Program and Policy Issues,” CRS Report for Congress, RL31595.

Rod, M., 2010. “Supporting Fair Trade in Organic Farming,”

[http://www.organic.moc.go.th/upload/SpeakerPresentation/7\)%20Australia%20-%20Rodney%20M](http://www.organic.moc.go.th/upload/SpeakerPresentation/7)%20Australia%20-%20Rodney%20M)

ay%20(NASAA).pdf?Mode=1&pGroup=07

USDA- ERS(2002) , “The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications,”
<http://www.ers.usda.gov/Publications/AP/AP022/>.

W. Harris, B. Lubben, J. Novak and L. Sanders, 2008. “The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 Summary and Possible Consequences,” paper presented at Prepared for the Extension National Farm Bill Train the Trainer Conference. Kansas City, Missouri. July 8 & 9, 2008.

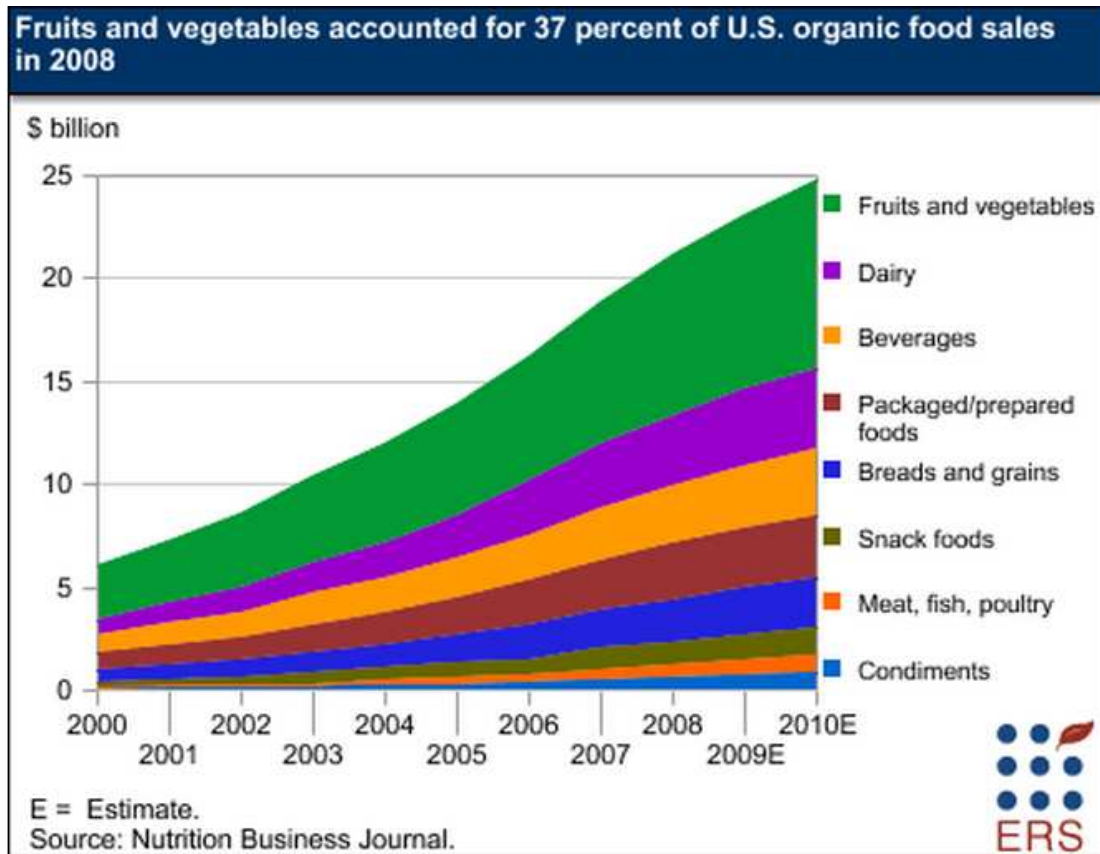


圖 1 2008 年美國有機食物銷售額

資料來源：Economic Research Service，USDA。