

歐盟優良農場經營實務之規範- 以愛爾蘭為例

王俊豪、周孟嫻

一、前言

歐盟在 1992 年共同農業政策改革方案中，首度引進鄉村環境保護計畫(Rural Environment Protection Scheme, REPS)，希望透過補助的方式，鼓勵農民轉型建立粗放式農耕體系，以降低現代化集約農場的環境破壞問題。進言之，該計畫強調農業領域可貢獻的環境關懷面向，故在耕地補助 (arable aid)、家畜津貼 (livestock premia) 與各項鄉村發展法規中，均納入環境保護最低要求的給付門檻。其中，為了落實農業經營對環境保護的成效，歐盟更將優良農場經營實務定位為推動農業與鄉村發展的重要措施，並列為推動農業環境計畫 (Agri-environment Schemes) 的主要政策工具。

由於優良的農業操作或農場經營實務，基本主張在於粗放式與親善環境的農業生產方式，不僅是生產優質農產品的先決條件，更具有保護自然環境與維護鄉村生活品質的積極功能。以愛爾蘭為例，2000 年參加鄉村環境保護計畫的農民，超過四萬五千人，約佔農民總數 (13.1 萬人) 的 34%，甚至 2006 年的 REPS 參與農民數，更增加為七萬人。顯見農民在提升鄉村環境品質的議題上，扮演著難以取代的角色，因為當所有農民均服膺優良農場經營實務的相關規範時，便能創造優質鄉村生活品質 (quality countryside)，並落實永續鄉村發展的願景。基此，本文在論述優良農場經營實務時，擬區分為優良農場經營實務的概念與法源基礎、實施範圍與操作規範等兩方面，並以愛爾蘭的推行經驗為例加以說明。

二、優良農場經營實務的概念與法源基礎

(一) 優良農場經營實務的概念釐清

所謂優良農場經營實務 (Good Farming Practice, GFP) 係指農場經營為達到最低環境標準所需採取的農業操作行為 (Bergschmidt et al., 2003: 4)。至於優良農場經營實務所要求的環境標準，則可能來自國家環境法規的強制性規定，或是由研究機構、農業諮詢服務機構、環保的非政府組織，甚至是農民自行提出的技術可行之建議。基本上，優良農場經營實務一詞與優良農業操作實務 (Good Agricultural Practice, GAP) 同義。然而，嚴格來說，GAP 為 GFP 概念的前身，且涵蓋的範圍較為狹隘。進言之，優良農業操作實務 (GAP) 主要在規範農業生產可能產生的空氣、土壤與水污染；相對的，優良農場經營實務 (GFP) 則是農民從事農場經營活動時，應該遵守的環境標準，並進一步針對農場經營可能產生

的牧草地、鄉村景觀和襲產、食品安全與動物福利等面向的負面影響，制訂出環境保護規定來加以管制。因此，優良農場經營實務可謂是在環境、衛生、動物福利、動物標示、動物登記與動物健康等環保法律監督下，得以兼顧環境保護，且符合各種衛生與動物福利最低標準的農業經營方式。

目前歐盟以優良農場經營實務作為給付要件的補助措施，包括耕地補助 (Arable Aid)、不利地區補償津貼計畫 (Disadvantaged Area Compensatory Allowances Scheme)、農場設備補助計畫 (Installation Aid Scheme)、家畜津貼計畫、農場投資計畫 (On-Farm Investment Schemes)、鄉村環境保護計畫、提早離農計畫 (Scheme of Early Retirement from Farming) 等。從政策面到實際操作面而言，為達成上述農業與鄉村發展計畫的政策目標，優良農場經營實務要求農民在從事農場經營時，其必須遵守的基本農耕行為守則包括：(1) 注意環境保護的需求；(2) 採取保護環境與避免污染的農場經營計畫；(3) 適當地儲存與處理農場的有機化學物質與化學廢棄物；(4) 保護河川免於廢水或廢棄物的汙染；(5) 即時且妥善處理動物屍體；(6) 農場外圍應該設置圍欄，以防止農場動物脫逃；(7) 保障農場禽畜的動物福利；(8) 不使用違禁藥品與管制的動物用藥。

(二) 優良農場經營實務的法源基礎

歐盟為配合 2000 年共同農業政策的改革議程 (Agenda 2000)，特別於 1999 年制訂出兩個鄉村發展的基本法規，分別為歐洲共同體 (European Communities, EC, 簡稱歐體) 第 1257/1999 號規章 (Regulation 1257/1999) 與第 1750/1999 號規章 (Regulation 1750/1999)。前者旨在規範歐盟共同農業政策的農業直接給付計畫 (direct support schemes)，故提出農場投資、培育青年農民、職業訓練、農民提早退休、不利發展地區與環境受限地區、農業環境計畫、改善農產品加工與行銷、林業，及促進鄉村地區適應與發展等九大鄉村發展措施；而後者則是前述鄉村發展措施的施行細則。值得注意的是，兩項法規均將優良農場經營實務列為具體的施政手段，除了將農民納為農業環境措施的主要行動者之外，並以農場經營實務作為不利發展地區 (Less Favoured Areas, LFA) 農民補償津貼的給付要件。

以農業環境計畫而言，優良農場經營實務係歐盟推動農業環境政策的重要政策工具 (Bergschmidt et al., 2003: 4)，因為農地利用與經營方式，將會造成環境的負面影響，有必要建立適當的環境標準與農場經營規範。為達到鄉村環境的永續發展，凡是簽訂農業環境維護協議的農民，則可請領農業環境津貼，而該津貼的給付基準，則是必須遵守優良農場經營實務的相關規範。因此，農業環境計畫的制度設計上，一方面，以農業環境津貼提高農民參與優良農場經營實務的誘因；另一方面，則透過該津貼來補償農民因採用優良農場經營實務所造成的所得損失。

此外，各會員國的政府機關與地方政府，在制訂環境保護法規時，亦必須符合歐盟理事會第 1257/1999 號規章中的最低環境標準。換言之，透過優良農場經營實務來落實農業環境計畫與不利發展地區補償津貼時，首先優良農場經營實務必須符合現存的环境法規；其次，各國則應明列出可檢驗的環境標準，以作為各項環境補助或補償津貼的給付要件。因此，歐盟理事會第 1257/1999 號與第 1750/1999 號規章，可謂是優良農場經營實務的法源基礎，茲將重要的條文列述如後：

1、歐盟理事會第 1257/1999 號規章

- 第 5 條規定：「凡接受政府農場投資補助的農民，必須遵守環境、衛生與動物福利法定最低標準的規範。」
- 第 14 條第 2 款規定：「不利發展地區的補償津貼，應根據實際參加優良農場經營實務的農地面積，以每公頃為單位來加以計算，並兼顧農場永續經營、保護環境品質與維護鄉村風貌之目的。」
- 第 23 條規定：「凡領取農業環境補助的農民，必須提交嚴格於優良農場經營實務標準的鄉村環境保護計畫。」

2、歐盟理事會第 1750/1999 號規章

在歐盟鄉村發展法施行細則中，第 2 章第九節主要在規範鄉村發展措施中的農業環境計畫與不利地區補償津貼。其中，與優良農場經營實務的相關規範如下：

- 第 19 條規定：「當農民簽署農業環境承諾時，其農場經營必須遵守優良農場經營實務的操作規範。」
- 第 28 條規定：「歐盟農民從事農業耕作時，應以優良農場經營實務為基準，而各會員國應在其鄉村發展計畫中，明列出可檢驗的環境標準，並符合一般強制性的法定環境保護規定。」

三、愛爾蘭優良農場經營實務的操作規範

(一) 優良農場經營實務的規範內容

由於不同層級的環境法規，均是制訂優良農場經營實務規範的依據。然而，從歐盟、國家、地區到地方層級，歐盟各國的環境法規，無論在法規種類、內容或是標準之間，均略有差異，無法一體適用 (Bergschmidt et al., 2003: 4、6)。有鑑於此，本文僅以愛爾蘭為例，說明優良農場經營實務的操作規範，該國 GFP 的重要監督項目，包括動植物營養管理、牧草地管理、河川與地下水的環境保護、維護野生生物棲地、農場外部圍欄維護、謹慎使用殺蟲劑與化學藥品、保護歷史襲產與古蹟特色、維護農場與農家景觀、落實農場紀錄、動物福利、衛生、動物

用藥管制，以及優良農場經營實務的相關知識等 13 類別，茲舉其要者說明如後。

1、動植物營養管理

有關動植物營養管理的範圍，包括作物肥料、動物營養劑與農場廢棄物處理三方面。就作物肥料而言，農民施用過多的有機肥料、化學肥料（含氮肥、磷肥、鉀肥）與石灰，不但是浪費資源，更會造成環境污染。因此，愛爾蘭農業研究暨諮詢機構針對上述作物肥料的用量，即制訂出明確的使用建議，並且禁止農民在 11 月至 12 月期間，使用有汙染風險的泥漿、家畜糞肥與化學氮肥，以避免環境污染問題。

在農場廢棄物處理方面，GFP 則規定農民應針對泥漿、農場堆肥、家畜糞肥、泥水、家禽糞肥、牧場洗滌污垢、青貯廢水、廢磨菇堆肥、洗羊藥水/羊消毒液、農場化學物質、廢油、非農場的有機廢棄物、污水、污泥、工業廢棄物與殘留物等農場之廢棄物，採取適當的收集、儲藏方法及處理設備，以符合農糧與鄉村發展部（Department of Agriculture Food and Rural Development）、地方政府與環境部（Department of the Environment）所制訂的各項環保法規，諸如 1959 年漁業法（Fisheries Act, 1959）、1996 年的「硝酸鹽水污染防制優良實務規範」（Code of Good Practice on the Protection of Waters from Pollution by Nitrates）、1977 年地方政府水污染法（Water Pollution Act）、1998 年的「水質磷含量標準規章」（Water Quality Standards for Phosphorus Regulations）等農業汙染防制法令。

2、牧草地管理：優良的牧草地經營實務，重點在於避免嚴重盜獵、過度放牧和土壤流失等環境問題。因此，農民應盡量更換放牧地點，以避免過度放牧的情形。此外，動物添加物的餵養地點，則應遠離河道、湖泊或水井等水源地，至少達 30 公尺以上的距離。最後，為保護自然生態，農民於 4 月 15 日至 8 月 31 日期間，不得在非農耕地區燃燒生長中的植物。

3、河川與地下水的環境保護：主要在規範農場經營可能造成的水污染問題。重要的管制項目，包括在大雨預報的 48 小時之內，或是在濕地、浸水地、結冰地、覆雪地、河道 1.5 公尺的範圍內、以及面朝溪流或湖泊的山坡地，均不得使用化學肥料或有機化學物質。此外，農民應在水資源設施以與使用有機化學物質的農地之間，設立適當的緩衝區，為避免地表水與地下水污染。表一所示為不同水資源設施所應設立緩衝帶的寬度標準。

表一：有機廢棄物排放緩衝帶的建議寬度

| 水資源設施 | 緩衝帶寬度 |
|-------|-------|
|-------|-------|

| | |
|---------|-----------|
| 河川與排水設備 | 至少 10 公尺 |
| 湖泊與主要河道 | 至少 20 公尺 |
| 家用水井 | 至少 50 公尺 |
| 公共給水系統 | 至少 300 公尺 |

資料來源：Walsh, 2001: 7。

4、維護野生生物棲地：主要在規範農場經營可能造成的生態問題，亦即農民必須遵守蓋爾文地區與島嶼藝術製產部（Department of Arts Heritage Gaeltacht and the Islands）與 1976 年野生生物法兩者所選訂的自然遺產地區（National Heritage Areas, NHAs）、特別保育區（Special Areas of Conservation, SACs）、以及特別保護區（Special Protected Areas, SPAs）等生態保護的規定。

5、農場外部圍欄維護：除了共用和開放式放牧地之外，畜牧場應設置防止動物脫逃的外部圍欄或道路圍籬，諸如牆、樹籬、郵筒或金屬柵欄等。

6、謹慎使用殺蟲劑與化學藥品：農場在購入殺蟲劑（含除草劑、殺菌劑、殺蟲劑與木頭保護劑）、化學藥品或動物醫藥用品後，必須肩負妥善保管的責任，包括將肥料、藥劑和油料應該與食品、動物飼料的分開存放，以避免誤食或遭他人濫用。

7、保護歷史製產與古蹟特色：主要規範農場經營可能造成文化史蹟的破壞。因此，農民應遵守 1994 年國家遺跡法（National Monuments Act）的規範，避免歷史遺跡遭受到任意傾倒廢棄物、地面干擾、開鑿、建築施工與造林活動的破壞。

8、維護農場與農家景觀：農民必須遵守 1997 年廢棄物污染法（Litter Pollution Act）的規範，避免放任農場與農家破敗，以維持農場與農家風貌的水準。

9、落實農場紀錄：根據愛爾蘭農業、食品與鄉村發展部的政策要求，農場必須落實牛群與羊群登記、動物用藥紀錄，以及肥料、有機化學物質與殺蟲劑進出登錄的工作，並保留發票或運送單據的相關文件，以作為日後檢查與追溯之用。

10、動物福利：GFP 亦追求建立完善的動物福利與健康制度，故農民除了應妥善養農場動物之外，應該避免環境污染與傳染病蔓延，並依照地區獸醫局的規定來處理動物屍體。有關動物福利的重要法規，包括 1984 年農場動物保護法（Protection of Animals kept for Farming Purposes Act）、1990 年家禽（含蛋雞）照護與福利規章（Care and Welfare of Poultry [laying hens] Regulations）、1995 年歐體豬隻福利規章（EC [Welfare of Pigs] Regulations）、1966 年動物疾病法（Diseases of Animals Act）、1998 年歐體小牛福利規章（EC [Welfare of Calves] Regulations）

和 2000 年歐體農場動物保護規章（EC [Protection of Animals kept for Farming Purposes] Regulations）等。

11、衛生：主要規範農場經營可能造成的環境衛生問題。以乳製品的環境衛生為例，酪農應遵守 1996 年歐體生乳、高溫處理乳及乳製品市場之衛生生產與存放規章（EC [Hygienic Production and Placing on the Market of Raw Milk, Heat-Treated Milk and Milk-Based Products] Regulations）。

12、動物用藥管制：規範的重點為農民不得使用違禁藥品（如已禁用的生長激素），並應在所有的生產環節，採取必要的控管措施，如適當的藥物劑量與停藥期，以避免藥物濫用與藥物殘留問題。此外，依據 1996 年動物用藥規章（Animal Remedies Regulation）第 42 條的規定，農民應落實農場動物用藥記錄，以維護消費者安全。

13、具優良農場經營實務的相關知識：農民於申請任何計畫輔導補助之前，應確實掌握優良農場經營實務的各種相關知識和要件。

（二）優良農場經營實務的審查與罰則

歐盟為確實執行優良農場經營實務的業務，並達到鄉村與農業發展的政策目標，故在優良農場經營實務中訂定相關罰則，以防止農民違反優良農場經營實務的情況。由於優良農場經營實務所涉及的环境保護業務眾多，故僅列出相關部門的重要審查類別與項目，包括肥料與動物營養劑管理、牧草地管理、河川與地下水保護、農場外部圍欄維護、落實農場記錄與動物福利等六大類。茲將將各種違反 GFP 事項的處置方式與罰則，整理如表二所示。特別要說明的是，表二的 GFP 審查類別，不包含耕地補助與家畜津貼，但是接受前兩項補助計畫輔導的農民，若違反優良農場經營實務相關規範時，將直接通報有關當局，並交付法院或權責單位課以罰則。

表二：優良農場經營實務的相關部門審查類別與項目

| 相關部門審查類別與項目 | | 處置方式/課徵罰金 |
|-------------|--|-----------|
| 肥料與動物營養劑管理 | 將有機物質排放至水源、河道與排水設施。 | 通報有關當局 |
| | 泥漿、農場堆肥、家畜糞肥、泥水、家禽糞肥、牧場洗滌污垢、青貯廢水、廢磨菇堆肥、洗羊藥水/羊消毒液、農場化學物質、廢油、非農場的有機廢棄物、污水、污泥、工業廢棄物與殘留物等農場廢棄物，不當的收集、儲存或處理時，可能造成的環境汙染風險。 | 10% |

| | | |
|----------|--|------------------|
| 牧草地管理 | 在 11-12 月期間，散佈具有汙染風險的泥漿、家畜糞肥或化學氮肥。 | 10% |
| | 可能造成汙染風險的盜獵與過度放牧行為。 | 10% |
| | 在 4 月 15 日至 8 月 31 日期間，在非農耕地區燃燒生長中的植物。 | 初犯予以警告，再犯則課徵 10% |
| 河川與地下水保護 | 在河道 1.5 公尺的範圍內，使用化學肥料。 | 10% |
| | 距離家用水井 50 公尺、公共供水系統 300 公尺，或河道 10 公尺的範圍內，噴灑有機化學物質。 | 10% |
| | 在濕地、浸水地、結冰地，或是面朝河道的斜坡地，噴灑有汙染風險的有機化學物質。 | 初犯予以警告，再犯則課徵 10% |
| 農場外部圍欄維護 | 除了共用和開放式牧地外，畜牧場是否設有防止動物脫逃的外部圍欄或道路圍籬。 | 初犯予以警告，再犯則課徵 10% |
| 落實農場記錄 | 農場是否落實牛群登記、羊群登記和動物用藥之紀錄工作。 | 通知要求相關紀錄的有關單位。 |
| | 農場是否落實肥料、有機化學物質與殺蟲劑進出之紀錄工作。 | 初犯予以警告，再犯則課徵 10% |
| 動物福利 | 農場是否有營養不良或受虐之動物。 | 通報有關當局 |

資料來源：Walsh, 2001: 13-14。

其次，就法律規範或管制規定而言，以愛爾蘭農糧與鄉村發展部作為主管機構時，則可針對違反優良農場經營實務規範的農民，直接進行罰金課徵，或是移交由法院或其他權責單位（如當地政府、健康局或相關政府部門）辦理後續的責罰業務。表三所示為 GFP 的法律規範或管制規定，並區分為肥料與動物營養劑管理、維護野生動物棲地、謹慎使用殺蟲劑與化學藥品、保護歷史襲產與古蹟特色、維護農場與農家景觀、落實農場記錄、動物福利、衛生、動物用藥管制與環境等十大類別的相關法規。

表三：優良農場經營實務的相關法律規範或管制規定

| 相關法律規範或管制規定 | | 農糧與鄉村發展部所課徵的罰金 |
|-------------|--------------------------------|----------------|
| 肥料與動物營養劑管理 | 硝酸鹽易汙染區行動計畫 | 10% |
| | 地方流域的農業操作實務規章 | 10% |
| | 1959 年至 1999 年的漁業法 | 10% |
| | 91/676/EEC 的行政命令 | 10% |
| | 1977 年地方政府水污染法及其 1990 年修正案 | 10% |
| | 1977 年地方政府水污染法、1998 年水質磷含量標準規章 | 10% |

| | | |
|--------------|---------------------------------------|-----------------|
| 維護野生動物棲地 | 自然遺產地區、特別保育區、特別保護區與共用地等生態保護的規定 | 10% |
| | 1976年野生生物法 | 10% |
| | 1997年歐體自然棲地規章 | 10% |
| 謹慎使用殺蟲劑與化學藥品 | 1994至1999年的歐體授權、陳列販售與植物保護產品的使用與管控規章。 | 10% |
| 保護歷史襲產與古蹟特色 | 1994年國家遺蹟法 | 100% |
| 維護農場與農家景觀 | 1997年廢棄物污染法 | 初犯予以警告，再犯則課徵10% |
| 落實農場記錄 | 牛群登記、羊群登記、動物用藥、肥料、有機化學物質與殺蟲劑進出登記等工作規範 | 10% |
| 動物福利 | 1984年農場動物保護法 | 10% |
| | 1966年動物疾病法 | 10% |
| | 2000年歐體農場動物保護規章 | 10% |
| | 1998年歐體小牛福利規章 | 10% |
| | 1995年歐體豬隻福利規章 | 10% |
| | 1990年家禽（含蛋雞）照護與福利規章 | 10% |
| 衛生 | 1996年歐體生乳、高溫處理乳及乳製品市場之衛生生產與存放規章 | 10% |
| 動物用藥管制 | 96/22/EC 歐體行政命令 | 100% |
| | 96/23/EC 歐體行政命令 | 100% |
| | 1993年動物用藥法 | 100% |
| 環境 | 1992年環境保護法 | 10% |
| | 1989與1999年的歐體環境影響評估規章 | 10% |
| | 1987年空氣污染法 | 10% |
| | 1963至1998年地方政府規劃與發展法 | 10% |
| | 1996年廢棄物管理法 | 10% |
| | 1998年廢棄物管理規章中的農業污水與污泥 | 10% |

資料來源：Walsh, 2001: 15-16。

有關農民違反優良農場經營實務規範的罰金額度之計算方式，係以年度的計畫補助金為基準，乘上表格二、三所示的罰款比例。然而，由於農場投資計畫和設備補助計畫所核發的補助金，係以五年為一期，故此類補助計畫的罰金額度計算方式，有所不同。換言之，該年度的計畫補助金應為總核發金額的五分之一。此外，接受提早離農計畫輔導的農地繼承人，若違反優良農場經營實務時，亦需負起繳交罰金的責任，而罰金額度則依照農地讓渡人的年度退休金來加以計算。

四、結論

農民不僅是糧食生產者與土地經營者，歐盟更將農民視為「鄉村守護者」(guardians of the countryside)，農民為落實鄉村永續環境的關鍵角色。由於農民作為農業生產與鄉村土地利用的重要介面，同時農場操作實務本身具有決定農民工作環境與生活環境良莠的定位。進言之，國人所熟悉的「吉園圃」標章，係由優良農業操作實務(GAP)音譯而來，強調以合乎自然條件的方式來耕種作物，如合理的使用肥料與農藥等農業資材，一方面，以減少農業經營對自然環境的傷害；另一方面，則期待提高農產品的品質(<http://www.tactri.gov.tw/htdocs/serv/gap/>)。因此，依循優良農業操作實務的思維邏輯，將可生產出符合農藥安全使用規定的優良農產品(Good Agricultural Product)，故早期的吉園圃標章，特別強調經由優良農業操作實務所生產的優良農產品之政策意涵。

然而，近年來歐盟則環境保護的思維出發，大力倡導優良農場經營實務的重要性，以取代並提升先前優良農業操作實務的政策定位，轉向強調農場經營的維護環境功能，從傳統的空氣、土壤與水污染防制，積極的擴展農業部門對鄉村景觀和襲產、食品安全與動物福利的環境關懷面向，特別是農場經營有助於維護豐富的生態遺產，將鄉村地區形塑為「純淨自然」(clean green)的意象，而純淨自然的環境則可間接提升食品產業與優質農產品的行銷。

參考文獻

1. Walsh, Joe TD, 2001, Good Farming Practice (GFP), Ireland Minister for Agriculture, Food and Rural Development.
2. <http://www.tactri.gov.tw/htdocs/serv/gap/>
3. Bergschmidt, Angela, Heike Nitsch, Bernhard Osterburg (ed.), 2003, Good Farming Practice- definitions, implementation, experiences, Braunschweig: Federal Agricultural Research Centre (FAL).