

加拿大有機食品和農業國家級策略計畫

張靜文

一、前言

由於加拿大具有涼爽的氣候以及各式各樣的土地型態，因此農產品病蟲害問題不大，使得加拿大成為一個生產有機農產品的理想國家。由於加拿大支持有機農業的農民越來越多，因此加拿大主要的農產品販售點有機農產品的銷售則呈現了成長之趨勢。加拿大的有機事業在過去十年間，每年以 15% 的成長速度急速成長中，2003 年加拿大大約 456 位加工業者和 30 個團體獲得認證，一共超過 3317 位生產者取得有機農產品認證。這些生產者中，絕大多數是由國外具公信力的專家學者鑑定合格。2003 年有機農產品零售市場產業價值估計約介於 8 億元到 13 億元間，至 2005 年預測零售額將成長至 31 億元。

加拿大有機農產品大多數出口至歐盟和美國，而約有 5% 則是出口至日本；出口農產品中則以有機穀物、種子和麵粉為最大宗，其他主要的有機出口品則包括有加工食品和飲料、楓糖漿、蘋果和蔬菜等。加拿大政府體認到生產有機農產品的重要性，在 2004 年 11 月為了適切反映產業之需求、消費者考量和與國際貿易要求接軌，加拿大農業暨農糧部以及加拿大食品檢驗局透過與加拿大國貿局合作，從而設立有機農產品系統任務小組(Organic Production System Task Force)。從 2005 年至 2006 年，有機產業與加拿大地方與區域政府以及聯邦政府之機關將進行諮商，任務小組將朝向發展並實施有機標準與認證系統以有效保護消費者。

二、加拿大有機食品與農業策略性計畫之推動

加拿大政府努力建立起有機農產品規範系統，也就是加拿大有機食品和農業國家級策略計畫(The National Strategies Plan—Organic Food and Agriculture Sector)，在不久的將來便可見到主要成果。在 2005 年 10 月 7 日，加拿大一般性標準協進會(Canadian General Standards Board, CGSB)的有機農產品標準委員會提出一份有機農產品標準的草案，給該理事會 40 個有投票資格的會員和 77 個資訊會員投票表決，投票截止日為 2005 年 11 月 7 日，投票結果將很快揭曉。在所有有機農產品標準的修改過程中，2002 年制訂的版本被視為加拿大有機產業作主要的成就。該計畫並設置相關政策執行與檢討之步驟，用來克服目前農業部門所面臨的挑戰，並創造可行的遠景。

對於此一策略性計畫而言，所有的建議均涵蓋許多族群，有機部門本身、傳統糧食與農業部門、食者、以及各種不同階層的政府部門均包括在內。歐洲已經歷經了有機產業部門的發展，展現了關鍵策略步驟確實是成功的。這些步驟目前已經被加拿大使用在科學上，但對於加拿大目前政策推動之現況，以及政策未盡

之處，實有必要繼續進行討論。以下分別說明之。

三、建立有機「共同體」一致的認證系統和符號

加拿大目前有一個有機共同體，是經由 40 個經過認證的團體以及數十個類似或相同的組織所領導，用來促進有機農產品的發展。這一個共同體的認證和審核系統已經發展的十分良好，且對於大多部份而言，交互協議及合作在獲得認證的單位之間普遍存在，大多數獲得認證的單位已經建立起各自的符號。然而，與獲得認證一樣重要的是，嚴格管制這些有機產品；不僅只在種植過程、加工，甚至是未來認證個人可能彰顯出的使用用途都必須注意嚴格管制。因此，加拿大某些區域，包括英屬哥倫比亞、薩克斯其萬省、曼尼托巴省、魁北克省以及安大略省等，已經架構了網路系統，用來涵蓋有機產業廣大的利益。

然而此方面加拿大尚有許多需要持續努力的地方，包括：

- (一)各認證團體之間彼此關係並不總是真的友好，這將會對整體部門有害。舉例而言，並不是所有區域都具有有機的網路聯繫。像這種斷層必須加以處理，一邊是的區域網路可以發揮其效用。已經生存下來的區域網路對於有效的國家級行動是而言，是必要條件。這些網路必須包括代表性農民、加工業者、取得認證者、零售業者，研究者、乃至於專家以及任何能夠直接點出有機食品消費者利益的個人或團體組織。
- (二)獲得認證的團體經常是在有限的預算下營運，因而有必要向外延伸他們的自願性網路。由於農民所繳交的費用並不是真的能夠抵付營運成本，否則當政策目標是吸引更多的農民加入有機認證時，增加費用並不是一個必要的方法。這些獲得認證的人有必要收集資訊，以便發展出讓他們農場更為賺錢的策略，並要求國家從各種不同的單位組織資助的一個工作團隊以便發展此一策略。在這一部份的討論中，主要的問題在於 30 個經過認證的單位所決定的費用，以及誰必須給付這些費用(農民、政府因應可能額外的捐獻)都必須加以考慮。此外獲得認證者的合併也可以作為討論的一部份。

四、確定行政標準的識別與認證

聯邦政府層級下的國家識別進展得十分緩慢，在 1980 年代後期開始對於定義的識別在食品與藥品法的一般條款下，予以強化，並且在 1999 年帶領出適當的國家級標準。時至今日，透過有加拿大農業暨農糧部所資助的加拿大標準協調會已經開始執行一項鑑定過的加工流程。目前已經有一個組織通過鑑定。

然而此方面加拿大尚有許多需要持續努力的地方，包括：

- (一)加工流程必須建立在現行實施的標準版本上。有機產業目前正在發展一項國家內部機制，以便對標準改變的議定提出建議。透過此一機制，將可在常規的基礎上，提供給中央政府或者是任何一個授權指定要對標準的錯誤修正的

單位一致的建議。在這一個觀點上，AAFC 相較於世界的標準而言，已經縮短了加拿大標準的評估。AAFC 已經準備好要支持加拿大有機共同體，並為此更新標準讓其成為「世界頂尖」，同時這也必須與加拿大一般標準協進會交互連結，AAFC 將會尋求讓標準更新流程更為便利的任何可能。此一同時，AAFC 也正在尋找對於標準改變的國家共識，並且鼓勵不涉及任何標準改進流程的對話。加拿大希望能使加工流程變得更好(較之前更有效率)，因此 AAFC 希望標準可以在 2002 年的夏天以前修正完畢。一旦加拿大標準協調會簽署了新的標準以後，AAFC 便準備要與歐盟、日本以及美國的對等協議展開談判。

- (二)標準的制定必須參考食品和藥物法案中相關特定的規範，增加合法的強制性條款以便對於違法行為採用特定財務懲罰。作為參考流程的一部分，標準的執行必須成為強制性的，如此一來到任何人想要採用有機產物進行生產時，便必須經由合格的認證者授予認證。由認證者強制執行衡量所產生的成本，必須合理而且要與加拿大主要貿易夥伴的認證成本一致。
- (三)必須投入更多的資源來強制執行以保護有機標準的整合。
- (四)有機產業必須實施單一的國家符號系統。根據歐洲經驗，一項國家的符號對於建立消費者警覺性是十分重要的，不論是私人或者是政府符號都無關緊要。加拿大有機部門的一項選擇，是由加拿大有機標準協進會目前所持有的加拿大符號。
- (五)一旦有了適當的國家符號，應連結消費者利益團體對其展開促銷。

五、過渡時期生產者的財務支持及現有有機農民的指導訓練給付

加拿大在過去的十年間，已經成功發展各種不同的補助計畫，用來反映農民應該被補助以提供環境服務的信念。這些早期是用來投資生產資材(例如肥料儲藏設備、河岸區域的圍籬、保留地耕種設備等)而非耕作系統。這些政策大部分是以成本分擔，以及透過合作管理的方式，包括環境友善農田種植組織、PMRA 工作小組，以及適應協調會等等來達成政策目標。然而這些已經被引導成為地方政府用來檢查過渡時期借貸以及穀物保險政策，因此目前並沒有針對過渡時期財務上支持有機農民的現行政策。

然而此方面加拿大尚有許多需要持續努力的地方，包括：

- (一)有機產業必須要實施一項提倡性的計畫，以說服聯邦和地方政府淨所得過渡時期保險政策，對過渡時期有財務困難的農民相當有助益。該計畫必須詳細地予以發展，但主要的概念還是當農民的所得落於先前交易某個特定水準以下時，農民必須要能接到由聯邦和地方政府所發放的保險給付，此一給付將可以彌補所得和某個特定水準之間的落差，且此一政策將涵蓋參加政策前三年的交易。除此之外，在新的年輕農民承接傳統的農業營運或是開始一個新的營運的時候，因為他們並沒有所得紀錄以計算起保水準，因此政策將會進

行調整。

- (二)在接下來的 10 年中農業所有權將會發生顯著轉變，而且現在對於將新的人帶進農業之中，造成兩代之間農業的移轉已經存在有相當多的爭議。對於許多新的農民而言，有機產業代表獲利的機會，並且地方政府也發展了鎖定有機農業耕作年輕農民的相關政策與特定支持計畫。
- (三)有機產業應該發展出一項計畫用來說服加拿大現有的每一個農作物保險計畫，必須要根據有機作物實際市場價格為基準來進行保險給付。現在這僅在某些省份以及某些作物上執行。
- (四)關於有機農民可能被現在存在的所得支持計畫所處罰，必須加以研究。如果這種處罰是存在的，不論是直接或間接，所得支持計畫都必須要加以修正或者是加以排除。
- (五)有機部門同時也必須提倡提供給付給現有有機農民，當這些農民擔任新的有機農民的指導者或者是教育者的相關政策。至於提供指導及訓練計畫的團體組織也可以向政府申請補助，以便付錢給有機農民來執行這些指導和教育功能。

六、建立諮詢服務協助農民和有機加工業者，以確保產品品質

大多數的地方政府目前已經聘雇有種植有機農業的人員，然而只有少數人有足夠的時間或者專門技術，能提供給現有的和轉型成為有機農民適當且足夠的資訊。僅有少數的有機農業團體在仰賴現有的有機農民的努力上，建立起諮詢服務，此種狀況造成極大的不安定。數個團體組織，包括 COG 在內，已經發行貴重的生產手冊，最近經由加拿大有機農業中心所提供的資助，對於地方政府的專家給予資助，也提供了廣大的線上訊息和訓練資源，均有助於諮詢服務計畫的發展。對於加工業者而言，有機部門僅有特定少許的政策目標，即使是某些加工業者已經從現有的保留政策中獲得好處。

然而此方面加拿大尚有許多需要持續努力的地方，包括：

- (一)歐洲已經建立起非常成功的諮詢服務，加拿大各種不同的地方政府必須要仔細的研究歐洲所提供的課程，以現有可行的架構、合作夥伴以及資助協議為目標進行研究，用以在各地建立諮詢系統。尤其必須要著重在園藝、牛肉、豬肉和雞肉方面的諮詢系統上。
- (二)諮詢者的正式訓練計畫也是必須的，如同區域性的導覽及手冊也對交易的過程能夠提供幫助是一樣的。
- (三)對於諮詢系統的支持，在農業學校有關服務和研究者有效的關係是必要的。入此一來相關的研究便可以正確地辨識出政策目標，這也意味者政府對於研究方面的資助必須加以整合。國家網路展示以及研究用的農地(包括耕作中的與研究中心的農地)，對於形成新的以及有用的知識相當有幫助，有機產業部門必須要發展一項完整的計畫書給聯邦和地方政府，說明如何根據歐洲成功

的模式來達成此一政策目標。

(四)歐洲對於小型、中型企業體(small, medium enterprise, SME)中加工部門(包括小型加工業者)的成功服務也已經發展起來了。加拿大必須學習這些系統並且加以應用，規劃發展並且建立起此項服務。

七、招募傳統農民、擴展以及研究團體參與有機農業的發展

有機農民在他們的團體以及農業組織中，將不再是邊緣人物。雖然大部分的農民參與主要的有機農業團體，但是部分農民在主流的農業組織、農產品團體及運銷協進會中都具有明顯的領導地位。其他如魁北克省以及英屬哥倫比亞省，有機農業組織尚未與傳統的農業組織有正式的制度關係，許多有機農民和農業組織已經加入了當地和區域的機構，對開拓社會以及環境的利益有明顯的興趣，適合於成為有機農業生產者。

對於發展有機農業，尤其是在地方和區域的範圍上，此類的關係仍存在相當顯著的空間。雖然機構以及資助是有限的，研究者現在已經形成網路來調查有關有機農業的事項。加拿大有機農業中心也已經修正了有關於有機農業的進一步研究。

然而此方面加拿大尚有許多需要持續努力的地方，包括：

- (一)策略性計畫必須要將有機農民放置在領導傳統農業組織、農產品團體，以及運銷協進會的地位上。
- (二)透過每兩年舉辦的論壇，從有機產業以及傳統產業選擇代表出來探討有關彼此間利益如何創造進一步討論的空間。
- (三)加拿大需要一項農民與研究者之間的連結系統，而這種系統在傳統的農業部門已經行之有年。
- (四)分享與當地和區域組織以及機構合作成功的機制，將有助於國家進行更進一步的組織化行動。雖然區域和區域之間的團體各自不同，但是常常有團體之間具有相類似的功能，在有機農產品發展上根據已經成功的區域經驗為基準，是可以被整合起來的。

八、加速有機農產品市場之發展

加拿大目前雖然有一些區域體已經擔負起在各地和各省設計有機產品市場的任務，但中央政府卻沒有相對應的組織提供類似的服務。因此，目前加拿大關鍵的挑戰，是要建立更加整合協調的有機農產品供應鍊。

然而此方面加拿大尚有許多需要持續努力的地方，包括：

- (一)必須有適切的聯邦及省政府資助的加工業者和運銷商交易計畫，有機加工品的稅額減免可以作為過渡支持計畫(transitional support program)的一部份。開始可能被認為為過渡支持程式的部分，至於貸款資助也是一種值得探索的方

法。

- (二)作為支持政策開始的一部份，尤其是對於小型企業體來說，將有利於建立國家的培育基地廚房。
- (三)加工部門需要一項國家商業計畫，俾使能用與商業發展諮詢顧問公司建立起諮詢關係。這項計畫之內容包括，辨別出使用新的有機加工生產階段的「孤兒」加工廠，以及支持小型加工者的成分為何等等。
- (四)加拿大有機食品部門所提倡之計畫必須經由加拿大大專院校的食品科學實驗室來確認。
- (五)在有機產品和其策略性發展上，為了要強調進口，必須要設置主流零售業者和加工業者的論壇；例如，對於現行高需求但是低國內供給，處理有關品質說明的策略方向。此論壇應對生產者與批發業者彼此間供給數量之整合衡量提出相關建議，以作為努力支持國內生產策略的一部份。於此，資金必須分配使用於雇用合作組織企業，用來協助建立產量合作與運銷能力，以因應零售和製造業者對於穩定和地區性大量供給的要求。至於有關銷售季節性有機產品契機，根據消費者對特定季節之反應，也必須加以調查研究。
- (六)策略性地建立起消費者對有機食品和農產品對於個人和社會利益之警覺是有必要的，強化弱勢地區及農產品，以及取得消費者在傳統零售行為轉向有機產品方面努力政府的支持。因為區域產量的擴大創造出明顯的機會以及銷售，積極的購買當地有機農產品的競爭，建立對加拿大區域性傳統農產品不同區域間成功的良性競爭。
- (七)一個組織應該引領有關選擇促進過去產量之研究，以便強調有機農產品銷售鍊。
- (八)應探討農產品標準分級之修正案，如此一來透過分級制度將可避免處罰制度會鼓勵有機農民使用殺蟲劑(因產量損失)等農藥的問題。但是該修正案不應以這種方式執行，否則會影響消費者對有機農產品的興趣。
- (九)辨識出能使市場發展和為大眾牟取利益的主要國營企業購買者是至為必要的。
- (十)有必要提供有機農產品的時價，目前加拿大境內已經有些區域再進行此一工作。
- (十一)區域性市場的促進者必須要能連結區域內的買賣雙方，某些非政府組織以及機構目前已經具備此項功能，但必須要能繼續支持區域市場之成長。

參考文獻

1. Canadian Food Inspection Agency, “Revised Canadian Standard for Organic Agriculture Goes to Ballot”
<http://www.inspection.gc.ca/english/fssa/orgbio/newnou/2005-10e.shtml>
2. Canadian Food Inspection Agency, “ORGANIC PRODUCTION SYSTEM TASK

- FORCE (OTF)", <http://www.inspection.gc.ca/english/fssa/orgbio/otfgtspbe.shtml>.
3. The Canadian Adaptation and Rural Development Fund, "ORGANIC AGRICULTURE CENTRE OF CANADA", http://www.agr.gc.ca/policy/adapt/national_initiatives/oacc.phtml