



## 德國有機農業現況及前瞻策略

王惠正 鄧鳳儀

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心 副研究員 研究助理 編譯

### 摘要

本文摘譯於 2017 年德國聯邦食品與農業部(BMEL)之文章。德國現今是歐盟中對有機產品需求最大的國家，且在全球僅次於美國。2016 年消費需求約成長 9.9%。德國有機生產者已無法完全滿足此一需求。

目前我國已通過「有機農業促進法」草案，該法案內涵兼顧產業輔導、產品管理、我國與他國雙邊有機同等性互認等產品貿易事務，將有助於促進國內有機農業永續成長。

德國有機農業法於 2002 年 7 月 15 日公布，並透過文字修正以適用於歐盟有機農業管理法規的新規定，於 2009 年 1 月 1 日生效。德國有機農業法係規範德國有機農業的全部執行實務，同時也提高落實歐盟有機農業管理法規的效率。

為促進有機農產品產業的發展，聯邦部長施密特在 2015 年發起「有機農業-前瞻」戰略並設定中期發展目標「20%有機農業」。本戰略有五個行動方針，為強化成長的國家核心領域，並處理有機部門的核心挑戰，包括：1.設計一個可行和連貫的立法架構；2.促進進入有機農業；3.提高有機農業生產力；4.充分利用和擴大潛在需求；5.充分獎勵生態貢獻。

五個行動方針共有 24 項行動策略，並指定實現目標的具體工具和方法。根據缺點提供相應的解決方案戰略。同時，為有機部門提供額外的成長動力，以提升附加價值鏈：包括法律和金融支持工具、促進研究、技術和知識轉移的行動以及聯邦政府的其他概念責任。

範圍從歐洲有機農業立法的問題導向的持續發展、針對轉型有機農業的農企業加強專業指導以及支持員工餐廳計畫，以利未來能提供更多的有機農產品給消費者。



此外，德國聯邦糧食和農業部(BMEL)每年都會舉辦聯邦有機農業競賽，以獎勵有機農場在某些領域的創新做法。這些方法可為其他有機農場樹立榜樣，同時為傳統農場提供獎勵以利轉型有機農業。

最後，德國聯邦糧食和農業部(BMEL)更擬定一項 2023 年至 2030 年的修正戰略(amended strategy)，以利有效促進及擴大有機農業。這些舉措值得作為我國在推動擴大有機農業政策之參考。

為擴大有機與友善環境農業面積，除參考德國作法以及考量國內外消費者需求外，應盤點國內可供有機農業耕作的農地面積及區位，並針對有機產品的生產、加工、銷售、貿易、行銷等產品供應鏈提出相關配套措施，以利提升有機農產品附加價值鏈並達到擴大有機農業的政策目標。

**關鍵字：有機農業、有機農業法、消費者需求、附加價值鏈**



# 德國有機農業現況及前瞻策略

## 壹、德國有機農業法及檢驗

### 一、有機農業法

立法沿革：德國有機農業法(ÖLG)係規範德國有機農業的全部執行實務，同時也提高落實歐盟有機農業管理法規的效率。德國有機農業法於2002年7月15日在其「聯邦法律公報」中公布，並透過文字修正以適用於歐盟有機農業管理法規的新規定，於2009年1月1日生效。有機農業法(ÖLG)的進一步修正於2013年12月1日生效。主要係澄清及補充有關有機農業的歐盟法規的變動，這些變動與那些必須遵守有機檢驗制度的有機公司的紀錄和認證的發表有關。此外，該法律修正也賦予邦主管機關能夠監督有機產品檢驗機構的活動，一旦啟動撤回程序，如有偵測到嚴重的違規行為，便對該檢驗機構採取立即行動。該主管機關可以暫時禁止該檢驗機構在其轄區執行有問題的活動，而無須等候由德國聯邦農業與食品局(Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; BLE)執行的撤回程序的結果。該等規定可強化有機農業的檢驗制度。

有機農業法包含以下監管範圍：

#### (一)主動通報的職責

此法規定檢驗機構必須通報主管機關有關歐盟有機農業管理規章所定義的違規行為。此項規定也適用於來自另一個歐盟會員國的被查詢的有機產品。就其他違規行為的通報要求，聯邦政府已各自以其管轄權限針對監測檢驗機構做出安排。

每一所檢驗機構都必須保有一份其檢驗的企業名單，並將它公布在網路上以利主管機關、優質企業(economic operator)和消費者查詢。該等檢驗機構不只須提供主管機關這些檢驗的必備資訊，同時也須彼此告知。

#### (二)邦(Länder)提供給私人檢驗機構的任務授權

邦(Länder)可以授權特定檢查任務(全部或部分)給在其轄區營業的檢驗機構。

邦(Länder)也可透過轉移將法定權力將主權任務授予私人檢驗機構。

除其餘事項以外，德國聯邦農業與食品局(BLE)必須負責對私人及公家



許可的檢驗機構進行全球授權及撤銷授權。

### (三) 外食消費 (away-from-home consumption) 的強制性檢查

目前在整個歐盟對於外食消費的有機農產品是否強制檢查都尚未有統一規定。然而德國有機農業法規定，餐飲業例如餐廳、員工餐廳和大型餐廳等(如果是商業性販賣有機產品)必須遵守歐盟有機農業管理規章的檢驗及標章規定。

### (四) 關於處罰與罰金的規定

違反歐盟有機農業管理規章者須受到一年監禁或罰金的處罰，金額最高 30,000 歐元。尤其是惡意不實在標章上加註有機生產方式及以有機產品進行廣告行為。

## 二、檢驗

如同傳統產品，有機產品也須遵守食品與飼料法的適用規定。在控制機制設定的範圍內接受檢驗。倘若產品以有機產品呈現，便須執行歐盟有機農業管理規章的檢驗程序。依據歐盟有機農業管理規章，會員國可自行決定是否單獨讓政府單位執行檢驗程序，或是使用國家監管的私人系統。後者是德國的運作方式。

由於德國是聯邦體制，負責有機農業的邦(Länder)主管機關也須負責執行歐盟有機農業規章。此外他們也負責監管 18 個經由 BLE 公開許可且目前在市場上運作的私人檢驗機構。

該等私人檢驗機構在現場控制及監測農場是否整合歐盟有機農業管理規章。受檢驗的農場(公司或行號)與檢驗機構之間會簽訂一份檢驗協議。因此該等公司或行號必須遵守歐盟有機農業管理規章，並同意接受檢驗機構的標準檢驗方案。該檢驗機構監控農業用地及加工業者與進口商一年至少一次，如必要時更為頻繁。受檢查的農業用地必須負擔檢驗成本。初步檢驗是程序式檢驗，再佐以特殊案例時的最終產品檢驗。同樣的，土壤和植物樣本及殘留物都以隨機方式抽查分析，而如有合理懷疑時則進行全面性檢查。目前在德國經許可的有機產品檢驗機構列於此網站：  
<https://www.oekolandbau.de/service/adressen/oeko-kontrollstellen/>.

歐盟有機農業管理規章的實施細則，規定了對農業用地、加工業者、



貨物管理人、批發商與進口商的最低檢查要求。據此，生產者與加工業者必須具體指明在那些範圍、哪棟建物和哪個場所進行生產。農業用地必須簡要地記錄及列出在全部加工階段所有進入的輸入項目和產品。由該農場或農業用地出售的所有事物都必須記錄成冊，載述何種項目、數量及買家。這有助於追溯有機產品的生產者源頭。

由於德國多年來體驗到的有機市場的持續成長，因此有必要進行持續性的安排以確保有機農業功能的檢驗制度能與法規配合，以便在健全的檢驗品質下保障消費者及檢驗機構之間的公平競爭。德國聯邦食品與農業部 (BMEL) 因此早已以聯邦統一法律為基礎，針對私人檢驗機構認證制定了詳細的標準，其中按照有機農業相關法案 (ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung) 通過了「檢驗機構認證條例」，於 2012 年 5 月 12 日生效。

## 貳、德國有機農業現況

### 一、有機農業現況

至 2015 年底，依據歐盟有機農業規定，德國共計有 24,736 個有機農場，面積為 1,088,838 公頃，占總農場數的 8.7%，有機農場面積占總農業用地約 6.5% (表 1 和表 2)。德國多數的有機農場皆已加入協會。除 Bioland 和 Demeter 協會以外 (最大與歷史最久的協會) 尚有其他協會例如 Naturland、Biokreis、Bundesverband Ökologischer Weinbau (有機葡萄栽培聯盟，ECOVIN)、Gäa、Ecoland、Biopark 和 Verbund Ökohöfe。

有機農業協會的代表人、有機食品加工業者與有機貿易業者於 2002 年成立「Bund Ökologischer Lebensmittelwirtschaft」(BÖLW, 有機食品產業聯盟) 作為整個有機領域的傘狀組織。德國有機農業協會的一些指導方針比歐盟有機農業管理規章的規定更為嚴格。例如，依據歐盟有機農業管理規章，農業用地只能在某些特定情況下才能部分轉型為有機農業用地，而有機農業協會始終訂有總用地的轉型率。在德國，全部用地轉換是接受政府補助的前提。



表 1 1996~2015 年德國有機耕地面積及占總農業用地百分比

年	面積 (公頃)	占總農業用地百分比
1996	354,171	2.1
1997	389,693	2.3
1998	416,518	2.4
1999	452,327	2.6
2000	546,023	3.2
2001	634,998	3.7
2002	696,978	4.1
2003 *	734,027	4.3
2004	767,891	4.5
2005	807,406	4.7
2006	825,538	4.9
2007	865,336	5.1
2008	907,786	5.4
2009	947,115	5.6
2010	990,702	5.9
2011	1,015,626	6.1
2012	1,034,355	6.2
2013	1,044,955	6.3
2014	1,047,633	6.3
2015	1,088,838	6.5

註：\*由於 Thuringia 的覆蓋面積有變化，因此無法與前些年做充分的比較。



表 2 1996-2015 年德國有機農場數及占總農場數百分比

年份	農場數	占總農場數百分比
1996	7,353	1.3
1997	8,184	1.5
1998	9,213	1.7
1999	10,425	2.2
2000	12,740	2.8
2001	14,702	3.3
2002	15,626	3.6
2003 *	16,476	3.9
2004	16,603	4.1
2005	17,020	4.2
2006	17,557	4.6
2007	18,703	5.0
2008	19,813	5.3
2009	21,047	5.7
2010	21,942	7.3
2011	22,506	7.5
2012	23,032	7.7
2013	23,271	8.2
2014	23,398	8.2
2015	24,736	8.7

註：\*由於 Thuringia 的覆蓋面積有變化，因此無法與前些年做充分的比較

## 二、有機農場收入狀況

依據 Thünen Institute 的計算，2014/15 銷售年度，有機試驗農場平均賺取利潤加上每一生產勞工單位(MWU)的勞力成本為 33,222 歐元。和上一年度比較，上升了 2%。比較之下，2014/15 銷售年度，傳統農場的平均所得加上每一 MWU 的勞力成本為 31,533 歐元。因此有機試驗農場的平均所得超過傳統農場所獲 5% 的約 1,700 歐元（圖 1）。

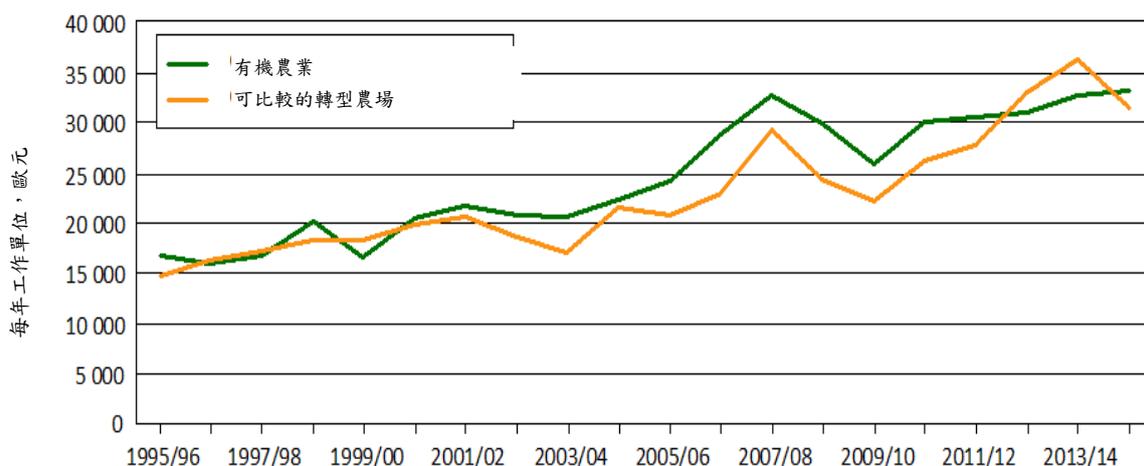


圖1 德國有機農場的利潤發展加上母一EUVU勞力成本與傳統農場的比較

### 三、有機農業的支持政策

#### (一) 政策支持的理由

有機產品的生產非常環保且可以永續保存資源。有機農場對氣候變遷及生物多樣性保育及強化有著極大的貢獻。此外，它也保障自然領域的工作機會。然而伴隨而來的是在農場管理成本及加工領域更高的勞力密集度。這也是為何有機產品比傳統食品價格更昂貴的原因。一般用地轉型為有機農業特別困難是因為它們可能需要一段保育期之後才能以有機產品上市。此外，新的有機農場往往必須經常為其產品尋找新的行銷通路。

#### (二) 支援的法律基礎

德國已在 1989 年提倡以公家資金引進有機農業。至 1992 年，有機農業已藉由歐盟擴大方案加以提倡，其中規定禁止整個農場使用合成化學肥料及農藥。此外，畜牧業也必須遵守有機農業的基本規定。

自 1994 年以來，引進和維持有機農業已受到邦(Länder)鄉村發展計畫(RDPs)的支持。這項支持目前是以歐洲鄉村發展農業基金(EAFRD)來支援，其法律依據是以 2013 年 12 月 17 日歐洲議會和理事會的歐盟規章(EU)第 1305/2013 號為基礎(歐盟規章第 29 條第 1305/2013 號)，以及以授權監管規章(EU)第 807/2014 號<sup>1</sup>、實施規章(EU)第 808/2014 號<sup>2</sup>及實施規章

<sup>1</sup> 2016 年 4 月有關農村發展計畫、公布此等計畫及轉型為畜牧單位比例的修訂及內容之第 2016/669 號歐盟委員會實施條例。

<sup>2</sup> 2014 年 7 月第 808/2014 號歐盟實施規章，制定了實施歐洲議會和理事會針對由「歐洲農村發展農業資金(EAFRD)」支援鄉村發展的 1305/2013 歐盟規章的詳細規定。



(EU)第 2016/996 號 (經修訂)<sup>3</sup>等為基礎。在這些規章中制定的要求都涉及自 2014 年開始的歐盟計畫期限中的這項支援的結構。因此搭配歐盟資金的這項共同贊助措施也是以這些規章為基礎。

「改善農業結構和海岸保護工作共同任務法 (GAK Act-GAKG)」成為支援共同任務的國家法律基礎，亦即針對聯邦政府以資金參與支持措施。在 GAK 架構計畫下，有機農業的支持被制定在「市場適應及地點適應土地管理 (market-adapted and site-adapted land management)」這個章節中。由於邦 (Länder) 有執行 GAK 措施的責任，因此其實施是在聯邦各州 (Land) 層級上透過支持指南來執行。

國家贊助採聯邦政府與邦 (Länder) 60：40 的比例方式。歐盟最大貢獻率為合格公共開銷的 75% (在較低開發區及最外圍的區域可占 85%) (歐盟規章第 305/2013 號)。

自 2015 年起，依據第一支柱的直接給付的 4.5% 已被重分配給 CAP 的第二支柱，亦即每年大約 2.26 至 2.31 億歐元，為邦 (Länder) 開拓了至 2016 年的新的財務規模。依據邦 (Länder) 在 2013 年 11 月召開的農業部長會議，從第一支柱轉移到第二支柱的資金僅限用來促進永續農業，特別是針對草地、放牧，以及以地域為基礎的農業環境與氣候保護措施，及強化特別具有福利導向的飼養方法和動物福利，針對有機農業及針對在自然方面較不利的區域的補貼。這些資金來源有可能來自聯邦各州 (Land) 共同贊助或 100% 來自歐盟資金。

接受針對引進和維持有機農業贊助的受援者，必須是歐盟規章第 9 條第 1307/2013 號<sup>4</sup>中所定義的「活躍的農民」。

依據「共同農業政策第一支柱」，到 2015 年時直接給付已對特定環境服務更緊密結合，因此大為「綠化」。由於那些農業做法所須符合的規定遠超過這些環境服務的規範，因此有機農業可免除歐盟規章中的綠化規定。引進和維持有機農業有來自歐盟、聯邦政府及邦 (Länder) 的資金支援。

<sup>3</sup> 2014 年 3 月歐盟委員會委託條例第 807/2014 of 14 號補充條款，亦即歐洲議會和理事會針對由「歐洲農村發展農業資金 (EAFRD)」支援鄉村發展及引進過渡性條款的歐盟規章第 1305/2013 號規定。

<sup>4</sup> 2013 年 12 月 17 日歐洲議會和理事會制定的第 1307/2013 歐盟規章，制定了按照共同農業政策的架構下的補助計畫直接給付給農民的細則，並廢除了第 637/2008 號理事會規章 (EC) 和第 73/2009 號理事會規章 (EC)。



在 GAK 2016 架構計畫下，上述促進指南的支援結構如下：

**表 3 GAK 2016-2019 年的促進有機農業方法與 2013-2016 年相比較**

栽培類型	每公頃引進有機農業的給付		每公頃維持有機農業的給付	
	2013	自 2015 年起*	2013	自 2015 年起
蔬菜種植	€ 480	€ 590 (+23 %)	€ 300	€ 360 (+20 %)
耕地	€ 210	€ 250 (+19 %)	€ 170	€ 210 (+24 %)
草地	€ 210	€ 250 (+19 %)	€ 170	€ 210 (+24 %)
永久作物或 育苗作物的 土地	€ 900	€ 950 (+6 %)	€ 720	€ 750 (+4 %)

註：\*給付的計算考慮了為了排除綠化條件的重複補助而有必要扣除的金額。

依據歐盟規章，給付必須用來補償農民與特殊管理要求有關的全部或部分額外成本及預定收入。鑑於市場價格成本率改變，因此重新計算並提高這些給付。(表 3)

自 2015 年起，依據 GAK 的支援金額為每公頃有機農業耕地及草地 250 歐元，及每公頃維持有機農業的用地 210 歐元。這點呼應了與 2013 年相較之下 19% (引進) 和 24% (維持) 的提升率。參與歐盟有機農業規章的控制程序的用地可以獲得額外的每公頃 50 歐元補助，最高可達每塊用地 600 歐元。邦(Länder)可以調增或調降表 3 所列的金額，最高達 30%。

這些補貼是在政治優先和可用的聯邦各州(Land)預算(available Land budget)背景下，由邦(Länder)在其針對實施 GAK 措施的權限範圍內所制定。因此 GAK 提供了設定補貼的架構。這些在邦(Länder)支持指南中規定的補貼是已決定的金額並可至

<https://www.oekolandbau.de/erzeuger/oekonomie/betriebswirtschaft/foerderung/>取閱。

此外，GAK 也提倡改善加工和銷售高品質產品，包括有機生產農產品。該項支援包含以下的措施：

生產者團體的成立與採取的行動、投資農產品加工與行銷(高品質產品)及共同經營(協作)。受補助者、資格條件與補助對象都在 GAK 架構計畫的第三節「改善行銷結構」中說明。

(<http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/GAK-Foerderungsgrundsaeetze/2015/Foerderbereich3-B.pdf?blob=publicationFile>)。



### 參、德國有機生產認證標章(Bio-Siegel)

Bio-Siegel 構成了德國有機市場開發的一個重要步驟。該標章可志願使用。歐盟有機農業管理規章設定的基本標準，以及免除進一步的程序步驟（例如獎勵或許可程序）都有利於廣泛使用標章，甚至對於來自其他歐盟國家和第三國的產品亦是如此。共同體法律並不允許國家標章超出歐盟有機農業管理規章所制定的標準。

此標章可用來標註任何未加工農產品或是遵守歐盟有機農業管理規章的經加工供人類食用的農產品，只要它符合「歐盟有機農業基本條例」第 23 條規定的有機生產方法。基本上就是指凡是有依據歐盟有機農業管理規章進行製造和控制的產品。由於 Bio-Siegel 是以歐盟有機農業管理規章為基礎，因此它充分依據其檢驗規定。檢驗的實施是邦(Länder)的職權。

2001 年 12 月 15 日，「生態標章法」生效，Bio-Siegel 標章有了正式法源。以「生態標章法」為基礎的「生態標章條例」於 2012 年 2 月 16 日生效。其中制定了有關設計與使用 Bio-Siegel 的細則。「生態標章條例」也明確允許選擇在 Bio-Siegel 旁邊加註原產國家或區域的來源字樣，亦即「the "Bio- zeichen" of Baden-Württemberg, Hesse and Rhön」。「生態標章法」適用於 2009 年 1 月生效經修訂的歐盟有機農業管理規章。

德國聯邦農業與食品局(BLE)提供資訊給有興趣的市場經營者。自 2001 年 9 月 5 日公布 Bio-Siegel 以來至 2016/12/30 止，已有 4,852 名使用該標章的業者向資訊中心報告 76,024 項產品貼標章的情況。

加工與貿易業特別會使用 Bio-Siegel 標章。Bio-Siegel 建立了透明可靠的指導方針，使消費者在眾多有機產品品牌中有了選擇的依據。Bio-Siegel 為加工和貿易業提供一個較簡單的標章，既不干預競爭也有助於全年供應足夠數量的產品。Bio-Siegel 可搭配歐盟有機標章一起使用。



## 肆、德國聯邦有機農業方案與其他形式的永續農業(BÖLN)

### 一、宗旨

2002 年制定「德國聯邦有機農業方案」以改善有機農業的一般條件<sup>5</sup>。該方案於 2010 年 11 月 26 日透過德國聯邦議院通過的一項決議，擴大納入其他形式的永續農業。

德國聯邦有機農業方案和其他形式的永續農業(BÖLN)旨在改善德國有機農產業和其他形式的永續農業的一般條件，並為擴大供需鋪路。以確認問題和發展潛力為基礎，該計畫擬定出補助措施，以便透過縮短補助差距有效促進成長。

基於普遍性的宗旨，將所有生產鏈的不同措施納入：從農業生產、數據收集和加工、貿易、行銷與消費者。

### 二、活動

自該計畫啟動，總數約 950 個研究專案已獲得約 1.27 億歐元的贊助。此外，超過 50 種措施，包括知識轉移和進階訓練課程並搭配針對整個附加價值鏈的代表們所舉辦的數百場研討會，都已設計並執行，同時還有五項支援指導方針提供貿易展 1,140 個攤位支援，並支援 150 項資訊與銷售促銷專案及超過 540 處未來預計或正在轉型至有機農場的用地。

永續農業(BÖLN)的金援也用於贊助一項 ERA-NET(歐洲研究區域網絡)專案。ERA-NET 活動的設計是為了強化國家與區域研究推廣機構之間的合作。在 ERA-NET 的核心組織結構(歐洲有機食品和農業跨國研究協調)中，針對有機農業及有機食品的跨國研究專案都獲得支援和協調。來自 19 個歐洲國家的 25 個夥伴現在已參與研究網絡。

考慮到經驗和變化的條件，這項補助措施的兩種組合成分以及個別措施的概念都仍不斷在調整。

2006 年鑑於已有成效的市場開發，該計畫將重點放在核心活動以強化德國生產者與加工業者的競爭地位。

---

<sup>5</sup> 一般條件包括達到農場封閉式營養循環目的(如可能);農場建立自有的飼料與營養基礎;保存及強化土壤肥力,及有利於動物福利的方式畜養動物。



### 三、財務上限

該計畫 2002 年獲得 3,480 萬歐元的補助，2003 年大約是 3,600 萬歐元，2004 年至 2006 年是 2,000 萬歐元，而 2007 年一直到 2012 年每年獲得 1,600 萬歐元的補助。自 2013 年起已補助了 1,700 萬歐元。自 2017 預算年前，該項補助在追加 300 萬歐元後達到 2,000 萬歐元。

### 四、德國聯邦農業與食品局

德國聯邦農業與食品局被賦予實施及執行該方案的職責。針對這個目的因此設立了「聯邦有機農業與其他形式可持續農業方案辦事處 (GS-BÖLN)」。

## 伍、「有機農業—前瞻」策略

有機農業是一種特別能保存資源與環境友善的永續原則的農業。德國聯邦政府因此擴大德國有機農業的支援範圍以完全成為一般農業的夥伴。在動態的市場發展上可見到消費者需求增加。德國有機生產者無法充分符合這類需求。為促進有機農業的成長，德國聯邦部長 Christian Schmidt 在 2015 年發起「有機農業-前瞻」策略。

#### 一、目標

該策略的目標是為了幫助處理農業方面的資源政策問題，並為德國農場經營者另外找尋發展的前景。在篩選這些行動領域時務實地鎖定能夠處理的關鍵問題，特別是透過國家層級的決策者，以便在中期達到聯邦政府永續發展政策上奉為圭臬的「20%有機農業」目標。其主要目標在於為相關優質企業(economic operator)創建一項合適的政策架構。此外，它也概述了如何排除有機和傳統生產方式之間的障礙，如何從共存進步到相互作用。

#### 二、過程

這項策略是與有機食品業代表們一起制定，參與的有聯邦各州和科學家。為了測試針對大幅成長的設計選項，因此在策略初始階段設置各種主題工作小組。每一個小組都包含業者代表、政府職員、顧問和科學家。這項策略首先評估現狀、指出具體需要採取的行動，並且就每種情況設定子



目標。之後針對每項行動制定一張現有及潛在新措施列表。每一個工作步驟皆與諮詢委員會密切討論，委員會成員包含科學家與各協會代表。此外，在策略制定過程中召開兩場會議，在會中提出臨時結果(interim results)並付諸討論。整體而言，大約有 20 人積極參與前瞻策略的制定。德國聯邦食品與農業部(BMEL) 的一個部門級研究機構—Johann Heinrich von Thünen Institute，被委託負責設計和協調工作流程。

### 三、核心內容

在「有機農業-前瞻」戰略中有五個行動方針。為強化成長的國家核心領域，並處理有機部門的核心挑戰。這五個行動方針包括：

- 1.設計一個可行且連貫的立法架構；
- 2.促進進入有機農業；
- 3.提高有機農業生產力；
- 4.充分利用及擴大潛在需求；
- 5.充分獎勵生態貢獻。

在各行動方針項下的 24 項行動策略中具體說明為了達成這些目標的特定工具與方法。根據缺點提供相應的解決方案戰略，同時提供有機部門額外的成長動力，以提升附加價值鏈：包括法律和金融支持工具、促進研究、技術與知識轉移的行動以及聯邦政府的其他概念性責任。

範圍從歐洲有機農業立法問題導向的持續發展、針對轉型有機農業的農企業加強專業指導以及支持員工餐廳計畫，以利未來能提供更多的有機農產品給消費者。

### 四、措施的執行

不同行動策略的執行需要大幅改變的時間表與作業步驟。不同的行動小組已針對制定前瞻策略的行動擬定建議事項。

其中有些措施已開始實施，有些目前是政治審議的焦點。例如，自 2013 年以來德國聯邦食品與農業部(BMEL)便一直密切監督修訂 EC 有機農業規章的過程。制定前瞻戰略過程的初始階段也已納入旨在強化擴大服務與教育的特殊專案。對於研究專案也是如此，這些專案主要在於針對特別相關的缺點制定相應的解決方案，例如動物或植物繁殖方面。



德國聯邦食品與農業部(BMEL)及其下層機關和其各部門針對各項尚未實施的措施都將立即行動。

德國聯邦有機農業方案和其他形式的永續農業(BÖLN)及蛋白質作物<sup>6</sup>策略(protein crop strategy)的各項主題將繼續成為重要的協助工具，以利實現前瞻策略。德國聯邦食品與農業部(BMEL)承諾會提高 BÖLN 資金補助為每年 3,000 萬歐元，並將專用於蛋白質作物策略的補助維持在現行每年 600 歐元的水準。

## 五、後續各項步驟

在思考此五個行動方針及相關策略時，也須考量短期內無法擴大有機農業的這個事實。因此必須將「有機農業-前瞻」策略視為一個管理過程，旨在針對將有機農業的一般條件持續優化。

未來階段性的目標已備有一份藍圖。例如，該策略計畫在 2019 年就目前的狀況進行初步評估，並在 2022 年擬定一份進度報告以評估個別措施的執行狀況。然後德國聯邦食品與農業部(BMEL)再針對 2023 年至 2030 年擬定一份修正戰略(amended strategy)，以利有效促進及擴大有機農業。

此外，德國聯邦食品與農業部(BMEL)每年都會舉辦聯邦「有機農業競賽(BÖL)」以獎勵成功實施於特定領域創新方法的有機農場。這將為其他有機農場建立榜樣，同時激勵傳統農場轉型為有機農場。此項競賽另一個目標就是要促進一般民眾對有機農業友善環境式生產的欣賞與了解。總共提供三個獎項 22,500 歐元，每位得主可獲得 7,500 歐元獎金<sup>7</sup>。

## 陸、對我國的政策意涵

德國現今是歐盟中對有機產品需求最大的國家，且在全球僅次於美國。2016 年消費需求約成長 9.9%。德國有機生產者已無法完全滿足消費者需求。

為促進有機農產品產業的發展，在 2015 年發起「有機農業-前瞻」戰略並設定「20%有機農業」的中期發展目標。該戰略有五個行動方針，為強化成長的國家核心領域，並處理有機部門的核心挑戰。五個行動方針共

<sup>6</sup>蛋白質作物係指德國競爭力較為弱勢的農產品包括蠶豆、豆莢和羽扇豆等豆科植物，以及三葉草、苜蓿和野豌豆等作物。

<sup>7</sup> 依據 2013 年 12 月 18 號第 1407/2013 號歐盟規章及第 1408/2013 號歐盟規章的小額援助。



有 24 項行動策略並指定實現目標的具體工具和方法。

根據缺點提供相應的解決方案，並為有機部門提供額外的成長動力，以提升附加價值鏈：包括法律和金融支持工具、促進研究、技術和知識轉移的行動等。範圍從歐洲有機農業立法問題導向的持續發展、針對轉型有機農業的農企業加強專業指導以及支持員工餐廳計畫，以利未來能提供更多的有機農產品給消費者。

此外，德國聯邦食品與農業部(BMEL)每年都會舉辦聯邦有機農業競賽，以獎勵有機農場在某些領域的創新做法，並為其他有機農場樹立典範，同時為傳統農場提供獎勵以利轉型為有機農業。

最後，德國聯邦食品與農業部(BMEL)更擬定一項 2023 年至 2030 年的修正戰略，以利有效促進及擴大有機農業。以上這些舉措值得作為我國在推廣有機與友善環境農業政策之參考。

我國現正積極推廣有機與友善環境農業，並於 106 年已研擬有機農業促進法(草案)，經行政院院會討論通過，106 年 7 月 28 日函送立法院審議。另為推動符合國際趨勢之綠色給付措施，亦發布有機及友善環境耕作補貼要點，對於有機轉型期驗證農地每年每公頃給予生態獎勵給付及收益減損補貼 6 萬元至 8 萬元，有機驗證農地及登錄友善耕作農地給予生態獎勵給付每年每公頃 3 萬元，補貼期限 3 年；另有機集團栽培區內驗證通過之有機及有機轉型期農地，每年每公頃另給予獎勵 1 萬元，獎勵期間 3 年。至 106 年 9 月底通過有機農業驗證面積 7,282 公頃，較 105 年底面積 6,784 公頃，成長 498 公頃，通過友善環境耕作推廣團體審認者 4 家，輔導友善環境耕作面積 286 公頃。

為擴大有機與友善環境農業面積，除參考德國作法以及考量國內外消費者需求外，應盤點國內可供有機農業耕作的農地面積及區位，並針對有機產品的生產、加工、銷售、貿易、行銷等產品供應鏈提出相關配套措施，以利提升有機農產品附加價值鏈並達到擴大有機農業的政策目標。

附表1 德國2015年根據歐盟規章第834/2007號的有機農業(配合歐盟規章第889/2008號)

聯邦各州 (Land)	UAA (公頃)	農場數 <sup>1)</sup>	有機農場面積 (公頃)	總農場數	Land的UAA中 有機面積佔比(%) <sup>2)</sup>	Land有機面積占德國總 有機面積的比例(%)	Land的農場中有機農 場的佔比 (%) <sup>2)</sup>	德國有機農場中Land 的有機農場佔比 (%)
Baden-Württemberg	1,422,500	42,400	130,436	7,130	9.2	12.0	16.8	28.8
Bavaria	3,136,200	93,300	229,881	7,460	7.3	21.1	8.0	30.2
Brandenburg	1,313,800	5,400	135,942	787	10.3	12.5	14.6	3.2
Hesse	771,900	17,000	87,921	1,862	11.4	8.1	11.0	7.5
Mecklenburg-Western Pomerania	1,341,000	4,700	125,512	812	9.4	11.5	17.3	3.3
Lower Saxony	2,590,900	39,500	72,497	1,505	2.8	6.7	3.8	6.1
North Rhine-Westphalia	1,463,000	34,300	69,330	1,823	4.7	6.4	5.3	7.4
Rhineland-Palatinate	707,000	19,100	56,767	1,312	8.0	5.2	6.9	5.3
Saarland	77,900	1,200	10,130	183	13.0	0.9	15.3	0.7
Saxony	906,600	6,300	37,424	556	4.1	3.4	8.8	2.2
Saxony-Anhalt	1,172,800	4,200	57,034	387	4.9	5.2	9.2	1.6
Schleswig-Holstein	990,500	13,300	40,549	520	4.1	3.7	3.9	2.1
Thuringia	780,700	3,400	32,564	301	4.2	3.0	8.9	1.2
聯邦總數 <sup>3)</sup>	24,900	1,000	2,851	98	11.4	0.3	9.8	0.4
<b>總數</b>	<b>16,699,700</b>	<b>285,100</b>	<b>1,088,838</b>	<b>24,736</b>	<b>6.5</b>	<b>100.0</b>	<b>8.7</b>	<b>100.0</b>

資料來源: 檢驗機構通知, 根據歐盟規章第834/2007號及889/2008號, 目標日期2015年12月31日。百分比已四捨五入至小數點後一位。

1) 自回顧年2010年開始, 農業統計中提高了下限範圍。

2) 包括小於5公頃UAA的農場。

3) 柏林、不來梅、漢堡

附表2 德國有機耕地面積與有機農場概況

年份	有機耕地面積 (公頃)	有機農場 總數	德國UAA中有 機耕地面積佔 比(%)	德國有機農場 佔比(%)	每間農場的 UAA(公頃)	補助金 (百萬歐元)
1994	272,139	5,866	1.6	1.0	46.4	
1995	309,487	6,642	1.8	1.1	46.6	
1996	354,171	7,353	2.1	1.3	48.2	
1997	389,693	8,184	2.3	1.5	47.6	65.431
1998	416,518	9,213	2.4	1.7	45.2	38.908
1999	452,327	10,425	2.6	2.2	43.4	61.207
2000	546,023	12,740	3.2	2.9	42.9	61.154
2001	634,998	14,702	3.7	3.3	43.2	80.123
2002	696,978	15,626	4.1	3.6	44.6	98.437
2003	734,027	16,475	4.3	3.9	44.6	109.576
2004	767,891	16,603	4.5	4.1	46.3	119.733
2005	807,406	17,020	4.7	4.3	47.4	129.092
2006	825,538	17,557	4.9	4.6	47.0	128.973
2007	865,336	18,703	5.1	5.0	46.3	119.398
2008	907,786	19,813	5.4	5.3	45.8	116.902
2009	947,115	21,047	5.6	5.7	45.0	143.583
2010	990,702	21,942	5.9	7.3	45.2	143.978
2011	1,015,626	22,506	6.1	7.5	45.1	148.161
2012	1,034,355	23,032	6.2	7.7	44.9	155.325
2013	1,044,955	23,271	6.3	8.2	44.9	160.704
2014	1,047,633	23,398	6.3	8.2	44.8	158.513