

臺灣農產品標章制度之檢討與前瞻— 以稻米與蔬菜為例

王宏文(臺大政治系副教授)

我國近年來出現多起重大食安事件，顯示政府在食品安全管制上出現諸多問題，其中一項問題是食品標章制度，它們過去曾經發揮一定的功能，並取得人民的信賴，但在 2013 年有關油品的食安事件中，因為生產偽油與攪油的公司，部分是取得標章的大廠，使得經過多年所建立起來的食品標章制度公信力全毀，迫使政府不得不重新檢視現行的食品標章制度。

事實上，我國現行的食品標章從中央、地方、到民間機關，總共約有 60 多種，因此政府正在評估與檢討現行標章制度，例如可能整併功能相近的標章及落實各標章所要達到的標準等，以符合民眾對食品標章之期待與要求。

本研究選擇農產品的三個主要標章，也就是地理標章、有機標章，及吉園圃安全蔬果標章來進行分析，並以稻米及蔬菜兩樣農產品為具體的研究對象，就以下五個議題來進行探討：

- 一、我國現行蔬菜與稻米標章法規架構與歐盟農產品標章規範之比較。
- 二、我國與美國農產品標章制度之比較。
- 三、稻農為何參與地理標章？影響參與的因素為何？
- 四、農民為何要取得吉園圃標章？及為何部分農民在取得吉園圃標章後，仍想取得其他標章或建立私人品牌？
- 五、消費者對包裝食用米上的多種標章之認知、態度、及信任之初步研究。

本研究採用文獻分析法、深度訪談法、與問卷調查法；在第三、第四、及第五個研究議題上，本研究團隊訪談相關利害關係人，以深入了解其想法及所面臨的困難，在第五個研究議題上，則另外發放一份問卷來進行調查。本研究計畫總共訪談 33 人，以下是主要的研究發現。

- **議題一：我國現行標章法規架構介紹及其與歐盟農產品標章規範之比較**

我國目前的食品標章與認證制度法規由三個部分所組成：《農產品生產及驗證管理法》、《吉園圃安全蔬果標章管理作業規範》以及《商標法》，法規下衍生出優良農產品標章、產銷履歷標章、有機農產品標章、吉園圃安全蔬果標章，以及產地證明標章等。

然而，我國市面上的農產品在「產地」相關的證明上有些混亂，相關標章有產地證明標章(地理標章)、產地團體標章、與產地團體商標。經法規比較之後，本文認為，我國對於農產品產地標章的規範目的不明確，在規範的使用上也沒有明確的遵循脈絡。

與歐盟的地理標章制度比較後發現，歐盟對於生產者和行銷者的責任做出明確規範，因此保障了農產品及食品的品質，此外，更保障了一種對於文化的認識與認同，地理標章不同於一般的商標，就是因為其在特定的區域內的生產者們一同尊重以往的生活文化。歐盟將地理標章作為鄉村地區發展政策的作法非常值得學習，不僅更能提升農民生產地方特色的產品，亦能同時發展觀光休閒農業。最後，相對於歐盟地理標章係採取專屬立法，我國則是採取合併立法，其實務運作或可作為我國發展地方特色農業的借鏡。

在有機標章上，相對於歐盟的有機農業標章規範，我國目前有機農產品規範較有待改進之處在於法規結構面向、零檢出的標準以及粗糙的查核次數規範上，而且，我國有機農產品法規的立法目的比較偏重消費者，而忽略農業本質的問題。

- **議題二：我國與美國農產品標示制度之比較**

美國法制之優點為標準制定之明確性、授予主管機關稽查檢驗的權限、區分等級與所需之認證及驗證、提供例外規定等。尤其針對例外規定，美國法同時賦予其應遵循之義務，以避免法制運作上可能的漏洞。再者，提供相當之誘因，包括事後返還驗證費用、除外情況下免予驗證等，可對小農提供必要的保障。最後，美國法習慣利用計畫、指引等非正式、非拘束性的方式，提供業者與消費者知悉，更可簡化適用的過渡階段。

美國透過法令之要求，明確相關作為義務，以尋求驗證之核發，進而透過標章制度，實現資訊性規範，讓業者藉由標章落實產品說明義務，也讓消費者與一般大眾，得透過標章了解相關產品，並得以進行必要的公民監督。最後並參考美國法於執法上強化主管機關之權責，以完善食品安全所需之法律制度。

- **議題三：稻農參與地理標章之研究**

我國地理標章發展歷史不像國外那麼早，由於臺灣東部先天環境佳，因此種植出來稻米品質極高，其中池上米在臺灣的名聲響亮，因此本研究針對我國第一個地理標章，也就是池上米，進行研究，此外，因關山位於池上附近，他們也模仿池上米建立地理標

章，因此本研究也納入此個案來分析哪些因素會影響生產者使用地理標章？

首先，對於池上、關山兩地而言，其稻米品質在臺灣享有很高的聲譽，為杜絕可能衍生的仿冒問題，其生產者是較有意願申辦地理標章的。為清楚說明不同利害關係人的想法，本研究將分別說明農友與糧商的申辦動機。在農友方面，訪談結果顯示農民本身對於地理標章的申請與否並無任何影響，主要的原因是農友在現行制度下，只須負責田間管理，後端關於稻米加工及行銷皆由糧商所負責，因地理標章的申請比較偏向行銷的性質，因此，大多農民對地理標示認知程度偏低。

在糧商方面，訪談結果顯示他們是決定是否採用地理標章的決策者，因不同糧商之特性、策略、與目標客戶有差異，導致他們使用地理標章的程度不一。例如若糧商的目標客戶是以營業導向為主，例如自助餐店、餐廳等，則因糧商與目標客戶間已有長久默契，不會太注意地理標章，且糧商為節省成本，則糧商使用地理標章的程度會較低；反之，若糧商以直銷為主，則使用地理標章的程度會較高。

此外，大部分的糧商除了地理標章之外，還會有一個私人品牌，此乃合作品牌策略，過去的研究指出，廠商私人品牌強弱程度將決定廠商採用地理標章的效用。因此，對於品牌小、規模小的糧商而言，地理標章的效用較大；同時，部分糧商亦指出，投資私人品牌是防止地理標章失靈的避險措施之一。

最後，地方鄉公所是否具備規劃、執行、與行銷的能力會影響地理標章的效果，當地鄉公所對於稻米的把關，會影響生產者的行為與成本，因此雖然池上與關山的稻穀價格較高，但在申辦與使用地理標章的過程中，會產生許多維持稻作品質或安全的成本。直接成本包括地理標示認證費用、會員費、控制成本等；而間接成本則包括遵從生產過程標準的成本及行政成本等。

- **議題四：生產者取得吉園圃標章後的行為**

臺灣推動吉園圃標章至今已有 20 多年，但普及率約四成左右，為何僅有四成左右的農友申辦吉園圃標章？以及在這些已獲得吉園圃標章的農友中，他們後續會採取甚麼樣的行動來充分發揮吉園圃標章的效用？此為一個有趣的問題。

本研究選擇番茄作為研究對象，主因有三，一是番茄產銷班數量眾多。二是番茄種植方法不同且價格差異很大。三是番茄中有許多不同的品牌。訪談結果顯示番茄農友

想要申辦吉園圃標章的動機有下列原因：第一，希望能提高產品價格來增加農友本身的利潤。第二，有些地區的農會等輔導單位會大力推廣，在農村人情壓力下，農友也會開始申辦吉園圃標章。第三，與農友的特性有關，此包含他們的種植方式與年齡等。例如露天種植方式比較容易有蟲害，因此需要施灑較多農藥，比較難申請吉園圃標章；此外，年紀較輕的農友也較願意申辦吉園圃標章。第四，則是要符合農友本身的策略或觀念，例如有農友表示他們是因為認同安全蔬果觀念，才決定申辦吉園圃標章；也有農友表示是因為行銷管道的不同所導致的不同行為。

在這些獲得吉園圃標章的產銷班中，有一些產銷班會持續發展並建立自己的品牌，訪談結果顯示，建立私人品牌的主要原因包含：(1)產銷班內的利益不易分配；(2)農友想要區別各自的產品，這是因為各農友種植的番茄品質、風味仍有所差異，因此某些農友會想要建立品牌，來作產品區隔；(3)為了配合個別農友的經營策略，希望能開創新的行銷管道，降低中間商的剝削。此外，這些獲得吉園圃驗證的產銷班偏好建立私人品牌，而不偏好申辦其他標章，例如有機標章或產銷履歷標章等，主要的原因是農友認為這些標章的申請程序過於繁瑣、自付經費過高等。

- **議題五：消費者對農產品標章的認知與態度**

本議題是想瞭解消費者在選購包裝米時，能否有效辨別標章的圖示？對不同標章的認知與信心程度？最後則是想了解消費者在選購包裝米時，會優先考量品牌或是標章？

資料分析結果顯示受訪者對於政府標章存有相當程度的疑慮，但資料分析結果也顯示消費者認為有張貼政府標章的農產品比較有保障，這樣的結果顯示消費者的矛盾心態，對於標章的功效仍然沒有百分百的放心。此外，就消費者對標章與品牌的偏好狀況，有些消費者較注重包裝上的標章(31%)，有些則較注重品牌(39%)。訪談結果則顯示包裝米標章制度立意良善，然而政府的政策行銷尚嫌不足，一般消費者並不太清楚標章的圖示、標章申請與驗證的過程，導致標章存在與否不太會影響消費者的購買偏好。因此政府應當增加消費者對於標章的了解，這或許有助於消費者對於標章的信心程度，提高消費者購買具有標章農產品的意願。