

公共政策與法律研究中心

103 年度研究計畫案期末報告

台灣食品安全管理制度系列研究（一）：

農產品標章制度之檢討與前瞻

—以稻米與蔬菜為例



研究主持人：陳淳文 教授

協同主持人：宮文祥 助理教授

王宏文 助理教授

研究助理：洪愷伶 許聆儀 陳秀珍

任曼欣 鍾瑞萱

結案日期：民國 103 年 12 月 31 日

目錄

壹、 前言.....	5
貳、 文獻回顧.....	8
一、 針對生產者所做之研究.....	8
二、 針對消費者所做之研究.....	10
三、 針對政府之研究.....	14
參、 研究議題一：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.....	15
一、 我國目前的蔬菜與稻米標章制度的法制架構.....	15
二、 從歐盟之規範探討我國的農產品地理標示制度.....	27
三、 歐盟有機農業標章規範.....	46
四、 歐盟的農產品產追溯系統.....	62
五、 小結.....	65
肆、 研究議題二：我國與美國農產品標示制度之比較.....	68
一、 前言.....	68
二、 規範手段之簡介與分析討論.....	68
三、 食品安全法制下的標示制度—有關資訊揭露概念的實踐.....	72
四、 有機食品生產法制之簡介.....	75
五、我國有機農業未來發展方向之初探—代結論.....	92
伍、 研究議題三：我國生產者參與地理標示之研究.....	95
一、 前言.....	95
二、 文獻回顧.....	97
三、 研究發現.....	107
四、 結論與建議.....	118

陸、 研究議題四：生產者取得吉園圃標章後的行為.....	119
一、 前言.....	119
二、 文獻回顧.....	121
三、 研究設計.....	124
四、 資料分析與討論.....	127
五、 結論與建議.....	134
柒、 研究議題五：消費者對農產品標章的認知與態度.....	136
一、 前言.....	136
二、 文獻回顧.....	136
三、 研究設計.....	138
四、 問卷研究發現.....	140
五、 訪談研究發現.....	146
六、 政策建議.....	151
捌、 結論與建議.....	153
一、 研究發現.....	153
二、 政策建議.....	155
參考文獻.....	157
一、 中文部分.....	157
二、 西文部分.....	162

圖目錄

圖 3-1：我國的蔬菜與稻米標章法規架構圖	16
圖 4-1：美國有機標章	76
圖 4-2：美國驗證申請流程圖	79
圖 4-3：美國有機農產品認證過程	80
圖 4-4：年度重新認證過程	81
圖 4-5：我國有機農產品驗證流程圖	86
圖 5-1：池上米包裝米袋規格示意圖	103
圖 6-1：生產者取得吉園圃標章後行為研究架構圖	125

表目錄

表 3-1：農產品生產及驗證管理法下三大類農產品標章	17
表 4-1：有機農業認驗證制度發展歷程	83
表 4-2：我國四種農產品認證暨驗證制度	85
表 4-3：我國目前四種農產品耕種方式	87
表 4-4：我國有機農業與慣行農業之比較	88
表 5-1：台灣現行食用米標章制度	96
表 5-2：受保護原產地地名與受保護性地理標示之比較	99
表 5-3：我國稻米地理標示之比較	101
表 5-4：稻米生產者端訪談對象一覽表	107
表 6-1：各績優吉園圃產銷班之官方認證與私人品牌統計	120
表 6-2：訪談對象	126
表 6-3：初步歸納農民的看法	127
表 7-1：問卷發放地點	139
表 7-2：問卷發放期程	140
表 7-3：問卷受訪者的性別、年齡與教育程度	141
表 7-4：標章辨識結果	141
表 7-5：平常最常購買地點食用米地點	142
表 7-6：受訪者對於有機農產品標章特性的認知	142
表 7-7：受訪者對於產地標章特性的認知	143
表 7-8：受訪者對於食用米標章的信任程度	144
表 7-9：消費者對於標章的認知與信任程度	145
表 7-10：消費者願付價格	145
表 7-11：標章信任程度比較	146
表 7-12：標章與品牌信任程度比較	146
表 7-13：受訪者列表	147

前言

我國近年來出現許多重大食品安全事件，顯示政府在食品安全管制上出現諸多問題。其中有關食品安全與品質的食品標章與認證制度，過去曾經發揮一定的功能，並取得人民一定程度的信賴，但卻在 2013 年有關油品的食安案件中，嚴重受到傷害。因為生產偽油與攙油的公司，都是經過標章認證的大廠，這使得多年建立起來的食品標章制度的公信力全毀，並迫使政府不得不重新檢視現行的標章與認證制度。

事實上，我國現行的食品標章或認證從中央到地方，乃至於民間機關，多達 60 多種，讓民眾看得眼花撩亂。如何檢討與評估現行標章與認證制度、如何整併功能相近的標章或更改已失公信力的標章、如何落實各標章或認證所要達到的食品品質標準，讓民眾吃得安心，是政府的職責。行政院江宜樺院長於 2013 年 12 月宣示中央部會將率先檢討，從結構及制度來建立標章或認證的公信力，並指示凡認證目標及程序相類似的標章宜重新盤整，不同標章或認證的管理應互相聯結，以提高行政管理效率，符合國人對簡化標章之期待與要求。

就我國現行標章與認證制度所涉及之部會，包括經濟部、衛生福利部以及行政院農業委員會等，其各自業管之標章包括「食品良好作業規範（GMP）」、「食品良好衛生規範（GHP）」、「食品安全管制系統（HACCP）」以及「優良農產品標章（CAS）」等。再就目前衛生福利部所收集到與食品有關的標章或認證項目，中央部會推動的有 12 種、地方機關推動共有 26 種、民間團體自主推動有 25 種，且尚有可能有更多其他的地方機關或民間標章。

除了標章與認證項目繁多之外，其執行與查驗成效、市場信賴程度，以及濫用標章的查緝情形等，過去的研究甚少涉入，有待更進一步的深入檢討。在檢討我國情形之餘，國外目前有關食品標章與認證制度的發展現況，也有同時進行分析的必要。在比較研究上，將以美國與歐盟國家為參考對象，預計分析美國與歐盟等兩個不同組織層次的法制架構與實務情形，以作為比較參照的基礎。

綜上，本研究將以過去研究成果與歐非法制為基礎，並以稻米及蔬菜兩樣農產品為中心，對其標章與認證制度進行綜合性的研討，並作出政策改革建議。以蔬菜為例，目前「農產品生展及驗證管理法」中，以法律的層級制定了三種標章，也就是優良農產品產銷履歷、及有機農產品，此外，又以行政命令的方式訂定吉園圃安全蔬果標章，但這是經過農委會

數次政策變動後所產生的結果。又以稻米為例，除了上述標章外，也積極推動產地標章，如池上米等。

本研究在初步分析相關文獻後，發現國內外有許多與農產品或食品標章及認證的研究，例如：擁有標章後的好處、壞處、成本、與效益；農民獲利是否會提升？哪些因素會促成生產者去申請認證？生產者對於認證體系之態度為何？為什麼有些生產者使用一個以上的標章？其效果為何？標章是否能有效影響消費者之知覺與行為？不同標章對於消費者感知之影響；消費者對於標章的願付價格為何？政府標章與民間標章之搭配？及標章管理的問題等。

基本上，這些研究可以依據其研究對象，也就是生產者、消費者、與政府來進行分類，有些研究主題是針對生產者，如農夫、中間處理或製造商、及零售業者所做的研究；另外有一些學者則是針對消費者對於標章的認知、行為、及評價來進行研究；最後則是對政府管制作為的研究。國內相關研究基本上也可區分成這三類，但以前述兩類為主。在綜觀國內外文獻後，本研究計畫在考量下述因素，如：（1）國內較少研究之議題；（2）該議題的重要性及對政策的意涵；（3）研究者之興趣；（4）研究期程可以在一年內完成者。在經歷一番分析與篩選後，本團隊選擇五個議題來進行研究：

- 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示制度之比較。
- 三、生產者為何參與地理標章？及其主要影響因素。
- 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，仍發展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、信任、及行為之初步研究。

後續的報告，本研究將依據各研究議題來一一撰寫。總體而言，本研究所採取的研究方法有文獻分析法、深度訪談法、問卷調查法、及焦點座談法等。針對每一個研究議題，研究團隊會先蒐集相關法令規定及國外的學術期刊，來進行分析與了解，特別是在與歐美國家法規的比較上，會採用文獻分析法；在第三、第四、及第五個研究議題上，則會利用上述文獻分析，設計訪談的問題，並約訪相關利害關係人，以深入了解其想法及所面臨的困難；在第五個研究議題上，則會發放問卷來進行調查。此外，因本研究團隊成員的專業橫跨法律與公共行政領域，每個月都會召開研究會議，報告研究進度，並進行討論，因此可以分享法律專業的見解與公行的實證研究結果，希望在彼此的交流下，能夠產生更多的

研究成果。

本計畫之工作項目及產出如下：

- (1) 評估我有關稻米及蔬菜的各類標章與認證制度的實際運作情況。
- (2) 整合所得到的研究成果，探討整體制度及執行策略的問題，提出未來改進的建議。

本計畫的預期效應及貢獻如下：

- (1) 整合美國及歐盟國家之研究成果，有系統的分析及檢討台灣目前食品標章與認證制度的基本問題，並針對稻米與蔬菜等兩項農產品，提出具體的政策建議。
- (2) 取得相關農友及消費者的實證資料，深入了解農友及消費者的認知、態度、與行為，以利未來政府規劃政策之參考。

本計畫總經費預算為 66 萬，總共訪談 33 人，此外，也完成一份問卷調查。

貳、文獻回顧

本節將針對國內外的相關文獻進行整理，基本上會將相關的研究成果依其所研究的對象來區分成三大類，也就是針對生產者（農夫）、消費者、及政府所作的研究。這樣的區分是有意義的，因為在蔡憲唐等（2012）以臺灣為個案的研究中，專家學者們認為推動農產品產銷履歷標章的三項關鍵成功因素構面分別為政府管理、生產及加工業運作、與消費者認知等。而本研究之研究對象乃是對農產品之標章制度及其問題，因此，必須了解生產者、消費者、及政府運作三方面之可能問題，本研究將整理此三面的文獻，茲分述如下。

一、針對生產者所做之研究

在針對生產者所做的研究中，大致可以分三類，也就是：（1）生產者為何要申請認證或是認證的條件；（2）標章認證之效果？如相關的成本、效益、好處、壞處、效果的分布及獲利的改善等；（3）為何生產者要使用一個以上的標章？及其效果與比較。以下將依此分類分述之。

1、生產者為何要申請認證及認證的條件

農產品標章之所以需要政府的介入，主要的原因是資訊不對稱，消費者無法得知所購買的農產品的品質究竟有多好，因此具備好品質的農產品生產者必須在市場上採取某些策略來顯示其品質是較好的。最常採用的策略就是發出品質好的訊號（signal），但好的訊號需要兩個條件，一是要付出相當的成本，才能發出訊號；二是訊號必須對消費者有益處。因此，在實務上，生產者可以申請政府所提供的各類標章（如地理標章、產銷履歷、或有機標章等），抑或採用私人品牌，透過廣告來提升形象。

在這類的研究中，主要是以地理標章作為研究對象，主要原因是地理標章在歐洲及美國獲得極大的成功，而地理標章之影響更體現在採用此類標章的農產品數量增加及產值的大幅成長（Barcala et. al., 2013）。

Bouamra-Mechemache and Chaaban（2010b）認為 PDO 的地理標章不同於其他標章及私人的品牌，主要原因為地理標章有較多的技術及產量的限制，因此限制了其採用的範圍及經濟的效率，他們以一個兩階段的賽局，推論 PDO（protected designation of origin）地理標章比較適合採用利基市場的生產者，其原因在於該生產者的產品品質高、產量有限、

及較高的變動成本，此外，也要支付額外的認證成本；反之若生產者的產量較大、且具有較低的變動成本，則適合以私人品牌來加以行銷，也就是透過廣告及研發來提高效率。

但實務上地理標章的標準設定及申請流程等細節則非常複雜，Barham（2003）認為鑲嵌理論使得地理標章的標準設定更加複雜，不同的標準也就產生不同的地理標章；Galtier et. al.（2013）認為申請地理標章的過程，需要生產地相關利害關係人（如農夫、製造商、中間商、消費者等）對於地理標章的定義、可申請者、及使用者的範圍進行溝通協調，這有許多的困難，例如中間商具有較大的談判能力，或是當地社區成員的異質性程度等，皆會使溝通協調產生更多的障礙，這樣所定義出來的地理標章將直接影響可以申請標章的人數多寡及難易程度，甚至是其影響及效果（Anson and Pavithran, 2014, Dentoni, et. al. 2012）。

Anson and Pavithran（2014）研究南印度的 Pokkali 稻米生產之地理標章，他們發現由於標章的申請及註冊過程皆是由農會組織來進行，因此農會組織占據策略性的重要地位，使農民對地理標章的態度也有分歧，有農民認為地理標章有助於行銷其產品，但也有農民認為地理標章太辛苦，且讓中介者有機會賺更多錢。Dentoni, et. al.（2012）則發現在”Prosciutto di Parma”的地理標章會員中在行銷策略資產及其他特性上的異質性越來越高，使得他們之間的協調越來越困難，甚至設置了內部的障礙，而可能影響地理標章未來的發展。

但究竟有哪些因素會影響生產者申請標章呢？Barham（2003）認為自然及人文的因素有很大的影響，自然因素指得就是當地的生態環境及地理因素等；人文條件則是指生產某產品的技術 know-how 及相關的社會歷史條件。因此，決定地理標章的適用範圍是一個複雜的過程，甚至可能有搭便車的情況，Bouamra-Mechemache and Chaaban（2010a）研究法國起士產業採用地理標章的主要影響因素，他們發現當生產的變動成本越高及公司規模越大，則採用地理標章的意願越低，採用 PDO 地理標章的公司，其生產成本平均而言，比沒有地理標章公司的生產成本多出 40%，因此，PDO 的生產方式是技術上較無效率的，但因 PDO 的產品價格較高可以彌補較高的生產成本。

Monteiro and Caswell（2009）則是以葡萄牙洋梨農夫是否採用生產履歷為研究對象，他們發現當農夫所屬的農業組織越大、生產力越高、具有其他的認證（如 PDO）、及會將產品運送往英國時，申請生產履歷的意願就越高；反之，若農夫的教育程度越低、年紀越大，則申請的意願越低。Liao et.al.（2011）也以台灣農夫是否採用生產履歷為研究對象，他們發現若農夫採用農藥殘留檢驗及了解政府對於產銷履歷之推動，將會提高參與的機率。

2、 標章認證的效果

有許多學者研究標章認證的效果主要可以分成兩類，一類是研究標章的直接效果，如獲利及生存率等；另一類則是研究標章的所有成本與效果，也就是包含了所有的交易成本與交易利益。

Iraizoz et.al. (2011) 以西班牙養牛牧場為例，發現擁有 PGI (protected geographical indication) 地理標章的農場獲利率較高，主要是透過擴大生產量來達成的；相反地，沒有地理標章的農場獲利率較低，但其在生產技術上的效率較高，以降低成本為主要策略。Bontemps et. al. (2013) 則是以歐盟擁有 PDO 的廠商為研究對象，他們發現擁有 PDO 可以降低小型廠商所面臨的風險，但相對於大型廠商，其生存率仍是較低的，主要是大型廠商有品牌的效果。

在交易成本及利益的研究上，許多學者認為地理標章認證過程中需要當地的許多利害關係人的共同合作，雖然在協調及認證過程中會發生許多交易成本，但這過程是有助於農村的發展，如社會資本的累積、合作經驗的累積、及吸引人才等，因此這些間接的成本與效益應一起納入計算。Penker and Klemen (2010) 針對兩項 PGI 農產品的認證過程進行研究，他們將認證過程進行詳細的畫分，指出相關的交易成本與利益，並進行分類等，但因個別廠商的實際資料難以獲得，因此學者們上無法量化這些交易成本與效益。

3、 生產者為何要使用一個以上的標章

上述文獻僅探討一個標章的情況，但事實上，我們可以發現一般農產品上的包裝上有時有許多標章，究竟為什麼生產者在擁有一個標章後，還要申請另一個標章，或是創立或採用私人品牌呢？Barcala et. al. (2013) 提供了一個理論的架構，他們認為地理標章可使某一生產地的農產品獲得品質的保證，但這主要是透過標章審查的程序來篩選合格者，也就是透過垂直生產鏈的協調來去除或減少搭便車者的情況，這樣的地理標章就變成是該生產地的一個共有財貨；但這樣的標章並不能減少會員間的競爭，因此擁有地理標章的會員就有動機來申請另一個標章或是創立品牌來進行區隔，以凸顯其較佳的品質，這同時亦是一項公私標章間的混合搭配。

二、針對消費者所做之研究

在針對消費者所做的研究中，大致可以分兩類，也就是：(1) 標章能有效影響消費者之知覺或行為嗎？；(2) 消費者的願付價格。以下將依此分類分述之。

1、標章對消費者的知覺及行為的影響

隨著農產品包裝上的標章越來越多，且越來越多人注意標章，許多學者對消費者是如何認知標章，及採購具有標章農產品的行為進行研究，有的研究僅專注檢視消費者對單一標章（如有機標章、生產履歷標章、或地理標章等）的認知與行為，但也有研究檢視消費者是如何看待包裝上的多個標章。

在針對單一標章的研究中，筆者將一一整理。首先，在有機標章的研究中，必須先提出的是每個國家對於有機標章的定義並不相同，與有機標章相似的標章也有可能有多種，因此可能造成一些混亂的情況。例如 Aarset et.al. (2004) 針對歐洲五個國家，利用焦點團體的方式進行研究，結果顯示大多數的消費者對於有機鮭魚的意義感到困惑，且不知道有機鮭魚認證的過程，各個國家的消費者對於有機鮭魚的想法也不同，並且對於政府的標章政策感到不信任，因此政府或驗證公司應加強消費者教育，且應提供更多有關農產品生產過程的資訊，以減少其困惑，降低消費者因知識差距 (knowledge gap) 所造成的期望落差。

Abrams et. al. (2010) 也探討消費者對美國豬肉產品中兩項 USDA 相似的認證，也就是 all natural 及有機兩項認證進行研究，結果發現消費者對於兩項認證系統感到困惑，也搞不清楚這兩項認證的定義，因此政府應更努力向消費者說明兩項認證的差異，並提供更清楚的資訊。

Essoussi and Zahaf (2008) 針對加拿大小型鄉鎮的研究透過焦點團體座談發現消費者對於有機產品的考量焦點有五方面：分別是有機產品的定義、消費者的認知、消費者購買的動機、對有機產品及其認證過程的信任度、及有機產品的行銷管道等，然後提出一個消費者購買有機產品的決策模式等。

Tsakiridou et.al. (2008) 研究希臘消費者對於有機產品的態度與行為，他們發現有機產品的消費者最常消費的是有機水果與蔬菜，消費者對於健康與環境的價值觀對於購買行為有顯著影響，此外，產品的品質與價格對於購買行為也有影響；Hjelmar (2011) 也針對丹麥消費者對於有機產品的購買行為進行研究，他發現有機產品的可得性（容不容易在零售商買到）、價格、品質、家庭考量、政治及健康的考量，皆會影響購買行為，特別是一些事件，如生小孩、一般產品發生重大食安事件等，皆會影響消費者的行為。

Essoussi et. al. (2009) 則嘗試建構加拿大消費者購買有機產品的決策模式，他們發現會購買有機農產品的消費者有特定的購買計畫，他們會選擇特定的零售商店及價格，此外，

他們也有明確的價值觀與信任感，購買的動機通常是出於健康、環境、及對當地農民的支持，因此，有機產品的流通方式、認證、出產地及標章等，皆會影響消費者的信任度，進而影響其購買，此外，他們發現有機農產品購買的障礙為有機產品價格高、較不易購買（無法在一家店中買全所有所需，或是一家店中的產品多樣性不足）、消費者缺乏知識、及對有機產品的信任薄弱等。

更有趣的是，Janssen and Hamm（2011）針對歐洲五國進行各種有機標章的研究，因在歐洲有許多不同的有機認證方式，例如有全歐洲的有機標章（EC No 834/2007）、國家的有機標章（如德國、捷克、及丹麥之國家有機認證）、農民組織自己的有機標章、及認證單位的標章等，他們想知道：到底消費者對於這些有機標章的認知為何？他們發現消費者對於這些有機標章系統的知識是很少的，且每個國家的消費者較熟悉的有機標章也不同，但若某標章系統的生產標準越嚴格、管控越嚴謹、屬於本地的、且給予農民較高價格的，對於消費者的價值相對也較高。

Schleenbecker and Hamm（2013）則整理有關消費者對有機產品認知之研究，他們認為很多的研究皆顯示消費者對多樣化的有機標章缺乏清楚認識，因此需要更可靠的資訊。他們也指出一些未來的研究方向，其中包含從消費者的角度來看各種不同的標章（如有機標章，地理標章，或其他宣稱等）及私人的品牌（如產品的品牌、及零售商的品牌），特別是這些標章及品牌間的關係究竟是互補、或可以互換，消費者對他們的信任程度是否有差別等。

在產銷履歷標章上，Rijswijk and Frewer（2008）以歐洲四國為研究地點，探討消費者對於產銷履歷的認知，他們發現消費者對於食物的品質及安全兩個概念是互為連結的，雖然食物安全與品質都很重要，但研究結果顯示消費者比較重視食物的品質，且消費者認為產銷履歷是與食物的安全與品質相關的。

Hobbs et.al.（2005）以經濟學的實驗法來檢視加拿大消費者是否重視牛肉及豬肉的產銷履歷標章，他們發現消費者對於產銷履歷的願付價格是正的，但相對於其他安全保證的方式，產銷履歷的願付價格是最低的，因此他們認為雖然產銷履歷對於消費者是有價值的，但似乎無法解決消費者在購買產品時資訊不對稱的問題，透過產銷履歷進行事後的追蹤本身似乎沒有太大價值，但若與其他食品安全保證機制相結合，則會對消費者有較大價值。

Wu et.al.（2011）則研究中國消費者對於產銷履歷的接受程度，他們發現影響消費者購買產銷履歷產品的障礙是不熟悉產銷履歷系統、對此標章有疑慮、喜歡直接且清楚的食品品質標章、及較高的價格等，但即使如此，仍有 68%的受訪者願意付價高的價格來購買

產銷履歷產品。

Kehagia et.al. (2007) 則更進一步針對歐洲 12 國調查其消費者對於不同產品（肉及蜂蜜）產銷履歷的願付價格，研究結果顯示不同國家的消費者對於產銷履歷的認知有異同，對於不同的產品也有不同的資訊需求，且所偏好的標章種類（如有機標章、產地標章、及產銷履歷標章等）是不同的。

最後，在地理標章上，Vanhonacker et. al. (2011) 調查歐洲三國的消費者對於漁產品的產地（養殖 vs. 野生）的態度與認知進行調查，結果顯示消費者對於野生漁產品的產地僅有很少的知識，這使得消費者對於養殖漁產品的認知不確定，因此消費者在採購漁產品時，可能多是出於情緒性，而非理性的考量。

2、消費者對標章之願付價格

為了調查消費者對於各類標章的偏好程度，學者們也調查消費者對於不同的標章的願付價格。例如在產銷履歷上，Dickinson and Bailey (2002) 針對美國肉品的產銷履歷，以實驗的方法進行研究，結果顯示消費者願意付較高的錢來購買產銷履歷，特別是若肉品具有產銷履歷、透明度、及安全保證等，則消費者願意付較多的錢來購買肉品。但 Wu et.al. (2012) 在中國江蘇省的研究結果顯示，雖然中國消費者非常重視食品安全，但他們對於產銷履歷農產品的願付價格卻很低，其中消費者的所得及對食品安全的重視程度會影響其願付價格。上述研究顯示不同地區的消費者對於產銷履歷可能有不同的認知。

Tsakiridou et.al. (2011) 針對北希臘檢視消費者對於蔬果不同標章的願付價格，平均而言消費者的願付溢價如下：地理標章之願付溢價為 37%；品質標章之願付溢價為 36.8%；食品安全相關標章之願付溢價為 31.3%；產銷履歷標章之願付溢價為 29.8%，此外，消費者的教育程度、對健康的態度、對標章的知識及認知程度，會影響上述之願付溢價程度。

Loureiro and Umverger (2007) 則針對美國的消費者調查其對牛肉不同標章的偏好程度，他們的研究結果顯示消費者對食品安全標章的願付價格是最高的，約為一磅 8.07 元；其次則是生產國標章，約為一磅 2.57 元；再來為產銷履歷的 1.90 元，此資料與上述文獻相較之下，顯示美國消費者最重視食品安全。

另外，Larceneux et.al. (2012) 則是比較消費者對於有機標章與私人品牌的偏好程度，由於這兩項標示皆可以有效傳達訊息給消費者，透過對消費者願付價格的研究，他們發現若私人品牌所代表的價值越高，則有機標章對於該廠商的效益越小；反之，對於較差的私人品牌，有機標章帶給該廠商的利益越大。

三、針對政府之研究

也有學者針對政府實施標章認政時所面臨的限制與問題進行研究，例如 Jahn et.al. (2005) 認為越來越多的標章顯示消費者有極大的需求，且也代表第三方驗證機構的重要性。但隨著標章數量的增加，第三方驗證機構是否有足夠的能量來進行查核，則是有疑問的，如此將增加整體的交易成本。因此，在標章制度的設計上，政府其實面臨標章普遍性及有效性的取捨，如果希望標章的適用範圍越廣，定義將越寬鬆，則其有效性或是所傳達的訊息將是越模糊的，因此，有其必要將這麼多的國內與國外標章與標準作一些適當的整合，以減少交易成本。

Crespi and Marette (2003) 則提出一些原則提供政府單位在制定標章政策時的參考，他們認為政府必須考量食物或食品的特性，才能依照其特性來設計標章制度，這些特性包含這些食物是進行垂直差異或是水平差異？食物特性為信任財還是經驗財？設計的標章夠清楚嗎？會不會有外部性？此外，政府也必須了解申請標章的費用將會影響整體市場結構，甚至透過轉嫁，費用將由誰負擔等問題。

Liao et. al. (2011) 與蔡憲唐等人 (2012) 顯示台灣在推動產銷履歷時最大的困難，其實是來自供給端，也就是生產鏈的問題。他們都認為政府的宣傳及推動力度不夠，因此未來需要加強政策宣導，並提供較多的獎勵與補助。

參、研究議題一：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

本文分為五個部分：(一)簡介我國農產品(以蔬菜與稻米為主)之標章法制架構；(二)聚焦於討論我國產地證明標章制度，並介紹歐盟的產地標章制度並與我國比較；(三)介紹歐盟的有機標章並與我國之制度做比較；(四)簡介歐盟追溯制度；(五)最後總結我國與歐盟農產品標章制度法規架構之比較。

一、我國目前的蔬菜與稻米標章制度的法制架構

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》、《吉園圃安全蔬菜標章管理作業規範》以及《商標法》下的地理標示證明標章。目前《農產品生產及驗證管理法》中，以法律的層級制定了三種標章，包括優良農產品標章、產銷履歷標章、及有機農產品標章，此外，又以訂定行政命令《吉園圃安全蔬菜標章管理作業規範》的方式設置吉園圃安全蔬果標章；而規範在《商標法》中的產地證明標章亦有《地理標示申請證明標章註冊作業要點》。此三個部分所包含的五大類標章組織起了我國的蔬菜與稻米標章之架構如圖 3-1，以下將分別詳述我國蔬菜與稻米的各類標章。

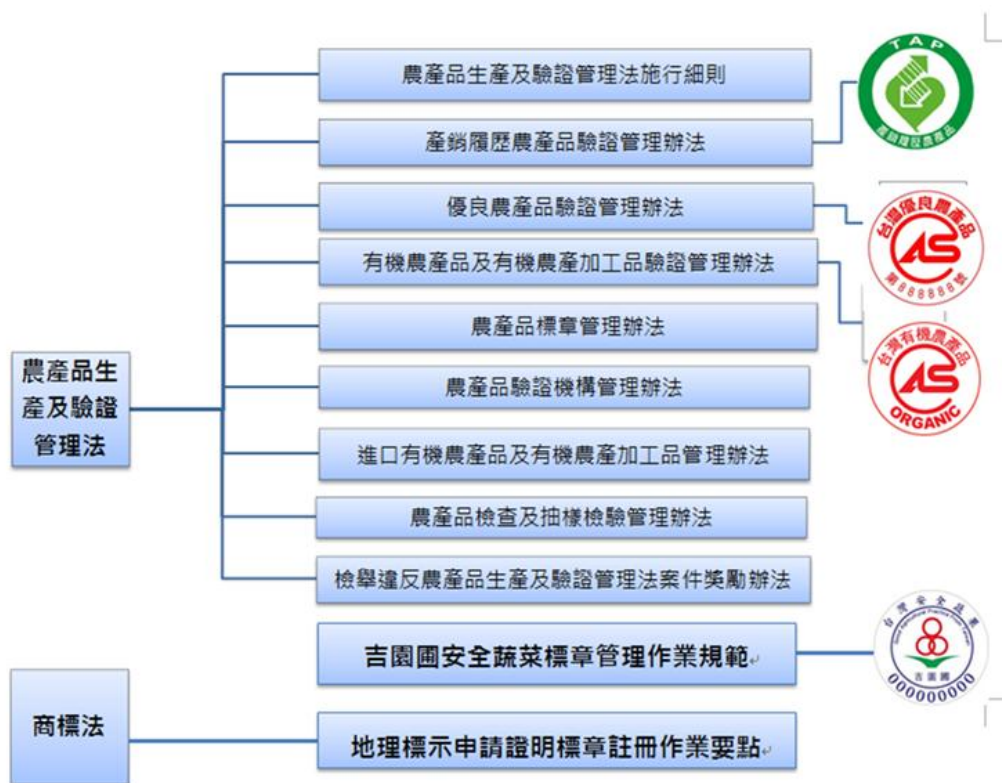


圖 3-1：我國的蔬菜與稻米標章法規架構圖

資料來源：本研究繪製

(一) 農產品生產及驗證管理法

《農產品生產及驗證管理法》於 96 年 1 月 5 日於立法院三讀通過，並於 96 年 1 月 29 日正式公布實施。¹本法除明定各種產品、機構、認證、驗證體系等定義及稽查規範及相關違規罰則之外，同時明定農產品標章認證與驗證賦與之任務、產銷履歷、有機農產品及農產加工品標示等規範。²為推動我國安全農業法制化，於本法通過後農委會陸續完成《農產品生產及驗證管理法施行細則》、《產銷履歷農產品驗證管理辦法》、《優良農產品驗證管理辦法》、《有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法》、《進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法》、《農產品驗證機構管理辦法》、《農產品標章管理辦法》及《農產品檢查及抽樣檢驗管理辦法》等 8 項子法。

¹立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷，10 期。

²林素玉（2007）。CAS 林產品規範修訂及品項分類辦法介紹。台灣優良農產品 CAS 雙月報，6，10-13。

經由 8 項子法中的《產銷履歷農產品驗證管理辦法》、《優良農產品驗證管理辦法》及《有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法》之規定，農委會註冊推動了三大類農產品標章（見表 3-1），凡農產品使用此三類農產品標章，需根據辦法而驗證通過。此三項子法所對應的是民國 96 年 6 月 14 日宣布啟用的產銷履歷農產品（TAP）、有機農產品（OTAP）、優良農產品（UTAP）等三大農產品驗證標章³。藉此三大標章以落實安全農業政策，宣示政府對安全優質農產品的管理政策，亦向國內消費者及國際買家展現台灣以推動安全農業的決心與企圖。⁴

產銷履歷農產品	有機農產品	優良農產品
TAP	OTAP	UTAP
		
		

表 3-1：農產品生產及驗證管理法下三大類農產品標章

資料來源：本研究繪製

³ 行政院農業委員會（2007，7 月）。農牧字第 0960040655 號。

⁴ 行政院農業委員會（2007，7 月）。96 年 6 月份農委會重要措施。

1、產銷履歷農產品標章（TAP）

臺灣農產品產銷履歷制度是「臺灣良好農業規範（TGAP）實施及驗證」和「履歷追溯體系」的結合，前者目的在降低生產過程及產品風險，後者則是在釐清所有參與者的責任歸屬。農委會規劃推動產銷履歷制度的三大執行架構分別是：「建立良好農業規範」、「規劃建置資訊管理與追溯平臺」及「建構獨立公正的第三者認驗證制度」。⁵

產銷履歷標章代表的是個別農民的生產紀錄，T代表可追溯（Traceability），同時也代表台灣（Taiwan），A是Agricultural農業的，P即產品（Product），所以TAP指「具有可追溯產銷履歷資訊的台灣農產品」。⁶經由驗證機構親自到各農場輔導農民生產符合規範的農產品，並針對該產品進行抽驗，詳實記錄下每批農產品生產及檢驗過程，來降低偽造履歷資料的可能性，並控管生產過程中所有可能傷害環境、人體健康的因素，以保障消費者安全食用的權益。

消費者可到「台灣農產品安全追溯資訊網」，輸入所購買農產品上產銷履歷的追溯號碼，便可了解該產品的生產過程中包括生產者、驗證單位、用藥內容與期間，以及採收日期等資訊，讓生產者資訊透明，以取得消費者對此產品的信任。

通過產銷履歷之驗證，不同於有機農產品驗證，不會有驗證機構之標章，只有產銷履歷標章、註明驗證機構名稱以及產品追溯號碼，如下圖 3-2：⁷

⁵蔡憲唐等人（2012，12月）。我國農產品產銷履歷政策之實證研究。行政暨政策學報，55，67-108。

⁶台灣農產品安全資訊追溯網。Q3-13.TAP、TGAP 與 GAP 定義上有何不同？，<http://taft.coa.gov.tw/>。

⁷台灣農產品安全追溯資訊網，如何辨識產銷履歷農產品，<http://taft.coa.gov.tw/>。



圖 3-2：我國產銷履歷標章實貌

產銷履歷的實際使用情況，統計至 2015 年 1 月，產銷履歷經營業者家數及戶數統計共 1483 戶；至 2014 年 11 月底止，產銷履歷農產品驗證品項 達 199 項，且年度產銷履歷標籤使用量較去年成長 97 %，突破 3,650 萬張；⁸而通過產銷履歷驗證之農產品栽培面積，據統計截至 2012 年 10 月 31 日通過驗證的面積達 7,331 公頃。⁹

2、優良農產品標章 CAS (The Logo of Certified Agricultural Standards)

CAS優良農產品的驗證機構為財團法人台灣優良農產品發展協會。原先只適用於加工工廠，要求其加工過程需符合CAS標準，才可掛上此標章。為了提供消費者一個安心選購的標準，在數年的推行後，由農委會將各式標章統一為CAS優良農產品標章，是國產農產品及其加工品最高品質代表標章，和進口農產品區隔。CAS優良農產品的特點為（1）生產原料以國產品為主、（2）衛生安全須符合要求、（3）品質規格須符合標準、（4）包裝標示清楚，符合規定。¹⁰消費者可至「台灣優良農產品管理入口網」輸入產品編號，並查詢產品的驗證過程。¹¹

CAS優良農產品標章之目的為提昇台灣農、林、水、畜產品及其加工品的品質水準，

⁸行政院農業委員會企劃處（2015）。103 年度產銷履歷成果發表會。農政與農情，第 271 期。

⁹楊玉婷（2012）。台灣健康農業發展現況。農業生技產業季刊，健康農業，32。

¹⁰林子清（2007）。CAS 優良農產品證明標章認證及驗證制度之推行。農業生技產業季刊，11，16-21。

¹¹行政院農業委員會農糧署（2006）。優良農產品證明標章使用須知。苗栗區農情月刊，84，2-4。

滿足消費者對食品品質與衛生安全的消費需求，並建立國產農產品的品質優良形象；藉由CAS標章的推動，提昇農產食品業產製水準，強化台灣農業相關產業競爭力。¹²

2014 年至八月為止，CAS優良農產品驗證機構一共抽驗了 1771 件產品，不合格產品 31 件，合格率为 98.2%；而主管機關執行市售產品CAS標章與標示檢查共 5,309 件，不合格 8 件。從CAS標章發展至今，範圍涵蓋 279 家廠商，共 6103 件產品，產品年產值 470 億元。¹³

3、有機農產品標章

有機農產品標章制度較上述兩者更為複雜，現行國內有機蔬菜認證採行雙標章模式，需同時具有農委會 CAS 標章和農委會輔導民間機構共同認證的雙重標章。

有機農產品的生產依循天然有機農法，其驗證過程十分嚴謹，有機農產品從申請認證到認證核准需要三年的時間。在接受認證的第 1 到 3 年內為有機轉型期，被控管的生產過程包括土壤狀態、灌溉用水、除草及施肥等，需完全遵照嚴謹的有機驗證規範按表操課。至此，此農產品還未符合 CAS 有機農產品標章資格，需等到 3 年後再次通過有機驗證機構的檢驗，才能取得真正的有機農產品資格。

有機農產品在經由驗證機構驗證通過後，才得以開始上市銷售。銷售期間農委會農糧署亦不定期針對市售有機商品抽樣檢查，並將抽樣結果刊登於有機農業全球資訊網上，達到市場資訊透明。

我國農產品至 2014 年 8 月底共通過民間有機驗證面積共 5,821 公頃，驗證合格農戶 2,884 戶。主要作物有蔬菜 36%、水稻 30%、果樹 15%、茶 8% 及其他作物 11%¹⁴。

依據農產品生產及驗證管理辦法，市面上有機商品經抽查不合格者除需於 1 日內下架、10 日內回收，並處 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰，驗證機構同時連坐記點處分，後續

¹²行政院農業委員會（2014，10 月）。優良農產品之推動與管理。P.3。

¹³同前註 14，p.12-18。

¹⁴行政院農業委員會（2014，9 月）。台灣有機農產品嚴管嚴查 請認明 CAS 臺灣有機農產品標章並安心選購。

再由驗證機構追蹤查驗、限期改正，情節嚴重者則終止驗證；如果查獲屬於未經驗證合格擅自使用農產品標章的農產品經營業者，可處新台幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。¹⁵

4、民間驗證機構標章（有機驗證及產銷履歷驗證）

產銷履歷及有機農產品之驗證皆需透過民間驗證機構的檢驗，對於驗證機構的規範訂定於《農產品驗證機構管理辦法》中。驗證機構必須具備公正獨立的立場和實施驗證所需的能力，符合國際ISO GUIDE 65 規範（對產品驗證機構的一般要求）及農委會特定要求（主要針對稽核人員及檢測實驗室），並且通過國際認證機構（於IAF有簽署產品驗證機構認證領域多邊相互承認協議者）及農委會兩道認證的把關，¹⁶機構認證及產品驗證之流程如圖 3-3。

¹⁵行政院農業委員會（2012，7 月）。有機農產品及有機農產加工品違反農產品生產及驗證管理法裁罰基準。農糧字第 1011054130 號令。

¹⁶黃穎捷（2012，12 月）。農產風險管理。行政院農業委員會臺中區農業改良場。



圖 3-3：我國驗證機構之認證與驗證流程圖

資料來源：本研究繪製

農糧署每年對通過認證驗證機構至少進行 1 次追查，並訂有違規記次機制，經審查確認有情節重大未能有效處理者，則終止其認證資格。¹⁷並且由「財團法人全國認證基金會」（TAF）負責管理驗證機構。2014 年通過的有機農糧產品驗證機構共有 13 家，其中，「國際美育自然生態基金會」（MOA），因農藥檢出殘留，經矯正後狀況仍不理想，被農糧署暫時停止其受理新的產品驗證之能力。¹⁸我國目前市面上可見的有機驗證標章如下：

¹⁷ 同前註 19。

¹⁸ 林慧貞(2014, 9月)。MOA 遭停權？認證單位澄清，只是無法受理新申請，產品沒問題。上下游報導。
<https://www.newsmarket.com.tw/>。最後流覽日期：2015 年 1 月 20 號。

表 3-2：我國有機農產品驗證機構及標章

有機驗證機構名稱	有機蔬菜標章
財團法人 國際美育自然生態基金會	
台灣省有機農業生產協會	
暉凱國際檢驗 科技股份有限公司	
台灣寶島有機農業 發展協會	
國立成功大學	

<p>國立中興大學</p>	
<p>環球國際驗證 股份有限公司 (UCS)</p>	
<p>財團法人 和諧有機農業基金會 (HOA)</p>	
<p>慈心有機驗證股份有限公司</p>	
<p>采園生態驗證有限公司</p>	
<p>中華驗證有限公司</p>	

資料來源：本研究整理

產銷履歷驗證機構亦受《農產品驗證機構管理辦法》規範，各個驗證機構涵蓋的產品種類不一定相同，以我國蔬菜產銷履歷驗證為例，能夠承辦蔬菜產銷履歷驗證的驗證機構有：

中華驗證有限公司、國立屏東科技大學、財團法人台灣優良農產品發展協會、暉凱國際檢驗科技股份有限公司、環球國際驗證股份有限公司、國立成功大學、國立中興大學、台灣檢驗科技股份有限公司等八家驗證機構。¹⁹

（二） 吉園圃台灣安全蔬果標章標章（GAP）

我國農產品標章的第二個部分為吉園圃台灣安全蔬果標章。為鼓勵農民正確使用農藥，保障消費者食用國產生鮮蔬果的安全，政府經設計了代表健康、衛生、安全蔬果的「吉園圃」標章，自 83 年開始推行迄今。「吉園圃」名稱由英文「GAP」音譯而來，為 Good Agricultural Practice 之縮寫，意指優良農業操作。「吉園圃」安全蔬果標章屬於行政規則層級，強調用藥安全，吉園圃標章中三各紅色圈圈分別代表：「合理病蟲害防治」、「使用推薦藥劑」以及「遵守安全採收期」等三個意涵。三個圓圈亦表示吉園圃標章的推行必須要政府輔導、專業檢驗及採收管制等三方面相互配合，共同營造安全蔬果的信任感。²⁰

農委會推行此標章的目的，是希望藉此建立具有公信力的蔬果品牌認證制度，讓農民能依照規定生產符合食用安全的安心蔬果，增加銷售機會外，也提供消費者一個標章判別何者是可以安心購買與食用的安全蔬果。²¹

為輔導農民安全用藥並正確使用吉園圃標章，農糧署訂有「吉園圃安全蔬果標章管理作業規範」，其中明定關於申請對象、申請流程等之規範。吉園圃標章為目前各項安全農業標章制度之基礎，因其審查程序簡易且農民不必負擔費用，²²農民可再依產銷通路需求進一步申請產銷履歷、有機或CAS優良農產品驗證。

吉園圃標章之實際使用情況可以從統計數據而論，至 2014 年 12 月底，有 2,127 個產

¹⁹ 台灣農產品安全資訊追溯網，驗證機構列表，<http://taft.coa.gov.tw/>。

²⁰ 洪忠修（2005，6月）。吉園圃安全標章管理制度之理念與實務。興大農業，第 53 期，10-14。

²¹ 行政院農業委員會（2009，3月）。吉園圃安全蔬果標章管理作業規範。農糧字第 1021052881 號令。

²² 行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所（2013，9月）。農產品安全標章「吉園圃」之推行：「合約期間由縣市政府免費提供標章使用」。

銷班通過吉園圃審查，生產面積 25,719 公頃，年產量約 55 萬餘公噸。²³

（三）產地證明標章

我國農產品第三類的標章為產地證明標章。產地證明標章規範於《商標法》之中，其起因於我國 1992 年加入 WTO 後需因應國際地理標示制度發展趨勢，為配合「與貿易有關之智慧財產權協定」(TRIPs) 中有關地理標示保護規定，因此經濟部智慧財產局及行政院農業委員會開始著手進行相關規範的訂定，並於民國 92 年 11 月 28 日修正商標法，增列「產地」為證明標章註冊範圍之一。²⁴

我國第一個註冊通過的產地標章為「池上米」標章，申請單位為由台東縣池上鄉公所，其於 92 年商標法修正納入產地後即註冊完成。²⁵目前已在我國獲准註冊之產地證明標章產品包括：池上米、西螺濁水米、鹿谷凍頂烏龍茶、嘉義縣阿里山高山茶、文山包種茶、杉林溪茶、竹山甘藷等數十種。²⁶

（四）其他民間自辦標章

市場上亦能看見少數民間自行辦理之標章，此類標章中最常見的為「綠盾」標章，綠盾為民間果菜市場與蔬果合作社所共同自發的蔬果安全管理機制。民國 88 年，民間單位自費委託省農業試驗所生產所需試劑，並共同制定「綠盾」標章，作為民間蔬果產銷團體在農藥殘毒自律自清的認同符號，目前由行政院農委會農業試驗所輔導，檢驗設備之所有需要行政院農委會授權，檢驗方式為用試劑快速檢測農藥殘留程度。²⁷綠盾標章針對每一批由農會供銷的農產品，例如蜜棗、蓮霧等蔬果事先檢驗，希望以「先驗後吃」的訴求，讓民眾可以食用安心，現行在市場上仍能夠看見部分蔬果使用綠盾標章，綠盾標章如下圖 3-4：

²³ 行政院農業委員會（2015，1 月）。施政績效－推動吉園圃安全蔬果標章。
http://www.coa.gov.tw/show_index.php。

²⁴ 李紅曦、李國基、連忠勇（2009，12 月）。台灣農產品產地標章制度推動現況。農政與農情，第 210 期。

²⁵ 經濟部智慧財產局商標權組（2003）。產地證明標章-池上米，註冊號 00000085。

²⁶ 同前註 30。

²⁷ 吳贊鐸等人（2008，10 月）。農產品生命週期分析與績效評估。台灣環境資源永續發展研討會。



圖 3-4：綠盾標章

二、從歐盟之規範探討我國的農產品地理標示制度

（一）前言

依我國《商標法》規定來看，標章分為：商標、團體標章、團體商標、證明標章等四種，各種標章皆有其不同的功能及規範。²⁸在探討我國稻米、蔬菜等農產品標章的過程中，可以發現我國會出現在稻米及蔬菜上的標章初步可分為兩種不同的類型：證明標章及其他商標（包括商標、團體商標與團體商標）。其中，證明標章包括吉園圃標章、優良農產品標章、產銷履歷及產地證明標章等。證明標章依照《商標法》規範必須符合「證明標章權人用以證明他人商品或服務之特定品質、精密度、原料、製造方法、產地或其他事項，並藉以與未經證明之商品或服務相區別之標識」²⁹。證明標章除了規範於《商標法》之下，也具有另外的行政法法源，如《優良農產品驗證管理辦法》、《有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法》、《吉園圃安全蔬菜標章管理作業規範》等。

會出現在農產商品上的標章，除了證明標章之外，還有商標、團體標章、團體商標。以商標來說，個人得以申請的商標較不會造成消費者將其與證明標章錯認與混淆。然而，商標亦存在著有如由花蓮縣政府主導的「花蓮無毒農業」以「商標」向智慧財產局註冊。³⁰除了證明標章與商標可能有混淆之外，另外，亦有「團體商標」存在，如「麻豆文旦」。麻

²⁸商標法第二條：欲取得商標權、證明標章權、團體標章權或團體商標權者，應依本法申請註冊。

²⁹商標法第 80 條第一項：證明標章，指證明標章權人用以證明他人商品或服務之特定品質、精密度、原料、製造方法、產地或其他事項，並藉以與未經證明之商品或服務相區別之標識。

³⁰經濟部智慧財產局商標資料檢索服務案件歷史資料查詢結果明細，商標名稱：花蓮無毒農業及，<http://www.tipo.gov.tw/>。

豆文旦由台南市麻豆區農會申請，屬於產地團體標章，在智慧財產局的資料中顯示此標章針對的商品是產自於台南縣麻豆鎮之文旦。³¹然而在類似的情況下，池上鄉公所申請的「池上米」標章在智慧財產局的登記下卻是產地證明標章，證明內容標註著：「本標章係由台東縣池上鄉公所授權之人使用，茲證明其製造行銷之「池上米」係產自台東縣池上鄉，且其品質符合證明人「申請『池上米』良質米標誌規範」之標準。³²」此一標章就屬於證明標章中的「產地標章」，在商標法中有著較高的規範標準。

甚至，商標有時亦可能與團體標章混淆，以「東勢鎮農會」為例，依照經濟部智慧財產局的登記，其既是商標也是團體標章。然而商標法明確規範商標示針對商品或服務，而團體標章則是表彰東勢鎮農會之組織或會員之會籍，³³雖然兩者的申請人皆是台中縣東勢鎮農會，但是此一標章具有兩種不同的作用，在農產品上來說，商標針對特定的商品或服務，屬性明確，不易與團體標章混淆。因此，本文略過團體標章，以下只具焦於討論產地證明標章、商標與團體商標在我國規範下的現況與問題。

從以上舉例來看，首先，我國市面上的農產品標章在於「產地」證明上有些混亂、不明確之處，既有產地證明標章，又有商標，也有團體標章，團體標章甚至還分出了地理團體標章。³⁴不同屬性的標章所欲彰顯的皆是自家產品的地理特性。然而，不同的標章屬性會不會因為其不同的申請規範嚴謹程度而影響到商品的品質？如果不同商標屬性確實可能影響商品品質，那麼消費者又要如何辨別？如果不同的標示不會影響商品品質，那麼設立證明標章原先所設想的效果有可能達成嗎？在回答這些問題之前，我們必須先明確比較產地標章、商標、團體商標三者規範上的不同。

以下我們將先從產地證明標章、商標與團體商標三者商標法中的比較做起，再討論

³¹經濟部智慧財產局商標資料檢索服務案件歷史資料查詢結果明細，商標名稱：麻豆文旦，<http://www.tipo.gov.tw/>。

³²經濟部智慧財產局商標資料檢索服務案件歷史資料查詢結果明細，商標名稱：池上米，<http://www.tipo.gov.tw/>。

³³商標法第 85 條：團體標章，指具有法人資格之公會、協會或其他團體，為表彰其會員之會籍，並藉以與非該團體會員相區別之標識。

³⁴商標法第 91 條：第八十二條第二項、第三項及第八十四條規定，於產地團體商標，準用之。

三者的「產地證明能力」。並且介紹歐盟地區的地理標章制度，從建制目的、主管機關、管制思維與被管制對象的不同等面向討論，以作為我國的借鏡。

（二）我國具有產地證明能力的三種標章比較

1、相關法規整理

本文整理出商標、產地證明標章、團體商標三者 in 商標法規範下的不同，此表格分別列出從定義其內涵的法條內容、立法目的、申請人身分、申請條件、使用條件、執行機關與廢止條款等方面，主要內容摘自商標法，少數參考商標法施行細則以及地理標示申請證明標章註冊作業要點。於表 3-3 呈現後，本文亦依各項逐一詳細討論。

表 3-3：我國具有產地證明能力三種標章法規內容比較

	商標	產地證明標章	團體商標 (產地團體商標)
法條條號	商標法第 18 條	商標法第 80 條一、二、三項	商標法第 88 條、第 91 條(於產地團體商標，準用之)

<p>法條條文</p>	<p>商標，指任何具有識別性之標識，得以文字、圖形、記號、顏色、立體形狀、動態、全像圖、聲音等，或其聯合式所組成。</p> <p>前項所稱識別性，指足以使商品或服務之相關消費者認識為指示商品或服務來源，並得與他人之商品或服務相區別者。</p>	<p>證明標章，指證明標章權人用以證明他人商品或服務之特定品質、精密度、原料、製造方法、產地或其他事項，並藉以與未經證明之商品或服務相區別之標識。</p> <p>前項用以證明產地者，該地理區域之商品或服務應具有特定品質、聲譽或其他特性，證明標章之申請人得以含有該地理名稱或足以指示該地理區域之標識申請註冊為產地證明標章。</p> <p>主管機關應會同中央目的事業主管機關輔導與補助艱困產業、瀕臨艱困產業及傳統產業，提升生產力及產品品質，並建立各該產業別標示其產品原產地為台灣製造之證明標章。</p>	<p>團體商標，指具有法人資格之公會、協會或其他團體，為指示其會員所提供之商品或服務，並藉以與非該團體會員所提供之商品或服務相區別之標識。</p> <p>前項用以指示會員所提供之商品或服務來自一定產地者，該地理區域之商品或服務應具有特定品質、聲譽或其他特性，團體商標之申請人得以含有該地理名稱或足以指示該地理區域之標識申請註冊為產地團體商標。</p>
-------------	---	---	---

<p>立法目的</p>	<p>商標法第 1 條 為保障商標權、證明標章權、團體標章權、團體商標權及消費者利益，維護市場公平競爭，促進工商企業正常發展，特制定本法。</p>	<p>產地認證標章保護之目的在於防止不公平競爭，為配合 TRIPS（與貿易有關之智慧財產權協定）有關地理標示保護規定，並明確加強我國地理標示保護機制，爰參考美國商標法第四條 1 及第四十五條 2 有關證明標章之立法例，於九十二年十一月二十八日修正施行之商標法第七十二條明定產地證明標章，增訂得以標章證明他人商品或服務之特性、品質、精密度、產地或其他事項，申請註冊為證明標章。³⁵</p>	<p>關於企業團體表彰團體之成員所提供之商品或服務，為防止其商業使用之標章可能產生混淆誤認之虞，爰增訂得依其所提供之商品或服務類別，申請註冊為團體商標。³⁶</p>
-------------	---	--	---

³⁵劉綦綦（2004，3月）。證明標章--地理標章對農產品之影響。『農業智慧財產權保護與管理』研討會資料，81-102。行政院農業委員會畜產試驗所主辦。

³⁶經濟部智慧財產局（2001，3月）。公商標法修正草案總說明：二十七、增訂團體商標

關於企業團體表彰團體之成員所提供之商品或服務，為防止其商業使用之標章可能產生混淆誤認之虞，爰增訂得依其所提供之商品或服務類別，申請註冊為團體商標。（修正條文第八十六條）。

<p>申請人</p>	<p>(商標法中未有明確規定) 商標法施行細則第 2 條第一項 依本法及本細則所為之申請，除依本法第十三條規定以電子方式為之者外，應以書面提出，並由申請人簽名或蓋章；委任商標代理人者，得僅由代理人簽名或蓋章。商標專責機關為查核申請人之身分或資格，得通知申請人檢附身分證明、法人證明或其他資格證明文件。</p>	<p>商標法第 81 條 證明標章之申請人，以具有證明他人商品或服務能力之法人、團體或政府機關為限。 前項之申請人係從事於欲證明之商品或服務之業務者，不得申請註冊。</p>	<p>商標法第 88 條第一項 團體商標，指具有法人資格之公會、協會或其他團體，為指示其會員所提供之商品或服務，並藉以與非該團體會員所提供之商品或服務相區別之標識。</p>
------------	--	--	---

<p>申請條件</p>	<p>商標法第 19 條 申請商標註冊，應備具申請書，載明申請人、商標圖樣及指定使用之商品或服務，向商標專責機關申請之。 申請商標註冊，以提出前項申請書之日為申請日。 商標圖樣應以清楚、明確、完整、客觀、持久及易於理解之方式呈現。 申請商標註冊，應以一申請案一商標之方式為之，並得指定使用於二個以上類別之商品或服務。 前項商品或服務之分類，於本法施行細則定之。 類似商品或服務之認定，不受前項商品或服務分類之限制。</p>	<p>商標法第 82 條 申請註冊證明標章者，應檢附具有證明他人商品或服務能力之文件、證明標章使用規範書及不從事所證明商品之製造、行銷或服務提供之聲明。 申請註冊產地證明標章之申請人代表性有疑義者，商標專責機關得向商品或服務之中央目的事業主管機關諮詢意見。 外國法人、團體或政府機關申請產地證明標章，應檢附以其名義在其原產國受保護之證明文件。 第一項證明標章使用規範書應載明下列事項： 一、證明標章證明之內容。 二、使用證明標章之條件。 三、管理及監督證明標章使用之方式。 四、申請使用該證明標章之程序事項及其爭議解決方式。 商標專責機關於註冊公告時，應一併公告證明標章使用規範書；註冊後修改者，應經商標專責機關核准，並公告之。</p>	<p>商標法第 89 條 團體商標註冊之申請，應以申請書載明商品或服務，並檢具團體商標使用規範書，向商標專責機關申請之。 前項團體商標使用規範書應載明下列事項： 一、會員之資格。 二、使用團體商標之條件。 三、管理及監督團體商標使用之方式。 四、違反規範之處理規定。 產地團體商標使用規範書除前項應載明事項外，並應載明地理區域界定範圍內之人，其商品或服務及資格符合使用規範書時，產地團體商標權人應同意其成為會員。 商標專責機關於註冊公告時，應一併公告團體商標使用規範書；註冊後修改者，應經商標專責機關核准，並公告之。</p>
-------------	---	---	--

<p>使用條件</p>	<p>商標法第 5 條 商標之使用，指為行銷之目的，而有下列情形之一，並足以使相關消費者認識其為商標： 一、將商標用於商品或其包裝容器。 二、持有、陳列、販賣、輸出或輸入前款之商品。 三、將商標用於與提供服務有關之物品。 四、將商標用於與商品或服務有關之商業文書或廣告。 前項各款情形，以數位影音、電子媒體、網路或其他媒介物方式為之者，亦同。</p>	<p>商標法第 83 條 證明標章之使用，指經證明標章權人同意之人，依證明標章使用規範書所定之條件，使用該證明標章。</p>	<p>商標法第 90 條 團體商標之使用，指團體或其會員依團體商標使用規範書所定之條件，使用該團體商標。</p>
<p>執行機關</p>	<p>商標法第 3 條 本法之主管機關為經濟部。 商標業務，由經濟部指定專責機關辦理。</p>	<p>地理標示申請證明標章註冊作業要點第四項第一款，審查作業： 審查證明標章之申請是否符合地理標示之保護，由本局請行政院農業委員會(酒類商品以外之農產品)、財政部國庫署(酒類商品)或其他相關商品之目的事業主管機關提供職務協助，該提供職務協助之機關並得單獨或會同其他機關提供意見，再由智慧局依其回復之意見進一步依商標法規定審查。³⁷</p>	<p>商標法第 3 條 本法之主管機關為經濟部。 商標業務，由經濟部指定專責機關辦理。</p>

³⁷經濟部智慧財產局(2004, 9月)。地理標示申請證明標章註冊作業要點。經濟部經授智字第 0932003101-0

<p>廢止條款</p>	<p>商標法第 63 條 商標註冊後有下列情形之一，商標專責機關應依職權或據申請廢止其註冊： 一、自行變換商標或加附記，致與他人使用於同一或類似之商品或服務之註冊商標構成相同或近似，而有使相關消費者混淆誤認之虞者。 二、無正當事由迄未使用或繼續停止使用已滿三年者。但被授權人有使用者，不在此限。 三、未依第四十三條規定附加適當區別標示者。但於商標專責機關處分前已附加區別標示並無產生混淆誤認之虞者，不在此限。 四、商標已成為所指定商品或服務之通用標章、名稱或形狀者。 五、商標實際使用時有致公眾誤認誤信其商品或服務之性質、品質或產地之虞者。 被授權人為前項第一款之行為，商標權人明知或可得而知而不為反對之表示者，亦同。 有第一項第二款規定之情形，於申請廢止時該註冊商標已為使用者，</p>	<p>商標法第 93 條 證明標章權人、團體標章權人或團體商標權人有下列情形之一者，商標專責機關得依任何人之申請或依職權廢止證明標章、團體標章或團體商標之註冊： 一、證明標章作為商標使用。 二、證明標章權人從事其所證明商品或服務之業務。 三、證明標章權人喪失證明該註冊商品或服務之能力。 四、證明標章權人對於申請證明之人，予以差別待遇。 五、違反前條規定而為移轉、授權或設定質權。 六、未依使用規範書為使用之管理及監督。 七、其他不當方法之使用，致生損害於他人或公眾之虞。 被授權人為前項之行為，證明標章權人、團體標章權人或團體商標權人明知或可得而知而不為反對之表示者，亦同。</p>	<p>商標法第 93 條 證明標章權人、團體標章權人或團體商標權人有下列情形之一者，商標專責機關得依任何人之申請或依職權廢止證明標章、團體標章或團體商標之註冊： 一、證明標章作為商標使用。 二、證明標章權人從事其所證明商品或服務之業務。 三、證明標章權人喪失證明該註冊商品或服務之能力。 四、證明標章權人對於申請證明之人，予以差別待遇。 五、違反前條規定而為移轉、授權或設定質權。 六、未依使用規範書為使用之管理及監督。 七、其他不當方法之使用，致生損害於他人或公眾之虞。 被授權人為前項之行為，證明標章權人、團體標章權人或團體商標權人明知或可得而知而不為反對之表示者，亦同。</p>
-------------	--	---	---

號令。

	<p>除因知悉他人將申請廢止，而於申請廢止前三個月內開始使用者外，不予廢止其註冊。</p> <p>廢止之事由僅存在於註冊商標所指定使用之部分商品或服務者，得就該部分之商品或服務廢止其註冊。</p>		
<p>可能涉及之罪刑</p>	<p>三者之冒用上除了須受商標法中上述行政處分外，甚至可能面臨刑法制裁，刑法中與商標冒用相關之罪名有以下兩條：</p> <p>1.第 253 條 偽造仿造商標商號罪 意圖欺騙他人而偽造或仿造已登記之商標、商號者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科三千元以下罰金。</p> <p>2.第 255 條 對商品為虛偽標記與販賣該商品罪 意圖欺騙他人，而就商品之原產國或品質，為虛偽之標記或其他表示者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。 明知為前項商品而販賣，或意圖販賣而陳列，或自外國輸入者，亦同。</p>		

資料來源：本研究整理

2、比較內容之討論與分析

依據表 3-3 的整理作為討論起點，首先，以定義其內涵的法條內容而言，商標的涵蓋範圍最廣，關鍵在於「識別性」；而證明標章，指證明標章權人用以證明「他人」商品或服務之特定品質、精密度、原料、製造方法、產地或其他事項，並藉以與未經證明之商品或服務相區別之標識。所以證明標章的重點功能在於「區分」，而兩者的差別在於商品屬於自己或是他人。並且，產地證明標章特別寫明「該地理區域之商品或服務應具有特定品質、聲譽或其他特性」，由此看來，並不是任何產地的任何產品都可以申請產地證明標章，所以產地證明標章的確具備了需具有「獨特性」的條件。法條中亦提到了「主管機關應會同中央目的事業主管機關輔導與補助艱困產業、瀕臨艱困產業及傳統產業，提升生產力及產品品質。」然而以「提升生產力及產品品質」作為產地證明標章的功能是否合理，此點有很大的討論空間。而團體商標，申請團體需具有法人資格，商品提供者為團體之會員，欲區

別的是「商品來自於會員或非會員」之識別，然而，本條條文亦有後項提到：「前項用以指示會員所提供之商品或服務來自一定產地者，該地理區域之商品或服務應具有特定品質、聲譽或其他特性。」如同產地證明標章一樣，產地團體標章亦需要有商品具有獨特性，差別在於前者的所有權人是認證他人的產品，而後者則是所有權人本身團體下的會員之產品。

再者，就立法目的而言，商標法開宗明義的表示目的為保障商標權及消費者利益，維護市場公平競爭，促進工商企業正常發展。而民國 92 年修訂進入商標法的產地證明標章，在地理標示申請證明標章註冊作業要點中則提及「地理標示」所表示該地理區域商品之特性、品質或聲譽往往影響消費者選擇採購商品的意願，而具市場競爭利益，故保護主要目的在於防止不公平競爭行為。由此可見，我國對於產地標示的建制主要目的著眼在公平競爭。

第三，在廢止的條款上，地理證明標章的規範最為嚴格，並且明確規範到在「證明標章作為商標使用」及「證明標章權人從事其所證明商品或服務之業務」的狀況下標章得以被廢止，對於產地證明標章並無特別獨立於其他證明標章的條款。

第四，在申請條件一項中，證明標章申請註冊證明標章者，應檢附具有證明他人商品或服務能力之文件、證明標章使用規範書及不從事所證明商品之製造、行銷或服務提供之聲明，然而「地理」這個特性是否真的有辦法如同品質、重量、外觀等可測量、可檢驗的特性般得以「證明自己具有證明他人商品地理來源的能力」，而且又要獨立於生產者之外？有趣的是，本條還有一項寫道：「申請註冊產地證明標章之申請人代表性有疑義者，商標專責機關得向商品或服務之中央目的事業主管機關諮詢意見。」可以見得，在證明標示的規範中，「地理」此一特性的申請人代表性的確在現行的規範下存在很大的模糊空間。

在以上所討論的差別之下，存在了幾個關鍵性的問題，第一，具有識別「地區」能力的一般商標處於一個灰色地帶，商標法雖然有產地證明標章與產地團體商標，但是依照商標法而言仍然可以用最普通的商標做到地區上的識別性。第二，產地團體商標具有球員兼裁判的嫌疑，在難以從外觀上與產地證明標章區分的情況下，消費者該如何辨識兩者的不同？最後，在一般商標及團體商標皆能夠以「地理」作為識別標的的情況下，產地證明標章真的能夠發揮其功能嗎？而且在消費者無從辨識的狀況下，哪個生產者會想選擇以最高

的標準達到一樣的效果？本文認為，我國對於農產品產地標示的規範十分不明確，不但從規範的目的本身就不明朗，在規範的使用上更沒有明確的遵循脈絡。以前文提到的例子而言，麻豆文旦、東勢農會、花蓮無毒農業、池上米等標示之主導者皆非個人，而是各地的農會及政府單位，在政府單位主導的標章使用就如此混亂，不但消費者無法辨別其所代表的不同意義，在消費者因為不理解而不重視的狀況下，更可能使生產者達不到原先所預期的效果。我國地理標示不但起初的目標不明確，在規範建制上亦沒有彼此相互調整配合，無法突顯出效果，整體政策的目的和手段的關聯性不明，實在令人無所適從。

我國在因為加入 WTO 而開啟了對於地理標示的重視，對地理標示積極保護之手段，選擇以現有商標法證明標章模式而不另外使用特別法，導致地理標示的性質無法明確的與商標劃分，更沒有辦法引領、開拓公眾對於地理標示的意識，使得此一制度於商標法下成為了雞肋般的存在。

（三）台灣與歐盟的地理標示制度比較

歐盟有一套完整詳盡的農產品地理標示與原產地標示制度，這套地理標示制度使其在整合後得以憑藉其經濟貿易實力與美國抗衡，歐盟地理標章體系的運作可作為我國未來保護具有在地特色農產品的借鏡。事實上，歐盟的食品標章建制不只有農業保護與經濟利益考量的地理標章，歐盟的標章制度主要分為兩個脈絡：第一是歐盟在美國農業市場威脅下應運而生的地理標章，第二則是由狂牛症恐慌所引起的食品消費安全管制革新，不過本文以下將探討的是地理標章的部分。已下首先介紹歐盟地區的地理標章制度，再從建制目的、主管機關、管制思維與被管制對象的不同等面向與我國現況做比較與討論。

1、 歐盟地理標示制度介紹

歐盟享譽全球的地理標示制度分為三個部分：地理標示、原產地標示以及傳統特產標示，前兩者的法源依據是 1992 年歐洲議會 2081 號保護農產品與食品的地理標示與原產地標示規章。³⁸

³⁸Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and

首先，地理標示（protected geographical indications）根據歐盟 No.2081/92 規定，受地理標示保護之產品必須滿足兩個條件：第一，其產地必須有一部分的製造過程在登記之地理區域內，製造過程包括種植、養殖或是加工、製造皆可。第二，此產品必須依照登記內容使用特定原料與份量，並且遵循特定的製造方式，以確保產品品質。地理標示的其目的在於保護產品在傳統文化中的地理特殊性。

其次，而原產地標示（protected designations of origin）保護之產品要件比地理標示嚴格，該產品只能選取來自此地區種植或養殖而成之材料，同時還必須在此地區加工與製造而成。原產地標示保護的產品常見有乳酪、礦泉水、火腿等，原產地標示著重於製造過程的地理位置證明。

最後，一種則是傳統特產標示（Traditional Specialities Guaranteed），法源依據為 2006 年歐盟 510 號規章，³⁹其目的與產品之地理位置無關，而在強調產品之文化特性。受傳統特產證明保護之產品必須採用傳統原料、傳統配方或使用傳統方式製造而成。目前擁有歐盟傳統特產證明的食品包括義大利白奶酪、西班牙風乾火腿、比利時Gruze啤酒等，此標章是在保護歐盟農產品在歷史文化上的優勢，一方面彰顯其特殊性，一方面向消費者保證其製成的傳統性。

綜合檢視以上三種地理標章，可以看出歐盟地理標章主要著重於農產品與文化傳統的連結證明及其附加價值的提升。而台灣在地理標示制度上沒有如此細膩的劃分，既沒有區分「地理」及「文化」兩者的不同，也沒有區分「完全」及「部分」的產品生產之地理性。

2、建制目的

從 1992 年歐洲議會 2081 號保護農產品與食品的地理標示與原產地標示規章，以及

designations of origin for agricultural products and foodstuffs <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31992R2081>

³⁹ COUNCIL REGULATION (EC) No 510/2006 of 20 March 2006

on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R0510>

2006年歐盟510號規章內明確的寫到了設立規範保護地理標示並且建立地理標示登記與保護的制度此一政策的建制目的，保護地理標示主要的原因為以下幾點：(1) 農業與食品相關產品、制造商及農產品與食品的分布對於歐盟的經濟有重大的影響力。(2) 應鼓勵農業生產的多樣性，以在市場上達到更好的供需平衡，並且促進具有一定特徵的產品對於農村經濟有相當的利益，特別是對於偏遠地區的經濟，可以改善農民的所得與在這些地區留住農村的人口。(3) 愈來愈多消費者重視食品的品質，也不斷要求農產品或食品應標示可辨識的地理原產地。(4) 生產者應提供給消費者關於產品原產地清楚和充分的資訊，以便能作最佳的選擇。⁴⁰

歐盟的立法理由層次分明，從經濟、民生、消費形態轉型到消費者保護各個面向環環相扣，藉由地理標示的保護，實現市場價值的提升，再者提高農村的農業收入，並且配合正在轉變的消費形態，為新的需求提供供給，而且也在資訊公開與消費者保護意識高張的時代氛圍下提供消費者更多的資訊。

自從1992年施行地理標示以來，歐盟究竟有沒有達到其立法目的？結果顯示，這些受保護的地理標示對歐盟有非常重要的經濟貢獻。根據2006年的數據顯示農產品與食品有地理標示的經濟價值，例如法國與義大利在2006年第510號規章規定的農產品與食品有地理標示預估的市場價值每年就高達100億歐元，而德國、法國、愛爾蘭、義大利、荷蘭、西班牙與英國因為2006年第510號規章所保護的地理標示每年可獲得52億歐元的市場價值。^{41,42}自1992年至2014年，歐盟總計登記了其中有3498項是地理標示、886項原產地

⁴⁰ (1) The production, manufacture and distribution of agricultural products and foodstuffs play an important role in the Community economy. (2) The diversification of agricultural production should be encouraged so as to achieve a better balance between supply and demand on the markets. The promotion of products having certain characteristics can be of considerable benefit to the rural economy, particularly in less-favoured or remote areas, by improving the incomes of farmers and by retaining the rural population in these areas. (3) A constantly increasing number of consumers attach greater importance to the quality of foodstuffs in their diet rather than to quantity. This quest for specific products generates a demand for agricultural products or foodstuffs with an identifiable geographical origin. (4) In view of the wide variety of products marketed and the abundance of product information provided, the consumer should, in order to be able to make the best choices, be given clear and succinct information regarding the product origin.

⁴¹ Chever, T., Renault, C., Renault, S., and Romieu V. (2012) Value of production of agricultural products and foodstuffs, wines, aromatised wines and spirits protected by a geographical indication (GI). European Commission External study.

標示與 45 項傳統特產證明標示。⁴³歐盟地理標示能創造出更高的附加價值，令農產品與產品用更高的價格賣出，並且有助於經濟、社會與環境各方面的永續發展。⁴⁴而且根據 2009 年 11 月歐盟執委會貿易總署（Directorate General for Trade of the European Commission）的一項關於農產品地理標示保護的研究報告結果顯示，大部分受訪的生產者認為歐盟的農產品地理標示制度是一個有用的工具，有助於給與農產品在全歐盟內更有效率的保護制度與促進農產品在市場上因源於特定的產區而有更好的優勢地位。⁴⁵

而我國將地理標示先入為主的放入商標法的體系下，就只為我國的地理標示套用了商標法以公平競爭、公平貿易作為目的的老路，使得我國的地理標示根本無法與商標、產地團體商標做出區隔。並且亦沒有察覺到地理標章對於我國經濟可能帶來的助益，更無如歐盟般全面的將地理標示制度此一政策合理地與自身的目的連結並且達成效果。

3、主管機關

歐盟食品安全監管主體分為立法機構、諮詢機構與執行機構。立法機構有歐盟委員會（European Commission）、歐盟理事會（Council of the European Union）與歐盟議會（European Parliament），負責制定法律、法規、條文及決策等。地理標示於 1992 年與 2006 年的兩次制訂完成於歐盟議會；而諮詢機構則是歐盟食品安全局（European Food Safety Authority EFSA），其專職對食品安全問題提供風險評估及諮詢服務；執行機構為健康暨消費者保護局（Directorate General for Health and Consumers Protection），負責實際把關工作。

歐盟在地理標章審查與管理上分為兩個階段：申請所在區域內審查以及送交歐盟執行委員會審查。地理標章的申請在第一階段應向地理區域所在的會員國提出，由該會員國自

⁴²陳麗娟（2012，10 月）。國際貿易法下農產品地理標示之意涵：以歐盟農產品及地理標示暨原產地標示規章為例。第十二屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，5-67。政治大學國貿系國際經貿組織暨法律研究中心。

⁴³ Geographical indications, appellations of origin, traditional specialties guaranteed Statistics, State Agency On Intellectual Property Of The Republic Of Moldova, <http://www.agepi.md/en/gi-ao-tsg/statistics/gi.php>.

⁴⁴ 周孟嫻（2013，11 月）。歐盟農產品原產地及地理標示制度概述。農業生技產業季刊 26-32。台灣經濟研究院生物科技產業研究中心。

⁴⁵同前註 51。

行負責審查該申請是否正當且與符合第 510 號規章的要件。依 2006 年第 510 號規章第 10 條規定，會員國應選定負責產品認證的機關，確保任何經營者有權納入一個官方監督的制度。因此自完成地理標示或原產地標示登記時起，生產者應遵守認證機關對於其產品所進行的檢查，認證機關有權確認產品符合產品說明書的內容進行生產，當生產者未履行產品說明書的要件時，認證機關得廢止其登記。

在該會員國內審查通過後，會員國應送交執委會，在十二個月內執委會應將結果公告於歐盟公報中或駁回申請。在公告後，有合法利益的任何人（包括其他會員國或第三國在內）在六個月的期間內有權對地理標示的登記提出異議。

歐盟當初之所以採取先由會員國自行審查再交送歐盟層次審查的雙軌制度，主要是由於會員國間有著不同的保護制度，有會員國不願意放棄自己的制度，因此歐盟最後採取雙階的標示審查制度。

而我國在地理標章的運作中，地方政府單位成為了申請主體向中央政府申請標示，反而忽略了本身應負的監督責任。而主管機關則為經濟部智慧財產局，智慧財產局主管商標，但卻無法涉及農產品地理區位的核定，亦沒有認證能力，因此在地理證明標章方面需與農委會合作，智慧財產局在地理標示申請證明標章註冊作業要點中表示：審查證明標章之申請是否符合地理標示之保護，由本局請行政院農業委員會「提供職務協助」，且「該提供職務協助之機關並得單獨或會同其他機關提供意見，再由智慧局依其回復之意見進一步依商標法規定審查」。但此卻也可能產生責任不明確的問題，當問題發生時無法課責。本文認為，可限制地方政府不得作為申請人，而需由農業相關單位專職於監督者的角色，必須監督認證機關，再由認證機關驗證農產品，並將申請案件交由中央智慧財產局審核。

4、 管制思維

共同農業政策（Common Agricultural Policy）⁴⁶為規範歐盟農業生產的法規，共同農業政策與消費者保護政策和食品安全政策皆有密不可分的關係，歐盟的食品及農產品政策源

⁴⁶ The Common Agricultural Policy A partnership between Europe and Farmers
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf

自於歐洲人民對於產品品質有更多的期待，歐洲消費者期待農民扮演一個更佳的社會角色，以環保的方式生產健康與安全的農產品，而有高品質的食品，因此歐盟亦在其法律制度中實施以品質標章標示的自願性食品品質制度，以作為農業改革的補充要素。歐盟的地理標示制度亦承襲這樣的脈絡，除了具有經濟效益之外，更是源自於大眾對於產品品質的期待，以及農民對本身社會角色的認知。再加上地理標示政策所造成的效益能夠環環相扣，而非獨獨嘉惠單一面向，對生產者而言有極大的經濟誘因。歐盟亦須考量進各會員國不同的現存制度及文化傳統，因此歐盟的食品標示政策向來是採行強調自主性，而非強制性。

共同農業政策中，歐盟食品新的法規的主要原則是：食品和動物飼料生產者對於食品的衛生安全則有不可推卸、重要的責任，是食品安全的第一道防線。生產者必須保證其生產的產品是安全衛生的，不安全的食品和飼料必須退出市場。而其標章體系亦配合新的歐盟食品法規，歐盟甚至還建立了可追溯的一套規範體系，而且這套追溯系統並非自主參與的，而是強制業者必須落實批次與原料管理。

歐盟的地理標章為其農業政策的核心，數個會員國在歐盟層次的法規制定前就長期運作地理標示制度，因此歐盟在地理標示的運行上具有較大的內部自主動力存在。而且歐盟受保護的原產地標示與受保護的地理標示產品依據相關規章的規定建立有一目錄。此目錄使產品連結其明確規定的條件，而會員國負責監督確保消費者保護與地理名稱的遵循。

這樣的運行方式給與歐盟消費者一個有效的保證與成功地強調產品應有的特性，進而提高消費者對產品的信賴。而消費者亦明瞭受地理標示保護的產品因為經過嚴格的監督系統而有較好的品質，通常消費者對於所保證的特別品質也有更高的評價，因此願意付較高的價格購買具有標示保護的產品，生產者的收入也因此得到保障。在如此環環相扣的情形下，被管制者的自主性是可以期待的。

相較於歐盟的地理標示制度，我國的地理證明標章在制度設計上並沒有提供明顯之誘因，當然難以期待生產者自主管理。我國目前最為成功的產地證明表徵是池上米標章，有受訪農民表示，由於民眾對於池上米的認識度高，使得池上米十分搶手，因此在得到池上

米標章認證後，米價高升。⁴⁷從池上米的例子可以推論，產地認證標章在我國具有很大的潛在經濟助益，因為大眾願意花錢購買「有保證」的產品。

5、 被管制對象

歐盟的地理標示被管制對象依 2006 年第 510 號規章第 5 條第 1 項規定，應由一群申請人以具有合法利益團體名義提出地理標示保護之申請，而不論此團體的法律形式，在申請人的資格認定上十分寬鬆，在例外的情形中，甚至單一的自然人或法人得視為是一個團體。此部分卻難以與我國制度比較，我國商標法規範的是產地證明標示權人，而非被驗證人，只能依商標法第 83 條證明標章之使用，指經證明標章權人同意之人，依證明標章使用規範書所定之條件，使用該證明標章，等於是沒有明確的規範。而歐盟地理標示規範第 5 條第 2 項規定申請時應列舉申請團體的名稱與地址、產品的說明書、任何關於包裝與標籤適當的特別規則、連結產品與其地理環境或原產地的描述等，而我國商標法卻無對此有任何詳細規範，只在地理標示申請證明標章註冊作業要點中能夠尋找此規範，然而此亦是對於申請人要成為認證機構的規範，而非被驗證人如何要求得到標章之規範。我國要求申請人須繳交證明標章之使用規範書，證明之商品、證明標章表彰之內容、標示證明標章之條件、申請人得為證明之資格或能力、控制證明標章使用之方式、以及申請人本身不從事所證明商品之製造或服務提供之聲明，此規範之目的在於審核申請人的驗證能力。

相較於我國，歐盟有權受地理標示保護的產品必須符合產品說明書的規定，產品說明書著重於詳細的產品描述、地理區域的定義與產品源自於該區域的證據與在定義地理區域與產品特徵的品質，及在區域與產品特殊品質或聲譽間存在連結的正當性等對產品具有實質意義的內容。

以兩者的法律實質效果而言，歐盟的地理標示並不是給與個人權利，而是一個集體的權利（collective right），使用地理名稱的權利並不是屬於特定人，而是屬於所有在相關地

⁴⁷ 記者邱莉玲（2013，11 月），微型創業－池上米招牌 梁正賢要擦得更亮，中時電子報：「池上多力米公司負責人梁正賢十多年前協調 4 家米廠和農會，帶頭推動產地證明標章，如今池上有機米不僅銷量增，也是全台最貴的……即使後來歷經台灣加入 WTO，池上米也沒受影響，至今全鄉穀價漲了 53%，並外銷星港澳洲等地。」最後流覽日期：2015 年 1 月 27 日。<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131128000335-260204>.

理區域內尊重特別行為規約的生產者，國際普遍承認歐盟的地理標示是智慧財產的一種類型。而我國則是依商標法之商標身分處理產地證明標章，不同於商標的罰則是商標法第 96 條：「未得證明標章權人同意，為行銷目的而於同一或類似之商品或服務，使用相同或近似於註冊證明標章之標章，有致相關消費者誤認誤信之虞者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。明知有前項侵害證明標章權之虞，販賣或意圖販賣而製造、持有、陳列附有相同或近似於他人註冊證明標章標識之標籤、包裝容器或其他物品者，亦同。」罰則內容與 95 條侵害商標權人之罰則相同。

6、 結論與評價

歐盟有一套幾乎是全世界最詳盡的農產品地理標示與原產地標示制度，並憑藉其整合的經貿實力可與美國抗衡，其實務運作可作為我國發展地方特色農產品標示立法的借鏡。歐盟地理標示的成就也並非在短暫的時間內便成功，其亦經過了一連串的共同農業政策改革，從 1992 年的共同農業政策改革強調發展品質與衛生政策，改善市場的均衡與促成農業區域積極發展的結果，至 2006 年時提出新的歐洲地理標示規範架構，並且制定農產品和食品的地理標示與原產地標示的保護規章，經過了長時間的討論、尋找共識與改革，才有今日的成就。

而且隨著歐盟與 WTO 影響力的擴大，地理標示逐漸成為一個全球的現象，地理標示能夠突顯出產品獨特的品質、名聲或其他特徵，所以其亦是一個行銷工具，對消費者而言這些地理特性對產品創造附加價值。地理標示所保障的不只是農產品及食品的品質，其更保障了一種對於文化的認識與認同，地理標示不同於一般的商標，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。

在我國近年來皆被壓縮在中國大陸巨大的市場旁，因此地域特性對我國的重要性更顯得增強。我國無法以「大」取勝，而要寄望於中小企業及生產者的高品質產品，並且要連結我國特有的地理、氣候與文化背景，才能提高農業生產力與改善農業地區居民的福祉，而創造新的工作機會。歐盟將地理標示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，使農業、環境及社會皆能永續。同時我國也需如歐盟般對於生產者和行銷者的責任做出明確規範，要求他們必須

保證產品品質及安全，否則需負起法律責任。在原則與目標明確而清楚的狀況下，給予地理證明章標更明確的架構和規範，使其脫離在商標法之下的空洞軀殼。將我國與歐盟的地理標示制度比較之下可以看到，雖然我國與歐盟的規模大小與涵蓋範圍相差甚大不能完全將兩者相提並論，然而難以否認的是，在我國的規範中，沒有看到政府願意在農產品上突破的野心與提供給大眾願景，從民國 92 年加入 WTO 至今，一成不變，本文認為，在我國的消費形態、網路媒體及具有中國大陸及東亞地區廣大市場的條件下，再加上由於在都市生活不易而返鄉從事農業的案例逐漸出現，政府應該把握機會，重新制定地理標章制度、活化我國農產品與食品的特殊文化。

三、歐盟有機農業標章規範

討論完我國與歐盟的產地標章制度差異後，接下來要透過探討歐盟有機標章規範來作為我國之比較與借鏡。

（一） 歐盟有機農業標章規範的發展

1、 萌芽期

歐洲最早於 1920 年間即出現有機農業運動，然而至 1950 年代，歐體農業政策重點在提高作物產量以供應戰後糧食短缺。到了 1960 到 1970 年間，歐洲社會開始普遍重視環境保育議題。此時有機農業尊重自然資源及生態環境保育，各有機農業協會紛紛成立。1980 年代，歐洲的有機農業開始明顯成長，大多數政府均認同有機農業重要性，進而積極支持相關研究及制訂有關法規，部分國家也開始提供有機農業補貼。⁴⁸

2、 創制期

1980 年代開始，有機農業開始出現明顯成長，此時尚無任何相關的政府政策或相關法律。直到 1980 年晚期及 1990 年初期，消費者愈來愈重視食品安全及環境保護意識增強，然而此時歐盟尚無有機農業規範，缺乏清楚的有機農業定義，造成消費者對有機產品認知

⁴⁸ 陳世雄（2009）。有機農業發展與國際化。有機農業產業發展研討會專輯特刊第 96 號。

上的混淆，市場上也常發生許多非有機產品冒用有機標示的事件，侵害有機生產者及消費者權益。為導正前述情況，在消費者及有機界團體的呼籲下，部分歐洲國家的官方已開始制定有機農業相關政策。⁴⁹

雖然部分國家已有前述的發展，就歐盟地區整體而言，仍缺乏對有機產品的清楚定義；不同區域、不同發展背景、不同理念的團體，對於有機生產及定義有不同標準，天然產品、健康產品、有機產品之間也因缺乏清楚界定而常相互混用，因此造成消費者難以選購具品質保障的有機產品，也因此造成市場的混亂。為改善此種現象，歐盟遂於 1991 年制定適用歐盟國家的有機農業法規「2092/91 號規則(On organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs)」。⁵⁰以規章的方式來規定有機農業耕作、有機畜牧、有機食品加工等三大有機生產活動。⁵¹

歐盟有機農產品規範於 1991 年 6 月公布 Regulation (EEC) No 2092/91，一個基礎規範，此為歐洲第一個對有機產品的官方規章，並於 1992 年全面實施。符合規範標準者將獲得有機標示的使用權利。且歐盟所屬的會員國均須遵守此規範。不過此時還沒有設計共同標章。規定有機農業耕作、有機畜牧、有機食品加工，規範內容適用於所有歐盟會員國，其位階相當於國家法律，各會員國不可自行制定抵觸規則內容的法律。但此僅為各會員國必須遵守的最低標準，允許各會員國制定更高標準的有機規範，除國家標準以外，民間驗證機構也可自行制定符合國家有機規範以上的標準，或國家規範範圍以外的生產類型的有機標準。⁵²

3、共同標章期

歐盟有機規則初次制定僅包括作物生產及加工食品標準，且歐盟多數國家皆設有國家標章，其中有些是官方設置，有些是民間擁有。因此，歐盟理事會於 1999 年增訂有機畜

⁴⁹ 同前註 58。

⁵⁰ Council Regulation (EEC) No. 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs. <http://www.ecolex.org/>.

⁵¹ 王俊豪（2005）。歐盟有機農產品與有機食品法分析。農政與農情，155，71-75。

⁵² 劉凱翔（2007）。有機農業法規及政策之研究。國立台灣大學生物資源暨農學院農藝學系碩士論文。

牧標準Council Regulation (EC) No 1804/1999，⁵³為了避免各國及各協會之有機農產品標章過多，讓消費者無所適從，而於 1999 年 12 月開始在所有歐盟國家使用歐盟統一的有機農產品標章（請見表 3-4），此構成今日歐盟有機農業法規全貌。統一的標章得以助生產者更易於銷售，此標章適用於合乎有機農產品規範之農、畜、加工及進口產品，主要目的是用來保證這些產品在生產、加工、包裝及運銷的過程均受到監控，且合乎食品安全及品質的標準。

為了進一步加強消費者對有機產品的信賴及識別度，歐盟執委會另於 2000 年增訂歐盟有機標章及使用規定。⁵⁴

表 3-4：歐盟新舊版標章比較

歐盟標章	
舊版	新版
	

資料來源：本研究整理

4、更新期

(EC) 2092/91 號歷經多次修訂，各項施行細則也相當完備。不過鑒於舊法施行後產生了一些問題，歐盟理事會於 2007 年公告新的有機規則 (EC) 834/2007，⁵⁵並於 2009 年生效，更新後的規範有系統性的重整，使得整體法規的架構更為完善。

(EC) No 834/2007 取代了 Regulation (EC) No 2092/91，但其內容仍維持 Regulation

⁵³ COUNCIL REGULATION (EC) No 1804/1999 of 19 July 1999 supplementing Regulation (EEC) No 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs to include livestock production

⁵⁴ 韓寶珠 (2004, 5 月) 歐盟共同農業政策改革與啟示。農政與農情, 143, 53-62。

⁵⁵ Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91

(EC) No 2092/91 既有的架構以及規則，主要意義在於結合當時來自於 108 個國家，750 個有機生產組織的「國際有機農業運動聯盟」(IFOAM) 之意見，期待新的規範內容清楚易讀，增加消費者對有機生產的認知，並協助消費者更容易識別市場上的有機產品。新規則的規範在結構上雖將有大幅度調整，但預期許多重要的基本規定仍將延續現行有機規則之內容。⁵⁶其後的 Council Regulation (EC) No 889/2008⁵⁷ 與 No 1235/2008⁵⁸ 分別就有機產品的生產、標示、監管、進口產品等細節再為補充，並為因應生產技術與市場變化，陸續頒行多個相關規章。到了 2010 年，由於舊式有機標章與地理標示過於相似，識別度過低，因而改良了標章的設計，通過 Commission regulation (EU) No 271/2010，⁵⁹公布新版歐盟有機認證標示（請見圖九），2010 年 7 月起使用更新後的歐盟有機認證標示。

（二） 歐盟有機農業規範內容

1、 規範架構

歐盟現行有機農業規範主要由三個規範構成，以 2007《歐盟有機產品規章》(EC) No 834/2007 號規則為主幹（以下簡稱 (EC) 834/2007），而依據該法訂定的實施辦法 (EC) 889/2008 號規與 (EC) 1235/2008 號規則為枝幹。作為母法的 (EC) 834/2007 號規則是根據原 (EC) 2092/91 號規則及其下龐雜的子法重新整理分類，使整體法規更有系統性，並將調文以更簡易的文字表達，提高理解的程度。屬於原則性的規範皆訂於屬於法律位階的 (EC) 834/2007 號規則中，而執行細節則授權執委會 (European Commission) 於施行

⁵⁶ 劉凱翔、郭華仁（2007）歐盟有機農業法修正草案的內涵。農政與農情，176，83-89。

⁵⁷ COMMISSION REGULATION (EC) No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control

⁵⁸ COMMISSION REGULATION (EC) No 1235/2008 of 8 December 2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries

⁵⁹ COMMISSION REGULATION (EU) No 271/2010 of 24 March 2010 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007, as regards the organic production logo of the European Union.

細則訂定。⁶⁰

(EC) 834/2007 號規則包括七篇 (title) 共 42 條條文 (article)，七篇分別為：「立法目的、範疇與定義」、「有機生產目標及原則」、「生產規則」、「標示」、「控制」、「第三國貿易」、「最終與移轉規則」。其中，第五篇「控制」為認證與驗證系統相關規範，第六篇「與第三國貿易」內容為有機產品的進口管理，第七篇「最終與移轉規則」，處理有機產品及產品資訊在歐盟境內流通的權責機關與程序等。以下將逐一介紹 (EC) 834/2007) 之重點，將有助於瞭解歐盟有機規範的全貌。

2、目標與原則

(EC) 834/2007 號規則第二篇明訂了歐盟有機農業的目標與原則，這樣的設計得以確保相關規範能符合核心精神，並為歐盟有機農業確立了長期發展方針與願景。

首先，歐盟有機農業的基本目標包括下列 3 項：

(1) 為農業建立能永續經營的系統：

- A. 尊重自然系統及循環，維護及加強土壤、水、動植物健康與彼此間的平衡關係。
- B. 提升生物多樣性。
- C. 負責任地使用自然資源及能源，如水、土壤、有機物及空氣。
- D. 以高標準尊重動物福利，且需特別符合物種特定的行為需求。

(2) 目標於生產高品質產品。

(3) 追求生產多元廣範的食物種類與農產品，產品必須對消費者負責、生產過程不傷害環境、人體與生物健康及福利。

而總體原則有 4 項，如下：

⁶⁰劉凱翔、廖宜倫、林訓仕 (2011)。歐盟有機農業新法內涵與重要變革之初探。臺中區農業改良場研究彙報，110，1-26。

- (1) 就生物行為採取適當的設計及管理生態系統與系統內部天然資源，方法包括：
 - A. 使用生物有機體和機械生產方法。
 - B. 以土地相關的農作物栽培及牲畜生產，或符合永續利用的漁業。
 - C. 除了獸醫產品外，不得使用基因改造產品（GMO）及透過 GMO 生產、製造之產品。
 - D. 適時地以風險評估、預警及預防措施採取行動。
- (2) 對外部投入的使用予以恰當限制。當需使用外部投入或無法採取恰當管理時，所使用的外部物質應僅限於以下範疇：
 - A. 以有機方法生產之投入。
 - B. 天然或天然衍生物質。
 - C. 低溶度的礦物肥料。
- (3) 嚴格限制化學合成投入的使用，僅限於下列情況發生時使用：
 - A. 無法採取恰當的管理作為。
 - B. 市場上無法取得天然或有機來源之外部投入。
 - C. 天然或有機外部投入的使用會對環境造成重大衝擊。
- (4) 在必要時，在符合規範架構下，應考量防疫情況、地區差異與氣候或當地條件、發展階段與特殊作業等條件而制定適宜的有機生產規則。

以上目標與願景清楚勾勒出了歐盟有機規範的核心價值及原則。

3、有機生產規則

除了上述的總體目標與原則外，本章針對各生產類型訂定專屬原則，與本文相關者為第 5 條的農業生產適用原則（**Specific principles applicable to farming**）。農業生產適用原則共有 15 項，主要內容涵蓋土壤、生物多樣性、再生資源利用、生態平衡、自然預防措施、高標準的動物福利、動物飼養適應力與飼料、漁業生物多樣性與生態永續等概念。

在農業生產原則下，接著則是較為具體的生產規則（**Production Rules**），本法第三篇分成「總體生產規則」、「農業生產規則」、「加工飼料」、「加工食品」、「彈性規範」等五個類別，範圍從法條第 8 條到第 22 條，內容為生產相關的原則與重要規範。本文討論的對象為第一章總體生產規則（**General production rules**）、第二章總體農業生產規則（**General farm production rules**）與農作物生產規則（**Plant production rules**）。

(1) 總體生產規則（**General production rules**）

第一章為共同規定，包括第 8 條「產製者應符合有機生產要求」、第 9 條「禁止使用基因改造及其製品」及第 10 條「禁止使用游離輻射」等 3 條規定，是各類生產皆須遵守的基本規範。

(2) 總體農業生產規則（**General farm production rules**）

第二章農業生產（**Farm production**）中，共涵蓋 5 條規定，包括第 11 條總體農業生產規則、第 12 條農作物生產規則、第 13 條海草生產規則、第 14 條牲畜生產規則、第 15 條水產養殖規則、第 16 條投入（**inputs**）及第 17 條轉型期規則。

第 11 條「總體農業生產規則」為各類初級有機生產的共同規則，原則性的規定整個有機生產單位都應符合有機生產的規定，只有在特定的情況下，才得以讓生產單位分離出非有機生產的區域。若為作物，必須種植令人得以輕易辨識的不同品種，動物、漁業依此類推，且使用的設備與作物必須與非有機生產分隔，並須備存相關紀錄。

(3) 作物生產規則（**Plant production rules**）

第 12 條「農作物生產規則」分為農作物栽種及野生植物採集兩方面。農作物栽種著重在土壤營養促進與保持、農作物病蟲害防治與投入使用等部分。而野生採集則規定採集區域須維持三年以上無使用規範中排除的物質，且須維護當地域的生態與物種特性。

本文藉由透過與農作物相關的幾條規範之介紹，來瞭解歐盟有機法規的內容及重要原則，而下一段將進入有機標識的範疇。

4、標示使用規範

市售有機產品主要透過標示向消費者傳達產品為依據有機生產規範所生產之訊息，因此標示是消費者判斷有機產品的重要依據。詳細完整的標示規定，在保障消費者權益與營造公平交易市場不可缺少的條件（黃璋如，2005）。本文之重心即在探討標章之規範，本段之重要性不言可喻。

（EC）No 834/2007 的第四篇為標示之規範，法條從第 23 條至第 26 條，依據本法規定，以下所稱之「有機標示」，在產品標示、廣告或各種營利相關文件上使用的任何標示而可能使消費者以為此產品遵照本規範之要求而生產者，皆為「有機標示」，即應符合本規章對有機產品的要求。以下將詳細介紹歐盟有機法規中對於標示的使用規範。

（1）第 23 條：「有機」名稱的使用規則

本條文涵括 6 個項目，前半部是對標示內容的實際規定，第 1 項清楚說明產品於標示、廣告用途或作為商用文件時若欲指稱特定產品符合歐盟有機法規的生產要求、能夠被視為使用有機標示，就必須符合有機規範中的相關規定。另外，對於包裝或廣告中自稱為有機生產的生鮮或農業產品，其所有相關的原料亦皆被要求要於有機規範下而生產。

第 2 項則明確指出，任何不符合有機規範的產品或基因改造相關產品，皆禁止於包裝、廣告或商標上使用有機標示，任何可能誤導消費者的方式都被禁止。而第 3、4 項有關加工產品的有機標示使用條件，有機原料佔總量 95% 以上的產品即被視為有機產品，得標示以有機名義販售。若有機原料含量 95% 以下，則僅能於原料列表中對有機原料加上註明，而不得在商品外觀或廣告中描述任何有機字樣。其餘加工食品相關規範較為複雜，且加工食品並非本文之重點，不在此贅述。第 5、6 項為授權行政單位訂定施行細則的程序性規定。

（2）第 24 條：標示上需要具有之相關資訊

本條要求有機產品必須標示驗證機構之序號，且若為小包裝產品則強制張貼歐盟有機標章。且在使用歐盟有機標章時，應於包裝上標示出歐盟是否為原產地之資訊。若為歐盟原產，應標出「EU Agriculture」，如原料產於同一個歐盟會員國，則可以選擇特定國家名代替或加於前述字樣；歐盟以外國家生產者則須標示「non-EU Agriculture」；同時含有歐盟與非歐盟生產原料者應標示「EU/non-EU Agriculture」。

(3) 第 25 條：小包裝強制使用標章

不同於 (EC) 2092/91 號規範之有機標章的使用為自願性質，(EC) No 834/2007 中符合歐盟有機法規生產之產品，若為歐盟會員國原產的零售小包裝有機產品，一律強制使用歐盟有機標章。但若為其他國家進口之小包裝有機產品或大包裝的歐盟原產品，則可自行選擇是否使用標章。而且，有機產品亦可使用各會員國之國家標章或受到認證的民間標章，唯受到會員國國家標章或民間標章驗證的轉型期有機產品不可使用歐盟標章。

5、控制 (Control)

(EC) 834/2007 號規則第五篇為控制之規範，涵蓋第 27 至 31 條，此部分為有機規範對控制體系的要求與建構，其內容即為我國所稱之認證 (accreditation) 與驗證 (certification) 系統相關規範，在要求會員國對於有機標示的審核與使用需藉由官方機構之權責而達成一定的把關程序，以下將逐一介紹。

(1) 控制系統之建立

會員國必須訂立符合 (EC) 882/2004 號規之控制系統，並指定一個以上之專責機關 (competent authority) 掌管相關事宜。此控制系統，須有預警系統及管理措施。且會員國所建立之控制系統，應確保有機產品在生產、制造及銷售各環節中的可追溯性，以保障消費者確實購買到符合歐盟規範之有機產品的權益。其餘細節訂於 (EC) 889/2008 號實施細則。

(2) 控制系統之架構

歐盟法中的控制系統由三個部分組成，分別為專責機關 (competent authority)、控制機關 (control authority)、控制機構 (control body)。專責機關為掌管控制系統的中央主管機關或是受會員國委託而執行作業的機關。控制機關為公部門，而控制機構屬於私部門，兩者皆可能為受專責機關委託而執行驗證行為的單位，各會員國可按照國內法規規範而由公部門或私部門執行驗證工作，控制機構可由會員國政府自行經營，或授權民營機構。若委派控制機構執行，則須再指派另一審核及監督該等控制機構的機關，因此，私部門的驗證單位依然會受到公權力的監督。除此之外，控制機關或機構對生產者年度檢驗之次數，

是依據受驗者發生違規與違法情形的風險與以決定，每年應執行一次以上的追蹤檢驗。驗證機構也會無預警抽查，範圍可能於原料購入、操作程序、買賣過程等相關紀錄。

(3) 對控制機構之審查

專責機關須確保控制機構具有執行驗證之能力，規範明列出控制機構應遵行之組織與運作規定，內容包括：須符合（EC） 882/2004 規則中有關一般控制機構組織與運作之共同規定、必須通過 EN 45011 或 ISO Guide 65 之認證，且須經專責機關審核通過。本規範亦要求控制機構的驗證工作內容、執行作業之條件、專業、設備、員工，並且要求其需有利益迴避，並應向專責機關定期回報驗證結果，需要立即呈報受驗者之違規，維持與專責機關溝通管道暢通等條件都屬於對控制機構審核的考量要點之一。

(4) 對控制機構之監管

對於已通過審核之驗證機構，專責機關應實施管理與監督作業，相關措施包括：給予其特定編號、應於需要時對機構稽查、必要時撤銷其驗證資格、確認其執行之驗證工作客觀獨立、對違規情形採取行動、提供給專責機關為查明該機構符合相關規定而需之資訊，除此之外，驗證機關應於每年 1 月底前將前一年之受驗者名單繳交給專責機關審查，並應準備相關驗證工作之結案報告於每年 3 月 31 日前繳交。

(5) 產品生產者驗證申請

有機生產者與進口申請驗證者規範於（EC） 834/2007 號第 28 條中，在有機產品進入市場之前，必須將自身產品活動通知專責機關，並接受驗證。此外，驗證機關應保有最新的受驗人員名單與地址資訊，並應使開放資料使對此有意深入瞭解之人取得。另外，控制機關或機構應提供證明文件給通過驗證之生產者，其需載明生產者、產品類型、驗證範圍、有效期限等資訊於上。其餘有關驗證申請之執行細節，規範於（EC） 889/2008 號有機實行細則中。

(6) 驗證之取得

通過有機驗證的農作生產得以在產品上標示歐盟有機標章，在本國標準與歐盟規範相當或更高的現狀中，歐盟會員國所生產的有機產品得以同時標示本國與歐盟的驗證標章。

有機產品生產者為得到使用有機驗證標示的權利，有義務遵守歐盟法的規定，但仍可能受到更高密度、高標準的規範拘束，驗證落實的方式由會員國自行決定，現行歐盟存在三種模式：

- A. **System A:**委由該國政府核准之私人機構辦理，但國家進行監管，例如：比利時、捷克、德國。
- B. **System B:**證由國家指定公部門驗證機關辦理，例如：立陶宛、愛沙尼亞、丹麥。
- C. **System C:**綜合型，需接受本國公部門驗證機關驗證，尚需通過私人驗證機構的驗證，例如：盧森堡除了接受本國公部門驗證機關驗證，尚需通過二個德國及一個比利時驗證機構的驗證。

6、與第三國貿易之有機標章使用規範

根據（EC） 834/2007 號規則，歐盟內國家之有機農產品可以自由進出口外，但若是向第三地進口，則須符合兩項條件：

- (1) 經歐盟有機農業管理委員會審核通過之國家，並經該國指定之驗證機構檢驗、監督下生產之產品。
- (2) 經第三國的特訂有機產品管理機構證明，產品合乎歐盟之相關規定生產與驗證。

如符合以上兩項條件，則可以在歐盟境內宣稱特定產品為有機，或是使用歐盟有機標章，其餘與標章使用相關之規範於第四章標章使用中有詳細規定。

7、違反標章規範之制裁

本法規範並未直接對於違反規則而定有撤銷使用資格之外的額外處罰，對於違反標章規範之情形，只於（EC） No 834/2007 第 30 條（Measures in case of infringements and irregularities）中可以得到一些處理原則，第 30 條強調進行制裁時必須考慮比例原則（Principle of Proportionality），在違反的嚴重程度最核心的衡量標準為消費者對有機標示信賴程度的影響。

然而，歐盟有機規範未明訂有機產品中禁用物質殘留容許標準，亦無任何有機產品中禁用物質須為零殘留的規定。相關的處理規則訂於其有機規範施行細則，當驗證機構或主管機關透過調查而判定市售有機產品有高度違規可能時，有權暫時禁止該產品以有機名義販售，並進行調查。若經調查證實產品確實發生違規情事，則該批產品不得再以有機名義販售。

若將一般生產方式的產品故意以「有機」名義販售，則可能涉及詐欺（fraud）行為。詐欺等重大的違反不僅將由國家檢察機構追訴，也可能受到相關有機法規而產生行政罰鍰，或因驗證契約而負上民事賠償責任。但並非所有細節上的違犯都會受到類似取消有機驗證資格或禁止產品使用有機標章的嚴重制裁，進一步的制裁處置還需依據各會員國不同的規範而定。德國之相關規範明訂，違反歐盟有關生產、加工、標示之規範者，最高可處以一年之刑罰或最高 3 萬歐元之罰款（黃璋如，2003）。

以上為對於歐盟有機規範（EC）No 834/2007 號內容的詳細介紹，於下一章節將簡單地比較我國與歐盟有機法規的異同之處。

（三） 我國與歐盟有機農業標章規範之比較

表 3-5：歐盟與我國有機標章規範之比較

項目	歐盟	我國
法律名稱	(EC) 834/2007 號規則	農產品生產及驗證管理法有機農產品
法規結構	獨立的母法	將有機規範與其他生產類型置於同一個農產品生產及驗證管理法中之下
立法目的	農業永續經營、高品質的產品、不傷害環境與人體健康	為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益
所規範的生產類型	作物（包含野生採集）、畜牧、加工飼料與食品、水產養殖、海草、酵母菌生產	農糧產品、農糧加工品、畜牧及加工品、水產植物及加工品

檢出標準	生產過程中禁止使用禁用物質，但未明訂有機產品中禁用物質殘留容許量標準	有機產品不得檢查出有任何的化學農藥 ⁶¹
標示規定	<p>1.未符合歐盟有機生產規範者一律不得在產品外觀、廣告或任何宣傳活動中傳達產品為「有機」或是「生態」</p> <p>2.歐盟境內小包裝產品須強制使用歐盟有機標章；進口產品為自願性使用。</p> <p>3.含有機原料達 95% 以上之產品：商品名稱、描述或廣告中可標示為「有機」。依規定強制或自願性使用歐盟有機標章。</p> <p>4.有機原料未達 95% 之產品：僅可於原料清單，加註有機品項之來源，禁止於商品名、描述或廣告中標示為「有機」</p>	<p>1.農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範並經驗證者，始得以有機名義販賣。</p> <p>2.農產加工品其有機原料含量低於百分之九十五不得申請有機驗證</p> <p>3.原料除水及食鹽外，原料名稱之標示，得以有機、有機轉型期文字或其他符號修飾或註記有機、有機轉型期原料</p> <p>4.強制性的雙標章規範</p>
彈性條款	訂有彈性條款，給予生產者在下列情況中得以採行有機規範外的例外手段，如因需克服氣候、地理等限制、需取得種苗與繁殖材料但無法透過商業取得有機產品時、為使有機生產從災害中恢復等特殊情況。	無
查核頻率	除每年至少實施一次審查外，尚須依據對象發生違規與違法情形的風險，決定應實施的檢查次數。	主管機關應依特定農產品及其加工品之不同性質，分別訂定最短抽檢時間

資料來源：本研究整理

從表 3-5 得整理出我國與歐盟相較之下幾個可能有疑慮存在的待為改進之處，法規結

⁶¹ 同前註 66。

構、立法目的、所規範的生產類型、檢出標準、標示規定、彈性條款與查核頻率以上幾個項目分別討論。

1、法規結構

我國有機法規與其他生產類型包括產銷履歷及一般農產品與農產加工品製造等放於同一個農產品生產及驗證管理法中之下，不同於歐盟的專屬有機之立法。且我國目前有機農產品在其母法「農產品生產及驗證管理法」中，與有機農業相關的法條僅有 6 條，許多與有機農業核心價值相關之規範皆授權主管機關訂定，使我國有機農產品在法律層次僅為空殼，其他相關之規範散落在如「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」、「有機農產品驗證機構認證作業要點」、「有機農產品及加工品檢查及抽樣檢驗結果處置要點」、「進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法」、「農產品檢查及抽樣檢驗辦法」、「農產品標章管理辦法」等行政命令層級之法規中，導致有機農產品在法律層次的內涵相當薄弱。

再者，相關規範零碎散落在母法與各個子法中，會使得使用者難以有效的了解我國有機規範的運作方式，對於欲從事有機農業之生產者可能產生一定的門檻。對於消費者來說，零碎不清的法規更成為了進一步瞭解我國有機農業的阻礙。亦可能使得有機產品無法透過法規與其他兩種產品產生明顯區隔，並容易使大眾產生「有機產品與優良農產品或生產履歷產品相似」的觀感，無法顯出有機農業及有機產品之獨特性。⁶²

2、立法目的

由於上述我國有機法規與其他生產類型包括產銷履歷及一般農產品與農產加工品製造放於同一個農產品生產及驗證管理法中的問題，亦導致了我國有機法規的立法目的不明確，僅能總體性地對農產品之生產與加工而標名立法目的為「為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益」而無法顧及「有機」理念本身所具有的價值及意義，如農業與生態的永續經營、自然與人類生產的調和、維護人體健康及動物福利之

⁶²黃璋如（2003）。我國與歐美有機農產品驗證制度之比較。農政與農情，129，36-40。

理想等等皆無法被我國的有機相關規範彰顯。此一問題造成了後續之矛盾，因為消費者錯誤的理解有機的意涵，因此造成了我國在「零檢出」爭議中的矛盾，本文將於下一段討論。

3、 所規範的生產類型

我國與歐盟法規所規範之生產類型相較之下，未涵蓋水產養殖與農業採集，而僅有水產植物類如海藻等。此缺乏是否對我國的有機農業之發展造成限制還須更進一步的研究與討論，本文不在此多加論述，而僅呈現出比較的事實。

4、 檢出標準

我國有機農產品之農藥零產出的檢驗標準一直為政府、學界、生產者、消費者之間存在爭議之處。⁶³2006年政府抽驗有機米，發現部份產品檢測出含有微量殘留農藥，農民反應農藥殘留是受到鄰近農地汙染，而非本身在生產過程使用農藥。有鑑於此，農委會原本擬比照美國標準，在「農產品生產及驗證管理法施行細則」中明定若農藥殘留量在衛生主管機關所定安全容許量的5%以下，皆可視為有機產品。但當時此提案受到消費者、消費者保護團體與部分農民的強烈反彈，消費者與消費者保護團體認為此一開放會使得「有機」產品不再安全、受到保障；而亦持反對態度的部分農民與環保團體則認為農委會若放寬標準是對於投機者大開方便之門，不利於現行有機農戶對土壤、水質、資材和農產品嚴格的把關。由於受到強烈反對，因此農委會訂定5%安全容許量的提案不了了之，我國目前仍是採用零檢出之標準。

從歐盟有機法規而論，規定之重點在於「生產過程不得使用化學農藥」，而不是著眼於「有不得檢查出」之規範，於現今環境汙染的普遍存在，無法絕對防止偶發的汙染。此觀點明確地寫在聯合國食品法典（Codex Alimentarius）的有機準則上。⁶⁴歐盟對此問題的因應方式為當主管機關認為市售有機產品有高度違規可能性時，得禁止該產品以有機名義販售並進行調查，依照調查結果再處以不得繼續販售或是恢復販售的處分。

⁶³ 同前註 66。

⁶⁴ 同前註 62。

5、 標示規定

我國的有機標示並無強調「生態」一詞之使用，不同於未符合歐盟有機生產規範者，一律不得在產品外觀、廣告或任何宣傳活動中傳達產品為「有機」或是「生態」的規則。再者，我國對於「使用有機名義販售」之概念較為模糊，歐盟法規則是明確規範「產品外觀、廣告或任何宣傳活動」皆不可傳達「有機」之概念。第二，在標章的強制性與自願性使用上，我國與歐盟原則上皆採取強制性使用，但歐盟只強制小包裝必須使用標章，我國則沒有進一步的規定。第三，對於有機原料未達 95% 之產品，歐盟規範允許僅可於原料清單，加註有機品項之來源，而我國並未對此有所規範。

6、 彈性條款

我國並無相關彈性條款或是轉圜之規範，本文認為，歐盟法規對於彈性條款的設置可以給我國一個反思：對於難以百分之百落實的規範來說，先以法規預設一個轉圜餘地，明列出特定狀況的違反法規是可以容忍的，或許比發生違法行為但執法單位睜一隻眼、閉一隻眼的蒙混過關來的好，一個不可能百分之百落實的法規，如在選擇性不執法的狀況下，可能會降低大眾對於該法的信心。

7、 查核頻率

歐盟有機法規在查核頻率上引進了風險評估的概念，除了規定普遍來說必須一年一檢之外，再依照特訂單位的風險程度來增加檢驗的頻率，此能有效的將資源利用在較需受到關注的高風險範疇，而非一味的以齊頭式平等之頻率來進行無效率的查核資源配置。目前我國的規範並無引進風險評估概念，此為未來可以加以改進之重要方向。

從以上的表格與討論比較可以發現，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，我國的有機農產品法規從立法目的而論，有過於從消費觀點出發而忽略了農業本質的問題，對於我國有機農業、甚至是整體農業的發展都可能造成一定的阻礙。

四、歐盟的農產品產追溯系統

先前已介紹我國的產銷履歷系統，產銷履歷的概念來自可追溯系統，然而，歐盟的規範中並無個別產銷履歷的設置，而是整體性的落實「可追溯」的要求，與我國目前正在推動的「食品雲」較為相近。雖然歐盟的追溯系統與我國農產品標章較無直接的關係，但仍須透過追溯系統的了解來對應我國產銷履歷之規範與執行，以下將介紹歐盟的農產品可追溯系統。

（一）何謂可追溯系統

1、 定義：

歐盟Regulation (EC) 178/2002 對於可追溯性 (Traceability) 之定義為在所有生產、加工及流通階段，對於食品、飼料、食品生產動物或任何可能成為食品一部分的物質，都具有追蹤和追溯的能力。⁶⁵

歐盟為因應狂牛症問題而推動倡導食品來源的「可追蹤性」(Traceability) 以作為食品安全管理的重要措施。歐盟議會於 2000 年提出食品安全白皮書 (Food Safety White Book)，並在其中明確指出「食品追溯」對於食品安全體系的重要影響。⁶⁶並且在 2002 年通過食品安全法令——Regulation (EC) 178/2002。

2、 類型：⁶⁷

(1) 內部追溯：指食品生產環節的批號追蹤追溯以及管理原則，為食品生產者內部必須保存、確實記錄的各批產品來源與流向記錄，為生產者私有的資訊，必要時國家機關得

⁶⁵ REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety

⁶⁶冉繁華、陳詩璋 (2007)。歐盟產銷履歷相關法規與運作機制。國際農業科技新知，7-12。

⁶⁷胡忠一 (2006)。建立我國農產品產銷履歷紀錄制度。安全農業生產體系研討會專集。

以要求業者提供其紀錄。

- (2) 外部追溯：上一手與下一手的來源與流向管理，使消費者得以透過特定序號查出產品來源。

追溯體系在每一階段中，都可以向上游或下游追溯與追蹤查詢，透過原料及產品供應鏈的透明化與可追溯化，提升產品品質與安全。

(二) 追溯系統之參與者

食品追溯體系有以下幾個重要的參與者：

- 1、業者：業者追溯性產品申請與登錄、協助食品業者建立可追溯性制度、相關資訊交流、標準與規範下載。
- 2、消費者：得以多元化使用可追溯性產品查詢。
- 3、公部門：協助業者進行內部追溯管理與上游廠商稽核，並透過風險評估確保食品安全體系的穩定。

歐盟一般食品法（EC） No 178/2002 中規定，食品、供食用之動物及其他作為食用之物，在生產、加工和輸送之任何階段，均須建立可追溯系統。而食品業者應具有能力判斷其產品之供應者，食品業者具有建立系統及流程的義務，使其得因應主管機關之要求而提供相關資訊。在歐盟已上市或即將上市之食品，皆應符合（EC） No 178/2002 之相關要求，以文件或資訊，加以適當標示，以達成其源頭之可追溯性。

(三) 主要內容

可追溯系統的規範在（EC） No 178/2002 第十八章為主要係歐盟成員國對於食品安全法規的通則，所有成員國相關法規都必須以此為標準。如下：

- 1、可追溯系統必須涵蓋生產、加工及配銷。
- 2、食品和飼料業者必須有能力做到可以向前追溯與向後追蹤的作業記錄。
- 3、食品和飼料業者必須有相關紀錄及作業程序證明產品原料的來源。

4、 食品和飼料業者產品銷售時，必須以適當的標籤、證明表現產品的產銷訊息。

（四）相關措施

- 1、 撤回（Withdrawal）與產品回收（Recall）
- 2、 產品標示上的一般性要求
- 3、 業者必須負起食品安全的責任、買賣相關紀錄
- 4、 其他配套措施——良好農業規範：降低產銷過程中可能產生的風險

歐盟食品法規要求業者必須擔負食品安全相關責任，當食品在進口、養殖生產、加工製造或配送的過程中，若有食品不安全（unsafe）的情況發生，業者必須從市場中採取撤回（Withdrawal）及產品回收（Recall）的行動。另一方面，歐盟在產品標示上的一般性要求和我國類似，包括：銷售產品名稱、製造或進口業者名稱、數量、淨重、保存期限、食用及保存方式、銷售廠商名稱與地址、食用予使用指引等。雖然，歐盟並未強制要求內銷產品實施外部追溯標示，但強調業者必須負起食品安全的責任，同時需有買賣相關紀錄、要求做到撤銷與產品回收，這是業者的責任，也是可追溯性的精神所在。⁶⁸

（五）歐盟與台灣追溯系統之比較

歐盟追溯系統與我國產銷履歷最大的不同之處在於，歐盟起初制訂追溯系統式因應狂牛症的侵襲，因此強調其批次管理與原料管理，要求業者必須對每批產品的原料、製程控管紀錄，而需要將資訊長期保存，該生產批號，並無統一之規格，更無特定標章，主要是供各業者自行辨識，而消費者也無法由這個生產批號，取得任何進一步的資訊。批號追溯的目的在於，當有食品安全事故如狂牛症等迅速蔓延時，就能夠透過食品的批次管理與原料管理，而追查原料與生產紀錄，防止不安全食品之擴散。而我國產銷履歷的目的在於將產銷來源資訊公開，以利消費者查詢，在制度設計上以消費者為出發點。相較之下，歐盟的追溯之效果更為凸顯，且範圍針對所有食品，而我國產銷履歷則更偏向一種農產品行銷

⁶⁸ 同前註 75。

手段，我國整體的食品追溯體系仍有待更進一步的建立。

五、小結

透過本文第一部對於我國農產品相關標章總體性的整理與介紹後，再分別將產地正名標章、有機標章與產銷履歷更進一步的對應到歐盟地理標示、有機規範與追溯系統而比較其異同，本文期待經由這個過程而全盤了解我國目前農產品標章法規架構上的特點與仍須改進之處。本文全盤性的討論與比較了我國的農產品標章制度，期望對於我國未來農產品整體的規劃與實施上能夠發展成同時顧及消費者、生產者與永續發展的完善制度。本文最後整理了全文探討範疇之表格以作為參考架構，在表 3-6 中的各個部分未來都仍能夠發展為更進一步的研究與討論範疇。

表 3-6：我國與歐盟農產品標章法規比較

	歐 盟			我國		
	地理標示	有機標章	追溯系統	產地證明標章	有機標章	產銷履歷
法規依據	Council Regulation (EEC) No. 2081/92	Council Regulation (EC) No 834/2007	Council Regulation (EC) No 178/2002	商標法	農產品生產及驗證管理法、有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法等	農產品生產及驗證管理法、產銷履歷農產品驗證管理辦法
自願或強制	自願	自願	強制	自願	自願	自願
規範產品種類	農產品與農產加工品	作物（包含野生採集）、畜牧、加工飼料與食品、水產養殖、海藻、酵母菌生產	所有食品皆實施食品追溯批次管理	無特殊規定	農糧產品、農糧加工品、畜牧及加工品、水產植物及加工品	一般農糧作物、有機農糧作物、農糧作物加工、養殖漁產品、漁產品加工、禽產品、畜產品、禽畜產品加工等，三大類八項目
驗證	各國主關機關審查	驗證機關或驗證機構	無	智慧財產局審查，農委會輔助驗證	經過認證的驗證機構對農產品驗證	經過認證的驗證機構對農產品驗證

肆、研究議題二：我國與美國農產品標示制度之比較

一、前言

行政管制手段之討論，於傳統上，法律學者將之視為技術性、細節性議題，得由主管機關依其固有權限，本於專業裁量以為決定即可，大法官解釋並將之視為非法律保留事項待之（釋字 443 號解釋—層級化法律保留）。然而，對於規範方式之擇採，除有其目的性考量外，著實涉及到法律學與其他科際整合的必要命題，尤其在行政法領域上，相關的認識，更關係到行政法各論領域是如何帶動行政法總論革新的探討。職此，吾人實應關注在行政管制上，究竟應如何選擇適當的規範方式？不同的規範方式，其立基之處究竟為何？不同的規範方式之間，有無相互補充之必要？因為唯有正確認識不同規範方式之精髓，方才能夠準確掌握法律制度之設計以及執法所應著重之處，而這些，恐是當前我國在行政管制上猶待反省與檢討爭議之所在。以下論述，將嘗試以比較法之觀察，整理出美國現行規範手段之討論，針對傳統的「命令與控制」、後期產生的「市場誘因制度」，乃至於有學者稱之為「第三代的（環境）管制規範」—「資訊揭露法制」，除簡單介紹與分析比較外，本文更將進一步針對資訊揭露下，對於食品標章，包括食品認證、產品履歷等資訊公開，進行比較分析。期冀藉此一研究，能提供我國於食品安全法制之未來發展，能有樂觀可預期性，進而確立我國相關法制得以與時俱進，確保民以食為天—此一誠然屬於憲法國家保護之義務得以被落實。

二、規範手段之簡介與分析討論⁶⁹

（一）命令暨控制規範（command-and-control）

此乃傳統的規範方式，也是至今最主要的依據。其係依賴行政機關根據不同的對象、

⁶⁹ 詳細介紹，請參閱宮文祥，以資訊揭露作為環境保護規範手段之研究—以美國法為參考，月旦法學新論，第五期，頁 53-86，2008 年 12 月。

不同的需求訂定出相關法規。而這些規範可能是以科技為基礎（**technology-based regulation**）、以健康為依歸（**health-based regulation**）的標準設定。前者在於法律訂定出一特定的科技標準或技術水準，以要求受規範的業者必須具備之；後者則是要求所制定出的規範必需能在適當的安全範圍內（**an adequate margin of safety**）達到保障大眾的健康，而其中又往往會以不合理的風險或是重大的風險（**unreasonable or significant risk**）作為判斷的依據。此外，也有以執行面為考量而訂定出的規範，像是制訂出一個預期能達成的目標作為依據，而排放許可（**emission permit**）的制度即為一例。然而，許多學者均強烈批評傳統規範存在有諸多缺失，像是不具效益、耗費過多的行政資源，以及有失彈性（**one-size-fit all**）、無法提供受規範者持續改進的誘因等。

（二）以市場制度為基礎的規範方式（**market-based regulation**）

另有以經濟誘因制度（**economic incentive system**）稱之。學者稱之為第二代的（環境）規範法制之變革。亦即藉由市場機制的功能，讓業者可以自動履行相關規範。這樣規範方式，背後除了是對傳統規範的反動外，其實也有經濟學理論作為其論理上的依據。其認為透過市場誘因，業者在追求利益下不得不遵循一定的市場法則。如此也可以使業者將環境成本予以內部化，避免因為環境具有公共財的性質，造成環境的惡化。例如：污染權交易（**cap-and-trade**）即被稱做是一個極為成功的立法例。但是，市場制度是否真的比傳統的命令暨管制的方式還來的好，在學界上是有著很大的爭議。市場機制也有其本質上的限制，甚至也有環境倫理、環境正義的問題。再者，其是否真如支持者主張的係低成本暨高效益，也是容有爭議的。

（三）以資訊揭露作為新的思考方向

資訊本身即是環境保護相當關鍵的問題，當然也是食安、甚至也包括公共衛生與安全規範上的重要課題。⁷⁰即使在傳統的規範下，資訊也是決策者在訂定相關規範時所必須參考的依據。⁷¹

⁷⁰ Daniel C. Esty, *Next Generation Environmental Law: A Response to Richard Stewart*, 29 *CAP. U.L. REV.* 183, at 199-200 (2001). Also see, Mary L. Lyndon, *Information Economics and Chemical Toxicity: Designing Laws to Produce and Use Data*, 87 *MICH. L. REV.* 1795, at 1798 (1989).

⁷¹ 只是在傳統規範下，所要求的資訊往往是相當有限的，並且相關的資訊大眾是很難接觸的。See, Bradley C. Karkkainen, *Information as Environmental Regulation: TRI and Performance Benchmarking, Precursor to a New Paradigm ?*, 89 *GEO. L.J.* 257, at 260 (2001)

但是，特別在環境、食安之法制領域上，因著必須尋求平衡許多衝突的利益，傳統的規範方式便受到論者相當大的批評，如前所述的耗費資源、太過複雜、以及不具彈性等。⁷²此外，傳統的規範方式其實是對受規範者採取敵對的態度，質疑業者自利的行為，也因此造成機關與業者間緊張、衝突的關係。再者，在以市場機制為基礎的規範方式中，真正的自由市場也必須存在有充分的資訊。如此，參與者才能做出真正有意義的決定。但是，因著市場失靈，學者也質疑此一方式的功效。⁷³於是，學者們便提出應改採其他手段作為新的規範方式—以資訊揭露來促進環境保護。

所謂的資訊揭露，亦即資訊性的規範方式（*information regulation*），目的在於藉由改善所提供之有關危害、利益以及風險等相關資訊的質與量以及其可得利用性，來促進對環境的維護。⁷⁴而其方式是直接透過行政機關的命令、抑或是間接地鼓勵，要求業者就其行為會對環境造成影響之相關資訊予以揭露，希望透過資訊的揭露，使大眾、消費者知悉，進而造成業者的壓力，而促使其改善相關的行為。政府的工作在於設置一定的架構或是訊息溝通的管道，來提升業者自我的規範（*self-regulation*）。抑有進者，資訊的限制會嚴重影響機關職權的行使，因為若沒有提供適當的資訊，規範者無法制訂出合宜的規定；其也會進一步影響現有民主社會的運作，因為沒有適當及足夠的資訊是不能形成有意義的公眾參與。⁷⁵

此一方式，有著法律上及經濟學上的理論依據，並有學者稱之為第三代的（環境）規範法制的變革。⁷⁶簡言之，在法律上，就業者會對環境、健康造成危害的行為，大眾有著

⁷² See, Inho Choi, *Is the U.S. Environmental Protection Agency's Revised New Source Review Rule Moving in the Right Direction ? : A deepened New Source Bias, and the Need for Pursuing Sustainable Energy Development in Air Pollution Control Law*, 35 ENVTL. L. REP. 10316, 10319 (2005) and Wen-Hsiang Kung, *A Study of New Source Review and Cap-and-Trade Program-To Better Air Pollution Control in Taiwan*, Soochow Law Journal, Vol. 4 No. 2 (July, 2007). 學者甚至認為，即使在一連串的規範革新下，資訊的缺口（*information gaps*）以及環境法上的特徵—不確定性（*uncertainty*），仍然是許多污染以及資源保育問題的核心關鍵。Daniel C. Esty, *Environmental Protection in the Information Age*, 79 N.Y.U.L. REV. 115, at 117 (2004) .

⁷³ John W. Bagby, Paula C. Murray, and Eric T. Andrews, *Show green Was My Balance Sheet ? : Corporate Liability and Environmental Disclosure*, 14 VA ENVTL. L.J. 225, at 230 (1995) .

⁷⁴ Paul R. Kleindorfer and Eric W. Orts, *Informational Regulation of Environmental Risks*, 18 RISK ANALYSIS 155, at 156 (1998) .

⁷⁵ Wendy Wagner, *When All Else Fails: Regulating Risky Products through Tort Litigation*, 95 GEO. L.J. 693, at 695 and 710 (2007) .

⁷⁶ David W. Case, *Corporate Environmental Reporting as Information Regulation: A Law and Economics Perspective*, 76 U. COLO. L. REV. 379, at 384 (2005) .

知的權利，這甚至是憲法所保障的。此外，也可促進行政機關、乃至於業者的行為更加透明以及明確其應負之責任。而在經濟學上，因著資訊的不對等，使得所謂的自由市場不復存在，進而正當化政府的介入，要求業者必須提供一定的資訊，以補救所造成的市場運作缺失。⁷⁷

（四）小結

每一種管制手段都有其預設達到的目的，也有其先驗的前提假設。總的來說，以傳統管控的方式為例，政府制定標準要求業者必須符合，相關產品才可以於市場上販售，這看似最基本的遊戲規則，實際上耗費政府最大的資源。因為從標準的設定，到後續執法所需的監督、查核與檢測，都必須投入大量的人力與物力，這也是何以現行實務運作上，食品衛生管理法的主管機關每每強調人力不足的窘境。此外，這樣的方式，其實更重要的是前階段對於標準的設定（嚴謹的風險評估，以界定國人針對相關有毒物質所可容忍之限值），以及明確的義務賦予（於法明確性下讓受規範的業者清楚知悉其所應承擔的責任）。因此可以得出，從前階段的標準設定及義務課責、到後階段執法落實，我國似乎仍有相當改善的空間。

再者，現在對於食品安全、環境保護，政府部門所應採取的規範方式，亦應強化資訊的公開，讓業者將產品資訊做充分地揭露，期使消費者可以在充分告知的情況下，自我決定其消費行為。對於業者而言，透過資訊揭露的制度設計，可以達到監督業者的功能（所應揭露的資訊甚至包括業者營業上的資訊），甚至得以建立同業良性競爭下的客觀標準，最後可以促進業者間的持續進步（你做得好，我要做得更好）。如此，可以減輕執法機關的沉重壓力。然而，這樣的規範設想，是立基於業者對於商譽的重視、對於應揭露的資訊能夠據實申報（當然，對於虛偽申報會另訂罰則）。但在我國，運作面上卻呈現的是結構性的問題，業者甚至形成有如共犯的情形，更不用說食品安全標章的淪陷（包括 CAS、GMP 標章制度），更突顯我國業者對於商譽的輕視。

職此，以下屬於各論式的制度介紹與討論，就將針對食品安全法制下的標示制度進行探討，尤其藉由比較法的參考，檢視並反映我國有無改進之處，期冀所得出之結果，能提

⁷⁷ 環境、食安等資訊有著相當的公益性，人民對於業者所擁有的環境資訊固然無法直接主張「知的權利」、以要求其公佈該相關資訊。但是，透過制度之設計以及法律的規範，公眾的權益仍可獲得確保；這樣的規範方式也有著正當化的依據。進一步論述，請參閱宮文祥，以資訊揭露作為環境保護規範手段之研究 -- 以美國法為參考，月旦法學新論，第五期，頁 53-86，2008 年 12 月。

供國人以及主管機關參酌。

三、食品安全法制下的標示制度—有關資訊揭露概念的實踐

(一) 我國食品安全規範簡介

我國食品衛生管理法本身其實亦有相關規範涉及到資訊揭露，例如：申請登錄（第 8 條參照）、追蹤溯源（產品履歷 – 第 9 條參照）、許可文件須經覆核以為期限延展等規定（第 21 條參照）。然而，這樣的規範，有無落實食品安全法制上所應要求的，亦即，業者必須積極證明自身產品的安全，提供必要資訊以供主管機關審核，若無法符合主管機關所訂定的容忍標準，無法證明具備安全性，相關產品是無法上市的。簡言之，從申請到之後的延展，證明安全的義務人是業者，主管機關更需要有實質的審核，而非虛應故事。於此同時，主管機關仍有資訊蒐集、彙整甚至是傳播的責任，要否不然，業者本於資訊優勢的地位，將會更容易產生脫法、甚至是違法行為。

此外，相關條文規定似乎著重在「業者自主管理」，這固然也是國外法制發展的趨勢，因為這樣一來可以減輕行政機關的負擔，但是，相關法制設計，亦需有相關的配套措施、甚至是法律文化的配合。從比較法制發展的經驗來看，從傳統「命令與控制」的規範手段，到「市場誘因」的法制設計，以及近來所強調的「資訊揭露法制」的落實，確實也是將受規範業者視為一定的夥伴關係，不再像以前一樣，總以敵對的態度敵視業者，甚至期待它的違法，再將之繩之以法、課予重刑。這樣傳統的方式，不僅不能達到安全保護的目的（因為業者沒有進一步積極改善的動力，甚至提供了規避法律的誘因），行政機關必須耗費相當的資源來監督、查核，結果只是事倍功半。因此，如何提供積極守法的誘因，商譽、業者自主管理、要求食品安全資訊充分揭露等，便是規範手段上的另向思考。⁷⁸當然，或

⁷⁸ 對於環境保護與食品安全法制很重要的總論性規範 – 風險管理，現行「食品衛生管理法」似乎跟得上潮流，將風險規範的相關原則納入條文中（第四條參照），其中包括「科學證據原則」、「事先預防原則」等。誠然，「風險規範」本身所追求的，就是藉由科學評估，提供規範理性，使相關標準的設定，除了要能保障人民健康與安全外，決策者的決定更應當是要能有理有據的（規範的正當與適法，除了來自民主正當性外，決策理性也是重要的基礎）。因此，參看本法第 4 條之規定，洋洋灑灑的規定，其實反而看出立法者對於風險規範更為重要的「風險評估」、「風險管理」與「風險溝通」恐有認識未清之處。再者，條文中所規定的「食品安全風險評估諮議會」，其定性為何、功能為何，恐非授權主管機關進一步訂定授權命令所可以解決的。這樣專業機關的設置，在目前政府中似乎呈現另外一種潮流，但是，它在民主政治的認識上，容有一定的爭議，即使是實務運作上，像是環保署的「環境影響評估委員會」，從委員的選任與組成、評估程序的進行、決議的方式，以及最後決議的效果（形成與行政首長間有權無責與有責無權之關係），都有許多的爭

應先予強調者，即使要求產品資訊標示、強化業者資訊公開，主管機關執法的落實，仍是架構整個法制得以順利運作不可或缺的重要環節。

（二）美國法制之初步觀察

承前所述，美國法強調資訊的揭露，對於食品安全、環境保護，政府部門即會採取此一規範方式，透過資訊公開的要求，讓業者將產品資訊做充分地揭露，期使消費者可以在充分告知的情況下，自我決定其消費行為。如此對於業者而言，透過資訊揭露的制度設計，可以達到「監督業者的功能」，因為所應揭露的資訊，除了產地、產品內容外，甚至包括業者相關的營業資訊；如此甚至可以進一步建立良性競爭下的「同業客觀標準」；最後可以促進業者間的「持續進步的動力」（你做得好，我要做得更好）。如此，可以減輕執法機關的沈重壓力。然而，這樣的規範設想，是立基於業者對於商譽的重視、對於應揭露的資訊能夠據實申報（當然，對於虛偽申報會另訂罰則）。

舉例言之，1986 年加州透過公民投票通過了安全飲用水暨有毒物質執行法（the Safe Drinking Water and Toxic Enforcement Act），亦稱之為加州第 65 號提案（California's Proposition 65）。⁷⁹本法的制定主要是針對警告標示的要求。亦即要求業者必須就其產品之特性及可能有的危害，清楚標明之，以提供大眾知悉。希望能讓消費大眾可以自己來做評估，以期在風險與利益中做出合理的決定，並進而降低大眾暴露於化學物質的可能。⁸⁰第 65 號提案是適用在經由加州政府所列舉出就已知會有致癌可能的化學物質以及生殖毒物（reproductive toxicants）上。⁸¹亦即，法律要求業者在造成大眾暴露於所列舉的化學物質前，必須提供清楚且合理的警告；只有當所產生的暴露量是對致癌可能性僅係無重大風險（no significant risk），或是對生殖毒物係低於千分之一的無明顯影響的程度（No Observable Effect Level, NOEL）時，則可免除警告的義務。⁸²

議，今天，食衛法欲設置另外一個專業評估單位，容應審慎以對，以避免重蹈覆轍。更遑論要如何確保這樣一關專業機關應有的客觀、中立以及專業，要否不然，將更折喪了國人對於政府確保食安的信心。

⁷⁹ Cal. Health & Safety Code 25249.5-13.

⁸⁰ Clifford Rechtschaffen, *The Warning Game: Evaluating Warning Under California's Proposition 65*, 23 *ECOLOGY L. Q.* 303, at 307 (1996). Michael Barsa, Note, *California's Proposition 65 and the Limits of Information Economics*, 49 *STAN. L. REV.* 1223, 1225 (1997).

⁸¹ Cal. Health & Safety Code 25249.6.

⁸²在風險評估上，針對有、無致癌可能性的物質，在決定可允許的暴露量上，是有所不同的。若是有致癌可能性的物質，因為並未存在有「門檻」（threshold）的問題，亦即，再低量的濃度都有致癌可能性，法律便以所謂的風險「重大」

如此的規範方式，更是將相關的舉證責任轉而置於業者身上。亦即只要符合法律的規定，業者就必須提供警告的資訊，抑或是採取預防的措施，例如將其產品所具有的危害降低到法律所設定必須申報的基準點（threshold）以下。再者不然，業者即必需另外舉證其產品係無重大危害的。違反者，經由公訴檢察官或是透過公民訴訟，可對業者發布禁制令以及處以制裁。⁸³根據調查，本法實施以來已造成在產品成分製造上的重大改進（即透過業者所採取的預防措施）。也因著業者開始會仔細檢查其製程、並因著對自身商譽的考量，而促進環境暴露的危害大大地降低。

再者，美國聯邦政府於 1947 年即針對農藥之使用，訂定了聯邦除蟲、殺菌暨殺鼠劑法（the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, **FIFRA**）。本法要求凡於州際間販售之農藥，均應向美國農業部登記。本法最重要之規範在於註冊制度之建立，唯有經註冊之農藥，方得以合法地被販售。概因註冊制度之訂立，反映出環境與食品安全規範上對資訊之依賴，透過註冊，要求業者應當提供相關必要之資訊，證明所欲註冊之產品係符合相關標準，並藉由定期的履新註冊，確實掌握業者相關產品符合規範之要求。於此同時，相關標準之訂定，除了是註冊制度得以落實的重要配套措施，更可以藉由於註冊時所需提供的資訊，協助主管機關於標準訂定以及需要修正時的參考。是故，本法 Section 3 規定了相關註冊之標準，要求註冊申請人必須提供所需之資訊，包括該農藥使用之方式、成份配方等。凡不會造成對環境不合理之危害影響，環保署即必須許可其註冊之申請。

除了註冊時的資訊提供以及產品相關資訊的標示要求外，在執法上，更透過美國「食品安全現代化法」（the Food Safety Modernization Act, **FSMA**）之訂定，建構出較為強化的執行權責。⁸⁴簡言之，FSMA擴大了FDA對食品生產、加工、包裝、配送、接收、儲存、

與否來做判斷的依據。而針對不具有致癌可能性的有毒物質，例如這裡的生殖毒物，因為其係經由一定的累積暴露量，才會產生危害，因此，如何判定應設定的標準，便是採用無明顯影響的程度來作為依據。相關的討論，參閱宮文祥，當行政遇上科學：從風險評估談起 -- 以美國法為例，月旦法學雜誌，第 153 期，頁 90-112，2008 年 2 月。

⁸³ Cal. Health & Safety Code 25249.7 (c), 12 and 25192 (a) .

⁸⁴ 針對稽查、通報、甚至包括進口食品安全之管理，美國法主要呈現在 2011 年新修訂的「食品安全現代化法」。FSMA 主要包括了以下四個部份：**Title I Improving Capacity to Prevent Food Safety Problems; Title II Improving Capacity to Detect and Respond to Food Safety Problems; Title III Improving the Safety of Imported Food; Title IV Miscellaneous Provisions.** 總的來說，此法乃係針對 FFDCA 所進行的重大修正，進而促使美國食品安全監管產生重大變更。其中針對的項目計有：強調 FDA 的**積極主動權**，只要有合理懷疑可能有食品安全問題時，主管機關即可以進行檢查，並藉由註冊程序，要求業者有配合之義務（否則就可以予以停照）；同時也**要求業者**（舉凡製造、加工、包裝等）必須提出相關之危害分析、以及風險預防控制之因應措施（並訂定有「危害再分析」之要求），另外並賦予主管機關收取相關必要之檢查、驗證等費用；針對**高風險的業者**加強管理、監測，法律也要求必須提高檢查之頻率，關於檢測，法律明確指出，這部份必須依賴**聯邦、州以及地方的合作**；要求應**強化追蹤**

以及進口之記錄得以進行檢查之權限。亦即，一旦發生食品安全問題，FDA可以針對程序中任何一環要求檢查檢查相關業者依據法令義務所應製做之記錄。再者，美國新法亦強化對於註冊之管理，要求對於註冊食品，業者必須每兩年更新註冊。並將危害分析、風險預防控制等概念，以法律形式強制業者必須遵守。業者依據法律，必須自行評估可能影響其營業行為所涉及之食品之危害，提出預防措施（計畫）、監控各該措施之實施、並要留存監控記錄。

四、有機食品生產法制之簡介

（一）美國法部分

1、有機標章規範歷史簡介⁸⁵

（1）創制期

- A. 1970 年代，隨著環保意識的覺醒，有機農業與有機食品生產逐漸引起美國社會大眾的注意，消費者購買有機食品時開始會注意到「有機」的標示。
- B. 1980 年代末期，有些州立機構也基於支持有機農業的理由開始提供有機認證服務。
- C. 1990 年，美國國會通過「有機食品生產條例」（Organic Food Production Act，簡稱 OFPA），要求農業部針對有機農產品，發展一套全國通用的標準及規定。

（2）統一標章期

1992 年，農業部根據 OFPA 條例的授權，成立「國家有機標準委員會」（National Organic Standard Board，簡稱 NOSB）。制定「國家有機認證計畫」（National Organic Program，簡稱 NOP）。

與溯源；賦予主管機關強制召回之權力；對進口食品發出召回令以及提高食品品質標準、要求大型農場和食品製造商出具詳細的食品安全方案、並就各個生產階段為保證食品安全所採取之措施應向 FDA 進行彙報等。See 21 U.S.C. 2201 - 2252.

⁸⁵ 陳雅琴（2005），「美國有機農業的認證標準與市場概況」，主要國家農業政策法規與經濟動態，行政院農業委員會，http://www.coa.gov.tw/htmlarea_file/web_articles/4881/0802.pdf.



圖 4-1：美國有機標章

(3) 更新期

- A. 2000 年 12 月，美國農業部公布 National Organic Program (NOP)，對有機農作物、畜產品以及加工品之方法、作業、物料等進行規範。
- B. 2002 年 10 月，National Organic Program (NOP) 開始實施，凡是標示「有機」的產品，從生產、收穫、加工、運輸、到銷售各階段，不論是美國本土種植或由外國進口，均必須遵循這套國家標準。

2、規範組織暨基本架構說明

依據 1990 年美國有機食品生產法之規定 (The Organic Food Production Act ,OFPA)，其授權美國農業部，組成國家有機標準委員會，制定規範，並擬定「國家有機計畫」(National Organic Program, NOP)。此計畫包括：適用範圍、有機生產製造規範、認證與驗證、標示與市場資訊、禁用與準用物質清單、檢驗、州政府有機計畫。⁸⁶

亦即，系爭法案授權主管機關或驗證機構，可對市售有機產品進行違禁物質殘留量檢測，或對有遭受禁用物質污染之虞的有機田區採集收穫前之作物進行檢測。若發現禁用物質殘留時，則進一步調查受驗者的產製過程有無違反 NOP 的相關規定 (受驗者可提出未使用違禁物質的證明)。倘受驗者最後被判定故意使用禁用物質，或含量超過可容許量時，⁸⁷該產品自然就不可以再使用有機名義販售。(依據授權，農業部應制定相關殘留標準：5%)。

因此，相關規定基本上採取的是 risk-based model，以確立執行上的優先順序。另外，往往會有 Audit Program，並會分別針對業者、認證單位、甚至執法部門、官員訓練，制定

⁸⁶ 郭華仁、劉凱翔，「國內外有機農業政策及法規之比較」，『有機生態環境與休閒多元化發展研討會專刊』，行政院農業委員會花蓮區農業改良場，頁 50-51 (2008)。

⁸⁷ USDA National Organic Program (2004) Entire Standard. pp. 312.
<http://law.justia.com/us/cfr/title07/7-3.1.1.9.31.7.348.28.html>，另可參考同揭註，頁 45-68。

指引、Q & A、Check List 等，其中並提供標準設定之指引、檢驗認證與稽核方式與程序。⁸⁸

3、分級、認證與驗證

針對有機農業，採取分級與認證、驗證。⁸⁹其中區分：可宣稱 100% 有機、有機（可使用非有機成分，5% 以下）、**Made with Organics**（70%）、特定有機成分（少於 70%）（只能針對成份（**Ingredients**）標明）。⁹⁰

再者，不一定要使用有機標章，仍可以宣稱有機，但若要使用有機標章，就必須符合相關規定。

4、例外規定

對於小農，驗證增加成本，規範上往往會採取補貼、事後返還驗證費（美：一旦通過，可退高達 75% 的費用）、抑或是除外規定（免驗證）。

美國 OFPA 即針對有機產品年銷售 5000 美元以下的生產者，訂有免驗證規定。但要求其生產過程仍必須符合國家標準規定，並可依有機原料含量標準，進行分級販售。

又，免驗證者，亦必須保有完整產製過程紀錄、符合免驗證標示方法、不可使用國家有機標章、不可宣稱係經驗證的有機產品。

甚者，在實務上，適用免驗證之生產者，只可於有機生產場所中，以直接銷售給消費者的方式，販售其有機產品，而不可流通於一般市面販售。

再者，美國國家有機標準小組委員會建議，小規模產製者，可以共同組成一協會或組織，以符合 NOP 規範下所規定受驗證單位可以是以協會或組織的形態，適用驗證規定。

5、其他規定

美國另外會採取相關推展有機農業的措施，包括「有機農場驗證費用分擔計劃」、「有機農業研究、教育訓練與推廣計畫經費提供」、「建立國家有機農業資料中心」、「建立有機

⁸⁸ 可參考 What is Organic Certification? National Organic Program, USDA, Agriculture Marketing Service (June, 2012) .

⁸⁹ 另可參考 National Organic Program, U.S. Department of Agriculture, 2010 -2012 NOP Strategic Plan, 2011 Refresh (September, 2011) .

⁹⁰ Labeling Organic Products, USDA National Organic Program, Agriculture Marketing Service (October, 2012) .

產品銷售統計資料」等。⁹¹此外，美國往往也會透過前述「指引」的頒訂，告知並協助受規範的業者，以落實其義務之履行。

總此，美國有機認證與驗證基本上除了規範驗證取得的模式外，對於違反規定之處理，亦針對違規最嚴重之懲罰，是處以經濟處罰高達 11000 美元/或暫時吊銷或撤銷農場或企業的有機證書。一旦暫停或撤銷就不能賣掛上任何有機產品的標籤。當然，如暫停運作符合指定的等待時間，並能證明完全符合 USDA 有機法規，可以請求國家有機計劃恢復其有機證書。

6、小結

承上所述，美國有機食品市場雖始於 1940 年代。但對於這種小卻成長快的行業所販賣東西的真實性到 1970 年才有人關心。美國各州之規則與其他機關要求規定內容，包括同意、限制或禁止使用那些生產機器等等都是非常相似。然而，各個督管農民或加工者之標準，包括如何生產與標示他們產品並不一致，因此，美國農業部根據 1990 年農場法案以訂定國家標準。另外國際有機農業運動聯盟，也正聯合其他機構，試圖協調訂定國際有機標準，以取信於消費者，增進有機農業之發展。美國的相關法律研訂相當齊全，在聯邦法制方面，國會在 1983 年制定的「農業生產力法案」(The Agricultural Production Act of 1983) 即相當於美國有機農業法規，其中對慣行農法與有機農法有明文規定。在地方法制方面，早在聯邦法制定前，全美已有 28 個州施行「有機食品法」(Organic Food Act)，其中以加州最早。⁹²

執行認證工作上，有機與傳統農業產品基本上外觀並無差異。在有機農業中是極具關鍵性的概念。認證制度與如「危害分析控制臨界點」(Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP) 之監控制度，和類似由「國際標準化組織」(International Organization of Standardization, ISO) 所訂定的標準制度，都具有相同的特質。標籤上「通過有機認證」(Certified organic) 一詞，截至 2007 年美國有十二個州與超過三十個私人的組織執行有機認證與驗證計畫。

⁹¹ See Rawson M. Jean, Organic Agriculture in the United States, Research, Service, (September, 15, 2006), <https://wiki.umn.edu/pub/ESPM3241W/TopicSummaryTeamEight/RL31595.pdf>. 國內論者指出，針對有機農業發展，應當：生產技術研究與開發、提升有機供應鏈開拓市場契機、了解有機農業社會與環境功能價值、消弭不利有機農業發展因素。

⁹² 陳能敏，「永續農業過去、現在、未來」，台北：農資中心，頁 5-10，1996 年。

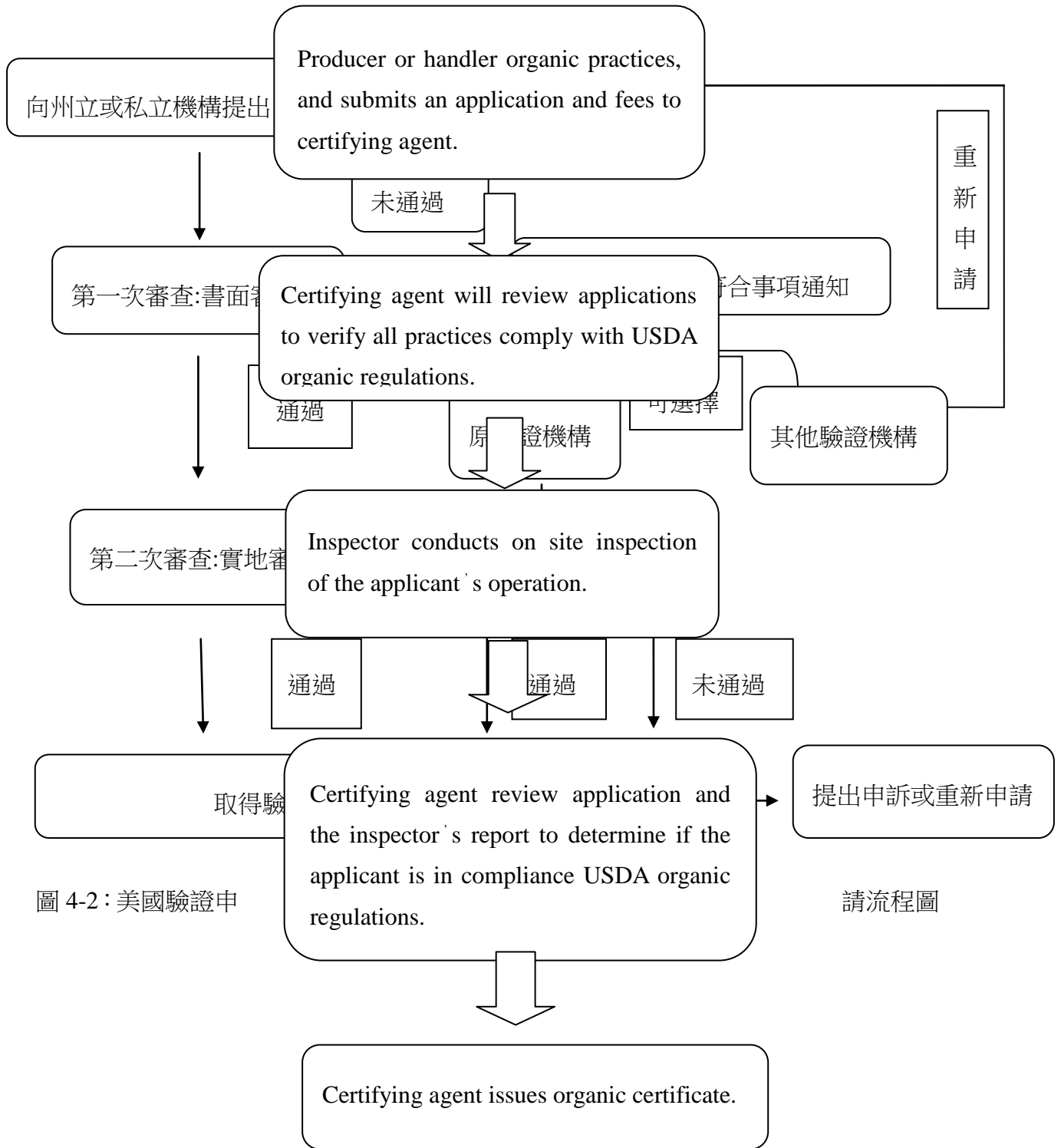


圖 4-2：美國驗證申請流程图

圖 4-3：美國有機農產品認證過程

Certifying agent review application and the inspectors report to determine if the applicant is still compliant with USDA organic regulations.

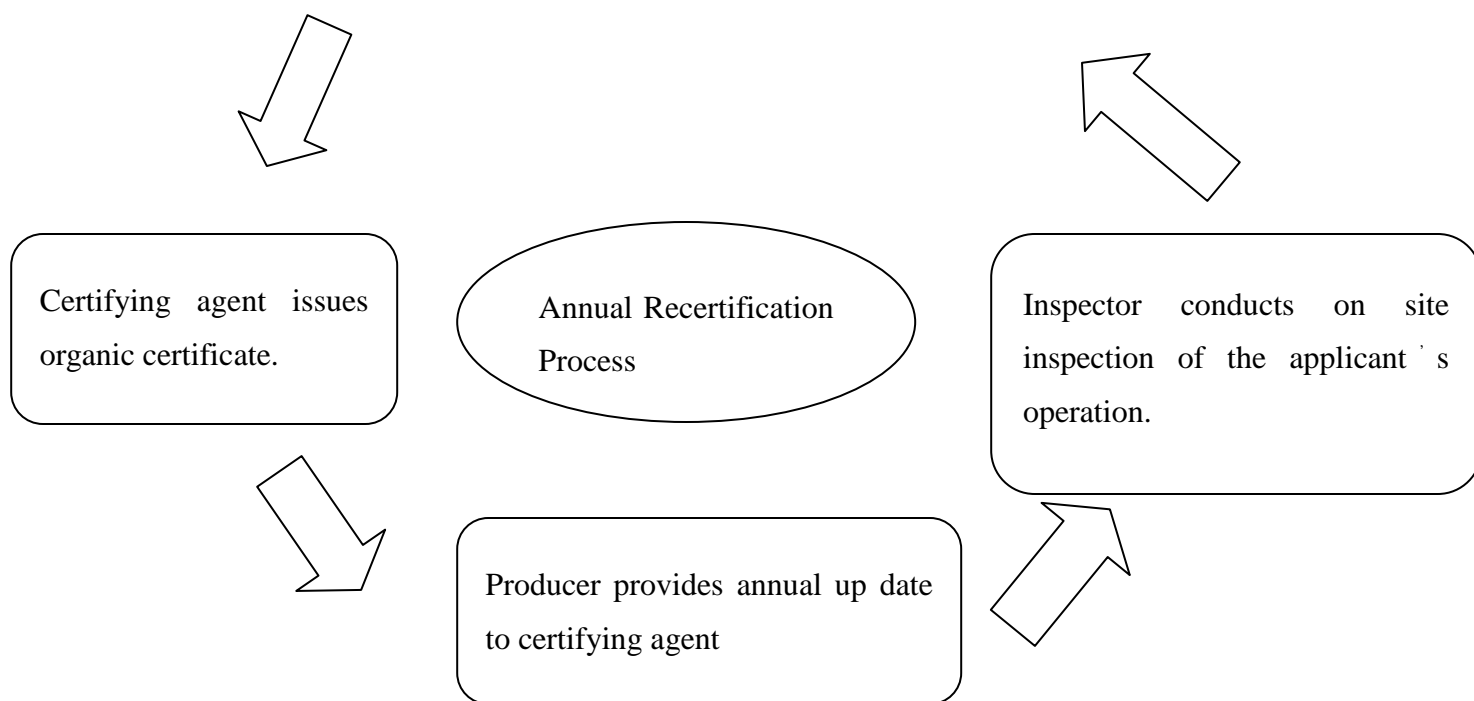


圖 4-4：年度重新認證過程

(二) 我國的部分

1、我國有機農業發展簡介

我國早期農業使用慣行農法是用化學肥料、農藥，傳統的農業以追求產量及產值為主，為確保農作物之產量及外觀品質，農民常需施用大量化學肥料及不定期噴灑農藥防治病蟲害。在長期大量施用化學肥料之情形下，可能造成土壤微生物相改變，導致養分失衡、土壤理化性質改變、土壤劣化及地力降低等情況產生。而農藥施用不當，不僅影響農民健康，也對水資源、土壤及生態環境產生嚴重的污染。但主張使用堆肥來改善地力，強調腐質土等有機質對農地的重要性亦大有人在。1940年，即以「有機」的概念來統稱此種現象，而有「有機農法」(Organic Farming)的出現，有機農業即是在生產過程中採用此種耕種方法

的農業經營型態。⁹³

台灣有機農業的發展相較於其他國家相比較晚。自民國 84 年方才開始推廣有機農業栽培，由各區農業改良場辦理示範及觀摩及產品展售會。亦即，最早試作計畫自 84 年前台灣省政府農林廳辦理『有機農業經營試作示範計畫』，合計有 130 戶開始於農友的自有農場展開試作，面積約計百公頃。⁹⁴民國 86 年由各區農業改良場辦理驗證及標章核發等工作，再於民國 87 年開始輔導民間驗證機構辦理有機農業驗證業務。民國 88 年農委會首度制定有機農業相關規範，公告「有機農產品生產基準」、「有機農產品驗證機構輔導要點」、「有機農產品驗證輔導小組設置要點」三個辦法，惟前述辦法欠缺法源依據，農委會遂於民國 92 年依據農業發展條例第 27 條授權，公告「有機農產品管理作業要點」、「有機農產品驗證機構資格審查作業程序」、「有機農產品生產規範—作物」、「有機農產品生產規範—畜產」。⁹⁵民國 93 年，農委會將有機產品納入「優良農產品證明標章認證及驗證作業辦法（簡稱CAS 標章作業辦法）」規範，以CAS標章作為國家有機標章，並配合增修訂CAS有機產品相關規範，逐步取代先前的有機規範。為有效管理國內有機產品，農委會於「農產品生產及驗證管理法」中制定有機農業相關規定，該法於民國 96 年實施後，成為管理國內有機農產品的法源。根據法規之授權，農委會實施有機農產品的「強制性」產銷履歷制度，並已公告有機米、蔬菜、茶葉、特用作物等多項作物的「有機農糧作物—台灣良好農業規範(Taiwan Good Agriculture Practice, TGAP)」，有機農民必須依規定實行有機生產的產銷履歷制度。

目前台灣地區有機農業的主管機關是行政院農業委員會，由農糧署負責訂定有機農產品生產基準，民間驗證機構申請驗證之審議，以及研議相關之輔導計畫。並於 96 年 1 月 29 日公佈「農產品生產及驗證管理法」。

核先說明者，所謂之「有機農業」，是一種較不污染環境、不破壞生態，並能提供消費者健康與安全農產品的生產方式。⁹⁶有機農業之定義因各國法律之規定而不同，隨著農業

⁹³ 吳東傑，台灣的有機農業，台北：遠足文化，頁 14-15，2006 年 1 月。

⁹⁴ 陳榮五，台灣有機農業發展之瓶頸，收錄於：有機農業產業發展研討會專輯，頁 10，特刊第 96 號，行政院農業委員會臺中區農業改良場（2009）。

⁹⁵ 蕭明忠，臺灣有機農業驗證制度之探討，頁 17-18，國立中山大學政治學研究所碩士論文（2012）。

⁹⁶ 在過往，依賴高投入化學肥料及合成農藥等合成資材，並以大型農機與種植單一作物來提高生產效率，雖然緩和了人口增加所造成糧食需求之壓力，但影響了地球之自然生態體系，自然資源被過度使用而逐漸枯竭，長久下來對於地球環境（包括水、土壤及空氣等）造成負面影響。因此，至一九七〇年代，由於能源危機發生，各國逐漸意識到地球資源有限，環境污染受到嚴重汙染，不僅破壞生態環境，也導致農業生產力衰退，如何維護環境品質與生活水準及確保後代永續生存空間，逐漸受到世界各國重視。另外，消費者對農產

技術的演變，有機農業法規的要求亦漸趨嚴格。有機農業有時亦被稱為「生態農業」、「自然農法」、「再生農業」、「替代農業」、或「永續農業」之一種。各國法律或農業協會所使用的名稱或定義經常不同，例如歐洲聯盟的十二個國家，雖然用相同的管理條例，卻分別採用「生態農業」、「生物農業」及「有機農業」三種名詞作為法律上的稱呼。在台灣，農委會及農林廳則採用「有機農業」一詞。⁹⁷

總此，根據農委會的定義：「有機農業是遵守自然資源循環永續利用原則，不允許使用合成化學物質，強調水土資源保育與生態平衡之管理系統，並達到生產自然安全農產品目標之農業。」2007年1月，農委會開始實施「農產品生產及驗證管理法」，「有機農業」及其產品即納入政府的法律規範。

表 4-1: 有機農業認驗證制度發展歷程

時程	法規名稱	法規制定緣由
1997/1	訂定「有機農產品標章使用試辦要點」	作為各區農業改良場、茶業改良場辦理驗證之依據。
1999/3/15	1.有機農產品生產基準 2.有機農產品驗證輔導小組設置要點 3.有機農產品驗證機構輔導要點	作為推動有機農業及輔導民間團體辦理有機農產品驗證工作之依據。
2000/6/22	公告有機農產品驗證機構申請及審查作業程序	作為審查驗證機構申請案件之依據。
2003/2/7	修正「農業發展條例」第二十七條第二項	賦予有機農產品相關管理法規之法源依據。
2003/9/15	有機農產品管理作業要點 有機農產品驗證機構資格審查作業程序 有機農產品生產規範－作物	配合「農業發展條例」之修正，重新訂定發布，原公告「有機農產品生產基準」等行政規則，則於同日停止適用。
2003/10/31	有機農產品生產規範－畜產	作為有機畜產品之生產依循。
2004/12/15	優良農產品證明標章認證及驗證作業辦法	有機農產品納入CAS優良農產品體系。
2005/12/30	申請使用CAS有機農產品標章評審作業程序 CAS有機農產品品質規格標準與標示	依據優良農產品證明標章認證及驗證作業辦法制訂。

品消費型態轉向多樣化、精緻化，也特別關注農產品的健康性與安全性，於是近年來永續農業、生態農業或有機農業乃蓬勃發展。

⁹⁷黃璋如，「中德兩國有機農業之發展」，農委會委託研究計畫報告，頁1-2，1997年11月。

	及標章使用規定 CAS 有機農產品生產規範－作物	
2007/1/29	總統令公布「農產品生產及驗證管理法」	提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益。

資料來源：行政院農委會

2、 規範架構暨內容簡介

(1) 規範依據、認證與驗證機構

規範上，主要依據的是「農產品生產及驗證管理法」。另外包括有：農產品驗證機構管理辦法、有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法、農產品檢查及抽樣檢驗辦法、以及有機農產品及有機農產加工品檢查及抽樣檢驗結果處置作業要點。至於認證機構，即係行政院農委會，尤其對特定機構給予正式認可，以證明其驗證之工作執行能力。而目前CAS驗證機構有十二家驗證單位。⁹⁸驗證是驗證機關（構）就CAS標章適用使用天然生產素材，不使用化學合成物，崇法自然生產法則，與生態共容的生產系統符合「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」要求所作之證明。

(2) 驗證

申請驗證農產品及農產加工品之生產或製程未符合有機農產品及有機農產加工品驗證基準，且情節重大者，其申請即應遭致駁回。申請驗證之農產加工品，其非有機原料含量高於百分之五者，亦同。其他另有水質、環境用要等相關標準以為檢驗依據。

(3) 資訊公開

農產品經營業者於通過驗證並簽訂合約書後，應同意公開農產品經營業者姓名、地址、電話、驗證類別、驗證品項、驗證資格及追查情形於協會網站上。

(4) 標誌使用範圍

已驗證農產品經營業者僅得於其所通過驗證範圍內發出之文件、報告、宣傳品廣告中使用協會標誌，未取得驗證之農產品經營業者不得使用協會標誌。

⁹⁸ 財團法人慈心有機農業發展基金會（TOAF）、財團法人國際美育自然生態基金會（MOA）、台灣省有機農業生產協會（TOPA）、台灣寶島有機農業發展協會（FOA）、財團法人中央畜產會、暉凱國際檢驗科技股份有限公司、中華有機農業協會、國立成功大學、國立中興大學、中天生物科技股份有限公司、國際品質驗證有限公司、環球國際驗證股份有限公司。

表 4-2：我國四種農產品認證暨驗證制度

名稱	吉園圃產品	優良農產品驗證	有機農產品驗證	產銷履歷驗證
標章				
適用地區	台灣	台灣	台灣	台灣
起源	提倡安全用藥，並保障消費安全。	提昇國產農水畜林產品及其加工品的品質水準和附加價值，保障生產者和消費大眾共同權益，並和進口農產品區隔。	為了保護環境（尤其是土壤）及提升食品安全。	為了出口及國內市場的安全需要
開始實施	1994	2007	2007	2007
驗證基準	農產品安全用藥、吉園圃標章使用要點。	農產品生產及驗證管理法，優良農產品驗證管理辦法。	農產品生產及驗證管理法，有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法。	農產品生產及驗證管理法，產銷履歷農產品驗證管理辦法。
管理單位	政府部門（農糧署）	政府部門（農委會）	政府部門（農委會）	政府部門（農委會）
參與性質	自願參加	自願參加	自願參加	自願參加
種類與範圍	蔬菜及水果	作物，畜產	作物，畜產	以 TGAP 為生產準則，包括農漁畜等共 104 種產品，沒有 TGAP 之產品不得驗證。
準則	無	有	有	有
驗證機構之認證	無（「藥物毒物試驗	政府授權台灣認證機構	政府授權台灣認證機	政府授權台灣認證機構

或核可單位	所」)	認證	構認證	認證
驗證	無	驗證單位	驗證單位	驗證單位
產銷履歷紀錄	只記錄防治及標章使用	自行記錄	自行記錄	農民必須上網記錄
標章使用範圍與費用	貼標章，免費使用。	黏貼或套印，均需付費，政府部分補助(2/1)。	黏貼或套印，均需付費，政府部分補助。限國產品。	黏貼或套印，均需付費，政府部分補助(2/1)。

資料來源：本研究整理

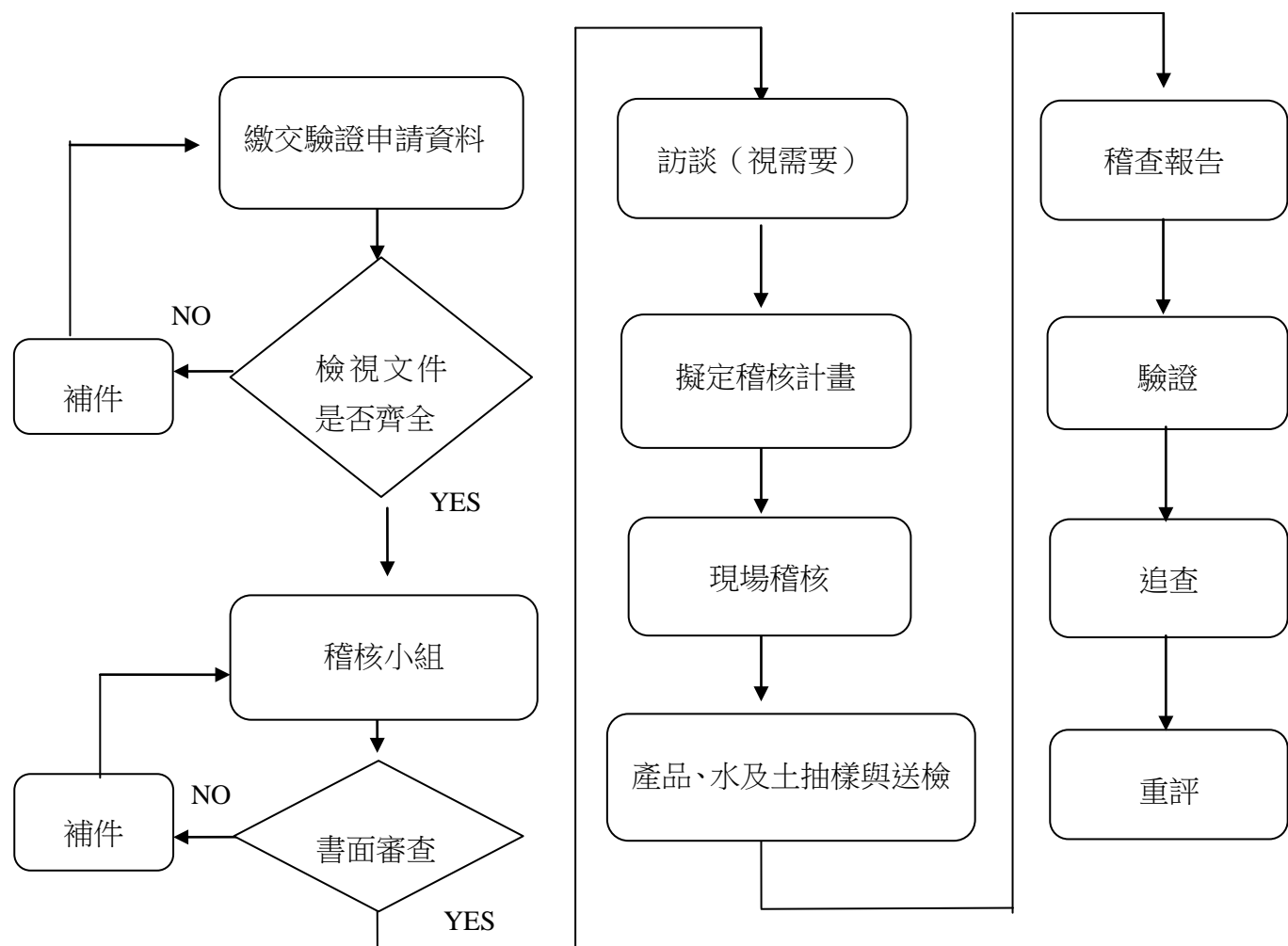


圖 4-5：我國有機農產品驗證流程圖

表 4-3：我國目前四種農產品耕種方式

	慣行農法	安全農法	無毒農法	有機農法
歷史	自 1950 年起，為因應賺取外匯等農作物增產計劃，開始大規模推行。	自 1990 年起，有鑑於國民生活品質提升，以農藥標之情形非常嚴重，開始以政策倡導。	自 2000 年起，農民自發的嘗試與推行普及，隨著科技進步，能夠替代農藥的無毒素材也逐漸被應用。	自 1990 年後，在環保意識以及生態觀念的推動下，有機農業的發展與認識在台灣已大幅度提升。
農法的特色	栽培過程農業與化學肥料使用不精確，容易造成誤用與超量，因此產能不穩定。	屬慣行農業之技法，政策性的推動下，有基本化肥與農業的使用規範，普遍為台灣的各大產銷班使用，屏除不可抗拒之因素，有一定產量。	近年新興起的種植管理方式。完全不可使用農藥，介於安全農業與有機農業之間的平衡點，同時也大幅度應用有機農業素材。搭配學微生物的使用，可以讓土壤幾乎是零傷害的生產。	有機農法的最大特色，強調不犧牲大自然與生態進行農業生產。
化學肥料的使用	可	可	視土壤肥力少量輔助	不可
農業使用的許可	可	可，但有一定的規範須遵循	不可	不可
在台灣的驗證方式	通常無檢驗機制。但只有送交拍賣市場時才有機會碰到抽測。	政府推廣「吉園圃」認證標章	採收前由生產者自送或者通路商採樣送驗，目前是以 SGS 驗證機構為主。	需取得合法輔導驗證機構協助轉型、待通過驗證後取的有機驗證標章，目前有 13 家驗證機構。
藥物超量殘留的風險	高	低	非常低	非常低
耐存放	不耐存放	較能耐存放	耐存放	耐存放
口感	口感風味單一	優於一般慣行農法	口感厚實，味道有層次	口感厚實，味道有層次

資料來源：本研究整理

表 4-4：我國有機農業與慣行農業之比較

	優點	缺點
一般農業	<ol style="list-style-type: none"> 1.單位面積生產量高 2.使用農藥控制病蟲害，作物品質有保障。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.常發生化肥濫用的情形，造成土壤硬化，含水量及含氧量低等長期傷害。 2.常發生農藥濫用的情形，造成環境毒害，對於昆蟲無選擇性的撲滅（例如蜜蜂等益蟲）。 3.單一區塊密集種植同種作物，使得生態多樣性降低。 4.大量化學肥料（主要是氮肥）的使用，會提高空氣中的 N₂O 含量，造成溫室效應加劇。
有機農業	<ol style="list-style-type: none"> 1.根據農業改良場試驗結果，化學農法栽培之楊桃儲藏五天即開始產生褐斑，有機楊桃到第十二天才有劣變情形。另有研究報告指出，有機農產品有耐儲藏性較久之特性，可能與不溶固形物、糖分、礦物質含量有關。 2.和一般化學農業相比，對環境的傷害較低，同時兼顧生態環境的維護。 3.藉由回收農業廢棄物（如稻殼、家禽畜排泄物等）發酵轉化成肥料，解決環境汙染問題。 4.有機食品風味較一般食品佳。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.有機質肥料在土壤中固定率高，造成作物實際吸收比率低落，亦即肥料使用上的浪費。 2.因為大多只使用有機質肥料，容易發生作物缺乏次要元素及微量元素的疾病。 3.因為只使用自然農藥，甚至不允許使用農藥，對於病蟲害的抵抗力較低。 4.根據研究指出，因為大量使用有機質肥料，使用有機農業種植的葉菜類中會累積大量亞硝酸根。 5.檢驗費用佔大部份成本支出，使得農民收入受到影響。

資料來源：本研究整理

3、我國有機農業發展的瓶頸⁹⁹

當初訂定國家有機農產品認證要點與基準，太過遷就生產者的立場，希望生產者容易執行，以便加速有機農業推廣。忽略消費者的觀點，沒有嚴謹的要求。我國有機基準確實

⁹⁹ 陳世雄，「推行有機農業之省思（上）- 發展瓶頸」，鄉間小路，第 29 卷第 1 期，2 頁 20-23，2003 年 1 月。

到了應該考慮大幅修訂的時候。

- (1) 市場對有機農產品的信任度不夠。
- (2) 氣候和土壤天然條件不良。
- (3) 有機農產品生產成本太高。
- (4) 有機認證基準不合時宜。
- (5) 有機農產品認證標示混亂。
- (6) 有些認證機構認證人員不夠專業。
- (7) 外國有機農產品充斥，無法可管。
- (8) 有機農業的推廣經費嚴重不足。
- (9) 消費者的參與度不夠。
- (10) 農民無法負擔高價之認證費用。

(三) 美國有機農業規範可供我國參考之處

依據美國農業部針對全國有機計畫所制定的策略方案，¹⁰⁰整個方案係為了執行美國國家有機計畫相關法令（The National Organic Program regulations, 7 CFR Part 205），其中包括擬定新的法令與相關政策。另外也包括認證新的有機驗證單位、提供驗證單位相關指引以及訓練計畫、協助國家有機標準委員會制定相關標準以及建議何種物質可以用在有機產品、並就前述物質（包括表列允許與禁止使用之物質）應否增加或移除之申訴進行審查、與其他國家進行合作、執行有機驗證成本分擔計畫以及與利害關係人進行必要的溝通。

在執行上，以上活動主要由農業部副部長所帶領之國家有機計畫辦公室（NOP Office of the Deputy Administrator）執行，包括了政策制定、管理系統的設置與執行、監督行政與預算的執行、協調統整相關機關與利害關係人以及協助訓練與溝通等對外的活動等。¹⁰¹

¹⁰⁰ U.S. Department of Agriculture, National Organic Program 2010-2012 Strategic Plan. 2011 Refresh (September 2011) .

¹⁰¹ 國家有機計畫辦公室主要與以下三個單位密切合作：標準制定部門、認證與國際事務部門、法律執行部門。 *Id.* at 2 and 3.

依照過去執行經驗，對於國家有機計畫得以運作成功，可初步歸納出以下因素：¹⁰²

- 1、持續來自政治與財政上的高度支持；相關計畫併其執行上的高度能見性（**high visibility**）。雖然這樣的能見度帶來內外的嚴格檢視，但也同時確保相關目的得以達成的可能性。
- 2、在先前的計畫執行階段上，國家有機計畫團隊實已歸納出本身在公眾與利害關係人接觸上不足之處，因此在資源安排上便聚焦於如何建立這方面的應付能力。於此同時，亦針對：執行國家有機計畫品質管理系統、紀錄管理系統、重新確立組織架構與程序、減少稽查報告與民眾申訴等的回應時間以及持續關注如何簡化標準發展的進程。
- 3、更多教育消費者與利害關係人、更好的標準執行及效率的提升、持續建構以市場導向的計畫、與其他機關與組織的合作以及持續強化規範的明確性。

此外，並設立國家有機計畫策略目標：¹⁰³

- (1) 發展、執行並維護一套品質管理系統以確保國家有機計畫能夠有效率、有效益的運作。
- (2) 研擬清楚明確以及一致性的國家有機計畫標準，並應進行必要的參與以及溝通。
- (3) 強化有機規範的遵守與執行。
- (4) 確保國家有機計畫相關規範在有機驗證運作下一致性的適用。
- (5) 有效管理人力資源、溝通以及行政活動。

針對以上所設定的目標，本文嘗試就幾個關鍵性的議題，檢視我國當前有機農業的推動，包括有機標章的使用，同樣會面對的問題，一併的提出可供參考的建議，其中尤其參考前述美國國家有機計畫執行辦公室本身所提出的策略方案。

首先，針對清楚明確以及一致性的標準，確實能夠提供農業生產者、驗證單位、製造商、相關行政機關以及消費者更清楚明確的指引。尤其我國相關標準往往疊床架屋，標章部分又顯得凌亂且各自為政，對於農業生產者而言，可能造成惶惶終日、不知所措，對於究竟有哪些標準必須遵守、哪些程序必須進行，一旦法不明確，對於有機農產制度運作，

¹⁰² *Id.* at 5.

¹⁰³ *Id.* at 6. 於此一策略方案中，並分別針對此處的策略目標，研擬出因應的行動以及相關行動在執行上的評價方法。*Id.* at 6-14.

確實會造成不安定。

再者，對於消費者而言，法令的不明確，同樣會形成對法制度的不信任，尤其在當前我國相關標章制度問題層出不窮的現在，如何建構完善且又同時確保專業、中立的可信賴制度，有機標章、甚至包括整個有機農業產業，法制的建構，著實是一個相關重要且又相當根本的問題。

因此，除了標準制定要能透明、決策過程亦應當具備相當的能見度，於此同時，強化公眾參與，除了能夠確保程序正當性的要求外，其實也可提供必要的公眾教育，讓大眾更能清楚知悉有機農產。¹⁰⁴

此外，對於相關規範的遵守與執行，國家有機計畫辦公室亦強調了以下重點：適當暨適時處理民眾申訴；執行必要且適時的調查以針對違法行為進行證據搜集；建立有效的執法制度，包括了必要的裁罰制度；改善與其他機關或單位於執法活動上的協調統整以及溝通。

誠然，這樣的重點強調，其實也正符合我國當前面對食品安全管制急需改進之處。因此，針對有機標章的制度，除了前階段標準的制定、驗證單位的驗證，更包括執法上的強調，諸如必要的調查與監督，以及機關間的協調統整。此外，對於後階段有關紛爭的處理，包括對於違法行為的必要處罰，本都應當兼顧。

亦有進者，面對有機標章的有效運作，驗證的要求與執行，自然是一個極為重要的環節。面對認證機關所應具備的客觀、中立與專業，對其認證以及事後持續的監督，主管機關應當都是責無旁貸的。因此，為了必須確保驗證單位都能確實遵守相關要求，所以，必要的稽查、評估都應當被落實，並應將相關資訊提供給所有的參與者。¹⁰⁵

最後，在美國全國有機計畫下，亦強調了對外提供的訓練課程、其他法規範（如：資訊自由法）的遵守以及驗證成本分擔計畫等，因為這些都是整個制度要能可長可久必須確遵的。甚者，結合其他部門的施政策略，更可達到事半功倍的結果，像是農業市場服務部門、乃至於農業部本身的相關政策，除了本於行政一體外，更可以滿足全面性的策略實施

¹⁰⁴ 美國法上，主管機關習慣使用指引或是手冊的方式，透過一些資料的公開、資訊的傳播，提供相關機關、受規範業者以及一般大眾有所遵循。其中甚至包括對於民眾申訴等救濟程序，亦會提供相關資料以作為人民於程序進行時之參考。相關資料可參考（羅列於） *id.* at 8 and 9.

¹⁰⁵ 此部分在美國法上更要求應當與國際接軌，包括結合相關國際貿易協定、與他國政府進行合作、連結國外有機市場等。*Id.* at 11.

與落實的可能性。

以上這個部分，縱然在行政法制上有所謂的職務協助等規定（亦涉及管轄權分配的問題），但對於我國當前行政機關間協調統整失靈的現象，上述爭點似乎更能直指核心，並為我國應當省思的重要議題。

五、我國有機農業未來發展方向之初探—代結論

有機食品之規範，重點在於產製標準以及後續的認證、驗證之要求，其中包括標示規範、進口產品規範以及罰則等規定。相對於歐盟與美國係採取專屬立法，我國則與其他農產品合併立法（郭華人、劉凱翔，2008：45）。¹⁰⁶

又，針對我國實務之整體運作，生產者參加有機驗證，多來自家人支持及消費者信任，其次也包括生態環境維護與教育消費者等。然而，生產者卻也同時認為，有機驗證之困難，計有：所需人工多、病蟲害多、驗證成本太高、規範程序複雜以及記錄麻煩等。同時，有機驗證生產者認為，要能落實與推廣有機產品，更重要的在於：建立品牌、宣傳報導、穩定價格、通路促銷以及文宣看版。而這些關鍵因素，其實也確實左右消費者購買習慣。

除了參考論者針對我國有機食品法制所提之建議外，對照美國法制之簡介，確實可凸顯出標準制定之明確性、授予主管機關稽查驗證的權限、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，美國法並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，其並提供相當之誘因，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。

甚者，結合前述對於規範方式之說明，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，得透過標章了解系爭產品，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。總此，以美國法作為比較制度之對照，不論從規範應然面，到具體的資訊揭露要求誠，在進入更具體

¹⁰⁶ 論者並進一步提出立法建議：1. 制定獨立且結構完整之有機農業法規及體系；2. 加強有機作物標準之規範內容；3. 建構更完整之認證體系；4. 制定更健全之有機標示規範；5. 設計具有明確區別性的國家有機標章；6. 制定更健全的進口機制。郭華人、劉凱翔，前揭註，頁 51。

的有機農業規範，以上之介紹與說明，誠可作為我國將來修法的參考。

執此，本文嘗試提供下列建議：¹⁰⁷

1、 輔導農友辦理有機農產品驗證

邀請各縣市政府、公所（農會、合作社場）主辦人員及有機農友，舉辦有機農糧產品驗證說明會，促使基層人員，瞭解有機農業法規、有機農產品驗證機構相關驗證規定及程序。

2、 有機作物集團栽培

擴大有機作物栽培面積，提高經營效率、降低生產成本及避免有機農田受臨近慣行田區污染。

3、 分送有機推廣資料

有機蔬菜、果樹、雜糧等栽培技術常見問題推廣手冊，分送有機農戶參考。

4、 補助驗證

有機農產品驗證機構辦理生產者現場查核，符合規定者，補助驗證農戶土壤、水質及產品檢驗費，以減輕有機農戶的負擔。

5、 研發有機農產品生產技術與資材

為研發有機農產品生產技術與資材，已積極投入建立土壤、作物品質及安全之有機農耕法肥培管理策略與輪作制度的安全操作模式；研發有機農田土壤肥力即時診斷推薦施肥技術；合理施用有機質肥料資源，確保有機農產品品質及土壤環境品質，篩選具有抑菌效果之天然植物性有機資材，進而研發出最有效的施用方式，用於解決有機栽培病蟲害防治問題；探討適合防治有機農田雜草之有機資材及推廣用量，降低有機農田雜草防治成本，提升有機農產品市場競爭力；整合有機作物栽培適栽品種、土壤肥培管理、推薦施肥、病蟲害防治及雜草防治等技術。

6、 輔導拓展行銷通路及消費者推廣教育

(1)輔導拓展行銷通路

¹⁰⁷ 林銘洲，新農業運動—發展有機農業，農政與農情，第 180 期，頁 83-89（2007）。

- A. 舉辦有機農產品產、銷業者研習交流活動、強化有機農業全球資訊網功能、輔導有機農戶使用有機農產品驗證標章，建立聯合行銷組織等措施。
- B. 定期發行有機農業電子報，蒐集並刊登與有機生產、有機消費等相關之網頁，提供驗證合格有機農友及有機相關商家之資訊，維護有機論壇園地及刊登有機農業活動，增進有機農產品行銷機會。

(2)消費者推廣教育方面

舉辦消費者認識有機農業暨有機農場體驗活動，促進消費者瞭解有機農產品生產方式及如何選購有機農產品，強化其認知，以增進活動計畫之預期效果。推動有機農業種子志工研習營，藉由有機農業種子志工的推動，強化有機生產者、流通業者、消費者之有機農業知識及態度，並讓有機生活觀念普及化，將有機消費理念推展至社區，成立有機生活研習站與有機生態村，擴及生活文化與自然生態的面向，並建立起有機農業推廣志工人才庫，奠定永續農業的根基。

伍、研究議題三：我國生產者參與地理標示之研究

一、前言

台灣食品標章繁多且混雜，長期使用下來，不只生產者無所適從，消費者亦不具足夠能力辨識相關標章。在去年外來米混充台灣米販售事件之前，台灣稻米標章制度主要以「外觀」對食用米進行分級，依農委會現行規定，食用米須依國家標準等級（Chinese National Standard, CNS）將白米分為一等、二等及三等米，CNS一等米為最高等級；除CNS之外，我國亦設有針對工廠端認證的標章制度，即有證明的農業標準（Certified Agricultural Standards, CAS），使用CAS良質米標章下的白米除應符合CNS一等米規定，其生產工廠必須通過CAS優良食品工廠評審標準。¹⁰⁸

然而，上述標章較屬於一般大眾廣知且大部分食品皆通用的標章制度，除上述標章外，食用米標章尚包括有機米標章、產地標章及台灣米標章（參見表 5-1）。有機米由於生產過程中採行自然農法，目的在於降低農藥、施肥等化學資材的依賴，屬於較特別的生產模式，因此政府目前對有機食品的認證制度，採由農糧署輔導的有機認證機構，¹⁰⁹去驗證生產者在有機米規範上是否合格。而在山水米混充外來米事件後，農委會提出台灣米標章制度，台灣米標章主要針對餐飲業者作規範，若餐飲業者在白米選用上 100%使用台灣米即可貼上此標章。

惟過往米標章主要針對外觀作規範，顯然無法因應近年來食安危機，因此，本文以稻米標章制度中的「地理標示（產地標章）」作為研究對象，在此節中探研究生產者端採用標章的原因、態度及傾向為何。事實上，地理標示制度在國外行之有年，其結合在地生產模式、產地以及品牌，早已蔚為全球化潮流下趨勢之一。以池上鄉的個案為例，「池上米」標章形成原因在於因應 WTO 下之進口稻米開放競爭以及杜絕仿冒米情況，因此，除了製作

¹⁰⁸ 以國內現行制度而言，通過 CAS 良質米，亦等同於可貼上臺灣好米標章及 CNS 一等米認證。

¹⁰⁹ 目前農糧署輔導的有機驗證機構，包括國際美育自然生態基金會（MOA）、慈心有機農業發展基金會（TOAF）、臺灣寶島有機農業發展協會（FOA）、台灣省有農業生產協會（TOPA），經過合法驗證的有機米，其包裝袋上之驗證標章都有搭配 CAS 標章。

關係中的生產過程相關規範要求，「池上米」地理標示下的品質控管制度更加多重且嚴謹。目前國內稻米地理標示僅有池上、關山與西螺三鄉鎮，其分別位屬東西部，以稻作而言，東西部農民因地區不同在特質上差異甚殊再者，西螺地理標示在實際上並未有運作。因此，在地理標示層次的討論，本文預計以位於東部、先天環境較類似的池上、關山作為個案，比較二鄉鎮在地理標示規範、實際運作模式與效益、成果之異同，此外，本文著眼個體層次的「稻農」，欲探討影響生產者參與地理標示之因素。

綜上，本文研究分別提出下列研究問題：

- (一) 討論為何生產者願意參與地理標示認證？進一步分析哪些特質為主要影響農民參與地理標示的因素？
- (二) 試圖比較在地理標示更高的規範下，在地農民、糧商與農會的互動關係為何？將如何影響稻作食品安全或品質提升？

表 5-1：台灣現行食用米標章制度

標章名稱	圖示	適用對象	法規依據	實質內容
CNS		白米外觀	糧食標示辦法	將白米品質分為一等、二等、三等三個等級，一等米品質最好，各品質規格訂有一定的標準，一等米所含被害粒、白粉質粒、碎粒、異形粒、熱損害粒、夾雜物、糙米及稻殼等最少，品質最好。
CAS		食品工廠	農業發展條例	<p>CAS 良質米要件：</p> <p>原料稻穀屬政府推薦之良質米品種。由 CAS 良質米認定廠加工製造，通過 CAS 良質米認證，取得產品認證編號者。</p> <p>外觀品質應符合白米 CNS 一等標準品質符合國家衛生安全標準且達 CAS 良質米標準並妥善完整包裝標示者。</p> <p>殘留農藥安全容許量：符合衛生署公告「殘留農藥安全容許量」之規定。</p> <p>食米重金屬限量標準：符合衛生署公告「食米重金屬限量標準」之規定。</p> <p>包裝袋應確實標示。</p>

產地 標章	 <p>池上米® <small>認證單位：台東縣池上鄉公所 認證字號：經濟部智慧財產局註冊證字第00000085號 查驗編號：100099998 認證數量：13.8公斤</small></p>	生產者	以池上米為例： 農民申請時必須提供完整的地籍資料、插秧時間，鄉公所會在收割前一、兩週，到田區採樣檢驗，碾成白米後也會再次檢驗，農藥殘留符合農委會標準、稻米品質到達國家標準、食味值 65 分以上，才會核發池上米標章。
有機米 標章	 <p>台灣有機農產品 <small>AS</small> ORGANIC</p>	生產者	由農糧署輔導的有機認證機構驗證生產者是否合格。
臺灣米 標章	 <p>TAIWAN RICE 米 <small>(原始) (單色) 東森新聞網 EToday.net</small></p>	餐飲 業者	2014 年 1 月 14 日農委會開始啟動，首波已建立 6 家 100 % 使用臺灣米之優良餐飲業作為示範業者，包含臺鐵便當、悟饗池上飯包、鬍鬚張、吉野家、大戶屋日式定食及摩斯米漢堡等。

資料來源：本研究整理。

二、文獻回顧

在文獻回顧上，本節將區分成兩部分，首先，回顧有關地理標章之制度，包括國內地理標章興起、歐盟地理標示之借鏡；其次，探討影響農民在生產過程中為何參與地理標章的因素。

(一) 地理標示制度

地理標示制度在國外行之有年，近二十五年內在農產品市場中更呈指數成長 (Dentoni, Menozzi, & Capelli, 2012; Profeta, Balling, Schoene, & Wirsig, 2010)。地理標示之原始意義僅單純以「地理名稱」表明某項商品來自於特定國家、地區或地點所產製，並無特別之意涵。直至世界各國在WTO中之「與貿易有關之智慧財產權協定 (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)」¹¹⁰正名為「地理標示 (Geographical Indication)」，根據

¹¹⁰ 根據 TRIPs 第二十二條第一項對地理標示之定義：「為辨別某一商品係產自某一會員之領域，或其領域內之某一地區或地點之標示，而該商品之特定品質、聲譽或其他特性，主要係歸因於該地理來源者。」(王

TRIPs協定，地理標示規範要件係包括（王泰富，2008）：

1. 由地理名稱所構成，直接或間接標示於商品 (goods) 或產品 (products) 上，須達到足以辨別其來自某來源地或原產地。
2. 須能表彰商品或產品所具有之品質、聲譽或其他特性，主要確係歸因於該原產地或來源地之地理因素（包括自然環境或人為因素）。
3. 凡在該地理標示所被劃定之區域範圍內，生產該商品之任何個人或企業，均可使用之，此點與商標係僅具表彰單一之來源且具排他權之功能，可謂是最大之不同點。

事實上，歐盟在 1992 年即察覺到食品消費透明化之重要性，有鑑於農產品與食品品質、原產地地理環境與傳統生產製作方式之間的緊密連結，歐盟食品品質政策 (Food Quality Policy) 的施政目標以農產品與食品品質保障制度為主，主要分為受保護原產地名 (Protected Designation of Origin, PDO)、受保護地理性標示 (Protected Geographical Indications, PGI) 與傳統特產保護制度 (Traditional Specialities Guaranteed, TSG) 三大類別，其法源依據主要為歐盟執委會第 2081/92 規章 (EEC No.2081/92) 與第 2082/92 規章 (EEC No.2082/92) 兩項法案 (王俊豪、周孟嫻，2006)。

其中歐盟執委會第 2081/92 規章與本文研究較為相關，在該規章下主要目標為保護農產品與食品註冊名稱，特別是以地理標示與原產地來命名之產品，即 PDO 與 PGI 之法源基礎。所謂受原產地保護之地名，其保障要件有三 (王俊豪、周孟嫻，2006；林柏霖，2012；凌碧鴻，1990)：

- 1、使用名稱可以是地區名、特殊地方名或國家名。名稱須足以形容指示出：(1) 農產品的來源地；(2) 農產品所具有的品質 (quality) 與特性 (characteristics)
- 2、原產地 (place of origin) 的特殊地理環境，必須對該產品具備的品質或特性，有本質或唯一 (essentially or exclusively) 的影響，此影響因素包含氣候、土壤品質與地方知識技能 (local know-how) 等自然因素和人為因素。
- 3、該產品從原料生產、加工、配製到完成階段，PDO 要求所有的產製過程，均必須發生於特定的地理區域內，亦即該產品註冊名稱所指涉的地理範圍內。

泰富，2008)

上述 PDO 之要件大致上與 PGI 相同，兩者皆強調產品特色與產地條件間之連結關係。然而，兩者最大差異之處（參見表 5-2）在於 PDO 規範較 PGI 更加嚴謹，且兩者對於地理區域與產品特徵間的關係之定義與規範有所不同。PGI 僅要求生產過程中某一階段在其命名之區域內實施，即可申請 PGI，換句話說，由 PGI 命名之產品，原料取得與加工可位屬不同區域，延伸出來的涵義為 PGI 對於地理區域與產品特徵間的連結關係較 PDO 更加彈性（王俊豪、周孟嫻，2006）。

表 5-2：受保護原產地地名與受保護性地理標示之比較

保護制度	PDO	PGI
法源依據	新版：EC 510/2006 舊版：EEC 2081/92	
施行細則	EEC 2037/93	
標章類別	地理性標章	
註冊標章		
產品特性	所有的生產、加工與調製階段，均需於產地內完成。	凡生產、加工與調製過程其中一項於產地內進行即可。
驗證重點	產品的品質或特性，必須與產地間具有客觀的關連性，且應為本質的或唯一的地理影響。	產品的特殊品質、聲譽或其他特性與產地間的關連性，不需為本質的或唯一的地理影響。
原料來源	來自於特定的地理區域	可來自於註冊地名以外的區域。
產品名稱	可註冊地理名稱，若傳統的非地理名稱。	僅註冊地理名稱

已登記的 產品類別	新鮮肉品類、加工肉品類、乳酪類、其他動物初級品類（蛋、蜂蜜、乳品類，但不含奶油等乳製品）、啤酒類；麵包、糕點、蛋糕、糕點糖果、餅乾及其他烘培產品類；食用油與脂類、水果、蔬菜與穀物類、生鮮魚類、甲殼綱動物及其加工品、天然礦泉水與泉水類、天然橡膠與樹脂類、非供人類食用類產品（如香精油、乾草等）、（EEC）2081/92 其他附錄一產品類（如香料、醋等）。
適用於 PGI 與 PDO 的 產品類別	天然礦泉水與泉水類、天然橡膠與樹脂類精油、乾草、軟木製品、洋紅。

資料來源：整理自王俊豪、周孟嫻（2006）

我國為因應國際上地理標示發展趨勢，加強 TRIPs 第二十二條有關地理標示保護的規定，於 2003 年 11 月 28 日修正《商標法》第七十二條，增列產地標示之規定：「凡以標章證明他人商品或服務之特性、品質、精密度、產地或其他事項，欲專用其標章者，應申請註冊為證明標章。」該條文對我國先前地名無法申請註冊提供了解套方法，在新商標法修正後，隨後相繼制定《地理標示申請證明標章註冊作業要點》及《證明標章、團體商標及團體標章審查基準》，《商標法》中僅有消極之禁止規定；而上述作業要點與審查基準中則羅列積極之申請規定（王泰富，2008）。

以稻米的地理標示而言，台灣目前註冊通過的有池上米、西螺濁水米以及關山米。池上米為我國第一個產地標章的註冊案，發展歷史較長，在註冊產地標章後，其帶來的效益包括提升農民效益、增加地方政府財源、杜絕仿冒保障權益、帶動農村經濟發展觀光、促進產品品質提升與傳承地方產業文化等（李紅曦，2009）。除了池上米之外，隨後註冊的地理標示尚包括西螺濁水米、關山米（參見表 5-3）。

表 5-3：我國稻米地理標示之比較

地理標示	池上米	西螺米	關山米
註冊日期	2005.11.30	2009.02.01	2012.03.19
圖示			

資料來源：筆者整理自池上鄉公所、關山鄉公所、西螺鎮公所網站。

在池上米之案例中，產地標章之所以可帶來上述效益，原因在於池上相較於其他鄉鎮，設有較為嚴密的認證基準，池上鄉所生產的稻米必須符合認證基準才得以申請標章，且因標章的管制，鄉公所才能控制產地稻作生產數量。若一地區設有地理標示，且能對當地稻米在生產規範上有進一步的管控，其稻米安全與品質層次將能往上提升。

國外相關研究中，可依對象概分為生產者與消費者兩類。在消費者面上，切入點大多為從認證標章之有無探究是否影響消費者的態度或傾向（Bernabéu, Díaz, & Olmeda, 2010; Dentoni, Tonsor, Calantone, & Peteson, 2013; Larceneux, Benoit-Moreau, & Renaudin, 2012）；而在生產面上，涵蓋面向則集中在地理標示下的生產者如何發展出一套共同規則去聯合開拓市場（Dentoni et al., 2012; Giovannucci, Josling, Kerr, O'Connor, & Yeung, 2009; Raynaud, Sauvee, & Valceschini, 2005; Vandecandelaere, Arfini, Belletti, & Marescotti, 2009）。誠如過去有關生產面的研究，由不同的生產者聚合而成，所產生的共同規則將依生產者、農作物抑或互動關係有所不同，且此套規則將會進一步影響生產過程的結果。

然而，由於先天環境、地方行為者不同，在地理標示規範上亦有許多差異，這些規範又進一步影響稻米之品質安全，在此先對本文研究個案作初步介紹，以利後續研究深入探究：

1、池上米

池上米的發展歷史可追溯至 1970 年代，當時池上米參加台中農改場比賽即獲首獎，至 1985 年農委會、農林廳與糧食局輔導池上鄉農會辦理「良質米產銷計畫」，除了地方單位，農民亦積極參與，池上米自此打響名號。然而，隨池上米建立起良好名聲，西部仿冒池上米事件橫行，為杜絕仿冒米，池上鄉於 2005 年 11 月 30 日註冊地理認證標章，由「池上米」地理標章延伸出四大保證，亦即池上米安全品質的控管系統（池上鄉公所，2014）：

(1) 產地保證

即生產稻穀之農地必須位於池上鄉行政區域內。根據農糧署統計資料顯示，台灣全國水稻耕種面積約 17 萬公頃，每期稻穀產量約 98 萬公噸。而池上鄉的水稻面積僅 1500 公頃，每期稻作產量不到全國 1%。因此，在產地保證的申請流程上，每一位在池上鄉耕作的農民，必須出具「池上鄉農地使用證明」，才得以申請認證標章。

(2) 產量控管保證

即以流水編號，控管稻米數量。每一包經由池上鄉公所認證後領取地理標示之池上米，從包裝米袋上所貼標章即可控管認證數量與稻作產量，且透過此程序能有效查驗稻米原料來源。

(3) 品質保證

一旦經由池上鄉公所所認證的池上米，每一包皆符合 CNS 國家稻米標準以及食味值（達 65 分以上）規範，因此，可保證池上米的優良品質。

(4) 安全保證

在農地收割前，池上鄉公所會派員抽樣檢驗每一塊耕種池上米農地之農藥殘留檢驗，通過安全標準才得以核發安全證明，稻米才能收割入倉。

除上列四大保證外，池上米證明標章亦有對包裝米袋一定的規格規範（參見下圖，每一包池上鄉公所所認證的池上米，必須在包裝上方五分之二版面可看到大大的「池上米 R」註冊標章，以及右下方由公所核發的「認證標章」，以利方便消費者認清真正的池上米。



圖 5-1：池上米包裝米袋規格示意圖

資料來源：池上鄉公所，2014，<http://www.cs.gov.tw/>。

2、關山米

關山米為 2012 年 3 月 19 日通過經濟部智慧財產局認證之地理標示，其認證基準大都和池上米相似，惟在其認證標準中有一點和池上米不同，增加有關「倉儲」的規範，即申請認證之稻穀應以專用倉庫或明確區隔方式儲存，此外，關山鄉公所每年會辦理講習輔導農民申請認證手續。然而，由於關山米標章實施時間短暫，多數米廠與民眾尚未建立起觀念，市面上仍充斥許多產地來自關山，卻未貼有地理標示認證標籤（王秀亭，2013）。

（二）影響生產者使用地理標示之因素

誠如 Lam（2001）的研究，隨著政經環境劇烈變動，在地農民如何因應環境並發展出一套制度安排，在此之中，某些變數影響農民參與合作之誘因（incentives）與賦能（capacity），使得農民可因應大環境之挑戰，這些變數值得進一步探究。在地理標示上，其形成原因為防止仿冒、保護當地品牌以及 WTO 開放外來稻米進口之挑戰。因此，本文歸納過去研究梳理出三項影響生產者使用地理標示之因素，分別為參與者特性、成本效益以及互動關係。

首先，在參與者特性上，Lam（2001）的研究中，以台灣灌溉系統作為研究對象，指出在灌溉系統管理上之社區屬性（social attribute）中主要被兩變數決定，其中之一為農夫的社經特質（the socioeconomic characters of farmers）。舉例而言，以農業維生的農夫相較於仍有其他兼職收入的農夫，更願意參與集體行動（collective action），若延伸至地域方面，

都市地區相對於鄉村則較難以將農民集結起來共同面對問題 (Lam, 2001)。而在 Ostrom (2010) 的研究中則針對集體行動問題，系統性地回顧了一些影響集體行動可能性的結構性變數 (structural variable)，這些結構性變數依行為者所在情境進而區分為不一定重複、重複二種情況，其中在不一定重複的情境中，與參與者特性相關的變數包括參與者數量、參與者異質性 (heterogeneity)。

其中，異質性 (heterogeneity) 的概念在過去研究中常被討論 (Heckathorn, 1993; Kanbur, 1992; Poteete & Ostrom, 2004; Sakakibara, 1997)。所謂異質性，指涉群體可依多樣的面向諸如文化背景、利益，以及天賦 (endowments) 等作區分，每個面向各有其運作方式 (Baland and Platteau 1996; Elinor Ostrom 2009)。舉例而言，異質性如果展現在資產、資訊，則可能對合作產生負面影響，增加交易成本與衝突 (Ostrom, 2010)。然而，異質性作為促進抑或阻礙集體行動的變數，仍得視其他變數，例如誘使搭便車的強度等因素而定 (Heckathorn 1993)。在農業與漁業資源管理中，異質性一方面影響共有資源的管理、垂直合作策略；另一方面，則有可能惡化組織內部控制程度，使組織治理架構必須有所改變 (Dentoni, Menozzi, and Capelli 2012)。

過去文獻已揭示異質性在地理標示制度上所帶來的挑戰 (Bouamra-Mechemache and Chaaban 2010; Giovannucci et al. 2009; Moschini, Menapace, and Pick 2008; Raynaud, Sauvee, and Valceschini 2005)。在 Dentoni et al. (2012) 的研究中，曾以歐盟地理標示制度下的財團 (Consortium) "Prosciutto di Parma" 為個案，財團中包含 164 個有申請加入地理標示之「受保護原產地名 (Protected Designation of Origin, PDO)」的成員公司，並從成員、資源與策略異質性探討在地理標示管制下合作層次的差異 (Dentoni, Menozzi, and Capelli 2012; Heckathorn 1993; Elinor Ostrom 1990; Poteete and Ostrom 2004; Sakakibara 1997)。結果顯示，異質性確實影響組織內部成員合作的層次，在地理標示的案例上，尤其展現在管制的嚴格程度上。

而在 Raynaud et al. (2005) 針對農產品供給鏈的研究，作者比較兩類品質保證系統，分別為私人品牌與公部門認證標章 (PDO/PGI)，並討論生產者在供給鏈中如何運用或結盟，研究顯示，兩類品質保證系統以不同方式處理消費者對品質性不確定的問題，哪一類品質確保機制對消費者較有效率很難斷定，惟私人廠商的規模影響其在兩類品質保證系統的選擇，對於規模較小的廠商而言，藉有公部門認證，是他們跟大廠競爭的唯一方式。

第二，在成本效益上，Ostrom (2009) 指出在特定規則下，位於行動情境中的行為者會基於內在與外在的成本效益計算作出決策，縱使經濟學與理性選擇觀點曾遭受過不同的

質疑，個體根據成本效益決定行為仍是顯而易見的。

過去國外已有不少研究，以成本效益的觀點進行分析地理標示制度 (Belletti et al. 2007; Penker and Klemen 2010; Verhaegen and Van Huylenbroeck 2001)。Verhaegen et al. (2001) 曾探討在生產與商業化過程中的直接成本與交易成本，進而檢驗一般與創新的行銷方式的相對獲益，研究中強調未來研究應該確認以及測量這些生產過程中的交易成本，即便在生產農場端。Belletti et al. (2007) 則針對歐洲四個註冊地理標示 (PDO) 的個案，調查在地理標示認證後的成本與效益，其中對象包括農民、通路商、零售商與消費者。除了對直接成本 (認證、會員費、控制成本等) 的關注，Penker et al. (2010) 認為在個案比較研究上，亦須關注間接成本，甚至是地理標示通過認證前的成本，例如遵從生產過程標準的成本 (例如對製程的規範、對產品規則的限制等)、行政文書、價值鏈中款項分配 (allocation throughout the value chain)，此處の間接成本又稱交易成本 (transaction cost)，間接成本往往是研究或實務中較難計算且易被忽略的一部分。因此，在其研究中，以澳洲作為個案，進一步將交易成本區分為下列項目：初始資訊與法律建置成本、專利權部門 (Patent Office) 之申請、與專利權部門協商、在歐盟層級的協商與建置成本等 (Penker and Klemen 2010)。

縱然地理標示不論在認證前後須比一般生產或行銷過程耗費更多成本，但隨之而來的效益在歐洲的個案中，在直接效益上，除了產品價格提高，還包括對於不公平競爭的保護；過去已有不少研究者強調地理標示亦可帶來間接效益，在鄉村發展上促使地理標示設立過程中行為者 (例如生產者、通路商、零售商等) 之間的互動，並使群體中個人策略趨於共識，在風土 (territory) 層次上，增加一個集體形動的框架 (Penker and Klemen 2010)。Marescotti (2003) 針對義大利櫻桃地理標示 (PDO) 的研究中，指出在地理標示上至少對鄉村發展有一重要效應，其使生產間對種植與當地農業發展問題的討論更為頻繁，且強化當地農夫之間的團結與凝聚。Belletti et al (2007) 則認為除了鼓勵社會互動外，甚至能對觀光產亦帶來正向的外溢效果。另外，Anson (2014) 以南印度秈稻農夫為研究對象，檢視地理標示保護體系下生產者態度為何，透過問卷調查法，樣本數共 42 位農夫，在資料分析上，以因素分析萃取出三個因素，其中之一的「市場因素 (marketing factor)」下的衡量問題為「加入組織後有助於提升產業」、「地理標章可增加農夫利潤」，前者為高度相關；後者為中度相關，透過市場因素的相關性，我們亦可看到在地理標示上為生產者帶來的實質效益。

第三，「互動關係」的好壞與否，時常是組織能否長久經營與產品品質好壞的影響因素之一。Ostrom (2010) 在討論集體行動可能性之結構性變數中，對於互動關係的關注則集

中在行為者間有無面對面溝通的機會、個人之間如何產生連結、過去行動的資訊與個人是否能自願進入或離開等。總結這些結構性變數對互動關係帶來的影響，若在不重複的情境中，可透過面對面溝通的方式，共同決策利益分配的方式，促使個人實踐合作意願提高，在與他人之間建立信任、名譽 (reputation)，一旦互動是重複的，個人亦能在重複的互動中，產生一個最佳回應策略 (Ostrom, 2010)。

在這些結構性變數中，信任與互惠 (trust and reciprocity) 在過去研究中常被指認為影響合作之關鍵因素 (Marshall, 2004; Tomkins, 2001; Torre, 2006)。Marshall (2004) 以澳洲農夫在灌溉用水管理上作為研究對象，探討什麼因素影響農夫在這類以社群為基礎 (community-base) 的方案上合作的傾向，結果顯示影響農夫合作的因素偏向社會導向 (socially oriented) 因素勝過個人物質因素，這些社會導向因素包括社群利益、信任他人在方案上願意合作。Torre (2006) 以法國當地地理標示 AOC 小規模的生產者作為研究對象，其發現信任可以強化合作的關係，原因在於行為者可看到加入組織合作所帶來的長期效益，更重要的是，組織中的成員可為了形成信任關係與整體組之信任的機制進一步與他人合作，長期下來，這些互動將形成正向強化的循環。因此，當組織中信任互惠程度越高，則被認為更能有效減低行為者間的資訊不對稱、對抗易出現投機行為的反誘因，並可將個人利益繫之群體利益，建立資源該如何被管理與使用的多重期待 (Lam, 2001; Ostrom, 1992)。

除了信任與互惠之外，Anson (2014) 的研究中，以中介因素 (intermediary factor) 衡量中間商的角色，其衡量問題包括「中間商會分割市場」、「中間商減少農民在市場中存活強度」，二者皆獲得高度相關，農民由於中間商的存在，對於地理標示的態度持懷疑，且認為可能威脅他們的利益。而 Dentoni et al. (2012) 的研究，亦將互動關係納入問卷題目設計的一環，其問題包括垂直合作、採購及行銷管道、與供應商、顧客間的關係，這些互動關係衡量標準包括接觸頻率、先前關係的重要性、關係基礎為何。

(三) 小結

我國地理標示發展歷史不似國外發展地那麼早，以稻米地理標示而言，池上米更是為遏止仿冒的相應措施，與歐盟完善的架構相較之下，國內地理標示制度不夠完善，但以池上米、關山米的個案而言，其形成仰賴在地長久以來的合作關係，農民、農會與糧商，甚至是其他行為者奠基下來的社會資本，因此，兩個案中哪些因素影響生產者使用地理標示之因素，進而影響地理標示之成效值得探討。

首先，以參與這特性而言，在稻米地理標示中主要的參與者為最源頭的耕作者—農民，農民於田間的管理直接影響稻米品質與安全，即影響到此產地的稻米是否深受消費者信任、喜歡；而在農民將稻穀收割後，將會把稻穀繳給糧商，以台灣目前的狀況，糧商與農會皆有在收農民稻穀，糧商與農會主要負責後端加工與行銷的工作。

其次，檢視稻農參與契作過程的成本與效益，以農民角度而言，在初始農民申請參加契作，為符合參與契作條件，耕種土壤與水質必須先受到檢驗，而在耕種環境具備的情況下，生產過程的每一環節皆仍必須受到糧商的相關規範；以糧商角度來說，若選擇與農民進行契作，從督促田間生產、採收後檢驗、貯藏、銷售等，甚至到上市後的品管、行銷，在回收賣出好稻米的效益之前，糧商必須額外付出許多成本。

最後，在地理標示中的互動過程中，主要的行為者除了農民、糧商，還包括地理標示的管理機關—鄉鎮公所，在這之中彼此間的互動關係直接或間接都影響了地理標示的執行成效、擴散程度，甚至是地理標示的永續發展。因此，透過上述三項因素，本文據此設計訪談提綱（參見附錄一），以三項因素作為研究發現的開展。

三、研究發現

在地理標示之規範下，仿冒情形應能有效控管，地方亦因地理標示相應而來的規定對稻米生產過程有更多品質與安全的注重。然而，以目前台灣稻米地理標示而言，其制度亦因地區不同而有所差異，進一步觀之，亦可發現不同地理標示發展進程、規範條件與稻米特色發展皆有所不同。

因此，本文採立意抽樣輔以滾雪球抽樣，以池上、關山作為個案，依研究問題所涉對象（生產者），截至目前為止共訪談了 14 位人員（參見表 5-5），其中人員包括兩地農會、主要糧商、農民等。池上、關山兩地耕種環境相似，皆以稻米為當地主要產業，在池上首先取得地理標示後，鄰近的關山鎮亦在這幾年間取得地理標示證明。

表 5-4：稻米生產者端訪談對象一覽表

	職稱	匿名	訪談日期	訪談地點
1	關山農會推廣股股員	A	2014/8/25	關山農會
2	農民	農友 G1	2014/8/25	關山農會
3	農民	農友 G2	2014/8/26	關山農會

4	農民	農友 G3	2014/8/26	關山農會
5	關山農會理事長	B	2014/8/26	關山農會
6	新乾坤職員（負責地理標章）	C	2014/8/27	新乾坤米廠
7	農民	農友 G4	2014/8/27	新乾坤米廠
8	農民	農民 G5	2014/8/27	新乾坤米廠
9	梓園老闆娘	D	2014/8/27	梓園米廠
10	梓園員工	E	2014/8/27	梓園米廠
11	農糧署技正（負責產銷專區）	F	---	email
12	農會秘書	H	2014/10/17	池上鄉農會
13	池上農會推廣股股員	I	2014/10/17	池上鄉農會
14	陳協和米廠負責人	J	2014/10/18	陳協和米廠

資料來源：本研究自行繪製。

根據上述訪談資料，輔以相關文獻，本文首先說明我國地理標示之形成原因與執行過程中的管制與規範；其次，針對池上、關山兩地的生產者進行分析，哪些因素影響生產者在地理標示上的申請與後續的成效。

（一）我國地理標示之形成原因與規範

檢視國外發展地理標示之經驗，可發現國外在地理標示更全面、且從產業發展去思考地理標示未來發展及具體細節。回顧國內第一個地理標示—池上米，促使當地行為者申請地理標示最主要之原因在於，市場上仿冒池上米猖獗，國內當時並無相關規範可遏止仿冒風氣，於是，地方上有志改革人士開始推動地理標示之申請。

然，池上米之所以受到矚目、進而仿冒，它的好品質可追溯至 1985 年政府開始辦理「輔導良質米產銷計劃」，當時曾委辦池上鄉農會代辦「良質米計劃」，爾後打開池上米的市場。池上米相較於臺灣其他稻米產區，其累積下來的制度除了種稻技術的與日俱增，更重要的是，在地契作制度的扎根。從良質米計劃下所奠基的契作關係，到 2005 年農委會開始推動「稻米產銷專業區」，將過去非正式的合作關係延伸為正式的契作關係。此外，在稻米「鄉間品質競賽」上，持續辦理的鄉鎮只有池上鄉，品質穩定成為品牌持續的基礎，與農友之間的長期合作更為成功關鍵之一。

而關山鎮的形成原因則傾向鄰近鄉鎮學習與擴散、農糧單位在參考池上案例後而有的後續規劃與推動：「**農糧分署分署長有這樣的看法，大家接納以後開始找地點、買設備、招人力，最後有列出標章圖案選擇。（受訪者B）**」其雖然不如池上米發展歷史來得長，但關山米下的制度大抵亦是以契作關係作為根基，在政府致力於東部推動契作關係之下，由於在地農會與糧商的配合，農民起初的想法多為：「**大家加入契作是自然而然參加，這裡 95% 以上都有加入，大家都有加入，沒加入好像很奇怪。（受訪者G1）**」至目前為止，池上、關山兩鄉鎮幾乎全部皆採契作模式生產稻穀，在契作生產之下，農會與糧商會與農民事先約定好耕種品種，在耕種前必須檢驗土壤與水質，通過之後才得以繼續耕種，後續至收割前的生產過程皆必須按照契作下的基本規範種植。

由於契作關係在池上、關山的穩定與延續，有效提升兩地區稻作安全與品質，在品質好的情況下，仿冒者相繼出現，甚至有些糧商會直接到當地設廠，將稻穀運回西部當作東部米賣。為維持當地稻米產業發展與品質，在地理標示申請通過後，地方農會、糧商由於皆有在作稻米產銷，為避免球員兼裁判之情況，公所作為公正第三方為當地稻米品質把關，開始辦理在收割前的「農藥殘留總毒快篩檢驗（簡稱快篩）」，農民必須在收割前兩週左右知會公所，公所再派人到田間採樣檢驗，檢驗通過後農民才可收割稻穀。檢驗通過後，農民將「農藥殘留檢驗合格單」與收割稻穀一併交給糧商，糧商再拿此合格單，並在規定的換算基準下跟公所換取標章：

公所檢驗我沒有過，我的稻米不能收，揮發一段時間，後續公所會持續抽驗，驗到過才可以收，米廠跟農會都不會收，這些是品質的規範。（受訪者B）

93 年起，池上鄉公所規定每個農友都要檢驗，我的專區都要下去檢驗，其他專區應該也是，池上鄉應該是全台農藥殘留檢驗最高的。採收前二十天農民需拿地號請鄉公所到田裡採樣，檢驗過之後農民要繳交稻穀再附「農藥殘留檢驗合格單」，檢驗單上可以知道他檢驗了多少面積，我們再拿那張單子跟公所換算，一般來說，頂多申請到 12 割，多餘的不發標章，有些可以到 13、14 割，申請是概括的量，剩下的部分可以截長補短，以農民們的總量稻穀的公斤數，然後換標章貼紙，理論上不可能超量太多。（受訪者J）

如此一來，公所透過流水編號可以控管當地認證數量與稻作產量，更可以對稻米來源有效查驗。此外，在公所加入地理標示的把關後，明顯地透過快篩檢驗降低稻米農藥殘留，農民通常會因這些管制，對生產過程有更謹慎的管理：「**現在很嚴，若沒有通過就不能採**

收，所以現在我們農民都會把時間拉長，不過遇到隔壁鄰田晚插秧的狀況，我早插鄰田晚插，就有農藥殘留，他也很小心噴，但還是飛了過來，這個問題就無法，控制插苗時間很難統一。（受訪者G1）、「農友大多都知道標章，因為他們要負責執行，收割前兩個禮拜要去鄉公所登記，鄉公所採樣後沒有農藥殘留後才可以收割，如果有些藥效比較強的農藥，他們會更提早噴，這樣藥檢才能通過，所以基本上他們都會很注意。（受訪者I）」、「農民本身會怕，如果不把關半年來的努力就化為烏有，那農民就會去改變行為或習慣。（受訪者J）」

同時，不論是民間糧商或農會，對農民所繳稻穀，有更高的品質要求，一來是因為近年來的食安風險，消費者意識逐漸抬頭；二來是地方上的行為者對地方稻米品牌有更深的共識：「回來後自己會在送給SGS驗，叫做「分項檢驗」，共250幾樣產品。我這幾年這樣驗，都比國家食安標準低很多。（受訪者J）」從制度管理面來看，糧商對於生產過程進一步的約束與規範，包括秧苗管理、農藥肥料購買、收割後的抽驗；農民在耕種過程中必須受相關的教育訓練、區外觀摩及生產過程自主管理；地方公所對於當地稻穀產量、白米品質與耕種土地進一步控管，地理標示所帶來的制度影響促使池上、關山兩地在稻米品質上有顯著提升、安全上有更穩固的保障。

（二）影響生產者申請地理標示之因素

地理標示在近25年間在全球農產品市場蔚為潮流，以歐盟的例子來說，在其架構下，生產者建立與管制地理標示的形式多元；在世界各國，地理標示則多在國家立法架構下，透過公私結合、當地組織的方式運作（Dentoni et al., 2012; Giovannucci et al., 2009; Raynaud et al., 2005）。然而，過去文獻中較少觸及生產者在地理標示上可能面對之阻礙，因此，根據文獻，本文試圖探討影響我國生產者在申請地理標示上之因素：參與者特性、成本與效益、互動關係，進而闡述這些因素如何影響地理標示之成效。

1、參與者特性

在地理標示制度下，主要的參與者為農民與糧商，因此，在參與者的特性上必須針對兩者特性分別論述。在農民方面，本文透過訪談發現，農民特性對於地理標示的申請與否並無任何影響，僅因地理標示的相關規範對於稻米品質有影響。主要原因在於兩地農民在現行制度下，只須負責田間管理，一旦稻穀採收繳予糧商，後端關於稻米加工、行銷皆由糧商所負責，地理標示的申請與貼示偏向行銷的任務及工具。因此，大多農民對地理標示認知程度偏低，在初次訪問時，對於當地推動的地理標示一無所知，詳細說明之後才能跟

他們在田間採收前所受到的快篩檢驗有所連結，類似的情況在訪談過程中屢見不鮮：

行銷就是農會和米廠的問題，沒有在賣米、沒有行銷的動作我們生產者沒有管地理標示。（受訪者G1）

不太知道地理標示，認證大部分由農會負責，不是我們在做。（受訪者G2）

感覺對農民沒什麼影響，收割後就賣給農會或米廠，所以較不會注重地理標示。（受訪者A）

推銷米是我們農會的責任，跟農民就沒什麼關係。（受訪者B）

不過，也有部分農民對於地理標示的情況有深入認知與建議：「*知道地理標章啊！第一行銷、第二保障農民、第三保障消費者。關山區有 3600 甲，配合面積有一定的產量，每個農民產量不同，假如一公頃收一萬斤，公所就配合一萬斤的貼紙給你，地理標章不會讓你有越區的行為，假設這家米廠賣得很好，就想說從西部載米來賣，這樣是不行的。……，我是透過米廠上課得知地理標章的推動，依據每包米重量不同有每種不同標章。（受訪者 G6）*」本文初步推估原因有二，第一，池上米發展地理標示的時間較關山來得久，當地農民參與競賽經驗豐富，對於「池上米」的品牌概念有共同認知；第二，農民本身特性所致，如受訪者 G6 為田野訪談過程中碰到較為年輕的農民，在 WTO 後才回鄉耕種，相較於本來就以務農維生的農民，想法上較為積極，且對現行制度有更清楚的瞭解。

而在糧商方面，在此糧商包括亦有自有品牌的農會，糧商對於地理標示的認知、態度與否決定其在地理標示上的投入程度。一般而言，稻作產業中的糧商可依規模再細分為公司、碾米廠、自產自銷戶等，以池上、關山而言，兩地皆分別被幾家較大的糧商瓜分，剩下的為少數的自產自銷戶。在池上的案例中，糧商特性對於地理標示的認證與貼示影響不大，原因可能為地理標示在池上推行已久，且為杜絕仿冒的情況下大部分糧商皆選擇張貼地理標示；反觀關山的案例，由於地理標示推行不久，在訪談過程中對於地理標示的態度較不一致，甚至出現 Raynaud（2005）所提到的現象，關山當地規模較大的糧商傾向以自有品牌作為品質保證機制，對其而言，申請地理標示並無太大誘因，但同時受訪者 D 亦指出地理標示認證對於當地自產自銷戶的重要性：

地理標章對我們品牌本身並沒有什麼助益，一年要繳四十幾萬給鎮公所欸，那都是一種義務，對這個地方的一種貢獻。我不喜歡地域，地域太狹小了，臺灣應該要走

出去啊，關山才幾公頃的面積，幹嘛要作一個關山米，當初公所也有找我們討論，雖然我們自己沒有在用，但是對小農需要啊，自產自銷他們就需要貼標章啊，對小農來說，關山米這個品牌對他們來說是很重要的。（受訪者D）

綜上，在參與者特性上，異質性程度高低確實影響地理標示下合作層次的差異(Dentoni et al., 2012)。在稻米地理標示的運作過程中，異質性尤其展現在糧商的角色，倘若糧商在私人品牌上經營得有聲有色，單靠自身品牌即可達到品質保證，對糧商而言，加入地理標示的合作，不但缺少誘因，長期下來更增加很多不必要的成本與衝突。而在最源頭的生產者—農民方面，由於池上、關山兩地契作的高比率與稻米生產過程分工化之故，大多農民皆會把稻穀繳給糧商，將與行銷相關的地理標示問題交由糧商負責，農民特性對於地理標示認證並無影響。

1、地理標示之成本與效益

由於市場上的資訊不對稱，生產者必須採相應的訊號（signal），地理標示為生產者採用的策略之一，消費者並無足夠的資訊可辨認什麼是好米？這包米從哪來？產地所出產的米是否受保證？在龐大資訊、標章掛帥的世代下，生產者以地理標示證明產品的品質、生產規範，以地理標示而言，相較於一般的食品標章，多了「產地」的標示與保證，國內大多有地理標示的食品通常是該地主要的農產品，生產者透過地理標示形成在地品牌的概念，消費者則透過地理標示多了一項購買該產品的基準。

因此，地理標示在台灣稻米標章運作中，其所帶來的成本與效益是值得被討論的，以池上、關山的個案而言，雖然稻穀價格相較於其他地區明顯高出很多，但實際上的成本，在生產過程中無所不在。在成本面上，本文試圖將地理標示中所產生的成本分為直接成本與間接成本，根據 Penker et al. (2010) 的研究，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、行政文書、價值鏈中的款項分配。

在直接成本上，依據兩地現行地理標示規範，農民在收割前必須知會公所人員前往採收並進行快篩檢驗；在檢驗通過後，糧商拿合格單跟公所換取標章貼紙，這樣的認證過程中衍生的成本為公所必須加派人力在檢驗工作上，且糧商須支付公所一筆檢驗費以及拿取標章貼紙的費用，這些成本多由各家糧商自行吸收，在田野訪談過程中亦發現農會在標章領取上有較多的使用，糧商在地理標示的態度上則較不一，部分糧商甚至認為標章費用無疑是墊高生產成本，且對品牌本身較無太大助益：

現在都會貼，包括小包裝、大包裝都會貼，標章貼的數量不太一定。成本多少有增加一點，不過現在有標章貼紙優惠價，因為剛實施沒有多久，之後如果調漲會比較吃不消。（受訪者C）

要時間啊！要時間啊！地理標章對我們品牌本身並沒有什麼助益，一年要光檢驗費要繳四十幾萬給鎮公所欸。（受訪者D）

除此之外，在地理標示中的間接成本通常較易被忽略，在農民方面，大多農民認為地理標示通過後對於他們本身影響並不大，由於在地理標示通過前，農民即有跟糧商進行契作，生產稻穀，唯一不同的是，農民為因應公所的檢驗機制，多了一層管控品質的壓力；在糧商方面，首先，稻穀品種決定栽種後受病蟲害影響程度、適應該區地理條件與否以及碾成白米後的口感、香氣等，因此，為保證秧苗為原種或特定品種，部分糧商會以獎金鼓勵農民到特定合作的秧苗場領取；其次，在稻穀栽種過程中，農藥、肥料等資材上的補助更是不勝枚舉，在契作生產中，糧商更肩負教育農民的責任，過往台灣生產模式重量不重質，且因台灣氣候之故，過度噴灑農藥、使用速效藥與施肥過度為傳統耕種上的惡習，在契作模式生產下，糧商會請改良場等農事專家來幫農民上課，亦不定期辦理區外觀摩等活動；而在採收稻穀之後，有些糧商會在公所檢驗合格後，針對消費者需求另外送驗：

我們現在有跟秧苗廠合作，甚至還補助秧苗廠採種，三個專區按比例分配，一年要多付五十萬；還有跟改良場簽稻種技術管理，三個專區也快五十萬。另外，為了農民，怕他們去拿其他的秧苗，拿到秧苗場的開立證明我們再多一公頃補助一千塊，我們有兩百公頃，就要多花二十幾萬。（受訪者J）

其實類似這樣看不見的措施，池上米很多啊，我補助農民有機肥料一公頃也八包，市價也一千七百塊，直接給農民，她們不用也白不用。（受訪者J）

然，伴隨地理標示而來亦有產生不少效益，對兩地而言，在鄉鎮公所導入檢驗機制後，對於稻米安全與品質有更多的保障。但，仔細探究地理標示對池上、關山所帶來效益卻有不同，池上地理標示推行時間較久，相對地較容易在市場上獲得消費者認知，受訪者普遍提及池上米標章對於產地品質保證具有一定效益：「超市選購米時，如果是買池上米，首要看就是有無池上米產地標章，池上產地標章就是一個品質保證，……。池上產地標章對食品安全保障是有幫助的，對農友或糧商的收益都有提高。（受訪者I）」另外，在池上的地理標示認證過程中，鄉鎮公所會在農民採收前進行檢驗，鄉鎮公所再跟糧商收取檢

驗費，這些檢驗費則會回饋至鄉里建設，促進鄉村在地發展：

池上檢驗是很好沒錯，但還要檢驗費啊！農民跟鄉公所說這是要繳給哪間米廠的，在採收期之後鄉公所就會總結再來跟米廠要檢驗費。再來，我去申請標章，還要再另外花一筆錢，一年鄉公所好像收了四五百萬，當然這些錢好像拿來作鄉里建設。這些消費者都不知道，他們會說池上米很貴，但背後還有這麼多把關與付出的機制。（受訪者J）

反觀關山，首先，關山鎮施行地理標示時間較短；其次，雖然兩地土壤、水質耕作環境落差不大，但關山經營策略多為大包裝米為主：「*在地三家大業者，所經營的都是業務用大包裝產品為主力，品牌形象無法有效建立，因此在由大包裝導入小包裝及建立品牌過程中，其難度較高...*」（受訪者F）」由於多以大包裝米為主，一般來說大包裝米較為營業用米，因此，糧商在包裝上大多不會張貼地理標示的貼紙，在這些因素之下，導致兩地因地理標示所帶來的效益有所落差，在權衡地理標示的成本之後，致使生產者使用地理標示的誘因可能會大幅下降：

就目前而言，標章沒有太大效應，現在把消費者養成什麼都要認標章，但那些標章什麼的有並不代表產品就好。但以關山米標章來說，是有一定的保障，以前農藥殘留檢驗是我們自己做，現在交由第三方做則比較有公信力。（受訪者C）

綜上，地理標示所帶來的成本與效益固然為當地生產者是否使用該認證的重要影響因素，池上與關山的個案皆顯示在稻米的生產過程中，因地理標示的施行多了一層保障、對生產過程多了約束。在成本面，不論直接、間接成本，將會被生產者納入計算是否使用認證，這些是消費者較難得知的部分；而在效益面，這些措施除了有助提升稻米品質與安全，長期之下，更使在地生產者互動增加，形成促使合作永續的社會資本。

2、行為者間的互動關係

地理標示下所根基的「契作關係」好壞，往往扮演地方稻作產業發展與稻米品質維繫的關鍵之一。一旦少了契作關係，農民生產過程中缺乏約束、繳交稻穀之時可能遭遇糧商亂喊價，致使稻米品質與安全受威脅，農民收益不固定；糧商在收購稻穀時則可能收不到特定品種或足夠的產量。而契作關係下的生產為雙方必須有一定的共識與規範，由契作關係延伸出的地理標示，更受生產過程中行為者互動影響。

本文試從生產過程的由下至上分析稻作中行為者關係，主要分為三方面進行論述：(1)

農民之間；(2) 農民與糧商之間；(3) 生產者與鄉鎮公所之間。首先，在農民之間，以池上鄉在參與地理標示後的情況而言，近年來稻穀價格持續提高，地方上對稻作產業日趨重視，在此之中，池上從民國 88 年起開始舉辦稻米鄉間競賽，比賽制度促使地方農友更加重視稻米品質，由比賽衍生的效應，不只可作為農民競爭的誘因，且農民之間亦會互相切磋稻作技術等：

88 年至今比賽不間斷，一期作、二期作都比，都是為了把錢送給農友。當然，也會有比較難教育的農友，不過，以比賽作為誘因，在鄉里口耳相傳很快，當了米王大家都會稱讚，好的會影響不好的。……比賽獎勵有很好的效應，於是持續鼓勵競賽，第一名 20 萬塊，池上地區地方米王、米后很多，而且又不重複。(受訪者 H)

穀價提升有個好處，農民變得自動自發，農民彼此之間會討論：「你這期稻穀有夠水～你用什麼肥料？怎麼用的？」在池上已經養成這種風氣了，我們以品質計價，農民比較不會去拼產量。(受訪者 J)

其次，為農友與糧商之間的關係。兩地區農友特性多為善良、純樸，耕作模式單純：「都很配合農會，大部分農友年齡都在 60-80 歲，而且水稻對他們而言很重要，從小種水稻，沒有下田就渾身不對勁，一輩子都在種水稻，希望可以種最好的米給關山米廠。我覺得農友很善良、也都很可愛，種田的時候就很認真。(受訪者 A)」農友特性體現在農友與糧商的合作關係上，由於長久累積下來的信任、互惠，使得農友大多有固定的繳交稻穀對象，在田野訪談過程中，發現兩地採取不合作、或棄原本合作糧商投身到其他家糧商的情形較為少見。

糧商為穩固與農民之間的合作關係，通常也會祭出不少誘因，包括資材補助、長遠的合作關係考量等，由於農民看天吃飯，稻穀品質並不固定，因此，在實際種植過程中，若農民常常違約，在稻穀較差時，糧商亦有可能不收農民稻穀。質言之，在農民與糧商之間的關係中，雖然契約中並無針對農民違約採取制裁，但兩者長期互動關係仍看重互惠以及信任：

農民會降低成本，有農藥肥料補助等誘因，他們才會願意合作……。以我們和農民關係而言，要以互信為基礎，例如這期繳多少量，下一期才有資材補助，不是你要來拿就有，有一個規範在。如果你這期沒有繳給農會，有一些外來糧商提高價格搶

獲，這個免不了的，有些農民沒有顧慮長期合作關係，我們會依農民實際繳交稻穀給予補助，不會以之前簽約報的為主，這些都是互信範圍之內。（受訪者B）

當然我們也是會碰到農民已經訂合約，把稻穀繳給其他糧商的狀況，其實是很現實的問題，你好的東西你會賣貴，老天爺在上面，你沒有每一期都很漂亮，當你穀子漂亮時，你想賣高價；你穀子醜的時候呢？今天不是你努力，你的穀子就會很漂亮，當你稻子不漂亮時，你要怎麼辦？有些人就會啊，我稻子很漂亮時就跑啊，下一次，你要割稻時，醜的時候要誰收？好壞照輪，你跑一次可以接受，但你跑兩、三次，就不要碰到啊！等你碰到以後就再說，就按照標準來。如果你不論好壞都把穀子交給我，再不好我也跟你收，絕對不會讓你損失，我要負責照顧你，是照顧的想法。（受訪者D）

最後，公所作為地理標示的「裁判」，其負責農民採收前的檢驗與標章核發，起初由農會爭取辦理商標註冊，當時「地名」並未列入商標法規定之範疇，爾後地方上有心人士爭取形成協會，發展共同品牌，惟這些行動成效大多有限。¹¹¹最終，經幾番協商之後才正式以鄉徽作為產地證明，池上鄉公所為使用管理機關，當時，只要在池上鄉農特產品或具一定經濟價值作物皆可使用，在這期間，公所仍持續向經濟部智慧財產局以「池上米」提出地理標示證明之申請，費盡許久努力，該標章註冊申請才得以通過（王泰富，2008）。

池上米地理標示申請過程筆路藍縷，其契機源自地方上凝聚之共識與努力，但最終得以申請通過，池上鄉公所作為使用管理機關為關鍵之一，地方上雖對稻米產業重視，但農會無法作為第三方公正檢驗單位，且農會亦是地方上「糧商」之一，若以農會作為管理單位，將有球員兼裁判之嫌。因此，鄉公所在地理標示申請通過之際至目前地理標示的執行與管理皆有其重要性存在：

「池上米」，池上是一個地名，它是屬於公共財，所以我們需要跟農友、農民、公部門合作。農會雖然為一個社團法人，它也有自己的碾米加工廠，所以由它球員兼裁判也不對，需要由公部門明訂智慧財產權的認證項目。（受訪者H）

以公所與生產者面來看，公所目前為地理標示主導機關：「公所方面主導標章的形成，它會跟農會說怎麼做，我們就照著做，這邊只有負責執行而已，宣導也是他們跟我們

¹¹¹ 包括 2002 年成立的池上共同品牌協會、池潭源流協進會等。

講，我們在跟農友宣導，我們沒有特別跟消費者宣導，只有在賣場貼說明，有時消費者會問而已。（受訪者 I）」但在田野訪談過程中，本文亦發現公所的角色略顯被動，在此進一步分兩個面向說明。

首先，以關山鎮而言，其註冊地理標示時間較短，因此，成效不如池上來得佳，且在池上的發展過程中，不難發現地方有志之士多所介入並協助此共同品牌的形成，相較之下，關山鎮多為各自經營的模式。事實上，訪談者提及公所的角色能在媒體行銷、廣告部分更加強，若地方上大家各自為政，地理標示難有較好的普及率及名聲：「在關山一開始作地理標示時，一開始只有幾家米廠配合，有些米廠根本不領情。（受訪者 C）」

其次，則是「外來米廠」及「混米」問題，仿冒促成了地理標示的註冊，但在地理標示註冊之後，廠商同樣有變通的方法，即「到當地設廠」。然而，長久下來必定打擊兩地稻米的品質與安全，在此方面，其實有一定漏洞存在，需要一定程度的公權力介入才得以遏止這樣的風氣：

外來米廠加入，當他收購一部分關山米，但是回到西部地區，打著關山米的名號，但他就只收那些量，一定會打擊到關山米啊。公所會有管制，但糧商可能會跟農民收購檢驗單，有可能是私下收購，就可以跟公所換標章；公所一開始規定比較嚴格，要設廠在這、有契作戶、有農藥殘留檢驗等規定，有些米廠像我們知道它只是設廠在這，但其實是空殼，這些其實都防不勝防，久了會影響到在地糧商、農民以及自產自銷戶。（受訪者 C）

池上米最少一公斤也要 50 元，曾有消費者跟我們說他在其他地方買才 20 多塊。有標章之後，糧商的變通方法是來池上設工廠，但不一定全部都是認證過的池上米，這幾年還好，有標章之後明目張膽吃豆腐的廠商變少了，改以花東米的方式，5 公斤才賣 100 多元，在花東來講，再怎麼便宜 5 公斤也要賣 2、300 元。（受訪者 J）

綜上，地方上行為者間的關係環環相扣，不論是農民之間、農民與糧商之間、生產者與公所之間，甚至是本文在上述提其外來糧商的問題，這些互動關係皆直接影響到地方稻作產業的發展。

四、結論與建議

地理標示為台灣米中較為特殊的標章之一，大部分的米標章主要針對外觀作標示，而地理標示則是對稻米生產過程作一個全面的規範與管理，從台灣目前稻米的地理標示來看，地理標示的成功與否，地方公所及行為者能否有一套完整規範並實施之為首要條件。¹¹²

回歸至本文的研究問題，首先，在稻米地理標示的成效評估與主要缺失上，地理標示的形成目的在於遏止仿冒，在田野訪談過程中，可發現仿冒情形確實有減少，在池上地理標示有一定成效後，關山亦跟進地理標示的註冊，誠如訪談者指出：「池上有地理標章了以後，換我們這邊有關山仿冒米出現了，所以換我們要解決這個問題。（受訪者B）」但，地理標示雖然降低了過去的仿冒情況，卻出現新的仿冒手法，例如前述提及外地廠商在當地設廠的情況，因此，在其抑止仿冒之目的上，地方公所仍有可著力的空間。

其次，就稻米的品質與安全而言，地理標示促成當地公所對於稻米的把關，進而影響到生產者的行為，包括農民注重農藥是否超標、糧商對於個人品牌更高品質的追求，整體而言，地理標示除了確保稻作基本的安全之外，亦將池上與關山兩地的稻米引向高品質的方向發展，間接為兩地導入一套完整的機制。

惟此完整機制仍需要在地生產者的配合、合作及教育，以農民的角度而言，希望可在耕作機具有更多的協助與提供、對地理標示有更深一層的認識；以糧商的角度而言，由於標章的成本主要由糧商負擔，在地理標示草創階段，公部門應與糧商有更好的溝通、甚至輔導、協助，否則單靠當地認知要作地理標示，極可能礙於成本效益的衡量之下，選擇不用地理標示。

稻米為台灣產量高、產值高、遍佈最廣的作物，東部米由於地理條件更在稻米中有高價、品質保證的地位，如何透過現有認證制度保障、延續稻米的品質與安全，為政府可思考的改革方向之一，希冀透過本節提出在地理標示的執行過程上生產者的想法作為參考。

¹¹² 西螺米地理標示雖存在，但未有實質運作，此為何沒有實質運作之因，仍有待後續研究探討。

陸、研究議題四：生產者取得吉園圃標章後的行為

一、前言

隨著我國經濟發展與生活水準的提升，消費者意識逐漸抬頭，對食品的安全日益重視。尤其，當消費者購買農產品時，不再只重視產品的外觀與價格，產品之農藥殘留、產地來源及品質安全亦是消費者格外重視的環節，而農產品農藥殘留是食品安全最重要的環節之一。

近年來，農產品農藥殘留事件層出不窮，如綠色和平組織走訪全台 12 個傳統超市，收集 102 件蔬果樣本送至第三方獨立實驗室檢驗其農藥殘留狀況，結果發現有 16 件蔬果樣本農藥量違規超標。¹¹³該組織亦公布全台四縣市，如台北、苗栗、台南、高雄四組家庭的蔬果農藥檢測結果，抽檢的 17 件樣本中，有 5 件為農藥超標或違法殘留。¹¹⁴使消費者暴露在農藥的威脅中，不僅食不安心，亦擔憂殘留農藥對人體的影響。

由於農藥殘留之問題無法由外觀辨別，因此，政府欲嘗試從農產品生產者端控管農藥的使用，以確保消費者之食品安全。鑒於此，我國政府訂定與實施相當多關於食品安全與品質的標章及認證制度，其中，以蔬果為例，農委會自民國 82 年起推廣「吉園圃安全蔬果標章」，並訂定相關管理作業規範，旨在透過農政單位輔導蔬果產銷班、教育農民安全使用農藥及鼓勵蔬果產銷班申請相關單位審查並使用經認證之吉園圃安全蔬果標章標章行銷產品，不僅形成市場區隔，以建立消費者信心，亦提升國產蔬果競爭力，達致生產者、消費者雙贏的局面。後續亦持續建立不同效用之官方認證與標章，包含無使用合成化學物質且強調生產自然安全農產品的 CAS 台灣有機農產品標章、強調生產追溯系統的產銷履歷

¹¹³ 綠色和平，2013，〈不及格的管理，劇毒農藥竄全臺〉，GREENPEACE 網頁，<http://www.greenpeace.org/taiwan/zh/press/releases/food-agriculture/2013/wet-market-pesticide-test/>，2014/08/10。

¹¹⁴ 綠色和平，2013，〈農藥如影隨形，民眾餐餐中招〉，GREENPEACE 網頁，<http://www.greenpeace.org/taiwan/zh/press/releases/food-agriculture/2012/family-pesticide-test-release/>，2014/08/10。

等，期望健全蔬果類食品標章的制度。

依政策推行的目的與預期效果而論，單就吉園圃安全蔬果標章面項剖析，其應保障消費者食安權益，遠離農藥對人體的威脅，且提升農產品競爭力，促進生產者之效益，共創兩者雙贏。理論上此制度應廣泛推行，但弔詭的是，推行至今 20 多年來，我國 1972 個蔬菜產銷班中，僅 798 個申請吉園圃安全蔬果標章（後稱吉園圃標章），普及率僅四成，成果不如預期。¹¹⁵此外，綜合檢閱歷屆績優吉園圃產銷班選拔結果後，可發現一項有趣的現象，為曾獲獎之產銷班皆不斷地申請各項標章認證及建立其私人品牌（如表 6-1 所示），此行為間接導致市場之食品安全標章及品牌繁多且雜亂，使消費者無所適從。因此，針對上述之現象，本研究以番茄為例探討我國蔬菜產銷班在獲得吉園圃標章後，¹¹⁶欲申請多項認證及成立私人品牌之誘因與動機。希望透過本研究之剖析，作為後續相關政策改善之建議。

表 6-1：各績優吉園圃產銷班之官方認證與私人品牌統計

年度	產銷班名稱	官方-吉園圃	官方-產銷履歷	個人品牌
101 年度	桃園縣八德市 蔬菜產銷班第 6 班	V		V
	臺中市東勢區 蔬菜產銷班第 1 班	V		V
	嘉義縣布袋鎮 蔬菜產銷班第 6 班	V	V	V
	高雄市阿蓮區 蔬菜產銷班第 7 班	V		V
	花蓮縣吉安鄉 蔬菜產銷班地 22 班	V	V	V
100 年度	桃園縣八德市蔬菜 產銷班第 5 班	V		V
	桃園縣中壢市 蔬菜產銷班第 4 班	V		V
	臺中市	V		V

¹¹⁵ 此數據來自於〈農業產銷班組織體系資料服務系統〉與〈吉園圃安全蔬果資訊網〉之 2014 年 5 月全臺統計數據。

¹¹⁶ 從〈吉園圃安全蔬果資訊網〉之吉園圃產銷班統計可得，種植番茄作物之產銷班數高達 191 個，為所有吉園圃作物之首，又因各項作物之生長特性與銷售途徑之不同，且在研究經費與時間的限制下，本研究擇以數量最多之種植番茄作物的吉園圃產銷班作為本研究之對象。

年度	產銷班名稱	官方-吉園圃	官方-產銷履歷	個人品牌
	蔬菜產銷班第 4 班			
	屏東縣 蔬菜產銷班第 13 班	V	V	V
	花蓮縣吉安鄉 蔬菜產銷班地 13 班	V		V

資料來源：本研究整理。

本研究之目的在於探討吉園圃標章推行與適用後，我國蔬菜產銷班為何在獲得吉園圃標章認證的基礎下，仍持續申請其他認證與建立私人品牌。基於上述之研究目的，本研究提出二項研究問題與研究重點，如下：

- (一) 生產者(農民)如何及為何要取得吉園圃標章？並初步瞭解吉園圃標章對其生產、銷售等面相造成什麼影響？
- (二) 為何部分生產者在取得基本的吉園圃標章後，仍再發展取得其他官方標章或建立私人品牌？

本研究欲針對上述之研究問題與目的，首先進行過去相關文獻之回顧與檢閱，瞭解吉園圃標章的發展現況與成果，及過去國內外研究之影響生產者申請多重認證與建立品牌之因素做一概略回顧；再者，透過立意抽樣及滾雪球抽樣鎖定訪談對象，進行深度之訪談挖掘；最後，交叉比對訪談結果與相關文獻內容，目的為降低研究偏誤。

二、文獻回顧

本研究主要探討吉園圃標章在生產者端扮演的角色與功能，並進階檢視生產者在獲得吉園圃標章與認證的基礎下，促使其申請更多認證及建立私人品牌誘因。因此，本研究分兩個面向進行文獻回顧與探討，首先欲瞭解吉園圃安全蔬果標章制度在實務上的發展歷程與運用；接著透過分析生產者欲申請多重認證與建立品牌之因素，初步瞭解生產者欲層層堆疊各式標章認證與品牌之動機，同時進行綜合性之比較，以作為本研究進行分析之基礎，分述如下：

(一) 吉園圃安全蔬果標章制度概況與發展歷程

我國政府於民國 82 年起推廣「吉園圃安全蔬果標章」，旨在輔導農民正確使用農藥，並建立責任生產觀念，提供消費者安全衛生的優質國產蔬果。吉園圃標章有兩個特點，一

為代表生產者符合農委會規定之安全用藥規範，二為標章具有產銷班之追溯性（行政院農委會農糧署，2014）。而標章樣式中，兩片綠葉代表農業、三個紅色圓圈則有雙重意義，其一強調農民要「合理病蟲害防治」、「使用推薦藥劑」及「遵守安全採收期」達到農業操作原則；其二則指本產品經過「輔導、檢驗、管制」、下緣 9 個識別碼具有追溯性，方便消費者查詢生產者資訊（戴登燦，2010）。民國 95 年農委會將吉園圃標章導入 CAS 台灣優良農產品發展協會，改成 CAS 吉園圃生鮮蔬果標章，但因吉園圃標章的申請辦法與其他農產品的驗證仍屬不同系統，因此，於民國 97 年回歸農委會管理，並正名為「吉園圃安全蔬果標章」（戴登燦，2010；杜幼惟，2012）。

根據《吉園圃安全蔬果標章管理作業規範》，¹¹⁷本標章適用範圍包含生鮮之蔬菜、水果作物及自產農產加工品，欲申請此標章者須依農業產銷班設立暨輔導辦法成立的產銷班（團體中至少要 5 人）與農場。而欲申請之產銷班或農場不需檢附任何費用，僅需填妥審查表，並檢附前一年內經農業改良場等有關單位輔導病蟲草害防治及安全用藥技術等相關紀錄影本、農產品農藥殘留檢驗結果報告、前三個月期間之病蟲草害防治紀錄簿等送至農糧署各區分署審查，其受理案件後將邀請專家學者及相關政府單位進行審查，通過後由各區分署與申請者簽訂吉園圃台灣安全蔬果標章使用契約書，契約之有效期限為三年，可續約繼續使用。

針對審查通過者，農糧署各區分署依作物之不同，設計兩款辨識標章，其一為紙牌式，其套印生產者之個人編號，並將其束在整把葉菜之根部，稽查單位可透過其編號，追溯生產者之基本資訊。其二為貼紙式，主要適用於小包裝、盒裝之水果，將標章黏貼於外包裝中；生產者預估今年度欲使用量，並向各輔導單位申請整卷連續編號之標章貼紙，稽查單位亦可透過此編號，搭配各輔導單位之登記之編號使用者，追溯生產者資訊，以便追蹤審查，確保標章之效力。

綜上所述，除上述適用對象與範圍及申請流程外，其管理作業規範亦詳細規定標章印製、黏貼方式、追蹤查核與輔導方式等，可見吉園圃標章具有一套農藥管制與監督功能之政策。雖本研究原以歐非法制為基礎，對我國標章與認證制度進行重合性的研討，但經由上述吉園圃標章發展歷程之檢閱後發現，吉園圃標章政策有別於歐盟食品品質保障制度，¹¹⁸基於此，本研究之後續鋪排，則著重於我國吉園圃標章的更迭、目前運作實況、與

¹¹⁷ 行政院農業委員會農糧署，2009 年訂定，2013 年 4 月最新修正。

¹¹⁸ 歐盟於 1992 年發覺到食品消費資訊透明化的重要性，且鑑於農產品與食品品質與原產地的地理環境、傳

初步的成效評估，並探究其主要的缺失。但因時間、經費、人力等限制，本研究將範圍限縮於生產番茄之產銷班，不包含生產其他蔬果作物及農產加工品者。

（二）生產者欲申請多重認證與建立品牌之研究

根據綜合檢閱歷屆績優吉園圃產銷班選拔結果後，可發現一項有趣的現象，為曾獲獎之產銷班皆不斷地申請各項標章與認證及建立其私人品牌，本研究針對上述之現象，嘗試檢閱國內外學者對其之研究，如下：

國內學者陳世芳、高德錚（2003）研究發現，除政府官方認證之標章外，若地區能建立共同品牌，將可創造更多的獲利，包含品牌蔬菜較好賣、提升品牌蔬菜價格、可增加農民收益、可提高知名度等，其研究初步解釋建立品牌有助於產品之銷售；此外，輔導單位的正向積極的態度亦有助於地區產銷班之營運與資源之取得，兩者互利共生、相輔相成。而學者戴燈燦（2010）以葡萄為研究標的，以量化的研究方式，比較無任何標章、有吉園圃標章、產銷履歷、ISO9001 標章對農民銷售葡萄價格的差異，其研究發現，有標章認證之葡萄價格高於無認證之葡萄且同時擁有產銷履歷、吉園圃標章之葡萄，為僅擁有吉園圃標章之葡萄價差 12.59 元/公斤。

國外學者 Fernández-Barcala & González-Díaz（2006）以成本效益觀點為主軸，分析歐盟 14 個國家之蔬果多重品牌之效益，以消費者之資訊不對稱、消費者的搜尋成本及農產品品質保證機制分析品牌資產；其研究發現每一官方標章認證與私人品牌皆有其強調之功效，且互相補充及保障不同農產品的品質屬性，建立消費者對此產品的信心，因此，投資一個新的品牌，可以增加不同品牌的實力，使兩者皆獲利。此研究推論，標章認證及品牌的堆疊對品牌價值有正面的影響，且促使標章與品牌具有加乘效果。其中對於品牌資產（Brand Equity）的定義，雖自今仍未有定論，但大致指透過品牌的忠誠度、認知、聯想、感官、質量等五面向，向消費者及所屬企業提供其價值，一方面可減少企業行銷成本及提高價格，另一方面則提供消費者產品訊息，增進其購買信心（Erdem, Swait, & Louviere, 2002; Fernández-Barcala & González-Díaz, 2006; Keller, 1993; Netemeyer et al., 2004; Rao & Bergen, 1992; Skuras & Vakrou, 2002）。然而，為探討官方標章與私人品牌之效益，且避免定義上之

統的生產製作方式之間有緊密連結關係，為提升食品的品質，其推行食品品質政策，主要分為受保護原產地名（Protected Designation of Origin, PDO）、受保護產地性標示（Protected Geographical of Indications, PGI）與傳統特產保護制度（Traditional Speciality Guaranteed, TSG）三大類別（周孟嫻，2006）。

模糊，本研究將品牌資產（Brand Equity）分為兩部分探討，其一為探討官方標章認證之標章資產，其二為私人建立品牌之品牌資產。

Jaffee & Masakure（2005）以文獻分析法檢視歐洲蔬果出口至肯亞的效益，其中指出農產品的品質質量、生產者的特性、品牌資產及消費者的喜好皆會影響農產品出口的競爭力，並強調品牌資產尤為重要。此外，申請吉園圃標章之基本單位為產銷班，而產銷班之組成為個體農戶，其中，有許多的因素生產者是否組成產銷班與其運作規模，包含農夫的屬性、所形成的合作關係、彼此間的信任與協力、社會資本等。Glover（2007）主要討論，美國孟都山小農計畫（The Monsanto Smallholder Programme, SHP）在集體行動邏輯下，農民參與的意願與課責，由此可見，生產者特性的重要性可見一斑。

再者，從社群的角度觀之，社會資本（social capital）是人際間的水平連結，社群內社會凝聚力的強弱以社區網絡、規範和信任來決定，這些社會資本對社群生活品質的改善及發展有其必要性（Putman, 1994）。研究指出擁有較多社會資本的社群，因為具有高度的社會信任、緊密的社會網絡以及完整的互助規範系統，因此具有較大的能力去組織及有效地動員集體行動（黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010）。協力關係為兩個以上的個體，基於彼此認同、相互信任而建立的一種互動的網絡，彼此間形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係，個體間有著相同的決策權，形成一種相互依存、共生共榮的關係，形塑共同目標及互相學習改變（陳敦源、張世杰，2010）。由此觀之，社會資本與協力關係為凝聚產銷班內部向心力的核心因素，亦是凝聚內部共識協力申請吉園圃標章的重要指標；然而取得認證標章後，即成為產銷班班員共享之公共財（public goods），具有無敵對（nonrivalrous）與無排他（nonexcludability）的特性，而其所帶來的正外部性會隨著使用人數遞增而逐漸減少，且存在搭便車的外部效果（Buchanan, 1965; Foldvary, 1994; Samuelson, 1954）。爰此，本研究推論因標章認證成為公共財，間接刺激內部進爭，促使各班員萌生拓展私人品牌之動機，其目的為擴大差異化、增進農產品之市場區隔。

綜上所論，本研究根據上述之文獻檢閱後可得三項影響生產者欲申請多重認證與建立品牌之因素：輔導單位的角色與態度、生產者的特性及消費者的資訊不對稱。本研究欲將這些因素發展為後續訪談題綱之構面與問題，作為深度訪談之基礎。

三、研究設計

吉園圃標章已推行多年，但生產者端對吉園圃標章的認識並未反映在申請率上，導致

全台僅四成的申請率（戴登燦，2011）。鑑於此，本研究欲探討吉園圃標章對國蔬菜產銷班之效益影響，以種植番茄之產銷班為例，進一步剖析其申請多重標章及建立品牌之行為。

（一） 研究架構

根據前述研究動機、研究目的，綜合相關文獻並加以整理，提出本研究之架構圖。如圖 6-1 所示，其中方形代表影響生產者申請多重認證與建立品牌之因素，本研究欲從此三面向切入，個別檢視對標章資產及品牌資產是否具有影響力。圓形則分為兩部分討論，其一，虛線方框內之圓形代表標章及品牌資產，除檢視三要素對此的影響力外，亦探討標章與品牌間的是否具有交互作用；其二，則由標章資產及品牌資產延伸之標章價值與品牌價值，除探討標章與品牌價值對農產品的影響外，亦探討標章與品牌間是否具有加乘效果。

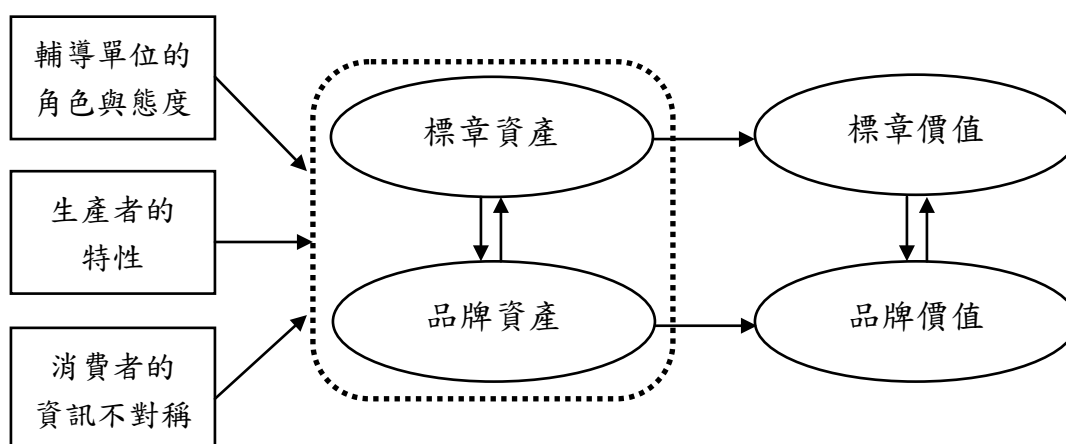


圖 6-1：生產者取得吉園圃標章後行為研究架構圖

資料來源：本研究繪製

據此，本研究以吉園圃番茄產銷班為分析案例，目的在探討吉園圃標章對生產者的效力，且欲瞭解在什麼樣的因素與背景下，促使生產者欲透過多重標章與品牌行銷農產品？並兼論當前政府的蔬果食品標章政策。本研究以質化訪談法為主，並運用立意抽樣、滾雪球抽樣等方式進行資料蒐集與分析的工作，以期能回答上述的研究問題。

（二） 資料蒐集與分析

資料蒐集主要針對目前吉園圃標章制度的實際運作進行瞭解，並進一步探究各農民之特性、對現行制度運作的看法及建立私人品牌的動機。因此，本研究欲使用深度訪談

法、文獻資料蒐集，取得相關執行機關與農民的實證資料，深入瞭解地方政府的執法行為與其應方式，並進一步對回答研究問題所需資料進行更深入的挖掘與蒐集。

首先、吉園圃標章已實施近二十年，不論是學術性文章或官方資料，已有一定數量的累積，本研究希望經由文獻資料的蒐集，初步瞭解吉園圃番茄產銷班的運作概況，以作為本研究後續進行的背景資料。此外，亦一併檢閱歐美相關標章、認證制度與案例作為比較基礎，進行綜合性的研討，期望提出政策改革建議。

再者、關於深度訪談法的運用，本研究的策略是採取立意抽樣與滾雪球抽樣的方式進行，訪談的對象可分為如表 6-2 所列兩部分。首先，主要針對 101 年度與 100 年度績優吉園圃產銷班中有種植番茄農作物之產銷班為主，其獲選為績優之產銷班，對標章與認證制度的意見有其代表性；其中，以各產銷班幹部作為第一訪談對象，身為產銷班之領導，應對組織運行與核心理念有深入瞭解；此外，亦請班長推薦幾位非績優吉園圃產銷班中，亦是種植番茄之幹部或農民作為訪談對象，並進行比較，以增加研究的信、效度。

表 6-2：訪談對象

編號	獲獎與否	產銷班名稱	身分別（匿名）	時間
A1	績優吉園圃 產銷班	臺中市東勢區蔬菜產銷班第 1 班	班長	2014/07/05
A2		桃園縣八德市蔬菜產銷班第 6 班	書記	2014/07/07
A3		桃園縣八德市蔬菜產銷班第 5 班	班長	2014/09/20
A4		高雄市阿蓮區蔬菜產銷班第 7 班	書記	2014/10/10
A5		高雄市阿蓮區蔬菜產銷班第 7 班	副班長	2014/10/11
A6		嘉義縣布袋鎮蔬菜產銷班第 6 班	班長	2014/10/17
B1	非績優吉園圃 產銷班	高雄市橋頭區蔬菜產銷班第 1 班	班長	2014/10/09
B2		高雄市旗山區稻米產銷班第 1 班	班長	2014/10/12
B3		嘉義縣太保市蔬菜產銷班第 7 班	書記	2014/10/17

資料來源：本研究整理。

此外，藉由上述對文獻資料的初步檢閱後，可得三項影響生產者欲申請多重認證與建立品牌之因素：輔導單位的角色與態度、生產者的特性及消費者的資訊不對稱。本研究希冀進一步將這些因素發展為研究後續訪談題綱中之概念與問題，並檢視三項因素在標章資產與品牌資產形成中之作用，而各類題綱列表凡請參閱附錄。

本研究為試圖降低可能的研究偏誤，根據訪談後獲得之第一手資料，進行資料的編碼與解讀，搭配檢視學術性文章與官方資料資相符性，規避受訪者之偏頗立場導致的研究偏

誤。據此，依訪談題綱與逐字稿內容進行編碼後，初步歸納農民對吉園圃標章政策與私人品牌資產的看法，如表 6-3 所示，「+」表示受訪者對此構面相關問題的回應呈現正面看法，反之，負面看法則以「-」表示，由正負號的分布，顯示大部分受訪者對於同一個題綱的回應具有意見上的一致性，本研究據以進行後續的分析與詮釋。

表 6-3：初步歸納農民的看法

構面	編碼	績優吉園圃產銷班						非績優吉園圃產銷班		
		A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	B3
輔導單位的 角色與態度	舉辦講座與提供農業相關資訊	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	輔導單位與產銷班的合作模式	+	+	+	+	+	+	+	+	+
生產者的 特性	班員間的互動關係	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	投機行為的產生	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	班員的異質性程度	-	-	-	-	-	-	+	-	+
消費者的 資訊不對稱	消費者對吉園圃標章的認知	+	+	+	-	-	+	+	-	-
	消費者對私人品牌的認知	+	+	+	+	+	+	-	+	+

資料來源：本研究整理（正面：+；負面：-）。

四、資料分析與討論

本研究分為五部分進行結果分析與探討，首先進行吉園圃番茄產銷班個案分析，包含番茄的種植特性、銷售通路、地域差異等。接著依影響生產者申請多重認證與建立品牌之因素為分析基礎，分別從輔導單位的角色與態度、生產者的特性、消費者的資訊不對稱五要件，進一步分析與討論結果；最後進行吉園圃標章與私人品牌的綜合比較，藉此剖析生產者欲層層堆疊標章認證及建立私人品牌的動機，進行爬梳、整理與反省。

（一）我國番茄吉園圃產銷班之背景分析

番茄為冬季作物，約從 9 月開始種，至隔年 5 月多結束，因臺灣夏季氣候與地理之因素，為因應地區的差異，導致各地種植之番茄品質參差不齊，且風味差異甚大，因此，夏季各產銷班會選擇其他作物輪種，維持生計。而番茄栽種主要分為兩種方式，露天與設施栽種。其中露天栽種為大宗（以南部為主），其生產成本較低、產量大且可大面積栽植，因

此，露天栽種僅能適用慣性農法、其口感較設施栽種之番茄差，一斤番茄之價格隨市場機制波動幅度大，約 20-80 元不等。

反觀設施番茄（網室、溫室），雖建設設施之成本較高（一棟溫室約 80-100 萬），但可隔絕蟲害、氣候之干擾，亦可實施生物與有機防治，減少農藥之使用。目前研究發現，大多摘種番茄的吉園圃產銷班幾乎為設施摘種，因其較可遵循吉園圃安全蔬果標章之規範，雖產量少，但可提高價格且維持一定的水準，一斤約 150-220 不等。

目前番茄的栽種方式主要分為簡易設施（溫、網室），還有則是比較傳統的露天，兩種的成本不同。雖然蓋設施很貴，但種出來的番茄品質好，自然價格好，而且可以少噴農藥，除了可以符合吉園圃限藥跟減藥的標準，無形中也降低噴灑農藥的成本，所以很多的吉園圃番茄，幾乎都是設施種的，不然露天栽種的蟲害那麼多，你不灑農藥，番茄都死光光了，很難去顧到吉園圃的規定啦。（受訪者 A3、A4、A5、A6、B1、B3）

此外，部分受訪者認為吉園圃標章的適用性與番茄的栽種工法有地區差異，南北差異尤為嚴重。目前番茄產業之競爭對手並非為擁有吉園圃認證之產銷班，反而是中南部未擁有吉園圃標章之農民。因中南部地理位置與氣候較具農業發展之優勢，¹¹⁹使部分農民認為運用農產既有銷售管道即可，亦加上銷售管道無產品認證標章要求，大幅降低農民申請認證標章的誘因。而標章認證不僅需額外投入人力申請與維護，對農產品亦無加乘效用，因此，中南部常發生因生產成本較低而形成的削價競爭行為，無形中不僅影響北部的銷售情形，亦提高我國農業發展的成本。

全台灣應該很多產銷班沒有吉園圃吧，沒有產銷班也沒辦法去申請吉園圃，因為政府對吉園圃的審核方式是針對一個班，所以沒加入班，就沒有吉園圃，蠻多中南部連班都沒有，反正他們也不 care，只要能賣就好了，或者成立了產銷班，卻沒在運作，他們用最傳統的耕作方式。（受訪者 A2、B2、B3）

（二）輔導單位的角色與態度對標章及品牌資產的影響

一個良善的公共政策，除有完善的政策制訂，政策之執行尤為重要，而執行層面則有賴於各地基層單位的推行，吉園圃標章政策亦然。本研究所指的輔導單位為各地農會、運

¹¹⁹ 中南部氣候穩定、耕作期及植物生長期較北部長，且工作面積大、產量多、不需特殊栽種，使生產成本較北部低。

銷合作社、合作農場等，與農民最直接接觸之基層執行中央農業政策的單位。本研究發現，輔導單位的態度直接影響當地產銷班申請吉園圃安全標章的意願；各基層輔導單位基於中央與地方政府之壓力，皆竭力推行與配合中央之政策，如積極輔導所屬產銷班申請吉園圃標章、輔導產銷班成立其品牌、協助農產品之運銷、保障農產品之價格。更為積極的輔導單位，亦成立自己的品牌（如農會），協助當地農產品運銷，並回饋當地產銷班，而此良善之循環，不僅增進輔導單位的收入，亦增進產銷班與輔導單位的協力關係，提高社會資本。

原以葉菜類作為主要作物，但葉菜類因栽種期短、採收期短，較難發展特色，因此在農業政策輔導下，開始栽種瓜果類，並創立私人品牌。雖產銷班的班員各自營銷，但有共同創立「XXX」品牌，作為市場區隔。（受訪者A2）

阿蓮農會很認真在做輔導，像我剛回來從農時，就想做吉園圃，那時我就去跟農會說，他們就給我很多資源，還自己成立XXX品牌，當我們賣東西，我覺得農會很給力。（受訪者A4）

看到家鄉的沒落，心裡很難過，再加上家裡的因素，我決定返鄉務農，透過漂鳥計畫的補助，獲得一筆經費，但剛回來時什麼都不懂，那時布袋農會很熱心的介紹我們去上農業課程、協助我們申請產銷履歷、吉園圃等標章等，也很積極地成立農會品牌，幫助我們行銷，我很肯定布袋農會的協助。（受訪者A6）

會辦一些講座，教導新的農業技術，但老一輩的班員幾乎不會去參加，因為他們已經習慣固有的耕種觀念，比較難改變。（受訪者B1）

像我們班的盈餘，每年都維持在30~40萬，為什麼會有這些錢，我們的班費來源，主要是我們的產品透過農會運銷後，農會給班的，農會本來是抽4成，並回饋給班1成。（受訪者B3）

產銷班為申請吉園圃的基本單位，而產銷班成立的目的為共同申請政府資源、共享較高單價的生產器具、定期至農會、農改場參加講習活動。但各農民的農產品運銷通路，由其各自發展，因生產之產品品質、外觀不一等差異下，如共同銷售，將產生利益分配的問題，因此，由各農民各自營銷，承擔銷售成本。其行銷通路包含農會運銷、網路訂單、運銷公司、直銷、農產展售等。

目前產銷班的運銷管道很多元，農會的共同運銷、再來就是行口通路商、再來就是自己的宅配客戶跟自己的親朋好友、現場零售。雖然都是種番茄，但每個人的管理與理念不同，種出來的番茄會有差異，品質好的就賣的好，品質較差的，價

格相對低，如果一起賣的話，在利益分配上很難喬。(受訪者A1、A3、B3)

政府則透過參加相關農業研習活動作為申請農業補貼的門檻，其目的為增進農民之農業技術、建立宣傳農業相關政策之搖籃及提升我國農業競爭力；「吉園圃安全蔬果標章」亦藉由此方式並於各地農政單位的推廣下，逐步推廣至全國各地。

吉園圃就是最基礎代表作物安全的標章，我們是認同安全蔬果的概念，所以回來從農後，產銷班就以吉園圃的理念作為核心概念，生產安全蔬果；此外，可以增加申請補助的點數，提高申請政府補助的機會，所以我們全班生產的番茄都一定要有吉園圃。(受訪者A4、A5)

我們班都一直跟著政府的政策走，吉園圃除了代表作物安全，再加上運銷公司有專門規畫番茄的吉園圃專區，可提高作物價格，所以有增加申請的意願。(受訪者B1)

而另一重要誘因為相對於其他認證，吉園圃標章申請過程較簡易，僅需附上用藥證明等相關文件。最重要的是，大部分申請資料為紙本送審，再由各地農政單位協助其文件電子化，可減少部分農民不會使用電腦的困境。

吉園圃跟其他標章比起來，申請過程很簡單，需要用藥證明等，不會很繁雜。還有就是，這些資料用紙本送審就可以了，不用像其他標章一樣，要上網填那麼多資料。(受訪者A1)

然而在輔導單位有績效與評比壓力之下，部分農民基於情感因素，不便拒絕輔導單位之請託，被動申請標章，間接成為政策的盲目追隨者。因此，輔導單位的態度尤為重要，積極的推行政策，不僅讓農民瞭解政策的內涵，亦使政策的美意傳達至相關利害關係人。

像我們小地區，大家都彼此認識，啊那時上面要推吉園圃時，農會有業績壓力啊，就叫產銷班填個資料去申請，蠻多人就基於情感、不好意思拒絕，就申請了，但對吉園圃在做什麼，其實不太了解。前陣子農會換人做，很積極在推這些，所以產銷班就愈來愈重視吉園圃了。(受訪者B2)

有些產銷班在農會的拜託下，就去填資料申請吉園圃，但他們申請後就放著，沒有在使用標章，只要你不貼，稽查單位就查不到，因為吉園圃沒有印性規定說你申請了就議定要貼；有些就連產銷班也幾乎沒有在運作。(受訪者A4、B1)

(三) 生產者的特性對標章及品牌資產的影響

而農民們基於透過標章的認證，可提高產品銷售金額、給予消費者此「農產品是安全，可安心使用」的印象及認同政府減藥、限藥的消費者保護措施等動機下，促使其申請吉園圃標章。而相關農政部門亦加強吉園圃標章之稽查，已達杜絕仿照與濫用標章的行為。

以前有，我有聽說過，拿吉園圃貼牌的黑市，現在抓得很嚴，而且有管制，有套印吉園圃的標章，那個都要送農糧署，確定可以，才可以套印，他們束在葉菜類上面，瓜果類就有公制的貼紙，跟他領。以前如果菜行口需要，你就來找我，我幫你別進去就好，但行口又拿去貼南部菜，以前有，現在大家都不會給他們了，就自己別自己的果菜，因為怕出事，抓到是你出事耶，菜不是我的，可是名字是你的耶。(受訪者A1、A2、B3)

吉園圃除了代表作物安全，再加上運銷公司有專門規畫番茄的吉園圃專區，可提高作物價格，所以有增加申請的意願。(受訪者B1)

受訪者皆認為在政府政策的考量與實施下，吉園圃標章已成為農作生產的基礎，雖目前申請率僅四成，但針對戮力經營農業並做永續規劃之生產者而言，吉園圃標章某種程度上已成為基礎配備，並達到些許的市場區隔。當前吉園圃標章傳達「安全」的理念，意識標章價值的展現。在標章推行的過程中，亦使生產者重新認知農藥的使用，而非盲目的追尋傳統的慣性農法，使整體農業大幅提升，因此，大多受訪者皆對吉園圃標章抱持正面態度。

希望透過標章的認證，使產品銷售金額提高，給消費者此「農產品是安全，可安心使用」的印象，期望消費者持續購買，透過口碑，創造更大的市場效益。(受訪者A1、A2)

吉園圃對我們來說，就是安全，有管制有檢驗。(受訪者A3)

我認為吉園圃是有用的，代表安全，而且做了那麼久，也讓很多農友知道安全用藥的知識，少噴農藥不僅大消費者好，也可以保護生產者。(受訪者A5)

當初為了要推行吉園圃，農糧署和農會規劃了很多配套課程，交農怎麼用藥、生物防治、新的農業摘種技術等，對我們年輕一輩要回來從農有很大的幫助，協助我們進入農業這一塊，我覺得很好。(受訪者A6)

此外，對於其他官方標章認證，受訪者皆抱持較負面的態度，如產銷履歷等，除申請程序過於繁瑣、自付經費過高，受訪者皆認為，政府僅要專心推行單一官方標章即可，並建立消費找信心，亦可降低生產者持續申請標章的成本。

但我覺得政府有拿石頭扎自己繖的嫌疑，像是電視上很多檢驗報告都出現 SGS 認證，我所知道，目前蠻多人去申請 SGS，反而不做吉園圃。(受訪者 A6)

我們班是先作產銷履歷，但因為產銷履歷的標章太大張，像是苦瓜因為表面凹凸不平，就很難貼，所以現在也很少用了。而吉園圃很小章，黏貼容易，再加上政府政策的重視，為了要點數申請經費，所以我們班就開始做吉園圃。(受訪者 A6)

我們也有申請過產銷履歷啊，但因為太麻煩了，你明天要出貨，今天晚上要自己列印標章，啊產銷班只有一台印表機，再加上政府的補助來愈少，驗證費要自己出，對農民來說那很貴耶，所以現在班上幾乎沒有使用產銷履歷，都是用吉園圃。(受訪者 B3)

(四) 消費者的資訊不對稱對標章及品牌的影響

雖農政班為加強仿照標章之查緝，亦對違規之生產者處已停用標章之罰則，但部分受訪者認為，農政單位應從多元面向管理標章制度，包含消費者或通路商層級，應教育與建立消費者對官方標章的認知與信心，進而促使通路商重視具有標章之蔬果，逐漸建立民眾對官方標章之信心，形成無形標章價值，共創雙贏。

現在政府只會一直罰生產者，但我覺得效果有限，應該從消費者和通路商下手，只要教育消費者，讓消費者知道標章的作用，他們在買蔬果時，就會問商店有沒有吉園圃，然後商店為了讓銷售提升，他就會去批發有吉園圃的蔬果，這不就把吉園圃推廣出去了嗎。(受訪者 A5、B2、B3)

在資訊爆炸的世代，逐漸地改變農產品的銷售模式，從傳統的參加農會共同運銷，轉變為網路銷售，逐漸地建立口碑，擁有固定的顧客。未來的銷售模式朝建立農產加工食品、農業廚房、參與農夫市集等邁進，最主要是減少中間運銷商的剝削。其符合 Verhaegen & Huylenbroeck(2001)中所歸納農民參與六個新營銷途徑之成本利益分析結果。

我目前在台大精緻農業實務發展研習班修習課程，其主講者為農委會主委陳保基，期望藉此拓展人脈，並掌握未來農業發展趨勢，永續經營產業，並希望透過直接的方式銷售農產品，降低中間商的剝削。(受訪者 A2)

再者，因各班員生產的番茄風味不同（如甜度、口感等），在共同運銷層面有其困難性，而為因應各自班員銷售的需求，各產銷班除了成立產銷班共享品牌，各班員亦成立私人品牌，各班員對消費者（熟客）販售商品時，皆使用自己的品牌，建立更高層次的市

場區隔，因消費者有其偏好，私人品牌資產則代表農產品的品質，因此發展私人品牌的意圖可見一斑。而各產銷班農民間的關係相當微妙，處於既競爭又合作的模式。

我們是以小果番茄為主，番茄的特色是每一廠種出來的風味都不一樣，因為品種不同、管理不同、技巧不同，差很大，吃了就知道，所以很難說有統一集中在一起販售。(受訪者A3、A4、A5、B3)

我剛剛有講到風味不一樣，所以班員會找自己的優勢，看哪個通路好，通常會經營一個自己的品牌，自己賣，我們也有做產銷班的品牌，農禾稼，在對展售那些，活動配合，我們會拿XXX出來，運銷果菜市場的部分，我們就用XXX，兩個品牌，做一個分級。(受訪者A3)

因為要做宅配，所以才會成立品牌，因為每個人種出來的番茄口感是不一樣的，有的人強調多汁、有的人則強調甜度等等，有品牌就是一種區隔，消費者可藉此找到自己喜歡的口感，並有管道持續購買，品牌的建立就是希望消費者建立其對產品認知。(受訪者A4、A5、B1、B2、B3)

通路有部分果菜市場、市場攤位、大部分網路直銷，包含熟客、團體、社區、希望廣場展示展售、採果、中間商，我們以直銷為主。(受訪者A2、A3)

此外，私人品牌建立初期，輔導單位亦協助其建立，並給予經費補助，逐漸打響知名度，其方式包含報章雜誌的推薦與報導、網路宣傳、栽種獨特品種的農作等。此外亦透過參與政府的相關比賽（如績優吉園圃產銷班評比等），藉由獲獎提高品牌知名度。

農會很用心，還當助我們做農產品的行銷，像是媒體報導、增加曝光率等。(受訪者A1)

(五) 官方標章、認證與私人品牌的加乘效果

在政府的政策考量與大力推廣「吉園圃安全蔬果標章」的氛圍下，此標章已成為生產農作的基本配備且受生產者的肯定，受訪者認為，在此情形下雖不會造成地區上各產銷班的競爭關係，但各農民會另循途徑建立較高階的市場區隔，以獲得較好的產品收益，藉此尋求更多的標章認證與建立私人品牌就成為解套方式之一，但需付出較高的生產成本，因此，受訪者皆期望政府能建立單一具公信力的標章，不僅解決過多標章與認證的問題，亦提升生產者及消費者對政府食品政策的信心。而為再次強調市場區隔與提升農作競爭力，建立私人品牌已成為不可或缺的條件。

期望政府能推出統一旦具公信力的認證標章，不僅消費者容易辨認，亦使農友專一申請一項標章即可，無須透過多樣的標章，證明產品的優質性。(受訪者 A1、A2)

再者，吉園圃標章以保障農產品的安全，在此基礎下，各農民為行銷農產品而發產出私人品牌的概念。在消費者資訊不對稱下，新成立之品牌，消費者會抱持懷疑的態度，如先有吉園圃標章的加持，則可降低私人品牌行銷時的成本，亦減少消費者的搜尋成本，進而建立消費者對私人品牌的偏好、忠誠度等。綜上所論，品牌的堆疊對品牌價值有正面的影響，且促使標章與品牌具有加乘效果。

我們先從吉園圃開始，先建立我們生產的產品是安全的，這也是我從事農業的核心理念，再來慢慢規劃品牌，你也知道啊，一個品牌的建立是很難的，出貨、包裝、行銷、穩定的產量等等，目前都是賣給運銷合作社，所以品牌的事情想慢慢規劃。(受訪者 B1)

剛開始做品牌的時候，大家都不認識你，當然對你的品牌沒有甚麼概念，所以我們先從申請吉園圃標章開始，透過標章告訴消費者，我們的作物是安全的，並開始慢慢建立客群，到後來，熟客就會開始認品牌了。(受訪者 B2)

有吉園圃的產品就代表安全啊，可是要建立自己的客群或市場，成立品牌是很重要的，消費者就會認說，這個品牌的東西是好的、高級的。(受訪者 B3)

吉園圃是政府的認證，那個很早，當初我們這個班進來的條件，就是要做吉園圃認證方式栽培，而自己品牌是自己要賣時，就自己取名子啦，吉園圃只是基礎標章，就像有機標章，我們是吉園圃安全蔬果(受訪者 A2、A3)

有班不一定有吉園圃，看他們班有沒有要做，但產銷班，可能有自己品牌沒有吉園圃，或有吉園圃沒有自己品牌)，因為有些人根本不在乎有沒有吉園圃，他們也不去辦，有些人則說我不要吉園圃，要做到有機，也有自己在賣的，你沒有直銷，做自己品牌沒有意義啊。(受訪者 A2)

五、結論與建議

吉園圃標章已推行相當長一段歲月，但生產者端對吉園圃標章的認識並未反映在申請率上，藉此，本研究以績優吉園圃番茄產銷班為例，剖析吉園圃標章的更迭、目前運作實況、與初步的成效評估，並探究其主要的缺失；亦進一步瞭解生產者端對多重標章與品

牌堆疊的意圖與想法。以下也根據本研究分析結果，初步對吉園圃標章政策提出兩點建議。

（一） 整併現有的官方標章認證，建立吉園圃標章及產銷履歷

當前政府農政政策逐漸轉向，不如以往強調吉園圃的重要性，¹²⁰轉而重視產銷履歷的推廣，然產銷班為持續獲得政府的經費補助，僅能被動配合，但因申請程序繁雜、需花費較多時間填寫表格、且申請網站時常出問題及龐大的申請費用等問題，亦加上照顧農作物需花費相當多的時間，因此造成農民甚大的困擾。再者，單就蔬菜領域，官方已有至少兩個標章，亦加上私部門之有機認證等，銷售市場出現琳瑯滿目的標章與認證，不僅造成消費者購物參考上之疑惑，亦增加生產者欲申請多個標章及認證的成本。爰此，本研究建議持續使用吉園圃標章並加強輔導產銷班申請產銷履歷，藉由整併不同效果之標章，強調雙標章的重要性，完善食品安全網絡對生產者及消費者的保護力，本研究認為此政策方針為政府可持續深耕的方面。雖當前吉園圃仿冒標章四竄，應可透過加強查緝並輔以市場導向之產銷履歷，重新建立消費者的信心，亦可降低當前適用吉園圃標章之農民重新適用新食安制度的成本。

（二） 加強消費者對官方標章認證的認知與信心

當前食品標章所面臨到的問題為較難打開行銷通路及使標章的農產品獲得較佳的價格，雖達至些許市場區隔，但效果不如預期。為此可從消費者與通路商層面著手，加強查緝仿冒標章與政策宣傳，傳達標章之安全意象，重新建立消費者對標章認證的信心。再者，透過消費者的力量，促使通路商採購具吉園圃標章之農產品，間接擴大吉園圃標章的市場與提高農產品價格。

綜上所論，透過單一具公信力的標章認證，可降低生產者端的生產成本，亦增加消費者對官方認證的信心。據此，吉園圃標章以推行多年，政府可深化其制度，解決當前仿冒標章的問題，並整合目前多標章認證的亂象，完善我國農業政策，保障生產者與消費者的權益。

¹²⁰ 聯合新聞網，2014，〈吉園圃標章 2019 年退場〉，聯合新聞網網頁，<http://data.udn.com/data/titlelist.jsp>，2014/10/22。

柒、研究議題五：消費者對農產品標章的認知與態度

一、前言

本研究目的在於探討我國消費者對於稻米標章的認知程度為何、了解程度為何、對於標章申請與驗證過程的信任程度為何、對於現行的稻米標章制度是否信任、以及對於現行標章制度的偏好為何。並進一步探討，消費者對於包裝米張貼標章是否在意，亦或係消費者是以品牌（例如三好米、中興米）作為選購米的優先考量，並不以考量標章因素為前提。基於上述的研究目的，本研究提出幾項研究重點：

- （一）透過相關文獻探討，藉以釐清消費者對於標章認知和信任程度的經驗性研究成果？有哪些因素可能會影響消費者的認知和信任程度？
- （二）透過問卷調查和深度訪談，探討我國消費者對於不同稻米標章的認知與信任程度為何？對於標章申請與驗證過程的信任程度為何？有哪些因素可能會影響對於標章的信任程度？
- （三）探討我國消費者對於市面上不同包裝米品牌的認知程度為何？信任程度為何？對於標章和品牌的偏好為何？

具體而言，本節將針對消費者對包裝食用米中的有機標章、CNS 及產地標章的知識、認知、態度、評價、信任與行為來進行調查。

二、文獻回顧

Chang（2004）使用焦點團體研究法發現澳洲消費者購買食物會考量生產過程的化學使用和對環境的影響，消費者認為「有機」意味著沒有化學物質、沒有農藥、有益健康。Abrams, Meyers, and Irani（2009）使用焦點團體研究法探討 15 位消費者對於「全天然」與「有機」的態度，發現參與者認為有機意味著較健康、價格較高。Essoussi and Zahaf（2009）透過深度訪談發現加拿大消費者購買有機產品動機主要是健康因素、環境因素和支持在地

農夫的緣故，其中健康因素為最重要因素，原因包含要避免化學殘留、抗生素、賀爾蒙、基因改造食品和疾病。

Abrams, Meyers, and Irani (2009) 發現價格是影響參與者購買意願的最大因素。Chang 則發現消費者認為有機商品價格較高是正當的，因為栽種有機食物具有額外成本，例如認證成本。Wu, Xu, and Gao (2011) 使用問卷調查中國 1757 消費者，研究發現有 68% 的參與者願意付出較高價格購買驗證追溯系統的產品，不願意的原因則包含不熟悉驗證追溯產品、懷疑其驗證方式、擔心其較高的價格。

Essoussi and Zahaf 也發現消費者購買有機產品會尋找有機標章，經常購買者了解標章的意義並能分辨不同的標章；不定期購買者並不太了解標章，純粹因信任有機標章而購買。此外，多數的消費者並不了解標章驗證過程，並不清楚生產者實際申請流程以及產品是如何被驗證。Aarset et al. (2004) 使用焦點團體研究法探討五個歐洲國家 196 名消費者（英國、德國、西班牙、挪威和法國）對於有機鮭魚的認知，發現大部分的消費者並不瞭解有機的意義、驗證和申請標章過程，甚至會懷疑有機養殖鮭魚且不信任管制過程。

有關產地資訊影響消費者選擇偏好研究中，Tootelian and Segale (2004) 隨機抽樣調查 150 位發現美國加州居民以探討產地因素對於選擇購買水果和蔬菜是否有其重要性，研究發現多數消費者在購買選擇農產品時並不會將產地作為考量因素，其主要因素在於他們信任食品販賣商所販售的產品，其次是他們並不會想到產地因素，或是他們認為所有產品皆一樣，並無品質和安全的差別 Vanhonacker, Altintzoglou, Luten, and Verbeke (2011) 抽樣調查 1319 位比利時、挪威和西班牙的受訪者，發現歐洲消費者對於魚類產地的認知不高，購買魚貨並不會把產地資訊作為優先考量因素。

然而，另一方面 Bernabéu, Díaz, and Olmeda (2010) 透過問卷調查 420 位消費者，並以聯合分析法分析不同屬性的影響程度對於西班牙消費者購買起司的相對重要性，研究發現消費者對於產地屬性的偏好更甚於有機生產屬性。

人口特質差異可能會影響消費者對於「標章」的定義，影響消費者對有機產品的態度和行為。KehagiaOlga and LinardakisMichalis (2007) 使用焦點團體法探討 12 個歐洲國家的消費者對於追溯系統的認知與期待，研究發現不同國家的消費者對於追溯系統的認知與期待有差異性，而參與者認為標章應更淺顯簡易，以達到傳遞訊息的效果。Tsakiridou, Boutsouki, Zotos, and Mattas (2008) 以非隨機抽樣 660 位希臘居民，問卷調查結果發現教育程度較高、收入較高和年紀較大的消費者會傾向於認為有機商品的品質較佳、較健康、較好吃，也願意購買有機商品即使價格較高。此外，研究發現曾經購買過有機商品的消費

者比較關心有機商品的生產過程、環境和健康議題，也比較願意付較高的價格繼續購買有機商品。

三、研究設計

(一) 研究方法

本研究藉以書面資料、觀察、問卷調查、深度訪談來蒐集資料，具體的研究途徑包含：文獻分析法、問卷調查法、深度訪談法，藉由這些研究方法來進行相關資料的蒐集和相互驗證，藉以釐清研究問題。

文獻分析法：為對研究議題有完整的了解，針對相關的文獻資料，包括國內外的期刊、論文、研究報告、政府出版品進行分析、比較、處理與綜合論述，藉由上述文獻分析，建立本研究的基礎與理論依據，進一步建立研究架構與探討方向。

問卷調查法：為要探討消費者對於稻米產品有機標章、產地標章和品牌的認知程度和信任程度，必須透過客觀與有系統的量化方法，藉由問卷題目之設計，能蒐集研究所需的消費者資訊，並將消費者的認知與信任程度予以量化分析。

深度訪談法：為求更完整地解釋消費者的認知與信任程度，研究者透過深度訪談能了解受訪者填寫問卷選項背後的動機與行為為何，能蒐集深度資訊，藉此補充問卷調查法的不足，解釋研究問題。本研究訪談對象是以國內曾經於賣場和有機商店購買有張貼標章之稻米產品的消費者為主，研究訪談方式採半開放型結構，將事先準備訪談大綱，並依據訪談情境作調整，創造出自然互動情境，讓受訪者針對研究議題充分表達自己的看法與感受，盡可能獲取消費者對標章的認知想法以及消費態度行為相關資訊。

(二) 研究流程

研究流程為確立研究動機與目的→蒐集文獻與探討→確立研究架構→確認抽樣架構→設計問卷與訪談大綱→問卷前測並修改問卷→實際發放問卷→執行深度訪談→解釋與分析資料→撰寫報告。

1、實際發放問卷地點

問卷發放範圍主要是以大安區作為發放問卷的區域，以臺灣大學附近的生鮮超市、有

機商店與傳統市場為主，尋找合適的消費者協助填寫。

表 7-1：問卷發放地點

發放地點	店名	地址
生鮮超市	頂好大安店	台北市大安區和平東路 2 段 311 巷 29 號
	頂好師大店	台北市大安區師大路 129 號 1F
	頂好成功店	台北市大安區四維路 198 巷 35 號
	全聯大安店	台北市大安區復興南路 2 段 237 號
有機商店	里仁公館店	台北市大安區羅斯福路三段 283 巷 24 號
	棉花田羅斯福店	台北市大安區羅斯福路三段 273 號之 1
	聖德科斯台大店	台北市羅斯福路三段 283 巷 5 號
傳統市場	台北安東市場	和平東路二段
	龍泉市集	龍泉街
其他	台大農產品展示中心	台灣大學校園

資料來源：本研究整理

2、實際發放問卷期程

本研究依照預計發放問卷的地點分別安排時間，相同類別的地點發放問卷的時間會交錯排開。以生鮮超市的類別為例，發放時間包含假日與非假日，非假日發放的時間包含早上、下午與晚上；有機商店發放時間也包含假日與非假日，假日時間包含早上、下午與晚上；而傳統市場發放時間以假日與非假日的早上和中午時段為主。

表 7-2：問卷發放期程

次數	地點	日期	星期	時間
1	頂好大安店	10/2	四	11:00
2	台大農產品展示中心	10/3	五	8:00
3	台大農產品展示中心	10/6	一	8:00
4	里仁公館店	10/6	一	16:00
5	台北安東市場	10/7	二	8:00
6	棉花田羅斯福店	10/7	二	18:00
7	龍泉市集	10/8	三	10:00
8	頂好師大店	10/8	三	16:00
9	龍泉市集	10/9	四	9:00
10	里仁公館店	10/11	六	11:00
11	棉花田羅斯福店	10/11	六	17:00
12	龍泉市集	10/12	日	11:00
13	全聯大安店	10/15	二	17:00
14	龍泉市集	10/19	日	12:00
15	頂好師大店	10/19	日	13:00
16	聖德科斯台大店	10/19	日	18:00
17	頂好師大店	10/20	一	15:00
18	棉花田羅斯福店	10/22	三	17:00
19	頂好大安店	10/29	三	18:00
20	頂好成功店	10/30	四	16:00

資料來源：本研究整理。

四、問卷研究發現

本研究總共發放 67 份有效問卷，主要是以大安區作為發放問卷的範圍，並請消費者協助填寫問卷：

(一) 受訪者的特性

本次填答問卷的 67 位受訪者的基本屬性分析如下，可參考表 7-3。

表 7-3：問卷受訪者的性別、年齡與教育程度

單位（人）		人數	百分比
性別	女	44	65.7
	男	23	34.3
年齡	35 以下	9	13.4
	36-45	12	17.9
	46-55	22	32.8
	56 以上	24	35.8
教育程度	高中職及以下	21	31.3
	大專	32	47.8
	研究所及以上	14	20.9
總計		67	100.0

資料來源：本研究整理。

受訪者辨識標章的測驗結果顯示，有 89.6% 受訪者能正確辨識有機標章，而有 77.6% 受訪者能正確辨識產地標章，辨識的程度較低，可參考表 7-4。

表 7-4：標章辨識結果

單位（人）		人數	百分比
有機農產品標章	錯	7	10.4
	對	60	89.6
產地標章	錯	15	22.4
	對	52	77.6
總計		67	100

資料來源：本研究整理。

受訪者的消費習慣上，受訪者最常購買食用米的地點有將近一半的消費者於超級市場或量販店購買，其次是一般傳統市場的米店，有機專賣店也占了 20.9%，此外，有少數受訪者表示平常習慣使用網購的方式購買包裝米，並未在選項之中，可參考表 7-5。

表 7-5：平常最常購買地點食用米地點

購買地點	人數 (人)	百分比 (%)
傳統市場	16	23.9
超級市場或量販店	33	49.3
有機專賣店	14.	20.9
農會	1	1.5
其他	3	4.5
總計	67.0	100.0

資料來源：本研究整理。

(二) 受訪者對於食用米標章的認知、信任程度與購買行為

本問卷的第二部分是詢問受訪者對於標章的態度、信任程度與購買行為，請受訪者依據問卷上題目敘述填寫同意的程度，並圈選同意程度的分數，非常同意為 5 分、同意為 4 分、普通為 3 分、不同意為 2 分、非常不同意為 1 分，問卷回收後並以統計分析。

1、消費者對於標章特性的認知

根據問卷測驗結果顯示，多數受訪者認為具有機農產品標章的食用米意謂著較能保護環境，有 67.2% 受訪者偏向認同有機農產品標章較為保護環境，僅有 7.5% 受訪者不同意此項觀點，總平均積分為 3.78 分。

受訪者對於具有機農產品標章的食用米是否使用農藥抱持保留態度，當中有 44.8% 受訪者懷疑有機農產品標章的食用米仍使用農藥，而僅有 37.4% 受訪者的立場是較偏向沒有使用農藥，總平均積分為 2.93 分。而針對是否有化學物質殘留的疑慮，有 49.2% 將近一半的受訪者認為有機農產品標章的食用米依舊可能會有化學物質殘留，可參考表 7-6。

表 7-6：受訪者對於有機農產品標章特性的認知

問卷題目	選項	次數	百分比 (%)
我覺得購買具有「有機農產品」標章的食用米較能保護環境	非常不同意	1	1.5
	不同意	4	6.0
	普通	17	25.4
	同意	32	47.8
	非常同意	13	19.4
我覺得具有「有機農產品」標章的食用米沒有使用農藥	非常不同意	6	9.0
	不同意	24	35.8

	普通	12	17.9
	同意	19	28.4
	非常同意	6	9.0
我覺得具有「有機農產品」標章的食用米沒有化學物質殘留	非常不同意	8	11.9
	不同意	25	37.3
	普通	12	17.9
	同意	17	25.4
	非常同意	5	7.5

資料來源：本研究整理

另一方面，受訪者對於產地標章特性的認知與有機農產品標章有些許不同，有效問卷當中，有 40.3% 受訪者認同產地標章較為保護環境，有 28.4% 受訪者不同意此項觀點，總平均積分為 3.12 分，低於受訪者對有機農產品標章保護環境的同意程度。值得注意的是，有 56.7% 的受訪者懷疑產地標章的食用米仍使用農藥，總平均積分為 2.52 分；有 55.2% 的受訪者懷疑產地標章仍有化學物質殘留，總平均積分為 2.51 分，可參考表 7-7。

表 7-7：受訪者對於產地標章特性的認知

問卷題目	選項	次數	百分比 (%)
我覺得購買具有「產地標章」的食用米較能保護環境	非常不同意	2	3.0
	不同意	17	25.4
	普通	21	31.3
	同意	25	37.3
	非常同意	2	3.0
我覺得具有「產地標章」的食用米沒有使用農藥	非常不同意	8	11.9
	不同意	30	44.8
	普通	15	22.4
	同意	14	20.9
	非常同意	0	0
我覺得具有「產地標章」的食用米沒有化學物質殘留	非常不同意	9	13.4
	不同意	28	41.8
	普通	17	25.4
	同意	13	19.4
	非常同意	0	0

資料來源：本研究整理

2、消費者對於標章的信任程度

根據問卷統計的結果，受訪者平均而言對於產地標章仍有疑慮，總平均積分為 3.57 分，而受訪者對於有機農產品標章之疑慮的總平均積分為 3.54，受訪者似乎對於政府的標章存有疑慮，其他標章的總平均積分與標準偏差可參考表 7-8。

雖然整體數據上受訪者似乎對於政府的標章存有相當程度的疑慮，然而在受訪者填寫問卷的過程，會發現部分受訪者對於政府的標章抱持著既懷疑卻又信任的情況。進一步而言，受訪者對於標章信任程度的表現並非如研究者所預期，若在「我對政府的標章仍有疑慮」的題目圈選偏向同意立場的選項，而在「我覺得標章值得信任」的題目應該會圈選偏向不同意立場的選項。

實際上，部分的受訪者對於「我對政府的標章仍有疑慮」與「我覺得標章值得信任」都會持相同的立場，經研究者追問發現，受訪者們認為這樣的圈選並不衝突，因為不可能完全相信政府，所以對於標章一定會存在疑慮，但是有標章可能會比沒有標章的農產品較有保障，因此還是可以信任。換言之，受訪者認為在疑慮中帶點信任，以及在信任中帶點疑慮，是相當正常的結果。

表 7-8：受訪者對於食用米標章的信任程度

問卷題目	平均數	標準偏差
我對政府的「有機農產品」標章仍有疑慮	3.54	1.02
我覺得「有機農產品」標章值得信任	3.10	1.02
我對政府的「產地標章」仍有疑慮	3.57	0.87
我覺得「產地標章」值得信任	3.06	0.89
我對政府的中華民國國家標準（CNS）仍有疑慮	3.69	0.82
我覺得中華民國國家標準（CNS）值得信任	2.72	0.83

資料來源：本研究整理

3、消費者購買意願與願付價格

市面上具有有機農產品標章的包裝食用米與具有產地標章的包裝食用米價格大多較一般的包裝食用米高，因此問卷中詢問受訪者對於有標章食用米的購買意願。問卷結果顯示，願意負擔高一點的價格購買有機農產品標章食用米的受訪者並非少數，總平均積分為 3.55 分，67 位受訪者中僅有 11 位受訪者表示不願意負擔高一點的價格購買。而雖然願意負擔高一點的價格購買產地標章食用米的總平均積分略低一些，但整體而言，受訪者呈現出正面的購買意願，可參考表 7-9。

表 7-9：消費者對於標章的認知與信任程度

問卷題目	平均數	標準偏差
雖然「有機農產品」標章的食用米價格較高，但我願意購買	3.55	0.99
雖然「產地標章」的食用米價格較高，但我願意購買	3.30	0.90

資料來源：本研究整理

本問卷則進一步詢問受訪者對於有標章包裝米的消費者願付價格為何，平均而言，受訪者對於有機農產品標章與產地標章農產品的願付價格比沒有標章的農產品，願意多負擔 10% 以上之價格，可參考表 7-10。

表 7-10：消費者願付價格

問卷題目	選項 (%)	人數 (人)
請問您願意以高於一般食用米價格多少百分比，購買有「有機農產品標章」的食用米？	0	3
	5	11
	10	15
	15	17
	20	17
	20 以上	4
請問您願意以高於一般食用米價格多少百分比，購買有「產地標章」的食用米？	0	6
	5	16
	10	22
	15	12
	20	9
	20 以上	2

資料來源：本研究整理

4、消費者對標章偏好比較

受訪者必須依照對於三個食用米標章的信任程度排出偏好順序，填寫「1」代表最信任，填寫「2」代表信任程度其次，填寫「3」代表信任程度最低。

由表 7-11 知，有機農產品標章的信任程度總平均積分為 1.75 分，代表消費者的偏好順序較為前面，受訪者認為與其他兩個標章相較之下，較為信任有機農產品標章。

表 7-11：標章信任程度比較

	總和	平均數	標準偏差
中華民國國家標準 CNS	150.00	2.24	0.87
有機農產品標章	117.00	1.75	0.72
產地標章	135.00	2.01	0.79

資料來源：本研究整理

此外，問卷中也詢問受訪者對於品牌與標章的偏好比較，從數據可知有些消費者較注意包裝上的標章，有些消費者並不在乎標章而在乎品牌，兩者人數的比例極為相近，平均積分為 3.12 分，可參考表 7-12。

表 7-12：標章與品牌信任程度比較

問卷題目	選項	次數	百分比 (%)
我不太在乎包裝米上的標章，我比較在乎品牌（例如：三好米、中興米、山水米、富麗米、天生好米、皇家穀堡等包裝米品牌）	非常不同意	3	4.5
	不同意	18	26.9
	普通	20	29.9
	同意	20	29.9
	非常同意	6	9

資料來源：本研究整理

五、訪談研究發現

本研究截至目前共訪談了 10 位人員（參見表 7-13），主要以台北市大安區作為發放問卷的範圍，並藉此尋找適合的受訪對象：

表 7-13：受訪者列表

受訪者(匿名)	訪談日期	經常購買地點	標號
消費者	2014/11/04	有機商店	A1
消費者	2014/11/06	傳統市場米店	A2
消費者	2014/11/09	超級市場或量販店	A3
消費者	2014/11/13	傳統米店	A4
消費者	2014/11/14	超級市場或量販店	A5
消費者	2014/11/14	經銷公司	A6
消費者	2014/11/14	有機商店	A7
消費者	2014/11/14	經銷公司	A8
消費者	2014/11/14	傳統市場米店	A9
消費者	2014/11/14	超級市場或量販店	A10

資料來源：本研究整理

(一) 消費者選購食用米的習慣

1、依據販售商的推薦

有些消費者會根據販售商的推薦而選購食用米，中間的販售商可能是販售散裝米的米店或雜貨店的老闆，也可能是販售包裝米的經銷公司，消費者因著對於販售商之信任而相信販售商之推薦，消費行為是立基於信任關係，標章對於這些消費者而言，並非是主要考量因素。

習慣會去菜市場的米店或雜貨店買米，偶爾會去超市買包裝米，但現在還是比較多在菜市場買，因為和老闆都已經很熟了，老闆會介紹，而且也知道我喜歡什麼米，他們家也這樣吃米，我信任老闆所以才會跟他買米。(受訪者A9)

我比較信任販售的經銷商，我也是其中的會員，公司裡賣什麼米我就吃什麼米，比較不會看有哪些標章，而且公司會直接送來很方便，不用自己提很重的米。(受訪者A8)

2、依據食用米標示的產地來源

部分消費者不太考慮食用米的產地來源，食用米的產地標示並非是第一選擇的考量因素；部分消費者會偏好某些產地的食用米，例如是花東地區或是中部濁水溪的米，這些消費者通常是認為特定區域的土質和水質會影響食用米的品質，而他們也認為品質較佳的食

用米也相對較為好吃。

產地因素並非最重要的考量因素，不太會影響包裝米的選擇。（受訪者A1）

我會特別想買台東產地的米，因為會覺得台東的土質和水質比較好，比較沒有受到汙染。（受訪者A6）

我會買池上米，主要是覺得池上的米比較好吃。（受訪者A5）

會以產地因素為優先考量，因為產地的土質比較好會影響米，我覺得彰化的米比較好吃，其次是花蓮的米。（受訪者A10）

3、依據食用米是否宣稱有機米

有些消費者會以有機栽種的食用米作為第一考量因素，認為食用有機米可能會較為健康、較為安全，即使價格較高仍願意購買。

一定會考慮有機因素，我覺得有機代表「無毒」、「沒有使用農藥」、「沒有使用化學肥料」、「健康」，但不一定比較好吃。（受訪者A1）

我覺得有機是會比較安全一點，雖然我知道他應該還是會有摻一些東西，但至少比一般的米可能會好一點，比較起來還是有點把關和管控。（受訪者A7）

習慣購買有機米的消費者通常以「有機」作為優先考量因素，並不會再要求特定品牌或是特定產地來源。

我的購買偏好是，先要是有機的，再看產地來源，可能會因著有機店進貨的來源而更換產地。（受訪者A7）

購買包裝米的考量因素是以有機米為優先，其次是品牌，最後是產地，但是如果已經符合有機米加上品牌就會購買，不太會在意產地。（受訪者A1）

（二）消費者對於標章的認知與態度

1、有機標章

目前現行國內有機蔬菜認證採行雙標章模式，需同時具有農委會 CAS 有機農產品標章和農委會輔導民間機構共同認證的雙重標章。

實際上，消費者對於有機標章的認知並不清楚，不太清楚雙標章涵義為何，多數消費者反映只會在乎是否有 CAS 有機農產品標章。

看到有機標章可能會有印象會知道是哪一個，要憑空描述有些困難。（受訪者 A4）

今天才知道原來有機標章必須有 CAS 有機農產品標章再加上各該驗證機構之證明標章，以前以為只要有其中一個即可。（受訪者 A1）

原來有機標章是雙標章，其實大部分都先看左邊的CAS 標章而已。（受訪者A7）

有些消費者會反映較為信任雙標章左邊的 CAS 有機標章，對於右邊的驗證機構的標章存有疑慮。

我會比較信任雙有機標章左邊的 CAS 有機標章，右邊的驗證機構標章對我而言不太信任，會覺得右邊的驗證機構是民間公司，會覺得可能是假的（受訪者 A4）

對於有機標章會有點疑慮，因為好像會懷疑是不是真的是政府的，雖然我說原則上相信有機標章，但是相信裡面會帶一點懷疑，因為很多山寨版的。我會懷疑右邊驗證機構是不是私人的，私人的會經過政府驗證嗎？（受訪者 A6）

多數的消費者並不了解標章驗證過程，並不清楚生產者實際申請流程以及產品是如何被驗證。

不清楚有機驗證過程代表的含意，不曉得驗證過程或是生產者申請的流程，不太清楚有那些驗證機構。（受訪者 A1）

不太清楚市面上有機標章的驗證過程，平常不會有這些資訊。（受訪者 A2）

2、產地標章

多數消費者較少注意包裝米上的產地標章，也不太信任產地標章。

對於產地標章平常比較不太會注意。（受訪者 A4）

不太清楚市面上有哪些產地標章，如果看到產地標章可能只是會聯想是哪個產地，不太知道有產地標章與沒有產地標章差在哪邊。（受訪者 A1）

曾經有看過池上米的產地標章，但是不太相信，因為有台東的朋友說過：「你不要以為你們台北買的池上米都是真的，池上有多大，這裡產的米台東的人都吃不夠，哪裡夠送到台北吃。」所以我會懷疑產地標章的真假性。（受訪者A6）

3、 中華民國國家標準（CNS）

多數消費者平時購買包裝米時並不會特別注意 CNS 的標示，對於消費者而言並非是重要的資訊，有些消費者曾經留意過 CNS 的標示，但對於標示的內容並不清楚，因此不會影響消費者的選擇。

不曾注意過 CNS，也不太曉得一等米的意思。（受訪者A3）

不太會注意 CNS 一等二等三等。（受訪者A9）

有看過 CNS 標章，但不清楚哪一等比較好。（受訪者A7）

（三）消費者對於提供標章資訊後的認知與態度

訪談後期會給予受訪者有機標章與產地標章的資訊，包含現行的標章圖示、認驗證制度、驗證流程、驗證機構等相關資訊，並輔以簡單的解說，讓受訪者對於現行的標章制度有基礎的認識，再詢問受訪者對於標章的看法。

針對有機農產品標章，部分受訪者認為獲得有機標章的資訊會增加對於標章的信任程度，但受訪者也表示無法完全信任，仍舊有些存疑。

現在才知道有機標章雙標章的意義，之前會以為右邊的是私人的，是不純的，是仿冒的，現在會對有機標章比較有信心。（受訪者A6）

知道政府會認證驗證機構，會對於張貼有雙標章的有機產品較為信任，因為代表政府有把關，買到有機標章的品可能比較會是真有機，會增加消費者的信心。（受訪者A2）

還是會比較信任左邊的標章（CAS），右邊的標章（驗證機構）是其次（受訪者A9）

對於有機標章原則上是大致信任的，但是還是會懷疑的，相信政府有推動檢驗

多少是有差，看完資料前後的信任程度我覺得還好，並不會增加多少，因為本來就是原則上是信任的。（受訪者A4）

針對產地標章，因為多數受訪者對於產地標章較不熟悉，因此提供產地標章資訊後，有些受訪者表示往後會特別留意是否具有產地標章；有些受訪者認為有產地標章可以保障買到的不會是混米較為安心；但也有消費者對於產地標章的認驗證制度存疑。

產地標章是必要的，可以讓消費者更加安心。（受訪者A2）

對於產地標章仍會存疑，因為池上農會或是池上鄉公所還是屬於公務機關，覺得公務員還是會偷懶，而且在地的公務員一定會跟當地的農民有情感存在，會真的會否決它不合格嗎？所以還是會懷疑，就像池上很遠，中央可能也無法下去調查。（受訪者A4）

整體而言，受訪者會認為透過標章資訊的提供能彌補消費者資訊不對稱的情形，能增加對於標章的認知，往後消費會將標章的資訊納為選購農產品的考量因素。

對於標章有更多的了解，未來購買米的時候會先看標章，然後再去做選擇，品牌變成其次（受訪者A2）

六、政策建議

多數受訪者認為政府應當負起推廣標章資訊的責任，提供資訊給消費者，讓消費者可以基於了解標章的資訊而做選擇。受訪者認為推廣的方式相當多元，可以至市場或是超市發放傳單，或是配合地方上的活動發放文宣或是擺放攤位，甚至可以利用電視廣告的方式宣傳。

政府應該負有推廣責任，或是驗證機構也應該有責任。相關單位可以到菜市場或是超商去發放相關標章的傳單，應該要提供消費者關於標章的資訊，即使婆婆媽媽看不太懂，也可以拿回家給家人看。我覺得消費者應該要有充足的資訊，要選擇有標章的農產品與否，還是回歸到消費者的選擇權（受訪者A1）

政府應該要負責多加宣導標章，可以透過電視廣告的方式，像是其他政府部門也會登廣告，這樣可以讓消費者對於標章有更多的認識。（受訪者A2）

我是覺得文宣不夠，政府可以強打文宣，可以配合地方上的學校運動會、園遊會等多發相關標章文宣，或是擺攤為推廣相關資訊，讓消費者可以多了解。（受訪者A7）

食用米標章的認驗證制度立意良善，然而政府的政策行銷尚嫌不足，一般消費者對於標章的認知並不足夠，標章存在與否不太會影響消費者的購買偏好。依據訪談研究的結果，發現增加消費者對於標章的認知與了解有助於消費者對於標章的信心程度，是以本研究認為仍需加強消費者對於標章的認知，藉此使得消費者透過了解而增加對於標章的信任程度，提高消費者購買具有標章農產品的意願。

捌、結論與建議

一、研究發現

本研究計畫在考量一些因素後，選擇下列五個議題來進行研究：

- (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示制度之比較。
- (三) 生產者為何參與地理標章？及其主要影響因素。
- (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，仍發展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、信任、及行為之初步研究。

在訪談 33 人次及進行一次問卷調查後，有以下的研究發現，茲分述如下：

第一，在地理標章制度上，首先，法規分析結果顯示我國地理標章制度與產地團體商標有混淆的情況，雖然地理標章與產地團體商標皆具獨特性與識別性，但產地團體商標的驗證過程有球員兼裁判之顧慮，且申請門檻及驗證成本較低，在一般消費者無法區分兩者差異的情況下，大多數農友應會選擇申辦產地團體標章，這將傷害地理標章的發展，且造成許多的混淆。

其次，我國地理標章法規制度與歐盟國家相較，最大的差異是在兩者的立法目的不同，歐盟的立法目的是確認農業與食品相關產品的經濟影響力、鼓勵農業及農村的經濟發展、滿足消費者對食品品質的要求、及提供消費者清楚及充分的資訊等；但我國的立法目的則是以反仿冒，促進公平競爭與公平貿易為主，並未認知到地理標章對於我國農業經濟可能帶來的龐大效益，因此顯得較為保守消極。

第三，在地理標章的管制思惟及推廣宣傳上，歐盟係透過嚴格的監督系統來保障品質，強調給與消費者一個有效的保證及強調產品的特性，以提高消費者對產品的信賴，因此使消費者願意付較高的價格來購買地理標章產品，這也使農友有誘因投入，但我國的監督保障機制較弱，價差並未突顯，無法提供足夠誘因使農友投入。

第四，台灣稻農個案研究顯示我國農友參加地理標章的原始動機是因為仿冒太

多，因此要申請標章保護自己權益，但後來則是為了追求更高的品質。在申辦地理標章時，農友須付出較高的成本，但效益則不一定是正面的，有的農友經歷明顯好的效果，但也有農友沒有感覺太大差異，主要的原因應是本地稻米生產與行銷是分離的，導致有的農友不是很清楚地理標章的運作。

最後，消費者問卷調查及訪談結果顯示消費者在買米時，並不太注意地理標章，雖然有些消費者喜歡買台東生產的米，且願意付較高的價格，但對地理標章則是又信任又有疑慮，因消費者並不完全相信政府，但又認為有標章的產品比沒有標章的產品較有保障。

第二，在有機農產品制度上：與歐盟及美國相關法規比較的結果顯示國內在有機農產品相關法規很零散，且有許多是屬於行政命令層級之法規，並不像歐盟有專屬的立法，這會使農友難以有效了解我國有機規範的運作方式，形成一定的進入門檻。此外，在立法目的上則較不明確，僅總體性的以提升農產品之品質與安全，及維護國民健康及消費者權益為主，並未納入有機概念所具有的價值與意義，例如農業與生態的永續經營、自然與人類的調和等。

在化學農藥的相關規範上，歐盟法規的重點在於生產過程不得使用化學農藥，而未制定農藥零檢出的規範，這是因為現今環境汙染普遍存在，無法絕對防止偶發環境的汙染，但我國則仍是採用零檢出的標準，較為嚴格與苛刻。

在實際推動上，美國有政府單位推動國家有機計畫，有具體的目標、策略、及行動，其標準制定的過程及定義也較明確，在政府及財政的支持下，能夠大規模說明、推廣、及補助，但國內有機業者則多有賴家人及消費者的支持。

在研究團隊對消費者問卷調查及訪談結果顯示消費者在買米時，並不太清楚有機標章的認證過程、驗證單位、及有機標章，雖然有些消費者喜歡買有機米，且願意付較高的價格，但對有機標章則是又信任又有疑慮，因消費者並不完全相信政府，但又認為有有機標章的產品比沒有標章的產品較有保障。

第三，在追溯系統上，我國產銷履歷法規制度與歐盟追溯系統之不同在於歐盟是因應狂年病的侵襲，強調原料管理及批次管理，並無統一規格或標章，消費者無法由這生產批號取得任何進一步的資訊，其目的在若有食安事件發生時，能夠構過原料及批次管理來追查流向及起源，以防止不安全食品之擴散。我國則是將產銷資訊公開，以利消費者查詢，較偏向農產品行銷手段，但整體的食品追溯體系則仍有待進一步的建立。

第四， 在吉園圃標章上，這是我國特有的一項有關食品安全的基礎標章，透過多年來的推廣努力，且申辦成本很低，使其普及率及消費者的接受度逐漸提高，但由於它是食品安全的基礎標章，在產銷班申辦吉園圃標章成功後，為了增加競爭力或辨識度，許多產銷班本身或班內的農友就會積極開創新的品牌、拓展新的行銷通路、或申辦其他進一步的標章，如有機標章及產銷履歷等，但因這些標章的申辦成本太高，因此農友多以前兩種為主。

二、政策建議

在整理本研究計畫的研究發現後，本團對提出一些政策建議，茲分述如下：

- 第一， 提升地理標章的目的，強化其制度安排及推廣宣傳。我國近年來皆被壓縮在中國大陸巨大的市場旁，因此地域特性對我國的重要性更顯得增強。我國無法以「大」取勝，而須寄望於中小企業及生產者的高品質產品，並且要連結我國特有的地理、氣候與文化背景，才能提高農業生產力，創造新的工作機會，並改善農村居民的福祉。歐盟將地理標示作為鄉村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，使農業、環境及社會皆能永續，因此建議我國必須提升地理標章的積極性目的。但同時我國也需如歐盟般對於生產者和行銷者的責任做出明確規範，要求他們必須保證產品品質及安全，否則需負起法律責任，並給予地理證明章標更明確的架構和規範，使其脫離在商標法之下的空洞軀殼，以強化其制度安排與管理。最後，則應積極推廣宣傳國內具競爭力的農產品，在賦予地理標章後，將獲利及發展的潛力發揮，活化我國農產品與食品的特殊文化。
- 第二， 整合有機相關法規，檢討農藥零檢出標準，及積極推廣宣傳。為了推廣有機農業及降低進入門檻，政府宜整合相關法規為一部專法，以利農友及相關單位查詢了解，並提供農友更大的支援，如生產技術資訊及財務補助等。此外，也應比照美國及歐盟國家，檢討我國目前農要零檢出的不合理規定，最後，則應加強對消費者的教育推廣，使其了解有機標章的認驗證過程、驗證單位、及相關標章圖像，以增進其認知及信任感，進而願意付出較高價格來購買。
- 第三， 整併吉園圃標章與生產履歷，建立整體農產品的追溯體系。目前政府規劃吉園圃標章將逐步退場，為使過去許多年來推廣吉園圃的努力及目前的成果持續，本團

隊建議政府應整合吉園圃標章及追溯功能，事實上，政府也已開始著手整併，但在這過程中，宜在事先有一明確的長期規畫，避免無謂的變動，然後向農民說明清楚，努力推廣，以獲得農友信賴，並要想辦法降低農友申辦新標章的成本，以或農友支持。

本研究計畫是本團隊在 2014 年的努力成果，但就台灣農產品標章制度的研究而言，僅是一個開端，希望本研究報告能夠拋磚引玉，誘發國內更多相關的研究，一同為台灣的農產品安全品質、農友的經濟福祉、與農村的永續發展盡一份心力。

參考文獻

一、中文部分

- 公共電視，2013，〈禁宰活禽無雞可賣？雞農雞販叫苦連天！電宰排無隊！配套沒到位！防禽流感 必須犧牲雞農？〉，有話好說，
http://talk.news.pts.org.tw/2013/06/blog-post_12.html，2013/6/12。
- 王俊豪，2005，〈歐盟有機農產品與有機食品法分析〉。農政與農情，155，71-75。
- 王泰富，2008，《我國農產品地理標示法制之研究—以台南縣農特產品之註冊必要性為中心》，高雄：國立高雄大學法律學系研究所碩士論文。
- 王德生，2012，歐盟食品安全政府監管體系概述，
<http://www.libnet.sh.cn:82/gate/big5/www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=7476>，2014/12/25。
- 王駿豪、周孟嫻，2006，〈歐盟農業產品原產地命名、地理標章與傳統特產保護制度〉，《農政與農情》，172：1-13。
- 冉繁華、陳詩璋，2007，〈歐盟產銷履歷相關法規與運作機制〉。《國際農業科技新知》，7-12。
- 台灣農產品安全追溯資訊網 TAFT，<http://taft.coa.gov.tw/ct.asp?xItem=4&CtNode=206&role=C>，2014/12/25。
- 台灣優良農產品 CAS 雙月報，2007，
http://www.cas.org.tw/images_C6/CAS-2%A4%EB%B8%B9.pdf，2014/12/25。
- 立法院公報處，2007，《立法院公報》，96（10）。
- 有機農業全球資訊網，<http://info.organic.org.tw/supergood/front/bin/home.phtml>，2014/12/25。
- 吳贊鐸等人，2008，〈農產品生命週期分析與績效評估〉，台灣環境資源永續發展研討會
<http://www.tasder.org.tw/>，2014/12/25。
- 李俊緯，2012，〈食品安全標章與認證制度〉，
<http://myweb.scu.edu.tw/~muenster/100%20%281%29%209.pdf>，2014/12/25。

- 李紅曦，2009，〈台灣農產品產地標章制度推動現況〉，《農政與農情》，12。
- 杜幼惟，2012，《規範與農民農業態度、環境態度關係之研究》，台中：國立中興大學生物產業管理研究所碩士論文。
- 周孟嫻，〈歐盟農產品原產地及地理標示制度概述〉，《農業生技產業季刊》，26-32，台灣經濟研究院，生物科技產業研究中心。
- 林子清，2007，〈CAS 優良農產品證明標章認證及驗證制度之推行〉，《農業生技產業季刊》，11：16-21。
- 林柏霖，2012，〈地理標示運用在茶產業現況與未來發展—以茶葉產地證明標章為例〉，《農業推廣文彙》，57：329-338。
- 林素玉，2007，〈CAS 林產品規範修訂及品項分類辦法介紹〉，《台灣優良農產品 CAS 雙月報》，6：10-13。
- 林慧貞，2014，MOA 遭停權？認證單位澄清，只是無法受理新申請，產品沒問題。上下游報導，<https://www.newsmarket.com.tw/>，2014/09/26。
- 邱莉玲，2013，微型創業—池上米招牌 梁正賢要擦得更亮，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131128000335-260204>，2014/09/26。
- 洪忠修，2005，吉園圃安全標章管理制度之理念與實務，興大農業，53：10-14。
- 胡忠一，2006，〈建立我國農產品產銷履歷紀錄制度〉，安全農業生產體系研討會專集。
- 胡忠一，2009，〈農產品產銷履歷制度〉，2013/08/25。
- 胡忠一，2009，〈農糧運銷安全的基石—產銷履歷之發展現況與未來趨勢〉，2013/08/25。
- 凌碧鴻，1990，〈歐聯農產品品質保護體系〉，《農政與農情》，100。
- 財團法人全國認證基金會，<http://www.taftw.org.tw/disPageBox/TAFTWHP.aspx?ddsPageID=TAFHP>，2014/09/26。
- 商標法，全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=J0070001>。
- 許輔，2007，〈台大農業推廣專輯（5）農糧產品產銷履歷 QA 問答集〉，台北：台灣大學農學院農業推廣委員會。
- 陳世芳、高德錚，2003，〈臺中地區重要蔬果產銷班建立共同性品牌意願之研究〉，《臺中區農業改良場研究彙報》，80：1-12。

陳世雄，2009，〈有機農業發展與國際化〉，有機農業產業發展研討會專輯特刊第 96 號。

陳敦源、張世杰，2010，公私協力夥伴關係的弔詭，文官制度季刊，2（3）：17-71。

陳麗娟，2012，〈國際貿易法下農產品地理標示之意涵：以歐盟農產品及地理標示暨原產地標示規章為例〉，第十二屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，5-67，政治大學國貿系國際經貿組織暨法律研究中心。

陸雲，2007，〈提升台灣稻米競爭力之制度面分析－契作關係與配套措施〉，《農業與資源經濟》，42：1-24。

彭宣雅，2013，〈新版糧食管理法，本會期優先法案，聯合新聞網，9/23，
<http://udn.com/NEWS/mainpage.shtml>，2013/09/30。

黃玉瓊，2005，〈農作物農藥殘留管制執行現況〉，《農政與農情》，第 158 期。

黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010，社區社會資本與社區發展關聯性之研究，公共行政學報，（34）：29-75。

黃穎捷 2012，農產風險管理。行政院農業委員會臺中區農業改良場。

楊玉婷，2012，台灣健康農業發展現況。農業生技產業季刊，健康農業，32。

楊明憲、李孟訓、邱美玲，2011，〈台灣稻米產銷專業區營運關鍵成功因素與策略規劃之研究〉，《農業經營管理年刊》，17：1-26。

萬年生，2012，〈金墩米烏龍下架事件，扯出檢測兩漏洞〉，商業週刊，11/19，1304 期，
<http://www.businessweekly.com.tw/>，2013/06/20。

經濟部智慧財產局，2001，公商標法修正草案總說明，3 月。

經濟部智慧財產局，2004，地理標示申請證明標章註冊作業要點，9 月。

經濟部智慧財產局商標資料檢索服務，<http://tmsearch.tipo.gov.tw/RAVS/wfm20103.jsp?cboTMarkClass=T&txtExamNO=01149280&Applno=093034759>，2013/06/20。

經濟部智慧財產局商標權組，2003，產地證明標章-池上米，註冊號 00000085，
經濟部經授智字第 0932003101-0 號令。

農委會動植物防疫檢疫局網站，http://www.baphiq.gov.tw/content_edit.php?menu=1325&typeid=1331，2013/09/25。

農委會農業試驗所網站，<http://www.tari.gov.tw/>，2013/09/20。

農委會農糧署，〈2012年農業統計年報〉，<http://www.afa.gov.tw/>，2013/09/20。

農委會農糧署，2014，〈認識吉園圃台灣安全蔬果標章〉，吉園圃安全蔬果資訊網頁，<http://gap.afa.gov.tw/faq/>，2014/08/10。

農委會農糧署吉園圃安全蔬果資訊網，http://agrapp.coa.gov.tw/GAP/JSP/index_1.jsp，2014/08/10。

農委會農糧署網站，<http://www.afa.gov.tw/>，2013/09/20。

農委會網站，http://www.coa.gov.tw/show_index.php，2013/09/20。

農業委員會，2007，96年6月份農委會重要措施，7月。

農業委員會，2007，農牧字第0960040655號，7月。

農業委員會，2009，吉園圃安全蔬果標章管理作業規範，3月。

農業委員會，2012，有機農產品及有機農產加工品違反農產品生產及驗證管理法裁罰基準，7月。

農業委員會，2014，〈優良農產品之推動與管理〉，10月。

農業委員會，2014，〈台灣有機農產品嚴管嚴查，請認明CAS臺灣有機農產品標章並安心選購〉，9月。

農業委員會，2015，〈施政績效——推動吉園圃安全蔬果標章〉，1月。

農業委員會，農產品生產及驗證管理法，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=12549>，2013/09/20。

農業委員會CAS標章Q&A手冊，台灣優良農產品管理入口網，<https://cas.coa.gov.tw/>，2013/09/20。

農業委員會企劃處，2015，〈103年度產銷履歷成果發表會〉。農政與農情，第271期。

農業委員會農業藥物毒物試驗所，2013，〈農產品安全標章「吉園圃」之推行〉，9月。

農業委員會農糧署（2006，11月）。〈優良農產品證明標章使用須知〉，苗栗區農情月刊，84：2-4。

農業新聞，2013，〈建構稻米安全防護網，確保國人健康〉，行政院農糧署，3/8，

- http://www.afa.gov.tw/agriculture_news_look.asp?NewsID=2090，2013/07/15。
- 監察院，〈地方政府食品衛生人力經費俱缺，三縣市與衛生署遭糾正〉，
http://xn--ldtp24dfjw.xn--kpry57d/Message_Message/19178/%E9%A3%9F%E5%93%81%E8%A1%9B%E7%94%9F%E6%A1%88%E9%99%84%E8%A1%A8.PDF，
2013/09/01。
- 劉凱翔，2007，〈有機農業法規及政策之研究〉，台北：國立台灣大學生物資源暨農學院農藝學系碩士論文。
- 劉綦綦，2004，『農業智慧財產權保護與管理』研討會資料，81-102，行政院農業委員會畜產試驗所主辦。
- 劉凱翔、郭華仁，2007，〈歐盟有機農業法修正草案的內涵〉，農政與農情，176：83-89。
- 劉凱翔、郭華仁，2007，〈歐盟有機農業法修正草案的內涵〉，農政與農情，176：83-89。
- 劉凱翔、廖宜倫、林訓仕，2011，〈歐盟有機農業新法內涵與重要變革之初探〉，臺中區農業改良場研究彙報，110：1-26。
- 蔡憲唐，蕭宏金，洪嘉聰，& 陳彥鉛，2012，〈我國農產品產銷履歷政策之實證研究〉，《行政暨政策學報》，55：67-108。
- 鄭閔聲、鄧寧，2013，《山水米違規 18 次竟不罰》，9/15，中時電子報，
<http://www.chinatimes.com/>，2013/09/16。
- 戴登燦，2010，〈葡萄驗證效益之研究〉，《臺中區農業改良場特刊》，99：87-92。
- 戴登燦，2010，〈農產品認驗證系統之研究〉，《農業推廣經營專輯》，99：75-86。
- 戴登燦，2011，〈番石榴農參加吉園圃的效益及合理的安全管理模式〉，《臺中區農業改良場特刊》，108：95-116。
- 環保署土壤及地下水汙染整治基金管理會，<http://sgw.epa.gov.tw/public/Default.aspx>，
2013/09/20。
- 聯合新聞網，<http://udn.com/NEWS/mainpage.shtml>，2013/09/20。
- 韓寶珠，2004，〈歐盟共同農業政策改革與啟示〉，《農政與農情》，143：53-62。

二、西文部分

- Aarset, B., Beckmann, S., Bigne, E., Beveridge, M., Bjorndal, T., Bunting, J., . . . Young, J. (2004). “The European consumers’ understanding and perceptions of the “organic” food regime: The case of aquaculture.” *British Food Journal*, 106 (2), 93-105. doi: 10.1108/00070700410516784
- Abrams, K. M., Meyers, C. A., & Irani, T. A. (2010). “Naturally confused: consumers’ perceptions of all-natural and organic pork products.” *Agriculture and Human Values*, 27 (3), 365-374. doi: 10.1007/s10460-009-9234-5
- Anson, C. J., & Pavithran, K. B. (2014). “Pokkali Rice Production under Geographical Indication Protection: The Attitude of Farmers”. *Journal of Intellectual Property Rights*, 19, 49–53.
- Baland, J.-M., & Platteau, J.-P. (1996). “Halting degradation of natural resources: is there a role for rural communities?” Food & Agriculture Org.
- Barcala, M. F., González-Díaz, M., & Raynaud, E. (2013). “European Geographical Indications: more than just a brand name.”
- Barham, E. (2003). “Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling.” *Journal of Rural Studies*, 19(1), 127-138.
- Belletti, G., Burgassi, T., Marescotti, A., & Scaramuzzi, S. (2007). “The effects of certification costs on the success of a PDO/PGI.” *Quality Management in Food Chains, Wageningen*, 107–121.
- Bernabéu, R., Díaz, M., & Olmeda, M. (2010). “Origin vs organic in Manchego cheese: which is more important?” *British Food Journal*, 112 (8), 887–901.
- Bontemps, C., Bouamra-Mechemache, Z., & Simioni, M. (2012). “Quality labels and firm survival: some first empirical evidence.” *European Review of Agricultural Economics*, jbs034.
- Borzel, Tanja and Thomas Risse. (2005). “Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?” in Edgar and Louis W. Pauly (eds.) *Complex*

- Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century.
- Bouamra-Mechemache, Z., & Chaaban, J. (2010a). “Determinants of adoption of protected designation of origin label: evidence from the French brie cheese industry”. *Journal of Agricultural Economics*, 61(2), 225-239.
- Bouamra-Mechemache, Z., & Chaaban, J. (2010b). “Protected designation of origin revisited.” *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, 8(1):1-27.
- Buchanan, J. M. (1965). “An Economic Theory of Clubs.” *Economica*, 29 (116): 371-384.
- Caduff, Ladina and Thomas Bernauer. (2006). “Managing Risk and Regulation in European Food Safety Governance.” *Review of Policy Research*, 23(1): 153-68.
- Chang, H. S. a. Z., L. (2004). “Demand for organic food :focus group discussion in Armidale,NSW.” *University of New England Graduate of Agricultural and Resource Economics & School of Economics*.
- Chen, Li-Jiuan. (2012). The Significance of the Geographical Indication of Agricultural Products under the Aspects of the International Trade Law: The EU’s Regulation Regarding to the Geographical Indications and Designations of Origin of Agricultural Products.
- Chever, T., Renault, C., Renault, S., and Romieu V. (2012). “Value of production of agricultural products and foodstuffs, wines,aromatised wines and spirits protected by a geographical indication (GI).” *European Commission External study*.
- Coglianesi, Cary and David Lazer. (2003). “Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals.” *Law &Society Review*,37 (4): 691-730.
- Commission Regulation (EC) No 1235/2008. of 8 December 2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries
- Commission Regulation (EU) No 271/2010. of 24 March 2010 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007, as regards the organic production logo of the European Union
- Conlan, Tim. (2006). “From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations.” *Public*

Administration Review, 66 (5): 663-76.

COUNCIL REGULATION (EC) No 510/2006 of 20 March

2006. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R0510>

Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31992R2081>

Council Regulation (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety

Council Regulation (EC) No 1804/1999 of 19 July 1999

Council Regulation (EC) No 834/2007. organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91

Council Regulation (EEC) No. 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs.

Crespi, J. M., & Marette, S. (2003). "Some economic implications of public labeling." *Journal of Food Distribution Research*, 34(3): 83-94.

Dentoni, D., Menozzi, D., & Capelli, M. G. (2012). "Group heterogeneity and cooperation on the geographical indication regulation: The case of the "Prosciutto di Parma" Consortium." *Food Policy*, 37 (3): 207-216.

Dentoni, D., Tonsor, G., Calantone, R., & Peteson, H. C. (2013). "Brand Competition with Geographical Indications: Which Information Does Lead to Brand Differentiation?" *New Medit N*, 4: 14-27.

Dodge, Lola R. (1997). "Intergovernmental Relations and the Administrative Enforcement of Equal Employment Opportunity Laws." *Public Administrative Review*, 57(5): 431-40.

Erdem, T., Swait, J., & Louviere, J. (2002). "The impact of brand credibility on consumer price sensitivity." *International Journal of Research in Marketing*, 19(1): 1-19.

- Essoussi, L. H., & Zahaf, M. (2008). "Decision making process of community organic food consumers: an exploratory study." *Journal of Consumer Marketing*, 25(2): 95-104.
- Essoussi, L. H., & Zahaf, M. (2009). "Exploring the decision-making process of Canadian organic food consumers: Motivations and trust issues." *Qualitative Market Research: An International Journal*, 12 (4): 443-459.
- Fares M'hand and Elodie Rouviere. (2010). "The Implementation Mechanisms of Voluntary Food Safety Systems." *Food Policy*, 35(5): 412-418.
- Fernández-Barcala, M., & González-Díaz, M. (2006). "Brand equity in the European fruit and vegetable sector: A transaction cost approach." *International Journal of Research in Marketing*, 23(1): 31-44.
- Fielding, J. E., A. Aguirre, and E. Palaiologos. (2001). "Effectiveness of Altered Incentives in a Food Safety Inspection Program." *Preventive Medicine*, 32(3): 239-44.
- Foldvary, F. (1994). *Public Goods and Private Communities*. London: Edward Elgar.
- Frank Wendle. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt am Main. "The Public-Private Regulation of Food Safety through Haccp: What Does It Mean for the Governance Capacity of Public and Private Actors?"
- Galtier, F., Belletti, G., & Marescotti, A. (2013). "Factors Constraining Building Effective and Fair Geographical Indications for Coffee: Insights from a Dominican Case Study." *Development Policy Review*, 31(5): 597-615.
- Giovannucci, D., Josling, T. E., Kerr, W., O'Connor, B., & Yeung, M. T. (2009). "Guide to geographical indications: linking products and their origins." *International Trade Centre*.
- Glover, D. (2007). "Farmer participation in private sector agricultural extension." *IDS Bulletin*, 38(5): 61-73.
- Gormley, William T. (1992). "Food Fights: Regulatory Enforcement in a Federal System." *Public Administration Review*, 52(3): 271-80.
- Heckathorn, D. D. (1993). "Collective action and group heterogeneity: voluntary provision versus selective incentives." *American Sociological Review*, 329-350.

- Henson, Spencer and Julie Caswell. (1999). "Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues." *Food Policy*, 24(6): 589-603.
- Henson, Spencer and Michael Heasman. (1998). "Food Safety Regulation and the Firm: Understanding the Compliance Process." *Food Policy*, 23(1): 9-23.
- Hjelmar, U. (2011). "Consumers' purchase of organic food products. A matter of convenience and reflexive practices." *Appetite*, 56(2), 336-344.
- Hobbs, J. E., Bailey, D., Dickinson, D. L., & Haghiri, M. (2005). "Traceability in the Canadian red meat sector: do consumers care?" *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, 53(1), 47-65.
- Hutter, Bridget M., and Clive J. Jones. (2007). "From Government to Governance: External Influences on Business Risk Management." *Regulation & Governance* 1(1): 27-45.
- Iraizoz, B., Bardaji, I., & Rapún, M. (2011). "Do Protected Geographical Indications'(PGI)-certified farms perform better? The case of beef farms in Spain." *Outlook on Agriculture*, 40(2): 125-130.
- Jaffee, S., & Masakure, O. (2005). "Strategic use of private standards to enhance international competitiveness: Vegetable exports from Kenya and elsewhere." *Food Policy*, 30(3): 316-333.
- Janssen, M., & Hamm, U. (2011). "Consumer perception of different organic certification schemes in five European countries." *Organic Agriculture*, 1 (1), 31-43.
- Kanbur, R. (1992). "Heterogeneity, Distribution, and Cooperation in Common Property Resource Management." *Policy Research Working Paper*, WPS 844. Washington, DC: The World Bank.
- KehagiaOlga, C. P., Chrysochoidis George., & LinardakisMichalis, K. a. (2007). "European Consumers' Perceptions, Definitions and Expectations of Traceability and the Importance of Labels, and the Differences in These Perceptions by Product Type." *Sociologia Ruralis*, 47 (4): 400-416.
- Keller, K. L. (1993). "Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity." *The Journal of Marketing*, 1-22.

- Lam, W. F. (2001). "Coping with change: A study of local irrigation institutions in Taiwan." *World Development*, 29 (9): 1569–1592.
- Larceneux, F., Benoit-Moreau, F., & Renaudin, V. (2011). "Why Might Organic Labels Fail to Influence Consumer Choices? Marginal Labelling and Brand Equity Effects." *Journal of Consumer Policy*, 35 (1): 85-104.
- Law, M. T. (2005). "How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drugs Act, 1907-38." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(2): 459-89.
- Lazer, David. (2001). "Regulatory Interdependence and International Governance." *Journal of European Public Policy*, 8(3): 474-92.
- Lee, J. A. and S. C. Hathaway. (1999). "Experiences with Haccp as a Tool to Assure the Export of Food." *Food Control*, 10: 321-23.
- Liao, P. A., Chang, H. H., & Chang, C. Y. (2011). "Why is the food traceability system unsuccessful in Taiwan? Empirical evidence from a national survey of fruit and vegetable farmers." *Food Policy*, 36(5): 686-693.
- Lo, Carlos W. H. and Geranld E. Fryxell. (2003). "Enforcement Styles Among Environmental Protection Officials in China." *Journal of Public Policy*, 23(1): 81-115.
- Loureiro, M. L., & Umberger, W. J. (2007). "A choice experiment model for beef: What US consumer responses tell us about relative preferences for food safety, country-of-origin labeling and traceability." *Food policy*, 32(4): 496-514.
- Marshall, G. R. (2004). "Farmers cooperating in the commons? A study of collective action in salinity management." *Ecological Economics*, 51 (3-4): 271–286.
- Martinez, Garcia, Marian, Andrew Fearne, Julie A. Caswell, and Spencer Henson. (2007). "Co-Regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public–Private Partnerships." *Food Policy*, 32(3): 299-314.
- May, Peter J. (1993). "Mandate Design and Implementation: Enhancing Implementation Efforts and Shaping Regulatory Styles." *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(4): 634-63.
- Mensah, Lena Dzifa and Denyse Julien. (2011). "Implementation of Food Safety Management

- Systems in the UK.” *Food Control*, 22(8): 1216-25.
- Moschini, GianCarlo, Luisa Menapace, and Daniel Pick. 2008. “Geographical Indications and the Competitive Provision of Quality in Agricultural Markets.” *American Journal of Agricultural Economics*, 90(3): 794–812.
- Moustier, P., Tam, P. T. G., Anh, D. T., Binh, V. T., & Loc, N. T. T. (2010). “The role of farmer organizations in supplying supermarkets with quality food in Vietnam.” *Food Policy*, 35(1): 69-78.
- Netemeyer, R. G., Krishnan, B., Pullig, C., Wang, G., Yagci, M., Dean, D., ... & Wirth, F. (2004). “Developing and validating measures of facets of customer-based brand equity.” *Journal of Business Research*, 57(2): 209-224.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. Institute for Contemporary Studies.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
- Ostrom, E. 2010. “Analyzing Collective Action.” International Association of Agricultural Economists. International Association of Agricultural Economists.
- Penker, M., & Klemen, F. (2010). “Transaction costs and transaction benefits associated with the process of PGI/PDO registration in Austria.” In *116th Seminar, October 27-30, Parma, Italy*. European Association of Agricultural Economists.
- Poteete, A. R., & Ostrom, E. (2004). “Heterogeneity, group size and collective action: the role of institutions in forest management.” *Development and Change*, 35 (3): 435–461.
- Profeta, A., Balling, R., Schoene, V., & Wirsig, A. (2010). “Protected Geographical Indications and Designations of Origin: An Overview of the Status Quo and the Development of the Use of Regulation (EC) 510/06 in Europe, With Special Consideration of the German Situation.” *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, 22 (1-2): 179–198.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.

- Ragnar E. Löfstedt and David Vogel. (2001). "The Changing Character of Regulation: a Comparison of Europe and the United States." *Risk Analysis*, 21(3):399-416.
- Rao, A. R., & Bergen, M. E. (1992). "Price premium variations as a consequence of buyers' lack of information." *Journal of Consumer Research*, 412-423.
- Raynaud, E., Sauvee, L., & Valceschini, E. (2005). "Alignment between Quality Enforcement Devices and Governance Structures in the Agro-food Vertical Chains." *Journal of Management & Governance*, 9 (1), 47-77.
- REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002
- Renn, Ortwin. (1989). "Risk Communication at the Community Level: European Lessons from the Seveso Directive." *Journal of the Air & Waste Management*, 39: 1301-08.
- Renn, Ortwin. (2006). "Risk Governance: The Importance of the IRGC Framework for Natural Hazard Management." Paper presented in the International Disaster Reduction Conference, August, 29, Davos, Switzerland.
- Rijswijk, W. v., & Frewer, L. J. (2008). "Consumer perceptions of food quality and safety and their relation to traceability." *British Food Journal*, 110 (10): 1034-1046.
- Rouvière, Elodie and Julie A. Caswell. (2012). "From Punishment to Prevention: A French Case Study of the Introduction of Co-Regulation in Enforcing Food Safety." *Food Policy*, 37(3): 246-54.
- Sakakibara, M. (1997). "Heterogeneity of firm capabilities and cooperative research and development: an empirical examination of motives." *Strategic Management Journal*, 18 (S1): 143-164.
- Sammeck, Jan. (2011). "Discussing Industry Self-Regulation: The Contribution of an Institutional Economics Perspective." *HHL Working Paper*, No. 108.
- Samuelson, P. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditures" *Review of Economics and Statistic*, 36 (4):387-389.
- Schleenbecker, R., & Hamm, U. (2013). "Consumers' perception of organic product characteristics." *A review. Appetite*, 71: 420-429.

- Scholz, John and Wayne B. Gray. (1997). "Can Government Facilitate Cooperation? An Informational Model of OSHA Enforcement." *American Journal of Political Science*, 41(3): 693-717.
- Scholz, John. (1984). "Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement." *Law & Society Review*, 18(2): 179-224.
- Scholz, John. (1991). "Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness." *The American Political Science Review*, 85(1): 115-36.
- Skuras, D., & Vakrou, A. (2002). "Consumers' willingness to pay for origin labelled wine: a Greek case study." *British Food Journal*, 104(11): 898-912.
- Souza Monteiro, D. M., & Caswell, J. A. (2009). "Traceability adoption at the farm level: An empirical analysis of the Portuguese pear industry." *Food Policy*, 34(1): 94-101.
- The Common Agricultural Policy , "A partnership between Europe and Farmers." in http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf
- Tomkins, C. (2001). "Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks." *Accounting, Organizations and Society*, 26 (2): 161–191.
- Tootelian, D. H., & Segale, J. (2004). "The Importance of Place of Origin in Purchase Decisions for Agricultural Products." *Journal of Food Products Marketing*, 10 (3): 27-43.
- Torre, A. (2006). "Collective action, governance structure and organizational trust in localized systems of production. The case of the AOC organization of small producers." *Entrepreneurship & Regional Development*, 18 (1): 55–72.
- Tsakiridou, E., Boutsouki, C., Zotos, Y., & Mattas, K. (2008). "Attitudes and behaviour towards organic products: an exploratory study." *International Journal of Retail & Distribution Management*, 36 (2): 158-175.
- Vandecandelaere, E., Arfini, F., Belletti, G., & Marescotti, A. (2009). Linking people, places and products: A Guide for Promoting Quality Linked to Geographical Origin and Sustainable Geographical Indications." Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and SENER-GI, 153.
- Vanhonacker, F., Altintzoglou, T., Luten, J., & Verbeke, W. (2011). "Does fish origin matter to

- European consumers?: Insights from a consumer survey in Belgium, Norway and Spain.” *British Food Journal*, 113 (4): 535-549.
- Verhaegen, I., & Van Huylenbroeck, G. (2001). “Costs and benefits for farmers participating in innovative marketing channels for quality food products.” *Journal of Rural Studies*, 17 (4): 443–456.
- Violaris, Y., O. Bridges, and J. Bridges. (2008). “Small Businesses – Big Risks: Current Status and Future Direction of Haccp in Cyprus.” *Food Control*, 19(5): 439-48.
- Wageningen, Anna Szajkowska. (2012). “Regulating food law : risk analysis and the precautionary principle as general principles of EU food law.” The Netherlands : Wageningen Academic Publishers
- Wendler, Frank. (2008). “The Public-private Regulation of Food Safety through HACCP: What does it mean for the Governance Capacity of Public and Private Actors?” In Ellen Vos (ed.) *European Risk Governance: its Science, its Inclusiveness, and its Effectiveness*. CONNEX, Mannheim, Germany.
- Wu, L., Xu, L., & Gao, J. (2011). “The acceptability of certified traceable food among Chinese consumers.” *British Food Journal*, 113 (4), 519-534.