發佈：2009-11-13, 週五 22:27
點擊數：17982

壹、全球良好農業規範的緣起

1996年3月20日英國政府官方首度證實狂牛症病例，狂牛症病例的確認使消費者對食品安全產生了嚴重恐慌，這樣的疑慮嚴重地影響零售業者的商譽和銷售。英國國內的牛肉產品銷售量在1996年4月驟降了40%，全年牛肉消費量跌幅更達26%，海外的牛肉出口市場更是幾乎全部喪失。隔年（1997年）英國和歐盟幾個隸屬於歐洲零售生產工作小組（Euro-Retailer Produce Working Group，EUREP）的通路業者第一次摒除各自的成見和利益，坐下來討論訂定一套能確保農業生產安全及降低食品供應風險的農產品標準，於是有了歐盟良好農業規範（EUREPGAP）的倡議。

促使有歐盟良好農業規範（EUREPGAP）倡議的動機之一，在於零售商希望透過標準的訂定能降低食品供應鏈的風險，農產品不但是許多加工食品的源頭，更是消費者主要的採購項目，身為生鮮農產品的生產者與供應者也應該承擔維護食品安全的責任和義務，並透過第三方的檢查驗證和國際規範來執行此業務。另外一項重要的動機則放眼於農產品標準的整合與統一。在歐盟良好農業規範（EUREPGAP）出現之前，每家超市為了掌控進貨農產品的品質，均訂有一套檢驗標準和規範，雖然每家超市的規範大同小異，但是在實際執行過程中，還是造成了許多困擾和額外成本，尤其在生產端層面。通常農民為了降低風險，會將其農產品供應給不同的超市和零售商，假設其供應的每家超市都有不同標準，生產者除了要面對不同的檢驗員和稽核員，相關的檢驗費用和行政支出更是一項沈重的負擔。

歐盟良好農業規範（EUREPGAP）的出現，解決了上述的問題，農民只要符合一套標準、通過一次檢驗，同時可以供應所有認同這套標準的零售商、超市和食品業者。因為歐盟良好農業規範為由通路業者倡議（retailer driven standard）的標準，這些通路業者掌握了多數且優勢的銷售管道，所以歐盟良好農業規範自2000年發出第一張證書以來呈現強勁的發展，申請並通過歐盟良好農業規範的農民逐年增加，並擴及歐洲以外的地區。2007年在歐盟良好農業規範在泰國曼谷舉行的第八屆年會上，正式更名為全球良好農業規範（GLOBALG.A.P），至2009年9月底為止，全世界通過全球良好農業規範的生產者有99,480的生產單位（包括個別農戶和農業團體）、遍及超過一百多個國家。

貳、全球良好農業規範的精神

全球良好農業規範（GLOBALG.A.P.）的設計概念不僅涵蓋食品安全，還包括了食品追溯、風險管理、環境保護、勞工安全和福利與台灣人比較陌生的動物福利等範疇。在進一步瞭解全球良好農業規範（GLOBALG.A.P.）之前，必須先對GAP做一個釐清與介紹，G.A.P.其實是Good Agricultural Practice的縮寫，中文翻譯為「良好農業規範」，聯合國糧農組織（FAO）定義其為「一種方法可以對環境、經濟和社會的永續發展做出具體貢獻，並且用於安全健康的食品和非食品的農業生產」，而這樣的精神也被廣泛用於一些國家標準的制訂，例如JGAP（日本）、ChinaGAP（中國）、ThaiGAP（泰國）、MexicoGAP（墨西哥）、ChileGAP（智利）、New Zealand GAP（紐西蘭）、KenyaGAP（肯亞）和TGAP（台灣）等，這些國家標準和GLOBALG.A.P.之間的關係和比較將於後面章節做更詳細的說明。

進入到二十一世紀，世界的農業生產面臨了三大挑戰：第一、改善食品安全、農村生活和收入；第二，對於不同類型且安全食物和其他產品的需求；第三，對自然資源的保護和保存。因之，農業生產的意義已遠超於上一世紀「綠色革命」後帶來的「單位面積產量的提升」和「足夠

Phoca PDF

的糧食供給」概念，如何保護生產環境以利產業、人類和生態永續性的發展，必須在農業生產過程中一併納入考量。聯合國糧農組織透過農業操作準則，給予所有參與食物供應鏈的相關利益單位（stakeholder）一項放四海皆準的基本參考依據，這些相關單位被歸納為三大類：生產單位（如生產者、生產組織、農工、出口商、貨運商等）、服務和聯繫單位（學術研究機構、驗證機構、非政府組織、國際組織等）、和消費單位（消費者、通路商、加工商、國家政府、進口商等）。

不同於其他有機農業規範和驗證制度（如MOA、IFOAM等），全球良好農業規範（GLOBALG.A.P）針對的是一般的商業性農業生產或慣行農法，換句話說，GLOBALG.A.P鼓勵商業性生產方式對人類的貢獻，並允許使用農藥、肥料或植物保護產品，但是這些化學產品的使用必須低於生產國或出口國法定的最大殘留量（MRLs）。在從事農業生產之前，生產者必須對生產基地的使用歷史、地理位置、周遭環境、潛在危險做詳細的紀錄和分析。其中在風險管理部分，GLOBALG.A.P採用現行的HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Points，危害分析和重要管制點），要求從事農業生產者描述生產流程和管制重點，分析每個管制點可能的危害和預防措施，並擬定當危害產生時的因應措施和糾正計畫。

再者，由於許多與食品相關的醜聞接連發生（如狂牛症、毒奶粉等），再加上食品供應鏈的跨國性、全球化愈來愈普遍，為了確保每個生產環節和過程都能在監控下，GLOBALG.A.P.亦將可追溯性（traceability）納入其規範，以達到「從農場到餐桌」（from farm to folk）的安全承諾。依據歐盟2002年公布的食品安全法（178/2002）的定義，「可追溯性」指「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」。因此「可追溯性」包含了兩個雙向的概念，可追溯（從下游往上游追查）和追蹤（從上游往下游追查）。因為「可追溯性」的確立，萬一有任何食品安全衛生的意外和危機產生時，也能很快地釐清相關生產單位的法律責任。

參、全球良好農業規範的設計

GLOBALG.A.P.的標準架構包含了一套三個階層的規定以及「管制點和符合性規範」（Control Point and Criteria Compliance），如圖一所示。所有農場基礎（All Farm Base）規範所有從事農業生產者均必須遵守的七大原則：（一）、紀錄保存與內部自我評鑑/內部檢驗；（二）、栽培場所的歷史與管理；（三）工作人員健康、安全與福祉；（四）廢棄物與污染之管理、回收及再利用；（五）環境與保育；（六）抱怨；（七）可追蹤(溯)性等。在所有農場下面，再分為三個主要的範圍，分別為作物、畜禽和水產；每個範圍下面再細分為不同的品項。一位通過驗證的芒果農必須同時符合所有農場-作物基礎（Crops Base）-水果和蔬菜（水果和蔬菜）這三個階層的規範。

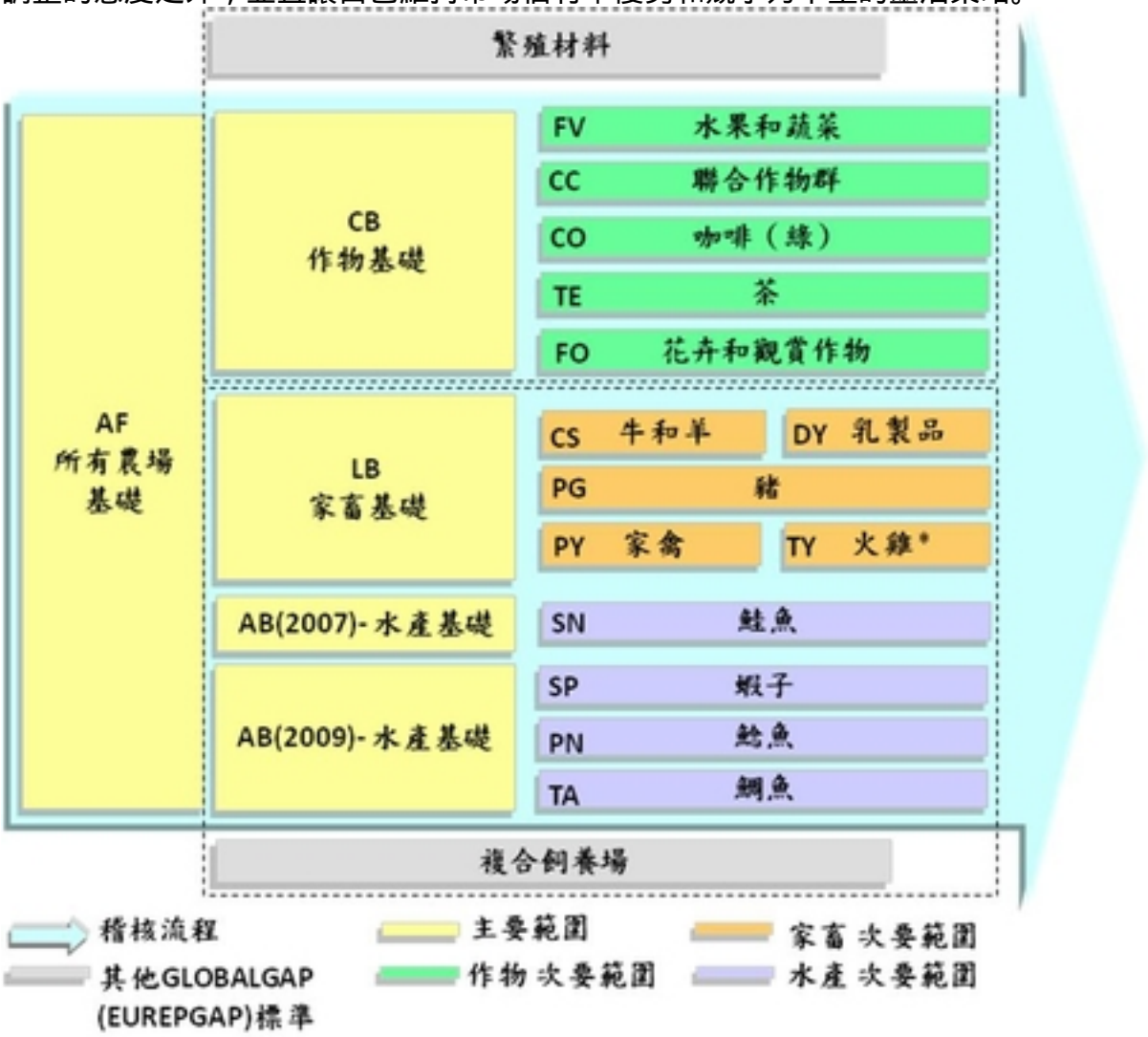
每一個階層的每一規則，均有相對應的「管制點和符合性規範」及清楚的管制等級（分為主要必須、次要必須和建議事項），用以檢視並查核實際執行的結果。以目前的版本而言，食品安全相關的規範大多為主要必須，環境保護相關的規範大多為次要必須，但是隨著環境議題的日益重要，許多次要必須或建議事項會漸漸進化為主要必須。此外，為了順應市場的發展和脈動，GLOBALG.A.P.每三年會修訂一次版本（自2011年第四版本公布後，每四年修訂一次），以維持私人驗證制度的彈性和效率。

雖然GLOBALG.A.P.為一私人標準，但是因為這套標準廣為市場普遍接受，因此很多國家以GLOBALG.A.P.做為範本來訂定國家標準，等國家標準訂定完整之後，在與GLOBALG.A.P.進行「標竿比照」（Benchmarking）的程序。若該國家標準通過「標竿比照」的程序，日後通過該國

Phoca PDF

發佈：2009-11-13, 週五 22:27
點擊數：17982

家標準驗證的農產品將被視為通過GLOBALG.A.P.驗證，正式該國家標準正式與GLOBALG.A.P.接軌，也更有利於農產品的出口。這樣的制度設計除了彰顯GLOBALG.A.P.尊重國家主權、容許在地調整的態度之外，並且讓自己維持市場佔有率優勢和競爭力不墜的靈活策略。



Phoca PDF

發佈：2009-11-13, 週五 22:27
點擊數：17982

圖一 全球良好農業規範（GLOBALG.A.P.）的標準架構

肆、全球良好農業規範的現況

從2000年發出第一張證書，迄今全世界已有九萬四千多名通過GLOBALG.A.P.驗證的農戶，並且持續成長中。如同前段提及，目前已有十七個國家的國家標準或私人標準通過GLOBALG.A.P.「標竿比照」程序，使得全球良好農業規範的涵蓋範圍更為廣闊。在亞洲方面，日本的JGAP已於2007年8月經GLOBALG.A.P.核准；亞洲的主要稻米出口國泰國的ThaiGAP亦於2008年2月通過同等比對手續；而中國國家驗證認可監督管理委員會（CNCA）設計的ChinaGAP一級驗證[1]，也在2009年2月正式通過GLOBALG.A.P的核准；這幾年在全球水產市場崛起的越南也在積極籌畫VietGAP草案中。這些國家援用歐洲嚴格的規格來制訂國家標準，一方面希望能夠帶動國內農業產業的升級，另方面也確保該國的食品衛生安全，更重要的是放眼於和國際標準的相互承認、接軌和整合。

食品衛生檢驗及動植物檢疫(sanitary and phytosanitary，即SPS)措施，是WTO架構之下重要的協定，亦是國際間通行的重要規範，其目的在於避免或減少各國因國際農產品貿易之動、植物及其產品流通所造成外來重大動植物疫病蟲害之入侵及蔓延，以維護其國境內國民及動植物生命健康及自然生態環境。SPS協定鼓勵各國能依據國際標準、準則及建議來訂定其本身的SPS措施，此一過程一般稱之為「整合」(harmonization)，WTO本身並不制定此類標準，不過，大部分WTO會員也都參加這些國際組織標準研定工作，這些標準都是由各該領域傑出的科學家及各國的專家所研定，並受到國際的監督，綜合以上所述即為SPS協定特點之一-「國際標準(International standards)」。這也是各國積極參與全球良好農業規範GLOBALG.A.P.的考量。

回頭來看台灣的發展，行政院農業委員會參考日本和歐盟的制度，於2004年開始推動「農產品產銷履歷」（TGAP）示範計畫，並於2007年公布「農產品生產及驗證管理法」，正式將農產品產銷履歷驗證制度納為中央主管機關得以自願性或強制性方式推動之驗證制度之一。若從制度面來看，台灣的生產履歷制度僅是全球良好農業規範GLOBALG.A.P.其中「可追溯性」部分的概念，其他如工作人員健康與安全、環境與保育、廢棄物與污染管理等規範付之闕如，TGAP不但不被台灣的貿易伙伴所接受，且與國際制度接軌仍有很大的努力空間。若從執行面來看，2008年中央政府政黨輪替之後，因為新主事者對生產履歷制度消極的態度，使該政策即便有法令支持，在施政優先順序和預算分配的排擠下亦迅速消退。捲土重來的「吉園圃安全蔬果」政策，只對於最終的農產品進行農藥殘留的檢測，其他生產過程一律不加以管制和監控，這樣粗糙的作業方式不禁讓人為台灣的消費者捏把冷汗，也為台灣日益艱困的農業發展和國際貿易情勢感到憂心。

兩岸是否要簽訂ECFA在國內掀起軒然大波，除了傳統產業之外，要不要開放農產品一直是農民關注的焦點，雖然政府一再宣示不會開放830項目前仍屬禁止從中國進口的農產品，但是先前為了加入WTO而在農業談判上大幅讓步，近日則有為了重啟美國貿易談判而開放進口美國牛肉的案例，這兩個案例明確地顯示台灣農業發展和農民福祉是可以輕易被犧牲和交換的。中國目前大力推動的ChinaGAP，無論是以出口為導向的第一級認證或以國內市場為目標的第二級驗證，先不論其實際執行現況為何，均已經比台灣現行的TGAP或吉園圃更高階、更嚴格、更系統性。當談判雙方坐下來、一項一項地檢視彼此國內規範時，我們拿什麼去質疑中國產品是黑心商品？我們拿什麼要求中國農產品不得傾銷台灣？屆時標準熟低熟高即可見真章。

Phoca PDF

發佈：2009-11-13, 週五 22:27
點擊數：17982

作者黃貞綾為荷蘭Wageningen國際發展研究碩士，GLOBALGAP相關單位聯絡人

註解：

1.中國將ChinaGAP訂為兩級，第一級乃針對外銷為主的農產品，第二級則以國內市場為目標市場。

Phoca PDF