發佈：2011-06-07, 週二 18:45
點擊數：19912

隨著經濟文化之發展，食物不僅僅是溫飽的基本生活需求，而升級至重視飲食之營養、品質、衛生和安全。透過公正獨立之第三者「驗證機構」（the third party certification）[1] 之評審程序，來協助確保從業人員、生產流程、服務或產品符合特定標準或規定之要求並授與書面證書，這是近幾年來在已開發國家及與其食物供應鏈相關之開發中國家的重要發展趨勢之一。與食品安全比較相關的國際驗證制度，包括廣泛應用於餐飲業者、水產和畜產加工業、食品加工業的HACCP、結合ISO9000（內部生產管理流程）和HACCP的ISO22000，以及針對生鮮農產品、強調農場端稽核的GLOBALG.A.P，當然還有已被消費者廣為接受、屬於有機農業系統的驗證制度。本文之討論對象將著重於以生鮮農產品為對象的GLOBALG.A.P驗證（按：有關於GLOBALG.A.P之發展與簡介，請見「全球良好農業規範（GLOBALG.A.P）之初探—私人驗證制度引領全球農業發展方向」一文）。

筆者於前年三、四月間，針對台灣申請並通過GLOBALG.A.P的農民進行田野調查，以了解國際農業驗證制度在台灣的實施現況，並進一步展望驗證制度在台灣推動之潛力、優勢與劣勢。當時申請及通過GLOBALG.A.P驗證之農戶大致可以按照作物別分為稻米、雜糧作物（蕃薯）和熱帶水果（芒果、木瓜、蓮霧、印度棗、檸檬）；若以分佈區域看，則分佈於以農業為主要的產業型態之縣市，分別是台南縣、屏東縣、雲林縣、台東縣和花蓮縣。本文將按照作物別做為文章主體之討論層次。

GLOBALG.A.P（原先為EUREPGAP）最初是由台大園藝系的林宗賢教授介紹至台灣。林教授應行政院農業委員會農糧屬之邀請，參與並領導芒果技術服務團，輔導芒果外銷生產的改善工作，長期在芒果產地如台南縣的玉井鄉和南化鄉駐守紮根，與農民培養出深厚的情誼。在輔導農民的過程中，林宗賢教授一直在尋找可以協助農民產業升級的工具。林教授有感於農民傳統栽培技術已臻於高峰，必須透過科學化的技術及現代化的管理，才能協助產業升級，並符合外銷檢疫的高標準。因緣際會之下，林教授發現EUREPGAP是一個立意良好的制度，其對農業生產各層面的要求，均分項、分點條列之；且其中對於農業生產所需的投入均確立了追溯制度、農藥殘留安全標準、生產場址維護和環境保護、農民作業安全與健康福利、廢棄物處理均有清楚的規範，因此，在長期輔導合作的默契下，林宗賢教授率先將此制度試行於芒果產業。

在台南縣芒果產區執行「歐盟驗證」（農民慣以此稱呼）的農民，絕大多數為生產品質和等級俱高、具有外銷日本市場資格的芒果，因此農民本身的栽培方式可能就比其他以台灣為主要目標市場的農產品更為精緻。再者，由於芒果長久以來一直是農委會主推的外銷農產品之一，因此相對於其他農產品，芒果獲得較多的政府政策支持、經費補助及軟、硬體設備之支援。即便如此，先進的芒果農民對於驗證制度的規定仍舊覺得困難重重，大多直覺反應是「麻煩」與「囉唆」。因為驗證制度要求的文書作業非常繁瑣（份量不亞於有機驗證和生產履歷）--任何在農場上的活動都必須紀錄下來，舉凡施肥、施藥、剪枝、套袋、採收.....等都必須詳實記錄。但是對台灣農民來說，文字紀錄與其過去習慣的農事方式迥然不同，農民的專業和經驗是靠點滴汗水凝聚、長期觀察並與作物互動、從大
自然多年學習所累積而成，「夯筆比夯鋤頭還重」
，講到文字紀錄農民就不禁緊鎖眉頭，過去極少數農民會將其「作食」過程用筆翔實紀錄下來。

除了芒果之外，其他申請驗證的熱帶水果均集中於屏東縣，須歸功於現任屏東縣長曹啟鴻的支持。在屏東縣所有的就業人口當中有高達
17%[2]
為農業從業人口、逼近五分之一，因此曹縣長特別重視農業發展及相關施政。當芒果農民之驗證

Phoca PDF

經費來自於芒果技術服務團，屏東縣農民若通過驗證則會獲得縣政府的二分之一經費的補助，為了鼓勵農民主動、積極地參與驗證業務，農民必須預先支付驗證過程中所有費用，待驗證通過之後，縣政府再核發補助經費予農民。由於屏東縣大宗農產品非常豐富、多元，因此縣政府選出幾種富外銷潛力及具屏東特色的幾種品項作為GLOBALG.A.P驗證試行的對象，分別為印度棗、木瓜、鳳梨、檸檬和蓮霧。根據實際執行驗證業務的經驗與結果顯示，農民表示他們目前出口目標市場，並無任何一個通路商或貿易商明確要求其農產品必須符合GLOBALG.A.P驗證，一般只需提出可追溯性（traceability）相關文件即可。農民預計通過驗證可以帶來較高單位售價的期待與現實相悖，然而「產品會比較受到歡迎」，以生鮮農產品而言，快速銷售以減少耗損和提高單位售價的重要性，其實是不相上下的，然而農民對前者的感受比較沒那麼強烈。另外一個附加的好處是，經過幾年的文字紀錄，農民意外發現農藥用量遠比農藥行所建議的要經濟、節省許多，也能達到同樣等級的抗病功效[3]。

花東地區的稻米產業又是另外一種完全不同的發展脈絡。台東地區的米價一直居於全省之冠，尤以池上地區為首。以2008年[4]
的白米秈稻躉受價格為例，台東縣的平均價格為每公斤新台幣45.31元，花蓮縣為41.99元，均高於西部最高價格40.07元（台北市）。台東池上地區老字號碾米廠之一的建興米廠，在第三代梁正賢接手之後，除了投身於有機米種植以確保自家稻米的品質安全，亦引進許多現代化的科學技術、儀器和規範，以期讓稻米品質有一個客觀公正且具公信力的衡量標準。因此建興米廠以其有機米產銷班為基礎，率先提出並通過GLOBALG.A.P驗證，希望能提昇自有品牌的形象，並與其他品牌做區隔。建興米廠這個動作也帶動周遭其他具有同樣水準的碾米廠和產銷班接連申請GLOBALG.A.P，以維持米價平穩和談判空間。值得注意的是，這些通過驗證的米廠皆以有機米產銷班作為申請單位，因為有機農業的要求及操作高於慣行農業甚多，雖然其與GLOBALG.A.P分屬不同的驗證體系，因此能通過有機驗證的稻米也多能順利通過GLOBALG.A.P驗證，只需針對不同的文件要求做修正即可。

在上述所有申請驗證的農民當中，多以產銷班或生產合作社作為申請單位，申請在驗證制度中所謂的「集團驗證」（Group Certification/Option 2）或「個人驗證」（Individual Certification/Option
1）。不論是集團驗證或個人驗證，均要求一次由驗證機構執行的年度外部檢驗（Annual external inspection）。在個人驗證的案例中，在驗證機構進行年度外部檢驗之前，生產者必須完成自我評鑑（self assessment）。在「集團驗證」之下，農民團體平時必須執行一份包含GLOBALG.A.P規範在內的品質管理系統（QMS，Quality Management
System），此外，農民團體還要針對旗下每位農民進行年度內部檢驗（internal inspection）和針對品質管理系統進行年度內部稽核（internal
audit）
。每年一度的外
部檢驗則是針對該團體的品質管
理系統進行稽核，並對抽樣農民[5]
進行檢驗。以村里或產業為基礎的產銷班或合作社，分佈於台灣各農業鄉鎮已有一段時間，在很多正常運作的產銷班中，平時農民即有良好互動與團體參與，可以省去許多磨合和適應的麻煩；再者，「集團驗證」將農民團體視為單一法律實體（legal
entity），僅發給農民團體一張證書和一組貿易編號（trading code），不對個別成員生產之農產品做區隔，這與部分台灣產銷班採取「共選共計共銷」制度類似；此外，農民團體成員可以分攤因申請驗證衍申的支出，降低成本和負擔。

不同於生產履歷證書以三年為期限（每年仍需經過驗證機構的檢驗和稽核以維持證書有效性），GLOBALG.A.P證書為一年一約，每年都必須換發或更新證書，所有的程序也必須執行一

Phoca PDF

次。非常可惜地，上述幾項產業農民均未繼續展延來年的證書，目前僅剩台灣鯛為今年的新申請戶。綜觀GLOBALG.A.P這套在歐洲、拉丁美洲和部分非洲和亞洲國家盛行的制度，到了台灣卻無法發揮同樣的影響力和擴散力，市場環境、政府單位、驗證機構和農民本身，均從不同角度構成了差異程度的作用。

先從市場環境談起。在歐洲民眾大多都在超級市場採購生鮮農產品，僅有部分會選擇假日的農夫市場，這樣的消費模式與台灣有很大天壤之別。大多數台灣民眾，仍習慣在傳統市場或黃昏市場採購所需的農產品。在超級市場或大賣場的運作模式下，其會針對進貨產品作再次篩選或統一把關，進而要求其供應商必須符合某種標準。許多食品安全標準或驗證制度包括GLOBALG.A.P，其實就是歐洲大型連鎖超市和零售商，為了分擔其在食品安全上的風險，所創造出來的一種制度。當台灣大部分的消費習慣仍以傳統市場為主時，消費者習慣在市場上與農夫和小販的雙向互動，他們寧可相信親手所摸、親眼所見、親鼻所聞，多過標章貼紙或驗證制度。此外，台灣農產品的生產均以島內消費為主，僅有少數可以外銷到其他鄰近國家，目前這些出口目標市場都還沒有嚴格地要求GLOBALG.A.P，也大幅降低此制度在台灣流通的廣度。

全國農業最高指導單位行政院農業委員會，在歷經改朝換代之後有些政策上的調整，不再積極支
持產銷履歷，
對於國際驗證亦轉趨保留態
度。生產履歷是農委會可依法推動的業務[6]
，若無合理理由而不推動則有執法懈怠的問題，雖然農委會也再三強調並沒有廢止產銷履歷政策，而是和吉園圃、CAS等制度「並行推動」，但是從農委會施政優先順序、預算匡定多寡和人員投入程度，實情昭然若揭，取而代之的是象徵安全農產品的「吉園圃」標章。然而，「吉園圃」標章乃民國82年制訂的政策，僅求符合既有政府法規內有關所有農產品的要求，但政府的職責應該是要要求所有農產品合於法規，如此標榜某類產品「特別合法」的作法，實在是非常弔詭。其次，「吉園圃」僅限定農產品上的農藥殘留標準，並沒有針對生產者、生產環境和生產投入做規範，「恢復」推動「吉園圃」表明了這十多年來台灣農業生產沒有任何進步。不知是農委會對台灣農業現況認知不足、自信不夠或行政怠惰？

許多農民私底下坦承「吉園圃」是非常低階的標準，要他們申請「吉園圃」簡直是一種污辱，更有農民明說「通通有獎表示通通沒獎」，「吉園圃」老實說一點加分效果都沒有。但是因為農委會對該項目有補助，在補助經費的驅策下，農民最後還是會選擇申請「吉園圃」。更有甚者，農委會這兩年來對消費者的廣宣方面，也主要以「吉園圃」為主，非但不讓消費者對「吉園圃」和產銷履歷兩項制度的差異有適當的認知，甚至完全不提產銷履歷，以致大部分消費者不知道產銷履歷為何物，或以為產銷履歷只有可追溯性，吉園圃才能確保安全，殊不知產銷履歷管控範圍與標準遠比「吉園圃」高出許多，這樣蒙蔽消費者知的權益且誤導消費者的選擇，心態實在可議。

目前國內有多家驗證機構宣稱自己開辦並接受GLOBALG.A.P業務，然而綜觀這些全國驗證單位，極少數本身擁有合格的GLOBALG.A.P檢驗員，其他皆為外聘自其他國家或地區。培養一位合格的檢驗員或稽核員需要投入相當多的心力與成本，除了學歷、專業背景和實戰經驗之要求外，還要通過線上測試系統的測驗，始得登錄成為合格的檢驗員/稽核員。當然業者在商言商，不做虧本生意的考量情有可原，然而這是將成本轉嫁到農民身上。當進行農場上的檢驗或稽核時，農民必須自行負擔檢驗員/稽核員的差旅費和人天費，檢驗員/稽核員的基地為何就有很大的差異。通常農場稽核需要三至五個工作天、甚至更久，端視農場上的實際情況和稽核員的作業方式而定。以今年申請驗證的養殖漁業為例，光是支付來自瑞士的稽核員之差旅費和人天費就高達十多萬元，這不是一般農民可以負

Phoca PDF

擔得起的。類似的狀況亦發生在認證單位[7]
。加之，身為全國驗證機構監督機關的認證單位，其財團法人的組織型態使其高度依賴政府計畫捐助或收益，削弱了其對驗證制度的決策自主性和發展可能性。

農業是一項靠天吃飯的產業，農民無法預估他們的收成和收益，因此對價格波動非常敏感，也對長遠投資多持謹慎、觀望的態度。以驗證制度為例，農民希望投注的心血馬上立即可以反應在下一季或隔年的收成，若單位價格無法立即提高，或短期之內沒有顯著成果，農民即傾向收手。再者，過去農民願意申請國際驗證制度，主要還是因為有政府的補助支持。在生產履歷推行前三年（2007年到2009年），政
府對於驗證經費均為全額補助[8]
，一些民間驗證機構看好這塊大餅，設計了「三合一優惠方案」-一次申請可以同時獲得生產履歷、ISO22000和GLOBALG.A.P三張證書，驗證經費來自農委會對生產履歷的補助經費，農民不需多餘的負擔。而當政府補助減少、農民必須自行掏腰包時，申請的意願和熱情也不再。此外，不論農民通過何種驗證制度，若仍透過傳統管道（販仔、中盤商、拍賣市場等）銷售其農產品，農民依舊不是生產供應鏈上最大的獲益者。

「第三評核制度」這套建基在誠信基礎及自由市場機制的遊戲規則，進入到台灣之後卻產生極大的水土不服問題，歸咎於文化、環境、市場、政治、執行等因素。然而在沒有更適當的制度之前，我們依然對GLOBALG.A.P引導食品安全、用藥控制、作物健康、環境維護、生物多樣性之正面影響抱持肯定的態度，亦期盼這樣的概念與設計，未來能有更適當的模式落實於台灣。值得思考的是，過去政府資源大多投注於產地管制、希望農友「配合」，倘若能轉從需求面來鼓勵通路商採納或加強對消費者的教育，在能獲益的情況下，農民自然會從供給面做調整，不需政府一再大聲疾呼。GLOBALG.A.P這套強調「產地」標註而非國家的食品安全制度，或許能讓台灣在面臨「後ECFA時代」衝擊時，有其他多元的、創造的思考與想像。

作者黃貞綾/前GLOBALG.A.P.台灣聯絡人，現任亞蔬-世界蔬菜中心公關顧問

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.一般民眾常會將驗證和認證混淆，在台灣certification稱為驗證（中國稱為認證）是指驗證機構授予書面保證稽核員、產品、程序或服務符合規定要求之過程或服務；accreditation稱為認證（中國稱為認可），指權責機關給予承認符合性評鑑機構有能力執行規定工作之過程或活動。

2.以2009年政府公告的資料為依據。

3.台灣農民往往非常依賴農藥行，甚至將其視為「作物醫生」來看待，然而許多不肖農藥行往往會建議農民用非法或地下農藥，或搭配複雜組合銷售給農民，這些農藥使用不但非屬必要性，且對作物、環境和農民本身都帶來極大的傷害。

4.因農糧署網頁上2009年的價格統計不完整，故以2008年為參考。

5.抽樣人數通常以全體農民人數開平方根（square root）為最低標準。

6.農產品生產及驗證管理法第七條第一項中央主管機關得就國內特定農產品實施自願性產銷履歷驗證制度。

Phoca PDF

7.台灣的認證單位為全國認證基金會（Taiwan Accreditation Foundation），簡稱TAF。

8.之後逐年遞減，第四年到第六年政府負擔三分之二，第七年到第九年政府負擔二分之一，到第十年政府負擔為零，改由農民負擔全部驗證經費。

Phoca PDF