

調 查 報 告

壹、案由：行政院農業委員會對有機農產品之監督管理，有無善盡職責乙案。

貳、調查意見：

本案緣據報載：「中華民國財團法人消費者文教基金會（下稱消基會）甫於本（98）年2月初抽驗市售有機農產品後發現，標示不合格率高達92%」、「行政院農業委員會（下稱農委會）去（97）年針對有機農產品抽驗結果未援例公布於該會『有機農業全球資訊網』，涉有罔顧民眾消費權益之嫌。」等節，經本院98年2月17日財政及經濟委員會第4屆第18次會議決議就「農委會針對有機農產品之監督管理，有無善盡職責」等情，推派程仁宏委員、劉玉山委員、楊美鈴委員組成專案小組調查。案經本小組分別函詢、約詢及迭次電話洽詢之深入調查發現，農委會針對有機農產品管理新制緩衝期之延長決策、因應作為、經營業者相關場所之檢查、抽驗及相關法制、管理暨資訊公開措施分別核有未依法行政、行事消極怠慢及處置失當等違失，亟應切實檢討改進。茲臚陳調查意見如下：

一、農委會未依法行政，無視該會法規會簽具「顯於法未合」之法律意見，針對98年1月31日以前製造且以有機名義販賣之農產品及農產加工品，擅予6個月標示檢查之緩衝期，洵有違失：

（一）按96年1月29日公布施行之農產品生產及驗證管理法第5條第1項、第6條第1項、第13條、第27條、第28條規定：「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。」、「進口農產品、農產加工品須經中央主管

機關公告之國家或國際有機認證機構（組織）認證之驗證機構驗證及中央主管機關之審查，始得以有機名義販賣。」、「有機農產品、農產加工品不得使用化學農藥、化學肥料、動物用藥品或其他化學品……。」、「農產品經營業者以有機名義販賣之農產品、農產加工品，應自本法施行之日起 2 年內，依第 5 條第 1 項規定驗證或第 6 條第 1 項規定驗證及向中央主管機關申請審查；屆期未經驗證或審查或有違反第 13 條規定使用化學農藥……或其他化學品者，依第 21 條第 1 項第 2 款……處罰。」、「本法自公布日施行。」爰此，自 98 年 2 月 1 日起，凡在國內以有機名義販賣之農產品、農產加工品，均應符合前開規定，允無新設及既設之差別，尤無例外可循，農委會悉應依法查處，合先敘明。

- (二)據農委會內部簽呈及查復本院資料，為因應上揭緩衝期間屆滿，該會農糧署陳文德署長於 97 年 12 月 29 日簽具內部簽呈之說明三及擬處意見分別略以：
- 「(一)近期該署屢接獲進口及經營業者意見，並透過立法委員陳情，倘 98 年 1 月底屆滿後嚴格執行，則當時已鋪貨上市之商品，因未及依法完成驗證或審查，導致業者應行下架回收，或塗銷有機相關標示後，方可再行上架販售，在實務執行困難且易生爭議，要求政府……給予執行寬限期（6 個月）。
- (二)有關前揭反應事項所涉進口及經營業者眾多，影響產品範圍廣泛，若如期執行標示檢查，則因多數之加工產品及進口產品未能及時驗證或申請核發進口產品有機標示同意文件，屆時勢將開出大量之行政處分書，所生民怨恐難消弭。」、「衡酌法律與實務面，市售有機農產加工品標示，於 98 年 1 月底以前製造者，建請於 6 個月內暫緩標示檢查…

…。」逐級陳經該會黃明耀主任秘書、王政騰副主任委員簽章及黃有才副主任委員簽章批註：「擬如擬。」並會請該會法規會簽具意見略以：「本案農糧署為避免引起爭議，擬就市售有機農產加工品標示於 98 年 1 月底以前製造者，建請於 6 個月內暫緩標示檢查 1 節，顯於法未合……。」於 97 年 12 月 31 日經該會陳武雄主任委員批示：「如擬。」該會遂於 98 年 1 月 22 日發布「同法第 27 條執行原則」，針對同年 1 月 31 日以前製造且以有機名義販賣之農產品及農產加工品給予 6 個月緩衝期，亦即寬限至同年 8 月 1 日起，始予以查處。顯證農委會囿於經營業者意見及立法委員陳情，竟無視該會法規會簽具「顯於法未合」之法律專業意見，針對同年 1 月 31 日以前製造且以有機名義販賣之農產品及農產加工品，擅發布該執行原則而予 6 個月標示檢查之緩衝期，明顯有違依法行政原則，此觀農委會於本院約詢時自承：「如純以法律層面而言，暫緩作為是有待斟酌之處」、「雖在法律層面有瑕疵，但為讓實務可行，確實是不得已作法。」等語甚明。

- (三)農委會於本院函詢、約詢前查復資料、約詢及約詢後補充說明資料雖分別表示：「該執行原則法律位階屬行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款所稱『為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準』之行政規則，相關發布程序均合於政府資訊公開之規範要求」、「2 年緩衝期屆滿前，農產品經營業者產製或進口之有機農產品及農產加工品係處於過渡階段，亦即該期間該法對農產品經營業者，尚無強制驗證及進口審查之規定。緩衝期屆滿後，該會倘逕依法意對市面上緩衝期間所產製之農產品或農產加工品

全面執行，尚有不盡合理之慮……並為避免其於市場流通期程過久，爰訂定該執行原則，以兼顧法安定性之維持……除不致悖離立法本意……。」、「有機管理裁罰緩衝期間，該會致力於訂定子法規、建構國內認（驗）證及進口審查體系、辦理法規宣導說明、輔導驗證機構申請認證……」、「該法施行後，進口有機農產品、農產加工品之審查管理及國內加工、分裝、流通過程之驗證，均屬新興業務。因多數國家係於 97 年 9 月後提供其有機管理法規級技術性規定」、「96 年 12 月 25 日審查通過特定評鑑機構。至 97 年 4 月 16 日，驗證機構開始申請該評鑑機構符合性評鑑，迄同年 12 月 8 日始有 2 家通過認證」、「美國、歐盟等國家亦要求我國延緩有機農產品管理新制之施行，以及立法院 17 位立法委員提案擬將緩衝期延長為 3 年……」云云。惟查，上開第 27 條既已明確給予長達 2 年之緩衝期，並無「抽象不具體尚待農委會統一釋示，以供該機關或下級主管機關作為適用法律、認定事實及行使裁量權之基礎」等情，因而無行政程序法第 159 條第 2 項之適用外，依農委會檢附美國在臺協會提供美國政府針對「我國修正『進口有機農產品及有機農產品加工品管理辦法』」之評論意見亦載明：「國際間在法規實施後通常會允許 18 個月至 2 年一連串商業過渡期」足證該法第 27 條給予 2 年之緩衝期，已然符合國際慣例，尚無不盡合理之慮，容已充分考量該會所稱過渡期間之法安定性。縱該 2 年緩衝期果如該會所稱不足，則該會於立法前，早應基於中央主管機關管理暨專業權責，廣蒐意見，博採諏諮，妥為預判考量而予竭力爭取延長，或於緩衝期提案修法，顯非迨該緩衝期即將屆滿前，已呈燃眉之

急態勢，始匆促發布該執行原則，無異又再給予相關業者半年之緩衝時間，明顯逾越法律之授權，殊有欠當。

(四)況且前揭「多數國家相關法規級技術性規定」、「驗證及進口審查……」等事項，農委會尤應積極善盡主管機關職責，儘早蒐齊完備並督促、輔導相關業者於該緩衝期間內辦理或改善完成，然該會卻以該等自身應辦事項為由飾責，不無反招致行政怠惰之訾議。再者，該法第1條既明定：「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權益……」且該會復明知：「兼顧法安定性之維持……不致悖離立法本意」等情，該會自應以「維護國民健康及消費者權益」為首要依循考量，並設法達成民眾對有機農產品管理新制於98年2月1日如期運作之殷切期待，從而維持該會所稱法之安定性，惟該會上揭陳詞卻悉以經營業者權益為依歸，除有悖該法揭槩之立法精神，亦有斷傷民眾觀感與期望而損及法安定性之虞，均有失當。

二、農委會於有機農產品管理新制推行前之緩衝期間，除疏未督促各級主管機關依法檢查及抽檢農產品經營業者之相關產品，復未能主動積極適時查訪，肇致對有機農產品經營業者數量、市售有機農產品尚未驗證或審查之比率等重要統計數據皆毫無所悉，核有消極怠慢之疏失：

(一)按農產品生產及驗證管理法第2、14條規定：「本法所稱主管機關：在中央為農委會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「主管機關為確保農產品及其加工品符合本法規定，得派員進入農產品經營業者之生產、加工、分裝、貯存及販賣場所，執行檢查或抽樣檢驗……。」次按吳庚前大法官

見解：「並非謂凡有『得』字，即屬裁量條款，不少情形『得』字用於賦予行政機關以某種權限，與裁量無關……」是觀該法第 14 條「得」字文意，應是立法機關賦予各級農政主管機關應對各農產品經營業者相關場所檢查或抽檢之權限，農委會自該法於 96 年 1 月 29 日公布施行後，即應督促地方主管機關落實執行。惟查，該會除未依規定督促各級農政機關落實前開規定，致無相關數據可資提供本院外，此有該會於本院約詢後查復資料明載：「……緩衝期間尚無對該等業者之生產、加工、分裝、貯存及販賣場所，執行檢查或抽樣檢驗……。」等語足資印證，竟於本院函詢時，擅以「驗證機構不定期抽驗數據」混充之，顯有欠當。雖該會表示：「主管機關應為有機農產品、農產加工品查驗取締工作，係於該法始有明定，該法所定新制自 98 年 1 月 31 日生效後，該會即據以執行。」云云。惟查，該法自 96 年 1 月 29 日即已公布施行，雖規定 2 年緩衝期，至 98 年 1 月 31 日生效前，暫緩取締，惟該緩衝期間並未排除主管機關對於有機農產品、農產加工品檢查及抽驗之責，足證該會前開陳詞悉屬飾卸之辭，洵有失當。

(二)次按同法第 27 條規定（已詳前述）並據農委會於約詢前查復資料：「對於有機農產品辦理驗證尚不具法律強制性，面對有機農產品不時發生之假冒、不實標示等情事，有機農產品經營業者及消費者即經常反映，主張應透過立法予以強制管理。該會廣納意見並經檢討後，爰制定農產品生產及驗證管理法，以保障經營業者及消費者之權益。」該會既明知「有機農產品不時發生假冒、不實標示，有機農產品經營業者及消費者經常反映」等問題嚴重性及「對有機農產品強制管理」之重要性，該會於斯時緩衝期間，理應積極促

請相關農產品及農產加工品合於該法規定，從而針對農產品經營業者主動適時查訪、輔導，以對相關經營業者總戶數及其已通過、未通過驗證或審查者之比率相關業務重要統計數據瞭然於胸，進而對該會宣導及配套不足之處加強因應及補強，俾使市面上以有機名義販賣者於緩衝期屆滿前悉能符合規定，據此維護民眾消費權益。惟查，針對上揭緩衝期間，農委會卻未能主動積極適時查訪及瞭解，肇致對前揭重要數據皆毫無所悉，此有該會函復、約詢前查復資料及約詢時表示：「該會尚無估計數據……」、「有機農產品管理新制實施前之緩衝期間，該會對市售有機農產品、農產加工品未驗證或審查之比率，雖無進行了解……」、「究竟分母及生產有機農產品之總戶數為多少，尚待瞭解」等語附卷足按，核有消極怠慢之疏失，顯有欠當。

三、農委會除怠未積極管理「有機農產品專賣」或「以販賣有機農產品為主」等販賣場所，對於國內該等業者經營資訊亦毫未掌握，行事不無消極怠慢，洵有欠當：

- (一)按農產品生產及驗證管理法第3、14條規定：「本法用詞，定義如下：……三、農產品經營業者：指以生產、加工、分裝、進口、流通或販賣農產品、農產加工品為業者。」、「主管機關為確保農產品及其加工品符合本法規定，得派員進入農產品經營業者之生產、加工、分裝、貯存及販賣場所，執行檢查或抽樣檢驗，任何人不得拒絕、規避或妨礙。主管機關為前項檢查或抽樣檢驗，得要求前項場所之經營業者提供相關證明及紀錄。」是農委會自該法於96年1月29日公布施行後，針對有機農產品經營業者販賣之有機農產品及農產加工品，自應善盡管理、檢查及抽驗之責，先予敘明。

(二)經查，國內坊間陸續出現標榜「有機農產品專賣」或「以販賣有機農產品為主」等商店及量販場所，據農委會表示，因目前有機農產品及農產加工品在食品銷售市場之供應品項及數量尚屬有限，如強制有機商店專賣有機產品，尚有其困難度。足見該等自詡為專賣商店販賣之商品並非皆屬有機產品，農委會亦乏積極管理作為，則以「消基會及農委會甫分別於 98 年 2 月及 3 至 5 月間，抽驗市售有機農產品後發現，標示不合格率分別高達 92%、75.2%」及「目前市面有機產品售價普遍高於非有機產品，於該等商店陳列之非有機產品，其售價恐藉該店標榜『有機商店』之名，而有趁機抬高之虞」等情觀之，對民眾消費權益之保障是否足適，顯有疑慮。又該會針對該等販賣場所除迄未有相關積極管理作為外，對於該等業者經營狀況、資訊亦毫無所悉，此可由該會查復及約詢時分別表示：「查該法並未將販賣有機農產品之商店納管，該會亦無訂定相關管理規範及為相關之資訊統計。」、「該等業者屬性複雜且異動性高，尚難予以歸類及統計。」等語在卷足稽，洵有欠當。

(三)雖農委會分別表示：「有關商店之登記管理，屬經濟部依商業登記法暨其相關法規主政，故農產品生產及驗證管理法並無針對販賣農產品及農產加工品之商店另為規範。」、「查歐盟、澳大利亞及美國等先進國家有機主管當局制定之有機管理相關法規，尚無制定有機商店之特別管理規定。」云云。惟上揭「有機農產品專賣」或「以販賣有機農產品為主」等商店既屬該法定義之「農產品經營業者」，此觀該會於約詢後補充查復：「該法第 3 條定義之農產品經營業者雖及於販賣業者，然其立法本意係為規範該等業者應為注意其所販賣標示『有機』之農產品及農產加工品」

等語自明，該會自可依該法主動積極管理該等販賣場所。其縱與經濟部商業暨營業管理權責有涉，惟按爆竹煙火工廠之管理模式，該等工廠須依經濟部主管之工廠管理輔導法辦理設立許可及登記，亦與經濟部管理權責有涉。惟內政部消防署仍依爆竹煙火管理條例制定及採行積極管理作為，強制科以業者相關維護安全措施。足見積極管理作為端賴各目的事業主管機關有否主動積極之心態而已，顯與其是否涉及經濟部主管機關權責，以及該部有否善盡職責無涉。況該會既深悉「該法立法本意係為規範該等業者應為注意其所販賣標示『有機』之農產品及農產加工品」、「由於有機農產品係以其栽培管理方式區別於一般農產品，民眾無法由外觀或藉由成分分析方法加以確認」、「有機農產品不時發生假冒、不實標示」等情，該會尤應督促該等販賣業者加強標示，以資區隔「有機」及「非有機」產品，俾利民眾消費選擇，豈能消極放任該等商店而毫無作為。再者，據該會陳文德署長於本院約詢時自承：「各國有無針對有機商店管理，尚不太清楚，如要規範，可能要再蒐集資料，會同經濟部研商……」等語，益見該會資料未蒐集齊備及妥為研析比較前，即擅稱：「先進國家有機主管當局制定之有機管理相關法規，尚無制定有機商店之特別管理規定」云云，顯有欠當。

四、農委會針對有機農產品農藥殘留檢驗結果，於 97 年將原公布於該會網站方式擅改由驗證機構公布之相關過程，除未採足以使公眾得知方式為之，亦有將原屬主管機關抽驗公布之責諉於驗證機構之嫌，核有失當：

(一)按政府資訊公開法第 6、8、18 條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」、「政府資訊之主動

公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：……二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。……五、其他足以使公眾得知之方式。」、「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……四、政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。……六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限……。」次按農產品生產及驗證管理法第 13、25 條規定：「有機農產品、農產加工品不得使用化學農藥、化學肥料、動物用藥品或其他化學品……。」、「農產品、農產加工品違反第 13 條規定，主管機關得公布該農產品經營業者之名稱、地址、農產品、農產加工品之名稱及違規情節。」有機農產品農藥殘留檢驗結果，允無前開「應限制公開或不予提供」等情，除攸關人民健康權益甚鉅，因而合於政府資訊公開法明定「公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者」之公開要件外，亦屬農產品生產及驗證管理法授權得公布事項，農委會自應爰引政府資訊公開法相關規定之精神，選擇足以使公眾得知之方式主動適時公開，容先陳明。

(二)次按有機農產品管理作業要點第 12 點、農產品驗證機構管理辦法第 11 條、農產品生產及驗證管理法第

14 條等相關規定，驗證機構應對「市售經其驗證合格農產品之相關抽查檢驗作業。」與各級主管機關應對「農產品經營業者相關產品檢查及抽樣檢驗作業。」足證兩者適用對象、範圍、權責顯然有別，各級主管機關及驗證機構原本即應各自恪盡職責落實執行，並將各自檢查、抽驗結果選擇足以使公眾得知之方式主動適時公開。惟據農委會函復資料及約詢時分別表示：「該會發現驗證機構角色未能突顯，該會爰自 97 年起，加重該等機構責任並強化其業務執行能力，責由該等機構將不合格者之驗證查處情形，公布於該等機構網站。」、「該等機構針對每月農藥殘留監測結果召開會議討論決定是否將該等結果公布於該會有機農業全球資訊網……依據其討論結果，雖均決議不予公布於該會該網，惟仍將相關查處結果公布於該等機構網站……」、「針對 97 年改由驗證機構公布情形，並未告知民眾……。」足證農委會於 97 年逕將抽檢結果改由驗證機構公布，除由該會逕為決定而乏完備之行政程序及法律授權依據外，亦未適時告知民眾，因而不足以得知可至該等機構網站查詢。至各級主管機關就「農產品經營業者相關產品檢查及抽樣檢驗作業」於緩衝期間因怠未執行，已詳前述，因而無檢查及抽驗結果可資公布，肇生此改由該等機構公布之舉，亦有將原屬主管機關抽驗公布之責，諉於該等機構混充代行之嫌，容有欠當。

五、農委會未能適時檢討有機農產品管理之舊有法令，法制作業復有欠周延，均有失當：

- (一)按中央法規標準法第 1、21、22 條規定：「中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法規定外，依本法之規定。」、「法規有左列情形之一者，廢止之：……四、同一事項已定有新法規，並公布或發布

施行者。」、「……命令之廢止，由原發布機關為之……。」中央行政機關法制作業應注意事項亦分別明定：「第 1 章、法規之草擬之一、準備作業：……(四)檢討現行法規：2. 制(訂)定、修正或廢止一法規時，必須同時檢討其有關法規，並作必要之配合修正或廢止，以消除法規間之分歧牴觸、重複矛盾。」、「第六章、作業管制之十六、草擬法律制定、修正或廢止案時，對於應訂定、修正或廢止之法規命令，應一併規劃並先期作業，於法律公布施行後 6 個月內完成發布，其未能於 6 個月完成發布者，應說明理由陳報行政院。」次據農委會表示，為進一步規範有機農業之生產與輔導，該會參照先進國家有機農產品之驗證制度，改由民間有機驗證機構辦理驗證工作，農政機關則職司制度建構與業務監督之責，以符合國際間認定有機驗證機構需為獨立第 3 機構之要求，爰於 88 年 3 月 15 日發布「有機農產品生產基準」等相關規定。至 92 年 2 月間，因前開規定尚乏法令授權依據，該會乃配合「農業發展條例」第 27 條第 2 項增訂規定之立法意旨，於同年 9 月 15 日發布「有機農產品管理作業要點」，並配合該要點訂定發布「有機農產品驗證機構資格審查作業程序」等相關規定。嗣因前開規定尚不具法律強制性，該會再經檢討後，於 96 年 1 月 29 日制定公布農產品生產及驗證管理法。是農委會制定該法時，自應同時檢討其舊有法規，一併規劃及先期作業，以消除法規間之分歧牴觸、重複矛盾，並於該法施行後 6 個月內完成發布，其未能於 6 個月完成發布者，應說明理由陳報行政院。且該法公布施行迄今已逾 2 年餘，其新制實施前之緩衝期間至 98 年 1 月 31 日亦已屆滿，該法相關舊有法規早應於屆滿前檢討修正或廢止。

- (二)經查，上開舊有法令——有機農產品管理作業要點第 11 點：「驗證機構之各項工作紀錄，應自紀錄之日起至少保存 5 年備查……」與依該法第 5 條第 2 項授權訂定，於 96 年 7 月 6 日發布之「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」第 21 條：「驗證機構依本辦法作成之紀錄及文件，應保存 3 年。」對於驗證機構各項紀錄保存年限之規定顯欠一致，該會斯時即應有所警覺而能迅予檢討因應。況該會既明知舊有法令已不符實需，此有該會函復及約詢前查復資料附卷可按，該會尤應即時妥處。惟該會除疏未於該法施行後 6 個月內完成舊有法規修正或廢止之發布作業，亦未說明理由陳報行政院，迨本院於 98 年 3 月間函查後，該等舊有法令始逐一檢討，迄本院同年 5 月間約詢後，方行發布廢止，足見該會行事顯欠積極，核有欠當。
- (三)雖農委會分別表示：「為求法秩序之安定，該會除持續加強該法相關法令之宣導外，俟相關業務之推動步入常軌，即配合廢止或停止適用舊有法令。」、「按該法第 27 條明定有機農產品管理 2 年緩衝期之規定，該會倘於新法公布時即予廢止舊有法令，則該會原依有機農產品管理作業要點相關規定認證之驗證機構，將立即處於未通過新制認證且喪失舊制認證資格之處境，且原已通過驗證之農民及其產品亦將頓失驗證資格。故於 2 年緩衝期屆期前，仍須保留舊制之運作……」云云。惟該會既明知「原依該要點認證之驗證機構，將立即處於未通過新制認證且喪失舊制認證資格之處境……」等情，該會於該法草擬作業時，即應制定相關落日條款、認證資格銜接條款……等因應條文，或檢討修正該要點相關條文以資因應，以消弭前揭緩衝期資格認定疑

義，惟該會卻不此之圖，竟以前開陳辭為由卸責，益證該會法制作業之不周延，洵有欠當。況該會復深悉「法秩序安定之重要性」及「原有規範事項已不符實需」，就上開新舊法令對驗證機構各項紀錄保存年限之規定顯欠一致等情，自應迅即檢討修正，焉能坐令新舊法令條文分歧抵觸情事長達近乎 2 年，該會行事消極怠慢，益資佐證。

六、農委會未能蒐集齊備先進國家有機農產品管理制度相關資訊，行事有欠積極，難謂妥適：

據農委會查復：「國內推廣有機栽培制度始於 84 年度，自 86 年度起由該會各區農業改良場負責辦理驗證及標章核發等工作。為進一步規範有機農業之生產與輔導，該會參照先進國家有機農產品之驗證制度，改由民間有機驗證機構辦理驗證工作，農政機關則職司制度建構與業務監督之責，以符合國際間認定有機驗證機構需為獨立第 3 機構之要求……。」是國內有機農產品管理制度早於 84 年推動實施迄今已逾 15 年，農委會既明知「農政機關職司制度之責」，該會允有充分時間，針對先進國家相關管理制度廣為蒐集齊備，從而藉此他山之石作為精進施政之參考。而該等管理制度自應涵括相關法令、主管機關之組織、人力、權責分工、實際運作情形等。惟據該會表示：「有關有機農產品之認、驗證管理制度，我國與美國、日本、歐盟等主要先進國家相當。至相關主管機關組織、人力、權責分工、實際運作情形等，該會尚無資訊足資進行比較。」、「進口有機農產品管理屬新興業務，為瞭解國外有機管理相關規定，該會前曾於 95 年 12 月 8 日函請我駐外機構協助蒐集國外有機管理法規與技術性規定，惟因有機農產品管理制度複雜，故蒐集情況欠佳。又國外有機農業各有其發展背景，其主管機關之組織、人力、權責分工、實際運作情

形等，尚非資訊蒐集之重點，故無資訊可供查復……該會將繼續蒐集。」云云，足見該會自 84 年國內有機管理制度運作逾 12 年後，迨 95 年底始設法蒐集國外有機管理法規與技術性規定，相關國家主管機關之組織、人力、權責分工、實際運作情形等資料亦付之闕如，行事顯欠積極，核有失當。又該會既稱無前揭完備資訊足資比較，卻率稱：「我國有機農產品管理制度與美國、日本、歐盟等主要先進國家相當」，亦有欠妥。

七、農委會針對國內有機農產品管理制度之推動及違規業者之查處，亟待積極檢討加強：

(一)我國有機農業推動發展迄今雖已逾 15 年，惟據農委會約詢後補充查復資料及農業統計年報顯示，截至 98 年 5 月 10 日止，國內有機作物農戶數為 993 戶，僅占全國農業總戶數 756,366 戶之 0.13%，其通過有機農產品驗證面積為 2,422.85 公頃，則僅占全國總耕地面積 825,947 公頃之 0.293%，明顯低於國外早於 96 年之驗證推廣數據：大洋洲之 2.59%、歐洲 1.38%、北美洲 0.93%、拉丁美洲 0.56%。足見國內有機農業制度容有檢討加強推廣之大幅成長空間。縱囿於氣候、病蟲害、都市化及產銷管道等環境因素，國內有機農業有其發展限制，然基於有機農業為國內健康安全農業之重心，具有生產、生活、生態特性之三生一體產業，以及其相關法令與配套措施既已逐漸完成及建立，農委會自應加強檢討推動，以求制度之臻於完善及普及。

(二)次據農委會查復，有機農產品管理新制自 98 年 1 月 31 日生效後，該會據以執行有機農產品、農產加工品之品質檢驗及標示檢查，截至同年 5 月 5 日之結果如下：284 件品質檢驗結果，8 件檢出農藥殘留、1 件檢出食用色素添加物，不合格率為 3.2%。標示檢查抽

檢 419 件，315 件未符合標示規定，不合格率為 75.2 %。以此對照消基會甫於同年 2 月初，抽驗市售有機農產品標示之不合格率尤高達 92% 之結果。顯見有機農產品管理新制雖已給予 2 年緩衝期，惟市售有機農產品標示不合格率除仍明顯偏高之外，亦不乏農藥及添加物殘留情形，農委會自應督同所屬加強查處非法業者，除據此維護民眾健康及消費權益，並避免「劣幣趨逐良幣」而損及合法業者權益之慮。

八、農委會應積極建立進口有機農產品、農產加工品等國家或國際有機認證機構之國外查證程序，以確保本土業者權益及競爭力：

按農產品生產及驗證管理法第 6 條及其施行細則第 3 條分別規定：「進口農產品、農產加工品須經中央主管機關公告之國家或國際有機認證機構（組織）認證之驗證機構驗證及中央主管機關之審查，始得以有機名義販賣……。」、「中央主管機關公告該法第 6 條第 1 項所定國家或國際有機認證機構（組織）前，得先辦理審查，必要時得派員赴國外查證。」據農委會分別表示略以：「該會依前開規定辦理國外向我國申請有機管理法規及技術性規定之審查工作尚無窒礙，故迄未依該規定，派員赴國外辦理相關查證工作……」、「該會辦理國外向我國申請有機管理法規及技術性規定之審查工作，係以書面審查為主，尚未建立赴國外查證之標準作業程序。」、「建立赴國外查證之標準作業程序當有其必要性，該會將審慎研議考量，期所定之程序得以合理且順利運作，以達查證之目的。」足證該會辦理國外向我國申請有機管理法規及技術性規定之審查工作僅止於書面審查，除尚未派員赴國外辦理相關查證工作，相關標準作業程序猶未建立。反觀國內有機農產品係經驗證程序始取得有機資格，進口業者卻憑書面審查即可取

得，此舉對於本土業者權益及競爭力之保障，是否妥適，自有疑慮，且該會既明知該標準作業程序之必要性，該會允應迅即建立並落實執行，以避免招致前開規定形同具文之詬病。

九、農委會允宜針對各驗證機構驗證程序及其就驗證通過農產品之追蹤查驗程序，研訂標準作業方法，並落實評鑑與監督，以求公平及周妥：

按農產品驗證機構管理辦法第 11 條規定：「驗證機構應遵守其認證規範及認證範圍，並辦理下列驗證業務：一、依其通過認證驗證類別相關規定辦理驗證、重新評鑑及增項評鑑業務。二、核發驗證證書予經其驗證通過者。……四、配合產品產期，對經其驗證通過者實施每年至少一次之定期或不定期追蹤查驗。」據農委會查復，國內各有機農產品驗證機構驗證駁回率及執行追蹤查驗不合格率之平均值分別如下：財團法人國際美育自然生態基金會：11.2%、4.53%、臺灣省有機農業生產協會：65.8%、11.1%、財團法人慈心有機農業發展基金會：0、2.06%、臺灣寶島有機農業發展協會：無、0.45%。可見該等驗證機構之驗證駁回率及追蹤查驗不合格率差異懸殊，其中後二者偏低之駁回率及不合格率，不無肇致有機農產品經營業者紛紛將其農產品改送該等機構驗證，以換得較高合格率，從而造成驗證制度不公平之疑慮。基此，農委會允宜研訂驗證及追蹤查驗之標準作業方法，並對該等驗證機構落實評鑑及監督機制，以求驗證制度之公平及周妥。

十、農委會對於民眾依「違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法」檢舉案件數偏低情事，允有檢討因應空間：

據農委會於函復資料及約詢時分別表示：「自 96 年 9 月 14 日訂定發布『檢舉違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法』以來，有機農產品僅接獲 2 件檢

舉案。」、「前開辦法發布後，即於同日函知相關機關、團體知悉，並於平面媒體及該會網站揭露相關訊息，以利民眾查詢。且該會亦設置檢舉信箱、檢舉專線及傳真電話，並已置於該會農糧署網站，俾利民眾查詢利用，未來該會將加強宣導。」、「因一般獎勵僅有獎牌，裁罰有案方有獎金，故可能誘因不足」云云，足見「宣導措施」及「獎勵誘因」是否足適，攸關該辦法之施行成效。以目前有機農產品標示不合格率偏高，同前所述，檢舉案件數量卻明顯偏低等情觀之，農委會針對該「宣導措施」及「獎勵誘因」，自有加強及檢討精進之空間。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、三、四、五，提案糾正行政院農業委員會。
- 二、調查意見六、七、八、九、十，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附件 1、國內有機農產品管理相關法令制（訂）定沿革

附表 1 國內有機農產品管理相關法令制（訂）定沿革一覽表

時間	法令名稱	備註
78 年 5 月 20 日	發布農委會 CAS(Chinese Agricultural Standards, 下同)優良農產品標誌作業要點	
86 年 1 月	發布有機農產品標章使用試辦要點	
88 年 3 月 15 日	發布有機農產品生產基準	
	發布有機農產品驗證機構輔導要點	
	發布有機農產品驗證輔導小組設置要點	
89 年 3 月 6 日	修正發布有機農產品生產基準及有機農產品驗證機構輔導要點	
89 年 6 月 22 日	發布有機農產品驗證機構申請及審查作業程序	
92 年 2 月 7 日	修正公布農業發展條例（下稱農發條例）第 27 條第 2、3 項規定：「為提升農產品及農產加工品品質，維護消費者權益，中央主管機關應推動相關產品之證明標章驗（認）證制度。前項農產品、農產加工品之證明標章驗（認）證相關作業規定，由中央主管機關定之」。	
92 年 9 月 15 日	發布廢止有機農產品生產基準	配合作業要點發布而廢止
	發布廢止有機農產品驗證機構輔導要點	配合作業要點發布而廢止
	發布廢止有機農產品驗證機構申請及審查作業程序	配合作業要點發布而廢止
	發布廢止有機農產品驗證輔導小組設置要點	配合作業要點發布而廢止
	發布有機農產品管理作業要點（下稱作業要點）	依據農發條例第 27 條第 2 項規定訂定
	發布有機農產品驗證機構資格審查作業程序	依據作業要點第 8 點訂定
	發布有機農產品生產規範—作物	依據作業要點第 14 點訂定
92 年 10 月 31 日	發布有機農產品生產規範—畜產	依據作業要點第 14 點訂定
93 年 12 月 15 日	發布優良農產品證明標章認證及驗證作業辦法（下稱 CAS 作業辦法）	依據農發條例第 17 條第 3 項訂定
94 年 12 月 30 日	發布申請使用 CAS 有機農產品標章評審作業程序	依據 CAS 作業辦法第 10 條第 2 項訂定
	發布 CAS 有機農產品生產規範—作物	依據 CAS 作業辦法第 10 條第 2 項訂定
	發布 CAS 有機農產品品質規格標準與標示及標章使用規定	依據 CAS 作業辦法第 10 條第 2 項訂定
95 年 6 月 29 日	修正發布 CAS 作業辦法	依據農發條例第 17 條第 3 項訂定
95 年 8 月 31 日	發布農產品產銷履歷驗證管理作業要點	
95 年 9 月 27 日	發布農產品產銷履歷驗證機構認證規範	依據農產品產銷履歷驗證管理作業要點第 4 點第 2 項訂定
95 年 10 月 3 日	發布廢止農委會 CAS 優良農產品標誌作業要點	
95 年 10 月 4 日	發布優良農產品證明標章使用須知	
95 年 11 月 20 日	修正發布 CAS 有機農產品品質規格標準與標示及標章使用規定	
96 年 1 月 29 日	公布農產品生產及驗證管理法（下稱驗證管理法）	

時間	法令名稱	備註
96年6月7日	發布農產品驗證機構管理辦法	依據驗證管理法第9條第2項訂定
96年6月15日	發布優良農產品驗證管理辦法	依據驗證管理法第4條第2項訂定
96年6月23日	發布產銷履歷農產品驗證管理辦法	依據驗證管理法第7條第2項訂定
96年6月26日	發布農產品檢查及抽樣檢驗辦法	依據驗證管理法第15條第1項訂定
96年6月29日	發布農產品標章管理辦法	依據驗證管理法第12條第2項訂定
96年7月6日	發布有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法	依據驗證管理法第5條第2項訂定
96年7月25日	發布證明標章、團體商標及團體標章審查基準	依據商標法等法令訂定
96年7月26日	發布驗證管理法施行細則	依據驗證管理法第26條訂定
96年7月27日	發布進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法	依據驗證管理法第6條第2項訂定
96年9月14日	發布檢舉違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法	依據驗證管理法第18條第2項訂定
96年9月20日	發布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	依據驗證管理法第14條第3項訂定
	修正發布有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法	依據驗證管理法第5條第2項訂定
96年11月27日	發布有機農產品驗證機構認證作業要點	依據農產品驗證機構管理辦法第4、5條訂定
96年12月14日	發布優良農產品驗證機構認證作業要點	依據農產品驗證機構管理辦法第4、5條訂定
97年3月27日	發布廢止有機農產品生產規範—畜產	依據驗證管理法第18條第2項訂定
97年4月15日	發布進口有機農產品及有機農產加工品核發有機標示同意文件審查費收費標準	依據規費法第10條訂定
98年1月22日	發布驗證管理法第27條執行原則	
	發布進口農糧產品及農糧加工品有機標示同意文件審查作業要點	
98年2月3日	修正發布農產品標章管理辦法	依據驗證管理法第12條第2項訂定
98年3月13日	修正發布優良農產品驗證管理辦法	依據驗證管理法第4條第2項訂定
98年5月25日	發布廢止「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」、「申請使用CAS有機農產品標章評審作業程序」、「CAS有機農產品生產規範—作物」及「CAS有機農產品品質規格標準與標示及標章使用規定」。	

註：資料來源：農委會及法源法律網。