

國家發展委員會  
「推動產業六級化之法規調適」委託辦理計畫案  
結案報告

委辦單位：國家發展委員會

承辦單位：社團法人中華民國全國青年創業總會

日期：中華民國 106 年 10 月

本報告內容純係受託單位之觀點，不應引申為國家發展委員會之意見。



# 目 錄

中文摘要.....	1
Abstract.....	2
<b>第壹章 緒論</b> .....	3
第一節 計畫緣起.....	3
第二節 計畫執行方向.....	5
第三節 預期成果及目標.....	5
第四節 執行方法.....	6
第五節 計畫架構.....	15
第六節 執行期程.....	16
<b>第貳章 產業六級化之發展現況及問題</b> .....	18
<b>第一節 推動產業六級化之概念及背景</b> .....	18
一、產業六級化之概念.....	18
二、國內推動產業六級化之背景.....	19
<b>第二節 產業六級化之發展模式</b> .....	24
一、以第一級產業之發展為基礎.....	24
二、農業生產結合第二級初步加工之模式.....	27
三、農業生產結合第三級服務活動之模式.....	27
<b>第三節 國內產業六級化之重要個案</b> .....	29
一、第一級生產結合第二級加工之個案.....	29
二、第一級生產結合第三級行銷或其他服務之個案.....	31
<b>第四節 國內產業六級化發展之主要問題探討</b> .....	40
一、問題歸納與釐清.....	40
二、待進行法規調適之問題.....	57
<b>第參章 產業六級化相關法規盤點及檢討分析</b> .....	60
<b>第一節 第一級產業相關法規</b> .....	60
一、有機農業之驗證管理.....	60
二、產銷履歷制度現行規範.....	62
三、農產品標示及標章.....	63
四、有機生產之補助相關規定.....	69
五、對第一級生產現行相關規範之檢討.....	71
<b>第二節 第二級加工活動相關法規</b> .....	74
一、農產品加工與食品加工製造之區別.....	74
二、農產品加工與食品製造主管機關之決定.....	74
三、食品工廠登記及管理法規.....	75
四、對農產加工品之食品安全衛生管理.....	76
五、農業加工設施設置及土地容許使用.....	78

六、產銷加工補助 .....	81
七、對現行規範之檢討 .....	83
<b>第三節 第三級產業相關法規</b> .....	86
一、六級化農業合作之成立 .....	86
二、農產品銷售主要法規 .....	87
三、農業結合旅遊之相關法規 .....	89
四、對現行規範之檢討 .....	92
<b>第四節 其他相關法規之檢討</b> .....	93
一、小規模農業之定義問題 .....	93
二、勞動基準法相關規範問題 .....	93
三、六級化之農民納稅問題 .....	94
<b>第肆章 國外與產業六級化相關之法令制度分析</b> .....	95
<b>第一節 日本六級產業化法之重要措施</b> .....	95
一、農業基本法 .....	96
三、日本六級產業化法之相關子法與支援政策 .....	100
四、產業六級化主體之主要型態 .....	102
五、日本六級產業化法之案例 .....	107
<b>第二節 韓國推動產業六級化之相關法制措施</b> .....	111
一、六級化相關法規措施 .....	111
二、發展農業合作社相關措施 .....	114
<b>第三節 美國小農產銷相關規範</b> .....	117
一、法制架構 .....	117
二、相關規定 .....	117
<b>第四節 六級化法規之綜合分析</b> .....	125
一、法制面之國際比較分析 .....	125
二、各國立法例可供我國借鏡之處 .....	127
<b>第伍章 產業六級化法規調適分析及建議</b> .....	130
<b>第一節 針對第一級產業之法規調適</b> .....	131
一、有機耕作遭鄰田汙染之相關法規調適分析 .....	131
二、針對受鄰田汙染有機作物舉證問題之相關分析及建議 .....	134
<b>第二節 第二級產業之法規調適</b> .....	137
一、針對小規模農業農適用 GHP 之問題 .....	137
二、調適建議 .....	138
<b>第三節 第三級產業之法規調適</b> .....	139
一、農村旅遊與觀光業之區別問題 .....	139
二、促進農業合作社經營能力之法規調適 .....	141
<b>第四節 總結</b> .....	143

<b>第陸章 結論與建議</b> .....	145
一、結論 .....	145
二、建議 .....	147
<b>參考文獻</b> .....	151
<b>附件一、申請農業用地作農業設施容許使用審查案件作業流程</b> .....	157
<b>附件二、推動產業六級化之法規調適座談會紀錄</b> .....	163
推動產業六級化之法規調適委辦案 花蓮第一場次座談會紀要.....	165
推動產業六級化之法規調適委辦案 臺東第一場次座談會紀要.....	171
推動產業六級化之法規調適委辦案 花蓮第二場次座談會紀要.....	177
推動產業六級化之法規調適委辦案 臺東第二場次座談會紀要.....	183
推動產業六級化之法規調適委辦案 臺北座談會紀要.....	187
<b>附件三、推動產業六級化之法規調適訪談紀錄彙整</b> .....	199
<b>附件四、衛生福利部食品藥物管理署相關公文</b> .....	225
<b>附件五、期初、期中暨期末審查會議委員意見回應對照表</b> .....	233
期初報告審查意見回應對照表.....	233
期中報告審查意見回應對照表.....	237
期末報告審查意見回應對照表.....	247

## 表 目 錄

【表 1】本計畫座談會及深度訪談對象一覽表.....	7
【表 2】2007 至 2016 年國內第一級產業之產值、GDP 及其佔 GDP 產值之比重.....	19
【表 3】新農業創新推動方案之政策目標及推動策略.....	22
【表 4】產業六級化議題及回應對照表.....	40
【表 5】農產品標示規定彙整表.....	67
【表 6】日本六級產業化法之法規架構.....	97
【表 7】日本六級產業化法及其子法與支援政策.....	100
【表 8】日、韓、美三國立法可供我國借鏡之處.....	127
【表 9】產業六級化面臨問題及相關法規.....	130
【表 10】有機農業促進法草案建議修正條文對照表.....	133
【表 11】有機農業促進法草案第 31 條修正條文對照表.....	136
【表 12】農村再生條例第 27 條修正條文對照表.....	141
【表 13】法規調適措施彙整表.....	143

## 圖 目 錄

【圖 1】2007 至 2016 年國內第一級產業產值佔 GDP 比重之趨勢圖.....	20
【圖 2】Me 棗居自然農園與自設加工室.....	30
【圖 3】好食機農食整合行銷平台經營理念.....	33
【圖 4】日本六級產業化通路分類.....	95
【圖 5】農業法人分類.....	103

## 中文摘要

本研究透過對國內產業六級化發展之考察，即以第一級產業之有機農業生產為發展基礎，結合第二級農產品加工製造及第三級之零售、流通及旅遊等服務產業之業態，使一、二級及三級產業整合成新興之產業價值鏈模式，探討其形成一體之六級化產業過程中，所存在之法規適用障礙，並參考國外可資借鏡之規範措施，提出適合我國現況之法規調適具體做法。

在第一級產業之法規適用上，存在有機作物受鄰田汙染之相關問題，影響現行農產品生產及驗證管理法之規範合理性。關於第二級產業之法規適用上，存在食品良好衛生規範準則(GHP)及其管理基準對於小規模農業之適用性問題，以及農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範在申請文件適用上之解釋問題。至於第三級產業之法規適用部分，存在農村旅遊與觀光業之定義及所從事項目之區別問題；此外，尚有農業合作社之經營能力提升與如何授權其協助推動產業六級化之做法。

關於上述問題，本研究建議政府得透過法規調適機制加以解決，並以日本、韓國兩國六級化之法制內容，以及美國加州與馬里蘭州針對規模農業產銷之管制措施等立法例，做為我國短、中、長期法規修正及產業六級化推動政策制定之重要參考依據。

## **Abstract**

This study focuses on Taiwan's sixth-industrialization regarding organic farming. It analyzes the legal obstacles about the Value Chain Model formed with agriculture, industry and service sectors during sixth-industrialization process.

The legal issue about the agriculture (first) sector relates to the pollution by regular agriculture to organic farming. The applicability of current Good Hygiene Practice (GHP) to the small- scale farm is another issue specifically to the industrial (second) sector. As to the legal obstacles for the service (third) sector are relevant to the definitions and the different between farm tourism and tourism industry. In addition, issues about role and operation of the agricultural cooperative (Farmers' society) during the sixth-industrialization process is also discussed.

Finally, a Regulatory Flexibility Analysis is made to resolve the problem and overcome the legal obstacles. The study provides long term policy recommendation based on benchmarking analysis regarding the legal policy or legislation of Japan, Korea, and the United States.



## 第壹章 緒論

### 第一節 計畫緣起

本計畫之目的，在研析國內農業於實施產業六級化過程中，所面臨之法規衝擊及相關調適策略。政府為促進花東地區之永續發展，於 2012 年 9 月 7 日依據「花東地區發展條例」，核定實施「花東地區永續發展策略計畫」，利用花東地區之農村環境、多元文化及自然景觀資源，藉由農業品牌特色之建立，提升該產業之實力，以建設花東成為台灣區域永續發展之典範。

為達到該目的，則必須進一步整合在地農產之發展，連結有機耕作、產品加工及農村體驗休閒等業態，使農業得以透過生產或服務活動，提高產業之附加價值。

因此，有別於發展傳統產業之思維，推動花東地區農業之轉型，係透過一級產業之優勢，與二、三級產業整合形成創新之「六級化產業」，透過跨產業之整合及共同加值，演化出更加創新之農業服務及產出更高附加價值之農產品，達到使農民所得增加、提高農村就業機會，並形成創新之六級化產業模式之目的。基此，產業六級化之目的，係將農(林漁牧)業產品之附加價值存留於第一級產業，藉由生產、加工、銷售一體化之方式提高農產品之附加價值，進而提升第一級產業之產值，並促進農業地區之再生及活化。

其次，由於第一級產業具備區域性及獨特性，在不具生產規模之情況下，反而容易在全球化與區域化之環境下與進

口農產品競爭，若能適當導入創新之產業策略與經營思維，將使得第一級產業整合運用更多來自其他部門之資源，更能有效提升農業活動之附加價值。

故產業六級化可作為第一級產業升級轉型之關鍵策略。若要促進第一級產業創新，則必須充分發揮農業之潛力，營造出有利農業永續經營事業之環境，使務農者得以活用各項有利於多元化發展之資源。

然而，國內傳統農業多屬於小規模經營型態之微型農業，缺乏整合二、三級產業之能力，且對於農民而言，跨產業領域經營不但進入門檻高，其涉及之面向更為龐雜，單純依賴小農自身之力量實難以達成。

有鑒於此，政府欲推動產業六級化，實應透過適當之法律政策及法規調適機制，為從事農業生產者(特別是小農)興利除弊，一方面透過法規鬆綁，降低對其產業活動之管制強度，另一方面，可透過法律措施鼓勵農民跨出現有之一級產業經營模式，使其順利向第二級產業(加工)與三級產業之服務延伸。

爰此，本計畫將檢視現行法制下，農民在面對產業六級化之過程中，可能遭遇之法規障礙問題，進而提出法規調適之相關建議，以供相關主管機關後續修法之參考。

## 第二節 計畫執行方向

本計畫著眼於產業六級化過程中之有機農業生產、農產品初級加工、銷售及整合其他服務所形成供應鏈下之法規調適問題，並以東部地區微型農業作為研究之主要範疇。

本計畫之執行方向與工作內容如下：

- (一) 聚焦以東部地區為主之微型農業生產、加工、銷售及其結合農村旅遊服務產業時之法規調適議題。檢視現行法律制度下，相關業者於產業六級化過程中所面臨之法規障礙。
- (二) 接軌國家發展委員會於花東辦理之產業六級化相關輔導計畫，研提適合國內發展產業六級化法規調適與配套措施建議案，以供主管機關後續推動修法時之參考。

## 第三節 預期成果及目標

### (一) 量化目標

1. 於花東(各二場)及台北(一場)舉辦共五場座談會。
2. 標竿國家產業六級化相關法規及政策分析一式。
3. 提供產業六級化法規調適建議一式。
4. 完成研究成果報告一式。

### (二) 質化目標

1. 盤點並分析我國現行產業六級化經營及運作相關之法規

及問題現況，包括但不限於相關申請作業程序、審查內容、審查機關、中央與地方之權責分工及相關法規。

2. 釐清影響機制運作之問題與限制因素，藉由座談、訪談進行案例探討，了解產業六級化之實務運作現況、法規爭議並進行問題診斷，分析其影響與衝擊。
3. 蒐集研析美、日、韓等標竿國家推動與產業六級化相關之措施及配套法規立法現況。
4. 研提我國導入產業六級化之法規調適策略、機制及配套措施，供主管機關後續推動修法之參考。

#### **第四節 執行方法**

本計畫之方法及執行步驟如下：

##### **(一) 文獻分析法**

本計畫擬透過國內外產業六級化相關學術論文、期刊、研究報告等文獻與資料進行蒐集、彙整與徵引分析，針對產業六級化進行法規影響評估，並發掘國內現行產業六級化制度所面臨之問題，以作為政府未來研擬產業六級化法制措施之參據。

##### **(二) 標竿國家比較分析法**

本計畫擬針對標竿國家執行產業六級化或產業整合發展之法制經驗與其機制之設計，透過制度比較進行分析，以做為建立相關法律機制之參考。

##### **(三) 專家及焦點團體座訪談**

本計畫擬針對花東地區微型農業進行訪談與舉辦焦點團體座談會，以了解現行法制下產業六級化發展之障礙與解決之道：

## 1. 專家座談會及深度訪談之執行

### (1) 專家座談會

本計畫團隊分別於花蓮與台東各辦理二場次座談會，以蒐集微型農業於推動產業六級化過程中面臨之問題與法規障礙。座談會將廣邀各地區代表性社群、微型農業代表及學者專家進行意見交流，聚焦問題。

### (2) 深度訪談

本計畫團隊深度訪談之對象亦以微型農業為主，並結合「行政院花東地區發展推動小組六級化產業輔導中心」之能量，納入產業六級化相關政府部門主管機關進行意見蒐集。

## 2. 座訪談對象

本計畫座談會及深度訪談邀請之對象如下：

**【表 1】** 本計畫座談會及深度訪談對象一覽表

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
1	農民	陳淑慧	創辦人	Me 棗居自然農園	苗栗	具有成立合作社與自建自產加工室經驗，採用貼近自然、有機肥管理的栽種方式，並在 99 年時將 0.16 公頃的棗園申請有機認證，已順利取得有機轉型期標章。

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
2		張文棟	創辦人	畦遊季有機農場	新北	陳坤峯、張文棟、謝祥文為平均年齡 30 歲之青農，所學為農業本科系，開了農場仍到處參觀學習其他有機農場的經營模式，目前農場營業額達 300 萬元，入選行政院農委會第三屆百大青農。
3	農民	李奇軍	先生	清亮生態農場	臺東	透過台灣好農平台銷售榜篩選，產品為麻油薑、薑黃粉、粉薑、Q 梅、梅子酵素。
4		張金福	總幹事	台東縣大竹雜糧班	臺東	透過台灣好農平台銷售榜篩選，產品為紅藜、小米。
5		曾國旗	先生	東豐拾穗農場	花蓮	東豐拾穗農場有機黃豆和有機黑豆種植面積共 10 公頃，為全臺最大。
6		林珮汝	女士	花蓮伍佰戶有機農場	花蓮	花蓮伍佰戶不僅從事有機耕種，獲 2015 十大神農選拔後更跨足農產觀光，具 1+3 級產業經驗。
7		楊嘉熙	總幹事	軟埤坑休閒農業發展協會	臺中	軟埤坑休閒產業發展協會配合軟埤坑溪、天公廟等景點，朝向休閒農業開發，提供團體園區導覽服務，安排遊客前往登山步

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
						道，以及溯溪.創意 DIY 體驗。
8		王文山	先生	磚子窯農場	高雄	產品：有機紅豆。
9		陳弘儒	先生	東傑有機茶園	臺東	東傑有機茶園位於台東縣卑南鄉延平山脈，世代植茶為業，獲得世界級的比賽「第八屆國際茗茶評比金牌獎」。
10		陳錫恩	理事長	臺東縣茶葉暨紅烏龍茶生產合作社	臺東	合作社社員大多有自己的茶廠且有合法的工廠登記。在行銷上，透過辦理茶比賽，為茶葉增值。
11	農民	郭祐鳳	女士	臺東縣銓益農業運銷合作社	臺東	為台東縣卑南鄉(番荔枝)產銷班第 35、36 班輔導業師。
12		宋俊一	理事主席	臺東縣縱谷原住民社區合作社	臺東	原住民合作社推動農業創新之標竿。
13	農會	黃景建	總幹事	臺中市霧峰農會	臺中	推廣契作香米，建立全國最大的香米種植專業區與產銷履歷認證，外銷日本，打亮香米品牌，推出多項農產加工品，並創立霧峰農會酒莊，所產酒品屢獲國際酒類評鑑金牌獎榮耀，成功發展六級產

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
						業，改造活化「萬豐舊穀倉」，以及利用早期診所老房，規劃為「霧峰民生故事館」。期間遭遇相關土地變更、農地承接利用、加工設施廠房、農業設施等問題，實務推動經驗豐富。
14		黃麗娥	推廣股主任	高雄市大寮區農會	高雄	具地方農產行銷推廣豐富經驗。
15	網路電商平台	彭昱融	創辦人	花東菜市集	花蓮	花東菜市集是一個網路銷售平臺，並且深入研發食品加工技術，使用在地食材開發優質加工品與地方名產。
16		謝昇祐	創辦人	好食機農食整合有限公司	臺北	好食機透過創新的社會企業嘗試，開創友善、公平、安心的新農食模式「社區菜市長」，並提供合作生產者轉作友善環境農法的相關資源連結，規劃農食教育課程。
17		盧紀燁	創辦人	壽豐印象	花蓮	壽豐印象集合各地五十多名小農加入，運作農業型社會企業，入選農委會首屆百大青農。



序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
18	產業界	楊植三	開發部門專員	里仁事業股份有限公司	台北	里仁為台灣有機農業的先鋒，與廠商攜手合作，鼓勵食品廠商優先選用本土有機或天然食材，慈心團隊推薦，具推動產業 2 級與 3 級化經驗。
19	產業界	張圭熒	創辦人	昭月民宿	台中	軟埤坑休閒產業發展協會配合軟埤坑溪、天公廟等景點，朝向休閒農業開發，為推廣假日果市及鼓勵登步道活動，產業發展協會除了提供團體園區導覽服務，安排遊客前往登山步道，以及溯溪.創意 DIY 體驗。
20		李思明	校長	慈心有機農業發展基金會	花蓮	長期經營有機驗證及花東部落蹲點輔導。
21		詹于諄	女士	財團法人慈心有機農業發展基金會	花蓮	長期經營有機驗證及花東部落蹲點輔導。
22		羅紀彥	先生	財團法人慈心有機農業發展基金會	花蓮	長期經營有機驗證及花東部落蹲點輔導。
23		廖坤郎	理事長	臺東縣卑南鄉初鹿休閒	台東	初鹿休閒農業區為農委會為了推動休閒農業、行銷

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
				農業發展協會		農產品而設立，並具農遊體驗經驗。
24		劉寶華	專員	財團法人慈心有機農業發展基金會	台北	長期經營有機驗證及花東部落蹲點輔導。
25		李昌諭	顧問	微慢城鄉生活顧問有限公司	台東	「花東地區產業 6 級化發展輔導」計畫團隊成員。
26	學者專家	劉吉川	教授	東華大學觀光暨遊憩管理學系	花蓮	熟悉遊憩資源經營、遊憩衝擊、永續觀光等研究領域。
27		洪嘉瑜	教授	國立東華大學經濟學系	花蓮	103 年度「花東地區產業六級化發展輔導」計畫團隊成員。
28		王翠菱	經理	東華大學人文創新與社會實踐中心	花蓮	王鴻濬教授推薦，熟悉產業六級化內容。
29		鍾東宏	處長	台灣省水土保持局技師公會花蓮聯絡處	花蓮	壽豐印象推薦，本身為水保技師，可分享食品工廠與水土保持關係。
30	政府機關	陳吉村	副分署長	行政院農業委員會農糧署東區分署	花蓮 台東	農業主管機關。

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
31		巫宣毅	技正	行政院農業委員會	台北	農業主管機關。
32		郭益成	課員	行政院農業委員會農糧署東區分署	台東	農業主管機關。
33		吳雅琴	科長	花蓮縣政府	花蓮	農業主管機關。
34	政府機關	王秀慧	專員	行政院農業委員會農糧署	台北	農業主管機關。
35		許朝凱	副組長	衛生福利部食品藥物管理署	台北	相關議題主管機關。
36		李思茹	視察	行政院農業委員會農糧署	台北	農業主管機關。
37		朱育賢	科長	臺東縣政府財政及經濟發展處	台東	農業主管機關。
38		蔡宜豪	科員	臺東縣農業處	台東	農業主管機關。
39		黃秀惠	科長	行政院農業委員會水土保持局臺東分局農村營	台東	農業主管機關。

序	類別	姓名	職稱	事業	地區	說明
				造科		
40		莊順丞	先生	臺東縣政府 社會處	台東	農業主管機關。
41		李千惠	女士	花蓮縣政府 農業處	花蓮	農業主管機關。
42		汪宗諭	科員	花蓮縣政府 農業處水保 科	花蓮	農業主管機關。
43		陳志翔	科員	花蓮縣政府 社會處	花蓮	農業主管機關。
44		李千惠	女士	花蓮縣政府 農業處景觀 科	花蓮	農業主管機關。
45	政府 機關	周均翰	先生	交通部觀光 局	花蓮	相關議題主管機關。
46		陳耀陽	科長	花蓮縣政府 衛生局	花蓮	相關議題主管機關。

## 第五節 計畫架構

本計畫將以微型農業六級化之需求出發，著眼於因應產業六級化發展，相關法規應進行之調整及應實施之相關措施，同時參考標竿國家之法制策略，使我國六級化後之第一級產業，不但能創造內需，更能進一步滿足國際競爭之條件。

本計畫擬分為六章，各章節之研析方向初步安排如下：

章節	內容規劃
第一章 導論	本章內容包括本計畫之緣起、目的、執行方法、預期效益等等。
第二章 推動產業六級化面臨問題及案例分析	本章依據深度訪談、座談會過程所蒐集之初級資料，探討產業六級化模式，以及微型農業實施六級化之面臨問題與案例分析等。
第三章 產業六級化法規盤點及檢討分析	本章盤點並彙整分析我國現行與實施產業六級化適用之相關法規及現況，同時，將針對現行規範之障礙、適用競合，以及其他窒礙難行之處進行彙整及研析。
第四章 國外法令制度之比較分析	本章檢視並分析先進國家現行產業六級化相關之法規制度及政策作為，主要蒐集研析美、日、韓等標竿國家產業六級化之推動措施及相關配套法規，並依我國國情及法制現況進行分析比較。
第五章 相關法令之	本章研析我國產業六級化法規之調適

章節	內容規劃
修訂建議與配套措施	策略、法制政策及配套措施建議案，以供主管機關後續推動修法之參考。
第六章 結論與建議	本章為計畫結論，針對各級產業短、中、長期之法規調適制度與政策提出建議。

## 第六節 執行期程

本計畫內依下列進度進行之：

年月 工作項目	105年				106年							
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
確立研究範疇方法	■											
完成期初報告	■											
文獻探討	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
訪談			■	■	■	■	■	■	■	■		
辦理焦點團體座談			■						■			
完成期中報告					■							

完成期末報告												
--------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

- (一)第一個月內提出期初報告(含計畫規劃、方法、方向等內容)。
- (二)第五個月內提出期中報告(含法規盤點、國外作法、調查訪視初步結果、法規爭議研析等)。
- (三)第十一個月內提出期末報告(含結論、法規調適與配套措施建議等)。

## 第貳章 產業六級化之發展現況及問題

本章探討產業六級化之主要概念、推動策略及國內代表性個案，並檢視目前國內推動產業六級化時，關於第一級有機農產生產、第二級農產品初級加工，以及推動第三級行銷與農村旅遊活動所面臨之相關問題，以作為探討法規調適及提出改善建議之依據。

### 第一節 推動產業六級化之概念及背景

#### 一、產業六級化之概念

近年來，政府積極推動產業六級化，其主要目的在於促進國內農業之轉型升級，提高該產業之附加價值，並據以增加農民收入，以促進農村地區之永續發展。

「產業六級化」之概念主要係源自於日本農業經濟學者今村奈良教授之理論。產業六級化理論從供應鏈之角度出發，主張第一級之農業生產活動，經過屬於二級產業活動之加工、製造流程，再結合屬於三級產業之物流、販售，甚至整合其他服務體驗之活動，最終送達消費者手上，這種一級產業加二級產業加三級產業之過程，即完成一項產業六級化之週期。

若進一步從價值鏈之角度進行觀察，則會發現農業最終產品所創造之市場利潤，卻大多數為非農業部門所取得；換言之，農業生產之利潤，大多被歸屬至加工、行銷、流通及體驗為主之第二、三級產業中，故唯有設法將第一、二、三級產業之活動順利連結並整合，使其所創造之利潤或收益適



當歸入農業部門，始能提升第一級產業之附加價值(李秉璋、楊玉婷，2013)，並提高其產值對 GDP 貢獻之比重。

綜言之，產業六級化係一種跨產業整合之過程，使第一級產業之農業生產導入第二級產業之製造加工活動，更配合第三級服務產業之行銷與流通支援，甚至結合其他消費性服務，提高農業活動之附加價值，進而創造農業之最大價值(林志善，2016)。據此，本研究將六級化產業之主要特徵歸納如下：

1. 為一種著重產業之永續性發展之模式。
2. 以異業整合及產業創新為目標，拓展跨業之延伸，並兼顧市場效益。
3. 以農業經濟生產為核心，並具備新興產業之特殊性。
4. 其思維涵蓋農業之精緻化、企業化及樂活化。

## 二、國內推動產業六級化之背景

### (一) 第一級產業活動產值占 GDP 比重逐年下降

近年來，國內第一級產業產值占 GDP 之比重逐年下降，尤其以近五年更為嚴重。從下表得知，自 2012 年起持續下跌，自 1.61% 下跌至 2016 年之 1.22%。

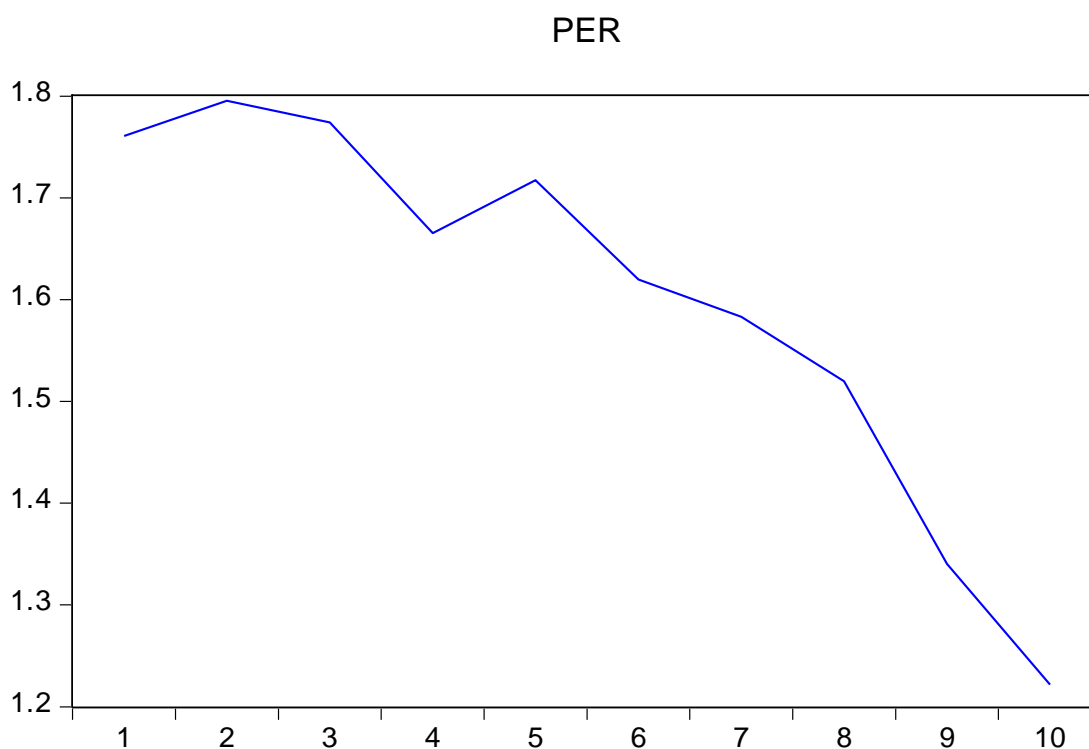
**【表 2】** 2007 至 2016 年國內第一級產業之產值、GDP 及其佔 GDP 產值之比重  
(單位：百萬，%)

年份	第一級產業之產值	GDP per capita	第一級產值佔 GDP 之比重
2007	236,067	13,407,062	1.760766
2008	236,107	13,150,950	1.795361
2009	229,968	12,961,656	1.774218

年份	第一級產業之產值	GDP per capita	第一級產值佔 GDP 之比重
2010	235,143	14,119,213	1.665412
2011	245,783	14,312,200	1.717297
2012	237,912	14,686,917	1.619891
2013	241,118	15,230,739	1.583101
2014	244,847	16,111,867	1.519669
2015	224,629	16,759,016	1.340347
2016	209,126	17,118,694	1.221624

資料來源：臺灣經濟新報資料庫(TEJ+)。

茲將近十年來國內第一級產業產值佔 GDP 之比重發展逆成長趨勢圖示如下：



【圖 1】2007 至 2016 年國內第一級產業產值佔 GDP 比重之趨勢圖

資料來源：本研究整理。

分析上述現象之發生，除近十年國內農業產值未隨 GDP 同步成長外，亦可能存在產值被低估之情形，特別在於農產品加工及農業相關之新興服務業態，例如：農村體驗、環境

教育及農業文創活動等等。這類生產活動因不屬於傳統之單純農(林漁牧)業或第一級產業之生產活動，使得其產值分別被納入第二級及第三級產業之 GDP 中，而無法獲得真實反映。

在此前提下，更顯示出推動產業六級化政策之重要性及必要性，藉由六級化將農業生產活動加以重新界定，可將原本來自於農業生產卻被納入其他產業計算之第一級生產活動之產值得以重新歸類，以確實呈現國內農業發展之實際現況。

## (二) 花東產業六級化發展方案之實施

行政院於 2014 年實施「花東產業六級化發展方案」，透過運用花東一級產業(有機農業)之發展優勢與二、三級產業(文創及觀光)之發展契機，將強化產業六級化之合作增值鏈結發展，作為主要規劃理念。讓一級(農林漁業)×二級(加工製造)×三級(零售銷售)一體化，以提振產業發展能量。

為推動上述方案，政府主動發掘具潛力之部落或社區，全力推動合作事業，形成「自益—互益—共益」之合作型經濟體，獲取經濟發展紅利，同時以虛實網絡加強串聯地方產業發展亮點，包括有機農業、觀光旅遊、社區及原住民部落產業，並整合「食、宿、遊、購、行」等關聯性產業，發展增值創新服務，帶動產業群聚發展，直接奠定產業六級化之發展利基。

## (三) 政府新農業創新方案之推動

行政院農業委員會於 2016 年底啟動「新農業創新推動方案」(簡稱新農業政策),冀能藉由十大重點政策與執行策略,達到建立農業新典範、建構農業安全體系及提升農業行銷能力等三大政策目標,其目標及策略之關係詳如下表所示:

**【表 3】**新農業創新推動方案之政策目標及推動策略

政策目標	推動策略
建立農業新典範	一、推動對地綠色給付 二、穩定農民收益 三、提升畜禽產業競爭力 四、推廣友善環境耕作 五、農業資源永續利用 六、科技創新強勢出擊
建構農業安全體系	七、提升糧食安全 八、確保農產品安全
提升農業行銷能力	九、增加農產品內外銷多元通路 十、提高農業附加價值

資料來源：本研究整理自行政院農委會簡報(2016)。

關於「新農業創新方案」與產業六級化之關聯為何?首先,根據農委會關於新農業創新方案之說明,其目標在「建立兼顧保障農民、農業發展及環境永續新典範」、「穩定糧食供應、提升農產品品質、確保農產品安全與消費者安心」以及「加強行銷推廣,促使農業成為獲利、永續發展產業」。而產業六級化政策,可促進國內農業之轉型升級,提高農業生產之附加價值,並增加農民收入,促進農村地區之文化及經濟永續發展,可見與「新農業創新方案」之目標一致,且對於該方案之落實,具有相輔相成之效果。

其次，「新農業創新方案」之若干策略，包括推廣友善環境耕作、農業資源永續利用、提升糧食安全、確保農產品安全、增加農產品內外銷多元通路及提高農業附加價值等，皆與產業六級化模式中之有機農業、農業行銷及農村旅遊活動關係密切，兩者高度關聯，適合資源共享，以發揮綜效。

## 第二節 產業六級化之發展模式

如前所述，產業六級化方案之政策目的，主要在鼓勵務農者從事跨產業經營，以形成跨業整合之新型態六級化產業價值鏈。目前國內產業六級化整合之業種及業態包括：從事糧食作物生產及有機作物生產之第一級產業(主要來自農民本身)、進行產品加工(包括有機及非有機)之第二級產業(主要來自農民本身之初級加工及委託食品業者加工)，以及結合行銷及(觀光)體驗農業之第三級產業(農民本身之品牌通路建置及農村體驗活動推廣)，三者交互作用，共同形成一級(農林漁業)× 二級(加工製造)× 三級(零售、文化融入與休閒)之六級化產業價值鏈關係。

### 一、以第一級產業之發展為基礎

目前國內投入六級化發展之第一級產業所涉及之農作物生產活動，包括傳統非有機之慣行農法、友善耕作農業及有機農作物之生產等等。

其次，依農作物之一般生產目的，可分為糧食性作物及非糧食性作物。目前與六級化相關之大部分生產活動，不論屬於那一種生產方式，主要皆係配合糧食作物供應或食材之消費性市場需求。

有機農業具備生態性、低投入性、生物性、自然性、再生性、替代性及永續性等特質。由於有機農業可降低環境污染之發生及對於生態之破壞，其接近大自然之生產方式，更容易提供消費者健康與安全之農產品供應。

然而，有機農業之定義隨各國法規而所不同。聯合國糧農組織(FAO)對有機農業之定義為：「有機農業是一種促進及加強農業生態系健康的整體系統管理方法，包括增加生物多樣性、促進生物循環及提升土壤生物活性。」國際食品法典指引(CODEX Guidelines)第六條明定：「由於普遍性之環境污染，有機農產品無法保證不含有農藥等殘留物質，然而其生產方式應可使其含量減至最低。有機農業最重要的目標是將土壤、植物、動物和人類共生社群的健康與生產力進行最佳化。」因此，有機農業真正目的，在使自然資源永續與生態環境平衡，而不僅止於農作物本身之無毒生產與否。

另就國內環境而言，隨者國民所得及教育水準之提高，加上近年屢屢發生食安問題，使得食材安全之意識深植消費者心中，促使社會大眾更加重視有機農業之發展，進一步形成有利有機農業發展之環境。

國內有機農業之特色，在於生產規模相對小於傳統農業，因國內適合有機耕作之農地有限，且改善作物生長環境需時較長，故有機農產品現階段尚無法大規模生產。同時，基於法令規章及標準之要求，有機農業產銷各環節皆必須通過驗證，故生產成本較高，且市場上可供選擇之品項亦較為稀少，使得有機農產品之價格亦遠高於傳統慣行農法所生產之農產品，此乃有機農產品之主要市場特徵，亦為除友善環境之外，另一項吸引農民投入生產之考量因素。

因此，隨著產業六級化政策之推動，過去從事傳統耕種之農民，其經營之思維及能力業已逐漸改變及提升，許多人願意開始主動投入從事轉型友善環境耕作之工作，透過產業

六級化之輔導措施，更有助於農業生產者逐步轉型為有機農業生產者。



## 二、農業生產結合第二級初步加工之模式

農業六級化模式中，第一級之農業生產結合第二級產業發展之樣態，主要在於農業生產者開始從事農產品之初級加工。

農業生產者從事農產品初級加工之主要目的可分為二方面：保存過剩農產品之目的及提高產品價值之目的。而國內大多數微型農業之農產品初級加工，受制於法規對加工場所土地、面積、設施及環境之條件要求，使得其產量及規模亦受到一定程度之限制。至於有產銷發展需求或具備一定生產規模之農民，則會進一步選擇與其他生產者合作成立農業產銷合作社，以資源共享方式提高其產銷能量。

最後，發展到企業規模或選擇採取企業化經營之農業生產者，則會選擇將其作物或產品委託食品業者或食品加工廠進行生產。第三種方式雖常見，但基於成本及利潤因素，並非現階段小規模農業生產者或小型農場所採行之主要作法。

此外，關於目前國內有機農產品之生產及加工，一方面受限於產量未達經濟規模，另一方面由於有機農業之驗證標準嚴格，故委外加工之情況並非普遍，大多數有機農業之二級化發展，皆屬於簡易加工之型態。

## 三、農業生產結合第三級服務活動之模式

自從台灣加入世界貿易組織，隨著市場逐漸開放，使得傳統農業經營面臨困境，農業收入降低，加上社會及工作型

態改變，導致許多農村青年人口大量外流，農業面臨之競爭與危機越來越多。

另一方面，經濟之快速成長，國民所得提高，使得愈來愈多民眾開始重視觀光休閒活動。近年來，國人對休閒旅遊之需求雖持續成長，但可供國人戶外遊憩與健康休閒之空間則未能相對增加。同時，隨著六級化農業發展，傳統務農者為突破經營困境，開始思考轉型提供觀光休閒或農村體驗服務，進而形成第一級產業結合第三級產業之經營模式。

農業生產結合第三級之休閒產業服務，可形成小規模之農村體驗經濟，並達到食農教育之目的。若資金許可，加上土地面積及經營規模符合法定標準，更可結合食宿資源，形成觀光休閒農業之經營模式。

六級化下之農村體驗與一般觀光旅遊業最大之不同，在於六級化下之休閒農業係以第一級之農業資源為本，藉以供應屬於第三級產業之農村旅遊、農業體驗或休閒遊憩農業之服務功能，而可區別於單純以農村及其周邊景觀作為遊憩標的之觀光產業。

此外，農業生產結合第三級之休閒服務產業，可同時整合屬於第二級產業之農產品加工與第三級之農產品行銷服務，或透過與農產行銷平台合作形成之逆向整合，創造出農民之專屬品牌。

也因此，目前農業之第一級生產活動若發展至與第三級之休閒服務進行結合之階段，經常係以實質之六級化產業型態呈現，故此種農業經營業態，可謂最完整之六級化運作模式。

### 第三節 國內產業六級化之重要個案

本節將針對國內產業六級化之重要個案進行說明，從第一級生產結合第二級加工、第一級生產結合第三級行銷，以及完整之六級化個案分別加以介紹。

#### 一、第一級生產結合第二級加工之個案

本研究以苗栗縣公館鄉「Me 棗居自然農園」作為第一級生產結合第二級加工之成功個案<sup>1</sup>，並可做為第一級產業整合第二級產業之重要標竿。

##### (一) 重要性

本個案之重要性在於：

1. 呈現第一級有機栽種整合第二級有機加工模式。
2. 在法規限制下完成小型加工室及溫室之設置。
3. 確立不受工廠登記之簡易加工型態。
4. 透過網路行銷成功建立特色自有品牌。

##### (二) 六級化特色

「Me 棗居自然農園」之六級化特徵，主要包括農作物採有機栽種，並於農場同址建立合法小型加工室，對有機作物進行簡易加工處理。一級農業生產部分，該農園位於苗栗縣公館鄉石墻村由縣府規劃輔導之紅棗專業農業產區，為當地首先採用有機栽種方式之農家，目前已進行有機認證申請，屬於有機轉型期。

---

<sup>1</sup> Me 棗居自然農園訪談紀錄請詳見附件二、推動產業六級化之法規調適訪談紀錄彙整，頁 213-214。

關於二級產業活動之部分，該農園自設農產加工室，生產之有機轉型期農產品包括紅棗、紅棗乾、加工果汁及果醬等，並自創品牌，透過網路虛擬通路銷售各式商品。

為從事二級加工，本個案在「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」所規定面積45平方公尺以下及高度14公尺以下之限制下，於農場中設置加工室。其申請農業設施容許使用之過程中，因本案為該地區第一件以頂樓日曬農產品之溫室申請容許使用之個案，故所提出之經營計畫及設施配置屢遭地方主管機關否准。但經與地方主管機關長期溝通，確認該溫室之設置符合「農作產銷設施分類別規定之溫室設置基準」，且符合前揭辦法第八條之規定後，依同辦法之第九條獲得專案核准，克服限高問題而興建法定農業加工設施。同時，本個案於申請過程主張所涉及之農產加工製程簡單，且屬小規模產製，經地方主管機關認定尚無必要依據工廠管理法規進行工廠登記並得不受限加工場所在地地目之限制。



【圖 2】Me 棗居自然農園與自設加工室

資料來源：聯合新聞網。

### **(三) 六級化策略**

綜合本案六級化過程中，一級整合二級之成功經驗顯示：若從事有機栽種之農民願意投入屬二級產業之加工生產，只要能克服場所設置之限制，從事二級加工更能增加獲利，甚至可進一步透過網路行銷，在有機社群內創造自我品牌，可達到提升農業產值之目的。

### **(四) 值得參採之處**

本案值得參採或研議之處，主要為現行法規對設置農產品加工室之限制，並區別區加工室、加工場與食品工廠之不同，而無須辦理工廠登記。

## **二、第一級生產結合第三級行銷或其他服務之個案**

### **(一) 花東菜市集<sup>2</sup>**

#### **1. 重要性**

本個案之重要性在於：

- (1) 以第三級之銷售平台逆向整合第一級之農業生產。
- (2) 主動對有機作物之來源及慣行農作之品質及標示進行控管。
- (3) 鼓勵農民升級轉型有機栽種，使農民因可安心生產，進而得以專注提升其品質。
- (4) 建立物流分流管控作業制度。

#### **2. 六級化特色**

---

<sup>2</sup> 花東菜市集訪談紀錄請詳見附件二、推動產業六級化之法規調適訪談紀錄彙整，頁222-223

花東菜市集是一個網路銷售平台，由兩位花蓮吉安返鄉青年所創立。本個案成立之旨，乃有感於東部農產儘管優質，卻時常必須冠上其他產地名稱才容易賣出，而堅持無毒有機栽種之農民，則在無毒農業政策結束並停止全面補助後慘澹經營。

因此，該企業創辦人決定返鄉，貢獻所長協助農民行銷，使東部農民可安心生產，專注品質，銷售順暢，達到穩定收入之目的。本個案專注經營通路與品牌，致力與在地農民合作，協助東部農民與農產品(第一級產業)提升市場能見度，而順利銷售(第三級產業)其農產品。

### **3. 六級化策略**

#### **(1) 協助農民把關品質並輔導轉作有機農業**

為維護品質，花東菜市集主動委請台北市瑠公基金會農藥檢驗中心對宣稱有機、無毒、自然農法之產品進行不定時抽驗，亦不定時訪視農園和田間，觀察使用資材與田間狀況，並透過周邊農民之資訊交叉把關。

對於非有機種植之一般農產並屬合理化用藥或停藥安全期之農民，則加以協助，使其標示符合法令，使消費願意安心購買，並在合作與穩定收入過程中，說服其小規模轉作友善環境或無毒農法。

#### **(2) 採行物流分流管控作業制度**

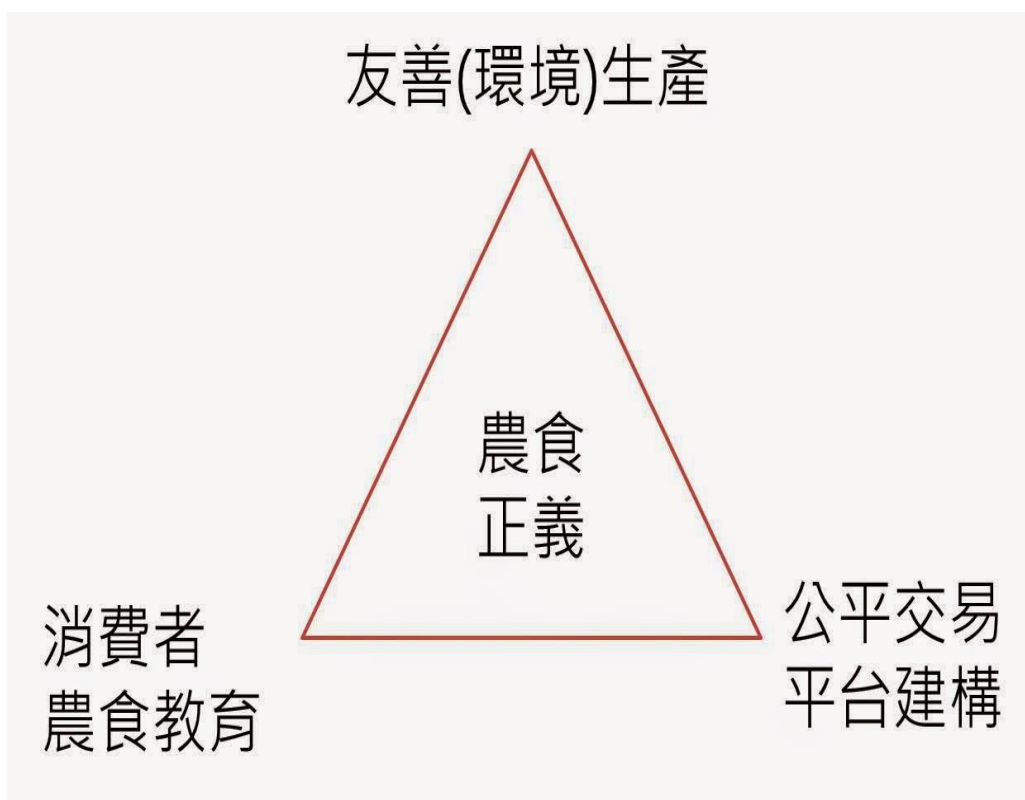
於物流方面，該企業建立物流分流管控作業制度，盡力將有機生產、有機轉型期與自然農法之產品以分流獨立之產線進行後端處理，避免與其他農產品交叉處理，以達到為消費者嚴格把關，維護品質之目的。

## (二) 好食機農食整合行銷平台<sup>3</sup>

### 1. 重要性

本個案之重要性，在「建構飲食正義的社會」，其經營模式整合並創造三項有助六級化發展之重要環境要件：

- (1) 友善生產
- (2) 實踐消費者農食文化教育。
- (3) 公平交易平台建構。



【圖 3】好食機農食整合行銷平台經營理念

資料來源：好食機企業網站。

### 2. 六級化特色

<sup>3</sup> 好食機農食整合行銷平台訪談紀錄請詳見附件二、推動產業六級化之法規調適訪談紀錄彙整，頁 221-222

在屬第一級之「友善生產」方面，好食機提供生產者轉作友善環境農法之相關資源，幫助農民轉型精緻有機農業(第一級產業)。在「消費者農食教育」方面，規劃了一系列行銷推廣教育課程(第三級產業)。在「公平交易平台建構」上，該企業建立不同於主流商業模式之互惠經濟交易網絡(第三級產業)。

該企業之具體作法，在創造一個新消費市場及新業態，讓消費者不只消費農產品，而透過資訊透明與審議機制，讓消費者及生產者成為互助互惠之共同體，共同參與生產過程、討論銷售模式，並面對及解決遭遇之難題。

### 3. 六級化策略

關於產業六級化策略方面，本個案建立「優良通路」制度模式，設計優良通路自我機制，提報主管機關通過，加強協助小農符合 GHP 制度。

有鑑於通路採購訂單對於供應商具有相對約束力，本個案希望能建立一套自律制度，藉通路對採購之物品負相對之管理責任：即申請優良通路之業者，可自行提報自我管理模式，以資訊透明為前提，建立供應商管理辦法、利潤制度，決策模式等內部自律之作法，再由主管機關依據提報內容審定是否予以優良通路商認證。

同時，本個案運用「參與者共保系統 (Participatory Guarantee System, PGS)」，從生產者到消費市場之供應鏈中建立共同參與之責任制度，以建立自律之管理模式與行為準則。



### (三) 農業合作社個案－花東有機肥產銷合作社

#### 1. 重要性

- (1) 為達成友善環境耕作之目的所成立之合作社。
- (2) 以東部小農為主要成員。
- (3) 以有機米產銷班之下腳料生產有機肥以循環利用。
- (4) 合作社每年以低於市價之價格將有機肥回饋合作社農民。
- (5) 以花東中心玉里為基點，南北開拓生產鏈，創造農業循環經濟。
- (6) 形成小農、產銷班與合作社之多重供應鏈關係。

#### 2. 六級化特色

東豐有機米產銷班於 1995 年配合花蓮區農業改良場，和鄰近農民組成有機米產銷班，並於 1996 年成立花東有機肥合作社。合作社建造堆肥場，選用牛糞當堆肥，並與同為合作社成員之固定農戶配合，形成穩定之上下游供應鏈關係：由上游合作社內之酪農戶提供堆肥做為原料，再由合作社本身之產銷班提供下腳料混和生產高品質有機肥，主要供應產銷班之有機農民做為其肥料。

其次，合作社利用其產銷班稻米碾製所產生之粗糠及米糠，每年生產三千噸有機肥，增加肥料有機質，使廢棄物循環再利用，並形成一、二級產業活動間循環之友善循環型農業。

最後，合作社將自產之有機肥以低於市價直接銷售其會員，使會員不但能享受優惠價格之穩定肥料貨源，更可分享合作社之利潤。

### 3. 六級化策略

本個案利用一級農作與二級生產不斷循環之模式，落實有機農業友善環境之目標。一級產業部分，利用產銷班擴大有機生產規模，並穩定下腳料之來源。

二級生產部分，利用合作社整合上游供應商及下游使用(消費)者，且原料供應商同時又為第三級產業之終端消費者，形成源源不絕之產業循環供應鏈關係，並在此供應鏈當中，完成六級化產業之價值活動。

#### (四) 值得參採或研議之處

本個案值得參採之處，在確認為落實有機驗證制度，必須使生產、加工、流通三供應鏈階段皆充分配合進行流程把關，並配合 GHP 制度及友善農業制度之實施。此外，亦提供建立農產品行銷平台，以及透過產銷班或農業合作社銷售之成功模式。

另一方面，上述個案之待研議之處，在於供應鏈不同產銷階段及不同有機驗證機構間，對驗證結果並未相互承認，以及 GHP 制度是否完全適用於微型農業之問題。

### 三、六級化產業經營模式之個案—軟埤坑溪園區<sup>4</sup>

#### (一) 重要性

---

<sup>4</sup> 軟埤坑溪園區訪談紀錄請詳見附件二、推動產業六級化之法規調適訪談紀錄彙整，頁 219-220

台中市東勢區軟埤坑休閒農業區為六級化產業發展之完整模式，本個案之重要性在於：

1. 位於單純之農業區且具備地理優勢。
2. 形成六級化完整之自然歷史人文條件。
3. 透過個體農戶之合作及關聯產業協力方式完成六級化。
4. 鄰近大都會區，擁有市場地利優勢，便利消費者前往。

## (二) 六級化特色

軟埤坑擁有完整之農業升級條件，從第一級生產到二級加工，結合第三級觀光休閒服務業，成為典型之示範區域。首先，本個案發展六級化之基礎在於合適之自然環境。軟埤坑位於台中市東勢區，地處中央山脈與臺中盆地間，受氣候、地形影響，雨量充沛，農作少受風害，成為理想之果樹園藝栽種區域。當地終年盛產水果，為桃李、水梨、柿子、柑橘等之主要產區(一級產業)。

其次，客家人自清代以來即對當地進行開發，長期以來皆為十分傳統之客家農莊，並逐漸形成客家傳統農業聚落。客家飲食傳統上會配合水果收成，發展醃製食品之手工藝，因此當地盛行水果醃製食品之初級加工。此外，亦將收成過剩之水果，例如：梅子，製成乾燥水果乾。此外，客家人基於勤儉文化，習慣將農產品加工裁切時之多餘部分製成副食品，並成為當地一種傳統，此為當地農產品之二級加工奠定技術及第三級客家傳統生活文化體驗奠定基礎。

隨著週休二日國人對休閒之需求提高，距離台中都會區僅四十分鐘車程之軟埤坑，成為發展休閒農業之重要據點。

當地農民組成軟埤坑休閒產業發展協會，配合周邊軟埤坑溪、天公廟等自然景觀或文化景點，搭配假日果市(農夫市集)及登步道之健行活動，逐漸形成軟埤坑休閒農業與相關之三級產業。

### (三) 六級化策略

在產業六級化策略方面，本個案透過組成休閒產業發展協會之法人力量，利用當地觀光資源，協助在地小農販售農產品並發展出當地特色農特產相關之伴手禮商品。

關於推動二級化之部分，該協會將組織小農，透過企業社模式發展伴手禮商品加工。當地種植高經濟果實作物，並適合製成高單價之加工品販售，成為當地果農重要收入。以柿子為例，收成之柿果，除甜柿可以生鮮方式販售外，澀柿必須通過人工脫澀，加工製成柿餅；其餘次級品則用於釀酒，不但避免農產品之浪費，更可提高商品附加價值。

本個案發展三級農業之作法部分，首先，該協會推動當地景觀之自然利用及保存，將區域內太坪角溪、五窯坑溪、七櫃壟溪以及壟背溪等四溪支流匯聚而成之軟埤坑溪進行生態保育，不但長年水量豐沛，可供應第一級果實之農業用水外，當地長期發展無毒果園，轉植有機水果，加上山區無工廠與家庭廢水污染，溪中生態豐富，更形成螢火蟲之棲地，提高第三級產業之發展利基。

此外，本個案配合周邊客家文化聚落、天公廟等景點，推動軟埤坑休閒農業園區之設置。該會亦配合經營民宿，與業者相互協力，有助該園區之對外宣傳。

### (四) 值得參採之處

本個案值得參採之處，在於其所形成之完整六級化產業態樣，以及透過組成非營利組織法人之方式，整合地方自然生態及生產資源與微型農業形成集體運作，以克服農民個體之經濟規模與經營能量不足問題。

## 第四節 國內產業六級化發展之主要問題探討

本節首先將針對經由深度訪談及焦點團體座談所蒐集之產業六級化議題進行問題彙整，據以歸納與釐清待調適之法規。其次，將針對待法規調適之問題及不需實施法規調適之問題進行區別及分析。

### 一、問題歸納與釐清

茲將透過座訪談所蒐集之六級化相關議題進行歸納整理並回應如下，以釐清後續應行法規調適之方向：

【表 4】產業六級化議題及回應對照表

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
第一級	<p>問題一、有機耕作受鄰田污染之相關問題：</p> <p>(一)現行有機驗證法規明定有機農產品未通過有機驗證者應處以罰鍰、產品亦不得以有機名義販售。但對於鄰近造成有機農業污染之慣行農業，應否加以規勸或訂定相關罰則規範，以求公平？</p> <p>(二)有機農業受鄰田污染之舉證問題？</p> <p>(三)對於受鄰田汙染導致農藥殘留檢出之有機農，是否得有改善或不罰之緩衝作法？</p> <p>(四)有時有機作物之汙染源非鄰田而係地方鄉鎮公所，例如：對有</p>	<p>(一) 1. 慣行農業只要不違反農業法規之限制，即屬於合法之農業活動，且目前國內大部分之農作仍維持慣行農業之耕種方式，即使栽種方式不同，亦不宜將其視為有機環境之污染者。</p> <p>2. 欲解決慣行農業對有機耕作之影響，除暫時透過加大隔離帶之方式外，目前已有綠色保育標章及 PGS 參與式驗證等措施，應有助於緩解鄰田污染問題。惟未來仍有賴耕地周邊實施友善環境耕作或規劃有機專區作為配</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	<p>機農地鄰近之一般道路噴灑除草劑或預防傳染病之環境清潔消毒藥劑，亦會導致污染，此問題應如何解決？</p>	<p>套，始能循序漸進區隔慣行農業與有機農業，有效杜絕農藥化肥等污染源對有機耕作之影響。</p> <p>3. 政府刻正制定中之「有機農業促進法草案」內明定鼓勵設置「有機農業促進區」之相關規定，一旦法規通過實施後，可透過該有機專區之規畫，將慣行農業與有機農業加以區隔，降低相互影響。</p> <p>(二) 有機農業是否受鄰田污染，依前揭「有機農業促進法草案」第31條第2款，若能由有機農自行舉證採取必要防護措施，且經政府證實為鄰田污染者，不罰。惟「必要防護措施」之標準目前並未明確，未來待「有機農業促進法」通過後，於訂定子法時，一併加以處理。</p> <p>(三) 對於經證明農藥殘留檢出係受鄰田污染之有機農，依上</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>開「有機農業促進法草案」，可免予處罰，即屬於有利有機農民之緩衝作法。</p> <p>(四) 同上，有機農得類推適用上開「有機農業促進法草案」第 31 條第 2 款主張免予處罰。另若能落實同法「有機農業促進區」相關規定，亦可將有機促進區內之環境汙染發生率降至最低。</p>
	<p>問題二、現行法規是否已明確定義友善耕作及其對環境之作用？</p>	<p>農委會於民國 106 年 5 月 5 日頒定之「友善環境耕作推廣團體審認要點」第二點已具體化「友善耕作」之行為要件；同時，該要件亦揭示「友善耕作」對於環境之作用。此外，制定中之「有機農業促進法草案」第 4 條亦訂有友善耕作定義性之相關規範，並為該草案視為有機促進區內轉型有機農業之必要措施。</p>
	<p>問題三、有機驗證相關問題：</p> <p>(一)非有機殘留「零檢出」之觀念是否應該重新定義或考量環境背景值？</p>	<p>(一) 零檢出並非現行法律用語，現行農產品生產及驗證管理法係明定有機農產品、農產加工品不得使用化學農藥、</p>



產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	<p>(二) 驗證人員不足，應由政府培訓人員，限定執勤年限，提供驗證單位支配調用。</p> <p>(三) 目前生產、加工、流通三階段各有政府機關核准之驗證單位受理有機驗證，但農民於不同階段向不同驗證單位申請驗證，會產生驗證單位間互不承認驗證結果之情形，往往需重新辦理驗證，徒增成本。</p> <p>(四) 國內有機驗證結果不受國外承認，使農產品外銷時必須在國外再行申請實施驗證，增加農民不必要之成本。</p> <p>(五) 有機驗證費用過高，政府補貼金額不敷需求。</p> <p>(六) 現行驗證機制，有無可能以同個區域之有機耕作集體送驗，以降低成本？</p> <p>(七) 目前農民面對多種標示及驗證程序，必須重複申請及付費。能否將現行相關制度進行適當整合，例如有機驗證可整合產銷履歷，或產銷履歷可整合吉園圃認</p>	<p>化學肥料、動物用藥品或其他化學品。故現行檢驗制度之目的，係針對有機農民是否違法使用農藥或化肥進行驗證，至於屬環境背景值之影響因素，已納入處理鄰田汙染問題方面加以考量。</p> <p>(二) 現行有機驗證依法屬公權力委託，對於非具公務員身分之民間驗證人員可由政府進行培訓，但無權限定其值勤年限。人員能力或人力不足之問題應透過行政契約要求受託驗證單位提高驗證人員之質量。</p> <p>(三) 相互承認問題應由委託驗證機關透過行政指導或透過對委託事項或受託單位之評鑑監督過程，要求受託驗證單位配合相互承認驗證結果。</p> <p>(四) 國內有機驗證制度與國外無法接軌或相互承認問題，已於前揭「有機農業促進法草案」中訂有相關因應措施。</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	證？	<p>(五) 政府於民國 106 年 5 月 5 日發布「有機及友善環境耕作補貼要點」已放寬有機及友善耕作接受補貼之資格條件，並提高補貼標準。例如除驗證費用外，針對有機驗證通過及農委會審認通過之友善環境耕作推廣團體登錄之農民，按生產面積每年每公頃給予生態獎勵給付三萬元，即屬新增之補貼項目。</p> <p>(六) 有機耕作集體送驗之前提為成立產銷班或合作社，惟集團中有任一農產品出問題，全數將無法通過驗證，始可達到彼此約束、降低驗證成本之目的。</p> <p>(七) 產銷履歷、吉園圃及有機驗證本質上有差異，產銷履歷僅單純追蹤該農產由何地、何人所栽種，與是否有機栽種無關；有機驗證與吉園圃亦不同，吉園圃因屬非有</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>機，對於化肥有一定程度容許；有機則最嚴格。由於三者驗證重點及項目不同，故無整合之必要性。</p>
	<p>問題四、農機補助與實際農作設備需求不一致，補助金額與市售金額有落差，市場物價上漲，公部門之補助預算卻似乎沒有配合提高。</p>	<p>農機補助作業係屬於補助補貼性質之給付行政，對於補助內容、項目、比例及方式，政府享有一定之裁量權，故可依申請實際情況，決定其補助或補貼成數，其決定權限亦包括是否逐年調整預算。</p>
<p>第二級</p>	<p>問題一、農產品初級加工和一般食品加工應否區別之問題：</p> <p>(一) 食品加工與農業加工之性質及規範程度應不同，但於現行食品衛生管理法下，農民卻必須適用與製造業相同之法規，阻礙農產加工之發展。</p> <p>(二) 農業加工究竟應由經濟部工業局或農委會主管？</p> <p>(三) 應否先定義並釐清加工室、加工場與食品工廠之不同？</p> <p>(四) 推動六級化時，是否應先制定規範小農加工活動之專法？</p>	<p>(一) 行政院中部辦公室依據行政院農業委員會農糧署檢送民國104年4月22日召開之「研商農產加工品範圍與安全衛生管理」會議紀錄案由二(農產加工場所設置輔導及管理事宜)之結論，於104年5月5日致函地方政府：「現行農業用地經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，於取得使用執照後，於容許使用範圍內得向主管機關申請工廠登記。請貴府(工業單</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>位)於查核時，如屬經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，勿因以未申請工廠登記為由，而依工廠管理輔導法處理；業者如需申請工廠登記，並請協助輔導。」</p> <p>準此，小型農業之農糧產品加工室，於取得使用執照後，於容許使用範圍內之加工行為，屬農業加工活動，並不以申請工廠登記為必要。</p> <p>(二) 農業初級加工，例如作物之乾燥處理，只要不含添加物，其農產品之本質未改變，即屬於農產品加工，為農委會管轄之第一級產業活動。加工如涉及食品添加物，則屬於二級之食品加工，則由經濟部工業局主管。</p> <p>(三) 如前揭函釋，食品工廠適用之工廠管理輔導法係以製造業、大型食品加工業者為規範對象，而於家庭農業之加</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>工室或加工場自產自銷之屬第一級生產之一般農產品，並非上開法規所管制之對象及行為。加工室、加工場與食品工廠得依分別適用之不同法規加以定義，並釐清生產活動之差異性。</p> <p>(四) 從事經濟活動者之身份與產業界定越來越模糊，難以客觀區別身分及專業界線，實無須因從事產業之身分不同而特別制定專法加以管理。故對於小農或微型農業僅需予以概念化認定即可。</p>
	<p>問題二、現行法規對設置農產品加工室之限制：</p> <p>(一) 農業設施四十五平方公尺以下免申請容許使用之規定能否放寬？</p> <p>(二) 農業設施做為農產品加工室只能為一層樓之建築，不能擴增二樓，且不能設置廁所之問題。</p> <p>(三) 申請農業設施容許使用，若該農地地處山坡地，另須提出水土保</p>	<p>(一) 根據現行「農業發展條例」第8條之1，農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，僅得免申請建築執照，但仍須依法申請農業設施之容許使用，故並無是否應放寬之問題。</p> <p>(二) 根據現行「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，農業設施做為農作產銷</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	持計畫，造成農民負擔。	<p>設施(農產品加工室),除有法定之例外情形外,其總面積,不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之百分之四十。農業設施興建高度及樓層應依本辦法規定辦理;一般農作產銷設施之高度不得超過十四公尺。另同辦法第 9 條規定主管機關辦理、專案核准或輔導農業發展計畫所需之農業設施,其面積及高度,得依其計畫核定之。」是以,前開規定應係指「專案核准」之「農業發展計畫所需之農業設施」,始能依其計畫核定之面積及高度興建,而得不受容許辦法第 7 條第 1 項:「不得超過申請設施坐落之農業用地土地面積之 40%」及第 8 條規定:「農業設施興建高度及樓層應依本辦法規定辦理;未規定高度之農業設施,其高度不得超過 14 公</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>尺」之限制。至於廁所之興建，依前揭審查辦法第 13 條第 3 項，主管機關得依實際需求同意配置衛生設備。因此，本問題經農委會函釋得由地方政府視申請案實際情況決定是否同意在案。</p> <p>(三) 依現行「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第 31 條於山坡地範圍內申請農業用地作農業設施容許使用，依「水土保持法」第 12 條規定應擬具水土保持計畫或得以簡易水土保持申報書代替。「水土保持法」第 12 條之提出水土保持計畫之義務，並非僅針對農民之山坡地利用，只要對山坡地或森林區實施開發利用行為者，皆為水土保持義務人而有該條文之適用，因事涉公共利益及公共安全，故不宜針對特定產業或身分設定排除適用之例外情況。</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	<p>問題三、六級化過程應否由政府主動提供合宜之農業加工場，有償提供農民使用？</p>	<p>由政府成立加工室提供合法設備，營運管理與技術管理問題尚待解決，例如技術人員薪資成本、加工室營運管理由誰負責等，甚或農產季節問題，同地區農作熟成季節相同，不採收的季節，加工廠閒置成本應如何攤提、管理保養成本等問題；有機產品加工，如果產線被污染，責任歸屬問題等等，故由政府主動提供農業加工場所並非適合選項。</p>
	<p>問題四、加工設施補助相關問題：</p> <p>(一) 現行農產合作社運銷加工設施補助作業相關規範之補助申請資格條件過高，應否調整之問題。</p> <p>(二) 合作社或產銷班申請運銷加工設施之補助時，依法須具備合格之加工場所，但地方主管機關將法令解釋為應完成工廠登記之問題。</p>	<p>(一) 實務上合作社或產銷班申請農產合作社運銷加工設施補助作業相關規範之補助申請資格條件業經多次修正，已逐年放寬。</p> <p>(二) 現行農產合作社運銷加工設施補助作業相關規範之補助條件為具備加工場或加工廠，地方主管機關要求申請人須完成工廠登記乃是對法規有所誤解，申請人得向主管機關申請統一函釋。</p>
	<p>問題五、「食品良好衛生規範準則</p>	<p>(一) 依衛生主管機關解釋，小農</p>



產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	<p>(GHP)」之適用問題：</p> <p>(一) 政府是否應制定小農加工場地之各項 GHP，以便與食品業之 GHP 加以區別，以低度管制小規模之農業加工？</p> <p>(二) 現行 GHP 所要求之設備、場域環境、製程管理、品質管制等規定，對小農而言，即便僅為該準則第一章或第二章之規範，因標準過高，小農亦難以達成。</p>	<p>從事食品加工生產，僅須適用「食品良好衛生規範準則(GHP)」之總則及第二章，其要求項目門檻不高，並非微型或家庭農業所難以達成。</p> <p>(二) 惟微型農業通常為低資本經營之產業，其產品對消費者亦屬低風險，現行 GHP 所要求之設備、場域環境、製程管理、品質管制等若干規定，仍會增加成本或不必要之負擔，此部分有待法規調適加以解決。</p> <p>(三) GHP 為最基本之食安要求，地方衛生主管機關每年都會針對食品從業人員辦理講習輔導，但農民進行農產品加工多係申請農業設施容許使用之農糧產品加工室，並非在衛生單位體系下，因此辦理講習時未勾稽到農業加工從業人員，建議應由地方政府應將其納入食品安全講習或輔導體系。</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
第三級	<p>問題一、推動農村旅遊相關問題：</p> <p>(一)小農在臉書宣傳部落小旅行廣告攬客而受罰之問題如何解決？</p> <p>(二)農民為避免觸法，改採農村體驗活動替代方案，例如環境教育課程，對於小農經營農村體驗活動，法令得否加以放寬？</p>	<p>(一) 旅行業務，泛指行程設計安排、食宿交通及整體形象的遊程包裝。農村體驗性質上如符合上述之旅行業務，則為旅遊之一種樣態，從業人員如未事先取得相關證照或業者未經許可招攬旅遊行程，構成違反現行「發展觀光條例」第 27 條規定之行為，故小農在第三級產業活動上應避免從事相關業務行為。惟為幫助小農對法規之理解，農政或觀光業主管機關應為相關函釋，以正面表列方式釐清農民經營農村旅遊時得從事之行為態樣。</p> <p>(二) 農業體驗活動只要未涉及服務國際人士或跨縣市交通車安排者等規劃行為，應不違法，且農村體驗如為單純教學課程，因不屬於執行旅遊業務之情形，即不受旅遊業管理相關法規之限制。惟旅行業或旅遊活動管理包含營</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>業執照、營業登記、投保旅遊保險、專業人員證照取得等機制，如開放農村旅遊，為避免消費者參加後發生糾紛時權益難以保障，農業主管機關解釋農村旅遊之定義，並應有相關配套措施。</p> <p>(三)「農村再生條例」第 27 條推動農村旅遊之主體應為地方政府，但實際從事者為農民，故必要賦予農民明確且具法律位階之法源規範相關事務，並明定農委會為主管機關。</p>
其他	<p>問題一、政府是否應以專法推動產業六級化？</p>	<p>(一)產業發展至一定經濟規模即會面臨下一階段問題，不宜以法律通則性規範產業發展，政府僅需當產業面臨升級問題時，再依實際情況協調處理。</p> <p>(二)微型農應專注於生產、二級化以合作社模式處理、三級化之行銷及農村旅遊可透過專案輔導達成。</p> <p>(三)現行「農業發展條例」及制定</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>中之「農業基本法草案」已涵蓋推動產業六級化之重要事項，故無需再另訂專法，以免疊床架屋。</p>
	<p>問題二、農產品及農業活動之課稅問題：</p> <p>(一) 農產品營業稅課徵之起徵點？</p> <p>(二) 是否應修法針對「農損」給予租稅減免？</p> <p>(三) 農產品販售若符合繳納營業稅之標準，必須辦理商業登記以取得稅籍編號，若農民因擔任負責人則會喪失自耕農身份，農保因而喪失之問題。</p>	<p>(一) 農民銷售自己生產之農產品或農業加工品均免徵營業稅。惟農產品及單純不改農產本質之加工品產銷免稅，經加工後本質改變者則應課營業稅。</p> <p>(二) 針對農業災害損失政府依農發條例業已訂定農業天然災害救助辦法，故無需再以租稅減免之方式彌補農民之損害，且在所得稅部分，「所得稅法」第 14 條規定，個人之自力耕作、漁、牧、林、礦所得，以全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。另依「所得稅法施行細則」第 17 條規定，前開成本及必要費用，納稅義務人有完備會計紀錄及確實憑證者，應依申報數核實減除；其無完備會計紀</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
		<p>錄及確實憑證者，自民國七十八年迄今，成本費用標準為收入之 100%，既然沒有所得，應無後端扣除額之問題。</p> <p>(三)有關農民身分問題，只要有一級產業之實際經營，並符合農保資格，農民身分應不至於受影響。</p>
	<p>問題三、資金取得問題：</p> <p>(一)微型有機農業發展六級產業，資金取得困難，希望政府協助資金融通多元化。</p> <p>(二)農民申請青年從農創業專案貸款時，依規定不得有其他業外收入，未顧及農民無其他業外收入難以生存。</p>	<p>(一)針對農民資金取得問題，目前農委會訂有「辦理政策性農業專案貸款辦法」，提供農民十九種不同性質種類之貸款，協助農業資金融通之多元化。</p> <p>(二)根據前揭辦法，借款人於貸款存續期間，如有農業以外其他職業者，其所支領之年薪資所得加計執行業務所得之合計數應低於勞動基準法所定基本工資之全年總額，並非完全禁止其他業外收入。</p>
	<p>問題四、現行參加農民健康保險之農民，須為專職自耕農，其月收入不得高於基本工資，若不符合條件卻投入農業生產者，無法享有農民</p>	<p>政府開辦農民健康保險之目的，即在鼓勵專職從事農業之農民，並予以相當之生活保障。而兼職之農民通常已投保其他社會保</p>

產業別	主要議題描述	對問題之回應或處理方式
	福利，無法鼓勵有興趣、有技術，或是有資金者投入農業生產。	險，並不符合本法保障農民之目的，故並無理由應享有與現行農保所保障之專職農民相同之福利，以符公平。
	問題五、農民對於發展合作社業務有概念，但對合作社社務與財務缺乏經驗。	此問題可透過合作社經營方面之教育及輔導措施加以解決。同時，應透過相關法規修正，將相關能量及資源導入農業合作社，並賦予政府一定之推動義務，以強化農業合作社之功能。
	問題六、產業六級化適用「勞動基準法」及開放外勞協助相關工作之問題。	<p>(一)現行「勞動基準法」第 30 條之 1 適用農、林、漁、牧業，故農忙時期農民或農企業雇用之員工得採彈性工時因應。為此，勞動部於 2017 年 7 月 25 日將農業納入四週彈性工時之適用。</p> <p>(二)是否開放外勞協助農業屬國家整體勞動政策，並非透過產業六級化法規調適得以解決之問題。</p>

資料來源：本研究整理。

## 二、待進行法規調適之問題

### (一) 第一級產業階段有機作物受鄰田汙染之問題

現行「農產品生產及驗證管理法」明定有機農產品不得使用任何化肥及農藥，且必須不得被檢出含有相關化學殘留物。一旦有機農產品遭檢驗出農藥或化肥殘留，不僅必須立即下架，政府亦得對有機農產品經營業者課以連續處罰。

然而，國內農地之規模小且密集度高，除非在有機專業區域內生產並獲得嚴格監控，否則，一般小規模經營有機農業之農民，即使廣泛設置隔離帶，只要與非有機環境相臨，皆難以百分之百杜絕無論來自空氣、土壤、水源或包括政府在內之其他汙染源之影響。例如：種植高莖作物之鄰田一旦施用農藥，對於透過空氣傳遞之農藥汙染即難以防範。又例如政府針對有機農田周邊道路沿線進行環境清潔消毒之滅蚊劑噴灑作業，亦經常成為汙染源。

此外，對於有機農業周邊非有機耕作之鄰田，亦應採適當措施鼓勵其轉型友善環境耕作或有機農業，以免其繼續採取慣行農法而持續影響有機耕作。因此，此問題尚待透過修法方式加以解決。

### (二) 第二級農產品加工階段之問題

農民生產之農產品或農產加工品若屬於食品類之產品，於生產及銷售時，適用「食品安全衛生管理法」，其從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合現行「食品良好衛生規範準則(GHP)」之要求。

依據衛福部之解釋，屬於一級產業且非屬應行食品工廠登記之農產品初級加工，因其作業流程較為單純，故僅須依照上述 GHP 總則及第二章有關食品製造業之相關規範要求進行。

然現行 GHP 對從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度之若干規定，涉及對特定設施或製程之特殊規格要求，勢必增加小規模或家庭式農業生產及農產品加工之法規遵循或營運成本，若不進行法規鬆綁或調整其適用範圍，對小規模農業而言，其對 GHP 之法規遵循將存在窒礙難行之處。因此，尚待透過主管機關之解釋或修法加以解決。

### (三) 第三級農業結合觀光休閒旅遊之問題

「農村再生條例」第 27 條明定各級主管機關依據各地區農業特色、景觀資源、農村發展特色及生態與文化資產，推動休閒農業及「農村旅遊」。

然而，根據現行「發展觀光條例」第 26 條之規定，經營旅行業者應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記，領取旅行業執照後，始得營業。同法第 27 條則明定招攬或接待觀光旅客，並「安排旅遊」、食宿及交通為旅行業之業務範圍。導遊人員及領隊人員，應經有關考試及訓練合格，並經中央主管機關發給執業證，受旅行業僱用或受政府機關、團體之臨時招請，始得執行業務。因此，當農業結合觀光休閒自然資源，提供農村地區休閒服務時，負責提供相關活動之人員由於經常不具備導遊執照而產生受罰之問題。

質言之，「農村再生條例」第 27 條所定之「農村旅遊」，是否屬於「發展觀光條例」第 27 條所定旅遊之範疇，現行法規並未明確區



分，若以規範競合解釋，則因兩者定性相似，項目又高度重疊，使得六級化產業一旦從事超出農村旅遊之業態，因未能事先取得旅行業執照，而受到觀光主管機關之處分。

此項問題攸關六級化產業第三級活動之發展，必須先行確定行為範疇及所適用之法源。若該第三級產業活動為結合周邊景點之觀光旅遊行程及食宿交通安排，即屬交通部觀光局主管，適用「發展觀光條例」之經濟活動，其從業人員即須具備領隊導遊相關證照。惟若相關活動僅單純於特定農場域中實施之導覽、解說，或者農村體驗，其經營行為之定性為何，目前法律上並未明確加以定義。

#### **(四) 農業合作社經營能力問題**

輔導農民設立農業合作社，藉以經營農產品之加工及產銷，對推動產業六級化而言，具有實質之助益。然而，對農民而言，現階段成立合作社之最大阻礙，在於其本身欠缺合作社之運管能力，更需要法規遵循、經營、管理、財務及業務推動能力之相關人才投入，方能達到該合作事業之目的。故應透過法規調適，將相關能量及資源導入農業合作社，並賦予政府一定之推動義務，以強化農業合作社之功能。

## 第參章 產業六級化相關法規盤點及檢討分析

本章基於價值鏈角度，探討產業六級化之相關法規，包括第一級有機農業生產之有機驗證、農產品產銷履歷制度、產品標示等規定；第二級農產品加工之加工場所設置、食品安全衛生、工廠登記、農地容許使用等法規；第三級產業之銷售、合作事業成立、農村旅遊等法規，並配合其他農民生產所涉及之財務補助、人力資源等法規之探討。

### 第一節 第一級產業相關法規

#### 一、有機農業之驗證管理

第一級有機農業生產之法規適用，主要在於有機農產品之生產及其驗證管理之過程。目前主要依據為「農產品生產及驗證管理法」，其立法目的在透過有機農產品及其加工品質安全之提升，來維護消費者之權益及民眾食品安全。

有機驗證之目的，在證明特定農產品及其加工品之生產、加工及分裝等過程，確實符合有機規範及其標準。為達成此一目的，政府訂有若干關於有機農產品與農產加工品之驗證申請條件與程序、驗證基準、標示方式、有效期間等事項之法規，包括：「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」及「有機農產品及有機農產加工品驗證基準」等，與「農產品生產及驗證管理法」，共同構成現行之有機規範體系。

#### (一) 有機農產品驗證主體

有機驗證之主體除生產、加工、流通及進口有機農產品或農產加工品之經營者外，尚包括有機農產品驗證機構。依

「農產品生產及驗證管理法」之規定，有機農產品驗證機構指經中央主管機關認證之機構、學校、法人或團體<sup>5</sup>，目前相關機構共有十三家，得受理有機農產品及加工品之有機驗證相關事項。

## (二) 驗證程序

有機驗證程序方面，申請有機農產品及有機農產加工品驗證之農產品經營業者，首先，必須具備農民、依法設立或登記之農場、畜牧場、農民團體或農業產銷班，或領有公司或商業登記證明文件者等身分資格之一。<sup>6</sup>

其次，驗證機構受理有機農產品驗證後，應實施書面審查、實地查驗、產品檢驗及驗證決定等程序，且應每年至少一次實施定期或不定期實施追蹤查驗，必要時亦得增加追蹤查驗次數。<sup>7</sup>

## (三) 驗證事項

---

<sup>5</sup> 農產品生產及驗證管理法第三條：「本法用詞，定義如下：七、驗證機構：指經認證並領有認證文件之機構、學校、法人或團體。」

<sup>6</sup> 有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法第五條：「申請有機農產品及有機農產加工品驗證之農產品經營業者，應具備下列各款資格之一：一、農民。二、依法設立或登記之農場、畜牧場、農民團體或農業產銷班。三、領有公司或商業登記證明文件者。」

<sup>7</sup> 有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法第七條：「驗證機構受理有機農產品及有機農產加工品之驗證，應辦理書面審查、實地查驗、產品檢驗及驗證決定之程序，並於各階段程序完成後將結果以書面通知申請人。」有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法第十六條：「驗證機構對通過驗證產品之農產品經營業者應定期或不定期實施追蹤查驗。前項追蹤查驗每年至少一次，必要時得增加追蹤查驗次數。」

有機農產品及其加工品除經中央主管機關許可外，不得使用化學農藥及化學肥料、動物用藥品或其他之化學品<sup>8</sup>。因此，有機農產品及其加工品之驗證，一方面在確認有機農產品及農產加工品之生產過程，是否使用該類化學品，必須至少呈現未檢出使用化學品之驗證結果，始得通過有機驗證。另一方面，有機驗證事項尚包括查驗操作過程、耕作理念及農業環境安全性等等。

## 二、產銷履歷制度現行規範

關於產銷履歷，係指農產品自生產、加工、分裝、流通至販賣之公開且可追溯之完整紀錄<sup>9</sup>。而第一級生產適用產銷履歷驗證制度而標示產銷履歷之農產品，其經營業者應提供農產品產銷履歷之資訊。

申請產銷履歷驗證之農產品經營業者，應符合下列農民、產銷班、農場、畜牧場或養殖場，以及依法設立或登記之法人或團體等資格<sup>10</sup>。政府除於必要時得公告特定農產品實施強制性產銷履歷驗證制度外，一般而言，國內農產品之產銷履歷驗證制度皆屬於自願性加入<sup>11</sup>。

---

<sup>8</sup> 農產品生產及驗證管理法第十三條：「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。但經中央主管機關公告許可者，不在此限。」

<sup>9</sup> 農產品生產及驗證管理法第三條：「本法用詞，定義如下：九、產銷履歷：指農產品自生產、加工、分裝、流通至販賣之公開且可追溯之完整紀錄。」

<sup>10</sup> 產銷履歷農產品驗證管理辦法第七條：「申請產銷履歷驗證之農產品經營業者，應符合下列各款所定資格之一：一、農民。二、農業產銷班。三、農場、畜牧場或養殖場。四、依法設立或登記之法人或團體。」

<sup>11</sup> 農產品生產及驗證管理法第七條：「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。必要時，得公告特定農產品之項目、範圍，強制實施產銷履歷驗證制度。」

其次，有機農產品加入產銷履歷驗證制度必須依據「產銷履歷農產品驗證管理辦法」，配合「臺灣良好農業規範(簡稱 TGAP)」之規定實施產銷履歷制度，其各階段作業及應遵照之基準如下：<sup>12</sup>

1. 生產階段：應符合 TGAP 範圍。
2. 加工階段：未納入 TGAP 範圍內之加工作業，其產品應以經產銷履歷驗證之農產品為主要原料，且符合食品良好作業規範、優良農產品驗證管理辦法或有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法相關規定。
3. 分裝、流通及販售階段：應符合各目的事業主管機關相關規定。

本法之規範效果，在於通過驗證實施產銷履歷標示之有機農產品，其經營業者應提供農產品產銷履歷之資訊，並依中央主管機關公告之一定期限保存農產品產銷履歷資料。

### 三、農產品標示及標章

有機農產品生產完成，業經包裝上市前，其包裝必須依法進行標示。主要適用之標示法規包括「糧食管理法」、「食品安全衛生管理法」，以及「農產品生產及驗證管理法」等。

#### (一) 糧食管理法

---

<sup>12</sup> 產銷履歷農產品驗證管理辦法第四條：「農產品經營業者生產產銷履歷農產品之各階段作業基準如下：一、生產階段：應符合臺灣良好農業規範(TGAP)範圍。二、加工階段：未納入臺灣良好農業規範(TGAP)範圍內之加工作業，其產品應以經產銷履歷驗證之農產品為主要原料，且符合食品良好作業規範(食品 GMP)、優良農產品驗證管理辦法、ISO22000 或有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法相關規定。三、分裝、流通及販售階段：應符合各目的事業主管機關相關規定。」

六級化之第一級生產之有機農產品若屬於糧食作物，根據現行「糧食管理法」，市場銷售之包裝糧食，其包裝或容器上應以中文及通用符號明確標示下列項目：<sup>13</sup>

1. 品名。
2. 品質規格。
3. 產地。
4. 淨重。
5. 碾製日期。
6. 保存期限。
7. 製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。

其次，市場銷售之糧食，不得有下列情形：<sup>14</sup>

1. 標示之項目及內容，與內容物不相同；或內容物攙偽假冒；或包裝、容器上之宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形。
2. 進口稻米與國產稻米混合銷售。

---

<sup>13</sup> 糧食管理法第十四條：「市場銷售之包裝糧食，其包裝或容器上，應以中文及通用符號明確標示下列項目：一、品名。二、品質規格。三、產地。四、淨重。五、碾製日期。六、保存期限。七、製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。市場銷售之散裝糧食，應以中文標示品名及產地。」

<sup>14</sup> 糧食管理法第十四條之一：「市場銷售之糧食，不得有下列情形：一、標示之項目及內容，與內容物不相同；或內容物攙偽假冒；或包裝、容器上之宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形。二、進口稻米與國產稻米混合銷售。」

再者，若為市場銷售之散裝糧食，則應以中文標示品名及產地<sup>15</sup>。此外，糧食之標示，亦適用食品安全衛生管理法之標示規定<sup>16</sup>。

## (二) 食品安全衛生管理法

有機農產品若符合食品之要件，其上市販售前，應根據「食品安全衛生管理法」之規定，應將其食品及食品原料之容器或外包裝，以中文及通用符號，明顯標示下列事項：<sup>17</sup>

1. 品名。
2. 內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。內容物之主成分應標明所佔百分比，其應標示之產品、主成分項目、標示內容、方式及各該產品實施日期，依中央主管機關另定之規定辦理。
3. 淨重、容量或數量。

---

<sup>15</sup> 糧食管理法第十四條第二項：「市場銷售之散裝糧食，應以中文標示品名及產地。」

<sup>16</sup> 糧食管理法第十四條第四項：「糧食之標示，除前三項規定外，適用食品安全衛生管理法之規定。」

<sup>17</sup> 食品安全衛生管理法第廿二條第一項：「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。五、製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。六、原產地（國）。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項。」

4. 食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。
5. 製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。僅標示國內負責廠商名稱者，應將製造廠商、受託製造廠商或輸入廠商之名稱、電話號碼及地址通報轄區主管機關國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。
6. 原產地(國)。
7. 有效日期。
8. 營養標示。
9. 含基因改造食品原料。
10. 其他經中央主管機關公告之事項。

### (三) 農產品生產及驗證管理法之標示規定

有機農產品及有機農產加工品販售時，根據「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」之規定，其容器或包裝應標示下列事項：<sup>18</sup>

1. 品名。有機農產品及其加工品應標示有機文字；有機轉型期農糧產品及其加工品應標示有機轉型期文字。

---

<sup>18</sup> 有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法第廿四條第一項：「有容器或包裝之有機農產品及有機農產加工品於販賣時，應標示下列事項：一、品名。二、原料名稱。三、農產品經營業者名稱、地址及電話號碼。四、原產地(國)。但已標示製造廠或驗證場所地址，且足以表徵原產地(國)者，不在此限。五、驗證機構名稱。六、有機農產品驗證證書字號。七、其他法規所定標示事項及經中央主管機關公告應標示事項。」



2. 原料名稱。若與品名完全相同者，得免標示原料名稱。
3. 農產品經營業者名稱、地址及電話號碼。
4. 原產地(國)。但已標示製造廠或驗證場所地址，足以表徵原產地(國)者，不在此限。
5. 驗證機構名稱。
6. 有機農產品驗證證書字號。
7. 其他法規所定標示事項及經中央主管機關公告應標示事項。

茲將上述三種農產品標示規定彙整臚列如下表：

**【表 5】** 農產品標示規定彙整表

法規名稱	糧食管理法	食品安全衛生管理法	有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法
應行標示項目	1. 品名。 2. 品質規格。 3. 產地。 4. 淨重。 5. 碾製日期。 6. 保存期限。 7. 製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。	1. 品名。 2. 內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。內容物之主成分應標明所佔百分比，其應標示之產品、主成分項目、標示內容、方式及各該產品實施日期，依中央主管機關另定之規定辦理。 3. 淨重、容量或數量。	1. 品名。有機農產品及其加工品應標示有機文字；有機轉型期農糧產品及其加工品應標示有機轉型期文字。 2. 原料名稱。若與品名完全相同者，得免標示原料名稱。 3. 農產品經營業者名稱、地址及電

法規名稱	糧食管理法	食品安全衛生管理法	有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法
		<p>4. 食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。</p> <p>5. 製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。僅標示國內負責廠商名稱者，應將製造廠商、受託製造廠商或輸入廠商之名稱、電話號碼及地址通報轄區主管機關國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。</p> <p>6. 原產地(國)。</p> <p>7. 有效日期。</p> <p>8. 營養標示。</p> <p>9. 含基因改造食品原料。</p> <p>10. 其他經中央主管機關公告之事項。</p>	<p>話號碼。</p> <p>4. 原產地(國)。但已標示製造廠或驗證場所地址，足以表徵原產地(國)者，不在此限。</p> <p>5. 驗證機構名稱。</p> <p>6. 有機農產品驗證證書字號。</p> <p>7. 其他法規所定標示事項及經中央主管機關公告應標示事項。</p>

法規名稱	糧食管理法	食品安全衛生管理法	有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法
備註	除三者重複事項包括：品名、產地、淨重、保存期限、製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址外，餘為各標示之特殊事項。		

資料來源：本研究整理。

#### (四) 有機農產品標章之使用

有機農產品及其加工品使用農產品標章，須經驗證合格。又根據現行「農產品標章管理辦法」，農產品標章之選擇可分為下列三類：<sup>19</sup>

1. 優良農產品標章。
2. 有機農產品標章。
3. 產銷履歷農產品標章。

### 四、有機生產之補助相關規定

#### (一) 針對有機農產品驗證補助

為鼓勵農民從事有機生產，農委會針對農產品申請有機驗證，訂有有機農業輔導措施，凡通過驗證者，農委會補助驗證過程所需的水質及土壤檢驗費、產品檢驗費及驗證費等。

<sup>19</sup> 農產品標章管理辦法第二條：「農產品標章分為下列三類：一、優良農產品標章：證明農產品及其加工品經依本法第四條第二項所定辦法規定驗證合格。二、有機農產品標章：證明農產品、農產加工品經依本法第五條第二項所定辦法規定驗證合格。三、產銷履歷農產品標章：證明農產品經依本法第七條第二項所定辦法規定驗證合格。」

## (二) 針對有機及友善環境耕作補貼

關於有機及友善環境耕作之補貼，農委會於 2017 年 5 月 5 日發布「有機及友善環境耕作補貼要點」，針對依農產品生產及驗證管理法驗證通過，生產有機(含轉型期)農糧作物之農地，以及經農委會審認通過之友善環境耕作推廣團體登錄之農民實際耕作經營之農地進行補貼。

本補貼項目鼓勵慣行農業轉型友善耕作，不但有助於農業無毒環境之改善，在全面實施有機耕作或轉型有機專區前，更能發揮解決鄰田汙染之過渡時期功能。

此項補貼之申請人，包括農民、農業企業機構及依法設立或登記之農民團體、農場、畜牧場。補貼基準及補貼期限如下：<sup>20</sup>

1. 有機轉型期驗證農地，依有機農產品驗證證書(轉型期)所載有效期間，最長補貼三年，補貼基準如下：

(1) 生態獎勵給付：每年每公頃三萬元。

---

<sup>20</sup> 有機及友善環境耕作補貼要點：「三、補貼之申請人，以下列各款所定者為限：(一) 農民。(二) 農業企業機構。(三) 依法設立或登記之農民團體、農場、畜牧場。但學校、公營機關(構)所經營之農場、畜牧場，不予補貼。」「四、補貼基準及補貼期限如下：(一) 有機轉型期驗證農地，依有機農產品驗證證書(轉型期)所載有效期間，最長補貼三年，補貼基準如下：1.生態獎勵給付：每年每公頃三萬元。2.收益減損補貼：水稻及蔬菜每年每公頃三萬元，其他作物每年每公頃五萬元。(二) 有機驗證農地：生態獎勵給付每年每公頃三萬元，補貼期間三年。(三) 登錄友善耕作農地：生態獎勵給付每年每公頃三萬元，補貼期間三年。(四) 有機集團栽培獎勵：有機集團栽培區內驗證通過之有機及有機轉型期農地，每年每公頃另予獎勵一萬元，獎勵期間三年。但公設有機集團栽培區不予獎勵。」

- (2) 收益減損補貼：水稻及蔬菜每年每公頃三萬元，其他作物每年每公頃五萬元。
2. 有機驗證農地：生態獎勵給付每年每公頃三萬元，補貼期間三年。
3. 登錄友善耕作農地：生態獎勵給付每年每公頃三萬元，補貼期間三年。
4. 有機集團栽培獎勵：有機集團栽培區內驗證通過之有機及有機轉型期農地，每年每公頃另予獎勵一萬元，獎勵期間三年。

## 五、對第一級生產現行相關規範之檢討

### (一) 針對有機驗證規範之檢討

有機農產品及農產加工品符合有機規範，並通過驗證之法律效果在於：

1. 農產品之經營業者得將其農產品及農產加工品以有機農產品之名義於市場流通販售及出口。
2. 主管機關為確保農產品及其加工品符合有機農產品之驗證規定，亦得派員進入有機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。若查驗之結果不符農產品生產及驗證管理法規定，主管機關得為一定之處分，包括依規定處罰、禁止該農產品及其加工品其運出、命限期改善、回收、銷毀或為其他適當之處置。

然而，根據第貳章之分析，本法規存在下列問題，尚待透過後續之法規調適加以解決：

1. 無法杜絕有機栽培農作受鄰田或隔離帶周邊慣行農作，甚至其他環境因素之影響，導致無法通過有機驗證，以及所衍生之行政處分。
2. 無「舉證免責」之相關規定，有機農民即便能舉證其農產品係遭鄰田或其他環境因素污染，主管機關基於現行法律作成處分亦難有裁量餘地。

## (二) 針對農產品產銷履歷及標章標示制度之檢討

關於標章制度之規範效果，有機生產之農產品只要通過有機驗證並自願申請產銷履歷驗證並通過，即可使用有機農產品標章及產銷履歷農產品標章。

至於「糧食管理法」、「食品安全衛生管理法」，以及「農產品生產及驗證管理法」對於有機農產品之標示規範，皆屬強制性之要求，只要性質上符合應標示之農產品，即必須按各該法規所要求之項目於農產品外包裝或容器分別進行標示。

有機農產品適用之現行各項標示制度，其項目及內容重複性高，是否應適當整合以降低有機農產品經營者之成本？事實上，「糧食管理法」、「食品安全衛生管理法」，以及「農產品生產及驗證管理法」之三者立法目的不同，標示項目亦有差異，除品名、產地、淨重、保存期限、製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址重複事項外，餘為各法規之特殊標示事項。故將三者標示內容合併並無實益，且會影響其他純糧食作物及非有機農產品之標示方式，造成法律適用上之困擾。

### (三) 針對補貼制度之檢討

生產有機農作物之成本，包括作物栽種前之土地改良(養地)成本、獲得栽培技術之教育訓練成本及各種資訊取得成本。此外，現行有機農業應進行之相關驗證包括：農產品生產驗證及有機農產品及有機農產加工品之驗證。同時，基於消費安全，鼓勵農民自願配合辦理者尚包括產銷履歷之驗證等等。

對從事六級化之農民而言，自作物收成至流通銷售至最終消費市場，將面臨各階段之驗證費用，若受限於農地面積，農民僅能從事限量或小規模有機作物生產，其驗證費用占收益比重極高，勢將為不可免除之沉重負擔。

政府過去對於有機驗證費用依據有機農糧產品驗證費用基準對農民加以補助，但現行基準係由農委會農糧署於 2011 年公告，迄今已超過五年，未能配合市場物價進行調整，使得大多數小規模生產之有機農民，尚需自行承擔補助款與實際支出差距部分之金額，故仍形成負擔。

此項問題因屬於政府授權修訂法規之範圍，故農委會須逐年依據社會經濟發展之實際狀況，參考近年國內物價指數之變動針對補助金額進行調整，即可解決補助與農民實際發生驗證成本間存在差距之不足問題。同時，農委會業於 2017 年 5 月 5 日頒布「有機及友善環境耕作補貼要點」，再度提高對有機轉型期及有機驗證農地之補貼，並增加對於友善耕作之補貼項目，最長補貼期間六年，應可有效解決前述有機耕作補助金額無法滿足農民需求之問題。

## 第二節 第二級加工活動相關法規

### 一、農產品加工與食品加工製造之區別

#### (一) 農產品加工之定義

從學理上來看，農產品加工係指針對做為原料之農產品予以一定之技術處理，使其外觀形態或內在物理屬性(不影響化學屬性)改變之過程，例如：乾燥、洗淨、分級及包裝等等。因此，只要不含添加物，不改變其農產品之本質之加工活動，皆屬於農產品(初級)加工。

#### (二) 食品加工製造之定義

食品加工製造之定義，於現行法規較為明確。依據「食品安全衛生管理法施行細則」之規定，製造廠商指「製造、加工、調配製成終產品之廠商；委託製造、加工或調配者之受託廠商，以及經分裝、切割、裝配、組合等改裝製程，且足以影響產品衛生安全者，其改裝廠商或前二款之廠商」<sup>21</sup>。

因此，食品加工製造可據以定義為「製造、加工、調配食品以製成終產品，或分裝、切割、裝配、組合等改裝製程，且足以影響食品衛生安全之活動」。

### 二、農產品加工與食品製造主管機關之決定

一般而言，若有機農民所從事之第二級產業活動，屬於農產品加工之範疇及屬性，可依據現行「農業發展條例」，

---

<sup>21</sup> 食品安全衛生管理法施行細則第十條：「本法第二十二條第一項第五款及第二十四條第一項第五款所稱製造廠商，指下列各款情形之一者：一、製造、加工、調配製成終產品之廠商。二、委託製造、加工或調配者，其受託廠商。三、經分裝、切割、裝配、組合等改裝製程，且足以影響產品衛生安全者，其改裝廠商或前二款之廠商。」



將該加工視為從事農產品加工業之業態，而可歸屬於農產品加工業，由「農業發展條例」主管機關行政院農委會負責管轄及輔導。若有機農民所從事之活動超過農產品加工之範疇及屬性，而屬於食品加工製造之業態時，該第二級產業依性質應即歸屬於食品加工製造業。

其次，食品加工製造應視其加工製造方式及場所，決定所適用之法規及主管機關。根據行政院中部辦公室依據行政院農業委員會農糧署檢送民國 104 年 4 月 22 日召開之「研商農產加工品範圍與安全衛生管理」會議紀錄案由二「農產加工場所設置輔導及管理事宜」之結論，於 104 年 5 月 5 日致函地方政府：「現行農業用地經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，於取得使用執照後，於容許使用範圍內得向主管機關申請工廠登記。請貴府(工業單位)於查核時，如屬經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，勿因以未申請工廠登記為由，而依工廠管理輔導法處理；業者如需申請工廠登記，並請協助輔導。」

準此，小規模農業之農糧產品加工室，於取得使用執照後，於容許使用範圍內之加工行為，屬農業加工活動，並不以申請工廠登記為必要，而應屬於農委會管轄之農業活動；如加工涉及食品添加物，則屬於第二級之食品加工製造，則應由經濟部工業局主管。

### 三、食品工廠登記及管理法規

#### (一) 相關規範

##### 1. 工廠管理輔導

若農業因六級化而增加產能，其生產規模或生產方法流程，特別是耗能部分，達到食品製造業之標準，即應適用食品製造業之資格接受管理。

就加工場所而言，因生產標準提高，即須符合現行「工廠管理輔導法」有關工廠設置登記及管理之相關要求辦理。例如：設立工廠所使用之土地，以利用都市計畫工業區、非都市土地編定為丁種建築用地、依法編定開發之工業區或其他依法令規定可供設廠之土地為限；工廠設廠完成後，應依本法規定申請登記，經主管機關核准登記後，始得從事物品製造、加工。工廠經許可設立者，應依核定期限辦理工廠登記。

## 2. 食品工廠管理

六級化後第一級產業若因生產加工規模提升，應適用食品工廠管理相關法規，其主要規定於依「食品衛生管理法」第十條第二項規定訂定之「食品工廠建築及設備設廠標準」。

「食品工廠建築及設備設廠標準」除總則外，對於食品廠之性質差異及特殊事項，另訂定相關之規定，可供不同性質之業者參酌適用：

- (1) 食品工廠之基本共同標準。
- (2) 專業食品工廠之生產設備、檢驗設備及基本設施標準。

## 四、對農產加工品之食品安全衛生管理

此外，無論農產加工室、加工場與食品工廠，皆涉及食品之加工製造，且足以影響食品衛生安全之活動，在食品安

全管理之範圍內，皆適用食品安全衛生管理相關法規而受衛生福利部之管轄。

與一般食品相同，從事小規模生產加工之農民，其農產加工品應依據現行「食品安全衛生管理法」，針對其衛生安全及品質加以管理，並應符合於食品添加物、標示、營養標示及查核與檢驗等相關規定。

又根據同法，食品業者必須實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關(構)、法人或團體檢驗<sup>22</sup>。食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合 GHP 及其相關衛生管理基準之要求<sup>23</sup>。

目前實務上，一般食品於我國製造、加工、調配，均應符合「食品安全衛生管理法」及 GHP 等相關規定。如屬認定須辦理工廠登記者，除應符合經濟部「工廠管理輔導法」外，同時應符合「食品工廠建築及設備設廠標準」。

此外，所有食品製造業者(含小型農產品製造加工業者)皆應符合 GHP 準則第一章「總則」及第二章「食品製造業」規定，如食品製造業者達工廠登記規模，除上述規定外，亦應符合 GHP 第三章「食品工廠」之規定。倘製造業者有販售

---

<sup>22</sup> 食品安全衛生管理法第七條：「食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關(構)、法人或團體檢驗。」

<sup>23</sup> 食品安全衛生管理法第八條：「食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。」

食品之行為，另應符合第五章「食品販賣業」規定。又，如屬餐飲業、食品添加物業、低酸性及酸化罐頭食品製造業、塑膠類食品玩具、食品容器或包裝製造業者，皆應分別符合其相關 GHP 專章。

## 五、農業加工設施設置及土地容許使用

### (一) 容許使用及建築執照申請

關於六級化過程中，若農民因農產品簡易加工需要，而須於農業用地上興建農業設施時，可按「農業發展條例」之規定，向地方主管機關申請農業設施之容許使用，亦可選擇設置一定面積下，免申請建築執照之設施：<sup>24</sup>

1. 第二級之農業加工設施係於農業用地上以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，得免申請建築執照。
2. 二級化之農業加工，係於農業用地上興建有固定基礎之農業設施，則應先向主管機關申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，可免申請建築執照。

### (二) 農業設施容許使用審查辦法之規定

---

<sup>24</sup> 農發條例第八條之一：「農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣(市)政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。」

農民依法向主管機關申請農業設施之容許使用，係以現行「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」做為規範。本辦法所稱農業設施之種類如下：<sup>25</sup>

1. 農作產銷設施。
2. 林業設施。
3. 自然保育設施。
4. 水產養殖設施。
5. 畜牧設施。
6. 休閒農業設施。
7. 綠能設施。

申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣(市)主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書<sup>26</sup>。

惟申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積，不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之百分之四十。但有下列情形之一者，不受百分之四十之限制：<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第三條：「本辦法所稱農業設施之種類如下：「一、農作產銷設施。二、林業設施。三、自然保育設施。四、水產養殖設施。五、畜牧設施。六、休閒農業設施。七、綠能設施。」

<sup>26</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第五條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣(市)主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」

<sup>27</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第七條：「申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積，不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之百分之四十。」

1. 依畜牧法申請畜牧設施。
2. 依都市計畫法申請農業產銷必要設施。
3. 依本辦法申請之農業生產設施、室外水產養殖生產設施、室內水產養殖生產設施。

此外，主管機關專案核准或輔導農業發展計畫所需之農業設施，其面積及高度得依其計畫核定<sup>28</sup>。其他非經專案核准農業設施之興建高度及樓層，應依本辦法規定辦理；未規定高度之農業設施，其高度不得超過十四公尺<sup>29</sup>。已申請興建農業設施之農業用地上，申請設置相同項目之農業設施，該設施原有面積及申請新增面積之總和，不得超過本辦法所定各項農業設施設置面積之規定<sup>30</sup>。

最後，農作產銷設施可分為下列各類：<sup>31</sup>

---

但有下列情形之一者，不受百分之四十之限制：一、依畜牧法申請畜牧設施。二、依都市計畫法申請農業產銷必要設施。三、依本辦法申請之農業生產設施、室外水產養殖生產設施、室內水產養殖生產設施。四、第九條、第十條及第三十條規定。」

<sup>28</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第九條：「主管機關辦理、專案核准或輔導農業發展計畫所需之農業設施，其面積及高度，得依其計畫核定之。」

<sup>29</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第八條：「農業設施興建高度及樓層應依本辦法規定辦理；未規定高度之農業設施，其高度不得超過十四公尺。」

<sup>30</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第十一條：「已申請興建農業設施之農業用地上，申請設置相同項目之農業設施，該設施原有面積及申請新增面積之總和，不得超過本辦法所定各項農業設施設置面積之規定。」

<sup>31</sup> 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第十三條：「農作產銷設施分為下列各類：一、農業生產設施：指供農業直接生產及經營之設施。二、農機具設施：指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。三、農產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及作業場所之設施。四、農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。五、農田灌溉排水設施：指供農田

1. 農業生產設施：指供農業直接生產及經營之設施。
2. 農機具設施：指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。
3. 農產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍(藏)、加工及批發市場等設備及作業場所之設施。
4. 農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。
5. 農田灌溉排水設施：指供農田灌溉排水有關之設施。
6. 其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。

## 六、產銷加工補助

### (一) 規範目的

為幫助農民團體進行農產之運銷加工，農委會訂有「農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範」，做為實施相關措施之法源。

### (二) 補助對象

限依農會法、合作社法設立之農民團體，且具合法加工場域者<sup>32</sup>。

### (三) 申請補助之農民團體應符合之條件

#### 1. 運銷實績

---

灌溉排水有關之設施。六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。」

<sup>32</sup> 主管機關針對個別農戶(有機農戶)之輔導多以專案(補助)計畫方式進行。

近三年辦理蔬果之平均共同運銷及直銷量達五百公噸、切花一百二十萬支或盆花六萬盆之基準量並有佐證資料者。

## **2. 加工實績**

近三年辦理蔬果截切、加工型作物、地區性農產品或釀酒之平均收購加工量達附表 1 所定基準量並有佐證資料者。

## **3. 考評成績**

近三年經主管機關考評成績均達乙等(七十分)以上。

## **4. 農產加工設備**

其放置場所須取得土地合法使用證明及加工廠(場)建築使用證明。

## **5. 補助限制及執行成效**

近三年未曾接受農糧署補助者，或計畫執行率達百分之一百，且計畫執行期間均能如期填報其會計與成果報告者，優先考量予以補助。

## **6. 配合政策之實績**

其業務經營及財務管理健全，配合農糧署推動相關農業施政計畫有具體成果者(如政策性收購加工、促銷活動、吉園圃、產銷履歷、CAS 或其他經農糧署各區分署認定者)。

## **7. 補助基準**

依農糧署主管計畫補助基準辦理。

## **8. 經費使用範圍**



農民團體營運所需之集貨、冷藏(凍)、洗選、輸送、加工、分級、包裝、堆高機、運輸、檢驗等運銷加工設施(備)。

## 七、對現行規範之檢討

區別農產品加工及食品加工製造之實益，主要在便於決定其主管機關及適用法規。準此，現行法應當在有機農民之六級化過程中，開始進一步對其所生產之農產品進行加工時，提供針對其行為加以定性並得用以決定該活動所應遵循之法律範圍。

惟現行法並未對農產品加工提供明確之定義性規範，僅於「農業發展條例」將農產品加工列為農產運銷作業之一環而進行管理。又如前揭經濟部中部辦公室之函釋，食品工廠適用之「工廠管理輔導法」係以製造業、大型食品加工業者為規範對象，而於家庭農業之加工室或加工場之自產自銷行為，並非上開法規所管制之對象，而應回歸前述之農產品加工業進行管理。

現行農業及製造業相關法規，並未明確定義何謂農產品之初級加工活動以及是否必須依以食品業加以規範，加上各地方政府針對法令解釋及執法標準不一，導致有部分縣市執法時要求從事農產品小規模初級加工之場所，必須事先完成工廠登記程序，始得進行產品之加工生產，造成農民負擔，阻礙產業六級化之發展。

從產業所從事業態之角度，農產品之小規模初級加工，究竟應屬經濟部工業局或農委會主管之產業範疇？從主管機關執掌而言，經濟部工業局主管業務為製造業相關之業種及業態，故性質上屬農產生產活動之農產品初級加工，並非

典型之工業生產製程，因此，應將其歸類為農業而非製造業相關業態之範疇，由農委會進行管理為宜。

其次，從工廠管理法規之文字解釋觀察，依據現行「工廠管理輔導法」對工廠之定義，係指「有固定場所從事物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者。」同法第十條規定，「工廠設廠完成後，應依本法規定申請登記，經主管機關核准登記後，始得從事物品製造、加工。」

農產品初級加工雖有固定場所從事物品製造，並非現行經濟部工業局頒布之「從事物品製造、加工之範圍、一定面積及一定電力容量、熱能之認定標準」之適用標的，故農產品小規模初級加工並不屬於適用上開「工廠管理輔導法」之行為。

另一方面，若農產品之加工係於現行「農業發展條例」第八條之一及其子法所明定之農業設施中進行，依同條之規定，該經濟活動應屬於符合農業生產需求之目的，可提高農業經營附加價值性質之行為。

換言之，經「農業發展條例」授權訂定之農業設施設置標準，在立法上已考量農業初級加工活動對農業經營環境之影響，其法條內容之設計上，已對於農產品加工活動及產品生產規模賦予一定之侷限性。

在此標準以下之農產品加工，即便具備經濟上第二級產業之加工活動特徵，依法仍屬於第一級農業生產活動之範疇。從立法目的論，自無適用工廠管理法規之餘地，故其加工場

所依「農業發展條例」之定義為農業設施，而僅須辦理相關許可申請，自無另辦理工廠登記之必要性。

為解決地方政府針對法令之解釋及執法標準不一，導致部分縣市要求從事農產品小規模初級加工之場所必須完成工廠登記程序，造成農民困擾之問題，如前述，經濟部業已透過函釋建議地方政府執法及處理應按如下之裁量標準處理：現行規定農業用地經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，於取得使用執照後，於容許使用範圍內得向主管機關申請工廠登記。而工業主管單位於查核時，如屬經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，勿因以未申請工廠登記為由，而依工廠管理輔導法處理(裁罰)。

因此，農民從事第二級生產之農產加工室、加工場與食品工廠，目前仍應分別適用「農業發展條例」及「工廠管理輔導法」分別加以規範，並按各該法規決定其主管機關，而目前此種法規適用之劃分方式，尚不致造成產業之重大困擾。

### 第三節 第三級產業相關法規

#### 一、六級化農業合作之成立

目前農業合作社之成立，主要係依據「合作社法」。現行「合作社法」將合作社得經營之業務分為：<sup>33</sup>

- (一)生產：經營各種生產、加工及製造之一部或全部業務。
- (二)運銷：經營產品運銷之業務。
- (三)供給：提供生產所需原料、機具或資材之業務。
- (四)利用：購置生產、製造及儲銷等設備，供生產上使用之業務。
- (五)勞動：提供勞作、技術性勞務或服務之業務。
- (六)消費：經營生活用品銷售之業務。
- (七)公用：設置住宅、醫療、老人及幼兒社區照顧相關服務等公用設備，供共同使用之業務。
- (八)運輸：提供經營運輸業所需服務之業務。
- (九)信用：經營銀行業務。

---

<sup>33</sup> 合作社法第三條：「合作社得經營下列業務：一、生產：經營各種生產、加工及製造之一部或全部業務。二、運銷：經營產品運銷之業務。三、供給：提供生產所需原料、機具或資材之業務。四、利用：購置生產、製造及儲銷等設備，供生產上使用之業務。五、勞動：提供勞作、技術性勞務或服務之業務。六、消費：經營生活用品銷售之業務。七、公用：設置住宅、醫療、老人及幼兒社區照顧相關服務等公用設備，供共同使用之業務。八、運輸：提供經營運輸業所需服務之業務。九、信用：經營銀行業務。十、保險：經營保險業務。十一、其他經中央主管機關會商中央目的事業主管機關核定之業務。前項第九款、第十款之業務不得與前項其他各款業務併同經營。」

(十)保險：經營保險業務。

(十一)其他：經營經中央主管機關會商中央目的事業主管機關核定之業務。

上述項目當中，可透過合作社組織推動之六級化業務包括第(一)至第(五)項及第(八)項。在工作推動上，可結合個別農民社員之屬性，交付六級化之業務推動。例如自家從事有機耕作之社員，可負責(一)生產及(三)供給之業務。對於從事農產品加工或販售之社員，可分配由其負責(一)生產至(四)利用項目之業務推動。

此外，在法規制定上，「合作社法」明定中央目的事業主管機關辦理合作社業務之指導及監督時，得視需要訂定相關辦法<sup>34</sup>。此外，亦規定各種合作社業務之執行，除依本法規定外，於必要時另以法律定之<sup>35</sup>。

準此，主管機關可將授權農業合作社推動六級化之事務，另於法律或行政法規明定之，使農業合作社在推動六級化過程中，能充分發揮其功能。

## 二、農產品銷售主要法規

### (一)農產品運銷補助

同加工補助，依「農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範」辦理。

---

<sup>34</sup> 合作社法第五十四條之二：「目的事業主管機關對合作社之業務應予指導、監督。中央目的事業主管機關辦理前項業務，得視需要，訂定有關合作社業務經營之輔導、管理、獎勵及其他應遵行事項之辦法。」

<sup>35</sup> 合作社法第七十五條：「各種合作社業務之執行，除依本法規定外，於必要時另以法律定之。」

## (二) 一般商品販售之包裝及標示規定

如本研究第貳章所述，六級化之第三級產業，包括行銷流通產業。而農業在實施六級化後，將透過行銷之功能，為其第二及加工之商品進行銷售。若所販售之產品已超過農產品而屬於其他商品之範疇，其商品尚須符合「消費者保護法」及「商品標示法」之包裝及標示規定。

### 1. 消費者保護法

「消費者保護法」規定，企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務之標示<sup>36</sup>，亦規定企業經營者對於所提供之商品應按其性質及交易習慣，為防震、防潮、防塵或其他保存商品所必要之包裝，以確保商品品質與消費者之安全<sup>37</sup>。

### 2. 商品標示法

根據現行「商品標示法」之規定，商品標示係指企業經營者在商品陳列販賣時，於商品本身、內外包裝、說明書所為之表示<sup>38</sup>。販賣業者不得販賣而陳列未依本法規定標示之商品。<sup>39</sup>

因此，六級化之農產品於陳列販售時，不論係透過通路

---

<sup>36</sup> 消費者保護法第廿四條：「企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務之標示。」

<sup>37</sup> 消費者保護法第廿六條：「企業經營者對於所提供之商品應按其性質及交易習慣，為防震、防潮、防塵或其他保存商品所必要之包裝，以確保商品之品質與消費者之安全。但不得誇張其內容或為過大之包裝。」

<sup>38</sup> 商品標示法第四條：「一、商品標示：指企業經營者在商品陳列販賣時，於商品本身、內外包裝、說明書所為之表示。」

<sup>39</sup> 商品標示法第十二條：「販賣業者不得販賣或意圖販賣而陳列未依本法規定標示之商品。」

或自行於農業加工或生產場所販售，亦應符合該法之標示相關規範，包括標示之標準及應記載或揭露之商品資訊內容等等。

### 三、農業結合旅遊之相關法規

#### (一) 農村再生條例

「農村再生條例」明定各級主管機關依據各地區農業特色、景觀資源、農村發展特色及生態與文化資產，推動休閒農業及農村旅遊<sup>40</sup>。此為現行法唯一提及發展農村旅遊之法律條文。

#### (二) 休閒農業之輔導管理法規

依據「農業發展條例」之規定，政府應依據各地區農業特色、景觀資源、生態、文化資產等等規劃休閒農業區以發展休閒農業，並輔導管理休閒農場之設置。設置休閒農場應經許可，其設置之相關管理辦法，由中央主管機關定之<sup>41</sup>。

為此，政府訂定「休閒農業輔導管理辦法」，主要規範項目包括總則、休閒農業區之規劃及輔導、休閒農場之申請設置、休閒農場之設施、休閒農場管理及監督，以及附則等等。

---

<sup>40</sup> 農村再生條例第廿七條：「各級主管機關依據各地區農業特色、景觀資源、農村發展特色及生態與文化資產，推動休閒農業及農村旅遊。」

<sup>41</sup> 農業發展條例第六十三條：「直轄市、縣(市)主管機關應依據各地區農業特色、景觀資源、生態及文化資產，規劃休閒農業區，報請中央主管機關劃定。休閒農場之設置，應報經直轄市或縣(市)主管機關核轉中央主管機關許可。第一項休閒農業區之劃定條件、程序與其他應遵行事項，及前項休閒農場設置之輔導、最小面積、申請許可條件、程序、許可證之核發、廢止、土地之使用與營建行為之管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

### (三) 民宿經營相關規定

所謂民宿，係指利用自用住宅空閒房間，結合周邊人文、自然、生態等環境資源及農林漁牧活動，以家庭副業方式經營之住宿處所<sup>42</sup>。農業在六級化模式中若結合民宿經營，應適用現行「民宿管理辦法」，其相關規定如下：

#### 1. 設置地區之限制

民宿之設置以下列地區為限，並須符合相關土地使用管制法令之規定：<sup>43</sup>

- (1) 風景特定區。
- (2) 觀光地區。
- (3) 國家公園區。
- (4) 原住民地區。
- (5) 偏遠地區。
- (6) 離島地區。
- (7) 經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。

---

<sup>42</sup> 民宿管理辦法第三條：「本辦法所稱民宿，指利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉生活之住宿處所。」

<sup>43</sup> 民宿管理辦法第五條：「民宿之設置，以下列地區為限，並須符合相關土地使用管制法令之規定：一、風景特定區。二、觀光地區。三、國家公園區。四、原住民地區。五、偏遠地區。六、離島地區。七、經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。八、金門特定區計畫自然村。九、非都市土地。」



(8) 金門特定區計畫自然村。

(9) 非都市土地。

## 2. 設施標準

關於民宿之設施標準，主要包括「民宿管理辦法」規定之經營規模面積標準<sup>44</sup>、建築物設施規定<sup>45</sup>、消防安全設備規定<sup>46</sup>，以及經營設備規定<sup>47</sup>等等。

## 3. 民宿經營者之義務

---

<sup>44</sup> 民宿管理辦法第六條：「民宿之經營規模，以客房數五間以下，且客房總樓地板面積一百五十平方公尺以下為原則。但位於原住民保留地、經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場、經農業主管機關劃定之休閒農業區、觀光地區、偏遠地區及離島地區之特色民宿，得以客房數十五間以下，且客房總樓地板面積二百平方公尺以下之規模經營之。前項偏遠地區及特色項目，由當地主管機關認定，報請中央主管機關備查後實施。並得視實際需要予以調整。」

<sup>45</sup> 民宿管理辦法第七條：「民宿建築物之設施應符合下列規定：一、內部牆面及天花板之裝修材料、分間牆之構造、走廊構造及淨寬應分別符合舊有建築物防火避難設施及消防設備改善辦法第九條、第十條及第十二條規定。二、地面層以上每層之居室樓地板面積超過二百平方公尺或地下層面積超過二百平方公尺者，其樓梯及平台淨寬為一點二公尺以上；該樓層之樓地板面積超過二百四十平方公尺者，應自各該層設置二座以上之直通樓梯。未符合上開規定者，依前款改善辦法第十三條規定辦理。前條第一項但書規定地區之民宿，其建築物設施基準，不適用前項之規定。」

<sup>46</sup> 民宿管理辦法第八條：「民宿之消防安全設備應符合下列規定：一、每間客房及樓梯間、走廊應裝置緊急照明設備。二、設置火警自動警報設備，或於每間客房內設置住宅用火災警報器。三、配置滅火器兩具以上，分別固定放置於取用方便之明顯處所；有樓層建築物者，每層應至少配置一具以上。」

<sup>47</sup> 民宿管理辦法第九條：「民宿之經營設備應符合下列規定：一、客房及浴室應具良好通風、有直接採光或有充足光線。二、須供應冷、熱水及清潔用品，且熱水器具設備應放置於室外。三、經常維護場所環境清潔及衛生，避免蚊、蠅、蟑螂、老鼠及其他妨害衛生之病媒及孳生源。四、飲用水水質應符合飲用水水質標準。」

「民宿管理辦法」規定之民宿經營者應遵守事項包括：<sup>48</sup>

- (1) 確保飲食衛生安全。
- (2) 維護場所四週環境整潔及安寧。
- (3) 保持旅客使用寢具之換洗及清潔。
- (4) 應注重自然生態保護、環境清潔、安寧及公共安全。

#### 四、對現行規範之檢討

產業六級化下第三級產業發展主要面臨之法規適用問題，主要為「農村再生條例」第廿七條所定之「農村旅遊」，是否同樣屬於「發展觀光條例」所定觀光業所經營旅遊業務之範疇問題。由於現行法規並未明確定義農村旅遊，若以規範競合解釋，則農村旅遊與觀光旅遊兩者性質相似，使得農民辦理農村旅遊事宜，因未能事先取得旅行業相關許可執照，而受到觀光主管機關之處分。

此外，如第貳章所述，對小規模農民而言，成立農業合作社現階段最大之阻礙，在於農民本身欠缺合作社之營運管理能力，更需要大量具備法規遵循、經營、管理、財務及業務推動能力之相關人才投入，方能達到該合作事業之目的。

由於上述問題皆涉及法規調適，必須透過法規之修訂，始能加以解決，其後續相關做法及建議，將於本研究第五章進行分析及說明。

---

<sup>48</sup> 民宿管理辦法第廿八條：「民宿經營者應遵守下列事項：一、確保飲食衛生安全。二、維護民宿場所與四週環境整潔及安寧。三、供旅客使用之寢具，應於每位客人使用後換洗，並保持清潔。四、辦理鄉土文化認識活動時，應注重自然生態保護、環境清潔、安寧及公共安全。」

## 第四節 其他相關法規之檢討

### 一、小規模農業之定義問題

現行相關法規並未針對「微型農業」或是「小規模農業(小農)」明確加以定義，使得在法規及措施適用方面，必須與其他中大型規模之業者受無差別之對待，而似有不妥之處。

然而，法制上無論以正面或負面表列方式定義微型農業之主體要件，皆容易失之偏頗，且許多小規模農業因具備組織及經營彈性，其發展性不亞於中大型之農企業，故若以特定要件加以定義，反而容易限制其發展。

因此，在現行法制架構下，欲釐清何為「微型農業」或「小農」，應以「概念化」方式進行判斷，並可相對參考各種法規之產業適用規模，做為判斷門檻，而不應透過法制面將小農予以「構成要件化」，以免適得其反。

### 二、勞動基準法相關規範問題

農業本身屬於勞力密集產業，除單純務農具農保身分之自耕農外，受雇於農民協助農忙之勞工，亦為「勞動基準法」適用之主體，甚至因六級化而成立之農企業，其雇用之非農業勞動者，亦必須適用「勞動基準法」。

然而，第一級產業之從業人員之工時並非固定，必須配合氣候變動及時令節氣生產，農忙時幾乎無法按照現行勞動基準法規定之工時與休假方式提供勞動，而必須適用彈性工時或納入責任制之行業，以符合農業生產之實際需求。

為此，勞動部業於 2017 年 7 月 25 日將農業納入四週彈性工時之適用。農業適用「勞動基準法」之受僱勞工，在經勞資協商同意後，

可彈性挪移工時，最長可連續工作廿四天，已有效解決大部分農業之人力調度問題。此一問題之解決，在於勞動部依據「勞動基準法」之授權所為之命令，屬於政府依職權得裁量之事務範圍，不涉及法規之修正作業，毋須透過法規調適即可達成。

### 三、六級化之農民納稅問題

六級化因涉及農業加工及農產品銷售，故可能導致農民應繳稅捐之問題。依現行稅法相關規定，可分為營業稅及所得稅兩面向進行分析。

首先，關於營業稅部分，農民個人銷售自己生產之農產品或農業加工品，均免徵營業稅。惟依法須辦理商業或公司登記之農企業，則應依法繳納營業稅。另透過免徵營業稅以外之通路銷售農產品或農業加工品，亦須繳納營業稅。

關於所得稅部分，「所得稅法」第十四條規定，個人之自力耕作、漁、牧、林、礦所得，以全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。

另依「所得稅法施行細則」第十七條規定，前開成本及必要費用，納稅義務人有完備會計紀錄及確實憑證者，應依申報數核實減除；其無完備會計紀錄及確實憑證者，自 1989 年迄今，成本費用標準為收入之 100%，故無所得認列，自無後端納稅之問題。

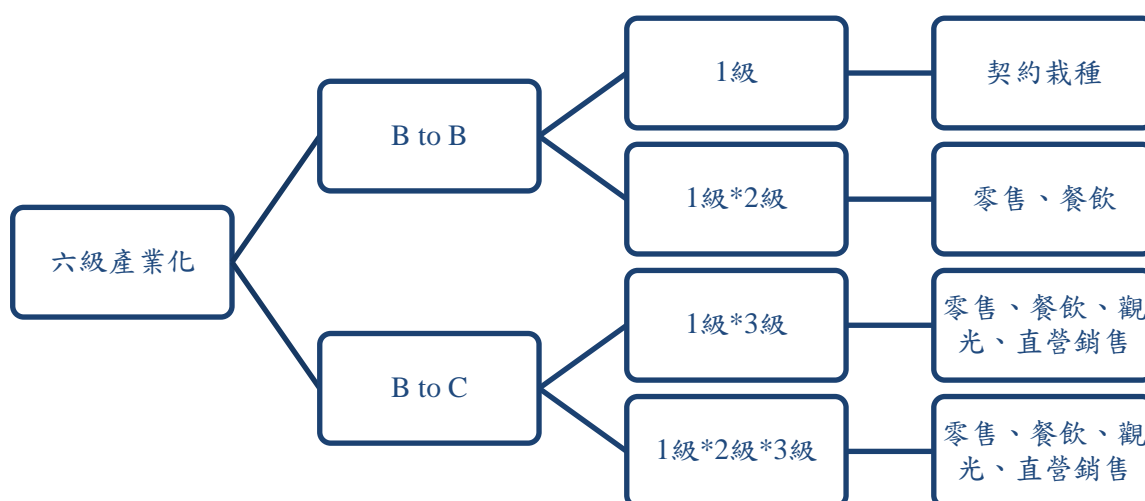
## 第肆章 國外與產業六級化相關之法令制度分析

本章將分別針對日韓兩國推動產業六級化相關法制之特色進行分析，並說明美國馬里蘭及加州有關微型農業產銷管理面所適用之行政法規，並進行法律面之國際比較，以做為我國產業六級化之借鏡。

### 第一節 日本六級產業化法之重要措施

日本農山漁村地區多年來培育了豐富的文化和提供就業機會，且農、林和漁業之健全發展，穩定供應國民所需，且具備國土保育功能。然而，日本的農業、林業和漁業等地區均面臨各種問題，例如：收入減少、居民高齡化與人口減少，使得這些地區的活力大不如前。

為了活化地區資源、鼓勵農林漁業者開創新事業，促進地區農林漁產物利用，以振興農林漁業，進而解決上述問題，日本農林水產省以農業、林業和漁業為主要產業，整合製造業及零售推廣，形成產業六級化之政策，使當地之農林漁資源得以增值。



【圖 4】日本六級產業化通路分類

資料來源：農林水產省，6次產業化財務動向調查(平成24年)，頁4。

日本產業六級化法之上位法規為「食料、農業及農村基本法」(以下簡稱農業基本法)，其立法目的在於確保糧食穩定供應、持續發展農業與促進農村發展，與日本六級產業化法之目的相當一致。

為了進一步推動產業六級化政策，日本於2010年12月3日(平成22年12月3日法律第67号)公布實施「促進活用地區資源的農林漁業者開創新事業等以及地區農林水產品利用的相關法律」(地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法)，簡稱「六級產業化及地產地消法」(六次產業化・地產地消法)或簡稱「六級產業化法」，以特別法方式處理產業六級化之問題。

本節以下將探討日本「農業基本法」，再就日本「六級產業化法」之重點內容、法制經驗與機制設計進行分析，以說明日本產業六級化可供我國借鏡之處。

## 一、農業基本法

日本於1999年(平成11年)通過「農業基本法」，其制定緣由在於糧食自給率逐年下降、農民老化和耕地面積下降，以及農村活力逐漸衰退。為了確保糧食穩定供應、持續發展農業與促進農村發展，故制定本法，以達到國民生活安定與發展國民經濟之目的<sup>49</sup>。

日本「農業基本法」共計四章四十三條，其中，與推動產業六級化息息相關之規定包括：擴大農業經營、有效利用農地、培育與留住農用人力、促進農業生產組織之活動與促進農村與都市之交流等。

---

<sup>49</sup> 食料・農業・農村基本法のあらまし，網址：

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html> (2017/10/8 訪)。

## 二、六級產業化法

根據日本「六級產業化法」之立法說明，日本的農林水產業與農山漁村正面臨內外各式各樣的問題，農林水產物價格低迷導致所得減少，高齡化或人口外移等使農山漁村活力明顯下降。

因此，日本政府計畫將一級產業的農林漁業、二級產業的製造業和三級產業的服務業綜合且整體的推動，活用地區資源、產生新附加價值的六級化產業，因此制定「六級產業化法」。

為有效利用農山漁村中豐富的土地、水和其他資源，再生利用地區內資源，縮減農林水產物生產地和消費者間之距離，並減少環境負荷。因此，擬定活用地區農林漁業相關政策，在推動在農山漁村的產業六級化的同時，亦整體推動擴大國產農林產物的消費。

### (一) 法規架構

綜觀「六級產業化法」之架構，第一章為總則、第二章為活用地區資源開創新事業、第三章為地區農林水產物之促進利用，其規範重點為第二章與第三章，茲整理如下表：

【表 6】日本六級產業化法之法規架構

章架構	節架構
第一章 總則	
第二章 活用地區 資源創造新事業等	第一節 總則 第二節 基本方針 第三節 促進農林漁相關事業之綜合化政策措施 第四節 其他 第五節 罰則
第三章 促進地區	第一節 總則

章架構	節架構
農林水產物之利用	第二節 基本方針
	第三節 促進地區農林水產物利用之政策措施

資料來源：本研究整理。

除制定「六級產業化法」外，日本政府後續公布了「六級產業化法施行令」、「六級產業化法施行規則」、「六級產業化法研究開發與成果利用事業計畫之認定省令」，以及相關通知、基本方針與運用通知等子法。

## (二) 重要定義

所謂「農林漁業者等」，依據「日本六級產業化法」第三條之規定，係指農業者、林業者或漁業者及其組織成之團體(包括以農林漁業者為主要成員或出資者之法人)。而所謂「農林水產物等」，是指農林水產物及其生產或加工後之產品。

「農林漁業及相關事業綜合化」則是指為了利用地區資源，創造農林漁業者的新事業，以單獨或共同事業整體進行農林水產物的生產、加工或販售之事業活動，以提高農林水產物的價值，或產生新價值。

## (三) 活用地區資源農林漁業者創造新事業之主要政策措施

為活化地區資源，推動農林漁業者創造新事業，日本「六級產業化法」第二章第三節分別規定「綜合化事業計畫」(第五條)與「研發成果利用事業計畫」(第七條)，要求從事六級化事業者提出，始得享受政策優惠措施。

### 1. 綜合化事業計畫

依日本「六級產業化法」第五條之規定，「綜合化事業計畫」主



要是農林漁業者進行生產、加工、販售綜合化事業活動的計畫，係由業者依農林水產省頒定之內容，單獨或共同製作綜合化事業之相關計畫，並向農林水產省提出並經其審查認可。

「綜合化事業計畫」必須記載事業的目標、內容、實施期間、實施體制、所需資金等，經農林水產省認可後，可適用相關促進措施，例如：取得農業改良資金融通或可延長已貸資金之償還期限。

## 2. 研究開發成果利用事業計畫

依「日本六級產業化法」第七條規定，欲進行六級化研究開發或其研發成果利用之事業，得單獨或共同從事研究開發。「研發成果利用事業計畫」必須記載事業目標、內容、實施期間、實施體制、所需資金等，依農林水產省頒定之內容提出並經認可後，可據以申請研究開發資源。

## 3. 重大實益

「綜合化事業計畫」與「研發成果利用事業計畫」經農林水產省認可後，對於農林漁業者之重大實益在於：<sup>50</sup>

### (1) 農業改良資金融通

經認定之綜合化事業若包含農業改良措施時，適用「農業改良資金融通法」之規定，取得農業改良資金融通或延長已貸資金之償還期限。

### (2) 農地使用許可

---

<sup>50</sup> 農林水產省，六次產業化・地產地消法の概要，

[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/houritsu\\_g.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/houritsu_g.pdf)(2017/10/8 訪)；行政院農業委員會，「研習日本新糧食安全政策及措施計畫」出國報告，2010年，頁6-7。

農林漁業者提出「研發成果利用事業計畫」經認可或依經認定之「綜合化事業計畫」，於農地上設置相關施設或將農用土地做為農地以外之使用時，視為已依「農地法」取得使用許可，簡化農地轉用及開發建築程序。

### (3) 從事食品流通改善業務之許可

農林漁業者提出「研發成果利用事業計畫」經認可或依經認定之「綜合化事業計畫」，另依「食品流通改善促進法」從事指定之食品改善業務時，視為業經主管機關許可。

### 三、日本六級產業化法之相關子法與支援政策

為完整落實農林漁業之產業六級化，日本依「產業六級化法」另訂相關子法與支援政策，茲臚列如下<sup>51</sup>：

【表 7】日本六級產業化法及其子法與支援政策

位階	內容
法律	六級產業化・地產地消法
政令	六級產業化・地產地消法施行令
省令	1. 六級產業化・地產地消法相關施行規則 2. 規定研發成果利用事業計畫認定之相關省令
告示	根據六級產業化法施行令規定由農林水產大臣及國土交通大臣決定農林水產物等之販售設施訂定告示
基本方針	由農林漁業者等提起農林漁業關連事業綜合化及促

<sup>51</sup> 農林水產省，「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（六次産業化・地產地消法）について，[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/\(2017/10/8 訪\)](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/(2017/10/8%20%E6%9C%A0))。

位階	內容
	進地區農林水產物利用相關基本方針
運用通知	關於活用地區資源的農林漁業者創造新事業及促進地區農林水產物利用相關法律的運用

資料來源：農林水產省。

「六級產業化法施行令」<sup>52</sup>與「六級產業化法」相關施行規則<sup>53</sup>之規範重點包括：

### (一) 關於地方政府意見之聽取

「六級產業化法施行令」第一條規定，農林漁業者提出「研發成果利用事業計畫」或經認定之「綜合化事業計畫」涉及農地轉用許可程序時，必須於事前聽取都道府縣等地方政府農業主管機關之意見。

### (二) 農林水產物販售設施之設置

依「六級產業化法施行令」第二條規定，農林水產物販售設施若有助於振興其區域周邊土地之利用並兼顧環境保護，農林水產省及國土交通省之審議通過後，得不受「都市計畫法」之限制。

### (三) 費用減免

為鼓勵業者利用產業六級化過程從事研究開發，農林漁業者因產業六級化提出之研發成果依「植物種苗法」申請研發成果之權利保護時，得減免相關申請費用及登記費用。

<sup>52</sup> 農林水產省，六次産業化・地産地消法施行令の概要，  
<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/sekourei-g.pdf>(2017/10/8 訪)。

<sup>53</sup> 農林水産省，施行規則の概要，  
[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/kisoku\\_g.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/kisoku_g.pdf)(2017/10/8 訪)。

#### 四、產業六級化主體之主要型態

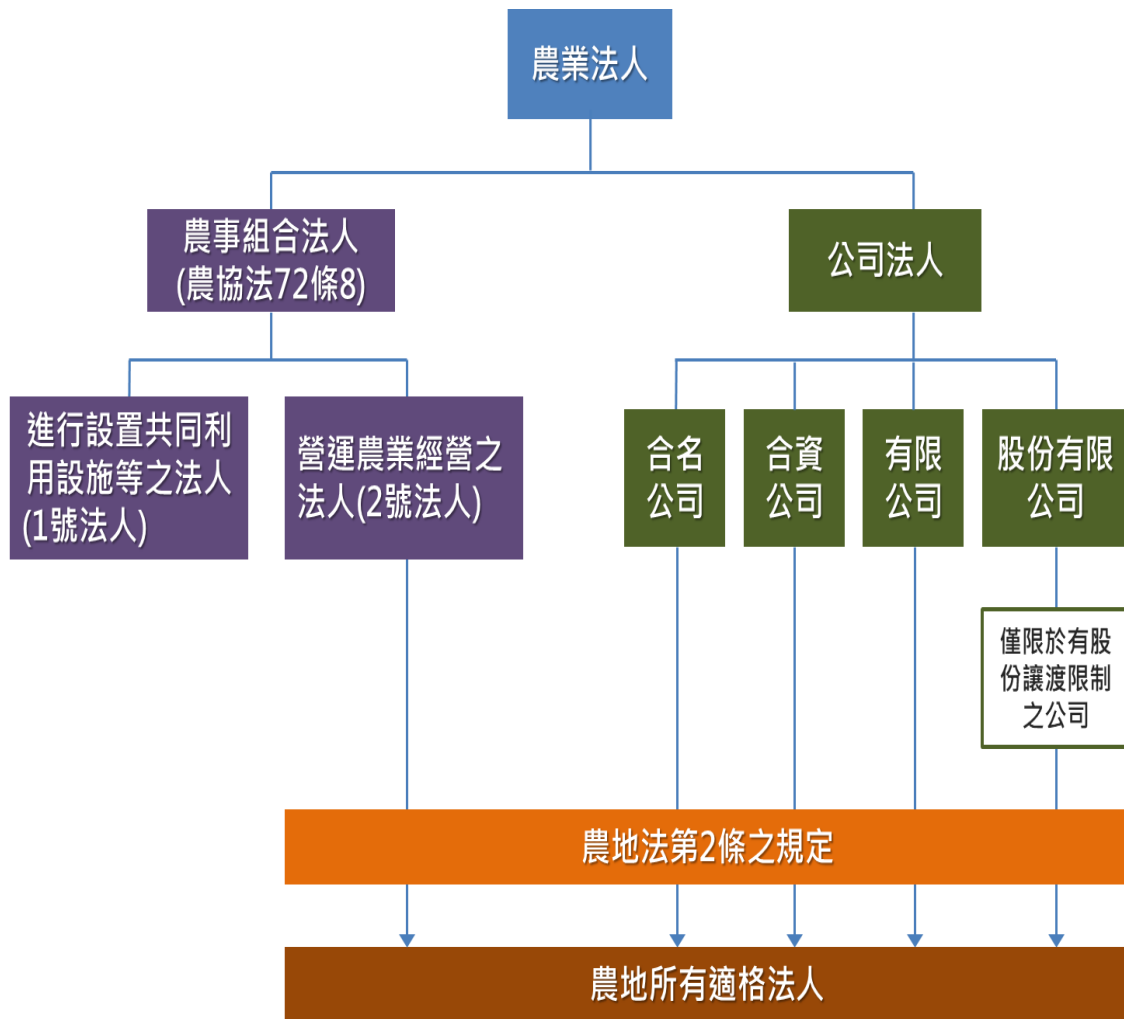
如前所述，日本「六級產業化法」之主體為農、林漁業者及其組織成之團體，特別係以農民為主要成員或出資者所組成之法人團體為大宗。

以下茲將推動日本農業法人團體設立之相關規範及相關誘因進行分析：

##### (一) 日本農業法人之分類

###### 1. 公司法人與農事組合法人

農業法人種類上可分為「公司法人」和「農事組合法人」。前者係依日本「公司法」規定設立之公司，分為合名公司、合資公司、有限公司與股份有限公司。後者依日本「農業協同組合法」規定，可分為「進行設置共同利用設施之法人」與「營運農業經營之法人」。無論是公司法人還是農事組合法人，必須符合「農地法」第二條規定，方可取得農地所有權。



【圖 5】農業法人分類

資料來源：公益社團法人日本農業法人協會，農業法人とは？

## 2. 農地所有適格法人

所謂「農地所有適格法人」，係依 2016 年(平成 28 年)修正實施之「農地法」，將「農業生產法人」之文字定義變更為「農地所有適格法人」。此種農業法人需符合日本「農地法」第二條之要件，為進行農業經營之目的而有權取得農地之農業法人，故稱為「農地所有適格法人」。

日本「農地法」第二條第三項規定，「農地所有適格法人」之要

件包括：須為法人形態，如「公司法人」或「農事組合法人」；須符合一定之農務事業要件，例如其農業營收應佔所有營收之半數以上；超過半數以上之社員須從事農業。必須滿足這些要件，該法人方能在經營農業時，擁有農地所有權或進行農地買賣。

相反地，僅單純經營農業而不利用農地之法人，例如農產品加工或流通，或以租借農地方式經營農業之法人，亦可以稱為「農業法人」，但不得成為「農地所有適格法人」。

## (二) 日本農業法人之優點

根據日本農業法人協會之資料<sup>54</sup>，以法人經營農業相較於個人經營，較能取得經營上與制度上之優勢：

### 1. 經營上的優點

首先，農業法人可提升經營管理效率。經營者因對經營責任之自覺，較能具備改革意識，並能將家計和經營徹底分離，使專責之經營管理職能得以落實。

其次，實施法人化可提高對外信用。基於法人之各種法定義務，例如設立登記義務、經營報告義務，以及管理資訊必須透明化，較容易對金融機關或交易對象彰顯其信用。並提升企業形象，使商品交易或人員雇用更加順暢。

再者，實施法人化可有利於人才確保與育成。農業法人依法必須具備完善之勞動條件，有利提升從業人員之待遇，使人員雇用更加順暢。其次，藉由法人制度培訓無經驗之務農者，可建立農業技術人才育成體系。

---

<sup>54</sup> 公益社團法人日本農業法人協會，法人化のメリット，網址：[http://hojin.or.jp/standard/what\\_is/what\\_is.html](http://hojin.or.jp/standard/what_is/what_is.html)(2017/10/8 訪)。

此外，實施法人化可有助經營傳承。當農業發展到一定階段，勢必面臨接班問題，若有農業法人，可從法人之幹部、社員中挑選有能力之後繼者，有助確保永續經營。

## 2. 制度上的優點

就制度上而言，農業法人可享有若干法定優惠措施，大致上分為：租稅優惠、社會保障、資金取得與農地所有權取得。

### (1) 租稅優惠

成立農業法人之制度上最大優勢，主要為租稅方面之優惠。根據日本與法人、農業相關之稅法規定，農業法人可以享有以下之租稅優惠：

- 事業主所得分配之課稅減免。
- 適用低稅率。
- 農業法人董事、幹部及職員之報酬及獎金得不計入薪資所得。
- 退休給予免稅。
- 法人虧損可享遞延九年之所得抵減。

### (2) 社會保障制度

在社會保證制度面，農業法人可以適用社會保險、勞動保險增進農業從事者福利，導入勞動時間等就業規則，使得薪資、就業條件明確化。

### (3) 資金制度

經設立登記之農業法人，可申請擴大融資額度，並可向政府申請農業經營基盤強化資金，十億日圓(特認者為廿億日圓)，甚至在無須

提供擔保情況下，最多可申貸一億日圓。

#### **(4) 農地取得**

符合「農地法」之要件下，可取得農業經營目的農地之所有權，並可進行買賣。

### **(三) 日本農事組合法人之規定**

日本農業法人若屬農事組合法人，則應依據「農業協同組合法」之規定營運。茲將該法律之重點說明如下：

#### **1. 農業者之定義**

根據「日本農業協同組合法」第二條，農民為自營農業或從事農業之個人，不包括農業法人。「農業者」為農民或經營農業之法人，但經常雇用從業員數超過三百人，且其資本或出資總額超過三億日圓之法人除外。

#### **3. 農事組合法人之目的及性質**

根據本法第七十二條之四之規定，農事組合法人係藉由農業者生產之協力作業，增進共同利益為目的所成立之法人。同法第七十二條之六則明確規定農事組合法人為法人之性質。

#### **4. 農事組合法人之事業**

農事組合法人可從事之事業依同法第七十二條之十規定如下：

- (1) 農業共同利用設施之設置。
- (2) 農業經營，包含相關連之事業，例如：農產品加工。
- (3) 前二款事業之附帶業務，例如：農產品之運輸倉儲。

#### **5. 農事組合法人之組成員**



根據同法第七十二條之十三規定，具有該法人組成員資格者包括：

- (1) 農民。
- (2) 其他農事組合法人。
- (3) 農地中介管理機構。
- (4) 對該農事組合法人事業提供相關物資供給、接受職務提供或對其事業之促進具有貢獻，符合政令規定者。

## 五、日本六級產業化法之案例

日本農林水產省於 2015 年依所受理之「綜合化事業計畫」，作成日本「六級產業化法」創造新事業之案例，並將六級產業化對應方案依類型區分為：

1. 個別農林漁業者之對應方案(個別の農林漁業者による取組)
2. 農林漁業團體之對應方案(農林漁業者団体など複数の農林漁業者による取組)
3. 異業加入農林漁業之對應方案(異業種が農林漁業に参入した取組)
4. 與地方自治體合作之對應方案(自治体等と連携した地域ぐるみの取組)
5. 海外出口拓展之對應方案(輸出など海外へ展開する取組)
6. 與農業觀光、醫療食農、再生能源等新領域合作之對應方案(農觀連携や医福食農連携、再生可能エネルギーなど新しい分野の取組)

7. 地區全體之對應方案(地域ぐるみの取組)
8. 女性之對應方案(女性による取組)

茲列舉與我國產業六級化模式相似之案例進行說明：

### (一) 個別農林漁業者之對應方案

#### 1. 營農企劃有限公司簡介

成立於 1991 年的營農企劃有限公司(有限会社營農企画)位於北海道比布町，本個案之重點，在於活用自行生產之有機小麥，開發商品與販售<sup>55</sup>。

#### 2. 採取對應方案之背景

負責人因繼承家業，從原本從事之其他事業轉為經營農業，並將其他領域之知識例如研發、行銷等，活用於自行生產之有機農產物，並研發、製造與販賣高附加價值之多樣化商品。

#### 3. 採取對應方案之內容與實施方法

為研發麵包製造技術，從外部招募麵包製造專家，確立製造技術。為不斷創新商品，確保商品品項之新穎性，以員工及消費者之想法為基礎，透過專家協助，進行新商品開發。

#### 4. 採取對應方案之效果

麵包工房「ピップル PIPPUR」開幕，麵包賣出數為單日最多 650 個，且來自外地之顧客不斷增加。因此，藉由活用有機農產物並提升其附加價值，可增加穩定客源。

---

<sup>55</sup> 本案例整理自：農林水產省，6次産業化の取組事例集，平成 28 年 2 月，頁 1；有限会社 營農企画 オーガニック旭川工房，網址：<http://www.einoukikaku.com/index.html>。(2017/10/8 訪)。

## **(二) 跨團體合作之對應方案**

### **1. 高橋牧場股份公司之簡介**

高橋牧場股份有限公司(株式会社高橋牧場)於 1996 年設立於北海道虻田郡，主要從事畜牧與酪農產業。其六級化對應方案為農產物加工，並與其他產業團體合作直接銷售。

### **2. 採取對應方案之經過與實施方法**

高橋牧場對其生產之優質生乳相當自信，為進一步獲得消費者好評，決定使用自家所產生乳製做甜點。由於該企業過去對農產加工品販賣並無實際經驗，且不易取得資金。因此，與該地之觀光業者團體合作，在確保銷售通路之前提下撰寫綜合化事業計畫以申請營運資金，後來成功獲得融資。

又由於其營業場所周邊無其他外食服務，無法促使消費者長時間停留，故該企業決定設立餐廳，並與當地蔬菜生產者團體合作，提供新鮮且高品質之當地蔬菜予觀光客，並成為該事業行銷之主力服務。

### **4. 採取對應方案之效果**

自六級化後，高橋牧場之營業額三年內自初期之九千萬日圓提升至五億四千萬日圓。此外，因消費需求大幅提高，雇用人數也從創業初期四名員工成長至四十八名員工。

## **(三) 與農業觀光、異業種加入農林漁業的對應方案**

### **1. 奧尻觀光酒廠股份有限公司之簡介**

奧尻觀光酒廠股份有限公司於 2007 年設立於北海道奧尻町，有鑑於當地奧尻島之豐富觀光資源並盛產高品質葡萄，該企業以種植葡萄並自行製造販賣葡萄酒，進而成立觀光酒廠做為對應方案。

## **2. 採取對應方案之背景**

為防止奧尻島居民人口外移，並期望能藉發展多元觀光以增加在地就業，在撰擬經營計畫時，特別強調有助活化奧尻島農業及觀光產業之作法。同時，考量當地環境培育出獨特富含礦物質並適合釀酒之葡萄，故選擇進一步成立葡萄觀光酒廠，進而將觀光與農產品販售實施異業結合。

## **3. 採取對應方案之效果**

採取對應方案之效果有三：第一、栽培面積從 8.6 公頃擴大至 28 公頃。第二、葡萄酒釀造量六年間自 3 千桶成長至 6 萬桶。三、當地員工僱用七年間自廿名擴大至卅一名。

## 第二節 韓國推動產業六級化之相關法制措施

相較於日本強調個別事業組織之能量推動六級化，韓國主要係透過農業合作社配合產業聚落發展六級產業，以期達到農業生產地區之全面性經濟提升，使更多農民及一級產業受惠。

韓國於 2006 年起開始推動產業六級化，並通過若干法制措施，建構出由農業部農村振興廳主導，透過利用資通訊科技(ICT)之支援體系建立、異業結盟與經營專業之充分支援輔導農民創業、加工及行銷教育之措施，達成促進產業聚落形成，並串連農業價值鏈之目的，期能藉有效運用農村地區之農特產品、農業經驗、農業知識與傳統農業文化等資源，發展糧食、農產品及觀光產業等複合產業之經營，並創造地方發展利基與多元就業機會。

### 一、六級化相關法規措施

#### (一) 農業基本法及其子法

南韓配合「農業基本法」之制定，頒布農林水產、森林保育、土地改良、農地保護、農業經營、農產品價格、治水、農業機械化、農業組織、農業金融等百餘部關聯法規。

#### (二) 產業六級化政策

2015 年，韓國政府依據「農業基本法」，制定包括產業六級化政策在內之農業發展工作計畫，做為農業經濟創新三年計畫之一部份，其推動重點為：

1. 產業六級化，創造產業加值與農村就業機會。

2. 農業現代化及規模化：改善 ICT 與各地產銷中心基礎設施。
3. 加強農業職校與大學合作，培育農業精英人才廿萬人。
4. 透過自由貿易協定與合作，擴大出口達八十億美元之目標。
5. 創建樂活農莊：以新城鎮建設計畫鼓勵青年返鄉。

### (三) 有機科技農業促進政策

#### 1. 農業科技之友善環境應用

配合產業六級化，南韓依據「農業基本法」將科技應用於友善環境農業，並發展出科技化之生態農業技術。其具體做法包括：

- (1) 節能自動化設備於農業之運用。
- (2) 結合農業生產與再生能源之運用。
- (3) 研發全自動化農業機械，推動農產品工廠系統化等技術。
- (4) 結合資通訊技術發展科技化之新興與基礎生物科技。
- (5) 結合資通訊技術發展基改作物環境風險與食品安全評估技術。
- (6) 建置與實施結合科技運用之良好農業規範(GAP)之。

#### 2. 韓國有機暨友善促進之立法例

韓國有機農業立法，主要為「親環境農業促進法」，主要目的在推動合成農藥、化學肥料以及抗生素、抗菌劑等化學材料之不使用或用量最少化，以及透過農、畜、林業副產品之再利用，以達到維持農業生態環境平衡，並生產安全農產品之農業。

本法賦予中央及地方政府之責任包括：

(1) 中央政府應制定綜合性、有關環境農業建立之政策，促使地方政府及農業人士自發性參與，以振興環境農業。

(2) 地方政府應考量其區域特性，積極促進友善環境農業相關政策。

關於友善環境農業之促進及輔導，係規範於該法第二章有關「親環境農業促進計劃」之規定：

(1) 農林部長應與相關之中央行政機關首長進行協議，每五年提出以友善環境農業發展為目標之環境農業促進計畫。

(2) 農林水產食品部應組成「友善環境農業發展委員會」，以執行促進計畫及友善環境農業主要政策事項之審核。

(3) 促進計畫應包含下列有機及友善耕作發展事項：

- 農業相關環境保全之政策目標及基本方向。
- 農業環境污染實況及改善措施。
- 減少合成農藥、化學肥料、抗生素、抗菌劑等化學材料使用量。
- 為達到友善環境農業發展所提出之各項技術開發。
- 友善環境農業示範區之設立。
- 活絡友善環境農產品之生產與流通，以及促進消費之措施。
- 加強國際間友善環境農業發展及合作。
- 民間驗證機構之培育。
- 其他為發展友善環境農業，由主管機關所訂定之事項。

此外，本法將民間組織之功能納入法規，使公私協力推動友善耕作法制化。為達到此一目的，本法明定以研究友善環境農業及促進友

善環境農作物之生產、流通、消費為目的，所組成之民間組織，應協助中央及地方政府推動友善環境農業政策，並應執行會員及農業人士所需之教育、訓練、技術開發、耕作指導等友善環境農業之措施。

最後，針對友善環境農產品生產、流通之輔導方面，該法明定農林水產食品部或地方政府應對於農產品生產者、生產者團體、流通業者及驗證機構等，視其對友善環境農業之貢獻程度，提供設備與資金等輔導及補助措施。

## 二、發展農業合作社相關措施

韓國政府長期以來在政策思維上，向來將農業合作社(農協)之組織發展視為連接農民與政府之樞紐，抱持發展合作事業即等於發展農村經濟之理念。

因此，韓國政府將農業合作社做為韓國推動產業六級化及農業振興之重要工具，並給予積極有效之扶持。在法制上，韓國早於 1961 年即頒佈「農業協同組織法」，明確化農業合作社之地位，並使其受法律保護。2011 年 12 月韓國國會通過「合作社基本法」，在此之前，韓國共有八部合作社法規，規範包括農業、信用、消費等性質之合作社營運，並分屬不同主管機關。「合作社基本法」通過之後，農業合作社設立領域擴大、基準簡化，並為聯合社設立提供法源依據。

### (一) 組織架構

#### 1. 社員之權利義務

社員必須為居住或戶籍設於當地之農民，社員有繳納一定出資之義務。社員之權利包括：表決權、幹部之選舉及被選舉權、設施使用權、盈餘分配權等。社員除繳納出資外，尚有負擔共同虧損及參與合作購銷等義務。



## 2. 基層農業合作社

基層農業合作社由地區農業經營者及農業法人組成，目的在提供社員技術資金與信貸等服務，以發展合作社受益人之農業生產力及擴大市場競爭力為目的。

## 3. 組建

同一地區內不得建立兩個以上之農業合作社。社員大會為合作社最高權力機構和決策機構，一般每年召開一次，必要時可隨時召開。大會下設理事會，由社長和若干理事組成，負責處理合作社日常事務。此外，尚設有監事會，可列席理事會並發表意見，平時負責監察財產和業務，並向社員大會負責。

## 4. 中央委員會

農協中央委員會在首爾設有主事務所，各道(省)分設支事務所，以合作社為其會員之全國性合作組織，以促進合作社之健全發展為宗旨。

### (二) 六級化之角色

#### 1. 統一採購

合作社根據社員要求統一採購化肥、農藥、小型農機等生產資材，以低於一般市價出售與社員，並增加中大型農機、運輸車輛、倉儲等生產流通設施之購置，供社員有償使用。

#### 2. 加工農副產品

韓國農業合作社透過與政府六級化產業計畫合作，特別興辦農產品加工事業，針對農產品進行各階段加工，同時，因地制宜地開辦農資生產事業，以服務各地區之微型農業會員。

### **3. 產品銷售**

韓國農業合作社設有農產品批發市場和綜合商場，尚有出口業務，共建立廿個農產品銷售中心、十個農產品超級批發市場，促進農產品快速流通。

### **4. 教育訓練功能**

韓國農業合作社扮演教育及培訓農民之重要功能。除中央教育學院外，共設立六個教育院校，形成全國農業職業教育體系，進行農產品行銷流通、財務會計、組織管理、新型農技等知識之培訓，提高合作社成員知能。

### **5. 資訊傳播功能**

韓國農業合作社之資訊網路大部分皆與政府部門及社會機構接軌，利用雲端大數據為社員之生產與經營，提供及時、準確、便捷之生產、銷售與經營管理之資訊服務。

### 第三節 美國小農產銷相關規範

不同於日韓，美國並未特別針對產業六級化實施相關政策，在低度管制之自由競爭環境下，美國小農早已發展出六級化產業之營運模式。惟就管制面而言，各州政府僅就食品安全或保護消費者權益之面向，針對微型或家庭農業之加工及販售行為制定法規進行管制。

#### 一、法制架構

美國微型或家庭農業加工活動及場所之管理，主要為州層級以下之政府事務。以農業最發達之加州為例，甚至授權縣政府進行管理，以落實效率。

對於農業活動行為面之管制部分，除針對發照查核事項並兼採正負面表列之方式加以規範外，對於加工與行銷之行為內容及產品品項細目亦加以規定。

本報告以下將針對加州及對食安管理最為嚴格之馬里蘭州之相關規定進行整理說明。

#### 二、相關規定

##### (一) 加州 Sonoma 縣規範(採高規格管控)

美國加州 Sonoma 縣，鄰近舊金山灣區，距舊金山市中心約一小時車程，與 NAPA 市相鄰，同屬美國(世界)著名葡萄酒產區，亦為北加州重要之農業休憩區域。該縣盛產各式農作物(含一定數量之小農有機栽種)。針對小農加工活動，則納入農業區之土地使用執照加以管制。

根據該縣於 2014 年七月頒布「第 6081 號規則」(ORDINANCE NO. 6081)，小農之在地小規模加工設施及零售(Small-Scale Agricultural

Processing Facilities And Farm Retail Sales)必須依本規則加以管理，特定區域內符合特定活動標準(Specified Performance Standards)之小農，始有權取得加工及零售許可證(permit)。茲將相關規範說明如下：

## 1. 相關定義

- (1) 農場攤位(farm stand)指暫時或季節性(temporary or seasonal)促銷酒類製品以外之該農場生產，未經包裝農產品或適合儲存之農產加工品，例如：農作物產品、雞蛋、蜂蜜、果醬、醃菜、核果、橄欖油及類似產品。攤位之設施須符合食品衛生安全相關法令，其餘農產加工品之銷售需取得食物零售設施許可證(Retail Food Facility Permit)始得販售。販售非產自該農場之商品，其陳列攤位之面積不得超過該攤位總面積百分之十(最高以五十平方呎為限)。
- (2) 農場零售設施(Farm Retail Sales Facility)指常年設置，小規模零售前述產品或商品之設施，包含肉類或奶類製品之冷凍設備。相關設施之設置須符合食品衛生安全相關法令，銷售其他農產加工品亦需取得食物零售設施許可證。販售非產自該農場之商品，其陳列攤位之面積亦不得超過該攤位總面積百分之十(最高以五十平方呎為限)。
- (3) 農舍食品經營(Cottage Food Operation)指依加州「家庭製食物法」(California Homemade Food Act)於住家(residence)從事製造、包裝及銷售低風險食品之家庭式業者。從事本項業務必須取得本縣發給之食品服務許可證(food service permits)並符合各項食品衛生安全標準。經營事項業務得聘請一位員工，其年度銷售金額以五萬元為限。

## 2. 針對小規模農產品處理設施(Small-Scale Agricultural Processing

## Facility)相關規範(Sec. 26-88-210)

其規範目的在建立小規模農業處理設施(small-scale agricultural processing facility，以下簡稱小農設施)之標準，以確保其不對環境造成不良影響。

小農設施之設置須符合區域計畫所許可之區域、取得相關許可及符合營運標準。可設置之區域包括密集農業區 (Land Intensive Agriculture, LIA)、土地擴張農業區(Land Extensive Agriculture, LEA)、多元化農業區(Diverse Agriculture, DA)及資源暨農村發展區(Resource and Rural Development, RRD)等等。小規模農產處理活動(small-scale agricultural processing)不包括酒類、大麻類產品之生產或涉及屠宰及畜產肉類切割或包裝等事項，亦不包括經營農舍食品之製造。

小農設施之營運標準(Performance Standards)概述如下：

- (1) 用地面積限制：設施面積達三千平方呎，其農地面積不得低於二英畝，超過五千平方呎，則須達五英畝以上。
- (2) 設施數量：僅限設置一小規模農業處理設施，超過二座以上則另需取得使用執照(Use Permit)。
- (3) 使用位置限制：所有小規模農產處理活動必須於使用執照所載之室內外區域進行，且不得超過面積之限制。
- (4) 建築許可：小規模農業處理設施之建物應取得建築執照並設置必要設施，例如：廁所及洗滌設備。
- (5) 處理之物品：經本設施處理之物品應有至少七成係來自該農場生產之作物，或由該農場所持有、租賃及營運之本縣土地所取得。

- (6) 顧(訪)客管理：符合建築及室內使用法規之教育導覽(Educational tours)可於設施內進行。
- (7) 法規遵循：本設施之運作及管理應符合其他法規之規定。
- (8) 水資源供應管理：本設施之運作必須符合水利相關法規，用水量不得增加，並嚴禁對水源供應及地下水造成汙染。
- (9) 廢棄物清理：本設施之運作必須符合本縣廢棄物清運之相關規範，並依規定定期提出包含預計數量及環境影響係數之清運計畫書。
- (10)營運時間：室內之營運時間得不受限制，室外作業之時間則以美日上午八時至下午五時為限，惟農忙時期不在此限。
- (11)噪音管制：處理設施之噪音應符合相關規範之限制。
- (12)招牌設置：得設置低於十六平方呎之非發光性招牌。
- (13)燈光限制：所有夜間室外燈光應行遮蔽，禁止影響鄰舍或場外公眾通行之道路。

### 3. 農產品零售 (Farm Retail Sales)規範(Sec. 26-88-215)

農產品零售並不適用自宅農舍食品經營之情形，並應符合下列規範：

- (1) 用地面積限制：農產品零售設施用地不得低於二英畝，設施本身面積不得超過五百平方呎。
- (2) 建築執照：設施之建物應依建築法令取得建築執照並設置必要設施，例如：出入口、廁所及洗滌設備。
- (3) 陳列品出售：陳列之產品限於該農場生產之作物、雞蛋、蜂蜜或

經初級加工未包裝之產品，或由該農場或該農場所持有、租賃及營運之其他土地所取得農作物之非食品類加工品。

- (4) 一時性銷售：上述陳列品以外之商品一時性銷售，其面積不得高於銷售設施地板面積之一成或五十平方呎以下。
- (5) 營運時間：限一週七日，上午十時至下午六時。
- (6) 食品安全：所有出售食品之儲存、處理、標示及銷售應符合加州食品零售法(California Retail Food Code)及其他聯邦或州或地方食品安全衛生法令之要求，並應取得相關許可。
- (7) 食品樣品：樣品限於新鮮農作產品及預先包裝之食品，不包括其他餐飲服務。
- (8) 招牌：招牌設置應低於十六平方呎，其商店名稱、地址、商品項目應與設置之農企業一致，除此之外，不准許其他形式之廣告看板、旗幟或氣球之設置。農產品零售設施得另於設施內放置一座可攜式三角看板，其立面大小不得超過九平方呎，並應於結束營業後撤除。
- (9) 一時性之農業促銷活動：促銷性質之教育導覽(Educational tours)可於設施內進行。
- (10) 停車及通道：零售設施必須設置與公共道路連通之車道及至少三格停車位。
- (11) 噪音管制：零售設施之噪音應符合相關規範及營運計畫之限制。
- (12) 度量衡：農產品零售所使用之度量衡設備必須經商業使用許可並經 Sonoma 縣農業局度量衡委員會認證。
- (13) 農場所有權：農產品零售設施之所有人或營業人必須對該農場得

主張權利並向主管機關申報。

## (二) 馬里蘭州規範

馬里蘭州針對小農之農產加工品主要係納入食品衛生控管，根據該州法第 10 類關於「健康與精神衛生」之第 15 子類第 4 章食品管理之第 18 條農場家庭式加工處理(On-Farm Home Processing)之規定，家庭式加工處理係針對個人擁有之農場並於該農場坐落之民宅或家庭式廚房(home or domestic kitchen)處理食品之活動進行管理，並在該生產者符合其他衛生相關法規之前提下，依規定發給場所許可執照(food processing plant license)。

取得執照之家庭式加工之食品限於：得於家庭式廚房安全製作或處理，並經衛生、流程及交互汙染控制之食品，且年銷售額不超過四萬美元。

該廚房或處理場地不得與其他經許可之商業使用重疊，若該廚房或場地經其他用途之使用後，必須立即完成場地及器材必要之清潔，其商業用原料亦不得存放於該場所。

家庭式加工之食品種類限於：

1. 經烘烤之餅乾、蛋糕或水活性(water activity)0.85 以下之糕點；
2. 相當於酸鹼值 pH 4.6 以下之水果派；
3. 相當於酸鹼值 pH 4.6 以下之罐裝酸性食品(Canned acid foods with an equilibrated pH of 4.6 or less)；
4. 相當於酸鹼值 pH 4.6 以下之香草醋(Herbs in vinegar with an equilibrated pH of 4.6 or less)；
5. 蜂蜜與香草之混合物(Honey and herb mixtures)；



6. 乾燥水果或蔬菜(Dried fruit and vegetables)；
7. 經酸化處理之食品(Acidified foods)。

家庭式加工不得生產之食品包括：

1. 低酸性之罐裝食品(Low-acid canned foods)；
2. 煙燻或發酵食品(Cured or fermented foods)；
3. 除符合特別規定以外之海鮮類食品(seafood)；
4. 蘋果原汁或其他果汁( Apple cider or other juices)；
5. 特級之鮮乳相關製品(Grade A milk product)；
6. 冷凍之甜點。

家庭式廚房得合法從事法令規定之屠宰及銷售肉品行為，並將符合美國農業部及州政府農業部安全衛生標準之該農場飼養之肉品或魚類予以包裝及販售。

欲申請家庭式加工處理執照，必須向州衛生部提出營運計畫書，載明下列資訊：

1. 加工處理場所或家庭式廚房設置前，業經地方衛生、區域計畫及建管單位確認合法，並據評估是否符合發照之條件。
2. 提出所有與計畫加工食品相關之加工流程及原料來源。
3. 說明汙水如處理及用水之取得。
4. 提供欲設置及使用之食品加工處理器材明細。
5. 提供食品標示(籤)之樣張。
6. 提供有關加工過程、人員訓練及場地衛生之操作手冊及標準作業

程序。

7. 對於控制加工場所周邊鼠類害蟲之有效作法。

上述之計劃書一旦經審查通過，主管機關將進一步實施實地勘查評估。其訪視項目包括：

1. 通風充足性，以便清除多餘之油脂蒸汽、蒸汽、冷凝水、熱能及氣味。
2. 地面、牆壁及天花板是否光滑易於清潔。
3. 清潔雙手之能力。
4. 防碎燈泡或工作區域照明之遮光罩。
5. 無障礙廁所。
6. 廢棄物容器。
7. 清洗、沖洗及消毒設備或器具之能力。

## 第四節 六級化法規之綜合分析

### 一、法制面之國際比較分析

#### (一) 總體法制架構部分

六級化法制架構部分，日本及韓國兩國之相同處，在於皆訂有全國一體適用，居於準憲法位階之「農業基本法」。而兩國推動產業六級化之相關法規體系，皆係由依據「農業基本法」之授權所訂定之若干法律或子法所構成。

而兩國六級化法制面之最大相異處，在於日本另訂有統合規範六級化事權之「六級產業化法」做為主要法源，以特別法推動產業六級化。而韓國則未採行相同之立法模式，而係以「農業基本法」搭配其他六級化產業發展相關法規及推動政策共同構成所適用之法源及施政方針，據以推動相關施政計畫及措施。

反觀美國，在現行法制下，無論聯邦或各州，皆未針對推動產業六級化制定類似日韓之相關法規。惟各州仍分別針對家庭農業、家庭式農產品加工、銷售及其食品安全衛生管理，訂有州以下層級之特別法，亦具有管理及促進微型農業六級化之效果。

至於我國，目前「農業基本法」雖尚屬於立法階段，但現有之農業發展相關法規，特別是「農業發展條例」，對有機及友善農業發展、鼓勵農產加工販售及農業整合觀光休閒服務產業等，已發揮具體之作用；政府亦得透過其他法規之授權，將農業政策或花東地區產業發展政策導入產業六級化之措施，故我國產業六級化之整體法制現況與韓國較為接近。

#### (二) 對第一級產業之規範

關於第一級之農業生產，日本及美國並不特別以有機或友善農業

做為產業六級化之立基，而韓國及我國皆係利用有機及友善農業，做為發展產業六級化之基礎產業。

再與韓國相較，韓國業已立法施行「友善農業促進法(親環境農業促進法)」，做為其鼓勵農民從事有機及友善環境耕作之依據。我國目前有機及友善耕作活動，係規範於「農產品生產及驗證管理法」，並未將有機及友善農業以特別法加以管理。惟我國之「有機農業促進法」草案目前尚待立法院審查，未來一旦完成三讀通過後，我國之有機農業發展法制架構亦將與韓國類似。

### (三) 對第二級產業之規範

關於第二級產業之發展，日本強調小農之農漁業產品精緻化之製作及在地直營銷售，並提供資金相關措施鼓勵農業研發新產品。韓國除導入 ICT 科技外，更從法制面大量運用農業合作社之民間組織力量，提供促進微型農業從事農產品在地加工之各項服務，包括：原物料及生產資材之共同採購、設備購置及租賃，以及因地制宜協助鄉村開辦農資生產事業等等。至於美國，則係透過法規鬆綁，為家庭農業之初級加工或低風險之產品生產訂定管制門檻較低之特別法，以減輕農民家庭式生產之成本負擔。

我國之現行法制，對農業二級化之界限並不明確。除初級簡易之加工外，只要涉及食品生產皆採取較高密度之管制。就管制面而言，除必須符合農產品加工之各項法規，甚至必須實施工廠登記，產品製作過程亦須符合 GHP 之相關要求。至於興利部分，除提供農業團體產銷設備之相關補助外，其他對農業跨入第二級產業經營之誘因或積極措施皆較日韓兩國不足。

### (四) 對第三級產業之規範

針對六級化產業中之第三級產業，日本納入零售、餐飲、觀光及直營銷售等業態。韓國則係以創建樂活農莊及鄉村再造做為訴求，與我國「農業發展條例」及「農村再生條例」之規定較為相似。至於美國，則無特殊之規範。

至於第三級之銷售通路型態，日本法規鼓勵農民設立農企業進行行銷，韓國法規則促使規模及資源龐大之農業合作社帶動農民之銷售，美國則以低管制強度之法規支持個別農民自行產銷。至於我國，法規對於農業從事第三級之服務業並未加以高度管制，惟亦未提供較日韓更為充分之協助。

## 二、各國立法例可供我國借鏡之處

茲將前述日、韓、美三國立法例中，與發展六級化產業相關並可供我國借鑒之條文內容簡要彙整並表列說明如下：

【表 8】日、韓、美三國立法可供我國借鏡之處

國家	重要規範內容	可供我國借鏡之處
日本	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鼓勵農民組織化及法人化並提供政策誘因(六級產業化法第 3 條及農地法)</li> <li>2. 以產業六級化事業計畫為基礎進行管理(六級產業化法第 5 條)</li> <li>3. 提供農業六級化研發及其成果利用之誘因，並以研發成</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國可透過法令(例如農業基本法草案、現行農業發展條例或農業合作社法)提供政策誘因(例如租稅、融資及農業保險等)鼓勵小規模農民組織化及企業化，有助六級化之產銷資源整合。</li> </ol>

國家	重要規範內容	可供我國借鏡之處
	<p>果利用事業計畫進行管理 (六級產業化法第 7 條)</p> <p>4. 中央地方共同決策地方六級化產業發展(六級產業化法施行令第 1 條)</p>	<p>2. 可參照日本實施產業六級化事業計畫制度，並按其內容項目對農業經營產銷及發展農村旅遊之六級化活動實施相關補助措施。</p> <p>3. 針對農業六級化之相關研發活動，包括農產品及營運模式等，可參考日本以法律明定農業經營者可提出研發成果利用事業計畫，並由主管機關據以做為獎補助及考核之依據。</p> <p>4. 參採日本中央與地方政府共同決策地方六級化產業發展之機制，並於農業基本法(草案)明定，使決策、執法及考核能一體化，避免各級政府對政策或法令解釋或貫徹不一致之情形。</p>
韓國	<p>1. 法制面明定中央及地方政府及民間團體應推動之有機及友善環境農業事項(親環境</p>	<p>1. 可做為我國未來有機農業促進法草案制定時之參酌依據。</p>

國家	重要規範內容	可供我國借鏡之處
	農業促進法) 2. 法制上對農業合作社充分授權，做為產業六級化推動主體(親環境農業促進法及合作社基本法)	2. 我國可考慮於法制面強化農業合作社之功能，或修正合作社法增訂授權目的事業主管機關訂定農業合作社輔導管理辦法。
美國	1. 明確定義小農及家庭式小規模加工及設施標準(加州SEC 規範) 2. 同時以正負面表列方式規範農業得從事及不得從事之事業項目及種類(SEC 及馬里蘭州法第十類第四章) 3. 以法規條文針對營運活動之細節性及技術性之內容與方式加以明確規範	1. 小農及家庭式小規模加工之定義及標準，得做為我國未來輔導法規或政策制定及執法上必須定義小規模農業之參考。 2. 我國未來亦可考慮以正面或負面表列方式明定農業從事之業務、活動範圍及程度。 3. 我國法規可針對農業六級化所串連之異業，根據農業發展之需要，參考美國之項目，針對營運活動之細節性及技術性之內容與方式加以明確規範。

資料來源：本研究整理。

## 第五章 產業六級化法規調適分析及建議

本章將進行產業六級化之法規調適分析並提出相關建議。如第貳章所述，產業六級化係透過第一級產業(特別為有機農業耕作)之發展優勢，運用第二(加工製造)及三級(零售、流通及其他服務)產業之能量，讓一級、二級及三級產業整合成價值鏈及加值鏈，形成一體化之六級化產業，進而提升產業競爭力，達到產業創新發展之目的。

然而，在六級產業一體化之過程中，農民在各級產業化階段皆會面臨法規之適用問題，而在各階段產業法規之作用下，亦產生諸多適用障礙及待解決之問題。在這些問題當中，部分可透過主管機關之解釋或行政裁量加以解決，另一部分則必須進一步透過法規之修正(訂)，以提升法規之適用性。

本研究第貳章業已將所蒐集之問題區分為應進行法規調適及無須進行法規調適兩大類。無須進行調適之問題業經第貳章回應，其餘尚待調適之法規問題，將於本章進行分析及提出建議。

茲將應行調適問題及尚待調適之相關法規臚列如下：

**【表 9】** 產業六級化面臨問題及相關法規

產業別	問題	相關法規
第一級 有機農業生產	有機作物受鄰田汙染相關問題	農產品生產及驗證管理法第 13 及 24 條 有機農業促進法草案第 6 及 31 條
第二級 農產品加工	GHP 對微型農業之適用性	GHP 及其附表一、二之管理基準
第三級	農村旅遊與觀光業之區別	農村再生條例第 27 條



產業別	問題	相關法規
農村旅遊	問題	發展觀光條例第 26 及第 27 條
農業合作社經營	促進農業合作社經營能力	合作社法

資料來源；本研究整理。

## 第一節 針對第一級產業之法規調適

### 一、有機耕作遭鄰田汙染之相關法規調適分析

#### (一) 法規內容與問題

##### 1. 待調適法規

行政院甫於 106 年 7 月 26 日通過「有機農業促進法草案」，其第 6 條明定地方政府得對其有機農業促進區內未採有機生產之農民予以輔導轉型，以避免其妨礙毗鄰土地之有機農業生產。該條之文字如下：

直轄市、縣（市）主管機關應視其轄區條件逐年檢討及開發設置有機農業促進區，並鼓勵民間設置。

主管機關應優先輔導或補助建構有機農業促進區基礎公共工程設施及產銷設施(備)。

直轄市、縣（市）主管機關得對依第一項規定設置之有機農業促進區內尚未採用有機農業生產之農民予以輔導轉型，並得要求其採取必要措施，避免妨礙毗鄰土地有機農業生產。

##### 2. 待調適之問題

如本研究第貳章所述，許多有機栽培之農作，經常受到鄰田或隔離帶周邊慣行農作施用非有機肥料或農藥，甚至其他環境因素，例如地方政府於道路周邊噴灑消毒劑之影響，導致有機栽培之作物經檢出含化學農藥、化學肥料、動物用藥品或其他化學品，並超過主管機關公告許可之標準，使得該有機農產品除不得銷售，並遭受行政處分。

然而，此種違法情況在多數情況下，從事有機耕作之農民並不知情，若將該違法之結果歸責於農民，並依法進行處分，對農民而言非但不公平且不合理，顯見現行農產品生產及驗證管理法在適用上存在值得商榷之處。

未來透過「有機農業促進法草案」第六條之落實，地方政府能藉由設置有機農業促進區之相關措施，得以有效控制解決有機耕作遭受鄰田汙染之問題。

惟此一條文仍存在調適之必要性，尚需針對全面解決鄰田汙染問題之角度進行修正，其主要問題在於：本條第三項係針對有機農業促進區「內」尚未採用有機農業生產之農民予以輔導轉型。然而，對於該有機農業促進區以「外」，但毗鄰有機農業促進區周邊農地之未轉型友善耕作之農業，是否應同樣透過法制措施，輔導鼓勵該農民積極實施友善耕作或逐步轉型有機耕作，以避免其繼續對於毗鄰之有機農業促進區造成影響之問題，是項草案並未納入處理。

## (二) 調適建議

本研究建議修正「有機農業促進法草案」第六條第三項，修正建議如下列修正條文對照表所示：

【表 10】有機農業促進法草案建議修正條文對照表

草案條文	條文修正建議	說明
<p>「有機農業促進法草案」第六條第三項</p> <p>直轄市、縣(市)主管機關得對依第一項規定設置之有機農業促進區內尚未採用有機農業生產之農民予以輔導轉型，並得要求其採取必要措施，避免妨礙毗鄰土地有機農業生產。</p>	<p>「有機農業促進法草案」第六條第三項</p> <p>直轄市、縣(市)主管機關得對依第一項規定設置之有機農業促進區內<u>及毗鄰之周邊</u>尚未採用有機農業生產之農民予以輔導轉型，並得要求其採取必要措施，避免妨礙毗鄰土地有機農業生產。</p>	<p>一、修正本條第三項。</p> <p>二、本條第三項草案業已明定地方政府對於有機農業促進區內之農民應實施友善耕作之輔導轉型措施，以降低慣行農業對促進區內有機農業之鄰田汙染風險。</p> <p>三、對於與有機農業促進區鄰近甚或接壤之慣行農業對於作物施肥或施藥等活動，同樣會對有機農業促進區內之有機耕作造成外溢效果，故應同樣納入實施轉型輔導措施。</p> <p>四、對於配合政策主動轉型友善耕作或有機栽培之農民，地方政府亦應考慮提供輔導轉型措施，以鼓勵有機農業促進區周邊之慣行農業主動轉型友善耕作或有機栽培。</p>

資料來源：本研究整理。

## 二、針對受鄰田汙染有機作物舉證問題之相關分析及建議

### (一) 法規內容與問題

#### 1. 待調適法規

與受鄰田汙染有機作物舉證問題相關之法規，同樣為「農產品生產及驗證管理法」第十三條及第廿四條，以及「有機農業促進法草案」第卅一條：

農產品經營者有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得按次處罰：

(前略)

二、違反第十五條第三項規定，其有機農產品及有機轉型期農產品含有禁用物質。但農產品經營者證明其已採取必要之防護措施，且經主管機關認定為鄰田汙染者，不罰。

(下略)

#### 2. 待調適之問題

目前有機農產品經營者之農產品遭檢出農藥或化肥殘留時，將面臨主管機關依上述農產品生產及驗證管理法加以裁罰之結果。然現行法並無規範「舉證免責」之相關條文，有機農民即便能舉證其已善盡建置完備防護設施或措施之作為義務，並主張其農產品之農藥或化肥殘留檢出，係遭鄰田汙染之其他環境因素，而非經營者本身之故意或過失所致，基於法律所賦予之裁量空間有限，主管機關仍難以片面決定此種情況是否得免於裁罰，對有機農產品經營者產生極大困

擾。

有鑑於此，行政院於 2017 年 7 月 27 日通過之「有機農業促進法草案」已將此一問題納入處理。如上所述，該草案第卅一條規定，有機農產品及有機轉型期農產品含有禁用物質，但農產品經營者證明已採取必要之防護措施，且經主管機關認定為鄰田汙染者不罰。

## (二) 調適建議

本研究認為，「有機農業促進法草案」第卅一條對於解決有機農民因鄰田汙染而受罰之問題將有一定之幫助。惟在未來執行上，本研究提出以下之調適建議：

針對是否善盡設置防止鄰田汙染之必要防護措施之一定作為義務，屬於有機農民必須舉證之部分，對有舉證責任之人而言，其應舉證之內容範圍必須明確，否則，除容易造成更高之舉證成本外，亦有可能發生舉證不充足，甚至舉證不成立之風險。

因此，即使本草案賦予農產品經營者得證明已採取必要防護措施之機會，惟仍可能存在因舉證效力問題，而構成無效舉證之不確定性，使得有機農民仍需面臨及承擔罰鍰處分。

因此，建議中央主管機關：

1. 應針對「鄰田汙染之必要防護措施及其具體內容及範圍」，發布行政指導或可供農民參考之作業準則，明確列舉出防護措施之種類、操作方式及政府可接受之標準或程度之參考指標等等，以利農民遵循。
2. 前揭草案條文明定「經主管機關認定為鄰田汙染者不罰」，僅考量鄰田導致之因素，並未將除鄰田汙染外之其他環境汙染風險因素相同納入考量。因此，建議將該條文修正為「經主管機關認定為鄰田

或其他非歸因農產品經營者之污染者不罰」。相關修正建議如下表：

【表 11】有機農業促進法草案第 31 條修正條文對照表

草案條文	條文修正建議	說明
<p>第三十一條 農產品經營者有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得按次處罰：</p> <p>(前略)</p> <p>二、違反第十五條第三項規定，其有機農產品及有機轉型期農產品含有禁用物質。但農產品經營者證明其已採取必要之防護措施，且經主管機關認定為鄰田污染者，不罰。</p> <p>(下略)</p>	<p>第三十一條 農產品經營者有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得按次處罰：</p> <p>(前略)</p> <p>二、違反第十五條第三項規定，其有機農產品及有機轉型期農產品含有禁用物質。但農產品經營者證明其已採取必要之防護措施，且經主管機關認定為鄰田<u>或其他非歸因農產品經營者之</u>污染者，不罰。</p> <p>(下略)</p>	<p>一、建議修正第一項第二款。</p> <p>二、草案條文明定「經主管機關認定為鄰田污染者不罰」，僅考量鄰田導致之因素，並未將除鄰田污染外之其他環境污染風險因素納入考量。</p> <p>三、修正第二款，將其他非歸因農產品經營者之污染納入阻卻處分之考量事由。</p>

資料來源：本研究整理。

## 第二節 第二級產業之法規調適

### 一、針對小規模農業農適用 GHP 之問題

如本研究第貳章及第參章所述，農業加工活動，若符合食品生產之業態，依現行「食品衛生安全管理法」第八條，其「從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度」，均應符合 GHP 及其附表之基準相關規定。

同時，實務上為配合上述法規之要求，衛生主管機關認定微型農業加工活動，應強制適用前開準則之總則及第二章有關「食品製造業」之相關規定。

然而，小規模農業並非食品製造業，若要求必須與食品製造業適用相同規範標準，除無明確之法源依據外，勢必會造成小規模農業配合上之成本負擔，不但窒礙難行，更有違比例原則。

首先，就 GHP 總則部分之規定而言，第四條明定食品業者之場區及環境，應符合「附表一場區及環境良好衛生管理基準之規定」，因而增加小規模農業相當程度之配合成本。

上述存在配合問題之具體條文包括：「三、冷凍庫(櫃)、冷藏庫(櫃)，應符合下列規定：(一)冷凍食品之品溫應保持在攝氏負十八度以下；冷藏食品之品溫應保持在攝氏七度以下凍結點以上；避免劇烈之溫度變動。(三)冷凍庫(櫃)、冷藏庫(櫃)，均應於明顯處設置溫度指示器，並設置自動記錄器或定時記錄」，以及「六、供水設施應符合下列規定：(五)飲用水與非飲用水之管路系統應完全分離，出水口並應明顯區分」等等對於購置專業冷凍設備與設置分離式供水設施之要求。

其次，準則第五條規定，食品業者之食品從業人員、設備器具、清潔消毒、廢棄物處理、油炸用食用油及管理衛生人員，應符合「附

表二良好衛生管理基準」之規定。對於食安風險低之微型農業而言，恐增加其經營上之不便利性。

再以同準則第九條論，食品製造業製程管理及品質管制，應符合「附表三製程管理及品質管制基準」。究其立法目的，係在管制屬製造業之食品工廠，而非小規模農業之業態與經營。該基準之諸多規定，係以符合製造業設廠規模及營運標準之食品工廠為規範主體，對於低資本、小規模、以個人或家庭生產為主之微型農業而言，該基準存在窒礙諸多難行之處，包括：十一、食品在製程中，非使用自來水者，應指定專人每日作有效餘氯量及酸鹼值之測定，並作成紀錄。十二、食品在製程中，需管制溫度、溼度、酸鹼值、水活性、壓力、流速或時間等事項者，應建立相關管制方法及基準，並作成紀錄。

上述「有效餘氯量及酸鹼值之測定」及「建立相關管制方法及基準」等條文，其管制目的及客體皆非針對小規模經營之農業，實難以相同標準要求小規模農業經營者確實配合。

此外，第十一條食品製造業應對成品回收之處理，訂定回收及處理計畫，並據以執行，對小規模農業而言，亦存在配合及成本上之困擾。最後，準則第七條對於食品業者之運輸管制，對於無自用運輸設備，而委託食品物流業者負責原材料及成品運輸者，是否同樣適用，以及是否與業者負擔相同之作為義務，對小規模農業經營者易造成法規適用上之疑義。

## 二、調適建議

衛生或農業主管機關應針對上述法規之適用發布行政指導或針對六級化之第二級產業活動編製「食安法規宣導相關指導(guideline)手冊」，使小規模農業得以理解如何自我調整以充分配合各項「食品良好衛生規範準則(含附表之管理基準)」之要求。農委會亦應將食藥



署相關函釋公告於相關網站並透過地方輔導單位進行宣導。

其次，食安主管機關應視產業發展實際需要及執行之可操作性，以修正行政規則文字之方式，限縮小規模農業經營者對於該法規之適用範圍。

另就中長期而言，主管機關應重新檢討現行規定之適用性，並參考美國管制小型家庭農業生產之作法，另行制定適用於家庭式或小規模食品加工及生產之相關管理基準，以明確區別不同規模及不同風險程度之食品生產活動應符合之衛生安全標準，方能有助於管制目的之落實。

### 第三節 第三級產業之法規調適

#### 一、農村旅遊與觀光業之區別問題

##### (一) 法規內容與問題

如第貳章所述，「農村再生條例」第廿七條明定各級主管機關依據各地區農業特色、景觀資源、農村發展特色及生態與文化資產，推動休閒農業及「農村旅遊」。又現行「發展觀光條例」第廿六條規定，經營旅行業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取旅行業執照，始得營業。同法第廿七條則明定招攬或接待觀光旅客，並「安排旅遊」、食宿及交通為旅行業之業務範圍。

然而，「農村再生條例」第廿七條所定之「農村旅遊」，是否亦屬於「發展觀光條例」第廿七條所定旅遊活動之範疇內，現行法規並未明確加以定義及區分。若以規範競合解釋，則兩者因性質相似，使得六級化產業從事農村旅遊相關業態時，因未能依「發展觀光條例」事先取得旅行業者執照，而可能受觀光主管機關之取締及處分。

因此，農政及觀光主管機關應如何區別或界定現行「農村再生條例」第廿七條農村旅遊所得從事活動之範圍，以及應採取何種法規調適措施，使六級化產業得以在其從事農村旅遊相關行為時，不會違反發展觀光條例之規定等問題，尚待透過法規調適加以釐清及解決。

## (二) 調適建議

針對上述問題，本研究之調適建議如下：

1. 建議農委會與交通部觀光局透過機關間協商，確認農村旅遊是否屬於「發展觀光條例」所應規範之事項，並由農委會以發布函釋或行政指導方式，以正面表列明確說明農民提供依「農村再生條例」第 27 條之農村旅遊服務時，得依法從事之行為範疇(服務項目)。建議函釋時應包括如下之內容：
  - (1) 旅行業務泛指行程設計安排、食宿交通及整體形象之遊程包裝。農村旅遊或農業體驗活動之內容若涵蓋上述之遊程包裝，性質上即符合上述之旅行業務，其從業人員如未事先取得相關證照或業者未經許可招攬旅遊行程，將構成違反現行「發展觀光條例」第 27 條規定之行為。
  - (2) 農村旅遊或農業體驗活動只要未涉及服務國際人士或跨縣市交通車安排者等規劃行為，且其活動內容如為單純之農業環境教育(教學)課程，因不屬於執行旅遊業務之情形，即不受旅遊業管理相關法規之限制。
2. 「農村再生條例」第 27 條農村旅遊之實際從事者為農民，故長期有必要透過立法程序賦予農民從事農村旅遊明確且具法律位階之法源，以規範農村旅遊相關事務，並明定農委會為主管機關。建議修正條文及對照表如下：

【表 12】農村再生條例第 27 條修正條文對照表

現行條文	建議修正條文	說明
<p>第二十七條 各級主管機關 依據各地區農 業特色、景觀資 源、農村發展特 色及生態與文 化資產，推動休 閒農業及農村 旅遊。</p>	<p>第二十七條 各級主管機關 依據各地區農 業特色、景觀 資源、農村發 展特色及生態 與文化資產， 推動休閒農業 及農村旅遊。 <u>其相關推動管 理辦法由主管 機關訂之。</u></p>	<p>一、修正第一項。 二、本條所稱農村旅遊是否亦屬於發展觀光條例第 27 條所管制之觀光旅遊活動之行為範疇，現行法並未明確定義及區分。兩者因定性相似，使得農民從事農村旅遊之業態時，因未能依發展觀光條例事先取得旅行業者相關執照，而可能受觀光主管機關之取締及處分。 三、增訂第一項後段，將農村旅遊明定為農委會主管事項，授權農委會訂定相關推動及管理辦法，以明確化農村旅遊之活動範疇，降低農民發生違反觀光條例第二十七條之情況。</p>

資料來源：本研究整理。

3. 至於農民一旦從事「發展觀光條例」所管制之業務行為，仍應回歸適用現行「發展觀光條例」之規定加以管理。

## 二、促進農業合作社經營能力之法規調適

### (一) 法規內容與問題

目前農民組織設立農業合作社或農產運銷合作社，係依據「合作社法」之相關規定，登記主管機關係內政部，行政院農委會則針對農

業產銷合作社之經營訂有若干補助規範。

惟「合作社法」於性質上，僅為規範合作社設立、組織及治理之普通法，屬總則性之規定，對於特殊性質之合作社事項及業務推動，係以法律保留之方式規範。故本法第七十五條明定各種合作社業務之執行，除依本法規定外，於必要時另以法律定之。惟本法第五十四條之二復規定目的事業主管機關對合作社之業務應予指導、監督，同時，中央目的事業主管機關得視需要，訂定有關合作社業務經營之輔導、管理、獎勵及其他應遵行事項之辦法。

對農民而言，成立合作社現階段最大之阻礙，在於農民本身欠缺合作社之營運管理能力，更需要大量具備法規遵循、經營、管理、財務及業務推動能力之相關人才投入，方能達到該合作事業之目的。同時，依據日、韓等國之產業六級化經驗，係透過法定之輔導及對農業合作社之授權措施，使農業合作社取得促進產業六級化之主體地位，其做法亦值得參酌。

因此，中央農政主管機關有必要依上開「合作社法」第五十四條之二之規定，透過另訂有關農業合作社業務經營之輔導、管理、獎勵及其他應遵行事項之辦法，將相關資源導入農業合作社，提升小農設立及營運農業合作社之相關能力，以鼓勵農民透過設立農業產銷合作組織，促進產業之六級化。

## (二) 調適建議

依「合作社法」第五十四條之二授權行政院農委會制定推動農業合作社營運管理制度之子法，使農業合作社之營運(包括法規遵循、經營、管理、財務、業務推動及相關人才培訓)及諮詢輔導機制等事項得以法制化，據以鼓勵小規模農業組成農業產銷合作社，以組織化或法人化方式整合推動六級化之資源，並賦予農業合作社協助推動產業六級化之事權。

## 第四節 總結

茲將本章法規調適之相關項目、問題、作法或應修正法規，及具體調適建議彙整如下：

【表 13】法規調適措施彙整表

調適項目	待調適問題	相關法規	建議作法
第一級 有機農業生產	有機作物受鄰田 汙染相關問題	農產品生產及驗證管理 法第 13 及 24 條 有機農業促進法草案第 6 及 31 條	行政指導 法條文字修正
第二級 農產品加工	GHP 對微型農業 之適用性	GHP 及其附表一、二之 管理基準	行政指導及 另定規則
第三級 農村旅遊及 農業合作社 經營	農村旅遊與觀光 業之區別問題	農村再生條例第 27 條 發展觀光條例第 26 及第 27 條	函釋 法條修正
	促進農業合作社 經營能力	合作社法	制定輔導辦法

資料來源：本研究整理。

## 第陸章 結論與建議

### 一、結論

本研究透過對國內產業六級化之發展之考察，即以第一級產業之有機農業生產為發展基礎，結合第二級農產品加工製造及第三級之零售、流通及旅遊等服務產業之業態，使一、二級及三級產業整合成新興之產業價值鏈及加值模式，探討其形成一體之六級化產業過程中，所存在之法規適用障礙，並參考國外可資借鏡之規範措施，提出適合我國現況之法規調適具體做法。

在法規調適方面：

- (一) 第一級產業：主要為有機作物受鄰田汙染及現行「農產品生產及驗證管理法」之規範與裁罰合理性問題，可透過「有機農業促進法」之相關措施加以有效解決。
- (二) 第二級產業：主要為「食品良好衛生規範準則(GHP)」及其管理基準對於小規模農業之適用性問題。可透過行政指導及輔導措施，指引農民配合並落實相關規範。
- (三) 第三級產業：主要為農村旅遊與觀光業之定義及所從事業務項目之適法性問題，可透過主管機關之相互協調，針對「發展觀光條例」及「農村再生條例」對於農村旅遊活動之內容及範圍加以解釋，以闡明農民所得從事之項目，並可透過制訂相關輔導及管理辦法加以明文化，使從事農村旅遊業態之農民得以依循。
- (四) 其他：關於農業合作社之經營能力提升與如何授權其協助推動產業六級化之問題，可依「合作社法」第五十四條之二授權行政院農委會制定推動農業合作社營運管理制度之子法，使農業合作社之營運及諮詢輔導機制等事項得以法制化。

至於各國立法例可供我國借鏡之處：

(一) 日本可供參酌之部分主要為政府擬訂六級化整體推動策略時，可參考下列有效做法：

1. 透過立法提供政策誘因，積極鼓勵農民組織化及法人化。
2. 以農企業提出之產業六級化事業計畫為基礎進行各級產業化過程之輔導管理。
3. 提供農民產業六級化研發及其成果利用之誘因，並以農民提出之研發成果利用事業計畫進行輔導與管理。
4. 透過法規明令中央與地方政府應共同決策地方六級化產業發展政策。

(二) 韓國可資借鏡之部分主要為：

1. 第一級產業：可透過法律明定中央及地方政府及民間團體(農業合作社)推動有機及友善環境農業事項之義務。
2. 整體六級化產業：透過法規對農業合作社充分授權，賦予推動產業六級化之主體性。

(三) 美國雖未推動產業六級化政策，但基於市場環境，許多微型農業已具備經營六級化產業之經驗及實績。因此，美國之若干法規制度設計、管制思維、管制工具、規範方式，以及法規鬆綁之做法等，亦有值得我國參考之處，特別在於：

1. 第二級產業：加州規範明確定義小農及家庭式小規模加工及設施標準。
2. 整體六級化產業：加州及馬里蘭州法規同時以正負面表列方式規範農業得從事及不得從事之事業項目及種類，並以法規明文針對



營運活動之細節性及技術性之內容與方式加以明確規範。

## 二、建議

針對我國產業六級化所面臨之各項待調適及無須調適之問題，以及我國法規調適之做法，茲提出相關建議如下：

### (一) 第一級產業：有機耕作遭鄰田汙染之問題解決

1. 短期：執行面應持續推動友善環境農業相關獎勵補助措施，法制面應加速「有機農業促進法」之立法工作。
2. 中長期：應透過有計畫設置有機農業促進區之方式，降低有機農業生產受鄰田及其他環境因素汙染之機會。

### (二) 第二級產業：食品良好衛生規範準則之適用問題

#### 1. 短期：

- (1) 食安及農政主管機關可透過行政指導或業務輔導方式，指引農民適當配合及落實 GHP 之相關規定。
- (2) 食安主管機關應視產業發展實際需要及執行之可期待性，以修正行政規則文字方式，限縮小規模農業經營者對於該法規之適用範圍。
- (3) 地方政府之衛生主管機關應將利用農糧產品加工室加工之農民，納入食品從業人員之食品安全講習或輔導體系，以利其熟悉 GHP 之基本食安要求。

#### 2. 中長期：

- (1) 於現行 GHP 內增訂低風險之小規模農業或家庭農業食品加工專章。

(2)積極輔導農民升級加工廠或成立法人化之生產合作社，以提升農業加工能量，並有助於落實 GHP 相關規範。

### **(三) 第三級產業：發展農村旅遊產業之問題**

1. 短期：主管機關必須透過對「農村再生條例」及「發展觀光條例」等法規適用之競合問題加以解釋。
2. 中長期：修正「農村再生條例」，授權農委會制定農村旅遊相關推動管理辦法，以明確化不受「發展觀光條例」第 27 條限制之業態。

### **(四) 關於農業合作社之建議**

1. 短期：持續以教育訓練鼓勵並輔導農民成立合作社，朝類似日本之六級化法人發展。
2. 中長期：依「合作社法」第 54 條之 2 授權行政院農委會制定推動及輔導農業合作社營運制度之辦法，使農業合作社之營運及諮詢輔導機制等事項得以法制化，據以鼓勵小規模農業組成農業產銷合作社，以組織化或法人化方式整合推動六級化之資源，並賦予農業合作社協助推動產業六級化之事權。

### **(五) 關於其他建議事項**

1. 應仿效日本提供產業六級化之研發政策誘因，提高產品及服務之附加價值。
2. 應仿效日本之產業六級化事業計畫制度，相關獎勵措施之申請，應以其為基礎進行管理及考核。
3. 在「農業基本法」增訂產業創新專章，導入六級化之精神及模式，並將上述制度納入規範。
4. 本研究所著眼之有機農業，僅係為產業六級化之一環，建議後續

之研究可再逐步擴大農產品之面向，以深化研究範疇。



## 參考文獻

### 一、專書

1. 農林水產省 (2017),《6 次産業化の取組事例集》,東京:農林水產省。
2. 行政院農業委員會(2010),《研習日本新糧食安全政策及措施計畫》出國報告,台北:行政院農業委員會。
3. 吳東傑 (2005),《台灣的有機農業》,台北:遠足文化。
4. 葉美秀 (2007),《休閒活動設計——由農業資源開始》,台北:全華圖書股份有限公司。
5. 董時叡(2007),《有機之談——有機農業的非技術面思考》,台中:董時叡。
6. 廖樹宏 (2008),《新農村新休閒》,台北:商訊文化事業股份有限公司。
7. 鹽見直紀 (2006),《半農半 X 的生活:順從自然,實踐天賦》,台北:天下文化。

### 二、期刊論文

1. 王鴻濬等 (2016),「花東地區産業六級化之合作事業發展」,國土及公共治理季刊,第 4 卷第 2 期。
2. 李盼、劉依蓁 (2016),「推動農村社區産業化與六級化發展」,台灣經濟研究月刊,第 39 卷第 3 期。
3. 李蒼郎 (2016),「花東地區有機農業發展藍圖與推動策略」,國土及公共治理季刊,第 4 卷第 2 期。
4. 林志善 (2016),「花東地區産業六級化之實踐」,國土及公共治理季刊,第 4 卷第 2 期。
5. 傅廷暉(2016),「文化創意體驗經濟發展——以花蓮文創園區為例」,國土及公共治理季刊,第 4 卷第 2 期。

6. 歐慶賢 (2016), 「日本推動農林漁業 6 級產業化對台灣漁業的啟示(上)(下)」, 漁業推廣, 353-354 期。
7. 顏愛靜、陳胤安、吳宜庭 (2016), 「有機農業多功能性之探討：以宜蘭縣三星鄉行健村為例」, 臺灣土地研究, 第 19 卷第 1 期。
8. 王鴻濬、洪嘉瑜 (2015), 「花東地區產業六級化發展探討與構想」, 人社東華, 第 5 期。
9. 李允中等 (2014), 「因應經貿自由化策略—推動國產精緻竹材六級化產業」, 農政與農情, 第 270 期。
10. 周孟嫻 (2014), 「韓國因應自由化之農業發展政策分析」, 台灣經濟研究月刊, 第 37 卷第 3 期。
11. 李秉璋、楊玉婷 (2013), 「綜效加乘創商機—日韓農業六級產業化策略分析」, 台灣經濟研究月刊, 第 36 卷第 3 期。
12. 李秉璋、楊玉婷 (2013), 「日韓農業六級產業化之策略分析」, 農業生技產業季刊, 三十三期。
13. 陳依文等 (2013), 「日本六級產業化政策及其對我國施政之啟示(上)(下)」, 農政與農情, 第 238-239 期。
14. 陳祈睿 (2013), 「精緻農業健康卓越方案推動成果」, 農政與農情, 第 250 期。
15. 林文傑 (2010), 「日本農水省與觀光廳合作推展農村旅遊」, 農政與農情, 第 222 期。
16. 李崇僖 (2008), 「理念與實踐——有機農業的法政策課題」, 《律師雜誌》, 第 345 期。

### 三、網路

1. 行政院農業委員會全球資訊網, 農業政策概觀—亞洲,
2. [http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504896&RWD\\_mode=Y&print=Y](http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504896&RWD_mode=Y&print=Y)。
3. 食料・農業・農村基本法のあらまし,

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html>。

4. 農林水産省，六次産業化・地産地消法の概要，  
[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/houritsu\\_g.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/houritsu_g.pdf)。
5. 農林水産省，「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（六次産業化・地産地消法）について，  
[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/kisoku\\_g.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/pdf/kisoku_g.pdf)。
6. 公益社団法人日本農業法人協會，法人化のメリット，  
[http://hojin.or.jp/standard/what\\_is/what\\_is.html](http://hojin.or.jp/standard/what_is/what_is.html)。
7. 有限会社 営農企画 オーガニック旭川工房，網址：  
<http://www.einoukikaku.com/index.html>。
8. 韓國農林水産食品部官網，<http://english.mafra.go.kr/main.jsp>。
9. 韓國農村振興廳官網，  
<http://www.government.nl/ministries/ez/strategy>。





## 附 件

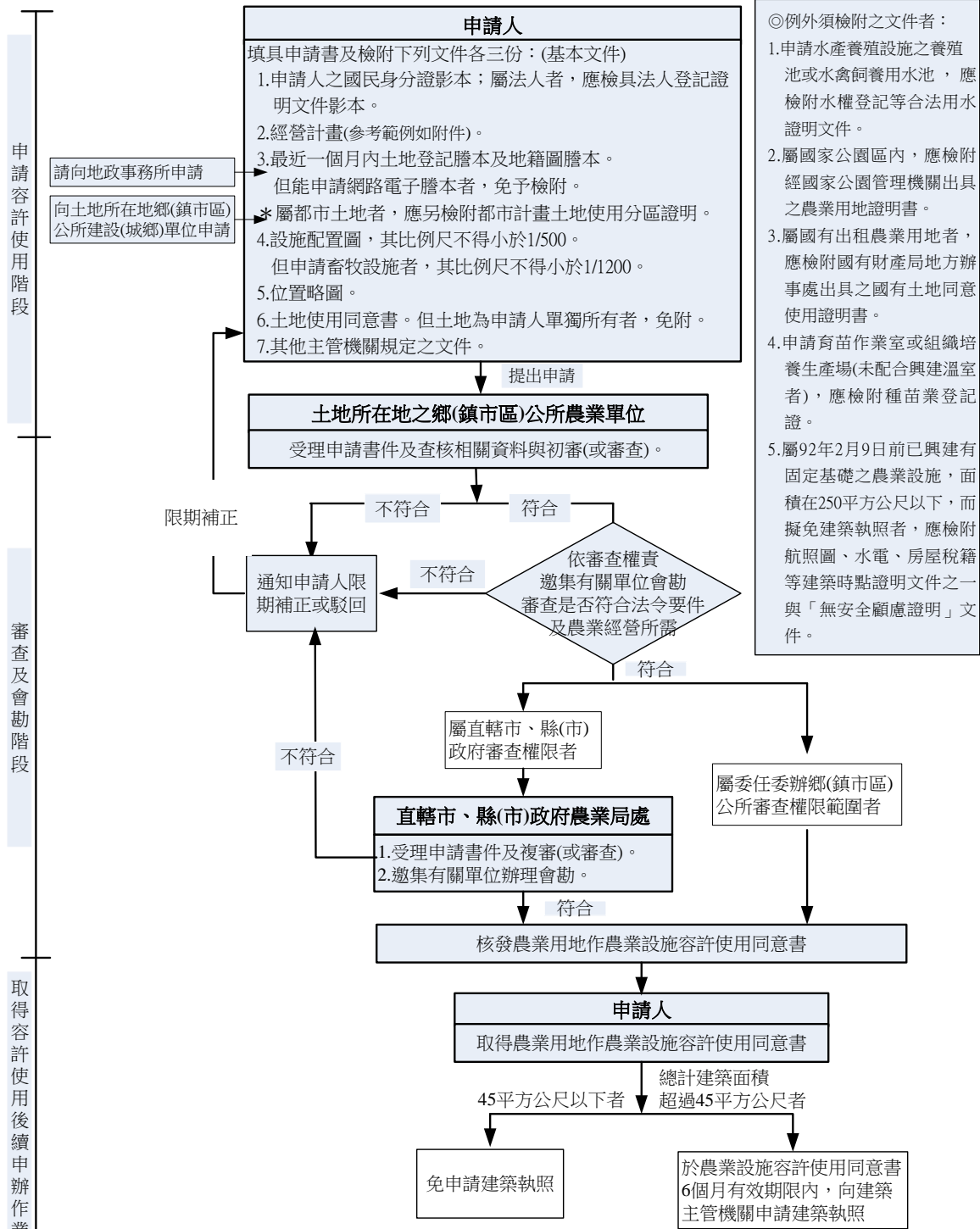
- ◆ 附件一、申請農業用地作農業設施容許使用  
審查案件作業流程
  
- ◆ 附件二、推動產業六級化之法規調適座談會  
紀錄
  
- ◆ 附件三、推動產業六級化之法規調適訪談紀  
錄彙整
  
- ◆ 附件四、衛生福利部食品藥物管理署相關公  
文
  
- ◆ 附件五、期初、期中暨期末審查會議委員意  
見回應對照表



# 附件一、申請農業用地作農業設施容許使用審查案件作業流程

參考用

## 申請農業用地作農業設施容許使用審查案件作業流程



備註:1.本流程係提供各直轄市、縣(市)政府辦理申請農業用地作農業設施容許使用案件之一般性流程建議，倘已建立審查流程，則依現行機制為之。  
 2.部分直轄市、縣(市)政府(如:新北市政府、金門縣、連江縣、澎湖縣、基隆市等)未委任(委辦)鄉(鎮市區)公所辦理，其申請流程則請另依該直轄市、縣(市)政府受理之流程規定辦理。

<p><b>一、設施名稱。</b></p> <p>網室。</p>
<p><b>二、設置目的。</b></p> <p>現況已有種植葡萄，擬改栽培網室葡萄之用。</p>
<p><b>三、生產計畫。應敘明作物種類、生產週期、預估產量及行銷通路等。</b></p> <p>種植葡萄，有巨峰葡萄及蜜紅葡萄 2 種品種，這一、二年因 3~4 月梅雨及 6 月早颱、豪大雨嚴重影響收成，故擬改以網室栽培方式，避免豪雨影響花芽分化及造成落果情形。</p> <p>夏果 6 月底~7 月初採收、冬果 12 月底~1 月初採收，一年二收。</p> <p>每期產量約收 15000 公斤，多交由行口收購。</p>
<p><b>四、興建設施之基地地號及興建面積。</b></p> <p>彰化縣大村鄉○○地段○○地號一般農業區農牧用地，土地面積 5,432 平方公尺。</p> <p>網室申請興建面積為 5200 平方公尺。</p>
<p><b>五、現耕農業用地及經營概況。</b></p> <p>現耕農業用地現況已種植葡萄，且葡萄苗栽已有 5 年生以上。</p>
<p><b>六、現有農機具名稱及其數量。</b></p> <p>小型搬運機一台。</p>
<p><b>七、設施建造方式。</b></p> <p>以水泥杆柱及度鋅鋸管搭設棚架，上頭鋪設塑膠布。</p>
<p><b>八、引用水之來源及廢、污水處理計畫。</b></p> <p>引用農田灌溉溝渠水源、無廢污水排放。</p>

**九、對周邊農業環境之影響。**

無影響。

**十、農業事業廢棄物處理及再利用計畫。**

無農業事業廢棄物產生。

註：本經營計畫係為參考範例，提示申請人各項目可填寫之內容，是否採表列方式或佐證相關圖片之文件等，則得由申請人自行決定，經營計畫亦依實際申請之設施性質及狀況予以撰寫。

**申請農業用地作農業設施容許使用案件審查簽辦單**

申請人	申請許可 使用細目			收件日期 及收文文號	年 月 日 號	
土地 座落	市 縣 (市)	鄉 鎮 市 區	地 段	地 號	使用分區 及用地編 定類別	申請使 用面積 平方公尺
審 查 ( 查 證 ) 項 目				審 查 意 見	審 查 人 簽 章	
農 業	1	應檢附之文件齊全		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	2	申請人為土地合法使用人		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	3	所提設施及經營計畫確實為農業使用及其經營生產所需		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	4	申請農業設施無本辦法第六條各款規定不予同意之情形		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
水 利	5	屬自來水水質水量保護區且無不得新設事項		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	6	不影響鄰近農地灌溉排水設施		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	7	不在河川、海堤區域及水道治理計畫線範圍內管制使用		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	8	申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池，依水利法規定應檢附水權登記者，經檢附水權登記或合法用水證明文件		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		
	9	申請設施位於嚴重地層下陷地區且有抽水汲水行為，依水利法規定應檢附水權登記者，經檢附水權登記或合法用水證明文件		<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：		

環保	10	申請設施如有環境污染源，其事業廢棄物之處理及再利用計畫可行	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
	11	不需辦理環境影響評估	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
	12	非屬公告之土壤、地下水污染控制場址、整治場址及土壤、地下水污染管制區	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
	13	屬飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離且無不得新設事項	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
地政	14	申請用地符合非都市土地使用分區及用地編定類別之使用	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
都計		申請用地符合都市計畫土地使用管制規定	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
工務	15	申請用地得作為建築使用之土地	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
	16	申請用地不妨礙現有道路之通行	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
水保	17	非屬特定水土保持區管制事項	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 不符合，理由：	
其他				
綜合 審查 意見	1、( ) 審查事項符合，准其所請。 2、( ) 審查有應補正事項，退還申請人補正。 補正事項： 3、( ) 審查事項不符合，應予駁回。 理由：			
	承辦人		科 長	局(處)長

註一：使用土地如屬森林區應加會林務機關；風景區或風景特定區經營管理範圍內，應加會觀光旅遊機關（單位）；原住民保留地範圍內，應加會原住民保留地管理機關；位於農田水利會灌溉區域，應加會當地農田水利會；申請土地如屬國家公園範圍者，應請國家公園管理機關表示意見。

註二：“審查意見”欄中，務請勾選「符合」或「不符合」，倘為「不符合」請敘明理由。

註三：本審查簽辦單之審查(查證)項目，得依下列說明簡化部分會審作業：

1. 「屬自來水水質水量保護區且無不得新設事項」：全鄉(鎮、市、區)範圍非屬自來水水質水量保護區者，免予會審。
2. 「申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池，依水利法規定應檢附水權登記者，經檢附水權登記或合法用水證明文件」：申請水產養殖設施

之養殖池或水禽飼養用水池者，始需審查水權登記等合法用水證明文件是否檢附，申請其餘設施項目者，免予會審。

3. 「申請設施位於嚴重地層下陷地區且有抽水汲水行為，依水利法規定應檢附水權登記者，經檢附水權登記或合法用水證明文件」：位屬嚴重地層下陷地區之鄉(鎮、市、區)者，申請之設施項目有涉及抽水汲水行為項目，始需會審本項；倘非屬嚴重地層下陷地區者，免予會審。
4. 「申請設施如有環境污染源，其事業廢棄物之處理及再利用計畫可行」：倘申請案件確無事業廢棄物產生，免予會審(例如:菇類培植廢棄包處理場等，始需會審)。
5. 「屬飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離且無不得新設事項」：全鄉(鎮、市、區)範圍非屬飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離者，免予會審。
6. 第 14 項就申請用地為非都市土地或都市土地之情形，擇一會審。
7. 「申請用地得作為建築使用之土地」：由工務單位協助審查申請農業設施坐落之農業用地，有無建築相關法令規定不得作為建築使用之情形；倘申請之農業設施未涉及建築行為者(例如:申請農路、曬場等)，免予會審。
8. 「非屬特水土保持區管制事項者」：全鄉(鎮、市、區)範圍非屬特定水土保持區者，免予會審。





## 附件二、推動產業六級化之法規調適座談會紀錄

序	會議名稱	時間	地點
1	推動產業六級化之法規調適委辦案 花蓮第一場次座談會紀要	106年03月09日 (星期四)	花蓮縣社會福利館 301會議室
2	推動產業六級化之法規調適委辦案 臺東第一場次座談會紀要	106年4月28日 (星期五)	行政院農業委員會 水土保持局 臺東分局
3	推動產業六級化之法規調適委辦案 花蓮第二場次座談會紀要	106年7月20日 (星期四)	行政院農業委員會 花蓮區農業改良場
4	推動產業六級化之法規調適委辦案 臺東第二場次座談會紀要	106年7月21日 (星期五)	行政院農業委員會 水土保持局臺東分局
5	推動產業六級化之法規調適委辦案 台北座談會紀要	106年8月11日 (星期五)	國家發展委員會 B138會議室



# 推動產業六級化之法規調適委辦案

## 花蓮第一場次座談會紀要

- 壹、 時間：106 年 3 月 9 日(星期四)下午 2 點
- 貳、 地點：花蓮縣社會福利館 301 會議室
- 參、 會議主持人：僑光科技大學財經法學系 徐志明副教授
- 肆、 座談會紀要：

### 一、 花蓮伍佰戶有機農場 林珮汝 女士

- (一) 鄰田污染問題，現行法規對於有機農非常不公平。沒有通過檢驗，有機農戶要面臨受罰、產品下架，被處罰的是有機農，對於有機農戶影響太大，污染的人卻沒有責任。對於鄰近慣行農民是否應該加以勸導或是規範(建立相關罰則)。
- (二) 加工部分，建議由政府單位成立小型加工室，培訓小農加工相關專業能力、教育。
- (三) 不建議法規太鬆綁，鬆綁後可能造成農地污染與濫用。建議以專案專法由小農(家庭加工、農產加工)遵循，可參考 GHP。

### 二、 東華大學觀光暨遊憩管理學系 劉吉川 教授

- (一) 現有的法規制定精神與現在推動政策是悖離的，建議明確思考台灣農業未來發展方向，微型農業是台灣所需要的嗎？如這政策確定推動，可以刊出來，現有的法規對於產業六級化發展是阻力不是助力。政府不要以各部會原本的本位立場看，單用修法的方式是沒有辦法解決農民的困難，建議以發展農產的角度思考才是正確方向。
- (二) 有機、慣行農業二者之間的關係，有機農業若是未來趨勢與主要政策，對於慣行農業與有機農業應該循序漸進，加以區隔。目前有機農戶花很多時間、精力改善環境、還要面臨產品檢驗等各種問題克服；反觀慣行農業，不需要被檢驗，建議對於有機農戶的資格認定與檢驗作業，於慣行農業也應該

有相對規範管制(如：農業工廠課稅)。

- (三) 建議建立專區，如果在專區發現不友善耕作，造成污染，應該有規範管制，如課環境稅或其他罰則機制。
- (四) 食品加工廠法規套用在農業加工廠，這不是推動農產加工，反而可能會是阻礙農產加工的發展。
- (五) 稅務法規面，建議在一定銷售額才課稅。

### 三、東豐拾穗農場 曾國旗 總經理

- (一) 鄰田污染問題一直是很大門檻與瓶頸，針對第 13 條中的「不得使用」，事實是有機農沒有使用，但是驗證出有，結果有機農被停權，這樣有機農戶的權益由誰保障。法規要求有機農民，那對於非有機農民是否也應有相關規範？對於農藥殘留是否有緩衝作法？
- (二) 我們做集團驗證所以有很多案例，例如，契作電光社區 105 年第一期在 8 月檢驗通過取得證書(屬於轉型期)，東豐自己有內部稽核制度，後來在 10 月，第二期採收時被鄰田污染，結果被停權。有機農民面臨很多異樣眼光，很努力在推，但是也有很多人不看好有機農民。法令上不應該以最後檢驗農藥殘留的檢驗書斷定是否為有機產品、是否為有機農民，這對有機生產者非常不公平。
- (三) 台灣有 13 個驗證單位，但是驗證人員似乎不足，驗證程序只做採收前的驗證，法規訂得很嚴謹，但是在執行上卻很鬆散。只認定農民最後栽種出的成品斷定是否為有機農產，建議由政府培訓驗證人員，限定執勤年限，提供驗證單位支配調用，或許比較公正。
- (四) 國內的驗證單位證明，在國外不被承認。對於國外驗證是否有提供補助，各國法規不同，環境與背景也不同，希望台灣應自己訂定適合台灣產業合適的法規，不要直接套用。
- (五) 以現行法令，如果農產要製作食品加工，農民必須變更土地為工廠，成為工業用地，如此不符合農地農用。現在小農如

果要產品加工製作，須符合加工廠、食品要件的規範，農地的資格是否還存在，在某些傳統的食品加工(例如老菜脯)就完全不符合。

- (六)分級制度是否概括，申請有機驗證含括產銷履歷或是產銷履歷可否含括 QR CODE、吉園圃？對於農民而言，我們面臨好幾種驗證行政程序、付費。舉實例說，有機米被抽樣檢查，沒有農藥殘留，但是上面「產銷履歷」字樣，結果被罰 6 萬。有機米等級，沒有做產銷履歷驗證申請，就被罰。

#### 四、慈心有機農業發展基金會 李思明 校長

- (一)慈心基金會目前有針對部落農產六級化評估專案在執行，發現推動六級化其實面臨很多法規問題。從生產、加工、銷售這些過程所面臨的問題，有能力克服的小農是屈指可數。光是一線生產就有很多問題無法克服。
- (二)建議政府單位以積極協助的方向思考、推動產業六級化。如果以目前修改法令方式，這樣一條一條翻出來討論修改，時間與市場的熱潮似乎是緩不濟急，推動產業六級化可能不樂觀。
- (三)對於所謂農產的零檢出與友善環境。我們更應該思考「零檢出」對產品的意義與價值是什麼。在生產面，在台灣零檢出的價值與意義是什麼？是否應該以台灣環境標準值為基礎，對於檢驗結果有一容許度的調整，而非產品直接下架、報廢。
- (四)加工部份，對於小農而言，加工主要是處理盛產的農作。從加工、成分標示、銷售，對於農民而言，每一個過程都是成本。這些成本都遠高於原本農作價值。如此農民怎麼還有意願及能力轉型六級化。
- (五)建議政府以支持的角度推動產業六級化，以專法概念改善農作環境、創造希望。

#### 五、壽豐印象 盧紀燁 創辦人

- (一) 整合檢驗制度是有其必要性。有機是否適用產銷履歷？或是產銷履歷直接符合吉園圃規定。目前的檢驗制度重複、疊床架屋的情況，是否合併確實有待討論。
- (二) 農民免稅是在 20 萬以下，對於獲利繳稅是必然的，但是針對「農損」，農民該如何面對這困難。
- (三) 產品標示也有灰色地帶，非基改、台灣產要標示；有基改、國外產不需要標示，其中的合理性為何？
- (四) 農業加工廠社會法規成本與管制面成本太高，建議將所謂農業加工所需的相關環境、設備、衛生管理規範，形成公器具，並由政府提供合法的農業加工廠，提供農民使用，如此才能成本降低。個人認為執著在食品加工法規去修法的可行性低，這涉及太多專業人員，不是農民所能處理。

#### 六、慈心有機農業發展基金會 詹于諄 女士

- (一) 小農有機農產送去小型加工室，結果仍是屬於一般加工食品，需要另外在做有機加工驗證，這樣成本更高，對小型加工室仍不屬有機加工室。
- (二) 目前有所謂打工換宿或部落小旅行來推廣觀光休閒，曾有部落在臉書宣傳部落小旅行廣告攬客，結果被罰，這屬於違法？

#### 七、行政院農業委員會農糧署東區分署 陳吉村 副分署長

- (一) 應該要把小農、小型加工廠的規模定義清楚，才能真正有效管理。
- (二) 生產初步加工其實沒有太多規範要求，真正面臨挑戰是在銷售通路業者的要求，及消費者的保障要求。
- (三) 農地流失專用問題，法令規範確實是如此，農地建立加工廠，就不是農地。有機農專區問題，現在的慣行農業在農業法規限制下也是合法的農民，雖然他們的栽作方法與有機不同，但也不適宜將慣行農業視為污染者。
- (四) 對於零檢出的觀念是否應該重新定義或是加上環境背景值的

- 考量。現在的檢驗機器相當靈敏，要做到零檢出是不可能。
- (五) 對於有機農產檢驗、有機加工室、有機加工商品的驗證成本與風險責任分擔問題，仍有很多過程與細節需要討論。因此這就回到定義小農與小型加工室的規模問題。
  - (六) 有機農業法草案現在持續作修正，農糧署也不斷在收集意見提供修法單位調整。
  - (七) 產銷履歷、吉園圃、有機驗證有差異，產銷履歷僅單純是可以追蹤該農產是由何地、何人所栽種；有機驗證與吉園圃也不同，吉園圃非有機，它對於化肥是有一定程度的容許度；有機是最嚴格的法規，所以驗證流程與費用是必定的，檢驗的重點項目也不相同。

#### 八、花蓮縣政府 吳雅琴 科長

- (一) 零檢出觀念其實源於消費者的自我保障要求，或許應該宣導、教育消費者，台灣整體的環境背景要完全零檢出是不可能。但回過來檢視，我們也希望農民都能做到最好。
- (二) 鄰田污染相對有舉證問題，如果鄰田農民被指出所謂污染而受處罰，這樣有機農戶與慣用農戶可能無法和平相處，有機農戶是否接著面臨被排擠的問題，建議這問題也應列入考量。
- (三) 農地設置小型加工室問題，樓地板面積 999 平方公尺內可採農地農需使用，無需變更，如果面積過大者就必須變更農地。
- (四) 如果由政府成立加工室提供合法設備，營運管理與技術管理問題尚待討論，例如技術人員的薪資成本、加工室營運管理由誰負責等，甚或農產季節問題，同地區農作熟成季節相同，不採收的季節，加工廠閒置的成本應如何攤提、管理保養成本等問題；有機產品加工。如果產線被污染，責任歸屬問題。加工廠成本高，若改以代工方式、OEM 模式或許可以轉嫁加工廠的營運成本。

#### 九、東豐拾穗農場 曾國旗 總經理 (第二次發言)

- (一) 小農、大農是否有區分定義的需求。
- (二) 鄰田污染問題，有機農確實沒有使用，有機農的培訓很不容易，不應在法規面遭受更多阻礙，因此執行單位能否保留有機執行權，不要馬上停權。
- (三) 有機生產有紀錄工作歷程，「產銷履歷」不是商標權利綁死，對於有機農產品部分應該有放寬的空間。

#### 十、東華大學觀光暨遊憩管理學系 劉吉川 教授 (第二次發言)

- (一) 身份界定與產業界定會越來越模糊，建議不要細分身份、專業的界線。
- (二) 微型農業要放在農業架構上，政策如果是要推動肯定，就應該給予協助。
- (三) 有機農作是未來趨勢，協助有機農民就是保障消費者。對於傳統加工方式應該加以協助，提供食品衛生觀念，提升傳統食品加工的价值。例如，老菜脯是台灣特有農產，以傳統加工方法提升食品的价值，應該將這類產品升級成為台灣特有農產。





# 推動產業六級化之法規調適委辦案

## 臺東第一場次座談會紀要

壹、時間：106年4月28日(星期五)下午3點30分

貳、地點：行政院農業委員會水土保持局 臺東分局

參、會議主持人：僑光科技大學財經法學系 徐志明副教授

肆、座談會紀要：

一、行政院農業委員會農糧署東區分署 陳吉川 副分署長

(一) 農業委員會對於相關法規已在整合處理，其中有機農業也納入友善農業，友善農業對於傳統有機農業的認定標準也有所不同。

(二) 104年已放寬對加工室登記認證。

(三) 初級加工定義在沒有改變物理狀況、外觀，農產品在地初級加工，烘乾、包裝作業，同時規模不大，只有在地販售。

(四) 有些稱為小農，但是產品已上架到網路銷售通路、或是量販店，這就會涉及經濟部、衛福部管理食品衛生範疇，已經超出農業委員會所謂簡易農產品加工管理的範疇，這些問題就有待各方研究討論。

二、臺東縣茶葉暨紅烏龍茶生產合作社 陳錫恩 理事長

(一) 農產品加工廠土地問題，個人認為土地(農戶用地)只要不是保育區，只要五分地就可申請農場，農場區內的功能就可以做加工、民宿、商品展示完全合法。

(二) 茶葉或農產業屬於勞力密集產業，建議政府開放外勞從事農產業工作，並且針對外勞國籍加以遴選，尤其是印尼勞工來臺對於臺灣內需市場有很大幫助。

三、臺東縣卑南鄉初鹿休閒農業發展協會 廖坤郎 理事長

(一) 初鹿休閒農業區內的農場從民國99年開始送件申請，一直

被退件，雖不斷補件修改，至今仍未能核定過。

(二) 有機加工的驗證費過高，建議政府補貼費用。

#### 四、臺東縣茶葉暨紅烏龍茶生產合作社 陳錫恩 理事長(第二次發言)

(一) 農產各產品領域不同，以茶葉產業來說，採用自產自銷、批發銷售模式販售，沒有透過一般通路，因此尚未面臨商品上架的法規障礙。

(二) 茶葉成分沒有糖，不知為何標示必須是「成分：糖0」。

#### 五、國立東華大學經濟學系 洪嘉瑜 教授

(一) 現在的加工室認證是依據美國的做法，依水活性、酸鹼值區分？個人建議採分級管理，針對食品的風險較低者，由小農直接自行加工、販售。

(二) 規模大者，建議允許友善單位(例如花東菜市集、社區菜市長)，在食品安全的架構之下，自主擬定科學的管理辦法，並由主管機關審核通過，友善單位也可以擔任輔導與管理的工作。

(三) 建議將在地小規模銷售與大型上架銷售分級管理。

#### 六、臺東縣銓益農業運銷合作社 郭祐鳳 女士

(一) 合作社農產(例如釋迦)透過貿易公司以外銷模式辦理，少量銷售國內內需市場。

(二) 臺東縣府承辦單位與農民的溝通模式仍有改善空間。

#### 七、臺東縣政府財政及經濟發展處 朱育賢 科長

(一) 對於縣府指教縣府虛心受教並轉達內部，縣政府門是開的雙向溝通是必要。

(二) 個人淺見，小農是否有必要六級化，其實有些小農的收入不輸給藍領階層。

(三) 臺東小農的加工商品的特殊性不高，如果量化生產可能比

較沒有競爭力。

- (四) 現階段小農、青農的人手，夫妻二人，要做生產又要趕市集銷售，個人認為小農應該專注於生產、二級由合作社處理、行銷可以另外再輔導。

#### 八、國立東華大學經濟學系 洪嘉瑜 教授(第二次發言)

- (一) 國發會推六級化輔導對象是合作社，不完全針對小農，現在很多青農集結成合作社。
- (二) 美國小農定義淨獲利 5 萬美金以下，標準較低，主要是考量將來如果發生食品安全問題時，受影響的人也在少數。
- (三) 臺東特色農產，雖然差異化不大，主要還是在地體驗的感受，活動體驗後附帶採買農產加工品，對於小農收入不無小補。
- (四) 以經濟學角度，農產六級化發展，主要是增加農產品附加價值，增加農民收入，鼓勵青農返鄉。

#### 九、臺東縣政府財政及經濟發展處 朱育賢 科長(第二次發言)

- (一) 縣府非常支持公協會，有很多支持型計畫支持公協會。
- (二) 例如初鹿休閒農業區可結合在地特色，不僅賣產品也做休閒體驗推動，經營在地農產附加價值。

#### 十、臺東縣卑南鄉初鹿休閒農業發展協會 廖坤郎 理事長(第二次發言)

目前本協會的會員成長到 32 家，多數是主動參與，整合後從一級到六級產業，農產除體驗等可以說是吃喝玩樂一手包辦，這幾年多辦理深度旅遊、農村體驗。

#### 十一、臺東縣縱谷原住民社區合作社 宋俊一 理事主席(第二次發言)

- (一) 農產加工原因，一、廠商要求；二、增加產品附加價值，收益提升。

- (二) 小規模加工如何定義，45 平方公尺。後面衍伸問題，舉例苦茶油，在 45 平方公尺中擺放設備足夠產出 15-20 斤，後來增加就擺放不下，如果加蓋就變違建，建議是否可能放寬到 60 平方公尺。
  - (三) 另有規定 3 米的防火巷，在農戶用地 3 米防火巷似乎不適用。3 米在農村可以種很多果樹。
  - (四) 食品加工要 1 樓，不能擴增 2 樓，不能蓋廁所，工作人員生理問題如何解決。
  - (五) 以合作社方式來做加工雖然可行，但是沒有建地。因此有討論是否將原住民地轉為一般鄉村區蓋房子，但又受限制，請農業委員會協助是否可解決此問題。
  - (六) 辦理農村體驗，其中住宿問題，因為民宿法規規範，很多民宿便不合法；因為初鹿休閒農場多數是在原住民社區所以很多問題不好解決。
- 十二、臺東縣政府財政及經濟發展處 朱育賢 科長(第三次發言)
- (一) 小型加工室應只處理原物料初級加工，不會是成品，所以會需要 2 級加工。這樣就屬食品製造業，就須回歸到工廠。
  - (二) 個人建議，合作社在合法土地上成立工廠，由公部門協助機械設備提供，這請研究單位思考是否可行。

十三、行政院農業委員會農糧署東區分署 陳吉川 副分署長(第二次發言)

- (一) 釐清加工室、加工場與工廠不同。
- (二) 45 平方公尺以下免建照，樓板面積上限是 990 平方公尺，14 公尺建高，如果是要蓋 2 樓層，則必須打地基，需要有建照。很多農戶避免建照成本多以 45 平方公尺為限。
- (三) 加工場、加工廠規模不同，生產的要求條件也不同。小規模自產自銷 10-20 的量，短期內就銷售完畢，沒有太多保存問題。大規模量產 10,000 的量，銷售時間長，需要考量保存期限，當然就會有所謂乾燥程度、水活性、保存時間

問題衍生。

(四) 如果以小農的制度套用工廠的規模當然是行不通。

十四、國立東華大學經濟學系 洪嘉瑜 教授(第三次發言)

(一) 化學肥料稻作補貼是否可有落日條款，鼓勵有機生產。

十五、臺東縣縱谷原住民社區合作社 宋俊一 理事主席(第二次發言)

(一) 加工的定義須確定，炒熟黑豆不算加工，加鹽、加糖是加工；那炸油算不算加工？

(二) 原住民保留地不能轉變建地、私有農戶用地不能轉為建地，問題也希望有解。

十六、行政院農業委員會農糧署東區分署 陳吉川 副分署長(第三次發言)

初級加工不改變物理形狀與外觀。炸油算二級加工，加鹽、加糖添加物品就算加工。



推動產業六級化之法規調適委辦案臺東第一場次座談會 照片摘錄



# 推動產業六級化之法規調適委辦案

## 花蓮第二場次座談會紀要

壹、時間：106年7月20日(星期四)下午2點

貳、地點：行政院農業委員會花蓮區農業改良場

參、會議主持人：僑光科技大學財經法學系 徐志明系主任

肆、座談會紀要：

一、財團法人慈心有機農業發展基金會 羅紀彥 先生

- (一) 慈心的意見已於上一場會議多數提出。目前想了解現階段法規主管機關的政策與態度。
- (二) 針對現有法規修正逐項主管機關是如何解讀、如何解決？
- (三) 慈心有輔導農民發展二、三級案例，日前也提出採分級管理制度，不知政府的政策有無更積極處理方式。

二、東華大學人文創新與社會實踐中心 王翠菱 經理

- (一) 農民發展二、三級產業政府應該是協助，建議鬆綁法令限制。
- (二) 在花東地區，農民在處理二級加工是有斷層的，多數農民都是跨區域處理，必須將農產外送至外地進行加工。
- (三) 驗證單位應與國際接軌。對於農產加工品在外銷市場可省下很多費用與流程，不需再做第二次驗證。
- (四) 建議採分級管理制度，農民生產數量少，不可能特別成立加工室，以分級管理制度，在設備、數量、環境、銷售範圍加以管理，或是放寬對加工室的限制，對於相同加工品項的部落可以建立共用加工室，讓小農能朝二、三級發展。
- (五) 關於鄰田污染問題，縣市政府與鄉鎮公所的環境政策應該要一致，地方鄉鎮公所在造路除草時也會噴灑除草劑，政府政策沒有一貫性的執行。

- (六) 有機農要發展三級產業，資金上有很大困難，希望協助有機農在資金融借貸方面，可以更多元更寬，例如低利借貸、免息...等，避免農民向民間單位借貸，陷入惡性循環的資金困境。
- (七) 合作社成立應該有長遠的政策，不是短期 2-3 年的規劃，加上成立申請合作社的過程繁瑣，政府部門人力不足，協助農民申請助益不大。目前合作社主要有社務、業務、財務三大工作，農民對於發展業務或許還有概念，但是社務、與財務規劃缺乏經驗。
- (八) 成立合作社雖屬社會處，在成立與財務規劃給予協助輔導，但是後續業務發展還是回到各主管機關管轄，此時公部門的人力經驗又顯得不足。

### 三、花蓮縣政府農業處 李千惠 女士

- (一) 針對鄰田污染問題，在民間版「有機農業促進條例」草案中已提出解決方式。
- (二) 專區部分因歸屬中央管轄，建議中央主管機關針對專區訂定專法管理。

### 四、壽豐印象企業社 盧紀燁 創辦人

- (一) 目前對於有機已有明確定義。至於友善耕作，尚未有明確定義。何謂友善耕作？採用新方法、對於環境影響作用為何。
- (二) 驗證單位與國際接軌有其必要性。
- (三) 花東公路一旦受阻，農產無法外送，農產轉為加工製品，花東地區跨區加工問題確實是很無奈。
- (四) 以壽豐為例，產品加工只能採用非完整包裝方式處理，因為採用完整包裝，後續的問題更多，例如商品標示、食品衛生...等。



- (五) 農民提供體驗活動的替代方案，改為教育課程，以避免觸法問題，針對此問題想了解在法令上是否放寬的可能？
- (六) 合作社的經營管理與公司不同，全國性的歸屬內政部管理，地方區域為縣市政府管理。建議單一農業生產屬性的合作社，可獨立歸屬於行政院農業委員會管理。

#### 五、台灣省水土保持局技師公會花蓮聯絡處 鍾東宏 處長

- (一) 農業發展條例第 8 條之 1:「農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。」，一般農民要做是不可能不用到這些設施。
- (二) 農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在 45 平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。
- (三) 申請農業設施容許使用，如果是在山坡地就必須提簡易水土保持與水保計畫，對於農民負擔相當重。

#### 六、壽豐印象企業社 盧紀燁 創辦人(第二次發言)

花東地區容易有颱風，我們又在山坡地，如用鋼構加強要如何辦理？

#### 七、行政院農委會農糧署東區分署 陳吉村 副分署長

- (一) 非必要設施是不需要申請容許使用，但如果是在 45 坪以下是屬一個設施、一個建築物，就必須申請農業設施容許，農政單位以是否有危害、地點是否安全來判斷。另外，如果是在山坡地水土保持區，就水保安全基本考量，提出相關水保計畫也是保障農民自己生命財產與公共安全。
- (二) 一般農民提出申請，農政單位不會特別為難，但是對於如何使用還是要提出一個說明書，確保農地使用合法與安全。
- (三) 其實政府是鼓勵農民使用鋼骨加強，現在法令已有修正將 1/3 上修到 2/3 鋼骨，現在如果以鋼骨建構，條件如果符合，

農民來申請都會通過，甚至政府還有補助。

#### 八、行政院農委會農糧署東區分署同仁

- (一) 45 坪以下要申請容許，如果在山坡地就須另提出水保計畫。這是由縣政府水保科協助處理。
- (二) 再者，如果是用鋼骨可能還要畫圖，目前我們有提供 6 種圖範例，是經過技師認證，如果農民有需要農政單位可以免費提供，直接用圖範例申請。

#### 九、花蓮縣政府農業處水保科 汪宗諭 科員

簡易水保一般公所都有輔導協助填寫資料，民眾常被退件原因是，需要畫簡易圖，因為內容必需標示說明 U 構、鋼骨、構造。如果請專業協助，對農民而言是一筆花費。

#### 十、花蓮縣政府社會處 陳志翔 科員

- (一) 農村經營體驗與合作社關係。依據合作社法第 3 條，合作社之種類及業務如下：生產、運銷、供給、利用、勞動、消費、公用...等，沒有農村體驗。
- (二) 目前手上有個案例，就是要申請這樣的農村體驗，個人將其歸類在運銷。法規上感覺有點勉強，建議是否有改善的空間。

#### 十一、花蓮縣政府農業處景觀科 李千惠 女士

- (一) 有關農村體驗的問題，建議參考「休閒農業輔導管理辦法」，母法為農業發展條例第 63 條。
- (二) 農業發展條例第 3 條有定義休閒農業，屬特許行業。所以農村要朝這方向發展，不是只有民宿這個方法，也可以參考休閒農業管理，農民如果申請核定為休閒農場就可以經營休閒農業。
- (三) 目前有些小農有提出申請案例，小規模的體驗農場，簡單的體驗，內容沒有包含加工、展售、住宿、餐飲等，單純提供場域的活動，一級農業轉型的提升，結合二、三級產

業發展。

## 十二、交通部觀光局 周均翰 先生

- (一) 單純農業體驗活動，A 點到 B 點屬於農場場區範圍，非進行行程安排，沒有特別收費，運用個人知識經驗提供服務，就無違法。
- (二) 服務人員分有：專業導覽人員、領隊、導遊人員，而一般農業體驗活動，只要未涉及服務國際人士或跨縣市交通車安排者等規劃行為，應屬無違法。
- (三) 如有模糊地帶，交通部另以個案裁定。

## 十三、行政院農業委員會花蓮區農業改良場 代表

- (一) 花蓮農改場在六級化輔導重點，以訓練、技術指導為主，小農遇到二、三級化的困難，建議主管機關界定經濟規模。
- (二) 加工問題，不單建築問題，食品衛生安全，也要保障消費者。解決農產生產過剩或是提升附加價值，加工都是解決方案，有些初級加工、或是體驗 DIY 即作即食、媒介代工等方式，看經濟規模而定。
- (三) 每個產業發展到一個經濟規模就會面臨下一階段的問題，建議不要以一個通則規範整個產業，當產業面臨規模需要升級面臨問題，再依據實際情況協調處理。

## 十四、花蓮縣政府衛生局 陳耀陽 科長

初級加工，例如金針、茶葉...等乾燥處理，只要不添加物，還屬於農產品；如有添加物，就有食品安全問題。

## 十五、行政院農委會農糧署東區分署 陳吉村 副分署長

- (一) 以前生產很單純，產業六級化發展後，過去法規可能會有不足，有調整空間。
- (二) 農民對於法規理解不多，歡迎多與農政機關溝通，也希望農民多方考慮未來本身要發展二、三級化，思考其中製作、經濟規模、與對消費者責任等不同面向。

(三) 農政單位非常希望農產提升發展，價值也越來越高，我們不會故意退農民的申請，這對大家都沒有好處。



推動產業六級化之法規調適委辦案花蓮第二場次座談會 照片摘錄

# 推動產業六級化之法規調適委辦案

## 臺東第二場次座談會紀要

壹、時間：106年7月21日(星期五)下午2點

貳、地點：行政院農業委員會水土保持局 臺東分局

參、會議主持人：僑光科技大學財經法學系 徐志明 副教授

肆、座談會紀要：

一、 微慢城鄉生活顧問有限公司 李昌諭 顧問

(一) 過去幾年協助一些社區農民進行合作社的申請，本次討論內容將問題分成三級，在一、二級部分的問題，目前都有透過法規制定與函釋來進行處理，所以無太多意見。

(二) 三級以合作社為例，曾經有個輔導案例面臨定名問題，合作社多以責任、地區定名，以農業合作社為主，隸屬社會處管轄。臺東有原住民部落以原住民社區合作社向行政院農業委員會農糧署申請辦理農業市集，因資格不符而被退回，原部落業務包含有農業生產、加工、文化體驗遊程、風味餐，建議應依據資本額增設小規模合作社，在合作社其主要業務項目中補充函釋說明。

(三) 另外文化體驗遊程，多數以一日、半日遊，包含農家接待、家庭用餐服務，如有民眾檢舉，多數有被裁罰的案例。用餐牽涉食安問題，很多農民不知道需要另外申請成立商號小吃店營業，在花東地區可能需要透過相關函釋彈性調整。

二、 行政院農業委員會農糧署東區分署 郭益成 課員

合作社申請補助計畫，行政院農業委員會農糧署是依據合作社組織章程主要業務審定，如果與章程不符被退件可能性高，這透過會員大會修改章程就可以辦理。

三、 微慢城鄉生活顧問有限公司 李昌諭 顧問(第二次發言)

- (一) 臺東運作比較正常的合作社大約 20 個左右，過去合作社多數以單一任務經營，近年推動六級化，合作社多數有修改組織章程，申請更多補助計畫。
- (二) 剛才提出的案例是申請補助計畫因社名問題被誤認資格不符，其實組織章程是有詳載相關業務，因送件階段不會提組織章程，後來改用其他單位提案申請就通過，這可能是執法問題。

#### 四、 臺東縣農業處 蔡宜豪 科員

主要是有機農沒有設隔離帶，水污染問題已經較少，空氣汙染是主要來源，但空氣問題很難去排除。臺東有機農民還是少數，因此很容易被鄰田影響，執行單位只能給予裁罰，或請農民申請行政救濟。

#### 五、 行政院農業委員會水土保持局臺東分局農村營造科 黃秀惠 科長

- (一) 小農單純的只是想要解決，當農作盛產時要如何保存農產，延長農產品期限與產銷，做簡單伴手禮，但是接著馬上面臨食品加工、加工廠及農設施容許等很多問題。
- (二) 單純提供農村生活體驗後面又面臨無數問題，而這些問題卻分散在政府部門各局處，我們沒有單一窗口回應小農，連我個人都不知道如何回答。他們需要的是更多講習推廣，更多的法令知識讓他們知悉，建議中央單位能有一站式服務提供小農諮詢與協助轉介。

#### 六、 微慢城鄉生活顧問有限公司 李昌諭顧問回應(第三次發言)

- (一) 目前輔導的小農確實都朝成立合作社方向，社員提供合法的加工場地，依據農業發展條例第 8 條之 1 申請。
- (二) 解決小農實際需求，建議補助合作社或農企業來做相關的計畫或是公部門結合地方小農作加工，技術部分就要找到最大公約數，可能是乾燥、轉化、脫殼等加工技術。

七、 行政院農業委員會水土保持局臺東分局農村營造科 黃秀惠  
科長(第二次發言)

臺東農民就是單純將農產品賣給農會，農會也不會以代工方式幫小農代工。但農產品的價值不高，加工後的二、三級農產品利潤才是商機。

八、 臺東縣政府社會處 莊順丞 先生

- (一) 東部地區確實多數農產品都是由農會處理，不過農會現在也面臨人力不足問題，農會設置工廠直接雇用勞工，適用勞動基準法。農會與稻穀公會反映，因為勞動基準法一例一休適用的關係，造成農會內部員工人力上的不足。
- (二) 我們也建議以合作社來處理，如果小農自己成立合作社，利潤自然會回歸到他們。
- (三) 農村體驗的打工換宿有模糊空間，學生打工換宿的對價問題是否會產生廉價勞工的隱憂、有無違反勞動基準法，建議請勞動部發函釋和各地地方政府統一說明。





## 推動產業六級化之法規調適委辦案 臺北座談會紀要

壹、時間：106年8月11日(星期五)下午3點

貳、地點：國家發展委員會 B138 會議室

參、會議主持人：僑光科技大學財經法學系 徐志明 副教授

肆、座談會紀要：

### 一、Me 棗居自然農園 陳淑慧 創辦人

- (一) 小農的定義很難釐清，一年的合理營收應該是多少，也無一致的看法。
- (二) 近年農委會持續推出對農業生產有力的政策，特別在有機農業的發展上，較能協助到農友，但是在農產加工這一段，卻遲遲無新的進展。例如，現在小農所製作的農產加工品要上通路，採有機加工品才比較能突破小農製作的農產加工品販售之問題。
- (三) 我國在二級加工上，現行政策從中央到地方政府似乎沒有一個明確的方向，特別是加工場域的合法化、加工的衛生管理要件。例如最近有一個農友在屏東想申請建造醃漬品農產加工室，卻因非自己所種而遭地方政府駁回申請，感覺上是地方政府對相關法規不是很了解。

### 二、僑光科技大學財經法學系 徐志明 副教授

- (一) 小農定義是否自營收來判斷，參考美國作法，部分州採之，部分則否。惟我國較難以營收來作為認定小農之標準，蓋小農有許多部份不適用營業稅法，是免稅的，因此在稅制上較不明確。本計畫將小農視為一概念，本身即為農民，從事的行為是否具未來發展性，或是規模雖然尚未到達中小企業的標準，但從事的是個體農戶的情況，農業活動不

跨過門檻，基本上就屬小農；跨過門檻，可以選擇走農企業、產銷班、農業合作社等組織。

- (二) 加工場域合法化的問題，其實有一部分來自於地方政府對中央所訂定的法規未能完全了解，或是對農民解釋時不夠清楚。之所以建議申請農業用地作農業設施容許使用時，以預擬之格式條款方式供申請人勾選而非提供範本，是因為許多農民即便有範本供參考，申請時仍覺得過於困難。

### 三、國家發展委員會 國土區域離島發展處

- (一) 本計畫需求書中法規調適的範疇並未限定在小農，小農是一個概念，農民原本只做一級農業生產，要跨到二、三級產業，從生產、加工、販售的過程中，目前遇到的困難為何、程序上有無 SOP 能讓農民參考，即計畫重點在於農民在發展產業六級化時所遭遇之相關問題。尤其是加工的階段，農民的加工和一般食品加工應有所區隔，一般食品加工廠可能涉及到工廠管理輔導法中工廠登記的問題，此為工業主管機關之業務範疇，惟工廠管理輔導法或食品加工相關法規係以製造業、大型食品加工業者為規範對象，與一般農民自產、自行加工的態樣，在規範上程度應不同，但現行法下，農民卻適用相同之法規。
- (二) 在辦理本場次座談會前，本計畫在花東地區已辦理完畢 4 場次座談會，會議上所提出的問題有些是值得討論的，部分現行法規應重新檢視其合理性，例如農業發展條例第 8-1 條規定，農業設施面積在 45 平方米以下且屬一層樓建築，始免申請建築執照。惟較妥適之作法應視農民實際加工規模需求而定。農地農用，農舍僅得占農地十分之一，但小型加工室、農產加工場並非農舍，若尚未到加工廠之規模，在現行農業或地政相關法規，似可討論有無調整之空間。
- (三) 農友多反應有機驗證的成本過高，農民負擔不起。現行驗

證機制，有無可能同個區域的有機耕作集體送驗，以降低成本？

(四) 三級部分則是面臨農民希望經營農村體驗、旅遊等活動，但受限於發展觀光條例相關規定，而被認定為違法。但是目前政府推動農業六級化政策，除農業主管機關，其他相關部會在法令上可能須做一些解釋或調適，讓農民在產業六級化上更順利。

(五) 本會為花東條例主管機關，已和農業主管機關建議，每個村或部落不一定均須設置區域型加工場域，為了資源更有效配置與利用，中央及地方均有相關計畫推動區域型加工場域。

#### 四、Me 棗居自然農園 陳淑慧 創辦人

(一) 發展農業六級化後，農民的生產成本增高，應評估農民能否負荷。新農業政策有關加工部分，農糧署正在規劃設置區域型加工場域，政策面應思考如何引導小農區域型加工場域發展。

(二) 農地農用，農地的完整應該是國家政策最優先，但是在發展農村旅遊、休閒農業之後，需要餐廳、廁所、販賣部等空間，農業用地反而更加破碎。而政府單位在推廣農業旅遊時，以創造多少來客數作為 KPI，這對農業來說也不是適合的 KPI。

(三) 農村面臨最大的問題是農田水路灌溉用水、汗水基本上沒有分流，這個問題 10 年前就存在，至今仍未解決。

(四) 農業企業化的路上，首先要面臨的就是類似經營一個公司體，但整體環境如果不利於這樣發展，就算花了很多資源改善農村，遇到一個天災就全部打回原形。

(五) 農民可申請一些利息較低的貸款，但相關規定卻限制農民不得有其他業外收入，但是臺灣大多數農民卻需要有其他

業外收入才能生存，這種情況下，農民根本無法申請到貸款。

- (六) 在一般產業中，汙染環境的需要承擔成本，但是在農業裡鄰田汙染的情形，反而是有機業者要負擔成本。
- (七) 農業政策方向清楚後，小農才會有定位，再來思考法規面的調適，才會有相乘的效果。

#### 五、 行政院農業委員會農糧署 王秀慧 專員

- (一) 有機農業促進法草案於 106 年 7 月 28 日已送立法院。本草案第 4 條其實已包含友善農業。現行友善農業相關補助規定，將納入有機農業促進法草案第 5 條之有機農業促進方案中，每 4 年檢討報行政院核定實施。
- (二) 依據有機農業促進法草案第 6 條規定，所謂有機農業促進區是指地方政府依照地域條件劃設區域，在此區域內，中央或地方主管機關應優先輔導或補助建構基礎公共工程設施及產銷設施(備)；且地方主管機關得對有機農業促進區內尚未採用有機農業生產之農民予以輔導轉型，並得要求其採取必要措施，避免妨礙比鄰土地有機農業生產。本條賦予地方主管機關彈性處理手段，鼓勵促進區內非有機農民轉型為有機，或是給有機農民更好的補助作為誘因，讓農民自願轉型為有機。
- (三) 依據現行法規，不論是自行使用農藥或他人使用農藥，均會處分，產品下架回收，且不得再以有機名義販賣，如果超過衛福部食藥署「農藥殘留容許量標準」，亦不得以一般食品販售。但是在鄰田汙染之情形，現行法規似乎對有機農民過於嚴苛，是以有機農業促進法草案第 31 條針對此類情形亦有明確規定，基本上不處罰農民，但兼顧消費者權益下，仍不得以有機名義販售。
- (四) 以集團驗證方式將有機耕作集體送驗可降低驗證成本，前

提須成立產銷班、合作社，如果集團中有一個出問題，全部無法通過，但這樣才能彼此約束、降低驗證機構成本。集團驗證後的生產者會是產銷班，但在基本標示外，額外作識別性的標示是允許的。

六、財團法人慈心有機農業發展基金會 劉寶華 專員

依據有機及友善環境耕作補貼要點，相關申請須於 9 月 1 日至 9 月 15 日提出。針對農友較常發生疑慮之補貼基準尚須和農糧署確認，例如收益減損補貼部分，如採輪作或間作方式，具體上應如何補貼。

七、行政院農業委員會農糧署 王秀慧 專員

(一) 間作之收益減損補貼係以價低者計算，例如同時間作蔬菜及果樹，則以價低者蔬菜，每年每公頃 3 萬元作補貼。不過仍有變通作法，即在農地上分區種植，若果樹都種在 A 區，可和驗證機構申請坵塊，則收益減損補貼以 5 萬元計；惟若採行列間作，仍以價低者計算收益減損補貼。

(二) 友善農業有兩個概念，自行減少農藥施放的農民，或擬申請相關政府資源而向友善團體申請為友善農業者，二者均屬之。

(三) 輪作之收益減損應如何補貼尚待向負責業務同仁確認。

八、好食機農食整合有限公司 謝昇祐 創辦人

(一) 友善農業的概念應包括有意願從事有機農業、但現實中無法達成的農友，這些農友在農業轉型的路上擔任先鋒的角色，進而帶動整個村的改變，背後的意義期是在創造社會基礎，社會基礎建置好了，法令才能具體落實。我們能做的就是市場上為這些小農打開一個空間，將生產資訊透明，讓消費者了解購賣的意義是讓這些小型生產者繼續生存，才有機會去改變農村。

(二) 友善環境的概念個人認為難以透過立法解決，之前有向農

委會建議，像這類友善生產者，補貼不是重點，重點應該是在市場上能存活，因此有無可能讓生產者和通路綁在一起，畢竟通路不應完全無責任。因為每個生產者特性不同，難以用統一標準，應由中央主管機關訂定原則，由通路提出管理辦法送至主管機關備查，依此管理辦法管理生產者，而主管機關則監督通路有無落實管理辦法。通路的銷售保證來自於管理辦法，並非來自於標章或是驗證，蓋驗證的成本非常高，而生產者自主管理高時才能降低檢驗的成本，我們現在在推動的第二方參與式驗證(PGS)，就是由通路為生產者把關，將通路的角色提高，實務上通路對生產者也最能做到有效的管理。法規調適應該是法令協助實作場域解決問題，但現在的討論比較像實作場域協助將法令制定的更完善，但通常這種情況，法令都很完美，但實際上無法落實。

- (三) 農業的輔導，專業協助應大於經濟上的補助，有些基礎問題是最需要解決的，例如農田水路問題會影響有機農業的種植；或是在食農教育面，有些農友沒有加工衛生的觀念，且輔導課程內容常常以食品工廠的概念教授，農民即便完成課程仍無法提升自主衛生管理，所以我們請了專業的食品技師，設計一套農民在家裡做得到的自主衛生管理課程，進步應循序漸進；即便農民有了完整的自主衛生管理觀念，還是遇到買不到食品級的包材的問題，因為量少也沒有廠商願意製作，像這種問題有沒有可能有個機制，例如由中央大量採購，或由固定廠商承包，願意少量賣給生產者符合食品級的包材。與其補助農民，不如補助專業人士進一步輔導小型生產者，會更有幫助。

九、 行政院農業委員會農糧署 王秀慧 專員

在友善環境審認時就有請各友善團體就管理辦法說明，及對

下面的生產者作了解，以決定是否登錄為友善團體。

十、 僑光科技大學財經法學系 徐志明 副教授

(一) 小農多反應依現行「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」提出經營計畫書遭遇困難，有無可能參考定型化契約範本，將相關應陳述事項以預擬之格式條款方式供申請人勾選或填報數字，以減輕小農申請時之文書作業負擔。

(二) 依現行規範，主管機關提供農業設施圖面範本供農民參考，農民如依範本建造，即免建築師簽證。

十一、 Me 聚居自然農園 陳淑慧 創辦人

(一) 農業設施圖面通常須由專業技師繪製，且每個人作的加工品項不同，難以用範本處理，最常面臨的問題就是在過程中，小型生產者才發現場域需做調整。此外，農業設施如超過 45 平方米，尚須申請建築執照、使用執照，且無法自己送件，須委託建築師簽證，基本就要 8 萬元。經營計畫書除列出製作品項外，尚須提出廢水、廢棄物處理計畫等。農民的確需要基礎知識才能繪製出農業設施圖面，只是這究竟有無必要？如果今天有一個區域型加工場域，有合格食品技師駐點，其實未必要在家中完成所有的加工。且一開始小型生產者對製程不完全了解，透過區域型加工場域依據標準作業程序製作，做完有經驗後，再建造個人的加工場域，所以做之前的專業訓練是很重要的，否則蓋下去後很有可能面臨翻修、重蓋，都是金錢、時間的耗費。

(二) 小型生產者之所以覺得撰寫經營計畫書有困難是因為資訊的落差，有適當的專業教育後，這些事情是可以達成的。呼應謝昇祐創辦人所言，農業輔導中補助並不是最好的方式，而是訓練、輔導的措施才是最重要、可幫助到農友的。

## 十二、好食機農食整合有限公司 謝昇祐 創辦人

- (一) 陳淑惠女士所提出的區域型加工場域概念類似於日本宮崎縣採行之機制，像是社區加工中心，小型的生產者到此加工，因為社區加工中心有管理，生產者自然養成良好自主衛生管理習慣。且日本宮崎縣的社區加工中心，並非單純租賃加工空間，中心會先和生產者討論要生產什麼，協助分析產品的市場定位。生產者做的都純熟後，通常會自行離開，建置個人的加工場。不過這個機制在台灣執行恐有困難，因為在日本禁止在廚房自行加工，不論製作品項為何均屬違法行為，所以只好到社區加工中心租空間，或是找加工廠製作。台灣因為沒有法規規範，所以即便設置區域型加工場域，生產者也未必會前往。
- (二) 台灣法制上是否一律禁止在廚房自行加工，個人持保留態度。但是如果允許在廚房自行加工，在食品安全等級就要有嚴格的定義。像美國在加工品項也作分級管理，某些品項可在廚房自行加工，但是廚房須先作登記，且有要銷售範圍的限制。台灣很小，可能比較不需要做銷售範圍的限制，但至少要做到追蹤。
- (三) 法令的落實要讓第一線執法人員可執行，例如一張罰單 6 萬元，農民反彈一定很大，導致執法人員很為難，難以落實。
- (四) 食品物流業的管理也是一個問題，例如冷凍、冷藏物流往往沒有達到相關標準，中秋節大量運送月餅、端午節大量運送粽子，雖然物流業者有要求要預冷，但實務上收件時物流士不會檢查，所以都會遇到冷凍食品解凍的情況。我們遇到此種情況都會跟物流業者反應，要求業者賠償，但是從此卻讓運費成本增加 20 元。

## 十三、行政院農業委員會 巫宣毅 技正



定型化契約的目的是讓交易儘速完成，惟申請農業用地作農業設施容許使用，並無交易儘速完成之考量，且農委會網站上有「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」經營計畫書範本供參考。台灣農產品和設施非常多元，單以表格方式表示申請農業用地變更使用有難度。

#### 十四、 Me 棗居自然農園 陳淑慧 創辦人

關於現行農產合作社運銷加工設施之補助作業規範之補助申請資格門檻過高之問題，實務上合作社或產銷班申請運銷加工設施之補助時，須備有合格登記之加工場域，但是地方主管機關會卻要求具備工廠登記。

#### 十五、 行政院農業委員會農糧署 李思茹 視察

- (一) 申請農業用地作農業設施容許使用是向地方鄉鎮市公所申請，所以各地的鄉鎮市公所會給在地的範本。有些農民不知道法令就已經先蓋好加工場域，但在農業設施部分可補容許使用之申請。
- (二) 農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範，之所以以農民團體為補助對象，而非個人農戶，是因為農業政策下，擬提升的是整個農產業經濟，鼓勵團體共同使用，避免資源投注浪費，且 105 年修正本規範第 3 點，已降低運銷實績門檻。
- (三) 現行區域加工的輔導措施，會先就有良好運銷實績之既有農民團體，除了跟農民有固定的契作，讓農民可在場域作代工，代工好的產品再回到農民身上作品牌銷售。
- (四) 實務上合作社或產銷班申請運銷加工設施之補助時，地方主管機關會要求具備工廠登記是不合法的，可能是對法規有誤解。
- (五) 加工廠如具有工廠登記，可提升農產品安全衛生及價值，在市場上才更有競爭力。且具備工廠登記，也不會喪失農

民身分。

- (六) 臺灣良好農業規範(TGAP)是針對不同品項製程所做的生產規範；食品良好衛生規範準則(GHP)則是針對人員、場地作管理，二者應該是脫鈎的。

十六、 衛生福利部食品藥物管理署 許朝凱 副組長

- (一) 關於食品物流業的配送過程，應要求產品的品溫，如果熄火可以達到品溫範圍則適法；若否，則違反食品安全衛生管理法之相關規定。食品物流業的管理目前已研擬計畫及稽查專案，要求業者需作登錄，這個環境會由本署建立。
- (二) 食品良好衛生規範準則(GHP)是針對人員、場地衛生、機器設備、原物料、紀錄表單(進出貨資料保存)作管理，可說是所有衛生最基本的工作，原則上均須符合，惟小型生產者僅須符合食品良好衛生規範準則(GHP)第一章及第二章之規範。讓小型生產者清楚知道應適用食品良好衛生規範準則(GHP)哪些規範，則有賴輔導。

十七、 好食機農食整合有限公司 謝昇祐 創辦人

小型生產者的範疇究竟為何？對於部分小型生產者，即便是食品良好衛生規範準則(GHP)第一章或第二章之規範，例如第6條第1款原物料、半成品及成品倉庫，應「分別設置」或予以「適當區隔」，並有「足夠空間」，可能就難以達到。

十八、 僑光科技大學財經法學系 徐志明 副教授

第三級產業部分，農村再生條例第27條雖有明文各級主管依據各地區農業特色等，推動休閒農業及農村旅遊。但是農村再生條例第27條並無具體之細部規範，有無可能請相關主管機關明確定義農村旅遊之範疇，避免農村旅遊行為違反現行發展觀光條例及民宿管理辦法。

十九、 交通部觀光局

- (一) 依據發展觀光條例第27條明文規定，非旅行業者不得經

營旅行業業務，所謂旅行業務，泛指行程設計安排、食宿交通及整體形象的遊程包裝。農村體驗性質上如果為上述之旅行業務，則為旅遊的一種樣態，違反現行發展觀光條例第 27 條規定；惟如農村體驗是單純的教學、DIY 課程，即未違反旅遊相關法規，因為非屬執行旅遊業務。

(二) 農村再生條例第 27 條解釋上並非賦予農民經營旅遊業務之權利，而是促使旅行業者在旅程包裝中涵及農村體驗，建議農民在農村旅遊安排上定位為行銷農產品或服務，而非旅遊行程安排。

(三) 依據發展觀光條例第 55 條之 1 規定，非旅行業者不得公告、廣告或行銷旅遊業務，例如包車全台旅遊，這是個敏感字眼，是否屬包裝完整旅遊行程的業者，如果是、有收費、有經營，依據發展觀光條例第 27 規定予以裁罰。

(四) 農會法第 4 條第 1 項 20 款規定，農會的任務包括辦理農業旅遊及農村休閒事業，規範內容較農村再生條例第 27 條更為明確，所以農會辦理農會旅遊是沒有問題的，只是農業旅遊的定義與發展觀光條例所規範的旅行業業務範圍界限在哪裡，可能會產生競合，相關法規對農村旅遊亦無明確定義，可能須請農委會再作解釋，避免農業旅遊型態違反現行發展觀光條例。

(五) 旅行業管理有一套機制，包括營業執照、營業登記、投保旅遊保險、專業人員證照取得等，如開放農村旅遊，消費者參加後發生糾紛，權益難以有保障，因此建議農業主管機關解釋農村旅遊之定義，並應有相關配套措施。

## 二十、 國家發展委員會 國土區域離島發展處

有關農村旅遊議題，之前已和觀光局協調過，但受限於發展觀光條例，在推廣農村或部落旅遊時就會受到發展觀光條例這個法律位階的限制，法規調適層面，用函釋亦無法突破這

個問題。農村再生條例第 27 條主體應為地方政府推動農村旅遊，並非農民，然而實務上的確有這類需求，所以要突破這個問題，後續可能要賦予農民一個明確的、具法律位階的法源，並由農委會管理，畢竟行為樣態非屬觀光法令體系延伸而出之觀光旅遊活動。

二十一、 行政院農業委員會 巫宣毅 技正

關於輔導農業合作社議題，農業基本法草案持續在修正，最新版之草案第 14 條已新增第 2 項規定「為提升農業經營效能，政府應強化農民組織及其他相關機構輔導能量，必要時，進行效率化之組織改造措施，擴大服務農民功能。」

二十二、 財團法人慈心有機農業發展基金會 劉寶華 專員  
成立合作社的主要困難是要尋找到合適的領導者，而非法令的問題。



附件三、推動產業六級化之法規調適訪談紀錄彙整

序	類別	姓名/職稱	事業	地區	訪談時間
1	農會	黃景建/總幹事	台中市霧峰農會	台中	106年2月16日 (星期四)
2	農民	張文棟/創辦人	畦遊季有機農場	新北	106年2月15日 (星期三)
3	農民	張金福/總幹事 林一葉/前理事長	台東縣大竹雜糧班	台東	106年1月24日 (星期二)
4	農民	李奇軍/先生	清亮生態農場	台東	106年1月23日 (星期一)
5	農民	陳弘儒/先生	東傑有機茶園	台東	106年1月23日 (星期一)
6	農民	曾國旗/先生	東豐拾穗農場	花蓮	106年1月7日 (星期六)
7	網路 電商平台	盧紀燁/創辦人	壽豐印象	花蓮	106年1月7日 (星期六)
8	農民	陳淑慧/創辦人	Me 棗居自然農園	苗栗	106年1月6日 (星期五)
9	農民	王文山/先生	磚子窯農場	高雄	106年1月2日 (星期三)
10	產業界	楊植三/開發部門專員	里仁事業股份有限公司	台北	105年12月21日 (星期三)
11	產業界	張圭熒/創辦人 楊嘉熙/總幹事	昭月民宿	台中	105年12月16日 (星期五)
12	農民	張圭熒/創辦人 楊嘉熙/總幹事	軟埤坑休閒農業發展協會	台中	105年12月16日 (星期五)

序	類別	姓名/職稱	事業	地區	訪談時間
13	網路 電商平台	謝昇祐/創辦人	好食機農食整合有限公司	台北	105年12月12日 (星期一)
14	網路 電商平台	彭昱融/創辦人	花東菜市集	花蓮	105年12月11日 (星期日)

➤ 台中市霧峰農會

訪談時間	106年2月16日(星期四)
訪談單位	台中市霧峰農會
訪談對象	台中市霧峰農會黃景建總幹事暨相關業務同仁 菇農：瑞峰菇蕈農場 朱瑞宗先生 蜂農：峰谷蜂業農場 宋威霆先生
單位簡介	
出席人員	僑光科技大學徐志明副教授、陳瑛珣副教授
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 農會向農委會承受農地，農地取得不易，使用限制又多，限縮農地的使用。農委會的規範很多與現實環境不符，不應該一套法適用於各種農地。</li> <li>2. 霧峰農會本身有協助農產加工，例如稻米乾燥中心，以產銷分離模式經營，由農會處理後端加工、檢驗與行銷，以農會品牌行銷，提高商品的價值。</li> <li>3. 各區農會經營模式會因各地區環境文化背景差異而有所不同，農會仍是希望建立共同品牌模式行銷農產品，創造農產更高價值。</li> <li>4. 霧峰農會以產銷班為基本單位，共同使用的器材由各產銷班自行採購、自主管理。農會是法人單位要建構加工廠法律規範更多。</li> </ol>

5. 以農企業菇類栽培業者為例，農業栽培所需資金較大，有專案貸款利率較低。一般農企業都會辦理農場登記。
6. 菇類多以生鮮銷售為主，台中有專業菇類加工工廠也有面臨用地問題。委託專業加工廠代工。
7. 以養蜂業者而言，將蜂蜜初級加工為蜂蜜醋銷售，卻面臨稅金的窘境。加工商品衍生加工稅、貨物稅，販售要繳稅，但必須辦理工商登記成立商號，完成繳稅。問題是農民必須轉換勞工身份，管理單位從農業局轉為產業發展局。農民不太可能為發展單一產品加工，轉換勞工身份。加工只是產期調控，避免生產過剩問題。
8. 在以龍眼加工為例，用機器烘乾法屬加工，除需要合法加工廠，要課稅，如果用日曬烘乾不屬加工還免稅。該如何認定？



➤ 畦遊季有機農場

訪談時間	106 年 2 月 15 日(星期三)
訪談單位	畦遊季有機農場
訪談對象	張文棟創辦人
單位簡介	陳坤峯、張文棟、謝祥文為平均年齡 30 歲之青農，所學為農業本科系，開了農場仍到處參觀學習其他有機農場的經營模式，目前農場營業額達 300 萬元，入選行政院農委會第三屆百大青農。
出席人員	拓威法律事務所許家華律師 中華民國全國青年創業總會邱芷若高級專員
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 百大青農輔導計畫提供農民 3 年 500 萬零利率青創貸款，並視農民需求由業師陪伴農民 2 年期之輔導服務，同時，一些比較大型的農業機具也可以享有較多的補助。但國內缺乏農產品加工、農機研發的政策，農業機具亦多仰賴日本進口，因應未來台灣人口老化，升級農業機械勢在必行，並建議可開放農業外勞。</li> <li>2. 畦遊季有機農場(下稱畦遊季)已發展三年，農地為創辦人自有和承租，農產品以葉菜類為主，夏天種瓜果，因農地位處新北市，離雙北市場距離近，故自行配送即可，在農會超市、全聯超市(寄賣)有通路上架，從粉絲團和網路平台也可下訂單，屬於第一級和第三級產業。近來配合新北市有機營養午餐的政策，提供新北市的小學營養午餐。</li> <li>3. 畦遊季地形獨立，附近鄰田大多休耕，所以較無鄰田汙染之問題。申請之驗證公司為財團法人國際美育自然生態基金會(下稱 MOA)，抽驗較頻繁嚴格，所以通路上(例如全聯)沒有被刁難。目前有機認證處於有機</li> </ol>



轉型期階段，有機認證的補助由農委會補助 2/3，新北市補助 1/3，幾近是全額補助，兩年內僅需負擔認證標籤之費用(一張 0.5 元)。

4. 提供過剩或殘餘農產品供老人共餐或豬飼料之用，有時候甚至直接翻掉做堆肥，目前還在思考這些農產品的用途，或二級加工的可能性。出口則受限於冷藏技術不足，暫無規劃。
5. 目前農委會雖接受農民申請補助，但需要透過農會或合作社撥款或通知訊息，資訊取得較慢的農民，可能來不及申辦相關補助。其次，政府鼓勵農民成立農企業，但第一級產業的相關補助又排除公司型態，政策目標上有所矛盾。
6. 申請農舍、加工室時，需申請建築執照，而建築、衛生、水源等都有不同的主管機關，農友通常位處偏遠，須花費很多時間到市區不同單位跑申請流程，建議對農民的相關服務應成立一站式窗口或專業輔導機構。



➤ 台東縣大竹雜糧班

訪談時間	106年1月24日(星期二)
訪談單位	台東縣大竹雜糧班
訪談對象	張金福總幹事/林一葉前理事長
單位簡介	台灣好農平台銷售榜篩選得出，產品為紅藜、小米。
出席人員	僑光科技大學旅館與會展管理系 陳瑛珣副教授
訪談摘要	<p>9. 產銷班以栽種小米與紅藜為主。透過水保局、農改場輔導。</p> <p>10. 公務機關分工過於複雜，沒有單一窗口，例如想在生產地申請引水管，就分水利局、水保局二個單位，申請流程繁雜。</p> <p>11. 颱風季節道路坍塌，地方政府缺乏維修經費，導致農作產品運送時間延誤，造成損失或是運送成本增加，耕作整體環境與設備不好(上述引水管問題)，也都是成本增加的原因。</p> <p>12. 目前農災補助以地主為對象，但許多農作人員並不是地主，而無法申請農災補助；或在特殊情況(農作投資)要辦理融資貸款，沒有地契擔保，很難與金融(農會)辦理貸款融資。</p> <p>13. 行銷因偏遠地區，主要配合農委會，契作模式有台灣好農、食在加分及零售團購，行銷部分，還需要協助有更多管道與通路。</p> <p>14. 有參加過農產加工的 HACCP 及 GHP 制度的宣導課程，2個月上一次。</p> <p>15. 目前沒有加工技術，故維持在第一級產業，需要有相關單位提供技術指導，也建議增加大型機具補助比例。</p>

16. 目前沒有跨業經營模式，有考慮在1月4月紅藜季活動期間開放紅藜採收體驗活動。



➤ 清亮生態農場

訪談時間	106年1月23日(星期一)
訪談單位	清亮生態農場
訪談對象	李奇軍先生
單位簡介	台灣好農平台銷售榜篩選得出，產品為麻油薑、薑黃粉、粉薑、Q梅、梅子酵素。
出席人員	僑光科技大學旅館與會展管理系 陳瑛珣副教授
訪談摘要	1. 台東地區沒有農產品加工、代工廠，且農作規模小，要尋找到適合的加工廠代工可能性不大。以薑產品來

說，轉換加工產品，保存是一個很大的挑戰，常面臨發霉的問題，據說業界都是用防腐劑，這就是業者的自律問題了。

2. 有機農作產品成本高，對於「不良有機」產品應該要重罰，對於真正經營有機農作，應該多加輔導與補助。
3. 在相關宣導課程中了解農產加工的 HACCP 及 GHP 制度，對於加工衛生的要求原則上認同，不過法規限制門檻對小農過高，最後可能淪為紙上談兵。
4. 台東地緣偏遠，運輸成本與時間成本較高，包括低溫物流、冷藏設備費用等，又因不善銷售，所以產品行銷完全配合農會產銷班。
5. 部份生產地屬於公有地(林務局)，惟近年山地水土保持觀念，林務局對於臨下作物限制越來越多，甚至指定某作物，非業者專長，與農場的經營方向有落差。
6. 目前無跨觀光休閒產業，因為地點偏遠不易到達，僅屬於生產型農場，環境(水、公共設備)與人力不足的情況下，並未規劃發展觀光農場。





➤ 東傑有機茶園

訪談時間	106年1月23日(星期一)
訪談單位	東傑有機茶園
訪談對象	陳弘儒先生
單位簡介	東傑有機茶園位於台東縣卑南鄉延平山脈，世代植茶為業，獲得世界級的比賽「第八屆國際茗茶評比金牌獎」
出席人員	僑光科技大學旅館與會展管理系 陳瑛珣副教授
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以茶葉產品來說，法令規範可不用標示營養成分說明，但標示規格仍有該項，因此在產品包裝上仍有標示，後遭稽查人員開勸導單要求將營養標示取消，惟商品包裝都是批次印刷，跟不上法令修改更新，只好用貼紙人工改善，徒增成本與人力負擔。</li> <li>2. 農委會委託民間單位，以第三方驗證單位執行，台灣現有10多家業者，例如中興大學、慈心、環球國際等，這些驗證單位的專業力及公信力應要加強廣宣，讓民眾對驗證單位有信賴感，否則即便產品經驗證，在市場上仍遭受無差別待遇。</li> <li>3. 之前在相關課程有了解農產加工的 HACCP 及 GHP 制度，茶葉與其他產業有所不同，稻米、咖啡、茶葉被列為非加工產品。另外，建議開課時機與地點，建議考量在地非農忙時間，才能配合。</li> <li>4. 在產銷部分，配合縣府至中國、日本參展銷售，如外銷日本，可能就會面臨合格加工廠問題，台灣多數是家庭式加工工廠，想要符合合格家工廠規模有難度，部分小農甚至不願委託合格加工廠。</li> <li>5. 近年雖然嘗試經營休閒農業，辦理民眾採茶體驗等，但最大問題還是人力不足，因此採收季節，嚴重缺</li> </ol>

	<p>工，只好提高工資。相對也只能反應在產品售價上。</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="443 277 1359 636">6. 農機補助作業流程，跟不上實際農作設備損耗需求，常常買的設備不是真正需要的，或補助金額與市售金額亦有落差，以割草機而言，市價尋到都是 7-8 萬，公部門卻認定 6 萬，因此補助金額為 6 萬的 1/3，與實際價格落差太大，市場物價上漲，公部門預算卻似乎沒有更新。</li><li data-bbox="443 658 1359 824">7. 台灣要落實農地農用，才能真正發展農業，幫助真正想要耕作的農業從業人員，否則小農也只能在夾縫中努力。</li><li data-bbox="443 846 1359 1205">8. 現在對於從事販售茶葉人員，有相關証證考試，提升從業人員的水平，但是認證考試的機制，還有改善空間，例如術科測驗品茶項，這會有個人天生味覺的條件限制，對於真正想從事販售茶品的人員，卻因為天生條件限制，無法通過測試取的證照，建議應有其他替代方案。</li></ol>
--	---



### ➤ 壽豐印象

訪談時間	106年1月7日(星期六)
訪談單位	壽豐印象
訪談對象	盧紀燁 創辦人
單位簡介	壽豐印象集合各地五十多名小農加入，運作農業型社會企業，入選農委會首屆百大青農。
出席人員	僑光科技大學財經法律系 徐志明副教授
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 產業六級化的發展模式，應該是一級產業加二級產業或一級產業加三級產業，而不是一級產業提升到二級，再發展三級產業，故應先設法透過政府資源培養農民正確觀念，例如有機、品牌、通路的重要性，而非單純地鼓勵跨產業經營。</li> <li>2. 二級產業的主要法律問題在小型加工室的認定，因為目前法規不明確，地方政府執法不一，導致必須適用</li> </ol>

工廠登記、食品 GMP，以及標章標示規定，造成農民負擔。

3. 三級產業法規應該著重在協助解決一級產業的通路及金流問題，農業發展電子商務，若想永續經營，繳稅亦有其必要性。但應先解決農業加工品應稅後，農民成為商品銷售者，造成農民身分或農保可能因此喪失的問題。
4. 目前農民銷售農作物或加工品之所得應繳納所得稅，卻無法享受農業損(災)害的相對補貼，而須透過農業天然災害現金救助之申請行政作業，建議應整合至報稅制度申報農損扣除額。
5. 目前的農會、農業合作社及產銷班參與資源分配，但對於輔導及推動產業六級化的功能性不足，甚至於參與競爭，而壟斷品牌及通路，建議應修改相關法規，避免這些組織成為推動產業六級化的障礙。
6. 建議農會在六級化過程中，能單純提供物流及金流方面的協助，透過農會法的修正，改善不合時宜的功能，或由農民共組中介(間)商，而避免農會或現行農產運銷制度之價格干預。
7. 發展農業之事權應統一，有機及非有機農業，不應由不同單位驗證、輔導級及補助，才能建立一致性之創新農業文化。





➤ 東豐拾穗農場

訪談時間	106年1月7日(星期六)
訪談單位	東豐拾穗農場
訪談對象	曾國旗 先生
單位簡介	東豐拾穗農場有機黃豆和有機黑豆種植面積共 10 公頃，為全臺最大。
出席人員	僑光科技大學財經法律系 徐志明副教授
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 農業加工「場」用地與農產品加工廠用地不同，後者涉及地目變更，並不適用小規模農業，但因農業加工場現行法規未明確定義，主管機關只好便宜行事，通常視為工廠進行管理，與振興農業及環境永續產生極大衝突。建議制定農地農業生產專法並定義農業專用加工場(廠)，以排除製造業相關規之介入。</li> <li>2. 產業二級化以後將涉及組織化之問題，農民一般會先選擇成立合作社，優點在於不會喪失農民身分，並可享有地方政府、農會產銷班之輔導及協助，缺點在於發展規模受到限制。若公司化雖然比較容易大規模發</li> </ol>

	<p>展，相對地會受限勞動及營利事業法令，並喪失農民身分可享有之福利。</p> <p>3. 有機生產易受鄰田汙染，導致無法零檢出而受到主管機關處分，例如有機農民身分遭撤銷。政府應修法進行源頭追蹤，以及一定期間(例如採收前一百日)之農藥殘留與鄰田農藥查核；對無過失違法之處分方面，也應遵照最小比例原則。</p> <p>4. 現行有機驗證單位之標準不一致，形同公權力漏洞而無法建立公信力，且台灣 HACCP 不受國際承認，無助有機農產品外銷。應透過自主管理杜絕驗證廠商勾結。</p>
--	---

➤ Me 棗居自然農園

訪談時間	106 年 1 月 6 日(星期五)
訪談單位	Me 棗居自然農園
訪談對象	陳淑慧 創辦人
單位簡介	具有成立合作社與自建自產加工室經驗，採用貼近自然、有機肥管理的栽種方式，並在 99 年時將 0.16 公頃的棗園申請有機認證，已順利取得有機轉型期標章。
出席人員	僑光科技大學財經法律系 徐志明副教授
訪談摘要	<p>1. 產業六級化最大的法律障礙並不在於從事農業耕種的相關法規，而是關於農耕者身分認定上的問題。現行法規對於農民身分的認定非常不合時宜，例如參加農民健康保險之農民，必須是專職自耕農，其月收入不得高於基本工資，依台灣社會現況，純農民根本無法負擔生活；而不符合條件卻投入農業生產者，卻無法享有農民的福利，無法真正鼓勵有興趣、有技術，或是有資金者投入農業生產。</p>

2. 農民身分認定的第二個問題，是關於農業的貸款，農會會員限農民身分者加入，故不具農民身分者無法合法向農會貸款；非農民或農業企業機構，也無法申請農業信用保證機構之信用保證。故非農民但從事農務的小農有資金需求時，無法透過農業金融管道取得所需資金，農業天然災害現金救助之作業也存在同樣的問題。
3. 除專職自耕農可享受農保外，非專職之小農會有勞保的問題，甚至適用勞動基準法，但務農看天吃飯，勞動者應如何配合勞動基準法的休假方式，政府並未考量。
4. 產業六級化首要工作在農民思維的改變，例如發展有機，就必須使農民先有意願投入成本和時間，若務農者或小農只是運用傳統思維的農作方式，產品品質及安全達不到消費安全應有標準，六級化絕對行不通。
5. 目前農會除了農業金融和收購農產品，並未發揮其他高附加價值的功能，反觀日本類似性質的農業組合或合作社，主動提供農民農作物加工之場所及工具，並扮演觀念傳遞之角色，而成為六級化之重要推手。
6. 現行法對於小農加工的定義建議需更加明確化，和屬於製造業的農產加工業進行區隔。要發展產業六級化，小農加工須定義為農業的一部分，不屬於製造業；加工場不是加工廠，無工廠登記之必要性，故其用地上也不應受限於工商業用地，但面積及容積率可適當限制。
7. 政府應參酌國外立法，制定小農加工場地之各項標準，特別是清潔標準，但須和食品業 GHP 進行區隔，以低度管制小規模之農業加工，又可兼顧消費安全之要求。



➤ 磚子窯農場

訪談時間	106 年 1 月 2 日(星期一)
訪談單位	有機紅豆
訪談對象	農場主人 王文山先生
出席人員	僑光科技大學旅館與會展管理系 陳瑛珣副教授
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以食安問題來談，灌溉水與污水應該分離處理才能治本。高雄地區工廠多，以日月光為例，就是污水排放與農用灌溉水混在一起。再加上農產品檢驗，多數是檢驗農藥殘留度，對於重金屬檢驗比較少，但這個問題反而是更嚴重。</li> <li>2. 現在有做有機、產銷履歷、吉園圃的認證。有機驗證費用雖有補助，但小農還是需要承擔 1 萬多元的成</li> </ol>

本，以小農少量的生產(一分地)，這1萬檢驗費用算高。使用有機肥料沒有補助，反而用化學肥料有補助。

3. 有機驗證基準，礙於有機農田的隔離帶，與四周鄰田環境種植工法，沒有受到汙染的可能，有機耕作更是不容易。如果四周有施用農藥，且為高莖作物，甚難防範鄰田汙染，驗證機構也不會通過其申請的有機驗證。
4. 農產加工的 HACCP 及 GHP 制度不清楚，可能農委會會有宣導。
5. 在產銷部分，每年1月的紅豆產季都有舉辦免費的紅豆採收活動，讓想了解有機紅豆生態的民眾們參加，深入探討紅豆的種植、採收、生產過程，以及最重要的無農藥採收法。
6. 加工製作以蜜紅豆為主，主要委外辦理，請合法廠處理。業外經營礙於生產地，河川管理法限制，不能栽種高莖作物。
7. 農機補助，建議考慮設備耗損，不是以有預算，或是要刺激經濟才辦補助。很多農夫為了補助買設備，結果買回去放在倉庫。另外，對於農藥檢驗，台灣要有自己的政策，不要跟國外走，每次都等美國公告列為禁藥，我們才開始禁止。

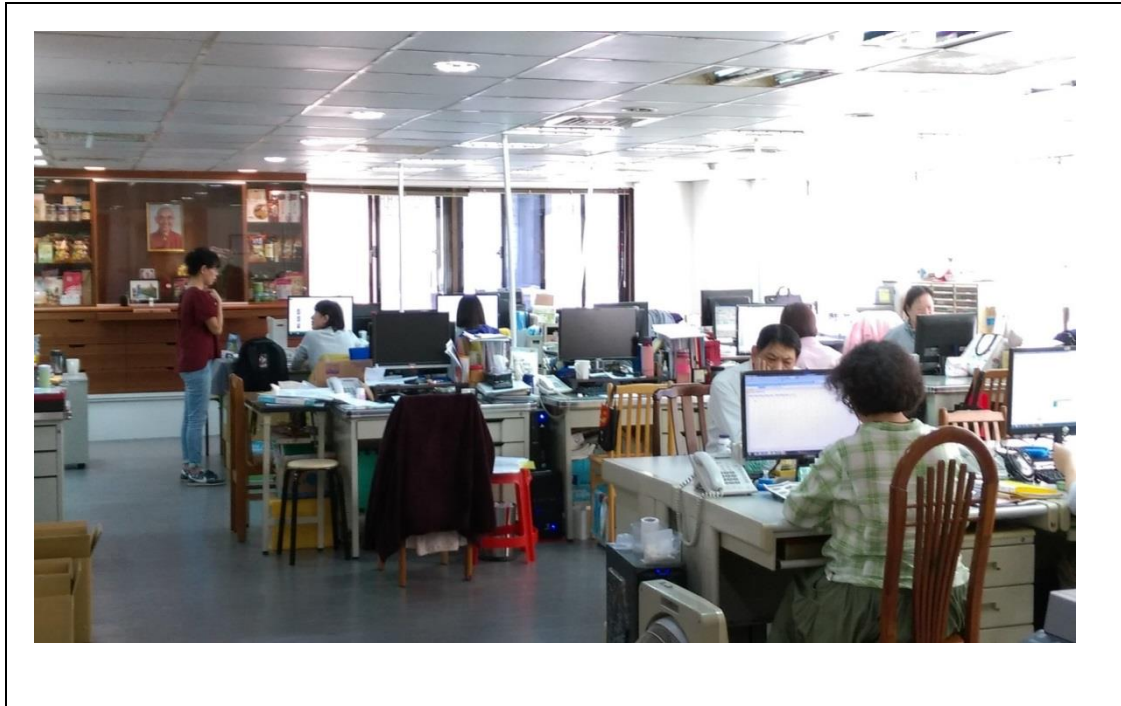




➤ 里仁事業股份有限公司

訪談時間	105 年 12 月 21 日(星期三) 上午 10 時
訪談單位	里仁事業股份有限公司
訪談對象	楊植三、陳冠竹開發部門專員
單位簡介	里仁為台灣有機農業的先鋒，與廠商攜手合作，鼓勵食品廠商優先選用本土有機或天然食材，慈心團隊推薦，具推動產業 2 級與 3 級化經驗。
出席人員	拓威法律事務所 許家華律師 社團法人中華民國全國青年創業總會 邱芷若高級專員
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 驗證費用對小農而言的確為不可忽視之成本。上架里仁公司，每年要驗證乙次。</li> <li>2. 生產、加工、流通的產業鏈中，里仁公司專注於通路經營，若擬行銷販售某一產品，則會將需求告知加工廠或作物產銷公司，由加工廠或作物產銷公司向小農收購。</li> <li>3. 欲上架里仁通路之產品需具有慈心有機驗證股份有</li> </ol>

	<p>限公司(下稱慈心公司)之認證，如僅具其他驗證公司之認證，基於替消費者把關之立場，及認證時效性之考量，里仁將自費委請慈心公司隨機抽樣檢查。</p> <p>4. 里仁所合作之加工廠至少須符合 GMP，初級加工廠生產規模屆於 200~300 噸間，次級加工廠約上千噸，但產量較小的初級加工廠致 GMP 成本相對較高，里仁會輔導陪伴擬合作加工廠取得 GMP。若取得 HACCP 之加工廠在考量合作時有加分效果。</p> <p>5. 里仁公司亦經營外銷，外銷量佔公司 15%，但外國並不承認我國驗證制度，因此即使通過國內有機認證，仍無法在國外宣傳「有機」，頂多標示「天然」。期望政府能向其他國家爭取承認我國有機驗證標準。</p> <p>6. 我國「有機農產品及有機農產加工品驗證基準」(下稱本基準)在某些品項的檢驗標準過嚴，例如：</p> <p>(1) 綜合維生素 B 群包含 B12，但 B12 無法從植物萃取，且屬本基準得使用之有害生物防治資材外之合成化學物質，因此市售之綜合維生素 B 群即不可能出現「有機」驗證。</p> <p>(2) 國外進口有機油品有分玻璃或塑膠容器，但因塑膠容器會釋出少許塑化劑到油品，在國外是合乎標準的背景值即可，但國內卻要求零檢出，失之過嚴。導致外國有機油品供應商進口台灣成本墊高。</p>
--	--



➤ 昭月民宿

訪談時間	105 年 12 月 16 日(星期五) 上午 11 時 20 分
訪談單位	昭月民宿
訪談對象	張圭熒創辦人、楊嘉熙總幹事
出席人員	僑光科技大學旅館與會展管理系 陳瑛珣副教授
訪談摘要	<p>民宿經營現況，最大問題是在合法與不合法之間的拉鋸。登記合法業者，每年必須接受觀光局的例行安檢；不合法的不受規範。此外民宿成本效益而言，約莫要有 10-15 間房間的供應量(40 人)，但是若依此規模登記經營，後面的法規更是繁瑣，例如結構與建蔽率、建築執照等，問題更多。</p>





➤ 軟埤坑休閒農業發展協會

訪談時間	105 年 12 月 16 日(星期五) 上午 11 時 20 分
訪談單位	軟埤坑休閒農業發展協會
訪談對象	張圭熒創辦人、楊嘉熙總幹事
單位簡介	軟埤坑休閒產業發展協會配合軟埤坑溪、天公廟等景點，朝向休閒農業開發，為推廣假日果市及鼓勵登步道活動，產業發展協會除了提供團體園區導覽服務，安排遊客前往登山步道，以及溯溪.創意 DIY 體驗。
出席人員	僑光科技大學旅館與會展管理系 陳瑛珣副教授
訪談摘要	1. 一般農產品多以透過 SGS 檢驗、吉園圃為主要規範依循，除加工產品部分。主要原因是農作產品加工規範限制多，由於加工製程規範要求嚴格，一般小農很難達成要求。要成為合法登記的加工廠，其中工廠規

模、機器設備、用電量.....等規範，小農不易做到。

2. 為協助小農發展觀光伴手禮商品，將小農組織起來，協會期望化整為零，透過企業社模式發展加工伴手禮商品。因此協會日前申請水保局委託，中衛中心輔導籌設企業社提案，不過沒有通過，中衛也尚未回應改善錯失，因此暫時停擺。
3. 現行農產加工的 HACCP 及 GHP 制度不是很清楚，衛生局常有相關研習課程與資訊，協會經常參加。
4. 農產品或加工商品要能符合規範，對於小農最大成本支出應該是檢驗費、商品包裝設計費。消費大眾對於食安問題重視，農產的 SGS 檢驗費與精美伴手禮包裝設計費，是最大宗的成本。光是檢驗費就需要 12,000 元，這對低單價、量少的小農商品而言，是有些負擔。

備註：取得一份臺中市政府衛生局於民國 105 年 9 月 8 日辦理「105 年度農產品標示暨加工行銷課程」上課書面資料。



➤ 好食機農食整合有限公司

訪談時間	105 年 12 月 12 日(星期一) 上午 10 時
訪談單位	好食機農食整合有限公司
訪談對象	謝昇祐創辦人
單位簡介	好食機透過創新的社會企業嘗試，開創友善、公平、安心的新農食模式「社區菜市長」，並提供合作生產者轉作友善環境農法的相關資源連結，規劃農食教育課程。
出席人員	僑光科技大學財經法律系 徐志明副教授 社團法人中華民國全國青年創業總會 鄭博文主任
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現行 GHP 制度對於小農而言門檻過高，需要花時間，以階段式方法輔導協助小農，協助小農教育訓練，逐步建立符合 GHP 制度規範，課程設計深入淺出，課程設計可社區大學合作，種子講師培訓也可與學校合作。</li> <li>2. 可針對小農的經濟規模與生產模式，另立規範管理。</li> <li>3. 建立「優良通路」制度模式，設計優良通路自我機制，提報主管機關通過，加強協助小農進入 GHP 制度。</li> <li>4. 通路採購訂單對於供應商有相對的約束管理效力，相對通路對於採購物品應有相對管理責任。</li> <li>5. 申請優良通路業者，自行提報自我管理模式，以資訊透明為前提，建立供應商管理辦法、分潤制度，決策模式...內部自律，再由主管機關依據提報內容審定。</li> <li>6. 運用 PGS 原則，從生產到消費市場，管理模式與行為準則，在此供應鏈者，建立共同參與與責任制度，如此模式相對法規影響以農業發展條例為主，相關法規待研議。</li> <li>7. 有機農產部分，因現有生產有機驗證已成熟，建議以</li> </ol>

有機驗證加工為重點。

➤ 花東菜市集

訪談時間	105 年 12 月 11 日(星期日) 下午 12 時 30 分
訪談單位	花東菜市集
訪談對象	彭昱融創辦人
單位簡介	花東菜市集是一個網路銷售平臺，曾為媒體記者的創辦人決定返鄉，專注經營通路與品牌，並且深入研發食品加工技術，使用在地食材開發優質加工品與地方名產，致力協助東部農民與農產品被看見、順利銷售。
出席人員	拓威法律事務所 許家華律師 社團法人中華民國全國青年創業總會 邱芷若高級專員
訪談摘要	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 目前生產、加工、流通上游至下游的三項流程各有政府機關核准之驗證單位，但小農如果向不同流程的驗證單位申請認證時，會遇到不同流程的驗證單位間，下游驗證單位(例如流通驗證)不承認上游驗證單位(例如生產驗證)結果的情形，往往需要提供資料，或另須派員重覆審查。對小農而言，徒費時間與成本，建議政府在核准、覆核驗證單位資格時，應將此情形一併納入審查標準。</li><li>2. 雖然小農依生產品項，不需滿足所有工廠登記證、食品安全認證即可銷售，但規模型通路(例如全聯)通常會要求供應商須具備工廠登記證、各種食品安全認證等資格，不啻間接限制小農通路，建議政府要求相當資本額以上的通路商，應負起社會企業的責任，強制要求提供一定數量的小農商品。</li><li>3. 食品良好衛生規範準則 GHP 所要求之設備、場域環境、製程管理、品質管制等，對小農而言標準過高，</li></ol>



尤其是罐頭食品的部分。

4. GHP 認證費用對小農而言也是一筆負擔，希望政府可以規劃較便宜的方法輔導小農拿到 GHP 或類似認證。
5. 食品安全管制系統準則 HACCP 以預防的角度來生產最低危害風險的產品的觀念立意良善，因為有很多小農缺乏食品安全管制之觀念，但標準似乎可對低風險食品放寬，建議參考西點、烘焙等認證方式，例如小農通過認證課程後，每年一定時間進修衛生知識即可自行生產、加工、銷售，或由政府籌劃地區型的加工或檢驗中心。
6. 食品加工業者之分級管理建議可以食品風險等級、銷售數量及營業額區分。





## 附件四、衛生福利部食品藥物管理署相關公文

檔 號：

保存年限：

### 衛生福利部食品藥物管理署 函

地址：11561 臺北市南港區昆陽街161-2號

聯絡人：吳宜臻

聯絡電話：02-2787-7356

傳真：02-2653-1062

電子信箱：pp0316@fda.gov.tw

受文者：國家發展委員會

發文日期：中華民國106年3月16日

發文字號：FDA食字第1060007691號

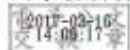
速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：本署意見資料乙份(A210200001106000769101-1.docx)

主旨：檢送貴會訂於106年3月17日辦理之「推動產業六級化之法  
規調適」委辦案期中報告審查會議之本署意見乙份，請查  
照。

正本：國家發展委員會

副本：

裝

訂

線

有關國家發展委員會 105 年度推動產業六級化之法規調適委辦案中報告，本署意見如下：

- 一、期中報告第 23、58 頁說明針對家庭小型加工室之定義，現行法規尚未明確規範，且地方政府執法不一，導致部分縣市必須適用工廠登記及食品 GMP 制度，造成農民負擔乙節，有關「食品 GMP 制度」部分係經濟部工業局前所推動之自願性認證，現已改為 TQF 驗證方案。另小型農產加工業者如屬經濟部認定無須辦理工廠登記之食品製造業者，仍應符合「食品安全衛生管理法(下稱食安法)」及「食品良好衛生規範準則(GHP)」等相關規定。
- 二、期中報告第 58 頁「食品之良好衛生規範準則」應修正為「食品良好衛生規範準則」。
- 三、期中報告第 59 頁說明：教育訓練部分建議參考烘焙業之認證方式乙節，建議報告補充說明為何種認證，另建議從事食品加工之小農亦可參加各地方政府衛生局辦理之衛生講習。
- 四、期中報告第 24、59 頁說明「GHP 認證費用」易造成小農之負擔，並提出「針對小農之經濟規模與產品風險建議另訂 GHP 及 HACCP 規範加以管理」乙節，針對此部分本署說明如下：

(一) 食品良好衛生規範準則(GHP)：

一般食品於我國製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等，均應符合食安法及 GHP 等相關規定，GHP 非屬認證制度，為強制性規定，係所有食品業者皆應符合之基本衛生要求。小型農產加工業者如未達食品工廠規模者，則需符合 GHP 準則第一章「總則」



及第二章「食品製造業」規定。

針對小型農產加工業者，衛福部另已公布「醃漬蔬果食品業者良好衛生作業指引」、「麵製品食品業者良好衛生作業指引」、「食用油脂製造業者良好衛生作業指引」、「紅麴製品之食品製造業者良好衛生作業指引」及「醬油製品之食品製造業者良好衛生作業指引」，前述指引皆係以 GHP 為基本架構，針對特定之業別製訂專章供業者依循。

(二) 食品安全管制系統準則(HACCP)：

現今國內外之 HACCP 證書均係由食品業者自願性向各認驗機構申請驗證，與衛生機關依據食安法，要求食品業者符合 HACCP 之強制性規定有所不同，現行衛生福利部已公告強制實施之業別為水產品、肉品加工、乳品、餐盒食品、國際觀光旅館內之餐飲業等業別。

食品安全管制系統準則(HACCP)之精神強調事前監控勝於事後的檢驗，該系統依循一定之步驟找出危害加以管制，藉危害分析、決定重要管制點、建立管制界線、監控系統及矯正措施、建立查證程序、文件系統與記錄的維持等 12 個步驟，以建立食品安全的管制系統。



檔 號：  
保存年限：

## 衛生福利部食品藥物管理署 函

地址：11561 臺北市南港區昆陽街161-2號  
聯絡人：吳宜臻  
聯絡電話：02-2787-7356  
傳真：2653-1062  
電子信箱：pp0316@fda.gov.tw

受文者：國家發展委員會

發文日期：中華民國106年7月19日  
發文字號：FDA食字第1060027968號  
速別：速件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：食藥署說明乙份

主旨：有關貴會訂於106年7月20、21日辦理之「推動產業六級化之法規調適」委託計畫案花蓮及臺東座談會，因是日另有會議，不克派員出席，檢送本署相關議題之說明乙份如附件供參，請查照。

說明：復貴會106年7月13日青創(政)字第1060053號及1060054號開會通知單

正本：社團法人中華民國全國青年創業總會  
副本：國家發展委員會



裝

訂

線

國家發展委員會總收文



有關國家發展委員會「推動產業六級化之法規調適」委辦計畫臺東及花蓮座談會討論題綱(二)第1點，本署意見如下：

一、依據食品安全衛生管理法(下稱食安法)第3條規定，「食品」係指供人飲食或咀嚼之產品及其原料，故供人食用之小型農產加工品，亦需符合食安法相關規範。

二、農產加工品之衛生安全管理：

衛生福利部(下稱衛福部)與農委會採分段式管理原則，衛生機關負責管理上市後食品衛生安全，針對市售農產品之製程要求符合「食品良好衛生規範準則(GHP)」等食品衛生安全相關規範，而上市前栽種、販售前輕度加工(如碾米廠、產銷班)等源頭管理，則由農業主管機關負責。

三、食品業者分級管理：

(一) 一般食品於我國製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等，均應符合食安法及GHP等相關規定，為強制性規定，係所有食品業者皆應符合之基本衛生要求。

(二) 農產加工業者無論是否屬經濟部認定應辦理工廠登記之食品製造業者，均應符合「食安法」及「GHP」等相關規定；如屬認定須辦理工廠登記者，除應符合經濟部「工廠管理輔導法」外，同時應符合「食品工廠建築及設備設廠標準」。

(三) 食品藥物管理署依風險管理原則，秉持食品製造業分級管理精神，考量業者資本額、食品從業人數、工廠規模、產業型態等，採分年、分階段強化各項食品安全衛生管控，包括實施食品安全管制系統、分廠分照、一級品管(強制檢驗、設置實驗室、訂定食品安全監測計畫)及追溯追蹤(建立追溯追蹤系統、強制上傳非追不可、使用電子發票)等食品安全政策，強化食品業者自主管理。

副本

收	號	1060704	衛生福利部食品藥物管理署 函
文	日期	106年9月13日	
	承辦單位	政務組	

10079

台北市和平西路一段150號12樓

機關地址：11561 臺北市南港區昆陽街161-2號

傳 真：02-2653-1062

聯絡人及電話：吳宜臻 02-2787-7356

電子郵件信箱：pp0316@fda.gov.tw

受文者：社團法人中華民國全國青年創業總會

發文日期：中華民國106年9月11日

發文字號：FDA食字第1061302657號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：惠請轉知所屬食品製造業者應遵守食品安全衛生管理法及食品良好衛生規範準則等相關法規，詳如說明，請查照並。

說明：

- 一、查一般食品於我國製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等，均應符合食品安全衛生管理法(下稱食安法)及食品良好衛生規範準則(GHP)等相關規定。如屬認定須辦理工廠登記者，除應符合經濟部「工廠管理輔導法」外，同時應符合「食品工廠建築及設備設廠標準」。
- 二、有關不同規模之食品製造業所適用GHP章節說明如下：
  - (一)所有食品製造業者(含小型農產品製造加工業者)皆應符合GHP準則第一章「總則」及第二章「食品製造業」規定，該等章節係針對業者場區及環境、從業人員、設備器具及製程等的衛生進行基本要求。倘製造業者有販售食品之行為，另應符合第五章「食品販賣業」規定。
  - (二)如食品製造業者達工廠登記規模，除上述規定外，亦應符合GHP第三章「食品工廠」規定，訂定相關作業

裝

訂

線

1061302657

程序及保存相關處理紀錄。

(三)另，餐飲業、食品添加物業、低酸性及酸化罐頭食品製造業、塑膠類食品玩具、食品容器或包裝製造業分別應符合其GHP專章。

三、食品安全衛生等相關法規資料可至食品藥物消費者知識服務網(<http://consumer.fda.gov.tw/>)首頁>整合查詢中心>食品>食品法規查詢，或撥打本署諮詢服務專線(02)2787-8200，亦可向所在地衛生局洽詢。

正本：

副本：社團法人中華民國全國青年創業總會

署長吳秀梅

## 附件五、期初、期中暨期末審查會議委員意見回應對照表

### 期初報告審查意見回應對照表

審查委員意見		回復或修正情形
藍 委 員 冑 耀	一、建議選擇熱心投入之返鄉青年農民作為訪談對象。	謝謝委員，已按委員建議修正訪談對象清單。
	二、報告內將研析日、韓等國產業六級化相關法規並與我國制度進行比較，請說明作法。	謝謝委員，將於期中及期末報告完整呈現。
王 委 員 志 輝	三、期初報告與服務建議書並無太大差異，建議不要做太多文獻蒐集或回顧，目前內容過於廣泛，可聚焦在 3-5 個關鍵點及相關法規。	謝謝委員，已按委員建議修正。
	四、建議儘速辦理座談會，以了解小農實際發展困境及面臨問題，並藉此將研究項目聚焦，大部分問題修改行政法規即可解決，毋需觸及修訂法律等層次太高的問題。	謝謝委員建議。
	五、有關文創部分，從農業的角度而言，即為產業文創化，目前並無違反相關法規的問題，建議將重點置於其它實務面現存問題之改進，例如：小農從事二級加工涉及的生產環境與三級觀光休閒旅遊等規範。	謝謝委員，將於期中及期末報告完整呈現。
	六、台灣產業六級化係師法日本，可蒐集日本案例探討分析，供國內推動參考。	謝謝委員，將於期中及期末報告完整呈現。
陳 委 員 啟 榮	七、產業六級化係強調將 1、2、3 級產業串聯後，提高產品附加價值、創造利潤。其中第 3 級產業的發展，不單指行銷範疇，亦包含文化融入與創新。	謝謝委員，將於期中及期末報告完整呈現。

審查委員意見	回復或修正情形
<p>八、花東地區雖受地形限制，作物平均單位產量較低，惟亦因無污之環境、原住民故鄉等特性，具發展健康導向機能性作物、原鄉作物、良質米等特有優勢。論述花東農產業六級化的發展，宜擇定重點產業，深入探討。</p>	<p>謝謝委員，將於期中及期末報告完整呈現。</p>
<p>九、青年農民是未來臺灣農業發展之骨幹，基層訪談對象，宜將農委會輔導之「百大青農」，列入重點。尤其，針對現階段從事加工之農民，更能顯現產業六級化發展過程，法規調適之問題。</p>	<p>謝謝委員，已按委員建議修正訪談對象清單。</p>
<p>十、現階段產業六級化之成功案件，如壽豐鄉立川漁場、光復鄉欣綠休閒農場等，亦可納入專家訪談之對象，透過經驗交流，提供法規調適之意見。</p>	<p>謝謝委員，已按委員建議修正座訪談對象清單。</p>
<p>十一、 農業六級化適用之現行相關法規及問題，建議以生產、加工、市場(包括行銷、文化、創新等)三面向，或產、銷、人、發、財等面向，分別歸納探討，除可清楚瞭解產業六級化各階段所面臨法規問題外，亦能藉此研析一、二、三級產業法規之相容性(競合性)。</p>	<p>謝謝委員，將於期中及期末報告完整呈現。</p>



審查委員意見		回復或修正情形
本會國土區域離島發展處	十二、 報告內多數章節名稱皆冠上花東地區，但花東地區只是本會輔導的優先場域，考量法規檢討仍具有全國共通性質，章節名稱請刪除花東地區等字。	謝謝委員，已按委員建議修正。



## 期中報告審查意見回應對照表

審查委員意見		回復或修正情形
王 委 員 志 輝	<p>一、期中報告內容已較期初報告豐富，惟見樹不見林，議題偏重在現象的解決方法，缺乏邏輯關係，所提建議應有整體性脈絡。</p>	<p>整體性脈絡及相關問題之緣由、適用法規，分析及建議已按委員建議之方向，於期末報告進行調整。</p>
	<p>二、一級產業</p> <p>(一) 鄰田污染的問題牽涉廣泛，議題無法收斂。</p> <p>(二) 農地管理部分，建議釐清「區域計畫法」及「農業發展條例」間之關係，則大部分的問題均可解決，其餘的問題，則由農地主管機關調整。</p> <p>(三) 農糧署刻正研擬「有機農業法」草案，有機農業相關問題或已可於該法解決，建議團隊洽該署了解。</p>	<p>一、鄰田汙染問題已限縮至有機農業促進法草案對有機促進區及友善環境農業之促進措施及針對有機農民之舉證責任進行評估分析。</p> <p>二、由於農地管理並非本研究之主要研析方向，故較無過多著墨。</p> <p>三、本研究業依照委員建議於第五章針對「有機農業促進法」草案進行研析，並提出調適建議。</p>
	<p>三、二級產業：農業加工究竟應由經濟部工業局或農委會主管仍有討論空間，對工業局而言，主管業務為工廠輸出等業態，農產加工非典型主管業態，因此在適用相關規定時格格不入，且難以配合農業調整。農業 GDP 認定亦有類似探討，究係限於一級生產（例如：生產龍眼），亦或擴及至二級加工（例如：製作龍眼乾、紅藜酵素），建議受託單位可針對農產加工行為權責歸屬與適用法規之議題進行研析。</p>	<p>本研究以如何協助第一級產業解決初級加工問題為研析重心，針對農產加工行為權責歸屬與適用法規之問題，已按委員建議放入第貳章問題回應、第參章法規適用現況加以分析討論。</p>
	<p>四、三級產業：主要問題是休閒觀光（休閒農業部分農委會已有專法不需做，若須修法因係農委會權責亦較為單純），尤其是導覽解說部分，因將「農村體驗」認定為觀光行為，常因無旅行社或導遊證照被認定為不合法，究其原因係未就農村體驗行為及主管機關加以定義所致，建議受託單位從此一角度思考研議，而非套用既有法規或做例外排除。</p>	<p>關於農村旅遊及農業休閒活動，涉及農村再生條例、農業發展條例、發展觀光條例等法規之競合，業於第五章提出法規調適建議：由農政主管機關函釋農村旅遊之經營項目範疇。</p>

	審查委員意見	回復或修正情形
陳 委 員 啟 榮	五、本案建議避免從單一面向發掘問題片面提出修法建議，應從各面向（消費端、需求面、立法精神等）平衡思考，例如：放寬農藥零檢出部分消費端未必接受，另有關農地使用問題，期中報告第 22 頁僅 6 行文字說明，應就原立法精神與目的做更深入研究，再行提出法規調適建議。	本研究所蒐集之各項問題已按委員建議事先於第貳章依多面向方式進行分析及收斂，並藉以導出待調適之法規。
	六、在法規調適層次，建議針對小農及微型農企業加以定義，例如：美國的小農規模在國內可能不被認定為小農。	本研究在綜合參考座訪談之意見後，關於小農或微型農業之定義問題，本研究建議以概念化方式加以判斷即可，建議事項業於期末報告第參章提出。
	七、期中報告第 28-31 頁，有關產業六級化的重要案例分析，目前僅止於經營現況描述，未見與產業六級化之鏈結，或可供參採之成功要素為何，請受託單位再進一步研析、補充內容。	按委員建議將個案可供參採之成功要素、經營所遭遇之問題及解套方式，業於期末報告第貳章進行增補。
	八、本案在研究日、韓及美國作法後，對國內產業六級化究係要制定專法，亦或結合專案計畫針對既有相關法規提出具體條文修正意見，兩者作法不同，最後應提出具體建議供國發會參考。	關於日、韓及美國之作法，分為修法參考及政策制度之參考，修法部分業於期末報告第伍章進行分析說明，政策面可供參酌之處則於第六章之建議事項提出。
	九、本案對相關法規應有更清楚的研究，例如：產品標示部分，「糧食管理法」雖有農產品標示之部分規定，但尚有其他標示法規，包括：經濟部的「商品標示法」、農委會的「農產品生產及驗證管理法」等均涉及農產品標示。	已按委員建議於期末報告列入包括糧食管理法、農產品生產及驗證管理法、食品安全衛生管理法及商品標示法等之標示相關規範分析及說明。
	十、期中報告第 57 頁，標題為對農產加工品之食品安全及衛生檢驗，子標題為農產加工品之衛生自主管理，內文卻為產銷履歷農產品驗證管理辦法，標題與內文不符，請受託單位確定章節所設定之主題及擬探討之法規及議題。	已依照委員建議於期末報告進行修正。

審查委員意見		回復或修正情形
農糧署	十一、有機專法部分建議洽本署討論，避免本案法規調適建議和未來有機專法內容落差太大。	已向貴會索取最新版有機農業促進法供本研究分析。
	十二、請受託單位注意名詞使用，如期中報告第21頁，SGS 是一家公司，並非驗證標章。	名詞誤用部分業於期末報告刪除。
	十三、有關農民身分問題，只要有一級產業的實際經營，並符合農保資格，農民身分應不至於受影響，請受託單位再行了解。	業於期末報告依委員意見進行回應，不再列入待調適之事項進行處理。
	十四、期中報告第參章與第貳章內容相似，未提出法規調適明確建議方向，請受託單位檢討補充。	業於期末報告第貳章先行收斂問題並萃期待調適之問題於第五章進行分析及提出明確方向。
農業委員會企劃處	十五、期中報告仍未呼應期初會議審查委員之意見，建議朝期初決議方向辦理，例如：依委員建議訪談產業六級化成熟案例。	已依照委員建議辦理並於期末報告第貳章調整增補相關內容。
	十六、應先確定本案定位，若是個別農民，農保應無問題，若農保有問題，可能本身為兼業農。	與六級化無關問題業依委員建議於期末報告進行釐清，不再列入待調適之問題。
	十七、本計畫為國發會委辦案，應從上位檢視，而非著墨在現行規定或法規命令，例如：是否仿效日本制定產業六級化專法。	關於我國是否應仿效日本制定專法之問題，經與韓國六級化之法制經驗進行比較後，業於第肆章提出相關建議。
	十八、有關國外法令制度之比較，受託單位以北海道及美國為探討對象，惟北海道面積為臺灣3.5倍大，人口不到臺灣四分之一，為大農之極端案例；而美國消費習慣、農民市集消費型態等與臺灣大不相同，請受託單位斟酌比較分析所列國家與臺灣之國情差異。	本案國外部份之分析，僅參酌各國之立法方式，以為我國借鑒。
農業委員會	十九、期中報告議題過於廣泛，應釐清研究方向與主軸，定調計畫擬解決之法規問題，建議受託單位應先定義小農，釐清法規調適擬協助之對象。	依委員及委辦單位建議將座訪談蒐集之相關問題，業於期末報告第貳章先行收斂並回應後，始決定待調適問題並於第五章進行分析。

審查委員意見		回復或修正情形
輔導處	<p>二十、「農會法」對農會會員資格來說除正會員外，還有贊助會員，兩種會員資格別皆享有政府相關補助福利。深度訪談內容指稱，一旦專業農民還有其他工作時，會喪失農民身分及農民資格，所指為何？若是指政府提供的相對福利制度或協助，似乎不受影響。另農民健康保險制度已於 104 年調整，和農會會員資格脫鉤，一般農民所稱具農民身分所指涉者多為具農會會員資格，但既然已脫鉤，應不再會有影響。其餘問題如農業相關貸款、休閒農業等，均請受託單位再釐清並做全面性的了解，並與主管機關討論。</p>	<p>相關問題已按委員建議排除無關之議題並於期末報告進行問題修正。</p>
	<p>二十一、本案規劃應考慮未來政策方向，例如農保制度年金改革，另「國土計畫法」已實施，就農地使用問題應再做更完整的檢視，避免報告結論和後續即將推動之政策方向有落差。</p>	<p>國土問題非本研究主題，其餘建議將於期末報告進行調整修正。</p>
交通部觀光局	<p>二十二、有關小農提供農業體驗活動，是否需要導遊或領隊相關證照，須視行為是否符合「發展觀光條例」第 2 條之定義（導遊人員：指執行接持或引導來本國觀光旅客旅遊業務而收取報酬之服務人員；領隊人員：指執行引導出國觀光旅客團體旅遊業務而收取報酬之服務人員），實務上觀光局採個案認定，例如：故宮導覽認定為不須具領隊或導遊證照。受託單位於期中報告敘明，從事農業體驗活動需要有導遊或領隊相關證照，並建議「發展觀光條例」有無鬆鄉可能性，仍須視個案營業態樣、經營型態進一步認定。</p>	<p>關於法規競合部分，經多次與觀光局代表討論後，業於本研究第五章提出相關法規調適建議。</p>

	審查委員意見	回復或修正情形
財政部賦稅署	<p>二十三、期中報告第 26、73 頁提出，農業發展通路或電商或農業加工品應稅後，農民成為商品銷售者，造成農民身分或農保可能因此喪失之問題，並建議將農業天然災害之補貼整合至所得稅申報制度，使農民得以申報列舉扣除額。有關農業加工品應稅問題，在營業稅部分，農民銷售自己生產的農產品或農業加工品均免徵營業稅；在所得稅部分，「所得稅法」第 14 條規定，個人之自力耕作、漁、牧、林、礦所得，以全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。另依「所得稅法施行細則」第 17 條規定，前開成本及必要費用，納稅義務人有完備會計紀錄及確實憑證者，應依申報數核實減除；其無完備會計紀錄及確實憑證者，自 78 年迄今，成本費用標準為收入之 100%，既然沒有所得，應無後端扣除額的問題。</p>	<p>業將委員之建議列入期末報告第貳章，以回應農民之疑義。</p>
衛生福利部食品藥物管理署	<p>二十四、期中報告第 23、58 頁說明針對家庭小型加工室之定義，現行法規尚未明確規範，且地方政府執法不一導致部分縣市必須適用工廠登記及食品 GMP 制度，造成農民負擔乙節，有關「食品 GMP 制度」部分係經濟部工業局前所推動之自願性認證，現已改為 TQF 驗證方案。另小型農產加工業者如屬經濟部認定無須辦理工廠登記之食品製造業者，仍應符合「食品安全衛生管理法（下稱食安法）」及「食品良好衛生規範準則（GHP）」等相關規定。</p> <p>二十五、期中報告第 58 頁「食品之良好衛生規範準則」應修正為「食品良好衛生規範準則」。</p> <p>二十六、期中報告第 59 頁說明：教育訓練部分建議參考烘焙業之認證方式乙節，建議報告補充說明為何種認證，另建議從事食品加工之小農亦可參加各地方政府衛生局辦理之衛生講習。</p>	<p>相關問題已按委員建議進行修正並於期末報告第貳、參及第五章進行分析及建議。</p> <p>錯誤部分已按委員建議於期末報告修正。</p> <p>經查該教育訓練問題為農民受訪時提出之意見且並非針對本報告所提出之問題進行回應，故已於期末報告調整並刪除。</p>

審查委員意見	回復或修正情形
<p>二十七、期中報告第 24、59 頁說明「GHP 認證費用」易造成小農之負擔，並提出「針對小農之經濟規模與產品風險建議另訂 GHP 及 HACCP 規範加以管理」乙節，針對此部分本署說明如下：</p> <p>食品良好衛生規範準則(GHP)，一般食品於我國製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等，均應符合食安法及 GHP 等相關規定，GHP 非屬認驗證制度，為強制性規定，係所有食品業者皆應符合之基本衛生要求。小型農產加工業者如未達食品工廠規模者，則需符合 GHP 準則第一章「總則」及第二章「食品製造業」規定。</p> <p>針對小型農產加工業者，衛福部另已公布「醃漬蔬果食品業者良好衛生作業指引」、「麵製品食品業者良好衛生作業指引」、「食用油脂製造業者良好衛生作業指引」、「紅麴製品之食品製造業者良好衛生作業指引」及「醬油製品之食品製造業者良好衛生作業指引」，前述指引皆係以 GHP 為基本架構，針對特定之業別製訂專章供業者依循。</p> <p>現今國內外之食品安全管制系統準則(HACCP)證書均係由食品業者自願性向各認驗機構申請驗證，與衛生機關依據食安法，要求食品業者符合 HACCP 之強制性規定有所不同，現行衛生福利部已公告強制實施之業別為水產品、肉品加工、乳品、餐盒食品、國際觀光旅館內之餐飲業等業別。</p> <p>HACCP 之精神強調事前監控勝於事後的檢驗，該系統依循一定之步驟找出危害加以管制，藉危害分析、決定重要管制點、建立管制界線、監控系統及矯正措施、建立查證程序、文件系統與記錄的維持等 12 個步驟，以建立食品安全的管制系統。</p>	<p>針對 GHP 和 TGAP 之適用性問題，已於期末報告第貳章進行回應，並於第參章修正相關論述。</p>



	審查委員意見	回復或修正情形
經濟部中部辦公室	<p>二十八、本辦公室依據行政院農業委員會農糧署檢送該著 104 年 4 月 22 日召開「研商農產加工品範圍與安全衛生管理」會議紀錄案由二（農產加工場所設置輔導及管理事宜）結論，於 104 年 5 月 5 日函地方政府：現行規定農業用地經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，於取得使用執照後，於容許使用範圍內得向主管機關申請工廠登記。請貴府（工業單位）於查核時，如屬經核准作農業設施容許使用之農糧產品加工室，勿因以未申請工廠登記為由，而依工廠管理輔導法處理；業者如需申請工廠登記，敬請協助輔導。</p>	<p>已按委員建議將其納入期末報告第貳章及第參章之分析說明。</p>
本會國土區域離島發展處	<p>二十九、本案深度訪談若僅從農民或業者端接收訊息恐較為片斷，應加速訪談政府機關與學者專家，深入了解產業升級過程中碰到什麼問題。除生產端外，應納入消費端與政府端之意見，進行整體分析，而非陷入農民所提問題，若試圖回應各問題，恐造成議題過於發散。</p>	<p>已按委員建議完成座訪談並於期末報告收斂並回應相關問題。</p>
	<p>三十、本案應歸納聚焦 3-5 個議題深入探討，從國發會推動制度建立的角度思考，產業六級化對小農及微型農企業應發展什麼型態或理想中應達成何種狀態，又如何升級方能朝理想的方向前進，日本又是什麼樣態，套用在臺灣又是如何？再從業者、政府機關或學者專家的回饋意見，聚焦議題及法規解套的方向。</p>	<p>已按委員建議於期末報告第貳章收斂並調整研析之問題方向。</p>
	<p>三十一、期中報告偏重訪談問題的呈現，且僅止於現象描述，未進一步研析現象延伸的制度和課題，或和現行法規的鏈結，請受託單位再明確界定研究課題，並加強論述法規調適方向與內容。</p>	<p>已按委員建議於期末報告第貳章第參章及第伍章進行收斂後之研究問題分析。</p>
	<p>三十二、本研究案重點應為國內相關問題之分析、解決，國外制度因國情、背景不同，未必適用於臺灣，後續不需花費過多時間分析國外制度，應篩選適合供國內借鏡之內容即可。</p>	<p>已按委員建議於期末報告修正，將國外法制資訊蒐集及分析限縮於我國可借鏡之內容。</p>

審查委員意見	回復或修正情形
<p>三十三、農地管理部分，本會「打造產業綠色通道－產業土地利用管理制度檢討及改善方案」，已請土地使用主管機關（內政部）將農牧用地上的農業設施容許使用項目的認定權回歸到中央農業主管機關（農委會），內政部地政司的管制規則已不再規範相關農業設施容許使用的項目，受託單位毋須再探討此問題。</p>	<p>已按委員建議於期末報告刪除。</p>
<p>三十四、本案法規調適重點應為小農，因休閒農業的規模通常較大，勿花費過多時間探討。</p>	<p>已於期末報告修正並刪除。</p>
<p>三十五、本會委託專業團隊輔導農民推動產業六級化時，因農民為個別農戶，曾反應成立合作社之門檻過高，造成申請困難，請受託單位針對此議題加以研析並提出建議。</p>	<p>關於合作社之成立，已於期末報告釐清並非門檻問題並於第五章提出調適建議。</p>
<p>三十六、有關民宿部分，農民在推動生態旅遊或遊程時，可能會有住宿或餐飲相關設施等需求，蔡總統也於昨天關切民宿問題，請受託單位再加強本議題之探討。</p>	<p>關於民宿經營部分，經四次花東地方座談後，確認並無法制面之障礙，故未列入期末報告之討論事項。</p>
<p>三十七、有關產業六級化另立專法部分，因所需時程較久，可設為中長程目標，現階段建議以修正相關行政命令或法規的方式，解決農民迫切面臨的問題，請受託單位復續研究再區分短、中、長程方向來呈現法規調適之建議。</p>	<p>經國際比較後發現韓國之經驗不以訂定專法做為推動產業六級化之重要措施，且我國之現行法制及制定中之農業基本法已足以做為推動法源，其相關分析已於期末報告第肆章提出。</p>
<p>三十八、期中報告第貳章「推動產業六級化農民面臨之問題及案例分析」，第一節並未完整呈現產業六級化之經營模式，應再強化；第三節國內案例制度分析，僅見案例描述，未見分析，其重要性或特殊代表性為何？請再補充論述，另建議二、三節順序對調，先分析案例經營模式與面臨問題，再進一步盤點相關法規，以加強其間之鏈結。</p>	<p>已按委員建議於於期末報告進行修正。</p>

審查委員意見	回復或修正情形
<p>三十九、第參章「產業六級化法規盤點及檢討分析」，並未針對盤點法規與擬探討問題之關連與所涉法規爭議進行具體分析，另本章各節的問題檢討已提出解決方案，應補充相關邏輯推導之說明。</p>	<p>已按委員建議於期末報告第參章進行補充及修正。</p>
<p>四十、期中報告第 21、51 頁於探討有機農業驗證問題，其中吉園圃標章係倡導安全用藥，並非有機驗證標章；另報告第 53 頁將農產品有機驗證與 HACCP 制度混為一談，但兩者為完全不同制度，請受託單位修正，並再行檢視報告內資料正確性。</p>	<p>錯誤解釋部分已於期末報告修正刪除。</p>
<p>四十一、本案盤點法規過於廣泛，且部分已非產業六級化範疇（例如：第 63 頁農業環境營造及保育相關法規），應收斂至本案計畫範圍、期初會議決議，以及工作會議討論內容。</p>	<p>無關或錯誤之法規部分已於期末報告修正並刪除。</p>



## 期末報告審查意見回應對照表

審查委員意見		回復或修正情形
王 委 員 志 輝	十三、 有機農業已朝強調友善環境方向發展,例如:目前已有的綠色保育標章及 PGS 參與式驗證等,應有助於緩解鄰田污染問題。	委員建議已納入期末報告 p. 38。本研究建議建議中長期應透過有機農業相關立法將杜絕鄰田污染相關機制(包括有機促進區及周邊友善耕作等措施)法制化。
	十四、 二級產業加工部分,目前權責分工較模糊,因分屬經濟部、衛福部、農委會等單位之主管業務。倘能針對農產品二級加工制定專辦法規,並由農政單位擔任主管機關,或可解決小農微型加工等問題,例如:農地部分可直接作容許使用而非變更,面積大者才須申請建照。實務上農民申請二級加工設施面臨之障礙多為執行面問題,其中也和地方政府政策推動態度有關。	委員所提相關問題及意見已於期末報告 P.42-44 進行說明及回應。
	十五、 報告內已指出單純進行農村體驗並未違反觀光局相關規範,但若涉及車輛接駁,則可能違反「發展觀光條例」。現階段很難由農村單獨發展出一套觀光模式,目前農委會已輔導農村與旅行社合作,將農村體驗活動納入旅行社遊程之中,遊客係透過旅行社購買旅遊行程,農村體驗僅是旅程中的一環,過程中的食、宿、交通仍由旅行社安排,最後再由旅行社和農家分配利潤,這種模式較無適法性問題。未來或可考慮以專法加以規範,讓農村得以經營農村體驗活動。	相關建議已於期末報告 p.135-137 敘明。本研究建議主管機關能主動釐清農業所能從事之旅遊業活動,並明確化其業務範圍。倘農民一旦超過其範圍而從事發展觀光條例所管制之業務行為時,仍應適用發展觀光條例之規定加以管理。
陳 委 員 啟 榮	一、本計畫分別以一、二、三級產業層面,探討各級產業法規調適問題,並以國內個案分析及國外發展經驗,綜合剖析提出具體建議,極具參考價值。	謝謝委員指導。
	二、本計畫係以有機農業為研究基礎,並就有機農業發展至二、三級產業及六級產業整合之問題加以探討。惟有機農業係為農產業之一環,未來建議可再逐步擴大面向,深化研究範疇。	本項建議已納入期末報告後續研究之建議事項。

	審查委員意見	回復或修正情形
	<p>三、報告所提產銷加工補助，並對「農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範」內容衍生分析探討，惟前規範輔導對象係「農民團體」且具合法加工場域者，與農民或有機農民不同，個別農戶(有機農戶)輔導多以專案計畫方式進行。</p>	<p>已於期末報告 p.78 中進行補充說明。</p>
	<p>四、P.38 有關「必要防護措施」之界定，未來可待「有機農業促進法」通過後，於訂定子法或管理辦法時，一併處理。</p>	<p>已於期末報告 p.39 中進行文字補充說明。</p>
	<p>五、P.58 有機驗證的過程非僅止於查驗化學物質，包括操作過程、理念及農業環境安全性等皆一併驗證。</p>	<p>已於期末報告 p.59 進行文字補充說明。</p>
交通部觀光局	<p>一、按「農業再生條例」第 27 條規定，其推動主體應為地方政府，惟受託單位擬定義「農村旅遊」，且由農民推動農村旅遊，因農民並非旅行社，由農民經營旅行業務，恐違反「發展觀光條例」。有關期末報告 p.134「農村再生條例」第 27 條建議修正為：「各級主管機關依據各地區農業特色、景觀資源、農村發展特色及生態與文化資產，推動休閒農業及農村旅遊。其相關推動管理辦法由主管機關訂之，得不受發展觀光條例第 27 條之限制」，本局尊重由主管機關訂定推動休閒農業及農村旅遊之管理辦法，惟排除「發展觀光條例」第 27 條之限制，有違法之虞。</p>	<p>一、農村旅遊所涉及之業態範圍大於發展觀光條例有關觀光業得從事之部分，故本研究建議宜透過相關主管機關協商以釐清不受發展觀光條例管制之農村旅遊活動。</p> <p>二、已按委員建議刪除「排除發展觀光條例第 27 條之限制」相關文字。</p>
	<p>二、目前因共享經濟活絡，農民可能會招攬不特定人，安排食、宿、交通並收取報酬，但此係旅行業業務範圍，為特許制，屬預付型的消費，活動過程因考量意外事故之發生，亦課予旅行業義務如保險、履約保證等。旅行業的業務重點在於安排行程，相對而言，旅行業也不能經營業外業務。另旅遊行為發生消費糾紛時，依「消費者保護法」之規定，行政院消保處、各地方消保單位亦為主管機關，倘由農業主管機關去定義或調處糾紛，恐有法規上的爭議。</p>	<p>同上。</p>

	審查委員意見	回復或修正情形
	<p>三、有關違反「發展觀光條例」之樣態，只要有安排食、宿、交通，招攬不特定人，收取報酬，經檢舉即依「發展觀光條例」裁罰。至於採果樂、或農民到車站接送，非屬一連串的行程安排，其它如：登山、溯溪活動，部分地方政府已訂定登山自治條例，定義上即非旅行業務；或教育部的環境教育、遊學活動，或有收取報酬，但非以旅行為目的，前揭列舉樣態，皆未違反「發展觀光條例」。另觀光工廠係經濟部許可的行業別，並非以排除前揭條例的方式辦理，至於福壽山農場則是法律個案認定，依退輔會業務職掌辦理。</p>	<p>同上。</p>
	<p>四、觀光局非農業主管機關，不清楚農民定義，亦或由農民經營農村旅遊是否妥適？且旅遊樣態多元，由本局以發佈函釋正面表列之方式來界定旅遊樣態，實務上有其困難。</p>	<p>同上。</p>
	<p>五、本局已陸續接獲各界建議，例如：不受旅行業特許限制等意見，未來或將研議相關修法措施，放寬規模門檻，惟現行法規有其時空背景，仍須考量消費者權益。</p>	<p>同上。</p>
<p>衛生福利部食品藥物管理署</p>	<p>一、有關案內期末報告建議衛生主管機關應針對食品良好衛生規範準則(GHP)之適用函釋，以釐清小規模農產加工業者適用條文範圍乙節，本署說明如下：為明確釐清小農適用 GHP 範圍，本署業於 106 年 9 月 11 日以 FDA 食字第 1061302657 號函(副本諒達)，說明食品業者應符合食品安全衛生管理法及食品良好衛生規範準則(GHP)法規等相關規定，不同規模及類別之食品製造業者適用不同 GHP 章節。</p>	<p>已於期末報告 p.135 建議農委會應將食藥署相關函釋公告於相關網站並透過地方輔導單位進行宣導。</p>
	<p>二、有關本案期末報告之相關建議，本署敬表尊重，惟有關期末報告第 VI 頁審查委員意見二十七，其中第一段「GI-IP」應修正為「GHP」、第二段「(助食品安全管制系統準則(HACCP)」應刪除、第三段「RACCP」應修正為「HACCP」。</p>	<p>已依委員書面意見修正期中回應表。</p>

審查委員意見	回復或修正情形
<p>三、有關期末報告第 72 頁，「對低風險小規模農產品加工之管理，衛生福利部目前僅要求滿足食品良好衛生規範準則之總則及第二章部分之規定…」乙節，建議修正為：「一般食品於我國製造、加工、調配，均應符合食品安全衛生管理法及食品良好衛生規範準則(GHP)等相關規定。如屬認定須辦理工廠登記者，除應符合經濟部『工廠管理輔導法』外，同時應符合『食品工廠建築及設備設廠標準』。所有食品製造業者(含小型農產品製造加工業者)皆應符合 GHP 準則第一章『總則』及第二章『食品製造業』規定，如食品製造業者達工廠登記規模，除上述規定外，亦應符合 GHP 第三章『食品工廠』規定。倘製造業者有販售食品之行為，另應符合第五章『食品販賣業』規定。又，如屬餐飲業、食品添加物業、低酸性及酸化罐頭食品製造業、塑膠類食品玩具、食品容器或包裝製造業者，應分別符合其 GHP 專章」。</p>	<p>已依委員建議於期末報告 p.74 補充及修正相關文字。</p>
<p>四、有關期末報告第 128-131 頁之 GHP 調適問題，冷凍冷藏庫之溫度規定、供水設施規定、食品從業人員之健康檢查及穿著工作衣帽(鞋)規定、廢棄物處理、管理衛生人員之設置等 GHP 相關規定，係屬食品業者之基本要求，實務執行面可藉由務實方法達成該等規定要求，以確保提供消費者安全衛生之食品。</p>	<p>已於期末報告 p.135 調整為由農政單位透過農產品生產相關輔導作業手冊進行宣導。</p>
<p>內政部</p> <p>一、「合作社法」對一般的合作社設立已有規範，如須制定特別法，建議先盤點問題及不足之處，才知特別法須訂哪些內容。</p> <p>二、依據「合作社法」第 54-2 條之規定，已授權中央目的事業主管機關，得視合作社之業務需要，訂定有關合作社業務經營之輔導、管理、獎勵及其他應遵行事項之辦法。若不涉及強制或禁止規定，藉由授權子法之訂定或分階段處理可能較為便捷。</p>	<p>已按委員建議於期末報告 p.138-139 修正依合作社法 54-2 條由農政機關訂定輔導辦法。</p> <p>同上。</p>



審查委員意見		回復或修正情形
行政院 農業 委員會	一、在食品安全需求下，二級加工之規範建議回歸 GHP 處理。	原研究內容已按委員建議分析。
	二、目前合作社面臨問題在於享有權利，卻未必實質可達設立合作社的精神。有關農業合作社是否比照信用合作社設立專法，應先於政策面加以確立，若政策上要推動，應有實質管理措施，否則可能有農民遊走於農會和合作社之間，農會每年必須提撥一定盈餘作農民推廣，合作社則不需要，另合作社享受租稅優惠，尤其是理、監事等高層幹部享有很多利益，社員不一定可享受到。	已按委員建議修正期末報告 p.138-139 依合作社法 54-2 條由農政機關訂定輔導辦法即可，無需另訂專法。
行政院 農業 委員會 農糧 署	一、GHP 為最基本的食安要求，地方衛生主管機關每年都會針對食品從業人員辦理講習輔導，但農民進行農產品加工多係申請農業設施容許使用之農糧產品加工室，並非在衛生單位體系下，因此辦理講習時未勾稽到農業加工從業人員，建議地方政府應將其納入食品安全講習或輔導體系內。至於已達一定規模或工廠標準的大型加工廠，自應符合食品工廠相關規定。	已將委員建議增列於期末報告 p.49 回應表。
	二、農民建置加工設施係向地方政府的鄉鎮公所申請，相關資料及核准權都在地方政府，向農糧署申請者多屬大規模的用地變更。農業設施項目眾多，若從事加工須申請農糧產品加工室，並於經營計畫書中清楚說明，鄉鎮公所都有標準格式供農民填寫。農委會每年亦辦理 1-2 次的教育訓練，但實務上也有因地方政府承辦人員未熟悉法規，或農民不清楚要申請何種農業設施，或於申請時無法清楚陳述，導致地方政府不予核准之情況，此外，地方政府執行單位為避免申請後作違規使用，態度更趨謹慎。至於農民未經申請即自行建置農業設施部分，目前皆可補辦容許使用，但若涉及建築行為，須先經建築主管機關裁罰。	此一問題已於期末報告第二章進行說明。

	審查委員意見	回復或修正情形
本會國土區域離島發展處	一、針對第一級有機農業生產，報告內提出「農產品生產及驗證管理法」第 13 與第 24 條為待調適法規，惟於調適建議時又不建議納入本法修正，有前後矛盾之虞。查「有機農業促進法」(草案)第 40 條已規定，自該法施行之日起，「農產品生產及驗證管理法」有關有機農產品之規定，即不再適用，應無法規調適之必要。	已於期末報告 p.126-128 進行修正。
	二、第二級農產品加工部分，本案建議由衛生主管機關發布函釋，排除適用「食品良好衛生規範準則」條文部分，因其為強制性規定，無法藉由函釋加以解決，建議刪除。	期末報告第五章已修正為由相關機關發布行政指導，輔導農民如何充分配合 GHP 之相關規定。
	三、P.129 表 12 提出「食品良好衛生規範準則」(GHP)附表二中有關從業人員健康檢查要求、工作服裝或管理衛生人員等規定對小農構成障礙部分，經檢視內容，皆為基本衛生要求，應不致構成推動障礙，建議刪除。至於 GHP 附表二或三，其中涉及食品科學檢驗部分，例如：管制酸鹼值、水活性等部分，或可建議衛生主管相關機關搭配宣導或教育訓練等配套措施加以協助。	短期可透過行政指導使農民得以充分配合現行 GHP 相關規定，惟本研究第五章及第六章仍建議食安主管機關中長期可參考美國之立法例，另訂小規模農業較易配合落實之專章。
	四、P.121 提出「農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範」為待調適法規，但 P.132 的調適建議僅建議農委會以發函的方式周知各地方主管機關，並非法規調適，請予修正。	該部分已由期末報告 p.47 回應表進行回應，並自法規調適問題中移除。
	五、P.136 建議依「合作社法」第 75 條授權農委會制定農業合作社特別法來改善農業合作社經營能力部分，請受託單位於報告內補充說明建議制定農業合作社特別法之理由與必要性。	已按委員建議於期末報告 p.138-139 修正依合作社法 54-2 條由農政機關訂定輔導辦法即可，自無另訂專法之必要。
	六、P.137 第陸章結論與建議部分，建議將結論的第 2 段議題和第 3 段各國立法例可借鏡處，按照 1 級、2 級、3 級來分點陳述，以利閱讀。建議的部分請配合前面章節調整為一致。	已於期末報告 p.140-141 進行修正。

審查委員意見	回復或修正情形
<p>七、針對格式部分，法規名稱建議按一般體例加引號標示，引用之條文或規範內容，建議置於每頁註腳或整理至附錄，以利參閱。另有關期初、期中、期末會議決議事項回應對照表與相關機關所提供之書面意見，併請納入附錄，另錯漏字或專有名詞前後不一致等，請一併修正。</p>	<p>已於期末報告進行相關修正及補充。</p>