

盤點、評議我國動物經濟利用相關  
法規  
—以友善飼養蛋雞及雞蛋產銷為例

結 案 報 告

委託單位：社團法人台灣動物社會研究會

執行期間：民國 109 年 6 月 15 日起至民國 110 年 01  
月 31 日

計畫主持人：國立政治大學法律系 傅玲靜副教授

計畫助理：國立政治大學法律系研究生 林家好

中 華 民 國 110 年 8 月 25 日 印 製



# 簡目

壹、前言.....	1
一、由永續農業談起.....	1
二、有機農業之發展.....	2
(一) 有機農業的定義.....	2
(二) 有機農業的立法及困境.....	4
三、友善環境耕作與友善畜牧之推動.....	6
(一) 政策面向.....	6
(二) 法制面向.....	7
四、問題聚焦—對於友善畜牧的法制觀察.....	8
貳、現行法規盤點.....	9
一、蛋雞友善畜牧之特別規定—雞蛋友善生產系統定義及指南.....	9
(一) 法令依據—食品安全衛生管理法相關規定.....	10
(二) 雞蛋友善生產系統定義及指南之內容及功能.....	12
二、畜牧場之設置與更新轉型.....	13
(一) 應申請登記之畜牧場.....	13
(二) 申請畜牧場登記之要件.....	14
(三) 申請畜牧場登記程序.....	18
(四) 既有傳統畜牧場之更新轉型.....	20
(五) 中央主管機關之調節措施—暫停受理畜牧場登記申請.....	20
(六) 地方自治法規.....	21
三、畜牧管理.....	24
(一) 畜牧場之管理.....	24
(二) 飼料使用.....	25
(三) 疾病與檢疫.....	29
(四) 廢棄物之清除處理.....	31

四、農產品之生產驗證及標示.....	33
(一) 2019 年農產品生產及驗證管理法之修法.....	33
(二) 農產品之溯源資訊登錄及溯源標示.....	35
五、產銷協調.....	37
(一) 主管機關之輔導及調節措施.....	37
(二) 畜牧團體之產銷運作.....	38
(三) 中央畜產會之設立.....	38
(四) 畜禽產業基金之設立.....	39
六、金融與保險.....	40
(一) 農業金融法及相關法令.....	40
(二) 農業保險法.....	41
七、災害救助.....	42
(一) 農業發展條例第 60 條.....	42
(二) 個別災害救助之特別規定.....	42
參、現行相關法令檢討.....	43
一、有機農業促進法關於友善畜牧之規定與平等原則之檢視.....	43
(一) 平等原則之內涵.....	43
(二) 有機農業促進法未對於友善畜牧有特別規定，違反平等原則.....	47
二、產品（雞蛋）標示及資訊登錄之法令檢討.....	50
(一) 生產系統標示.....	51
(二) 溯源資訊登錄及溯源標示.....	55
三、設置友善畜牧場之法令檢討.....	58
(一) 中央法令未對於友善畜牧有特別規定，違反平等原則.....	58
(二) 地方自治條例關於新設置畜牧場限制規定之合法性檢視.....	60
(三) 對於既有畜牧場更新轉型採友善生產系統，宜設輔導機制並簡化申請程序.....	65
四、禽畜糞堆肥場營運許可管理要點違反法律保留原則.....	66

肆、結論.....	66
(一) 綜整對於現行法令之檢討.....	66
(二) 建議整體修法方向.....	70
(三) 對於「研商推動友善畜牧法規調和平台會議紀錄」之觀察.....	71
參考文獻.....	73



# 詳 目

壹、前言.....	1
一、由永續農業談起.....	1
二、有機農業之發展.....	2
(一) 有機農業的定義.....	2
(二) 有機農業的立法及困境.....	4
三、友善環境耕作與友善畜牧之推動.....	6
(一) 政策面向.....	6
(二) 法制面向.....	7
四、問題聚焦—對於友善畜牧的法制觀察.....	8
貳、現行法規盤點.....	9
一、蛋雞友善畜牧之特別規定—雞蛋友善生產系統定義及指南.....	9
(一) 法令依據—食品安全衛生管理法相關規定.....	10
(二) 雞蛋友善生產系統定義及指南之內容及功能.....	12
1、現行雞蛋友善生產系統定義及指南之內容.....	12
2、2021年4月28日農委會函告之修訂.....	13
二、畜牧場之設置與更新轉型.....	13
(一) 應申請登記之畜牧場.....	13
1、新設置之畜牧場登記.....	13
2、既有畜牧場之畜禽飼養登記.....	14
(二) 申請畜牧場登記之要件.....	14
1、畜牧設施容許使用.....	15
2、主要畜牧設施設置標準.....	16
3、污染防治措施計畫.....	17
(三) 申請畜牧場登記程序.....	18
(四) 既有傳統畜牧場之更新轉型.....	20

(五) 中央主管機關之調節措施—暫停受理畜牧場登記申請.....	20
(六) 地方自治法規.....	21
1、地方自治團體之新設置畜牧場管理自治條例.....	21
2、暫停受理新設置畜牧場之申請.....	22
3、增加申請畜牧場登記要件（核發畜牧設施容許使用）之限制.....	23
4、增加申請時應檢附之文件.....	24
三、畜牧管理.....	24
(一) 畜牧場之管理.....	24
1、畜牧法第 9 條至第 11 條.....	24
2、動物保護法關於飼主義務之規定.....	24
(二) 飼料使用.....	25
1、飼料管理法之規定.....	25
2、關於可供給家畜、家禽、水產動物之飼料之規定.....	26
3、關於自製自用飼料之規定.....	29
(三) 疾病與檢疫.....	29
1、動物用藥品管理法.....	29
2、動物傳染病防治條例.....	30
(四) 廢棄物之清除處理.....	31
1、廢棄物清理.....	31
2、農業事業廢棄物再利用.....	32
3、禽畜糞堆肥場及肥料產品.....	33
四、農產品之生產驗證及標示.....	33
(一) 2019 年農產品生產及驗證管理法之修法.....	33
(二) 農產品之溯源資訊登錄及溯源標示.....	35
1、食安法第 22 條及第 25 條規定之溯源標示.....	35
2、現行農產品生產及驗證管理法第 16 條.....	36
五、產銷協調.....	37

(一) 主管機關之輔導及調節措施.....	37
(二) 畜牧團體之產銷運作.....	38
(三) 中央畜產會之設立.....	38
(四) 畜禽產業基金之設立.....	39
六、金融與保險.....	40
(一) 農業金融法及相關法令.....	40
(二) 農業保險法.....	41
七、災害救助.....	42
(一) 農業發展條例第 60 條.....	42
(二) 個別災害救助之特別規定.....	42
參、現行相關法令檢討.....	43
一、有機農業促進法關於友善畜牧之規定與平等原則之檢視.....	43
(一) 平等原則之內涵.....	43
1、司法院解釋之意旨.....	43
2、平等原則之審查密度與審查標準.....	44
(1) 美國違憲審查之審查密度.....	44
(2) 德國聯邦憲法法院之見解.....	45
(3) 我國司法院解釋之態度.....	46
(二) 有機農業促進法未對於友善畜牧有特別規定，違反平等原則.....	47
1、有機農業促進法相關法令規定現狀.....	47
2、關於平等原則之檢視.....	48
(1) 相同事件為不同處理，無合比例關聯性，違反平等原則.....	48
(2) 不同事件為相同處理，缺乏正當合理事由，違反平等原則.....	50
二、產品（雞蛋）標示及資訊登錄之法令檢討.....	50
(一) 生產系統標示.....	51
1、生產系統標示之相關法規與法律保留原則之檢視.....	51
(1) 法律保留原則之內涵.....	51

(2) 雞蛋友善生產系統定義及指南違反法律保留原則.....	52
2、生產系統標示之相關法規，對於相同事件為不同處理，違反平等原則.....	53
(二) 溯源資訊登錄及溯源標示.....	55
1、食安法溯源標示規定與農產品生產及驗證管理法第 16 條之關係不明確.....	55
2、友善生產系統生產之雞蛋的溯源標示—法令適用.....	57
(1) 農業經營者未依農產品生產及驗證管理法為自願驗證或自願溯源標示.....	57
(2) 如農業經營者依農產品生產及驗證管理法自願驗證或自願溯源標示.....	57
三、設置友善畜牧場之法令檢討.....	58
(一) 中央法令未對於友善畜牧有特別規定，違反平等原則.....	58
1、中央法令概述.....	58
2、畜牧場主要設施設置標準未對於友善蛋雞畜牧有特別規定，缺乏正當合理事由，違反平等原則.....	59
(二) 地方自治條例關於新設置畜牧場限制規定之合法性檢視.....	60
1、畜牧業之輔導及管理為地方自治事項，地方自治團體享有因地制宜之立法權限.....	60
2、增加申請畜牧場登記要件時距離限制之合法性檢視.....	61
(1) 關於法律保留原則部分，目前行政法院未認定違法.....	61
(2) 相關規定涉及執行職業自由之限制，應未違反比例原則.....	63
3、地方自治團體應無暫停受理新設置畜牧場申請之權限，且相關規定違反比例原則.....	64
(三) 對於既有畜牧場更新轉型採友善生產系統，宜設輔導機制並簡化申請程序.....	65
四、禽畜糞堆肥場營運許可管理要點違反法律保留原則.....	66

肆、結論.....	66
(一) 綜整對於現行法令之檢討.....	66
(二) 建議整體修法方向.....	70
(三) 對於「研商推動友善畜牧法規調和平台會議紀錄」之觀察.....	71
參考文獻.....	73



## 摘 要

友善畜牧之發展，除有賴於產業界之實踐，相關法規之配合亦為不可或缺之制度條件。近年來，政府因應民間推動友善畜牧的趨勢，陸續制定友善畜禽水產養殖之規範，然而相關法規之未臻完善，可能對有心從事友善畜牧的業者形成另一道障礙。本計畫即擬以蛋雞之友善飼養與雞蛋產銷為中心，盤點我國經濟動物利用相關法規，並依據本計畫所舉辦專家諮詢會議中蛋雞畜牧業者所提出的實務經驗，對現行規範進行綜整與檢討，以作為後續修法倡議之基礎。

本計畫首先從永續農業之概念及其在我國之發展出發，指出在法制定位上，友善畜牧應屬於有機農業促進法第 3 條第 3 款所稱有機農業之一環。然而，因我國友善畜牧所適用之規範實際上散落在畜牧場設置、畜牧管理、飼料使用、疾病與檢疫、環境保護、及食品安全等相關法令，相關規範之現況，以及現行規範模式的合法性或合憲性，殊值探討。經本計畫盤點畜牧場之設置與更新轉型、畜牧管理、農產品之生產驗證及標示、產銷協調、金融與保險、災害救助等六大領域之法規，以及參酌專家諮詢會上提出之意見後，整理出相關問題包括：有機農業促進法未將友善畜牧納入規範，以及畜牧法未區分友善畜牧與一般畜牧在飼養型態上的差別而異其規範，所生違反平等原則之疑義；雞蛋友善生產系統定義及指南作為食品衛生管理法授權訂定之實質法規命令，未將傳統籠飼生產系統納入規範對象，是否違反法律保留原則或平等原則；前揭定義及指南基於食品安全溯源管理之目的而訂定，凸顯食安法與農產品生產及驗證管理法間不同標示制度如何銜接之問題；地方自治團體以自治條例規定新設置畜牧場之距離限制以及暫停受理申請，是否符合中央地方權限劃分以及法律保留、比例原則之要求；既有畜牧場更新轉型之法律適用疑義；禽畜糞堆肥場營運許可管理要點之法律性質與法律保留疑慮。最後，本計畫彙整出個別法令之檢討結論，並就友善畜牧法制完善化之整體方向提供建議。



## **Abstract**

The development of friendly animal husbandry depends on the practice of the industry, and the support of relevant regulations is also an indispensable institutional condition. In recent years, in response to the trend of promoting friendly animal husbandry in private sector, the government has been promulgating regulations for friendly livestock and aquatic products. However, defects in existing legal system may pose obstacles to those who are interested in friendly animal husbandry. Accordingly, this project will focus on egg-friendly farming and egg production and marketing, sort out the relevant regulations regarding farm animals in Taiwan, and, based on the practical experience of egg farmers in the expert consultation meetings held by this project, consolidate and review the existing regulations as a basis for subsequent proposals to amend the relevant regulations.

This project begins with the concept of sustainable agriculture and its development in Taiwan, and points out that in terms of legal positioning, friendly animal husbandry should fall under the concept of organic agriculture as mentioned in Article 3, Paragraph 3 of the Organic Agriculture Promotion Act. However, since the regulations applicable to friendly animal husbandry in Taiwan are scattered in individual regulations on registration and administration of farms, feed use, disease and quarantine, environmental protection, food safety, etc., current status of the relevant regulations and their legality or constitutionality are worth exploring. Related issues include: the Organic Agriculture Promotion Act, which does not include friendly animal husbandry in its regulations, and the Animal Industry Act, which does not differentiate between friendly and conventional animal husbandry, may constitute a violation of the principle of equality; the definition and guidelines of egg-friendly production systems, as a substantive legal order authorized by the Act Governing Food Safety and Sanitation, excluding traditional cage housing production systems as targets for regulation, may

violate the statutory reservation doctrine or the principle of equality; the above mentioned guideline, promulgated for the purpose of food safety traceability management, highlights the compatibility of the different labeling systems between the Act Governing Food Safety and Sanitation and the Agricultural Production and Certification Act; whether the local self-governing bodies' stipulation of distance restrictions and the suspension of applications for new farms by means of self-governing ordinances are in compliance with the requirements of the distribution of power between the central and local governments, the statutory reservation doctrine and the principle of proportionality; the chaos of legal application for the transformation of existing farms; whether the regulations upon livestock manure composting yard conform to the statutory reservation doctrine. Finally, this project compiles the conclusions of the review of individual regulations and provides recommendations on the overall direction of the improvement of the friendly animal husbandry legal system.

# 壹、前言

## 一、由永續農業談起

永續農業 (Sustainable Agriculture)，有永遠持續發展農業之意，是一非常廣泛的名詞，為包括以解決全世界農業問題的種種策略在內的農業方式，廣義而言，必須考慮的除經濟層面外，亦需考慮到環境的影響及社會大眾的接受與否<sup>1</sup>。廣義的永續農業具體包括下列面向：(1) 維護自然生態環境；(2) 維持土壤之生產力及其易耕性以充分供給作物之養份；(3) 水資源之淨化及涵養及水土保持；(4) 輪作方式栽培、間作、或施用作物殘渣、醱酵之家畜糞尿、綠肥、有機性廢棄物及含有無機養分之岩石；(5) 用非化學農藥方法防治各種雜草及作物病蟲害<sup>2</sup>。至於狹義的永續農業，與有機農業幾乎為同義詞，偏向於動植物栽培或飼養過程中，是否過分使用化學農藥、化學肥料、生長調節劑、飼料添加物等所引起地面及地下水的污染、農藥殘毒、或引起土壤劣變等問題；亦牽涉到高生產成本及產品價格降低，使農場收入減少之問題等<sup>3</sup>。狹義永續農業包括的面向有：(1) 施用清潔之灌溉水源；(2) 不施用化學肥料，改施用有機肥料；(3) 不施用化學農藥。以其他非化學農藥方法防治病蟲害；(4) 不施用化學生長劑或添加物；(5) 以輪作或間作改善土壤肥力或理化性質<sup>4</sup>。

至於永續農業的落實與執行，必須仰賴政府制定完備的政策與相關法規，並由研究單位研發可行的技術，且民眾（包括農民、業者及消費者）須配合政府協助執行永續性農業的生產或生態保育工作。而具體採行的重要措施，包括：(1) 保育水土資源；(2) 建立合理輪作制度，維護土壤生產力；(3) 改進施肥技術；(4) 開發生物性及有機質肥料；(5) 循環利用農業廢棄物；(6) 開發替代化學製劑之病蟲害及雜草防治技術；(7) 加速釐定各種作物病蟲害防治之綜合防治方

---

<sup>1</sup> 林俊義，永續農業之理念與發展策略，合理化施肥專刊，2005，頁 6；  
[https://scholars.tari.gov.tw/bitstream/123456789/7015/1/publication\\_no121-3.pdf](https://scholars.tari.gov.tw/bitstream/123456789/7015/1/publication_no121-3.pdf) (最後瀏覽日期：2021年3月31日)。

<sup>2</sup> 林俊義，同註 1，頁 6-7。

<sup>3</sup> 林俊義，同註 1，頁 6。

<sup>4</sup> 林俊義，同註 1，頁 7。

案；(8) 加速應用生物技術於抗病蟲育種、生物性肥料及農藥開發及農畜產廢棄物處理等之研究；(9) 輔導有機農產品之產銷<sup>5</sup>。

基於上述關於永續農業內涵及實施策略的基本認識，可以理解到廣義的永續農業和狹義的有機農業，不僅重視農業和養殖技術的改善與革新，也強調環境的保護，並重視農產品的產銷制度。同時在施作、防疫、乃至於廢棄物處理，皆必須進行整體的思考。而且首要應有法制規範作為推動與落實永續農業與有機農業的基礎，才能夠支持技術面的研發與民間業者的改善，且引導並培養消費者的消費意識與行為。

## 二、有機農業之發展

### (一) 有機農業的定義

進一步將觀察角度聚焦於有機農業（狹義的永續農業），其興起的原因主要在於長期以來慣行農業使用化學農業與化學肥料造成環境危害。而有機農業強調以順應自然之農業生產方式，使農作物或動物得以在自然之環境中成長，拒用化學產品以減少對於環境之負荷，並且為了生物多樣性而選擇混合栽培之非單一化作物、自然選種之農業方法<sup>6</sup>。另有文獻整理有機農業的特徵，包括：(1) 經濟面、環境面和社會面需同時兼顧，不能犧牲農民生計；(2) 有機產品之品質要求必須優於慣行農法；(3) 有機農場為可循環再利用、生物間互賴共生；(4) 使用天然物質，避免外來物污染，嚴禁施用人工化學合成物質；(5) 尊重農場生態系中所有生命體，包括動物、植物與微生物；(6) 重視土壤健康；(7) 盡量維持農場生態系之生物多樣性；(8) 以傳統農藝方法、生物性方法和機械取代人工化學合成物與基因工程科技<sup>7</sup>。整合上述特徵，即可知有機農業係指「盡量使用天然生產素

---

<sup>5</sup> 林俊義，同註 1，頁 10-11。

<sup>6</sup> 陳廣祐，畜產品有機驗證基準之法制研究—以維護動物福祉為中心，國立政治大學法律系碩士論文，2019 年，頁 17；黃樹民，臺灣有機農業的發展及其限制：一個技術轉變簡史，臺灣人類學刊，11 卷 4 期，2013 年，頁 13。

<sup>7</sup> 董時叡，有機之談：有機農業的非技術面思考，2007，頁 44。

材，不使用人工化學合成物，崇法自然生產法則，注重動物福祉且為與生態共容之農業生產系統。」<sup>8</sup>

至於國際上對於有機農業（Organic Agriculture）的認定，聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations; FAO）對有機農業的定義為：「有機農業是整體生產管理系統。它促進和加強農業生態系統的健康，包括生物多樣性、生物循環和土壤生物活動。它重視使用管理方法，而不是外來投入物，並考慮到當地的條件。有機農業在履行系統內的具體職能時盡可能地使用農藝、生物和機械方法，而不是使用合成材料。」<sup>9</sup> 2005 年國際有機農業聯盟（International Federation of Organic Agriculture Movement; IFOAM）提出有機農業的四大原則為健康（Health）、生態（Ecology）、公平（Fairness）及關懷（Care）<sup>10</sup>，並進一步將其轉化為概念型定義，於 2008 年提出有機農業的定義為：「有機農業為維持土壤、生態系統及人類健康的生產系統。其遵從符合當地條件的生態過程、生物多樣性及自然循環，不使用具有不利影響的投入物質。有機農業結合傳統、創新及科學，有利於共享的環境，並促進包括人類在內的自然界之公平關係及良好生活品質。」<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> 董時叡，同註 7，頁 40。

<sup>9</sup> Organic agriculture is a holistic production management system which promotes and enhances agro-ecosystem health, including biodiversity, biological cycles, and soil biological activity. It emphasizes the use of management practices in preference to the use of off-farm inputs, taking into account that regional conditions require locally adapted systems. This is accomplished by using, where possible, agronomic, biological, and mechanical methods, as opposed to using synthetic materials, to fulfill any specific function within the system.; <http://www.fao.org/3/ac116e/ac116e02.htm> (last visited Feb. 27 2021).

<sup>10</sup> <https://www.ifoam.bio/why-organic/shaping-agriculture/four-principles-organic> (last visited on Feb. 27 2021)；關懷原則，國內亦有譯為「謹慎原則」，關於此四大原則之內涵，參見陳世雄，台灣有機農業未來發展與規畫，收錄於：行政院農業委員會台中區農業改良所編，國際有機農業產業發展研討會專刊，2012 年 10 月，特刊 113 號，頁 2-4。

<sup>11</sup> Organic Agriculture is a production system that sustains the health of soils, ecosystems, and people. It relies on ecological processes, biodiversity and cycles adapted to local conditions, rather than the use of inputs with adverse effects. Organic Agriculture combines tradition, innovation, and science to benefit the shared environment and promote fair relationships and good quality of life for all involved.; <https://www.ifoam.bio/why-organic/organic-landmarks/definition-organic> (last visited

## (二) 有機農業的立法及困境

我國推動有機農業，在法制面向上係由 2007 年 1 月 29 日公布、同月 31 日施行之「農產品生產及驗證管理法」為始，將有機農產品正式納入法律的層級進行管制。在該法施行之前，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）關於有機農產品的管制，係以自行依職權發布之職權命令進行規範<sup>12</sup>。然而即使經過多年提倡與推動有機農業，依 2014 年度農業統計要覽，全國農耕面積 799,611 公頃，通過有機農糧產品驗證面積共 6,071 公頃，即有機驗證面積約僅佔全國可耕地面積之 0.75%<sup>13</sup>，顯見多年來政府推動有機農業之效果不彰。

早期即有文獻分析我國有機農業發展的瓶頸，有下列因素：(1) 市場對有機農產品的信任度不夠；(2) 氣候和土壤天然條件不良；(3) 有機農產品生產成本太高；(4) 有機認證基準不合時宜；(5) 有機農產品認證標示混亂；(6) 有些認證機構認證人員不夠專業；(7) 外國有機農產品充斥，無法可管；(8) 有機農業的推廣經費嚴重不足；(9) 消費者的參與度不夠；(10) 農民無法負擔高價之認證費用<sup>14</sup>。至於 2005 年國家有機農業發展策略（草案）中，亦分析我國發展有機農業之優劣所在，在劣勢部分，指出我國農戶生產面積狹小且零散，有機農田易受毗鄰慣行農田污染；且地處亞熱帶，對土壤及病蟲草害之控制困難；有機資材種類繁多，品質不一，增加農友經營風險；產銷資訊不透明、不對稱，至有魚目混珠現象發生；驗證標章管理與使用有待加強；此外有機規範僅是行政規定，未訂定罰則，法律位階不足<sup>15</sup>。

---

Feb. 27 2021).

<sup>12</sup> 參見陳廣祐，同註 6，頁 19-20。

<sup>13</sup> 蕭美琴立委等提案有機農糧產業促進條例草案總說明，立法院第 9 屆第 1 會期第 19 次會議議案關係文書，院總第 956 號、委員提案第 19346 號，委 2；[https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?DN090119:LCEWA01\\_090119\\_00008](https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?DN090119:LCEWA01_090119_00008)（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>14</sup> 陳世雄，推行有機農業之省思（上）—發展瓶頸，鄉間小路，第 29 卷第 1 期，2003 年 1 月，頁 20-23。

<sup>15</sup> 李蒼郎，國家有機農業發展策略（草案），發表於行政院農業委員會花蓮區農業改良場主辦，有機農業經營管理研討會，2005 年 5 月 1 日，頁 3-4；[http://13.115.226.180/wp-content/uploads/old\\_img/721/planning.pdf](http://13.115.226.180/wp-content/uploads/old_img/721/planning.pdf)（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

農產品生產及驗證管理法僅對於有機農產品之管理進行規範，亦即我國對於有機農業的發展與推動，仍缺乏全面性的法律。面臨國內農業生產環境改變、消費者對有機農產品品質嚴格要求、國際有機同等性產品貿易規定之歧見等挑戰，即需要一部促進有機農業永續發展、增進有機農產品品質的法律，以維護國民健康與兼顧生產者及消費者權益，並達到環境有機生態、農民有機生產及消費者有機生活之目標<sup>16</sup>。行政院於 2017 年 7 月 27 日第 3559 次會議決議通過有機農業促進法草案，並於同年 7 月 28 日函送立法院審議。其間，另有四個立法委員提出之版本併同審議。最後有機農業促進法於 2018 年 5 月 31 日立法通過並由總統公布，並自公布後一年施行，即自 2019 年 5 月 31 日起，我國關於有機農業推動，適用全新的法律。農委會亦配合發布相關法規命令，如有機農產品有機轉型期農產品標示及標章管理辦法、有機農產品認證機構許可及監督管理辦法、有機農業獎勵及補貼辦法、承租公有土地或國營事業土地作有機農業使用優惠辦法等。另外，農產品生產及驗證管理法亦配合有機農業促進法的制定進行修正調整，而於 2018 年 12 月 25 日全文修正公布，除第 18 條自公布日施行外，其餘自 2019 年 12 月 25 日施行。

依有機農業促進法第 3 條第 3 款之法定定義，有機農業係指「基於生態平衡及養分循環原理，不施用化學肥料及化學農藥，不使用基因改造生物及其產品，進行農作、森林、水產、畜牧等農產品生產之農業。」其立法目的，在於維護水土資源、生態環境、生物多樣性、動物福祉與消費者權益，並促進農業友善環境及資源永續利用（同法第 1 條）。由此可知，有機農業排除使用化學肥料及化學農藥，並禁止使用化學物質與基因改造物質，以尊重生態及環境的方式，從事農作、畜牧或其他農產品之生產，進而達到維護環境、生態、動物福祉、消費者權益及永續發展的目的。在此定義的理解下，有機農業係採廣義的角度，與有機農產品須經通過驗證不同（同法第 3 條第 4 款），更包括了友善環境耕作的態樣。

---

<sup>16</sup> 林素惠，有機農業促進法草案評估報告，立法院法制局評估報告，2017 年 10 月，頁 4；[https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/172402/File\\_197287.pdf](https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/172402/File_197287.pdf)（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

### 三、友善環境耕作與友善畜牧之推動

#### (一) 政策面向

政府積極推動有機農業，並制定專法，至 2016 年 9 月底止，通過有機驗證農戶數 2,880 戶、面積 6,787 公頃，較 2007 年面積成長 3.5 倍，並占國內總耕地面積 0.8%<sup>17</sup>。然而如上述，我國發展有機農業除在法令與制度上待強化外，先天環境仍面臨一定的瓶頸與困境，且對於農民來說成本過高，難以負擔，有機農業面積成長近年來已逐漸趨緩。然而國內有農友雖未參與有機驗證，仍自行以友善環境耕作方式進行農耕，並透過各地農夫市集、有機商店或會員直購方式運作。因此農委會在政策的推動上，除繼續推動有機農業持續成長外，更輔導友善環境耕作，提供有機與友善農業環境補貼、農民溫（網）室設施、農機具設備及有機質肥料資材等輔導資源，逐步引導使其與有機農業接軌，並拓展有機及友善農產品行銷，以消費帶動生產成長<sup>18</sup>。

友善環境應不限於友善環境耕作，「舉凡對於能夠降低自然環境危害、保護自然環境、甚至對於自然環境的一切友善、共存的政策、生產、生活或是產品等都在環境友善範圍內，所以其關切的議題可囊括自然生態破壞、溫室氣體、水源土地污染、減少化學肥料與藥物使用、減低廢棄物、資源循環利用、甚至動物福利生產等等」<sup>19</sup>。因此除農業外，林業、漁業及畜牧業亦可配合推動友善環境的作法。以畜牧業為例，近年來國際上對畜牧產業常見的環境友善作法，包括推動綠能、降低污染、農業資源循環利用、控制藥物與動物福利等作為，農委會亦在政策面向上配合推動友善畜牧<sup>20</sup>。

---

<sup>17</sup> 黃仲杰，推動友善環境農業，農政與農情，第 294 期，2016 年 12 月；  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2505838>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>18</sup> 黃仲杰，同註 17。

<sup>19</sup> 廖震元，友善環境與畜產經營，農政與農情，第 294 期，2016 年 12 月；  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2505841>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>20</sup> 廖震元，同註 19。

## (二) 法制面向

在法制面向上，有機農業促進法第 4 條第 1 項課予主管機關一定義務，「推廣採用農藝、生物、機械操作及使用天然資源之農業生產管理系統，並排除合成化學物質、基因改造生物及其產品之使用，以符合友善環境要求之有機農業」，而此處所稱之有機農業，為較廣義的理解，包含未經第 3 條第 11 款驗證之友善環境耕作（同條第 2 項）。關於友善環境耕作，依有機農業促進法施行細則第 4 條之規定，「從事本法第四條第二項所定友善環境耕作者，指經中央主管機關指定之機關（構）、法人或團體認定符合本法第三條第三款之耕作方式，並登錄於中央主管機關指定資訊系統者。」因此農業耕作生產過程未使用化學物質、基因改造生物及其產品，其農產品雖未經有機驗證，但經農委會審認通過登錄為友善耕作團體者，亦屬於農委會推動的農業耕作方法及補助的對象。

目前農委會審認耕作方式是否符合友善環境耕作之法令依據，為其 2017 年 5 月 5 日依職權發布之「友善環境耕作推廣團體審認要點」第 2 點所列的二款情形：「維護水土資源、生態環境與生物多樣性，促進農業友善環境及資源永續利用」、「農業生產過程不使用合成化學物質、基因改造生物及其產品」。機關（構）、學校、法人或團體推廣之農法符合友善環境耕作，並經審認通過者，依該要點第 9 點之規定，農委會得予輔導協助。

至於對友善環境耕作之補助，農委會曾於 2017 年 5 月 5 日依職權發布「有機及友善環境耕作補貼要點」，對於已通過農糧作物有機驗證及友善環境耕作推廣團體所登錄之農民實際耕作經營之土地，提供一定補助。該要點於 2020 年 5 月 21 日廢止，相關補助目前適用依有機農業促進法第 5 條第 4 項授權規定訂定之「有機農業獎勵及補貼辦法」（2019 年 5 月 14 日發布，同年 5 月 30 日施行）。

惟上述與友善環境有關的規定，僅限於農作，並不及於林、漁及畜牧<sup>21</sup>。至於友善畜牧有關的法令，農委會則主要是由動物福祉及食品安全衛生的角度，在

---

<sup>21</sup> 參見有機農業推動中心，「有機驗證」及「友善環境耕作」，差別在哪裡？；  
<https://www.oapc.org.tw/%e3%80%8c%e6%9c%89%e6%a9%9f%e9%a9%97%e8%ad%89%e3%80%8d%e5%8f%8a%e3%80%8c%e5%8f%8b%e5%96%84%e7%92%b0%e5%a2%83%e8%80%95%e4%bd%9c%e3%80%8d%ef%bc%8c%e5%b7%ae%e5%88%a5%e5%9c%a8%e5%93%aa%e8%>

畜牧法、動物保護法及其他法律的規定下，針對畜牧業配合訂定相關法規，例如屠宰作業準則、畜禽人道屠宰準則、動物運送管理辦法，並分別於 2014 年訂定發布「雞蛋友善生產系統定義及指南」及於 2017 年訂定發布「豬隻友善飼養系統定義及指南」。

#### 四、問題聚焦—對於友善畜牧的法制觀察

依循上述的觀察脈絡，如將焦點集中於有機農業、友善環境耕作及友善畜牧的現行法制設計，即可得出下圖的關係：

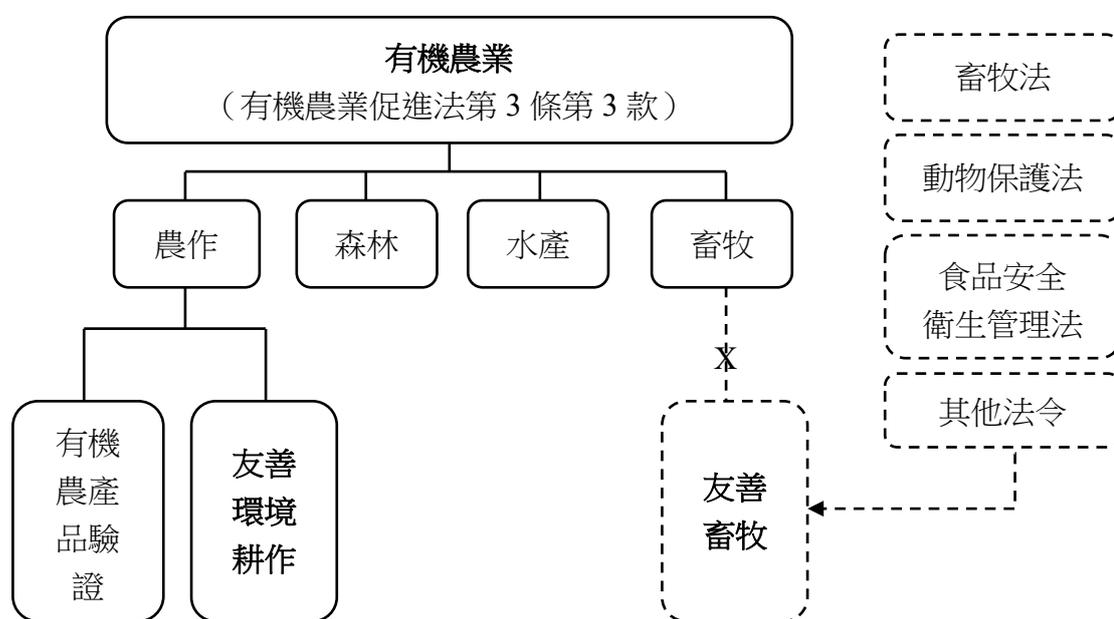


圖1. 現行有機農業、友善環境耕作及友善畜牧的法制設計

來源：本報告自製

詳言之，有機農業促進法所指的農業，包括生產農作、森林、水產、畜牧等農產品的農業，而在農作部分，不僅規範一般認知的有機農產品及其驗證機制，亦包括友善環境耕作及其登錄機制。因此，未經登錄的友善環境耕作團體，即不屬於有機農業促進法的規範對象，而適用一般農業及農產品的管制規定。

至於友善畜牧，在則有機農業促進法中並未見任何規定，實際上卻是由與畜牧場設置、畜牧管理、飼料使用、疾病與檢疫、環境保護、及食品安全等相關法令綜合而成<sup>22</sup>。因此目前我國關於友善畜牧的法制，並未經由有機農業促進法予以統一規範，而是與其他一般畜牧業相同，受到相同的法令規範管制。此現象不僅不符合有機農業促進法之立法目的，即促進農業友善環境與資源永續利用、及維護動物福祉（有機農業促進法第 1 條），另一方面也因友善畜牧業者所受到的法令管制與一般畜牧業者相同，導致不利於友善畜牧的推動與發展。以下的討論，即將問題聚焦於友善畜牧中與蛋雞飼養及雞蛋產銷相關面向，審視相關法規不利於推動友善畜牧之處，進而提出法規調整的建議，以作為後續進行修法倡議的基礎。

## 貳、現行法規盤點

### 一、蛋雞友善畜牧之特別規定—雞蛋友善生產系統定義及指南

現行農委會發布之相關法令中，與友善畜牧有關者，主要為「豬隻友善飼養系統定義及指南」及「雞蛋友善生產系統定義及指南」，前者為農委會依職權發布之規範<sup>23</sup>，後者則為農委會基於食品安全衛生管理法（以下簡稱食安法）相關規定授權而發布之法規命令。

雞蛋友善生產系統定義及指南為農委會於 2015 年 12 月 31 日依食安法第 25 條第 1 項規定公告發布，並自 2016 年 7 月 1 日生效。農委會於 2021 年 4 月 28 日發函通知各地方政府、民間畜牧場、民間機構及組織修訂雞蛋友善生產系統定義及指南，惟並未依行政程序法第 151 條第 2 項準用第 157 條第 3 規定，將修正

---

<sup>22</sup> 因此民間團體及立法委員即倡議有機農業促進法及相關子法應涵蓋友善環境畜牧生產及水產養殖；參見 <https://www.east.org.tw/action/8349>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>23</sup> 豬隻友善飼養系統定義及指南，係農委會依職權發布，與雞蛋友善生產系統定義及指南不同。至於豬隻友善飼養系統定義及指南之性質為何，是否即為行政規則，實有進一步探討的空間，惟此與本計畫內容無涉，於此不再深論。

內容刊登政府公報或新聞紙，以發布修正之規定。因此理論上該定義及指南尚未完成法規命令之修正及發布之程序，修正內容尚未生效。

該定義及指南性質為具有實質意義的法規命令（實質法規命令）<sup>24</sup>，惟其並非依據農委會主管之農業相關法律的授權，是依據食安法規定之授權，顯見此係為了達到食品安全溯源管理之目的，以保障消費者知的權利。

### （一）法令依據—食品安全衛生管理法相關規定

食安法中有關生產系統標示之規定，主要為第 22 條第 1 項第 5 款及第 25 條第 1 項。2014 年 11 月 18 日修正、同年 12 月 10 日公布之第 22 條第 1 項第 5 款，涉及食品及食品原料之容器或外包裝的標示，除應標示製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址外，增訂尚應包括「**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。**」本次修正，自公布後六個月施行（食安法第 60 條第 3 項），即自 2015 年 6 月 10 日施行。至於第 25 條第 1 項，則係於 2015 年 1 月 20 日修正、同年 2 月 4 日公布增訂後段「**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。**」同條第 3 項規定，第 1 項之增訂規定自 2015 年 1 月 20 日修正公布後六個月施行，亦即應於 2015 年 8 月 4 日施行。

上述關於國內農產品之增訂規範，涉及**二項標示義務：溯源標示及生產系統標示**，惟其適用範圍應有不同。食安法第 22 條第 1 項第 5 款應標示生產系統者，為食品及食品原料之容器或外包裝，故通過農產品生產驗證者，應為溯源標示，而經中央農業主管機關（即農委會）公告生產系統之國內農產品，其容器或外包裝應標示該農產品之生產系統，並無疑義。然而食安法第 25 條第 1 項增訂規定之適用範圍，依據條文文義，並不明確。該項前段分別規定直接供應特定食品飲

---

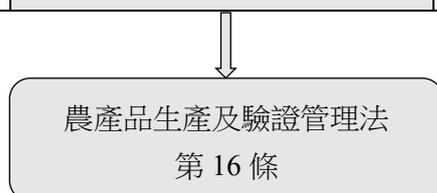
<sup>24</sup> 實質法規命令，指法律授權機關就一般事項訂定之抽象規範，因其性質或內容特殊，不宜或顯難以法規命令名稱及法條形式出之者，法律授權不適用中央法規標準法所定法規名稱、法條格式之規定。其雖不具法規命令之名稱與格式，但已具法規命令由法律授權就一般事項為抽象規範並對多數不特定人民發生法律效果之實質，故稱為實質法規命令（司法院 102 年 9 月 14 日院台參字第 1020022705 號函及法務部 101 年 7 月 5 日法律字第 10100025670 號函參照）。

食之場所及販賣特定散裝食品者之標示義務，而增訂後段之文字雖與第 22 條第 1 項第 5 款增訂之文字完全相同，但解釋上食安法第 25 條第 1 項應非規定國內農產品容器或外包裝之標示義務，基於規範的體系，應認為係對於前段所稱直接供應飲食為「特定食品」之場所或販賣「特定散裝食品」者，且該食品為國內農產品者所為之特別規定。而增訂第 25 條第 1 項後段之立法目的，在於農產品經常以散裝的方式銷售，如國內散裝農產品僅標示原產國（台灣），卻未標示生產之農牧場，並無法發揮溯源管理的效果，亦無法保障人民知的權利<sup>25</sup>。

綜整食安法第 22 條及第 25 條之規定，凡涉及食品及食品原料之容器或外包裝、直接供應「特定食品」之場所及販賣「特定散裝食品」，且屬國內農產品者，有關溯源及生產系統之標示義務，得略以下表簡示之：

表1. 食安法中農產品溯源及生產系統之標示義務

	農產品生產驗證		公告生產系統	
	國內農產品	無	X	無
有		溯源標示	有	生產系統標示
國外農產品	溯源標示		X	



來源：本報告自製

依上圖所示，食安法第 22 條及第 25 條規定之溯源標示，在農產品部分適用於通過農產品生產驗證者，而生產驗證之法律依據為農產品生產及驗證管理法第 16 條。則有關於農產品經營者之溯源標示義務，其應標示之資訊及標示方式，應依農委會基於農產品生產及驗證管理法第 16 條第 2 項授權發布之「溯源農糧產品溯源資訊項目及標示方式」。因此就此部分而言，並非無法令規範國內農產品

<sup>25</sup> 立法院公報，104 卷 9 期，2015 年 1 月 20 日，4208 號二冊，頁 246 頁。

之溯源標示。反之在生產系統部分，如農委會未依食安法相關規定公告國內農產品生產系統，該農產品生產者不負生產系統之標示義務。

至於國外農產品，在溯源標示部分須標示原產地（國）（食安法第 22 條第 1 項第 6 款）及國內負責廠（同條項第 5 款），但在生產系統部分，基於法令規定則不負有標示義務。

## （二）雞蛋友善生產系統定義及指南之內容及功能

### 1、現行雞蛋友善生產系統定義及指南之內容

農委會依食安法第 25 條第 1 項規定，於 2015 年 12 月 31 日公告「雞蛋友善生產系統定義及指南」，並自 2016 年 7 月 1 日生效。該定義及指南將雞蛋友善生產系統分為豐富化籠飼、平飼及放牧三種型態，並於第一點中規範三種友善生產系統應共同遵循的事項，其後第二點至第四點則為針對不同型態友善生產系統所為之特別規定。

相較於傳統飼養蛋雞的格子籠生產方式，有機畜牧的飼養方式須依據有機農業促進法相關法令規定的標準<sup>26</sup>，並依法經驗證合格，雞蛋始為有機農產品而得以有機名義標示、販賣或廣告。然而如前所述，發展狹義的有機農業面臨一定困境，友善畜牧屬於廣義有機農業的範疇，雖未達到有機農產品驗證基準的飼養與管理標準，但仍是政策及法令上促進並努力發展的方向。依雞蛋友善生產系統定義及指南之內容之規定，豐富化籠飼亦為籠養，但確保雞隻一定生活空間，並設有棲架。平飼為室內飼養方式，雞隻可自由活動，且設有棲架、產蛋箱等設施。至於放牧，則雞可在室內及戶外自由活動，不僅設有棲架、產蛋箱等設施，在戶外活動區更應設置遮蔽、沙浴、探索等設施<sup>27</sup>。

雞蛋友善生產系統定義及指南公告及其規範內容，是目前法制中對於蛋雞友善畜牧所為之特別規定，主要目的在於保障消費者對於雞蛋安全衛生方面所應享

---

<sup>26</sup> 特別是農委會依有機農業促進法第 12 條第 3 項及第 15 條第 1 項規定，於 2019 年 6 月 5 日公告、自 2109 年 5 月 30 日生效之「有機農產品有機轉型期農產品驗證基準與其生產加工分裝流通及販賣過程可使用之物質」的相關規範。

<sup>27</sup> 參見蛋雞生產系統與動物福利條件一覽表，<https://www.east.org.tw/FCKupload/File/2012-ISSUES/20120223-2.pdf>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

有的知情權。然而既然友善畜牧屬於農業主管機關應推廣之(廣義)有機農業(有機農業保進法第 4 條第 2 項)，農業主管機關即應推廣使用天然資源之農業生產管理系統，以符合友善環境要求之有機農業(有機農業保進法第 4 條第 1 項)。因此該定義及指南亦具有發展友善畜牧及促進有機農業的功能，並達到維護動物福祉與消費者權益之目標(有機農業保進法第 1 條)。

## 2、2021 年 4 月 28 日農委會函告之修訂

為因應友善畜牧之發展趨勢，農委會於 2021 年 4 月 28 日函知修訂該定義及指南。主要修正內容為降低放牧及平飼的飼養密度、不可強迫換羽、寡產母雞淘汰後不得進入非友善生產系統的雞場繼續飼養，並將豐富化籠飼的條件提升至歐盟標準。其中最重要的改變，為逾齡寡產母雞不可誘發或強迫換羽，同時，新增規定雞場應有適當養傷場所，讓受傷、重病的雞隻可以獲得適當的照顧<sup>28</sup>。但是如前所述，該定義及指南性質上為實質法規命令，該修訂內容尚未依行政程序法相關規定踐行法規命令修正之程序<sup>29</sup>，因此該定義及指南之修正內容，目前應尚未生效。然而除此定義及指南之外，目前法制對於蛋雞之友善畜牧則未見特別規範，對於畜牧場之設置、管理部分，則大多與一般畜牧場所應遵循的規範相同，以下即逐步綜整相關規定。

## 二、畜牧場之設置與更新轉型

### (一) 應申請登記之畜牧場

#### 1、新設置之畜牧場登記

依畜牧法第 3 條第 3 款之規定，畜牧場係指「飼養家畜、家禽達第四條所訂規模之場所」，同法第 4 條第 1 項則規定飼養家畜、家禽達中央主管機關指定規

---

<sup>28</sup> 農傳媒，2021 年 6 月 8 日，友善雞蛋生產指南修正 蛋雞分享雞舍空間增加 不能強迫換羽產蛋；<https://www.agriharvest.tw/archives/60996> (最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日)。

<sup>29</sup> 參見行政院，行政機關法制作業實務，2020 年 7 月，參、實質法規命令之法制作業範例，頁 199-201；<https://www.ey.gov.tw/File/4F4D2A4A0584E155>(最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日)。

模以上者應申請畜牧場登記。可知畜牧場應申請登記者，為飼養家畜、家禽數量達到中央主管機關指定規模之畜牧場。

農委會依畜牧法第 4 條第 1 項規定，發布性質屬實質法規命令之「公告應申請畜牧場登記之家畜家禽飼養規模」，規定飼養家禽達 500 隻以上者，應申請畜牧場登記。且針對使用共同設施飼養之同種類家禽、同一畜牧場內飼養之不同種類家禽，明定應合併計算其飼養規模，以認定畜牧場是否應申請登記（畜牧法第 4 條第 2 項及公告應申請畜牧場登記之家畜家禽飼養規模第 2 點）。

## **2、既有畜牧場之畜禽飼養登記**

依畜牧法第 43 條第 2 項之規定，於畜牧法修正前飼養家畜、家禽，已達第 4 條規定之規模，而未能依同法規定辦理畜牧場登記證書者，應辦理畜禽飼養登記。依農委會發布之畜禽飼養登記管理辦法第 2 條之規定，畜牧法 2004 年 4 月 14 日修正施行前，飼養家畜、家禽已達中央主管機關公告指定之飼養規模以上者，因土地使用或建築管理等限制，而未能依畜牧法施行細則第 4 條規定辦理畜牧場登記者，應自本辦法發布之日起至 2007 年 12 月 31 日止向所在地鄉（鎮、市、區）公所申請畜禽飼養登記。畜禽飼養登記證之有效期限為 5 年，期滿得申請展延（畜禽飼養登記管理辦法第 6 條）。

因此對於飼養家禽達 500 隻以上之已設置畜牧場，惟因土地使用或建築管理等限制，無法取得農業用地容許作畜牧設施使用之同意，致無法申請畜牧場登記，得於過渡期間內申請畜禽飼養登記，其申辦之法令依據及程序與申辦畜牧場登記不同。

### **（二）申請畜牧場登記之要件**

畜牧法第 5 條及第 6 條第 1 項就申請畜牧場登記之要件加以規範，包括負責人或主要管理人之資格、畜牧設施容許使用、建築物管制、主要畜牧設施設置標準（含畜禽廢污處理設備之設置與管制）（第 5 條）。申請時，除填具申請書外，並應檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫（第 6 條第 1 項）。以下對於畜牧設施容許使用、主要畜牧設施設置標準及污染防治措施計畫等要件，為較詳盡之介紹。

## 1、畜牧設施容許使用

關於畜牧場之土地使用管制及建築物管制，依畜牧法第 5 條第 2 款之規定，須設畜牧場之土地為依法可作畜牧設施使用者，且畜牧設施使用之土地面積不超過畜牧場土地總面積 80%。如土地上有建築物者，應依法領有建築執照。而依畜牧法第 6 條第 2 項及同法施行細則第 5 條之規定，取得畜牧設施容許使用為畜牧場建場並向直轄市或縣（市）主管機關申請畜牧場登記前之要件。而畜牧設施容許使用之申請法令依據，為農委會依農業發展條例第 8 條之 1 第 3 項授權訂定之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（以下簡稱農許使用辦法）。

畜牧設施依農許使用辦法第 3 條第 5 款之規定，屬於農業設施，包括養禽設施、孵化場（室）設施、青貯設施、及禽畜糞尿資源化設施。該辦法附表五「畜牧設施分類別規定修正規定」，對於各種設施的可申請用土地別與申請基準或條件，進行規定。

養禽設施僅得設置於下列用地：

- 1、工業區、森林區及河川區以外之非都市土地；
- 2、森林區之農牧用地為原住民保留地，經會同原住民主管機關核准者；
- 3、都市計畫範圍之農業區、保護區。

如畜牧場用地非屬上列用地，則應先依都市計畫法或區域計畫法之相關規定變更使用分區或使用地之編定。

至於養禽設施最小至最大興建面積，蛋雞為每百隻 6 至 30 平方公尺，**採友善式飼養者，最大興建面積得增加 30%**。蛋雞舍採水簾式建築且以籠架多層飼養者，第一點所定最小興建面積，得除以籠架層數；但籠架層數最高不得超過八層。此外對於管理室、飼料調配或倉儲設施、隔離檢疫場所、檢驗室或資料處理室、自產禽蛋洗選室的最小至最大興建面積，禽舍、廢水處理設施、死廢禽及廢棄物處理設施、飼料調配設施及倉儲設施的高度，皆有詳細規定。

依農許使用辦法第 6 條第 1 項之規定，主管機關核發農業用地作農業設施容許使用同意書（以下簡稱農許使用同意書）為羈束處分，除有農許使用辦法第 6 條第 1 項所列之各款情事外，直轄市或縣（市）主管機關即應核發農許使用同意

書。該項所列不得核發之事由，例如經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當（第 2 款）、未符合非都市土地使用管制規則有關土地分區使用或用地編定類別容許使用項目及許可使用細目之規定（第 3 款）、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形（第 4 款）。此外，依農許使用辦法第 6 條第 1 項之規定，如有影響農業產銷之虞者，直轄市或縣（市）主管機關得不核發農許使用同意書。主管機關在申請有可能影響農業產銷的情形，得依其合義務之裁量，決定是否核發農許使用同意書，此為裁量處分，與同條第 1 項之情形不同。

因此如畜牧場之申請用土地別不合法令規定、申請容許使用之面積不符合附表五之規定，即無法取得農許使用同意書。此外，如經主管機關審核認定畜牧場之經營計畫內容顯不合理，或畜牧場設施無顯然必要性，亦無法取得農許使用同意書。至於畜牧場設置如有影響農業產銷之疑慮，主管機關亦得基於其合義務裁量而不核發農許使用同意書。

## 2、主要畜牧設施設置標準

農委會依畜牧法第 5 第 4 款授權訂定之畜牧場主要設施設置標準，依家畜與家禽之種類，針對畜舍或禽舍、管理室、廢水處理設施、堆肥舍、死廢畜禽或孵化廢棄物處理設施、榨乳及儲乳設施、及運動場等設施之設置，於附表「畜牧場主要設施表」為較詳盡之規定。

該設置標準第 3 條針對畜牧場飼養動物的類別，分別訂出最小及最大之興建面積，於養雞設施之情形係每百隻 6 至 30 平方公尺，**採友善式飼養者，最大興建面積得增加 30%**。蛋雞舍採水簾式建築且以籠架多層飼養者，第一點所定最小興建面積，得除以籠架層數；但籠架層數最高不得超過八層。

此外，我國養雞業者傳統上最主要的飼養方式為開放式雞舍，但畜牧場主要設施設置標準於 2016 年 2 月 5 日修正時增訂第 5 條：「家禽畜牧場應設置符合下列規定之**非開放式禽舍**。但本標準中華民國一百零五年二月十五日修正發布前，已登記之家禽畜牧場，應於一百零五年十二月三十一日以前改善，符合下列規定：

一、使外界禽鳥無法接觸禽舍內家禽。二、禽舍具遮蔽物或頂棚，使外界禽鳥排遺無法掉入禽舍內。」其立法理由為：「一百零四年一月起陸續發生數起高病原性家禽流行性感冒案例，為進一步提升家禽場生物安全防護，減少防疫疑慮，爰增列有關『非開放式』禽舍之規定。」因此自**2017年1月1日起**，**新登記及已登記之家禽畜牧場的禽舍應為非開放式**，隔絕外界禽鳥之接觸及排遺掉落，以減低染病風險。而附表中關於運動場，亦於備註欄說明：「禽場設置運動場者（，）其飼料存放、採食區及供水系統，應採非開放式設計（具遮蔽物或頂棚，及進出閘門，足使外界禽鳥無法接觸或將排遺掉入）。」

### 3、污染防治措施計畫

申請畜牧場登記時，除申請書外，尚須檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫。此處所指，主要是水污染防治法（以下簡稱水污法）第13條第1項規定：「事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。」依同條第2項之規定，由行政院環境保護署（以下簡稱環保署）會商目的事業主管機關指定公告應先檢具水污染防治措施計畫（下稱水措計畫）之事業種類、範圍及規模。同條第3項則授權環保署對於水措計畫之內容及申請審查之程序等，發布法規命令。

依環保署基於水污法第3條第3項及其他規定之授權而發布水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法（以下簡稱水措管理辦法）第4條之規定，事業依附表一「應申請水措計畫或許可證（文件）對象之分類」所列特定、一般及簡要三類對象，申請水污染防治措施計畫或許可證（文件），並依附表二「事業或污水下水道系統應申請許可證（文件）之種類及適用條件」之規定，確定事業應申請取得排放許可證或簡易排放許可文件。

畜牧業屬於上述分類中所稱之簡要對象，原則上應申請取得簡易排放許可文件。惟依水措管理辦法第3條第3款及5款之規定，「飼養豬未滿二百頭之畜牧業」、「畜牧業及畜牧糞尿或生質能資源化處理中心（或沼氣再利用中心），依農業事業廢棄物再利用管理辦法，取得農業主管機關核發畜牧糞尿水施灌農作個案

再利用許可，或依水污染防治措施及檢測申報管理辦法，取得農業主管機關核准畜牧業沼液、沼渣作為農地肥分使用計畫，全量作為農地肥分使用者」，免申請水措計畫及許可證（文件）。關於畜牧糞尿資源化，水措管理辦法第 60 條與水污染防治措施及檢測申報管理辦法第 70 條之 1 至第 70 條之 10 關於沼液沼渣農地肥分使用之規定，另有詳細規範。

### （三）申請畜牧場登記程序

依畜牧法第 6 條第 1 項之規定，申請畜牧場登記，應填具申請書，檢具畜牧法施行細則第 4 條第 1 項所列文件，包括負責人與主要管理人員之身分證明文件、畜牧場坐落之土地登記謄本及地籍圖謄本、經營計畫書、畜牧場位置圖及配置圖、主要畜牧設施說明書、及經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核辦。主管機關須依前述農許使用辦法之相關規定，審查是否應核發畜牧設施容許使用。

取得畜牧設施容許使用之畜牧場，依畜牧法第 6 條第 2 項之規定，原則上應於一年內完成建場，並於建場完成後三個月內，檢具畜牧法施行細則第 5 條所列文件，其中包括畜牧場內密閉式之鋼筋混凝土與磚牆構造之畜禽舍或管理室、飼料調配室及畜禽產品處理室等畜牧設施之建築執照影本，報請直轄市或縣（市）主管機關勘查。主管機關應自收件之日起一個月內，會同環境保護主管機關勘查，合格者發給畜牧場登記證書，並副知中央主管機關及中央環境保護主管機關。

畜牧法施行細則第 5 條第 2 款所列應檢附建築執照影本，係為落實畜牧法第 5 條第 2 款「有建築物者應依法領有建築執照」之規定，因此要求畜牧場內如有密閉式之鋼筋混凝土與磚牆構造的建築物，應為合法之建築物，領有建築執照，如依法免申請建築執照，則須檢附核准容許使用證明文件，以確保建築物之合法性。

以下即以簡表，綜整上述關於畜牧場設置相關規範之內容，以期便於瞭解：

表2. 畜牧場設置之規範內容及法令依據

	內容	法令依據
	畜牧場登記	畜牧法第 4 條第 1 項；

	內容	法令依據
應申請登記之畜牧場	—飼養家禽達 500 隻以上	公告應申請畜牧場登記之家畜家禽飼養規模
	畜禽飼養登記 —畜牧法 2004 年 4 月 14 日修正施行前，飼養家禽已達 500 隻以上	畜牧法第 43 條第 2 項； 畜禽飼養登記管理辦法第 2 條
申請畜牧場登記之要件	1、負責人或主要管理人之資格 2、畜牧設施容許使用 3、合法建築物 4、主要畜牧設施設置標準（含畜禽廢污處理設備之設置與管制） 5、污染防治措施計畫	畜牧法第 5 條及第 6 條第 1 項； 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法； 畜牧場主要設施設置標準； 水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法
申請畜牧場登記程序	1、檢具文件，申請畜牧場登記 2、取得畜牧設施容許使用 3、原則上一年內完成建場 4、建場完成後三個月內，檢附文件報請勘查	畜牧法第 6 條第 1 項及第 2 項； 畜牧法施行細則第 4 條及第 5 條

來源：本報告整理

上述規範中，對於採友善畜牧方式之家禽畜牧場，在畜牧設施容許使用及主要畜牧設施設置標準的標準上，就最大興建面積有放寬標準的規定，即蛋雞每百隻最小至最大興建面積得增加至 6 平方公尺至 30 平方公尺之 30%，即 7.8 平方公尺至 39 平方公尺。此外，因畜牧場主要設施設置標準第 5 條規定禽舍應為**非開放式**，運動場（戶外活動區）應採非開放式設計（具遮蔽物或頂棚，及進出閘門，足使外界禽鳥無法接觸或將排遺掉入）。然而雞蛋友善生產系統定義及指南

第 4 點第 2 款規定放牧雞蛋友善生產系統之設施，應設置達 800 平方公分之**無牆開放式**遮蔽設施之戶外活動區。此二者之規定彼此出之間，有扞格之處。

#### **（四）既有傳統畜牧場之更新轉型**

畜牧法第 8 條第 2 項規定，畜牧場擴大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或變更場址或家畜、家禽種類時，準用第 6 條規定辦理。因此既有畜牧場因擴大飼養規模而必須更新轉型時，應遵循之要件及程序準用第 6 條規定，須於取得畜牧設施容許使用及水污染簡易排放許可後，向主管機關申請核發增建或改建後之畜牧場登記。

至於在未擴大飼養規模的情形而欲變更新生產系統，例如將蛋雞的飼養方式由籠飼更改為豐富化籠飼、平飼及放牧等友善生產系統，因不再採密集的籠飼，理論上相同飼養面積中飼養規模為縮減而非擴大，故不屬於前述第 8 條第 2 項規定之情形。此時究係屬於因畜牧設施有變更而應依同條第 1 項規定申請變更登記的情形，抑或是無須申請變更登記可直接逕為更新轉型，或是不被認定屬於第 8 條規範之情形，而須以新設置畜牧場方式重新申請畜牧場登記，在法令規定的適用上並不明確。

#### **（五）中央主管機關之調節措施—暫停受理畜牧場登記申請**

依畜牧法第 23 條之規定，為穩定家畜、家禽產銷，中央主管機關得指定家畜、家禽種類，暫停受理畜牧場登記或已登記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請（第 1 項第 4 款），且辦理調節措施前，應公告之（第 2 項），且暫停受理之期間，以一年為限，必要時得延長之（第 4 項）。惟於公告前已取得畜牧設施容許使用者，不受限制（第 3 項），以保障業者之權利。

本條規定之暫停受理申請的調節措施，係由中央主管機關自行公告，其目的為穩定家畜、家禽產銷，且暫停之項目包括新設置之申請及新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請，與下述地方自治團體以自治條例規定暫停受理新設置畜牧場之申請不同。

## （六）地方自治法規

### 1、地方自治團體之新設置畜牧場管理自治條例

除中央法規外，對於新設置畜牧場，目前已有 8 個地方自治團體制定自治條例，分別為：

- 1、苗栗縣新設置畜牧場管理自治條例
- 2、南投縣新設置畜牧場管理自治條例
- 3、彰化縣新設置畜牧場管理自治條例
- 4、雲林縣新設置畜牧場管理自治條例
- 5、嘉義縣新設置畜牧場管理自治條例
- 6、屏東縣新設置畜牧場管理自治條例
- 7、宜蘭縣新設置畜牧場管理自治條例
- 8、台東縣新設置畜牧場管理自治條例

另外台南市及花蓮縣目前已草擬相關自治條例草案，進行立法程序<sup>30</sup>。

除宜蘭縣之自治條例於 2003 年即公布而為較早的立法外，其餘地方自治條例之立法，以雲林縣 2015 年 7 月 16 日公布及台東縣 2015 年 8 月 19 日公布為始，其他地方自治團體即紛紛立法，對於境內新設置畜牧場申請畜牧場登記為特別之規定。且所規範之新設置畜牧場，包括自治條例公布施行後提出申請或已取得畜牧場登記而申請增（擴）建、改建之畜牧場，換言之，**其適用範圍包括新設畜牧場及既有畜牧場之增（擴）建、改建**。但以彰化縣新設置畜牧場管理自治條例為例，則訂有例外規定，於該自治條例公布施行前已取得畜牧設施容許使用同意書，或該自治條例公布施行前五年經鄉（鎮、市）公所及本府查證有飼養事實者，即不適用新公布之自治條例規定。

---

<sup>30</sup> 「臺南市新設置畜牧設施管理自治條例」草案預告辦理情形，[https://www.tainan.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=13371&s=7715246](https://www.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=13371&s=7715246)；「花蓮縣新設置畜牧場管理自治條例」草案，[https://lam.hl.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=11855&sms=16229&s=72869](https://lam.hl.gov.tw/News_Content.aspx?n=11855&sms=16229&s=72869)（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

因目前農牧業多集中於中南部地區，以下以雲林縣新設置畜牧場管理自治條例（以下簡稱為雲林縣自治條例）及彰化縣新設置畜牧場管理自治條例（以下簡稱為彰化縣自治條例）為例，進行觀察。

## 2、暫停受理新設置畜牧場之申請

雲林縣自治條例第 4 條及彰化縣自治條例第 4 條皆規定，「本縣家畜、家禽生產數量達到中央主管機關所定當年度生產頭數目標時，本府為穩定家畜、家禽產銷，得公告暫停受理新設置畜牧場之申請，暫停期間以一年為限，必要時得調整之。」地方政府為使家畜、家禽價格穩定，避免產銷失衡，在畜牧法第 23 條規定的架構下，以農委會所定當年度生產頭數目標，作為暫停受理新設置畜牧場申請的基準。

至於農委會每年度所定家畜、家禽生產頭數目標，主要係依據農業年度生產目標作業要點之規定，農委會應於每年十月底前訂定次年度農業生產目標，供作直轄市及縣（市）主管機關擬定輔導轄區內農業產銷計畫之依據（第 4 點）。以 109 年度農業生產目標<sup>31</sup>為例，109 年白肉雞目標產量為 2.26 億隻，總產肉預估達 34.35 萬公噸<sup>32</sup>。而白肉雞可供應屠宰隻數，依 109 年畜牧生產目標—家禽之預估，彰化縣為 4,500 萬隻、雲林縣為 2,800 萬隻<sup>33</sup>。該生產目標中宣示之白肉雞可供應屠宰隻數，即為雲林縣政府及彰化縣政府暫停受理新設置畜牧場申請之依據。

地方自治團體暫停受理者，為新設置畜牧場之申請，以控制畜牧場數量的增加。但對於畜牧法第 8 條第 2 項規定因擴大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或變更場址或家畜、家禽種類之申請變更登記，並不涉及畜牧場之新設，即非自治條例禁止申請之事項。

---

<sup>31</sup> 109 年度農業生產目標，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2510704>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>32</sup> 109 年度農業生產目標，頁 52。

<sup>33</sup> 109 年畜牧生產目標—家禽，<https://www.naif.org.tw/livestockNewsContent.aspx?frontTitleMenuID=37&frontMenuID=39&forwordID=22500>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

### 3、增加申請畜牧場登記要件（核發畜牧設施容許使用）之限制

雲林縣自治條例第 5 條第 1 項關於申請畜牧場登記要件之規定，除第 1 款至第 4 款與畜牧法第 5 條規定相同，並鼓勵新設置畜牧場採用中央主管機關公告之動物福利措施外<sup>34</sup>，第 5 款規定「**畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）（不含垃圾掩埋處理場、公墓、廢棄物處理場等）或住宅（不含農舍）周界五百公尺及學校周界一千公尺以上。**但本自治條例公布施行前領有畜牧場登記證或畜禽飼養登記證，而申請增（擴）建、改建或畜牧場申請增設廢水處理、沼氣發電（再利用）等相關設施及其他經本府公告有助環境改善之環保節能設施者及動物福利設施，不在此限。」第 7 款則依申請類型，規定畜牧場應設置之設施，其中飼養雞場應設置「**水濼或負壓之密閉式雞舍、排風口外加設擋風牆（板）、噴霧除臭設施（備）、堆肥舍周邊應設置防水帆布捲簾及其他經本府公告有助環境改善之環保節能設施。**」同條第 2 項規定：「**禽畜糞尿資源化設施，應距離商店、廠房、機關（構）、住宅（不含農舍）周界五百公尺及學校周界一千公尺以上。**」

彰化縣自治條例第 5 條第 1 項第 4 款規定：「**新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、學校及非自有住宅（不含農舍）等周界三百公尺範圍以上。**但本自治條例公布施行前已取得畜牧設施容許使用同意書或於本自治條例公布施行前已提出申請，且於本自治條例公布施行後，取得畜牧設施容許使用同意書而申請增建（其增加場地面積以原場地之毗連土地一倍為限）、改建及修建設施者，不在此限。」同條第 2 項則規定新設置畜牧場除須依畜牧場主要設施設置標準規定辦理外，尚須設置密閉式堆肥舍及除臭設施，更依申請類型，規定畜牧場應設置之設施，其中飼養蛋雞或白色肉雞場以及鵝鴨場，應設置「**水濼或其他相同功能之密閉式雞舍**，及其排風口處設置除臭設施。」第 6 條第 1 項第 8 款則規定申請時應檢附之文件，尚包括「**廢、污水處理計畫及農業事業廢棄物之處理及再利用計畫。**」

換言之，地方自治團體對於新設置畜牧場之登記，於核發畜牧設施容許使用時，除畜牧法第 5 條規定及第 6 條第 1 項規定之要件外，於自治條例中更增加特

---

<sup>34</sup> 鼓勵採用動物福利措施，為雲林縣自治條例之特有規定。

別之限制，最重要者為距離之限制，且要求雞舍不僅須密閉，更應具備水濺或負壓功能，並於排風口設置除臭或有助於環境保護之設施。在距離限制的規定部分，雲林縣自治條例規定最為嚴格。

#### **4、增加申請時應檢附之文件**

雲林縣自治條例第 7 條第 2 項及彰化縣自治條例 7 條第 2 項皆規定，畜牧場於建場完成後三個月內，申請畜牧場登記時應檢附之文件，除畜牧法規定之相關文件外，尚包括合法用水來源證明文件、特約獸醫師合約書及化製場簽約合約書、收乳合約書（乳牛及乳羊場應檢附）及廢棄物（含死廢畜禽）清理計畫書。

### **三、畜牧管理**

#### **（一）畜牧場之管理**

##### **1、畜牧法第 9 條至第 11 條**

畜牧法於第 9 條至第 11 條，對於畜牧場之管理有共通之規定。畜牧場負有設置獸醫師或特約獸醫師之義務，獸醫師於家畜、家禽發病率達 10%以上時，負有於 24 小時內通報主管機關之義務。此外，畜牧場及未達本法第 4 條飼養規模之飼養戶負有義務配合主管機關之稽查，無正當理由不得規避、妨害或拒絕。此外，主管機關應設專責單位或置專責人員，輔導畜牧場之污染防治。

畜牧場對於種畜禽及種源管理、畜禽屠宰管理及乳業管理有特別規定，惟對於蛋雞之畜牧管理並無特別的規範。

##### **2、動物保護法關於飼主義務之規定**

除畜牧法之外，動物保護法（下稱動保法）上關於飼主義務之規定，亦應適用於畜牧場，而構成畜牧管理之法制。

依動保法第 3 條第 1 款之規定，動物係指「犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物」。而依同條第 2 款之規定，經濟動物係指為皮毛、肉用、乳用、役用或其他經濟目的而飼養或管領之動物。動保法對於動物保護定有一般性規定（第 4 條至第 14 條），關於食物與飲

水、生活環境、傳染病防治、身心安全、醫療及其他照顧等人道飼養標準，亦應於適用蛋雞等經濟動物<sup>35</sup>。然而對於經濟動物之特別規定，動保法及相關法令偏重於經濟動物的運送及屠宰，並有特別規定（如第 9 條、第 10 條第 5 款、第 12 條第 1 項第 4 款、第 13 條第 3 項、動物運送管理辦法、動物保護法第九條第二項所定動物種類、畜禽人道屠宰準則）。除此之外，動保法對於經濟動物即無特別規定。

以下以簡表綜整動保法關於飼主應遵循義務之相關規定：

**表3. 動保法規定之飼主義務**

	內容	法令依據
飼主義務	食物與飲水	動保法第 5 條第 2 項第 1 款
	生活環境	動保法第 5 條第 2 項第 2 款
	傳染病防治	動保法第 5 條第 2 項第 3 款
	身心安全	動保法第 5 條第 2 項第 4 款； 動保法第 6 條
	醫療	動保法第 11 條
	其他照顧	動保法第 5 條第 2 項第 10 款

資料來源：本報告整理

## （二）飼料使用

### 1、飼料管理法之規定

關於畜牧場內飼料之使用，畜牧法本身並未規範，法制上是透過對於飼料之產製與銷售進行管制，以確保畜牧場使用飼料之品質，主要涉及飼料管理法之規定。

飼料管理法之目的，旨在保持飼料品質之水準，促進畜牧及水產養殖事業之發展，以維護國民健康（第 1 條）。依第 3 條之規定，飼料係指經中央主管機關公告，可供給家畜、家禽、水產動物營養或促進健康成長之食料，並分為植物性

<sup>35</sup> 林明鏞，臺灣動物法，第 1 版，2016 年 12 月，頁 83。

飼料、動物性飼料、補助飼料及配合飼料。此外第 3 條之 1 另規定飼料添加物，指經中央主管機關公告，為提高飼料效用，保持飼料品質，促進家畜、家禽、水產動物發育，保持其健康或其他用途，添加於飼料且不含藥品之非營養性物質。

飼料管理法分別規範人民之義務以及主管機關之職權。就人民之義務部分，可分為「阻絕不合格飼料或飼料添加物之流通」以及著眼於「禁止飼料或飼料添加物有關之違章行為」二類。前者以第 10 條及第 11 條許可證之規定為中心，凡製造、加工、分裝經中央主管機關公告品目之飼料或飼料添加物者，應申請許可，且經檢驗合格後，由中央主管機關（農委會）發給製造許可登記證或輸入許可登記證後，始得製造、加工、分裝或輸入。此外，依第 20 條之規定，飼料或飼料添加物凡有該條所列各款情形者，原則上一律不得製造、加工、分裝、販賣、輸出、輸入、供自己或他人使用。至於後者，飼料管理法所禁止流通之不合格飼料或飼料添加物類型，包括：含有正面表列之飼料清單以外之物質（第 20 條第 4 款）、含有（足以）有害動物健康之物質（第 20 條第 4 款）、違反飼料添加物使用規範（第 20 條第 5 款）、所含有害物質超標而間接危害人體健康（第 20 條第 1 款）、含有不得使用之物質（第 20 條第 1 款）、將他人合法製造、加工、分裝或輸入之產品抽換或摻雜（第 20 條第 3 款）、未依第 14 條規定標示、標示不明或標示不全（第 20 條第 7 款）、應經製造或輸入許可而未經許可（第 20 條第 2 款）、所含成分與登記證許可內容不符（第 20 條第 6 款）、應經基因改造飼料許可而未經許可（第 20 條第 2 款）。

主管機關之權限或義務，以利執法並掌握飼料產業動態，其內容包括：飼料或飼料添加物來源與流向之追溯追蹤機制（第 8-1 條）、飼料或飼料添加物之供需管理（第 9 條）、飼料或飼料添加物或其設備、貯藏場所與有關資料之檢查抽驗（第 22 條、第 22-2 條），此外亦設有檢舉獎勵制度（第 22-1 條）。

## 2、關於可供給家畜、家禽、水產動物之飼料之規定

飼料管理法第 3 條第 1 項為飼料之定義：「本法所稱飼料，指「經中央主管機關公告，可供給家畜、家禽、水產動物營養或促進健康成長之食料」，其類別包括植物性飼料、動物性飼料、補助飼料及配合飼料。本條第 2 項授權農委會公

告因製造、加工、分裝或輸入造成之安全或品質差異，有檢驗必要之飼料之詳細品目，農委會已依本項授權公告「飼料詳細品目」之法規命令。

此外，對於本條第 1 項規定之各類別飼料，農委會另於 2015 年 12 月 2 日公告「可供給家畜、家禽、水產動物之飼料」之詳細內容，並訂有「可供給家畜、家禽、水產動物之飼料參考物質表」，作為補充規定<sup>36</sup>，詳列植物性飼料、動物性飼料、補助飼料及配合飼料之參考物質。同時可供給家畜、家禽、水產動物之飼料第 5 點規定：「經直轄市、縣（市）環境保護主管機關依廢棄物清理法相關規定核准再利用機構再利用之廚餘」，亦為可供給動物使用之飼料，該參考物質表亦說明廚餘得再利用作為動物飼料之情形<sup>37</sup>。

可供給家畜、家禽、水產動物之飼料第 2.3 點規定，家畜、家禽之肉塊、肉粉、肉骨粉、骨粉、油粕及其他副產物，得作為動物性飼料，但限使用於反芻動物以外之家畜、家禽或水產動物。昆蟲亦得為動物性飼料，包括蠶蛹、蜂蛹、蠅蛆、蚯蚓、麵包蟲、大麥蟲、孑孓、絲蚯蚓、紅蟲、蝗蟲（第 2.9 點）。昆蟲的食用營養價值高，相較於畜禽動物有諸多優點，如排放的溫室氣體與氨較少，所需水量和土地面積也比較少，所以對於環境的衝擊較小。尤其以昆蟲取代魚粉成為畜產動物之蛋白質飼料原料，更能減少對漁業資源的依賴。現今台灣畜產業中，使用飼料昆蟲尚不普及，目前飼料用昆蟲主要應用在水族寵物，以活蟲或乾蟲當作餌料使用<sup>38</sup>。

---

<sup>36</sup> 參見農委會，飼料管理系統，可供給家畜、家禽、水產動物之飼料參考物質表；<https://permit.coa.gov.tw/Feed/Unlogin/rsDownload.action?resourceDownloadOID=67>（最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日）。

<sup>37</sup> 廚餘再利用作為動物飼料，依其產生源分別應依一般廢棄物回收清除處理辦法第 34 條第 2 項規定之附表再利用種類編號一，及共通性事業廢棄物再利用管理辦法第 4 條第 1 項規定之附表再利用種類編號七所列再利用管理方式等規定，向各直轄市、縣（市）環境保護主管機關取得合法的再利用資格後，始得為之，取得上開合法資格之業者方能使用廚餘作為飼料使用。

<sup>38</sup> 參見楊舜堯，昆蟲養殖產業與循環經濟之關聯發展，農業科技專案計畫服務網，最新消息，科專新訊 2021，年 5 月 18 日；[https://agtech.coa.gov.tw/news/news\\_more?id=e1c5f0906369400595d2d96e9b65c1f4](https://agtech.coa.gov.tw/news/news_more?id=e1c5f0906369400595d2d96e9b65c1f4)（最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日）。

目前在農業領域中逐漸重視以黑水虻處理農業廢棄物轉換為飼料，農委會畜產試驗所也執行開發黑水虻量產技術，使黑水虻成為台灣目前飼料用昆蟲之發展重點。為推動飼料用黑水虻，農委會於 2019 年 12 月 26 日公告修正「可供給家畜、家禽、水產動物之飼料」，增訂第 2.10 點「水虻粉」，由黑水虻或黃金水虻製成，但限定以植物性飼料餵養之水虻<sup>39</sup>。

2021 年 7 月 20 日農委會公告預告「可供給家畜、家禽、水產動物之飼料」第 2 點修正草案，將第 2.10 點「水虻粉」修正為「水虻乾（粉）（水分含量百分之十三以下，且以飼料餵養所長成之蟲體製成者。但以 1.植物性飼料以外之飼料餵養所長成之蟲體製成者，限使用於家禽或水產動物）」<sup>40</sup>。其修正理由為：

- 一、為符合產業實務所需，增列水虻乾為可使用之型態，惟為確保飼料品質並為避免動物疫病傳播，仍應有如加熱乾燥等病原不活化的處理過程，爰配合增列水分含量之限制。
- 二、另參酌歐盟 Commission Regulation 2017/893 條例<sup>41</sup>內容，除植物性來源外，尚有魚粉等 10 種動物性原料，經查亦為本公告 2.動物性飼料之範疇，且廚餘於我國，經向直轄市、縣（市）環境保護主管機關申請核准後，即可再利用作為飼料或飼料原料，又目前黑水虻在處理（再利用）廚餘等類物質的效果良好，爰為配合國家發展循環經濟，調整水虻餵養基質不限於植物性飼料。
- 三、至水虻乾（粉）使用動物種類部分，如以本公告 1.植物性飼料餵養所長成之蟲體，自無相關限制，惟查先進國家對於昆蟲蛋白之使用尚須考量

---

<sup>39</sup> 黑水虻可幫忙處理有機廢棄物，例如動物糞便、廚餘、農業蔬果的廢棄物，而黑水虻幼蟲可做為動物性蛋白質替代飼料原料及生質柴油的原料；參見天下雜誌，2019 年 6 月 25 日，你收集的廚餘不能養豬 竟催生上億商機的「蛆蟲」農場；<https://www.cw.com.tw/article/5095760>（最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日）。

<sup>40</sup> 公告修正草案之預告，參見 <https://join.gov.tw/policies/detail/ed05ce3e-d8f8-4fb8-97d1-34b13fdb688>（最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日）。

<sup>41</sup> Commission Regulation (EU) 2017/893 of 24 May 2017 amending Annexes I and IV to Regulation (EC) No 999/2001 of the European Parliament and of the Council and Annexes X, XIV and XV to Commission Regulation (EU) No 142/2011 as regards the provisions on processed animal protein.

傳染性海綿狀腦病於家畜動物之傳播風險，爰以植物性飼料以外之其他  
飼養基質養成之蟲體，限制其僅能使用於家禽或水產動物。

未來修正草案生效後，將確立目前農業推廣實務上發展以廚餘養殖水虻並以  
水虻乾（粉）作為動物性飼料，飼養家禽或水產動物之法規基礎，有助於推動生  
物循環經濟的產業。惟相關產業推動，仍須環保及經濟相關法規配合，始能有助  
於產業的整體發展。

### **3、關於自製自用飼料之規定**

飼料管理法第 10 條第 3 項，為免依同條第 1 項申請許可及取得製造登記證  
之規定，其中一種情形即為自製自用飼料戶向直轄市或縣（市）主管機關申請許  
可，並發給自製自用飼料戶登記證後，自製且供給自有家畜、家禽或水產動物之  
飼料的情形（第 1 款）。自製自用飼料必須符合農委會公定之自製自用飼料限量  
標準（第 2 項），並依農委會基於第 4 項授權訂定之自製自用飼料許可管理辦法  
相關規定，取得自製自用飼料戶登記證，始得以混合機，於飼養場所內，自行調  
製自製飼料，供給自有家畜、家禽或水產動物食用。

## **（三）疾病與檢疫**

關於畜牧場內家畜、家禽之疾病與檢疫，主要涉及動物用藥品管理法及動物  
傳染病防治條例。動物用藥品管理法旨在增進動物用藥品之品質，一般性地維護  
動物健康（第 1 條），動物傳染病防治條例則著眼於動物健康出現狀況，並有從  
個體疾病發展為集體罹病的危險之際，防治動物傳染病之發生、傳染及蔓延（第  
1 條）。

### **1、動物用藥品管理法**

為達成增進動物用藥品品質之立法目的，動物用藥品管理法分別從有關人民  
之義務以及主管機關之職權切入。一方面就藥品在製造、輸入、分裝、販賣、運  
送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列或貯藏、使用等過程中，有關人民之作  
為、不作為或容忍義務加以規範；另一方面則明定主管機關之權限或義務，以利執

法，其內容包括：廢止或撤銷許可證之藥品限期回收或銷毀（第 14 條之 2）；經取得許可證藥品之重新評估與許可證廢止（第 14 條第 2 項）；藥品種類、數量、銷售量及銷售對象等資料之保存與彙報（第 32 條之 2）；藥品製造廠所及其設備、用藥情形之檢查抽驗（第 25 條、第 26 條、第 14 條第 3 項）；法定動物傳染病流行（之虞）時命令或逕行核准製造或輸入藥品（第 15 條）；此外亦設有檢舉獎勵制度（第 31 條）。

就人民之義務面而言，動物用藥品管理法所使用之規範模式，大致可分為著眼於「阻絕不合格藥品之流通」以及著眼於「禁止藥品有關之違章行為」二類。前者在禁止不合格藥品之製造、輸入、分裝、販賣、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列或貯藏、使用等，其違反者，依據該藥品屬於偽藥、禁藥或劣藥以及行為模式之不同，而分別可能面臨刑事處罰或行政罰。

## 2、動物傳染病防治條例

動物傳染病防治條例之規定，主要是依據傳染病風險之具體化程度，分別從預防、檢疫以及防疫三面向規範有關防治措施（第 3 條），並針對因前揭措施之採取而受有損失之人民，訂有補償之規定，對於違反前揭防治措施者，亦在本條例第 41 條至第 46 條間訂有刑事或行政罰之罰則。其中所謂預防，著眼於藉由一定機制之事先設計，避免傳染病之發生或蔓延，包含：動物病死之報告、感染性生物材料之管理制度、檢體檢驗、報告、確定及公開之規範、針對動物運輸業之預防措施、針對生鮮禽蛋之預防措施、針對化製場及化製原料運輸車之預防措施，以及授權中央主管機關以及地方主管機關依具體情況採取之預防措施（第二章）。所謂防疫，則是在傳染病爆發或可預見即將爆發之當下，採取一定措施避免其擴散，強調行動的迅速性與現時有效性，其措施不免較為激烈。本條例特別以比例原則加以節制，並設有損失填補機制，前者體現在本條例區分罹患、疑患或可能感染動物傳染病之動物，而異其防疫措施強度；後者則反映在本條例第 40 條，對因相關措施遭受損失者，提供損失補償。值得注意的是，因此等激烈措施不僅對人民財產權與自由造成侵害，對於作為措施實施標的之動物身心亦有莫大影響，本條例因而納入動物保護相關設計以為因應，包括第 19 條第 3 項動物隔離繫養

期間之動保檢查，以及第 20 條規定撲殺動物方式，於不妨礙防疫下，應以使動物產生最少痛苦之人道方式為之<sup>42</sup>。

又相較於被動等待疫情爆發後，再採取防疫措施，本條例更要求權責機關積極過濾出傳染病病原體之所在、阻絕傳染病之爆發，以免防疫工作負荷過重，此即檢疫措施之設計。亦即對具有傳播動物傳染病之虞之動物、動物產品、有關物品或場所實施檢查，以篩選出已受或可能受傳染病病原體感染或污染之動物或其他物品並及早為必要處置。因檢疫蘊有「截斷病原體傳播」之意旨，此等防治措施之採取主要是在一定之港、站實施（第 9 條第 2 項），體現在本條例第四章針對輸出、輸入、過境、轉口我國之檢疫規範，惟防疫上有必要時，亦得在國內交通要道上設置檢疫站行之（第 28 條第 1 項第 3 款）。

#### （四）廢棄物之清除處理

##### 1、廢棄物清理

目前地方自治團體之新設置畜牧場管理自治條例中要求畜牧場於建場完成後三個月內申請畜牧場登記時應檢附之文件，包括廢棄物（含死廢畜禽）清理計畫書。廢棄物清理計畫書之法律依據為廢棄物清理法（以下簡稱廢清法）第 31 條，依第 1 項第 1 款之規定，經中央主管機關（環保署）指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運。環保署公告之「應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業」，第 1 點第 8 款即規定「經向目的事業主管機關登記飼養規模八萬隻以上之養雞畜牧場」，為應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業。畜牧場之事業廢棄物，包括死廢畜禽或孵化廢棄物，屬於一般事業廢棄物（廢清法第 2 條第 2 項第 2 款第 2 目），並應依事業廢棄物清理計畫書審查管理辦法

---

<sup>42</sup> 然而在實際執行面上，恐怕存在許多法制規範以外的因素影響其成效，參見台灣動物社會研究會，台灣防疫撲殺嚴重違反國際規範 百萬家禽慘遭不人道撲殺 更不利防疫；<https://www.east.org.tw/node/8262>（最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日）。

之相關規定向審核機關<sup>43</sup>提出審查之申請。事業應依核准之事業廢棄物清理計畫書進行事業廢棄物貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入之行為（事業廢棄物清理計畫書審查管理辦法第 13 條），且該清理計畫書有效期限為五年，有效期限屆滿後仍繼續營運者，應於屆滿前四個月至六個月申請展延；每次展延之有效期限為五年（事業廢棄物清理計畫書審查管理辦法第 9 條第 1 項及第 2 項）。此外事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準的規定。因此畜牧場主要設施中的死廢畜禽或孵化廢棄物處理設施，即應符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定。

## 2、農業事業廢棄物再利用

廢清法第 39 條對於事業廢棄物之再利用有特別規定，並對於再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報、再利用產品之標示及其他應遵行事項之管理辦法，授權中央目的事業主管機關會商中央主管機關（環保署）、再利用用途目的事業主管機關定之。農委會為降低污染與農業資源循環利用，基於廢清法第 39 條第 2 項之授權，即訂定農業事業廢棄物再利用管理辦法，對於事業將其事業廢棄物自行或送往再利用機構做為原料、添加物、材料、燃料、工程填料、土地改良或經中央農業主管機關認定之用途行為（農業事業廢棄物再利用管理辦法第 2 條第 2 項關於再利用行為之定義），進行規範。

依上述再利用管理辦法第 3 條第 1 項之規定，屬廢清法第 31 條第 1 項公告之事業，須於其事業廢棄物清理計畫書經核准後，始得於場內自行再利用；非屬公告之事業，得自行於場內再利用。此外，第三條之附表一中分別對於十一類業廢棄物及其再利用行為管理方式為詳細規定，至於如非屬附表一之事業廢棄物種類及再利用管理方式，應由事業及再利用機構共同提出個案再利用申請，經農委會許可後始得再利用（再利用管理辦法第 3 條第 4 項）。

於該附表中，編號一禽畜糞、編號六死廢畜禽及編號十一破殼蛋或孵化廢棄物，為源自畜牧場之農業事業廢棄物，透過相關再利用管理方式之規範，可產出

---

<sup>43</sup> 審核機關，依事業廢棄物清理計畫書審查管理辦法第 2 條第 2 項之規定，為依廢清法規定，審查核准事業廢棄物清理計畫書之直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關。

有機質肥料、栽培介質或其他肥料產品，飼料之原料，或再生能源之原料或燃料。如此不但減低污染，更促進農業資源再利用，有助於發展循環經濟。

### **3、禽畜糞堆肥場及肥料產品**

由上述農業事業廢棄物再利用管理而產出的產品，其中之一即為有機質肥料，此即肥料管理法第 3 條第 2 款所稱之堆肥，即以有機質材料，經醱酵腐熟之肥料。肥料之製造、輸入或販賣，須領有肥料登記證（第 5 條第 1 項），但農戶或家庭自製之有機質肥料供自用無販賣行為者，不在此限（第 33 條）。至於肥料登記證之申請及核發，應適用肥料登記證申請及核發辦法之規定。

農委會為促進畜牧及農業廢棄物再利用，減少化學肥料之使用並有效去化禽畜糞，積極輔導設立禽畜糞堆肥場，自行依職權訂定禽畜糞堆肥場營運許可管理要點（以下簡稱堆肥場管理要點），其性質為行政規則。畜牧場附設堆肥場，屬於應受堆肥場管理要點規範之堆肥場（第 2 點第 1 款）。該要點對於堆肥場收受之禽畜糞、廢棄物及生產產品之標準、申請堆肥場營運許可之要件及程序為詳細規定，同時規定農委會應辦理堆肥場年度評鑑工作，堆肥場於營運許可期間未曾參加前項評鑑者，農委會得不予許可其營運許可之申請展延（第 12 點）。

畜牧場附設堆肥場產製之堆肥，如供自用而無販賣行為，無須肥料登記證。反之，如欲正式製造及販賣其堆肥產品，即須依肥料法申請肥料登記證。

## **四、農產品之生產驗證及標示**

### **（一）2019 年農產品生產及驗證管理法之修法**

農產品生產及驗證管理法於 2007 年制定公布時，主要涵括優良農產品認證與驗證、有機農產品與農產加工品管理、農產品產銷履歷管理三大部分。

關於優良農產品認證與驗證，舊法第 4 條規定中央主管機關得就特定農產品及其加工品，實施自願性優良農產品生產驗證制度。具依法認識之機構，始辦理驗證業務，經驗證合格之農產品才可使用優良農產品標章。關於有機農產品、農產加工品管理，依舊法第 5 條及第 6 條規定，國內有機農產品、農產加工品需經驗證，始得以有機名義販賣，進口有機農產品、農產加工品除經驗證外，需經中

央主管機關審查合格，始得以有機名義販賣。此外，舊法第 7 條規定自願性產銷履歷驗證制度，必要時，並得強制實施產銷履歷驗證制度，另規定實施產銷履歷之農產品經營業者對於產銷履歷資訊，具有提供及保存義務。換言之，農產品生產及驗證管理法於 2007 年制定時，包括三種驗證制度：優良農產品驗證、有機農產品驗證、自願性產銷履歷驗證。

2019 年 12 月 25 日農產品生產及驗證管理法全文修正公布，除第 18 條自公布日施行外，其餘自公布後一年施行，亦即自 2020 年 12 月 25 日施行。本次修法，將原有制度進行重大改革，主要修法重點為：

- 1、配合有機農業促進法之立法，授權農委會另行公告農產品驗證制度，包括適用之農產品特定類別、品項及其驗證基準，以保留彈性（第 4 條）。亦即農委會依農產品之特性，就特定農產品公告驗證制度，取代以往自願性優良農產品生產驗證。
- 2、推動第三方認驗證，參考國際作法，將驗證機構的認證，轉由參與國際認證論壇，並簽署產品認證領域多邊相互承認協議的民間機構辦理，農委會轉為監督角色，而不再如舊法時由農委會直接對驗證機構進行認證（第 5 條、第 6 條）。
- 3、推動指定農產品強制溯源制度，採「非公告項目自願、公告項目強制」，強化經營者生產責任（第 16 條）。
- 4、發給初級加工場登記證明文件，初級加工場與一般食品工廠有別，建立初級加工場登記制度，使讓農民合法生產簡易加工品，為農民創造利益（第 18 條）。

至於舊法時的三種驗證制度，其中有機農產品驗證改由有機農業促進法予以規範，並依該法第 38 條第 2 項之過渡規定，有機農業促進法施行前（2019 年 5 月 30 日）已依農產品生產及驗證管理法及其相關規定驗證合格之有機農產品，於該法施行之日起 18 個月內（即至 2020 年 11 月 30 日止），只要有機農產品驗證證書效期尚未屆滿，即視為已該本法驗證合格。而優良農產品驗證及自願性產銷履歷驗證二者，則適用現行農產品生產及驗證管理法第 35 條之過渡規定，特別是依該條第 2 項，農產品經營者於 2020 年 12 月 25 日前已取得優良農產品驗

證、產銷履歷農產品驗證者，如其證書效期尚未屆滿，則自 2020 年 12 月 25 日起至該證書效期屆滿之日，未逾 18 個月之期間內（即至 2022 年 6 月 25 日止），仍得適用修正施行前有關優良農產品、產銷履歷農產品之規定使用驗證農產品名義及標章。

本次修正，將農產品驗證及農產品溯源二者分列。一方面農業經營者得自願參加驗證，並依本法第 4 條規定公告之國內特定農產品之類別及品項，與驗證機構約定實施驗證（第 8 條第 1 項）。經驗證合格並以驗證農產品名義銷售者，農產品經營者負有依法標示之義務（第 11 條第 1 項），標示內容包括農產品經營者之資訊及原產地。另一方面，關於農產品溯源資訊登錄及溯源標示則採「非公告項目自願、公告項目強制」，建立農產品之溯源制度（第 16 條）。

## （二）農產品之溯源資訊登錄及溯源標示

### 1、食安法第 22 條及第 25 條規定之溯源標示

農產品之溯源標示，其法令依據除涉及前述食安法第 22 條第 1 項第 5 款及第 25 條第 1 項外，尚涉及農產品生產及驗證管理法之規定。然因食安法第 22 條及第 25 條規範較不明確，必須先予釐清<sup>44</sup>。

解釋上，食安法第 22 條第 1 項第 5 款中通過生產驗證之國內農產品之溯源標示，為食品及食品原料溯源標示之特別規定，因此通過生產驗證之國內農產品的容器或外包裝上，應有溯源標示。至於同法第 25 條第 1 項規定的範圍，應係針對直接供應飲食為「特定食品」之場所或販賣「特定散裝食品」者，且該食品為國內農產品者所為之特別規定，特別是規定通過生產驗證之散裝農產品的溯源標示。

表4. 食安法第 22 條及第 25 條規範之規範內容

條號	適用範圍	標示內容
第 22 條第 1 項 第 5 款	食品及食品原料之 容器或外包裝	製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址

<sup>44</sup> 相關說明，參見本報告貳、一、(一)，頁 10 以下。

條號	適用範圍	標示內容
	通過生產驗證之國內農產品	標示可追溯之來源
	特別規定	
第 25 條第 1 項	直接供應飲食場所供應之特定食品	以中文標示原產地及其他應標示事項
	販賣特定散裝食品	原產地(國)、含基因改造食品原料、製造日期或有效日期及其他應標示事項
	通過生產驗證之國內農產品	標示可追溯之來源
	特別規定	

來源：本報告整理

因依食安法上述規定應有溯源標示之農產品，為通過生產驗證之農產品，可知在食安法的脈絡下，通過生產驗證為溯源標示之前提。至於農產品之生產驗證，即回歸農產品相關法令規定，除有機農產品另有專法規定外，一般農產品即適用農產品生產及驗證管理法之規定。

## 2、現行農產品生產及驗證管理法第 16 條

現行農產品生產及驗證管理法第 16 條係於 2019 年 12 月 25 日全文修正時增訂，並自 2020 年 12 月 25 日施行。本條為關於農產品溯源登錄及標示之規定，且採「非公告項目自願、公告項目強制」的精神，如農委會依該條第 3 項規定公告特定品項農產品或一定規模之農產品，生產、加工、分裝、流通或販賣該農產品之農產品經營者，即負有溯源登錄及溯源標示之義務。目前農委會依同條第 2 項規定之授權，對於自願部分之溯源資訊項目及標示方法，已分別於 2020 年 10 月 28 日、同年 12 月 28 日、2021 年 1 月 15 日及 1 月 22 日公告「溯源農糧產品溯源資訊項目及標示方式」、「溯源水產品溯源資訊項目及標示方式」、「溯源畜禽產品溯源資訊項目及標示方式」及「溯源林產品溯源資訊項目及標示方式」。其中畜禽產品應登錄之溯源資訊項目包括農產品經營者名稱、聯絡電話及生產所在

地（鄉／鎮／市／區）。農產品經營者應於畜禽產品流通、販賣時，將追溯號碼或條碼資訊，以黏貼或套印標示於畜禽產品本身、包裝或容器上。但因畜禽產品體積或其他特殊因素，難以標示者，得標示於標示牌上。至於依同條第 3 項規定之非自願（指定特定品項農產品或一定規模之農產品經營者）部分之溯源資訊項目及標示方法，目前尚無公告。

本法第 31 條對於「農產品經營者違反第十六條規定，未登錄溯源資訊或未依中央主管機關公告之方式標示，或登錄或標示不全或不實者」，設有罰則規定。依該處罰條文之立法理由所示，「為保障消費者權益，對於中央主管機關公告特定農產品及一定規模之農產品經營者，未完成溯源登錄或未依公告標示者，應予處罰，爰為本條規定」，可知第 31 條中所指違反第 16 條規定，準確來說係針對第 16 條第 3 項強制溯源登錄及溯源標示之情形所為之裁罰規定。反之，未公告之農產品，則由農產品經營者自願為溯源登錄及溯源標示，但如自願登錄或標示有不全或不實之情形，是否亦應受裁罰、是否亦以第 31 條為裁罰依據，則有疑義。基於處罰法定原則（行政罰法第 4 條），農產品生產及驗證管理法第 31 條理論上應認為不及於自願登錄或標示有不全或不實之情形。惟為確保揭露資訊之正確性及真實性的機制，建議宜有配套規定，例如公告維持溯源制度正確性之農產品經營者等誘因機制，以促進溯源資訊之正確性。

## 五、產銷協調

畜牧法採取之產銷調節與輔導措施，依照辦理主體之不同，可分為四類：主管機關之輔導及調節措施、畜牧團體之產銷業務、中央畜產會之產銷業務，及畜禽產業基金之運作。

### （一）主管機關之輔導及調節措施

依畜牧法第 22 條第 1 項之規定，農委會應訂定年度畜牧生產目標，地方主管機關應依該目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導人民依計畫辦理產銷。以 109 年為例，農委會訂定之 109 年度農業生產目標中，與畜產類有關者，預估全國雞

蛋可供應生產量為 73.1 億枚<sup>45</sup>。農委會依「行政院農業委員會訂定農業年度生產目標作業要點」分別邀請直轄市、縣市政府、產業團體及農委會有關機構召開會議，考量國內外農業環境變化、產地實際生產狀況、市場需求、進出口數量及其他因素訂定之，並參考前三年之生產實績，檢討前一年生產目標與實績間之差距，討論規劃生產目標。地方主管機關即應依年度生產目標訂定因地制宜的年度畜牧生產計畫，輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷。

依畜牧法第 23 條之規定，農委會得公告指定家畜、家禽種類，辦理調節措施，包括畜牧場家畜、家禽飼養頭數，農產品批發市場受理供應人供應家畜、家禽之頭數，大規模畜牧場所生產家畜、家禽之內、外銷比例，暫停受理畜牧場登記或已登記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請。農委會辦理調節措施之依據，為上述年度農業生產目標。

## **(二) 畜牧團體之產銷運作**

依畜牧法第 24 條之規定，主管機關應輔導畜牧場參加與其產銷有關之全國性畜牧團體<sup>46</sup>，畜牧場應遵守該團體訂定之產銷運作。不參加者，主管機關不予產銷輔導。此外，畜牧團體辦理產銷業務時，並得向畜牧場或飼養戶收取必須之費用，其費額由該團體擬訂、報主管機關核定。

由上可知，畜牧之產銷係由畜牧團體辦理，畜牧場應參加畜牧團體，否則即無法獲得主管機關提供之產銷輔導，因此而受有不利利益。畜牧之產銷係基於社會自我管制之精神，採自律約定的方式運作，並以主管機關提供產銷輔導作為誘因，促使畜牧場加入畜牧團體之產銷運作。

## **(三) 中央畜產會之設立**

中央畜產會為農委會捐助設立之財團法人（畜牧法第 25 條），其經費來源、業務、組織職掌、相關內部規範之訂定與核定等事項，明定於財團法人中央畜產

---

<sup>45</sup> 行政院農業委員會企劃處，109 年度農業生產目標，頁 52；  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2510704>（最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>46</sup> 畜牧團體，依畜牧法第 3 條第 9 款之規定，指與畜牧或獸醫之研究、發展、生產、供銷等有關之學會、基金會、協會、公會、農會及合作社。

會管理辦法。中央畜產會之業務，包括：一、畜產品產銷不平衡時，協調畜牧團體或畜牧場擬訂各項因應措施，報請主管機關核定實施；二、提供有關飼料、動物用藥品等重要畜牧資材供需之資訊；三、為穩定重要畜產品之價格，得協調農民團體或農產品批發市場在批發市場內買入、賣出或辦理該項畜產品之共同運銷；四、接受主管機關委託，協調個別畜產品有關之畜牧團體、畜牧場、飼養戶、販運商及消費者代表，擬定該項畜產品之生產數量及適當價格；五、協助畜牧團體執行主管機關所定之畜牧政策等（畜牧法第 27 條；財團法人中央畜產會管理辦法第 4 條）。

中央畜產會運作模式，與日本依「畜產品價格安定等有關法律」成立之「獨立行政法人農畜產業振興機構」類似，均依法訂定任務，建立產銷調節機制，達到事前預警、穩定產銷之目標，是政府與畜牧產業團體間重要的溝通橋樑<sup>47</sup>。例如中央畜產會協調各縣市蛋商公會、中華民國養雞協會等團體建立「雞蛋行情報價機制」，依市場供需情形反應雞蛋產地及批發參考價格。

#### （四）畜禽產業基金之設立

依畜牧法第 28 條之 1 之規定，農委會得依各家畜、家禽產業實際需要設立各畜禽產業基金，以穩定家畜、家禽之產銷。該基金之收支、保管及運用，應設各畜禽產業基金管理會為之。依據立法歷程資料，本條是在 2000 年畜牧法修正時增訂，類似想法最早出現在國民黨團之提案中，其說明欄中指出其是「為推動畜牧產業自主，籌措推動生產總量管理、畜禽產品價差補貼、畜禽收購凍存等產銷穩定措施經費」而設，且原欲刪除中央畜產會得收取服務費用之條文，改為由飼養戶繳納費用設立本基金<sup>48</sup>。然而後續在審查會上，中央畜產會收取服務費用之條文（畜牧法第 28 條）並未刪除，僅在微調細部內容後增訂本條。目前為因應開放美豬進口，行政院已核定養豬產業百億基金，農委會規劃 8 大產業輔導策略，將在 4 年內輔導國內養豬產業全面轉型升級<sup>49</sup>。

<sup>47</sup> 中央畜產會，<https://www.naif.org.tw/naifOrigin.aspx?frontTitleMenuID=7&frontMenuID=8>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

<sup>48</sup> 立法院議案關係文書，院總字第 1556 號，委員提案第 7947 號。

<sup>49</sup> 中央通訊社，政院核定百億養豬基金 4 年內輔導產業全面升級，2021 年 2 月 17 日；

## 六、金融與保險

### (一) 農業金融法及相關法令

農業金融法旨在健全農業金融機構之經營，保障存款人權益，促進農、漁村經濟發展（第 1 條）。農金法上所稱之農業金融機構，包括農、漁會信用部以及全國農民金庫，信用部依農會法、漁會法及本法設立，以辦理農、林、漁、牧融資及消費性貸款為任務；全國農業金庫則為信用部之上層機構，以輔導信用部業務發展，辦理農、林、漁、牧融資及穩定農業金融為任務（第 2 條及第 4 條）。為確保信用部以及全國農業金庫達成前揭任務，農金法對於其股權結構、人事組織、業務項目、授信審議等事項分別於第二章及第三章加以規範。

依第 6 條第 1 項之規定，農委會應規劃及推動政策性農業專案貸款，農委會亦訂定辦理政策性農業專案貸款辦法，規範貸款之資格、期限、利率等事項。政策性農業專案貸款包括之項目之一，即為提升畜禽產業經營貸款（政策性農業專案貸款辦法第 2 條第 4 款），並於該辦法第 7 條中對於貸款之對象、申請之資格與程序等事項，為詳細規定。該辦法最近一次修正為 2021 年 7 月 29 日，修正內容自同年 8 月 1 日施行。本次修正主要目的為提高壯年農民持續從農意願及因應產業需求，將青年從農創業貸款修正名稱為「青壯年農民從農貸款」（修正條文第 2 條、第 16 條、第 28 條、第 23 條附表一、第 24 條附表二之十三及第 27 條附表三之十三），輔導農糧業經營貸款，增訂通過產銷履歷農產品驗證之農民或農民團體為貸款對象（修正條文第 5 條及第 24 條附表二之二），配合青壯年農民從農貸款之修正，亦修正農民經營及產銷班貸款對象（修正條文第 8 條及第 34 條），農民組織及農企業產銷經營及研發創新貸款，增訂通過產銷履歷農產品驗證之農民組織及農企業為貸款對象（修正條文第 18 條），及提升畜禽產業經營貸款，改善草食家畜經營類、提升養豬經營類及提升家禽產業經營類貸款，其中雞蛋友善生產系統類貸款，每一借款人最高貸款額度由 3 千萬元調高為 5 千萬元，另明定借款人貸款二類別以上適用之最高貸款額度規定（修正條文第 24 條附表二之四）。

---

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102170257.aspx>(最後瀏覽日期:2021年3月31日)。

此外，農委會為協助家畜（禽）相關業者改善生產有關設備及經營體質，以降低生產成本，並提升經營效率及競爭力，另為輔導實際從事畜牧生產之畜牧場與從事禽畜糞再利用之禽畜糞堆肥場設置或改善污染防治設備或強化經營管理能力，有效防治畜牧污染，避免造成公害，以維護生態環境，依職權另行訂定「提升畜禽產業經營貸款要點」。提升畜禽產業經營相關貸款，除依辦理政策性農業專案貸款辦法辦理外，另依該要點規定辦理。該要點之貸款類別共 6 類，並包括**雞蛋友善生產系統類**（第 3 點）。依該要點第 4 點第 4 款之規定，符合農委會所定雞蛋友善生產系統定義及指南之蛋雞飼養方式，且為已取得畜牧場登記證書或申辦畜牧場登記中之農民、或為未達農委會公告應申請畜牧場登記之飼養規模，已取得農業用地作畜牧設施容許使用同意書之農民，即具備申貸之資格。貸款之用途，依第 5 點之規定，包括：提供有關業者興建畜牧設施、購買家畜禽或購置畜牧相關生產及經營設備之資本支出及週轉金；設置或改善畜牧場（戶）廢水處理之設備與其所需土木工程，或無排放水畜舍之改建，以及污泥處理、堆肥製造、除臭設備、沼氣利用與焚化爐等污染防治設備之資本支出；設置或改善堆肥醱酵設備、除臭設備及清運車輛等禽畜糞堆肥處理製造設備之資本支出，或已取得農委會禽畜糞堆肥場營運許可證者改善經營管理之週轉金。該要點亦於 2021 年 7 月 29 日配合修正第 12 點，明定修正提升後之貸款額度。提升家禽產業經營類：每一借款人最高貸款額度為新臺幣 4 千萬元，其中週轉金最高貸款額度為新臺幣 1 千萬元；雞蛋友善生產系統類：每一借款人最高貸款額度為新臺幣 5 千萬元，其中週轉金最高貸款額度為新臺幣 1 千萬元。

## （二）農業保險法

至於農業保險之法制，鑑於颱風及豪雨在台灣已成常態性天災，而「天然災害救助辦法」對於年年遭受農損的農漁民亦緩不濟急<sup>50</sup>，因而有在災害救助體系之外建立農業保險體制之需求。為此，農業保險法（下稱農保法）乃明揭其立法意旨為「填補天然災害或其他事故對農、林、漁、牧業之損失，提高農業經營保障，安定農民收入」（第 1 條）。依照農保法之規定，我國農業保險人可為保險業

---

<sup>50</sup> 立法院第 9 屆第 2 會期第 8 次會議議案關係文書，委員提案第 19692 號。

者或經農委會許可之農、漁會，惟農會、漁會擔任保險人者，以辦理符合主管機關產業政策需求之農業保險為限。若是農、漁會擔任農保保險人，應依農委會所定農保契約範本簽訂保險契約；若保險業者擔任農保保險人，保險商品仍報送金融監督管理委員會審查，惟應於送審前徵得主管機關同意。凡此乃考慮到農、漁會具有高度政策性，不同於一般保險業者使然。此也反映在農委會對農、漁會辦理農業保險業務，有違反法令或有礙健全經營之虞時，得採取一定監理措施的制度設計（第 23 條）。

除此之外，農業保險不同於一般保險，並非完全由風險共同體成員按照個人風險高低繳納保費、作為共同體成員出險時保險給付之基礎，此從得採取強制投保機制（第 8 條）、保險費補助（第 10 條）、對保險人之補助、獎勵與稅負減免措施（第 11、16 條）等規定，亦可見一斑。也因此，保險人承保農保之風險，也不適合與承保一般保險者等而視之，本法因此規定保險人承保農業保險危險，應以主管機關建立之危險分散與管理機制為之，此項危險由財團法人農業保險基金承擔、向國內或國外為再保險或主管機關指定之方式為之（第 12 條）。

## **七、災害救助**

### **（一）農業發展條例第 60 條**

關於畜牧業之災後救助，法制上並沒有特別之規定，而與其他農業部門一樣，適用農業發展條例（下稱農發條例）第 60 條所規定之天然災害救助、補助或低利貸款（以下簡稱為災害救助）。依本條授權訂定之農業天然災害救助辦法，對於天然災害之認定、救助對象之資格、救助項目及額度、農業損失金額估算方式，以及救助措施之辦理程序等事項，均設有規範。至於救助措施之經費來源，依農發條例第 60 條之規定，乃由農委會設置農業天然災害救助基金支應之。

### **（二）個別災害救助之特別規定**

除上述災害救助之一般性規範外，法制上亦有針對個別災害制定特別規定作為救助之法源依據。以 2020 年爆發後至今未平息的嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情為例，因其對社會更層面所帶來之嚴重衝擊，其影響較諸颱

風、旱災等有過之而無不及，立法院遂在 2020 年 2 月 25 日通過嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（下稱肺炎特別條例），以因應其對國內經濟、社會之衝擊（肺炎特別條例第 1 條）。該條例第 9 條即規定，受 COVID-19 影響而發生營運困難之產業、事業、醫療（事）機構及相關從業人員，得由目的事業主管機關予以紓困、補貼、振興措施及對其員工提供必要之協助。據此，農委會訂定了「行政院農業委員會對受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難產業事業紓困振興辦法」（以下簡稱農委會紓困振興辦法），針對營運困難之認定以及紓困措施之類型設有規範，然而除了貸款之紓困措施外，該辦法第 5 條之 1 第 2 項規定，其他紓困措施之項目、對象、基準、金額及相關事項，由農委會另定之。因此，特定產業所能獲得之具體紓困方式，仍須視農委會個別頒布之規定而定，如受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難畜牧業貸款利息補貼措施作業原則。

## 參、現行相關法令檢討

依本計畫舉辦的專家諮詢會議中業者提出經營雞蛋友善生產系統在實務上所面臨的法規限制與困境，參酌上述法規盤點內容，以下進行綜整並進行法令規範的檢討。

### 一、有機農業促進法關於友善畜牧之規定與平等原則之檢視

現行有機農業促進法及其相關法令僅針對廣義有機農業中的友善耕作有進一步規定，但是對於友善森林、友善水產及友善畜牧，並沒有其他任何相關進一步規範，導致友善畜牧與其他一般畜牧業相同，受到相同的法令管制，此與法治國中平等原則的精神有違，有進一步檢討修正的必要。

#### （一）平等原則之內涵

##### 1、司法院解釋之意旨

依司法院關於平等原則精神之解釋意旨，均一再揭示：「按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則。又法規範是否符

合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定」（司法院釋字第 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號、第 764 號、第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋參照）。「平等權與平等原則之作用，旨在「禁止恣意」—不許國家（甚或私人）以與事物本質無關之事由，實行差別待遇，致使『等者不等之』（對相同事物，為不同之對待）或『不等者等之』（對不同事物，為相同之對待）」（參見司法院釋字第 727 號解釋湯德宗大法官部分協同意見書）。

因此法律上所謂的平等原則，不僅要求除非有正當理由，相同事物應不得為不同處理外，亦要求除非有正當理由，不同事物應不得為相同處理，否則均違反平等原則。

## 2、平等原則之審查密度與審查標準

關於平等原則之審查，在學理上有美國違憲審查法理中關於平等原則審查密度之說理，另有德國聯邦憲法法院發展出來的平等原則審查標準。

### (1) 美國違憲審查之審查密度

美國違憲審查制度中對於平等原則的審查，分為不同的審查密度。依湯德宗大法官於司法院釋字第 696 號解釋協同意見書之說明，分為低標（合理審查基準）、中標（中度審查基準）及高標（嚴格審查基準）<sup>51</sup>。

合理審查基準旨在審查：系爭法規範所以為差別待遇之目的是否在追求「合法之公共利益」（a legitimate/ permissible public interest），且其所採取之差別待遇與規範目的之達成間，是否存有「合理關聯」（rationally/reasonably related to）。換言之，採取差別待遇的目的須為追求「合法之公共利益」始為「合憲」，而差別待遇之手段與規範目的之達成間須有「合理之關聯」始能認為具備「一定程度之關聯」。

中度審查基準旨在（進一步）審查：系爭法規範所以為差別待遇之目的是否在追求「重要的公共利益」（a substantial/significant/important public/governmental interest），且其所採取之差別待遇與規範目的之達成間，是否存有「實質關聯」

---

<sup>51</sup> 司法院釋字第 696 號解釋湯德宗大法官部分協同意見書，頁 5-7。

(substantially related to)。換言之，採取差別待遇的目的須為追求「重要公共利益」始為「合憲」，而差別待遇之手段與規範目的之達成間須有「實質關聯」始能認為具備「一定程度之關聯」。

至於嚴格審查基準旨在（更進一步）審查：系爭法規範所以為差別待遇之目的是否在追求「極重要、極優越的公共利益」(a compelling/overriding public/governmental interest)，且其所採取之差別待遇與規範目的之達成間，是否存有「直接關聯」(directly related to)。換言之，採取差別待遇的目的須為追求「極重要公共利益」始為「合憲」，而差別待遇之手段與規範目的之達成間須有「直接關聯」始能認為具備「一定程度之關聯」。

## (2) 德國聯邦憲法法院之見解

關於德國聯邦憲法法院對於平等原則的審查標準，分為以往的舊公式（恣意禁止）及自 1980 年代以後發展出來的新公式（禁止不合比例的差別待遇）。目前依新公式的內涵，平等原則之審查依情況必須同時導入比例原則之審查，方能更細膩地審查系爭規範是否因違反平等原則而違憲<sup>52</sup>。

依學者整理德國聯邦憲法法院導入比例性思考的平等原則審查標準之介紹，在判斷法令規範及行政機關之行為是否違反平等原則，必須先確定究屬於相同事件為不同處理、或不同事件為相同處理的情形<sup>53</sup>。

在相同事件為不同處理的情形中，首先須確定在本質上相同的事物間是否有差別待遇存在，及為差別待遇之標準。之後，必須確定為差別待遇之目的，及該目的是否具備合法性及正當性。最後，再進一步判斷差別待遇與目的間之合比例關聯性，亦即一方面為差別待遇之標準，必須基於事物本質要素，不得有不當聯結，而另一方面則須確定差別待遇之必要性及合理性，換言之差別待遇與目的間，必須具有合比例性。

至於不同事件為相同處理的情形，首先應為差別待遇卻為相同處理之事項及其本質差異性。再者，須判斷為相同處理之合理性，亦即毫無例外之相同處理，

---

<sup>52</sup> 司法院釋字第 698 號解釋陳春生大法官協同意見書，頁 9。

<sup>53</sup> 詳細參見吳信華，平等權的體系思考（上），月旦法學教室，第 55 期，2007，頁 83-91；吳信華，平等權的體系思考（下），月旦法學教室，第 56 期，2007，頁 97-102。

是否為達成目的之合理方式。最後，須判斷為相同處理之影響對於整體而言之顯著性與均衡性，換言之須判斷毫無例外之相同處理，是否為可忍受之少數例，或情形已普遍而已失均衡。

### (3) 我國司法院解釋之態度

依照目前司法院解釋之意旨，對於相同之事件為不同處理是否違反平等原則之類型，時而採美國低度、中度及高度的審查密度，時而（隱晦地）採德國新公式理論（禁止不合比例的差別待遇）。採美國違憲審查之審查密度者，如較新之司法院釋字第 802 號解釋理由書，「憲法第 7 條保障人民之平等權，並不當然禁止國家為差別待遇。法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，應視該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定。法規範所採取之分類如未涉及可疑分類，且其差別待遇並不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權利，本院自得採寬鬆標準予以審查（本院釋字第 768 號及第 794 號解釋參照）。如其立法目的係為追求正當公共利益，且其分類與目的之達成間有合理關聯，即與憲法第 7 條平等權保障無違。」而所謂的可疑分類，即為差別待遇的標準是否涉及「無法改變之（生理）特徵」（immutable characteristics）、或依各該社會生活經驗是否反映某種「刻板印象」（stereotype）之「社會烙印」（social stigma）、或是否針對實際上無法有效參與政治之「孤立而隔絕之少數」（discrete and insular minority）<sup>54</sup>。如涉及可疑分類，即應提高審查密度，而為較嚴格之中度審查或最嚴格之審查。司法院釋字第 794 號解釋理由書中即明白指出：「法規範如以種族、性別、性傾向等為分類，因此等分類往往涉及難以改變之個人特徵，或屬受有各種事實上或法律上之排斥或歧視者，或為社會上孤立隔絕之少數且為政治上之弱勢，本院對於此等分類，應加強審查，而適用嚴格或較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性（本院釋字第 748 號解釋參照）。反之，法規範所採取之分類如非上述分類，且其差別待遇並不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權利，本院自得採寬鬆標準予以審查，如其立法目的係為追求正當公共利益，且其分類與目的之達成間有合理關聯，即

---

<sup>54</sup> 司法院釋字第 727 號解釋湯德宗大法官部分協同意見書。

與憲法第 7 條平等權保障無違。」。此外，亦不乏部分司法院解釋採德國聯邦憲法法院融入比例性之平等原則審查者，例如單獨執行業務者計算所得選擇權責發生制案中，司法院釋字第 722 號解釋理由書即由目的與手段間的關係，論證差別待遇之手段與目的之達成間欠缺合理關聯，違反平等原則。此外軍公教退撫給與案中，司法院釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋理由書亦以認定差別待遇為手段，並進一步論述其與立法目的間之關聯，而含有導入比例原則的思維。

至於不同之事件為相同處理是否違反平等原則之類型，目前實務案例上較少見。依司法院釋字第 699 號關於酒駕一律吊銷汽車駕駛人持有的所有駕照相關規定，大法官於解釋理由書中指示，「系爭規定雖不違反比例原則，惟立法者宜本其立法裁量，針對不同情況增設分別處理之規定，使執法者在能實現立法目的之前提下，斟酌個案具體情節，諸如駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄、拒絕酒測時所駕駛之車輛種類、所吊銷者是否屬其賴以維持生活之職業駕駛執照等狀況，而得為妥適之處理；……。」由此可見，大法官對於因違反道路交通管理處罰條例之相關規定而應吊銷駕駛人所持各級車類駕照之規定，認為立法者應依具體個別情節，為合理之不同規範，以契合平等原則之精神，亦含有合比例性的精神。

## **（二）有機農業促進法未對於友善畜牧有特別規定，違反平等原則**

### **1、有機農業促進法相關法令規定現狀**

依前述說明可知，農委會現行的政策不僅繼續推動有機農業持續成長，更輔導友善環境的農業，包括友善環境耕作，對於林業、漁業及畜牧業亦可配合推動友善環境的作法。而法制的規範上，亦部分配合了政策的方向。有機農業促進法第 3 條第 3 款即明白揭示有機農業，包括以有機方式生產「農作、森林、水產、畜牧」等農產品的農業。在有機農作部分，有機農業促進法不僅規範有農產品及其驗證機制（第三章認證及驗證機構管理，第 11 條至第 14 條；第四章有機農產品管理，第 15 條至第 26 條），更於同法第 4 條第 2 項課予中央及地方主管機關推廣屬於廣義有機農業之友善環境耕作，並於有機農業促進法施行細則第 4 條規定友善環境耕作的範圍。農委會另發布「友善環境耕作推廣團體審認要點」、「有

機及友善環境耕作補貼要點」(已廢止)及「有機農業獎勵及補貼辦法」等規定，推動友善環境耕作。因此以有機方式生產之農產品雖未經有機驗證，但經農委會審認通過登錄為友善耕作團體者，亦屬於農委會推動的農業耕作方法及補助的對象。

因此目前儘管農委會在政策上已宣示推動包括友善畜牧在內的有機農業，有機農業促進法第 1 條亦可得出廣義的有機農業是友善環境農業，而且友善畜牧也屬於友善環境農業一環，但在法制面向上，有機農業促進法及其相關法令僅針對與農作有關的友善耕作有進一步規定，但是對於友善森林、友善水產及友善畜牧，並沒有其他任何相關進一步規範。以友善畜牧為例，因對於友善畜牧無特別規定，即導致友善畜牧與其他一般畜牧業相同，受到相同的法令管制，包括牧場設置、畜牧管理、飼料使用、疾病與檢疫、環境保護、及食品安全等相關法令，未考量友善畜牧之推動而有不同的特別規定<sup>55</sup>。因此目前的法令狀況，不僅產生法制規範與政策方向不符的情形，且在法制面向上出現友善環境耕作有特別規定，但友善森林、友善水產及友善畜牧卻未特別規定的情形。

## 2、關於平等原則之檢視

一如前述，農委會政策已明示推動友善畜牧，且有機農業促進法第 1 條也可以看出廣義的有機農業是友善環境農業，友善畜牧也屬於友善環境農業一環。農民究係以傳統方式或友善環境方式從事農業生產，涉及農民執行職業之自由，但依有機農業促進法相關法令規定，一方面出現立法者僅對於友善環境耕作有特別規定，卻未規範包括友善畜牧在內的其他友善環境農業的態樣，產生友善環境耕作與友善畜牧在法規範上有不同的處理。另一方面，亦出現因對於友善畜牧未為特別規定，產生友善畜牧所受之法令管制與傳統畜牧方式相同的情形。

### (1) 相同事件為不同處理，無合比例關聯性，違反平等原則

首先，關於友善環境耕作與友善畜牧、友善水產及友善森林在有機農業促進法中有不同規範的差別待遇，在本質皆屬於友善農業的範圍中，以耕作及非耕作為不同處理的分類標準，屬於相同之事件為不同處理的類型。如依美國違憲審查

---

<sup>55</sup> 相關法制規定的關係，如前述圖 1 所示；參見本報告頁 8。

之法理，因為此時並未涉及上述關於平等原則審查標準的可疑分類，具差別待遇亦不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權利，在平等原則的違憲審查上應採低標的合理審查標準。只要立法目的係為追求正當公益，且立法之分類與目的之達成間有合理關聯，即未違反平等原則。有機農業促進法之立法目的在於維護水土資源、生態環境、生物多樣性、動物福祉與消費者權益，促進農業友善環境及資源永續利用（第 1 條），並且包含農作、森林、水產、畜牧等不同之農產品生產型態（第 3 條第 3 款），其立法目的符合正當之公共利益。然而立法者既已揭示農作、森林、水產、畜牧等農產品生產型態皆屬於有機農業的態樣，應認為此等農產品生產型態皆有助於維護水土資源、生態環境、生物多樣性等立法目的之達成，但規範上僅對於友善環境耕作（農作）型態之生產方式有特別規定，並設計補助等誘因機制，卻對於同樣可以促進有機農業的友善森林、友善水產及友善畜牧之生產型態未為進一步規定，實無法認為此分類與立法目的之達成間有合理關聯，應認定有機農業促進法未對於友善森林、友善水產及友善畜牧之生產型態為進一步規定，違反平等原則。

而由德國違憲審查之新公式理論觀之，應禁止不合比例的差別待遇，強調平等原則之檢視應導入比例原則之思考。立法者在友善環境耕作及其他三者間（友善森林、友善水產及友善畜牧）為差別待遇，涉及友善環境農業的不同面向。考量我國目前農糧耕作之於糧食供給的比例及重要性、對於環境與土地影響的面積及程度等現狀，對於友善環境耕作有特別的規定，以達到促進有機農業之立法目的，固有其合理性，然而對於同樣可以達到立法目的之友善森林、友善水產及友善畜牧等型態，未審酌各種生產態樣對於維護水土資源、生態環境、生物多樣性、動物福祉與消費者權益可發揮之功能，而未依其性質為個別規範，此差別待遇與目的之達成，無法認為符合比例性，亦應同樣得出違反平等原則之結論。

而由德國違憲審查之新公式理論觀之，應禁止不合比例的差別待遇，強調平等原則之檢視應導入比例原則之思考。立法者在友善環境耕作及其他三者間（友善森林、友善水產及友善畜牧）為差別待遇，涉及友善環境農業的不同面向。考量我國目前農糧耕作之於糧食供給的比例及重要性、對於環境與土地影響的面積

及程度等現狀，對於友善環境耕作有特別的規定，以達到促進有機農業之立法目的，固有其合理性，然而對於同樣可以達到立法目的之友善森林、友善水產及友善畜牧等型態，未審酌各種生產態樣對於維護水土資源、生態環境、生物多樣性、動物福祉與消費者權益可發揮之功能，而未依其性質為個別規範，此差別待遇與目的之達成，無法認為符合比例性，亦應同樣得出違反平等原則之結論。

(2) 不同事件為相同處理，缺乏正當合理事由，違反平等原則

在友善畜牧部分，友善畜牧與一般畜牧的畜養方式不同，相較於一般畜牧的傳統密集式的飼養方式，友善畜牧可能產生的動物傳染病、環境污染等風險較傳統畜牧方式低，更有助於維護資源、環境、動物福祉並保障消費者權益，因此在畜牧場設置、污染管制等規範的管制密度上應有不同的考量。然而目前立法上並未區分友善畜牧與一般畜牧在飼養型態上的差別，對於友善畜牧在法制上有許多部分並沒有特別的規定，導致其與一般畜牧須受到相同的規範管制。對於現行友善畜牧及一般傳統畜牧受到相同管制的立法現狀，並無法想像立法者是否有藉此相同處遇所欲達成的特別目的，更何況此相同處理已形成有效推動友善畜牧的阻礙，過度嚴格的管制規範更影響從事友善畜牧農民的權益，因此立法者未區別友善畜牧與一般畜牧的差異，且立法上所為的相同處理亦無合理正當的事由，現行法制應與平等原則的精神不符，應盡速檢討修正。

## **二、產品（雞蛋）標示及資訊登錄之法令檢討**

農委會發布之雞蛋友善生產系統定義及指南，為現行少數對於友善畜牧為明文規定之法規命令，其授權之法律依據為食安法第 25 條第 1 項，顯見該定義及指南之規範目的係為落實食品安全溯源管理之生產系統標示的要求，以保障消費者對於雞蛋生產方式的知情權。

## （一）生產系統標示

### 1、生產系統標示之相關法規與法律保留原則之檢視

#### （1）法律保留原則之內涵

所謂法律保留原則，依司法院釋字第 443 號解釋理由書所持之見解，已為目前我國實務及學說普遍接受。「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第 392 號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

針對司法院釋字第 443 號解釋理由書所建立之層級化法律保留原則，主要係將公權力行為是否須有法律之授權，分為憲法保留、絕對法律保留（國會保留）、相對法律保留（一般法律保留）及無須法律保留等四個層級事項，並依公權力行為對於人民自由權利限制之程度或給付行政措施是否涉及公共利益之重大事項，決定是否應由立法者必須依據憲法規定制定法律而無立法形成自由、或得依其立法形成自由自行制定法律規範、或得制定法律而授權行政機關訂定法規命令、或根本無須法律之明文規定。

依上述層級化法律保留原則之精神，進一步而言，在相對法律保留事項中，如公權力之行為涉及人民生命權或人身自由以外之其他基本權利之限制，例如財產權、工作權等基本權之限制，應由立法者制定法律加以規定，但並不排除立法者以法律授權行政機關發布法規命令。然而依司法院解釋長期以來的見解，以釋字第 734 號解釋理由書為例，「人民基本權利之限制，原則上應以法律為之，依其情形，固非不得由立法機關授權主管機關發布命令為補充規定（本院釋字第四四三號、第四八八號解釋參照）。惟其授權之目的、內容及範圍均應具體明確。主管機關據以發布之命令，亦不得逾越授權之範圍，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案（本院釋字第五六八號、第六五八號、第七一〇號、第七三〇號解釋參照）。授權是否具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，非拘泥於特定法條之文字（本院釋字第三九四號、第四二六號解釋參照）。」至於法規命令基於法律授權所為之規定，依司法院釋字第 612 號解釋理由書之意旨，「其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷。」

因此立法者於法律中制定授權規定時，其授權必須符合授權明確性原則，亦即授權之目的、內容及範圍應具體明確，至於授權是否具體明確，則須就授權法律整體所表現之關聯意義為判斷。再者，法規命令基於法律授權所為之規定，亦須符合立法之意旨，並符合法律授權之範圍，至於法規命令之規定是否逾越法律授權，亦應就該法律本身之立法目的及整體規定之關聯意義為綜合判斷。

## （2）雞蛋友善生產系統定義及指南違反法律保留原則

雞蛋友善生產系統定義及指南為目前少數對於友善畜牧之進一步規範，該定義及指南係基於食安法第 25 條第 1 項之規定，由農委會發布之實質法規命令，具有對外的拘束效力。

食安法第 25 條第 1 項之規定涉及「溯源標示」及「生產系統標示」二種標示義務，在生產系統標示部分，該項後段規定「有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統」，依規定內容可知食安法之立法授權農委會公告生產系統，只要農委會對於特定國內農產品有公告生產系統者，該農產品之生產者即

負有標示生產系統之義務。該規定對於農民工作權產生一定的限制，亦即立法者為追求保障普遍消費者知情權之公共利益，對於農民從事工作之方法與內容等執行職業之自由，予以適當之限制，屬於相對法律保留事項。而食安法第 25 條第 1 項後段之授權範圍，及於所有國內農產品，只要屬於經農委會公告之國內農產品，生產者即負有生產系統之標示義務，其目的在於保障消費者對於農產品生產方式所應享有的知情權。因此食安法第 25 條第 1 項後段關於授權農委會公告生產系統以落實生產系統標示義務之規定，授權目的、內容及範圍具體明確，應認為符合授權明確性原則的要求。

然而食安法第 25 條第 1 項後段所稱之生產系統，實際上應包括農產品生產過程中的「所有系統」，並非僅限於「友善」生產系統，如此始能夠全面提供消費者相關農產品生產方式的充分資訊。然而現行農委會公告之雞蛋友善生產系統定義及指南僅包括豐富化籠飼、平飼及放牧三種生產型態，卻未及於友善生產系統以外的「傳統」格子籠（籠飼）生產型態，導致從事友善飼養方式之生產者負有生產系統標示義務，反而以格子籠（籠飼）飼養方式之生產者不負有標示義務，因而無法全面保障消費者知情權，應認為雞蛋友善生產系統定義及指南之規定內容與食安法第 25 條第 1 項後段之授權範圍及意旨不符，違反法律保留原則，應予檢討修正，將所有雞蛋生產系統列入規範。

## 2、生產系統標示之相關法規，對於相同事件為不同處理，違反平等原則

關於平等原則之內涵及審查標準，前已說明<sup>56</sup>。基於食安法第 25 條第 1 項後段而公告之雞蛋友善生產系統定義及指南，致使在生產系統標示義務部分，產生從事友善飼養方式之生產者負有標示義務，而以格子籠（籠飼）飼養方式之生產者不負標示義務，關於生產系統標示義務部分，出現相同事務卻為不同處理之差別待遇，產生該差別待遇之標準為是否從事友善飼養方式。

如依美國違憲審查之法理，因為此時並未涉及關於平等原則審查標準的可疑分類，具差別待遇亦不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權利，在平等原則的違憲審查上應採低標的合理審查標準。只要立法目的係為追求正當公益，

---

<sup>56</sup> 參見本報告參、一、(一)，頁 43 以下。

且立法之分類與目的之達成間有合理關聯，即未違反平等原則。相關規定所追求之立法目的，在於提供消費者關於雞蛋生產系統的資訊，以保障其知的權利，進而落實食品安全的溯源管理、達到促進國民健康之目的，其立法目的合理正當。然而相關規範形成之差別待遇，致使消費者無法獲悉所有雞蛋的生產方式，且僅強制從事友善生產系統之農民負標示義務，從事傳統格子籠（籠飼）飼養方式之生產者不僅不負有法定的標示義務，甚至有可能利用易引起消費者混淆之圖示或說明，達到使人誤認其以友善蛋雞的方式生產雞蛋，進而獲取利益並影響友善生產系統農民之權益，此差別待遇與知情權保障之目的，實無法認定有合理的關聯，應認為違反平等原則。

而由德國違憲審查之標準觀之，依新公式理論，應禁止不合比例的差別待遇，強調平等原則之檢視應導入比例原則之思考。為保障消費者對於雞蛋生產方式的知情權，並落實食品安全的溯源管理，為達此目的，理論上不應因為生產方式不同，致使部分生產者有不負標示義務之結果。且要求所有雞蛋生產者標示其生產系統方式，標示義務的履行並未因此造成傳統格子籠（籠飼）飼養方式之生產者過度不合理的成本負擔，即使因為資訊全面揭露而有可能影響銷售，此亦為市場機制中消費者取得完整資訊後的自我選擇，符合資訊揭露制度的本質。因此現行產生差別待遇之標示義務法制，無法合理說明二者的差別待遇符合比例性，無法通過以德國法為基準的禁止不合比例差別待遇之審查標準，亦應認為違反平等原則。

基於上述說明可知，食安法第 25 條第 1 項後段及現行雞蛋友善生產系統定義及指南之相關規定，導致豁免從事格子籠（籠飼）生產方式之生產者的法定標示義務，而此差別待遇與立法目的間並不具備法律上合理之關聯性，亦無法通過禁止不合比例差別待遇的檢視，應違反平等原則。如同前述，應檢討修正現行雞蛋友善生產系統定義及指南之規定，將所有生產系統列入，以符合食安法第 25 條第 1 項後段之授權意旨及授權範圍，亦可藉此消弭標示義務之差別待遇。

## (二) 溯源資訊登錄及溯源標示

### 1、食安法溯源標示規定與農產品生產及驗證管理法第 16 條之關係不明確

如前所述，食安法第 22 條第 1 項及第 25 條第 1 項規定之溯源標示以農產品通過「生產驗證」為前提，而農產品之驗證，一般農產品適用農產品生產及驗證管理法之相關規定，有機農產品則適用有機農業促進法之相關規定。而新修正公布之現行農產品生產及驗證管理法，將農產品驗證及農產品溯源分別規定為二個不同的制度。因此將此二法的規範內容綜合觀察，並以下圖簡示，即會出現一些疑問。

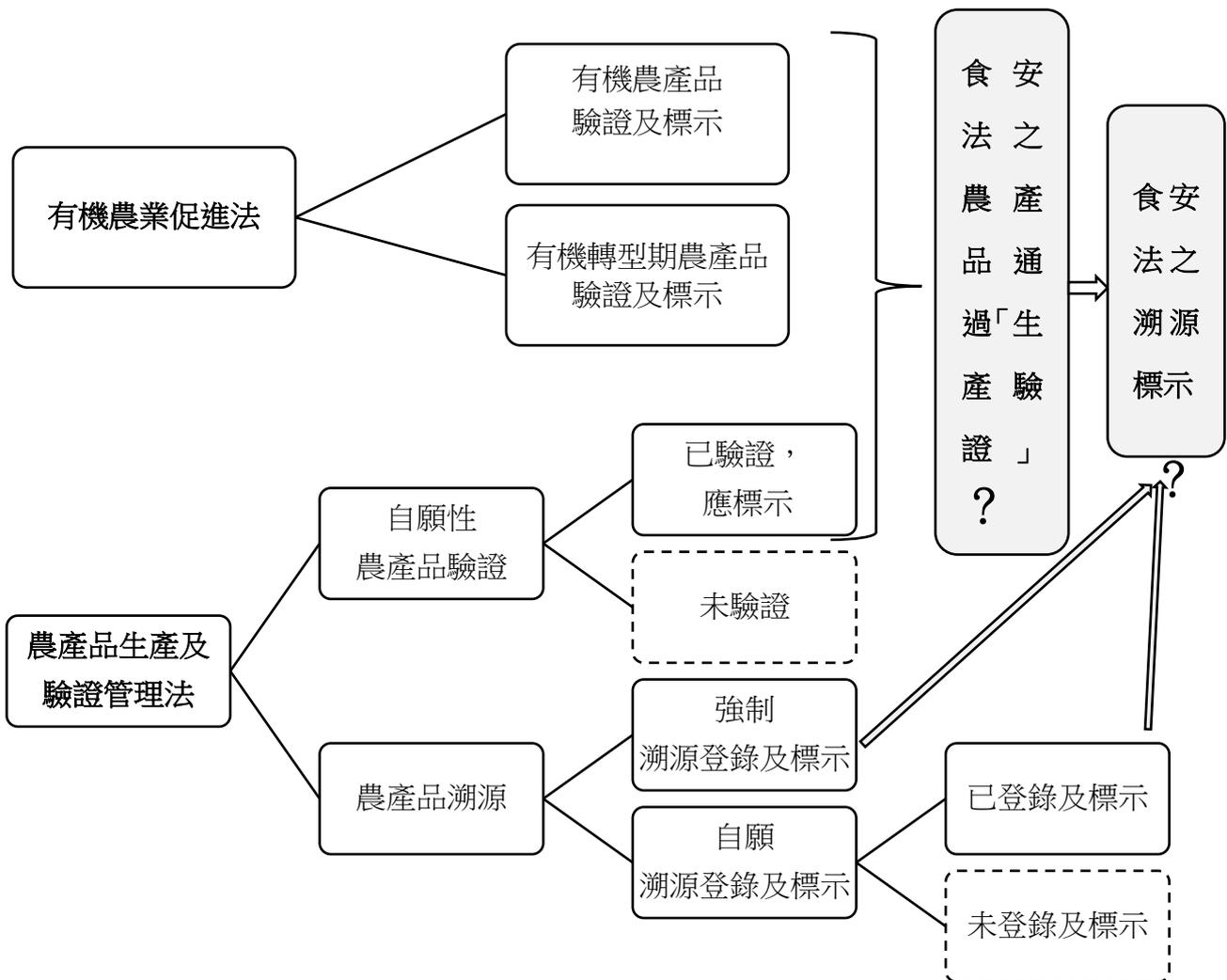


圖2. 農產品之驗證及標示—食安法、有機農業促進法及農產品生產及驗證管理法之關係

上圖顯示食安法所稱之「生產驗證」，是否即為現行農產品生產及驗證管理法第 8 條之自願驗證制度及有機農業促進法中所稱之有機農產品及有機轉型期農產品之驗證制度，「通過生產驗證之國內農產品」是否即為現行農產品生產及驗證管理法第 3 條第 3 款所稱之驗證農產品及有機農業促進法所稱之有機農產品及有機轉型期農產品，因農產品驗證相關法律之修正，則須進一步認定及解釋。此外，食安法規定通過生產驗證之國內農產品即須為「溯源標示」，此溯源標示究係為有機農產品、有機轉型期農產品及自願驗證農產品之標示，抑或是農產品生產及驗證管理法採「非公告項目自願、公告項目強制」之溯源資訊登錄及溯源標示，亦不明確。換言之，農產品生產及驗證管理法修正後分別規定驗證及溯源制度，而驗證後所為之標示（農產品生產及驗證管理法第 11 條）及溯源標示（同法第 16 條），及有機農業促進法第 18 條規定之標示，是否皆為食安法相關規定中所稱可追溯之來源標示，亦須進一步認定及解釋。

食安法第 22 條及第 25 條之規定是在農產品生產及驗證管理法全文修正及有機農業促進法立法前即已公告施行，惟當時二法修正及立法時並未注意農產品生產及驗證相關法律規定之溯源標示制度與食安法之溯源標示制度在規範上的配合銜接，導致依現行規定出現不一致之處。考量食安法相關規定的重點並非在於生產驗證，而在於農產品之溯源標示管理，須可追溯農產品之來源，而目前農業生產驗證之二法中不論是驗證後所為之標示或溯源標示，皆可達此目的。因此現行可能的解決方法，建議可由食安法之中央主管機關衛福部發布解釋性行政規規則，認定食安法第 22 條及第 25 條中所稱應「標示可追溯之來源」包括農產品生產及驗證管理法及有機農業促進法中農產品生產及驗證管理法及有機農業促進法。另一種可能之解決方式，則為由農委會於農產品生產及驗證管理法及有機農業促進法之施行細則中明確規定二法相關驗證後標示或溯源標示，皆為食安法相關規定中所稱之「標示可追溯之來源」。

此外，因為採自願驗證及非公告項目自願溯源登錄及溯源標示，再加上目前農委會尚未公告強制溯源登錄及溯源標示之特定項目，致使農產品中仍有一定比

例未驗證及標示，此是否可以達到食安法溯源管理的立法目的，不無疑義。如何向農產品經營者強化自願驗證及自願溯源標示制度，並且儘速公告應強制驗證的農產品項目，以落實溯源標示所欲保障人民的知情權。

## 2、友善生產系統生產之雞蛋的溯源標示—法令適用

畜禽產品，以雞蛋為例，如非有機雞蛋，而是於友善生產系統中生產的雞蛋，國內之經營者除負有生產系統之標示義務外，則關於同一雞蛋之溯源標示，其法令之適用，應分別考量，而出現應適用食安法或農產品生產及驗證管理法之情形。

### (1) 農業經營者未依農產品生產及驗證管理法為自願驗證或自願溯源標示

此時雞蛋之溯源標示，應適用之規定為食安法第 22 條第 1 項第 5 款及第 6 款及第 25 條第 1 項。

如係盒裝販賣，經營者應於雞蛋之容器或外包裝應標示「製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址」、「生產系統」及「原產地」。

如係散裝販賣<sup>57</sup>，販賣者依食安法第 25 條第 1 項規定，須標示品名、原產地。此外，同條第 2 項授權訂定之散裝食品標示規定第 6 點則規定散裝販賣之標示方法：「本規定之標示應以中文顯著標示，其得以卡片、標記（標籤）或標示牌（板）等型式，採懸掛、立（插）牌、黏貼或其他足以明顯辨明之方式，擇一為之。前項以標記（標籤）者，其字體長度及寬度各不得小於零點二公分；以其他標示型式者，各不得小於二公分。」

### (2) 如農業經營者依農產品生產及驗證管理法自願驗證或自願溯源標示

此時農產品生產及驗證管理法之相關規定，應認為係上述食安法相關規定之特別規定，應優先適用。

依農產品生產及驗證管理法第 11 條第 1 項第 4 款及第 5 款之規定，農業經營者對於驗證之雞蛋，應標示「農產品經營者名稱、電話號碼及地址；其屬委託

---

<sup>57</sup> 所謂散裝食品，依食品安全衛生管理法施行細則第 20 條之規定，係指：「陳列販賣時無包裝，或有包裝而有下列情形之一者：一、不具啟封辨識性。二、不具延長保存期限。三、非密封。四、非以擴大販賣範圍為目的。」

製造者，並應標示委託者之名稱、電話號碼及地址」、「原產地。但已標示製造廠或驗證場所地址，且足以表徵原產地者，得免標示。」。

至於溯源資訊登錄及溯源標示，則依農產品生產及驗證管理法第 16 條第 2 項授權訂定之「溯源畜禽產品溯源資訊項目及標示方式」第 2 點之規定，溯源資訊包括農產品經營者名稱、聯絡電話、生產所在地（鄉／鎮／市／區），其標示方法依第 3 點之規定：「、溯源畜禽產品之農產品經營者應於畜禽產品流通、販賣時，將追溯號碼或條碼資訊，以黏貼或套印標示於畜禽產品本身、包裝或容器上。但因畜禽產品體積或其他特殊因素，難以標示者，得標示於標示牌上。」

如農產品生產及驗證管理法第 11 條第 1 項之驗證農產品標示及第 16 條之溯源標示皆可認為屬於食安法第 22 條第 1 項第 5 款及第 25 條第 1 項規定之「可追溯來源」之標示，則較細節的問題是溯源畜禽產品溯源資訊項目及標示方式第 2 點與驗證農產品標示（農產品生產及驗證管理法第 11 條第 1 項）中「生產所在地（鄉／鎮／市／區）」與「原產地」二者是否同義。當然此係文義上的問題而已，可想像的實際狀況是從事友善生產系統的農產品經營者既然已自願為溯源資訊登錄及溯源標示，關於生產地的溯源標示即已詳細到生產所在地（鄉／鎮／市／區），自然已可認定原產地。

前述關於友善生產系統中生產的雞蛋之溯源標示，產生可能適用食安法或農產品生產及驗證管理法規定的情形，根源於農產品生產及驗證管理法採自願驗證及自願溯源標示的原則。該立法原則固有其在制度推廣及運用上的考量，但在法令適用上則出現複雜的情形，應予注意。

### **三、設置友善畜牧場之法令檢討**

#### **（一）中央法令未對於友善畜牧有特別規定，違反平等原則**

##### **1、中央法令概述**

依前述關於畜牧場之設置與更新部分法令盤點整理<sup>58</sup>，中央法規中對於採友善畜牧方式之家禽畜牧場有特別規定者，僅涉及申請畜牧場登記時，在畜牧設

---

<sup>58</sup> 參見本報告貳、二，頁 13 以下。

施容許使用及主要畜牧設施設置標準部分，將養禽設施最小至最大興建面積，由蛋雞為每百隻 6 至 30 平方公尺，放寬增加 30%，亦即每百隻為 7.8 至 39 平方公尺。除此之外，中央法規即未特別考量友善畜牧場與以傳統飼養方式之畜牧場的差異，而另有不同的規範。

更有甚者，畜牧場主要設施設置標準第 5 條規定強制要求自 2017 年 1 月 1 日起新登記及已登記畜牧場之禽舍與運動場(戶外活動區)皆應採非開放式設計，而不考量其生產系統究為傳統格子籠或友善系統的生產方式。然而另一方面，雞蛋友善生產系統定義及指南第 4 點第 2 款規定「放牧雞蛋友善生產系統」之設施，應設置達 800 平方公分之無牆開放式遮蔽設施之戶外活動區。換言之，放牧生產系統之飼養方式，本質上即是設置開放式戶外活動區，以提供蛋雞充分的自由活動空間，以符合自然行為模式。此二規範內容彼此牴觸，畜牧場主要設施設置標準之規定已形成促進放牧雞蛋友善生產系統之法令障礙。

此外，對於既有畜牧場欲以更新轉型的方式變更生產系統為友善畜牧方式，在既有的設施面積內因為飼養方式變更，飼養規模可能反而減少，並不屬於畜牧法第 8 條第 2 項所稱的情形。此時究係屬於因畜牧設施有變更而應依同條第 1 項規定申請變更登記的情形，抑或是無須申請變更登記可直接逕為更新轉型，或是不被認定屬於第 8 條規範之情形，而須以新設置畜牧場方式重新申請畜牧場登記，在法令規定的適用上並不明確。

## **2、畜牧場主要設施設置標準未對於友善蛋雞畜牧有特別規定，缺乏正當合理事由，違反平等原則**

2017 年 1 月 1 日以後，中央主管機關農委會以防止疾病傳播為理由，規定所有蛋雞不論畜牧場之生產系統態樣，飼養設備及戶外空間皆應為非開放式，未考量放牧友善蛋雞生產系統的特性。然而依目前研究分析指出，傳統格子籠飼養方式除了節省空間外，具有的優勢為自動餵飼、給水，方便現場人員管理，收集雞蛋，節省生產成本。但是相較於友善生產系統而言，最大的缺點便是無法讓蛋雞有足夠空間展現自然行為<sup>59</sup>，亦即不符合有機農業促進法第 1 條中維護動物福

---

<sup>59</sup> 林怡君，蛋蛋的哀傷－談格子籠的替代方案；

祉之立法目的。如由疾病防止的角度看來，不同生產系統的風險有別。因此，「不同飼養方式都有其需注意的地方，主要是看飼養業者願不願意承擔多出來的成本，以及消費者有沒有意願與決心去支持」<sup>60</sup>。此外，學者研究亦由降低禽流感病毒傳播的風險、阻絕野鳥與家禽接觸的防疫原則，分析「密閉式」、「非開放式」、「半開放式」等不同飼養型態，並認為放牧蛋雞場可採半開放式<sup>61</sup>。對於畜牧場是否一定要採非開放式，不同專家學者及業者更有不同看法<sup>62</sup>，

因此現行中央法令基於降低禽流感傳播風險的考量，強制要求所有蛋雞畜牧場皆須以採非開放式飼養方式，欲未忽視友善生產系統的特性，特別是未考量放牧友善蛋雞生產系統的特性，並審酌以不同管制方式設計可能的規範密度，無法承認此齊一式的管制規定在未考量友善生產系統的情形下，有合理正當的事由，且因此形成有效推動友善畜牧的阻礙，現行法令規範應與平等原則的精神不符，應盡速檢討修正<sup>63</sup>。可能的修正方向，建議例如於畜牧場主要設施設置標準之與家禽畜牧場有關之規定及附表中，更仔細考量友善生產系統之特性，而有不同管制密度的規範，適度考量「半開放式」飼養型態的可行性，以符合平等原則的精神，並與雞蛋友善生產系統定義及指南中規範的飼養型態相符合。

## （二）地方自治條例關於新設置畜牧場限制規定之合法性檢視

### 1、畜牧業之輔導及管理為地方自治事項，地方自治團體享有因地制宜之立法權

---

<https://tw.news.yahoo.com/%E8%9B%8B%E8%9B%8B%E7%9A%84%E5%93%80%E5%82%B7%EF%BC%8D%E8%AB%87%E6%A0%BC%E5%AD%90%E7%B1%A0%E7%9A%84%E6%9B%BF%E4%BB%A3%E6%96%B9%E6%A1%88-070325917.html>（最後瀏覽日期：2021年3月31日）。

<sup>60</sup> 新興科技媒體中心，SMC 資料庫，2019-12-05 即時回應 食品安全，飼養方式篇—蛋雞產業鏈中的食品安全；<https://smctw.tw/4562/>（最後瀏覽日期：2021年3月31日）。

<sup>61</sup> 農傳媒，2017年3月7日，【農百科】禽疫當前，何種飼養較抗病？先搞懂這些再說！；<https://www.agriharvest.tw/archives/27435>（最後瀏覽日期：2021年3月31日）。

<sup>62</sup> 上下游，2017年2月20日，養禽開放好？非開放好？是強迫家禽坐牢 還是降低感染風險？；<https://www.newsmarket.com.tw/blog/92150/>（最後瀏覽日期：2021年3月31日）。

<sup>63</sup> 關於平等原則之內涵及審查標準，參見本報告參、一、（一），頁43以下。

## 限

依憲法第 109 條第 1 項第 6 款及第 110 條第 1 項第 5 款之規定，「農林、水利、漁牧及工程」為省立法並執行之或交由縣執行，或縣立法並執行之事項。地方制度法 18 條第 7 款第 1 目及第 19 條第 7 款第 1 目亦規定，農、林、漁、牧業之輔導及管理為直轄市或縣（市）之自治事項。因此對於畜牧業之輔導及管理，為直轄市或縣（市）之自治事項，直轄市或縣（市）應自行立法並執行，並負有政策規劃及行政執行之責任（參照地方制度法第 2 條第 2 款）。地方自治團體

另地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。」第 28 條第 2 款規定：「下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」因此地方自治團體就其自治事項，於合理範圍內得制定自治條例限制居民之權利。目前現行各地方自治團體對於新設置畜牧場制定公布之新設置畜牧場管理自治條例，即為對於畜牧場之新設置在於其自治權限範圍內所制定公布之自治條例。

## 2、增加申請畜牧場登記要件時距離限制之合法性檢視

### （1）關於法律保留原則部分，目前行政院未認定違法

司法院釋字第 738 號解釋關於電子遊戲場業營業場所距離限制案中，理由書中明白指出：「電子遊戲場業營業場所之規範，屬工商輔導及管理之事項，係直轄市、縣（市）之自治範圍，自非不得於不牴觸中央法規之範圍內，以自治條例為因地制宜之規範。」電子遊戲場業管理條例第 9 條第 1 項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院 50 公尺以上之規定，可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範。本號解釋認為台北市、原台北縣及原桃園縣之自治條例分別定有電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院 1000 公尺、990 公尺、800 公尺以上等較嚴格之規定，「尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違，其對人民營業自由增加之限制，亦未逾越地方制度法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。」同理，地方自治團體制定公布之新設置畜牧場管理自治條例，在未牴觸中央法律之前提下，得審酌各地方自治團體轄內不

同的情形，制定因地制宜之地方自治條例規定，縱使規範內容較中央法規嚴格，亦難以認定牴觸法律保留原則。

目前各地方自治團體對於新設置畜牧場之登記，於核發畜牧設施容許使用時，除畜牧法第 5 條規定及第 6 條第 1 項規定之要件外，多於自治條例中增加特別之限制，最重要者為距離之限制，要求畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、學校、或住宅之周界一定距離，其中以雲林縣自治條例規定最為嚴格，第 5 條第 1 項第 5 款規定「畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）（不含垃圾掩埋處理場、公墓、廢棄物處理場等）或住宅（不含農舍）周界五百公尺及學校周界一千公尺以上。」換言之，畜牧法及相關中央法規就核發畜牧設施容許使用之事項，對於畜牧場之新設置並無距離的規定，但是地方自治團體卻於自治條例中增設一定距離之限制規定。依前述司法院釋字第 748 號解釋理由書揭示之意旨，地方自治團體對於畜牧業輔導及管理之自治事項，得制定因地制宜之地方自治條例規定，並未牴觸法律保留原則之規定。

目前對於地方自治團體相關距離限制之規定，已有數宗行政爭訟事件，且亦有行政法院之裁判見解。例如對於雲林縣新設置畜牧場管理自治條例第 5 條第 5 款之距離限制規定，申請新設畜牧場之申請人因申請事項不符相關規定而提起行政爭訟，臺中高等行政法院 107 年度訴字第 338 號判決駁回原告（申請人）之訴，其上訴因未具體指摘原判決違背法令而遭最高行政法院裁定駁回（最高行政法院 108 年裁字第 1094 號裁定），而本裁定為目前最高行政法院唯一已作成之相關裁判見解。

此外臺中高等行政法院 108 年度訴字第 12 號判決及 108 年度訴字第 339 號判決，亦為針對雲林縣新設置畜牧場管理自治條例第 5 條第 5 款之距離限制規定提出之行政訴訟，臺中高等行政法院之判決皆未認定雲林縣自治條例之相關規定違法。臺中高等行政法院 108 年度訴字第 339 號判決，目前案件上訴繫屬於最高行政法院，有待最高行政法院作成終局裁判。至於臺中高等行政法院 108 年度訴字第 12 號判決，因原告未提起上訴，該判決已確定。

(2) 相關規定涉及執行職業自由之限制，應未違反比例原則

依司法院釋字第 649 號解釋理由書之說明：「憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，業經本院釋字第四〇四號、第五一〇號、第五八四號、第六一二號、第六三四號與第六三七號解釋在案。對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。」詳言之，憲法第 15 條工作權的保障範圍，包括人民選擇工作之自由及執行工作之自由，亦即包括職業自由。而法規對於人民職業自由所為之規範及限制是否符合比例原則，以及司法機關認定相關法令之審查密度，須區分選擇職業之自由及執行職業之自由等不同面向，然而不論何種面向，其限制皆不得違反比例原則。

關於執行職業之自由，包括從事工作之方法、時間、地點等，立法者為追求一般公共利益，得予以適當之限制，亦即立法者享有較多立法形成自由。

關於選擇職業自由之限制，如涉及主觀條件，即從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者為追求重要公共利益，得予以適當之限制。立法者僅得在維護重要公益且有迫切必要時，始得對從事特定職業之資格為限制，與執行職業自由之限制相較，立法者享有之立法形成自由較小。

至於選擇職業自由之限制，如立法者對於選擇職業自由之客觀要件有所規範時，因與地區需求或國家壟斷性有關，必須有極為特別重大之公益理由且有必要者，始得限制之，立法者享有之立法形成自由更小。

目前地方自治團體之自治條例中對於新設畜牧場所為之限制，包括距離限制及暫停受理申請，此皆涉及農民職業自由之執行與行使，立法者基於一定公共利益之考量，得為適當之限制。關於距離限制之部分，係地方自治團體基於因地制宜之考量，對於新畜牧場之設置應與既有之商店、廠房、機關（構）、學校、或住宅之周界規定應有一定距離，以區分畜牧活動與居住、商業或教育等活動之範圍，相關限制在目的及手段上應無違反比例原則之疑慮。

### 3、地方自治團體應無暫停受理新設置畜牧場申請之權限，且相關規定違反比例原則

畜牧法第 23 條第 1 項第 4 款規定，為穩定家畜、家禽產銷，中央主管機關得指定家畜、家禽種類，暫停受理畜牧場登記或已登記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請。暫停受理之期間以一年為限，必要時得延長之（同條第 4 項），惟該限制不適用於公告前已取得畜牧設施容許使用者（同條第 3 項）。依本條規定，係中央主管機關農委會基於全國家畜及家禽產銷穩定之考量，針對特定家畜、家禽種類，公告暫停受理畜牧場新設置、增建及擴大飼養規模之申請，藉此調節家畜、家禽之供需。此暫停受理申請之手段並非基於畜牧場之管理，而是作為調節措施，目的應是平衡全國家畜、家禽之產銷，具有作為全國性畜牧政策之調節手段的性質。

然而目前雲林縣自治條例第 4 條及彰化縣自治條例第 4 條則皆規定，「本縣家畜、家禽生產數量達到中央主管機關所定當年度生產頭數目標時，本府為穩定家畜、家禽產銷，得公告暫停受理新設置畜牧場之申請，暫停期間以一年為限，必要時得調整之。」因地方自治團體之自治權限為「農、林、漁、牧業之輔導及管理」（參見地方制度法 18 條第 7 款第 1 目及第 19 條第 7 款第 1 目），其權限範圍應限於畜牧業之輔導、畜牧場之設置與管理。至於家畜、家禽產銷市場之穩定，解釋上應無法認定屬於畜牧業輔導及管理之事項，對於全國家畜、家禽的產銷狀況，於何種情形下須採取調節措施、應採取何種調節措施、應針對何種類之家畜、家禽採取調節措施，理論上應屬於全國性事項，而為中央主管機關農委會之權限。雲林縣自治條例第 4 條及彰化縣自治條例第 4 條規定地方政府為穩定家畜、家禽

產銷，得公告暫停受理新設置畜牧場之申請，然因相關事項並不屬於地方自治團體之權限，地方自治條例應不得為此規範，相關規定已牴觸畜牧法第 23 條之規定，應為違法。

此外，雲林縣自治條例第 4 條及彰化縣自治條例第 4 條之規定，一概以暫停受理新設置畜牧場之申請作為調節措施，在一段時間內全面限制農民行使其職業自由，且相較於畜牧法第 23 條第 1 項各規定，並未考量其他調節措施之可能性，相關規定應無法認為係對於農民職業自由之最小侵害，亦非可達成調節措施之合比例手段，遑論地方自治團體對於全國性產銷調節政策並無採取調節措施之權限，因此雲林縣自治條例第 4 條及彰化縣自治條例第 4 條之規定應認為違反比例原則。

地方制度法第 30 條第 1 項規定，「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」同條第 4 項規定，「第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。」因此對於上述雲林縣自治條例第 4 條及彰化縣自治條例第 4 條之規定，中央主管機關農委會應函告該自治條例之條文無效，始符法制。

### **(三) 對於既有畜牧場更新轉型採友善生產系統，宜設輔導機制並簡化申請程序**

如既有蛋雞畜牧場未擴大飼養規模而欲變更採用友善生產系統，如將蛋雞的飼養方式由籠飼更改為豐富化籠飼、平飼及放牧等友善生產系統，因不再採密集的籠飼，理論上相同飼養面積中飼養規模可能為縮減而非擴大，不屬於畜牧法第 8 條第 2 項規定之情形。此時究係屬於因畜牧設施有變更而應依同條第 1 項規定申請變更登記的情形，抑或是無須申請變更登記可直接逕為更新轉型，或是不被認定屬於第 8 條規範之情形，而須以新設置畜牧場方式重新申請畜牧場登記，在法令規定的適用上並不明確。

面對既有畜牧場更新轉型採友善生產系統的情形，有利於促進有機農業的推動，並保障動物福祉，為落實有機農業保進法第 1 條立法目的的實現，主管機關

對於既有畜牧場之更新轉型，應建立輔導機制，例如於有機農業促進法中增訂租稅優惠或補助之機制，設定一定經濟誘因，促使既有畜牧場之更新轉型。至於在畜牧場登記之程序上，建議對於既有畜牧場之更新轉型在法令上宜有明確規定，不應以新設畜牧場之設置申請相同處理。如現行得解釋為得採畜牧法第 8 條第 1 項規定申請變更登記之程序，建議亦宜簡化申請及審查流程，以利友善畜牧之推動。

#### **四、禽畜糞堆肥場營運許可管理要點違反法律保留原則**

禽畜糞堆肥場營運許可管理要點（以下簡稱堆肥場管理要點）為農委會自行依職權訂定之行政規則，目的為促進畜牧及農業廢棄物再利用，減少化學肥料之使用並有效去化禽畜糞，有利於循環經濟之推動。然而堆肥場管理要點涉及堆肥場營運許可之申請及審查（第 4 點及第 5 點）、堆肥場之稽查（第 7 點）、堆肥場營運許可之廢止（第 8 點第 7 款、第 10 點），此亦涉及堆肥場之經營管理，影響農民行使其畜牧之職業自由時關於禽畜糞、廢棄物及生產產品之處理，應有法律規定或由有法律明確授權之法規命令規範之，僅以行政規則規定，應違反法律保留原則。

目前關於肥料之管理，主要法律依據為肥料管理法，惟該法對於堆肥之規定，除第 3 條第 2 款之定義性規定外，僅於第 12 條但書規定「國內生產之堆肥，由工廠（場）直接運至農地施用者」無須包裝及標示，其餘未見對於堆肥有特別之規定。因堆肥之產製與一般化學肥料之製造有別，現行肥料管理法未針對堆肥之特性有特別規定，不僅不利於堆肥產製及銷售，更不利於循環經濟的推動。因此建議宜由修正肥料管理法著手，將堆肥與一般化學肥料之管制進行不同規範，以建立堆肥管理之法令體系。

### **肆、結論**

#### **（一）綜整對於現行法令之檢討**

基於上述對於現行法令之檢討，可綜整出以下觀察及意見：

- 1、有機農業促進法僅對於友善環境耕作（農作）型態之生產方式有特別規定，並設計補助等誘因機制，卻對於同樣可以促進有機農業的友善森林、友善水產及友善畜牧之生產型態未為進一步規定，對於相同事件為不同處理，且無合比例關聯性，違反平等原則。因此建議有機農業促進法亦應針對友善森林、友善水產及友善畜牧之生產型態，依其性質為相關規定。**因此建議修正有機農業促進法 4 條第 2 項為：「前項主管機關應推廣之有機農業，應包括友善環境耕作、友善森林、友善水產及友善畜牧。友善環境耕作，亦包含未經第三條第十一款驗證之友善環境耕作。」**
- 2、畜牧法對於並未區分友善畜牧與一般畜牧在飼養型態上的差別，導致其與一般畜牧須受到相同的規範管制，且無法導致其與一般畜牧須受到相同的規範管制，且已形成有效推動友善畜牧的阻礙，過度嚴格的管制規範更影響從事友善畜牧農民的權益。因此畜牧法未區別友善畜牧與一般畜牧的差異，立法上所為的相同處理亦無合理正當的事由，違反平等原則。因此建議畜牧法相關法令，應考量友善畜牧之生產形態，依其性質而有不同規定。**未來建議畜牧法必須整體大規模修正，區分友善畜牧及一般畜牧部分，為不同之規定。**
- 3、雞蛋友善生產系統定義及指南為基於食安法第 25 條第 1 項發布之實質法規命令，惟食安法第 25 條第 1 項後段所稱之生產系統，實際上應包括農產品生產過程中的「所有系統」，並非僅限於「友善」生產系統，如此始能夠全面提供消費者相關農產品生產方式的充分資訊。雞蛋友善生產系統定義及指南僅包括豐富化籠飼、平飼及放牧三種生產型態，卻未及於友善生產系統以外的「傳統」格子籠（籠飼）生產型態，導致從事友善飼養方式之生產者負有生產系統標示義務，反而以格子籠（籠飼）飼養方式之生產者不負有標示義務，與食安法第 25 條第 1 項後段之授權範圍及意旨不符，違反法律保留原則。此外，食安法第 25 條第 1 項後段及現行雞蛋友善生產系統定義及指南之相關規定，導致豁免從事格子籠（籠飼）生產方式之生產者的法定標示義務，而此差別待遇與立法目的間並不具備法律上合理之關聯性，亦無法通過禁止不合比例差別待遇的檢視，違反平等原則。

建議修正方式有二種可能，其一為修正食安法第 25 條第 1 項後段之規定為「有中央農業主管機關公告之**友善**生產系統者，應標示**其**生產系統。」亦即限縮食安法第 25 條第 1 項之授權範圍為「友善生產系統」，以符合現狀。但此種修法方式，將造成上述從事格子籠（籠飼）生產方式之生產者不負有標示義務，更無法保障消費者獲知相關農產品生產方式充分資訊的權利，殊不可採。另一種修正方式，為農委會在雞蛋友善生產系統定義及指南之外，增訂雞蛋傳統生產系統之定義規定，符合現行食安法第 25 條第 1 項所稱所有生產系統之範圍，以課予從事格子籠（籠飼）生產方式之生產者亦負有標示其生產系統之法定義務，藉此消弭標示義務之差別待遇。

4、食安法溯源標示規定與農產品生產及驗證管理法第 16 條，在法令適用關係上出現不明確之情形。解釋上，如農業經營者未依農產品生產及驗證管理法為自願驗證或自願溯源標示，則雞蛋之溯源標示應適用之規定為食安法第 22 條第 1 項第 5 款及第 6 款及第 25 條第 1 項；如農業經營者依農產品生產及驗證管理法自願驗證或自願溯源標示，則農產品生產及驗證管理法相關規定應優先適用。現行可能的解決方法，建議可由食安法之中央主管機關衛福部發布解釋性行政規則，認定食安法第 22 條及第 25 條中所稱應「標示可追溯之來源」包括農產品生產及驗證管理法及有機農業促進法中農產品生產及驗證管理法及有機農業促進法。另一種可能之解決方式，則為由農委會於農產品生產及驗證管理法及有機農業促進法之施行細則中明確規定二法相關驗證後標示或溯源標示，皆為食安法相關規定中所稱之「標示可追溯之來源」，以解決法令適用之複雜情形。

5、畜牧場主要設施設置標準第 5 條規定強制要求自 2017 年 1 月 1 日起新登記及已登記畜牧場之禽舍與運動場（戶外活動區）皆應採非開放式設計，但是雞蛋友善生產系統定義及指南第 4 點第 2 款規定「放牧雞蛋友善生產系統」之設施，應設置達 800 平方公分之無牆開放式遮蔽設施之戶外活動區，此二規範內容彼此抵觸。畜牧場主要設施設置標準第 5 條強制要求所有蛋雞畜牧場皆須以採非開放式飼養方式，欲未忽視放牧友善蛋雞生產系統的特性，並

審酌以不同管制方式設計可能的規範密度，此齊一式的管制規定應與平等原則的精神不符。可能的修正方向，建議例如於畜牧場主要設施設置標準之與家禽畜牧場有關之規定及附表中，更仔細考量友善生產系統之特性，而有不同管制密度的規範，適度考量「半開放式」飼養型態的可行性，以與雞蛋友善生產系統定義及指南中規範的飼養型態相符合。

- 6、地方自治團體制定之新設置畜牧場自治條例中，於核發畜牧設施容許使用時，對於畜牧場之新設置有距離限制之規定，參酌司法院釋字第 738 號解釋理由書之意旨，地方自治團體對於畜牧業輔導及管理之自治事項，得制定因地制宜之地方自治條例規定，並未牴觸法律保留原則之規定，且係為區分畜牧活動與居住、商業或教育等活動之範圍，相關限制在目的及手段上應無違反比例原則之疑慮。
- 7、然而部分地方自治條例為穩定家畜、家禽產銷，定有暫停受理新設置畜牧場申請之規定，因地方自治權限應限於畜牧業之輔導、畜牧場之設置與管理，不應及於全國家畜、家禽產銷之調節措施，相關規定已牴觸畜牧法第 23 條，應為違法。且一概以暫停受理新設置畜牧場之申請作為調節措施，在一段時間內全面限制農民行使其職業自由，並未考量其他調節措施之可能性，相關規定應無法認為係對於農民職業自由之最小侵害，亦非可達成調節措施之合比例手段，亦違反比例原則。對於上述地方自治條例中暫停受理新設置畜牧場申請之規定，中央主管機關農委會應依地方制度法第 30 條函告該自治條例之條文無效，始符法制。
- 8、對於既有畜牧場更新轉型採友善生產系統，究係屬於因畜牧設施有變更而應依畜牧法第 8 條第 1 項規定申請變更登記的情形，抑或是無須申請變更登記可直接逕為更新轉型，或是不被認定屬於第 8 條規範之情形，而須以新設置畜牧場方式重新申請畜牧場登記，在法令規定的適用上並不明確。且有機農業促進法亦未設計輔導轉型之機制，以誘使既有畜牧場更新轉型採友善生產系統。建議主管機關對於既有畜牧場之更新轉型，應建立輔導機制，例如於有機農業促進法中增訂租稅優惠或補助之機制。至於在畜牧場登記之程序上，

建議對於既有畜牧場之更新轉型在法令上宜有明確規定，不應以新設畜牧場之設置申請相同處理。如現行得解釋為得採畜牧法第 8 條第 1 項規定申請變更登記之程序，建議亦宜簡化申請及審查流程，以利友善畜牧之推動。

- 9、禽畜糞堆肥場營運許可管理要點為行政規則，但涉及堆肥場營運許可之申請及審查、堆肥場之稽查、堆肥場營運許可之廢止，涉及堆肥場之經營管理，影響農民行使其畜牧之職業自由，應有法律規定或由有法律明確授權之法規命令規範之，僅以行政規則規定，應違反法律保留原則。**建議宜由修正肥料管理法著手，將堆肥與一般化學肥料之管制進行不同規範，以建立堆肥管理之法令體系。**

## **(二) 建議整體修法方向**

上述對於現行法令之檢討，主要是以個別分析在有機農業促進法及畜牧法中推動友善畜牧，特別是友善蛋雞飼養系統，所可能遇到的法令障礙。然而整體而言，主要仍在於現行有機農業促進法在立法時並未考量友善畜牧之特性，而有特別的規定。為推動友善畜牧，維護動物福祉，保障生態環境及消費者權益，在整體立法的修正方向上，未來建議可以有二個修法模式，以建立友善畜牧之法制化：

### **1、模式一：於有機農業促進法中對於友善環境農業為專節規定**

友善環境農業屬於廣義有機農業，而友善環境農業不限於友善環境耕作，亦應包括友善畜牧、友善水產及友善森林，因此得於有機農業促進法中對於友善環境農業為專節規定，且依友善環境耕作、友善畜牧、友善水產及友善森林之不同特性分別規定，以在有機農業法制中建立友善環境農業的立法，並作為其他現行法令的特別規定，優先適用。

### **2、模式二：對於友善畜牧制定專法**

另一種可能，則是考量友善畜牧（及友善水產）與動物福祉的關聯，相較於友善環境耕作及友善森林，有其特殊性，因此亦得思考推定制定友善畜牧（及友善水產）之專法，特別是針對畜牧場（及水產養殖場）之設立登記及管理為特別規定，以建立友善畜牧（及友善水產）之特別法。

### (三) 對於「研商推動友善畜牧法規調和平台會議紀錄」之觀察

農委會於 2021 年 5 月 7 日召開「研商推動友善畜牧法規調和平台會議」，依會議紀錄中之決議內容，涉及農委會為推動友善畜牧，而盤點依其職權而得於法規修正調整之處，基本上方向皆正確。惟其中第 4 點，「建議各縣（市）新設置畜牧場管理自治條例時增列『友善畜牧生產系統』規定，因屬地方政府權責，本會將請各地方政府酌參」，過於被動。

依地方制度法第 30 條第 1 項之規定，自治條例不得牴觸法律或基於法律授權之法規，因此地方自治團體制定公布之新設置畜牧場管理自治條例，亦不得違反畜牧法及農委會訂定發布之法規命令，例如畜牧場主要設施設置標準。建議農委會應於該標準中主動積極地將友善畜牧場之設置及既有畜牧場之轉型更新有更明確的規範，以顯示中央主管機關推動友善畜牧場之立場，以供地方政府遵循。否則，如地方自治條例違反畜牧場主要設施設置標準之規定，該自治條例亦為違法。



# 參考文獻

## 一、中文

### (一) 書籍

林明鏘，臺灣動物法，第 1 版，新學林出版社，2016 年 12 月。

董時叡，有機之談：有機農業的非技術面思考，鼎茂出版社，2007。

### (二) 期刊論文

吳信華，平等權的體系思考（上），月旦法學教室，第 55 期，2007，頁 83-91。

吳信華，平等權的體系思考（下），月旦法學教室，第 56 期，2007，頁 97-102。

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

黃樹民，臺灣有機農業的發展及其限制：一個技術轉變簡史，臺灣人類學刊，  
11 卷 4 期，2013 年，頁 9-34。

### (三) 研討會論文

李蒼郎，國家有機農業發展策略（草案），發表於行政院農業委員會花蓮區農業  
改良場主辦，有機農業經營管理研討會，2005 年 5 月 1 日，頁 3-4；  
[http://13.115.226.180/wp-content/uploads/old\\_img/721/planning.pdf](http://13.115.226.180/wp-content/uploads/old_img/721/planning.pdf)（最後瀏覽  
日期：2021 年 2 月 27 日）。

陳世雄，台灣有機農業未來發展與規畫，收錄於：行政院農業委員會台中區農  
業改良所編，國際有機農業產業發展研討會專刊，2012 年 10 月，特刊 113  
號，頁 1-20。

### (四) 學位論文

陳廣祐，畜產品有機驗證基準之法制研究—以維護動物福祉為中心，國立政治  
大學法律系碩士論文，2019 年。

### (五) 網路文獻

林俊義，永續農業之理念與發展策略，合理化施肥專刊，2005，頁 1-14；  
[https://scholars.tari.gov.tw/bitstream/123456789/7015/1/publication\\_no121-3.pdf](https://scholars.tari.gov.tw/bitstream/123456789/7015/1/publication_no121-3.pdf)（最後瀏覽日期：2021 年 2 月 2 日）。

林素惠，有機農業促進法草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，2017 年 10 月 ；  
[https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/172402/File\\_197287.pdf](https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/172402/File_197287.pdf)（最後瀏覽日期：2021 年 2 月 27 日）。

黃仲杰，推動友善環境農業，農政與農情，第 294 期，2016 年 12 月；  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2505838>（最後瀏覽日期：2021 年 2 月 27 日）。

廖震元，友善環境與畜產經營，農政與農情，第 294 期，2016 年 12 月；  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2505841>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

## （六）網路資料

109 年度農業生產目標，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2510704>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

109 年 畜 牧 生 產 目 標 — 家 禽 ，  
<https://www.naif.org.tw/livestockNewsContent.aspx?frontTitleMenuID=37&frontMenuID=39&forewordID=22500>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

上下游，2017 年 2 月 20 日，養禽開放好？非開放好？是強迫家禽坐牢 還是降低感染風險？；<https://www.newsmarket.com.tw/blog/92150/>（最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日）。

天下雜誌，2019 年 6 月 25 日，你收集的廚餘不能養豬 竟催生上億商機的「蛆蛆」農場；<https://www.cw.com.tw/article/5095760>（最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日）。有機農業推動中心，「有機驗證」及「友善環境耕作」，差別在哪裡 ？ ；

<https://www.oapc.org.tw/%e3%80%8c%e6%9c%89%e6%a9%9f%e9%a9%97%e8%ad%89%e3%80%8d%e5%8f%8a%e3%80%8c%e5%8f%8b%e5%96%84%e7%92%b0%e5%a2%83%e8%80%95%e4%bd%9c%e3%80%8d%ef%bc%8c%e5%b7%ae%e5%88%a5%e5%9c%a8%e5%93%aa%e8%a3%a1%ef%bc%9f/> (最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日)。

行政院，行政機關法制作業實務，2020 年 7 月，；  
<https://www.ey.gov.tw/File/4F4D2A4A0584E155> (最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日)。

林怡君，蛋蛋的哀傷－談格子籠的替代方案；  
<https://tw.news.yahoo.com/%E8%9B%8B%E8%9B%8B%E7%9A%84%E5%93%80%E5%82%B7%EF%BC%8D%E8%AB%87%E6%A0%BC%E5%AD%90%E7%B1%A0%E7%9A%84%E6%9B%BF%E4%BB%A3%E6%96%B9%E6%A1%88-070325917.html> (最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日)。

新興科技媒體中心，SMC 資料庫，2019-12-05 即時回應 食品安全，飼養方式  
篇—蛋雞產業鏈中的食品安全；<https://smctw.tw/4562/> (最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日)。

農委會，飼料管理系統，可供給家畜、家禽、水產動物之飼料參考物質表；  
<https://permit.coa.gov.tw/Feed/Unlogin/rsDownload.action?resourceDownloadOID=67> (最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日)。

農傳媒，2017 年 3 月 7 日，【農百科】禽疫當前，何種飼養較抗病？先搞懂這些再說！；  
<https://www.agriharvest.tw/archives/27435> (最後瀏覽日期：2021 年 3 月 31 日)。

農傳媒，2021 年 6 月 8 日，友善雞蛋生產指南修正 蛋雞分享雞舍空間增加 不能強迫換羽產蛋；  
<https://www.agriharvest.tw/archives/60996> (最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日)。

楊舜堯，昆蟲養殖產業與循環經濟之關聯發展，農業科技專案計畫服務網，最新  
消息，科專新訊，2021 年 5 月 18 日；

[https://agtech.coa.gov.tw/news/news\\_more?id=e1c5f0906369400595d2d96e9b65c1f4](https://agtech.coa.gov.tw/news/news_more?id=e1c5f0906369400595d2d96e9b65c1f4) (最後瀏覽日期：2021 年 7 月 31 日)。

## 二、英文

### (一) 網路資料

FAO; <http://www.fao.org/3/ac116e/ac116e02.htm> (last visited Feb. 27 2021).

IFAOM; <https://www.ifoam.bio/why-organic/shaping-agriculture/four-principles-organic> (last visited Feb. 27 2021).

IFAOM; <https://www.ifoam.bio/why-organic/organic-landmarks/definition-organic> (last visited Feb. 27 2021).