

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會、  
行政院環境保護署、  
行政院衛生署、  
屏東縣政府、  
雲林縣政府。

貳、案由：行政院農業委員會就斃死豬源頭管控機制失靈，焚化、掩埋流向不明、未適時修正行政院核定之防範措施、未開放使用畜牧場與化製場資訊查詢系統、未發揮機關間協調功能、對於化製三聯單之設計失當，查核作業有欠嚴謹、怠忽本院先前糾正事項，報表誇大執行績效；又行政院環境保護署延宕下修養豬場網路申報門檻，未善盡督導環保團隊查察職責；而行政院衛生署漠視稽查上游「冷凍庫」主要源頭；且屏東縣、雲林縣政府查緝違法屠宰不力，未落實輔導與取締工作等情均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按斃死豬非法流用之犯罪事件頻頻發生，屢為各界所抨擊詬病，迭經本院民國（下同）84年、89年、90年三次糾正在案，惟多年來並未有效查緝掌控，迄未發揮積極之遏阻作用，聽任類似事件一再重演。復以國內邇來爆發多起大量斃死豬肉長期流入市場之事件，影響消費者食肉衛生安全至鉅。

本院為調查行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院環境保護署（下稱環保署）、行政院衛生署（下稱衛生署）對於防範斃死豬非法流供食用管理措施之執行有無落實乙案，除了先行向相關機關調卷、聽取農委會、環保署簡報其

業務執行狀況之外，分別於 97 年 10 月 6 日、11 月 10 日前往雲林縣、屏東縣政府實地調查，並參訪上述地區之肉品市場、養豬場及化製場，同時訪談相關人員，又約詢農委會、環保署、衛生署、雲林縣政府相關主管人員，且詳加審酌現行農委會管制「斃死豬」之相關條文規定（如附圖一）、環保署管制「斃死豬」之相關條文規定（如附圖二），茲已釐清相關案情竣事，爰將上開機關所涉違失部分臚述於后：

一、農委會之源頭管控機制形同虛設，96 年竟有三分之二斃死豬未送交化製場妥為化製，其中更有高達 10 萬頭易遭非法流用斃死豬之流向不明，且焚化、掩埋數量之統計闕如，難以核算勾稽，顯有疏失：

（一）目前針對斃死豬之處理方式，雖可以焚化、掩埋來處理，但均有污染環境之虞，因此農委會對於養豬戶推動朝向化製處理為原則。惟查 96 年斃死豬約 246 萬頭，然而農委會動物植物防疫檢疫局（下稱防檢局）彙計送化製場化製豬隻頭數卻僅約 82 萬頭，亦即有高達 164 萬頭（占總數三分之二）斃死豬未送交化製場妥為化製處理。

（二）按健全的畜牧場（產源）管理，應屬首要之務，方能掌握豬隻流向，據估算 96 年尚有高達 10 萬頭易遭非法流用斃死豬之流向不明：

1、96 年豬隻生產頭數約為 1,161 萬頭，其中斃死豬約 246 萬頭（資料來源：農業統計年報）。其死亡頭數推估方式如下：

（1）30 公斤（含）以下死亡率約 18%（含哺乳小豬、仔豬）死亡頭數： $1,161 \text{ 萬頭} \times 0.18 = \text{約 } 209 \text{ 萬頭}$

（2）超過 30 公斤-60 公斤（含）間死亡率約 3%，死亡頭數： $(1,161 \text{ 萬頭} - 209 \text{ 萬頭}) \times 0.03 = \text{約 } 28 \text{ 萬頭}$ 。

(3) 超過 60 公斤死亡率約 1%，死亡頭數： $(1,161 \text{ 萬頭} - 209 \text{ 萬頭} - 28 \text{ 萬頭}) \times 0.01 = \text{約 } 9 \text{ 萬頭}$ 。

(4) 易遭非法流用豬隻之大豬及中豬死亡頭數推估約為： $28 \text{ 萬頭} + 9 \text{ 萬頭} = 37 \text{ 萬頭}$ 。

2、依據防檢局彙計 96 年度送化製場化製豬隻頭數：大豬（肉豬、種豬）114,901 頭，中豬 153,976 頭，總頭數為 268,877 頭《約 27 萬頭》。

3、是以 96 年易遭非法流用斃死豬為： $37 \text{ 萬頭} - 27 \text{ 萬頭} = 10 \text{ 萬頭}$

(三) 對於未與化製場簽約之畜牧場或飼養家畜頭數在 20 頭以下而不需申請畜牧場登記者，在實務上，農委會僅要求養豬戶自行登載於「斃死豬數量及處理情形紀錄手冊」，而且農政單位並未定期派員查核其是否據實填報，遑論加以彙整統計，是以每家畜牧場斃死豬隻頭數及流向，究竟多少係焚化處理、掩埋處理的數量，相關統計均付之闕如，難以核算勾稽未送進化製場化製豬隻之頭數與掌握其確切流向。

(四) 綜上，96 年全國竟有三分之二斃死豬未送交化製場妥為化製，其中更有高達 10 萬頭易遭非法流用斃死豬之流向不明，且焚化、掩埋數量之統計闕如，難以核算勾稽「化製」外之豬隻總數與確切流向，農委會之源頭管控措施形同虛設，顯有疏失。

**二、農委會未能配合檢警調機關已全面投入查緝偵辦行列、引進環保 GPS 管控科技及成豬死亡保險計畫之陸續推展，適時修正行政院核定之「斃死豬非法流用供食用之具體防範措施」俾利憑辦，核有怠失：**

(一) 按台灣高等法院檢察署自 94 年 5 月起，即成立「打擊民生犯罪督導小組」，針對斃死豬非法流用案件，責請各地方法院檢察署將其列入偵辦重點工作，並指揮警調單位配合各縣市政府聯合查緝小組執行查緝取締

工作。

- (二)又環保署亦以 95 年 5 月 3 日環署廢字第 0950033793 號函公告修正斃死畜禽運輸業為廢棄物清理法指定之事業。另於 95 年 5 月 11 日環署廢字第 0950036467 號公告，集運車應裝置即時追蹤系統（GPS）。亦即環保署自 95 年 6 月 1 日開始運用其 GPS 科技來管控集運車輛之行車軌跡有無異常現象。
- (三)農委會為了防範斃死豬非法流用、分擔養豬農民經營風險，從 94 年度起，先於雲林及台中兩縣開辦豬隻死亡保險制度，核保 629,803 頭豬隻，嗣逐年擴大辦理，95 年度於雲林等 10 縣市核保 3,150,484 頭豬隻，96 年度於雲林等 22 縣市核保 5,703,243 頭豬隻，97 年度更擴及全國 25 縣市辦理，預計可順利達成 900 萬頭豬隻之核保目標，凡此俱見該保險制度之逐年擴大辦理。
- (四)綜上，法務部、調查局、內政部警政署等檢警調機關早已全面投入查緝斃死豬之偵辦行列，環保署亦自 95 年 6 月引進 GPS 科技列管集運車，又該會畜牧處從 94 年度起，即逐年推展成豬死亡保險計畫，而農委會防檢局卻未能配合適時修正行政院核定之「斃死豬非法流用供食用之具體防範措施」俾利相關主管機關據以辦理，核有怠失。

三、農委會囿於本位，未開放使用畜牧場與化製場資訊查詢系統，造成管制對象不明確，數據有所落差；又未充分發揮機關間縱向與橫向之協調會議機制，無法落實溝通與管考成效，確有不當：

- (一)畜牧場、化製場與環保署 GPS 管控相關資訊系統資料庫數據有所歧異之情形：
  - 1、農委會畜牧場資訊系統之簽訂委託代處理合約之養豬場為 7,604 場，而防檢局化製場資訊系統之簽訂委託代處理合約之養豬場為 5,857 場。（資料時間：97

年 10 月)

- 2、防檢局化製場資訊系統之查驗消毒防疫合格之集運車有 128 輛，惟環保署列管加裝 GPS 之集運車為 119 輛。
- 3、目前飼養規模 3,000 頭以上之豬隻畜牧場，農委會豬隻畜牧場資料庫為 249 家（扣除重複名單，剩 240 家），其中 207 家於環保署相關資訊系統名單之內，另 33 家則尚未被環保署列管。
- 4、另環保署公告飼養規模 3,000 頭以上應上網申報之豬隻畜牧場為 178 家，其中更有 23 家未在農委會所提供之名單中。

(二)農委會與環保署就開放資訊查詢之作法迥然不同：

- 1、鑑於強化源頭流向為防止斃死豬非法流用之根本管理，環保署曾分別於 93 年 11 月 19 日、94 年 2 月 24 日、94 年 3 月 8 日、94 年 3 月 21 日、94 年 3 月 30 日五度函請農委會提供「全國畜牧業事業名錄電子檔」，詎料該會竟以「事涉個人隱私與營業秘密部分，礙於『行政資訊公開辦法』等相關規定」為由，婉拒提供上開資訊。
- 2、環保署之全國事業廢棄物管制系統 (IWMS) 之申報資料為即時申報系統，故事業若依廢棄物清理法第 31 條規定，進行網路申報，其所申報之資料可隨時查詢，環保署亦有提供帳號及密碼供行政院農委會承辦人員至該系統進行查詢。另環保署自 95 年 6 月起公告規定載運斃死畜禽或畜禽屠宰下腳料之車輛應裝置即時追蹤系統 (GPS)，該系統亦已開放予農委會所屬相關單位申請使用（包含防檢局、各縣市家畜疾病防治所等）。

(三)署會間欠缺連繫與合作，未依權責嚴格執行法令，各項跨部會會議亦未落實執行：

- 1、96年2月8日行政院秘書處研商「防範斃死豬非法流用及後續處理措施等事宜」紀錄結論略以：「請環保署及農委會儘速研商將3,000頭以下之養豬戶亦列入該系統管制，並請農委會協調養豬協會等養豬團體輔導申報事宜」，惟查環保署及農委會就上開待辦事項，多所延宕，迄今仍未實施。
- 2、又查96年3月15日召開之衛生署環保署農委會副首長環境保護與食品安全聯繫會議（下稱三副首長會議）結論略以：斃死畜（豬）禽係屬一般事業廢棄物，由環保機關依廢棄物清理法負責執行管理。活畜（豬）禽非法流用由農政機關依畜牧法負責執行管理。嗣因農政、環保機關之間對此毫無共識，並各自解讀，從而衍生出地方農政、環保單位之間，依據此一結論而彼此推托所該承擔之權責，徒滋爭議。
- 3、另農委會防檢局於93年6月30日訂定「防範斃死豬非法流供食用跨部會查緝督導會報設置要點」，係中央相關部會與各縣市政府間縱向與橫向之重要協調會議機制，原本每月定期召開，嗣改為每三個月定期召開乙次，經查召開數次會報後，並未達到預期之溝通協調效能，旋為免疊床架屋，事權不一，爰擬議將有待協調之議案併同提報「三副首長會議」（其與會成員並不包含縣市政府人員）處理，該會報乃於97年9月28日簽奉核准完成解散程序在案，以致中央相關部會與各縣市政府間縱向溝通協調機制，未經落實，即遭取消。
- 4、農委會防檢局依據行政院第3028次院會院長裁示及96年3月15日「三副首長會議」之決議，釐訂出「中央跨部會防範斃死豬非法流用工作分工管制表」，惟該局嗣後並未要求各列管機關（法務部、環保署、

衛生署、農委會畜牧處) 定期填報其執行成果，故欲藉此達到分工管制考核之功效，徒託空言。

(四) 綜上，農委會囿於本位，就其畜牧場與化製場資訊查詢系統資料庫之資源未能提供其他機關分享、勾稽並即時更新，造成管制對象不明確，數據呈現極大落差；而跨部會間橫向協調及中央與地方政府間縱向協調機制，又效能不彰，無法落實溝通與管考成效。

四、農委會對於化製三聯單之設計失當，填報時計頭數，進場時實務改秤重量，兩者無從核對，迭經反應迄未改善；而化製場之查核人員又未全程逐一清點進場頭數，裝設之監視系統亦未發揮功效，均有未當：

(一) 農政機關係以「委託清除化製之原料來源單」(俗稱三聯單) 來掌握斃死豬源頭運送和化製數量，作為稽核管控之手段，分別由養豬場、集運業者、化製場各持乙聯，便利查核人員據以稽查。

(二) 化製三聯單之設計欠當，養豬場填報時論頭數，進化製場時，實務上改秤重量計費，頭數與重量之單位不同，兩者之統計數據根本無從勾稽核對，迭經各界反應，建請修改三聯單填報格式並增列相關欄位，俾利登載，惟主政之農委會防檢局竟置若罔聞，除了在化製三聯單增列條碼外，迄未改善前揭稽核管控之重大缺失，至屬欠當。

(三) 農政單位對於化製場之查核工作係遷就約僱人員值勤時間，星期例假或非勤務時段，則乏人查核管控，經查其值勤時亦未善盡職責逐一清點進場頭數，甚至發現清點進場頭數不符、斃死豬隻不完整(僅剩豬頭、內臟、豬腳)等違規情節，居然置執行公權力於度外，僅以「口頭勸導改善」了事。又防檢局耗資補助各化製場裝設全天候之監視系統，卻從未調閱或監看其側錄影帶，顯未發揮應有之監視功能，足見各項查核

化製場之管控措施鬆散不堪，聊備一格。

五、農委會針對本院先前糾正之事項，因循苟且、輕忽怠慢，迄未作適當之改善與處置，陳疴依舊；又以查緝違法屠宰充作查緝斃死豬之成果，誇大執行績效，均有違失：

(一)本院曾於90年糾正農委會略以：

- 1、養豬場對於斃死豬隻處理紀錄草率不全，執行機關未定期查核其廢污處理設備或委託代處理合約，肇致非法流供食用、任意棄置於場外事件迭傳，源頭管理顯未落實。
- 2、民眾檢舉斃死豬非法流用案件獎勵辦法之條文籠統，陳義過高而淪為具文，喪失鼓勵初衷；化製場位置分布不均、輔導措施不足、管理權責不清，亟待檢討改善。
- 3、農政機關對於斃死豬之跨縣市集運缺乏有效稽核查察機制，道路攔檢措施績效不彰，集運流程之管制措施顯有缺漏。
- 4、迄今仍有一成以上之毛豬不在指定場所屠宰、國人食用衛生安全尚有隱憂；違法屠宰場所猶未根絕，目前之聯合查緝方式，容待研議變革。

(二)經本院逐一審視上開糾正農委會事項，發現7年多來，養豬場對於斃死豬隻處理紀錄草率不全、執行機關未定期查核其廢污處理設備或委託代處理合約、民眾檢舉斃死豬非法流用案件獎勵辦法未發揮鼓勵效果、國內化製場位置分布不均、輔導措施不足、管理權責不清、斃死豬之跨縣市集運缺乏有效稽核查察機制，道路攔檢措施績效不彰，集運流程之管制措施仍有缺漏等陳疴依舊，尤其是查緝違法屠宰之績效不彰，迭經本院於84年、89年、90年三度糾正在案，竟未見有效改善，更令人非議。

(三)農委會彙計之報表以查緝違法屠宰充作查緝斃死豬之

成果，誇大執行績效，顯有疏誤：

- 1、經查防檢局各項相關統計月報、年報表悉以執行查緝違法屠宰（包含所有家畜、家禽）工作之總成果為統計基礎，並未單獨區分出斃死豬此部分，然而各縣市農業處（局）迄今都仍沿用「查緝斃死豬月報表」舊有表報格式，但卻填報查緝違法屠宰（包含所有家畜、家禽）工作之總成果，顯名不副實。而防檢局亦未經查核，逕將其彙計為「查緝違法屠宰」執行成果月報表。
- 2、嗣經本院調查發現防檢局所提供之資料，各地方衛生局均以稽查禽畜肉品成果權充稽查斃死豬肉品成果，涉及誇大執行績效，該局亦未加糾正，核屬不該。

（四）綜上，農委會針對本院先前糾正之事項，因循苟且、輕忽怠慢，迄未作適當之改善與處置，陳疴依舊；又以查緝違法屠宰充作查緝斃死豬之成果，誇大執行績效，均有違失。

**六、環保署未遵照行政院指示下修養豬場網路申報門檻，延宕逾 22 個月，迄今仍未公告，又未督導相關環保團隊主動查察非法集運車輛，並切實配合查察 GPS 集運車輛疑似異常案件，行事顯欠積極，殊有可議：**

- （一）按環保署目前僅針對 3,000 頭以上之養豬場要求其網路申報，所以只能掌握總養豬頭數 31%，總養豬戶數 2%之相關資訊，故 96 年 2 月 8 日行政院秘書處研商「防範斃死豬非法流用及後續處理措施等事宜」時，行政院秘書長曾指示環保署應儘速辦理，惟查前開指示迄今已逾 22 個月，該署仍未公告「下修養豬場列管門檻」，實有怠失。
- （二）又環保署編制有環境督察總隊（下轄北區、中區、南區環境督察大隊），協同內政部警政署環保警察隊（下

轄第一中隊、第二中隊、第三中隊)之警力，總計逾3百餘名專職之稽查人員，再配合直轄市、縣(市)政府環保機關人員，依據廢棄物清理法跨縣市執行稽查養豬場違法清除、處理斃死豬及道路攔查非法載運斃死豬之車輛，不僅環保法規周妥，並有高罰鍰、高刑責之重罰，理當有助於遏止不法養豬場、清運業者違法流用斃死豬。

(三)惟查環保警察隊95年迄今，奉交辦GPS集運車輛疑似異常案件42件，僅查處違規2件、環境督察大隊奉交辦31件，查處12件，均遠遜於雲林縣、屏東縣、桃園縣、台南縣環保局奉交辦28件，查處20件，其確切原因為何？頗值檢討；又該署督導地方環保機關落實執行方面，其中移請屏東縣、雲林縣環保局查察斃死豬非法流用之稽查工作，94年至97年6月間雲林縣共稽查103件，告發處分11件，屏東縣共稽查362件，卻僅告發處分1件。

(四)綜上，環保署未遵照行政院指示下修養豬場網路申報門檻，延宕逾22個月，迄今仍未公告，又未切實督導相關環保團隊(環境督察總隊、環保警察隊、地方環保機關)主動查察非法集運車輛，並切實配合查察GPS集運車輛疑似異常案件，行事顯欠積極，殊有可議。

七、衛生署漠視稽查上游「私設冷凍庫」重要供貨源頭，任令地方衛生局稽查中下游之禽畜肉成品，難以區辨斃死豬肉，捨本逐末，事倍功半，徒勞無功，實有欠當：

(一)按屠肉於常溫下極易腐敗發臭，亟需急速冷藏，故散置各地之私設冷凍庫為冰存私宰斃死豬肉之主要源頭，惟查衛生署近年來僅指示各縣市衛生局針對「合法之食品工廠之冷凍庫」前往稽查，卻漠視稽查此上游「私設冷凍庫」供貨源頭之重點工作，令人匪夷所思。

(二)揆諸衛生署督導各縣市衛生局持續加強市售肉品及非

法肉品加工廠等之查緝，並稽查中下游之禽畜肉成品，由於屠體經分切處理之後，稽查人員往往難以區辨出是否為斃死豬肉，故其查緝次數雖多，卻鮮少查獲違規案件，核其未能管控上游源頭，捨本逐末，非但事倍功半，虛耗人力、物力、經費，而且徒勞無功，實有欠當。

八、屏東縣、雲林縣政府執行查緝違法屠宰工作不力，聯合稽查斃死豬行事消極被動，各相關單位業務橫向連繫不足，且未落實輔導與取締工作，無以遏止私宰及斃死豬非法流用，顯有疏失：

- (一)查屏東縣為全國第一大養豬縣，轄內設有 1 家化製場，而雲林縣之養豬頭數次之，轄內且設有 3 家化製場，均為國內重要農業縣份，亦為經常發生斃死豬事件之重點縣份，兩縣查獲斃死豬移送法辦之案件幾乎占全國總數八成（90 年至 97 年共移送法辦案件數為 69 件，其中雲林縣有 34 件，占 49.28%、屏東縣有 21 件，占 30.43%），顯見轄境內違法屠宰事態之嚴重，合先敘明。
- (二)各縣市政府依據農委會訂頒之「違法屠宰行為查緝作業要點」規定，組成「違法屠宰聯合查緝小組」，查緝小組均以任務編組方式組成辦理。查緝小組應定期或不定期巡查轄區，並就違法者依法執行查緝工作。而屏東縣、雲林縣政府聯合查緝小組成員包括召集人由縣政府秘書長擔任；副召集人二人，由縣長指派農業處長、衛生局長擔任；總幹事一人，由縣府畜牧法執行單位承辦科長擔任；幹事數人，由縣府畜牧法執行單位、警政及衛生、環保、動物防疫單位指派適當之人員擔任。
- (三)經本院調閱屏東縣、雲林縣政府相關聯合查緝成果資料，並實地訪查後發現，所謂聯合查緝小組云云，均由

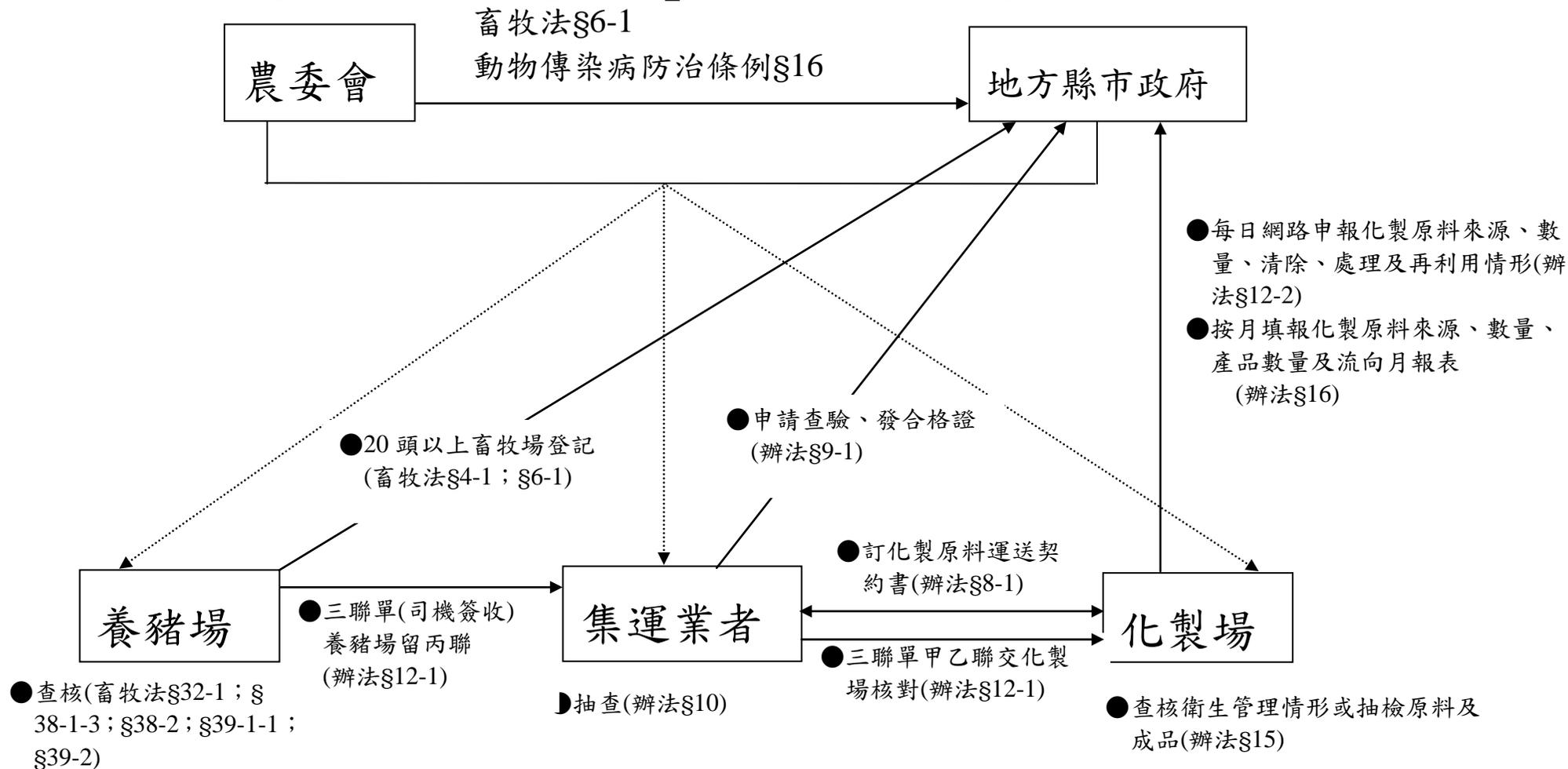
縣府畜牧法執行單位承辦科長（總幹事）與該科承辦人（幹事）兩人負責擔綱，其他成員僅係被動配合查緝行動，遑論定期召開或出席聯合查緝小組檢討會議，策進相關查緝作為。揆諸兩縣查獲斃死豬移送法辦之案件鮮少由聯合查緝小組主動破獲，益知縣政府多年來執行查緝違法屠宰工作不力，聯合稽查斃死豬行事流於消極被動。

- (四)又查縣府各相關單位（農政、衛生、環保、動物防疫、警政單位）業務橫向連繫不足，欠缺統整機制，無論養豬場與違法屠宰場所之列管數目、集運車輛之道路攔檢、化製場之查核工作皆出現管控漏洞，且未落實輔導養豬場與化製場簽約，及取締相關違規案件，無以遏止私宰及斃死豬非法流用，顯有疏失。

綜上所述，行政院農委會之源頭管控機制形同虛設，96年竟有三分之二斃死豬未送交化製場妥為化製，其中更有高達10萬頭易遭非法流用斃死豬之流向不明，且焚化、掩埋數量之統計闕如，難以核算勾稽；未能配合檢警調機關已全面投入查緝偵辦行列、引進環保GPS管控科技及成豬死亡保險計畫之陸續推展，適時修正行政院核定之「斃死豬非法流用供食用之具體防範措施」；未開放使用畜牧場與化製場資訊查詢系統，造成管制對象不明確，數據有所落差；又未充分發揮機關間縱向與橫向之協調會議機制，無法落實溝通與管考成效；對於化製三聯單之設計失當，填報時計頭數，進場時實務改秤重量，兩者無從核對，迭經反應迄未改善；而化製場之查核人員又未全程逐一清點進場頭數，裝設之監視系統亦未發揮功效；針對本院先前糾正之事項，因循苟且、輕忽怠慢，迄未作適當之改善與處置，陳疴依舊；又以查緝違法屠宰充作查緝斃死豬之成果，誇大執行績效；行政院環保署未遵照指示下修養豬場網路申報門檻，延宕逾22個月，迄今仍未公告，又未督導相關環保團隊主動查察非法集運車輛，並切實配合查察GPS集運車輛疑似異常案件；行政院衛生署漠視稽查上游「私設冷凍庫」重要供貨源頭，任令地方衛生局稽查中下游之禽畜肉成品；屏東縣、雲林縣政府執行查緝違法屠宰工作不力，聯合稽查斃死豬行事消極被動，各相關單位業務橫向連繫不足，且未落實輔導與取締工作等情，均涉有違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附圖一、

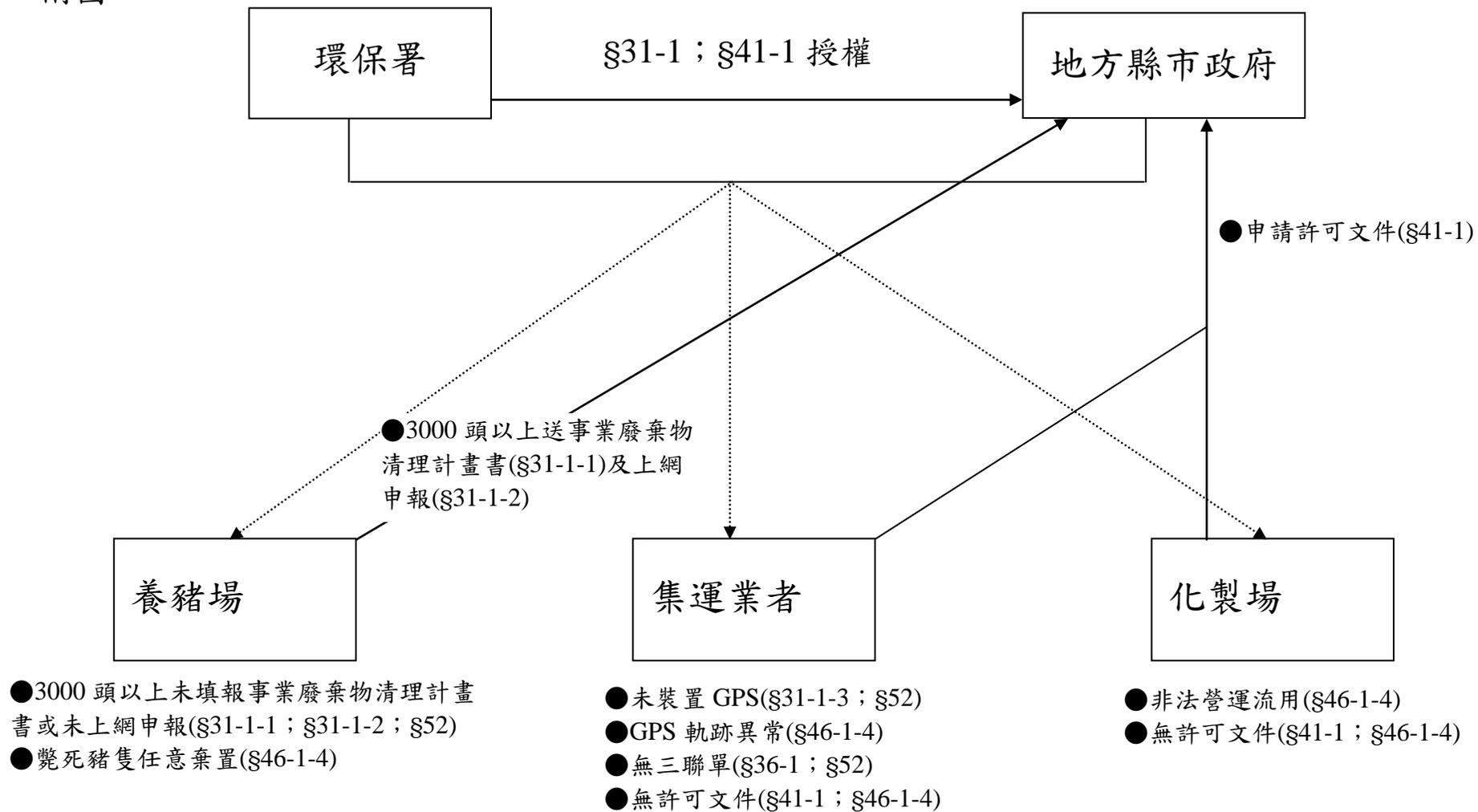
# 農委會管制「斃死豬」之相關條文示意圖



「辦法」係指「化製場之消毒方法消毒設備及管理辦法」

# 環保署管制「斃死豬」之相關條文示意圖

附圖二、



「§」係指廢棄物清理法之條文