

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會、行政院衛生署。

貳、案由：為養豬場對於斃死豬隻處理紀錄草率不全，農政機關未定期查核其廢污處理設備或委託代處理合約，源頭管理顯未落實；又所訂之民眾檢舉斃死豬非法流用案件獎勵辦法條文籠統，陳義過高而淪為具文，喪失鼓勵初衷；且化製場位置分布不均、輔導措施不足、管理權責不清；而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，集運流程之管控措施顯有缺漏；況且迄今仍有一成以上之毛豬不在指定場所屠宰，目前之聯合查緝方式無以根絕私宰，國人食肉衛生安全堪慮。另有部分地方衛生機關稽查不力，未能呼應農政機關上游查緝作為，肇致非法流供食用、任意棄置於養豬場外事件迭傳，俱見行政院農業委員會、衛生署等均涉有疏失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

自民國（下同）七十五年以來，養豬即為我國農業單項產值最高之產業，八十五年全年之毛豬生產總值達新台幣（下同）八八六億餘元，占農業生產總值之二一・〇九%，足見養豬產業對繁榮我國農村經濟及安定農村社會貢獻頗鉅。嗣因八十六年三月發生豬隻「口蹄疫」事件，造成國內毛豬產銷結構面臨重大改變，八十八年全年之毛豬生產總值萎縮到六一四億餘元，占農業生產總值之一五・七一%，八十九年全年之毛豬生產總值更萎縮到五二〇億餘

元，占農業生產總值之一四・三四％。近年來隨著國民生活水準提高，對於肉品衛生、安全與環境保護等問題益趨重視，是以如何杜絕斃死豬非法流供食用、防範豬肉殘留藥物及避免養豬污染環境等事項，均為當前民眾最關心議題之一。

查行政院農業委員會動植物防疫檢疫局（以下簡稱防檢局）組織條例與「畜牧法」均於八十七年五月二十九日經立法院三讀通過，並經總統於同年六月二十四日公布施行，屠宰場管理及屠宰衛生檢查工作一併移轉由防檢局執掌，改善了以往眾所詬病毛豬飼養、運銷、屠宰、販售之管理多頭馬車現象，堪稱事權趨於一元化。本院鑑於九十年二月間，報載屏東縣、雲林縣相繼查獲大量私宰病死豬流入市場事件，凸顯斃死豬非法流供食用問題之嚴重性，民眾食肉安全衛生堪慮，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、行政院衛生署（以下簡稱衛生署）等相關機關對於建立安全肉品檢查制度有無落實，攸關全體國人健康，爰予以主動調查問題之癥結所在；本院分別於九十年三月六日、三月十三日、五月八日至九日前往桃園、屏東及雲林等縣實地調查，並參訪上述地區之合法屠宰場、肉品市場、化製場及棄置死豬之池塘，同時與相關人員進行座談，而查訪當夜至翌日凌晨各該縣違法屠宰聯合查緝小組（以下簡稱查緝小組）之成員亦前往轄區之私宰場進行查緝；九十年三月二十六日則邀請財團法人台灣養豬科學研究所蔡研究員清恩等六位專家學者及產業界人士進行專案諮詢會議，案經調查竣事，茲將農委會、衛生署涉有疏失之部分臚列如次：

- 一、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。

豬隻在飼養過程、運輸、拍賣及屠宰前各個階段皆有可能死亡，其原因大致可分成非疾病性死亡與疾病性死亡，一般而言，家畜死亡率會隨動物生長年齡呈遞減，且疾病性死亡比率極低，通常是壓死、意外創傷、分娩或緊迫致死，均統稱為斃死豬。據養豬專家學者推計，斃死豬之頭數約占總畜養頭數之十一・七%，以年總畜養毛豬頭數一千萬頭概估，斃死豬每年約一一七萬頭；其中雖以幼、仔豬居多，然所有斃死豬中，約有二%是六十公斤以上之成豬（含肉豬、淘汰之種公豬、種母豬），亦即每年約有二十三萬頭之成豬死亡，有待妥善處理，其數量龐大，不容小覷。

依據畜牧法第五條規定：「申辦畜牧場登記，……應設置畜禽廢污處理設備，並應符合有關法令規定之標準。但取得環境保護主管機關同意委託代處理業處理廢污之證明或有足夠土地還原畜牧廢污經環境保護主管機關認可者，得免設置。」惟查中央與地方農政機關迄未全面清查各養豬場有否設置焚化設備、或具掩埋場地、或有環境保護主管機關同意委託代處理業處理廢污證明，並予以列冊管理。復未全面輔導養豬場與化製場簽訂斃死豬委託代處理合約，遑論對於未簽約或續約，且未自行設置斃死豬隻處理設施之養豬場執行定期勾稽核對其簽約及履約狀況。況查部分養豬場登錄有關斃死豬隻處理紀錄或失諸草率、或資料殘缺不全、或短報、或匿報，均未見執行機關定期抽查其所填報斃死畜數量是否吻合，並適時予以導正，因此斃死豬非法流供食用或任

怠棄置於養豬場外事件頻傳，核其主因尚非法令規定不完備，實乃農政機關怠忽職守、執法不力使然。

目前實務作業方面，飼養家畜頭數在二十頭以上者，才需申請畜牧場登記，應登記事項包含飼養家畜之規模，惟登記之後，畜牧場家畜之增減頭數，農業主管單位未必能掌握，加上非畜牧場飼養之豬隻數量，農委會也未有詳細數據，因此每年斃死豬隻頭數及每家畜牧場斃死豬隻頭數及流向，究竟多少係焚化處理、化製處理、掩埋或堆肥處理？農委會並未清查，是以無法掌握斃死豬隻頭數及流向，不利於違規案件之逆向追蹤處罰，核其源頭管理未臻落實，予不肖業者可乘之機，易滋流弊，殊有未當。

## 二、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。

農委會為獎勵民眾檢舉死廢畜禽非法流用線索，協助法務部調查局及司法警察機關等單位偵查破案，維護畜產品之公共衛生安全，保障農民及消費者權益，特訂定「獎勵民眾檢舉死廢畜禽非法流用案件實施要點」，該要點第四點規定：『凡由民眾檢舉死廢畜禽非法流用因而偵破犯罪案件，經查證屬實並經法院一審判決有罪者，核發每案件獎金新台幣伍拾萬元整』，惟查該會自八十七年七月十六日修正公告該要點迄今，雖曾接獲多起民眾檢舉死廢畜禽非法流用案件，但因該要點條文僅籠統條列六點規定，又必須符合『經查證屬實並經法院一審判決有罪者』要件才核發給獎金，故始終無任

何民眾具備請領前揭獎金之資格，徒使上開良法美意因陳義過高而淪為具文，有悖該會訂定該要點鼓勵民眾檢舉不法之初衷。

化製場主要處理畜牧場死畜禽、屠宰場及傳統市場之肉骨、下雜及內臟，其所製作之肉骨粉、油脂等產品作為飼料或肥料用。而國內原本有八家化製場，設置時均為小型之家庭式工廠，嗣隨著畜牧產業之發展及對動物屍體處理之需求，才逐步擴充場房設備，但八十六年國內發生豬隻口蹄疫後，因養豬場數量與豬隻頭數大幅減少，影響化製場之營運，故目前僅存五家化製場繼續營業，分別位於雲林縣三家（金海龍股份有限公司、暢展股份有限公司、大勝飼料公司）、台南縣一家（全利農工企業公司）、屏東縣一家（璇億股份有限公司），每日可處理之死畜禽、肉品市場及食品冷凍廠下雜物約一八〇公噸。綜觀上開化製場之位置分布不均情形，偌大之台灣北部毛豬屠宰與肉品消費市場，居然迄無設置，斃死豬必須運至雲林縣處理，顯然不切實際，易滋非法自行處理之結果；又化製場所煉製之大量油脂，因品質低劣而乏人問津，端賴政府補助經費增建儲油槽暫時存放，目前所囤積大量滯銷之化製油脂，其未來銷路去處堪慮，輔導措施確有不足，顯見相關機關對於化製場之輔導與管理，均欠妥當。

當前農政主管機關基於動物屍體可能有傳播病原之疑慮，故責由地方動物防疫機關（雲林、台南、屏東等縣家畜疾病防治所）主管化製場之輔導管理工作，以避免因動物屍體之運送而散播病原，對於化製場所收受之原料應檢視其是否感染動物傳染病，以做為防疫措施及追蹤病原之參考，實乃權宜行事。按養豬場所產生之斃死豬屬於事業廢

棄物，理應依據廢棄物清理法之規定加以妥善處理，如有必要應委請代清除業者代為處理，基於整體有效管理斃死豬，環保機關應將死廢畜集運業者及化製場納入廢棄物代清除及代處理機構加以管理。另因化製場以動物屍體或其他下腳料為原料，生產製成肉骨粉及動物性油脂做為飼料原料或肥料之用，農政主管機關應加以輔導及管理其產品之利用，且該項處理工作亦屬資源回收再利用；準此，化製場從原料來源、運輸、產品生產及動物防疫防範，政出多門，各有權責機關及相關法令據以管理，農政、環保、動物防疫機關實應釐清權責，妥為分工，始能積極輔導化製場得以在全省主要縣市均衡設立，以就近確實處理動物屍體並防範其被非法流用。

### **三、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，集運流程之管控措施顯有缺漏。**

本省化製場之位置集中在雲林、台南、屏東等三縣，但其化製原料運輸車輛卻跨越轄區縣市集運而達於全省，惟縣級地方主管機關，無法管及他縣，造成集運管理之漏洞，有待農政主管機關出面邀集各縣市首長共同會商解決，始能防範弊端持續發生。依規定，畜牧場將死畜禽送化製場所處理時，應與化製場簽訂「委託化製動物屍體合約書」，將動物屍體送交化製原料運輸車時，則須填寫「委託清除化製之原料來源單」三聯單，記錄動物種類、數量（頭數或公斤），二聯由化製原料運輸車駕駛人收執交化製場，並由化製場所在地動物防疫機關派員查核，以確實掌握畜牧場化製動物之數量，防範化製原料運輸車將所載運動物屍體非法流為食用。有關化製原料運輸車之管理，

係由縣市警察機關配合當地動物防疫機關加強路檢，遇化製原料運輸車未隨車攜帶「委託清除化製之原料來源單」者即應依法以處罰，又發現有可疑之車輛需詳加盤查，如有不法情事者亦應依法辦理。

查國內載送斃死豬之運輸車輛，部分係化製場所有，部分則係與化製場有契約關係者，惟後者即使與化製場簽訂合約，但其載運之化製原料（斃死豬）之去向，未必全送至化製場處理，至於未送至化製場處理之部分，可能成為私宰業者之私宰豬隻來源。據屏東縣璇億化製場表示，目前該場收取豬隻化製原料，付給集運業者費用每公斤只有〇・八元，不敷車輛長途載運成本，集運業者甚或乾脆任意予以丟棄，證諸聯合報載九十年五月二十九日苗栗縣公館鄉北河村野溪遭人任意棄置十多頭斃死豬之案例，顯非偶發之個案；又因養豬戶拒付斃死豬隻清運費用給集運業者，增長斃死豬隻被集運業者轉售地下屠宰場支解充當肉品加工原料之誘因。且養豬戶若將斃死豬賣給專門收購之不肖業者，價格就高了許多，因此化製場鮮少見到六十公斤以上成豬屍體，大多是肉質少的仔豬、小豬或成豬支解後的屍塊，可見斃死豬確有流入消費市場之情事。又目前仍有許多畜牧場未與化製場簽訂合約，但仍然將斃死豬隻交由集運業者清運，集運業者雖將部分斃死豬交化製場處理，惟絕大部分則以較高價格販售他用，此由雲林縣政府警察局西螺分局甫於九十年六月六日在該縣二崙鄉查獲待宰病死豬三十一頭及冷凍豬肉一批，總重量達四、六四〇公斤，可資明證。

況查有關化製場衛生管理之執行成果，化製場所在地動物防疫機關於八十九年雖派員

查核「委託清除化製之原料來源單」四三八次，皆符合規定，惟此僅係查核處理斃死豬之合法部分，而對於前揭集運通路所可能產生之絕大部分斃死豬之非法去向，根本束手無策，毫無公權力介入管理；又各縣市動物防疫機關鮮少主動協請當地警察機關配合執行路檢化製原料運輸車輛之勤務，亦使道路攔檢措施績效不彰而淪為紙上談兵，徒託空言；凡此俱見農政機關對於集運業者將斃死豬隻非法販售、任意棄置等違規行為仍缺乏綿密有效之稽核查察機制，肇致斃死豬新聞層出不窮，輿論譁然，集運通路之管控措施顯有缺漏。

#### **四、迄今仍有一成以上之毛豬不在指定場所屠宰、國人食肉衛生安全尚有隱憂；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。**

查台灣地區八十七、八十八年所生產毛豬，分別有二四一萬頭及二三九萬頭毛豬不在指定場所屠宰者（即所謂違法私宰），約占肉品市場交易量三十五％。顯見主管機關對毛豬經交易場交易後之相關作業，並未制定綿密制度，有效監控後續屠宰及供銷流程，以落實執行相關法規乙節，甫經本院於八十九年九月二十一日提案糾正農委會在案。

經由農委會依據畜牧法公告違法屠宰行為查緝作業要點，該會防檢局督促各縣市政府於八十九年六月分別成立「違法屠宰聯合查緝小組」，並自八十九年七月份起，全面執行查緝工作以來，每月查緝工作皆有斬獲，促使違法屠宰業者知所收斂，迫其進入

現有之合法屠宰場屠宰，並轉而申請合法設場，以致每月在合法屠宰場屠宰之豬隻頭數不斷增加。據統計九十年元月份台灣地區三十七處屠宰場屠宰衛生檢查之豬隻頭數計已達六十七萬五千餘頭，與執行查緝工作前（八十九年六月）作比較，成長率為七十六%，並接近當月台灣地區所有肉品批發市場拍賣毛豬頭數（七十五萬三千餘頭）達八十九%，亦即單就經由肉品批發市場合法管道拍賣之毛豬而言，迄今尚有一成以上不在指定場所屠宰，遑論其他，足見國人食肉衛生安全隱憂猶存，且違法屠宰行為之查緝工作尚有相當大的努力空間。

依據農委會防檢局之統計，截至九十年五月底止，查緝工作已執行十一個月，惟該局交給各縣市農政機關之待查疑似私宰地點尚有一四八處，另有三十五處雖經查無私宰現行犯，惟仍應繼續追蹤列管者，顯見查緝私宰作業仍未竟全功，為防止違法業者被查緝小組取締之後，暫停作業待風聲過後又死灰復燃，繼續從事違法屠宰，惟有採行持續的取締行動，方能根絕違法屠宰處所。由於查緝作業必須配合違法屠宰作業時間，查緝小組不論事先明查暗訪或接獲民眾檢舉後，必須詳作規劃，作好準備後再擇期於半夜突擊檢查，查緝行動才會有斬獲，查緝小組成員必須不分晝夜隨時待命出動，又須冒著生命危險取締違法屠宰；查緝零售市場肉攤之時間須於凌晨五、六點鐘進行，執勤時間相當冗長，復以違法屠宰業者背後常有黑道勢力或當地民意代表撐腰，有恃無恐向公權力挑戰，對於查緝小組成員而言，實屬辛苦又危險。目前違法屠宰聯合查緝方式，囿於小組成員眾多，行動目標容易走漏風聲、又率皆兼任其他職務

難以提高出勤頻度、且易受民意代表施壓，形成執法尺度寬嚴不一等負面影響，故是否改採跨縣市之聯合查緝機動隊編組，輔以專職人員坐鎮指揮，俾收宏效，容待審慎研議變革良策。

#### 五、部分地方衛生機關下游稽查不力，未能呼應農政機關上游查緝作為，無從杜絕斃死豬非法流供食用，洵有未恰，衛生署難脫督導不周之咎。

為防止未經屠宰衛生檢查合格之肉品流入市場，衛生機關配合畜牧法公佈施行，經修正食品衛生管理法第十三條第二項規定：「運出屠宰場之屠體、內臟或分切肉，其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入或輸出之衛生管理，由主管機關依本法規定辦理」。本案於修法時，由衛生機關與農政機關經研商並獲共識，其旨意由農政機關依畜牧法執行上游（屠宰場）之屠宰衛生檢查與屠體、內臟之查核，而市售及其產銷過程，衛生機關依食品衛生管理法之規定管理。

邇來報載屏東縣、雲林縣相繼查獲大量私宰病死豬流入市場事件，影響民眾健康，衛生署亦指示各地方衛生局立即動員主動查核未經屠宰衛生檢查之肉品，截至九十年二月二十七日止，計稽查肉攤四、八六九家次，加工業六九六家次，並未發現違規情事；類此販售病死豬肉事件，媒體迭有報導，然而各地方衛生局卻查無所獲，顯見其衛生稽查方式，宜再檢討加強。

又查部分地方衛生機關，諸如：桃園縣、雲林縣等農業大縣，其私宰場所較多，但衛生局稽查人員執行下游稽查工作不力，就全國各縣市衛生局總計查獲涉嫌違反畜牧法

者九十三家次，移請縣市農政機關追查違法屠宰來源而言，渠等之查察績效竟然掛零，有悖常理；核其未能呼應農政機關於上游之積極查緝，懈怠於下游配合查緝私宰之作為，無從共同防杜斃死豬肉非法流供食用，洵有未恰；而衛生署未能本於職權，積極督促上開地方衛生機關依前揭該署與農政機關經研商並獲共識之分工事項，確實執行市售肉品及其產銷過程之衛生稽查工作，亦難脫督導不周之咎。

綜上論結，養豬場對於斃死豬隻處理紀錄草率不全，農政機關未定期查核其廢污處理設備或委託代處理合約，源頭管理顯未落實；又所訂之民眾檢舉斃死豬非法流用案件獎勵辦法條文籠統，陳義過高而淪為具文，喪失鼓勵初衷；且化製場位置分布不均、輔導措施不足、管理權責不清；而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，集運流程之管控措施顯有缺漏；況且迄今仍有一成以上之毛豬不在指定場所屠宰，目前之聯合查緝方式無以根絕私宰，國人食肉衛生安全堪慮。另有部分地方衛生機關稽查不力，未能呼應農政機關上游查緝作為，肇致非法流供食用、任意棄置於養豬場外事件迭傳，俱見行政院農業委員會、衛生署等均涉有疏失，爰依監察法第二十四條之規定提案糾正。

九十年七月十七日