

調 查 報 告

壹、案由：據悉，30年來因食藥署未公告檳榔農藥殘留標準、農委會未制定檳榔用藥規範及田間管理標準，檳榔園一直未納管而自主噴藥。歐盟已視檳榔為食品並公告食安農藥標準，我國農委會農業藥物毒物試驗所亦早已完成檳榔農藥殘留標準數據訂定，然食藥署因政策性不鼓勵國人食用檳榔，迄今未公告農藥殘留標準。惟檳榔2018年的栽種面積仍僅次於稻米，位居全國第二，種植面積約42,510公頃，年產量10萬公噸。目前國人食用檳榔人口眾多，政府不應坐視業者自主管理，以致有危害國人及農民健康、威脅環境生態之虞。因事已多年均未見政府有效管理，爰有調查之必要案。

貳、調查意見

案經本院向行政院農業委員會(下稱農委會)、衛生福利部食品藥物管理署(下稱食藥署)調閱相關卷證，並就檳榔主要病蟲害及農藥使用與殘留情形等議題，於民國(下同)108年10月31日諮詢相關專家學者；嗣就本案案情癥結，於109年2月20日詢問農委會及所屬農糧署(下稱農糧署)、動植物防疫檢疫局(下稱防檢局)、農業藥物毒物試驗所(藥毒所)，以及食藥署等機關主管人員，業調查竣事，茲陳述調查意見如下：

- 一、長期以來，國人食用檳榔者眾，至今仍有超過4萬公頃種植面積及10萬公噸產量，然農委會長期漠視國內檳榔農藥問題，任由栽種業者使用各種農藥，不但影響農民、檳榔食用者健康，亦影響生態環境甚鉅，加以食藥署不認定檳榔屬於食品，農委會因此未將檳榔

視為農作物，以致遲遲未訂定農藥使用管理規範，確有怠失。現農委會已著手訂定檳榔田間生產管理規範，惟仍應儘速確實落實法制作業程序，且應研議及辦理抽檢計畫，自法規及執行面澈底解決檳榔農藥衍生之種種問題。

(一)關於我國檳榔栽種情形，據農委會查復¹，100至107各年度國內檳榔種植面積分別為46,367、45,887、45,792、44,959、43,832、42,940、42,661及42,510公頃，每年均達4萬公頃以上；至於各縣市分布情形，其中以南投縣約3成居冠，其次為屏東縣、嘉義縣及花蓮縣。

另有關我國檳榔產量，100至107年各年度產量分別為129,316、124,091、124,054、121,435、113,182、99,992、102,165及102,918公噸，平均約11.4萬公噸；農委會表示，自103年起推動檳榔管理方案，輔導農民進行檳榔廢園及轉作，103至105年產量已呈逐年下降趨勢，105年降至10萬公噸以下(99,992公噸)。惟106及107年又回升至10萬公噸以上(102,165及102,918公噸)

至於檳榔產值，100至102年約為新臺幣(下同)80億餘元，103年大幅增加至100億元以上(10,686,248元)，至105年則略為下降至90億餘元(9,199,261元)，106年則又飆升至最高為110億餘元(11,401,603元)，詳如下表。

表1 國內100至107年檳榔生產概況

年別	種植面積 (公頃)	產量 (公噸)	產值 (新臺幣千元)	縣市(占比%)分布
100	46,367	129,316	8,082,246	南投縣30%、屏東縣30%、

¹ 農委會108年9月11日農防字第1081489529號函，下同。

				嘉義縣16%、花蓮縣9%、臺東縣4%、臺中市3%、其他縣市8%
101	45,887	124,091	8,065,946	南投縣31%、屏東縣29%、嘉義縣16%、花蓮縣9%、臺東縣4%、臺中市3%、其他縣市8%
102	45,792	124,054	8,435,695	南投縣31%、屏東縣29%、嘉義縣17%、花蓮縣9%、臺東縣3%、臺中市3%、其他縣市8%
103	44,959	121,435	10,686,248	南投縣31%、屏東縣29%、嘉義縣17%、花蓮縣9%、臺東縣3%、臺中市3%、其他縣市8%
104	43,832	113,182	10,186,357	南投縣31%、屏東縣29%、嘉義縣17%、花蓮縣8%、臺東縣3%、臺中市3%、其他縣市9%
105	42,940	99,992	9,199,261	南投縣31%、屏東縣28%、嘉義縣18%、花蓮縣8%、臺東縣3%、臺中市3%、其他縣市9%
106	42,661	102,165	11,401,603	南投縣31%、屏東縣28%、嘉義縣18%、花蓮縣9%、臺東縣3%、臺中市3%、其他縣市8%
107	42,510	102,918	9,159,703	南投縣31%、屏東縣27%、嘉義縣18%、花蓮縣9%、臺東縣3%、臺中市3%、其他縣市9%

資料來源：農委會

(二)承前述，我國檳榔種植面積平均約4.4萬公頃，種植區域遍及南投縣、屏東縣、嘉義縣、花蓮縣、臺東縣……等，產量平均高達11.4萬公噸，產值高達100

億元以上，顯見檳榔產業規模不容小覷。惟查農委會鑑於國際癌症研究中心（International Agency for Research on Cancer, IARC）已將檳榔列為第一級人類致癌物，食用檳榔為有害人體健康之物質，政府衛生部門從未以食品加以管理，且持續宣導民眾勿食檳榔，避免口腔病變，故該會未核准檳榔用藥，且該會未將檳榔視為「作物」，不鼓勵亦不推廣栽培，其病蟲害防治亦未有核准農藥，因此該會從未有檳榔農藥使用管理或輔導措施。要言之，國內有4.4萬公頃檳榔種植地，以及每年高達11.4萬公噸之產量，在如此大的生產模式下，農藥的使用無法可管，不管用法、用量及毒性等級，任由栽種業者恣意使用，有危國人健康及生態環境，農委會確有怠失。

- (三)按農藥管理法第1條及第2條規定：「為保護農業生產及生態環境，防除有害生物，防止農藥危害，加強農藥管理，健全農藥產業發展，並增進農產品安全，特制定本法。」、「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」復按同法第3條規定：「中央主管機關之主管事項如下：一、全國性農藥管理政策、方案與計畫之策劃、訂定及督導執行。二、全國性農藥管理法規之制（訂）定、研議、釋示及執行。三、農藥管理之研究發展及宣導。四、全國性農藥管理人員之訓練及管理。五、全國性農藥管理業務之督導。六、全國性農藥管理之協調或執行。七、農藥管理之國際合作及科技交流。八、其他有關全國性農藥管理事項。」

- (四)本院108年8月20日函詢農委會就檳榔農藥田間使用

管理問題，該會109年9月11日函復表示略以：將請各區農業改良場就檳榔田間關鍵病蟲害種類（包括椰子綴蛾、長角象鼻蟲、斐濟葉蟬；炭疽病、圓斑病、基腐病等）與可行之整合性防治及用藥技術廣為訪談蒐集資料，於108年9月3日前分別送農業試驗所（病害部分）及高雄區農業改良場（蟲害部分）彙整，並於108年9月10日前送防檢局辦理後續相關事宜。

顯見農委會當時預計先行蒐集檳榔田間關鍵病蟲害種類與可行之防治方法，惟是否訂定檳榔農藥使用方法，該會於該函表示：「由於衛生主管機關並無公告檳榔用藥之殘留容許量標準，基於政府一體之立場，本會(指農委會)亦未公告檳榔之農藥使用方法。」

- (五) 基此，本院於109年2月20日辦理本案詢問，關於農委會對於檳榔田間生產規範及農藥殘留議題，該會表示：有關檳榔病蟲害防治用藥，業於農藥技術諮議委員會審議通過23.6%百克敏EC、25%福化利EC、240G/L福化利EW、庫斯蘇力菌E-911WP等4種藥劑使用方法，並訂定百克敏及福化利農藥殘留限量分別為1.5ppm、0.8ppm，庫斯蘇力菌免定殘留限量；目前刻正辦理「農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法」第9條修正草案預告法制作業，新增農作物農藥殘留限量表。顯見農委會已著手訂定檳榔田間生產用藥管理規範，惟仍應儘速確實落實法制作業程序，且應研議及辦理抽檢計畫，以周延管理制度。
- (六) 綜上，長期以來，國人食用檳榔者眾，至今仍有超過4萬公頃種植面積及10萬公噸產量，然農委會長期漠視國內檳榔農藥問題，任由栽種業者使用各種農藥，不但影響農民、檳榔食用者健康，亦影響生

態環境甚鉅，加以食藥署不認定檳榔屬於食品，農委會因此未將檳榔視為農作物，以致遲遲未訂定農藥使用管理規範，確有怠失。現農委會已著手訂定檳榔田間生產管理規範，惟仍應儘速確實落實法制作業程序，且應研議及辦理抽檢計畫，自法規及執行面澈底解決檳榔農藥衍生之種種問題。

二、農委會自103年起辦理檳榔廢園及轉作輔導計畫，惟達成率僅15%；嗣108年接續推動並調增補助經費及擴大推薦作物範圍，達成率乃提高至4成，然該政策誘因仍難敵檳榔每年高達百億元產值利益，以致檳榔產量逐年增加，農委會仍需持續通盤審視與檢討，並研議改善措施。

(一)查農委會為配合中央癌症防治政策及國土復育，加強檳榔生產管制，縮減檳榔種植面積，曾邀集衛福部、原住民族委員會及財政部國有財產署等機關，訂定「103-106年檳榔管理方案」，並經行政院同意辦理，該方案農糧署負責：「農牧用地種植檳榔輔導廢園及轉作」。辦理經過如下：

1、檳榔廢園及轉作計畫於輔導過程，遭遇農村人口老化、缺工、轉作作物栽培門檻高及檳榔仍具有市場需求等因素，除導入農企業之商業運作模式外，就生產面及消費面著手：

(1) 生產面：農村人口老化及缺工問題，農委會各試驗改良場所訓練農業專業技術師傅，有轉作缺工需求可向農會申請相關人力協助，至轉作作物栽培技術問題，則成立作物技術服務團，不定期舉辦研討會及現場指導。

(2) 消費面：於消費地辦理檳榔健康座談會、宣導活動等，減少檳榔嚼食人口，降低消費量，進而減少檳榔種植面積。

2、補助經費調整

(1) 103至105年：

廢園及轉作需同時辦理，以山坡地農牧用地為受理對象。廢園補助15萬元/公頃，轉作補助5萬元種苗費/公頃，合計補助20萬元/公頃。轉作作物 包括油茶、無患子、油柑、綠竹筍、新興柑桔、茶、羅漢松、相思樹及楓香等。

(2) 106年：

廢園及轉作可分開辦理，將平地檳榔園納入輔導。廢園補助15萬元公頃。平地轉作補助5萬元/公頃種苗費，合計20萬元/公頃。山坡地轉作補助種苗費及田間管理費各5萬元/公頃，合計補助25萬元。轉作作物增列芒果、牛樟、番石榴、台灣香檬、檸檬、酪梨及板栗等。

(二)上開方案以減少檳榔種植面積10,770公頃為目標，實際執行面積卻僅有6,509.5公頃，其中以農糧署目標達成率最低，該署主責之農牧用地種植檳榔輔導廢園及轉作目標為4,800公頃，實際執行結果僅有720公頃，達成率僅15%，詳下表所示。農委會表示，農糧署輔導檳榔廢園之土地屬農民私有地，無法以公權力強制執行，僅能以政策引導及加強宣導等方式，提高農民轉作意願，致成效低落。

表2 「103-106年檳榔管理方案」執行結果

機關	策略	目標 (公頃)	103至106年 執行面積 (公頃)	備註
財政部	取締國有非公用土地超限利	212	97.5	屬國有或公有土地違法

	用種植檳榔			或超限利用
農委會林務局	查處國有林班地及保安林地違法濫植檳榔	4,761	4,762	
農委會水土保持局	山坡地林業用地及國土保安用地種植檳榔涉及超限利用查處	997	930	
農委會農糧署	農牧用地種植檳榔輔導廢園及轉作	4,800	720	私有農牧用地

資料來源：農委會

(三)關於農糧署對於農牧用地種植檳榔輔導廢園及轉作成效低落之改善作為，農委會表示：行政院於107年12月14日核定該會「108-110年度輔導檳榔廢園及轉作計畫」，依據106年執行該計畫經驗聽取各方意見，滾動檢討執行方式，輔導有意願執行檳榔廢園轉作之農友持續辦理檳榔廢園轉作；該署修正「108-110年檳榔廢園及轉作作業規範」，計畫推動目標600公頃如下：

- 1、計畫申請期限108年1月1日至108年12月31日。
- 2、廢園及轉作可分開辦理，並將平地檳榔園納入輔導。
- 3、廢園補助15萬元/公頃，平地轉作補助5萬元/公頃種苗費，合計20萬元/公頃。山坡地轉作補助種苗費及田間管理費各5萬元/公頃，合計補助25萬元/公頃。
- 4、推薦轉作作物：油茶、油柑、綠竹筍、茶、芒果、新興柑桔、牛樟、番石榴、相思樹、楓香、杜英、

羅漢松、檸檬、酪梨、板栗及臺灣香檬等16項。

(四)查前揭「108-110年度輔導檳榔廢園及轉作計畫」，108年度完成廢園及轉作面積計242公頃，由於計畫申請期限為108年1月1日至同年12月31日，故往後再新增申請者有限，是農委會該計畫執行結果仍未達推動目標600公頃，達成率約僅4成。足見不論「103-106年檳榔管理方案」抑或「108-110年度輔導檳榔廢園及轉作計畫」，農委會對於輔導檳榔廢園及轉作之結果均不如預期，即使農委會已調增補助經費及擴大推薦作物範圍，成效仍不彰，凸顯在年產值高達百億元以及產量逐年增加情形下，農委會廢園及轉作政策難敵現有檳榔市場需求，成效難再突破。

(五)據上，農委會自103年起辦理檳榔廢園及轉作輔導計畫，惟達成率僅15%；嗣108年接續推動並調增補助經費及擴大推薦作物範圍，達成率乃提高至4成，然該政策誘因仍難敵檳榔每年高達百億元產值利益，以致檳榔產量逐年增加，農委會仍需持續通盤審視與檢討，並研議改善措施。

三、我國荖葉作物種植面積及產量頗具規模，產值約估達40億至80億之間，因其具有辛香味、辣味，檳榔愛好者常搭配荖葉一起食用，惟政府機關對於荖葉之定位未明，故迄未有農藥使用與殘留標準法定規範，亟待行政院正視並督促農委會及食藥署積極研議並妥擬管理規範。

(一)荖葉因具有辛香味、辣味，檳榔愛好者常搭配荖葉一起食用。據文獻指出：荖葉是胡椒科的藤類植物，原產地越南、馬來西亞、印尼、菲律賓、印度、斯里蘭卡及馬達加斯加等，依農糧署103年調查，荖葉全臺灣種植面積計1,781公頃，臺東縣有1,471

公頃，占全臺種植面積的83%，其次為彰化縣138公頃；產量方面，全國產量約10,261公噸，8,351公噸；產值方面，臺東區農業改良場估計臺東地區荖葉的年產值約為40億至80億之間²。足見荖葉之種植面積、產量及產值頗具規模，產值方面約略可估計為檳榔的二分之一左右。

(二)有關檳榔農藥濫用問題，農委會刻正訂定檳榔田間生產管理規範，並預定修正農藥管理相關法規，如前述。而農委會迄未訂定荖葉之農藥使用規範，雖訂有推薦用藥，惟不具法律效力，且食藥署也未認定荖葉為食品，故未有農藥殘留標準規定，因此荖葉之農藥使用與殘留標準迄未有法定規範。此問題防檢局馮前局長表示略以，東南亞是把荖葉當作食品，但我國目前未然。食藥署蔡組長回應：如果荖葉要當作食品，係屬於非傳統可供食品用，須備有毒性安全試驗審查資料等語。顯見政府機關對於荖葉之定位未明，究屬於食品、中藥亦或調味劑等，各有所主張，既然農委會已正視檳榔農藥殘留安全問題，對於同屬作物之荖葉亦應等同重視，有待行政院督促農委會及食藥署積極研議並妥擬管理規範。

(三)基上，我國荖葉作物種植面積及產量頗具規模，產值約估達40億至80億之間，因其具有辛香味、辣味，檳榔愛好者常搭配荖葉一起食用，惟政府機關對於荖葉之定位未明，故迄未有農藥使用與殘留標準法定規範，亟待行政院正視並督促農委會及食藥署積極研議並妥擬管理規範。

四、農委會雖刻正研擬修正農藥使用管理規範，明文規定

² 張育銓，從特色產業觀光定位臺東荖葉的新可能性，育達科大學報，第44期，第1-26頁，106年4月。

檳榔農藥使用類別與劑量，惟此「農藥」方面之管理面向仍屬有限，鑑於IARC早已發布「檳榔子屬第一類致癌物」警訊，衛福部認為不宜將檳榔納入食品安全衛生管理法管轄，然國人迄今仍有相當民眾食用檳榔，爰對於檳榔致癌風險防制、低齡購買與嚼檳榔現象、老葉與紅白灰食用安全，以及種植過程對生態環境影響等問題，行政院允宜協調及督促所屬研擬專法管理，並宜就勞動條件、社交文化等造成嚼檳榔的社會結構因素，進行系統性研究瞭解，以和諧推動檳榔防制政策。

- (一)據衛福部國民健康署指出，有關檳榔對健康之危害，IARC早在1987年即綜合各國研究結果，認定「嚼食含菸草的檳榔」或「同時有吸菸與檳榔習慣」對人類有致癌性，致癌部位主要在口腔、咽及食道。西元2003年，IARC又邀集全世界7個國家16個學者組成工作小組，針對檳榔嚼塊、檳榔子（單獨果實本身）和檳榔含有的一些亞硝基胺的致癌性重新予以評議，作了「檳榔子屬第一類致癌物」（即對人類有致癌性）的結論³。
- (二)基於上述檳榔對人體健康之危害，行政院於101年3月30日召開審查「食品衛生管理法」修正草案第3次會議，會議審查結論二(一)：「菸酒已有菸酒管理法、菸害防制法可予管理，檳榔尚無專法管理，惟衛生署(現為衛福部)表示基於維護國人健康之立場，不鼓勵民眾使用該等產品(菸酒及檳榔)，亦不應針對該等產品訂定相關衛生標準，請財政部、農委會等機關強化相關法制、政策及措施，又檳榔

³ 資料來源：衛福部國民健康署官網；檳榔子是國際認定第一類致癌物；查詢網址：
<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1127&pid=1804>，查詢日期：109年3月9日。

對國人口腔癌影響甚鉅，本院(指行政院)癌症防治會報已有檳榔危害防治等專題討論議題，後續相關管理機制請持續提報中央癌症防治會報討論」。

(三)查行政院續於104年7月23日(第11次)、105年9月19日(第12次)、106年11月12日(第13次)及107年11月16日(第14次)召開「中央癌症防治會報」共4次會議討論檳榔管理議題，主要決議為請衛福部加強菸檳酒防制衛教宣導，農委會輔導檳榔園之廢園及轉作。其中第14次會議指示，就檳榔源頭管制持續追蹤，未來防制方向為減少檳榔種植面積、持續衛教宣導以減少嚼檳榔人口、掌握嚼檳榔人口及每人嚼檳榔數量等。農委會另於108年7月8日邀集行政院食品安全辦公室、食藥署等召開跨部會檳榔安全管理研商會議並決議：建請行政院政務委員召開跨部會會議，研商參照菸害防制法，制定檳榔防制管理條例，以降低國人食用檳榔導致罹癌之風險。由上可徵，行政院已多次於「中央癌症防治會報」討論檳榔管理問題，惟決議多為請衛福部國民健康署及農委會分別本於職權辦理檳榔衛教宣導及檳榔園廢園與轉作工作，惟在檳榔年產值高達百億元之現況下，廢園與轉作成效顯難以突破，又農委會雖刻正辦理檳榔田間生產管理規範，並預定修正農藥使用管理規定，然此僅規範檳榔之農藥使用與殘留，對於檳榔致癌風險防制、低齡購買與嚼檳榔、荖葉與紅白灰食用安全，以及生態環境影響等問題，均待法律位階更高且納管範圍更周延之「檳榔專法」管理。

(四)綜上，農委會雖刻正研擬修正農藥使用管理規範，明文規定檳榔農藥使用類別與劑量，惟此「農藥」方面之管理面向仍屬有限，鑑於IARC早已發布「檳

椰子屬第一類致癌物」警訊，衛福部認為不宜將檳榔納入食品安全衛生管理法管轄，然國人迄今仍有相當民眾食用檳榔，爰對於檳榔致癌風險防制、低齡購買與嚼檳榔現象、老葉與紅白灰食用安全，以及種植過程對生態環境影響等問題，行政院允宜協調及督促所屬研擬專法管理，並宜就勞動條件、社交文化等造成嚼檳榔的社會結構因素，進行系統性研究瞭解，以和諧推動檳榔防制政策。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請行政院農業委員會確實檢討改進，並於2個月內見復。
- 二、調查意見三，函請行政院督促所屬農業委員會、衛生福利部食品藥物管理署確實檢討改進，並於2個月內見復。
- 三、調查意見四，函請行政院督同所屬檢討改進，並於2個月內見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：林盛豐

田秋堃

蔡崇義

中 華 民 國 1 0 9 年 4 月 8 日