

調 查 報 告

壹、案由：為防範禽流感於傳統市場蔓延，行政院農業委員會推出「禁宰活禽」政策，卻因電宰廠分配不均、配套措施不周延等問題，致端午節電宰場塞車、攤商無雞可賣，引起相關業者不滿政策草率上路發動遊行抗議。究實情如何？主管機關有無完整配套措施？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案係據報載：為防範禽流感於傳統市場蔓延，行政院農業委員會(下稱農委會)爰實施「禁宰活禽」政策，卻因電宰廠分配不均、配套措施不周延等問題，致端午節電宰場塞車、攤商無雞可賣，引起相關業者不滿政策草率上路而發動遊行抗議等情。案經函詢農委會、經濟部及各直轄市、縣(市)政府，並約詢農委會、該會動植物防疫檢疫局(下稱防檢局)相關業務主管人員，業已調查竣事。茲臚述調查意見如后：

一、農委會為防堵 H7N9 禽流感疫情，並因應國內發生首宗境外移入確診病例，爰依行政院院長指示，將原訂 102 年 6 月 17 日實施之傳統市場禁宰活禽政策，提前 1 個月至同年 5 月 17 日實施，執行魄力及其對防疫工作之助益雖值肯認，然事前卻未考量國內民俗節慶暴增之屠宰需求量，肇生端午節屠宰場塞車致部分攤商無雞可賣之窘況，招致政策匆促上路之訾議，突顯配套措施尚有不足，準備難謂充分，確有積極改善之空間：

(一)按農委會防檢局組織條例第 2 條明定：「農委會防檢局掌理下列事項：一、動植物防疫、檢疫政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。……五、

畜禽屠宰衛生檢查政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。六、屠宰場登記管理政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。……。」。是農委會允應督促所屬防檢局針對禽流感防疫政策及相關措施妥為配套並做足準備，以利防疫工作之順利進行，合先敘明。

- (二)據農委會查復，中國大陸自本(102)年3月間爆發人類感染H7N9禽流感疫情後，國內為因應「接觸活禽」為該疾病之主要傳播途徑，此觀前行政院衛生署(已於102年7月改制為衛生福利部)於99年1月29日就國內傳統市場販售活禽與人類感染禽流感風險評估報告之結論已載明略以：「……如能貫徹禁止傳統市場之活禽宰殺及販售行為，將可使國人感染風險更為降低。」等語自明。同時考量國內家禽屠宰場數量已足以供應市場需求，「行政院H7N9流感中央流行疫情指揮中心」爰於同年4月16日第4次會議決議，自同年6月17日起國內實施全面禁止傳統市場宰殺活禽政策。嗣因同年4月24日國內發生首宗境外移入人類感染H7N9禽流感確診病例，行政院江院長於視察同年5月25日召開之「行政院H7N9流感中央流行疫情指揮中心」第6次會議時旋指示：「請農委會視疫情發展需要，如有必要且準備來得及，就必須儘早提前實施禁宰活禽措施。……。」。農委會乃決定將原訂於同年6月17日實施之傳統市場禁宰活禽政策，提前1個月至同年5月17日實施，並於同年5月14日依畜牧法第29條第1項之規定，公告「屠宰供食用之雞、鴨及鵝，應於屠宰場內屠宰及該等家禽免於屠宰場屠宰之情形」後，如期自同年5月17日起實施。足見農委會認為必要且已準備充分，始將原預定於同年6月17日實施之禁宰

活禽政策，提前 1 個月至同年 5 月 17 日實施。

(三)惟查，傳統市場禁宰活禽政策自 102 年 5 月 17 日實施後未及 1 個月即遇上國內年度重要節慶—端午節，卻發生衛生屠宰場塞車，致部分地區攤商無雞可賣之窘況，進而招致相關業者不滿而遊行抗議等情，此分別有本院詢據各地方政府查復資料及相關家禽協會陳訴內容附卷足憑。顯見農委會提前 1 個月至同年 5 月 17 日實施之傳統市場禁宰活禽政策，未及配套解決節慶尖峰量之需求前，即率爾匆促上路。此觀該會於本院約詢時自承：「當時確實疏忽此一協調配套作業，而此緩衝空間確實不足，後續七夕及中元節即積極處理中……。」等語甚明。

(四)雖據農委會表示略為：「部分國人偏愛現宰溫體禽肉，造成業者於過節期間將擬販售之雞隻，大量集中在當日半夜至清晨時段送入屠宰場屠宰，俾於天亮後供應攤商販售，導致屠宰線負荷過大未能及時屠宰而延遲交雞，此種情況尤以大臺北地區最為嚴重，其情況就如農曆春節前所有人均於除夕當天將車子開上高速公路，縱使有多條高速公路仍無法疏散比平常多出數倍之車潮，發生嚴重的塞車是必然的結果。……其屠宰時間勢必延長，造成當日有少數禽肉攤商較晚才拿到禽肉情形……。」云云，然國人偏愛現宰溫體禽肉之消費習性，農委會基於中央農業主管機關職責，早應瞭然於胸，充分掌握，從而自應及早擬定相關配套措施，已利原訂於 97 年推動之傳統市場禁宰活禽政策¹，藉由輔導及衛教

¹ 95 年 3 月 10 日，第 3 次國安高層會議討論「因應禽流感可能入侵防治對策」時，研判斯時發生的 H5N1 禽流感病毒可傳染給人，並可能進一步引發全球人的流感大流行，且臺灣位於候鳥遷徙路徑及國際間交通頻繁與密切交流，更有可能發生人類感染及死亡案例，同年 3 月 22 日第 12 次「行政院禽流感防治聯繫會議」爰決定組成「推動傳統市集禁止活禽販售及屠宰專案小組」，並於同年 8 月 23 日第 18 次「行政院禽流感防治聯繫會議」議決通過經濟部研擬之「推動傳統市集內外及店(住)家禁止活禽販售及屠宰輔導方案」，並責成農委會於 97 年 4 月 1 日全面禁止傳統市場宰殺活禽。嗣因疫情趨緩、產業陳情及配套不足等諸多因

措施據以教化民眾移風易俗，調整消費習性。且據國內過往歷史屠宰量等統計數據，每逢民俗節慶，家禽屠宰量及民眾消費需求量勢必暴增，乃必然且當可預見之結果，依農委會之專業及長期實務管理經驗，理應早已妥為配套，況該會既明知屠宰場於節慶期間將嚴重塞車，允應師法交通部國道高速公路局於重要節慶前妥擬疏解對策及替代方案，以因應屆時傳統市場及國人消費暴增之需求，而不致發生大臺北地區端午節塞車致一雞難求窘況，凡此突顯 102 年 5 月 17 日實施之禁宰活禽政策，配套措施尚顯不足，準備難謂充分，斯時洵難謂已達成行政院江院長指示：「已準備充分」之條件，此復觀經本院彙整並統計各級地方政府查復資料，針對「系爭政策於本(102)年 5 月 17 日推行前，配套措施是否已足」乙項問題，竟有嘉義市政府、臺東縣政府答復「否」；答復「未知」者更有臺南市政府、高雄市政府、苗栗縣政府、嘉義縣政府，在在顯示 102 年 5 月 17 日實施之傳統市場禁宰活禽政策，配套措施及準備工作未臻健全，至為明顯。

- (五) 綜上，農委會為防堵 H7N9 禽流感疫情，並因應 102 年 4 月 24 日國內發生首宗境外移入確診病例，爰依行政院院長指示，將原訂於同年 6 月 17 日實施之傳統市場禁宰活禽政策，提前 1 個月至同年 5 月 17 日實施，執行魄力及其對防疫工作之助益雖值肯認，相關工作人員於短期間為使政策提前趕付實施之辛勞亦堪慰勉，然卻未考量國內民俗節慶暴增之屠宰需求量，肇生端午節屠宰場塞車致部分攤商無雞可賣之窘況，招致政策匆促上路之訾議，突顯配套

措施尚有不足，準備難謂充分，確有積極改善之空間。

- (六)至農委會於本院約詢時既表示，為因應中元節禽肉需求，該會除已於102年6月25日邀集產官界召開「研商因應中元節土雞產銷調節會議」之外，並業於同年7月10日將「102年農曆七夕及中元節期間土雞屠宰因應計畫」函知相關單位，以及分別召開4次協調會議之外，另已於同年月16日函請國內各直轄政府擬訂「農曆七夕及中元節期間土雞屠宰因應計畫」及填報「農曆七夕及中元節前土雞產銷屠宰通路調查表」，核已針對端午節上述缺失據以擬訂檢討方案，該會自應積極善盡輔導、協調之責，促使前揭因應措施皆能達成預期效益，本院當持續追蹤相關辦理成效，併此敘明。

二、為確保國內禽肉攤商販賣及消費者購買之禽肉皆源自合法衛生屠宰場，且維護其全程衛生安全品質無虞，農委會除應持續督促各地方農政主管機關積極以稽查與輔導並重方式遏阻地下違法私宰行為，尤應採取周延配套措施且有效推廣易於消費者辨識及利於攤商等相關業者張貼之「禽肉經衛生屠宰合格標章」，並輔導相關從業者完備其販賣場所及運輸工具之衛生安全設備，以維護國人消費及健康權益：

- (一)按畜禽屠宰衛生檢查政策、畜禽屠宰衛生檢查證明文件之簽發、查核、管理、督導，以及相關人員之訓練，農委會防檢局自應責無旁貸，該局組織條例第2條定有明文，特先敘明。
- (二)據各地方農業主管機關查復略以：「……部分禽肉屠宰業者由活禽攤商轉為禽肉攤商，但雞肉來源為在家私宰或地下私宰場，在查緝人力有限的情形下，無法有效全面扼止私宰情形的發生……。」，且

據農委會分別自承略為：「……除本會公告排外之自宅、原鄉傳統市場及離島地區，得免於屠宰場內屠宰外，其他均應於屠宰場屠宰……除排外情形外，未進入屠宰場屠宰之雞隻極有可能在他處違法宰殺……。」、「據本會農業統計年報及畜禽統計調查結果，101年有色雞可供屠宰量約1.18億隻……101年度經屠宰衛生檢查之有色雞隻數量為0.37億隻。」、「以100年度家禽飼養數及屠宰檢查數計算結果，當年有色雞(俗稱土雞，除傳統市場之16%外)推估約5成餘尚未進入屠宰場」等語。足見傳統市場禁宰活禽政策實施後，倘主管機關缺乏健全之配套輔導、查緝及管理機制，部分雞隻將淪為地下違法宰殺，尤以「有色雞」達5成未經合法衛生屠宰最為嚴重，除其禽肉之衛生安全品質乏人把關²而對消費者毫無保障，形成禽流感防疫之漏洞外，因違法宰殺之禽肉急於銷售而極可能以較廉價甚至賤價賣出，亦勢將破壞正常市場交易行情與秩序，無異變相懲罰合法業者而肇生不公。

(三)針對上情，詢據農委會表示略以：「……在家私宰或地下私宰乙節，各直轄市、縣(市)政府均以臨時任務編組方式成立違法屠宰聯合查緝小組，尤其自102年5月份起，各直轄市、縣(市)政府均增加查緝頻率，並按月執行全國同步查緝2次，另於5月17日起2週內，每日出勤執行查緝工作，以遏止違法屠宰行為……。」等語，顯見農委會針對遏阻地下私宰情事，目前係以查緝為主要手段。惟查，各農業主管機關既深悉查緝人力有限，端賴查緝手段勢將無法有效全面扼止私宰行為，則相關攤商輔導

² 據農委會查復，於衛生屠宰場內屠宰之家禽均係逐隻檢查、計數，有專業獸醫師予以把關。

、認證及消費者宣導等配套措施自應積極健全，齊頭並行，諸如：為確保禽肉攤商販賣及消費者購買之禽肉來源皆為合法衛生屠宰場，易於消費者辨識及利於攤商等相關業者張貼之「禽肉經衛生屠宰合格標章」允應儘速設計妥善，並廣為宣導，俾使未張貼該合格標章之禽肉無法在市場流通，澈底阻斷其銷售管道。

(四)復據衛生福利部疾病管制署在該署網站公告之「H7N9 流感(民眾版)宣導資料」第 19 頁、第 28 頁分別載明略以：「個人之預防方法：……肉品及蛋類必須完全煮熟後再食用。料理生鮮禽畜肉品及蛋類後立即洗手，刀具、砧板也要澈底清洗後才能再度使用。……。」、「禽畜相關從業人員如何保護？工作中應勤洗手並避免碰觸口鼻……。」，及農委會於本院約詢時分別表示：「雞隻宰殺完後須即刻降溫(加冰)，以維持品質，係屬降溫，類同魚販。」、「家禽部分因腐敗較快，一定要降溫加冰」等語，足見縱使源自衛生屠宰場宰殺之生鮮禽肉，其運輸、販賣及料理過程之衛生安全措施與設備亦不能輕忽，突顯販賣場所相關從業者之衛生安全措施亟應積極輔導，其相關衛生安全品質維護設備，如冷藏甚或冷凍設備亦應積極規範，以圍堵防疫任何可能之漏洞。

(五)綜上，為確保國內禽肉攤商販賣及消費者購買之禽肉皆源自合法衛生屠宰場，且促使其全程之衛生安全品質無虞，端賴人力資源有限之查緝手段，恐難以全面遏阻違法私宰行為，農委會除應持續督促各地方農政主管機關積極以稽查與輔導並重方式遏阻地下違法私宰行為之外，尤應採取周延配套措施且有效推廣易於消費者辨識及利於攤商等相關業者張

貼之「禽肉經衛生屠宰合格標章」，並輔導相關從業者完備其販賣場所及運輸工具之衛生安全設備，以確保合法從業者之權益及生計，進而維護國人消費及健康權益。

調查委員：程仁宏

楊美鈴

黃武次

洪昭男

中 華 民 國 102 年 8 月 20 日
附件：本院102年6月18日（102）院臺調壹字第1020800224
號派查函暨相關案卷。