

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會疏於督導，肇生所屬動植物防疫檢疫局對於此次鼬獾狂犬病疑似案例，未能即時通報衛生福利部疾病管制署以為因應，復怠於釐訂與衛生機關就疑似及確定人畜共通傳染病之通報機制及相關法令規定，且長期怠忽野生動物疾病監測作業，未能依法落實防疫及追蹤檢疫業務，以及縱任「野生傷亡動物監測計畫」執行機關未依計畫內容確實執行等情；另該會怠未確實掌握國內流浪犬數，尤其從未就山區流浪犬數量進行調查，有礙狂犬病疫苗注射作業，形成防疫嚴重漏洞。經核確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

狂犬病係狂犬病病毒引起的一種急性病毒性腦脊髓炎，一旦發病，致死率幾乎 100%，而該病屬人畜共通傳染病，故國內於 102 年 7 月間爆發鼬獾罹患狂犬病案例，導致國人心生恐懼，亦使我國隔 50 餘年之久，再次淪為狂犬病疫區，故對於本次鼬獾狂犬病案例，究行政院農業委員會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）從發現至通報衛生福利部疾病管制署（下稱疾管署）之經過為何？有無涉及延宕隱匿？防檢局平時對於預防及監測狂犬病之相關執行計畫及成效？又，行政院農業委員會（下稱農委會）及衛生福利部（下稱衛福部）對於防疫之相關權責分工？均認有調查瞭解之必要。案經本院調卷、諮詢及約詢等調查作為後發現，農委會疏於督導，肇生所屬動植物防疫檢疫局對於此次鼬獾狂犬病疑似

案例，未能即時通報疾管署以為因應，復怠於釐訂與衛生機關就疑似及確定人畜共通傳染病之通報機制及相關法令規定，且長期怠忽野生動物疾病監測作業，未能依法落實防疫及追蹤檢疫業務，以及縱任「野生傷亡動物監測計畫」執行機關未依計畫內容確實執行等情；另該會怠未確實掌握國內流浪犬數，尤其從未就山區流浪犬數量進行調查，形成防疫嚴重漏洞。經核確有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

- 一、農委會防檢局於 102 年 6 月 17 日獲知國內鼬獾感染狂犬病之疑似案例，惟未能即時通報疾管署以為因應，足見該局輕忽「防疫如同作戰」之重要性，農委會疏於督導，核有怠失；又農委會及防檢局怠於釐訂與衛生機關就疑似及確定人畜共通傳染病之通報機制，相關法令規定付之闕如，均有違失：

- (一)按動物傳染病防治條例第 2 條及第 6 條第 1 項分別規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……」、「本條例所稱動物傳染病，由中央主管機關依傳染病危害之嚴重性，分為甲、乙、丙三類公告之。」續依農委會 101 年 2 月 10 日農防字第 1011472236 號公告修正「動物傳染病分類表」，狂犬病 (Rabies) 為乙類動物傳染病。次按傳染病防治法第 3 條規定：「本法所稱傳染病，指下列由中央主管機關依致死率、發生率及傳播速度等危害風險程度高低分類之疾病：一、第一類傳染病：指天花、鼠疫、……中央主管機關對於前項各款傳染病之名稱，應刊登行政院公報公告之；有調整必要者，應即時修正之。」爰此，前衛生署 102 年 3 月 14 日署授疾字第 1020100343 號公告，狂犬病係屬第一類傳染病。復據防檢局網站重要動物傳染病資料所載：「狂犬病是一種急性病毒性腦脊髓

炎，也是重要的人畜共通傳染病，幾乎感染所有的溫血動物，包括人、犬、貓、牛、羊、馬、野生動物及小白鼠等，死亡率幾近 100%...。」是以，狂犬病對人畜健康安全之危害至為嚴重，屬不可輕忽之人畜共通傳染病，合先敘明。

- (二)查本次鼬獾狂犬病案例，依防檢局於 102 年 8 月 7 日到院簡報及農委會 102 年 11 月 19 日農防字第 1020235017 號函說明，係臺灣大學獸醫專業學院（下稱臺大獸醫學院）於 102 年 6 月以反轉錄聚合酶鏈式反應（下稱 RT-PCR）檢驗狂犬病病毒，檢測結果呈陽性反應，該學院於 102 年 6 月 17 日口頭告知防檢局，故該局於當時即已獲知國內鼬獾感染狂犬病之疑似案例，時值即已存有狂犬病疫情爆發之風險；然據疾管署 102 年 12 月 31 日疾管防字第 1020203802 號函指出：「本署初次獲知國內鼬獾疑似感染狂犬病病毒之訊息係源自○○報章於 102 年 7 月 10 日登載『鼬獾驗出病毒，狂犬病在台恐死灰復燃』之報導…本署於上午 9 時以電話聯繫農委會家畜衛生試驗所，盼能瞭解事件始末；上午 9 時 15 分由農委會防檢局趙磐華副局長致電本署周志浩副署長，提及當日○○報章報導狂犬病乙事，所述內容與報紙登載相同…」且詢據該署莊副署長表示：「我們的確在 7 月 10 日從○○時報裡面看到的，我們看到後有立刻跟防檢局那邊連繫，後來趙副局長有跟我們電話告知，就是有說診斷還沒確定，另外，我們那天看到之後就立刻，有一個附件就是 7 月 11 日有一個公文請防檢局告訴我們多一點，因為這些訊息都不清楚，所以我們才會有一個公文希望要求有關目前動物狂犬病的數量等一些事情…」等語，顯見疾管署係自報章媒體得知國內疑似動物

狂犬病案例。至防檢局何以至 102 年 7 月 10 日媒體披露後，始電話告知疾管署一節，詢據該局張局長淑賢表示略以，當時尚未確診，且狂犬病已 50 年未發生，故須確認後才能公布…再者，按現行動物傳染病防治條例相關規定，對於疑患甲類動物傳染病案例，才須通報云云。鑑於狂犬病對於國人生命危害至為嚴重，一旦發病，致死率近 100%，尤其國人與犬隻接觸甚為頻繁，感染風險自高，防檢局卻稱囿於規定，對於疑似狂犬病案例未能即時通報疾管署，忽視「防疫如同作戰」，置國人生命安全不顧，確有怠失。

- (三)復查動物傳染病防治條例第 17 條規定：「獸醫師或獸醫佐於執行業務時，發現動物罹患、疑患或可能感染第六條第一項甲類動物傳染病時，應於二十四小時內向當地動物防疫機關報告。動物防疫機關接到報告時，應立即為必要之處置，並層報中央主管機關。」復獸醫師法第 13 條規定：「獸醫師於執行業務發現係法定動物傳染病時…，於二十四小時以內報告所在地主管機關。」故獸醫師（佐）須依法通報者僅為罹患、疑患或可能感染甲類動物傳染病者，確實如防檢局所稱未包括罹患、疑患或可能感染之「狂犬病」（乙類傳染病）動物，惟上開規定係指獸醫師（佐）、地方動物防疫機關及中央動物防疫機關之通報機制，非指中央動物防疫機關與衛生主管機關之通報規定，故該局上開說明，顯屬推諉塞責，難辭其咎。再者，上開條例暨相關規定，足徵動物防疫機關及衛生主管機關對於人畜共通傳染病之通報條件及機制，竟付之闕如，肇生此次狂犬病疫情通報存有時間落差，引發社會恐慌，甚有礙防疫物資採購及其他因應作為，均亟待檢討

改進。

(四)綜上，農委會防檢局於 102 年 6 月 17 日獲知國內鼬獾感染狂犬病之疑似案例，惟未能即時通報疾管署以為因應，足見該局輕忽「防疫如同作戰」之重要性，農委會疏於督導，核有怠失；又農委會及防檢局怠於釐訂與衛生機關就疑似及確定人畜共通傳染病之通報機制，相關法令規定付之闕如，均有違失。

二、野生動物保育法早於 83 年 10 月 29 日已修正明定防檢局應辦理野生動物之防疫及追蹤檢疫，惟該局竟遲至 100 年始補助學術機關執行「野生傷亡動物監測計畫」，其監測對象僅限於「圈養」野生動物；又 101 年起雖將監測對象擴大為「野外」野生動物，但仍僅限於「救傷死亡」者，顯然長期怠忽野生動物疾病監測作業，遑論依法落實防疫及追蹤檢疫業務，農委會未善盡督導之責，核有違失：

(一)按防檢局組織條例第 2 條第 1 項第 1 款規定，防檢局掌理動植物防疫、檢疫政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。次按 83 年 10 月 29 日公布施行之野生動物保育法第 30 條規定：「野生動物之防疫及追蹤檢疫，由動植物防疫主管機關依相關法令辦理。」同法第 3 條定義「野生動物」係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物；第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……」故防檢局負有執行野生動物防疫及檢疫工作之職責，而農委會負有督導之責。

(二)經查防檢局於 88 年起執行「建構動物防疫及畜產品安全衛生預警體系計畫」，補助各直轄市、縣(市)動物防疫機關就所轄犬隻進行採樣檢驗，以監

測狂犬病；96年起辦理「臺灣地區狂犬病策略研究計畫」（該計畫自102年起為「臺灣地區狂犬病防疫策略研究計畫」），監測對象為犬、貓、病弱或死亡蝙蝠為主；又，自100年起補助臺灣大學進行「野生傷亡動物監測計畫」，提供地方防疫單位、野生動物急救站及收容中心等，對於死亡野生動物疾病之檢測作業；再據防檢局101年報資料，動物防疫業務主要為禽流感、口蹄疫、動物疾病防治（犬隻、水產動物、草食動物等）、建構預警體系…等，顯以家禽、畜等疾病防治業務為要；且函據該會103年1月2日1020738584號函指出：「野生動物疾病防疫係依野生動物保育法第30條辦理，並鑑於許多新興傳染病來自野生動物，OIE呼籲各國對於野外野生動物進行疾病監測，防檢局於101年開始補助臺大獸醫專業學院及屏科大獸醫學院進行野外傷亡野生動物疾病監測。」顯見，防檢局長久以來側重於家禽、畜等疾病防治業務，怠未辦理野生動物之疾病監測，遲至101年起始藉由補助學術機關執行「野生傷亡動物監測計畫」，著手進行「野外」野生動物疾病檢測與調查分析。

(三)第查「野生傷亡動物監測計畫」自100年至102年6月底止，各年度所完成之病例樣本數分別計91例、158例及151例，其中100年度監測對象以「圈養」野生動物為主，計51例，後101及102年度則主要為各縣市野生動物急救站、動物保護防疫局（處）…等所送檢之「野外」救傷死亡野生動物；是以，防檢局雖於100年起進行野生傷亡動物之疾病監測，惟初期係以各縣市立動物園、國立鳳凰谷鳥園…等「圈養」野生動物為監測對象。

(四)又防檢局「野生傷亡動物監測計畫」雖於101年起

，將監測對象擴大為「野外」野生動物，惟監測對象為「救傷死亡」者，即係由各縣市野生動物急救站、動物保護防疫局（處）…等單位送檢民眾拾獲之路倒或死亡動物，故應屬死亡病因診斷，非屬對於生活於陸地、海洋及空中等自然環境中之野生動物疾病監測，遑論進行野生動物之防疫及檢疫作業。

(五)據上，野生動物保育法早於 83 年 10 月 29 日已修正明定防檢局應辦理野生動物之防疫及追蹤檢疫，惟該局竟遲至 100 年始補助學術機關執行「野生傷亡動物監測計畫」，其監測對象僅限於「圈養」野生動物；又 101 年起雖將監測對象擴大為「野外」野生動物，但仍僅限於「救傷死亡」者，顯然長期怠忽野生動物疾病監測作業，遑論依法落實防疫及追蹤檢疫業務，農委會未善盡督導之責，核有違失。

三、農委會怠未督導防檢局落實「野生傷亡動物監測計畫」之管考，致該局縱任執行機關未依計畫內容確實執行，核有疏失：

(一)按農委會「農業科技計畫研提與管理作業」之「貳、一般作業規定一、(二)農業科技計畫分為『本會所屬試驗機關自行辦理』、『委託辦理』及『補助辦理』3類。」復按該管理作業之「捌、計畫管考(一)計畫管考主要工作項目 本會農業科技計畫原則均應辦理期中、期末審查，並以召開會議方式辦理……每年7月底前由本會主管機關(單位)依規定召開評審會議審查各執行機關執行情形……」故防檢局對於補助臺大獸醫學院執行「野生傷亡動物監測計畫」負有管考之職責。

(二)查防檢局 102 年度補助臺灣大學及屏東科技大學執

行「野生傷亡動物監測計畫」之執行期限為 102 年 1 月 1 日至 12 月 31 日止，另該計畫之工作項目中明列有「食肉目動物狂犬病監測」，工作內容為：「野外死亡食肉目野生動物剖解時將採集部分腦組織送畜衛所疫學組進行狂犬病監測。」另農委會家畜衛生試驗所（下稱畜衛所）於 102 年 3 月 21 日擬訂送檢單「食肉目野生動物狂犬病抗原監測資料表」供防檢局參考，該局並於 102 年 3 月 27 日邀集臺灣大學及屏東科技大學等單位討論及建立野生食肉目狂犬病後送流程。是防檢局自應要求執行機關依上開計畫內容及研訂之後送流程，確實辦理之。

- (三)惟查臺大獸醫學院於 102 年 1 月至 6 月底止，接獲樣本數計 92 例，其中屬食肉目動物者計 8 例，相關單位檢送至該獸醫學院之時間及動物名稱，分別為：102 年 1 月 2 日「臺灣鼬獾」1 例、102 年 1 月 8 日「臺灣鼬獾」及「白鼻心」各 1 例、102 年 1 月 31 日「臺灣鼬獾」1 例、102 年 3 月 8 日「臺灣鼬獾」1 例、102 年 5 月 1 日「棕簔貓」1 例、102 年 5 月 15 日「麝香貓」1 例及 102 年 6 月 20 日「白鼻心」1 例。而據畜衛所 102 年 12 月 30 日農衛試疫字第 1022507266 號函指出，臺大獸醫學院於 102 年 1 月至 6 月底止，檢送至畜衛所之食肉目動物檢體共計 6 例，分別為 102 年 6 月 17 日送檢「棕簔貓」1 例(檢體編號 2013-65)、「麝香貓」1 例(檢體編號 2013-79)、102 年 6 月 26 日送檢「臺灣鼬獾」3 例(疑似狂犬病病例，檢體編號 2012-26、2016-88、2013-01)、102 年 6 月 27 日送檢「白鼻心」1 例(檢體編號 2013-95)。依上開檢體後送時序觀之，臺大獸醫學院於 102 年 6 月 17 日以

RT-PCR 檢驗鼬獾狂犬病病毒呈陽性反應前，該院並未檢送任何食肉目動物之檢體至畜衛所，復 102 年 6 月 26 日所檢送之 3 例「臺灣鼬獾」，其中 2 例係屬 101 年度之檢體，且檢送緣由均係因發現狂犬病疑似案例，須請畜衛所作最後確認用；質言之，臺大獸醫學院並未確實依計畫內容將食肉目動物腦組織送畜衛所檢驗，係自疑似案例發生後始檢送之。

(四)再查 102 年度「野生傷亡動物監測計畫」之期中報告，隻字未提食肉目野生動物狂犬病監測結果，且防檢局於 102 年 6 月 19 日及 102 年 12 月 24 日召開「野生傷亡動物監測計畫」之期中及期末審查會議，審查意見均為「審查通過」，顯見該局未落實管考，農委會應負督導不力之責。綜上，農委會怠未督導防檢局落實「野生傷亡動物監測計畫」之管考，致該局縱任執行機關未依計畫內容確實執行，核有疏失。

四、農委會怠未確實掌握國內流浪犬數量，復本次疫情源起於山區，卻從未調查山區流浪犬數量，肇致無法有效執行流浪犬之狂犬病疫苗注射，儼然為防疫嚴重漏洞，顯有怠失：

(一)據農委會於接受本院約詢時聲稱，截至 102 年 12 月 30 日止，國內原住民山地鄉及臺中市、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、南投縣、花蓮縣、屏東縣及臺東縣等 9 縣市出現狂犬病案例之鄉鎮，其犬貓狂犬病疫苗施打率已達 94%；並說明：「按世界衛生組織資料顯示，每年約有 55,000 人感染狂犬病病毒死亡案例，其中 90% 為犬抓咬傷所致，若犬隻疫苗施打率達 70% 以上，將可有效防止狂犬病病毒對人的威脅。」顯見該會認為提高犬貓疫苗施打

率可有效防堵疫情於山區，惟該會所稱施打率達 94%係指家犬貓而言，未包含防疫重要關鍵「流浪犬」部分。

- (二)復查農委會分別於 88 年、93 年及 98 年委託臺灣大學調查國內流浪犬數量，調查方法係以照相捕捉法進行推估，結果該 3 年度推估流浪犬數量分別計 66 萬 6,594 隻、17 萬 9,460 隻及 8 萬 4,891 隻，數量雖有下降，然後續繁殖及遭棄養之數量仍持續增加，且該推估數值僅能代表調查當時及同性質調查區域（住宅區）之流浪犬數，該會據以推估國內整體流浪犬數，顯難反映當前狀況。又最近一次之調查，距今已近 5 年之久，以老舊數據執行「防疫決策」，有欠精準，致使疫情之擴散潛伏重大風險。
- (三)再者上開流浪犬數量調查，並未將獨立群聚於山區之「野犬」列為調查對象，即該會從未徹底調查以掌握山區各個角落之流浪犬數量，遑論狂犬病疫苗之施打；農委會 103 年 1 月 2 日農防字第 1020738584 號函雖辯稱：「有關群聚山區野狗數量，因依現行科學研究技術及調查成本等實務狀況，實難就全國廣泛山區面積之內已近似野生動物之犬群進行數量調查。」惟查，人命無價，本次狂犬病既源起於山區，山區流浪犬又為狂犬病傳染之重要媒介，為維護全民健康與國家優良形象，該會即應想方設法，動員各方，以確實掌握流浪犬數量，豈有以成本和技術為由，而圖卸責之理。
- (四)據上，農委會怠未確實掌握國內流浪犬數量，復本次疫情源起於山區，卻從未調查山區流浪犬數量，均肇致無法有效執行流浪犬之狂犬病疫苗注射，影響「防疫決策」精準度，儼然為防疫嚴重漏洞，該會失職之咎，彰彰明甚。

綜上論結，行政院農業委員會疏於督導所屬動植物防疫檢疫局執行狂犬病防疫及野生動物疾病監測等相關業務，核有違失，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善並依法妥處見復。

提案委員：趙榮耀

林鉅銀

錢林慧君

中 華 民 國 1 0 3 年 0 2 月 日