

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、彰化縣政府。

貳、案由：行政院農業委員會及行政院環境保護署推斷戴奧辛雞蛋之污染源係飼養過程由雞隻食入、屬片段且非持續性污染源，與環境介質無直接相關，然迄未能就污染源頭、遭污染飼料或添加物種類、污染傳播途徑等予以查明；彰化縣政府對本事件畜牧場負責人更換、使用自配飼料等於事前毫無所悉，且未能積極管理，行政院農業委員會忽視飼料管理法所揭示保持飼料品質以維護國民健康之目的，肇生難以追查該畜牧場所使用之自配飼料，亦未能再行追蹤本案戴奧辛污染物之可能來源並加以阻絕，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）106年4月21日發生彰化地區蛋雞場的雞蛋被檢驗出戴奧辛含量超標（下稱本事件），雖部分已回收下架，但危及健康或致癌風險並未解除。而戴奧辛具安定性、生物累積及濃縮特性，可經由食物鏈轉移至人體，且屬致癌物、影響生殖系統等，因而號稱「世紀之毒」，其來源包括工業原料製程的副產物、特定工業製程的燃燒行為、廢棄物焚化爐、其他人為的燃燒行為及自然生成等。又聯合國鑑於持久性有機污染物¹（Persistent Organic Pollutants, POPs）問題，訂定全球性之持久性有機污染物斯德哥爾摩公約，戴奧辛即

¹ 指存在於或堆積於動植物體內的、在自然環境中長期循環的對人類有害的化學品物質。

為該公約首批列管之12種POPs²之一。而行政院則於97年7月3日核定「持久性有機污染物斯德哥爾摩公約國家實施計畫」，做為國內推動工作之具體依據。

本案雞蛋遭戴奧辛污染，因雞蛋富含蛋白質及其他營養素，素為國人不可或缺的民生必需品，惟本事件造成國人食用蛋品安全之疑慮，究戴奧辛污染雞蛋之來源及途徑為何？及為維護國人食品安全之具體對策為何？國內優良農產品標章（CAS）及產銷履歷認證機制相關機關有無疏漏及違失？均有查明之必要。

案經函請行政院環境保護署（下稱環保署）、行政院農業委員會（下稱農委會）、衛生福利部（下稱衛福部）等機關提供卷證資料，嗣於106年9月13日詢問行政院食品安全辦公室、環保署及該署毒物及化學物質局（下稱化學局）、農委會及該會畜牧處、衛福部及該部食品藥物管理署（下稱食藥署）、彰化縣政府農業處等機關及所屬相關人員調查發現，農委會及環保署迄未能就污染源頭、遭污染飼料或添加物種類、污染傳播途徑等予以查明；彰化縣政府對本事件畜牧場未能積極管理，農委會忽視飼料管理法所揭示保持飼料品質以維護國民健康之目的，致難以追蹤本案戴奧辛污染物之可能來源並加以阻絕，均有怠失，應予糾正促其注意改善。茲陳列事實與理由如下：

一、農委會及環保署推斷本事件戴奧辛污染源係飼養過程由雞隻食入、屬片段且非持續性污染源，與環境介質無直接相關，然迄未能就污染源頭、遭污染飼料或

² POPs公約首批列管阿特靈(Aldrin)、可氯丹(Chlordane)、滴滴涕(Dichlorodiphenyltrichloroethane, 簡稱DDT)、地特靈(Dieldrin)、安特靈(Endrin)、飛佈達(Heptachlor)、六氯苯(Hexachlorobenzene, 簡稱HCB)、滅蟻樂(Mirex)、毒殺芬(Toxaphene)等9種有機氯劑農藥，及戴奧辛(Dioxins)、呋喃(Furans)、多氯聯苯(Polychlorinated biphenyl, 簡稱PCBs)等12種POPs。其中戴奧辛(Dioxins)、呋喃(Furans)未被立即禁止使用，其原因為焚化爐燃燒及工業生產過程生成之有害物質，無法完全禁止，因此要求應盡最大努力減少排放。

添加物種類、污染傳播途徑等予以查明，且雞隻所食入污染飼料數量及期間致戴奧辛累積之驗證數據亦無從確認，縱使將戴奧辛列為驗證蛋品之常態性檢測項目，但因污染來源未加以阻絕，將衍生遭其污染之食安事件將層出不窮，核有怠失。

- (一) 行政院食品安全辦公室於103年10月22日成立，以統籌規劃食品安全政策，協調中央及地方權責機關預防及處理重大食品安全事件。又因食安為社會各界共同面對的重大議題，爰提出「食安五環」改革方案，包括第一環「源頭控管」、第二環「重建生產管理履歷」、第三環「提高查驗能力」(10倍查驗能力)、第四環是「加重生產者、廠商的責任」及第五環「鼓勵、創造監督平臺」。爰食安管理首重源頭控制，藉自源頭預防管控食安風險，追蹤有害物質，並掌握生產製造流程，預防工業性化學品不當流用。
- (二) 查本案始自食藥署委託國立成功大學執行「竹苗地區食品中戴奧辛之含量調查分析」研究計畫，該校於106年2月14日進行雞蛋樣本採樣，嗣經分析及複驗結果顯示1件苗栗縣抽樣之雞蛋樣本戴奧辛毒性當量濃度為5.23皮克/克脂肪，超出「食品含戴奧辛及戴奧辛類多氯聯苯處理規範」之限值2.5皮克/克脂肪。食藥署於同年4月20日立即依「衛福部農委會環保署環境保護食品安全通報及應變處理流程」，及「食品含戴奧辛及戴奧辛類多氯聯苯處理規範」，啟動三部會署聯合通報及應變處理機制³。續於106年5月5日農委會召開雞蛋遭戴奧辛污染事件專家會議結論，本次雞蛋戴奧辛事件依據鴻彰畜

³ 農政單位負責畜牧場內之禽體及雞蛋立即實施7天移動管制，並採集雞蛋與飼料相關檢體進行檢驗；環保單位負責採樣環境介質進行檢驗；衛生單位負責雞蛋流向查核。

牧場雞蛋及雞隻肝臟檢驗結果，確認兩者之戴奧辛分布特徵相似，且2,3,7,8-四氯呔喃⁴（即2,3,7,8-TCDF）偏高，由此檢驗結果推定本次事件非持續性污染，係飼養過程中雞隻曾食入污染物，為片段性之污染源；另有關需食用多少遭受污染之飼料及期間，方導致戴奧辛累積以及有無科學驗證數據足資佐證，於專家會議並無明確結論。

（三）經查，本次戴奧辛污染來源，經環保署、農委會分別採樣及檢測環境介質、飼料及其添加物、飼料載運車車槽內殘留物、場內可能遭機械潤滑油污染、市售黑煙（防治雞糞滋生蚊蠅用）等，並比對不同行業別及常用飼料或添加物之17種戴奧辛同源物之戴奧辛圖譜，因本次雞蛋戴奧辛同源物出現2,3,7,8-TCDF比率高達80%以上之情況「極為特殊」；本次雞蛋戴奧辛指紋與前述相關採樣之指紋特徵未相符，且本事件之畜牧場均為非開放式禽舍及高床式離地飼養，地面為混凝土，成雞未接觸土壤環境，且周遭並無戴奧辛可疑污染場址，環保署據以表示本事件與環境介質無直接相關，而農委會則推測污染物非來自「正常飼料」，惟何種物質或污染源以致產生高量2,3,7,8-TCDF，尚未釐明。此有環保署、農委會查復資料並檢附戴奧辛圖譜等在卷足稽。

（四）本事件因臺灣彰化地方法院檢察署（下稱彰化地檢署）於106年4月27日介入偵辦調查污染來源，環保署及農委會均表示目前持續依彰化地檢署指揮偵辦本案辦理相關工作。又衛福部於106年7月4日查復本院資料時檢附三部會署之結案報告，但該部於

⁴ 四氯呔喃 Tetrachlorodibenzofurans。

本院詢問前又稱因彰化地檢署仍偵辦中，尚未提結案報告，嗣後於106年10月6日查復該結案報告係綜整報告，三部會署就本事件分別提報後續精進作為⁵。惟環保署及農委會應以身為行政主管機關立場，對就本案污染來源持續追蹤，豈可因檢調偵辦而怠於行政專業之踐行。另因戴奧辛為高溫燃燒製程或工業製程所產生，燃燒製程因操作條件改變而導致排氣中戴奧辛圖譜⁶隨之改變，但工業製程因化學反應途徑明確而使戴奧辛同源物圖譜具有一致性，查紙漿製造業廢水中戴奧辛2,3,7,8-TCDF大於50%（甚可高達80%），為該行業別特有的型態特徵，此有本院諮詢學者專家及國立清華大學博士論文⁷可證。雖環保署查復環境檢驗所於99年執行「放流水戴奧辛」自行研究計畫，對國內2家紙漿製造業放流水進行採樣檢驗，其結果與本案雞蛋污染圖譜特徵明顯不同，但所比對資料顯非常態建置且樣本數量極為有限，其代表性實有疑慮，環保署稱國內對戴奧辛污染源圖譜建置納入相關性較高之業別

⁵ 環保署：(1) 針對重大之戴奧辛排放源，由環保單位持續加強稽查管制，俾落實管制標準，以降低民眾及附近區域之環境暴露風險。(2) 有關污染來源，已由彰化地檢署介入偵辦，環保署已配合檢測，以儘速釐清可能污染來源，刻正執行中(迄106年5月23日止)，於完成後將另函送該檢察署。

農委會：(1) 檢討現行食安通報及應變處理流程，未來對於執行相關監測計畫之採樣，相關資訊應同步通知三部會署，俾於檢出異常時由權責機關立即處置。(2) 加強三部會署之橫向聯繫及中央與地方之溝通機制，以達立場一致及運作順暢之目標。(3) 將戴奧辛列入飼料及CAS雞蛋之例行檢測項目，避免遭受有毒環境物質之污染。(4) 加強源頭管制戴奧辛產生源，落實戴奧辛減量並針對戴奧辛污染物進行管控，方可避免農業生產環境受到污染，減低國人暴露量。(5) 提高飼料檢測量能，針對自配飼料之飼養農戶，加強辦理教育訓練，提升業者防範飼料污染之智能，避免類似事件發生。

衛福部：食藥署後續執行有關食品中戴奧辛背景值調查或是其他有害物質之監測計畫時，將與農政及環保機關密切合作，預計採集之樣品將先行溯源，並請農政及環保機關依需求啟動同步採樣工作。

⁶ 高溫燃燒過程中戴奧辛物種之生成機制，簡單歸納常見機制有兩種：1. 前驅物異相催化反應，及2. 低溫再合成。上述兩種戴奧辛生成機制之戴奧辛生成速率差異相當大；前驅物異相催化反應主要以生成PCDD同源物為主，而低溫再合成反應則以生成PCDF同源物為主。

⁷ 杜敬民，台灣地區廢水中戴奧辛排放評估與非法棄置飛灰來源查證技術建立之研究，國立清華大學博士論文，97年7月（p. 2-8-2-12、2-21-2-22）。

⁸，值得商榷；再據本院諮詢學者專家表示，國內蛋雞飼料係為散裝運送車輛至飼養場內飼料桶，肉雞與蛋雞因用藥不同而常有動物用藥之殘留，運輸車輛載運物品交叉混用而致污染亦不可排除等內容。基此，本案雞蛋戴奧辛污染來源及圖譜既稱為「非正常飼料」、指紋圖譜極為特殊之情，環保署與農委會應本諸職責再行追查其他污染來源之可能，而非僅限於已採樣飼料或添加物等物質，並就本次污染物特徵擴大追查廢棄物混入飼料等各項可能因素，而非僅待配合檢調辦理。

(五)另查，依農委會查復及該會雞蛋戴奧辛監測專區所載，針對蛋品一般檢驗項目包括官能檢查、鮮度、微生物、藥物殘留等，至於戴奧辛檢驗係監測瞭解食品受環境污染情形，非屬常態檢驗項目。惟該會為因應本次事件與強化管理，已規劃將戴奧辛列為飼料及驗證蛋品規定之年度檢驗項目。又行政院食品安全辦公室食品安全資訊網⁹以本案例「戴奧辛污染雞蛋，迅速追到受污染養雞場，阻斷流通」，視為「即時應變 迅追源頭」之具體成效，然養雞場及生產雞蛋僅為本事件戴奧辛污染之果，並非污染成因，遑論污染傳播途徑更付之闕如，而國內歷來發生戴奧辛羊、戴奧辛鴨，仍至於本次事件戴奧辛雞蛋、及106年10月17日發生戴奧辛大閘蟹等事件，若農委會或環保署仍將此視為單一事件，僅以牧場產品端進行檢驗或驗證，卻未能正視問題並積

⁸ 已發布焚化爐、煉鋼業電弧爐、鋼鐵業燒結工場、鋼鐵業集塵灰高溫冶煉設施及固定污染源之戴奧辛排放標準，且法規明定焚化爐、電弧爐、燒結工場及集塵灰高溫冶煉設施等需定期檢驗。另公告火葬場、輪胎裂解製程、電力業燃煤鍋爐、觸媒重組製程、造紙黑液鍋爐、鋁二次冶煉、銅二次冶煉、化學製造氣乙烯製程、水泥窯等固定污染源，每2年應定期檢測戴奧辛排放1次。

⁹ <http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=0B2B638CDBA81C8A>。

極追查防堵，戴奧辛污染食安事件仍將層出不窮，執行末端食品安全查驗及下架等人員將疲於奔命，加以所耗費之社會成本難以計數，且對所可能存在的國民健康風險亦揮之不去。

(六)綜上，農委會及環保署推斷本事件戴奧辛污染源係飼養過程由雞隻食入、屬片段且非持續性污染源，與環境介質無直接相關，然迄未能就污染源頭、遭污染飼料或添加物種類、污染傳播途徑等予以查明，且雞隻所食入污染飼料數量及期間致戴奧辛累積之驗證數據亦無從確認，縱使將戴奧辛列為驗證蛋品之常態性檢測項目，但因污染來源未加以阻絕，將衍生遭其污染之食安事件將層出不窮，核有怠失。

二、彰化縣政府對本事件畜牧場負責人更換、使用自配飼料等於事前毫無所悉，農委會對地方主管機關就轄內畜牧場自配飼料稽查作為，竟以禽流感疫情頻傳致養禽業者管制出入，故短暫期間之自配飼料稽查確有難處等由辯解，肇生難以追查該畜牧場所使用之自配飼料，亦未能再行追蹤本案戴奧辛污染物之可能來源。彰化縣政府對轄內畜牧場未能積極管理，農委會忽視飼料管理法第1條所揭示之保持飼料品質以維護國民健康之目的，均有未當。

(一)本事件畜牧場負責人依法申請變更部分：

- 1、依畜牧法第7條、第8條規定：「畜牧場登記證書，應載明下列事項：一、場名。二、負責人及主要管理人員。三、場址。四、場地面積。五、主要畜牧設施。六、飼養家畜、家禽種類及規模。」、「前條各款登記事項變更時，應於事實發生之日起1個月內，填具畜牧場變更登記申請書，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關申請變更登

記。直轄市或縣(市)主管機關准予變更登記後，應將變更登記事項副知中央主管機關及中央環境保護主管機關。」

- 2、經查，鴻彰畜牧場自106年2月16日即易主更換負責人，該畜牧場未依法於1個月內提出申請，並於本事件發生後且遲至106年6月21日始向彰化縣芳苑鄉公所申請變更畜牧場登記事項，辦理變更場名¹⁰及負責人，彰化縣政府於查復本院資料仍稱因該場原負責人於106年2月間陸續辦理土地、設施之所有權移轉，並將經營權交由新負責人等由，此據農委會及彰化縣政府查復資料在卷可稽。惟上揭畜牧法規定甚明，且變更登記可於事實發生後1個月內申請，已有相當之緩衝期間可供畜牧場負責人辦理，本畜牧場申請變更時間延遲辦理近4個月，甚於本事件發生後達2個月內始提出申請，彰化縣政府無視轄內畜牧場違反法令規範，竟仍以所有權、經營權移交為由辯解，甚於本院詢問時，彰化縣政府農業處處長竟稱事前查知並處分，然查該府係於106年6月20日書函¹¹該畜牧場負責人違反畜牧法規定進行裁處，事證明確，彰化縣政府事前未積極查核，事後飾詞文過，核有未當。

(二)本事件畜牧場未依飼料管理法取得自製自用飼料戶登記，即自製蛋雞配合飼料部分：

- 1、保持飼料品質水準以促進畜牧事業之發展並維護國民健康，為飼料管理法所揭示之立法精神。飼料或飼料添加物依飼料管理法第20條規定所含之有害物不得超過標準、間接危害人體健康，

¹⁰ 場名由「鴻彰畜牧場」變更為「全森畜牧場一場」。

¹¹ 彰化縣政府106年6月20日府農畜字第1060208610號書函。

或含有不得使用之物質。同法第10條則規定，自製自用飼料戶向直轄市或縣（市）主管機關申請許可，並發給登記證後，始得自製且供給自有家畜、家禽或水產動物之飼料。

- 2、依飼料管理法第10條第5項所訂定之自製自用飼料許可管理辦法（下稱自製飼料管理辦法），其第2條規定，自製自用飼料戶係指以混合機，於飼養場所內，自行調製農委會公告飼料詳細品目範圍內之貨品，供給自有家畜、家禽或水產動物食用者。爰此，蛋雞場如自行調製飼料屬飼料管理法所稱之自製自用飼料戶（下稱自配戶），應依自製飼料管理辦法向直轄市、縣（市）政府申請許可，並取得自配戶登記證後，始得自製且供給自有家畜、家禽或水產動物之飼料。自配戶製造之飼料，其成分及含量應符合自製自用飼料限量標準，其使用飼料添加物者，依自製飼料管理辦法第11條規定應記錄飼料添加物來源及使用情形，並應備置飼料添加物使用紀錄簿供主管機關查核。自配戶之自製飼料未符限量標準，或未依飼料管理法第10條第3項第1款規定申請許可，或未依自製飼料管理辦法記錄飼料添加物來源、使用情形，或記錄不實，則可依法處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰。
- 3、查本事件發生後彰化縣政府始於106年4月22日起陸續會同農委會至鴻彰畜牧場訪查其飼料來源，並於當日現場訪查有混合機1座、飼料桶2座（2月16日前及4月22日之後為儲存飼料工廠蛋雞飼料使用，2月16日至4月22日為自配飼料儲存黃豆粉及玉米粉原料使用），又該畜牧場管理人表示不知道自製自用飼料需主動提出申請，並經宣

導後願意配合停止自製自用飼料，可證彰化縣政府為飼料管理法之主管機關，對於轄內鴻彰畜牧場自製飼料並無所悉，於事件發生後始訪查得知。

- 4、又彰化縣政府於106年4月26日訪查該畜牧場得知於106年2月15日前使用商用飼料（台灣卜蜂企業股份有限公司臺中廠）並於蛋雞換羽時會添加蚵殼粉；106年2月16日至4月9日期間則自配飼料¹²；106年4月9日後再更換為商用飼料（農生企業股份有限公司彰化廠）及其他添加物¹³。惟因該期間未置飼料添加使用紀錄簿以供查核，導致難以稽查追蹤該場確實使用之飼料添加物種類及數量，彰化縣政府未積極要求轄內畜牧場確實依法申請自製自用飼料戶許可，衍生飼主對飼料及添加物之調配恣意而為，核有未當。

（三）另以，農委會查復畜牧場自行調製飼料方式，多係購入業經加工粉碎之飼料原料及添加物，僅以簡易混合機進行混合調製，爰未必會有相關儲存及混合等設備之規模異動。鴻彰畜牧場僅於106年2月16日至4月9日期間自配飼料，於4月9日後又改回使用商用飼料，爰畜牧場可能因飼料原物料價格因素短暫自配飼料，因彰化縣政府轄內畜牧場眾多，無法於本案自配料期間進行稽查，且近年國內禽流感疫情頻傳，養禽業者基於生物安全理由皆嚴加戒備出入，非絕對必要，飼主不會允許外人進入禽場，以降低病原散播風險，爰例行之實務執行面確有難處，並非所謂未能及時發現處分云云。惟農委會所

¹² 包括：玉米、豆粉、麩皮、全脂豆粉、禽樂士、滿福寶、寶酸定、蛋胺酸、大豆沙拉油、蚵殼粉、小石子。

¹³ 如禽樂士、滿福寶、寶酸定、蛋胺酸、大豆沙拉油、蚵殼粉、小石子等則依視需要使用。

復疫情管制與飼料管理洵屬二致，主管機關豈可任由畜牧場飼主藉禽流感疫情，而拒飼料管理法中應受稽查之義務，農委會如認實務執行有困難，自應協同地方政府謀求對策。

(四)至有關飼料抽驗次數，查農委會畜牧場登記管理系統，彰化縣內領有畜牧場或飼養場證號之家數計2,767家，僅次於雲林縣及屏東縣¹⁴，但彰化縣內雞隻飼養場數量達1,399家(蛋雞890家、有色肉雞323家、白肉雞164家、種雞15家、放山雞7家)，轄內雞隻飼養產業為全國之冠，該府竟未因應轄內產業特性，於歷年均未編列相關預算進行飼料抽驗，僅得仰賴農委會擬定計畫及由該會依地方政府產業比重分配抽驗件數，至於抽檢頻率，農委會副主任委員陳吉仲於本院詢問時表示：「全世界沒有一個國家於法令上抽驗要訂多少的，而是針對特定議題或項目來執行。」此有農委會與彰化縣政府查復及接受本院詢問筆錄在卷可稽。故彰化縣政府從未編列預算執行飼料抽驗，而該府近3年由農委會分配抽驗數平均不過僅164項次¹⁵，復須分配予各類畜牧或飼養場之飼料抽驗，加以前述任令飼主自行調配飼料之情形，飼料管理之抽驗相較於飼料來源眾多、龐雜甚且未知時，僅聊備一格，農委會居然未查業界使用飼料及添加物等實情，所執行飼料抽驗作為與實際情況有所差異，致幾無達成抽驗管制之目的可言。

(五)綜上，彰化縣政府對本事件畜牧場負責人更換、使

¹⁴ 雲林縣計3,789家、屏東縣3,334家。

¹⁵ 彰化縣政府依農委會每年持續辦理飼料抽驗監測計畫，104年分配抽驗數146項次、實際抽驗數153項次，105年分配抽驗數174項次、實際抽驗數188項次，106年分配抽驗數174項次、截至8月底實際抽驗數138項次。

用自配飼料等於事前毫無所悉，農委會對地方主管機關就轄內畜牧場自配飼料稽查作為，竟以禽流感疫情頻傳致養禽業者管制出入，故短暫期間之自配飼料稽查確有難處等由辯解，肇生難以追查該畜牧場所使用之自配飼料，亦未能再行追蹤本案戴奧辛污染物之可能來源。彰化縣政府對轄內畜牧場未能積極管理，農委會忽視飼料管理法第1條所揭示之保持飼料品質以維護國民健康之目的，均有未當。

據上論結，行政院農業委員會、行政院環境保護署、彰化縣政府確有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：仇桂美

王美玉

中 華 民 國 1 0 6 年 1 1 月 8 日