

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署未尊重立法院關於開放美國牛肉進口前應先向國會報告之主決議事項，復未探究協議內容已否達實質條約之性質，即確認其為「行政協定」而屬行政機關權責事項，又未將議定書報請送交立法院查照，顯未尊重立法院對國家重要事項之參與決策權；且未落實執行已擬定之「行動方案」，漠視國會溝通及民眾宣導工作；於宣布開放美國牛肉進口時，未明確宣示周延配套之把關機制，對外公開言論反覆不一，均有失當。

參、事實與理由：

緣民國（下同）92年12月24日美國發生第一起牛隻罹患牛海綿狀腦病（下稱BSE，即狂牛症）案例，行政院衛生署（下稱衛生署）於同年12月31日公告暫停美國牛肉及其產品進口。94年3月24日公告自4月16日起，有條件開放美國不帶骨牛肉進口。同年6月25日美國確認第2起BSE案例，該署隨即於6月25日起，停止美國牛肉進口，95年1月25日重新公告開放美國不帶骨牛肉進口。95年3月13日美國發生第三起BSE病例，該署並未停止進口。96年5月OIE（World organisation for animal health，世界動物衛生組織，以下同）認定美國為BSE風險已受控制國家。美方隨即提出全面開放牛肉進口之申請，我國於96年12月起就美國牛肉食用安全進行評估調查，並自98年6月8日起與美方進行5回合之視訊會議談判，於98年10月22日簽定「台美牛肉議定書」，宣布開放美國帶骨牛肉

、牛絞肉、牛內臟等項目之進口。此項議定書因涉及食品安全及國人健康，引發各界爭議。案經本院調查，衛生署確有下列失當之處：

- 一、立法院早於 95 年即要求行政機關應向該院委員會聯席會報告後始得進口美國牛肉，並於審查中央政府總預算時做成主決議在案。該主決議非關預算執行，亦無窒礙難行之處，復為國家重要事項，為民眾所關切，然衛生署竟未依該主決議辦理，逕行宣布開放美國牛肉進口，顯未尊重國會，核有未當：

查立法院於審查 95 年度中央政府總預算案時做成主決議，要求行政機關未來開放美國牛肉進口前，須先向該院衛生環境及社會福利、經濟及能源、預算及決算委員會聯席會報告並經同意。此有立法院第 6 屆第 2 會期第 19 次會議議事錄在卷足稽。

對此，行政院提出行政院秘書長 93 年 6 月 8 日院台規字第 0930085992 號函釋及 98 年 12 月 29 日院台衛字第 0980110372 號函釋，表示立法院就預算案所為之「主決議」僅具當年度效力，不能延續至其他年度，並稱我國歷次開放美國牛肉進口前，並未事前徵得國會同意。詢據衛生署楊○○署長表示事前不知悉有該項主決議，楊署長及前國安會蘇○秘書長另表示其認為該主決議是針對當年開放不帶骨牛肉進口，已執行完畢，效力不及於此次美國牛肉進口等語。

查立法院於審議中央政府總預算案所為之主決議，對行政機關有無延續性之拘束力，固不無爭議，惟依憲法第 63 條規定，立法院有議決預算案及國家其他重要事項之權。預算法第 52 條亦明定，法定預算附加條件或期限者，從其所定。故立法院就預算案所為之主決議，具有憲法及法律依據，當無爭辯。同時該項主決議內容難認有窒礙難行之處，亦無逾越立法院

預算或重要事項之審議權，或有侵害行政機關預算執行權之虞。且該主決議係併同 95 年中央政府總預算案，於 95 年 2 月 6 日經總統公布，而第 2 次開放美國牛肉進口則是 95 年 1 月 25 日公告，開放前亦未向立法院相關委員會報告，自難認為該主決議係針對第 2 次開放美國牛肉所為或已執行完畢。至於衛生署表示，我國曾 3 度開放美國牛肉進口，該署 3 次開放美國牛肉進口之前皆未向立法院報告云云，然本次開放之項目除不帶骨牛肉外，更及於牛絞肉及牛內臟，自難以同等視之。

再者，依立法院職權行使法第 17 條第 1 項規定：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。」司法院釋字第 520 號解釋更指出：「因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。」立法委員受民意之託付，就美國牛肉進口事項，要求先向國會報告並徵得其同意，乃國會就重要事項，課以行政機關提出報告之義務。同時隱含該項議題爭議性大，與消費者安全習習相關，行政部門應審慎行之。進一步言之，各界不同意見及多元價值觀，藉由國會殿堂協調折衝，對於爭議性政策之推動，亦非無正面助益。況本諸行政及立法機關相互尊重，良性互動之立場，對於立法院依據憲法及預算法所為之主決議，允應依其決議內容以適當方式處理，如有困難，亦應主動設法協調解決。然衛生署對該主決議竟置若罔視，且未尊重立法院對國家重要事項之參與決

策權，即於 98 年 10 月 22 日逕行宣布開放美國 30 個月齡以下帶骨牛肉、絞肉、內臟等食品進口，致輿情嘩然，衍生後續諸多爭議，該署未尊重國會，核有未當。

二、衛生署未考量美國牛肉進口涉及消費者健康，人民對此有重大顧慮，亦未探究協議內容已否達實質條約之性質，復未記取韓國引起社會動盪的前車之鑑，即自行確認其屬行政機關權責事項，而未保留由國會討論並形成全民共識之空間，難謂周延；且縱將該議定視為「行政協定」，衛生署迄未報請送交立法院查照，核有失當：

(一)衛生署於 98 年 10 月 22 日宣布開放美國牛肉進口，輿論質疑「台美議定書」未依法送請立法院審議。對此，行政院秘書處函覆稱：「我國與美國於本(98)年簽定之『台美牛肉議定書』…查其實質內容，則係就現行國內法律規範及授權事項，針對輸入牛肉之地區及開放輸入項目予以補充或修正，屬於專門性、技術性之行政措施，尚非屬具法律效力之國家重大事項，亦未直接涉及人民於法律上之權利義務…應定性為『協定』，依法即毋須送立法院審議，惟須依條約及協定處理準則第 10 條規定辦理。」另經濟部函覆表示：「台美牛肉進口議定書並無批准條款」。外交部則稱：「本案台美牛肉議定書既未具『條約或公約名稱亦無批准條款』其內容及性質上屬於專門性、技術性之行政措施，故本案應以『協定案』視之」等語。詢據前國安會秘書長蘇○亦表示：「該議定書在技術上是送立法院查照，並未附有批准的條款，該議定書是行政協定，並非條約的性質」。均將美國牛肉進口之議定事項視為行政權限，定性為「行政協定」。

按我國與其他國家締結之國際書面協定，無論其使用之名稱，如內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者，即屬憲法所稱之條約，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，均應送立法院審議。司法院釋字第 329 號解釋闡釋甚詳。本議題立法院於 95 年即要求行政機關於進口前應先向國會報告，已形成國會重視之案例，有如前述，足徵人民對開放美國牛肉進口有重大顧慮。自難僅以食品之開放進口必屬行政措施為由，排除立法保留。況該議題不但屬於高度食品安全專業性，同時兼具政治之敏感性，本次開放美國牛肉之項目包含牛內臟、牛絞肉，其爭議性更高。衛生署本應審時度勢，詳細探究協議內容已否達實質條約之性質，更應記取韓國因開放美國牛肉進口，引起社會動盪的前車之鑑，慎於評估，保留由國會討論形成全民共識之空間。惟衛生署捨此不為，逕認該事項純屬行政權限範疇，而以「行政協定」視之，自難謂周延。

(二)退步而言，縱將「台美議定書」視為「行政協定」，然依「條約及協定處理準則」第 10 條規定：「協定應於簽署後 30 日內報請行政院核備；除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照。」本案衛生署自 98 年 10 月 22 日宣布開放美國牛肉進口迄今，仍未將「台美議定書」陳報行政院送請立法院查照。對此，行政院秘書處辯稱：立法院三讀通過食品衛生管理法第 11 條修正案，造成台美牛肉議定書原諮商內容與新修正食品衛生管理法之規定不符，尚需再與美方溝通確認，未來將視與美方溝通之結論，再研議後續之相關事宜云云。然查「台美議定書」係於 98 年 10 月

22日簽署，立法院係於99年1月5日修正食品衛生管理法，實有充裕時間完成報請行政院轉送立法院查照之程序，然該署卻延宕時程，核有失當。

三、衛生署未落實執行已擬定之行動方案，漠視國會溝通及民眾宣導工作，致無法平息消費者疑慮，民怨湧現，亦有違失：

- (一)查衛生署於98年間為執行本次開放美國牛內進口政策，會同經濟部擬定「我國處理美國牛肉開放議題之行動方案」並陳報行政院核定。依該方案內容，公告開放進口前該署須完成：①消費者健康風險評估、②赴美實地查核屠宰衛生安全、③風險溝通等三項目標。又其中風險溝通事項載明：「衛生署將持續與消費者進行溝通與宣導；此外，衛生署亦將拜訪立法委員尋求支持，於國會創造良好政治氣氛。」其中並載明拜訪立法委員尋求支持所需時間5週。又，關於該方案對整體政策之影響，詢據前國安會蘇秘書長稱：「(問：您對開放美牛進口的思維?)我們思維是：第一我們考量美國牛肉風險低到微乎其微，第二我們採取韓國模式應屬安全，第三衛生署擬有行動方案。」足見除食品衛生專業考量及談判模式外，衛生署上開行動方案亦為美牛進口政策的重要思維，如該方案未落實執行，自足影響政策的成敗。

詢據衛生署有關「行動方案」之執行情形，該署表示其於健康風險評估結果公布後，已積極辦理風險溝通。復表示該署曾邀請專家討論及交換意見、上網公布相關報告、舉辦多次論壇、訪請專家學者撰寫文章等，列明共計32項之作為云云。然詢據國安會蘇前秘書長表示：「『行動方案』是…經過劉院長批定的，公文是經濟部及衛生署二部會

首長聯合署名，…12月30日（註：98年），立法院投票『食品衛生管理法』前，總統曾召開會議，我把該行動方案分發，楊署長竟然表示事前完全沒看過它，我非常的驚訝。…」與該署宣布開放進口前對楊署長所提之4次簡報中，並無任何「風險溝通」內容，互核相符，足信楊署長事前確不知悉該署對美國牛肉進口訂有「行動方案」。綜上，如主事者對於「行動方案」毫無所悉，該署所稱已依「行動方案」積極辦理風險溝通，即難以遽信。況依方案中之風險溝通計畫，該署應拜訪立法委員尋求支持，然所提出之32項具體作為中，並無任何拜訪國會議員或民意代表的紀錄，足見其未落實執行國會之溝通工作。

- (二)又關於本件食品衛生之爭論，衛生署於本院調查時，固提出學者專家及該署人員就美國牛肉生產衛生管理及BSE檢測措施之實地考察報告書、會議紀錄，及委託國家衛生研究院製作之「美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估報告」等，並由專業立場說明本次美國牛肉進口與國內消費者因食用而罹患人類新型庫賈氏症（vCJD）之評估事項及相關數據。姑暫不論其風險評估論證之正確與否，然該署所提之相關數據及科學論證，不但無法平息消費者疑慮，甚至連醫藥專業團體亦公開表示反對，顯然說服力不足。立法院則代表民意，通過食品衛生管理法第11條修正案，明文禁止美國牛絞肉、內臟等進口，部分民間團體更連署舉辦公民投票，要求對美重啟談判。再者，如衛生署本諸食品衛生專業，已盡科學調查評估能事，對於反對意見及說法，自應從科學理性層面予以駁斥，以安定民心。該署縱有於媒體或網站刊登澄清啟事，惟諸如

「普立昂蛋白進入生態環境，可能污染水果或蔬菜」、「進口美牛將禍延子孫」、「台灣人是感染新型庫賈氏症後早發病的高危險群」等令人怵目驚心之言論，以專家學者名義四散傳播，卻難見到該署反駁或更正之聲明，足見其對民眾之宣導，成效不彰。

對此，詢據國安會蘇前秘書長稱：「我認為此次政府沒有盡到向民眾說明清楚的義務。」而總統更於 99 年 1 月 5 日之記者會中，表示「這個議定書公布後，因為當初溝通不足，引起民眾很大的疑慮…我們必須要檢討的，就是行政部門與立法部門將來就重大的政策、法案或條約協定如何建立通盤性的標準作業程序，將溝通的機制做好，…除了專業之外，還要知道溝通與透明化，這樣才能爭取人民與國會的支持…。」故可確認因衛生署漠視溝通工作，未落實執行所訂之「行動方案」，為美國牛肉事件的重要原因，其對國會之溝通不良，又未善盡向民眾說明釋疑的義務，核有重大違失。

四、衛生署未於宣布開放美國牛肉進口時，明確宣示周延配套之把關機制，而於消費者恐慌及輿論質疑後，始提出「三管五卡」措施，惟仍引發後續爭議，損及政府形象，顯有失積極：

關於此次美國牛肉開放進口之項目，詢據楊署長表示：「依據第 18 條（註：議定書）規定，OIE 規定 30 個月齡以下牛隻之眼腦脊髓等非屬特定危險物質，我們不能違反 OIE 的規定。…」又依衛生署所提之議定書中譯本第 18 條及第 19 條規定：「30 月齡以下牛隻之腦、眼、頭骨，或脊髓雖非屬 SRMs（註：特定風險物質）或食品安全風險，在進口商不下訂單的情況下，如前述產品於邊境查驗時由 TECRO（註：我

國駐美代表處經濟組)之相關機構發現,該機構將退回該箱產品。」「當所發現問題與食品衛生無關,TECRO所代表之相關機構 DOH(註:衛生署)將請進口商提出澄清,如果能提出適當之解釋或正確之文件,將接受該產品之進口。」是故,各界關切之牛腦、脊髓、眼、頭骨等具有食用風險之內臟部位,及易被碎屑腦組織污染的牛絞肉,顧慮是否因開放而流入市面,將造成民眾食用風險或環境污染,自非無據。

查衛生署於98年10月22日宣布開放進口時,雖一再宣示風險部位及牛內臟、牛絞肉「實際無法進口」,稱與美方有不進口的共識,而政府將以「技術性」方式讓該等部位牛肉無法流入市面云云。惟該等具有食用風險部位,依協議書第18條包含在開放項目中,何以實際上無法進口?何以不會流入市面?該署並未於宣布開放時提出配套之把關機制以實其說。又卷查該署於98年5月15日及同年10月13日宣布開放進口前,曾召集相關機關,就美國牛肉進口邊境作業事宜進行協商,惟未針對上開民眾疑慮之進口項目如何檢驗有所討論,迨於消費者恐慌及輿論質疑後,該署遲於98年10月27日始與相關業務單位就上開項目,協調查驗事項,並於同月30日進行進口肉品之邊境查驗演練,此有相關會議紀錄在卷可稽,足見其於宣布開放進口時,並無明確且周延之配套把關機制。又該署雖於同年11月2日公布「進口牛肉檢疫及查驗管理辦法」,表示將採行管源頭、管邊境、管市場等「三管」,及透過核、標、開、驗、查等五道關卡,即所謂的「三管五卡」措施,加強管控進口牛肉及牛肉製品之安全,惟仍引發後續爭議。姑不論相關措施是否真能確實保障消費者安全,該署於第一時間對於民眾疑慮事項,未明確宣示周延配套之把關機制,以

安定民心，而於消費者恐慌及輿論質疑後，始提出「三管五卡」措施，致外界有「臨時急就章」等質疑，加深民眾對政府的不信任感，損及政府形象，顯有失積極。

五、衛生署對外言論反覆，對各界疑慮又未及時解釋澄清，重挫政府威信，顯有失當：

衛生署雖表示本次開放美國牛肉進口，係該署自96年起，經過長期持續之評估審查，藉由實地考察、委託第三單位進行風險評估，確認美國已有效控管BSE，美國牛肉及其產品安全無虞。復於98年6月由該署及經濟部、農委會、外文部等組成諮商團隊，考量整體國家利益並兼顧消費權益後，依據世界動物衛生組織規範與美進行諮商云云。然衛生署楊署長代表政府行政部門，於98年10月22日宣布開放美國牛肉進口時竟公開表示「牛雜不在第一波開放名單，且牛絞肉是否進口，雙方仍需談判」，嗣於23日對開放內臟表示「失望」、「對於美牛貿易談判結果不滿意」。25日則改口「談判雖不滿意，仍可接受」、「美國才是喪權辱國」，繼之於26日稱「為使談判有所緩衝，所以完全授權副署長蕭○○全權代表衛生署參與跨部會談判…如果美方有提出其他要求，可以推說署長有意見，這是一種策略」、「因台美最後簽署協定的時間是台北時間22日深夜，所以副署長不好意思打電話給我。」惟於本院於11月13日約詢時，又表示對進口內臟及絞肉的結果不滿意。對於談判結果是否事後才知悉乙節雖表示：「簽以前副署長都有向我以電話報告細節…我知道」，卻又稱：「我到簽約之前才知道絞肉及內臟必須進口…。」此有相關媒體報導及本院約詢筆錄可稽。足見其對美國牛肉進口之資訊掌握不足，發言不當，且內容前後不一致，給予外界談判

失敗，危及國人健康之疑慮。

對此，詢據國安會蘇前秘書長表示：「楊署長在簽署協議書後，向媒體表示對於議定書內容不滿意，我非常的意外。衛生署在開會時都是正面意見，他如果有疑義，必須在內部反應。」「根據統計，與美國的五次視訊會議中，葉署長任內三次，楊署長二次。他任命的蕭副署長主談兩次，都包含內臟、絞肉的開放。她一定也向他簡報。如果楊反對內臟、絞肉，這段時期就大可以提出來。但10月22日開放後，23日署長就公開說『失望』。指揮官都沒有信心，當然兵敗如山倒」。

綜上，衛生署為食品安全之主管機關，對於事件原委及政府相關措施，本應尊重人民知悉真相的權利，負有說明之義務，就國人質疑或誤解事項，亦應及時澄清，惟其官員不僅對外言論反覆，又一再表示其對談判結果「不滿意」、「失望」，重挫政府威信，造成誤解，加深民眾疑懼，顯有失當。

綜上所述，本案衛生署對於經立法院主決議事項，排除立法院對國家重要事項之參與決策權，未尊重國會；復未探究協議內容已否達實質條約之性質，即確認其為「行政協定」而屬行政機關權責事項，又未將議定書報請送交立法院查照；未落實執行「行動方案」，漠視國會溝通及民眾宣導工作；未於宣布開放美國牛肉進口時，明確宣示周延配套之把關機制；又宣告開放美牛進口後，對外公開言論反覆不一，對反對意見辯駁無力，無法引導本議題為科學及理性之思辯，造成媒體批判，國人疑懼，重挫政府形象。顯見該署對美國牛肉進口之政策說明、國會溝通及民眾宣導均有諸多失當，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見復。