

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，民國 101 年 1 月底金門再度驚傳豬隻感染口蹄疫事件，凸顯當前「豬瘟及口蹄疫撲滅計畫」之推行成效不彰，相關機關是否善盡防疫作為等，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，民國(下同)101 年 1 月底金門再度驚傳豬隻感染口蹄疫事件，凸顯當前「豬瘟及口蹄疫撲滅計畫」之推行成效不彰，相關機關是否善盡防疫作為等，認有深入瞭解之必要乙案。經本院調取行政院農業委員會（下稱農委會）動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）、金門縣政府相關卷證審閱，約詢農委會副主任委員兼防檢局代理局長王政騰、金門縣政府縣長李沃士及其相關主管人員，茲已調查竣事，爰將調查意見臚述如下：

一、農委會未能確依其簽報行政院之擬辦事項與總統府秘書長函復意旨，賡續督促防檢局釐訂「口蹄疫防疫與撲滅計畫」完整規劃及後續執行細節報行政院核定，竟擅以「落實口蹄疫補強注射執行具體措施」取代，致 15 年來挹注於該項撲滅疫病工作之龐大經費與心力前功盡棄，復使終極目標之達成遙遙無期，顯有違失：

(一)依據 90 年 12 月 13 日行政院核定之「豬瘟及口蹄疫撲滅計畫」實施，分三階段進行推動，並依防疫成效及風險評估進行調整：

1、第 1 階段（91 年 1 月起至 94 年 12 月底止）以落實全面預防注射、疫情通報及自衛防疫措施，以儘速達到無臨床病例之目標。

2、第 2 階段停止施打口蹄疫疫苗，預定至遲自 95

年 1 月起進入本階段，一旦進入第 2 階段，發生口蹄疫時即撲殺感染場全場動物，同時輔以落實疫情通報、自衛防疫措施及進行血清流行病學監測等，以儘速清除口蹄疫病毒為目標。

- 3、第 3 階段成為口蹄疫非疫國：於第 2 階段停止使用口蹄疫疫苗期間之最後 1 個口蹄疫病例起算，1 年內無口蹄疫臨床病例發生，即可備妥相關資料向世界動物衛生組織（下稱 OIE）申請認定我國為不使用疫苗之「口蹄疫非疫國」。

(二)惟查農委會防檢局基於下列因素，屆期仍未達成上開計畫目標：

- 1、為檢視養豬場外有無殘留有 86 年豬口蹄疫病毒，97 年 6 月開始於肉品市場及屠宰場執行口蹄疫哨兵豬試驗，於同年 7 月 7 日及 10 月 25 日分別發現哨兵豬感染口蹄疫，顯示環境中仍殘存口蹄疫病毒。經 97 年 7 月 25 日及 11 月 18 日兩度召開「豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組」會議，邀集專家學者、各直轄市及縣（市）動物防疫機關及各養豬協會代表討論疫苗停打事宜，決議暫不進入第五階段（全面停打疫苗階段），俟評估認定無防疫風險後，再全面停打疫苗，第二次會議並決議自 98 年 1 月起進行高風險場（500 頭以下養豬場）疫苗全面補強注射措施。
- 2、嗣由於自 98 年 2 月起，於雲林縣、彰化縣、嘉義縣、屏東縣、桃園縣及新竹縣分別陸續發現豬隻口蹄疫個案。顯示毛豬產銷環境中普遍殘留有 86 年豬口蹄疫病毒。檢討其原因，主要為階段性停打疫苗措施迄今，國內 90%肉豬已未注射口蹄疫疫苗，而監測口蹄疫血清中和抗體結果顯示，當時有 78%豬隻無抗體保護力，且口蹄疫非結構性

蛋白抗體陽性率有提高，顯示國內豬隻對口蹄疫抗體力有降低趨勢，而殘存病毒亦有擴散趨勢。另在前述案例中，4 個案例係為農委會主動偵察系統發現，顯示養豬戶仍有不主動通報情事，且鄰近國家如中國大陸持續發生口蹄疫疫情，防疫風險因而提高。另依財團法人台灣動物科技研究所楊平政所長等所做「口蹄疫防疫策略之風險評估及成本效益分析」，由獸醫流行病學的角度來看，全國 80%-90%的豬隻沒有施打口蹄疫疫苗，感染原須第一時間掌握，防疫實務需依賴畜主或第一線工作人員的主動立即通報可疑的疫情，以及防疫機關的緊急應變與處理；一旦立即通報疫情的防線失守，疫情失控的風險很高。口蹄疫疫情如果失控，對養豬及相關產業當然會造成很大的衝擊，在金融風暴的陰霾下無疑雪上加霜！必然會造成經濟、社會甚至政治方面之負面影響。

3、另中華民國養豬協會 98 年 6 月 29 日第 13 屆第 2 次會員代表大會暨各直轄市及縣(市)養豬協(進)會聯合會議調查，多數會員建議採取推動施打疫苗及撲殺感染豬隻之控制策略，透過落實免疫一劑疫苗，以有效控制口蹄疫。

(三)又查防檢局曾經於 98 年初繼續擬訂「口蹄疫防疫與撲滅計畫」草案(原「撲滅口蹄疫行動綱領」)，並提交該局 98 年 6 月 26 日召開研商「口蹄疫防疫與撲滅計畫」(草案)會議討論，足見此乃為延續性年度施政工作計畫，於口蹄疫未完全撲滅之前，均應賡續辦理，殆無疑義。然查該局考量在環境中病原仍未清除，倘因豬隻普遍沒有保護而發生嚴重疫情，屆時須大規模撲殺動物，無論人道觀感、屍體處理所導致環保議題，將對養豬產業、社會、經濟

層面等造成衝擊。故為有效降低風險，穩定養豬產業發展，經產官學界多次檢討現況與評估其影響，多數建議與同意現階段應儘速完成 1 劑疫苗補強注射，再穩健進入下一目標，爰研擬「落實口蹄疫補強注射執行具體措施」來取代「口蹄疫防疫與撲滅計畫」草案。嗣農委會陳前主任委員武雄雖於 98 年 7 月 23 日簽報行政院劉前院長兆玄，並於擬辦載明：「一、於本年 8 月起推動口蹄疫疫苗補強注射措施，並落實執行。二、**本案完整規劃及後續執行細節將另案呈報 鈞院。**」在卷可稽，且業於 98 年 8 月 5 日公告推動口蹄疫疫苗注射措施，但馬總統曾提出「兩年內撲滅口蹄疫（不施打疫苗口蹄疫非疫國）」之政見卻因而無法兌現。案經：

- 1、農委會於 98 年 7 月 29 日簽呈總統府秘書長轉呈總統，考量產業整體利益與減低社會衝擊，宜於現階段對豬隻補強注射疫苗，並經評估無虞，再穩健進入撲滅口蹄疫措施。
- 2、總統府秘書長於 98 年 8 月 11 日函復農委會：「如擬。並請農委會提出具體策略，延後達成目標」。

(四)雖據防檢局查復本院稱：「針對媒體報導所稱『之前投入 100 多億元的撲滅計畫成泡影』一節，係 86 年疫病爆發期間豬群尚未獲得足夠免疫保護期間，採行全面撲殺所投入之補償及防疫處理所需費用，其後全面實施疫苗注射迄今歷經 15 年所投入之預算，計約新台幣 26 億元。雖現階段以落實疫苗注射為重點防疫工作，然撲滅口蹄疫仍為我國口蹄疫防疫之最終目標。」

(五)惟查農委會既未確依其 98 年 7 月 23 日簽報行政院之擬辦事項，賡續督促防檢局釐訂「口蹄疫防疫與撲滅計畫」完整規劃及後續執行細節報行政院核定

，竟擅以背道而馳之「落實口蹄疫補強注射執行具體措施」取代，縱令該項重大政策目標倒退回原點（推動全面預防注射），原任務編組之「豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組」（下稱因應小組），於98年10月14日召開第46次因應小組專家會議後，更因欠缺後續「口蹄疫防疫與撲滅計畫」而停頓，肇致15年來撲滅該項疫病工作所挹注龐大經費、心力均告前功盡棄，該會復未依總統府秘書長上開函復意旨，提出延後達成目標之具體策略，致使終極目標之達成遙遙無期，顯有違失。

二、防檢局假借編列「豬瘟及口蹄疫防疫與撲滅計畫」之預算科目，卻將其使用為執行目標完全相反之「口蹄疫防疫階段策略之強化工作計畫」，而績效指標竟以「期間注射率」來衡量，實有欠當：

(一)按防檢局提供之99至101年度口蹄疫防疫計畫執行結果統計表（如附表1）顯示，其年度口蹄疫防疫計畫預算經費之編列均包含兩項子計畫，主要用於補助購買及配送口蹄疫疫苗：

- 1、口蹄疫防疫階段策略之強化工作計畫。
- 2、豬瘟及口蹄疫撲滅計畫，其年度預算數目呈逐年減少之趨勢。

(二)卷查防檢局之歲出計畫提要及分支計畫概況表，99至101年度有關「口蹄疫防疫計畫」部分均載明：

- 1、計畫內容：執行豬瘟及口蹄疫撲滅計畫工作，落實疫情查報並穩健推動計畫執行。
- 2、預期成果：加強豬瘟及口蹄疫宣導，推動豬瘟及口蹄疫疫苗注射工作，輔導養豬畜戶環境消毒，疫情通報人車管制；建立自衛防疫能力，有效控制疫情。

(三)惟查防檢局所憑藉編列年度概算之「口蹄疫防疫階

段策略之強化工作計畫」係以「落實口蹄疫補強注射執行具體措施」取代行政院 90 年 12 月 13 日原核定「豬瘟及口蹄疫防疫與撲滅計畫」，其作法與原核定目標（全面停打口蹄疫疫苗）相悖。至於其 98 年初繼續草擬之「口蹄疫防疫與撲滅計畫」草案，僅因前開政策轉折（農委會於 98 年 7 月 29 日簽呈總統府秘書長轉呈總統）而擱置，迄未提出延後達成目標之具體策略陳報行政院核定，核與前揭簽呈批示事項之貫徹執行未合，程序上確有行政瑕疵。

(四) 綜上，防檢局假借未經行政院重新核定而失所附麗之「豬瘟及口蹄疫防疫與撲滅計畫」為預算科目，逐年沿用並據以賡續編列年度預算，卻將其使用為執行策略目標完全相反之「口蹄疫防疫階段策略之強化工作計畫」，而績效指標竟以「期間注射率」來衡量，實有欠當。

### 三、防檢局執行金門縣爆發豬隻口蹄疫事件相關防疫作業，未能切實踐行其所訂頒之「口蹄疫通報流程」標準作業程序，核有疏失：

(一) 卷查防檢局曾經於 98 年 5 月 27 日召開「第 1 次豬瘟、口蹄疫及重要豬病技術小組」會議，討論「有關全面停打疫苗前口蹄疫防疫標準作業程序」乙案，決議修正「口蹄疫通報流程」（如附表 2），並函請各縣市動物防疫機關配合執行在案。

(二) 又查本案金門縣爆發豬隻口蹄疫事件之相關防疫通報作業流程如下：

1、金門縣畜主發現場內豬隻出現異常，即向該鄉公所獸醫師通報，鄉公所獸醫師接獲畜主通報後赴現場瞭解，並將現場狀況向金門縣動植物防疫所報告，該所派員至現場瞭解狀況後，遂於 101 年 1 月 30 日向防檢局通報，並將檢體送農委會家畜

衛生試驗所（下稱畜衛所）檢測。

2、防檢局接獲金門縣動植物防疫所通報後，即要求金門縣政府啟動防疫機制，並派員赴金門縣駐點督導落實疫情訪視、疫苗補強注射、肉品市場消毒防疫等措施，並協調提供金門縣執行各項防疫措施必要之協助。

3、畜衛所於 101 年 2 月 2 日檢出金門縣所送檢體檢測結果證實為 0 型口蹄疫東南亞株，並通知防檢局，爰防檢局即依程序於同日向農委會報告，並於 2 月 3 日完成向世界動物衛生組織通報工作。

(三)揆諸本案金門縣爆發豬隻口蹄疫事件之相關防疫通報作業流程與防檢局所訂頒之「口蹄疫通報流程」，其不相符合之處如次：

1、查畜衛所於 101 年 2 月 2 日檢出金門縣所送檢體檢測結果證實為 0 型口蹄疫東南亞株，並通知防檢局後，該局並未依規定於 24 小時內召開「豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組」（按該因應小組自 98 年 10 月 14 日之後業已停止運作）；事後竟以缺乏明文規定之「考量金門縣 0 型口蹄疫東南亞株首次發生，相關人力物力均積極投入疫情之控制及處理，以使疫情於最短時間內獲得控制，避免進一步擴散而危及產業安全，俟疫情獲得初步控制，即於 101 年 3 月 16 日召開『第 5 次豬瘟、口蹄疫及重要豬病技術小組會議』，向各委員報告金門縣口蹄疫 0 型東南亞株病毒疫情所採取緊急防疫作為及後續流行病學調查報告。」置辯。

2、依前揭「口蹄疫通報流程」規定，防檢局應將金門縣口蹄疫 0 型東南亞株病毒疫情透過農委會通報給世界動物衛生組織(OIE)，本案該局竟於 101 年 2 月 3 日、2 月 24 日分別逕向 OIE 通報金門縣

案例資料，程序上顯欠允當。

- (四) 綜上，防檢局於執行金門縣爆發豬隻口蹄疫事件相關防疫作業，並未切實踐行其所訂頒「口蹄疫通報流程」標準作業程序（包含未於 24 小時內召開豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組會議、亦未透過農委會將金門縣口蹄疫 O 型東南亞株病毒疫情通報給世界動物組織）之事證至為灼然，核有疏失。

#### 四、防檢局允宜通盤研討強化「境外移入」口蹄疫案例之相關防疫及檢疫作為，以防杜類此疫病之再度傳播蔓延，並避免造成畜牧產業無謂之經濟損失：

- (一) 按口蹄疫病毒傳播方式包含與病畜直接或間接接觸、動物性媒介（如人員或其他動物攜帶）、非動物性媒介（如車輛或器具）及可能藉由空氣等。而有關本案口蹄疫病毒入侵金門縣及其傳播方式，經畜衛所就流行病學進行疫情調查初步分析其病毒係屬我國首度分離出來之 O 型東南亞株，迥異於先前分離自台灣本島及澎湖縣之口蹄疫病毒株均屬於 O/TW/97，因此推斷此次口蹄疫病毒係自境外入侵。又金門地區與中國大陸僅一水之隔，台金與大陸三地交往頻繁，大陸又為多種動物惡性傳染病疫區，因此可能傳染途徑無法排除由濕冷東北季風、廚餘及人員或器械因素入侵。嗣經畜衛所再函詢內政部入出國及移民署後，業已排除人員傳播病毒引發疫情之可能性，其評估調查口蹄疫病毒較可能之傳入及傳播方式為藉風傳播。

- (二) 次查防檢局就本案金門縣爆發豬隻口蹄疫事件之後續防疫作為如下：

- 1、啟動金門縣全島流行病學調查確認無病毒活動：  
於發生場周邊半徑 3 公里內及其他全島偶蹄類動物無臨床病例且完成疫苗補強注射至少 2-3 週



後，依據流行病學調查原則，監控全島偶蹄類動物非結構性蛋白抗體，以確認口蹄疫病毒活動是否存在，直到無口蹄疫病毒活動為止。

2、暫停金門縣偶蹄類動物及其產品輸入台灣本島，直到無口蹄疫病毒活動為止：俟該縣疫情調查結束，並完成全縣偶蹄類動物口蹄疫疫苗補強注射，且無新病例發生，經相關血清學監測佐證疫情已獲控制後，再重新評估該等產品輸台之可行性。

3、提升疫苗注射落實度：

(1) 豬隻部分由各鄉鎮市公所獸醫師負責執行。

(2) 草食動物（牛、羊及鹿）由防疫所派員執行。

4、屠宰場及動物運輸車輛清潔消毒：指派專人負責督導屠宰場及運豬車輛執行清洗及消毒，降低疫病藉由車輛傳播風險。

5、持續加強肉品市場附設屠宰場屠宰衛生檢查：加強執行動物屠宰及屠後檢查，即時發現可能案例並啟動逆向追蹤機制。

6、依據「口蹄疫關鍵措施研討會」討論內容，評估調整離島地區草食動物免疫注射適期為每半年一次。

(三) 惟查此次金門口蹄疫病毒既然較可能之傳入及傳播方式為藉風傳播，則防檢局上開後續防疫及檢疫（按該局在金門縣設有高雄分局金門檢疫站）作為是否萬無一失，亟需邀集專家學者進一步探討以釐清相關疑點，才可防杜類似事件之再度發生。

(四) 綜上，防檢局允宜通盤研討強化此次金門縣爆發「境外移入」口蹄疫案例之相關防疫及檢疫作為，以防杜類此疫病之再度傳播蔓延到台灣本島，並避免造成畜牧產業無謂之經濟損失。

五、金門縣政府允當以此次爆發口蹄疫事件為殷鑑，積極充實並培訓當地獸醫專業人才，俾能落實執行動物防疫工作，確保縣內畜牧產業之永續健全發展：

(一)按金門縣曾於 88 年發生牛隻口蹄疫疫情(0 型中東—南亞株，0 Taiwan-99，可感染所有偶蹄類動物)，查當時金門縣發生場曾販售牛隻至台灣本島，經追查流向，於台南縣及雲林縣之養牛場亦發現 0 Taiwan-99 病毒感染情形，當時共計 10 場發生，撲殺約 664 頭牛隻，撲殺牛隻及銷毀物品所需之補償費用約新台幣 2,523 萬元。為防杜疫情蔓延，農委會當時即依「動物傳染病防治條例」第 28 條規定，公告禁止該縣偶蹄類動物及其屠體、內臟、生鮮產品輸往台灣及其他離島。嗣金門縣依下列計畫、要點及措施管控辦理之牛隻及其生鮮產品、酒糟黑豬肉香腸、鹿茸及淘汰種豬始得以解禁銷台：

- 1、農委會於 94 年 12 月 5 日公告「金門縣生鮮牛肉牛內臟及其產品銷台作業要點」。
- 2、農委會於 98 年 12 月 15 日發布訂定「金門縣牛隻及其生鮮產品輸台作業要點」及「金門縣酒糟豬黑肉香腸銷台控管措施」。
- 3、農委會於 96 年 2 月 15 日函復金門縣政府同意辦理「金門縣鹿茸銷台風險控管及認證計畫」。
- 4、依據「金門縣專案試辦淘汰種豬銷台屠宰計畫」，須逐批提送防檢局審核同意後輸台。

(二)本次金門縣豬隻口蹄疫案例(0 型東南亞株，可感染所有偶蹄類動物)共計 4 養豬場發生，撲殺 628 頭豬隻及 1 頭牛隻(牛隻因具感受性，雖無感染口蹄疫，亦採預防性撲殺)，撲殺補償費用約新台幣 329 萬元。惟因此次疫情為 0 型東南亞株，為防範其入侵台灣本島，農委會爰再度即時管制金門縣偶

蹄類動物及其產品輸台，足見一旦爆發口蹄疫事件，勢必將會對該縣畜牧產業造成重大衝擊。

(三)惟查金門縣動植物防疫所現有正式編列獸醫師 6 位及約聘僱 2 位合計 8 位，臨床獸醫診療人力確實不足，難以落實執行日常動物防疫工作，遑論因應此次金門縣豬隻口蹄疫事件所需之龐大人力：

- 1、目前該所僅有 7 位獸醫師負責金門地區牛羊鹿、犬貓防疫及疾病診斷(豬隻防疫由鄉鎮公所獸醫執行，然而金寧鄉公所獸醫職缺懸缺已久尚未補實)。但除所長及一位技士為本地人外，其餘 5 位來自台灣，渠等對於當地農村環境、村莊道路及農民熟悉度養成不易，且請調回台之異動頻繁，無法久任其職。
- 2、現有 7 位獸醫師中有 3 為女性，難以執行牛隻診療：基於男女體能上之差異，且金門縣近 6 千頭牛隻多為半放牧式野放，多無牛鼻繩，在執行防疫及診療之保定確有困難，往往須另調派體壯及熟練之技工友協助牛隻保定工作。
- 3、此次事件係防檢局協調由中興大學、嘉義大學、屏科大學、台灣大學及台灣養鹿協會等 56 人所組成疫苗注射團隊進駐金門縣協助偶蹄類動物疫苗注射及疫情訪視工作，才得以適時控制住疫情。

(四)鑑於金門地區臨床獸醫診療專業人力呈現長期不足之窘境，勢必無法落實執行當地動物防疫相關工作並將嚴重衝擊縣內日趨蓬勃發展之畜牧產業，金門縣李縣長於 101 年 5 月 15 日本院約詢時，業已允諾全力支持金門縣動植物防疫所研提「充實並培訓當地獸醫專業人才」方案。

(五)綜上，金門縣政府允當以此次爆發口蹄疫事件為殷鑑，信守承諾積極研提「充實並培訓當地獸醫專業

人才」方案，並早日付諸實施，俾能落實執行動物防疫相關工作，確保縣內畜牧產業之永續健全發展。

調查委員：林鉅銀

附表 1

99 至 101 年度口蹄疫防疫計畫執行結果統計表

年度	計畫名稱	預算金額	決算金額	配送之口蹄疫疫苗數	期間注射率
101	口蹄疫防疫階段策略之強化工作計畫	55,822,000	已撥付 46,843,000	1-3 月約 249 萬劑	98%
	豬瘟及口蹄疫撲滅計畫	21,095,000	已撥付 11,097,000		
100	口蹄疫防疫階段策略之強化工作計畫	55,053,000	54,828,780	934 萬劑	100%
	豬瘟及口蹄疫撲滅計畫	31,907,197	31,672,266		
99	口蹄疫防疫階段策略之強化工作計畫	54,894,000	54,713,355	915 萬劑	95%
	豬瘟及口蹄疫撲滅計畫	55,053,000	54,828,780		

附表 2

# 口蹄疫通報流程

