

調 查 報 告

壹、案由：據報載，花蓮縣肉品運銷合作社販售失效之 SPF(無特定病原)肉品，且 SPF 認證已於民國 93 年間到期，卻持續在肉品包裝上使用 SPF 認證，並以高價販售給民眾。究主管機關對 SPF 之管理機制為何？有無怠忽職守？確有深入了解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，花蓮縣肉品運銷合作社販售失效之 SPF(無特定病原)肉品，且 SPF 認證已於民國(下同)93 年間到期，卻持續在肉品包裝上使用 SPF 認證，並以高價販售給民眾。究主管機關對 SPF 之管理機制為何？有無怠忽職守？確有深入了解之必要乙案。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)、財團法人台灣動物科技研究所(下稱動科所)、花蓮縣動植物防疫所(下稱動防所)相關卷證審閱，約詢農委會、動科所及動防所相關主管人員，爰臚述調查意見如下：

一、農委會未積極辦理無特定病原豬場推廣計畫，就其委託動科所執行認證作業涉及公權力事項，依法應負監督職責，然竟毫無任何督導查核作為，怠忽職守，洵有未當：

(一)查農委會為提升國內豬群健康及性能，自 80 年起補助動科所前身台灣養豬科學研究所辦理無特定病原豬場推廣計畫，並研訂無特定病原豬場不得檢出萎縮性鼻炎、黴漿菌肺炎、假性狂犬病、放線桿菌肺炎、豬赤痢、弓蟲及疥癬等 7 項特定病原。又查 92 年間為強化豬瘟及口蹄疫撲滅計畫之執行，並針對無特定病原豬場加強管制，農委會防檢局於 92 年 3

月6日召開第15次豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組會議乃決議責成動科所提供相關資料協助該局研訂「無特定病原(SPF)豬場認證查核作業要點」(下稱SPF作業要點)，該要點草案並於92年6月5日該小組第17次會議通過後，由農委會於92年7月14日以農授防字第0921472657號函各地方動物防疫機關配合辦理在案，於該函文說明三載明：「經核可免注射豬瘟及口蹄疫疫苗之無特定病原豬場，應僅限於提供實驗、檢定或其他特殊用途者」，且為配合豬瘟及口蹄疫撲滅計畫之執行，於該要點將特定疾病項目由原有7項，再增列豬瘟及口蹄疫2項，亦即共計應該檢驗9項特定疾病均陰性始為合格，先予敘明。

- (二)次查SPF作業要點第1點規定：「行政院農業委員會為認證無特定病原(SPF)豬場，特制定本要點。本要點未規定者，依其他相關規定辦理。」、第2點規定：「申請SPF豬場認證，應備妥申請書、畜牧場登記證書(並應置有獸醫師或有特約獸醫師)及相關文件逕向財團法人台灣動物科技研究所申請，並由動科所進行審查及認證作業。」，可知動科所係接受農委會委託執行SPF豬場認證作業，乃涉及該會委託辦理之公權力事項，殆無疑義。惟查該項要點實施迄今，全國僅有動科所及花蓮縣蓮貞牧場2家提出申請SPF豬場，並曾經通過認證在案，顯見農委會未積極辦理無特定病原豬場推廣計畫。
- (三)又查94年5月23日防檢局第23次豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組會議決議，SPF特定疾病項目與檢驗方法刪除「弓蟲」乙項，並囑由動科所協助修正SPF作業要點，送因應小組委員確認。惟經查該項要點後續並無修正紀錄，然而動科所後續所核發

之證書證明特定疾病已不再認證「弓蟲」乙項（按 94 年 11 月 9 日、94 年 12 月 26 日之函文皆敘明依據防檢局 94 年 9 月 20 日防檢一字第 0941473008 號函，計畫編號 94 農科-13.2.1-B9 「豬瘟免疫效果評估、口蹄疫非結構性蛋白抗體套組研發與無特定病原豬場認證體系建立之研究」計畫辦理，附卷足憑），可見該所並未確實遵照防檢局前揭會議決議，協助修正 SPF 作業要點，以完成法制作業程序；卻恣意但憑『94 年度專案研究計畫』檢驗 8 項特定疾病，便據以核發 SPF 證書，核與現行作業要點規定不符。

- (四) 復查動科所於 98 年間發現蓮貞牧場於「保證責任花蓮縣肉品運銷合作社」網頁上刊登該所於 93 年度核發之「無特定病原豬場證書」，該所爰於 98 年 4 月 6 日僅以電子郵件通知該合作社（並未副知農委會、防檢局或動防所），蓮貞牧場未依 SPF 作業要點規定辦理豬隻疾病監控作業，且未經該所同意擅自刊登證書，同時要求其立即處理，並告知如有無特定病原豬場認證需求，可向該所提出。核動科所對於如此重大訊息居然未迅即通報相關主管機關處理，更凸顯其執行認證作業之不力，而農委會或防檢局亦未適時加以導正相關缺失。
- (五) 末查 SPF 作業要點第 15 點規定：「通過動科所認證通過之 SPF 豬場，應向所在地動物防疫機關提出申請，分別報請當地縣市政府、行政院農業委員會畜牧處及動植物防疫檢疫局備查。」是以蓮貞牧場申請 SPF 豬場 3 度通過認證（係指動科所 93 年 4 月 9 日動科醫字第 53001973 號函、94 年 11 月 9 日動科醫字第 09402359 號函、94 年 12 月 26 日動科醫字第 09402720 號函），農委會均同時接獲上開

函文附卷足憑。且依農委會訂定之「農業財團法人監督準則」規範略以：財團法人未依業務計畫執行業務者，農委會得予糾正，並通知限期改善事項。而動科所係農委會於 83 年捐助新台幣 20,000,000 元(占捐助總額之 51.85%)成立之財團法人組織，既接受其委託執行 SPF 豬場認證作業，且事涉公權力業務，理應受該會監督管理，可見農委會就攸關 SPF 豬場認證相關委辦事項皆不容置身事外。然據本院詢及其擬議如何依法妥善處理蓮貞牧場申請 SPF 豬場認證失效事件一節，該會竟辯稱：查目前無特定病原豬場係由動科所依據 SPF 作業要點辦理採樣、檢驗及認證，爰有關蓮貞牧場之認證失效部分，由動科所依據該要點辦理，儼然事不關己、置之度外。

(六)綜上，農委會未積極辦理無特定病原豬場推廣計畫，就其委託動科所執行認證作業涉及公權力事項執行不力部分，依法應負監督職責，詎料竟然毫無任何督導查核作為，迨本院調查本案發現上情後，始研議於該 SPF 作業要點中增加由該會及防檢局組成查核小組，定期或不定期赴認證機構進行查核之機制，顯見其長期輕忽 SPF 豬場認證相關業務，亦未善盡監督之責，怠忽職守，洵有未當。

二、農委會訂定 SPF 認證作業要點有欠嚴謹，未能載明證書有效期限，衍生認證失效之豬場憑藉免予施打疫苗，危及家畜防疫安全，又背離認證初衷，放任蓮貞牧場對外販售高價「SPF 肉品」，戕害機關公信力，核有疏失：

(一)卷查動科所核發給花蓮縣蓮貞牧場之 3 張無特定病原豬場證書上記載事項僅敘明如下：

1、93 年 4 月 7 日核發無特定病原豬場證書上記載事

項：「五、本證核發後，認證豬場未依無特定病原豬場疾病監視控制方法定期檢查合格者，則取消本認證書。」（動科 SPF 豬字第○一號）

2、94年11月4日核發無特定病原豬場證書上記載事項：「五、九種特定疾病中豬瘟、口蹄疫、萎縮性鼻炎、黴漿菌肺炎、假性狂犬病、放線桿菌肺炎、豬赤痢、疥癬等八種豬病均為陰性。」（動科 SPF 豬字第○一號）

3、94年12月26日核發無特定病原豬場證書上記載事項：「五、八種特定疾病中豬瘟、口蹄疫、萎縮性鼻炎、黴漿菌肺炎、假性狂犬病、放線桿菌肺炎、豬赤痢、疥癬均為陰性。」（動科 SPF 豬字第○二號）

(二)承上，外界人士或一般消費大眾根本無從得知前開證書之有效期限為何？甚至發生動科所廖○○博士99年12月自網路搜尋得知蓮貞牧場豬隻未施打疫苗，誤以為可提供作為試驗使用，仍擬向其購買 SPF 仔豬之憾事，該牧場得以賡續持「SPF 豬場」認證已因未依無特定病原豬場疾病監視控制方法（每三個月均需實施一次現場檢查、血清學檢查、屠宰場檢查），亦即不符合「定期檢查合格」要件，而於95年3月26日便已失效之證書，憑以簽發豬隻健康證明書，上市販賣高價豬肉（標榜全國唯一從出生到死亡不曾打過針的豬，其售價約高出普通豬肉一倍），據以免除執行豬隻口蹄疫疫苗補強注射工作，危及家畜防疫安全。

(三)查農委會係於92年7月14日以農授防字第0921472657號函訂定「無特定病原(SPF)豬場認證查核作業要點」，嗣後即未曾就該作業要點有所修正，本院詢據該會坦承目前尚有建立透明資訊、明

訂證書效期、修正特定疾病項目、強化主管機關查核等亟待修正項目，足見現行 SPF 作業要點之規定有欠嚴謹，該會並已於 100 年 3 月 10 日召開「SPF 作業要點」檢討會議，決議修正如下：

- 1、將「無特定病原(SPF)豬場認證查核作業要點」已獲認證資格之養豬場名單及檢查結果公布於認證機關之網頁。
- 2、於無特定病原豬場證書上註明該證書之有效期限。
- 3、修正要點九、(四) SPF 特定疾病項目與檢驗方法，其中 SPF 疾病項目為萎縮性鼻炎、黴漿菌肺炎、假性狂犬病、放線桿菌肺炎、豬赤病及疥癬等 6 項；增列無指定病原(DPF)疾病項目為豬瘟及口蹄疫，得視市場需求增加認證項目，並於證書上註明。
- 4、於要點中增加由行政院農業委員會及行政院農業委員會動植物防疫檢疫局組成查核小組，定期或不定期赴認證機構進行查核。

(四)綜上，農委會訂定 SPF 認證作業要點有欠嚴謹，未能詳細載明證書效期，予人可乘之機，衍生認證失效之豬場憑藉免予施打口蹄疫疫苗，危及家畜防疫安全，又放任蓮貞牧場據以對外販售高價「SPF 肉品」，完全背離無特定病原豬場之豬隻係為供應實驗、檢定或其他特殊用途使用之認證初衷，形同為該品牌背書，嚴重誤導消費者採購食用，戕害政府機關之公信力，核有疏失。

三、花蓮縣動植物防疫所對於 SPF 豬場口蹄疫防疫措施之認知不清，經查證並由主管機關釋疑後，仍延宕其對蓮貞牧場依法應予裁罰之行政作為，難辭推諉塞責、行政怠惰之咎，顯有違失：

(一)查農委會 92 年 7 月 14 日農授防字第 0921472657 號函送「SPF 作業要點」供各縣市動物防疫機關查照辦理，該函之說明四業已載明：「如無特定病原豬場之豬隻未供應實驗、檢定或其他特殊用途而改為拍賣或屠宰上市時，因考量豬隻缺乏抗體保護，為防範豬隻於移動、上市或屠宰過程中發病，仍應於移動、上市、屠宰前二至四週完成一劑口蹄疫疫苗注射，並依規定繳交免疫證明文件，免疫證明書上亦須加註『無特定病原豬場』，如有未完成口蹄疫疫苗注射而上市者，則依違反動物傳染病防治條例規定處新台幣一萬至五萬元罰鍰。」足見該項規定甚為明確，惟查蓮貞牧場原無特定病原豬場之豬隻未供應實驗、檢定或其他特殊用途而改為拍賣或屠宰上市者，單就 98 年 8 月 5 日至 100 年 3 月 10 日期間，透過花蓮縣肉品市場進行拍賣代宰之宣稱「SPF 豬」數量便高達 2,722 頭，概估其自 92 年 7 月 14 日迄今，該牧場所拍賣之宣稱「SPF 豬」總數約為 1 萬餘頭，均未依該規定於移動、上市、屠宰前二至四週完成一劑口蹄疫疫苗注射，動防所既為花蓮縣之動物防疫主管機關，實難推諉為不知，甚或不依違反動物傳染病防治條例規定予以裁罰，此其一。

(二)卷查農委會防檢局於 92 年 3 月 6 日召開第 15 次豬瘟及口蹄疫撲滅計畫因應小組會議紀錄載明：「有關無特定病原豬場申請免進行豬瘟及口蹄疫疫苗預防注射，應檢附通過動科所認證之文件向縣市家畜疾病防治所(動物防疫所)提出申請，報請防檢局備查」。且 SPF 作業要點第 15 點亦規定：「通過動科所認證通過之 SPF 豬場，應向所在地動物防疫機關提出申請，分別報請當地縣市政府、行政院農業委

員會畜牧處及動植物防疫檢疫局備查。」又動科所就蓮貞牧場關於 SPF 疾病監控結果或申請 SPF 豬場認證通過之 3 次函文（93 年 4 月 9 日動科醫字第 53001973 號函、94 年 11 月 9 日動科醫字第 09402359 號函、94 年 12 月 26 日動科醫字第 09402720 號函），均副知動防所，自不容其否認已知悉該養豬場斯時取得認證合格之相關事實，此其二。

- (三)再者，農委會於 98 年 8 月 5 日農防字第 0981473258 號公告，臺灣本島及金門馬祖地區養豬場十二至十四週齡以上且未曾注射口蹄疫疫苗肉豬須注射一劑疫苗，並自即日生效。然而動防所對於該 SPF 豬場之豬隻應否注射口蹄疫疫苗，在執行面尚有疑義，於猶豫半年後，乃以 99 年 2 月 4 日花動鑑字第 0990000431 號函詢動科所：「該豬場目前是否仍為貴所認證核可之 SPF 豬場，請 貴所提供相關資料釋疑」，動科所旋於 99 年 2 月 26 日動科醫字第 09900452 號函復：「經查本所紀錄，自 96 年 1 月起迄今未收到蓮貞牧場關於 SPF 疾病監控或屠宰場檢查之申請」，而防檢局 99 年 3 月 10 日防檢一字第 0991472579 號更明確函知動防所：「貴轄蓮貞牧場經財團法人台灣動物科技研究所函釋，其不符『無特定病原(SPF)豬場認證查核作業要點』規定，爰已不屬 SPF 認證豬場，倘該場未再依規定申請認證，請轉知畜主落實豬瘟及口蹄疫疫苗注射工作，以避免影響動物防疫工作」，至此動防所對於相關法令及如何執行養豬場免疫措施，業已完全釋除疑惑，應無模稜兩可、瞻前顧後之執法空間，此其三。
- (四)為強化國內口蹄疫防疫工作及考量亞洲地區口蹄疫疫情升溫，99 年迄今農委會防檢局業已分別於 99 年 4 月 27 日、7 月 6 日、9 月 30 日、12 月 1 日、

12月30日、100年1月6日及3月4日七度函請各縣市動物防疫機關輔導所轄偶蹄類動物飼養戶落實偶蹄類動物口蹄疫疫苗注射工作等事項，以確保所飼養動物之健康及防疫安全。足見防檢局通知縣市動物防疫機關落實口蹄疫疫苗注射措施之再三叮嚀，動防所理應知之甚稔，此其四。

(五)末查動防所日前依據防檢局100年2月23日防檢一字第1001472471號函示及行政程序法第105條規定，於100年2月25日以花動鑑字第1000000659號函，檢送「花蓮縣政府陳述意見通知書」乙份，請龔○○君文到七日內向該所提出陳述書。嗣經該所100年3月7日接獲當事人龔君「覆花蓮縣政府陳述意見通知書」後，動防所迨100年3月10日始以花動鑑字第1000000783號函，移請花蓮縣政府依法擬處以新台幣5萬元之罰鍰，經核該所自99年2月4日起陸續函詢各權責單位，經各單位函復意見，業已釐清相關法令及執行防疫措施，至依法裁罰蓮貞牧場負責人，期間長達1年多，難脫「行政怠惰」之咎。

(六)綜上，花蓮縣動植物防疫所對於SPF豬場口蹄疫防疫措施之認知不清，既經向動科所查證知悉實情與主管機關農委會防檢局迭次釋疑，再三叮嚀應落實口蹄疫疫苗注射措施後，仍延宕其依法裁罰蓮貞牧場之行政作為期間長達1年多，核該所承辦此項業務相關人員均難辭推諉塞責、行政怠惰之咎，顯有重大行政違失責任，應予依法懲處，以敬效尤。

四、動科所接受農委會委託執行SPF豬場認證作業，卻又自我認證其轄管之SPF豬場，落人「球員兼裁判，不易客觀公正認證」之口實，容有檢討改進之必要：

(一)按動科所目前執行SPF豬場認證工作為該所動物醫

學組，與管理 SPF 豬場之動物資源組分屬不同部門，工作人員雖互不統屬，然仍屬同一機構。

(二)惟查動科所目前自我認證其轄管 SPF 豬場，形成認證機構動科所所長核發 SPF 豬場認證之證明書給該所本身經營管理 SPF 豬場之奇特現象，容易引發外界無謂質疑或揣度。

(三)綜上，固然動科所目前執行 SPF 豬場認證工作為該所動物醫學組，與管理 SPF 豬場之動物資源組分屬不同部門，工作人員互不統屬，惟該所身兼「認證」與「被認證」機構雙重身分，易落人「球員兼裁判，不易客觀公正認證」之口實，故此種作法是否符合行政程序法第 1 條：「行政行為應遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」規定？容有檢討改進之必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正行政院農業委員會。
- 二、調查意見三，提案糾正花蓮縣政府，並議處相關失職人員見復。
- 三、調查意見四，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 四、本調查報告審議通過後，調查意見上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。