

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院未落實既定家禽屠宰管理之政策目標，致主管機關檢查制度一再反覆，斷喪政府公信力，更衍生防疫檢疫隱憂，洵有怠失。

參、事實與理由：

為確保國人食用家禽之衛生品質，畜牧法第 29 條已有明定，凡經屠宰供食用之家禽，應於屠宰場為之，並應接受屠宰衛生檢查。惟查，我國家禽屠宰衛生檢查率長期偏低，民國（下同）100 年平均檢查數僅占總販售量不到 7 成比率，經換算計有 1 億 1 千 6 百餘萬隻家禽未經衛生檢查即流入市面，嚴重影響民眾食用安全權益。值此鳥禽類流行性感冒（下稱禽流感）疫情變化難料之際，相關主管機關對於家禽衛生屠宰檢查政策之落實情形為何？又有何提升屠宰檢查之具體規劃作為？均有深入瞭解之必要。經本院調取相關卷證審閱，約詢相關機關主管人員，茲已釐清案情竣事；經核，行政院涉有以下疏失：

未能落實既定家禽屠宰管理之政策目標，致使中央農政主管機關之檢查制度一再反覆，斷喪政府公信力，更衍生防疫檢疫隱憂，洵有怠失：

（一）有鑑於家畜及家禽為國人食用肉品主要來源，為確保飼養、宰殺至販售等階段之安全品質，中央農政機關爰於畜牧法第 29 條規定：「屠宰供食用之家畜禽，應於屠宰場為之。」同法第 32 條並載示：「未經屠宰衛生檢查或經檢查為不合格之屠體、內臟，不得供人食用或意圖供人食用而分切、加工、運輸

、貯存或販賣。」該項衛生管理政策長期推動以來，家畜屠宰衛生檢查比率已達9成以上，惟家禽整體檢查比率仍偏低。對此，農委會為落實法令之執行，前於92年6月20日農授防字第0921502227號公告：食用家禽應於屠宰場內屠宰，惟為避免政策轉折造成民眾消費習慣之衝擊，另指定自宅內屠宰供其家庭成員或賓客食用，以及攤販於傳統零售市場與臨時攤販集中場內屠宰等對象，均得免於屠宰場屠宰，並訂於93年7月1日起實施。

(二)94年間，行政院為因應歐亞地區陸續傳出H5N1禽流感疫情事件，爰於當年10月成立跨部會「行政院禽流感防治聯繫會議」，以備疾病防治之需；嗣因應95年3月9日總統主持「第三次因應禽流感可能入侵防治對策國安高層會議」時，裁示略以：「國內傳統市場是禽流感染蔓延潛在死角，……研議是否絕對禁止傳統市場宰殺活禽，以回歸畜牧法集中機械屠宰之規定，並輔導攤販轉型。」並於視察國家衛生指揮中心時，指示研議禁止傳統市場宰殺活禽之防疫政策，該院爰於95年3月22日禽流感防治第12次聯繫會議紀錄決議：「組成跨部會『行政院推動傳統市集禁止活禽販售及屠宰專案小組』，……確實籌劃傳統市場禁止宰殺活禽，使活禽販賣與屠宰分離。」自此確立禁止宰殺販賣活禽之政策方向，惟相關政策推動屢遭阻滯，其歷程如下：

- 1、農委會原定於97年4月1日起，全面取締傳統市集及店（住）家屠宰活禽行為，落實家禽屠宰衛生檢查制度。惟政策實施前夕，傳統家禽手工屠宰業、販運及零售攤商等業認為此一政策危及其生計，爰於97年2月4日行政院召開之「傳統市場禁止活禽販售及屠宰實施後輔導期限

及措施會議」中，提出陳情並要求予以相關配套措施等訴求。

- 2、行政院為因應相關產業之訴求，在 97 年 3 月 26 日「行政院禽流感防治聯繫會議」第 34 次會議決議略以：「原定全面取締傳統市集及店（住）家屠宰活禽行為部分，鑒因台灣區電動屠宰工業同業公會、中華民國禽肉行銷發展協會、中華民國養雞協會、中華民國公有零售市場權益促進會等提出新相關配套措施，需經濟部、衛生署及農委會等相關部會給予輔導協助，按各部會所提之推動方式完成需時約 9 個月至 1 年，……一旦配套措施完成，即開始執行傳統市場違法屠宰行為取締處罰事宜，各項配套輔導措施並應於 2 年內儘速完成。」為因應各該部會擬定配套措施之執行期限，農委會 97 年 4 月 1 日再以農防字第 0971502337 號公告，定於 99 年 4 月 1 日起，全面取締傳統市集及店（住）家屠宰活禽行為。
- 3、98 年 4 月間，相關產業再度至農委會抗爭，要求政府廢除家禽納入電宰及停止取締違法屠宰，為回應其訴求，經濟部、農委會及衛生署歷經數度會議討論，最終在 99 年 1 月 27 日研商會議確立以漸進方式推動禁止活禽宰殺政策，以及優先解決非法屠宰業者之管理方針。
- 4、農委會於 99 年 3 月 26 日正式公告：「屠宰供食用之雞、鴨及鵝，應於屠宰場內屠宰。……有下列情形之一者，得免於屠宰場內屠宰：（一）於自宅內屠宰雞、鴨及鵝供其家庭成員或賓客食用者。（二）於零售市場、攤販臨時集中區（段/場）內零售屠宰雞、鴨及鵝，並經當地直轄市、縣（市）政府列入管理者。（三）於離島建設條例所稱之離

島內屠宰雞、鴨及鵝，經當地直轄市、縣（市）政府列入管理者。」

- (三)經審視上述政策推動歷程，中央農政機關雖欲將食用家禽全面納入屠宰衛生檢查制度，惟因民間團體之陳情及抗爭等故，以致行政院或為延緩公告政策之實施，或對預定目標予以折衝，自始未能落實禁止宰殺販賣活禽之政策。縱如業管部會所稱：現行管理制度已逐漸朝向 95 年禽流感防治會議決議之「傳統市場禁止活禽販售及屠宰方案」目標，且更為貼近民心民意及符合產業與消費需求，爾後亦將俟時機全面推動禁宰活禽政策；然禁止宰殺販賣活禽政策，係為因禽流感疫情對國家安全之影響，而有此一規劃，惟今行政機關卻以禽流感疫情趨緩等故，非但未能朝向既定之政策方向，謀求管理制度之落實，迄僅自我設限於列管市場攤商之配套作為，然對於該產業鏈既存之部分業者，舉如：活禽運輸業、禽肉盤商及養禽業等，均未見強化管理措施，政策未能落實；至於所稱俟適當時機推動禁宰活禽等語，在欠缺具體規劃作為及實施期程之狀況下，恐再度淪為以拖待變之舉。綜觀傳統市場禁止活禽販售及屠宰之政策規劃，有其防疫考量，然為避免管理制度之變革，從而影響民生經濟，確應輔以相關配套措施，俾利落實政策之執行；惟政府機關 97 年規劃家禽屠宰管理措施期間，已應相關產業團體反映之訴求，延緩實施時程，並輔以諸多配套措施，行政院更於當年度禽流感防治聯繫會議公開宣示屆時將全面禁止私宰活禽之決心，足認雙方對於政策之實施，早有共識在先，嗣後又因特定業者團體抗爭，肇致推動時程一再生變，助長相關業者之觀望心態。

- (四)鑒於香港自西元(下同)1997年起,首度發現人類感染禽流感之病例後,類此以鳥禽類為感染途徑之病症,已然引起各國政府衛生機關及世界衛生組織高度關注。其後,亞洲地區即持續傳出零星案例,自2003年12月起,疫情陸續在東南亞多國嚴重爆發,越南更有多名死亡病例;直到2005年,禽流感不但未有平息,甚至有不斷擴散之跡象,現時遠至東歐多國亦傳出零星案例;綜觀禽流感除對人體健康造成危害之外,一旦爆發疫情,對於相關產業乃至國家經濟發展,都將肇生難以預計之衝擊,爰加強防範鳥禽疾病之散播,已成為各國防疫及檢疫重點。加以近期又見大陸爆發禽流感病毒H7N9傳染蔓延事件,現據大陸國家衛生和計劃生育委員會發布之禽流感疫情信息所示,自2013年3月4日至同年4月15日間,已知有60件人類感染病例,其中13人死亡,其餘病情亦相當嚴重;又我國目前除已發現帶有H7N9低病原性之候鳥乙例,衛生署更將H7N9流感列為第五類法定傳染病。足證禽流感疫情自始未見趨緩,各國面對此次疫情之發展,無不嚴正以待;然揆諸爆發類此疫病之高風險地區,多未明令禁止民間私宰活禽行為,反觀家禽屠宰管理措施較具強制性之國家,其禽流感疫病風險則隨之降低,足證落實家禽屠宰衛生檢查制度,確係遏止禽流感散播之重要關鍵。值此禽流感疫情盛行之際,行政院允應全面檢視現行家禽衛生品質管理政策之合宜性,庶免類此疫病對國家安全造成不可預期危害。
- (五)綜上所述,鑒於禽流感疫情盛行,政府機關倘未妥為規劃防制措施,勢對國家肇生難以預期之危害,始有行政院禁止私宰活禽政策相應而生,嗣經部分產業團體抗爭後,行政院雖暫緩實施期程,並責成

相關機關限期輔予配套措施，以為全面實施屠宰衛生檢查制度預作準備；惟時限屆滿後，行政院仍無法秉持既有立場，致原定政策目標一再反覆，管理措施朝令夕改，已使政府公信力有所蕩喪。綜觀政府推動國家民生政策之際，縱令政策規劃已臻周全，仍難杜絕反對聲浪，是為民主政治之常態，然面對類此攸關人民健康議題，行政部門仍應堅持擇善政而為之，以維護國人健康權益。

據上論結，行政院未落實既定家禽屠宰管理之政策目標，致主管機關檢查制度一再反覆，蕩喪政府公信力，更衍生防疫檢疫隱憂，洵有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請該院確實檢討改善並依法妥處見復。

提案委員：程仁宏

楊美鈴

洪昭男

中 華 民 國 102 年 4 月 16 日