

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，我國家禽屠宰衛生檢查率不到7成，每年有1億1千6百餘萬隻家禽未經檢查流入市場，據行政院農業委員會動植物防疫檢疫局統計，家畜屠宰衛生檢查比率已超過9成3，惟100年家禽之檢查比率僅近7成，事關民眾食用安全與權益，究家禽屠宰場之設置及管理是否完善？主管機關是否確實把關？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

為確保食用家禽之衛生品質，中央農政機關爰以畜牧法規定，經主管機關指定之食用家禽，應於屠宰場屠宰，並接受衛生檢查。惟據報載，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。案經本院函請行政院農業委員會（下稱農委會）動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）提供相關查復說明資料，嗣就屠宰衛生檢查政策之推動，以及現行零售市場禽肉攤商管理等疑義，約詢經濟部及防檢局相關主管人員後，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

- 一、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，斲喪政府公信力，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。

二、農委會推動家禽屠宰衛生檢查制度迄今，市售禽肉僅約七成經屠宰衛生檢查，有色雞隻之檢查比率更低於二成五，為提升肉品之衛生品質，保障消費者食用權益，應即檢討改進：

(一)我國食用家禽之衛生管理，依據其流通情形而分屬不同機關職掌，諸如：食用家禽之飼養、運輸，乃至送屠宰場等階段之相關防疫與衛生檢查等攸關生物安全事宜，屬於防檢局業務職掌；食用家禽（不論宰殺與否）送至零售市場禽肉攤商後，其宰殺作業及清潔衛生等管理規範與輔導作為，係屬經濟部職掌，而衛生署及環保署則分別負責訂定市售食用家禽屠體之食品安全衛生與環境清潔等規範。至於各直轄市及縣（市）政府，則由所屬農政、經濟、衛生及環保等機關單位負責執行前開中央機關訂定之管理與查核事務，爰家禽屠宰衛生檢查制度之規劃推動，係由防檢局所負責。

(二)在家禽屠宰衛生檢查比率方面，經詢據防檢局之統計結果，96年至100年間雞隻平均檢查比率由57.17%逐年增加至71.24%，其中以白肉雞檢查比率最高，均在98%以上，鴨隻檢查比率已由32.62%逐年增加，現已趨近100%，鵝隻檢查比率則由3.18%逐年增加至70.36%，足認我國家禽屠宰衛生檢查之數量及比率已逐年提升。惟查，有色雞（如土雞）之檢查比率始終偏低，約在14.99%至24.25%間（平均約20.37%）；若將農政機關98年至100年度統計之有色雞隻可供屠宰數量（累計375,691,000隻）扣除衛生檢查隻數（累計76,950,653隻），推估有2億9千萬餘雞隻，恐已流入非法私宰途徑，實為禽肉衛生品質之隱憂。

(三)針對上情，經詢據防檢局查復說明，部分禽類檢查比率偏低之關鍵，係因家禽生產者與屠宰業者之產銷途徑間，長期以來尚存有活禽運銷通路之行口、運輸、批發或盤商等業者，其與生產及屠宰業互具商業競爭利害關係，從而影響家禽屠宰場購買家禽價格與通路。惟因市場自由競爭之故，政府介入協調確有困難，亦使違法屠宰業者有可乘之機，加以大部份土雞產業多屬個體經營，土雞肉零售商或土雞肉大盤商係透過活禽運銷業者供應，或至家禽批發市場買入土雞後，再交由屠宰業者代宰，故而難以掌控該等交易行為，凡此均為屠宰衛生檢查比率難以提升之關鍵，對此該局擬議下列策進作為：

- 1、提高契約飼養比率：對於屠宰場業者而言，透過其與飼養場間之土雞契養，可充分提供應屠宰土雞之穩定來源，並進一步透過改善飼養條件而提升雞肉品質，使屠宰場能以更經濟方式進行屠宰與經營，並讓飼養者穩定收入，更有助於提供消

費者衛生安全及價格合理之禽肉產品。

- 2、致力消費者宣導：以多元化宣導方式，加深消費者對防檢局屠宰衛生合格標誌之印象，教導選購經屠宰衛生檢查合格之禽肉產品，逐步汰除消費者選購現宰活禽之喜好。
- 3、傳統市場管理與轉型：配合傳統市場列管活禽屠宰攤商逐步淡出策略，嚴格管控且不增加攤商數量，另對於有意願轉型販售合格禽肉產品者，則擴大輔導轉型，藉此改善販售禽肉環境及建立合法屠宰場之禽肉產品供應鏈，增進消費者對於衛生屠宰禽肉產品之信心與接受度。
- 4、預估上開策進措施實施後，至少可將有色雞之屠宰衛生檢查比率提升至7成以上。

(四)綜上所述，家禽產業垂直、水平整合或個體經營，實為影響家禽屠宰衛生檢查比率之重要因素；有鑑於屠宰衛生檢查之流程不僅充分掌握活禽來源，更可有效防堵鳥禽疫病之散播，惟查防檢局推動家禽屠宰衛生檢查制度迄今，市售禽肉平均僅有7成係經屠宰衛生檢查，執行成效亟待加強，尤以國人喜好食用之土雞，推估至少有7成比率未經屠宰衛生檢查，其數量之高，實為影響禽肉衛生品質之高風險因子。防檢局既已自行分析檢討該類家禽屠宰衛生檢查比率經年偏低之主因，又已擬定具體策進作為，即應會同相關機關，就經費、時程及人力資源等面向進行研商，務求相關措施落實執行，必要時，亦得尋求上級機關之協助，以提升此類肉品之衛生管理品質，保障消費者食用權益。

三、經濟部與農委會允應積極提升傳統市場禽肉攤商之環境衛生管理品質，強化疾病防疫管理措施，庶免該類場所淪為畜禽疾病防疫之缺口：

- (一) 行政院於 99 年間責成農委會暫緩全面實施禁止私宰販售活禽政策，並公告：自宅內屠宰家禽供其家庭成員或賓客食用者、於零售市場及攤販臨時集中區（段/場）內零售屠宰家禽，並經當地直轄市、縣（市）政府列入管理者，以及於離島建設條例所稱之離島內屠宰，且經當地直轄市、縣（市）政府列入管理者，均得免於屠宰場屠宰，已於前述。
- (二) 有關離島自主管理部分，金門縣及澎湖縣為依法行政，均已分別訂定所屬縣市之家禽屠宰處所登記管理辦法；連江縣因所需禽肉來源均由臺灣生產之冷凍食品提供，故而無需相關家禽屠宰管理公告。至於零售市場禽肉攤商之管理，則係由經濟部負責；對此該部已於 99 年 5 月 10 日訂頒「傳統零售市集禽肉攤商管理輔導機制」及「傳統零售市集禽肉攤商清潔衛生暨宰殺作業規範」，依據上開輔導機制，各直轄市及縣（市）政府應定期清查確認轄內零售市集之活禽肉攤商資料並建立列管名冊，未列管者不得從事活禽之販售及宰殺；另據上開清潔衛生暨宰殺作業規範，各直轄市及縣（市）政府市場、衛生、環保、農政單位組成聯合查核小組，按規劃期程進行實地查核，並要求評定不合格之攤商限期改正，倘檢測連續三次不合格且拒不改正者，自列管名單中除名，如仍有屠宰行為者，即送請各級農政機關依法裁處。
- (三) 在市場管理之執行成效方面，經濟部統計各直轄市與縣（市）政府自 99 年 6 月迄 101 年 12 月止，查核列管攤商共計 4,933 攤次，其中合格 4,471 攤次、不合格 301 攤次（計 160 攤位）、查核時未營業 161 攤次。在查核不合格 160 攤位中，148 攤已改善並複查合格（複查合格率 92.5%），1 攤位經 3 次複

查不合格予以除名，目前餘 11 攤位待追蹤複查；另據該部說明，自 99 年 5 月起列管傳統市場禽肉攤商迄今，係秉持攤商數量不得增加之管理原則，並由主管機關輔以轉型宣導，爰截至 101 年 12 月底，各地方政府列管活禽攤商已由最初之 1,686 攤，下降至 1,051 攤，減少 635 攤（降幅約 37.66%）。惟相關攤商是否已由宰殺活禽轉型為販售屠體，或係為逃避管理而流入不法屠宰；經濟部允應會同相關機關，詳予分析列管數量消長因素，以務實評估相關管理制度之執行成效。

(四) 另有鑑於近期亞洲地區禽流感疫情持續蔓延等故，已見大陸關閉數處活禽市場；值此敏感時機，傳統市場禽肉攤商如何避免病死家禽流入傳統市場，以及強化市場污水處理機制等環境衛生議題，均有正視之必要。對此，經詢據防檢局說明，在傳統市場禽肉來源追蹤方面，農委會及經濟部近期對於該項議題已有預定討論之規劃，至於環境衛生方面，經濟部陳稱自 98 年起，已透過中央特別預算之部分經費，用於改善傳統市場環境衛生之硬體設備，加上各直轄市及縣（市）政府市場管理單位定期會同環保及衛生等機關聯合查核，對於清潔衛生品質方面，應已有明顯改善。惟上開攸關食品安全及環境衛生等事項，相關機關仍應賡續積極推動，方可發揮管理成效。

(五) 綜上所述，經濟部為因應行政院 99 年間暫緩全面實施禁止私宰販售活禽政策，故而會同相關部會訂定傳統市場禽肉攤商之清潔衛生及管理輔導等管理制度，對此經濟部仍應務實分析列管數量消長之主因，以掌握政策執行成效；又時值亞洲地區禽流感疫情疑有擴大蔓延之際，允應會同相關機關，針對傳

統市場之疾病防疫管理議題，即刻強化管理措施，  
庶免傳統市場禽肉攤商淪為防疫缺口。