

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會、臺南市政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府。

貳、案由：行政院農業委員會應本於中央主管機關職責，善盡動物傳染病防治之責，卻輕忽水禽感染禽流感病毒之嚴重性，且監測機制亦未發揮功能及早掌握疑似病例並即時處置，對於多點發生疫情未能妥善預為因應，復未能督促各縣市動物防疫機關執行禽場落實防鳥及生物安全防護措施，因此國內發生嚴重禽流感疫情，確診並撲殺 939 場禽場之 4,902,330 隻禽隻，家禽產值損失達 45 億元以上；臺南市、雲林縣、嘉義縣及屏東縣政府執行禽場訪視徒具形式，未能促使禽場落實生物安全防疫措施及自衛防疫機制；另屏東縣、嘉義縣及雲林縣所轄飼主未按實際疫情落實通報，防疫人員對疫情之警覺性又不足，復未能對異常禽場妥適處理，均使得禽流感疫情快速擴散，造成禽農嚴重損失，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國內於民國（下同）104 年 1 月爆發禽流感疫情，並快速蔓延（下稱本次疫情），截至 7 月 21 日下午 6 時止，計有 15 個縣市送檢 971 場，確診 940 場 H5 亞型禽流感，計撲殺 939 場禽場之 4,902,330 隻禽隻，疫情十分嚴重。為調查行政院農業委員會（下稱農委會）、農委會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）、農委會家畜衛生試驗所（下稱畜衛所）及各縣市政府對於疫情之警覺、預防、監測、報告、病毒檢疫及確認、疫情防治（處

置)及撲殺，以及禽場之補償及重建等措施之擬定及推動有無善盡職責，經向農委會、屏東縣政府、嘉義縣政府及雲林縣政府等機關調閱卷證資料，辦理諮詢會議，另於同年4月2日詢問農委會陳主任委員保基、防檢局張局長淑賢、畜衛所蔡所長向榮及相關主管人員，再於4月22日、23日及5月1日至臺南市、雲林縣、嘉義縣及屏東縣，與本次疫情遭感染之部分案例場飼主進行座談，並詢問屏東縣潘縣長孟安、臺南市顏副市長純佐、雲林縣張副縣長皇珍、嘉義縣吳副縣長容輝及相關動物防疫人員，另擇雲林縣、屏東縣各1家禽場瞭解生物安全防衛設施之情形，以及飼主需相關政府機關協助事項後，業調查竣事，發現農委會、臺南市政府、雲林縣政府、嘉義縣政府及屏東縣政府確有違失，茲說明如下

一、農委會應本於中央主管機關職責，善盡動物傳染病防治之責，卻輕忽水禽感染禽流感病毒之嚴重性，且監測機制亦未發揮功能及早掌握疑似病例並即時處置，對於多點發生疫情未能妥善預為因應，復未能督促各縣市動物防疫機關執行禽場落實防鳥及生物安全防护措施，因此國內發生嚴重禽流感疫情，確診並撲殺939場禽場之4,902,330隻禽隻，家禽產值損失達45億元以上，顯有違失

(一)依據動物傳染病防治條例(下稱動傳條例)第2條第1項規定，主管機關在中央為農委會。另依據行政院農業委員會動植物防疫檢疫局組織條例第2條第1款規定，防檢局掌理事項包括：「動植物防疫、檢疫政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。」再按行政院農業委員會組織條例第4條、第10條之規定，農委會設畜牧處，掌理事項包括：關於畜牧政策、法規之擬訂及督導事項，以及畜牧場登記管理之策劃及督導事項等。按上開條例之規定，農委會負有畜牧場管理規劃及督導之責，並為

動傳條例之主管機關；防檢局則實際負有對動物傳染病防治負責防疫政策、處置原則及措施擬定、推動及督導職責。

(二) 公元 2014 年至 2015 年間，國際間通報發生高病原性禽流感 (Highly pathogenic avian influenza, 下稱 HPAI) 之國家計 21 個，包括：中國大陸、越南、柬埔寨、寮國、印度、尼泊爾、以色列、巴勒斯坦、北韓、韓國、日本、義大利、荷蘭、德國、英國、俄羅斯、利比亞、奈及利亞、加拿大、美國及我國。流行之病毒亞型有 H5N1、H5N2、H5N3、H5N6 及 H5N8 等。發生禽鳥類除雞、鴨、鵝、火雞等家禽外，亦包括野鳥及動物園禽鳥。鄰近國家中，韓國先後於公元 2014 年 1 月及 9 月發生 H5N8 亞型 HPAI 疫情；日本則隨之於同年 4 月、12 月及 2015 年 1 月發生 H5N8 亞型 HPAI 疫情；中國大陸亦於 2014 年 9 月通報 H5N8 亞型 HPAI 疫情，在鄰近國家相繼發生禽流感疫情後，我國務須提高警覺，斷不可掉以輕心。

(三) 依據農委會答復說明資料，公元 2012 年迄今，世界動物衛生組織 (the World Organisation for Animal Health, 下稱 OIE) 未曾提供會員國有關水禽及陸禽感染禽流感造成嚴重死亡情形之相關警示，惟 2014 年 11 月 24 日曾與 FAO 聯合發布新聞，提醒 1 株新型禽流感正於歐洲快速蔓延，可能會對防疫資源不足國家之家禽產業造成威脅。經查該新聞內容亦指出在歐洲各國候鳥及水禽傳播之禽流感病毒 H5N8，之前曾於中國大陸、日本及韓國之家禽爆發疫情，極可能透過野鳥遷徙傳播病毒。另查韓國於 2014 通報 OIE 之禽流感疫情，主要受影響之禽類為種鴨及肉鴨，但亦有雞、家鵝感染之通報，凡此，應能提供我國水禽感染禽流感亦可能造成嚴重

死亡情形之警示。

- (四)我國為 OIE 會員國，當 OIE 傳送國際間 H5N8 亞型 HPAI 疫情訊息至我國時，防檢局即將訊息透過全國性、每月召開之「家禽流行性感冒防疫措施及疫情調查執行情形會議（下稱禽流感疫調會議）」中向各直轄市、縣（市）（以下統稱縣市政府）動物防疫機關及雞、鴨、鵝等產業團體宣達，另同步於每月 1 次之「行政院禽流感及重大人畜共通傳染病防治聯繫會議」跨部會提供預警訊息，且多次函請於產業說明會中請各縣市動物防疫機關及產業加強查報疫情及輔導。
- (五)另農委會為因應中國大陸 H7N9 禽流感疫情，於 102 年即成立應變小組，透過邊境管制、強化國內禽場防疫、落實傳統市場全面禁宰活禽等措施管控疫情。防檢局為進行禽流感防疫，於平日依擬定之年度「家禽流行性感冒防疫計畫」執行易感物種及候（野）鳥主動監測預警，並進行疫情訪視及消毒，宣導教育動物所有人或管理人主動通報疫情，以偵測可疑案例；另擬定強化家禽流行性感冒防疫計畫，加強候鳥度冬來臺及禽流感好發時節防疫工作；並訂有「防範家禽流行性感冒（H5、H7 亞型）緊急應變措施手冊（下稱防範禽流感措施手冊）」供各縣市政府及其動物防疫機關作為執行相關防疫措施之參考。整體而言，農委會及防檢局多年採行之防疫措施大致包括監測禽流感病毒、提醒民眾儘速通報、維持獸醫服務體系之快速有效反應能力、強化生物安全措施、降低家禽與野鳥間之接觸等，與世界各國尚屬一致。
- (六)我國於 104 年 1 月開始發生並蔓延之禽流感疫情，首家被確認感染 HPAI 之禽場為屏東縣大武山蛋雞畜牧場（下稱大武山蛋雞場），該禽場係水簾式雞

舍，於1月9日確認感染禽流感，之後，疫情迅速爆發並蔓延，確診禽場感染禽流感之縣市包括：桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣及臺東縣等13縣市，截至7月21日止，累計確診940場，並撲殺939場感染H5亞型禽流感禽場所飼養之4,902,330隻禽隻。另疫情發生1週內，即於國內禽場檢出H5N8、H5N3、舊型H5N2及新型H5N2亞型等4種HAPI病原，確診新型HPAI疫情之禽場超過8成為水禽場，尤以養鵝產業受創為鉅，為國內史上最嚴重之禽流感疫情，倘以102年產值推估，截至104年5月6日止，家禽產值損失已高達45億元，至於其他周邊經濟損失，則難以估計。

(七)惟查：

1、從各國通報OIE資料及OIE發布禽流感疫情資訊，當能對我國提供「水禽感染禽流感造成嚴重死亡情形」之相關警示。然查：

(1)「強化家禽流行性感冒防疫計畫」訂有自主觀察參考癥候，包括肉雞、土雞、火雞、平飼蛋雞、種雞連續2天每天死亡率大於等於0.4%，以及籠飼蛋雞、種雞連續2天每天死亡率大於等於0.2%，此一參考癥候，未將水禽納入。

(2)按防範禽流感措施手冊第6頁內容，摘要以「水禽類(包括水禽類候鳥)可以感染H亞型的家禽流行性感冒病毒，但通常不會有臨床症狀」；同手冊第8頁亦有「水禽類是LPAI病毒的帶原者，牠們感染HPAI病毒也常不會有臨床症狀」之內容說明。

(3)本案與禽場飼主座談時，多數飼主表示根本

不知飼養之鵝隻會感染禽流感，若有異常，亦不會懷疑感染禽流感而進行通報。

- 2、禽流感主要透過候鳥、野鳥、活禽鳥及其生鮮產品移動途徑傳播，針對候（野）鳥媒介攜帶部分，農委會及地方動物防疫機關近年來著重於推動禽場防鳥設施架設、修護及生物安全防護措施之設立，以降低接觸及發生機會。若候鳥攜入病毒無法避免，則疫情之監測、報告與生物安全措施及自衛防疫體系之健全，更為遏阻疫情蔓延之關鍵。
- 3、在禽流感病毒監測部分，此次檢出 H5N8、新型 H5N3 及新型 H5N2 亞型等 3 種 HAPI 病原，均係國內首次檢出，顯示疫情發生前，對於動物傳染病之偵測敏感度不足。
- 4、在禽流感通報部分：
  - (1)屏東縣大武山蛋雞場於 103 年 12 月中旬即發生雞隻異常死亡，防檢局竟於 104 年 1 月 5 日始知情。
  - (2)中華民國養鴨產業協會於 103 年 12 月 30 日「103 年家禽流行性感冒防疫措施及疫情調查執行情形（下稱 103 年禽流感疫調）第 12 次會議」反映屏東鴨隻有急速產蛋下降情形，可知，此一情形，在 103 年年底即已發生，防檢局在此之前，卻不知情。該局獲知此事後，雖請各縣市動物防疫機關全面訪查，卻於 104 年 1 月 8 日始發函啟動全面疫情查報，但先機已失，疫情於此時已快速並全面傳播。
  - (3)防檢局於 104 年 1 月 9 日公布已確認大武山蛋雞場感染禽流感，當時即有 3 縣 15 禽場有異常情事，疫情自同月 8 日啟動訪查開始，在 1 天內即有多縣市通報異常。

5、有關生物安全措施之落實，其目的係為將乾淨之禽場「場內」，與未知清潔與否之「場外」有所區隔，將危險阻絕於禽場之外，因此需管控人員、車輛及載具，然查：

(1)一般禽場對於防疫人員及化製車具備高度戒心，會要求防疫人員著防疫衣物或車輛消毒後再進入場區內、或要求化製車輛在場外收取斃死禽，但對飼料車、運禽車、運蛋車、藥品銷售人員、疫苗注射人員及業者之間交流等人車則不具戒心。

(2)化製車、飼料車、運禽車，一趟完整車程，可能會進出不同禽場，若進出感染禽流感之禽場後，未確實消毒車輛，即易成為病原傳播者。

(3)以蛋品運輸為例，塑膠運輸蛋箱於全國流通而無固定所有人，以致其於蛋雞場至運輸車、中盤商、經銷商再回至其它蛋雞場，容易交叉污染而媒介病原；重覆使用之蛋箱、蛋盤等，務必澈底清洗消毒後，始得入場使用。

(4)以運禽車為例，國內南部飼養之家禽，多以活禽運往中、北部屠宰，部分外表健康之家禽，可能已感染禽流感病毒，在運輸過程中，使鄰近高速公路之水禽密集飼養區快速大量感染，造成疫情擴散。

(八)從 OIE 於公元 2014 年發布之禽流感警訊，可知全球禽流感疫情從未停歇，再從中國大陸、日本、韓國發生禽流感疫情之經驗，亦知鄰近國家疫情嚴峻，一旦發生過疫情及位處候鳥遷徙路徑國家，再次發生機率高，且大部分 HPAI 具有高傳染及高死亡特性，感染雞、鴨、鵝等家禽均會引起症狀或損

失。惟查防檢局訂定之「強化家禽流行性感冒防疫計畫」及防範禽流感措施手冊，未能教育農民重視水禽亦會感染禽流感並大量死亡之可能性，因此，多數案例場之農民根本不知飼養之鵝隻會感染禽流感，在此情形下，飼養之鵝隻有異常，即不會懷疑係感染禽流感而須依法進行通報，自未能及早掌握疑似病例並即時處置；又因國內水禽場多以開放式生產系統飼養，常見候（野）鳥入場棲息及覓食，若候鳥攜入病毒無法避免，則疫情之監測、報告與生物安全措施及自衛防疫體系之健全，更為遏阻疫情蔓延之關鍵。然而，本次疫情發生前，防檢局之監測機制對於動物傳染病之偵測敏感度不足，通報機制又未落實，無法於第一時間掌握有禽場禽隻異常死亡或產蛋快速下降之情事，因而確認首場案例場後不到1週內，即有7縣市發生疫情。加上我國家禽飼養場地集中，部分鄉鎮禽場之間距離接近，甚至未有明顯區隔，因禽流感病毒可藉含有病毒顆粒之粉塵、氣膠或分泌物微粒、野狗（貓）拖食病死禽或野鼠等野生動物入場沾染含有病毒之糞尿、飼墊料或有機物，污染水源或周邊禽場環境，倘蛋禽、飼料運輸人員及車輛，禽場管理人員又未落實生物安全及自衛防疫措施，將加速病毒散播，故分布密度越高之區域一旦發生禽流感疫情，向外傳播疫情機率高。因此，各禽場能否落實各項生物安全防護措施、落實自我防衛，對於降低禽流感疫情發生及傳播之風險，至關重要，惟農委會、防檢局對於禽場防鳥、人車門禁管制、動線管理及消毒防疫等，未能於疫情來臨前即督促各縣市動物防疫機關要求禽場完成整備，落實自衛防疫，因此疫情發生後，未能將傳染迅速侷限於特定區域，切斷傳染途徑，控制疫情範圍。

(九)國內發生嚴重禽流感疫情，確診並撲殺 939 場禽場之 4,902,330 隻禽隻，家禽產值損失達 45 億元以上。農委會為動傳條例之中央主管機關，應本於權責，督促所屬防檢局善盡動物傳染病防疫政策、處置原則及措施等之擬定、推動及督導職責，卻輕忽水禽感染禽流感病毒之嚴重性，且監測機制亦未發揮功能及早掌握疑似病例並即時處置，對於多點、短時間內發生疫情未能妥善預為因應，該會復未能督促各縣市動物防疫機關執行禽場落實防鳥及生物安全防护措施，顯有違失。

二、臺南市、雲林縣、嘉義縣及屏東縣政府執行禽場訪視徒具形式，未能促使禽場落實生物安全防疫措施及自衛防疫機制；另屏東縣、嘉義縣及雲林縣所轄飼主未按實際疫情落實通報，防疫人員對疫情之警覺性又不足，復未能對異常禽場妥適處理，均使得禽流感疫情快速擴散，造成禽農嚴重損失，均有違失

(一)按動傳條例第 2 條第 1 項規定，主管機關在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。復依該條例之規定，地方主管機關負責依動傳條例執行動物傳染病各項防治業務，包括採檢監測、消毒、飼養環境之改善、動物隔離、病媒驅除及運輸車輛消毒等措施，發生場移動管制、撲殺補償、執行區域限制措施或檢疫站檢查措施及違反動傳條例相關之處罰等。查各縣市動物防疫機關平日實行之防疫措施，大致包括：高風險鄉鎮禽場訪視、強化禽場生物安全、輔導業者主動通報、主動採樣監測、加強禽場空舍消毒等。

(二)依據農委會 103 年臺閩地區畜牧類農情調查結果，全國雞、鴨及鵝場計有 9,517 禽場，飼養約 1 億 545 萬隻家禽，其中鵝場集中飼養於雲林縣、屏東縣、

臺南市及嘉義縣，此 4 縣市家禽飼養場地點集中，部分鄉鎮禽場之間距離接近，甚至未有明顯區隔，一旦發生禽流感疫情，向外傳播疫情機率高。因此，在本次疫情發生之前，所轄動物防疫機關即應輔導禽場完成生物安全措施，落實自我防衛。另查動物防疫機關至禽場進行禽流感抗體異常追蹤時，會對禽場人車管制、械具消毒、動物屍體處理、防鳥設施、疫苗施打及場內工作人員衛生清潔習慣等進行輔導，在臨床訪視時亦會調查自衛防疫情形，並予輔導改善。若防疫人員能善盡職責，確保禽場生物安全措施無虞，飼主確實落實自我防衛，禽流感疫情即便會發生，亦不致於在轄內造成蔓延。

(三)建置生物安全措施及落實自我防衛，係阻斷禽流感傳播之關鍵，縣市政府防疫人員至禽場訪視及進行禽流感抗體異常追蹤時，直接到第一線接觸飼主，實地瞭解禽場環境及設施，並可適時為教育訓練，實為輔導禽場建置防疫機制及改善缺失之最佳時機。惟查屏東縣於 103 年辦理 3 場飼主教育宣導，計 279 人次參加，另同年 11 月禽場訪視 572 場次，12 月訪視 664 場次；雲林縣於 103 年完成 3,140 場次訪視；嘉義縣在 102 年至 103 年間，利用各種集會進行防疫政令宣導計 21 場次，103 年 11 月執行疫情訪視 209 場次、12 月 89 場次；臺南市 103 年 11 月進行家禽臨床訪視調查 368 場次、12 月 293 場次。上述縣市防疫人員至禽場訪視次數已屬頻繁，且訪視紀錄多記載禽隻狀況良好，並勾選已對業者輔導之自衛防疫項目，但禽流感疫情卻在其境內快速蔓延，其中以雲林縣確診場數 441 場最多，其次則為屏東縣 166 場、臺南市 112 場及嘉義縣 100 場，顯見雲林縣、屏東縣、臺南市及嘉義縣雖已執行禽場訪視，但徒具形式，未能促使禽場落實

生物安全防疫措施及自衛防疫機制，因而無法有效遏止疫情蔓延，顯有違失。

- (四)另雲林縣政府推估所轄疫情發生初時點應在1月6日至7日間，但防檢局啟動全面水禽場訪視前，雲林縣未有飼主通報疫情，在防治所人員主動臨場訪視後，1月8日即通報4場、同月9日又通報6場，通報時間與禽場禽隻開始發生異常之時點，恐有落差；屏東縣轄內大武山蛋雞場於103年12月中旬發生雞隻異常死亡，屏東縣家畜疾病防治所（下稱屏東縣防治所）人員除未到現場處理外，亦未報告防檢局，除警覺性嚴重不足外，亦未落實通報；又養鴨協會於103年12月30日於防檢局主辦之會議反映屏東縣有禽場鴨隻產蛋快速下降情事，然屏東縣防治所既為疫情通報之地方主管機關，竟未能於事先即獲得通報並妥適處理，通報機制有欠落實，致無法於第一時間掌握可能疫情，迨防檢局於1月8日啟動全面清查，疫情已對外傳播，為時已晚；另查嘉義縣某鵝場鵝隻於104年1月4日突然死亡500多隻，飼主懷疑遭人惡意下毒，雖於1月5日即採樣送農委會藥物毒物試驗所，惟嘉義縣家畜疾病防治所警覺性不足，未及時為移動管制，嗣該禽場飼主於同月8日以電話通知鵝隻持續死亡，嘉義縣防治所始有警覺並至現場採樣送驗及開立移動管制通知書，然同一飼主所有之其他4場禽場禽隻，亦於1月9日及10日通報異常。可見，雲林縣、屏東縣及嘉義縣所轄飼主未按實際疫情落實通報，所轄防疫人員對於禽流感疫情之警覺性不足，又未能對異常禽場妥適處理，使得疫情迅速擴散，殊有不當。
- (五)綜上，臺南市、雲林縣、嘉義縣及屏東縣政府執行禽場訪視徒具形式，未能促使禽場落實生物安全防疫措施及自衛防疫機制；另屏東縣、嘉義縣及雲林

縣所轄飼主未按實際疫情落實通報，所轄防疫人員對於禽流感疫情之警覺性又不足，復未能對異常禽場妥適處理，均使得禽流感疫情迅速擴散，造成禽農嚴重損失，均有違失。

綜上所述，行政院農業委員會應本於中央主管機關職責，善盡動物傳染病防治之責，卻輕忽水禽感染禽流感病毒之嚴重性，且監測機制亦未發揮功能及早掌握疑似病例並即時處置，對於多點發生疫情未能妥善預為因應，復未能督促各縣市動物防疫機關執行禽場落實防鳥及生物安全防護措施，因此國內發生嚴重禽流感疫情，確診並撲殺 939 場禽場之 4,902,330 隻禽隻，家禽產值損失達 45 億元以上；臺南市、雲林縣、嘉義縣及屏東縣政府執行禽場訪視徒具形式，未能促使禽場落實生物安全防疫措施及自衛防疫機制；另屏東縣、嘉義縣及雲林縣所轄飼主未按實際疫情落實通報，防疫人員對疫情之警覺性又不足，復未能對異常禽場妥適處理，均使得禽流感疫情快速擴散，造成禽農嚴重損失，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，並移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：仇桂美

蔡培村

中 華 民 國 1 0 4 年 8 月 5 日