

調 查 報 告

壹、案由：據報載，針對農民使用禁用農藥氾濫問題，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局坦承，目前市面上充斥近三成之偽劣藥；究實情如何？農藥查緝機制為何？主管機關把關及因應措施為何？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

為調查「報載：針對農民使用禁用農藥氾濫問題，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）坦承，目前市面上充斥近三成之偽劣藥；究實情如何？農藥查緝機制為何？主管機關把關及因應措施為何？」乙案，經向農委會、財政部關務署（下稱關務署）、行政院海岸巡防署（下稱海巡署）、行政院環境保護署（下稱環保署）及各縣市政府調取相關卷證審閱，並約詢農委會陳副主任委員文德、藥物毒物試驗所（下稱藥毒所）費所長雯綺、防檢局馮副局長海東、關務署陳組長瑜朗等相關人員後，綜整調卷及約詢之資料，將調查意見臚列如后：

- 一、農委會允應深入調查國內市售偽劣及禁用農藥問題之嚴重程度，並檢討農藥行政檢查及品質抽驗計畫之採樣方法，以反映國內實際使用非法農藥情形，及於檢查時能有效查緝不法，俾保障農產品之消費安全：
 - (一)按農藥管理法第 9 條規定：「農藥之製造、加工或輸入，...應經中央主管機關核准登記，並發給許可證」，同法第 10 條規定：「農藥生產業或販賣業者，於申請核准登記農藥前，該農藥應先經中央主管機關所定農藥標準規格檢驗合格，並經理化性與毒理試驗及田間試驗資料審查通過」，旨在確保核准登記農藥之有效性、安全性。倘農藥未經

核准擅自製造、加工或輸入，或摻雜其他有效成分之含量超過中央主管機關所定之限量基準，或抽換或仿冒國內外產品，或塗改或變更有效期間之標示，抑或所含有效成分之名稱與核准不符者，即為同法第 7 條所指「偽農藥」；至核准登記之農藥，其有效成分之含量或有效成分含量以外之品質與標準規格不符，抑或超過有效期間者，則為同法第 8 條所指「劣農藥」；若農藥係經中央主管機關公告禁止製造、加工、分裝、輸入、輸出、販賣、使用者，屬同法第 6 條所指「禁用農藥」。前述禁用農藥、偽農藥及劣農藥之有效性、安全性未經主管機關確認，均屬非法農藥，殘留於農產品時，更有危害消費者健康之虞。

(二)惟據報載：「目前農藥市場充斥 3 成偽劣藥」。按農委會書面表示前開調查結果，係美國商會於 101 年與國內 2 家大學合作，針對雲林縣、彰化縣等縣市蔬菜產區，僱工採集散落田間之農藥廢容器 740 件，經由產品標示判定涉嫌偽農藥者 213 件（占總抽樣件數之 28.8%），故媒體援引前揭調查估算國內有近 3 成之非法農藥。然防檢局馮副局長海東於本院約詢時表示，美商公會之調查方式係以廢容器包裝之「數量」推估，但未估算「內容量」，且係針對雲、彰等蔬菜產區所為調查，當地農民習慣使用之農藥多採小包裝，以包裝數量估算之結果與實際有所出入，恐高估偽劣農藥情形；又表示：農委會於 102 年方開始進行類似美國商會所做之調查，目前尚無結果可資確認。

(三)再按農委會之書面說明，該會目前並無調查或推估國內偽劣及禁用農藥輸入、製造、販賣及使用之數量及金額等相關統計資料，然防檢局自 93 年

迄今約查獲 209 件生產或販售非法農藥案件，查扣非法農藥及其原料約 510 餘公噸，市價超過 3 億餘元；另防檢局每年均補助各地方政府辦理農藥行政檢查及品質抽驗工作，99 年、100 年及 101 年（該年度多數抽檢報告尚未完成）抽檢成品農藥件數分別為 1,033 件、999 件及 996 件，其中屬偽農藥件數分別為 10 件、13 件及 10 件，分別占各年度抽檢件數之 0.96%、1.3%、1.0%（3 年平均為 1.08%），其違法樣態均為「摻雜其他有效成分之含量超過中央主管機關所定之限量基準」；另劣農藥件數分別為 111 件、106 件及 55 件，分別占 10.7%、10.6%、5.5%（3 年平均為 8.9%）。

（四）然而，前述各縣市政府檢查人員至農藥販賣業者執行行政檢查之結果，恐與國內偽劣及禁用農藥市售狀況有所落差，主要理由在於農藥管理法第 41 條規定，農藥檢查人員進入農藥生產業或販賣業者之營業場所、倉庫及製造、加工或分裝場所，執行檢查任務時，應出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，業者既知檢查人員之來意與目的，固不會將其私下介紹農民使用之非法農藥提供檢查人員抽檢；又不肖販賣業者若明知為非法農藥，依常理不會將其陳列於明顯之處或農藥檢查人員得進入檢查之場所，而係隱匿存放於行政檢查未及之處；甚者，部分業者私下推薦使用非法農藥時，更向農民表示目前國內之檢驗能力無法檢出摻雜之成分，即使被送檢亦不會被判定係偽農藥。爰農委會每年度辦理之農藥行政檢查及品質抽驗，其合格比率自然高於實際狀況，卻未能反映農民實際使用非法農藥之情形。

（五）偽農藥未經核准擅自製造、加工、輸入，或摻雜其

他有效成分含量超過限量基準，劣農藥品質與標準規格不符，禁用農藥因危害人體健康或污染環境而為農委會公告禁止，使用上述非法農藥所生產農產品之安全當然未能獲得確保，消費者權益連帶受到損害。惟查近3年來（99年至101年）各縣市對於農藥販賣業者進行農藥抽檢，發現偽農藥之比率為1.08%、劣農藥為8.9%，即不合格比率約為9.98%，但因抽取農藥檢體之方法未能反映實際銷售之情形，該結果恐與實際不符，亦與美國商會調查結果約有3成偽劣農藥有所落差。

（六）綜上，農委會對於國內偽劣及禁用農藥輸入、製造、販賣及使用情形，尚乏調查或推估資料，目前對於市售農藥合格率之調查，僅能以該會與各縣市政府對於農藥販賣業者進行行政檢查之結果做為推論，檢驗結果之合格比率無法反映國內非法農藥問題之現況。然農藥之管理，攸關農產品安全，農委會既為農藥管理之中央主管機關，允應深入調查國內市售偽劣及禁用農藥問題之嚴重程度，並檢討農藥行政檢查及品質抽驗計畫之採樣方法，以反映國內實際使用非法農藥情形，及於檢查時能有效查緝不法，俾保障農產品之消費安全。

二、農委會允應確實督導各縣市政府落實對於農藥生產業者之行政檢查，且於查獲販賣偽劣農藥時應回溯追查上游違規農藥生產業者，並加強對轄下農藥地下業者製造、加工、分裝或輸入偽農藥案件之查緝，以落實農藥源頭管理：

（一）依據農藥管理法第5條第5款規定，農藥生產業者指經營農藥之製造、加工、分裝與其產品批發、輸出及自用原體輸入之業者，並得兼營自產產品之零

售業務。另依據農藥檢查辦法第 2 條規定，主管機關應訂定農藥檢查年度計畫，並由直轄市、縣（市）主管機關執行農藥檢查，其檢查事項包括禁用農藥、偽農藥或劣農藥之認定。次依據農藥檢查取締作業規範第 5 點，亦敘明農藥檢查之對象為農藥生產業者及農藥販賣業者。

(二)查防檢局 99 年至 101 年度執行農藥檢查之結果顯示，各縣市政府對農藥販賣業者抽檢市售成品農藥檢出偽農藥之件數分別有 10 件、13 件及 10 件，劣農藥有 111 件、106 件及 55 件，可見地方農政機關稽查下游販售業者違規情形並非少見，若無法進行源頭管理，回溯追查其上游違規農業生產業者，非法農藥將可能繼續生產。惟查上述期間，各縣市政府對於生產業者移送法辦之家數分別為 1 家、0 家及 2 家，但販賣業者之非法農藥來源並非集中於此 3 家被法辦之農藥生產業者，可見部分非法農藥未能回溯追查其來源。

(三)再按農委會之書面說明，近 5 年計查獲 2 件登記有案之農藥工廠製造或加工非法農藥案件；另按臺中市政府函復本院之說明以「涉嫌偽藥，多是由於製造管線清理不乾淨，導致下批農藥製造時出現摻雜其他有效成分超過限量基準」，高雄市政府則函復說明以「偽劣農藥之製造業者意見陳述，多表示為產品有效成分分解或國外農藥原體已摻雜其他農藥成分」，可見部分農藥工廠並非故意製造偽農藥，而係工廠品質管理不佳所致。防檢局若能督導各縣市政府落實執行農藥工廠檢查，輔導業者強化品質管理，及時查察極少數農藥工廠生產非法農藥，方能從源頭阻斷非法農藥之製造。惟按農委會提供之資料，截至 101 年 12 月底止，國內農藥生產業

者計 46 家，包括：桃園縣 9 家、新竹市 4 家、苗栗縣 2 家、臺中市 8 家、彰化縣 8 家、雲林縣 5 家、嘉義縣 2 家、臺南市 5 家、屏東縣 3 家。然 99 年至 101 年度對於農藥生產業者執行檢查之家數，分別為 14 家、36 家及 52 家次，即 99 年及 100 年度對於農藥生產業者進行行政檢查之頻度不到 1 次；轄內設有農藥生產業者之縣市，99 年未執行行政檢查者，包括桃園縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣及雲林縣，100 年則有苗栗縣。

(四)另按農委會及各縣市政府函復本院之資料，各縣市轄下均無農藥地下工廠，99 年至 101 年間，僅彰化縣政府曾於 100 年及 101 年各查獲 2 家農藥地下工廠。但按農委會提供近 5 年查獲非法製造、加工案件及其後續判決結果資料，97 年查獲製造、加工、分裝或輸入偽農藥之案件為 5 件，98 年至 101 年則分別有 9 件、2 件、0 件及 1 件，顯非如各縣市政府所謂轄下均無農藥地下業者，另查獲製造、加工、分裝或輸入偽農藥案件自 99 年起，亦呈現減少趨勢。

(五)現行蔬果田間農藥殘留檢驗僅能檢出非法農藥中之禁用農藥，而無法檢驗判定偽劣農藥，因此，對於偽劣農藥之查緝，必須從農藥生產業者及販賣業者著手，若能於源頭業者端有效管制，當事半功倍。爰農委會允應確實督導各縣市政府落實對於農藥生產業者之行政檢查，且於查獲販賣偽劣農藥時應回溯追查上游違規農業生產業者，並加強對轄下農藥地下業者製造、加工、分裝或輸入偽農藥案件之查緝，以落實農藥源頭管理。

三、農委會對於農藥輸入源頭，允應加強對於輸入許可

證申請案件之審核，並適時將市售偽農藥或農藥原體輸入之高危險群廠商及貨品，通報查緝機關，俾鎖定嚴查，阻絕不法農藥於境外：

- (一)按農委會之書面說明表示，現行非法農藥多經由虛報貨名(如 A 證 B 貨或報一般化學品名義)及走私等方式，由中國大陸或東南亞等國家進口農藥原體，再經由合法農藥工廠或地下工廠加工為成品農藥後進行販售，惟其數量及占率未有確切統計。次按防檢局馮副局長海東表示，地下工廠之農藥原體部分，多來自中國大陸或來源不明，因中國大陸為主要農藥原體之生產國，地理位置與臺灣接近；但查獲之偽農藥部分，則較難掌握其來源。
- (二)在非法農藥輸入部分，海巡署對於禁用及偽劣農藥查緝之具體作為，包括：加強情資蒐整作為、強化勤務規劃部署、精進執檢專業技能、加強宣導鼓勵檢舉及加強跨境合作查緝，98年查獲1件非法持有管制農藥及1件製造偽農藥案件，99年查獲1件偽禁農藥案件，近年計查獲3案內陸案件，並無查獲漁船走私案件。
- (三)財政部關務署分析歷年海關查獲非法農藥案件，主要來自臨近之中國大陸及東南亞地區，除以貨櫃(物)匿藏走私外，多以虛報貨名、成分、規格及製造廠等方式矇混走私進口，另不肖業者多以進口性狀、態樣類似農藥之肥料、化學品(如清潔劑)等名義，規避簽審規定，違法走私。海關於接獲相關機關情資密報或關區緝案通報案件，即利用風險管理運用系統及查緝走私情報系統，予以加值管控，並積極運用高科技儀檢設備，落實 X 光儀檢作業及圖像判讀，協助篩選可疑貨櫃(物)，又不定期辦理查緝人員情資交流、案例分析研討

、X 光儀檢及圖像判讀等相關教育訓練，提昇查緝效能，因此，99 至 101 年度查獲非法農藥計 17 件、約 106,086 公斤，其來源包括：大陸地區 9 件、34,863 公斤；馬來西亞 3 件、11,320 公斤；新加坡 2 件、24,000 公斤；越南 2 件、17,928 公斤；印度 1 件、17,975 公斤。

- (四) 查緝非法農藥應由輸入源頭及境內管理雙管齊下，但因農藥及相關化學品種類繁多，性狀多樣，且多具刺激性及毒性，查緝確屬不易，仍賴主管機關農委會主動提供各查緝機關相關高危險群廠商及貨品之情資，俾共同打擊不法。爰農委會對於農藥輸入源頭，允應加強對於輸入許可證申請案件之審核，並適時將市售偽農藥或農藥原體進口商或報關機關等資訊，通報查緝機關，俾鎖定嚴查高危險群廠商及貨品，阻絕不法農藥於境外。

四、農委會允應督導各縣市政府提昇所轄農藥販賣業管理人員有關農藥管理法令規定及植物保護專業知識，並落實親自執行業務之規定，以及研議開立農藥販賣證明之必要性：

- (一) 依據農藥管理法第 5 條第 6 款規定，農藥販賣業者指經營農藥之批發、零售、輸入及輸出之業者。同法第 26 條第 1 項規定：「農藥販賣業者，應置專任管理人員，並應向當地直轄市或縣（市）主管機關申請核發農藥販賣業執照後，始得營業。」次依據同法第 26 條第 3 項規定授權訂定之「農藥管理人員訓練及管理辦法」第 14 條第 1 項規定：「農藥管理人員應於同一時間同一處所執行下列業務：一、提供農藥管理、販賣、使用規定及注意事項之諮詢。二、管理農藥販賣場所之安全及防護

。三、確認本法第三十二條第一款所定備置之簿冊內容無誤並予以簽名或蓋章。四、有關農藥販賣之管理事項。」按農委會之書面說明，前開農藥販賣業者須申請販賣業執照，其目的在於加強對農藥產品販售及其業者之監督與管理工作，俾以防止農藥危害。

(二)農藥管理除源頭之製造、加工及輸入之許可登記管理外，對於農藥之販賣過程亦不可忽視，農藥販賣業者是直接協助指導農民正確使用農藥之重要環節，若能熟諳農藥管理法令規定及植物保護專業知識，始能達成安全、經濟、有效使用農藥之目的。為加強對農藥產品販售及其業者之監督與管理工作，防止農藥危害，農藥管理法業已規定農藥販賣業者須申請執照，並置專任管理人員，然部分縣市農藥檢查人員至販賣業者執行行政檢查時，時有發現負責人與專任管理人員非同一人，而管理人員卻不在現場或請假情事，實際推薦農民使用農藥者，恐非管理人員，因此未必能提供農民有關植物保護專業知識；另按各縣市政府函報資料，部分農藥販賣業者擅自推薦未核准使用於農作物上之藥劑或擅自混合農藥販售，但被驗出農藥殘留時，卻無法證明業者確有販賣非法農藥情事，亦難以釐清責任歸屬及追查流向，故建議規範販賣農藥應開立販賣證明，使農民可以據以正確使用農藥，亦可防止不肖業者推薦偽劣農藥。

(三)綜上，農委會允應督導各縣市政府提昇所轄農藥販賣業管理人員有關農藥管理法令規定及植物保護專業知識，並落實親自執行業務之規定，以及研議開立農藥販賣證明之必要性，以提昇農藥販賣業者素質，營造優質農藥經營環境，落實農藥管理工

作。

五、農委會允應督促所屬對於市售成品農藥檢驗時程進行檢討改進，俾有效確保市售成品農藥之品質管制：

(一)為確保市售農藥品質，防檢局每年均編列經費補助各直轄市、縣(市)政府辦理市售農藥品質抽檢工作，每年平均抽檢1千餘件之市售農藥產品，凡經抽驗不合規定若屬偽農藥者，依法移送法辦；若屬偽農藥者，處以行政罰鍰。惟查99年間，桃園縣、新北市、澎湖縣各有1件農藥品質抽檢不合格者，因檢驗時間超過產品有效期限，不宜再複驗，亦不予裁罰。

(二)藥毒所於接獲各地方政府所送之樣品後，先經清點核對，確認樣品外觀及包裝有無破損，並建置樣品編號及依樣品所需檢測項目分裝後，依排程分別進行各項規格項目之檢驗。所有項目檢驗完成後，由檢驗人員將原始數據圖譜送報告簽署人審核，數據結果審核無誤則繕發報告，檢驗結果如有基質干擾或不符品管標準者，則該項檢驗需進行複查重新檢驗，結果確認後方可出具報告。

(三)據農委會表示，各縣市抽檢送樣之農藥，檢驗報告多數平均在2至3個月內完成報告之寄送；少數樣品因檢驗方法之適用性、未知物之難以定性與定量，抑或系統性之專業人力不足，結案期間有超過6個月以上之情形。惟按各縣市提供本院之資料，臺中市2件、桃園縣2件、新竹市1件之檢體，係於99年間送驗，但至102年初仍未有結果，期程已超過2年。經藥毒所查：臺中市未完成案件分別為「百利普芬」及「鋅錳本達樂」，因該等樣品經

初驗分析時有基質干擾，故均經複查重驗，2 件檢驗結果均為合格。「百利普芬」已於 102 年 2 月 26 日寄發報告；「鋅錳本達樂」經再確認後已於 3 月 26 日完成寄發。桃園縣未完成案件樣品分別為「碳酸氫鉀」及「鐵甲砷酸銨」等 2 件；新竹市樣品為「鋅波爾多」，該 3 件樣品均需分別檢驗「鉀」、「砷」、「鋅與銅」等元素，其中「銅」已使用滴定法完成，另外 3 項已覓其他適當檢驗方法，將能儘速結案。

- (四)綜上，防檢局每年執行農藥行政檢查及品質抽驗計畫，但抽驗市售農藥後至檢驗報告結果出爐需耗時數月，有些案件於發出檢驗報告或業者要求複驗時，已超過樣品農藥有效期限，無法作為行政裁處之依據。爰農委會允應督促所屬對於市售成品農藥檢驗時程進行檢討改進，俾有效確保市售成品農藥之品質管制。

六、農委會允應督促各縣市政府確實掌握轄區內農藥販賣業之相關資料及營業情形，並對已無販賣農藥而呈歇業狀態之農藥販賣業者，依法註銷其農藥販賣業執照：

- (一)依農藥管理法第 30 條第 1 項規定：「農藥販賣業者，於歇業或登記事項有變更時，應於歇業或變更後三十日內，報當地直轄市或縣（市）主管機關備查。」又同條第 2 項規定：「農藥販賣業者，停止營業一年以上或歇業者，其農藥販賣業執照應予註銷。但停業有正當事由經主管機關核准者，不在此限。」是以，倘農藥販賣業者於已無販賣農藥之歇業狀態時，主管機關應依前述規定註銷其農藥販賣業執照。

- (二)按農委會提供之資料，截至 101 年 12 月底止，國內農藥販賣業者計 4,326 家，但按各縣市政府提供本院 101 年至轄內農藥販賣業者行政檢查之結果，許多農藥販賣業者已「非農藥行」，檢查現場已為「藥局」、「西裝店」、「租車行」、「一般住家」，或「無該地址」、「無販售農藥多年」…等。
- (三)另查農委會為協助各地方政府確實掌握轄區內農藥販賣業之相關資料及營業情形，防檢局自 98 年至 101 年間分年度補助各地方政府辦理農藥販賣業者之普查工作。初步普查 5,840 家業者之結果，其中約有 3,614 家仍在營業中，其餘約 2,226 家已停（歇）業。
- (四)國內原登記之農業販賣業者，約有 38% 已無販賣農藥之事實，但部分縣市政府長期未對農業販賣業者進行行政檢查，或未將檢查結果確實登錄，故部分農藥行實際營業項目已不包括經營農藥之批發、零售、輸入及輸出，惟各縣市政府對所轄農藥販賣業者基本資料之維護有欠確實，對於農藥管理之對象未能確定，自難對農藥產品販售及其業者進行有效監督與管理工作。爰農委會允應督促各縣市政府確實掌握轄區內農藥販賣業之相關資料及營業情形，並對已無販賣農藥而呈歇業狀態之農藥販賣業者，依法註銷其農藥販賣業執照。