

調 查 報 告

壹、案由：據訴：行政院農業委員會目前執行違法屠宰業查緝，並辦理合法及簡易屠宰場申設作業，疑造成部分電宰業者壟斷市場，業已影響鵝隻飼養業者之生存，是否涉有違失等情。

貳、調查意見：

本案係緣據陳○○君(下稱陳君)等陳訴：行政院農業委員會(下稱農委會)目前執行違法家禽屠宰業查緝，並辦理屠宰場申設作業，疑造成部分電宰業者壟斷市場，業已影響鵝隻飼養業者之生存，是否涉有違失等情。案經本院分別函詢農委會、行政院公平交易委員會(下稱公平會)、雲林縣政府、臺南縣政府、行政院衛生署(下稱衛生署)，嗣赴臺南縣實地訪查陳訴人暨履勘其飼養場址，並由相關機關主管人員隨同說明，復經農委會就陳訴人前揭指訴事項補充查復說明到院之深入調查發現，國內鵝類等家禽屠宰作業應於合法屠宰場為之政策，除有其歷史脈絡及法令依據，並基於人道宰殺、保護動物、安全衛生等觀點暨防治禽流感等國人健康權益考量。合法電宰業者及傳統手宰業者值此政策演變過程，基於維護自身權益，遂各有其立場及訴求，分別由其個人、相關團體或組成自救會迭向主管機關、立法院陳情，並多次陳訴到院，本院皆表尊重並依程序受理後平等處理，分別數度函請農委會查復在案。是為避免本案調查重點暨範圍因前揭立場殊異及訴求南轅北轍之陳情案影響而難以聚焦，本院爰僅就陳君指訴事項涉及主管機關權責暨其是否涉有違失等情臚列調查結果。茲分述如下：

一、各級農政主管機關取締違法家禽屠宰業，係依據畜牧法之授權，除於法有據，且為防治禽流感等維護國人健康權益所需，陳訴人指陳：「主管機關疑協助合法

家禽屠宰業者，查緝、打壓傳統手宰業者……」乙節，容有誤解：

- (一)按畜牧法第 3 條、第 29 條、第 30 條、第 31 條規定：「本法用辭定義如下：……二、家禽：係指雞、鴨、鵝……。」、「屠宰供食用之豬、牛、羊或其他經中央主管機關指定之家畜、家禽，應於屠宰場為之。經中央主管機關公告之情形者，不在此限。前項屠宰應申請中央主管機關派員執行屠宰衛生檢查……。」、「申請設立屠宰場，應報請所在地直轄市或縣(市)主管機關核轉中央主管機關會同中央工業及環境保護主管機關會勘，合格後發給屠宰場登記證書……。屠宰場之設立應符合屠宰場設置標準……。」、「為保護消費者權益，主管機關得派員進入屠宰場或其他建築物，檢查屠宰設施及屠宰作業，所有人或管理人無正當理由，不得規避、妨礙或拒絕……。」是國內屠宰經農委會依該法公告指定之家禽，應於符合屠宰場設置標準，並領有合法登記證書且經衛生檢查合格之屠宰場為之，該會基於維護國人消費權益暨傳染病防治法第 6 條：「中央各目的事業主管機關應配合及協助辦理傳染病防治事項如下：……。十、農業主管機關：人畜共通傳染病之防治……。」賦予該會防治禽流感之職責，並為確保合法屠宰業者權益，允應督促各級農政主管機關取締不法，合先敘明。
- (二)據農委會查復，畜牧法自民國(下同)87 年 6 月 24 日公布施行後，該會動植物防疫檢疫局(下稱防檢局)陸續自衛生主管機關接辦屠宰衛生檢查業務，至 90 年 1 月間完成接辦後，即依同法規定實施家畜屠宰業之衛生檢查工作。然斯時家禽屠宰業尚非屬公告指定之檢查範圍，該會係結合 CAS(Certified

Agricultural Standards，經驗證之優良農產品標準)制度，以鼓勵方式實施衛生檢查。92年間，嗣為踐履我國加入世界貿易組織(World Trade Organization，簡稱WTO)須於94年1月1日全面開放禽肉市場之承諾，以及分別因應全國畜產大會業界、環保聯盟、社團法人臺灣動物社會研究會等民間團體基於「保護動物」、「人道宰殺」及「安全衛生」等觀點之建議、陳情、訴求暨49位立法委員之臨時提案，此有92年5月27日立法院議案關係文書附卷可稽，該會爰於同年6月20日以農授防字第0921502227號公告：自93年7月1日起，除「自宅內屠宰雞、鴨、鵝供其家庭成員或賓客食用者」與「傳統市場與臨時攤販集中場內屠宰雞、鴨、鵝之攤販業者」等2類情形外，供食用之雞、鴨、鵝應於屠宰場內屠宰。迄95年間，世界衛生組織(World Health Organization，簡稱WHO)、世界動物衛生組織(Office International Des Epizooties，簡稱OIE)及聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations，簡稱FAO)共同指出：「減低病毒於禽肉產銷過程中傳播，進而避免人類感染，是防治禽流感的重要策略；禽類養殖場及市場為禽流感疫情防治首要的管控處所……。」鑒於臺灣位處候鳥遷徙路徑，且國內屢見禽鳥走私事件及面臨國際交流頻繁暨各國來臺觀光人潮日盛之趨勢，為防治禽流感，同年3月9日我國國家安全高層會議及同年月22日第12次「行政院禽流感防治聯繫會議」爰分別指示及決議：「國內傳統市場是禽流感蔓延潛在的死角……研議是否絕對禁止傳統市場宰殺活禽，以回歸畜牧法，集中機械屠宰的規定……。」、「跨部會組成推動傳統市集禁止活禽販售及屠宰專案小組」，並於同年8月23日第18次行政院前開會議議決通過「推動

傳統市集內外及店(住)家禁止活禽販售及屠宰輔導方案。」嗣因行政院前開會議及該會綜合考量配套措施尚待完備、國人習性、傳統家禽業者需求及國際間禽流感疫情控制得宜等因素，遂延緩全面禁止傳統市場宰殺活禽政策，擬採分階段達成目標。惟自 99 年 4 月 1 日起，除該會依畜牧法於同年 3 月 26 日以農防字第 0991502402 號公告之例外場所(如：零售市場、攤販臨時集中區、自宅【供其家庭成員或賓客食用者】、離島地區)，屠宰活禽應於合法屠宰場為之。

(三)綜上，87 年 6 月 24 日公布施行之畜牧法，早已授權各級農政主管機關就指定之動物取締違法屠宰業，雖該法施行初期，家禽類尚未公告強制執行，惟嗣為踐履我國加入世界貿易組織之承諾，以及相繼因應民間團體基於「保護動物」、「人道宰殺」及「安全衛生」等觀點之訴求、立法委員之臨時提案及防治禽流感所需，農委會爰逐步實施國內鵝類等家禽屠宰作業應於合法屠宰場為之政策，基於依法行政原則並為確保國人健康權益，尚難認有違誤之處，是陳訴人指陳：「主管機關疑協助合法家禽屠宰業者，查緝、打壓傳統家禽手宰業者……業已影響鵝隻飼養業者之生存」乙節，容有誤解。

二、農委會針對臺南縣鵝隻飼養量高居全國各縣市之第 4 位，卻迄未有合法鵝隻家禽屠宰場之窘境，允應督同地方農政主管機關依畜牧法規定善盡輔導之責，以紓解民怨：

(一)按各級農政主管機關針對轄內傳統家禽手宰業者之管理作為，允應完備輔導措施，以落實畜牧法第 1 條規定：「為管理輔導畜牧事業，防範畜牧污染，促進畜牧事業之發展，特制定本法……。」之立法意旨。詢據農委會及臺南縣政府分別查復：推動傳

統市集內外及店(住)家禁止活禽販售及屠宰輔導方案係經濟部於 95 年間研訂，該會爰針對家禽屠宰場申設輔導與資金補助作業之辦理情形如下：除由該會農業金融局於同年 7 月 19 日公告修正「提升畜禽產業經營貸款要點」，以提供業者設立屠宰場所需之貸款資金外，並於同年 9 月 14 日公告「輔導設立家禽屠宰場申請補助作業要點」，以資補助業者申設資金。98 年 6 月 11 日，該會防檢局復為加強輔導並協助有意申設屠宰場業者申辦興辦畜牧事業計畫暨申設家禽屠宰場，爰設置「農委會輔導興辦畜牧事業計畫暨申設家禽屠宰場服務平臺」，以提供行政協助與技術諮詢服務及簡化申請流程，並於同年 2 度函請各縣市政府建立單一窗口審查機制，加速業者申設流程。此外，該會除已會同相關主管機關針對屠宰衛生檢查及申設屠宰場等相關議題召開說明及宣導會議分別達 16 及 43 場次外，亦責成各級地方政府填報月報表，將業者相關申設進度列入追蹤管考。又，該會防檢局、臺南縣政府於 99 年 5 至 6 月間另已針對轄內之家禽業者合計辦理 6 場縣市政府媒合會議及 9 場屠宰場媒合會議，期使有家禽屠宰需求而不設屠宰場之業者依自身需求選擇適合之屠宰場。由上述農委會及臺南縣政府於國內鵝類等家禽屠宰作業應於合法屠宰場為之政策推動過程中，固難論斷農政主管機關欠缺相關輔導、補助、宣導及管考等配套措施。惟查，據 98 年農業統計年報載明，臺南縣轄內年度鵝類總生產量暨屠宰總需求量達 51 萬 7 千餘隻，占全國年度總需求量 459 萬隻之 11.33%，高居全國各縣市之第 4 位，雖國內已有 26 家合法設立營運之鵝隻屠宰場(迄今實際已啟動屠宰線屠宰鵝隻者為 20 家)，然該轄卻迄未有合

法設立並營運者¹，針對「縮短家禽運送距離即減少致病原曝露與散播機會，乃國際禽流感防治重要措施之一」以觀，不無因而肇生該轄業者對政府輔導暨配套措施不足之訾議。值此政府依法取締不法之際，該轄長期習與傳統手宰業者合作之飼養業者，因轄內尚乏就近之合法屠宰場可資屠宰其飼養之鵝隻，對日後銷售管道及生計頻生焦慮，自可見一般，主管機關就現有輔導、補助、宣導等配套措施是否有效周延，以及督促地方主管機關落實執行之管考措施是否確實已足，均應審慎檢討並積極輔導之，以紓解民怨。

(二)復觀此家禽屠宰政策自畜牧法公布施行迄今逐步形成之12年餘期間，雖已有51家業者配合政府法令申請設立合法家禽屠宰場，維護其合法權益，主管機關自應責無旁貸。惟大部分傳統手宰業者及其它欲申請合法家禽屠宰場者，同時在此為期不短時間卻未能獲核准設立，此可觀公平會查復：「國內肉鵝迄今仍有近達70%之比率經由傳統手宰業者處理」等語甚明，究係因法令規範、配套與宣導措施未臻合理、不足，或政府自始未能貫徹執法決心，讓業者心存僥倖而消極觀望，抑或業者經濟因素、不諳法令與申請流程所致，主管機關於依法行政及權衡飼養戶與屠宰業者雙方權益下，允應全盤澈底檢討究明，以釋民疑，並達成畜牧法揭槩：「促進家禽事業正向發展」之立法精神。

三、主管機關針對家禽屠宰場之申設條件及程序，尚無陳訴人指陳規模限制或差別待遇等情：

據訴：「申設家禽屠宰場有規模限制，致欲申設

¹ 雖已有申設案件，惟囿於相關法令限制及土地問題，迄未核准。

之小型傳統手宰業者難以申請，疑有圖利財團之虞」乙節，詢據農委會查復並經本院查證如下：該會自 92 年間輔導業者申設家禽屠宰場迄今，並未限制規模大小，其每小時屠宰量亦無設限，完全取決於業者之需求，此可觀營運中之合法家禽屠宰場，有僅約 38 坪者，鵝隻屠宰線每小時亦有僅約 50 隻者自明。且該會為避免業者設立大型屠宰場致產能利用率偏低及投資成本過高，除業者仍應依土地變更、環保、建管、衛生、工廠等相關法令規定辦理之外，亦已於 98 年 3 月間刪除申請農牧用地變更作為屠宰場設場面積之限制。足見小型屠宰場申請資格、條件與審核流程，尚與大型屠宰場無異，悉應依畜牧法相關規定辦理，業者如有申設意願，可依該規定程序送審，農政主管機關自應依法受理審核，於行政處分規定時程作出准駁之決定，故依目前主管機關之家禽屠宰場申設規範尚無陳訴人指陳規模限制或差別待遇等情。

四、據訴：「雲林縣電宰業者疑壟斷市場，並違法搭售飼料」乙節，經主管機關二度查證並派員實地訪查結果，尚無具體事證足資認定其涉有違反公平交易法情事：

- (一)按公平交易法(下稱公平法)第 5 條規定：「本法所稱獨占，謂事業在特定市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。2 以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形者，視為獨占……。」、第 5 條之 1 規定：「事業無下列各款情形者，不列入前條獨占事業認定範圍：一、1 事業在特定市場之占有率達 2 分之 1。二、2 事業全體在特定市場之占有率達 3 分之 2。……有前項各款情形之一，其個別事業在該特定市場占有率未達 10 分之 1 或上一會計年度事業總銷售金額未達新臺幣(下同)10 億元者

，該事業不列入獨占事業之認定範圍。」、第 19 條第 6 款規定：「以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之。」、同法施行細則第 27 條第 1 項規定：「本法第 19 條第 6 款所稱限制，指搭售……及其他限制事業活動之情形……。」及公平會函釋：「『搭售』係指二以上可以獨立購買之產品，出賣人要求買受人必須同時購買，否則不予銷售之情形，惟『搭售』可能具有節省交易成本、維持品質穩定之促進競爭效果，故「搭售」行為並非當然違法，依同法施行細則第 27 條第 2 項規定，應綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響，依據合理原則判斷。易言之，同法對於『搭售』規範之目的，係為避免具有市場力之事業，藉由搭售安排，造成限制競爭或不公平競爭之效果。」是家禽相關事業是否壟斷市場及其搭售行為是否違法之認定，應分別由該事業於特定市場之占有率、年度事業總銷售金額、當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響，依據合理原則綜合判斷之，特此敘明。

(二)經查，據本案肉鵝飼養戶交易實例，肉鵝之運送及屠宰並未受限於產地所在縣市，故肉鵝屠宰服務之地理市場(即公平法所稱特定市場)非以縣市行政區域作為分界，而宜界定為全國。詢據農委會查復並經公平會二度查證及派員實地訪查結果，國內合法登記之鵝隻屠宰場計有 26 家，實際從事肉鵝屠宰者為 20 家，其中臺南縣鄰近之嘉義、高雄、屏東、雲林等縣市已有 11 家合法屠宰場可資屠宰鵝隻，該轄

飼養業者當可自由選擇交易，尚非陳訴人等指陳雲林縣以南僅有 1 家雲林縣系爭屠宰業者壟斷市場。且系爭業者原為傳統屠宰業者，於 98 年 12 月間取得合法屠宰場執照後，自 99 年 1 月間正式營運，經統計該場自同年 1 至 4 月銷售額計約 822 萬元，此有公平會檢附之該場銷售額與稅額申報書影本附卷足查，以此估算該公司全年銷售額約 2,466 萬元，未達 10 億元，依上開規定暨公平會查復結果，非屬獨占事業之認定範圍，尚難有具體事證足資認定其有壟斷市場之情形。

- (三)次據公平會引自農委會統計資料顯示，國內肉鵝經由合法屠宰場衛生屠宰之數量，僅占總屠宰數量之 30%，其中雲林縣系爭業者自 99 年 1 至 6 月間之肉鵝屠宰量，約占同期間國內合法屠宰場總屠宰量之 14%。易言之，系爭業者之肉鵝屠宰量僅占國內肉鵝總屠宰量(含合法業者及傳統手宰業者)之 4.2%，遠不及 10%，亦尚難遽認系爭業者具有顯著之市場力。復查，系爭業者與契養戶之交易標的乃係批次飼養之成鵝，由於其飼料之品質良窳，攸關契養戶應交付契養主之肉鵝品質及契養主應給付契養戶之對價，為確保其肉鵝契養質量，依其長期交易經驗，提供茂生、福壽、卜蜂及巨農等 4 家換肉率較佳飼料廠之飼料建議契養戶選用，尚難謂不具正當理由。且依公平會查復，前揭 4 家飼料廠鵝飼料產量合計為 4,391 公噸，約僅占國內鵝飼料年度總產量 49,182 公噸之 8.9%，未及 10%，亦尚難認定其有壟斷市場之情形。況系爭業者亦與未參與契養之肉鵝飼養戶交易，肉鵝飼養戶當可自由決定是否參與契養。倘其決定參與契養，市場上契養主亦非僅有系爭業者，尚有販運商及鄰近縣市之屠宰場可資

約定契養，其自得衡酌各項條件，自由選擇契養主交易。凡此可見尚乏具體事證足資認定雲林縣系爭屠宰業者涉有違反公平交易法情事。

(四)至系爭業者後續相關行為及其市占率、銷售額隨時間之變化是否涉有違反公平法相關規定情事，該會表示倘有違法事證，當與國內其他家禽屠宰業違法行為平等待之，依法查處，併此敘明。

五、農委會於本案容許零售市場等公共場所或公眾得出入場所宰殺家禽之公告內容及其法制作業與程序，是否等同動物保護法第 13 條所為之公告，均不無疑義，允應切實檢討，以求周妥：

(一)按 87 年 11 月 4 日即已公布施行之動物保護法第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 12 條、第 13 條規定：「為尊重動物生命及保護動物，特制定本法……。」、「本法所稱主管機關：在中央為農委會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「本法用詞，定義如下：一、動物：指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物……。二、經濟動物：指為皮毛、肉用、乳用、役用或其他經濟目的而飼養或管領之動物……。」、「對動物不得任意宰殺。但有下列情事之一者，不在此限：一、為肉用、皮毛用，或餵飼其他動物之經濟利用目的……。」、「依前條第 1 項所定事由宰殺動物時，應以使動物產生最少痛苦之人道方式為之，並遵行下列規定：一、除主管機關公告之情況外，不得於公共場所或公眾得出入之場所宰殺動物。……」是農委會依畜牧法指定應於合法屠宰場宰殺之雞、鴨、鵝等家禽，既屬動物保護法列管保護之經濟動物，除各級農政主管機關公告之情況外，不得於公共場所或公眾得出入場所宰殺，爰先述明。

(二)據農委會查復，99年1月27日，行政院禽流感防治聯繫會議、研商推動傳統市場禁止活禽販售及屠宰配套措施工作會報相關會議針對「推動傳統市集內外及店(住)家禁止活禽販售及屠宰輔導方案」執行情形及配套措施實施成效之定期檢討結果，為兼顧消費便利性、家禽類飼養與手宰業等業者需求及國人健康安全，經參考各國活禽零售經驗，並徵詢縣市政府、相關團體意見後，基於各國禽流感疫情控制尚屬有成，95年斯時研判疫情之嚴峻情勢並未發生，遂調整活禽零售屠宰方向與措施，爰依畜牧法第29規定：「屠宰供食用之豬、牛、羊或其他經中央主管機關指定之家畜、家禽，應於屠宰場為之。經中央主管機關公告之情形者，不在此限……。」於同年3月26日以農防字第0991502402號公告之內容略以：「……依據：畜牧法第29第1項。公告事項：一、屠宰供食用之雞、鴨及鵝，應於屠宰場內屠宰。二、有下列情形之一者，得免於屠宰場內屠宰：1.於自宅內屠宰雞、鴨及鵝供其家庭成員或賓客食用者。2.於零售市場、攤販臨時集中區內零售屠宰雞、鴨及鵝，並經當地直轄市、縣(市)政府列入管理者。3.於離島建設條例所稱之離島內屠宰雞、鴨及鵝……。」顯見農委會前開依畜牧法之公告，無異容許零售市場、攤販臨時集中區、離島及合法屠宰場等公共場所或公眾得出入之場所宰殺家禽。

(三)核該等家禽固屬動物保護法列管保護之經濟動物，惟各級農政主管機關迄未另依同法第13條公告得於公共場所或公眾得出入場所宰殺動物之情況，此有地方農政主管機關查復資料附卷足稽，肇生該會上開依畜牧法之公告是否等同動物保護法所為公告之疑慮。縱使二者公告在實質內容上或無顯然出入

，然除二法立法意旨及保護法益殊異之外，該會上開依畜牧法之公告內容亦毫未載明動物保護法之相關規定，綜此凸顯該依畜牧法之公告，於法制作業及程序上，是否逕等同依動物保護法所為之公告，均不無疑義，亟應積極檢討釐清，以求周妥。

參、處理辦法：

- 一、調查意見及處理辦法二、三，函本案相關陳訴人。
- 二、調查意見一、三、四，函請行政院轉飭行政院農業委員會、行政公平交易委員會、臺南縣政府參處見復。
- 三、調查意見二、五，函請行政院轉飭行政院農業委員會、臺南縣政府確實檢討改進見復。