

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會、行政院衛生署。

貳、案由：豬血液為國人長期慣食之豬血糕、豬血湯等食品原料，行政院農業委員會竟未依法定職責完備屠宰場取血作業相關安全衛生規範及作業準則，相關監測、檢查等把關作為皆付之闕如。行政院衛生署則疏於督促地方主管機關，致豬血糕製造工廠及其市售食品之稽查及抽驗頻率明顯偏低。前開二機關橫向聯繫、協調及勾稽查核作為復有不足，肇生豬血液管理介面未能無縫接軌，形成運輸過程及流向乏人管理之空窗地帶，影響國人健康權益及臺灣傳統美食固有價值至鉅。經核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據民國(下同)99年9月25日報載，豬血糕乃深受國人喜愛之傳統美食，卻遭美國農業部以其製作程序不衛生為由，下達禁售令，遭國人質疑此舉恐有文化歧視之嫌，並相繼引起相關業者、消費者的疑慮與恐慌，究相關主管機關有無積極查證及把關作為，以維護國家形象、國人健康及業者生存權益，殊值探究等情。案經本院履勘、函詢及約詢之深入調查發現，行政院農業委員會(下稱農委會)、行政院衛生署(下稱衛生署)疏未善盡國內豬血糕取血源頭之屠宰場管理與食品衛生管理等中央農政及衛生主管機關之責，致相關督導、管理、查處作為及法令規範顯有疏漏、不足，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、豬血液為國人長期慣食之食品原料，農委會竟未依法

定職責完備屠宰場取血作業相關安全衛生規範及作業準則，相關監測、檢查等把關作為亦皆付之闕如，嚴重影響國人健康權益及傳統美食固有價值，顯有違失：

- (一)按食品衛生管理法第 13 條規定：「屠宰場內畜禽屠宰及分切之衛生檢查，由農業主管機關依畜牧法之規定辦理……。」畜牧法第 31 條復明定：「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……。」爰此，豬血液源自豬隻屠宰放血後而得，歷經取血、收集、儲藏等作業，甚含藉導管輸送至冷卻槽之作業，既皆在屠宰場內執行，自屬農政主管機關依法衛生檢查之範疇無虞，該會洵應依法定職責妥為訂定取血作業相關安全衛生規範及作業準則，據以督促所屬防檢局及各級農政主管機關依法檢查，尤以其既為深受國人喜愛與普及率頗高的豬血糕及豬血湯之最重要原料暨主要成分，該會更應善盡其源頭管理及查處之責，以確保國人健康及消費權益，特予述明。
- (二)經查，農委會針對豬隻屠宰場之管理及其衛生安全作業，係依據畜牧法第五章、畜禽屠宰管理之第 29 條至第 32 條之授權，分別訂定屠宰作業準則、屠宰場設置標準及屠宰衛生檢查規則規範之，並以豬隻屠體、內臟因供人食用而納為衛生檢查之規範對象，此觀畜牧法第 32 條規定：「未經屠宰衛生檢查或經檢查為不合格之屠體、內臟，不得供食用或意圖供食用而分切、加工、運輸、貯存或販賣……經檢查為合格之屠體、內臟，應標明屠宰衛生檢查合格標誌、屠宰場編號及屠宰日期，始得運出屠宰場。」自明。惟農委會既明

知國內豬隻經屠宰後供人食用之部分，除前揭屠體、內臟之外，尚有血液，以每隻豬隻採血量約 3 公升計算，每家豬隻屠宰場平均日產 1,381 公升以上可觀之豬血液數量觀之，該會卻未曾對其衛生檢查，因而未有相關檢查合格標誌，即率任其運出屠宰場，洵與前開規定：「未經屠宰衛生檢查，不得供食用或意圖供食用；未標明屠宰衛生檢查合格標誌，不得運出屠宰場」之意旨及精神有違。核該會所為，顯輕忽豬血液為食品原料，長期放任各屠宰場各行其事，核有欠當。

- (三)次查，遍尋與豬隻放血及取血作業直接或間接相關之規定，僅見於屠宰作業準則第 12 條第 6 款：「家畜禽尚未經人道方式昏厥前不得綑綁、投拋、丟擲、切割及放血；放血及放血後之屠宰作業應離地施行。」及第 8 款：「家畜禽血液回收時，應以不浸透性材質之專用容器裝填，並適時移出及清理。」據農委會查復，國內 59 家豬隻屠宰場之血液供人食用者計 45 家，其放血方式採平躺者 30 家，吊掛者 12 家，托腹者 3 家，惟前述放血方式，該會皆未明確規範隔離血液之收取方式及作業標準，致屠宰作業時，血液顯易遭豬隻糞便、汗、尿液等排泄物、分泌物及皮膚脫落物等雜質污染之虞。況豬隻未經人道致昏逕行放血或豬隻放血未離地作業，既迭有違規查獲案件，則如何確保其血液安全衛生，顯有疑慮。又，上開作業準則雖規定，應以「不浸透性材質」之專用容器裝填回收血液，並適時移出及清理。然據該會查復，目前豬隻屠宰場裝填容器，33 家為桶裝，12 家為冷卻槽，其收集桶、冷卻槽及其輸送管線是否皆屬不浸透性材質，該會迄未明確說明。

又，何謂「適時」移出、清理，以及清理可允許使用之清洗劑種類、用量、濃度、程序，均乏具體規範，此復觀該會於本院約詢後查復：「部分業者表示，若偶有貯存需要時，曾經貯存 2 天以內有 4 家，3 天以內有 3 家，7 天以內有 1 家。」等語，益資佐證前開規定聊備一格，形同具文，殊有欠當。

- (四)第查，據農委會查復，屠宰場為使豬血保持液體狀態，乃添加食鹽或檸檬酸鈉防止或減緩其凝固，以方便儲存、運送及加工等作業。經本院詢據衛生署表示：「依食品衛生管理法相關規定，兩者均屬合法之食品添加物，安全性高，尚無限制添加量之必要。」云云。縱其尚符合食品添加物管制相關規定，惟屠宰場內之該等物質添加環境允屬勞工作業環境，自應受勞工安全衛生法相關規範，依據檸檬酸鈉之物質安全資料表載明：「作業環境必須有局部排氣或整體換氣裝置……儲存於陰涼、低於攝氏 25 度、乾燥、通風良好且陽光無法直射之區域，禁絕水分存在……勞工避免直接與檸檬酸鈉接觸，須穿戴防滲手套……不可戴隱形眼鏡……若吸入會有刺激性及毒性，眼睛接觸則有灼傷等危險性……。」顯見屠宰場於檸檬酸鈉添加作業及其儲存環境，理應有相當注意事項及規範，以資保護場內員工，卻迄未見農委會落實屠宰場管理之責，商請勞安主管機關妥為訂定。此外，豬血液添加之前揭物質，復未見農委會會同衛生署督促相關業者明白揭露資訊，充分告知國人，致國人於消費時，基於自身營養調配觀念、特殊飲食限制需求，無以作為選購之考量依據，綜此足證豬血液相關衛生安全規範之闕

漏與不足。對此，農委會表示：「未來本會防檢局將加強豬血收集業者之宣導，以確實符合食品添加物相關規範」等語，併此敘明。

(五)復查，豬隻全血液約含 17 至 18% 粗蛋白質，儲放於室溫環境易致腐敗，農委會爰於本院函詢及約詢時表示：「加工業者為保持血液新鮮度，避免於儲存及運送期間變質，其所收集血液會以低溫冷藏處理，此作法應符合一般生鮮食品儲存要求。」云云。惟據該會於本院約詢後補充查復：「目前 45 家豬隻屠宰場，計有 19 家以低溫冷藏處理，其中溫度介於攝氏 0 至 5 度者 10 家、介於 6 至 10 度者 5 家，低於 0 度以下者 2 家，其餘 2 家兼有常溫及低溫儲存。」等語，顯見國內 57.8% 之豬隻屠宰場血液竟未以低溫冷藏處理，73.3% 之豬隻屠宰場係儲存於攝氏 5 度以上之環境，突顯國內屠宰場血液儲存環境之衛生品質堪慮，益證國內自豬隻取血、收集至貯存作業之規範皆不足，職司國內屠宰場管理及衛生檢查之農委會，自難辭怠失之責。對此，該會於本院約詢時及約詢後亦認其「對於豬血液收集等作業，從未訂定相關管理規範」、「尚有努力空間」，且「防檢局各分局將再召集屠宰場業者，共同研討豬隻放血作業事宜，以提升豬血之衛生水準」。

(六)雖據農委會補充查復：「豬肉(包括豬血)藥物殘留之監測，係自牧場飼養、豬隻上市前、屠宰後等階段，針對各種被監測標的之藥物特性，依據科學方法研析並訂定各標的藥物之各階段採樣方式、採樣數與檢測方法，如此即可達有效監測之目的。因此供人食用豬血液既源自經屠前及屠後檢查合格之豬隻，其豬肉、內臟均已適合人類食

用，其血液並不需再額外檢查。」云云。惟查，牧場飼養至屠宰場等各階段之監測係採抽檢方式，就抽樣比率不高及頻率未密集等情以觀，不無有病體或問題豬隻趁隙流入屠宰場及肉品市場之可能性。且屠宰場內之檢查，僅憑獸醫師採感官方式為之，難保因其經驗及專業程度而有不同之檢查結果。況其主要係針對豬隻或其屠體、內臟為檢查標的，欠缺以同樣感官或其他檢驗方式監測豬血液，加以農委會針對防檢局衛生檢查及獸醫師感官檢查作業，尚乏內部複驗及外部督導管控制，在在足證該會現行監測方式對豬血液之安全衛生顯乏積極把關效果，基於國人健康無價，農委會卻不思採多重嚴謹之防線加以把關，竟以前開漏洞甚多之監控作業為已足，殊有欠當，行政院亟應督同該會積極檢討改進。

二、農委會及衛生署疏於橫向聯繫、協調及勾稽查核，致豬血液自屠宰場運至食品製造業者之過程乏人管理，通報機制亦形同虛設，國內外相關流向復未能充分掌握，致難以因應緊急應變所需，均有欠當：

(一)按食品衛生管理法第9條、第13條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生署……。」、「屠宰場內畜禽屠宰及分切之衛生檢查，由農業主管機關依畜牧法之規定辦理。運出屠宰場之屠體、內臟或分切肉，其製造、加工、調配、包裝……輸出之衛生管理，由主管機關依該法之規定辦理。」是豬血糕之主要原料——豬血液源頭屠宰場內之取血、收集及儲存作業係屬農委會暨各地農政主管機關管理之權責範圍；運出屠宰場後之豬血液，其於工廠製造、加工、調配、包裝……輸出之衛生管理等作業，衛生署及各地方衛生主管

機關則應負管理及查處之責。易言之，農委會及衛生署以屠宰場內、外作為權責分工之介面，規定至為明確。

(二)經查，豬血液富含營養成分，自屠宰場運至食品加工廠之過程理應有低溫管控設施，以免滋生細菌致生腐敗，主管機關自應妥為監督管理。惟該運輸過程究屬何機關管理權責範圍，詢據農委會表示：「該過程之豬血液係屬食品原料，應歸由衛生署主管」云云，衛生署則指稱：「豬血液運至食品加工廠後之作業始屬本署權責範圍」等語，足見兩機關囿於本位主義，皆諉稱認屬對方之權責，從而未能就兩者之管理介面力求無縫接軌，迄未完備橫向聯繫、協調及管制機制，肇致此段運輸過程形成空窗地帶，長期乏人管理，因而欠缺相關作業規範，遑論管理稽查作為，顯有欠當。

(三)復查，針對國內豬隻屠宰場豬血液之流向，以及豬血糕業者取血之源頭，據農委會查復：「豬血糕加工業者與豬隻屠宰場事先洽定交易取得血液後，運往其製造場所進行後續加工……豬血糕之製作程序係由業者依市場需求自行研發且不斷改良，屬於食品管理範疇，業者於製造流程各項作業應遵守食品衛生管理法相關規定……衛生主管機關依食品相關查驗辦法辦理市售食品查驗時，若檢出違規情形，將依循通報及應變處理流程通知本會……本會防檢局將依該署提供之業者資料，配合查察該署要求查核事項。」、「如上市之食品有問題，業者自應依衛生署食品回收相關規定進行產品回收。」、「本會、衛生署……業已成立食品安全與環境保護會報，並已建立通報及

應變處理流程。」衛生署則表示：「本署將委請專家學者針對屠宰場豬血液流向進行追蹤，瞭解豬血糕之可能製造業者，針對此類小型業者加強稽核輔導，並建立有效之管理制度。」等語，顯見農委會及衛生署目前僅迨食品安全問題事件發生後，被動地針對「違規事件」與「有問題之食品」建立源頭追查及應變通報機制，卻疏於平時主動善盡橫向聯繫及勾稽查核之責，致目前合法屠宰場豬血液之流向，以及豬血糕製造工廠血液之源頭皆不明確，迄難以掌握相關業者名單，尚須再委外研究調查，遑論坊間未立案之攤販、夜市、網購、家庭式等小規模食品業者及毫無衛生設備之地下私宰業者，肇生市售豬血糕產品或屠宰場豬血液發現問題時，難以迅速勾稽查得其相關業者，尚需再耗時追查，顯無以足資因應緊急應變所需，核有欠當，亟應積極檢討改進。

- (四)再查，農委會及衛生署縱已建立上揭食品安全通報及應變處理流程，惟自 96 年迄今，經各地方衛生主管機關抽驗發現 7 件不符規定之市售豬血糕產品，卻皆未見該署循該流程通報該會，致該流程形同虛設，徒具形式，倘遇緊急重大危害國人健康之食品安全事件，如何發揮緊急應變之效，洵啟人疑竇。雖據該署表示：「由於違規情事並未涉及農政機關主管事項，故該不符規定事項，本署並未透過該流程，通報農委會。」云云。然前開流程既已載明「市售食品抽驗結果偏高(大於我國或其他國家食品標準)，皆應追查來源，透過三會署(農委會、衛生署、環保署)聯絡窗口通報並採取應變措施。」自無須區分係何機關主管事項，即應先行通報。況該 7 件不合格之豬血糕產

品，計含微生物超量 2 件及防腐劑超量 5 件，究係肇因食品製造工廠之品管疏漏，抑或屠宰場血液收集、儲存作業之衛生不足所致，本應切實釐清，以明責任，卻未見主管機關對此究明，綜此突顯兩機關橫向聯繫、協調及勾稽查核作為之疏漏及不足，均有欠當。

- (五)至我國豬血糕輸出製品之流向及其究竟有無輸入美國乙節，詢據經濟部國貿局、衛生署雖分別查復：「按美國肉品及蛋品輸入規定，輸出國之肉品及相關產品(包括血液)輸入美國前，必須先申請同等效力評估，經該國農業部食品安全檢查局認定輸出國肉品衛生制度等同於該國制度者，方核准其輸出，惟我國肉品(含豬血糕)尚未通過美國之同等效力評估，迄今仍禁止輸入美國。」、「86 年我國爆發豬隻口蹄疫，對我國豬肉及豬肉產品出口造成影響，外銷幾呈停頓，迄今我國仍無相關產品輸出至歐美地區。」惟農委會卻表示：「依據防檢局輸出入檢疫紀錄，自 92 至 95 年間，我國共有 11 批次，28,960 公斤豬米血糕輸入美國。」等語，足見衛生署、國貿局與農委會之說詞未臻一致，迨本院約詢後，衛生署及農委會迄未會同就此疑義釐清，突顯國內輸出食品之流向掌握及其勾稽查核作為之不足，核有欠妥，亟應積極檢討妥處。

三、衛生署於本案經媒體揭露前，疏於督促地方衛生主管機關恪盡查處及抽驗之責，致豬血糕製造工廠及其市售食品之稽查及抽驗頻率皆明顯偏低，顯難確保國人食用安全，核有疏失：

- (一)按食品衛生管理法第 24 條規定：「直轄市、縣(市)主管機關應抽查食品業者之作業衛生及紀錄；必要

時，並應抽樣檢驗及查扣紀錄。對於涉嫌違反……之規定者，得命暫停作業，並將涉嫌物品封存。」是衛生署自應督促地方衛生主管機關依法查處豬血糕製造工廠及抽驗其市售產品，以確保國人食用安全，先予述明。

- (二)經查，國內經主管機關核准登記有案之豬血糕製造業者計 8 家，其中臺北縣 3 家，高雄縣 4 家、屏東市 1 家。近 3(96~98)年衛生主管機關稽查前揭業者之情形，據衛生署於本院約詢前查復如下：96 年，0 家次、97 年，1 家次、98 年，3 家次、99 年，8 家次，其中 99 年均迨本院立案調查後，始進行稽查作為。顯見本案經媒體揭露暨本院立案調查前，自 96 至 99 年 9 月底之 3.75 年期間，國內衛生主管機關針對國內 8 家豬血糕業者僅實際查核 4 次，亦即每 1 家業者平均每年僅被查核 0.13 次。換言之，每 1 家業者每 7.5 年始被查核 1 次，洵與該署一再宣稱之「落實食品衛生安全，強化源頭管理」等作為有違。復據衛生署查復：「本署及地方衛生主管機關未曾針對豬血糕單一品項進行專案抽查，係將其併入『食材類(火鍋料)』及『市售熟食類』等兩類監測食品種類抽驗。經統計近 3 年各地方衛生局抽驗豬血糕之結果如下：96 年，抽驗 16 件，不合格 0 件；97 年，抽驗 27 件，不合格 2 件；98 年，抽驗 24 件，不合格 4 件；99 年，抽驗 19 件，不合格 1 件。」等語，足證衛生主管機關除未曾針對豬血糕產品辦理專案抽查，自 96 至 99 年迄今之近 4 年期間，全國僅抽驗 92 件市售豬血糕產品，平均 1 年僅抽驗 23 件，每直轄市、縣(市)每年平均抽驗未及 1 件。綜此顯證國內衛生主管機關針對豬血糕製造

工廠及其市售產品之稽查頻率及抽驗率皆明顯偏低，洵難以確保國人食用安全，核有欠當。該署雖於本院約詢後查復資料改稱：「豬血糕製造工廠之稽查次數修正如下：97年，2家次、98年，11家次……。」惟查，除屏東縣衛生局外，均未見96至98年之稽查紀錄等佐證資料，且該局並未提供歷次稽查工作紀錄，僅檢附衛生管理紀錄卡，其上登載歷次稽查結果之筆跡亦疑近乎相同，凡此改稱後之數據是否真實可採，自有疑慮。縱前揭改稱數據屬實，經再換算結果，於本案經媒體揭露暨本院立案調查前之3.75年期間，國內衛生主管機關針對國內8家業者亦僅實際查核13次，亦即每1家業者平均每年僅被查核0.4次。易言之，每1家業者每2.5年始被查核1次，亦顯屬偏低，均難資為該署有利之認定。

(三)縱據衛生署復表示：「由於豬血糕非國內主食性食物，其市占率極低……。」、「為期有效運用現有經費及人力等資源，稽查食品製造工廠之產品品項及稽查頻率，主要基於風險管理之考量，針對較易發生食品中毒及對健康危害可能性較高之食品工廠……。」云云。惟豬血糕既為我國傳統美食，除屢屢列名相關政府機關或民間團體舉辦臺灣美食票選活動之候選名單或相關美食展之代表展品，並迭獲外國駐臺使節及訪臺佳賓之讚譽，尤曾獲英國旅遊網站評選為全球最怪食物之第1名，足見其於國內外知名之程度，允屬可資代表臺灣的正港美食之一，衛生署卻未督促地方主管機關加強管理及查處相關業者，致難以提昇臺灣傳統美食品牌價值，自有欠當。又，環顧邇來國內頻生重大食品衛生事件，經本院立案調查

後，皆發現衛生主管機關之管理作為及稽查、抽驗頻率不足，遭該署悉以「人力、經費不足」及「基於風險管理及資源有限性，係針對風險性較高之重點工廠、食品進行稽查……」等語諉責，然迄未見該署以科學風險評估結果資為其風險性立論之根據，其查緝資源之分配亦尚乏具體標準，相關人力及預算復未見該署相關積極爭取作為，凡此事前未曾努力，要難於事後資為其免責之依據，在在突顯該署前開陳詞尚難採信，該署疏失之責益明。

據上論結，行政院農業委員會、行政院衛生署均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。