

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、行政院農業委員會。

貳、案 由：行政院雖於 86 年訂有檳榔問題管理方案，然未善用已建立之防制架構，將防治工作提升層級，致相關部會整合防制工作未能延續，錯失管理先機；農委會對國內檳榔栽種及產銷未能及早介入管理，致違法栽種氾濫、產銷自成一格，亦未有積極及栽種源頭之管制措施，肇生相關部會採取更多防制措施，耗費國家行政資源等情均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣因國際癌症研究總署（IARC）於 92 年正式宣布檳榔為第一級人類致癌物，我國政府已將致癌實證未明之塑化劑、大麻等立法禁用，但允許國人嚼食檳榔，且口腔癌之醫療費用卻由全民負擔，政府機關對於檳榔之禁制有無怠忽職守。經向行政院衛生署國民健康局（下稱國健局）、行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院原住民族委員會、教育部及財政部調閱相關卷證，並諮詢相關專家學者，約詢相關主管機關業務主管人員到院說明釐清案情，茲已釐清案情竣事，爰將行政院、農委會涉有疏失部分臚列如次：

一、行政院雖於 86 年訂有檳榔問題管理方案，以整合並督導各部會檳榔防制，然未能善用該方案已建立之防制架構，將防治工作提升層級，列入國家永續發展工作相關項目辦理，致相關部會整合防制工作未能延續以盡事功，錯失管理先機，顯有疏失

（一）行政院前於 86 年 4 月核定「檳榔問題管理方案」，該方案之目標係請各部會依現況，提出權責範圍解

決檳榔問題之目標，分別為：一、農委會目標：保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計。二、國防部、財政部及內政部目標：加強查緝檳榔走私進口。三、經濟部及財政部目標：將檳榔業納入公司、行號依法加強管理，並予課稅。四、內政部目標：加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為。五、內政部目標：降低與預防兒童、少年嚼食檳榔行為。六、衛生署及教育部目標：降低國人嚼食檳榔比例。七、教育部目標：提升中小學生對檳榔危害之認知率至 95% 以上。八、國防部目標：逐步於軍營中降低官兵嚼食檳榔行為。九、環保署目標：取締亂吐檳榔汁之行為，以維護公共場所環境衛生及提昇國家形象。該方案並於 91 年 6 月執行結束。

(二) 行政院為加強保護環境生態、強化社會正義、促進經濟發展、維護國土資源、建設健康永續家園，追求國家永續發展，依據環境基本法第 29 條，設置國家永續發展委員會。依據行政院國家永續發展委員會/國家永續發展委員會設置要點第 11 點：「本會依據國家及社會需求，得擬定永續發展相關議題，交由相關工作分組、政府機關或學者專家研究執行，定期提報推動情形...」及第 12 點：「本會各項會議決議事項，分行各有關機關辦理，重大決議應報經本院核定。各有關機關應將每季之工作執行情形，送相關工作分組彙整後，提報秘書處。」可知，永續會在研訂國家永續發展願景與策略，審議國家永續發展相關議案扮演重要角色，其研訂及決議事項並交由相關工作分組、政府機關或學者專家研究執行，定期提報推動情形，以管考決議事項及行動計畫執行進度。

- (三)查永續會 91 年 6 月 11 日第 13 次委員會議決議事項略以：「... (2) 本會置八個工作分組，各分組名稱及主辦機關為：...『健康風險工作分組』，主辦機關為衛生署...。(3) 各工作分組主辦機關應儘速召開分組行動計畫規劃會議，於一個月內完成初稿草案；...。」及「... (4) 請各位委員協助秘書處就現行各項法案、上位計畫、政策等進行檢討納入本議案第 14 頁的各工作分組行動計畫表，再提本會討論確定後，分配到部會去執行，...。」爰永續會於本次會議即要求轄下 8 個工作分組，依據國家及社會需求，訂定永續發展相關議題之行動計畫，分配到各部會執行。
- (四)次查永續會於 91 年 10 月 2 日召開第 14 次委員會，並請健康風險工作分組主辦機關衛生署簡報該組規劃之工作項目，衛生署於該次簡報將：訂定國家健康風險評估準則、健康風險相關管制及安全標準之檢討、特定物質及介質引起健康風險之監測、特定地區環境污染引起健康風險問題之探討與處理及檳榔危害防制等五項列為該組行動計畫（草案），其中檳榔危害防制訂定細項工作為：研擬檳榔危害防制法，並預計於 93 年 12 月完成立法；改變「不推廣」、「不輔導」、「不禁止」的三不作法，訂定更積極之方案，並加強取締山坡地違規種植檳榔（每年減少檳榔種植面積 1%）；降低男性嚼食檳榔人口比例（93 年目標數為 15%；88 年調查數字：男性 17%，女性 1%）；積極輔導檳榔業納入公司、行號及攤販登記，依法加強管理並確實課稅；加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為；取締亂吐檳榔汁之行為，推動公共場所「無檳榔」運動；規定檳榔販售地點不

得設在校園周遭。然該次會議決議：「進行改革要有策略漸進，『檳榔』問題工作項過於細節，應予緩議。」爰此，衛生署於 91 年 10 月 28 日以衛署國健字第 0910013509 號函通報永續會第 14 次委員會議決議，健康風險工作分組行動計畫草案之檳榔危害防治議題暫予緩議。

(五)另查 93 年 7 月 2 日敏督利颱風在登陸及離開臺灣後，為中南部地區帶來慘重災情（通稱七二水災），爰韓良俊教授於 93 年 7 月 11 日以台大名譽教授及衛生署口腔醫學委員會主任委員名義以「國家永續發展計畫，檳榔防制竟遭排除！」一文投書媒體表示，4 年前於「國家永續發展行動會議」提議，應將「檳榔危害防制」（不管是健康維護方面或水土保持方面）列為永續發展行動計畫之重要議題，亦曾獲當時在場之政務委員發言呼應及贊同。其後相關會議（健康風險工作分組），與會之醫療、公衛、環保等相關學者專家，仍無異議並議決，至少衛生署應將防制「檳榔之健康危害」列為永續發展行動計畫中重要項目之一¹。顯示，當時在醫療、公衛、環保等各界支持下，檳榔問題對國土及國人健康之危害已有相當共識，並形成衛生署對檳榔之防制政策，然永續會 91 年第 14 次委員會議卻以“進行改革要有策略漸進，『檳榔』問題工作項過於細節”為由，對檳榔防制工作予以緩議執行，且亦無相關配套措施。迄自 95 年 1 月 17 日中央癌症防治會報第 2 次會議方法議略以：「...2.檳榔口腔癌之防治工作，的確存在相當之困難度，...若需要各部會擬訂相關配套措施，亦請於下次會議提出。」衛生

¹ 韓良俊，〈國家永續發展計畫，檳榔防制竟遭排除！〉，93 年 7 月 11 日，自由時報，2012 年取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/jul/11/today-o4.htm>

署爰將檳榔防制跨部會議題提案至該會報，重新進行各部會橫向及縱向檳榔防制業務協調、溝通與整合。

- (六)綜上，行政院前於86年4月核定「檳榔問題管理方案」以整合督導各部會提出解決檳榔問題之防制措施，成效雖然有限，但已具整合相關部會進行聯繫及推動檳榔防制之基礎架構，惟行政院無視該方案執行5年建立之防制基礎架構，於該方案結束後，罔顧檳榔問題對國土及國人健康之危害及各界共識，未將檳榔防治工作提升層級，列入國家永續發展工作項目辦理，並逕予決議緩議，復於95年1月17日中央癌症防治會報第2次會議，方決議請衛生署研擬多元防制措施，並請各部會擬訂相關配套措施重新予以配合，致跨部會檳榔防制工作中斷近4年，未能持續以盡事功，錯失管理先機，顯有疏失。

二、農委會係農政主管機關然對國內檳榔栽種及產銷未能及早介入管理，致違法栽種氾濫、產銷自成一格；嗣未有積極及栽種源頭之管制措施，肇生相關部會須採取更多防制措施，耗費國家行政資源，容有違失

- (一)按83年12月舉行之行政院第15次科技顧問會議建議：「由行政院成立跨部會之『檳榔問題防制會報』，訂定相關防制措施」。衛生署依前項會議結論，研提「有關檳榔危害防制工作及協調跨部會共同作業」並邀集相關部會及省(市)政府研商。衛生署續於85年11月18日召開「研商檳榔管理計畫(草案)及相關單位分工」會議，並決議先請各部會提供資料，再由衛生署據以訂定方案，於86年4月8日經行政院核定「檳榔問題管理方案」。可知，行政院於83年起開始重視國內檳榔問題管理，並

請各部會就權責範圍內提出工作計畫，進行跨部會整合協調，解決國內面臨之檳榔問題，其中農委會為配合該方案提出之工作目標為：保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計，並以加強取締山坡地違規種植檳榔及輔導農民將檳榔園改為造林或間作造林為其工作項目。

- (二)據農委會函覆本院對於檳榔產業之管理表示，該會係依據 86 年行政院核定之「檳榔問題管理方案」，對檳榔產業採取不輔導、不鼓勵、不禁止之三不政策，並於 96 年 9 月 26 日第 757 次主管會報通過「檳榔產業專案輔導措施」，以管制山坡地違規種植。復據農委會農業統計年報（79 年至 100 年）針對檳榔栽種歷年統計資料顯示，我國檳榔栽種面積自 79 年之 35,760 公頃成長至 88 年最高峰之 56,593 公頃，10 年間栽種面積成長約 1.5 倍為 20,833 公頃，產量也自 79 年之 104,473 公噸成長至 88 年之 170,039 公噸，產量成長 63% 將近 70,000 公噸；89 年至 100 年間，檳榔種植面積雖呈現每年遞減，然除 99 年種植面積減少將近 5% 外，平均每年減少幅度僅約 1.4%，種植面積減少相當有限。另據該會於 87 年 7 月 27 日，針對擬訂超限利用檳榔輔導計畫發布之新聞稿指出：「目前山坡地超限種植檳榔之面積計有國有林班地違規種植檳榔面積 130 公頃，林務局轄區內國有林班放租地，未依契約之規定造林而種植檳榔之林地 1,415 公頃，及林務局區內國有林班放租地，於民國 76 年 4 月以前栽植經調查列冊有案准予保留辦理分收之檳榔園 2,256 公頃，另外，山坡地宜林地及加強保育地之超限利用之面積種植檳榔有九千餘公頃。」可知，迄至 87

年全台山坡地違法種植檳榔面積已高達 13,000 公頃。據上，在 86 年行政院核定檳榔問題管理方案之前，農委會對國內檳榔栽種面積並無規劃亦無妥適管理措施，致全台違規種植檳榔嚴重氾濫；89 年後，全台檳榔種植面積雖有下降，然每年降幅有限，更遑論農委會對於 13,000 公頃山坡地違法種植檳榔的取締及輔導造林之成效。

(三) 查檳榔非屬農產品市場交易法規範對象，未經農產品批發市場交易，自採收至販售，多由生產者採收交予大盤商處理並由中、小盤商配送至各銷售點（檳榔攤）販售，產銷儼然已自成一體。次查中央癌症會報 96 年第 3 次會議決議：「請農委會研議將檳榔及其相關之產品納入農產品管理時，如何落實建立種植生產登記制度，輔導檳榔轉作」，爰農委會遲至 96 年，才將檳榔納入農產品（特用作物）加以管理。

(四) 依 100 年 5 月 27 日中央癌症防治會報第 6 次會議決議：「農委會不應取消補助檳榔廢園及轉作之輔導措施，請研議輔導檳榔廢園及農民轉作之積極作為或相關計畫。」惟據該會表示，有關補助檳榔廢園及轉作之輔導措施經行政院及審計部核示，近年檳榔種植面積已自然減少，不宜再多花經費補助，該措施亦遭本院糾正在案。農委會復表示，該會依據中央癌症防治會報第 6 次會議決議，於 101 年擬再提計畫辦理，然因經費來源困難，僅就轉作補助，計需經費新台幣 1,600 餘萬元，經提農業特別收入基金管理會審議，核與農業發展基金支用精神不符，且檳榔進口少，未符農產品受進口損害救助基金之用途，因此，迄今未能辦理相關輔導轉作措施。據上可知，農委會目前對於研議輔導檳榔廢園及農

民轉作，仍無相關積極作為或計畫，亦無研議相關源頭栽種管制措施以為因應。

(五)根據學者黃萬傳在 1996 年之研究，全台各地區檳榔的益本比（每公頃的產值除以成本），都在 2 到 3 之間，也就是投入 1 元成本，能產生 2-3 元收入，利潤高達 100%-200%，相較稻米、芒果、香蕉、鳳梨的益本比為 0.8 到 1.8 之間，顯示檳榔的種植收益在全台各地都具有相當的優勢²。另據學者傅祖壇與黃萬傳於 1998 年檳榔產銷及消費分析報告中表示，與其他作物做比較，檳榔的收益分別是稻作之 1.96-3.45 倍、芒果之 1.67-1.89 倍、蓮霧之 2.08 倍、柳橙之 1.61-2.17 倍、釋迦之 2.86 倍、玉米之 3.70 倍、枇杷之 1.96 倍、香蕉之 2.78-2.86 倍、鳳梨之 1.43 倍³。爰上相關研究說明，在利潤趨使下，種植收益是農民種植檳榔的最主要原因。故在減少檳榔栽種面積之源頭栽種管理上，相關學者認為鼓勵轉作仍宜列為首要考量，但如何發展高經濟或替代作物，農委會允應基於農政主管機關權責，積極針對檳榔栽種源頭管制尋求根本解決策略。

(六)綜上，行政院於 83 年起請各部會就權責範圍內提出工作計畫，進行跨部會資源整合分工，以解決國內面臨之檳榔問題，在 86 年行政院核定檳榔問題管理方案之前，農委會對國內檳榔栽種面積並無規劃亦無管理措施，爰又檳榔非屬農產品市場交易法規範對象，產銷自成一體，農委會任由產銷體系刺激消費市場檳榔需求，致違規種植檳榔面積氾濫。而

² 李珊，《「綠金」浮沈錄：檳榔的難解習題》，2008 年 8 月，光華雜誌，2012 年取自 http://www.taiwan-panorama.com/show_issue.php?id=200889708034c.txt&table=0&h1=環境生態&h2=農業&year=2008&month=8&list=1

³ 詹照欽，《山坡地大面積種植檳榔對自然環境的影響》，1999，行政院農業委員會特有生物研究保育中心，2012 年取自 http://tesri.tesri.gov.tw/show_project.php?id=89

農委會歷年檳榔政策，除對違規、違法種植者採取取締措施外，仍不脫消極應對的「三不」政策，對於研議輔導檳榔廢園及農民轉作之源頭管制，容無相關積極作為或計畫以為因應，肇生相關部會須採取更多防制措施，耗費國家行政資源，容有違失。

綜上所述，行政院雖於 86 年訂有檳榔問題管理方案，然未善用已建立之防制架構，將防治工作提升層級，致相關部會整合防制工作未能延續，錯失管理先機；農委會對國內檳榔栽種及產銷未能及早介入管理，致違法栽種氾濫、產銷自成一格，亦未有積極及栽種源頭之管制措施，肇生相關部會採取更多防制措施，耗費國家行政資源等情均有疏失，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進見復。

提案委員：尹祚芊

程仁宏

楊美鈴

中 華 民 國 102 年 1 月 2 日