

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，進口美國牛肉驗出國內公告禁止使用之動物用禁藥瘦肉精，疑流入市面；且國內少數不肖業者亦違法販售使用瘦肉精於鵝、豬等禽畜產品，影響人體健康甚鉅；政府權責機關對於瘦肉精之原料來源流向管制、禁藥稽查作業、藥物殘留檢驗等工作有無嚴格把關並落實執行等情，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，進口美國牛肉驗出國內公告禁止使用之動物用禁藥瘦肉精（其學名為乙型受體素），疑流入市面；且國內少數不肖業者亦違法販售使用瘦肉精於鵝、豬等禽畜產品，影響人體健康甚鉅；政府權責機關對於瘦肉精之原料來源流向管制、禁藥稽查作業、藥物殘留檢驗等工作有無嚴格把關並落實執行等情，認有深入瞭解之必要乙案。經本院向行政院農業委員會（下稱農委會）、動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）、行政院衛生署（下稱衛生署）、食品藥物管理局（下稱食管局）調閱相關卷證，且約詢農委會、衛生署、雲林縣家畜疾病防治所（下稱防治所）相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將調查意見臚述於后：

一、農委會雖配合檢調機關偵辦期間保密要求，卻未配套兼顧消費者食品安全權益，延宕瘦肉精案件之移動管制及裁罰時效近3個月，縱容不肖養豬戶賡續脫售豬隻逾萬頭，危害國人健康，顯有疏失：

（一）農委會防檢局於民國（下同）99年初接到反映部分養豬業者使用1種聲稱無法檢出之新型瘦肉精（俗稱八號仔、蒜頭精），經積極進行調查及比對結果

，發現該成分乃 1 種新的乙型受體素，經不斷與國內檢驗及學術研究單位學者專家共同努力，確認鑑定出該成分為可爾特羅（Colterol），並合成檢驗毛髮中殘留所需之標準品，以及完成檢驗方法之建立，嗣 99 年 10 月至 11 月間，防檢局於各肉品市場共計抽樣 948 件豬隻毛髮樣品送驗，檢驗出 88 件樣品中含可爾特羅乙型受體素（如附表 1），另檢出 4 件不合格案件則為以往常見之乙型受體素品項（沙丁胺醇及萊克多巴胺各 2 件）。

(二) 茲以附表 1 雲林縣違規案例分析，肉豬毛髮樣品編號 AH0919（飼主吳○○）從採樣送請檢驗陽性反應至行文通知裁罰時程，耗時高達 113 天：

- 1、肉豬毛髮樣品編號 AF1211 係於 99 年 11 月 4 日於桃園縣肉品市場採樣，11 月 5 日隨即送達財團法人中央畜產會（下稱畜產會）檢驗。
- 2、畜產會係於 99 年 11 月 15 日完成檢驗為  $\beta$ -受體素陽性反應。
- 3、惟畜產會延宕至 100 年 2 月 10 日始將上開檢驗報告函送防檢局查處。
- 4、而防檢局旋於 100 年 2 月 18 日將上開檢驗報告函送雲林縣家畜疾病防治所查處。
- 5、防治所嗣於 100 年 2 月 25 日行文通知裁罰飼主。

(三) 復以通常標準作業流程分析，肉豬毛髮樣品編號 AF1211（飼主鍾○○）從採樣送請檢驗陽性反應至行文通知裁罰時程，耗時不超過 15 天：

- 1、肉豬毛髮樣品編號 AF1211 係於 100 年 3 月 3 日於新北市肉品市場採樣，隨即於 3 月 4 日送達畜產會檢驗。
- 2、畜產會係於 100 年 3 月 9 日完成檢驗為  $\beta$ -受體素陽性反應。

- 3、畜產會旋於100年3月11日將上開檢驗報告函送防檢局查處。
- 4、防檢局嗣於100年3月16日將上開檢驗報告函送防治所查處。
- 5、防治所隨即於100年3月18日行文通知裁罰飼主。

(四)卷查防治所提供之100年度動物用藥品管理法(受體素)陳述通知清冊發現，附表1所列99年底畜產會完成雲林縣轄內檢驗為 $\beta$ -受體素陽性反應共計75件《可爾特羅72件、沙丁胺醇1件、萊克多巴胺2件》，為配合檢調機關偵辦進度，怕打草驚蛇，防檢局乃整批延宕近3個月於100年2月中旬(農曆春節過後)始陸續將上開檢驗報告函送防治所查處，使得該批違規使用瘦肉精之豬隻連同各該養豬場獲悉違規通知前持續使用瘦肉精之豬隻，以李○○君之違規事件為例，其飼養豬隻於99年10月23日至100年1月31日期間便繼續脫售863頭，依此段延宕期間之總違規件數為92件推估，則其總脫售豬隻逾萬頭以上，均得以免受移動管制《違反防檢局訂頒「畜禽用藥監測陽性案件通報管制及違規查處作業流程」規定：凡抽驗陽性者，由轄區直轄市、縣(市)動物防疫機關依法予以查處，其場內畜禽於2個月內均須經檢驗合格後始得出售。》，早已如常銷售殆盡，吃入消費者肚中。

(五)綜上，農委會防檢局雖配合檢調機關偵辦期間之保密要求，卻未兼顧消費者可能吃下含瘦肉精肉品之食品安全權益，延宕瘦肉精案件之移動管制及裁罰時效近3個月，縱容不肖養豬戶賡續脫售豬隻逾萬頭，宛若執法空窗期，危害國人健康(可能會引發噁心、頭暈、肌肉顫抖、心悸、血壓上升等中毒徵

狀)，顯有疏失。

二、農委會罔顧農民違法使用瘦肉精案件日增，卻對該禁藥稽查及藥物殘留抽驗頻度過低，就其原料來源流向亦掌握不清，顯未善盡把關職責，無以嚇阻違規事件再度發生，殊有未當：

(一)查農委會近年來就畜禽及其飼料之監測情形，顯示出對於瘦肉精藥物殘留之抽驗頻度過低：

- 1、依據農委會配合養豬頭數調查之資料顯示，99年國內約有850萬頭在養豬隻（推估總生產頭數為1,070萬頭，斃死豬隻估計約220萬頭），飼養達20頭以上應登記畜牧場之養豬場約有8,600場。
- 2、防檢局執行97年至100年3月畜禽（含牛羊雞鴨鵝）乙型受體素監測結果如下表，其中含有可爾特羅(colterol)成分，檢出不合格樣品數中之件數分別為99年175件中占125件，100年1月至3月91件中占88件，儼然成為不肖農戶競相濫用之新興瘦肉精，違規情節相當重大。詎該局竟未加重視，使得抽驗件數呈逐年減少之現象，確有可議之處。

年 度	抽驗件數	檢出件數	不合格率(%)
97	16,942	807	4.76
98	15,228	72	0.47
99	10,187	175	1.72
100年 (1~3月)	1,874	91	4.86

- 3、畜牧處97~99年對於動物飼料摻含瘦肉精之年度抽驗成果如下表，其中檢出瘦肉精者僅為3件，100年件數則規劃抽驗400件（如附表2）竟較往年為低，又未參照防檢局監測養殖業者違法濫用瘦肉精資訊調整抽驗計畫執行方式，予人虛應故

事之不良觀感。

年 度	抽 驗 件 數	檢 出 件 數	所 屬 縣 ( 市 ) 別
97	682	2	雲林縣
98	460	0	-
99	563	1	屏東縣

- (二)次查農委會 97 年 12 月 3 日公布修正之動物用藥品管理法提高違規用藥罰責後，經各直轄市及縣(市)主管機關認定違反同法第 40 條第 3 項所定「1 年內再違反同法第 32 條之 3 第 1 項規定」並據以查處之案件數計有 6 件，均分別處以新臺幣 25 萬元，由此可知累犯之案例並非罕見。又該會於 95 年 3 月 9 日發布「檢舉動物用偽禁藥及劣藥獎勵辦法」，期鼓勵民眾檢舉動物用偽禁藥及劣藥以來，防檢局雖曾接獲多起檢舉案件，惟多為匿名檢舉而不願留下個人資料，爰迄今僅於 98 年曾接獲 1 件民眾檢舉販賣動物用偽禁藥案，可見防檢局現行對於動物用禁藥之管制法規與獎勵辦法尚未發揮應有效能，致使稽查取締作業執行不力。
- (三)又查自農委會 95 年 10 月將瘦肉精公告為禁藥後，從來未核准其輸入、製造、販賣或使用，但防檢局 97 年至 99 年僅查獲 8 件違法販售案件，此對照上開期間累計檢出近千件違規使用瘦肉精案件而言，該局自行查獲之比率顯然太低；而且對於生產原料來源也祇能從歷年查獲違法販賣瘦肉精案件去推測瘦肉精之來源極可能由境外走私或夾帶蒙混進口，經非法廠商製造銷售，流供畜牧場使用，遑論追查其產製廠商或銷售通路等違規事證，足見農委會對於瘦肉精之原料來源流向掌握不清。
- (四)綜上，農委會罔顧農民違法使用瘦肉精案件與日俱增，對於瘦肉精之原料來源流向掌握不清，揆諸瘦

肉精在國內已被發現違規使用於豬、鵝、鴨等不同畜禽，亦於進口牛肉中檢出，而農民飼養各該畜禽之數量數以億萬計，益見該會對於動物用禁藥稽查及藥物殘留抽驗頻度過低，顯未善盡把關職責，無以嚇阻違規事件再度發生，殊有未當。

三、農委會於 95 年公告將瘦肉精列為動物用禁藥案，僅列舉 4 項禁藥名稱，其餘均籠統涵括，核與法規命令應明確原則有悖，亟需補正，以防杜無謂行政爭訟：

(一)查行政院農業委員會係以 95 年 10 月 11 日農防字第 0951473111 號公告將乙型受體素（俗稱瘦肉精）為動物用禁藥，略以：「受體素包括 Salbutamol、Terbutaline、Clenbuterol、Ractopamine……等為禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列供產食動物使用之毒害藥品」，爰其所明確列舉者僅 4 項禁藥名稱，先予敘明。

(二)惟查防檢局自 95 年 10 月公告禁用瘦肉精以來，監測迄今另曾查獲養殖農戶違法使用 Zilpaterol、Tulobuterol 及 Colterol 等 3 種品項，甚至於目前可執行乙型受體素監測之品項高達 22 種（Ractopamine、Salbutamol、Terbutaline、Clenbuterol、Zilpaterol、Colterol、Tulobuterol、Brombuterol、Cimaterol、Mabuterol、Mapenterol、Cimbuterol、Clencyclohexerol、Clenpenterol、Clenisopenterol、Clenproperol、Fenoterol、Isoxsurine、Salmeterol、Metaproterenol、Procaterol、Formoterol），以防杜有心人士選用不同成分之乙型受體素品項，企圖規避檢驗之目的，倘再包括食管局已寄送 Carazolol 標準溶液予防檢局，則我國應已具備檢測 23 種乙型受體素之檢驗能力，足見前揭公告已無法契合當前養殖農戶之違

規使用態樣與實況。

(三)第查行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應具體明確。」乃係基於法安定性原則，要求國家權力之行使，尤其是公布法規範時應力求明確。例如釋字第 390 號解釋：「……法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。……」又對於人民違反法律義務時，依法應受處罰者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之處罰為何，方符法律明確性原則（釋字第 432 號解釋參見）。庶免養殖農戶違法使用非前揭公告列舉乙型受體素品項，遭地方農政防疫機關裁罰時難以甘服，而滋生無謂之行政爭訟。

(四)雖然依據歷來監測情形顯示，非法業者仍會不斷嘗試尋求主管機關（農委會、衛生署）監測項目以外之同類受體素藥物以規避稽查，惟農委會允應秉持「毋恃其不來、恃吾有以待之」態度，不斷修正檢驗及查緝方法，以防杜不肖農民違法使用，確保肉品食用安全。

(五)綜上，農委會公告將瘦肉精列為動物用禁藥案，僅列舉 4 項確切禁藥名稱，其餘均籠統涵括，核與法規命令應明確原則有悖，誠宜審酌當前養殖農戶之違規態樣與實況，適時不厭其煩地增列各該新型禁藥確切名稱，以防杜無謂行政爭訟。

四、衛生署民國 100 年以前執行「進口美國牛肉」三管五卡之查驗措施，從未檢驗瘦肉精項目，復未審酌當前違規態樣適時增列檢驗品項，食品安全把關機制顯有關漏，亦不符合國產與進口食品檢驗方式同等對待原則，核有欠當：

(一)查衛生署係於 94 年 8 月 22 日署授食字第

0949424412 號公告訂定「食品中動物用藥殘留量檢驗方法－乙型受體素類多重殘留分析」，為食品衛生管理法所定之食品衛生檢驗方法，其適用於畜禽產品中乙型受體素Clenbuterol、Salbutamol、Terbutaline及Tulobuterol等4品項之檢驗。又我國係於98年11月2日公告擴大進口美國牛肉，同時公布「進口牛肉檢疫及查驗管理辦法」，採行「三管五卡」措施，加強管控進口牛肉及牛肉製品之安全。所謂「三管」，係指管源頭、管邊境、管市場；所謂「五卡」，則係透過核、標、開、驗、查等五道關卡，確保牛肉及牛肉製品之安全。其中「依規定抽樣檢驗，檢驗項目包括動物用藥等衛生項目」乃是最關鍵之環節，不容疏忽。

- (二)次查衛生署於99年12月31日前委託經濟部標準檢驗局執行輸入食品查驗期間，僅96年7月19日、96年8月20日分別行文要求該局針對進口豬肉(CCC 0203、0206)檢驗動物用藥瘦肉精Ractopamine 1項，至於進口美國牛肉部分，則根本從未要求其檢驗任何動物用藥瘦肉精項目，徒使上述該署公告畜禽產品應行檢驗Clenbuterol等4品項之規定，形同具文，然而針對市售肉品卻已進行檢驗前開4品項，可見該署斯時之檢驗實務作為不符合進口與市售肉品同等對待原則。迨100年1月1日起食管局將上開業務收回自行辦理後，始針對進口畜禽產品及市售肉品檢驗乙型受體素Clenbuterol、Salbutamol、Terbutaline、Tulobuterol、Ractopamine、Zilpaterol及Cimaterol等7品項，單是1月份從市售進口牛肉抽驗77件，便檢出Ractopamine 12件(產地為美國11件、加拿大1件)，足見進口牛肉之違規比率高達15.6%，凸顯



食管局並未管好「管源頭、管邊境」等『三管』把關措施，尤其核、標、開、「驗」、查等五道關卡，在進口牛肉通關時之源頭管制環節失守(卡不緊)，竟然檢驗不出其違規使用瘦肉精；反觀同期從市售國產豬肉、雞肉、鵝肉、鴨肉等共抽驗 49 件，僅檢出鵝肉 1 件含 Zilpaterol。

(三)又查防檢局業於 99 年抽驗發現國內農戶違規使用新型瘦肉精可爾特羅 (Colterol) 高達 125 件，則進口之相關畜禽產品有無殘留該項禁藥，實應一併予以檢驗查明，未來倘有增列檢驗品項，亦應一體適用，以符平等待遇原則。

(四)是以，衛生署民國 100 年以前委託經濟部標準檢驗局執行輸入食品查驗期間，關於「進口美國牛肉」三管五卡之查驗措施，從未檢驗瘦肉精項目，復未審酌我國當前違規使用瘦肉精之態樣，適時增列檢驗品項，食品安全把關機制顯有闕漏，亦不符合國產與進口食品檢驗方式同等對待原則，核有欠當。

五、衛生署宜參酌農委會監測養殖業者違法使用瘦肉精現況資訊，適時增列藥物殘留檢驗品項及標準檢驗方法，以建構綿密管控網絡，並凝聚民間認證實驗機構力量，共同打擊不法行為：

(一)查衛生署於 100 年 4 月 7 日署授食字第 1001900952 號公告修正「食品中動物用藥殘留量檢驗方法—乙型受體素類多重殘留分析」，為食品衛生管理法所定之食品衛生檢驗方法，其適用於畜禽產品中乙型受體素 Clenbuterol、Salbutamol、Terbutaline、Tulobuterol 及 Ractopamine、Zilpaterol、Cimaterol 等 7 品項之檢驗。

(二)惟查防檢局於 99 年抽驗發現農戶違規使用新型瘦肉精可爾特羅 (Colterol) 高達 125 件，已如前述

，然衛生署迄未將其納入食品衛生管理法所定之食品衛生檢驗方法，此種上游已發現違規事證，下游卻仍未配套實施抽查檢驗之現象，凸顯農委會與衛生署之間橫向聯繫協調不足，亟待食管局迅予增列該檢驗品項。

(三)再者，經比對食管局與農委會防檢局已分別建立之 14 種及 22 種乙型受體素品項之標準品，為期共同監控養畜業者遵守用藥規定及維護肉品衛生，食管局允宜參酌農委會監測養殖業者違法使用瘦肉精現況資訊，運用前揭備妥之乙型受體素標準溶液，早日完成儀器分析條件測試、檢驗方法開發與方法確效之整備，俾適時增列藥物殘留檢驗品項及標準檢驗方法。

(四)又畜產會與衛生署食管局等實驗室之檢驗種類龐雜（磺胺劑、黃麴毒素、重金屬、農藥、三聚氰胺及其他藥物等），難以樣樣兼顧，所能提供給動物用藥受體素殘留量檢驗之數量相當有限，有賴民間認證實驗機構共同投入協助檢驗，而其前提在於有「食品中動物用藥殘留量檢驗方法—乙型受體素類多重殘留分析」之一致標準檢驗方法可資遵循，故食管局對於該標準檢驗方法之釐訂，責無旁貸。

(五)綜上，衛生署宜參酌農委會監測養殖業者違法使用瘦肉精現況資訊，適時增列藥物殘留檢驗品項及標準檢驗方法，以建構綿密管控網絡，並凝聚民間認證實驗機構力量，共同打擊不法行為。

**六、雲林縣家畜疾病防治所執行動物用禁藥瘦肉精不得違規使用之宣導教育成效不彰，又對重複違規之牧場查核輔導無方，洵有疏失：**

(一)茲以附表 1 所列 99 年底畜產會完成雲林縣轄內檢驗為  $\beta$ -受體素陽性反應共計 75 件，占其採樣 398 件

數之 18.8%、更占全國不合格總數 92 件之 81.5%，高居全國首位，足見該縣養豬戶之違規現象甚為普遍，從而顯示防治所平常對於向轄區農民進行教育宣導「動物用禁藥瘦肉精不得違規使用」之成效不彰。

(二)又查附表 1 所列 99 年底畜產會完成雲林縣轄內檢驗為  $\beta$ -受體素陽性反應共計 75 件，惟該段期間養豬戶重複違規使用新型瘦肉精可爾特羅 (Colterol) 被檢出者高達 24 人，足見違規案例非常普遍，且情節至為嚴重，其中：

- 1、同一飼主使用瘦肉精被檢出 9 次者 1 人：王○○。
- 2、同一飼主使用瘦肉精被檢出 5 次者 1 人：謝○○。
- 3、同一飼主使用瘦肉精被檢出 4 次者 3 人：廖○○、周○○、康○○。
- 4、同一飼主使用瘦肉精被檢出 3 次者 4 人：陳○○、廖○○、王○○、李○○。
- 5、同一飼主使用瘦肉精被檢出 2 次者 15 人：李○○等 15 人。

(三)再者，以雲林縣養豬戶李○○君為例，渠自 97 年至迄今，分別於 97 年 10 月 6 日、97 年 11 月 25 日、99 年 10 月 23 日與 100 年 1 月 31 日經防檢局查獲 4 次違法使用瘦肉精，另於 100 年 2 月 9 日所出售豬隻肉品又經衛生機關抽驗出瘦肉精，亦即由李君累犯 5 次之事件，彰顯防治所並未對轄區養豬戶之違規現象予以有效輔導或查核。

(四)綜上，雲林縣家畜疾病防治所平常對於動物禁藥瘦肉精不得違規使用之宣導教育成效不彰，又對轄區內重複違規之牧場查核輔導無方，形成該縣之「違規案件與比率」均高居全國首位之不良紀錄，洵有疏失。

參、附表 1

99 年豬隻毛髮乙型受體素抽驗數及陽性案件縣市別統計表

縣市別	抽驗樣品數	陽性件數	檢出成分
桃園縣	11	0	-
新竹市	7	0	-
新竹縣	8	0	-
苗栗縣	12	0	-
臺中市	8	0	-
彰化縣	147	3	可爾特羅：3 件
南投縣	4	0	-
雲林縣	398	75	可爾特羅：72 件 萊克多巴胺：2 件 沙丁胺醇：1 件
嘉義市	1	0	-
嘉義縣	44	5	可爾特羅：5 件
臺南市	99	5	可爾特羅：4 件 沙丁胺醇：1 件
高雄縣	61	2	可爾特羅：2 件
屏東縣	137	2	可爾特羅：2 件
花蓮縣	5	0	-
金門縣	4	0	-
澎湖縣	2	0	-
合計	948	92	

備註：可爾特羅 (colterol)、萊克多巴胺 (ractopamine)、  
沙丁胺醇 (salbutamol)

附表 2

100 年飼料抽驗分配件數

項目別	受體素	磺胺劑	其他藥物	飼料肉骨粉	黃麴毒素		重金屬	農藥	三聚氰胺	合計
					配合飼料	原料玉米				
臺北市	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
新北市	10	7	5	0	8	3	3	2	3	41
臺中市	18	10	10	5	20	3	12	5	6	89
臺南市	30	35	40	20	20	10	24	5	10	194
高雄市	30	40	40	20	30	10	20	5	12	207
桃園縣	25	5	10	10	8	3	5	2	3	71
新竹縣	20	10	5	5	8	3	1	2	4	58
苗栗縣	20	10	23	5	8	3	2	3	6	80
彰化縣	50	30	25	15	30	8	10	4	2	174
南投縣	12	10	10	2	15	3	2	2	8	64
雲林縣	60	40	50	10	35	10	10	5	10	230
嘉義縣	24	10	10	2	8	5	4	3	6	72
屏東縣	50	40	60	20	25	15	25	10	10	255
宜蘭縣	8	8	7	0	7	3	2	3	3	41
花蓮縣	12	8	9	5	8	3	2	3	3	3
臺東縣	10	8	8	5	10	3	2	4	5	55
澎湖縣	5	5	10	2	10	0	2	2	2	38
金門縣	5	5	5	2	3	0	3	2	2	27
基隆市	2	2	2	0	2	0	1	1	2	12
新竹市	6	4	3	0	2	0	1	2	2	20
嘉義市	3	3	3	2	2	0	1	2	2	18
小計	400	290	335	130	259	85	132	67	103	1,801
動科所				20		155				175
合計				150		240				1,976