

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺中市政府。

貳、案由：臺中市政府坐視非洲豬瘟案例場斃死豬數量已遠超過化製量警示標準，貽誤防疫先機；長期怠於落實畜牧場生物安全及防疫輔導，又於國軍協助清消之關鍵時刻，擅赴案例場擾動；疫情調查資料反覆不一甚至錯誤；未依規定稽查廚餘高溫蒸煮情形，致生防疫禍端；以露天挖坑方式堆置廚餘，臭味四逸、民怨迭起。全國實施豬隻禁運禁宰15日緊急防疫期間，營業損失與產業補助支持措施合計高達新臺幣（下同）21億餘元，重創我國養豬產業及內需市場，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

非洲豬瘟始於20世紀初，首先發生在非洲肯亞等國，亞洲自民國（下同）107年8月陸續爆發並迅速擴散，東亞僅有日本及臺灣仍為非疫區國家。我國記取86年口蹄疫歷經20幾年防治經驗，整備防疫、苦守非洲豬瘟非疫區多年，詎114年10月於臺中市梧棲區洽興畜牧場（即案例場）發生首例非洲豬瘟。全國15日緊急防疫期間，攤商營業損失與產業補助，合計高達21億餘元。案經本院調查結果，臺中市政府於畜牧場管理、動物防疫輔導、稽查廚餘再利用之養豬場以及露天挖坑堆置廚餘，均有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、臺中市政府農業局主管畜牧場及斃死畜禽處理查核，下設動保處主管動物防疫及輔導，卻坐視案例場斃死豬數量已遠超過警示標準，聽信畜主片面之詞，貽誤防疫先機，復推稱僅能被動接收警示通知，實則均具

有查詢斃死豬數量之系統權限，非不能也，是不為也；案例場雜物堆積、陳年豬糞污泥累積10餘公分，多次清消仍呈病毒陽性，又於國軍進場協助清消、待乾燥之關鍵時刻，擅赴案例場消毒擾動，顯見其長期怠於落實生物安全及防疫輔導在前、魯莽行事在後；身為第一線畜政及防疫機關，疫調資料反覆不一甚至錯誤，猶藉詞中央無明確標準作業程序以卸責，迨至本院115年1月調查期間，仍未能查明是否涉有未依**動物傳染病防治條例**通報等情，均凸顯臺中市政府於本案防疫過程束手無策、有虧職守，核有重大違失

- (一)依據**動物傳染病防治條例**（下稱**動傳條例**）第2條第1項及第2項規定：「本條例所稱主管機關：在中央為農業部；在直轄市為直轄市政府；……。本條例所稱**動物防疫機關**，係指各級主管機關依第8條第2項所設之機關……」。臺中市政府農業局及所屬動物保護防疫處（分別下稱臺中市農業局、臺中市動保處）之組織規程、分層負責明細表明定，**臺中市農業局主管業務包含畜牧場登記管理及斃死畜禽處理查核**，該局下設動保處主管豬隻傳染病防疫、疫情調查、執業獸醫師(佐)通報案件之處置、**動物法定染病緊急防疫**及畜牧場輔導訪視等業務，藉由查核畜牧場生物安全防治措施¹，促進畜主善盡衛生管理義務，以防範動物傳染病之發生。
- (二)次據災害防救法（下稱**災防法**）第2條、第3條及第4條規定略以，「**動植物疫災**」屬災害種類之一，該災害之預防、應變及復原重建，以農業部為中央災害防救業務主管機關，權責包含中央及直轄市、縣

¹ 臺中市政府依據動傳條例第14條規定，於113年8月1日以府授農動豬字第11302089871號公告，修正實施「本市畜牧場暨動物拍賣交易場所、屠宰場防疫及衛生管理措施」。

(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。**直轄市、縣(市)政府應依地方制度法及災防法規定，辦理災害防救自治事項。**災防法第12條規定，為預防災害或有效推行災害應變措施，於災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣(市)政府首長應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官，另得視需要成立前進指揮所，就近處理各項救災及後勤支援事宜。

(三)審諸上揭規定，當發生非洲豬瘟疫情或有發生之虞時，農業部即應依災防法進行緊急防疫應變，並通報行政院成立「非洲豬瘟中央災害應變中心」，各級地方政府亦應成立「非洲豬瘟災害應變中心」，於其行政指揮體系下，以危機處理模式動員可用人力與資源，藉由任務編組方式統籌指揮，各級機關及有關單位則共同執行上開非洲豬瘟之緊急應變處理工作，減低其對經濟與社會的衝擊。再參據「臺中市防範非洲豬瘟緊急應變措施手冊第二版」明定，由市長擔任總指揮官，臺中市農業局局長擔任指揮官，臺中市政府環境保護局(下稱臺中市環保局)局長擔任副指揮官，臺中市動保處處長擔任執行官。**臺中市政府為災害防救自治之主體，臺中市農業局負有重大家畜疫病緊急應變指揮之責，臺中市動保處負有第一線動物防疫之責，至為明確。**

(四)惟查，臺中市動保處坐視114年10月11日至14日案例場斃死豬數量已遠超過化製異常警示標準，僅憑畜主片面之詞、未有畜牧場檢驗報告，束手錯失採檢先機，延誤防疫。復於本案調查過程中，因循推稱係因案例場畜主表示其特約獸醫師懷疑罹患豬放線桿菌肺炎(Actinobacillus pleuropneumoniae, APP)用藥治療中，故未啟動採

檢及通報中央主管機關，又稱其於農業部動植物防疫檢疫署（下稱防檢署）建置之「死亡畜禽化製流向查核管制系統」帳號權限，無法查閱異常警示通知，僅能被動等待防檢署寄送化製異常統計表之警示通知e-mail，且該警示通知與化製異常發生日期尚有時間落差云云。然而，案例場斃死豬數量已遠超過防檢署訂定之化製異常警示標準，乃屬不爭事實，且再經向防檢署查明「死亡畜禽化製流向查核管制系統」權限，實則臺中市農業局及所屬動保處，均各自具有官方帳號可檢視化製原料來源單（即畜牧場委託化製場化製斃死豬隻數量）權限，得以勾稽豬隻斃死數量。足見上述所辯乃為掩飾臺中市農業局及其所屬動保處長期以來怠忽畜牧場管理與斃死畜禽查核而欲卸責之詞，顯不足採。

- (五)再查據防檢署疫調報告記載略以，本案畜牧場登記管理面向，例如：地方畜政或防疫機關應要求所有畜牧場建置管理紀錄並加以稽核、獸醫師訪視與診斷、清潔消毒、即時通報、生物安全落實與環境衛生管理等，強烈建議均有加強監管之必要。徵諸案例場陳年豬糞污泥累積10餘公分，多次清消仍呈病毒陽性，致須出動115名國軍（含化學兵）協助清洗案例場後消毒，均顯見臺中市農業局及所屬動保處長期怠於畜牧場管理，且未能落實生物安全與防疫輔導。其後，臺中市農業局時任局長張敬昌雖於府內會議轉達中央防疫指令「案例場不要有大擾動，並請確實宣達」，然因臺中市農業局及所屬動保處各級主管人員均未確認防疫工作排程並管制所屬消毒人力與車輛，肇致同仁於翌日仍前往案例場消毒擾動之烏龍事件，而使原訂採檢期程被迫延後3日，猶如提油救火之行徑，離譜至極，引發社會譁

然，再度重創政府形象。

(六)另查，畜牧場動物罹患或疑患動物傳染病或病因不明而死亡時，**動物所有人或管理人、獸醫師或獸醫佐均負有通報義務**，違反者處5萬元以上100萬元以下罰鍰，動傳條例第12條第1項、第17條第1項²及第43條定有明文。本案臺中市政府對於案例場之監管機制，係依畜牧場防疫管理相關措施辦理，豬病防疫及疫情調查則依動傳條例及災防法辦理，已如前述。114年10月下旬，本案非洲豬瘟發生初期，全國民眾無不關切疫調進度，尤以案例場豬隻斃死通報始末、獸醫師診斷、病毒來源與關聯場清查等情為要，惟臺中市農業局與所屬動保處對外說明之疫調資訊卻反覆不一甚至錯誤，屢遭貶議；臺中市動保處於內部政風訪談詢及「疫情調查作業之標準作業程序？中央有無統一版本？本市之版本為何？強制入場規定、重大疫情採樣及通報比例？」等情時，猶飾詞推稱「疫情爆發之前，沒有明確的疫情調查作業之標準作業程序，本次疫情爆發後，防檢署在第二輪防疫期來函提出非洲豬瘟第二階段精進措施養豬場防疫訪視分級實施指引。」然查，臺中市政府甫於114年9月23日修訂「臺中市防範非洲豬瘟緊急應變措施手冊(第二版)」並函送防檢署備查在案，前述所辯「沒有明確疫調標準作業程序」

² 動傳條例第12條第1項規定：「動物所有人或管理人，於其動物因罹患或疑患動物傳染病或病因不明而死亡時，應向動物防疫機關報告；如在運輸中，應由運輸業者，向最初停止地之動物防疫機關報告。各該動物防疫機關接到報告時，應即派遣動物防疫人員前往驗屍，並指示燒燬、掩埋、消毒及其他必要處置。動物所有人或管理人要求時，應發給處置證明書。」同條例第17條第1項規定：「獸醫師或獸醫佐於執行業務時，發現動物罹患、疑患或可能感染第六條第一項甲類動物傳染病或重大人畜共通之乙類、丙類動物傳染病時，應於24小時內向當地動物防疫機關報告。動物防疫機關接到報告時，應立即為必要之處置，並層報中央主管機關，其屬重大人畜共通之動物傳染病者，中央主管機關應即通知中央衛生主管機關。」

顯為規避責任，要無可採。迨至115年1月，臺中市農業局仍未督促所屬動保處，查明本案是否涉有未依動傳條例通報並據以續處，處事顛預，核有怠失。

(七)綜上，臺中市農業局主管畜牧場及斃死畜禽處理查核，下設動保處主管動物防疫及輔導，卻坐視案例場斃死豬數量已遠超過警示標準，聽信畜主片面之詞，貽誤防疫先機，復推稱僅能被動接收警示通知，實則均具有查詢斃死豬數量之系統權限，非不能也，是不為也；案例場雜物堆積、陳年豬糞污泥累積10餘公分，多次清消仍呈病毒陽性，又於國軍進場協助清消、待乾燥之關鍵時刻，擅赴案例場消毒擾動，顯見其長期怠於落實生物安全及防疫輔導在前、魯莽行事在後；身為第一線畜政及防疫機關，疫調資料反覆不一甚至錯誤，猶藉詞中央無明確標準作業程序以卸責，迨至本院115年1月調查期間，仍未能查明是否涉有未依動傳條例通報等情，均凸顯臺中市政府於本案防疫過程束手無策、有虧職守，核有重大違失。

二、臺中市環保局依據「地方環保機關持續加強稽查廚餘再利用檢核養豬場計畫」規定，負有稽查養豬場落實高溫蒸煮廚餘之義務，且針對未定期每月上傳高溫蒸煮影像之案例場，應加強頻率至每月稽查1次，詎該局自113年3月至114年10月近2年期間，僅辦理2次廚餘稽查，卻聲稱均依規定稽查且合格；114年10月15日案例場發生非洲豬瘟前夕，該局稽查人員針對主要查核項目「廚餘高溫蒸煮」，以案例場外、遠端目視方式，即認定查無違規，稽查徒具形式；禁止廚餘養豬之初，以露天挖坑方式堆置廚餘，衍生環境衛生問題與疫情傳播風險；嗣因本案非洲豬瘟進行疫情調查，始揭開該局梧棲區清潔隊任令廚餘遭違法載運流用，

未善盡廚餘標售履約管理之責，均核有重大違失

- (一) 依據改制前行政院農業委員會110年9月29日公告「自中華民國110年10月1日起禁止搬運廚餘、動物性廢渣、禽畜屠宰下腳料至豬隻飼養場所，且不得作為飼料或飼料添加物使用。但符合公告事項一但書規定之豬隻飼養場所，不在此限」。該公告事項一略以，畜牧場登記或畜牧飼養登記之飼養規模達200頭以上，且該廢棄物經直轄市、縣（市）環境保護主管機關依廢棄物清理法規定核准再利用者，不在此限。
- (二) 次據「一般廢棄物清除處理方式公告事項」附表一再利用種類-廚餘及「共通性事業廢棄物再利用管理辦法」附表再利用種類編號七、廚餘之規定，養豬場經地方環保機關核准廚餘再利用檢核者，所收受廚餘須依規定高溫蒸煮90°C以上，且持續1小時以上，始得餵飼豬隻。地方環保機關則透過例行環保稽查作業，查核廚餘再利用養豬場高溫蒸煮廚餘情形及相關運作管理方式是否符合法令規定。
- (三) 基上，為督促已取得廚餘再利用檢核養豬場確實依規定落實高溫蒸煮廚餘，改制前環保署前於108年7月16日函³頒「地方環保機關持續加強稽查廚餘再利用檢核養豬場計畫」，律定「養豬場稽查頻率」，供地方環保機關據以辦理查核作業，其中亦建立「養豬場自主管理機制」，要求養豬場每月上傳廚餘高溫蒸煮影片或照片於LINE群組或QR-code平台，依據養豬場自主管理情形，調整執行稽查作業頻率，以妥善運用有限之稽查人力。地方環保機關針對「未加入LINE群組或QR-code平台」或「已加入LINE

³ 改制前環保署108年7月16日環署督字第1080052027號函。

群組或QR-code平台，但未定期每月上傳之廚餘養豬場」，則須提高稽查頻率為每月稽查1次，以提升稽查效率。若稽查發現養豬場未依規定蒸煮廚餘，地方環保機關可依違反廢棄物清理法第12條或第39條規定予以告發處分。

(四)從而，「廚餘高溫蒸煮」乃屬地方環保機關稽查養豬場之重點查核項目。惟查，環境部環境管理署114年10月27日發布新聞稿⁴指正「臺中市環保局並未依規定稽查頻率，辦理案例場之廚餘再利用稽查」，略以：「經查本次發生非洲豬瘟之案例場上傳照片情形，5月上傳24次，6月上傳8次，7月上傳1次，8月上傳0次，顯示該案例場上述月份皆未依規定每日上傳蒸煮廚餘之照片，而臺中市環保局僅於5月及7月各稽查1次，6月及8月並未執行稽查，與規定不符。」嗣經本院進一步調閱案例場113年至114年4月期間上傳廚餘蒸煮影像統計表研析發現，案例場僅114年4月以補申報方式上傳以符合應申報天數，其餘月份上傳廚餘蒸煮次數均未達應申報天數，依「地方環保機關持續加強稽查廚餘再利用檢核養豬場計畫」規定，臺中市環保局於該段期間均應每月辦理1次稽查，以確認廚餘高溫蒸煮情形。詎臺中市環保局於113年3月至114年10月之20個月期間，僅辦理2次「廚餘再利用加強檢核養豬場計畫」廚餘稽查，不符前述規定，此有臺中市環保局案例場稽查紀錄及每月上傳廚餘蒸煮次數統計表（詳前述調查意見二），可資佐按。

(五)案經檢視上述2次之廚餘稽查紀錄，114年10月15日

⁴ <https://enews.moenv.gov.tw/page/3b3c62c78849f32f/fb5e39e5-87ee-423f-975c-c9933b0cf7d6>

案例場發生非洲豬瘟前夕，臺中市環保局稽查人員王員針對主要查核項目「廚餘高溫蒸煮」，竟係以「站立於案例場外、遠端目視廚餘蒸煮設備」方式，即認定查無違規；114年5月15日亦採遠端目視，僅記載「現場未發現違反環保法令情事」，**針對現場查核重點**，例如：廚餘再利用高溫蒸煮情形、蒸煮設備運作或相關佐證紀錄，均付之闕如，復未比對釐清案例場燃料使用量等資訊，縱其未能預見何時蒸煮廚餘或案例場畜主外出，亦未見王員擇期再去，稽查徒具形式，至為明確。再查據臺中市環保局內部簽核文件顯示，該局廢棄物管理科曾員於114年6月至9月期間以公文會辦提醒王員「**案例場上傳廚餘蒸煮申報次數偏低**」，王員均簽辦「會電洽」、「將依規定辦理」，然實則114年6月、7月⁵、8月、9月均未前往稽查。本案首例非洲豬瘟發生於未落實廚餘蒸煮之養豬場，該局難辭管理失當之責。

(六)且查，農業部於114年10月22日起公告全面**禁止搬運廚餘、動物性廢渣、畜禽屠宰下腳料至豬隻飼養場所，且不得作為飼料或飼料添加物使用**。臺中市環保局遂以挖坑露天方式貯留（堆肥）廚餘，嗣因掩埋場疑似因熟廚餘量過大且含水分高、覆土不足，**數日內臭味四逸、環境衛生不佳，民怨迭起**，並且衍生野豬闖入覓食或野生動物散播病原等風險，環境部環境管理署即於同年10月26日趕赴現場，確認作業方式不符廚餘堆肥作業規定與設施規範，農業部林業及自然保育署則於10月31日協助說明「廚餘處理場域電圍籬或圍網設置指引」，以利臺中市政府

⁵ 114年7月18日係由委外人員辦理「廢棄物再利用機構勾稽查核」、「農業廢棄物查核」詢據環境部環境管理署表示，係針對廢棄物辦理稽查，尚不包含「廚餘蒸煮達90度C、1小時」等事項。

儘速補設電圍籬以趨避野生動物。相關舉措均重創地方環保主管機關形象，該局自難卸疏失之責。

(七)末查，案例場為臺中市環保局113年及114年廚餘標售案（梧棲區）之得標廠商，該兩標案廚餘管理單位均為臺中市環保局梧棲區清潔隊。依據契約內容，臺中市環保局人員應提供廚餘來源地點、數量、協調清運作業，並得派員監督業者（含案例場）執行情形，業者則負責廚餘之清運、運輸及利用，不得任意棄置、污染環境、分讓。詎該區隊未逐筆確實核對案例場車輛歷次載運廚餘數量，僅每月1次性於數量表核章，且發生非決標對象之畜牧場疑似假借案例場名義，違法前往該區隊載運廚餘，並簽署案例場負責人姓名等情（已另移送法辦）。臺中市環保局廚餘標售案涉有履約管理不實，衍生防疫漏洞，事證明確。

(八)綜上，臺中市環保局依據「地方環保機關持續加強稽查廚餘再利用檢核養豬場計畫」規定，負有稽查養豬場落實高溫蒸煮廚餘之義務，且針對未定期每月上傳高溫蒸煮影像之案例場，應加強頻率至每月稽查1次，詎該局自113年3月至114年10月之近2年期間，僅辦理2次廚餘稽查，卻聲稱均依規定稽查且合格；114年10月15日案例場發生非洲豬瘟前夕，該局稽查人員針對主要查核項目「廚餘高溫蒸煮」，以案例場外、遠端目視方式，即認定查無違規，稽查徒具形式；禁止廚餘養豬之初，以露天挖坑方式堆置廚餘，衍生環境衛生問題與疫情傳播風險；嗣因本案非洲豬瘟進行疫情調查，始揭開該局梧棲區清潔隊任令廚餘遭違法載運流用，未善盡廚餘標售履約管理之責，均核有重大違失。

綜上所述，臺中市政府坐視非洲豬瘟案例場斃死豬數量已遠超過化製量警示標準，貽誤防疫先機；長期怠於落實畜牧場生物安全及防疫輔導，又於國軍協助清消之關鍵時刻，擅赴案例場擾動；疫情調查資料反覆不一甚至錯誤；未依規定稽查廚餘高溫蒸煮情形，致生防疫禍端；以露天挖坑方式堆置廚餘，臭味四逸、民怨迭起。全國實施豬隻禁運禁宰15日緊急防疫期間，營業損失與產業補助支持措施合計高達21億餘元，重創我國養豬產業及內需市場，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：葉宜津

蔡崇義

賴振昌

中 華 民 國 1 1 5 年 3 月 4 日