

調查報告

壹、案由：據審計部函報，農業部動植物防疫檢疫署建置多項資訊系統協助推動禽流感防疫業務，惟疑部分系統資料錯漏，致防疫機關難以完整掌握養禽場分布位置；或系統功能未臻健全，不利防檢疫業務執行等情，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經審計部教育農林審計處於民國（下同）114年11月10日到院簡報，嗣向農業部調取卷證資料，復於115年3月2日詢問農業部杜次長文珍、農業部動植物防疫檢疫署（下稱防檢署）傅副署長學理暨業務相關人員，已完成調查。茲綜整調卷及詢問所得¹，提出調查意見如後：

- 一、農業部畜牧司為辦理「畜牧場登記」及「畜禽飼養登記」，建置「畜牧場登記管理系統」，將各市縣政府畜牧單位之系統集中管理，其中飼養家禽畜牧場之資料可匯出「家禽場登記名冊」。至防檢署為動物防疫檢疫需要，建置「牧場整合資訊管理系統」，該系統亦登載養禽場之資料，能匯出「家禽畜牧場基本資料清冊」，惟因該系統建置時，未與已建置之「畜牧場登記管理系統」進行資料庫介接，兩系統各自依管理目的分別建置資料，故初期養禽場之歷史資料已不一致，且因後續同屬農業部轄屬之畜牧司及防檢署欠缺橫向聯繫，對於部分停業、停業展延、歇業、逾期失效等之畜牧場（或飼養場）資料未予處理或排除，系統間又未進行勾稽，造成「家禽場登記名冊」中之1,249場

¹審計部114年11月7日台審部教字第11485079367號函、農業部114年12月23日農防字第1140252268號函。

養禽場未納入「家禽畜牧場基本資料清冊」，致動物防疫機關依據「家禽畜牧場基本資料清冊」監測與健康訪視確診場半徑3公里範圍內的養禽場時，未能完整列管而有疏漏，有417場未納入監測與健康訪視範圍，影響防疫作業之完整性及效能，應予檢討改進：

- (一)按《畜牧法》第4條第1項規定：「飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。」同法第6條第1項規定：「申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核辦。」以及同法第8條第1項規定：「前條各款登記事項變更時，應於事實發生之日起1個月內，填具畜牧場變更登記申請書，報請所在地市縣政府申請變更登記。」爰業者設立畜牧場申請登記或變更登記，均係由所在地直轄市或縣（市）主管機關（下統稱「市縣政府」）²受理，經初審、現地會勘後進行綜合審查，合格者核發登記證書，並由市縣政府承辦人員於農業部「畜牧場登記管理系統」建檔，且以電子文或紙本文副知農業部、環境部。
- (二)次按《畜牧法》第43條第2項規定：「本法修正前飼養家畜、家禽，已達第4條規定之規模，而未能依本法規定辦理畜牧場登記證書者，應辦理畜禽飼養登記；其登記管理辦法，由中央主管機關定之。」原行政院農業委員會（下稱原農委會）於93年10月15日訂定並發布《畜禽飼養登記管理辦法》，該辦

²包括：臺北市動物保護處、高雄市政府農業局、新北市政府農業局、臺南市政府農業局、桃園市政府農業局、臺中市政府農業局、基隆市政府產業發展處、新竹市政府產業發展處、新竹縣政府農業處、苗栗縣政府農業處、彰化縣政府農業處、南投縣政府農業處、雲林縣政府農業處、嘉義市政府建設處農牧科、嘉義縣政府農業處、屏東縣政府農業處、宜蘭縣政府農業處、花蓮縣政府農業處、臺東縣政府農業處、澎湖縣政府農漁局、金門縣政府產業發展處農林科、連江縣政府產業發展處。

法第2條規定：「……應自本辦法發布之日起6個月內向所在地鄉（鎮、市、區）公所申請畜禽飼養登記。」惟有為數眾多之畜禽戶未及於期限內申辦³，原農委會再將申辦期限展延至96年12月31日止⁴，業者得申辦畜禽飼養登記。

(三)防檢署為蒐集歷年國內重要動物疾病監測、抗體監測及通報等核心數據資料，提供動物防疫決策單位研判疫情發展，或擬定後續防疫策略，已建立「動物防疫資訊網」，該資訊網之「牧場整合資訊管理系統」⁵提供動物防疫人員登錄牧場（含已登記及未登記者）基本資料分類、地理定位及畜牧規模等資料，是後續所有防疫作為的背景依據。

(四)農業部畜牧司為辦理「畜牧場登記」及「畜禽飼養登記」，建置「畜牧場登記管理系統」，將各市縣政府畜政單位之系統集中管理，其中家禽部分之資料可彙出「家禽場登記名冊」。至防檢署為動物防疫檢疫需要建置之「牧場整合資訊管理系統」，其資料來源為市縣動物防疫人員於訪查、採樣或宣導等情形與業者接洽後登錄，可匯出「家禽畜牧場基本資料清冊」。惟經審計部查核發現兩者之飼養家禽畜牧場（下稱養禽場）場數不一致，且基本資料部分內容錯漏：

- 1、農業部提供之「家禽場登記名冊」中，有1,249場已領有畜牧場（或飼養場）登記證書之養禽場，未納入防檢署之「家禽畜牧場基本資料清冊」；

³申辦期限：94年4月15日止。

⁴原農委會於96年8月28日發布修正《畜禽飼養登記管理辦法》之「畜禽飼養登記」申辦期限及相關條文規定。

⁵「動物防疫資訊網」具有「牧場整合資訊管理系統」、「畜牧場防疫資訊管理系統」、「動物疾病監測管理資訊系統」、「動物疫情通報系統」、「動物疫情地理資訊系統」、「金門牛隻銷台資訊管理系統」、「狂犬病預防注射資訊管理系統」、「犬貓進出離島地區聯合管制資訊系統」、「帳號申請管理系統」等9項子系統。

且108年度至113年9月底止，其中417場位於高原性禽流感案例場周邊半徑3公里內，卻因未被納入防檢署「牧場整合資訊管理系統」列管，致防疫機關未將其列入禽流感案例場採樣監測或健康訪視範圍，影響防疫效能。

- 2、截至113年9月底止，依據「家禽畜牧場基本資料清冊」，營運中之養禽場計11,565場，但場址空白（無門牌、地號）者105場、經緯度空白者975場、兩者皆無者33場，合計1,113場之場址或經緯度資訊缺漏，另發現有14場養禽場定位於臺灣外海之異常情事。

(五)據農業部查復「家禽場登記名冊」與「家禽畜牧場基本資料清冊」之養禽場數不一致情形之可能原因，包括：

- 1、市縣政府登記後即時同步至中央資料庫更新，而動物防疫人員與業者接洽後依內部行政慣例或個別防疫需求辦理資料維護，時間上並未同步。
- 2、畜牧場因故歇業、停業或復業，市縣政府未及時收到變更申請。
- 3、「畜牧場登記管理系統」僅登記畜牧場或畜禽飼養登記之養禽場，與「牧場整合資訊管理系統」亦將未登記之養禽場納入，登錄內容不同。
- 4、系統性設計疏漏或介接不完整，尚有遺漏部分場址資料。
- 5、市縣政府人員異動頻繁，職務交接未臻完善，造成系統之操作完整性未能達成期待。

(六)農業部稱：養禽場經緯度資訊缺漏有些是源於從地籍資料去google map下載經緯度資料後，所得數值要轉換，但市縣防治所的人員不理解而沒有轉換數值所致，已修正錯漏處等語。另針對領有畜牧場

(或飼養場)登記證書之養禽場數，通常會少於防檢署「家禽畜牧場基本資料清冊」之場數，實際上前者反而場數較多一節，該部說明原因如下：

- 1、「畜牧場登記管理系統」統計項目選項多樣，在選項時，未將停業、停業展延、歇業、逾期失效等排除，直接得到所有畜牧場(或飼養場)歷史資料。
- 2、1,249場中，345場已停養或無飼養設施、21場為重複登記資料(同一場有2筆以上畜牧場登記證書)、4場現況為養豬場並無飼養家禽及1場資料內容空白，前述資料予以剔除後，其餘878場具飼養事實或需更正資料。
- 3、過去市縣政府未曾提供市縣動物防疫機關⁶資訊，近年為因應防疫需求方強化副知機制，導致防疫端在歷史資料銜接上產生初期落差。

(七)防檢署為強化禽流感預警與防堵，每年9月至翌年3月實施「秋冬禽流感強化防疫措施」，並於養禽場確診禽流感時，加強確診場半徑3公里內的養禽場監測及管制，降低病毒傳播風險。惟防檢署建置「牧場整合資訊管理系統」時，未與已建置之「畜牧場登記管理系統」進行資料庫介接，兩系統各自依管理目的分別建置資料，故初期養禽場之歷史資料已不一致，且因後續同屬農業部轄屬之畜牧司及防檢署欠缺橫向聯繫，對於部分停業、停業展延、歇業、逾期失效等之畜牧場(或飼養場)資料未予

⁶包括：臺北市動物保護處、高雄市動物保護處、新北市政府動物保護防疫處、臺南市動物防疫保護處、桃園市政府動物保護防疫處、臺中市動物保護防疫處、新竹市動物保護及防疫所、新竹縣家畜疾病防治所、苗栗縣動物保護防疫所、彰化縣動物防疫所、南投縣家畜疾病防治所、雲林縣動植物防疫所、嘉義市政府建設處、嘉義縣家畜疾病防治所、屏東縣家畜疾病防治所、基隆市動物保護防疫所、宜蘭縣動植物防疫所、花蓮縣動植物防疫所、臺東縣動物防疫所、澎湖縣家畜疾病防治所、金門縣政府動植物防疫所、連江縣政府建設局(辦理動物防疫業務)。

處理或排除，系統間又未進行勾稽，造成「家禽場登記名冊」中之1,249場養禽場未納入「家禽畜牧場基本資料清冊」，致動物防疫機關依據「家禽畜牧場基本資料清冊」監測與健康訪視確診場半徑3公里範圍內的養禽場時，未能完整列管而有疏漏，有417場未納入監測與健康訪視範圍，影響防疫作業之完整性及效能，應予檢討改進。

二、農業部現行農業資料仍分散於不同系統平台，但系統規劃未以資料治理為導向，致案內同屬農業部之畜牧司與防檢署產出之養禽場數量此一性質相近之統計資料出現明顯落差，凸顯農業部轄屬機關對於資料庫間之整合、串接機制及權限管理，尚有不足，難謂已落實農業數位治理與資訊系統數位整合，應予檢討改進，俾建構完整之農業資料治理體系：

(一)《農業部組織法》於112年8月1日施行⁷，原農委會改制為農業部。為推動農業資訊整合、資訊安全及服務發展，並強化農業數位轉型，農業部將原先設置之資訊中心調整為資訊司。依《農業部組織法》第2條第7款規定，農業部之職掌包括農業資訊管理、資通訊應用發展政策與法規之規劃、研擬、管理及監督；另依《農業部處務規程》第13條規定，資訊司負責本部及所屬機關（構）共用資訊基礎設施與系統之整體規劃、資通安全政策之擬訂與推動，以及農業數位治理與資訊系統數位整合之規劃與協調⁸。

⁷立法院院會112年5月16日三讀通過《農業部組織法》，總統於112年5月31日以華總一義字第11200045461號令公布，行政院命令112年8月1日為施行日期，自該日起正式生效。

⁸農業部處務規程第13條規定：

資訊司掌理事項如下：

- 一、農業資訊管理、資通訊應用發展政策、法規、重大方案與施政計畫之研擬及督導。
- 二、農業地理資訊與航遙測應用之發展規劃、協調及督導。
- 三、資通訊技術農業創新應用之發展規劃、協調及推動。

- (二) 農業是國家發展的根基，具備維繫糧食安全供給、安定農村社會及維護生態環境等多元功能，與全民生活與福祉密切相關⁹。農業部轄下機關（構）眾多¹⁰，業務分工多元，已建置大量資訊系統與平台，且於108年起即逐步推動資訊集中與整合政策，針對所屬機關之系統、網路及資訊安全訂定統一管理規範，相關資訊基礎建設已陸續整合並投入運作。案內之「畜牧場登記管理系統」，其主機建置於農業部資料中心，由資訊司維運及管理，基本核心功能包含運算與儲存資料的管理、對內對外網路服務、資訊基礎設施及資訊安全等。
- (三) 然農業部資料中心僅提供資訊系統運作環境（如虛擬主機、儲存空間及網路等資料與服務），至系統功能及業務應用，則由業管單位依其專業分工負責。惟案內畜牧司為畜牧場之管理建置「畜牧場登記管理系統」，防檢署為動物防疫工作而建置「牧場整合資訊管理系統」，各自業務需求建置相關系統，然系統規劃未以資料治理為導向，相關資料並未整合，致同屬農業部體系之單位對於養禽場數量此一性質相近之統計資料，出現明顯落差。據農業部查復稱相關資料未予介接或勾稽之理由如下：

四、農業數位治理與開放之策略規劃、協調及推動。

五、本部與所屬機關（構）重大資訊計畫之監督及管考。

六、本部與所屬機關（構）資訊系統之數位整合應用規劃、協調及推動。

七、本部與所屬機關（構）共用資訊基礎設施、資源與系統之整體規劃及推動。

八、資通安全管理之政策擬訂、規範訂定、協調、推動、查核及督導。

九、其他有關資訊事項。

⁹參見2025農業部永續發展目標自願檢視報告。

¹⁰農業部下設有8個業務司、6個輔助單位，及15個三級機關（構），10個直屬四級機構、30個隸屬所屬三級機關（構）之四級機關（構）。本部設綜合規劃司、資源永續利用司、農民輔導司、畜牧司、動物保護司、農業科技司、國際事務司、資訊司、秘書處、人事處、政風處、會計處、統計處、法制處，各司處並視業務之需要，分科辦事。所屬三級機關包括農糧署、漁業署、防檢署、林業及自然保育署、農村發展及水土保持署、農田水利署、農業金融署、農業科技園區管理中心；所屬三級機構包括農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、獸醫研究所、農業藥物試驗所、生物多樣性研究所。

- 1、市縣政府依《畜牧法》管理場家經營資格，市縣動物防疫機關依《動物傳染病防治條例》按在養事實辦理維護，重點在於防疫管理，兩系統之資料因業管之法令依據與管理目的不同，並未執行勾稽。
- 2、兩系統資料在屬性與維護者認定具差異性，貿然介接可能會面臨資料準確性被覆蓋的誤差。

(四)另據農業部接受本案詢問之代表表示：

- 1、系統要介接，先要做一些升級，資料要有相對應的欄位，系統才能完成介接，目前系統還沒有更新與維護，兩邊（指「畜牧場登記管理系統」與「牧場整合資訊管理系統」）沒有完整的資料，現階段是畜政單位於核准養禽場設立或變更登記後以電子公文副知農業部，此方式的速度不會很慢，但我們希望資訊系統能同步即時對應。上次審計部來查核，發現防檢署的系統比較舊。
- 2、畜牧司主要職掌畜牧政策，涵蓋家禽產業的產銷輔導、畜牧場登記與飼料安全管理等事項，畜牧產銷輔導與動物防疫具密不可分之關係，只要有疫病發生，就會影響到產銷，對產業的影響很大，因此兩資料庫之統合很重要。然而，在系統整合前，資料庫雖然不能相通，但畜牧司可以開放權限予防檢署使用，或是資料庫定期勾稽並更新。當然將兩系統整合是最好的作法，也是農業部的目標。
- 3、農業部的資料庫當然希望串在一起，臺灣是AI大國，但資料庫卻仍不能串在一起。在我們的想像裏，農業是從農場到最終端，農地在哪裏？做那些使用？是畜牧用？或種植用？哪些農民在做哪些事？這些都要有資料庫。

- 4、農業管理涵蓋農地、畜牧、種植及市場等多面向，相關資料之整合有助於形成完整之農業治理體系。農業部資訊司近年已持續推動農業保險、農地及市場價格等資料之串接與應用，惟因各類資料分散於不同系統，且早期由不同廠商依不同邏輯建置，資料整合與系統介接尚需時間逐步推動。
- 5、即使系統尚未全面整合，透過權限開放或資料共享機制，仍可支援業務推動；農業很複雜，卻與生活息息相關，未來如能朝向系統整合並於同一架構下強化資通安全管理，將有助於提升農業管理及資料治理之完整性。

(五)綜上，農業部為推動農業資訊整合、資訊安全及服務發展，並強化農業數位轉型，將原先設置之資訊中心調整為資訊司，且近年來已針對所屬機關之系統、網路及資訊安全訂定統一管理規範，相關資訊基礎建設已陸續整合並投入運作。惟現行農業資料仍分散於不同系統平台，且系統規劃未以資料治理為導向，致案內同屬農業部之畜牧司與防檢署產出之養禽場數量此一性質相近之統計資料出現明顯落差，凸顯農業部轄屬機關對於資料庫間之整合、串接機制及權限管理，尚有不足，難謂已落實農業數位治理與資訊系統數位整合，應予檢討改進，俾建構完整之農業資料治理體系。

三、防檢署已建置「獸醫師執業繼續教育暨跨區執業申請系統」，提供執業執照更新及跨區執業線上申請功能，免除實體換照作業。惟目前市縣政府仍得以紙本方式受理跨區執業申請，相關核備資料分別留存於各市縣，需以人工方式比對申請紀錄方得掌握某獸醫師實際跨區執業狀態，且跨市縣資料無法即時勾稽。另因跨區執業資料未完整登錄於系統，致「全國獸醫師執業、

診療機構開業查詢」網頁未具備全國一致之即時查詢機制功能，民眾無法透過線上系統查詢相關資訊，增加行政重複及資料遺漏風險，使系統整體效益受限，亟需檢討改進：

- (一)按《獸醫師法》第5條規定，獸醫師執行業務，應向執業所在地市縣主管機關申請執業登記，領有執業執照，始得執業。同法第7條規定，獸醫師執業以申請執業執照之所在地為限，並應在經核准登記之獸醫診療機構、畜牧、獸醫機構或其他經主管機關認可必須聘請獸醫師之機構為之。但機構間之會診、支援、應邀出診、急救或事先報准者，不在此限。爰獸醫師執業登記機構以一處為限，然臨時性、非常態性之狀況，或應邀前往飼主住家或其他動物飼養場所等地出診及急救之情形，可不受原登記所在市縣之限制，至非屬前述情形者，例如執業獸醫師跨區與畜牧場簽訂契約後出診、公益性質之犬貓結紮、義診等，應事先報准¹¹。
- (二)防檢署為辦理獸醫師證書申請管理及執業繼續教育積分管理兩系統業務，於107年開發「獸醫行政資訊網」，建置「獸醫行政入口網管理系統」、「獸醫師管理系統」及「獸醫師執業繼續教育暨跨區執業申請系統」等3個子系統，供市縣防疫主管機關管理獸醫師（佐）執業及開業登記情形，並提供民眾於「全國獸醫師執業、診療機構開業查詢」網頁線上查詢獸醫師（佐）之執業狀態、執業執照、執業市縣、機構名稱等資訊。惟審計部查核發現，部分畜牧場合約獸醫師之執業資訊未能於前揭系統查得，或核准執業市縣非畜牧場所在地之情事。

¹¹參見行政院106年11月2日第3574會議審議《獸醫師法》部分條文修正草案條文對照表之說明。

- (三)據農業部查復稱：獸醫師可於「獸醫師執業繼續教育暨跨區執業申請系統」線上申請跨區執業或寄送紙本申請書予市縣政府核備，惟市縣政府如採紙本方式受理跨區執業申請，實務上係由各市縣政府以紙本公文同意核備，故無法於線上系統查詢跨區資料。另詢據農業部接受本案詢問之代表稱：因為現在獸醫師跨區執業的申請是雙軌制，可以透過紙本或電子申請，如走電子方式，在系統上可以查詢得到；但如果跨區申請是走紙本方式，則系統上沒有呈現，只有跨區申請的市縣政府手上才会有跨區的紙本等語。
- (四)防檢署為提升政府效能，提供網路便捷服務及無紙化措施，已建置獸醫師管理系統¹²，獸醫師執業執照更新及跨區執業得以線上作業方式申請。惟目前市縣政府仍得以紙本方式受理跨區執業申請，相關核備資料分別留存於各市縣，需以人工方式比對申請紀錄方得掌握某獸醫師實際跨區執業狀態，且跨市縣資料無法即時勾稽。另因跨區執業資料未完整登錄於系統，致「全國獸醫師執業、診療機構開業查詢」網頁未具備全國一致之即時查詢機制功能，民眾無法透過線上系統查詢相關資訊，增加行政重複及資料遺漏風險，使系統整體效益受限，亟需檢討改進。

¹²參見111年11月7日修正發布之「獸醫師執業登記及繼續教育辦法」部分條文修正總說明。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請農業部確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見及處理辦法，函請審計部參考。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，上網公布。

調查委員：張菊芳

王幼玲

施錦芳

中 華 民 國 1 1 5 年 5 月 6 日