

提議廢止農防字第 0991502402 號公告，恢復適用農防字第 0971502331 號公告

受理機關：行政院農業委員會

目的：禁止傳統零售市場及攤販臨時集中區內繼續零售屠宰活禽，以維護公共衛生、消費生活安全、畜牧業污染防治、畜牧業之發展和動物保護，並貫徹禽流感防疫政策。

依據：行政程序法第四章、畜牧法第 29 條。

理由：

一、貴會於 99 年 3 月 26 日發布之農防字第 0991502402 號公告，廢止 97 年 4 月 1 日農防字第 0971502331 號公告，特許傳統零售市場及攤販臨時集中區內繼續零售屠宰活禽（雞、鴨、鵝），使畜牧法於屠宰場內屠宰家禽之政策目標，倒退至 92 年 6 月 20 日之政策水準，抵觸畜牧法、傳染病防治法、消費者保護法、動物保護法，危害公共衛生、消費生活安全、畜牧業污染防治、畜牧業之發展和動物保護，無法維護人民的權益。

1. 畜牧法於 87 年 6 月 24 日公布施行，定下於屠宰場內屠宰家畜家禽之政策目標，除了促進畜牧業之發展和屠宰衛生外，也有助於人畜共通疾病之防治和國民消費生活安全的促進，此與傳染病防治法和消費者保護法政策目標一致。87 年 11 月 4 日動物保護法公布施行，其經濟動物人道宰殺規範，亦與畜牧法之屠宰衛生管理政策目標一致。惟畜牧法通過五年後，貴會始於 92 年 6 月 20 日發布農授防字第 0921502227 號公告，要求供食用之雞、鴨及鵝應於屠宰場內為之，但將傳統零售市場與臨時攤販集中場內販售之雞、鴨及鵝排除在外。95 年初，H5N1 禽流感疫情在亞、歐、非三洲迅速擴大蔓延，95 年 8 月 30 日，行政院宣布從 97 年 4 月 1 日開始執行「傳統市集全面禁止宰殺活禽及販售活禽政策」。唯 97 年 4 月 1 日，貴會發布農防字第 0971502331 號，禁止傳統市集販售宰殺活禽，但將執行日期延至 99 年 4 月 1 日。99 年 3 月 26 日貴會竟將農防字第 0971502331 號公告廢止，另發布農防字第 0991502402 號公告，將屠宰場內屠宰家禽之政策目標，倒退到 92 年 6 月 20 日農授防字第 0921502227 號公告之政策水準。
2. 農防字第 0991502402 號公告造成人禽共通之禽流感防疫政策的漏洞，抵觸傳染病防治法。
3. 農防字第 0991502402 號抵觸消費者保護法：
 - (1) 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，公告無法維護商品或服務之品質與安全衛生，對消費者之生命、身體、健康、財產等權益造成威脅，抵觸消費者保護法。
 - (2) 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，是倒退 7 年的「落伍」法規，而非定期改進的法規，難以維護禽肉商品與禽肉屠宰服務之品質與安全衛生，威脅消費者之生命、身體、健康、財產安全，抵觸消費者保護法第 3 條。

4. 農防字第 0991502402 號公告有礙畜牧污染之防治、畜牧衛生檢察查之徹底實施和畜牧業之發展，抵觸畜牧法。
5. 農防字第 0991502402 號公告允許於公共場所以非人道屠宰方式宰殺經濟動物，抵觸動物保護法（監察院 99 年 10 月 6 日第 0990800528 號調查報告）。
6. 根據行政程序法第 158 條，農防字第 0991502402 號公告是抵觸法律之無效行政法規。

二、貴會於 99 年 3 月 26 日發布農防字第 0991502402 號公告，廢止「已較進步」的 97 年 4 月 1 日農防字第 0971502331 號公告，使禽內商品與禽肉屠宰服務之品質與安全衛生倒退至 92 年 6 月 20 日發布之農授防字第 0921502227 號公告的水準，特許傳統零售市場及攤販臨時集中區內繼續零售屠宰活禽（雞、鴨、鵝），威脅消費者之生命、身體、健康、財產安全，違反消費者保護法第 3 條。

三、貴會於 99 年 3 月 26 日發布農防字第 0991502402 號公告，廢止 97 年 4 月 1 日農防字第 0971502331 號公告，回到 92 年 6 月 20 日發布之農授防字第 0921502227 號公告之政策水準，特許傳統零售市場及攤販臨時集中區內繼續零售屠宰活禽（雞、鴨、鵝），違反行政程序法，危害公共衛生、消費生活安全、畜牧業污染防治、畜牧業之發展和動物之保護，破壞行政效能及人民對行政之信賴。

1. 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，未受畜牧法、傳染病防治法、消費者保護法及動物保護法之拘束，違反行政程序法第 4 條。
2. 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，特許零售市場、攤販臨時集中區（段/場）內屠宰雞、鴨及鵝，形成政策上之差別待遇，違反行政程序法第 6 條。
3. 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，特許零售市場、攤販臨時集中區（段/場）內屠宰雞、鴨及鵝，雖然保護少數活禽屠宰販售業者和少數嗜食溫體禽類之消費者的利益，但卻使零售市場、攤販臨時集中區成為禽流感防疫之死角與漏洞，危害全民的生命、身體、健康、財產安全，違反行政程序法第 7 條之比例原則。
4. 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，違反行政程序法第 8 條之信賴保護原則：

(1) 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，未保護人民對政府 95 年宣示「傳統市集全面禁止宰殺活禽及販售活禽政策」之正當合理的信賴，包括「受禽流感疫情威脅的全國人民」、「期待獲得食品安全保障的消費者」、「合法屠宰業者」、「自 95 年起因信賴政府政策，接受政府補助和申請貸款成立合法屠宰場之業者」、「自 95 年起因信賴政府政策，接受補助並切結放棄宰殺活禽之傳統市場攤商」的正當合理信賴。

(2) 貴會於 92 年 6 月 20 日發布農授防字第 0921502227 號公告，要求供食用之雞、鴨及鵝應於屠宰場內為之，但將傳統零售市場與臨時攤販集中場內販售之雞、鴨及鵝排除在外。根據司法院大法官釋字第 525 號解釋之「信

賴保護原則」，自 95 年政府宣示禁止傳統市集宰殺活禽政策至 99 年 4 月 1 日開始實施，即使造成傳統市場內屠宰活禽業者因信賴而生之實體法上利益受損害，貴會及行政院其他部會亦自 95 年開始辦理合理補救措施，包括補助及轉業就業輔導，並提供 4 年之過渡期，已完全符合第 525 號解釋之意旨。然貴會於 99 年 3 月，仍以相關業者就業利益之考量，發布農防字第 0991502402 號公告，與釋字第 525 號宣示之信賴保護原則不符。相較於開放明眼人按摩之釋字第 649 號解釋，即使大法官將弱勢之視障者的就業權益，定位為「國家『特別』重要之公共利益」，也僅提供職訓與就業補助、輔導就業與轉業和 3 年之緩衝期。因此農防字第 0991502402 號公告與釋字第 525 號和第 649 號解釋信賴保護原則之意旨不符。

5. 貴會發布農防字第 0991502402 號公告，僅考慮對少數活禽屠宰販售業者、少數嗜食溫體禽類之消費者有利的一面，未考慮對全民的生命、身體、健康、財產安全不利的一面，違反行政程序法第 9 條。

四、貴會於 99 年 3 月 26 日發布農防字第 0991502402 號公告，廢止 97 年 4 月 1 日農防字第 0971502331 號公告，回到 92 年 6 月 20 日發布之農授防字第 0921502227 號公告之政策水準，特許傳統零售市場及攤販臨時集中區內繼續零售屠宰活禽（雞、鴨、鵝），未斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，未依論理及經驗法則判斷事實之真偽，違反行政程序法第 43 條、第 8 條和第 10 條。

1. 貴會於 99 年 3 月 26 日發布農防字第 0991502402 號公告時，有關禽流防疫政策之全部陳述與事實、證據並不支持廢止農防字第 0971502331 號公告，回到農授防字第 0921502227 號公告之政策水準的決定，與論理及經驗法則不符，違反行政程序法第 43 條。

- (1) 根據貴會 100 年 9 月 7 日防檢一字第 1001428445 號函，以及行政院衛生署 100 年 10 月 14 日署授疾字第 1000010236 號函，國內外目前雖無大規模禽流感疫情之立即威脅，惟政府肯定未來發生大規模禽流感疫情的高度可能性，仍遵照世界動物衛生組織（OIE）之規定，積極執行禽流感之防疫工作，足證我國對持續性、常態性禽流感防疫政策的需求，與 95 年 3 月行政院決定「推動傳統市集禁止活禽販售及屠宰」、97 年 4 月 1 日農授防字第 0971502331 號公告時之需求，並無不同，沒有回到農授防字第 0921502227 號公告之政策水準的證據和理由。

- (2) 95 年 3 月 9 日前總統陳水扁先生主持「因應禽流感可能入侵防治對策」第三次國安高層會議，指出 H5N1 高病原性禽流感病毒在候鳥及禽鳥之間相互感染，當時已沒辦法根絕，勢將成為每年候鳥遷徙的病毒，我國位處候鳥遷徙路徑，要將禽流感防治工作列入持續性的政策及常態性的防疫措施，陳前總統並指出，國內傳統市場是禽流感蔓延潛在的死角。95 年 3 月 22 日行政院立即展開推動傳統市集禁止活禽販售及屠宰政策以為因應。根據貴會 100 年 9 月 7 日防檢一字第 1001428445 號函，WHO 及各國

均積極防範 H5N1 病毒株入侵，貴會防檢局亦持續積極加強監控 H5N1 高病原性禽流感之入侵，以比流行病學所需數量增加一倍之採樣件數，在候鳥第一停靠的高風險點進行監控，並在傳統市場採樣監測 15,000 件以上，以期及早掌握疫情。另根據衛生署 100 年 10 月 14 日署授疾字第 1000010236 號函，行政院已於 100 年 8 月核定「因應流感大流行執行策略計畫-第三版」。另根據世界動物衛生組織（OIE）網站資訊，我國最近禽流感疫情的通報日，分別是 100 年 3 月 21 日和 100 年 4 月 11 日，證明我國仍深受禽流感的威脅，持續遵照 OIE 的規定，積極執行禽流感之防疫與通報工作。前述各項事實與證據，均證明我國持續、積極防範和因應禽流感疫情的重要性與迫切性，沒有回到農授防字第 0921502227 號公告之政策水準的證據和理由。

- (3) 自 98 年 4 月 1 日政府宣示「傳統市集全面禁止宰殺活禽及販售活禽政策」之決心，至 99 年 3 月 5 日政府宣布「務實調整活禽零售管理，優先納管家禽批售屠宰，以確保禽肉衛生管理與各國一致」，到 99 年 3 月 26 日貴會發布農防字第 0991502402 號公告，沒有任何「新的」或「重大不同」之陳述、事實或證據，支持貴會修正「傳統市集全面禁止宰殺及販售活禽政策」。
2. 自 95 年 3 月召開行政院禽流感防治聯繫會議第 12 次會議，決議推動辦理「傳統市集全面禁止宰殺活禽及販售活禽政策」後，行政院各部會編列動輒以億計之巨額預算，甚至動用預備金，積極辦理政策宣導、攤商輔導與設施設備補助、攤商轉業就業輔導與補助、屠宰場興建低利貸款等配套措施，但是貴會於 99 年 3 月 26 日發布農防字第 0991502402 號公告時，並未提供巨額預算之相關證據，支持廢止農防字第 0971502331 號公告，回到農授防字第 0921502227 號公告之政策水準的決定，與論理及經驗法則不符，違反行政程序法第 43 條。
3. 行政程序法第 43 條要求貴會為處分或其他行政行為時，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，故貴會之裁量權必須受到當事人之陳述、事實和證據之限制，必須符合論理與經驗法則，任何行政決定必須要有理由和證據的支持。貴會於 99 年 3 月 26 日發布農防字第 0991502402 號公告，欠缺新的或重大不同之陳述、事實或證據支持政策大轉彎，違反行政程序法第 43 條，也因而逾越法定裁量範圍，違反行政程序法第 10 條。
4. 行政程序法第 43 條要求貴會為處分或其他行政行為時，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，係要求貴會根據事實和證據制定政策，符合論理法則和經驗法則。貴會為合理化農防字第 0991502402 號公告之發布，農授防字第 0971502331 號公告之廢止，提出矛盾和欠缺證據支持之理由，違法行政程序法第 8 條之誠信原則。以傳統市場是禽流感蔓延潛在的死角為例：

- (1) 95 年 3 月 9 日前總統陳水扁先生主持「因應禽流感可能入侵防治對策」第三次國安高層會議，指出國內傳統市場是禽流感蔓延潛在的死角。
- (2) 98 年 4 月 14 日，貴會研考科發布「持續取締家禽違法屠宰行為 加強輔導業者轉型」新聞稿指出，95 年時，為防杜傳統市場販賣及屠宰活禽成為防疫上之漏洞，經衛生單位提議傳統市場應立即禁止活禽販售及屠宰，經 95 年 3 月召開之行政院禽流感防治聯繫會議第 12 次會議決議推動辦理。
- (3) 99 年 3 月 17 日，貴會防檢局局長許天來指出，為了達到更佳的政策效果，政府的執法策略是優先取締「防疫風險較高」的「非法業者」。
- (4) 100 年 9 月 7 日，貴會防檢一字第 1001428445 號函指出，WHO 及各國均積極防範 H5N1 病毒株入侵，貴會防檢局亦持續積極加強監控 H5N1 高病原性禽流感之入侵，以比流行病學所需數量增加一倍之採樣件數，在候鳥第一停靠的高風險點進行監控，並在傳統市場採樣監測 15,000 件以上，以期及早掌握疫情。該函未提及如何針對「防疫風險較高」的非法業者，進行監控。

中 華 民 國 1 0 0 年 1 1 月 1 5 日

