

焦點評析

對非洲豬瘟防疫政策治理的觀察與 省思

The Observation and Reflection on Relevant Policy Measures to Prevent the Spread of African Swine Fever (ASF) in Taiwan

王偉鴻 *Wei-Hong Wang*

台灣經濟研究院副研究員

Associate Research Fellow of Taiwan Institute of Economic Research

一、口蹄疫事件對我國養豬產業的前車之鑑

中國非洲豬瘟疫情持續延燒，連帶引發台灣社會的高度恐慌，政府全力防疫總動員將豬瘟防疫拉高到國安層級看待。綜觀台灣近年爆發的重大動物傳染病，最有名的當屬 1997 年口蹄疫事件造成國內養豬產業面臨了嚴重的崩解危機，整整等待了 21 年我國好不容易在 2017 年剛被世界動物衛生組織（World Organisation for Animal Health, OIE）認定為施打疫苗口蹄疫非疫區¹，預計不久的將來將從疫區名單除名，然接踵而來的卻是境外非洲豬瘟可能傳入的疫情威脅。回顧國內養豬業也曾有一段輝煌歲月，在口蹄疫爆發前，台灣曾經是僅次於丹麥的世界第二大豬肉出口國，每年

¹ 〈口蹄疫苗「拔針」 拚 1 年成非疫區〉，《聯合報》，2018 年 6 月 20 日。

豬生產量有一千四百萬頭，產值高達 886 億元，豬肉出口就佔日本的豬肉進口量 4 成多²，也因海外市場的高度需求，帶動了國內養豬業規模的快速成長。

在漫長等待 OIE 將我從疫區除名的時間裡，養豬業從出口為重轉為仰賴內需市場，國內豬肉自給率高達 9 成³，這情境跟其他畜牧養殖的市場供需狀況相差甚大⁴。這次的豬瘟病毒迄今仍欠缺有效的疫苗，因此造成的威脅與經濟損失極可能比口蹄疫更可怕，若最後政府防疫失守除了再次殃及豬肉產業上下游，也勢必牽連整個民生食品供應鏈，其影響的將不僅是國內養豬戶的生計，更是攸關全民公共衛生的安全。

目前政府對豬瘟的防疫重點除了加強邊境管控、查緝走私肉品，在海關嚴格取締旅客夾帶疫區肉品入境之外，政策和輿論的焦點都聚焦在廚餘養豬的可能風險及養豬場監測的防疫措施是否完備。觀諸西班牙與巴西等國對非洲豬瘟的防疫經驗，防疫動輒十年以上才可能根絕非洲豬瘟疫情，其所花費的資源和人力相當高昂，高度考驗一國政府的防疫治理能力。

二、政府對豬瘟防疫的風險控管措施及其治理風險

從報章輿論及官方發佈資料，應否禁止使用廚餘養豬是目前國內防疫的關注焦點，不僅飼料和廚餘養豬戶的意見彼此分歧，防疫專家也各持相左觀點，甚至還出現中央和地方政府對執行防疫不同調的落差，彰顯禁止廚餘養豬政策目前仍未形成國內共識。

就主管機關農委會的防疫風險控管機制，對於是否禁止廚餘養豬是採取分階段管理，針對不同風險程度的廚餘養豬戶分別管理。首先針對那些高度風險、沒有蒸煮設備的養豬場；再來是中度風險、有蒸煮設備但未受環保單位列管的養豬場，要求先取得廚餘再利用檢核，否則就須改用飼料

² 農委會農業統計；中央畜產會統計資料。

³ 農委會農業統計。

⁴ 農委會農業統計。

或退場；最後才是低度風險、對有符合環保登記的養豬場，持續加強蒸煮規定的稽查。總體來看，政府的防疫管理策略是透過廚餘再利用檢核、飼料補助和鼓勵退場這三套措施來做防疫風險控管，但最後的政策目的仍是要讓廚餘養豬戶接受所謂的「產業轉型」，成為飼料養豬模式或退場二選一的結果。

雖說農委會這三套防疫措施符合國際防疫的實踐，而 OIE 也早就修訂國際衛生動物法典（International Animal Health Code），規定豬瘟非疫區國家禁用廚餘養豬，國際上也有不少國家選擇遵行，例如歐盟國家禁止廚餘養豬由來已久，主要是自英國發生口蹄疫後，歐盟便在 2002 年禁止全面廚餘養豬。美國則是交由各州政府自行決定是否禁止廚餘養豬，目前已有多州禁止使用廚餘養豬。

台灣的豬瘟防疫作法是否真要跟國際相符，才是對台灣養豬產業和民眾健康的最佳政策解決方案？這個問題恐是值得深思。本文以下將就針對農委會提出的前述防疫治理作法，提出可能的防疫漏洞與政策治理思考。

就廚餘再利用檢核作法，主要的防疫漏洞在於稽查人力和稽查成本的提高，況且實地稽查實屬困難，各地方衛生單位的稽查人員配置本就很少，在加上要確實稽查各地境內的廚餘養豬戶實屬不易，尤其是那些後院養殖的養豬戶。依照《廢棄物清理法》對廚餘高溫蒸煮的規定「高溫蒸煮時應持續攪拌，並維持中心溫度 90°C 以上、蒸煮至少 1 小時以上」，關鍵點在於：這項法定要求對稽查人員是否能確實做到如實且持續的稽查？豬瘟防疫是長期的抗戰並非短期就能休兵，這期間需花費的稽查成本很高。對養豬戶來說，其是否有實施高溫蒸煮廚餘的「能力」及執行意願也是執行關鍵。光有廚餘蒸煮設備是不夠的，養豬戶若是缺乏能力和長期的配合意願，在加上政府稽查不易的限制，只要有一小部分沒做好或偷工減料，整個防疫體系就破功了。

就飼料補助作法，農委會補貼廚餘養豬戶購買飼料的差額，每頭最高

補助二千二百元，看起來飼料補助的立意良好，但其實仍有不少防疫漏洞，甚至可能造成更多的新問題。依照公布的「廚餘養豬場轉用飼料補助要點」相關規定⁵，政府提供的飼料補助只有一次，況且它還是附有負擔的補助，亦即養豬戶一旦接受政府的一次飼料補助後，十年之內是不得再轉回原本的廚餘飼養模式，若事後被查獲重回廚餘養豬模式將被要求限期返還補助款，從長期防疫觀點來看，十年條款或許是合理作法。

防疫政策執行有效性的前提，基本上要去考量受政策影響的對象是否主觀上有意願配合，在加上客觀上要有能力執行，亦即政府提出飼料補助這項誘因若要發揮作用，必須考量受到影響的養豬戶是否有產生足夠「動機」願配合這項政策誘因，以及養豬戶本身有沒足夠「資源」去做到十年條款的負擔。若兩者都欠缺，條件在優惠的誘因也很難達到預期防疫效果，舉例來說這次在養豬大縣屏東縣即使補助申請快截止了，也僅有 7 家養豬場提出飼料補助申請就可見一斑⁶。

從養豬生產成本來看，廚餘養豬戶在後續十年的所有飼料成本都是要自行吸收負擔，這些養豬戶之所以會採廚餘養豬是基於降低生產成本的考慮，以及廚餘養豬所生產的豬肉有其固有的市場消費客群。就生產要素來看，廚餘和飼料兩者其實都是養豬原物料，廚餘只要經過適當處理它也是安全的養豬原物料，兩者在市場上是可替代的產品，也都有各自的市場客戶群，因此養豬戶是否要以廚餘或飼料養豬應該是屬於市場行為，養豬戶會依其市場需求來評估，實不需政府介入市場，加以十年條款的限制。

除此之外，國內養豬投入成本就以飼料費居養豬生產成本最高佔比，飼料費占六成之多，國內養豬的飼料大多是以進口穀物為主，國內平均每年進口的玉米量就高達 4500 千公噸、黃豆每年進口 2500 千公噸⁷，這些進口的穀物國際價格波動又很大。近年來全球氣候異常導致這些穀物的生

⁵ 農委會頒佈的「廚餘養豬場轉用飼料補助要點」。

⁶ 《聯合報》，2019 年 1 月 30 日，版 B2。

⁷ 財政部關務署。

產狀況差且生產不穩定，供給量減少價格自然就波動高，飼料費成本的提高這項不穩定因素很可能將造成養豬戶偷偷轉回廚餘養豬模式，這也會造成更多新問題產生。因此防疫政策的誘因要考量到「市場面」因素，政策要能兼顧降低養豬的生產成本或者增加養豬戶的獲利這兩項市場因素著手，這才可能讓廚餘養豬戶的生產模式和餵養行為產生改變，十年條款就不再是單純的防疫限制。

三、結論與省思：豬瘟防疫政策的利害關係人參與

同樣也受到非洲豬瘟入侵的歐洲國家也紛採取防疫措施，歐盟為了豬瘟防疫在 2018 年 11 月由歐盟委員會發佈了重要的豬瘟防疫策略(*Strategic approach to the management of African Swine Fever for the EU*)，該份策略指出防疫策略要重視野豬的高傳染風險。雖然野豬在歐洲比較普及，我國目前還是以家豬飼養為主，但野豬是潛在的豬瘟病毒宿主，在加上野豬的移動性高是難以難管控的族群，因此政府要趁早調查國內野豬數量分布的區域並納入防疫監測體系，防疫不能只放大廚餘養豬這環節，而忽略了其他潛在的防疫環節。

回顧本文前述，農委會提出的防疫政策其立意良好也確實提出了一些誘因，但我們從輿論看到的防疫仍只有政府本身在努力，它本質上是一場由上往下 (*top-down*) 防疫治理，似乎缺少了這場防疫事件該上場的許多主角的投入參與，這樣的防疫恐只會造成事倍功半之效。

對於應否禁止使用廚餘養豬的防疫政策治理，目前似乎缺少了對受影響對象的考量，忽略了前述提及的動機、資源和能力等因素的考量，還有最重要的市場面因素。上述這些因素都是在防疫政策規劃階段關鍵的考量要素，這也是歐盟及歐洲國家當前在投入相關的政策設計規劃時所重視的點，亦即歐盟在政策形成過程要求要有所謂的「利害關係人參與」 (*Stakeholder engagement*)。政策決策者可藉由各種管道與平台，讓各方利

害關係人透過不同的機制來表達意見、進行有效溝通並嘗試達成共識。

是否要禁止廚餘養豬來防疫，哪種豬瘟防疫政策才是屬於台灣的「最佳政策解法」，不見得一定要跟國際同步才能被稱做好政策，應回到本質面去考量國內養豬業的產業現況和上下游產業鏈的運作生態，決策者可建立一個明確的多方參與機制及討論框架，讓雲林、屏東這些主要養豬場群聚的縣市政府、商業化養豬戶、廚餘養豬戶、廚餘回收業者、飼料業者這些養豬上下游產業鏈的利害關係人願意來參與討論該如何防疫豬瘟並形成共識。透過多方參與過程其實也能讓多方利害關係人了解到政府防疫政策的規劃與執行過程並適時提供建議，又能降低對防疫執行的阻力。若能藉由面對這次非洲豬瘟來重新檢視台灣的防疫體系與養豬產業鏈的生態系運作，並思考如何借助技術創新與經營模式調整，將是國內養豬產業轉型的新契機。

責任編輯：賴文媿