動物保護法 12 年

體檢政府動物保護政策、施政及「全台流浪犬、貓留置收容狀況」調查分析報告

台灣動物社會研究會

2009 年 11 月

所有圖文，轉載請經本會許可

沒有良好動物福利為基準點的政策
流浪犬貓不可能真正減量、動物虐待行為也很難防止

前言

台灣「撲殺」流浪狗的歷史至少 60 年以上，撲殺方式「琳瑯滿目」。從民國 38 年將「野狗」送到動物園餵獅、豹、熊、狼[1]，到民國 87 年（1998）動保法立法前、後，許多縣市還以電死、溺死、餓死、活埋等種種不人道方式「處理」流浪狗。本會工作人員曾於當時跑遍全台垃圾場與公墓，完成首份針對「流浪犬貓留置、收容所」的調查，隨後發動國內外的請願抗議，訴求台灣通過動保法立法。

立法完成至今 12 年，台灣各地動保組織及個人投入無數資源，加入流浪犬貓的救援、收容行列，但流浪犬貓卻仍被社會視爲「環境問題」，公部門不斷投入大量資源在「捕捉與撲殺」的末端減量上。12 年來，所有社會資源的投入，是否讓台灣同伴動物的福利有所提升，而流浪犬貓的數量是否減少了？

2006 年至今，在有限的人力與經費下，我們再度大規模、完整的進行「全台流浪犬貓留置、收容狀況」的調查；期間，我們看到了一個「悲傷 326」的縣市鄉鎮樣貌：日復一日、數不清的生命，因爲沒有選票、沒得發言，經歷著「生不生」、「死不死」的悲傷、痛苦！

這是現代化國家少有的「奇蹟」！全台灣 326 個縣市鄉鎮，至今仍有 9 成將「捕捉」來的流浪犬貓，關在極爲偏僻，鮮少有人會前往的「垃圾場」與「公墓」旁，甚至屠宰場裡！給牠們的，是生不如死的對待！

爲什麼法律通過 12 年至今，許多問題的本質未見改善，希望這份分析報告，能提供政府未來施政參考，促進社會以不同角度關切此一議題！

[1] 中央日報，1949 年 5 月 14 日。摘要如下：「圍捕野狗的動員令下，所有野狗俘虜都被當局一齊送到動物園去餵大野獸。既可減輕動物園的負擔，又可來個滅屍乾淨。所以動物園內幾隻營養不良的獅、豹、熊、狼連日大打「牙祭」。尤以那隻瘦骨嶙嶙的母獅更是舐爪剔牙，喜慶加菜，令鐵柵欄外旬日不知肉味的公務員遊客見之，不勝豔羨。」

壹、台灣流浪犬「演變史」

民國 3、40 年代，為了防範「狂犬病」，政府呼籲為家犬預防注射後，緊接著就是全面撲殺「非家犬」的野狗[2]。當時若未掛犬牌、未注射狂犬病疫苗、未繫犬繩而遊蕩在外的狗，往往被稱為「**野犬**」、「**野狗**」，甚至「**瘋狗**」；處理方式即為「捕捉」、「消滅」。到了 80 年代後期，在愛護動物人士大聲疾呼下，流浪犬慢慢被改稱為「棄犬」，強調流浪犬並非「野」生，而是因為被人「棄養」。民國 88 年（1999）台北市為鼓勵民眾認養流浪犬，開始改稱「**愛心犬**」。名稱的演變，在某種程度上，反應了社會大眾看待「流浪狗」的態度。◆

而關於同伴動物「管理」政策的演變，則大約可分三個階段。

- ◆ 1949 至 1970 近 20 年間，流浪狗等於「狂犬病」，捕捉、撲殺流浪狗就是消滅狂犬病，由衛生或警政單位負責，但均屬任務編組。
- ◆ 1971 年開始，台北市首先成立專責的捕犬隊，初期只是基於「狗會妨害、傷害人，傳染疾病，需管理、控制」而予以移除了事，後為回應「殘忍、不人道對待流浪狗」的指控，於 1998 年完成動物保護立法，才有規範捕捉、收容、安樂死之法源依據，前後約 30 年。
- ◆ 動保立法（1988）後，逐漸強調要「保護、愛護動物」，並推動「**減量**」及「**禁虐**」措施。【見附表一】

貳、台灣流浪犬數量變化

12 年來，政府「捕捉、撲殺」的末端減量，是否有效解決了流浪犬貓的問題？

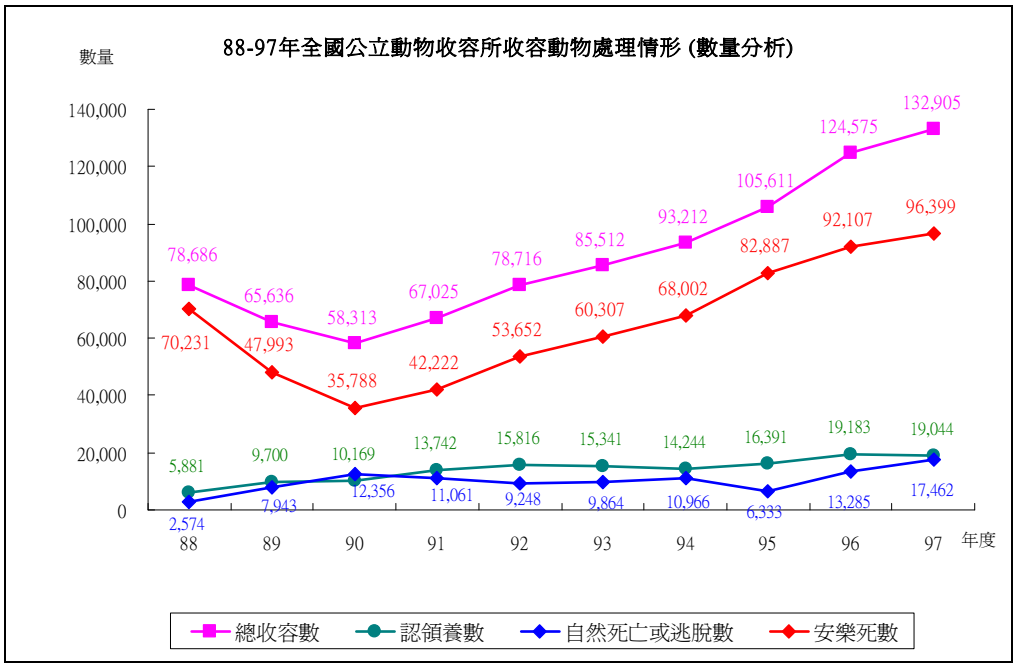
根據農委會統計資料，民國 88～97 年各縣市動物收容所的收容管理、認領養、安樂死數據【見附表二】，總計全國收容流浪犬（含政府捕捉、飼主送交、民眾捕捉）共 895,242 隻，安樂死數量 650,095 隻（占總收容數量 73%），認養數量 139,8735 隻（占總收容數量 16%），不知去向 105,274 隻[3]（占總收容數量 12%）。若從趨勢變化分析，以數量論，捕捉收容、安樂死、自然死亡或脫逃的動物數量「逐年增加」。以比例論，雖認領養數量有緩慢增加，但其占總收容量的比例，卻呈現下降；七成以上被捕捉的流浪犬，因為無法收容而被安樂死，僅有約一成六的動物是被認養或由原飼主領（尋）回。【圖一、二】

整整一甲子，台灣流浪犬貓問題始終無法從源頭根本「禁絕」！

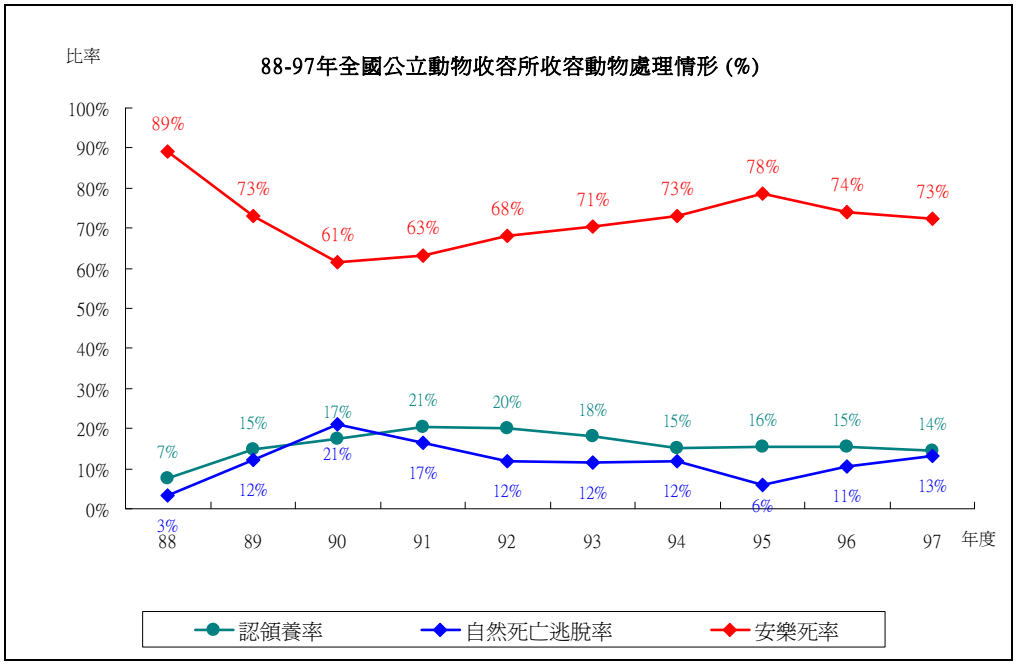
---

[2] 「台北市衛生院會同警局今起捕殺野犬」，1951.12.01 聯合報（7 版）；「台灣省規定 利用冬防夜巡 全面捕殺野犬」，1951.12.26 聯合報。詳見本會網站【台灣奇蹟—從垃圾到生命 系統檢視流浪犬貓動物福利】，「從 1971 以來」之「捕犬相關新聞」。

[3] 一般而言，所謂「不知去向」意指：收容動物因各種原因病死、餓死、被咬死或逃逸。



【圖一：民國 88～97 年流浪狗收容、安樂、認領養、自然死亡或脫逃的『數量』趨勢】



【圖二：民國 88～97 年流浪狗收容、安樂、認領養、自然死亡或脫逃的『比例』趨勢】

參、全台流浪犬貓留置、收容狀況調查發現

一、留置所

本會耗時三年多完成的「全台流浪犬貓留置、收容狀況調查」，最令人痛心的發現之一是：在捕犬與收容所之間，竟還存在大量的「留置所」，亦即清潔隊員捕捉後，因路途遙遠或其他原因，

而暫時（一日、數日甚至數週）甚至永久（直到執行安樂死或犬貓自行死亡爲止），將犬貓「留置」在清潔隊或垃圾場簡陋的一角。

許多留置所，只能用「可惡」來形容。以北縣永和及台南新營爲例，竟將犬貓留置在捕犬車上，車上鐵籠窄小不堪。永和市的鐵籠中型犬連轉身都有困難，而新營的鐵籠則將數隻大狗關在一起，擁擠之外，也造成強欺弱的打鬥！更嚴重的是，犬貓被留置期間，常常無法獲得飲水及食物供應。而彰化北斗則是將狗關進四周垃圾環繞、破舊不堪的鐵籠中，只給發霉的「餿水」，擺明了要讓狗活活餓死！【請見本網站「調查影片」】

這些留置所因軟硬體設施不良，而導致的動物福利問題如下：

1. 沒有足夠、清潔、適當的食物和飲水——**沒有免於飢渴的自由。**
2. 沒有適當、足夠的遮蔽和環境——**沒有免於不舒適（安全的空間和溫濕度）的自由。**
3. 疾病、受傷完全沒有醫療——**沒有免於疾病和傷害的自由。**
4. 空間窄小、動彈不得、毫無隱密、強弱不一的狗造成爭奪地盤打鬥、生死未卜、陌生而無法自主——**沒有免於緊迫、恐懼的自由。**
5. 除了鐵籠，其他一無所有，也無法選擇「氣味相投」的同伴——**沒有表現社群和自然行爲的自由。**

二、收容所

留置所的動物福利不佳，收容所呢？比較起來，各縣市流浪動物收容所是政府以公帑興建、每年常規編列預算維持運作，但動物福利的水平最多也只是比留置所好「五分之一」而已。所謂「五分之一」，係指勉強做到「免於飢渴」。不過，當同一欄舍收容多隻動物時，強勢動物的護食行爲仍會影響其他動物，使得較爲弱勢的動物還是無法「免於飢渴」。

此外，收容所還普遍存在下述三個現象，不僅沒有讓收容所發揮應有的功能，反而使其成爲一股逆流，不斷複製形成流浪狗的根本機制——不重視、漠視動物福利。

（一）歧視老、弱、殘、病、雜、醜

同樣是以「眼不見爲淨」、「減量」，而不是以「動物福利」爲基準。收容所努力提升「認養率」時，爲了迎合民眾喜好，往往由獸醫、工作人員、義工刻意挑選「年幼、漂亮、健康、名種的」犬貓，給他們最好的空間、機會和待遇，並在每星期固定且有限的時間，「開放」民眾認養。此種作法既不是基於動物福利，也不是基於促進人與動物的互動和諧，以及以專業、科學的角度讓民眾選擇適合被認養的狗。總之，就是歧視老、弱、殘、病、醜、雜（種）犬貓！

當然，任何一隻犬貓能夠找到新家、好飼主都值得高興。問題是，相對於這些非常少數、「年

輕漂亮健康出身好」的犬貓，那些絕大多數「老弱病殘醜雜」犬貓的遭遇，幾乎完全沒有動物福利可言，何況獲得「生命奇蹟」——被好主人認領養的權益。

（二）表面功夫多於實質提昇

舉例而言，絕大多數收容所都是有獸醫卻沒有「醫療」。獸醫做的都是「行政」工作。收容所裡的獸醫不做醫療工作，動物怎麼可能有免於疾病、能獲得適當醫療的自由？更有收容所爲了降低附近在地居民的疑慮，或是吸引民眾參觀，而購買或接收雞、豬、孔雀、鴕鳥、龜、鹿、羊等動物展示，還美其名爲「教育園區」。甚至還將飼養的豬隻宰殺分送食用，根本扭曲收容所「保護安置」動物的原意。

另外，許多收容所仍然沿用「豬舍」的設計來養狗，也有收容所用狗舍來養豬。這些都是不符合動物需求的空間設計，也是負面的教育。收容管理動線和相關作業，也往往都是「犧牲動物福利成全人的方便」！

另一方面，台灣社會對於絕大多數私人收容所，普遍存有－－不做安樂死就等於「不會虐待動物」的印象，因而宣稱「不做安樂死」，也就比較容易募得款項。但實際上由於照顧人力、空間、獸醫資源有限，不做安樂死的「政策」背後，許多時候是任由犬貓生病，或因數量多、擁擠、打鬥致死。且在認養率有限的狀況下，經常都有各地的動保組織或「狗場」，不斷訴求增加空間以飼養更多的犬貓。

而公立收容所，由於理論上必須接受社會監督，不論「飼養管理」或「安樂死」，實務上只好儘量採取「黑箱作業」。導致絕大多數都像密閉的監獄或集中營，圍牆高築，甚至架設「刺網」，隔離區禁止進入，門窗緊閉（讓人看不到）、減少開放時間（僅限特定時段開放）、禁止拍照攝影等等，不一而足。收容動物的安樂死，泰半都是委外執行，外界根本無從監督。

三、動保行政

收容的動物福利不佳，動保工作也一直都未受行政首長的重視。本會檢視機關業務執掌內容，發現全國 25 縣市中，台北市、台北縣、桃園縣、台中縣、台中市、南投縣、台南縣、台南市及花蓮縣等 11 個縣市，已設置動物保護專責單位，其業務執掌幾乎百分之百爲動物保護工作，約占 44％。而台北市在今（2009）年 10 月 7 日已獲市議會三讀通過，提升原有「動物衛生檢驗所」位階，改名爲「動物保護處」，允爲全國先驅[4]。但中央主管機關行政院農委會卻還是將動物保護工作，放在原有的「畜牧行政科」，可說是嚴重落伍及落後。【見附表三】

上述 11 個縣市中，南投縣明列「…動物福利措施稽查」；台中市分設動物保護課與動物收容（或收容管理）課；台北市明年 1 月開始運作的「動物保護課」，底下分爲防疫檢驗組、動物管理組、產業保育組、動物收容組及動物援救隊。其中「產業保育組」將專責管理寵物產業，包括寵

[4] 聯合報，北市．運動 B1 版，98-10-08

物 SPA、美容、旅館等；「動物管理組」業務包含寵物買賣、販售查緝；環保局轄下的捕犬大隊，則改名爲「動物救援隊」，並隸屬動保處，不再由清潔隊負責；台北縣與桃園縣、台中縣仍分別以「第五課」或「第四課」爲名對外；台南市名爲「寵物管理課」等，則稍顯不足；而嘉義市家畜疾病防治所下設「農林畜牧課」，其 15 項業務中，與動物保護相關的執掌只有「寵物登記」這一項，可以說是全國倒數第一名的特例了。

肆、動物保護政策落實於社會的觀察

十年來，我們觀察整體社會意識，也發現政府在政策上要推動所謂動物「保護」時，所面臨的三大困境：

1. 在政策上，談「動物保護」會被質疑：保護動物？人都保護不了，還談保護動物？
2. 在教育上，「愛護動物」被狹隘化：一個極端是，愛護動物僅及於貓狗。另一極端則是不愛貓狗的人，就等於沒有愛心。
3. 在法治、執法上，要「保護、愛護」動物，顯得非常空洞，不知具體標準爲何？也就是不知「動物福利」、「良好動物福利」爲何物？學術科學基礎爲何？如何應用執法等！

這種現象我們歸納爲「不知爲誰而戰，不知爲何而戰」。動物保護行政人員面對這樣的困境，往往只能根據自己的「動物態度」、「動物保護觀」行事，面對問題則是「欲強則弱、欲弱則強」，會吵的孩子有糖吃，但受益的多半不是動物。

實際上，「愛護動物」只是個人的嗜好或修養，甚至還可能是錯誤認知或偏見。「保護動物」的問題則在於，其行爲準則依據的是「人」的好惡，而不是從動物的角度思考，瞭解「動物」究竟需要什麼？

動物需要什麼？是「動物福利科學」研究範疇，涉及動物生理學、心理學、行爲學、生態學的相關知識、能力、技術、以及設施等等，是目前先進國家落實、執行相關動物福利規範的基準。若只談「動物保護」而不談「良好動物福利」，則易流於表面、片面的「愛護、愛心」，所作所爲依據各人喜好，並不一定符合動物需要，比如幫狗穿衣、穿襪。

若能擺脫「愛心、愛狗貓」的刻板思維，提昇整體社會對動物基本福利的瞭解與尊重，才更能促進同伴動物的權益。【請見本網站「認識動物福利」單元】

伍、問題意識

台灣於 87 年 11 月 4 日（1998）完成動物保護立法、公佈實施，此後歷經 6 次修正。雖說保護範圍涵蓋所有人爲管領之「脊椎動物」，實際上，無論是法條內容比例，或是從政府施政重點來

看，都還是以同伴動物，而且是「狗」爲重心。但檢視幾年來的新聞報導即可發現，台灣流浪動物的種類已從流浪狗，“發展”到流浪貓[5]、進而到流浪兔[6]…等，所衍生的棄養、捕捉、收容等問題也一再重演。

動物保護立法後 10 年間，農委會針對動物保護工作，訂定過許多規範[7]、推動過許多措施、舉辦過許多活動。【請見本網站「從 1949 以來」單元】其中和流浪狗問題相關的政策，包含委託學者調查台灣流浪狗、與家犬數量[8]，辦理過多次全國收容所評鑑[9]，以及每年補助地方政府辦理流浪犬收容（建置修繕）、安樂死工作[10]，從 1999～2008 年已投入 3 億 7420 萬元【見附表四】，而全國（含離島）25 縣市除了「雲林縣」[11]、「苗栗縣」之外，皆已設置公立流浪動物收容所。

但無論是根據新聞報導、義工檢舉資料，或是本會三、四年來無數次的田野調查，我們發現各地收容所動物福利的狀況，除了部分硬體設施略有改善外，許多現象仍是「十年如一日」，並沒有實質的突破。從捕捉、收容、到安樂死過程，動物虐待、疏忽、甚至受傷、死亡的事件屢屢發生。例如花蓮吉安收容所、台中市留置所、苗栗竹南留置所發生過狗吃狗事件；流浪狗捕捉不當，造成糾紛或動物傷害的案例也時有所聞。

於此同時，民間要求「以絕育代替撲殺」的呼聲越來越高，因此從中央到地方政府，也都多多少少、陸陸續續編列經費推廣「家犬、流浪犬」絕育。表面看來，政府與民間都希望能從源頭解決流浪犬問題。

另一方面，社會大眾著重在「愛心、愛護」的動物態度，也表現在媒體報導上：有關動物救援——多被報導爲突顯愛心的新聞事件，或突顯殘酷——越來越多有關虐待犬貓的新聞被揭露。

2007 年一件虐貓事件，加上動保團體的後續修法行動，甚至促成動物保護法納入刑罰。可見動保法立法以來，政府在同伴動物「保護」的工作上，的確花了不少錢、做了不少事。許多也是正

---

[5] 以台北市爲例，2003 年以前，以收容流浪狗爲主的「動物之家」只設幾個貓籠。但當年發生 SARS 疫情後，流浪貓收容量驟增爲 2,198 隻。2004 年達到 2586 隻。【中時晚報，2005 年 8 月 30 日，9 版】2005 年則斥資 602 萬元，興建全新貓舍【中國時報，2005 年 8 月 31 日，C4 版。】

[6] 北市動物衛生檢驗所 2007 年至 2008 年 5 月只收容 5 隻兔子。但台北市愛兔協會 2008 年 1 至 5 月已通報、收容 37 隻棄兔，並估計全台約有 2 萬隻。除呼籲飼主爲兔子結紮，以免繁殖過剩，並發起募款籌建收容機構。【2008 年 6 月 21 日，聯合 B2 版，蘋果 A28 版，自由 B5 版；22 日，蘋果 A13 版，自由 B5 版】

[7] 包括支持由立法委員王幸男所推動的兩次修法，禁宰、禁吃、禁賣狗肉。

[8] 例如：1999 年 10 月委託國立台灣大學獸醫系費昌勇教授，調查全台家犬及流浪犬數目。調查結果：家犬約 2,101,493 隻，流浪犬約 666,594 隻，共計約 2,768,087 隻。2005 年 1 月 17 日，再度委託費昌勇教授調查。結果：93 年度全國流浪狗數約 17.9 萬隻，與 88 年估算 66.7 萬隻相較，6 年來減少了 48.8 萬隻，減少幅度約 73%。以流浪狗密度來說，93 年全國平均密度爲 0.79 隻/百人，與 88 年全國平均密度 3.3 隻/百人相較，亦明顯降低。該報告指出流浪狗減少的原因，應與全國總狗數快速下降、民眾飼養寵物觀念改變、鼓勵犬隻絕育及適度持續捕捉有關。

[9] 例如 1999 年 10 月，防檢局委託台灣大學獸醫系葉力森副教授，規劃並執行公立動物收容所首次評鑑工作。邀集學者、獸醫師、環保署中部辦公室、農委會畜牧處組成評鑑小組，分二組進行，一組由防檢局排定評鑑日程通知各縣市主管機關後前往，另一組以不通知的方式，再將二組成績合併計算。評鑑方式分爲行前書面資料審查及實地評鑑（觀察及訪談）。評鑑項目包括「動物福祉成績」、「效率與服務成績」、「收容所管理綜合成績」及「地方主管機關配合成績」。農委會並曾根據第一次評鑑報告結果，發函收容所情況惡劣的縣市，要求研擬配套措施，關閉收容所。2000 年 9 月，防檢局完成第二次評鑑，評鑑項目調整爲「地點環境」、「硬體設計」、「所內管理及動物福祉」、「行政業務」、「總分」。

[10] 農委會每年都會執行「強化流浪犬處理—改善公立動物收容所」計畫，編列預算來補助地方政府辦理「流浪犬收容、安樂死」工作。主要用於購買動物用疫苗、藥品、消毒水、鎮靜用藥、安樂死用藥；動物收容所設施修繕擴建，及設備維護購置；關於此項業務的雜項支出，例如郵電費、影印費等。

[11] 僅於麥寮設一「留置所」。

面的發展，應予肯定。

但是，爲什麼這些「保護」政策，無法扭轉流浪動物數量遞增和公立收容所動物福利不佳的現象，其關連性爲何？我們想問：

1. 十年來，中央政府投入了 3 億 7 千多萬元（尚未含地方政府編列的預算），流浪狗卻越『減』越多，減量工作的重心，爲什麼仍只停留在末端？
2. 防止動物虐待的工作，是否也跟流浪狗減量一樣，僅聚焦於少數登上媒體版面的案例？至於系統性、制度性虐待動物或疏於應有、適當照顧的行爲，反而是海面下的冰山，不受重視？
3. 收容所流浪犬貓動物福利的良窳，與流浪犬貓減量、防止虐待動物之間，究竟有何關聯？其對政府的施政、社會的期待又有哪些影響？

陸、政策檢討

既然無論是「消滅狂犬病」、「管理流浪狗」或是「流浪狗減量」，基本上還是不脫「捕捉與撲殺」這個方式，而捉與殺的數量也還是處於增加的趨勢。那麼立法保護的意義在哪裡？保護什麼？追究、懲罰嚴重虐待動物而鬧出新聞的人，就是「防止」虐待動物了、「保護動物」了嗎？以下分別從減量與防虐兩個大方向，進一步分析。

一、末端減量—捕捉、收容、認領養與安樂死

流浪狗減量，眾所期待。基於現實，也必須標本兼治。也就是說，末端減量與源頭減量，必須雙管齊下。所謂末端減量，就是流浪狗的保護（捕捉）、收容、認領養與安樂死。而源頭減量則包括寵物註記與登記、寵物產業（繁殖與買賣）管理，寵物絕育與飼主責任，以及非常重要，但往往被忽略的獸醫專業與倫理等面向。

但無論是末端還是源頭減量，政策理念或中心思想必須一以貫之，否則不僅不能「標本兼治」，反而可能「捨本逐末」，浪費公帑之外，亦致問題之解決，不知伊於胡底！

關於末端減量，我們認爲至少有三大問題，有待檢討：

（一）是「保護」流浪犬，還是「捕捉」流浪犬？

動保法第 1 條開宗明義指出立法精神爲：「為『尊重動物生命』及『保護動物』，特制定本法。」新修動物保護法（2008）也在第 21 條規定，「應辦理登記之寵物（目前只有狗屬之）出入公共場所或公眾得出入之場所無人伴同時，任何人均可協助保護送交動物收容處所或直轄市、縣（市）主

管機關指定之場所。」換句話說，在法律上，流浪「狗」應該受到法律上的「保護」，而不是「捕捉」。

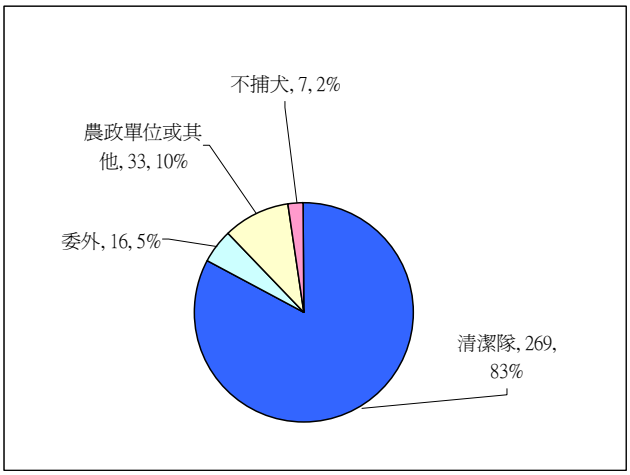
但根據本會訪談各鄉鎮捕犬單位結果，全台 326 個縣市鄉鎮（319 鄉鎮，加上 7 個直轄市、省轄市）中，僅有 7 個鄉鎮不捕犬（含暫停捕犬），其中澎湖縣七美鄉表示「不捕犬，宣導母狗絕育」。其餘 319 個鄉鎮市中，除了烏坵鄉不願說明之外，有 318 個鄉鎮市對於流浪狗的處理方式都是「捕捉、移除」，眼不見爲淨。

都會區的流浪狗多數生活品質不佳，也容易與民眾生活互有干擾，存在將流浪狗帶回收容所「保護」的需要。但許多離島縣市鄉鎮——澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼、小琉球等，都是封閉型的區域，家戶數也不多，應可比照七美鄉，實施家犬全面絕育經費補助，同時將流浪狗全面絕育也較容易做到，並嚴格管理外來犬隻（包含晶片登記、申請報備、離境查核），即可一勞永逸真正做到流浪狗「減量」，也免於捕犬的困擾。更不必大費周章，將離島的狗送到本島（小琉球→屏東，綠島→台東，澎湖離島→馬公等）收容，最後被「安樂死」。部分較爲偏遠、封閉的山區鄉鎮也應可比照辦理。

遺憾的是，以 2008 年爲例，澎湖（七美除外）、金門和連江縣合計還是捉了 2,595 隻狗。其中只有 176 隻狗被認領養，約占 7%。有 1,881 隻狗被安樂死（72.5%），另有 538 隻狗（20%），“不知去向”！【見附表五】

（二）應由「環保單位」，還是「動保單位」“捕捉”？

民國 90 年（2001），行政院決議將捕犬業務的中央主管機關，由環保署移轉至農委會，但地方捕犬業務則授權地方首長決定由環保或農政單位負責，目前約有 7 個縣市是由地方農政單位主管捕犬業務。但據本會訪查，全國設有捕犬單位的 318 個鄉鎮市中，269 個鄉鎮（83%）是由「清潔隊」負責捕犬，另有 16 個鄉鎮（5%）將捕犬業務委外，其他 33 個鄉鎮則是由縣防疫所、農政課、環保課……負責。亦即，全台有八成三的鄉鎮市是由清理、清運垃圾的清潔隊負責「捕捉」流浪狗。【圖三】



【圖三：全台各鄉鎮負責「捕犬」單位類別及比例】

中南部許多鄉鎮市財務困窘，清潔隊本身又強調「人力不足」、「怕被罵」，因而多表示採取「有通報才捉」、或只是協助民眾「載運要棄養的狗」。而北部、都會區或財力過得去的縣市，部份會在清潔隊或防疫所另行設置「捕犬隊」，且通常處理民眾檢舉、應付上級或民代要求捉狗，已忙得不可開交，三不五時還要配合在政府辦理各類活動前，實施特定區域或時間的「捕犬專案」。

由環保單位負責捕犬，業務屬性不同，將犬貓視同「垃圾」，協助送交收容所猶如協助「清運垃圾」。一方面是負面的「動物保護」教育；二方面清潔隊與地方動保主管機關（防疫所或動檢所）沒有權責關係，不論業務聯繫或稽查管理，困難重重；三方面，清潔隊員的角色和任務基本上是爲了環境清潔，通常沒有正確的動物福利觀念或動物行爲認知，有些甚至很怕狗，這些都會造成捕犬過程中的工作風險與動物傷害。

（三）不從「保護」出發，兼顧流浪動物的福利，如何促進源頭減量？

根據本會訪談資料，無論有否設置「捕犬專職」（包括委外），許多捕犬人員都強調「真正的流浪狗」很難抓，通常抓到的都是在外遊蕩的「家犬」，以及曾被飼養、被遺棄不久的「棄犬」（來自家庭、繁殖場等）；甚至很多鄉鎮負責捕犬的清潔隊表示，不會主動捕犬，僅協助將民眾棄養的家犬送到收容所。

事實上，我們分析「捕犬」的需求之所以存在，大致有下列四類理由：

1. **民眾嫌惡街上流浪犬：**其作法可能是自行捕捉，但這樣的情形爲數不多，且不是政府「人道捕犬作業規範」的適用對象。多數是通報檢舉，請清潔隊捕捉。這一類的民眾較不關心動物移除後的命運，或是在收容過程中是否有良好動物福利，但是他們不見得認同要將狗「安樂死」，他們的觀念就是「狗抓到一個地方有人餵養，不會餓死」就好。

2. **民眾棄養家犬：**其作法可能是自行送交收容所、清潔隊、或通報清潔隊到住家帶走。多數相信動物可經由政府協助得到妥善收容或送養。

3. **民眾想替流浪犬協尋飼主：**民眾撿到流浪犬送交清潔隊或收容所，多數相信動物可經由政府協助找回原飼主或送養。

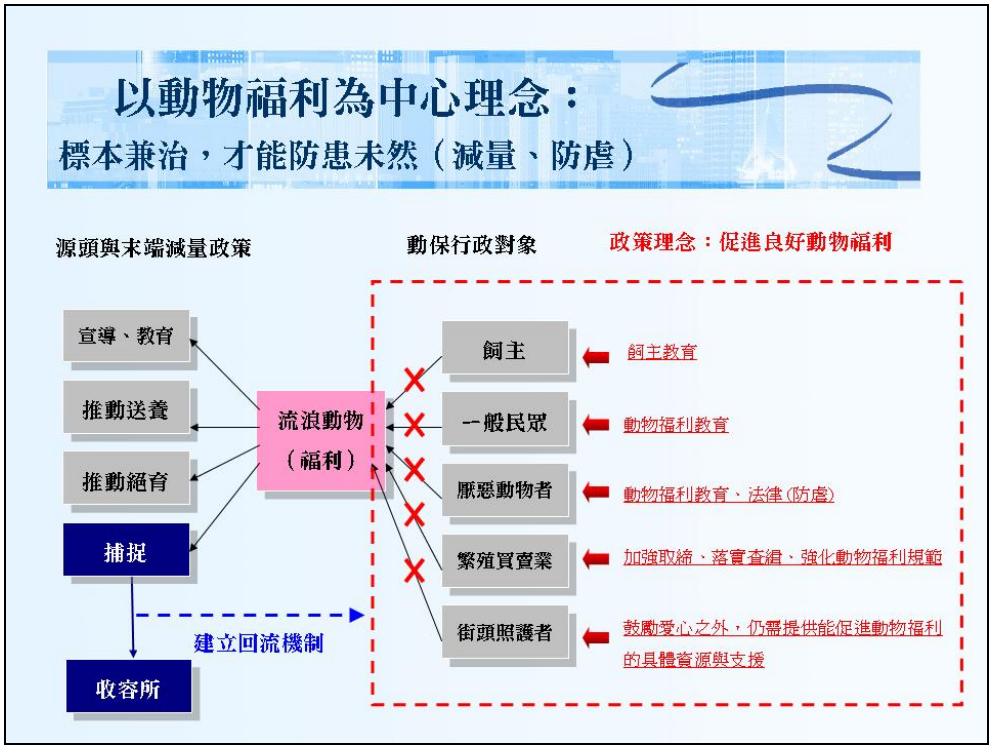
4. **民眾想保護老、病、殘、幼的流浪犬：**民眾想保護街上的老、病、殘、幼（失去、因故離開母親的哺乳犬貓）動物，卻又無力自行照顧而送交清潔隊或收容所，多數相信動物可經由政府協助得到妥善照顧及醫療。

亦即，真正的流浪狗，捕犬員可能也抓不到。而「捕捉」得到的對象，則往往都是透過「人」之後，才接觸得到的狗。

換言之，站在動物「保護」工作第一線的「捕犬員」，擁有最多機會在第一時間，與有棄犬壓力的飼主，以及注意、關心到流浪狗問題的民眾接觸。因而，也是在第一時間，可以推廣「飼主教育」、「動物福利教育」的人員（或是窗口）。如果要談「減量」，也應該善用此一窗口，教育民眾「大家告訴大家」，將家中寵物「植入晶片」、「絕育」，既可預防走失、避免不必要的動物過

剩、減少棄養（街頭或收容所）壓力，也可促進同伴動物的福利（避免不斷繁殖、器官病變等）。【圖四】

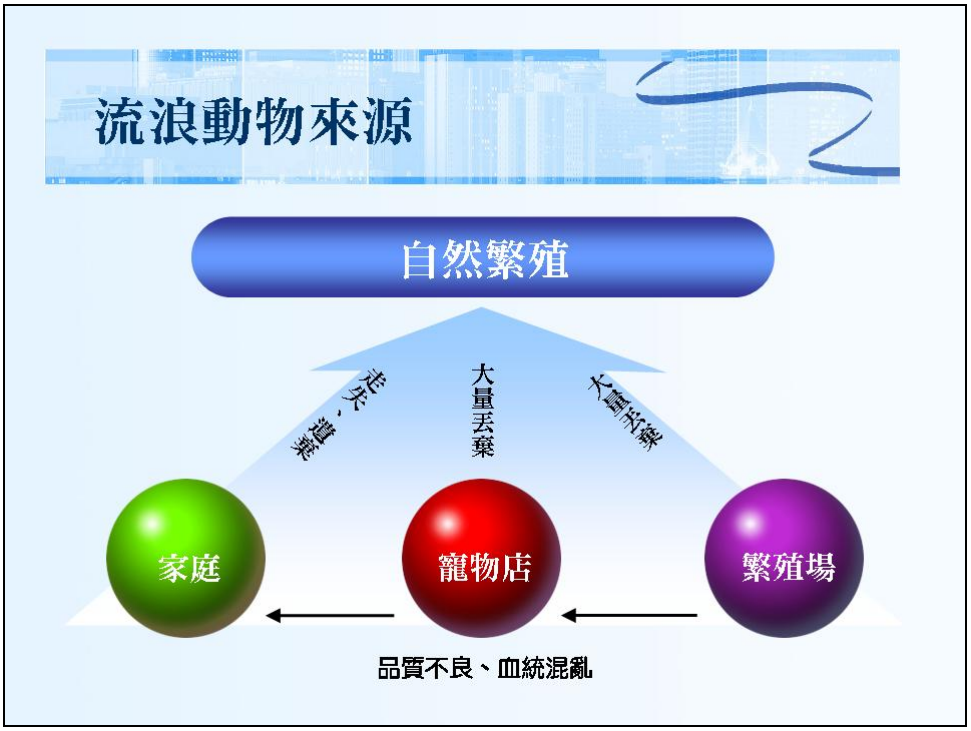
然而，飼主教育也好，動物福利也好，卻都不是現行清潔隊、捕犬隊的法定任務。即使部分地方政府已將業務回歸，由農政單位（建設局、經濟局、農發處、農經課等，各地方不一）負責流浪狗「保護」工作，其工作主軸也不應是「捕捉」，而是掌握第一線與民眾、飼主接觸的機會、機制，提供教育與支援、促進動物福利。



【圖四：從保護動物良好福利觀點，善用第一線工作人員與民眾接觸的第一時間，才能兼顧源頭減量，防患於未然。】

二、源頭減量——寵物註記與登記、寵物產業（繁殖與買賣管理），寵物絕育與飼主責任

關於源頭減量，不外針對流浪犬貓的源頭：寵物走失、飼主棄養、繁殖買賣業拋棄、及自然繁殖等之措施【圖五】。茲先檢討「寵物註記與登記」、「繁殖買賣業管理」、「寵物絕育」等三項。



【圖五：釐清流浪動物問題的源頭，不外寵物走失、飼主棄養、繁殖買賣業拋棄、自然繁殖。】

（一）寵物註記與登記

動物保護法自民國 87 年（1998）公布施行後，隔（1999）年農委會即召開會議研擬「寵物登記收費標準」，隨後公布「寵物登記管理辦法」[12]，依據動保法第 19 條第 1 項，公告指定「犬」爲應辦理登記之寵物，同年 9 月 1 日開始實施。當時農委會主委彭作奎更指出，「台灣是全世界第一個以法律強制全國辦理犬隻登記的國家。」[13]農委會爲鼓勵民眾爲飼養家犬辦理寵物登記，推動全台廣設寵物登記站，並成立寵物登記網站方便登記、查詢，及免費辦理登記等。此項政策直到今日，仍是各縣市政府推動工作重點。本會分析 2000~2009 中央與地方政府所舉辦動物保護活動內容，亦發現其中 10.5%爲「宣導晶片植入、寵物登記」。【詳見下文（捌）】

除針對飼主的「寵物登記管理辦法」外，針對以營利爲目的特定寵物繁殖、買賣或寄養之業者，政府也依據動保法於 89 年（2000）公告「寵物業管理辦法」[14]，法條中明定適用寵物爲「犬」。後於 98 年 1 月 9 日，又根據新法修訂爲「特定寵物業管理辦法」，新增規範包括：寵物買賣之晶片植入及資訊文件、配種繁殖記錄及保存年限等規定。

立法迭有進步，但執法呢？表面上看，寵物登記與註記，是政府大力推動的「流浪狗減量源頭管理」政策之一。但針對不同的棄犬源頭和可能原因，應有不同的政策設計。實務上，在寵物產業與寵物飼主間，政府理應採更嚴格的管理，加強規範產業，但政府卻「柿子挑軟的吃」，急急如律

[12] 中華民國 88 年 7 月 31 日行政院農業委員會(88)農牧字第 88040221 號令訂定發布全文 17 條。88 年 9 月 1 日開始施行。
[13] 農委會 88.9.1「九月一日實施犬籍登記 三個月免費期不要錯過」，文號：3252。
http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=1_diamond_19990901325200
[14] 中華民國 89 年 7 月 19 日行政院農業委員會(89)農牧字第 890040233 號令訂定發布全文 13 條。

令逼著飼主替狗打晶片，而對寵物繁殖買賣產業卻一再退讓。

就家庭寵物而言，包括部分看門、警衛等工作犬在內，之所以會淪爲流浪犬，絕大部分還是因爲飼主遺棄。很多飼主在飼養前未仔細評估自己的需求、能力、環境及犬種特性，甚或養寵物是爲了趕流行，等到飼養過程發生問題時就棄養。

近年來，許多縣市的收容所都觀察到類似現象，在熱門動物電影或廣告播出後，帶動名犬飼養風，隨即而來的就是名犬棄養潮。例如「再見！可魯」——「捧紅」拉不拉多，「貓狗大戰」是米格魯，「極地長征」則是雪橇犬哈士奇出線。

但棄養「量」的貢獻不是只有民眾，還有繁殖場會丟出已無「市場經濟效益」的病犬、過度生育的繁殖犬，甚至在商機消逝，價格下跌時，會整批丟棄「賠錢貨」。台南市防疫所、板橋收容所內即有大量上述犬種的狗被棄養[15]。

但政府只專注於宣導、查緝家庭、個人飼主是否爲寵物植入晶片，且依法處罰[16]。相對於數量較少，理論上比較容易「管理」的繁殖買賣業，卻「寬鬆」以待。

新修「特定寵物業管理辦法」第 11 條規定，「寵物買賣交易時，寵物繁殖或買賣業者應備寵物之晶片號碼等相關資訊，並提供予購買者」。第 10 條規定，「寵物業間買賣六月齡以下之寵物，應植入晶片。」且「前項寵物晶片須由寵物業向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請提供，並詳實填寫寵物晶片使用情形表。」看似稍可彌補「寵物登記管理辦法」第 3 條第 2 項「營利性寵物繁殖或買賣業者所飼養之寵物，出生日起六個月內，未經販售者，得暫免辦理寵物登記。」之不足。但實際上仍有漏洞。舉例來說，六月齡以下若不販售，也不進行同業交易（如病犬），就不需要植晶片與辦理寵物登記。至於業者會不會依「寵物登記管理辦法」第 12 條規定，「對於不再進行繁殖、買賣，且無法繼續飼養或其他適當處置的動物，應依法送交動物收容處所，並支付飼養管理及處置服務費用。」則完全憑業者的自律與良心。

另外，雖「特定寵物業管理辦法」第 13 條規定，「經營寵物繁殖之業者，須詳實記錄其所飼養種畜之配種、繁殖紀錄，並應至少保存三年。」且主管機關『得』派動物保護檢查員稽查（第 18 條）。但六月齡以上的寵物，業者若未展示販售（如種公種母），其是否會確實植晶片、辦登記與造冊管理？又如，若購買 6 月齡以下尚未植入晶片的犬隻，原則上業者應植入晶片後再提供給消費者，但若消費者一時不察，或雙方合意不打晶片，則同樣可能造成未來棄犬的源頭。

另外依「寵物業查核及評鑑辦法」第 3 條第 3 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關辦理前二項查核或評鑑，應於十日前以書面通知受查核或評鑑對象。」——政府的年度查核機制已十分流於形式，若沒有突擊查核，很難查察不法。

政府登記註記政策「柿子挑軟的吃」的結果，也會讓「愛心不夠堅強」的飼主害怕，或者乾脆不要讓狗出門，免得被「查緝」，因此影響動物福利（沒有運動、「表現自然行爲」的自由）。而縱

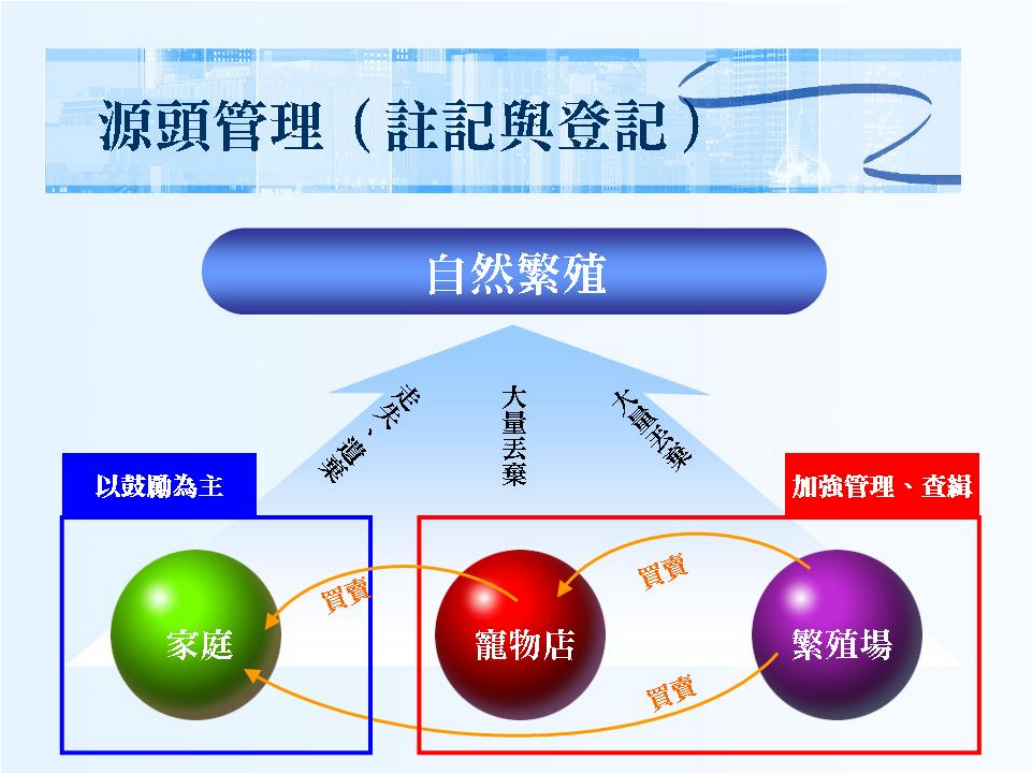
[15] 95 年 7 月 29 日，中國時報報導；95 年 9 月 10 日，聯合報報導。

[16] 例如，2000 年 8 月 31 日，農委會通告自同年 9 月 1 日起，各縣市政府將派動保員及義務動保員不定點不定時進行稽查，經查獲未辦理寵物登記的飼主，將依違反動物保護法第 19 條，處以新台幣 2,000 元以上 10,000 以下之罰鍰。

使寵物打了晶片，還是有飼主將有個資的晶片挖去後棄養的事發生[17]。

因此，就晶片註記與登記措施而言，政府應該做的是，在繁殖與買賣業這一端加強管理，要求全面做到，並在所有買賣點上設法查緝——扮演黑臉。但在數量龐大的寵物飼主（家庭）這個面向，則應以鼓勵爲手段，包括：絕育補助、協尋功能、寵物身份證、榮譽飼主、寵物死後火化費用減免等——扮演白臉【圖六】。

最後，寵物一旦走失後的協尋系統（包括獸醫院、寵物店、寵物用品相關產業、流浪動物管理員、收容所等）有沒有確實啓動功能，也是從源頭到末端，能否首尾相映，減少流浪動物的檢討方向。



【圖六：鼓勵、推廣飼主責任，飼主將狗視為家中一份子，晶片等於是家中「動物同伴」的身份證，才能在「寵物狗不幸走失成為流浪狗」這個面向上發揮作用。】

（二）寵物產業管理

不僅登記與註記涉及飼主與產業兩端，飼主會將動物遺棄，一部份還包括購買而來的動物不符期待。譬如：不是純種犬、不健康、有先天遺傳性疾病等。因此，繁殖買賣業的管理——特別是血統書的管理、種犬遺傳性疾病的篩檢，不僅事關動物倫理與動物福利，也關係寵物產業的商業倫理和市場秩序。

民國 96 年底（2007），在動物保護法修法的最後關頭，本會及犬體關節狗友會努力要將有關寵物血統登錄及遺傳疾病篩檢納入修法條文，但在業者阻擋及主管機關「退讓」下，未能成功。雖

[17] 2009 年 9 月 29 日，蘋果日報 A4、聯合報 A10、自由時報 B6 及中國時報 A11 版新聞。

然 98 年「特定寵物業管理辦法」規定，已公告繁殖用之寵物，「於繁殖前應就中央主管機關公告應篩檢之先天或遺傳性疾病進行檢查」；也規範「寵物業專任人員資格、飼養場所及其主要設施標準」等。此外，也新增寵物買賣及繁殖限制、先天或遺傳性疾病篩檢、並特別規範種犬繁殖年齡、間隔、胎數，寵物得以買賣的年齡及條件，強化寵物登記及流向管理[18]。但直到目前農委會仍未公告何謂「應篩檢之先天或遺傳性疾病」。

（三） 寵物絕育

「以絕育代替撲殺」的「政策」可說是民間走在前，政府才跟進！但卻「追」的很曖昧。

由於政府無法積極有效的從飼主及寵物繁殖買賣等源頭著手，當源源不絕的流浪犬悲慘的出現街頭，不忍更多生命受苦的動保組織或個人，便自掏腰包、大聲疾呼，加入幫「流落街頭」的犬貓絕育的行列。因爲訴求「以絕育代替撲殺」的聲浪很大，政府也不願意被扣上「劊子手」的大帽子，爲「寵物」絕育和爲「流浪犬、貓」絕育這兩件事，開始在「檯面下」合而爲一，卻無法發揮「分進合擊」的功效。

先從法律及政策經費談起：

法律規範政府得編列經費補助寵物絕育，動保法第 19 條第 3 項，「前項寵物之登記程序、期限、**絕育獎勵**與其他應遵行事項及標識管理辦法，由中央主管機關定之。」寵物登記管理辦法第 12 條，「為防範寵物過量繁殖，各級主管機關得補助寵物絕育之費用。」

但實務上，不同縣市間的做法卻天差地別。包括補助對象（家犬、貓；動物收容所認養犬貓；或流浪犬、貓）、補助金額、補助項目（絕育手術、晶片植入、寵物登記、狂犬病注射費用等）均有差異。以 2009 年爲例，台北市補助「家犬、貓」及「街貓絕育 TNR」總補助經費 467 萬，但台東縣卻只開放補助名額 30 名。縣市政府的態度影響著各地流浪犬貓命運！

再根據本會今（2009）年 7 月間查詢各縣市政府網站，發現全台 25 縣市中，有 13 個縣市網站公開絕育補助內容，若確實執行，98 年官方將補助 5,250 隻以上的犬貓做絕育手術。但這個數字跟家犬數量 113 萬隻（行政院農委會委託調查，2005）或 124 萬（行政院農委會委託調查，2008）比起來，可說是杯水車薪。【見附表六】

由於「以絕育代替撲殺」的呼聲，補助絕育的對象，除了「家犬、貓；動物收容所認養犬貓」外，也包括了「流浪犬貓」，且十多年來，中央及各縣市政府亦補助了許多動保團體進行流浪犬貓絕育。但由於政策「曖昧無比」，導致補助經費嚴重的浪費！

民間從事流浪犬貓絕育分兩類：一是私人收容所內的（數量有限），二是街頭的流浪犬貓絕育（量大），也就是「TNR（捕捉、絕育、原地放養）」。以後者來說：目前僅有台北市政府推行街貓 TNR，但對於流浪犬TNR卻無任何縣市「公開」推動。對此台南市動物防疫所曾函請農委會釋疑，「犬貓絕育原地放養行爲」是否違反動物保護法相關管理。農委會回覆理由如下：「政府執行流浪

[18] 台灣動物社會研究會 98.3.11 電子報「認識新修正之『特定寵物業管理辦法』－提昇動物福利，保障飼主權益」。

犬捕捉是基於流浪犬造成環境、交通、疾病傳播及噪音等諸多民生關切公共問題，故受理民眾陳情而執行公務，以維持公共領域的生活環境品質，而民間團體主張進行犬隻絕育後原地放養，屬自由意識表達，本會予以尊重，惟該等犬隻如有造成前述公共領域問題，經民眾陳情要求處理，政府自應本權責處理，以維護民眾基本生活環境品質。」[19]

可見農委會對於推動「絕育原地放養流浪犬」，最擔心的是——若發生流浪犬造成環境、交通、疾病傳播及噪音等，而造成影響人民生活安全時，政府若不捕捉處理違反其權責，將面臨民眾申請國家賠償等問題，而不是根據「動物保護法」及其精神來決策。

因此便發生了民間許多人士自掏腰包從事流浪動物TNR，甚至配合植入晶片、辦理寵物登記，固定餵食、提供醫療等，對控制特定區域動物數量有極大的助益，卻因政府礙於「街犬TNR」的爭議無法公開支持，使得許多已絕育，有人照養的街狗，反覆被捕進了收容所，又被愛心人士領出。且愛心人士前往領出時，還會遭政府罰款。而許多已花了錢，被TNR的流浪犬，由於沒有施打晶片，被捕後的命運就是「安樂死」，導致政府經費與社會成本的雙重浪費。

而針對數量龐大，不願意自己的寵物被「絕育」的飼主，政府推廣的成效如何，則是另一課題。

三、防止虐待

（一）立法

在民國 97 年 1 月 16 日（2008）修法公告之前，動保法第 6 條雖已規定「任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物。」但各地方主管機關、動物保護檢查員面對許多虐待檢舉案件時，除非是動物明顯有受虐致傷亡，否則對於「騷擾」、「虐待」動物，往往因個人主觀認知不同，造成執法上的困難，甚至成爲不執法的藉口。

因此 97 年（2008）修訂動保法時，於第 3 條第 1 項加入第 8 款的『虐待』定義：「指除飼養、管領或處置目的之必須行為外，以暴力、不當使用藥品或其他方法，致傷害動物或使其無法維持正常生理狀態之行為。」並於第 5 條第 2 項增列第 4、5 款，認定飼主責任應再包含「避免其遭受惡意或無故之騷擾、虐待或傷害。」、「提供其他妥善照顧。」

過去動保法並未限制動物捕捉方式，民眾有時爲達目的，常不惜採取不符比例原則、傷害性強大之方式捕捉動物，造成動物受到不必要的傷害和痛苦。97 年修訂動保法增列非經主管機關許可不得使用「爆裂物、毒物、電氣、腐蝕性物質、獸鋏以及麻醉槍以外之其他種類槍械捕捉。」（第 14 條之一）且不限定在公共場所、不論有無捕捉動物之結果，縱使在私有領域中放置或架設禁止使用之裝置，只要架設裝置具有捕捉動物之目的，均屬違法。民眾未經許可而擅自裝設時，主管機關得採取拆除和銷毀等強制措施。

[19] 行政院農業委員會 98 年 6 月 22 日農牧字第 098131990 號函，說明七。

另亦於 2008 年的修法中，將嚴重虐待動物者課以刑罰。這些都是更進一步的作爲。

（二）執法

徒法無以自行，民國 97 年（2008）新修動保法規定，各縣市主管機關應設置「專任」動物保護檢查員，執行動物保護檢查工作。但據農委會 98 年資料[20]，目前全國有 227 位動物保護檢查員（96%獸醫相關科系畢業者），其中僅有 11 位是專任，其他 95%的動檢員屬兼辦性質。但這 11 位專任動檢員中，只有台北市 6 位動檢員是專責稽查、取締違反動物保護法事項[21]，其他 5 位主要還是負責動保行政業務。

兼任動檢員多數都以處理動物保護行政相關業務爲主，能夠用來稽查、取締違反動物保護法事項的時間、精力有限。再加上沒有一致的飼養條件、動物需求或良好動物福利標準，作爲稽查、取締的依據，以致於動檢員在查緝「虐待、騷擾」工作上，容易受限個人主觀認定或其他資深人員觀念的影響。於接聽飼主詢問、民眾檢舉電話，或處理個案時，也往往無法從改善動物福利的角度來溝通，或是提供必要的協助。

另外，有些動檢員面對嚴重受虐的動物時，會考慮後送單位只有公立收容所，而現有收容所同樣無法提供更好的動物福利，且無人認領養就會安樂死，因此只得讓動物繼續留在原飼主身邊，讓有動物可能有繼續遭虐的可能。

（三）捕捉與收容—合法的虐待？

在動保法通過前，「虐待動物」這件事被視爲「違背社會善良風俗」。至今，社會秩序維護法第 79 條第一項第四款仍有規定：「虐待動物，不聽勸阻者」，處新台幣三千元以下罰鍰或申誡。當然這只是聊備一格。

諷刺的是，十多年來，政府一直帶頭「虐待動物」！如過往以「細鐵絲」套頸捕犬[22]、大量捕捉卻收容空間不足、犬隻堆疊窒息而死[23]、或不餵食讓狗餓死或發生狗吃狗事件，以及以電擊、毒藥、淹水、棍棒等不人道方式處理流浪犬等等。【請見本網站「從 1949 以來」單元】以及延續至今發生在全台各地收容留置所的虐待【請見本網站「從收容留置開始」單元】。動保法通過後，在民間動保團體監督的壓力下，政府開始編列預算補助各地成立動物收容所，購買安樂死藥物，訂定人道捕犬作業規範（2003）、公立收容所作業規範，並辦理捕犬、收容人員訓練等。但絕大多數公立收容所的主管或是工作人員，面對己身未能做好專業收容管理一事，消極採取只要「家醜不要

[20] 〈我國動物保護檢查員之現況及訓練課程摘要介紹〉，周文玲，2009。「我國動物保護檢查員實務交流研習與英國 RSPCA 動檢員之對話」，行政院農業委員會、英國防止虐待動物協會、中華民國環境教育學會、台灣動物社會研究會、國立台灣師範大學環境教育研究所。98 年 8 月 18～20 日。

[21] 依動保法第 23 條第 2 項規定，「動物保護檢查員得出入動物比賽、宰殺、繁殖、買賣、寄養、展示及其他營業場所、訓練、動物科學應用場所，稽查、取締違反本法規定之有關事項。」

[22] 81 年 08 月 16 日中國時報台北縣新聞 14 版報導，北縣環保局在瑞芳捕犬，以細鐵絲套助狗的頸部強拉，使得野狗沿路嗚咽，奄奄一息，民眾大呼殘忍。

[23] 87 年 10 月 30 日中國時報高雄報導 21 版，高雄市政府委任民營業者捕犬，首日即捕抓 171 隻，造成捕犬隊犬舍狗隻堆疊嚴重，導致許多犬隻骨折、悶死。

外揚」即可的態度，嚴格防堵民間團體、義工的監督、參與，例如：禁止拍照，隔離區內禁止民眾進入，安樂死作業不公開等。

也就是說，政府的流浪狗捕捉與收容，至今仍是「合法的虐待」！

柒、政策理念也有「分別心」─動物福利，惟「犬貓」不適合？

以良好動物福利爲基準施行「動物保護」很難嗎？

關於動物福利的政策理念，政府十多年來已有長足進步，但卻好像「分別心」很重！實驗動物、農場動物議題，政府可以侃侃而談動物福利，唯獨對於「犬貓」，特別是「流浪犬貓」，似乎特別難以啓齒。茲分析如下：

一、中央政府（行政院農委會）的分別心

中央對於實驗動物和農場動物，不論立法與執法都開始以動物福利爲基準。唯獨對同伴動物，始終未能具體設定動物福利基準線，同時，面對家庭寵物和無主流浪犬，也有不同的對待。分別說明如下：

（一）實驗動物

動保法第 17 條：「科學應用後，應立即檢視實驗動物之狀況，如其已失去部分肢體器官或仍持續承受痛苦，而足以影響其生存品質者，應立即以產生最少痛苦之方式宰殺之。」

農委會於民國 90 年（2001）制訂「動物實驗管理小組設置辦法」、並公布「實驗動物疼痛程度之評估方法」，列出極小的、短時間、中等、嚴重、劇烈疼痛或緊迫會對動物造成的疼痛症狀及處置方式，並具體描述鼠、兔、犬（米格魯）遭受疼痛會有的體重、外觀、臨床症狀、先天性的行爲、對刺激的反應改變等。

另於農委會公佈的實驗動物「脊椎動物適用及禁用之麻醉及安樂死方法」中，提到：如無法以其他方式解除動物的疼痛（pain）或窘迫（distress）時，建議施予安樂死。從而分析安樂死執行的時機、達到最少痛苦的專業技術和藥物、對執行者的倫理衝擊、及對其他動物造成的恐懼等。在這份報告中，同樣也詳列出「狗」的安樂死執行方式、藥物和劑量。

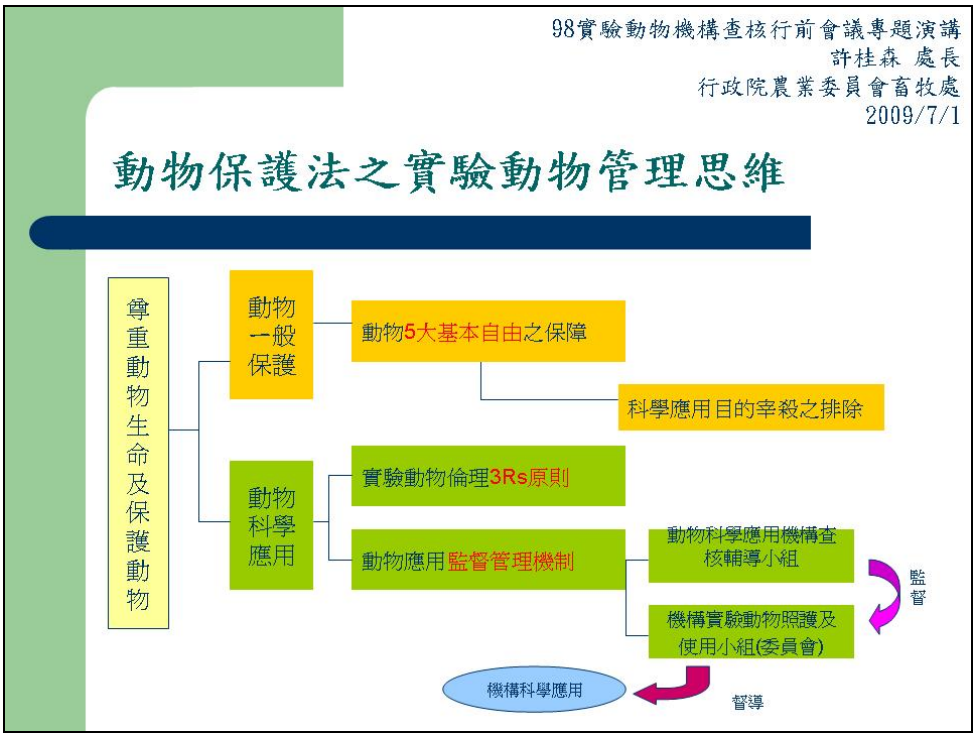
再看農委會動物保護資訊網公告「實驗動物管理與使用指南」第四章──實驗動物環境與飼養管理，提到：「飼養空間需求除依照動物行爲舉止、健康狀況、繁殖性能、成長、行爲表現、活動力及空間使用情形等做評估標準外，還須要衡量動物個體飼養狀況，如產前、產後、肥胖、獨居、

群飼等不同狀態而定。」第十九章——犬實驗動物，更詳細記載餵食、飲水、清潔、通風、排泄物清理、健康照護、疾病、麻醉、手術、術後照顧等作業規範。但上述三份有關「狗」的動物福利規範，卻皆僅推廣於實驗動物。

另外，農委會畜牧處許桂森處長於今（2009）年實驗動物機構查核行前會議專題演講中，明白指出動物的「一般保護」是落實動物福利“五大自由”的保障【圖七】。奇怪的是，同樣是犬貓，為什麼只有實驗犬貓才強調「一般保護」，並保障其動物福利的五大自由？

這些基於動物福利觀念、以動物福利科學為評估基礎，關於實驗動物飼養管理、疼痛評估、安樂死等之規範，其詳細程度遠遠超過農委會為流浪犬貓制訂的「公立動物收容所管理作業規範」。

這種帶有「分別心」的施政作為是怎麼來的?



【圖七：農委會指出:實驗動物的一般保護政策，是要落實動物福利——五大自由。但為什麼推動於家犬、流浪犬的一般保護政策，就無法落實五大自由的動物福利？】

（二）農場動物

動保法第 9 條第 1 項：「運送動物應注意其食物、飲水、排泄、環境及安全，並避免動物遭受驚嚇、痛苦或傷害。」第 2、3 項則分別規範運送人員應接受職前講習、認證、定期回訓。農委會並據此於民國 94 年（2005）訂定「動物運送管理辦法」、規範運送動物的裝卸措施、空間、容器、墊料等，應以避免動物遭受驚嚇、痛苦或受傷為原則。並於 97 年（2008）公告豬、牛、羊為此規範所涵蓋的動物種類。

動保法第 13 條第 2 項：「中央主管機關得依實際需要，訂定以人道方式宰殺動物之準則。」第 3 項:「經濟動物之屠宰從業人員，每年應接受主管機關辦理或委託辦理之人道屠宰作業講習。」農委會據此於民國 97 年（2008）訂定「畜禽人道屠宰準則」規範人道致昏後始得宰殺。

另外，農委會今（2009）年 10 月辦理「畜禽動物福利論壇」，畜牧處長以『經濟動物福利之現況及展望』爲題作開幕演講，並廣邀國內外專家學者、地方主管機關、畜禽業者等與會，談論經濟動物在飼養、運送、致昏屠宰過程的動物福利問題，顯見中央對於農場動物的政策主軸也是「動物福利」。

（三）同伴動物—家犬

農委會在民國 91 年（2002）就制訂了「飼料管理法」，規範供給家畜、家禽、水產類營養或促進健康成長之食料，但對於犬貓飼料的規範則付之闕如。直至今（2009）年，寵物食品管理的相關規範，才開始進入農委會的政策議程[24]。同時，農委會並於 10 月提出一份修法草案，擬訂定寵物「美容技術士」必須通過技能檢定及執行證照制度[25]。可見政府對同伴動物的各項「福利」已日漸重視。然而這個重視，卻僅止於「寵物犬貓」，而不是「所有犬貓」。換句話說，政府是因爲寵物飼主消費力量的逐漸茁壯而重視，並非根據動物保護精神，因此要說（中央）政府已經重視「同伴動物—犬貓」的動物福利，恐還言之過早。

（四）同伴動物—流浪犬、貓

爲了讓流浪犬貓減量，農委會逐漸重視飼主責任的宣導，但流浪犬貓於收容階段的「飼主責任」又該由誰來負責？

動保法第 5 條、第 11 條規範飼主責任，而第 3 條第 1 項第 6 款，則將飼主定義爲：「動物之所有人或實際管轄動物之人。」因此，收容所主管就是所有收容動物的「飼主」。但實際上，一旦收容所出現管理疏失或虐待動物事件，通常只見處罰收容所基層的打掃餵食人員，而非各縣市政府、防疫所所長或收容所主要管理人員。

相較於農場動物、實驗動物的各項動物福利法規；收容動物的飼養管理，農委會僅提供一份籠統的「公立動物收容所管理作業規範」，以及不具強制力的「動物收容所管理作業手冊」[26]。而流浪動物的安樂死，農委會既不依法訂定作業準則，甚至還任憑各縣市政府自行委外招標「黑箱作業」。至於所謂「人道捕犬作業規範」（捕捉、運輸）的內容，也僅是規範禁止虐待，而非以維護良好的動物福利爲依據準則。心態上真是差別很大！【圖八】

最後再以農委會回覆台南市動物防疫所，針對街犬 TNR 適法性問題爲例。農委會釋疑。：「政府執行流浪犬捕捉是基於流浪犬造成環境、交通、疾病傳播及噪音等諸多民生關切公共問題，故受

[24] ＜寵物食品安全管理專法制定說明＞，農委會新聞稿，2009 年 5 月 6 日。
[25] ＜研商修正「動物保護法」部分條文會議記錄＞，農委會函文，2009 年 10 月 16 日。
[26] ＜動物收容所管理作業手冊＞，葉力森主編，行政院農委會防檢局補助，2000。

理民眾陳情而執行公務，以維持公共領域的生活環境品質…。」[27]反映政府已自動將「流浪犬貓」的一般保護、飼主責任等排除在「動物保護法」外了。「管制、移除」“野”狗，彷彿成了台灣60年來的「傳統」，侈言『保護』、更不是『動物福利』！

種類	飼養	運輸	宰殺(安樂死）方式、評估標準	監督管理
實驗動物	• 保障五大自由（動物福利） • 加上3R原則	無	• 脊椎動物適用及禁用之麻醉及安樂死方法 • 實驗動物疼痛程度之評估方法 • 實驗動物管理與使用指南 （動物福利規範）	需設「實驗動物照護及使用委員會或小組」，繳交年度監督報告，且由第三公正人士審查，每年抽樣查核，且責成動物保護檢查員追蹤改善。
經濟動物	推廣畜禽飼養動物福利	動物運送管理辦法（動物福利）	畜禽人道屠宰準則（動物福利）	尚無具體機制
同伴動物（家犬）	動保法第5、11條雖有規範飼主責任，但定義不明確、不周延（地方執法困難，北市則擬自定寵物照顧標準）	無	無細部規定及評估研究	• 寵物業查核及評鑑辦法（需事前通知），但尚未落實
同伴動物（流浪犬）	• 公立動物收容所管理作業規範（籠統） • 動物收容所管理作業手冊（僅供參考，無強制性）	人道捕犬作業規範（籠統強調不要虐待，不談動物福利）	• 中央未訂準則 • 由地方政府自行其是（或聽憑收容管理者自行判斷）	尚無具體機制

【圖八：分析比較——行政院農委會在實驗動物、經濟動物、家犬、流浪犬等「保護」政策上的「分別心」及作法】

二、地方政府的進步—以台北市為例

對照中央混沌不明、差別待遇的同伴動物「保護」政策，台北市政府則於今（2009）年經由議會三讀通過成立全國首創的『動物保護處』，不再將動物保護主管機關歸屬於建設或農業單位。

北市政府產業發展局長陳雄文指出，「動物保護處」將分設4組55人，包括動物管理組、防疫檢驗組、動物收容組、產業保育組及動物救援隊。其中，由原屬環保局「捕犬」隊改制移撥到動保處，並改名爲動物救援隊，象徵對待動物觀念的改變，不再是捕捉，而是前往救援被主人棄養的動物，並加以妥善照顧及協助找到新家[28]。同時進一步研擬修訂原「台北市畜犬管理辦法」，包含

[27] 行政院農業委員會98年6月22日農牧字第098131990號函，說明七。
[28] 中央社報導，記者陳俊諺，2009年10月7日。

正名爲「台北市動物保護自治條例」，將立法精神由「加強畜犬管理，預防狂犬病發生」，改爲「尊重動物生命，增進動物福利，維護公共衛生安全，預防狂犬病發生及促進人與動物之和諧關係」（第 1 條）等。[29]

台北市動物衛生檢驗所，近日更依民眾檢舉，查緝某豬排店外飼養的寵物豬，發現有「偏瘦（肋骨清晰可見）、來回踱步的焦慮行爲、圈養空間狹隘、無遮蔽物和飲水器皿」等情形，並據以判定違反動保法，要求店家限期 2 週內改善，否則開罰 7.5 萬[30]。此案依據的查緝標準，即爲動物福利的『免於飢渴、免於不舒適、免於緊迫、免於疾病痛苦傷害、能表現正常行爲』的五大自由。

動檢所還指出由於動保法第 5 條飼主責任定義模糊，因此將在上述自治條例審議通過後，針對飼主、寵物店訂定「寵物照顧標準」、罰則，及設計「寵物照顧指南」，對國中、小學推動「飼主責任教育計畫」[31]，並有意強制養狗者需投保「第三責任險」[32]。這些與飼主責任、動物福利相關的地方規範及公眾討論，對於提升整體社會的動物態度以及促進動物福利，再再值得稱許。

反觀，因中央未有明確、統一的「動物福利」政策理念，以致全國各地方政府只好各自爲政、各行其是，民眾也莫衷一是，對政府的動物保護行政及執法均抱持懷疑的態度。政府施政理念不明，對公權力與公信力的傷害，莫此爲甚！

捌、動物福利教育－中央、地方主管機關教育了什麼？

雖然政府在實驗動物與農場（經濟）動物的保護上，已經開始強調「動物福利」，但爲達政策或規範效果，法律與教育必須相輔相成。據本會檢視農委會網站、歷年新聞發現，官方舉辦大型動物保護活動約在民國 89 年（2000）出現，而後各地方政府也開始跟隨辦理。從現有資料統計 2000～2009 年 7 月間，中央、地方至少舉辦過 120 場，我們分析其中 93 場並詳列相關活動內容的性質【見附表七】，發現以「政策宣導」爲名的項目占最大比例，約有 51.5%，內容包含免費狂犬病疫苗注射（14%），晶片植入、寵物登記（10.5%），推動認養（15.8%），推廣動物保護觀念（8.5%），動物保護檢查（0.2%），寵物買賣規範等。

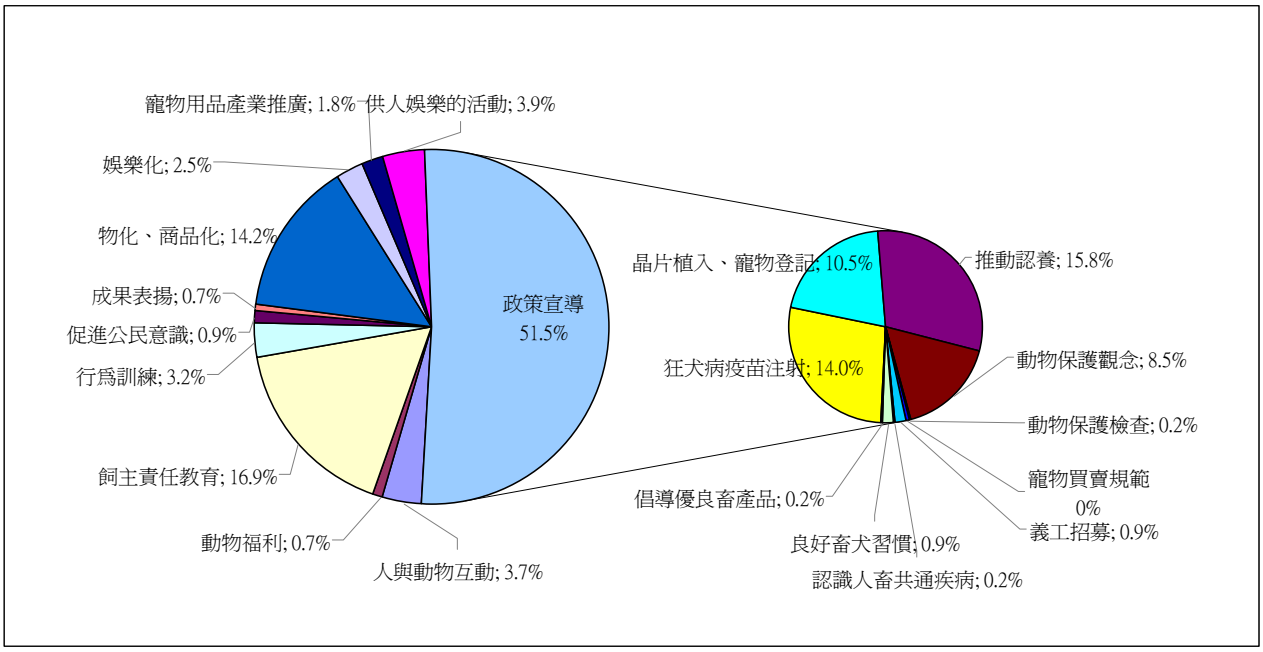
其次是強調「物化、商品化」的「寵物裝扮及競美比賽、名種犬貓展示、寵物競賽」，所占比例達 14.2%。其他還有供人娛樂的活動 3.9%，人與動物互動占 3.7%，流浪犬或寵物行爲訓練 3.2%，娛樂化 2.5%，寵物用品產業推廣 1.8%，促進公民意識 0.9%，而最重要的「動物福利」和動保工作成果表揚則敬陪末座，各占 0.7%。【圖九】

分析個別活動性質，發現政府在推動「飼主責任教育」上，反變成「物化、商品化、娛樂化」動物的比例相當高。比如，一方面希望教育民眾要有正確飼養寵物的觀念、知識，但另一方面，卻大肆舉辦「化人主義」的動物裝扮秀，強化純種、名種動物展示，或各類動物表演節目，訓練或裝

[29] ＜畜犬管理辦法修正草案＞第八次會議議程，台北市動物衛生檢驗所，2008 年 9 月 25 日。
[30] 蘋果日報，A10，2009 年 10 月 17 日。
[31] 聯合報，A2，2009 年 10 月 19 日。
[32] 中國時報，A3，2009 年 10 月 18 日。

扮動物至違反其自然行爲與天性，只爲娛樂群眾。此種「宣導」只會加強對動物生命的「物化」，反映出「動物保護」主管機關在推動「動物保護」時，常常「忘了我是誰」，而成爲寵物產業的推手而「不自知」。

從另一個角度看，「政策宣導」內容雖占最大比例，但「動物福利」內容比例卻最低，顯示動物保護政策的「空洞化」，所謂動保行政淪爲管理動物的「工具」，而不是促進動物福利的措施。不僅基層官僚或執法人員無所適從，也未能利用機會提昇整體社會的動物福利意識，俾以累積成爲政府施政或執法的社會資本。



【圖九：2000～2009 中央、地方政府舉辦動物保護活動內容分析】

玖、結語：具體建議

最初爲解決國際間動物傳染病問題而成立的世界動物衛生組織（OIE），體認動物健康與動物福利息息相關，於 2001 年起已將動物福利列入優先策略計畫，並於 2005 年完成陸生動物衛生法典」之「動物福利綱領」，規範動物陸路運輸、海路運輸、人道屠宰及疾病撲殺的動物福利準則。未來並將繼續著力推動實驗動物、「犬隻數量控制」及農場動物生產飼養系統之動物福利。[33]

目前國內的「農場動物」（屠宰、驅趕、運輸）及「實驗動物」福利，已逐漸完成立法規範、受到重視，且主管機關也開始針對相關產業從業人員辦理動物福利教育訓練課程。反觀，最受到人們喜愛的同伴動物，牠們應有的動物福利與權益，卻還不被重視。

我們認爲：政府首先應將施政理念，從「流浪犬、貓減量」，調整爲「促進同伴動物良好動物福利」。依此訂定施政目標，每個環節均需以此爲依歸。那麼流浪動物處理——例如「捕捉」，就

[33] 周文玲、吳佩宜，2008。〈參加世界動物衛生組織暨澳大利亞合辦之動物福利研討會會議報告〉，農委會畜牧處及動植物防疫檢疫局。

不會以「減量」爲尚，但實際上又只是「片段」（街頭）的減量，無法一以貫之從飼主就開始減少「棄養」的壓力。

其次針對流浪犬貓的收容留置，我們訴求：

1. 立即關閉全台 100 處嚴重虐待流浪犬貓且違法的留置所。
2. 根據動保法，追究留置、收容所虐待動物的行政責任或刑責，並要求收容所限期改善。
3. 收容所管理及資訊透明化，安樂死作業公開或接受監督，全面提升動物福利。
4. 參考先進國家，研擬更嚴格的「寵物繁殖買賣管理」，並具體落實執法。
5. 全面檢討現行捕犬思維及政策，改以促進良好動物福利為依歸的「專任動物管理人員協助保護流浪犬貓」方式管理，讓末端減量工作發揮教育功能。
6. 訂定動物福利標準，落實於同伴動物的管理與保護。
7. 中央應儘速成立「動物保護處」，統整全國動物保護相關業務。

而政府要能真正解決流浪動物數量或不當對待動物等問題，建議具體作法如下：

1. 提升主管機關及社會整體「動物福利」觀念，將動物福利（五大自由）基準線，落實在繁殖、買賣、飼養、醫療、捕抓、運送、留置、收容、安樂死等各層面，並於九年一貫國民教育體制內推廣動物福利教育。
2. 政府依法行政，要讓所有的動保行政符合法令，並符合潮流，必須先修法：將動物保護法「正名」為動物福利法。
3. 每年擬定、公布推動動物福利白皮書及評鑑指標，包括讓收容動物安樂死逐年降低比例。

將動物保護法「正名」爲動物福利法的關鍵在於，將動物心理與社群需求納入法律，但實務或作業標準、準則可視社會和產業接受度漸次規範。例如：同伴動物的飼養規範可優先考慮推動。行政怠惰時（例如不儘速訂定「收容動物安樂死作業準則」、不查緝繁殖買賣業虐待動物），動物保護團體可提公益訴訟。政策，實務或作業標準、準則係基於動物福利科學，如有爭議，應依行政程序法，舉行聽證。而只有虐待動物行爲人「個人」受罰，並不足以遏止系統性、制度性的動物福利剝削，故業主、負責人、飼養與收容場所所有人、負責人或管理人，甚至聘任之執業或公務獸醫均應負連帶責任。

附錄

【附表一】動物保護立法前後台灣同伴動物「管理」政策概要比較

整理、製表：台灣動物社會研究會

時間	政策	目的	價值觀/意識型態
1949～1970	● 要求家犬注射狂犬病疫苗，掛狗牌。 ● 全面撲殺野狗。 ● 畜犬管理辦法。	● 消滅狂犬病	流浪狗 = 狂犬病
1971～1997	● 畜犬管理辦法。 ● 撲殺流浪狗。 ● 台北市首先成立捕犬隊。 ● 委外捕犬、獎勵捕犬。 ● 設置留置所，暫時收容野狗 3～7 天，待認領養。 ● 改善留置、收容設備。 ● 制訂人道捕捉、收容、安樂死規定。 ● 宣導勿任意棄養動物，可通知清潔隊接收。	● 消滅流浪狗 ● 面對「殘忍、不人道對待流浪狗」的指控。	狗會妨害、傷害人，傳染疾病，需管理、控制。
1998～2009	● 動物保護立法 ● 執行人道捕捉、收容、安樂死。 ● 興建動物之家、中途之家。 ● 收容動物推廣認養 ● 寵物晶片植入、登記 ● 晶片免費植入 ● 繁殖買賣管理 ● 設專任動物保護檢查員 ● 設動物保護委員會（2008 年修法廢止） ● 禁殺寵物 ● 補助家犬、流浪犬絕育 ● 宣導愛（保）護動物，著重流浪犬認養、勿棄養（各種活動）	● 流浪犬減量 ● **防堵**虐待動物的指控 ● 強調愛（保）護動物	雖然狗需管理、控制，但牠是生命，不能任意虐待、傷害，應予愛護及保護。

【附表二】全國各縣市近十年（88～97 年）動物收容處理情形統計

整理、製表：台灣動物社會研究會

縣市別	收容隻數	認領養隻數	認領養(%)	人道處理隻數	人道處理率(%)	不知去向	不知去向率(%)
台北市	98,814	34,451	35	47,191	48	17,082	17
高雄市	40,997	11,403	28	26,114	64	3,480	8
基隆市	19,141	3,907	20	13,560	71	1,674	9
新竹市	12,932	5,027	39	7,030	54	875	7
台中市	28,845	9,006	31	16,104	56	3,735	13
嘉義市	13,954	7,713	55	5,761	41	480	3
台南市	43,732	10,524	24	29,645	68	3,563	8
台北縣	152,508	15,482	10	120,976	79	16,050	11
桃園縣	56,889	6,024	11	43,848	77	7,017	12
新竹縣	10,389	2,143	21	7,144	69	1,102	11
苗栗縣	9,358	1,167	12	6,468	69	1,723	18
台中縣	46,222	3,033	7	40,899	88	2,290	5
南投縣	37,465	2,291	6	31,824	85	3,350	9
彰化縣	24,824	1,809	7	17,896	72	5,119	21
雲林縣	12,922	3,402	26	9,506	74	14	0
嘉義縣	13,505	1,289	10	10,356	77	1,860	14
台南縣	89,228	5,706	6	80,215	90	3,307	4
高雄縣	48,676	4,844	10	39,900	82	3,932	8
屏東縣	31,893	1,883	6	25,785	81	4,225	13
宜蘭縣	27,612	1,881	7	17,212	62	8,519	31
花蓮縣	21,786	2,127	10	14,433	66	5,226	24
台東縣	25,066	808	3	20,536	82	3,722	15
澎湖縣	12,971	3,091	24	5,064	39	4,816	37
金門縣	14,291	708	5	11,617	81	1,966	14
連江縣	1,222	64	5	1,011	83	147	12
合計	**895,242**	**139,873**	**16**	**650,095**	**73**	**105,274**	**12**

資料來源：彙整農委會防檢局 96.9.21 提供立法院蕭美琴委員國會辦公室資料；及畜牧處 98.7.3 提供立法院田秋堇委員國會辦公室資料。

【附表三】中央及地方縣市政府動物保護業務主管機關一覽

整理、製表：台灣動物社會研究會

編號	縣市	機關名稱	業務單位	業務執掌	是否為專責單位？
0	中央	行政院農委會	畜牧處 畜牧行政科	1.畜牧生產政策之擬訂、聯繫、協調及會辦。 2.畜牧團體之督導及協調。 3.畜牧國際合作、人才交流及訓練事宜之推動。 4.畜牧科技計畫之彙整。 5.動物保護政策與法規之擬訂、釋示、聯繫、協調及督導。 6.動物保護團體之輔導及監督。 7.動物管制業務之聯繫、協調及督導。 8.動物保護國際合作、人才交流及訓練事宜之推動。 9.家畜保險業務法規修訂、計畫擬訂、執行及督導。 10.其他有關畜牧行政事項。	否
1	基隆市	產業發展處	農林行政科	主管農林漁牧 19 項業務，其中並未特別提到「動物保護、流浪狗捕捉收容」。因寵物銀行隸屬此課，故視為動物保護主管單位。	否
2	台北縣	動物疾病防治所	第五課	動物保護宣導教育與訓練、寵物登記資訊管理、實驗動物管理、經濟動物人道管理、寵物業登記管理、寵物相關消費者保護業務、流浪動物收容管理及醫療救護等。	是
3	台北市	動物衛生檢驗所	動物保護課	動物保護案件查察取締、流浪動物救難(傷)與緊急醫療計畫、野生動物救傷與收容、街貓絕育捕捉回置計畫、犬貓絕育補助計畫、寵物登記及寵物業管理、動物屍體委託焚化、狗運動公園管理、動物保護季系列活動辦理。	是
			收容管理課	流浪犬貓收容管理及醫療、流浪犬貓認領、認養與宣導活動辦理、認養愛心犬貓絕育手術業務、寵物登記犬貓協尋及通知領回、志工報名及管理。	是
4	桃園縣	動物防疫所	第四課（動物保護課）	動物保護業務、寵物登記管理、犬隻狂犬病預防、流浪犬之收容改善、人道處理指導、進口動物統計、追蹤、檢疫等。	是
5	新竹縣	家畜疾病防治所	第四課	狂犬病防治，檢疫追蹤，寵物登記，動物保護，寵物業申請，稽查、申訴案件，流浪犬管理。	否
6	新竹市	產業發展處	農林畜牧科	主管農林畜牧 9 項業務，其中之一為「動物保護、流浪犬貓收容管理」。	否
7	苗栗縣	動物防疫所	第一課	1.豬瘟、口蹄疫、假性狂犬病、日本腦炎及傳染性胃腸炎等豬病防治業務。 2.畜牧場污染防治及消毒輔導。 3.家畜保險醫療輔導。 4.動物狂犬病防治、流浪犬處理及動物收容工作。 5.寵物和野生動物疾病防治及醫療救護業務。 6.寵物登記晶片植入及寵物業販賣飼養許可 7.證書核發等相關業務。 8.動物保護及管制等相關工作。 9.輸入動物追蹤檢疫。	否

編號	縣市	機關名稱	業務單位	業務執掌	是否為專責單位？
8	台中縣	家畜疾病防治所	第四課	1.流浪犬之收容處理、焚毀處理或監督事項。 2.動物保護、寵物登記管理相關事項。 3.相關犬隻輸出入之產地及追蹤檢疫。	否
9	台中市	動物保護防疫所	動物保護課	1.動物保護法之執行與教育宣導等事項。 2.寵物登記及管理。 3.寵物業管理。 4.志工招訓與管理。	是
			動物收容課	1.台中市動物之家管理。 2.公立動物收容所管理。 3.棄犬收容、留置場管理。 4.流浪動物認領養管理。	是
10	南投縣	家畜疾病防治所	保護股	掌理寵物疾病之預防、防疫、調查研究，寵物登記、狂犬病預防注射、登記、掛牌及營利性寵物繁殖、買賣或寄養業許可登記管理，流浪動物捕捉、收容、處置、遺失協尋、認養，動物保護暨**動物福利**措施稽查，實驗動物管理等事項。	是
11	彰化縣	動物防疫所	獸醫藥政課	1.動物保護管理事項。 2.流浪狗收容管理事項與狂犬病預防事項。 3.進出口寵物疫情追蹤管理事項。 4.動物救護及疫情調查事項。 5.獸醫師（佐）登記管理事項與獸醫師（佐）執業之監督與訓練事項。 6.畜牧場廢水檢驗事項。 7.動物用藥品製造供銷管理事項。 8.原料畜產品藥品殘留之防範檢測追蹤處理。	否
12	雲林縣	家畜疾病防治所	第五課	1.動物保護及寵物登記 2.獸醫師及動物用藥品管理 3.畜禽產品藥物殘留防範	否
13	嘉義縣	家畜疾病防治所	第五課	獸醫師(佐)登記管理、寵物衛生保健、疾病防治、狂犬病預防注射、畜犬登記及動物收容處所業務管理等事項。	否
14	嘉義市	建設處	農林畜牧科	業務執掌共 15 項，其中與動物保護相關的只有「寵物登記」。	否
15	台南縣	家畜疾病防治所	動物保護課	動物保護法規執行管理、動物保護檢查及訓練、保育類動物保護、野生動物急救站檢診及醫療業務、流浪動物保護之家業務、寵物與寵物業登記管理、狂犬病預防注射輔導及進口犬貓檢疫追蹤。	是
16	台南市	動物防疫所	寵物管理課	動物保護，寵物（業）登記管理，流浪動物捕捉、收容管理，附設流浪動物中途之家管理工作，流浪動物捕捉。	是

編號	縣市	機關名稱	業務單位	業務執掌	是否為專責單位？
17	高雄縣	動物防疫所	第一股	1.豬重要傳染性疾病防治。 2.畜犬狂犬病防治。 3.畜犬登記及管理事項。 4.流浪犬之收容留置處理或監督事項及認領養。 5.動物保護事項。 6.獸醫師(佐)之登記管理及執行業務之監督及訓練事項。	否
18	高雄市	動物衛生檢驗所	第一課	畜禽水產動物傳染病之預防、畜禽水產動物疾病之檢診及研究發展、防疫、衛生保健輔導、疫情調查與統計、進口動物追蹤檢疫、寵物登記管理、狂犬病預防注射、獸醫(佐)執行業務之督導、寵物業登記管理等事項。	否
			第二課	棄犬捕捉與處理、獸醫師公共衛生檢驗技術之研究、訓練及學術交流、原料動物性產品之獸醫公共衛生檢驗、疑似染患疾病之動物隔離與處理及動物屍體焚化、動物保護稽查 。	否
19	屏東縣	家畜疾病防治所	中小動物防疫課	重要傳染病防疫工作、教育訓練獸醫防疫策略、輔導農戶自衛防疫措施、動物保護宣導教育工作、畜犬登記疫苗注射等管理工作、設立管理動物收容所、進口豬犬檢疫工作。	否
20	宜蘭縣	動植物防疫所	第一股	1.流浪動物中途之家流浪犬貓收容管理業務。 2.流浪犬捕捉及危難動物緊急處置。 3.推動動物保護計畫及相關業務。 4.核發寵物業許可證及動物保護稽查工作。 5.寵物疾病防治計畫及相關業務。 6.輸入動物追蹤檢疫計畫及相關業務。 7.寵物登記業務。 8.中途之家收容流浪犬公告工作、認養活動。 9.登錄寵物登記及狂犬病預防注射資料。 10.協助危難寵物緊急處置。	否
21	花蓮縣	動植物防疫所	動植物保護股	寵物登記管理（寵物登記及晶片植入）；犬貓狂犬病防治工作（含犬貓輸入追蹤檢疫） ；流浪動物中途之家經營管理；動物保護法令宣導、稽查與取締；野生動物傷害緊急救治及疫情調查事項； 寵物業管理。	是
22	台東縣	動物防疫所	第四課	寵物登記管理、生乳品質檢驗、畜犬狂犬病防疫、寵物中途之家管理、動物用藥品查驗取締、原料畜產品藥物殘留抽驗 。	否
23	澎湖縣	家畜疾病防治所	獸醫行政股	獸醫公共衛生之管理、動物用藥品之管理、原料畜禽產品藥物殘留之防範、執業獸醫師管理及訓練、養畜戶動物衛生防疫訓練，寵物管理及動物保護教育、動物收容處所之管理等。	否
24	金門縣	動植物防疫所	第二課	寵物登記及狂犬病預防注射、動物收容、動物保護業務、畜禽藥物殘留宣導及檢測、地區狂犬病監測。	否
25	連江縣	建設局	農林管理課	此課業務執掌共 24 項，其中之一為「辦理流浪犬捕捉、收容與認領養」。	否

資料來源：中央、地方主管機關網站。

【附表四】88-97 年行政院農委會補助各縣市政府管理動物收容所業務經費一覽

單位：千元　　整理、製表：台灣動物社會研究會

縣市別	88 年度	88 年度追加	88 下半年及 89 年度	90 年度	91 年度	92 年度	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度	合　計
台北市	830	29,270	6,336	0	0	0	210	400	320	280	250	**37,896**
高雄市	2,090	5,920	17,980	1,643	2,812	0	1,190	500	2,630	100	560	**35,425**
基隆市	3,570	0	6,130	0	0	0	0	150	210	330	240	**10,630**
新竹市	2,665	150	5,180	0	100	100	0	120	160	260	808	**9,543**
台中市	2,180	100	20,795	1,390	830	2,418	180	170	2,580	170	620	**31,433**
嘉義市	1,580	0	1,030	0	0	30	100	180	100	90	110	**3,220**
台南市	4,100	4,650	6,841	950	1,047	3,300	300	265	590	886	450	**23,379**
宜蘭縣	2,070	16,150	4,125	2,550	312	500	0	170	1,660	2,044	650	**30,231**
台北縣	15,259	7,850	6,870	0	700	0	0	0	4,745	1,390	190	**37,004**
桃園縣	3,030	0	2,580	0	0	2,400	1,210	280	2,927	2,230	420	**15,077**
新竹縣	0	0	55	0	4,800	0	4,585	1,730	0	50	50	**11,270**
苗栗縣	0	0	55	0	100	0	0	110	454	150	150	**1,019**
台中縣	2,130	6,000	182	0	308	0	190	0	190	130	190	**9,320**
南投縣	2,910	6,220	1,344	0	720	1,200	2,510	237	1,714	260	540	**17,655**
彰化縣	3,730	7,250	4,184	0	0	100	130	0	190	685	870	**17,139**
雲林縣	0	0	855	0	0	0	0	100	110	50	70	**1,185**
嘉義縣	0	0	875	0	0	0	0	130	255	420	390	**2,070**
台南縣	3,780	20,710	7,849	0	0	100	130	1,330	990	90	300	**35,279**
高雄縣	2,120	210	2,540	0	0	2,000	615	921	1,300	1,460	300	**11,466**
屏東縣	780	0	1,700	0	0	0	0	250	170	100	280	**3,280**
台東縣	0	9,415	1,659	0	0	0	0	210	260	140	236	**11,920**
花蓮縣	0	0	3,020	0	210	0	110	230	610	160	160	**4,500**
澎湖縣	765	1,800	1,879	0	0	150	0	100	130	135	265	**5,224**
金門縣	1,077	550	2,760	0	0	465	210	235	140	140	140	**5,717**
連江縣	0	0	1,692	0	0	0	1,120	100	0	280	130	**3,322**
總計	**54,666**	**116,245**	**108,516**	**6,533**	**11,939**	**12,763**	**12,790**	**7,918**	**22,435**	**12,030**	**8,369**	**374,204**

註 1：90 及 91 年度之經費補助以加強流浪犬認領養爲主。

註 2：91 年度核定補助新竹縣 1000 萬元興建收容所，先撥付 480 萬元（用地有問題本案未完成）。

註 3：91 年補助南投縣 72 萬元係作爲地震風災後之動物收容所修繕，補助高雄市 2,812 千元係推廣認領養及建立示範性動物收容所。

註 4：92 年度補助台南市政府 300 萬元增建動物收容設施。

註 5：93 及 94 年度補助新竹縣動物保護推廣中心第 1、2 期工程。

註 6：97 年度主要工作爲協助收容所添購必要通風保暖、消毒、醫療藥品等資材設備,補助彰化縣、新竹市、宜蘭縣及嘉義縣辦理收容所改善及新建工程。

資料來源：農委會畜牧處 98.7.3 提供立法院田秋堇委員國會辦公室資料。

【附表五】離島鄉鎮捕犬與否及相關資料一覽

整理、製表：台灣動物社會研究會

離島縣市	鄉鎮市	家戶數	人口數	是否捕犬	97 年流浪犬處理數量		
					捕捉	認領養（隻・%）	安樂死（隻・%）
屏東縣	琉球鄉	3,847	12,501	○			
台東縣	綠島鄉	964	3,217	○			
	蘭嶼鄉	1,308	4,183	×			
澎湖縣		**32,282**	**94,886**		**1,487**	**129（9%）**	**992（66%）**
	馬公市	18,904	55,760	○			
	湖西鄉	4,544	13,265	○			
	白沙鄉	3,058	9,268	○			
	西嶼鄉	2,767	8,511	○			
	望安鄉	1,809	4,590	×			
	七美鄉	1,200	3,492	× 母犬絕育			
金門縣		**30,893**	**89,471**		**1,043**	**46（4%）**	**851（65%）**
	金城鎮	10,456	30,475	○			
	金湖鎮	6,864	19,644	○			
	金沙鎮	5,119	14,174	○			
	金寧鄉	5,848	16,634	○			
	烈嶼鄉	2,470	8,071	○			
	烏坵鄉	136	473	×			
連江縣		**2,031**	**9,798**		**65**	**1（1%）**	**38（49%）**
	南竿鄉	1,156	5,855	○			
	北竿鄉	381	1,748	○			
	莒光鄉	235	1,160	×			
	東引鄉	259	1,035	○			

資料來源：

1.內政部戶政司網站・各鄉鎮市區戶數及人口數統計表（98 年 6 月）。

2.農委會畜牧處提供立法委員田秋堇國會辦公室資料「97 年動物收容處理情形統計表」，統計範圍僅及「縣市」，未達「鄉鎮」。

【附表六】98 年各縣市補助家犬絕育措施一覽

整理、製表：台灣動物社會研究會

編號	縣市	主管單位	絕育補助措施
1	基隆市	產業發展處	網站無公告
2	台北縣	動物疾病防治所	網站無公告
3	台北市	動物衛生檢驗所	（一）犬貓絕育 實施日期：1/1～12/31 動物：家犬、貓 條件：已辦寵物登記，有效狂犬病疫苗。 絕育補助費：公 800 元/隻，雌 1,500 元/隻。 補助總金額：361 萬 （二）民間團體辦理街貓誘捕、絕育、回置（TNR） 實施日期：1/18～12/31 動物：街貓 條件：合法申請團體 絕育補助費：公 1,300 元/隻，雌 2,400 元/隻。（含耳號註記、晶片植入、狂犬病預防注射、除蚤點藥、絕育手術、術後照顧） 補助總金額：106 萬 2500 元
4	桃園縣	動物防疫所	實施日期：1/1 起 動物：犬、貓 絕育補助費：家犬、貓（公 500 元/隻，母 1000 元/隻）；認養犬、貓（公 700 元/隻、母 1200 元/隻）（註 1） 開放名額：不詳
5	新竹縣	家畜疾病防治所	網站無公告
6	新竹市	產業發展處	實施日期：6/1 起 動物：家犬、貓 條件：已辦裡寵物登記 絕育補助費：公犬（貓）500 元/隻；母犬（貓）1000 元/隻。 開放名額：不詳
7	苗栗縣	動物防疫所	實施日期：即日起至 6/30 動物：家犬、貓 條件：未說明 絕育補助費：公犬（貓）500 元/隻，母犬（貓）1000 元/隻。 開放名額：公犬（貓）100 隻，母犬（貓）250 隻。
8	台中縣	家畜疾病防治所	實施日期：11 月以前申請 動物：犬、貓 條件：寵物登記（可現場辦優惠價 100 元） 絕育補助費：直接向該所申請或透過簽約醫院申請後，到簽約醫院做絕育手術，補助金額未說明。 開放名額：不詳

編號	縣市	主管單位	絕育補助措施
9	台中市	動物保護防疫所	實施日期：1/1～12/20 動物：家犬、貓 條件：已辦寵物登記及狂犬病預防注射 絕育補助費：公 800 元/隻，母 1,200 元/隻。 開放名額：不詳
10	南投縣	家畜疾病防治所	實施日期：6/17 起 動物：犬 條件：已辦寵物登記 絕育補助費：公 500 元/隻、母 1,000 元/隻 開放名額：不詳
11	彰化縣	動物防疫所	實施日期：1/1～11/30 動物：家犬 條件：已辦寵物登記 絕育補助費：公 500 元/隻、母 1,000 元/隻。 開放名額：不詳
12	雲林縣	家畜疾病防治所	網站無公告
13	嘉義縣	家畜疾病防治所	網站無公告
14	嘉義市	建設處	網站無公告
15	台南縣	家畜疾病防治所	網站無公告
16	台南市	動物防疫所	實施日期：自 11/30 動物：犬 條件：已辦寵物登記 絕育補助費：犬隻體重 10 公斤以下免費；10 公斤以上，每 1 公斤，動物醫院酌收 50 元麻醉費。 開放名額：公犬名額 200 隻、母犬 280 隻，共計 480 隻。
17	高雄縣	動物防疫所	（一）犬貓絕育補助 實施日期：5/1 起 動物：犬、貓 條件：注射狂犬病疫苗、辦理寵物登記 絕育補助費：母 1,000 元/隻，公 500 元/隻。 開放名額：第一階段預計發放 330 隻（220 隻母犬貓、110 隻公犬貓）。 （二）防疫所和菩提護生協會舉辦免費為犬、貓絕育巡迴活動。
18	高雄市	動物衛生檢驗所	（一）犬貓絕育補助 實施日期：2/9～11/30 動物：犬、貓 條件：有效狂犬病疫苗與植入晶片完成寵物登記 絕育補助費：母 1,000 元/隻，公 500 元/隻。 開放名額：1,000 隻。 （二）6~8 月在旗津區共辦理 4 場免費貓犬絕育暨狂犬病宣導活動，設籍該區年滿 15 歲飼主，可帶動物到現場，免費絕育、寵物登記及狂犬病注射，預計為 160 個名額。

編號	縣市	主管單位	絕育補助措施
19	屏東縣	家畜疾病防治所	網站無公告
20	宜蘭縣	動植物防疫所	網站無公告
21	花蓮縣	動植物防疫所	實施日期：1/1～12/31 動物：犬 條件：已辦寵物登記，有效期限內之狂犬病預防注射。 絕育補助費：家犬（公 300 元/隻，雌 700 元/隻）；中途之家領養流浪犬（公 600 元/隻，雌 1,500 元/隻）。 開放名額：不詳
22	台東縣	動物防疫所	實施日期：5/5～12/31 動物：流浪動物收容中心的犬隻 條件：絕育手術及其他醫療費，狂犬病疫苗及其他疫苗費用，晶片植入及寵物登記，皆可申請，但一定要含絕育手術。 絕育補助費：依實際單據金額申請，至少超過 1000 元才補助。 開放名額：30 隻
23	澎湖縣	家畜疾病防治所	網站無公告
24	金門縣	動植物防疫所	網站無公告
25	連江縣	建設局	網站無公告
上述網站已公布絕育補助政策的 13 個縣市，若確實執行，依開放名額加總今年官方至少會補助 5,250 隻以上的犬貓做絕育手術。			

註 1：98 年月 1 月 1 日，中國時，C4 版報導。

資料來源：各縣市主管單位網站，惟桃園縣資料係根據 98 年 1 月 1 日，中國時報 C4 版報導。（查詢日期 2009 年 7 月 14 日）

【附表七】2000～2009 年 7 月農委會、各縣市政府「動物保護」活動內容分析

整理、製表：台灣動物社會研究會

編號	主分類	次分類	活動內容	場次小計	次分類(%)	主分類(%)
1	人與動物互動	寵物	「狗狗與我」繪圖徵文比賽、我與狗狗照相活動、兒童繪畫寫生比賽、「寶貝大頭貼」活動、人狗同樂會、寵物合照拼圖比賽，流浪動物生命影像紀實展、「狗印爬上臉」彩繪比賽	7	1.6%	3.7%
			認識狗狗在生活上的點點滴滴，學會如何與動物快樂和諧的相處	1	0.2%	
			認領流浪犬溫馨小故事敘說	1	0.2%	
			教小朋友學習撫抱狗、貓、兔子、天竺鼠等寵物	1	0.2%	
		農場動物	拜訪可愛小動物「迷你豬」及「牛媽媽」 ，讓民眾瞭解到動物貼心可愛的一面，進而喚起共有的關懷與愛心	1	0.2%	
		野生動物	在戶外遇到野生動物如何處置，認識入侵紅火蟻海報展及火蟻防治，收容所內附設的野鳥復原園區及蝴蝶生態園導覽，野生動物認識展	5	1.1%	
2	動物福利	動物福利教育	動物需要的和不需要的、動物的福利；鼓勵大家以歐美國家評估動物福利的 5 大自由，用來評估是否善待動物。	2	0.5%	0.7%
		動物福利議題討論	動物保護公共論壇--神豬飼養、動物放生及非營利組織志工人力利用、動物收容所公辦民營得失檢討，及農場動物防疫撲殺與動物福利等事項。	1	0.2%	
3	政策宣導	狂犬病疫苗注射	免費狂犬病疫苗注射	61	14.0%	51.5%
		晶片植入、寵物登記	免費晶片、寵物登記	46	10.5%	
		推動認養	認養流浪犬	69	15.8%	
		動物保護觀念	關懷生命保護動物劇場、由寵物談尊重生命、動物保護攝影比賽、動物保護有獎徵答、動物保護研習、動物保護宣導教室、動物保護寫生比賽(布置彩繪牆，作爲戶外教育解說教材）、動物保護演講、台南縣長代言動保系列活動拍攝廣告、參觀流浪動物之家、動物保護園遊會、動物保護作文比賽、動物保護宣導著色活動、動物保護宣導列車、宣導短劇、動物知多少問答拿贈品活動、發送動保資訊與宣傳折頁、動物保護法簡介及案例分享	37	8.5%	
		動物保護檢查	全國動保員同步稽查授旗儀式及稽查行動示範表演	1	0.2%	
		寵物買賣規範	推動寵物買賣定型化契約	1	0.2%	
		義工招募	設攤招募動物保護義工，動物輔助醫療推廣及志工招募	4	0.9%	
		認識人畜共通疾病	認識禽流感，了解傳染途徑及臨床症狀	1	0.2%	
		良好畜犬習慣	畜主以犬鍊牽狗外出，宣導遛狗隨手清狗便，示範狗便清理袋使用方式	4	0.9%	
		倡導優良畜產品	CAS 洗選蛋免費索取	1	0.2%	

編號	主分類	次分類	活動內容	場次小計	次分類(%)	主分類(%)
4	飼主責任教育	健康檢查、醫療、保健諮詢	健康犬貓辨識方法、免費寵物健診及糞便檢查、透過顯微鏡認識狗的病原微生物、免費心絲蟲檢查、流浪貓狗回娘家健檢、寄生蟲檢驗、寵物健康義診、寵物免費抽血驗心絲蟲等人畜共通疾病、免費驅除內寄生蟲、寵物腎結石超音波檢查	36	8.2%	16.9%
		正確飼養寵物的觀念、知識	正確飼養寵物的觀念、知識；動物醫生問一問；犬隻照料及常見的重要疾病介紹演講；動物保護與寵物照料常識講授；「動物結核病之認識與防治」講習；宣導認養取代購買及犬隻絕育手術避免不當繁殖；動物行爲學；常見寵物疾病介紹與預防	29	6.6%	
		照顧一生	不輕易棄養寵物，宣導愛牠就不要丟棄牠	6	1.4%	
		飼養能力檢視	帶領小朋友從流浪狗問題去思考自己是否適合養寵物、評估飼養環境是否合適	3	0.7%	
5	行爲訓練	行爲訓練介紹	犬貓訓練簡介、示範如何讓犬隻服從、不隨便咬人或亂叫、免費犬隻基本服從訓練、愛心犬訓練故事與示範、訓犬名師段傳仁提供行爲矯正服務，寵物基本生活管理、基礎與進階的動作訓練、簡易雜要理論和訓練及社會化訓練等，犬隻響板結合傳統訓練法	12	2.7%	3.2%
		訓練成果示範	動物收容所調教犬隻成果展示、犬貓飼養與調教之現場示範	2	0.5%	
6	促進公民意識	公民參與	加深民眾瞭解解決流浪狗問題的重要性，及全民共同肩負之責任、關懷流浪犬行動短劇	3	0.7%	0.9%
		公民論壇	動物保護公共論壇--神豬飼養、動物放生及非營利組織志工人力利用、動物收容所公辦民營得失檢討，及農場動物防疫撲殺與動物福利等事項	1	0.2%	
7	成果表揚	表揚有功人員	表揚推動動物保護有功人員、、動物保護團體貢獻獎頒獎	2	0.5%	0.7%
		動物保護成果展	國內動物保護成果	1	0.2%	

編號	主分類	次分類	活動內容	場次小計	次分類(%)	主分類(%)
8	物化、商品化	化人主義的動物裝扮	犬隻競美比賽、寵物與我變裝扮秀、家庭犬美容造型表演、寵物扮裝秀、寵物美容及示範、可愛狗貓舞台秀、藝人寵物走秀、寵物美容 DIY、寵物選美比賽、狗狗紳士淑女美容教學營、板橋市長牽著打扮可愛的狗爲嘉年華活動造勢、寵物趣味變裝秀、「漂亮寶貝星光大道」狗狗貓貓選美比賽、寵物造型比賽、寵物趣味變裝選美秀、狗狗造型變裝秀；美容造型課程、狗狗趣味走秀；寵物免費基礎美容；寵物美容教學與示範	30	6.9%	14.2%
		強迫動物接受觸摸（騷擾）	可愛動物觸摸、海生館的軟體動物觸摸區	2	0.5%	
		強化錯誤純種、名種觀念	犬貓品種展示；並展示兔子、寵物鼠，讓民眾了解寵物的多樣性；世界名犬展示；台灣犬選美展；狗、貓、鳥、魚展示；可愛寵物展	8	1.8%	
		動物當贈品	觀賞魚免費贈送	1	0.2%	
		動物表演	犬隻訓練表演、家庭犬才藝表演、工作犬服從及警戒表演、警犬示範表演、導盲犬示範表演、馬術治療示範體驗、流浪犬走秀、新竹市狗年月曆狗走秀、搜救犬表演、狗狗武狀元（展現流浪狗受調教訓練的成果，更能配合飼養家庭），警犬、敏捷犬表演，飛盤狗表演，黎明狗學校流浪犬才藝表演、動感寵物舞台秀、寵物特技表演秀，犬貓走秀、寵物才藝表演賽、、狗狗馬戲團表演（跳火圈、高空繩索）、寵物才藝比賽、有錢六小福家族表演	21	4.8%	
9	娛樂化	競技與遊戲	寵物敏捷賽；寵物迷宮競走賽；龜兔賽跑遊戲；愛犬與主人迷宮遊戲；「人狗大小聲」；「歡樂迷宮」競賽；寵物大胃王競賽；飛盤狗大賽；舉辦寵物體型比賽；小朋友愛犬大冒險闖關遊戲；「狗狗大胃王」、「遍地黃金」及「歡樂迷宮」比賽；警犬競賽及敏捷犬障礙賽（高縣）；狗狗走迷宮	11	2.5%	2.5%
10	寵物用品產業推廣	展示	展示研發素食飼料及參與實驗的狗；試吃添加中藥配方的「夏日爽口」飼料	3	0.7%	1.8%
		販賣	寵物用品跳蚤市場、寵物用品展	5	1.1%	
11	供人娛樂的活動	創意手工作品及展示	汽球動物造型展、動物紙黏土塑形教學、塑膠充氣狗做動保活動吉祥物	4	0.9%	3.9%
		表演活動	小朋友貝斯秀，偶像團體 tension 的表演，魔術表演、兒童偶劇、學校表演團體節目、扯鈴表演、星光幫歌手代言（台北市）、快樂幫藝人爲活動代言	7	1.6%	
		美食活動	有機全麥饅頭、剉冰、養生生機溫飲及冷飲（有明日葉茶、高山青草茶及高山人參茶）及牧草果凍系列，台東農工家政科合作舉辦放山雞品嘗會	2	0.5%	
		其他活動	跳蚤市場、人體穴道按摩、親子植樹	4	0.9%	
			合計	437	100.0%	100%

資料來源：農委會、各縣市政府「動物保護」活動新聞稿、相關新聞報導。