

公民的「道德」造成政策執行的困境？

- 台南市民流浪動物政策態度分析

發表人：吳宗憲助理教授(南大行政管理系)

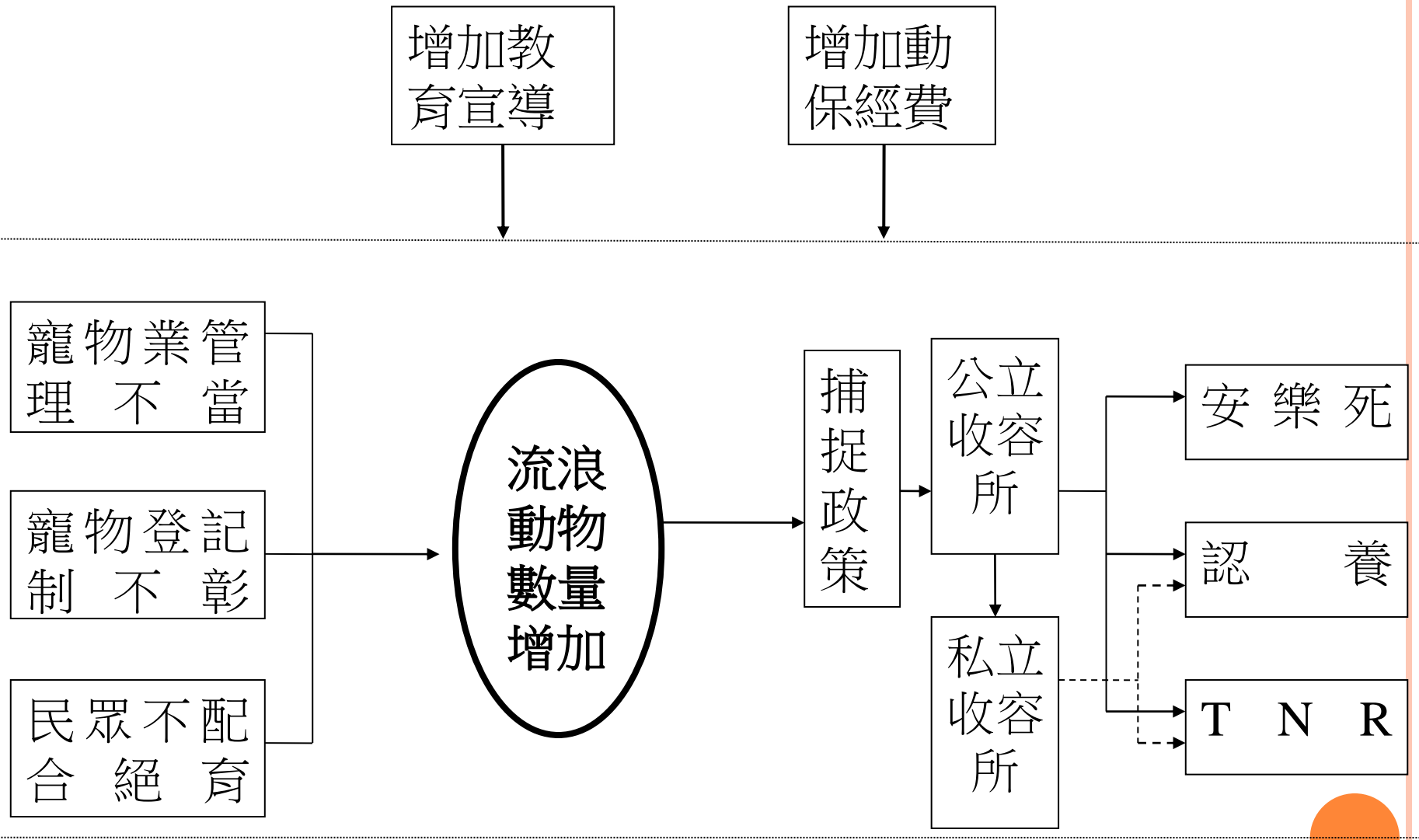


為何研究這個題目？

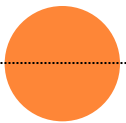
- 小小「狗」問題竟然成為民怨第八？
都是「政府無能」嗎？
- 沒有人研究這「政策失靈」現象嗎？
怎麼研究法？



流浪動物問題系統示意圖



資料來源：作者自行繪製



沒有人研究這政策失靈問題嗎？

論及流浪動物「政策」相關研究尚有50篇，可根據前述各項政策工具的面向予以區分。

- 與整體行政管理相關的政策有19篇
- 與政策宣導與教育相關的文獻有17篇
- 與收容所政策相關者有6篇
- 與認領養政策相關者有4篇
- 與飼主或寵物業者管理相關者有4篇
- 與TNR或絕育相關者有3篇
- 與安樂死相關有2篇
- 與捕犬相關有1篇

前所提到的10項公共政策，均有相關論文予以討論。



他們怎麼研究這個問題？

- 以動物保護價值為應然面，進而批判現狀，思索改進之道
- 透過問卷調查實然面上影響公民個人特定項目「動物保護行為」（如辦理認養、絕育、TNR）之變項為何，並未論及個人對全面的「政策」態度
- 空隙：缺乏公民對動物保護「政策工具」支持態度的研究，也就是本文所謂的政治可行性分析



政治可行性+道德政策理論

○ 道德政策是什麼？

至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策。

○ 道德政策與非道德政策的差別為何？

1. 民眾對道德原則格外堅持
2. 非屬專家決策模式
3. 議題具有高度媒體張力

○ 道德政策有哪些？



同性戀 ⁺	X ₁	.	.	X ₁	X ₁	.	X ₁	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁	X ₁	.	.	.	.	X ₁	X ₁	
死刑 ⁺	.	.	.	X ₁	.	.	X ₁	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁
色情圖片 管制 ⁺	.	.	.	X ₁	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁
離婚 ⁺	X ₁	X ₁	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁
安樂死 ⁺	X ₁	.	.	X ₁	.	.	X ₁	.	.	.	.	.	X ₁	.	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁	X ₁
婦女權 ⁺	.	.	.	X ₁	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ₁	.	X ₁
少數族裔 權 ⁺	X ₁	.	.	X ₁	.	.	X ₁	X ₁	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁	X ₁
槍械管制 ⁺	X ₁	.	.	X ₁	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ₁	X ₁

資料來源：轉譯自Studlar，2001:46



政治可行性+道德政策理論

○ 道德政策是什麼？

至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策。

○ 道德政策與非道德政策的差別為何？

1. 民眾對道德原則格外堅持
2. 非屬專家決策模式
3. 議題具有高度媒體張力

○ 道德政策有哪些？

○ 道德政策的分類：

1. 共識型道德政策(口是心非的問題)
2. 分歧型道德政策



道德政策分類標準及其類型學

政策類型面向

	民意集中分布	民意關注性低	意見/行為差距小
一般政策類型	V	V	V
共識型道德政策	V	X	X
爭議型道德政策	X	X	V

政策工具面向

	審議式公民會議	政策「去道德化」	重視官僚專家意見
一般政策類型	X	X	X
共識型道德政策	X	V	V
爭議型道德政策	V	V	X

我們發現了什麼？

- 重新建構道德政策的三個分類標準
- 流浪動物政策具有多元政策類型的特質
- 問題恐怕不在政府，而在民意：
 - 民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題
 - 共識型道德政策造成的「事倍功半」困境
 - 不作為使政府淪入「父子騎驢」窘況
- 不同類型政策問題應以不同政策工具來予以解決



		政策特質(及判斷標準)			支持度	
		民意呈現 集中分布 狀態	不具民意 高度關注 性	意見與行動 間無落差	意見支持 度 (排名)	行動支持 度 (排名)
		每項政策的 標準差 (標 準差 1.4 以 下為集中)	民眾關注的 比率 (40%以 下不具關注 度)	民眾的意見平 均數-行動平均 數 (0.4 以下為 無落差)	分數越低表 示越支持該 項政策措施	分數越低表 示越支持該 項政策措施
一般政策 類型	寵物登記政策	1.32 (V)	33% (V)	0.13 (V)	2.21 (8)	2.34 (6)
	落實絕育政策	1.33 (V)	36% (V)	0.02 (V)	2.38 (10)	2.40 (8)
	捕犬政策	1.21 (V)	36% (V)	0.1 (V)	2.21 (8)	2.31 (3)
	強化動物宣導 活動	1.09 (V)	35% (V)	0.34 (V)	1.99 (5)	2.33 (5)

	補助動物保護組織	1.18 (V)	33% (V)	0.34 (V)	2.05 (6)	2.39 (7)
	動保納入教科書	0.98 (V)	38% (V)	0.15 (V)	1.80 (2)	1.95 (1)
	增加動物保護預算	1.09 (V)	33% (V)	0.38 (V)	2.18 (7)	2.56 (9)
共識型道德政策	領養取代購買	1.01 (V)	43% (X)	0.41 (X)	1.65 (1)	2.06 (2)
	寵物業管制政策	0.98 (V)	48% (X)	0.51 (X)	1.80 (2)	2.31 (3)
	改善終身收容所	1.16 (V)	46% (X)	0.6 (X)	1.84 (4)	2.64 (10)
爭議型道德政策	TNR 政策	1.45 (X)	50% (X)	0.1 (V)	2.97 (11)	3.07 (12)
	實施安樂死	1.44 (X)	49% (X)	0.14 (V)	3.18 (12)	2.94 (11)

資料來源：作者自行繪製

我們怎麼研究? 政治可行性+道德政策理論

○ 道德政策分類標準及其類型學

政策類型面向			
	民意集中分布	民意關注性低	意見/行為差距小
一般政策類型	V	V	V
共識型道德政策	V	X	X
爭議型道德政策	X	X	V
政策工具面向			
	審議式公民會議	政策「去道德化」	重視官僚專家意見
一般政策類型	X	X	X
共識型道德政策	X	V	V
爭議型道德政策	V	V	X

我們發現了什麼？

- 重新建構道德政策的三個分類標準
- 流浪動物政策具有多元政策類型的特質
- 問題恐怕不在政府，而在民意：
 - 民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題
 - 共識型道德政策造成的「事倍功半」困境
 - 不作為使政府淪入「父子騎驢」窘況
- 不同類型政策問題應以不同政策工具來予以解決



		政策特質(及判斷標準)			支持度	
		民意呈現 集中分布 狀態	不具民意 高度關注 性	意見與行動 間無落差	意見支持 度 (排名)	行動支持 度 (排名)
		每項政策的 標準差 (標 準差 1.4 以 下為集中)	民眾關注的 比率 (40%以 下不具關注 度)	民眾的意見平 均數-行動平均 數 (0.4 以下為 無落差)	分數越低表 示越支持該 項政策措施	分數越低表 示越支持該 項政策措施
一般政策 類型	寵物登記政策	1.32 (V)	33% (V)	0.13 (V)	2.21 (8)	2.34 (6)
	落實絕育政策	1.33 (V)	36% (V)	0.02 (V)	2.38 (10)	2.40 (8)
	捕犬政策	1.21 (V)	36% (V)	0.1 (V)	2.21 (8)	2.31 (3)
	強化動物宣導 活動	1.09 (V)	35% (V)	0.34 (V)	1.99 (5)	2.33 (5)

	補助動物保護組織	1.18 (V)	33% (V)	0.34 (V)	2.05 (6)	2.39 (7)
	動保納入教科書	0.98 (V)	38% (V)	0.15 (V)	1.80 (2)	1.95 (1)
	增加動物保護預算	1.09 (V)	33% (V)	0.38 (V)	2.18 (7)	2.56 (9)
共識型道德政策	領養取代購買	1.01 (V)	43% (X)	0.41 (X)	1.65 (1)	2.06 (2)
	寵物業管制政策	0.98 (V)	48% (X)	0.51 (X)	1.80 (2)	2.31 (3)
	改善終身收容所	1.16 (V)	46% (X)	0.6 (X)	1.84 (4)	2.64 (10)
爭議型道德政策	TNR 政策	1.45 (X)	50% (X)	0.1 (V)	2.97 (11)	3.07 (12)
	實施安樂死	1.44 (X)	49% (X)	0.14 (V)	3.18 (12)	2.94 (11)

資料來源：作者自行繪製

我們發現了什麼？

- 重新建構道德政策的三個分類標準
- 流浪動物政策具有多元政策類型的特質
- 問題恐怕不在政府，而在民意：
 - 共識型道德政策造成的「事倍功半」困境
 - 民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題
 - 不作為使政府淪入「父子騎驢」窘況
- 不同類型政策問題應以不同政策工具來予以解決



		政策特質(及判斷標準)			支持度	
		民意呈現 集中分布 狀態	不具民意 高度關注 性	意見與行動 間無落差	意見支持 度 (排名)	行動支持 度 (排名)
		每項政策的 標準差 (標 準差 1.4 以 下為集中)	民眾關注的 比率 (40%以 下不具關注 度)	民眾的意見平 均數-行動平均 數 (0.4 以下為 無落差)	分數越低表 示越支持該 項政策措施	分數越低表 示越支持該 項政策措施
一般政策 類型	寵物登記政策	1.32 (V)	33% (V)	0.13 (V)	2.21 (8)	2.34 (6)
	落實絕育政策	1.33 (V)	36% (V)	0.02 (V)	2.38 (10)	2.40 (8)
	捕犬政策	1.21 (V)	36% (V)	0.1 (V)	2.21 (8)	2.31 (3)
	強化動物宣導 活動	1.09 (V)	35% (V)	0.34 (V)	1.99 (5)	2.33 (5)

	補助動物保護組織	1.18 (V)	33% (V)	0.34 (V)	2.05 (6)	2.39 (7)
	動保納入教科書	0.98 (V)	38% (V)	0.15 (V)	1.80 (2)	1.95 (1)
	增加動物保護預算	1.09 (V)	33% (V)	0.38 (V)	2.18 (7)	2.56 (9)
共識型道德政策	領養取代購買	1.01 (V)	43% (X)	0.41 (X)	1.65 (1)	2.06 (2)
	寵物業管制政策	0.98 (V)	48% (X)	0.51 (X)	1.80 (2)	2.31 (3)
	改善終身收容所	1.16 (V)	46% (X)	0.6 (X)	1.84 (4)	2.64 (10)
爭議型道德政策	TNR 政策	1.45 (X)	50% (X)	0.1 (V)	2.97 (11)	3.07 (12)
	實施安樂死	1.44 (X)	49% (X)	0.14 (V)	3.18 (12)	2.94 (11)

資料來源：作者自行繪製

我們發現了什麼？

- 重新建構道德政策的三個分類標準
- 流浪動物政策具有多元政策類型的特質
- 問題恐怕不在政府，而在民意：
 - 共識型道德政策造成的「事倍功半」困境
 - 民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題
 - 不作為使政府淪入「父子騎驢」窘況
- 不同類型政策問題應以不同政策工具來予以解決



		政策特質(及判斷標準)			支持度	
		民意呈現 集中分布 狀態	不具民意 高度關注 性	意見與行動 間無落差	意見支持 度 (排名)	行動支持 度 (排名)
		每項政策的 標準差 (標 準差 1.4 以 下為集中)	民眾關注的 比率 (40%以 下不具關注 度)	民眾的意見平 均數-行動平均 數 (0.4 以下為 無落差)	分數越低表 示越支持該 項政策措施	分數越低表 示越支持該 項政策措施
一般政策 類型	寵物登記政策	1.32 (V)	33% (V)	0.13 (V)	2.21 (8)	2.34 (6)
	落實絕育政策	1.33 (V)	36% (V)	0.02 (V)	2.38 (10)	2.40 (8)
	捕犬政策	1.21 (V)	36% (V)	0.1 (V)	2.21 (8)	2.31 (3)
	強化動物宣導 活動	1.09 (V)	35% (V)	0.34 (V)	1.99 (5)	2.33 (5)

	補助動物保護組織	1.18 (V)	33% (V)	0.34 (V)	2.05 (6)	2.39 (7)
	動保納入教科書	0.98 (V)	38% (V)	0.15 (V)	1.80 (2)	1.95 (1)
	增加動物保護預算	1.09 (V)	33% (V)	0.38 (V)	2.18 (7)	2.56 (9)
共識型道德政策	領養取代購買	1.01 (V)	43% (X)	0.41 (X)	1.65 (1)	2.06 (2)
	寵物業管制政策	0.98 (V)	48% (X)	0.51 (X)	1.80 (2)	2.31 (3)
	改善終身收容所	1.16 (V)	46% (X)	0.6 (X)	1.84 (4)	2.64 (10)
爭議型道德政策	TNR 政策	1.45 (X)	50% (X)	0.1 (V)	2.97 (11)	3.07 (12)
	實施安樂死	1.44 (X)	49% (X)	0.14 (V)	3.18 (12)	2.94 (11)

資料來源：作者自行繪製

我們發現了什麼？

- 重新建構道德政策的三個分類標準
- 流浪動物政策具有多元政策類型的特質
- 問題恐怕不在政府，而在民意：
 - 民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題
 - 共識型道德政策造成的「事倍功半」困境
 - 不作為使政府淪入「父子騎驢」窘境
- 不同類型政策問題應以不同政策工具來予以解決



		政策特質(及判斷標準)			支持度	
		民意呈現 集中分布 狀態	不具民意 高度關注 性	意見與行動 間無落差	意見支持 度 (排名)	行動支持 度 (排名)
		每項政策的 標準差 (標 準差 1.4 以 下為集中)	民眾關注的 比率 (40%以 下不具關注 度)	民眾的意見平 均數-行動平均 數 (0.4 以下為 無落差)	分數越低表 示越支持該 項政策措施	分數越低表 示越支持該 項政策措施
一般政策 類型	寵物登記政策	1.32 (V)	33% (V)	0.13 (V)	2.21 (8)	2.34 (6)
	落實絕育政策	1.33 (V)	36% (V)	0.02 (V)	2.38 (10)	2.40 (8)
	捕犬政策	1.21 (V)	36% (V)	0.1 (V)	2.21 (8)	2.31 (3)
	強化動物宣導 活動	1.09 (V)	35% (V)	0.34 (V)	1.99 (5)	2.33 (5)

	補助動物保護組織	1.18 (V)	33% (V)	0.34 (V)	2.05 (6)	2.39 (7)
	動保納入教科書	0.98 (V)	38% (V)	0.15 (V)	1.80 (2)	1.95 (1)
	增加動物保護預算	1.09 (V)	33% (V)	0.38 (V)	2.18 (7)	2.56 (9)
共識型道德政策	領養取代購買	1.01 (V)	43% (X)	0.41 (X)	1.65 (1)	2.06 (2)
	寵物業管制政策	0.98 (V)	48% (X)	0.51 (X)	1.80 (2)	2.31 (3)
	改善終身收容所	1.16 (V)	46% (X)	0.6 (X)	1.84 (4)	2.64 (10)
爭議型道德政策	TNR 政策	1.45 (X)	50% (X)	0.1 (V)	2.97 (11)	3.07 (12)
	實施安樂死	1.44 (X)	49% (X)	0.14 (V)	3.18 (12)	2.94 (11)

資料來源：作者自行繪製

我們發現了什麼？

- 重新建構道德政策的三個分類標準
- 流浪動物政策具有多元政策類型的特質
- 問題恐怕不在政府，而在民意：
 - 民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題
 - 共識型道德政策造成的「事倍功半」困境
 - 不作為使政府淪入「父子騎驢」窘況
- 不同類型政策問題應以不同政策工具來予以解決



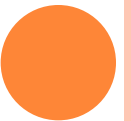
研究的限制

- 台南市民態度是否可類推至全國？
- 未處理利害相關人的資源、政策接近性問題
- 忽略政治可行性以外的條件(如方便的絕育藥物)
- 政策研究VS社會運動：客觀中立VS政治操作



流浪動物困境與台灣民主的下一步

- 台灣經驗：早期轉型正義、憲政改革，當代的治理調整(政府再造、區域重劃、公私協力)之後，因為逐漸邁向後工業世紀，此類道德政策議題也漸漸躍上政策舞台。
- 慈濟災區興建永久屋
- 王清峰因廢死理念辭職下台
- 聞聲救苦的公務員
- 品格教育的推動
- 原住民狩獵、客家義民祭、佛教放生
- 不安樂的安樂死



報告完畢
敬請指教

