動物福利或動物權？保護還是管理動物？

—從流浪狗議題，看台灣社會「運動」了嗎？

朱增宏，台灣動物社會研究會/2007 年 11 月 4 日

前言

依社會學鼻祖涂爾幹（Emile Durkheim）的說法，社會獨立且外於個人而存在，有它自己進化的法則；社會改變人們，而不爲人們所改變。但批評者認爲，涂爾幹混淆了「唯一與許多」，一個人無力對抗社會，甚至由個人所組成的特殊團體也有同樣的無力感，但這並意味著所有的人—尤其是當他們結合起來行動時不能抵抗或改變社會[1]。

問題在於，由個人組成的特殊團體，如何能夠「結合所有的人行動」？以此觀點來看台灣的動物保護運動，我不禁想問，我們（真的）改變社會了嗎？台灣人看似比較愛狗愛貓了，但狗狗貓貓的動物福利有因此而提升了嗎？

動物福利與動物權

動物福利或是動物權，兩者都是對動物個體生命的關懷。前者主張：和人類一樣，動物是有感知能力的—牠們不僅能感覺，也會痛苦。假如能讓動物得到妥善的照顧且能使其免於承受不必要的痛苦，那麼人類可以利用動物作某些用途，如飼養、作寵物、做實驗。對待動物，報之以尊敬是人類的責任。而動物權則主張：「所有的動物，包括人類在內，都有其固有的價值。人類並不比別的動物來得重要。人類不應該利用動物，包括飼養、佔之爲寵物，或是以科學研究爲由而利用牠們。動物有權自由」[2]。

從表面看，這兩種動物保護的觀念並不是一個新鮮事，例如民國 52 年公布的「保護牲畜辦法」，規定對待「牲畜」不得倒掛、疊壓、暴力鞭韃，強餵過量飼料或殘忍宰殺。而犬、貓等則「除有妨礙公共安全或環境衛生之虞者外不得宰殺」。而 87 年公佈施行的「動物保護法」更先後修訂，使得台灣成爲少數立法禁止吃狗肉的國家。似乎，至少，對狗而言，台灣社會比較能接受動物權的觀念；而犬貓以外的「牲畜」，則採取「動物福利」的態度。實情真是如此嗎？同樣是狗，流浪狗有因爲「狗權」的彰顯而獲得比較好的對待嗎？「動物保護法」可說是台

[1] 《教育社會學理論》，頁 15 及 31，李錦旭（譯）。Blackledge 與 Hunt 著，臺北：桂冠，1987。
[2] ＜農場動物—與人類息息相關的雞、豬、牛＞教師手冊（Farm Animals, Teacher’s Manual），英國防止虐待動物協會（RSPCA）原著，王敏玲譯，高雄教師會生態教育中心出版。2006。

灣近年來動物保護運動的具體結果，但台灣社會有因此而「運動」了嗎？

動物保護法

動物保護法（以下簡稱動保法）於 87 年 11 月 4 日公佈施行。使得台灣成爲全世界第 54 個「立法保護動物」的國家。其實，政府一開始並不是著眼於「動物」這個幾乎無所不包的字眼，也沒有想要「保護」的意思。

動保法是諸多因素相互影響、激盪的結果。其緣起卻是因爲「野犬」過多。「野犬」的源頭不外家犬的走失，寵物犬因失寵或失去市場價值而被遺棄等；是經濟繁榮，商業發達的結果，但也是都市化的各種問題之一。這些問題包括「野犬」造成交通事故，咬傷兒童或路人，狗大便、以及擔心狂犬病疫情等等。早在民國 79 年，行政院環境保護署（環保署）就曾編纂《國外野犬管理之有關法令規章》，蒐羅世界衛生組織（WHO）、美國密西根州、加拿大蒙特婁、日本東京有關法令，重點卻是狂犬病預防。

即至 82 年 7 月，行政院農業委員會（農委會）還曾委託台灣大學獸醫學系葉力森老師完成＜犬籍管理制度之規劃＞報告。到了 83 年 6 月，農委會再度委託葉力森完成＜動物保護法草擬計畫＞，其預算編列還是以「推動保護家畜辦法」爲名。

動保法（87/89/90/90/93/96）通過後，針對流浪狗的「人道管理」，中央主管機關農委會陸續補助地方主管機關設立收容所，編列經費推廣鼓勵家犬絕育，流浪狗認養，也舉辦過動物保護檢查員、義務動物保護檢查員、收容所管理與捕犬人員等等之訓練活動。針對實驗動物，則每年度舉辦人道管理訓練，而經濟動物也曾舉辦過人道屠宰訓練。換句話說，無論是硬體或是軟體，儘管經費並不充足，至少政府都在推動著動物的「保護」或是「人道對待」工作。

而在社會上，我們不時可以看到許多動物救援團體將流浪狗送往國外，除了各縣市公立收容所外，民間所設的流浪狗收容所據政府估計至少有 100 多個[3]。設有大型收容所的團體不乏每年募款收入超過千萬台幣者。除狗之外，關懷貓、兔子的團體也如雨後春筍紛紛成立。

但另一方面，有關「動物保護法並沒有保護動物，甚至傷害動物」的說法，也幾乎自始至今，從未間斷。而關於經濟動物的人道屠宰，更是立法以來幾乎還在「原

[3] 行政院農委會「研商 97 年度寵物管理暨犬隻絕育事宜會議」，96 年 10 月 11 日。畜牧處畜牧行政科科長江文全語。這數字應屬嚴重低估，江科長也表示將要求地方政府「普查」。

地踏步」[4]。

法律保護動物，社會沒有保護

就狗的動物福利（或權利？）而言，動物保護法並未「保護」到動物的說法，至少在以下幾個層面，是至今仍未改善的問題：

1. 動物保護檢查員的社會支持度

台灣動保法設置動物保護檢查員（動保員），其權力之大其實世界少有。理論上，社會應該是支持居多，但實際上動保員每天會遇到的壓力或挑戰，「來自民眾」的部分卻可歸納如下：

- 民眾舉報動物救援，但人力不足無法因應，引發民怨
- 民眾檢舉或陳情內容與事實落差太大（挾怨報復或對象有誤），造成行政資源的浪費
- 民眾拒絕配合執法人員、動保員沒有警察權
- 民眾無法溝通、咆哮謾罵
- 民眾不懂法、不守法，或甚至不認同「動物保護」這個法律與工作
- 討厭狗的民眾要求捕犬或是檢舉噪音、環境污染[5]

換個角度看，當有民眾舉報家犬被飼主長期拴鍊、日曬雨林、沒有適當食物或飲水時，許多縣市的動保員也往往認爲舉報者小題大作。

2. 流浪狗收容留置場所的動物福利

公立收容所雖然硬體設施美輪美奐，也例行性的舉辦各種認養、教育活動。多數收容動物儘管食物或飲水可能不虞匱乏，也有足夠「遮蔽」，卻普遍缺乏「免於疾病、傷害」、「免於緊迫、恐懼」、「表現自然行爲」的自由。雖然絕大多數動物保護團體反對安樂死，但絕大多數的流浪狗還是被施以安樂死。而由於管理人員與獸醫害怕「安樂死」作業曝光，幾乎所有公立收容所都拒絕義工進入幫忙，致使狗貓等（曾經是人類最好朋友的）流浪動物在死前的一刻，都還無法感受人類給他們的一絲溫暖。而近 8 年（88-95）來全台公立動物收容所「處理」流浪狗的統計是，收容 63 萬 7 千 762 隻，安樂死（人道處理）46 萬 1 千 589 隻，約 72％。63 萬多隻狗中，雖有 10 萬 1 千 646 隻被「認領養」，約占 16％[6]。實際上，絕大多數是由私人收容所「領出」。由於這些收容所絕大部分「宣稱」不做安樂死，大部分犬隻都會死於疾病、互咬或因搶不到食物而餓死（所謂「自然死」）。

---

[4] 相關資料請參閱台灣動物社會研究會網站 ：http:// www.east.org.tw。

[5] ＜動物保護檢查員研究＞報告，英國防止虐待動物協會（RSPCA）、台灣動物社會研究會（EAST），2006。該報告未對外公佈、出版，僅提供農委會相關部門參考。

[6] 立法委員蕭美琴國會辦公室轉提供農委會防檢局統計資料，2007 年 10 月。

由於數量多，管理方式往往是由少數人負責「清潔打掃、餵食」[7]而已，難以照顧其他的福利。

3. 街頭流浪犬隻的動物福利

儘管政府大力鼓勵絕育，寵物繁殖買賣業大量丟棄犬隻仍時有所聞，民眾棄犬行爲也無法完全遏止。街頭流浪犬仍是許多街頭照顧志工心中的痛。但無論這些犬隻是否已經絕育，絕大多數地方政府仍交由環保單位的清潔隊捕捉。有些更乾脆訂定金額委託民間捕犬人士捕捉，論斤懸賞[8]。

還有許許多多動物的生死，都不爲社會所熟知。牠們的福利（或權利）更非動物保護法所能顧及，例如在犬貓繁殖場、畜牧場、動物實驗場所內的動物。

企圖改善這些現象的努力—無論是來自民間或政府，個人或團體，「前仆後繼」已經多年，但問題仍然「不動如山」。讓我不得不懷疑，動物保護運動在台灣，真的讓社會「運動」了嗎？

保護動物變成「管理動物」

爲瞭解動物保護運動是否原地踏步，我嘗試比較前述提到的「保護牲畜辦法」和「動物保護法」，希望找出值得探討的質素，列如下表：

	保護牲畜辦法[9]	動物保護法[10]	備註 （主要差異）
立法時間	52 年	87 年	
廢止或修訂	88 年 6 月 29 日廢止	分別於 88、89、90、93、96 歷經 5 次修訂	
名稱	保護牲畜	動物保護	
位階	辦法	法	
罰則	無	有	● 罰則
訂定與發佈	● 經濟部訂定發佈（52 年） ● 農委會修正發佈	● 立法院訂定 ● 總統公布	

[7] 以中部某私立收容所爲例，其專已從環保單位手中「接收」流浪狗爲志，收容量每年 800 隻，卻只有 2 個員工照顧。不做「安樂死」，但每年「自然死」3、400 隻狗，也就是說每年可「補充」相同數量的狗。

[8] 例如彰化縣芬園鄉陳永忠最近懸賞每 3 公斤 300 元捕捉境內「野犬」。【2007/10/15 聯合報】@ http://udn.com/ 記者江良誠報導。

[9] 全國法規資料庫：http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1M0060005 （2007.10.22）

[10] 全國法規資料庫：http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1M0060027 （2007.10.22）

	（80 年）		
主管機關	● 行政院農委會	● 行政院農委會	
宗旨	● 改善牲畜管理 ● 培養國民愛護牲畜德行	● 尊重動物生命 ● 保護動物	
對象	牲畜：指牛、水牛、馬、驢、騾、鹿、駱駝、豬、綿羊、山羊、兔、雞、火雞、鴨、鵝、犬、貓等（§3）	動物：指犬、貓及其他人爲飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物（§3）	● 定義
保護內涵（1）：環境	飼養牲畜應依其種類、數量，置備畜禽舍或適當之設備，並保持清潔衛生（§4）	飼主對於所管領之動物，應提供適當之食物、飲水及充足之活動空間，注意其生活環境之安全、遮蔽、通風、光照、溫度、清潔及其他妥善之照顧（§5-2）	
(2) 疾病	牲畜所有人或管理人發現牲畜罹病，應即予治療，並與健康牲畜隔離飼養（§5）	● 應避免其所飼養之動物遭受不必要之騷擾、虐待或傷害（§5-2） ● 飼主對於受傷或罹病之動物，應給與必要之醫療（§11）	● 獸醫（§11）
(3) 登記、檢查	主管機關得指定牲畜施行登記檢查（§7）	● 中央主管機關得指定公告應辦理登記之寵物（§19）	
（4）駝重	主管機關得明令限制役用牲畜之輓馱最高重量（§8）	無相關條文	
（5）虐待	對於牲畜不得有左列各款虐待情事： 一、裝運牲畜應善予處理不得倒提倒掛或疊壓 二、牽引驅策牲畜不得任意以暴力鞭韃	任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物（§6）	

	三、犬、貓等牲畜除有妨礙公共安全或環境衛生之虞者外不得宰殺 四、販賣肉用牲畜不得灌塞泥沙等雜物或強餵過量飼料或以殘忍方法宰殺 五、役使牧畜不得使其過勞或超載（§9）		
（6)教育宣導	主管機關得於適當時間或處所，隨時宣導牧畜飼養及管理方法，以提高國民愛護牧畜之基本德性（§10）	無相應條文	● 無教育相關條文
（7)輔導改善	● 主管機關對於瘦弱牲畜，應輔導其所有人或管理人改善飼養方式（§6） ● 牲畜所有人或管理人應切實接受輔導（§6）	無相關條文	● 無訓練輔導相關條文

無庸置疑，即使動保法欠缺有關教育訓練的條文有待補充，比起保護牲畜辦法，在各方面都還是一個比較周全的法律。

然而，雖然從辦法變成「法」，從無罰則到有罰則，從牲畜保護，到脊椎動物的保護，但我要問的是，它在「保護」的內涵上，是一部比較「進步」法律嗎？

進一步的問，動保人士（團體或個人，包括我自己在內)，過去曾經提倡過的各種「人道」對待動物理念，例如：人道捕犬、人道收容、人道安樂死，甚至人道教育等等。有比保護牲畜辦法裡的「國民愛護牲畜德行」進步嗎？

反之，我們似乎仍然看到政府和社會對於所謂「保護」的觀念停留在「管理」這個層次。就狗而言，捕捉、收容、安樂死都是「管理」的一部份。既然是政府公權力「管理」下的作爲，民眾似乎毫無置喙餘地，即使有餘地，也是權力者的施捨，而不是應有的分享或責任的分擔。

如果涉及商業利益，甚或是政治考量，例如經濟動物的屠宰與飼養，那就更容易犧牲動物，所謂教育、訓練、輔導，多半只是應卯，難有實效。

也就是說，雖然我曾經是，現在也還是動物保護法「立法和修法」的推動者之一，我認爲我們的動物保護運動並沒有超越台灣社會既有的動物「保護」觀。

動物福利才是關鍵

什麼是既有的「保護」觀？也許可以從教科書上獲得比較明確的概念。

國民中小學改爲九年一貫課程，其教科書已經開放由民間業者編印。理論上，現行九年一貫課程的教科書所呈現的，應該是比較進步的觀念。但實際上，在「社會領域」的教材裡談到農場（經濟）動物部分，多僅談到這些動物是社會產業的一部份[11]，而不會說明這些動物也有其動物福利需要維護。更明顯的還在於同伴動物（寵物）部分，在課文中，往往「被直接間接的鼓勵飼養，甚至包括野生的小動物」、「課文中甚少有理性拒養的內容，多是愛心的照顧」[12]。而這些從動物福利或權利來看，基本上屬於「囚禁」動物的行爲，其課文標題卻往往是「愛護動物」。於是，似乎可以這樣串起台灣社會對動物的「保護」觀 ：

保護等於飼養，飼養需要管理，管理需要愛心，愛心就是保護

如果再加上動物權的觀念，就成了：

動物權，等於生命權。保護動物就是保護動物生命，生命存活就是保護。因此愛心就是讓動物生命存活，安樂死就是沒有愛心，沒有愛心就是殘忍，於是安樂死就是殘忍。

區別在於：政府（公權力）只做前半段：保護等於管理(動物)。而民間則只在乎（動物）生命存活就是保護。保護與生命的存活之間，以「愛心」相連。

「對動物要有愛心」這個觀念本身不是問題，動物的生命存活也才有動物福利或權利可言。但愛心要如何呈現爲一個可以落實推動、從業人員可以據以行止的「法律」條文？

---

[11] ＜從動物保護、野生動保育觀點評析九年一貫課程教科書的內容＞，王順美、梁明煌。《國立編譯館館刊》，第 34 卷第 4 期。

[12] ＜從動物保護、野生動保育觀點評析九年一貫課程教科書的內容＞，王順美、梁明煌。《國立編譯館館刊》，第 34 卷第 4 期。

他山之石可以攻錯，我們或許可以從英國的法律得到啓發。2006 年英國通過「動物福利法」（Animal Welfare Act 2006），並於 2007 年 4 月 6 日開始施行。該法的前身卻是自 1911 年以來施行的「動物保護法」（The Protection of Animals Act, 1911）。

同樣名爲「動物保護」法，1911 年以來的法律主要精神是「造成動物生理和心理上”不必要的痛苦”就是違法行爲」。而新法則是提前到當發現動物可能會產生痛苦前，即可採取法律行動。

而動物會不會產生身心痛苦，具體而言就是動物的五大需求：
合適環境 （suitable environment）
合適食物 （suitable diet）
得以表現正常行爲模式 （exhibit normal behavior patterns）
任何應與其他動物同處或隔離的需求 （to be housed with or apart from other animals），以及
受到保護免於生理與心理的痛苦（pain, suffering），免於傷害或是疾病（injury and disease）[13]。

台大獸醫系葉力森教授是台灣動物保護法的起草人之一，也是民間版動物保護法的主要推動者之一。雖然他在前述＜動物保護法草擬計畫＞報告（1993）的前言中提到，「本法…尚無法稱得上是一部動物”福利”法。」但他也在其著作《動物與法律》中引用英國劍橋大學獸醫學系，同時也是世界首位動物福利教授 Prof. Donald Broom 對動物福利所下的科學定義：「個體爲適應周遭環境，所需付出的努力程度愈小，該個體之福利狀況就愈好」。

葉力森同時指出：

動物福利常常不能以我們直覺上對「殘忍」或「仁慈」的概念來理解，因為痛苦不一定是殘忍造成的，而且通常不是；

有許多動物所承受的痛苦，是因為人類缺乏知識或出於疏忽，而並非蓄意的行為所造成。

動物福利的最高目標是達成一種站在動物立場上理想的公正、公平，而非僅僅只是出於人類的善心美德或施捨[14]。

---

[13] http://www.elmbridge.gov.uk/services/environment/health/reg/animal.htm (2007.10.19)。這五大需求可說是兼顧了動物的生理、心理和社會「福利」。
[14] 《動物與法律》，頁 45 至 46，葉力森。中華民國保護動物協會，1995。

現在動物福利不僅有專業的教授，也有專業的期刊[15]。以劍橋大學獸醫學系的動物福利與動物與人類關係學（anthrozoology）爲例，自 1986 年以來，已出版過 369 篇論文，23 本專業書籍[16]。

爲了避免台灣的動物保護法繼續被解讀爲「管理動物法」，讓台灣社會直接或間接與動物保護有關的人士，能將「愛心」與避免因爲「缺乏知識或出於疏忽」而造成動物痛苦聯繫起來。或許應該思考是否應該讓動物保護法變身成爲「動物福利法」，即使不能一時將先進的動物福利作爲落實，但至少可將動物福利的觀念，以及科學上的判準列爲動物保護的依據。

換句話說，舊有、既有的動物「保護」觀：個人有沒有愛心，以及政府與民間機構如何「管理」動物是一回事；但法律以及執法的判準在於動物是否滿足其基本需求，而這可能才是讓台灣社會「運動」起來保護動物的關鍵！

動物福利應該是「動物保護」與「動物生命存活」之間的橋樑，縱然要以「愛心」、「仁慈」或「動物權」稱之，也應該以動物福利的五大需求（或自由）爲不可或缺的必要條件！

參考資料：

李錦旭（譯），1987。《教育社會學理論》，Blackledge 與 Hunt 著。台北：桂冠。

行政院環境保護署，1990。《國外野犬管理之有關法令規章》

葉力森，1995。《動物與法律》，中華民國保護動物協會。

行政院農委會，1993。《犬籍管理制度之規劃》

行政院農委會，1994。《動物保護法草擬計畫》

王順美、梁明煌，2006。＜從動物保護、野生動保育觀點評析九年一貫課程教科書的內容＞。《國立編譯館館刊》，第 34 卷第 4 期。

15 有關各期刊內容介紹，請參閱＜用科學體會動物感覺 -- 動物福利科學簡介與簡史＞，朱增宏。《科學月刊》第 36 卷第 5 期，頁 395~397，2005 年 5 月。

16 http://www.vet.cam.ac.uk/research/welfare/ （2007.10.22）