【動物保護法與防止虐待動物】

動物保護檢查員研究

問卷規劃、設計：英國防止虐待動物協會（RSPCA）、台灣動物社會研究會（EAST）
研究執行、報告撰寫：台灣動物社會研究會
贊助：英國防止虐動物協會

2006 年 2 月

摘要

本研究於 2005 年 6 月定案，11 月寄發問卷、催收，於 12 月以電話追蹤訪談，2006 年 1 月完成研究報告資料彙整。實際回收問卷共 48 份，另有 4 份問卷匿名。

研究發現動保員普遍有無力、無奈感。或本身即爲兼辦、兼職的心態，長官交辦業務又與動物保護檢查的職掌無關，投入再多資源訓練，恐怕都難以發揮作用，或是「事倍功半」。但也有動保員從動物福利的角度，看到目前動保法執法或施行的扭曲現象：從「管理人以保護動物」變成了「管理動物以保護人」，而提出修法上或制度改革方面的建議。

研究發現，動保員平均花費時間最多的項目是：「接聽民眾電話」、「處理犬籍登記或其他文書作業」、以及「從事動物保護推廣教育」。其實動保員的職掌依法應該是「調查動物虐待案件」，至於「推廣教育」，由於多數動保員本身並未受過專業的「教學訓練」，台灣社會又普遍缺乏討論的文明，要將「動物保護」這麼非主流的觀念交由「動保員」來做，恐怕很難發揮「價值澄清」的教育作用。

動保員每天會遇到的壓力或挑戰，來自民眾、長官和民間團體都有。政策或制度上的匡限或不足（如未設立專責、專職單位；未與防疫工作區分；未設置動物保護警察；飼主責任變成負擔，未能以鼓勵代替懲罰等），也是動保工作推動上的困難或障礙。因此，要讓動物保護法更能發揮作用，除了加強動保員在部分屬於技術和知識的訓練之外（如動物福利、動物救援、動物處理），真正應該努力的方向恐怕還是整體動物福利意識的提升，以及動物保護政策與制度的改革。

在動保員訓練方面，建議採取「RSPCA 舉辦，COA 背書，動保員自願報名」的模式辦理。主辦單位保留審核權，課程結束則授與認證。並設置獎勵，對於「查緝」虐待動物案件「有成」的動保員及其直屬長官，給予適當鼓勵。

在協助建立民間力量方面，如何能夠長期培養動保團體與人士健康面對社會改革各項挑戰的態度與能力，以逐步消除和動保員之間的扞格，甚至能化阻力爲助力，在不同的社會位置，共同爲防止虐待動物而努力，是一個重要課題。

整體社會動物福利的意識不足可說是「民眾、長官和動保團體」在不同程度、不同層面上，無法成爲「動保員」的支持力量，反而常常成爲「絆腳石」的最大關鍵。本研究建議加強社會認知「動物虐待」與社會暴力的關連性，譬如：鼓勵、推廣心理學者與社會學者參與研究； 鼓勵、推廣「人與動物互動關係」的文化研究等。

在法律面而言，可考慮推動設立動物保護警察，檢討動保法第 7、20、21 條的施行細則，推動設立專職、專職動物保護單位，包括：動物保護檢查員 （動物虐待調查）、動物管理員 （流浪動物管理、急難動物救援）、收容所管理員 （動物收容管理）、動物保護行政人員 （其他動物保護行政事務）等。

在政策面，則建議檢討犬籍登記註記政策和制度，加強提升動物保護檢查員的專業形象，以及檢討動物保護行政業務歸屬（包括機關和人力）等。

（一）前言

台灣「動物保護法」（動保法）於 1998 年 11 月 4 日經總統公佈施行，條文中明訂地方主管機關應設置「動物保護檢查人員」、「得出入動物比賽、宰殺、繁殖、買賣、寄養、訓練、動物科學應用等場所，稽查、取締違反本法規定之有關事項」。可說是動保法能否落實執行、防止、阻止或取締虐待動物行爲的「關鍵角色」。

爲使動物保護檢查職務更爲明確，立法院又於 2001 年 12 月 6 日通過將第 23 條條文中，原「動物保護檢『人』員」一詞，修訂爲「動物保護檢查員」（動保員）。進一步彰顯動物保護檢查員之功能與角色。

英國防止虐待動物協會（RSPCA）爲協助台灣動物保護法之落實執行，分別於 2000、2002 及 2004 在台北、台中、高雄三處舉辦「動物保護檢查員」訓練。並曾分別邀請台北與台中市動物保護檢查員前往 RSPCA 英國總部考察訪問。另外，農委會亦曾多次舉辦動物保檢查員訓練。

這些訓練的效果如何？動保員是否能學以致用？除了動保員本人的工作心態與學習精神外？工作環境有哪些因素可能造成正面或負面的影響？動物保護法是否需要增刪、修訂？這些都是本研究想要瞭解的問題。

（二）過程簡述

本研究計畫於 2005 年 6 月定案，7 月完成問卷初稿，8 月進行測試，9 月修訂問卷，10 月準備正式問卷（附件 1）及信函（附件 2），11 月寄發問卷、催收，並於 12 月以電話針對部分問卷填寫人訪談，2006 年 1 月完成研究報告資料彙整。

寄發對象以農委會實施「實驗動物機構查核」時各縣市參與的動保員名單爲主，蓋因該查核工作範圍包括全台 21 縣市，所有參與人員包括「實驗動物倫理委員會」委員及「實驗動物學會」專家在內，於各機構完成查核後，均需簽名以示負責，最具可信度（附件 3）。另因各縣市動保員時有變動，部分地區實際上並不只一位動保員，本研究於寄發問卷後，如得知另有動保員亦隨即補寄問卷。

經不斷電話催收問卷後，實際回收問卷共 48 份，在全台 21 縣市中，除台北市、台北縣、南投縣、宜蘭縣與金門縣外，其餘各縣市均有問卷回收。然而，除台北縣動保員「堅持」必須有農委會公函才能回答問卷--因此放棄催收之外，由於 48 份回收問卷中，另有 4 份問卷匿名，因此本研究的有效問卷幾乎已涵蓋全台。

（三）資料彙整

以下將所有回收問卷的回答，依問題順序彙整。**爲尊重回答問卷者的權益，並信守承諾，問卷回答原始內容僅共 EAST 與 RSPCA 專案人員內部參考用，不對外公開。**

以部門（或機關）工作時間（Q.1）而言，超過 7 年者有 14 位，約占 3 成，少於 3 年者有 18 位，約占 4 成。以擔任動保員時間而言，4 年以下者有 21 位，約占 44%，4-6 年者有 18 位，約占 4 成。由於動保法是在 1998 年底公布，若以緩衝時間爲 2 年計，自 1999 年至 2005 年，動保員的正常資歷應爲 4-6 年。超過此一時間的資歷，一般可視爲原有公務人員「兼辦」成分，而不是將「動物保護檢查」視爲「正式」工作。少於 4 年資歷者，則可視爲變動頻繁。換句話說，有 44%左右的動保員在最近 1 到 3 年變動其職務，另有 37.5%左右的動保員是自動保法立法以後，即擔任動保員至今。其餘爲原「動物防疫」單位的資深工作人員「兼任」。

由於法律並未明確規定究竟地方單位「依法」應設置多少位動保員，實際上等於授權地方首長決定。本研究比較有趣的發現，在於動保員數量上的落差：有的縣市答案很一致，有的縣市卻出現 13 位和 3 位、6 位和 15 位，以及 7 位和 1 位等截然不同的答案。也有縣市表明有 4 位，但實際負責動保業務的人只有 2 位。

關於接受過哪些訓練這個問題，沒參加過「動物福利」課程者最少，有 6 位，占 12.5%。沒參加過「動物虐待案件調查」、「動物處理技巧」以及「處理公眾事物」者平均都有 20 位，占 42%。最多的則是沒有參加過「調查證據彙整」課程者，有 30 位，超過 62%。其他則是法律層面知識課程，例如動物保護法、行政程序法、行政罰法等，似爲政府單位訓練的主要項目之一。

進一步詢問如果有機會，動保員希望接受哪些訓練？「動物福利」課程仍然最多，有 39 位，占 81.25%。其次爲「處理公眾事物」，有 34 位，占 70.8%，另外三項分別是「動物虐待案件調查」33 位，68.75%；「調查證據彙整」32 位，66.67%；以及「動物處理技巧」30 位，62.5%。表示希望接受「動物福利」課程者仍然最多的原因，可能是動保員的禮貌性回答，也可能是動保員在實務工作上面臨落差，希望獲得釐清所致。

在擁有哪些裝備和器材這個問題上，實際回答「無」者均只有 2 位，約爲 4.2%，似乎顯示這並不是一個特別需要關切的問題。但值得注意的是這些裝備和器材動保員是否樂於使用？如制服、識別證。以及使用是否得當？例如動保檢查車與控管、保定器材。

在工作內容的時間比上，從比較可信的幾個回答中，可發現動保員平均花費時間最多的項目是：「接聽民眾電話」、「處理犬籍登記或其他文書作業」、以及「從事動物保護推廣教育」。真正屬於動保員職掌的工作 --「調查動物虐待案件」，只有 4 位時間超過 40%，其中有 3 位的資歷是 4 到 6 年。

在各縣市動保員之間的聯繫網絡方面，屬於較頻繁的「平均幾天就聯絡 1 次」只有 4 位，占 8.3%。「從未接觸」者有 9 位，占 18.75%，接觸不多「每 2 到 3 月 1 次」或「1 年 1 到 2 次」者，則有 22 位，約占 45.8%。

動保員每天會遇到的壓力或挑戰，「來自民眾」的部分可歸納如下：

- 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

「來自同事」的部分主要爲：

- 由於年齡的關係，有認知和見解上的落差
- 執行安樂死有心理壓力
- 業務歸屬的爭議
- 工作待遇與福利，和工作負擔與壓力不成比例
- 動保工作不受重視，不確定感很重

「來自長官」：

- 不關心、不清楚或不重視動保工作（「犬事非大事」）
- 溝通不良（雖然看法不同，但只能聽命行事）
- 「交辦」其他業務太多、工作分配不當
- 動保業務只是兼辦、兼職
- 無理要求：捕捉量超過收容量、不定時的動物救援、24 小時待命等。且常不會「身先士卒」
- 謾罵與批評

「來自動物」：

- 被攻擊、咬傷
- 民眾抱怨噪音與污染
- 動物救援技術與知識不足
- 執行安樂死或處理受傷犬隻
- 收容過量（犬隻互咬）、收容環境不佳造成動物疾病與死亡
- 可能傳播「未知」疾病
- 被迫補犬
- 動保法對飼主的要求標準超高，動保員嚴格執法的結果反而造成飼主與動物的連結被破壞，動物甚至因此而被棄養

「來自動保團體與人士」：

- 假借動保團體或愛狗人士名義領養狗，實際上是賣狗營利
- 愛心人士或動保團體大量領養犬隻，但本身飼養或收容環境不佳，引起民怨被檢舉後又必須處理。
- 動保團體喜歡「告洋狀」、告官
- 動保團體常提出「不合理」或「不合法」要求—經費補助、人力支援等
- 動保團體無法接受「安樂死」
- 溝通不良、堅持己見
- 責備多於鼓勵、有時是謾罵或無理批評

- 不願意配合政府措施，不願意透明化，變成政府的問題，而不是協助解決問題
- 利用傷病動物上媒體，配合長官作秀

「其他」：
- 人力與經費不足
- 許多人把擔任「動保員」當作暫時棲身的地方，一有機會就調職
- 保護不應過度（某教授的話：「動物與人有別」、不應出現『人道』字眼）
- 網路販賣動物問題如何解決
- 晶片註記問題（未統一、民眾不配合、動保員無權要求民眾配合稽查）
- 法律授權與實務執行有落差
- 媒體報導偏頗或渲染
- 其他部會或局處的壓力（動保員的工作嚴重偏離原有職掌）
- 動物保護要求標準不平等：對同伴動物飼主過於嚴苛，對實驗動物、農場動物飼主過於寬鬆
- 虐待動物的調查需要專業訓練，又沒有警察權
- 工作壓力大、生活品質不佳

對於上述挑戰，許多動保員也提出各種如何因應的看法。更有動保員從動物福利的角度，看到目前動保法執法或施行的扭曲現象：從「管理人以保護動物」變成了「管理動物以保護人」，而提出修法上或制度改革方面的建議：
- 增加人力物力
- 如何面對民眾缺乏動保觀念這個問題必須解決
- 如何與動保團體互動的問題必須解決
- 透過討論研擬通案處理方式或標準作業程序
- 加強動保員之間的經驗交流
- 動物保護與動物防疫，需分門獨立作業，不應混淆（相互削弱）
- 動物保護需由專人、專職負責
- 部分法律條文應更明確
- 動物員應有部分司法警察權，或另設動物保護警察
- 犬籍登記或註記應完全免費或減免費用，減少對飼主的壓迫、也不需要強制
- 建立動物飼養標準：個人、收容所
- 建立動物救援系統：人力、設施（舉報、通訊、車輛）、器材、訓練、
- 加強犬貓絕育（經費、人力）
- 刪除動保法第 7、20、21 條：

（第 7 條） 飼主應防止其所飼養動物無故侵害他人之生命、身體、自由、財產或安寧。

（第 20 條）寵物出入公共場所或公眾得出入之場所，應由七歲以上之人伴同，並採取適當防護措施。

（第 21 條）應辦理登記之寵物出入公共場所或公眾得出入之場所無人伴同時，任何人均可捕捉，送交動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所。

（四）分析與討論

綜合而言，本研究有下述發現：

1. 動保員流動率偏高，普遍認爲動保工作吃力不討好，並且多位表示擔任動保員常代表「沒有門路」，才會被編派此職務。

2. 幾乎每位動保員都反應來民眾部分的壓力，包括：不合理的對待，情緒上的反應、不瞭解法令、不認同、不配合等。又因溝通困難，民眾不滿他們的處理方式就會到處投訴--上級長官、民意代表、媒體等，或投訴到國外，甚至被告上法院。

3. 多數動保員皆反應，應給予他們警察權，或設置專職動物保護警察，以利調查動物虐待案件。

4. 動保員來自同事之間的壓力較少，但來自長官的壓力，很多人表示不方便說。以回答問卷內容來看，非都會區的動保員反應是長官並不支持動保的工作，或不願意了解。而都會區的動保員則通常會抱怨被編派的工作太多，甚至認爲有些事並不是他們動保員該做的，長官卻都派給他們。

5. 人力不足以致於工作量太多，幾乎是大家都有反應到的問題。也因此常無法顧及其他動物的保護工作。

6. 動保意識抬頭，事務繁雜，動保事務應另有專責單位。防疫單位原本主管防疫、畜牧事項，以兼職或兼辦方式執行動物保護業務，人力和時間都有限。

7. 工作量及心理壓力都很大，多人表示對此工作感到無奈。

8. 很多動保員覺得動保團體好像隨時都在注意他們有做什麼、沒做什麼，並且對於動物福利的看法不同。也有動保員對動保團體或私人收容所不以爲然，覺得私人收容太多卻不願被監督，也沒有做到動物福利，但又很難溝通。

9. 有些動保團體無法接受安樂死，也會給動保員壓力。而有些動保員自己在面對動物安樂死時也有壓力。

10. 回函者有些並未實際經手動保業務，因此沒什麼想法，而有些則雖是承辦人，卻不願表示意見或無意見。

11. 也有動保員表示，希望民眾及動保團體能多給他們鼓勵，少一些責備。

12. 動保員雖常強調「依法行事」，卻又都認爲動保法有很多問題，經常會面臨很難處理的情況。

13. 有些縣市表示，經費不足，無法設立流浪犬收容中心，而流浪犬又很多，也很難做更多。

14. 民眾認知不足，有些業務或申訴並非動保員職掌，但通常都會直接找動保員，以致於動保員必需花費很多時間解釋，也因此常被誤解爲推卸責任或辦事不力。

15. 動物救援的訓練不足，器材也不專業，民眾要求救援的動物又不同，常常出勤也無功而返。

16. 動物保護檢查工作歸屬的機關不統一，業務職掌不同，接獲民眾陳訴電話後，尚得先區分責任劃分，易誤時且易造成機關內部爭議。

17. 也有動保員認爲動物保護不應太過度，也不應太強調人道對待，畢竟人與動物有別。

18. 犬籍註記登記業務很難推動，民眾多不配合，而動保員也很難實際去查緝。晶片廠牌多、掃瞄器不統一，一般獸醫院通常不會每種掃瞄器都有，也造成執行上的困擾。

19. 動保員的流動率高也造成推動業務很難有一貫性，而與長官意見看法不同，在溝通不良情況下，還是要聽命行事就會很無奈。

20. 不同單位的業務扞格，未能適當處理。例如部分縣市環保單位仍負責捕犬，或取締環境污染，其目標放在「清除動物」，卻動用動物保護的行政資源。在缺乏上級長官的奧援或支持下，動保員常被犧牲，也造成心理上的壓力。

以部門（或機關）工作和擔任動保員時間而言，資歷長短或是職務變動不一定是壞事，關鍵在於如果動保員普遍有無力感、無奈感，「有辦法早就調走、沒辦法才留下來」的心情。或本身即爲兼辦、兼職的心態，長官交辦業務又與動物保護檢查的職掌無關，那麼無論政府或國內外民間團體投入再多資源訓練，恐怕都難以發揮作用，或是「事倍功半」。

民眾認知落差大固然是動保員工作壓力的來源之一，但其實也是動保工作的挑戰，只不過在動保員缺乏內部支持時，這樣的挑戰會讓他們更感無力。因此動保員的數量並非亟需解決的問題。

關於訓練這個問題，「動物虐待案件調查」與「調查證據彙整」兩者之間有將近 20%的落差，這似乎顯示在認知和實務上，動保員（或其長官們）並未將兩者結合，因而也普遍認爲動保員應該具有「警察權」。是否沒有「警察權」，台灣動保員就完全不能執行動物保護檢查，實有待釐清。

雖然已經接受過「動物福利」課程訓練的比例很高，動保員希望有機會接受訓練的課程還是以「動物福利」最多，除了一部份是因爲「不同物種的專業知識不同」外，可能也反應出在動保員、各級長官、民眾以及民間動保團體間，有關動物福利問題的認知有很大的落差需要填補，這樣的落差也可能是動保員工作壓力的根本來源之一。

研究發現，動保員平均花費時間最多的項目是：「接聽民眾電話」、「處理犬籍登記或其他文書作業」、以及「從事動物保護推廣教育」。其實動保員的職掌依法應該是「調查動物虐待案件」，至於「接聽民眾電話」、「處理犬籍登記或其他文書作業」係屬一般行政業務，人力不足應可徵求義工擔任，至於「推廣教育」，表面看來由動保員負責是「順理成章」，但動保員本身並未受過專業的「教學訓練」，台灣社會又普遍缺乏討論的文明，要將「動物保護」這麼非主流的觀念交由「動保員」來做，恐怕很難發揮「價值澄清」的教育作用，而多半是「照本宣科」或是「填鴨式」(banking approach)的灌輸。

台灣地狹人稠，人口密度高，動物的流動也很頻繁，動物問題應該不會以行政區域爲界線，動保員之間缺發聯繫，可能反映時間與人力的不足，也可能反映台灣動物保護工作的官樣化與表面化。

動保員每天會遇到的壓力或挑戰，主要爲來自民眾、長官和民間團體，詳如上述。另外政策或制度上的匡限或不足（如未設立專責、專職單位；未與防疫工作區分；未設置動物保護警察；飼主責任變成負擔，未能以鼓勵代替懲罰等），也是動保工作推動上的困難或障礙。因此，要讓台灣的動物保護法更能發揮作用，除了加強動保員在部分屬於技術和知識的訓練之外（如動物福利、動物救援、動物處理），真正應該努力的方向恐怕還是整體動物福利意識的提升，以及動物保護政策與制度的改革。

（五）相關資料探討

本節將以文獻回顧形式，作爲本研究發現之佐證資料。

（1） 有關動保員之出版品

有關動保員之相關出版品非常有限，且以訓練手冊爲主。在農委會動物保護資訊網上曾經出現過 3 種（附件 4）： 分別是《動物保護檢查人員訓練專輯》（夏良宙，屏東科技大學，1999）、《動物保護檢查人員工作手冊》（費昌勇，台大獸醫系，2001 年 3 月）、以及《一些動物保護檢查員的聲音》（資訊科技促進會，2002）等。

另外，台北市是截至目前爲止「唯一」設置專職動保員的地方政府，其主管單位「台北市建設局動物衛生檢驗所」也曾出版《動物保護檢查人員工作手冊》（台大獸醫系，費昌勇，2000）。而農委會另有一本《動物保護檢查員訓練講義》（台灣大學，2003）。

由於動保法在 2001 年 12 月修訂將「動物保護檢查人員」改爲「動物保護檢查員」，因此，嚴格說來，上述文獻中只有《一些動物保護檢查員的聲音》及《動物保護檢查員訓練講義》較具代表性。

《動物保護檢查員訓練講義》全書 12 章，加上 8 種附錄，共 205 頁，部分篇章有作者署名，部分沒有。其中第六章題爲「動物保護檢查員」，實際相關內容只有兩頁（P.74＆75，未署名）。而以＜義務動物保護員之責任與工作執掌＞（王忠恕）爲題之內容反較豐富（P.77 至 88，共 12 頁）。在以「動物保護檢查員」爲主題的兩頁內容中，僅僅只簡略的說明「動物保護員所需要的背景知識」爲：法律、獸醫學、動物行爲、以及「據歐洲聯盟各會員最近十餘年來所累積的共識，所有動物都應享有所謂的五大自由[1]」（列出五大自由條目內容）。以及「動物保護員執法時的態度」，共 6 項，包括「熟悉人際關係運作」、「溝通技巧」、「情緒管理」、「自我肯定」；執勤前「研讀相關資料」、「攜帶所需器材」；辦案時「出示證件」、「介紹自己」、「說明理由」；「遇到不理性場合時務需沈著因應」；「必須見到動物本身，不能僅憑飼主之描述」；以及「按科學方法蒐證」等。

《一些動物保護檢查員的聲音》其實是一本小冊。由農委會 2001 年「優良動物保護檢查人員」選拔獲獎的 21 位動保員執筆（當時仍爲「動物保護檢查人員」，基隆市、台北縣、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、台東縣等無動保員獲選）。部分動保員的心聲相當程度反映出他（她）們的困境與挑戰，茲將與本研究發現相關者，整理如下：

「動物保護的工作相當廣泛，但知道的民眾卻不多 …我們應該把宣傳工作的觸角延伸到小學生的教育上，藉由小孩子的力量去影響其周遭的朋友及其父母等家庭成員…」（彰化縣，董孟治）

「今天，能夠身為一個動物保護檢查人員是值得驕傲的，…最後，要將我們的些許成績歸功於為全體人類犧牲奉獻寶貴生命的所有動物，因為有牠們的犧牲，才有今天的我們！」（台北市，林修正，時任課長，領導台北市動保員）

[1] 此一說法並未註明出處。

「擔任動物保護檢查人員…有許多甘苦談，…滿足感是因為民眾的配合使得自己處理事情的能力獲得肯定，而失落感是由於畜主之不配合，必須配合警察才能處理，這是處理動保案件時最不願意見到的是情。」（高雄縣，段奇漢）

「動物保護」…「一方面想要改變民眾的觀念及行為，一方面也要符合動保人士的旁觀注視，就好像總是有二種不同陣營的人互相吆喝，而我們動保檢查員就是在其中不斷背負、面對、處理這些衝突結果的人。」（屏東縣，顏宏旭）

「動物保護法自實施以來，…從反面而言，…有的縣市僅一人執行該業務，無法兼顧全部，分不清那一面重要；流浪狗抓不勝抓，要判斷有主或為流浪狗卻苦找無證據；剛捕捉回來的消瘦狗被指為虐待動物；狗吠被認為是妨害安寧，警察單位對妨害安寧難以認定，環保單位謂狗非列入噪音管制，動物保護檢查人員無解；沒入狗可能會被告，告輸了有狗追回，無狗賠償；不沒入亦會被告，告輸了，課予沒入，要選擇那一項？…何去何從？」（台南市，陳寶源）
」

「以我們防疫人員來兼辦動物保護檢查人員業務，這樣恰當嗎？…建議是農委會應該訓練專職人員來辦理違反動物保護法案件，而由縣市協助辦理，而且最好能夠向警政單位申請專職的動物保護警察配合辦理，以防發生危險。」（南投縣，許國輝）

「…國人動物保護觀念普遍不足，也使得動物保護檢查員在執行公務時格外辛苦，常常需要多費唇舌…」（宜蘭縣，吳榮東）

「…民眾檢舉案件…大部分根本不是因動物受虐…而是鄰居間彼此發生衝突而檢舉…很難利用公權力處理私人恩怨…」（台北市，張文爵）

「在工作中，我更瞭解到原來許多我年幼時代的狗朋友們不是被吃掉就是悲慘喪身在我現在的工作場所，並真正的了解到我們的『動物保護法』其實明明就是「動物管理辦法」…」（台北市，韓君容）

「在幅員遼闊的鄉村型、山地鄉又佔一半以上縣市，連人三餐溫飽都成問題，又如何想到動物福利呢？..下鄉巡迴服務或處理動物保護申訴案件等，得到的批評往往多於讚美，…民眾法治觀念太薄弱…」（花蓮縣，蕭美足）

「以目前的社會民情無論是民間或政府單位要設立動物收容所事實上都發生了地點難以取得的困難，而對於動物收容管理方面的理念，民間單位與公立收容所仍不盡相同。」（台中縣，崔宗科）

「印象最深刻的是…一位老先生養了二十多隻狗（多無植入晶片），平常有圈飼在一間類似養豬的畜舍，但一到傍晚時分，會放出來運動、大小便，造成居家環境髒亂，而且晚上經常狂吠，不得入眠…社會上就是有人為了一己之私，而不為多數人著想，卻也無能為力。」（澎湖縣，洪柏懿）

「身為一位動物保護檢查員常要面對民眾有心或無意的冷熱熱諷,但有時也會遇到一些溫馨的事。」（台中市，林溢勳）

（2） 有關動保員之說明

茲舉出有關動保員的說明兩則，做爲參考。

在＜「動物保護法」之執行成果及展望＞中，農委會畜牧處行政科人員談到：

「…教育訓練活動包括以地方政府執法人員為對象之動物保護檢查人員訓練，以加強其動物保護觀念、專業知識及執法技巧，由 88 年起已辦理 20 餘期，約 600 位動物保護檢查人員完成訓練…」[2]。

其次是台北市議員侯冠群（新黨）於 94 年 10 月 6 日提出的質詢，其新聞稿（附件 5）指出：

「目前台北市動物保護檢查員只有 5 位，…光是登記有案的寵物就有 12 多萬隻，這表示每 1 位動保員平均要保護 2 萬多隻的寵物，這些還不包括那些沒有登記在案的！而且這 5 位動保員工作項目包山包海，除了要查察虐待動物、接受民眾詢問、查察非法寵物、辦理動物保護宣導、處理行政工作，還要利用晚上的時間到夜市去查察…侯冠群質疑，動檢所這樣的人力配置，根本是無視動保法的存在！」

侯冠群同時也提到流浪動物保護的權責劃分問題：

「目前流浪動物的捕捉是由環保局負責，…這樣的政策根本就是把流浪動物當成『廢棄物』來處理！依據動保法的精神，應該是由建設局成立『動物管理員』，將流浪動物帶回處理，而不是看到流浪狗就把它當成「廢棄物」一樣五花大綁！」

以上兩則說明，前者爲動保法中央主管機關的「成果報告」，後者爲地方民意代表就動保員現況提出的質詢，兩者對問題的認知明顯有很大的落差。況且台北市還是全台灣唯一「號稱」設置「專職」動保員的地方政府。

（3）動物保護檢查在主管機關網站上的位置

到底動保法的中央和地方主管機關對於「動保員」的工作是否重視？其重視程度是否「表裡如一」？本研究檢視行政院農委會的「動物保護資訊網」，以及台北市動物衛生檢驗所和動物之家、台中市動物防疫所、和高雄市家畜衛生檢驗所等三個地方機關的網站，發現「動物保護檢查」完全沒有「地位」可言。民眾可以在進入網頁的第一眼看到「寵物登記」、「動物衛生」、「收容所」、「志工招募」等，但是不會看到「動物保護檢查」這樣的選項（附件 6—12）。

[2] 鄭祝菁，2001。《農政與農情》，P.29，行政院農委會，90 年 8 月號。

（六）建議

短期而言，可分兩個部分，首先是動保員訓練與獎勵。其次是協助動保員建立民間力量。

在動保員訓練方面，RSPCA 強調「重質不重量」的原則當然很重要。但如何避免「剃頭擔子一頭熱」卻是另一個關鍵課題。如果政策上仍要繼續舉辦，也許應該採取「RSPCA 舉辦，COA 背書，動保員自願報名」的模式辦理。在接獲報名後，主辦單位保留審核權，課程結束則授與認證。並設置獎勵，對於「查緝」虐待動物案件「有成」的動保員及其直屬長官，給予適當鼓勵 --例如，於 RSPCA 國際期刊刊登報導，頒發獎牌、獎狀，贊助部分經費赴英考察等等。

在協助建立民間力量方面，針對動保團體、動物保護人士與動保員之間的衝突，如何秉持「重質不重量」的精神，長期培養能健康面對社會改革各項挑戰的態度與能力，以逐步消除和動保員之間的扞格，甚至能化阻力爲助力，在不同的社會位置，共同爲防止虐待動物而努力，是一重要課題。

長期而言，可分教育、法律與政策三個部分。

教育面

整體社會動物福利的意識不足可說是「民眾、長官和動保團體」在不同程度、不同層面上，無法成爲「動保員」的支持力量，反而常常成爲「絆腳石」的最大關鍵。在這種情況下，民間團體若寄望「政府」大力推動與主流價值觀落差過大的「動物福利」教育無異緣木求魚。

目前 RSPCA 已與民間團體（如「高雄教師會生態教育中心」）合作推動動物福利教育，農委會也已透過學者（如環境教育學會）研究（如「九年一貫教材」與動物福利），並嘗試影響營利性教育事業（如「九年一貫」教科書的修訂或更新）。未來可透過立法委員（特別是教育委員會的委員），加強體制內的動物福利教育。

在社會層面，本研究則建議推動社會認知「動物虐待」與社會暴力的關連性，譬如：

＊ 鼓勵、推廣心理學者與社會學者參與研究
＊ 鼓勵、推廣「人與動物互動關係」的文化研究

法律面

- 推動設立動物保護警察
- 檢討動保法第 7、20、21 條施行細則
- 推動設立專職、專職動物保護單位，其組成至少應包括：
    - 動物保護檢查員 （動物虐待調查）
    - 動物管理員 （流浪動物管理、急難動物救援）
    - 收容所管理員 （動物收容管理）
    - 動物保護行政人員 （其他動物保護行政事務）

政策面

- 檢討犬籍登記註記政策和制度
- 加強提升動物保護檢查員的專業形象
- 檢討動物保護行政業務歸屬（包括機關和人力）

【附件 1】

台灣動物保護檢查員工作現況研究問卷

英國防止虐待動物協會（RSPCA）/台灣動物社會研究會（EAST）

2005 年 11 月

個人資料:　　填寫日期：94 年 11 月　　日

姓名：	機關名稱：
部門名稱：	職務與職等：
年齡：	性別：

問題:

1. How long have you worked in this department?
   你在這個部門（或機關）工作多久了？

2. How long has your job had the designation Animal Protection Inspector (API)?
   你擔任「動物保護檢查員」的工作已經多久？

3. Are you the only API in your institution or do you work in a team of APIs?
   貴單位的「動物保護檢查員」有多少位？

4. Have you already received training in the following areas? （tick where applicable）
   以下的課程訓練，請問你接受過哪幾項訓練？（請勾選）

☐ animal welfare 動物福利
☐ investigating animal cruelty　動物虐待案件調查
☐ gathering evidence 調查證據彙整
☐ humane animal handling techniques 動物處理技巧 （比如保定動物或其他技巧，請說明）:
☐ dealing with the public　處理公眾事物（如：人際溝通、協調糾紛）
☐other [specify]…其他（請說明）

5. If you had the opportunity for future training, which areas do you feel would assist you in your job? 如果有機會，你希望接受以下哪些訓練？（請勾選）

☐animal welfare 動物福利 ☐實驗動物福利 ☐野生動物福利 ☐農場（經濟）動物福利 ☐同伴動物福利 ☐工作、表演、展示動物福利（導盲犬、救援犬、動物園等）
☐ investigating animal cruelty 動物虐待案件調查
☐ gathering evidence 調查證據彙整
☐ humane animal handling techniques 動物處理技巧
☐ dealing with the public 處理公眾事物
☐other [specify]…其他（請說明）

6. Please indicate the equipment you have as an API.（tick where applicable）
身為一個動物保護檢查員，你擁有哪些裝備或器材？（請勾選）

☐ uniform 制服	☐ API identity card or badge 識別證
☐ designated vehicle for API use only 動保檢查專用車	☐ animal handling equipment: net, gloves, grasper etc 動物控管或保定所需器材

7. Please estimate how much time you spend in one week on the following duties:
請估計你每天（或每星期）花費在下列事物的時間（每天工作時間 8 小時，每星期 40 小時。請以小時計算或概估所佔時間百分比）

☐ taking telephone calls from the public 接聽民眾電話	☐ completing dog registration paperwork 處理犬籍登記或其他文書作業
☐ tracing owners of lost dogs 協尋失蹤寵物	☐ investigating cruelty complaints 調查動物虐待案件
☐ rescuing animals 動物救援	☐ carrying out education in the community, schools etc 從事動物保護推廣教育

8. Please indicate how often you have contact with APIs from other counties and cities.
你跟其他縣市的動物保護檢查員，就工作事務接觸或聯絡的密切程度？（請勾選）

☐ never 從未接觸或聯絡	☐ once or twice a year 一年一到二次
☐ every two or three months 每二到三個月一次	☐ every few weeks 幾個星期一次
☐ every few days 平均幾天就聯絡一次	

9. Please indicate & describe source of challenges in your daily API works.
請你試著描述動物保護檢查員的工作，每天會遇到的壓力或挑戰及其來源。

Public 來自民眾的
Colleagues 來自同事的
Bosses 來自長官的
Animals 來自動物的
Animal Protection Groups 來自動保團體或人士
Others 其他 （請說明）

10. Do you have any comments on these challenges ?
對於這些挑戰，你有什麼看法？

If there is opportunity, what would you like to recommend about the legislation of animal protection law ?如果有機會，你對動物保護法的立法有什麼建議？

【附件 2】

動物社會研究會

Environment & Animal Society of Taiwan（EAST）

電話:02-22398105~6 傳真:02-22397634 http://www.east.org.tw/ E-M:free0511@ms36.hinet.net

敬致 XX 縣/市動物保護檢查員
XXX 先生/小姐

XX 先生（小姐）您好，

台灣於 1998 年通過了動物保護法，對於狗、貓等同伴動物以及其它經濟動物、實驗動物的飼養、運輸、管理訂出規範。動物保護檢查員則是法令能否落實的關鍵。多年來，英國防止虐待動物協會（RSPCA）在農委會的支持，以及本會的協助下，曾於台北、台中、高雄等地舉辦過數次動物保護檢查員訓練，也曾先後邀請台灣數位動物保護檢查員及收容所管理員訪問英國，實地瞭解該國動物保護檢查工作的管理與運作。

不過，在現實生活中，一般人對動物的認知，以及對待動物的行為，和先進的動物倫理觀仍有相當大的差距，動物保護在台灣也仍有待進一步深化。為瞭解動物保護檢查員的實際工作狀況，所面臨的挑戰與困難，以及在第一線執行動物保護檢查者的心得等等。本會與英國防止虐動物協會（RSPCA）擬以問卷調查方式進行研究。問卷寄送對象為全台各縣市動物保護檢查員，研究所得僅供探討未來推動動物保護檢查訓練或動物保護法修法參考，故問卷中有關個人資料的部分，包括－－問卷填寫人姓名與所屬縣市、機關，年齡與性別等，將嚴格保密－－不會對外公開，也不會提供中央或地方主管機關。

敬請 撥冗填寫（回函以 mail 或傳真 02-22397634 均可），並希望研究所得最終有助於提昇台灣動物福利。

特此致謝

台灣動物社會研究會
理事長 朱增宏 敬啟 94 年 11 月 1 日

【附件 3】

台灣各縣市政府動物保護檢查員名單(94/11/8 更新)

序號	類別	姓名	機構名稱及地址	電話	傳真	郵件
1	動保員	韓君容 胡家寧 張文爵 陳泰卿 廖芳儀	臺北市動物衛生檢驗所 (臺北市信義路吳興街 600 巷 109 號)	02-87897132	02-27221540	tmiah033@tmiah.tcg.gov.tw tmiah035@tmiah.tcg.gov.tw tmiah038@tmiah.tcg.gov.tw tmiah024@tmiah.tcg.gov.tw tmiah036@tmiah.tcg.gov.tw
2	課長 動保員	石浩 林岩杉	基隆市政府海洋發展局 (基隆市義一路 1 號)	2424-9414	2426-0013	kl199@mail.klcg.gov.tw kl718@mail.klcg.gov.tw
3	動保員	劉淑芳	臺北縣政府動物疾病防治所 (板橋市四川路一段 157 巷 2 號)	29596353*228	29649260 29595425	aa5103@ms.tpc.gov.tw miss0426@yahoo.com.tw
4	動保員	李明珊	新竹市政府建設局 (新竹市中正路 120 號)	035-234853	(03)526-0284	02317@ems.hccg.gov.tw
5	動保員	姜義貴	新竹縣家畜疾病防治所 (新竹縣竹北市縣政五街 192 號)	03-5519548*114 0963-031509	03-5551740	cuey1743@yahoo.com.tw 9857066@hchg.gov.tw
6	動保員	陳美君 高瑜婕	桃園縣動物防疫所 (桃園市縣府路 57 號)	03-3326742*35	03-3389444	v019011@vmail.tycg.gov.tw v019026@vmail.tycg.gov.tw
7	課長	邱其彥	苗栗縣政府農業局畜產課 (苗栗市縣府路 100 號)	037-351618	037-358401	f70316@ems.miaoli.gov.tw
8	所長 課長 動保員	陳其瑩 劉琦祥 張俊義	苗栗縣動物防疫所 (苗栗縣苗栗市勝利里國福路 10 號)	037-320049*188 037-320049*111 037-320049*155	037-356438	g320049@ms37.hinet.net
9	動保員	林溢勳	臺中市動物防疫所 (臺中市萬和路一段 28-18 號)	04-23869420 (動物保護園區電話 04-23850949 04-23850976)	04-23869291	g6312@vmail.tycg.gov.tw

				0928-981836		
10	動保員	柯淑秋	臺中縣家畜疾病防治所 (臺中市豐原市西安街 21 之 1 號)	04-25588024	04-25588024(傳真前請先告知以便切換)	b8516012@yahoo.com.tw
11	課長 動保員	林國基 許天耀	彰化縣政府農業局 (彰化縣彰化市中山路二段 416 號)	04-7222151*0643	04-7283275	a640280@email.chcg.gov.tw
12	動保員	許國輝	南投縣家畜疾病防治所 (南投市民族路 499 號)	049-2222542	049-2220980	bcei@nantou.gov.tw
13	動保員	吳信吉	雲林縣家畜疾病防治所 (雲林縣斗六市雲林路二段 517 號)	05-5322905	05-6900540	abccy1018@yuntch.edu.tw
14	課長 動保員	林德雄 廖倉霖	嘉義縣家畜疾病防治所 (嘉義縣太保市祥和新村太保一路一號)	05-3620025	05-3620029	liaw@mail.cyhg.gov.tw
15	動保員	蘇天賜	臺南縣家畜疾病防治所 (臺南縣新營市長榮路一段 501 號)	06-5832399 0928716775	06-5832367	tnhgldcc@mail.gsn.gov.tw
16	課長 動保員	朱家德 陳景松	高雄市政府建設局家畜衛生檢驗所 (高雄市苓雅區憲政路 242 巷 5 號)	07-5519059	07-5320119	chiae@kcg.gov.tw ccscc@kcg.gov.tw
17	動保員	段奇漢	高雄縣動物防疫所 (高雄市鳳山市忠義街 166 號)	07-7462368	07-7481060	cht1201@yahoo.com.tw
18	動保員 承辦員	顏宏旭 陳怡慈	屏東縣家畜疾病防治所 (屏東市豐田里民學路 58 巷 23 號)	08-7233646	08-7224432	yhc999999@yahoo.com.tw cet531@yahoo.com.tw
19	動保員	柳亨松	臺東縣政府農業局 (臺東市中山路 276 號)	**089-343611 #506** 089-321512	**089-340981**	g006@ems.taitung.gov.tw
20	動保員	劉正吉	台東縣動物防疫所	**089-233720 2920018636**	**089-233724**	
20	動保員 承辦員	郭明欽 彭曉瑩	花蓮縣動植物防疫所 (花蓮縣花蓮市瑞美路 5 號)	03-8227431	03-8221817	Kuo57@ms49.hinet.net smallinn@hotmal.com

21	動保員	張美麗	澎湖縣家畜疾病防治所 (澎湖縣馬公里西文里 118 支 1 號)	06-9212839	06-9214277	vetmg02@phldcc.gov.tw

備註：

1.以上資料來源為：農委會＜九十四年度「動物科學應用機構」查核輔導手冊＞，94/11/8 電話訪查更新。

2.台北市現有 4 位動保員應為：

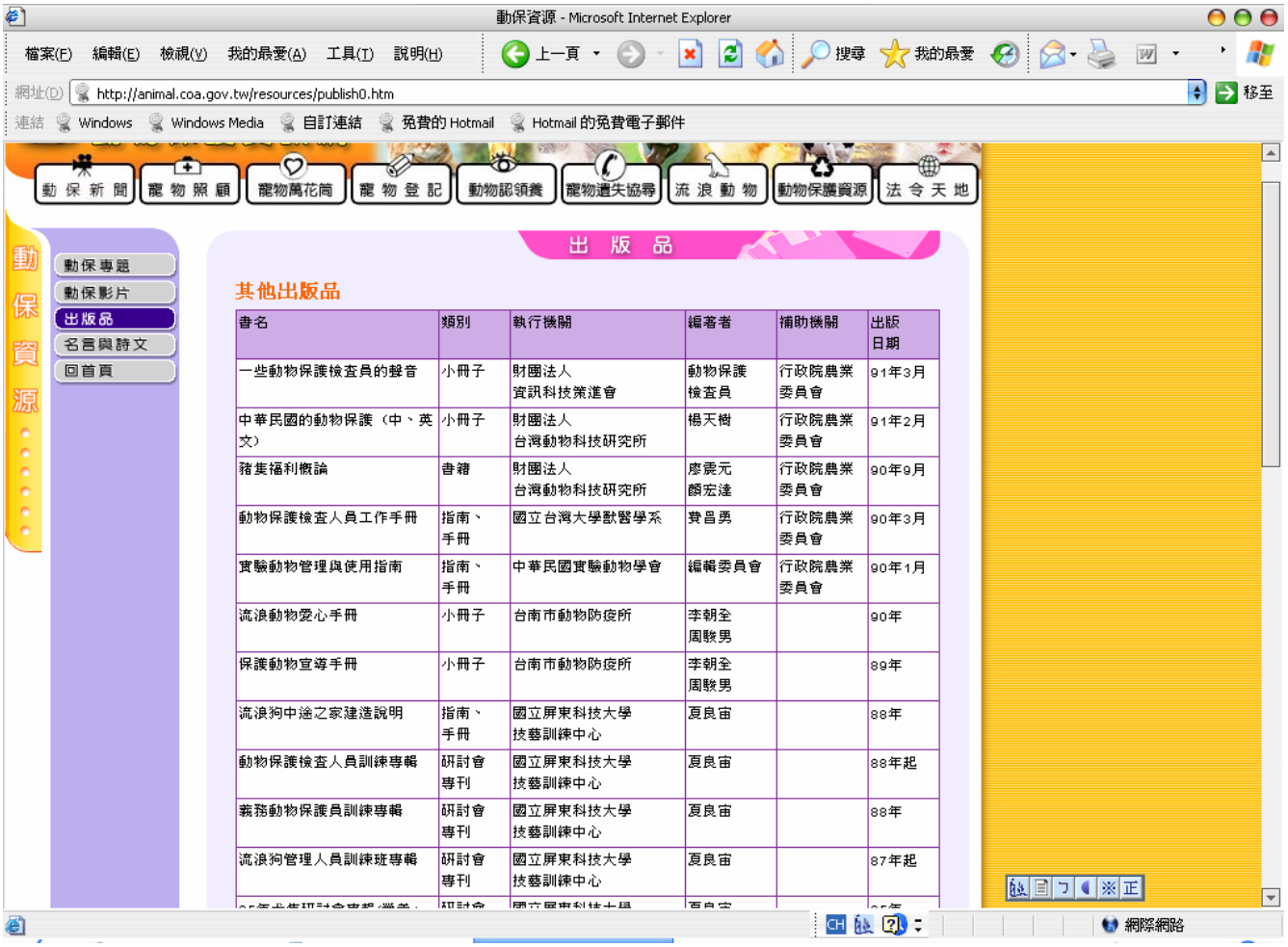
韓君容：電子郵件地址: tmiah033@tmiah.tcg.gov.tw

胡家寧：電子郵件地址: tmiah035@tmiah.tcg.gov.tw

張文爵：電子郵件地址: tmiah038@tmiah.tcg.gov.tw

廖芳儀：電子郵件地址: tmiah036@tmiah.tcg.gov.tw

【附件 4】



書名	類別	執行機關	編著者	補助機關	出版日期
一些動物保護檢查員的聲音	小冊子	財團法人資訊科技策進會	動物保護檢查員	行政院農業委員會	91年3月
中華民國的動物保護（中、英文）	小冊子	財團法人台灣動物科技研究所	楊天樹	行政院農業委員會	91年2月
豬隻福利概論	書籍	財團法人台灣動物科技研究所	廖震元 顏宏達	行政院農業委員會	90年9月
動物保護檢查人員工作手冊	指南、手冊	國立台灣大學獸醫學系	費昌勇	行政院農業委員會	90年3月
實驗動物管理與使用指南	指南、手冊	中華民國實驗動物學會	編輯委員會	行政院農業委員會	90年1月
流浪動物愛心手冊	小冊子	台南市動物防疫所	李朝全 周駿男		90年
保護動物宣導手冊	小冊子	台南市動物防疫所	李朝全 周駿男		89年
流浪狗中途之家建造說明	指南、手冊	國立屏東科技大學技藝訓練中心	夏良宙		88年
動物保護檢查人員訓練專輯	研討會專刊	國立屏東科技大學技藝訓練中心	夏良宙		88年起
義務動物保護員訓練專輯	研討會專刊	國立屏東科技大學技藝訓練中心	夏良宙		88年
流浪狗管理人員訓練班專輯	研討會專刊	國立屏東科技大學技藝訓練中心	夏良宙		87年起

（資料來源：取自 Google 網站，2006.2.21）

【附件 5】　94.10.06 發稿

台北市議員侯冠群財建部門質詢　　新聞參考稿

罰責太輕、動保員不足　台灣的動物只能自求多福？！

「滾水澆燙、木棍毆打、剪耳朵、火燒毛、橡皮筋捆、扔石塊、車子撞、屠宰場、灌毒藥、捕獸夾」這不是滿清十大酷刑，而是活生生在台灣上演的虐狗實錄！

新黨台北市議員侯冠群在 6 日財建部門質詢時，揭露了目前「台灣虐狗十大酷刑」，侯冠群指出，根據動檢所提供的資料，每年約有 8000 多隻流浪貓狗被送到台北流浪動物之家收容！晶片植入制度無法落實，讓飼主肆無忌憚地惡意遺棄，加上動物保護法對於虐待動物者只處「新台幣 1 萬以上 5 萬以下罰款」的輕罰，無形中只是助長施虐者的暴行！

依照德國法律規定，棄犬者（包括遷居而將犬隻留在原地者）需繳約台幣 90 萬罰款，嚴重虐待犬隻者可判 2 年坐監徒刑。德國法律賦予警察監督、糾察、取締虐待動物行爲之權責；即使只發現犬隻被拴鐵鍊，或關在溫度太低的房中，就可帶警察蒐證，立時提出控告！

相對於國外的重罰，台灣的動物保護法似乎只是一個紙老虎！侯冠群表示，我們可以容忍有人討厭狗、有人討厭貓，但是討厭並不代表可以虐待！動物也是生命的個體，基於動物保護及法律精神，侯冠群認爲虐待動物的處罰應該比照「刑法」辦理！

另外，侯冠群對於目前台北市動物保護檢查員只有 5 位，表示非常不滿！根據動檢所的資料，光是登記有案的寵物就有 12 多萬隻，這表示每 1 位動保員平均要保護 2 萬多隻的寵物，這些還不包括那些沒有登記在案的！而且這 5 位動保員工作項目包山包海，除了要查察虐待動物、接受民眾詢問、查察非法寵物、辦理動物保護宣導、處理行政工作，還要利用晚上的時間到夜市去查察…侯冠群質疑，動檢所這樣的人力配置，根本是無視動保法的存在！

人力不足，政府的權責劃分也有問題！目前流浪動物的捕捉是由環保局負責，侯冠群說，這樣的政策根本就是把流浪動物當成「廢棄物」來處理！依據動保法的精神，應該是由建設局成立「動物管理員」，將流浪動物帶回處理，而不是看到流浪狗就把它當成「廢棄物」一樣五花大綁！侯冠群要求建設局應即刻接下捕捉流浪動物的工作，而且捕捉來的最終目的不是「安樂死」而是「結紮後重生」！

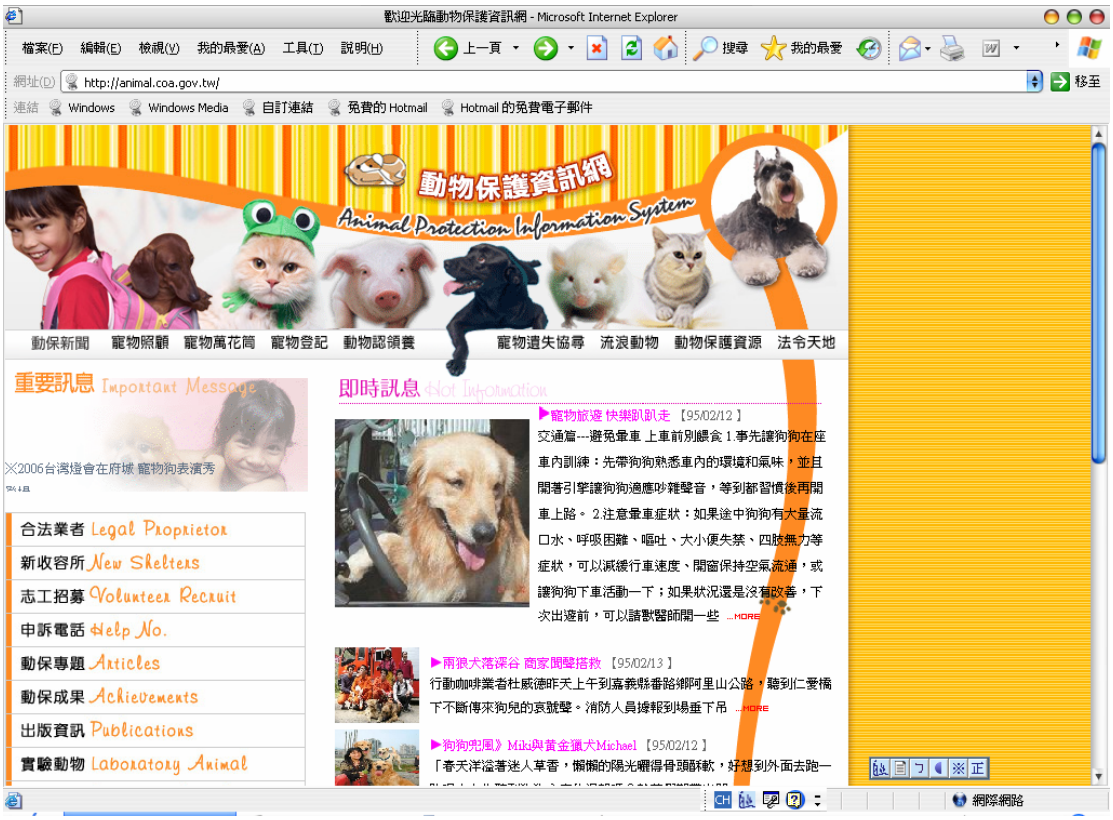
侯冠群認爲，要杜絕流浪動物及虐待動物的行爲，追本溯源就是要落實晶片植入及動物保護的教育，但是這樣的工作不光只是 5 位動保員的責任，侯冠群要求建設局及動檢所全面檢討目前的動物保護政策，並且拿出實際作爲，加強動物保護的宣導工作！

【附件 6】行政院農委會網站首頁

右下角可見選項：動物保護（資訊）網

（資料來源：農委會網站，2006.2.21）

【附件 7】



（資料來源：取自農委會動物保護資訊網，2006.2.21）

【附件 8】

（資料來源：取自農委會動物保護資訊網，2006.2.21）

【附件 9】

台北市建設局動檢所的網站中，動物保護檢查只是第三課「動物管理」的諸多項目之一。

（資料來源：取自台北市建設局動物衛生檢驗所網站，2006.2.21）

【附件 10】

（資料來源：取自台北市動物衛生檢驗所「動物保護志工隊」網頁，2006.2.21）

【附件 11】

（資料來源：取自台中市動物防疫所網站，2006.2.21）

【附件 12】

（資料來源：高雄市家畜衛生檢驗所網站，2006.2.21）