

公民的「道德」造成流浪動物政策的困境？

—台南市民政策態度的調查

吳宗憲*

摘要

我國在一九九八年便通過了動物保護法，該法原本乃針對流浪動物問題而生，惟截至今日，流浪動物問題未曾稍歇，甚至還高居國內十大民怨第八，國人每逢類似問題，總習慣將責任直接歸於政府或官僚。但本文的主要目的，便是透過政治可行性的途徑來分析，官僚可能只是流浪動物問題的替罪羔羊，民眾的漠不關心及其對於流浪政策所抱持的道德態度，才真正造成了不可治理的流浪動物問題。本文透過道德政策理論以及政治可行性分析，彌補了原先流浪動物政策研究的缺角，而透過了流浪動物政策的政策運作，本文也重新建構了道德政策分類標準，使道德政策理論更有適用性。

關鍵字：流浪動物政策、道德政策、道德政策理論、政治可行性分析

* 國立台南大學行政管理系助理教授。

壹、緒論

我國流浪動物開始受到大眾關注，導因於一九九二年先後在台北、新竹與花蓮等地發生流浪狗傷人事件，以及媒體揭露了不人道的捕犬、不安樂的安樂死、收容所的惡劣環境後開始，在國際及國內動物保護團體的集體施壓之下，我國在一九九八年十一月四日通過了「動物保護法」，成為世界上第 54 個將「動物保護」立法的國家（劉珈延，2004：63-64），該法在經過多次修正之後，對於動物虐待、寵物登記、寵物業管理、收容所管理、流浪動物認養、安樂死等議題，都有了明確的規範。

然而，圍繞流浪動物的相關衝突事件並不因為動物保護法的立法而減少，對於捕犬、安樂死、收容所的批評以及流浪動物造成的衛生安全問題等，甚至較立法前還更為尖銳，據二〇〇九年統計，流浪狗問題甚至還高居十大民怨第八項¹，較身心障礙設施不佳，老人長期照護費用、幼兒托育不安全等議題更為人詬病。

針對流浪動物問題高居民怨前茅，輿論動輒將問題歸於法令不周或公務人員怠惰，然而這可能都是民眾的錯誤歸因。長期研究流浪動物法的學者李茂生（2003）便談到，之所以發生流浪動物問題的衝突，乃因「該法實行的可能性是在毫無動物保護的文化環境下基於外力所制定的法律，...違背了法律系統的邏輯」，若然，則流浪動物問題之所以嚴重，罪魁禍首還是在於民眾，不僅是棄養的民眾須負責，其他民眾對流浪動物問題「冷漠以對」及「私領域化」的認知，也必須負起責任，公務員只是流浪動物問題的替罪羔羊。「徒法不足以自行」正是動物保護法所面臨的困境，與其將問題歸因於法律或官僚本身，不如說是政策缺乏公民支持的「政治可行性」所致。

以往我國政策制定過程中，經常缺乏事前規劃，遑論預評估其可行性。即使預先評估方案之可行性，也多著眼於經濟的可欲性，而缺乏政治的可行性或社會的可接受性之評估。然而民主開放社會裡，團體與民眾對政策有其主張，並積極企圖影響政策的形成，在缺乏政治可行性評估時，面對來自各方挑戰與質疑時，主事者可能會顯得左支右絀，束手無策，連帶影響政策推行的合法性與正當性（林昭吟等，2007：46），我國的流浪

¹ 研考會於 2009 年 11 月 23 日至 24 日，就已蒐集歸納之民怨項目辦理之電話民意調查，民眾認為各問題之嚴重性依序為電話網路詐騙氾濫、求職不易與失業問題、民生物價過高、都會地區房價過高、食品衛生把關不嚴、占用騎樓道路或車位、毒品充斥、流浪狗及狗大便問題、老人長期照護費用過高、交通違規拖吊過於嚴格、公共廁所不乾淨、幼兒托育不安全、身心障礙設施不佳、風景區保護區老舊房屋整建困難及公共設施休閒太少等共計 15 個項目。

動物政策似乎就是如此，決策過程中雖不乏「動物權」、「動物福利」、「動物保育」等哲學層次的論辯，以及飼養寵物的動機、流浪動物數量調查的依據，然而對動物保護政策的「政治可行性」分析卻付之闕如，若從國外的動物保護研究的經驗來看，在獸醫、法律、哲學、生物領域的學者相繼投入政策分析後，亦漸漸了解缺乏「政治可行性」研究使得政策規劃與執行產生鴻溝（Garner, 1995; 2002; 2010），他山之石可以攻錯，此一經驗亦值國內動物保護政策研究者予以借鏡。

所謂的政治可行性，丘昌泰等（2001，367）定義為「評價政策被選方案在政治系統中被接受的程度」；吳定（2003，119）的定義「政策方案在政治方面受到支持的可行性如何」也極為類似。而政治可行性如何進行呢？Coplin and O'Leary（1972）、Meltsner（1972）、Starling（1988）均曾提出以類似政策清單的表單，將政策可行性分析所涉及的參與者、價值、權力、立場等相關項目清楚記載，據以表示該項政策的政治可行性（柯于璋，2009：115），因此，政治可行性其實也就是利害相關人分析（林昭吟等，2007：48；Meltsner, 1972），然而，利害關係人理論其實比較像是個分析架構，較缺乏實質變項，若欲將利害關係人「由俾女概念成爲主人理論（handmaiden concept to master theory）」，利害相關人途徑必須與其他理論結合應用才是（Rowley, 1997）。

在分析動物保護政策時，亦復如此，利害關係人途徑等政治可行性分析必須與其他理論相結合，才能清晰地描述問題的本質，然而，政治學理論中曾論及動物保護政策的運作過程者，亦僅有「道德政策」（morality policy）理論（Studlar, 2001: 46）一支，該理論將動物保護政策與毒品政策、墮胎政策、同性戀等政策，視爲所謂的「道德政策」，認爲這類政策與「非道德政策」在政治運作上應有截然不同的特質²。

國內截至目前爲止，少有文獻討論此類「道德政策」議題³，遑論應用到相關實際政策議題的運作過程中。本研究引進此類政策研究，或許可以爲某些以當下盛行的政策理論無法清楚解釋的政策運作過程，提出更有解釋力的分析，若然，則道德政策理論所提

² 在道德政策理論中，道德政策被定義爲「至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視爲道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策」（Haider-Markel and Meier, 1996:333, Meier, 1994:4; Mooney and Lee, 1995），其特質包括：1. 民眾對道德原則格外堅持；2. 專家決策的比例甚低；3. 議題具有高度媒體張力。相關內容文後將予以說明。

³ 台灣期刊首見也是目前惟一一篇明確以「道德政策」爲名的文獻，是李美賢 1996 年以英文發表於政治科學論叢之「道德政策之政治：以事件歷史法來探討美國各洲死刑政策之立法（the politics of morality policy: an event history analysis of U.S. state death penalty policy adoption）」一文，惟該文討論者，仍是美國的案例。彼時至今，便未再有討論道德政策之著作出現。

出的政策運作困境解決之道，也更有可能為目前某些政策僵局，找到可行的方案。

以下將先介紹流浪動物政策，並說明目前該研究領域尚缺乏政治可行性分析的空隙，再進入道德政策理論的介紹，比較一般政策與道德政策的差異，之後透過台南市動物保護各項措施的比較，分析動物保護政策的運作是否屬於道德政策類型，並進一步以道德政策理論為目前我國動物保護政策的困境尋求解決之道，最後再以實務運作經驗，為道德政策理論的強化貢獻心力。

貳、流浪動物政策及研究

一、流浪動物政策措施

（一）寵物業管理政策

我國動物保護法通過後，從事特定寵物之繁殖、買賣或寄養業者，應先向政府申請許可，並依法取得營業執照。修法後更增訂寵物業查核及評鑑辦法（江文全、葉昇炎，2008）及「特定寵物業管理辦法」，根據上開規範，經營寵物買賣之業者，寵物來源應由取得許可證之寵物繁殖場或買賣業者供應，且完成晶片植入後始得買賣或轉讓他人，政府主要希望能透過上述規範減少人為不當繁殖所衍生的棄犬問題（鄭祝菁，2001），然而據筆者觀察發現⁴本項政策的實際狀況尚有待加強。

（二）寵物登記政策

寵物登記最主要的目的，是希望藉由對個別寵物的管制，使寵物飼主遵守法律的責任，另一方面也嚇阻責任感不夠的民眾，不敢輕易飼養寵物，減少社會問題（葉力森，2000）。行政院農委會除發佈「寵物登記管理辦法」，也同時建立資訊管理系統，普遍設置登記站（黃美玲，2003：22），規定飼主應於寵物出生日起四個月之內，辦理寵物登記，未辦理者得依法處以罰鍰（甘亞嵐，2005：16；王佩雯，2009：29），但此項政策平均辦理登記率卻僅約30%（江世明，2008：28），仍是少數（戴至欣，2007：41）。

（三）落實絕育政策

絕育使指經由手術的方式，將動物的生殖器官完全摘除，絕育是最積極的流浪犬保育方式（黃美玲，2003），釋悟泓（1999）也認為犬之絕育對流浪狗的來源與數量上的抑

⁴ 筆者於2010年10月11-15日間，擔任台南市動物防疫及保護處之寵物業評鑑委員，參與首次市內寵物業評鑑，協助市府評鑑部分（21家）業者，由於防疫所同步進行寵物業查核，故筆者得以全程在旁觀察，過程中也於適當時間進行非正式訪問，惟此次調查並未製作田野筆記，屬非正式田野調查。

制比犬籍管理與晶片植入更為直接有效。政府對於絕育之鼓勵，係寵物辦理登記時，若絕育寵物則其登記費由一千元降為五百元。另外，民眾向合法公私立收容所認養之寵物，已絕育則應收一百元改為免收登記費（甘雅嵐，2005：20）。

（四）人道捕犬政策

捕犬作業無法真正解決流浪動物的問題，卻容易造成民眾糾紛與動物虐待事件（葉力森，2000），捕狗大隊用繩索活生生將小狗勒住吊起的畫面，引起民眾抗議，為此，農委會以「人道捕犬作業規範」明定清潔隊員捕犬技巧與捕犬車駕駛方法，針對流浪犬問題中為人所詬病的捕犬方式予以改正（黃美玲，2003：17；甘雅嵐，2005：18）。根據筆者實際訪談⁵，清潔隊員對捕犬業務也是充滿兩難，一方面民眾頻頻陳情流浪狗干擾社區安寧，不得不出動捕犬，但另一方面動物保護人員隨時跟監攝影，畫面經由媒體散佈引來輿論撻伐，加上補犬工作本身的高度危險性，清潔隊員對此苦不堪言。

（五）公私立收容所的收容政策

動物收容所是專門收留流浪動物的機構。依據動物保護法規，各縣市主管機關應自行或委託民間機構、團體設置動物收容所，收容及處理被捕捉的遊蕩動物、飼主不擬繼續飼養、依法留置、沒入的動物，以及危難中的動物。收容所又分不做安樂死者（no killing shelter），我國稱為「流浪動物之家」，另一種是做安樂死者（killing shelter），我國稱為「中途之家」（黃美玲，2003：5）。目前除少數縣市外，普遍設有公立收容所（吳宗憲，2010：84-85；蘇耀期，2002：28），公立收容所以「中途之家」形態運作，私部門則是以「終身收容」的型態自居「民間收容所」（劉珈延，2004），但不論公私立收容所，近年因各種因素產生數量爆滿的問題。

（六）收容所動物安樂死

收容所動物的安樂死是依照「動物收容所管理作業手冊作業準則」予以執行，對於無標示、主人放棄，且經評估為重症犬隻，或為輕症的健康犬隻，已逾收容期限（目前為12天）後施以安樂死（葉力森等，2000），使用安樂死來解決流浪動物的問題，只是治標不治本的方式，其過程有許多爭議，學者對動物實施安樂死的正當性尚未有所定奪（費昌勇，2002），贊成者認為收容所興建速度永遠趕不上流浪犬族群的成長，徒然消耗

⁵ 筆者於2010年7月23-29日間，協助行政院農委會訪談關廟、歸仁、旗山、楠西、善化、麻豆、柳營、東山、官田、佳里、白河、永安、六龜、仁德等台南縣、高雄縣共14個鄉鎮市清潔隊隊長，以了解捕犬業務所需人力規劃，也因而有機會接觸第一手資訊。

國家財力，且將依大群狗無限制飼養在狗籠裡，對犬並不人道。反對者則挑戰，動物的生死如何能由人類主觀或客觀認定（黃美玲，2003：31；戴至欣，2007：47）。

（七）以認養取代購買

無主的寵物，在留置收容所期間，愛心人士可以將牠們帶回領養。目前農委會訂定以下方式加強流浪犬認、領養工作：（1）以委託動物醫院、民間團體或上網公告等方式，加強流浪犬之通知、公告及認領養工作。（2）鼓勵動物醫院及民間團體協助縣市政府加強流浪犬之評估、篩選及整理，提供健康溫馴的犬隻，再藉由各種可行管道，如舉辦活動、上網等方式，以及鼓勵性配套措施，來提高民眾之意願，增加流浪犬被領養的機會（黃美玲，2003：16-17），領養政策在國外推廣良好，但是在國內認養率則不高（戴至欣，2007：46）。

（八）結紮後就地放養（TNR）政策

TNR 是英文 trap（捕捉）、neuter（結紮）、release（放養）的縮寫，就是盡可能地把一個群落在某一個街頭的流浪犬、貓全部捕捉起來，結紮後放回原來生活的地方。結紮後的犬、貓以剪去耳朵一角作為標記，在原地放養後由愛心照顧者繼續提供食物及照顧，並予以觀察、紀錄（人間福報，2007）。目前全台各縣市幾乎皆有志工或非營利組織獨力或合作進行接犬貓絕育⁶，例如，台北市政府從 2006 年開始，朝政府和民間合作的方向，試辦大安區的街貓 TNR，試辦期間獲得社區民眾高度的肯定（台北市動物衛生檢驗所，2006），然而，在黃淑郁在台南鄰近地區進行的 TNR 計劃，卻有著褒貶不一的評價，批評者認為流浪狗所造成的噪音及髒亂問題，嚴重影響漁光橋附近市容景象（中廣新聞網，2009）。

（九）政策宣導與教育

欲改變流浪動物問題，長期而言仍應以教育或宣導為主，流浪犬的問題，在於一般民眾缺乏相關知識概念與關懷生命的態度，其中在中小學童中進行基本知識的教導更是改善流浪犬數量的有效方法（黃美玲，2003：35-36；蔡筱蓓，2007：19；戴至欣，2007：41；甘雅嵐，2005：25）。政府在大眾宣導方面也陸續推出「流浪動物及動物福利」研討會，在電子看板及 LED 電子視訊牆播放宣導標語，製作動物保護宣導品，吉祥物設計、宣導海報、寵物故事書籤、寵物保健日記等（汪玉貞，2004；黃美玲，2003：35；戴至

⁶ 有關國內非營利組織進行 TNR 的詳細說明，可參考：陳美如，2011，非營利組織與地方政府的合作關係之研究-以台北市街貓絕育回置方案為例。第 51 頁。

欣，2007：41)。

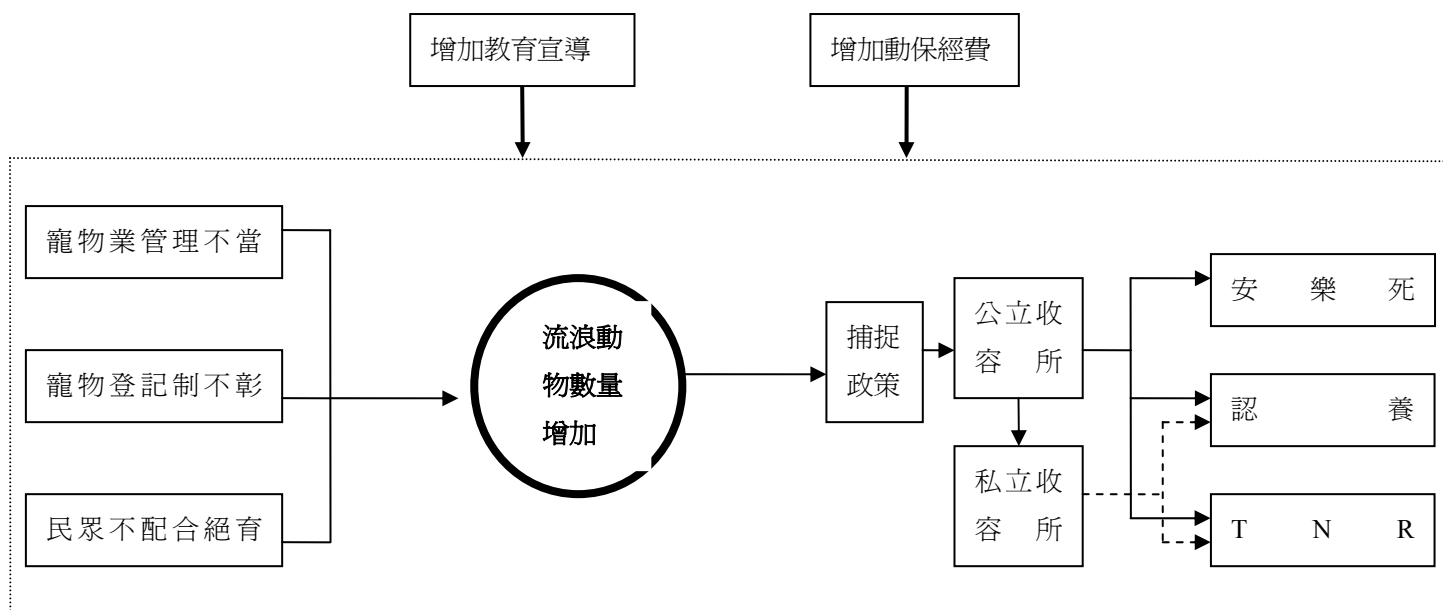
(十) 強化行政能力的政策

目前流浪動物業務在中央為農委會畜牧處動物保護科主管，地方則相對應由動物保護單位主管，雖然業務繁雜，然而巧婦難為無米之炊，每年經費不足兩億台幣，使得業務難以推展，與先進國家標準還相當遠（歐如慧，2006：116）。鑒於機關人力與財力的不足，遂有引入非營利組織與政府進行「公私協力」共同解決問題之議（林焜田，2003；劉珈延，2004；戴至欣，2007），然而，在政府經費不足之下，亦無法挹注民間動物團體足夠經費。

二、流浪動物政策系統分析

以下筆者將流浪動物問題以較具系統的架構繪製如下：

圖一：流浪動物問題系統示意圖



資料來源：作者自行繪製

流浪動物問題可以分為源頭管理、下游管理與一般行政管理三個面向。首先、在源頭管理方面，如能落實寵物管理、寵物登記以及寵物絕育三項政策，將可有效降低寵物成為流浪動物的機會；其次、在下游管理方面，可將街頭上的流浪動物透過捕捉措施進入公私立收容所，在私人收容所將可永久安置，或者透過認養、TNR 重新回到社會；

在公立收容所除了認養、TNR 以外，尚可透過安樂死來降低數量；最後，長期欲根本解決上述問題，在一般行政管理面向上，強化政府在落實動物保護政策的經費預算（如增加預算、公私協力）以及增加動物保護政策的教育宣導，使民眾了解實際問題並願意配合政策，則是根本的解決之道。

三、政策價值的分析 VS 政治可行性分析

國內目前對於流浪動物政策的研究，不可謂缺乏，筆者以「流浪動物」、「流浪狗」、「流浪犬」、「流浪貓」、「寵物」等關鍵字，搜尋國家圖書館當中既有碩博士論文、期刊，挑選當中論及「人與動物互動」議題的相關文獻，蒐得文獻後先將討論「倫理哲學」觀點文章去除，剩下論及流浪動物「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⁷，與政策宣導與教育相關的文獻有 17 篇⁸，與收容所政策相關者有 6 篇⁹，與認領養政策相關者有 4 篇¹⁰，與飼主或寵物業者管理相關者有 4 篇¹¹，與 TNR 或絕育相關者有 3 篇¹²，與安樂死相關有 2 篇¹³，與捕犬相關有 1 篇¹⁴。前節所提到的 10 項公共政策，均有相關論文予以討論。

惟綜觀上述與政策相關之文獻，若非以動物保護價值為應然面，進而批判現狀，思索改進之道，便是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「政策」的態度，因此，在這兩類研究之間便有了一個空隙，也就是缺乏公民對動物保護「政策工具」支持態度的研究（及比較），也就是本文所謂的政治可行性分析。但一如前述，當前的流浪動物政策之執行成功與否，實賴利害關係人的政策順服，只有了解公民對各項政策的態度，才能真正了解當前政策執行困境之所在。

⁷ 包括：許桂森，2005；鄭祝菁，2001；江世明，2008；吳鎔涵，2010；林慧敏，2010；許晉瑋，2010；許惠菁，2008；張仁川，2000；黃以育，2001；黃美玲，2003；蘇耀期，2003；戴至欣，2007；蔡欣芸，2008；陳美如，2011；劉珈延，2004；楊家民，2004；黃慶榮，2007；詹依純，2000；歐如慧，2006。

⁸ 包括：王順美、任孟淵，2010；黃百陞、劉俊成、鍾國駿，2010；王惠蘭，2003；王儷芬，2009；甘雅嵐，2005；杜美慧，2010；吳珮慈，2009；林佩瑩，2008；周佩蓉，2007；紀慧玲，2008；許燕真，2008；黃癸鳳，2007；邱金齡，2009；賴健忠，2010；蔡佳紋，2007；蔡筱蓓，2007；蘇怡蓮，2005。

⁹ 包括：許志明、梁銘煌，2008；石慧美，2000；馬恬芳，2008；陳芷苓，2009；藍當傑，2010；羅承業，2008。

¹⁰ 包括：陳穎芃，2010；許丹薰，2005；余惠文，2010；陳皓雯，1999。

¹¹ 包括：葉力森，1999；章志剛，2010；蔡岳廷，2009；王佩雯，2010。

¹² 包括：陳碧真，2010；林憶珊，2006；吳蕙如，2010。

¹³ 包括：許雅筑，2010；王萱茹，2007。

¹⁴ 為陳育群（2005）所著論文。

參、道德政策理論的介紹

一、道德政策與一般政策類型的差異

道德政策指的是「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」(Haider- Markel & Meier, 1996: 333, Meier, 1994: 4; Mooney & Lee, 1995)。學者分析道德性政策與一般政策的差異，在以下的幾個面向上：

(一) 依首要原則 (first principle) 決定政策立場

Meier (1994) 及 Mooney (1999) 都談到，道德性政策所涉及的是每個人「首要原則 (first principle)」，由於涉及的是根本上對錯的信仰，是一種價值偏好的重新分配，若以公共政策光譜來描繪整體公民的偏好模式，則它與主流政策常見的趨中的鐘型常態分配偏好模式不同，會呈現極端地往光譜尾端集中的模式 (Lowi, 1998)，偏好的立場也會固定下來不容易變動 (Mooney, 1999: 686)，使得衝突變成不可妥協 (lack of compromise) (Mooney & Schuldt, 2008: 207)。

產生妥協的政策。

(二) 政策的技術性較低 (technically simpler)

第二個與主流公共政策不同的特質是，由於這類政策涉及的專業政策知識的密集度較低 (technically simpler)，故公民得到這類訊息的成本較低 (low information cost)，因此公民彙整資訊得出結論的動機較強，專家或者特定利益團體操縱決策的可能性較低。也因為議題的低技術性，公民較願意表達政策意見，參與公民投票等公共行動 (Gormley, 1986; Carmines and Stimson, 1980; Haider-Markel, 1999)。

(三) 議題具有高度民意關注度

道德性政策的最後一個特質，就是它「高度的能見度 (high salience)」(Meier, 1994; Mooney, 1999)，主要是因為媒體習於報導具高度敏感性、具有衝突性的政策議題，而道德性政策幾乎具備了這些特質，便常成為媒體追逐的焦點。Gulik & Hutchinson (1999: 755) 便以安樂死政策為例，說明在道德政策議題中，通常大眾媒體議程 (mass media agenda) 會先於專家議程 (professional agenda)，與一般公共政策的議程設定狀況不同。

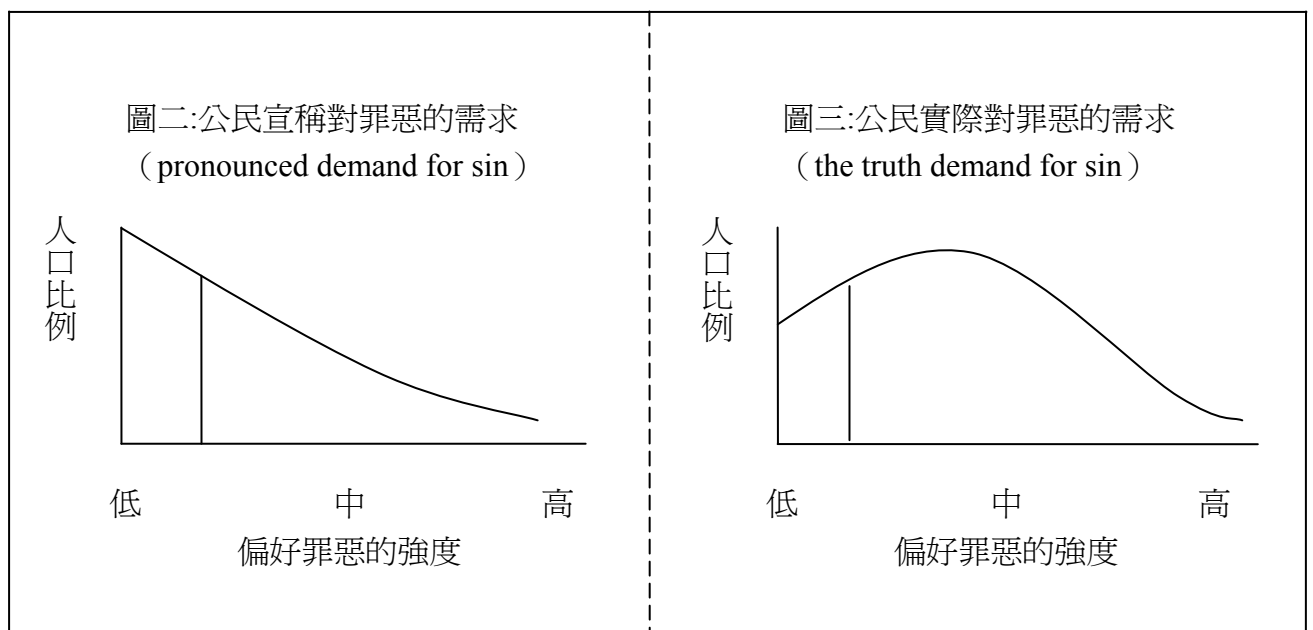
二、道德政策的分類

在道德政策理論中，較有共識的分類模式，是將道德政策區分為共識型¹⁵ (consensus)

¹⁵ 此處所謂的「共識」型乃直譯原文“consensus”而來，此處「共識」乙詞，並不代表該政策所規範的負面行為已是「所有」民眾的共識，只能說是「絕大部分」民眾所接受的共識。也因為這些政策規範的行

或爭議型 (contentious) 的道德政策 (Mooney & Lee, 2000)，前者指大多數公民採取同一立場的道德政策，後者則指公民在立場上明顯地區分為兩群對立立場的道德政策；因為共識型的道德政策容易形成同仇敵愾的氛圍，Meier (1999) 也將之稱為「罪惡」政治 (“sin” politics)，而後者則稱為「重分配」政治 (“redistributive” politics) (Sharp, 2005: 192)。

Meier 在比較共識型道德政策與一般政策類型時，以毒品、性交易的需求為例，說明由於共識型道德政策的某一方具高度正當性，因此公民的一個典型行為，就是沒有人願意站出來力挺另一方被視為「罪惡」的行為 (no one willing to stand up for sin)，形成圖二的人口分布，但從個體看卻對這種「罪惡」有實質的需求，比較類似圖三的分佈 (the demand for sin varies greatly across individuals) (Meier, 1999: 683)。現實生活中，只要有需求，就會形成供應 (Meier, 1994: 8)，然而，由於公民顧及公益團體的道德呼籲，因此即便實際上有「罪惡」行為的需求，仍會在輿論壓力下採取隱瞞的行動，形成「心口不一」、「說一套做一套」(Mylchreest, 2001: 227; Szymanski, 1997) 的行為，因此，表現在外的供需模式，就成為 Studlar (2001: 38) 所稱「具兩面性的潛規則」(two-faced de facto policy)。



三、解決道德政策爭議的方法

(一) 以公民審議取得公民共識

一般而言，公民在面對道德政策議題時，比較受到價值，而非物質需求所影響 (Lewis,

為是大部分人所認同的價值，違反該規範者被視為是「罪惡」，因而也產生「罪惡政治」一詞。

2006; Patton, 2007)，價值難以妥協形成政策共識 (Meier, 1994; Mooney, 1999)。因此與傳統多元理論主張政治應由利益團體來運作，透過分配利益的方式來進行政治妥協的模式 (Dahl, 1961; Bentley, 1967) 不同，為了解決根本的政治價值的衝突，Gutman & Thompson (1996) 在其著名的民主與分歧 (democracy and disagreement) 一書中，便主張透過審議式民主，來調和相互之間的價值衝突。

(二) 將政策議題去道德化

與鼓勵公民參與的多元民主主張不同，面對道德政策的「不可治理性」，學者亦主張應設法在政策即將形成之時，透過定義問題的方式將之「去道德化」(de-moralize)，將議題的顯著性降低 (Vergari, 2001: 201)，或轉換為較具技術性、專業性的非道德政策 (Haider-Markel & Meier, 1996; Jacob, 1988; Mooney & Lee, 1999: 773; Meier, 1999:686)，如此可降低公民對該議題的不理性動員與過度政治參與。

(三) 更重視專家與官僚的建議

傳統公共行政不斷強調應加強公民在專家議程當中的參與，Goggin & Mooney 以及 Meier 指出，欲制定理性適合的決策，通常會需要反對意見的反覆討論，以及多元替選方案的提出，然而，在道德性議題上，民眾意見卻常強加於專家及官僚，缺乏專業的政策分析，因此常會產生不切實際，無法有效運作的政策方案 (Mooney, 2001: 130; Meier, 1994: 247)。因此，在道德政策的各利害相關人互動時，應該突顯官僚決策的重要性，而非任由情緒化的公民擴大爭議，或者讓代議士對道德議題競相加碼，而至最後無法理性執行 (Meier, 1994)。

四、道德政策分類學的問題

Smith (2002: 379) 認為道德政策理論分類學與 Lowi 的政策類型學最大的差異，來自後者來自於「概念性的分類學」(typologies)，分類的標準來自於學者抽象的建構，也因此各項實際政策的運作未必能完全符合渠所建構出來的「理念型」(ideal type)，難免產生認定上的問題。因此 Smith 進一步提出，欲解決此一困境，必須依賴「實證性的分類學」(taxonomies)，在該分類中，必須能具備讓一般民眾可清晰衡量的客觀標準，才不會發生政策認定上的問題。而 Smith 認為道德/非道德政策的區別，正源自於這種客觀的標準，因此道德政策的分類學，較傳統 Lowi 的政策四分類模式要來得佳。

五、重新整合的分類學

過去對於道德政策的研究

為能釐清不同作者對道德政策的分類差異，筆者在不更動原道德政策理論所歸納出來各項論點的情況下，重新以下面三個面向將道德政策進行分類：1.在空間分布上，民意是否呈現集中趨勢。2.在參與強度上，民眾是否高度關注 3.在意見與行為上，是否具一致性。以下試以這三個標準來分析三種類型的政策。

若以集中趨勢進行區分，則在一般政策類型上，其政策運作上偏向常態分布，自然也具有集中趨勢，而民意在爭議型道德政策下則相對應較為分散，最後，共識型的道德政策並不具歧異性，也應該呈現集中的狀態；若以民意關注程度來區分，一般道德政策較不具新聞性，民意關注程度應較低，相較下，不論爭議型或者共識型道德政策，民意關注程度則較高；最後，若以意見與行動間的差距來看，共識型道德政策因為具有罪惡政治的性質，會呈現言行落差的現象，但是這種現象並不會發生在一般政策或者分歧型道德政策上。

在政策工具方面，如民意分布呈現分散趨勢，未取得極端兩造的共識，則須採取審議式公民會議解決之；如某政策議題受民意高度關注，則須以「去道德化」的方式才能使問題透過理性的方法予以解決；最後，如民意呈現心口不一的高度落差，則重視專家或官僚的意見，便成為重要的解決之道。謹將上述政策分類標準及類型繪製如表一。

表一：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

註：打 V 者表示符合該特質，打 X 者表示不符該特質。

資料來源：作者自行繪製

肆、研究設計

爲了解流浪動物政策屬於道德政策的哪種類型，本研究以問卷方式調查台南市民對前述各項動物保護政策的態度。

一、問卷設計與施測

(一) 問卷設計

由於問卷設計之初，國內、外並無相關主題的經驗研究，因而欠缺量表可供參，故嘗試自行設計量表。量表分爲四大部分：測量動物保護政策態度、測量同伴動物保護的行動、測量動物保護政策的關心程度，以及基本資料調查。本資料除個人資料外，其餘測量題目皆採用 R. Likert 的五點計分法。

至於有關問卷當中所欲測量的各項政策工具項目，則係由目前政府規劃的各項動物保護政策而來，根據農委會委託之調查（吳宗憲，2000: 52），將動物保護政策業務歸納爲 20 類，本研究將於流浪動物政策無關者剔除後，選擇 10 項政策（即前文所提及的項目）作爲設計問卷的基準。原則上每一項政策之意見以一題爲原則，教育宣導活動可分成編列教材以及辦理宣導活動兩項，分爲兩題；行政管理能力方面則分爲增加動物保護預算以及補助經費給動物保護組織兩題，故最後形成 12 個面向，這 12 個面向再區分爲動物保護態度、動物保護行動以及動物保護政策關注程度三個題組，最後共 36 題（除基本資料外，其餘題目如附件二）。

(二) 問卷調查樣本與施測過程

本問卷調查對象，是以改制前¹⁶的台南市民，計符合本研究之母體約有 77.19 萬人¹⁷，根據統計公式（Dillman, 2000: 206）：

$$Ns = (Np)(p)(1-p) / (Np-1)(B/C)^2 + (p)$$

Ns=所須完成的樣本數

¹⁶ 台南縣市於 2010 年 12 月 25 日改制合併爲台南市。本調查是在合併前進行，訪談的對象是改制前的台南市民。

¹⁷ 臺南市戶政事務所統計，臺南市截至 2010 年 5 月份人口統計爲 77.19 萬人。

Np =母群體規模

$(p)(1-p)$ =母群體差異性程度

B =可忍受的抽樣誤差，一般定在正負 3%

C =可接受的信賴區間 95%，所對應的 Z 分數，亦即 1.96

在本研究母體規模下，欲達 95%信賴水準，抽樣數應達 1066 人。基於使有效樣本高於最低有效樣本數，已使本研究更具信效度之考量，因此，本研究決定抽出 1600 人。為了使本項調查更加周延，本項調查研究於正式問卷進行施測前先經過非本研究團隊之民眾及專家填答¹⁸，嗣後根據意見再行修正，以期效度達到一定水準之上。

本研究採取街頭親自面訪方式進行，時間為二〇一〇年十月二十八至三十日之間，最後成功回收 1555 人(廢卷計 45 份)，研究樣本個人屬性資料的分布情形，請參見附件一。

(三) 資料分析方法

針對回收的有效問卷，本研究係以 SPSS for Windows 12.0 的套裝軟體來進行資料分析。由於本研究乃希望了解總體民眾在每項政策措施當中的分布情形，因此僅需進行描述統計即可，透過圖形的繪製可以了解民眾在不同政策項目上的意見分布、議題關注程度以及意見與行動之間的落差。

伍、台南市流浪動物政策措施政治可行性調查結果與分析

一、流浪動物政策具有多元政策類型的特質

根據民意調查在 12 項政策措施的統計結果進行分析，為了解民意是否呈現分散的狀態，作者分析民眾表態意見之其標準差，標準差高於 1.4 之項目，視為民意分散型態；為了解各項政策措施是否受到高度關注，作者將各項政策措施中民眾非常關心與有些關心的比例相加，若超過 40%者，視為具民意關注性；為了解公民政策意見與政策行動間是否具高度落差，作者以各項政策措施的意見平均數減去政策行動平均數，若高於 0.4 者，視為具有高度落差。各項政策所得分數請見表三。

表三：流浪動物政策各項措施之政策特質分析表

	政策特質(及判斷標準)	支持度
--	-------------	-----

¹⁸ 本研究調查面訪訪員共 35 位，係由作者所開設「動物福利政策」、「政治經濟學」課程學生中挑選得出，在正式面訪之前，除對同學進行訓練外，亦使同學就問卷填答並表示意見。為期周延，本問卷另亦與台南市動物防疫所李朝全所長及徐全立科長進行三回合討論，最後修正成目前的問卷題目。

		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

雖然道德政策學者 Studlar(2001)將動物權政策視作與情色行業、賭博、同性戀議題等政策相同，都是所謂的「道德政策」，然而從臺南市流浪動物政策的政治可行性分析可以發現，同一政策領域的措施，還是可以根據公民的互動情況而區分出不同類型的措施。

以表三為例，寵物登記政策至增加動物保護預算的政策，可視為一般類型的政策；而領養取代購買、寵物業管制、補助終身收容所則可視為共識型的道德政策；至於 TNR 以及安樂死政策，公民呈現兩極的意見，故屬於爭議型道德政策。

二、從政治可行性問題分析流浪動物政策成因

當前輿論每每論及流浪動物問題，動輒歸因於公務員怠惰不負責任，如果從政治可行性的分析來看，則發現問題可能不僅於此，筆者認為官僚或許只是流浪動物問題的代罪羔羊，真正的問題，恐怕出在民眾本身對流浪動物政策措施的偏好排序、「道德分歧」以及「言行不一」的行為。官僚並非不負責，反而是越是回應民意，則使得流浪動物政策問題更加嚴重。

（一）政治可行性分析

我們將公民所表達出來的偏好政策由高到低排序，分別是：領養取代購買政策（1）、寵物業管制政策（2）、動保納入教科書政策（2）、改善私人收容所環境（4）、強化動保宣導活動（5）、補助動物保護組織（6）、增加動物保護預算（7）、捕犬政策（8）、寵物登記政策（8）、落實絕育政策（10）、落實 TNR 政策（11）、安樂死政策（12）。

我們可以依此政策排序觀察到某些趨勢：首先、偏好最前面的幾政策偏向共識型政策，包括：領養取代購買政策（1）、寵物業管制政策（2）、改善私人收容所環境（4）。其次、偏好次前的政策偏向一般行政管理面向的政策，包括：動保納入教科書政策（2）、強化動保宣導活動（5）、補助動物保護組織（6）、增加動物保護預算（7）第三、偏好較後面的政策偏向需要公民配合的政策類型，包括：捕犬政策需要民眾協助通知（8）、寵物登記政策（8）及落實絕育政策（10）需飼主配合。最後、公民最厭惡的是會造成自己的困擾的政策：其中，落實 TNR 政策（11）會造成生活環境的影響、安樂死政策（12）則會造成道德上的愧疚。

（二）民意偏好使流浪動物成爲「沉痾難解」問題

從圖一流浪動物問題系統示意圖來分析，若欲解決流浪動物問題，必須依賴下游管理、源頭管理以及一般行政管理三個面向，其中，一般行政管理面向所收的效果是最無法立刻顯現的。然而，我們發現民眾所偏好次前位置的政策，包括動保納入教科書政策等都是般行政管理事項，這些政策的落實，並無法馬上減少流浪動物的數目。積極有效的方法則需要民眾配合，包括：捕犬政策需要民眾協助通知（8）、寵物登記政策（8）

及落實絕育政策（10），但這些政策在排序上並不優先，顯示不為民眾所青睞，甚至於落實 TNR 政策（11）以及安樂死政策（12）還引起民眾之間高度的爭議。因此，從民眾所偏好的政策排序來看，就已經註定流浪動物數目無法迅速降低的問題。

（三）共識型道德政策造成的「事倍功半」困境

因此，在理論上，要消化流浪動物數目的問題，必須結合圖一的理性分析與政治可行性分析，也就是推動那些非一般行政管理面向（而是源頭管理或下游管理）並且可獲得民眾支持的政策，這些政策包括：領養取代購買政策（1）、寵物業管制政策（2）、改善私人收容所環境（4）政策。然而，這三項政策恰好都屬於所謂的共識性道德政策，公民雖表達支持，但卻「口惠實不至」，欲飼養寵物時仍多屬意購買純種狗而不願領養，購買時也不在意是否為非法繁殖場所養殖，或者，認為私人收容所應該重視環境衛生，但卻不願意捐款予以支持。政府若依公民所表達的政策共識來施政，只能收「事倍功半」的效果，然而，這種共識型道德政策議題卻是最容易取得媒體關注及公民支持的工作，政府即使知道實情，在民主的系絡中也只能讓事半功倍的政策持續下去。

（四）不作為使政府淪入「父子騎驢」窘境

至於 TNR 與安樂死政策，在政治可行性分析當中具有多項特徵，其一、兩項政策均是民眾最厭惡的政策，其二，兩項政策都是具有爭議性的政策，其三、兩項政策都是道德性政策，因此格外容易聚焦吸引媒體的注意。從民主行政的角度來看，政府部門必須尊重民意偏好次序，而從行政裁量來看，避免政策爭議也是人情之常，因此，無論從尊重民意或避免爭議，政府機關維持現狀的「不作為」應可預期，然而，安樂死政策的不作為，馬上就造成收容所爆滿為患，TNR 的不作為，就使得動物保護團體責怪政府行政怠惰，而不論收容所爆滿或 TNR 不作為，由於都是道德性政策，都很容易引起媒體關注，在民意高度批判但卻又動彈不得的狀況下，常使動保行政「裡外不是人」。

陸、研究結論

一、理論發現

（一）政治可行性分析可彌補流浪動物研究之縫隙

學術圈以往在思考我國流浪動物政策時，若非由應然面價值出發建議政策方案，就是希望分析影響個別的「動物保護行為」之實然面變項，對政策提出建議。本文的分析，恰可彌補這兩類研究之間的空隙，透過民眾對動物保護「政策措施」的政治可行性以及

道德政策的理論類型的分析，其中「沉痾難解」、「事倍功半」、「父子騎驢」似乎正能說明當下流浪動物政策的執行困境。

（二）動物權政策屬多元道德政策類型

根據 Studlar (2001: 46) 的分析，西方國家中將動物權視為道德政策的國家，僅有美國及英國，經本文研究發現，動物權議題，一如英美，在台灣也是屬於道德政策的一環，然而本文的貢獻是，即便動物權政策是屬於道德政策的一環，然而動物權政策當中的各項政策措施，不但佔有不同程度的「道德政策」色彩，甚至於在類型上，也可能分屬於共識型與爭議型兩種不同的道德政策類型。

（三）流浪動物政策運作補強道德政策分類學

本文的另外一項貢獻是，以往的分類學多來自於學者的兩兩相比，若非一般政策與共識型道德政策相比，就是一般政策與爭議型道德政策相比，因此乃造成在需要將一般政策、共識型道德政策與爭議型道德政策相比較時，以往所適用的特質便無法造成很好的區辨效果，在流浪動物政策措施的驗證下，筆者認為欲對這三類型政策進行區別，可以透過「民意分布的集中性」、「民意關注程度」以及「意見/行為之間差距」這三項標準來判斷。

二、政策建議：

根據道德政策的推論，不同類型的政策措施在實施之時，可以預料將遭遇到不同的政治可行性問題，也應該採取不同的政策工具來予以解決。例如：在實施領養取代購買、寵物業管制、改善終身收容所政策時，這類的政策容易呈現過度傾斜的樂觀期待，因此在執行時應該注意專家客觀的評估與官僚的執行意見；在實施安樂死或 TNR 政策措施時，在動物保護團體與民意的對立，加上媒體高度關注的推波助瀾，會使得政策徒生爭議，因此，這類政策的變動就需透過審議式民主的機制來加以調和；至於這兩類政策都有一個共同問題，就是容易因政策的道德性而產生過度參與的問題，如希望能理性地解決此類問題，政府在定義問題時應設法「去道德化」，例如可將問題切割成更細節的專業政策議題，如此可以降低不理性民意的干預。反之，若希望能強化民眾對於一般行政管理面的政策（動物保護教材、政府預算等）的支持，可以設法將複雜的技術議題透過「道德化」方式予以簡化包裝，方能收效。

三、研究限制

首先，本研究囿於經費及人力，僅進行台南市民為研究對象，統計結果能否類推全

國，或有疑義；其二，本研究僅分析民眾的對政策的態度，雖名之為政治可行性分析，然而政治可行性分析中慣用的利害相關人途徑，並透過該途徑來分析不同利害相關人的資源、政策接近性等議題，因研究篇幅則視為既存 (given) 外生變項 (exogenous variable) 不予處理，而僅處理全民在政策態度上的特質，是本研究限制二；第三，流浪動物的困境，除道德政策的政治可行性所造成外，當然也有其他先於政治可行性的條件，例如：若獸醫學能發展出口服或注射等非常方便便宜的絕育藥物，則問題可迅速解決，或許根本毋須討論政治可行性問題，而此類議題本文亦未討論，係限制三。望後續研究者能在本文基礎下繼續發展，加深研究區域的廣度、研究途徑的深度，持續進行跨領域研究的對話。

參考文獻

- 人間福報 (2007)，「《觀念座標》流浪動物的 TNR」，2009 年 6 月 20 日取自：人間福報，網址：<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=40232>。
- 王佩雯 (2010)。台北市民眾飼養與棄養寵物行為之探討。國立台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文，未出版，台北。
- 王忠恕 (2000)。寵物管理辦法之制定與推動。農政與農情，第 98 期，頁 30-33。
- 王惠蘭 (2003)。動物保護團體行銷傳播整合程度之分析—以台中市世界聯合保護動物協會與中華民國動物福利環保協進會為例。義守大學管理科學研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 王順美、任孟淵 (2010)。國中學生之動物保護態度及其影響因素研究。中等教育，第 61 卷第 4 期，頁 60-83。
- 王萱茹 (2007)。從雷根 (Tom Ragan) 與辛格 (Peter Singer) 的觀點談動物安樂死—以台灣大專院校動物保護社團學生義工案例談起。應用倫理研究通訊，第 43 期，頁 44-60。
- 王儷芬 (2009)。繪本教學對國小低年級學生犬隻動物保護教學之研究。國立臺中教育

大學環境教育研究所碩士論文，未出版，台中。

丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑（2001）。**政策分析**，台北：國立空中大學。

台北市動物衛生檢驗所（2006），「大安區街貓絕育回置 TNR 試辦方案」成果報告，2009年9月2日取自台北市動物衛生檢驗所，網址：

http://www.dortp.gov.tw/big5/news/News_view.asp?id=1150&cid=2。

甘雅嵐（2005）。**花蓮地區大學生對同伴動物認知與態度之研究**。國立花蓮師範學院生態與環境教育研究所碩士論文，未出版，花蓮。

石慧美（2000）。公立動物收容所評鑑。**農政與農情**，第101卷第338期，頁76-79。

江文全、葉昇炎（2008）。動物保護法修正簡介。**農政與農情**，第189期，頁18-20。

江世明（2008）。**台灣近十年家犬總數下降原因之探討**。國立台灣大學獸醫學研究所碩士論文，未出版，台北。

行政院研究發展考核委員會（2009），「十大民怨，你來投」網路票選活動開始，2009年11月25日取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.aspx?Item=4173734&ctNode=12829&mp=100>。

余惠文（2010）。**我國動物保護之研究—以流浪動物領養問題為例**。銘傳大學公共事務學系碩士論文，未出版，台北。

吳定（2003）。**公共政策**。台北：國立空中大學。

吳珮慈（2009）。**監獄犬矯治方案個案研究**。國立台北大學犯罪學研究所碩士論文，未出版，台北。

吳蕙如（2010）。**我輩貓人：流浪貓保護運動的興起與建構**。國立台灣大學社會科學院社會學系碩士論文，未出版，台北。

吳鎔涵（2010）。**動物保護理論與實踐-以我國動物保護法為觀察對象**。國立台北大學法

律學系碩士論文，未出版，台北。

李茂生（2003）。**動物權的概念與我國動物保護法的文化意義**。月旦法學，第94期，頁155-180。

杜美慧（2010）。**國小五年級學童對校園流浪犬生命關懷行動之教育介入研究**。南華大學生死學研究所碩士論文，未出版，嘉義。

汪玉貞（2004），「2004年動物保護月活動紀要」，取自行政院農業委員會，網址：
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7691>。

周佩蓉（2007）。**國小低年級學童動物保護教育之研究**。國立屏東教育大學數理教育研究所碩士論文，未出版，屏東。

林佩瑩（2008）。**同伴動物保護課程對台北市某國小中年級學生動物保護知識、態度及行為意向影響之實驗研究**。國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士論文，未出版，台北。

林昭吟、陳敦源、劉宜君、蕭乃沂（2007）。二代健保保費改革方案預評估-民眾與精英對改革方案之認知與偏好的比較。行政暨政策學報，第44期，頁43-78。

林慧敏（2010）。**處理流浪犬政策之研究-以桃園縣公私協力的觀點**。開南大學公共事務管理學系碩士論文，未出版，桃園。

林憶珊（2006）。**瘋癲？愛心？——狗媽媽的照顧圖像與社會處境**。國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，未出版，花蓮。

邱金齡（2009）。**寵物殯葬的生命教育意義詮釋—三位飼主的心路歷程**。銘傳大學教育研究所碩士論文，未出版，台北。

柯于璋（2009）。災後遷村計畫之政治可行性分析：以高雄縣藤枝新舊部落為例。**台灣政治學刊**，第13卷第1期，頁107-159。

紀慧玲（2008）。**學校飼養校犬的動物福利與教育之探討**。國立臺灣師範大學／環境教

育研究所碩士論文，未出版，台北。

馬恬芳（2008）。桃園縣新屋流浪狗收容中心網站設計創作。中原大學商業設計研究所碩士論文，未出版，桃園。

張仁川（2000）。台灣地區各縣市家犬及流浪犬數目調查。國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文，未出版，台北。

許丹薰（2005）。流浪犬領養者行為意向研究。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

許志明、梁明煌（2008）。動物保護百年大計—收容所轉型教育中心（下）。鄉間小路，第 34 卷第 4 期，頁 68-69。

許晉璋（2010）。一個動物各種表述：動物保護法制的虛像與實質。臺灣大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北。

許桂森（2005）。因應動物保護國際化的變革與做法。畜牧半月刊，第 74 卷第 10 期，頁 33-38。

許惠菁（2008）。動物保護入憲模式之探討：從「權利觀點」出發。國立台灣大學法律研究所碩士論文，未出版，台北。

許雅筑（2010）。不安樂死的安樂死？探討台灣公立流浪動物收容所的安樂死環節。臺灣大學新聞研究所碩士論文，未出版，台北。

許燕真（2008）。十位國小教師與同伴動物互動經驗及其推動人道教育的看法。國立花蓮師範學院生態與環境教育研究所碩士論文，未出版，花蓮。

陳育群（2005）。社會大眾對捕犬及中途之家認知及餵飼研究作為解決流浪犬問題之模式。國立屏東科技大學畜產系碩士學位論文，未出版，屏東。

陳芷苓（2009）。台灣動物收容所動物族群數之研究。國立台灣大學生物資源暨農學院獸醫學研究所碩士論文，未出版，台北。

- 陳美如(2011)。**非營利組織與地方政府的合作關係之研究—以臺北市街貓絕育回置方案為例**。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。
- 陳皓雯(1999)。愛狗就是一用認養代替購買。**寶貝寵物雜誌**，1999年8月，頁108-111。
- 陳碧真(2010)。**動物保護志工保護流浪犬經驗對生命態度影響之探討**。高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版，高雄。
- 陳穎芃(2010)。**影響民眾到公立動物收容所認養犬隻之因素探討**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 費昌勇(2002)。**動物倫理與公共政策**。臺北市：臺灣商務印書館。
- 黃以育(2001)。**生命關懷與都市流浪犬問題之探討**。世新大學社會發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 黃百陞、劉俊成、鍾國駿(2010)。**《給牠溫暖的家》關懷流浪動物概念形象**。**資訊傳播學報**，2010年4月，頁161-166。
- 黃癸鳳(2007)。**動物保護組織網站架構及行銷策略分析**。國立東華大學環境政策研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 黃美玲(2003)。**中部四縣市流浪犬管理及其環境教育相關問題之現況研究**。臺中師範學院環境教育研究所碩士論文，未出版，台中。
- 黃慶榮(2007)。**動物保護組織捐款人研究—以中華民國保護動物協會「您領我養」為例**。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 楊家民(2004)。**台北市家犬家貓及流浪犬族群數目調查研究**。國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 葉力森(1999)。**給台灣一個合理的寵物管理制度**。**寶貝寵物雜誌**，1999年8月，頁80-91。
- 葉力森(2000)，「動物保護法施行面之檢討」，取自關懷生命協會，網址：

<http://www.lca.org.tw>。

葉力森、廖瑪琍、彭莉萍（2000），「動物收容所管理作業手冊」，取自行政院農業委員會動植物防疫檢驗局。

詹依純（2000）。建構「人為飼養或管領動物」之法律權利。輔仁大學法律學系碩士論文，未出版，台北。

劉怡伶（2009），「愛狗人士結紮放養 南市安平流浪犬擾人」，2009年9月23日取自中廣新聞網，網址：<http://www.bcc.com.tw>。

劉珈延（2004）。動物保護法立法前後公私協力關係之研究—以棄犬問題處理為個案分析。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。

歐如慧（2006）。動物保護之法制與實踐-以寵物與流浪動物之保護為主。中國文化大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北。

蔡佳紋（2007）。國小中年級犬隻動物保護教學之實驗研究。國立臺中教育大學環境教育研究所碩士論文，未出版，台中。

蔡岳廷（2009）。台灣民眾寵物飼養行為之研究：計畫行為理論之應用。世新大學社會心理學研究所碩士論文，未出版，台北。

蔡欣芸（2008）。從動物保護法的生成與演變探討在地動物福利之發展與實踐—以犬、貓為例。臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，未出版，台北。

蔡筱蓓（2007）。動物輔助教案：「我和我的狗朋友」對國小學童之犬隻知識、與狗關係認知及態度之影響研究。國立嘉義大學獸醫學系研究所碩士論文，未出版，嘉義。

賴健忠（2010）。中部四縣市國小教師對於野生動物保育法及動物保護法的認知與態度。國立臺中教育大學科學應用與推廣學系科學教育碩士論文，未出版，台中。

戴至欣（2007）。台北市流浪犬處理政策之研究—政策工具的分析。銘傳大學公共事務

學系碩士論文，未出版，台北。

藍當傑（2010）。**台灣公立動物收容所動物福利概況（2008-2009）**。國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文，未出版，台北。

羅承業（2008）。**公私立動物收容所經營管理**。南華大學非營利事業管理所碩士論文，未出版，嘉義。

蘇怡蓮（2005）。**動物倫理課程設計與實施之可行性研究**。國立台灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，台北。

蘇耀期（2003）。**台灣地區動物保護法實施後家犬與流浪犬數目變化之研究**。國立臺灣大學獸醫學研究所博士論文，未出版，台北。

釋悟泓（1999），「獸醫在流浪犬問題上的角色與抉擇—從寵物絕育的推廣談起」，取自台灣動物社會研究會，網址：<http://east.tacocity.com.tw/link>。

Bentley, A. (1967). *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.

Carmines, E. G. & Stimson, J. A. (1980). "The Two Faces of Issue Voting." *The American Political Science Review*, 74(1): 78-91.

Coplin, W. D. & O'Leary, M. K. (1972). *Everyman's Prince: A Guide to Understanding Your Political Problems*. Duxbury, MA: Duxbury Press.

Dahl, R. A. (1961). *Who governs?: Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press

Dillman, D. A. (2000). *Mail and Internet Surveys: The Tailored design Method*. New York: John Wiley & Sons.

Smith, K. B. (2002). Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. *Policy Studies Journal*, 30(3): 379-395.

- Garner, R. (1995). The Politics of Animal Protection: A Research Agenda. *Society and Animals*, 3(1): 43-60.
- Garner, R. (2002). Political Science and Animal Studies. *Society & Animals*, 10(4): 395-401.
- Garner, R. (2010). Animals, Ethics and Public Policy. *The Political Quarterly*, 81(1): 123-130.
- Glick, H. R. & Hutchinson, A. (1999). "The Rising Agenda of Physician- Assisted Suicide: Explaining the Growth and Content of Morality Policy." *Policy Studies Journal*, 27(4): 750-765.
- Gormley, W. T. (1986). "Regulatory Issue Networks in a Federal System." *Polity*, 18(4): 595-620.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Haider-Markel, D. P. & Meier, K. J. (1996). "The politics of gay and lesbian right: Expanding the scope of the conflict." *Journal of politics*, 58(2): 332-350.
- Haider-Markel, D. P. (1999). "Morality Policy and Individual-Level Political Behavior : The Case of Legislative Voting on Lesbian and Gay Issues." *Policy Studies Journal* , 27(4): 735-749.
- Jacob, H. (1988). *Silent Revolution: The Transformation of Divorce Law in the United States*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lewis, G. B. (2006). "Public Spending on the Arts as Morality Policy: The Structure of Public Attitudes." *Policy Studies Journal*, 34(1): 131-138.
- Lowi, T. J. (1998). Foreword: New dimensions in policy and politics. In R. Tatalovich & B.W. Daynes (Eds.), *Moral Controversies in American Politics* (pp. 10-21). New York: M.

E. Sharpe.

Meier, K. J. (1994). *The Politics of Sin*. New York: M. W. Sharpe.

Meier, K. J. (1999). "Drugs, Sex, Rock, and Roll: A Theory of Morality Politics." *Policy Studies Journal*, 27(4): 681-695.

Meltsner, A. J. (1972). "Political Feasibility and Policy Analysis." *Public Administration Review*, 32 (6): 859-67.

Mooney, C. Z. & Lee, M. H. (1995). "Legislation morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform." *American Journal of Political Science*, 39(3): 599-627.

Mooney, C. Z. & Lee, M. H. (1999). The Temporal Diffusion of Morality Policy: The Case of Death Penalty Legislation in the American States. *Policy Studies Journal*, 27(4): 766-780.

Mooney, C. Z. & Lee, M. H. (2000). The influence of values on consensus and contentious morality policy: U.S. death penalty reform, 1956-1982. *Journal of Politics*, 62(1): 223-240.

Mooney, C. Z. & Schuldt, R. G. (2008). Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption. *The Policy Studies Journal*, 36(2): 199-218.

Mooney, C. Z. (1999). The politics of morality policy: Symposium editor's introduction. *Policy Studies Journal*, 27(4): 675-680.

Mooney, C. Z. (2001). The public clash of private values. In C.Z. Mooney(Ed.), *The public clash of private values*. New York: Chatham House.

Mylchreest, I. (2001). Avoiding the Issue Down Under: The Politics of Legalizing Abortion Australia. In Mooney, C.Z. (Ed.) *The public clash of private values*. New York:

Chatham House.

Norrander, B. & Wilcox, C. (1999). "Public Opinion and Policymaking in the States: The Case of Post-Roe Abortion Policy." *Policy Studies Journal*, 27(4): 707-722.

Patton, D. (2007). "The Supreme Court and Morality Policy Adoption in the American States." *Political Research Quarterly*, 60(3): 468-488.

Rowley, T. J. (1997). Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder influences. *Academy of Management Review*, 22(4): 887-910.

Sharp, E. B. (2005). *Morality Politics in American Cities*. Lawrence: University Press of Kansas.

Smith, K. B. (1999). "Clean thoughts and dirty minds: The politics of porn." *Policy Studies Journal*, 27(4): 723-734.

Starling, G. (1988). *Strategies for Policy Making*. Chicago, IL: The Dorsey Press.

Studlar, D. T. (2001). "What Constitutes Morality Policy ? A Cross-National Analysis." Mooney, C.Z. (Ed.) *The public clash of private values*. New York: Chatham House.

Szymanski, Ann-Marie. (1997). *Dry Compulsions: Prohibition and the Creation of State-Level Enforcement Agencies*. The annual meeting of the American Political Science Association, USA: Washington DC.

Tatalovich, R. & Daynes, B. W. (1988). *Social regulatory policy making- moral cantroversics in American politics*. Boulder, CO: Westview.

Vergari, S. (2001). "Morality Politics and the Implementation of Abstinence-Only Sex Education: A Case of Policy Comprise." Mooney, C.Z. (Ed.) *The public clash of private values*. New York: Chatham House.

附件一 研究樣本的組成

	項目	個數	百分比
性別	男	737	47.8%
	女	805	52.2%
年齡	0-20 歲	340	22.1%
	21-30 歲	371	24.1%
	31-40 歲	322	20.9%
	41-50 歲	250	16.2%
	51 以上	258	16.7%
教育程度	國中小學	171	11.8%
	高中(職)	401	27.7%
	大專	764	52.8%
	研究所以上	111	7.7%
宗教信仰	佛教	409	27.9%
	道教	404	27.6%
	基督教	107	7.3%
	天主教	20	1.4%
	回教	1	0.1%
	無宗教信仰	525	35.8%
所學專長領域	文史哲	194	15.2%
	社會科學	253	19.8%
	商學領域	382	30.7%
	理工領域	273	21.4%
	醫學領域	80	6.3%
	農學	85	6.7%
居住地區	中西區	281	18.3%

	東區	419	27.2
	南區	250	16.3%
	北區	208	13.5%
	安平區	177	11.5%
	安南區	203	13.2%
是否曾擁有寵物	有	921	59.9%
	無	617	40.1%

附件二

一、有關測量對動物保護政策態度之題目

1. 若政府推行「以領養取代購買」寵物的政策，您的看法如何？

我支持推動領養	2	1	0	1	2	我反對推動領養
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2. 政府查核寵物業時，需同時考慮到動物的環境以及商家的經營成本，您的看法如何？

我認為動物環境比較重要	2	1	0	1	2	業者的經營成本比較重要
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. 政府考慮給予飼主部分補助來為寵物植入晶片，您的看法如何？

我認為應全額補助	2	1	0	1	2	我認為應飼主自費
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. 政府將提撥經費補助飼主進行寵物結紮，您的看法如何？

我認為應全額補助	2	1	0	1	2	我認為應由飼主自費
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

5. 動物保護團體推動流浪動物結紮後就地放養(TNR)，您的看法如何？

我認為政府應全面支持	2	1	0	1	2	我認為政府不應支持
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6. 依目前政策，政府如果接到民眾通報，便需將流浪動物捕捉到收容所，您的看法如何？

我認為政府應更主動捕捉	2	1	0	1	2	我認為不應該捕捉
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

7. 政府公立動物收容所因為缺乏空間，必要時須執行安樂死，您的看法如何？

我贊成安樂死	2	1	0	1	2	我反對安樂死
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

8. 私人動物收容所因為收容了太多狗，造成環境非常惡劣，您的看法如何？

改善收容所環境比較重要	2	1	0	1	2	為了救更多生命，這也沒辦法
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

9. 政府目前會適時辦理動物保護宣導活動(如寵物嘉年華等)，您認為是否應該辦理？

應該加強辦理	2	1	0	1	2	可以減少辦理
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

10. 政府目前會補助經費給動物保護組織以共同推動政策，您的看法如何？

應繼續補助	2	1	0	1	2	應節約預算
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

11. 有人要求將動物保護課程納入國中小教科書內，您的看法如何？

一定要納入教材	2	1	0	1	2	完全不需納入教材
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

12. 政府是否應提高推動動物保護工作的預算？

應提高預算	2	1	0	1	2	應減少預算
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

二、測量動物保護行動

1. 當您想要養寵物，您會考慮透過什麼方式獲得？

以認養為優先選擇	2	1	0	1	2	以購買為優先選擇
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2. 如果您想養寵物，在選擇購買寵物的店家時，會考慮什麼因素？

對我是否方便便宜	2	1	0	1	2	店家合法經營比價格更重要
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. 如果您因為沒有為寵物植入晶片而被政府處罰，會有什麼反應？

我會欣然接受	2	1	0	1	2	我會非常不服氣
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. 政府如果提撥市民的稅金來補助飼主為寵物結紮，您是否願意？

非常願意	2	1	0	1	2	非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

5. 如果有動物保護團體在您居住的社區推動流浪狗結紮後就地放養(TNR)，您會怎麼做？

我會全力支持	2	1	0	1	2	我會全力反對
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6. 如果流浪狗影響您居住社區的衛生及安全，您會通報政府來捕捉嗎？

我一定會通報	2	1	0	1	2	我絕對不會通報
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

7. 為減少安樂死，需增加流浪狗收容空間，如因此需增加市民的稅收，您願意嗎？

我願意增加稅收	2	1	0	1	2	我反對增加稅收
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

8. 您是否願意捐款給私人動物收容所？

我願意捐款支持	2	1	0	1	2	我不願意捐款支持
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

9. 政府如果提撥市民的稅金來辦理「動物保護宣導活動」，您是否願意？

非常願意	2	1	0	1	2	非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

10. 政府如果提撥市民的稅金來補助動物保護組織，您是否願意？

非常願意	2	1	0	1	2	非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

11. 如果有機會，您會試著向政府表達希望「將動物保護課程納入國中小教材」的建議嗎？

我非常願意	2	1	0	1	2	我非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

12. 如果政府提高動物保護工作預算，需動支其他社會福利預算，您的立場為何？

我支持提高動物保護預算	2	1	0	1	2	我反對提高動物保護預算
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

三、對於媒體的關注程度

	沒有報導 1	很少報導 2	一 般 3	有些報導 4	很多報導 5
1. 因電影熱潮造成一窩蜂搶購名犬，飼養不久後卻又拋棄牠	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 部分寵物繁殖買賣業者為了圖利而不人道對待動物的狀況	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 關於飼主是否應為寵物植入晶片的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 關於飼主是否應為寵物進行結紮的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 將流浪狗結紮後直接放養在社區，所造成的安全衛生問題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 社會上爭論是否應該要捕捉流浪狗的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 社會上爭論是否要將收容所流浪狗安樂死的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 愛心人士的私人流浪狗收容所造成噪音污染的問題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9 關於是否救助路上受傷流浪狗的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10 關於如何辦理動物保護宣導活動的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11 關於如何輔導動物保護組織的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12 關於是否將動物保護課程納入中小學教材的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12 關於政府是否提高動物保護預算的議題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Citizen's "Morality" Cause Stray Animals' Tragedy ?

-The Political feasible Analysis of Tainan City Government's Stray Animals Policy

Wu, Chuang-Hsien *

Abstract

Taiwan Government enacted Animal Protection Law in 1998. The main goal of the law is to solve stray animal problem, but that problem doesn't be solved till now. Stray animal problem even becomes the eighth among the top ten issues people complained in Taiwan. People accustomed to blame government or public servants at this issues, but in this article, by political feasible analysis, we explain the servants maybe the scapegoats, and people's ignorance and morality just caused the ungovernability of stray animal problem. We contribute in two sides. In one hand, this article supplement the gap in stray animal policy studies through morality policy theory and political feasible analysis, and in the other hand, we reconstruction the criteria of classification of morality policy through the real operation condition of stray animal policy.

Key Words : Stray Animals Policy, Morality Policy, Morality Policy Theory, Political feasible Analysis.

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.