

動物保護法增訂修正 為立法以來幅度最大的一次

值得肯定 但仍有遺珠

一、動保法修法歷程

動物保護法於 96 年 12 月 14 日三讀通過增訂修正條文，並經總統於 97 年 1 月 16 日公告實施。增修條文共計 28 條¹，為立法（1988）以來幅度最大的一次。包含增列「虐待」動物的定義、強調防衛性宰殺動物須有立即危險為要件、去除歧視流浪動物字眼、增加經濟動物運送及屠宰人員專業培訓相關規定、加強寵物產業管理、增訂夜市條款（禁止以動物作為娛樂、贈予標的）、禁止經濟動物運輸、屠宰過程不人道之虐待、禁止以傷害性方式捕捉動物、動物實驗應符合 3R 原則、要求主管機關應規劃寵物活動場地、加強監督寵物產業、強化動物保護檢查員功能、將不當對待動物之惡劣行為納入刑事罰、並提高行政罰鍰等。

本會及犬髒關節狗友會、桃園縣推廣動物保護協會、台灣認養地圖、反虐待聯盟等團體自 2005 年提出民間版修法草案，並積極遊說，期間有許多團體及個人參與討論及行動（見附錄一）。

民間版修法草案由立法院第 6 屆立法委員蕭美琴、田秋堇、蔡其昌、李昆澤等領銜提案，共計 61 位委員連署，歷經第 5、6 會期「經濟及能源委員會」審議。審議期間蕭美琴、田秋堇、賴幸媛委員等曾多次召開民間團體與農委會的協調會。法案最後在蕭美琴委員辦公室助理劉曉菁、賴幸媛委員辦公室助理袁志君、田秋堇委員辦公室助理劉佩君、吳明敏委員辦公室助理周虹汶等全力協助推動下，於第 6 會期結束前最後一次「經濟及能源委員會」完成審查（96.12.6）。該次審查由召集委員賴幸媛將法案排入，並與鄭國忠委員先後擔任會議主席，到場支持、積極參與協商、討論的委員包括蕭美琴、田秋堇、王幸男等，最後決議逕付會院會二、三讀。（名單詳見附錄二）。

行政院農委會副主任委員胡富雄帶領畜牧處黃英豪處長、江文全科長參與法案討論及協商，對許多進步條文包括嚴重虐待動物行為處刑罰等表示支持，應予肯定。惟仍難免有遺珠之憾：包含應明定本法為動物相關法令之基本法，設置經濟動物福利諮詢、查核機制；運輸及屠宰專業從業人員證照制度、動物警察、公民訴訟條款等。另外，雖然此次修法對於動物之保護增加許多「負面表列」式的禁制條文，有助於減少對動物的傷害，但仍缺乏「正面表列」式的福利條文，未能進一步提昇動物應有基本福利之保障。

二、第六屆立法委員分別於第 5 和第 6 會期，先後通過兩次動物保護法部分條文修正，茲簡要說明重要條文及意義如下²：

¹ 中華民國九十七年一月十六日總統華總一義字第 09700002551 號令，修正公布第 3~5、7、9、10、12、13、15、16、18、20~23、25、27~33 條條文；並增訂第 14-1、20-1、22-1、22-2、25-1 條條文及第四

之一章名。

² 本節初稿由黃毓章先生撰寫、定稿由劉燕玲律師審閱（博仲法律事務所律師、台灣蠻野心足生態協會義務律師），特此誌謝。

● 名詞定義和概念的修正

- 一、 **增列「虐待」動物的定義：**以往對於動物是否遭受「虐待」，個人主觀認知會有不同內涵與程度的落差，造成執法上的困難，甚至成爲不執法的藉口。本次修法增加關於「虐待」的定義（第三條第八款），有利整合社會認知，提昇執法效能。
- 二、 **強調防衛性宰殺動物須有立即危險為要件：**對動物雖不得任意宰殺，但原條文第6款明定若爲避免動物危及人民生命、身體、健康、自由、財產或公共安全，不受此限。由於此條文規定過於寬鬆，動物常因人們誤解，動輒無辜遭到殺害。本次修法規定，在上述情況，必須在客觀上具有「立即危險」（第十二條第一項第六款），才可以宰殺動物當作防衛手段。
- 三、 **去除歧視流浪動物字眼：**流浪動物的集中收容，一方面是基於維護社會環境，以避免種種不可預期的衝突；另一方面則是基於保護動物的精神。但本法以往使用「捕捉」一詞，不僅有違立法精神，更易讓人誤解可爲了維護社會環境，而對動物採取傷害性強制移除手段。本次修法，以「協助保護」代替「捕捉」用詞（第二十一條第一項），去除歧視性字眼，將公權力「管理」流浪動物的政策依據，修正回歸保護動物的精神。以督促政府及早將目前視流浪狗爲「垃圾」，多數仍由清潔人員「捕捉、收容」的制度，改爲「保護、收容」，間接要求政府在執行各種「動物管理」行爲或措施時，需避免動物遭受不必要的強制和傷害。

● 相關從業人員的培訓和監督

- 一、 **動物運送人員專業培訓：**絕大多數經濟動物的運送，是動物一生中的第一次，也是最後一次「遠離熟悉的生活環境和同伴」，對動物身心福祉有極大影響。除涉及動物福利問題外，也涉及動物斃死所造成的經濟損失，和社會環境資源的負擔。以往本法對於動物運送從業人員均無任何資格限制，本次修法增訂專業培訓條款（第九條第二、三項），未來運送已公告的動物種類，運送人均應接受職前訓練，並取得證書後，始得執行運送業務，且以後仍須每二年接受一次在職講習，以增進專業技能。
- 二、 **動物屠宰人員專業培訓：**經濟動物屠宰除涉及動物福利、國民人道水平外，也影響肉品衛生及安全，以往本法對於屠宰從業人員未予任何資格限制。本次修法增訂專業培訓條款（第十三條第三項），爾後從事屠宰工作之從業人員，每年都須接受人道屠宰作業，加強從業人員的專業知識與技能，以改善動物的人道對待，提昇國人食用肉品衛生及安全。
- 三、 **加強寵物產業管理：**本次修法加強對寵物繁殖買賣業的管理，賦予更多遵守或建立商業倫理的義務。
應辦營業登記範圍：以往僅對於經營應辦理登記之寵物，始採取經營限制，本次修正改由中央主管機關指定動物種類，以彈性順應社會時尚之變遷（第二十二條第一及第二項）。
營業條件、設施與專任人員規定：修正中央主管機關應增訂專任人員之條件，以提昇業者對動物之照顧能力（第二十二條第二項）。

加強證照管理：以往對於許可證照未設期限，增訂許可證照之有效期間以三年為限（第二十二條第三項）。為促使現有業者依照新法管理，本次亦配合增訂防護網，規定相關業者應自相關法令公告之日起二年內，依新法令補辦許可證照（第二十二條第四項）。

在監督查核方面，規定地方主管機關應定期查核、評鑑相關業者（第二十二條之一）。

寵物買賣資訊公開：增訂業者在寵物買賣交易時，應備有登載寵物相關資訊之文件，提供予購買者（第二十二條之二第三項）。

寵物買賣廣告規定：規定相關業者在廣告行銷宣傳時，應標示其許可證字號，以利交易對象查詢其合法性（第二十二條之二第四項）。

推動犬貓血統登錄及遺傳疾病篩檢制度：為能減少無辜動物犧牲，從源頭避免製造流浪狗，立法院也在完成本法部分條文修正三讀的同時，通過附帶決議，請農委會輔導相關產業「推動犬貓血統登錄及遺傳疾病篩檢制度」。

● 與動物互動的一般限制

- 一、 **增訂夜市條款：**本次修法增訂所謂「夜市條款」（第十條第三款）。針對各地夜市常有娛樂、遊戲或賭博性質攤商，以動物作為交易、交換或贈與標的，例如夾兔子、釣烏龜等涉及虐待動物行為均屬違法。總之無論是在市場、夜市、商店、娛樂場等公開場所，或私下賭博行為，均不應有虐待動物情事。期能促進社會對動物生命的尊重，提昇國民人道水平。
- 二、 **禁止虐待經濟動物：**相較於犬貓等同伴動物，被做為食用肉品來員的經濟動物福利，往往不受重視。基於產業特性，經濟動物受虐嚴重的場域，也往往是政府執法的死角。本次修法明確規定，在動物的運銷、屠宰過程中，不得使用暴力、不當電擊等方式驅趕動物，或以具傷害性方式做標記（第十條第四款），以致對動物身心造成極大傷害—尤其是大量的經濟動物。另外，屠宰場內常見惡劣對待動物之行為多年來遲未改善，為使動物於屠宰前減少痛苦和傷害，建立屠宰場應有之專業水平，本次修法明確規定，經濟動物未經人道致昏前，不得對其灌水、灌食、綑綁、拋投、丟擲、切割及放血（第十條第五款）。
為能周延提昇經濟動物屠宰之人道水準，徹底杜絕屠宰場內家禽畜的殘虐對待、宰殺，立法院也在完成本法部分條文修正三讀的同時，通過附帶決議，要中央主管機關「於六個月內，訂定畜禽人道宰殺準則」，且其內容應包括畜禽裝卸、繫留、驅趕、保定、致昏及放血等相關福利規定。
- 三、 **禁止以傷害性方式捕捉動物：**過去本法未限制動物捕捉方式，民眾有時為達目的，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。故為使目的與手段之間能夠適當且必要，本次修法規定捕捉動物禁用方式，包括以爆裂物、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（第十四條之一）。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。未來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。

四、 **動物實驗應符合 3R 原則**：本次修法明定所謂 3R 原則，即指使用動物進行科學應用時，應朝向細緻化（Refinement）、減量化（Reduction）、替代化（Replacement）之原則發展。未來使用動物進行科學應用時，應儘量避免使用活體動物，如有使用之必要，且無其他方式可以替代時，則應以最少數目，以及使動物產生最少痛苦及傷害之方式為之。本次修法明定 3R 原則，有助於確立政府部門擬訂政策以及教育工作之推展方向（第十五條第一項）。此外，本法原規定國民中學以下學校不得進行課程綱要以外，足以使動物受傷害或死亡之教學訓練；修訂改為高等中學以下學校（第十八條）。未來高中以下學校師生參加科學展覽或是其他類似競賽與非競賽活動，涉及動物解剖時，將受規範。

● 相關主管機關之責任

- 一、 **應規劃寵物活動場地**：過去地方政府為省略業務負擔，習慣限制民眾攜帶寵物進出公園綠地等公共場所。剝奪飼養寵物之民眾使用公共場地的自由，也可能間接造成動物福利被犧牲（如減少動物的運動）。本次修法規定地方政府「應提供適當之公共場地，供飼主攜帶寵物活動與使用」（第二十條之一），民眾、在地動保或飼主團體可依法要求地方政府落實，維護自身與動物同伴的權益。
- 二、 **加強監督寵物產業**：為加強政府行政職能，本次修法增訂加強監督寵物業者之責任。未來地方政府必須定期查核及評鑑寵物繁殖場、寵物買賣或寄養業者（第二十二條之一），以督促業者維持應有之專業素質，建立寵物產業倫理與商業秩序，提昇動物福利，減少無辜動物的犧牲，也減少寵物買賣糾紛。
- 三、 **強化動物保護檢查員功能**：為強化動物保護檢查員功能，本次修法規定地方政府應置「專任」動物保護檢查員，（第二十三條第一項）。另增加「展示及其他營業場所」，動保員得出入稽查和執行違反本法規定事項（第二十三條第二、三）。此外，為期本法有效實施，規定各級主管機關應逐年編列預算，積極推動動物保護有關工作（第二十三條第五項）。

● 增修罰則

- 一、 **惡劣行為納入刑事罰**：以往不當對待動物或虐待動物行為無論情節輕重，均只有行政處罰。現本法增訂刑事處罰。若符合本條規定 8 款事由之一，例如未經主管機關許可，以禁止使用之方法捕捉動物、未依相關準則宰殺經濟動物，若致動物重傷或死亡，或於五年內違反二次以上，則可處一年以下有期徒刑（第三十條第二項）。
- 二、 **增訂其他種類行政罰**：為達有效嚇阻，另增訂其他種類之行政罰。對特定違法行為還可以增加影響名譽之處分，如：公布姓名、名稱或照片（如第二十五、二十七、及第二十八條）。
- 三、 **增設之罰則**：本次修正將大部分行政罰鍰的額度提高。

● 遺珠之憾

本次修法雖有大幅進步，但仍有遺珠之憾：

- 一、 **應明定本法為動物相關法令之基本法**：相較於其他與動物有關之法令，例如畜牧法等，由於本法係最新通過、有較完整規範動物保護之內容，故應以法律明文確立本法為動物相關法令之基本法、甚至可排除其他與之牴觸法令之適用，以杜疑義。
- 二、 **增設經濟動物福利諮詢、查核機制**：在人類社會的活動中，涉及最廣，且利用數量最大宗的動物類型，莫過於經濟動物。應比照實驗動物福利，「遴聘學者、專家、及動保團體代表定期監督及管理經濟動物福利之改善」，以增進國民人道水平，促進人與動物之間的和諧關係。
- 三、 **經濟動物屠宰應設立證照制度**：有關經濟動物的屠宰，涉及動物福利與肉品科學，屠宰設備操作知識與技術，勞工安全、肉品衛生等，為特殊專業技能。故原提案主張屠宰動物應比照動物運送人員、廚師等專業技能，透過專業的訓練，取得專業資格後使得為之。未來為切合實際，仍有必要努力於本法中規定屠宰動物應採取證照制度，以提升經濟動物屠宰產業水準。
- 四、 **增設動物警察**；為配合本法納入刑事責任，未來仍有必要努力於本法中增設動物警察，以提昇執法功能。
- 五、 **增設公民訴訟條款**：為避免行政部門壟斷，未來仍有必要努力於本法中增設公民訴訟條款，透過司法審查予以制衡，防止行政部門濫權壟斷解釋法律的權力。

【附錄一】動物保護法民間版草案發起、連署、參與遊說行動、討論之團體和個人（依筆劃排列）

發起團體：犬髕關節狗友會、反虐待聯盟、台灣動物社會研究會、台灣認養地圖、桃園縣推廣動物保護協會

連署團體：台中市世界聯合保護動物協會、台灣綠黨、台灣蠻野心足生態協會、台灣生態學會、四季樂團、花蓮縣動物權益促進會、柚子兒童劇坊、新竹市保護動物協會

個人連署：成功大學法律系助理教授王毓正

參與其他各項遊說行動或討論之團體：

犬髕關節狗友會、反虐待聯盟、中華民國保護動物協會、台灣生態學會、台灣綠黨、台灣蠻野心足生態協會、台灣認養地圖、台灣動物社會研究會、桃園縣推廣動物保護協會、關懷生命協會

提供修法建議：

黃毓章、黃宗慧、詹順貴、趙席夏、劉彥玲、錢永祥、顏紘頤、蘇佩芬、饒心儀。

【附錄二】立法院審議過程支持委員

提案委員：蕭美琴、田秋堃、蔡其昌、李昆澤。高志鵬、薛凌、管碧玲、唐碧娥、沈發惠、黃劍輝、鄭國忠、黃昭輝、謝欣霓、黃偉哲、李文忠、余政道、陳金德、吳秉叡、黃志雄、吳明敏、王幸男、莊碩漢、張俊雄、林淑芬、陳銀河、陳朝容、朱鳳芝、張麗善、黃宗源、盧天麟、王塗發、杜文卿、顏文章、邱鏡淳、趙良燕、李永萍、王世勛、陳啓昱、陳瑩、林建榮、陳秀惠、盧秀燕、陳明真、顧崇廉、曹來旺、呂學樟、王昱婷、彭紹瑾、彭添富、陳景峻、許榮淑、林正二、郭玫成、潘孟安、劉盛良、黃義交、紀國棟、林樹山、張慶惠、謝明源、曾燦燈。

第 6 屆第 5 會期第 11 次「經濟及能源委員會」(96.4.26)

主席：柯淑敏)

發言支持：林志嘉、蕭美琴、王幸男、鄭國忠

參與協商：吳明敏

第 6 屆第 6 會期第 9 次「經濟及能源委員會」(96.12.6)

主席：賴幸媛、鄭國忠

協商條文修正(提案)：吳明敏、蕭美琴、賴幸媛、侯水盛、莊碩漢、王塗發

發言支持：蕭美琴、田秋堃、賴幸媛、鄭國忠

其他支持委員：王幸男、王塗發、侯水盛、莊碩漢、楊宗哲

在推動立法、協助動保團體遊說的過程中，另有蕭美琴委員國會辦公室前助理許慧儀；以及王幸男國會辦公室主任董清松、助理陳珮璇、鄭道隆；田秋堃委員國會辦公室前助理羅桂美等盡心盡力幫忙，並特此誌謝。