

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台東縣政府、行政院農業委員會。

貳、案由：為台東縣政府農業局未依法賡續追蹤查處冊列禁養動物，縱容違規情節重大，復欠缺對禁養動物之辨識能力，引人訾議，且對動物保護業務移交不清，草率疏脫；而行政院農委會公告禁養美洲巨水鼠之內容與配套作業有欠周延，又地方政府執行上開公告之尺度寬嚴不一，該會卻未妥為督促導正，戕害政府公信，且未釐訂標準作業程序，肇致鑑定品質堪慮等洵有疏失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

據阮勇光（下稱阮君）陳訴，渠所飼養之「水狸」，經台東縣政府（下稱縣府）委託專家鑑定後竟為行政院農業委員會（下稱農委會）公告禁養之「美洲巨水鼠」，另縣府於處理過程中未善盡主管機關義務，且迄未執行禁養動物之沒入工作計畫，恐導致嚴重生態浩劫，均涉有違失等情。案經向農委會、縣府調閱相關卷證，並於民國（下同）九十二年三月十三日約詢農委會、縣府相關主管人員及諮詢台北市立動物園動物鑑識專家曹先紹博士，以釐清案情，茲將本案縣府及農委會所涉疏失部分分別臚列如次：

（甲）有關台東縣政府部分：

一、台東縣農業局對於冊列禁養動物，未落實動物保護法相關規定賡續追蹤查處，縱容飼

主持續飼養，違規情節重大，核有怠失。

(一) 查動物保護法第二條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第三十六條第一項：「於中央主管機關依第八條指定公告前已飼養禁止輸入、飼養之動物者，應於中央主管機關規定期限內，向直轄市或縣市主管機關備查；變更時，亦同。」同法第二十六條規定：「違反第八條規定，飼養、輸入或輸出經中央主管機關指定公告禁止飼養、輸入或輸出之動物者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。」同法第三十二條第三款規定：「違反第八條規定，飼養、輸入、輸出經指定公告禁止飼養、輸入或輸出之動物，直轄市或縣市主管機關得逕行沒入飼主之動物。」準此，縣府為動物保護法之地方主管機關，對於冊列禁養動物，依法應負賡續追蹤查處之責，殆無疑義。

(二) 台東縣農業局畜產課承辦動物保護業務期間之查察作為：

- 1、按縣府係於八十九年三月三日檢送農委會八十九年二月二十五日之「禁養動物」公告影本轉知所轄各鄉鎮市公所，請廣為宣導，並依規定辦理。
- 2、迨八十九年五月間縣府接獲民眾檢舉，指稱阮君疑有飼養類似美洲巨水鼠之動物，縣府農業局乃於同年五月十九日邀請農委會、縣家畜疾病防治所派員至阮君之山豬園牧場訪查。當訪查人員進入該牧場內緊鄰住家旁乙棟豬舍發現有六十餘隻類似美洲巨水鼠之公告禁養動物，惟縣府相關人員礙於對美洲巨水鼠之特徵不甚了解，因此隨即請農委會人員鑑別，但「阮君一口咬定其內僅五隻屬美洲巨水

鼠，而在場人員無法和他爭辯」，因此縣府隨即要求渠依規定期限辦理登記並停止繁殖、買賣，而阮君亦一口答應。

3、第查台東縣政府於八十九年七月六日函報農委會之「該縣飼養美洲巨水鼠、食人魚、電鰻科動物名冊」載明：

(一) 1 麥貴仁 (住址：關山鎮豐泉里豐泉路四十八之一號) 飼養美洲巨水鼠三隻。

(二) 2 阮勇光 (住址：卑南鄉明峰村龍過脈一二二號) 飼養美洲巨水鼠五隻。

(三) 嗣縣府於九十年七月十一日函請縣轄各鄉鎮市公所轉知飼養者有關台北市政府建議適當延長補行公告禁止飼養、輸出、輸入動物之登記期限案，惟未見有飼養者至縣府辦理補登記。

(四) 其後，縣府依據農委會函轉民眾檢舉書，於九十一年五月三十一日派員前往阮君住處查訪，始由阮君陳稱在其住處及離家約三〇〇公尺隱密處飼有「水狸」共六〇三隻，渠在訪談紀錄中答稱：

1、渠知悉美洲巨水鼠為政府公告指定禁止飼養之動物。

2、渠所飼養之動物六〇三隻係哺乳綱齧齒目水狸科，並非美洲巨水鼠科動物。

(五) 卷查阮君於九十一年九月二十八日至九十二年一月三十日期間曾自行宰殺美洲巨水鼠十一梯次計一、〇五一隻，此有相關社會公正人士現場監督宰殺美洲巨水鼠照片與縣府農業局實地清點宰殺數量統計之書面紀錄與立法委員、縣議員、村長、鄉民代表所出具之證明書附卷可稽。倘再併計台東縣農業局於九十二年三月十日依法

沒入阮君所有之美洲巨水鼠五〇二隻，則阮君從八十九年五月間違規繼續飼養五隻美洲巨水鼠（或農政單位不敢確認之六十餘隻類似美洲巨水鼠），於短短一年多期間，至少繁殖超過一、五〇〇隻以上，足見縣府農業局相關承辦人員對於冊列禁養動物未落實動物保護法相關規定，賡續追蹤查核飼主後續飼養狀況，縱容其持續飼養繁殖，違規情節重大，核有怠忽職責之違失。

二、台東縣農業局基層農政人員對於禁養動物之辨識能力不足，就水狸、海狸、河狸鼠動物應否辦理登記手續，鑑定前後之說辭及處置不一，引人訾議實有欠當。

（一）查縣府相關人員礙於對美洲巨水鼠之特徵不求甚解，而阮君一再堅稱其所飼養之動物並非美洲巨水鼠科，「在場人員無法和他爭辯」，故縣府於八十九年七月六日函報「該縣飼養美洲巨水鼠、食人魚、電鰻科動物名冊」送農委會備查時，有關阮君部分僅登錄渠飼養五隻美洲巨水鼠，已如前述。

（二）次查縣府農業局畜產課、自然保育課、縣家畜疾病防治所等基層農政人員曾多次前往阮君山豬園牧場飼養「水狸」之池塘旁執行訪查、鑑定、定期防疫注射、動物檢疫、畜牧調查，竟未能適時辨識出其所飼養為「美洲巨水鼠」，足見渠等對於禁養動物之辨識能力確有不足。

（三）另據阮君陳稱：渠曾於八十九年八月下旬（按係於八十九年二月二十五日農委會公告禁養美洲巨水鼠科動物之後）備齊其所飼養水狸、海狸、河狸鼠之相關文獻、圖鑑、學名、別名、活體照片等資料前往縣府農業局自然保育課洽詢申辦飼養登記手

續，惟該局卻咬文嚼字未加深究、亦未行文向農委會請示，即告之以農委會所公告禁養之美洲巨水鼠科（學名：Myocastoridae）始應登記，上開動物免辦登記手續。

（四）迨台北市立動物園於九十一年七月十六日鑑定阮君所飼養之「水狸」即為農委會所公告禁養之美洲巨水鼠科動物後，該局旋即改口阮君依法應辦登記，卻逾期（九十年八月底止）未辦理登記手續，故必須依動物保護法第二十六條及第三十二條規定執行沒入及處以罰鍰之行政處分。

（五）由上可知，台東縣農業局基層農政人員對於禁養動物之辨識能力不足，就水狸、海狸、河狸鼠是否即為禁養之美洲巨水鼠科動物乙節懵懵懂懂，卻未慎加探究或向上級機關請示、即率爾回覆民眾免予申辦，肇致應否辦理上開動物之登記手續，於鑑定種別前後之說辭及處置不一，引人訾議實有欠當。

二、台東縣農業局對於動物保護之業務移交不清，致禁養動物列管措施無以銜接，凸顯交接過程與監交作業均草率疏脫，核與公務人員交代條例之規定有悖，顯有違失。

（一）公務人員交代條例第十五條規定：「經管人員移交時，由後任會同監交人及該管主管人員於前任移交後十日內，接收完畢，檢齊移交清冊，與前任會銜呈報機關首長。機關首長對於前項呈報，應於十日內予以核定，分別行知。」同條例第十七條規定：「各級人員逾期不移交或移交不清者，其上級機關或本機關首長，應以至多不過一個月之限期，責令交代清楚，如再逾限，應即移送懲戒，其卸任後已任他職者，懲戒機關得通知其現職之主管長官，先行停止其職務。」

- (二) 查縣府於八十九年五月十九日派員至阮君之山豬園牧場訪查時，「阮君一口咬定其內僅五隻屬美洲巨水鼠」，因此縣府隨即要求渠依規定期限辦理登記並停止繁殖、買賣，而阮君亦一口答應，然事後渠並未依口頭承諾前往縣府辦理登記手續，而縣府農業局畜產課亦未就此事續為追蹤處理或於業務移交時有所交代。
- (三) 第查有關美洲巨水鼠之禁養列管查核作業係屬動物保護法所規範之業務，原本係由縣府農業局畜產課負責辦理，嗣因該局業務調整，自八十九年八月十六日起交由該局自然保育課辦理。
- (四) 惟詢據該局自然保育課承辦人柳亨松技士供稱：「自八十九年八月十六日起由該課接辦動物保護業務後，當時該局畜產課對本案並未送列移交清冊及交代應行續辦事項或上級來函指示交辦事項。且阮君亦未依動物保護法施行細則第七條規定，於公告後六個月內（按指八十九年八月底）前來辦理登記，故渠對阮君飼養美洲巨水鼠乙節並不知情，迨接獲行政院農委會九十一年五月二十八日函請查察阮君疑涉飼養美洲巨水鼠，縣府迅於同年月三十一日派員前往訪查，始知在阮君住處及離其住家約三〇〇公尺隱密處疑涉飼養美洲巨水鼠六〇三隻。」
- (五) 綜上，縣府農業局辦理本案動物保護業務之移交作業，畜產課承辦人員未能善盡交代職責，移交清冊且付之闕如，而自然保育課之經管人員業務交接過程與監交作業，均失諸草率疏脫，致應行交代列管事項無法有效銜接，足見「業務移交不清」之疏失甚明，核與公務人員交代條例之規定有悖。

(乙) 有關行政院農業委員會部分：

一、農委會公告禁養美洲巨水鼠科動物，僅列學名而未加註俗名，又未敘明動物特徵或佐以圖鑑辨識，致滋生誤解，核其公告內容與相關配套作業顯欠周延。

(一) 查美洲巨水鼠科動物之國際通用拉丁文學名為 *Castoridae*，然而國內各中文動物百科全書（中國大百科全書，簡明大英百科全書、大美百科全書，世界動物百科全書）或動物名典（世界哺乳動物名典、中國野生哺乳動物、日文版：外來種事例集）之中譯名稱，除齧齒目「美洲巨水鼠科」外，尚有「水狸鼠科」、「海狸鼠科」、「河狸鼠科」等不同譯名。

(二) 第查該科動物項下僅為單一之物種，並無其他亞種，其英文俗名為 *Coypu* 或 *Opu*；惟坊間常見之中文俗名則甚多，例如：河狸鼠、水狸鼠、海狸鼠或麝香鼠等，並無統一之俗名。

(三) 然查該會公告此項禁養動物係以國際通用之拉丁文學名為準，並未另行加註其他常見之中文俗名，復未編印該動物之海報或圖鑑並詳註其特徵，以資辨識、鑑別，致滋生本案爭議情事。

(四) 綜上，農委會對禁養「美洲巨水鼠」之公告內容未臻詳盡，輕忽其學名中譯名稱不一，又未加註國內坊間常用之俗名，復未提供該動物之標準圖鑑或特徵解說，俾供各級執行機關與民眾瞭解正確之資訊，肇致引發誤解，核其公告之內容與相關配套作業顯欠周延。

- 二、部分縣政府對於禁養美洲巨水鼠科動物執法尺度寬嚴不一，農委會未能督促其齊一步調落實執行，戕喪公權力威信，引發「一國多制」之譏評，洵有未當。
- (一) 查動物保護法第三十六條第一項：「於中央主管機關依第八條指定公告前已飼養禁止輸入、飼養之動物者，應於中央主管機關規定期限內，向直轄市或縣市主管機關備查；變更時，亦同。」同法第二十六條規定：「違反第八條規定，飼養、輸入或輸出經中央主管機關指定公告禁止飼養、輸入或輸出之動物者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。」同法第三十二條第三款規定：「違反第八條規定，飼養、輸入、輸出經指定公告禁止飼養、輸入或輸出之動物，直轄市或縣市主管機關得逕行沒入飼主之動物。」
- (二) 次查農委會為執行前項公告「禁養動物」事項並輔導飼養民眾依法辦理登記，曾於八十九年五月四日召開「辦理寵物登記制度業務第四次檢討會議」，邀集各縣市政府進行討論，決議請地方政府辦理既有飼養者之調查，並加強宣導飼主應於八十九年八月底前完成申報現行飼養場所與數量，以供地方政府造冊列管，同時明確告知飼主該等動物僅得供觀賞、教育、展覽等用途，不得有買賣或贈與之移轉行為，如有違反者將依法逕行沒入動物，而期間為因應台北市政府建議延長補行登記期限，以協助既養業者完成登記，該會並同意放寬辦理登記期限至九十年八月底止。(亦即寬限補辦登記期限長達一年六個月)
- (三) 鑑於「美洲巨水鼠」為繁殖力、破壞力和適應力很強之非本土物種，在自然界尚無

天敵，一旦在臺灣飼養失控，將嚴重破壞國內生態環境，故凡查獲上開公告禁養動物逾期（九十年八月底止）未補辦登記者，縣（市）政府理當依動物保護法第二十六條規定處以行政罰鍰處分並依同法第三十二條第三款規定逕行沒入飼主之動物，殆無疑義。惟查截至九十二年二月二十日止，農委會所掌握之禁養動物登錄資料顯示，各縣市政府受理合法登記列管之美洲巨水鼠僅雲林縣二十隻，未依動物保護法第三十六條規定登記備查之飼養總數卻高達九九五隻，分別散布於台北縣、桃園縣、新竹縣、台南縣、台東縣；但僅本案阮君違反前揭規定，業經台東縣農業局於九十二年三月十日依動物保護法第二十六條及第三十二條規定開具處分書執行沒入阮君所有之美洲巨水鼠五〇二隻及處新台幣伍萬元罰鍰在案；其他縣政府則衡酌其違規情節輕重不一，採行之處理方式包括：責付飼主飼養並禁止動物異動、公母鼠分群飼養、絕育（公鼠閹掉）、限期予以人道撲殺等，惟均未針對違規之飼主依法執行沒入禁養動物或處以行政罰鍰。

- （四）由上可知，部分縣政府對於禁養美洲巨水鼠之執法尺度寬嚴不一，罔顧飼主「未依限期補行登記」之違規行為悉未加懲罰，而農委會竟未能本諸動物保護法之中央主管機關立場督促其齊一執行步調，落實登記列管作業，任令前揭禁養動物公告與會議決議事項形同具文、戕害政府執法公信，引發「一國多制」之譏評，洵有未當。
- 二、農委會對於禁養動物之鑑定標準作業程序付之闕如，復未指定專責鑑定機構，且鑑定報告書格式簡繁不一，鑑定之品質堪慮，亟待改善。

(一) 台北市立動物園鑑定：

- 1、台東縣政府農業局於九十一年六月二十六日將阮君所飼養之「水狸」活體照片六張送請台北市立動物園鑑定，嗣經該園於同年七月十六日函復：「送驗照片中動物之共同形態特徵包括：大型齧齒類，體型肥壯，吻鼻部短，眼耳俱小，具明顯突起門齒，門齒表面呈深橙色；體色多變，有黑、灰棕至白色之個體，惟腹部色澤較淡；後肢較前肢長，且具五趾，其中四趾有蹼相連，前肢四趾；尾橫切面圓形，具稀疏短毛。研判均係來自巨水鼠科 Family Myocastoridae (動物，美洲巨水鼠 *Myocastor copypus*) 的活體樣本。」
- 2、九十二年二月十一日農委會畜牧處技正王忠恕與台北市立動物園動物鑑識專家曹先紹博士親臨台東縣卑南鄉山豬園牧場實地查證比對動物特徵相符，確認阮君所飼養並堅稱為水狸之動物即是「美洲巨水鼠」。

(二) 高雄市風景區管理所(高雄市立動物園)九十二年一月二十八日高市景區動字第〇

九二〇〇〇〇一八九號函復阮君有關「美洲巨水鼠」之疑義略以：

- 1、關於您所提供的參考書籍，並非詳細介紹動物分類學之專業書籍，無法真正的作為動物辨別之參考。
- 2、動物名稱常由國外翻譯而來，因此中文名稱在台灣並不統一。
- 3、動物學名約十年左右極可能有更修，若您所提供之書籍資料是以舊的分類學資料翻譯出刊，將無法正確判定。

4、基於上述原因，我們無法就您所提供之資料斷定美洲巨水鼠與俗稱為水狸、海狸鼠等是否為同種之動物。

(三) 國立中山大學九十二年二月十日中系生字第〇九二〇〇〇〇四〇一號函復立法委員黃健庭服務處詢及有關「美洲巨水鼠」之疑義略以：Myocastor Coypus 是 Myocastoridae 科下面唯一一屬一種動物，學名 Myocastor 是指老鼠 Coypus 指河狸，故應翻譯為鼠狸或河狸鼠，中國大百科全書（作者：馬勇）中的海狸係同一種，不同中文名稱。

(四) 綜上，有關前揭禁養動物之認定涉及動物鑑定之專業領域，其鑑定程序究應以函文請示認定，或附其特徵和活體照片送請鑑定，抑或親臨現場鑑別為準，尚乏統一之規範；又上開研判水狸、海狸、河狸鼠是否同為「美洲巨水鼠」之疑義眾說紛紜、莫衷一是，迄未見農委會正式行文周知各界以釐清真相；且究竟哪些機構始為專責鑑定機構，具備函釋相關疑義之權責，而目前之鑑定報告書簡繁互見，其標準格式究應涵蓋哪些內容等，揆諸上開相關規定均付諸闕如，足見有關禁養動物之鑑品品質著實令人擔憂，亟待改善。

綜上論結，台東縣農業局對於冊列禁養動物，未落實動物保護法相關規定賡續追蹤查處，縱容飼主持續飼養，違規情節重大；又對於禁養動物之辨識能力不足，就水狸、海狸、河狸鼠動物應否辦理登記手續，鑑定前後之說辭及處置不一，引人訾議；且相關承辦人員對於禁養動物之業務移交不清致無法有效銜接，凸顯交接過程與監交作業均草

率疏脫，核與公務人員交代條例之規定有悖；而行政院農委會公告禁養美洲巨水鼠科動物，僅列學名而未加註俗名，又未敘明動物特徵或佐以圖鑑辨識，致滋生誤解，核其公告內容與相關配套作業顯欠周延；又部分縣政府對於禁養動物之執法尺度寬嚴不一，該會卻未能督促其齊一步調落實執行，戕喪公權力威信，引發「一國多制」之譏評；且相關之鑑定標準作業程序付之闕如，復未指定專責鑑定機構，其鑑定報告書格式亦簡繁不一，鑑定之品質堪慮等洵有疏失，爰依監察法第二十四條之規定，予以提案糾正。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 二 年 三 月 日