

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：桃園市政府。

貳、案由：桃園市政府未重視流浪犬貓的源頭管制與減量，肇生收容所持續超量收容，致所內人員執行動保業務時疲於奔命；又輕忽所屬新屋收容所人力不足，由基層及非主管人員長期面對外界所高度關注之動保相關業務及期待，並因執行業務而遭受責難甚至背負罵名，所衍生之身心負荷，竟未能及時關切所屬同仁異常情況、調整職務內容或提供必要的協助，因而肇生憾事，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於桃園市政府農業局動物保護防疫處（下稱桃園市動保處）動物保護教育園區¹（下稱新屋收容所）園長（其正式編制為該府動保處技士）於民國（下同）105年5月5日服狗兒安樂死藥物尋短，所留遺書死諫及呼籲政府做好動保源頭管制等情案。案經調閱桃園市政府、行政院農業委員會（下稱農委會）、臺灣桃園地方法院檢察署、衛生福利部等機關卷證資料，於實地履勘桃園市政府新屋收容所、臺南市政府動物防疫保護處及轄內大型民間飼養場、詢問農委會及桃園市政府相關人員、諮詢專家學者、檢視公務電腦等調查發現，本案桃園市政府新屋收容所係扮演動物中途之家角色，但轄內流浪犬貓的源頭管制及減量未受重視，末端送認養量趨於上限，肇生收容所持續超量收容，又輕忽所屬新屋收容所人力不足，由基層及非主管人員長期面對外界所高度關

¹ 即該府公立動物收容所，位於桃園市新屋區，又稱新屋收容所。

注之動保相關業務及期待，並因執行業務所衍生之身心負荷，竟未能及時關切所屬同仁異常情況、調整職務內容或提供必要的協助，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、桃園市政府未重視流浪犬貓的源頭管制與減量，轄內流浪犬數量不減反增，流浪動物精準捕捉於104年度實施，但收容所入園動物數量僅微幅減少，送認養數量趨近上限，該府收容所扮演流浪動物中途之家角色時，肇生收容所持續超量收容，致所內人員執行動物管理、醫療及人道處理等動保業務時疲於奔命，核有未當。

(一)據農委會分別曾於88年、93年、98年及104年辦理遊蕩街狗調查，全國與桃園市數據經整理如表1，其中104年度調查結果，流浪狗數量無論於全國或桃園市均較上次(98年)調查顯著增加，雖依據農委會查復表示，各次調查流浪狗數(103年明確定義用詞為遊蕩街狗)為根據抽樣統計之估計值，非絕對值，四次調查均依照世界衛生組織(WHO, 1993)出版之方法進行²，前三次調查範圍以住宅區為採樣標的，每直轄市、縣(市)政府平均分配3個採樣點(除嘉義市為2個採樣點)進行，103至104年調查則修改擴大採樣範圍，除原有住宅區外，另增加市場、公園、商業區、工業區及農業區，以六大地理特徵為採樣範圍，並改以人口數量比例進行區域採樣數分配，調查犬隻明確定義以「遊蕩街狗(Roaming street dog)³」，另獨立群聚山區與人類日常生活較

² 世界衛生組織(WHO, 1993)出版「狗族群管理指南Guidelines for Dog Population Management」第2章5節第2段：Total population size estimated from rate of capture (p. 20-21)。

³ 凡無人看管、遊蕩街頭的狗均納入計算，其含可自由出入家戶的狗、民眾長期戶外餵養無人管理狀況下的狗、或確實無主的狗。

少發生關係之狗群，按上述「狗族群管理指南」之分類係列屬野犬(feral dogs)，不屬調查對象及範圍；另該會歷次調查針對犬隻，未調查貓隻。

表1 農委會歷次流浪犬數量調查資料—全國及桃園市

區域	93年	98年	104年
全國	179,460隻	84,891隻	128,473隻
桃園市	16,187隻	4,020隻	8,960隻

(資料來源：本案整理農委會查復資料)

- (二)依上述數據觀之，全國流浪犬隻數增加比例為1.5倍，依農委會說明係因擴大調查範圍所致，然桃園市流浪犬數由98年4,020隻增加至104年8,960隻，其增加比例達2.23倍，其增幅比例大於全國，足證桃園市政府對於轄內流浪犬源頭管制及減量未見成效，甚或未受重視所致。
- (三)又據桃園市政府於此事件後查復，該市收容所即為新屋收容所，該園區自101年迄今入園動物數量、認養數及安樂死數等統計如表2所示，並表示「104年捕犬業務實施精準捕捉」、「現行社會氛圍要求『精準捕捉』，如捕犬以掃街式的大量捕捉實屬困難，且大量犬隻入園，嚴重影響收容所容量及空間配置與末端管制機制。」但依該數據觀之，103年至104年度之入園動物數量僅減少約一成(計849隻)，故可見因精準捕捉的困難及民眾要求，仍有大量動物將進入收容所內，再以103年至104年度的認養數均達約6,300隻，顯示恐已達該府收容所犬貓送認養之數量上限，顯然動物收容所在面對上游捕犬業務的收容，但後續的認領養數量有所限制時，其所扮演流浪動物中途之家角色時，勢必處於過度收容之情形。

表2 桃園市新屋收容所自101年迄105年7月之入園動物數量、認養及安樂死數量，以及全國數值比較

年度	桃園市新屋收容所					全國	
	收容所入園動物數量	認養數	認養率(%)	安樂死數	安樂死率(%)	認養率(%)	安樂死率(%)
101	9,301	3,388	36.43	4,859	52.24	28.54	49.90
102	10,058	4,964	49.35	4,123	40.99	40.83	40.40
103	8,594	6,284	73.12	1,540	17.92	57.78	26.45
104	7,745	6,339	81.85	380	4.91	70.28	13.74
105 (至7月底)	4,364	3,579	82.01	175	4.01	—	—

(資料來源：本調查案整理自桃園市政府及農委會資料。)

(四)桃園市政府表示，自新屋收容所開園以來每日犬隻在養量未曾超過500隻，貓未曾超過150隻，收容動物有體型大小、母帶子的收容變動並無超量收容情形發生，但就動物的體型而有所彈性增減，有超過收容量的部分，也會與民間團體協調轉介收容。惟據農委會查復，各直轄市、縣(市)政府依動物保護法第14條第1項設置公立動物收容處所及其收容動物最適量，桃園市新屋收容所之適收容量為300隻⁴。故該府新屋收容所犬貓數量合計最多可達650隻，已達適收容量之2倍，縱使該數據為最大收容量，但此亦證實新屋收所常態之動物收容數量均大於300隻之適收容量。

(五)據桃園市政府查復為有效控管流浪犬貓數量，該府推動相關動物保護配套措施，逐步減少流浪犬貓數量及安樂死執行數，提升動物保護成效，降低收容單位的壓力負擔。該府市動保處仍持續強化推廣各項家犬貓及收容犬貓絕育工作，並結合社會資源與

⁴ 農委會105年7月13日農牧字第1050042959號函

該市各獸醫診療機構執行家犬貓絕育，另與動保團體執行偏鄉三合一⁵絕育及無主犬貓擴大絕育方案，從收容所入園的動物數量仍可看到流浪動物逐漸下降。該市已於105年起規劃4年中程絕育計畫，強化一般家犬貓、偏鄉三合一、無飼主動物等之絕育，期能藉此作為於短期有效降低流浪動物數量。

(六)再進一步檢視該府所提相關家犬貓絕育、偏鄉三合一、TNVR⁶隻數自101年度至105年度之目標數及執行數(如表3)，該府於前2年度未列有目標數，其執行數亦僅家犬貓絕育補助隻數，而於後3年度雖已提出相關執行目標及成果，但以該數量對照前述入園動物數量或流浪犬數量，寥寥可數，遑論流浪犬貓之繁殖速度⁷更遠勝於此。復據本院諮詢專家學者表示，臺灣流浪犬存在三大課題，包括「流浪狗之環境承載量」、「初生幼犬佔收容所進狗數之最大宗」、「家犬不絕育造成高棄養數」，並指出「若要降低收容所進狗數，必須大幅進行家犬絕育」，然再查農委會動物保護資訊網家犬貓數量統計⁸，桃園市家犬貓數量調查結果於104年度家犬176,672隻、家貓44,063隻，102年度家犬152,873隻、家貓41,873隻，故僅家犬數就增加近2萬隻，而對照家犬貓絕育或偏鄉三合一之執行數，遠低於家庭寵物數量成長之幅度，且現行國內家庭以半野放式飼養犬貓，而自行繁殖並形成流浪犬之問題，在在顯示該府對流浪犬貓源頭管制之作為未見重視，所投入資源極為其有限。

⁵ 指犬貓絕育、寵物登記及狂犬病預防注射。

⁶ 指Trap捕捉、Neuter結紮、Vaccination施打疫苗、Return放回。

⁷ 依本院諮詢專家學者提出資料，每隻母狗每胎生5.4隻、每年生2胎。

⁸ 每2年調查一次。

表3 桃園市政府流浪動物源頭管制措施歷年績效

年度	家犬貓絕育 補助頭數		偏鄉三合一隻數		TNR 隻數	
	目標	實際	目標	實際	目標	實際
101年	無	762	無	無	無	無
102年	無	732	無	無	無	無
103年	2000	1956	450	457	無	無
104年	3000	3418	600	549	500	657
105年 (至7月底)	5000	2155	700	223	800	574

(資料來源：本調查案整理自桃園市政府查復資料。)

- (七)再以新屋收容所為降低所內動物負荷，其管理作為以送往民間飼養場認養及安樂死為主（同表2），自101年起之安樂死數由4,859隻逐年減少，並轉移至民間認養，其認養率高達81.85%，而所內動物數量仍超出適收容量外（105年11月仍有427隻，大於適收容量300隻），該府未妥適提供人力及經費，並加強源頭管制減量作為，所內人員只能不斷的接收動物，而為照顧數量居高不下的收容動物，所進行的資料管理、餵食、醫療、清潔、認領養、人道處理等業務時疲於奔命，此有桃園市新屋收容所園長所留遺書、桃園市政府於事件後檢討報告等內容，在卷可稽。
- (八)綜上，桃園市政府未重視流浪犬貓的源頭管制與減量，轄內流浪犬數量不減反增，流浪動物精準捕捉於104年度實施，但收容所入園動物數量僅微幅減少，送認養數量趨近上限，該府收容所扮演流浪動物中途之家角色時，肇生收容所持續超量收容，致所內人員執行動物管理、醫療及人道處理等動保業務時疲於奔命，核有未當。

二、桃園市政府輕忽所屬新屋收容所人力不足，相關人員均非主管，未領取主管加給，卻由基層及非主管人員長期面對外界所高度關注之動保相關業務及期待，並因執行業務而遭受責難甚至背負罵名，所衍生之身心負荷，竟未能及時關切所屬同仁異常情況、調整職務內容或提供必要的協助，因而肇生憾事，洵有未當。

(一)依動物收容處所設置組織準則第3條規定：「收容處所應置主管1人，綜理業務，並依其收容量每100隻動物置獸醫1人以上；每40隻動物置工作人員1人以上。前項人員，由地方主管機關派充或聘僱之。」次依桃園市政府動物保護防疫處組織規程第2條及第3條規定：「桃園市政府動物保護防疫處置處長，由具獸醫師資格者任之，承桃園市政府農業局局長之命，綜理處務，並指揮、監督所屬員工。」第3條：「本處設下列課，分別掌理各有關事項：……、動物管制課：流浪犬貓捕捉、急難救助及收容處置、犬貓屍體焚化服務及公立動物收容所管理等事項。」次依桃園市政府人事處查復，動保園區係屬動保處動物管制課之業務管轄範圍，其職務調動係由該處首長視實際業務需要，適時辦理機關內部之職務輪調，毋需核發派令。

(二)據桃園市政府於105年8月24日查復資料，該府動保處動物收容工作係屬動物管制課權責，該課現有課長1人、技士4人、技佐1人、書記1人、約僱獸醫師1人、臨時人員56人，占該課編制之獸醫師職缺為5名，因考量其收容業務之繁重，爰105年2月及3月新進獸醫師2人皆分配至該課服務，故該課實際人力缺額僅為3名。惟雖稱其缺額僅3名，復據本院實地履勘新屋收容所時，其駐所正式及聘僱之獸醫計3名，符合新屋收容所適收容量300隻之編制人力，

但依前述可知，該所常態收容量均大於適收容量，至多可達600隻的情況時，足證該府新屋收容所獸醫人力與上揭組織準則之規定未盡相符。

- (三)又據桃園市動保處查復，該府新屋收容所中「園長」之稱謂並非正式編制名稱，其來源係因園區在成立之初僅設有一名約僱獸醫師及臨時人員，後來因業務量逐漸增加，加派一名正式編制獸醫人員常駐，該名人員因為唯一正式人員管理園區日常各項行政業務故被稱為「園長」。簡技士並非園區第一個「園長」，簡技士99年7月以基層特考榜首申請自願分發至新屋收容所服務，充滿善待每個生命的熱情規劃與執行動物保護工作成效卓著，無論是傷病醫療到收容動物心靈照護，傾心盡力、專業投注，休閒時間更無懈怠，積極學習臨床醫學職能解決動物傷病問題並與動保團體互動立即反映改善園區缺失。但在其派駐園區期間因考量業務增加在100年、101年及103年各增加1名正式人員至園區工作，簡技士為園區內最資深正式人員做為園區與處內的聯絡窗口，在預算、人力、軟硬體設施等建議爭取不遺餘力，也獲得回應與支持，動保園區業務經農委會考核年年屢獲佳績，其個人考評亦為最優、代表桃園市動保處參加模範公務員評選，深受敬重的她仍繼續被稱為「園長」，其所負責業務即為園區運作各項事務，處內相同職級人員各有主要負責業務如寵物業管理，流浪動物通報捕捉管理等，園區相同職級人員與簡園長負責工作大致相同，其並無主管職權。此顯示該府公立收容所相關人員均非主管，自未有領取主管加給，其收容所業務屬該府動保處動物管制課業務，其業務責任理應由新屋收容所之上級機關相關主管且領有主管加

給者成其責。

- (四)惟本院為釐清簡園長執行公務事宜，自其所使用之公務電腦綜整其辦理業務包括：園區人員管理、資料統計彙整、硬體管理、預算執行、採購及核銷、宣導業務、無主犬貓認領養及有主犬貓管理、動物照護、農委會或動保處交辦事項、動保法令處理、活動辦理等。嗣依該府動保處提供之內部檢討報告載明輕生因素中之工作因素包括：「人力問題：外界對動物醫療照顧的要求超過現有人力的負荷……動物即使傷病程度已達緊急人道處理標準，在執行時仍會遭受民眾及志工指責是逃避醫療責任以人道處理便宜行事……」、「心理壓力問題：園區獸醫師執行動物醫療，但有時因收容空間不足，又需將治療的動物執行安樂死，常造成心理上衝突與矛盾。……外界仍有少數人士會針對安樂死、急難救助動物照護等議題，利用電話、網路等方式無限上綱給予言語上的霸凌，造成同仁身心上的壓力與傷害。」、「源頭管制問題」、「報導輿論不實問題」等。
- (五)惟查該府新屋收容所內動物人道處理數量如表4所示，可知其自101年度之人道處理量高達405隻/月，逐年降低至105年度25隻/月，雖係因應動保法修正後之零安樂死政策，但所內獸醫師執行業務時仍須決定動物之生死，其所面臨的壓力、困境及迭遭外界批判，該府動保處自應有所知悉，簡技士既負責該園區運作之各項事務，並冠以「園長」之稱，其獨自背負外界之責難甚至罵名時，其身心壓力自不容予忽視，而以動物安樂死之藥物對待自己走向輕生一途，雖不外乎各項因素綜合之結果，然以其所留遺書觀之，顯然執行公務對其之影響不容小

觀，冰凍三尺非一日之寒；再就該府動保處於104年1月至105年10月之受理投訴或陳情案件數，該處動物管制課之案件數高達1,972件，占該府動保處全處案件量的七成，可見外界對於流浪犬貓及收容處理業務陳情比例之重，不容小覷。該府動保處於事後提出內部檢討報告、因應措施及「新動保政策⁹」以告慰簡園長，然為時已晚，該府動保處組織規程明定處長負有指揮、監督所屬員工之責，竟於事前未能就新屋收容所長期過量收容之壓力，提出因應對策，顯見該府對動保業務未見重視，又未能察覺所屬人員之異常狀況，以提供適切之業務調整或必要之協助，致生憾事，令人惋惜。

表4 桃園市新屋收容所自101年至105年7月之月平均安樂死數

年度	101	102	103	104	105 (至7月底)
安樂死數 (隻/月)	405隻	344隻	128隻	32隻	25隻

(資料來源：本調查案整理自桃園市政府查復資料。)

(六)綜上，桃園市政府輕忽所屬新屋收容所人力不足，相關人員均非主管，未領取主管加給，卻由基層及非主管人員長期面對外界所高度關注之動保相關業務及期待，並因執行業務而遭受責難甚至背負罵名，所衍生之身心負荷，竟未能及時關切所屬同仁異常情況、調整職務內容或提供必要的協助，因而肇生憾事，洵有未當。

⁹ 包括：落實源頭管制降低收容負擔、管控入園量、末端分流措施、增加收容量等作為。

據上論結，桃園市政府未重視流浪犬貓的源頭管制與減量，肇生收容所持續超量收容，致所內人員執行動保業務時疲於奔命；又輕忽所屬新屋收容所人力不足，由基層及非主管人員長期面對外界所高度關注之動保相關業務及期待，並因執行業務而遭受責難甚至背負罵名，所衍生之身心負荷，竟未能及時關切所屬同仁異常情況、調整職務內容或提供必要的協助，因而肇生憾事，核有怠失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王美玉

仇桂美

中 華 民 國 1 0 6 年 2 月 8 日