

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會未能落實動物保護法中所明定寵物應辦理登記，自 88 年立法執行迄今寵物登記率推估 104 年之全國犬隻(存活)登記率仍未及六成，且該寵物登記數字與實際飼養情形未臻確實且有低估之情，又設定於 107 年寵物登記率目標值為 75%，顯然迄未能詳實掌握全國寵物數量，肇致難以落實寵物絕育及飼主棄養等管理作為，招致法令規範徒具虛文而效果不彰，致源頭管制有所疏漏，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院農業委員會(下稱農委會)未能落實動物保護法(下稱動保法)中所明定寵物應辦理登記，自民國(下同)88年立法執行迄今寵物登記率推估104年之全國犬隻(存活)登記率仍未及六成，且該寵物登記數字與實際飼養情形未臻確實且有低估之情，又設定於107年寵物登記率目標值為75%，顯然迄未能詳實掌握全國寵物數量，肇致難以落實寵物絕育及飼主棄養等管理作為，招致法令規範徒具虛文而效果不彰，致源頭管制有所疏漏，核有怠失。

(一)按動保法自87年11月4日公布施行時，其第19條規定：「中央主管機關得指定公告應辦理登記之寵物。」農委會於88年8月10日公告「犬」為應辦理登記之寵物。次按寵物登記管理辦法第2條、第3條規定：「本辦法所稱之寵物，係指中央主管機關依本法第19條第1項規定指定公告之寵

物。」、「除第4條所定情形外，飼主應於寵物出生日起4個月內，檢具下列文件，向直轄市、縣(市)主管機關或其委託之民間機構、團體(以下簡稱登記機構)辦理寵物登記及植入晶片：一、飼主身分證明文件。二、寵物晶片之成本與植入手續費及登記費之繳費收據。」其他有關寵物轉讓、住居所異動之飼主、遺失、死亡等情形者，應依寵物登記管理辦法規定辦理異動、遺失或註銷登記。

- (二)據農委會表示，目前犬隻為公告應辦理登記寵物，而貓隻係採鼓勵登記，該會統計100年至105年各地方政府新增登記數量、登記總數量及登記率(晶片植入比率)，其中102年家犬貓調查推估數量較100年大幅成長(家犬成長40%、家貓成長91%)，而產生登記率下降情形，但由寵物登記新增數觀之，自100年起每年均增加10萬隻以上，102年至105年每年均增加16萬隻以上，寵物登記呈穩定成長。動保法規定飼主養狗要辦寵物登記並植入晶片，藉以源頭管理建立飼主責任，另公立動物收容處所在民眾認養動物時，會完成寵物登記並植入晶片再由其領回。
- (三)農委會再稱國內自88年開辦寵物登記，累計至105年底止，全國完成寵物登記犬數累計147萬5,305隻；又於102至103年間曾全面進行死亡除戶清查，目前寵物登記存活犬隻累計98萬9,895隻，以104年全國家犬調查推估數為171萬4,238隻估計，全國犬隻(存活)登記率為57.74%。此又與上表所數據未符，且差距甚大，可證農委會寵物登記開辦迄今，仍未能確實掌握全國家犬數量。
- (四)惟查，農委會刻正推動執行104至107年「加強動物保護行政效能計畫」，其中「強化動物保護行政效

能及源頭管理」一項之寵物登記率，其年度目標值為每年成長5%，至105年度為65%，至計畫終期之107年度提升至75%。此計畫年度目標值及數據，與現行查復本院統計資料，顯有落差且未相符，寵物登記與除戶狀況均未能落實，致未能確實掌握全國寵物數量，此見農委會於接受本院詢問時自承：「目前系統裡有120萬頭犬貓，覆蓋率約五成，家犬約172萬、家貓56萬，目前都是靠登記去滾動。」、「除戶是非常不普遍的，雖然有全面清查過一次，目前是還算能符合現況」，以及桃園市政府函復：「農委會寵物登記管理系統內部作業系統（原回覆收容處理情形月報表來源）為97年底承接動植物防疫檢疫局之公立收容所作業系統相關數字後繼續統計，然系統轉換期間輸入資料紊亂，輸入錯誤之處無法更正，轉換成新系統後也未校正原始結存數量，是以舊系統錯誤結存數字繼續累進加減，故新系統（現寵物登記管理系統內部作業系統）雖依本市動保園區實際每日進出動物情形輸入，各項動物出入統計數字是正確的，但各類報表中的動物結存數始終是錯誤的。」等內容在卷可稽。再據本院諮詢專家學者表示：「農委會就家犬數量是低估的，農委會在發表統計數字時是有壓力的，因為該數據為狂犬病防疫率等數據的分母，會影響到其他數據的統計成果。」益證全國家犬統計數據與實際飼主在養犬隻數量差異恐鉅。農委會對此雖辯稱：「我國動保法於87年立法之初即採強制寵物登記規範，屬於先進性立法，惟大多數民眾尚無依法登記寵物觀念，故需予以宣導、推廣及稽查勸導等，進展相對緩慢，而其瓶頸仍是飼主缺少為其寵物辦理登記之意願」等云云，但動保法自87年立法迄今已

近20年，農委會仍未能詳實掌握全國寵物（犬隻）數量，並以飼主責任為由卸責，而所提計畫目標有關寵物登記率至107年度亦僅止於75%，顯然消極怠慢。

(五)國內因犬貓所衍生問題，肇因於源頭管制失當所致，又詢據本院諮詢專家學者表示：「家犬不絕育造成高棄養數」、「收容所改建、人力不足、精準捕捉、寵物登記、絕育、TNVR(T：Trap捕捉、N：Neuter結紮、V：Vaccination疫苗施打、R：Return原地置回)、強化認養、民間狗場管理、運送……等問題，都是源於『棄養數量過多』所致。故若沒有棄養，『零流浪犬貓』即可達成，源頭是家犬家貓濫繁殖。若絕育率大於90%，棄養數量會大幅降低。故若僅處理下游棄養之犬貓無法解決問題，建議從上游推動家犬家貓絕育」，以國內飼主棄養或半放養方式飼養，因而繁殖所衍生後續的流浪犬捕捉及收容問題，家犬貓絕育為必要作為，但前提係取決於是否落實寵物登記，揆諸動保法第19條第2項於104年2月4日修正時之立法理由載明：「寵物如只有登記，而未植入晶片，則無法從棄養動物身上尋找出棄養者，遑論落實保護動物及推動TNR(誘捕、絕育、釋放)制度。故中央主管機關指定公告應辦理登記之寵物，應強制植入晶片。」故寵物登記與植入晶片為飼主之責任，然迄未能切實執行，依農委會表示據全國寵物登記系統資料，推估目前家犬絕育率亦僅約40%，顯然飼主應為寵物絕育已淪為空談，至動物傳染病防治條例規範應予施打疫苗之作為，亦難以切實執行。

(六)至寵物登記率是否偏低，農委會查復表示因查無世界各動物保護先進國家官方有公布其寵物登記

率，致無法比較是否偏低，惟基於源頭管理及課予飼主責任之需要，該會期望未來能提升至80%。至有關寵物登記率長年未能突破之原因，農委會表示目前寵物登記須加以克服的問題，包括如何提高飼主主動為寵物辦理登記意願、提高飼主對法律規定遵守程度及補足地方政府執法人力缺口等，在現行政府動保執法人力有限之現實下，尚難以強力稽查執法達嚇阻效用，該會刻正評估修法對未辦寵物登記不再經勸導立即裁罰、提高檢舉獎勵及利用其他財政誘因等正向政策工具強化寵物登記之可行性。農委會針對寵物尚無法全面強制登記，分析其因，如相較英、德等先進國家係採鼓勵民眾主動辦理，在大多數民眾都已有登記寵物觀念後，仍有少數民眾未主動或拒絕辦理，才以法律強制規範，動保法於87年立法之初即採強制寵物登記規範，屬於先進性立法，惟大多數民眾尚無依法登記寵物觀念，故需予以宣導、推廣及稽查勸導等，進展相對緩慢，而其瓶頸仍是飼主缺少為其寵物辦理登記之意願。為持續提升寵物登記，該會刻正規劃從易見犬隻地點(如進出口海關、動物醫院、寵物店等)作為寵物登記窗口及查核點，及強化提高獎勵等多元化誘因，俾加強鼓勵飼主主動辦理。另強制飼主應為寵物絕育規定部分，亦同為先進性立法，目前多數民眾尚未有為其飼養犬貓絕育觀念，可能會面臨相同問題，該會將評估以檢舉獎勵及利用其他財政誘因等正向政策工具，鼓勵飼主主動辦理。

(七)據上揭農委會所復內容，證實該會就寵物登記作為仍以涉及飼主意願作為卸責之詞，再稱動保法中強制寵物登記或寵物絕育係先進性立法，然既已於動保法中予以明文規範，且寵物登記於87年立法，迄

仍以此做為飾辯之詞，相關政策或執行作為亦欠積極，招致法令規範徒具虛文而效果不彰，洵不足取。

(八)綜上，誠如前桃園市動物保護處簡稚澄醫師之遺書所述：「希望政府知道源頭管制的重要，沒有配人跟經費，末端的收容所只會痛苦到無路可退」，農委會未能落實動保法中所明定寵物應辦理登記，自88年立法執行迄今寵物登記率推估104年之全國犬隻(存活)登記率仍未及六成，且該寵物登記數字與實際飼養情形未臻確實且有低估之情，又設定於107年寵物登記率目標值為75%，顯然迄未能詳實掌握全國寵物數量，肇致難以落實寵物絕育及飼主棄養等管理作為，招致法令規範徒具虛文而效果不彰，致源頭管制有所疏漏，核有怠失。

綜上所述，農委會未能落實動保法中所明定寵物應辦理登記，自 88 年立法執行迄今寵物登記率推估 104 年之全國犬隻(存活)登記率仍未及六成，且該寵物登記數字與實際飼養情形未臻確實且有低估之情，又設定於 107 年寵物登記率目標值為 75%，顯然迄未能詳實掌握全國寵物數量，肇致難以落實寵物絕育及飼主棄養等管理作為，招致法令規範徒具虛文而效果不彰，致源頭管制有所疏漏，核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送農委會確實檢討改善見復。

提案委員：劉德勳

江綺雯

王美玉

仇桂美

中 華 民 國 106 年 8 月 15 日