

調 查 報 告

壹、案由：動物保護為普世價值，而動物保護法自87年公布實施迄今，游蕩犬貓問題仍存在於臺灣社會，尤以近來仍發生諸多動物保護事件，突顯政府長期動保政策未能落實維護動物生命尊嚴及零撲殺之配套措施。究動物保護機制有否缺失？係肇因於政策規劃失當或執行不力所致？實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案緣自於民國(下同)105年4月25日嘉義縣政府農業處家畜疾病防治所運送犬貓不當致大量傷亡，後於同年5月20日發生桃園市政府農業局動物保護防疫處(下稱桃園市動保處)動物保護教育園區簡稚澄園長輕生並留下遺書死諫及呼籲政府做好動保源頭管制等事件。嗣據相關主管機關查復發現，國內公立動物收容所之動物管理與保護工作，均涉及寵物與流浪動物之源頭管理；又動物保護法(下稱動保法)規範公立收容所之「零撲殺政策」自106年2月4日施行，該法之主管機關分別為行政院農業委員會(下稱農委會)及直轄市、縣(市)政府，各地方政府並應設機關專責動物保護執行動保法各項工作，然動物保護為普世價值，動保法自87年公布實施迄今，流浪動物保護問題仍存在於臺灣社會，相關動保事件頻傳，突顯政府長期動保政策未能落實維護動物生命尊嚴及零撲殺之配套措施，是否肇因動物保護機制缺失、政策規劃失當或執行不力，認有深入瞭解之必要，爰立案調查。

農委會各次調查流浪狗數係根據抽樣統計之估計值，非絕對值，4次調查均依照世界衛生組織(WHO, 1993)出版之「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) 方法進行，前3次調查範圍以住宅區為採樣標的，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)」，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，另獨立群聚山區與人類日常生活較少發生關係之狗群，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；另歷次調查針對犬隻，未調查貓隻。爰依上開定義，流浪犬與遊蕩街狗（或遊蕩犬）並不相同，本調查報告以遊蕩街狗（或遊蕩犬）取代流浪犬定義，先予陳明。另據農委會調查，104年全國家犬隻數為1,714,238隻（每2年調查1次），同年累計辦理登記家犬共1,357,190隻，寵物登記率為79.17%，惟此數據未考慮家犬死亡數，農委會於102至103年間曾全面進行家犬死亡除戶清查，當時登記存活犬隻累計989,895隻，換算全國犬隻(存活)登記率則為57.74%，農委會前項統計數據明顯誤植，家貓登記調查亦為相同錯誤，併予說明。

案經農委會、嘉義縣政府、苗栗縣政府、桃園市政府、臺南市政府、高雄市政府、新竹縣政府就相關事項詳實說明並檢附佐證資料到院，及履勘高雄市政府、嘉義縣政府、桃園市政府等公立收容所、臺南市轄內大型民間飼養場（或稱民間狗場），諮詢相關專家學者，以及詢問農委會及所屬畜牧處、桃園市政府及所屬農業局、動保處、嘉義縣政府及所屬農業處、家畜疾病防治所等

相關人員¹，業已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

一、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。

(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²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³，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

¹ 各機關查復函文如本院調查案號「106財調0006」、「106財調0007」。

² 寵物登記管理辦法第4條規定：「直轄市、縣(市)主管機關自行設置或委託民間機構、團體設置之動物收容處所或指定場所中暫時收容且無飼主之動物，應由直轄市、縣(市)主管機關列冊登記。」

³ 農委會105年1月28日農防字第1051470760號函、行政院105年7月14日院臺農字第1050029524號函。

方政府新增登記數量、登記總數量及登記率（晶片植入比率）如表1所示，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。

表1 100至104年各地方政府犬、貓寵物登記及調查情形

年度	犬隻寵物登記及調查情形			
	新增 登記隻數	累計 登記隻數	家犬 調查隻數	登記率 %
100	80,265	895,610	1,241,910	72.12
101	72,781	968,391	-	77.98
102	148,528	1,116,919	1,741,612	64.13
103	124,517	1,241,436	-	71.28
104	115,754	1,357,190	1,714,238	79.17
105	118,112	1,475,305	-	86.06
年度	貓隻寵物登記及調查情形			
	新增 登記隻數	累計 登記隻數	家貓 調查隻數	登記率 %
100	19,803	82,936	302,864	27.38
101	27,548	110,484	-	36.48
102	39,786	150,270	578,993	25.95
103	42,763	193,033	-	33.34
104	51,968	245,001	567,939	43.14
105	61,356	306,357	-	53.94

資料來源：農委會。

(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>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⁴於104年2月4日修正時之立法理由載明：「寵物如只有登

⁴ 動保法第19條(104年2月4日修正公布)：「(第2項)前項寵物之出生、取得、轉讓、遺失及死亡，飼主應向直轄市、縣(市)主管機關或其委託之民間機構、團體辦理登記；直轄市、縣(市)主管機關應給與登記寵物身分標識，並應植入晶片。」

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⁵已淪為空談，至動物傳染病防治條例規範應予施打疫苗⁶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

⁵ 動保法第22條：「(第3項)第一項業者以外之特定寵物飼主應為寵物絕育，……。」

⁶ 動物傳染病防治條例第13條：「直轄市或縣(市)主管機關，為防治動物傳染病之發生，得令動物防疫人員施行動物生體檢查、預防注射、投與疫苗、藥浴或投藥，對已執行之動物或場所得附加記號、標示或證明文件等防治措施。……。」

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⁷，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。

⁷ 諸如：提供免費寵物登記、擴大飼主責任宣導、提高檢舉獎勵金額、配合犬貓絕育優惠等。

二、遊蕩街狗儼然成為公共安全之隱憂，其數量調查結果雖有降低趨勢，惟其多係因環境食源減少所致，政策作為影響有限，其絕育率雖逐年緩步提升，但相對於犬隻繁殖速率則難收實質效益，淪為數字表象並招致公帑虛擲之訾議，農委會就遊蕩街狗管理作為顯欠積極，洵有未當。

(一)街頭遊蕩街狗流竄造成車禍傷亡事故、攻擊幼童或路人等事故，時有所聞，仍至於群聚於公共場所致人民心生畏懼，此皆造成公共安全之疑慮。而據農委會函復，基於維護動物福祉、公眾安全、公共衛生與生活環境品質，政府遊蕩街狗管理政策最終目標是達成無遊蕩街狗存在。但按目前所知遊蕩街狗問題較少之國家（如歐洲等）經驗，尚無採行短期措施即可達到長期控制效果之可能，改善過程是長期、漸近式及持續性。是以，該會亦明確以控制並減少遊蕩街狗數量為政策目標。因此，該會各項施政環節應以「能有效減少遊蕩街狗數量」為前提或情境進行設計，應無疑義。

(二)農委會查復，截至105年底止共辦理4次全國遊蕩街狗(103年前為流浪犬)數量調查⁸，調查方式及結果如下：

1、各次調查遊蕩街狗(103年後明確定義用詞)為根據抽樣統計之估計值，非絕對值，4次調查均依照世界衛生組織(WHO, 1993)出版之「狗族群管理指南」第2章5節第2段⁹方法進行，前3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。

⁸ 歷次調查針對犬隻，未調查貓隻。

⁹ 「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)方法進行。

- 2、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)」，凡無人看管、遊蕩街頭的狗均納入計算¹⁰；另獨立群聚山區與人類日常生活較少發生關係之狗群，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。
- 3、歷次全國遊蕩街狗(103年前為流浪犬)推估數如下：
 - (1) 第1次調查為88年，全國流浪犬總數為61萬3,959隻，平均2.79隻/百人。
 - (2) 第2次調查為93年，全國流浪犬總數為12萬0,476隻，平均0.53隻/百人。
 - (3) 第3次調查為98年，全國流浪犬總數為8萬6,244隻，平均0.37隻/百人。
 - (4) 第4次調查為103至104年間，調查全國遊蕩街狗數為12萬8,472隻，平均0.548隻/百人。
 - (5) 最近2次調查結果整理如表2所示。
- 4、104年度調查之遊蕩街狗推估數為128,473隻，較98年度(84,891頭)增加約51.4%。另於該次調查中，若以前3次調查相同區位(住宅區樣本)為條件下所推估之全國遊蕩街狗數則為73,115隻，較98年度(84,891頭)減少約13.8%，故可確認推估數量之增加，為改變調查模式後必然結果。
- 5、農委會表示以歷次遊蕩街狗數量調查分析，88年

¹⁰ 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。

推估數為613,959隻，至103年為128,472隻，顯示遊蕩街狗數量長期變動趨勢呈下降狀態。

表2 農委會98、104年全國各直轄市、縣(市)遊蕩街狗數調查結果

縣市別	流浪犬增減率(%)	104年游蕩街狗調查			98年流浪犬調查			
		各縣市人口數(千人)	遊蕩街狗數(隻)	狗/每百人比	縣市別	各縣市人口數	流浪犬數(隻)	狗/每百人比
新北市	85	3,966	4,295	0.11	臺北縣	3,840	5,060	0.13
臺北市	92	2,706	2,931	0.11	臺北市	2,620	3,192	0.12
桃園市	223	2,082	8,960	0.43	桃園縣	1,962	4,020	0.20
臺中市	164	2,729	15,028	0.55	臺中市	1,067	3,145	0.29
					臺中縣	1,559	6,029	0.39
臺南市	419	1,885	24,596	1.30	臺南市	769	673	0.09
					臺南縣	1,104	5,197	0.47
高雄市	160	2,779	15,220	0.55	高雄市	1,526	3,992	0.26
					高雄縣	1,244	5,513	0.44
宜蘭縣	165	458	6,626	1.45	宜蘭縣	461	4,006	0.87
新竹縣	44	539	2,318	0.43	新竹縣	504	5,210	1.03
苗栗縣	37	566	2,435	0.43	苗栗縣	561	6,543	1.17
彰化縣	100	1,290	7,100	0.55	彰化縣	1,313	7,130	0.54
南投縣	235	512	2,819	0.55	南投縣	532	1,202	0.23
雲林縣	106	702	9,163	1.30	雲林縣	723	8,646	1.20
嘉義縣	190	522	6,811	1.30	嘉義縣	548	3,579	0.65
屏東縣	259	844	4,625	0.55	屏東縣	884	1,783	0.20
臺東縣	103	233	3,229	1.45	臺東縣	232	3,130	1.35
花蓮縣	231	332	4,807	1.45	花蓮縣	341	2,084	0.61
澎湖縣	98	102	713	0.70	澎湖縣	94	725	0.77
基隆市	65	373	404	0.11	基隆市	389	626	0.16
新竹市	81	433	1,862	0.43	新竹市	406	2,304	0.57
嘉義市	617	271	3,535	1.30	嘉義市	274	573	0.21
金門縣	205	130	908	0.70	連江縣	86	442	0.52
連江縣	100	12	87	0.70	金門縣	10	87	0.89
全國合計	151	23,457	128,473	0.548	總計	23,049	84,891	0.370

資料來源：本調查案整理自農委會資料。

(三)農委會表示遊蕩犬貓主要可能來源多，包括民眾棄養、家犬貓自行走失、家犬貓自行在外配種繁衍、

寵物業者遺棄、無主犬貓再繁殖等，而影響遊蕩街狗族群控制因素甚多，如環境、食源、民眾養犬態度、政府管控資源多寡、民間參與及支持程度等，族群數量主要限制因素為食物，且不是採行任何單一政策即可達流浪犬族群控制效果，該會進一步表示，犬隻族群數量主要限制因素為食物。再據本院諮詢學者提供資料：「流浪動物數目是由世界動物衛生組織 (World Organisation for Animal Health, 簡稱OIE) 陸生動物法規所述之承載力原理 (carrying capacity) 控制，該原理是說：在任何一个區域流浪動物之數目是由當地野外之食物量決定。農委會調查發現流浪狗總數逐年降低，主因是養豬廚餘回收，造成社區流浪動物食物減少以致大批餓死所致(承載力降低)。故若要降低流浪動物，只要繼續加強收集廚餘，不使之流入社區，流浪動物總數將會繼續下降。但這種『餓死』政策殘忍，應從上游之家狗絕育做起。」此證國內遊蕩街狗族群數量之逐步減少，係因食源減少為主，但續由上表可得知，以全國遊蕩街狗增加比率為151% (農委會指係擴大調查樣區所致)，但仍有近半數之縣市¹¹高於全國，遊蕩街狗增加幅度仍大於全國，且都會區或農業縣市均存此現象，顯示現行就遊蕩街狗管制之政策或縣市政府執行強度，亟待商榷。

(四) 農委會於動保法104年2月修正為業者以外飼主應將寵物絕育後，即與各地方政府共同加強投入家犬及動保團體所收容飼養犬隻絕育資源，105年更擴大至衍生遊蕩街狗的放養家犬絕育，及對未申辦免絕

¹¹ 桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、嘉義市、金門縣。

育/繁殖之飼主加強稽查。農委會表示犬貓絕育為源頭減量之重要工作，100年至105年，每年均較前一年成長，年平均成長率約25%，呈現逐年成長之執行成效，為加速改善遊蕩街狗（含貓）問題，持續擴大推廣絕育，於104年度起督導地方政府執行辦理重點區域高密度絕育推廣方案，以具組織與系統化方式，集中資源於民眾反應遊蕩街狗群聚之高風險區域進行短期間、高頻度之該區域犬貓大量絕育工作，期有效抑制並減少動物族群數量，104年度全國共辦理109,358隻，105年度擴大推廣犬貓絕育計155,175隻，各直轄市、縣(市)政府執行犬貓絕育數量統計表如表3。

表3 國內100至105年度各地方政府犬貓絕育數量統計表

地方政府	100年	101年	102年	103年	104年	105年
新北市	3,268	5,530	5,695	9,787	8,880	12,334
臺北市	4,933	11,017	8,643	10,028	10,716	9,540
臺中市	8,266	13,155	13,379	8,774	13,622	23,052
臺南市	6,595	4,937	4,880	9,116	9,851	8,277
高雄市	10,545	5,973	5,615	5,288	11,805	12,542
桃園市	5,207	6,320	10,633	8,857	10,118	10,595
宜蘭縣	204	383	481	366	1,147	2,257
新竹縣	70	67	89	179	457	634
苗栗縣	1,002	247	1,349	212	658	2,798
彰化縣	688	494	487	1,595	2,477	3,760
南投縣	604	696	606	508	1,773	2,531
雲林縣	942	955	1,639	2,329	3,374	2,406
嘉義縣	749	578	515	1,099	1,851	2,309
屏東縣	133	113	49	282	1,335	896
臺東縣	687	1,152	729	403	1,342	2,293
花蓮縣	825	165	399	183	1,711	4,304
澎湖縣	323	187	483	408	435	424
基隆市	80	73	98	62	666	889
新竹市	506	254	145	369	376	728

地方政府	100年	101年	102年	103年	104年	105年
嘉義市	244	63	268	181	370	1,058
金門縣	232	327	268	507	687	698
連江縣	107	83	55	32	174	80
農委會專案	2,902	5,759	6,740	17,888	25,533	50,770
總計	49,112	58,528	63,245	78,453	109,358	155,175

資料來源：農委會105年1月28日農防字第1051470760號函、行政院105年7月14日院臺農字第1050029524號函及農委會電子郵件查復資料。

(五)惟此可知，農委會就犬貓育工作包括家犬、動保團體所收容飼養犬隻絕育、衍生遊蕩街狗的放養家犬等為主，歷年絕育數量雖於100年至105年度之絕育數量為51萬3,871隻，達25%之成長率，然相較於全國寵物（犬隻）數量於105年度至少為150萬隻，僅占34.3%，此與農委會推估目前家犬絕育率約為40%之數據雖尚屬相當，至遊蕩街狗絕育部分，農委會表示與其他國家一樣並無遊蕩街狗絕育率可提供。但為抑制遊蕩街狗族群繁殖能力，依國際科學研究建議應絕育80%以上，始能有效抑制遊蕩街狗增加的數量，此有該會查復資料在卷可稽，益證國內寵物絕育率甚低。農委會以絕育數量之數字做為執行績效，卻不思犬貓屬多胎動物，該絕育數與繁殖速率相較下，難見其成效。此以上述遊蕩街狗數量調查結果於98年至103年度減少數量僅11,776隻¹²，另查農委會動物保護資訊網網站資料，於公立收容所內103年至105年度動物死亡數量（人道處理及所內死亡）即高達71,242隻¹³，為遊蕩街狗近2次調查數據之6倍，顯然遊蕩街狗再多的捕捉、收容、乃至於人道或自然死亡，仍未見街頭遊蕩街狗

¹² 農委會於98年調查流浪犬隻數為84891隻，於103至104年度調查相同區位（住宅區樣本）之流浪犬數量為73,115隻，二者相較減少11,776隻。

¹³ 依農委會動物保護資訊網網站資料，全國公立收容所於103年至105年度收容隻數為94,741隻、79,251隻、64,276隻，所內人道處理數為25,075隻、10,892隻、7,960隻、所內死亡數為12,653隻、8,636隻、6,026隻，合計達71,242隻。

的顯著減少，致生逐年經費編列及執行，難收遊蕩街狗數量有實質減少成效，招致公帑虛擲之訾議。

(六)綜上，街頭遊蕩街狗儼然成為公共安全之隱憂，其數量調查結果雖有降低趨勢，惟其多係因環境食源減少所致，政策作為影響有限，其絕育率雖逐年緩步提升，但相對於犬隻繁殖速率則難收實質效益，淪為數字表象並招致公帑虛擲之訾議，農委會就遊蕩街狗管理作為顯欠積極，洵有未當。

三、寵物業者所飼養犬貓之繁殖數量難以詳實掌握，非法繁殖及販賣業者更難以追查，亦無有效解決對策，肇生源頭管理漏洞，除應往上游非法繁殖業者深入追查外，並持續宣導以認養代替購買，避免犬貓淪為市場炒作之工具。

(一)依動保法第22條及特定寵物業管理辦法規定，特定寵物適用之寵物種類為「犬」，寵物業則包括特定寵物繁殖、買賣或寄養，並經申請許可後始得經營。農委會統計至105年3月31日止，各直轄市、縣(市)經營特定寵物繁殖業者計790家、繁殖寵物數量計17,226隻(含種犬及仔犬)，各直轄市、縣(市)特定寵物繁殖場數量、規模概況、繁殖數量、稽查及裁罰情形詳如表4。

表4 各直轄市、縣(市)經營特定寵物繁殖之業者數量、規模概況、繁殖特定寵物數量、稽查及裁罰情形統計表

縣(市)別	寵物繁殖業數量(家)	寵物業規模(家)			繁殖寵物數量(隻) ¹			稽查及裁罰數(件)	
		20隻以下	21~50隻	51隻以上	種犬	仔犬	合計	稽查數	裁罰數
新北市	31	23	8	0	244	63	307	31	1
臺北市	0	0	0	0	0	0	0	4	1
臺中市	239	118	102	19	525	154	679	54	1
臺南市	99	31	28	40	2,097	703	2,800	287	1

縣(市)別	寵物繁殖業數量(家)	寵物業規模(家)			繁殖寵物數量(隻) ¹			稽查及裁罰數(件)	
		20隻以下	21~50隻	51隻以上	種犬	仔犬	合計	稽查數	裁罰數
高雄市	68	31	27	10	-	-	2,180	13	0
桃園市	88	17	50	21	370	77	447	10	4
宜蘭縣	23	1	15	7	-	-	110	4	0
新竹縣	10	7	2	1	-	-	242	2	0
苗栗縣	44	18	18	8	-	-	2,200	13	0
彰化縣	79	25	41	13	-	-	2,425	16	0
南投縣	29	11	14	4	-	-	386	8	0
雲林縣	7	1	5	1	96	32	32	25	0
嘉義縣	40	15	8	17	-	-	4,689	12	0
屏東縣	6	2	2	2	30	-	30	0	0
臺東縣 ²	5	1	3	1	24	20	20	5	0
花蓮縣 ³	15	3	9	3	377	19	396	10	0
澎湖縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
基隆市	1	0	1	0	3	8	11	3	0
新竹市 ⁴	1	0	1	0	0	0	0	0	0
嘉義市	5	0	2	3	247	25	272	1	0
金門縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
連江縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	790	304	336	150	4,013	1,101	17,226	468	8

備註：

1. 依許可證登載之最大飼養量估算繁殖寵物數。
2. 僅有2家經營繁殖、1家已停業、2家種犬已絕育不再經營繁殖。
3. 105年1~3月實際只有4家業者有經營繁殖。
4. 目前無繁殖。
5. 資料統計至105年3月31日止。

資料來源：農委會。

(二) 寵物業及非法繁殖之稽查情形：

1. 依寵物業查核及評鑑辦法第3條規定，直轄市、縣(市)主管機關每年應辦理一次寵物業查核，每2年至少辦理一次寵物業評鑑，農委會統計102年至105年3月底止，各直轄市、縣(市)共計辦理寵物業查核及評鑑8,296家、裁罰80件，其辦理情

形詳如表5。依該會檢附資料顯示，除已停業業者未進行查核外，多數均依法規要求頻率進行查核，然仍有部分縣市查核次數未達法規要求，包括宜蘭縣（102至104年度）、新竹縣（102、104年度）、彰化縣（102年度）、花蓮縣（102年度）。

2、統計102年至105年3月底止，各直轄市、縣(市)政府之公立動物收容處所，接收寵物業因無法飼養而送交收容所，或因違法經裁罰沒入動物案計21件、421隻，如表6所示，依沒入隻數排序依序為新北市（220隻）、屏東縣（101隻）、南投縣（61隻）。

表5 各縣(市)自102年至105年3月底止，依動保法第22條之1規定定期查核及評鑑寵物繁殖場、寵物買賣或寄養業者之查核及評鑑情形

年度	寵物業數(家)	查核及評鑑數(家)	裁罰數(件)
102	1,643	1,826	13
103	1,645	2,775	32
104	1,727	2,753	27
105	1,681	942	8
合計	6,696	8,296	80

資料來源：農委會。

表6 各縣(市)自102年至105年3月底止，寵物業特定寵物(犬)因繁殖結束或市場交易條件等因素，而淪為流浪犬之情事與其數量

年度	寵物業棄養特定寵物，淪為流浪犬之裁罰情形		寵物業之犬隻送交收容所收容之情形	
	件數(件)	數量(隻)	件數(件)	數量(隻)
102	0	0	3	8
103	0	0	6	134
104	0	0	11	260
105	0	0	2	19
合計	0	0	21	421 ^A

備註：A. 新北市1件220隻（104年度）、新竹縣4件29隻（103~105年度）、苗栗縣1件10隻（105年度）、南投縣15件61隻（102~104年度）、屏東縣1

件101隻（103年度）。

資料來源：農委會。

3、農委會針對輿情偶有報導動保人士指稱公共場所發現疑為寵物業者棄養犬貓情事，但因難以查獲實際行為人與棄養事證，且該等案件本質屬違法、地下化之行為，無法推估可能發生數量；各直轄市、縣(市)政府稽查疑有非法繁殖犬隻案21,132件、經調查具違法事證裁罰96件、查獲非法繁殖寵物1,020隻，如表7所示。

表7 各縣(市)自102年至105年3月底止，稽查及裁罰非法寵物繁殖場之情形及遏止非法寵物繁殖統計表

年度	稽查非法寵物業 數量數 (含網路主動稽查件 數)(件)	查獲非法繁殖 寵物數量(隻)	裁罰非法寵物 繁殖場數量(件)
102	2,574	89	24
103	9,252	215	36
104	7,693	585	29
105	1,613	131	7
合計	21,132	1,020	96
排序	縣市執行情形排序(前3名)		
	縣市件數/百分比	縣市/件數/百分比	縣市件數/百分比
1	臺北市/7,398/35.0	新北市/270/26.5	新北市/35/36.5
2	臺中市/7,224/34.2	雲林縣/183/17.9	高雄市/19/19.8
3	臺南市/4,229/20.0	基隆市/146/14.3	桃園市/15/15.6

資料來源：本調查案整理自農委會查復資料。

(三)惟查農委會查復及動物保護資訊網網站資料，國內寵物(犬)登記數於每年登記數均達10萬隻以上，而由國內公立收容所認領養隻數每年亦僅於約5萬餘隻¹⁴/年，其間落差數據甚巨，顯然仍有諸多來自

¹⁴ 105年度為48,119隻、104年度55,694隻、103年度54,743隻。

於繁殖業（合法或非法業者）或家庭內自行繁殖者，而所復合法繁殖寵物數量（種犬4,013隻、仔犬1,101隻），寵物繁殖業者既以此為業，所復種犬及仔犬之數量比例恐不相當，顯然已多流於市面販售，特定寵物業管理辦法第10條及第11條雖已規定寵物應植入晶片，然對照該會查復資亦表示部分縣市查核次數未達法規要求¹⁵，對於合法業者雖已有登記措施，但其實際繁殖胎次、數量及後續流向如未能詳實查核，形成管制上之盲點。另就查獲非法繁殖業者之繁殖寵物數量則有增加情形，但此類非法化的情形，則肇因於市場上對特定品種寵物之炒作，因有利可圖所致，除加強稽查及裁罰外，應增加對民眾之教育認知，持續宣導以認養代替購買，遏止犬貓商品化之行為。

（四）綜上，寵物業者所飼養犬貓之繁殖數量難以詳實掌握，非法繁殖及販賣業者更難以追查，亦無有效解決對策，肇生源頭管理漏洞，除應往上游非法繁殖業者深入追查外，並持續宣導以認養代替購買，避免犬貓淪為市場炒作之工具。

四、農委會投注大筆預算協助地方政府增改建公立動物收容所，以本院履勘高雄、嘉義、桃園等地動物收容所，其硬體設施確有改善必要，且有助於改善動物福利及收容所內人員之職場環境，殊值肯認；但流浪動物之核心問題在於長期源頭減量未獲顯著成效，將招致收容所擴建後即再滿載，仍無助於改善公立收容所長期滿載、地處偏遠及鄰避設施印象等困境。動保政策環環相扣，公立動物收容所應與整體動保政策及願景妥善配套，上承源頭管理、下啟認領養並落實絕育及寵

¹⁵ 寵物業查核及評鑑辦法第3條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對寵物業之查核，每年應辦理一次；必要時得增加辦理次數。」

物登記，農委會允應妥予檢討改進。

(一)農委會為改善流浪犬問題並提升動物福祉，積極爭取行政院預算支持，並獲核定辦理103年至107年「改善政府動物管制收容設施計畫」，其計畫目的包括：(1)動物收容處所建築現代化，展現施政新樣貌(2)動物收容處所功能多樣化，促進公、私協力(3)動物收容處所設施精緻化，提升施政滿意度。(4)動物管制設施專業化，預計於107年於全國22縣市新(重)建公立動物收容處所12處、改建10處；並購置動物管制及救援車輛100部、晶片掃描器360台。其總經費達17.01億元(中央預算12.684億元，地方政府自籌4.326億元)，如與另一主要動保計畫「加強動物保護行政效能計畫」(總經費約7億)合計，該會於收容所硬體方面投資比例達整體動保計畫經費之75%。又以本院多次履勘高雄市、嘉義縣、桃園市等公立收容所，其地處偏遠、相關設施及工作環境確實亟待改善；惟收容所增改建增加之收容量是否有悖於「遊蕩街狗數量逐年降低」之施政願景，而生後續設施使用率之疑義，農委會允應提早規劃。

(二)嗣經本院諮詢專家學者表示：

1、即使公立動物收容所增建10倍，也會在1個月內爆滿，因此即使有北狗南運，或是精準捕捉，但環境承载力(固定空間內的生存資源)就是固定的，不抓只是把外面的狗餓死而已；而收容所改建、人力不足、精準捕捉、寵物登記、絕育、TNVR、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，上述問題將迅速解決。另流浪犬成為工作犬：校園養狗、工作犬、監獄犬等作法，無法解決寵物過剩議題，與龐大之棄養量不成比例，不應鼓勵。

2、國內公立動物收容所增建不易，依據農委會調查顯示，以目前全臺公立動物收容所的最適當收容量為6,563頭。但是，在民國104年的總收容量為79,251頭。也就是說如果不執行安樂死的話，以超出其能負荷量的11倍之多。亦即必須大量增建動物收容處所。然而，縱中央主管機關有心編列預算補助各地方政府興建或整建公立動物收容所，卻因為地方人士與民意代表反對而難以動土。不論是公立機構或民間組織，想要依法申請興建動物收容處所，最困難的問題來自於民眾抗爭。所以，即令有經費與土地，都會碰到當地民意代表率領民眾欠缺理性的抗爭，而致使地方政府不敢核准土地分區使用編定變更。當然就不能興建了。況且，現在的公立動物收容處所的位置很多都在垃圾場旁邊，且硬體設備都相當老舊簡陋，完全不符合現代的動物收容所動物福祉條件。

(三)再查，據農委會查復，「改善政府動物管制收容設施計畫」於花蓮縣及嘉義縣已遇執行障礙，其中花蓮縣政府原評估可有效溝通異議，並啟動基地用地變更編定、環境影響評估等行政作業，於104年完成花蓮縣公立動物收容處所興建工程委託規劃設計及監造標案發包，但後續原住民、民意代表持續反對並抗爭，該府終於105年4至5月間決定另尋用地，104年花蓮縣公立動物收容處所興建工程委託

規劃設計及監造標案廢標停辦。另農委會輔導中華民國動物保護協會自103年開始規劃推動，並於嘉義縣中埔鄉自費購地、設計，規劃興建動物桃花源，期間亦有與地方議會代表、鄉民代表溝通獲口頭支持，案於104年開始進行用地變更編定、建照申辦，但105年8月嘉義縣中埔鄉公所召開協調說明會時，鄉民強烈反對，曾接洽過之民意代表亦轉變態度，評估後續溝通取得民眾同意甚為困難而未續辦。而嘉義市動物收容所現位處環保局資源回收場，已爭取農委會經費補助新建動物收容所，迄106年6月中旬已流標7次。

- (四)另據本院瞭解，彰化縣動物收容所（亦即電影「十二夜」拍攝場景之一）於改建工程動工後數日亦遭民眾杯葛而停工；部份未設置動物收容所而以業務委外方式收容之縣市（如雲林縣、屏東縣）短期內亦無增、改建之需求，顯示全國動物收容所之增改建，囿於傳統鄰避設施觀念，取得民意共識有相當困難；農委會除協助爭取經費外，允應善盡中央主管機關之責，協助地方政府進行溝通協調事宜。
- (五)綜上，農委會投注大筆預算協助地方政府增改建公立動物收容所，以本院履勘高雄、嘉義、桃園等地動物收容所，其硬體設施確有改善必要，且有助於改善動物福利及收容所內人員之職場環境，殊值肯認；但遊蕩犬貓之核心問題在於長期源頭減量未獲顯著成效，將招致收容所擴建後即再滿載，仍無助於改善公立收容所長期滿載、地處偏遠及鄰避設施印象等困境。動保政策環環相扣，公立動物收容所應與整體動保政策及願景妥善配套，上承源頭管理、下啟認領養並落實絕育及寵物登記，農委會允應妥予檢討改進。

五、公立動物收容處所之零撲殺政策已於106年2月4日實施，其目的並非僅為人道處理率偏高而設，亦有藉先進立法促使機關正視犬貓源頭管理沉疴之意，惟多數縣市於2年緩衝期屆滿前表明後續執行將遭遇困難，甚至預估無法達成，而該政策施行後，部分縣市予以減少游蕩犬貓的捕捉，藉以減緩公立收容所之負荷，進一步觀察數據變化，甚有所內自然死亡率突增之情；基此，農委會事前既未能積極落實立法目的，事後又僅以維持收容品質為由，建議地方以「停止收容」為對策，未能衡酌基層收容壓力及後遺症，作法消極，實有未當。

(一)動保法自87年11月4日公布施行，該法第12條第1項規定：「對動物不得任意宰殺。但有下列情事之一者，不在此限：……七、收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經通知或公告逾7日而無人認領、認養或無適當之處置者。」同條項第7款於99年1月7日修正為：「收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經通知或公告逾12日而無人認領、認養或無適當之處置。」（即俗稱十二夜條款）復於104年1月23日再修正為：「收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒、嚴重影響環境衛生之動物或其他緊急狀況，嚴重影響人畜健康或公共安全。」並於同條第5項增訂：「本法中華民國104年1月23日修正之條文施行之日起2年內，收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經通知或公告超過12日而無人認領、認養或適當處置之動物，得予以宰殺，不適用第1項規定。」

(二)動保法「零撲殺政策」即指該法第12條第1項第7款

於104年1月23日之修正規定，其立法理由為：「一、查全臺灣公立動物收容所之人道處理率偏高，近半數縣市均逾七成以上，顯示人道處理之行為尚未有標準化流程，以致收容所淪為動物墳場。二、原條文第1項第7款，俗稱『十二夜條款』之規定，顯不合情理，導致現行動物收容處所人道處理率偏高。爰修正第七款，對動物收容安置，新增更細緻、更人道之處理原則，應依動物傷病程度、影響人畜健康或公共安全情形之標準處理，以強化主管機關積極推動以領養代替購買政策，提高收容處所認養率，必要時得增設動物收容處所，改善收容環境。」依同條第5項規定「零撲殺政策」已於106年2月4日施行。

(三)另根據立法院公報第104卷4210號七冊¹⁶，有關黨團協商零撲殺政策(即動保法12夜條款)紀錄節錄如下：

- 1、農委會林前科長宗毅：把「12日」刪掉，是農委會努力的方向，坦白說，現在各地方政府都還沒有做好準備，此時把這個部份刪掉，可能會造成收容所擁擠，因為外面的檢舉、捕捉都還會繼續進來，造成壅擠之後，裡面的福利狀況真的會變得很糟糕。
- 2、丁委員守中：會造成壅擠，就是沒有從源頭去管理！
- 3、林委員岱樺：配套方面，是你們行政怠惰，不管是從源頭的……。
- 4、蘇委員震清(主席)：剛才行政單位也希望把12日拿掉，現在你們怕的是，突然拿掉會造成擁擠，

¹⁶ 104年2月2日，資料來源：立法院議事暨公報管理系統。

反而導致動物收容所的環境、空間變差，沒關係，我們可以訂緩衝期，但總要跨出一步來做，如果我們把這個案子定下來，就可以逼縣市政府、行政單位未來要提出實際動作。

(四)爰此，動保法中零撲殺政策之制訂動機，除因人道處理率偏高，近半數縣市均逾七成以上，顯示人道處理之行為尚未有標準化流程，以致收容所淪為動物墳場之外，亦有藉先進立法促使機關正視犬貓源頭管理沉痾，進而採取積極措施之意。

(五)動保法中收容所零撲殺政策之緩衝期屆滿前，農委會前主任委員曹啟鴻於行政院105年12月15日第3527次會議報告各縣市自評因應零撲殺政策之現況如下：

- 1、新北市、高雄市及臺東縣等3縣市已達成且無遭遇困難；臺北市、臺中市、臺南市、桃園市、宜蘭縣、基隆市及連江縣等7縣市預估在106年度會達成，但後續將遭遇困難；另新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、新竹市、嘉義市及金門縣等12縣市預估無法達成，且已遭遇困難。其主要困難癥結可歸納為：(1)捕犬需求大於收容量能。(2)認養推廣受限城鄉差異(3)民眾養犬方式有明顯城鄉差異(4)動保業務投入資源有明顯縣市差異(5)犬隻絕育回置(即TNVR)，民眾反對時，仍需捕捉處理等五項。茲將節錄部份縣市政府對零撲殺政策之意見如下：
- 2、臺南市政府：自104年領先全國先行實施零撲殺政策，但同時業經建立完整之配套措施，藉此達到兼顧人犬衝突或狂犬病防疫需求。
- 3、桃園市政府：待未來零撲殺政策上路後，若遇收

容所爆滿，應優先考量照護品質並停止收容，亦為該府執行相關業務之理想目標。實務上若遇民眾通報流浪犬貓、民眾拾獲動物、飼主棄養動物須收容等需求時，該府將採取因應措施減量收容。屆時若欲強行停止收容，因無相關法規可依據，因此源頭減量宣導與相關配套須更加完備。

- 4、高雄市政府：目前已達成零撲殺目標，經長期收容如仍未被認養，將產生收容空間不足問題，此為未來潛在隱憂。建議修法訂定如收容所動物收容量滿載時，得暫停一般性(非攻擊性)捕犬收容作業，以維護收容所內動物福利。零撲殺政策正式執行後，公立收容所收容量若無法達成進出平衡(進大於出)，則必需仰賴民間收容所協助收容安置，而另民間團體(收容所)除需由自行募款籌措經費外，仍有賴政府機關給予必要協助，並輔導合法經營管理。
- 5、嘉義縣政府：為尊重動物生命及維護其生活品質，參酌停車場概念，遇收容所爆滿時，應優先考量照護品質並停止收容。其實務上可能引發部分民怨，惟為考量收容動物福祉，確有執行總量管制之必要。
- 6、新竹縣政府：以現階段全國動保情形零安樂幾乎是無法執行之工作，只能消極不捕捉犬貓，以避免收容所爆滿。具體建議為取消零撲殺，並課寵物稅，增加地方政府稅收且稅收可汰除不良飼主，有稅收資源再推動動保工作，形成良性循環，長久即可解決全國動保問題。農委會主委所提唯一方法，停止捕犬實務上將引發民怨，廣大民眾對居住安全、環境衛生之基本要求將無法達成，修法恐是唯一之路。該府將如農委會主任委

員所提，如收容空間不足，依動保法第5條¹⁷善盡飼主責任及提供動物良好收容環境品質，將暫停收容。

- 7、苗栗縣政府：苗栗縣財政窘困，推動動物保護收容經費較其他縣市匱乏，現行僅能用有限的經費，執行推動動物保護收容管制等業務，現行動保法無任何法條可規範第一線人員的困境，壓力來自於超負荷的入所量、無法抗拒的棄養、無法不處理的通報捕捉，收容所的環境品質與收容量息息相關，量一大資源就不足，基層人員難以照顧到每隻動物，擁擠的籠舍造成動物緊迫，導致疾病及受傷率攀升，爆滿空間、經費、人力都嚴重不足，無法有效對應「零撲殺政策」。

(六)農委會前主任委員曹啟鴻復於105年6月16日至立法院報告時表示，未來零撲殺政策實施後，若遇收容所爆滿時，應優先考量照護品質並停止收容。該會補充說明，依動保法第5條第2項規定，飼主有責任提供動物必要妥適照顧，公立動物收容處所亦應依法辦理，當收容量達飽和，已損及動物生活品質，須以提供其必要生活照顧為優先而暫停新收容動物入所，待有動物移出再續接收動物入所，係為符合法律要求，必要且無其他替代方案的管理作為，

¹⁷ 動保法第5條：「(第1項)動物之飼主，以年滿20歲者為限。未滿20歲者飼養動物，以其法定代理人或法定監護人為飼主。(第2項)飼主對於其管領之動物，應依下列規定辦理：一、提供適當、乾淨且無害之食物及24小時充足、乾淨之飲水。二、提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境。三、提供法定動物傳染病之必要防治。四、避免其遭受騷擾、虐待或傷害。五、以籠子飼養寵物者，其籠內空間應足供寵物充分伸展，並應提供充分之籠外活動時間。六、以繩或鍊圈束寵物者，其繩或鍊應長於寵物身形且足供寵物充分伸展、活動，使用安全、舒適、透氣且保持適當鬆緊度之項圈，並應適時提供充分之戶外活動時間。七、不得以汽、機車牽引寵物。八、有發生危害之虞時，應將寵物移置安全處，並給予逃生之機會。九、不得長時間將寵物留置密閉空間內，並應開啟對流孔洞供其呼吸。十、提供其他妥善之照顧。十一、除絕育外，不得對寵物施以非必要或不具醫療目的之手術。(第3項)飼主飼養之動物，除得交送動物收容處所或直轄市、縣(市)主管機關指定之場所收容處理外，不得棄養。」

各直轄市、縣（市）政府需依法執行，無實務可行與否之討論空間。且收容動物不得因空間不足為由予以撲殺為法律要求，行政機關須依法執行，有關民眾需求行政單位捕捉遊蕩動物並予收容案件，勢必影響其處理效率，此為法律修正後產生之附帶效應，公部門將盡最大努力持續推動收容動物送養，增加空間周轉率，降低影響民眾申請捕捉收容效應程度云云。

（七）惟據本院諮詢專家學者表示，零撲殺政策（造成停止收容）與動保法第14條¹⁸有衝突，既然是零撲殺，公立動物收容所收容會因民間棄養寵物很快即客滿，狗貓年齡約10至20年。當公立動物收容所客滿且短時間又無空間收容民間棄養寵物時，對於人民送狗貓棄養無法接受，即已違反動保法14條所述公立動物收容所有收納棄養動物之責任。目前在美國、英國、日本、瑞士等先進國家均未強制實施零撲殺，是因為無法做到。瑞士在西元1992年1月1日已經開始執法禁止巴特利雞籠¹⁹之使用，臺灣至今為何不做？反而去妄求連瑞士都做不到的零撲殺？主要原因是：動物保護是環環相扣的知識，若無全面之認知，在擬定政策時就會出現矛盾。

（八）承上，公立收容所既要依法善盡飼主責任維持動物福利而不得超量收容，而無論在法令或實務上又難以棄卻收納棄養動物之責任（例如緝獲大量非法繁殖場犬貓時），將對基層人員實際執行業務造成極

¹⁸ 動保法第14條第1項：「直轄市、縣（市）主管機關應依據直轄市、縣（市）之人口、遊蕩犬貓數量，於各該直轄市、縣（市）規劃設置動物收容處所，或委託民間機構、團體設置動物收容處所或指定場所，收容及處理下列動物：一、由直轄市或縣（市）政府、其他機構及民眾捕捉之遊蕩動物。二、飼主不擬繼續飼養之動物。三、主管機關依本法留置或沒入之動物。四、危難中動物。」

¹⁹ battery cage：格子籠，係一種不人道的雞隻密集飼養方式。

大困境；縱令各地方政府因爆滿而嚴格執行「停止收容」，其勢將造成大量遊蕩犬貓收容無門，其下場無非餓死、病死、被撞死，乃至於虐殺或毒死亦時有所聞，其較之人道處理更加殘忍，反使「零撲殺」立法美意落空。本院諮詢專家學者更提出遊盪在外之犬貓可能成為人畜共通疾病（如鼬獾狂犬病）之溫床而造成更嚴重的防疫危機。農委會更自承動物保護工作衍生眾多業務及新增工作，人力業務負擔壓力大增，人員流動率高、士氣低落，且機關出缺甄補不易，已有排擠正常收容與防疫業務現象。

(九)又動保法「零撲殺政策」實施迄今，綜整105年1月至106年6月之收容隻數、人道處理率及所內死亡率之逐月資料，全國、各直轄市及縣市之資料，依序檢附如表8至表12所示，並說明如下：

1、全國統計資料

- (1) 收容隻數顯著減少，平均值由5,228隻/月降低至3,869隻/月。
- (2) 所內死亡率雖無明顯差異，但由近4個月（106年2月至6月）數據，略有提高之現象。

2、各直轄市及縣市

- (1) 收容隻數減量者：桃園市、臺南市、基隆市、新竹市、新竹縣、彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義市、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣。
- (2) 所內死亡率增加、或疑有人道處理率降低而轉為所內死亡（自然死亡者）：臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣。

表8 公立收容所於「零撲殺政策」實施後收容概況及死亡率變化—全國（105年1月至106年6月）

單位：隻、%

年/月	全國		
	收容隻數	人道處理率	所內死亡率
105/1	5,901	13.34	11.91
105/2	3,877	13.67	13.36
105/3	6,726	9.71	8.53
105/4	5,962	13.62	9.43
105/5	5,816	12.88	9.90
105/6	5,462	13.04	9.32
105/7	5,197	15.37	10.89
105/8	5,708	12.33	7.88
105/9	4,806	13.21	10.97
105/10	4,867	10.46	6.78
105/11	4,960	10.12	8.02
105/12	4,994	11.37	6.27
106/1	3,688	7.59	8.46
平均值	5,228	12.1	9.4
「零撲殺政策」實施後			
106/2	3,682	2.42	9.67
106/3	4,048	0.79	8.79
106/4	3,609	0.55	10.72
106/5	3,964	0.48	9.61
106/6	4,135	0.53	8.25
平均值	3,869	1.1	9.4

備註：1. 收容隻數為當月進入收容所之動物量(包含捕捉、民眾送交、拾獲等)。2. 人道處理率=當月依法人道處理數/當月進入收容所動物數。3. 所內死亡率=當月所內死亡數/當月進入收容所動物數。
資料來源：本調查案整理自農委會動物保護資訊網網站資料。

表9 各地方政府公立收容所於「零撲殺政策」實施後收容概況及死亡率變化—六都（105年1月至106年6月）

單位：隻、%

年/月	臺北市			新北市			桃園市			臺中市			臺南市			高雄市		
	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率
105/1	341	0.0	7.6	798	0.0	7.6	629	4.6	5.3	439	6.8	12.3	814	0.0	11.7	322	0.0	18.6
105/2	211	0.0	6.2	528	0.0	15.9	458	1.1	7.0	310	7.1	12.6	539	0.0	11.5	177	0.0	22.6
105/3	344	0.0	3.2	780	0.0	5.8	678	2.7	4.7	393	8.4	14.5	996	0.0	7.1	419	0.0	4.3
105/4	334	0.0	5.7	800	0.0	6.1	808	3.8	5.2	296	10.5	11.5	748	0.0	10.2	355	0.0	7.9
105/5	393	0.0	5.3	915	0.0	5.7	600	8.3	7.2	360	13.3	8.9	666	0.0	10.7	382	0.0	4.5
105/6	307	0.0	8.5	708	0.0	6.5	588	1.9	4.6	359	12.0	7.2	616	0.0	13.0	440	0.0	6.1
105/7	329	0.0	9.1	624	0.0	9.8	603	5.1	3.5	301	13.0	9.3	582	0.0	11.2	403	0.0	8.7
105/8	359	0.0	5.0	615	0.0	6.0	639	6.6	3.6	352	4.8	15.3	739	0.0	7.3	417	0.0	12.0
105/9	324	0.0	2.8	681	0.0	6.3	561	4.6	3.2	261	1.2	6.1	626	0.0	10.5	397	0.0	12.9
105/10	248	0.0	7.7	649	0.0	5.6	619	9.1	3.2	227	0.0	8.4	665	0.0	4.7	349	0.0	12.6
105/11	257	0.0	9.0	722	0.0	5.7	528	6.4	1.5	368	0.5	3.5	729	0.0	6.0	399	0.0	14.8
105/12	308	0.0	5.8	612	0.0	5.1	663	0.8	5.6	530	6.2	4.2	716	0.0	6.8	440	0.0	6.8
106/1	214	0.0	5.6	467	0.0	6.2	444	0.7	8.3	393	9.4	7.9	580	0.0	11.4	422	0.0	6.6
平均值	305	0.0	6.3	685	0.0	7.1	601	4.3	4.8	353	7.2	9.4	694	0.0	9.4	379	0.0	10.6
「零撲殺政策」實施後																		
106/2	226	0.0	4.4	466	0.0	5.8	339	0.0	5.0	432	2.6	7.2	659	0.0	9.9	476	0.0	6.3
106/3	297	0.0	4.0	664	0.0	5.0	189	1.1	6.9	500	1.8	11.2	611	0.0	11.6	577	0.0	6.6
106/4	298	0.0	7.1	665	0.0	4.7	246	0.0	2.0	519	1.7	18.9	452	0.0	9.7	474	0.0	9.7
106/5	287	0.0	5.2	759	0.0	4.2	246	0.0	6.1	532	0.9	18.1	605	0.0	6.5	320	0.0	8.8
106/6	317	0.0	3.5	714	0.0	5.9	334	0.3	11.1	590	0.17	12.7	728	0.0	7.1	329	1.22	7.9
平均值	285	0.0	4.8	654	0.0	5.1	271	0.3	6.2	515	1.4	13.6	611	0.0	9.0	435	0.2	7.9

資料來源：本調查案整理自農委會動物保護資訊網網站資料(四捨五入至小數點後一位)。

表10 各地方政府公立收容所於「零撲殺政策」實施後收容概況及死亡率變化－基隆市、新竹市、新竹縣、苗栗縣（105年1月至106年6月）

單位：隻、%

年/月	基隆市			新竹市			新竹縣			苗栗縣		
	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率
105/1	97	26.8	6.2	115	0.0	8.7	171	12.3	6.4	60	0.0	30.0
105/2	77	27.3	0.0	56	48.2	10.7	75	28.0	5.3	80	0.0	66.3
105/3	186	27.4	3.2	152	2.0	19.1	154	0.0	3.3	112	0.0	61.6
105/4	141	22.7	7.8	88	0.0	15.9	209	13.4	2.4	134	0.0	43.3
105/5	129	16.3	13.2	141	0.7	17.7	150	0.0	4.7	116	59.5	34.5
105/6	111	21.6	11.7	132	31.8	15.9	143	25.9	3.5	85	0.0	43.5
105/7	112	10.7	8.0	65	3.1	20.0	179	0.0	6.7	98	48.0	49.0
105/8	86	1.2	5.8	119	15.1	4.2	261	19.5	2.7	98	0.0	1.0
105/9	84	14.3	6.0	84	27.4	8.3	130	37.7	20.0	129	10.9	14.7
105/10	89	11.2	1.1	82	26.8	3.7	106	29.3	5.7	109	6.4	7.3
105/11	128	11.7	3.1	64	37.5	6.3	162	0.0	6.2	119	16.0	11.8
105/12	68	16.2	5.9	20	0.0	45.0	126	9.5	4.0	113	17.7	12.4
106/1	68	0.0	7.4	35	0.0	14.3	25	96.0	16.0	85	3.5	3.5
平均值	106	16.0	6.1	89	14.8	14.6	145	20.9	6.7	103	12.5	29.1
「零撲殺政策」實施後												
106/2	62	0.0	4.8	16	0.0	18.8	14	14.3	14.3	98	1.0	8.2
106/3	69	0.0	5.8	18	0.0	5.6	56	0.0	0.0	116	0.0	7.8
106/4	66	0.0	3.0	15	0.0	0.0	41	2.4	7.3	120	0.8	12.5
106/5	97	0.0	12.4	37	5.4	18.9	59	0.0	5.1	143	0.0	4.1
106/6	70	0.0	17.1	47	0.0	2.1	61	0.0	4.9	155	1.3	3.9
平均值	73	0.0	8.6	27	1.1	9.1	46	3.3	6.3	126	0.6	7.3

資料來源：本調查案整理自農委會動物保護資訊網站資料(四捨五入至小數點後一位)。

表11 各地方政府公立收容所於「零撲殺政策」實施後收容概況及死亡率變化－彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義市、嘉義縣、屏東縣（105年1月至106年6月）

單位：隻、%

年/月	彰化縣			雲林縣			南投縣			嘉義市			嘉義縣			屏東縣		
	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率
105/1	308	74.7	10.1	331	1.2	0.0	326	59.8	36.8	89	0.0	2.3	316	14.2	24.1	188	51.6	5.3
105/2	180	46.7	17.2	219	2.7	0.0	186	64.0	32.8	41	0.0	2.4	157	0.0	17.8	217	57.1	0.0
105/3	420	31.4	9.8	383	1.8	0.3	305	34.4	16.1	78	0.0	7.7	266	7.5	28.6	343	58.3	0.0
105/4	244	82.8	12.3	215	2.8	1.4	270	61.9	36.3	120	0.0	5.0	271	0.0	12.9	287	62.4	0.0
105/5	248	49.6	11.3	229	2.2	0.0	290	54.1	16.2	72	0.0	0.0	238	0.0	39.1	221	61.5	1.4
105/6	225	31.6	11.1	156	1.9	0.0	327	39.1	15.9	74	25.7	0.0	302	13.3	27.5	277	60.7	1.1
105/7	281	40.9	12.8	135	2.2	0.0	318	39.0	13.8	88	0.0	15.9	268	25.8	39.2	301	89.0	0.0
105/8	245	59.6	7.4	120	3.3	0.0	221	36.2	20.4	84	1.2	8.3	276	14.1	19.6	336	64.0	2.4
105/9	217	69.1	19.8	244	1.6	0.0	187	33.2	23.5	50	0.0	10.0	169	39.6	32.0	183	68.9	3.3
105/10	211	26.1	7.6	225	1.3	0.0	261	11.5	9.2	74	0.0	9.5	153	36.6	19.6	247	63.2	0.0
105/11	127	8.7	16.5	121	2.5	0.0	258	36.1	9.7	83	0.0	4.8	95	64.2	7.4	207	45.9	0.5
105/12	175	46.3	2.9	48	2.1	0.0	145	93.8	14.5	43	0.0	9.3	44	138.6	20.5	293	17.4	0.0
106/1	100	44.0	35.0	55	10.9	0.0	46	0.0	26.1	54	66.7	3.7	57	22.8	24.6	172	19.2	0.0
平均值	229	47.0	13.4	191	2.8	0.1	242	43.3	20.9	73	7.2	6.1	201	29.0	24.0	252	55.3	1.1
「零撲殺政策」實施後																		
106/2	63	0.0	31.8	44	0.0	6.8	37	0.0	8.1	57	0.0	0.0	39	0.0	20.5	235	0.0	36.6
106/3	46	0.0	19.6	115	0.0	0.9	54	0.0	13.0	76	0.0	21.1	34	0.0	8.8	132	0.0	29.6
106/4	39	0.0	23.1	44	0.0	25.0	59	0.0	5.1	63	0.0	7.9	21	0.0	28.6	99	0.0	38.4
106/5	65	0.0	10.8	90	0.0	8.9	85	0.0	5.9	79	0.0	2.5	16	0.0	37.5	108	0.0	39.8
106/6	91	0.0	7.7	54	0.0	16.7	49	0.0	12.2	80	0.0	3.8	36	0.0	8.3	94	0.0	21.3
平均值	61	0.0	18.6	69	0.0	11.7	57	0.0	8.8	71	0.0	7.1	29	0.0	20.7	134	0.0	33.1

資料來源：本調查案整理自農委會動物保護資訊網站資料(四捨五入至小數點後一位)。

表12 各地方政府公立收容所於「零撲殺政策」實施後收容概況及死亡率變化－東部及離島（宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣）（105年1月至106年6月）

單位：隻、%

年/月	宜蘭縣			花蓮縣			臺東縣			澎湖縣			金門縣			連江縣		
	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率	收容 隻數	人道 處理率	所內 死亡率
105/1	181	27.1	37.6	66	6.1	3.0	135	0.0	0.7	94	35.1	12.8	79	30.4	8.9	2	0.0	0.0
105/2	110	51.8	48.2	81	0.0	0.0	74	0.0	0.0	54	16.7	11.1	46	76.1	10.9	1	0.0	0.0
105/3	226	16.4	5.8	111	0.9	0.0	186	0.5	5.9	105	23.8	27.6	89	22.5	5.6	0	0.0	0.0
105/4	197	13.2	17.8	98	0.0	0.0	182	1.1	1.1	68	57.4	17.7	97	71.1	5.2	0	0.0	0.0
105/5	228	33.3	19.3	76	7.9	2.6	180	0.6	1.7	48	39.6	41.7	134	27.6	6.7	0	0.0	0.0
105/6	149	24.2	12.8	118	0.9	3.4	173	4.6	0.0	82	23.2	12.2	90	68.9	3.3	0	0.0	0.0
105/7	152	12.5	8.6	50	6.0	4.0	156	2.6	1.3	95	46.3	23.2	57	33.3	5.3	0	0.0	0.0
105/8	242	19.8	14.1	155	1.9	3.9	111	0.0	0.0	138	6.5	14.5	95	31.6	4.2	0	0.0	0.0
105/9	197	16.8	18.3	60	0.0	1.7	105	1.0	0.0	41	24.4	185.4	74	74.3	2.7	2	0.0	0.0
105/10	183	20.2	17.5	99	7.1	7.1	92	2.2	0.0	98	0.0	23.5	80	46.3	3.8	1	0.0	0.0
105/11	228	40.8	43.9	87	1.2	1.2	111	1.8	0.0	51	43.1	29.4	116	23.3	3.5	0	0.0	0.0
105/12	261	20.7	15.3	78	3.9	3.9	124	0.8	0.0	43	53.5	23.3	141	53.9	1.4	3	0.0	0.0
106/1	182	18.7	10.4	62	1.6	9.7	84	2.4	0.0	45	0.0	2.2	98	44.9	1.0	0	0.0	0.0
平均值	195	24.3	20.7	88	2.9	3.1	132	1.3	0.8	74	28.4	32.6	92	46.5	4.8	1	0.0	0.0
「零撲殺政策」實施後																		
106/2	187	38.5	15.0	63	1.6	1.6	72	1.4	0.0	19	5.3	26.3	78	0.0	6.4	0	0.0	0.0
106/3	166	12.7	18.7	99	0.0	8.1	147	0.0	0.0	21	0.0	4.8	61	0.0	3.3	0	0.0	0.0
106/4	121	4.1	25.6	53	0.0	20.8	148	2.7	0.7	29	0.0	3.5	35	0.0	17.1	2	0.0	0.0
106/5	135	3.0	31.9	69	0.0	10.1	135	2.2	0.0	41	9.8	7.3	54	1.9	5.6	2	0.0	0.0
106/6	112	3.6	8.0	50	2.0	20.0	101	0.0	0.9	75	12.0	8.0	46	0.0	2.2	2	0.0	0.0
平均值	144	12.4	19.8	67	0.7	12.1	126	1.6	0.2	37	5.4	10.0	55	0.4	6.9	1	0.0	0.0

資料來源：本調查案整理自農委會動物保護資訊網網站資料(四捨五入至小數點後一位)。

(十)綜觀上述，政策實施後之後遺非僅止「停止收容」，尚有公立收容所內自然死亡率的增加，顯見因法令實施後有將原須人道處理者，轉為自然死亡之情形，此對於被收容動物不啻於是另一痛苦的折磨。農委會表示該會仍遵循法律要求，以不撲殺及維護動物收容品質，為後續政府動物收容管理制度最優先原則，並配合加速外部犬隻族群減量措施，儘可能降低對社會造成影響程度。然如犬隻族群外部控制效果還未有明顯產生前，恐民眾已無法容忍犬隻存於公共空間，或將形成新的社會共識，屆時國家法律制度則需予適時調整回應云云，顯非可採。蓋民眾無法容忍犬隻存於公共空間並非一時一日，本院分別於91年及100年提出調查報告，均指出農委會應確實進行遊蕩犬貓源頭管理，該會若能正視問題，善用此數十年時間加以落實突破，零撲殺政策即不待立法而告水到渠成；是今日窒礙難行之果，實肇於數十年來因循之困，如該會仍消極被動坐待民間力量推動修法，欲待未來法律制度調整時衡酌行政機關執行立場顯非務實。

(十一)綜上，公立動物收容處所之零撲殺政策已於106年2月4日實施，其目的並非僅為人道處理率偏高而設，亦有藉先進立法促使機關正視犬貓源頭管理沉之意，惟多數縣市於2年緩衝期屆滿前表明後續執行將遭遇困難，甚至預估無法達成，而該政策施行後，桃園市、臺南市、基隆市、新竹市、新竹縣、彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義市、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣等縣市予以減少遊蕩犬貓的捕捉，藉以減緩公立收容所之負荷，進一步觀察數據變化，甚有所內自然死亡率突增之情，包括臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、

花蓮縣、金門縣等縣市；基此，農委會事前既未能積極落實立法目的，事後又僅以維持收容品質為由，建議地方以「停止收容」為對策，未能衡酌基層收容壓力及後遺症，作法消極，實有未當。

六、農委會就寵物登記及特定寵物業管理之種類僅列「犬」，但國內飼養「貓」的數量及比例逐年提高，至105年度已達57萬隻並占全國已登記犬貓總數的四分之一，該會未將其納入寵物登記管理辦法，所提出修正「特定寵物業管理辦法」雖已規劃增列「貓」為適用之特定寵物，然仍屬草案階段，作為有欠積極，仍待檢討改進。

(一)依動保法第19條規定：「中央主管機關得指定公告應辦理登記之寵物。……前項寵物之登記程序、期限、絕育獎勵與其他應遵行事項及標識管理辦法，由中央主管機關定之。」同法第22條規定：「任何人不得販賣特定寵物。……前項特定寵物之種類、繁殖場、買賣或寄養業者應具備之條件、設施、專任人員、申請許可之程序、期限與換證、撤銷或廢止許可之條件、寵物繁殖作業及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」次依寵物登記管理辦法第2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。」農委會於88年8月10日公告「犬」為應辦理登記之寵物。另依特定寵物業管理辦法第2條規定：「本辦法適用之寵物種類為犬。」

(二)農委會查復現行寵物登記管理僅公告犬隻為應辦理登記之寵物，係考量國人飼養犬隻占寵物多數，同時參考動保先進國家多數將犬隻納入強制登記，而鮮少將貓隻納入強制登記，故該會未將貓隻納入強

制登記規範，而採行「自願登記」方式辦理²⁰。另特定寵物業管理亦考量犬隻占寵物業多數，並針對寵物業之寵物採分級管理制度，對不同動物予以不同管理強度，故暫未將貓隻納入規範。該會因應飼養貓隻數量上升，近年來動保團體對貓隻納入特定寵物業管理多有倡議，就相關研商會議結論及續處作為說明如下：

- 1、行政院於103年8月25日邀請國內動物保護團體召開動物保護相關議題座談會，決議請農委會儘速研議就「貓」納入寵物繁殖、買賣管理之可行性與時程。
 - 2、農委會爰於103年11月27日邀集各縣(市)政府及寵物業者檢討特定寵物業管理辦法，決議原則將「貓」納入特定寵物業管理，至貓隻管理強度、飼養設施基準、動物福利及是否應植入晶片辦理登記等與「犬」管理方式不同，將再邀集相關單位研議，並於修法發布後給予1年輔導緩衝期。
 - 3、農委會續於104年8月27日邀請各單位研商貓列為特定寵物業管理之配套相關事宜，決議將貓列為特定寵物業管理，並就貓隻繁殖、買賣或寄養場所及其主要設置基準、繁殖限制規定及相關強化管理配套等原則研商獲致共識。
- (三)農委會依據相關會議獲致之共識，並通盤彙整各方意見，在兼顧犬貓管理、動物保護及產業發展之衡平性，於105年2月4日邀集相關單位召開會議研商「特定寵物業管理辦法」修正草案，決議由該會辦理該辦法後續法制作業，將一併重新調整寵物管理相關文件內容及寵物業者辦理犬、貓登記作業相關

²⁰ 臺北市動物保護處已於104年12月10日公告指定「貓」為臺北市應辦理登記之寵物。

配套。該會於105年12月28日以農牧字第1050043750號預告修正「特定寵物業管理辦法」，增列「貓」為適用該辦法之特定寵物。

(四)惟據農委會於100年度迄今調查家犬貓數量之結果，100、102及104年度家貓數占家犬貓總數之19% (30.2萬隻/154.5萬隻)、25% (57.9萬隻/232.1萬隻)、25% (56.8萬隻/228.2萬隻)，家貓數量已達家戶寵物之四分之一；再以貓隻新增登記隻數近2年均達5萬隻，達犬隻新增登記隻數之半數²¹，且近年貓隻新增登記之增加比率約達2成以上，可見國人飼養貓隻比例已大幅上升，而寵物登記管理辦法尚未將「貓」予以納入登記，即有此一結果，顯示國內實際飼養貓隻數量與統計結果應有顯著之差距，然寵物登記管理辦法早自88年7月31日公布施行，農委會多年來卻未能檢討國人實際飼養寵物之實情，並予以因應並納入管理，實有未妥。又前於105年8月間媒體報導²²於新竹縣疑似發生貓隻繁殖棄養案件，新竹縣政府對此查復²³表示動保法於寵物繁殖規範目前為犬隻，該案貓隻為犬隻以外之寵物，依法無納入規範，尚無涉及非法繁殖。可證農委會修正「特定寵物業管理辦法」並擬增列「貓」為適用對象，迄仍屬草案階段，該會對此未能積極以對，縱該管理辦法通過後，其第11條規定寵物繁殖或買賣業者應提供予購買者寵物之晶片號碼，但對於家戶內所飼養「貓」隻及繁殖情形，仍未予以納入寵物晶片植入及統計管理，有待檢討改進。

²¹ 貓隻寵物新增登記數於104、105年分別為51,968、61,356隻，犬隻寵物新增登記數於104、105年分別為115,757、118,112隻。

²² 聯合新聞網105年8月9日「繁殖場棄養？工察發現上百病死貓」，<https://udn.com/news/story/7320/1882318>。

²³ 新竹縣政府105年8月30日府授農防字第1050102073號函。

(五)綜上，農委會就寵物登記及特定寵物業管理之種類僅列「犬」，但國內飼養「貓」的數量及比例逐年提高，至105年度已達57萬隻並占全國已登記犬貓總數的四分之一，該會未將其納入寵物登記管理辦法，所提出修正「特定寵物業管理辦法」雖已規劃增列「貓」為適用之特定寵物，然仍屬草案階段，作為有欠積極，有待檢討改進。

七、農委會對動物保護業務在中央及地方於組織架構及人力資源配置均屬匱乏，未能正視並積極協調地方政府首長重視動物保護政策，並謀求改善，且公職獸醫師兼辦過多行政庶務，未能專責執行動物醫療照顧業務，其業務權重失衡，亟待調整改善，農委會允應檢討改進。

(一)按動物收容處所設置組織準則第2條規定：「本準則用詞，定義如下：……二、收容量：指收容處所依其可供動物活動區域面積，以每隻動物提供5平方公尺計算之可飼養數量。三、獸醫：指收容所依法任用之公職獸醫師及聘僱之獸醫師（佐）。四、工作人員：指收容所內執行動物飼養照顧、環境管理及其他行政工作之人員，不含主管。」同準則第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。」是以該準則所訂基準係為動物收容處所照顧收容動物所應具備最基本之收容環境及人力配置，先予陳明。

(二)據本院前調查有關嘉義縣家畜疾病防治所疑未遵守載運規定致近半流浪狗於運送過程死亡案，苗栗縣動物保護防疫所疑發生犬隻運送致死案，桃園機場

發生活體動物裝載不當致大量傷亡案²⁴，以及桃園市動物保護教育園區園長輕生等案件²⁵，皆發現地方縣市政府收容所多有業務人力配置不足、公職獸醫師兼辦過多行政庶務，肇致其工作量及心理負荷過重等缺失。以嘉義縣政府載運流浪狗致死案為例，農委會查復該案肇事根本原因在於嘉義縣政府投入該業務之承辦人力嚴重不足所致，建議該府應確實重視動物保護業務，編以合理業務人力；又該府政風處對該事件專案調查報告則指出，該縣人力恐不足以處理動保案件及該動物收容量，且工作人員因此情緒瀕臨崩潰邊緣，建議機關首長考慮定期輪調人員，避免動保工作人員因工作量過重而影響業務推動或發生憾事。再者，在桃園市動物保護教育園區園長輕生案件中，桃園市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，惟該府未能妥適提供人力及經費，並加強源頭管制減量作為，除所內動物數量長期超出適收容量外，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，疲於奔命。又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內容，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、活動辦理等等；再依該府動保處提供簡園長輕生之內部檢討報告，其中載明外界對動物醫療照顧的要求超過現有人力負荷是重要因素之

²⁴ 本院105年10月3日院台調壹字第1050800183號。

²⁵ 本院105年6月2日院台調壹字第1050800103號。

一。是以地方縣市政府長期忽視收容所人力配置不足現象，公職獸醫師又須兼辦過多行政庶務，肇致其工作量及心理負荷過重，處理動物保護業務疲於奔命，主管機關任令收容所內獸醫及工作人員在此惡劣不堪的職場環境中工作，顯有未當。

(三)另據農委會查復，該會於105年5月清查縣市動物收容所人力配置狀況，統計現行全國33處收容所，駐場獸醫師計有83人(其中專職65人、兼職18人)、管理人員則有221人(其中專職206人、兼職15人)。地方政府辦理動物保護工作人員流動性高，約近半數工作人員辦理現職年資低於2年，多由新進人員承辦該等工作。至有關公職獸醫師承辦業務內容，實務上任職公務機關之公職獸醫師，辦理行政業務比例受所服務機關屬性而定，如服務於鄉鎮公所農業單位之公務獸醫因編制員額少，其主要工作為行政工作而非獸醫診療，至有設置公立動物收容處所之地方政府，則有部分獸醫須負責診療工作，絕大多數之公務機關本非以提供動物醫療為核心任務，公職獸醫亦非定位以獸醫診療為其核心工作。另依據農委會調查各公立收容所編制內獸醫師職掌業務情形統計表，如表13所示，22縣市中有8個縣市的獸醫師因兼辦行政業務而未能實質從事動物醫療業務，又有9個縣市收容所的獸醫師照護及醫療業務比率竟低於50%(含50%)，合計共有13個縣市收容所獸醫師因兼辦其他行政業務未能實質從事動物醫療業務，或有實質從事動物照護比率卻偏低者，顯見地方政府對動物保護政策及措施普遍未予重視。再者，全國各縣市收容所駐場獸醫師及管理人員6成以上屬於六都人力，城鄉落差甚大。農委會人員於本院詢問時坦認：「目前公職獸醫確實當

初就設計依機關屬性，不是完全做獸醫診療工作，而有行政工作，準則中還有配置獸醫管理人員，而不是真的讓獸醫去照顧動物。」、「基層人員感受動物保護業務負荷狀況未因本會補助增聘人力而改善，事實上……因法律增訂多項政府法定業務，然地方公職員額並未隨之擴編。此外，各界對動物保護工作品質要求與時俱進，已朝向進階的確保動物福祉方向發展，多方期待，衍生眾多業務及新增工作，人力業務負擔壓力大增，人員流動率高、士氣低落，且機關出缺甄補不易，確實有排擠正常收容與防疫業務現象。」

表13 各公立收容所編制內獸醫師職掌業務情形

縣市別	負責實質從事動物照顧(護)業務之人員為何？		獸醫師是否因兼辦行政業務而未能實質從事動物醫療業務？	
	獸醫師照顧(顧)及醫療業務占比	工作人員	是	否
新北市	V(50%)			V
臺北市	V(50%)	V		V
臺中市	V(50%)			V
臺南市	V(無提供)	V	V	
高雄市	V(30~40%)		V	
桃園市	(無提供)		V(50%以上)	
宜蘭縣	V(90%)			V
新竹縣	V(20%)		V	
苗栗縣	V(50%)		V	
彰化縣	V(70%)			V
南投縣	V(100%)			V
雲林縣	收容業務委外			
嘉義縣	V(60%)			V
屏東縣	收容業務委外			
臺東縣	V(50%)			V
花蓮縣	V(60%)	V		V
澎湖縣	V(30%)			V

縣市別	負責實質從事動物照顧(護)業務之人員為何?		獸醫師是否因兼辦行政業務而未能實質從事動物醫療業務?	
	獸醫師照顧(顧)及醫療業務占比	工作人員	是	否
基隆市	(無提供)	V		V
新竹市	V(80%)			V
嘉義市	-	V	V	
金門縣	-	V	V	
連江縣	V(20%)		V	

資料來源：本調查案整理自農委會查復資料。

(四)本案諮詢會議中與會學者專家亦表示：「防檢所在動保法通過後直接增加業務成為動保防檢所，但人力財源皆未增加，事實上制度殺人並非從零撲殺開始，當政府把技術人員當作行政人員，又兼任各式各樣的動物檢查員、動物管制員、餵飼員、工友等等，就是現在公職獸醫人力問題的遠因。」、「目前叫有證照之公務獸醫師掃狗糞、餵狗，浪費國家人才……收容所停止要有證照之獸醫師在收容所掃狗糞、餵狗等工作，自然流動率就低。」

(五)據上，國內公立動物收容所人員因其執行業務涉及收容動物生命之維護，而受外界高度重視與檢視。農委會明知地方行政機關對動物保護政策及相關措施長期且普遍未予重視，對所配置之公職獸醫師多依據機關屬性而賦予其他行政工作，未讓公職獸醫師專職照護收容動物，且多數縣市收容所獸醫師因兼辦其他行政業務未能實質從事動物醫療業務，或有實質從事動物照顧比率卻偏低之現象，亦未能儘速補足充裕人力，肇致其所面臨生理與心理的雙重負荷，人員流動頻繁，致收容動物福利蒙受不利影響。又面對修正公布之動保法相關規定，農委會前主任委員曹啟鴻於行政院105年12月15日第

3527次會議報告中對於該法修法影響及2年緩衝期調整狀況中指出，公立動物收容處所停止人道處理機制之核心問題為公立收容所管理及流浪犬管理及控制，農委會推動對策包括改善動物收容所設施及管理，輔導轉型為動物生命教育園區，並參照歐美日等國流浪犬源頭管理模式推廣多元認養、建立飼主責任，落實寵物登記、推廣絕育及加強法規配套及執法，然而，此等法令及政策所規定或賦予之法定任務亦為收容所工作人員所必須承擔，對此，農委會並未予以正視。另農委會亦坦認，現今各界對動物保護工作品質要求與時俱進，已朝向進階的確保動物福祉方向發展，多方期待的結果，衍生眾多業務及新增工作，收容所人力業務負擔壓力大增，人員流動率高、士氣低落，且機關出缺甄補不易，確實有排擠正常收容與防疫業務現象，惟農委會亦未能妥擬對策因應。動物保護法雖明定由地方政府設置專責機構執行各項動保工作，然而，對於全國動保事務人力資源之困境，農委會為該業務之中央主管機關，自責無旁貸，對於收容所動物保護工作人力增置及專責化，行政業務簡化及工作人員心理調適輔導等應予以正視，並妥擬改善策略及措施，避免不合理之現狀延續。

(六)綜上，農委會對動物保護業務在中央及地方於組織架構及人力資源配置均屬匱乏，未能正視並積極協調地方政府首長重視動物保護政策，並謀求改善，且公職獸醫師兼辦過多行政庶務，未能專責執行動物醫療照顧業務，其業務權重失衡，亟待調整改善，農委會允應檢討改進。

八、農委會為動物保護中央主管機關，未能積極妥善運用政策工具引導動物保護議題，建立社會共識，以消弭

動保團體、流浪動物愛心人士與一般民眾之對立誤解，降低動物保護基層工作人員身心壓力，亦有檢討改進之必要。

- (一)近年來民眾對於動物保護意識雖已顯著提升，然仍有部分愛護動物人士及動物保護團體對政府執行動物保護政策及措施頗有微詞，且該等人士或團體所採行的動保措施及作法有時又與一般民眾觀念相扞格，致彼此屢生衝突，甚至與地方政府動物保護執行機關或工作者發生爭執、抗爭，每每造成公部門推動動物保護政策及措施之阻力。
- (二)據本案諮詢會議中與會學者專家表示：「臺灣的動物保護團體家數已高達149家（截至105年8月底止），各家動保團體對於動保法與動物福祉的認知各有其見解，莫衷一是。於是，往往令政府主管機關無所適從……。」不同理念的動保團體對於行政機關執行動保業務有其訴求，惟部分訴求又與一般民眾觀念相悖離，經常使動保執行機關工作人員陷入兩難。如動保團體要求應落實實施TNVR與精準捕捉政策，然而民眾則無法接受公共空間有流浪犬貓的情形；一旦基層工作人員將流浪犬貓捕捉後，又會飽受來自動物保護人士的無情抨擊；如果不捉，則又會受到民眾與民意代表的責難。又本院調查新屋收容所園長輕生事件，桃園市政府之內部檢討報告指出：「因源頭管理法令不周及零安樂政策相關配套措施不足所生的惡果，總由第一線基層人員因應承擔……。」、「動物保護業務人力流失是全國性的問題，且動保業務需要應付動保團體不同的聲音、理念、期待及情緒，顯有不妥……。」、「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……。」、「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。」再者，部分愛心人士，不忍見到流浪街頭的動物捱餓，自行以支付購買、勸募資金或蒐集食物等方式，餵食或收容街頭流浪犬貓；然此舉將使被餵食的遊蕩犬貓更容易聚集繁殖、傳染病散播及收容場址環境衛生惡化等情事，導致基層動保工作人員作業受阻礙，亦常引發一般民眾或鄰近居民之抗議，相互撻伐爭執情事頻生。農委會長期以來面對不同立場之動保團體、愛心人士或一般民眾的各類訴求及作為，未能妥善運用政策工具，積極溝通以尋求並建立動保共識，避免其相互對立與衝突，減少基層動保工作人員作業阻力，反而抱怨動保團體頻頻遊說立法機關直接提案修正動物保護法，增訂多項動保法定業務，致使該會無法因應且執行困難，陷入困境，實有未當。

- (三)動物保護工作原本就需要有眾多團體及熱心人士共同參與，俾集思廣益，偕同合作將是類業務推往正向發展，縱因彼此之間有不同立場及作為，允應理解皆出自愛護遊蕩犬貓之初衷，積極溝通，不宜相互爭執；農委會允宜扮演政策領頭羊角色，充分理解各動保團體之理念，建立動物保護政策共識，對於動保團體、遊蕩犬貓愛心人士與一般民眾之爭執、對立與誤解亦不宜置身事外，並設法解決動保團體對基層動保工作人員的指摘或干擾情事，俾減緩該工作人員之身心壓力。爰此，動物保護在社會中已為普世價值，然絕非僅由公部門即可達成，各類動保事務往往需仰賴政府及民間團體共同合作

方能克竟其功。農委會允宜善用政策資源，輔導或督促地方政府面對外部團體時，藉公私協力方式積極與所轄各立案之動保團體在動保政策研擬、認養推廣、案件稽查及教育宣導等相關工作持續溝通與合作，共同為維護收容動物之最佳福祉而努力。

(四) 綜上，農委會為動物保護中央主管機關，未能積極妥善運用政策工具引導動物保護議題，建立社會共識，以消弭動保團體、遊蕩犬貓愛心人士與一般民眾之對立誤解，降低動物保護基層工作人員身心壓力，亦有檢討改進之必要。

九、近年來對動物棄養及施虐之違法事件頻傳，顯示國內動保教育仍有待加強，農委會允應偕同地方政府致力於飼主及一般民眾動物生命教育，俾減少類此事件發生並預作防範。

(一) 近年來部分不肖民眾對動物棄養及施虐事件頻傳，甚至導致動物死亡，媒體之相關報導²⁶諸如：「全臺各地時傳毒狗案，高雄市楠梓區21日又發現4隻流浪狗口吐白沫倒斃路邊，前往餵食的愛媽立即通報警方與動保處……。」、「相信動物協會公布，臺北市試辦TNVR的福安里、富洲里，10月照常發生7隻狗遭毒死慘劇……現在連首善之都臺北市試辦的里，照樣發生慘案。」、「有關高雄市3名軍人以鐵鍊吊死犬隻乙案，農委會曹主委對此深感痛心並譴責此不當行為……。」，有關棄養、毒殺、虐待犬貓的新聞迭生，不勝枚舉，顯見時至今日愛護動物雖已為社會通念，仍有部分民眾及飼主在尊重動物生命教育方面尚嫌不足，肇致脫序之不幸事件發生，中央及地方動物保護主管機關在此部分仍需持

²⁶ 106年12月2日臺灣動物新聞網、105年11月5日中央社、105年6月28日農委會等網站新聞資料。

續加強。

- (二)據農委會查復，該會就飼主教育及宣導，歷年透由多元化動物保護宣導工作，向國人傳遞灌輸正確動物保護觀念，如電視、電影、社群網路之廣告短片推播、各類新聞活動等，105年度再透過行政院人事行政總處地方行政研習中心數位課程製作服務專案，規劃製作「動物保護面面觀」1小時數位課程，完成後將在地方行政研習中心之「E學中心」上架，成為公務人員數位學習課程之一，擴展動物保護成人教育。又該會為加強動物保護教育工作並於國民教育課綱中納入相關課程，獲教育部支持辦理中，並指出現行教育體制已積極納入動物保護與福利教育。再者，農委會表示國人現有動保觀念與意識，已較動保法施行初期明顯進步，民眾願意關心動保議題，收容動物認養意願大幅提高，以88年該法施行初期僅3%，105年扣除民間狗場認養後，比例則已達約50%，然而與動保先進國家相較，則仍有諸多待發展與進步的空間。
- (三)尊重動物生命已為現今社會所重視，亦為高度共識，為避免少數不肖飼主或民眾之違法脫序行為，造成寵物或流浪動物遭受傷害，甚或死亡，加強動物保護及尊重動物生命之教育工作仍應持續推展及努力。況且國人現今動保觀念之轉化及提升，係過去政府及民間相關機構長期耕耘與教育的結果，才能在整體社會文化與公民素質中逐漸體現。亞里斯多德有言：「教育的根是苦的，但其果實是甜的。」教育無法立刻改變流浪動動物的現況，但卻可以埋下夢想的籽。我們想用教育來改變世界，

為生命找尋出路²⁷。爰農委會允應偕同地方政府，持續加強民眾有關尊重動物生命的法治觀念，加重是類教育之強度與廣度，推動全民化的動保教育工作，以避免憾事再次發生。

(四)綜上，近年來對動物棄養或施虐違法事件頻傳，顯示國內動保教育仍有待加強，然相關事件每每成為媒體報導焦點，亦說明民眾對於動物生命愛護與尊重之意識已普遍提升，農委會仍應偕同地方政府致力於飼主及一般民眾動物生命教育，俾減少類此事件發生並預作防範。

²⁷ 引述自「社團法人臺灣之心愛護動物協會」網站，網址：
<https://www.hotac.org.tw/default.hotac>

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正行政院農業委員會。
- 二、抄調查意見二至九，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：劉德勳

江綺雯

王美玉

仇桂美

中 華 民 國 1 0 6 年 8 月 1 5 日