

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，澎湖縣、嘉義縣、彰化縣三縣市長期漠視公立動物收容所惡劣環境，由行政院農業委員會統計資料可證上述三縣市長期發生爆籠與領養率低迷現象，108 年度所內死亡率高居全國前三名，疑違反「公立動物收容處所管理規則」。特別是澎湖縣動物收容所內的死亡率從 106 年的 11% 飆升到 108 年的 35%，顯未見改善。為深入瞭解地方政府動物收容之執行及中央動保政策推動等問題，有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

案經函請行政院農業委員會（以下簡稱農委會）及外交部就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣於民國（下同）109年11月3日諮詢臺灣動物社會研究會朱增宏執行長、國立臺南大學行政管理學系吳宗憲教授、臺灣防止虐待動物協會姜怡如執行長及關懷生命協會張章得理事長等專家學者；又於同年12月23日諮詢國立屏東科技大學野生動物保育研究所裴家騏教授、國立屏東科技大學野生動物保育研究所陳貞志副教授、臺灣之心愛護動物協會劉晉佑執行長及國家自然公園管理處保育解說科黃雅婷技士等專家學者；另於110年11月12日赴彰化縣動物防疫所及其流浪狗中途之家與臺中市動物之家后里園區實地履勘；復於同年12月22日請農委會黃金城副主任委員、張經緯處長及鄭祝菁科長等相關主管人員到院接受詢問；嗣後於111年5月5日赴澎湖縣動物防疫所及其動物收容中心實地履勘；復繼而持續蒐研相關卷證資料，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、部分公立收容所長期以來或不諳法令或部分社會人士

主張不得執行宰殺收容動物的壓力，對於重傷病或罹患嚴重傳染病等之收容動物，任其在痛苦中拖磨而死，嚴重違反動物福利；另農委會對於各縣市收容所評鑑方式恐未能發現真實缺失，且長期未釐清「宰殺」、「零撲殺」及「零安樂」等觀念，肇致基層執行人員困擾及壓力，皆有檢討改進之必要。

(一)動物保護法雖經修法規定自106年起，對於收容於動物收容所，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，不得予以宰殺，惟對於患有法定傳染病、重病無法治癒等動物，仍可依程序施予安樂死。部分縣市收容所獸醫或管理人員，或不諳法令或部分社會人士壓力，或因個人信仰問題，對於應執行安樂死之收容動物不敢甚或拒絕不執行。

1、按動物保護法第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：……五、為解除動物傷病之痛苦。……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。」另同條第5項規定：「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（即俗稱12夜條款），不適用第1項規定。」爰自106年起廢除12夜條款，對於收容的動物不得任意宰殺，惟如患有法定傳染病、重病無法治癒等狀況，嚴重影響人畜健康或公共安全，經獸醫師檢查後得對該收容動物實施安樂死，合先敘明。

2、據陳訴人至本院陳訴，某公立收容所對於收容的頸

椎斷裂痛苦哀號又無法進食的犬隻，進所3天無任何醫療行為又不施予安樂死，其實已經達到動物保護法規定的虐待動物。另本案諮詢學者專家指出：

- (1) 收容所內動物可能死亡的原因，是有很多縣市不敢執行安樂死，零撲殺制度還是有一個例外規定，就是動物是處於一個很痛苦、罹病痛苦又無法治癒時，獸醫是可以在評估後給予安樂死。但因為零撲殺的聲量，造成所內人員避免被民眾或動保團體指責，寧願讓動物在所內病死，也不願在收容所內對其實施安樂死，寧願讓狗狗病死，因為現在每月都要公布安樂死數量，這樣嚴重違反動物福利是很殘忍的一件事。
- (2) 縣市第一線工作人員無力感都很大，最大的無力感就是零安樂死這個政策，多數第一線工作人員無法區分撲殺或安樂死，因為在地方執行單位的判斷就是不能因為獸醫師注射藥物讓狗死亡，無論何種狀況就是零安樂死，有部分的做法就是拖到狗自然死亡，如果犬隻病死就不是安樂死的問題。

3、洵據農委會查復，該會於106年零撲殺政策實施後統整各縣市收容所遭遇困難及窒礙難行之處如下：

- (1) 各縣市收容所自106年2月起施行零撲殺政策後，不再以人道方式處理收容犬貓，影響收容空間周轉率，各縣市因應收容空間有限，調整捕犬模式，優先捕捉民眾通報具追、咬人等問題犬隻或需急難救助之傷病動物，惟因入所動物樣態改變，多數犬隻本質屬較不易由家庭飼養之犬隻，推廣認養更為困難。
- (2) 目前公立動物收容所收容動物態樣多以老、兇、殘、疾之動物居多，又犬隻於政府收容所內平均

飼養停留天數由零撲殺施行前的12日，至110年9月底提高為15.5天，且收容犬隻多屬中大型犬，收容空間壓力持續增加。

- (3) 收容動物人道處理數（處理率）自106年的763隻（占1.76%）、107年的174隻（占0.44%）、108年的153隻（占0.32%）、109年的92隻（占0.20%），至110年1~11月之77隻（占0.26%），數量逐年下降。另因犬、貓於收容所停留時間增長且少有符合人道處理之條件，於收容所內因生理耗弱自然死亡現象漸增，致動物所內死亡率相對漸為提高。105年至110年10月全國及各縣市動物收容概況及死亡率統計如表23。

表1 105年至110年全國及各縣市動物收容概況及死亡率統計表

縣市別	105年			106年			107年			108年			109年			110年		
	收容數 (隻)	依法人道 處理率	所內死 亡率															
新北市	8,432	0.0%	6.9%	7,678	0.0%	5.6%	6,223	0.0%	5.3%	6,679	0.0%	6.1%	5,219	0.0%	3.2%	5,066	0.0%	4.3%
臺北市	3,755	0.0%	6.2%	3,244	5.5%	5.2%	2,995	0.2%	3.8%	2,741	0.1%	7.6%	2,536	0.1%	8.2%	2,085	0.0%	8.7%
臺中市	4,196	7.2%	9.4%	5,925	1.4%	11.4%	6,998	0.3%	10.3%	8,361	0.6%	4.9%	7,610	0.3%	4.6%	2,709	0.7%	8.7%
臺南市	8,436	0.0%	9.1%	6,417	0.0%	8.2%	7,423	0.0%	3.5%	8,277	0.0%	4.8%	7,086	0.0%	5.2%	3,771	0.0%	11.1%
高雄市	4,500	0.0%	10.2%	5,026	0.2%	8.4%	4,085	0.0%	5.9%	5,329	0.0%	5.0%	4,706	0.0%	5.2%	3,590	0.0%	4.3%
桃園市	7,374	4.6%	4.6%	3,241	0.6%	6.8%	3,725	0.7%	3.2%	5,085	0.4%	4.0%	5,572	0.0%	3.6%	4,168	0.0%	4.8%
宜蘭縣	2,354	24.0%	20.7%	1,642	9.7%	14.6%	1,208	2.0%	10.9%	1,534	0.9%	11.9%	1,782	0.0%	3.0%	1,653	0.2%	3.3%
新竹縣	1,866	13.4%	5.5%	482	6.0%	5.2%	368	0.0%	8.7%	510	0.0%	8.4%	645	0.0%	9.3%	424	0.0%	6.1%
苗栗縣	1,253	14.0%	30.2%	1,344	1.9%	8.6%	1,005	2.3%	17.0%	1,330	0.4%	14.4%	2,063	0.3%	12.6%	2,391	0.0%	4.6%
彰化縣	2,881	48.6%	11.3%	661	6.7%	16.2%	552	0.0%	6.5%	2,100	0.0%	18.8%	1,821	0.0%	4.2%	1,636	0.0%	1.7%
南投縣	3,094	45.1%	20.4%	603	1.2%	12.9%	320	0.3%	8.8%	463	1.5%	5.8%	835	1.3%	3.5%	639	0.6%	12.4%
雲林縣	2,426	2.0%	0.2%	741	0.8%	6.6%	759	0.0%	10.0%	819	0.0%	17.8%	175	0.0%	52.0%	158	0.0%	49.4%
嘉義縣	2,555	17.9%	25.4%	344	4.1%	16.3%	231	1.3%	14.7%	227	1.3%	20.3%	1,595	0.0%	2.5%	550	0.0%	13.5%
屏東縣	3,100	58.5%	1.0%	1,326	2.5%	20.6%	359	0.3%	0.3%	883	0.7%	0.7%	951	0.4%	1.6%	620	0.6%	5.3%
臺東縣	1,629	1.4%	1.2%	1,162	1.3%	0.3%	584	1.2%	1.4%	529	0.2%	0.8%	554	0.4%	1.6%	586	0.2%	2.9%
花蓮縣	1,079	2.7%	2.6%	576	1.4%	8.5%	442	2.5%	5.4%	507	3.9%	4.1%	591	1.9%	1.9%	350	3.7%	1.4%
澎湖縣	917	27.5%	27.8%	451	8.4%	11.1%	453	8.2%	16.6%	587	0.0%	34.6%	575	0.2%	33.0%	730	1.8%	12.7%
基隆市	1,308	18.0%	6.2%	816	0.0%	8.8%	517	0.0%	11.0%	412	0.0%	11.4%	370	0.0%	12.4%	268	0.0%	10.8%
新竹市	1,118	14.5%	13.1%	301	3.0%	8.3%	281	2.1%	14.9%	638	1.7%	11.9%	741	2.0%	8.6%	433	3.7%	4.8%
嘉義市	896	2.2%	6.3%	673	5.5%	6.8%	294	1.7%	3.7%	313	2.6%	1.9%	331	3.3%	5.4%	100	9.0%	34.0%
金門縣	1,098	44.7%	4.7%	772	5.8%	4.8%	777	0.1%	3.9%	818	0.6%	2.3%	1,058	0.0%	3.1%	455	0.0%	7.9%
連江縣	9	0.0%	88.9%	13	0.0%	38.5%	27	0.0%	11.1%	22	0.0%	4.5%	14	0.0%	0.0%	6	0.0%	0.0%
總計	64,276	12.4%	9.4%	43,438	1.8%	8.5%	39,626	0.4%	6.4%	48,164	0.3%	6.9%	46,830	0.2%	5.4%	32,388	0.3%	6.6%

資料來源：農委會

- 4、農委會稱各縣市政府依據動物保護法第12條第1項第7款規定，收容於動物收容處所之動物，在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之情事者，得對收容動物執行人道處理，係回歸動物福祉，基於解除動物痛苦，在獸醫專業判斷下執行人道處理，以維護動物生命尊嚴必要手段。
- 5、農委會稱為協助各縣市政府針對收容動物執行人道處理具一致性原則，分別於106年1月19日及110年2月23日邀集各縣市政府研商公立動物收容處所執行動物人道處理原則，並依據動物保護法第12條第1項第7款相關規定及會議討論結果，提供「動物人道處理評估表(建議版)」及「動物健康與行為評估表」(如附件1及附件2)，供各縣市政府做為評估其收容動物是否適合供民眾認養或需執行人道處理之參考，另該會建議各縣市政府就公立動物收容處所執行人道處理動物判定作業，可組編成立小組，邀請外部獸醫師等具專業人士參與判定，並完整紀錄動物診療狀況，以專業管理現場，減少外部對動物施以人道處理之爭議。
- 6、經調查至110年11月底，各縣市收容動物人道處理執行程序，雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、基隆市、嘉義市、金門縣及連江縣等7縣市係參考農委會提供之動物人道處理評估表辦理，其餘縣市政府則除參考該會版本外，另有訂定該縣市之收容動物人道處理作業規範辦理。各縣市政府公立動物收容所人道處理之作業方式，詳列如表24各縣市政府是否訂定公立動物收容所人道處理作業規範或評估表統計表。

表2 各縣市是否訂定公立動物收容所人道處理作業規範或評估表統計表

縣市別	■否(依農委會提供之動物人道處理評估表評估)	■是(作業規範或評估表名稱)
新北市	<input type="checkbox"/>	■新北市動物人道處理作業流程
臺北市	<input type="checkbox"/>	■臺北市動物之家收容犬貓人道處理評估及執行原則
臺中市	<input type="checkbox"/>	■是，臺中市動物保護防疫處動物人道處理評估表
臺南市	<input type="checkbox"/>	■是，臺南市動物之家執行動物人道處理評估表
高雄市	<input type="checkbox"/>	■高雄市收容動物人道處理作業流程
桃園市	<input type="checkbox"/>	■桃園市政府動物保護處人道處理評估及簽核單(桃園市動物保護教育園區管理作業規範)
宜蘭縣	<input type="checkbox"/>	■宜蘭縣流浪動物中途之家管理作業規範
新竹縣	<input type="checkbox"/>	■新竹縣公立動物收容所人道安樂死標準作業程序
苗栗縣	<input type="checkbox"/>	■苗栗縣生態保育教育中心(動物收容所)管理作業規範
彰化縣	<input type="checkbox"/>	■彰化縣公立動物收容處所流浪動物人道處理安寧小組設置辦法及作業流程、準則
南投縣	<input type="checkbox"/>	■南投縣公立動物收容所執行動物人道處理標準作業流程
雲林縣	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
嘉義縣	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
屏東縣	<input type="checkbox"/>	■屏東縣動物人道評估、評分表及使用農委會表單
臺東縣	<input type="checkbox"/>	■臺東縣流浪動物收容中心管理作業規範
花蓮縣	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
澎湖縣	<input type="checkbox"/>	■動物人道處理評估表
基隆市	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
新竹市	<input type="checkbox"/>	■新竹市公立動物保護教育園區作業規範
嘉義市	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
金門縣	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____
連江縣	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____

- 7、動物保護法於104年修法，規定於106年2月4日起實施零撲殺政策，廢除12夜條款，禁止任意宰殺收容動物，該修法雖是基於尊重生命，藉先進立法促使機關正視犬貓源頭管理沉疴之意，惟欠缺完整的配套措施，肇致各縣市公立收容所的沉重負荷。經查，動物保護法第12條規定收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，不得任意宰殺；但明確規定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。農委會雖未制定公立收容所犬貓人道處理的統一作業流程，但提供「動物人道處理評估表（建議版）」及「動物健康與行為評估表」，供各縣市政府做為評估其收容動物是否適合供民眾認養或需執行人道處理之參考，各縣市亦多有制定收容動物人道處理規範或參酌農委會所頒前揭評估表評估，收容所獸醫對收容動物人道處理並非漫無標準。
- 8、再者，農委會對於各縣市公立收容所評鑑項目中，並未查有對收容所獸醫判定收容動物安樂死等人道處理案件有加權或特殊處置等計分方式。另以該會「110年度直轄市及縣（市）政府辦理動物收容管制業務評鑑方式」為例，其中評鑑評分指標中對於特殊狀況動物之福利品質項目中，有對於傷病、生理耗弱、攻擊或危險犬之動物是否確實依據獸醫專業判斷人道處理，收容所如無任何人道處理案件反而應提出說明。是以農委會對收容所的評鑑並未禁止執行收容動物人道處理，亦無特殊計分方式，農委會的評鑑項目應無造成收容所獸醫的執行人道處理

的壓力。

- 9、各縣市收容所長期以來為控制數量而執行收容犬貓的撲殺工作，早為民眾及動保團體詬病與指責，造成許多收容所的獸醫沉重的壓力；縱使於106年2月以後已修法禁止撲殺，但部分獸醫執行人道處理的壓力仍無消退。本院約詢農委會時，該會官員亦坦認，收容所針對收容動物人道處理雖需經過一定的審理及委員會審查的程序，然部分縣市的承辦人或獸醫因壓力或個人信仰問題，就是不願意去執行。
- 10、綜上，公立收容所獸醫對於患有法定傳染病、重病或重傷等無法治癒等收容動物，依程序施予安樂死，就基於動物福利觀點而言，是一種尊重生命不得已的行為，收容所的獸醫懾怯於部分媒體、動保團體或民眾的指責壓力，縱使動保法已經授權，仍不敢或不願依據程序執行人道處理的審查，讓這樣的收容動物痛苦地活著，其實就是另類的虐待動物。農委會允應加強宣導、教育訓練及落實考核，避免類此違反動物福利的案件再次發生。

**(二)農委會對於各縣市收容所評鑑採書面審查方式，未能真實發現收容所的缺失，復以評鑑結果未公布表現不佳縣市相關缺失，難達督促其檢討改進綜效。**

- 1、依據農委會「110年度直轄市及縣(市)政府辦理動物收容管制業務評鑑方式」相關規定，該評鑑作業方式係採書面審查方式辦理，獎勵方式則是由全國22縣(市)政府依評鑑總分列等為「特優」2名、「優等」2名、「甲等」2名、「認養率提升最佳獎」1名及「進步獎」2名等，非屬6都之縣(市)政府則另有「表現優秀獎」3名，分別頒給入選者不同數額的獎金。此外，縣(市)政府公立收容所如提出收容動物周轉改善措施及業務創新方案(1、提出動物收容管

理業務、動物管制業務創新作為並曾發布新聞稿對外說明。2、提出方案所獲具體成效。3、提出辦理「認養人後續關心服務機制」具體作為)，則列為加分項目。據上，農委會對各縣市公立收容所的評鑑係採書面審查方式，未辦理現場查核，然縣市收容所提供的書面資料對於收容所的現狀並未能完全真實呈現，以收容所獸醫對於重傷或重病收容動物拒絕施予人道處理的案件為例，皆為動保團體人員於收容所現場所發現，且收容所例行上的照養管理、環境豐富化及環境清潔等相關作為，都是需現場查核才能發掘執行的良窳，爰依據行政院農業委員會組織條例規定，農委會畜牧處掌理關於動物保護之策劃及督導事項，農委會又補助經費給地方新建或改建流浪動物收容所，自有監督之權責；然該會對各縣市收容處所僅以書面資料為評鑑依據，未進行現場查核，恐未能真實發現收容所的相關缺失。

2、再者，農委會對各縣市收容所的評鑑採取鼓勵性質，如前所述獎勵方式是由全國22縣（市）政府依評鑑總分列等為「特優」、「優等」、「甲等」、「認養率提升最佳獎」及「進步獎」等，以及非屬6都之縣（市）政府另有「表現優秀獎」，並頒給入選者不同數額的獎金。獎勵表現良好出色的縣市，係考量縣市相互學習的效用，但農委會對於部分縣市在執行上的缺失只呈現於評鑑評分的高低，卻未公布評鑑缺失，難達督促其檢討改進綜效，亦未能供其他縣市為執行動物收容措施精進之參考。

3、此外，本院諮詢學者專家表示，現在公立收容所的評鑑指標都是由農委會訂定，如果某項指標是關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI），縣市政府就會有對該KPI有相對的反應，就是會在某時

間刻意滿足某些指標標準，但問題就可能在其他面向發生；如果允許地方政府有權依據自有的資源設定指標並完成，而非全部皆以全國一致性指標為收容處所評鑑的標準，將有利於地方政府因地制宜提供完善的收容管理措施。據實務觀察，縣市長的關懷重視度及動物收容主管機關首長的管理能力，經常是收容品質良窳的關鍵因素，應是農委會評鑑的重要指標。此外，許多農業縣均有家犬放養的情形，遊蕩犬之處理困難度較高，且民眾對於動物保護的關心度亦未如都市民眾強烈，如何提升轄內民眾對動保的關懷強度，亦應為地方動物收容施政重點之一。另依據公立動物收容處所管理規則第18條第1項規定：「地方主管機關應訂定收容處所管理策略及動物福利指標，並每年檢討修訂指標之績效目標，據以考核收容處所管理狀況。」地方政府有無依規定辦理亦無列入考核項目。是以，農委會現行的收容所評鑑評分項目雖已有「業務創新方案」的加分項目，惟其內容仍有所侷限，農委會宜考量各縣市情況不同，將評鑑績效評估項目再予以多元化，以鼓勵縣市利用自身資源，凸顯其收容優勢，減少城鄉差異，俾共同提升收容品質及動物福利。

(三)農委會長期未釐清「宰殺」、「人道處理」、「零撲殺」及「零安樂」等相關觀念，肇致媒體及部分動保團體據以向基層執行人員監督或施壓，徒增執行人員困擾及壓力。

1、動物保護法在106年修法後，廢除公立收容處所收容動物12夜條款，回歸該法第12條第1項對動物不得任意宰殺的規定。惟部分動保團體長期以來監督公立收容所，反對對所收容動物進行撲殺及任何人道處理的作為，縱使動物保護法第12條皆授權收容所獸

醫師，依據程序對所收容動物有如為解除動物傷病之痛苦，或經檢查患有法定傳染病、重病無法治癒、嚴重影響環境衛生等情形，有依法宰殺之權；然而，這些動保團體就是反對任何形式的宰殺或人道處理，並譴責收容所作為，即使已為法律所允許，收容所第一線執行業務的獸醫師仍造成莫大的壓力，甚至不願執行。

2、此外，部分報章媒體長期以來將宰殺、撲殺、人道處理或安樂死等名詞未予釐清即劃上等號，時有將人道處理誤為撲殺的報導，或認為106年後已禁止宰殺收容犬隻，然而公立收容所獸醫明明依法執行之人道處理，卻被誤認為違法行為，又諸如對收容動物「人道處理」就是「宰殺」或「撲殺」等錯誤資訊傳播，均肇致民眾觀念混淆，如再用此類錯誤資訊監督公立收容所第一線工作人員執行職務，皆徒增困擾。爰自動物保護法修法禁止宰殺後，雖依法授權公立收容所獸醫對於所收容之動物有特殊情況執行人道處理以解除動物痛苦，但拒絕執行之案例屢仍見不鮮，深怕被外界誤解也是主因之一。農委會允應加強宣導，釐清「宰殺」、「人道處理」、「零撲殺」及「零安樂」等相關觀念，避免部分媒體、動保團體或民眾基於錯誤的觀念並據以向基層公立收容所之執行人員監督或施壓，以減低執行人道處理之壓力。

二、國內家犬寵物數量已高達150餘萬隻，野外遊蕩犬隻亦已達15萬餘隻，政府如未能自源頭妥予管理，所執行的相關措施及投入之預算均將付諸流水、徒勞無功。農委會對於遊蕩犬隻數量所採用的調查設計及方法屢次更改，致所得之數據尚難以為政策與管理參酌之依據；且對於家犬未能落實寵物登記，執行稽查裁罰亦失之消

極；又該會長期以來對犬隻源頭管制的各項作為有欠積極，未能精進犬隻管理措施功效，致使數量居高不下，實有違失。

(一) 農委會對於遊蕩犬隻數量所採用的調查設計及方法屢次更改，致所得之數據尚難以為政策與管理參酌之依據。

1、國內犬隻管理略有寵物家犬、公民營收容所收容犬隻、野外遊蕩犬及特定寵物繁殖業等4個部分，其中遊蕩犬數量龐大，族群流竄造成車禍事故，攻擊幼童及野生動物的事件時有所聞，復因無人管理，犬隻繁殖速度快，公民營收容所亦無力收容，肇致遊蕩犬源頭管理不易，執行族群控制及減少數量相關措施甚為困難。據農委會查復，該會自109年起，將每5年辦理1次之遊蕩犬數量調查改為每2年辦理1次，以評估遊蕩犬動物源頭管理之執行成效及作為修正相關管理政策之參據。該會最近3次辦理遊蕩犬數量調查之方法均係依據世界衛生組織（WHO）所發布犬隻族群管理指南（Guidelines for Dog Population Management）之照像捕捉調查方法執行，調查統計模式及調整其抽樣設計，說明如下：

(1) 104年調查：農委會為掌握犬隻管理政策執行成效，以每5年一次之頻率，進行全國遊蕩犬隻數量調查推估，試驗設計改變過往調查區域以住宅區為主，另增加市場、公園、商業區、工業區及農業區等6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，調查對象並明確定義為無人看管及遊蕩街頭的狗，相較過往僅以住宅區及每縣市3個採樣數更為符合實際情形與掌握遊蕩犬隻分布狀況。

(2) 107年調查：為零撲殺制度施行後的第一次遊蕩犬

數量調查，為使調查更確實客觀，變更試驗設計，抽樣方式改以二階段（two-stage）雙重抽樣（double sampling）模式，抽樣單位摒除過去以樣態分區採樣，改以村里為抽樣單位，並由全國各直轄市、縣市政府直接參與調查，整體調查更為全面，總計完成1,198個村里調查，較104年採樣調查75個樣區提升逾15倍，更落實符合實際情形。

- (3) 109年調查：配合零撲殺制度施行，農委會調整遊蕩犬數量調查頻度，改為每2年辦理1次，以掌握遊蕩犬隻族群數量變化，本次調查由國立成功大學統計學系自行執行田野調查，不再透由縣市政府執行，以控制調查人員品質，於既有預算人力規模下，維持95%信賴區間10%誤差，適度縮減樣區數量調查推估，建立後續可比照調查設計，為每2年調查1次之常態推估調查建構可持續穩定運作之調查統計模式。

- 2、此外，農委會針對遊蕩動物源頭管理措施，主要係藉由強化飼主責任，落實犬隻寵物登記及繁殖管理；並因應人力與資源限制，為更有效控制遊蕩犬數量並降低人犬衝突之公安風險，改進遊蕩犬族群控制措施，該會於自108年7月起試辦遊蕩犬管理精進措施，並於109年度全面推動，以科學化與系統性處理遊蕩犬問題，遊蕩犬管理精進措施由所在地縣市政府依人犬衝突情形劃設熱區，熱區內逐戶家訪、有主犬全面寵物登記與繁殖管理，無主犬則完成清查犬隻80%之捕捉絕育，餵養人則進行疏導遠離熱區，相關成果並於寵物登記管理資訊網政府公開資訊完全公開。最近3次遊蕩犬數量調查結果統計表如表25。

表3 最近3次遊蕩犬數量調查結果統計表

縣市別	104 年		107 年		109 年	
	遊蕩犬 估計數(隻)	每百人 遊蕩犬 數	遊蕩犬 估計數(隻)	每百人 遊蕩犬 數	遊蕩犬 估計數(隻)	每百人 遊蕩犬 數
新北市	4,295	0.1083	12,202	0.31	11,328	0.28
臺北市	2,931	0.1083	4,660	0.17	3,259	0.13
臺中市	15,028	0.5506	7,029	0.25	6,686	0.24
臺南市	24,596	1.3047	22,176	1.18	19,539	1.04
高雄市	15,220	0.5477	5,992	0.22	17,271	0.62
桃園市	8,960	0.4303	9,686	0.44	11,062	0.49
宜蘭縣	6,626	14,459	4,667	1.02	3,930	0.87
新竹縣	2,318	0.4303	5,659	1.02	4,186	0.73
苗栗縣	2,435	0.4303	1,685	0.3	2,905	0.54
彰化縣	7,100	0.5506	16,473	1.28	9,168	0.72
南投縣	2,819	0.5506	4,243	0.85	6,724	1.37
雲林縣	9,163	1.3047	3,542	0.51	5,799	0.86
嘉義縣	6,811	1.3047	9,097	1.78	17,408	3.48
屏東縣	4,625	0.5477	10,973	1.32	20,291	2.5
臺東縣	3,229	1.4459	8,485	3.87	3,791	1.76
花蓮縣	4,807	1.4459	8,167	2.48	5,975	1.84
澎湖縣	713	0.7003	3,008	2.89	1,053	0.99
基隆市	404	0.1083	4,807	1.29	3,225	0.88
新竹市	1,862	0.4303	783	0.18	890	0.2
嘉義市	3,535	1.3047	3,094	1.15	1,173	0.44
金門縣	908	0.7003	305	0.22	204	0.15
連江縣	87	0.7003	41	0.31	0	0
合計	128,473	0.548	146,773	0.62	155,869	0.66

資料來源：農委會

3、據查，農委會於103、104年間針對遊蕩犬數量進行調查（104年以前為流浪犬隻數量調查），據該會表示，104年調查是「改變過往調查區域以住宅區為主的試驗設計，並增加採樣範圍，改以人口數量比例進行區域採樣數分配，且將調查對象明確定義，更為符合實際情形與掌握遊蕩犬隻分布狀況。」107

年調查時為使調查更確實客觀，「變更試驗設計，更改抽樣方式，改以村里為抽樣單位，並由全國各直轄市、縣市政府直接參與調查，整體調查更為全面，更落實符合實際情形。」109年調查時則是「由得標大學自行執行田野調查，不再透由縣市政府執行，以控制調查人員品質，適度縮減樣區數量調查推估，建立後續可比照調查設計，為每2年調查1次之常態推估調查建構可持續穩定運作之調查統計模式。」據上，農委會最近3次對遊蕩犬隻進行數量調查，後一次調查相較於前一次，均有改變調查的試驗設計及抽樣方式，此舉固然是逐次精進調查作為必要之措施，惟因調查設計及執行不夠嚴謹，亦使104及107年所得之調查數據失去作為評估遊蕩犬動物源頭管理執行成效及修正相關管理政策之參據。

4、又，農委會對遊蕩犬的數量調查推估如確實趨近於真實狀況，顯示自104年調查起，遊蕩犬的數量未有減少反而逐年增加，亦說明農委會長期以來對遊蕩犬的源頭管理顯欠積極，執行成效不彰。爰遊蕩犬隻數量掌握是一切管理措施的根源，農委會允應審慎完備該調查之試驗設計及抽樣方法，使調查所得之數據信而有徵，並得作為後續政策及管理參酌之依據。

(二)農委會允應落實動物保護法有關寵物登記相關規定，建立資料庫以利管理，並宜積極執行各項管理措施辦理遊蕩動物源頭減量與管理，不宜有所偏頗。

1、按動物保護法第19條第2項規定：「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。」是以寵物飼主均應依規定辦理寵

物登記並植入晶片，寵物易主、遺失或死亡亦應依寵物登記管理辦法辦理登記或註銷登記。洵據農委會查復，該會每2年辦理1次家犬及家貓數量調查，最近1次於108年辦理之調查結果，家犬估計為1,537,440隻，家貓則為763,771隻；家犬登記率由105年的59.42%提升至110年的87.74%，家貓登記率則由105年的50.81%提升至110年的91.09%，105至110年各縣市犬、貓寵物登記及調查情形如表26。是以家犬而言，我國家犬寵物數量已高達153萬餘隻，農委會管理該族群的首要工作即應依法落實寵物登記，建立資料庫，並據以採行相關的管理措施。

表4 105至110年各縣市犬、貓寵物登記及調查情形表

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%
105	117,804	1,443,225	-	59.42
106	99,639	1,542,864	1,777,252	60.86
107	115,486	1,658,350	-	64.95
108	116,607	1,774,957	1,537,440	78.98
109	112,279	1,887,236	-	83.78
110	108,375	1,995,611	-	87.74
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%
105	61,167	302,604	-	50.81
106	68,022	370,626	733,207	48.12
107	78,361	448,987	-	57.21
108	94,488	543,475	763,771	65.40
109	99,674	643,149	-	77.02
110	120,508	763,657	-	91.09

備註：登記率以該年度歸戶統計資料與全國家犬貓數量調查結果計算，105年以104年調查結果計算，106年、107年以106年調查結果計算，108年、109年與110年則以108年調查結果計算。資料來源：

農委會。

2、據查，依農委會所提供資料顯示，該會105至110年新增犬隻登記隻數每年平均約11萬餘隻，迄至110年底登記率為87.74%，亦即未登記之家犬寵物為12.26%，換算應仍有18萬餘隻未辦理寵物登記，如依該會每年執行登記進度推算，將可於112年底以前完成全國所有家犬寵物登記工作。惟據本院諮詢學者專家表示：「我們一年在全臺灣辦了80場絕育活動，結紮量1年約有6、7,000隻，都是有飼主放養的犬貓，這些全部都是沒有登記及打晶片的。」、「我自己有養狗，10年來就只有1次遇見稽查人員詢問我的狗有無植入晶片，只是勸導性質的，其他時候都沒有，我們的寵物登記查核的這件事雖然有法令規定，一直以來都沒有徹底的執行。」且許多農業縣的民眾習慣於以犬隻放養又不辦理登記及絕育方式飼養，以及民眾於寵物遺失或死亡時未習慣辦理除籍登記等等原因，寵物登記數字與實際飼養情形未臻確實或容有低估的可能。此外，農委會查復105至109年期間有關寵物登記稽查次數，每年雖高達數萬次至十餘萬次（如表27），但裁罰次數平均每年僅約39件，110年該會更稱因犬隻管理政策轉變，相關加強寵物登記政策均停止辦理。惟寵物登記為動物保護法所明定，亦為源頭管理重要措施，農委會雖稱家犬寵物登記率已達87.74%，但稽查裁罰率極低，未能達成督促民眾辦理寵物登記之效益，110年後更停止執行加強寵物登記之政策，確有不妥與失之消極。農委會允應持續加強辦理寵物登記政策執行與稽查，避免招致法令規範徒具虛文，致源頭管制有所疏漏。

表5 105年至110年全國加強寵物登記稽查統計表

年度	稽查件數	合格比率		裁罰件數
		勸導前	勸導後	
105	40,977	50.42%	98.36%	21
106	53,317	59.36%	99.53%	30
107	77,621	-	-	41
108	125,295	-	-	33
109	97,034	-	-	69
110	-	-	-	-

備註：1、動物保護法107年6月13日修正公布，未辦理寵物登記逕行開罰，已無勸導。

2、農委會因109年犬隻管理政策轉變，改以遊蕩犬管理精進措施執行，相關加強寵物登記政策停止辦理。資料來源：農委會。

3、綜上，國內犬隻數量龐大，犬隻源頭管理至為重要，源頭管制如有疏漏，其後需投入更多的資源及預算才能解決。就遊蕩犬而言，長期以來全國10餘萬隻的犬隻在各地遊蕩，繁殖及人犬衝突不斷，農委會卻迄至108年起才進行遊蕩犬劃為熱點方式處理。又國內於88年起開辦寵物登記，歷經20餘年，農委會迄今仍尚未能建立完整的家犬寵物登記資料庫，有欠積極。另農委會於109年改變犬隻管理政策轉變，停止辦理寵物登記政策，改以執行遊蕩犬管理精進措施等情，縱因資源有限，仍應持續辦理執行加強寵物登記政策，並宜積極辦理各項管理措施以提升遊蕩動物源頭減量與管理，不應有所偏廢。爰農委會長期未能精進犬隻管理措施功效，致使數量居高不下，實有違失。

三、農委會對於特定寵物業所飼養犬貓的繁殖數量無法確實掌控，未能落實考核及評鑑，亦未積極防杜非法繁殖及販賣犬貓情事，肇致源頭管制漏洞，允有檢討改進之必要。

(一)按動物保護法第22條第1項規定：「任何人不得販賣特

定寵物。但申請經直轄市、縣（市）主管機關許可，並依法領得營業證照之業者，得經營特定寵物之繁殖、買賣或寄養。」又特定寵物業管理辦法第2條規定：「適用本辦法之特定寵物種類為犬、貓。」另寵物業查核及評鑑辦法第3條亦明定：「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。直轄市、縣（市）主管機關對寵物業之評鑑，每二年至少辦理一次；必要時，評鑑得與查核同時辦理。」是以經營特定寵物繁殖、買賣或寄養之業者（簡稱特定寵物業）經許可始得經營犬、貓繁殖、買賣或寄養，地方政府應定期辦理查核及評鑑。依據農委會統計至110年底止，全國特定寵物業為其商用犬、貓辦理寵物登記暨註記為繁殖用計有19,720隻，註記為買賣用計17,801隻；各縣市之特定寵物業辦理特定寵物登記暨註記情形如表28。

表6 特定寵物業辦理特定寵物登記暨註記情形

縣市別	登記繁殖用動物數						登記買賣用動物數					
	狗		貓		小計		狗		貓		小計	
	公	母	公	母	公	母	公	母	公	母	公	母
新北市	79	298	245	915	324	1,213	702	862	731	1,406	1,433	2,268
臺北市	0	0	0	0	0	0	42	43	176	160	218	203
臺中市	109	408	250	906	359	1,314	295	446	448	837	743	1,283
臺南市	456	2,219	134	528	590	2,747	363	939	240	450	603	1,389
高雄市	184	848	327	1,078	511	1,926	539	699	481	746	1,020	1,445
桃園市	147	504	109	440	256	944	251	405	289	376	540	781
宜蘭縣	62	256	86	284	148	540	57	145	61	134	118	279
新竹縣	16	65	20	67	36	132	49	37	24	20	73	57
苗栗縣	222	677	58	143	280	820	95	252	32	60	127	312
彰化縣	271	1,329	68	344	339	1,673	419	841	157	332	576	1,173
南投縣	50	257	6	35	56	292	145	232	16	32	161	264
雲林縣	44	206	42	177	86	383	10	20	30	59	40	79
嘉義縣	409	1,531	30	105	439	1,636	44	103	13	24	57	127

縣市別	登記繁殖用動物數						登記買賣用動物數					
	狗		貓		小計		狗		貓		小計	
	公	母	公	母	公	母	公	母	公	母	公	母
屏東縣	439	1,274	121	351	560	1,625	300	608	118	265	418	873
臺東縣	3	9	14	51	17	60	4	2	8	14	12	16
花蓮縣	32	64	7	12	39	76	6	10	3	13	9	23
澎湖縣	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
基隆市	0	0	4	22	4	22	46	56	123	220	169	276
新竹市	11	42	30	115	41	157	162	123	131	92	293	215
嘉義市	13	26	6	30	19	56	20	17	26	63	46	80
金門縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
連江縣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	2,547	10,013	1,557	5,603	4,104	15,616	3,550	5,840	3,107	5,304	6,657	11,144
總計	12,560		7,160		19,720		9,390		8,411		17,801	

資料來源：農委會，調查日期：110年12月31日。

## (二)特定寵物業稽查、裁罰、查核及評鑑情形：

1、經農委會統計至110年底，各縣市政府許可之特定寵物（犬、貓）業共計2,410家，其中特定寵物繁殖業者1,236家，各縣市辦理特定寵物業稽查共計35,844件、裁處54件；110年各縣市政府辦理特定寵物繁殖業稽查及裁罰情形統計如表29。另各縣市稽查非法寵物業數量（含網路主動稽查件數）由105年的16,671件，逐年提升至110年的39,651件，6年共稽查156,159件，惟農委會於該期間有關查獲非法繁殖寵物數量及裁罰非法寵物繁殖場數量統計資料卻付之闕如。105年至110年期間各縣市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如表30。

表7 各縣市辦理特定寵物繁殖業稽查及裁罰情形統計表

縣市別	特定寵物業規模(家)	特定寵物繁殖業數(家)	繁殖用特定寵物數(隻)	特定寵物業者稽查數(件)	違法特定寵物業者裁罰數(件)	
					非法營業	違反源頭及流向管理規定
新北市	325	149	1,537	21,684	13	29
臺北市	140	0	0	4,942	4	1
臺中市	342	165	1,673	4,508	22	2
臺南市	296	205	3,337	6,195	0	0
高雄市	339	158	2,437	446	4	0
桃園市	176	63	1,200	60	1	4
宜蘭縣	65	45	688	117	0	0
新竹縣	55	17	168	35	1	1
苗栗縣	43	30	1,100	161	2	2
彰化縣	199	168	2,012	852	0	2
南投縣	50	40	348	323	0	0
雲林縣	52	32	469	78	0	0
嘉義縣	33	34	2,075	59	1	2
屏東縣	163	94	2,185	6	0	0
臺東縣	12	5	77	40	0	0
花蓮縣	31	11	115	20	0	0
澎湖縣	3	0	0	12	0	0
基隆市	29	7	26	25	0	0
新竹市	35	6	198	86	1	1
嘉義市	20	7	75	2	0	0
金門縣	2	0	0	1	0	0
連江縣	0	0	0	0	0	0
合計	2,410	1,236	19,720	35,844	49	44

資料來源：農委會，調查日期：110年12月31日。

表8 105年至110年各縣市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 (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)
105	16,671	無相關統計資料	
106	19,604		
107	23,668		
108	29,486		
109	27,079		
110	39,651		
合計	156,159		

資料來源：農委會

2、各縣市特種寵物業家數由105年的1,675家逐年增加至110年的2,410家，各縣市定期查核及評鑑寵物繁殖場、寵物買賣或寄養業者裁罰數共計390件，定期查核及評鑑數僅110年有1,611件，105至109年卻無資料。有關105年至110年各縣市定期對寵物繁殖場、寵物買賣或寄養業者之查核及評鑑統計如表31。

表9 105年至110年各縣市定期對寵物繁殖場、寵物買賣或寄  
養業者之查核及評鑑統計表

年度	寵物業數 (家)	查核及評鑑數 (家)	裁罰數 (件)
105	1,675	無資料	31
106	1,592		27
107	1,980		50
108	2,395		99
109	2,506		90
110	2,410	1,611	93
合計			390

資料來源：農委會

(三)據查，農委會統計110年新增犬隻寵物登記計有108,375隻，新增貓隻寵物登記則有120,508隻，惟當年國內各公立收容所由民眾領養犬隻總數為9,616隻，貓隻亦僅有9,491隻，寵物登記與領養數額約有20萬隻的巨大差距，足見仍有許多寵物犬貓係來自特定寵物繁殖業或民眾家庭自行繁殖者。據農委會查復，特定寵物業者於110年登記買賣用動物數為17,801隻，登記繁殖用動物數則為19,720隻，業者需於已登記之犬貓辦理販售及繁殖，惟農委會於本院約詢時表示，有關寵物繁殖業實際繁殖的胎次、數量、流向或有無非法販賣非自家繁殖之寵物，因動保法未規定需申報或登錄，致該會無法確實掌握。且各縣市於105至110年期間稽查非法寵物業雖有高達156,159件，農委會卻無法提供查獲及裁罰非法繁殖寵物數量等相關資料。此外，各縣市於105至110年期間對於寵物業者共裁罰390件，但農委會對於各縣市有無依寵物業查核及評鑑辦法規定，定期對特定寵物業查核及評鑑亦無法提供相關資料。爰此，農委會未能確實掌握寵物繁殖業實際繁殖的數量及流向，又未能督促各縣市依規定對寵物業者進行查核及評鑑，肇生犬貓管理源頭管制的漏洞。

(四)另據農委會查復表示，該會為加強寵物業管理，將調整特定寵物業管理系統，於系統端完整建立「寵物登記溯源」及「繁殖或買賣紀錄電子化」，並建立「系統自動偵測違法樣態」之通報功能，以有效取締不肖業者，並減輕地方動保機關之行政負擔。據此，建立特定寵物業之繁殖、買賣或寄養等登錄系統及資料庫，係為健全管理之首要工作。因此，農委會宜審慎

思考，參考採用仿「食品雲」的方式建立「寵物雲」的登錄系統，整合前揭各種管理系統為單一登錄窗口，由特定寵物業者自行依規定至「寵物雲」系統登錄資料，將各種資料登記，農委會再建立各種資料庫，進行勾稽列管，由各縣市據以進行稽查。另農委會並宜在該系統中建置相關宣導訊息，諸如公布合法特定寵物業者名單或民間狗場查核評鑑結果，俾供民眾參考利用，發揮「寵物雲」系統最大的效益。

(五)再者，農委會頃於111年4月1日增設寵物管理科，職司寵物事業管理政策與法規之擬訂、策劃及督導等職務，在專責單位成立及人力增加後，洵有助於寵物管理政策之加速執行，本院允予肯認。爰此，農委會既已成立寵物專責單位，允應加強對特定寵物業繁殖總數確實掌握，毋使繁殖黑數不斷產生，以杜絕源頭管理之漏洞。且應督導各縣市動保機關落實寵物業者查核及評鑑，並公布查核及評鑑結果，以促使寵物買賣業之寵物店在飼養空間及程序不斷精進，成為寵物飼主責任的示範場所。另應積極查核網路上非法寵物買賣廣告及交易，鼓勵民眾檢舉非法，持續宣導無論以領養或購買均需循合法途徑為之，由全民共同監督業者是否合法。

(六)綜上，農委會對於特定寵物業所飼養犬貓的繁殖數量無法確實掌控，未能落實考核及評鑑，亦未積極防杜非法繁殖及販賣犬貓情事，肇致源頭管制漏洞，允有檢討改進之必要。

四、為提升收容動物福利，改善收容品質，農委會允應加速辦理各縣市公立動物收容所軟硬體更新及功能提升，並宜思考多元經營管理及收容模式，俾促進收容處所轉型與升級。

(一)洵據農委會查復，該會為辦理動物收容所轉型，促使

收容專業再升級，以落實動物福利，執行相關措施如下：

- 1、農委會除協助各縣市政府興建或修建公立動物收容處所，另已輔導高雄市之公立收容所轉型為環境教育或生命教育場域，將可增加學校、民眾等單位參訪動物收容所之意願，期可提高收容動物認養率。
- 2、建立大量飼養犬貓場所通報、清查及營運能力評估分群指標與輔導體系，並引導穩定管理團隊升級，該會於109年結合民間團體進行全國民間大量飼養犬貓場所盤點調查，另協助縣市政府輔導轄內具潛力之場所，提升管理品質。109年建立民間動物收容處所示範場域4場，將持續輔導成為動物保護法指定之動物收容處所，以協助縣市推動動物保護及收容等工作。
- 3、建立大量飼養犬貓場所通報、清查及營運能力評估分群指標與輔導體系，農委會於109年結合民間團體進行全國民間大量飼養犬貓場所盤點調查，另協助縣市政府輔導轄內具潛力場所，提升管理品質，輔導民間狗場改善飼養設施並輔導其土地合法化，以建置民間動物收容處所示範場域4場，續將輔導成為動物保護法指定之動物收容處所，以協助各縣市推動動保及收容等工作。
- 4、該會持續輔導各縣市政府多元推廣收容動物認養，並加強結合動保團體、動物醫院、寵物店等民間單位合作收容、並以多元方式推廣收容動認養，減少動物收容壓力，控制在養動物數量於可留容量內，以維護動物飼養品質。
- 5、另為解決公立收容所之困境，該會協助縣市政府增置合理、穩定之動物保護執法、收容管理專職核心人力，維護收容動物照護品質，該會109年度依行政

院核定之「109至112年度友善動物保護計畫」及各縣市政府所提人力需求，於109年3月30日核定補助各縣市政府聘用專任動保檢查員、獸醫師27名及僱用動物收容所工作人員、專業人員（如獸醫師、訓練師等）64名，協助執行各項動保收容管理工作。

(二)另據農委會109年委託調查，全國遊蕩犬隻總數推估約155,869隻，然各縣市公立收容所犬隻最大收容總量為8,064隻，貓為1,668隻（110年底調查，如表2全國公立動物收容所收容處理情形統計表），另列冊之民間動物收容所飼養數量為35,003隻（如表33各縣市列冊民間狗場及飼養數量統計表），以犬隻而言，全國公私立收容所的收容總量約4萬餘隻，亦即推估約有11萬餘隻的犬隻在原地遊蕩，無法收容；如將公私收容所在養之犬隻不計入，每年能收容之數量更少。依據農委會於本院詢問時表示，各縣市公立收容所因收容量及周轉率有限，只有被通報需急難救助、重病或追車咬人的犬隻才會被送進收容所，收容的犬隻如狀況良好就容易被領養，其他如因車禍、重病、有皮膚病等傳染病或行為乖張的犬隻就被併籠長期收容。據上，各縣市公立收容已面臨高比例的收容狀態，依據表32統計顯示，有8個縣市犬隻在養容留中超額收容，全國平均犬隻容留比例亦高達9成以上，如前所述，收容所內多為前揭不易被認養之犬隻，必須長期收容安養，如再遇人犬衝突致犬隻入所案件增加，公立收容所爆容的情形就難以避免。

表10 全國公立動物收容所收容處理情形統計表

縣市別	(犬) 可留 容最 大值	(貓) 可留 容最 大值	110/12/31			(犬)在 養占可 留容比 例	(貓)在 養占可 留容比 例
			在養數				
			收容所	委託代 養	小計		
新北市	1615	380	1374	0	1374	75%	40%
臺北市	450	160	967	0	967	151%	178%
臺中市	800	200	622	6	628	49%	118%
臺南市	700	60	1130	0	1130	146%	171%
高雄市	900	50	797	0	797	84%	80%
桃園市	652	198	734	0	734	89%	73%
宜蘭縣	270	60	236	9	245	82%	36%
新竹縣	114	12	161	0	161	129%	108%
苗栗縣	220	80	155	0	155	53%	47%
彰化縣	239	12	178	0	178	71%	50%
南投縣	300	70	341	0	341	110%	15%
雲林縣	300	0	402	0	402	126%	0%
嘉義縣	110	0	62	0	62	56%	0%
屏東縣	80	12	92	0	92	100%	100%
臺東縣	104	16	70	0	70	66%	6%
花蓮縣	92	8	119	0	119	122%	75%
澎湖縣	348	70	598	13	611	170%	27%
基隆市	100	50	52	0	52	46%	12%
新竹市	250	150	224	0	224	68%	35%
嘉義市	100	20	63	0	63	51%	60%
金門縣	200	60	118	0	118	42%	56%
連江縣	120	0	56	0	56	46%	0%
總計	8064	1668	8551	28	8579	91%	73%

資料來源：農委會

表11 各縣市列冊民間狗場及飼養數量統計表

縣市別	場數(場)	飼養犬數(隻)
新北市	29	5,749
臺北市	3	358
臺中市	21	3,273
臺南市	51	9,087
高雄市	12	2,940
桃園市	9	1,566
宜蘭縣	4	163
新竹縣	1	258
苗栗縣	8	649
彰化縣	4	1,161
南投縣	5	562
雲林縣	1	323
嘉義縣	10	2,109
屏東縣	11	4,990
臺東縣	11	708
花蓮縣	5	797
澎湖縣	1	140
基隆市	1	20
新竹市	0	0
嘉義市	1	150
金門縣	0	0
連江縣	0	0
合計	188	35,003

資料來源：農委會

(三)據查，在現今國內對動物保護及動物福利的積極推動下，各縣市公立收容所無論有無新建或改建，在收容所的人力配置及對於收容動物之飼養管理上，均已能符合動物保護法、公立動物收容處所管理規則及動物收容處所設置組織準則之相關規定，亦為各公立收容所考核與基本之要求，有關農委會查復各縣市公立動

物收容處所之主管、獸醫與管理人員配置狀況統計如表34。本院實地履勘發現，部分縣市收容所屬於傳統收容所，收容量能低，環境不佳，如未能落實精準捕捉，一旦犬隻入所數量多，成犬、幼犬必須併籠飼養，過程中容易有傳染病傳播，管理品質下降，收容動物死亡率就會變高。相反的，部分縣市新建或改建新式的收容所，以較為寬廣新穎的空間來進行篩選級分籠飼養，符合動物福利的收容措施，確保收容動物的健康，並將收容所提升作為收容兼具教育意義的場址，提升民眾參訪意願及認養機會，發揮環境教育及生命教育的功能，與傳統收容所併籠飼養形成強烈對比，如臺中市及桃園市之動物教育園區等。洵據本院詢問農委會時，該會以如臺中市動物之家后里園區新建動保收容場域為例說明，該園區已作為一個環境教育及生命教育的場域，入所的犬隻先在園區上層經過一定篩選、處理、醫療、結紮及分類後，才會送到下層開放區讓民眾領養，以降低收容動物的死亡率。據上，各縣市公立收容所雖均已依相關規定配置人力及飼養管理措施，惟被收容動物之生活品質卻與收容處所的環境息息相關，被收容在未改善之傳統收容所和新式動保教育園區收容所中，動物所受待遇有明顯的差異。因此，農委會雖已陸續於部分縣市進行收容所新建或改建工程，以擴大收容量能（如表35各縣市收容量能於工程執行前後比較分析表），且於本院詢問時表示：「本會希望每個收容所改建都能有一個明確分區，狗貓分離，大犬小犬分開，不同階段有不同照顧需求及傳染病條件，所以在綜合的條件下，本會希望各縣市收容所最好能新建或重建，至少透過改善收容場所做最好的調整，願意配合的縣市先處理。」農委會仍應加速辦理各縣市公立動物收容所軟硬體更新

及功能提升，促進收容所專業化與多功能化，使收容品質升級並增加民眾參訪的意願。

表12 各縣市公立動物收容處所之獸醫與管理人員配置狀況統計表

縣市別	收容所最大收容量(隻)	收容所主管(人數)		是否符合收容所應置主管1人		駐場獸醫師(人數)		是否符合每100隻動物置獸醫師1人以上		收容所管理人員(人數)		是否符合每40隻動物置工作人員1人以上	
		專職	兼職	是	否	專職	兼職	是	否	專職	兼職	是	否
新北市	1,995	8	0	■	□	14	9	■	□	78	0	■	□
臺北市	610	1	0	■	□	11	0	■	□	30	0	■	□
臺中市	1,000	1	0	■	□	13	2	■	□	32	0	■	□
臺南市	760	1	0	■	□	11	13	■	□	18	0	■	□
高雄市	950	1	0	■	□	10	0	■	□	9	0	■	□
桃園市	850	1	0	■	□	8	0	■	□	23	0	■	□
宜蘭縣	330	1	0	■	□	3	2	■	□	10	1	■	□
新竹縣	126	0	1	■	□	0	1	■	□	3	0	■	□
苗栗縣	300	0	1	■	□	2	0	■	□	6	1	■	□
彰化縣	251	1	0	■	□	2	0	■	□	6	0	■	□
南投縣	370	1	0	■	□	3	0	■	□	9	0	■	□
雲林縣	300	1	0	■	□	0	4	■	□	15	0	■	□
嘉義縣	110	1	0	■	□	1	7	■	□	3	0	■	□
屏東縣	92	0	1	■	□	0	2	■	□	2	0	■	□
臺東縣	120	1	0	■	□	1	5	■	□	3	0	■	□
花蓮縣	100	1	0	■	□	0	1	■	□	2	0	■	□
澎湖縣	418	0	1	■	□	1	3	■	□	9	0	■	□
基隆市	150	0	0	■	□	1	1	■	□	3	0	■	□
新竹市	400	1	0	■	□	1	3	■	□	7	3	■	□
嘉義市	120	0	1	■	□	1	0	■	□	7	0	■	□
金門縣	260	0	1	■	□	2	1	■	□	3	1	■	□
連江縣	120	1	0	■	□	1	1	■	□	3	1	■	□
合計	9,732	22	6			86	55			281	7		

資料來源：農委會，110年4月30日調查。

表13 各縣市收容量能於工程執行前後比較分析表

縣市別	102年調查最適收容量	新(改)建後最大收容量
新北市	1,485	1,995
臺中市	750	1,000
高雄市	500	950
桃園市	400	850
宜蘭縣	250	330
苗栗縣	570	300
南投縣	250	370
臺東縣	150	120
花蓮縣	146	350
澎湖縣	130	418
新竹市	110	400
嘉義市	55	120
金門縣	80	260
連江縣	60	120
合計	4,936	7,583

資料來源：農委會

(四)再者，本院於本案諮詢會議詢問學者專家表示，公立收容所應該考量收容的目的及功能，如果目的是中途收容及動保教育，需重視收容動物數量的多寡，如果目的在收容動物是要長期安養，建議應由民間收容所或輔導民間團體辦理。實務上各縣市公立收容所為避免爆容情形發生，對遊蕩犬隻多採精準捕捉，所收容的犬隻以人犬衝突、車禍、重病、有皮膚病等傳染病或行為乖張等較難以被認養的犬隻為主，對於遊蕩犬熱區捕捉的犬隻，在絕育後多以原地回置為主，至於總數15萬餘隻的遊蕩犬隻則僅能任其等於原地遊蕩，此皆導因於各縣市公立收容所收容量能不足所致，是以各公立收容所應是以中途或中介收容為主，

致力提高動物領養媒合，以加速周轉率，並非以長期安養為目的。因此，政府長期投入大量預算及人力挹注公立收容所，不斷進行新建或改建，為減輕財政壓力，農委會允宜偕同地方政府審慎思考公立收容處所多元化的經營管理及收容模式，如納入民間團體新血，以公私協力的委外辦理模式經營收容所，以提升動物關懷度及行政效率；抑或參考國外案例以開放式收容所方式收容動物，改變傳統收容管理方式，俾提升收容品質，。

(五)綜上，為提升收容動物福利，改善收容品質，農委會允應加速辦理各縣市公立動物收容所軟硬體更新及功能提升，並宜思考多元經營管理及收容模式，俾促進收容處所轉型與升級。

五、由於公立收容所長期狗滿為患，民間狗場成為公立收容所過度飽和之宣洩管道，以致部分縣市動保機關對其管理查核態度消極。部份民間狗場對犬貓照顧管理品質相當良好，但亦有部分民間狗場環境與管理相當堪慮，品質的良窳與經營者的財力、意願息息相關，復以多數場址為違法使用，收容品質令人憂心。農委會允應協助、輔導民間狗場，並落實違法稽查，以提升收容動物之福利。

(一)民間狗場係由個人或少數人，或基於愛心或其他目的，不願將犬貓送往公立收容所收容，想運用一己的愛心來協助這些犬貓，由自己收容飼養。但因為各民間狗場人力、財力、物資及募款能力各自不同，造成各狗場間環境及收容品質洵有差異。據本案諮詢學者專家表示，民間狗場可以大量收容流浪動物，較一般人領養1、2隻還要快速，所以縣市公立收容所再收容量能爆容時，會與民間狗場合作大量收容，但期間沒有嚴謹的流程，且大部分的公立收容所將犬貓送養後

多未有後續追蹤。民間狗場大量飼養這些動物，他們的身分也是一般飼主，因為政府沒有制訂私人收容處所的管理規則或管理辦法，又這些狗場多位於私人土地上，因此要發現及掌握虐待動物證據是非常困難的。是以，民間狗場犬貓收容量頗大，卻被視為一般飼主，且未有如公立收容所對於管理及工作人員有最少員額之規定，農委會允應針對民間狗場違法事項加強稽查，以提升收容品質。

(二)據農委會查復，該會為維護大量飼養犬隻之場所動物福利，已督請各縣市就所轄民間狗場列冊輔導，至少每半年訪視1次，以瞭解其飼養管理情形；至110年底各縣市列冊民間狗場計188場、飼養犬隻35,003隻，各縣市列冊民間狗場及飼養數量統計如表36。

表14 各縣市列冊民間狗場及飼養數量統計表

縣市別	場數(場)	飼養犬數(隻)
新北市	29	5,749
臺北市	3	358
臺中市	21	3,273
臺南市	51	9,087
高雄市	12	2,940
桃園市	9	1,566
宜蘭縣	4	163
新竹縣	1	258
苗栗縣	8	649
彰化縣	4	1,161
南投縣	5	562
雲林縣	1	323
嘉義縣	10	2,109
屏東縣	11	4,990
臺東縣	11	708
花蓮縣	5	797

縣市別	場數(場)	飼養犬數(隻)
澎湖縣	1	140
基隆市	1	20
新竹市	0	0
嘉義市	1	150
金門縣	0	0
連江縣	0	0
合計	188	35,003

資料來源：農委會

(三)106年至110年民間狗場或大量飼養戶認養各縣市收容動物數量統計如表37

表15 民間狗場或大量飼養戶認養各縣市收容動物數量統計表

縣市別	106年	107年	108年	109年	110年
新北市	62	0	0	43	299
臺北市	0	0	0	6	56
臺中市	0	0	0	112	180
臺南市	603	0	25	125	230
高雄市	178	80	1,001	465	558
桃園市	128	0	0	17	94
宜蘭縣	0	0	0	0	162
新竹縣	0	0	0	13	15
苗栗縣	29	0	0	0	86
彰化縣	0	0	0	0	21
南投縣	0	0	0	4	57
雲林縣	6	0	0	0	8
嘉義縣	66	85	20	190	164
屏東縣	36	7	1	0	1
臺東縣	0	0	0	0	4
花蓮縣	0	0	0	0	27

縣市別	106年	107年	108年	109年	110年
澎湖縣	137	0	0	0	3
基隆市	180	1	0	2	50
新竹市	0	0	0	0	2
嘉義市	76	0	0	0	13
金門縣	0	0	0	0	3
連江縣	0	0	0	0	0
合計	1,501	173	1,047	977	2,033

資料來源：農委會

(四)民間狗場之動物所有人或管理人自有動物保護法第5條、第11條等有關飼主責任之規範，各縣市政府於前述不定期訪視或接獲通報，如發現不當飼養、未提供醫療等違反規定情形，自應依動物保護法相關規定裁處。106至110年各縣市稽查及裁處飼主未善盡責任之件數統計如表38。

表16 各縣市稽查及裁處飼主未善盡責任之件數統計表

縣市別	106年		107年		108年		109年		110年	
	稽查	裁處	稽查	裁處	稽查	裁處	稽查	裁處	稽查	裁處
新北市	718	58	875	23	3,713	30	1,699	27	9,902	417
臺北市	555	47	1,035	54	1,029	44	928	55	12,781	159
臺中市	626	44	558	45	719	91	779	152	2,009	203
臺南市	447	67	468	68	525	69	552	79	8,439	38
高雄市	931	28	878	32	30,080	42	2,041	26	7,749	27
桃園市	373	99	419	95	867	28	974	131	1,779	107
宜蘭縣	69	0	85	14	115	30	159	26	6,367	134
新竹縣	54	1	140	7	157	1	174	2	1	2
苗栗縣	5,865	5	21,020	2	16,941	2	2,608	1	832	53
彰化縣	391	11	281	1	604	2	858	26	347	11

縣市別	106年		107年		108年		109年		110年	
	稽查	裁處								
南投縣	72	1	118	0	195	0	192	1	924	4
雲林縣	101	0	131	1	155	2	217	0	546	75
嘉義縣	72	0	43	0	72	0	111	7	1,697	22
屏東縣	142	0	188	2	1,218	12	1,321	10	2,690	8
臺東縣	120	0	84	0	89	0	141	0	838	0
花蓮縣	55	10	73	1	186	0	393	4	5,148	11
澎湖縣	28	0	43	0	13	0	28	0	1,390	25
基隆市	1,078	32	943	19	795	21	642	8	879	64
新竹市	49	5	49	7	54	2	65	12	1,362	38
嘉義市	66	0	94	0	43	0	167	0	19	2
金門縣	0	0	1	1	3	8	1	0	3,578	20
連江縣	236	0	857	0	324	0	95	0	438	22
合計	12,048	408	28,383	372	57,897	384	14,145	567	69,715	1,442

資料來源：農委會

(五)據查，110年國內列管的民間狗場共有188場，收容犬隻數為35,003隻，每場平均收容數高達186隻，部分民間狗場的規模較公立收容所更大。如前所述，各縣市對轄內民間狗場的稽查內容，係以民間狗場所有人或管理人有無違反動物保護法第5條及第11條等有關飼主責任之規範，惟民間狗場場址面積大，收容數量多，該飼主所肩負的是眾多收容犬貓生存的責任，確實與家庭內1、2隻寵物的飼主責任迥然不同；表16有關各縣市稽查及裁處飼主未善盡責任之件數將一般飼主及民間狗場飼主合併計算，未能彰顯大量飼養者稽查及裁處情形，似有未當。爰農委會宜先將民間狗場明確定義，何種規模為民間狗場（或稱為大量飼養者），其餘為一般飼養者。對於民間狗場應賦予更多的社會責任，各縣市應施予其較一般飼主更深度的稽

查方式，以確保所收容的犬貓都能獲的妥善的照顧。

(六)此外，農委會表示，許多不合法的民間狗場多因土地使用區位問題，或占用水利地或公有地，如涉及縣市政府建管法規則較難處理。農委會允宜鼓勵民間狗場提升照養品質及辦理合法設立，訂定「犬貓飼養指南」及「民間收容所申請標準作業流程圖」，供業者飼養及申請合法設立之參考。另宜參酌寵物業查核及評鑑辦法，制定民間狗場查核及評鑑辦法，由公部門偕同學者專家直接查核及評鑑，並公布結果；大部分的民間狗場多有對外募款及募集物資，查核及評鑑結果將影響對民眾募款，勢將有助於督促民間狗場自我改正缺失，提升照護品質。據上小結，農委會宜再次盤點及公布全國民間狗場場址相關資訊，對現有場址嚴重破壞水土保持及環境衛生之個案應加強取締、裁罰；對於違規情節輕微，且未影響環境或安全之未合法民間狗場業者，宜積極輔導、管理，並促其改善。

(七)再者，依農委會資料顯示，106年收容所對於收容動物實施零撲殺政策後，民間狗場或大量飼養戶認養各縣市公立收容動物數量每年不一，107年曾低至173隻，110年復又高達2,033隻，每年平均1,100餘隻，其中高雄市及嘉義縣於最近5年內，則年年將犬貓送往民間狗場，對部分縣市而言，民間狗場仍為公立收容所大量送養的最佳對象。然而，各縣市公立收容所最為動保團體所詬病的，即為民間狗場經常是公立收容所收容的洩洪管道，將犬貓大量送往民間狗場，除解決自身的收容問題外，同時可提升送養率，亦因此對於民間狗場合法與否、環境衛生及其他收容缺失之查核，多失之消極。爰此，農委會允應改善長期將犬貓送往民間狗場以紓解收容壓力的陋習，審慎選擇民間狗場，尤不應將犬貓送往不合法的收容場址大量領

養，以維護政府威信及提升收容動物福利。

(八)綜上，由於公立收容所長期狗滿為患，民間狗場成為公立收容所過度飽和之宣洩管道，以致部分縣市動保機關對其管理查核態度消極。部份民間狗場對犬貓照顧管理品質相當良好，但亦有部分民間狗場環境與管理相當堪慮，品質的良窳與經營者的財力、意願息息相關，復以多數場址為違法使用，收容品質令人憂心。農委會允應協助、輔導民間狗場，並落實違法稽查，以提升收容動物之福利。

六、各縣市收容所收容的犬貓每年都有高死亡率的情形發生，屢屢為民眾及動保團體所非議；農委會允應探究收容動物大量死亡的原因，加強列管檢討，據以精進改善收容品質，避免類似情事再次發生。

(一)據訴，部分縣市收容所收容動物有死亡率偏高等情，依下表17各縣市收容概況及死亡率統計表所示，108年澎湖縣(34.6%)、嘉義縣(20.3%)、及彰化縣(18.8%)收容動物死亡率最高，109年為雲林縣(52.0%)、澎湖縣(33.0%)及基隆市(12.4%)，110年則為雲林縣(49.4%)、嘉義市(31.0%)及嘉義縣(13.5%)。依農委會查復，經該會分析各縣市收容動物死亡率偏高之共通原因如下：

1、因應政府施行零撲殺政策，公立動物收容所收容空間自主調整彈性大幅下降，各縣市政府配合改變犬隻捕捉入所模式，對民眾通報案件排序處置，優先捕捉經通報具攻擊性、追車咬人等犬隻，目前公立動物收容所收容動物態樣多以老、兇、殘、疾之動物居多之情形，不易或不適送養，故動物收容所認養率下降，而造成收容空間壓力，且收容老年動物增加，亦增加所內動物死亡機率。部分縣市或有所內死亡率較高情況，需考量如因傷病救援入所動物

比例較高時，當動物入所生理狀態不良比例已高，後續所內死亡率亦將提高，應屬合理。

- 2、全國動物收容所認養率下降，以致整體周轉率降低，犬、貓於縣市收容所內平均飼養停留天數已由零撲殺施行前的12日，至109年3月底提高為犬21.3天、貓為15.3天，收容壓力持續增加中，但多數縣市因外界輿論壓力或首長政策而全面停止執行人道處理，收容動物人道處理數（率）自106年的763隻（1.76%）、107年的174隻（0.44%）、108年的153隻（0.32 %），減少至109年3月17隻（0.20 %），犬、貓於收容所停留時間增長且不施行人道處理下，部分老、殘、疾或幼齡動物，於收容所內生理耗弱自然死亡現象將漸增，動物所內死亡率相對會提高。

(二)農委會認各縣市公立收容所內動物死亡率偏高之縣市多屬收容空間不足，又受輿情壓力而未執行人道處理或人道處理數偏低，採行措施有：

- 1、該會已補助有規劃興建動物收容所之澎湖縣、嘉義市、嘉義縣及基隆市等縣市，協助其改善動物收容空間及醫療設施，並補助增聘僱動物收容管理人力，以提升收容動物照護品質。
- 2、經查，106年2月起實施零撲殺政策後，公立動物收容所收容量大增，復採「精準捕捉」優先捕捉經通報具攻擊性、追車咬人等犬隻，且因這些收容動物不易或不適送養，導致認養率下降，而造成收容空間壓力，收容老年動物增加；又因傷病救援入所動物比例較高時，當動物入所生理狀態不良比例已高，農委會認此皆為收容所內動物死亡率提高的原因。然而，農委會前揭所提及之原因，均係為全國各縣市共通性的現象，依表39內容所示，縱面臨農委會前述共通性的問題，仍有多數縣市能維持所內

收容動物的低死亡率，故農委會所述，有失之擅斷之嫌。

- (三)此外，農委會認為多數縣市因外界輿論壓力或首長政策而全面停止執行人道處理，致犬貓於收容所停留時間增長且不施行人道處理下，部分老、殘、疾或幼齡動物，於收容所內生理耗弱自然死亡現象將漸增，亦為動物所內死亡率提高的原因。惟如前所述，縣市政府所收容的動物因疾病或重傷無法治療應予人道處理而不處理，任其痛苦而慢慢死亡，實有可議之處，農委會應嚴禁類此事件一再發生。
- (四)據農委會調查，最近3年所內收容動物死亡率偏高的縣市皆有其個別原因，以本院實地履勘發現，如彰化縣係因某一期間收容轄內各鄉鎮市清潔隊捕捉過多的犬隻，收容所爆容導致犬隻死亡率飆高，經管制入所數量後，死亡率及逐漸改善。又以澎湖縣為例，該縣除收容過多的犬隻外，另亦發現收置許多幼犬，如母犬未同時被誘捕入籠，幼犬死亡風險極高。因此，各縣市收容所死亡率數字的高低若去脈絡化，不探究其原因，則難了解其中實情。

表17 105年至110年10月全國及各縣市動物收容概況及死亡率統計表

縣市別	105年			106年			107年			108年			109年			110年		
	收容數 (隻)	依法人道 處理率	所內死 亡率															
新北市	8,432	0.0%	6.9%	7,678	0.0%	5.6%	6,223	0.0%	5.3%	6,679	0.0%	6.1%	5,219	0.0%	3.2%	5,066	0.0%	4.3%
臺北市	3,755	0.0%	6.2%	3,244	5.5%	5.2%	2,995	0.2%	3.8%	2,741	0.1%	7.6%	2,536	0.1%	8.2%	2,085	0.0%	8.7%
臺中市	4,196	7.2%	9.4%	5,925	1.4%	11.4%	6,998	0.3%	10.3%	8,361	0.6%	4.9%	7,610	0.3%	4.6%	2,709	0.7%	8.7%
臺南市	8,436	0.0%	9.1%	6,417	0.0%	8.2%	7,423	0.0%	3.5%	8,277	0.0%	4.8%	7,086	0.0%	5.2%	3,771	0.0%	11.1%
高雄市	4,500	0.0%	10.2%	5,026	0.2%	8.4%	4,085	0.0%	5.9%	5,329	0.0%	5.0%	4,706	0.0%	5.2%	3,590	0.0%	4.3%
桃園市	7,374	4.6%	4.6%	3,241	0.6%	6.8%	3,725	0.7%	3.2%	5,085	0.4%	4.0%	5,572	0.0%	3.6%	4,168	0.0%	4.8%
宜蘭縣	2,354	24.0%	20.7%	1,642	9.7%	14.6%	1,208	2.0%	10.9%	1,534	0.9%	11.9%	1,782	0.0%	3.0%	1,653	0.2%	3.3%
新竹縣	1,866	13.4%	5.5%	482	6.0%	5.2%	368	0.0%	8.7%	510	0.0%	8.4%	645	0.0%	9.3%	424	0.0%	6.1%
苗栗縣	1,253	14.0%	30.2%	1,344	1.9%	8.6%	1,005	2.3%	17.0%	1,330	0.4%	14.4%	2,063	0.3%	12.6%	2,391	0.0%	4.6%
彰化縣	2,881	48.6%	11.3%	661	6.7%	16.2%	552	0.0%	6.5%	2,100	0.0%	18.8%	1,821	0.0%	4.2%	1,636	0.0%	1.7%
南投縣	3,094	45.1%	20.4%	603	1.2%	12.9%	320	0.3%	8.8%	463	1.5%	5.8%	835	1.3%	3.5%	639	0.6%	12.4%
雲林縣	2,426	2.0%	0.2%	741	0.8%	6.6%	759	0.0%	10.0%	819	0.0%	17.8%	175	0.0%	52.0%	158	0.0%	49.4%
嘉義縣	2,555	17.9%	25.4%	344	4.1%	16.3%	231	1.3%	14.7%	227	1.3%	20.3%	1,595	0.0%	2.5%	550	0.0%	13.5%
屏東縣	3,100	58.5%	1.0%	1,326	2.5%	20.6%	359	0.3%	0.3%	883	0.7%	0.7%	951	0.4%	1.6%	620	0.6%	5.3%
臺東縣	1,629	1.4%	1.2%	1,162	1.3%	0.3%	584	1.2%	1.4%	529	0.2%	0.8%	554	0.4%	1.6%	586	0.2%	2.9%
花蓮縣	1,079	2.7%	2.6%	576	1.4%	8.5%	442	2.5%	5.4%	507	3.9%	4.1%	591	1.9%	1.9%	350	3.7%	1.4%
澎湖縣	917	27.5%	27.8%	451	8.4%	11.1%	453	8.2%	16.6%	587	0.0%	34.6%	575	0.2%	33.0%	730	1.8%	12.7%
基隆市	1,308	18.0%	6.2%	816	0.0%	8.8%	517	0.0%	11.0%	412	0.0%	11.4%	370	0.0%	12.4%	268	0.0%	10.8%
新竹市	1,118	14.5%	13.1%	301	3.0%	8.3%	281	2.1%	14.9%	638	1.7%	11.9%	741	2.0%	8.6%	433	3.7%	4.8%
嘉義市	896	2.2%	6.3%	673	5.5%	6.8%	294	1.7%	3.7%	313	2.6%	1.9%	331	3.3%	5.4%	100	9.0%	34.0%
金門縣	1,098	44.7%	4.7%	772	5.8%	4.8%	777	0.1%	3.9%	818	0.6%	2.3%	1,058	0.0%	3.1%	455	0.0%	7.9%
連江縣	9	0.0%	88.9%	13	0.0%	38.5%	27	0.0%	11.1%	22	0.0%	4.5%	14	0.0%	0.0%	6	0.0%	0.0%
總計	64,276	12.4%	9.4%	43,438	1.8%	8.5%	39,626	0.4%	6.4%	48,164	0.3%	6.9%	46,830	0.2%	5.4%	32,388	0.3%	6.6%

資料來源：農委會

(五)然每一條收容動物的生命都值得珍惜，提升收容所收容品質，降低動物死亡率已刻不容緩。面對民眾及動保團體對公立收容所每年都有收容動物高死亡率情形發生的質疑，農委會允應正視妥處，檢討及統一所內動物死亡率的計算方式，務求死亡率的呈現合理及符合實務。對於近3年內頻頻出現收容所動物發生高死亡率的澎湖縣、雲林縣及嘉義縣，農委會應投入更多資源，協助其改善困境。另，強化收容所資料完整建置，增列記載動物入所、出所及死亡動物之生理狀態，以確實探究其死亡的真實原因。再者，農委會亦應將前1年所內動物高死亡率的縣市檢討、列管，改善情形作為後1年該縣市考核及評鑑的依據，藉以降低死亡率，強化收容動物管理及維護動物福利。

(六)綜上，各縣市收容所收容的犬貓每年都有高死亡率的情形發生，屢屢為民眾及動保團體所非議；農委會允應探究收容動物大量死亡的原因，加強列管檢討，據以精進改善收容品質，避免類似情事再次發生。

七、政府每年雖投入龐大資源執行犬貓管理業務，惟人力及資源仍有所限制，農委會宜擴大公私協力，偕同民間團體共同合作，藉由民間的管理模式、充沛人力及熱情，以提升整體動物保護業務執行之效益。

(一)政府每年編列鉅額預算辦理動物保護業務，據農委會查復，該會110年共編列新臺幣（下同）4億1,406萬元執行業務（含強化動物保護行政效能計畫1億6,827萬元、強化動物福利計畫1,106萬元、改善政府動物管制收容設施計畫獎補助2億3,473萬元），各縣市政府亦編列1億餘元至數百萬元不等之預算辦理是項業務。且農委會辦理「103至113年度改善政府動物管制收容設施計畫」，自103年起補助各縣市政府興（修）建公立動物收容處所，103至110年度累計補助地方政府15

億6,324萬元，透過硬體改善，有效提升動物福利、職場工作環境與民眾參訪意願。是以中央及地方政府每年用於辦理動物保護業務預算所費不貲，惟該業務千頭萬緒，政府人力運用及資源有限，如能將部分業務外包予民間團體或共同協力完成，除能解除公務人力編制運用框架，減輕責任壓力外，另能引入民間活水，促使動物保護業務執行更臻完善。

(二)依據農委會於本院約詢時表示，因應人力與資源限制，為更有效控制遊蕩犬數量並降低人犬衝突之公安風險，農委會自108年7月起於部分縣市試辦遊蕩犬管理精進措施，109年全面推動透過更為科學與系統化方式，解決人犬衝突問題並控制遊蕩犬族群數量，至110年共計18個縣市政府參與，針對犬隻聚集及人犬衝突多的地區劃設為161處熱點區，劃為熱點區域就要做三件事，第一逐戶家訪，住戶如放養家犬沒結紮就會登記；第二、無主犬要捉到，結紮後再回置；第三就是找到當地餵養人，與其溝通使其成為協助者。其中新北市及桃園市劃定熱點區是和臺灣懷生相信動物協會合作，該協會是國內最主要的熱點區執行團隊，這個團隊執行模式是沿著一條路線，如由桃園北區掃下來全面做，他們有能力、有資源，做的密度更高。基隆市則是該會在102年就執行過了，現在基隆市犬隻結紮比例很高，然而該協會能量有限，只完成臺北市、新北市及基隆市，目前刻正於桃園市執行。

(三)據本院於桃園市實地履勘時該協會表示，熱點區域內遊蕩犬絕育回置及家犬絕育需全面施作方能克盡其功，事先縝密規劃，執行時又需耗費大量的人力及時間，除了政府補助部分經費外，憑藉的是工作人員的理念與熱情，此適足以補充公部門之不足。另本院赴澎湖縣動物收容所履勘，發現該縣收容所收容犬貓數

量雖已超出負荷，惟因收容所已委外經營，現任經營者又為收容所前任志工，雇用工作人力尚屬充足，收容所仍得以正常營運。

(四)此外，農委會於本院約詢時表示，澎湖縣所面臨的問題是獸醫資源的不足，轄內只有2家動物醫院，動物絕育量能是需要補充的。該會導入民間資源，如臺灣之心愛護動物協會，該團隊會訓練年輕的獸醫學院學生，帶著這些學生下鄉辦理定點絕育活動，這些民間力量如和公部門結合，由農委會提供一些經費，讓他們把這些觀念帶進去偏鄉，這些獸醫院校學生對這種下鄉絕育活動皆表認同，這種方式可能可以補足某些地區獸醫人力不足的問題。

(五)另本院諮詢學者專家表示，政府應該思考犬貓收容政策是趨向於中途收容還是長期安養，如果是要中途收容，就建議政府輔導民間來做收容動物的長期安養，以增加一些責任方式，替有意辦理長期安養的民間機構找尋土地，協助完成各項程序，甚或可思考興建並提供設備由民間來處理收容動物的安養問題。

(六)據上，犬貓管理需由有熱情、愛心及志願者為之，方得順利圓滿，許多政策如大規模絕育亦需眾多人力共同完成，是以，部分業務由民間團體辦理顯較為順利。基此，部分縣市已將捕捉遊蕩犬、動物傷病救援、收容所管理或犬貓絕育等業務委外辦理，農委會宜予正視，加強公私合作，共同妥處動保業務。

(七)綜上，政府每年雖投入龐大資源執行犬貓管理業務，惟人力及資源仍有所限制，農委會宜擴大公私協力，偕同民間團體共同合作，藉由民間的管理模式、充沛人力及熱情，以提升整體動物保護業務執行之效益。

八、我國自106年動保法修正通過後，民眾對於動物走私、棄養及施虐情事仍時有所聞，顯示國內動物保護教育仍

有待加強。農委會允應紮根兒童對於動物的生命教育，加強宣導飼主責任，以提升民眾整體動物保護意識。

(一)按動物保護法第4條之1規定：「各級政府應普及動物倫理與動物保護法規相關之教育及學習，以提升國民動物保護知識，並落實於十二年國民基本教育課綱中。」是以中央及地方政府應將動保教育列入國民基本教育課綱供學生學習。洵據農委會查復，該會為紮根校園尊重動物生命教育，配合教育部國民及學前教育署106年起辦理之「校園關懷動物生命教育」計畫，將動物保護融入學校生命教育課程，持續提升教師動保素養，並於110年該會補助社團法人臺灣動物保護行政監督聯盟辦理「教室裡的牠們—2021校園犬績優學校選拔活動」，製作專冊收錄校園犬績優事蹟。另自108年起補助臺灣NOE行動組織辦理動保教育偏鄉巡迴講座，每年至少辦理70場次，協助教育資源不足之學校、社團紮根動物保護觀念。據上，在政府及民間相關機構長期耕耘及教育下，國人現今對動物保護的觀念已大幅轉化及提升。農委會允應持續加強提升學童動保意識，並鼓勵縣市政府辦理轄內學童赴收容處所學習生命教育課程。爰尊重動物生命教育的重要性，在於善待動物是培養孩子同理心很重要的過程，教育學童需有不棄養、不傷害動物的同理心，對於不會說話的動物更應予以善待，學童於幼年時對動物生命正確認知將會樹立其對生命正面對待的人格，影響深遠。

(二)再者，依農委會所訂定「犬隻飼養與照顧指南」中指出，飼養犬隻的飼主有3大基本義務，即晶片植入與寵物登記、狂犬病預防注射及辦理犬隻絕育等。惟於實務上，部分縣市動保機關對於飼主未履行前揭義務時，諸如未辦理登記或未植入晶片等行為，通常都只

有勸導，而未有裁罰或積極進行後續追蹤之行為。尤其是在農業縣內以放養方式飼養家犬的飼主，飼主責任連結很低，故當動保機關要求其履行飼主責任，時有遭拒絕的情事發生。因此，農委會應落實動物保護法所課予飼主責任，加強稽查、勸導及裁罰，並積極宣導愛護寵物就應善盡飼主的義務，因為這些飼主義務其實都是提升寵物健康及幸福必要的行為。

(三)此外，農委會為動物保護中央主管機關，允應訂定各類動物飼養系統定義及動物福利指標或指南，俾供民眾於飼養該類動物有依循之基本指標。該會現已訂定「犬隻飼養與照顧指南」，其餘動物如貓隻等，為依規定應登記之寵物，貓隻飼養數量龐大，亦應儘速訂定其飼養指南。農委會建立這些共同遵循的基本指標後，使飼主都能知悉這些指標，動物飼養品質就能拉近城鄉距離。如此，動保機關可據以要求飼主，民眾亦可要求公立收容所落實基本指標的作法，促使動物福利的概念落實到社會每一個層次，共同提升整體社會的動物福利意識。洵據農委會表示，該會已訂定「豬隻友善飼養系統定義及指南」、「雞蛋友善生產系統定義及指南」(目前公告修訂版草案)及「牛乳友善生產系統定義與指南」。並於107年6月22日發布「實驗動物照護及使用指引」，另於110年進行「肉牛友善飼養系統定義與指南」之前期作業。是以，農委會除訂定前揭農場動物指南、指引外，允應循序賡續辦理各類動物福利指南及指標，作為民眾照護及飼養參酌之準據。

(四)綜上，我國自106年實施零撲殺政策後，民眾對於動物走私、棄養及施虐情事仍時有所聞，顯示國內動物保護教育仍有待加強。農委會允應紮根兒童對於動物的生命教育，加強宣導飼主責任，積極建立動物福利

指南及指標，以提升民眾整體動物保護意識。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請行政院農業委員會督導各縣市政府檢討改進見復。
- 二、抄調查意見二至三，函請行政院農業委員會檢討改進見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：田秋堃

中 華 民 國 1 1 1 年 7 月 6 日

案名：部分縣市公立收容所收容動物死亡率偏高案。

關鍵字：零撲殺、遊蕩犬、特定寵物業、民間狗場、飼主責任。