

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善盡職責，對於犬隻（含：流浪犬）管理不當，衍生諸多問題，耗費大量社會成本，失職之咎，彰彰明甚。

參、事實與理由：

緣行政院農業委員會對於犬隻（含：流浪犬）管理不當，縱容飼主任意棄置犬隻，不僅傷害動物權益，亦危害交通安全、公共安全，更造成環境污染，損及我國優良觀光形象；案經本院立案調查，經函請相關機關說明，並舉辦北、中、南、東（含：離島）座談會及約詢相關人員後，全案業已調查竣事，發現行政院農業委員會確有下列失職之處：

一、動物保護法立法迄今亦已 13 年，行政院農業委員會對地方政府監督不力，使得歷年犬隻晶片植入比率僅維持在 60%至 65%之間，並導致 98 年進入收容所之棄犬數高達 10 萬 5847 隻，且尚有 8 萬 4,891 隻棄犬四處流浪，嚴重損及動物權益，並威脅人身安全，迄今未能提出更有效解決對策，失職之咎，彰彰明甚：

（一）為防範犬隻走失，遏止飼主惡意棄養犬隻，必須落實犬籍管理，對每隻犬皆應全面植入晶片且追蹤辦理犬隻生育、飼主異動、死亡等資料之更新，因此本院民國（下同）87 年 6 月 20 日院臺業貳字第 870705838 號調查案所提調查意見早已指出：「…對於遺棄犬隻之畜主處以罰鍰，強制畜犬登記，畜犬植晶片列管，狗戶口管理建籍等…」，另本院 91 年 3 月 15 日院臺調壹字第 0910800182 號調查案所提調查意見亦強調：「…按寵物登記為寵物管理之

基礎工作，而透過犬籍登記制度，掌控家犬數量，藉此根植飼主對犬隻終生照顧之觀念，減少棄養行為，亦同時間接減少流浪犬之來源…」。

(二)此外，87年11月04日已制訂動物保護法，該法第19條明文規定：「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，並得植入晶片。…」行政院農業委員會據此於88年08月05日以(88)農牧字第88040229號公告指定犬為應辦理登記之寵物；另於88年07月31日以農牧字第88040221號函發布寵物登記管理辦法，該辦法第5條規定：「登記機構受理申請後，應將寵物編號並懸掛寵物頸牌於頸項及植入晶片後，核發寵物登記證明。」

(三)綜上可知，飼主依法必須為犬隻辦理登記、植入晶片，以完善犬隻戶籍管理，然本院自87年提出調查報告，以及87年動物保護法立法迄今已13年，行政院農業委員會本有13年充裕時間積極落實犬籍登記制度，然因對地方政府監督不周，使得歷年犬隻晶片植入比率始終維持在60%至65%之間，迄今未能突破，致因犬籍登記未全面落實，難以約束飼主善盡養犬道德之責，因而衍生以下長期沉痾：

1、犬籍登記管理不良，形成狂犬病防疫漏洞：

狂犬病為人畜共通之可怕疾病，據行政院農業委員會99年11月18日農牧字第0990173892號函指出：「…世界衛生組織統計每年約有5.5萬人死於狂犬病，以亞洲、非洲為主，我國鄰近國家除日本外皆為狂犬病疫區，尤其是對岸中國

大陸狂犬病發生率位居世界第二…」、「各直轄市或縣（市）政府均已公告出生 3 個月齡以上之犬隻應接受狂犬病預防注射，強制規定飼主應為所養犬隻施打疫苗」；爰此，行政院農業委員會本應全面建立犬籍動態管理資料，以利全面執行防疫，避免出現「防疫漏洞」，然因目前晶片植入比率僅 60%至 65%，將導致 127 萬隻家犬中有 35%（44 萬隻）至 40%（51 萬隻），以及 8 萬 4,891 隻流浪在外之棄犬無法得知是否已確實接受狂犬病疫苗注射，徒增國內防疫風險。

2、犬籍登記管理不良，導致流浪犬數量持續成長：

98 年全國在養家犬高達 127 萬隻（其中有登記數量為 85 萬 9,096 隻），統計 98 年進入收容所之棄犬數高達 10 萬 5847 隻，且尚有 8 萬 4,891 隻四處流浪。此外，由於晶片植入比率僅 60%至 65%，將導致 127 萬隻家犬中有 35%（44 萬隻）至 40%（51 萬隻）有可能變成「無法找回失主之流浪犬」，使得犬隻數量持續成長，加重流浪犬收容、管理困難。

3、犬隻（含：流浪犬）管理不良，威脅人身安全：

- (1)最近 3 年（統計至 99 年 4 月）犬隻咬傷民眾案件數達 775 件。
- (2)中華郵政公司最近 3 年（統計至 99 年 9 月）郵差遭犬隻攻擊 2519 次，民營強訊郵通股份有限公司最近 3 年郵差遭犬隻攻擊 7800 次。
- (3)92 年 4 月，七股鄉陳姓婦人於曾文溪河灘地遭流浪犬咬斷動脈致死。
- (4)99 年 9 月 20 日，北部某校園女童，遭 6 犬攻擊咬爛耳朵。
- (5)99 年 9 月 26 日，花壇鄉女高中生倒垃圾遭犬

隻咬傷，腿部裂開 13 公分。

4、犬隻（含：流浪犬）管理不良，危害交通安全：

(1)最近 3 年（統計至 99 年 4 月）因犬隻導致道路車禍案件數高達 823 件。

(2)國道自 97 年 1 月 1 日迄 99 年 10 月 31 日，清理狗屍高達 4909 隻，此等於至少有 4909 部車輛於高速行駛下，必須緊急變換車道，閃避犬隻。

(3)最近 3 年（統計至 99 年 4 月）犬隻誤闖機場造成虛驚 1 件。

(4)96 年 7 月 5 日，一名婦女騎機車於美濃鎮撞上流浪狗，人狗雙亡。

(5)96 年 12 月 10 日，鹽埔鄉民閃避犬隻撞上電線杆，導致母亡子傷。

(6)97 年 11 月 10 日，苗栗一名學生於後龍鎮撞上流浪狗，人狗雙亡。

(7)97 年 12 月 29 日，成大外文系一名教授因騎車遭狗追逐，倒地重創頭部，於 98 年 4 月 15 日住進護理之家。

(8)98 年 11 月間，一位機車騎士於后里鄉撞到流浪狗，人狗雙亡。

(9)99 年 3 月 6 日金峰鄉公所資源回收車因閃避流浪犬翻落釋迦園。

(10)99 年 9 月 7 日，苗栗市一對夫婦開車，因閃避犬隻撞上電桿，車內嬰兒送醫不治。

(11)99 年 11 月 10 日，新店一名陳姓飼主遛狗害騎士摔車骨折。

(12)100 年 1 月 9 日，一輛公車於臺北市行義路因閃避犬隻撞上路燈，導致 7 名乘客送醫。

5、犬隻（含：流浪犬）管理不良，攻擊農民飼養之

經濟動物：

- (1) 流浪狗最近 3 年（統計至 99 年 4 月）咬死農家飼養之家禽家畜總數量達 1 萬 4668 隻。
- (2) 臺南市安平區漁光里，自 98 年起陸續發生野犬攻擊馬、羊、民眾，部分里民飼養 50 多隻羊，被咬死 40 餘隻。
- (3) 99 年 8 月 30 日，野犬攻擊高雄市小港區梅花鹿。
- (4) 99 年 12 月 20 日，二林鎮發生餓犬入侵養鴨場，活食生禽事件。

6、犬隻（含：流浪犬）管理不良，衝擊國家優良觀光形象：

- (1) 南投縣埔里鎮於 95 年 3 月推動「Long Stay 旅遊計畫」，日本籍中村夫婦對於埔里有許多狗便提出責難。
- (2) 最近 3 年（統計至 99 年 4 月）地方政府清除狗便次數高達 17 萬 3482 次。
- (3) 最近 3 年（統計至 99 年 4 月）交通部觀光局所屬國家風景區內遊客遭犬隻攻擊至少 3 次。
- (4) 99 年 9 月 25 日，臺北縣大屯溪古道登山客遭狗群攻擊

7、犬隻（含：流浪犬）管理不良，每年須耗費 2 億元公帑善後：

最近 3 年（統計至 99 年 4 月）處理流浪狗耗費之公帑數高達 6 億 2741 萬（該經費含括晶片、結紮、捕捉、醫療、飼料、收留、環保單位處理犬便、犬屍等經費及地方政府辦理動物保護業務自行編列之縣市政府預算）

8、犬隻（含：流浪犬）管理不良，引發民怨甚深：

- (1) 行政院研究發展考核委員會於 99 年 1 月 5 日

公布「民怨調查結果研析報告（俗稱：民怨排行榜）」，其中「流浪犬太多及狗大便」獲選為「電話調查」第 8 大民怨，有 68.3% 民眾認為問題嚴重；而在「網路票選」方面，也進入第 11 大民怨。

(2) 行政院環境保護署 98 年 6 月 5 日公布「全國村里長聯誼會及環保界代表十大環保建言」，其內容包含：「遛狗不留便」與「亂丟菸蒂」之取締十分不易，中央應訂定法規，制定取締之機制，以建立全民共識，讓整體環境品質得以提升。

(四) 綜上可知，行政院農業委員會未能確實督促地方政府落實犬隻植入晶片，全面建立犬籍登記與資料追蹤更新制度，致衍生狂犬病防疫漏洞、導致流浪犬數量持續成長、威脅人身安全、危害交通安全、攻擊農民飼養經濟動物、衝擊國家優良觀光形象、每年須耗費 2 億元公帑善後，更引發甚深民怨，該會失職之咎，彰彰明甚。

二、行政院農業委員會執行犬隻絕育政策不力，10 年來犬隻絕育率僅 3 成，任由犬隻過量繁殖，加重問題嚴重性，損及動物權益與環境涵容能力，顯然未善盡職責：

(一) 查 98 年進入收容所之棄犬高達 10 萬 5847 隻，惟全國犬隻收容所同一時間最大收容數僅 6220 隻，行政院農業委員會 99 年 5 月 24 日農牧字第 0990041055 號函更指明：「飼主棄養量並無減少」，因此為遏止流浪犬之增加，首重犬隻之絕育；爰此，本院 91 年 3 月 15 日 (91) 院臺調壹字第 0910800182 號調查案所提調查意見即指明：「透過犬隻絕育方法，避免犬隻不必要之超量繁殖，維持犬隻定額數量，係當前最有效控制流浪犬來源之方

法」。

- (二)其次，「動物保護法」第 19 條已規定：「…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」，再者「寵物登記管理辦法」第 12 條亦規定：「為防範寵物過量繁殖，各級主管機關得補助寵物絕育之費用」。如是可知，行政院農業委員會已有法源辦理「犬隻絕育獎勵」及「補助犬隻絕育費用」，自應想方設法，盡一切努力，落實推廣犬隻絕育，以避免無辜生命來到人間流落街頭，傷害動物權益與生命。
- (三)然自本院 91 年提出調查意見迄今已 9 年，「寵物登記管理辦法」制訂迄今亦已 12 年，行政院農業委員會本有充裕時間全面推廣犬隻絕育，然因對地方政府監督不力，加上依法提供之獎勵與補助不足，使得 98 年犬隻絕育率僅達 33%。
- (四)上開 98 年犬隻絕育率 33%，僅係針對已完成寵物登記之犬隻絕育，尚未包含 8 萬 4,891 隻流浪街頭之棄犬，今以國內在養 127 萬隻家犬而言，等於有 85 萬隻家犬和 8 萬 4,891 隻流浪犬未實施絕育，當犬隻 1 年發情 2 次，每次繁殖 3 到 6 隻時，將使得繁殖速度遠遠大於棄犬捕捉速度，加重政府施打狂犬病疫苗、植入晶片、棄犬捕捉收容、清理狗便、執法稽查、國道清理狗屍、調解養狗污染糾紛... 等沉重負擔。
- (五)綜上，行政院農業委員會已有法源辦理「犬隻絕育獎勵」及「補助犬隻絕育費用」，且本院 91 年提出調查意見迄今已 9 年，而「寵物登記管理辦法」制訂迄今亦已 12 年，行政院農業委員會自應想方設法，盡一切努力，落實推廣犬隻絕育，以避免無辜生命來到人間流落街頭，傷害動物權益與生命，

詎料該會對地方政府監督不力，加以依法提供之獎勵與補助不足，使得 98 年犬隻絕育率僅 33%，造成犬隻繁殖速度高於棄犬捕捉速度，加重問題嚴重性，損及動物權益與環境涵容能力，顯然未善盡職責。

三、行政院農業委員會未能確實督導地方政府落實執行動物保護檢查，使得連續 4 年於公共場所稽查「寵物登記」之件數為 0 者高達 12 縣市，而連續 4 年未開出任何一張「棄養犬隻」罰單之縣市亦高達 19 縣市，顯見未善盡監督執法之責，行政怠惰，莫此為甚：

(一)動物保護法第 19 條規定：「…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…」，違反者依同法第 31 條規定處以新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。因此，行政院農業委員會和地方政府已有法律授權稽查未辦理犬籍登記之飼主，如能落實密集執行，當有助於犬籍制度之建立，然因該會未能督導地方政府確實執行寵物登記稽查，使得犬隻晶片植入比率僅 60%至 65%；由該會 99 年 5 月 24 日農牧字第 0990041055 號函顯示，連續 4 年（96 年至 99 年 1 至 4 月）於公共場所稽查寵物登記件數為零者高達 12 縣市，而稽查比率亦僅 1.6%（98 年全國 127 萬隻犬，被實施寵物登記稽查之次數僅 2 萬 0,531 次），顯見寵物登記稽查之執法成效低落。

(二)另動物保護法第 5 條規定：「…飼主飼養之動物，除得送交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。」違反者依同法第 29 條規定處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。因此，行政院農業委員會與地方政府已有法律授權稽查棄養犬隻之行為，然因該會未能督導

地方政府落實執行棄養犬隻稽查，使得遭棄養之犬隻於 98 年有 10 萬 5847 隻進入收容所，另有 8 萬 4,891 隻流浪街頭；由該會 99 年 5 月 24 日農牧字第 0990041055 號函可知，各縣市政府 96 年裁罰棄犬行為者僅 10 件、97 年僅 19 件、98 年僅 20 件、99 年 1 至 4 月僅 6 件，其中連續 4 年（96 年至 99 年 1 至 4 月）未開出任何一張罰單之縣市高達 19 縣市，此種執法績效若與 8 萬 4,891 隻遭飼主遺棄之流浪犬數量相比，顯然執法怠惰，加重問題嚴重性。

(三)綜上，行政院農業委員會為動物保護法中央主管機關，對於地方政府查緝棄養犬隻行為成效太差，不思積極採取有效對策監督、協助、指導地方政府強化執法技術，擴大執法頻率，提升執法效果，任由部分飼主或部分犬隻繁殖場，任意棄置犬隻，使得棄犬「抓不勝抓」，既傷害動物權益，又造成嚴重公共安全問題，還要虛耗公帑善後，導致「人、狗、財三輸」，顯見該會未善盡監督地方政府認真執法之責，行政怠惰，莫此為甚。

綜上所述，本案行政院農業委員會對地方政府監督不力，導致 98 年進入收容所之棄犬數高達 10 萬 5847 隻，且尚有 8 萬 4,891 隻棄犬四處流浪；又執行犬隻絕育績效低落，任由犬隻過量繁殖，加重問題嚴重性；更且未確實督導地方政府落實執行動物保護檢查，使得連續 4 年於公共場所稽查「寵物登記」之件數為 0 者高達 12 縣市，而連續 4 年未開出任何一張「棄養犬隻」罰單之縣市亦高達 19 縣市。凡是種種，再再證明該會未善盡職責，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 100 年 1 月 日