



# 流浪犬管理政策公民審議會 公民結論報告



委託單位：

 行政院農業委員會

執行單位：

 工研院產業經濟與趨勢研究中心(IEK)

中華民國 103 年 8 月 16 日

# 「流浪犬管理政策公民審議會」公民結論報告

## 公民同意書

身為與會公民的一員，對於本次公民審議會結論報告表示認可，本報告的內容詳實無誤，確實地記錄所有與會公民所達成的共識及少數不同意見，並未受到任何外在人士的影響。本人同意將本報告製作成冊，並在合法的前提下，做為未來制定相關政策和推廣公民會議相關事務之用。

孫○璋 孫○璋

張○蓮 張○蓮

陳○如 陳○如

蘇○瑄 蘇○瑄

林○宏 林○宏

吳○碩 吳○碩

周○人 周○人

林○廷 林○廷

林○秀 林○秀

楊○婷 楊○婷

張○靜 張○靜

王○旭 王○旭

葉○枝 葉○枝

楊○捷 楊○捷

吳○穎 吳○穎

王○如 王○如

蔡○政 蔡○政

廖○茵 廖○茵

徐○發 徐○發

# 流浪犬管理政策公民審議會議公民結論報告

## 目錄

前言 .....	1
議題一：人類應該如何對待動物，如何提升並落實國人的動保觀念	3
議題二：如何增加流浪犬管理的政策資源，並增加政策執行力.....	6
議題三：如何完善整體流浪犬管理制度 .....	10

## 前言

相較於過去人們任意地驅趕、施虐於流浪犬，或是趕流行地飼養、棄養寵物的氾濫狀態，近年來各界對動物保護的意識逐漸抬頭。我國自公布施行動物保護法後，政府亦致力於推動動物保護工作，並參考歐美先進國家之方式捕捉、收容管理流浪犬，但部分動保團體倡議應絕育後放養流浪犬的做法，多年來一直為各界所爭論未解且難獲共識。流浪犬衍生之動物生命、管理責任及社會成本等議題，不只與關心動保議題的人有關，其影響層面關乎所有社會大眾。爰此，行政院農業委員會（簡稱農委會）委託工研院產業經濟與趨勢研究中心（IEK），召開流浪犬管理政策公民審議會議，以聆聽一般民眾聲音，廣納多元意見，並期可逐漸地化解爭議。

以審議對話為目的之公民會議，與會公民的多元差異組成，已相當呈現當前社會的多元價值與觀點。來自不同生活經驗與背景的與會公民，均致力站在尊重多元觀點、秉持公平客觀原則，於五天會議期程中共同體現知情與理性地溝通、討論及對話過程，形成對流浪犬管理議題具共識，以及多元的意見。最終，經由與會公民代表將之彙整撰寫為結論報告，提供農委會作為流浪犬管理政策施政之參考。

在第一階段為期兩天的預備會議課程與共同討論後，公民提出四大探討主題方向，並可合併為三大議題，分別為：人類應該如何對待動物，如何提升並落實國人的動保觀念（議題一）；如何增加流浪犬管理的政策資源與政策執行力（議題二）；以及如何完善整體流浪犬管理制度（議題三）。

在第二階段為期兩天的正式會議裡，公民聽取並諮詢三大議題的各方專家意見，以及與會公民彼此間對話討論之後，針對上述議題達成以下之共識結論：人類合理與動物共處的「動物福利」觀點，其核心精神為「盡量減少動物承受不必要的痛苦」；提昇並落實國人的動保觀念則應從教育著手；增加流浪犬管理政策資源與執行力方面，則

包括提升動保機關位階、完善與落實動保法令、視城鄉狀況調整動保資源差異、對繁殖與寵物業者管理應定期稽查、可透過稅收管道與募資平台等方式增加流浪犬管理的經費來源，以及增加政府的動保人力與能力；至於完善流浪犬管理制度的優先措施，則應對流浪犬的各式來源列入規範，並導入監理制度，以及推行 TNR 試點計畫。

最後，與會公民除共同地確認上述具共識的重要結論之外，各個共識點底下亦提出不同的意見。此較無明顯共識之意見亦代表公民多元觀點，同樣完整地呈現於結論報告中，提供農委會一併參考。三大議題達成之共識結論以及公民表達之多元建議，詳述如後。

流浪犬管理政策公民審議會議與會公民謹誌

中華民國 103 年 8 月 16 日

# 議題一：人類應該如何對待動物，如何提升並落實國人的動保觀念

## 一、人類應該如何對待動物

與會公民認為，在人類與動物互動發展的歷史脈絡下，人類不可避免會飼養，乃至使役、食用、買賣動物。因此，主張動物權利不可侵犯的「動物權」觀點，無法實現於當代我國社會中；取而代之的，是有限度、合理與動物共處的「動物福利」觀點，其核心精神為：「盡量減少動物承受不必要的痛苦」。

此外，隨著都市化，出現目前人類與犬隻的關係與問題，因此流浪犬問題須從整體生態層面切入。為了使大眾面對動物問題有基礎知識與思辨能力，須從教育著手，建立起完整的動物保護觀念，進而改變大眾對待動物的眼光，並釐清動物權與動物福利的差異，且動物未來亦不應輕易被買賣，只能由正當管道取得，才能使動物保護行動兼顧理念與實際。

但在討論過程中，亦有公民提出：「將動物當作平等的生命看待，愛護動物發自內心的真誠。」此一接近動物權的主張。雖然完全不使用動物幾乎不可能，但人對待動物確實應改變過往予取予求的態度，轉為謹慎與尊重。

## 二、如何提升並落實國人的動保觀念

與會公民認為動保觀念的建立應從小做起，可從學校、家庭與社會教育三面向著手：

### （一）學校教育方面：

我國正規教育受到聯考制度影響，強調考試導向，對於個人價值與生命倫理等觀念引導建構，較為欠缺。然而近年來雖開始修正這種

傾向，如中學課程已逐漸落實輔導課，然而輔導課往往侷限在青少年問題的探討，缺乏整體生命的哲學反思。動保教育乃生態倫理與生命教育重要一環，因此與會公民建議由動物保護議題出發，加強學校教育中哲學反思部分，以提升人格養成，並增加生命教育的概念，且從強化動物保護之觀念，擴大至整體環境教育。

為此，國民教育課綱應重新檢視調整，納入動保課程，讓動保專家參與教科書編輯。小學國語選文可以採用動物保護相關的文章，生活教育之中應注重正確觀念建構，適當地讓學生觀賞相關議題的影片，或是到收容所、動物之家進行戶外教學。學校與民間團體可以合作舉辦活動，例如講座與參訪。校園中亦可帶領學生飼養動物，例如校犬，讓學生學習與動物的互動。動物保護教育在低年級學童，先從基本認知與同理心開始培養；動保課程中亦可適當呈現動物保護觀念的矛盾之處，啟發學生的反思，例如：動物園、幼蠶飼養……等等。

除將動物保護觀念落實於學校課程教育外，與會公民認為，我國也應培育動物保護的種子教師，進一步推廣給各級教職人員，尤其校長、主任等主管職應接受一定時數以上的研習，以利校園內相關活動與課程的推動。而教師研習與親子座談若能帶入動物保護議題，也有助於觀念建立。建議政府未來可提高公部門間，以及公部門與民間團體間之合作，舉凡場地租借、活動安排，在觀念先進，組織靈活的民間團體支援之下，可以彌補正規教育的疏漏。

## **(二) 家庭教育方面：**

家長的身教對於孩童人格養成影響重大，因此家長應注重平時言行。學校可利用教學觀摩等方式，將動物保護觀念導入家庭教育。

## **(三) 社會環境教育方面：**

為健全飼主責任，公民提出的建議，舉如未來民眾在領認養寵物之前，須經過講習考核認證，確保其具備基本的飼育知識與動物保護觀念。政府應檢討寵物業與繁殖場的認證，建立進一步的考核與回訓機制，避免寵物商品化氾濫。政府亦可透過藝文推廣、鄰里動員等手段，加強觀念的宣導，例如：電影、娛樂活動、講座……等等。鼓勵媒體針對動物保護議題，訪談社會賢達、名人，邀請擔任動物保護大使。由鄉里長帶動宣導，甚至可以舉辦地方節慶等方式，以建立友善動物的環境。但政府在透過辦理各式活動宣傳動保觀念時，須先妥善考量活動主旨本身是否與動保觀念有互相矛盾之處。

綜上所述，與會公民認為，國民動物保護觀念與風氣透過教育的養成，是數十年不等的長期計畫，雖然成效不易檢視，卻是萬不可省的重要政策。



## **議題二：如何增加流浪犬管理的政策資源，並增加政策執行力**

對於議題二「如何增加流浪犬管理的政策資源，並增加政策執行力」，與會公民針對我國實施動物稅的可行性、是否還有其他增加經費來源方式、提升動保機關的位階與增加人力、增加資金來源與改善資金配置、強化動保人員執法權、對違規繁殖者與飼主執行行政處罰，以及政府應給予動保團體什麼樣的協助與支持，進行聚焦討論。

針對前述問題，本次與會公民討論結果可歸納出以下六大面向，在每一面向下公民亦表達了不同的建議意見，分述如下：

### **一、提升動保機關位階，加強中央與地方聯繫、建立政府與民間團體的常態溝通平台**

在此共識下，部分與會公民認為，未來提升位階的動保機關底下應成立動保專責單位，以加強相關政策的宣導工作，且由中央直接編列預算、專款專用。負責對外宣傳工作之專責單位，亦應加強寵物業相關資訊的整合與公開，例如讓民眾獲得犬隻養殖過程的重要相關訊息。此外，未來政府應以正面積極的態度建立與民間團體直接溝通對話的窗口，並強化中央與地方動保機關的聯繫工作。

### **二、完善與落實動保法令**

於本項共識，與會公民提出的個別建議意見，舉如應逐年修訂動保法，使其更完善，保護守法者。另有公民特別指出動保法第 23 條不夠完備，未來應設動保人員專章；且為完善與落實動保法令，與會公民建議政府與各關心動保議題各單位應加強溝通，建立常態溝通平台。亦可透過設計相關課程推廣，加強買賣雙方對於寵物飼養觀念。

### **三、視城鄉狀況，調整動保資源差異，增加鄉村資源**

針對此共識，與會公民建議解決城鄉與動保資源差異問題的方式，包括：在五都會地區應減少流浪犬餵食，增加「犬隻絕育、狂犬病疫苗注射及寵物登記」三合一的執行。都會地區因剩食對狗不健康，所以應減少剩食骯髒來源，藉此亦可降低流浪犬聚集的機會。至於提供鄉村地區的資源如增加動保人力：管理經濟動物、管理寵物的相關人員、獸醫人力等皆應分別建置。另外，在都會區政府應加強對飼養人的正確觀念宣導；鄉村地區的流浪犬管理工作重點則應加強調查回報流浪犬數量，以達到更精確管理，未來可以鄰里為單位，通報流浪犬狀況。亦有與會公民提出在都市試辦餵食站的建議，希望透過良好規劃的餵食站減少骯髒食物量，減少犬隻族群患病機率，增進公共衛生。

#### **四、強化對繁殖業者與寵物業者的管理，做到定期稽查與加強民間訓練證照核發**

針對強化對繁殖業者與寵物業者的管理與稽查工作，與會公民提出的多元建議包括：檢討寵物業的評鑑制度，對繁殖寵物業者需進行定期考核、加強繁殖場業主的責任教育訓練，寵物業者申請執照前應受訓，政府應採突擊檢查、嚴懲非法寵物繁殖業者，獎勵合法、並加強非法查緝，且晶片施打應優先執行，以及未來換照時候的考核工作要更加嚴謹及進行定期追蹤與不定時抽查。亦有公民提出，未來應限制寵物購買管道，政府可公開告知民眾可購買地點資訊，且對寵物店展示間和銷售數量應有規範。對於違規業者的現行勸導方式，與會公民亦有提出未來應改為直接執法開罰的建議措施。

#### **五、以稅收解決流浪犬管理經費不足問題並增加經費來源，專款專用；彩券盈餘補助民間團體，企業募捐、成立網路募資平台等方式**

本項經費議題，與會公民除達成上述共識內容外，對於稅制的訂定與開拓經費來源，公民提出不同的稅制建議，舉如：為強化飼主責任、可逐步建立的「狗口稅」；為降低民眾在寵物店購買犬隻意願，提升動物收容所犬隻認養率，則可考慮開徵「動物購買稅」；以及民眾購買寵物時應付保險費，類似第三責任險的保險精神，做為犬隻咬傷他人或造成意外損失的日後賠償或其他相關用途使用。亦有公民提出可開徵「寵物稅」，但前提是需先落實飼主管理(晶片、寵物登記)，減少無辜犬隻被棄養機率。此項稅收可用於長期志工培養，以降低動保人員流動率。成立流浪犬募資網路平台，鼓勵企業募資捐款，以提升企業形象，並達成增加流浪犬管理經費的目的。未來公益彩券的部分盈餘或可用於動保業務，補助民間動保團體。

## 六、增加政府動保人力跟能力

對於如何增加流浪犬管理的政策資源，並增加政策執行力，與會公民經討論後得出的共識之一，便是應增加政府的動保人力資源與提昇其相關專業能力。公民提出的個別建議事項，則包括：

### (一) 增加人力方式

短期方式，舉如以公費培育動保公職人員。亦可視區域流浪犬密度調整動保檢查員員額，並成立專責職務業別，減少流動性。各縣市政府可開設動保志工訓練課程，更應編列志工培訓課程預算，針對現有長期志工進行資源整合。此外，亦有與會公民建議，未來動保第一線從業人員可做工作輪調，紓解壓力，以減少人員的流動性。主管機關可和動保團體及警方合作稽查，並給予民眾舉報獎勵，且於政策上應對檢查員、通報人善盡保護，建立完善執法環境。在動保人員的執法方面，公民建議可與基層員警合作。長期增加動保人力方式則可調整公職人員考試方式，例如招募人才時不要訂立只能獸醫背景的人才

報考，而將之放寬為動保相關科系的人才皆有報考資格，以提高收容所人力來源管道。

## **(二) 增強能力方式**

與會公民建議，未來亦可透過在職進修課程講座方式，提升其不同的專業能力。另有與會公民提出建議，未來警察相關專長亦可納入動保人員的培訓計畫中。此外，開放動保相關人員（含民間）證照考照及分級制，亦可強化其專業職能與有利培訓規劃。

## **(三) 加強保護執法人員人身安全**

建議保障動保檢查人員匿名化，且短期方案可給予額外獎金休假；長期方案是成立動保警務，專法專辦，強化執法權。

### 議題三：如何完善整體流浪犬管理制度

對於議題三與會公民認為，政府在進行流浪犬管理上面臨了多方的壓力。就政策層面來看，因為對流浪犬的數量、所處區域及組成無法掌握得很精確，而流浪犬的情況又有區域落差，使政策制定上有相當難度，進一步導致公部門的經費及人力的不足；其次，中央政府對下級機關和民眾的政策傳達並未有效的普及化，因而導致後續政策遭受質疑，甚至法令的訂定不夠完備。就民眾層面來看，人犬混居造成環境噪音、傳染病、髒亂以及犬隻攻擊人事件等問題，但對於流浪犬的生存空間仍應有所保障。就民間團體層面來看，因為社會中存在著多元分歧的民間團體，每個團體的訴求都不盡相同，因此常會需要與公部門磨合。

此外，安樂死議題夾在動保人士的反對和犬隻過多導致收容空間有限兩難之間，以及收容所空間及人力資源嚴重不足，還有難以找尋 TNR（誘捕、絕育、回置）的放養場地和居民的鄰避效應。這些種種因素，更使得政府在實行政策時，處處碰壁成效不彰。

與會公民討論過後，針對本討論議題得到四項共識，分述如下：

- 一、 對流浪犬的各式來源列入規範，並導入監理制度：飼主需取得執照（如駕駛執照制度），寵物犬在轉移的每個環節皆須登記（如車子的買賣。寵物出生、認養、絕育、晶片植入、疫苗接種、死亡、稅金等皆須登記，以掌握每隻寵物的去向）。實行時若有飼主不服從可採取限期改善。
- 二、 中央政府可支持地方政府與民間動保團體合作，或直接與民間團體合作進行 TNR 的小規模試點。中央政府可提供經費與其他資源（如 TNR 相關資訊），並讓地方政府對 TNR 保有更多的彈性，而執行之民間團體亦應提供政府相關實務經驗執行報告。

- 三、 針對共通三面向：TNR、收容所、安樂死，政府應先落實動物保護法第 4 條之執行，並廣建多元溝通協調平台，提高民眾關心動保議題的誘因。
- 四、 強化政府與民間之合作（如獎勵土地無償使用於 TNR 與收容所、導入民間力量對收容所的監督以及流浪犬數量的調查等）。

除上述四項共識外，與會公民亦提出以下多元建議，分列如下：

- 一、 政府可以鼓勵流浪犬相關主題的學術研究，因我國流浪犬生態有其獨特性，長期可發展成專門研究中心。
- 二、 繁殖業的規範及管制：1、需有合格證照才能繁殖。2、嚴格查緝無照繁殖。3、對無照繁殖罰責落實執行。4、宣導並獎勵民眾檢舉非法無照繁殖。
- 三、 受認證愛心人士及民間團體免罰（刑）責，而其義務為：需為流浪犬實行三合一，提供合格妥適的照料。而此方法更可為民間 TNR 和放養人（愛心媽媽）解套（飼主責任認定問題）。
- 四、 透過政府獎勵並規範供給端去提高認養率，並使用多元工具做宣導。
- 五、 針對配合政府政策的利害關係人提供正向誘因。
- 六、 增加收容所收容容量、升級硬體：1、安樂死硬體、程序及用藥標準化，不得委外，且需由民間監督。2、收容犬放風動線硬體標準化。
- 七、 落實精確捕捉，排除無辜被安樂死的犬隻名單：
  - 1、短期：確認犬隻（有無結紮或晶片）→捕捉。

2、長期：民眾通報→確認犬隻（由愛心志工進行）→查證（由動保人員或志工進行）→捕捉。

八、 犬隻國際認養流通管道：有鑑於收容空間不足，為了降低安樂死的數量，政府應扶植或輔導公立及私立的收容犬隻移交給民間團體，讓國內的民間團體與國外平行對等的民間團體進行國際認養的合作。

九、 延伸收容犬價值，例如工作犬、寵物醫生、警犬。

十、 政府應撥經費補助「民間團體」進行流浪犬絕育。

十一、 流浪犬的有效管理需仰賴多方政策配合，TNR 是流浪犬管理方法之一。由於犬隻有地域性及實行 TNR 會有與社區溝通的問題，大規模的 TNR 尚待努力。

十二、 TNR、收容所與安樂死業務可委由民間處理，導入民間力量共同努力。