

2019 動物保護研究博碩士論文獎

論文題目：

民營動物收容所之法制建置：以《動物保護
法》第 14 條為中心

The legal framework of private animal
shelters: a study on §14 Animal Protection Act

論文編號：_____

民營動物收容所之法制建置：以《動物保護法》第 14 條為中心

摘要

本文欲解決之問題為：現行法制尚未針對民營動物收容所的收容動物種類、設施要求、人員配置要求、人民參與資格、土地使用問題、財源法制以及國家擔保責任制度等面向進行體系性制度設計，且即便是目前民營化最典型的法律制度《促進民間參與公共建設法》，仍可發現該動物收容所本身之特性致適用上發生許多不合宜的情況。

首先以美國動物收容所相關法制設計供臺灣借鑒與參考，並爬梳臺灣既有《動物保護法》、中央行政法規、地方自治規範及《促進民間參與公共建設法》於動物收容所適用上所會發生的問題，藉以規整針對目前民營動物收容所之動物收容、人民參與資格、土地使用問題、財源法制以及國家擔保責任制度，於《動物保護法》中進行立法上的建議；除此之外，本文亦欲針對民間之狗場或貓園如何合法化，依循上述之脈絡以提供立法之建議。

關鍵字：動物收容所、民營化、狗場與貓園

The legal framework of private animal shelters: a study on §14 Animal Protection Act

Abstract

The main social problems this master thesis aims to discuss are as follow: the lack of regulations on the species private animal shelters are allowed to take care of, the requirements for animal care facilities and care providers, the qualification of private animal shelter owners, the issues regarding land use, the financial problems confronted by private animal shelters, and the guarantee responsibility of the state for private animal shelters. Moreover, although the Act for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects is the most typical regulation on privatization, it is not suitable for private animal shelters due to the characteristics of the shelters themselves.

Therefore, this master thesis aims to first introduce the legal framework and regulations of the U.S. to Taiwan. Then, the thesis aims to examine the current version of Taiwan's Animal Protection Act and other related regulations at both the central and local level, and finally, to discover why Act for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects is unsuitable for the legal framework of private animal shelters. By carrying out the research mentioned above, this master thesis has concluded a number of legal suggestions for how a proper legal framework for private animal shelters can be built. Besides, based on the legal framework mentioned above, this master thesis would also like to legalize the private kennels.

Keywords: animal shelter, BOO, kennel

壹、 緒論

一、 研究動機

2013年臺灣上映了紀錄片《十二夜》，流浪同伴動物的收容問題與動物收容所安樂死議題，才逐漸受到社會大眾注意。也因為此部紀錄片，臺灣於2015年1月23日修正了《動物保護法》第12條，並於兩年後2017年2月4日正式實施「零撲殺」流浪同伴動物政策。然而，看似對於動物福利保障周到的政策，實際上背後卻面臨十分急迫的窘境——尤其是臺北市的公立動物收容所收容量已經開始爆滿，其餘各地方政府之公立收容所也已經開始面臨相同的問題。

除了針對如何建立民間動物收容所之法制架構，另一個臺灣棘手的問題即是「狗場」或「貓園」時常因為現實上各種因素而無法以合於《動物保護法》第5條之照顧標準對待其收容之動物。單薄的人力、過量的犬貓，以及擁擠而髒亂的環境，狗場或貓園等不當飼養狀況在臺灣各處都時時刻刻的發生著，因此如何令其飼養環境改善以符合動物福祉，並且給予其法制度上之協助與監督，均是需要被迫切解決的。

而為了達到建立較完整之民營動物收容所法制之目的，本文於此必須簡單爬梳目前相關規範之欠缺情形：首先，關於經營動物收容所之資格部分，有所規定者為各地方自治法規，而若將之整理後則可以發現各地允許經營民營動物收容所之資格各有不一，將之限制之理由亦為本文所懷疑。再者，土地相關法規與資金來源相關法規因未考量到民營動物收容所之發展，從而相關規定十分阻礙新動物收容所之設立或是民間狗場或貓園之合法化。最後，目前民營動物收容所法制規劃上尚有未竟者，乃國家之監督機制，若國家並未設有完善之管理規範者，將有違國家擔保責任之虞，因此此亦是本文認為目前民營動物收容所尚有不足而須加以研究之處。

二、 研究範圍

由於動物收容所的民營化方式，常被討論的除了民辦民營外，即為委外經營——也就是將現有的公立動物收容所，改委外由民間機構或團體經營與管理，此固然也是動物收容所民營化概念所涵蓋的範圍，對於動物福祉之提升，亦必定幫助灼然；然而將現有的公立動物收容所委外，事實上並不能增加既有的收容空間，與本文欲開更多拓動物收容所空間之研究動機，似有未合，從而本文的研究範圍暫不欲涵蓋委外經營之法制，只得期待將來文獻探討之；而公立動物收容所雖仍能以擴建或增建之方式增加現有之空間，然而現實中，且不談可能有的預算經費困難問題，僅談動物收容所被視為一種鄰避設施，基於政治性考量的影響，即難以期待各地方自治團體主動為之。

另外，由於現況下動物收容所內流浪動物，絕大多數為犬與貓，此可從行政院農

委會動物保護資訊網多針對家犬與家貓進行統計得知，目前臺灣社會之寵物飼養習慣，仍然以犬與貓為大宗，自然亦造成流浪動物多為犬與貓的情形；基於目前動物收容所之流浪動物種類，及國人飼養習慣上，均以犬貓為主，再加上我國於2017年4月11日所修正之《動物保護法》第12條第3項第1款，針對犬貓更增設有特別的保護規定，顯示這兩種動物在我國，不論是生活上或是法律上，俱佔有十分特殊的地位，且自同法第14條第1項觀，可看出不論是現實情況或法規用語，所謂的「動物收容所」均指的主要是收容犬或貓的收容所而言，只不過其所能飼養之動物種類，是否應如此侷限即是十分值得考量的問題。

貳、 美國與台灣之動物收容所發展脈絡

一、 美國

美國現今的動物收容所，其實源自於英國殖民時期的「動物集中場（animal pound）」，一開始是暫時集中保管走失之農場經濟動物之用（Lila Miller, 2018），且直至1920年代後，動保的重心始由馬匹的福祉轉向犬貓。關於目前公私合作的狀況上，美國有些地方郡市會提供設施以及資金，委託動物保護團體經營動物收容所，有些則會與地方政府簽訂契約，提供自有設施與經費及部份的政府經費，經營其民間動物收容所（Rebecca J. Huss, 2007）。除了透過與政府之合作，也時見美國的動物保護團體以大眾捐款等方式籌措自有經費，自行成立並經營動物收容所者，此種狀況在美國毋寧較上述兩種情況更為常見。另外，針對現況下過多的犬貓收容情形，公立動物收容處所有時也會將一些不健康的動物，交由動物救援團體（rescue organizations）或民間動物收容所利用其自有之經費提供特殊照顧或行為矯治訓練；如仍有超收的狀況，目前美國各州均存有動物撲殺的制度，以創造更多收容空間（Francesca Ortiz, 2017）。

而現行美國各州有關動物收容所之法制，其重點主要為：許可執照或營運登記證書制度、稽查制度、退場機制設計、動物收容所設施要求與日常作業規範及動物收容所撲殺與安樂死制度。

首先，所謂許可執照（license）或營運登記證書（certificate of registration）制度，均指主管機關對從事某項事業之人民進行篩選與把關。於美國許多州之州法並未特別要求該設施之經營必須取得主管機關之相關許可，例如維吉尼亞州、路易斯安那州或德拉瓦州為其例。然亦有要求人民必須先取得主管機關許可執照始得為之者，諸如：北羅卡萊納州 N.C. Gen. Stat. §19A-26 即言明需取得主管機關核發之動物收容所營運登記證書，人民始得執行動物收容之業務；且該動物收容所營運登記證書有效期限為一年；而堪薩斯州 Kan. Stat. Ann. §47-1704，除了受許可之獸醫透過已經取得獸醫診所經營許可之診所場地經營動物收容所者，欲經營動物收容所之人，亦需取得主管機關之許可，且如同北羅卡萊納州之規範，許可之有效期限也為一年。

除許可執照或營運登記證書制度外，稽查制度與退場機制設計亦是政府介入民間動物收容所的方式。稽查制度部分，部分州僅有常規性稽查規定，如德拉瓦州的稽查制度設計上僅有常規稽查，其州法規定，主管機關每年應於合理之時間至少執行一次常規稽查，而調查之結果應於 30 天內以書面記載並副本予動物收容所並公布於網站上；亦有州法除常規性稽查外，另設計有主管機關在合理懷疑動物收容所有違反相關規定之情事，而致其許可有被暫停效力或撤廢之行為時，得派員稽查之特殊稽查制度，例如路易斯安那州及堪薩斯州等是。退場機制部分，美國多數州法對於民間動物收容所因故無法繼續經營時該如何處理，往往無隻字片語。少數有提及類似狀況者，如堪薩斯州 Kan. Stat. Ann. §47-1706(e)：「當申請動物收容所經營許可被拒絕核發或拒絕更新、或被暫停效力甚至撤廢者，在相當程度可以懷疑動物之健康、安全或福祉已受到危害的情況下，主管機關應接手該申請人已收容之動物，並且主管機關得就提供該動物照顧及收容所支出之花費，令該人支付之；如最終動物收容所之許可未被拒發、拒絕更新或解除暫停效力狀態或未被撤廢者，則該費用應由主管機關負擔之。」

而動物收容所之設施及日常作業規範部分，基本上包含動物收容所基本資料之公開義務、對於動物收容所硬體設備之要求、動物收容所之動物收容種類、動物入所之檢查義務、日常照顧之基本要求、照顧人員本身資格要求等等，為各州動物收容所規範之重心。最後，由於美國各州仍存有撲殺制度，各州對於撲殺多有留置期間、撲殺者資格及撲殺方法限制等詳盡規定，足見此部分制度亦是美國各州動物收容所法規範之另一重點。

二、 臺灣

臺灣動物收容所事實上直至今日，都沒有《動物保護法》第 14 條稱之「民間機構、團體設置動物收容處所」之情形，僅有「直轄市、縣（市）規劃設置動物收容處所」，也就是所謂公立動物收容所。應予以區別的是，私人「狗場」或「貓園」與民間動物收容所其實並不是同一個概念，縱外觀上兩者均以提供大量犬貓的收容為目的之設施，但「民營動物收容所」所指者必是經過一定之法定程序，透過契約、取得設立許可或營業登記證書等方式經營之動物收容處所；相反的，民間狗場或貓園則泛指一般私人，在未經相關法制程序所私下囤積或收容動物之場所，其起源於何時已經不可考，而至今則仍然沒有相關法制對其予以規範或幫助其轉型。

就公立動物收容所的歷史演進上，臺灣早期動物收容設施主要是為了補抓流浪同伴動物而建置，不論是針對捕捉人員（清潔隊員）、捕捉方法（以細鐵絲套環圈套流浪狗的脖子（葉力森，1995））及收容程序均完全沒有章法，設置地點又因鄰避設施之因素，往往緊鄰垃圾掩埋場而造成收容環境極端惡劣（林明鏘，2016），更加之於當時根本沒有任何收容動物之照顧規範，造成「狗吃狗」或「活活餓死大批收容狗」等慘況

不斷發生。此時期的動物收容設施，與其說是「動物收容所」，毋寧以美國早期所稱之「動物集中場（pound）」視之較為貼切，蓋兩者均沒有對於其所捕抓或民眾送交之動物，認為有法律上之照顧責任，而是僅將動物當作如同廢棄物般予以「集中處理」。

這樣的情況於1998年《動物保護法》公布並施行後稍有改善，除了當時的第5條第2項課予飼主應妥善照顧動物外，同法第12條第1項第7款則規定受收容動物如逾七日而無人認領、認養或無適當之處置者，始得予以撲殺等規定。此時對於動物收容所的概念已經慢慢開始建立。不過即便臺灣的動物收容的狀況，比起數十年前的慘況，已經有所改善，但是是否果真已經可以趕上歐美等先進國家的水準，似乎又屬言之過早。在部分地方之公立的動物收容所仍然處於髒亂不堪而環境惡劣，甚至在雲林縣根本沒有專門收容流浪動物處所的現在，能夠引進民間力量的民營動物收容所相關法制仍然未見其蹤，致使有志從事相關業務之人民不得其門而入，甚為可惜。

參、 動物收容所業務與組織設置之規範

一、 民營動物收容之動物收容種類

雖《動物保護法》第14條第1項不足以反面解釋成「動物收容所僅得收容犬貓」，惟法律之應然面上是否亦採取開放其他種動物之動物收容所，即不無討論之餘地。舉例而言，目前之《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》之草案第4條則明確表態：「本辦法適用之收容動物種類為犬、貓及其他經動保處公告之動物。」則是將民營動物收容所之動物收容種類局限於「犬貓」，即為可探討之問題。

本文認為，一律排除犬貓以外動物進入民營動物收容所之收容體系，或許未考量到其他動物或許亦有收容之需求，將犬貓以外之動物排除於相關動物收容所之規範，除了會造成他種動物之收容所無應有之法律加以規範外，他種動物之動物收容所本身亦無法適用相關之法規鬆綁或政府補助等公權力機關之協助，無法兼及其收容所之現實需求。蓋考量到動物收容所之設置目的，除了排解人與動物生活空間之緊張關係外，另外一個重要的目的乃在提供場所使動物在找到合適認養人前能受到妥善的生活照顧以及疾病醫療，因此基於此等動物保護之目的，應原則上即開放他種動物亦能成立動物收容所，始較符合動物福利之需求；而參考美國多數州之州法也可以發現，其不是未有明確禁止，就是明文肯認除了犬貓之外更允許其他種類動物得成為動物收容所收容之動物種類。

二、 民營動物收容所之業務與設置規範

依據《動物保護法》第14條第3項後段：「……其設置組織準則及公立動物收容處所管理作業規範，由中央主管機關定之。」文字所制訂之《公立動物收容處所管理規則》則更針對動物收容工作之細節性事項有所要求，主要有對於新進動物接收程序

(第一道接收程序為健檢、第二道接收程序為身分與身體特徵辨識等(林明鏘, 2016))、通知與通報義務、日常管理與照顧、傳染疾病防治與處置,以及傷病處置等作業。而有關動物收容所之設置與人員配置之要求,則可見於《動物收容處所設置組織準則》第4條及第2條第1款。

三、 民間狗場與貓園設置與人員之例外規定

由於目前臺灣現況下存在之狗場或貓園,多由一般人民以個人或其家庭為單位經營,一般而言並非十分有資力,且對於動物應如何照顧亦時見缺乏專業知識之情形,更不知道法規將如何要求其應具備何種設備與人員標準,而本文上述對於民營動物收容所之法制要求,不論是針對應配置之設施標準,抑或是人員之要求等,從一般之民間狗場或貓園之所有人資力、動物照顧知識或對相關法規的瞭解等方面以觀,均難以期待其能立刻具備上述所提到的法規要求而轉型成為《動物保護法》中所指稱之民營動物收容所。然而即便如此,各地方自治團體之主管機關仍不應放任該種違法狀態繼續存在,否則將嚴重傷害該民間狗場或貓園所收容之動物其福祉,也將令相關之噪音或環境髒亂之危害繼續失控,實屬不當。

從而本文認為,各地方自治團體之主管機關長期的怠於管制或輔導,實不應繼續怠為處理,其應先派員調查其境內所有之民間狗場或貓園之基本狀況,包含其收容面積、收容之動物數量,以及動物照顧之人力情形等,再以其地方自治法規制定相關輔導規範,針對其所有之設施與人員規畫改善方案,例如將其超收部分之動物移置於公立動物收容所中或安置於其他動物保護團體之收容處等方式,幫助其漸漸符合法規所要求之標準,以利其最終得以轉型成為《動物保護法》所指稱之民營動物收容所。

肆、 民營動物收容所之人民參與資格

一、 人民參與民營動物收容所之資格問題

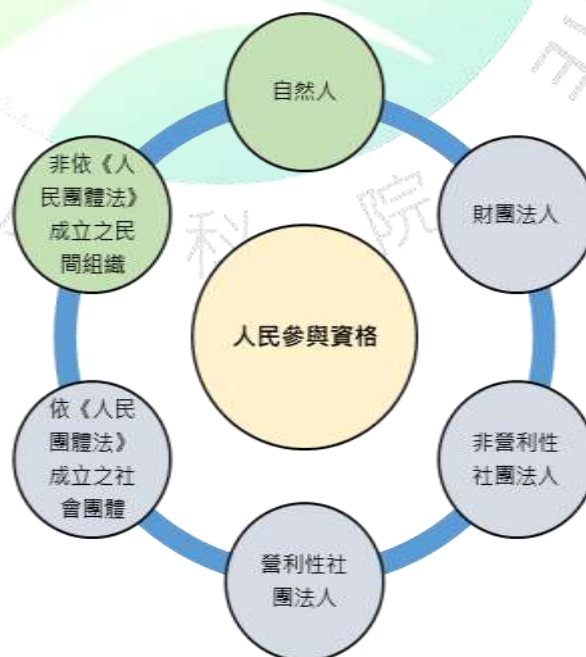
(一) 是否以法人為限?

針對「自然人」、「依《人民團體法》成立之民間組織」、「非依《人民團體法》成立之民間組織」、「營利性社團法人」、「非營利性社團法人」,以及「財團法人」此六類可能的人民參與資格,台灣現階段法規對於民營動物收容所之人民參與資格規範上,多排除「自然人」成為允許參與之資格,至於非依《人民團體法》成立之民間組織部分,《澎湖縣獎勵動物保護及流浪動物收容處理補助辦法》與《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》並不認為該等組織適合從事動物收容之業務。其餘依《人民團體法》成立之社會團體、營利性社團法人、非營利性社團法人以及財團法人等四種組織則多為法規承認適合從事民營動物收容所之經營。

本文見解認為，對於將來若欲建構適合臺灣目前動物保護環境與需求的民營動物收容所法制，最理想的民間參與資格應包含所有之可能，也就是包含：自然人、非依《人民團體法》成立之非法人組織、依《人民團體法》成立之社會團體、營利性社團法人、非營利性社團法人，以及財團法人；詳言之，縱然民營動物收容所如能具有經營的「永續性」乃是較佳之狀況，然此不能作為僅允許「組織體」而不允許「自然人」做為經營主體資格之理由，蓋目前臺灣最棘手的動物收容議題即為民間狗場或貓園應如何將其合法化，而唯有令其合法化使能讓動物保護主管機關透過制度，監督並協助其慢慢完善其本不慎理想之收容狀況，也唯有藉由合法化才能讓其所收容之動物能有機會過著符合動物福利的生活，因此本文以為「自然人」應為民營動物收容所之經營主體資格之一。

(二) 是否以非營利性質主體為限？

至於具有組織體外表的依《人民團體法》成立之社會團體、非依《人民團體法》成立之民間組織、營利性社團法人、非營利性社團法人以及財團法人等五種態樣之人民資格，本文認為既然自然人已被承認得為經營主體之資格，該五種組織體則更無不令其成為經營主體資格之理由。最後，本文以為基於經費來源與自償性之考量，以及《公司法》明文承認「社會企業」亦得做為營利性社團法人之一種態樣，營利性社團法人不應因為「唯利是圖」的刻板印象而被排除於參與資格名單之外，蓋只要事前把關與事後稽查程序處理得宜，營利性社團法人仍應可是適合的參與主體。有關本文之見解，亦得參見下圖【圖 2】民營動物收容所之參與資格。



【圖 1】民營動物收容所之參與資格

資料來源：本圖自製。

(三) 民營動物收容所於適用《促進民間參與公共建設法》上之問題

若欲適用《促進民間參與公共建設法》者，由於該法第 4 條第 1 項所稱之「民間機構」僅限於「指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人」，並不包含自然人及其餘任何態樣的非法人團體，從而可以發現僅有具備法人團體資格者使得該當成為促參案件之主體，因此如果人民並非法人團體者，及無法透過《促進民間參與公共建設法》參與民營動物收容所之經營。此雖非《促進民間參與公共建設法》本身法制上的問題，然而對照我國現況下動物保護相關團體有將近半數未具備法人團體資格的現實，可以發現事實上該法在參與人民的資格篩選上，並不適合目前的動物保護領域。

二、 民間狗場與貓園之強制納管規定

本文認為將來若要建置完整性之民營動物收容所制度，不可或缺的法律政策是：對達到一定規模之民間狗場或貓園進行強制納管。原則上，本文不反對規模極小的小型民營動物收容所存在，收容極少數量動物之處所，其經營者若願意遵循相關設施、設備、管理規則、定期稽查等等之行政管制的話，法制上並無理由，亦無必要反對其成立法律上所謂之民營動物收容所。然相反的，若有處所雖然收容極為龐大數量之動物時，法律是否有必要將其「強制納管」，則是動物收容制度在建立上無可迴避的議題。而與此議題直接相關的台灣現況——即為民間狗場與貓園，蓋其最為各地方動物保護主管機關所關切的，就是其通常收容相較其擁有之土地坪數顯不相符的動物數量，且持有該龐大數量之動物很長一段時間，加上經費與人力無法負荷為數龐大的動物的窘迫情況下，所收容之動物有時未能予以適時結紮、未令其定時接種疫苗、無法受到妥適醫療照顧，甚至其收容環境、飲用水、飼料等等日常照顧亦難達成動物福祉之程度。

為解決狗場或貓園因為動物收容過多所衍生之上述問題，本文以為或許應於制度上，對於持有一定規模之動物，且持有一段期間之狗場或貓園等動物收容者，課予其應強制轉型民營動物收容所之義務，一方面令其得藉此受動物收容所相關之組織設置、人員配置、管理規則及定期稽查等等制度限制，另一方面卻亦希望透過將其轉型成為民營動物收容所後，令其得利用民營動物收容所相關之補助制度或法律鬆綁相關籌資法令等制度，使其得充實經營經費，進而更能改善動物收容之品質並促進動物福祉。

至於持有多大之規模，並持續多長時間使該當應強制納管之要件，本文認為應於「法律位階」中予以明確規定之，蓋此乃課予人民須配合相關國家動物保護制度義務（例如必須配合調整其相關收容設備，或必須要容忍動物保護主管機關之例行性稽查

等)，須以法律明定之始符合法律保留原則。最後，法律於制定規模大小（動物隻數）與期間長短時，必須要考量到現實上除了動物收容所外，另外可能收容一定數量動物的人民，是所謂的代養人（俗稱愛爸愛媽，或中途）。本文以為，代養制度與動物收容所制度最大的差別在於：制度對於前者並不特別要求設施設備、人員配置以及稽查制度，蓋其通常不會持有為數過大的動物數量，即便有也是短暫而偶一為之的；而後者則是通常性的持有較大量的動物，故相關之設施設備等要求即顯得重要。因為代養制度與動物收容所制度並不相同，於將來設計強制納管之構成要件上，需要注意該要件是否會含納入本非制度規範對象之，例如持有之期間要件不能設定過短等。

伍、 土地使用

一、 民營動物收容所面臨之土地管制困境與解決

我國目前民營動物收容所之相關政策擬定上，已逐漸由未納管之狀態，慢慢朝向將民營動物收容所的設置與經營均納管之態度，臺北市的《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》草案即為著例。惟目前民營動物收容所仍然面臨的土地分區管制問題。則若該民營動物收容所乃促參案件者，則依《促進民間參與公共建設法》第14條第1項令主辦機關協調用地即得解決；若該民營動物收容所並不適用《促進民間參與公共建設法》者（例如：依《人民團體法》成立之社會團體），則建議將來相關法規範訂定時，得仿效《促進民間參與公共建設法》第14條第1項，課予動物保護主管機關之用地協調義務，如此方能落實鼓勵民營動物收容所成立之政策走向。

二、 民營動物收容所適用《促進民間參與公共建設條例》下之土地管制鬆綁

臺灣之土地使用管制法制係分為都市土地與非都市土地兩種類型。都市土地部分，人民若欲申請變更都市土地之使用分區，必須依照《都市計畫法》第24條，走都市計畫之細部計畫變更程序，而細部計畫之變更程序，則依《都市計畫法》第23條第4項，準用主要計畫之相關規定（陳明燦，2013），必須先公開展覽30日並舉行說明會後，送都市計畫委員會審議，於核定或備案後，復應於一定期間內將細部計畫書與主要計畫圖發布實施，並將發布日期與地點登報周知；至於非都市土地部分，其土地使用類別較變更都市土地為容易，然而仍需經過一連串複雜之程序使得為之。有鑑於此，《促進民間參與公共建設法》第14條第1項透過課予主辦機關協助變更土地使用用地之義務，令公共建設之過程得以更迅速進行。是若民營動物收容所業務執行主體為法人團體者，其得依照《促進民間參與公共建設法》相關規定成為促參案件後，依照該法第14條第1項處理設施用地的土地使用分區問題。

至此可見，由於本文認為民營動物收容所之人民參與資格，除了法人團體外，依

《人民團體法》成立之社會團體亦可為之；惟《促進民間參與公共建設法》已限制僅法人團體得成為促參案件，依《人民團體法》成立之社會團體仍無從適用《促進民間參與公共建設法》而得到相關行政機關之協助，是或許《促進民間參與公共建設法》並非最適合民營動物收容所之法制設計。

三、 民間狗場或貓園之土地使用管制規範

現存狗場或貓園多是經營者之住所地或其任意租用或購買之土地，多數土地之使用地或使用分區類別，其容許使用之項目並無建設動物收容所此種選項；詳言之，非都市土地方面，根據《非都市土地使用管制規則》第6條所附之附表一：「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」，可歸納出以下幾種使用地供人民作為興建動物收容所使用，分別為：甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地，以及農牧用地四種，而都市土地部分，復因土地使用分區根據《地方制度法》第18條第1款第4目及第19條第1款第4目，土地行政事項為地方自治權限，是地方之都市土地使用分區規劃等規定，應查各該直轄市或縣市之法規始得知之，以臺北市為例，動物收容所僅得興建於農業區與保護區之內。

因此，多數狗場或貓園之座落地由於並不符合於該地之土地使用分區，在狗場或貓園轉型為民間動物收容所之過程中，各地方自治團體之主管機關應依個案狀況，認定該地是否適宜作為動物收容所設置地，倘認適合者，則其即應負幫助該狗場或貓園轉型、介入其與土地之主管機關以進行協調用地之義務；然若不適宜，例如該狗場或貓園之所有人竟將其動物收容設施設於河濱綠地空間或環境脆弱之山坡保育地等，則或許即不應選擇使用地或使用區變更之途徑。

從而，由狗場或貓園轉型之民間動物收容所，其土地使用分區或使用地不符合其所座落之土地管制規範時，各地方自治團體之動物保護主管機關之使用地合法化作法基本上有：其一為該地動物保護主管機關認為狗場或貓園之坐落地無不適宜設置動物收容設施者，其應介入與該地土地主管機關對於用地變更進行協調；其二為該地動物保護主管機關認為狗場或貓園之坐落地並不適合設置動物收容設施時，該地方自治團體或許可以考慮令該狗場或貓園遷址、提供公有土地令其得以新建動物收容設施，或是在別無他法情況下強制沒入其所有之動物（以不當飼養之動物虐待相關法制作為依據）令其解散等作法。

而關於不論是課予各地方自治團體主管機關有介入協調用地之義務，或是提供公有土地令其新建動物收容設施之作法，則搭應配本文上述所課予各地方自治團體動物保護主管機關介入協調用地之義務，以及相關公有財產管理法令之限制，蓋縱然由狗場或貓園轉型為民間動物收容所為特殊情形，然其亦與一般之民營動物收容所具有相同之用地需求，無作差別待遇之理由。

陸、 興建與營運財源

一、 民營動物收容所之財源法制依據

民營動物收容所之法制依據部分，主要可分為幾個面向討論：提供服務之收費、主管機關之補助、《公益勸募條例》法制及兼營行為問題。以下分述之：

(一) 提供服務之收費授權規定

1998 年制定《動物保護法》時，已於當時的《動物保護法》第 14 條第 2 項（現行法移列至第 14 條第 5 項），規範之內容主要是中央欲以法律，授權公立及民營動物收容所提供服務時，得收取費用，而其收費標準，則由直轄市或縣市之主管機關自行決定之。

(二) 補助制度

現況下對民營動物收容所設有補助規範者，僅有《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》草案及《澎湖縣獎勵動物保護及流浪動物收容處理補助辦法》，補助項目整理請參下【表 1】。

【表 1】補助制度之地方法規整理表

縣市 補助項目	《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》草案	《澎湖縣獎勵動物保護及流浪動物收容處理補助辦法》
新購設施設備	V，上限 20%；30 萬元	X
人員薪資	V	X
場所租金	V	X
提供自有房屋或土地	X	X
晶片、疫苗支出	V	X
絕育支出	V	X
設置興建	X	V，但受總額 35 萬元限制。
飼料	X	X
醫療	X	X

資料來源：本表自製。

補助的項目部分，本文認應含：設置興建之支出、新購設施設備支出、人員薪資之給付、場所租金之給付、提供自有房屋或土地公動物收容設施使用之所失利益、晶片植入、疫苗注射、絕育手術等之花費及飼料與醫療之開銷等，此些項目攸關於民營動物收容所之順利設置及平穩經營，也直接影響所內動物之福祉，是即便國家或各地方自治團體因預算之考量而無法提供全額之幫助，給予一定定

額或一定比例之補助，於民營動物收容所仍將有所助益。

補助制度另一重點是，當人民違反一定之規定而使補助失去原本制度設計的目的時，亦予主管機關相關之撤銷或廢止權，不過在立法技術上，應將撤銷與廢止兩者之構成要件與以分開，蓋撤銷及廢止有不同之法理，如其法律效果、制度意義、信賴保護原則之適用等均不盡相同，從而將兩者分別規定，更能讓規範之體系更清楚而完善，也較符合我國行政程序法之相關體系設計。

（三） 《公益勸募條例》法制問題與解決

根據本文上述見解，從事民營動物收容所之「申請人」主體資格，除財團法人與非營利性社團法人外，仍應包含營利性質之社團法人、自然人及各種態樣之非法人團體。然若人民以「營利性社團法人」、「非法人團體」或「自然人」此三種身分，欲興建並經營民營動物收容所時，在目前的《公益勸募條例》之規範下，卻無法進行勸募行為，顯然現行法秩序對此三種身分之人民存有一定程度疑慮，本文推測立法者對營利性社團法人的疑慮，或許是因擔心該人民或組織成立之目的即在於謀取利益，不會從事單純公益行為；而對於自然人或非法人團體之疑慮或許是基於其組織的態樣並非法人，進而認為組織所有的「財產」容易與創辦人或相關人員之私人財產混淆不清。

關於上述疑慮，本文則認為：其一，法人組織與自然人或非法人團體本身，對於興建或經營民營動物收容所之資金之需求並無二致；其二，實際上，財團法人或非營利性社團法人，與自然人、非依《人民團體法》成立之人民團體或依《人民團體法》成立之社會團體此些非法人組織相同，均可能發生濫用組織財產的問題，並不會因該組織是否具有法人團體外觀而有差別；其三，況於《公益勸募條例》之法制上，其實亦注意到此問題，從而於該法第 13 條已課予公益勸募者必須另設勸募之專戶，不得與其他原已存在之別用途帳戶混用。

是本文見解以為，至少在未來相關民營動物收容所相關法規中，應針對《公益勸募條例》第 5 條之主體限制有所放寬，令參與民營動物收容所業務之人民，不論法人團體、依《人民團體法》成立之社會團體、非依《人民團體法》成立之非法人組織甚至自然人，均得透過向公益勸募之方式，獲取其興建或營運之資金。

（四） 民營動物收容所從事兼營行為之限制

組織體法規可能的限制部分，查《財團法人法》、《民法》，以及《人民團體法》等規範可知，財團法人、社團法人及依《人民團體法》所成立之非法人社會團體等組織方面法規，並無限制其為營利行為。

然《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》草案於第 21 條第 1 項第

8款，對於受補助者將其民營動物收容所為「營利、宣傳等商業行為使用」時，臺北市動物保護處得將其所給予之補助廢止，並請求返還已撥付之補助款，顯見其反對「營利、宣傳等商業行為」之態度。然本文認為，此種立法模式，蓋除了造成「營利行為」、「宣傳商業行為」與「業務範圍」區分不易的困擾外，更多的是這種僵化的立法將會阻止創新的經營模式，反致雙輸。

是本文認為所有動物收容所若欲從事提供服務或商品以換取對價之行為，均應可以被《動物保護法》第14條第5項之「提供服務」文義所涵蓋，將來規範上除有正當理由，不應對此行為另外有所限制；若擔憂弊端問題，則或許應可考量改採個案審查，並要求相關重要事項，例如活動之成果、所獲之收入、所支出之成本、此筆經費將來預計用途，以及其後運用的狀況和結餘款之後的處置等事務，均需記明於成果報告書中，供主管機關得隨時查閱與稽核，或許方為較好的制度設計模式。

二、 民間狗場與貓園之例外規定

對於轉型成為民營動物收容所之狗場或貓園，其除了本於《動物保護法》第14條第5項而得透過提供服務以收取費用，及應得適用各地方政府所訂之補助法規範外，由於其一開始財務管控狀況或尚未建立完善，《公益勸募條例》第5條第1項之主體限制放寬規定，是否亦應及於民間狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所，容有爭議。

本文之見解認為，應有條件地讓狗場或貓園轉型而合法化成為民營動物收容所，允許其如同一般之民營動物收容所般進行公益勸募，不過所謂的「條件」，則是指在此種情況下，若民間狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所欲從事公益勸募活動，應先經過各地方自治團體主管機關根據個案情況予以決定准否，其原因乃在：此種由民間狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所，其一並非經過主管機關之事前篩選，其二則是通常情況下狗場或貓園其經營並無清楚之財務帳冊，反而是公私帳不分之情況較為常見，難以期待其於轉型之初即得以理清並透明化其財務。

但此對於民間狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所，多設一道監督機制的作法，並非永遠存在；若該轉型而成之民營動物收容所完成各地方主管機關幫其設計之逐年改善計畫後，已足認其財務已經釐清，從而並無與其他種管道而成立之民營動物收容所有差別待遇之理由，因此待其完成逐年改善計畫後，由民間狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所，於公益勸募活動時，即回歸於一般民營動物收容所之制度即可。

柒、 國家擔保責任之制度

就目前動物保護規範中，有關民營動物收容所國家擔保責任制度，共有三大方向問題，其一為缺乏人民從事動物收容任務前之事前可行性評估制度，其二為稽查制度

設計上目前出現定位不明狀況，其三則為缺乏較為完善的退場機制。

首先針對缺乏設置許可期限之情事變更條款部分，得於往後相關法規之制定或修訂時，加入特殊之設置許可期限延長規定；可行性評估制度部分，本文以為得參考《促進民間參與公共建設法》第6之1條有關可行性評估之程序，以一定程度防免將來民營動物收容所發生經營不善之機率。

第二，針對目前民營動物收容所制度設計最為完整的《臺北市民間動物收容處所查核及評鑑辦法》草案之查核與評鑑制度定位不清的問題，本文以為，事實上或許並不需要這樣疊床架屋的雙軌制度，僅須如同美國多數州法般，保留查核制度即可，如欲透過獎勵績優經營者的方式鼓勵經營民營動物收容所之負責人，則或許直接藉由查核之結果予以評分，並給予得高分者適當獎勵即可，並不需要另外獨立一個制度而造成行政與民營動物收容所經營者為了配合評鑑與稽核兩套制度所將耗費的勞力、時間及費用。另外，針對稽查制度本身，或許亦得仿效美國部分州設計「常規性稽查」與「特殊性稽查」兩制度，令動物保護主管機關除常規性稽查外，得在有合理懷疑情況下對民營動物收容所隨時進行稽查。

第三，有關退場機制缺失之部分，目前僅有《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》草案第14條有關民營動物收容所停業或歇業應如何處理進行初步之規定，惟針對其他狀況之規定均付之闕如。本文以為應課與主管機關於民營動物收容所因任何緣故不得繼續經營時，均有強制接管一定營業權、限制使用財產設備或排除管理權之義務。而為避免相關動物保護主管機關怠於執行其法定義務而造成所內動物之福祉受到威脅，本文以為，或許可以在將來的相關規範中，明文允許本得執行民營動物收容所之自然人、財團法人、社團法人，或非法人團體，在主管機關尚未接手前代為管理，並得嗣後向主管機關請求已支出之成本費用，直到主管機關親自接手或為其他適切處分為止。

第四，如將來部分人民於參與民營動物收容所任務乃是藉由《促進民間參與公共建設法》之法律制度完成者，主辦機關將會面臨僅有營運階段始有稽查制度，興建階段卻付之闕如的狀況，以及在運用到《促進民間參與公共建設法》第53條第1項情況急迫型介入權之發動主體設計不當問題，此雖然是《促進民間參與公共建設法》法制本身的問題，然如人民乃依照該法成為促參案件者，此些問題顯然亦會成為主辦機關執行民營動物收容所國家擔保責任之隱憂，從而建議有關機關應於未來修法時修正之。而未來之民營動物收容所相關制度建立，如欲參酌《促進民間參與公共建設法》第53條第1項制定「情況急迫行之介入權」者，亦應注意此權應賦予地方之動物保護主管機關，中央農委會並非最適當之擁有者，蓋民營動物收容所之建設或經營之情況地方應最為知悉，賦予該權限予地方動物保護主管機關實屬妥適。

最後，針對民間狗場或貓園轉型之民營動物收容所之國家擔保責任法制設計部分，事前之相關制度設計因無法適用於此種狀況，因而須於將來法規範之設計上加以排除；事中之稽查制度部分，則應賦予各地方自治團體主管機關得根據其個案之狀況制定逐年改善計畫，稽查之相關項目即以該逐年改善計畫為歸依，不適用一般民營動物收容所之標準；而關於事後退場機制設計部分，除了一般之民營動物收容所強制接管要件外，若民間狗場或貓園轉型之民營動物收容所無法達成所訂之逐年改善計畫，且拖沓之情節嚴重之情況發生時，此種狀況亦應成為各地方自治團體主管機關得為強制接管之發動要件。

捌、 結論

一、 民營動物收容所之法制困境及本文見解

本文認為建立完善的民營動物收容所建置制度，須觸及的議題為：動物收容所的業務與組織規範、參與人民資格、土地使用與土地取得、取得財源之方法、國家擔保責任，及民間狗場與貓園之合法化。以下總結各議題的法制上問題以及本文看法：

動物收容業務與組織設置規範之章節，本文以為除犬貓外，更應允許其他種動物成立動物收容所，並且亦應課予中央之動物保護主管機關，針對其他種顯然有別於犬貓之動物，另訂專屬其之動物收容所管理及設置辦法。法規範簡陋之部分，本文則建議未來的法規範制定上，尚可參考美國各州對於其動物收容所之設施與人員配置等要求，對於完善我國相關法規應有顯著的幫助。

人民參與資格的部分，本文認為，最妥適的民營動物收容所參與資格，基於現實考量其實不應有所限制，應包含自然人、法人以及非法人團體。

土地使用部分，除個案中民營動物收容所經營者得適用《促進民間參與公共建設法》外，若該民營動物收容所並無法成為促參案件時，本文建議將來相關法規範訂定時，得仿效《促進民間參與公共建設法》第14條第1項，課予動物保護主管機關之地地協調義務。

興建與營運財源部分，主要分為四部分需總結：補助法制、《公益勸募條例》法制及兼營行為之准否。補助之法制設計上，建議宜於《動物保護法》中亦軟性規定各地方自治團體制訂補助民營動物收容所規範，而補助的項目部分則應包含以下之項目：設置興建之支出、新購設施設備支出、人員薪資之給付、場所租金之給付、提供自有房屋或土地供動物收容設施使用之所失利益、晶片植入、疫苗注射、絕育手術等之花費，及飼料與醫療之開銷等。當人民違反一定之規定而使補助失去原本制度設計的目的時，亦應給予主管機關撤銷或廢止權。《公益勸募條例》法制由於其第5條對於公益勸募主體之限制，本文以為並不適宜，於民營動物收容所法制建置上，在該法尚未調

整之前，應放寬公益勸募主體資格。另外，談及兼營行為部分，本文建議未來法規制訂時不宜師法《臺北市民間動物收容處所設置許可及補助辦法》草案第 21 條第 1 項第 8 款，蓋本文認為動物收容所提供服務或商品之行為，均屬於《動物保護法》第 14 條第 5 項之「提供服務」於目的性文義擴張後所涵蓋，將來規範上除有正當理由，不應對此行為另外有所限制，更應於其後修法時予以斟酌改動。

而**國家擔保責任制度**部分，首先針對相關動物保護法規之事前缺失，宜加入設置許可期限之情事變更條款以及可行性評估制度。事中稽查制度部分，目前民營動物收容所制度設計最為完整的《臺北市民間動物收容處所查核及評鑑辦法》草案之查核與評鑑制度定位不清，本文以為，僅須保留查核部分之制度即可，而針對稽查制度本身，或許得仿效美國部分州法設計「常規性稽查」與「特殊性稽查」兩制度。退場機制缺失之部分，本文以為應課予動物保護主管機關強制接管義務，並明文允許本得執行民營動物收容所之自然人、財團法人、社團法人，或非法人團體，於主管機關尚未接手前先代為管理，並得嗣後向主管機關請求已支出之成本費用，直到主管機關親自接手或為其他適切處分為止。

最後，針對**狗場或貓園轉型為民營動物收容所之法規範特殊設計**部分，本文乃建議對於有意願配合轉型成為合法之民營動物收容所之狗場或貓園之法制特殊設計應為：首先動物收容所之設施及人員配置等方面，搭配稽查制度之放寬，令由民間狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所，得於法規設計之一定合理期間內，依照該管地方自治團體主管機關針對其個案所制定之逐年改善計畫，進行改善與稽查。

其二，於財源籌措之《公益勸募條例》法制鬆綁部分，基於其未經過主管機關事前之篩選（尤其是因為強制納管法制而被迫轉型的民間狗場或貓園），並且通常於轉型初期財務並不透明之考量，僅應令其在取得最了解其狀況之該管地方動物保護主管機關之許可後，始得從事公益勸募活動，不過待該民間狗場或貓園完成逐年改善計畫後，其相關財務管理理應足夠透明，因此即不須對其為有別於一般民營動物收容所之限制，否則將有無理由之差別待遇之嫌。

其三，本文認為除了一般之民營動物收容所強制接管要件外，若民間狗場或貓園轉型之民營動物收容所無法達成所訂之逐年改善計畫，且拖沓之情節嚴重之情況發生時，此種狀況亦應成為各地方自治團體主管機關得為強制接管之發動要件。

不過必須強調者是，強制納管法制下可以想見仍有許多民間狗場或貓園之經營者並不見得願意配合，或是仍有許多人民罔顧動物保護之相關法令而執意要成立新的違法之狗場或貓園；從而，由於現已存在之狗場或貓園是因為各地方主管機關長期管制怠惰所造成之人民違法狀態之繼續擴大，幫助其合法化而設計之特殊規定實屬於法制之例外情況；因此，從地方法規制定後始成立之民間狗場或貓園，以及未能妥善配合

改善方案之由狗場或貓園轉型而成的民營動物收容所，本文認為，主管機關亦不能繼續坐視不管，而是應以《動物保護法》之動物虐待相關法制對其加以處罰，並應沒入或強制接管其動物，不應令其繼續以違法之姿繼續存在。

二、 具體之修法與立法建議

由上述之討論可以發現，目前動物保護相關法律規範有關民營動物收容所建置之規定，於中央法律部分主要為《動物保護法》第 14 條第 1 項與第 4 項，以及農委會根據同法第 3 項後段所制訂之《公立動物收容處所管理規則》與《動物收容處所設置組織準則》，而地方層級部分則並不是每個地方自治團體均對此有法律制度的建構。

總結而言，《動物保護法》第 14 條第 1 項與第 4 項雖為將動物收容所交由民間機構以民辦民營方式經營之依據，以及授權各地方自治團體制定獎勵辦法以補助與輔導民營動物收容所，然而其仍然並未真正檢視目前民營動物收容所法制建構時將碰到的問題，導致現況中所有相關之動物保護法規範都有程度不一的法制架構凌亂簡陋、用語不統一以及配套措施不足等情況，在在顯示出《動物保護法》、中央主管機關農委會所制訂的相關辦法，以及各地方自治團體所擬定的民營動物收容所相關地方法規與政策，應仍有調整之空間。

至於民營化之代表性法規《促進民間參與公共建設法》，於本文上述討論中則可以觀察出，其有諸多的制度規範，無法顧及民營動物收容所之現實狀況與特殊需要，不適合成為將來人民參與動物收容任務時所憑恃之法規，或許調整目前相關之動物保護法規此種方法，更能符合民營動物收容所之制度需求。就此，本文認為現行動物保護法規之調整，主要可分為四個應同時進行調整之層次：其一，針對《動物保護法》第 14 條進行修正與增訂；其二，對於《動物保護法》第 14 條第 3 項後段由中央主管機關農委會制訂之相關辦法之修正；其三，則是關於《動物保護法》第 14 條第 4 項地方自治團體主管機關為輔導與協助民營動物收容所，所制訂之「獎勵辦法」應至少具備哪些事項之本文具體建議；其四，則是另應於《動物保護法》第 14 條以外，另於該法中另立新條文加以規範之事項。

首先針對第一個層次，《動物保護法》第 14 條本身應進行增訂之事項為：應於《動物保護法》第 14 條第 3 項後段針對動物收容所之管理作業規範與組織設置規範，明文課予主管機關應針對「犬貓」以外之動物，另設計專屬其之動物收容所管理作業與組織設置規範等辦法。

第二個層次為對於《動物保護法》第 14 條第 3 項後段由中央主管機關農委會制訂之相關辦法之修正建議：有關動物收容所業務與組織規範相關法規，雖然目前已依《動物保護法》第 14 條第 3 項後段由中央主管機關農委會制訂了《公立動物收容處所管理

規則》與《動物收容處所設置組織準則》，然仍有其規範上之不足，例如對於《公立動物收容處所管理規則》第 16 條獎勵領回人之規定、《公立動物收容處所管理規則》法規名稱問題，以及《動物收容處所設置組織準則》第 3 條第 2 項等均有改善之空間，中央主管機關農委會應盡速對此進行研商。

第三個層次，則是關於《動物保護法》第 14 條第 4 項地方自治團體主管機關為輔導與協助民營動物收容所，所制訂之「獎勵辦法」應至少具備二項事宜：其一，針對都市土地與非都市土地之使用分區管制部分，各地方自治團體宜於將來之民營動物收容所獎勵辦法中，增訂動物保護主管機關之用地協調義務，並且本文建議各地方自治團體於土地使用分區規劃上，得盡量開放動物收容所得使用之用地種類，避免動物收容所面臨無地可設的窘境。其二，本文認為《動物保護法》第 14 條第 4 項所稱之輔導與協助獎勵辦法，尚應包含對民營動物收容所之補助規定，並且應分為二個面向進行原則性規定，分別是：一、關於補助項目部分，本文建議宜補助設置興建之支出、新購設施設備支出、人員薪資之給付、場所租金之給付、提供自有房屋或土地公動物收容設施使用之所失利益、晶片植入、疫苗注射、絕育手術等之花費，以及飼料與醫療之開銷等項目；二、應訂有相關撤銷或廢止補助之事由。

第四個層次，乃關於針對民營動物收容所應於《動物保護法》中另闢新條文予以規範之事項，此部分主要有五：

一，公有土地房舍取得之機關協助部分，宜增訂如同《促進民間參與公共建設法》第 8 條之公有財產管制之鬆綁規範，以利人民得以順利取得公有財產建設動物收容所。

二，由於向公眾勸募之行為亦是民營動物收容所十分重要的經費來源依據，因此宜於此處將《公益勸募條例》第 5 條對於勸募主體資格部分予以放寬，原則上令財團法人、非營利性社團法人、營利性社團法人，以及依《人民團體法》成立之非法人社會團體均得為之始較妥當。

三，增訂有關民營動物收容所之國家擔保責任制度設計，並依序將事前把關制度、事中稽查制度，以及事後退場機制為妥適之規定。首先，事前把關制度宜採《臺北市動物保護自治條例》第 17 條第 1 項之設置許可與營運登記許可二階段制度，並於條文中應課予各地方自治團體應明訂各別許可之有效期限、情事變更之特殊延長事由、申請程序之規範，以及撤銷廢止事由等義務，並且更應課與各地動物保護主管機關於核發設置許可前應先進行可行性評估程序。其次，事中稽查制度的設計上，宜明定稽查制度應分為「常規性稽查」與「特殊性稽查」兩種意義取向不同的稽查發動要件、稽查不合格之法律效果，及妨礙或規避查核之效果等，並應課予各地方動物保護主管機關應訂定相關自治法規，針對查核項目、常規性稽查之實行期間、查核實施之方式（如機關之稽查人員、民營動物收容所之人員配合義務等）。最後，有關事後退場機制之設

計方面，應明文課予參與動物收容任務之人民於其因故無法繼續從事動物收容時，應安排所內動物之安置以及確實記錄所內動物之去向，並另應課予該地動物保護主管機關必須於人民不履行該義務時，負強制接管之義務；相關強制接管之規定，各地方主管機關亦應有規範明定之。至於若有任何自然人、財團法人、非營利性社團法人、營利性社團法人或非法人團體於主管機關尚未接管前暫代管理者，該組織得於嗣後向該管動物保護主管機關請求已支出之費用。

四，關於民間狗場與貓園之合法化特殊規定部分，首先，應先制定對於民間狗場或貓園之強制納管制度，對於持有一定規模之動物，並且持有長達一段期間之狗場或貓園等動物收容者，課予其應強制轉型成為民營動物收容所之義務；再者，由狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所，其所存在之不合於標準的設備與人員配置，以及違法的土地使用情形，以及對其而言過於嚴苛的稽查標準，本文建議得於《動物保護法》另闢之新條文中另針對此種情形，令增訂「一段合理之緩衝期間」，搭配課予各地方主管機關依個案情形制訂之逐年改善計畫，在此緩衝期間內，只要該由狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所得按照該逐年改善計畫，按部就班的進行合法化之進程，主管機關即應以該逐年改善計畫之內容作為稽查之標準，並且不應對其在緩衝期間內之違法行為進行取締與處罰。

不過若現實中狗場或貓園並不願意配合合法化政策，或是由狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所並未按照逐年改善計畫內容進行改善者，各地方自治團體主管機關則應對其依照動物虐待之相關規定進行處罰，並且將其所飼養之動物沒入或強制接管。

五，而關於財源籌措部分，若由狗場或貓園轉型而成之民營動物收容所欲如同一般之民間動物收容所般進行公益勸募行為時，基於其未經過主管機關事前之篩選，並且通常財務並不透明之考量，本文建議未來在《動物保護法》增訂對《公益勸募法》第5條排除規定時，亦應對由狗場或貓園轉型而成之民辦民營動物收容此種情狀進行例外之限制，換言之，法規應對此種情況增設令其在取得最瞭解其狀況之該管地方自治團體動物保護主管機關之許可後，始得從事公益勸募活動之規定，較能平衡其資金之需求與主管機關防弊之職責；不過並非永久有此限制，於其完成逐年改善計畫後，即得依其他一般民營動物收容所之方式進行公益勸募活動。