

2019 動物保護研究博碩士論文獎

論我國流浪犬貓的行政管理

**Discussing the Administrative
Management of Roaming dogs and cats
in Taiwan**

論文編號：_____

中文摘要

本文欲透過行政管理研究探討流浪犬貓議題，從源頭管理至末端管理的應然與實然兩個面向進行分析討論，找出管理上的問題所在，進而達到真正保障流浪犬貓福利的目的，並期許流浪犬貓的行政管理能實現人與犬貓和諧共處的社會。透過文獻研究法，將行政管理依照「無管理」、「有管理」，以及「有效管理」的發展作為研究的主要脈絡，依此脈絡本文的研究發現，現行流浪犬貓的行政管理主要問題在於「執行力低落」，鑑於政府能力的有限性，本文點出「公私協力」的重要性。

最後結論提出兩項建議，其一為社會文明與法律制度的有效結合，落實動保教育，充實人民動保專業知能，促進對動保議題的關心，使人們得以自發地守法，進而帶動文明推進；其二為制定流浪犬貓行政管理自治條例，以發揮因地制宜的作用。

關鍵字：流浪犬貓、動物保護法、源頭管理、末端管理、公私協力

Abstract

This study investigated related topics from the perspective of administrative management, analyzing the is–ought problem regarding source management and distal management, thereby identifying the problems related to roaming dogs and cats management so as to protect roaming dogs and cats. It is expected that the administrative management of roaming dogs and cats can realize a world where human beings and animals can live in harmony. This study conducted literature analysis by focusing on three stages of administrative management—no management, management, and effective management—and discovered that the main existing problem involved in the administrative management of roaming dogs and cats was ineffective execution. In view of the limitation of the government’s capacity, this study argued for the importance of public–private partnership.

The study presents two suggestions in the final conclusion. The first one is to effectively integrate culture and legal systems. Effectively implementing animal protection education to strengthen people’s knowledge and concern about related topics will motivate people to obey related law spontaneously and will improve the culture. The second suggestion is to formulate self-governance articles on the administrative management of roaming dogs and cats. The administrative management can adapt to local conditions.

Keywords: roaming dogs and cats, Animal Protection Act, source management, distal management, public–private partnership

壹、緒論

一、研究動機與目的

2017年2月，零撲殺政策全面實施，《動物保護法》第十二條的修法雖然終止了流浪動物的「十二夜悲歌」，但零撲殺政策使得動物收容所超收、收容環境品質不佳、第一線人員的人力、資源不足等問題愈加突顯而出，在此情形下實難以保障流浪動物的福利，牠們可能會面臨更糟的處境，如此即與保障動物福利的初衷有所抵觸。因此，針對上述問題，本文欲以行政管理的全面性研究，探討在流浪犬貓的管理上，現行動保法制的不足之處，藉由應然面與實然面的分析進行法制上的檢討，進而帶動行政管理的進步，以達到真正保障流浪犬貓福利的目的，期許在未來能實現犬貓與人類和諧共處的社會。

二、研究途徑與方法

在研究途徑上，本文以「歷史研究途徑」、「國家整體論」，以及「政治系統論」作為研究的切入角度，在流浪犬貓的行政管理研究上，依據這三種研究途徑將脈絡安排依序「無管理」、「有管理」，以及「有效管理」的發展。在歷史研究途徑上，藉由從古至今相關文獻的整理分析，探討政府係怎麼開始將流浪犬貓列為管理的範圍、管理係如何進行沿革的、管理過程中遇到了什麼問題等等，分析影響行政管理發展的因果關係，找出行政管理進步的關鍵。

而依據史坦恩（Lorenz von Stein）所提出的「國家整體論」，其將國家分為三大理論，分別為「社會理論」，代表精神面向；「經濟理論」，代表物質面向；「行政理論」，代表精神與物質兩個面向的統合，這三者的結合構成一個完整的國家人格，即形成一「國家有機體」。本文依據其中二者——「社會理論」與「行政理論」，在將國家視為一個「有機體」的研究角度下，提出「有效管理」的概念。

而伊斯頓（D. Easton）所提出的政治系統論，其從有機體論的角度去看系統，頓將國家視為一個政治系統，在基本架構上，系統具有輸入（inputs）、輸出（outputs），以及反饋（feedback）的功能，其中，彭懷恩（1999）指出，「反饋」之功能在政治系統的循環中，佔據相當程度的重要性，它可使系統的循環連續不絕，藉由反饋後的輸入，政治系統再修正決策，進而產出對環境更好的決策結果，使系統能免於崩壞，反饋可謂作為系統與環境之間連結的橋樑，使系統能因環境變化而做調整，此種「調節均衡」的作用，成為系統能永續運作的關鍵原因。

在研究方法的部分，本文係採「文獻研究法」，主要參考學者論文、專家書籍、網路文章、期刊、報章雜誌、官方與民間相關動物保護團體所設立的網站，

透過文獻整理建立一個完善的脈絡，從脈絡中找出問題所在，並在資料的蒐集整理過程中提出個人的看法與建議，以達到本文的研究目的。其中，為建立從「無管理」發展至「有效管理」的脈絡，諸多參考政府發布之公報或專題報導，作為本文研究管理沿革過程的依據，而在專題報導資料蒐集的部分，動保團體所設立之網站對本文研究具有相當程度的助益，諸如中華民國保護動物協會所建置的「臺灣動物新聞網」、關懷生命協會網站，以及臺灣動物社會研究會為檢視流浪犬貓福利問題所建置的「臺灣『奇蹟』—從生命到垃圾」網站等。

三、研究架構

本文在章節架構上分為五個章節，第一章為緒論，第二章為「流浪犬貓從『無管理』至『有管理』」，第三章為「流浪犬貓的『有管理』—動保法制建立後」，第四章為「流浪犬貓的『有效管理』」，最後第五章為結論。自1948年出現第一起狂犬病案例後，政府即開始進行流浪犬貓的行政管理，牠們的處境便與行政的發展緊密相依，本文依據行政從無管理至有效管理的發展進行說明。本文將行政管理分為「無管理」、「有管理」，以及「有效管理」三個部分，做為行政管理進步的三階段，在發展過程中，主要可見兩個焦點，其一為行政行為者之間的關係，即中央政府、地方政府，以及人民團體三者間在行政上的參與與否以及協力合作的情形。其二為流浪犬貓處境的轉變，流浪犬貓的處境在實施零撲殺政策的時期，實為一個關鍵的轉捩點，有效的管理可打造出一個人與動物和諧共處的家園，反之亦然。因此本文從行政的發展過程不僅分析過去流浪犬貓的處境如何，更關注在實施零撲殺後的行政現況，探究行政應如何發展才能真正地保障流浪犬貓之福祉。

貳、流浪犬貓從「無管理」至「有管理」

一、流浪犬貓的起源

根據簡好儒（2002）之研究，寵物犬貓大約興起於1960年代，工業化的發展帶動國內經濟結構改變，飼養純種犬成為突顯中產階級社會地位的象徵，隨著中產階級的茁壯，飼養寵物的風氣也隨之興起，而1972年政府倡導「客廳即工廠」運動，許多人將寵物繁殖作為副業，透過內銷與外銷獲取利潤，私人繁殖場逐漸興起，直至1970年代末，寵物作為商品的價值發生轉變，犬貓的「擬人化」、「家人化」更促進了寵物市場的發展，寵物飼養日漸普遍，然而，在寵物風潮盛行的背後，卻浮現出犬貓過剩的問題。

犬貓交易市場的失控，須就兩個面向進行說明，首先，就供給面而言，犬貓作為商品存在兩種特質，一為「販賣時間限定性」，二為「不可存貨性」，當市場達到飽和或是商品錯過販賣的黃金時期，這些具有生命的商品便面臨被「解決」

的命運，或被大量「丟棄」，或被「銷毀」。其次，就需求面而言，當時社會上對於尊重生命、愛護動物的動物保護觀念尚未普及，犬貓被當作商品販賣，使得人們忽略寵物異於一般商品是具有無價生命的特質差異，他們被當作物品般丟棄是如此的輕易，棄養原因諸如飼主不堪負荷飼養寵物所需花費、生活上造成不便，以及飼主未善盡管理責任等。在供給面與需求面的交互惡性循環的發展下，加上被棄養的、走失的犬貓與野生犬貓相互交叉繁殖，促成流浪犬貓氾濫的結果。

當流浪在街頭的犬貓數量超過環境所能負荷，便會與環境、住民，以及當地的動物產生衝突。流浪犬貓造成的問題有環境衛生問題、噪音汙染問題、流浪犬貓與野生動物之間的衝突問題、社會安全問題、疾病傳播問題、交通安全問題，以及犬貓虐待問題等，這些問題隨著流浪犬貓數量的增加，成為政府在管理上須愈加重視的議題。

二、政府的行政措施

（一）政府以公權力進行撲殺

在 1998 年制定《動物保護法》以前，政府對於流浪犬貓之管理，從 1948 年開始至 1990 年代末，係以「撲殺」作為主要手段，但在後期隨著人們的動物保護觀念日趨普遍，政府的管理開始轉向人道化。對此發展過程，本文將之分為四個時期來討論，首先為 1948 年狂犬病疫情出現，政府為撲滅狂犬病，開始進行犬貓管理相關工作，並訂定〈台灣省畜犬登記辦法〉；至 1950~1960 年代，由於狂犬病疫情的爆發，使得惡意棄養的行為一再地出現，政府為徹底撲滅狂犬病而加強捕殺野犬的工作，並增訂各縣市政府得獎勵民眾捕殺野犬之規定，以紓解政府捕捉人力不足的問題；政府的行政管理於 1970~1980 年代進入全面撲殺，於此時期，狂犬病疫情雖得以成功控制，但由於犬隻氾濫的關係而形成新的問題，因此政府的撲殺行動有了新的發展，不僅在捕犬制度上成立撲殺野犬大隊，並於 1987 年訂定〈臺灣省野犬捕殺作業要點〉，作為行政人員於處理野犬業務時的統一依據，在畜犬管理上，各縣市陸續訂定畜犬管理辦法，可說是自此建立起寵物管理的架構。

在撲殺行動進行的期間，源頭管理一直沒有切實地執行，民眾的棄養行為加上犬隻的高自然繁殖率成為流浪犬數量不斷增加的根本原因，直至 1990 年代，由於政府的捕殺效率始終趕不上野犬的數量增長速度，鑒於野犬捕捉業務在人力、物力，以及經費各方面的拮据，因此決定將業務委託民間一同執行捕抓野犬工作，如此不僅可舒緩政府人手與資源困窘的問題，亦可促進政府與民間兩者的交流。在另一方面，動物保護觀念在 1990 年代有較為明顯的發展，政府的撲殺手段為越來越多人所抨擊，政府與民間的關係在此階段形成公私協力與公私對立並存的狀態，並在此過程中逐漸發展出人道的捕殺制度與收容制度，流浪犬貓的

行政管理除了愈加的專業化，動物福利的保障也逐漸成為管理的宗旨。

（二）政府管理的困境

在政府的行政管理上，雖然訂定了畜犬管理辦法，使得政府在犬隻管理方面有了較為明確、詳盡的依據，然而儘管有法令規範政府與人民的行為，實際上基於種種因素仍難以在行政績效上達到令人滿意的成果。

本文歸納政府管理上遇到的難題有二，首先，為犬隻管理的職權劃分問題，此爭議在於「棄犬處理業務」部分，原係由衛生單位所屬的清潔隊負責，由清潔隊執行野犬捕殺工作，然而，為配合政府的組織沿革政策，清潔隊基於業務性質而合併於環保機關，進而發展成由環保單位主管野犬捕殺工作。基於工作量超過所能負荷程度、環保人員自身專業與捕殺野犬所需具備專業的矛盾，以及人手與經費上的不足等問題，這些問題反映在政府的執行績效上，環保人員在內部業績要求與外界不滿的兩方壓力下，形成兩難的無奈局面，因此，開始有了棄犬捕殺不該由環保單位來負責的聲音，促成環保單位、衛生單位，以及農政單位三方之間的權責推諉問題。而臺北市政府與高雄市政府之家畜衛生檢驗所，鑒於環保人員之專業並非在於處理「活」的生命體，執行捕捉野犬之工作不僅易造成犬隻及執行人員之傷害，執行不當時也要遭受愛犬人士之抨擊，因此先後接手環保局之棄犬捕捉業務，而其它縣市則大多仍由環保單位主管此業務，此一狀態可看出各地區在動物保護方面的發展程度。

其次，為政府在管理實務上力不從心的問題，在執行捕殺工作方面，就捕犬隊而言，雖然成立專責小組可以有系統地處理捕殺野犬工作，但是成立捕犬隊所需要的人力、物力卻是一大問題，有些地區礙於人手不足、經費不夠的關係，而使成立捕犬隊一事一再地延宕，雖然中央政府的經費補助，但在野犬多不勝數、數量不斷增長的情況下，部分地區仍承受著捕殺野犬的績效壓力。

綜上所述，在流浪犬貓之管理上，從源頭之寵物登記，至末端之犬貓捕抓收容，實為一環環相扣之關係，農政單位在源頭制度上的缺失，使得流浪犬貓數量只增不減，環保單位在末端實務執行上的為難，更難以有效減少流浪犬貓之數量，進而形成一惡性循環，故欲改善流浪犬貓之管理，須從改善流浪犬貓管理之制度面做起。

三、動物保護運動與動保法制

1987年我國宣布解嚴，動物保護運動在解嚴後有了顯著的發展，各種基本人權與自由不再受限制，人民思想得以凝聚形成一股社會力量，進而興起各種社會運動，於此時期，國際上正值野生動物保育之浪潮，而我國的流浪動物議題在此野保風潮下，亦引起國內外動保團體的關注。政府的撲殺行動由於欠缺動物保護觀念以及專業技術，因此在捕捉、撲殺，以及收容方面較少顧及犬貓之感受，而

受到非人道之爭議，一些動保人士除了向政府反映其管理不當，也開始採取實際作為，為流浪犬貓找到一個歸宿，並提倡以人道結紮代替撲殺。

有感於國內流浪犬貓處境之惡劣，促使動保人士意識到制訂《動物保護法》的重要性，其中關鍵的立法障礙係為政府與民間團體對於「賽馬業」的意見相左，使動保法一再地遭到擱置，為推動動保法的立法，外界積極地予以施加壓力成為《動物保護法》生成的關鍵推力，其於1998年制定完成，自此我國在動物保護的管理有了法律依據。

而從政府開始對流浪犬貓進行管理的過程觀之，政府因狂犬病出現而開始的撲殺行動，隨著流浪犬貓數量的增加，逐漸轉向「公共衛生」與「社會安全」的維護，更加大規模的進行撲殺行動，在此時期，由於人民的動保意識尚為薄弱，加上對疫情的恐懼，因此政府的撲殺行動並未受到民眾的反彈。然而，儘管政府下令加強流浪犬貓的管理，在法令規範不足、實際執行面上怠惰，以及未嚴格落實源頭管理等問題下，流浪犬貓氾濫的問題不見顯著的改善，進而形成流浪犬貓數量不斷增加，政府加強撲殺的惡性循環。直至動物保護運動興起，政府的撲殺行動引起人民的反感與反彈，一方主張殺生，一方主張護生，雙方立場的對立使流浪犬貓的管理進入了改革階段。

《動物保護法》的生成，可謂是政府與人民共識之達成，對於流浪犬貓管理而言，代表著「公共衛生與安全」以及「人道關懷」的結合。動物保護理念從此成功融入了政府管理之中，法律之制定代表著在動物保護之行政管理上，立法與行政之間開始進行協調與制衡，政府之管理必須兼顧人民看法，在人民之動保意識持續發展下，管理方向勢必也須依從動物保護之理念。

參、流浪犬貓的「有管理」—動保法制建立後

一、流浪犬貓於動保法制中的定位

根據《動物保護法》第三條關於「動物」之定義，係指「犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物」，其中對於「犬、貓」究竟是否包括流浪犬貓在內，依據文義解釋、歷史解釋，以及體系解釋而有不同見解，本文依據上述解釋途徑，分別說明流浪犬貓究竟是否為《動物保護法》第三條所保護之對象。對於法律的不同解釋途徑，流浪犬貓在《動物保護法》中的定位現今仍存有爭議，作為我國動物保護之母法，流浪犬貓理應在動物保護範圍內，為求法律體系之一致性，以及促進流浪犬貓在法規範中之完備，在2016年6月由蕭美琴等委員提出「動物保護法部分條文修正草案」之議案中，因認為現行《動物保護法》並未將流浪動物納入管理保護，而主張應於第三條增列第十一項關於流浪動物之定義為「無特定飼主或管領人之犬、貓」，並

同時修正第三條第五項關於寵物之定義為「供玩賞、伴侶之目的而有特定飼主飼養或管領之犬、貓及其他動物」，以區分「有主」寵物與「無主」流浪動物。

二、行政組織

(一)中央政府動保行政體系

有關流浪犬貓之行政管理，於中央政府目前係為行政院農業委員會畜牧處之內部單位「動物保護科」所掌管之業務範圍。在管理組織上，由於主管機關層級過低、掌理之業務繁雜，以及人力不足等問題，使得管理人員面對國內流浪犬貓之問題力不從心，「執行力低落」成為管理成效不佳的關鍵因素，說明如下。

在組織業務方面，掌理動保相關業務之農委會畜牧處，在位階上係居於中央二級機關之內部單位，其中由「動物保護科」負責有關寵物、實驗動物，以及經濟動物等相關動物保護業務，掌理範圍相當廣泛，由於組織層級過低，在統籌業務上可能會面臨其他單位因為本位主義而有合作障礙之困境，且面對既多且雜的動保業務，層級過低使得組織對於人員以及經費的需求更加迫切，因此「提升組織層級」一直以來為各學者專家在檢討動物保護行政體系之結構面上問題之建議。

為配合行政院組織改造，農委會將升格為農業部，而考量到動物保護議題愈趨重要，「將原畜牧處動物保護科升格為『動物保護司』以專責處理有關寵物與動物議題」為農委會組織改革規劃內容之一，而動物保護科升格的同時，亦與原畜牧處分家，改分設動物保護司與畜牧司，若依此規劃，在動物之議題上，能更加重視動物福利保障，使動物福祉之考量不屈居於經濟利益之下。

除了上述結構面上的問題，在人力資源方面，亦面臨兩大難題。首先，為「動保人力嚴重不足」，觀現行農委會之動物保護科，其僅編有4名正式公務員，若再加上約聘及臨時人員也不超過10名，在少有的人力與龐大動保業務的極大對比下，欲做好動保行政管理實有困難（吳宗憲，2017）。我國動物保護檢查員中，約有半數為兼職人員，且多由獸醫兼任，獸醫之專業在於防疫或救治動物，然在人力不足之環境下，必須兼辦動保員之工作，此種情形造成他們每日忙於處理民眾檢舉、投訴之動保案件，而自身專長卻無從發揮，獸醫專業之錯置容易使他們對工作產生不滿足感、無力感，甚至式排斥感，以至於最後調離職位，這也造成動保人員流動率高的原因之一（李娉婷，2016）。為解決人力嚴重不足之問題，除了在公務體系中擴大進入動保工作領域之管道，鬆綁任用限制，提高其他專業職係進入動保領域工作之機會，尚能藉由委外之方式，與民間動保團體合作，藉由公私力量的整合，以補政府管理之不足。

其二為「動保員之高流動率與低專業度」，有關動物保護領域之工作，由於業務本身相當繁重，加上必須進行業者稽查與評鑑等公權力管制作業，進入此領

域工作之意願度並不高，動保員在任職一段時間後即調任他職之情形屢見不鮮，而形成人員之培養跟不上離職速度的窘境，高流動率的問題使得動保員有年輕化的現象（李娉婷，2016）。為提高動保職務之吸引力，在致力於保障動物福祉的同時，亦得考量到動保員之處境，藉由提供合理之專業加給與危險加給作為激勵辦法，提升在工作上之滿意度。此外，在動保業務性質繁雜且所設領域之廣的情形下，動保員之背景多限於獸醫或畜牧專業，可見現行動保員本身之專業能力不足，且觀察我國的訓練制度，其共分為三種訓練，分別為概念基礎班、稽查訓練班，以及進階班，上課天數總計 8 天，相較於其他國家的動物保護檢查員訓練制度，我國相對不足許多，改善途徑有延長動保員教育訓練之期限、完善動保員所應習得之訓練課程，諸如在行政、法律、動物醫療，以及動物行為與心理等方面進行合適的課程安排（蕭名凱，2017），教育訓練的確切落實能提高動保員之專業度，進而反映在動保業務之執行成效上。

（二）地方政府動保行政體系

各地方政府在動物保護之進程上發展不一，執行成效亦有所落差，本文首先從各地方政府之動保組織在層級與名稱上之設計，探討其在動物保護方面之發展，其次以臺北市動物保護處為例，探討其組織架構與業務規劃在流浪犬貓之行政管理上之完備性，說明如下。

在組織層級方面，由於動保業務不可避免地會與其他單位一同合作，因此在統籌能力上相當重要，組織之層級與統籌能力之高低具有密切關係，為打破本位主義帶來合作上的障礙，本身之權限不能過低。而目前各地方政府動保組織之設置可歸為三類，第一類為隸屬於機關下之二級機關，第二類為受一級單位指導的二級機關，第三類則並未設置專責之動保機關，僅為政府內二級單位所掌理的業務之一，大多數縣市屬於第二類設置，由於上級性質的差異，第一類縣市政府的設置在面對須與其他機關協調、處理之情事時會較為有利，而第三類則僅將動保業務歸於二級單位下之科辦理，不論統籌能力亦或執行能力，似皆有所不足。在組織名稱方面，目前各地方政府之動保組織在名稱上並不一致，主要可分為三種，有直接以「動物保護」為名稱之，有將「動物保護」與「防疫」合併而稱之，有僅以「防疫」為名稱之。機關名稱之訂定除了對於其所掌理之業務具有一定之代表性，亦會影響人們對專業屬性之認定，有鑑於現今動物保護議題愈趨重要，從機關之層級與名稱可以見得各地方政府在動物保護上之發展與重視程度。

而在組織業務規劃上，本文以臺北市動物保護處為例，探討動保處在流浪犬貓之行政管理方面的完備性，其隸屬於產業發展局，隸屬於一級機關之下，為本府二級機關，組織架構根據〈臺北市動物保護處組織規程〉而設置。在動保業務執掌方面，分為 4 組 1 隊，有「防疫檢驗組」、「動物管理組」、「產業保育組」、

「動物救援隊」，以及「動物收容組」，本文將業務內容粗略地套入本文所製作的「流浪犬貓之行政管理脈絡圖」中，可見其幾乎可將源頭管理、捕捉，以及末端管理三大階段之業務內容含括在內，且各自依其專業掌理相對應之業務，相較於其他縣市而言，大多劃分為兩個單位分別負責源頭管理階段與末端管理階段之業務，亦或僅設置一個單位主要掌理所有動保相關業務。在業務規劃上過於簡略容易產生單位間權責劃分不清之情形，在流浪犬貓之行政管理方面，臺北市動物保護處之業務劃分係較為詳盡且完善的。

三、源頭管理—飼主與業者之管理

(一) 飼主管理

有關寵物登記制度，係依據《動物保護法》第十九條之規定，其自 1999 年 9 月開始施行至今已將近二十年，然寵登率始終不如預期，飼主主要基於下列原因不願做寵物登記，諸如注射晶片的疑慮、寵物登記所需花費，以及飼主的僥倖心態等。而若要提高寵物登記率，就必須增強飼主履行寵物登記責任之意願，方法有使飼主享有福利之誘因或飼主不履行強制規定而施以的懲罰，本文將其列點說明。

首先為「晶片之功能」，其不僅係作為寵物的身分證，對於飼主而言更是所有物的依據，當寵物走失時，可幫助寵物尋回飼主，亦能降低飼主隨便棄養寵物的發生率；其二為「減免寵物登記費用與絕育補助」，現今已有不少縣市政府減免寵物登記費用的方式以減輕飼主之經濟負擔，而根據《動物保護法》第二十二條第三項規定，可知若無免絕育或繁殖需求者，飼主應為其寵物進行絕育，現各地方政府會藉由推動絕育補助之方式，同時提高寵登率與絕育率；其三為「放寬寵物登記之限制與增設寵物登記站」，農委會於 2017 年 4 月 12 日發布〈寵物登記管理辦法〉新修正之條文，其中第三條規定將寵物登記與狂犬病預防工作分開處理，簡化寵物登記程序之限制以提升飼主辦理寵物登記之方便性，考慮到位處偏遠、交通不便地區的飼主要帶其寵物辦理寵物登記有諸多不便，增設寵物登記站可使飼主辦理寵物登記之地點有更多選擇；其四為「增加寵物登記族群之福利」，增加已辦理寵物登記者可得享有之福利，明顯區隔與未辦理寵物登記者間之差異，以消弭飼主對於辦理寵物登記所保持的無所謂心態；其五為「加強動保員之稽查效能」，為提升動保員執行稽查之效果，在 2018 年 6 月 13 日公布第 12 次《動物保護法》之修正條文中，刪去「經勸導拒不改善」一詞，動保員於稽查時得當場要求寵物施打晶片或直接開罰三千元至一萬五千元之罰鍰，可有效打擊飼主之僥倖心態；最後為「提升法規範之嚴密度」，《動物保護法》於 2015 年 2 月 4 日進行第 9 次修法，其中第二十二條修正提高了飼主義務，原則上每位飼主皆須為寵物辦理絕育，而有免絕育以及繁殖需求之飼主必須特別向主管機關申報

才可不辦理絕育，使流浪犬貓之源頭管理更加完備。

為強化寵物登記之有效性及即時性，農委會於 2017 年底推動「寵物歸戶系統」，其與內政部合作，將寵物登記資訊系統與戶役政資訊系統連結，形成「寵物歸人，飼主歸戶」之管理模式，並進行動態比對更新，以得到寵物與飼主關係之最新狀態。寵物歸戶系統的實施，使政府由被動轉為主動，寵物資料更新不須迨飼主進行異動，寵物歸戶後，其資料如家人般與飼主綁定，當飼主戶籍地更動或寵物狀態改變時，經過寵物登記資訊系統與戶役政資訊系統的動態比對更新，可維持寵物資料的正確度。

在流浪犬貓族群中，放養犬貓大多沒有落實寵物登記、施打疫苗，以及注射晶片等飼主責任，放養犬貓在有人餵養，且有遮風避雨之處的環境下，其繁殖所生之幼仔生存下來的機率比起野生犬貓來的大，形成流浪犬貓數量不斷增加的源頭問題之一。為解決因城鄉差距而造成的偏鄉地區源頭管理不佳的問題，而推出「偏鄉犬貓絕育三合一活動」，結合政府與民間力量定期至各地巡迴絕育，主動將醫療資源投入至偏鄉地區進行絕育及動保宣導工作，以替家犬貓注射晶片、絕育，以及施打疫苗的三合一優惠方案為誘因，吸引飼主前來報名參與，相較於花費人力物力四處搜捕流浪犬貓再行絕育，藉由優惠活動吸引飼主主動前來，而得以將資源針對性的投注在絕育工作上，可以避免資源的浪費並提高絕育工作成效。

在飼主管理部分，尚存在一個問題，即《動物保護法》第五條第三項與同法第十四條第一項第二款有關「合法不擬繼續飼養」之規定，飼主若不擬繼續飼養寵物，有一合法管道可依循，即「將寵物送至收容處所處理」。在實施零撲殺後，有些飼主會因為犬貓不會被「處死」了，對於飼養寵物之心態便宜看待，「棄養」的問題因此變得更加嚴重，在變相的合法棄養上，飼主可以安心的將寵物棄養於收容所，以「假收容」之名，行「真棄養」之實。在預防對策上，可設置不擬續養的收容門檻，現行大多數縣市門檻設置主要以收取規費為主，並配合媒合期（猶豫期）的機制，除了遏止飼主將寵物棄養於收容所之行為，亦能增加不擬續養之寵物被認養的機會。

（二）業者管理

根據《動物保護法》第二十二條第一項規定，合法寵物業者須先向主管機關申請取得許可證，才可經營特定寵物之繁殖、買賣或寄養。然而，在政府的管制之外，現行地下化經營業者猖獗，經營模式多元，諸如，繁殖場以合法取得許可掩護非法行為，有些業者雖有合法向主管機關申請取得營業許可，卻私下進行違法繁殖買賣之行為，稽查人員受限於非法經營繁殖買賣的隱密性問題，而使稽查工作的落實更加困難，難以進行源頭管控，造成繁殖犬隻貓隻的黑數，成為造成

流浪犬貓數量增加的原因之一，此種以合法掩護非法進行繁殖買賣的情形層出不窮。

在業者管理方面，本文就「特定寵物繁殖買賣流向」分析出三種行動者，分別為「合法經營繁殖買賣業者」、「非法經營繁殖買賣業者」，以及「飼主」，並就上述問題進行說明分析如下。首先為合法經營繁殖買賣業者（繁殖場與寵物店）的部分，本文整理幾項要點作為落實源頭管理之方法，有強制初生寵物登記，掌握商用特定寵物流向；強化許可證之監督評鑑功能以及業必歸會；強化特定寵物業人員之素質與自我監督功能；建議鼓勵寵物店轉型等四項方法。其二為非法經營繁殖買賣業者的部分，根據《動物保護法》第二十二條規定，有助於「合法掩護非法」行為之管控，藉由加強對合法業者的監督，以避免其經營地下化之繁殖買賣，然受限於稽查力不足的關係，對於地下化特定寵物業者而言，因其具有機動性及隱蔽性之特質，故在稽查成效上顯得較為低落較而難以將地下化特定寵物業者加以列管，儘管有加強法規範的嚴密度，稽查力度不足的限制仍使「地下化特定寵物業者」成為管理上的一大問題。最後為飼主的部分，飼主為商用特定寵物流向之最終所在，根據〈特定寵物管理辦法〉第十三條規定，不論係向寵物店抑或繁殖場進行寵物交易，賣方皆應提供飼主寵物相關資訊文件，此項規定不僅可降低買賣雙方資訊不對稱的問題，若業者沒有依法為寵物辦理登記或其他必要應為之義務，更能發揮監督功能，藉由向主管機關檢舉，以彌補執行人員稽查力度不足的問題。

四、「捕捉—回置」(TNVR) 措施

在絕育補助政策上，主要分為兩種方式，第一種便是先前已提到的「偏鄉犬貓絕育三合一活動」，著重在「放養犬貓（家犬貓）」的絕育工作，第二種則是「TNVR 策略 (Trap 誘捕、Neuter 絕育、Vaccinate 施打疫苗、Return 回置)」，係為因應「以絕育替代撲殺」之理念而由民間團體帶動實施，絕育工作著重在「流浪的無主犬貓」。由於 TNVR 目前並無法律依據，政府基於 TNVR 中「回置 (Return)」步驟的合法性以及適當性的疑慮，採取態度較為消極保守，地方政府多抱持不支持也不反對的消極立場，雖然在 TNVR 策略上仍係以公私協力之模式，但主要仍係由民間團體或愛心人士負責主導推動，政府則提供絕育經費補助以鼓勵民間執行，故執行成效有限。

在 TNVR 策略中，所涉及到的利害關係人有政府、動保團體、餵養者，以及社區居民四者，本文將就此四者之關係說明彼此間所產生的爭議問題如下。首先為遊走在法律邊緣的 TNVR，在 TNVR 的整體流程中，以回置 (Return) 引起的爭議性最高，也是政府對於 TNVR 態度曖昧不明的主要因素，在合法性上，其有違《動物保護法》第五條第三項所制定有關「飼主不得棄養其所飼養動物」之規

定，以及第二十一條第一項有關「應辦理登記之寵物出入公共場所無人伴同時，任何人均可協助送交收容所」之規定，然而，考量零撲殺政策恐面臨收容所量能不足的問題，TNVR 成為政府不得已的解方，綜合上述原因，使 TNVR 遊走於法律邊緣。

實施 TNVR 缺乏中央政策的主導以及欠缺法律的統一規範標準，且地方政府採取態度整體而言較為消極，使 TNVR 的執行伴隨著一些問題出現，而難以規模化發展，甚至出現比執行前更糟的情況，歸究其原因可能係因為市府缺乏完善的配套措施，使得 TNVR 的執行成效因此被負面影響抵銷，而完善的配套措施諸如與社區居民溝通以取得共識、加強違法棄養行為，以及正確餵養觀念宣導，並輔導餵養者從曖昧不明的身分轉為明確的飼主身分等措施，這些措施皆有賴於政府在動保團體、餵養者，以及社區居民之間的協調與推動，如此得以做管理資源的有效整合，在保障動物福利與維護人民權益之間取得平衡。

其次為愛爸愛媽的不被理解與社區低度共識，愛爸愛媽作為解決流浪犬貓問題的民間力量之一，然而，由於部分愛爸愛媽不具正確的 TNVR 與餵養觀念，而引起當地的環境髒亂、流浪犬聚集，以及噪音汙染等問題，甚至發生流浪犬追車傷人等危及公共安全情事，造成當地居民的不安與困擾，此種困擾會使居民對愛爸愛媽產生不滿，甚至對生活於當地的流浪犬產生排斥感，居民與愛爸愛媽間的衝突事件層出不窮。為使愛爸愛媽能為社區居民所理解，應對愛爸愛媽進行正確觀念宣導，例如新北市推動的「流浪毛寶貝乾淨餵養講習」政策，協助他們一同管理、餵養流浪犬貓，以建立雙方的和諧關係，並提高 TNVR 的執行成效。TNVR 成功的關鍵，在於「建立社區共識」，犬貓於回置後會與當地居民處於一個共同的生活圈，因此在事前溝通與事後觀察相當重要，除了向居民傳遞 TNVR 的用意與注意事項，並瞭解居民可能會有的疑慮進行協調，進而建立「社區共生」的共識，致力於將 TNVR 提升為社區治理的層次，共同打造一個友善動物的環境。

五、末端管理—捕捉收容與後續追蹤

2017 年 2 月起實施全面零撲殺政策，除非收容動物因患有法定傳染病、重病無法治癒，或有其他緊急狀況，得對其施以安樂死外，十二夜條款不再適用，《動物保護法》第十二條規定的修正可謂係動物福利保障的一大邁進，然而，過去的十二夜條款作為收容所舒緩量能不足問題的管道，現今因安樂死範圍被限縮，收容所「只進不出」的困境更加突顯而出。當在養量超出最適收容量時，就會出現超量收容的問題，對於收容犬貓以及工作人員皆會造成負面影響，對於收容犬貓而言，空間擁擠會使收容環境的品質下降，使通風不良、噪音汙染等問題加劇，收容犬貓在狹小的活動空間下因此承受龐大壓力，進而會出現侵略、攻擊等行為，造成所內動物互咬的問題發生，如此就難以顧及動物福祉的保障，而對

於工作人員，超量收容會迫使他們要負荷龐大的工作量，如先前所述，在每日都必須負擔龐大工作量的環境下，人力不足與低專業度的問題，使工作人員產生工作上的無力感，甚至是「同情疲勞 (compassion fatigue)」此種心理上的傷害。

有關收容所面臨之問題與建議，本文分為四個方面進行說明。在「收容處所」方面，現今大多數收容所多為先前環保單位所設置的收容所再行改建而成，本身地處偏遠的問題影響民眾接觸收容犬貓的方便度，加上部分收容所的設備仍未符現行收容處所規範，設址地點、收容設備，以及收容環境等因素除了關係到收容犬貓福利的保障，亦會影響到民眾至收容所認養犬貓的意願。為提高犬貓的認養率，於2013年，行政院核定農委會的「2014-2018年改善政府動物管制收容設施計畫」，除了致力於改善收容品質，成為提供動物中途照顧功能的中途之家，並更進一步轉型為動物生命教育園區，打破以往冰冷、孤寂、髒亂等負面形象，而設計更為人性化的、開放的場所，在兼顧行政效率與效能、動物福祉保障外，並融合教育功能，藉由促進參訪民眾與動物的互動，宣導正確的動物保護觀念，建立收容所的親和力以及正面觀感，使收容所能順利融入民眾的生活圈，進而提升認養率。在「工作人員」方面，動保人力不足一直以來係為流浪犬貓之行政管理執行力低落的主因，自2015年度起，農委會開始執行「2015-2018年加強動物保護行政效能計畫」，旨在提升地方政府行政效能並導入民間動能，藉由推展公私協力之合作模式以補政府能力之有限性。

在「收容量能」方面，為舒緩收容所量能不足的問題，除了透過正常管道的認領養作業，使收容犬貓得以找到新（原）飼主，尚會藉由「轉帳」的不正常管道，把大量未能消化的收容犬貓移轉給團體或私人狗場收容，雖因此提高了公立收容所的認養率，然而，此種管道並不能真正解決流浪犬貓的問題。整合民間資源係彌補政府有限能力的有效方式，即公私協力，無論係民間團體抑或愛心人士自己設置的私人狗場，皆可作為政府提升收容量能的途徑，根據〈公立動物收容處所管理規則〉第十七條即作了有關公私協力之規定：「收容處所得訂定契約委託個人或民間團體代養動物，」，不論係將收容犬貓轉由民間團體（或個人）代養或認養，皆應有後續追蹤機制，定期稽查其是否維持相當程度的收容品質，以確保收容犬貓之福利。在「末端管理的疏通與建立後續追蹤機制」方面，位處末端管理階段的收容所，應以「中途照顧」為主要功能，作為中途送養平台，而非作為終養收容動物生命的場所，因此在照護收容犬貓之外，更重要的係進行末端管理的疏通，為收容犬貓找到新的歸宿，疏通管道根據〈公立動物收容處所管理規則〉有「認領」與「認養」兩種方式，不論係原飼主認領回犬貓，抑或是新飼主認養無主犬貓，皆須確認並落實寵物登記、晶片植入，以及絕育工作，並於寵物

登記系統進行資料之更新，連結末端管理與源頭管理，使收容犬貓之後續流向亦能掌控在源頭管理範圍內。

肆、流浪犬貓的「有效管理」

流浪犬貓的行政管理在動保法制建立後的有管理階段，主要面臨執行力低落以及事實規範間落差的問題，因此，本文以史坦恩的「國家整體論」以及伊斯頓的「政治系統論」為理論基礎，提出「有效管理」的概念，認為一個有效的行政管理，在行政組織上需「中央政府」、「地方政府」，以及「人民團體」三者的協力合作，在管理面向上應重視「教育」、「監督」，以及「評鑑」三方面的管理工作，如此能兼具效率與效能，實現行政目的。

一、「教育」與立法的並重

《動物保護法》歷經 12 次的增修，規範愈趨於嚴密，但社會的動保文明卻不見與現行動保規範同步，其中的原因在於「動保教育的不足」，現行《動物保護法》並沒有明文落實動保教育，法制上的欠缺，會使動保教育的推動力相對低落。在中央法規範上，欠缺提升國民動物保護知識的明文規定，因此動保教育的落實多由地方政府以制定自治法規的方式，以彌補母法之不足，但若由中央負責統一規定、編列預算，將動保教育正式納入教育體制中，在自治行政上，地方政府與人民團體不僅於法有據，且在教育的三大領域中——正規教育、非正規教育，以及非正式教育，將能更為順利的、全面的進行，有效提升動保教育的執行成效。

2017 年 5 月 12 日，王育敏等委員提出「《動物保護法》第四條、第四條之一及第二十三條條文修正草案」，增修重點有將動物保護教育列為動保委員會之權責事項，使中央到地方皆能重視動保教育，由中央帶頭落實以提高執行成效；指出各級政府對於零撲殺政策的配套作為負有權責，各級政府應積極落實動保教育，並將動保教育落實於十二年國民基本教育課綱中，藉由中央政府的明文法規範，從正規管道落實動保教育可實現紮根教育之理念；考量相關配套作為對於零撲殺政策的必要性與迫切性，藉由中央明文規定，可使各級政府更加重視動保業務，而中央依法亦須逐年編列預算以補地方執行動保業務在人力、物力上的不足。中央政府的積極推動，從法律上明文規定落實動保教育的責任，不僅可促使各級政府依法行政，對於人民而言，亦具有提高動物保護認知的影響力，此一修正草案將動保教育明文規定在《動物保護法》中，顯示了動物保護行政不僅係對人的外在行為的管制，同時也涵蓋教育功能，使動物保護觀念內化為人們的價值觀，進而達到預防的積極目的。

在推動動保教育之實務發展上，本文歸納學校教育與社會教育兩大類進行說

明，從有效管理模式，就政府治理層次、自治行政層次，以及人民團體層次三個部分探討動保教育在公私協力之實務發展情形，由此可見，雖然目前仍未有動保教育的明文法規範，但中央以計畫補助的方式，協助地方政府與人民團體在動保教育上的推動，並在正規教育、非正規教育，以及非正式教育等三大領域上，體現出民間資源投入的重要性。

二、政府與人民團體之協力監督

(一) 政府層面—從《動物保護法》探討我國動保行政監督制度

我國動物保護之行政監督，係依據《動物保護法》第二十三條有關動物保護檢查員之規定，在流浪犬貓之行政管理中，為達到「共生共存」與「歸零」之管理目的，動保員須落實監督工作以「保障現存流浪犬貓的福利」，並「避免流浪犬貓數量的增加」，然而我國動保行政監督制度卻受限於執行力低落的問題，正所謂徒法不足以自行，監督工作沒有予以落實，將難以實現法規範之內容。我國動保行政監督制度存在之問題主要有二，首先為動保員人力不足，此部分除了有賴於政府擴增動保員的人力編制，並加強培訓以提高其專業能力，藉由公私協力，結合民間資源可補充政府人力不足之問題。其次，為動保員於處理動物虐待案件時職權不足的問題，為彌補此不足，根據《動物保護法》第二十三條第五項後段規定，動保員於必要時得請警察人員協助，然動保機關與警察機關間並未達到有效的合作關係，主要原因在於雙方的權責推諉，對於動保機關而言，其以人力不足、不具警察權為由，認為動物虐殺此等刑事不法案件應由具有執法權之警察機關負責處理，而對於警察機關而言，雖然依據《動物保護法》第二十三條第六項規定，要求警察機關協助動保員執行動保案件，應經相關專業訓練，以提高執行的專業能力，但在實務運作上，受理動保案件的警察機關在動保案件性質認定階段，主要仍係交由動保員認定，因此在收到動保機關之確認前，多不會採取任何動作，導致在動保案件的處理上欠缺效率。

為解決上述問題，於動保員方面，為提高動保案件的執行績效，有效遏止不法行為的發生，應健全動保員之功能，提升其在執行監督工作時的專業能力，改善職權不足的問題以降低卸責情形發生，方法有提高動保員之威嚇力、加強蒐證之後「動物法醫學」的專業能力培養、賦予動保員強制檢查之權限以完備法規範，以及增加動保員的名額與提供值班獎金，以改善非 24 小時輪值的不足。於警察方面，可由警政署派員參與動保員的訓練課程，並由此培養警察機關內部傳授動保知識的種子教師，以解決警察在動保專業知能上不足之問題，此外，尚須將動保案件列入行政獎懲中，以處理警察的消極態度問題，而農委會亦應對外宣導，使民眾知道「虐待動物是犯罪行為」以及「犯罪通報專線請打 110」之觀念。

由於現行制度執行效率不彰，加上動物虐待案件頻傳，因此出現設立專職動保警察的呼聲，期能積極處理動物虐待案件，對於此議題，由於存在爭議性，以我國目前條件，設立專職動保警察似有其窒礙難行之處，應可先就改善目前制度運作著手，動保警察的設立有助於動物保護的發展與進步，在未來管理制度發展上，可朝此方向努力，使我國動物保護的行政監督工作更加健全。

（二）民間層面—成立「動物保護行政監督聯盟」

關懷生命協會於2012年邁向二十週年之際，邀請各界學者、公民團體，以及宗教等成立「動物保護行政監督委員會」（簡稱動督會），並於2017年5月1日，動督會開始獨立運作，並改名為「臺灣動物保護行政監督聯盟」（簡稱動督盟），期能發揮更大的監督效果，為我國動物保護發展打下新的里程碑。為推展地方動保行政評鑑機制，擴大行政監督，動督會於2012年開始集結人力，以公民參與之精神，招募關心動物權與動物福利的民眾為動保行政監督之專業志工，其須參加培訓課程以及定期會議以培養動保公共事務之專業知能，並透過資料蒐集、活動執行，以及網站經營等服務，協助各項評鑑工作的進行，使達到全面深入且系統性的監督。其中，為讓民眾得以監督政府施政，動督會要求農委會將收容所相關統計數據公開透明化，根據農委會每月提供之全國公立動物收容所處理情形統計表，動督會製作了「全國收容所統計動物生命風險地圖」，以黑、紅、橘、淡黃等顏色表示各縣市收容所的死亡率高低。評鑑工作自2013年開始，至2016年為止，共歷經了13季，從數據圖表顯示，可見各地收容所死亡率有改善之趨勢，而政府於2017年2月全面實施零撲殺政策，已完成動督會所定「收容所零撲殺」之目標，未來仍會繼續評鑑工作。

三、建立「流浪犬貓管理評鑑系統」

本文以「寵物歸戶統計系統」作為本節流浪犬貓管理評鑑系統之探討內容，就此系統對評鑑之實益性說明如下，此系統將已寵登者是否完成絕育的情形以地圖的方式表示出來，資訊的公開透明化，對於地方的動保行政而言，可謂係為一種監督評鑑的方式，民眾可以透過查詢地圖與數據資料得出各地區已寵登者的絕育率，秉持動保公民之精神發揮監督之效果，而各地方政府主管機關之間可藉此進行良性競爭，以表現良好的地區做為學習對象，使「紅燈轉為綠燈」，達到地圖上一片綠（或一片藍，綠圓點表示家犬，藍圓點表示家貓）的目標。

寵物歸戶統計系統僅有助於進行已完成登記之寵物絕育率的評鑑，民眾無法得知未辦理寵登之飼主數，而有效的源頭管理應致力於「寵登率」與「絕育率」兩者之提高，「寵物登記」係將飼主與業者予以列管的重要措施，因此，為促進評鑑之實益性，本文認為可藉由分區進行家犬貓總數的調查，將「寵登率」列入評鑑範圍，使此系統的評鑑功能得以達到同時提升絕育率與寵登率的目的。目前

礙於政府執行力低落的問題，因此在稽查飼主的寵物登記責任落實情形上，一直心有餘而力不足，而為協助政府提升執行之效能，並督促政府提高執行績效，可委由民間團體招募志工分區進行家戶普查，蒐集各地區之家犬貓總數（包含已辦理和未辦理寵登），其與動物保護資訊網不同之處在於，動物保護資訊網提供之資料係為全國家犬貓總估計數，而民間團體透過普查得以歸納每一鄉鎮市區的飼養犬貓數，雖然可能會因實務調查過程中遇到的各種限制（諸如飼主欺瞞或不願告知是否飼養犬貓或謊報數量之情形），而導致數據結果的誤差，但仍可粗估該地區的家犬貓數量。

在寵物歸戶統計系統的設計上，新增一項為「家犬貓總數」，其為已辦理寵登與未辦理寵登之總和，藉由「已登記之寵物數」與「總數」之相比，得到該地區的「寵登率」。各地方政府可以派員加強稽查寵登率表現較差的地區，針對問題較嚴重之地區進行重點管理，有助於行政的效率與效能，提升行政績效，甚至可以將各地區的寵登率表現進行排名，除了可促使表現較差地區之行政主管正視此問題，資訊的公開透明化具有帶動全民監督之功能，經由民眾各種管道的傳播分享，引發動保公民之自覺，而自動自發落實飼主責任。

伍、結論與建議

從行政管理的發展脈絡觀之，可見在流浪犬貓的管理上，從大撲殺發展至大收容，甚至於 2017 年 2 月實施全面零撲殺，可見流浪犬貓的處境不斷地在改善，然而，解決流浪犬貓氾濫的問題之法，仍在於源頭管理的落實，零撲殺政策的實施，更顯得落實源頭管理的必要與迫切，否則，此政策反而會加重末端收容管理的壓力，使流浪犬貓的處境更加困難。「寵物登記制度」係能將犬貓列管的重要手段，因此，本文認為落實源頭管理的首要重點，在於應積極宣導並鼓勵飼主與業者辦理寵物登記，從而達到控制流浪犬貓數量與流向的目的，使犬隻貓隻不再有黑數發生的可能。

在動保法制上，行政管理存在一個主要問題，即「執行力低落」，其與行政組織佔有很大的關係，除了動保機關本身的層級設計問題，人力的匱乏與龐大業務之間的顯著對比，使行政人員的工作超出合理的負荷量，如此不僅難以提高行政績效，對於人員本身而言亦承受著極大的壓力，「心有餘而力不足」成為行政人員的無奈心聲。政府能力的有限性使公私協力的運用更加重要，民間的無限資源、扁平化設計的組織、彈性的流程，以及專注於單一議題等特質，對於政府的資源有限、層級節制設計的組織、依法行政，以及必須兼顧各種議題進行利益折衝等特質，具有補充的作用，政府與民間在功能上的差異，在高度的合作下，可有效的提高行政效能，進而改善執行力低落的問題。

本文於行政管理的研究中，提出有效管理的概念，就「教育」、「監督」，以

及「評鑑」三方面進行探討，「教育」能充實人們的動保知能，「監督」與「評鑑」則可做為審視管理成果並加以回饋修正的手段，本文認為此三方面能強化行政管理的效果，達到約束人們外在行為以及內化動保知能的作用，從被動地受法約束，進步為自發的守法。

最後提出兩個建議，其一為「社會文明與法律制度的有效結合」，點出管理不能僅依靠法律的強制力，更要兼顧教育的落實，透過教育影響人們的價值觀，使能拋棄傳統守舊觀念，以正確的態度對待動物，期能成功傳達「尊重生命」的理念，進而帶動社會文明的發展，改變法律與社會發展不同步的窘境，此亦為解決流浪犬貓問題的根本之法；其二為制定「流浪犬貓行政管理自治條例」，在中央動保規範不足時，地方的自治功能可發揮因地制宜的效果，蓋每個地區環境各異，因此，自治權的發揮可針對不同情境制定不同的管理方式，使行政管理得以更加健全。

參考文獻

1. 書籍

彭懷恩，1999。政治學方法論 Q&A，臺北，風雲論壇出版，282-301。

2. 碩士論文

簡好儒，2002。寵物商品化與價值變遷：分析 1950 年代後犬市場的形成與變遷，臺灣大學社會學研究所碩士論文。

蕭名凱，2017。我國動物保護行政組織診斷之研究：重要績效度方法之分析，臺南大學行政管理學系碩士班碩士論文。

3. 網站文章

吳宗憲，2017。零撲殺專題#03 源頭的源頭—動保行政人員的結構性困境，窩抱報，取自：

<https://sosreader.com/n/user/@wuowuo/article/5a4217a7eceaedd6be91a31b>

李娉婷，2018。動保政策矯枉過正，害死獸醫師，動物保護新聞網，取自：

<http://www.tanews.org.tw/info/10471>