

監察院 100 年 2 月 17 日(院台財字第 10022300780 號)為行政院農委會未善盡職責，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，核有失職，爰依法糾正案。

### 附件三、調查報告

壹、案由：國內流浪狗數目眾多，曾有流浪狗攻擊民眾及棄犬相殘等事件，不僅影響市容觀瞻，造成環境衛生與交通秩序問題，而且對人民之生命、健康及財產安全具有重大威脅；主管機關對於流浪狗之管理，有無善盡執法及業務督導權責乙案。

## 貳、調查意見：

案經本院函請相關機關說明，並舉辦北、中、南、東（含：離島）四場座談會，且約詢相關人員後，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

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。

四、英國飼主於養狗之前須進行 1 小時教育訓練，行政院農業委員會不僅未推行此進步觀念，連運用媒體宣導亦逐年衰退；且未整合地方政府資源，同步實施「養狗道德教育宣導」，致宣導成效不彰，無以遏止飼主棄置犬隻行為，顯非適當：

(一) 行政院研究發展考核委員會於 99 年 1 月 5 日完成之「民怨調查結果研析報告」認為，流浪犬管理、噪音取締，非靠政府取締或查察可解決，尚需民眾配合。爰此，若要民眾配合，必須持續落實教育宣導與強力稽查相互配合，然由行政院農業委員會 99 年 5 月 24 日農牧字第 0990041055 號函可知，該會 96 年呼籲「減少棄犬」之電視廣告託播有 114 次、廣播節目託播有 180 次，到 96 年時則無，而 98 年製作之廣告影片僅寄送國小兒童，此不僅呈現宣導衰退現象，如與行政院環境保護署推動限用塑膠袋政策、高屏溪養豬戶離牧政策所採取之強力宣導方式相較，該會所採取之宣導方式顯然十分薄弱，而地方政府所採取之個別宣導方式，亦屬零星式、游擊式，難以同一時間全國同步實施養狗道德教育宣導，致家犬數量不斷增加、棄養量也沒減少，而棄犬收容所容量仍不夠。

(二) 為解決上述問題，本院除蒐集相關文獻外，亦舉辦分區座談會，茲將各機關所提意見擇要分述如下：

1、行政院農業委員會曾於 97 年 9 月 14 日至 97 年 9 月 21 日派員前往英國考察「赴英國考察歐盟實

施經濟動物福祉管理制度及犬隻買賣繁殖管理」，該考察報告彙整英國制度，於第 26 頁指出：「有興趣認養犬隻之飼主須依規定填寫資料，安排 30 分鐘初步面談，在鎖定擬認養之標的犬隻後，還需經過 2 次面談、飼主家庭成員與動物之互動評估」、「在認養前會對飼主進行 1 小時之教育訓練」…等。

- 2、行政院農業委員會 99 年 5 月 6 日農牧字第 0990129286 號函指出：「…本會將建議該法立法通過後，行政院環境保護署於擬定『國家環境教育綱領』及『國家環境教育行動方案』時，能與本會會商將飼主責任等動物保護事項納入…根本透過全民教育減少棄犬問題」。
- 3、內政部警政署 99 年 5 月 5 日警署交字第 0990081038 號函提出建議：「由政府相關部門配合公益或動物保護團體宣導勿任意棄養(愛牠就不要拋棄牠)，並利用民眾集會(如里民大會、社區會議)時，加強宣導民眾周知」。
- 4、高雄縣政府 99 年 5 月 4 日府農防字第 0990108721 號函建議中央於電視上製作廣告宣導，加強宣導教育民眾飼養犬隻，勿亂丟棄之觀念。
- 5、臺南市政府 99 年 5 月 6 日南市動防字第 09922013640 號函建議中央於電視臺加強教育民眾愛牠就不要棄養牠。
- 6、高雄市政府 99 年 5 月 12 日高市府經三字第 0990026955 號函指出：「中央應運用媒體加強動物保護宣導工作。目前中央對於動物保護媒體宣導及相關工作宣導不夠，地方基於財源窘困無法有效辦理動物保護宣導，然解決流浪狗問題三要

素除立法、絕育之外教育宣導更為重要」。

7、澎湖縣政府 99 年 11 月 29 日府授畜防字第 0993900033 號函建議：「…建議由中央主管機關統一製作相關教材分送各地方政府主管機關…」。

(三)如是可知，無論係行政院研究發展考核委員完成之「民怨調查結果研析報告」，抑或英國採行之制度，皆顯示對飼主之教育訓練甚為重要，而相關機關亦提出興革建議，然行政院農業委員會不僅未推行英國進步之做法，連傳統之國內媒體宣導亦逐年衰退，又未整合全國各縣市宣導資源，同步實施，致「零星式」、「游擊式」之宣導成效不彰，無以遏止飼主棄置犬隻行為，顯見該會不思創新精進，將宣導強度提升至高於行政院環境保護署宣導「限用塑膠袋」之強度，顯非適當。

**五、民間採取TNR模式，其愛心雖值肯定，惟該模式仍無法避免犬隻誤入車道遭撞斃、犬隻攻擊民眾、車輛閃避犬隻致生車禍、犬隻狂吠影響民眾睡眠、犬隻在寒冬露宿街頭挨餓受凍…等傷害動物權益及損害人權之問題，行政院農業委員會對此問題雖知之甚詳，卻未採取配套措施，納入管理，顯然有虧職守：**

(一)所謂「TNR模式」係指將流浪犬誘捕、絕育、原地放養(Trap Neuter Release, 簡稱TNR)，其目的係在不殺生前提下，減少流浪犬數量，合先敘明。

(二)民間團體基於愛心與善念採用「TNR模式」其動機固然值得肯定，惟此模式執行上爭議不斷，且未必能提高動物權益，茲將相關機關所提建議事項，擇要分述如下：

1、行政院農業委員會 99 年 11 月 9 日農牧字第 0990173855 號函指出：

- (1) 「…管理流浪犬群族，採絕育就地放養 (TNR) 模式，在認定棄養犬隻為違法的國家並不適用，犬隻引起的噪音、污染、攻擊與交通意外等均無法因犬隻已絕育而獲改善，甚有引發鼓勵民眾任意棄養動物的潛在危機。」
  - (2) 「歐、美等重視動物福利先進國家並未採該模式為處理流浪犬問題之國家公共政策，流浪犬絕育放養在英國仍認屬違法行為，現行國際推廣該模式者，僅係民間動物保護組織之主張，並非屬政府公共政策。」
  - (3) 犬隻經絕育就地放養 (TNR) 後仍流落街頭並未能獲得妥善照顧，動物福利無法提升。
- 2、行政院環境保護署於 99 年 10 月 15 日接受本院約詢時所提書面資料強調：「…已植入晶片、絕育之犬隻，不應野放，應即移送公立收容所收容管理，不得隨意縱放，任其任意排便汙染環境、深夜狂叫妨礙安寧、任意進入道路，造成交通事故…」。
  - 3、高雄縣政府 99 年 5 月 4 日府農防字第 0990108721 號函建議：「要做好自我管理，即將結紮後的狗圈飼集中管理，因為具強烈攻擊性的流浪狗，就算絕育，還是難以杜絕其潛在的危險性。如果要就地野放，必須取得社區居民同意，否則會引起居民抗爭事件。」
  - 4、桃園縣政府 99 年 5 月 5 日府農動字第 0990002114 號函建議：「TNR 推廣應配合寵物登記：部分民間動物保護團體推行流浪狗絕育後原地放養，但犬隻即使絕育，仍會發生追人追車或環境髒亂等問題，造成附近居民通報捕捉，但捕捉這種已絕育的犬隻即會造成放養的動物保護

團體與捕犬單位的對立及衝突，建議可開放動保團體為寵物登記飼主，讓打算進行放養的團體能同時負起約束放養犬隻行為及照顧之責任，而非放了就不管又衍生其他社會問題」。

- 5、屏東縣政府 99 年 5 月 11 日屏府農防字第 0990088378 號函提出建議指出：「應立法規範愛心媽媽就地餵養行為：…一般民眾觀感係犬隻送入收容所=死路一條，寧願讓犬隻在外遊蕩，以隨地餵養方式『救助』犬隻，殊不知造成當地環境、噪音污染等問題。本所即時常接獲民眾類似檢舉案件…部分犬隻甚至由愛心媽媽帶至動物醫院絕育後即隨地野放。如此行為仍未有明確規範，將造成執行機關之困擾。」

(三)綜上可知，民間推動之TNR模式，彰顯對動物之愛雖值肯定，然因缺乏配套措施，經TNR模式處理後之流浪犬，仍然具有攻擊民眾、誤入車道遭撞斃、犬隻狂吠影響民眾睡眠、犬隻在寒冬露宿街頭挨餓受凍，衝擊動物權益、如何取得當地居民認同意、犬隻植入晶片飼主登記…等後續問題，甚至引發犬隻放養地區民眾不滿，影響人與人之間之和諧，行政院農業委員會為全國最高農業主管機關，負有制訂法令、研擬政策、輔導民間完備配套措施、指導並監督地方政府之責，本應及時針對TNR模式，制定相關配套措施，將其納入法令管理，以兼顧人身安全與動物權益，然該會棄守本職，圖以「TNR模式非公共政策」為由，對衍生之問題視若無睹，行事消極、得過且過心態，顯然有虧職守。

- 六、本院 89 年間 2 次所提調查意見已指出現行捕犬權責分散之缺失，行政院 99 年 2 月 1 日之會議結論亦指明：「遊蕩動物之捕捉移由動物保護主管機關辦理，

確屬應努力之方向...」，然自 89 年迄今已 11 年，行政院農業委員會卻未有效督促地方政府採取相關整合作為，任由捕犬業務權責分散之違法行為持續存在，顯非適當：

- (一)按廢棄物清理法第 2 條規定：「本法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物…」，本案流浪犬屬於尚有生命跡象之動物，自非上開法條所稱之「動物屍體」，依法自非清潔隊之職責範圍，行政院農業委員會宜協調地方政府回歸動物保護法精神辦理。
- (二)由於流浪犬捕捉權責分散，逾越廢棄物清理法授權問題嚴重，本院 89 年 2 月 24 日 (89) 院臺業壹字第 890701372 號調查案所提調查意見指出：「…流浪犬之捕捉、收容及處理業務分由不同機關辦理，形成權責不分之現象…行政院農業委員會亦應本主管機關立場，審慎考量流浪犬之捕捉、收容及處理業務之一元化，以統一事權，避免紛擾」；本院 89 年 3 月 17 日 (89) 院臺業壹字第 890701857 號調查案所提調查意見更指明：「…流浪犬之捕捉大部分仍由縣市環保單位繼續辦理，在中央亦仍由行政院環境保護署督導，形成法定主管機關與實際執行機關不一之情形，應予改進…」。
- (三)俟行政院農業委員會於 97 年 9 月 14 日至 97 年 9 月 21 日派員前往英國考察「赴英國考察歐盟實施經濟動物福祉管理制度及犬隻買賣繁殖管理」，該考察報告彙整英國制度，於第 8 頁指出：「各地方設有捕犬專責單位，並設置犬隻控制員或動物監管員進行捕犬及移轉收容作業，目前全英國約有 500 名前開專責人員」，然該出國報告提出迄今已 3 年，

仍有部分縣市缺乏捕犬專責單位、專責人員。

(四)再者，行政院於 99 年 2 月 1 日由梁政務委員啟源主持「改善流浪動物犬貓捕捉及收容機制」會議，該會議結論（行政院農業委員會 99 年 2 月 25 日院臺農字第 0990092996 號函）：「遊蕩動物之捕捉移由動物保護主管機關辦理，確屬應努力之方向，惟為尊重地方自治精神，該項業務之權責分工仍宜由各直轄市、縣(市)首長裁決。請行政院農業委員會協助地方農政機關就承接捕犬業務所需人力、設備、經費及執行效率等進行評估，以利各該地方政府後續調整權責分工及推動執行之參考。」

(五)此外，地方政府對犬隻管理權責分散情形亦提出相關意見如下：

- 1、臺中縣政府 99 年 4 月 28 日府授環廢字第 0990053075 號函建議捕捉流浪犬業務回歸農政專責單位處理，俾管理及法令責權統一。
- 2、花蓮縣政府 99 年 5 月 4 日府環廢字第 0990064935 號函指出：「鄉鎮市公所清潔隊之設置，係依廢棄物清理法第 5 條規定，以一個鄉鎮市行政面積、人口數等配置員額，主要工作負責集運廢棄物，除捕犬設備不足（無經費來源），對於捕捉家犬或流浪犬實無專業之處理能力，導致捕捉成效不彰。捕捉工作仍有賴農業單位專業知識、了解犬隻習性之人員負責執行犬隻登記、身體檢查、預防注射、絕育措施，將捕捉、收容、公告認養、安樂死及屍體焚化等管理工作統籌辦理，從問題根源著手，以徹底改善問題，事權統一則效益得以彰顯。」
- 3、臺北縣政府 99 年 5 月 11 日北府衛字第 0990036621 號函建議全國流浪犬捕捉業務，統一



由農政單位主政辦理。

- 4、豐原市公所 99 年 5 月 11 日豐市清字第 0990013817 號函建議：「流浪犬之捕捉、收容、及管理業務係屬動物保護法規範事項其執行、督導及違規裁罰，應由農政單位統一負責，以符合該法之規範。」
  - 5、汐止市公所 99 年 5 月 11 日北縣汐清字第 0990013216 號函建議：「…依據 99 年行政院環境保護署召開之 99 年度全國清潔隊長分區座談會…有關流浪犬捕捉、收容管理業務係屬動物保護法規範事項，其執行、督導、稽核及違規裁罰，應由農政單位統一負責，以符該法之規範…」。
  - 6、臺東市公所 99 年 5 月 12 日東市清字第 0991000636 號函提出建議：「有關流浪犬捕捉、收容及管理業務係屬動物保護法規範事項，其執行、督導、稽核及違規裁罰，應由農政單位統一負責，以符該法之規範」。
  - 7、花蓮市公所 99 年 5 月 18 日花市清字第 0990010915 號函建議流浪犬之捕捉、收容、稽核及違規裁罰應由農政單位事權統一負責。
  - 8、彰化縣環境保護局於 99 年 8 月 6 日出席本院舉辦之「犬隻(含流浪犬)管理中區座談會」時，提出書面建議：請行政院農業委員會加速研擬立法院 99 年 1 月 7 日第 7 屆第 4 會期第 17 次會議修正「動物保護法」附帶決議「行政院農業委員會應於 1 年內提出遊蕩動物之捕捉應由動物保護主管機關辦理及其配套措施」，確立權責分工。
- (六)綜上可知，流浪犬並非廢棄物，本院 89 年間 2 次所提調查意見已指出現行捕犬權責分散之缺失，行政院 99 年 2 月 1 日「改善流浪動物犬貓捕捉及收

容機制」會議結論亦指明：「遊蕩動物之捕捉移由動物保護主管機關辦理，確屬應努力之方向…」，更且已有地方政府提出補犬業務回歸農政單位辦理之建議，然自 89 年迄今已 11 年，行政院農業委員會雖為全國最高農業主管機關，負有監督地方農政之責，卻未有效督促地方政府採取相關整合作為，以及適度提供人力、設備、專業、經費等協助，任由逾越廢棄物清理法授權之違法行為持續存在，顯有未當。

七、由於動物保護檢查人員不足，本院 91 年所提調查意見已指出：「切實檢討工作人力配置」，然迄 99 年 4 月全國僅有 238 人，其中專職僅 31 人，兼職為 207 人，更嚴重者為有高達 13 縣市之專責人力為 0，行政院農業委員會自本院提出調查意見迄今已 9 年，仍未有效監督、協助地方政府落實動物保護人力合理配置，任由部分犬隻危害交通安全、公共安全、污染環境…等問題持續存在，不僅損及動物權益，亦傷害人權，失職之咎，莫此為甚：

(一) 部分立法委員於 89 年 4 月 10 日就流浪狗問題向行政院提出書面質詢，經行政院於 89 年 4 月 17 日以院臺專字第 901880 號函答覆立委質詢指出：「…目前各縣市已提報 600 餘位動物保護檢查人員…對於違反動物保護法諸項規定者，將依規定予以處罰之…」。易言之，89 年時，全國動物保護人力至少有 600 餘位。

(二) 然上開 600 餘位動物保護檢查人員並非全然發揮效果，本院 91 年 3 月 15 日 (91) 院臺調壹字第 0910800182 號調查案，所提調查意見即指出：「行政院農業委員會應協調各縣市政府，切實檢討工作人力配置，招募真正對保護、管理動物工作具有熱

忱及興趣之人員，並有效落實人員之訓練、加強提昇人員素質，檢討收容所工作人員訓練內容及方式，持續辦理訓練，加強實地操作實習，以提昇專業知能，並透過義工制度之引進，鼓勵愛護動物之人員擔任志工，以有效協助犬隻之收容管理工作。」

- (三)然自 91 年迄今已 9 年，行政院農業委員會雖為全國最高農業主管機關，卻未有效監督、協助地方政府落實動物保護人力合理配置，據行政院農業委員會 99 年 5 月 24 日農牧字第 0990041055 號函查復資料顯示，99 年 4 月，全國動物保護檢查員僅有 238 人，其中專職僅 31 人，兼職為 207 人，更嚴重者為，臺北縣專職人員僅 2 人，至於專職人員為 0 之縣市高達 13 縣市；三重市公所 99 年 5 月 20 日北縣重清字第 0990024519 號函即指出：「農政單位現有動物保護檢查員配置比率過低，執行職責法規成效不彰」。
- (四)由於各級農業主管機關欠缺合理之動物保護人力配置，致無法於短時間內，1 次編足合理財源，統籌 1 次全面監督、追蹤各縣市政府同步將流浪在外 8 萬 4891 隻流浪狗確實辦理絕育、犬籍登記、收容、認養，以維護動物權益，並避免持續繁殖、加重問題嚴重性。
- (五)綜上可知，動物保護人力不足為長期存在之問題，89 年各縣市雖提報 600 餘位動物保護檢查人員，然迄 99 年 4 月全國僅有 238 人，其中專職僅 31 人，兼職為 207 人，更嚴重的是，專職人員為 0 之縣市高達 13 縣市（縣市合併前），顯見自 91 年本院提出調查意見迄今已 9 年，行政院農業委員會雖為全國最高農業主管機關，卻未有效監督、協助地方政府落實動物保護人力合理配置，任由犬隻危害交通

安全、犬隻污染環境…等問題持續存在，致動物保護成效不彰，不利於推展棄犬友善捕捉、友善收容、友善管理、認養替代購買、防堵犬隻傷害民眾、防堵犬隻狂吠，此不僅損及動物權益，亦傷害人權，該會失職之咎，莫此為甚。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正行政院農業委員會。
- 二、調查意見四至七，函請行政院農業委員會改善見復。

三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理

。