

國立臺灣大學法律學院法律學系



碩士論文

Graduate Institute of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

政府部門執勤犬之法制研究

Study on the Legal Framework of
Governmental Working Canines in Taiwan

陳婉榕

Wan-Jung Chen

指導教授：林明鏘 博士

Advisor: Ming-Chiang Lin, Dr. iur.

中華民國 108 年 6 月

June 2019

謝辭

終於到了撰寫謝辭的階段，心中百感交集。首先要感謝指導教授林明鏘老師，從同意指導開始即不斷關心寫作情況及敦促論文進度，面對如此罕見的論文主題，仍是給予我極大支持，並給予許多實質建議，讓這篇論文可以逐漸完整。

感謝口試委員李茂生教授及王毓正教授，兩位老師義不容辭地答應為這篇論文口試，李茂生老師以刑法專業及個人經驗所提出之建議，對於論文的思考方向提供更豐富的可能；王毓正老師仔細地點出本論文若干論述的盲點及許多可加強之處，修補了許多本論文之缺漏。兩位老師的專業意見提供讓我獲益良多，非常感謝老師們的協助。

寫作論文甚至是整個讀研究所的過程，最重要的就是家人的陪伴與支持，當親戚鄰居不解為何研究所需讀三年時，家人們從不曾質疑我的決定與選擇，給予我最大的溫暖，讓我得以順利完成這一切。也感謝男友需桓時常的陪伴及傾聽，常常提醒我一些須注意的事，讓粗線條的我得以順利通過重重關卡迎向畢業。

除此之外，研究所過程最大的支柱就是身邊的朋友及戰友，謝謝立蓉在我剛進研究所對一切事務一頭霧水時，告訴我許多資訊，協助我步上軌道；謝謝慧文總能在我懶惰時提醒我該振作，在我焦慮時給予我溫暖，如果沒有慧文的提點敦促幫助，我的研究所生活肯定是七零八落；謝謝老友品好，在研究室中一起崩潰及努力，很開心能與妳一起走過這麼長的學生生活，今年一起畢業繼續向前邁進！謝謝柏瑩、樸寧、阮明、瑋瑋、雅莉、依玟等好友，願意傾聽我許多的心情，讓我在低潮時能夠覺得被理解，一切就沒有那麼困難了！

最後要謝謝我論文之主題，這些辛苦的執勤犬，即使人類不全都喜愛犬類甚至還有人帶著反感、鄙視的態度看待他們，但他們的天真、熱情、忠誠及勇敢，常讓我反思我們是否值得擁有牠們毫無保留的愛，謝謝這些執勤犬在工作崗位上的付出，也感謝其他許許多多正在幫助著人類的工作犬，我們的生活因這些狗狗而變得更美好，也衷心希望牠們能享有應有之福利，當一隻快樂的狗！

摘要

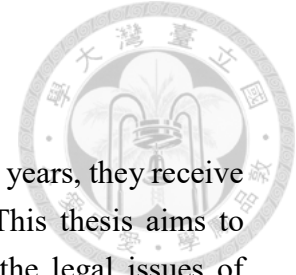
本論文以「政府部門執勤犬」為中心展開討論，執勤犬在我國之使用已行之多年，惟並未吸引太多注意，在法律上的討論更是屈指可數，本論文係從不同面向研究執勤犬之使用上若干與人民權利及動物福利相關之法律問題。

本論文主要探討之議題有三，其一為政府部門執勤犬執勤行為之法律性質，本文分就執勤行為中常見之「嗅聞」及「撲咬」行為，以美國法之案例、規範及學說討論為參照對象，探討其在我國法上之意義，以及對於執勤犬所造成之損害人民如何進行救濟，並提出建立執勤犬使用規範之想法，希望可預先防範日後可能產生之爭議。其二為政府部門執勤犬之組織編制，透過梳理現行各類政府部門執勤犬之組織編制，找出其中漏洞並提出解決方案。其三則係以「動物保護」之角度為出發點，分析政府部門執勤犬制度與動物福利保護間之衝突，並分就執勤犬使用之供應來源、照護、訓練執勤、退役終老……等過程，審視目前法律規範是否足以提供執勤犬應有的保護，並提出具體法規修改建議，充實現行相關之動物保護規範。

透過以上三種不同角度之分析檢討，本論文希冀能夠建立有關政府部門執勤犬之法制度圖像，使執勤犬之使用有法可循，並能同時保障人民權利及執勤犬之動物福利。

關鍵詞：政府部門執勤犬、嗅聞、撲咬、組織編制、動物保護法、動物福利。

Abstract



Although governmental working canines have been used for years, they receive little attention, not to mention the discussion in the legal field. This thesis aims to research the employment of governmental working canines and the legal issues of human rights and animal welfare arising from it.

This thesis focuses on three aspects. First, the legal characteristic of the law enforcement duties performed by governmental working canines. The thesis looks into the two main duties— ‘sniff’ and ‘bite’— and uses cases, regulations and academic articles in the U.S.A. for reference. Secondly, the organizational structure of governmental working canines. By researching the present organizational structures of governmental working canines in all government agencies, the essay seeks to find the defects in them and propose solutions. Thirdly, the conflict between the system designed for governmental working canines and animal welfare. This thesis, from the perspective of animal protection, analyzes whether the current systems— including the source of supply, care, training, employment and retirement of governmental working canines— are sufficient in providing protection to the canines. Specific suggestions are made to amend the current systems to enhance protection.

Through the analyses and reviews of the above mentioned three angles, this thesis aims to establish an image of the legal system of government working canines so that there are clear rules for government agencies to follow. Furthermore, these rules can serve to safeguard human rights and increase the welfare of governmental working canines, too.

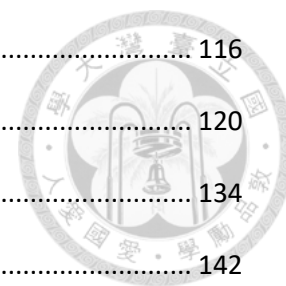
Keywords: governmental working canines, sniff, bite, organizational structure, Animal Protection Law, animal welfare.

簡目



第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 研究範圍與研究方法	2
第三節 名詞定義	4
第四節 章節架構安排	5
第五節 文獻回顧	6
第二章 政府部門執勤犬之使用歷史及現況	9
第一節 犬類之特性	9
第二節 世界上執勤犬利用之歷史發展	11
第三節 我國各類政府部門執勤犬之種類及工作內容	14
第三章 執勤犬執勤行為之法律性質分析	19
第一節 執勤犬執勤之行為態樣分類：嗅聞及撲咬	19
第二節 嗅聞行為法律性質及爭議	20
第三節 撲咬行為法律性質	62
第四節 我國法下執勤犬造成權利侵害之救濟	73
第五節 小結：建議訂立執勤犬使用規範	82
第四章 我國政府部門執勤犬之組織編制探討	83
第一節 政府部門執勤犬之組織編制現況	83
第二節 現行執勤犬組織編制之檢討	86
第三節 小結	103
第五章 以動物保護觀點探討執勤犬使用	105
第一節 動物保護之路線取徑	105
第二節 執勤犬之法律地位	107

第三節	現行對執勤犬之具體保護規範	116
第四節	執勤犬使用各階段之動物保護問題	120
第五節	其他可改善之處及建議	134
第六節	小結	142
第六章	結論及修法建議	145
第一節	結論	145
第二節	修法建議	148
參考文獻	155



詳目



第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第一項 研究動機	1
第二項 研究目的	2
第二節 研究範圍與研究方法	2
第一項 研究範圍與名詞解釋	2
第二項 研究方法	4
第三節 名詞定義	4
第四節 章節架構安排	5
第五節 文獻回顧	6
第二章 政府部門執勤犬之使用歷史及現況	9
第一節 犬類之特性	9
第一項 嗅覺部分	9
第二項 聽覺部分	10
第三項 忠心特質	10
第二節 世界上執勤犬利用之歷史發展	11
第三節 我國各類政府部門執勤犬之種類及工作內容	14
第一項 行政院農委會檢疫犬	14
第二項 財政部關務署緝毒犬	15
第三項 警察機關警犬	15
第四項 消防單位搜救犬	17
第五項 行政院國防部軍犬	18
第三章 執勤犬執勤行為之法律性質分析	19

第一節	執勤犬執勤之行為態樣分類：嗅聞及撲咬	19
第二節	嗅聞行為法律性質及爭議	20
第一項	嗅聞行為之類型分類	21
第一款	危險預防任務下之嗅聞行為：行政行為	21
第二款	犯罪追緝任務下之嗅聞行為：司法行為	22
第二項	美國法下對於嗅聞行為之討論	24
第一款	美國憲法增修條文第四條	24
第二款	受嗅聞者是否具有合理隱私期待	24
第一目	合理隱私期待	25
第二目	最高之隱私期待—住家	26
第三目	最低之隱私期待—機場	28
第四目	折衷之隱私期待—交通工具	29
第五目	尚未明確表態者	31
第三款	嗅聞行為是否構成搜索	34
第一目	美國法院對於嗅聞之見解	34
第二目	對於法院見解之批判	37
第四款	嗅聞行為之管制規範	39
第三項	我國法脈絡下嗅聞行為之解釋	44
第一款	嗅聞行為可能影響之人民基本權利	44
第一目	身體權	44
第二目	隱私權	45
第二款	實施嗅聞之界線	49
第一目	搜索犯罪行為之嗅聞	50
第二目	防止特定人犯罪之嗅聞	53
第三目	實施臨檢附隨之嗅聞	55
第四目	於道路或其他公共場所之隨機嗅聞	60

第三節 撲咬行為法律性質	62
第一項 警犬撲咬之適用情形	62
第二項 警犬可否歸類為警械	63
第一款 我國法之脈絡	63
第二款 美國法之脈絡	64
第三項 美國法院對於撲咬行為之認定	65
第一款 是否為合憲之強制力運用	65
第二款 是否為過度之強制力運用	66
第四項 對於警犬撲咬行為之規範	68
第一款 美國之若干規範參照	68
第二款 我國之現況：缺乏法律明文	71
第四節 我國法下執勤犬造成權利侵害之救濟	73
第一項 領犬員之故意過失而致之權利侵害	74
第二項 不可歸責於領犬員而致之權利損害	76
第一款 將警犬視為受委託行使公權力之人	77
第二款 將警犬視為行政助手	78
第三款 將警犬視為公物	79
第四款 將警犬視為警械	79
第三項 現行救濟規範之欠缺	81
第五節 小結：建議訂立執勤犬使用規範	82
第四章 我國政府部門執勤犬之組織編制探討	83
第一節 政府部門執勤犬之組織編制現況	83
第一項 行政院農委會檢疫犬	83
第二項 財政部關務署緝毒犬	83
第三項 警察機關警犬	84

第四項	消防單位搜救犬	86
第五項	行政院國防部軍犬	86
第二節	現行執勤犬組織編制之檢討	86
第一項	應適當分配中央、地方間就執勤犬隊應負之任務	86
第一款	中央、地方皆有警犬、搜救犬隊設置	87
第二款	警察、消防制度與執勤犬之配合	87
第一目	警察制度及警犬制度之性質	87
第二目	消防制度及搜救犬制度之性質	92
第三款	小結：執勤犬之訓練應由中央統籌負責	94
第二項	採任務編組方式之妥適性	95
第一款	任務編組之運用	95
第二款	各執勤犬隊應視其業務性質檢討任務編組妥當性	97
第三項	執勤犬業務民營化之可行性	98
第一款	民營化之理論基礎	98
第二款	執勤犬隊全部民營化之可行性	99
第三款	執勤犬隊「部分民營化」之適當性	100
第三節	小結	103
第五章 以動物保護觀點探討執勤犬使用		105
第一節	動物保護之路線取徑	105
第一項	動物權及動物福利	105
第二項	本文論述採取之見解	106
第二節	執勤犬之法律地位	107
第一項	動物之法律定位	107
第二項	我國法之執勤犬法律地位	108
第三項	美國法對於執勤犬之地位確保	111

第四項	我國法之修法借鏡	113
第三節	現行對執勤犬之具體保護規範	116
第一項	中央法規	116
第一款	動物保護法	116
第二款	政府部門執勤犬照護管理規則	117
第三款	其他規範	118
第二項	地方自治法規	119
第四節	執勤犬使用各階段之動物保護問題	120
第一項	執勤犬之供應來源	120
第二項	執勤犬之照護	122
第三項	執勤犬之訓練、執勤	126
第四項	執勤犬之退除役、終老	129
第五項	小結	134
第五節	其他可改善之處及建議	134
第一項	執勤犬之定義不夠精確	134
第二項	政府機關餵養之非執勤犬應另有照護管理規範	137
第三項	應加強執行動物保護之監督	138
第四項	對執勤犬工作內容之再思考	139
第六節	小結	142
第六章	結論及修法建議	145
第一節	結論	145
第二節	修法建議	148
參考文獻	155



第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

第一項 研究動機

政府部門執勤犬向來不是大眾的目光焦點，每當提及搜救犬、警犬等執勤犬時，絕大多數人腦中雖會稍稍浮現其訓練或執勤畫面，但總有一種不明白其工作內容及危險性究竟為何之陌生感。大眾對執勤犬關注已少，更少有人以法律的角度切入，思考其在法制度上的定位。政府部門執勤犬第一次吸引筆者目光，是新北市警察局警犬隊所拍攝的「警犬多多畢業考」影片¹，影片中的警犬為取得正式警犬的資格，與訓練員一起突破數個關卡以完成任務，令人驚嘆警犬受過訓練後之執勤能力。而後2017年臺北市在舉辦世界大學運動會期間，許多警犬隊加入支援世大運維安檢查，不乏許多來自外縣市警察局警犬隊的支援，這開始讓筆者想以法律的眼光更進一步分析其背後的組織編制、以及執法的法律性質……等相關問題，並將欲了解的對象進一步延伸到警犬外之其他政府部門執勤犬。

目前我國政府部門使用犬類之數量、規模雖不甚龐大，但相較於十年、二十年前，已漸漸地擴展。而政府部門執勤犬之工作內容，亦不乏較具有危險性、容易對犬隻造成侵害之類型，如在瓦礫堆搜救之搜救犬，或是執行護衛警戒的警犬……等，依筆者之觀察及直觀感受，總覺得此類工作交由犬類來執行，是否是人類一種保護自己之卸責方式，惟此在許多國家卻又是普遍的現象，此亦使筆者萌生從動物保護之角度來檢視執勤犬使用之適法性及適當性之想法，並希冀能在本論文中，提出對於人類及動物雙贏之未來制度規劃。

¹ TVBS 新聞網，〈影／警犬「多多」畢業考！倒數 10 秒驚險揪出炸彈客〉，網址：<https://news.tvbs.com.tw/life/675668>。（最後瀏覽日：09/28/2017）



第二項 研究目的

本論文主要分析三大與政府部門執勤犬相關之法律問題，其一為政府部門執勤犬執勤行為之法律性質，蓋執勤犬之運用自古而今愈趨頻繁，因此與人類生活之關聯性亦漸增，分析其執勤行為之法律性質得以使得使用政府部門執勤犬在法制度上，特別是國家與人民間之行政法規體系，有其定位，無論是在使用的正當性上或是在往後的救濟面向，皆能更釐清其間之法律關係。其二為政府部門執勤犬之組織編制，蓋一組織之效能欲得到最有效率之發揮，不僅是仰賴資源多寡，組織之編制情形亦會影響整體之運作，本研究將梳理現行之政府部門執勤犬之組織編制，找出其中漏洞並提出解決方案。其三則為政府部門執勤犬制度與動物保護間之衝突，因政府部門執勤犬之使用在我國目前愈來愈普及，亦不乏有制度化、專業化的培育訓練，然執勤犬之訓練、執勤等過程是否有違動物保護之精神不無疑問，本文將分就我國執勤犬之供應來源、照護、訓練執勤、退役終老……等過程，檢視其與動物保護是否相悖，並希冀能提出具體建議充實現行相關之動物保護規範，完整對執勤犬之保護。對於部分對犬類較具危害性且或許具備替代性方案之勤務工作，本論文亦主張應逐步地廢除之，以保護犬類免於不必要之傷害及犧牲。

希冀能透過以上三大問題之分析檢討，建立有關政府部門執勤犬之法制度圖像，並使現存之若干缺點，得到妥適的解決。

第二節 研究範圍與研究方法

第一項 研究範圍與名詞解釋

我國法律層級之規範中並無所謂「執勤犬」之用語，僅在《動物保護法》第6-2條中規定有「各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬，其每周工時、服務年限、終老送養與其他應遵行事項，由中央主管機關定之。」而中央主

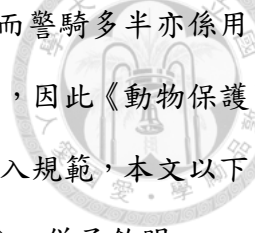
管機關行政院農委會則依此授權規定，制訂了「政府部門執勤犬照護管理規則」，此即為本文標題「政府部門執勤犬」用語之所由。



本文所欲研究之對象，若欲以較為白話之方式表達，即為「為政府工作之犬隻」，在此範圍界定下，民間所訓練、使用之工作犬，如牧羊犬、導盲犬、醫療輔助犬(狗醫生)……等，則因種類過於繁雜而不在本文所欲討論之範疇內。而所謂政府部門執勤犬包括何類犬隻，《動物保護法》第 6-2 條雖無提及「執勤犬」用語，惟其規定了「各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬」；而《政府部門執勤犬照護管理規則》第 2 條對於「執勤犬」之定義則為「指政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬」，觀察上述二規範，對於何謂執勤犬皆係採列舉之立法方式，依現行法規定，執勤犬之種類限於檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬五種，而無其他例外情況。對於此種較無彈性之立法方式是否妥當，本文於後亦會加以評述，惟因我國目前執勤犬之種類本亦有限，故本文僅以檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬此五種執勤犬為論述對象，合先敘明。

又上開五種執勤犬如何區分，亦須先明辨，如各縣市警察局所訓練之警犬亦有執行緝毒任務者，則是否應稱之為緝毒犬，或因而具備雙重身分，不無疑問。本文之分類方式以「主管機關之類型」為區分，此亦為政府部門照護管理規則所未明言的區分方式：檢疫犬專指農業委員會動植物防疫檢疫局所管領之犬隻；警犬則專指由警政單位包括內政部警政署及各縣市警察局管領之犬隻²，不以其執行職務之種類而異其分類；緝毒犬專指由財政部關務署所管領之犬隻；搜救犬專指由消防單位包括內政部消防署及各縣市消防局管領之犬隻；軍犬則指由國防部轄下單位所管領之犬隻。

² 因執勤犬要求「經訓練或測驗合格」，故此部分不包括警局或派出所所飼養，而未有領犬員帶領並經正式訓練、測驗之「警衛犬」。



另目前新北市及高雄市雖設有「騎警隊」，惟因數量不多，而警騎多半亦係用於宣導、建立警察溫和形象……等用途，象徵意義大於實質意義，因此《動物保護法》於規定政府執勤動物時，僅規定了犬類，而並無將警騎亦納入規範，本文以下亦是以犬類為主要研究對象，對於擔任警騎之馬匹並不加以討論，併予敘明。

第二項 研究方法

本文運用之研究方法主要為以下三種：

- 一、 因本文所討論之執勤犬於我國法律方面之文獻不多，故本文將蒐集大量之現況資料，包括政府出版品、各使用機關之網站資料以及新聞媒體上之資料，了解目前對於執勤犬之使用現況，並將此些現況資料透過法律觀點加以分析討論。
- 二、 就本文主要討論之執勤犬執法性質、組織編制及動物保護問題，整理我國法制現況，並以文義方法、體系方法分析目前之法律規範，瞭解執勤犬在現有的法制中之定位以及規範所不足之處，並嘗試提出填補目前規範空缺之具體方法。
- 三、 以使用執勤犬經驗豐富的美國為參考對象，從相關之法院判決及學說討論提取常見之法律爭議，反思若我國對執勤犬之使用增加，我國法制是否足以應對此些爭議問題，並以若干已存在之執勤犬規範做為本文擬具相關規範之借鏡。

第三節 名詞定義

本文以下將簡要定義行文上常出現之名詞：

- 一、執勤犬：依《政府部門執勤犬照護管理規則》第2條之定義規定，執勤犬指政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬。



- 二、檢疫犬：農業委員會動植物防疫檢疫局所管領而負責檢疫任務之執勤犬。
- 三、警犬：由警政單位（包括內政部警政署及各縣市警察局）所管領之執勤犬，不以其執行職務之種類而異其分類；
- 四、緝毒犬：由財政部關務署所管領而負責緝毒任務之執勤犬。
- 五、搜救犬：由消防單位（包括內政部消防署及各縣市消防局）所管領之執勤犬。
- 六、軍犬：由國防部轄下單位所管理之執勤犬。
- 七、領犬員：無論何種類型之執勤犬，各單位在描述「帶領犬隻執行任務之人員」時，多混用領犬員、控犬員……等用語，考量其本質實為相同，本文為行文上之方便與一致，統一以「領犬員」稱呼「帶領犬隻執行任務之人員」。

第四節 章節架構安排

本論文共分六章，第一章為緒論，介紹本文之研究動機、研究目的、研究範圍以及研究方法，並對論文之章節安排為一簡要說明，最後則回顧在本文所探討之範疇中具指標性之重要文獻。

第二章「政府部門執勤犬之使用歷史及現況」首先介紹犬類所具有之特質，以了解為何長久以來犬類會成為人類之夥伴及得力助手，甚至發展成為為人民服務之執勤犬，本章並將介紹世界上使用執勤犬之歷史發展，以及我國目前對於法規所規範之五類執勤犬之使用現況。

第三、四、五章為本文主要之討論內容。第三章「犬類執勤行為之法律性質」以對於人民權利影響較顯著之「警犬」為主要討論對象，第一節首先將犬類執勤行為區分為「嗅聞」及「撲咬」兩大類，第二節及第三節則分別就嗅聞及撲咬此兩類行為探討其行為在法律上之意義以及對於人民權利之影響，並輔以美國之實務判決及現存規範作為參照對象。第四節則回歸我國法之討論，探求若人民權利因犬類

執勤行為而受有損害時，在現行之實體法上有何得請求損害賠償之請求權基礎。

第四章「我國政府部門執勤犬之組織編制探討」則以執勤犬隊之組織編制為討論核心，第一節先概要介紹目前各類執勤犬隊之編制現況，第二節則針對目前執勤犬隊編制上之若干問題提出檢討以及解決方法。

第五章「以動物保護觀點探討執勤犬使用」，則是以執勤犬制度下之犬隻福利為討論重點。第一節先敘明本文所採取之動物保護態度；第二節則討論目前執勤犬在我國之法律地位；第三節將逐一檢視目前我國各層級法規範中針對執勤犬之具體保護規範；第四節將依執勤犬使用之不同階段分別審視各階段中所可能遇到之動物保護問題，並檢討現行法規範對於執勤犬之保護是否充足；最後第五節則討論其他對於執勤犬保護尚得改善之處並提出建議。

第六章「結論及修法建議」將總結第三、四、五章所提出之論點，而在第二節「修法建議」部分，則會將本文各章節曾提出之具體法制修改建議為一統整。

第五節 文獻回顧

本文因係以「政府部門執勤犬」為主題，討論之面向則囊括執勤性質、組織編制及動物保護等，故橫跨之範疇較廣。而我國對於執勤犬之法學討論極少，相關研究主要係聚焦在警犬嗅聞以及刑事搜索間之關聯性，並皆涵蓋對於美國法之介紹與討論，如學者梁世興於 2015 年發表之〈警犬於刑事訴訟程序之運用〉³討論警犬於刑事程序諸如偵查程序、氣味鑑定中之運用；朱富美檢察官於 2008 年發表之〈「緝毒犬聞出了大問題」—談科技偵查之隱私權侵犯與搜索〉⁴，以及學者溫祖德

³ 梁世興（2015），〈警犬於刑事訴訟程序之運用〉，《警大法學論集》，28 期，頁 147-166。

⁴ 朱富美（2008），〈「緝毒犬聞出了大問題」—談科技偵查之隱私權侵犯與搜索〉，《日新司法年刊》，8 卷，頁 159-173。

於 2016 年發表之〈臨檢盤查與警犬執法〉⁵、2017 年發表之〈警犬使用與搜索、臨檢—美國法對我國法治之啟示〉⁶，皆是探討在美國法脈絡下使用警犬與搜索、臨檢間之法律關係，以及對人民基本權利之影響；而學者張陳弘於 2018 年所發表之〈美國聯邦憲法增修條文第 4 條搜索令狀原則的新發展：以 Jones, Jardines & Grady 案為例〉⁷，以討論美國憲法增修條文第四條之搜索為主軸，其中所介紹之若干案件亦與警犬之嗅聞相關。而對於美國法下強制力之理論及實務，學者黃政龍於 2011 年發表之〈警察行使強制力之研究—以美國法為中心〉⁸文章中有詳細介紹。

在動物權及動物福利的討論方面，Mark Bekoff 所編著之《動物權與動物福利小百科》⁹（2002 年出版）一書提供豐富的相關知識。學者李茂生於 2003 年發表之〈動物權的概念與我國動物保護法的文化意義〉¹⁰對於動物權之概念及其法律實效性有更深入的闡釋；學者李建良於《憲法理論與實踐》一書中之〈略論動物保護的憲法問題〉¹¹則討論動物保護於憲法中之意義。而在我國動物保護法制之討論方面，學者林明鏘於 2016 年出版之《臺灣動物法》¹²一書集結多篇評述臺灣動物保護

⁵ 溫祖德（2016），〈臨檢盤查與警犬執法〉，《檢察新論》，19 期，頁 191-205。

⁶ 溫祖德（2017），〈警犬使用與搜索、臨檢—美國法對我國法治之啟示〉，《高大法學論叢》，13 卷 1 期，頁 125-198。

⁷ 張陳弘（2018），〈美國聯邦憲法增修條文第 4 條搜索令狀原則的新發展：以 Jones, Jardines & Grady 案為例〉，《歐美研究》，48 卷 2 期，頁 267-332。

⁸ 黃政龍（2011），〈警察行使強制力之研究—以美國法為中心〉，《中央警察大學警學叢刊》，41 卷 6 期，頁 173-216。

⁹ Mark Bekoff（編著），錢永祥、彭淮棟、陳真等（譯）（2002），《動物權與動物福利小百科》，臺北：桂冠。

¹⁰ 李茂生（2003），〈動物權的概念與我國動物保護法的文化意義〉，《月旦法學雜誌》，94 期，頁 155-180。

¹¹ 李建良（2004），〈略論動物保護的憲法問題〉，氏著，《憲法理論與實踐》，頁 217-246，臺北：學林。

¹² 林明鏘（2016），《臺灣動物法》，臺北：新學林。

現行法制之論文，歸結出目前法制上之不足及困境。

本文所聚焦者為「政府部門執勤犬」，以此為中心而討論在執勤性質、組織編制及動物保護面向之法制問題，依上述之文獻回顧可知，目前我國少見以執勤犬為主之討論，然在對執勤犬使用日益增多之情況下，或許將不可避免地須面對此些爭議，本文藉由針對執勤犬相關問題之討論，補充目前之不足，並嘗試提出具體之法制修正建議，希冀在學術及實務上能有一定貢獻價值。



第二章 政府部門執勤犬之使用歷史及現況



第一節 犬類之特性

犬類會成為人類忠實的夥伴以及在各種領域成為人類的得力助手並非偶然，除了倚賴犬類優於人類的感官能力，犬類服從性高且對主人忠心耿耿的特質亦是馴化犬類成為工作犬的最主要因素。以下本文即列出與成為工作犬高度相關的三種犬類特性簡要介紹，以利認識工作犬存在的原因、背景。

第一項 嗅覺部分

犬類的嗅覺靈敏發達，若與人類相較，人類的嗅覺細胞約為五百萬個，狗因品種的不同有些許差異，但嗅覺細胞數目約略是人類的三十至四十倍，也就是約有兩億個嗅覺細胞¹³。而犬類鼻子外濕潤海綿狀的構造，可以幫助它擷取空氣中攜帶的各種訊息，犬類尚具有「立體嗅覺」的能力，幫助牠判斷氣味來源的方向，亦即犬類不僅能夠查覺到空氣中所含的物質，同時也能夠判斷出物質的位置¹⁴。

犬類口腔頂壁上方，有一個稱為「犁鼻器」的獨立嗅覺系統，或可視為是其第二個鼻子，不會引發嗅覺受器作用的分子（例如激素）會在此獲得熱烈反應。所有動物體內皆有涉及各種生理和心理活動之激素存在，而犁鼻器能夠幫助犬類偵測

¹³ Desmond Morris（著），黃建仁（譯）（2012），《狗狗學問大》，頁 103，臺北：商周。

¹⁴ TEDXTaipei 網站，<http://tedxtaipei.com/articles/how-do-dogs-see-with-their-noses/>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

出動物散發的賀爾蒙¹⁵，這使得犬類可以意識到人類的各種情緒狀態，透過適當的訓練，犬類甚至可以在感受到無形的威脅之後，對人類發出警告¹⁶。



第二項 聽覺部分

除了嗅覺以外，犬類的聽覺亦十分發達，犬類的低音聽力和人類相仿，但在高頻聲音方面，犬類聽力較人類優秀。人類年少時的聽力之高音上限約為 30000 赫茲，壯年約為 20000 赫茲，至老年時約僅有 12000 赫茲；而犬類聽覺之高音上限為 35000 至 40000 赫茲，依品種及年齡之不同，甚至可高達 100000 赫茲¹⁷，因此犬類可聽到人耳無法聽到的高頻音。

犬類不僅能分辨極為細小和高頻率的聲音，且對聲源的判斷能力也很強。當犬聽到聲音時，藉由 16 條肌肉來控制耳朵，讓耳朵得以朝向特定的方向¹⁸，由於耳與眼的交感作用，可以做到「眼觀六路，耳聽八方」，犬類對於聲音方向的辨別能力亦是人的 2 倍，能分辨 32 個方位。犬類即使睡覺也保持著高度的警覺性，對半徑 1 公里以內的聲音都能分辨清楚¹⁹。

第三項 忠心特質

狗另一個不同於其他動物之處，在於其多可親近人類，而經一段時間之相處及妥適訓練之後，犬類對於主人更是具備「忠誠」性，而能聽命於主人之指令。近來

¹⁵ 東森新聞雲網站，此網頁內容係摘錄自書籍《換一雙眼睛散步去：跟 11 位專家在日常風景中找到驚奇》，<http://www.ettoday.net/news/20160907/770811.htm>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁶ TEDXTaipei 網站，<http://tedxtaipei.com/articles/how-do-dogs-see-with-their-noses/>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁷ Desmond Morris，前揭註 13，頁 99，臺北：商周。

¹⁸ LiveABC 編輯群（2017），〈貓狗大戰〉，《HOW IT WORKS 知識大圖解國際中文版》，3 月號，頁 59，臺北：希伯崙。

¹⁹ 福田康夫（2013），《Dog 犬種百科 3》，臺北：丹陽文化。（此為無頁碼之電子書）

有研究指出，犬類能不同於其近親「狼」，而與人類親近並被人類馴化，極可能係因其身上所帶有之特殊基因使然²⁰。



因犬類天生優於人類的感官能力，再加上其對主人忠心的特質，人類會依其品種之特性訓練犬隻，在許多領域扮演協助人類執行許多任務之角色。除本文所欲討論之為政府部門工作之執勤犬外，尚有數種輔助犬（導盲犬、導聾犬、肢體障礙輔助犬、治療犬/陪伴犬）、保育犬（褐根病偵測犬、紅火蟻偵測犬、臺灣黑熊排遺偵測犬）等工作犬正在為人類賣命工作、犧牲奉獻。

第二節 世界上執勤犬利用之歷史發展

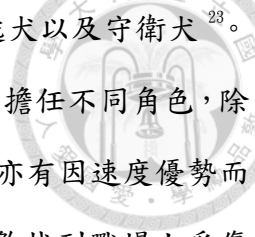
犬類最早被馴化的確切時間及地點雖有不同之說法存在，但都至少可追溯至萬年以前²¹，而約在西元前六千年前，人類已懂得將犬類依其特性訓練作為有效率的農具或是部落間衝突時使用之武器²²，而在約西元前兩千年，鐵器時代的羅馬人、埃及人、希臘人及不列顛人對於犬隻在軍事、競技（blood sports）以及娛樂（violent entertainment）的使用逐漸增加。

犬隻被運用在軍事方面最早的記載出現在西元前六百年的古希臘，當時呂底亞王國（Lydia）在攻打遊牧民族辛梅里亞人（Cimmerians）時，即使用犬隻殺死數名入侵者。而在近代歷史上，英國伊莉莎白一世女王在西元 1580 年鎮壓愛爾蘭時亦曾使用犬隻；普魯士王國之腓特烈大帝（Friedrich the Great）及法國拿破

²⁰ 國家地理網站，〈狗為什麼這麼友善？科學家終於有了答案！〉，<https://www.natgeomedia.com/environment/article/content-895.html>（最後瀏覽日：05/30/2019）。

²¹ Virginia Morell（著）（2015），涂可欣（譯），〈狼真的會演化成狗嗎？〉，《科學人雜誌》，163 期，9 月號，頁 82-85。

²² Cowie A. (2019, May 11). Bow Wow, Wow! The 45 million-year-old History of Dogs, And Us! Retrieved from <https://www.ancient-origins.net/history/history-of-dogs-and-us-0010631>



崙(Napoléon)在其各自的戰役中，亦皆曾運用犬隻作為訊息傳遞犬以及守衛犬²³。第一次世界大戰時，數萬隻軍犬被訓練於軍隊中依其體型及特質擔任不同角色，除負責警戒之守衛犬(sentry dogs)、偵查犬(scout dogs)外，亦有因速度優勢而負責在軍隊中傳遞訊息之訊息傳遞犬，及裝備有醫療物資而能夠找到戰場上受傷士兵並提供支援之救援犬(casualty dogs，或稱 mercy dogs)，或是扮演緩解士兵高度心理壓力之撫慰犬(mascot dogs)角色等²⁴。在往後的第二次世界大戰、韓戰越戰以及伊拉克、阿富汗戰爭中，美軍方投入大量軍犬協助作戰，所拯救之士兵人數數以萬計²⁵。時至今日，許多國家亦仍有軍犬存在，依其不同特性受訓成為肩負偵爆、守衛等不同任務之犬隻。

而在警犬方面，早在中世紀時期的英國城鎮鄉村，教區巡守員即馴養尋血獵犬(bloodhounds)來追捕罪犯²⁶。在英國，最早的正式警犬係在1888年用於追捕當時惡名昭彰連續殺人犯「開膛手傑克」(Jack the Ripper)的兩隻尋血獵犬。在19世紀時，警察巡夜時所持有的唯一武器即是警棍，直至1896年奧地利知名犯罪學教授Hans Gustav Adolf Gross提議使用警犬，其於文章中表示「犬隻忠誠、具警戒性、願意陪伴，且有遠優於人類的感官能力，故能警示人類他們所未發覺的危險」²⁷，從而建議將犬隻加入警員巡守行列藉以降低員警巡守時遭遇歹徒而發生衝突之死傷率²⁸，因為Hans Gross之提倡歐洲許多地區之執法單位紛紛考慮將警犬納入

²³ Jones, B. R. (2015, June). On the history of dogs in warfare. *Companion Animal Society Newsletter*, 26(2), 12-18.

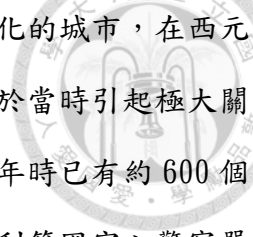
²⁴ Dogs in World War One. (2015, April 16). Retrieved from <https://www.historylearningsite.co.uk/world-war-one/the-western-front-in-world-war-one/animals-in-world-war-one/dogs-in-world-war-one/>

²⁵ Nye, L. (2017, March 20). A Brief History of Dogs in Warfare. Retrieved from <https://www.military.com/undertheradar/2017/03/brief-history-dogs-warfare>

²⁶ ALLSOPP, N. (2016). *K9 COPS: Police dogs of the world*, 4, Kindle Edition.

²⁷ Gerritsen, R., & Haak, R. (2018). *The malinois: The history and development of the breed in Schutzhund, detection and police work*. 121. Edmonton, Alberta: Dog Training Press.

²⁸ ALLSOPP, N. (2016). *K9 COPS: Police dogs of the world*. 4. Kindle Edition.



其組織之中。比利時的根特（Ghent）是世界上首座將警犬組織化的城市，在西元 1899 年時，根特率先購入犬隻並訓練其協助警察勤務，此計畫於當時引起極大關注並帶動歐洲其他城市使用警犬協助執法之風氣，德國在 1910 年時已有約 600 個城鎮使用警犬協助執法，而若干於法國、匈牙利、奧地利及義大利等國家之警察單位亦漸漸跟進²⁹。而在美國方面，約從 1970 年代開始，警犬成為執法單位不可或缺的夥伴³⁰，而在美國 911 攻擊事件後，警犬的使用更是逐漸增加，而主要任務包括毒品、武器及炸彈的查緝、屍體嗅聞以及對於逃犯的追捕等等³¹。目前在美國聯邦層級、州層級、郡層級或是其他更下位行政區劃之執法單位皆有警犬存在，可說已是美國警力一大助力。

而搜救犬部分，多數認為最早的搜救犬是源自於瑞士大聖伯納山口（Great St. Bernard Pass）頂峰上修道院的犬隻，當時的修道院作為往來旅客的庇護客棧，修士常須出動救援因迷路或雪崩而受困之旅客，約在西元 17 世紀，原本在修道院作為守衛犬之聖伯納犬開始陪伴修士進行搜救任務，犬隻對於救援任務的準確度讓人類開始發現到犬隻運用於搜救之可能性³²。而正式的搜救犬運用主要是在兩次世界大戰之時，當時搜救犬被運用來搜索在空襲爆炸後被埋在瓦礫堆下的傷患³³。犬隻在搜救方面之卓越成果，讓訓練搜救犬漸漸普及，專業化、國際化的訓練及評鑑、認證亦使現代搜救犬具備更完善的搜救能力。

由上可知，犬隻與人類生活間實有千絲萬縷的連結，以國家為訓練者而為國

²⁹ ALLSOPP, N. (2016). *K9 COPS: Police dogs of the world*. 5. Kindle Edition.

³⁰ The History Of Police K9 Dogs. (2018, December 18). Retrieved from <https://customcanineunlimited.com/the-history-of-police-k9-dogs/>

³¹ A history of Animal Use by American Police. (n.d.). Retrieved from <http://www.collectivelyfree.org/animal-use-american-police/>

³² History of Search Dogs. (n.d.). Retrieved from <https://www.nsarda.org.uk/search-dogs/history-of-search-dogs/>

³³ Skalický, L. (2018, December 1). History of search and rescue dogs. Retrieved from <http://friendsanimals.com/blog/article/1817-history-of-search-and-rescue-dogs/>

家服務之「執勤犬」亦已有長久歷史，在其崗位上盡忠職守，為人類犧牲奉獻。



第三節 我國各類政府部門執勤犬之種類及工作內容

如前所述，目前我國的執勤犬，依《動物保護法》以及《政府部門執勤犬照護管理》之規定，分為「檢疫犬」、「緝毒犬」、「警犬」、「搜救犬」及「國防軍犬」，依行政院農委會動物保護資訊網所公布之「106年之現役執勤犬清冊」³⁴，使用執勤犬而填列執勤犬清冊報主管機關備查者共有14個單位，合計共167隻執勤犬，以下即簡要介紹目前規範中之五類執勤犬主要任務及工作內容，以利往後對於相關議題之討論。

第一項 行政院農委會檢疫犬

為確保農畜產品流通安全、攔截重要疫病害蟲如禽流感、口蹄疫、果實蠅之入侵，輸出入動植物疫病蟲害檢查勘為重要，檢疫犬之運用，即是利用其靈敏嗅覺，協助檢疫人員偵測行李中之動植物產品，主要訓練嗅聞之標的物包括鮮果實、蔬菜、種子及植物材料、肉類、動物活體……等。

檢疫犬依其執勤之工作方式可分為「主動反應檢疫犬」(Active Response Detector Dogs)以及「被動反應檢疫犬」(Passive Response Detector Dogs)。主動反應檢疫犬以大型犬為主，負責大範圍、大量物品的貨物及郵包檢查，其以主動刨抓反應告知領犬員標的物所在，以便在眾多貨品中辨識位置，主動反應檢疫犬執勤時亦常以不繫牽繩方式自主進行大面積偵測；而被動反應檢疫犬在機場負責旅客行李偵測勤務，多為中小型犬(如米格魯)，其係由領犬員引領檢疫犬穿梭旅客行李提領區，一旦聞出行李中有檢疫標的物，即挨近行李旁坐下，並不主動翻找，

³⁴ 目前網站上最新版本為106年之資料，並未見107年之資料。行政院農委會動物保護資訊網，https://animal.coa.gov.tw/html/index_06_8.html (最後瀏覽日：06/12/2019)。

以免驚擾旅客或造成行李損壞³⁵。



第二項 財政部關務署緝毒犬

緝毒犬在海關執勤時，通常係以三人兩犬為一組，一隻緝毒犬負責主查，另一隻則備勤，每次執勤時間以 15 分鐘為限³⁶，長時間之嗅聞會造成嗅覺疲勞，而不利於查找標的物。

在緝毒犬執行任務前，領犬員會先勘查場地，清除木屑、鐵片等尖銳物品，或排除其他障礙物，並為緝毒犬穿上胸背帶、犬背心、牽繩，在機場執勤時，還會穿上紅色的犬鞋，以防護其受傷並防滑³⁷。

執勤時，緝毒犬須獨立搜尋，且須不受外界干擾之影響，團隊中之三人，一人負責領犬、一人觀察四周環境、另一人則須在一旁全程錄影。若緝毒犬認為嗅聞之標的有異狀，其會在該標的旁坐下以示意領犬員該標的有異狀。因「吠叫」或「撲人」等行為，可能會對民眾造成驚嚇，因此，緝毒犬從小即被訓練其不能吠叫，而執勤時後腿可站立以便嗅聞，惟不能觸碰到人。只要緝毒犬成功嗅出毒品，領犬員通常會以玩玩具（如拉扯毛巾）之方式給予獎勵³⁸。

第三項 警察機關警犬

³⁵ 防檢局出版之《檢疫犬隊介紹》（99年11月），https://www.baphiq.gov.tw/files/web_articles_files/baphiq/10058/5486.pdf（最後瀏覽日：12/25/2017）。

³⁶ 葉倫會（2008），〈海關緝毒犬〉，《清流月刊電子書》，七月號，載於：https://www.mjib.gov.tw/3dflipbook/3d-flip-book/index.html?BookPath=../../FileUploads/eBooks/63f6a0b03b544d41ad052968c17ee5b8/Book_file/800e3983b96649d9a0c7d2ff0990f17d.pdf。

³⁷ 旭采文化（2014），〈菁英中的佼佼者-海關緝毒犬〉，《關於 ANIMALS》，10卷，頁23。

³⁸ 自由時報網站（02/10/2014），〈緝毒急先鋒 32 緝毒犬全年無休〉，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/753054>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

依本文之分類，警犬係指隸屬於警政單位下之犬隻，而因警察職務態樣繁多，警犬通常不會僅有一種型態，以新北市警察局之警犬隊為例，其警犬即可分為「兼具緝毒、偵爆能力者」、「偵爆犬」及「血液偵搜犬」三種類型，依其特性接受不同之訓練，而專職該項工作。

緝毒、偵爆警犬之工作內容與前述海關緝毒犬相似，惟其工作場地類型範圍較海關緝毒犬更廣泛，包括各種重大活動之場地檢查、特種勤務及毒、槍搜索……等。緝毒、偵爆犬嗅聞到毒品、槍枝氣味時，通常會用吠叫或碰觸的方式告知領犬員，而新北市警犬隊因為同時進行防爆訓練，因有所謂「聲波炸彈」，其可能因吠叫聲而有引爆可能，故新北市警察局警犬隊之警犬們都是用安靜坐下的方式示意其已找到標物³⁹。

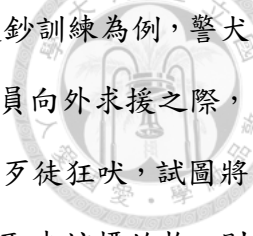
而血液偵搜警犬之工作多在命案現場，因命案現場多遭破壞，或經清洗試圖湮滅證據，新北市政府警察局警犬隊所訓練之血液偵搜犬能夠嗅聞出混入 500 毫升清水中之一滴血液，甚至能在牛血、雞血、鴨血等其他血液干擾物中找出人血⁴⁰。目前僅有新北市政府警察局警犬隊訓練有一隻血液偵搜犬，其他警察單位目前尚無，若真有嗅聞人體組織之需求時，多會向消防單位借調搜救犬協助⁴¹，搜救犬之相關工作內容詳如下述。

目前新北市警察局警犬隊針對長相對於一般民眾較有威嚇性之狼犬，尚另外進行護衛警戒訓練，讓他們保護人員或重大財務，如在女警夜間執勤時隨行在側，

³⁹ 臺灣動物新聞網（08/25/2014），〈警犬克難訓練 協助打擊犯罪〉，<http://www.tanews.org.tw/info/5582>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

⁴⁰ 中時電子報（12/11/2017），〈毛警官報到 全臺瘋組警犬隊〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20171211000321-260102?chdtv>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

⁴¹ 蘋果日報網站（07/12/2013），〈醜顏案 嘉檢靠 3 隻搜救犬破案〉，<https://tw.entertainment.appledaily.com/realtime/20130712/223945/%E9%86%83%E9%A1%B1%E6%A1%88%E3%80%80%E5%98%89%E6%AA%A2%E9%9D%A03%E9%9A%BB%E6%90%9C%E6%95%91%E7%8A%AC%E7%A0%B4%E6%A1%88%E3%80%80>（最後瀏覽日：02/16/2018）。



或是在運鈔員執勤時在旁警戒保護。以筆者曾經在場觀看過的護鈔訓練為例，警犬在運鈔員取鈔、運鈔之過程會在旁戒備，若遇歹徒襲擊，在運鈔員向外求援之際，警犬會緊挨著標的物(如：鈔票袋)，並呲牙咧嘴以凶狠姿態對著歹徒狂吠，試圖將其逼退，若領犬員出聲制止，其即會停止吠叫；若歹徒仍向前欲取走該標的物，則警犬會撲咬該名歹徒，撲咬部位則是以手臂為主，直至歹徒鬆開該標的物，警犬方會鬆口。惟護鈔犬之部分，新北市警察局警犬隊隊長表示此仍在訓練階段，尚未進行實際之運用，須待訓犬技巧更為純熟、警犬表現亦更為穩定時，方加以運用。

第四項 消防單位搜救犬

搜救犬訓練有國際化之標準，搜救犬須通過 IRO 國際搜救犬組織 (International Rescue Dog Organisation, 簡稱 IRO) 之搜救犬高級認證 (IRO-B 級)，方能參加搜救犬隊國際任務測驗 (Mission Readiness Test, 簡稱 MRT)⁴²，通過可擁有國際搜救顧問團資格、晉升為聯合國搜救體系成員，每 2 年參加一次測試維持資格，且擁有聯合國贊助、徵召支援救災資格⁴³。搜索任務依性質可區分許多種類，目前我國主要訓練的三種搜救犬分別為「瓦礫堆搜救犬」、「廣域原野搜救犬」及「水域搜救犬」。

為因應臺灣多震之地形，在 921 震災後，臺灣多以瓦礫堆搜救犬為主，搜救犬除了依循人體不斷散落的皮屑細胞做為氣味來源依據外，此種類搜救犬還須克服高低落差、不平坦、不穩地面及各種黑暗狹小空間等等，找到待救者並標定吠叫，直到領犬員到達。

⁴² 《內政部消防署特種搜救隊搜救犬遴訓及管理規定》第貳點關於 MRT 之名詞說明：搜救犬隊國際任務測驗 (Mission Readiness Test, 簡稱 MRT) 是由 INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group, 國際搜救顧問團, 簡稱 INSARAG) 所發起，凡通過 MRT 測驗者，領犬員與搜救犬及搜救犬小隊指揮官，均可接受聯合國徵召支援救災，並享有其後勤支援。

⁴³ 中央社網站 (11/23/2017)，〈搜救犬隊認證 通過者可受聯合國徵召〉，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/201711230224.aspx> (最後瀏覽日：12/23/2017)。

廣域原野搜救犬，搜索原理同於瓦礫堆搜救犬，但搜索環境為開闊的原野，除了需要充足的體力之外，尚須突破長草、樹林等環境進行搜索，找到待救者後一樣須標定吠叫，直到領犬員到達。因臺灣較無大片原野，故多從瓦礫堆搜救犬附屬培訓原野搜救之技能。

水域搜救犬應用在發現有人溺水時，鎖定目標後，讓搜救犬帶著浮力載具游至待救者身邊，以繞圈之方式給予浮力載具，待救者得到載具後，僅需放鬆抱住載具，即可讓搜救犬牽引回岸邊⁴⁴。

第五項 行政院國防部軍犬

在西元約 1997 年軍犬全盛時期時，國軍服勤軍犬編制高達 893 頭，這群數量龐大的軍犬，依其專長分類為巡邏犬、攻擊犬、緝毒犬和偵爆犬等。而目前憲兵之軍犬，以緝毒以及偵爆、場檢維安為首要工作，在正式執勤前，亦須經過為期半年的訓練。

以負責場檢維安之偵爆軍犬為例，憲兵軍犬在保護對象蒞臨場合兩小時前，集會到該場地四處嗅聞是否藏有爆裂物，所訓練之偵察爆裂物種類有 TNT、塑膠炸藥及黑色火藥⁴⁵，若軍犬嗅聞到炸藥之味道，即會在該氣味源旁坐下，不吠叫亦不刨抓，靜待領犬員上前勘查狀況。

領犬員同時會訓練軍犬撕咬的攻擊動作，使軍犬能應付當領犬員受到襲擊時，能不待指示即發揮其護衛本能，攻擊歹徒，確保人員安全⁴⁶。

⁴⁴ 以上關於搜救犬之執勤內容，參自內政部消防署特種搜救隊提供之「搜救犬簡介」影片，網址：https://www.youtube.com/watch?v=CbW_l6sWDx0（最後瀏覽日：12/23/2017）。

⁴⁵ 中華民國後備憲兵論壇網站，<http://mp.rocmp.org/kind/dog/>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

⁴⁶ 大紀元網站（02/11/2013），〈臺憲兵軍犬組 防爆維安先鋒〉，<http://www.epochtimes.com/b5/13/2/11/n3798565.htm>（最後瀏覽日：12/22/2017）。

第三章 執勤犬執勤行為之法律性質分析

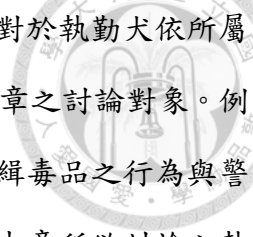


第一節 執勤犬執勤之行為態樣分類：嗅聞及撲咬

執勤犬協助政府部門人員執行職務，使各項任務得以更有效率地被完成。而執勤犬之工作內容常與人民有密切互動，如機場之檢疫犬、緝毒犬對民眾身體、行李之嗅聞，或是在警察臨檢場合警犬對於受檢場所、人員之毒品嗅聞，甚至是在警匪對峙時警犬對於歹徒之吠叫、撲咬等，皆直接影響人民受憲法保障之權利，一旦執勤犬之執勤內容與人民權利之間發生衝突而產生爭執時，執勤犬執勤之行為在法律上如何定位即為解決爭端所須處理之首要問題。對於此部分之探討，目前我國學者多著重於刑事訴訟法上關於「搜索」之討論，包含警犬、緝毒犬之發動要件，以及因利用警犬搜索而造成之人民權利影響……等，至於其他種類之執勤行為如巡邏式之嗅聞或是追蹤目標人物等，此種執勤行為對於人民之權利亦多有影響，然其法律屬性為何目前則未見討論，本文於此章節希冀除可延續前述之討論外，更能以較全觀的角度剖析執勤犬之各類執勤行為與法律間之關聯性。

須先敘明的是，本章所欲著重討論之犬類執勤行為，主要係聚焦在與「警察執法」相關之犬類運用。蓋所謂「警察」係指以維持社會秩序或增進公共利益為目的，而具強制手段特質之國家行政作用或國家行政主體⁴⁷，在此特質之下，其執法之手段、過程較易影響人民之權利甚至產生衝突，而在運用執勤犬協助執法之情形下，又將衍生何種問題殊值探究。惟雖以警察執法相關之犬類運用為討論核心，然並不僅止於對於「警犬」行為之討論。依本文第二章所述，《動物保護法》以及現行法規範體系對於政府部門執勤犬之分類係以掌管犬類之單位為區分依據，警政單位掌管警犬；消防單位掌管搜救犬；國防單位掌管國防軍犬；農委會掌管檢疫犬；關

⁴⁷ 蔡震榮（編）（2009），《警察法總論》，頁 10，臺北：一品文化。



務署掌管緝毒犬。而本章節之討論不侷限於前述《動物保護法》對於執勤犬依所屬機關之分類，若犬類所執行之任務與「警察執法」相關，則為本章之討論對象。例如，在關務署緝毒犬之情形，其雖非歸警察機關掌管，惟因其查緝毒品之行為與警察之犯行追緝任務高度相關，對人民權利會有較顯著影響，亦屬本章所欲討論之執勤行為。

本章探討警察執法相關之犬類執勤行為時，傾向於以「行為態樣」為分類方式，依本文第二章所探討之執勤犬行為內容將各類執勤犬所實行之行為主要歸類為「嗅聞」、「撲咬」此二大類型，在此二類型下再因其執勤之不同行為目的，探究其行為在現行法規上之定位。

而本文於此章就相關爭議問題亦將以美國相關法規及案例作為參照對象，因在美國以犬類協助執勤已行之有年，與我國相較之下，其各層級之相關法規較完備，也因使用頻率高，所累積之個案較豐富，法院對相關問題也曾表示過各式見解。本文認為，若能將美國之經驗納入參考，就曾發生之案例深入瞭解其中之爭議，亦有助於我國未來在面臨類似問題時能參照其優劣妥善解決，或是在制定規範時得以較宏觀思考各類利弊。

第二節 嗅聞行為法律性質及爭議

使執勤犬為嗅聞行為，係利用犬類優於人類之感官能力，以嗅聞氣味協助執勤者發現欲查找之標的物，此亦為使用犬類輔助政府部門工作之主要用途。在搜救犬部分，使用犬類嗅聞氣味尋找待救援者或遺體屬於事實行為，較不易衍生法律問題；而在檢疫犬部分，若係在特定地點如機場或郵務中心針對行李、郵包查找動植物產品，係在原有之檢測設備（如 X 光機）之外，以犬類嗅聞之方式強化檢驗效能，此部分亦不易與人民權利衝突而產生法律上爭議。故如前所述，本章將專注與「警察執法」相關之犬類嗅聞行為，以下將就不同目的之嗅聞行為進一步分類，以利往後



對於其法律性質之討論。

第一項 嗅聞行為之類型分類

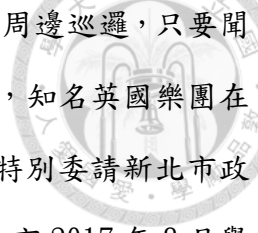
警察之任務繁瑣，警察法第 2 條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」而若欲大致區分警察之任務類型，主要可分為「危害防止」以及「犯行追緝」兩大類，前者係著重在危害發生之前預防，即所謂「行政警察」，以《警察職權行使法》作為危害防止任務之基本法；後者則是刑事犯罪發生後之追緝任務，原則上由檢察官主導犯罪偵查，警察則立於協助之角色，此部分為司法行政作用，而當警察職權涉及刑事訴訟之強制處分時，須適用刑事訴訟法之規範⁴⁸。

以上兩類警察任務皆有運用執勤犬嗅聞以協助執法之需求，如使用緝毒犬或是偵爆犬於重要場合協助維安以達危險預防目的，或以警犬於搜索時協助查找違禁物以達犯罪追緝之目的。雖以上兩大任務並無明確分界，而常有轉換競合之情形，並因而衍生出複雜之法律關係，然本文認為在目前對於執勤犬之嗅聞並無任何規範之情形下，以此二任務將執勤犬之嗅聞行為為分類討論，屬較為清楚之方式。

第一款 危險預防任務下之嗅聞行為：行政行為

在危險預防之警察任務下，會使用到執勤犬嗅聞之情形，可以概括描繪為在尚未得知任何犯罪情報前，基於大眾衛生、安全等公共目的而針對非特定目標之嗅聞，此種應用執勤犬嗅聞之情形，主要屬於行政檢查、行政搜索之範疇，其係以公共利益之維護為目的，受嗅聞之人並非皆有違法行為。使用執勤犬對於場所或人群為嗅聞，在我國雖並不相當普遍，惟近來在新聞上時有所聞。臺北市 2017 跨年

⁴⁸ 林明鏘（2011），《警察法學研究》，頁 196-197，臺北：新學林。



活動時，臺北市警察局即派出警犬協助搜尋爆裂物，警犬在舞臺周邊巡邏，只要聞到疑似爆裂物，將停下來由員警負責搜尋⁴⁹；2017年四月中旬，知名英國樂團在桃園市中壢區青埔高鐵站前廣場前辦理演唱會時，中壢警方亦特別委請新北市政府警察局警犬隊，出動10人、6隻偵爆犬進行維安勤務⁵⁰；臺北市2017年8月舉行世界大學運動會時，亦特別向新北市以及中央借調偵爆犬執行60座場館任務，惟因數量不足，尚須將警犬和緝毒犬訓練成偵爆犬⁵¹。由上開新聞可知，使用執勤犬之嗅聞能力於危險預防之應用有愈趨增加的趨勢，惟現今就此種警犬協助警察執法之法律性質為何，並無深刻討論

較常見之危險預防任務下之嗅聞行為，本文認為可概括歸類為三種，一為「防止特定人犯罪之嗅聞」，二為「臨檢而附隨之嗅聞」，第三種本文則稱之為「隨機嗅聞」。「防止特定人犯罪之嗅聞」所指為依《警察職權行使法》第11條規定以警犬嗅聞進行「資料蒐集」；「臨檢而附隨之嗅聞」是在臨檢時以緝毒犬或偵爆犬輔助嗅聞查找違禁物；「隨機嗅聞」則例如於機場、車站之緝毒犬嗅聞人群、行李，或是在多人聚集之重要場合由偵爆犬嗅聞是否有爆裂物或槍枝之查緝。此些嗅聞行為之性質及容許性之討論，將於後文詳述之。

第二款 犯罪追緝任務下之嗅聞行為：司法行為

除前述之「危險預防任務下之嗅聞行為」，本文將警犬另一類之嗅聞行為分類為「犯罪追緝任務下之嗅聞行為」，其特色在於此使用警犬嗅聞之情形係發生在具

⁴⁹ 自由時報網站（12/31/2016），〈上千警力和偵爆犬上陣 北市跨年反恐維安不馬虎〉，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1933843>（最後瀏覽日：09/28/2018）。

⁵⁰ 中時電子報網站（04/11/2017），〈世界級演唱會 維安出動偵爆犬〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170411004851-260402>（最後瀏覽日：09/28/2018）。

⁵¹ TVBS 新聞網（04/15/2017），〈世大運偵爆犬有限！緝毒犬加入偵爆任務〉，<https://news.tvbs.com.tw/politics/720594>（最後瀏覽日：09/28/2018）。

體之犯罪發生之後，為查找犯罪之嫌疑犯或證物……等，而使用執勤犬以其優越之嗅覺能力協助犯罪之追緝。



我國目前對於執勤犬之訓練除對於毒品、槍枝及爆裂物之嗅聞外，以新北市警察局警犬隊為例，其亦訓練有「血跡偵蒐犬」⁵²，血跡偵蒐犬和專門尋找生命徵象之搜救犬不同，其主要目標係在命案現場尋找血跡，經過精良訓練之血跡偵蒐犬能在不同種類之血液中辨識出人血，並且能在血液被稀釋數千倍後仍嗅聞出其氣味，目前新北警犬隊之血跡偵蒐犬於 107 年 5 月亦協助警方偵辦板橋之分屍案。另警犬隊亦訓練有警戒護衛犬（警衛犬），協助警方攻堅執勤、緝捕犯罪嫌疑人⁵³，而在警方攻堅欲查緝「毒窟」或「軍火庫」時，亦有使用緝毒犬、偵爆犬協助搜尋藏匿之毒品、槍枝、爆裂物之必要。

此類型下之嗅聞，因是協助警方之「刑事搜索」，此部分有「刑事訴訟法」作為警方行為之規範，若是警方合法取得搜索票或是在合法之無令狀搜索情形下，使警犬對於特定場所或對象之嗅聞、在犯罪現場就殘留氣味與犯罪嫌疑人氣味所做比對之同一性嗅聞，則並無法律上之疑慮。較常出現模糊地帶者，係犯罪情事尚未明朗時，得否即以警犬為嗅聞，若警犬出現嗅聞到違禁物之反應時，再以此作為啟動搜索調查之合理懷疑？換言之，此情形下之嗅聞和搜索之關聯性為何，不無疑問。此部分之討論在美國法多有案例存在，本文將在以下於討論美國法之案例時，一併探討。

⁵² 新北市政府施政成果網就警犬隊之最新狀況表示目前警犬隊可嗅聞之標的物有：

- (一) 毒品：大麻、古柯鹼、海洛因、安非他命及 K 他命。
- (二) 爆裂物：TAPT、HMTP 氰化物液體炸彈，TNT、C4、黑火藥及肥料炸彈等。
- (三) 血跡：可稀釋 2,000~5,000 倍。

新北市政府施政成果網，<https://wedid.ntpc.gov.tw/Site/Policy?id=1604>（最後瀏覽日：09/28/2018）。

⁵³ 臺中市政府網站，<https://www.taichung.gov.tw/8868/8872/9962/858833/>（最後瀏覽日：09/28/2018）。



第二項 美國法下對於嗅聞行為之討論

第一款 美國憲法增修條文第四條

有鑑於執勤犬之嗅聞多與查緝違禁物相關，與刑事犯罪之搜索及被嗅聞者之隱私權保障相關聯，故美國法上相關判決、文章之討論皆聚焦在嗅聞行為以及美國憲法增修條文第四條間之關係。美國憲法增修條文第四條規定：「人民之人身、住所、文件及財物不受不合理之搜索和扣押之權利不得侵犯；除非有相當理由，以宣誓或代誓宣言保證，並具體指明須搜索的地點、須搜索扣押之人或物品，否則一概不得發出搜查扣押狀。」此規定之意旨在於「保障隱私及人身自由，其權利內容包括行動自由的權利，及不受政府不合理干擾的自由」⁵⁴。

而以執勤犬（多為協助警察執行任務之警犬）在並無具體之犯罪事實存在之情形下，對人民為嗅聞，被嗅聞者是否具有受憲法所保障不受嗅聞之隱私權？嗅聞行為本身是否構成美國憲法增修條文第四條中所謂之「搜索」行為？又若答案皆為肯定，則原則上其須滿足美國憲增修條文第四條「有相當理由，並依法取得搜索扣押狀」之要求方可對於被嗅聞者以警犬進行嗅聞，而在何種之例外情況得以無須令狀即得嗅聞？又無令狀嗅聞在何種情形下方可發動？此皆為嗅聞行為是否符合憲法要求之重要問題。若人民在被嗅聞一事上享有應受憲法保障之權利，而嗅聞又是一搜索行為，則若未符合得以無令狀嗅聞之例外情形，又未滿足上開憲法增修條文第四條之要件即逕行為之，屬違反憲法誠命之違法搜索行為而侵害人民受憲法保障之隱私權等權利。

第二款 受嗅聞者是否具有合理隱私期待

⁵⁴ 王兆鵬（2007），《美國刑事訴訟法》，二版，頁 268，臺北，元照。



第一目 合理隱私期待

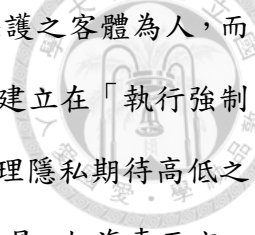
以執勤犬為嗅聞，所面臨之一大難題為「受嗅聞者是否享有不受嗅聞之隱私權利」，若受嗅聞者於此並沒有任何之基本權利須受保障，則對其所為之行為應即非屬「搜索」此強制處分，無關乎美國憲法增修條文第四條之要求。而對於隱私權是否存在之判斷，美國法目前多數說法是以「合理期待判斷準則」辨別人民是否具隱私權，換言之，於此之問題即為「受嗅聞者是否具有不被嗅聞之『合理隱私期待』(reasonable expectation of privacy protection)？」

合理隱私期待此一判斷標準最早係出現在 1967 年之 *Katz v. United States* 案中，在本案中，John Marshall Harlan 在協同意見書中進一步闡述合理隱私期待之概念，並建構其標準，認為執法者之搜索行為須符合美國憲法增修條文第四條所規定之程序要求之前提是「個人對於系爭被搜索之事物具有合理隱私期待」，當（一）個人顯現其對所主張之隱私有真正之主觀期待；且（二）該期待是社會認為屬於客觀合理之期待時，則該個人即具合理隱私期待⁵⁵。

「合理隱私期待」此種對於隱私權是否存在之判斷標準，在往後數十年在美國法成為主要之判斷標準⁵⁶，我國大法官解釋第 689 號解釋理由書於判斷在公共場域中之個人是否擁有憲法保障之隱私權時，亦表示「在公共場域中個人所得主張不受此等侵擾之自由，以得合理期待於他人者為限，亦即不僅其不受侵擾之期待已表現於外，且該期待須依社會通念認為合理者。」明顯亦係沿用了前述美國法 *Katz* 案「合理隱私期待」之判斷標準。而關於我國對於隱私權保障部分，將在後文討論我國法對嗅聞行為之解釋時一併討論之。

⁵⁵ *Katz v. United States*, 389 U.S. 347,360 (1967) (Harlan J., concurring)

⁵⁶ 張陳弘，前揭註 7，頁 276-287。



美國聯邦最高法院雖曾表示「美國憲法增修條文第四條所保護之客體為人，而非場所。」⁵⁷然在對於隱私期待是否「合理」之判斷某程度似乎建立在「執行強制處分之場所」以決定之⁵⁸。從法院歷來之案件概略可以歸納出合理隱私期待高低之光譜，對於「住家」而言，人民應有最高之隱私期待；就「交通工具」如汽車而言，其隱私期待降低；而在「機場」則係最不享有隱私期待之地點。會有對於隱私期待之高低判斷，主要是法院就「政府執行強制處分之公共利益」與「人民所享有之不受侵擾之隱私權利」在不同場合下之權衡考量⁵⁹。本文以下即就法院曾表態之不同地點之合理隱私期待為歸納整理並分述之。

第二目 最高之隱私期待—住家

美國聯邦最高法院早在 1961 年之 *Silverman v. United States* 案即曾表示，「美國憲法增修條文第四條之最核心代表著一個人有權利退回至其自身住所 (his own home)，而得免於受政府不合理之侵擾。」亦即一個人對於住家享有極高之隱私，其在內所從事之談話、活動可合理期待不受不合理之侵擾，公權力若欲進入一個人之住家探求任何之資訊，則依憲法增修條文第四條之要求，必須有犯罪可能之相當理由，方得聲請搜索票以進入之。

而因日新月異之科技發展，何種之科技使用會侵害人民之隱私，如何在高科技之犯罪偵查與人民權利保障間取得平衡對於法院而言向來並非易事。在 2001 年著名之 *Kyllo v. United States* 案中，警方係以「熱度溫度偵測儀」(Thermal-imager) 於屋外偵測屋內之溫度高低以判斷被告是否栽種大麻。在本案中法院開宗明義即

⁵⁷ *Katz v. United States*, 389 U.S. at 351.

⁵⁸ Jacey L. Gottlieb, *Who Let the Dogs Out—and While We're at It, Who Said They Could Sniff Me?: How the Unregulated Street Sniff Threatens Pedestrians' Privacy Rights*, 82 *Brook. L. Rev.* 1377 (2017).

⁵⁹ *Id.* at 1387.

表示「原則上，對於房屋之無令狀搜索是否為一合理且合憲之行為此問題，答案是否定的」⁶⁰，而在本案，即使執法人員並無進入被告之住家，其以科技工具所獲取之資訊與執法人員若侵入住家所得獲取者為相同的，此種行為仍屬違反美國憲法增修條文第四條之非法搜索行為⁶¹。

而美國法院亦不乏執法人員以執勤犬於屋外對於房屋為嗅聞之案件，在 2013 年之 *Florida v. Jardines* 一案，警方接獲線報而懷疑被告於自宅內種植大麻，兩名警員帶著一隻緝毒犬至被告住家外，指示緝毒犬於住宅前廊嗅聞，後緝毒犬於住宅門前坐下向警員示意該處有毒品氣味，從警員抵達至結束嗅聞過程並不超過兩分鐘。後警員離開並將警犬所透露隻資訊作為合理懷疑而向法院聲請搜索票搜索被告住宅，並因而確認被告種植大麻之犯罪事實⁶²。歷來之判決認為密接於房屋之周圍領域屬於「宅第」(curtilage)，無論在物理上或居住者之心理上，均係密接於住宅，此屬於美國憲法增修條文第四條中「住宅」之一部分⁶³，在本案中，聯邦最高法院之多數意見認為本案警方使用警犬於屋外嗅聞，屬於物理性侵入被上訴人之財產，而以「財產權之物理侵入標準」認定此已構成憲法增修條文第四條之搜索行為⁶⁴。

綜觀歷來美國聯邦最高法院對於「房屋搜索」之態度，可之無論係以「隱私權之合理期待標準」或是「財產權之物理侵入原則」來判斷，房屋皆屬個人隱私權保障之核心範疇，以本文所欲討論之隱私合理期待標準以觀，個人對於房屋內之各類

⁶⁰ *Kyllo v. United States*, 533 U.S. 31 (2001)

⁶¹ *Id.* at 34.

⁶² *Florida v. Jardines*, 133 S. Ct. 1413 (2013)

⁶³ 參照溫祖德，前揭註 6，頁 152-153。

⁶⁴ 關於「合理隱私期待標準」及以財產權為基礎之「物理侵入原則」之差異及發展，可參見張陳弘，前揭註 7，頁 272-297。



活動、行為應具有最高之隱私期待。

第三目 最低之隱私期待—機場

相對於「房屋」之搜索，位於光譜另一端點者為執法者在「機場」所為之搜索。一旦進入機場而欲出入關，必定會經過安全檢查之過程，在安全檢查時，無論檢查者對於受檢者是否有犯罪之合理懷疑或相當理由，受檢者皆無可避免須接受 X 光機、金屬探測器甚至於翻找行李或對於身體拍觸……等等之檢查，在這樣之情況下，受檢者之隱私權確實受到侵擾，惟此些安檢行為之正當性從何而來，有論者即認如此之隱私期待將低，於受檢者決定進入機場出入關之時已獲得正當化，換言之，某程度係受檢者自願接受如此之檢查。

在 1983 年之 *United States v. Place* 一案，緝毒人員在機場扣押犯罪嫌疑人行李並交付緝毒犬嗅聞後查獲古柯鹼，多數意見就隱私期待之部分，認為個人於機場就其人身或行李雖並非全然不享有隱私，然其在面對檢查者之要求時，對於其要求仍有揭露隱私之必要⁶⁵。法院更進一步說理，認為就遏止毒品走私之重要公益而言，機場為極其重要之場所，著眼於機場特有的性質以及政府對於公共安全之公益之考量⁶⁶，在將其與個人之隱私兩相權衡下，個人之隱私期待須為退讓。

Place 案對於警犬嗅聞所亦下之標準，在往後受到許多判決之沿用，惟其判決內容之說理以及之後其他案件對其引用之行為，造成了許多爭論。本文將於第三款討論執勤犬嗅聞與「搜索」間之關係時一併說明之。惟在 *Place* 案中，多數意見認為人民在機場因公共安全及公益考量而享有較低隱私期待之見解，係為多數論者所接受的。

⁶⁵ *United State v. Place*, 462 U.S. 707 (1983)

⁶⁶ *Id.*, at 704-05.



第四目 折衷之隱私期待—交通工具

相較於在住家擁有之最高隱私期待及在機場之最低隱私期待，美國法院曾在對於交通工具之搜索表示因若干原因而可和緩、降低 (moderate) 人民對之之隱私期待，而如此之隱私期待係介於住宅和機場之間。

1920 年至 1933 年為美國之禁酒時期 (Prohibition Era)，在此期間推行全國性之禁酒令，禁止釀造、運輸和銷售含酒精飲料，當時之警方在執行交通巡察時，若認為有車輛可能載運酒精性飲品，即會將其攔停並執行搜索。在 1925 年之 *Carroll v. United States* 一案中，最高法院認為若警方對於往來車輛具有犯罪行為存在之合理懷疑 (reasonable suspicion)，則其攔停車輛並進行搜索應屬合憲⁶⁷。法院並認為交通工具相較於住宅而言，警方客觀上較不易對其取得搜索票，因在攔查交通工具之情形，若尚須取得搜索票方能執行搜索，則該交通工具因此逃逸而無法對其執法之可能性極高，故在交通工具中與在住宅中所具之隱私期待不同⁶⁸。此判決之見解於後發展成為針對機動車輛搜索之「Carroll 原則」(Carroll doctrine)，亦即警方得因對於往來車輛具有犯罪行為存在之合理懷疑而攔停車輛詢問，若因此而具備犯罪行為存在之相當理由 (probable cause)，則可對其車輛進行搜索，此屬於合憲之執法行為⁶⁹。

難以取得搜索票並非法院認為隱私期待應降低之唯一理由，在 1976 年之 *South Dakota v. Opperman* 一案，法院著眼於政府本可對往來於道路之交通工具進行定期性之檢查，諸如檢查駕駛者之駕駛執照、行車執照、車牌、車輛安檢貼紙、頭燈、是否排放過量廢氣、製造過度噪音及車輛之整體運作情況等，而政府對於車輛管控

⁶⁷ *Carroll v. United States*, 267 U.S. 135-36, 162 (1925)

⁶⁸ *Id.*, at 132,153.

⁶⁹ *California v. Acevedo*, 500 U.S. 565, 570 (1991)

之權力應可降低駕駛者對於車輛全然掌控以及隱私之期待⁷⁰。



於交通工具內之隱私期待雖相較於住宅而言較低，惟法院亦不遺餘力地對於警方前階段之「攔停行為」劃設合法之界線。在 *Delaware v. Prouse* 案中，警方在無任何對於車輛中存有犯罪行為之合理懷疑前即任意攔停車輛，於攔停後才懷疑車中可能藏有毒品，如此隨機之攔停 (random traffic stop) 法院認為對人民權利造成過度侵害⁷¹。在另一 *Michigan Department of State Police v. Sitz* 案中，法院承襲前者見解，並認為若是在道路上設置檢驗點 (general sobriety checkpoint) 而對往來之「所有」車輛進行攔查，如此之行為相較於隨機攔查而言，對人民而言較不具侵害性⁷²。從此二者之差異可之，法院雖認可政府對於道路交通安全之公益十分重要，惟並不因政府擁有對其管制之權力即表示人民之隱私期待於此應全然摒棄。

而在攔停車輛搭配警犬之嗅聞之情形，2005 年之 *Illinois v. Caballes* 案，被告 Caballes 超速行駛於高速公路而遭攔停，在向被告問話及查看證件之過程，另一位州警指示警犬前往嗅聞被告之車輛，警犬對於後車廂產生反應後，警方搜索該車輛而查獲大麻。本案最高法院認為警犬之嗅聞行為並非搜索，故無須有合理懷疑即可對車輛嗅聞 (此爭議留於下一款詳述)，惟法院仍認為前階段之攔停行為必須係一合憲之行為⁷³，此似乎表示法院仍認為欲對攔停之車輛進行嗅聞仍須滿足一定之條件。在往後之 *Rodriguez v. United States* 案中，法院更明確地表達欲合法進行嗅聞所須遵守之限制，在本案中，法院認為執法者以蛇行為由攔停車輛，卻在未有對駕駛者具藏有違禁品之合理懷疑前即以緝毒犬對其嗅聞，此為

⁷⁰ *South Dakota v. Opperman*, 428 U.S. 364, 368 (1976)

⁷¹ *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 650, 55, 59 (1979)

⁷² *Mich. Dep't of State Police v. Sitz*, 496 U.S. 444, 447, 455 (1990)

⁷³ *Illinois v. Caballes*, 543 U.S. 408-10 (2005)

違反憲法增修條文第四條之違憲行為，蓋緝毒犬嗅聞行為和前階段之蛇行攔停係分別之行為，若欲使緝毒犬為嗅聞，則須對於此後階段之行為另存在合理懷疑後方得執行之⁷⁴。



從前述法院之論述可推知，其認為對於交通工具所存在之隱私期待較住家為低，然其亦並非低至得放任公權力任意對於交通工具為攔停搜索，而係須滿足一定之合憲要件，例如需有合法之攔停，且在 Rodriguez 案更強調，若欲為嗅聞尚須對於犯罪行為（如藏有毒品）之存在具備合理懷疑方得為之，故在交通工具之情形，應認其相較於住家及機場，具有較為折衷程度之合理期待

第五目 尚未明確表態者

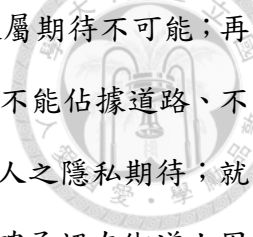
相較於前揭案例法院曾對不同地點所具之「隱私期待」表達見解，目前法院對於「在街道對行人嗅聞」及「學校嗅聞」受嗅聞者所具之隱私期待程度尚未有明確之看法。

針對街道嗅聞之部分，有論者參酌法院於判斷隱私期待常出現之權衡判斷方式，認為行人所具有之隱私期待應可和交通工具之駕駛者比擬⁷⁵。所謂之權衡判斷即是將政府以公權力介入管制之公益考量以及人民所受之隱私權保障，在該場合情境下為孰重孰輕之判斷。

就交通工具駕駛者之隱私期待判斷，法院認為就公益部分存在三點主要降低隱私期待之原因，分別為「取得搜索票之不易」、「政府有權管制道路上之交通工具」及「公共安全之維護」，此三點理由於道路上之行人亦可適用。首先，行人來去自

⁷⁴ Rodriguez v. United States, 135 S. Ct. 1614.16 (2015)

⁷⁵ Jacey Lara Gottlieb, supra note 58, at1399-1408.




如，若每每欲對其攔查即須符合令狀原則與攔查交通工具般一樣屬期待不可能；再者，行人在街道上之行為相較於其在住家受到較多之管制（如：不能佔據道路、不能裸體），此些管制亦如同對交通工具之管制般某程度降低了行人之隱私期待；就公共安全部分而言，法院在 *Delaware v. Prouse* 一案中亦已明確承認在街道上因有公共安全之考量，故在街道上之活動須受規範⁷⁶。而相對於政府行為之公益追求，街道上之行人因少了建物之遮蔽而行走於公共空間，受憲法保障之隱私利益其程度不若在住家般高，惟其亦非如同在機場般，明確知悉機場存在安全檢查之程序仍選擇接受進入機場而因此接受較具侵犯性之搜索檢查，在街道上之行人對於其身體及其所攜帶之物仍合理期待其不會被他人探知。綜合上開與交通工具搜索相似性之分析，論者認為街道上之行人應與交通工具上之人一般，具有介於在住家及在機場間之隱私期待⁷⁷。

而在學校嗅聞之部分，在 1981 年之 *Doe v. Renfrow* 一案中，針對緝毒犬進入校園對於校園及學生人身為嗅聞之行為，區法院及第七巡迴上訴法院雖曾表示因學校對於學生之特別權力關係使然，故學生之隱私期待應降低⁷⁸。惟在 1982 年 *Horton v. Goose Creek Independent School District* 案及 1999 年之 *B.C. v. Plumas Unified School District* 案中，法院則有不同之看法。*Horton* 一案中，該學區為抑制日益嚴重之毒品及酒精問題，在告知該區之高中、國中小學童將以警犬進行嗅聞，而未透露所欲查找之物品之情形下，以隨機之方式帶領警犬進入校園，嗅聞學生之置物櫃及交通工具，並令學生進入某教室使有繫繩之警犬對其人身進行嗅聞。美國聯邦第五巡迴上訴法院就此案件認為，若讓警犬嗅聞者為在公共空間且無人在其中之置物櫃或是交通工具，則此行為並非搜索；然而若是使用警犬對於

⁷⁶ *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648.662-63 (1979)

⁷⁷ Jacey Lara Gottlieb, *supra* note 58, at1399-1408.

⁷⁸ *Doe v. Renfrow*, 475 F. Supp. at 1022. *Doe v. Renfrow*, 631 F.2d 91, 92 (7th Cir. 1980)



「人身」為嗅聞，因警犬之嗅聞須將其鼻子接觸學生之身體，在憲法增修條文第四條不遺餘力保護人身自由不受任何形式侵害之情形下，學生之身分並不會使其隱私期待降低⁷⁹。在 1999 年同樣是校園搜索之 B.C. v. Plumas Unified School District 一案中，美國聯邦第九巡迴上訴法院亦贊同並引用上述 Horton 案之見解，認為在該案中使警犬對人身為嗅聞已侵犯被嗅聞者之合理隱私期待。

針對學校嗅聞之案件聯邦最高法院並無機會對此表示見解，但從其他層級法院對於學生隱私期待之懸殊態度來判斷，可知在此種情形下，遏止毒品進入校園之公益維護以及對於學生隱私權利之保障形成拉鋸，法院在判斷時，多係輔以執行嗅聞行為之情狀（如何指示學生被嗅聞、除嗅聞外是否造成更多之隱私侵犯……等）綜合考量，而非逕為定論，如此對於校園毒品之糾結態度，本文亦將於以下搜索之部分另為討論。

綜上所述，就隱私期待之判斷，法院在多則判決中係以執行嗅聞或其他搜索行為之「地點」而認定不同程度之隱私期待，對於隱私保障核心之「住家」而言其享有最高之隱私期待；「機場」因有打擊毒品犯罪及公共安全之考量而有安全檢查之必要，故其隱私期待為最低；而在中間值者，則是對於交通工具之隱私期待。相較於以上曾明確為表示者，法院對於街道搜索以及校園搜索則無表示其隱私期待程度之機會，有論者從街道行人與駕駛交通工具者多面向之相似性歸結出其應亦擁有中度之隱私期待；而在學校搜索之部分多數見解認可校園因管理之需求，對於在校園活動之隱私期待會降低，故針對校園教室、置物櫃或其他公共空間之執勤犬嗅聞在合理情形下多係被允許的，惟當嗅聞之對象為學生之身體時，因人體所享有之隱私期待不應任意被否定，不論其是否為「學生」之身分，對「人身」所為之侵擾行為都應受最嚴格之檢驗。

⁷⁹ Horton v. Goose Creek Independent School District, 690 F.2d 474 (5 th Cir. 1982)



第三款 嗅聞行為是否構成搜索

第一目 美國法院對於嗅聞之見解

除前述關於是否具「合理隱私期待」之判斷外，法院在許多案例亦結合其他之說理，綜合論斷執勤犬之嗅聞行為是否構成美國憲法增修條文第四條意義下之「搜索」，本文以下即著重在整理法院對於「嗅聞」此行為之看法。


對於警犬之嗅聞是否即為搜索，美國聯邦憲法法院最早對這個問題做出回應係在 1983 年之 *United State v. Place* 一案，本案概略為緝毒人員在機場扣押犯罪嫌疑人行李並交付緝毒犬嗅聞後查獲古柯鹼，在本案中，多數意見認為緝毒犬對於行李之嗅聞並非憲法增修條文第四條之「搜索」⁸⁰，其認為警犬之嗅聞行為係「特殊的」(*sui generis*)，因其除違禁物外無法聞出其他受嗅聞者合法持有之物，意即其僅能透露出持有違禁物與否此單一訊息，故並不若一般之搜索方式對於受搜索者而言較具侵害性⁸¹。

而在 1987 年之 *United State v. Thomas* 一案中，美國聯邦第二巡迴上訴法院認為，當警員以嗅聞結果作為進入房屋執行搜索之相當理由時，嗅聞僅是警員感官能力之擴張，類似於眼鏡一般，故並非搜索，惟其將此行為運用在對於「住家」之資訊偵測，故侵害受測者之隱私權利⁸²。在此見解之下，其亦認為警犬之嗅聞並非等同搜索，之所以違反憲法之誡命係因其行為所執行之地點涉及重要之隱私權利。

⁸⁰ *Id.*, at 696, 707.

⁸¹ *Id.* at 704-05.

⁸² *United State v. Thomas*, 757 U.S. 1359, 1367 (2nd Cir. 1985)



在往後之數案件中，Place 一案對於「嗅聞並非搜索」之見解被法院一再重申，2005 年之 Illinois v. Caballes 案聯邦最高法院亦再次以 Place 案之說法認為嗅聞不同於一般之搜索。聯邦最高法院推翻伊利諾州最高法院認為以警犬嗅聞屬非法之見解，其首先就攔停而後以警犬嗅聞之行為認為「合法攔停後以警犬嗅聞，並不會改變其攔停為合法之本質，執法程序若以合理方式執行（如：未任意拖延），則以警犬嗅聞即為合法⁸³。」其並表示「人民並不擁有持有非法物品之權利，而因警犬僅會在其嗅聞到非法物質時做出反應，故犬類之嗅聞可以提供執行搜索所需之相當理由，並不違反憲法增修條文第四條⁸⁴。」在本案中，聯邦最高法院將使用警犬嗅聞與 *Kyllo v. United State* 一案中使用「熱度溫度偵測儀」偵測屋內溫度以查緝是否種植大麻之行為做出區別，認為以熱度溫度偵測儀偵測屋內溫度上可能偵測出屋內之「合法行為」，如居住者於每晚何時沐浴及沐浴時間之長短等事實，而警犬嗅聞僅揭露是否持有違禁物此單一資訊，故並未侵害被告之合理隱私期待⁸⁵。

多數之判決如同前述所列舉之判決皆認為警犬之嗅聞並不同於搜索，惟亦有若干之判決著眼於警犬所嗅聞之對象為「物」或「人」來判定是否為搜索。在前述曾提及之 1982 年 *Horton v. Goose Creek Independent School District* 一案中，美國聯邦第五巡迴上訴法院認為，若讓警犬嗅聞者為在公共空間且無人在其中之置物櫃或是交通工具，則此行為並非搜索；然而若是使用警犬對於「人身」為嗅聞，因警犬之嗅聞須將其鼻子接觸學生之身體，而學生之身分並不會使其隱私期待降低，在憲法增修條文第四條不遺餘力保護人身自由不受任何形式侵

⁸³ Illinois v. Caballes, 543 U.S. 408 (2005)

⁸⁴ Id. at 405, 408-09.

⁸⁵ Id. at 410.

害之情形下，對於學生人身之嗅聞即構成「搜索」⁸⁶。1999年同樣是校園搜索之 *B.C. v. Plumas Unified School District* 一案，美國聯邦第九巡迴上訴法院亦贊同前述見解，並認為在該案中使警犬對人身為嗅聞已侵犯被嗅聞者之合理隱私期待，故認為該行為構成搜索⁸⁷，

雖有上開不同之見解存在，惟 *Place* 之準則在往後十幾二十年間持續影響著法院對於嗅聞行為之認定，有論者即認為 1980 年代對於美國當政者而言，反毒戰爭(wars on drugs)為重要之政治及社會問題，政府已在此議題上已花費數億美元希冀能減少美國境內之毒品問題⁸⁸，為了避免因司法之因素而拖累反毒戰爭招致社會大眾之批判，故法院方以「嗅聞並非搜索」此說法來將嗅聞行為免於憲法增修條文第四條之種種要求之外，以利警方查緝毒品犯罪⁸⁹。故法院對於憲法第四增修案中所謂「搜索」行為之認定，某程度亦反映了當時代之政策選擇。在以校園嗅聞為背景之案件中，雖法院認為嗅聞為搜索行為，惟其並未在判決中要求「令狀原則」之貫徹，而是以無令狀搜索之「合理性」判斷保留個案之彈性空間。而如何之校園嗅聞方能在對於學生最小侵害之情況下進行，一直是難解問題，蓋若欲發揮查緝之效果，突襲性之檢查是必要的，因若事前告知學生將有嗅聞行為之進行，則或許僅能確保在嗅聞日及之前一段時間，持有毒品者不會攜帶或施用毒品，無法根本性解決問題。故論者認為在這樣兩難之情境下，或許僅能以加強學校之輔導功能來盡可能減少毒品問題。惟在 *Place* 案之準則之下，執法者仍能在限制極小之情形下實施嗅聞行為，是否妥當不無疑問。

⁸⁶ *Horton v. Goose Creek Independent School District*, 690 F.2d 477-78, 690. (5 th Cir. 1982).

⁸⁷ *B.C. v. Plumas Unified School District*, 192 F.3d at 1266.

⁸⁸ Lewis R. Katz; Aaron P. Golembiewski, *Curbing the Dog: Extending the Protection of the Fourth Amendment to Police Drug Dogs*, 85 *Neb. L. Rev.* 743 (2011)

⁸⁹ *Id.*, at 743.



第二目 對於法院見解之批判

針對法院一再表示嗅聞並不等同於搜索，可歸納其著重於三點：(一) 執法單位對於查緝違禁物品具有極大之公益考量；(二) 人民對於非法之物品而言並不享有隱私權；(三) 執勤犬僅能嗅聞出非法之物品⁹⁰。

然對於聯邦最高法院於 Place 一案所樹立之見解，持相異見解者不在少數。Place 準則成立在三個前提要件之下：(一) 警犬之嗅聞僅是微小之侵害；(二) 警犬除揭露所嗅聞之物是否含有違禁品或所嗅聞之人是否攜帶違禁品之資訊外，並不會造成其他之資訊揭露；(三) 警犬對於分辨違禁物品之能力十分精準。Place 案即是基於此三點理由而認為警犬之嗅聞行為相較於一般之搜索行為是「獨特的」⁹¹。然而，1983 年主筆 Place 案多數意見之 O'Connor 法官於闡述上開三點理由時，並無引用任何之論述來佐證其理由，在 2005 年 Caballes 案中，主筆多數意見之 Steven 法官於引用 Place 案之見解時，亦未以任何有力之說法來支持此一論點⁹²。

針對前開第一點「嗅聞較不具侵犯性」之理由，在 2004 年 Unites States v. Williams 一案中，美國聯邦第十巡迴上訴法院之 Ginsburg 法官持反對意見認為，用以緝毒之犬隻通常並非小巧可愛之狗，其通常體型龐大，長相較兇猛，易使人產生心理上恫嚇之感⁹³，Souter 大法官於 Caballes 案之不同意見中即引用 Ginsburg 法官之說法，並認為若在車子遭攔停時突遭警犬之嗅聞其侵擾性是極高的（遑論在街上行走時突遭警犬嗅聞），無論該警犬是否對於被嗅聞者做出特別

⁹⁰ Jacey Lara Gottlieb, supra note 58, at 1385.

⁹¹ United States v. Place, 462 U.S. 696, 707 (1983)

⁹² 相同者尚有 Florida v. Rabb 一案。

⁹³ Unites States v. Williams, 356 F.3d 1268, 1276 (10th Cir. 2004) (Ginsburg J. dissenting)



之反應，這樣之經驗都足以讓人感到心驚⁹⁴。

Souter 大法官在 Caballes 案中更表示「警犬嗅聞反應不會出錯」如此之認定，係判決前例所虛構的概念⁹⁵。以嗅聞毒品之緝毒犬為例，某些藥物之氣味分子十分接近，緝毒犬有時難以精準分辨，更無法判斷持有者是合法或是非法持有；另根據美國之判決先例，其曾發現在美國境內流通之現金約有高達百分之九十之比例殘留有古柯鹼之氣味⁹⁶。推定警犬使用之無失誤性其實是司法判決不願改變之見解，一旦承認警犬使用之錯誤率其實不低，則經警犬嗅聞後可能揭露之資訊或物，非必然為違禁物品而已，則 Place 案所由之先決條件之一亦不復存在，難以正當化其「嗅聞並非搜索」之見解。

Souter 大法官認為在此「嗅聞行為是否即為搜索」之爭論中，多數意見忽略了警犬嗅聞本身即是由政府所發動之「搜索」，因警犬之嗅聞行為本身目的即是在於「透過嗅聞來獲取私人領域中人類運用感官所無法獲得之資訊」，在此意義之下，既然警犬嗅聞目的在於資訊之取得，則嗅聞本身即應被認為是搜索，而問題之重點應在於如此之搜索行為是否應通過憲法增修條文第四條之規範來執行⁹⁷。


筆者閱讀多則美國法院之判決，將 Place 案準則本身所引發之爭論亦歸納出兩大問題，其一是前述多數反對論者曾提及之此準則缺乏論理根據，其二則是對於此準則之浮濫引用。在前者之部分，誠如前開論者所提及，支持 Place 案所建立之準則的三大理由欠缺引註、論辯及充分討論，可說此理由係為該準則而憑

⁹⁴ Illinois v. Caballes, 125 S. Ct. 839 (2005) (Souter, J., dissenting)

⁹⁵ Id, at 405,411.

⁹⁶ United States v. Six Hundred Thirty-Nine Thousand Five Hundred & Fifty-Eight Dollars (\$639,558) in U.S. Currency, 995 F.2d 712, 714 n.2 (D.C. Cir. 1992)

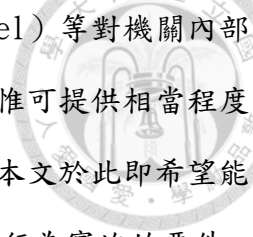
⁹⁷ Id, at 834, 843.



空誕生，Place 準則並非該理由所演繹建構之結果。Place 所得出之「警犬嗅聞並非搜索」之說法，使得在某些情形下之警犬嗅聞可免去美國憲法增修條文第四條中對於令狀原則之拘束，雖在某些緊急之情形下有其必要，惟此準則之「浮濫引用」問題使得 Place 準則之擴張使用為警察使用警犬嗅聞敞開大門。Place 案之背景事實，係警察原本即接獲消息認為被告可能攜有違禁物，因而在機場扣押其行李而交由警犬為嗅聞，而在往後之其他案件如 Caballes 案，其被告係因超速而遭州警攔查，警方在臨檢之情形下取得搜索票不易，故在具備合理懷疑之情形下，或可例外為無令狀搜索，惟在 Caballes 案並不如 Place 案對於被告已具備為犯罪行為之合理懷疑之情形下，亦即案件背景存在相當之差異，警察執法之時空背景亦完全不同之，即引用 Place 準則，此視同認可往後警察無須任何理由即可任意以警犬對民眾為嗅聞，而在嗅聞錯誤率不低之情形下，任何人皆可能因犬類之特別反應而須受到進一步之搜索行為，此不啻為對於人民受憲法保障之人身自由及隱私權之一大侵害。故本文亦認為此缺乏根據且結論亦屬錯誤之準則不應再被擴張使用，而應使憲法第四增修案發揮其應有之管控緝毒犬嗅聞之功能。

第四款 嗅聞行為之管制規範

美國為不成文法國家，故許多應遵循之原理原則係以判決之方式呈現，如前開 United States v. Place 及 Illinois v. Caballes 等案件都在往後的個案中一再被提及並作為指標。然在法系的交互影響下，美國法中仍有部分屬「制定法」，美國憲法中授予國會針對某些特定事項之立法權力，而若干法律亦賦予行政機關制訂行政法規之權力。美國各州之州議會可依據該州憲法之授權制定州法，而州法亦授權州政府機構擬訂各州之行政法規，並授權州內的郡政府或市政府通過地方性條例。而除上述此些具拘束力的法規範外，在部分城市警察機關中，其警局內對於某些職務之執行，立有如標準作業流程(Standard Operating Procedures, SOP)、



方針 (Policy)、指令 (Directives、Orders) 或是手冊 (Manuel) 等對機關內部人員具一定約束力之軟法存在⁹⁸，此些軟法雖不具強制性效力，惟可提供相當程度的指引，彌補法規無法對所有事物加以鉅細靡遺規定之缺漏。本文於此即希望能檢視目前美國各層級單位在使執勤犬進行嗅聞行為時，對於嗅聞行為實施的要件、程序或其他應注意事項，是否有任何硬法或是軟法存在，以供領犬員或其他人員遵循。而此些規定之內容在我國未來若欲制定嗅聞之行為準則時，得為參照之對象。

以伊利諾州之芝加哥警局為例，其警局之特殊規定 (Special Order) 中其中一項是針對警犬隊 (Canine Teams) 所為之規範⁹⁹。在此規範中，除明文規定警犬使用之責任歸屬、例示得使用警犬之情形及一般狀況下警犬使用應注意事項，對於特殊狀況如人群控制 (crowd control)、毒品偵查 (narcotics detection)、財物沒收 (asset forfeiture)、爆裂物偵測 (explosive detection) 等場合中運用警犬應注意之事項亦有所規範，除此之外，若警犬在執勤過程中或非執勤時意外傷及他人，此規定亦規範領犬員後續應如何處置之程序等。在毒品偵查的部分，此規定列出四點應注意事項：「一、當須執行對於管制物之搜索令，且該搜索令之負責人要求警犬隊協助時，以警犬隊進行毒品偵查及財物沒收係被授權的。二、當執勤犬隊執行搜索時，須有警員或是該搜索令之負責人在旁，注意警犬尋獲該些管制品的時間、地點、數量以及其他相關細節。三、無搜索令時，要求搜索單位之負責人須與警犬隊負責人商討關於該次警犬搜索之合法性。四、在合法的交通攔停情況下，警犬得用以嗅聞車輛外部，但對於駕駛人之居留不得超過交通攔停檢查或開立罰

⁹⁸ 此些規則並不一定皆對外公開，美國一司法記者 CJ Ciaramella 曾就各主要城市警察機關是否公開警察作業手冊進行調查，在 2015 年計畫剛進行時，美國前 25 大城市中僅有 13 城市的警局將其作業手冊公布於網路上供人瀏覽，而在其向各警局依各州資訊公開法請求公布作業手冊後，目前其所調查之 38 城市中僅有 1 城市未見其警局作業手冊。可參 <https://policemanuals.neocities.org/> (最後瀏覽日：05/14/2019)。

⁹⁹ 芝加哥警局尚有另一一般規定係針對「警犬使用事件」(Canine Use Incidents)，惟此規定係用在「以警犬作為強制力使用」(the use of Department canine as a force option) 之情況，亦即本文以下所欲說明之撲咬行為，故於此部分暫不討論。

單所必要之時間；不得因為了等待警犬及領犬員抵達而居留駕駛人超過完成交通攔停檢查合理之時間，且嗅聞須在開立違規罰單前完成。」¹⁰⁰



喬治亞州亞特蘭大警局政策手冊 (Policy Manual) 中亦有針對緝毒及追蹤犬 (narcotics & tracking canines) 使用之標準作業流程，而在嗅聞行為之運用上，其主要區分為「毒品偵查嗅聞」以及「追蹤嗅聞」兩種。在毒品偵查嗅聞方面具體的規定上，其表示「受過毒品偵查訓練的犬隻依現行法律可用於：1. 於執行搜索票時作為毒品的搜尋支援。2. 以犬隻嗅聞作為獲得搜索票之「相當理由」 (probable cause)。3. 搜索交通工具、建築物、攜帶物及其他認為必要之物品。」除此之外，更反面規定了經認證之毒品偵查犬及追蹤犬不可用於「1. 對人之毒品搜索。2. 執行其未受過訓練之任務」¹⁰¹。


北卡羅萊納州德罕 (Durham) 警局之一般規範手冊 (General Orders Manual) 就使用警犬進行毒品搜索 (Narcotics Search) 部分，規定「警犬可用以查找藏匿毒品之存在，特別是古柯鹼、大麻、海洛因及其衍生物等，警犬可用以搜索建築物、交通工具、包裹、行李、置物櫃及其他可能用來藏匿違禁物之場所，在請求及接受警犬援助前，警察人員不得對該區域進行搜索避免汙染，領犬員將決定該搜索是否可行。在任何情況下皆不得以警犬對人進行搜索以及查找丟棄之毒品。」¹⁰²

華盛頓哥倫比亞特區 (Washington, D.C.) 警局對於警犬隊之一般規範 (General Order) 將警犬之執勤行為劃分為戰術性使用 (tactical use) 以及非戰術性使用 (non-tactical use)，前者係指以查找嫌疑犯為目的之警犬搜索，而

¹⁰⁰ Chicago Police Department Special Order S03-04-01: Canine Teams.

¹⁰¹ Atlanta Police Department Policy Manuel Standard Operating Procedures-Narcotics & Tracking Canines. Retrieved from <http://www.atlantapd.org/Home/ShowDocument?id=1190>

¹⁰² City of Durham Police Department General Orders Manual, 486. Retrieved from <https://durhamnc.gov/DocumentCenter/View/6960/DPD-General-Orders-Manual?bidId=>

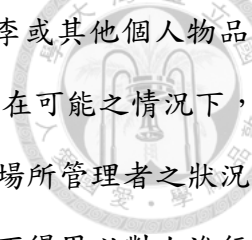


後者則指不具侵略、攻擊性之警犬搜索，諸如對於證據、毒品或其他違禁物以及失蹤者、遺體等之搜索等。此規範對於非戰術性之警犬使用並無特別之程序規定，然其表示，所有之警犬執勤場合，無論是戰術性或是非戰術性之使用，在實行執勤前，領犬員皆須遵從以下程序：「1. 告知調度員 (dispatcher) 即將進行搜索，調度員應透過無線電通知。2. 在使用犬隻前須大聲且清楚的進行宣告。3. 在搜索前提供合理時間讓一般民眾或嫌犯離開待搜索地區 (此主要係針對查找嫌疑犯之搜索)。4. 在給予合理時間後，領犬員應再度告知調度員其將正式展開搜索，而調度員亦應再度於無線電上確認。」¹⁰³

從上述若干警局之操作手冊可發現，針對警犬嗅聞行為之程序規範雖不若具物理強制力之撲咬行為縝密，然多數規定仍對嗅聞行為之進行有基本之要求，如不可對人進行嗅聞等。而針對警犬嗅聞行為，特別是被大量使用之毒品查緝部分，警局應有如何之規範標準，美國亦有律師以判例所歸納出之法則提出規範範本供各警局參照¹⁰⁴。在進行嗅聞之原則上，其指出「在未經同意之情況，僅有在對該待嗅聞物品無合理隱私期待之狀況下，或本政策另有規定之情況下，方得使用警犬嗅聞毒品。若未在以下指南中明確說明，警員應遵從上述原則及警犬隊負責人之指示來確定警犬嗅聞之容許範圍。」而此示範規定將嗅聞區分為在公共場所 (Public Facilities and Places) 之嗅聞以及對於交通工具之嗅聞，並分別有不同之應遵循事項。在公共場所嗅聞部分，其規定：「一、警犬不得用以嗅聞在公共設施或場所中由他人物理性持有 (physical possession) (如正在掌控中或非常鄰近) 之行李或其他個人物品，除非：1. 有合理懷疑 (reasonable suspicion) 該個人物品中含有非法毒品或犯罪證據，且 2. 執行嗅聞所需之時間受到限制。二、警犬在隨

¹⁰³ District of Columbia Metropolitan Police General Order- Canine Teams. Retrieved from https://go.mpdconline.com/GO/306_01re.pdf

¹⁰⁴ Ken Wallentine. Sample Policy for Drug Detector Police Service Dog Deployment. Retrieved from <https://www.k9fleck.org/supervisors-and-administrators-canine-legal-update-and-opinions/sample-policy-for-drug-detector-police-service-dog-deployment>



機或是選擇性基礎之情況下，得用以嗅聞非所有人所持有之行李或其他個人物品（例如：在行李傳送帶上，由行李搬運員所持有之物等）。三、在可能之情況下，於公共場所之探索性嗅聞(exploratory sniffing)應在知會過場所管理者之狀況下進行，並以不干擾大眾及該場所運作為原則。四、犬隻原則上不得用以對人進行嗅聞，然經訓練對管制物質氣味會為被動反應¹⁰⁵之犬隻，得用以嗅聞進入監獄管制區並且以擴張金屬網將狗與之區隔開之人。」而在交通工具嗅聞方面，其規定：「警犬得在如下之情形中對交通工具為嗅聞：1. 對於駕駛人或是乘客持有非法毒品具有合理懷疑(reasonable suspicion)，或 2. 警犬僅在車輛外部為嗅聞且該車輛是經合法攔停，或 3. 警犬已在車輛外部對於非法毒品氣味做出反應，或 4. 由授權者自願提供對於車內嗅聞之同意。」此示範規定相較於其他警局之手冊或指南，區分不同嗅聞情形而為相應規範之方式更讓實施警犬嗅聞之員警瞭解嗅聞之發動要件及應注意事項，雖此示範規定之實質內容對於人民權利之保護仍未高於法院所建立而廣受批判之若干法則，而仍有待進一步之努力，惟以規範方式對於應遵循之行為義務清楚表達，已算是一大躍進。

觀目前嗅聞行為於美國各警局規定中之比重明顯少於施物理強制力之撲咬行為之狀況，可推測係因撲咬行為往往造成受撲咬者嚴重身體上傷害，此易造成民眾及警方之對立並引起偌大爭議，故警局須於手冊中耳提面命實施撲咬行為之應遵循事項，以杜紛爭。而相較之下，嗅聞行為對於人民權利之影響在感受上並不如此強烈，此部分所受關注亦較少。然本文認為若能以法律規範拘束國家之行為，透過課予權力行使者若干行為或不行為義務之方式，或許能某程度防範恣意執法而造成權利侵害之結果。故本文於結論部分亦希望能參酌上開各警局規定以及示範規定之內容，提出我國對於實施嗅聞行為應有之規範架構，希冀能對於往後之法規制

¹⁰⁵ 本文於前開介紹我國檢疫犬時曾提及，「主動反應」(Active Response)係指犬類聞到氣味時會以刨抓或吠叫之方式為反應，而若係以坐下之方式表示其嗅聞到氣味，則屬「被動反應」(Passive Response)。

定有所助益。



第三項 我國法脈絡下嗅聞行為之解釋

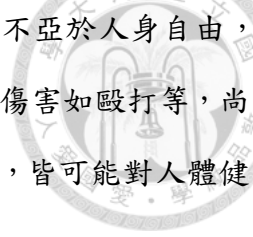
我國目前對於執勤犬嗅聞行為是否造成人民權利侵害尚未有任何之判決先例存在，亦未有以規範犬類嗅聞行為之規定。然在執勤犬運用愈趨頻繁之情況下，美國法實務運用上之諸多爭議或許亦是未來可預見之難題。而我國成文法之立法方式與美國法判例法之形成有根本上之差別，故本文在以下回歸我國法進行討論時，主要係以嗅聞行為與我國現行法律規範之互動出發，首先在我國法之脈絡中，梳理嗅聞行為對於人民受憲法保障權利所可能造成之影響，並釐清在常見之執勤犬運用模式中，於我國法架構下所應遵守之使用界線。

第一款 嗅聞行為可能影響之人民基本權利

使用犬類進行嗅聞行為，是使犬類以鼻子靠近待嗅聞之人或物，此種行為本身是否即影響人民憲法上之權利？而又若犬類經嗅聞後對被嗅聞者或物做出反應時，其所揭露之訊息是否又影響人民其他之基本權利？本文以下即以我國法之觀點，討論在犬類嗅聞之情況下相關受影響之基本權利。

第一目 身體權

釋字第 689 號解釋論及跟追行為時，提及社會維護法系爭第 89 條第 2 款禁止跟追之規定，目的在於保護人民免於身心傷害之身體權、行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由、個人資料之自主權。而就「身體權」部分，大法官認為「免於身心傷害之身體權亦與上開闡釋之一般行為自由相同，雖非憲法明文列舉之自由權利，惟基於人性尊嚴理念，維護個人主體性及人格自由發展，亦屬憲法第二十二條所保障之基本權利。」此為目前釋字中唯一提及身體權之論述，而其內涵為「免於



身心傷害」，就對於個人主體性之影響來看，此權利之重要性似不亞於人身自由，理應受憲法所保障。所謂「身心傷害」除對於身體上有形之外在傷害如毆打等，尚包含對於精神、心理上之傷害，蓋因無論是身體或精神上之傷害，皆可能對人體健康造成影響。

犬類對人或物嗅聞，必須以鼻子靠近標的探尋氣味，若所嗅聞之標的為人體時，此行為即可能使不喜愛犬隻之受嗅聞者心生懼怕或覺得不適，尤其若該犬隻長相對一般人而言較兇猛，更可能增添受嗅聞者之恐懼感，從而即影響其受憲法保障免於身心傷害之「身體權」。惟並非表示該等權利全然不得受限制，若在某情況下，嗅聞行為所追求之公共利益甚為重要，且領犬員之操作程序及方式皆合理適當，則因犬類嗅聞致生恐懼之身體權影響客觀而言實屬輕微，該等嗅聞行為尚難認為已侵害人民身體權。

故本文認為建立一使用犬類嗅聞之規範準則十分重要，該規範應以人民基本權利保障為界線，明定在何種情況下得使用犬類嗅聞，在不同情況又應遵照何種程序……等皆應有可供遵循之標準，當個案中發生爭議時亦能有判斷依歸。而此界線應如何劃定，本文亦將於下文另為闡述。

第二目 隱私權

又犬類嗅聞標的後可能會揭露受嗅聞之人或物中是否持有或含有某特定物，此種持有特定物品之資訊揭露是否影響受嗅聞者之「隱私權」亦有待討論。隱私權雖可見於民法及刑法之中，但並非我國憲法所明文保障之基本權利，惟在世界人權潮流趨勢下，大法官解釋對於隱私權論述之逐步發展也已正面肯認隱私權在我國是應受憲法保障之基本權利。司法院大法官解釋共有 7 號與隱私權相關，分別為釋字 293 號（1992 年）、535 號（2001 年）、585 號（2004 年）、603 號（2005 年）、

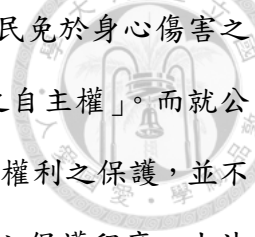
631 號 (2007 年)、689 號 (2011 年) 及 756 號 (2017 年)。



首次提及「隱私權」之釋字第 293 號為一法令統一解釋，其指出銀行法第 48 條銀行保密義務之規定旨在「維護人民隱私權」，惟本號釋字僅提及「隱私權」為人民權利，並無進一步闡述此權利之性質及內涵，亦未表示隱私權應為憲法上或法律上之權利。釋字第 535 號是關於臨檢規定之解釋，其表示「臨檢實施之手段……不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅……。」由此行文可看出大法官認為隱私權可與自由權、財產權相提並論而為我國憲法保障之權利，惟在本號解釋中，大法官並無點出隱私權保障之憲法依據，亦無進一步闡述此權利內涵。釋字第 585 號相較於前兩號解釋有較顯著之突破，其表示「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障」，明確指出隱私權受憲法保障，依據則為憲法第 22 條規定，而隱私權保障範疇之核心為「個人生活秘密空間¹⁰⁶」及「個人資料之自主控制」，往後關於按捺指紋之釋字 603 號解釋及國家對人民通訊監察之釋字 631 號解釋，亦重申此段對於隱私權保障之意旨。惟在釋字 631 號解釋中，大法官指出憲法第 12 條所保障之「人民有秘密通訊之自由」為憲法保障隱私權之具體態樣，以秘密通訊自由作為本案隱私權保障之根據，並無再對隱私權內含有更深之詮釋，釋字第 756 號解釋亦同此旨。

釋字第 689 號解釋涉及於公共場所跟拍是否侵犯隱私權之問題，因本案所涉之空間為公共場所，與前揭釋字第 535 號、第 603 號及第 631 號解釋中所述之隱私權保障核心「個人生活秘密空間（私密領域）」及「個人資料之自主控制」並不相符，因而在此情況下之隱私權保障，大法官必須另為闡釋。大法官認為該系爭社

¹⁰⁶ 於釋字第 603 號解釋及釋字第 631 號解釋中，「個人生活秘密空間」一詞被代換為「個人生活私密領域」，惟對大法官所要表達之意思並無太大影響。



會秩序維護法第 89 條第 2 項限制跟追之規定所保護者，「為人民免於身心傷害之身體權、行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由、個人資料之自主權」。而就公共場合中是否享有隱私權之疑義，大法官認為「對個人前述自由權利之保護，並不因其身處公共場域，而失其必要性」。至於對於公共空間中隱私之保護程度，大法官權衡後認為「惟在公共場域中個人所得主張不受此等侵擾之自由，以得合理期待於他人者為限，亦即不僅其不受侵擾之期待已表現於外，且該期待須依社會通念認為合理者。」此「合理隱私期待標準」是參考自前述美國 1967 年之 Katz v. United States 案，對於各種高科技工具之產生，單純之空間觀念已難以防止他人窺探隱私，然隱私權亦無法無限擴大而反向地限制他人行為權利，故以是否具「合理隱私期待」來判斷是否對隱私權造成過度侵擾似為現今之主流說法。此之主觀認知之所以需要奠基於社會對於得不受干擾之認知，係因隱私概念之發展係源於自己與他人關係之理解，若世界上僅有一人，則無隱私之問題，因此隱私之價值勢必須考量到社會之脈絡¹⁰⁷。

上述釋字皆與隱私相關，惟觀各釋字個案事實背景可發現存在相當差異，此也反映出隱私權內涵之複雜性，整理歷來釋字所涉內容，大致可將我國大法官曾闡釋之隱私權概念依美國法學說之分類，區分為保護個人資料免於被強迫揭露並對其享有自主權限之「資訊隱私權」(釋字第 293 號、第 603 號)，以及保護個人私密空間或身體不受不合理侵擾之空間、身體隱私權¹⁰⁸(釋字第 535 號、第 585 號、第 631 號、第 689 號、第 756 號)。上述之合理期待標準係在美國憲法增修條文第四條禁止違法搜索、扣押之「空間、身體隱私權」保障概念下被建構，而在資訊隱私權面向，是否能適用合理隱私期待之標準尚有待商榷，然因其非本文重點，於此不

¹⁰⁷ 張陳弘 (2018)，〈隱私之合理期待標準於我國司法實務的操作－我的期待？你的合理？誰的隱私？〉，《法令月刊》，69 卷 2 期，頁 107。

¹⁰⁸ 張陳弘，前揭註 107，頁 101。

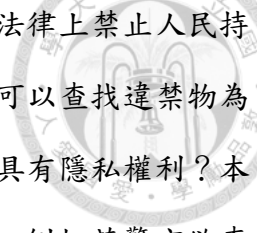


再贅述。

綜上所述，經我國大法官釋字之發展逐漸充實對於隱私權之保障，雖對於其內容之闡釋並非詳盡亦未對不同型態之隱私權做出明確之區別，然透過釋字已可確認隱私權為受我國憲法所保障之基本權利。而前述之合理隱私期待標準亦為我國立法及司法實務所接受，如通訊保障監察法第 3 條第 2 項於界定何為通訊時表示「前項所稱之通訊，以有事實足認受監察人對其通訊內容有隱私或秘密之合理期待者為限。」警察職權行使法第 11 條第 1 項就防止犯罪之資料蒐集，規定得就特定人「對其無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形」為資料蒐集。

使犬類嗅聞標的物最主要目的在於查找違禁物，若犬類嗅聞後並無積極反應，則領犬員通常及推定該受測物或人並無藏有違禁物，亦不會對該人或物進行進一步之搜查動作，從而對人民權利之影響主要在於前述之「身體權」部分。惟若犬隻針對嗅聞標的作出積極反應，而假設該犬隻嗅聞之精準度極高之情況下，則此反應所揭露者為「此標的持有或含有違禁物」，此種持有違禁物之隱私是否值得受保護？又待犬隻作出積極反應後，領犬員或許會進一步搜查該人員之身體或翻找物品，若該犬隻嗅聞時發生誤判之情況，則該名人員所歷經之搜查是否已侵害其隱私權？此皆成為問題。

首先，人民是否具有持有違禁物之隱私？本文認為當人民雖非置身於私人空間，但其已將某物以其他之物遮掩、覆蓋，從客觀上來看他人無法判別該物為何，而以一般社會觀點來看亦可判斷其不欲他人知悉該物為何，亦即合理隱私期待標準下所謂「不僅其不受侵擾之期待已表現於外」，其確可主張對於該物之隱密性具有某程度隱私權，從而國家對其不應有不合理之侵擾。而持有違禁物所面臨之問題即是「社會通念是否認為合理」，本文認為此即有賴對於國家利益以及個人隱私內容之權衡，此權衡尚須納入該情形之時空背景及雙方行為目的等，而判斷之結果



形成隱私期待之高與低。因此非謂持有違禁物全然不具隱私，雖法律上禁止人民持有該等違禁物，惟欲發見該違禁物仍須經正當法律程序方可，不可以查找違禁物為由全然摒棄人民權利。而在公共場所，人民是否對於持有違禁物具有隱私權利？本文認為此亦須考量該場所以及違禁物之內容為何方能適當判斷。例如若警方欲查緝毒品，則人潮聚集且過往常有毒品案件發生之大型音樂祭相較於一般街道及公共場所，更有查緝之需求，從而本文認為在此種情形，音樂祭現場之人民持有違禁物之隱私期待即相對低，國家查緝毒品及預防毒品危害擴散之公益即可能在遵從正當程序之情況下凌駕人民持有毒品之隱私權利。而若警方所欲查緝者為槍砲彈藥或其他更具威脅性之武器，顧及公眾之安全，則在公共場所持有此種違禁物之隱私期待應又較持有毒品者來得低，警方以偵爆犬為嗅聞之正當性相對更高。

綜上所述，本文認可持有違禁物仍具有某程度之隱私權利，惟其隱私期待之高低因須納入社會通念判斷，而該判斷因時空背景及所持有之內容而會有所不同，因而警方在使用犬類嗅聞時，考量到不同情況之差異，亦應有不同要求之執行程序及方式，至於具體應如何處理，將於下文「實施嗅聞之界線」部分區分不同情形詳述。

第二款 實施嗅聞之界線

如前所述，以犬類對人民之身體或物為嗅聞，其可能影響者為人民之免於身心傷害之身體權及隱私權，惟警方基於執行職務之必要，以犬類優於人類之感官能力協助查找違禁物實可發揮良好成效，在各警局警犬隊逐漸發展茁壯之際，為避免此使用方式對人民之權利造成不必要之侵害，實有必要建立一行為準則，規範在何種情況下之嗅聞應遵照何種程序，供帶領犬類實行嗅聞之領犬員遵守，亦可避免往後產生對於該行為是否合理適當判斷上之爭執。而本文以下即列出幾種較為常見，在美國案例中亦較常發生之嗅聞情形，分別闡述在該情況中於我國法脈絡下應注意

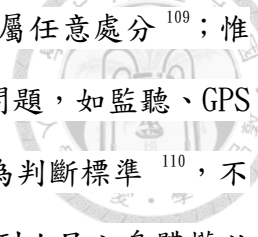
之原則，希望在往後制定相關規範時能將此納入參考。



第一目 搜索犯罪行為之嗅聞

為搜索犯罪行為而為之嗅聞依前述對於嗅聞行為之分類係屬於「犯罪追緝任務下之嗅聞行為」，其是伴隨著刑事訴訟法上之「搜索」行為而發生的，屬於司法行為，依現行刑事訴訟法第 122 條第 1 項之規定，對於被告或犯罪嫌疑人之身體、物件、電磁紀錄及住宅或其他處所，必要時得搜索之。而若搜索之對象為被告或犯罪嫌疑人外之第三人時，則同條第 2 項規定以有相當理由可信為被告或犯罪嫌疑人或應扣押之物或電磁紀錄存在時為限，得搜索第三人之身體、物件、電磁紀錄及住宅或其他處所。而搜索除滿足刑事訴訟法第 130 條「附帶搜索」、第 131 條第 1 項「對人的逕行搜索」、第 131 條第 2 項「對物的緊急搜索」、第 131 條之 1「同意搜索」之要件而得為無令狀搜索外，原則依刑事訴訟法第 128 條須以使用搜索票為原則。

使用警犬於滿足前開搜索要件之情況下為嗅聞，僅係警察搜索能力之延伸，警方搜索時本可以搜尋、翻找之方式搜索應搜索之標的，而使警犬協助嗅聞以利查找違禁物，並無逸脫法條搜索之文義。而最棘手之問題在於，是否能在尚未滿足上述任何一種搜索之情況下，即使用警犬嗅聞，若警犬嗅聞後做出積極反應，則以該反應作為聲請搜索票之依據？詳言之，在犯罪嫌疑已存在之情況，以犯罪追訴為目的而在尚無法取得搜索票亦不滿足無令狀搜索要件時，是否得以警犬嗅聞作為一種「任意偵查」之方法，並以其積極反應作為聲請搜索票之根據？所謂任意處分係和強制處分相對應之手段，目前我國法規並無明文將兩者為區別，過去之學說見解多



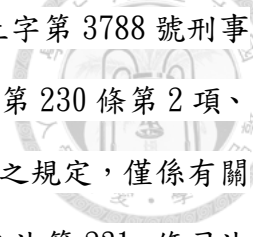
以是否施以「強制力」為判斷標準，若有則為強制處分，若無則屬任意處分¹⁰⁹；惟此種判斷方式無法處理現今各式技術快速發展下之高科技偵查問題，如監聽、GPS追蹤等，故晚近之學說則以是否侵害個人之實質或重要權益作為判斷標準¹¹⁰，不以是否施加有形之強制力為限¹¹¹。以警犬為嗅聞如前所述影響到人民之身體權以及隱私權，若實行嗅聞並非直接對著人體嗅聞，則並無限制身體權之問題，若是以聲請令狀為目的之嗅聞，本文認為較可能之情狀係對於嫌疑人之住家外、活動範圍周遭或交通工具外使警犬為嗅聞，則本文認為此情況雖某程度影響人民之隱私權，惟警犬嗅聞後之反應僅能概括得知是否有違禁物之存在，在警方據此聲請令狀為進一步之搜索、扣押行為前，並無法對於嫌疑人之其他自由及隱私權為限制，則嗅聞行為本身對於嫌疑人之權利影響尚屬輕微，尚不至強制處分之程度，故亦屬一任意偵查之手段，而其對嫌疑人之影響應不及警方長時間之跟監、盯哨等較為典型之任意偵查行為對人民隱私權造成之侵擾，因此本文認為以警犬嗅聞作為聲請令狀之依據應為可行之方式。

然此種行為如同其他任意偵查方式一般，並無直接之法源依據，實務上最高法院 101 年度臺上字第 5635 號刑事判決及最高法院 102 年度臺上字第 3522 號刑事判決皆表示：「刑事訴訟法第二百三十條第二項、第二百三十一條既規定司法警察官、司法警察知有犯罪嫌疑者，應開始調查。而「跟監」復係調查及蒐集犯罪證據方法之任意性偵查活動，不具強制性，苟『跟監』後所為利用行為與其初始之目的相符，自無違法可言。」亦即此二判決認為刑事訴訟法第 230 條第 2 項及第 231 條關於「司法警察官或司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始調查」之規定可做為警察

¹⁰⁹ 林山田（1986），《刑事訴訟法》，增訂再版，頁 153，臺北：三民。黃東熊（1987），《刑事訴訟法論》，頁 134，臺北：三民。陳樸生（1993），《刑事訴訟法實務》，重訂 8 版，頁 285，臺北：自刊。

¹¹⁰ 陳運財（2014），〈偵查之基本原則與任意偵查之界線〉，氏著，《偵查與人權》，頁 31，臺北：元照。

¹¹¹ 最高法院 106 年度臺上字第 3788 號刑事判決亦採此旨。



發動如跟監等任意偵查之法源依據，而後最高法院 106 年度臺上字第 3788 號刑事判決則持不同見解，其表示：「刑事訴訟法第 228 條第 1 項前段、第 230 條第 2 項、第 231 條第 2 項及海岸巡防法第 10 條第 1 項、第 2 項、第 3 項之規定，僅係有關偵查之發動及巡防機關人員執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 231 條司法警察（官）之規定，自不得作為裝設 GPS 追蹤器偵查手段之法源依據。」亦即此判決認為系爭刑事訴訟法第 230 條第 2 項及第 231 條等規定僅具組織法上之意義，而並無授權為任何偵查手段之意思，此與前述之判決相比，立於較注重人民權利保護之立場。刑事訴訟法之上開規定欠缺發動要件等具體規範，僅是一概括規定，學說上有將之稱為「一般調查權限之條款」者¹¹²，亦有稱其為「司法警察偵查之概括條款」者¹¹³，而就此等規定是否可否作為任意偵查手段之法律依據，學說上存有不同看法，採肯定見解者如學者林鈺雄採「修正的門檻理論」¹¹⁴，認為若是僅涉及一般調查權或資訊自決權的非強制干預措施，且其並非在立法特別授權之清單（如搜索、扣押、身體檢查）、憲法古典權利清單中，亦並非涉及刑法構成要件的干預性偵查措施或是附帶授權的干預，則原則上可以援引上開刑事訴訟法第 230 條第 2 項及第 231 條之一般調查權限作為干預基礎¹¹⁵；採否定見解者如學者薛智仁，其認為從系爭規定整體之文義及體系解釋來看，系爭規定宜被解釋為任務分配規範，而非偵查之授權規範，若司法警察欲採取干預基本權之偵查措施，須以刑事訴訟法另有個別授權條款為前提¹¹⁶，此見解與前述較新之最高法院見解相似。

本文認為著眼於追訴犯罪之急迫性及公益性，在實務上之操作而言，若任何偵

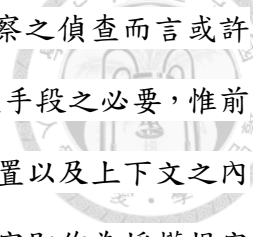
¹¹² 林鈺雄（2007），干預保留與門檻理論，政大法學評論，96 期，頁 225。

¹¹³ 薛智仁（2014），司法警察之偵查概括條款，月旦法學雜誌，235 期，頁 241。

¹¹⁴ 所謂門檻理論是以法律保留原則為前提而產生理論，其基本主張是司法警察（官）從事干預性的追訴性活動時，在一定的干預門檻之下，可以援引法律的一般授權條款作為干預基本權之基礎。

¹¹⁵ 林鈺雄，前揭註 112，頁 214-222。

¹¹⁶ 薛智仁，前揭註 113，頁 255。



查手段皆須如強制處分一般先聲請令狀方可為之，對於司法警察之偵查而言或許稍嫌效率低落，其仍有彈性運用對人民權利影響輕微之任意偵查手段之必要，惟前開所討論之刑事訴訟法第 230 條及 231 條之規定，依其法條位置以及上下文之內容觀之，實屬組織意義上之規定，僅憑「應即開始調查」寥寥數字即作為授權規定實屬牽強，不可諱言有違反憲法要求之法律明確性之疑慮¹¹⁷，認為其可作為授權規定應為現階段法規不盡完整之情況下不得不之解釋，因此本文亦認為立法機關仍應盡速將司法警察較常運用且是否對於人民權利影響過鉅有疑慮之任意偵查手段明文規範是否須經特別授權，以杜疑義。目前以警犬嗅聞作為犯罪追訴偵查手段之運用應遠不及跟監、盯梢等手段頻繁，但未來若發展順利而大量運用時，因其對人民權利雖有影響惟尚屬輕微，故亦為一任意偵查之方式，從而亦會面臨上述之法源依據問題，在此亦希冀未來立法機關若欲修訂相關規定時，亦將警犬嗅聞此種較新興之偵查方式納入考量。

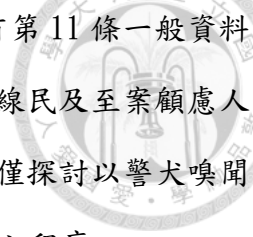
第二目 防止特定人犯罪之嗅聞

而與上述以犯罪追訴為目的之嗅聞不同，此種在危險尚未出現，而屬行政作用下防止危害警察行為之嗅聞，本文認為問題應回歸觀察法律所規定之警察權限，以《警察職權行使法》為最主要討論對象。我國警察職權行使法對具有預防性制壓犯罪性質之警察措施¹¹⁸訂有特別之授權規定，而此類措施主要是資料蒐集行為為主，包括一般所熟知之跟蹤、監視、線民祕密蒐集資料、治安顧慮人口查訪……等，因此類行為對人民受憲法保障之隱私權利造成影響，故須經特別之授權方得為之。學說上對於警察預防性制壓犯罪活動之法律定位有深入之分析¹¹⁹，本文於此並不另

¹¹⁷ 薛智仁，前揭註 113，頁 249-250。

¹¹⁸ 李錫棟（2017），〈警察預防性制壓犯罪之任務與職權〉，《警大法學論集》，33 期，頁 171-181。

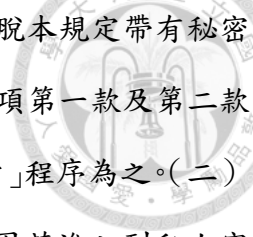
¹¹⁹ 李錫棟，前揭註 118，頁 181-191。



做討論。警察職權行使法對於此種針對特定人之資料蒐集規定有第 11 條一般資料蒐集、第 12、13 條之線民及第 15 條治安顧慮人口之定期查訪，線民及至案顧慮人口定期查訪之部分因與警犬之運用並不相關，故於此不贅，以下僅探討以警犬嗅聞實施警察職權行使法第 11 條一般資料蒐集之可行性以及應遵從之程序。

警察職權行使法第 11 條規定：「(第一項) 警察對於下列情形之一者，為防止犯罪，認有必要，得經由警察局長書面同意後，於一定期間內，對其無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形，以目視或科技工具，進行觀察及動態掌握等資料蒐集活動：一、有事實足認其有觸犯最輕本刑五年以上有期徒刑之罪之虞者。二、有事實足認其有參與職業性、習慣性、集團性或組織性犯罪之虞者。(第二項) 前項之期間每次不得逾一年，如有必要得延長之，並以一次為限。已無蒐集必要者，應即停止之。(第三項) 依第一項蒐集之資料，於達成目的後，除為調查犯罪行為，而有保存之必要者外，應即銷毀之。」此規定有若干要件，首先，進行資料蒐集之目的係「為防止犯罪」，資料蒐集之對象須滿足第一項第一款及第二款之要件，警察得使用之資料蒐集方式為「以目視或科技工具，進行觀察及動態掌握等」，其所能蒐集的資料內容限定於「無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形」，而為此行為須先經警察局長之書面同意，亦即「特別授權」後方可為之。

本文認為在此規定之下，警察可以警犬作為「科技工具」，在以「防止犯罪」為目的之前提下，對於第一項第一款及第二款之人或團體之周遭生活環境或交通工具為嗅聞。雖警察行為常同時具有「防止犯罪」及「追訴犯罪」之目的而難以明確區別，但只要該蒐集資料行為係寓含有「防止犯罪」之目的，則警察職權行使法第 11 條即可作為法源之依據。具有「防止犯罪」目的之嗅聞可想像之情況有若干，例如嗅聞是否有槍砲彈藥以預防持有者利用其為進一步犯罪；或是嗅聞是否有大量毒品存在而預防其進行買賣。須敘明的是，法條規定所能蒐集資料之標的係「無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形」，欲以嗅聞進行資料蒐集時須注意：(一)



所能嗅聞之標的僅能為物或環境，若所嗅聞之標的為人體，已逸脫本規定帶有秘密特質之「資料蒐集」意義，且若係對人為嗅聞，因此規定之第一項第一款及第二款已限定對象，除非滿足臨檢之要件，否則須依刑事訴訟法之「搜索」程序為之。(二) 所能嗅聞之區域限於非私人領域之住家外緣或其他公共空間，因若進入到私人空間為嗅聞，所蒐集之資料已非「無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形」，同樣地，除非滿足臨檢之要件，否則應依刑事訴訟法「搜索」之規定處理。而所嗅聞之區域究為私人或公共空間則有視個案情況判斷之必要，一般而言，以大門及圍牆作為界線，內部為私人空間，外部則為可嗅聞之公共空間。而現今公寓及大樓式之房屋甚多，本文認為進入該公寓或大樓之大門及圍牆即亦屬私人空間，即使內部之庭園、樓梯……等為住戶之公共空間，除郵差等獲同意進入者外，仍不允許他人隨意進入，故若進入其內為嗅聞，亦以逸脫此資料蒐集之範疇。(三) 對交通工具嗅聞限於停放在公共空間（如任何人均可進入之停車場或路邊停車格）之交通工具，若該車輛停放於私人空間（如個人車庫或住宅大樓地下停車場），亦須經過刑事訴訟法之搜索程序方得嗅聞，已非資料蒐集。而依警察職權法第 11 條之規定，若欲進行一般資料蒐集，須先經警察局長書面同意亦即特別授權方可為之，則若欲帶領警犬前往嗅聞以蒐集資料，亦須踐履此項程序。

第三目 實施臨檢附隨之嗅聞

警察為執行其「防止危害」之行政任務，「臨檢」為警察勤務中長期以來不可或缺之方法之一，司法院大法官釋字第 535 號解釋文就「臨檢」之發動要件、程序、救濟等宣告諸多應遵守之憲法原則，並敦促立法機關須完備臨檢相關之法律規範。警察職權行使法第 6 條至第 8 條之規定後依釋字意旨而有相應之規定。警察職權行使法第 6 條、第 7 條係關於在公共場所或合法進入之場所對人之身分查驗，第 8 條則是對於交通工具之攔停之臨檢要件及程序。本文於此所欲討論的是，是否能在臨檢之時搭配使用警犬嗅聞？又若可搭配警犬嗅聞，是否須在具備某種要

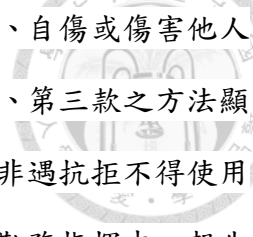


件下方可使用？

如前所分析，警犬對於人、物、場所之嗅聞雖影響受嗅聞者之身體權及隱私權，惟警察所得實施臨檢之公共場所或合法進入之場所，相較於私人處所，其隱私期待本較低，而警犬在訓練良好之情形下，其所能揭露之資訊有限，其獲得資訊之方式（嗅聞），亦無須長期、緊密甚至侵入性接觸受嗅聞對象，對於受嗅聞者之權利影響甚微，本文認為在警察執行臨檢勤務本可在一定條件下為人民之自由權利有適當限制，則以警犬輔助執法並無不可，現今以警犬協助臨檢之案例不在少數¹²⁰，成果亦有目共睹，惟究竟在何種要件下執行嗅聞行為方可兼顧警察臨檢效率以及人民權利保護，係本文以下欲探討之重點。

警察職權行使法第 6 條第 1 項就警察得實施臨檢之場所及對象規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人查證其身分：一、合理懷疑其有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者。二、有事實足認其對已發生之犯罪或即將發生之犯罪知情者。三、有事實足認為防止其本人或他人生命、身體之具體危害，有查證其身分之必要者。四、滯留於有事實足認有陰謀、預備、著手實施重大犯罪或有人犯藏匿之處所者。五、滯留於應有停（居）留許可之處所，而無停（居）留許可者。六、行經指定公共場所、路段及管制站者。」觀此規定，警方依本條實施之主要勤務為「查證身分」，而查證身分所得採取之措施則依同法第 7 條規定：「警察依前條規定，為查證人民身分，得採取下列之必要措施：一、攔停人、車、船及其他交通工具。二、詢問姓名、出生年月日、出生地、國籍、住居所及身分證統一編號等。三、

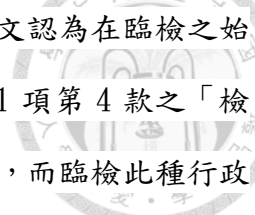
¹²⁰ 中央社網站，〈中市青春專案臨檢 警犬出動民眾稱奇〉，<https://www.cna.com.tw/news/alog/201807140076.aspx>（最後瀏覽日：05/31/2019）。蘋果日報網站，〈林口安居緝毒臨檢 警犬嗅查成主角〉，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180726/1398682/>（最後瀏覽日：05/31/2019）。民視新聞網站，〈汐止封城霹靂小組擴大臨檢 出動 64 人 2 隻警犬〉，https://www.ftvnews.com.tw/AMP/News_Amp.aspx?id=2018427N01M1（最後瀏覽日：05/31/2019）。



令出示身分證明文件。四、若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者，得檢查其身體及所攜帶之物。依前項第二款、第三款之方法顯然無法查證身分時，警察得將該人民帶往勤務處所查證；帶往時非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。」綜合此兩條規定，本文認為可能輔以警犬嗅聞之時間點有二：一為合法實行臨檢而攔停、詢問時，於查驗人民身分之同時即實施嗅聞，若嗅聞產生積極反應，則滿足警察職權行使法第 7 條第 1 項第 4 款「有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物」之條件，警員得進一步「檢查其身體及所攜帶之物」；二為將警犬嗅聞作為一「檢查」之手段，因此於合法實施臨檢後尚不得對受臨檢人為嗅聞，而須符合警察職權行使法第 7 條第 1 項第 4 款「若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者」之要件，方可以警犬嗅聞作為「檢查」手段而嗅聞其身體或所攜帶之物。

本文認為欲解決此問題或許應先仔細檢視《警察職權行使法》之規定內容，判斷其對於「臨檢」規定了何種程序，以及警察所能為之行為權限究竟為何。警察職權行使法第 6 條對警察發動臨檢所得為之行為僅規定「對於下列各款之人查證其身分」，而第 7 條所規定之查證身分之必要措施前三款所得為之行為分別為「攔停」、「詢問」、「令出示身分證明文件」，並無任何使警察得為「檢查」之規定，唯有第 7 條第 1 項第 4 款規定在「若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者」時，警察方得「檢查」其身體及所攜帶之物。因此本文認為警察雖有合法臨檢在先，惟並不當人得對受檢人直接為任何「檢查」之行為，而僅得先查證身分，當滿足前開第 7 條第 1 項第 4 款之要件時，方能對受檢者為進一步的「檢查」。

以警犬嗅聞人體或所攜帶之物所造成之權利侵擾雖較警員直接搜查輕微，然警犬嗅聞某程度如同使用科技工具為檢測一般，在現行法條對於「臨檢」之基本行



為「查證身分」、且須滿足一定條件方得為檢查之規範下，本文認為在臨檢之始不應即貿然使用警犬嗅聞。而是否得以警犬嗅聞作為第 7 條第 1 項第 4 款之「檢查」方法之一不無疑問。此處之「檢查」應屬行政檢查之一種¹²¹，而臨檢此種行政檢查與刑事搜索皆為警察所得行使之職權，兩者在運用上有時難免產生混淆，但一般而言，行政權所能實行之檢查權限應僅能為較刑事搜索而言對人民權利侵害較輕微之行為¹²²，因而行政檢查原則上僅能為「目光、表面性之檢查」¹²³，並可視執勤需要搭配侵害性較小之「拍搜」檢查¹²⁴。警犬嗅聞並非對於受檢者侵入性之檢查方式，亦無須使其將攜帶之物全然暴露於外，若警犬訓練得當，嗅聞所能揭露之資訊亦有限，並不脫行政檢查較刑事搜索而言應以侵害性較小之方法為之之原則，從而以警犬嗅聞作為臨檢之「檢查」方式，本文採取肯定見解。

另警察職權行使法第 8 條則是規定對於交通工具之攔停臨檢，其第 1 項規定警察合法攔停之前提係該交通工具「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」，而攔停後得採行「要求駕駛人或乘客出示相關證件或查證其身分」、「檢查引擎、車身號碼或其他足資識別之特徵」、「要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定」之措施。其第二項並規定：「警察因前項交通工具之駕駛人或乘客有異常舉動而合理懷疑其將有危害行為時，得強制其離車；有事實足認其有犯罪之虞者，並得檢查交通工具。」若為交通工具攔停臨檢時欲搭配使用警犬協助執法，此亦面臨與前開討論相似之問題，亦即在何種時間點得使警犬為違禁物之嗅聞？係在合法攔停之後為第 8 條第 1 項三種措施之時即可同時令警犬為嗅聞；或是須滿足同條第 2 項「有事實足

¹²¹ 林明鏘（2010），〈警察行使職權與身分查證問題〉，《警察法學》，9 期，頁 26-27。

¹²² 林俊益（2002），〈臨檢與搜索〉，《月旦法學雜誌》，81 期，頁 19。

¹²³ 林明鏘，前揭註 121，頁 27。

¹²⁴ 林明鏘，前揭註 121，頁 28。

認其有犯罪之虞」之合理懷疑¹²⁵時，方可以警犬嗅聞作為檢查之方法之一，使其「檢查交通工具」？對此問題，學者溫祖德認為「當合法臨檢在先，其後執法行為，可能以警犬在現場協助進行危害防止任務」¹²⁶，所採擇者是前述第一種看法，其論述重點係著重在「警方得否將警犬之積極嗅聞反應視作警執法第八條第二項後段所謂『有事實足認其有犯罪之虞者』」，而其認為得在攔停後即可實施嗅聞之理由是因「當有合法臨檢在先，所為極其『短暫』時間的留置及視情形為拍觸身體之行為，屬於『有限度』之侵害基本權，屬於低程度的侵害，在藉由『未』額外增加人民負擔而實施臨檢的同時，使用警犬嗅聞，檢查受臨檢之人、車等，延續臨檢對人民進行『低』程度且『短』時間之侵害，並未增加隱私侵害之程度。¹²⁷」亦即其認為當合法實施臨檢時，警員即可為留置或拍觸等低度限制人民權利之行為，此時以警犬輔助嗅聞並無另外增加人民之權利限制。然本文持與上開見解不同之看法，認為欲明辨得使用警犬嗅聞之時機仍應回歸警察職權行使法之法規範判斷其是否授權警察為如此之行為，警察職權行使法第 8 條第 1 項就警察合法攔停車輛後所得實施之措施僅有第 1、2、3 款分別規定之「要求出示證件查證身分」、「確認車輛資料」、「要求接受酒測」，並無任何可為其他「檢查」行為之規定，因此本文認為在攔停車輛後僅能為法規所明文規定之前開行為，在不具備任何前提要件下即實施拍觸或是警犬嗅聞等，係超脫法規所授權之行為，而同條第 2 項進一步規定若警察認為「駕駛人或乘客有異常舉動而合理懷疑其將有危害行為」時，其可為之行為為「強制其離車」，若「有事實足認其有犯罪之虞者」，方可「檢查交通工具」，本文認為如前所述，此處之「檢查」方屬警員可以警犬為嗅聞之法規依據，此時之檢查亦同

¹²⁵ 臨檢之發動門檻並非本文之討論重點，詳可見王兆鵬（2003），〈第四章：警察盤查之權限〉，氏著，《路檢、盤查與人權》，頁 138，臺北：元照。李榮耕（2013），〈臨檢與搜索—最高法院一〇一年度臺上字第七六三號刑事判決〉，《月旦裁判時報》，20 期，頁 80-81。林俊益，前揭註 122，頁 19。

¹²⁶ 溫祖德，前揭註 6，頁 174。

¹²⁷ 溫祖德，前揭註 6，頁 176。




樣可視情形搭配拍觸等低度侵擾行為。

在釐清在臨檢情形警犬得為嗅聞之前提要件後，須補充說明若干亦混淆之情況。首先，若依前開之程序實施嗅聞，而警犬為積極反應，本文認為此時已可作為轉換為刑事程序之依據，亦即可將警犬嗅聞之積極反應結果作為進行搜索之「相當理由」而聲請令狀，或在滿足其他無令狀搜索之情況下為搜索。而若是在臨檢之初始，警員即發現受檢人持有違禁物，該人應屬警方得逮捕之現行犯（可能觸犯刑法第 186 條持有危險物罪、毒品防制條例第 11 條持有毒品罪、槍砲彈藥刀械管制條例之相關禁止持有規定等），此時即由行政程序轉為刑事程序，在合法逮捕現行犯時，依刑事訴訟法第 130 條警方即可執行無令狀之「附帶搜索」，此時若再使警犬嗅聞係作為警方實施搜索之方法之一。

另警察職權行使法第 6 至 8 條之規定僅規定了警察於公共場所或合法進入之場所對「人」之身分查證、檢查，以及攔停交通工具後對於「人」及「交通工具」之查證及對「交通工具」之檢查，並無對於「場所」之檢查有所規範，從而單依警察職權行使法就臨檢之規定以觀，並無法得出警察得對臨檢之場所本身（如對於 KTV、酒店之置物櫃或周遭環境）為檢查之結論，因而在一般臨檢之情況下，原則上應不得令警犬對於臨檢場所之環境為嗅聞，而應依前開規定僅限於對滿足要件之人、所攜帶之物及交通工具為嗅聞。

第四目 於道路或其他公共場所之隨機嗅聞

「隨機嗅聞」此種嗅聞情況係指在未有任何犯罪發生前，亦非為進行以查證身分為目的之臨檢行為，而在室內外公共場所警犬隨機進行嗅聞之情形。在目前我國法規並無法規明文規範此種行為之情形下，其在我國規範架構中之性質及容許性為何不無討論空間。第一種可能之解釋方式是從警察職權行使法第 10 條「蒐集資料」之角度切入，警察職權行使法第 10 條第 1 項規定：「警察對於經常發生或經



合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關(構)裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。」此資料蒐集之規定並非針對警方已鎖定之特定人，而是對於不特定多數人之資料蒐集，制定時所設想者應係監視器之運用，而「其他科技工具」是否亦包含警犬之嗅聞能力，不無疑問。同條第二項接續前項規定：「依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。」且同法第 18 條亦規定：「警察依法取得之資料對警察之完成任務不再有幫助者，應予以註銷或銷毀。但資料之註銷或銷毀將危及被蒐集對象值得保護之利益者，不在此限。(第一項)應註銷或銷毀之資料，不得傳遞，亦不得為不利於被蒐集對象之利用。除法律另有特別規定者外，所蒐集之資料，至遲應於資料製作完成時起五年內註銷或銷毀之。(第二項)」觀此些規定，其中皆有「註銷」、「銷毀」，依體系性之法律解釋，此「資料」應屬可留存、可銷毀使其不復存在之資料，諸如電磁紀錄或紙本文件皆屬之。惟執勤犬之嗅聞後之反應，雖亦透露出某層面之資訊類如此人身上是否藏有違禁物，惟此訊息無法留存，犬類嗅聞後亦無法在其身體中建立資料檔案，供日後存取或刪除，故執勤犬嗅聞行為雖亦類同資料之提供，惟此資料與警察職權行使法所稱之資料不同，而執勤犬之嗅聞能力與所謂之「科技工具」亦有所不同。且使用警犬嗅聞相較於利用監視器或攝影工具蒐集資料之方式，所能得知之訊息並不止於被蒐集者之行為外觀，以警察職權行使法第 10 條作為其行為依據實有不足之處。

另一種解釋之方法則是從警察勤務條例中之「巡邏」角度切入，若係在未搭配執勤犬嗅聞而僅有警察以肉眼在公共場所巡視，應屬於警察勤務條例第 11 條所規範警察勤務中之「巡邏」行為，亦即「劃分巡邏區(線)，由服勤人員循指定區(線)巡視，以查察奸宄，防止危害為主；並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察勤務

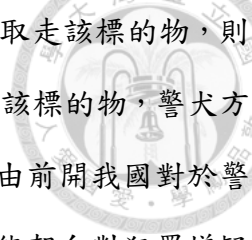
¹²⁸。」此規定中之「檢查」行為實質內涵為何，法條並無進一步說明，然此種「檢查」依一般對巡邏之認知，應指對於場所環境之檢視，若係對特定人欲為盤查，則應遵循警察職權行使法關於「臨檢」之要件方可為之。而在公共場所或大眾往來之道路上搭配執勤犬進行嗅聞，或可在此脈絡下將其認為是上開條文中之「檢查」行為，然因此「檢查」係伴隨著巡邏之勤務而生，故本文認為此種情況下之嗅聞僅能針對所巡邏之環境嗅聞，如在車站、大型活動園區等，對於座椅、垃圾桶進行嗅聞，若係欲鎖定某特定人而嗅聞其人身或所攜帶之物，則如前述，亦應滿足臨檢盤查規定之要件方可為之。

第三節 撲咬行為法律性質

第一項 警犬撲咬之適用情形

在警犬之訓練項目中，其中一種係訓練警犬以其優於人之奔跑速度使其查找並追捕逃逸中之歹徒，並咬住歹徒之四肢，阻礙其行動。亦有訓練警犬在歹徒企圖以暴力襲警時，使警犬撲咬歹徒，達到嚇阻效果。但此類的警犬行為因係施物理強制力於目標行為人身上，極可能造成人身自由之限制以及身體健康權之侵害。以我國對於警犬之訓練為例，筆者於蒐集資料之過程搜尋到新北市警犬隊訓練偵爆犬之影片，其中一部分則是使警犬撲咬歹徒以達控制其行動之目的，警犬隊就此雖曾表示此非正式勤務會實施之動作，執行偵蒐時僅會攔截炸彈客，並以坐下方式示警領犬員前往處理。然新北市警犬隊近來對於其警犬隊長相較具威嚇性之警衛犬，尚另外進行護衛警戒訓練，使其保護人員或重大財務，如在女警夜間執勤時隨行在側，或是在運鈔員執勤時在旁警戒保護。以筆者曾經到場觀看過的護鈔訓練為例，警犬在運鈔員取鈔、運鈔之過程會在旁戒備，若遇歹徒襲擊，在運鈔員向外求援之際，警犬會緊挨著標的物(如：鈔票袋)，並龇牙咧嘴以凶狠姿態對著歹徒狂吠，試圖將

¹²⁸ 警察勤務條例第 11 條第 1 項第 2 款。



其逼退，若領犬員出聲制止，其即會停止吠叫；若歹徒仍向前欲取走該標的物，則警犬會撲咬該名歹徒，撲咬部位則是以手臂為主，直至歹徒鬆開該標的物，警犬方會鬆口。雖此技能尚在訓練階段而尚未與正式勤務搭配運用，惟由前開我國對於警犬之訓練類型可之，對於警犬之使用並不僅止於嗅聞，而是極可能朝向對犯罪嫌疑人施以吠叫甚至是撲咬此種物理強制力之手段以達逮捕之目的。

第二項 警犬可否歸類為警械

第一款 我國法之脈絡

警犬雖為生命體，在行政機關之指示下協助行政機關執行職務，且為人類忠實之夥伴，惟其並非人類，亦不具法人格，法理論上無法直接將其視為行政法上之「行政助手」。我國法律體系之下，動物為「物」，民刑法皆如此規範，因此警犬之於警察，以動物為物之角度觀之即屬裝備之一種，在上述使警犬以鼻嗅聞爆裂物、毒品等情況，警犬相當於一種如探測器般之技術裝備；而在使警犬追捕、撲咬歹徒之情形，著眼於其施加於相對人之物理強制力，在此層面上其與警械具有一定程度之相似性。

而我國對於警械有《警械使用條例》之規定，其中第一條第一項規定：「警察人員執行職務時，所用警械為棍、刀、槍及其他經核定之器械。」而同條第三項規定則授權行政院制訂關於警械之種類及規格之規範。行政院因此訂定了「警察機關配備警械種類及規格表」，將警械分成四大類別：棍、刀、槍、其他器械，其他器械又包括瓦斯器械、電氣器械、噴射器械及應勤器械¹²⁹。由我國關於警械之明文規定可之，警犬並不屬於其中之任何一類，並非警械。

¹²⁹ 應勤器械的項目裡包含警鏢、警繩、防暴網三個項目，係用來限制歹徒或犯罪嫌疑人行動之用具，中國法律稱此類器械為「約束性警械」，可見於《中華人民共和國人民警察使用警械和武器條例》。

著眼於「使用警犬施物理強制力於人民」之性質上，本文認為警犬於此的角色即如同警械一般，帶有威嚇性以及可大可小的人身侵害性，實有必要將此類的警犬行為之法律性質加以界定，且此類行為亦應如同警械一般受法律之規範，其發動之要件、使用之方法、應恪守之原則皆應有明文可遵行，避免警犬的濫用造成人民基本權利之侵害，以及不必要的警犬損傷。

第二款 美國法之脈絡

美國憲法增修條文第四條保障人民不受不合理之搜索逮捕行為，而其所謂之逮捕行為，無論是以警棍、警槍甚至是警犬做為逮捕之工具，只要涉及對於人民物理上強制力之施加，皆應符合憲法之要求¹³⁰。

美國法並無如我國有警械使用條例之法律規定，各種強制力類型，係源自警察執法實務之需要，而應遵循之原理原則，則是由法院之判決先例發展而來¹³¹。美國法強制力的行使大致區分為兩大類別，一是致命強制力（deadly force 或 lethal force），另一則是非致命強制力（nondeadly force 或 nonlethal force）。所謂致命強制力依多數聯邦巡迴上訴法院的定義為「有合理可能導致死亡或重大人身傷害之強制力」¹³²，典型例子即是槍械的射擊；相對地，非致命強制力則指致命強制力以外之警察強制力行使，諸如警棍、化學噴霧等皆屬之。

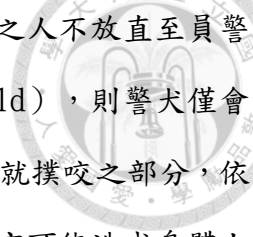
參照美國訓練警犬追捕之方法，對人民侵害最小的應屬「包圍並吠叫（circle and bark）」，亦即指示警犬逼近受追捕者，並以持續吠叫之方式迫使受追捕者配合警方之逮捕¹³³。而在使警犬撲咬部分，亦有兩種不同之型態，若執勤員對警犬下

¹³⁰ *Mendoza v. Block*, 27 F.3d 1362 (9th Cir.1994)

¹³¹ 黃政龍，前揭註 8，頁 198。

¹³² 黃政龍，前揭註 8，頁 176。

¹³³ Douglas U. Rosenthal, *When K-9's Cause Chaos – An Examination of Police Dog Policies and Their Liabilities*, 11 N.Y.L. Sch. J. Hum. Rts. 280-281 (1994)



達「咬住不放」(bite and hold)之命令，警犬會咬住應逮捕之人不放直至員警制伏該人；若員警下達的指令為「吠叫及控制」(bark and hold)，則警犬僅會對嫌疑人大聲吠叫，除非該人欲逃跑，否則警犬並不會撲咬之。就撲咬之部分，依美國法對於強制力之區分，因警犬之撲咬使被撲咬人行動受制，亦可能造成身體上之傷害，對於相對人而言為強制力之一種，惟此種強制力屬「致命」或「非致命」，美國法院對此曾有不同看法存在，詳如下述。

第三項 美國法院對於撲咬行為之認定

第一款 是否為合憲之強制力運用

美國憲法增修條文第四條保障人民不受不合理之搜索逮捕行為，惟在此規範下並非表示警方不得運用強制力，而係其強制力之使用在該時空背景之下須為合理。若為合理之強制力使用，則在滿足一定條件之下，法院亦允許警方使用致命強制力。

對於憲法增修條文第四條警方逮捕手段合理性之判斷，美國聯邦最高法院在1985年之 *Tennessee v. Garner* 一案，援用在前文曾經提過之 *Place* 案衡平準則，認為須衡量人民權利所受之侵害以及政府運用此種強制力之公益考量¹³⁴。法院並在本案中表示，原則上在憲法增修條文第四條之規範下，執法者以致命強制力來逮捕嫌疑犯應屬不合理且違憲之行為，但若執法者有相當理由相信嫌犯對於警員或是他人有造成身體傷害之嚴重威脅，則在此情形下使用致命強制力例外屬合於憲法規範之追緝行為¹³⁵。此對於何種情況下得以使用致命強制力之解釋，被稱做為 *Garner* 準則。而在 *Garner* 案中，法院審視田納西州對於使用警犬追捕嫌疑犯之規

¹³⁴ *Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 8 (1985)

¹³⁵ *Id.*, at 1, 3, 11.

範，認為其未區分情形，而允許對於「所有」逃逸中之嫌犯使用致命強制力¹³⁶，屬於違憲之規範。

所謂「致命強制力」已如前述，多數聯邦巡迴上訴法院將其定義為「有合理可能導致死亡或重大人身傷害之強制力」¹³⁷。至於警犬撲咬之使用是否為致命強制力，美國聯邦第六巡迴上訴法院在 *Robinette v. Barnes* 一案認為欲判斷警方所使用之強制力是否為致命強制力須考量到（一）員警主觀上是否有使嫌犯致死或重傷之意圖；（二）員警是否知悉其所使用之強制力，對嫌犯造成極大死亡或重傷之風險¹³⁸。而在本案對於警犬撲咬運用之具體判斷上，法院認為因（一）至判決當時並無任何因警犬撲咬而致人於死之案例，且（二）觀對於警犬追捕嫌犯之訓練內容，僅有微小之可能導致嫌疑犯之死亡，因上開兩點理由，法院認為使用警犬追捕撲咬嫌疑犯並非屬於「致命強制力」¹³⁹。法院進一步認為，即使警犬撲咬為致命強制力，在 *Garner* 準則之下，在該案之運用亦屬於合理¹⁴⁰。

綜前所述，法院認可在特殊情況下得例外以致命強制力制服逃犯，僅要其手段在該情境下為合理，則不會違反憲法增修條文第四條之要求。而對於警犬之運用，法院多認為其並非屬於致命強制力¹⁴¹，至於對於警犬撲咬之運用在何種情況下屬符合憲法增修條文第四條之「合理性」要求，法院對此亦多有討論。

第二款 是否為過度之強制力運用

¹³⁶ 在 *Garner* 案中，警員所為之致命強制力係對於犯下夜盜行為（burglar）而逃逸之嫌犯從背後槍擊。

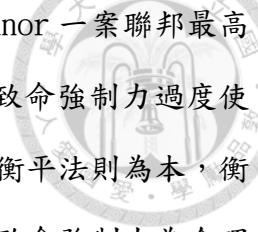
¹³⁷ 黃政龍，前揭註 8，頁 176。

¹³⁸ *Robinette v. Barnes*, 854 F.2d at 912 (6th Cir. 1988)

¹³⁹ *Id.*, at 912.13.

¹⁴⁰ *Id.*, at 913.

¹⁴¹ 除上開所述之 *Robinette v. Barnes* 一案外，美國聯邦第九巡迴上訴法院在 *Miller v. Clark County* 一案亦有相同見解。*Miller v. Clark County*, 340 F.3d 959, 963. (9th Cir.2003)



對於非致命強制力之合理性判斷，1989 年之 *Graham v. Connor* 一案聯邦最高法院發展出一套判斷標準，在往後之案件中成為判斷是否為非致命強制力過度使用 (excessive force) 之圭臬¹⁴²。在此標準中，亦是以前述之衡平法則為本，衡量政府公益以及個人之權利，而 *Graham* 案中，法院認為在對非致命強制力為合理性判斷時，須特別著重在「個案之事實情形」(facts and circumstances of each particular case)，並提出三點判斷參考：(一) 嫌犯犯罪行為之嚴重性；(二) 該嫌犯是否對他人造成立即之安全危險；(三) 嫌犯是否抗拒逮捕或是試圖逃逸。

由前述 *Graham* 標準可知，是否為過度之強制力使用，須詳細地就個案之情況為判斷，於使用警犬撲咬嫌犯之情形，1994 年之 *Mendoza v. Block* 係美國聯邦第九巡迴上訴法院判斷警犬撲咬嫌疑犯是否使用過度強制力之首宗案件，其認為撲咬行為亦屬施加強制力之逮捕行為，在為憲法增修條文第四條合理性之檢驗時，亦適用 *Graham* 案所發展出之標準審查是否為過度強制力之運用即可，而無須另有一套標準¹⁴³。在 *Mendoza* 一案中，法院就事實認定之部分認為嫌犯 *Mendoza* 犯下強盜罪後逃逸而受追捕，極有可能配戴武器，而當警方欲逮捕 *Mendoza* 時其抗拒掙扎，故在此情形下指示警犬對其撲咬為合理之強制力使用。

另在 *Chew v. Gate* 一案中，法院亦適用 *Graham* 標準來判斷警犬對於嫌犯 *Gate* 之撲咬是否為過度之強制力，法院認為 (一) 已被三個重罪通緝之嫌犯 *Chew* 又再次因涉犯重罪被追捕；(二) 在未確認 *Chew* 是否配戴武器之情況下 *Chew* 即逃逸至一大型廢物堆棄廠裡，對警方安全造成威脅；(三) 從其逃逸員警追緝加上其有三份重罪通緝來看，嫌犯 *Chew* 有慣性逃逸之傾向，且其已躲避警方追緝兩小時之久，

¹⁴² Lisa K. Sloman, *Throw a Dog a Suspect: When Using Police Dogs Becomes an Unreasonable Use of Force Under the Fourth Amendment*, 34 *Golden Gate U. L. Rev.* 194-196. (2004).

¹⁴³ *Mendoza v. Block*, 27 F.3d 1362 (9th Cir.1994)



顯然是抗拒逮捕¹⁴⁴。在這樣之前提下，法院認為已警犬對其追捕並下達撲咬之命令並非過度之強制力。

除上述案件外，亦有案件適用 Graham 標準而後認為在該案件中，警犬之撲咬屬於過度之強制力使用。如 Marley v. City of Allentown 一案，嫌犯 Marley 道路上，在警方將其攔停後，其飛奔逃離員警，員警指示警犬向其追捕，警犬則以撲咬其大腿及肚子之方式將其制伏¹⁴⁵。在本案中，法院認為 Marley 僅是輕罪之嫌疑犯，且嫌犯並無配戴武器且以跑步之方式逃離，可認並無對於警方造成安全威脅，故本案以警犬對 Marley 撲咬為過度之強制力使用。

綜上案件可知，警犬之撲咬行為是否構成過度之強制力使用，法院於判斷時皆是運用 Graham 標準來考量案件之客觀情狀，而該標準之操作有賴法院對於個案客觀情形之掌握。事實上，據有多年領犬經驗之警員表示，在其領犬之六年間，約有百分之九十之嫌疑犯在看到員警領有警犬時即放棄抵抗¹⁴⁶，因警犬本身就極具恫嚇力之緣故，故本文認為應善用前述所曾提及之「包圍及吠叫(circle and bark)」方法，避免造成嫌犯及警犬不必要之損傷（因人之本能反應，難以期待被警犬撲咬之嫌犯不對警犬做出攻擊行為）。在考量到憲法對人民身體權利之保護以及警犬撲咬對於人體所可能造成之重大傷害，法院原則上不應鼓勵警方使用如此之強制力，應審慎判斷警員是否係在經過充分考量之下才指示警犬撲咬。


第四項 對於警犬撲咬行為之規範

第一款 美國之若干規範參照

¹⁴⁴ Chew v. Gate, 744 F. Supp. 952 (C.D. Cal 1990)

¹⁴⁵ Marley v. City of Allentown, 774 F. Supp. 344 (E.D. Pa 1991)

¹⁴⁶ Douglas U. Rosenthal, supra note 133, at 296-297.

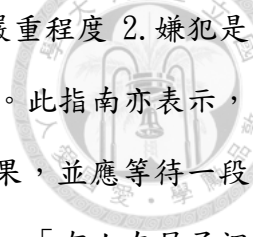


除前述由法院判決先例發展而來之原則外，美國許多地區之警察機關執法手冊中，亦可見有使用警犬之相關應注意、應遵循事項。華盛頓州西雅圖警局所制定之指南(Seattle Police Department Manual)¹⁴⁷中，警犬運用(Canine Deployment)之部分歸類於武力使用(Use of Force)之一部，指南中第三點規定領犬員(Canine Handlers)必須擁有命令警犬為撲咬或僅留置原地不撲咬之能力，且須定期檢測領犬員是否擁有如此能力，通過檢測者方可運用警犬執勤。第四點則規範在何種情況下得運用警犬作為武力方法，其規定僅有在領犬員合理相信或知悉嫌犯擁有武器或其他可能造成死亡、重大傷害或對領犬員或他人造成急迫威脅之器械，或正有攻擊挑釁之行為或脫逃之情況，方可使警犬對嫌犯施以物理強制力或撲咬。而若欲真正使警犬撲咬嫌犯，則在命令警犬撲咬前，應先口頭警告嫌犯並等待合理之時間視其是否服從警方指令，該警告須告知嫌犯若不聽從警方之指示，警方將釋放受訓練之警犬使其追捕或撲咬嫌犯，而此可能導致其被警犬咬傷。而在使警犬進入建築物或封閉區域前，前述之警告應放大聲音且重複為之，此係為使建物內之人得知警方將使用警犬隊，並提供嫌犯向警方投降之機會，該警告須告知警方正在場，若不投降將有受訓練之警犬被釋放，並可能被其咬傷。指南之第七點亦例示若干不應使用警犬執法之情況，諸如應考量嫌犯之年紀及是否具暴力傾向，若為青少年或不具武力威脅性者則應以其他替代方式取代警犬撲咬；若嫌犯僅是因有毒品或酒精問題而無其他嚴重犯罪亦不可動用警犬；警犬亦不可用在控制和平示威之群眾，若是重大非法集會或暴動之情況，則須在警局局長批准後方可為動用警犬。

堪薩斯州之勞倫斯(Lawrence)警局之警犬使用指南(Patrol Service Dog Unit Operations Manual)¹⁴⁸亦規範領犬員在決定以警犬施強制力追捕嫌犯前，應

¹⁴⁷ 8.300 - Use of Force Tools. Retrieved from <https://www.seattle.gov/police-manual/title-8---use-of-force/8300---use-of-force-tools>

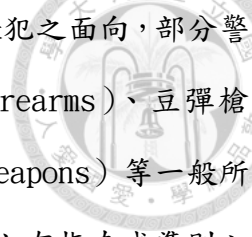
¹⁴⁸ *Patrol Service Dog Unit Operations Manual* [PDF]. Retrieved from https://assets.lawrenceks.org/assets/agendas/cc/2015/02-03-15/psd_operations_manual.pdf



考量全面的情況，並具體指出三個應考量之要件：1. 該犯罪之嚴重程度 2. 嫌犯是否對執法人員或他人造成立即之安全威脅 3. 嫌犯是否持續反抗。此指南亦表示，在釋放警犬前應以口頭警告執法對象將釋放警犬以及可能之後果，並應等待一段時間視其是否表示投降。而可參考的範例為「此為勞倫斯警方」、「有人在屋子裡嗎？現在出來並投降否則將有警犬進去搜尋你。」、「我要釋放警犬了而你有可能因此被咬。」「警犬已經釋放了。」此指南並具體規範各段警告間之等待時間應有15至30秒。惟此告知義務在特別情況如緊急須用警犬，或領犬員判斷後合理相信該警告可能對領犬員、他人或公眾之安全產生危害時，例外無須先為警告而得直接動用警犬。

華盛頓州之林伍德 (Lynnwood) 之《警用犬方針及程序指南》(LPD Policy and Procedure Manual)¹⁴⁹，其第六段對於警犬相關行為有定義性之規定，其中所謂「撲咬」(bite) 應定義為以狗之嘴巴對於人的身體或衣物之緊咬，無論是否造成傷害或受損。第八段「警犬使用」(Canine Tactics) 之部分，在以警犬追捕嫌犯之情況亦規範若干領犬員應遵照之守則，其規定在領犬員釋放警犬前，須先採取合理的步驟確認將被拘捕之人即是嫌犯，且除了有理由相信其本身或他人之安全將受危害，原則上應先口頭警告嫌犯警犬將被釋放，本指南亦列出具體的警告範本：「此為林伍德警方，命令你現在出來否則我將讓警犬進去，而你可能因此被咬而受傷。(在釋放警犬前停留一段時間讓嫌犯有機會回應)」、「此為林伍德警方，停止你的行為否則我將讓警犬進去，而你可能因此被咬而受傷。(停留一段時間讓嫌犯有機會回應)」指南並規定，當警犬鎖定嫌犯後，警犬被容許控制住嫌犯直至領犬員到達，當能支援之警力到達後，領犬員則將嫌疑犯交由警員拘捕。指南亦設有必要性之規範，亦即不得在逾越拘捕必要性之範圍使警犬撲咬或對他人造成傷害。

¹⁴⁹ *Lynnwood Police Department-Canine Policy And Procedure Manual* [PDF]. Retrieved from <http://mrsc.org/getmedia/2fd296ac-5511-4b88-acaf-e4b56dff428b/L95k9.pdf.aspx>

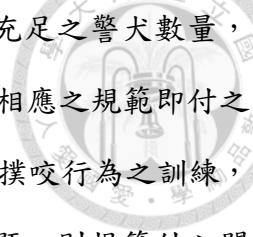


由前述所介紹之美國各地方警局之指南手冊可之，在逮捕嫌犯之面向，部分警局直接將警犬歸類於強制力使用之部分，而與火藥槍枝 (firearms)、豆彈槍 (beanbag shotgun)、電擊槍 (CEW, conducted electrical weapons) 等一般所認知之警械並列而規定。而有些警局則是就警犬執法之部分獨立有指南或準則之規定，但普遍在規範裡可見其要求領犬員對警犬所可能具有之物理強制力或傷害力特別謹慎，而不可任意以警犬撲咬作為協助警察逮捕犯人之工具。且各地方警局之指南規定雖不盡相同。但皆規範在何種必要之情況始可釋放警犬，且在釋放警犬前，皆課予領犬員以口頭警告嫌犯之義務，使嫌犯對於其將面臨的處境有所知悉，而不可以警犬之攻擊突襲嫌犯。

美國雖有長久使用警犬之歷史，但其亦常被認為主要針對有色人種來使用，某程度與種族歧視有所連結。尤其在 1963 年阿拉巴馬州伯明罕，由馬丁·路德·金恩 (Martin Luther King) 博士領導之和平群眾示威，由白人警察帶著警犬和消防水管進行壓制，此讓美國社會之警犬使用更蒙上一層陰影。故建立完善之執法操作標準對於減少選擇性之以警犬撲咬有其必要，使警犬之使用得以發揮維護人民安全之效果而非撕裂多元之社會。

第二款 我國之現況：缺乏法律明文

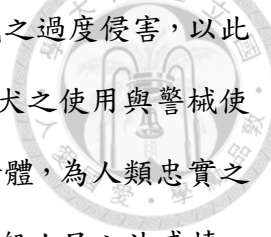
內政部於 107 年 3 月訂定「警察機關警犬運用及管理作業要點」，惟此要點主要係針對警犬之管理，包括豢養規定、訓練方式之列舉、執勤時間之規定、犬隻或人員受傷之處理、退除役、警員獎懲及勤務協調等，並非關於執行特定任務之作業規範。另一相關之規定為臺中市於 107 年 1 月所訂定之「臺中市政府警察局警犬執勤作業規定」，內容與內政部之前開作業要點十分類似，而其中「陸、警犬執勤」之部分第 1 點規定：「警犬執勤應依據『警犬執勤作業程序』辦理（如附件 6）」惟筆者百般搜尋，目前仍不見此「警犬執勤作業程序」之存在，故我國之現有之各層級規範中，目前並無如美國一般之作業程序規範或手冊。



無規範可循之現象或許可歸因於我國並無如美國一般有較充足之警犬數量，對於警犬執法之訓練亦較不足，因此在執法情況不多之情況下，相應之規範即付之闕如。惟如上文所述，目前我國警犬隊已有針對警犬追捕行為、撲咬行為之訓練，未來或許不可避免地亦會面臨到使警犬執法之正當法律程序問題，則規範付之闕如之情況，實為我國警犬執法制度上不足之處。

著眼於「使用警犬施物理強制力於人民」之性質上，本文亦認警犬於此的角色即如同警械一般，帶有威嚇性及可大可小的人身侵害性，因此於此面向，應將此類警犬行為之法律性質加以界定，且應受法律之規範，其發動之要件、使用之方法、應恪守之原則皆應如美國警局所制定之守則、指南一般有明文可遵行，避免警犬的濫用造成人民基本權利之侵害，以及不必要的警犬損傷。而在具體之增訂法規範部分，權宜之計或可在警械使用條例中直接增訂警犬撲咬之類型，並新增或準用相關規定，如關於撲咬行為發動要件之判斷，因撲咬行為可能造成大小範圍之撕裂傷，此種傷害類如使用槍械或警刀之結果，勘屬嚴重，在制定使用規範時可考慮準用或參照目前警械使用條例第四條第一項關於使用槍械、警刀發動要件之規定，其規定：「警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警刀或槍械：一、為避免非常變故，維持社會治安時。二、騷動行為足以擾亂社會治安時。三、依法應逮捕、拘禁之人拒捕、脫逃，或他人助其拒捕、脫逃時。四、警察人員所防衛之土地、建築物、工作物、車、船、航空器或他人之生命、身體、自由、財產遭受危害或脅迫時。五、警察人員之生命、身體、自由、裝備遭受強暴或脅迫，或有事實足認為有受危害之虞時。六、持有兇器有滋事之虞者，已受警察人員告誡拋棄，仍不聽從時。七、有前條第一款、第二款¹⁵⁰之情形，非使用警刀、槍械不足以制止時。」此規定係採列舉之方式規範使用之要件，因警刀及槍械屬於較高侵害性之警械類型，

¹⁵⁰ 警械使用條例第三條：「警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警棍制止：一、協助偵查犯罪，或搜索、扣押、拘提、羈押及逮捕等須以強制力執行時。二、依法令執行職務，遭受脅迫時。三、發生第四條第一項各款情形之一，認為以使用警棍制止為適當時。」



因而此發動門檻亦會較其他警械高，以避免浮濫使用造成對人民之過度侵害，以此發動要件作為使用警犬撲咬之門檻，尚屬合理。然本文認為將警犬之使用與警械使用之相關規範並列規定並非最適合之方式，蓋因警犬畢竟為生命體，為人類忠實之夥伴，將其與無生命且具武力形象之其他警械並列，實有違於一般人民之法感情，因此本文認為雖在關於撲咬部分具體規範上可參照警械中警刀及槍械之規範方式，然整體而言仍應就警犬此特殊之使用類型另訂一獨立規範，而將撲咬行為列為其中一種使用類型，於中詳細規定其發動要件，此種專法之訂定方能彰顯警犬為生命體之特殊性。

第四節 我國法下執勤犬造成權利侵害之救濟

若係在刑事訴訟程序上因不當使用警犬嗅聞而有違法搜索、證據使用禁止問題，固然係依各該刑事訴訟之判斷法則處理，此非為本文所欲討論之重點，本文主要著眼於就權利損害或損失如何解釋其中之法律關係，而依國家賠償或是其他民事規範請求損害賠償抑或是損失補償之問題。另本文亦不欲對於此些求償事件屬行政訴訟或民事訴訟此類之審判權歸屬爭議有進一步分析，而僅欲著眼於實體法上具體請求權基礎之涵攝。

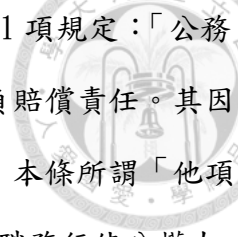
目前我國對於執勤犬造成損害之救濟並無完整而詳盡的規範，尤其在最可能發生權利侵擾的「警犬」部分尚付之闕如，無論是警犬的嗅聞行為或是更具威脅性的撲咬行為，皆有侵害人民權利之可能性存在。目前僅有「海關緝毒犬隊運用及管理作業要點」第四點之第二項規定：「緝毒犬隊於海關法定查緝場所執行搜索、檢查時，非因領犬員之故意或過失，致發生下列情事，由海關編列預算支應：1. 緝毒犬因執勤而傷害人身或損壞其衣物或其他財物者。2. 緝毒犬因執勤而損壞藏有可疑物品之物件或貨物者。」然此規定係以編列預算之角度為規範，並非一權利受侵害者得主張之請求權基礎。從而人民若因執勤犬之行為而造成身體、財物或其他自由權利受損應如何救濟，即是本處所欲探討之問題。



第一項 領犬員之故意過失而致之權利侵害

若執勤犬造成人民之權利侵害，係因領犬員之故意過失而致，在現行法律體系尚無針對此種狀況之賠償補償有任何規範之情況下，可適用一般性之國家賠償法及民法之規定。民法上與使用警犬較相關之損害賠償規定有二，一為第 190 條之動物占有人責任，另一則為第 186 條之公務員侵權責任，以下分述之。

民法第 190 條規定：「動物加損害於他人者，由其占有人負損害賠償責任。但依動物之種類及性質，已為相當注意之管束，或縱為相當注意之管束而仍不免發生損害者，不在此限。動物係由第三人或他動物之挑動，致加損害於他人者，其占有人對於該第三人或該他動物之占有人，有求償權。」警犬侵害他人權利而適用此規定之易處在於，警犬本為動物，無須透過將其解釋為其他在制定時未考慮到警犬之法律上概念來適用該些規定，而是可直接涵攝為「動物加損害於他人」。而本規定之賠償義務人為「占有人」，此占有人依學說見解包含對動物有事實上管領力之「直接占有人」及受他人指示而對動物有管領力之「占有輔助人」，並不包含無直接管理力之「間接占有人」，在警犬執勤之狀況下，此所謂直接占有人多半為領犬員，而警犬為該使用之行政機關所有，該行政機關即為非本條「占有人」範疇之「間接占有人」。另民法第 190 條動物占有人責任所採之立法方式為「推定過失危險責任」，亦即侵權責任之成立除客觀上之危險外，亦要求占有人主觀上須具有「過失」，若對於警犬之損害他人權利領犬員已盡其訓練、管理、命令等義務並無故意過失，符合本規定第 1 項但書之「已為相當注意之管束，或縱為相當注意之管束而仍不免發生損害」，領犬員得因此免責。而因此規定為一般民事上之規定，並無如國家賠償法由國家來賠償因公權力行使所造成的損害之概念。故在直接占有人即領犬員免責後，因行政機關為間接占有人，於本條並不負擔賠償責任，權利受侵害者無法依此規定為損害之填補。



而另一規定為民法上之公務員侵權責任，民法第 186 條第 1 項規定：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。」本條所謂「他項方法」主要係指國家賠償法第 2 條第 2 項而言：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」依民法第 186 條之規定，公務員之侵權區分「故意」及「過失」而有所不同，如該公務員係因過失而造成侵權行為，而該情況符合國家賠償要件時，被害人只能向國家請求賠償，而不能依民法向公務員請求賠償；至於公務員因故意而造成的侵權行為，如符合國家賠償的要件，被害人可以選擇依國賠法向國家求償或係依民法第 186 條向該公務員請求賠償，兩者為請求權之競合。

國家賠償法第 2 條第 2 項前段之規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」依此規定，因領犬員為國家公務員，其帶領執勤犬所為之行為如嗅聞、撲咬等亦屬公權力之行使，則在其行為不法且其具故意過失之情形下，應由國家負擔損害賠償責任，另依同條第 3 項規定，若該公務員為「故意」或具「重大過失」時，賠償義務機關對之取得求償權。

雖在領犬員有故意過失而造成人民自由權利侵害之情況下，有前開三種請求權基礎可請求民事上賠償，然本文認為現階段適用上困難之處在於目前並非所有執勤犬之使用皆有程序規定可供遵循，從而領犬員某行為之結果雖致人民權利受侵害，然難以判斷該行為是否確實逸脫領犬員應為之行為，亦難以判斷故意或過失甚至是過失之程度等。因此本文同前文之一貫主張，認為中央應有專法之制定，規範使用執勤犬之發動要件及所有應注意之事項等，至少對於執行警察任務此類對人民權利影響較顯著之犬類使用應為如此規範，此可做為領犬員使用執勤

犬之準則，並利於往後在執勤發生損害爭議時，領犬員行為故意過失之判斷。



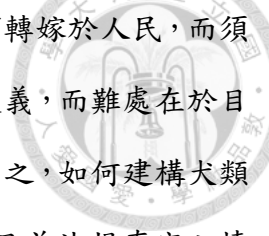
第二項 不可歸責於領犬員而致之權利損害

使用犬類協助執勤須經過長時間之訓練，領犬員透過與執勤犬不斷地反覆練習，進而利用犬類對於食物或玩具之慾望及願意服從之天性，引導犬類做出領犬員所要求之行為。然使用犬類協助執勤與使用其他工具、機器最大的不同在於，犬類本身具有意識，且會依其意識而行動。在執勤犬執勤之環境中，可能會充滿許多刺激元素，如噪音、氣味及情緒高張之人類失控行為等，在這樣複雜之情況下，犬類有時難免會失去控制，而做出並非領犬員要求之正確行為，進而可能造成人民權利之損害。

而不可歸責造成的權利損害有兩種可能的情況，其一是領犬員依法對警犬發號施令並已盡其行為義務，而當執勤犬對標的對象為嗅聞或撲咬時，意外使該標的對象權利受不必要之損害；而另一種情況則是領犬員同樣依法對警犬發號施令並已盡其行為義務，而警犬行為之結果係造成標的對象以外第三人之權利損害。

或許當此些情形發生時，可以極寬鬆之因果關係認定是因負責遴選或訓練犬隻之公務員之疏忽，而使不適任之犬隻執行勤務，因而認可歸責於該些公務員，故應由國家依國賠法第 2 條負賠償責任。然觀許多國外犬類致人民權利受損之案例，許多情況領犬員之指令在該時空環境下實屬正確而難以歸責，而是犬隻突然在某個案發生失誤，從而無法以領犬員之可歸責成立人民依國家賠償法第 2 條請求國家賠償之請求權基礎，然國家賠償制度之設置目的在於使人民權利受公權力侵害時，得向國家請求賠償，故規範重點在於「公權力之行使」¹⁵¹。使用執勤犬之目的

¹⁵¹ 李建良（1995），〈因執行違規車輛拖吊及保管所生損害之國家賠償責任－兼論委託私人行使公權力之態樣與國家賠償責任〉，《中興法學》，39 期，頁 120。



即是在於協助國家行使公權力，執勤犬本身而造成之損害並不可轉嫁於人民，而須由使用執勤犬之國家來負責，此在法理及普遍之法感情上並無疑義，而難處在於目前無明文之狀態下如何建立犬類自主行為與國家間之連結，換言之，如何建構犬類自主行為造成損害後之救濟途徑係以下所欲討論之重點，而在目前法規真空之情況下，本文亦將嘗試提出一些較具開創性之想法，雖並不全然符合目前法規之現狀，然希望能在各種路徑的嘗試中，截長補短而建構出一種最佳之規範方式來填補目前之缺漏。

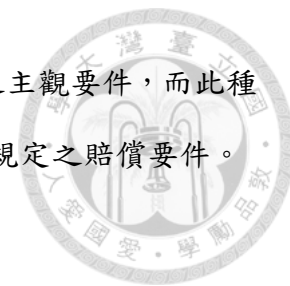
第一款 將警犬視為受委託行使公權力之人

行政程序法第 16 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」此即所謂「行政委託」，在政府人力、資源有限而無法面面俱到處理行政任務時，將部分權限交由私人執行為一增加效能之方法。

以警犬協助警察執行勤務或許可以解釋為警察將「氣味偵測」、「爆裂物偵測」及「制伏嫌犯」等任務委託由警犬執行，而警犬為上開行為時即屬於實行其所受託之公權力，從而依國家賠償法第 4 條前項若其因故意或過失侵害人民自由或權利時，視同委託機關之公務員，委託機關為賠償之義務機關，而應對自由、權利受侵害者損害賠償。

惟此種解釋法將顯得稍微牽強，首先，犬類不具法人格，難以為受委託行使公權力之客體，而警犬所為之行為是與領犬警員搭配完成，而非獨立就該部分權限為行使，此與行政委託之態樣亦有所不同。在國家賠償法的解釋方面，受委託行使公權力之或個人於行使公權力時依國賠法第四條視同公務員，然依國賠法第 2 條第 2 項前段「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任」之規定可知，國家賠償之前提為該公務員或被視為公

務員之團體、個人侵害人民自由權利時須具備「故意或過失」之主觀要件，而此種主觀要件之判斷在犬類身上實屬不可能，此亦導致難以成立本規定之賠償要件。

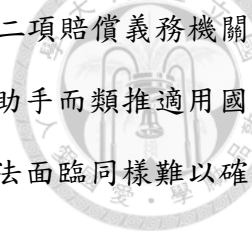


第二款 將警犬視為行政助手

第二種解釋方式則是將警犬擬制為行政機關為履行行政任務而使用之「行政助手」。「行政助手」係指私人或私法人，非以自己名義獨立對外行使公權力，而是在行政機關指示下從事活動，協助該行政機關完成任務之行為。其與行政程序法第16條所規定之「行政委託」最大之不同在於，行政委託是由國家授予國家權限，經授權之受託人具獨立行政機關般地位，其係以「自己名義」獨立行使公權力¹⁵²。相較之下，行政助手較類似於行政機關「手足之延伸」，其所為之行為可視為公務員自為公權力之行使，故若是因可歸責於行政助手而侵害人民權利時，效果直接歸屬於國家，而應由國家負擔賠償責任。

然無法直接認定執勤犬為行政助手與前開討論行政委託時具有相同問題，首先，犬類不具備法人格，然若暫且不論法人格，執勤犬協助執勤確實如同行政機關手足之延伸，而其執勤內容亦確與公權力之行使相關聯，就法人格之問題，本文認為或可著眼於其與行政助手之相似性，突破性地認為其應屬於「準行政助手」，蓋觀行政助手「在行政機關指示下從事活動，協助該行政機關完成任務」之性質確與執勤犬之行為相當。然而當論及權利損害之救濟時，行政助手之行為視為公務員自為公權力行使，效果歸屬於國家，從而在國家賠償法上，權利受侵害者之請求權基礎為國家賠償法第二條第二項「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」於解釋此規定之要件時亦會產生主觀要件之認定問

¹⁵² 董保城(2002)，〈行政助手與委外辦理國家賠償案例之研究〉，《臺灣本土法學雜誌》，8卷，頁150-151。



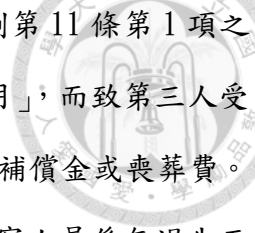
題，此「故意或過失」之認定在犬類上難以認定，更遑論同條第二項賠償義務機關對於故意或重大過失公務員之求償權。因而此種擬制為準行政助手而類推適用國家賠償法第二條規定之解釋途徑，亦此前開行政委託之解釋方法面臨同樣難以確實涵攝而稍嫌牽強之問題。

第三款 將警犬視為公物

第三種解釋法是將警犬解釋為國家賠償法第三條第一項之「公有公共設施」，而依本項規定，當公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。依最高法院 106 年度臺上字第 1442 號民事判決之判決要旨，所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言，警犬未聽從領犬員指令而依自主意識行動進而造成他人權利損害，或可解釋為此警犬並不適任此職務，故當初在設置上即有欠缺。而另依最高法院 106 年度臺上字第 1271 號民事判決之要旨：「國家賠償責任係採無過失主義，以該公共設施之設置或管理有欠缺，並因此欠缺致人民受有損害為其構成要件，非以管理或設置機關有過失為必要」，從而即使使用警犬之警察機關以及領犬警員已盡其應有之注意義務而無法避免損害之發生，國家仍應負賠償責任，且依國家賠償法第三條第二項之反面解釋，因在該事件中，相關人員皆已盡注意義務而屬無過失，故就該損害原因並無應負責任之人，賠償義務機關並無求償權存在，而應由國家負擔最終責任。

此種解釋方法在結果上係由國家負擔賠償責任，尚屬合理，且無過失責任之性質省去了主觀要件之判斷，有利於人民之救濟。然而將犬類視為「公有公共設施」此種「公物」，係完全無視犬類為生命體之想法，與我國傳統民刑法將動物視為物之觀念一般，已不合時宜。

第四款 將警犬視為警械



第四種解釋法，係將警犬解釋為警械，從而依警械使用條例第 11 條第 1 項之規定，若警察人員係「依本條例規定使用警械」，亦即「合法使用」，而致第三人受傷、死亡或財產損失者，應由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費。此即合法使用警械造成傷害之「補償」，在此規定之下，即使警察人員係無過失而合法使用並引導警犬，惟警犬自主之行為致人損害，國家亦應為此結果負擔補償責任¹⁵³。

惟此種解釋法主要係著眼於警犬施物理強制力之面向，亦即本文所稱之撲咬行為，若是一般臨檢、搜索而使警犬為「嗅聞」，則與警械之性質相差較大，難以稱其為警械之使用而併為討論。

再者，如本文之前於討論「警犬是否可歸類為警械」時曾提及，警械使用條例第 1 條第 1 項規定：「警察人員執行職務時，所用警械為棍、刀、槍及其他經核定之器械。」而同條第 3 項就警械之種類級規格，交由行政院定之，而行政院亦依此規定訂頒「警察機關配備警械種類級規格表」，其中列舉了各式警械之種類，而並無概括性之規定，因此在警犬未列入警械種類之情況下，亦難以強行解釋警犬為警械之一種。

而將警犬視為警械亦使得犬類為生命體之事實被忽視，且警械多係具有攻擊性及威嚇性，一般人並不樂見警械之使用，避之唯恐不及，若將警犬歸為警械之一種，則使警犬之形象趨於恐怖化，降低其社會觀感，亦不利於警犬其他面向之運用。

¹⁵³ 若在將警犬解釋為警械之脈絡下，警察違反注意義務使用警犬而致人民損害，則依警械使用條例第 11 條第 2 項規定：「警察人員執行職務違反本條例使用警械規定，因而致人受傷、死亡或財產損失者，由各該級政府支付醫療費、慰撫金、補償金或喪葬費；其出於故意之行為，各該級政府得向其求償。」權利受損害者得因「違法使用警犬」而依本項規定向各該級政府請求「賠償」。本文在前開「第一款 領犬員之故意過失而致之權利侵害」部分未討論此種可能，係因如本文下文所欲接續討論者，依現行法規規定，警犬並不屬於警械，因而此種解釋法難以成立，從而在未對「領犬員因故意過失使用警犬侵害人民權利」有特別規定之情況下，本得適用一般性之國家賠償法規定，因此在該部分本文就僅討論依國家賠償法路徑求償之可能而不再節外生枝。



第三項 現行救濟規範之欠缺

由上述討論可知，在領犬員可歸責之部分，目前規範的欠缺在於未有準則規範存在，故對於「故意」、「過失」及「過失之程度」有判斷上之困難。而在不可歸責於領犬員之犬類自主行為造成他人權利損害部分，因現行法律若要將犬類人格化解釋為「準受託行使公權力者」或「準行政助手」，不可避免地在類推適用國家賠償法時會面臨主觀要件之判斷問題；而若將執勤犬視為「公物」或者是「警械」，則有將其與無生命物同等看待而忽視其對人類付出勞力之問題。

整體而言，目前之法規範因未考量到警犬使用所可能產生之救濟問題，故適用上皆有所不足。依司法院大法官釋字第 487 號解釋所述：「憲法第二十四條規定：『凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償』，立法機關據此有制定有關國家賠償法律之義務……」，從而制訂完善之國家賠償制度為憲法之誠命。

就目前執勤犬造成損害之救濟並無完善規範之情況下，本文承前一貫之看法，認為應針對執勤犬訂定專門法律，在具備行為規範之情況下，方能判斷領犬員在執勤過程中是否具有故意或過失。而對於侵害人民權利之部分亦應於專法中一併規範，其中須設置救濟之專章，無論是可歸責及不可歸責於領犬員之人民權利損害情況，為確保人民受償之實效性，皆應有請求「國家」賠償或補償損害之請求權基礎存在，並應比照《國家賠償法》採「協議先行主義」，以減少訟累；而若係可歸責於領犬員之情況，為避免領犬員動輒得咎，稍有疏忽即須賠償而不敢勇於任事，同時亦須督促其善盡職守，不得違法濫權，本文認為可參照國家賠償法關於「求償權」之規定¹⁵⁴，在領犬員對於侵害行為具「故意」或「重大過失」時，於國家賠償人民

¹⁵⁴ 廖義男（1997），《國家賠償法》，增訂二版，頁 115，臺北：自刊。

損害後，取得對於該領犬員之求償權。而在不可歸責於領犬員而是犬類自主行為造成權利侵害之情況，在此專法中亦應有得請求國家補償損害之規定，以杜紛爭。



第五節 小結：建議訂立執勤犬使用規範

從本章之討論可知，執勤犬之使用（尤其在與警察執法相關之部分）對於民眾受憲法保障之人身自由、隱私權等權利皆可能產生影響，屬於國家不可忽視之重要行為。雖我國擁有執勤犬之歷史不短，惟針對警犬協助執法之各項專業訓練目前尚在起步階段，規範之空缺為警犬發展未來須面對之一大挑戰。依本文看法，針對警犬此種對於人民權利影響較顯著之執勤犬類型，實有必要就使用之要件、程序等訂立一規範。以嗅聞為例，無論係在何種情況下（執行搜索時、執行臨檢時……等）實施嗅聞行為，皆應考量該情況下嗅聞行為之性質而有相應之要件以及應遵循程序；而在撲咬部分，若未來真有以撲咬行為協助執勤之狀況，則著眼於其所具之高度危險性，對撲咬行為之發動要件、使用方法、應恪守之原則皆應有縝密規範，除避免警犬的濫用造成人民基本權利之侵害外，亦可避免不必要的警犬損傷。

我國除使用規範之空缺外，亦因以執勤犬協助執法之經驗不豐，故在法院目前並無針對相關案件為評述，惟在執勤犬規模持續發展之情況下，美國法上之各類爭議或許也將不可避免地在我國運用執勤犬上產生難題，本文認為若能吸取其經驗，針對其中之爭議點於制定相關規範時納入考量，防患於未然，或可避免日後在執勤犬與人民權利之間產生矛盾及衝突。



第四章 我國政府部門執勤犬之組織編制探討

第一節 政府部門執勤犬之組織編制現況

第一項 行政院農委會檢疫犬

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局（簡稱防檢局）2001 年開始規劃籌建檢疫犬隊。計畫執行之初，防檢局委託美國農業部動植檢疫局之檢疫犬訓練中心（National Detector Dog Training Center，簡稱 NDDTC）協助訓練。為擴大檢疫犬隊規模，並建立自行訓練之能力，防檢局續於 2003 年委託屏東科技大學辦理檢疫犬隊訓練教案設計，並規劃建置「偵測犬訓練中心」，偵測犬訓練中心於 2005 年 8 月落成，其中包括農產品偵測犬組、緝毒犬組、入侵紅火蟻偵測犬組及臺灣黑熊排遺偵測犬組。

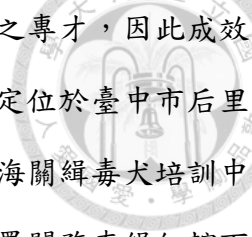
訓練合格領犬員之執勤管理與督導業務，由防檢局公開招標，委託臺灣動植物防疫檢疫發展協會辦理。該協會負責領犬員之差勤管理外，並督導檢疫犬隊之在職訓練及辦理其偵測能力之測試，以提升檢疫犬隊之偵測水準，並增加檢疫犬偵測之標的物種類¹⁵⁵。

目前全國有 47 隻檢疫犬執行勤務，分別配置於松山機場、桃園國際機場、臺中機場、高雄機場與金門水頭碼頭¹⁵⁶，及機動到桃園機場貨運站、國際郵包處理中心、基隆港、臺北港、臺中港、臺南機場及高雄港執勤。

第二項 財政部關務署緝毒犬

¹⁵⁵ 翁壹姿、盧慧真、張世揚（2007），〈推動動植物檢疫犬隊之執勤成效〉，《農政與農情》，181 期，載於 <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=12986>。

¹⁵⁶ 松山機場配置 6 隻、桃園機場配置 24 隻、臺中機場配置 4 隻、小港機場配置 8 隻、金門水頭碼頭配置 5 隻檢疫犬負責入境旅客偵測。



2002 年關務署開始規劃建置緝毒犬隊，惟因當時並無培訓之專才，因此成效不彰，2008 年行政院核定通過緝毒犬培訓中心建置計畫，並選定位於臺中市后里區的軍犬育訓中心，作為緝毒犬培訓中心之建置基地，並訂有《海關緝毒犬培訓中心設置及管理要點》。緝毒犬之培訓、管理等目前由財政部關務署關務查緝組轄下之緝毒犬培訓科負責。

海關緝毒犬培訓中心下設有培育科及訓管科，培育科主要負責種犬的篩選及配種、寄養家庭計畫、幼犬社會化訓練、不適訓犬的轉撥、幼犬犬舍管理及健康照護、及緝毒犬培育國際合作相關事宜……等；訓管科主要負責緝毒犬隊訓練課程安排、遴選受訓領犬員、挑選適訓犬、緝毒犬訓練國際合作、統籌督導與調度各關區緝毒犬隊執勤等相關事項¹⁵⁷。緝毒犬隻領犬員係由對此工作有興趣之關務人員嚴格甄選合格者，方得至培訓中心與犬隻一同受訓。

目前在基隆關、臺北關、臺中關、高雄關四個關區皆配置有緝毒犬隊執行緝毒任務，各關亦建置有緝毒犬管理中心。

第三項 警察機關警犬

臺灣第一支警犬隊，是於西元 1986 年由保安警察第一總隊成立，保一總隊負責反恐維安，故警犬以鎮暴為主要任務，但在預算連年刪減、優秀領犬警員升職離開、新進領犬員無經費進行專業訓練，且歷任長官對警犬隊的重視程度不一，導致警犬隊任務式微，於 2013 年裁撤¹⁵⁸。目前中央警政單位之警犬隊僅有保安警察第三總隊警犬隊，保三總隊警犬隊於 2004 年正式成立，協助保三總隊執行貨櫃安全

¹⁵⁷ 參自緝毒犬培訓中心簡介影片，載於：https://web.customs.gov.tw/dog/News_Video_Content.aspx?n=A7B1D38610A3D14F&sms=CF6C48CEF B93A5EE&s=71AB90EEC600473B（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁵⁸ 臺灣動物新聞網，〈臺灣警犬史的一頁滄桑〉，<http://www.tanews.org.tw/info/5627>（最後瀏覽日：05/31/2019）。

檢查，以查緝毒品、槍彈、爆裂物、反恐勤務為主要目標，並配合支援他單位申請之專案勤務。保安警察第五總隊因應臺北世大運而於 2017 年年初成立臨時編制的警犬隊，其犬隻係向地方仕紳商借而來，而在世大運結束後，已全數歸建¹⁵⁹。

地方警政單位部分，目前僅新北市、澎湖縣警察局有所謂「警犬隊」。新北市警犬隊於 2014 年成立，隸屬於新北市政府警察局刑事警察大隊，以查緝槍械、毒品、爆裂物為工作任務，並支援協助轄下各分局進行反恐維安場檢，以及配合支援他單位申請之各項專案勤務¹⁶⁰，目前有警力 15 名，隊長、副隊長各 1 名，領犬員 13 名；而犬隻部分共有 35 隻，其中 21 隻可執勤，14 隻正在訓練中¹⁶¹。

澎湖縣警察局警犬隊則是在 2017 年四月成立，以任務編組方式設置於保安警察隊之下，設有 6 位領犬員，目前有 1 隻執勤犬，以及 9 隻訓練犬。其主要工作內容在於機場、港口安檢工作，及較易發生毒品犯罪之地點、處所、快遞宅配等郵件之毒品查緝。

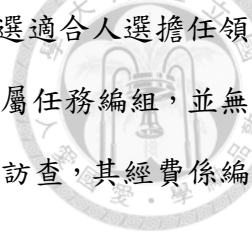
臺中市政府為因應 2018 年即將到來的世界花卉博覽會以及 2019 年之東亞青年運動會，籌畫於 2018 年 2 月成立警犬隊，隸屬於臺中市政府警察局保安警察大隊，目前有領犬員四位以及訓練中警犬四隻，在新北市警察局警犬隊已完成六個半月之駐地訓練。筆者查詢臺中市政府警察局之招標資訊，其中有所謂「警犬隊犬舍設施修繕工程採購案」¹⁶²，估計臺中市警犬隊之成立指日可待。

¹⁵⁹ 聯合新聞網，〈臺中市最萌戰隊亮相... 汪！快把毒品交出來〉，https://theme.udn.com/theme/story/6774/2686667?from=udn-referralnews_ch2artbottom（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁶⁰ 新北市政府警察局警犬隊 FACEBOOK 粉絲專頁介紹，<https://www.facebook.com/pg/NTPDK9/about/>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁶¹ 新北市政府施政成果網，<https://wedid.ntpc.gov.tw/Site/Policy?id=1604>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁶² 臺中市政府警察局網站，<http://www.police.taichung.gov.tw/TCPBWeb/wSite/ct?xItem=109171&ctNode=226&mp=tcpb>。（最後瀏覽日：12/23/2017）。



警犬之領犬員是由各單位轄下之員警，經過面試甄選後，挑選適合人選擔任領犬員，因此領犬員皆具有警員資格。目前以上各單位之警犬隊皆屬任務編組，並無獨立的編制以及正式預算，以新北市警察局警犬隊為例，經筆者訪查，其經費係編列於刑事警察大隊之中，一年約兩百多萬元。

第四項 消防單位搜救犬

目前除內政部消防署特種搜救隊有搜救犬隊之外，縣市政府如臺北市消防局、新北市消防局、桃園市消防局、臺中市消防局、臺南市消防局、高雄市消防局、屏東縣消防局、臺東縣消防局皆設有搜救犬隊，並皆有犬隻通過國際認證，惟搜救犬隊亦皆為任務編組，多編制於特種搜查隊之下，並無獨立編制以及正式之預算。

第五項 行政院國防部軍犬

動物被國軍納入正式編有預算的編制，始於1974年，當時的憲兵司令部成立「軍犬隊」，屬於正式編制，既為正式編制，故軍犬也曾有國家編列的糧餉，每頭軍犬都編列飼養費，無論是退除役或服役，每月飼養費1396元。「軍犬隊」曾經在1994年因國防部「精實案」的實施而裁撤；不過不到一年，考量到軍犬仍有偵爆任務需求，因此軍方在1995年又復編軍犬編制¹⁶³，後因組織調整改隸憲兵警衛大隊目前稱為「憲兵警衛大隊軍犬分隊」，是國軍唯一的軍犬部隊，原有之正式編制也改為任務編組，隸屬於憲兵指揮部。

第二節 現行執勤犬組織編制之檢討

第一項 應適當分配中央、地方間就執勤犬隊應負之任務

¹⁶³ 林弘展（2016），《「不會說人話的部隊」－「軍中的毛小孩」揭密！》，載於：<https://news.tvbs.com.tw/ttalk/detail/life/4153>。



第一款 中央、地方皆有警犬、搜救犬隊設置

以上所討論之五種政府部門執勤犬，檢疫犬由農業委員會防疫檢疫局管理；緝毒犬由財政部關務署管理；軍犬部分目前則由憲兵隊管理，上述三種執勤犬，因其執勤之業務性質緣故，其管理及利用之單位皆為中央行政機關，並無中央及地方任務分配上之疑問。

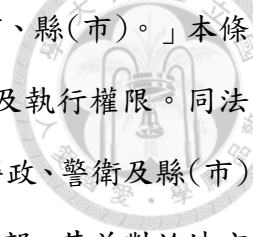
而警犬及搜救犬則於中央、地方機關皆有配置。警犬部分，內政部警政署轄下之保安警察第三總隊設有警犬隊，而地方政府警察局如新北市、臺中市等亦設有警犬隊，兩者之層級不同，對於警犬亦各自管領、利用；搜救犬之部分，內政部消防署設有訓練中心，消防署特種搜救隊設有搜救犬隊，地方政府消防局如臺北市、新北市、臺中市、臺南市……等亦皆設有搜救犬隊，如此之編制是否能達到對於執勤犬之最有效利用，以下詳述之。

第二款 警察、消防制度與執勤犬之配合

第一目 警察制度及警犬制度之性質

憲法第 108 條第 1 項第 17 款規定「警察制度」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；憲法第 110 條第 1 項第 9 款規定「縣警衛之實施」由縣立法並執行之。觀較為詳盡之地方制度法規定，地方制度法第 18 條第 11 款第 1 目規定，關於公共安全事項下之「直轄市警政、警衛之實施」為直轄市之自治事項。同法第 19 條第 11 款第 1 目亦同樣規定，關於公共安全事項下之「縣（市）警衛之實施」為縣（市）自治事項。

而依據憲法第 108 條第 1 項第 17 款所制定之《警察法》，其第 3 條、第 4 條、第 5 條及第 8 條共同架構出中央、地方警察組織及事務之劃分。警察法第 3 條規定：「(第一項)警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由直轄市、縣(市)執行之。(第二項)有關直轄市警政、



警衛及縣(市)警衛之實施事項，其立法及執行，應分屬於直轄市、縣(市)。」本條規定首先原則性地劃分了中央及地方關於警察事務之立法權限及執行權限。同法第 4 條規定：「內政部掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市警政、警衛及縣(市)警衛之實施。」此規定說明警察行政之最高層級行政機關為內政部，其並對於地方政府之警察行政據指導、監督之權能。

警察法第 5 條及第 8 條分別就中央及地方所應設置之組織及掌管事項有更進一步規定，警察法第 5 條規定：「內政部設警政署(司)，執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：一、關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務。二、關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。三、關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。四、關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。五、關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。六、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之各種專業警察業務。」基於此規定，內政部警政署為辦理各項警察業務，特設刑事警察局、航空警察局、國道公路警察局、鐵路警察局及保安警察第一總隊至第七總隊……等署屬機關(構)。而警察法第 8 條規定則針對地方警政規定：「直轄市政府設市警察局，縣(市)政府設縣(市)警察局(科)，掌理各該管區之警察行政及業務。」

中央警察機關中，依特別任務所設置之警察可分為「專屬警察」及「專業警察」¹⁶⁴。中央專屬警察設置之目的在於達成全國性之特定警察任務，而中央專屬警察機關即係專屬於執行特定刑事業務、負責警衛與維護安全之警察機關，如刑事警察局

¹⁶⁴ 許義寶(2015)，〈警察組織之發展〉，蔡震榮(等著)，《警察法總論》，三版，頁 86，臺北：新保成。

¹⁶⁵、保安警察第一總隊¹⁶⁶、保安警察第五總隊¹⁶⁷……等¹⁶⁸。中央專屬警察與地方警察機關之差異，在於地方警察機關執行維護治安任務之範圍，限於一定之行政區域；相對地，中央專屬警察機關之任務主要在於依相關特別法及警政署之命令，執行特定之任務，以輔助地方警察功能之不足，其執行勤務具全國性、特殊性、機動性等特質¹⁶⁹。如專屬警察被派往各地方政府之轄區協助治安之維護時，依警察法第6條¹⁷⁰規定，應受當地行政首長之指揮、監督。與地方警察機關之間關係，其具有輔助

¹⁶⁵ 內政部警政署刑事警察局組織規程第2條規定：「本局掌理下列事項：一、預防與偵查犯罪、防制組織及經濟犯罪、司法警察、通訊監察業務工作之規劃、執行、督導、考核。二、刑事鑑識業務之規劃、執行、督導、考核與刑事案件證物之檢驗、鑑定，指紋、去氧核糖核酸之蒐集、建檔、運用及支援重大、特殊刑案現場勘察。三、刑事案件紀錄、犯罪情資之蒐集、處理、分析、運用與相關業務工作規劃、督導、考核及其技術之研究。四、國際刑事業務工作之聯繫、協處、跨國犯罪案件之偵查及駐外警察聯絡官業務之規劃、執行、督導、考核。五、刑事科技之設備、技術、知能研究發展與支援偵查及犯罪偵防、鑑識、防爆等裝備器材標準之釐定、規劃、採購、維護。六、大陸、香港、澳門警務工作之聯繫、協調及其刑事案件跨境合作、協處。七、刑事業務督導、教育訓練、風紀工作之規劃、執行。八、社會治安情報之諮詢布置、蒐集、傳遞、運用與刑案及治安狀況之通報、管制、指揮、協調、聯繫。九、重大、暴力、特殊刑事案件、槍枝毒品犯罪、組織犯罪、資通科技犯罪、經濟犯罪、違反通訊傳播法令與相關犯罪案件等及其他交付案件之偵查、取締、支援工作與防爆業務工作之規劃、執行、督導、考核及爆裂物、爆炸案件之支援、處理。十、其他有關刑事警察業務之規劃及執行事項。」

¹⁶⁶ 保一總隊之任務區分不同身分而分別包括：一、常任警察：（一）拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務，支援各縣市警察局、專業警察機關協助維護治安。（二）支援協助刑事警察局、航空警察局、中央各部會等機關。（三）支援處理群眾活動勤務：當前民主法治時代，多元化的社會，民眾為爭取個人權益，聚眾活動等抗爭行為時常發生，為維護公共安全與社會秩序，機動警力建置運用不可或缺，有賴全體同仁堅守崗位，戮力以赴，達成上級交付任務。二、維安特勤隊：（一）支援各警察機關偵辦重大刑案及槍擊要犯之攻堅圍捕任務。（二）執行反恐任務、反劫持、反武裝攻擊等重大治安事件，制止暴行擴張蔓延，維護重要人士、設施、處所之安全。參自內政部警政署保一總隊全球資訊網，<https://www.spfh.gov.tw/index.php?catid=7>（最後瀏覽日：12/23/2017）。另因保一總隊之營區分布在臺北市、新北市、桃園市，故其主要負責臺灣北部與花蓮縣之機動警力。

¹⁶⁷ 保五總隊之任務包括：1.拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安事項。2.支援協助刑事警察局及各縣市警察局等單位，保安警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及業務有關刑事、國際工作。3.支援處理群眾活動勤務，有關保安警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。參自內政部警政署保安警察第五總隊網站，http://211.79.158.189/index.php?option=com_jumi&fileid=3&Itemid=88&id=1（最後瀏覽日：12/23/2017）。而因保五總隊之營區位於高雄市仁武區，故保五總隊主要負責支援臺灣南部地區與臺東縣之機動警力。

¹⁶⁸ 許義寶，前揭註164，頁90。

¹⁶⁹ 許義寶，前揭註164，頁90。

¹⁷⁰ 警察法第6條：「前條第一款保安警察，遇有必要派往地方執行職務時，應受當地行政首長之指揮、監督；第四款刑事警察兼受當地法院檢察官之指揮、監督；第六款各種專業警察，得由各該



者之地位；即應受當地行政首長之指揮監督。專業警察之設置目的在於輔助專業機關執行任務、保護特定目的事業之安全與秩序¹⁷¹，而中央專業警察機關則包括有保三總隊¹⁷²、保七總隊第四至第九大隊¹⁷³、國道公路警察局、航空警察局、鐵路警察局……等。

目前中央警政機關唯一設置有警犬隊者僅有內政部警政署保三總隊，保五總隊因應世大運而臨時編制之警犬隊已裁撤解散已如前述。保三總隊負責執行進口貨櫃安全檢查工作，轄區遍及國內各港口地區。專業警察機關設置與指揮監督上，由該專業機關負責專業警察之設置經費，以保三總隊為例，經費係由財政部所編列。在指揮監督上，雖然專業警察人員由警政署統一派任、調動、升遷；但是有關勤務之執行，須受所屬之事業主管機關首長指揮監督。

警政機關設置警犬隊，目的在於利用警犬優越之嗅覺、聽覺等特性，協助其完成如緝毒、偵爆、巡邏……等任務，則無論係具全國性、機動性調度之中央專屬警察機關、協助專業主管機關執行勤務之中央專業警察機關，或是地方政府之警察機關，當其有緝毒、緝槍砲彈藥之需求時，皆可能有藉助警犬執行勤務之必要。如內政部警政署保安警察第三總隊，其任務在於執行進口貨櫃安全檢查工作，為加強警方檢查之效能，故保三總隊設置警犬隊以協助之；而地方政府警察局如新北市警察局，其為加強員警取締不法（特別是毒品、爆裂物部分）以及加強刑事案件現場偵

事業主管機關視業務需要、商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之。」

¹⁷¹ 許義寶，前揭註 164，頁 86。

¹⁷² 參自內政部警政署保安警察第三總隊網站，<http://www.tcopp.gov.tw/index.php?catid=19&id=50>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁷³ 內政部警政署保安警察第七總隊辦事細則第 15 條規定：「第四大隊至第九大隊掌理事項：1、違反森林法相關法令案件之協助稽查及取締。2、違反野生動物保育法相關法令案件之協助稽查及取締。3、違反文化資產保存法相關法令案件之協助稽查及取締。4、森林區域內違反水土保持法相關法令案件之協助稽查及取締。5、國家公園區域內治安秩序之維護。6、國家公園區域內自然資源及環境保護之協辦。7、違反國家公園法相關法令案件之協辦。8、總隊部安全維護、營區內機動巡邏勤務執行、支援派遣及其他警衛事項。9、其他有關警察勤（業）務執行事項。」

蒐之能力，故亦設置警犬隊協助之。綜上以觀，警犬隊之設置同時存在於中央與地方，某程度亦呼應了警政機關之組織特性。

然而目前警犬數量最多、規模較大、亦最廣為人知之警犬隊為新北市警察局警犬隊，隸屬於中央警察機關之保安總隊第三總隊警犬隊無論領犬員或警犬，其數量皆少於新北市警犬隊，其他縣市警察局之警犬隊多為剛起步階段，規模自無法比擬。保三總隊之預算編列係來自其所協助之目的事業主管機關財政部，中央機關之資源、預算原則上理應較地方機關為優厚，然在警犬隊部分，卻形成地方之發展優於中央之現象。

目前各警犬隊皆面臨經費、犬隻、人力短缺以及專業訓練不足或斷層等問題，而本文認為，依目前警犬屢屢建功之趨勢以觀，若警犬經妥善訓練，確能發揮現有人力無法達成之功能，對於警察任務有所助益。而警犬之使用如前所述，與人民權利較易發生衝突，此時若能由中央制訂訓練準則並且統一為分派執勤前之訓練及進行定期之執勤狀況檢視，可確保警犬係依據統一標準為訓練，避免各警犬隊訓練方式不一¹⁷⁴，在往後產生爭訟時對於是否已盡訓練義務難以舉證之問題。

欲達成全國警犬制度健全發展之目標，本文認為對於警犬及訓犬員之培訓，應仿照檢疫犬或緝毒犬之培訓，統由中央警察機關集中辦理，訓成之領犬員及警犬組合，方回歸各警犬隊執行其勤務，如此作法可集中訓練之人力、物力資源，非如目前警犬及人員培訓由各警犬隊各自為之之情況。在預算方面，訓練警犬之經費由中央統一編列，亦可避免各地方政府因經費多寡之差異，影響不同縣市間投入資源之落差，而致警犬之能力良莠不齊。

各地方政府因幅員、人口數、居民生活型態之差異，以及各中央專屬警察機關、專業警察機關業務性質之不同，對於警犬之需求大小並不相同，此部分亦可由各單

¹⁷⁴ Fleck,T. Centralization versus Decentralization of a K-9 Unit. Retrieved from <https://www.k9fleck.org/canine-articles-by-terry-fleck/centralization-versus-decentralization-of-a-k-9-unit>



位負責提出相關資料，估算所需之警犬數量，再由中央機關評估後決定所得分配之警犬數量以及須參與受訓之領犬員數量。警犬及領犬員之組合亦應定期接受執勤狀況檢視及回訓，確保其執勤能力維持一定水準。

第二目 消防制度及搜救犬制度之性質

依地方制度法第 18 條第 11 款第 2 目、第 19 條第 11 款第 2 目、第 20 條第 7 款第 1 目、第 83-3 條第 7 款第 1 目之規定，災害防救之規劃及執行，分屬於各地方自治團體之自治事項（條文依序分別為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、山地原住民區）。

因災害之類型¹⁷⁵繁多，不同之災害屬於不同災害防救業務主管機關之權責範圍，災害防救法第 3 條第 1 項¹⁷⁶亦區分類型而有詳盡的規定。依同條第 2 項第 2 款之規定，亦可得知中央災害防救業務主管機關所負責者為計畫擬定、指揮、督導、協調、支援……等事項。依一般社會通念，與災害防救最為相關之中央機關——內政部消防署，依災害防救法第 7 條第 5 項規定，其為「執行」災害防救業務之中央機關。中央機關負責搜救犬業務者，為隸屬於內政部消防署之「特種搜救隊」，依內政部消防署辦事細則第 18 條¹⁷⁷對於特種搜救隊職權之規定觀之，雖災害發生之救

¹⁷⁵ 災害防救法第 2 條第一款對於災害之定義規定為：「災害：指下列災難所造成之禍害：（一）風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害、火山災害等天然災害。（二）火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。」

¹⁷⁶ 災害防救法第 3 條第 1 項：「各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：一、風災、震災（含土壤液化）、火災、爆炸、火山災害：內政部。二、水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。三、寒害、土石流災害、森林火災、動植物疫災：行政院農業委員會。四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。五、毒性化學物質災害、懸浮微粒物質災害：行政院環境保護署。六、生物病原災害：衛生福利部。七、輻射災害：行政院原子能委員會。八、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。」

¹⁷⁷ 內政部消防署辦事細則第 18 條：「特種搜救隊職掌如下：一、國內各地區重大災害支援搶救執行事項。二、國際搜救組織聯繫、協調、出席會議事項。三、國際重大災害救援行動之規劃、執行事項。四、重大災害示範演習配合執行事項。五、民間搜救資源之聯繫、協調支援事項。六、特種搜救管理、後勤、搜索、救援、醫療等專業訓練養成、常年訓練之規劃、執行及督導事項。七、搜

援主要為地方自治團體之自治事項，惟必要時，為補齊人力資源之不足，即有中央與地方分工、合作執行之需求，此時即有賴內政部消防署特種搜救隊之協助¹⁷⁸。

由前述關於中央、地方關於災害防救之任務執掌可知，當災害不幸發生時，原則上仍是由地方政府之消防單位負責救災任務，惟當災害規模較大、或係屬於救援難度較高之重大災害時（如地震、颱風、洪水、土石流、山難、水難、海難），則隸屬於中央機關內政部消防署之特種搜救隊即須前往支援。故無論是地方政府消防局，或是內政部消防署特種搜救隊，皆有實際於災難現場救援之需求，故皆可能設置有搜救犬隊以協助救援。

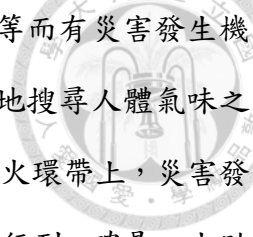
而目前內政部消防署之訓練中心，其中亦囊括有搜救犬訓練場，其設有基本及高級服從訓練設施、瓦礫堆訓練設施、原野災難區場地等組合式訓練設施，提供搜救犬進行各項協助救助、辨別、導引等搜救技能訓練¹⁷⁹。依筆者之訪查，目前消防署每年會舉辦搜救犬國際認證，以及聘請專業人士進行全國災害搜救犬研討會。惟地方政府消防局之搜救犬培訓，目前仍由地方消防局各自進行訓練，而在需協助時，可至消防署訓練中心進行技術移轉訓練（目前先後有桃園市政府消防局、臺東縣消防局及臺中市政府消防局完成移轉訓練）。由上可知，目前對於搜救犬之訓練，大致上仍是由各地方自行為之。

搜救犬與警犬部分不同的是，對於搜救犬有國際性之認證方式，包括「災害搜救犬 IRO 國際評量檢測」以及「MRT 搜救犬隊國際任務救援能力認證」，故可謂標準明確，通過認證之犬隻皆具有一定水準。惟本文認為，災害救援係不分地區皆可

救專業訓練裝備、器材、車輛、設施之管理、維護及督導事項。八、專業人命搜救犬之培訓事項。九、地方政府設置搜救組織之協助訓練事項。十、其他有關重大災害支援搶救事項。」

¹⁷⁸ 特種搜救隊除協助國內之災難救援外，當遇有國際間重大災害發生時，特種搜救隊須主動聯繫相關部會或接受相關受災國請求，依據「我國搜救隊執行國際人道救援任務派遣計畫」，派遣消防署特種搜救隊及當月輪值縣(市)消防局搜救隊伍，組成聯合搜救隊前往受災國支援國際人道救援任務。參自內政部消防署全球資訊網，<http://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?code=list&ids=140>（最後瀏覽日：12/23/2017）。

¹⁷⁹ 內政部消防署訓練中心全球資訊網，http://tc.nfa.gov.tw/album_type/index.aspx?Parser=16,4,19,,,,,,1（最後瀏覽日：12/23/2017）。



能遇到之問題，至多僅因地形、地殼斷層分布、建築物品質……等而有災害發生機率之高低落差。綜觀世界各地以及我國之搜救犬，其在災難發生地搜尋人體氣味之能力為人類所難比擬，而我國地形陡峭、氣候多雨，且位於地震火環帶上，災害發生率本不低，在此情況下，若能有訓練良好之搜救犬加入救災之行列，確是一大助益。

目前我國地方政府消防局搜救犬之訓練由各地方政府消防局為之，此亦與警犬部分有相同問題，亦即訓練資源並無法集中。各地方政府消防局之經費由各地方政府提撥，此亦可能因各地方政府財力不同、經費編列之方式亦不同，導致各地之搜救犬訓練因此而有程度之落差。故本文認為搜救犬之訓練或可考慮統由中央機關編列預算為之，並由中央訂定訓練標準，集中人力資源、物力資源一併於現有之內政部消防署訓練中心訓練。與警犬之利用一般，不同縣市地區，其所須之搜救犬種類（瓦礫堆、廣域原野、水域）及數量可能亦不同，各縣市地區政府應提出相關之地形資料、氣候水文資料、歷史災難資料、所得提供之軟硬體設施……等，以利中央機關決定所得配置之搜救犬數量。訓成之搜救犬及各縣市消防人員（領犬員）方回歸各地方政府消防局備勤，並須定期回訓，內政部消防署亦應追蹤各組搜救犬參與國際認證之情況。

第三款 小結：執勤犬之訓練應由中央統籌負責

綜合以上分別對於警犬及搜救犬之論述，本文認為警犬及搜救犬之組織編制因中央及地方之任務分配之結果，中央在警政及防災救援任務上常扮演支援、協助之角色，故無論係中央或是地方皆分別有設置警犬隊、搜救犬隊之必要，兩者同時存在並無衝突。

惟目前並無中央機關專責對於警犬及搜救犬之訓練，此造成無論係警犬隊或是搜救犬隊於各縣市配置之規模皆有落差。搜救犬之部分，雖內政部消防署特搜中心已有訓練中心，故本文認搜救犬之訓練預算改由中央編列，並將訓練之任務交由

訓練中心執行。警犬隊之部分，目前組織仍較鬆散，本文認為關於警犬之訓練亦應由內政部警政署轄下之機關負責統一辦理，如此方能將資源集中，訓練更多優秀執勤犬，並能避免各縣市間資源落差而造成組織良莠不齊之情況。

警犬部分，在世大運過後，因大量運用警犬維安效果良好，且警犬緝毒之成績亮眼，故行政院及警政署似已有將警犬恢復正式編制之念頭。有新聞消息指出「警政署在世大運運用警犬協助維安，目前已著手規劃警犬的發展藍圖，未來將爭取預算，建置北、中、南部地區警犬基地，警犬業務移交刑事局主導，並將先規劃在刑事局北、中、南各偵查大隊配置緝毒犬，協助緝毒，作為打擊毒品犯罪的小尖兵。¹⁸⁰」亦有謂：「警政署參照國外經驗，透過世大運警犬的維安經驗，正在研擬一套完善建置警犬隊的系統訓練方式，包含領犬員的訓練、警犬勤務編組、執勤作業程序 SOP 及犬隻工作標準配備等，準備建立一隻專業『狗警察』，目前暫定為『保八總隊』，未來不但警犬有正式階級，在初期犬隻不足狀況下，也將研究朝租用民間訓練的犬隻方式辦理。¹⁸¹」惟上開訊息皆非官方所發布，其是否確已著手實行相關業務亦無從得知，僅能拭目以待。

第二項 採任務編組方式之妥適性

第一款 任務編組之運用

我國自 1947 年迄今，為因應各項政務所需，行政院陸續增設了許多部會機關，組織數量過多之情況下，造成業務協調、整合及政策推動上的困難。1980 年代，世界各先進國家受「新公共管理運動」(New Public Management) 興起之影響，多以建立「小而美」(Small is beautiful) 的政府為行政組織革新之目標。2002 年

¹⁸⁰ 自由時報網站 (08/19/2017) ， < 訓練警犬緝毒 警署擬設 3 基地 > ， <http://m.ltn.com.tw/news/local/paper/1128301> (最後瀏覽日：12/23/2017) 。

¹⁸¹ 中時電子報網站 (10/18/2017) ， < 找毒又能抓壞人 狗警察總隊將成立 > ， <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171018000005-260402> 。 (最後瀏覽日：12/23/2017) 。



行政院成立了「行政院組織改造推動委員會」，就組織調整之部分，以「規模精簡化、建制合理化、強化政策領導與統合、落實業務與組織之合理劃分、組織彈性化」為五大目標¹⁸²。

所謂任務編組 (task force)，其因並非永久性之組織，而是為因應危機、臨時任務之發生或需要統合原分工單位的專長人力時，所採取之應變作為¹⁸³。任務編組之優點在於其係以解決問題為取向，不易受組織例規或慣性所羈絆，能有較具彈性之思維；且任務編組多於完成特定目標後解散¹⁸⁴，故對機關或組織不致形成負擔，資源可為更有效之運用¹⁸⁵。對於前述組織改造目標中之「組織上彈性化」而言，採行任務編組之組織模式實為一有效之方法。

因前開組織改造之風潮以及任務編組之優點，除中央機關外，各縣市亦多有任務編組之存在，中央行政機關設任務編組之法源為中央行政機關組織基準法第 28 條，其規定：「機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關人員派充或兼任。」若干縣市亦訂定「任務編組作業原則」以供遵循，如《高雄市政府及所屬各機關任務編組設置準則》、《臺中市政府及所屬機關任務編組作業原則》……等。

然任務編組雖存有上開優點，惟因任務編組係從原有之各組織汲取人才用以從事特定任務，在指揮監督上較易產生衝突。另因任務編組雖有所謂「常設性」以及「臨時性」之任務編組，惟常設任務編組僅限中央一、二級機關方得設置，換言之，中央三級機關以下及地方政府機關所設置之任務編組皆為「臨時性任務編組」，此種臨時性任務編組係為解決特定問題而存在，待問題獲得處理後，組織即無存在必要，而在組織存續具有不確定性之情況下，組織中人員在心態上是否皆能認同其

¹⁸² 中華民國總統府網站，網址：<http://www.president.gov.tw/NEWS/1694> (最後瀏覽日：12/23/2017)。

¹⁸³ 林水波、陳志瑋 (2000)，〈彈性化政府的設計與評估〉，《人文及社會科學集刊》，12 卷 2 期，頁 250。

¹⁸⁴ 中央一、二級機關得設置「常設性任務編組」。

¹⁸⁵ 林水波、陳志瑋，前揭註 183，頁 251。

職務而盡心盡力為之，亦存有疑問。



第二款 各執勤犬隊應視其業務性質檢討任務編組妥當性

目前政府部門執勤犬除檢疫犬部分之訓練管理係採行政委託之方式，委託臺灣動植物防疫檢疫暨檢驗發展協會辦理，其餘包括海關緝毒犬、警犬、搜救犬、國防軍犬皆是由中央或地方政府部門自行管領、訓練、運用。惟目前緝毒犬隊、警犬隊、搜救犬隊、國防軍犬組皆非正式之常設機構，而是在正式編制單位之外，所設立之臨時性任務編組。

是否適以任務編組之方式設置執勤犬隊，本文認為應嚴格依其任務判斷，亦即視其是否為臨時型之任務、是否事涉不同機關而須頻繁協調執行……等而有組織彈性之必要。

惟本文觀目前執勤犬之組織狀況，以任務編組成立爾後解散之執勤犬隊目前僅有保五總隊警犬隊，其係為因應臺北市所舉辦之世界大學運動會即將帶來之大量人潮，為全體人員安全之需求，商借犬隻及商調人員而成立；於世大運結束後，階段性任務已然完成，犬隻全數歸還，警犬隊亦因而解散。其餘絕大多數執勤犬隊，其以任務編組成立之後，即執行常態性之任務，亦未有因任務達成而解散之狀況。以海關緝毒犬為例，其於各關檢查往來旅客行李是否藏有違禁物之業務，係協助現有行政人員執行常態性勤務，此些勤務並非臨時出現之特定危機亦非階段性之需求，故執勤犬隊亦不具有一特定目標，從而亦無達成目標後之解散問題，且觀緝毒犬隊之培訓方式，亦是朝長遠發展之方向邁進，相同之狀況亦見於負責貨櫃安全檢查之保安第三總隊警犬隊以及各機關之搜救犬隊。臨時性任務編組既為「臨時性」，即表示在未來一定期日有面臨裁撤之可能，綜上論述，此與多數執勤犬隊之性質並不相符，本文認為符合此種情形之執勤犬隊，即應摒棄以任務編組之方式存在，應考慮將其法制化列為正式之編制，或是應進一步思考國家之資源、財力各方面是否適合由國家對於執勤犬之業務親力親為？是否適合以民營化之方式為之？關於民

營化之部分則將於下一項部分討論之。



第三項 執勤犬業務民營化之可行性

執勤犬隊之建立及經營含括犬隻之挑選、培育、照護、執勤……等許多面向，若皆由政府投入人力、資金，是否有足夠之資源能予以運用不無疑問，因此本文於此希望能以「民營化」之觀點，討論將執勤犬隊之業務交由私部門執行之可能性。

第一款 民營化之理論基礎

因國家任務繁瑣，財務資源有限，若由國家對所有事務皆自行為之，則難以兼顧行政效率及施政品質，此亦造就公共任務民營化概念之提出，「民營化」在概念上泛指將公部門之組織或公共任務移轉至私人領域之過程¹⁸⁶。因民營化係一集合性概念之用詞，故學說上為掌握對此概念之理解，對「民營化」以不同之觀點切入進行多樣的分類，較常見之分類方式係綜合發展階段、表現方式、標的等要素將其區分為「組織民營化」、「任務民營化」及「功能民營化」¹⁸⁷。使民營化概念正當化的理由主要在於減輕公部門之財政負擔以及提升該特定任務之經營效能¹⁸⁸。從我

¹⁸⁶ 林明鏘（2013），《德國民營化理論與制度暨我國之反省》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，頁 10。李建良（2012），〈導論：民營化時代的行政法新思維〉，李建良（編），《2011 行政管制與行政爭訟－民營化時代的行政法新趨勢》，頁 2-3，臺北：中央研究院法律學研究所。

¹⁸⁷ 國立政治大學法學院公法學中心（2014），〈「公私合作與法律治理」研討會會議綜述〉，《月旦法學雜誌》，224 期，頁 275；林明鏘，前揭註 186，頁 14；李建良，前揭註 186，頁 5。另許宗力教授以民營化強度之標準區分「實質與功能的民營化」、以私人參與履行行政任務之範圍為標準區分「全部與部分民營化」、以民間參與執行是否出於自由意志為標準區分「強迫性與自願性民營化」，詳見許宗力（2002），〈論行政任務的民營化〉，Robert Heuser（等著），《當代公法新論（中）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁 585-593，臺北：元照。詹鎮榮教授認為民營化依內容可區分為形式民營化、實質民營化、功能民營化、財產民營化、財政民營化與程序民營化等基本類型。詳見詹鎮榮（2003），〈論民營化類型中之「公私協力」〉，《月旦法學雜誌》，102 期，頁 11。

¹⁸⁸ 林明鏘，前揭註 186，頁 10-11。

國憲法之基本原則以觀，民營化並不被憲法所禁止¹⁸⁹，惟依民主原則、法治國原則之要求，行政任務之民營化須有法律授權為依據，或至少須有主管機關之監督¹⁹⁰。另行政任務亦並非可無邊無際交由私部門執行，亦即民營化仍應有其界限，即有學者認為組成行政、司法、立法等國家機關之「國家自我組織事項」，為典型之「國家保留」，且以物理強制力為後盾之國家任務如軍事、警察、司法……等，亦不得將之民營化¹⁹¹，但在軍事、警察此種大範圍任務中尚可細分許多細項的瑣碎任務，若此等任務內容無涉物理強制力之使用，則亦不排除民營化之可能性¹⁹²。

而執勤犬隊之業務是否能民營化，則須考量不同執勤犬隊之不同任務，以及執勤犬隊不同之發展階段及業務內容綜合判斷，以下即進一步就執勤犬隊是否或在何種程度得民營化區分類型討論之。

第二款 執勤犬隊全部民營化之可行性

一般而言，執勤犬隊之運用係用來協助原本行政機關任務之執行，組織型態並未改變，亦並非交由執勤犬隊完全負責該原來之任務，如警犬隊係協助警察任務之執行，檢疫犬隊亦是協助檢疫人員進行檢疫任務，故在此情況下較可能之民營化模式應屬「功能民營化」，亦即其國家任務之屬性應未改變，國家本身亦未放棄自身執行之責任，僅是選擇以交由私部門執行之方式完成任務¹⁹³。

各執勤犬隊依其所屬之機關不同而分別擔負不同任務，在此情況下執勤犬隊之「全部民營化」是否可行須就不同執勤犬隊之任務本質逐一檢視。目前我國之所

¹⁸⁹ 許宗力教授從憲法 144 條、憲法 107 到 111 條、民生福利國原則、民主原則、法治國原則等面向檢視憲法對於民營化之態度。詳見許宗力，前揭註 186，頁 9-11。

¹⁹⁰ 許宗力，前揭註 186，頁 9-11。

¹⁹¹ 許宗力，前揭註 186，頁 10。

¹⁹² 許宗力，前揭註 186，頁 11。

¹⁹³ 許宗力，前揭註 186，頁 5。

有執勤犬隊中，僅檢疫犬隊屬「全部民營化」，因檢疫犬執行檢查行為涉及公權力之行使，故農委會動植物防疫檢疫局將檢疫犬隊以「行政委託」¹⁹⁴之方式依植物防疫檢疫法施行細則第 5 條第 2 項第 1 款、第 4 款¹⁹⁵及行政程序法第 16 條第 1 項¹⁹⁶委由「臺灣動植物防疫檢疫暨檢驗發展協會」負責，所有與檢疫犬隊相關之事務皆由協會辦理，其中包括勤務執行，檢疫犬之領犬員亦是由協會聘僱，於執勤時領導犬隻協助檢疫人員執行檢疫工作。

除檢疫犬隊外，其他之執勤犬隊無論是在中央或地方，目前並無採取民營化，負責消防救災之「搜救犬隊」部分，因災害防救本非僅得由國家為之，且在國家資源有限之情況下，民間搜救組織、個人對於災害防救提供極大助力，目前民間亦已有成立搜救犬隊，在災難發生時協助支援，因此現階段係政府及民間皆有搜救犬隊存在之情況。依本文之看法，搜救犬之業務因並非必須由國家親自執行，因此並無不得將其全部委託由民間運作之限制。相對而言，軍犬、警犬和海關緝毒犬於執勤之時因職務需求皆可能涉及國家強制力之運用¹⁹⁷，則此種以「物理強制力為後盾」之國家任務「執行」即無法以全部民營化方式交由私部門執行之。

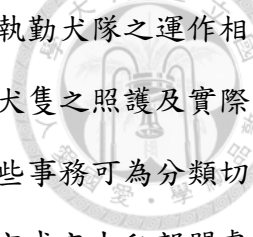
第三款 執勤犬隊「部分民營化」之適當性

¹⁹⁴ 行政院農委會動植物防疫檢疫局之委託公告，載於：https://www.baphiq.gov.tw/files/web_articles_files/baphiq/17817/20704.pdf。

¹⁹⁵ 植物防疫檢疫法施行細則第 5 條第 2 項：「植物檢疫機關得將下列事項委託相關機關（構）、民間團體或個人辦理：一、本法第五條第二項所定檢查、查閱或查詢。二、本法第十三條之一第二項所定檢疫處理、退運、銷燬或其他必要之措施。三、本法第十六條第二項第二款至第四款所定措施。四、本法第十八條所定實施檢疫。五、本法第十九條所定逕予處置。六、本法第十九條之一所定檢疫、其他安全措施。七、本法第二十條所定實施檢疫。」

¹⁹⁶ 行政程序法第 16 條第 1 項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」

¹⁹⁷ 警察及軍方在一定條件下得使用強制力如警械、較無疑問，而海關關員依海關緝私條例第二章關於「查緝」之規定，其執行職務時得「佩帶武器、械彈」（第 7 條第 2 項）、滿足一定要件得「實施檢查」（第 9 條）、得「勘驗、搜索關係場所」（第 10 條）……等，某程度亦涉及強制力之使用，惟係屬行政檢查之範疇。



雖並非所有執勤犬隊皆可採「全部民營化」之方式辦理，然執勤犬隊之運作相當繁瑣，包括犬隻之挑選、犬隻之培育訓練、適格犬隻之認證、犬隻之照護及實際的執勤行為……等，皆需要專業人力及財力之投入，本文認為此些事務可為分類切割，依其性質之不同或可考慮是否得將該部分之業務以民營化方式交由私部門處置。本文將各執勤犬隊得考慮委外辦理之部分大致區分為「育種」、「訓練」、「認證」及「定期醫療照護」此四個領域。

就「育種」部分，目前各執勤犬隊之犬隻來源皆不大相同，例如，海關之緝毒犬係由財政部關務署緝毒犬培訓中心進行拉不拉多犬之育種；檢疫犬之育種委由民間團體負責；警犬隊之犬隻來源則多為接受各機關、民間團體、人士無償贈與一歲內之狼犬、拉不拉多犬、米格魯犬或臺灣犬¹⁹⁸，或是將自有之犬隻與私人之犬隻配種，協商取得一定數量之幼犬而得¹⁹⁹。整體而言，在軍犬、警犬、搜救犬部分，無論是中央或是地方，對於育種皆是自行為之，以各式各樣的管道尋覓幼犬，若執勤犬隊逐漸蓬勃，則此種較缺乏專業性之育種方式可能效率較低，若能將其委由具專業性之私部門專責此事務，再將幼犬分配給中央或地方需要之單位，應能提升在育犬方面之效能。

執勤犬之「訓練」方面，各執勤犬隊對於訓練幼犬之方式不太相同，搜救犬部分，通常在犬隻幼年時即和領犬員一起生活以便從小適應災難現場多變的環境並培養默契²⁰⁰。而海關緝毒犬則會在犬隻出生滿二個月時將犬隻送至寄養家庭讓犬隻練習社會化²⁰¹，至犬隻滿一歲時方回到培訓中心和領犬員搭配訓練，進行為期13周之訓練。軍、警犬則因並無特別之規範，大多亦是由領犬員自幼照顧、培育

¹⁹⁸ 參考政府部門執勤犬照護管理規則第二條立法理由之第二點。

¹⁹⁹ 臺中市政府警察局警犬執勤作業規定第四點。

²⁰⁰ 聯合新聞網（09/13/2018），〈救難小英雄——搜救犬 Colin & 領犬員陳孟弘〉，<https://udn.com/news/story/6966/3365468>（最後瀏覽日：05/31/2019）。

²⁰¹ 參考自「緝毒犬寄養家庭管理及社會化訓練作業要點」。

²⁰²。因如何訓練執勤犬事涉相當高之專業性，本文於此並不多做評述，惟本文認為因執勤犬之領犬員大多並非專業訓犬員，本身應是一般公務人員，無法單獨完成訓練工作，此須具備高度專業性之訓練任務應可考慮委由民間專業的團體或個人協助訓練²⁰³，以確保訓練內容之正確性及訓練過程之效率性。

對於執勤犬之「認證」，係指在執勤犬完成應有之訓練時，檢測該執勤犬及其領犬員之組合是否具有正式執行任務之適格。檢疫犬部分，因已全部委外辦理，於此暫不討論。搜救犬的部分，我國訂有「災害搜救犬評量基準」，為國內搜救犬及其指導手訂定全國一致性之評量規定，凡通過此基準規定測驗項目，即發給合格證明，以供各級消防機關必要時調用執行國內、外搜救任務；國際上亦有「災害搜救犬 IRO 國際評量檢測」以及「MRT 搜救犬隊國際任務救援能力認證」，在認證方面有政府外部資源協助並無問題。「緝毒犬」部分，若完成海關緝毒犬隊養成訓練課程並通過評量程序之緝毒犬隊，將由訓練師陳報培訓中心核發證書²⁰⁴；「警犬」部分，警察機關警犬運用及管理作業要點亦概括地有警犬訓練後須經測驗之規定；軍犬部分雖無相關規定，但欲成為適格軍犬仍有通過一定測驗之必要²⁰⁵。關於此「評量」、「認證」、「測驗」之程序，本文認為亦可考慮將其交由訓練者以外之其他專業私部門進行之，或許更能確保認證程序之公正性並更具公信力。

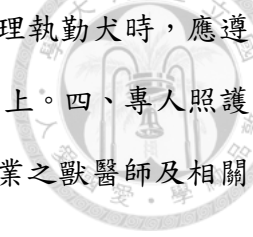
另所有執勤犬皆有定期實施醫療照護之必要，政府部門執勤犬照護管理規則

²⁰² 自由時報網站（06/18/2017），〈小警犬將滿月 萌翻網友直呼「我也想加入警犬隊」〉
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2094105>（最後瀏覽日：05/31/2019）。

²⁰³ 如目前新北市警犬隊依實際需求，分級分科聘請不同領域之專業教練成立教練團，目前有國內教練 3 位及香港和德國教練 2 名，本文認為如此引進民間資源協助訓練有其必要性。新北市政府施政成果網，<https://wedid.ntpc.gov.tw/Site/Policy?id=1604>（最後瀏覽日：02/14/2019）。

²⁰⁴ 海關緝毒犬培訓中心設置及管理要點第 14 點第 4 款：「資深訓練師及訓練師在主任訓練師督導下，辦理下列緝毒犬隊之專業養成訓練：（四）緝毒犬隊之認證：完成海關緝毒犬隊養成訓練課程並通過評量程序之緝毒犬隊，由訓練師陳報培訓中心核發證書。」

²⁰⁵ 軍犬的部分目前由關務署緝毒犬培訓中心協助訓練領犬員與犬隻，兩者結訓前均須通過測驗，才能一起「畢業」。今日新聞（02/16/2018），〈憲兵軍犬分隊勤訓精練 人犬齊心防爆機先〉，
<https://www.nownews.com/news/20180216/2703147/>（最後瀏覽日：02/14/2019）。



第 6 條第 1 項之第 3 款及第 4 款亦分別規定：「政府部門照護管理執勤犬時，應遵行下列事項：三、由獸醫師每半年辦理執勤犬之健康檢查一次以上。四、專人照護及管理。」此部分之健康照護得委託由私部門具犬類醫療照護專業之獸醫師及相關人員負責，應較無疑問。

第三節 小結

政府部門執勤犬之執勤成果有目共睹，惟因我國長期以來並不重視執勤犬之訓練，故在人力、物力資源皆不豐，體制亦不健全之情況下，欲訓練執勤犬所需之花費不斐，此亦為部分人士對執勤犬之設置採保守態度之原因。惟本文認同欲建置執勤犬，「除牽涉純粹預算及社會成本外，尚牽涉許多無法量化之社會價值」²⁰⁶之看法。以緝毒犬為例，就經濟成本而言包括培訓中心之土地取得、房屋修繕、土木機電……等設備建造費用，以及人事、醫療、管理、設施維護……等管理運作成本²⁰⁷；而緝毒犬緝獲毒品所帶來之經濟上效益除可量化之毒品價值、社會成本(因吸毒所產生之搶劫、偷竊、傷害、醫療救治及勞動力損耗等)、阻止人民吸毒而節省之毒品戒治費用(包括勒戒所之費用、美沙酮療法之費用)，尚包括無法量化之效益諸如協助國內其他機關查緝毒品與推展國際合作空間、社會教化、節省旅客及貨物通關時間、查緝機動性……等²⁰⁸。則在如此之分析下，執勤犬以其優異感官協助勤務更有效率地被執行，對於國民生活確有實質幫助。

現階段除檢疫犬及海關緝毒犬係由機關或機構統一訓練外，其餘之警犬、搜救犬、軍犬之訓練體系稍嫌紊亂。本文於此認為，執勤犬之訓練為求資源集中以減少不必要之成本支出，及訓練品質之一致性，應統由各自之中央主管機關負責培訓之

²⁰⁶ 鄭人彰（2016），〈海關緝毒犬計畫成本效益分析〉，《財政園地》，41 期，頁 12，載於 https://www.mofti.gov.tw/mofti_public/Download/Print_c/%E7%AC%AC41%E6%9C%9F-%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8.pdf。

²⁰⁷ 鄭人彰，前揭註 206，頁 13。

²⁰⁸ 鄭人彰，前揭註 206，頁 15-16。

預算編列，設專責之培訓機關並統一辦理培訓。

另目前各執勤犬隊皆非正式編制，亦即並無獨立預算，本文認為此部分則應視該執勤犬隊之任務是否確有彈性組織之需求，若否，則應將各該執勤犬隊法制化為正式編制，避免任務編組之浮濫，亦有利於執勤犬隊之長遠發展。

政府是否具有足夠資源亦為任務是否能夠圓滿履行之一大要求，在人力及財力皆有限之狀態下，將部分任務交由民間以其更高度之專業性協助履行或為一可行之方法，然因各執勤犬隊任務不盡相同，某些任務之執行為民營化之禁區而無法以全部民營化之方式辦理，此時則可進一步將除去執行階段之其他任務內容為更細緻化之分類，考量將該個別部分任務交由私部門協助執行之可能性，希望能以此種方式讓資源以最有效之方式運用，使執勤犬隊效能得到最大發揮。

第五章 以動物保護觀點探討執勤犬使用



執勤犬之協助讓行政機關能以更具效率之方式達成行政任務，對社會帶來許多貢獻，人類在享受犬類辛勤工作為我們帶來之好處時，不應罔顧其福祉，而應盡可能地善待此些忠心的夥伴。法律作為善待動物之最後一道防線，本文以下即希望以「動物保護」之角度切入，以釐清執勤犬之法律地位為始，進而研究執勤犬從培育到安養之整個過程是否合乎對於動物應有之保護，以及目前對於執勤犬之法律保護是否充足，並希冀能對現行法律制度上之缺漏提出具體意見。

第一節 動物保護之路線取徑

第一項 動物權及動物福利

在談論到「動物保護」議題時，向來有「動物福利」(animal welfare)及「動物權」(animal rights)之路線之爭，兩者之見解背後牽涉繁複的哲學論理，本文在此不欲深入探討而僅為主要內容及差異之表述。

動物權論及動物福利論兩者理論上之最大歧異點在於「人類是否可利用動物」。動物福利論以 Peter Singer 為首，在此理論中，其對於人類與動物間之關係認為人類並非不得利用動物，若利用動物所帶來之整體利益高過動物所受傷害，且以符合人道之方式對待動物，不對其造成不必要之痛苦，則對動物的利用係被允許的²⁰⁹。

動物權利論指的是以哲學家 Tom Regan 為首所提倡之概念，論者以生物的本有價值 (subject-of-a life) 為基準，認為生物個體間皆是平等的，在判斷應該如何對待動物時，不應將人類利益列入考慮，因此人類使用非人類動物在原則上即

²⁰⁹ Mark Bekoff, 前揭註 9, 頁 45-65。動物福利論者中依嚴格程度不同，又可細分為六種見解，詳可參李茂生，前揭註 10, 頁 165。



屬不當，動物任何程度的痛苦與死亡，亦都非屬必要²¹⁰。

由上述可知，動物福利論的操作上係應用了以「效益理論」(utilitarianism)為判準²¹¹，衡量人類利用動物的產生利益以及動物所受痛苦、傷害之不利益，若利用之利益較高時，則應轉而注意利用時之方式是否符合對動物最小傷害性；相對的，動物權利論則是類似於康德反對效益主義之道德哲學，在此概念下，不應以利用、傷害動物之手段來滿足所謂較大之人類利益。

第二項 本文論述採取之見解

前述之理論爭議各有見地，皆是以良善對待動物之觀點出發，惟動物權理論要求動物與人類之平等，使動物在社會上得以扮演主體之角色，此種動物原權之說法源自於聖經上之道德訓示²¹²，如此的道德論述目前尚無法取得社會上多數人之共識，若將無法形成共識之論述放入法律制度中，在法律形成過程中本已困難重重。又本文之目的在於思考如何將法制度做更好的規劃安排，法律制度是人類思考之產物，所關涉者主要為人類之權利及義務，在形成之過程難以不從人類為出發點進行利益衡量²¹³，從而要超脫人類利益而以動物原權之觀點進行法制度之制定、變動，實難想像。惟本文亦認為動物權之說法雖難以以法律制度實現之，然對於法制度之設計仍可扮演一定之催化、影響作用。

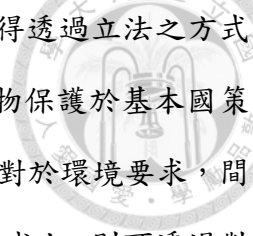
故本文在論述上所採取者較接近動物福利論者之說法，回歸執勤犬隊之議題而言，若成立執勤犬隊以執勤犬協助政府部門完成任務對於人類之利益能大於使

²¹⁰ Mark Bekoff，前揭註 9，頁 45-65。

²¹¹ 釋悟泓（2002），《動物權利或福利？》，載於：<https://www.east.org.tw/action/1197>（最後瀏覽日：02/19/2019）。

²¹² 依舊約聖經第一章之說法，動物為與人類相同的被創造物，人類應負責照顧同為神的創造物之動物。詳參李茂生，前揭註 10，頁 159。

²¹³ 李茂生，前揭註 10，頁 164。



用犬隻所造成之傷害，則本文並不否定執勤犬之使用。而之所以得透過立法之方式實行動物保護來限制人民權利，本文認為在我國目前並無將動物保護於基本國策中明文宣示之情形下²¹⁴，可從我國憲法增修條文第 10 條第 2 項對於環境要求，間接推演出立法者形成動物保護法律之正當性。在具體法制度之形成上，則可透過對於動物權理論之思考，檢討是否在法律中賦予執勤犬「人類觀點下之動物權」（以人類觀點所衡量之動物利益）²¹⁵，並透過法制度之設計盡可能將使用執勤犬對犬隻所造成之傷害降至最小，使執勤犬之使用因利益遠大於傷害而強化其正當性。

第二節 執勤犬之法律地位

在探討對於執勤犬之具體保護作為前，本文認為首須釐清執勤犬在法律上之定位為何，其與一般動物在法律上是否有所差異。第三章討論執勤犬執法之法律問題時，本文為建構人民對於執勤犬造成權利損害之救濟基礎，嘗試將執勤犬擬制為「準行政助手」、「公物」、「警械」等地位，以此關係建立國家與執勤犬間之關聯，使權利受損害之人民得據以請求國家賠償。然擬制之地位對於執勤犬而言並無實質之保護作用，故本文希望在此章節能以動物保護之角度，思考提升執勤犬法律地位之可能性。本文以下將先從我國目前動物之法律定位談起，進而介紹外國法上對於「執勤犬」是否有特殊之法律保護，從中希望能擷取我國得以借鏡之處，考量將其與我國法制度相容之可能性。

第一項 動物之法律定位

如前所述，將動物視為權利主體之看法在現今社會尚難形成共識，目前在其他國家亦無如此之立法例存在。我國民、刑法對動物之定位即為「物」，與其他無生

²¹⁴ 對於動物保護納入憲法基本國策之分析，詳可參林明鏞（2016），〈論動物法制之基本問題〉，氏著，《臺灣動物法》，頁 9-11，臺北：新學林。

²¹⁵ 李茂生，前揭註 10，頁 164-165。

命之物處於同等地位，在動物保護法公布施行前，傷害動物在刑法上之評價為刑法第 354 條毀損罪之「毀棄、損壞前二條以外之他人之物或致令不堪用，足以生損害於公眾或他人」，若是所傷害者為他人所飼養之動物，民法上則是成立對於「物」之侵權行為，因屬於財產上損害，無法以人格法益或身分法益受侵害請求非財產上損害之精神慰撫金賠償，此種將動物定位為物之傳統法律觀念實已不合時宜。

在我國動物保護法公布施行後，對於傷害動物的管制態度有所不同，另對傷害動物之行為手段以及行政、刑事處罰有更詳盡的規定，然在法律之基本制度上，仍無法脫離將動物視為「物」或「權利客體」之傳統思維²¹⁶。

在犬隻部分，犬類被人類馴化而可和人類一同生活已有長遠歷史，對現代社會而言，犬貓等常見寵物已從過去的支配關係漸漸走向以「同伴動物」(companion animals)身分與人類相處。工作犬為人類所使用，在人類各種生活領域為人類付出勞力，以「物」將之比擬而將其視為工具，實無視犬類為有知覺、有感受而應受尊重之生命個體。尤其是在政府部門執勤犬部分，執勤犬之工作並非僅成就飼主或少數管領人之利益，而是為國家社會整體之公共利益奉獻，是否應給予其在法律上更多之保護，殊值討論。

第二項 我國法之執勤犬法律地位

我國法目前針對政府部門執勤犬除於第 6-2 條規定授權中央主管機關制定對其之照護管理規定外，並無其他規定，因而對於政府部門執勤犬之保護主要亦是以適用動物保護法中之基本規定為主。

《動物保護法》為我國對於「犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物」²¹⁷之

²¹⁶ 林明鏘(2016)，〈評臺灣動物保護法 2015 年之修正〉，氏著，《臺灣動物法》，頁 126-127，臺北：新學林。

²¹⁷ 目前我國對於野生動物另有「野生動物保育法」之規範，該法第三條第一款對野生動物之定義為：「野生動物：係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、

總括性動物保護規範，其依「人類利用動物」目的之不同²¹⁸，將此些動物概略分為「經濟動物」、「實驗動物」、「寵物」及「展演動物」²¹⁹，而第二章「動物之一般保護」之第4條至第14條之2為對總則性質之動物保護規範，所有動保法所規範之動物皆可適用；第三章「動物之科學應用」之第15條至第18條及第四章「寵物之管理」、第四章之一「寵物繁殖買賣寄養及食品業者之管理」則分別為針對實驗動物及寵物之分則性規定。換言之，目前對於經濟動物以及展演動物於動物保護法中並無較細緻之分則性規範，而僅能適用總則性規範。

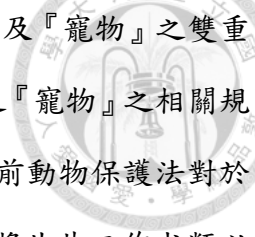
政府部門執勤犬在現行之動物保護法分類下應落入何種範疇不無疑問。動物保護法第3條第1項第2款將「經濟動物」定義為「指為皮毛、肉用、乳用、役用或其他經濟目的而飼養或管領之動物」，其中「役用」係指供人類使役、為人類服勞役，在社會上係以牛、馬為大宗，但若以人類利用動物之目的觀之，包括政府部門執勤犬在內之所有工作犬類（如導盲犬、醫療照護犬等）因其亦係供人類使役、為人類服務之緣故，似亦屬「經濟動物」之一種。然動物保護法第3條第1項第4款對寵物之定義為「指犬、貓及其他供玩賞、伴侶之目的而飼養或管領之動物」，依此規定，所有犬類不分任何的類型劃分皆應屬於「寵物」，而應適用動物保護法中關於「寵物」之規範。臺北高等行政法院曾在105年度訴字第1534號判決於針對「導盲犬究竟為經濟動物或是寵物」²²⁰此一爭議認為：「縱然導盲犬依飼主之主觀意思而認屬為經濟目的而飼養之動物，惟其客觀上仍為犬隻，且仍不排除其有供

昆蟲及其他種類之動物。」野生動物並不符合動物保護法對於「動物」之定義，因此兩者係各自適用，無法相互補充，此亦造成若干法律解釋及適用上之問題。詳參：林明鏘（2016），〈臺灣動物法的總體檢〉，氏著，《臺灣動物法》，頁74-81，臺北：新學林。

²¹⁸ 林明鏘，前揭註216，頁127。

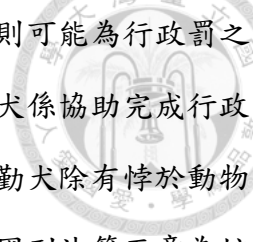
²¹⁹ 於動物保護法第3條第2款、第3款、第5款、第13款分別針對「經濟動物」、「實驗動物」、「寵物」及「展演」有定義規定。

²²⁰ 此判決之事實係因臺灣導盲犬協會遭檢舉，其協會之146隻導盲犬未依動物保護法之規定申報免絕育，被臺北市政府裁罰3萬元，但協會認為導盲犬為「經濟動物」並非「寵物」，故無需適用該規定而提告抗罰。



伴侶之目的而飼養或管領，亦即導盲犬應係兼具含『經濟動物』及『寵物』之雙重性質……縱導盲犬亦兼有經濟動物之屬性，仍應適用保護較高之『寵物』之相關規定。」此判決並不否認工作犬類所具有之經濟動物屬性，然因目前動物保護法對於寵物另設有更為細緻且保障更高之分則規定，故於適用時，應將此些工作犬類以「寵物」之角色看待，本文認為以對動物保護最優化之態度，此高等行政法院之見解殊值肯定。從而政府部門執勤犬除得適用動物保護法對於動物保護之一般規定外，亦應適用關於寵物之規定如登記(動保法第 19 條)、絕育(第 22 條第 3 項)……等。

雖農委會另有制定政府部門執勤犬照護管理規則作為對於執勤犬照護及管理方面之標準，然此僅係規定政府部門對於執勤犬之照護管理所應負之義務，對於一般人民而言，執勤犬與一般犬貓無異，若有殺害或傷害執勤犬之行為，皆屬於動物保護法第 6 條「騷擾、虐待或傷害動物」之範疇，再依其是否為「故意或過失」、是否「致動物肢體嚴重殘缺或重要器官功能喪失」、是否「使用藥物、槍械，致複數動物死亡情節重大」、是否「再犯」等行為情狀，分別適用動物保護法第 25 條



²²¹、第 25-1 條²²²、第 30 條²²³及第 30-1 條²²⁴等規定，法律效果則可能為行政罰之罰鍰或刑事罰之罰金、有期徒刑。本文認為著眼於政府部門執勤犬係協助完成行政任務，其執勤行為在概念上亦可認為一種公權力之行使，傷害執勤犬除有悖於動物保護之法律要求外，更多了一層對於公權力侵犯之可非難性。我國刑法第五章為妨害公務罪章，其所欲保護之國家法益論其內容主要為保障國家或地方公共團體能順利且公正地進行公務²²⁵，從而對於依法執行職務之公務員施強暴脅迫、當場侮辱依法執行職務之公務員或其職務皆有刑罰存在，而對於依法執行職務之執勤犬若以強暴、脅迫之手段妨害之而使其致傷或致死，或當場侮辱之，是否也應有類似之規範以表彰公權力之不可侵犯，同時亦保障犬隻執勤之安全及尊嚴，不無討論空間。本文以下即欲以其他國家之相關法律規範作為參照對象，思考應否以及如何以法制方式提高執勤犬之法律地位。

第三項 美國法對於執勤犬之地位確保

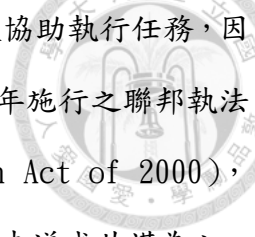
²²¹ 動物保護法第 25 條第 1 項第 1 款：「有下列情事之一者，處二年以下有期徒刑或拘役，併科新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰金：一、違反第五條第二項、第六條或第十二條第一項規定，宰殺、故意傷害或使動物遭受傷害，致動物肢體嚴重殘缺或重要器官功能喪失。」

²²² 動物保護法第 25-1 條：「違反第五條第二項、第六條、第十二條第一項、第二項或第三項第一款規定，使用藥物、槍械，致複數動物死亡情節重大者，處一年以上五年以下有期徒刑，併科新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰金。有前條或前項情形之一者，主管機關得公布其姓名、照片及違法事實。」

²²³ 動物保護法第 30 條第 1 項第 1 款：「有下列情事之一者，處新臺幣一萬五千元以上七萬五千元以下罰鍰：一、違反第五條第二項第一款至第十款各款之一或第六條規定，故意傷害或使動物遭受傷害，而未達動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡，或過失傷害或使動物遭受傷害，致動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。」同條第 2 項：「違反前項第一款至第八款規定之一，經裁罰處分送達之日起，五年內故意再次違反前項第一款至第八款規定之一者，處二年以下有期徒刑。」

²²⁴ 動物保護法第 30-1 條第 1 項第 2 款：「有下列情事之一者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得按次處罰之：二、違反第五條第二項第一款至第十款及第六條規定，過失傷害或使動物遭受傷害，而未達動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。」

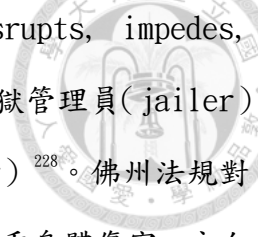
²²⁵ 曾淑瑜（2007），〈妨害公務罪之保護客體是「公務員」？還是「公務」？〉，《臺灣本土法學雜誌》，91 期，頁 87-88。



在美國，因聯邦政府及各州政府之行政機關皆有使用執勤犬協助執行任務，因此聯邦與州各自有執勤犬之相關規範。在聯邦部分，西元 2000 年施行之聯邦執法動物保護法案 (Federal Law Enforcement Animal Protection Act of 2000)，其規定「(a)任何人故意傷害任何警用動物 (police animal)，或未遂或共謀為之，應依本法處以罰金或一年以下有期徒刑。若該行為造成動物永久損害、嚴重身體傷害或死亡，得處以十年以下有期徒刑。(b)本節所稱「警用動物」係指受聯邦機構（無論是在行政、司法或立法部門）所使用主要用以協助調查犯罪行為、執行法律或逮捕刑事罪犯之犬隻或馬匹」²²⁶，聯邦執法機關 (law enforcement agencies) 所涵蓋之範圍相當廣泛，而與「調查犯罪行為、執行法律或逮捕刑事罪犯」相關之機關亦不僅限於一般普遍認知上司法部所屬之聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation, FBI)、緝毒局 (Drug Enforcement Administration, DEA)、國土安全部 (United States Department of Homeland Security, DHS) 轄下之警察機關等，其他各部門之警察機關皆涵蓋其中。

除針對聯邦機關執勤犬之前開規範，美國五十個州亦都有相關規定禁止對於執勤犬之傷害 (詳見表一)。以人口數排名前三高之加利福尼亞州、德州、佛羅里達州為例，加州法規對於傷害行為規範得更為仔細，其禁止任何對於在治安官 (peace officer) 掌控下的執勤犬、馬匹「故意、惡意、無正當理由之攻擊 (strike)、毆打 (beat)、踢 (kick)、割傷 (cut)、刺傷 (stab)、以武器射擊 (shoot with a firearm)、下毒、投擲或在其行經路上放置可能造成傷害物品……」等行為，違者最重得處以三年以下有期徒刑，除此之外，亦禁止「故意、惡意、無正當理由對於犬隻及馬匹以驚嚇 (frightening)、戲弄 (teasing)、煽動 (agitating)、騷擾 (harassing)、阻撓 (hindering) 方式干擾其執勤」之行為，違者亦得處以一年

²²⁶ 18 U.S.C. § 1368.



以下有期徒刑²²⁷。德州法規對於明知而干擾 (interrupts, disrupts, impedes, interferes with)正在治安官、獄警(corrections officer)、監獄管理員(jailer)監督下執法的動物之行為視為B級輕罪(Class B misdemeanor)²²⁸。佛州法規對於明知、故意而無正當理由造成警犬、警騎、消防犬、搜救犬嚴重身體傷害、永久殘疾、死亡或以致命武器攻擊上述動物者，屬於三級重罪(a felony of the third degree)，得處以五年以下有期徒刑；若明知、惡意攻擊或造成前開動物的身體傷害，構成一級輕罪(a misdemeanor of the first degree)，得處以一年以下有期徒刑；若是在動物執行勤務時明知而惡意騷擾、戲弄、干擾、試圖干擾上開動物，構成二級輕罪(a misdemeanor of the second degree)，得處以60天以下有期徒刑²²⁹。

第四項 我國法之修法借鏡

由上述美國聯邦法規以及各州法規可知，其對於妨害執勤犬執勤之行為皆有獨立之禁止規範，且多數法規對於侵擾行為之態樣有詳細的描述。我國目前對於侵害執勤犬或妨害執勤犬執行職務並無特殊之刑事罰或行政罰規範，若有人對於執勤犬有任何侵擾行為，須分別判斷其是否構成刑法妨害公務罪之要件以及動物保護法騷擾、虐待或傷害動物之行為。

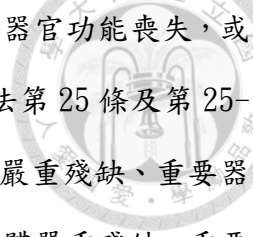
刑法第135條妨害公務罪之所謂施「強暴」，不以對於公務員之身體直接實施暴力為限，凡係以公務為目標而對物或他人施以暴力，其結果影響及於公務員執行職務者，亦屬之²³⁰，從而若行為人傷害執勤犬之行為屬於施以強暴，則可依妨害公務罪相繩。若行為人施強暴於執勤犬之結果造成執勤犬之傷害或死亡時，則回歸適

²²⁷ California Code, Penal Code - PEN § 600.

²²⁸ Texas Penal Code - PENAL § 38.15.

²²⁹ Florida Statutes Title XLVI. Crimes § 843.19. § 775.082

²³⁰ 曾淑瑜，前揭註225，頁92。



用動物保護法規範，若其造成執勤犬死亡、肢體嚴重殘缺或重要器官功能喪失，或使用藥物、槍械，致複數執勤犬死亡情節重大，分別依動物保護法第 25 條及第 25-1 條處以刑罰；若係故意傷害或使執勤犬遭受傷害，而未達肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡，或過失傷害或使執勤犬遭受傷害，致動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡，依動物保護法第 30 條規定處以行政罰鍰。而若是對於執勤中之執勤犬以言語等其他非物理性的方式當場侮辱（例如辱罵執勤犬為笨狗），似可依現行刑法第 140 條第 1 項之規定，將「以執勤犬協助執行任務」一事解釋為「公務員依法執行之職務」之內容，從而侮辱執勤犬之行為即屬對於公務員依法執行之職務為侮辱，觸犯該條之侮辱公務員罪。

本文認為現行規範不足之處有二，首先，傷害執勤犬雖可透過解釋刑法第 135 條妨害公務罪條文「強暴」之意旨，而認非僅對人之強暴為本罪所禁止，對物或是對於執勤犬之強暴行為亦構成本條之「強暴」；而公然侮辱執勤中執勤犬亦可依上開透過解釋刑法第 140 條所謂「公務員依法執行之職務」之方式將該行為入罪。然如此之規範方式對於不諳法律之民眾而言不甚明確，亦無法凸顯出執勤犬與執勤之公務員間之連結，在實際適用上易生刑罰規範明確性爭議。故本文認為或可參考美國法之規範方式，於動物保護法中明確規範對於「執勤犬」之任何侵擾為一違法行為，無須透過解釋之方式迂迴處理法律的適用。

再者，依現行動物保護法之規範，雖動物保護法第 6 條所禁止者為對於動物之「騷擾、虐待或傷害」行為，然此三種行為之態樣及定義並不明確，目前法規僅對「虐待」行為於第 3 條第 1 項第 10 款定義為：「指除飼養、管領或處置目的之必須行為外，以暴力、不當使用藥品或其他方法，致傷害動物或使其無法維持正常生理狀態之行為。」然此定義難以區分與「傷害」間之差別，傷害是否包括心理



上之傷害亦有疑義²³¹，另動物保護法對於何謂「騷擾」行為亦未有任何交代²³²。法規在往後的修正中亦應對此三種行為態樣有更明確之區辨，或以行政函釋之方式訂定標準協助進行對此三種行為之判斷。

在罰則部分，目前係以對於動物之行為是否達「動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡」，方依侵害程度而有相應之刑事罰或行政罰作為處罰手段，依此規定，對於其他未有物理性傷害之侵擾行為是否可罰難以判斷。在美國法部分，若干法規對於驚嚇（frightening）等雖不會造成執勤犬物理性創傷之行為仍規範禁止，蓋此些行為雖不致物理性傷害執勤犬之生理機能，惟過度之非物理性侵害可能導致執勤犬心理上受創，亦可能進而破壞其往後執勤之穩定性，影響不可謂不大。然若欲對非物理性騷擾「所有」動物之行為皆處罰之，在目前社會認知及實際執法狀況下顯不可能，且可能造成資源之浪費及選擇性執法之後果²³³。因此本文建議在動物保護法中，可僅就對於「執勤犬」之非物理性騷擾行為態樣如驚嚇等明確增列禁止規定，並有相應罰則，除表彰公權力不得隨意侵犯及公務之順利執行外，同時亦保障犬隻執勤之安全及尊嚴。至於對於其他動物之「騷擾」行為是否須明確化騷擾態樣或是增訂罰則，則應審慎考量執法量能後再為決定。

²³¹ 李茂生教授認為傷害行為是損害動物生理及心理的個別機能以及之間的調和狀態的行為，從而若從外顯的外觀或行為能認定動物處於相當大的壓力下，足以證明其心理機能上受到傷害的現象，亦可認定其身體法益受侵害，該當傷害動物之結果；林明鏘教授則認為傷害行為依文義解釋將排除生理外之「心理傷害」，只要寵物不成傷或生理機能不受影響，即不構成傷害動物行為。李茂生（2013），《動保法騷擾、虐待或傷害定義研究案成果報告》，102年度動物保護公共政策研析專業服務計劃，頁5。林明鏘（2016），〈臺灣動物保護法對虐待傷害動物之管制〉，氏著，《臺灣動物法》，頁272，臺北：新學林。

²³² 對此，可參照李茂生教授於研究報告中對騷擾、虐待及傷害動物之行為所提出之定義及判準：「傷害行為是損害動物生理及心理的個別機能以及之間的調和狀態的行為，單一行為單一結果即可成立，而虐待和騷擾則是由多次行為、多個實害所構成集合行為，後兩者之間則是由集合行為的性質和結果來區別。虐待是由數個有潛力造成動物生活與生理習性永久性改變的行為，而其結果則是自然發育受妨害，使原本的生活習性永久地受到改變；若未達此結果，則不構成虐待，而是個別認定各個傷害行為。相對地，構成騷擾的數個行為，必須是「無法」造成動物生活與生理習性永久性改變的行為，若其中有「有潛力造成動物生活與生理習性永久性改變的行為」，應該另認定傷害行為，不可認定屬騷擾此集合行為的一部份。」詳參李茂生，前揭註231，頁20。

²³³ 李茂生，前揭註231，頁11。



第三節 現行對執勤犬之具體保護規範

除透過規範方式禁止人民對於執勤犬之傷害及侵擾，與執勤犬接觸最為密切之政府機關本身如何對待執勤犬，更是攸關執勤犬是否得到應有保護，本節首先欲檢視我國目前課予使用執勤犬之政府部門對於執勤犬照護之相關規範，並欲於往後節次依序檢討執勤犬養成各階段對執勤犬所可能造成之傷害，以及現行法規是否足以應對如此狀況，並試圖提出法制上之改善方法。

第一項 中央法規

第一款 動物保護法

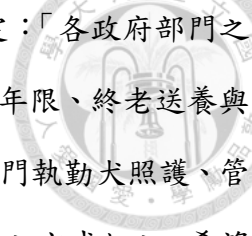
《動物保護法》為我國對於「犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物」²³⁴之總括性動物保護規範，其依「人類利用動物」目的之不同²³⁵，將此些動物概略分為「經濟動物」、「實驗動物」、「寵物」及「展演動物」²³⁶，而第二章「動物之一般保護」之第4條至第14條之2為對總則性質之動物保護規範，所有動保法所規範之動物皆可適用；第三章「動物之科學應用」之第15條至第18條及第四章「寵物之管理」、第四章之一「寵物繁殖買賣寄養及食品業者之管理」則分別為針對實驗動物及寵物之分則性規定。換言之，目前對於經濟動物以及展演動物於動物保護法中並無較細緻之分則性規範，僅能適用總則性規範。

另在2015年動物保護法修正時，為使政府部門運用執勤犬執行勤務時亦兼顧

²³⁴ 目前我國對於野生動物另有「野生動物保育法」之規範，該法第三條第一款對野生動物之定義為：「野生動物：係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物。」野生動物並不符合動物保護法對於「動物」之定義，因此兩者係各自適用，無法相互補充，此亦造成若干法律解釋及適用上之問題。詳參：林明鏘，前揭註 217，頁 74-81。

²³⁵ 林明鏘，前揭註 216，頁 127。

²³⁶ 於動物保護法第3條第2款、第3款、第5款、第13款分別針對「經濟動物」、「實驗動物」、「寵物」及「展演」有定義規定。



動物保護精神，針對政府部門執勤犬增訂了第 6 條之 2，其規定：「各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬，其每周工時、服務年限、終老送養與其他應遵行事項，由中央主管機關定之。」此規定將對於政府部門執勤犬照護、管理之事項，授權由中央主管機關即行政院農業委員會以授權命令之方式訂之，希望得藉由訂定全國一致性之執勤犬照護規範供各政府部門遵守，維護執勤犬之動物福祉²³⁷。農委會依據此授權，於 2015 年 9 月訂定發布「政府部門執勤犬照護管理規則」，並自 2016 年 3 月 1 日施行。

第二款 政府部門執勤犬照護管理規則

「政府部門執勤犬照護管理規則」(下稱「照管規則」)共計八條，第 1 條、第 2 條、第 8 條分別為法源依據、名詞解釋及施行日期；第 3 條規定執勤犬之工作時間；第 4 條規範執勤犬服務年限；第 5 條規範執勤犬之送養及終老；第 6 條為照護管理應遵行事項；第 7 條則規範政府部門每年提出執勤犬清冊之義務。

本規則對於「執勤犬」之定義依第 2 條第 1 項第 1 款為：「政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬」本規定將執勤犬限定於經訓練或測驗合格之犬隻，且以列舉規定的方式將其分為「檢疫犬」、「緝毒犬」、「警犬」、「搜救犬」及「國防軍犬」五種。除得執行職務之執勤犬外，尚有所謂「訓練犬」，亦即第 2 款規定之「指政府部門所有，且經培訓，尚未完成訓練或測驗合格成為執勤犬之犬隻」。本規則亦有針對「政府部門」之定義規定，其指「運用或訓練第一款犬隻協助執行檢疫、緝毒、偵測、警備、鎮暴、搜救、軍事及其他公務之行政機關(構)」，依此規定，所有使用執勤犬之機關皆須適用本規定而無論係中央行政機關或是地方行政機關。另若是政府部門將執勤犬之業務全部或部分以民營化方式委由私部門負責執行，則該私部門就其受託範圍內之事項，亦應遵守

²³⁷ 參照政府部門執勤犬照護管理規則例總說明。



本規則之規定。

而針對本規則其他細部之規範，本文將於以下第三節「執勤犬使用各階段之動物保護問題」，討論各該規定對於執勤犬之保護是否充足。

第三款 其他規範

除上述針對所有類型執勤犬皆適用之動物保護規範外，目前搜救犬、海關緝毒犬及警犬，其業務中央主管機關亦分別針對其所使用之執勤犬訂定相關所需之行政規則，其中亦有部分係與動物保護概念相符之規定。

「搜救犬」部分，內政部消防署針對其下特種搜救隊之搜救犬訂定有「內政部消防署特種搜救隊搜救犬遴訓及管理規定」，其中對於犬隻之健康管理、工作時數等福利相關事項皆有規定，內政部消防署所另訂定之「內政部消防署特種搜救隊搜救犬訓練場管理要點」則亦規範了搜救犬隊之環境清潔衛生、搜救犬之疾病管理等，皆屬立於動物保護角度而訂定之規範。惟此二規範僅是針對內政部消防署特種搜救隊所培育、訓練之犬隻，若是由縣市政府消防局或其他單位自行培育訓練之搜救犬並不適用此二規範。

海關「緝毒犬」部分，財政部關稅總局於 2007 年訂定有「海關緝毒犬隊運用及管理作業要點」，因此亦有「領犬員應負責緝毒犬執勤之安全，避免其受傷」²³⁸及領犬員照護義務²³⁹等規定，然因此規定著重在對於緝毒犬之運用及管理，故此種以動物福祉為立意之規範比重相對較低。

「警犬」方面，內政部警政署訂定有「警察機關警犬運用及管理作業要點」，

²³⁸ 海關緝毒犬隊運用及管理作業要點第 4 點第 1 項。

²³⁹ 海關緝毒犬隊運用及管理作業要點第 6 點：「領犬員負責緝毒犬之餵食、健康照護、清潔梳洗及體能訓練，並記錄個別緝毒犬之飲食、排泄物及健康狀況，若有異狀，應立即處理並陳報主管。」

其亦明定此要點之適用範圍為「各警察機關運用警犬協助執勤之單位」²⁴⁰，從而無論中央或地方政府警察機關，凡是有使用警犬協助執勤者，皆應遵守本要點規定。此規定包含了警犬豢養健康照護、執勤時間、服務年限及退除役認養等與警犬福利相關者，亦包括對於領犬員之獎懲及警犬業務之行政事項等。

第二項 地方自治法規

若干地方政府之行政機關，針對其機關所使用之執勤犬（地方政府所使用的主要為搜救犬及警犬）亦訂定有相關行政規則。

臺北市政府消防局訂定有「臺北市搜救隊搜救犬培訓及執勤作業基準」，對於搜救犬之管理、執勤、認證、照護、退役認養等皆有詳盡規定。另為保障退役搜救犬之各項福利照護，臺北市消防局亦訂定有「臺北市政府消防局退役搜救犬退撫作業原則」，對於退役後搜救犬之照護有進一步規定。

桃園縣政府消防局訂定有「桃園縣政府消防局災害搜救犬訓練及出勤計畫」，其中規定有對於執勤犬之照護，惟僅略為提及餵食、清潔及健康注意義務，並非以搜救犬福祉出發之規定。

臺中市政府警察局針對其下警犬隊訂定有「臺中市政府警察局警犬執勤作業規定」，就犬隻保護方面，其規定有照護管理、執勤時間、退除役……等。

目前在各縣市政府部分僅有寥寥數個機關針對其執勤犬隊再個別訂定行政規則，此與擁有執勤犬之政府機關數量並不成正比，是否有其他並未公開之指導手冊或內規不得而知。然就我國整體法制度以觀，對於執勤犬之照護規定，無論是在地方或中央，目前仍是以適用動物保護法以及其授權制定之「政府部門執勤犬照護管理規則」為主，後者對於所有使用執勤犬協助執行任務之政府部門皆有適用，因此

²⁴⁰ 警察機關警犬運用及管理作業要點第 2 點。



在大多數使用執勤犬之政府部門皆係適用前開照管規則之情況下，此規定是否確實足以保護執勤犬之福祉，實有加以檢視之必要，本文亦將於以下分就執勤犬隊使用過程之各個面向加以討論之。

第四節 執勤犬使用各階段之動物保護問題

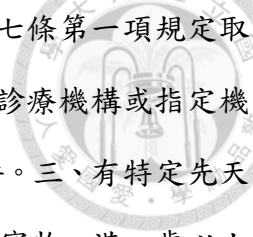
執勤犬之養成相較於一般家貓、家犬，須接受許多專業訓練，並須配合領犬員執行勤務，此數年期間在其養成、使用之各階段，皆應對其盡最大之保護，避免任何不必要之痛苦及傷害。然對於執勤犬之保護照顧所涉及之層面甚廣，許多環節及細節難以一概而論，故本文以下將執勤犬之使用區分為供應、照護、訓練執勤及退役終老此四階段，分別檢視四階段中所可能遇到之動物保護問題，並檢討現行法規對於執勤犬之保護是否充足。

第一項 執勤犬之供應來源

我國目前各政府部門之執勤犬來源包括自行繁殖、採購、接受外部單位無償贈與等²⁴¹，若是機關自行育種、繁殖（如緝毒犬由財政部關務署緝毒犬培訓中心進行拉不拉多犬之育種），則因目前對於機關育種並無特別規範，仍應適用動物保護法之一般規範，從而犬隻原則上依動物保護法第 22 條第 3 項皆須進行絕育²⁴²，若犬隻有育種之需求，依同條規定應向主管機關提出申報。若機關係向繁殖業者採購犬隻，該繁殖業者應遵從「特定寵物業管理辦法」中對於繁殖業者之規範固無疑問，然若係機關自行繁殖，因其並非繁殖業者，目前似無規範可循，本文認為特定寵物業管理辦法中與繁殖業經營層面無關之「繁殖作業」規範，機關於進行犬隻繁殖時亦應遵循，如該辦法第 11 條第 1 項第 1、2、3、4、5 款規定：「特定寵物繁殖作

²⁴¹ 政府部門執勤犬照護管理規則第 2 條立法理由。

²⁴² 內政部消防署特種搜救隊搜救犬遴選及管理規定第 4 條第 3 項對於絕育有特別規定：「新進培訓中犬隻均應進行結紮手術。但經搜救犬小組或相關專業人員評定具繁殖價值者，不在此限。」



業，應符合下列規定：一、供繁殖之特定寵物，不得來自未依第七條第一項規定取得許可證之繁殖業或買賣業。二、特定寵物供繁殖前，應由獸醫診療機構或指定機構進行健康檢查及特定先天或遺傳性疾病篩檢，並出具證明文件。三、有特定先天或遺傳性疾病之特定寵物，不得供繁殖之用。四、供繁殖之特定寵物，滿一歲以上始得進行交配、繁殖；超過七歲者，應為其絕育。但繁殖業向直轄市或縣（市）主管機關申報並提出繁殖管理說明後得免絕育，且該未絕育之特定寵物，應以隔離或其他方式防止其交配、繁殖。五、供繁殖之特定寵物，於連續二年度內之繁殖胎次，不得超過三次；終生繁殖胎次，不得超過七次。」此些與繁殖相關規定係避免浮濫繁殖造成犬、貓損害，機關進行犬隻繁殖時亦應遵守，本文認為最佳解決方法係將其納入現行之「政府部門執勤犬照護管理規則」一併規範，避免法規適用之漏洞或真空。

另目前某些類型執勤犬皆以固定品種做為該類執勤犬之多數，如檢疫犬常見有米格魯（Beagle），緝毒犬多為拉不拉多犬（Labrador Retriever），警犬則多為德國牧羊犬（German Shepard）、比利時狼犬（Belgian Shepard）及拉不拉多犬，選種之主要考量為該犬種之特性資質等因素。但因許多源於國外之品種犬為雙層長毛（如德國狼犬等），在臺灣高濕高溫的環境下尚須進行勤務工作，對犬隻而言負擔加倍，且純種犬隻因近親繁殖之結果，常有遺傳疾病問題，在犬隻醫療照護上需付出可觀金額。因此亦有論者認為或許可考慮轉而訓練臺灣本土犬種²⁴³，亦有提出將收容所之流浪犬訓練為執勤犬，並一併解決流浪動物問題之作法²⁴⁴。然因培育任何工作犬，最大開支在於人力成本，選擇專業育種之犬隻，目的即在於提高

²⁴³ 臺灣犬保育中心網站，<http://www.dogs.com.tw/idea7.htm>（最後瀏覽日：02/28/2019）。

²⁴⁴ 中時電子報網站（05/30/2018），〈收容所爆滿 流浪成問題〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180530000650-260107>（最後瀏覽日：02/28/2019）。

成功率及降低耗損²⁴⁵，若改以其他品種或流浪犬訓練，因資質上及後天環境影響²⁴⁶上之差異，訓練時間可能延長二至三倍，以政府機關之人力配置及資源而言較為困難²⁴⁷。筆者因缺乏相關專業犬隻訓練知識及經驗，並無法對此有所評斷，惟因訓練流浪犬並非不可行，所須者為時間及人力成本，因政府資源有限無法強求，或許法制上得首先考慮以獎勵之方式鼓勵民間訓犬機構以流浪犬取代品種犬為訓練對象，待對於流浪犬之訓練技術到達一定水平而得顯著降低訓練成本時，政府亦可考慮以流浪犬做為執勤犬之來源。

第二項 執勤犬之照護

公務員為國家服務，能獲得薪資及相關福利措施做為回饋，而執勤犬為國家服務，亦應獲得應有之照護，不僅係為維護其工作之效能，亦係以動物福利的立場出發，盡可能地在使用動物的同時，在法制上以及實際行為上給予動物適當的照顧保護。

如本文前在「我國法執勤犬之法律地位」時所述，目前之《動物保護法》，政府部門執勤犬得適用動物保護法第二章「動物之一般保護」規定，以及第四章「寵物之管理」的若干規定。動物保護法之許多規定是課予「飼主」義務，依該法第三條第1項第7款對於「飼主」的定義規定，飼主為「動物之所有人或實際管領動物之人」，並未排除飼主為團體或是法人之可能性，因此執勤犬之飼主應即為其所服

²⁴⁵ 臺灣動物網新聞網（10/03/2016），〈淘汰緝毒犬 適任搜救犬？別懷疑〉，網址：<http://www.tanews.org.tw/info/11352>（最後瀏覽日：02/28/2019）。

²⁴⁶ 就流浪犬之訓練而言新北市警犬隊表示尚有下列難處須克服：「一、克服恐懼：被遺棄前可能遭受虐待，流浪時弱肉強食，致心中對人的警戒心，強度幾達極限，親和、社會化需要很長的時間。二、企圖心、專注力差及膽小：因長時間在外，悠閒慣了，只要填滿肚子即四處游盪，經常遭受人類驅趕，同類欺侮所致。三、合群性極差：流浪期間為求活命、爭領導地位，必須爆發野性，較難與同類和平相處一起出勤。」參自臺灣動物新聞網（07/16/2018），〈新北警犬隊新隊員 英國史賓格犬報到〉，<http://www.tanews.org.tw/info/15117>（最後瀏覽日：2/28/2019）。

²⁴⁷ 臺灣動物網新聞網（08/25/2014），〈K9 警犬 米格魯、拉拉也能當〉，<http://www.tanews.org.tw/info/5583>（最後瀏覽日：02/28/2019）。

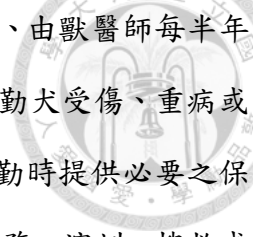


務之各中央或地方政府行政單位，而該單位將照護執勤犬之任務專責由何人負責，則係其內部之職務分派，無礙於由該單位為飼主之認定²⁴⁸。

在動物保護法第二章「動物之一般保護」規定中，第 5 條第 2 項為針對「照護」部分較詳盡之主要規範，其規定：「飼主對於其管領之動物，應依下列規定辦理：一、提供適當、乾淨且無害之食物及二十四小時充足、乾淨之飲水。二、提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境。三、提供法定動物傳染病之必要防治。四、避免其遭受騷擾、虐待或傷害。五、以籠子飼養寵物者，其籠內空間應足供寵物充分伸展，並應提供充分之籠外活動時間。六、以繩或鍊圈束寵物者，其繩或鍊應長於寵物身形且足供寵物充分伸展、活動，使用安全、舒適、透氣且保持適當鬆緊度之項圈，並應適時提供充分之戶外活動時間。七、不得以汽、機車牽引寵物。八、有發生危害之虞時，應將寵物移置安全處，並給予逃生之機會。九、不得長時間將寵物留置密閉空間內，並應開啟對流孔洞供其呼吸。十、提供其他妥善之照顧。十一、除絕育外，不得對寵物施以非必要或不具醫療目的之手術。」同法第 11 條就「受傷或罹病之動物」規定飼主應給與「必要之醫療」，亦是針對動物之照護所做之規範，此些基本規定在各使用執勤犬之單位照護執勤犬時亦應遵循。

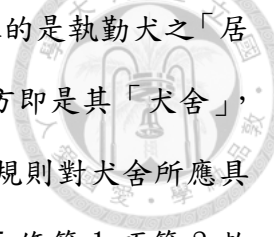
依據動物保護法第 6-2 條所訂定之「政府部門執勤犬照護管理規則」，針對執勤犬之照護有更為量身打造之規定，其第 6 條規定：「政府部門照護管理執勤犬時，應遵行下列事項：一、除植入晶片外，應視實際需要，為執勤犬懸掛頸牌或建立其他足以識別其身分之個體標識。二、建立飼養管理、照護醫療、訓練、派勤、

²⁴⁸ 至於執勤犬進行寵物登記之部分，農委會之官方回應表示「依據動物保護法第三條第七款與第五條之精神，寵物之飼主原則上為自然人。若所飼養之寵物係屬法人所有，目前的登記方式是以該法人之代表人為飼主辦理登記。」而依教育部所訂定之「各級學校犬貓管理注意事項」，其對於登記係採「經校內主管單位許可並指定飼主，由飼主完成寵物登記、晶片植入及完成狂犬病等預防注射……」之方式，故在團體、法人所有之寵物部分，重要的是須落實管理義務，由何人擔任名義上之飼主似無強制性之要求而可彈性處理。



送養及其他有關執勤犬之作業基準，並報中央主管機關備查。三、由獸醫師每半年辦理執勤犬之健康檢查一次以上。四、專人照護及管理。五、執勤犬受傷、重病或行為異常時，應停止執勤，待其恢復健康後，方能執勤。六、執勤時提供必要之保護措施。七、有第三條第一項但書所定情形者，應留存該作戰任務、演訓、搜救或其他緊急情況及執勤工時紀錄，並保存五年以上。八、辦理有關動物保護及動物行為課程之講習。九、編列預算以辦理前八款事宜。」此規定之第二款係著眼於法規範難以對所有細節鉅細靡遺地規定，執勤犬因屬性之不同，需求亦相異，難以統一規範，故要求使用執勤犬之機關應就使用執勤犬之各面向諸如照護醫療、訓練……等，自行建立作業基準，藉由報請主管機關行政院農委會備查來確認該些作業基準符合動物保護之要求。而與照顧保護較相關之同規定第 3 款，要求各執勤犬應「由獸醫師每半年辦理執勤犬之健康檢查一次以上」，確認執勤犬之身體狀況而可正常出勤，並於第 4 款規定應有「專人照護及管理」，此係較動物保護法標準更高之照護規定。

然照管規則第 6 條僅規範「政府部門照護管理執勤犬時」應遵行之事項，依其文義，本規定僅針對「執勤犬」適用，不包括正在訓練中而尚未正式執勤之「訓練犬」以及須照顧之終老之「退役犬」，然其規定中第 3 款「由獸醫師每半年辦理健康檢查一次以上」、第 4 款「專人照護及管理」等規定，對於訓練犬及退役犬而言皆有必要。第 5 款「執勤犬受傷、重病或行為異常時，應停止執勤，待其恢復健康後，方能執勤」、第 6 款「執勤時提供必要之保護措施」等規定，對於訓練犬亦有必要，僅是須將「執勤」代換成「訓練」，亦即「訓練犬受傷、重病或行為異常時，應停止訓練，待其恢復健康後，方能訓練」、「訓練時提供必要之保護措施」，建議可於本條明確規範適用對象應為執勤犬及訓練犬，退役犬部分則可於第 5 條部分以準用方式處理，具體方法本文將於本節第四項「執勤犬之退除役、終老」之處詳述。



在各式對於執勤犬之照護項目中，本文認為應特別給予要求的是執勤犬之「居住環境」部分，蓋除訓練及執勤之時間外，犬隻最常所在的地方即是其「犬舍」，犬舍的環境長期而言對犬隻之身心將造成一定影響。目前照管規則對犬舍所應具備的條件並無特別規定，在中央法規中僅有上開動物保護法第 5 條第 1 項第 2 款規定動物的飼主應「提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境。」第五款規定：「以籠子飼養寵物者，其籠內空間應足供寵物充分伸展，並應提供充分之籠外活動時間。」以及第九款要求「不得長時間將寵物留置密閉空間內，並應開啟對流孔洞供其呼吸。」對於執勤犬而言，何謂「適當溫度」、「足供充分伸展」……等則有極大解釋空間。觀各執勤犬隊中犬隻的實際居住狀況，有的犬隻可住在具隔間的寬敞犬舍²⁴⁹，亦有犬隻僅能住在堆疊的籠子中²⁵⁰。本文認為中央法規對此應設立一犬舍環境標準之下限，供各個飼養執勤犬隻單位遵循。以「臺北市搜救隊搜救犬培訓及執勤作業標準」中關於搜救犬居住環境條件之規定為例，其表示「新建搜救隊暨搜救犬養基地之犬舍犬舍面積不得小於 3.3 平方公尺，各處門把應以不需用手即可開關為原則，並有防止犬隻自行打開之設計，門窗柵欄應採直條式設計避免犬隻受傷，整體環境應具備防水防滑之地板、冷氣空調、通風、沖洗清潔設備及完善排水設計（不易因毛髮等物阻塞）等，新建搜救隊暨搜救犬養基地之犬舍須具溫溼控制，冬季須提供足夠保暖設施，每日由控犬員負責清潔打掃……」，此規定堪稱鉅細靡遺。本文認為於照管規則第 6 條照護管理執勤犬之應遵行事項中應針對「犬舍面積」及「必須具備的基本設施」增設規範，至於其他非必須然對犬類有助益的設施、設備則可不必置於強行規範中，可以建議之方式鼓勵各使用執勤犬之機關增設之。

²⁴⁹ 高雄市政府消防局網站，https://www.fdkc.gov.tw/kmfhs_filework/main.php?page=SnifferDogs&sty=9（最後瀏覽日：05/04/2019）；臺灣動物新聞網（06/30/2015），〈你沒看過的----緝毒犬培訓中心〉，<http://www.tanews.org.tw/info/8373>（最後瀏覽日：05/04/2019）。

²⁵⁰ 華視新聞網（03/29/2018），〈3 搜救犬遭踢爆 住的還沒家犬好！〉，<https://news.cts.com.tw/cts/society/201803/201803291919046.html>（最後瀏覽日：05/04/2019）。



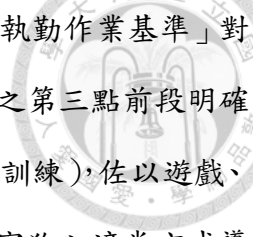
第三項 執勤犬之訓練、執勤

使用執勤犬協助執勤最受人詬病之處，即在於訓練過程中為達標準而可能採取「處罰」之方式，而在執勤過程充滿各種不確定因素，受傷的風險亦隨之提高，此種使用動物之方式對於採取「動物權」之動物保護論者而言，並不被允許。從「動物福利」之角度來看待，雖可有限度地使用動物為人類服務，然如何在法律層面給予其最好的保護，係本文所欲提出思考的。

動物保護法係以尊重動物生命及保護動物為本旨之立法，對於使用執勤犬之部分並無特殊規定而是另以「政府部門執勤犬照護管理規則」為更詳細之規定。然動物保護法部分之條文係無論動物之種類皆應一體適用之規定，如第二章「動物之一般保護」中之第6條規定：「任何人不得騷擾、虐待或傷害動物。」在執勤犬訓練及執勤之過程中是否有抵觸此規定之可能，不無疑問。動物保護法對於「傷害」及「騷擾」並無定義規定，至於「虐待」則於動物保護法第3條第1項第10款表示為「指除飼養、管領或處置目的之必須行為外，以暴力、不當使用藥品或其他方法，致傷害動物或使其無法維持正常生理狀態之行為」，以此類推對於「傷害」及「騷擾」之定義，亦應以該行為「是否出於飼養、管領或處置之目的所必須」來判斷是否該當「傷害」或「騷擾」行為。

就「訓練」部分而言，目前我國中央、地方各層級之規範中幾無訓練執勤犬之標準或準則，因此在此情況下亦難以判斷某種對犬類身體或心理造成傷害之訓練行為是否為「出於飼養、管領或處置之目的所必須」。如內政部警政署訂定之「警察機關警犬運用及管理作業要點」及臺中市政府警察局訂定之「臺中市政府警察局警犬執勤作業規定」中，僅提及警犬訓練之類別²⁵¹，對於以何種方式進行則無進一

²⁵¹ 如內政部警政署之「警察機關警犬運用及管理作業要點」第五點規定：「五、警犬訓練方式如下：（一）基本訓練：包括親和訓練、社會化訓練、體能訓練、服從訓練、集體訓練及克服障礙訓練。（二）專長訓練：依犬隻之特性與能力，實施協助偵搜、搜索、巡邏、臨檢及逮捕等專長訓練。（三）進階訓練：完成專長訓練之警犬，透過實物或模擬勤務方式，實施進階訓練，以測驗訓練成

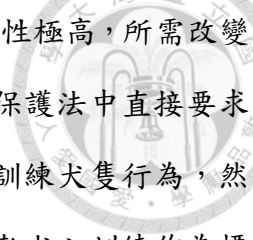


步規定。在所有可見資料中，僅有「臺北市搜救隊搜救犬培訓及執勤作業基準」對於搜救犬訓練過程所應遵循之原則有所規範，其於「訓練」章節之第三點前段明確規定「本局搜救犬訓練係以正面導向之制約反應系統訓練(響片訓練)，佐以遊戲、玩具、食物誘導方式培養其搜索及各項技能，對偏差行為以不傷害狗之適當方式導正，嚴禁以踢打、拉扯、擲物等具攻擊性方式處罰犬隻……」，此為其他規範所無，對於受訓練之執勤犬提供較好的保護。

探究其他法規為何未有此種對於訓練方式之限制，極可能是因訓練執勤犬為一高度專業性之行為，而傳統對於犬隻訓練除獎賞方式外，以打罵為主的懲罰方式亦占相當程度之比例，故難以法規全面要求禁止以打罵方式訓犬。然英國動物科學家曾針對訓練的方式和犬類表現作科學研究，在其所研究之樣本中，研究結果顯示當主人平常較常使用獎勵的方式訓練犬隻，該犬隻在一由陌生人引導的新訓練中表現得較好；當主人較常以處罰之方式訓練犬隻時，犬隻傾向較不和新的訓練員接觸、互動，並在新訓練中表演較差，且若主人常以體罰的方式訓練，犬隻甚至亦較少與主人互動²⁵²。此類研究或許無法直接確認訓練方式與犬隻表現的因果關係，但利於動物福利的立場，若有一對動物傷害較小的訓練方式存在，而使用此種獎勵方式之訓練法亦同樣能達成訓練成果甚至有更好的成效，則訓練者即應有義務採取之。況且此種以獎勵而非打罵體罰為主之訓練要求已可見於「臺北市搜救

果。(四)警犬應以訓練基地為主要訓練場所，透過個別訓練或集體訓練，強化前三款訓練方式；必要時，應實施移地訓練，以強化社會適應能力。」而「臺中市政府警察局警犬執勤作業規定」中關於警犬訓練之內容亦與上開規定類似，其第五點規定：「伍、警犬訓練：1、基本訓練：包括親和訓練、社會化訓練、體能訓練、服從訓練、集體訓練及克服障礙(懼高、怕幽閉等)訓練。2、專長訓練：依犬隻之特性與能力，實施嗅覺(毒品、爆裂物、足跡追蹤等)、緝捕(搜索、警戒、戒護及咬捕)等專長訓練。3、進階訓練：(1) 實物訓練：緝毒犬專長訓練以類毒品為嗅覺標的物，訓練成功後，於偵查隊查獲毒品時，以實物做嗅覺進階訓練。(2) 實務測試：以實體或模擬勤務現場測試訓練成果，必要時做移地訓練。4、訓練方式：(1) 個別訓練：以嗅覺、戒護與緝捕為主，訓練教官依犬隻之特性與程度，實施個別訓練。(2) 集體訓練：以預防犯罪展演為主，展現訓練過程、服從性與齊一性，展現訓練成果。(3) 訓練場所：以訓練基地為主要訓練場所，必要時應做移地訓練以符社會化。

²⁵² Rooney, N. J., & Cowan, S. (2011). Training methods and owner–dog interactions: Links with dog behaviour and learning ability. *Applied Animal Behaviour Science*, 132(3-4), 176.



隊搜救犬培訓及執勤作業基準」中，或許可見此種訓練方式可行性極高，所需改變者係訓練者本身之習慣而已。本文認為在現階段或許難在動物保護法中直接要求無論公私部門之所有訓犬員及飼主皆須以獎勵取代打罵之方式訓練犬隻行為，然立於動物保護法尊重動物生命及保護動物之宗旨，政府部門執勤犬之訓練作為標準性之訓犬榜樣，應至少於「政府部門執勤犬照護管理規則」此中央層級之行政規則中，於第六條照護管理執勤犬應遵行事項中仿照前開「臺北市搜救隊搜救犬培訓及執勤作業基準」之規定，明確規範在一般訓練狀況下應以獎勵式之訓練方式為主，嚴禁以踢打、拉扯、擲物等具攻擊性方式處罰犬隻。而在中央法規循修法程序更動前，各使用執勤犬之行政機關或可先依其機關職權修改或制定各機關使用執勤犬之作業基準等內部作業規定，俾供各該機關之犬類訓練員一遵循之依據。從而若訓犬員之訓練方式合於規範要求，則不會有違反動物保護法第 6 條之問題。

在「執勤」部分，目前照管規則第 3 條針對執勤犬執勤每星期工時、每次工時限制設定最低規範，其第一項規定：「政府部門運用執勤犬執勤之工作時間（以下簡稱工時），每星期不得超過四十小時，每次不得連續執勤超過四小時，執勤期間應提供適當休息。但遇作戰任務、演訓、搜救或其他緊急情況者，不在此限。」雖然實際上目前執勤犬工作時間的現況皆比所規定的時數較少²⁵³，然執勤犬因其主要訓練項目不同，工作內容也不同，難以統一標準規範所有類型執勤犬，故若要針對執勤犬工時有更細緻完善之規定，則有賴各行政機關制訂各自的標準作業程序，並透過資訊公開之方式讓民間團體能協助監督並改善²⁵⁴。

²⁵³ 根據關鍵評論網之報導調查，「檢疫犬雖然每周工作 5 日、每日排班 4 至 6 小時，但每小時要休息 30 分鐘，因此每周工時約為 15 小時；緝毒犬、緝菸犬每天有 4 至 5 次的搜尋任務，每次搜尋 10 至 15 分鐘，每周工時不超過 9 小時；搜救犬每日的訓練以 4 小時為上限；警犬則是每日早上、下午各訓練 2 小時，出勤時由兩隻警犬每 20 分鐘輪替執行任務。」關鍵評論網（05/15/2015），〈規範工時、保障退休生活，執勤犬的「公務員福利」好不好？〉，<https://www.thenewslens.com/article/16774>（最後瀏覽日：05/04/2019）。

²⁵⁴ 關鍵評論網（05/15/2015），〈規範工時、保障退休生活，執勤犬的「公務員福利」好不好？〉，<https://www.thenewslens.com/article/16774>（最後瀏覽日：05/04/2019）。



第四項 執勤犬之退除役²⁵⁵、終老

政府部門執勤犬退任之原因有二，一為屆滿服務年限，另一則為不適任。在前者部分，目前照管規則第4條第1項規定：「執勤犬服務年限為四年，政府部門得視其健康情形及執勤屬性予以延長，最長不得超過七年。」其立法之理由考量到家犬之平均壽命以及動物福利²⁵⁶，而制訂一服務年限之上限，避免造成年邁執勤犬過大負擔而得安享晚年。

訓練執勤犬除資源以及訓犬員心力之投入外，犬隻本身之資質也佔極大因素，以檢疫犬為例，一隻優秀檢疫犬除具備靈敏嗅覺及高度活動力外，嗜吃、愛玩、保有好奇心及無攻擊性亦為重要條件²⁵⁷，而犬隻就如人類一般，各具不同個性及資質，因此並非每隻受訓犬隻皆能達到標準順利結訓，此些不適任犬隻如何妥善安排其「出路」亦為重要問題。

在照管規則施行以前，若執勤犬不適任或已屆服務年限，因法規並無妥適規定，故各使用執勤犬之機關對於犬隻之定位有多種解釋方式，從而對於退役犬隻之處理亦衍伸出多種處置方法。以緝毒犬為例，過去財政部關務署對於「不適訓」緝毒犬及「退役」緝毒犬有不同安排，對於退役緝毒犬係一律採取供民眾「認養」之方

²⁵⁵ 各執勤犬隊對於解除任務之犬隻稱呼並不相同，針對屆滿服務年限之犬隻有稱「退役犬」亦有稱「除役犬」，而對於經訓練後評估不適任之犬之有稱「退訓犬」亦有稱「不適訓犬」，本文於此統一稱謂，若係因服務年限屆滿而類似公務員「退休」隻犬隻，本文稱之為「退役犬」；若是因訓練後發現資質、性格不符要求而退訓之犬隻，本文稱之為「不適訓犬」。

²⁵⁶ 政府部門執勤犬照護管理規則第4條第1項立法理由：「家犬之平均壽命為十一歲至十五歲，依不同犬種而異。目前實務上政府部門挑選為訓練犬者，多為一歲左右，經約半年至二年之訓練及測驗，使之成為執勤犬。依本規則所定四年服務年限計算，年限屆滿時，執勤犬已逾五歲至七歲，視犬隻當時之健康狀況及其執勤之工作性質得再執勤三年，犬隻多半已達八歲至十歲，不宜再予延長，基於動物健康情形與動物福利考量，爰為第一項規定。」

²⁵⁷ 新頭殼 newtalk 網站（12/16/2018），〈入選檢疫犬條件 嗜吃好玩常保好奇心〉，<https://newtalk.tw/news/view/2018-12-16/181329>（最後瀏覽日：05/04/2019）。

式，若是不適訓緝毒犬則係先採「拍賣」方式，若是流標才改採認養方式²⁵⁸，然拍賣不適訓緝毒犬讓外界產生販賣動物之不良觀感，經媒體報導後引起輿論撻伐，隨後財政部關務署方修改其政策。在軍犬方面，早年據傳軍犬退役後依規定須被安樂死²⁵⁹，而後雖無安樂死之傳聞，然在軍中，退役軍犬被視為如同軍方槍械一般的「軍品」，無法攜出軍中自亦無法開放民眾認養，退役軍犬僅能關在軍方營區終老²⁶⁰，後經軍中獸醫、立委及民間人士的奔走，國防部方建立認養退役犬之機制。這些年間的犬隻無法於晚年幸福終老，最大的問題即是法規並未明確規範退除役執勤犬之處置方式，而使各使用執勤犬之機關各自解讀，各自發展出不同政策，即使漠視犬隻福利亦已行之數年。

現行照管規則第 5 條第 1 項規範對於執勤犬之送養及終老有所規範，其規定：「執勤犬已屆服務年限或經評估無法適任者，政府部門應為犬隻送養，或飼養至終老；執勤犬經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒或其他緊急情況，影響其生活品質者，政府部門得為適當處置。」本規定前段係課予使用執勤犬之政府機關針對已屆服務年限之「退役犬」以及經評估無法適任之「不適訓犬」應為「送養」或是「飼養至終老」之義務；後段規定對於患有法定傳染病、重病無法治癒或其他緊急情況，而影響自身生活品質之犬隻，規定政府部門得為「適當處置」。

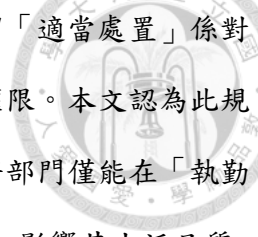
就後段部分，雖於條文及立法理由中皆未言明何謂「適當處置」，惟參照動物保護法第 12 條第 1 項第 5 款及第 7 款對於宰殺動物之例外規定²⁶¹與本規定之相似性以及

²⁵⁸ 自由時報網站（07/23/2015），〈各界抗議聲不斷 退訓緝毒犬拍賣喊卡〉，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1387979>（最後瀏覽日：05/05/2019）。

²⁵⁹ 此種說法雖盛行，惟與此相關之「軍犬育訓作業規定」並無公開，現今也已遍尋不著，故難以確認究竟是法規確實如此規範，抑或是此為軍方之慣常做法。

²⁶⁰ TVBS 報導（01/04/2013），〈退役軍犬列軍品 軍方改革「退撫制度」〉，<https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=j8Ej0GVJhOI&feature=youtu.be>（最後瀏覽日：05/05/2019）。

²⁶¹ 動物保護法第 12 條第 1 項：「對動物不得任意宰殺。但有下列情事之一者，不在此限：一、為肉用、皮毛用，或餵飼其他動物之經濟利用目的。二、為科學應用目的。三、為控制動物群體疾病



第 13 條第 1 項人道宰殺之要求²⁶²，應可合理推斷照管規則中所謂「適當處置」係對於具有前開條件之執勤犬給予政府部門決定是否為「安樂死」之權限。本文認為此規定對於執勤犬保護之主要效果在於，依此規定，使用執勤犬之政府部門僅能在「執勤犬經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒或其他緊急情況，影響其生活品質」之狀況下，有對執勤犬執行安樂死之可能，而於其他情形，並無安樂死之可能性存在，此可避免傳聞中軍方對於退役犬隻因其曾受攻擊訓練而具攻擊性即對其實施安樂死之作法再次發生，即使該犬隻因受訓練之結果具攻擊性而難以被認養進入家庭，在其為國家奉獻一生之後，政府機關依照管規則第 5 條第 1 項之規定仍應負起飼養至終老之照護責任。

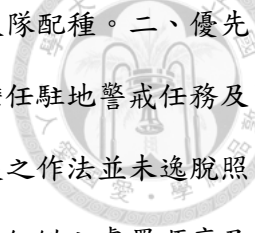
照管規則第 5 條第 1 項前段針對退役犬及不適訓犬之送養終老部分，目前各使用執勤犬之行政機關皆各自發展出不同的處置政策。以訓練後評估無法適任之「不適訓犬」為例，財政部關務署對於不適訓的海關緝毒犬並非僅有法規所規定之「送養」以及「自行飼養」兩種選擇，而是有如下之優先順序：一、轉訓為其他種類執勤犬²⁶³；二、轉送其他執法機關自行訓練為緝毒犬以外之其他種類執勤犬；三、原寄養家庭優先認養；四、無償轉撥其他機關或團體；五、培訓中心養護²⁶⁴。而臺中市政府警察局

或品種改良之目的。四、為控制經濟動物數量過賸，並經主管機關許可。五、為解除動物傷病之痛苦。六、為避免對人類生命、身體、健康、自由、財產或公共安全有立即危險。七、收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒、嚴重影響環境衛生之動物或其他緊急狀況，嚴重影響人畜健康或公共安全。八、其他依法規定或經中央主管機關公告之事由。」

²⁶² 動物保護法第 13 條第 1 項：「依前條第一項所定事由宰殺動物時，應以使動物產生最少痛苦之人道方式為之，並遵行下列規定：一、除主管機關公告之情況外，不得於公共場所或公眾得出入之場所宰殺動物。二、為解除寵物傷病之痛苦而宰殺寵物，除緊急情況外，應由獸醫師執行之。三、宰殺收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定場所之動物，應由獸醫師或在獸醫師監督下執行之。四、宰殺數量過賸之動物，應依主管機關許可之方式為之。」

²⁶³ 財政部關務署除訓練有「海關緝毒犬」外，高雄關及基隆關皆另訓練有「海關緝菸犬」，專職查緝走私菸品。

²⁶⁴ 財政部關務署海關緝毒犬網站，<https://web.customs.gov.tw/Dog/cp.aspx?n=641440BF1C4012B8>（最後瀏覽日：05/06/2019）。



之處置方式則依序如下：一、經評定性能優越之警犬，可留作警犬隊配種。二、優先開放供本局領犬員或其他同仁立據收養。三、留任本局或各分局擔任駐地警戒任務及養老。四、開放供社會愛狗人士立據收養²⁶⁵。此些各機關自行發展之作法並未逸脫照管規則以犬隻福利為出發點之規定，且依各機關之不同需求建立更細緻之處置順序及方式，殊值肯定。

在送養「退役犬」方面，各機關亦各自建立認養之優先順序以及認養人之條件限制，以農委會防檢局檢疫犬為例，其檢疫犬之送養順序以原飼主、領犬員以及該局人員為優先考量，若無人選方開放由一般民眾認養²⁶⁶。海關緝毒犬亦是以開放由緝毒犬隻原領犬員及原寄養家庭優先認養，若無上述人員認養，則開放軍公教人員（限現職人員及支領月退休金之退休人員）²⁶⁷申請認養。另照管規則第5條第2項針對送養時應遵循之事項亦加以規定：「前項送養，政府部門應事先評估領養飼主之條件，建立送養執勤犬與領養飼主之清冊，並與領養之飼主約定下列事項及依法公證：一、政府部門得定期訪視犬隻飼養情形，飼主應予配合。二、犬隻有重大傷病或死亡情形，飼主應即通報政府部門。三、飼主飼養犬隻，應符合動物保護法第5條第2項規定。四、飼主有違反前三款情形之一者，政府部門得請求交還犬隻；飼主未交還者，應逕受強制執行。」各機關對於認養者之申請條件亦皆設下標準²⁶⁸，避免退役犬隻進入家庭後

²⁶⁵ 臺中市政府警察局警犬執勤作業規定「肆、警犬管理：五、認養及淘汰規定：（一）」

²⁶⁶ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局網站，<https://www.baphiq.gov.tw/view.php?catid=10045>(最後瀏覽日：05/06/2019)。

²⁶⁷ 會限定得申請認養者為現職及支領月退休金之退休軍公教人員，係因緝毒犬經訓練而具有辨識毒品之特殊專長，為避免被有心人士利用，關務署須定期追蹤送養犬隻之狀況，而現職軍公教人員及支領月退休金之退休軍公教人員無論調職或搬至其他居所皆較易追蹤訪查。

²⁶⁸ 以海關緝毒犬為例，期希望認養者「家中有庭院，或有足夠空間可供大型犬隻自由活動；有飼養犬隻相關經驗，能負責照顧其至終老；無前科且無不良習慣及嗜好者。」財政部關務署海關緝毒犬網站，<https://web.customs.gov.tw/Dog/cp.aspx?n=641440BF1C4012B8>(最後瀏覽日：05/06/2019)。而在軍犬部分，國防部憲兵指揮部「第二階段除役(汰除)犬-開放民眾家庭認養作業」中針對申請認養者之審查要點包括「(一)申請人年滿 20 歲具經濟能力(達國民平均所得以上)。(二)申請人居家空間，足供動物活動(以具室外飼養空間為主，室內需大於 30 坪以上)。(三)申請人家庭狀況及同居人，須接受寵物同住(同居人於申請書上須簽名同意)。(四)申請人在學和工作情形(請申請人列舉作息分配狀況，供參考)。(五)申請人飼育動機(申請人簡述之)。(六)申請人具飼育經驗及知識(請申請人檢



反遭更不利待遇。

依行政院農委會動物保護資訊網所公布之「106 年度送養或終老執勤犬清冊」，填具清冊者共 8 個單位，共送養及終老 48 犬隻，其中 33 隻係採送養方式，15 隻係採飼養終老方式²⁶⁹。

不適訓犬或退訓犬若無法成功轉訓為他種執勤犬、工作犬或是送養未果，依照管規則第 5 條第 1 項之規定，使用執勤犬之機關即應飼養該犬隻至終老，然目前本規定就退役犬及不適訓犬之「飼養至終老」並無規定應符合何種照護條件²⁷⁰，本文認為飼養不適訓犬及退役犬亦應與執勤犬之照護管理相同標準，亦即除須遵從動物保護法之規範外，照管規則第 6 條第 1 項除「執勤」以外之規定亦須遵循。惟如本文前關於照護管理部份所述，照管規則第 6 條之照護管理客體明文規定為「執勤犬」，若是退役犬或不適訓犬則似無適用之空間，故本文主張應於第 5 條第 1 項「飼養至終老」後方增訂「其照護管理方法準用本規則第六條執勤以外之規定」，此方可提供對於退役犬

附相關佐證，供參考)。」國防部憲兵指揮部公告，
<https://afpc.mnd.gov.tw:7443/Files/News/%E5%85%AC%E5%91%8A-%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E9%9A%8E%E6%AE%B5%E4%B8%80%E8%88%AC%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E8%AA%8D%E9%A4%8A%E5%85%AC%E5%91%8A.pdf> (最後瀏覽日：05/06/2019)。

²⁶⁹ 最新資料為 106 年之資料，並未見 107 年之統計資料。行政院農委會動物保護資訊網，
https://animal.coa.gov.tw/html/index_06_8.html (最後瀏覽日：06/12/2019)。另須說明者為，此統計資料係由各使用執勤犬之單位填具而報中央主管機關行政院農委會備查，正確性並無經過確認，僅得作為參考之用。舉例而言，此雖為 106 年之統計資料，仍有單位將 102 年即送養之犬隻納入統計；另經本文比對 105 年及 106 年之統計資料，亦有單位對於晶片號碼相同之同一退役犬隻記載不同的累積服務年資，為顯然之錯誤。另本統計資料僅統計「送養」及「終老」兩種退除役處理方式，對於尚未成為執勤犬之不適訓訓練犬之「轉訓」此狀況並未列入統計。

²⁷⁰ 若干機關內部之規則對於退役犬及不適訓犬之照護有特殊規定，以「臺北市消防局退役搜救犬退撫作業原則」對於退役犬之規範為例，其第五點規定：「退役搜救犬因故未辦理寄養，由本局飼養至終老，專人負責照護並依下列規定辦理：(一)設置退役搜救犬活動專區，其飼養與照顧方式比照臺北市搜救隊搜救犬培訓及執勤作業基準案、搜救犬飼養與照顧辦理。(二)使用高齡犬專用飼料，經獸醫師評估定期給予適當之營養補充品。(三)每日至少兩次適當運動，每次不低於卅分鐘，實際情形視犬隻活動力及健康情況安排。(四)每半年實施健康檢查乙次，依獸醫師建議項目及犬隻牙齒、心臟、關節、脊椎等部位加強檢查。(五)照護人員應每日檢視犬隻有無異狀，滿足其社群需求如洗澡、梳毛、與人互動等，以維繫人犬感情。(六)犬隻上下車輛時，應使用踏板或由人員搬運上車，降低對犬隻關節造成之衝擊。」此規定之內容更是針對高齡的退役犬而量身規範，可謂鉅細靡遺。

及不適訓犬照護管理之最低要求，避免各機關因該犬隻不再執行任務即隨意飼養之，罔顧其過往之付出及其應有之福利。



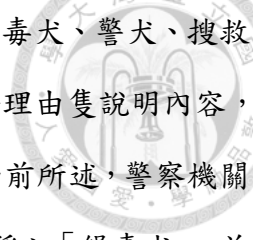
第五項 小結

從上述梳理執勤犬使用在動物保護方面之現行規範可知，目前對於執勤犬各階段之使用，在規範上無論是缺漏或不足，皆仍有再改進之處。在供應來源方面，目前有若干政府部門之執勤犬係採自行繁殖之方式，然目前並無機關自行繁殖所應遵循之規定存在。在照護部分，照管規則第 6 條之規定僅限於「執勤犬」，未包含訓練犬及退役犬，本文認為屬須填補之規範缺漏；另中央規範得對於執勤犬之居住環境更具體而具強制力之最低標準規定，避免某些機關之執勤犬因預算或其他因素長期飼養於不良環境，對其身心皆有危害。在訓練、執勤方面，或許因訓犬向來為高度專業性之項目，目前我國對於訓練執勤犬應採用何種方式並無基本要求，然立於動物保護之立場，應於照管規則中應明文禁止以具攻擊性之方式進行犬隻訓練。而在執勤犬之退除役及終老部分，目前照管規則對於應照顧至終老之不適訓犬及退訓犬並無對照顧條件有所規範，本文建議應至少與照管規則第 6 條對於執勤犬之照顧相同標準，在法規修改上，可考慮於照管規則第 5 條第 1 項增訂準用規定。

第五節 其他可改善之處及建議

第一項 執勤犬之定義不夠精確

動物保護法第 6-2 條規定：「各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬，其每周工時、服務年限、終老送養與其他應遵行事項，由中央主管機關定之。」此規定以列舉之方式將檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬五種犬隻納入規範，而政府部門執勤犬照護管理規則第 2 條第 1 項第 1 款將執勤犬定義



為「執勤犬：指政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬」，亦是採取列舉之方式。依照管規則第 2 條立法理由隻說明內容，可推測其係以使用執勤犬之行政機關為犬隻類型之區隔，亦即如前所述，警察機關使用之犬隻為「警犬」，財政部關務署所使用之犬隻為本規則所稱之「緝毒犬」，並不細分機關內對於犬隻之其他分類。照管規則雖實質上係以使用之機關為犬隻之分類，然在法規上未將此種分類方式明文表現有可能造成若干問題。首先是名稱上的混淆問題，警犬、軍犬其名稱前方之「軍」、「警」是其所屬之機關單位，而檢疫犬、搜救犬中之「檢疫」、「搜救」任務因分別專責由農委會防檢局及消防單位負責，故此四種執勤犬之認定較無疑慮，惟「緝毒犬」之「緝毒」任務不僅係財政部關務署之責任，警犬、軍犬亦皆訓練有緝毒任務，在其各自犬隊中亦會有「緝毒犬」之存在，故有時名稱使用會有混淆之情況。第二，未納入機關名稱分類除可能混淆之外，尚可能造成規範上之漏洞，以緝毒犬為例，財政部關務署除訓練有較廣為人知之「緝毒犬」外，自 2014 年起，海關緝毒犬培訓中心亦開始規劃「緝菸犬」、「偵爆犬」之訓練課程，2015 年初已完成基隆關 4 組緝菸犬隊之建置，並陸續完成臺中關與高雄關之緝菸犬訓練²⁷¹，然在現行動保法及照管規則僅規定有「緝毒犬」之狀態下，此「緝菸犬」及「偵爆犬」是否屬於法規中所稱之執勤犬不無疑問。雖照管規則第 2 條第 1 項第 3 款規定對於「政府部門」之定義為「運用或訓練第一款犬隻協助執行檢疫、緝毒、偵測、警備、鎮暴、搜救、軍事及其他公務之行政機關（構）」，其中之「其他公務」似有概括規定之意味，然前段所謂「運用或訓練第一款犬隻」，又讓本規則之適用範圍圍繞在所列舉之五種執勤犬，無法釐清前述問題。

再者，即使將「依機關分類」之概念明文表現於法規，仍然會有其他之規範漏洞問題。例如，在防疫檢疫方面，我國目前除前述曾提及之「檢疫犬」外，中央研究院與屏東科技大學工作犬訓練中心合作，尚訓練有能偵測出紅火蟻氣味之「紅火

²⁷¹ 財政部網站，<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=138&pid=66070>（最後瀏覽日：05/16/2019）。

蟻偵測犬」²⁷²，防範自 2004 年入侵之紅火蟻，此些偵測犬主要執勤地點係在機場，而當其他地方有需要時亦會前往支援²⁷³；除負責防疫之紅火蟻偵測犬外，屏科大工作犬訓練中心亦訓練有負責生態保育之「褐根病偵測犬」及「臺灣黑熊排遺偵測犬」，前者負責嗅聞樹木是否被稱為「樹癌」之褐根菌感染²⁷⁴，後者則顧名思義係用來嗅聞臺灣黑熊之排遺以幫助對於臺灣黑熊移動、活動範圍、棲息地、分布，以及資源利用之研究²⁷⁵。此類偵測犬亦是協助國家執行防疫、保育之任務，本文認為亦應與其他執勤犬依樣同受保護。

由上可知，現行對於執勤犬類型列舉式之規定，無法涵蓋此五種類型以外其他亦為國家工作之犬隻，此造成適用上之漏洞，亦即包括工時、執勤年限、照護標準等皆不受規定限制，在科技發展與訓犬技術與時俱進的情況下，未來或許將有更多類型的偵測犬加入執勤行列，則目前之規定將無法提供充足保護。

因此本文認為對於「執勤犬」不應為列舉式之定義，授權訂定照管規則之上位階動物保護法第 6-2 條應先修正為：「各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬等執勤犬，其每周工時、服務年限、終老送養與其他應遵行事項，由中央主管機關定之。」加入「等執勤犬」之語句表明該五種執勤犬為執勤犬之例示。而對於執勤犬之定義則可於照管規則中為進一步之調整。具體而言，可將照管規則第 2 條第 1 項第 1 款之執勤犬定義改為例示式之規定，亦即：「一、執勤犬：指政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬、國防軍犬及其

²⁷² 公視新聞網（09/22/2006），〈紅火蟻偵測犬 中研院訓練有成〉，<https://news.pts.org.tw/article/56042?NEENO=56042>（最後瀏覽日：05/16/2019）。

²⁷³ 如 2011 年臺北國際花卉博覽會期間，因有大量外來植物，故也借重紅火蟻偵測犬前往協助防疫工作。新頭殼網站（04/13/2011），〈紅火蟻偵測犬 花博退役轉往桃機〉，<https://newtalk.tw/news/view/2011-04-13/13507>（最後瀏覽日：05/16/2019）。

²⁷⁴ 臺灣動物新聞網（10/18/2018），〈米格魯當樹醫 偵測植物褐根菌〉，<http://www.tanews.org.tw/info/15636>（最後瀏覽日：05/16/2019）。

²⁷⁵ 科技大觀園網站（11/11/2013），〈野生動物保育：協助臺灣黑熊研究的排遺偵測犬〉，<https://scitechvista.nat.gov.tw/c/s2L5.htm>（最後瀏覽日：05/16/2019）。

他犬隻」，此種加入「其他犬隻」之概括規定可能會因「涵蓋過廣」而為人詬病，然本文認為此之重點在於犬隻是否「經測驗或訓練合格」，亦即各部門應有其對於犬隻訓練及認證之標準，若非此種經訓練、認證而協助執勤之犬隻，而僅是政府機關或學校做為機關寵物、陪伴犬養之犬隻，並無「執勤年限」、「工作時數」等問題，即非所謂「執勤犬」。

第二項 政府機關養之非執勤犬應另有照護管理規範

本文主要之討論對象為「政府部門執勤犬」，然如前所述，許多政府部門雖無經訓練及認證之「執勤犬」，然在動保單位為緩解流浪動物問題而積極鼓勵政府機關認養流浪犬貓之努力下，許多政府機關如地方警局派出所、消防隊、環保局清潔隊等皆認養流浪犬成為所謂「機關犬」，以新北市政府 2017 年之統計為例，全市一共認養了 83 隻流浪犬。

另法務部矯正屬新竹監獄於 2006 年起即開始實施「監獄犬訓練班」，由收容人飼養、管理及訓練流浪犬，幫助收容人重拾個人成就感、自信心，培養愛護動物之觀念，而受過基本服從訓練之犬隻結業後可開放民眾認養，以緩解新竹市流浪犬之問題，此些「監獄犬」雖為政府機關所有，但與執勤犬利用其犬類特性協助人類之執勤方式有所不同²⁷⁶。

除此之外，中央及各縣市政府亦嘗試推動各級學校認養流浪犬貓作為校園犬貓²⁷⁷，除減緩流浪動物收容問題，亦能幫助學生對於生命教育有更深的認識。

此些機關犬、校園犬雖不若本文所主要討論之「執勤犬」般須對工時、執勤內容等有所要求，然其係飼養在公共場所中，對於其照護及管理應另有別於動物保護

²⁷⁶ 法務部矯正署新竹監獄（2013），《監獄犬簡介手冊》，頁 1，新竹市：法務部矯正署新竹監獄。

²⁷⁷ 如教育部國教署各級學校友善校犬貓試辦計畫、高雄市政府校園友善犬旺旺計畫、臺中市政府校園愛笑犬認養計畫、臺北市各級學校認養流浪犬貓暨生命教育試辦計畫等。

法規範之必要，在校園犬貓方面，教育部目前訂定有「教育部各級學校犬貓管理注意事項」供各級學校參考；機關犬部分目前則無任何照護管理規範存在。本文認為中央動物保護主管機關農委會或許可就此種非屬執勤之機關犬、校園犬貓等動物另訂定一最低標準之照護管理規範，供飼養之機關、學校遵循。

第三項 應加強執行動物保護之監督

我國之執勤犬類型多樣，分由中央、地方之不同政府機關所照護、管理、使用，而中央及地方政府專責動物保護業務之行政機關能否有效監督各行政機關對執勤犬之使用是否合乎動物保護規範之要求不無疑問。我國中央政府負責動物保護之單位為行政院農委會畜牧處下之「動物保護科」，地方政府部分，六都直轄市由各自之動物保護處²⁷⁸負責，其他縣市大部分皆是由防疫所下之「動物保護課」負責²⁷⁹。在組織上，中央專責動物保護業務者僅係一個「科」，在動物保護業務如此繁雜之情況下，許多業務須與其他相關部會協調方能確實執行，層級太低之「科」在橫向協調上即有困難²⁸⁰，而執勤犬使用之過程是否符合動物保護要求，定期稽查以達監督效果是必須的，欲使稽查具有實效，或許須與警政單位相互協調配合，此時動物保護機關之層級位階即成為問題²⁸¹，在未來農委會組織改造成農業部後如

²⁷⁸ 臺北市政府動物保護處、新北市政府動物保護防疫處、桃園市政府動物保護處、臺中市政府動物保護防疫處、臺南市政府動物防疫保護處、高雄市政府動物保護處。

²⁷⁹ 嘉義市係由建設處下之農林畜牧科負責動物保護業務；連江縣則是由產業發展處下之農林科負責。

²⁸⁰ 吳宗憲（2017），《源頭的源頭——動保行政人員的結構性困境》，載於：<https://www.zeczec.com/projects/wuowuo/updates/2647>。

²⁸¹ 相關討論及建議可參吳宗憲、郭怡貞（2011），《我國動物保護行政組織結構之現狀與分析》，載於：<https://www.lca.org.tw/avot/1450>。吳宗憲（主講），蕭嘉棋、佐渡守（整理），《臺灣動物保護行政的困境》，載於：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/383/article/4836>。吳宗憲（2017），《源頭的源頭——動保行政人員的結構性困境》，載於：<https://www.zeczec.com/projects/wuowuo/updates/2647>。

何規畫動物保護業務²⁸²，亦對於整體動物保護規範之執行有相當大影響。

另欲確實執行動物保護稽查，則人力資源不可或缺，動物保護法第 23 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關應置專任動物保護檢查員，並得甄選義務動物保護員，協助動物保護檢查工作。」動物保護檢查員之職權依同條第 2 項之規定，其「得出入動物比賽、宰殺、繁殖、買賣、寄養、展示及其他營業場所、訓練、動物科學應用場所，稽查、取締違反本法規定之有關事項」。然而動物保護檢查員之業務內容相當繁雜，須負擔同伴動物、經濟動物、實驗動物及流浪動物等面向之管理，依 2018 年 5 月之調查，全國動物保護檢查員共計 153 人，專職與兼職人員分別為 77 人及 76 人，平均每人每年須處理之案件超過 1100 件²⁸³。若往後再加受對於執勤犬使用狀況之稽查，人力可謂相當不足，此部分之人力資源補強係政府亟需重視的問題²⁸⁴。

第四項 對執勤犬工作內容之再思考

執勤犬長久以來對人類幫助匪淺，我國政府部門使用執勤犬至今在許多行政任務上亦獲相當幫助。然如本文在討論動物權及動物福利之動物保護路線之爭時曾提及，人類是否可使用、利用動物仍存在爭議。本文以動物福利的角度出發，並不反對對於執勤犬之使用，若照護、訓練、執勤符合動物福利應有之標準，某些訓練及執勤之過程對於犬隻而言類如遊戲一般，對於犬隻本身身心發展不無益處。然

²⁸² 2018 年 10 月 5 日立法院委員吳志揚等 16 人擬具「農業部組織法草案」，希望能於農業部下設立「動物保護司」，以改善當前各單位協調不良的窘境，目前議案狀況為交付委員會審查。

²⁸³ 農委會簡報，https://issuu.com/pdis.tw/docs/____.pptx_e573f119c23d43（最後瀏覽日：05/18/2019）。

²⁸⁴ 相關討論及建議可參見林明鏘，前揭註 216，頁 146-148。吳宗憲、郭怡貞（2011），《我國動物保護行政組織結構之現狀與分析》，載於：<https://www.lca.org.tw/avot/1450>。吳宗憲（主講），蕭嘉棋、佐渡守（整理），《臺灣動物保護行政的困境》，載於：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/383/article/4836>。吳宗憲（2017），《源頭的源頭——動保行政人員的結構性困境》，載於：<https://www.zeczec.com/projects/wuowuo/updates/2647>。



本文認為對於犬隻之安全具有較高風險之工作應逐步減少直至廢除。此「高風險」工作具體而言本文認為主要有兩種，一是「瓦礫堆搜索」，另一則是「攻擊性任務」。

「瓦礫堆搜索」是搜救犬任務之其中一種，對於此種搜索亦有國際標準的評量認證。因臺灣多震，當規模較大之地震發生時偶有房屋倒塌之嚴重災情，如 2016 年臺南地震及 2018 年花蓮大地震，皆出動了瓦礫堆搜救犬搜索被瓦礫堆掩埋之生還者或是遺體。會運用搜救犬的原因不外乎是利用其靈活的行動及靈敏嗅覺在具倒塌風險而搜救隊員難以進入之斷垣殘壁中進行搜索，據特種搜救隊領犬教官表示，若使用生命探測儀，偵測範圍僅有六公尺，而每偵測一次皆需三十秒至一分鐘之時間，若係在大範圍之瓦礫堆中，搜索效率遠不及搜救犬²⁸⁵，在人命關天分秒必爭之情況下，使用搜救犬協助救援目前仍有其必要。然有倒塌可能之瓦礫堆對於搜救犬而言亦具相當風險，亦曾有犬隻進入瓦礫堆搜索時，「因項圈被勾住無法脫困，瓦礫隙縫窄小，領犬員就是想救也就不到，只能在現場傷心聽他吠到死掉」²⁸⁶，可見此類型搜救犬雖在執勤前做好萬全準備，然瓦礫堆中仍有許多不可測風險可能導致犬隻之受傷甚至死亡。目前國際上雖有科學家致力於研發可投入瓦礫堆救災

²⁸⁵ 今周刊網站（01/28/2019），〈聯合國認證搜救犬亞洲僅 9 隻！7 隻來自臺灣！〉，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/154769/post/201901240009/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E8%AA%8D%E8%AD%89%E6%90%9C%E6%95%91%E7%8A%AC%E4%BA%9E%E6%B4%B2%E5%83%859%E9%9A%BB%EF%BC%817%E9%9A%BB%E4%BE%86%E8%87%AA%E5%8F%B0%E7%81%A3%EF%BC%81>（最後瀏覽日：05/22/2019）。

²⁸⁶ 今周刊網站（01/28/2019），〈聯合國認證搜救犬亞洲僅 9 隻！7 隻來自臺灣！〉，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/154769/post/201901240009/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E8%AA%8D%E8%AD%89%E6%90%9C%E6%95%91%E7%8A%AC%E4%BA%9E%E6%B4%B2%E5%83%859%E9%9A%BB%EF%BC%817%E9%9A%BB%E4%BE%86%E8%87%AA%E5%8F%B0%E7%81%A3%EF%BC%81>（最後瀏覽日：05/22/2019）。

工作的機器人²⁸⁷，然因成本及實際效能之考量，目前使用搜救犬協助進行瓦礫堆搜索救援應仍是首要選擇。而本文希望在科技發展愈來愈精進之情況下，若未來有科技產品能輔助甚至取代搜救犬之能力，則政府機關應考慮逐步減少搜救犬之使用，避免將犬隻推向未知危險中。

另一本文認為應逐步減少甚至廢除之犬隻運用為「攻擊性任務」，顧名思義，即是利用犬隻對他人實施物理性強制力之行為，此在軍犬及警犬部分較為常見。攻擊性任務除可能使被攻擊者受有嚴重傷害外，在受兇猛犬隻撲咬之情況下，實難期待該受攻擊者在緊張、激動、恐慌之情緒下，不對犬隻行為有所反擊，在美國、英國及其他若干國家之警犬使用，皆有訓練其追蹤（track）並制伏逃犯之技能，即有領犬員表示此種任務對於警犬而言係最危險的²⁹⁰，因此對於奉命行事之犬隻而言，如此的任務執行亦是將其置於偌大風險中。在2014年香港的佔中活動中，警方即曾出動警犬戒備而欲控制人群²⁹¹，此舉即曾引發香港多個動保團體憤慨並發出聲明表示：「人類問題，人類解決，不應牽涉無辜動物，狗隻對人類的忠誠及服從性絕不應被利用，更不應被用作為戰鬥工具甚至無辜犧牲。」²⁹²

在美國有一個流傳已久的說法：「警犬是警察需要的警察」(The police dog

²⁸⁷ Wall-jumping robot is most vertically agile ever built. (2016, December 06). Retrieved from <https://phys.org/news/2016-12-wall-jumping-robot-vertically-agile-built.html>

²⁸⁸ Creep-tastic cockroach robot refuses to be squished. (2016, February 09). Retrieved from <https://www.cnet.com/news/creep-tastic-cockroach-robot-refuses-to-be-squished/>

²⁸⁹ TVBS 網站 (08/04/2014)，〈日本「蛇型」機器人 深入瓦礫堆救災〉，<https://news.tvbs.com.tw/life/541450> (最後瀏覽日：05/22/2019)。

²⁹⁰ Basich, M. (2016, April 08). Can We Minimize K-9 Deaths? Retrieved from <https://www.policemag.com/342017/can-we-minimize-k-9-deaths>

²⁹¹ 大紀元網站 (10/18/2014)，〈港府鎮壓升級 龍和道警方出動警犬〉，<http://www.epochtimes.com/b5/14/10/18/n4274995.htm> (最後瀏覽日：05/23/2019)。

²⁹² 獨立媒體網站 (11/26/2014)，〈動保界聯合聲明：促請警方立即從示威現場撤回警犬〉，<http://www.inmediahk.net/node/1028910> (最後瀏覽日：05/23/2019)。

is the police that the police officers call for)²⁹³，警犬所陷入的危險即是人類所可能陷入的危險，其所受的傷害亦可能即為警察未使用警犬而所受之傷害，在多數人的想法中，或許犧牲犬隻生命來保全警員或他人安全係合情合理之安排。然此種利用犬隻忠誠、服從之天性而使其為人類賣命之犬隻使用方式，本文認為實逸脫犬隻應享有之動物福利，使用犬隻執行此種任務之政府機關應積極找尋他種能讓人類及犬隻雙贏之替代方案。

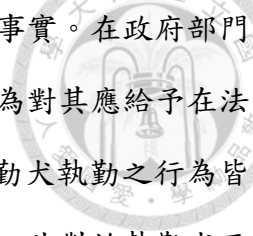
目前我國對於犬隻之主要訓練係以嗅聞氣味為主，然如前文所提及，新北市警局因護鈔任務而已著手訓練警犬為警戒、攻擊行為，我國動物保護法第5條第2項第4款規定飼主應避免其管領之動物遭受騷擾、虐待或傷害，此是否可作為禁止政府機關將其執勤犬用以執行攻擊行為之規範依據不無疑問。本文認為立於動物福利之立場，或許可考慮明文於動物保護法中增訂規定，禁止政府部門利用執勤犬執行攻擊行為，而在現行規範狀態下，警察機關就此種護鈔犬任務之內容應略為調整，審酌攻擊任務之使用，依本文看法無論是以受攻擊者之基本權利或動物福利之觀點來考量，皆應避免以執勤犬為攻擊性任務之使用。

第六節 小結

本章先敘明本文採取「動物福利」之動物保護路線取徑，亦即在執勤犬方面，若成立執勤犬隊以執勤犬協助政府部門完成任務對於人類之利益能大於使用犬隻所造成之傷害，則本文並不否定執勤犬之使用，然應透過法制度之設計盡可能將使用執勤犬對犬隻所造成之傷害降至最小，讓執勤犬之使用因利益遠大於傷害而強化其正當性。

而執勤犬在我國之法律地位攸關其所得享有之福利，我國傳統之法律領域認

²⁹³ Basich, M. (2016, April 08). Can We Minimize K-9 Deaths? Retrieved from <https://www.policemag.com/342017/can-we-minimize-k-9-deaths>



為犬、貓等動物與其他無命之物皆為「物」，忽略其為生命體之事實。在政府部門執勤犬部分，其工作是為國家社會整體之公共利益奉獻，本文認為對其應給予在法律上之更多保護。參照美國法聯辦法規及各州法規對於妨害執勤犬執勤之行為皆有獨立之禁止規範，某程度係將執勤犬視為類如執法人員之地位，此對於執勤犬而言為法律上之地位提升，亦可發揮一定之保護作用，本文認為可參照此種方式，於動物保護法中明確規範對於「執勤犬」之任何侵擾為一違法行為，並在罰則部分對於「執勤犬」之非物理性騷擾行為態樣如驚嚇等增列處罰規定，使規範更為完整。

本章第三節梳理目前之動物保護規範現況後，於第四節分別檢視執勤犬使用之供應、照護、訓練執勤及退役終老四階段之動物保護問題，目前對於執勤犬各階段之使用，在規範上無論是缺漏或不足，皆仍有再改進之處。

本章最後對於其他執勤犬之動物保護問題提出看法及建議，首先是目前列舉式之「執勤犬」定義造成規範漏洞之可能，或可考慮改採概括式之規定讓所有「經測驗或訓練合格」之執勤犬皆能適用《政府部門執勤犬照護管理規則》之規定。第二則是目前之照管規則係針對「經測驗或訓練合格」之執勤犬訂定之照護管理規範，未受訓練或測驗而僅是由機關豢養之機關犬或校園犬亦應有其最低標準之照護管理規範供遵循。第三，雖有法律規範存在，然「徒法不足以自行」，如何確實執行此些法規範亦是一大要務，目前在執行方面有若干問題，一是動物保護主管機關層級太低難以與其他機關橫向溝通聯繫，二是執行動物保護檢查之人員數量嚴重不足，難以對各類動物保護事件皆照顧到位，此皆是在執行方面政府部門須積極應對之問題。最後則是對於執勤犬工作內容之思考，本文雖不反對對於執勤犬之使用，然本文認為對犬隻安全具較高風險之「瓦礫堆搜索」及「攻擊性任務」，應思考其他對於人類及犬隻雙贏之替代方案，逐步減少如此之使用直至廢除。

執勤犬之動物福利並非社會大眾所關注之議題，然執勤犬在許多領域對人類生活做出許多貢獻，如何善待他們是國家社會皆應共同思索的問題。印度聖雄甘地

流傳著一句名言：「一個國家的文明程度，就看它怎麼對待動物。²⁹⁴」動物所代表的是社會中的弱者及異己者²⁹⁵，若一個國家社會除能處理人類問題，尚能將與我們物種不同、差異極大的動物利益皆納入社會政策之考量，亦反映出此國家具有較大之包容力並有足夠能力為較全面之發展。透過本文上述之討論可發現，我國在「執勤犬」面向之動物保護無論是法制上或是政策上尚有許多可努力之處，希冀未來在面對相關之問題思考時，除顧及人類利益，尚能從動物福利觀點尋求最佳對策。

²⁹⁴ 此說法流傳多時，亦常被他人引用，惟難以查找其確切之出處及來源。

²⁹⁵ 錢永祥、釋昭慧（2004）（演講），《人與自然觀點：動物倫理之論述—【世界文明之窗】講座實錄（上）》，載於：<https://www.lca.org.tw/avot/391>。



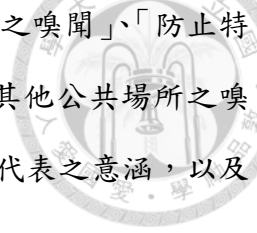
第六章 結論及修法建議

第一節 結論

我國執勤犬之使用歷史雖未如歐美國家悠久，然如「檢疫犬」、「搜救犬」等執勤犬在國內亦已發展多時，訓練上愈來愈專業化，規模亦逐漸擴張。在對執勤犬之使用愈趨頻繁之際，其對人民以及犬隻本身福利所具影響即不容忽視，如何以法規範提供更妥善的保護即係本文所欲探討之重點。

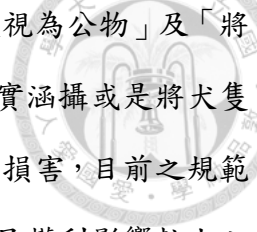
本文綜合以上論述，可歸納出以下幾點結論：

- 一、執勤犬依其主要執行任務之型態主要可區分為「嗅聞」及「撲咬」兩種，在嗅聞方面，概略又可分為「屬於行政行為之嗅聞」以及「屬於司法行為之嗅聞」。美國法之討論聚焦在後者，爭議在於嗅聞行為是否屬於「搜索」，而若該當於搜索則該嗅聞行為之實施是否侵犯美國憲法增修條文第四條不受國家不合理干擾之自由，亦即是否該當於違法搜索。在美國法之判例上，其以「實施嗅聞之場所」來區分在該情況下受嗅聞者是否具「合理隱私期待」，並在不同的嗅聞狀況下建立若干要求及法則。然某些法則被認為是在缺乏佐證之情況下建立，影響法院數十年來許多案件之判決，是否確實保障人民受憲法保護之權利尚有待檢討。
- 二、依我國憲法及刑事訴訟法之脈絡，嗅聞行為影響到人民身體權以及隱私權。針對爭議問題「人民是否具有持有違禁物之隱私？」本文認為若以合理隱私期待標準下所謂「不僅其不受侵擾之期待已表現於外，且該期待須依社會通念認為合理者」為判斷，隱匿違禁物之行為已將不受侵擾之期待表現於外，然法律上禁止人民持有該等違禁物，因此社會通念上難認為係合理，惟欲發見該違禁物仍須經正當法律程序方可為之。而在嗅聞標的不同、地點不同之差異下，以執勤犬實施嗅聞應有不同要求之執执行程序及方式。本文列舉出我



國目前常見之四種警犬嗅聞情形，分別為「搜索犯罪行為之嗅聞」、「防止特定人犯罪之嗅聞」、「實施臨檢附隨之嗅聞」、「於道路或其他公共場所之嗅聞」，本文以我國法現有規定，釐清嗅聞在特定情況下所代表之意涵，以及實施嗅聞行為在該些法規下應具備如何之要件。

- 三、撲咬行為我國之運用雖較少，然依目前警犬隊之訓練現況，未來或有使用之可能。使用警犬撲咬雖類如警械之運用，然警犬並非如警械般之無生命物，亦具有其獨特性，難以一概而論，然著眼於其施物理強制力於人民之面向，亦應有以法規拘束其使用之必要。美國法使用警犬撲咬之案例較豐，其著重在於探討使用警犬是否為合憲之強制力使用以及是否為過度（excessive）之強制力使用，對於實施警犬撲咬，其各警局亦皆發展出要件、程序供遵循，相較於我國目前付之闕如之情況，此些規定內容係我國法未來在制定相關規範時可參考之素材。
- 四、針對執勤犬造成人民生命、身體及財產權利之侵害，在我國實體法上有何得為救濟之請求權基礎部分，本文依其是否出於「領犬員之故意過失」而分別討論。若是因領犬員故意過失而致之權利損害，國家賠償法第 2 條第 2 項前段得作為向國家請求損害賠償之請求權基礎，另民法上亦有二請求權基礎可對該具過失之人主張，一為第 190 條之動物占有人責任，另一則為第 186 條之公務員侵權責任。惟目前難處在於目前並非所有執勤犬之使用皆有程序規範供遵循，從而在造成人民權利侵害之情況，領犬員之行為「是否具故意過失」有判斷上之困難。因此至少對於執行警察任務此類對人民權利影響較顯著之犬類使用，應建立統一標準之發動要件及所有應注意之事項之規範，俾利往後發生損害爭議時之責任釐清。而若是不可歸責於領犬員之權利損害，領犬員本身不負賠償責任之外，如何建構犬類自主行為造成損害後之救濟途徑，本文提出四種思考方式並分析其利弊，分別是「將警犬視為受



委託行使公權力之人」、「將警犬視為行政助手」、「將警犬視為公物」及「將警犬視為警械」，然此皆面臨文義解釋上之困境而難以確實涵攝或是將犬隻過度物化等問題。因此無論屬於是否可歸責於他人之權利損害，目前之規範皆難以妥善處理，本文承前一貫之看法，認為應針對對人民權利影響較大之執勤犬使用訂定專門法律，其中須設置救濟之專章，無論是可歸責及不可歸責於領犬員之人民權利損害情況，為確保人民受償之實效性，皆應有請求「國家」賠償或補償損害之請求權基礎存在。

- 五、 在執勤犬之組織編制方面，為求執勤犬訓練資源集中及訓練品質之一致性，應統由各自之中央主管機關負責培訓之預算編列，設專責之培訓機關並統一辦理培訓。另目前各執勤犬隊皆非正式編制，亦即並無獨立預算，此部分則應視該執勤犬隊之任務是否確有彈性組織之需求，若否，則應將各該執勤犬隊法制化為正式編制，避免任務編組之浮濫，亦有利於執勤犬隊之長遠發展。而在政府資源有限性之限制下，將部分任務交由民間以其更高度之專業性協助履行或為一可行之方法，執勤犬方面，雖非每種執勤犬隊皆適合以「全部民營化」之方式辦理，然執勤犬隊運作包含許多繁瑣事務，其中如育種、認證、定期醫療照護等較事務性之任務則可考量交由私部門協助之可能性。
- 六、 執勤犬在我國之法律地位攸關其所得享有之福利，其主要工作內容是為國家社會整體之公共利益奉獻，因而應給予其在法律上之更多保護，具體做法可參照美國法相關規範，於動物保護法中明確規範對於「執勤犬」之任何侵擾為違法行為，並在罰則部分對於「執勤犬」之非物理性騷擾行為態樣如驚嚇等增列處罰規定，使規範更為完整。
- 七、 本文逐一檢視執勤犬使用之供應、照護、訓練執勤及退役終老四階段之動物保護問題，認為執勤犬各階段之使用，在規範上無論是缺漏或不足，皆仍有



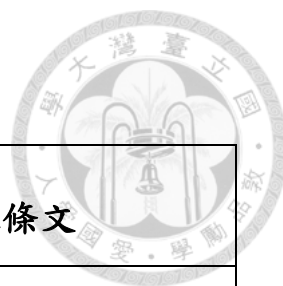
再改進之處。

- 八、 目前列舉式之「執勤犬」定義造成規範漏洞之可能，可考慮改採概括式之規定讓所有「經測驗或訓練合格」之執勤犬皆能適用《政府部門執勤犬照護管理規則》之規定。另未受訓練或測驗而僅是由機關豢養之機關犬或校園犬亦應有其最低標準之照護管理規範供遵循。
- 九、 除法律規範之健全外，在「徒法不足以自行」之原則下，如何確實執行為一大要務，然現階段動物保護主管機關層級太低難以與其他機關橫向溝通聯繫，且執行動物保護檢查之人員數量嚴重不足，難以對各類動物保護事件皆確實執法，此皆為當前須積極應對之問題。
- 十、 本文雖不反對執勤犬之使用，然對於犬隻安全具較高風險之「瓦礫堆搜索」及「攻擊性任務」，應思考其他對於人類及犬隻雙贏之替代方案，逐步減少如此之使用直至廢除。

第二節 修法建議

本文於前各章節曾就《動物保護法》及《政府部門執勤犬照護管理規則》提出具體之法制修改建議，然因分散於各章節而不便於閱讀理解，故本文將對於此二規範之具體修改建議以表格方式統整於此

另外本文在第三章「執勤犬執勤行為之法律性質分析」時曾提及，目前我國欠缺對於警犬之使用規範，或許短期之權宜之計係修改現有法規範，納入警犬並以「準用」之方式處理，然如此之規範方式將使警犬不同行為分散適用不同法律規定，也難以確保現有規範能適切地適用於警犬之使用，故長遠之計仍須訂定使用警犬進行嗅聞及撲咬等行為之使用規範，而本文亦將於以下提出自擬之「警犬使用條例」（名稱暫定）規範方向，未來若制定有警犬之使用規範時，此些要點須列入考量。



一、《動物保護法》之修正建議

條文	現行條文	修正條文
第 6-2 條	各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬，其每周工時、服務年限、終老送養與其他應遵行事項，由中央主管機關定之。	各政府部門之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬或國防軍犬等 <u>執勤犬</u> ，其每周工時、服務年限、終老送養與其他應遵行事項，由中央主管機關定之。
第 6-3 條	無	(本條新增) 任何人不得故意驚嚇、戲弄或以其他方式干擾執勤犬執勤。
第 30-1 條	<p>(第一項) 有下列情事之一者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得按次處罰之：</p> <p>一、違反第五條第二項第一款至第十款規定，未達動物受傷狀況，經限期令其改善，屆期仍未改善。</p> <p>二、違反第五條第二項第一款至第十款及第六條規定，過失傷害或使動物遭受傷害，而未達動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。</p> <p>三、違反第二十二條第四項，不</p>	<p>(第一項) 有下列情事之一者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得按次處罰之：</p> <p>一、違反第五條第二項第一款至第十款規定，未達動物受傷狀況，經限期令其改善，屆期仍未改善。</p> <p>二、違反第五條第二項第一款至第十款及第六條規定，過失傷害或使動物遭受傷害，而未達動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。</p> <p>三、違反第 6-3 條規定，經勸導</p>

	<p>提供其特定寵物飼養現況及受轉讓飼主資料，經限期令其改善，屆期仍未改善。</p>	<p><u>制止仍未改善。</u></p> <p><u>四、違反第二十二條第四項，不提供其特定寵物飼養現況及受轉讓飼主資料，經限期令其改善，屆期仍未改善。</u></p>
--	--	---

二、 政府部門執勤犬照護管理規則之修法建議

條文	現行條文	修正條文
第 2 條	<p>本規則用詞，定義如下：</p> <p>一、執勤犬：指政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬及國防軍犬。</p> <p>(略)</p>	<p>本規則用詞，定義如下：</p> <p>一、執勤犬：指政府部門所有，經訓練或測驗合格之檢疫犬、緝毒犬、警犬、搜救犬、國防軍犬<u>及其他犬隻。</u></p> <p>(略)</p>
第 5 條	<p>(第一項)執勤犬已屆服務年限或經評估無法適任者，政府部門應為犬隻送養，或飼養至終老；執勤犬經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒或其他緊急情況，影響其生活品質者，政府部門得為適當處置。</p>	<p>(第一項)執勤犬已屆服務年限或經評估無法適任者，政府部門應為犬隻送養，或飼養至終老，<u>其照護管理方法準用本規則第六條執勤以外之規定</u>；執勤犬經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒或其他緊急情況，影</p>

	(略)	響其生活品質者，政府部門得為適當處置。 (略)
第 6 條	<p>政府部門照護管理執勤犬時，應遵行下列事項：</p> <p>一、除植入晶片外，應視實際需要，為執勤犬懸掛頸牌或建立其他足以識別其身分之個體標識。</p> <p>二、建立飼養管理、照護醫療、訓練、派勤、送養及其他有關執勤犬之作業基準，並報中央主管機關備查。</p> <p>三、由獸醫師每半年辦理執勤犬之健康檢查一次以上。</p> <p>四、專人照護及管理。</p> <p>五、執勤犬受傷、重病或行為異常時，應停止執勤，待其恢復健康後，方能執勤。</p> <p>六、執勤時提供必要之保護措施。</p> <p>七、有第三條第一項但書所定情形者，應留存該作戰任務、演訓、</p>	<p>政府部門照護管理執勤犬及<u>訓練犬</u>時，應遵行下列事項：</p> <p>一、除植入晶片外，應視實際需要，為<u>犬隻</u>懸掛頸牌或建立其他足以識別其身分之個體標識。</p> <p>二、建立飼養管理、照護醫療、訓練、派勤、送養及其他有關執勤犬之作業基準，並報中央主管機關備查。</p> <p>三、由獸醫師每半年辦理<u>犬隻</u>之健康檢查一次以上。</p> <p>四、專人照護及管理。</p> <p>五、執勤犬受傷、重病或行為異常時，應停止<u>訓練或執勤</u>，待其恢復健康後，方能<u>訓練或執勤</u>。</p> <p>六、<u>訓練或執勤</u>時提供必要之保護措施。</p> <p>七、<u>訓練或執勤</u>時，不得以踢打、拉扯或其他具攻擊性之方式對</p>

	<p>搜救或其他緊急情況及執勤工時紀錄，並保存五年以上。</p> <p>八、辦理有關動物保護及動物行為課程之講習。</p> <p>九、編列預算以辦理前八款事宜。</p>	<p><u>待犬隻。</u></p> <p><u>八、</u>有第三條第一項但書所定情形者，應留存該作戰任務、演訓、搜救或其他緊急情況及執勤工時紀錄，並保存五年以上。</p> <p><u>九、</u>辦理有關動物保護及動物行為課程之講習。</p> <p><u>十、</u>編列預算以辦理前八款事宜。</p>
--	--	---

三、 執勤犬（尤其是警犬）使用規範之增訂建議

《警犬使用條例》規範方向（名稱暫定）	
條文	說明
第 1 條（立法目的）	規定本條例之立法目的。
第 2 條（警犬及領犬員之定義）	定義何謂警犬及領犬員，並規定執行勤務時應穿著制服，或出示足資識別身分之證件。
第 3 條（刑事搜索時進行嗅聞應遵循事項）	規定若以警犬協助進行搜索行為應符合刑事訴訟法規定，並可考慮規定在使用警犬為「任意偵查」行為時，應經

	「警察局長同意」此種特別授權。
第 4 條（實施臨檢時進行嗅聞應遵循事項）	與警察職權行使法之規定配合，規定在實施臨檢時，符合何種情況方得以警犬進行嗅聞，並規定嗅聞時應遵循事項。
第 5 條（於公共場所隨機進行嗅聞之應遵循事項）	規定得實施隨機嗅聞之公共場所（如車站、大型活動場館等），並規定實施之方式（如原則上僅得對設施嗅聞，而不得以犬隻對人身進行嗅聞等）及其他應注意事項。
第 6 條（使用警犬吠叫之要件及應遵循事項）	使用警犬對目標人物進行吠叫係為達嚇阻目的，若往後執勤犬受有此種訓練，則應有此規定規範使用警犬進行吠叫之要件及應遵循事項，並規定在何種情況下應命警犬停止吠叫。
第 7 條（使用警犬撲咬之要件及應遵循事項）	若往後有此種勤務訓練，須規定若使用警犬對目標人物進行撲咬，應滿足之要件、應遵循事項，及何種情況下應命警犬停止撲咬。另亦須規定警察人員應基於急迫需要，合理使用警犬撲咬，不得逾越必要程度，並避免傷及他人。
第 8 條（使用警犬吠叫、撲咬之經過報	仿照警械之規定，若使用警犬進行較

告及例外)	具威嚇性或攻擊性之行為，應將經過情形及時報告該管長官，並做成記錄。
第 9 條 (使用警犬嗅聞或撲咬致人權利受損之賠償或補償)	若警犬執勤過程造成人民權利損害，區分可歸責及不可歸責於領犬員或其他專責人員之情況 (合法使用或非法使用)，分別規定得向各該級政府請求賠償或補償相關費用。
第 10 條 (合法使用警犬之阻卻違法)	明文規定警察人員依本條例使用警犬之行為，為依法令之行為，即使該當傷害罪或毀損罪之構成要件，然並不具違法性。
第 11 條 (其他執勤犬之準用)	除警察機關所使用之警犬外，執行廣義警察任務之執法機關之執勤犬使用，應準用本條例規定。
第 12 條 (施行日期)	(略)。

參考文獻



壹、中文文獻

一、專書

Mark Bekoff (編著), 錢永祥、彭淮棟、陳真等 (譯) (2002), 《動物權與動物福利小百科》, 臺北: 桂冠。

Robert Heuser (等著) (2002), 《當代公法新論 (中) 翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》, 臺北: 元照。

Desmond Morris (著), 黃建仁 (譯) (2012), 《狗狗學問大》, 臺北: 商周。

王兆鵬 (2003), 《路檢、盤查與人權》, 臺北: 元照。

王兆鵬 (2007), 《美國刑事訴訟法》, 二版, 臺北, 元照。

李建良 (2004), 《憲法理論與實踐》, 臺北: 學林。

林山田 (1986), 《刑事訴訟法》, 增訂再版, 臺北: 三民。

林明鏘 (2019), 《警察法學研究》, 二版, 臺北: 新學林。

林明鏘 (2016), 《臺灣動物法》, 臺北: 新學林。

陳運財 (2014), 《偵查與人權》, 臺北: 元照。

陳樸生 (1993), 《刑事訴訟法實務》, 重訂8版, 臺北: 自刊。

黃東熊 (1987), 《刑事訴訟法論》, 臺北: 三民。

廖義男 (1997), 《國家賠償法》, 增訂二版, 臺北: 自刊。

福田康夫 (2013), 《Dog 犬種百科3》, 臺北: 丹陽文化。

蔡震榮 (編) (2009), 《警察法總論》, 臺北: 一品文化。

二、專書論文

李建良 (2012), <導論：民營化時代的行政法新思維>, 收於：李建良 (編)
《2011 行政管制與行政爭訟—民營化時代的行政法新趨勢》, 頁 1-27, 臺
北：中央研究院法律學研究所。



三、 期刊論文

朱富美 (2008), <「緝毒犬聞出了大問題」——談科技偵查之隱私權侵犯與搜索>, 《日新司法年刊》, 8 卷, 頁 159-173。

李建良 (1995), <因執行違規車輛拖吊及保管所生損害之國家賠償責任—兼論委託私人行使公權力之態樣與國家賠償責任>, 《中興法學》, 39 期, 頁 85-133。

李茂生 (2003), <動物權的概念與我國動物保護法的文化意義>, 《月旦法學雜誌》, 94 期, 頁 155-180。

李榮耕 (2013), <臨檢與搜索—最高法院一〇一年度臺上字第七六三號刑事判決>, 《月旦裁判時報》, 20 期, 頁 78-87。

李錫棟 (2017), <警察預防性制壓犯罪之任務與職權>, 《警大法學論集》, 33 期, 頁 169-204。

林水波、陳志瑋 (2000), <彈性化政府的設計與評估>, 《人文及社會科學集刊》, 12 卷 2 期, 頁 237-280。

林明鏘 (2010), <警察行使職權與身分查證問題>, 《警察法學》, 9 期, 頁 23-41。

林俊益 (2002), <臨檢與搜索>, 《月旦法學雜誌》, 81 期, 頁 18-19。

林鈺雄 (2007), 干預保留與門檻理論, 政大法學評論, 96 期, 頁 189-231。

梁世興 (2015), <警犬於刑事訴訟程序之運用>, 《警大法學論集》, 28 期, 頁 147-166。

國立政治大學法學院公法學中心 (2014), <「公私合作與法律治理」研討會會



議綜述》，《月旦法學雜誌》，224 期，頁 274-303。

張陳弘（2018），〈美國聯邦憲法增修條文第 4 條搜索令狀原則的新發展：以 Jones, Jardines & Grady 案為例〉，《歐美研究》，48 卷 2 期，頁 267-332。

張陳弘（2018），〈隱私之合理期待標準於我國司法實務的操作—我的期待？你的合理？誰的隱私？〉，《法令月刊》，69 卷 2 期，頁 82-112。

曾淑瑜（2007），〈妨害公務罪之保護客體是「公務員」？還是「公務」？〉，《臺灣本土法學雜誌》，91 期，頁 87-93。

黃政龍（2011），〈警察行使強制力之研究—以美國法為中心〉，《中央警察大學警學叢刊》，41 卷 6 期，頁 173-216。

溫祖德（2016），〈臨檢盤查與警犬執法〉，《檢察新論》，19 期，頁 191-205。

溫祖德（2017），〈警犬使用與搜索、臨檢—美國法對我國法治之啟示〉，《高大法學論叢》，13 卷 1 期，頁 125-198。

董保城（2002），〈行政助手與委外辦理國家賠償案例之研究〉，《臺灣本土法學雜誌》，8 卷，頁 150-157。

詹鎮榮（2003），〈論民營化類型中之「公私協力」〉，《月旦法學雜誌》，102 期，頁 8-29。

薛智仁（2014），司法警察之偵查概括條款，月旦法學雜誌，235 期，頁 235-256。

四、 研究報告

李茂生（2013），《動保法騷擾、虐待或傷害定義研究案成果報告》，102 年度動物保護公共政策研析專業服務計劃。

林明鏘（2013），《德國民營化理論與制度暨我國之反省》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。



五、 雜誌文章

LiveABC 編輯群 (2017), <貓狗大戰>, 《HOW IT WORKS 知識大圖解國際中文版》, 3月號, 頁 58-61, 臺北: 希伯崙。

Virginia Morell (著)(2015), 涂可欣(譯), <狼真的會演化成狗嗎?>, 《科學人雜誌》, 163期, 9月號, 頁 82-85。

旭采文化 (2014), <菁英中的佼佼者—海關緝毒犬>, 《關於 ANIMALS》, 10卷, 頁 22-23。

六、 網路文獻

吳宗憲 (2017), 《源頭的源頭——動保行政人員的結構性困境》, 載於:
<https://www.zeczec.com/projects/wuowuo/updates/2647>。

吳宗憲 (主講), 蕭嘉棋、佐渡守 (整理), 《臺灣動物保護行政的困境》, 載於:
<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/383/article/4836>。

吳宗憲、郭怡貞 (2011), 《我國動物保護行政組織結構之現狀與分析》, 載於:
<https://www.lca.org.tw/avot/1450>。

防檢局出版之《檢疫犬隊介紹》(99年11月),
https://www.baphiq.gov.tw/files/web_articles_files/baphiq/10058/5486.pdf (最後瀏覽日: 12/25/2017)。

林弘展 (2016), 《「不會說人話的部隊」—「軍中的毛小孩」揭密!》, 載於:
<https://news.tvbs.com.tw/ttalk/detail/life/4153>。

翁壹姿、盧慧真、張世揚 (2007), <推動動植物檢疫犬隊之執勤成效>, 《農政與農情》, 181期, 載於 <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=12986>。

葉倫會 (2008), <海關緝毒犬>, 《清流月刊電子書》, 七月號, 載於
<https://www.mjib.gov.tw/3dflipbook/3d-flip->

book/index.html?BookPath=../../FileUploads/eBooks/63f6a0b03b544d41ad052968c17ee5b8/Book_file/800e3983b96649d9a0c7d2ff0990f17d.pdf。

鄭人彰 (2016), <海關緝毒犬計畫成本效益分析>,《財政園地》, 41 期, 載於:
https://www.mofti.gov.tw/mofti_public/Download/Print_c/%E7%AC%AC41%E6%9C%9F-%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8.pdf。

錢永祥、釋昭慧 (2004) (演講),《人與自然觀點：動物倫理之論述——【世界文明之窗】講座實錄 (上)》, 載於:<https://www.lca.org.tw/avot/391>。

釋悟泓 (2002),《動物權利或福利?》, 載於:
<https://www.east.org.tw/action/1197>。

貳、英文文獻

一、專書

ALLSOPP, N. (2016). *K9 COPS: Police dogs of the world*. Kindle Edition.

二、期刊論文

Douglas U. Rosenthal, When K-9's Cause Chaos - An Examination of Police Dog Policies and Their Liabilities, 11 N.Y.L. Sch. J. Hum. Rts. (1994)

Gerritsen, R., & Haak, R. (2018). *The malinois: The history and development of the breed in Schutzhund, detection and police work*. Edmonton, Alberta: Dog Training Press.

Jacey L. Gottlieb, *Who Let the Dogs Out—and While We're at It, Who Said They Could Sniff Me?: How the Unregulated Street Sniff Threatens Pedestrians' Privacy Rights*, 82 Brook. L. Rev. (2017).

Jones, B. R. (2015, June). On the history of dogs in warfare. Companion Animal Society Newsletter, 26(2), 12-18.

Lewis R. Katz and Aaron P. Golembiewski, *Curbing the Dog: Extending the Protection of the Fourth Amendment to Police Drug Dogs*, 85 NEB. L. REV. (2011)

Lisa K. Sloman, *Throw a Dog a Suspect: When Using Police Dogs Becomes an Unreasonable Use of Force Under the Fourth Amendment*, 34 Golden Gate U. L. Rev. (2004). Rooney, N. J., & Cowan, S. (2011). Training methods and owner-dog interactions: Links with dog behaviour and learning ability. *Applied Animal Behaviour Science*, 132(3-4), 169 - 177.

三、 網路文獻

Ashley C. (2019, May 11). Bow Wow, Wow! The 45 million-year-old History of Dogs, And Us! Retrieved from <https://www.ancient-origins.net/history/history-of-dogs-and-us-0010631>

Dogs in World War One. (2015, April 16). Retrieved from <https://www.historylearningsite.co.uk/world-war-one/the-western-front-in-world-war-one/animals-in-world-war-one/dogs-in-world-war-one/>

The History Of Police K9 Dogs. (2018, December 18). Retrieved from <https://customcanineunlimited.com/the-history-of-police-k9-dogs/>

A history of Animal Use by American Police. (n.d.). Retrieved from <http://www.collectivelyfree.org/animal-use-american-police/>

History of Search Dogs. (n.d.). Retrieved from <https://www.nsarda.org.uk/search-dogs/history-of-search-dogs/>

Skalický, L. (2018, December 1). History of search and rescue dogs. Retrieved from <http://friendsanimals.com/blog/article/1817-history-of-search-and-rescue-dogs/>

Fleck, T. Centralization versus Decentralization of a K-9 Unit. Retrieved from <https://www.k9fleck.org/canine-articles-by-terry-fleck/centralization-versus-decentralization-of-a-k-9-unit>

Basich, M. (2016, April 08). Can We Minimize K-9 Deaths? Retrieved from <https://www.policemag.com/342017/can-we-minimize-k-9-deaths>