



國立臺灣大學社會科學院新聞研究所

深度報導碩士論文

Graduate Institute of Journalism

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis — In-depth Reporting

從捕殺到絕育：地方政府的流浪犬TNR之路

From Killing to Neuter, The Path of TNR in Stray Dogs by  
Local Governments.

林任遠

JEN-YUAN Lin

學術指導老師：葉力森 博士

Academic Advisor: LIH-SENG Yeh, Ph.D.

深度報導指導老師：劉力仁 博士

In-depth Reporting Advisor: LIH-REN Liu, Ph.D.

中華民國109年1月

January 2020



## 摘要：

臺灣流浪犬問題已持續存在超過 30 年，政府持續以捕捉-收容-撲殺模式回應民間申訴，卻無法阻止流浪犬增加。2015 年，零撲殺法案通過後，各地公立收容所壓力更形嚴峻。部分縣市政府和民間動保團體合作，嘗試以新方法 TNR 處理流浪犬問題。TNR(Trap, Neuter, Return)是透過絕育並回置流浪犬以阻止其繁殖，並加以管理的折衷方法。Return(回置)會讓絕育的流浪犬回到街頭，引起爭議與反對。本報導將採訪愛心人士、動保團體、地方動保機構、農委會官員，揭露在零撲殺政策下，流浪犬與相關人物的現況、公立收容所的行政壓力、官辦流浪犬統計的缺漏，以及現行 TNR 應該如何改進。

關鍵字：動物保護、流浪犬、動保處、收容所、絕育

**Abstract:**

Stray dogs' issue has been haunting around Taiwan for more than 30 years. Taiwanese government keeps using the catch-shelter-kill pattern to respond civil complains. In 2015, the 'No Killing' bill had been passed, and the pressure on local public shelters became stricter. Some local governments collaborate with animal-protecting groups, trying the new approach TNR to handle the problem.

TNR (Trap, Neuter, Return) stops stray dogs from reproducing and controls their population, by neutering and returning them. 'Return' is the most controversial part of TNR. This reporting covers stray-dog-caring people, animal-protecting group, local governments, officer of council of agriculture, reveals the condition of people related to stray dogs' issue, the problem of official stray dogs survey, and how to improve the current TNR approach.

Key words: animal protection, stray dogs, neutering, animal shelters, TNR

## 目錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	ii
〈深度報導〉	
第一章 報導源起與 TNR 重要性.....	1
第一節 報導動機.....	1
第二節 收容所的超收壓力.....	2
第三節 TNR 簡介.....	4
第二章 從數字看流浪犬與收容所.....	7
第一節 收容所功能：認領養與流浪犬減量.....	8
第二節 認領養率美好，認領養量縮小.....	12
第三節 收容與認領養量動盪因子：「十二夜」與零撲殺.....	17
第四節 動物福利缺口：大批領養與人道處理判準.....	19
第五節 理想認領養率的陰影：輿論高壓、監督低落.....	21
第三章 忽視、轉帳、暗中移置—調查與收容數字的效度疑慮.....	25
第一節 忽視餵食與藏匿的全面調查.....	25
第二節 送養有術：大量轉帳的合作結構.....	28
第三節 降低收容數的不得已：隨意棄置.....	31
第四章 送養之路：流浪犬最理想的窄門.....	33
第一節 「愛心媽媽」的無盡憂心.....	34
第二節 反對回置者：收容所要更加努力.....	36
第五章 依法行政的終點：負荷過量.....	39
第一節 內外交迫，收容所無法容納的扭曲.....	41
第二節 絕育如遠水，超量之火燃眉.....	44
第六章 宜蘭經驗：TNR 減緩收容壓力，提升動保士氣.....	47
第一節 從壯圍看官民如何協力突圍.....	48
第二節 3合1 絕育，關上水龍頭.....	49
第四節 NGO 活動，成為政府轉變契機.....	52
第五節 阻斷源頭：絕育先於飼主責任.....	53
第六節 並非寵物，放養犬飼主不是「飼主」.....	55
第七節 飼主責任：合乎道德感卻無法阻止犬貓繁殖.....	56
第八節 醫龍隊：學院加入社區絕育.....	57

第七章 以里為界：「固定範圍」TNR 才有成果 .....	59
第一節 從飽受質疑開始，中聖里成為街貓友善社區 .....	60
第二節 固定範圍、持續執行以免漏網之魚 .....	61
第三節 動物社區化，居民產生認同感 .....	62
第四節 與政府合作，而非對抗 .....	65
第八章 科學化 TNR：事前調查、大規模、高比例絕育 .....	67
第一節 鎖定熱區，追求 80% 絕育 .....	69
第二節 都市邊陲遊蕩犬：臺灣縮影 .....	72
第三節 未竟之處：執行強度與法律依據 .....	75
第四節 不僅改善動物處境：TNR 促進官民和解 .....	77
第九章 父子騎驢——中央主管機關的無奈 .....	81
第一節 政策理念：寵物業管理到飼主責任，官民合作控制源頭 .....	82
第二節 機關內部：議題邊緣、待專業分化 .....	83
第三節 地方實踐：因地制宜，源頭繁殖最優先 .....	83
第四節 比 TNR 更快速有效：禁止餵食？ .....	85
第五節 修法爭議：父子騎驢不如落地實踐 .....	87
第六節 地方與民間質疑：中央鼓勵卻不負責 .....	88
採訪後記 .....	92
受訪者名單 .....	95
〈報導企劃〉	
第一章 緒論 .....	98
第一節 報導動機 .....	98
第二節 報導目的 .....	100
第二章 文獻探討 .....	101
第一節 倫理、法律下的流浪犬 .....	101
第一項 工具與物品論 .....	102
第二項 Peter Singer：動物福利論「避免痛苦的權利」 .....	103
第三項 Tom Regan：動物權利論「內在的天賦權利」 .....	105
第四項 動物權利或動物福利：It's a drawing question. ....	106
第二節 我國動保法下之流浪犬 .....	107
第一項 動保法內流浪動物相關條文 .....	107

第二項 動保法不保護流浪動物的悖謬.....	109
第三項 TNR 與動保法.....	110
第四項 公部門與私部門之間的矛盾.....	111
第三節 臺灣流浪犬問題與數量.....	112
第一項 流浪犬的定義及來源：.....	112
第二項 流浪犬造成的人類問題.....	115
第四節 國外 TNR 的成功經驗.....	119
第一項 絕育：同時控制狂犬病疫情及流浪犬族群.....	119
第二項 OIE 流浪犬絕育控制守則.....	120
第五節 收容所：TNR 之外，所有策略的必經之處.....	122
第一項 動物收容所的困境：.....	123
第六節 收容地獄：人類不能自外的痛苦與死亡.....	124
第三章 報導方法.....	126
第一節 報導形式.....	126
第二節 採訪對象.....	127
參考書目.....	129



## 圖目錄

圖 1-1 宜蘭縣五結動物之家狹長欄位中的混種犬	3
圖 2-1 2018 年度六都公立收容所犬貓處理量與遊蕩犬統計	9
圖 2-2 2015 年至 2018 年六都公立收容所之犬貓總處理量與遊蕩犬數量變化	10
圖 2-3 2018 年度一般縣市遊蕩犬調查數量及其公立收容所犬貓處理量	11
圖 2-4 2015 年至 2018 年一般縣市公立收容所之犬貓總處理量與遊蕩犬數量變	12
圖 2-5 2010 年至 2018 年六都公立收容所犬貓認領養率趨勢	14
圖 2-6 2010 年至 2018 年六都公立收容所犬貓認領養量趨勢	14
圖 2-7 2010 年至 2018 年一般縣市公立收容所犬貓認領養率趨勢	15
圖 2-8 2010 年至 2018 年一般縣市公立收容所犬貓認領養數量趨勢	15
圖 2-9 2010 年至 2018 年一般縣市公立收容所犬貓收容數趨勢	18
圖 2-10 2018 年度各縣市公立收容所犬貓所內死亡率	20
圖 4-1 臺南市某週末送養會場幼犬們乏人問津。	35
圖 4-2 流浪犬在人行道上哺乳	37
圖 5-1 臺南市灣裡動物之家的收容犬在難稱得上舒適的鐵網之間等待領養。	40
圖 6-2 在下鄉絕育會場完成手術，等待甦醒後領回的混種犬。	53
圖 7-1 桃園市中聖里的街貓彩繪電箱。	64
圖 8-1 新北市河濱育幼的母犬帶著幼犬進入志工設置的鐵籠。	70
圖 8-2 飼主餵養自己無心得到的 10 餘隻混種柴犬。	73
圖 9-1 灣裡動物之家附近的街貓在所內獸魂碑旁吃午餐。	86
圖 9-2 2018 年 3 月核定的農委會犬貓絕育加強計畫書封面。	89

## 表目錄

表 2-1 2018 年度實施犬貓 TNR 之縣市狀態整理	6
-------------------------------	---



〈深度報導〉





# 第一章 報導源起與 TNR 重要性

本章摘要：

1. 本報導的動機起源於筆者的動物醫院成長經驗。
2. 2015 年全國實施流浪動物零撲殺政策後，各地公立動物收容所都長期陷入超收狀態，所內動物及工作人員都因此感到壓力。
3. TNR (Trap, Neuter, Return) 是捕捉、絕育、回置流浪動物，以控制其族群的折衷方法。國內目前有臺南市、宜蘭縣兩地以政府資源主動實施，另有 8 個縣市對民間 TNR 加以補助。

## 第一節 報導動機

身為獸醫師的兒子，在動物醫院成長的童年時間裡，比起與友善犬貓相處的愉快時光、遇到罕見動物的驚奇，對我影響更深的是不得不親眼、甚至親身體驗流浪動物遭遇的傷病與無奈。相對於每週美容保養的潔淨純種寵物犬，出現在動物醫院的流浪動物經常帶著車禍的殘肢、拖延已久的皮膚病、早已能用疫苗預防的傳染病。

我第一次協助獸醫師執行流浪動物安樂死的對象是一隻黑色幼犬。被愛心人士從街頭送進醫院的幼犬雖然流著鼻水，但依然對人友善好奇。牠罹患致死率高達 90% 的犬瘟熱（又稱犬麻疹），需要長期的支持療法或對症療法投入人力與醫藥才可能倖存。愛心人士無力負擔費用，只能在電話另一端同意執行安樂死。

犬瘟熱儘管危險，但國內寵物早已廣泛接種疫苗，因此犬瘟熱病毒僅肆虐在流浪動物之間，其中一個高風險傳染區域就是動物收容所。曾被動保人士批評為「大量撲殺的劊子手」的桃園新屋收容所，正是因為犬瘟熱大量傳染而不得不進行安樂死遏止病毒蔓延。

對臺灣流浪動物處境的同情與無奈、對相關工作人員心境的好奇、對政府規範的矛盾，是我開始這篇深度報導論文的起點。

## 第二節 收容所的超收壓力

臺灣公立動物收容所的惡劣環境常引起收容所人員、愛心人士憂慮。收容動物傳染病、焦慮恐懼、相互鬥爭等狀況，不僅威脅自身的健康與生命，也讓收容所工作人員及愛心人士產生龐大心理壓力。

2015年立法院通過《動物保護法》修正案，透過修改動保法第12條，禁止公立收容所「以時間為理由撲殺無人認領養的流浪動物」，修正條文於2017年實行後，各地收容所開始面臨前所未有的超收壓力。修法前中央主管機關行政院農委會雖然已開始推廣絕育，但是並不積極嘗試停止撲殺。2012年開始，關懷動物協會、動物保護行政監督委員會、臺灣防止虐待動物協會等動保團體以「收容所零撲殺」具體訴求進行倡議，年底描述臺灣流浪動物撲殺狀況的記錄片《十二夜》上映，引起臺灣社會廣泛的動物福利討論。

在倡議與社會關注程度提升後，公立收容所零撲殺開始成為政治人物競選時的政治承諾，2014年國民黨立委王育敏提出動保法第12條修正案，2015年臺南市長賴清德也表示該年度的臺南市動保政策主要目標，就是達成「收容所零撲殺」。

2015年，過往用來平衡所內收容量的主要方法：使用麻醉藥物巴比妥酸鹽

(pentobarbital) 人道撲殺動物，終於被立法禁止。但持續都市化的臺灣社會讓送養流浪犬進入家庭的最佳模式更形困難。數十年來未曾得到改善的流浪動物族群繁殖問題，也愈趨嚴重。

以往各地收容所一面消極接收被民眾申報捕捉的流浪犬，一面試圖送養，最後不得以撲殺動物維持收容所環境的基本品質。動保法修法之後，中央政府施行「零撲殺」，但民眾認領養遠不及捕捉數量，流浪犬不斷送入收容所，所內動物福利也不可輕忽，收容所人員長期負擔著沈重的超收狀態。



圖1-1 宜蘭縣五結動物之家狹長欄位中的混種犬  
牠們正在等待每週2次的散步時間以及不知何時會得到的領養（林任遠攝）

宜蘭縣五結動物之家的鐵絲網和柵門後是不到4米見方的水泥房間，兩隻毛

髮糾結的黑狗分別蜷縮在角落，牆邊留著未清的排泄物。聽到獸醫友善的呼喚，從房間中央隔板後繞出兩隻中等體型的黃狗，好奇地聞嗅訪客的氣味。4隻狗之間的謹慎互動與安全距離清楚呈現牠們關係緊張，其中1隻黑狗對人類訪客表現親近，其他犬隻則同時對人類和同處一室的犬隻保持距離。

這些犬隻在不同時間、地點被通報捕捉，經過詳細健康檢查後安置在同一欄位。收容欄位的限制讓犬隻在關係緊張、衛生條件惡劣的擁擠小空間中承受傳染病的致命風險。不僅彼此傳染心絲蟲、壁蝨、疥癬等寄生蟲疾病，犬瘟熱病毒、犬小病毒、艾利希體等高死亡率病原也很容易在高密度環境造成犬隻大量傷亡。

收容所人員總是努力維持動物的衛生與精神健康，但囿於空間、人力、醫療資源，經常無法給予動物理想的環境。而他們最明確的壓力來源，是看到在現行法令下流浪動物源源不絕入所，送養速率卻遠遠落後、甚至日漸低落。瞭解收容所環境的愛心人士，更是對捕捉與收容措施，充滿反對與絕望。

### 第三節 TNR 簡介

相對於擁擠的收容所、2015年修法禁止的撲殺，TNR是少數臺灣動保機關與動保團體正在嘗試，同時遭遇質疑的新策略。這個折衷策略可能是動物福利理念與臺灣流浪動物現實處境拉扯下，最明確的出路。

(TNR為Trap, Neuter, Return之縮寫，意即誘捕、絕育、回置。由動保志工或公務人員將無害於社會的流浪動物以陷阱或麻藥捕獲，施加絕育手術後回置原地。相對於撲殺，這是控制流浪動物族群以及狂犬病等人畜共通傳染病的人道手段。)

回置之動物與當地居民原本就有較高適應程度，並保有領域性，可避免動物被移置後的領地真空效應吸引外來動物，進而與當地居民產生新的衝突。絕育後

的動物不僅無法繁殖，且不會因發情而嚎叫、打鬥、遷移，因此能提升當地的衛生條件並有助於公部門控管流浪動物。

立法禁止撲殺流浪動物的印度已在數個城市施行TNR及疫苗施打以控制狂犬病疫情，已有學術研究發現效果與成本皆優於撲殺策略。資源有限的情況下，施行單位以雌性流浪動物為優先絕育對象，以提早降低族群繁殖率。

國內目前有10個縣市（基隆市、臺北市、新北市、桃園市、苗栗縣、臺中市、雲林縣、臺南市、高雄市、宜蘭縣）實施流浪犬TNR政策，其中臺南市於2009年開始，是最早推動的縣市。其他縣市於2014年後逐步開始。六都外僅有宜蘭縣、基隆市、苗栗縣、雲林縣補助、實施街犬TNR。

地方政府實施TNR的方式以補助為主（見表2-1），例如臺南市便是以開放市民與團體申請補助、施打特定晶片的方式實施。TNR晶片與一般寵物晶片不同，其中不含飼主資訊，而是記載特定序號。

臺南市動保處可以從中判讀動物上次被捕捉絕育的日期、區域與執行者，再依狀況決定是否由愛心人士或團體領回放置。以補助方式推動TNR，動保處人員不必將上街捕犬、絕育、回置等高勞力負擔、可能引起居民不滿反對的項目納入常態工作。也可以避免回置動物的行為踩進動保法的爭議模糊地帶。

國內動物醫院一般絕育手術費用為母犬2500元、公犬1500元。臺南市動保處於2019年編列補助經費2500000元，對每隻經由灣裡動物之家進行TNR的母犬補助1500元、公犬1000元，每隻經由善化動物之家實行TNR的母犬則補助1600元、公犬1100元。

相對的，以補助為主的TNR實施策略有待NGO及餵食動物的愛心人士合作，如臺北市、臺南市、臺中市的動保團體就積極與政府動保單位合作，促進絕育效

率。但是宜蘭縣、苗栗縣等地區則缺少活動力強與資源充沛的動保團體，地方動保公務員必須進入鄰里推廣絕育，或是尋求外縣市的團體合作。

縣市之間的資源不均與策略落差，可能使實施TNR的縣市改善得更緩慢，難以和策略守舊的縣市出現差異。從現況分佈來看，相鄰的新北市、桃園市、基隆市、宜蘭縣都開始全面補助流浪犬TNR，若加強絕育執行效率，最有可能在短時間達到大範圍降低生育率，控制流浪犬族群的效果。

表 2-1 2018 年度實施流浪犬貓 TNR 之縣市概況

	流浪犬TNR	流浪貓TNR
臺南市	2009年起全面實施，補助為主	2009年起全面實施，補助為主
宜蘭縣	2014年起補助TNR並主動施作	2014年起補助TNR
基隆市	2016年起補助TNR	2016年起補助TNR
桃園市	2017年起補助TNR	2015年起補助TNR
新北市	2015年針對熱點試辦 2018年起大規模經費補助	2014年起經費補助，民間執行為主
雲林縣	2018年起補助TNR	2018年起補助TNR
臺北市	2010年起小規模試辦 2015年起針對社子等熱點區域主動實施	2006年起試辦，經費補助 2013年起實施友善街貓計畫 動保自治條例規範補助
高雄市	2013年起於柴山等熱點區域實施 動保自治條例規範補助	2007年起補助寵物絕育 動保自治條例規範補助
苗栗縣	2016年起針對熱點實施	2016年起主動針對熱點實施
臺中市	2017年起實施偏區TNR，並與NGO合作推動3合1絕育計畫	2015年起實施友善街貓計畫

資料來源：各縣市動保處、防疫所網站

## 第二章 從數字看流浪犬與收容所



本章摘要：

1. 依據農委會統計，近10年來臺灣流浪犬大量增加。彰化縣、新北市、屏東縣增加最多。
2. 2015年至2018年間，流浪動物認領養量較高的縣市並未得到明確的流浪犬減量。如新北市認領養動物量最多，流浪犬增加量也高居次多。認領養量與宜蘭縣相當的彰化縣，未能與宜蘭縣同時減少流浪犬，增加量達到全國最多。
3. 近年各公立收容所的動物認領養率經常維持80%以上，實際認領養量卻未必高於2010年。主因是零撲殺施行前，收容量開始大幅下降。
4. 電影「十二夜」上映與零撲殺法案廣泛倡議，透過輿論直接、間接影響公立收容所的行政策略。
5. 零撲殺法案上路後，公立收容所追隨評鑑內容，提高收容及安樂死動物的標準。但某些動保機關反而在捕捉、收容、絕育方面更形消極，流浪動物福利未必因此提升。
6. 輿論對動保事務有推廣效果，同時卻也形成公立收容所壓力，並成為民間收容所迴避監督的護盾。由於缺少法條，動保處人員無法強制檢查民間收容所的動物狀態。

自2015年動保法修正「流浪動物零撲殺」條文後（主要修正內容：2

12條：『經公告12日得人道處理收容動物。』改為『患法定傳染病、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方可施行人道處理』），臺灣各地公立收容所開始遭遇收容所內動物無法離開、超量滯留、環境惡化的危機。從進、出兩端來看，理想解法便是透過精確捕捉避免動物大量入所，並提升認領養率。

國內僅有的全面流浪犬調查為農委會之《107年臺灣地區各縣市遊蕩犬調查》。該計劃以「遊蕩犬」為目標，不區分有飼主的放養家犬及無飼主的流浪犬。本章採用其資料，隨之以「遊蕩犬」稱呼其調查統計之族群。容易混淆之處，是農委會於2015年採用「流浪犬」稱呼調查目標，以電話訪問作為調查方式。2018年則改以「遊蕩犬」稱呼調查目標，並以調查員於村里行走、拍攝犬隻方式進行調查。

本章根據農委會公佈之各縣市收容所年度數據及2015年、2018年全國遊蕩犬調查數字，以數據和圖表觀察各縣市收容所節源開流的成效、零撲殺政策帶來的影響。

除行政資源較豐富、動保團體較活躍的六都（桃園市採用2014升格前之桃園縣數據）外，本章將列出一般縣市中2015年度遊蕩犬調查數量前6高的縣市：宜蘭縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣作為一般縣市數據趨勢之代表，製圖與資源較充沛的六都進行比較。（於以下圖表中簡稱為「一般縣市」以便閱讀）

## 第一節 收容所功能：認領養與流浪犬減量

對多數臺灣人而言，公立收容所的功能是收容並處理流浪動物，使其離開街頭。避免流浪動物造成居民危險、破壞衛生及農作物、影響生活品質。在零撲殺政策成為可能之前，各公立收容所主要以捕捉、收容、撲殺程序達成任務。

當社會風氣改變，輿論開始同情收容所內動物。零撲殺法案進入農委會、立法院討論，公立收容所的人道處理數量開始被嚴格評鑑。推動認領養取代撲殺，成為收容所「處理」流浪動物的主要方式，某些縣市甚至近100%的認領養率。



在理想認領養率成長背後，公立收容所流浪動物處理數量卻並未隨之提升。同時，中央政府到各縣市的動保預算與法規逐漸增加，依然無法降低臺灣流浪犬數目。根據農委會調查，2009年全國流浪犬共84891隻，2018年增加至146773隻。

以下圖表將對比2018年各縣市遊蕩犬調查與收容所動物處理量（認領養數加人道處理數），觀察各地公立收容所處理、減少流浪犬的表現。

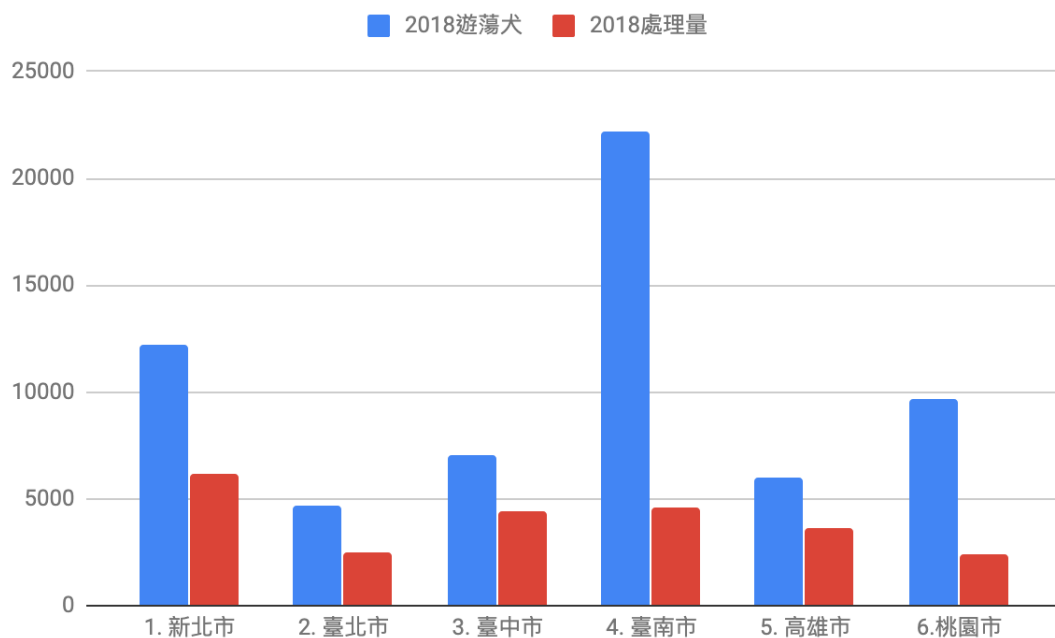


圖2-1 2018年度六都公立收容所犬貓處理量與遊蕩犬統計

（資料來源：農委會）

2018年，新北市、臺北市、臺中市、高雄巿公立收容所犬貓處理量都超過遊蕩犬調查數一半。僅臺南市和一般縣市水準相當，處理量僅在遊蕩犬數量的5分之1左右。

六都中遊蕩犬數最高的臺南市在兩個年度處理量都相當低。臺南市動保處課長周駿男推測，因為該巿近10年以TNR為主要處理方式，絕育後回置的流浪犬貓

大多不會被登記為進入收容所。臺南市2015年至2018年間遊蕩犬數量減少一成約2400隻，減少量在所有縣市中位居第4。

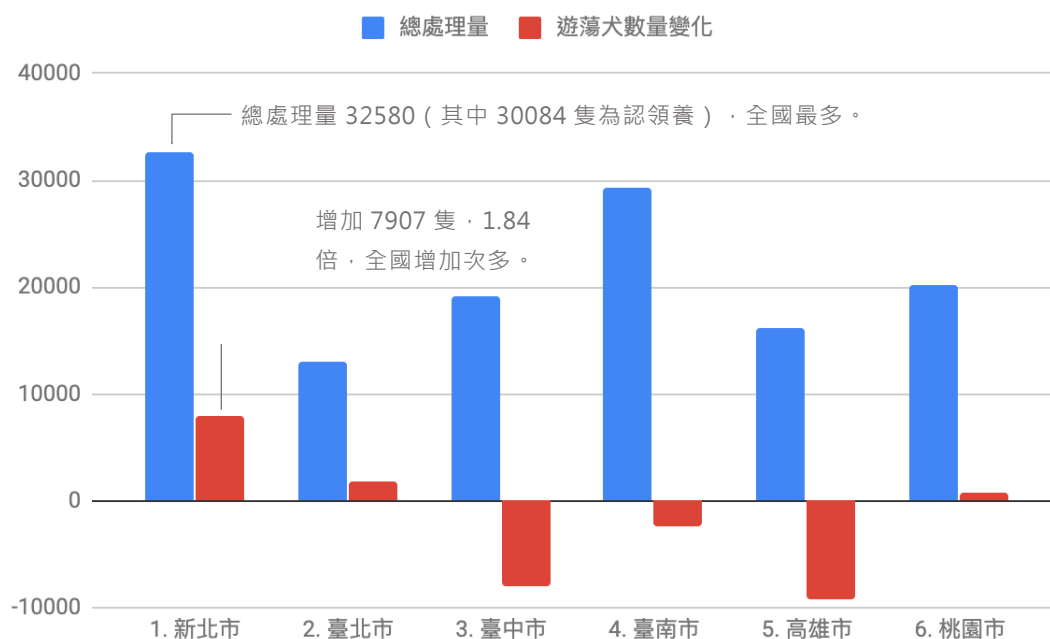


圖 2-2 2015 年至 2018 年六都公立收容所之犬貓總處理量與遊蕩犬數量變化 (資料來源：農委會)

在農委會的兩次全國遊蕩犬調查之間，六都中以高雄市遊蕩犬減少量近10000隻最多，臺中市減少8000隻居次。一般縣市則以雲林縣減少近5500隻最多。

臺灣本島第一、第二級行政區中，僅臺中市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣在2015年至2018年期間成功減少遊蕩犬數量，其中以高雄市、雲林縣減少6成以上最成功。而遊蕩犬增加的縣市中，以新北市(1.8倍)、基隆市(超過10倍)、澎湖縣(超過3倍)增加狀況最為嚴重。

4年間認領養總量最高的新北市則出現六都中最高的遊蕩犬增加量，而期間動物處理量不到新北市一半的高雄市，卻成功減少了遊蕩犬。

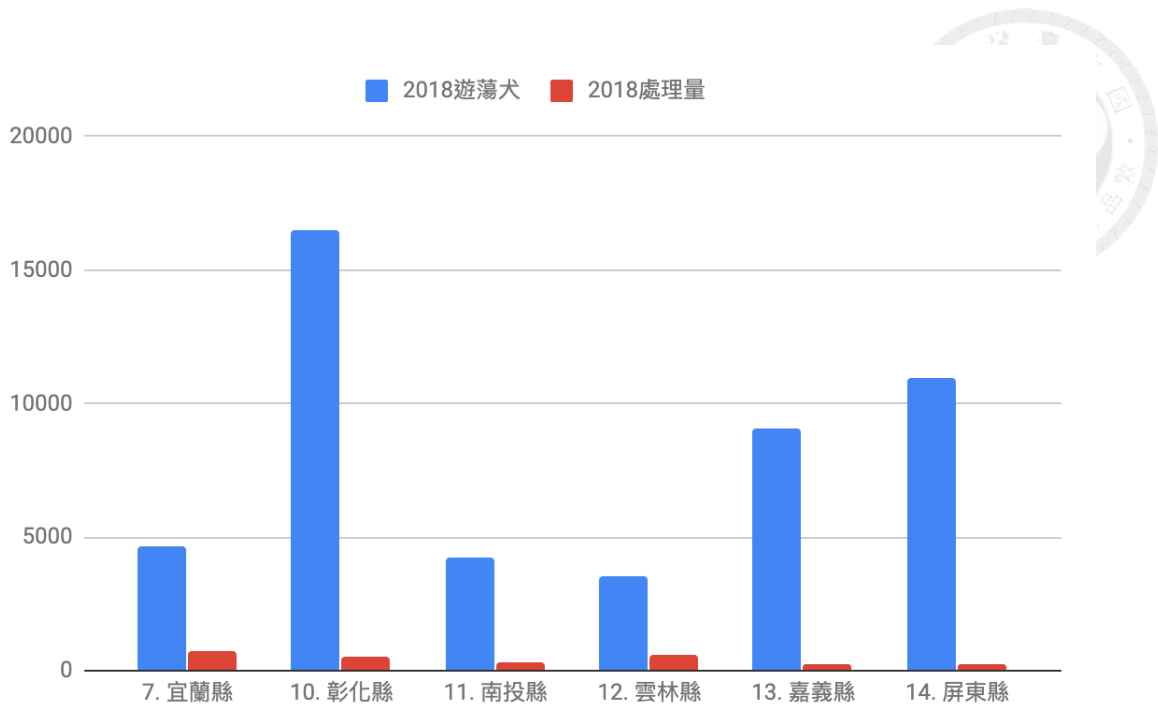


圖 2-3 2018 年度一般縣市遊蕩犬調查數量及其公立收容所犬貓處理量  
(資料來源：農委會)

2018年，宜蘭縣、彰化縣、台東縣以外之一般縣市送養量皆下滑到少於500隻，比起遊蕩犬數量相當微少。除宜蘭縣與雲林縣，其他縣市的遊蕩犬數量皆大幅成長。

特別的是，動保資源較少、並未採取特別策略，同時缺少公立收容所的雲林縣，遊蕩犬數降低超過6成，從近10000隻遊蕩犬下降至4000隻左右。

2015年至2018年間，雲林縣有將近9000隻動物被認領養，為一般縣市之冠。主要發生於2015年與2016年，該縣達成96%及100%的認領養佳績。雲林縣於2015年的流浪犬對人口數比例與臺南市、嘉義縣並列第4，每百人便有1.3隻遊蕩犬。到2018年，雲林縣已將遊蕩犬對人口數之比例降至每百人有0.51隻遊蕩犬，位居全國第13。

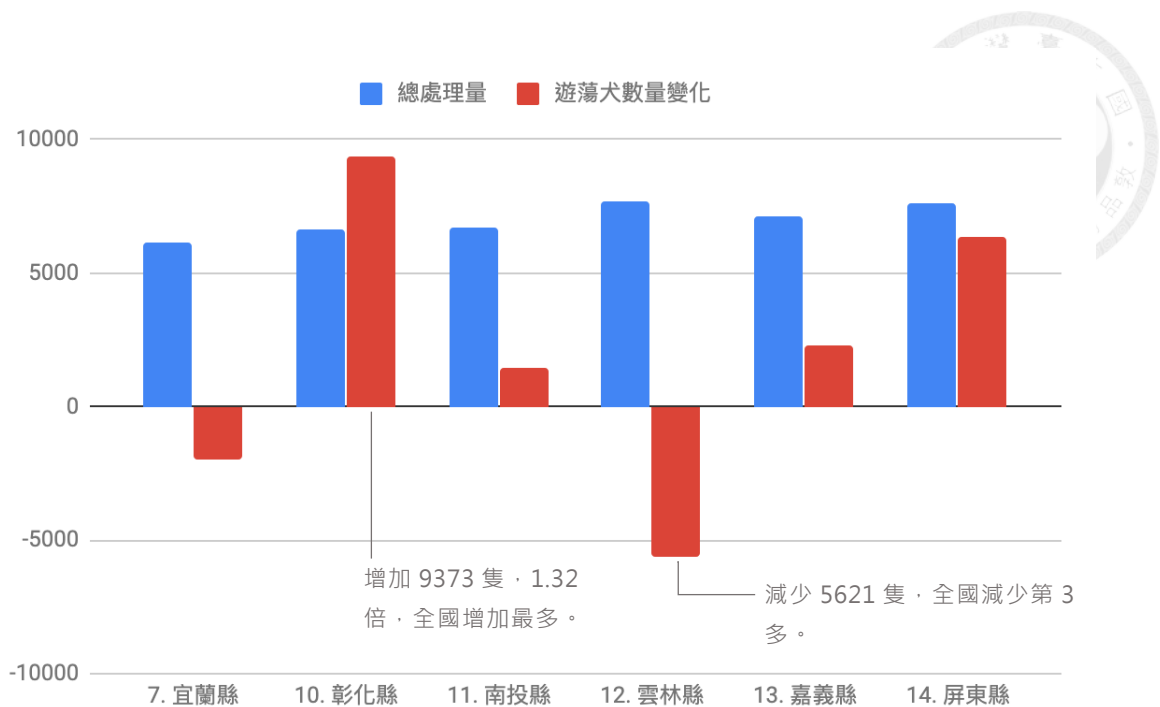



圖 2-4 2015 年至 2018 年一般縣市公立收容所之犬貓總處理量與遊蕩犬數量變化 (資料來源：農委會)

雲林縣之人口數、動保資源、產業環境並未比鄰近縣市更適合送養流浪動物，主要源頭減量也是普遍採用的寵物晶片登記、疫苗、絕育三合一策略。

雲林縣在4年間的動物認領養數量比相鄰的彰化縣多出3200隻，兩縣遊蕩犬數量變化差距高達15000隻，彰化縣遊蕩犬增長到原先1.3倍以上，雲林縣則降低至2015年的4成以下。

## 第二節 認領養率美好，認領養量縮小

各縣市認領養數量，多自2010年開始成長，並在2014年前後遇到轉折點。六都比一般縣市提早1、2年下滑，一般縣市則在2014年至2016年間遭遇瓶頸，多數在2018年下降至2010年認領養量以下（僅宜蘭縣、屏東縣有成長）。



認領養量下滑的同時，各公立收容所的收容量急劇墜落。因此，透過收容所進入家庭的動物自2014年後逐漸減少，公立收容所的認領養率卻整體呈現上升趨勢。

2010年至2018年期間，六都皆曾達到80%以上的高認領養率，尤其臺北市自2014年後連年為80%的所內動物找到歸宿，新北市則於2015年達成85%認領養率，之後認領養率都超過極為理想的93%，認領養量也居六都之冠。

六都收容所即使經過2014年前後的認領養量折返點，認領養量開始下滑，認領養率並未隨之降低。認領養率範圍從2010年的11% 47%來到2018年的52%~94%，整體效率逐年上升。在認領養率等於「認領養量除以年度收容量」的公式下，由於收容量同時降低，認領養率雖然提升，實際上動保單位並未將更多流浪動物送入家庭。

2010年至2018年期間，六都皆曾達到80%以上的高認領養率，尤其臺北市自2014年後連年為80%的所內動物找到歸宿，新北市則於2015年達成85%認領養率，之後認領養率都超過極為理想的93%，認領養量也居六都之冠。然而新北市卻是2015年至2018年間，遊蕩犬增加最多的直轄市。

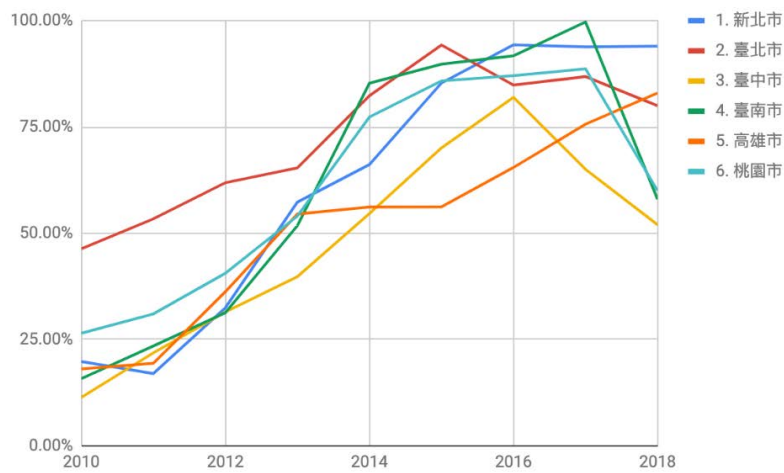


圖 2-5 2010 年至 2018 年六都公立收容所犬貓認領養率趨勢  
(資料來源：農委會)

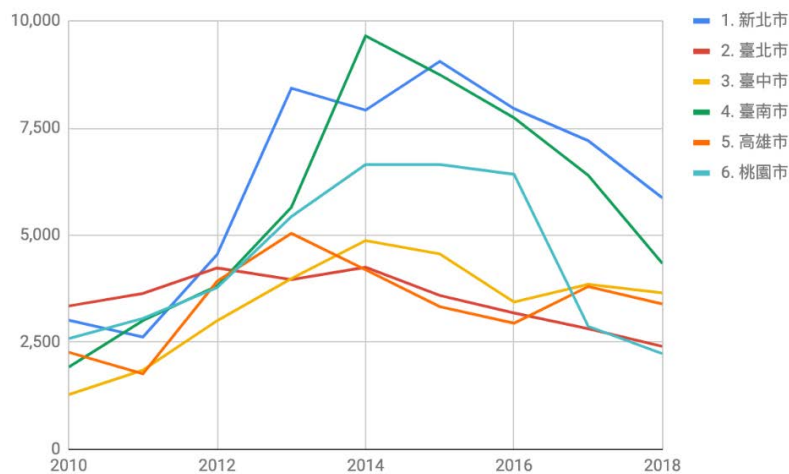


圖 2-6 2010 年至 2018 年六都公立收容所犬貓認領養量趨勢  
(資料來源：農委會)

將六都認領養「率」及認領養「量」趨勢圖並列觀看，能發現六都的收容動物認領量不如認領養率般維持明顯成長趨勢。臺北市、桃園市的2018年認領養量甚至低於2010年，這兩個直轄市的遊蕩犬數量在此期間依然成長。

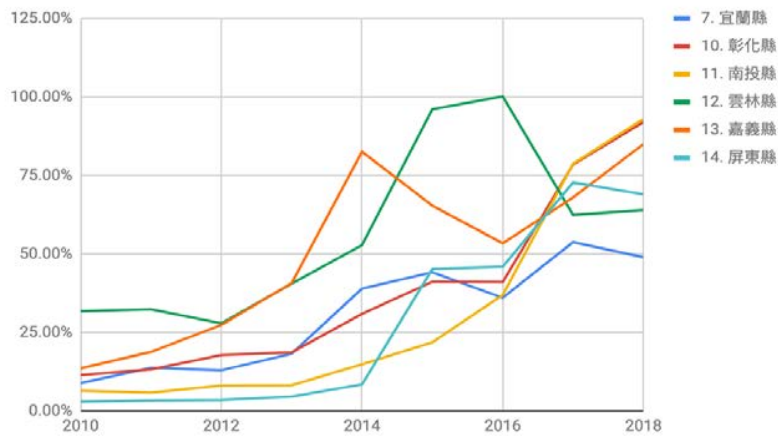


圖2-7 2010年至2018年一般縣市公立收容所犬貓認領養率趨勢

(資料來源：農委會)

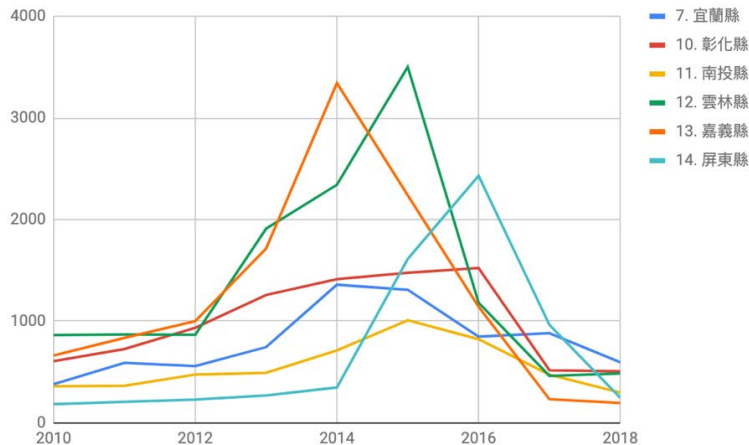


圖 2-8 2010 年至 2018 年一般縣市公立收容所犬貓認領養數量趨勢

(資料來源：農委會)

將一般縣市認領養「率」與認領養「量」並列，能看見認領養率保持成長趨勢，認領養量卻在2014年至2016年間開始下滑。至2018年都降回2010年的水準，雲林縣、嘉義縣、彰化縣甚至比2010年認領養量更低。其中僅雲林縣的遊蕩犬數量減少。

一般縣市在2013年前皆維持低認領養率，僅雲林縣、嘉義縣達30%以上。動保法零撲殺修正案逐漸成為輿論主流之2013年、2014年期間，各縣市認領養率開始逐步上升。

雲林縣2016年達到100%認領養率之後，連續兩年下降至60%左右。宜蘭縣以外之縣市皆能在2018年達到60%認領養率。但實際認領養動物數量來看，除宜蘭縣597隻、臺東縣556隻與彰化縣508隻，其餘縣市皆在500隻以下，不到遊蕩犬數量1成。

雲林縣防疫所課長胡秋蘭解釋，不僅雲林縣，各地的動保處、防疫所在2015、2016兩年都收到動保團體大批認領養的申請，但是在2017年2月零撲殺政策上路之後，認領養率就隨之下滑。

表現特別突出的雲林縣並未設立公立收容所，而是將動物收容在民間代養場。流浪動物被申報、捕捉之後，被送到防疫所合作的動物醫院進行絕育、登記，並公告開放認養。12天之後無人認養的動物會被送往代養場。每隻動物的每月代養金額是1000元。

目前雲林縣有4個指定代養場，收容犬隻介於80隻與200隻之間，當防疫所人員每週運送代養動物前往時，也會觀察收容動物的健康狀況與環境。胡秋蘭說，這種代養方式相對於建立公立收容所、雇用照護清潔人員、維持收容所運作可能相對更節省政府經費。

即使採用較經濟的代養模式，雲林縣依然遭遇流浪犬過多的壓力。胡秋蘭指出，「零撲殺上路後，我們會將無人認養的動物收容終老，隨之出現的就是經費不足與代養場空間不夠的問題。」



雲林縣防疫所的因應之道是提高流浪動物捕捉門檻，由防疫所人員觀察被通報動物的實際危險行為之後，再行捕捉。

### 第三節 收容與認領養量動盪因子：「十二夜」與零撲殺

針對認領養率的起伏，胡秋蘭分析，「2013年電影『十二夜』上映，配合零撲殺法案倡議，這兩件事促使愛心人士與動保團體對公立收容所內的動物處境感到焦慮，擔心收容所進行大批安樂死。於是在過渡期（2015年至2017年）整批認養的次數與數量比以往更多。」但是接近政策實施，愛心人士較不擔心動物在收容所內被安樂死，整批認養的次數逐漸下降。

宜蘭縣防疫所股長劉必揚認為，「『十二夜』上映，寫實的收容所影像衝擊了大量觀眾。社會輿論開始大量討論流浪動物，而且也形成『停止安樂死，收容所是煉獄』的新普遍共識。」

於是各地動保處、防疫所開始受到壓力，開始加強送養工作，甚至更積極與大量認養動物的私人收容所合作，大量轉移動物，卻不能保證牠們的處境良好。劉必揚嘆氣說，「有的民間團體認養後將動物原地放回，收容所人員都知情，但也只能接受這個無奈的減量管道。」

他補充說，「十二夜」對臺灣社會與動保機構的影響，是導演本人始料未及的，在零撲殺政策上路後，導演還因為收容所超量導致動物陷入困境而公開落淚致歉。

劉必揚認為，「多數公立收容所的認養量在『十二夜』的刺激後達到高峰，但都在幾年內回到2012年的水準，因為能夠認養的家戶數、政府能提供的認養補助，並不會持續提升。」他強調，「不能安樂死同時無法增加收容量的兩面壓

力，導致收容所提高收容門檻，於是認養量會下降到2012年的水準，但是表面上會有很理想的認領養率。」



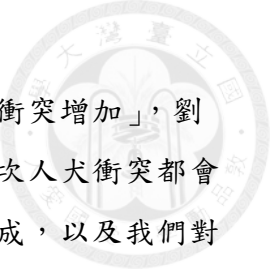
胡秋蘭則說，「零撲殺修法之後，我們不那麼輕易捕捉動物入所，民眾通報與埋怨的件數當然就變多了。」並未主動實施TNR，每年補助民間實施絕育場次少於10次的雲林縣尚未找到能有效減少流浪動物及民怨的方法。

六都之動物收容數量自2010年起大多呈穩定減少趨勢，減少率以高雄市68%最高，臺中市38%最低，2018年收容數量分布於3000~7500隻。一般縣市卻在2013年之後急劇減少。除宜蘭縣達到1200隻，其他一般縣市之2018年收容量都少於800隻。下圖可以看出一般縣市收容數量一致急劇減少。



圖 2-9 2010 年至 2018  
(資料來源：農委會)

臺灣之心協會執行長劉晉佑分析，自「十二夜」上映，農委會注意到反對撲殺、重視收容動物福利的民間輿論，開始對公立收容所加強評鑑，著重降低撲殺量和合理收容量。因此送養、管理資源較少的一般縣市收容所會大幅減少收容量，以配合評鑑標準。



對於收容量下降是否代表「收容所捕犬行動消極，導致人犬衝突增加」，劉晉佑持保守態度。他強調，人犬衝突實際次數難以判斷。不是每次人犬衝突都會形成申訴案件。同時有很多社會條件變化，影響著衝突案件的形成，以及我們對衝突頻率的感受。

他舉例說，10年前的人們與流浪動物衝突，很少公告在網路社群上供他人轉貼。被流浪動物侵擾的人若想與民意代表聯繫召開記者會、對媒體投訴，或是向地方政府申訴，聯繫途徑也不如今天方便。甚至連「政府有責任處理流浪動物問題」的社會觀念在10年前不如今日流行。

他認為，隨著社群媒體、民意表達途徑以及社會觀念的變化，今天的人犬衝突遠比過去更容易被新聞媒體、政府單位以及一般網路使用者獲知。因此不論檢視大眾感受或是政府案件，都很可能認為人犬衝突頻率比過往更高。

#### **第四節 動物福利缺口：大批領養與人道處理判準**

在2013

近年，所有縣市之人道處理率都隨著動保法零撲殺修正案推動而下降，六都下降之速度高於一般縣市。至2018年，國內所有縣市人道處理率皆低於10%，但仍有9個縣市的所內死亡率在10%甚至以上，且所有縣市的收容所內死亡數量都超過人道處理數量。

這樣的數據顯示，安樂死執行判準是收容所在零撲殺政策下必須面對的新問題，畢竟讓動物於收容所內因傷病慢慢死亡，並不比讓動物在收容所內遭到人道處理更加符合動保法零撲殺修正案的意旨，增進動物福利與人道價值。

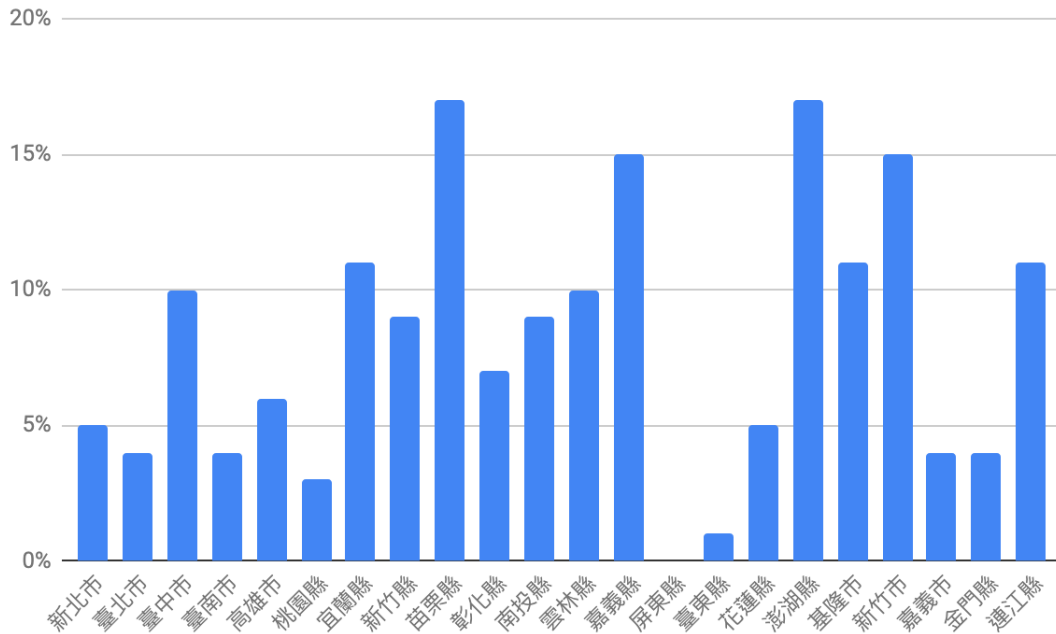


圖 2-10 2018 年度各縣市公立收容所犬貓所內死亡率  
(屏東縣數據為 0) (資料來源：農委會)

劉晉佑認為，公立收容所的人道處理率下降並不代表所內動物福利隨之提升。他說，「最能代表所內動物福利的指標，是所內死亡率。如果人道處理率下降，送養效率卻並未提升，代表所內動物超量，生活狀況與衛生不比允許撲殺收容動物的舊時期更好。」

劉晉佑補充，人道處理率大幅下降的正面意涵，是社會大眾比過往更加在意流浪動物的生存狀況。現在，從都市周邊到收容所內都有人觀察、追蹤，並公布在網路上。

公立收容所一旦大量撲殺動物，主管與地方首長很容易被民眾批評為「動物劊子手」。民選首長擔心形成負面輿論，因此要求收容所壓低人道處理次數。

宜蘭縣防疫所股長劉必揚坦承，自己曾認為執行撲殺業務就是依法行政。明知捕捉、撲殺不是有效的方法。在反覆操作捕殺中遭遇外界批判，就建立內心的防護網，將內心感受與工作隔開，逐漸麻木。

他說，儘管今天宜蘭縣人道處理率並非最低，但都是經過所內獸醫謹慎評估、討論後進行的安樂死。他在執行時知道自己已經盡力為動物著想，坦然的感受與以前因為大限已到就動手的麻木撲殺不同。

劉必揚補充，所內死亡量與收容量、認領養量一樣，都是由地方收容所自行向農委會報告數字。缺乏直接監督的情況下，存在著收容所拒絕收容病弱動物，甚至虛報死亡數字的可能性。

而收容所內的動物死亡率、安樂死率並不只關乎動物福利。臺南大學行政管理系副教授吳宗憲整理美國、澳洲等地的研究，發現收容所安樂死執行頻率影響著所內獸醫以及工作人員的生活滿意度與身心健康。

他認為，「同情疲勞」是臺灣動物收容所未被關注的重要議題。過往大量執行安樂死的公立收容所內，許多工作人員的身心都陷入危機，或早已進入不健康的狀態。例如劉必揚所說，『內心麻木隔絕、建立防護網』的情況就是典型案例。而超量收容的情況下，動物的健康困境也會傷害收容人員的身心健康。

## 第五節 理想認領養率的陰影：輿論高壓、監督低落

劉晉佑說，參與動物保護十多年，他發現即使是老舊的公立收容所，只要控制收容量，都能保持一定水準的動物福利，比多數民間收容所更好。近年有許多關懷動物的志工和年輕獸醫師加入公立收容所，但是公立收容所工作壓力太大，即使有志幫助動物的人也未必能長期堅持。

他改用樂觀的語氣說，「如果公立收容所送養能量很強，那麼 TNR 也並非唯一方法。例如臺中市動保處近年與獸醫院、寵物店合作送養幼犬，增加民眾接觸犬隻的機會，送養效率出乎意料。連工作人員的態度都變從容了。」相較於前幾年，臺中市動保處現在更樂意協助志工收容、送養幼犬。


劉必揚也認同，網路輿論對動保業務形成掣肘。他認為，公務員的無奈之處在於始終受限於上級壓力，不能堅持以專業意見回應質疑，必須顧及民眾對政府機關的感受。

他說，「每個人對動物處境的理解與期待不同，但我們對流浪動物的知識和實際接觸次數往往都超過那些嚴厲的批評者。」

他嘆道，「打開臉書或網路新聞一看，最近的輿論風向是公立收容所『超量就該死』，於是南投縣、嘉義縣等縣市防疫所就提高入所門檻，路上的流浪狗不會被捕捉或絕育，結果超量的是街頭流浪狗。」

不僅在街頭，收容所內的措施也被輿論影響。劉必揚搖頭說，「2017年我們所內有27隻狗罹患出血性腸炎，為了避免疫情擴大只能進行安樂死。結果網路輿論痛罵我們是劊子手，引來上級關切，要我們降低人道處理率。」於是收容所獸醫在使用專業判斷動物病況時，也要考慮呈報上級的數字結果。

2019) 彰化縣長因為輿論壓力，對防疫所下令積極捕捉被通報的流浪犬。於是收容所超量達原訂額度的兩倍。



此時收容所工作人員無法抗命，但是心態上會愈來愈無奈消極，因為首長出於民意要求捕犬，但是超量收容又會導致所內環境惡化，可能就會採用較差的手段疏解超量壓力。民間團體或中央政府挹注資源協助，是比較妥善的解決辦法。

劉晉佑舉例說，「比較不妥善的手段，就是把所內動物大量『轉帳』給民間收容所。但是防疫所無法監督民間收容所狀況，不是對動物負責的方法。」雖然動保法要求民間收容所保障基本動物福利，但是大型民間收容所往往經營粉絲量眾多的社群網頁，挾網路聲量自重。

他說，零撲殺上路後，「臺灣之心」每年協助處理的人犬衝突案件並未大幅增加，但是願意主動處理身旁流浪動物問題、絕育犬貓的人反而變多了。透過大眾參與，或許可以分擔公立收容所人員的壓力。

農委會及地方動保單位提供之遊蕩犬貓及認領養數據，長期以來受到動保團體質疑，不僅因為調查數字難以準確納入流浪動物的繁殖速率，其調查方式、數據信度都不被信賴。其中以遊蕩犬貓之計數方式、收容所認領養數確實程度最受懷疑。

近兩次全國流浪犬調查，分別於2015年與2018年舉行。若方式恰當，正可以做為零撲殺政策的檢視，但不論是地方防疫所人員或民間團體，都對調查成果保持懷疑。

劉必揚指出，農委會主辦的2015年「全臺灣流浪犬調查」是電話訪查，抽樣以電話詢問民眾生活周遭的遊蕩犬隻出現頻率。然而民眾僅憑著印象作答，也無法辨認犬隻是否有飼主、是否重複計算，成果準確度可議。



2018年委託成功大學統計系主辦的「全國遊蕩犬調查」則是由各縣市動保處、防疫所協辦，僅有地方動保單位派出的種子人員經過主辦方統一訓練，各鄉里調查員受到間接訓練，因此實行細節各有差異。





### 第三章 忽視、轉帳、暗中移置 —調查與收容數字的效度疑慮

本章摘要：

1. 農委會於2015年、2018年進行的全國流浪犬/遊蕩犬調查方法不同，分別採電話訪問和實地田野調查，不同的方法必然存在誤差。
2. 2018年進行的遊蕩犬調查方法忽視藏匿的犬隻，舉行前並未統一訓練、監督調查員。調查成果的效度並不可靠。
3. 流浪犬調查員經過地方動保機關向農委會回報數據，但流浪犬數量關乎地方動保機關績效與工作量，可能因此產生不誠實的數據。
4. 某些民間收容所向公立收容所大批領養病弱動物，藉以上網募款。同時礙於法規及輿論，動保單位難以嚴格監督民間收容所。
5. 由於公立收容所長期超收，動保人員也難以提高門檻，拒絕不透明的民間收容所進行整批認養。反而出於壓力，必須長期配合民間收容所，甚至容忍民間收容所挑選病弱犬貓用以宣傳募款。
6. 某些公立收容所員工任意棄置流浪動物，以免增加超量收容的壓力。資源較充足的桃園市、新北市各有案例。

#### 第一節 忽視餵食與藏匿的全面調查

農委會於2018年委託成大統計系辦理的「107年度台灣地區各縣市遊蕩犬調查」操作方法如下：於國內22縣市鄉鎮中抽出1245個樣本進行調查，每個鄉里由1個訪員連續調查5天，每天於早上5點至8點間，或下午5點至7點間在樣本區域內步行環繞1次（或慢速駕駛交通工具），對途中所見遊蕩犬隻進行拍照捕捉法。

該調查結果估計全國有將近147000隻遊蕩犬，其中以超過22000隻的臺南市最多，本島縣市則以苗栗縣不到1700隻最少；六都之中以臺北市的4700隻最少，

但是相鄰的新北市12000隻、桃園市97000隻分別位居第2、3名。調查發現，相鄰的縣市遊蕩犬數量與人犬比例可能有巨大落差，例如彰化縣估計有近17000隻遊蕩犬，達全國第2多。而相鄰的臺中市僅有7000隻（全國第9）、南投縣4200（全國第15）、雲林縣3500（全國第16）。而高雄市遊蕩犬數將近6000隻，僅接近鄰居臺南市的3分之1，遊蕩犬相對於居民人數的比例更不到於臺南市的1/5。

從遊蕩犬相對於居民的比例來看，臺北市的每百人0.17隻遊蕩犬最低，比例最高的前3名則是人口較少、都市化程度較低的臺東縣（每百人3.87隻）、澎湖縣（每百人2.89隻）、花蓮縣（每百人2.48隻）。而全國平均則是每百人0.62隻遊蕩犬。

遊蕩犬數量前5名的縣市（臺南市、彰化縣、新北市、屏東縣、桃園市）都是人口較多的行政區，其中僅屏東縣人口未達百萬（830000人）。

從人口數來看，這5個縣市都位列全國前8名內，表示遊蕩犬數量與人口密集程度有相當關係，也符合遊蕩犬需要依附人類聚落生活的理論。但是人口密集的行政區未必有較多遊蕩犬，例如臺北市、臺中市，可見還有其他環境、政策、飼養文化等因素需考慮。

對流浪犬統計與收容所處理量數據，劉必揚分析，某些縣市收容所流浪犬處理量多於當地遊蕩犬數量看起來是很理想的數據，但從遊蕩犬計算方法和認領養登記過程可以看出蹊蹺。

2018年調查手冊指導訪員以「挑選人類活動少、犬隻活動高」之時間進行計數，並「不以食物引誘犬隻」。此種調查方式忽略愛心人士餵食遊蕩犬貓的行為，不在犬隻聚集進食之時間地點進行計算，也並未明確規範是否挑選餵食活動時進行調查。



這樣的調查方法，在愛心人士固定餵食流浪犬的地點可能大幅低估犬隻數量。因為比起拍照調查的陌生訪員，遊蕩犬貓更可能出現在熟悉的餵食者眼前。因此調查數據下藏著難以推估比例的隱形犬隻。

劉必揚強調，「犬貓密度高的區域，連防疫所人員都容易數到眼花，何況是不熟練的調查員？」而且調查員受僱於動保處或防疫所，每日統計數字也經過動保處、防疫所統整。

劉必揚說，「這不是在指責任何單位作弊，但是這種調查程序讓地方單位可以向中央繳交對自己有利的數字。理性而言，這種結果值得懷疑。」他認為，未來的全國流浪動物統計應該由特定單位統一執行、訓練調查員，而非交由地方動保單位各自舉辦。才能使計算方式一致、精準化，也減少數據被調整的風險。

劉晉佑也對農委會辦理的流浪犬調查數字抱持強烈懷疑，他說，「『臺灣之心』的幾位志工曾參與 2018 年的調查，如果是熟悉流浪動物習性的人，會刻意進入動物覺得比較安全的隱密巷弄，不熟悉的人就會忽視隱藏的熱點，認為該區域流浪動物稀少。」如此一來，調查員能力差異就會導致系統性的偏差。

他補充說，農委會舉辦調查時給予調查員的時薪僅符合最低薪資。低廉的酬勞一方面無法篩選調查員的技能與知識，同時也會導致某些調查員用應付了事的心態工作。「甚至有些調查員並未在指定的時間出門數狗，他只要回報『並未看見流浪狗』，農委會也無法辨別真相是流浪動物很少還是調查員不誠實。」

此外劉晉佑也指出，2015 年與 2018 年兩次調查的方法不同（電話調查與鄰里實地調查），自然會導致系統性差異。流浪犬在不必與人爭地的農業縣市自然

比較不容易被一般住戶看見。而農業縣市中都會區與郊區、農作區的流浪犬數量落差大，若樣本不足就很容易低估流浪犬數量。

因此，南投縣於2015年收容所動物處理量高於流浪犬數量的奇特數據，很可能是出於電話調查在人口稀疏的區域低估了流浪犬數量。且該年度南投縣尚未開始朝向零撲殺政策調整，有著全國最高的撲殺量（約2200隻）與全國第二高的撲殺率（47.6%），因此處理量出眾。

劉必揚補充說，「零撲殺政策上路後，南投縣防疫所已經調整流浪動物入所門檻，針對申訴案件進行調查、精準捕捉。」因此該縣處理量大幅下降。而遊蕩犬調查數字在2018年遠高於2015年，則很可能是出於調查方法不同導致的系統性差異，很難進行客觀評論。

## 第二節

他欲言又止地說，「2015年、2016年某些地區的認領養量大幅提升，是因為某些團體『不要命』地大量認養。這樣不僅可以得到某些縣市的公家補助，他們還會刻意挑選狀況較差的動物，認養後拍照在社群網站公開募款。」

同時，地方防疫所能將這些轉移至民間收容所的動物一併登記為「認領養」，不僅能紓解收容所內動物過量的工作壓力及公衛風險，也能得到良好的行政數據。

例如胡秋蘭表示，2015年動保團體如臺南市「莉丰慧館」開始認養大批犬貓，使該縣入所動物認領養率能維持在95%以上。同時雲林縣全數由民間代養場收容的策略，也存在問題。



委託民間代養場收容動物可以降低經費消耗，並避免收容所公務員的壓力。但代養場中，員工和收容動物依然承受日漸擁擠的收容壓力，但不論政府、媒體或民間團體的監督都於法不得其門而入。

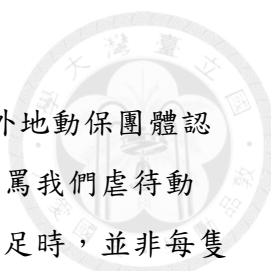
劉晉佑語帶批判地說，「中南部動保團體對雲林縣流浪動物政策的評價，就是『消極無作為』。我們都知道雲林縣防疫所缺乏人力，沒有公立收容所，也缺少有力的民間團體。但如果消極處理就能減少流浪動物，那麼我們也不必那麼辛苦了。」

對民間收容所的監督議題，劉晉佑苦惱地說，「不僅政府單位擔憂輿論攻擊，連我們民間團體都不敢公然指責不受監督、卻大量接受捐助的狗場，因為立刻會有大批網友用極端言論反擊、抹黑。只有動物福利惡劣到罪證確鑿的時候，才能要求他們出來解釋。」

他以南投縣防疫所為例，「今年南投縣防疫所針對一個衛生狀態惡劣的狗場開罰，就被大量網路輿論攻擊『政府除了處罰做善事的人，還有什麼建設性的作為能幫助動物？』」而缺乏人力、資源的南投縣防疫所，也無法馬上移至收容動物到合格處所，只能消極要求對方改善。

劉晉佑指出，「如果現在公立收容所空間、資源足夠，稽查不良民間收容所後，大可以直接處罰，然後帶回動物並收容送養。例如臺中市動保處目前就能少量處理從惡質收容所救出的動物。」

他認為，若要嚴格檢驗民間收容所，須先提升公立收容所的收容、送養功能，否則官方人員也只能消極地對惡質收容所中的動物眼不見為淨。但現實中公立收容所普遍超收，多數民間收容所條件不佳，處境惡劣的動物很難找到中途棲身處。



劉必揚舉例說，「前年宜蘭收容所裡有些狗比較瘦弱，也被外地動保團體認養，拍照上網募款。必然的反作用力，就是會有人寄信或上網痛罵我們虐待動物。」他強調，當送養量龐大，監督私人收容所的法規與人力不足時，並非每隻被送養動物都能被確保善終。

劉必揚語氣沉重地補充，「尤其是那些被認養時狀況就不好的動物，幾乎不曾看到牠們的照片在募款之後再度出現。」而那些團體依然週期性地前往收容所批次認養動物，例如在網路上贏得許多關注的莉丰慧館、徐園長護生園等。

他舉例指出，曾被監察院調查發現2015年至2016年底認養超過8000隻流浪犬，2個園區內卻僅有3000多隻狗的「徐園長護生園」，「他們經常在網站放出動物健康快樂的照片，那並非虛假。但是沒有被看見的部分，例如他們聲稱救治到最後一刻的4000多隻狗的醫療處理方式，依然是個問號。」

雲林縣防疫所課長胡秋蘭也坦承，「零撲殺修法後，對於傷病嚴重的動物我們也盡量避免進行安樂死，同時某些民間團體也特別『需要』認養這些動物，我們也能因此降低所內安樂死率。」

劉必揚無奈地指出，動保機關無法律依據徹底稽查私人收容所，若提議以志工監督公立收容所的標準檢視私人收容所，「就會被反駁『不要對做善事的人那麼嚴苛』。」此時輿論對個人道德情操的推崇掩蓋了對動物福利的謹慎立法。

更有甚者，是收容所人員將被通報捕捉的流浪動物移至其他區域野放，動物可能不適應新環境，或和在地的人類、動物起衝突。但是在社區居民頻頻申報，但收容動物超量的兩側擠壓下，這類收容所人員只顧解決眼前壓力、忽視動物福利的案件依然持續發生。



### 第三節 降低收容數的不得已：隨意棄置

從新北市動保處動物之家領養多次流浪犬的愛心人士張鼎碩（化名），在汐止五指山區餵食、絕育流浪犬長達10

TNR，絕育過的，放回原處也沒關係。真的會追車咬人的狗，我也不會勉強回置，都先找中途。」

這種遊走灰色地帶的官民合作，在2018年蒙上了陰影。張鼎碩被新北市動保處通知自己名下登記的狗在汐止區五指山遭通報捕捉，他前往動物之家發現，那是隻完全陌生的狗。他氣憤地說，「一查才發現，我名下登記的狗多了將近10隻。原來是收容所知道我的餵食區域和個人資料，他們把沒辦法處理的狗登記到我名下，放到五指山來。我也不知道那些狗本來在哪裡生活。」

為了確保自己餵養的犬隻未來不被捕捉，張鼎碩在對新北市動保處抱怨後，選擇息事寧人，只能連帶餵養那些新來的移置犬。他也不能確定，未來會不會又發現自己名下出現出現新的「認領養動物」。

桃園市中聖里長崔美瑛則在2018年底協助相識的TNR志工鄭女士（匿名），將被桃園市動保處收容所員工棄置於數公里外的3隻街貓帶回絕育。長期和桃園市動保處關係良好、合作推廣街貓TNR的崔美瑛語帶憤慨說，「那3隻幼貓還沒到能絕育的年紀。被亂丟到陌生環境，一定會死掉。」崔美瑛說，如果沒有懲處和道歉的話，她將會聯合議員質詢桃園市動保處長。

關於棄置幼貓的動機，鄭女士嘆了一口氣說，「那個管制員根本沒有把貓帶回收容所，不會增加收容數字。超量比例就不會那麼高，數字比較好看。因為接到申訴案件，所以他們不得不來把貓抓走，卻沒地方安置。」

在崔美瑛和兩位志工輪番守候誘捕兩天後，3隻被棄置的幼貓都被健康帶

回，桃園市動保處表示已解僱棄置動物的約聘人員，並會再教育所有相關工作人員。然而這種棄置惡行並非源自約聘人員的能力或責任感不足，而是他們的組織沒有明確法律依據、方法可以面對遊蕩動物被居民排斥、收容所又早已過量的工作困境。

在缺乏法律依據和沈重壓力下，公立收容所「轉帳」至私人收容所和「暗中移置」都成為出色「認領養」數據下的黑數。就在人們發現公家機關怠忽職守時，被移置的動物們可能正在承受比原本生存的街頭更嚴酷的環境。



## 第四章 送養之路：流浪犬最理想的窄門




本章摘要：

1. 支持流浪動物生存的民間人士，經常視公立收容所為動物地獄，但民間團體和公立收容所的認領養量都已遭遇瓶頸。
2. 人身安全、環境衛生、原始生態，是民間反對流浪動物存在街頭的主要理由。儘管國內調查報告尚未出現，但許多倡議者認為收容才是最理想的解決方案。
3. 若要將臺灣現有流浪犬全部送入家庭，國內每 59 戶人家就要領養 1 隻狗，其中有 3 分之 1 的家戶已飼養犬貓。
4. 收容、移置流浪動物是相對於回置的競爭提案，但是收容所已然爆滿，國內迄今也並未發現妥善的移置地點。
5. 宜蘭市試行 TNR 後，都會區流浪犬減少，民眾對流浪犬容忍度也提升，效果反而勝過原本的捕捉、收容方式。

願意無償付出時間、金錢照顧流浪動物的愛心人士與反對犬貓在社區遊蕩、經常通報捕犬隊前來的居民之間，依然對動物處境能達成共識。他們都希望遊蕩犬能被送養，得到穩定的家庭與負責的飼主。

愛心人士期盼動物能在家庭中得到良好安全的照顧，不必遭受飢餓、病痛等風險；嫌惡動物的人們則希望動物被收容在新飼主家中，被注射晶片、登記，在走失後能迅速被通報領回，並且絕育不再繁殖。

對公立收容所的員工而言，送養流浪動物是同時達成動物福利與飼主責任的最佳方法，但儘管配合網站宣傳、志工協助，混種犬貓送養的效率依然不如被通報捕捉的速度。



根據農委會 2016 年統計，全國登記有將近 1800000 隻家犬、730000 隻家貓，配合主計處統計該年度全國戶數 8520000 計算，平均每 3.4 戶人家就飼養 1 隻犬貓。而 2018 年農委會估計全國有近 147000 隻遊蕩犬，主計處統計共有 8690000 戶人家，若要將遊蕩犬全數送養，平均每 59 戶中就需有 1 戶願意接納遊蕩犬成為家庭成員。且以 2016 年比例來看，其中近 1/3 戶數已經飼養 1 隻犬貓，願意領養新寵物的可能性更低。

這樣的數字並不樂觀，但是許多愛心人士仍然持續投注心力在「送養」這條狹窄的理想方法。因為對他們來說，把動物回置街頭和送入收容所這兩個方案，都猶如棄動物於險境不顧。

### 第一節 「愛心媽媽」的無盡憂心

被鄰里稱為「黃愛媽」，在板橋浮洲火車站一帶餵食 20 多隻流浪狗的黃郁惠說，「我曾經去收容所找 1 隻餵 2、3 年，對人很友善的老狗，結果領出來後精神很差，幾天就沒看到牠出現，我還騎車去附近找。我知道是有幾隻新來的狗，可能會在晚上追車，結果捕犬隊來抓走了 1 隻乖狗回去交差。」她的語氣充滿無奈，「我不知道後來有沒有人繼續檢舉那些追車的狗，但是每次檢舉，捕犬隊員可能都只是抓了其他比較容易捕捉的狗回去交差。」

在臺南永康區餵食 10 多隻狗的柯慧美則對收容所充滿恐懼與批評，「收容所環境很糟，繼續把狗丟進收容所簡直是最殘忍的事情，因為狗感覺痛苦的能力不下於人類。收容所充滿病菌與衝突，有如爆滿的煉獄，領出來的狗也剩半條命。現在我根本不敢進去找狗。」她認為「對流浪犬應該以絕育優先，同時獎勵工作人員送養既有的收容所動物，盡量減少收容量。」



圖 4-1 臺南市某週末送養會場幼犬們乏人問津。民間送養率與公立收容所同時遭遇瓶頸。(林任遠攝)

每個月參加送養活動、擔任志工的柯慧美也知道，「送養」這個最理想的流浪狗歸宿，是一道日漸緊縮的窄門。在晴朗舒適的週末下午，10多名愛心人士在臺南火車站附近的南方公園廣場合力舉辦送養會。人潮如流，許多遊客駐足與在場的20多隻犬貓互動，兩天下來的成功領養案例，卻僅有1隻幼犬。

經常主辦送養會的吳淑芳除了餵食，投注最多心力的行動就是送養與義賣活動。她指揮著會場，觀看送養與義賣兩端的人力與宣傳，一面與來自各社區的愛心人士討論整天忙碌的成果，一面透露，「狗愈來愈難送是很明顯的事情，以前週末送出7、8隻小狗的好事已經很難再發生，也許都市裡能養狗的家庭已經飽和了。我們昨天送出1隻小狗，今天則1隻都沒有辦法送出去。」

吳淑芳苦笑說，「對我來說，協助這些愛心媽媽送狗、幫她們收容的狗義賣募資買飼料、衛生用品，是我能做的最有明顯效果的事情了。有些人會募款做其他事情，對我來說都有太多爭議了。」

## 第二節 反對回置者：收容所要更加努力

相對於愛心媽媽們視收容所猶如動物地獄，也有人認為流浪動物應該要被捕捉移置。TNR中的R (Release) 即「回置」，是將誘捕的動物在絕育手術恢復後放回捕捉地點，「移置」(Replace) 則是將動物野放回較安全、不受排擠的指定區域，避開人類社區或野生動物棲地，是處理流浪動物的理想手段。

在新北市擔任里長的莊先生（匿名）說，「不只1個里民跟我抱怨過晚上回家被野狗跟隨，如果是老人或小孩就更危險了。還有人的菜園被野狗破壞。把狗都帶走才是讓里民安心的方法。」他認為，TNR沒有辦法確保流浪犬不會傷人，而居民的安全對里長和政府來說是最優先考量。

對於流浪犬被捕捉後的去向，莊先生說，「我知道收容所現在不能安樂死，但是他們還是能送養或把動物交給善心人士中途，或是增加收容空間。」莊先生的里緊鄰河堤，堤外的新北市高灘地管理處也面臨許多流浪犬申訴案件。而高灘地管理處則正與NGO、愛心人士合作，嘗試以TNR減少流浪犬與人的衝突。一堤之隔，採用著不同的管理策略。



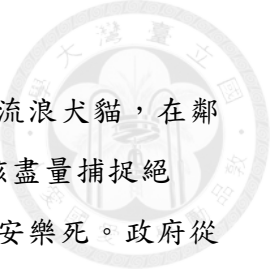
圖 4-2 流浪犬在人行道上哺乳

許多社區周遭的流浪犬隻同時遭受居民餵養和排斥，繁殖同時也掙扎求生。(臺灣之心愛護動物協會提供)

相對於莊先生期待新北市動保處努力捕捉、送養，彰化縣邱女士則對當地防疫所相當不滿。她說，自家附近停車場有住戶以廚餘餵貓，讓環境髒亂、產生臭味。她說，「沒想到防疫所居然說他們不負責捕貓業務，只提供捕貓籠協助 TNR。不只餵貓廚餘有臭味，貓還會傳染跳蚤。」

邱女士認為，社區環境衛生比街貓的生存更該優先考慮，即使收容所超量，也應該設法移除在社區不受歡迎的流浪貓狗。她說，「安樂死當然是最後考慮，但是如果收容、送養都無法成功，那至少把動物移到不會干擾人類的地方。」

主修生命科學的大學生陳冠宇，反對流浪動物回置則不僅出於個人經驗，他說，「我也會被深夜的狗吠打擾或在回家路上閃避狗大便，我不能確定是流浪犬造成。但只要棲地有狗或貓自由活動，野生動物的生態就會被破壞。狗跟貓是生態學常見的入侵種案例。」



陳冠宇說，國家公園、保護區等野生動物棲地應該嚴格捕捉流浪犬貓，在鄰近郊區也應該盡量將流浪動物捕捉、送養或移置。他認為，「應該盡量捕捉絕育，再依動物狀況分類送養或收容，最不得已的方法則是回置或安樂死。政府從以前到現在的捕捉都不夠積極。」

雲林縣防疫所課長胡秋蘭則認為，推廣TNR的動保團體目標是「流浪動物減量」，但是民眾對政府部門的期待是「管理流浪動物行為」，減少髒亂與威脅。因此雲林縣儘管在近2年內開始補助民間團體執行TNR，但是不主動安排公務人員執行。

胡秋蘭說，「TNR是現實下可行的減量方法，但政府的目標應該是回應民眾的需求，也就是管理好動物行為。而回置野外的動物與寵物不同，沒有機會被飼主糾正行為，卻會得到良好餵食，這樣無法改善動物行為造成的問題。」

胡秋蘭最認同的方法是TNS，也就是以「Shelter（收容）」取代「Return回置」，作為流浪動物最後的歸宿。並透過收容減少人犬衝突，並避免流浪動物族群繁衍，同時維持良好收容品質以維持動物福利。

自2013年至2018

2018年多數縣市流浪犬數量依然較2015年更多。臺中市動保處動保組長周乙琦和胡秋蘭一致認為，雖然農委會調查結果發現臺中市、雲林縣的流浪犬減少，但針對流浪犬的市民申訴案件數量並未隨之下降。

## 第五章 依法行政的終點：負荷過量



本章摘要：

1. 許多民間動保團體與地方動保處人員，認為公立收容所的空間和人力不足。而多數公立收容所也長期超收。
2. 超收壓力之下，動保處人員難以投入絕育推廣工作，只能在收容與照護病弱動物的循環間奔走。
3. 議員、動保團體，甚至是志工的輿論批評，都讓公立收容所人員增加壓力，但除了已到瓶頸的送養一途，收容所缺少其他解決方法。
4. 臺北市內湖動物之家所長林修億重視所內動物福利，卻也認為「禁止餵食」是有效紓解流浪犬問題的方法。即使那是坐視許多動物飢餓而死的消極手段。
5. 將動物「轉帳」至私人收容所對林修億而言是在犧牲動物，是不可採取的收容所減量手段。

臺灣之心協會秘書長戴儁哲說，近年公立收容所收容數下降的原因，並非流浪犬族群確實縮小，或是民眾對流浪動物容忍度升高，而是來自動保機關內部壓力。動保處、防疫所官員為了因應收容所長期超收狀態，只好提升捕犬門檻或消極對待市民申訴案件，或是迂迴地移置動物。

戴儁哲說，「相較之下，農委會於2014年委託政治大學選舉研究中心調查發現，臺南市、宜蘭縣由地方政府規劃實施TNR後，民眾對流浪犬的容忍度提升，同時流浪犬數量在都會區明顯下降。」

他認為，「收容流浪動物當然是最理想的解決方式。但現實是收容所早已爆量超收，而且品質難以維持。」不需要為了堅持「收容」的理想，而排斥可以改

善民眾感受、收容所壓力、流浪犬數量的TNR。絕育是達成收容理想的人道途徑，而回置就是選擇此途徑的必然配套。

臺南市動保處動物保護組長周駿男，是在職時間最長的政府動保業務負責人。臺南市比中央政府提早2年實施零撲殺政策，周駿男是重要的執行者和觀察者。在他看來，長期居留收容所顯然不是流浪動物問題的解法之一。




圖 5-1 臺南市灣裡動物之家的收容犬在難稱得上舒適的鐵網之間等待領養。在超量收容下，所內動物和工作人員都壓力龐大，身心耗損。(林任遠攝)

他說，收容所業務、硬體設施再怎麼改善，善化、灣裡兩個收容所也不可能盡收整個臺南市的流浪動物。善化收容所的最適收容量是600隻左右，近年他們才從1.5倍的超收狀態恢復正常。周駿男強調，「從農委會的統計來看，臺南市有20000多隻流浪狗，收容所不是這些狗的終點。」

自從中央政府頒布流浪動物零撲殺政策之後，所有公立收容所都受到衝擊，預先準備的臺南市動保處已經是相對有足夠配套措施的單位。臺中市動保處動保





組長周乙琦表示，零撲殺政策推行以來，臺中市每年仍然有100000多件流浪犬貓通報，每1件都必須派員實地觀察並設法捕捉。依法行政的結果，是收容所一直擁擠不堪。

周乙琦知道長期處於超收邊緣的收容所出現環境惡化的趨勢，他說，「我們不願意讓收容所成為動物的煉獄，也希望動保處同仁的輿論壓力可以減輕，所以算是被動地在執行TNR，下鄉絕育則是可以比較積極主動的部分。」他代表臺中市動保處與在地動保團體合作，進行送養、推廣犬貓絕育。但是對流浪犬的收容狀況仍然相當擔心。

## 第一節 內外交迫，收容所無法容納的扭曲

在動保行政監督聯盟於2017年進行的全國公立收容所體檢中，各公立收容所除了嚴重超收，最普遍的問題就是動物長期被關閉在狹小陰暗的空間，缺乏活動，導致身心健康惡化。而定期讓志工遛狗、為狗兒洗澡的臺北市動保處內湖動物之家已是評價相當好的公立收容所。然而即使資源、資訊都相對充沛，但是臺北市立收容所工作人員，都承擔著巨大的行政壓力。

「有時覺得人們寧願相信民代，也不信賴在收容所和動保處經驗豐富的我。」臺北市動保處內湖動物之家的代理所長林修億提到收容所管理，一開始就用「嘆息」說明肩膀上的壓力有多麼沈重。

林修億透露，內湖動物之家規劃收容犬隻450隻，現在所內已經收容520隻，算是嚴重超收。除了擁擠的欄位導致犬隻的生活品質降低，工作人員更擔心犬隻衝突導致受傷感染。該所貓收容上限僅120隻，現在所內有200隻貓等待認養。

在北市動保處任職8年、曾在英國攻讀動物福利碩士的林修億早已晉升技正，高於動物之家所長的慣有編制。他看到處內始終缺少恰當人選赴任動物之

家，主動和處長協調兼任這個原是自己下屬的職位。林修億苦笑說：「其實這在處內算是最辛苦的缺，同仁們選擇避開可以理解。」他認為收容流浪動物在衛生、醫療、餵食、送養各方面成本都很高，而且動物愈擁擠就愈容易互相鬥毆。

2017年2月起全國開始實施收容所零撲殺政策，已慣性超收的各地公立收容所迎來更高壓力，滿溢的水缸連僅有的排水孔都被堵上。林修億說，內湖動物之家的收容量原本大約是300隻狗、90隻貓，2015年動保法修正案通過後，收容量逐漸增加直到超過上限，兩年的「緩衝期」間，所內超收的壓力愈來愈大。

以室溫為例，內湖動物之家是全國唯一夏季全所維持空調運轉的公立收容所，林修億認為這是維持動物生活舒適與衛生、避免痛苦和疾病的必要措施。他無奈地說：「我們成為市政府耗電量第3高的單位，節能減碳小組會和上級特別指出我們亟需改進，因此內部壓力也相當大。長官們不會優先從動物福利的角度出發思考，而是持續要求我們降低用電。」

炎熱與潮濕是傳染病的溫床，動物在焦躁不適的情況下更容易彼此攻擊，後續的醫療和管理成本卻不會呈現在電費帳單上。因此，儘管市府將節能減碳列為重要目標，內湖動物之家的室內收容區依然開啟空調讓動物們度過夏季。

內湖動物之家的行政區域，從會議室到洗手間，每1

除了由上而下的組織內部壓力，收容所職員遭遇到的外部壓力更是明顯，而且更難解決，例如針對行政效率和所內動物福利的批判輿論。

林修億皺著眉頭說，「動保團體和民意代表都常有不理性的批評，很多實際上並不在乎動物的民代，會利用批評收容所賺取愛護動物的名聲。另外，我自己

每年都會收到極端動保人士寄給市政府的黑函，說我是殘忍無道的殺狗兇手。」但相對於民眾想像中的冷漠官僚，林修億連所內動物對氣溫的感受都很在意。


這也是收容所人員在各地動保處、防疫所內流動率最高的原因。林修億說，「離開的人沒有1個是受不了動物的，都是受不了民代、民眾的不合理批評。」所內的某些志工也是壓力來源。林修億苦笑說，「說是幫忙，某些志工更像是來監督我們的。」

在動保法零撲殺修正案通過之後，收容所獸醫可以在必要情況下施行安樂死，例如傷重難以治癒、罹患嚴重傳染病的動物。醫療資源日漸緊縮的陰影下，擁擠的收容所更容易遭遇這種不得不然的情況，卻也成為外界批評他們「重啟撲殺」的話柄。

面對內外交迫壓力，林修億仍堅持著所內動物的福利。他也認為「從源頭減量」是化解收容所壓力和流浪動物問題的基本原則，收容理應只是最末端、暫時處理少數個案的場所。在許多流浪動物處理經驗豐富的國家，公立收容所依然會撲殺長期無法送養的個案，例如日本也僅有熊本收容所是完全零撲殺的。而他曾參訪的英國、德國民眾都能坦然接受安樂死所內動物必要性。

相對於流浪動物問題輕微的先進國家，林修億認為TNR只是短期內協助官方減少流浪狗和民怨的方法。需要在短時間內大範圍、大量捕捉並絕育流浪犬，才會有效確實減少流浪狗生育率和收容所的壓力，例如土耳其曾動用軍隊大規模捕捉流浪犬進行絕育來達成效果。他補充說：「TNR同時要搭配定點餵食、定點照顧，才能達成動物福利並避免人犬衝突。」

林修億認為現行流浪動物政策進退維谷的原因是「民意」。「民意不能接受出動軍隊捕捉流浪犬進行絕育，卻對公立收容所嚴格要求動物福利和零撲殺，彷彿收容所空間和資源無限，而沒有壓力。」



實際上地方收容所的資源不足，夏季難以維持所內動物享有空調、春秋繁殖期缺少人力和方法大量捕捉並絕育流浪犬，遑論如動保團體倡議的「由官方帶頭做，推廣寄養家庭和民間收容所，以舒緩收容壓力。」

## 第二節 絕育如遠水，超量之火燃眉

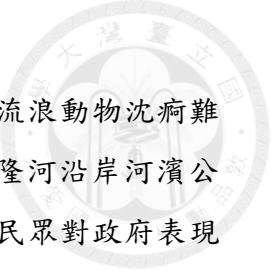
在長期沉重壓力下，林修億認為現行的TNR手段過於溫和，難有成效。臺北市自2006年開始的街貓TNR雖然化解了許多里長與動保人士的矛盾與對抗張力，但街貓的數量目前並未明顯減少。

針對貓狗差異，林修億強調，街貓引起的投訴案件一向少於流浪狗，施行TNR也容易得到社區包容，「接獲抱怨的里長也往往可以用TNR作為對里民的交代，減輕壓力。流浪狗的申訴則相對嚴重，TNR很難作為有效減少申訴、改善民怨的方法。」

對身為主管機關的林修億而言，「民眾輿論」和「上層指令」是不得不面對、與日俱增的壓力。而TNR對於零撲殺政策下的超量收容則遠水救不了近火，正確嚴謹的理念卻無法改善沉重的現實。

他說，「很多動保團體要求以TNR取代捕捉收容，而農委會也在全國動保會議宣布，施行與否由各縣市自行判定。這其實是把實施TNR之後可能累積的民怨、訴訟風險全部施加在地方動保處。」

意即TNR執行與否，並非由動保處考量收容所狀態、街頭遊蕩動物數量、民間申報案件等因素進行專業判斷。林修億嘆口氣說：「政策由縣市長決定，但是縣市長必須顧及選票，因此會在意反對聲量。若反對人數看來不少，TNR就無法通過民選首長的選舉考量這關。」



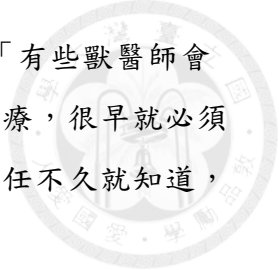
「臺北市民眾其實沒那麼重視流浪動物。」林修億認為這是流浪動物沈痾難癒的核心原因。他認為較可行的TNR區域是在都市邊緣，例如基隆河沿岸河濱公園、社子島周邊。至於都市中心難以實行，因都會區交通繁忙、民眾對政府表現的要求也更高。

他說：「地方政府施行TNR的確有國賠壓力，臺北市政府曾因人犬衝突差點遭到起訴，後來雖不成案，在行政人員心裡一定會形成疑慮。」

即使有了TNR，臺北市的流浪犬問題在林修億眼中依然是不斷自我增強的痛苦循環。他皺著眉頭分析，「臺南市可以移置流浪犬成為果園看守、田地工作犬，臺北沒有相似環境。只有河濱公園適合TNR，但當地運動人群多，勢必產生人犬衝突，我們依法必須捕犬收容。在零撲殺制度下只能不斷超收，收容所的動物福利自然慘不堪言。」

林修億的壓力和悲觀並非空穴來風，已經超收的內湖動物之家當天正在為20

宜蘭縣動保防疫所的股長劉必揚負責動保業務時間僅次於臺南市動保處課長周駿男，而宜蘭縣防疫所也是僅次於臺南，率先開始以「絕育後回置」取代收容與撲殺流浪犬的地方政府單位。劉必揚認為TNR並不完美，也不會討好所有人，「例如很多村里長，會希望我們或愛心人士不要把絕育的貓狗回置原地，即使那些貓狗是不會威脅人類的。也有些人會拿出『飼主責任』來質疑TNR有道德缺陷。」



劉必揚自認原本不是天生的TNR支持者，他平靜地坦承說，「有些獸醫師會因為安樂死業務形成壓力，但我的專長本來是病理學而非臨床治療，很早就必須要適應實驗動物的犧牲，所以執行安樂死也不會有壓力。但我上任不久就知道，這樣下去安樂死業務沒有終點。」

收容所內的殺生壓力雖然可以靠訓練化解，但是收容所外的輿論壓力卻持續出現。劉必揚早期執行捕捉撲殺業務時，和愛心人士之間常有意見衝突。對方覺得自己照顧的動物被無辜殺死，他則說，「當時覺得自己就是在依法執行業務，公務員在沒有熱情與目標的時候，覺得自己只要在『依法行政』的底線上工作就好。也很容易建構內心的隔離防護網。」

直到看見外地的NGO前來執行下鄉絕育和TNR，他才逐漸發現令他麻木無奈的流浪動物業務有更明確、更可能成功的執行方法。

劉必揚微笑說，「我們可以說是在法律邊緣做TNR，因為身為公務員，去協助志工運送、原地釋放絕育貓狗幾乎已經超出動保法條文，有點過分了。公務員訓練其實與此相反，我們被訓練要在行政時保護自己。但我希望股員們可以做真正解決流浪狗問題的工作，風險與責任我來承擔。」

## 第六章 宜蘭經驗：TNR 減緩收容壓力，提升動保士氣



本章摘要：

1. TNR得到宜蘭縣動保人員和愛心人士認同，是雙方得以合作的折衷手段。
2. 2013年起，TNR是宜蘭縣防疫所針對流浪動物問題的主要方法，與民間團體分工合作，使絕育計畫得以順利進行。
3. 對放養犬進行絕育，可以避免新生更多流浪犬，是TNR有效的必要配套措施。說服放養犬的飼養人進行犬隻絕育，是擴大絕育戰果的關鍵。
4. 絕育、寵物登記、狂犬病疫苗的3合1免費服務，是比捕殺更有效管理郊區、鄉村犬隻的方法。
5. 宜蘭縣防疫所與民間團體合作進行TNR，不僅提升犬貓絕育效率，也改善防疫所公務員的工作士氣與自我認同。
6. 協助志工絕育、回置流浪犬已超出動保法條文，不符合依法行政原則，但宜蘭縣防疫所股長劉必揚願意承擔風險，持續推行TNR。
7. 優先要求「飼主責任」的理念反對免費提供家犬3合1、回置流浪犬的策略，但也「各自負責」的訴求也無法改善流浪犬問題。許多放養式家犬的飼養者並不認為自己是飼主。  
鄉村地區居民經常被動遭遇犬隻依賴，出於同情而餵食，並非主動求得犬隻。身在都會區的官員、學者則認為鄉村的放養式犬隻飼主應負起都市模式的飼主責任。
9. TNR成果易受到周遭流浪動物族群影響，從縣市政府到村里層級的政府機關合作，大範圍實施絕育，才能得到明顯成果。

在新北市中和圓通寺周遭山區餵食流浪犬超過10年、4年前開始進行TNR的林櫻花，已經完成餵食區域內15隻母流浪犬的絕育。她沒有固定工作，每週一、三、五都會堅持帶著市場收拾的豬、雞內臟混合飼料，爬上山餵食流浪犬。她的

膝蓋因為負重爬山受傷，總是帶著護膝。每次餵食花4小時準備飼料、3至4小時巡繞山路。對她來說，山上這些狗的生存狀況比她的健康與時間更重要。

林櫻花說，餵狗1年後，就開始因為新生的小狗而煩惱，但是也只能試著送養或繼續餵食。直到附近認識的愛心人士介紹TNR，才恍然大悟絕育的重要性。同時，絕育也是她保護這些視同親人一般的狗兒們的籌碼。

她氣憤地訴說，「附近墓園的工人和上山休閒的里民，都檢舉過這些根本不兇的狗，可能只因為被吠過1、2次。他們看到我去把狗領回來，會直接罵我，還威脅要繼續檢舉，我只能罵回去。後來跟他們說我會絕育這群狗，不會發情也不會生出小狗，他們才接受狗出現在山上。」

### 從壯圍看官民如何協力突圍

晴朗的冬天上午，週末通常用來舉辦居民康樂活動的宜蘭縣壯圍鄉壯六社區活動中心內，整齊排列了8張長桌中當臨時手術臺，每張桌邊坐著1位穿戴整齊刷手服、口罩的獸醫師，等著開始持續一整天的犬隻絕育手術。

活動中心大門懸掛的「犬貓免費結紮」紅布條下，3名志工正在為準時攜帶犬隻前來的民眾辦理登記和提醒重要事項，並將犬隻交給一旁的獸醫師和助理進行麻醉和剃毛清潔，接著犬隻就會在手術檯上由獸醫師熟練地進行結紮手術，雌犬的子宮、卵巢會一併摘除，雄犬則是摘除睪丸。

劉必揚解釋，結紮後的母狗可以避免危險的子宮肌瘤，也不會發情吸引周遭的公狗前來群聚鬥爭，破壞社區安寧。而被結紮公狗則對發情母狗的費洛蒙無動於衷，不會脫離原本地盤四處流動、和其他社區居民產生摩擦。





圖 6-1 下鄉絕育會場，員山鄉社區發展中心門口充滿攜帶犬貓的居民。免費絕育、登記與注射疫苗的 3 合 1 服務成功吸引了周遭飼主前來。(臺灣之心愛護動物協會提供)

而這場由宜蘭縣動植物防疫所主辦，臺灣之心愛護動物協會協辦的免費犬隻絕育服務，意義不僅於讓壯圍鄉鄰近地區的居民減少流浪犬困擾，而是臺灣首個以地方政府資源主辦流浪犬「3 合 1」服務的先進計畫一環。

## 第二節 3 合 1 絕育，關上水龍頭

「3 合 1」包含免費絕育、注射飼主晶片、施打狂犬病疫苗 3 項措施，宜蘭縣動植物防疫所所長陳文進說「針對居民飼養的半野放狀態犬隻進行絕育，是從源頭處理流浪狗問題的方法。」鄉村地區的犬隻並非都會室內寵物，大多是自由放養。放養犬有充分的食物供給，也享有戶外活動的自由，卻也成為流浪犬來源。

自「零撲殺」倡議興起的2013年，宜蘭縣防疫所每年絕育約1000至2000隻犬貓，成果顯著，撲殺量逐年下降。中央實施零撲殺政策時，宜蘭縣公立收容所因此能平穩步上軌道，未受衝擊。陳文進說，從收容的犬隻族群結構上來看，2017年的幼犬對成犬比例是2:1，2018年下降至1.5:1，可見宜蘭縣的流浪犬族群生育力不如往年。而從申訴管道上看，去年的電話申報案件數為241件，今年是130件；縣長信箱和機關信箱等申報郵件數也從139件下降至60件。

「從申訴案件的大量減少看得出來，這是讓縣民有感的政策，而且今年絕育件數遠比去年高，明年可以看到大幅度的進展。」說著不帶情感的數字，陳文進的語氣中帶著熱切的期待和投入。他是臺灣各地方政府中，少數非獸醫或畜牧科系出身的動植物防疫所所長，5年前來到防疫所，現在正進行著其他縣市同僚們採取觀望態度的大膽政策。

對流浪動物現實源頭的理解，是陳文進和「臺灣之心」的共識所在，陳文進稱防疫所現正進行流浪動物絕育為「關水龍頭計畫」。每次行動以1個鄉鎮為單位，借用社區活動中心當作手術場地，透過防疫所網站、收容所臉書粉絲專頁、中小學活動、村鄰里幹事發傳單、垃圾車廣播推廣免費絕育訊息，邀請居民於週末帶著放養式犬貓前來接受免費3合1服務，每1場次可以為80至110隻犬貓絕育。

3合1免費絕育服務的關鍵，在於針對半野放飼養的、非自願取得的、混種犬隻進行絕育。臺灣之心協會執行長劉晉祐分析說：「如果是飼主主動取得的狗，那他就有義務自費為犬隻絕育。但是那種來到你家附近遊蕩，趕不走又沒辦法帶進室內的流浪犬，往往會被餵食而留下來，成為放養式家犬。這種狀況的狗有穩定的食物來源和地盤，有資源繁衍後代，牠們的下1代幾乎全部成為流浪犬，在人類管理範圍外繼續繁殖。」

臺灣自1998年實施動保法以來，每年安樂死80000至100000隻流浪狗，但是各地收容所的犬隻數量仍未見減少，目前宜蘭縣防疫所動物之家的每個隔間內有1至2隻狗，其他地區的收容所則時常出現4、5隻流浪犬關在1個小隔間的窘境。

### 第三節 改革，成為不像「公務員」的公務員

劉必揚說：「我們的隔間採用實心鋼板和水泥，而傳統收容所的隔間採用菱形鐵網，收容犬隻容易互相傳染疾病。」一面巡視著收容所中的犬隻，他一面和工人討論起收容所旁犬隻運動空間的設計：「這邊要有樹蔭，可以讓來領養的民眾帶狗到戶外走走，看看個性。也可以讓我們志工帶狗出來運動的時候有地方可以躲日頭。」當時是下午4點50

而「關水龍頭計畫」的意外效果，是提升防疫所人員士氣。陳文進說「自從全所達成共識，開始舉辦免費絕育活動後，我們變得比較忙碌。但是動保團體對我們的態度也有明顯改變，多了點認同感。」

陳文進笑說，最重要的是「所內同仁對於這件工作充滿成就感，每天知道自己為何戰，就算他們有時開玩笑說我是『酷吏』，但還是充滿信心。」相對於酷吏，動保人士則稱宜蘭防疫所的職員們是「最不像公務員的公務員。」

他說，當了20年公務員，最重要的心得是「帶著同理心工作，才能面對難題。」雖然原本的專業是漁業養殖，並非獸醫或畜牧等流浪動物相關學門出身，但是時時提醒自己以同理心思考動保團體為何反對現行流浪動物政策和動保法。

他強調，身為公務員，一定要依照法律工作，但是面對法律不合時宜的地方，卻不發展正確的論述和方法，只依循慣例，那就是社會觀念中的典型公務員，他說，「但是，我們要當的是好公務員。」



#### 第四節 NGO 活動，成為政府轉變契機

2012年起擔任防疫所所長，陳文進當時已知道TNR為1種可能的流浪動物人道減量策略，但是尚未得到所內同仁的一致認同，也缺乏實作經驗，更受限於動保法規定缺乏著手嘗試的機會。

陳文進說，改變的契機在於2013年夏天在五結鄉的1場民間流浪犬絕育活動，當時他和所內同仁在每週1次的全所會議上，逐漸達成共識，認為流浪動物減量策略應該以絕育優先於捕捉撲殺，但是沒人知道應該如何進行，身為公務員也擔心輕易嘗試會違反法令，他苦笑說，「我們那時候，就處於典型知易行難的困境。」

陳文進回想，「那天也是星期六，我從五結鄉公所聽說有動保團體來辦免費結紮，就自己開車來看。想不到居然會有這麼多人帶狗來，而且在那個會場我感覺到的，是1個有效率、充滿溫馨和正面能量的活動。當下趕快打電話給幾個所內同仁，他們看了以後，也跟我一樣覺得找到了方向。」



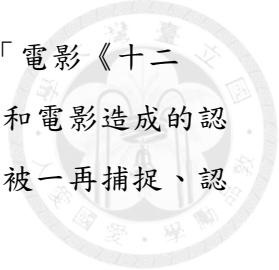
圖 6-2 在下鄉絕育會場完成手術，等待甦醒後領回的混種犬。

放養的混種母犬是宜蘭縣防疫所絕育的首要目標，集中絕育資源才能收穫更徹底  
的成果。(臺灣之心愛護動物協會提供)

### 第五節 阻斷源頭：絕育先於飼主責任

TNR和放養犬貓3合1，是近年國內許多動保團體提倡的流浪動物政策，他們  
希望以較人道和有效率的方法取代之有年的「檢舉後捕捉，收容後撲殺」行政  
程序。但政府機關礙於動保法條文，絕育後無法輕易將流浪犬放回原地。

同時也有許多防疫所、動保處官員認為，既然有收容所認養機制，那麼就以  
此機制推動居民認養流浪動物，並對飼主和寵物業者嚴格要求「飼主責任」之落  
實，而TNR



對於飼主責任和收容所送養率，臺灣之心執行長劉晉佑則強調：「電影《十二夜》上映後，很多收容所開始強調自己的送養率有多高，這當然和電影造成的認養風潮有關，但是其中也有一大部分是有愛心人士照顧的流浪狗被一再捕捉、認領、放回原地的循環造成的數據。」

這些愛心人士並沒有足夠的私人空間跟資源來圈養流浪狗，更不用說把牠們當成寵物飼養，只能定時餵食。若平常照顧的流浪狗被捕，他們必須到收容所辦理認領手續，登記為飼主，以免犬隻遭到收容所「人道處理」。

登記為飼主後，愛心人士就受到動保法對飼主的限制，若名下的動物被捕捉進收容所，他們就得在領回時繳納1天200元的管理費，甚至是違反動保法的罰鍰。

劉晉佑感嘆：「檯面上所謂要求『飼主責任』的政策理論，都是在為既有的流浪動物『製造』出飼主，找人為牠們負責。而不是如提倡者想像，找到流浪動物的製造者，對他們施以道德上應負的責任。」而實際上目前臺灣流浪動物的主要源頭，不是被拋棄的寵物，而是既有的流浪動物族群以及鄉間、郊區半野放犬隻的繁殖。

自大學組織動保社團，接觸許多愛心人士的劉晉佑說，「有些人因為不願意動物被抓到收容所去等著安樂死或感染重病，把家裡準備要租的空房子拿來養貓狗，但根本養不下，收容環境和家庭關係都愈來愈惡劣。或是有些主婦成為愛心人士，丈夫不能接受她們花費那麼多時間精力餵貓狗，用言語和肢體暴力來嚇阻她們，但她們似乎因此變得更堅決。」

## 第六節 並非寵物，放養犬飼主不是「飼主」

不同於愛心人士，鄉間或郊區放養式犬隻的飼主通常不是主動得到犬隻，對犬隻的情感連結較弱，劉晉佑說，「這類飼主不認為這隻狗是自己的，除了餵食之外往往不願為狗花費金錢，以現行動保法的規定來要求，他們就兩手一攤，說這隻狗是自己來的，不算是他的狗。」然而這種狀況，往往是身在都會區的官員、民代以及動保倡議者無法想像的。

現況下，讓半放養式犬隻飼主樂意進入管理體制的方法，就是以免費的絕育手術、狂犬病疫苗和晶片來交換他們登記成為飼主的意願。如此一來，可以同時達成阻斷流浪犬源頭、健全狂犬病防疫網、飼主責任明確化的目標。

「臺灣之心」和全國各地鄉鎮公所洽談，舉辦免費流浪犬TNR及半野放家犬3合1服務，由特約醫院提供醫師和助理，「臺灣之心」負責後勤志工、手術費用，地方機關則擔任宣傳、登記、場地。宜蘭縣的獨特之處在於由縣政府直轄的防疫所直接投入資源，而不僅是由鄉鎮單位提供場地和小範圍宣傳，整體規模效果遠比其他地區零星執行明顯。

參與超過百場絕育活動的劉晉佑說，宜蘭縣的下鄉絕育是「五星級」，防疫所不但撥出經費，還主動和鄉鎮公所商借手術場地、安排志工住宿，甚至在假日提供公務人力參與活動。更重要的是，對絕育減量策略的質疑，通常來自執行範圍太小或是破碎，而宜蘭縣足以用大範圍實施絕育的效果，來回應問題。

宜蘭縣防疫所在安樂死、收容量減少的情況下，得到更多資源投注在3合1計劃，也於2014年開始得到農委會核准撥款流浪犬絕育經費。未來的流浪動物數量和處境能否好轉，在流浪動物政策上實踐如劉晉佑所說的「對待生命和環境的正確態度」，前景值得期待，也值得其他縣市作為施政參考。

## 第七節 飼主責任：合乎道德感卻無法阻止犬貓繁殖

在下鄉絕育現場，愛心人士帶來絕育的犬隻並非如都市家庭一般，養在室內的寵物，而是他們在開放空間餵食的流浪動物。而絕育手術後需要施打的晶片如何登記，就是目前的關鍵爭議之一。

許多公務員與動保倡議者認為，晶片上必須將攜帶犬隻來絕育的人登記為飼主，一方面可以在犬隻需負法律責任時——如造成車禍、破壞菜園、攻擊人畜——找到負責的人類對象，另一方面也是對「飼主責任」的堅持。

但這種對飼主責任的堅持，在絕育推動者與愛心人士眼中，卻是不切實際、甚至推卸責任的做法。

劉晉佑強調，「這些願意付出時間、心力帶狗來絕育的人，不是問題製造者，而是公共問題的協力解決者。政府與公務員無法觸及的犬隻，需要由他們來捕捉和絕育。他們並非拋棄動物的人，也沒有利用這些動物牟利。相對的，他們已經比一般人為流浪動物問題付出更多了。」

他從動保法上分析，「要求1個餵狗愛心媽媽登記為流浪犬的飼主，那麼犬隻造成的損害風險將集中在她1個人身上。」接著她讓犬隻在絕育之後回到開放空間生活，也就是實行了TNR。而身為飼主卻讓犬隻在外遊蕩，就違背了動保法，一旦被任何人檢舉都會被處罰。「強迫支持絕育的愛心人士成為飼主，是政府迴避責任與風險，陷善良的人於險境。」

劉晉佑曾經擔任TNR最前線的絕育志工，他說，很多鄉間的民眾或是老年的愛心餵食者聽到需要登記為飼主就會心生抗拒，「他們馬上就說『這不是我的狗呀！』只是偶爾餵牠而已。簡直是反射式地迴避法律責任，但是這些狗也只有他們能抓到。因為很多流浪狗只會接近少數長期餵食者，絕育志工還沒靠近，狗就



四散躲避了。」他認為，堅持以飼主責任優先的策略，反而會讓更多在外遊蕩的狗保持生育能力。

臺南市動保組長周駿男則說，零安樂政策與TNR政策配套，才能扭轉流浪犬繁殖、收容所爆滿的困難。他回憶自己上任初期說，「早期大臺南1年平均安樂死100000隻，10年來並未改善，後來賴清德市長用『動保土地公』的姿態說出了『毛小孩也是臺南市的一份子』。我們就有立場可以和NGO合作進行TNR。」

他說，「早期愛心人士普遍對公務員觀感不好，畢竟覺得我們『只會殺狗』，所以不喜歡直接與動保處合作，但是由地區的協會出面，愛心媽媽的合作意願就很高。我們現在都將經費補助協會，由協會指定醫院進行絕育、注射疫苗，並進行回置。」

回置並非僵固地完全依照捕捉地點放回。臺南市動保處會不定期召開各區的里長協力會議，和里長討論哪些區域不適合放回流浪犬，又有哪些區域需要加強捕捉危險的狗群。周駿男說，即使是許多動保團體贊同的TNR，也不是完美的辦法，而是面對困難現況下的因應之道。如臺南市立體育場一帶的犬隻，就經常被投訴造成髒亂或迫人，是無法回置的區域。

對於充滿爭議的晶片登記，周駿男說，「我們的晶片有編號，沒有登記飼主。動保處可以依據編號確認狗來自是哪個區域、哪個協會。一開始當然會擔心狗出事被檢舉，但是直到今天，也沒有任何絕育回置犬肇事，導致動保處和協會被控訴的案例。倒是愛心人士、協會與動保處之間的合作更有效率。」

### 醫龍隊：學院加入社區絕育

「今天TNR和絕育是很多團體的共識，但是10多年前剛開始的時候各地都只有少數人，臺中大概就只有我們吧。」中興大學獸醫系教授林荀龍是臺中第1個

開始進行下鄉絕育的獸醫，也是目前國內唯一帶領獸醫系學生、中興大學動物醫院醫師前往私人狗場、偏鄉進行絕育服務的獸醫系教授。參與行動的大學生們將他率領的隊伍命名為「醫龍隊」。

林荀龍認為，零撲殺修法缺少配套，會讓收容所陷入無力負擔的困境，也並未設定從源頭減少流浪動物的方法。絕育是較人道、平和又顧及動物福利的減量方法，但絕育速度需快於流浪動物繁殖，需要大量專業獸醫參與才能成功。因此他從11年前開始組織學生、興大獸醫系校友，一起協助餵養人絕育流浪犬貓，也和NGO協力進行偏鄉絕育。

林荀龍笑說，「下鄉和醫院裡差太多了，甚至現在也比以前好很多。早期絕育團隊不受歡迎，場地很難尋找，硬體設施也很克難，更不用說夏天滿身大汗。不只要自己搭帳篷、桌椅，還要自備發電機維持手術燈光、滅菌器材。」

過去為了保持手術現場衛生，醫龍隊在室內、帳篷中都不能開啟電風扇，但是又必須在流浪犬發情繁殖的秋季之前加緊腳步作業，只能一面手術，一面避免汗水滴入手術傷口。現在中部各動保機關開始主動邀約合作偏鄉絕育，醫龍隊開始在有冷氣的村里活動中心進行手術。

在興大動物醫院擔任眼科醫師的林荀龍，長年提供私人狗場醫療協助，隨著聽說臺北動保團體推動巡迴絕育，林荀龍認同絕育是可行方法，也認為臺中需要解除流浪動物的來源。他說，「絕育是從源頭減量的方法，其他方法就是撲殺和送養。全面撲殺會面臨更大的反彈，而流浪犬送養則一直不容易。」

面臨反對者質疑絕育速度比不上繁殖，林荀龍認為，單靠1個團體或個人是必然不夠的，但是有專業技術的人開始參與，會讓更多人知道TNR是可行的方法，也因此可以逐漸得到更多支持和認同。現在愈來愈多村里願意合作，就是TNR成功贏得在地居民信任的象徵。

## 第七章 以里為界：「固定範圍」TNR 才有成果



本章摘要：

1. 桃園市桃園區中聖里是動保人士、獸醫師公認的流浪貓 TNR 模範社區，但在現任里長崔美瑛上任時，人貓衝突頻繁、街貓輕易繁衍，里長必須經常處理車禍的貓遺體。
2. 「沒有政策一開始就得到全部人贊同。」中聖里 TNR 計畫初期也遭到居民批評，甚至直接以言行表現惡意。
3. 崔美瑛一面堅持 TNR，一面透過社區活動、公共藝術讓里民親近街貓，產生認同感。使流浪動物社區化，逐步消彌 TNR 阻力。
4. 中聖里不僅給予街貓良好照顧，也確保絕育率，關鍵是「明確的實施範圍」。以里為 TNR 實施範圍，讓 TNR 資源可以集中產生效果。
5. 崔美瑛認為，比起站在「動物保護者」的立場加以對抗，體諒市府動保處行政困境、合作推廣動物福利，才是可以改善流浪動物處境的方向。

「某個小黨的議員候選人公開投書，說政府對流浪犬貓這些外來種不必付出這麼多經費。何況長期進行TNR也沒有看到效果。這種質疑一直存在，比反對者更早接觸、實施TNR

座落在桃園市鬧區、武陵中學旁的中聖里以對街貓友善的環境聞名，在牆面、電箱上有大面積的3D街貓彩繪，更在動保團體之間被稱作「街貓的天龍國」。因為他們不僅實施街貓TNR友善計畫，也組織志工定點照護與乾淨餵食，讓街貓街犬可以在社區中安全生活。而里長崔美瑛正是營造動物友善環境的推手。

## 第一節 從飽受質疑開始，中聖里成為街貓友善社區

自2006年擔任中聖里長至今的崔美瑛曾經自費推動街貓TNR。她上任時，中聖里充滿街貓，居民除了「通報捕捉」之外沒有別的措施處理流浪動物問題。崔美瑛說，「不只常聽到居民抱怨流浪貓夜晚嚎叫吵鬧，我還得經常騎車去馬路撿拾車禍死掉的貓。有時連續幾天都有貓出車禍，我就連日去收大體，心情很淒慘。」當時距離零撲殺政策上路還有10年。

在桃園市政府開始進行街貓絕育計畫前，崔美瑛就自行募資開始進行中聖里的街貓TNR。她一開始覺得，「我就是個執行政策的里長。客觀地希望可以解決流浪貓問題：不要再去收貓大體、里民不再投訴。自己收養貓之後，則開始能用有感情的眼光看貓。」

崔美瑛克服了許多批評才讓中聖里成為街貓TNR的表率，甚至支援周遭區域進行TNR、協助武陵高中照顧校內犬隻。初期她經常遭受惡意，有人故意踢翻街貓的飼料碗或當面嘲諷，但她認為，「沒有政策是一開始就得到全部人都贊成的。」

曾經因為反對意見而哭泣的崔美瑛認為，「堅持和重複是成功的關鍵，周遭的人自然會開始認同和跟隨。我發現中聖里可以證明『固定範圍TNR』有效，所以一直堅持，持續絕育和募資。時間久了就會影響更多里民，效果和接受度會讓人覺得事半功倍。」最近有些中聖里民發現街貓確實減少中，現在僅有10多隻在社區公共空間活動，其他的不是被志工收養就是年老逝世。而社區共養的街犬也在近年紛紛凋零離世。

長年與崔美瑛合作進行街貓絕育的獸醫師范長春也認同中聖里的成果，在中聖里的街貓可以得到徹底的醫療照護，被戲稱為「街貓天龍國」。但是以桃園市或全國規模來看，他也懷疑TNR執行了數年，卻有看到流浪犬貓大幅減少。



他說，「我常笑說住在中聖里的貓上輩子一定做很多好事，崔里長願意花在治療牠們身上的錢跟對寵物一樣多。可是其他地方的愛心人士未必有這樣的募款能力，也未必能用短期內看不見效果的TNR說服里民。」

崔美瑛堅定地說，「『固定範圍』是TNR產生效果的必要方法。很多動保人前輩窮其一生都在抓貓狗絕育，但是不先劃定範圍，東抓10隻、西抓10隻這樣進行TNR我並不贊成，因為沒有效果。」

## 第二節 固定範圍、持續執行以免漏網之魚

沒有人想要長年執行TNR，崔美瑛確信成功法門就是，「在固定範圍內密集、持續地執行絕育，避免漏網之魚繼續繁殖。」

她舉例說，某些縣市或動保團體在11月到3月停止實施，擔心手術後的母貓或母狗無法承受低溫。但是在冬天懷孕、育幼不僅對母體是生存考驗，也讓出生的幼體遭受風險。而且一旦長期停止絕育，就會有更多開始有生殖能力的動物出現，以至於來年又有新生兒。

相對地，崔美瑛全年無休地協助里民志工絕育街貓，有時無法申請到政府經費，她就會使用募資的款項。她說，「我可以理解某些志工擔憂冬天進行絕育會讓術後動物生病死亡，那是因為他們絕育的貓狗不在固定區域內、缺人定點照護。」

中聖里在崔美瑛帶領下，每個街貓餵食點都符合乾淨餵食原則，而且志工會觀察每隻貓的健康狀況，必要時他們能設籠捕貓就醫。即使犬貓絕育手術後生病，也不用擔心街犬街貓在無人的角落病情惡化。



### 第三節 動物社區化，居民產生認同感

崔美瑛說，TNR的概念其實簡單明確，「不需要100個字就能讓人理解。但是不配合相關理念教育，只進行絕育，其實無法改變臺灣的動保狀態。」精確捕捉、絕育、乾淨餵食等基本觀念之外，崔美瑛認為把同伴動物視為夥伴、朋友、家人，認識社區內的犬貓、了解牠們的故事，讓人們對動物具有感情，那才是改善動物處境的根本。

中聖里的里民活動相當豐富，不論是長者團康、跳蚤市場都會在崔美瑛的規劃下置入生命教育，告訴參與者犬貓是夥伴和家人。崔美瑛說，「最重要的就是養成孩子們尊重、友愛動物的觀念。這樣未來才有更多動保人。」

崔美瑛強調，「固定範圍」的 不僅可以達成減少犬貓生育的效果，更重要的是養成社區居民對動物的認識，逐步產生認同與感情。她說，「中聖里民們把貓當成這個里的成員，因此凝聚了感情、記憶、故事。大家都善待動物，接受貓存在，志工不用擔心貓被虐待、中毒，這樣的TNR才有用。」

崔美瑛回想，在中聖里彩繪電箱和街道牆壁期間，畫家很驚訝地說，「第1次在工作時有住戶拿飲料和點心給我，他們說『你在畫的是我們巷子的老橋耶！』」因為崔美瑛把里內街貓的照片交給畫家作為範本，不僅展現出街貓社區化的成果，也持續推動居民對街貓的記憶與認同。

崔美瑛上任以來，中聖里流浪犬問題一向不嚴重。她曾安置狗屋給幾隻親人的街犬，結果有居民會隨手餵食豬頭、豬耳朵。崔美瑛笑說，「那樣已經違反乾淨餵食的原則了，經過勸導才改善。我知道某些里長遭遇到的流浪狗問題比較嚴重，但我想只要堅持正確方法，街犬多的區域也可以讓居民變友善。」

現在中聖里的街貓一旦生病，崔美瑛都會救治到底，因此贏得了「街貓天龍國」的美譽。她說，「我們是以全里的力量來救貓的。」不僅她自己會開團購為街貓募集絕育和醫療經費，很多里民出國遊玩時會特地開團購，每件利潤數十元，收益都納入街貓照護基金。

崔美瑛說，對里民說明團購的利潤和用途後，許多里民把購買行為視為對街貓的協助，「這樣他們不必自己養貓、餵貓，但覺得自己和里民一起改善街貓處境。這種帶有感情的行動也讓更多人產生對這個里的參與感。」

她說，很多努力絕育、送養流浪動物的動保前輩都覺得精疲力盡，她認為「1個人做1件事會很孤單，但是1件事是快樂的。」比起埋怨、對抗公權力，從里長的位置出發更能在固定範圍內改善動物處境，從而擴大影響周遭環境。



圖 7-1 桃園市中聖里的街貓彩繪電箱。

崔美瑛透過 TNR 搭配街貓街犬社區化，讓中聖里居民視街頭動物為鄰里共生成員。(崔美瑛提供)

崔美瑛發現，中聖里現在的新增街貓都來自周邊區域，一方面證明絕育有效，一方面也促使她協助周遭鄰里進行絕育。相信人性本善，始終希望改善社會的崔美瑛說，「真正能改變社會的不是立法委員，而是里長。對動保有理想的年輕人，可以試著從里長開始做起。」





#### 第四節 與政府合作，而非對抗

如內湖動物之家所長林修億所說，公家機關經常是動保團體批判攻擊的對象，身為地方公務人員同時與動保團體密切合作的崔美瑛則認為，「我們希望動保處改善、積極作為，而不是成為敵人。即使我們火力全開，批評到動保處關閉了，動物的處境也不會改善。」

此時她才剛協助處理完1件凸顯行政人員壓力與無力的「桃園市動保處管制隊員遺棄幼貓」事件：在大溪僑愛國小旁的舊社區中，1位80多歲的老太太在自宅後院餵貓，數年下來發現貓群增加、吵鬧日漸嚴重，便聯絡鄰近的TNR志工，也就是崔美瑛的動保夥伴。但是在志工趕到之前，老太太也去電1999求助，於是桃園市動保處派出管制隊員處理。

崔美瑛語帶埋怨說，「其實管制隊員只會用網子抓狗，不會用網子抓貓，也不知道設置誘捕籠的訣竅，沒辦法捕捉會逃跑的成貓。」於是兩名管制隊員便將當地3隻無法逃離的幼貓帶走，卻把持續繁殖吵鬧的成貓留在原地。

崔美瑛嘆氣說，「有經驗的人都知道，管制隊員說會帶回去『送養』的貓狗其實大多會一直困在收容所。」當志工要求將幼貓領出、交由在地NGO照顧送養時，卻發現幼貓並未進入收容所，而是被丟棄在數公里外的工廠中。經過了崔美瑛和數名志工接力設籠誘捕，才在兩天後找回幼貓。

崔美瑛公開要求桃園市動保處長設立監督機制的同時，她也早已知道，「新屋收容所已經超收，但是管制隊員又有來自市政府的壓力，於是他們就將小貓帶走丟在別處。在回報單填寫『當地驅離』交差。」但是以現行的法規而言，一旦登上管制隊車輛的動物就必須納入收容所，不得直接移置野放，任意遺棄管制動物是明確的違法行為。

對於這樣的行政困境，崔美瑛說，「教育和資訊落差是根本因素，80多歲的老人家在自家後院餵貓是很自然的，也從不知道要進行絕育。忽然發現貓多到受不了，就期待政府出面處理。但動保處也無力再收容。」她認為，從社區連結與教育開始推廣動保知識，才能避免更多類似的案件。一味譴責批判在壓力下犯錯的基層公務員，無法改善環境。

## 第八章 科學化 TNR：事前調查、大規模、高比例絕育



本章摘要：

1. 年輕的「懷生相信動物協會」具有臺大校園流浪犬 TNR 經驗，並積極吸收外國都會區 TNR 資訊，認為「科學化」和「大規模、高密度絕育」是 TNR 的成功關鍵。
2. 「相信動物」在基隆市、臺北市、新北市、桃園市以獨創的調查法「跑村」、「數狗」彌補臺灣流浪犬統計的空缺，並針對生育率高的郊區犬隻進行密集絕育。
3. 臺北市社子島、新北市溪洲等都會邊陲地帶，是流浪犬密度最高、放養犬隻最多、絕育資訊最低落的區域。「相信動物」顯著地減少社子島、溪洲的新生犬隻，也擔憂臺灣還有更多類似的區域是他們無力協助的。
4. 郊區、鄉村地區較不流行「飼主責任」觀念，學者和動保處人員認為，若不先行推廣「飼主責任」並嚴格執法，那麼 TNR 的效果猶如杯水車薪。
5. 隨著政府逐漸採用絕育控制流浪犬，原本經常對抗的縣市動保處和民間動保團體，開始合作實施 TNR 並體諒彼此處境。公務員受法規限制難以進行的 Return 往往可以交由動保團體協助。
6. 「相信動物」執行長郭璇指出，TNR 策略成功的外國城市，都有法規和政府資源的支持。「臺灣之心」執行長劉晉佑則強調，若沒有明確法規讓動保處公務員得以依循，僅靠動保團體為主力進行絕育，流浪動物問題將難以改善。

和崔美瑛有著相同信念的，是強調「科學化絕育」的 NGO「懷生相信動物協會」。他們於零撲殺政策上路隔年（2016）成立，核心成員多是來自臺大關懷生命社的獸醫系畢業生，如獸醫師郭璇和盧菀宜。他們自大學時期就和臺大總務處合作，以 TNR 方式絕育校內流浪犬，並實施精確捕捉以移置問題犬。



在校犬管理計畫成功得到校方與許多學生認同後，他們成立NGO試著將TNR推廣至臨近區域，在基隆市、新北市、臺北市、桃園市針對特定熱區的流浪犬執行TNR。

創會成員、公關長盧菀宜說，「我們身為獸醫系畢業生，臺灣流浪犬問題在大學時就引起很深的困惑，最後決定全職投入。」她曾經因為困擾於國內的理論眾說紛紜，在2015和夥伴前往美洲、歐洲、亞洲各國觀察流浪動物狀況與政策，其中保加利亞首都索菲亞（Sofia）和斯里蘭卡首都可倫坡（Colombo），都在數年間透過TNR改善了流浪犬問題。

透過TNR法案和政府積極執行，索菲亞的流浪犬在8年間從12000隻減少至31，可倫坡則在5年間使流浪犬自每年18%的成長率轉為每年減少9%。

盧菀宜強調，「這些TNR成功的重要因素都是大規模、高密度的絕育。甚至連當地動保人士都會用『軍事化』來形容他們的絕育行動。另外1個關鍵是，他們不僅絕育無主流浪犬，放養在外、飼主不明的犬隻也會挨家挨戶地確認、要求飼主加以絕育、登記。」

相比於臺灣的動保團體，盧菀宜發現國外成功推行TNR的團體相當重視「區域絕育進度表」，徹查犬隻族群、設定絕育比例目標是管理的必要步驟。

「在計畫開始前，他們會安排人力從頭調查目標區域內的流浪犬族群，例如曼谷的大規模絕育計畫，就先調查估計曼谷有64000隻流浪犬，以每年絕育8000隻的效率，期待5年內可以達成80%的絕育率。再以每年8000隻的絕育工作量估計他們需要12名醫師與24名捕犬員。」而母犬絕育率80%是多數國際動保組織公認有效的TNR門檻。

軍事行動般的高密度絕育、事前犬隻族群調查、高比例絕育率，是相信動物協會希望引入臺灣動保團體的TNR方法。而相信動物作為年輕的協會，選擇在有限的經費、人力中針對桃園市以北區域行動。



## 第一節 鎖定熱區，追求 80%絕育

針對多數人容易混淆的流浪犬來源和絕育方法，相信動物協會執行長郭璇說明，「野犬和放養犬的絕育途徑不同，野犬需要的是TNR，放養犬則是要透過『跑村』，協助飼主進行絕育和登記。」

相信動物協會是少數有計劃招募志工進行犬隻族群調查、家戶訪查的動保團體。「跑村」是協會內對家戶訪查的代稱，每2週1次，志工在郊區鄉村逐戶拜訪、觀察，尋找自由活動的放養犬隻，再進一步勸導、協助飼主帶犬隻進行絕育、登記。志工在確認需求後，會開著貨車協助飼主帶犬隻到醫院進行手術再送回，同時留下飼主資料加以登記、注射晶片。

而「數狗」則是由2名志工一起在區域內開車觀察路邊犬隻，調查區域流浪犬族群，以評估要紮的數目及速度。只要路邊犬隻能自由活動、有機會進行繁殖，不論是否有飼主，都會算是遊蕩犬。族群調查也是成效評估的關鍵，若想確認絕育計劃成效，使用相同方式重新調查，確認變化即可。



圖 8-1 新北市河濱育幼的母犬帶著幼犬進入志工設置的鐵籠。

相信動物協會與新北市動保處積極合作，協助愛心媽媽誘捕河堤的大群流浪犬。  
(懷生相信動物協會提供)

光是在「數狗」部分，相信動物就得到意外的收穫。他們花了2個月的時間在基隆兵分4路調查。看見485隻不同的遊蕩犬，根據世界動物保護協會WAP發行的〈遊蕩犬族群調查指導方針〉估計全基隆市的遊蕩犬數量為2457隻。在95%信賴區間下，實際族群在1700隻至3100隻之間。

但是農委會公布的2015年「臺灣地區各縣市流浪狗數調查結果」，卻指出基隆只有404隻流浪犬。而2018年農委會委託成功大學統計系進行的「臺灣地區各縣市遊蕩犬調查」中，遊蕩犬則估計有4807隻，不僅比2015年激增10倍，也遠多於相信動物調查統計的結果。

提到農委會的調查數字，郭璇嘆氣說，「連需要絕育的真實數量都不知道，當然無法有效分配資源、擬定策略。真的只有400隻流浪犬的城市也許靠收容和送養就可以解決問題了。」

在基隆市防疫所的積極合作下，相信動物協會與基隆市政府分擔遊蕩犬絕育通報的TNR工作，並協助在地志工捕捉流浪犬。在活動最密集的中山區，他們1年間絕育了201隻母犬、2隻公犬，而該區的年度通報案件也下降35%，幼犬入所量也下降45%，效果明確。而僅絕育37隻的仁愛區，民眾通報案件量卻下降超過40%。盧菟宜推測，因為仁愛區部分屬於基隆市中心，流浪犬隻相對稀少，但一旦發情繁殖引來的民怨卻最嚴重，因此結紮後成效相當明顯。

懷生相信動物協會在成立2年間在桃園市以北透過TNR、家訪絕育了3000隻狗，其中許多是地區動保處難以觸及的偏僻郊區放養犬，或是愛心餵養人無法捕捉、難以絕育的流浪犬。

郭璇回憶說，曾經有1隻在新北市土城山區被稱為「大魔王」的母狗，在周遭母狗都絕育之後依然持續生育，餵養的愛心人士難以捕捉。

「據說3年前志工用吹箭射中這隻狗的同時，志工之一竟然心臟病發，其他人趕緊叫救護車，沒空去找逃掉的狗。從此之後這隻狗有了戒心，就寧願挨餓也不接近餵食者。」最後，相信動物協會的志工透過捕犬圍籬和長期等待才成功捕獲，終於讓那個餵食區域的母狗達到90%的絕育率。

## 第二節 都市邊陲遊蕩犬：臺灣縮影

翻開年度工作資料，盧苑宜在相信動物協會進行調查和行動的區域中，都市邊陲、居民沿河濱生活的的新北市溪州部落和臺北市社子島的遊蕩犬組成、餵養人習慣、流浪犬來源也許最接近臺灣整體流浪犬問題的縮影。

從密度上看，溪州普查估計有193隻遊蕩犬分佈在僅1.93平方公里的面積，調查志工騎機車繞1圈只要10到15分鐘，密度高達每平方公里100隻。而面積相去不遠的社子島加上延伸的河濱地帶，在2.99平方公里有253隻遊蕩犬活動，驚人的密度和溪洲相去不遠。

而社子在長期限制開發下，則呈現工廠、平房、農村、菜園交錯的郊區樣貌，這類所在「放養」才是常態。自由活動的犬隻時常造成菜園農損，以致於毒狗事件不斷上演。住宅外圍的狹長河濱荒地則是流浪犬聚集繁衍的區域。兩個區域都是承受著都市人口壓力的鄉村，卻有著更密集的流浪犬族群。





圖 8-2 飼主餵養自己無心得到的 10 餘隻混種柴犬。

在郊區放養 2 隻未絕育柴犬的飼主，在 4 年內得到了有柴犬輪廓 10 多隻混種犬。(懷生相信動物協會提供)

正如臺中市動保處動保組長周乙琦所說，針對資訊低度流通的區域推廣絕育最為困難，這類區域居民通常年紀較大、整體教育程度較低、甚至更排斥政府人員。光是在網路上宣導無法切入，而現在透過村里長廣播、布告，甚至派出動保處車輛以擴音器宣導，都是正在嘗試的新方法。然而執行和研發的人力都很吃緊。

盧菀宜說，臺灣大學關懷生命社曾協助溪州部落絕育放養式家犬，但隔年又發現更多新生幼犬。一問才發現，部落頭目自花蓮家鄉新帶回的母犬並未絕育，繁殖後分送鄰居，使部落多出 4 隻有生殖能力的母犬。部落成員習慣放養，也沒有為犬隻絕育的概念，成為流浪犬增生的熱點。

盧菀宜開朗地笑著強調，「這時候強調『免費』還蠻有用的。」免費絕育足以成為讓部落居民絕育犬隻的誘因，但搭配晶片登記就需要花費更多心力遊說，許多人認為登記後需要處理麻煩的行政手續，如：持續疫苗注射、死亡註銷。志工們只能經常拜訪、說服，並把握相談甚歡的時機協助飼主完成登記。

部落外圍工廠的放養犬則多是因為工人餵食而留下的流浪犬，在此繁衍至少兩個世代，可見食物來源穩定。除了餵食，工廠人員多半不認為「那是自己的狗」，自然也不覺得有義務進行絕育、醫療或行為管理。盧菀宜苦笑說，「工廠人員大多連協助誘捕的意願都很低，要他們登記為飼主比捉到狗更難。」

相對容易處理的是河濱流浪犬。因為餵食者樂意合作並保持照顧，期待達到100%母犬絕育率。相信動物協會則在溪洲地區1年內共絕育49隻母犬，達到83%絕育率。盧菀宜強調，其中放養式家犬比例高達59%，可見若無絕育計畫，此地的自由犬隻可以輕易繁殖。而這裡的飼養型態、住民想法，是臺灣許多地方的縮影。在不同地區擬定犬隻族群管理計畫時，必須先理解這些人類行為相關面向。

核心區為工廠和住宅交錯，外圍有大片河濱荒地的臺北市社子島也有類似新北市溪洲的分佈型態。相信動物協會與當地志工合作，逐步絕育河濱的大型流浪犬群之後，再進行更困難的放養犬隻家訪工作。盧菀宜發現，獨自餵食流浪犬的愛心媽媽往往比放養犬的餵養人更樂意合作絕育，「或許是因為她們容易發現狗群增加，也可能是因為她們更疲累、更有義務感吧。」

在相信動物協會投入的第1年內，社子島有89%的遊蕩母犬被絕育，其中44%是容易繁殖的放養式家犬，而臺北市動保處在此區域的年度捕犬數下降56%，而幼犬入所量減少82%，可以看出密集絕育的成效。



### 第三節 未竟之處：執行強度與法律依據

懷生相信動物協會在國外取經之後，建構了國內動保團體首見的科學化TNR模式，然而相對於流浪犬持續生育、愛心人士與公務員疲於奔命的區域，成效依然相對狹小。例如從懷生社時期已開始進行TNR的內湖區，3年內有203隻母犬被絕育，其中有70%以上是野犬。而流浪犬通報案件和幼犬入所數在最後1年沒有顯著改善。

盧苑宜認為，如內湖、七堵等面積大、人口密度低，適合野犬生存的空間，沒有接觸到恰當的餵養人就難以有效執行TNR。她強調，「要讓TNR有效、有感，執行強度必須足夠。從國外的成功區域和我們自己的經驗來看，立法之後以政府的資源強力執行是最有效的。然而國內很多團體質疑『TNR』入法會讓流浪動物繼續流浪，但他們怎麼不曾提出其他有效的改善方法呢？」

TNR反對者的主要質疑包含在臺灣社會因素與環境使TNR執行成效不彰、絕育的流浪犬貓將持續威脅原生種野生動物、流浪動物絕育後壽命可能延長等問題、執行TNR區域可能吸引不負責任的飼主前來丟棄寵物等。從動物福利層面來看，遭回置的動物持續暴露在交通意外、風雨、傳染病等環境風險中，處境並未明顯改善。

最強烈的反對理由，是由於臺灣並未禁止餵食流浪動物，而TNR行為經常是由愛心餵食者同時執行，流浪動物在絕育後總是能保有穩定食物來源，族群不會因為絕育快速縮減。且臺灣市區大多缺少天然地理障礙，交通簡便，不易隔絕外來動物或棄養，TNR區域內的絕育率也因此難以確保，反而導致流浪動物繁殖成為常態。

除了民間團體的反對，動物保護法的內容也提高了地方動保公務人員執行TNR的障礙。如臺中市動保處、宜蘭縣防疫所試圖以TNR結合偏區家犬絕育來遏

止流浪犬繁殖，也會在執行TNR的R(回置)步驟時陷入行政於法無據的風險。正如宜蘭縣防疫所股長劉必揚所說，會有被反對者申訴違法行政的憂慮。

動物保護法第14條規定，當收容所內的動物「無從辨識身分，或經依寵物登記或其他可資辨識之資料通知原飼主，自通知之日起超過7日未領回者，直轄市、縣（市）主管機關或動物收容處所得公告民眾認養，或予以絕育或其他收容管理之必要措施。」

法條內卻未說明是否可以將絕育後的動物回置，這是動保團體與各地動保處人員在行政上的困難與掙扎之處。除了認為自己已經處在法律邊緣、行政灰色地帶的劉必揚，臺中市動保處組長周乙琦也坦承，明知現況下只有TNR可行，但是很多作為需要由民間人士來執行。否則公務員將承擔被反對動物回置者控訴「違法行政的風險」。

2017年農委會委託臺南大學行政管理系副教授吳宗憲、亞洲大學獸醫系教授簡基憲等學者執行的計畫「宜蘭及臺南地區實施TNVR政策之試點整體評估」發現，實施TNR8年的臺南市與實施3年的宜蘭縣都透過長期大範圍執行TNR減少流浪犬族群，民眾對流浪犬的排斥感也逐漸降低，但是兩地的成果也都有城鄉差距。

吳宗憲認為，鄉村地區執行絕育減量的效果較差的主因是飼養方式、飼主責任的實踐和資源落差。鄉村地區的飼主不僅習慣將犬貓放養於戶外，進行認領、絕育和寵物登記等觀念也較薄弱，地方主管機關需將公務人力集中投入執行TNR與推廣飼主責任觀念，鄉村地區才有可能與都會區一樣，得到流浪犬減量的成效。

儘管中央研究的結論如此，地方的現實卻如雲林縣防疫所課長胡秋蘭所說，雲林縣在零撲殺的壓力下嘗試TNR使流浪犬減量，「但TNR的『回置』部分和動

保法的內容衝突，因此我們公務員不能親手執行，只能與民間人士合作，提供經費補助或協助宣傳、租借場地。」



#### 第四節 不僅改善動物處境：TNR 促進官民和解

經常和臺中市動保處合作的劉晉佑就是「民間人士」之一。他說，臺中市動保處在中央推動零撲殺法案後開始嘗試合作TNR，從原先經常爭吵轉變為雙方開始合作。他笑說，「雖然知道他們是被逼的，我們還是樂見其成。」

在臺灣之心協會合作之下，臺中市動保處已經在1年內絕育並回置300多隻流浪犬。迂迴執行TNR的方式是，不將犬隻帶入收容所，而是直接將犬隻帶往NGO場地、合作獸醫院甚至志工家裡進行絕育手術。因為進入收容所的犬隻，必須接受認養才能依法離開。

臺灣之心成員甚至偶爾幫臺中市動保處直接處理遭申訴的遊蕩犬，誘捕犬隻絕育後回置。劉晉佑說，「由於我們不是飼主，自然沒有遺棄動物的問題。但動保處人員一旦帶狗回收容所，就不能回置。動保法規定動保處不准TNR，只能收容。可是收容所早就爆滿了。」

實際上，臺中市動保處並不是不論狀況地拒收遊蕩犬，發現威脅人類的犬隻依然會捕捉收容。但是遭遇到「居民不喜歡」的回置難題，民間團體就發揮意外的效果。

劉晉佑說，「碰到那種只因為個人偏好反對回置的人，我們就會和動保處彼此掩護，互推太極說狗是對方放回去的。反對者不知道要找誰究責，罵幾句發洩完就沒事了。」現在臺中市動保處已經開始嘗試自行執行絕育手術並回置流浪犬，周乙琦說，「我們沒有因此被控告，但風險一直存在。反過來看，儘管有風險，同仁們認為這才是有出路的方法。」

劉晉佑說，這種狀況是在立法之前的過渡期必然發生的，政府動保單位的捕犬人力和設備依然比民間團體多，但是長期和餵養人處在衝突狀態，缺乏合作的成果。透過臺灣之心的合作改善餵養人對動保處的觀感後，餵養人樂意通報TNR案件，許多大型野犬族群可以逐漸絕育。政府單位也可以擺脫「舉報、捕捉、收容」的被動循環。

在宜蘭，缺少民間合作對象的劉必揚則對臺灣之心協會與臺中市動保處的合作感到羨慕，他說「宜蘭沒有有力的動保團體，所以行政和輿論上都沒有支援。縣長雖然給予防疫所行政的自由，不會禁止TNR，卻也不擔保被起訴『未依法行政』的責任。每次在防疫所裡進行TNR，都難免想到被起訴怎麼辦？」

劉晉佑的同事，臺灣之心協會秘書長戴儁哲則說，早就開始執行TNR的協會成員也抱著擔憂，「領收容所犬隻出來TNR，可能就被起訴遺棄動物或是某天犬隻破壞財物、出車禍而被控告。」因為最初各地動保機關都要求領取犬隻必須登記為飼主，即使他們知道領出者是以TNR為目的的動保團體。

國內迄今沒有動保團體或政府單位因TNR犬隻遭到正式起訴，地方動保機關也逐漸接受動保團體TNR犬隻「僅登記編號，不登記飼主」的妥協方式，但是戴儁哲認為TNR進入動保法才能讓有心改善流浪動物問題的公部門能夠果斷行政，配合民間團體加速解決流浪動物的痛苦。

而無意行動、苟且於舊方法的政府單位也才會因此被檢討、改進。戴儁哲說，某些中部縣市的防疫所在零撲殺上路、收容所爆量後，就決定不再捕捉遊蕩動物，即使是絕育也不進行，「成為執意擺爛的公家單位。而一直受苦的就是當地的流浪犬和愛媽。」

他分析說，TNR需要明確入法才能讓公部門依法編列足夠資源進行大規模絕育，在面對放養犬飼主時，也更有法律基礎足以要求、遊說對方。現行法規讓公

務人員無法安心執行TNR，「甚至在壓力下要求帶流浪犬來絕育的愛媽登記成為飼主，可是這些愛媽都是已經為流浪動物付出額外心力的人。為什麼還要求他們承擔更多？」

目前動保法第14條第4款規定「中央主管機關應編列經費補助直轄市、縣（市）主管機關設置動物收容處所，辦理絕育、認領及認養等動物保護相關工作；其設置組織準則及公立動物收容處所管理作業規範，由中央主管機關定之。」並未說明能否回置以及經費編列之比例，以至於某些收容所得到經費，卻無法用於絕育回置之用，僅能更新硬體設施。

曾經與夥伴前往美國、歐洲研究當地流浪動物控制策略的郭璇對此問題則強調，「成功以TNR改善流浪狗問題的城市，都有當地政府對絕育進度表的重視和大力支持，而背後的基礎就是TNR 12億地方補助款，卻都安排用來建造收容所。若不靠明確的法條推動行政，就沒有夠強的絕育行動，問題永遠不會改善。」

對零撲殺政策上路帶來的行政壓力，農委會動保科長江文全表示，很多地方動保單位提早準備，但初期都把資源人力用來改善收容所環境和加強認領養。他認為長期重點應該擺在積極的源頭管理。

江文全說，「其實動保法公告以來，臺灣流浪動物保護狀況有逐漸改善。收容所人道處理從70%下降到12%，送養率從13%提升到75%左右。」

他也坦承，零撲殺上路至今，地方收容所送養率天花板已經浮現，而流浪動物政策成為輿論戰場，動保機關面臨「父子騎驢」困境，一面得設法減緩流浪動物與人類的衝突，一面保護動物福利，同時還無法重拾降低收容量的最後手段「撲殺」。

但是對主管全國動保行政資源與規範的農委會來說，絕育與 TNR 卻未必是他們最優先的考量。

有別於強調絕育的街頭動物的「臺灣之心」、「相信動物」等民間團體論述，江文全認為，已經在街頭的流浪動物其實是「下游」，真正的「源頭」是寵物繁殖業和寵物飼養者。因此加強業者管理與飼主責任是農委會的兩大目標。期待寵物歸戶、寵物絕育、寵物登記3大目標在六都可以達到85%、一般縣市60%以上，全國超過70%。他說，「寵物不僅絕育、登記飼主，還要『進入戶籍』才是讓毛小孩成為真的家人。」





## 第九章 父子騎驢——中央主管機關的無奈

本章摘要：

1. 農委會動保科長江文全認為，流浪動物最上層的源頭是寵物繁殖業，街頭上的流浪動物並非流浪動物增加的主要來源。非法繁殖業者會任意遺棄動物，並避免寵物登記以減低成本。
2. 江文全認為國內缺少執法資源取締非法繁殖業者，同時消費者缺少飼主責任觀念，以至於非法繁殖業者在寵物市場中總是有利可圖，難以消滅。
3. 江文全指出，行政實踐、社會實踐才是改善流浪動物問題的關鍵，而非精緻化的法條。動保法多次修正，都並未帶來明確效果。
4. 江文全認為「因地制宜」地進行流浪動物絕育是必然的策略，因為各縣市的民情、環境不同，政策導致的反應自然不同。
5. 臺北市動保處技正林修億則認為，「因地制宜」是中央動保機關推卸重擔至地方政府的藉口，地方政府無法獨力承擔零撲殺之後的流浪動物問題。
6. 臺灣社會對流浪動物的觀念過於分歧，以至於絕育和撲殺都難以大規模實施，禁止餵食流浪動物的法令也難以推行。政府機關被輿論拉扯，難以大刀闊斧地施政。
7. 農委會於 2018 開始計畫補助地方政府進行流浪犬貓 TNR，但是 TNR 不僅需要經費，也需要處理「人」與「法」相關問題。堅決反對動物回置的社區居民，以及公務員回置動物的違法行政風險，是增添經費無法解決的。
8. 由農委會函釋動保法，確認動保處回置絕育動物並未違法，是能確實增進地方政府 TNR 成效的途徑。農委會僅提供經費補助地方政府「因地制宜」絕育動物，並未採取效果明確，但可能招致批評的函釋。

## 第一節 政策理念：寵物業管理到飼主責任，官民合作控制源頭

江文全無奈地說，「多年來動保團體都罵政府是劊子手，殺了上萬隻貓狗。不是只有收容所被這樣說，中央官員也一樣。還好源頭控制的共識逐漸達成，現在動保團體也會邀我去講座分享經驗。」

他說，官方與民間動保人士的共識，就是透過源頭控制、認領養、飼主責任教育等策略來改善流浪犬問題。對於流浪動物問題的執行目標則是提高環境容忍度、處理民眾的反感、加強捕捉、收容、認領養，形成一個行動循環。他強調，「這需要縣市政府、動保團體一起加入才能運轉、改善現況。農委會當然盡力協助，但不可能獨力完成。」

問起實際執行效果，江文全坦言，即便法律已有規定、公告，社會大眾對於寵登、絕育的意識仍不高，需要透過各種網路、實體途徑加強宣導。農委會歷年辦理「全國家犬絕育大賽」，鼓勵縣市防疫所與村里辦公室合作推廣寵物絕育與登記。除了獎勵政府機關積極作為，更重要的功能是對民眾、地方公務員推廣絕育與飼主責任的重要性。

對於飼主責任觀念的推動困難，江文全說，「臺灣人對寵物認知有差異，飼主責任跟動物福利觀念懸殊，每個人都有各自標準。」而動保法雖規定寵物登記、絕育等義務，但飼養寵物時沒有門檻，只要依法登記的成年人都可以成為飼主。他懷疑，這種低微的限制無法讓飼主真正重視自己飼養的動物。

對寵物繁殖業，江文全認為問題在於執法力道。現有700家業者取得許可證，但是小規模、躲在暗處的家戶繁殖與非法繁殖業者依然可以透過迂迴管道販賣動物獲利。江文全嘆氣說，「國人大多缺少確認寵物合法來源、動物福利的概念，通常只是看動物可愛就買回家，違法業者成本較低，更有利可圖。」

社會成熟度尚未跟上法規內容，江文全說政府只能加強執法。但是目前各地動保檢查員將近一半是約聘雇人員，流動率相當高，且缺少強制檢查的權力。動保員常常剛開始熟練於職務，就因為工作壓力而離職。他認為，除了改善動保員待遇，設立具有偵查權力的專責動保警察，搭配檢舉獎金鼓勵全民監督，才能實踐法規，管理寵物繁殖源頭。

## 第二節 機關內部：議題邊緣、待專業分化

江文全說，政府在動保議題上不積極、資源分配位居末座，是因為不分政黨的執政者都以「經濟」為主要訴求，回應選民。與產業、國民收入無關的動保算是邊緣議題，在編制地位、預算分配上自然不受重視。

畜牧專業出身的他語帶無奈，「動保科設於農委會畜牧處之下，但是流浪動物問題超出畜牧知識範圍。原本管理畜牧動物福利的機關面對大量都市寵物、流浪動物問題，是無法獨力解決的。」未來行政院組織改造，農業部下可能成立動物保護會專職處理相關議題。但江文全強調，流浪動物議題涵蓋跨領域知識，需要跨部會、中央與地方合作協調才可能全面改善。

對地方政府的合作模式，江文全認為：「除了給予補助，要求地方政府的收容所管理透明、資訊公開，促進送養與絕育。是農委會的主要目標，也是收容所最常遭到民眾質疑的部分。」意即公布收容所在養量、最適收容量、超量收容比例、所內傳染病狀況等資訊，讓民眾、動保團體能了解所內狀況，協助改善收容環境，中央政府也能根據數字對收容所提出預警。

## 第三節 地方實踐：因地制宜，源頭繁殖最優先

境、動物族群特性，找到可以讓居民接受，同時保有動物福利的方法。這需要仰賴地方政府提供預算與人力，並由地方動保機關發展有效的在地策略。」

他舉例說，「例如臺南市很早開始執行TNR，很多動保團體認同。但是在某些區域一直無法得到居民接受，人犬衝突還是難免。」江文全強調，「對每個地區都用一視同仁地套用管理方法，成效就會被稀釋。各地還在設法發展各自的方法，都還不成熟，這是現在的瓶頸。」

地方狀況不同，政策重點也就不同。而農委會能做的，主要是提高動保預算，以補助地方政府執行源頭管理。且不同縣市的資源與難題也不一，江文全解釋，農委會逐年增加的補助中，對資源稀缺的縣市補助更多，並非齊頭式平等地看待地方問題。

放眼全國流浪犬分佈，江文全坦承，流浪犬調查數字只是模糊掌握現況，是參考用。重要的是地方政府找到優先處理的熱區，「例如通報案件特別多、流浪犬繁殖量大、穩定有人餵食，或是流行放養動物又不絕育的地區。」並調查當地環境、民眾對流浪犬容忍度，才能投入絕育、回置及建立飼主責任。以免陷入做白工、努力還被批判的窘境。

他苦惱地說，「各縣市民情不同，飼養方式就大異其趣。臺北市不會看到農業縣市四處可見的放養家犬。農業縣市也沒有都市化區域的街貓問題。而山區、國家公園才會遭遇流浪動物與野生動物保育的衝突。農業縣市可以將收容犬隻轉化為工作犬，都會區就缺少這種機會。」

江文全提醒，除了絕育，所內動物送養方式也需要因地制宜，甚至跨區域合作。例如因應地區產業與機關特性，挑選、訓練工作犬讓農場、魚塢、果園、監獄、派出所、學校等單位認養，提高領養率。

他分析，「農委會不僅發現地方送養量出現75%左右的天花板，也察覺其中約5分之1犬隻是被重複大量領養者帶回。但我們沒辦法追查領養者是不是私人狗場或繁殖業者，動檢員就算發現是私人狗場，也無法強行進入評估環境。」法規並未限制大量認領養或給予農委會調查權力，他們只能督促地方政府落實追蹤機制，但是地方單位同時也受限於人力不足和流動性太高的施政困應。

在流浪動物相關議題中，江文全認為現階段最迫切的是管理「源頭繁殖」，而超量收容、禁止餵食、野生動物保護等爭議則有待各縣市各自折衷、透過動保自治條例管理，度過臺灣流浪動物問題的過渡期。他強調，「若想要降低流浪動物族群，長期而言應該要禁止餵食行為。很多國家立法禁止，但是我國民情目前很難接受，餵食流浪動物主要被當成會有善報的善行。」

#### 第四節 比 TNR 更快速有效：禁止餵食？

面對超收和難以節制的犬隻流量，苦惱的臺北市內湖動物之家所長林修億對中央政策提出質疑，「其實臺灣社會的狀況還無法進入零撲殺。相對於先進國家，缺乏配套的零撲殺就像是小孩開大車。」他認為，比起在擁擠的收容所終老，動物接受人道撲殺「其實沒有痛苦，而我本人以獸醫的角色來說也沒有太大的精神壓力。撲殺的判準應該立法決定，而不是由獸醫個人承擔。」

對於「源頭減量」的方法，林修億認為：「教育是最重要的，動物絕育與飼主責任的觀念需要推廣。」此外他認同江文全「禁止餵食」觀點，他說，「比起 TNR，更快速有效的方法是立法『禁止餵食』。我相信流浪狗失去原本的食物來源，入冬之後就會大量減少。反之，鬆散的 TNR 配合餵食則會形成『流浪犬常態化』。」他強調，在流浪犬問題相對輕微的英國，「不餵食流浪動物」是普遍接受的觀念。



圖 9-1 灣裡動物之家附近的街貓在所內獸魂碑旁吃午餐。

所內員工不僅以獸魂碑紀念所內死亡的動物，也同時絕育、照顧餵養附近的街貓。（林任遠拍攝）

「大量減少」或許可以減輕收容所壓力、讓流浪犬消失在多數人眼前。但是「減少」過程中帶來的痛苦與衝突將由誰承擔？而這麼做與直接撲殺的差別何在呢？

惋惜「收容所功能已經被民粹毀壞，過度多工而導致疲於奔命、飽受批判。」的林修億並未解釋這些衍生問題。對於自己的任務，他下了沈重的結論：「以現在的醫療技術，沒有不能醫療照護的狗，只有資源的限制與取捨。而現實是，公立收容所資源遠遠不夠照顧行政區域內的流浪動物。」

雲林縣防疫所課長胡秋蘭則認為，餵食者提供流浪犬生活的基本營養需求，卻無法像一般飼主「負起責任，透過長期互動來糾正動物的危險行為，讓周遭居民與動物暴露在風險中。」她強調，「真正的愛心不只是餵食，還要付出醫療與照護。」因此，胡秋蘭也認同禁止餵食可能是流浪動物減量政策的理想方式。

## 第五節 修法爭議：父子騎驢不如落地實踐

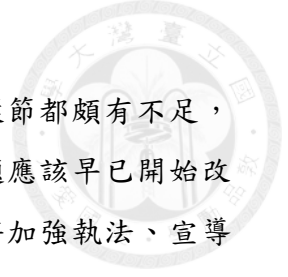
面對TNR入法爭議，江文全強調，多次修改動保法，推動寵物繁殖管理、零撲殺、飼主責任，代表行政機關願意和動保團體、民間輿論溝通。「但是現實殘酷，動保領域能分配的政府資源有限，必須專注在特定方向。在行動之前得先確認，政府機關、民間團體的明確共識到底在哪裡？」

他解釋，臺灣法規模仿英國不允許街上有流浪動物，需通報捕捉收容。卻又在流浪動物源源不絕的現實下，局部實行TNR、容許流浪犬常在街頭的義大利模式，兩種模式在臺灣社會混合糾結。

江文全加重語氣反問，「臺灣採用混合策略，到底是進步，還是走向災難？」政府修法公告零撲殺之後，法規和輿論依然不允許街頭出現流浪犬，收容所依然必須處理，但是現有收容量明顯低於流浪犬數量，爆滿是必然的。

他緊繃地說，「那麼要開啟撲殺，接著進入嚴格飼主責任制，街上乾淨沒有狗。還是實踐零撲殺，但是流浪犬常態化？優先議題到底是清除流浪犬、還是確立流浪犬生存的福利？社會目標不一致，這是我們最大的難題。」

江文全認為修法爭議就和農委會推動飼主責任遭遇的困難相似，在於參與者的認知差異無法達成共識。他說，比起修法，「有法規卻不能實踐才是最大的問題。動保團體把焦點擺在修法上，但是修法10多次，我們在行政實踐與社會實踐的程度卻遠遠跟不上修法速度。」



江文全說，各動保團體都認為政府對流浪動物政策的每個環節都頗有不足，但是若依照法規內容實踐飼主責任和管制繁殖源頭，流浪犬問題應該早已開始改善。現在臺灣有日漸細緻化的法規卻無法說服大眾跟隨，還有待加強執法、宣導和教育。

他略顯無奈地說，「我們聽到各種訴求同時出現，有些重視街頭動物生存，有些希望全部捕捉收容以保護野生動物，甚至有人提案用大撲殺作為解決手段。這些提議莫衷一是，我們作為中央政府機關就在各種矛盾意見中陷入父子騎驢。」他認為，這就是動保政策最狹窄的瓶頸。

## 第六節 地方與民間質疑：中央鼓勵卻不負責

長期與地方動保單位合作的志工蘇先生指出，2018年3月農委會通過核定的「犬貓絕育加強計畫」中數次提到由地方單位「就轄內狀況規劃TNVR」，以控制流浪動物族群。而農委會則給予補助款項、協助建立TNVR

蘇先生說，這樣的計畫相對進步，但是缺少絕育款項補助、動物餵養制度，並不是過去地方政府不採納TNVR的主因。他說，「地方防疫所經常選擇消極的處理方式，因為可以安全退守到最基本的動保法規範和行政習慣下，少做少錯。過往是被動捕捉撲殺，現在是被動捕捉收容，甚至刻意不捕捉，放任人犬衝突。」

至於願意配合施行TNR的愛心人士，大多是觀念比較進步、能被說服的一群。他們原本就比較能接受乾淨餵食、挑選特定區域與時段避免擾民的餵養方式。不太需要政府協助建立制度。反而是只餵食卻不願配合絕育的愛心人士，經常與TNR志工起衝突。



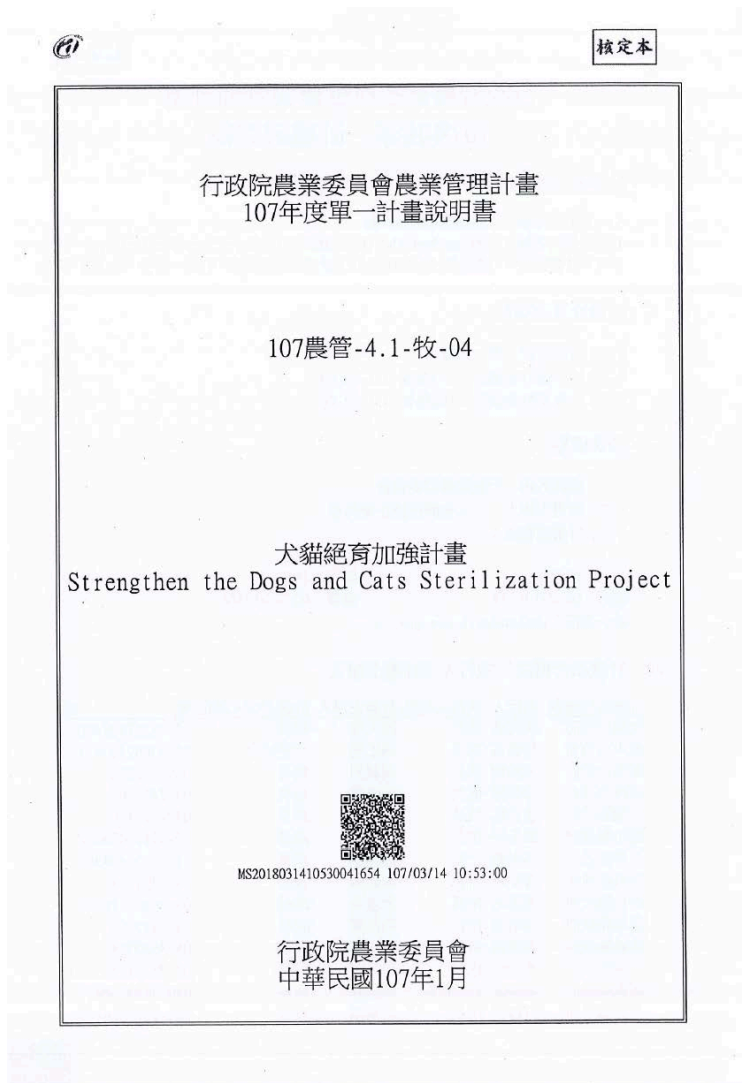


圖 9-2 2018 年 3 月核定的農委會犬貓絕育加強計畫書封面。  
農委會在其中對流浪動物源頭減量、TNR 策略展現超越以往的積極態度。(蘇先生提供)

蘇先生無奈地說，「木柵河堤一帶甚至有愛心媽媽揚言要提告 TNR 志工，說志工『偷走』她的狗去結紮。但如果是她的狗，放養而不絕育根本違反法律要求的飼主責任。後來雙方在派出所花了整個晚上才解釋清楚。」他認為，面對這種不合作的餵食者，政府應該要明訂行政規範，讓公務員能依法行政地將動物帶回絕育。

細看此計畫，4項「擬解決問題」之一包涵「為加強犬貓絕育，決議突破按隻補助方式，以創新多元方式辦理……請各執行單位加強高風險、偏鄉等重點區域野放犬貓為本計畫絕育重點目標，並請其就轄內狀況規畫適地適性之犬隻族群控制辦理方式。」正符合江文全所說的「因地制宜」絕育策略。

而在計畫「加強犬貓減量絕育」目標中，也列出「協助社區辦理有責任照養制度之TNVR」。計畫「年度目標」則包含「由地方政府評估所轄以TNVR處理流浪犬隻效益，並編列預算辦理。本會協助其推動TNVR執行區域建立愛心人士照餵養責任制度。」並在實施方法與步驟中明確指出第4點為「流浪犬貓TNVR。（由地方政府評估辦理，加強執行期間：7月與10月。）」

這樣的計畫展現了農委會支持地方動保機關以TNR等絕育方法的政策方向，從動保團體到地方政府應該樂見其成。

但身為地方動保官員的林修億不這麼認為，他質疑「農委會依然將TNR最麻煩的部分推給地方，卻宣稱有解決問題的企圖。他們經常要求地方提出方法，但地方資源其實還不足以達成中央與動保團體的期待，從人力到經費都是。」

## 第七節 函釋未隨補助來，違法風險由地方承擔

林修億指出，這樣的計畫雖然補助TNR經費，卻沒有為公務員和地方機關提供主動執行絕育回置的法律依據和人力，承受居民反對批評、甚至遭到訴訟求償的風險依然由地方單獨承擔。他凝重地說，「我很討厭所謂『因地制宜』的說法，每次聽到都覺得是中央在推卸責任。」

經常參與NGO動保法修法倡議的志工蘇先生則指出，公務員擔心主動進行TNR行為不受法律保障是合理的，即使在「動物保護自治條例」提出TNR為減量策略的縣市，往往也只是規定可以補助TNR，而非派員執行，因為回置行為可能

違背動保法內容。(動保法條文中並未提及「回置」，僅於第14條指出，收容所應「收容及處理」被捕捉之遊蕩動物。)

他解釋，「農委會鼓勵地方動保機關『因地制宜』執行TNR，卻不優先採用『函釋』動保法方式確立TNR之正當性與必要性，表現一起承擔責任的態度。這樣地方公務員當然會擔心要自己承擔違法行政訴訟的後果。」

蘇先生認為，農委會擔心推動TNR入法會被反對團體批判接受「流浪動物常態化」，連函釋都不曾發出。卻又期待依賴地方政府各自設法進行因地制宜的TNR，減輕收容所壓力和流浪動物問題，同時自己不需連帶承擔責任，遭受的反對聲浪最小。這種做法無法由中央領導地方，嘗試新的政治實踐。

正如江文全所說，農委會資源有限，各方意見蜂擁而來，他們只能在種種要求間尋找狹窄的共識，以最源頭、無人質疑的飼主與繁殖業者為減量目標。面對正在繁殖的流浪動物卻呈現父子騎驢、無法前進的窘態。

TNR、消極回應民間需求或以扭曲手段減輕工作壓力，臺灣流浪動物減量與紓解收容所壓力的路程也隨之蹉跎停滯。

## 採訪後記



從文獻探討開始，本篇深度報導論文就讓我察覺流浪動物問題相關人士的處境比想像中複雜。例如：長期被愛心人士和動保團體批判為「劊子手」的收容所獸醫師，不僅在臺灣出現以安樂死藥物自殺的個案，在許多動物福利規範較明確的先進國家居然也有較高自殺率。我想這是許多批判者在為他們貼上標籤、質疑人格之前沒有考慮過的現實。

本篇報導希望能從不同參與者的角度觀察TNR作為流浪動物問題新解方的可能性和利弊。「人道處理」、「收容」、「送養」是過去社會主流與主管機關對流浪犬歸宿的想像和策略。在動保法修正後，公立收容所容量相對於流浪犬數猶如杯水車薪，法律改變，卻依然肩負重任，面對流浪犬問題的收容所員工以及官員勢必要嘗試各種新方法。

採訪中最讓我驚訝的，是公務員對流浪動物問題與輿論波動的無奈。過往被動保人士認為掌握行政資源、法令詮釋等權利的各級動保官員，常對收容所超量、動物處境惡化展現出焦慮、卻又動輒得咎的困擾。他們不僅常以個人身份承擔外界的指名攻擊，也很憂慮輿論對政府機關的批判逐級影響到自己，在輿論和上級要求間進退維谷。

相對於政府機關，動保團體推廣TNR及偏鄉動物絕育的行動一直領先，不同團體之間也出現許多細節上的差異與討論，例如與寵物絕育分流、絕育後的照護以及餵養者的問責程度。這些已經浮現的流浪動物族群管理議題，都值得政府權責單位或是在乎社區動物狀況的人士吸收思考。目前較大規模的TNR多由政府補助、協辦，而需要考量的細節則是由NGO決定執行方式。

政府進行TNR                      NGO的TNR募款卻逐漸減少，政府相關部門如農委會、縣市防疫所必定逐漸增加執行、補助TNR的數量，以彌補民間資源的空缺。若不先確立施行的細節規範，在計劃進行中必然會因為外界批判質疑而停滯猶疑，那麼密集絕育流浪動物的時機與效果又將錯身而過，只會得到更多等待絕育的動物。

在採訪過程中，經常讓我困惑的是獨立的愛心人士。他們的動機、行為與意見無法單純用理性分析，例如僅因為郊遊時瞥見可憐的流浪犬，就開始長達10年在山區的照顧餵養，連膝蓋都因為長期負重登山而受傷。或是平常隨和友善的人，會因為被禁止餵食而與里長爭吵，堅持己見。

愛心人士經常對流浪動物展現出具迫切性、義務性、捨我其誰的照護姿態，他們大多對TNR後知後覺，也在意自己熟識的動物遠多於流浪動物問題。但理解絕育對動物的好處之後，他們又往往成為十分積極的TNR執行者與推廣者。

在認同流浪動物福利的前提下，這種範圍狹小、具高度情感依賴的愛心行為，終究是一種善。而且也能透過宣導教育成為改善社會問題的重要助力。

比起反對者口中「不負責任的放養者」，他們更像是都會化時代之前的舊式村里善人，用僅有的能力供應更弱者溫飽。比起要求他們飼主責任，或禁止餵食引起道德情感衝突，與他們合作進行TNR可能是最低成本、可達成共識的方法。

如同至今依然有冥頑不靈的愛心人士不願意絕育流浪犬，或是某些收容所停止捕捉流浪動物以自保。不論支持TNR與否，流浪動物議題相關的每個人都必須做出選擇與判斷，否則動物繁殖、遭遇都會風險、與人相爭的問題會持續膨脹。

本篇深度報導論文期待的貢獻，是提供在意臺灣流浪動物TNR的讀者在判斷與行動前得到更多層面的資訊與思考。尤其是將流浪動物視為「社會問題」，必

除之而後快的道德化立場，是否已經連帶形成公共資源空轉、公務員承受過多壓力而扭曲、甚至正當化撲殺動物的精神退步等真正「社會問題」。





## 受訪者名單

姓名	身份	備註	採訪日期
崔美瑛	TNR志工，桃園市中聖里長	於里內主動推行TNR	2017/12/27
鄭女士	TNR志工	欲捕捉絕育的幼貓遭桃園市動保處人員丟棄	2017/12/27
蘇先生	TNR志工，動保倡議志工		2019/8/3
張鼎碩（化名）	愛心餵食者，TNR志工	遭新北市動保處冒名棄犬。	2017/10/20
林櫻花	愛心餵食者，TNR志工		2017/8/13
吳淑芳	愛心餵食者，送養志工		2018/1/10
黃郁惠	愛心餵食者		2018/1/10
柯慧美	愛心餵食者		2018/1/10
莊先生	里長，反對流浪動物回置	因安全理由反對	2017/12/19
邱女士	一般社區居民，反對流浪動物回置	因衛生理由反對	2017/12/2
陳冠宇	大學生，反對流浪動物回置		2017/11/8
吳宗憲	臺南大學公共行政系教授	引入收容所人員「同情疲勞」理論	2017/12/9
林荀龍	中興大學獸醫系教授	與地方政府合作執行下鄉絕育	2018/2/5

江文全	農委會畜牧處動保科長		2019/9/5
周駿男	臺南市動保處動保組長		2018/1/11
周乙琦	臺中市動保處動保組長		2017/10/6
林修億	臺北市動保處技正	兼任內湖動物之家所長	2018/2/26
劉必揚	宜蘭縣防疫所第六股長， 獸醫師		2017/4/26
陳文進	宜蘭縣防疫所長		2017/4/26
林鳳琦	臺南市灣裡收容所獸醫師		2018/1/11
劉晉佑	臺灣之心愛護動物協會執行長		2018/2/25
戴雋哲	臺灣之心愛護動物協會秘書長		2018/2/25
盧菀宜	懷生相信動物協會公關長	獸醫師，創會成員	2018/3/1
郭璇	懷生相信動物協會執行長	獸醫師，創會成員	2018/3/1
范長春	桃園市獸醫師	與中聖里合作進行街貓絕育	2017/2/27
胡秋蘭	雲林縣防疫所課長		2019/9/12





## 〈報導企劃〉



# 第一章 緒論

## 第一節 報導動機

我自有意識以來就在動物醫院成長，在能夠提得動約克夏、博美等小型犬提籠、勉強能牽大型混種犬的年紀，就在醫院裡面協助獸醫師父母處理醫院雜務。在小學3年級之前，我每天和不同犬貓相處的時間長度都接近於在學校與同齡朋友的相處。所以自孩提階段，我就一直體會、觀察、了解犬貓等同伴動物的種種情緒是猶如解讀他人情緒一般的情感活動。

然而會進入獸醫院的動物大多是有傷病在身的，但是我很少看到動物因為傷病本身展現出痛苦、沮喪、暴怒等負面情緒。最容易讓牠們展現出負面情緒的，往往是認知層面的原因。被強迫進入不適應的環境、被危險的人或動物靠近、飼主離開等等。那些因為車禍而半身不遂、因為犬瘟熱而體溫升高、腳掌硬化的流浪犬，往往直到安樂死前一刻都對我展現出信任與友善。

因此相信同伴動物具有意識、能建構對未來的期待、建構與人類的情感、能感受痛苦（甚至認知層面多於感官層面），對我來說是出於大量親身經歷，不必尋找文獻支持的信念。

年紀稍長之後，我父親以獸醫師的角色參與許多動保社團與運動，他經常向我討論動保議題的相關角色及活動，從地方愛心人士、動保團體、政府機關、學者、立法委員在動保議題相關各場域的角逐與活動。而我父親作為基層獸醫師，大量接觸流浪犬問題之後選擇參與的動保路線，是TNR（Trap, Neuter, Return/Release）。將流浪動物捕捉後施行絕育手術，並施打疫苗，之後放回原本

的生存空間。回到原本棲地的流浪動物失去生殖能力，不會讓族群增加，也避免因為繁殖行為引起的社區民怨，如追逐打鬥、吠叫、騷擾寵物、四處遊走覓食等。也因為原本棲地的居民和犬隻已經過長期磨合，相對於捕捉後撲殺或移置空區新的棲地區位（Niche）吸引新的流浪動物進駐，絕育後回到原棲地的犬隻對居民造成困擾的機率更小。

將既存的流浪動物視為能夠感受痛苦、感受和利益應該被重視的主體存在，因此應該選擇TNR做為流浪動物控制的最佳方法，是我和父親不必爭辯的共識（我們在許多其他議題上經常必須爭辯）。

透過父親的轉述和媒體報導，我了解到有許多運動者、學者、官員並不支持TNR，其中也有來自我出身的生命科學院的對於原生生態完整性優先的論述。

作為公民和新聞所學生，我認為自己有必要盡力了解這些觀點以回應自己對流浪動物的關懷。但是，隨著了解這些觀點，我也逐漸發現許多反對TNR的論述幾乎完全符合幾種經典模式：3種Hirschmann定義的反動修辭。

身為一個在台大生命科學院和社會科學院受過訓練的學生，我經常對我父親提供的非學術性論點和判斷感到懷疑。畢竟先投注大量資源進行犬之族群調查、街訪意見調查，再行研究如何處理流浪動物、設計TNR策略，才符合我受過的科學訓練。

若要對自己所學誠實，那我就必須以懷疑的眼光看待目前的TNR運動。而同時浮現的困難是，那些既有的反對論點，經常不只是缺乏學術根據地可疑，而是帶著自相矛盾的破綻或是故作無知的冷漠，以至於我無法輕易挪移來支持自己的懷疑。尤其那些TNR支持者往往是長期的流浪動物相關第一線工作者，而反對論述則經常來自公部門和學院的辦公室，這樣的意見分佈更讓我擔心自己的懷疑是去脈絡化的科學主義情結。



因此，我是帶著情感對TNR策略的支持，以及理性上對TNR策略的懷疑，兩種矛盾的深刻感受開始對這個議題進行研究和採訪。

## 第二節 報導目的

在可得的文獻之外，其實國內已經有相當多動保團體、獨立愛心人士、甚至地方政府部門進行數年的區域流浪犬TNR。在國外不乏成功的TNR範例，而國內某多市區對流浪貓的絕育也相當有效。但是流浪犬至今則尚未得到公部門直接挹注資源大範圍施行有效TNR的處置。

對於公務人員而言，依循往例、遵照條例章程作業是工作壓力最低、最安全的做法。然而在流浪動物問題上，過去的錯誤政策導致問題不曾稍減，動保法迄今成效低落，而負責處理此問題的主管機關農委會則同時擔任著提供國會流浪動物相關資訊的會議、研究主持者。這種結構可能生產出許多有利於農委會官員的立法資料，讓流浪動物相關法律一如既往，官員得以保全最輕鬆的工作方式，同時過往的錯誤不必受追究。即令監察院早已發出糾正案，農委會對流浪動物問題投注的資源與研究依然缺乏成果。

在持續忽視流浪動物利益與地位的動保法招牌下，不受保護的不僅是在人類社會邊緣求生的動物，還有那些出於情感訴求、道德原則而投入大量時間、精力甚至是社會成本的動保人士。動保法若是完善且確實，自然也不會有那麼多或默默耕耘、或義憤填膺、或披星戴月的動保人士在社會上活動。

本報導的目的在於揭露在動保法將流浪動物及TNR法制化之前，哪些地方政府已經實施TNR措施，這些官員出於何種理由選擇TNR、實際的實施過程以及成效。所有地方政府實施TNR都必須尋找合作的NGO組織，本報導也將關注這些

NGO組織和政府的合作模式，探究公私部門合力處理社會問題的實際脈絡、利益與困難。

除了實作者，本報導也將採訪流浪動物議題研究者及獨立工作的愛心動保人士，發覺愛心人士的內在動機、外在行動以及困境，並透過比較多方觀點了解從不同角度和資訊架構之下的多元TNR觀點。

由於我的父親參與推動TNR相關議題，故本報導應接受較高標準之報導倫理檢驗和自我要求。除支持TNR的官員和動保團體，我也將採訪反對TNR之官員、動保團體、學者，並給予足夠篇幅之報導。

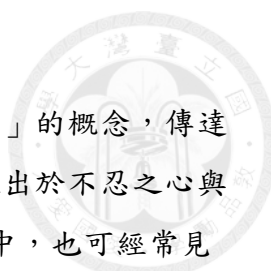
在報導之前，我也應先揭露自身立場（而非強調中立），主觀方面出於能夠感受到流浪動物的痛苦以及尊重其利益，TNR是我最支持的流浪動物減量策略。而文獻整理的結果和自我理性的選擇上，也是如此。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 倫理、法律下的流浪犬

1條第1則：「為尊重動物生命及保護動物，特制定本法。」直率地開宗明義表明制定法律的目的。但是尊重動物生命、保護動物的理由在動保法中並未被提及，在憲法中也無法找到其來源。

動保法是否有如李茂生（2003）所批評，是在「與現實社會文化脫節的情況下使用嚴刑峻罰」的超脫現實無用法典。或是其實有明確的理論正當性與支持社會中愛護動物社群文化之可能，而非拘泥於既有且片面「社會文化」對動物的淡漠與殘忍習慣？



在我國傳統思想上，佛家透過「眾生平等」、「萬物皆有佛性」的概念，傳達了動物與人的平等權利觀。儒家則主張人比所有動物高貴，但人出於不忍之心與仁慈，不應對動物殘暴（林聖蘋，2007）。但是在傳統社會文化中，也可經常見到將動物單純作為物品，無視其痛苦的殘酷行徑，如神豬、鬥雞、鬥狗競賽等（李茂生，2003）。

### 第一項 工具與物品論

在20世紀之前，人類社會的主流思想及產業、學術機構大都將動物視為是人類的財產，不具有法律上的權利及主體地位。動物所有人可任意處分動物，如同可以做為交易客體的其他物品財產。人類也可以決定動物的存亡，如果動物所有人欲終結動物生命，動物就只能任人擺布，毫不受保護地面對死亡。

至於偷竊或傷害他人飼養管理的動物，受法律懲罰的原因是侵害飼主的財產權，而不是基於動物生命本身的價值、利益或權利，去評價人類行為對動物的傷害。也就是以「人類中心主義」進行對動物的價值判斷、關懷與管理，將動物徹底視為尋求人類利益的工具。少數認為不應虐待動物的論點，是基於「避免類似殘虐暴行擴及於人類」，而非保護動物本身（Regan, 1987. Singer, 1995）。

我國雖有動保法之制訂，但由於民法將動物劃歸為與一般無生命之物等同，致使於我國法律體系中，動物之法律地位仍為動產，此由「動物傳染病防治條例」第5條「本條所稱檢疫物，係指前條所稱動物及其血緣相近或對動物傳染病有感受性之其他動物」規定動物為檢疫物即可得知。因此，我國縱然通過動保法，但動物之法律地位也無法得到明確提升。

現代國家民法受啟蒙運動、政治上絕對主義之影響，建立於理性主義之上。

以倫理學上之人格主義為精神基礎，係以人為本之民法，故乃以人為權利義務之主體。物（動產或不動產）為權利義務之客體，由人支配與利用物。而動物雖具有生命，但在現代民法人物二元劃分之架構下，法律自無從賦予動物權利能力而成為權利義務之主體地位，僅能把動物視為與無生命之財產地位相同的權利義務之客體（林明鏘，2003；吳光平，2014）。

人類中心主義的動物觀點類似人類社會的奴隸制度，其根本是將某些人視為他人的財產，蓄奴者認為自己的利益比較重要時，便可完全漠視奴隸的利益。在奴隸制度下，人類可以作為交易處分的客體，等同現在的動物地位。若以物種間的差異排斥保護動物，形同贊成以種族、性別之差異，將弱勢族群排除在道德實踐的範圍外。若我們承認種族間的差異不影響人類的平等性，那麼物種差異造成的不平等也應有所改變。我們選擇動物作為不人道的試驗對象，是因為動物與人類在許多方面有相似之處，如果我們不能接受奴隸制，並承認仁慈對待動物是人類的道德共識，則應當肯認動物有法律上的權利（Regan, 1987. Singer, 1995. 楊登凱，2011；李煒富，謝幸芳，2013）。

當代社會中有關動物的道德地位爭論，以兩項經常相斥的哲學理論為主，即「動物福利」與「動物權利」。現代哲學家Peter Singer 與 Tom Regan 均主張動物有不受侵害的權利，但以不同的角度論述動物權。Singer 沿襲 Bentham之古典效益主義(utilitarianism)，主張所有生物應該被平等的考量，而 Regan則以天賦權利與內在價值說明動物應受到尊重，但是此說法則受 Singer 批評為「論證不確實」（Regan & Singer, 1989.）

## 第二項 Peter Singer：動物福利論「避免痛苦的權利」

Singer（1995）引述 功利主義的堅定支持者Bentham表示：當英國對待黑奴

如同現今我們對待動物一般時，或許可以期待有一天，動物會取得牠們原本該有、但被人類剝奪的權利，法國人已經發現膚色不是人類應該被摒棄、或對於施虐者的恣意妄為毫無救濟途徑的理由。有一天人類會發現腳的數目、皮膚的茸毛或骨頭的生長方式，同樣不是棄有感知之動物陷於與奴隸相同命運的理由。理性或語言能力不足以描繪人與動物間不可逾越的界線，黑猩猩或狗比甫出生的嬰兒更加理性也更能溝通，故問題不在於牠們是否能推理或能說話，而是牠們能否感受痛苦。

Singer從質疑種族主義及性別歧視出發，認為我們追求黑人、婦女以及其他人群的平等，卻不給予動物平等的考量，這樣的差別待遇是矛盾的。反對種族主義或性別歧視，不應該以事實上的平等為基礎，平等是一種道德理念而不是事實的論斷，我們對他者的關懷或考量，不應該繫於他有什麼能力或是身分，平等原則考量當事者的利益，必須施用於每個對象，無論膚色或種族。如果認為人類彼此之間是平等的，則我們對平等的要求，必須來自人類間門檻最低的共同點，以致於發現沒有任何一個共同點是所有人共有的。而這樣實際上不存在的門檻，自然也無法將動物排除在外，否則就會犯下和種族歧視、性別歧視行為相同的錯誤，他稱之為「物種歧視」(李煒富，2012)。

Singer強調，感受痛苦的能力是生物有權受到平等思考的重要特徵，凡是具有感受痛苦能力的生物，其利益都應該被列入考量。這種感受能力並不像是語言溝通能力或高等數學能力，它是擁有「利益」的必要條件，在有意義地談論利益之前，必須滿足「生物擁有感受痛苦的能力」這個條件，而感受痛苦與喜樂的能力，不僅是某個生物有利益的必要條件，同時也是充分條件。

舉例來說，談論被踢著走的石頭的利益是無意義的，因為石頭不會感受痛苦，所以沒有利益可言，無論我們怎麼做都不會讓石頭的幸福有任何改變；反之，不受到折磨是老鼠的一項利益，因為這麼做會讓牠會感到痛苦。而在此所謂



「平等地被顧及利益」，就是平等地被顧及避免痛苦的權利、痛苦被平等地在乎（王瑞菁，2007；李煒富，2012）。



### 第三項 Tom Regan：動物權利論「內在的天賦權利」

Regan從天賦權利著手，認為動物與人一樣看重自己的生活，也擁有內在價值與平等的天賦權利（Inherent Value. Singer認為這類詞彙僅是無法辯證的空洞辭藻）。所有用來尊重人類天賦權利的理由，都可以適用到動物上。從人類為什麼有不被侵害的權利，進一步推論動物也有相同的權利，Regan相信人類獨立的內在價值是權利的基礎，有內在價值的個體有道德權利，能夠拒絕否定內在價值的對待，以及被當作手段的對待方式。

每個人都是生命主體(subject of a life)，無關於任何人對我們的價值判斷，我們成為生命的主體是好是壞，並不依賴他人的作為或不作為而定，這項價值並不以人類對彼此有何幫助而有所區別，有價值的生命應該被當成是目的而非手段，若人類因為對他人有益時才被視為有價值的個體，是欠缺尊重他人該有的價值（林聖蘋，2007；謝幸芳，2013）。

Regan認為「有信念、欲望以及情緒感受的個體，有一段時期連續的心理上經驗聯結到身體，擁有以行動達成目標的能力」便可稱做為生命主體。主張合乎生命主體判斷即有內在價值，權利就應該受到尊重。而Singer則反駁此觀點，認為無法在時間之中意識到自身存在的生物，不可能對生命擁有權利（Regan, 1987, Singer, 1995）。

Regan認為個體的權利勝過群體的目標，個體的道德權利合理地限制了群體的行為，假如社會傷害個體，從中獲取其他人的利益，便是將他人當作手段，僅僅把個體的價值放在對共同利益的貢獻上。因為人類有內在價值，以視他人為手

段的方式對待彼此是錯誤的，尤其是為了其他團體的利益傷害他人，違反了人類不被侵害的基本內在權利（林聖蘋，2007；謝幸芳，2013）。

在此方面，Regan提出了比Singer更加明確的「個體權利」觀點。在論及畜牧業的動物時，Singer曾強調，他在強調動物免於痛苦之利益的同時，難以論斷「繁殖出一個新生命增加的利益，是否能彌補消滅一個同物種的既有生命所導致之損失？」意即在動物無痛苦的情境下，Singer不強力反對為了人類的利益，將動物作為畜牧產業的工具，生死都由人類掌控。但是此處動物的利益便完全限縮在「無痛苦」層面，缺少其他行動的可能性。同時，利益的主體也由特定的動物個體轉移到整個動物群體之上（Regan, 1987, Singer, 1995）。

人類社會具有漫長的權利演進史，隨著社會文明和哲學思想進展，不同群體的權利分野逐漸被消彌。但動物權利至今仍然在我國社會受到爭論。即使是某些動物，也具有如《動物農莊》所說，與人類「更加平等」的法律地位：「所有動物平等，但有些動物更加平等。」

#### **第四項 動物權利或動物福利: It's a drawing question.**

作為伴隨人類社會最長期演變的同伴動物，犬、貓在我國動保法新進得到特殊地位：第12條第8項第1則：

任何人不得因第1項第1款所定事由，有下列行為之一：

二、販賣經中央主管機關公告禁止宰殺動物之屠體。

楊登凱（2011）認為人道對待動物似乎已經是人類對待動物的底限，但是從各種動物保護理論看來，賦予動物權，才會是一切動物社會問題的根本之道。動物權此種「權利」有別於法律上具有相對義務之權利，應視其為一種涵有正當性

的原始權利，一種所謂「原權」的內容。是一種道德上的論述，而非實定法上的權利義務關係內涵，如此似乎比較能說明動物權的內涵所指（李茂生，2003）。

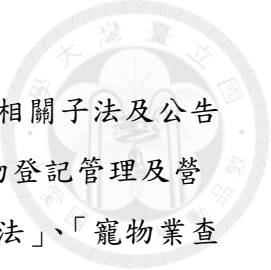
從奴隸、種族、女性、兒童的權利演進史過程可見，「平等權利」概念的適用對象是逐漸擴大的，而實然面上社會大眾總是更易於接納與生活相近、情感親近、利益接近的對象進入自己的「平等權利」範疇之內。如同Singer（1995）所說，我們如何答覆「動物權利」這個問題，取決於我們每個人各自如何回答。John Berger（2005）在自傳體小說《Here is where we meet》藉著逝世母親之口說道：「人生中所有問題都是畫線問題，你必須自己決定要把線畫在哪裡。你不能為別人畫線。你當然可以試，但那不會有用。遵從別人所訂的規則並不同於尊重生命。若你想要尊重生命，你得自己畫線。」

（“Everything in life, is a question of drawing a life, John, and you have to decide for yourself where to draw it. You can't draw it for others. You can try, of course, but it doesn't work. People obeying rules laid down by somebody else is not the same thing as respecting life. And if you want to respect life, you have to draw a line.”）

## 第二節 我國動保法下之流浪犬

### 第一項 動保法內流浪動物相關條文

我國自1998年通過「動物保護法」後，確認中央主管機關為農委會，負責法令及政策的訂定督導，地方主管機關為直轄市及縣（市）政府，負責犬隻登記、流浪動物捕捉、中途之家留置及安樂死等事務執行；並在第3條規定中，將犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物一併納入，使寵物管理及流浪動物處理等議題自此有了法律依據及系統性規範。「動物保護法」共有7章，分別為：總則、動物之一般保護、動物之科學應用、寵物之管理及寵物繁殖買賣寄養業者管理、行政監督、罰則、附則，條文合計 條。



此外，農委會依據「動物保護法」之規定，陸續制定了許多相關子法及公告事項，如：「動物保護法施行細則」、「寵物登記管理辦法」、「寵物登記管理及營利性寵物繁殖買賣或寄養業管理收費標準」、「特定寵物業管理辦法」、「寵物業查核及評鑑辦法」、「動物收容處所設置組織準則」、「公立動物收容所管理作業規範」、公告指定應辦理登記之寵物、指定禁止飼養及輸出入之動物、具攻擊性寵物及其出入公共場所該採取之防護措施等。「動物保護法」將動物種類區分為寵物、實驗動物、經濟動物及其他動物等4類（林明鏘，2003）。

雖有動保法規範，但仍有研究指出（林明鏘，2003；吳光平，2014；游威倫，石振國，2008；薛存鎰，2015），即使有〈動物保護法〉作為行政部門之法源依據，出於相關法律規範不完備、政府內部協調不足、政府民間期待落差、公私部門溝通不足與利害關係人觀念不佳等因素，國內流浪動物仍然欠缺保護，福利與權利兩個層面皆相當低落。

目前我國動保法內，「流浪動物」仍則不被視為一個特定的群體加以保護，相關措施僅有對於遺失寵物的處理規範如下：

第14條：


直轄市、縣（市）主管機關應依據直轄市、縣（市）之人口、遊蕩犬貓數量，於各該直轄市、縣（市）規劃設置動物收容處所，或委託民間機構、團體設置動物收容處所或指定場所，收容及處理下列動物：

一、由直轄市或縣（市）政府、其他機構及民眾捕捉之遊蕩動物。

三、主管機關依本法留置或沒入之動物。

四、危難中動物。

前項收容動物無從辨識身分，或經依寵物登記或其他可資辨識之資料通知原飼主，自通知之日起超過7日未領回者，直轄市、縣（市）主管機關或動物收容處



所得公告民眾認養，或予以絕育或其他收容管理之必要措施。中央主管機關應編列經費補助直轄市、縣（市）主管機關設置動物收容處所，辦理絕育、認領及認養等動物保護相關工作；其設置組織準則及公立動物收容處所管理作業規範，由中央主管機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得訂定獎勵辦法，輔導並協助民間機構、團體設置動物收容處所。動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所提供服務時，得收取費用；其收費標準，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

第21條：

應辦理登記之寵物出入公共場所或公眾得出入之場所無人伴同時，任何人均可協助保護送交動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所。前項寵物有身分標識者，應儘速通知飼主認領；經通知逾12日未認領或無身分標識者，依第12條及第13條規定處理。第一項之寵物有傳染病或其他緊急狀況者，得逕以人道方式宰殺之。飼主送交動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定場所之寵物，準用前二項規定辦理。

## 第二項 動保法不保護流浪動物的悖謬

林明鏘（2003）研究動保法之基本問題，質疑接受保護之動物在法律上是否必要受限於人為飼養或管領者，何以沒有飼主之動物就不應得到相同保護？在流浪犬嚴重的臺灣，為何將無人飼養或管領之流浪動物，排除於動物保護法範圍之外？這種法條上的排除是一種與「動物保護」之立法主旨互相矛盾之作法。至今動保法修改逾10次，流浪動物名詞尚未進入動保法，自然也沒有務實可行的保護措施及族群控制策略。

吳光平（2014）則研究動保法實務層面，認為我國動保法整體而言仍具有「將動物視為只是會食衣住行之動產」、「動物收容所成為化外之地」、「棄養無責，認養有責」、「動物保護法之條文多成虛語」等危機。其中與流浪犬福祉與權

利密切相關的，在於收容所、流浪動物都缺乏專章處理規範。

缺乏專章管理的結果，是政府依法處理遊蕩動物之方式不符實際。因為遊蕩動物並非必然為無主動物，鄉間頗多採取「放養」飼養方式，一旦「放養」遇到了第21條第1項之「無人伴同」即落入了動保法「送交動物收容處→公告12日→認養或宰殺」之屠殺迴圈（藍當傑，2010），且第19條第2項植晶片之規定並非強制，致使未植入晶片而採取「放養」之有主動物，最終仍被宰殺。即使修法後不再宰殺遊蕩動物，將動物安置入惡劣的收容所環境，具有極高的染病致死風險，甚至在捕犬運送車上犬隻便已相互傳染。

### 第三項 TNR 與動保法

吳光平（2014）建議未來的流浪動物管理專章概要如下：不僅應由中央主管機關應逐年編列預算，補助直轄市、縣市主管機關為流浪動物絕育。且直轄市、縣市主管機關對於自發為流浪動物絕育之人，應給予輔導、協助，並得委託其管理已絕育之流浪動物。同時為避免「棄養無責、絕育有責」的悖謬情境再發生，為流浪動物絕育或管理流浪動物之人，不得被視為飼主或管領人。同時將TNR法制化。並由受過人道捕捉手段訓練隻合格人員，精確捕捉威脅人類生活的危險流浪動物。

針對率先以地方政府資源執行TNR的臺南市，薛存鎰（2015）發現諸多行政因素影響了流浪犬 的成效，包括了動保人士與臺南市動保處之間的溝通問題、動保人士與臺南市動保處之間分工不明確、動物管制隊工作人員的意願與執行能力嚴重地影響了該政策的效率、流浪犬TNR政策的配套措施仍不及政策施行的速度、民眾觀念不足、絕育補助經費不足等問題。其中「回置」的成果不佳、異地回置的資訊不透明、部分回置社區居民感到不便是最明顯的問題。

游威倫及石振國（2008）研究發現，臺北市雖有實行TNR，但礙於輿論、民意及法令上之限制，目前僅能以街貓為對象，而非以社會問題較嚴重之流浪犬為對象。2007年臺北市開始推行〈街貓絕育回置計劃〉，主管機關以法律限制與資源配置問題，作為暫不推行〈流浪犬絕育回置計劃〉之理由。

雖然臺北市為全臺最早實行家犬結紮補助的縣市，主管機關亦將當年度剩餘之相關預算撥與流浪犬節育補助，但實際上，犬貓隻發情期多為春季至秋季，當開始消化預算之時，往往多逾犬貓的繁殖季節。而中央政府單位仍以家犬為流浪犬族群增長之源頭，原則上僅補助家犬絕育經費，卻未積極處理已存在於街頭的問題根源，實際上這也是民眾最直接的感受以及對公家機關申訴的來源。

#### 第四項 公部門與私部門之間的矛盾

私部門期盼政府除了能夠進行源頭管制外，亦希望能夠同時對街頭的流浪犬進行結紮補助，但各縣市政府往往有其自行之經費與預算之考量，多僅將年度家犬節育補助未用罄之部分撥做流浪犬節育補助，然而流浪犬節育的重點是季節性處理，需掌握大量繁殖前之時機。且補助需要輔以晶片登記，這對已經花費龐大開銷於餵食與照護流浪犬的私部門與民眾而言是不符合公平原則的（游威倫，石振國，2008；吳光平，2014）。

研究者建議（游威倫，石振國，2008；吳光平，2014）取其折衷，對通報已懷孕之流浪犬為優先補助絕育對象或許是解決之道，但其中的技術問題仍須待民間團體與地方政府及中央政府協調合作，畢竟流浪犬可以大範圍移動，並非單獨縣市的問題，而是全國普遍共有之社會問題。

林奐君（2015）發現，針對TNR議題，學者、動保團體之間的意見分歧程度雖高，但許多受訪者認為在手段選擇上有討論空間，顯示這項爭議性高的流浪犬減量手段仍有待各界的磋商協調。且針對TNR議題，中央政府採中立偏反對的態

度，而地方政府則採中立偏支持的態度。游威倫、石振國（2008）則建議各級政府應放下主管權力心態，由地方政府規劃出共同行動目標，並以此作為地方性私部門與政府中央單位的溝通平臺，同時亦引進民間團體，協調彼此間的衝突、競和與本位主義的負面互動形態。否則將僅流於彼此間的權力與意識型態上的角力。薛存鎰（2015）也發現，在地方政府實行TNR的問題中，最需要改善的問題之一就是公私部門的溝通與相互協調。

### 第三節 臺灣流浪犬問題與數量

#### 第一項 流浪犬的定義及來源：

在我國動保法及相關法律條文中，「家犬」一詞的定義可綜合解釋為：由人類因玩賞、伴侶等目的而植有晶片或登記之犬隻（動物保護法，第3條第5項、第19條）。此定義利於公部門執法。例如將犬隻比擬為物品，物品不會因為遺失而喪失所有人的物權。對於公部門而言，因明確規範於法條，讓公務員可以在行使職權時具有明確正當性及標準。但以物權看待動物權利的觀點在國內仍有所爭議。

皇家防止虐待動物協會（The Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals，簡稱RSPCA）的觀點，將「流浪犬」的定義整整理為以下3種：

1. 野犬：沒有飼主或人類照顧者，與人類社會的連結低，生存率及繁殖率低。生存在郊區或鄉間。
2. 棄犬：被原先的飼主拋棄，或是原先的照顧者不再提供生存資源。一旦失去原有人類提供的資源或庇護，生存率及繁殖率大幅下降。
3. 有飼主、不受控制之犬隻：依賴固定的飼主或社區鄰里提供生存資源，可以完全或是定期自由活動，不一定遭受過絕育手術。潛在生存率和繁殖率都相當高。





而非流浪犬的家犬定義則是：有固定飼主，且依賴人類提供的資源生存。在公共場所活動時受到控制。且通常已遭受絕育手術 (Tasker, 2007)。

國內研究則多採用葉力森、石正人 (1995) 對流浪犬之定義：「流浪犬」為無家可歸或無飼主在側進行管理，並於開放之公有或無圍籬之私有地區遊蕩、逗留之犬隻總稱，英文稱之為 Free Ranging Dogs、Free Roaming Dogs、Stray Dogs 或 Homeless Dogs。

行政院環境保護署 (1992) 於《改善野犬管理現況資料及民眾意見彙整計劃》之報告中首稱其為「野犬」。而後更於民國82年4月採納中華民國保護動物協會之建議稱為「棄犬」，以突顯其為飼主遺棄之事實。國內學者費昌勇 (2002) 則簡單將流浪犬定義為被飼主棄養，流浪在街頭之犬；而野犬為社區及附近獨立生存之犬。

綜合上述分類，流浪犬之族群型態可依「族群是否具有在外繁殖能力」區分為兩種，第一類為生存能力及繁殖能力極低之棄犬：人類因玩賞、伴侶、商業、工作等目的豢養後所遺棄或迷失之犬隻。第二類為具有繁殖能力之野犬或自由犬：指由外地流入或原本就存在於當地，且在外流浪之犬隻及其自然繁殖成長之後代。

不同於自然演化的野生動物，流浪犬的形成與演進與人類活動與思想觀念有所關聯，而現今的流浪犬的產生主要與飼主、犬隻本身、商業行為三點有所關聯 (游威倫，石振國。2008)：

(一) 飼主方面，兩種飼主棄養之動機：

1. 惡意遺棄：如飼主養狗興趣消褪、盲目跟隨潮流、飼犬罹患病症等。造成飼主生活不變或經濟壓力無法續養，亦或飼主家中的幼犬非計畫性繁殖過多，以致無法全部飼養等原因而予以遺棄 (黃美玲，2003)。

2.非惡意遺棄：如遭誘拐失蹤、飼主因個人因素對狗疏於照顧而走失，或因飼主家中缺少足夠容納的空間，放任狗兒在外遊蕩覓食，久之漸漸與流浪犬同化。亦有甚者，國人的放生觀念的錯誤所致，忽略了放生犬隻若經公部門捕抓入收容所中，仍有極高機會病死或受到安樂死。

## (二) 犬隻本身：家犬及流浪犬

1.家犬：如狗兒走失、因發情跟隨其他犬隻而去等生理因素、或某些狗兒因個性易受驚嚇而意外與主人離散、狗兒自行離家尋找足夠的食物等因素，促使家犬流落街頭。

2.流浪犬：野犬、棄犬或其於自然交配下所繁衍之下一代。

(三) 犬隻買賣和繁殖業者方面：1.犬隻買賣業者：如業者欠缺職業道德，只管販售犬隻牟利，而未評估購買者之生活環境與情況，且未善盡指導客戶照顧犬隻責任，造成飼主錯誤之豢養方法，以及未將狗兒植入晶片或宣導植入晶片，致使狗而不慎走失時無法尋回等。

2.犬隻繁殖業者：不當繁殖創新犬種，卻未考量犬隻本身可能產生之基因遺傳的缺陷，致使犬隻不易照顧而被棄養；或是因業者本身經濟因素、未經規劃而導致生產過剩、熱潮消退導致犬隻已失去經濟價值等因素破使得業者將之拋棄。

一般而言，臺灣流浪犬的來源可分為四種：遭人遺棄、不定時或定時被主人放出戶外玩耍或大小便的犬隻、逃跑的犬隻以及在外繁殖的野化犬隻。由於環境條件不利，野生幼犬照護不易，若在無注射預防針之情況下，易受後天疾病與交通事故因素的影響，野犬「自然」存活率等於零的假定可能是成立的（費昌勇，2002）。但是在街頭和收容所仍可發現大量混種流浪犬，代表流浪犬的繁殖率顯然遠高於理論推測，便可發現流浪犬是歸因於人類社會活動下之產生物（游威倫，石振國，2008）。

當寵物對日常生活產生不便、興趣消褪、空間不足、花費的金錢及時間超過預期、醫療費用過高、發現寵物不是當初預期的純種犬、貓、或者是寵物體型過大、繁殖過多、無力照顧等飼養問題出現時，許多飼主考量的不是人類如何對待生命的道德議題，而是衡量繼續飼養所耗費的時間、精力、金錢是否合算，並藉此合理化他們棄養寵物的行為，衍生出臺灣社會嚴重的流浪動物問題。

畢竟數百元可買到一隻兔子，數千元可買到一隻狗，棄養寵物的金錢損失並不大，甚至有時候寵物的醫療費還遠高於購買價格。至於那些被棄養的寵物，更常被視為毫無價值的「垃圾」，不但要被捕捉處理，有時還會被民眾仇視傷害（簡好儒，2002。王佩雯，2010）。

## 第二項 流浪犬造成的人類問題

以全臺灣家計單位為母體中，就有49.8%的受訪者住家附近有流浪狗，且其中有50%的受訪者認為流浪狗會造成日常生活的影響（國立政治大學商學院民意與市場調查研究中心，2012）

在研考會2009的全國電話調查結果中，流浪犬及狗大便問題居然在10大民怨中排行第8，超過6成受訪者認為問題相當嚴重，數目多於老人長期照護費用過高、幼兒托育安全性差、無障礙設施普及率過低等重大的基本權利議題。在網路票選方面，流浪犬與狗大便問題也進入第11大民怨。

當然此問題的設計可能有明顯偏誤，因為將流浪犬及引發民眾嫌惡的「狗大便」直接進行連結是過於武斷且缺乏證據支持的。許多能被人感受到的犬隻排泄物問題經常是源自於有飼主的寵物犬，而非經常必需迴避人類、避免在人類活動頻繁之公共空間排遺的流浪犬（吳宗憲，黃建皓，2012）。

調查結果顯示受訪者認為國內流浪犬問題「嚴重」及「非常嚴重」，而且以流浪犬「有礙環境衛生」及「犬隻攻擊令人生畏」等問題最為嚴重，其癥結在於飼主沒有正確的養狗觀念和態度。

其次，受訪者認為政府管理流浪犬的缺失是以法律制訂不夠周延為甚，且最需改善犬隻絕育與流浪犬控制保育的措施。再者，對於流浪犬安樂死的期限，受訪者贊同以「嚴重傷病或養一段時期未獲認養的流浪犬，才處以人道安樂死」較為適當；對於國內現行之流浪犬收容措施表示瞭解者則僅有8.3%。本調查雖有多數比例的受訪者自覺會為狗兒做好犬籍登記，並為其施打疫苗，但是對照九十年農委會調查結果，發現飼主認知及採取實際行動間仍存在相當大的差距，其原因即為政府執法不夠嚴格（黃美玲，2003）。

綜合研究整理（葉力森、石正人，1995；簡好儒，2002；王佩雯，2010；監察院，Tasker, 2007），流浪犬可能對人類社會造成以下問題：

### 一、環境衛生問題

流浪犬為尋覓食物，常會在菜市場、夜市、路邊垃圾桶等地方翻咬垃圾，咬出的垃圾及其排泄物造成環境髒亂、滋生病媒、污染水源及影響市容；在人口密集的都市地區，這些污染物對於環境衛生影響尤其嚴重。

### 二、傳染疾病問題

流浪犬隨意遊蕩可能會四處傳播許多人犬共通的傳染病，如犬鉤端旋體病、萊姆病、心絲蟲、腸道寄生蟲、弓蟲、阿米巴病、肝吸蟲等，還有常見的蟲、蚤，會叮咬人類；此外對人類威脅最大的就是狂犬病，一旦感染後死亡率極高。

### 三、噪音問題

在許多情境下，犬的吠叫聲是一種強烈的環境噪音污染。犬有領域性，常為了驅趕或警告人類或是犬類入侵者而吠叫。此外發情、不安、紓解情緒、呼朋引伴、

精力旺盛等，也都是吠叫的原因，1隻流浪犬的吠叫還會引發附近犬隻的連鎖性吠叫；吠叫聲但影響環境安寧，有時甚至成為許多飼主棄養的理由。

#### 四、交通問題

不受控制的犬隻缺乏辨別道路安全的能力，經常為了食物、水源、尋找同伴、逃離危險等原因闖越鐵路、一般道路及高速公路，有時駕駛人也會因驚嚇或閃避流浪犬、貓，而發生交通意外事故。甚至也曾有流浪犬闖入機場跑道影響飛機起降。

#### 五、攻擊事件

出於飢餓或是狩獵天性，流浪犬會攻擊寵物、家畜、野生動物、其他流浪動物甚至人類。攻擊事件及相關報導會引起部分民眾的不安，對生活安全與品質產生威脅。

#### 六、社會問題

為解決流浪犬引發的環境問題，國內過往以捕捉及撲殺流浪犬的方式減少流浪犬數量，引發國際各動物保護組織的關注及抗議，影響國際形象。國內民眾及各相關團體亦開始關注流浪動物的問題，不時出現抗議活動爭取動物的權利，這些抗議活動常激化社會對立。



## 七、動物福利

流浪犬在無飼主餵食、庇護的情況下會遭遇到許多生存風險，飢餓、車禍、傳染病甚至人類虐待都經常發生在流浪犬身上。

## 八、生態破壞

郊區或山區的流浪犬族群若有人餵食，可能會維持一穩定族群，同時捕食、威脅周遭的野生動物，導致當地的固有生態遭到破壞。

而監察院也於2011年提出對農委會處理流浪動物問題不力的糾正，該糾正案報告指出長期以來，農委會忽略動保法要求，導致以下8項問題，其中幾乎所有項目都與流浪犬有明確關聯：

1. 犬籍登記管理不良，形成狂犬病防疫漏洞
2. 犬籍登記管理不良，導致流浪犬數量持續成長
3. 犬隻（含：流浪犬）管理不良，威脅人身安全
4. 犬隻（含：流浪犬）管理不良，危害交通安全
5. 犬隻（含：流浪犬）管理不良，攻擊農民飼養之經濟動物
6. 犬隻（含：流浪犬）管理不良，衝擊國家優良觀光形象
7. 犬隻（含：流浪犬）管理不良，每年須耗費2億元公帑善後
8. 犬隻（含：流浪犬）管理不良，引發民怨甚深

流浪犬過量造成的諸多社會問題，必須有一套良好的政府措施來改善。若採用大規模捕捉並宰殺流浪犬，不但需耗費大量的社會資源（包括捕犬車、捕犬人員等補犬成本、捕捉安置的管理成本與收容所營建與人事成本，以及安樂死的藥劑、人事、與屍體處理成本等），也無法從根本解決問題。

對一個區域而言，「除非能夠在短時間一次移除半數的流浪犬，否則被抓走動物的空缺會很快由新生動物填補，」成效十分有限（石正人、葉力森，1995：

49)，徒然犧牲無辜動物的生命，產生人道與倫理問題。



#### 第四節 國外 TNR 的成功經驗

面對嚴重的流浪犬問題，國內也有研究認同，實行TNR政策是能夠有效抑制流浪犬的方式（黃美玲，2003；游威倫、石振國，2008；任孟淵、王順美，2010；杜美慧，2010），甚至有研究提出，政府不僅應落實TNR，甚至應免費補助有飼主的家犬家貓結紮（杜美慧，2010）。但執行的主管機關則認為，實施TNR可能造成民眾的依賴行為，若未配合嚴格登記制度，將促進棄養或違法放養之現象（林慧敏，2010）。加上基層承辦人員的消極，容易產生人力及經費的不足（陳美如，2011），因此其政策的執行上，時常因資源匱乏而無法貫徹。

##### 第一項 絕育：同時控制狂犬病疫情及流浪犬族群

除了出於道德考量以及對動物的愛護，國內支持TNR的研究大多引用來自國外的成功經驗。世界動物衛生組織（OIE, Office International des Epizooties）於2010年對全部會員國進行的調查指出，流浪犬問題的嚴重程度和聯合國會員國所承認的人類發展指數呈負相關。在多數已發展國家的OIE成員，認為當流浪犬族群存在的前提下，使用絕育控制流浪犬數量是遠比撲殺、捕捉更符合動物福利、更加道德完備且更有效率的策略。

同時，世界衛生組織（WHO, World Health Organization.）2013年針對全球預防狂犬病的專家研究報告也指出，雖然過往許多開發中國家及狂犬病疫區都採用撲殺作為抑制、消滅流浪犬族群，以避免狂犬病擴散的手段，但是針對流浪犬絕育並且接種狂犬病疫苗已被證實是更有效率的防疫手段，更能同時顧及動物福利和人類安全。

而OIE在印度實施TNR的經驗及研究則顯示，TNR是比撲殺更加有效的流浪犬族群減量手段（Totton, Wandeler, Zinsstag, Bauch, Ribble, Rosatte, McEwen, 2010. Yoak, Reece, Gehrt, Hamilton, 2016）。OIE（2007）在印度遮普爾（Jodhpur）進行的流浪犬絕育、回置計畫發現，5個實施區域中有3個區域的流浪犬族群顯著減少，另1個區域呈顯顯著下降趨勢，而最後1個區域維持流浪犬族群穩定。依照該研究建立的模型及目前70%的絕育比率，在13~18年內，該地區流浪犬族群將下降69%之多，之後可能達到穩定的少量族群狀態。

在鄰近區域齶普爾（Jaipur）的研究（Yoak, Reece, Gehrt, Hamilton, 2016）則發現，在地理條件及社會脈絡相似的鄰近區域進行不同的捕捉、撲殺、絕育手段之後，針對母犬進行大量絕育是最有效率縮小流浪犬族群的方法。同樣是針對母犬進行絕育，在齶浦爾鄰近地區的流浪犬絕育計畫（The Suffering programm）甚至有效地將施行區域內的人類狂犬病感染率將至零，同時該地區的流浪犬族群縮小將近3成（Reece, Chawla, 2006.）。

## 第二項 OIE 流浪犬絕育控制守則

### Terrestrial Animal Health

Code) 第7章中，提出針對流浪犬族群以絕育控制減量的守則：

#### 一、第7章第7節第5條

政府權責單位在規劃犬量控制計劃時，最好成立諮詢小組，應邀集獸醫、狗群生態、犬隻行為、動物傳染病專家，及利益相關者代表(地方政府、醫療衛生單位、環保單位、非政府組織、一般民眾)。諮詢小組的主要功能是對問題進行分析以及量化，找出問題原因，收集民意，並提出有效之短程及長程方案。重點包括：





## 1. 找出流浪狗的源頭

- a) 放養家犬
- b) 被棄養犬隻、放養家犬後代
- c) 無主犬隻繁殖

## 二、第7章第7節第6條

控制方式：以安樂死為唯一途徑並非犬量控制的有效辦法。安樂死不僅要符合人道標準且需與其他方式並用才能達長期效果。

生育控制：應採取生育控制方式，預防沒有人要的犬隻之出生。為將資源做最佳利用，生育控制的努力應集中在生育能力最強以及最易產出流浪狗及沒人要的幼犬之犬隻身上。可能需要政府及私人獸醫共同投入才能滿足所需之生育控制服務。政府及其他單位可提供補助以提高絕育率。

## 三、第7章第7節第8條


測量犬隻數量之適當方法要先估計犬隻數量才能制定出務實且實際的犬隻數量及疾病管理方式。「有飼主」犬隻應指有登記或有人照顧及提供居處的犬隻。即使沒有飼主，犬隻仍可能為鄰里所接納，並由個別民眾提供食物及保護。這種犬隻常被稱為「社區犬」或「鄰里犬」。

## 四、第7章第7節第9條

有些犬隻捕捉來之後經過醫療、疫苗注射及絕育，可帶回當初捕捉地點或附近釋放。在流浪狗之存在被視為是無可避免而當地居民能接納的地區較適合採用此一方式。此方式並非在所有情況下都適用。在法律嚴禁棄養的國家，此一方式就可能違法。

若採捕捉後絕育回置方式，應注意：

1. 要進行宣導以獲取居民支持；
2. 捕捉、運送、留置過程要人道；

- 
- 3.要有正確手術技巧、麻醉、止痛、術後照料；
  - 4.為防疾病傳染可考慮預防針注射與傳染病(如leishmaniasis)篩檢，並視病情治療或安樂死；
  - 5.對犬隻進行行為評估後再決定是否放回，如不適合放回也不適合送養，應考慮安樂；
  6. 結紮過的狗應做永久標記(刺青或晶片)。個別紀錄有助於追蹤疫苗接種情形，且能幫助分辨出進行相關捕捉醫療回置的組織團體。一目瞭然的標記(如項圈)能避免重複捕捉已結紮犬隻；
  - 7.犬隻回置地點應儘可能接近捕捉地點；
  - 8.應持續觀察回置後犬隻福祉，必要時加以處理。

### 第五節 收容所：TNR 之外，所有策略的必經之處

臺灣公立流浪動物收容所的動物來源，主要為政府捕捉，比例佔動物收容所總進狗數的80%~100%。收容動物的安樂死比例相當高，約在60%~90%之間（許雅筑，2010）。除了TNR之外，不論是撲殺、送養、收容，所有流浪犬足全減量策略都必須經過捕捉 收容途徑，也就是所有經過此手段處理的流浪犬都必須進入或是經過收容所。

國內過往採取的流浪犬處理策略是捕捉後收容，一定時間之後安樂死。然而這樣的安樂死不僅在手段上經常粗糙殘暴，導致動物痛苦（許雅筑，2010）。實際上，連稱這種策略為「安樂死」都是種自欺欺人的謬誤（Regan, 1987）。

吳光平（2014）則認為，由於國內大多公立收容所的營造物規章與營造物利用規則並不完備，導致收容所的營運陷入了「人治」而非「法治」之危險狀態，收容所人員可以依自身利益（而非公益或動物之利益）來決定如何收容動物，使收容所成為動保法之化外之地，動物將遭受相當高之風險。

針對捕捉動物後收容，在收容量過剩的情況下加以「安樂死」的策略，Regan (1987) 指出，即使假設這些動物已可獲得的最不痛苦的方式被殺死，假設殺死他們的人具備利他主義的恰當動機，同時假設殺死動物人相信自己是為了所殺動物的利益行動，他們的所為也不是安樂死。

因為安樂死的基本概念定義是：符合死者的意志，或是符合死者的利益。然而安樂死收容所中的貓狗不符合安樂死概念的任何一項內容。被安樂死的貓狗無法明確表達是否願意接受安樂死的意志，但是卻普遍具有對未來的期待。同時，在尚未遭受病痛到無法痊癒的嚴重地步之前，給予安樂死也完全不符合動物當下的利益。

認為只要無痛“處死”健康的貓狗是為了給收容所的其他貓狗騰出空間，那他們就是被執行安樂死，是一種嚴重謬誤。這種說法等同於：只要處死人類收容所的流浪案是為了給其他流浪漢騰出空間，那他們就是被執行了安樂死。Regan強調我們必須承認這些動物不是被執行安樂死，而是被撲殺（林聖蘋，2007）。

### **第一項 動物收容所的困境：**

藍當傑（ ）的研究亦發現，全臺公立動物收容所大多具有以下動物福利問題，領養區與健康評估區劃分不清、犬舍老舊或設計不良、交通易達性差、無法按動物需求給予特殊照顧、犬舍管理員缺乏照顧動物的知識及關愛動物的熱忱等。

在研究進行的2008~2009年，藍當傑發現部分收容所的犬隻收容天數短於本研究調查當時的法定收容期限(7天)且有過度執行安樂死的情形；另有部分收容所

的犬隻收容天數過長，同時出現狗舍使用率過高的情形。同時發現由於傳染病，犬隻收容天數與病死率有明顯正相關(相關係數高達0.592)。

而全臺公立動物收容所的年領養率及年領回率皆不高，動物進入收容所主要的下場是安樂死。而有些動物收容所的年病死數與安樂死數接近，甚至病死犬數量多過安樂死犬隻。顯示收容環境無法確保動物擁有免於疾病的自由，動物福利嚴重缺乏。

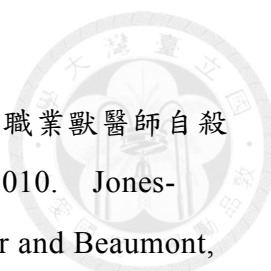
收容環境現場評估的結果顯示全臺公立動物收容所以室內飼養為主，並且其中有九成不提供戶外運動場，使動物生存於動物福利差的封閉環境中。有些收容所將動物單隻飼養於狹小空間，無法與同類、人群有視覺的互動，導致動物產生壓力，甚至發展出不利領養的異常行為。

除了對收容動物造成壓迫、痛苦、難以治癒的傳染病，欠缺動物福利的動物收容所實際上還有其他傷害對象，人類。而且欠缺動物福利的動物收容所對動物相關工作者的傷害是可能致命的。

## 第六節 收容地獄：人類不能自外的痛苦與死亡

2016年5月，桃園新屋鄉動物收容所獸醫師簡志澄的自殺引起了所有知情者的哀慟。直到今年仍然有國外報導探討此事件。正如華盛頓郵報所稱（2017, 2/3）這起自殺悲劇至今仍然縈繞在臺灣的流浪動物問題之上。

除了直觀地訴諸同情、道德推論之外，施行安樂死對獸醫師心理帶來的負面影響是國外長期探討的心理學議題。國內對簡志澄醫師死亡的報導大多指出，她自殺的原因可能不是工作壓力，尤其是輿論揣測的大量施行安樂死，而可能來自其他因素，如家庭或輿論批評。實際上，早有研究發現施行安樂死足以影響獸醫師的精神壓力、家庭和諧、心理創傷症候群等層面。

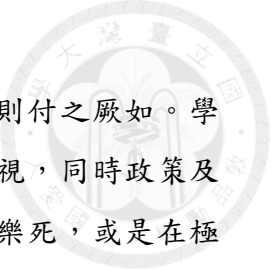


近年的調查發現，在美國、英格蘭及威爾士、澳洲等地區的職業獸醫師自殺率相當高，甚至達到社會平均值四倍以上（Bartram,& Baldwin, 2010. Jones-Fairnie, Ferroni, Silburn, Lawrence, 2008. Mellanby, 2005. Miller and Beaumont, 1995）。原因可能包含工作導致的情緒壓力、大量的安樂死或農場動物屠殺經驗帶來的沮喪或是對死亡的親近感、與社會的連結較弱等。

關於安樂死對獸醫師帶來的影響，Rollin(1987)指出，美國獸醫師及獸醫院工作者由於執行純為飼主方便、利益考量的「便利安樂死」，必須對生理及心理狀態尚稱健康或是可以醫療的動物進行安樂死。這樣的情境導致了許多獸醫師的「道德壓力」心理症狀，造成明顯的精神壓力、沮喪、職業成就感不足等狀態。

在1994, Arluke的研究發現動物收容所獸醫及工作人員因為執行安樂死，有明顯的「愛之卻殺之」矛盾情結（Caring-Killing paradox）。有明確愛惜動物或重視動物權利的獸醫及收容所員工，特別容易因為施行安樂死導致精神壓力、情緒管理問題、工作壓力、工作與家庭衝突、身體不適和酒精或藥物濫用的狀況呈明顯正相關，同時導致較低的工作滿意度。Reeve, Rogelberg, Spitzmüller 及 DiGiacomo(2005)的研究則認為執行安樂死相關工作與收容所工作者的員工福利具有顯著的負相關，且執行安樂死帶來的負面影響獨立於所有其他員工福利的相關因素之外。

Rohlf 與 Bennett 在2005針對動物安樂死相關工作者研究也發現，受訪的獸醫師、獸醫助理、動物學實驗研究人員、動物收容所員工之中，由於實行動物安樂死，有超過一成的受訪者呈現中度以上的心理創傷症候群（PTSD）。這些受試者超過七成表達對動物的喜愛明確影響了他們的職業選擇，而超過半數受訪者也承認，執行安樂死是工作中最難以接受的部分。同時，雖然受訪者來自數種職業，但是與安樂死相關的心理壓力與創傷症狀並不受其他職業因素影響，施行安樂死對不同職業者的負面精神影響同樣明顯。



此方向的研究在國外有相當明確的方向及討論，但是在國內則付之厥如。學術社群及一般社會成員對安樂死施行者的心理健康缺乏研究與重視，同時政策及某些倡議者要求大量流浪動物進入收容所，在固定期限內進行安樂死，或是在極高的感染風險下成為必要的安樂死對象。負責的獸醫師們必須經常，甚至是短期內大量施行安樂死，長期累積著道德壓力、矛盾情結、精神創傷，以及隨之而來的生理、家庭、社會傷害風險。

公部門的捕捉-收容-撲殺政策及惡劣的收容所環境逼迫簡志澄醫師用巴比妥酸鹽殺死動物與自己。這一起悲劇之後，同樣的浮濫捕捉-收容策略繼續進行，即使沒有撲殺，高傳染病風險的收容所環境又將逼迫多少獸醫師和收容所員工必須獨自承擔施行安樂死帶來的痛苦與自殺風險？

以獸醫師及相關工作者的心理健康及創傷症候群甚至自殺風險觀之，避免將大量流浪動物送進收容所的TNR作法顯然更加安全，也更能顧及相關工作者的福祉。

## 第三章 報導方法

### 第一節 報導形式

本報導將採取半結構式深度訪談及數據呈現，在既有的文獻資料背景中，融入受訪者故事，觀察受訪者在各自不同的結構上如何看待、處理流浪犬TNR議題。同時引用受訪者提供的非學術性資訊，和既有的相關研究文獻進行比較、對話。

數據方面則將探索動保法進行以來迄今、零撲殺政策宣布迄今、零撲殺政策實行迄今的各地收容所及防疫所流浪犬相關業務，結合TNR施行成果及投入資源進行比較，並以圖表展現。



## 採訪對象

參考類似報導（許雅筑，2010），本報導預計訪談對象包括以下六大類，並將透過既有的採訪對象繼續延伸，以滾雪球方式繼續增加議題相關的受訪者：

### （一）動保人士

挑選動保團體中歷史較久、且較具影響力、針對TNR議題投入資源、發表過TNR相關研究或論述的。

### （二）實際執行TNR的第一線工作者

透過訪問實際執行TNR的第一線工作人員，了解在TNR實行時可能出現的問題、困難、心理感受與對動物全力、動物福利的看法。

### （三）動物收容所中央主管機關官員

以了解負責動物事務的主管機關在實施政策時的考量與監督措施。

1. 農委會畜牧處：負責動物保護事項及犬籍管理
2. 動植物防疫檢疫局（防檢局）：督導及推動，流浪犬處理
3. 環保單位：負責流浪犬捕捉

### （四）各地動物收容所及防疫所

實施TNR及放養家犬絕育的地區防疫所及動保處（臺北市、新北市、臺中市、臺南市、宜蘭縣、基隆縣）

認為不必實施TNR及放養家犬絕育的地區防疫所及動保處（高雄市、雲林縣）

### （五）專家學者

採訪對象的選擇著重資訊的豐富內涵，不以量化研究常用的隨機抽樣方式 (probability sampling)，而是採取立意抽樣 (purposive sampling) 方式尋找受訪者。

(六) 立法委員

了解立法者在動保法修改過程中的考量與論述，不同方向的修改遭受到哪些團體的壓力，作為立法者要如何回應。





## 參考書目



- Arluke, A. (1994). Managing emotions in an animal shelter (pp. 145-165). *Animals and human society*. New York: Routledge.
- Bartram, D. J., & Baldwin, D. S. (2010). Veterinary surgeons and suicide: a structured review of possible influences on increased risk. *Veterinary Record*, 166(13), 388-397.
- Dalla Villa, P., Kahn, S., Stuardo, L., Iannetti, L., Di Nardo, A., & Serpell, J. A. (2010). Free-roaming dog control among OIE-member countries. *Preventive veterinary medicine*, 97(1), 58-63.
- Jones-Fairnie, H., Ferroni, P., Silburn, S., & Lawrence, D. (2008). Suicide in Australian veterinarians. *Australian veterinary journal*, 86(4), 114-116.
- Mellanby, R. J. (2005). Incidence of suicide in the veterinary profession in England and Wales. *Veterinary Record*, 157(14), 415.
- Miller, J. M., & Beaumont, J. J. (1995). Suicide, cancer, and other causes of death among california veterinarians, 1960-1992. *American journal of industrial medicine*, 27(1), 37-49.
- OIE- World organization of animal health.(2016). *Terrestrial Animal Health Code*, v.1, ch.7. OIE
- Reeve, C. L., Rogelberg, S. G., Spitzmüller, C., & DiGiacomo, N. (2005). The Caring-Killing Paradox: Euthanasia-Related Strain Among Animal-Shelter Workers<sup>1</sup>. *Journal of Applied Social Psychology*, 35(1), 119-143.
- Regan, T. (1987). The Case For Animal Rights. In *Advances in Animal Welfare Science* 1986/87 (pp. 179-189). Springer Netherlands.



Regan, T., & Singer, P. (1989). *Animal rights and human obligations*.

Rohlf, V., & Bennett, P. (2005). Perpetration-induced traumatic stress in persons who euthanize nonhuman animals in surgeries, animal shelters, and laboratories. *Society & Animals*, 13(3), 201-220.

Reece, J. F., & Chawla, S. K. (2006). Control of rabies in Jaipur, India, by the sterilisation and vaccination of neighbourhood dogs (vol 159, p 379, 2006). *VETERINARY RECORD*, 159(13), 414-414.

Tasker, L. (2007). *Stray animal control practices (Europe): a report into the strategies for controlling stray dog and cat populations adopted in thirty-one countries*. WSPA & RSPCA International.

Singer, P. (1995). *Animal liberation*. Random House.

Totton, S. C., Wandeler, A. I., Zinsstag, J., Bauch, C. T., Ribble, C. S., Rosatte, R. C., & McEwen, S. A. (2010). Stray dog population demographics in Jodhpur, India following a population control/rabies vaccination program. *Preventive veterinary medicine*, 97(1), 51-57.

Yoak, A. J., Reece, J. F., Gehrt, S. D., & Hamilton, I. M. (2016). Optimizing free-roaming dog control programs using agent-based models. *Ecological Modelling*, 341, 53-61.

World Health Organization. (2013). *WHO Expert Consultation on Rabies: second report (No. 982)*. World Health Organization, 64-72.

王瑞菁 (2007)。〈辛格論動物解放〉，中央大學哲學研究所碩士論文。

王佩雯 (2010)。〈台北市民眾飼養及棄養寵物之行為探討〉，台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文。

任孟淵、王順美 (2010)。〈國中學生之動物保護態度及其影響因素研究〉。《中等教育》 61: 4: 60-83。

吳宗憲 (2014)。〈如何緩解道德爭議的不可治理性？—Q方法分析同伴動物保護政策爭議之經驗〉。《中國行政評論》20: 1: 211-252。

吳宗憲、黃建皓 (2012)。〈論道德政策所引起的民主治理危機—以臺南市民流浪動物政策態度為例〉。《政策研究學報》，12，92-134。

杜美慧 (2010)。《國小五年級學童對校園流浪犬生命關懷行動之教育介入研究》。南華大學生死學研究所碩士論文。

孟祥森、錢永祥 (譯) (1996)。P. Singer 著。動物解放 (Animal liberation: the definitive classic of the animal movement)。台北市：關懷生命協會。

林奐君 (2015)。〈我國動物保護領域議題網絡圖像之建構—以流浪動物保護政策為例〉。臺灣大學政治系碩士論文

林聖蘋 (2007)。《從Tom Regan 的動物權利觀探究臺灣流浪犬問題》，中央大學哲學研究所碩士論文。

林慧敏 (2010)。《處理流浪犬政策之研究—以桃園縣公私協力的觀點》。開南大學公共事務管理學系碩士論文。

政治大學商學院民意與市場調查研究中心 (2012)。〈民眾對流浪狗相關議題之看法民意調查報告書〉。台北市：行政院農業委員會。

李芸珊 (2012)。〈處理流浪動物之政策工具：對上游繁殖場的課稅管制〉。台北大學經濟學系碩士論文。

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》，第94期，頁155-180。



- 李煒富 (2012)。〈從Peter Singer的動物解放學說探究臺灣流浪犬的問題〉。  
中央大學哲學研究所碩士論文。
- 楊登凱 (2011)。〈臺灣保護動物法制之演進—  
臺灣大學法律學系碩士論文。
- 許雅筑 (2010)。《不安樂的安樂死？探討臺灣公立流浪動物收容所的安樂死環  
節》。臺灣大學新聞研究所碩士論文。
- 藍當傑 (2010)。〈臺灣公立動物收容所動物福利概況(2008-2009)〉。臺灣大學獸  
醫系碩士論文。
- 陳美如 (2011)。《非營利組織與地方政府合作關係之研究—以台北市街貓絕育回  
置方案為例》。新北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 游威倫、石振國 (2008)〈台北市流浪犬管理政策分析—公私協力互動模式觀點〉。  
《中華行政學報》5: 245-262。
- 費昌勇 (2002)。《動物倫理與公共政策》，臺北：臺灣商務印書館。
- 黃美玲 (2003)，《中部四縣市流浪犬管理及其環境教育相關問題之現況研究》，臺中  
師範學院環境教育研究所碩士論文。
- 黃美玲 (2003)。《中部四縣市流浪犬管理及其環境教育相關問題之現況研究》，臺  
中師範學院環境教育研究所碩士論文。
- 葉力森、石正人 (1995)。《臺灣棄犬問題與對策》。台北：中華民國動物保護  
監察院 (2011)。〈農委會未善盡職責，對於犬隻(含流浪犬)管理不當，衍生諸多問  
題，耗費大量社會成本〉，《監察院公報》，第2747期，頁4-10。
- 薛存鎰 (2015)。〈臺南市流浪犬捕捉、絕育、回置政策執行成效影響因素之研究〉

政治大學公共行政學系碩士論文。

謝幸芳 (2013)。〈動物試驗法制之研究〉，中興大學法律學系科技法律碩士班學位論文。

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

