



The Crisis and the Turning Point of Taiwan’s Animal Protection Act

Wu, Kuang-ping *

ABSTRACT:

Taiwan’s Animal Protection Act are enacted and promulgated on November 4, 1998. From 1998 until now, Animal Protection Act has modified eight times. But animal conservation groups still argued the authority about some articles of Animal Protection Act. Besides, events of maltreatment or harm on animals still occur frequently. Obviously, Animal Protection Act is now facing three major crises. The first major crisis is that animals are just treated as objects in current Animal Protection Act. The following situations resulted in this crisis: firstly, animals are still treated as goods in Taiwan's legal system; secondly, “unnecessary suffering” is not set up the most important principle in current Animal Protection Act; thirdly, the pet breeding is not controlled in high density; fourthly, owners who abandon animals they keep are not responsible for legal liability; finally, “stray animals” are not amended a independent chapter in Animal Protection Act. The second major crisis is that animal shelters are no-protection or no-welfare havens in Animal Protection Act. The following situations resulted in this crisis: firstly, “animal shelters” are not amended a independent chapter in Animal Protection Act; secondly, it is legally to kill animals kept in animal shelters or in the places designated by the municipal or county (city) competent authority that are not claimed, adopted or properly disposed of over twelve days following a notice or public announcement. The third major crisis is that Animal Protection Act is nearly no binding force. The following situations resulted in this crisis: firstly, any person in violation of maltreatment or harm on animals is subject to a fine rather than imprisonment; secondly, animal protectors can’t carry out their tasks effectively in current Animal Protection Act; finally, it can not effectively interdict and

* Assistant Professor, Department of Law, Kainan University, Taiwan.

bring actions against the violation of Animal Protection Act. This paper analyzes these crises that current Animal Protection Act is facing now and suggests strategies to face this crisis.

Keywords: Animal Protection Act, unnecessary suffering, pets, animal shelter, binding force

台灣動物保護法之危機與轉機

吳光平*

摘要

我國「動物保護法」自民國八十七年十一月四日公布並施行，短短施行了十六年就歷經了八次的修正，修正次數不可謂不頻繁，但動物保護團體對現行動保法頗多之指摘，且虐待動物事件仍然層出不窮，顯示動保法出現頗明顯的規範落差，動保法正面臨著危機。從動物保護實務以及動物法學之觀點，我國動保法面臨三重大危機，包括：動物之法律地位仍為動產、不受不必要之痛苦未提升為基本原則、寵物之繁殖與買賣未採行高密度管制、未科以動物棄養人一定之責任、流浪動物未以專章規範等，致使動保法面臨動物只是會食衣住行之動產之危機；動物收容處所未以專章規範、收容動物經通知或公告逾十二日而無人認領或認養或無適當處置即得宰殺之規定架空對動物不得任意宰殺之原則，致使動保法面臨動物收容所成為化外之地之危機；虐待

* 開南大學法律學系暨研究所助理教授

動物行為採取先行政罰後刑罰並不足以生嚇阻作用、動物保護檢查員制度無法發揮功能、違反動物保護法之行為無法有效取締並提出訴訟等，致使動保法面臨條文多成虛語之危機。針對此等危機，本文將提出因應之道，以供各界參考，期能助益動保法之化危機為轉機。

關鍵字：動物保護法、不受不必要的痛苦、寵物、動物收容處所、實質拘束力

一、前言

我國「動物保護法」(以下簡稱為動保法)自民國八十七年十一月四日公布並施行後,歷經了民國八十九年五月十七日、民國九十年一月十七日、民國九十年十二月二十一日、民國九十三年一月七日、民國九十六年七月十一日、民國九十七年一月十六日、民國九十九年一月二十七日、民國一百年六月二十九日等八次之修正,短短施行了十六年就歷經了八次的修正,修正次數不可謂不頻繁,但動保法卻仍存在很大爭議,動物保護團體對現行動保法有著頗多之指摘,且虐待動物事件仍然層出不窮,顯示現行動保法確實存在著理想與現實的差距,確實出現了明顯的規範落差,很明顯地,動保法正面臨著危機。本文作者研究動物法,更親身從事流浪動物之救援工作,因而就動保法對動物保護實務工作之扞格有所體驗與若干心得累積,故而乃撰寫本文,從動物保護實務以及動物法學之觀點出發,分析我國動保法所面臨之危機,並嘗試就此等危機提出因應之道,以供各界參考,期能對我國動保法之化危機為轉機,提供助益。

二、危機

(一) 動物只是會食衣住行之動產

1、動物之法律地位仍為動產

現代民法受啟蒙運動、政治上絕對主義之影響，建立於理性主義之上，¹以倫理學上之人格主義為精神基礎，係以人為本之民法，²故乃以人為權利義務之主體 (Rechtsträger)，物 (動產或不動產) 為權利義務之客體 (Rechtsgegenstand)，由人支配與利用物，而動物雖與一般無生命之物有別，但在現代民法人物二元劃分之架構前提下，自無從賦予動物權利能力 (德文：Rechtsfähigkeit) 而成為權利義務之主體，而僅能劃歸為與無生命之動產或不動產並無不同的權利義務之客體。

我國民法繼承了此一「人物二元論」，故而於以人 (自然人、法人) 與物 (動產、不動產) 之二元區分架構法律體系，民法第六六條第一項：「稱不動產者，謂土地及其定著物。」而第六七條：「稱動產者，為前條所稱不動產以外之物。」，故動物自然被劃歸為與無生命之動產等同之「不動產以外之物」而為權利義務之客體。惟，動物畢竟與一般無生命之物有別，且人類與某些動物之關係非常密切且歷史長久，再加上哲學思想與宗教信仰之不斷呼籲，除了自英國 1822 年 7 月 22 日「馬丁法」(Martin's Act。正式名稱為「防止虐待與不當對待家畜之法律」An Act to Prevent the Cruel and Improper Treatment of Cattle) 肇始將動物與一般無生命之物加以區別並予以特別保護

¹ 參閱蘇永欽，〈民法典的時代意義〉，收於氏著，《尋找新民法》(台北：元照出版公司，2008 年 9 月初版 1 刷)，頁 5-7。

² 參閱王澤鑑，《民法總則》(台北：作者自版，2000 年 9 月出版)，頁 37-40。

之立法外，³大陸法系之德國與瑞士更分別於 1990 年 8 月 20 日於「德國民法」增訂第九〇a 條：「動物非物，受特別法律之支配。除別有規定外，動物準用物之規定。」⁴以及於 2002 年 12 月 4 日增訂「瑞士民法」第六四一 a 條：「(第一項) 動物非物。(第二項) 若無其他對動物之特別規定，即適用關於物之規定。」⁵於民法中確認動物之特殊性而將動物自物中分離出來，雖然動物未因此即一躍成為法律上權利主體，但此舉已提升了動物之法律地位，使動物非如以往般僅與一般無生命之物相同僅為法律上權利客體，較之物已具有更好之法律地位 (Rechtsstellung)，其法律上地位雖非權利主體，但已非單純之權利客體，而是一種特殊地位，為介於權利主體與權利客體之間「受法律特別保護之地位」。⁶

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」第五條

³ 「馬丁法」更是世界上第一部動物保護法律。有關「馬丁法」之介紹，參閱拙著，〈動物保護立法之先行者—英國動物法導論〉《玄奘法律學報》16 期 (2011 年 12 月)，頁 203-204。

⁴ § 90a [Tiere]: Tiere sind keine Sachen. Sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Auf sie sind die für Sachen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.

⁵ Art. 641a Abs.: 1. Tiere sind keine Sachen. 2. Soweit für Tiere keine besonderen Regelungen bestehen, gelten für sie die auf Sachen anwendbaren Vorschriften.

⁶ 參閱林明鏘，〈論動物保護法制之基本問題〉，收於《民主、人權、正義—蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集》(台北：元照出版公司，2005 年 9 月初版)，頁 733。

「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，我國縱有動保法，但動物之法律地位要難謂有多大之提升。

2、不受不必要之痛苦未提升為基本原則

自英國 1911 年 8 月 11 日「動物保護法」(Protection of Animals Act)建立起以「不必要之痛苦」(unnecessary suffering)作為動物保護立法之核心原則，「不必要之痛苦」作為一個法律概念已經被廣泛採用，許多國家之動物保護立法亦使用此詞⁷或概念相近之詞彙。⁸按動物保護立法係就人類應如何對待動物加以規範，藉由賦予人類對動物所負應「為」或「不為」一定行為之義務——要求對所照管動物適當照護(作為義務之賦予)以及禁止對動物施加虐待(不作為義務之賦予)，以使動物獲得基本之保護並享有一定程度之福利，而「不必要之痛苦」已確立成為人類對動物義務之測準，從禁止施加對動物造成「不必要之痛苦」之行為否則即構成虐待動物——不作為義務

⁷ 例如：歐盟 1986 年關於保護農業動物 (concerning the protection of animals kept for farming purposes) 之「98/58/EC」指令第三條；澳洲昆士蘭州 2001 年「動物照顧與保護法」(Animal Care and Protection Act) 第三條第(d)款。

⁸ 例如德國 1998 年「動物保護法」(Tierschutzgesetz) 係規定「本可避免之痛苦」(第二條第二款)。

之測準，正發展到對動物不為適當之照護即構成對動物造成「不必要之痛苦」——作為義務之測準，「不必要之痛苦」已成為動物保護立法之最重要之立法原則之一。⁹

我國動保法採用了與「不必要之痛苦」概念相近詞彙之「最少痛苦」，但並未將之提升至基本原則之位階，僅將之列為特定行為之測準，諸如第十三條第一項：「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，……」之合法宰殺動物、第十五條第一項：「使用動物進行科學應用，應儘量避免使用活體動物，有使用之必要時，應以最少數目為之，並以使動物產生最少痛苦及傷害之方式為之。」之動物實驗、第十七條第一項：「科學應用後，應立即檢視實驗動物之狀況，如其已失去部分肢體器官或仍持續承受痛苦，而足以影響其生存品質者，應立即以產生最少痛苦之方式宰殺之。」之實驗動物宰殺。按動物與一般無生命之物最大之差別，即在動物與人類相同，都具有感受快樂與痛苦之能力，故而將「不必要之痛苦」立為人類對動物義務測準之最大意義，即在確立動物具有感受快樂與痛苦之能力，不同於一般無生命之物，但我國動保法不但未將「不必要之痛苦」全面性地立為不作為義務

⁹ 英國 1911 年 8 月 11 日「動物保護法」第一條規定使動物受「不必要之痛苦」之行為為殘酷行為而構成「殘酷罪」(offences of cruelty)，明文將「不必要之痛苦」定為不作為義務之測準，而法院藉由第一條「不必要之痛苦」之靈活運用以判例法加以補充，對動物不為適當照護亦會使動物受「不必要之痛苦」而該當「殘酷罪」，使「不必要之痛苦」亦成為作為義務之測準。參閱拙著，前揭註 3 文，頁 215-217。

之測準，更遑論將之提升為貫穿整部動保法之基本原則，其結果，動物與一般無生命之動產之根本性差異無法彰顯。

3、寵物之繁殖與買賣未採行高密度管制

動物之繁殖與買賣應基於其為有感知生命之特性而受較多之限制，與一般無生命之動產原則上得自由製造與買賣有所不同，尤其寵物(動保法第三條第五款：「寵物：指犬、貓及其他供玩賞、伴侶之目的而飼養或管領之動物。」)為伴侶動物(companion animals)，係「於各地文化脈絡中，傳統上即為人類之伴侶，且無論刻意與否，其係為此目的而被繁殖之動物」，¹⁰與人類間有極高之依存，故其繁殖與買賣更應採行高密度管制，尤其我國流浪動物問題仍然存在，寵物之繁殖與買賣採行高密度管制更有其必要。動保法第二二條：「(第一項)以營利為目的，經營特定寵物之繁殖、買賣或寄養業者，應先向直轄市、縣(市)主管機關申請許可，並依法領得營業證照，始得為之。(第二項)前項特定寵物之種類、繁殖場、買賣或寄養業者應具備之條件、設施、專任人員、申請許可之程序、期限與換證、撤銷或廢止許可之條件、寵物繁殖作

¹⁰ 1978年「動物福利世界宣言」第一條第四款(“companion animals” refers to species which, within the context of the local culture, have traditionally been companions to humans and bred, whether systematically or not, for this purpose.)

業及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。(第三項)第一項寵物繁殖場、寵物買賣或寄養業者之許可證有效期間，以三年為限。(第四項)依第二項所定辦法施行前，已經營該特定寵物之繁殖場、買賣或寄養業者，應自辦法施行公告之日起二年內，向直轄市或縣(市)主管機關申請許可；屆期未申請者，依第二十五條之一規定處理。」以及行政院農業委員會(以下簡稱為農委會)據此所制訂「特定寵物業管理辦法」、「寵物業查核及評鑑辦法」雖對寵物業之經營採行管制而非自由，但觀其實質內容，僅以具備一定資格及定期換證¹¹作為管制手段，屬於低密度且較為鬆散之管制，其結果，寵物之繁殖與買賣與一般無生命動產製造與買賣¹²幾無二致，寵物為有

¹¹ 「特定寵物業管理辦法」第三條第二~三項：「(第二項)前項寵物業經營寵物繁殖、買賣或寄養之場所，應置具有下列資格之一之專任人員一人以上：一、職業學校或高級中等學校以上，畜牧、獸醫、水產、動物等相關系、科畢業。二、曾接受各級主管機關辦理或委辦之畜牧、獸醫、水產、動物及動物福利等相關專業訓練一個月以上，領有結業證書。三、繁殖、買賣或寄養場所現場工作三年以上經驗。(第三項)經營寵物繁殖業，應有同意諮詢之特約獸醫師或畜牧技師。」及第七條：「寵物業許可證之有效期間，以三年為限；期滿欲繼續從事原登記營業項目者，應於期限屆滿前三個月至六個月之期間內依第四條第一項規定申請換發新證。」

¹² 以冷凍空調業之管制為例，亦係採行具備一定資格(冷凍空調業管理條例第五條第一項：「冷凍空調業非向所在地直轄市或縣(市)主管機關許可，領有登記證書，並於一個月內加入冷凍空調工程工業同業公會，不得營業。」)及定期換證(冷凍空調業管理條例第十條第二項：「冷凍空調業登記證書有效期限為五年，冷凍空調業者應於期限屆滿前三個月，向主管機關申請展延，並換領登記證書；逾期未申請展延或展延審查不合格者，原登記證書於登記期限屆滿時，失其效力。」)作為管制手段。

感知生命已被商品化之繁殖與買賣掩蓋，且流浪動物問題繼續存在。

4、動物棄養人之法律責任有名無實

動保法第五條第三項規定「飼主飼養之動物，除得送交動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所收容處理外，不得棄養」，並規定棄養動物而有破壞生態之虞者處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰（第二九條第一項）、未致有破壞生態之虞者處新臺幣一萬五千元以上七萬五千元以下罰鍰（第三十條第二項），已科以動物棄養人一定之責任，但此等規定實則已被以下二者架空，動物棄養人幾乎無須負責：一、生態破壞與棄養動物間之因果關係難以證明，且縱能證明其間因果關係或是未有破壞生態之虞，但因第十九條第二項：「前項寵物之出生、取得、轉讓、遺失及死亡，飼主應向直轄市、縣（市）主管機關或其委託之民間機構、團體辦理登記；直轄市、縣（市）主管機關應給與登記寵物身分標識，並得植入晶片。」僅規定「得」植入晶片而非強制性地「應」植入晶片，致使未植入晶片之動物即無從查知何人為棄養人；二、第五條第三項：「飼主飼養之動物，除得送交動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所收容處理外，不得棄養。」及第十四條第一項第二款：「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：二、飼主不擬繼續飼養之動物。」之規定，使飼主得以將其不擬繼續飼養之動物送交至動物收容處所而阻卻違法(棄養)，為棄養人大開方便之門，尤有進者，將動物送交至動物收容處所之棄養人多無須繳交任何規費，但從動物收容處所認養動物卻須繳交狂犬病注射及植入晶片之規費，此無異於棄養無責而認養有責，殊難理解。由此可知，在我國動保法下，動物棄養人之法律責任徒有虛名，棄養動物與拋棄一般無生命動產之所有權幾無二致。

5、流浪動物未以專章規範

動保法於第三條之本法用詞並未規範流浪動物，亦未以專章規範流浪動物，僅於第十四條第一項第一款：「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。」以遊蕩動物一詞涉及流浪動物。惟，我國流浪動物問題存在已久，其成因甚多，但動保法對於寵物之繁殖與買賣未採行高密度管制且動物棄養人之法律責任有名無實，都是重要原因。而流浪動物於我國動保法之

處境更是極劣，蓋依第二一條第一項：「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。」任何人均可將流浪動物送交至動物收容處所，但依同條第二項：「前項寵物有身分標識者，應儘速通知飼主認領；經通知逾十二日未認領或無身分標識者，依第十二條及第十三條規定處理。」而依第十二條第一項第七款：「對動物不得任意宰殺。但有下列情事之一者，不在此限：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，經通知或公告逾十二日而無人認領、認養或無適當之處置。」規定處理之結果，我國動保法對流浪動物就是採行「送交動物收容處→公告十二日→認養或宰殺」之模式，且宰殺更是占了大多數，此情形對照第一一條第一項：「為尊重動物生命及保護動物，特制定本法。」所揭示之立法目的，格外諷刺。此外，流浪動物並非即為無主動物，蓋我國鄉間頗多係採取「放養」之飼養方式，一旦「放養」遇到了第二一條第一項之「無人伴同」即落入了動保法「送交動物收容處→公告十二日→認養或宰殺」之陷阱，且第十九條第二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，最終仍進入了被宰殺之墳墓。由此可知，我國動保法對於長久存在且複雜之流浪動物問題，竟未以專章規範流浪動物，使得流浪動物

(宰殺)與一般無生命動產之廢棄物(銷毀)幾無二致,更無益於流浪動物問題之妥適解決。

(二) 動物收容所成為化外之地

1、動物收容處所未以專章規範

動保法於第十四條:「(第一項)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。二、飼主不擬繼續飼養之動物。三、主管機關依本法留置或沒入之動物。四、危難中動物。(第二項)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,由中央主管機關定之。(第三項)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。(第四項)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。」對動物收容處所之設置有原則性之規定,且農委會據此亦制定有「動物收容處所設置組織準則」就地方主管機關

設置動物收容處所之人員配置、辦理事項、設施有原則性之規定。按動物收容處所性質上為公營造物，¹³動保法第十四條及「動物收容處所設置組織準則」乃是決定營造物之目的、內部結構、服務人員、權限及可供支配資源之營造物規章(Anstaltsordnung)，但對於絕育、認領及認養等動物保護相關工作具體事項之營造物利用規則，動保法並未為原則性之規定且農委會亦未制定有相關規範，而係由設置動物收容處所之地方主管機關自行制定，因此新北市政府制定有「新北市公立動物之家管理作業程序」、高雄市政府制定有「高雄市犬貓收容及處理收費標準」、宜蘭縣政府制定有「宜蘭縣流浪動物中途之家管理作業規範」等，但尚有若干地方主管機關並未制定，致使未制定有營造物利用規則之地方政府其動物收容處所之營運即陷入了「人治」而非「法治」之危險，尤有進者，對於絕育、認領及認養等動物保護相關工作之進行以及所收容動物之照護、管理、宰殺方式等，更是各地方政府各一制，讓人民莫衷一是，尤其是動保團體或動物救援人士更是無所適從。由此可知，我國動保法對於動物收容處所未以專章就營造物規章與營造物利用規則加以為原則性之規範，使得動物收容處所不但是「一國多制」，更成為了動保法的化外之地。

¹³ 公營造物者，行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。參閱吳庚，《行政法之理論與實用》(台北：三民書局，2013年8月增訂12版3刷)，頁159。

2、收容動物經通知或公告逾十二日而無人認領、認養或無適當處置即得

宰殺之規定架空對動物不得任意宰殺之原則

動保法第十二條第一項本文雖規定「對動物不得任意宰殺」之基本原則，但同條項但書第七款「但有下列情事之一者，不在此限：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，經通知或公告逾十二日而無人認領、認養或無適當之處置。」則為得宰殺之例外規定，而此一例外得宰殺之規定，至少有二可議之處：一、同條項但書第一至六款之規定，無論是基於人類利用之目的（第一款「為肉用、皮毛用，或餵飼其他動物之經濟利用目的」、第二款「為科學應用目的」）、動物福利之目的（第三款「為控制動物群體疾病或品種改良之目的」、第四款「為控制經濟動物數量過騰，並經主管機關許可」、第五款「為解除動物傷病之痛苦」）抑或是保護人類之目的（第六款「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」），姑不論妥適與否，至少皆為公共利益層次，但本款之規定僅為動物收容處所自身管理之方便性與管理工作負擔之減輕，並非公共利益層次之考量，如此規定殊難理解，且如此規定更如同開立空白支票給動物收容處所，¹⁴使動物收容處所得僅依自益而非公

¹⁴ 第十二條第一項但書第八款「八、其他依本法規定或經中央主管機關公告之事由。」亦有類似之疑慮。

益之必要性即宰殺動物，架空了同條項本文不得任意宰殺之原則，反而使宰殺成為常態而不宰殺變成例外，非常不妥；二、除了有植晶片之有主動物經由飼主認領之外，未植晶片之有主動物以及流浪動物，通知或公告逾十二日未經認領與認養者，即得依本款規定予以宰殺，但由於第十九條第二項「得」植晶片之規定加上第二一條第一項規定「無人伴同」任何人均可送交動物收容處所之規定，使得動物一旦進入動物收容處所，就落入了被宰殺之高危險境地，落入了動保法「第十九條第二項得植晶片 + 第二一條第一項無人伴同 + 第十二條但書第七款逾十二日 = 宰殺」所組合而成之死亡境地。由此可知，動保法第十二條第一項但書第七款逾十二日即得宰殺動物之規定，使得動物收容處所以宰殺動物成為常態，動物收容處所竟成為第一條第一項「尊重動物生命及保護動物」以及第十二條第一項本文「對動物不得任意宰殺」的化外之地。

(三) 動物保護法之條文多成虛語

1、虐待動物行為採取先行政罰後刑罰並不足以生嚇阻作用

虐待動物之行為，動保法第二五條：「(第一項)有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得公布其姓名、名稱或照片：一、違反第五條第二項或第六條規定，故意使動物遭受虐待或傷害，致動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪

失或死亡。二、違反第十二條第二項或第三項第一款規定，宰殺犬、貓或經中央主管機關公告禁止宰殺之動物。(第二項)有前項各款情事之一，情節重大或二年內再犯者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。(第三項)五年再違反第一項各款情事者，處一年以下有期徒刑、拘役或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」以處以行政罰性質之罰鍰為原則，僅於五年再違反者方處以刑罰(一年以下有期徒刑、拘役或併科新臺幣一百萬元以下罰金)，然觀諸英國「動物福利法」(Animal Welfare Act)第三二條第一項「處以不超過五十一周之有期徒刑或不超過二萬英鎊之罰金或二者併處」、德國「動物保護法」(Tierschutzgesetz)第十七條「處三年以下有期徒刑或罰金」、日本「動物愛護與管理法」(動物の愛護及び管理に関する法律)第四四條「處二年以下有期徒刑或二百萬日圓以下罰金」、澳洲昆士蘭州「動物照顧與保護法」(Animal Care and Protection Act)第十八條第一項「最高處一千元澳幣罰金或二年有期徒刑」等，對於虐待動物行為之處罰係直接科予刑罰，我國「動物保護法」先處以行政罰再違反者方科予刑罰之規定，明顯過輕，不足以生威懾與教育之作用，致使虐待動物之事件頻傳，動保法禁止虐待動物之規定漸成虛語，動保法之權威正不斷地被削弱中。

2、動物保護檢查員制度無法發揮功能

動保法仿英國「皇家防止虐待動物協會」(The Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals , 簡稱為 RSPCA) 之檢查員 (inspector) 制度 , ¹⁵於第二三條設置了動物保護檢查員制度 , 規定 : 「(第一項) 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。(第二項) 動物保護檢查員得出入動物比賽、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。(第三項) 對於前項稽查、取締 , 不得規避、妨礙或拒絕。(第四項) 動物保護檢查員於執行職務時 , 應出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌 ; 必要時 , 得請警察人員協助。(第五項) 為期本法之有效實施 , 主管機關應逐年編列預算 , 積極推動動物保護有關工作。」並於動保法施行細則第五條 : 「(第一項) 本法第二十三條第一項所定動物保護檢查人員 , 應經中央主管機關辦理專業訓練結業 ; 所定義務動物保護員 , 應經直轄市或縣 (市) 主管機關辦理之專業訓練結業。(第二項) 動物保護檢查人員及義務動物保護員之身分證明文件 , 由直轄市或縣 (市) 主管機關核發。」規定了動物保護檢查員之訓練事宜 , 然動保法對於英國「皇家防止虐待動物協會」檢查員制度之繼受只得其外觀而未受其實質 , 致使動物保護檢查員制度於我國並無法發揮功能。按英國「皇家防止虐

¹⁵ 有關英國「皇家防止虐待動物協會」之檢查員制度 , 參閱拙著 , 前揭註 3 文 , 頁 200-202。

待動物協會」為民間而非官方之動物福利保護組織，但 1840 年英國 Queen Victoria(維多利亞女王) 允許其冠以「皇家」之字樣，且其長期推動動物保護與動物福利事務之卓越成效與高聲望，政府與法律願意賦予其公權力執行動物保護事務，但又不受政府人員編制與經費預算之限制。但動保法之動物保護檢查員係設置於地方主管機關之公務人員，其設置受人員編制與經費預算之限制甚深，不但人員嚴重不足，甚至還有由動物收容處所之獸醫師兼充動物保護檢查員之情況，致使動物保護檢查員稽查、取締違反動保法規定事項¹⁶之成效大打折扣。雖二三條第一項亦設置了義務動物保護員以協助動物保護檢查工作，但由於義務動物保護員並非公務人員，不能行使公權力，動保法施行細則第六條之規定，僅能於動物保護檢查員之指導下協助執行動物保護檢查工作。由此可知，我國動保法之動物保護檢查員制度受限於其為公部門，使得此制度無法發揮稽查、取締違反動保法規定事項之功能，此亦削弱了動保法之權威性。

3、違反動物保護法之事項無法有效取締與裁罰

動物不懂人類的語言與文字，無法根據人類所制定之法律有所主張，故而必須設計一法律機制由人類代替動物有所主張，動保法第二三條之動物保護檢查員制度本係

¹⁶ 規避、妨礙或拒絕動物保護檢查員依法執行職務者，依動保法第二九條第五款規定，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

基此而設，由動物保護檢查員稽查、取締違反動保法規定事項，並就刑事犯罪之部分移送檢察機關偵查、起訴。然動物保護檢查員制度因受公部門人員編制與經費預算之限制而無法發揮功能，甚至主管機關更有怠惰不執法之情事，且動保法並未賦予動物保護檢查員以外之其他人員或團體組織稽查、取締違反動保法規定事項之權限，致使違反動保法之行為無法有效稽查、取締並加以裁罰，此亦使動保法之權威性有所動搖。

三、對策

由上述可知，於眾多成因之匯集以及交互作用下，形成了我國動保法動物只是會食衣住行之動產、動物收容所成為化外之地、動物保護法之條文多成虛語三大危機。

以下即嘗試就此等危機提出因應之道。

(一) 提升動物之法律地位

動物為有感知之生命，與一般無生命之物有很大的不同，但民法仍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，與一般無生命之動產沒有差別，此為動物地位無法提升、人們觀念難以改變、動物保護工作推動辛苦之根本原因之一。因此，仿「德國民法」第九〇a條與「瑞士民法」第六四

— a 條之規定於民法第六七條增訂第二項「動物非物,除適用其他特別法律之規定外,準用物之規定」至為關鍵,此舉能確認動物之特殊性而將之自物中分離出來,將動物之法律地位從單純之權利客體提升至介於權利主體與權利客體間之特殊地位。而動物之所以與一般無生命之動產有別而需要賦予其特殊之法律地位,乃因動物與人類相同都具有感受快樂與痛苦之能力,故而應以此為核心,建議動保法為以下之增修:一、將「不必要之痛苦」提升為基本原則,立為人類對動物義務之測準,修正第六條為:「任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物而使之受不必要之痛苦。」將「不必要之痛苦」立為不作為義務之測準,修正第五條第二項第五款為:「飼主對於其管領之動物,應依下列規定辦理:五、提供其他妥善之照顧,使其不受不必要之痛苦。」將「不必要之痛苦」立為作為義務之測準;二、對寵物之繁殖與買賣採行高密度管制,除了提高資格之限制外,更應採行總量管制,並可考慮科以寵物繁殖捐與寵物買賣捐,從源頭進行嚴格之管制,調整現今寵物繁殖與買賣氾濫所造成寵物商品化之現象;三、修正第十九條第二項為:「……直轄市、縣(市)主管機關應給與登記寵物身分標識,並應植入晶片。」強制植入晶片以防止飼主法律責任之逸脫,並於第十四條增訂第五項為:「動物收容處所或直轄市、縣(市)主管機關指定之場所收容飼主不擬繼續飼養之動物時,應向該飼主收取收容費用,並向該飼主進行二小時之生命教育課程;收

費標準，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」科以不擬繼續飼養動物之飼主若干責任；四、於我國鄉間頗多仍採取「放養」之飼養方式之前提下，刪除第二十條第一項及第二一條第一項之規定，並修正第二一條第二~四項為「(第二項) 經拾獲而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有身分標識者，應儘速通知飼主認領。(第三項) 前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，但不得使其受不必要之痛苦。(第四項) 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，準用前項規定。」，並增訂流浪動物專章，內容至少應有「(第一項) 為降低流浪動物數量，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。(第二項) 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。(第三項) 前項為流浪動物絕育或管理流浪動物之人，不得視為飼主或管領人。」將 TNR (Trap Neuter Release，誘捕、絕育、釋放) 法制化、「中央主管機關應編列預算，宣導正確認識流浪動物及避免與流浪動物衝突之知識。」宣導正確與流浪動物相處之正確知識、(第一項) 具攻擊性之流浪動物並確有攻擊民眾之事實或對民眾生命財產有立即而明顯威脅者，應加以捕捉。(第二項) 前項動物之捕捉應由訓練合格並攜帶身

分證明文件之人員依『人道捕犬辦法』捕捉之，且不得造成動物不必要之痛苦，並應全程錄影。『人道捕犬辦法』由中央主管機關訂之。」具攻擊性流浪動物之捕捉。

(二) 完整建立動物收容所之相關規範

由於動物收容處所之營造物規章與營造物利用規則並不完備，致使動物收容處所之營運陷入了「人治」而非「法治」之危險，使動物收容處所成為動保法之化外之地，故建議動保法應以專章或授權農委會制定，就營造物規章與營造物利用規則為原則性之規範，而營造物規章至少應包含有人員配置、辦理事項、業務範圍、應設施配置、所配置設施應具備之最低標準或規格等，而營造物利用規則至少應包含有留置動物之作業方式、認領養動物之作業方式、宰殺動物之作業方式、動物房舍之飼養管理等，且無論營造物規章或是營造物利用規則皆應符合動保法所規定人類對之動物義務。又動保法第十二條第一項但書第七款逾十二日即得宰殺動物之規定，使得動物收容處所得僅依自益而非公益之考量即宰殺動物，架空了同條項本文不得任意宰殺之原則，而成為動保法之化外之地，故建議刪除動保法第十二條第一項但書第七款之規定，並將第八款修正為「八、其他依本法規定或經中央主管機關公告之事由，但中央主管機關公告之事由不得僅基於減少動物收容處所收容動物之數量。」使動物收容處所對動物

之宰殺回歸第一至六款之公益基準。

(三) 落實動物保護法之實質拘束力

由於動保法對於虐待動物行為採取先行政罰後刑罰並不足以生嚇阻作用，且動物保護檢查員制度因動物保護檢查員制度受公部門人員與經費之限制而無法發揮稽查、取締違反動保法規定事項並加以裁罰之功能，更因動保法並未賦予動物保護檢查員以外之其他人員或團體組織稽查、取締違反動保法規定事項並加以裁罰之權限，致使按動保法之權威性大為削弱，條文多成虛語。因此，為落實動保法之實質拘束力，修復動保法之權威性，建議動保法為以下之增修：一、將第二五條虐待動物行為之處罰修正為完全之刑罰，並提高刑度為二年以下有期徒刑或併科新臺幣一百萬元以下罰金，以發揮嚇阻作用；二、修正第二三條第一、二、四項為「(第一項)直轄市、縣(市)主管機關應置專任動物保護檢查員。動物保護團體得受委託為動物保護檢查，其資格、委託程序及其他事項之辦法，由中央主管機關定之。(第二項)動物保護檢查員與受委託之動物保護團體得出入動物比賽、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。(第三項)對於前項稽查、取締，不得規避、妨礙或拒絕。(第四項)動物保護檢查員與受委託之

動物保護團體於執行職務時，應出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌；必要時，得請警察人員協助。」使動物保護團體能受委託稽查、取締違反動保法規定之事項，¹⁷解決與動物保護檢查員人力不足之困境，與動物保護檢查員共同推動並執行動物保護工作；三、仿空氣污染防治法、海洋汙染防治法、水污染防治法等，增訂「(第一項)民眾或公務機關違反本法或依本法授權訂定之相關命令而有損及動物生命或動物福利之虞且主管機關疏於執行時，動物保護團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，動物保護團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行，並得為防止發生重大損及動物生命及動物福利之危害，聲請定暫時狀態之處分。(第二項)行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用或其他訴訟費用予對維護動物福利有具體貢獻之原告。(第三項)第一項之書面告知格式，由中央主管機關會商有關機關公告之。」公益訴訟之規定，¹⁸使

¹⁷ 行政程序法第十六條：「(第一項)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。(第二項)前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。(第三項)第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」已就行政機關將其權限委託民間或個人處理為原則性之規定。

¹⁸ 行政訴訟法第九條：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」已肯認公益訴訟制度。

未受委託為動物保護檢查之動物保護團體，亦能透過公益訴訟之提起，由法院命主管機關積極執行動保法並對於不法行為人加以裁罰。

四、結論

我國動保法所生之種種問題，經緯萬端，不一而足。按動保法要成功推行，社會一般民眾觀念之提升、政府之重視、動物福利保護組織積極運動且法律賦予其協助執行之權力這三股力量缺一不可，此從英國之經驗即可得知，但這三股力量在我國都是明顯不足的。除此之外，制度之健全與否，亦為成功與否之關鍵，動保法自民國八十七年施行至今已將近滿十六年，這十六年來動物保護工作之推動較之以往雖有長足之進步，但有些舊問題仍未解決卻又衍生不少新問題，規範落差之現象、條文間或法律間之扞格，都嚴重妨害動保法之執法成效，使動保法面臨了危機。

正視缺失，是邁向進步的第一步。研究動物法看見了動保法之缺失，親身從事流浪動物之救援工作更體驗了動保法面臨的危機，本文嘗試就此等缺失與危機提出因應之道，期能助益我國動保法之化危機為轉機，使動保法更加進步、茁壯，因為惟有健全之動保法制方能為動物們提供更好的生活。畢竟，人類欠動物的實在太多了！