

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文研究計畫書

台北市動物保護政策之政經分析

吳思瑤

指導教授：蕭全政 博士

中華民國 101 年 11 月 27 日

目錄

壹、 研究動機與目的	1
貳、 文獻回顧與檢討	9
一、 文獻回顧	9
二、 綜合評析與檢討	16
參、 分析觀點與架構	21
肆、 章節安排	27
伍、 參考文獻	31
一、 中文部分	31
二、 西文部分	33
附錄一：動物保護法	
附錄二：臺北市畜犬管理辦法修正為臺北市動物保護自治條例修正草案條文 對照表(送市議會版)	

表圖目次

圖 1-1 「台北市動物保護處」組織架構與人力	6
圖 3-1 研究架構	25
表 1-1 台北市「動物衛生檢驗所」與「動物保護處」之比較	7
表 2-1 以法制面為研究面向之相關文獻	9
表 2-2 以實證面為研究對象之相關文獻	12
表 2-3 以行為者為研究面向之相關文獻	14
表 2-4 以中央及地方層級為研究範圍之文章比較	18
表 3-1 深入訪談對象計畫名單	25

壹、 研究動機與目的

檢視人類歷史，攸關人權、婦權、兒童權等，都是經過覺醒、運動、抗爭的過程爭取而來的，而隨著時代的進步，加上全球化的推波助瀾，環境權與動物權已成為現今最廣為所討論、倡議之權利。其中動物權部分，陸續成為重要國際組織或國際文件之重大推動議題，如世界動物衛生組織（OIE），¹最初為解決國際間動物傳染病問題而成立，但體認動物健康與動物福利息息相關，於 2001 年起已將動物福利列入優先策略計畫，並於 2005 年成立「永久之動物福利小組（Permanent Working Group）」，集合來自世界各國擁有不同專業領域之專家，負責發展一套符合世界性之動物福利策略，以提供組織對於全球動物福利之標準參考（費昌勇，2004:1）。業已完成《陸生動物衛生法典》之「動物福利綱領」，規範動物陸路運輸、海路運輸、人道屠宰及疾病撲殺的動物福利準則，未來並將繼續著力推動實驗動物、犬隻數量控制及農場動物生產飼養系統之動物福利（周文玲、吳佩宜，2008）。再如聯合國教科文組織(UNESCO)亦明列動物有五大自由，²已成國際公認動物福利之具體認證標準，而聯合國的《地球憲章》也強調「對所有生命體予以尊重和體諒」(respect and care for the community of life)(The Earth Charter Initiative, 2000)。1978 年 10 月 15 日聯合國教科文組織在法國巴黎宣讀的《世界動物權宣言(Universal Declaration of Animal Rights)》³，可說是最完美呈現

¹ 世界動物衛生組織（Office International des Epizooties，OIE；World Organization for Animal Health,WOAH），目前乃是領導國際動物相關事務之重要組織。組織原為「國際畜疫會（Office International des Epizooties，OIE）」，正式成立於 1924 年，為促進全球對於動物疫病控制的能力，整合全球資源，防杜動物疫病之蔓延，經過許多國家的共同發起，我國亦於 1954 年加入該組織。後來國際畜疫會改名為世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health），但仍簡稱為 OIE。組織下設許多區域委員會及特別委員會，分工從事行政及動物疫病預防控制衛生標準之建置。這些委員會平時於全球各地定期或不定期召開會議，截至目前為止，共有 167 個會員國。（杜文珍，2006）

² UNESCO 明列的動物五大自由：(1)免於飢渴之自由、(2)免於不適之自由、(3)免於痛苦傷病之自由、(4)表現正常行為之自由、(5)免於恐懼與焦慮之自由。（費昌勇，2004）

³ 《世界動物權宣言》當中規定了動物的生存權、受尊重的權利、免於虐待的權利、野生動物生存在故有環境下的權利、家畜等依從其固有生命以及自由的韻律與條件而生存的權利、寵物完其天壽的權利、經濟性產業動物的飼養以及休息權等。

出擁護動物權的主張 (李茂生, 2003)。因此, 身為地球村之一份子, 面對動物權及動物福利不斷演進之趨勢, 台灣之公共政策研究應予以正視, 嚴肅以待。

不論東西文明, 自古以來人類對動物多基於宗教或文化上的善待、愛護與照顧, 而非有法律上之權利主體性。隨著近代文明昌盛, 尤其是西方先進國家領導潮流之先, 對動物保護的觀念與作法與時俱進, 在立法上逐漸賦予動物較好的法律地位, 動物保護之特別立法不斷出現, 動物在法律上逐漸取得介於權利主體與客體說外, 應受法律特別保護之特殊地位說 (立法院公報, 1998:112)。

國外之動物保護運動, 已持續近二百年, 最早發軔於英國, 1824 年成立第一個動物保護團體「防止虐待動物協會」(Society for the Prevention of Cruelty to Animals), 並於 1876 年通過世界第一個動物保護相關法案《防止殘酷對待動物法案(Cruelty to Animals Act)》。早期的動物保護運動起始於反對役用、實驗動物為開端。1898 至 1909 年間, 歐洲共舉辦了五次反對動物實驗的國際會議, 最後一次在倫敦的會議, 並有七個大型軍樂隊遊行, 造成運動高潮 (Deborah Rudacille, 1998:1-3)。動物保護運動日趨成熟, 開始採取不同以往的抗爭手法, 採以媒體揭發、宣傳教育、推動立法等方式, 全面推動動物保護工作。對於適用之動物, 除了實驗動物外, 也擴及要求對經濟動物需以人道方式宰殺, 此外, 有關寵物與流浪動物部分, 更是近年各界關切之重點, 亦逐步納入。

最重要的方式即是立法。十九世紀開始, 西方各國先後開展了動物保護的立法。最早於 1822 年, 英國國會通過《馬丁法案(Martin's Act)》, 乃是希望防止對待役用動物的不當對待和虐待, 但不包括寵物, 是世上第一部動物保護法典 (Ritvo Harriet, 1998:305-307)。美國於 1966 年通過《實驗動物福利法(Laboratory Animal Welfare)》, 於 1970 年更名為《動物福利法(Animal Welfare Act)》, 擴大保護範圍, 涵蓋所有溫血動物, 包含寵物、動物展覽、貿易等事項亦被列入管理 (U.S. Congress, 1986: 276-278)。目前, 美國幾乎所有的州政府都制定動物保護的法律, 有些州已將虐待動物之行為認定為犯罪, 並通過刑法加以規制 (歐如

慧，2006:7-10)。歐盟公約中也制定強化動物保護條款，規定各會員國境內關於動物運輸、實體研究、國內市場販賣與農業用途等法規，均應全面契合保護動物之立法精神 (趙俊祥，2007)。顯見動物保護議題逐步跳脫以往有限的道德訴求，進一步肯定動物的法律地位，從而與人類一樣得以接受法律之實質保護，已成國際社會的時代趨勢與潮流。

而在臺灣，在全球化的推波助瀾下，使得動物保護意識抬頭，愛護動物之民間社團日益活躍，媒體對虐待、棄養動物之相關報導日增，行政部門及民意代表於是關注動物保護議題，直接反映在立法及政策推動上，不論中央或地方政府，都進行相關政策調整。

本文主旨乃以台北市動物保護政策為主題進行政治經濟之分析，筆者首先試將影響台北市動物保護政策發展之重要背景事件分述下：(一)中央《動物保護法》之立法通過以及歷次沿革；(二)台北市升格成立動物保護處，成為全國第一個事權統一之動物保護專責機構；(三)研修訂定「台北市動物保護自治條例」立法工作，本案目前已於台北市議會進行審議，倘通過立法，將成為地方政府制定全面性動物保護單行法規之最佳範例。

動物保護政策發展在中央政府層級，最重要的事件就是立法院於 1998 年通過《動物保護法》之立法，自此動物的法律地位超越了民法「物」的範疇，得到進一步的保障。《動物保護法》之立法，有其國內外政治、經濟、社會等多面向之原因，簡言之，可以歸納是為平撫國內批評聲浪，以回應國內民間動物保護團體之倡議，並降低國際壓力而完成立法。「1992 年間國內發生數起犬隻咬人事事件，引起社會關注，因此，制定畜犬及其他寵物之管理及保護法遂為各界殷切期待」(立法院公報，1998:112)，而當時來自國際之壓力亦有加乘推動之效，「……眾所皆知，多年來，台灣流浪狗及虐待動物之議題已引起國際社會的強烈質疑(周陽山委員發言 (立法院公報，1998:72))」，「國際上對我們處理流浪動物，一再做嚴厲的抗議，甚至要杯葛我們的經貿(趙永清委員發言 (立法院公報，

1998:124))。』1998年6月，國際動物保護團體同步在奧地利、英國、美國、香港、澳門、德國等六個國家的台北經濟文化中心為台灣的流浪狗請命（自立早報，1998），此一國際事件大大加速台灣立法保護動物之進程。事實上，農委會於1992年開始研擬《動物保護法》，並於1997年1月送至立法院審議，在1998年國際社會對台灣大加撻伐之局勢下，行政、立法部門之朝野雙方，嚴肅面對立法重要議題，在民氣可用、國際輿論加乘的交相作用下，1998年10月立法院終於完成立法，「這不外是我國在法秩序上對於人與動物間關係的重要里程碑。」（李茂生，2003:3）

但我國之《動物保護法》係回應國內社會批評及國際壓力而立法，有其不得不然的時間壓力，其內容宣示意義大於實質意義，在立法之初為避免對社會及人民經濟生活帶來太多衝擊，因此在許多方面之規範相當寬鬆。⁴再加上相對於西方國家基於聖經文化之背景，動物被視為與人類相同的被創造物，故對於動物權有較為堅固之法文化背景，反觀台灣，並沒有所有動物都是被創造物的文化觀點，所以會較難以接受對於所有動物予以平等保護的概念。因此統合地說，「我國《動物保護法》於制定時並沒有深入理解我國的文化背景，也沒有法律專業人士的廣泛參與，事實上這個法律僅是利用道德上的熱情將一部分的外國法直接移植到我國，而後又再加上一些自己所想像的似是而非的條文所形構出來的一坨條文的集結體而已。」這些都是造成《動物保護法》上路窒礙難行的原因。（李茂生，2003:13）歸納1998年版《動物保護法》有以下缺失，如法律規定難以確實執行、欠缺強制查察手段、罰則過輕無法達到嚇阻效果與欠缺統合之專責人員與機構，導致事權不統一等等（黃士哲，2008:228-231），因此，迄今已進行八次修法。

《動物保護法》於上路13年來，歷經八次大小幅度不等之修法，皆是為回應台灣社會內部日益進步之動物保護意識，並納人民間團體及產業界之意見，公部門、私部門協力將更多提升動物權利之保護性作為以修法方式呈現。歷次修法

⁴「很遺憾的，整個立法過程充斥著虛應故事氛圍，以及人是高等動物，主宰其他動物的思考……」。（郁慕明委員發言，（立法院公報，1998，頁120））

重點涵括：通過將流浪動物納入保護、通過禁食狗肉條款，在重大虐待、棄養、傷害動物之行政罰外加入刑事罰、提高飼主責任、強化寵物業管理、加強相關動物職業人員訓練、延長流浪動物收容日數、強化動物收容管理等行政管理作為、捕獸鋏之原則禁止等議題。

根據組織理論學者 Masshall W. Mayer(1977)的看法，環境越穩定，工作將越為行政化，從而組織便無成長的可能，反之，環境越為變化，工作也將越為複雜，從而組織的成長就成為必然的趨勢(Masshall W. Mayer,1977:56-59)，在《動物保護法》制訂後，各地方政府面對環境的變化、業務量的增長，必須調整現有的動物保護政策以配合法律之有效執行，因此身為首善之都的台北市率全國之先，於 2009 年 10 月 7 日台北市議會三讀通過「台北市動物保護處」組織修編案，提升原先隸屬於產業發展局「台北市動物衛生檢驗所」之位階，升格成立為「台北市動物保護處」，並於 2010 年 1 月 28 日正式掛牌成立。

在正式成為動物保護專責機關之後，不論是在機關名稱、組織架構、經費預算、編制員額及預算員額等部分皆有所提升，其中組織架構從原有的 3 課 2 室提升至 4 組 1 隊 1 室，分別是防疫檢驗組、動物管理組、動物收容組、產業保育組等 4 組，以及動物救援隊 1 隊(如圖 1-1)，其中「防疫檢驗組」針對經濟動物、寵物、實驗動物及野生動物進行預防性注射、監測、疫情調查、疑患病例及寵物藥品與食品檢驗；「動物管理組」針對經濟動物、寵物、實驗動物及野生動物建立一整套登記、生育控制、飼養環境與行為等管理機制；「動物收容組」掌管業務為建立一套流浪動物及野生動物之收容、救傷醫療、安置、認領養管理機制；「產業保育組」針對寵物繁殖、買賣、寄養、租賃、展示、食品、用品、美容、照護、訓練以及寵物殯葬等寵物相關產業進行全程輔導與管理，及執行野生動物自然生態保育等工作；環保局轄下的捕犬大隊則改名為「動物救援隊」，並隸屬動物保護處，不再由清潔隊負責，這象徵對待動物觀念的改變，不再是捕捉，而是前往救援被主人棄養的動物，並加以妥善照顧及協助找到新家。在經費預算的

部分，比升格前 2009 年的 82,550,638 元增加至 2010 年 106,229,720 元，增加金額達 23,679,082 元，而在編制員額及預算員額上也比升格前 30 人、48 人增加至 48 人、55 人，增加人數分別為 25 和 23 人(如表 1-1)，期望能夠透過組織機構的提升彰顯對動物保護的決心，並整合業務，統一事權，加強前瞻性及預防性之作為，進而達到營造永續動物環境、落實完善動物管理、創建寵物產業新局以及保護人與動物健康安全的策略目標 (台北市動物衛生檢驗所，2009)。

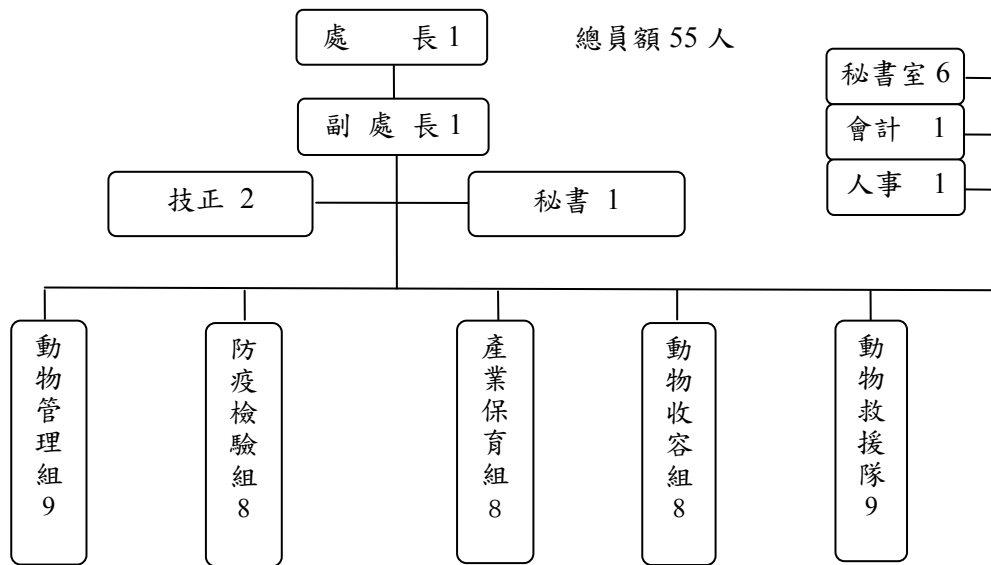


圖 1-1 「台北市動物保護處」組織架構與人力

資料來源：台北市動物保護處

表 1-1 台北市動物保護機關修編前後之比較

項目	修編前	修編後	改變情形
機關名稱	台北市動物衛生檢驗所	台北市動物保護處	
組織架構	所長、秘書、技正 防疫檢驗課 動物保護課 收容管理課 會計室 總務室	處長、副處長、秘書、技正 防疫檢疫組 動物管理組 動物收容組 產業保育組 動物救援隊 秘書室 會計員 人事管理員	增加 副處長 1 名 產業保育組 1 組 動物救援隊 1 隊 秘書室 1 室 人事管理員 1 名
經費預算	2009 年 82,550,638 元	2010 年 106,229,720 元	增加 23,679,082 元
編制員額	職員 30 人	職員 55 人	增加 25 人，83%
預算員額	職員 30 人 職工 8 人 約聘僱 10 人 合計 48 人	職員 55 人 職工 8 人 約聘僱 8 人 合計 71 人	增加 23 人，48%

資料來源：台北市動物保護處

然而，台北市雖進行組織制度之調整，以更豐沛之資源，更專業、細緻之組織分工來因應業務日趨全面、多元且嚴謹之動物保護政策，但由於現有法律體系中之規範仍不甚完備，審視現行管理辦法及中央《動物保護法》猶有周延性、適時性及適地性不足之處。因此，研議成立動物保護處之同時，亦同步思考進行法制面之變革，擬將現行之「台北市畜犬管理辦法」(1972 年制訂)，修訂更名「台北市動物保護自治條例」，立法精神由「加強畜犬管理，預防狂犬病發生」，改為「尊重動物生命，增進動物福利，維護公共衛生安全，預防狂犬病發生及促進人與動物之和諧關係」(第 1 條)等(台北市動物衛生檢驗所，2008)，以利組織變革能發揮正面效益。2012 年 3 月 21 日由市府法規會審議通過、4 月 17 日市政會議審議通過、4 月 26 日送至市議會，目前已進入議會法規會審議之期程。

在中央《動物保護法》通過前，台北市動物保護政策的制定往往是由市政府一手主導，在對動物權和動物福利觀念尚未成熟的情況下，態度較為消極，政策內容與執行也相對有所不足與缺失。但隨著時代進步，對動物保護之觀念愈臻成

熟，要求市府採取更為進步動物保護作為之聲浪高漲，除了立法部門之議員反映民意外，民間多元聲音也紛紛進入決策過程，包括國內外動物保護團體、專家學者、相關產業界、民眾、大眾媒體等，促使台北市政府之動物保護政策轉趨積極，不但升格成立專責動物保護機關，也積極立法通過動物保護自治條例。

筆者認為台北市政府動物保護政策轉趨積極，絕對不是單一決策者所決定或單一因素造成改變，因為公共政策之制定常涉及許多相關參與者，這些不同的相關行為者不僅相互牽連並影響，也使得公共政策之決策過程亦加變得複雜，而在台北市動物保護政策變遷過程中也面臨相同問題。因此本文試圖從台北市動物保護政策制定之歷史結構變遷和政治經濟演變，來探討台北市政府進行組織改造，設立動物保護專責機構並研議制定自治條例之政策形成因素，以及相關決策者之互相牽連糾葛為何，個別行為者間之利害關係消長又是如何進行，進而影響各階段動物保護政策之產出與調整。筆者期望透過對過去動物保護政策變遷過程與相關行為者之全面性了解，解釋現行台北市動物保護政策落實及演變之問題，並提出對未來台北市動物保護政策之願景與建議。

貳、 文獻回顧與檢討

一、 文獻回顧

本研究主題著重在台北市主管動物保護之政府組織修編與法令制定之政經分析，經蒐集國內外相關書籍、期刊、論文、研究報告、法令規章、媒體報導等，可將研究面向歸納為法制面、實證面及行為者三方面，相關文獻整理如下：

(一) 以法制面為研究面向：

目前研究動物保護之相關文獻中，以法制面為研究面向佔大宗，從 1998 年中央《動物保護法》立法以來，陸續便有不少以《動物保護法》為研究對象之文章，探討《動物保護法》之立法緣由、法制之實踐、與國外之比較等，由於篇數眾多，因此筆者將相關文獻整理於表 2-1，並進一步針對相關文獻進行介紹。

表 2-1 以法制面為研究面向之相關文獻

作者	時間	研究名稱	研究出處
楊國聲	1997	《動物保護法》理論基礎之研究	私立東吳大學法律學研究所碩士論文
許修豪	1998	非人類動物的基本權利－從黑猩猩談起	國立臺灣大學法律學研究所碩士論文
詹依純	1999	建構「人為飼養或管領動物」之法律權利	私立輔仁大學法律學研究所碩士論文
陳彥宏	2001	論動物利益的平等考量與衡量	國立臺灣大學法律學研究所碩士論文
歐如慧	2006	動物保護之法制與實踐－以寵物與流浪動物之保護為主	私立中國文化大學法律學研究所碩士論文
李茂生 林明鏘 費昌勇	2007	《動物保護法》修正計畫	行政院農業委員會委託研究計畫
許惠菁	2008	動物保護入憲模式之探討－從「從權利觀點出發」	國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文
黃士哲	2008	《動物保護法》制之比較研究－兼論動物虐待防制問題	國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文

蔡欣芸	2009	從《動物保護法》的生成與演變探討在地動物福利之發展與實踐—以犬、貓為例	國立台灣大學科際整合法律學研究所碩士論文
吳鎔涵	2010	動物保護理論與實踐-以我國《動物保護法》為觀察對象	國立台北大學法律學研究所碩士論文
許晉璋	2010	一個動物各種表述：《動物保護法》制的虛像與實質	國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文
楊登凱	2011	臺灣保護動物法制之演進—探索法律對動物管制或保護之歷史	國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文

參考來源：作者自行整理製作

歐如慧 (2006)碩士論文「動物保護之法制與實踐—以寵物與流浪動物之保護為主」當中提出，近程目標為修正我國《動物保護法》不當之處，加強落實在實務運作，以完善法律落實動物保護觀念；最終目標為破除現有法律體系，建立新生命觀念法律體系，以求平衡人與動物關係，提升動物保障。

黃士哲 (2008)碩士論文「《動物保護法》制之比較研究—兼論動物虐待防制問題」中針對我國於 2007 年欲進行《動物保護法》之修改——進行檢視，其提出修法之建議方向為增加保護動物範圍，不再侷限於人類飼養或管理者，而以實際能感到痛苦為重點、在政府組織中強化動物保護相關之組織會議、動物相關從業人員之資格證照化、強化對於經營與動物有關商業業者之規範、增設動物保護之專責人員、增加處罰之行為態樣並強化罰則、新增動物之公益訴訟以及提升動物(寵物)之地位等。

蔡欣芸 (2009)的碩士論文「從《動物保護法》的生成與演變探討在地動物福利之發展與實踐—以犬、貓為例」中提出其觀點，認為動物福利的實現必須奠基於民眾動物保護意識的提升，嚴刑峻法只能收效於有限的時間及空間，無法全面性地解決問題。而台灣面臨的狀況就是普遍的動物保護意識不足，在沒有相關配套措施以及提升民眾動物保護意識的狀況下，即使《動物保護法》已經入罪化，依然無法全面、根本性地解決問題。

吳鎔涵 (2010)的碩士論文「動物保護理論與實踐-以我國《動物保護法》為

觀察對象」主要探討在保護動物理論的實踐上，我國總是跟隨世界潮流訂定相關動物保護規範，但和國外相比較之下，因缺乏動物保護相關的歷史背景與文化，也欠缺普遍道德共識的關係，仍有許多欠缺與不足之處。

許晉瑋 (2010)的碩士論文「一個動物各種表述：《動物保護法》制的虛像與實質」中，以我國《動物保護法》為主要研究對象，嘗試從倫理世界中的「動物」、法律世界中的「動物」和符號世界中的「動物」三大論述內容，解釋「人類為什麼應該保護動物實體？」、「人類如何保護動物實體？」、「動物實體於人類所建立的《動物保護法》制中有無受到保護？」、「若否，則其原因為何？」及「《動物保護法》制所要保護者究竟為何？」

楊登凱 (2011)碩士論文「臺灣保護動物法制之演進—探索法律對動物管制或保護之歷史」中針對台灣動物保護概念及法制的演進進行探討，認為保護動物的對象不僅會隨著時代改變，也會隨著政權更迭有所不同，可見動物保護皆是隨著人類如何看待動物眼光而改變，而台灣目前雖然已對保護動物形成共識，但未來還必須在新的法規範精神下，針對如何兼顧保護動物與原住民的狩獵文化、如何規範狗肉食用等問題，取得一個新的平衡點。

(二) 以實證面為研究面向：

研究動物保護之相關文獻中，除了法制面的探討外，針對目前動物保護現況發展以及動物保護政策執行成效也是許多研究關心的重點，筆者整理出以實證面為研究面向之文獻(如表 2-2)，發現相關研究多集中在流浪動物問題上，包括流浪犬及流浪貓族群數目調查、收容狀況、處理工具及方式等。

表 2-2 以實證面為研究對象之相關文獻

作者	時間	研究名稱	研究出處
黃以育	2001	生命關懷與都市流浪犬問題之探討	私立世新大學社會發展研究所碩士論文
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	台中師範學院環境教育研究所碩士論文
楊家民	2003	台北市家犬家貓及流浪犬族群數目調查研究	國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文
蘇耀期	2003	台灣地區《動物保護法》實施後家犬與流浪犬數目變化之研究	國立台灣大學獸醫學研究所碩士論文
陳育群	2004	社會大眾對捕犬及中途之家認知及餵飼研究作為解決流浪犬問題之模式	國立屏東科技大學畜產系碩士論文
許志明	2006	國內外動物收容所組織管理及教育現況與國內收容所改善策略	台北市立教育大學環境教育與資源研究所環境資源組碩士論文
嚴一峰	2006	陽光 動物 台北城—台北推動動物保護全記錄	台北市動物衛生檢驗所
戴至欣	2007	台北市流浪犬處理政策之研究—政策工具的分析	私立銘傳大學公共事務學系碩士論文
陳芷苓	2009	台灣動物收容所動物族群數之研究	國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文
台灣動物社會研究會	2009	體檢政府動物保護政策、施政及『全台流浪犬、貓留置收容狀況』調查分析報告	台灣動物社會研究會
錢玉蘭	2010	台北市民眾飼養與棄養寵物行為之探討	國立台北大學自然資源與環境管理研究所在職專班碩士論文
余惠文	2010	我國動物保護之研究—以流浪動物領養問題為例	私立銘傳大學公共事務學系碩士論文
吳蕙如	2010	我輩貓人：流浪貓保護運動的興起與建構	國立臺灣大學社會學研究所碩士論文
吳宗憲	2011	動物保護業務委外辦理可行性分析	行政院農業委員會委託研究計畫

參考來源：作者自行整理製作

蘇耀期 (2003)碩士論文「台灣地區《動物保護法》實施後家犬與流浪犬數

目變化之研究」一文中，發現自 1999 年至 2001 年《動物保護法》實施造成台灣地區家犬總數下降，而推測其原因為經濟不景氣、政府執行《動物保護法》增加飼主責任、使養狗意願不高之邊緣家庭退出養狗行列、地方政府之措施、認養制度落實，使棄養有出口，不想養狗之家庭不再勉強飼養以及絕育制度成績開始出現。

台北市動物衛生檢驗所於 2006 年出版的《陽光 動物 台北城—台北推動動物保護全記錄》一書中（嚴一峰，2006），對於台北市政府在動物保護上進行一次總體檢，呈現其對動物保護執行的經驗與成果，其中和本文最為相關的是介紹有關寵物登記、寵物絕育、寵物業管理、實行街貓 TNR 計畫，以及動物保護偵查與救援這五部分，在本書中皆有完整的說明與數據呈現，但其發行年代距今已有四年之久，因此有些資料還必須進行更新。

戴至欣 (2007)的碩士論文「台北市流浪犬處理政策之研究—政策工具的分析」則是以政策工具的角度切入探討台北市的流浪犬處理政策，提出政府除了立法、絕育、教育、認領養、安樂死等傳統政策工具外，也應學習民間非營利組織，引進新興政策工具，例如：訓練成為陪伴病患以及協助復健治療的狗醫生等，不但有助於奠定流浪犬的社會地位，改變國人對流浪犬的負面刻板印象，也可免除流浪犬被施行安樂死的命運。

台灣動物社會研究會 (2009)於 2009 年 12 月《動物保護法》立法完成至今，投入資源與人力對「全球流浪犬貓留置、收容狀況」進行調查，並對政府的動物保護政策進行體檢，其中針對流浪貓之數量不增反減以及各縣市之收容所不佳等狀況進行分析並給予建議，期盼能對政府施政及執法全面徹底檢討。

（三） 以行為者為研究面向：

以行為者為研究面向之相關文獻如表 2-3，行為者主要探討政府組織及動物保護團體兩部份，其中除了就個別行為者之組織架構及執行成效進行探討外，在個別政策上，彼此之間的互動關係也是探討重點之一。

表 2-3 以行為者為研究面向之相關文獻

作者	時間	研究名稱	研究出處
黃慶榮	2006	動物保護組織捐款人研究—以中華民國保護動物協會「您領我養」為例	私立南華大學非營利組織事業管理研究所碩士論文
莊碧玉	2007	我國「寵物公園」民營化可能性之研究—以非營利組織與政府部門合作為例	私立南華大學非營利事業管理研究所
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	中華行政學報第五期
邱云萱	2010	我國動物保護主管機關之組織研究	國立臺南大學行政管理學系行政管理組碩士論文
吳宗憲 胡蘭沁 許耿銘	2010	我國動物保護政府行政組織政策執行力之研究	行政院農業委員會委託研究計畫
陳美如	2011	非營利組織與地方政府的合作關係之研究 —以臺北市街貓絕育回置方案為例	國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文
林姍穎	2011	流浪動物保護組織在台灣—以『中華民國流浪動物花園協會』為例	天主教輔仁大學社會學系學士論文

參考來源：作者自行整理製作

黃慶榮 (2006)碩士論文「動物保護組織捐款人研究—以中華民國保護動物協會『您領我養』為例」，發現在動物保護團體針對沒時間和空間飼養流浪犬之愛心人士所設計的募款活動中，以居住於城市地區、女性、未婚、介於 30-39 歲之間、大學畢業、月收入在 3 萬至 6 萬元之間的一般職員及公教人員、無宗教信仰等屬性之捐款人佔最大宗，且這些捐款領養人主要是基於人道對待動物精神，因此捐款支持該協會終養流浪動物理念，並重視財務運用之透明與可信度，亦關心服務成果。

在游威倫、石振國 (2008)發表的「台北市流浪犬管理政策分析—公私協力互動模式觀點」文章中，以法制及政策面之角度分析台北市流浪犬管理政策公私部門協力互動之情況，並進一步檢討台北市流浪犬管理政策的法制與政策執行狀況，以及其與私部門及民眾期盼之間的落差。藉由公私協力互動模式歸納出目前地方

政府在處理流浪犬問題時，雖已有《動物保護法》做為法源依據，但仍無法獲得有效解決之原因在於相關法律規範並不完備、政府內部協調不足、政府民間期待落差、利害關係人觀念有待改善等四點。

邱云萱 (2010)碩士論文「我國動物保護主管機關之組織研究」，以政府機關為研究對象，提出以下建議：組織架構部分，現有地方政府動物保護機關之法律位階過低，執行動物保護業務難與其他政府單位協調，亦有人力不足問題，建議全國地方政府動物保護業務執行機關應齊一為二級機關；中央政府之動物保護業務執行機關僅為中央政府二級機關內部單位又下置的其中一項業務，其組織位階過低、僅有九名人力，難以控管趨於龐大之動物保護業務，因此建議中央動物保護業務執行機關應提升為三級機關。業務部份，建議應由中央政府統籌「經濟動物運輸、人道屠宰行政管理」、「動物科學應用行政管理」、全國性動物保護教育推廣、宣導及法規研擬。

行政院農委會 2010 年委託吳宗憲博士主持「我國動物保護政府行政組織政策執行力之研究」研究計畫，針對政府動物保護機關之人力資源、組織結構、業務重心及政策措施等四個面向做出總體調整建議，並於 2011 年發表「我國動物保護行政人力資源分析」(吳宗憲、郭怡貞，2011)、「我國動物保護行政組織業務面現況及分析」(吳宗憲、郭怡貞，2011)、「我國動物保護行政組織結構之現狀與分析」(吳宗憲、郭怡貞，2011)等三篇文章，就個別面向進一步提出深入見解與看法。此研究計畫就四大面向提出以下調整建議：(1)動物保護行政人力資源部份，建議增加動物保護檢查員編制、設置並甄選專職動物保護檢查員、善用動物保護檢查員之特質發揮組織績效、根據人員特質分配不同的業務項目、標準化的職掌及標準作業程序、強化動物保護檢查員的訓練機制、地方動物保護主管人員的評鑑及績效、增加執法權限並改善執法安全性；(2) 動物保護組織結構部分，建議應設置動物保護行政專責單位、提升動物保護行政單位位階、中央與地方的控制鏈應予配合、個案性且務實地調整中央的集權或分權、根據不同階段

來解決地方政府的分工問題；(3) 動物保護行政業務調整部份，建議動物保護行政業務歸屬可根據部門性質進行調整、動物保護業務項目及投入資源應予調整；(4)政策調整部份，建議應克服影響動物保護行政工作執行力的變項、管制政策應減少球員兼裁判的質疑、業務委外機智的效率需強化、可協助強化動物保護團體能力、善用學校教育與社區結合力量、地方公會自治成效有賴政府克服外部性問題、可透過詢證方式來評估並規畫動物保護政策、重視政治管理方法以凝聚共識，以及地方動物保護行政業務之預算應獨立計算。

陳美如 (2011)碩士論文「非營利組織與地方政府的合作關係之研究—以臺北市街貓絕育回置方案為例」，探討非營利組織及地方政府在臺北市街貓絕育回置方案當中，彼此合作之因素、內涵與特質、以及困境與阻礙為何，並針對合作關係提出以下建議：非營利組織方面，應避免應執行個案而影響組織宗旨與自主性，並強化非營利組織的運作能力，與集中動物保護組織的意見與力量；而地方政府方面則建議重新定義非營利組織與地方政府合作的角色與功能、增加個案執行所需的資源，並強化政策的正當化等。

林姍穎 (2011)的碩士論文「流浪動物保護組織在台灣—以『中華民國流浪動物花園協會』為例」提出，「中華民國流浪動物花園協會」透過網路動員、理念動員以及情感動員等三種動員策略模式，將一個鬆散的義工團體，進階成有制度及規模的動物保護組織，此外無論是在體制外試圖影響主流價值的「文化改造」，或是對於流浪動物花園的認同，善用媒體資源動員大眾，將運動場域拉入日常生活，也是「流浪動物花園協會」得以順利運作之關鍵。

二、 綜合評析與檢討

筆者綜合相關文獻發現，目前針對動物保護的研究面向多從法制面及實證面著手，少有針對行為者部分進行研究，且行為者部分只針對政府機關及動物保護團體個別探討，少有探討行為者之間的互動與消長關係；再者，研究範圍多以中

央層級為主，地方層級的相關文獻極為有限。

以研究面向來說，在研究動物保護政策的三大面向中，無論篇幅數量或時間順序，皆是法制面及實證面最早、也佔最大宗。以篇幅數量計算，法制面有 12 篇、實證面則有 14 篇，而以行為者為研究面向之文獻僅有 7 篇；時間順序上，早從 1997 年就有關於法制面之研究，2001 年實證面之研究也隨之產生，但以行為者為研究面向卻遲至 2006 年始出現，並且於近幾年才逐漸有增加趨勢。筆者認為這是因為 1998 年中央制定《動物保護法》，法規之制訂與修改成為社會關注議題，研究重點便圍繞在法制面之探討，而在《動物保護法》實施一段時間後，相關的執行成效亦成為檢討重點，因此陸續出現以實證面為主之研究。

至於行為者部分，以行為者為研究對象之文章各有 2 篇，主要著重在政府機關及動物保護團體兩大行為者上，篇幅數量明顯少於法制及實證面，出現時間也相對較晚，筆者發現這是因為政府為了平撫國內批評聲浪、回應國內動物保護團體倡議、以及降低國際壓力，才率先制定《動物保護法》，但在相關配套措施未臻完善之際，才發現公權力機關執行力有未逮，進而轉而關注行為者之一的「政府機關」，並針對其執行力，包括組織架構、資源分配、行政業務等進行檢討。而台灣動物保護團體也是近十年才陸續成立，⁵因此研究文獻相較之下篇幅數量較少、也較晚才出現。此外，探討行為者彼此互動關係之相關文獻有 3 篇，分別是莊碧玉的「我國『寵物公園』民營化可能性之研究—以非營利組織與政府部門合作為例」、陳美如的「非營利組織與地方政府的合作關係之研究—以臺北市街貓絕育回置方案為例」，以及游威倫與石振國的「台北市流浪犬管理政策分析—公私協力互動模式觀點」，研究重點皆偏重在單一特定政策與議題上，也僅探

⁵ 我國最早成立的動物保護團體為「中華民國動物保護協會」，歷史沿革可溯及到1960年所成立的「中華民國保護牲畜協會」，後於1973年為順應潮流配合保護野生動物再擴組更名為「中華民國保護動物協會」，在此一階段的主要貢獻乃在於野鳥的保護。1988年增設「流浪動物之家」，負責協助救助流浪貓狗並宣導「愛牠、養牠、不要棄養牠」的理念，並推動以人道方式結紮流浪動物代替捕殺，以及推動《動物保護法》的制定。更於2004年8月27日正式更名為「財團法人流浪動物保護協會」。

討政府機關與動物保護團體兩個行為者之互動關係，少有探討多元行為者在政府組織調整及法規訂定上之互動與消長。

再者，筆者將研究範圍區分為中央及地方層級，發現相關文獻中，以中央層級為研究範圍之文章有 15 篇，但探討地方層級的僅有 8 篇，其中還是以台北市為主，研究內容集中在流浪犬貓之數目調查及相關處置上，而非探討地方政府在動物保護政策、組織架構及法令規範上之角色及作為。

表 2-4 以中央及地方層級為研究範圍之文章比較

項次	中央層級	地方層級
1	台灣地區《動物保護法》實施後家犬與流浪犬數目變化之研究	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
2	動物保護之法制與實踐—以寵物與流浪動物之保護為主	台北市家犬家貓及流浪犬族群數目調查研究
3	國內外動物收容所組織管理及教育現況與國內收容所改善策略	陽光 動物 台北城—台北推動動物保護全記錄
4	《動物保護法》修正計畫	台北市流浪犬處理政策之研究—政策工具的分析
5	動物保護入憲模式之探討—從「從權利觀點出發」	台北市流浪犬管理政策分析—公私協力互動模式觀點
6	《動物保護法》制之比較研究—兼論動物虐待防制問題	我輩貓人：流浪貓保護運動的興起與建構
7	從《動物保護法》的生成與演變探討在地動物福利之發展與實踐—以犬、貓為例	台北市民眾飼養與棄養寵物行為之探討
8	台灣動物收容所動物族群數之研究	非營利組織與地方政府的合作關係之研究 —以臺北市街貓絕育回置方案為例
9	體檢政府動物保護政策、施政及『全台流浪犬、貓留置收容狀況』調查分析報告	
10	我國動物保護主管機關之組織研究	
11	我國動物保護政府行政組織政策執行力之研究	
12	動物保護理論與實踐-以我國《動物保護法》為觀察對象	
13	一個動物各種表述：《動物保護法》制的虛	

	像與實質	
14	我國動物保護之研究－以流浪動物領養問題為例	
15	臺灣保護動物法制之演進－探索法律對動物管制或保護之歷史	

參考來源：作者自行整理製作

綜觀所有討論動物保護政策之相關文獻，皆集中探討中央層級之法制修訂及政策執行，較少討論地方層級以及行為者部分，即使有，也多著重在特定政策上政府機關與動物保護團體之互動。筆者認為，中央層級之法制訂定及政策執行固然重要，但地方政府之落實與發展，更是影響動物保護政策成敗極為關鍵之因素之一，而在整個動物保護政策發展脈絡下，多元行為者的參與及互動是決策制定或調整不可或缺之處，行為者不僅有政府機關和動物保護團體，包括民意代表、媒體、學者等也參與其中並發揮影響力，這部分是現有相關文獻較少探討到的，因此筆者才會以行為者為主體，深入檢視其在台北市動物保護政策變遷過程中之互動與消長關係，及對政策產出之影響為何。

參、 分析觀點與架構

公共政策是政府為解決社會問題，滿足人民需要所採取的一系列行動的過程 (C. O. Jones, 1977)，而在民主化時代，受到資訊發達的網路社會影響，政策發動者及參與者不只有政府官員、民意代表、專家學者等，還必須仰賴廣大的民間團體及公民意見之加入，才能使政策更符合現實所需，並降低執行阻力。

本文主要探討台北市動物保護政策制定之演進過程中，包括中央立法之影響、市府內部組織之變革—動物保護處升格成立，乃至於更進一步研議訂定市府單行法規等等之政策變遷過程，分析多元參與者、個別行為者之介入程度、實際發揮之力量、及交相作用之影響，是如何促使整體政策變遷，包括政策方向由關切動物管理改變為主張動物保護，亦讓各項政策推動更趨積極、更見完備。因此，這些來自於政府內部/外部、公/私部門、擴及產/官/學/研等不同相關行為者間之互動與消長，為本文主要探討之核心。

觀察動物保護政策發展、演進，並進行政治經濟分析，必須以行為者及其稟賦為基礎。所謂行為者，包括自然人及一切能表達意志的組織或團體，而行為者的特性不僅表現於是個理性且自利的團體，還表現於必須與其他行為者不斷互動且汲取資源以求存續或發展的有生命個體。行為者包括任何自然人、法人及以組織型態出現而能表達組織意志的團體 (蕭全政，2006:43)。具體呈現在動物保護政策中的行為者，包括中央及地方政府，行政部門及立法部門，利益團體、民間團體、產業界、學者專家等，都是本文重要的分析單位(unit of analysis)。

稟賦即是行為者為汲取資源而賴以跟其他行為者互動的基礎，且在此互動中發生增減消長現象。從歷史的角度來看，稟賦的變遷即表現相關行為者的自利活動在動態歷史過程中的變遷。為了自身的存在與發展，任何行為者必會以自己的稟賦為基礎而有自利性政治或經濟行為，以求在整體社會的再生或發展過程中汲取更多資源 (蕭全政，2006:43-46)。發生在動物保護處的升格過程中，即可發現

個別行為者為主張自己的利益能更被重視，獲致更多資源，皆利用有效的管道發聲，或獨自爭取、或進行串聯，進而在各方合作下，催生成立全台灣第一個動物保護專責機構，為台灣動物保護之組織變革創下里程碑。

蓋人類文明社會的歷史結構涵蓋三層次(level)，分為器物、制度與文化；而從功能性觀點看，人類社會呈現政治、經濟、社會、法律等不同面向(dimensions)。換言之，行為者與其稟賦都鑲嵌在涵蓋三層次且呈現多面向的社會歷史整體中(蕭全政，2006:44-45)。器物層次包括人類社會的一切物質資源，制度層次主要包括人與人的互動行為模式和物質資源的利用、分配方式，而文化層次則主要包含各種支持制度運作的意識形態或價值規範(蕭全政，2006:51)。探討台北市動物保護政策的演進，亦可以文化、制度及器物等三個層次觀察——行為者如何運用其稟賦，循各自所服應之意識型態或價值信仰(如：動物中心主義/人類中心主義；動物權利論/動物福利論)，試圖在動物保護處升格過程中以及成立後建立符合自己利益的制度設計與資源分配方式，以爭取更多的資金、物資投入其所專注的業務項目。

凡有助於行為者解決生存與發展問題的，都是該行為者的利益。此種利益包括行為者可以直接用來支持他的生存或發展的資源，也包括涉及此等資源的分配方式或規範；前者稱目的利益，後者稱工具利益(蕭全政，2006:51)。若只重視目的利益，而忽略工具利益，則觀察行為者間之結構關係的完整性將有所缺失，分析利益爭奪間的動態變遷亦將不完全。觀諸台灣動物保護政策之發展，民間動物保護團體作為台北市成立動物保護處之立法過程中的相關行為者之一，其所關注的不僅為目的利益之確保，亦即確保直接用以支持其生存發展的資源；另一方面，文化層次上價值中心各異的動物保護團體亦著力於維護其目的利益的分配方式或規範，也就是確保其工具利益，例如，建立與政府機關之間穩固，甚至排他的溝通管道以及資源分配比例。

從實存角度而言，個人、團體或組織都是被結構化的(structuralized)，都

被鑲嵌在特定的歷史因果網絡中，而且相互牽動串連，並促成歷史社會的不斷變遷。(蕭全政, 2000)為了追求公共利益，相關行為者與行為者組合主動或被動成立組織，而一旦組織成立，則以特定公共利益追求為中心，且涉及各相關行為者或行為者組合之特定利害得失關係亦因此而形成，此即雪特史奈德(Schattschneider)所說的，「組織本身就是一種為行動而準備的偏差動員」(a mobilization of bias in preparation for action)：這種偏差直接涉及特定公共利益訴求、相關行為者之間的權力關係、特定利益分配方式，及相關成本的分擔辦法，而表現為一種與利害得失有關的政治性偏差(political bias)。「偏差」的概念並不是一種偏離正軌、偏離真實或規範等價值判斷性字眼，而是個描述性(descriptive)名詞，「偏差僅利於某種衝突的呈現，而壓抑其他衝突的表面化，因為組織本身就是某種偏差的動員，故某些議題會被安排進入政治領域，其他則排除出去。」(蕭全政，1997:7)

組織的形成與運作，深受其身處客觀歷史條件的影響；而組織的變遷，更是內外環境與相關行為者互動鑲嵌的結果。同時，組織的制度設計中隱含特定的偏差；組織為了追求特定利益或其所宣稱的公共目標，利用制度的偏差進行動員；而這些偏差動員的過程，又從而促成了組織的變遷(羅雅美, 2006:145)。換言之，組織與制度的形成、運作與變遷對於相關的行為者而言都隱含特定的利害得失關係，而組織與制度的工具性角色更使兩者的形成或變遷充滿政治性的聯合與衝突或是展現行為者經濟性的極佳化考慮(蕭全政，1997:7)。因此，唯有從組織與制度、相關行為者及政治經濟的鑲嵌關係加以觀察，才能窺得政策事件的全貌。

以台北市動物保護政策制定主要涉及的組織與制度範圍來說，政策形成、擬定與變遷的過程中，隱含特定行為者之間的利害得失關係，也涉及中央及地方政府、民間不同的動物保護團體、國外動物保護團體之壓力以及專家學者、相關業者等之間的聯合與衝突，進而造成某些議題在利害關係的運作下被排除或被放進政策制定的討論議程中。而台北市動物保護政策在 1998 年中央《動物保護法》

通過後，最顯著之改變就是 2010 年動物保護處的升格成立，一個組織制度的改變勢必牽涉許多行為者的利益得失，而在整個決策過程中，哪些行為者的意見有被納入討論之中，哪些被排除在外，亦或是從頭到尾皆無參與，此即所謂「動員偏差」的概念。決策制定過程中，從醞釀、形成到運作的每個階段，也就是決定相關客體間產生利害得失的動態過程，都隱含著特定的偏差；透過制度的形成和運作，對相關行為者產生不同的政治與經濟意義，將會影響其政經結構地位或社會生活的變遷 (蕭全政，1995:71-81)。

本文研究架構可分為三部份(如圖 3-1)第一部分是中央《動物保護法》之制定：中央動物保護組織機關及制度規章之變遷，勢必會對台北市動物保護政策造成不少影響，其中尤以制定《動物保護法》之影響最為顯著，因此成為本文研究重點之一；第二、三部份則是探討台北市政府動物保護處之升格及動物保護自治條例之修訂：套用動員偏差理論可發現，機關組織調整或制度規章修訂這兩部份，無論是規畫或執行階段，都會受到多元行為者之影響，這些行為者包括政府機關、民代、動物保護團體、大眾媒體、學界人士、產業界等，本文嘗試透過每個階段的討論過程及內容，進而分析個別行為者在其中的利害得失與互動消長。

首先，在規劃階段時期，從決定是否升格成立動物保護處以及如何成立，除了市府內部的聲音外，民間的聲音是否有被納入討論議程之中？且又是哪些聲音被納入，哪些被排除？而在被納入或排除的狀態下，又對動物保護處的升格成立造成甚麼樣的影響？同樣的偏差動員，又如何交相作用在台北市動物保護自治條例的立法過程中？其次，在執行階段時期，不僅探討哪些行為者得利？哪些行為者權利被限縮？筆者也會進一步檢視，機關組織雖已升格，但在政策執行及落實上卻有許多不足之處，究其原因便在於自治條例尚未訂定完成，而行為者因素是否是造成此狀況之原因之一？都是本文分析探討的重點。為達研究目的，本文擬以文獻分析及深入訪談法作為資料收集之方式，以利進行台北市動物保護政策之政治經濟分析，深度訪談對象如表 3-1。

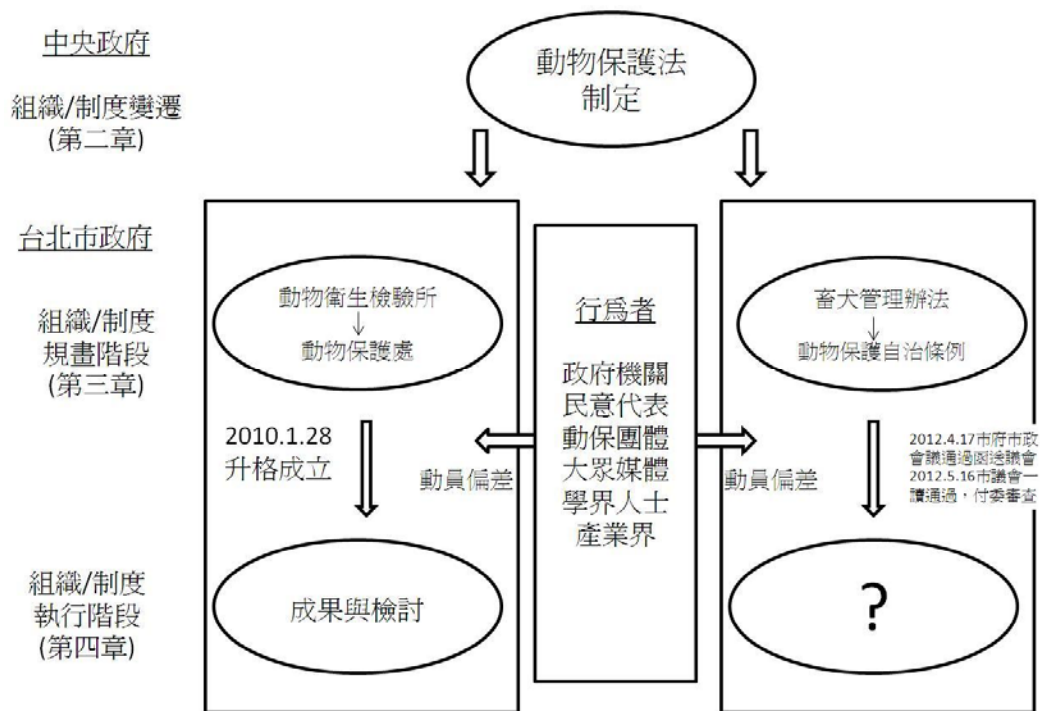


圖 3-1 研究架構

參考來源：作者自行整理製作

表 3-1 深入訪談對象計畫名單

訪談單位性質	訪談對象職銜	訪談對象姓名
行政部門	台北市政府副市長(前產業發展局長)	陳雄文
	動物保護處處長	嚴一峰
	人事處	韓英俊
立法部門	法規會召集人	林晉章
	關切動物保護政策之個別市議員	未定，一至二位
民間團體	台灣動物社會研究會執行長	朱增宏
	中華民國保護動物協會理事長	黃慶榮
	流浪動物之家代表	未定，一位
	台灣動物協會執行長	潘樹榆
產業界	台北市寵物商業同業公會代表	未定，一位
	台北市獸醫師公會理事長	楊靜宇
學術界	台大獸醫系教授	費昌勇
	台大法律系教授	李茂生

參考來源：作者自行整理製作

肆、 章節安排

動物保護政策鑲嵌於國內外政治經濟結構，其形成、運作與發展，尤其後續的組織與法制變遷，更存在中央、地方政府與民間社會的多重關係。本文將從政治經濟學的面向，與歷史結構的途徑，檢視台北市政府動物保護政策的影響與意義，尤其是在組織面成立動物保護處以及法制面訂定「台北市動物保護自治條例」。

本文共分成五個章節，第一章說明本文問題意識及研究架構，爬梳過往國內《動物保護法》制與政策相關文獻探討，並從政治經濟觀點，建構分析台北市動物保護政策、組織及法制變遷之研究架構，以文獻分析法及深度訪談法探討相關行為者在政策變遷過程中之動員偏差，包括中央政府、地方政府、國內外動物保護團體、產業界、新聞媒體、民意代表、學者及民間人士等。

第二章以《動物保護法》之相關研究成果為基礎，首先，綜覽全法制定之原因及過程，再彙整 1998 年至 2012 年之間(2000 年、2001 年 1 月、2001 年 12 月、2003 年、2007 年 6 月、2007 年 12 月、2010 年、2011 年)，《動物保護法》進行八次修法之沿革。最後，側重於中央法律歷次研修下，法律條文中所明定具體動物保護措施迭有調整，台北市政府作為相對應之地方主管機關，應連帶進行相關政策因應，以具體落實動物保護政策，達到法律規範所期待之執行效益。

第三章開始以「動員偏差」理論之研究架構，剖析社會各界在台北市動物保護政策變遷中所扮演之角色及互動之關係。首先，先予介紹台北市政府動物衛生檢驗所推動之動物保護措施，並檢討其執行績效是否符合社會各界之期待。而在中央立法後，台北市政府何以選擇以升格成立動物保護處作為主要對應之政策調整，於此過程中個別行為者之主張、立場為何？贊成或反對？參與或不參與？再者，分析行為者間之互動、消長關係，審視哪些行為者意見被重視、被忽略？被納入或被排除？都是本章節探討之範圍。除了以官方文書及相關報導作為文獻分

析基礎，佐以深度訪談個別行為者，試圖探索個人特定經驗、動機、信念、態度、看法及作法。

第四章則將聚焦在台北市動物保護處成立後組織制度與執行成果，相關行為者對此變革下之政策執行成效所抱持之看法與批評。同樣以官方文書為分析基礎，並透過深度訪談個別行為者的方式補足文獻所無法窺見之全貌。以此研究方法試圖拼湊，在《動物保護法》、動物保護處成立及現有「台北市畜犬管理辦法」，是否有周延性、適時性及適地性不足之處，乃至於完成「台北市動物保護自治條例」立法之必要性。

第五章結論將台北市動物保護政策推動、困境、變革與發展作一總結，並對未來動物保護政策可能遭遇之挑戰提出建議。

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 文獻回顧與檢討

第三節 分析觀點與架構

第四節 章節安排

第二章 我國《動物保護法》之法制探討

第一節 《動物保護法》之立法過程

第二節 《動物保護法》歷次修法沿革

第三節 《動物保護法》對台北市政府動物保護政策之影響

第三章 台北市成立動物保護處之政治經濟分析

第一節 台北市於動物保護處成立前動物保護政策執行情形

第二節 個別行為者於動物保護處成立過程之立場及主張

第三節 個別行為者於動物保護處成立過程之互動

第四章 台北市成立動物保護處之成果與檢討

第一節 台北市動物保護處之執行成果

第二節 台北市動物保護處之執行檢討

第三節 台北市訂定動物保護單行法規之必要性

第五章 結論與建議

伍、 參考文獻

一、 中文部分

台北市動物衛生檢驗所. (2008). 〈畜犬管理辦法修正草案〉第八次會議議程. 台北市: 台北市動物衛生檢驗所.

台北市動物衛生檢驗所. (2009). 台北市動物衛生檢驗所轉型改制「台北市動物保護處」說帖. 台北市: 台北市動物衛生檢驗所.

台灣動物社會研究會. (2009). 體檢政府動物保護政策、施政及『全台流浪犬、貓留置收容狀況』調查分析報告. 台北: 台灣動物社會研究會.

立法院公報. (1998 年 10 月 9 日). 動物保護法草案總說明. 立法院公報, 80 (40).

自立早報. (1998 年 6 月 4 日). 殘忍對待流浪狗 台灣臭名遠播 國際動物保護團體申聯抗議 要求我人道對待棄犬 否則將抵制台灣貨. 自立早報 (台北報導 5 版).

吳宗憲, & 郭怡貞. (2011). 我國動物保護行政人力資源分析. 台灣動物之聲 (55), 頁 38-41.

吳宗憲, & 郭怡貞. (2011). 我國動物保護行政組織結構之現狀與分析. 台灣動物之聲 (53), 頁 38-41.

吳宗憲, & 郭怡貞. (2011). 我國動物保護行政組織業務面現況及分析. 台灣動物之聲 (52), 頁 41-45.

吳鎔涵. (2010). 動物保護理論與實踐-以我國動物保護法為觀察對象. 台北: 國立台北大學法律學研究所碩士論文.

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 (94), 頁 155-180.

杜文珍. (2006). 參加世界動物衛生組織 OIE 第 74 屆年會出國報告. 台北: 行政院農委會.

- 周文玲, & 吳佩宜. (2008). 參加世界動物衛生組織暨澳大利亞合辦之動物福利研討會會議報告. 台北: 農委會.
- 林姍穎. (2011). 流浪動物保護組織在台灣—以『中華民國流浪動物花園協會』為例. 台北: 天主教輔仁大學社會學系學士論文.
- 邱云萱. (2010). 我國動物保護主管機關之組織研究. 台南: 國立臺南大學行政管理學系行政管理組碩士論文.
- 許晉璋. (2010). 一個動物各種表述：動物保護法制的虛像與實質. 台北: 國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文.
- 陳美如. (2011). 非營利組織與地方政府的合作關係之研究 —以臺北市街貓絕育回置方案為例. 台北: 國立台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), 頁 245 -262 .
- 費昌勇. (2004). 參加世界動物衛生組織「動物福利研討會」報告. 台北: 行政院農委會.
- 黃士哲. (2008). 動物保護法制之比較研究—兼論動物虐待防制問題. 台北: 國立台灣大學法律學研究所碩士論文.
- 黃慶榮. (2006). 動物保護組織捐款人研究—以中華民國保護動物協會「您領我養」為例. 嘉義: 私立南華大學非營利組織事業管理研究所碩士論文.
- 楊登凱. (2011). 臺灣保護動物法制之演進—探索法律對動物管制或保護之歷史. 台北: 國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文.
- 趙俊祥. (2007). 立法院法制局專題研究報告—動物保護法相關法制問題及修法方向探討. 台北: 立法院法制局.
- 歐如慧. (2006). 動物保護之法制與實踐—以寵物與流浪動物之保護為主. 台北: 中國文化大學法律學研究所碩士論文.
- 蔡欣芸. (2009). 從動物保護法的生成與演變探討在地動物福利之發展與實踐—

- 以犬、貓為例. 台北: 國立台灣大學科際整合法律學研究所碩士論文.
- 蕭全政. (1995). 台灣新思維：國民主義. 台北: 時英.
- 蕭全政. (2000). 社會科學本土化的意義與理論基礎. 政治科學論叢 (13), 頁 1-26.
- 蕭全政. (2006). 政治與經濟的整合》. 台北: 桂冠.
- 蕭全政. (1997). 組織與制度的政治經濟分析. 暨大學報, 1 (1), 頁 1-16.
- 戴至欣. (2007). 台北市流浪犬處理政策之研究—政策工具的分析. 台北: 私立銘傳大學公共事務學系碩士論文.
- 羅雅美. (2006). 美國國家安全會議之研究. 台北: 台灣大學政治學研究所碩士論文.
- 嚴一峰. (2006). 陽光 動物 台北城—台北推動動物保護全記錄. 台北: 台北市動物衛生檢驗所.
- 蘇耀期. (2003). 台灣地區動物保護法實施後家犬與流浪犬數目變化之研究. 台北: 國立台灣大學獸醫學研究所碩士論文.

二、 西文部分

- C. O. Jones (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd. North Scituate: Duxbury Press.
- Deborah Rudacille (1998). "Activism for Animals." In *Encyclopedia of Animal Right and Animal Welfare*, eds. Marc Bekoff and Carron A. Meaney, p1-3.
- Masshall W Mayer (1977). *Theory of Organizational Structure*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Educational publishing 1977, pp56-59.
- Ritvo Harriet (1998). "RSPCA and Early British Legislation." In *Encyclopedia of Animal Right and Animal Welfare*, eds. Marc Bekoff and Carron A. Meaney, p305-307.

The Earth Charter Initiative(2000). “The Earth Charter” in

<http://www.earthcharterinaction.org/content/pages/Read-the-Charter.html>. Latest

update 21 November 2012.

U.S. Congress of Technology Assessment Office (1986). *Alternatives to Animal Use*

in Research, Testing, and Education. U.S. Congress: Office of Technology

Assessment, p276-278.