



建構友善動物環境，從看見動物開始！

# 邁向動物共好未來 管制遊蕩犬隻

吳晉安<sup>1</sup>

## 壹、前言

一般而言，遊蕩犬指無飼主並於野外自然環境繁衍之「無主遊蕩犬」，以及雖有人飼養，但因飼主未善盡管理與領養責任放養在

外之「放養家犬」，兩種犬隻族群之統稱。我國因人民生活習慣、宗教信仰、相關法規、行政量能，加上自然環境條件，致遊蕩犬成為長久以來難解的複合型問題。104年1月23日

立法院通過「動物保護法」修正案，針對第12條規定中涉及收容所動物人道處理流程追加了更細緻的評估程序，該條文後於106年2月4日全面終結全國收容所「經通知或公告超過

| 註1：農業部動物保護司。

十二日而無人認領、認養或適當處置之動物，得予以宰殺」的規定。

然而，在未有合理因應時間達成有效管控遊蕩犬族群數量的情況下，無法定期執行人道處理讓各地收容所的收容量滿載，為了緩解收容所超量收容的困境，絕育後回置、精準捕捉等配套措施應運而生，並成為地方政府進行遊蕩犬管理的主要手段，惟在執行的過程中除了因為執行人員流動率高，相關經驗累積與傳承不易，致承辦人員難以提出有效的管制策略外，亦難避免在進行相關管理策略規劃的時候，要因應硬體設備、人力、環境，以及民眾的聲音做出各種妥協。

近年來，地方政府在執行遊蕩犬族群管理時遭逢的困境愈發嚴峻，108年5月起陸續有輿情報導遊蕩犬引發民眾公共安全案件，並隨農業部生物多樣性研究所科學研究發現，遊蕩犬與野生動物的不良互動事件也愈發受到大眾重視，政府對遊蕩犬處理需更有效率，以建構安全住居環境，並兼顧我國動物友善及野生動物保育之環境。

## 貳、認識我國遊蕩犬族群管制之問題

### 一、問題的本質

自102年紀錄片「十二夜」呈現公立動物收容所犬隻處境，引起社會開始高度關注我國遊蕩犬管理議題

後，立法院於104年2月4日修正公布「動物保護法」修正草案，將原定公告12日收容動物得人道處理，改為經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒、嚴重影響環境衛生之動物或其他緊急狀況，嚴重影響人畜健康或公共安全，方得人道處理，並自106年2月6日施行，也就是日後所稱的遊蕩犬「零撲殺政策」。

零撲殺政策正式施行起，意味著我國遊蕩犬族群管制及動物收容所的管理模式將有所改變，因為收容量終究有限，各地方政府因應有限收容空間及維護動物生活品質，調整捕犬模式，針對民眾通報捕犬要求，改依公安風險程度排案處理，優先捕捉有攻擊或追咬之問題犬隻，對部分民眾要求政府移除犬隻，無法儘速獲得處理。經數據統計，政府犬隻捕捉量112年計1萬9,897隻，較104年4萬3,299隻，減少54%，而也因捕犬策略的改變，動物收容處所內之犬隻中，老、弱、兇、殘之比例逐年增高，而該類犬隻經民眾認養出所的比例甚低，相對造成動物收容處所收容動物停留天數增加，造成整體動物收容空間調配彈性下降。

經調查106~112年公立動物收容所在養犬占可收容比由80%提高至85%，收容空間已飽和，地方政府為了增加動物收容周轉調配，並為根除遊蕩犬來源，故自104年起，即參考歐美先進國家遊蕩犬族群人道管理策

略，以多元角度公私協力辦理犬、貓認養工作，並逐步推動遊蕩犬捕捉、絕育、疫苗注射及回置工作(Trap、Neuter、Vaccinated、Return；TNvR)，於現行「零撲殺」之制度下，TNvR實為遊蕩動物族群控制之必要手段之一，而相關工作執行對於改善動物收容處所周轉條件之程度，自112年收容動物停留天數為14.5天，較111年17.89天，停留時間縮短約19%，顯見各地方政府盡全力周轉收容動物留容量之結果，但較104年收容政策變動前之動物停留天數為12天，增加近1.2倍，收容壓力仍呈上升趨勢。

而收容壓力之增加，也直接影響了遊蕩犬族群控制，或動物收容處所內工作人員執行相關業務之環境更加艱鉅，而使執行相關工作人員異動頻繁，在各縣市普遍缺乏人力之情況之下，遊蕩犬族群管制及收容管理之工作推行，也越發吃力。前開問題所導致的各類結果，因果相承，環環相扣，亦是我國遊蕩犬族群管理所面臨問題的本質。

## 二、現狀與挑戰

農業部為檢視現行遊蕩犬執行成效，自107年起採每2年一次辦理全國遊蕩犬數量調查及家犬貓數量調查，交叉進行的方式辦理，於107~111年3次調查，全國遊蕩犬數量約15~16萬隻，結果均落於相互統計

之95%信賴區間，統計上我國遊蕩犬數量未有顯著變化，顯見農業部為因應零撲殺政策規劃之相關配套有控制犬隻族群不繼續擴張之成效。

然自108年5月起陸續有輿情報導遊蕩犬引發民眾公共安全案件，社會開始出現要求政府改善遊蕩犬影響公共安全之聲浪，行政院公共政策參與平臺同時亦有多達5案相關議題提案；另經農業部生物多樣性研究所野生動物急救站統計，自106年2月4日施行零撲殺政策以來，石虎等臺灣原生種野生動物因犬貓攻擊傷亡比率，近10年來迅速攀升，102、103年因犬貓攻擊致傷的野生動物1年約10例，至110年已達50例以上。其中，因石虎與遊蕩犬的共域比率高達90%，野外遊蕩犬已有侵擾石虎之棲息環境之情形，行政院公共政策參與平臺亦有3案相關議題提案，顯然無論於我國公共安全或生態維護角度考量，僅控制遊蕩犬隻族群不繼續擴張，已然無法滿足社會對於我國整體環境之期待，政府對遊蕩犬處理需更有效率，積極處理。

而遊蕩犬源頭管理最大的困難即是城鄉差距，於我國農業大鎮偏鄉民眾，對於寵物登記及絕育管理的觀念仍不足，且相關宣導工作難以深入鄉間，且鄉村民眾對於犬隻絕育影響生活環境較無認同感，或認為沒有迫切的需求等，即若以政府補助下鄉絕育等免費到府服務的手段，也難有足夠



誘因，相關工作雖有持續的成效，但若達成全面清查絕育的目標，仍有限制。

此外偏鄉民眾的飼養模式多以放養為主，各地方政府雖著力於宣導及取締飼主疏縱行為，但行政量能有限，難以一一企及。故農業部自108年起遊蕩犬管制策略即朝向深入村里與村里長合作，希望透過在地力量，強化飼主責任宣導及管理的效果，惟依執行實務經驗，雖有部分村里長有感於遊蕩犬問題，對於鄰里侵擾務求改善，願意與地方動物保護機關配合執行家戶犬隻清查宣導絕育，並勸導村民勿放養犬隻等飼主責任觀念，然

多數村里長考量犬隻家戶調查後，若犬隻無絕育或寵登將面臨主管機關依法追蹤管制，過於擾民，而餵養者疏導工作，更容易與當地餵養人士產生衝突紛爭，多不願意配合。

再者，我國自然環境適宜犬隻自然繁衍，源頭管理工作依國際經驗，須達遊蕩犬隻族群至少80%以上之絕育比率，並且逐年適地、適性地依不同地理、交通狀況、社區環境、人口密度犬群數量等變因，隨時檢討並彈性調整，方有成效，然我國地形複雜，犬群出沒於偏鄉或山區時，往往難以捕捉，甚或難以接近，多需倚賴固定餵養之模式，與當地餵養人合作，以逐步接近犬隻，

方能完成犬隻捕捉、絕育或移地安置等管制工作；惟餵養行為，亦會造成犬隻群聚影響公共安全或侵擾野生動物棲息環境之問題。

綜上所述，政府部門如何在動物收容處所周轉條件難以提升，且人力資源較為缺乏之情形下，控制遊蕩犬族群，或達到清零之終極目標，仍有法制面、人民生活習慣、宗教信仰、相關法規、行政量能，加上自然環境條件等多重因素影響，是現今政府部門所面臨之挑戰。

### 參、遊蕩犬族群管制工作之作爲

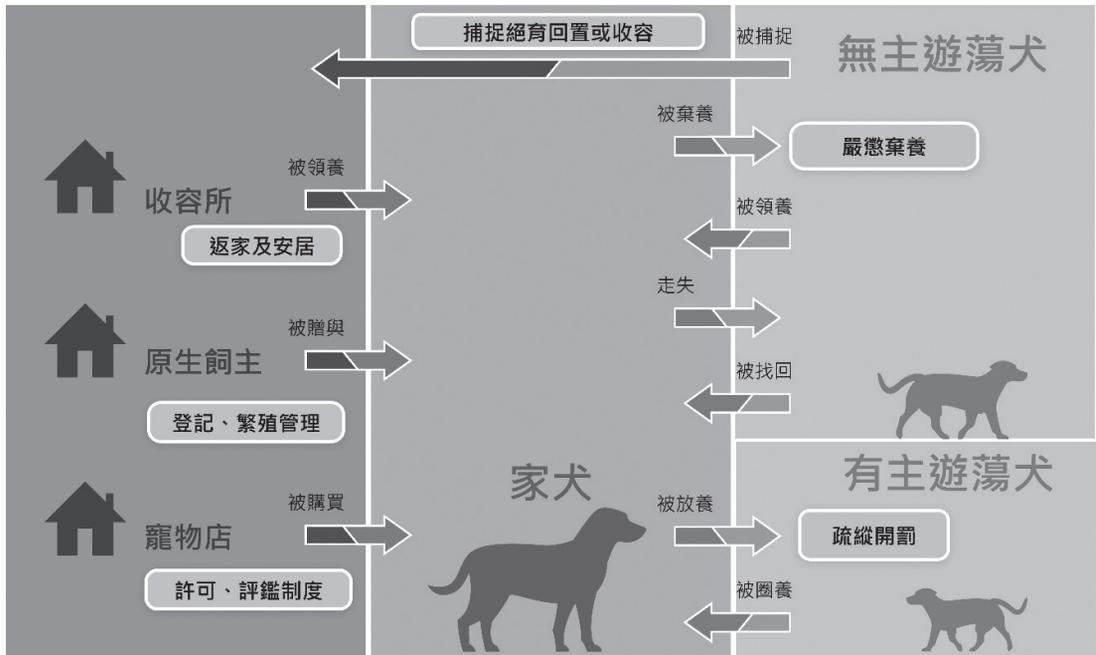
隨行政院組織改造，112年8月農業部正式改制，新設立「動物保護司」專責遊蕩犬管制、維護動物福利、規劃及推動與落實動物保護，農業部將依循世界動物衛生組織（OIE）之建議，流蕩犬族群控制策略應包含立法、犬隻登記、繁殖控制、人道捕

捉移除與處理、加強認領養、管理寵物業、環境控制、安樂死執行及飼主教育等多項措施全面性辦理，並配合法律變革推展各項配套措施並持續精進，犬隻管理改以更系統、科學化之模式規劃遊蕩犬管理精進措施，務實處置遊蕩犬衍生之各項公安問題，維護民眾生活安全、協助野生動物保育與動物保護。

### 一、遊蕩犬族群管制工作重要施政成果

「遊蕩犬族群控制」首重「源頭管理」，以舒緩後端收容壓力，以及遊蕩犬聚集、繁殖、疫病等問題，並維持公共衛生及安全，然而遊蕩犬隻生成或是其群聚的成因複雜，可能涉及生物行為、社會環境、人類行為等因素，而不論是遊蕩或非遊蕩犬，抑或是有主或無主犬，究竟這些犬隻的源頭是從何而來，根據國際同伴動物管理聯盟（International Companion Animal Management Coalition; 下稱ICAM），於2019年出版的《犬隻族群控制指南》（Humane Dog Population Management Guidance）提出犬隻於寵物店、繁殖業者、中途之家、社區連結（參與）等源頭或節點動態循環（Dog Population Dynamics）之系統概念，故遊蕩犬管制策略擬定，必須評估不同的動物特性、地區環境等因素，採取多項措施全面性辦理，以達長期有效控制。





遊蕩犬動態循環概念圖。

農業部於108年7月起調整犬隻管理策略，改以科學化及系統性方式，務實以現有人力物力規劃遊蕩犬管理精進措施專案，並督請相關縣市政府落實辦理，109年盤整既有常態計畫，擴大遊蕩犬管理精進措施為常態政策計畫，相關施政措施及成效如下：

(一) 參考歐美先進國家之遊蕩犬族群管理經驗，需適地、適性地依不同地理、交通狀況、社區環境、人口密度犬群數量等變因，隨時檢討並彈性調整，爰農業部自109年起要求地方政府盤點轄內狀況，建立轄內遊蕩犬人犬或遊蕩犬與野生動物保育衝突熱區，督導各地方政

府依風險高低規劃處置優先順序，集中資源於熱區內辦理以下工作：

1. 家犬需逐戶清查辦理寵物登記及寵物絕育，不絕育者須依法完成免絕育申報，並宣導犬隻不放養，相關違反動物保護法規定情事，均依法落實查處。
  2. 無主犬隻須全面捕捉絕育，具人犬衝突問題犬隻捕捉移除，並疏導餵養者不餵養或另擇地餵養。
- (二) 109年檢整盤點並擴大為常態計畫貫徹執行，顯著降低人犬衝突案件發生頻率，熱點內已清查犬隻完成72.15%處置，110

年持續落實計畫執行，熱點內已清查犬隻完成 90.79% 處置，至此，經統計媒體報導遊蕩犬所致之人犬衝突案件，108 年為每月 3.14 案，110 年為每月 1.33 案，成功降低遊蕩犬所致人犬衝突案件，現況多為零星偶發案件，農業部將繼續督導有關縣市落實遊蕩犬管理精進措施。

(三) 前開工作推展至 112 年止，已於 3,141 處村里執行 (覆蓋全國區／村／里 40.5%)，辦理家訪 12 萬 6,497 戶，清查家犬總隻數 3 萬 9,592 隻，清查無主犬隻 3 萬 9,238 隻，捕捉絕育 91.92%。

## 二、改善遊蕩犬侵擾野生動物問題之精進作為

至 111 年起，社會開始廣泛討論遊蕩犬侵擾野生動物棲息環境問題，相關輿情報導也發生變化，經綜整輿情統計資料納入遊蕩犬侵擾野生動物議題數量，111 年每月 1.66 案，112 年為每月 2.5 案，顯見社會對於遊蕩犬議題之關注面向更加廣泛，政府須積極處理遊蕩犬侵擾野生動物棲息環境問題，以兼顧我國動物友善及野生動物保育之環境。

(一) 農業部於 112 年度與野保及動保團體歷經 8 次溝通會議，於 112 年 6 月 28 日確立於特定生態熱區試辦「特定臺灣原生種野生動物受遊蕩犬侵擾改善計畫」

(下稱試辦計畫)，農業部依「石虎」物種棲息區域科學資料劃設計畫試辦區域，並於 112 年 9 月底核定 1,691 萬餘元，補助苗栗縣政府、南投縣政府與臺中市政府共計 9 鄉鎮區執行。

(二) 特定生態熱區遊蕩犬管制重要核心工作為區域內家犬絕育，針對區域內家犬原有不同飼養目的與管理型態，訪查家戶所養犬隻完成絕育，以杜絕放養犬持續繁殖產生新的遊蕩犬，並配合寵物登記讓犬隻回歸家戶管理，同時配合社區溝通教育，提供家戶正確飼養照顧犬隻的方法。

(三) 因生態熱區不宜將犬隻於絕育後回置當地，故生態熱區內無主犬隻管理策略，與前述遊蕩犬管制策略做出改變，將協助地方政府建立在地合作團隊，以遊蕩犬捕捉、絕育，並「移置」(不回置)為原則，且「禁止餵養」，但在計畫初期，遊蕩犬群若欲誘捕移置，以餵食配合犬隻誘捕仍為必要手段之一，爰試辦計畫之餵食管理，係著重於建立在地合作團隊協調當地餵養者，共同配合進行無主犬誘捕完成絕育後安置之工作，同步需由縣市政府依其條件整備適當之犬隻安置場所，並於計畫中後期，該等生態敏感地區之餵食點位，應配合無主犬

移置作業之進度逐步退場，疏導餵養者不餵養或另擇地餵養，以避免犬群再度移入而影響本計畫執行成效。

- (四) 試辦計畫於112年10月啟動執行3個月，3試辦縣市累計完成46村里共約7,000戶家戶飼養犬隻訪查，家戶訪查覆蓋率38.41%；清查家犬總數1,304隻(本次清查辦理寵登464隻，絕育491隻，餘依法追蹤管理)，絕育率37.65%；並執行無主遊蕩犬巡視共463次及捕捉61隻、絕育55隻。並製作「生態熱區請勿餵食遊蕩動物」海報提供鄉鎮公所、土地管理單位、環保局及清潔隊宣導。

### 三、輔導縣市政府增改建動物收容處所

- (一) 前開措施要求地方政府於人犬衝突或野生動物保育衝突熱區內之遊蕩犬捕捉後以移置為原則，為公立動物收容處所之量能終歸有限，爰農業部自103年即向行政院爭取「103~113年改善政府動物管制收容設施計畫」中長程計畫，依各縣市政府所提需求，補助各縣市辦理公立動物收容處所新(改)建工程、採購動物收容設施及動物管制運輸設備。至112年12月底，已補助17縣市完成動物收容所改建，轉型升級，不

僅擴增收容量，亦使所內動物有更好的生活環境。目前我國各縣市之最大收容量為10,765隻，較102年增加56%。

- (二) 113年度將廣續推動縣市收容所轉型為生命教育中途送養園區，或輔導縣市利用閒置公有土地設置遊蕩犬友善安置場域，強化各類配套措施施行效率與全面性。

### 四、健全我國動物保護法之體制

- (一) 有鑑於飼主棄養未絕育犬隻，為遊蕩犬之主要來源之一。為強化飼主飼主責任不棄養，並落實犬隻絕育管理，農業部於112年4月28日預告動物保護法修正草案，於動物保護法第5條修正條文中，明確飼主棄養責任之構成要件，以解決現行實務上飼主常辯稱為遺失而規避棄養責任之情形，並提高棄養動物罰則。
- (二) 另考量目前動物保護法第22條規定，犬、貓寵物業者以外之飼主，應為犬、貓絕育，若飼主不願意為犬隻絕育，可申報免絕育並提出繁殖管理說明，然實務上常有飼主申報免絕育卻未依所提繁殖管理說明善盡飼主責任，不利遊蕩犬源頭管理工作執行，爰本次動物保護法修正條文第22條，規範飼主應提出繁殖管理說明向縣市主管機關申請並經許可後，所飼特定寵物始得免絕育，

以強化遊蕩犬源頭管制，並健全飼主責任。

#### 五、協助各縣市動物保護人力合理化

- (一) 農業部112年補助縣市政府增置計畫專任助理(獸醫師、動物保護檢查員)33人、收容管理人員60人，以資源不足之農業縣為重點。並依各縣市人口、寵物數量及產業密度等，補助縣市政府增置寵物產業管理業務執行人力計98人，以順利推動各項業務。
- (二) 農業部於113年度向行政院提出社會發展中程計畫「推動友善動物保護第二期計畫(113~116年)」，並於113年2月2日業經行政院同意辦理，將依不同職

級、年資提高計畫人員支給薪資，提高動保人力留任誘因。

- (三) 農業部將持續協助各地方政府動保人力合理化，並依各縣市動保業務狀況滾動調整，惟各縣市亦應依動保業務狀況逐年增列相關人事預算以為因應。

#### 六、113年度農業部將調整原112年度「遊蕩犬管理措施精進計畫」之策略，要求縣市重新盤點轄內遊蕩犬隻出沒之區域，並將有人犬衝突以及野生動物保育衝突之高風險區域，一併列入計畫之內，並以常態計畫滾動檢討執行，並將強化「遊蕩犬管理措施精進計畫」管考及精準資源投入方案

- (一) 參採歐美動物保護先進國家之犬群人道管理原則，提出落實計畫管考及精準資源投入方案，將強化對於各直轄市、縣(市)政府(下稱地方政府)所列管熱區執行之績效管理，並明列重點經費支持項目，地方政府所編列於熱區村里執行遊蕩犬管制工作者，方優先補助，常態性的巡迴疫苗注射與絕育工作，則請地方自行編列預算因應。另要求地方政府應明列劃設之熱區村里，針對各村里劃設為熱區之理由提供基礎資料(每月該村里受理捕犬通報案量、該村里預估犬群之群數及



可能犬隻數量)，以評估地方政府執行相關工作之成效。

- (二) 加強督導各地方政府務實集中資源於熱區之村里，並鼓勵編列村里長需求預算，與村里長協同合作，提升當地配合意願，加速遊蕩犬管制工作執行。

#### 肆、遊蕩犬族群管制之展望

遊蕩犬管理應為全面性且因地制宜，絕非僅靠單一策略可解決，目前面臨城鄉差距、當地民眾飼主責任觀念及縣市政府投入動保資源程度不同，導致各縣市執行犬隻族群管控成效不一，有效的改善方案，應是務實協助縣市政府改變過去分散資源的絕育補助策略，採行更科學且系統性的管理作為。農業部將持續督促縣市政府依轄內犬隻議題狀況，建立犬群公安及野生動物保育風險熱區，集中資源於熱區，全面清查處置犬隻，區內逐戶辦理家訪，家犬全數寵物登記、實施繁殖管理與不放養，善盡飼主責任，落實動物保護法賦予飼主責任之規範，飼主履行法律之義務；針對無主犬隻，採取與當地人士溝通合作，有效執行捕捉、絕育、釋回；對於有行為問題之犬隻，則捕捉移除收容，相關政策也需依實際成效而不斷滾動檢討修正。而遊蕩犬族群管制之議題甚為複雜，且涉及生物行為、社會環境、人類行為等多面向變因，若我國遊蕩犬族群管制工作，實需凝聚各相

關部門及民間有志於遊蕩犬族群管制工作之一切力量，共同努力。

農業部將持續推動各機關部門的共同合作，如特定生態熱區之遊蕩犬管制工作，將結合農業部動物保護司與林業及自然保育署，分就生態熱區內遊蕩犬管制及野生動物保育之專業，共同投入資源辦理。而縣市政府欲深入村里訪查，亦須倚賴村里長、或縣市民政主管機關協助橫向聯繫，加強工作執行與地方結合的深度。另關於特定生態熱區餵養者之管理，農業部將持續透過公民參與討論，逐步推展不餵養遊蕩動物之社會共識，並與環境部及內政部國家公園管理機關等屬地管理機關溝通合作，善用屬地法規，如「野生動物保育法」、「國家公園法」、「廢棄物清理法」等法規既有規定，限制餵食無主犬貓行為，共同管理，人為餵食被阻斷後，犬貓不會再群聚區域內，方可大幅減少野生動物被侵擾機率。

未來除強化各政府部門之間的橫向聯繫之外，農業部將輔導各地方政府建立在地執行遊蕩犬管理工作之人民團體，協助各地方政府與民間團體、社區共同合作，針對犬隻收容與控制遊蕩犬隻族群工作，廣納民間資源以提高收容量能、短期大量絕育及在地無主問題犬隻儘速移除，讓全國同步進行科學且系統性的犬隻族群管理工作，方能達到同時保障民眾安全、維護野生動物棲息環境，並保障動物福利，共建人與動物之友善環境。