

臺北市畜犬管理辦法修正草案影響評估分析報告

一、法規必要性分析

(一) 修法背景

臺北市畜犬管理與防範狂犬疫病之辦法法源，係依據 61 年 12 月 21 日(61)府秘法字第 58830 號令公布施行「臺北市畜犬管理辦法」所授權，其間歷經五次修正，全文二十條，於 86 年 9 月 4 日(86)府法三字第 8606533900 號令修正公布施行迄今。鑒於因應環境變遷及動物保護意識的高漲，中央政府於民國 87 年 11 月 4 日總統令公布「動物保護法」，實施迄今以來，業歷經六次修正，最後一次並大幅修法 20 多條條文，顯見國人對動物保護的認知，亦隨世界潮流趨勢，與時遽增。鑑於本市動物保護及飼主管理相關工作，均係依據「動物保護法」及「臺北市畜犬管理辦法」之規定據以執行，惟全國各縣市發展特性與城鄉差異性極大，「臺北市畜犬管理辦法」其中多項條文與中央「動物保護法」之規定、罰則及制度相左，且在實施執行面向誠有窒礙及不足之處，並隨著『地方制度法』88 年 1 月 25 日總統(88)華總一義字第 8800017850 號令制定公布，依據該法第 25 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例……」，故原經議會三讀通過之「臺北市畜犬管理辦法」確有其修法為「臺北市動物保護自治條例」之必要性。

(二) 政策目的

隨著城市經濟的高度發展，寵物多元化產業的日益隆盛，寵物物種管理範圍與源頭管理的強度也應隨之擴大與增強，所衍生之繁殖數量過剩、棄養及疏縱動物、未善盡飼主動物照護、以及寵物食品衛生安全等問題，此外飼養動物情況不佳擾民的環境問題及受虐傷動物的行政調查之攔檢及檢查強制權，以及衍生的獸鈹管制事項於實務上無法有效執行，造成動物保護主管機關執法的無力感，迭遭議會及市民指責執法不

力。至於輔導民間動物收容所合法設立等下游疏浚行業的通路等問題，均亟待解決。而兩岸交流日盛，四面臨海的台灣本土，為維護狂犬病非疫區的淨土，確保民眾的生命安全，更必須強化防範狂犬病入侵，其中立法要求獸醫師負起即時通報的義務，期能於第一時間發現第一件狂犬病入侵臺北市病例，及時啟動防治圍堵作為，堪為相當重要的環節。前述諸多問題之解決已刻不容緩，而原管理辦法中罰則亦多參酌及引用其他現行相關法規據以執行，不符自治條例立法體例，且依照地方制度法第 28 條第二款明定「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應以自治條例定之」。爰修正「臺北市畜犬管理辦法」為「臺北市動物保護自治條例」，並就其條文內容酌予增列或修刪以符實需，至有必要。

綜上所述，現行動物保護相關法令未臻完備不符社會需要，為推動本法之實務需要及補現行中央法規、命令之不足，將立法宗旨由「加強畜犬管理，預防狂犬病發生」提昇至「為尊重動物生命，增進動物福利，維護公共安全及促進人與動物之和諧關係」，並將法規名稱修正為臺北市動物保護自治條例，以符立法體例與落實本市動物保護相關工作。

二、法規替代方案審視

- (一) 臺北市動物管理及保護事宜，係依據動物保護法辦理，為週全法令及援用之一致性，應於自治條例中增訂或修正為宜。
- (二) 臺北市興起飼養多元化物種寵物風氣，其所衍生繁殖過剩數量控制、棄養動物、疫病防治、寵物食品衛生安全管理、飼主疏縱動物、飼主未善盡動物照護之責及受虐動物緊急保護安置等問題，均應於自治條例中增訂或修正相關強制公權力條款來解決，如為加強本市寵物源頭管理，強化飼主與獸醫師責任義務，推廣寵物食品衛生安全管理，保障消費者消費權益；輔導及管理成立民間動物收容處所，解決流浪犬貓問題，防範狂犬疫病發生；增訂強化飼主照護動物責任義務，保護寵物福利措施。禁止獸鈹販賣、出租、出借及陳列，建立受虐、受難

動物通報系統及緊急安置機制，流浪動物收容管理及認領養作業流程法制化，並建立街貓誘捕絕育回置計畫管理機制、賦予調查權與攔停權並訂定相關罰則，以落實動物保護暨管理工作，實無法訂定相關計畫輔導民間處理，惟執行機關認為必要時得將權限之全部或一部委託合法登記之民間團體或機構執行之。

三、法規影響對象評估

(一) 可能受影響之對象、影響程度：

為因應少子化、高齡化社會來臨，臺北市興起飼養多元化物種寵物風氣，其所衍生寵物繁殖、買賣業者繁殖寵物數量無法有效控制、業者惡意棄養動物、人畜共通疫病防治漏洞、寵物店家及寵物飼料、零食製造商（代理商）在原料使用、製造、分裝、保存、運輸及展示等各項流程之寵物食品衛生安全管理、飼主疏縱動物、飼主未善盡動物照護之責及受虐動物緊急保護安置等問題，亟待建構一套完善的動物防虐保護、寵物源頭管理、動物繁殖數量控制、狂犬病防治、動物管制、寵物食品衛生安全管理、飼主責任與義務強化及民間動物收容所輔導管理之法令與制度，受影響的對象包括飼主、寵物繁殖、買賣店家、五金行業者、寵物食品業者、獸醫診療機構及民間動物保護團體及其動物收容處所，影響的程度包括全市 24% 的寵物飼養戶、4 百多家寵物業者與寵物食品業者、200 多家獸醫診療機構及 10 多家民間動物保護團體，年影響寵物樂活經濟產值規模約為新台幣 48 億元左右。

(二) 正負面之影響：

1. 正面影響：

審視現行「臺北市畜犬管理辦法」及中央「動物保護法」仍有周延性、適時性及適地性不足之處，無法適度規範本市寵物服務業者、寵物食品業者、動物醫院、一般飼主及民間流浪動物收容管理等權利義務關係。例如近來社會大眾關切的寵物食品衛生安全的把關與管理，由於中央相關主管法令迄今闕如，無法保障消費者權益與寵物的健康；在

民間動物收容所的管理監督方面，中央遲無相關輔導法規與查核評鑑制度；對於獸銬的管制，中央亦僅訂定原則禁止，例外許可使用制度，現行法令規定，民眾使用獸銬捕捉貓狗是違法行為，但禁用獸銬法令無法有效執行，癥結在於舉證困難、無法查緝取締及管理使用者，因此近來動物保護法更修正增列「非經中央主管機關許可，任何人不得製造、販賣、陳列或輸出入獸銬」條款，惟「應取得許可」仍留下例外的空間，此舉獸銬仍無法有效杜絕，徒增執法爭議，爰本次增訂「任何人不得販賣、出租、出借及陳列獸銬」，係採全面禁止獸銬條款，並無例外許可情形；對於動物受虐或危難案件，亦無法源進行緊急保護安置、留置收容、或進入私領域及於公共場所執行動物攔停與檢查權之強制執行規定；對於民眾檢舉獎勵機制亦無法源授權。綜上所述，現行動物保護相關法令未臻完備且不符社會需要，故為推動本法之實務需要及補現行中央法規、命令之不足，實對於市民健康安全、動物防虐保護、動物源頭管理、寵物業者與飼主責任要求、流浪動物數量減少及具有正面影響，以符立法體例與更加落實本市動物保護相關工作。

2. 負面影響：

對於本市寵物源頭的管理強度遠較其他縣市來的高，可能會對飼主、寵物繁殖、買賣業者、寵物食品或零食業者、民間動物收容所帶來行政管理監督及產業發展之投資成本增加，有可能影響本市寵物新興產業的投資意願及經濟發展、降低飼主飼養寵物的意願及數量或轉移飼養寵物物種種類，民間動物收容所亦化整為零，將增加主管機關執法的難度與限制本市寵物新興休閒產業的發展，惟為維護人口密集及高度發展都會區社會秩序公共利益及安全，及促進人與動物之和諧關係、確有必要修法制定規範，適度限制人民飼養動物及自由及權利，並促使動物業者適正負起社會責任。

(三) 有無配套措施：

本自治條例不僅有禁止、限制人民權利義務關係的條文，亦搭配有賦予主管機關即時強制的權利條款，俾利嚴格落實本自治條例的規定，強化市民配合遵守法治的意願，並搭配提供一些登記管理、輔導及獎勵措施，提供檢舉獎金制度，鼓勵民眾勇於檢舉非法事件，提昇市民配合守法意願，並協助民間動物保護團體合法尋找土地建置民間動物收容處所及輔導建立流浪動物收容管理機制，再透過守法的過程中教育市民養成『愛護動物，尊重生命』的觀念。

四、法規成本效益分析：

(一) 民眾守法成本：

1. 市民影響評估：

據國立台灣大學獸醫專業學院費昌勇教授 99 年度調查統計，本市家狗總數為 162,246 隻，家貓總數為 80,343 隻，飼養寵物總戶數為 21.8%，其中養狗戶數佔全市總戶數之 13.5%，養貓戶數佔全市總戶數之 4.8%，飼養狗貓以外之「其他」寵物飼養戶佔全市總戶數之 6.18%。有鑒於本市寵物飼養戶數比率自 2000 年至 2010 年皆維持在 20%至 25%之間，市民飼養寵物的比率越來越高，飼養之寵物種類亦越來越廣泛，為強化飼主對寵物之動物保護及飼養照護責任義務，避免影響到其他多數未飼養寵物之市民居家生活品質及公共安全，以建立「人與動物和諧互動」之國際化城市，本自治條例（草案）公布實行後，除執行動物保護法定業務外，並將著重於狂犬病防疫、動物移動管制、隔離檢驗、追蹤檢疫、狂犬病疫情監視調查及通報檢驗、飼主責任教育、流浪動物之保護處置、鼓勵犬貓絕育、救援醫療、寵物食品安全衛生管理、民間動物收容所輔導與監督、獸銜管制、街貓誘捕絕育回置行動方案法源、驅使或縱容動物傷人影響公共安全處置、動物出入公共場所應添加適當防護措施等相關事項，期能提升市民及飼主對動物保護之觀念，防止動物虐待事件發生，養成飼主良好公德心、宣導正確寵物飼養觀念，建立市民對狂犬病疫情「全民防疫」之危機意識，保障動物健康福利，促進優質

寵物服務產業發展，如每年流浪動物處理數量逐年降低 20%，每年可節省約 1,500 萬元處理成本預算，並可節省主管機關五成以上之動物保護工作執法取締行政資源，尤其是狂犬病疫情的掌握對臺灣本島非疫區來說，將對國民健康安全、社會經濟發展及國際貿易甚至國際形象產生重大的影響，實難以估計。

2. 獸醫師、民間動物保護團體、寵物產業影響評估

市政府為落實本自治條例，加強狂犬病疫情防疫成效，建立獸醫師監測通報防疫系統，特別要求本市開（執）業獸醫師應於 24 小時內向主管機關及臺北市動物保護處通報之責任，以建立全民防疫網，並委由本市 200 多家獸醫診療機構執行晶片植入、寵物登記及狂犬病預防注射工作，每年將可協助主管機關辦理 8,000—26,000 隻寵物新增登記作業，獸醫診療機構每年可增加 360 萬至 1,170 萬元之業外收入，達到推行社會公益與提昇開（執）業績效雙贏局面。另為改善民間動物收容場所設置問題，本自治條例明訂民間動物收容所應採登記許可制，俾透過民間組織與力量，協助市府收容多數遊蕩街頭之流浪動物，並提供街貓捕捉絕育回置（TNR）計畫之合法性，輔導、鼓勵民間動物保護團體自發性響應，注入民間活力與資源，有效解決街貓過度繁殖所衍生之社會問題。是以透過諸多之本自治條例管理規章與施政理念，將導引本市新興寵物服務產業與經濟發展，提供飼主更多更好之產品與服務，培養飼主良好公德心，一方面增加動物健康福利，一方面亦可促進飼主自律行為，讓養動物與未養動物之市民間能夠彼此學習互相尊重，提供人與動物和諧相處，互利共生、共存的永續發展生活環境，讓臺北市民文化提昇並成為「對動物友善」之現代化城市。

（二）機關執法成本：

1. 人力需求

有鑑於本市寵物飼養人口逐年攀升，寵物服務產業日益鼎盛，寵物食品安全衛生管理及狂犬病防疫工作日受政府、國人及消費者重視，另民間

動物保護團體在協助推動各項動物保護工作及設置民間動物收容處所遭遇許多困境，透過本自治條例之施行可獲得圓滿之解決，考量「寵物樂活增值產業促進發展」、「寵物食品安全衛生管理」及「流浪動物收容管理」等工作皆需高度專業屬性及其耗費大量現有人力資源與行政成本，故於本自治條例第 2 條規定主管機關得授權或以權限委託方式將部分業務委託專業機構或民間動物保護團體執行辦理，一方面注入民間人力與資源，減少政府在執法上之行政資源與人力成本花費；並新增之動物救（難）援、稽查管制業務，為能有效推展，將環保局捕犬業務進行轉型，並移撥至臺北市動物保護處主政，負責招募專業人才進行專業訓練，使單純動物管制業務多元化，並賦予動物救（難）援、急救醫療及動物保護檢查取締等工作職掌。另於第 5 條規定主管機關為推動寵物登記等源頭管理措施，得依現行寵物飼養現況及寵物服務產業發展趨勢，並視其對社會影響程度評估及大眾需求主流意識之特性，逐步公告應辦理登記寵物之種類、對象，以藉由小範圍及重點寵物推廣之實績，整合資源、逐漸擴大管理寵物種類及寵物產業規模範圍，以呈現輔導管理之成效。

2.經費需求

本自治條例實施，並未增加人力需求，惟因辦理專業委託研究、寵物食品採樣查驗作業及外勤動物防疫、救援、管制、查核及取締相關工作，機具設備維護、人員加班及外勤誤餐費用仍需新增業務而增加經費需求；另輔導及獎勵主要係針對民間動物保護團體，並依民間團體對政府之政令配合度、支援協助流浪動物協助收容、認養推廣或配合市府施政計畫所推廣之街貓誘捕絕育回置計畫，在一定補助獎勵規模條件、合宜推動時機、完善寵物管理制度及多項完整配套措施下，逐步公告推動，項目包括開放『民間動物收容處所申請登記許可』及推動『街貓誘捕絕育回置計畫』，並對於本市流浪動物收容管理及繁衍數量控制實施績效，經評比表現優異之民間動物保護團體及鄰里社區，給予適度獎勵或

補助，所需之預算，依本府財務狀況於公務預算中逐年編列或向中央爭取經費補助支應，尚不致造成財政之負擔。

(三) 法規預期效益

1. 流浪動物捕捉成本效益分析

經查本市去(99)年捕捉約6,000隻流浪犬、貓，以動物救援隊今(100)年31位人力及12臺救援車輛，執行24小時全年無休的流浪動物救援及捕捉等相關工作，車輛以10年車齡均攤成本計算，本市流浪動物救援及捕捉業務每年成本概估為新台幣1,753萬元整(包含人事費用：1,229萬元/年，車輛設備及維修：266萬元/年，救援防護器材：109萬元/年，油料、稅金及保險：102萬元/年，行政管理：47萬元/年)，每隻流浪狗捕捉所花費成本為新台幣2,922元整，如本市每隻寵物皆完成寵物登記，動物救援隊員透過晶片掃描可立即尋獲飼主資料並通知飼主領回，即可有效將遊蕩街頭之有主犬貓迅速找回自己的家，若搭配飼主疏縱處罰條款，飼主將不敢隨便將家犬貓惡意疏縱至街頭，另據國立臺灣大學獸醫專業學院費昌勇教授99年度調查統計，流浪動物總數預估為14,323隻(街狗3,229隻，街貓11,094隻)，完全捕捉所需經費約新台幣4,185萬元(14,323隻×2,922元)，透過飼主責任之立法罰鍰可達28,646萬元(20,000*14323)，顯示後者之效益遠大於前者。爰於本自治條例規範飼主應照護寵物之責任、提供寵物適當防護措施、寵物登記及狂犬病防疫等應遵守之規定。

2. 流浪動物後續收容管理及處置成本效益分析

依臺北市動物之家向飼主所收之不擬續養手續規費新台幣2,400元作為每隻流浪動物捕捉後續收容管理及處置費用基準，如解決14,323隻流浪動物之捕捉後續收容管理及處置問題，則每年可節省約新台幣3,437萬5,200元整之費用負擔，俟流浪動物解決之後，未來本市動物收容管理之對象將以走失或疏縱之家犬貓為主，屆時可透過晶片系統及狂犬病防疫通知機制查詢原飼主資料，並通知飼主儘速認領回家，對於收容之動物收容期間之保護處置、收容飼養、絕育及施予各種疫苗注射相關工

作，所需費用可逕向飼主或認養人收取，符合使用者付費原則，亦藉此倡導飼主責任，另自治條例並授權主管機關訂定公告各項作為之收費標準據予以收取，俾符合政府實際處理動物收容管理業務之花費成本所需。

3.流浪動物認養推廣創造經濟消費產值效益分析

據國立臺灣大學獸醫專業學院費昌勇教授99年度調查統計每隻家狗每月花費總平均為1,764元整，每隻家貓每月花費總平均為1,100元整，如推廣本市14,323隻流浪動物之認養工作，每月將可增加寵物服務產業消費經濟產值計新台幣1,789萬9,356元整（街狗3,229隻×1,764元/月.隻=569萬5,956元/月，街貓11,094隻×1,100元/月.隻=1,220萬3,400元/月），本市一年可增加寵物服務產業消費經濟產值近新台幣2.15億元整。

捕犬業務每臺車輛設備及油料稅金成本分析說明如下表：

項目	車輛設備及維修	油料、稅金及檢驗費
購車成本（10年車齡均攤計算）	172,600	—
維護費用(元/年)	49,000	—
油資(年)	—	2,352公升×29.7元公升=69,854元
檢驗執照及保險費(年)	—	4,635
牌照稅(年)	—	4,500
燃料稅(年)	—	5,940
年度總花費（元）	22萬1,600	8萬4,929

註:12臺車輛年度花費估算說明：

- 1.車輛設備及維修：12車×221,600元/年=265萬9,200元/年。
- 2.油料、稅金及檢驗費：12車×84,929元/年=101萬9,148元/年。

五、公開諮詢程序

依地方制度法第 18 條第 7 款第 3 目及第 28 條第 2 款規定，將現行「臺北市畜犬管理辦法」修正為「臺北市動物保護自治條例(草案)」，有關條文內容，其中刪除條文六條，修正條文十五條，增列條文二十條，全文共分八章，計三十五條，本修正案於 97 年 3 月 25 日、4 月 16 日、5 月 7 日、6 月 13 日、7 月 3 日、7 月 23 日、8 月 12 日、9 月 23 日八次邀請專家學者、動物保護團體、寵物商業同業公會、愛犬美容協會、寵物用品同業公會、獸醫師公會及本府相關單位研商修正，綜合歸納各方意見，另請與會之寵物商業、相關公(協)會轉知所屬會員，於 98 年至 99 年期間，相關單位、關心動保議題之市民及本府相關單位及法規會亦就自治條例(草案)規範內容表示意見後，參酌彙整該等意見納入自治條例(草案)中，使自治條例更周延可行。

六、結語

因應本市未來老齡化之社會趨勢，寵物已然成為人民生活的伴侶動物，在歐美先進國家，家犬、貓已成為「有毛的小孩」(Fur-kids)般，被呵護得無微不至，任何可以讓寵物更快樂幸福的花費，主人都捨得支付，這可觀的產業商機及民眾的需求，帶動了寵物行業的欣欣向榮，其對社會的影響力不容小覷，潛力無限。依據 95 年 4 月號遠見雜誌報導，由行政院農業委員會的犬隻統計資料來看，國內至少有 210 萬隻狗，如果以一隻狗每月 1,000 元的花費，光犬隻市場一年就有 200 多億產值，而且每年成長約有 13%，另從 104 人力銀行對就業市場的調查顯示，相較於 96 年，寵物美容及週邊人才的需求量，有五成的成長。復由 97 年度臺北市動物保護處(前身為臺北市動物衛生檢驗所)委託專家學者進行本市之寵物服務產業調查結果顯示，本市營利事業登記營業項目登記有寵物服務業(26 家)、寵物批發(零售)(58 家)、寵物用品批發(零售)業(974 家)、飼料製造業(97 家)、飼料批發(零售)業(1165 家)、其他動物批發(零售)3 家、寵物美容(63 家)、

及動物用藥品批發（零售）業（522家）等8項目營業範圍，寵物相關產業登記有案之公司行號總計2,908家，其中有9%未來有開設分店需求，35.9%業者甚至看好未來五年發展趨勢。至於相關新興行業，像是寵物祿母、寵物殯葬、寵物SPA、寵物安親，時薪可高達上千元，以大臺北地區近40萬隻家犬貓的數量，約佔全國寵物消費市場30%以上，每隻家犬貓平均每月消費1,000元計算，每年消費就約計48億元以上。在寵物服務經濟產值日漸蓬勃發展的同時，如何兼顧動物保護、促進動物健康福利、保障消費者權益、減少消費糾紛、落實動物源頭管理、控制動物繁衍數量、避免寵物飼養發生公安糾紛、維護市容環境整潔安寧、防範動物虐待與棄養、解決流浪動物問題、強化飼主照護動物之責任、發展優質寵物產業及建立輔導管理配套措施皆屬未來即將面臨且不可忽視之重要議題。積極有效的推展動物管理政策以創造高優質的產業經濟價值，實為政府與人民、獸醫師、民間團體以及企業界的共識與努力的目標。期藉由本自治條例之訂頒，透過輔導及獎勵措施，輔以適度之管制作為，提供專業施政，加強寵物源頭管理，減少流浪動物問題造成社會成本之損失和浪費，提高業主推動優質自律的行為意願，有效合理的納入民間動物保護人力與資源，以提升動物保護工作實施績效，達到解決流浪動物問題、創造人與動物和諧互動，保護動物福利、保障寵物食品衛生安全及兼顧寵物樂活加值產業發展之目的。