

行政院研究發展考核委員會 96 年度政策建議書

# 我國寵物殯葬事業管理體制之 可行性研析

計畫主持人：李茂生教授

協同主持人：林明鏘教授

研究助理：蔡欣芸

俞浩偉

林佳儀

中華民國 96 年 11 月 30 日

## 目錄

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 壹、前言.....                          | 1  |
| 一、研究緣起.....                        | 1  |
| 二、研究目的.....                        | 1  |
| 三、研究方法與架構.....                     | 3  |
| 貳、現況分析與問題探究.....                   | 4  |
| 一、寵物、寵物殯葬業之定義.....                 | 4  |
| 二、現行寵物屍體之處理方式.....                 | 6  |
| 三、寵物屍體焚化及保存管理之問題探究.....            | 12 |
| 四、國外現況分析.....                      | 14 |
| 參、研究結論.....                        | 21 |
| 一、我國設置寵物納骨塔之必要性.....               | 21 |
| 二、我國「寵物殯葬事業」之主管機關及相關機關之權責劃分.....   | 21 |
| 三、寵物屍體之焚化管理.....                   | 26 |
| 四、寵物屍體焚化後之保存管理.....                | 29 |
| 五、費用之公告及定型化契約.....                 | 30 |
| 六、寵物殯葬之法體系地位.....                  | 35 |
| 肆、政策建議.....                        | 36 |
| 一、我國寵物殯葬事業之主管機關.....               | 36 |
| 二、寵物屍體之焚化管理.....                   | 37 |
| 三、寵物屍體焚化後之保存管理.....                | 37 |
| 四、費用之公告及定型化契約.....                 | 37 |
| 五、寵物殯葬之法體系地位.....                  | 38 |
| 伍、參考文獻.....                        | 38 |
| 陸、附錄「我國寵物殯葬事業管理體制之可行性研析」座談會紀錄..... | 41 |

# 壹、前言

## 一、研究緣起

本研究之緣起，係受委託團隊，台大法律學系因應行政院研究發展考核委員會所提出的問題進行研究，該問題主要係「寵物納骨塔」設置之必要性及其目的事業主管機關為何等問題；以及若認為確有設置寵物納骨塔之必要，則其後續寵物殯葬業者應具備之條件、設施、申請營業許可或營業執照之程序等規範所產生之疑義。本件之所以會產生該問題，係因實務上有業者欲申請寵物納骨塔之設立許可，然而在多方詢問相關主管機關後，卻發現現行法制上無法可管、亦無主管機關。該業者於是先去函詢問了內政部，而內政部以「殯葬管理條例」係內政部民政司所主管之業務範圍，本案應向內政部民政司洽詢為宜。惟民政司回函答覆認為，殯葬管理條例所規範者係人之遺體而非動物屍體，是以該業者應向環境保護主管機關查詢為當。而行政院環境保護署則認為寵物骨灰非屬廢棄物，從而不受廢棄物清理法之規範。此外，該業者亦去函詢問行政業農業委員會，然該會之回覆意見認為，其主管之動物保護法，其立法意旨既係保護動物及尊重動物生命，故對於寵物管理之規範以寵物活體及飼主為管理主體，尚不包含寵物之屍體處理。最末，該業者函詢行政院，告知其曾向政府相關部門詢問有關山坡地設置「寵物納骨塔」開發一事，但函覆內容尚無一致，於是轉而詢問行政院有關申設「寵物納骨塔」之目的事業主管機關、應備書件、審查事項及審理流程究竟為何。從而，研考會受行政院交下研究寵物殯葬學之管理計劃，致有本研究之誕生。

## 二、研究目的

我國近年來已逐漸建立動物保護之法制體系，然而現行之動物保護相關法律僅僅對寵物的繁殖、買賣、寄養、飼養、管理及保護等層

面為規範，動物保護法之立法固然係對於動物生命體之尊重，但該法亦僅規範至動物生前之對待，而對於往生後之動物卻沒有任何相關規範，原則上係將其視為廢棄物，而用廢棄物清理法予以處理。此外，我國雖然有「殯葬管理條例」等法令，但其所規範處理的，也僅及於處理人的屍體之殯葬業務，而不及於處理動物屍體之動物殯葬業務。然而無論是在法制上及一般社會大眾的觀念、情感上，寵物可能已超越了「物」的範疇。於新修正之動物保護法中，虐待動物尚可能涉及刑事責任；一般社會大眾亦有相當的比例將寵物視為家族的一份子。是以飼主可能無法忍受將其寵物屍體視為廢棄物處理，亦即將寵物屍體的重量為計價單位、並於數天後一次集體火化的作法，而較傾向於尋找類似於人之屍體處理的作法。依市場供需法則，凡有需求即會有供給，為迎合一般大眾此種殷切之需求，於現實社會上相應產生許多動物納骨塔業者，據側面了解台北地區已有十餘家非法營業的寵物殯葬業者的存在。本案該業者即係欲申請設立寵物納骨塔者，如果說政府機關一方面不能給予該積極尋求合法立案之業者正面答覆，另一方面又放任現實存在的非法業者執行此類業務，則不僅於執法上不公而有違平等原則，更甚者係以法治上之不備而要將責任轉嫁予人民。是以本研究認為，必須正面積極就此問題予以深入探討，並且不應將視野僅限縮在寵物納骨塔的部分，而應擴大到包含寵物殯葬業務整體之管理，從火化到納骨塔等整體流程一併觀察處理，並將之全面法制化。蓋市面上違法業者大多時經營火化與納骨塔的業務<sup>1</sup>，而不僅納骨塔的設立將產生諸多法律疑義，火化的流程、處理等也容易孳生問題，例如該建立怎樣的作業流程、對於焚化爐該設置如何的標準才不至於造成環境汙染等，都是必須要加以規範的嚴肅話題。

---

<sup>1</sup> 亦有業者設有土葬部分，如位於台北縣三峽的慈愛動物樂園等。

### 三、研究方法與架構

本研究所採用的研究架構，將會先由現行存在的幾種處理動物屍體的方法逐一分析檢討，亦即就現況做一介紹。之後將詳加探討對於「寵物殯葬業務」的管理方向為何。首先將會對於這裡所指的「寵物」概念做一定義上的界定與劃分，而這樣的定義在法體系制度上扮演什麼樣的地位；另外這樣的議題雖然與對於人之遺體的處理有某程度的相似性和基於某些同樣的理由，但人跟動物究竟不同，雖然管理上或可參考「殯葬管理條例」之規定，例如關於殯葬設施相關規範、設置之地理位置的限制等，仍有其獨特性，蓋動物與人畢竟不同，規範上自應分開處理。而在法體系上，我國目前之「寵物業管理辦法」所涵蓋之寵物業者的範圍僅及於寵物之繁殖、買賣或寄養業者<sup>2</sup>，未來可考慮訂入「殯葬」業務而一同規範之。以上乃就寵物及殯葬業之定義與法體系定位做處理。

此外，本研究係以廣義的殯葬角度切入，換言之，不僅僅只是包含納骨塔的設立研究，除此之外亦將前階段的火化等處理一併納入規範。殯葬的問題可簡略區分為火化（包含其他處理方法）與保管兩階段，此兩階段的行為所牽涉的法律問題、可能引發的爭議，與管制上的手段等都不盡相同，方法上應分開討論、管理為宜。故本研究將會分別討論焚化階段與保管階段之主管機關、協辦單位、業者設立之合法條件及相關爭議問題。最末，本研究亦會處理到合理費用的設定、成立公會的必要性，以及飼主權益的保障問題。本研究就國內法制的問題將會基於國內現況的綜合觀察，考量法體系上的措置問題，權衡所提出的法制建言是否與我國法體系之規範價值相容，另外研究方法上也將比較擁有類似納骨塔文化之鄰國日本，以及德國處理動物屍體

---

<sup>2</sup> 寵物業管理辦法第二條：「本辦法所稱之寵物業者係指以營利為目的，經營應辦理登記寵物之繁殖、買賣或寄養業者之管理，依本辦法規定。」

的法制，進而展現出比較法方面的研究成果。

最後本研究亦於 11 月 22 日在台大法律學院舉辦小型座談會，會中邀請中央政府機關如內政部民政司、行政院農委會畜牧處、行政院環保署；地方政府機關台北市政府環境保護局、台北市動物衛生檢驗所、台北市殯葬管理處、台北縣政府動物疾病防治所；民間機構如中華民國動物保護協會及申請業者長鴻企業顧問股份有限公司等，對於本研究初步計畫內容提供意見並參與討論，而座談會之討論紀錄亦附錄於本研究文後，以強化本研究之信度及效度。

## 貳、現況分析與問題探究

### 一、寵物、寵物殯葬業之定義

#### (一) 寵物之定義

有關寵物的定義必須參照我國現行的動物保護法的相關規定。依照動物保護法對動物之定義<sup>3</sup>，所謂動物是指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物；而所謂的寵物是指犬、貓及其他供玩賞、伴侶之目的而飼養或領管之動物。由法條文義而言，犬與貓不論是否有人飼養，均受動物保護法的保護，而此外的脊椎動物則需有人飼養或管領時才會受到動物保護法的保護。這些有人飼養或管領的脊椎動物又可分成經濟動物、實驗動物與寵物。換言之，雖然動物保護法將所管理、保護的動物依照飼養

---

<sup>3</sup> 動物保護法第三條第一款及第五款：「本法用詞定義如下：

一、動物：指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物。...

五、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。...」

或管領的目的而加以區分，但是對於犬與貓則是用脊椎動物的種類的區分方法，特別獨立出來予以規範。這種特殊的、混雜在一起的區分標準，雖然不合邏輯，但是仍有其一定的意義，此即對於犬貓這種的動物予以特殊保護，殊不論其是否為人所飼養或管領。

本研究僅處理寵物的屍體的問題，至於無人飼養或管領的犬貓（流浪犬貓）、無人飼養或管領的其他脊椎動物、經濟動物、實驗動物的屍體處理等，則不在研究範圍之內。不過，在建議處理寵物屍體的適當主管機關時，會考慮到這些非研究範圍的動物屍體的處理是由那一單位負責，盡可能排除毫無處理動物屍體經驗的單位。

## （二）寵物殯葬業之定義

目前動物屍體之處理，主要採用者係化製、掩埋及火化三種方法。實驗動物之屍體多以火化方式處理，經濟動物之屍體則以化製或掩埋兩種方法處理之。至於寵物的處理情形，目前係視之為一般廢棄物<sup>4</sup>，僅能依照廢棄物清理法處理之。但經濟動物及實驗動物之屍體處理，與寵物屍體處理之最大不同點在於，寵物屍體基於飼主之特殊情感，而有屍體處理後之後續骨灰保存問題，經濟動物及實驗動物則並無此特殊需求。

在此情況下，本計畫所欲處理者，係寵物屍體處理及寵物骨灰保存之問題，而不包含已由農委會所主管之實驗動物及經濟動物屍體處理之相關問題。至於若有將經濟動物當作寵物飼養，而有目的重疊之情況，則動物之飼主可自行選擇將該動物視為寵物或經濟動物，而選擇不同之屍體處理方式。

基於上述寵物屍體之特殊性，所謂寵物殯葬業，應包含寵物屍體

---

<sup>4</sup> 廢棄物清理法第二條第一項第一款：「本法所稱廢棄物，分下列二種：

一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。」

之處理及處理後殘餘物之保存兩階段。前階段主要係指火化而言，後階段則指納骨塔相關服務。依照此殯葬之定義，所謂殯葬業者應包含三種型態：專營寵物屍體處理之業者、專營寵物骨灰保存祭拜之業者及兼營寵物屍體處理及後續保存之業者。其中最佳之營業方式為兩者兼營之業者，蓋此種營業型態最便於主管機關管理，而關於營業執照之取得等相關問題，則應依其前後段處理之差異性分別規範，不宜混為一談，此留待後述之合法業者段再加以討論。

另尚須說明者，若上述三種型態之業者欲成立寵物殯葬公會以為定型化契之制定或價目表之公開化，則應成立一包含以上三種營業型態之整體殯葬業公會，而不應以業者型態區分為三種公會。

## 二、現行寵物屍體之處理方式

當寵物往生時，人類處理寵物屍體的方式目前有越來越多樣化的傾向，除火葬之外，另有土葬甚至剝製，尤有甚者，在某些鄉下地方仍有「死狗吊樹頭，死貓放水流」等固有迷信之陋習。對於是否要管制處理方式一事，不僅牽涉到社會觀感、道德價值、環保考量，更須加上現存之業者市場等問題，理應審慎評估後，做成決策。而有關寵物屍體處理與遺骸保管的問題，國內相關文獻尚屬稀少，因此以下所探究者，係分別就現行存在的幾種動物屍體處理方式予以做概略介紹並加以討論，並佐以國內報章雜誌之資料、業者申請往返之公文等，透過論述思考其中所可能產生之問題，以理出管制寵物殯葬業務之方向為何。

### （一）剝製行為

現行台灣社會上確實存在著剝製的處理方式，亦即將往生之寵物

以剝製的方式來處理其屍體<sup>5</sup>。有些飼主在寵物往生後，由於不忍將其土葬或是火葬，於是希望能透過剝製的方式，以保留寵物之屍體，正所謂「睹物思情」，就好像寵物還活生生地與飼主同在一般，藉此方式連結自己與寵物間情感的延續與追思。而所謂的剝製方法，即是以製作標本的方式，將動物的皮先剝去晒乾，而後再塑模料填充其內。另外，亦有些飼主無法忍受寵物往生後受剝製待遇的作法，所以會尋求其他的標本製作方式。例如以冷凍乾燥法的方式，先將動物之內臟取出，塞以填充物後再佐以化學藥劑，之後將之冷凍乾燥，予以再加工，使之栩栩如生。縱或這些作法所費不貲，仍然有部分飼主都願意花極高的代價來換取寵物永久的陪伴。

然而對於這樣的作法，似有違善良風俗之嫌而法律上不應鼓勵。蓋我國已逐漸建立起動物保護的法治，寵物在法律上的定義也早已經超越了單純「物」之範疇，基於其也是一個生命體，自應受到對一個生命體所應得的尊重。據此，即便是在寵物往生後，飼主對待屍體的作法也不當然同於法律上擁有所有權的「物」一樣，而可得任意處分支配。尤其現今寵物更逐漸被視為是家族的一份子，甚至欲廢除「寵」這個有明顯上下階級意味的字眼，而改稱同伴動物。而若飼主選擇以剝製方式來保存寵物屍體，則此舉似又將寵物僅視為單純之物，而得由飼主任意處分，且於其死後亦然。試問如果國人無法接受將自己的親人於往生後以剝製的方式製作標本，何以對於寵物就得依飼主一己之意任意為之？如同人之遺體並非繼承之標的，無論是基於遺族的情感或是人性尊嚴、社會善良風俗等的理由，人的遺體都不是單純之物，其承載著超出法律上單純之物的其他價值。是以若鼓勵以剝製方式處理寵物屍體，則會有違背尊重生命本旨之譏，且又再次將寵物降

---

<sup>5</sup>透過網路上搜尋可以查知事實上有製作標本的廣告，而其中即包含了往生寵物之標本製作。  
<http://104net.com.tw/web/ver5/index.asp?autoid=283473&page=4&url=0492337378>。2007年11月15日參訪。

格為單純之物，事實上會與我國社會之善良風俗有所扞格。據以上所論，本研究認為除有科學上運用或其他特殊保存理由外，並不應該鼓勵剝製寵物屍體。

## （二）掩埋

台灣民間傳說認為，貓會爬樹，所以貓死吊樹頭，貓會爬上天，而狗會游泳，所以狗死放水流，狗會流向西天，投胎轉世。因而流傳有「死貓吊樹頭，死狗放水流」的習俗。然而這樣的說法不僅是沒有科學根據，且會帶來不少環境生態問題。死狗放水流一事會影響公共衛生、破壞生態；而死貓吊樹頭，則是惡臭薰天，也令人觸目驚心，有礙觀瞻。此外，這樣的作法也違反了廢棄物清理法第二十七條第六款之規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：...六、棄置動物屍體於廢棄物貯存設備以外處所。」是以上述行為是法律所禁止。

然而這樣的作法於其背後隱含著台灣人對於喪葬的傳統觀念，尤其是一般人都認為將動物屍體回歸大自然是最好的作法，因此也有不少人會採取將動物屍體予以掩埋的作法。中國傳統文化觀念強調「入土為安」、「吃土還土」，人民世代以農業為主，視土地為生命之本，這是漢民族根深蒂固的觀念。所以不僅對於已死的親人會傾向採取掩埋的方式，對於如同家人一般的寵物也會想以掩埋的方式對待。

這種將寵物予以掩埋的方式所可能產生的問題是，直接將屍體掩埋在土裡，屍臭味可能會引起其他動物的挖掘；此外，當屍體腐敗所產生的物質變化，或是屍水滲漏等之相關問題，也有汙染環境之虞。此又再加上現今人口增加，建築物快速成長，而土地資源有限，已不勝負荷。因此在人的殯葬政策部份，政府也大力推導，企圖轉變傳統國人的土葬觀念，而建議以火葬(納晉塔)的方式予以取代，藉此希望能普及火化的觀念，進而減少墓地的使用。於民國 92 年所施行之殯

葬管理條例中更規定公墓每一墓基面積不得超過八平方公尺<sup>6</sup>，這種限制之目的即是為了減少傳統土葬所耗費的土地資源。與此相配合，該條例亦訂立公墓墓基<sup>7</sup>、骨灰存放設施及樹葬用地之使用年限，建立輪葬機制，促進土地循環利用，以免死人與活人爭地，求都市之永續發展<sup>8</sup>。此外，更於火葬後將骨灰晉塔外的選擇可能性以外，提供了其他多樣化的選項，如樹葬、海葬等，這些都是更符合環保的作法。是以，於考慮寵物殯葬之處理方式時，也應盡可能限縮掩埋的選項，蓋鑒於土地資源有限、環境保護等需求，火化應該是一個較為適當的作法。

縱或如此，對於現有之傳統掩埋的作法，法律上並無予以禁止的理由，因為這是人民的選擇自由。歐盟法在規範動物屍體的處理時亦認為各相關單位可自行規範，視各地的風俗與需求而決定動物屍體究應視作廢棄物予以掩埋抑或以焚燒的方式予以處理<sup>9</sup>。據此，我國也不應貿然禁止掩埋的處理方式。惟有鑒於我國土地資源有限，此外掩埋對環境之影響亦是頗為巨大，所以於管制技巧方面，似乎可以考慮以價制量的作法，以較為高價的方式制約人民選擇掩埋的動機；另外，對於掩埋業者也可要求更高的標準，就環境影響的深遠程度、土地狹小的本土性特質、環境污染問題，以及事後檢骨程序等，詳加評

---

<sup>6</sup> 殯葬管理條例第二十三條：「公墓內應依地形劃分墓區，每區內劃定若干墓基，編訂墓基號次，每一墓基面積不得超過八平方公尺。但二棺以上合葬者，每增加一棺，墓基得放寬四平方公尺。其屬埋葬骨灰者，每一骨灰盒（罐）用地面積不得超過零點三六平方公尺。直轄市、縣（市）主管機關為節約土地利用，得考量實際需要，酌減前項面積。」

<sup>7</sup> 台北市殯葬管理自治條例中亦就公墓使用設有七年的限制，係為建立輪葬制度。台北市殯葬管理自治條例第十二條：「公立公墓之墓基使用年限為七年，因特殊事故得申請延長。但其使用年限累計不得超過十年。前項使用年限屆滿者，由管理機關以書面通知墓主於三個月內自行洗骨或火化，安置於適當之處所。逾期未處理者，管理機關得代為處理，其所需費用由墓主負擔。凡墓基使用申請書內未註明使用年限或其他類似文字者，不適用第一項之規定。」

<sup>8</sup> 見孫鎮寰，「高雄市之屍體火化與屍體埋葬之變遷分析」，民國 93 年 10 月，頁 32。

[http://cabu.kcg.gov.tw/upload\\_file/staticSys/2005119101210.pdf](http://cabu.kcg.gov.tw/upload_file/staticSys/2005119101210.pdf)。2007 年 11 月 15 日參訪。

<sup>9</sup> Nr. 1774/2002, art. 24

估後，予以嚴格管制。

### （三）火化

相較於以上所提到的剝製和掩埋，火化應該是較為可行的作法，蓋其較為簡單、環保且衛生。目前市面上大部分的業者也是採行火化的方式，大多數動物醫院皆可代為處理寵物遺體，而後再將之送往特約之安樂園或公立機關火化。在此過程中較常產生的問題是，某些動物醫院並未設有冷凍冰庫，而其又必須等待累積一定數量之遺體、或是於特定的時間，方行轉送火化場火化。因此往往是寵物往生後的數日才被送火化，而在這段期間裡醫院方面的處理作法就是拿雙層塑膠袋將寵物之遺體層層密封。這樣的作法不僅令飼主難以忍受，感覺只不過是一種變相的垃圾處理，並且也會有衛生上的疑慮，蓋若天氣太悶熱、累積過多天，則屍體易有惡臭腐敗的現象，此恐將造成環境污染、傳染病的發生。因此必須對於動物醫院接獲個案時處理上的機制予以嚴格把關，此外對火化場的部份亦同。於火化場的部份，雖然市面上的業者多設有冷凍冰庫設備，但是並無統一之規格標準；又火化過程中所產生之黑煙及異味，亦容易造成環境汙染。於設備之管理上應可效法殯葬管理條例中，就殯葬設施之設置管理的規定，規劃設備上可合理期待的統一標準，例如就焚化爐必須使用環保科技焚化爐、加裝空氣污染防治設備、定期作檢測等，而執行人員必須受有專業訓練課程。

火化的方式又分為集體火化以及個別火化，由於有些飼主希望能保有寵物的骨灰，因此會選擇以個別火化的方式處理。個別火化的收費較貴，一般寵物安樂園內提供有火化的服務，於火化完畢之後，骨灰可帶回，也可選擇在園內納骨供奉，甚至還會定期舉辦法會（有關寵物納骨塔的設立會牽涉到更為複雜的問題，容後敘述）。當然也有少數人會選擇將骨灰罈埋在土裡，豎碑紀念，同時亦有少數安樂園提

供掩埋的服務，不過其收費就更高了。此外，就火化後的骨灰也可採行樹葬的方式，由於樹葬是將火化後經特殊處理之骨灰藏納土中，植樹其上，不論景觀或衛生均不會產生妨礙，應是可採行的作法。同樣地，海葬也是一條可考慮的選項，因為海葬是將骨灰灑向大海、回歸自然，而無浪費土地資源之虞。於國外有將骨灰再加工，轉而做成肥皂等產品的作法，藉此促進資源的循環。不過於本國接受的程度應該不高。

總而言之，於考量土地資源有限、環境保護及我國國人之殯葬風俗習慣等因素，應可肯認以火化處理往生寵物之屍體是最適切的作法，且就火化後骨灰的處理得有更多元的選擇空間。惟就執行流程、作業天數、使用之設備、執行人員之專業要求等，必須有更具體詳細的規定。

#### （四）依廢棄物清理法處理

依廢棄物清理法<sup>10</sup>之規定，動物屍體係屬於一般廢棄物之範疇而受規範。故飼主逕可簡單的依照廢棄物清理法處理寵物屍體，按家中垃圾分為「資源垃圾」、「廚餘」及「一般垃圾」三大類排出，則寵物屍體按分類應為一般垃圾，而與一般垃圾併同處理，亦即丟入垃圾車後由執行之機關負責清除、並作適當之衛生處理。<sup>11</sup>此舉雖是合法的作法，然而卻十分危險，蓋現今就一般廢棄物之處理多為焚化或掩埋，然而動物之屍體有防疫性之問題，非簡單焚化或掩埋所能夠妥善處理的。雖然說焚化後或可杜絕傳染，然而在垃圾處理的過程、

---

<sup>10</sup>廢棄物清理法第二條第一項：「本法所稱廢棄物，分下列二種：

一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。」

<sup>11</sup> 廢棄物清理法第十四條：「一般廢棄物，應由執行機關負責清除，並作適當之衛生處理。但家戶以外所產生者，得由執行機關指定其清除方式及處理場所。

前項一般廢棄物之清除、處理，執行機關得報經上級主管機關核准，委託公民營廢棄物清除處理機構或依報經中央主管機關核准之方式辦理。」

等待焚化的天數等，這中間流程都仍可能產生傳染病方面的問題而無法有效監控之，不僅無法有效建立起獸醫的監督機制、而環保單位本身又欠缺防疫的能力。此外，我國已建立動物保護的法治，將虐待動物致重傷或死等行為犯罪化，也將這種犯罪行為明訂為公訴罪<sup>12</sup>。若依照廢棄物清理法之規定，逕將動物屍體作為一般垃圾處理之，將有可能會使虐待動物致死的飼主選擇依廢棄物清理法的方式，將寵物屍體作為一般垃圾而丟棄之，使得其虐待動物的行為不被發現，如此一來將可能造成動物保護上的漏洞。據上所述，動物屍體有別於一般廢棄物之性質，一方面是動物屍體所可能帶來的防疫上的問題，另一方面是考量我國動物保護法治的建立。惟現今在欠缺對於動物屍體處理的合適規範下，廢棄物清理法的規定仍有其一定之規範作用，惟日後應審慎考慮是否將動物屍體排除在廢棄物清理法中一般廢棄物的定義，而予以個別處理。

### 三、寵物屍體焚化及保存管理之問題探究

上述已分別就寵物屍體的各種處理方式逐一探討，從剝製、掩埋、火化到依廢棄物清理法處理等，而如上所述，應肯認火化是最適切的方式，因此本研究將專就火化的部分予以建言，並且一併探討火化後所產生之骨灰處理或保存的問題。按動物屍體之處理可概略分為前後兩階段，即火化與火化後所生之骨灰的處理或保存。按照目前法制上的情況，其將動物之屍體視為一般廢棄物，而主管機關為行政院

---

<sup>12</sup> 動物保護法第三十條第一項一至三款、第二項：「有下列情事之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰：

- 一、違反第五條第二項規定，使所飼養動物遭受不必要之騷擾、虐待或傷害。
- 二、違反第五條第三項規定，棄養動物。
- 三、違反第六條規定，無故騷擾、虐待或傷害動物。

違反前項第一款至第三款致動物重傷或死亡者，或五年內違反前項各款規定之一情事二次以上者，處一年以下有期徒刑。」

環境保護署，是以若業者欲經營動物屍體的火化業務，依廢棄物清理法第四十一條之規定，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。<sup>13</sup>而於商業登記方面，依經濟部商業司 92 年 7 月 18 日經商 6 字第 09202420460 號函，其將「從事動物屍體火化處理業務」界定為「廢棄物處理業」。則火化階段在目前法制上很清楚地是由行政院環境保護署作為主管機關、依據廢棄物清理法處理，尚無疑義。實務上所發生問題的也多是因為設置寵物納骨塔業者附設焚化爐火化服務，於前階段的火化部分未符合廢棄物清理法的規定而遭環保機關開罰<sup>14</sup>。然而，若進入到後階段的骨灰保管問題，就變得十分模糊了。依行政院環保署 96 年 4 月 3 日環署廢字第 0960018999 號函之意見，認為：「現今，寵物已為家庭成員，擬人化看待，寵物後事亦進行如同人類般之儀式，……該類寵物骨灰非屬廢棄物」，則火化前之動物屍體是一般廢棄物，火化後的骨灰如果想要保存，那就不是廢棄物了，是以這部分非屬環境保護署所管轄的業務範圍。而唯一處理到骨灰保管問題的，是內政部民政司、殯葬管理條例，然而其所規範的是人的骨灰、而非動物的骨灰，是以也不是內政部民政司管轄的業務範圍內。則在後階段的骨灰保管行為，目前是陷入一個無法可管的狀況。既然行政法上無法可管，那就是落入私法的領域內，由私法關係下的雙方當事人間之民事契約解決，一言以蔽之，是私法問題。至於若業者以保管進行營利事業，那也只是在公司商業登記項目上登記為「普通倉儲業」。於是乎，以現行法制看來，根本無所謂對於寵物納骨塔設置應否允許的問題。

然而，目前的處理狀況卻隱含著許多的問題。第一，隨著社會上

---

<sup>13</sup> 廢棄物清理法第四十一條第一項：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。」

<sup>14</sup> 見自由時報 2005 年 9 月 14 日第 37 版「三芝貓狗焚化爐 臭死人」之報導。

的少子化趨勢與國人觀念的轉變，有越來越多的家庭擁有寵物，並將寵物視為家庭的一份子。可以預料的是，在將來寵物殯葬業將會蘊含有無限的商機。就目前法制上的處理方式，或許尚可以容納現有的業者數量；然而若隨著將來業者數量增加，則以目前的管理方式來看，實在是無法因應處理諸多複雜的問題，是以予以立法管制應是必要且迫切的作法。第二，寵物殯葬業在前階段的火化，涉及環境保護的問題，而在後階段的骨灰罈保管，則涉及到殯葬設施特有的嫌惡、鄰避性的問題，前階段的問題或許可以交由環保機關處理，然而環保機關欠缺民政風俗上的管理經驗，無法妥善處理後階段的問題。於是乎有必要就寵物殯葬業的特殊性另做處理。此外，就骨灰存放設施(亦即納骨塔)亦會涉及土地利用的問題，蓋土地資源有限。最後，無論是火化或是後階段的保管，都關切到收費的問題，除了合理、統一的費用標準外，於後階段的保管亦會涉及長期契約的爭議。寵物殯葬業所涉及的問題如此複雜，上述諸多問題若僅以現今的處理方式(亦即交由環保機關、經濟部商業登記司)，並無法獲得妥適的處理。是以就長遠的觀點來看，寵物殯葬業的管理問題實有釐清的必要性。

#### 四、國外現況分析

在參考國外法體制下寵物的屍體處理情形後發現，有關德國法制的情形：德國處理寵物屍體原則上係將其視為「動物附屬產品」(tierische Nebenprodukte)處理，因動物屍體與一般廢棄物不同，故另訂有其他法律作規範。德國就動物屍體的處理方式原訂有動物屍體清除法(Tierkörperbeseitigungsgesetz)，惟為施行歐洲議會及歐洲理事會於2002年10月3日通過之1774號規則「對於非消費之特定動物附屬產物之衛生規定」(Regulation (EC) No 1774/2002 of the European Parliament and of the Council of 3 October 2002 laying down health rules

concerning animal by-products not intended for human consumption)<sup>15</sup>，及 2004 年 1 月 25 日由德國聯邦議會制定通過「動物附屬產物清除法」(Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz<sup>16</sup>)，於該法第二條管轄規定中，指出對於歐洲共同體所制定之該項規則、本法之規定以及以本法為依據所通過之法規命令的施行，係各邦主管機關之權責，於聯邦國防之領域，則係各聯邦國防機關之權責；但法律另有規定者，不在此限。<sup>17</sup>故該聯邦法就主管機關並無直接規定，僅指明實施該法係各邦主關機關之權責。因此實際執行該法之主管機關，仍必須視各邦之規定為主。以梅克倫堡—前波美恩邦(Mecklenburg-Vorpommern)為例，該邦於 2004 年 12 月 20 日制定動物附屬產物清除法施行法(Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes)<sup>18</sup>，該法第二條就管轄權限規定<sup>19</sup>，管理動物屍體之處理方面是以「環境、

---

<sup>15</sup> 該法全文：

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R1774:EN:HTML>

<sup>16</sup> 該法全文：<http://www.gesetze-im-internet.eu/tiernebg/BJNR008210004.html>。該法最後一次修正係於 2006 年 4 月 13 日。

<sup>17</sup> § 2 管轄

於第一條中所稱直接適用之歐洲共同體的法律工具、本法之規定及以本法為依據而通過之法規命令之施行，係各邦主管機關之權責，於聯邦國防之領域，係各聯邦國防機關之權責，但法律另有規定者，不在此限。

§ 2 Zuständigkeit

Die Durchführung der in § 1 genannten unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, der Vorschriften dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegt den zuständigen Landesbehörden, im Bereich der Bundeswehr den zuständigen Dienststellen der Bundeswehr, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

<sup>18</sup> 動物附屬產物清除法施行法(制定於 2004 年 12 月 20 日) Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (AG TierNebG M-V) Vom 20. Dezember 2004

該法全文：[http://mv.juris.de/mv/TierNebGAG\\_MV\\_rahmen.htm](http://mv.juris.de/mv/TierNebGAG_MV_rahmen.htm)

<sup>19</sup> § 2 管轄

(1)動物附屬產物清除法施行法之執行的主管機關，其執行係根據所發布之法規命令以及由本法第一條中歐體條款裡所直接列舉之：

-以環境、健康及消費者保護部作為上級機關，

健康及消費者保護部」做為主管機關（類似我國之環保機關）。再以圖林根邦(Freistaat Thüringe)為例，該邦於2005年6月10日制定圖林根動物附屬產物清除法施行法(Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz)<sup>20</sup>，該法第一條一項<sup>21</sup>就主管機關規定，以主管獸醫事務部作為上級主管機關，負責食品安全及消費者保護之行政機關及負責獸醫及食品監督之鄉鎮市公所(交由主

---

-縣市政府，

-鄉鎮市公所。

(2)環境、健康及消費者保護部被授權在個案中透過法規命令以決定，何者為主管機關。

#### § 2 Sachliche Zuständigkeit

(1) Zuständige Behörden zum Vollzug des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes, der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen und der in § 1 TierNebG aufgeführten unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft sind

-das Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz als oberste Landesbehörde,

-die Regierungen und

-die Kreisverwaltungsbehörden.

(2) Das Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einzelnen zu bestimmen, welche Behörden zuständig sind.

<sup>20</sup> 圖林根動物附屬產物清除法施行法(制定於2005年6月10日) Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (Thüringer Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz – ThürTierNebG)Vom 10. Juni 2005 該法全文：

<http://www.umweltdigital.de/nd/120300/vorschrift.html>

<sup>21</sup> § 1 主管機關及其任務

(1)有關2004年1月25日制定之動物附屬產物清除法第二條之邦主管機關，係：  
主管動物醫事之部會為各邦最高行政機關。

邦食品安全及消費者保護局。

動物醫事及食品監督之鄉政市公所。

#### § 1 Zuständige Behörden und ihre Aufgaben

(1)Zuständige Landesbehörden im Sinne des § 2 des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (TierNebG) vom 25. Januar 2004 (BGBl. I S. 82) in der jeweils geltenden Fassung sind:

-das für das Veterinärwesen zuständige Ministerium als oberste Landesbehörde,

-das Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz

-die Landkreise und kreisfreien Städte im übertragenen Wirkungskreis (Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter)

管獸醫事務之主管機關)為主管機關。

就歐美而言，政府將動物屍體視為被管控的廢棄物<sup>22</sup>，因此處理動物屍體者須為地方當局批准之合法垃圾處理業者。不論是寵物屍體火化的場所或是寵物墓園，皆需要經過環境保護單位或是地方政府的批准，而為一個垃圾處理的場所。以美國為例，就中央法規來看，寵物公墓與人的公墓不同，寵物公墓基本上未受管理，但各州可依自己之需求訂定相關法規。一般而言，州政府會對寵物墓園之設置及經營為必要規定，諸如土地利用及執照取得等相關技術性之規定。關於詳細之規定則參閱紐約州<sup>23</sup>及俄亥俄州<sup>24</sup>兩州對寵物墓園之相關規章。

至於日本方面，日本的動物靈園，是包含動物的火葬場、葬禮儀式進行的地方、設置墓地以及納骨塔等等的事業。動物靈園事業因為在近幾年來蓬勃發展，所以在 2004 年 10 月 21 日由眾議院的議員泉健太對政府提出質詢。該質詢意見書指出，寵物靈園已成為寵物市場裡重要的核心事業，市場規模一年大概有一兆日圓。然而對於動物靈園的設置營運基準及方針等，中央單位並無做出任何指示，而由地方政府與地方人士自行做處理。所以全國各地有關土地之開發、設施之設置，有業者、住民與地方自治團體發生很多糾紛，甚至於有關葬禮儀式的契約等，業者與前飼主間也起了很多糾紛。就在法規非常模糊不清的情況下，糾紛一直無法獲得解決。日本全國約四成國民有飼養寵物，且近來亦有許多法律被制定，如肢障輔助權法以及動物愛護法，於國民日常生活中，動物所擔當的任務可說是逐年增加中，是以於此情況下，動物靈園的事業也是年年在擴大。為求消費者保護、該些業者之合法管理以及地區生活環境的保全，日本是否有必要就以上所提之諸種問題提出對策、進而做出緊急處置。因此，泉健太議員提出以下幾點質問：「一、所謂寵物靈園事業，到底有無主管機關？若

<sup>22</sup> 參考 <http://www.appcc.org.uk/whatis.htm>，2007/12/26 最後參訪。

<sup>23</sup> <http://www.dos.state.ny.us/lcns/pdfs/petcemlaw.pdf>，2007/12/26 最後參訪。

<sup>24</sup> <http://codes.ohio.gov/orc/961>，2007/12/26 最後參訪。

有主管機關，則其係如何成立、如何進行管理，以及所管的事項為何，請政府明確給予說明。而對於寵物靈園事業所處理之動物屍體，究竟有無法令之規定？二、動物是否亦包含在「墓地埋葬法」中受到規範？三、在 1977 年厚生省環境衛生局曾經做出有關動物靈園事業之廢棄物定義的答詢，該答詢指出：在寵物靈園中所處理的動物屍體，並非廢棄物處理法中所稱之廢棄物。然而於該質詢中並未予以解釋，何以動物之屍體並非廢棄物？而若認為動物屍體並非廢棄物，那究竟動物屍體於法體系中的位置為何？又是由哪個機關來主管？四、於 1999 年之墓地埋葬法中設有關於火葬場的戴奧辛調查，則究竟政府有無調查有幾座動物靈園、有多少業務量、以及對環境的影響又為何，這部份的調查政府是否有在進行？五、有關於寵物靈園事業的火葬場、墓地、葬禮儀式及納骨塔設置的管理，究竟有無訂立法律去管理該些設施之設立基準？該些設施之設置是法律所准許的行為嗎？六、政府究竟有無掌握有關寵物靈園事業的諸種糾紛？七、全國自治體相繼制定有關寵物靈園設置的條例，而究竟有多少條例被制定、制定時間，以及究竟由哪些地方自治團體所制定，政府就此方面有無掌握？八、對於寵物火葬場、葬禮儀式場、寵物靈園的設置以及營運基準、業者的許可等，目前尚未法制化，政府是否有意識到該問題？若於現行法制下可解決該問題，又該以怎樣的方式解決？若現行法無法處理，而必須以新法律來加以整頓，那麼又應交由哪一主管機關管理、管理內容為何，政府是否有思考過？」

內閣總理大臣小泉純一郎之答覆：「一、有關於泉健太議員所質詢之寵物靈園設置諸種問題，以中央政府而言，此事非中央所管轄，是以亦無管轄該事宜之中央主管機關存在。而對於寵物靈園中所處理之動物屍體的管理，亦無法令存在。二、動物並不包含在「墓地埋葬法」之定義中。三、動物屍體從宗教以及社會習慣的觀點來看，國人有將其供奉的習慣，是以不能當作廢棄物處理法中所謂之污穢之物、

不需要之物，是以寵物屍體不該當於廢棄物。再者，政府對於屍體之規制亦無管理，是以不存在管轄之主管機關。四、於動物火葬場所產生的戴奧辛問題，政府亦無做任何調查。五、關於泉健太議員所詢問之動物靈園、火葬場及納骨塔的設置辦法等法律，此等法律不存在。是以就其所詢問之該等設施之設置是否應得到政府許可的問題，該等制度亦不存在。六、泉健太議員所提到的各處產生非常多的糾紛，對於該些糾紛政府有無掌握，回答是：政府並無掌握。第七及第八點，關於泉健太議員所詢問，政府是否有掌握究竟現今有多少法令被制定、制定時間、制定單位等，我完全沒有掌握。於動物靈園事業之管理，就現階段而言我並不認為需要設立新的法律，我也不認為政府需要特別的對應。」

由此可知，關於寵物殯葬事業，日本中央政府並未加以立法管理，而再參考於 2006 年 9 月 1 日實施的東京都八王子市的寵物靈園辦法，該辦法規定如下：

第一條（目的）：該辦法之實施目的係為使寵物靈園業者得以圓滑地提出申請，且申請時必須具備若干條件，以避免影響八王子市之生活環境。為維護八王子市之生活環境，有必要採取若干措施，並且就該事項必須接受八王子市市長之指導。

第二條（定義）：（1）家畜：家畜係指與畜產農業有關之牲畜；而家畜可作為寵物飼養。（2）近鄰居民：寵物靈園設施之邊界以外一百公尺，火葬場設施之邊界以外二百五十公尺之居住者、建物所有人、土地所有人以及其他自治會代表，為近鄰居民。（3）有關墓地、火葬場、納骨塔等之名詞，準用昭和 23 年之墓地埋葬法之定義。

第三條（靈園設置的基準）：靈園事業者欲申請設置寵物靈園時，必須遵守有關土地利用、建築物、公害防治等等相關法令，並致力於符合以下數點：（1）與寵物靈園設置場所相關之事項：1.所設置之土

地原則上為靈園事業者所有，而非租用。2.須與河川保持一定距離。3.墓地、納骨塔及火葬場須與住宅保持一定距離。4.所使用之土地必須為乾燥且無污染飲用水可能性之土地。5.不得設置於自然公園法中所稱的自然公園裡，亦不得設立於首都圈近郊綠地保護法裡所稱的近郊綠地保全區域內，亦不得設置於農業振興區域整理法所稱的農業振興區域內。(2) 寵物靈園的構造：1.須在其邊界設置牆柵或是種植若干灌木作為牆柵。2.寵物靈園須以瀝青、水泥、石頭等堅固材料建造，且須設置幅員一公尺以上之通路。3.須設置可排雨水或其他污水之適當排水管道，將污水適當地排到公共地下水道或河川內。4.須於靈園內設置垃圾收集設備、供水設備、廁所、管理事務所以及停車場。5.須於靈園內設置適當的綠地。6.若有設置靈骨塔者，必須使用耐火的結構建造，並且須可上鎖。7.火葬場須以外牆整個包覆，於火葬場的出入口設置門。若為移動的火葬爐，也必須在靈園內進行火葬，而於移動的火葬爐旁也須設有外牆和出入口。8.火化爐必須要具有防塵、防臭、防噪音的設備。9.此外，必須設置有管理寵物屍體的場所。(3) 靈園的管理：1.不准土葬。2.殘灰不得亂棄置，須為適當處置。3.須保管好以下書類資料：設施的設計圖、火葬以及收藏骨灰的紀錄。4.若設備老舊或毀壞者，須迅速予以改善。5.需經常維持靈園內清潔。

第四條（將說明會的經過記錄成文書）：設置靈園之前必須召開說明會，說明會の書類必須記載設置以下數點：(1) 近鄰居民的範圍 (2) 通知參與說明會之名簿 (3) 說明會の會議紀錄 (4) 對於無法參與說明會的居民，是以何種方式通知他們知悉的說明書。

因此由上所述，在日本是由地方政府層級<sup>25</sup>自行訂定相關法律，並以大氣環境擔當者即環保機構作為主管機關。

---

<sup>25</sup> 有制定寵物靈園相關法令的地方政府尚有：千葉縣市原市、埼玉縣日高市、神奈川縣相模原市、東京都板橋區等。

## 參、研究結論

### 一、我國設置寵物納骨塔之必要性

現代人飼養寵物與往昔已有稍稍不同，寵物已不再單純被認為是動物而已，而是漸漸被當成是家庭成員的一部分，因此當這個「家人」往生後，飼主亦會希望能夠加以追念或祭拜，因有這樣的需求，寵物屍體焚化場或寵物納骨塔似有發展之必要。且因我國風俗民情不同於鄰國日本，日本人對於陰陽共處已成為其日常生活模式，而我國民情一般極度排斥自家附近設置此等設施，此等設施即成為一嫌惡設施，而自嫌惡設施的公共服務及公共秩序的管理觀點來看，就必須特別訂定一個管理的辦法，將散佈於各處的實質寵物納骨處納入法制管理裡面，而非僅以普通倉儲業之管理模式來加以管理。

本案經歸納整理如下：

- (一) 民情需求：我國已建立動物保護的法治，寵物在法律上的定義已超越單純「物」的範疇，現今寵物更逐漸被視為家族的一份子，飼主無法忍受將其寵物屍體視為廢棄物處理，而較傾向於尋找類似於人之屍體處理的作法。
- (二) 法制需求：因應市場供需法則，國內業者為迎合一般大眾之需求，相應產生許多動物納骨塔業者，目前台北地區已有十餘家非法營業的寵物殯葬業者，若政府不能給予尋求合法立案之業者正面答覆，又放任現實存在的非法業者執行此類業務，不僅於執法上不公而有違平等原則，更甚者係以法治上之不備而將責任轉嫁予人民，故應正面積極就此問題予以深入探討，並且不應將格局僅限縮在寵物納骨塔的部分，而應擴大到包含寵物殯葬業務整體之管理。
- (三) 國外法制規範：本研究參考日本、美國、德國、歐盟，均有針對「寵物殯葬」訂立相關規範。

(四) 綜上，基於民情需求、市場供需、法制管理監督之必要及平等原則等因素，我國「寵物納骨塔」之設置實有其必要性。

## 二、我國寵物殯葬事業之主管機關及相關機關之權責劃分

本研究計畫主要係探討我國寵物殯葬事業管理體制<sup>26</sup>，而研究起因是由於民間業者欲申請設置寵物納骨塔，其向內政部、行政院環保署、行政院農委會等三機關申請後，該三機關均表明該業務並非其所執掌之範圍，是以主管機關之定位，在本計畫可謂是首要之事，而唯有將主管機關確定後，相關之管制，包含未來政策之擬定、新法規行政命令的頒行、相關的監督管理等方能順利進行，也不至於發生不同行政機關間責任互相推諉乙事。

在我國的情形，與本議題相關之主管機關可能有三種情形，其一為管理人的屍體之行政機關，在中央該主管機關為內政部，而在地方主管機關即為各縣市政府所設置的各縣市殯葬管理處；其次為掌管環境事務的行政機關，在中央為行政院環保署，在地方即為各縣市政府之環保局；最後是掌管動物相關事項之行政單位，在中央為<sup>27</sup>行政院農委會，在地方即為各縣市政府所設置動物衛生檢驗所(如台北市動物衛生檢驗所)、家畜疾病防治所(如南投縣、雲林縣、台中縣家畜疾病防治所)、動物防疫所(桃園縣、台中市動物防疫所)等等。

上述各機關之執掌皆有所不同，而寵物殯葬業可能所牽涉的事項，包含民政、民俗、環境保護、營利事業管理、動物保護、動物傳染病防治等等，頗為複雜，必須進一步加以解析。首先討論，環保單位的適格性。依現行法規規定，動物屍體係被當作一般廢棄物處理，

---

<sup>26</sup> 在本項所討論之寵物殯葬業，依前文之脈絡，分別係專指寵物屍體之處理及處理後殘餘物之保存業者而言，因此本項亦以寵物屍體之處理及處理後殘餘物之保存業者分別做論述，前半段之寵物殯葬業即專指寵物屍體之處理之業者而言，後半段即專指處理後殘餘物之保存業者而言。

<sup>27</sup> 如動物保護管轄權限，依動物保護法第二條規定：本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會。

是以若是要經營寵物殯葬業者，其必須依法向環保機關申請清理廢棄物許可執照，因此如寵物殯葬業者在未取得清理廢棄物許可證而逕自焚化，即有違反廢棄物清理法第四十一條、第四十六條第四項之虞<sup>28</sup>，而遭到有期徒刑及罰金之刑事處罰<sup>29</sup>。惟中央若由行政院環保署作為寵物殯葬業的主管機關，環保署固然長於環境保護之事項，但會發生兩個問題，其一為人民是不是願意將其寵物的屍體當作廢棄物來處理；第二即為動物傳染病防治及寵物屍體焚化後體內重金屬殘留的問題，因此環保署在民政、民俗、動物傳染病防治事項等均無能量為有效的處理，實非一妥適之主管機關。而若由管理人屍體之內政部作為主管機關，雖然內政部可以以其處理民俗及現行殯葬業者管制之經驗作為寵物殯葬業之參考，但是動物屍體之處理方式、流程、儀式等，與人的屍體並不完全相同，且顧及縱或寵物已有類似於人類的地位，但終究無法與人類之價值相提並論，若將寵物殯葬業之管理納入內政部之執掌內，難免有將動物之價值與人類視為等同之疑慮，這一點似乎也非為一般人民可接受之觀點（試想像一個同時處理人的屍體也處理寵物屍體的業者，其於社會中被接受的可能性，即可知悉不妥之處），因此內政部似並非為一合適之中央主管機關。然若以行政院農委會作為主管機關，則雖然該機關可以對於動物保護、動物傳染病防治等事項做妥善之處理，但是農委會卻無法對民政、民俗、環境保護等議題進行有效的處理。

各機關各有其長處與短處，所以僅能以衡量的方式，選擇其一最能有效率處理功能最適機關，且不浪費行政資源的單位為其主管機

---

<sup>28</sup> 廢棄物清理法第四十六條：「有下列情形之一者，處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金：...四、未依第四十一條第一項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。...」

<sup>29</sup> 參看台灣高等法院 92 年度上訴字第 3399 號判決，本件法院係以被告未依廢棄物清理法第四十一條第一項前段規定領有廢棄物處理許可文件，從事廢棄物處理而判業者有期徒刑一年二個月。判決原文：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

關。

經研究後發覺若以動物屍體的處理角度來看，事實上以我國之情況而言，動物之相關問題向來以行政院農委會為主管機關。經濟動物由出生至死亡，皆由農委會以畜牧法管理之；實驗動物之相關規範，亦由農委會所主管。亦即就經濟動物及實驗動物而言，其從生到死皆屬農委會之管轄範圍，農委會除保障其生存時之生命尊嚴外，並負責監管其死後屍體之處理流程等。此外，寵物生存時之權益維護，亦由動物保護法所明文規範保障，而以農委會為其主管機關。農委會沒有掌管的事務僅有寵物死後的處理事宜而已。再者，經濟動物及實驗動物就數量上而言，佔有「動物」比例之大部分。亦即目前農委會所管理者，除所有人為管領之脊椎動物生存時之權益外，亦包括大部分死亡動物屍體之處理。以上述之實際情況加以考量，農委會既然原本即具有動物屍體之處理之業務上專業，就寵物方面增加屍體之相關處理流程及民間寵物殯葬業者之監督，除不至於增加過量之行政上負擔外，在行政組織方面之變化亦不至過劇。且寵物生存時之權益本受動物保護法之規範與保障，若考慮其法規範上之一致性，則其殯葬事務之管轄亦應同受該法規範始為恰當。

除寵物外，不論是動物屍體的焚化、化製、一般掩埋或特殊掩埋、動物傳染病防治等管制均是由農委會作為主管機關，在考量到寵物屍體之處理仍在動物屍體處理之範疇內一事後，基於行政量能的觀點，本研究認為寵物屍體之處理及寵物殯葬業之管制似仍以行政院農委會為主管機關為妥。

現行寵物殯葬業者若是向環保機關申請廢棄物處理來進行寵物屍體之焚化尚屬合法，但是以長遠之觀點來看，應該將動物之屍體視為非廢棄物，一方面尊重人民逐漸轉變對於動物的觀點，另一方面對於動物之疾病亦會較為有效之控管。但如果係以短期來看，應採取兩

案並行之方式。亦即如果人民是申請廢棄物之處理，其必須以環保機關為主管機關申請，其不僅可以處理一般廢棄物，同時亦可處理動物屍體。但如果是申請僅處理動物屍體之殯葬業者，就應該以農委會為主管機關。此時雖賦予人民有一選擇權，惟以長遠的觀點來看，應該把動物屍體從防疫的角度加以考量，自純粹的一般廢棄物中排除，而僅由行政院農委會做為單一主管機關。

在地方自治團體，以台北市為例，主辦單位即應為隸屬於台北市政府產業發展局下之台北市動物衛生檢驗所，而因為這會牽涉到焚化廠的設置、環境保護、民俗、營利事業管理等議題，台北市政府商業處、環境保護局、建築管理處等應為協辦單位。

在具體作法上，因為如上述行政機關均認為寵物屍體處理及寵物殯葬業之管理並非其業務範圍之內，亦即上述行政機關均認為針對本事件均無管轄權，此時因該事務之管轄權發生消極衝突<sup>30</sup>，為避免行政機關互踢皮球卸責，即應依行政程序法第十四條第一項之規定：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。」予以處理。故在中央應由其共同上級機關，即行政院決定何機關為主管機關，不過在行政院為決定前，似宜由政務委員協調內政部、農委會及環保署等相關機關，以符合程序要件；在地方，則應由各地方政府決定之。

至於寵物屍體焚化後之保存管理，在現行情況下，按殯葬管理條例第二條第五款之規定「骨灰（骸）存放設施：指供存放骨灰（骸）之納骨堂（塔）、納骨牆或其他形式之存放設施。」，有關骨灰（骸）存放設施，依內政部 95 年 5 月 17 日台內民字第 0950084424 號函<sup>31</sup>解

<sup>30</sup> 參行政程序法實用，林明鏘、周志宏、蔡茂寅、李建良合著，第三版，2006 年，頁 55 以下。

<sup>31</sup> ○○縣○○鎮○○公墓「○○納骨塔」擬規劃變更為專門存放動物遺骸之「寵物納骨塔」，是否可視為殯葬管理條例第 2 條所稱「其他形式骨灰（骸）存放設施」其適用疑義：按殯葬管理條例規範之殯葬設施係為處理人之遺體，殯葬管理條例第 2 條第 5 款規定，骨灰（骸）存放設施：指供存放

釋，殯葬管理條例僅規範處理人之屍體，因此依該號函令之解釋，寵物納骨塔之設置並不適用殯葬管理條例的相關規定。

惟一般而言，當飼主委託業者處理完寵物屍體後，並不會將骨灰或骨罈攜回家中，蓋有民俗認為將骨灰罈擺設家中極為不妥，又超渡牲畜與超渡亡靈的方式有所不同，一般人並不知道該如何處理，且對於動物也不宜存在著慎終追遠的習慣，因此集中保存管理並按時舉辦法會的寵物納骨塔即應運而生。而寵物納骨塔所可能產生的問題，有納骨塔的設置位置的爭議，此與社區民眾觀感敏感地牽扯在一起；以及長期服務的民事契約關係等問題，故仍應以法律或自治條例設定一些特殊的限制。再者如前所述，寵物骨灰納骨塔之設置依現行法制及法令函釋下，似僅依一般的倉儲業、商業行為予以規範即可，而民間業者亦僅需申請一般的公司登記營業。但是因為在我國的社會習俗乃採陰陽分離，寵物納骨塔為嫌惡設施，而寵物納骨塔也牽涉到長期倉儲管理和龐大的商機、民俗等問題而具特殊性，經濟部對於該等事務之處理並不熟悉，故如以經濟部作為主管機關而以一般倉儲之管理方式來規範寵物納骨塔實是徒增行政上之困擾而並非妥適。

因而主管機關之認定較佳之方式，是依前項有關寵物屍體焚化業者主管機關之認定方式，應可援用於認定寵物納骨塔業之主管機關，又因寵物納骨塔係針對寵物屍體焚化後殘餘物之保存而設，不僅仍屬廣義寵物殯葬業，亦在寵物屍體處理之範疇內，另外在商業的問題上，動物保護法亦有關於寵物買賣契約等問題，既然行政院農委會已有相關之經驗，對於寵物死亡遺骸保存的商業問題等，應是有辦法處理，因此若將寵物納骨塔業納入行政院農委會之管轄與焚化業統一管理，應尚屬妥適。同樣的，地方自治團體以台北市為例，主辦單位應為隸屬於台北市政府產業發展局下之台北市動物衛生檢驗所。

---

骨灰（骸）之納骨堂（塔）、納骨牆或其他形式之存放設施。所稱「其他形式之存放設施」，係指除納骨堂（塔）、納骨牆外，依法設立供存放人之骨灰（骸）之其他形式存放設施均屬之。

### 三、寵物屍體之焚化管理

在民間寵物殯葬業尚未出現以前，以台北市為例，民眾家中有寵物往生時，不是將該寵物屍體以廢棄物之方式處理，或將該屍體自行掩埋，就是送交動物醫院處理，如欲尋求政府機關協助，僅有前往位於台北市吳興街的台北市動物衛生檢驗所，將寵物屍體以集體焚化之方式處理之。而除了台北市之外，其他縣市鮮少有政府機關設置的焚化爐可提供民眾進行寵物屍體焚化之服務，因此其他縣市民眾處理寵物屍體之方式選擇性極少，而如以自行掩埋或將屍體做廢棄物處理，亦將衍生嚴重的環保及衛生問題，因此在民眾需求及環境保護的考量下，將寵物殯葬業法制化及納入行政管理已是刻不容緩之事。

對於寵物殯葬業者，應該建立起證照制度，由主管機關訂定合適之條件，業者申請證照時必須符合規定之軟硬體條件，主管機關方得核發證照。如係申請新設置之業者，以其設置之位置作為業者需符合之條件時，則必須視該設置之位置有無違反相關法令規定，如國家公園法、各縣市土地使用分區管制規則等規定。如以台北市土地使用分區管制規則為例，殯葬服務業並不得設置於住宅區內，此明文規定在台北市土地使用分區管制規則第六條至第九條之一，其他如行政區、文教區、風景區等亦不可設置。而可設置之分區為第二、第三種商業區、保護區，惟均是附條件允許設置，此分別規定在台北市土地使用分區管制規則第二十二條、第二十三條、第七十五條。因此除了在規定得設置殯葬服務業之分區內，在其餘分區應均不得設置為是，業者如有違法設置，主管機關自不得核發證照。而若是業者並非未在都市中，因非都市土地使用管制規則第三條即明定墳墓用地，是以如業者係在規定之區域內且無違反國家公園法或山坡地水土保持、環境保護的相關法令之規定時，該設置應係合法。亦可參考殯葬管理條例規

定，設置、擴充殯儀館或火化場及非公墓內之骨灰（骸）存放設施，應選擇不影響水土保持、不破壞環境保護、不妨礙軍事設施及公共衛生的適當地點為之，且與公共飲水井或飲用水之水源地、學校、醫院、幼稚園、托兒所、戶口繁盛地區、河川、工廠、礦場、儲存或製造爆炸物或其他易燃之氣體、油料等場所保持一定距離<sup>32</sup>，這都是為了避免環境污染或影響公共安寧所做的必要限制。對於新設業者，為杜絕日後因設置地點遭周圍民眾抗議，業者在新設申請時，主管機關應輔導業者召開相關說明會，並以公告、協商之方式與該地區之民眾取得共識，以減少不必要之紛爭。

而若是針對現有之業者，關於其就地合法化的問題，如係設置於都市內，除非該縣市之土地使用分區管制規則有明文得設置之規定，否則其設置即屬不合法。而若是業者並非未在都市中雖非設置在墳墓用地之內，此時亦應給予業者申請土地使用分區變更之機會，並於符合條件下允許其變更土地使用分區，如參考非都市土地使用管制規則第四十三條之規定<sup>33</sup>。

關於硬體設施之部分，基本且合於標準之焚化設施必需具備，而其他相關設施，可以參考殯葬管理條例第十三條、第十四條<sup>34</sup>之規定。

---

<sup>32</sup> 殯葬管理條例第八條：「設置、擴充公墓或骨灰（骸）存放設施，應選擇不影響水土保持、不破壞環境保護、不妨礙軍事設施及公共衛生之適當地點為之；其與下列第一款地點距離不得少於一千公尺，與第二款、第三款及第六款地點距離不得少於五百公尺，與其他各款地點應因地制宜，保持適當距離。但其他法律或自治法規另有規定者，從其規定：

一、公共飲水井或飲用水之水源地。二、學校、醫院、幼稚園、托兒所。三、戶口繁盛地區。四、河川。五、工廠、礦場。六、貯藏或製造爆炸物或其他易燃之氣體、油料等之場所。前項公墓專供樹葬者，得縮短其與第一款至第五款地點之距離。、第九條之規定。

<sup>33</sup>非都市土地使用管制規則第四十三條：「特定農業區、森林區內公立公墓之更新計畫經主管機關核准者，得依其核定計畫申請變更編定為墳墓用地。」

<sup>34</sup>殯葬管理條例第十三條：「殯儀館應有下列設施：一、冷凍室。二、屍體處理設施。三、解剖室。四、消毒設備。五、污水處理設施。六、停柩室。七、禮廳及靈堂。八、悲傷輔導室。九、服務中心及家屬休息室。十、公共衛生設備。十一、停車場。十二、聯外道路。十三、其他依法應設置之設施。」

另外因焚化屍體所產生的廢氣排放、屍體保存所產生的汙染問題均須符合相關法令規定。又因業者設有焚化爐等高危險設備，因此應規定業者必須給予其員工操作之職前訓練、定期演練、定期上課之外，亦必須規定業者需定期檢驗該等設備以確保業者員工、顧客之安全。

最後應課予業者申報義務及課予業者與獸醫師間建立聯繫之義務。依動物保護法第五條第三款「飼主對於所管領之動物，應提供適當之食物、飲水及充足之活動空間，注意其生活環境之安全、遮蔽、通風、光照、溫度、清潔及其他妥善之照顧，並應避免其所飼養之動物遭受不必要之騷擾、虐待或傷害。」，以及同法第六條之規定：「任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物。」又同法第三十條<sup>35</sup>已經將虐待動物致重傷或死等行為犯罪化，也將這種行為明訂為公訴罪，是以必須評估是否應課予業者於受理飼主委託焚化屍體時，如發現有動物遭虐待致死的個案時，應向主管機關申報的義務，方得以貫徹動物保護法之立法意旨。此外，寵物死亡亦涉及到晶片取消一事，是以讓業者與行政機關建立聯繫窗口是必要的<sup>36</sup>。然而這樣一來會增加民眾負擔，故管制上或可考量採取賦予業者向主管機關申報義務，就個案分別作成處理表格，以供主管機關查核檢驗。另外在課予業者與獸醫師間建立聯繫義務方面，於制度設計上，雖然不至於要求到符合人的屍體處理標準（驗屍及死亡證明、火化許可證明等），但可考慮業者與獸醫師間的聯繫關係，蓋其有可能會涉及到流行病、傳染病等防疫上的問題，若業者欠專業知識將難以妥當處理。又如上所述，若動物死亡的原因係受虐待致死等情況，業者若欠缺專業判斷能

---

殯葬管理條例第十四條：「火化場應有下列設施：一、撿骨室及骨灰再處理設備。二、火化爐。三、祭拜臺。四、服務中心及家屬休息室。五、公共衛生設備。六、停車場。七、聯外道路。八、其他依法應設置之設施。」

<sup>35</sup>參註 12。

<sup>36</sup> 惟此仍須視寵物植入晶片之比例而定，如果寵物植入晶片之比例過低，此時似乎就並無必要使業者與行政機關建立通報之聯繫窗口。

力，亦可聯繫獸醫師加以協助判斷。

#### 四、寵物屍體焚化後之保存管理

如同寵物屍體焚化業，寵物納骨塔業亦應該建立起證照制度，由符合一定條件之業者申請之，如業者欲同時經營焚化及納骨塔，應向主管機關分別申請兩張證照。而寵物納骨塔同樣地屬嫌惡設施而具有高度的鄰避性，不僅因為社會風俗習慣的考量，不宜設置在人口稠密的地區，另外一般寵物納骨塔多附設火化設施，或多或少都會對環境造成污染，可能會引起附近居民的抗爭。加上經常有舉辦法會超渡亡靈，噪音問題也會對社區民眾造成莫大的困擾，因此就納骨塔的設置位置必須予以做適當限制，如前項所述可參考台北市土地使用分區管制規則及殯葬管理條例之規定，蓋其所考量的因素大致相同。另外在硬體設施上，應可參考殯葬管理條例第十五條<sup>37</sup>之規定。

#### 五、費用之公告及定型化契約

因寵物屍體處理費用的市場機制尚未被確立，目前就屍體處理費用並無一定之標準，甚且發生業者隨著殯葬活動，附帶販賣相關物品而斂財的情事。根據目前市面上實際之情況，寵物屍體的處理方法主要為火化，火化則又區分為集體火化及個別火化。就集體火化而言，政府及民間機構皆有提供此服務。政府機構之集體火化係由市立動物衛生檢驗所統一焚化，規費為五公斤以內新台幣兩百元、若超過五公斤則每超過一公斤加收五十元；民間機構集體火化之基本收費則為新台幣壹千兩百元到兩千元不等，且另依寵物之重量加計費用。因此僅

---

<sup>37</sup>殯葬管理條例第十五條：「骨灰（骸）存放設施應有下列設施：一、納骨灰（骸）設備。二、祭祀設施。三、服務中心及家屬休息室。四、公共衛生設備。五、停車場。六、聯外道路。七、其他依法應設置之設施。」

僅是集體火化，其收費即可能高達新台幣四千元以上。而就個別火化的部份，僅有民間機構提供相關服務，其基本收費為新台幣四千元至七千元不等，亦有業者另以體重加計費用。

另外民間機構尚提供塔位、骨甕等相關祭祀服務，其收費則依期限及位置為台幣數千到數萬元不等。與鄰國日本及較先進之歐美國家相較，我國的收費似有偏高之現象，故必須評估主管機關釐定並公布定型化契約之必要性。且特別是屍體處理完畢後之後續的保證方面等，對設置納骨塔的業者亦應要有個明確的規範。

就寵物屍體之處理流程來看，應考慮者係委託人之程序參與權。而就寵物骨灰罈放置之長期契約關係而言，目前坊間業者多提供兩種方式，一種是短期一年期或是兩年期的寵物骨灰罈放置契約，一種是終生放置契約<sup>38</sup>。此外，更有若干業者提供「寵物生前契約」的項目。該些契約內容往往以套裝的方式涵括各項服務，例如從寵物過世後的遺體接送、往生被、環保屍袋、冷凍、火化、裝罐封罐、晉塔、專人誦經、一年兩次固定舉辦之超渡法會等，依各家業者所提供之具體項目而不同。此等契約涉及多樣複雜的給付內容，並且係長期性之契約，契約金額也十分龐大，涉及之法律關係複雜，又若干業者亦無費用透明化的資訊公開。則無論是事前的監督或是就將來業者之履約部分，都欠缺管制，無法保障消費者之交易安全。是以，就寵物屍體處理流程參與權之保障及此長期之民事契約部份，或可考慮如同管理人之殯葬業的部分一樣，採行制訂定型化契約的方式管理，透過政府事前的介入，將更可以保障偌大消費者的權益。

依據上述之實際資料，可知目前寵物殯葬業之收費不但紊亂無標準，收費價格亦相當高昂。因此除了應考量主管機關公布定型化契約

---

<sup>38</sup> 如：芙蓉聖心禮儀企業 <http://www.petheaven.com.tw/service.html>；大坑古曆白馬神廟 <http://www.petspark.net/b2.htm>；愛的寵物天堂 <http://www.love-pet.com.tw/pay.asp>；萬里福田寵物生命事業 [http://www.fucare.com.tw/price\\_list.htm](http://www.fucare.com.tw/price_list.htm)。2007年11月15日參訪。

之必要性之外，似尚應評估在公會所提供之定型化契約內是否提供相關費用之收費標準表，以供締約雙方作為締約時之參考。

惟由同業公會訂定標準價格之行為，係公平交易法第七條<sup>39</sup>所定義之聯合行為，除有公平交易法第十四條<sup>40</sup>第一項之例外情形之外，原則上為公平交易法所禁止。依照我國公平交易法第七條之規定，聯合行為之構成要件包括聯合行為之主體、合意、限制競爭手段及足以影響市場功能，以下分述之：

1、聯合行為之主體：聯合行為之主體為具有水平競爭關係之事業。

學說上就主體一般可分為「兩個以上個別事業」、「同業公會」及「其他事業團體」三種情形，此處所著重者係同業公會之部分。同業公會可否成為聯合行為之主體，於公平交易委員會立法初始時即曾引起疑義，後鑑於我國國情之聯合行為多由同業公會所主導，仍將之納入公平交易法之規範中，此由公平交易法施行細則第五條<sup>41</sup>之規範觀之甚明。另公平交易法施行細則第二條<sup>42</sup>亦對同業公會為相當詳細之定義。

---

<sup>39</sup> 公平交易法第七條：「本法所稱聯合行為，謂事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為而言。」

<sup>40</sup> 公平交易法第十四條第一項但書一至三款：「事業不得為聯合行為。但有左列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請中央主管機關許可者，不在此限：

- 一、為降低成本、改良品質或增進效率，而統一商品規格或型式者。
- 二、為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品或市場者。
- 三、為促進事業合理經營，而分別作專業發展者。」

<sup>41</sup> 公平交易法施行細則第五條：「同業公會代表人得為本法第七條聯合行為之行為人。」

<sup>42</sup> 公平交易法施行細則第二條：「本法第二條第三款所稱同業公會如下：

- 一、依工業團體法成立之工業同業公會及工業會。
- 二、依商業團體法成立之商業同業公會、商業同業公會聯合會、輸出業同業公會及聯合會、商業會。
- 三、依其他法規規定所成立之職業團體。」

- 2、合意：即以契約、協議或其他方式之合意。所謂其他方式之合意，依照公平交易法第七條之規定，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。惟實際上，由於聯合行為在我國採取原則禁止之立法例，僅少數得依法申請例外許可，因此事業間以簽訂契約或協議之方式達成聯合行為者，為數較少，主要爭議仍係集中於所謂其他方式之合意。
- 3、合意內容為限制競爭之手段：公平交易法採例示之限制，規定聯合行為為共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動行為。此處所針對者係共同決定價格之行為，又事業聯合彼此約束價格之行為包括統一定價行為、哄抬價格行為、制定價目表、計價公式行為、交換價格情報、禁止折扣減價等。
- 4、對特定市場之影響：事業之聯合行為必須達到足以影響市場功能之程度，公平交易委員會始會介入。而足以影響市場功能之要件，而足以影響市場之要件係以事業合意所為之限制競爭行為「足以」影響市場功能之程度即可，並不以聯合行為當事人因此獲得實際利益為必要。而欲確定事業之聯合行為是否足以影響市場功能，則須先界定相關特定市場之範圍。惟若為同業公會所發動之聯合行為，多為全體成員或大多數該產業之成員共同參與，通常不須再作其他足以影響市場功能之認定，而可直接認為其屬於聯合行為。<sup>43</sup>

基於上述之構成要件，由同業公會統一訂定價格之行為，當然違反公平交易法。惟聯合定價行為，未必當然損害消費者權益或妨礙市場競爭秩序。且在實行效果上，亦未必對於特定市場的供需產生直接

---

<sup>43</sup> 廖義男、何之邁、范建得、黃銘傑、石世豪、劉華美，公平交易法之注釋研究系列（一），行政院公平交易委員會，2003年12月，頁300~318。

干擾。同時就經濟層面分析，部分之聯合定價行為，不在於控制市場，而係謀求交易的穩定化及資訊的透明化，有助於交易的實現，就整體經濟利益觀之，有其正面意義而不宜逕予禁制<sup>44</sup>。準此，公平交易委員會研擬完成「例外許可中小企業聯合定價行為審查準則」以作為處理此類案件之依據。依照該準則之規定，公平交易委員會就中小企業聯合定價行為之審查基準包括：

- 1、聯合定價行為是否與交易相對人團體完成協商共議。
- 2、聯合定價行為是否符合「交易穩定化」或「資訊透明化」原則。  
該準則規定聯合定價行為若有益於整體經濟與公共利益且符合兩原則之一，則皆可依公平交易法第十四條第一項第七款向公平交易委員會提出申請。
  - (1) 交易穩定化原則：同質性高、交易金額細微的商品或勞務之偶發性交易行為，若預見交易價格，可減輕交易成本，同時有促進提供商品或勞務之一方從事效能競爭，並防治其乘交易相對人之急迫為顯失公平之行為，經任聯合定價行為有益於整體經濟與公共利益者。
  - (2) 資訊透明化原則：對於商品或勞務的交易，聯合定價行為的實現目的與效果，不在影響市場供需，或市場上已有國際行情，另或其計價方式、計價項目及相關計算參數等資訊公開結果，有助於交易資訊的取得，減輕社會成本，且有益於交易機會之實現，經認係有利於整體經濟與公共利益者。
- 3、統一價格是否為「合理價格」。許可申請人所主張之合理價格以上限價格為原則，亦即申請人不得要求以所提出之價格為齊一價格，要求成員遵守。
- 4、聯合行為是否有益於整體經濟與公共利益。

---

<sup>44</sup> 行政院公平交易委員會，認識公平交易法-增定第十版，行政院公平交易委員會，2006年7月，頁152~154。

公平交易法第十四條第一項但書及「例外許可中小企業聯合定價行為審查準則」中，皆提到聯合行為之例外須為「有益於整體經濟與公共利益」，所謂之「有益於整體經濟與公共利益」，應係指其利益不僅限於參與聯合行為之事業所得享有，其正面績效所及範疇甚至應超越處於水平競爭關係之事業間，進而有利於一般消費者、上下游事業或其他產業。亦即衡量其正面績效，是否足以化解、補償聯合行為之負面效果。惟「整體經濟」與「公共利益」皆為不確定法律概念，需要由公平交易委員會就個案申請中具體認定。<sup>45</sup>

另外就同業公會對上述聯合行為之特許提出申請之規定，則依公平交易法施行細則第十三條第二項<sup>46</sup>之規定，由同業公會向中央主管機關為之。

綜上所述，寵物殯葬事業訂定價目表之行為，係為保障消費者之權益，處理業者與消費者間之資訊不對稱之問題，應可認係符合資訊透明化原則。亦即應使其在公平交易委員會之許可下，訂定一明確合理之價格以保障消費者權益。

## 六、寵物殯葬之法體系定位

綜上所述，由農委會基於其防疫專業及其具有寵物買賣契約之商業行為的管制經驗等觀點而言，應認其可在短期內暫時先處理寵物殯葬業務。如此，僅須在動物保護法內增加規定，統一規範動物之生老

---

<sup>45</sup>廖義男、何之邁、范建得、黃銘傑、石世豪、劉華美，公平交易法之注釋研究系列（一），行政院公平交易委員會，2003年12月，頁515~518，528~530。

<sup>46</sup>公平交易法施行細則第十三條：「事業依本法第十四條第一項但書規定為聯合行為時，應由各參與聯合行為之事業共同向中央主管機關申請許可。

同業公會為本法第七條第四項之聯合行為而申請許可時，應由同業公會向中央主管機關為之。前二項之申請，得委任代理人為之。」

病死即可，此可參考韓國之動物保護法<sup>47</sup>。

寵物殯葬業係針對寵物屍體之處理而為營利，應認係寵物業之一種，現行動物保護法就寵物業之管理係規定於動物保護法第二十二條，因此建議應於本條所示之「繁殖、買賣或寄養」三種寵物業外，另加入「殯葬」，並請中央主管機關據此訂定「寵物殯葬業管理辦法」，以對寵物殯葬業為相關具體之規範。

以我國之風俗及法律習慣觀之，目前寵物殯葬之業務量應尚在農委會負擔範圍內，但往後寵物殯葬業開始擴張之後，以農委會的行政能量而言，即可能無法承擔擴張後之業務量。因此雖建議短期內由動物保護法規範，長期之計仍應另立新法，將寵物之繁殖、買賣、寄養、醫療、死後處理等一系列有關於寵物的法規，整理成完整之中央法規。本研究建議以農委會為危機處理之暫時主管機關，待實施幾年後，可據該實施經驗判斷何機關較有能力負責寵物殯葬的問題。之後根據該經驗制定中央統籌的關於寵物的法律時，再依實際情況決定主

---

<sup>47</sup> 韓國動物保護法第十五條（動物銷售業與動物殯葬業的登記）：

「農林部令指定的以動物銷售為目的而要生產或進口或銷售的產業（以下簡稱“動物銷售業”）者，應依據農林部指定的而向市長或縣長登記。

要設置、營運動物專用的葬禮禮堂、火葬場或者納骨塔設施（以下簡稱“動物殯葬設施”）者，應依據農林部指定的而向市長或縣長登記。

依據第一項或第二項的規定而要登記者，為了保護動物與公眾衛生上的危害之防止，應依農林部的指定而具備必要的設備與人力。

依據第一項或第二項的規定而已登記者，若休業或再開始營業或停止其營業或要變更登記事項中農林部指定的事項時，依農林部令指定的而向市長或縣長申訴。

該當於以下列舉的各項之情形，不得按照第一項或第二項的規定而登記。

1. 不符合第三項所規定之設施與人力之基準之情形。
  2. 登記者（若係法人包括幹部，以下該條上相同適用）係未成年或限制行為能力人或禁治產人之情形。
  3. 依據第二十一條一項之規定而撤銷未經過一年者（若係法人則包括其代表）要申請跟被取消行業一樣的行業之情形。
  4. 要申請者，違反該法而被處分為罰金刑，而從其罰金刑確定日開始，未經過一年之情形。
- 該當於「關於殯葬事等的法律」第十五條的地區，不得設置動物殯葬設施。」

管寵物殯葬事項之中央單位跟地方單位。以目前的情況而言，建議由農委會修改動物保護法，授權地方政府，由地方政府按照此法源，依各地的情況因地制宜，訂定地方自治條例。

## 肆、政策建議

### 一、我國寵物殯葬事業之主管機關：

#### 1、有關寵物屍體焚化業者部份：

(1) 鑒於現行行政院農業委員會負責動物保護、寵物買賣契約、動物屍體處理、動物防疫檢疫等相關業務，考量不增加過量行政負擔和，建議由行政院農業委員會負責寵物殯葬事業。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：內政部、經濟部、行政院環境保護署】

(2) 建議刪除「廢棄物清理法」第二條第一項有關將動物屍體視為一般廢棄物之不妥規定。【主辦機關：行政院環境保護署；協辦機關：行政院農業委員會】

#### 2、有關寵物屍體處理後殘餘物之保存業者部份：

鑒於我國的社會習俗乃採陰陽分離，寵物納骨塔為嫌惡設施，而寵物納骨塔也牽涉到長期倉儲管理和龐大的商機、民俗等問題而具特殊性，又因寵物納骨塔係針對寵物屍體焚化後殘餘物之保存而設，不僅仍屬廣義寵物殯葬業，亦在寵物屍體處理之範疇內，建議由行政院農委會管轄與焚化業統一管理。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：內政部、經濟部、行政院環境保護署】

### 二、寵物屍體之焚化管理

應建立證照制度，由主管機關訂定合適之條件，業者申請證照時必須符合規定之軟硬體條件，主管機關方得核發證照。應輔導業者召開相關說明會，並以公告、協商之方式與該地區之民眾取得共識，以減少不必要之紛爭；課予業者申報義務及課予業者與獸醫師間建立聯繫之義務。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：內政部、經濟部、行政院環境保護署】

### 三、寵物屍體焚化後之保存管理

如同寵物屍體焚化業，寵物納骨塔業亦應該建立起證照制度，由符合一定軟硬體條件條件之業者申請之，如業者欲同時經營焚化及納骨塔，應向主管機關分別申請兩張證照。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：內政部、經濟部、行政院環境保護署】

### 四、費用之公告及定型化契約

寵物屍體處理費用的市場機制尚未被確立，目前就屍體處理費用並無一定之標準，而我國的收費似有偏高之現象，故必須評估主管機關釐定並公布定型化契約之必要性。就寵物生前契約，此等契約涉及多樣複雜的給付內容，並且係長期性之契約，契約金額也十分龐大，涉及之法律關係複雜。因此除了應考量主管機關公布定型化契約之必要性之外，似尚應評估在公會所提供之定型化契約內是否提供相關費用之收費標準表，以供締約雙方作為締約時之參考。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：行政院公平交易委員會】

### 五、寵物殯葬之法體系定位

- 1、短期修法部分：依現行「動物保護法」第二十二條規定有關寵物業之管理外，除「繁殖、買賣或寄養」等三種寵物業外，建議短期內，有關寵物殯葬業務可由「動物保護法」規範，修訂加入「殯葬」部分，併訂定「寵物業管理辦法」。授權地方政府，由地方政府按照此法源，依各地的情況因地制宜，訂定地方自治條例。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：內政部、各級地方政府】
- 2、長期立法部分：建議未來視我國寵物殯葬業之發展狀況及必要性，長期而言，可另立新法，將寵物之繁殖、買賣、寄養、醫療、死後處理等一系列有關寵物之法規，整理完整之中央法規，以對寵物殯葬業為相關具體之規範。【主辦機關：行政院農業委員會；協辦機關：內政部、行政院環境保護署】

## 伍、參考文獻

### 一、中文書目

- 1、李茂生、林明鏘、費昌永「動物保護法修正計畫」，行政院農業委員會管理計畫，2007年10月。
- 2、林明鏘、周志宏、蔡茂寅、李建良合著，「行政程序法實用」，第三版，2006年。
- 3、孫鎮寰，「高雄市之屍體火化與屍體埋葬之變遷分析」，2004年10月。[http://cabu.kcg.gov.tw/upload\\_file/staticSys/2005119101210.pdf](http://cabu.kcg.gov.tw/upload_file/staticSys/2005119101210.pdf)
- 4、廖義男、何之邁、范建得、黃銘傑、石世豪、劉華美著，「公平交易法之注釋研究系列（一）」，行政院公平交易委員會，2003年12月。
- 5、行政院公平交易委員會，「認識公平交易法-增定第10版」，行政院公平交易委員會，2006年7月。

### 二、報章雜誌：

1、「三芝貓狗焚化爐 臭死人」，自由時報，2005年9月14日星期三第37版。

2、「寵物灑葬區 花園辦好眠」，中國時報，中華民國96年11月14日星期三C1版。

### 三、網站資料：

#### 1、寵物剝製業者：

<http://104net.com.tw/web/ver5/index.asp?autoid=283473&page=4&url=0492337378>

#### 2、寵物殯葬業者：

(1) 芙蓉聖心禮儀企業 <http://www.petheaven.com.tw/service.html>

(2) 大坑古厝白馬神廟 <http://www.petspark.net/b2.htm>

(3) 愛的寵物天堂 <http://www.love-pet.com.tw/pay.asp>

(4) 萬里福田寵物生命事業 [http://www.fucare.com.tw/price\\_list.htm](http://www.fucare.com.tw/price_list.htm)

### 四、判決資料：

1、台灣高等法院92年度上訴字第3399號判決。

2、判決原文：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

### 五、外文部分：

1、「動物愛護管理業務必携」，動物愛護管理法令研究会編著，大成出版社，2006年。

#### 2、國外網站資料：

(1) 日本寵物殯葬之相關法條：

[http://www.city.annaka.gunma.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/ar35404231.html](http://www.city.annaka.gunma.jp/reiki_int/reiki_honbun/ar35404231.html)

[http://www.city.ichihara.chiba.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/g0200331001.html](http://www.city.ichihara.chiba.jp/reiki_int/reiki_honbun/g0200331001.html)

<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/chiiki/20030602.htm>

<http://www.city.ageo.lg.jp/kakubukakukaichiran/kankyokeizai/seikatsukankyo/tanto/pettoreienn/index.html>

[http://www.city.makinohara.shizuoka.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/r2210475001.html](http://www.city.makinohara.shizuoka.jp/reiki_int/reiki_honbun/r2210475001.html)

[http://www.city.itabashi.tokyo.jp/reiki/index\\_029.html](http://www.city.itabashi.tokyo.jp/reiki/index_029.html)

(2) 歐美之相關資訊：

<http://www.nsfda.org/?p=petloss>

<http://www.dos.state.ny.us/lcns/pdfs/petcemlaw.pdf>

<http://codes.ohio.gov/orc/961>

(3) 德國之相關法條：

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R1774:EN:HTML>

<http://www.gesetze-im-internet.eu/tiernebg/BJNR008210004.html>

[http://mv.juris.de/mv/TierNebGAG\\_MV\\_rahmen.html](http://mv.juris.de/mv/TierNebGAG_MV_rahmen.html)

<http://www.umweltdigital.de/nd/120300/vorschrift.html>

## 陸、附錄一「我國寵物殯葬事業管理體制之可行性研 析」座談會紀錄

時間：96年11月22日中午12時至下午15時

地點：台大法律學院第四會議室

主持人：李茂生教授

出席人員：

李茂生教授：

首先講一下源起，報告只是草稿，之後會有正式的報告，這是研考會委託之研究，某程度上是專家鑑定報告，但是我國沒有專家鑑定報告，行政院沒有，只好用短期研究兩個月的方式，作一個全面性的review，要看看靈骨塔方面中央要由誰來管？兩個月的短期研究發到台大法律系，由我與林明鏘教授來負責在兩個月內分析外國法制與本國現況，然後提出政策性建言，因為申請者只是申請遺骸保管的事情，但是就我們觀察德、日、美的狀況以後，發覺並不只是靈骨塔的問題，而是系列性的在寵物往生以後對於屍體要如何處理的問題，處理完後的遺骸又要如何保管等一系列的事情，我們就有點超出研考會的意見與委託，我們是請各單位來發表意見，發表完之後我們會作一個簡單的記錄，在我的報告裡面陳上去。靈骨塔是現實存在的社會事實，那不管的話是不是要全面取締？對一個既成的社會要全面取締這不會是法律人應該有的態度，所以第一個議題，寵物殯葬業的主要營業項目應不應該分別處理兩個保管部分，我認為是應該，各位有意見嗎？我割成兩部份以後不可能把這兩部份分給不同的機關來處理，因為業主在這個地方很可能是連在一起的，如果要分成兩部份，然後都

需要管的話，最好由一個統籌機關來管，而不是分成兩部份，否則業主在 A、B 兩段都經營的話，它就要受兩個主管機關的監督與查核，這個是不合理的事情，各位有無意見，還是不必立法管？

中華民國動物保護協會（以下簡稱動保會）：

要。

行政院農委會畜牧處（以下簡稱畜牧處）：

農委會畜牧處表示意見。區分成這兩塊，我們建議依照經濟部公司行業的分類定義或者主計處的行業標準分類依據，殯葬業是分成兩塊，一塊是殯葬場所設施的經營業，一塊是禮儀的服務業，依這個角度來對應老師分的這兩塊，其實是個別對應一個，一個是設施本身，現在就是有這個分類角度。

內政部民政司（以下簡稱民政司）：

內政部地政司發表意見。民間有要求對動物寵物屍體處理與骨灰處理的存放問題，提到殯葬兩個字大家自然就想到這些主管機關，我們要說明一個很專門的用語，各位可以查字典，殯是人死亡之後他的屍體放到棺木裡頭，葬也是針對人的，有關寵物的屍體要如何處理則是另一回事，要不要處理可能要看現在對於寵物的屍體要怎麼處理，而不是叫寵物殯葬，殯葬應該是針對人，就像殯葬管理條例就是針對人的部份，字典也寫的很清楚，所以要先釐清這個部份跟人的殯葬業無關，現在的殯葬管理條例有殯葬服務業與設施經營業，因為針對人的遺體發展到相當程度。所謂的職業分類，現在沒有法律規定就沒有職業分類，但是未來要規範的話，職業分類是可以修正的，所以提職業分類可以會混淆到本研究。所以建議先就動物的屍體要怎麼處理，不妨稱為寵物屍體處理，像報告有提到像人的像土葬，動物的部分以前是叫土埋，葬是指人，火葬的部分現在是統一用火化的用語，這是

一個中性的用語，報告還有提到動物往生之後，往生帶有宗教輪迴的意味，報告裡面建議用中性用語，像動物死亡之後怎麼處理，後面才作比較有爭執的研究，不然就通通往殯葬管理條例的角度講，與殯葬管理主管機關掛在一起，在處理上就會有所不足。

李茂生教授：

我說明一下，殯葬事業是研考會訂下來的，我不能隨便改，然後殯葬你說專門是指人的，我認為不致於，日本也有殯葬這個漢字，但是前面加上 pet 字眼寵物殯葬，殯葬的範圍就擴展了，語意上是因為以前只有人才有殯葬嘛，所以不會管到別的，可是寵物越來越接近人，想要作法事，想要保存遺骸，某程度有類似性我們就把它類推適用，在這個用語不要太限制，而且也不是說用殯葬這兩個字就代表殯葬管理條例就一定會用過去，因為有加上寵物，或許以後要區分的話，會叫寵物殯葬管理條例，與人殯葬管理條例，變成兩碼子事，動物畢竟不是人，現在不用顧慮字眼射程的範圍，剛剛是從人的殯葬觀點來看分成這個業種，我不是要管業種的事情，而是管整個流程，你剛剛說管的是火化與火化完畢以後骨灰處理的問題，另一種是管儀式的，其實在人的方面這兩條線要分開，可是在儀式這一邊寵物方面不會跟人那麼相像，在日本是很類似而不完全一樣，所以可以把它納入兩邊之中的任何一邊，儀式的部分可能是在火化的時候儀式，也可能是在骨灰要保管的時候每月或每年固定作法事，根本不用像人一樣另外弄出來，因為這個並不是禮儀，而是社會習慣，所以往下面過來，處理屍體也要管理，保管遺骸的人也要管理，不是上下的割，而是下面這一層切成兩部份，我這樣切的原因，如果不是土葬或土埋，而是以火化為較重要方式的話，火化主要是環保問題，事後遺骸保管的事情，我們從日本與臺灣的差異可以知道，日本是陰陽共濟一起生活，我們這邊則是窗戶一打開會看到墓園是很奇怪的事情，我們一方面尊重屍體尊重自己祖先，一方面又嫌惡陰的部分像陰宅，臺灣這邊的情

形就寵物屍體的保管就會是一種嫌惡設施，這個與環保無關，而是與居民感情有關，所以我才建議分成兩部分來管理，因為理由不一樣，前面的A段屍體處理是環保問題，B段的處理是嫌惡設施排除的土地利用問題，兩個不一樣。

民政司：

有關寵物屍體的處理，火化雖然是一種趨勢，可是土埋的情形還是有，所以界定屍體的處理與骨骸骨灰的保管兩個部分的話，會變成若要土埋的話就歸成屍體的處理，這個墓園是跟它一起的，條件也很類似，所以我們建議屍體的處理與骨骸骨灰的保管應該一系列處理，不應該分開。

李茂生教授：

我的意思就是要一起處理，可是研考會只管靈骨塔，所以這邊才要經過討論，像屍體處理就是要撿骨啊，然後放到骨灰罈裡面，然後放到靈骨塔，這是一系列的，只是在管理的法制上，有沒有必要區分主管機關？我們可以確定兩部份都是要處理的，好。

動保會：

就是兩部份都要一起處理，就是主管機關...。

李茂生教授：

還沒有要討論主管機關。現在先確定這兩個部分在報告裡面都要寫，現在還是討論第一個議題。這個事業若用寵物殯葬事業，這個事業的經營項目主要有兩部份，公司可以只經營一個，也可以兩個都經營，兩部份都要討論。

第二個題目，研考會說我們的初步報告沒有討論這個問題，各位認為要不要允許，要不要法制化，這是前提，如果決定不要管的話就

是全面禁止，把已經有的設施都拆了，還是把它法制化，這樣就有就地合法化的法律措施問題，這個要由行政院來處理。

動保會：

現在有很多是想要做，可是沒有法規可以依循。

李茂生教授：

法律現在做了，你認為要法制化，剛剛才不是說議員說要做就得做嗎？

臺北市動物衛生檢驗所（以下簡稱動檢所）：

我有請一位韓國人翻他們最新的資料，已經管到生老病死包括殯葬業都已經放進去了，有包括葬墓的會場、焚化場、靈骨塔設施，以上簡稱為動物葬墓的設備。

李茂生教授：

韓國是叫動保法。最新的法規可不可送一份給我，只有殯葬的部份也可以借我一下。

動檢所：

他本來也是翻成動物殯葬設備，我是覺得有疑慮，有人的感情，他的意思是說動物的葬跟墓之設備，延伸到儀式可以比較簡單，不會說像人一樣用到幾十萬的儀式，我們只要管一般行為就好。

李茂生教授：

日本是燒的時候一定要飼主在場，儀式的東西其實焚化場的人就能處理了，不必像人一樣另外成立一個公司。

動檢所：

我手上有日本針對寵物墓園設施的條例，是地方的不是中央政府的，它也是用火葬，在家園附近弄一個就可以。

李茂生教授：

日本的規則就是要環保，其他的不用，事先有公聽會就好，家附近有墓園、靈園是很平常的事情，所以日本的我們無法參考。

畜牧處：

現在講動物屍體的處理，不管名字是不是叫殯葬業，它的區隔是在哪裡？會牽扯到第二個問題就是火化事業的定義，具體來講按照動物的觀點，屍體的處理就是分三種，燒燬、掩埋、化製。以這三個角度來看，這是農政單位的名詞，這三個跟火化，像處理一般廢棄物我們都是把它焚化嘛，跟殯葬業的火化兩個要如何界定？像化製場，動物屍體可以化製再利用，然後就變成飼料，這樣的處理方式跟寵物殯葬的處理屍體行為有何不同？還是說我處理的是殯葬就是殯葬，化製的就是用化製，焚化就是用焚化？

李茂生教授：

殯葬業是因為業者送公文，行政院請研考會的時候名字就是用殯葬業，所以這邊我也必須用殯葬業，然後它可以分 A 段(焚化)與 B 段(納骨保存)，對動物大概就是火、土、化學，不管農政單位是用焚化或什麼樣的名詞，事實上你們所說的燒燬就是我們這邊的火化，是一樣的行為，只是名稱不同，只是這個尚未法制化，所以我無法創出法律名詞，可是我若用農政單位的字眼，因為研考會不是要我處理燒燬、化製與掩埋，所以我們只能用類似於人類的字眼講同樣的事情來寫這個報告，所以掩埋就是我們的火葬，至於化製是經濟動物的事情，與寵物無關。

畜牧處：

這邊討論經營火化事業的行為應否允許，如果這個行為要允許，因為現在本來就有允許，焚化爐可以燒動物屍體。

李茂生教授：

現在是說我們允不允許民間業者買焚化爐來燒動物屍體。

畜牧處：

焚化也都是由民間業作，而不是公家作了，所以要討論焚化是焚化，火化是火化的差別。

李茂生教授：

那都是非法業者。如果是公權力委託民間去做的話，那是公務的委託，跟這個是無關。如果你認為你們就是有法可管的話，就走到你們那邊去。

行政院環保署（以下稱環保署）：

環保署代表。寵物屍體是家戶產生是少量的，我們認為屬一般事業廢棄物要丟掉，就由清潔隊收走看要掩埋或燒掉，可是農委會提的是大量的動物屍體，這個會交由委託的機構來焚燬，這個不一樣。

動檢所：

這個都是在環保法規之下，不管是大量或少量。

李茂生教授：

那些都有公司登記嗎？有啊，所以他基本上已經是營利事業了，既存的營利事業，用什麼名義去登記？

環保署：

廢棄物清理法先前的要件是說該東西是廢棄，可是寵物並不是要

廢棄的，不是廢棄物，所以我們解釋是不適用廢棄物法。

李茂生教授：

所以我才會搞不懂你們中央機關在做什麼。

畜牧處：

我講三個情形。動物屍體死了有三個情境，第一個直接就廢棄，家戶產生的廢棄跟著垃圾車就廢棄，第二個是委託人家去處理，拿去焚化或怎麼樣但就不拿回來了，第三個是委託人家處理然後要拿回來或者安置在附近場所。

李茂生教授：

第四種，交給他在吳興街燒掉，公家機關也能燒。

畜牧處：

這個可以算成是委託人家處理。現在討論的是第三種情形，委託人家燒掉之後的骨灰要安置在什麼地方，這一塊按照環保署之前的解釋是認為這一塊是廢棄物，問題在這邊。

李茂生教授：

因為動物屍體是廢棄物。問題是要看動物的屍體或者是處理完畢之後的骨灰，骨灰當然是廢棄物，燒完的骨灰若要廢棄的話是廢棄物，他還要的則是靈骨塔的問題。前面火化的部分完全沒有問題，所以不必討論？

環保署：

這一部份是有空污的排放標準，只要符合這個標準。

李茂生教授：

只要符合空污就可以設置這個機構？

動保會：

他准許你使用這個焚化爐。

李茂生教授：

若是焚化屍體的話有土地利用方面的問題。

臺北市環保局（以下簡稱環保局）：

臺北市環保處。主要是環境影響評估，討論到這邊跟我們較有關係的是究竟要在什麼地方設立，這個涉及到在敏感區位設立的話必須進行環評，要送地方或中央的環評審議通過之後才能蓋，常見的敏感區位或是國家公園、野生動物保育區、山坡地或水源水池保護區，這些都要跟環保主管機關去申請要或不要，要的話就還要送會討論通過，說可以蓋才能蓋。

李茂生教授：

所以只要按照環保的方式，那若是土葬呢？

動保會：

若不是要作墓，偷偷埋在七號公園的話。

李茂生教授：

那是違法的事情。如果業主說我是土葬，合法的申請要怎麼做？

動保會：

土地使用還是要經過環評委員會。

環保局：

只要是屍體就算是符合，也是有環評的或相關規範，若位於敏感

區位或是大規模的開發，這個也是要做。

李茂生教授：

就是說前面的土葬或火化就是完全由環保單位來處理？好，中央單位就是環保署，地方政府就是環保局，所以土葬跟火化基本是有主管機關。

環保局：

我們應該是環保部分的主管機關，法規中還是有廢棄與非廢棄的差別。

李茂生教授：

你們只管環評而已，還是要有一個主管機關移送過去，還是說你自己本身是主管機關，同時也要管環評的部分，你們有這個嗎？

環保局：

我們是焚化廠跟掩埋場的主管機關。

李茂生教授：

就是類似焚化場的東西，只要在法規上面加一些條文。

環保局：

不能說我們管焚化廠，基本上是管廢棄物的焚化廠，今天的問題是家屬若要把骨灰拿回去，這個就不是廢棄物。

李茂生教授：

你的說法是不能讓人家拿回去？

臺北市殯葬管理處（以下簡稱殯管處）：

他指的是要丟掉的廢棄物。

李茂生教授：

這樣的結果是處理 A 段的公司是用焚化爐要跟環保單位申請，骨灰的東西我就不能經營。然後第二類 A 段、B 段都要經營的呢？就是前階段你們又不管，因為他有後階段因為他不是廢棄物，A 與 B 連在一起的時候你們就不管了，因為不是廢棄而是要自己保管，你們就不管了，可是只有 B 段的你們也不管，因為這個只有保管。

動保會：

B 段他們也會管到，因為要環評。

李茂生教授：

把骨灰拿來保存沒有環評問題，事實上有很多教堂就在旁邊搭小棚子放置狗的骨灰。

動保會：

那是一種脫法行為。

李茂生教授：

是啊，但你若要環評只管 B 段的話，環評絕對不願意。

環保局：

只有 B 段的還是有法規，只是要大到一定規模才需要，像那種小的就沒有。

李茂生教授：

現在就是有這個部份，你寵物不可能大到什麼好幾十斤的。

動保會：

五公頃很多了，就是一個事業了。

畜牧處：

老師講的是除非有人拿大象當寵物。

李茂生教授：

如果說是小單位在住宅區買一棟 30 坪的房子放骨灰，這個於法不能管？

環保局：

我們會請開發業主發公文來跟我們釐清這個建築物的主要功能，像他是住宅然後在頂樓祭拜他家的寵物，這樣是用住宅來列管，若整棟住宅都是放很多狗的骨灰，我們當然會說這個是殯儀或是骨灰殘骸設施的功能，所以他必須在申請時跟我們釐清說他想要做什麼，他用什麼申請我們就用什麼法。

李茂生教授：

骨灰殘骸設施你們也要管，只是大或小的問題。

環保局：

應該說他要達到法令的規定。

李茂生教授：

問題是沒有達到環評的不管，變成是在住宅區裡面的嫌惡設施，這個可能是民間人士去訂立有關保管的不定型契約，法律對於民事是不干涉的，只要當事人合意即可，如果說鄰居不高興就會告到法院，法院就會看這個契約是不是有違公序良俗，在別人家旁邊放百來隻狗的靈魂，然後說契約無效，賠錢了事，是這個意思嗎？你們公家機關不會管沒有到達一定量的東西，縱然它是嫌惡設施也不管，因為你們不是管嫌惡設施的，你們只管環保，這樣的話存放骨灰的東西要怎麼

樣才會跟環保有關係，難道是地震來了之後骨灰掉到地上散出來了會對空污有影響的程度？

環保局：

我們沒有想這麼多，法規可以印給老師來參考，這個是在環評認定標準第 31 條第 4 款，殯儀館、骨灰存放設施之興建及擴建應符合國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息地、山坡地達 1 公頃或申請開發面積 2 公頃、擴建面積 1 公頃以上者須實施環境影響評估。

李茂生教授：

所以一般社區內小型的就是完全管不著，完全是民事設施。

環保局：

就是說他有一個房子擺明要當靈骨塔，但是面積不達 1 公頃，我們會告訴他不用環評。

李茂生教授：

那就無法可管，他也不用成立公司，用民間訂立契約的方式就可以了。

民政司：

剛剛環保局提的意見要澄清一下。現在的環評一般都是目的事業主管機關，不管是殯葬或是其他開發也好，都是由主管來整合為單一窗口，涉及到環評的才會由環評機關來處理，所以處理還是由目的事業主管機關來做，剛剛提的骨骸存放設施可能是誤會，以往叫納骨塔，是殯葬管理條例在 91 年訂立之後，這個法把名稱改為骨骸存放設施之後，一些認定標準也是依照殯葬管理條例的規定把名字都改過來，所以不必介意骨骸存放設施，因為是針對殯葬管理條例來修正的。所以環保局認為第一它的環評是在目的事業主管機關受理之後，

再會同環評機關就環評來表示意見，再依規定來處理，所以不是單獨由環評機關來做這些事情。

李茂生教授：

所以環保單位不是任何一種事業的主管機關囉？

民政司：

對，看目的事業，他當然會是環保事業的主管機關，但其他的大型開發案也有環評的問題，但不會是主管機關。

李茂生教授：

所以環保單位可以認為自己是主管機關的事業有哪些？環保設施啊，可是靈骨塔絕不是環保設施。

民政司：

骨骸存放設施依照目前法律規定只有殯葬管理條例才有這個用語。

李茂生教授：

先別管用語，現在是要管動物要進去的話，骨灰遺骸保管的主管是誰？

民政司：

如果它有另外立法規定的話，環評的細則就會跟著出來。

李茂生教授：

假設一下，如果說狗的靈骨塔是由你們主管的話，若有環評的問題就會跑到他們這邊來。

民政司：

要看有沒有規範。

李茂生教授：

瞭解。只有 A 段的東西就是燒跟埋，目的主管機關在哪裡，就是沒有，可能是環保單位，但他們只有環評而已。它怎麼樣都不是環保事業，你去火化去埋掉寵物不是環保事業。

動檢所：

兩個被實際判刑的案例，一個是慈愛，一個是北新莊，慈愛的人已經被關進去了，就是用廢清法他常業的沒有經允許的作廢棄物清理業者，環保單位可以查，其實不是沒有管而是後來覺得怪怪的想要抽回來。我也知道環保署不管是因為有很多大量的廢棄問題，但實際案例有兩個已經被判刑了，就算有一個只是被易科罰金，可是還是被起訴了，有一個說我做功德十幾年。

李茂生教授：

這兩個案例大家都知道吧？所以說國家機關就是不教而殺，大家都不想當主管機關，然後人民做功德順便賺錢活下去結果被判刑，然後議員就出來，然後就有地方政府不顧法律規定自己來搞了。

殯管處：

我們是在不違反任何現行法規的情況下來辦理這個的。

李茂生教授：

問題在於你們管的是靈骨塔還是焚化爐？

殯管處：

我們目前是殯葬目的事業是主管機關。

李茂生教授：

你們全部都管嗎？

民政司：

研考會的報告主要是想釐清中央事業目的主管機關，至於在地方要由哪一個單位去處理，地方政府有權分配，現在很多的情況中央作的與地方作的單位未必就是一樣，中央是什麼單位清楚的定位下來，要不要訂立法律是另外的由主管機關來處理，但是這個方面的執行是縣市政府，要分配由誰執行是縣市政府的事情，他們做了什麼與我們現在的研究是沒有關聯性的。

李茂生教授：

日本的情況是中央完全不管，全部都是由地方自己弄，自己能處理就好，因為他們是陰陽並濟，我們這邊就會出問題。最後，A 類型有人被判刑，沒有人要當主管機關。

動保會：

那個是因為廢棄物清理的部份，他是把那些長期放置在一個地方，就抵觸了要清理的規定，是這個地方被判，不是老師講的 A。

畜牧處：

老師講的 A 其實沒有問題，現在的處理都是按焚化的規定，主管機關就是焚化爐的，就是申請焚化設施的時候。

李茂生教授：

就是環保單位？但是環保單位說如果是廢棄物的焚化，就不能再保管，只能把他丟掉。所以，A 類型的主管機關是環保單位就沒有問題，地方政府也是這樣子做，不管大小你們都這樣做嗎，不見得吧。

動保會：

他必須要有公司行號，就會有目的事業主管機關，然後轉去請環保局作這些。

李茂生教授：

可是那是商業局申請，是另一回事。

畜牧處：

A 沒有問題，一個是焚化爐誰管，一個是要不要環評，環保局的同仁是說達一定強度就要環評，那是兩塊，焚化爐這一塊都是按環保法規，超過一定規模的設施開發才會再加上環評，我們是看能不能設焚化爐。

李茂生教授：

所以 A 類的目的事業主管機關就是環保單位？難道中華民國的法律有這麼複雜？

環保署：

焚化爐就是衛生署管的，他是目的事業主管機關，我們管的是垃圾焚化，A 類就是把它當垃圾一樣焚化完就處理掉了，這個跟 B 無關。

動保會：

你這個醫院要申請焚化爐的時候，一定要有一個醫院，這邊就是要由衛生單位來會環保單位。

李茂生教授：

醫療廢棄物當然是由衛生署在弄，但是非醫療而是事業的話就是別的來弄，我們是廢棄物要火化，我弄一個火化的爐子，只要是當成廢棄物來處理就跟環保單位來申請，到達標準就環評，法律有規定，燒完後既然寵物屍體是廢棄物，骨灰自然也是廢棄物，就把它清理掉

沒有問題。

動保會：

你要申請設焚化爐的時候你必須要有一個具體的組織來請設。

李茂生教授：

那是商業登記的問題，我登記完之後我的營業項目有焚化，我要買一個焚化爐要燒垃圾，就要由他們管因為他們是主管機關，然後會來檢查設備之後就結束，因為這是廢棄物。而 A 類與 B 類合起來的時候，因為 A 類不是把它當廢棄物了，不是當垃圾了，所以環保單位不願意管 A 與 B 合起來的焚燒非垃圾的事業，就是非垃圾，這時候環保單位不願意管，這時候業者就得死，因為沒有法，就完全沒有人管了，就是說會營業 B 段行為的 A 類業者是無法可管，雖然他的焚化設施跟隔壁家只管 A 不管 B 的焚化設施是一模一樣，他會變違法經營，因為申請也沒有人幫他審，我終於可以理解了。

畜牧處：

剛剛 A 加 B 的樣態，A 應該是沒有問題。

李茂生教授：

不是，環保單位已經講了，你只要燒的東西不是垃圾他就不管，因為還要保管，它不是垃圾，他當然可以在口頭講說我是燒垃圾，只是從法理上講，業者若傻傻的說我是在燒屍體不是燒垃圾我是在做功德，就會被抓，但如果說我是在燒垃圾雖然實際上不是，就不會被抓，所以法律獎勵人民在這邊說謊。所以業者何必打公文，沒打的話現在就可以營業了，到時候被抓的話就繳個罰金，但是錢早賺回來了，也不會現在這個研究案。

現在要處理 A 類非垃圾焚化的部分，其主管機關應該是誰？如

果講是廢棄物他們就會管。可是有業者說我是 A 類、B 類都經營。如果說經核准就能燒，那就是叫他說謊，我的結論不能這樣寫。A 類、B 類都經營不把寵物屍體當廢棄物要申請焚化爐甚至要土埋的時候，這時候無法可管，哪個單位較適合？

畜牧處：

我有疑問，法規上明白訂動物屍體是一般廢棄物，用人為觀點去說它不是廢棄物，豈不是倒過來講？

李茂生教授：

不是人為觀點，廢棄物是要丟的嘛，可是 B 的行為就足以證明它不是廢棄物，這不是人為的觀點，你的意思是說有沒有廢棄物保管事業？語意上會很怪因為廢棄物何必保管？所以把東西拿來保管就不是廢棄物了，這是法律用語，所以 A 段經營之後你繼續經營 B 段，它就不是廢棄物，因為 B 的行為就足以證明它沒有棄，所以不能用廢棄物清理法。而動保會的講法，我們分成 A 類的就是他們管，A 加 B 的是農委會管，只有 B 類的由民政局管好了，這樣就更複雜了。我們如果決定 A 類與 B 類的話，這個是正統的分法，A 與 B 都處理的話，A 就不歸他們管，然後決定出這個 A 要由誰來管，B 就由那個來管，這是我的想法。這個只管 A，A 加 B 之後就是非 A，現在沒有人管，如果找到一個人來管非 A 的話，再把非字去掉，連 A 一起管。就是說把寵物視為非廢棄物，之後的話就會 A 類的也不歸你們管了，因為它是非廢棄物，B 證明這個 A 是非 A，使得這上面的 A 也變成非 A，然後這個機關就是一起都管。我現在畫圖說明，這個保存會使得這邊的變成非廢棄物，然後這邊會變成都是一樣的實體，只是法律名稱不一樣，為使得這個最典型的事業有主管機關，由這個 B 來加上一個非 A，這個非 A 在實體上與 A 是一樣的，往上拉使這個 A 也變成非 A，所以寵物屍體是非廢棄物，縱然不保管它也是非廢棄

物，特定出寵物屍體。所以會有醫療廢棄物、一般垃圾、工業廢棄物、還有特殊的寵物屍體，然後把它規定在動保法裡面。

動保會：

寵物屍體是狗貓或者不只是狗貓，只是說寵物屍體與動物屍體有何不同？

李茂生教授：

不一樣，動物屍體這邊是動保法的區分，有動物，這邊則是經濟動物、實驗動物、寵物，然後再切一個東西要有人飼養，然後犬貓是用物種來訂，這邊是用目的來訂，所以我們的動物保護法是物種分類與目的分類夾雜的奇妙法律，犬貓就被分為兩類，犬貓不准當經濟動物，但是可以當實驗動物，可以當寵物，這兩邊都有人管，這兩邊一去掉之後，沒有人領養的流浪貓狗也要接受，我們訂的是寵物，縱然是犬貓也要是有人養的才是寵物，今天有一個愛心媽媽撿到一個沒有人養的狗，要拿到這裡面來焚化的時候，業主是應該拒絕的，因為法律規定它不是寵物，主管機關自己應該解決立法院亂立法而出現的問題，我不要解決這個問題，我只能指出來在這條路線如果成立的話，沒有人領養的犬貓屍體只能當廢棄物，不能送到這個單位來處理，因為該單位不是處理廢棄物的單位。

動保會：

假如有人養，他可以不送去那裡啊。

李茂生教授：

如果是放水流或是亂埋的話，那是環保單位的稽查，我只說若送來這裡，因為只能處理非廢棄物，所以流浪犬、流浪貓一送來他接受的話就是違法營業可以開罰，也許你就必須在非 A 這個地方不講寵物屍體，而是動物屍體，只是這樣子就是經濟動物與實驗動物也要一

起管，就會很煩，最後只能弄成寵物加上非寵物的犬貓，這些是非 A 類的，這個法律真是很奇怪。還有問題嗎？

畜牧處：

這個議題不能直接拿動保法來扣，界定主管機關是誰與動保法是兩回事，不能遷就動保法的架構來看這個問題，同樣地我們也不遷就殯葬法或廢清法的架構來看問題，這樣不是硬拗動保法嗎？我可以接受說因為很多人討論，所以需要一個主管單位，指定是誰都沒有問題，但我不認為這個要與動保法扣在一起。

李茂生教授：

因為業主在申請的時候用了寵物這個名詞，全臺灣的法律有規定的寵物只有一個法，這個法就是動保法，我也沒有講就一定是農委會啊。

畜牧處：

今天業者在場，是業者提出的名詞，我請教業者對於寵物的概念是什麼？

長鴻企業顧問股份有限公司（以下簡稱長鴻公司）：

寵物本身是靈性的，跟人接觸一段時間，產生感情要特別的照顧，動保法第 19 條的規定，中央主管機關得指定公告應辦理登記之寵物，第一個寵物本身是有登記的，這個以後可以再談，寵物若有靈性在人的生命有互動關係產生感情，對於死掉想要緬懷它，這是我的定義。

李茂生教授：

寵物第一個要有人飼養，感情才會出來，之後對於它的後事才會注意不會當成廢棄物，這是非 A，業者是這樣想的，某程度與動保法

的定義是一樣的。

畜牧處：

我覺得 A 變成非 A 的解釋很奇怪，因為寵物在動保法有定義，同樣地動物你定義在哪裡在相關法規也有啊，不能以主觀的認知拉過來就把 A 改成非 A。

李茂生教授：

B 是保管，廢棄物的保管是不是很奇怪。

畜牧處：

但不能因此把法律定義好的拗過來。

李茂生教授：

法律的邏輯你不清楚，如果是 A 的話你就不可能有 B 的，你若一直是 A 處理的話，B 這邊就要違法，這個地方若要合法的話，它必須是處理非 A 的東西，你認為 B 也是可以處理，你有聽過廢棄物保管單位嗎，有就是核廢料，那我們就把寵物當成核廢料來處理吧，這是很奇怪的事情。

畜牧處：

你用 B 把 A 導成非 A，相關的法規都要亂了。

李茂生教授：

非 A 的意思不是要把它的物種改掉，不是要把一個正面改成反面，而是特別的，把這邊的廢棄物變成一個新的法律名詞，這不是主觀認定，因為有保管，你不可能保管廢棄物，除非是核廢料，你保管核廢料這一類的廢棄一定有社會目的，這邊要保管的廢棄物的社會目的，就是剛剛講的寵物地位的問題，這樣一弄你認為在現行法律裡面

廢棄物是不保管的話，就要把這邊的東西加一個新的名詞，這樣就可以被保管，所以不要誤解我這邊「非」的意思，它不是否定，我只說它不是廢棄物，至於是什麼，現在還沒有討論到。

#### 畜牧處：

業者也不是很清楚寵物的概念，若讓我們處理寵物屍體，一樣兩戶都有養狗，我怎知哪隻狗是誰的寵物，除非我跟狗因為管理建立起某種關係，我把他視為是我的寵物，才能分辨出來，可是不能因此把所有的狗都視為寵物，要分是寵物的狗與遊蕩的狗，我這隻狗死了我也許會直接廢棄，也可能想要把它放在靈骨塔，差別是在這裡，應該是飼主本身的想法而不是我的想法。

#### 李茂生教授：

我說今天有這個東西是因為動保法的規定，所以我才舉一個例子，假設今天這個已經合法化了，他要處理寵物屍體，看起來像廢棄物但不是廢棄物，因為有 B 的保管行為所以允許他，今天有人把犬貓的屍體送來的時候，業主要問是不是飼主，如果不是我就不能處理，就會很不合理，我就想把寵物屍體再加上沒人寵的犬貓，這是為了配合動保法，也是為了配合事實上都是把犬貓送來，有可能是飼主送來，也有可能是愛心媽媽送來的。現在比較大的問題是，如果我不送到這些業者，我當成廢棄物送到這邊來，這邊收不收？收但是不回收骨灰，那就不回收，今天若有一家處理廢棄物的業者，你把狗送過去焚燒可不可以呢？也可以，可是這邊像中國那邊是狂犬病疫區，如果我們水境防範沒有作好，有些進來以後有動物的傳染病媒，民間業者隨便燒也沒有檢驗，要做這邊的業者一定會被要求說跟獸醫有聯絡，而廢棄物則沒有這個管理，只有要一頭、兩頭、三頭就會全部傳染出去，要這樣子嗎，環保單位若是規定要收的話，可能垃圾裡面有沒有傳染病要注意，一但臺灣變成疫區的話就是很恐怖的事情。如果

說這是正統的，這邊的主管機關是誰，還是說看第三個只有 B 的，我們分成兩部分，主管機關是不是你們？

環保局：

骨灰儲存的主管機關並不是我們，我們是廢棄物清理的主管機關。

李茂生教授：

剛剛有人講講的環保，是核廢料的問題，是為了社會安全不能隨便處理要先保管，終究是要廢掉的，可是寵物骨灰並不是因終究要廢掉所以要保管，不是的。如果有人把這一種的非廢棄物拿來保管，要由哪個單位管？沒有，殯葬單位是不管的，因為他們是管人，除了他們以外沒有別的單位管嗎？只要不牽涉環保問題他們去查的話，就會變成民事契約嗎？所以 B 根本沒有人管，除非有它有環保上的問題會影響到空污之類的，否則不會被查核，所以 B 根本不用管囉你只要去事業登記，登記倉儲業去跟人訂契約就好了，何必再找目的事業主管機關？

殯管處：

有人現在就是用倉儲業。請問他是違反什麼法被罰？

李茂生教授：

重點是何必罰他？

動保會：

廢棄物清理法。

李茂生教授：

可是這邊不是廢棄物。

環保署：

像台電的電纜線被偷沒有法可以罰，也是用廢棄物清理法。

李茂生教授：

這個可說是枉法裁判，因為它不是廢棄物，不可以用廢棄物判他，後續可以聲請大法官解釋，還有冤獄賠償法的一天 3000 元。它應該算倉儲業，它是弄一個地然後把別人的物是非廢棄物訂一個契約然後拿來保管，僅此而已，國家處罰他絕對是不對的。是哪個主管決定用這個法來移送的？

動保會：

臺北縣。當初說動物屍體是一般事業廢棄物，那廢棄物你要堆積就要符合廢清法。

李茂生教授：

其實如果這個地方還是廢棄物，那 B 就是變成廢棄物的處理，但如果今天把它變成非廢棄物以後，B 就不是了，所以這邊必須定義寵物屍體包含什麼東西，有人養的所有動物與無人養的犬貓，它們的屍體處理就不是廢棄物，後面下去用倉儲業某程度上可以解決問題。

殯管處：

還有一些是用自己蓋的農舍。

李茂生教授：

別人是用倉儲業，他則是連倉儲業都沒有申請，所以才會被視為違反廢清法，所以如果他申請倉儲業了是否就不會被罰了。最後一個問題，要記得這邊是廢棄物所以會到廢棄物清理法，但是基本上它不是廢棄物，因為有保管了，廢棄物的保管是違法的，如果要讓它合法

的話，其合法性就會使這個變成非廢棄物，這邊這個就變成另一回事了，非廢棄物就可以保管，縱然它不是財物，但也是他人之物，所以倉儲業就可以管理了，所以納骨塔只要在這邊改成非廢棄物，整個環節就解決了。現在來決定誰是主管機關，這邊是民事的話，法院才是主管機關，有問題嗎？好，這邊的寵物屍體不是廢棄物一定要用法律來規定，因為寵物是規定在動保法，所以寵物的屍體與犬貓的屍體會一起列入。

#### 畜牧處：

我們翻過韓國今年新加進去的法規，我問他們的首席作業官為什麼要訂這一個，就是因為韓國的輿論有一些新興行業出來了，就出現這一塊，我問說日本、歐美都沒有在中央法規訂，而且很多都是直接說居民同意就可以弄了，為什麼你會弄成如此，他是說第一個因為有像今天的情境，第二個我也認為不應該在動物保護訂這個東西，它明明是另一塊的東西，不能訂在動保法。

#### 李茂生教授：

這邊是生、老、病、死。我國的情況是事實上不把這個合法化，不視為非廢棄物，把廢清法裡面的動物屍體給去除掉的話，這邊就會被罰，而且我們實際上也真的有罰，韓國大概是沒有，因為那個是過度的法律干擾，而我們的執法人員在沒有實際損害的情況就要罰下來，只要有人找議員，政府機關就會罰下去，反正死的是老百姓，法學素養既然不夠就只好用立法的方式，讓他既然沒有侵犯到任何人就能夠合法的生存下去，如果你用地方的條例就很可能會各縣市都不一樣，這樣的話就會出現比如臺南的法制化出來了，就會全國的寵物遺體保管業者都擠到臺南，造成殯葬城市，我想這樣不好，應該由中央機關往下到地方單位，這是因為臺灣的官僚習性所不得已的，日本就不需要由中央單位來管，他們地方的法律官僚很好，而我們這邊就是

遠遠不如。好，既然已經不是廢棄物，請問由誰來管？好像只剩下兩個單位。

動保會：

所以動保法會一直包括到死亡都是同一掛？

李茂生教授：

所以這邊的死亡要管的，這邊的死亡也要管，可是這邊的死亡我就不管了，請問大家認為由農委會來管好嗎？

畜牧處：

我們只有管經濟動物與實驗動物的死亡，是它們好死，沒有管到他們死了之後要怎麼弄。

李茂生教授：

重點在於非廢棄物的屍體之 A 段處理，B 段處理則是倉儲業、保管業就能解決。

畜牧處：

我們的死亡是針對好死，就是安樂死相關標準之訂立，並沒有到達處理掉即土埋、火化的部分。

李茂生教授：

不是的，經濟動物在這邊不是好死的問題，後來還有一大堆處理的問題，這個東西動保法沒有管到，而是畜牧法等的东西要加進來，這邊會合併起來處理，經濟動物是要宰殺，可是宰殺之後還是農委會在管，而實驗動物我們是用負面的方式，你不符合 3R 不符合安樂死規定的時候我要罰你，也就是說屍體處理你也完全委託實驗動物保管的地方自己處理，他們會當成廢棄物，所以這邊就會走非 B，這邊走

B 的路線，一、二類都會走 A 的路線，如果是大型動物有口蹄疫就用掩埋，不是的話就是大量的化製，後面都是由你們管？

畜牧處：

後面不是我們管，是走 A 的。

李茂生教授：

但是你們是目的事業主管機關，為什麼要對這一塊有抗拒感呢？

畜牧處：

就我個人的角度我很奇怪，A 加 B 到底是要搞什麼？

李茂生教授：

寵物的屍體加上寵物屍體殘骸的保管。

畜牧處：

因為現在遇到沒有主管機關的困難，假設有一個主管機關出來說只要解決非 A 是什麼，照老師的講法全部問題都解決了，非 A 處理這個動作，B 的問題就解決了，我今天會反過來說，誰去界定非 A 是看主管機關怎麼界定，所以我想反問業者所講的非 A 到底是什麼？寵物貓、寵物狗、寵物魚、寵物烏龜等等。

李茂生教授：

寵物這個東西有可能跟這三個都重疊，我報告有寫在這些東西裡面只要有目的是重複的話，你可以選擇。

畜牧處：

我反問環保單位要怎麼認定寵物與一般的經濟動物？

李茂生教授：

就是申報。我講的寵物就是有人飼養的所有動物都算，動保法的定義算，可是這裡不能養獅子老虎，這邊違反野保法，在野保法範圍之外的動物如果有人飼養的話就像寵物，申請的時候就會寫寵物，而在他的事業成立之後，如果他有收非寵物的事情，業者自己違反本身所登記的營業項目就會被處罰。

畜牧處：

現在是寵物的定義我們無法定義，我指的是實務定義。今天理論上有做寵物登記的種類，從飼主可以確定他是寵物，可是貓沒有要求登記飼主，今天有人抱著貓的屍體給業主說這是我的寵物，要你用非 A 加 B 的邏輯來處理。

李茂生教授：

在實際營業的時候業者沒有義務確認這個是不是你的寵物，業者只要有人送過來說這個是寵物就相信是寵物。

畜牧處：

這樣的話 A 跟非 A 的界定不就隨人講的。

李茂生教授：

是的，非常曖昧，但無所謂。

畜牧處：

管理要怎麼管？

李茂生教授：

這個是牽涉到你先用法律把它切割開，實際上業者有違規，一違規業者就要提出一個證明，你要火化的時候我會有一個聲明書，聲明這是我的寵物，畢竟業者沒有審查義務，人民抱過來說它是寵物就可

以幫他燒了。

畜牧處：

今天業者要燒一隻貓，它到底是寵物或非寵物，我根本無法作管理，如果是未登記的貓送進來，就會被質疑怎麼會收人家的廢棄物，業者會去燒不是非 A 的廢棄物。

李茂生教授：

你不能用官方的觀點來看這個問題，今天有一個人拿貓來，可能是寵物也可能是廢棄物，人民有選擇的可能性，兩個都是可以的，縱然是我的寵物我要當成廢棄物來燒是可以的，這是人民自己的選擇，官員不必管那麼多，現在問題在於不是寵物我假裝成寵物，我本來可以用廢棄物丟到垃圾筒去我不要，我要找貴一點的業者來燒。

畜牧處：

老師剛剛不是有說不是寵物的貓就不能作廢棄物？

李茂生教授：

人民有選擇權，縱然是你的寵物犬貓可不可以當成廢棄物，可以，人民是有選擇權的，有選擇權的分割沒有問題，問題在於明明不是寵物也不是犬貓，然後假裝是寵物跟業者簽約說這是我的寵物請幫我們燒掉，我們有沒有使業者為業務文書偽造的罪，沒有，使公務員為公文書偽造的罪有，可是使業者為業務文書偽造的罪沒有罰則，這只是私文書，刑法不會出來干涉，這時候只能用行政罰來處罰，那有沒有什麼理由，唯一的理由只有傳染病，如果沒有這個問題其實行政罰也不用，至於行政罰要不要罰就是在訂主管機關的時候，主管機關就可以再請學者作研究，不是這邊要討論的。

畜牧處：

我是反對的。

李茂生教授：

他有講反對也有講理由，我反駁的地方寫在報告裡面就好了，現在的問題是臺北市辦了這個東西。

動檢所：

臺北市已經辦十幾年了，我們只是弄非 A 而已。

殯管處：

臺北市殯葬管理處。為什麼我們會做這個墓園，因為議員有審查我們預算的時候要求我們一定要做，要求事項就是請殯葬處一定做寵物納骨塔或其他的寵物骨灰處理設施，我們基於殯葬業務的政策，在處理人的部分臺北市在民國 82 年就規定人的土葬只能埋屍體，而且人的屍體只能埋 7 年，就是輪葬的觀念。第二，人的骨灰不能土埋，因為怕永久使用這個土地資源，如果使用骨灰罈放在納骨塔，我們的自治條例也打算修法，只能放 20 年，之前就要除葬，臺北市不可能一直找地蓋納骨塔。基於這個殯葬政策，議員要求我們蓋寵物納骨塔的時候，現在並沒有墓地事業主管機關，所以寵物殯葬或寵物骨灰議員就會直接想到殯葬處，寵物有心靈撫慰的功能我們知道，死了之後會不捨，環保署也解釋它擬人化之後就不是廢棄物了，不適用廢棄物清理法，可能有很多人向議員反映，也有一些業者的糾紛出來了，市政府有很多時候作的事情會走在全國的最前面，議員就要我們做，我們想既然人的土葬我們都要求一定要臺北市居民才能埋在臺北市，必須 7 年輪葬也不能永久，人的骨灰也要求 20 年除葬，那寵物適不適宜再蓋納骨塔，這牽涉臺北市的土地資源使用，也會有行政管理的成本，今天若能夠決定目的事業主管機關，對於寵物的納骨塔都有定規範，就像現在訂有人的殯葬管理條例一樣，可是臺北市也有自治條

例，臺北市的骨灰不能土埋，我們會強烈建議目的事業主管機關在臺北市政府開會的時候，在臺北市禁止蓋寵物納骨塔，這是一個方法，臺北市的土地資源很珍貴，對於都市計畫的發展也有計畫了，對於這種殯葬設施就是越少蓋越好，連人的部份都在推廣環保自然葬，海葬、樹葬、灑葬等等，所以對於寵物的部分，為了能向議員有交代，我們規劃了寵物的樹葬灑葬區，就是不保留骨灰而是灑在花圃裡，就一個五百坪的空間，全國任何人的寵物就是可以來這邊灑，既可以解決民眾的需要，又能符合我們殯葬政策上不要蓋納骨塔的方向。

李茂生教授：

雖然我們這裡訂為民事問題，但我不認為你們殯葬處應該管這個東西，但是這個民事問題定義下來了，這個在臺北市你們就不能管了，因為這邊會變成倉儲業，因為你把這個當成非廢棄物的話，環保就退出了，農政單位一進來只管屍體火化的問題，然後環評出去，一成立之後因為這個不是廢棄物，就會變成倉儲業與保管業了，基本上除了一般的行政規定，是沒有特殊社會考量的，我應該可以弄一個房間，然後跟我的助理訂一個契約說你的手錶讓我保管三十年，應該是可以訂這個契約，對於這種非定型的契約行政單位必須有強而有力的理由才能介入，這樣子的結論一決定了，你剛剛說的願景可能會變成沒有行政法規可以管，除非我們在這個地方把它納入裡面視為一體，稱為寵物殯葬業，然後法規上把臺北市的經驗納進來，在動物保護法規定動物死亡的處理，然後再授權立法中央單位弄一個寵物殯葬業管理條例，逼的這邊原本為民事的部分都得納進來管理，理由就是臺北市的經驗，因為這種保管會佔用太多的社會資源。

民政司：

補充殯管處。第一個，雖然殯葬處是在議會的壓力之下所做的事情，可是他們規劃的不是在公墓範圍。第二個他們應該只是畫一個地

方給那些，但沒有要保管骨灰的意思。

李茂生教授：

我不是要說他們做錯，現在講樹葬等等只是鼓勵人民去做，其實殯葬處也只是被派去前面跟議員打交道，我認為這不干你們的事，不應該由你們來管，只是要由人來承受議員這邊，其實應該叫這邊的做才對。

動保會：

火化以後的骨灰放在那個地方，因為地方很小骨灰聚集太多，雨水一打就滲積下去，狗本身有重金屬之類東西的污染。

李茂生教授：

我想的是傳染病，不過火化完之後的傳染應該是幾乎沒有了。

殯管處：

那邊是垃圾掩埋的復育區，是回填的。

李茂生教授：

如果真的有這個事情，以後也要請農政單位在這邊弄行政命令的時候，要逼這個地方不能只是簡單的民事契約，骨灰的處理等等會有問題。

畜牧處：

我知道現在是共識決了，我是少數，我是尊重老師的見解，但可不可以換一個角度來講，因為我們是可預期的，因為有商業誘因業者才會蓋這個東西，想要用人的那一套來做寵物靈骨塔的生意，我認為真的有問題會是這一個行業的行為，包括後面配套的像定型化契約的東西都要放進來，基於管理的角度，我認為不宜從動保法的架構來展

開這樣的東西，而應該另訂一個新法規，看到時候主管機關是誰由他來訂，而不要架構在動保法受限於那些規範。

李茂生教授：

我只能列出這個意見，只是要另弄一個新法是 20 或 30 年之後的事情，至於修動保法則是可能在一、兩年就會出來，甚至地方自治團體可以先施行，這個東西不會很難。

畜牧處：

動保法也可以加一條，寵物殯葬由地方主管機關自訂就好，中央也不訂，學日本。

李茂生教授：

真正的查核是在地方機關，但是這個、這個或這個就要再談。只是你這樣業者可以活下去嗎？

畜牧處：

這個並沒有解決問題，後面的消保議題、消費者糾紛的議題更要注意。

李茂生教授：

所以各縣市要用他的法規去角力，看是要成立公會，還是商業行為的規範，那是日後的走向。業者的聲音，大家知道就是如果不說謊話最後就是不敢做，你敢做的話就是賭有沒有得罪官員，有的話就可能會被關，沒有的話就賺到錢。

長鴻公司：

以業者的立場就是極力爭取設置合法化的事業。目前我是只有做保管。我覺得這是時代潮流，為什麼花這麼時間來做這個，而且民間

也有很多這種機構存在，不能否認確實有這個需要，我們希望既然政府在民間有需要的話，有必要加以立法、管理督導，業者也希望作的事項是合法，到底立的法要很嚴苛或是類似倉儲的就可以設置，就由政府主管機關去研究，我們只希望促進立法，可以有正常化的管道來設置。

李茂生教授：

寵物屍體是不是廢棄物的時候，我們並不可以把寵物屍體是廢棄物的法令廢掉，因為這是一個選項，我們只是要增加一個選項，當你不願把它當廢棄物可以去選，是要給人民兩個選項，有一個簡單的方法就是把廢清法裡面寵物屍體是廢棄物的規定一拿掉，反面解釋就能走這個路線，但是人民就少一個選項，因為他不能把寵物屍體拿去丟到垃圾車，其實我會覺得這樣做是比較好，如果這是一條有傳染病的狗用塑膠袋一包丟到垃圾車就會到掩埋場，就會傳染出去了，我覺得從長遠的觀點來看，不應該把寵物屍體當成廢棄物來處理，也不應該土葬，不是掩埋就是火化，就環保問題來講這樣是比較好的，但我不相信我國的立法能量可以一次解決整個的問題。各位沒有要補充的話，就謝謝各位今天會議到這邊結束。