

國家發展委員會 104 年度

法規政策影響評估實際案例之研析  
期末報告

委託單位：國家發展委員會

受託人：王宏文（臺灣大學公共事務研究所副教授）

中華民國 105 年 1 月



## 摘要

本研析依據法規政策影響評估作業手冊中之操作步驟，以動物保護法立法過程為研究對象，在政府刪除「12夜條款」之後，行政機關須研訂相關配套措施，以因應未來收容所內流浪動物數目及安置成本的可能增加。此項政策問題的源頭是在外流浪之動物仍然很多，因此政府的政策目標應是以最小成本來抑制在外流浪動物之數量與擴大收容所空間。

本研析提出八個對策方案，然後以成本效益分析之概念來對每個方案進行預評估，並以 Kaldor-Hicks 表的方式來呈現每個方案對不同利害關係人的影響，然後進行綜合比較，提出初步的建議方案。政府應將上述之分析過程、重要假設、綜合比較結果、及初步建議作成諮詢文件，使利害關係人及民眾能參與政策過程，了解政府所面臨的問題，理解政府決策時的考量，並提出意見與建議。最後，在蒐集民眾意見後，政府機關應依據本身專業來進行判斷與決定，並在最後的評估報告書提出合理清晰的論證理由，回應民眾意見，以增進決策之公眾信賴。希望本研析的分析說明能提供機關未來實際操作法規政策影響評估的參考。

## **Abstract**

The study applies the procedures in the Manual of Regulatory Impact Analysis (RIA) to explore the effect of the Animal Protection Act changes in 2015. In particular, after the Government prohibited to kill any animal at shelters, it is expected that the stray animals at shelters and related cost will increase. The policy issue is there are still many stray animals on the street. As a result, the government should try to decrease the number of stray animals and increase shelter space at the minimum cost.

The study provides eight alternatives and uses cost-benefit analysis (CBA) to evaluate each program. The Kaldor-Hicks tableaux are used to present the impact of each program on different stakeholders. The Government should include the information, such as the CBA analysis, important assumptions, and preliminary recommendations in its RIA document, so the interested parties and the public can understand the policy issues and the Government's consideration. After collecting public opinions, government agencies should make final decisions based on their professional judgment. The agencies should give reasons to justify their decisions and respond to public opinions in final reports in order to improve public trust. It is expected that the study will be helpful for government agencies when agencies prepare their RIA reports in the future.

## 壹、前言

法規政策影響評估（Regulatory Impact Analysis, 下稱 RIA）是政府機關就特定政策或計畫的預期目標，選擇有效因應對策作法之事前預評估方法，經由系統性的證據基礎分析過程，並要求必須採取與受影響的主要利害關係人諮詢之透明程序，來提供可能產生的效益、效果及成本之證據資訊。

換言之，RIA 要求政府機關運用政策分析方法來釐清政策問題與議題所在，研提管制性與非管制性的各項可能對策方案，並進行各方案執行的成本與效果影響之預評估，透過政策利害關係人的諮商參與，來選擇較能符合社會民眾期待和專業適當的政策方案。

因此透過政策背景的描述、政策問題的分析與釐清、可行方案的研擬，對策方案之評估比較及公眾之諮詢參與，來綜整評估其執行及影響的成本及效益，供人民了解政府之決策過程及考量因素，俾降低法規遵循成本及回應社會期待。此外，藉由透明公開的參與過程，並提出可能影響之領域或產業之利弊分析，亦有助民眾了解行政機關推動相關行政措施與法規之政策考量，增進信賴。

本計畫的目標有三：

- 一、以實際修法案例做為研究對象
- 二、強化案例相關步驟之操作說明
- 三、強化案例影響分析方法與評估面向之說明，以引導機關操作

本案依據國家發展委員會法規政策影響評估作業手冊之作業步驟，並以動物保護法立法過程為研究對象，來進行實際操作，強化案例的實施方案，並進行更深入詳盡的分析與說明，以利後續各機關的實際操作參考。

## 貳、模擬實例（以動物保護法立法過程為例）

為增進法規政策之內容品質，RIA 之重點在要求行政機關應遵循手冊中之政策分析步驟，就擬提之政策方案所可能產生之成本、效益或其他影響，運用成本效益、成本效能或其他適當的預評估方法，來深入分析利弊，並參考利害關係人與民眾的意見，以決定最後的政策方案。透過強化對決策過程之分析說明與公眾諮詢程序，於眾多可能解決問題之方案中，採擇最能兼顧政府資源配置與公眾利益者。

本案以電影《12 夜》效應，後續刪除「12 夜條款」作為分析案例，刪除「12 夜條款」顯示我國政府尊重流浪動物之生命，其立法價值正確無疑，但後續配套之作法則須經檢視分析。

因廢除安樂死後，政府須研訂相關配套措施，以因應未來流浪動物收容量的可能增加，這些配套措施包括：增加人力管制、查緝及擴充收容處所等，而可能造成每年預算大幅擴充，說明詳如下表所示。

財務支出	支援項目
(一)訂定 103 年至 107 年度公共建設計畫，投入 15.8 億改善收容處所設施	<ul style="list-style-type: none"><li>● 全國 18 縣市共設 37 所公立動物收容處所</li><li>● 近 10 年(92~101 年)全國公立動物收容處所平均年收犬貓總數約 10 萬 8 千隻</li><li>● 執行目標：改善 21 縣市之公立收容設施（包含新建、原地逐期重建及改建）及動物管制設備專業化。</li></ul>
(二)104 年至 107 年社會發展計畫，投入 7.2 億辦理右列事項	<ul style="list-style-type: none"><li>● 充實各縣市執法人力與專業</li><li>● 犬貓源頭管理與減量</li><li>● 強化犬隻非法繁殖與買賣之管理，與發展動物保護領域</li></ul>

財務支出	支援項目
	非政府組織營運能力

爰以此例來模擬法規政策影響評估作業之踐行過程，說明相關步驟之操作意義，並藉此觀察 RIA 在實際案例，所具協助引導政策形成之功能。以下依據手冊中之 RIA 操作步驟來進行分析：

## 一、政策背景和議題的描述

### (一)說明

政策背景的主要內容應包含所提個案之相關背景沿革，例如過去至迄今政府及相關單位的作為，包含法規命令、行政規則及自律機制等的盤點說明，以及目前現況及效果，特別要說明政策所涉及的問題概況和議題內容，此外，也要說明政府介入的必要性。

### (二)案例介紹

12 夜條款之規定內容為，依動物保護法第 12 條第 1 項第 7 款規定：「對動物不得任意宰殺。但有下列情事之一者，不在此限：七、收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經通知或公告逾十二日而無人認領、認養或無適當之處置者」。其立法歷程為自 83 年 10 月 13 日，因考量動物收容處所或指定場所之容量有限，明定 7 日內無人認領或認養之動物，得予宰殺。隨後於 99 年 1 月 7 日放寬為 12 天。

其後，因有《12 夜》電影事件，立委呼應普遍民眾之觀感爰提案修法，並於 104 年 1 月 23 日刪除 12 夜條款，刪除之目的及理由是尊重流浪動物之生命，無論如何不應以收容處所容量有限為由，對收容處所之動物執行安樂死，政府應推動領養代替購

買，提高收容處所認養率，必要時增設動物收容處所，改善收容環境。

本研究盤點現行針對抑制流浪動物數量所採行之相關作為及其執行成效，俾了解目前影響流浪動物數量之可能因素，在廢除安樂死後，研擬可行之配套措施。

在現行動物保護法之相關法規上，可以區分為兩類，一類是針對飼主的規範；另一類則是針對寵物業者的規範，茲列舉相關規範如下：

1. 針對飼主對寵物自出生至死亡之管理措施及其實行成效，整理如下表：

規定	依據	違反效果	執行成效 (參考100年監察院糾正報告)
強制寵物登記	第19條規定飼主應於寵物出生日起4個月內辦理登記並植入晶片；於飼養期間發生轉讓、遺失或死亡情形亦應辦理登記	違反者，依第31條第1項第8款規定得處3千至1萬5罰鍰	88年實施迄今，歷年犬隻晶片植入比率始終維持在60%至65%之間 連續4年(96年至99年1至4月)於公共場所稽查寵物登記件數為零者高達12縣市，而稽查比率僅1.6%
強制絕育	第22條第3項規定飼主應為寵物絕育；第19條及寵物	違反者，依第27條第1項第9款處5萬至25萬	88年至98年已登記寵物絕育率僅3成

規定	依據	違反效果	執行成效 (參考100年監察院糾正報告)
	登記管理辦法第12條另予法源辦理「犬隻絕育獎勵」及「補助犬隻絕育費用」	罰鍰	103年已登記寵物絕育率約44%
不得棄養	第5條規定飼主除得送交動物收容處所外，不得棄養。	違反者，依第29條第1款規定處新臺幣3萬元至15萬罰鍰	連續4年(96年至99年1至4月)高達19縣市未開出任何一張罰單

觀察上表可知，現行動物保護法針對飼主飼養寵物之過程，為控管流浪動物之數量，業於法律課予飼主相關法定義務，包括於寵物出生時應辦理登記，辦理絕育，並不得棄養，惟實際成效據100年監察院糾正報告，稽查成效不彰。

2.針對寵物業者之管理措施整理如下表：

規定	依據	違反效果
取得許可證	第22條第1項規定，經向直轄市、縣(市)主管機關許可，並依法領得營業證照之業者，得經營特定寵物之繁殖、買賣或寄養，許可期間以3年為限。	違反者，依第25條之1，處新臺幣5萬元至25萬罰鍰
確保動物健康之繁殖限制規定	1. 依「特定寵物業管理辦法」第8條規定，未離乳、經獸醫師診斷判定其健康情形不佳、罹患法定動物傳染病、檢出經公告應篩檢之先天或遺傳性疾病者，不得買賣。	無

規定	依據	違反效果
	<p>2. 依「特定寵物業管理辦法」第 8 條、第 13 條規定，經營寵物之繁殖業者，須詳實記錄所飼養種畜之配種、繁殖紀錄，並應至少保存 3 年；買賣業者應填寫買賣紀錄表，並保存 3 年。</p> <p>3. 經營犬隻繁殖業者，其繁殖之限制條件如下：</p> <p>(1)種母犬及種公犬須 12 個月齡以上才能進行交配繁殖。</p> <p>(2)種母犬於連續二年度內總繁殖胎次不得超過三胎。</p> <p>(3)種母犬每隻最多繁殖七胎。</p> <p>(4)種犬繁殖前應進行中央主管機關公告應篩檢之先天或遺傳性疾病檢查，須無檢出前開項目者，始得作為繁殖配種之用。</p>	
<p>寵物販賣應取自合法來源並植入晶片</p>	<p>1.第 22 條之 2 第 1 項規定，經營特定寵物買賣業者，其寵物來源，應由取得許可證之寵物繁殖場或寵物買賣業者供應;並應於完成晶片植入後，始得買賣或轉讓他人。</p> <p>2.依「特定寵物業管理辦法」第 10 條規定，寵物業間買賣 6 月以下之寵物應植入晶片。</p>	<p>違反者，依第 28 條第 2 款規定，處新臺幣 4 萬元至 20 萬罰鍰及令限期改善；屆期不改善者，按次處罰；處罰 3 次廢止許可</p>
<p>交易時應提供寵物資訊</p>	<p>第 22 條之 2 第 2 項規定，經營特定寵物買賣交易時，寵物繁殖或買賣業者，</p>	<p>違反者，依第 30 條第 9 款</p>

規定	依據	違反效果
與消費者	應備有登載寵物相關資訊之文件，並提供予購買者。	處新臺幣1萬5千至7萬5千罰鍰
廣告行銷應標示許可證號	第22條之2第3項規定，寵物繁殖場、寵物顧賣或寄養業者，於電子、平面、電信網路及其他媒體進行廣告行銷宣傳時，應標示其許可證字號。	違反者，依第30條第10款處新臺幣1萬5千至7萬5千罰鍰
地方主管機關之定期查核及評鑑	<p>1.第22條之1規定，直轄市、縣（市）主管機關應定期查核及評鑑寵物繁殖場、寵物買賣或寄養業者。</p> <p>2.依「寵物業查核及評鑑辦法」相關規定：</p> <p>(1)每年辦理1次查核；每2年至少辦理1次評鑑</p> <p>(2)評鑑結果應公告，優等或甲等得公開表揚，丙等於3個月內改善。</p>	略
對非法業者之查緝	<p>1. 第2條要求直轄及縣（市）政府應設專職動物保護機關。</p> <p>2. 第23條中增訂委託法人、民間團體或個人辦理動保稽查業務的執行。</p> <p>3. 第33條之2訂立獎勵檢舉違法規定。</p>	略

觀察上表可知，現行動物保護法已明文課予寵物業者相關法定義務，包括營業須取得許可證，應自合法繁殖場取得販售之寵物標的，應符合確保動物健康之繁殖限制規定，須植入晶片始得買賣或轉讓，交易時應提供寵物資訊與消費者於寵物出生時應辦理登記，廣告行銷應標示許可證號等。另課地方主管機關定期查核及評鑑義務，並強化對非法業者之查緝。

在實際執行狀況方面，下表是農委會對現有收容所之統計資料：

全國收容所	收容數 (隻)	認領養數 (隻)	認領養率	人道處理 數(隻)	人道處理 率
100	112,206	22,741	20.27%	64,922	57.86%
101	111,029	31,684	28.54%	55,398	49.90%
102	113,041	46,160	40.83%	45,672	40.40%
103	94,741	54,743	57.78%	25,057	26.45%

上表顯示目前收容所內動物收容量的減少主要有兩種方式：(1)認領養及(2)人道處理。另外，根據農委會這幾年的統計資料，動物在收容所內死亡的比率約為 10%。近年來收容所內人道處理的比率有明顯的下降，目前已降低至 30% 以下，認領養率則顯著上升到超過 55%。在廢除安樂死之後，動物於收容所內的死亡比率應不會有影響，但原本要執行安樂死的動物，也就是有約 30% 左右的流浪動物會繼續留在原收容所。

上表顯示收容所內動物的認領養率逐年提高，且安樂死的比率逐年減少，因此是否可以透過認領養的持續推動，以減少安樂死的比率，並減緩流浪動物的問題？台大獸醫系教授費昌勇（2014）曾以統計數據強調「認養不能取代安樂死」。提到「認養數遠遠低於棄養數」，且「若收容所狗數認養率為一百，那台灣 11 年之累計認養數等於全國家狗數，全國家狗要增一倍，台灣經濟能力是做不到的」之論點，強調流浪狗的問題不是認養所能解決。

因此我們可以預測在廢除 12 夜條款及目前的情況下，即所內死亡率不變、安樂死廢除而認領養無法替代安樂死的狀況下，收容所之空間將無法負荷逐年增加之進狗數。

此外，根據監察院 100 年所提出之調查與糾正報告，監察院認為行政院農委會對犬隻（含流浪犬）之管理需要加強。

監察院報告指出，動物保護法立法至今逾 10 年，但目前犬隻植入晶片的比率僅約 6 成、絕育率僅 3 成，犬籍登記沒有全面落實，難以約束飼主，且政府稽查棄養犬隻成效有待加強。

在政府查緝方面，有 12 個縣市連續 4 年在公共場所稽查寵物登記件數掛零，稽查比率僅 1.6%；另外，有 19 個縣市連續 4 年沒有開出任何 1 張「棄養犬隻」罰單，這樣的執法績效與 8.4 萬隻流浪犬相比，稍嫌不足。

流浪動物的基本問題在於流浪動物會危及人民安全和生活，因此政府有介入之必要。監察院報告指出在 98~100 年 3 年之間，中華郵政郵差遭犬隻攻擊 2519 次，民營郵差遭犬隻攻擊 7800 次，因犬隻導致道路車禍案件數高達 823 件，國道清理犬屍高達 4909 隻，流浪犬咬死 1.4 萬隻農家飼養的家禽家畜，地方政府清除犬便次數高達 17 萬 3482 次，且在處理流浪犬的公帑，包括晶片、結紮、捕捉、醫療、飼料、收留、環保單位處理犬便犬屍等經費，及地方政府辦理動物保護業務自行編列的縣市政府預算，高達 6.2 億元。

在上述政策背景之下，過去政府控管流浪動物數量之主要方式之一為安樂死，但現在立法廢除安樂死，控管在外及收容所內流浪動物數量之問題仍存在，故政府所須考量的配套措施應聚焦於：在不對收容處所之流浪動物執行安樂死之前提下，有何手段可有效達成目的，並減少流浪動物之數量。

為避免新法實施後收容所負荷量增加，立法院同時明定兩年的緩衝期，預計在 106 年全面實施。

## 二、政策問題的釐清

### (一) 說明

此步驟應說明主要問題的現況，以及其變化的狀況，此外也

要列舉本政策問題的重要利害關係人，最後則是要釐清政策問題的主要成因與可能風險，這包含對環境、健康或其他面向不利的情境。

## （二）案例介紹

上述資料顯示過去政府對寵物業者及飼主之稽核與監督不足，使抑制流浪動物數量的諸多方法皆未能在地方落實。

在廢除 12 夜條款之後，假設地方政府的稽核與監督問題依然存在，則依然會有許多棄養動物，甚至是流浪動物的繁殖，有可能造成人民生命與生活的威脅，因此依然要捕捉流浪動物到收容所內，但因認領養流浪動物之效果有其上限，又不能實施安樂死，如此，收容所內的動物數量將增加，但收容所的收容空間有限，故要如何解決收容所的空間壓力是一大問題。

因此，本案例的政策問題是如何減少收容所安置的流浪動物數量，以及如何擴大收容所之安置空間。

在如何減少收容所內安置的流浪動物數量上，政府應想辦法減少在外流浪的動物數量，如此才能從源頭減少收容所的安置數量，本案例於未廢除安樂死前，減少在外流浪動物數量之主要政府對策為源頭管制，這包含對寵物業者及飼主課以相關法定義務等，惟因前兩項措施的執行成效不彰，導致社會上流浪動物仍多，對人民生命財產造成威脅，而必須加以捕捉，使收容所內所安置的流浪動物數量持續增加。

在如何擴大收容所安置空間上，本案例在未廢除安樂死前，是透過提高認領養比率，並輔以對於收容處所留置一定期間之流浪動物予安樂死等方式來控制收容所內之數量。但在廢除安樂死措施後，收容所內所安置的動物數量必將暴增，若收容所空間無

法增加，則收容所內所安置之流浪動物生活環境品質必定下降，而有可能產生爭議；但若政府採取積極措施來擴大收容空間，則又可能會發生巨大成本，因此需要仔細考慮。

依據上述分析，流浪動物數量仍然偏多的主要可能原因是寵物飼主或寵物店棄養，以及流浪動物本身繁殖，因此解決的對策方案仍應集中在源頭管理及加強查緝；另外，政府也應想辦法以較小成本來擴大收容所的空間，以免產生爭議。

### 三、政策目標的設定

#### （一）說明

此步驟必須清晰的設定政策目標，也就是根據預期解決的核心問題，陳述政策未來所預達成的願景狀態。政策目標應該屬於「結果型」或至少是「產出型」的目標，才能和政策問題的解決緊密相扣。

#### （二）案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，政策目標應是以最小成本來抑制在外流浪動物之數量，並避免因收容所空間有限而產生爭議。這裡所謂的成本包含政府執行對策方案時的成本、民眾及業者的遵循法規成本以及其他可能的成本，如民眾生活品質可能下降或是感受不佳的成本等，本研析會在後續具體描述之。

依據上述分析，若政府不加強源頭管理，則在外流浪動物的數量仍多，會對民眾的生命財產健康等產生損害，降低其生活環境品質，因此仍有捕捉之必要，但若因收容所的收容空間有限，則政府可能會降低其捕捉流浪動物的努力程度，以減少收容所內安置的流浪動物數，因此在後續政策方案上，必須確定地方政府不會因此降低捕捉流浪動物的努力程度。

此外，若要進行源頭管理，上述分析顯示政府對於寵物業者及寵物飼主皆有明確的法律規定，但政府稽核與監督不力，使這些法規方法無法在地方落實。在刪除 12 夜條款後，政府必須加強源頭管理，以降低在外流浪動物的數量，因此必須想辦法以最小成本來抑制減少在外流浪的動物數量。

最後，政府必須以經濟有效的方式來避免因收容所安置空間有限所造成的爭議，這可能包含擴建或新建收容所，或採取其他方式，以擴大流浪動物安置空間。

#### 四、對策方案的研提

##### （一）說明

此步驟在構思達成目標的各項可能對策方案，並對每個預擬方案說明其內容，並清楚標示可能受影響的個人、團體、組織、地域等，且最好指出其受影響團體或地區的特性。此步驟之目的在列舉有效達成政策目標之多種可能選擇措施。列舉方案原則應包括維持現況、管制、不管制之措施等。

##### （二）案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，因收容所不能對所內動物執行安樂死，以尊重流浪動物生命價值，但目前政府對寵物店及飼主的源頭管理狀況不佳，且收容所內空間有限，因此本研析提出八種可行方案來緩解流浪動物問題與收容所內空間不足問題。

另外，有關各方案可能會影響到的個人、團體、組織、地域等，本研析將這些分析放在預評估的步驟中一併說明。

最後，在研提可能對策方案時，本研析建議行政機關所提出之對策方案應以單一措施或處理方式為基本單位，以利後續預評

估之分析，盡量避免將數個措施或方法混合在一起作為一個對策方案，例如將加強查緝、提高罰則與擴大提供認領養友善措施等三種方法合在一起作為一個對策方案。以下是本研析所發展出來的八種可能因應作法。

### 方案一：維持現行處置及收容模式

廢除安樂死後，以現有處置作業及收容規模處置流浪動物，因此，在收容空間和處置方法不改變的情況下，最大的考量是各地收容所的可收容量和實際收容量（存量加流量的概念）之間的差異，但各地區的情況並不相同。例如彰化縣收容所之最大收容量為 186 隻狗，但彰化縣動物收容所在 2000 年至 2009 年間少有爆滿情況。但根據 104 年 6 月的新聞，新北市於 104 年 3 月提早廢除安樂死政策，所以在 6 月時，新店收容所所收容的動物數量超過 220 隻，雖然其最大收容量為 200 隻。

### 方案二：擴建或新建收容所

針對廢除安樂死所導致之收容動物數量增加，收容所空間不足的情況，政府以擴建或新建收容所之方式因應。

但擴建或新建收容所的流程包括：前置作業（擬定計畫、向上級機關申請等）、擴建或新建收容所（取得土地、建造與空間布置等）、及收容安置作業（餵食、醫療與照護）等。

### 方案三：加強查緝

現行動物保護法等法制，雖已自源頭明定對寵物業者

與飼主之相關規範，惟因執行查緝之人力有限，成效不彰，本方案將給予地方政府補助或其他誘因而來加強對寵物業者或飼主之查緝。

#### **方案四：強化寵物晶片登記制度，落實源頭管理**

現行寵物晶片登記制度僅針對飼主在寵物出生、取得轉讓、遺失或死亡時辦理登記，並沒有一套能從寵物店到飼主的完整晶片登記系統。

本方案將強制品片登記制度擴及至業者之寵物取得與轉手，也就是繁殖場、業者或飼主須確實完成「出生即登記」及結紮，以至於「過繼」之晶片作業，藉由主管單位之管理與捉捕單位之應用，讓流浪動物可以透過身份回家。如能輔以加強查緝，積極取締業者與飼主，將可收源頭管理之效。

#### **方案五：提高罰則**

雖目前法規課寵物業者應做成繁殖買賣相關紀錄，惟若業者違反規定，並無相對應之法律效果；此外，目前法規雖明訂寵物繁殖限制規定，惟業者違反時，也無罰則。故本方案擬提高違法業者及飼主之罰則，政府可就一定比例之罰款，作為檢舉人之獎勵金。

#### **方案六：在既有認領養平台上，擴大提供認領養友善措施**

依據前述，許多現有的收容所已引進民間創意，並和民間單位進行密切合作以提升認養率，例如屏東科技大學之收容所表示，他們每周六日都有與民間單位合作的認養活動，收容所內的流浪動物亦在多處民間線上領養平台中登錄，讓民眾容易獲得資訊。

因此本方案是指政府在目前領養平台上，擴大提供認領養友善措施，即認領養時免費植入晶片、打疫苗、贈送飼養的基本器具與飼料，以及每年的免費健康檢查等，希望能提高認領養率。目前屏東科技大學與收容所已採行上述認領養友善措施，應可擴大採用，為一可行之配套措施。

#### **方案七：流浪動物結紮法 (Trap, Neuter, Vaccinate, Release ; TNVR)**

TNVR (捕捉、結紮、施打疫苗、釋放) 為一些民間動物保護團體所提出減少流浪動物之方案，許多動物保護團體主張以此取代台灣現行的「捕捉、收容、撲殺」的流浪動物管理方式 (陳建志，2011)。

目前流浪動物主要來源之一為流浪動物持續產下後代 (費昌勇，2014)，因此 TNVR 主張從源頭管理 (流浪動物結紮)，作為一種降低流浪動物的方法。

TNVR 的具體措施是捕捉流浪動物，施打疫苗並結紮，再標記 (通常以剪耳為主) 放回原處。此方法被認為是較人道的方式，能有效減少流浪動物數量，並可減少公家單位成本。

#### **方案八：維持目前執行方式，但對於收容超過 12 夜之動物，委外由民間業者收容**

由於收容所的容量有限，要在短期間進行擴建或新建是不太可能的，因此本方案是針對在收容所內超過 12 夜的動物，透過業務委外的方式，交由民間收容所收容，此委外關係是可以跨縣市的，如此將收置太久的

流浪動物委由民間業者負責後續收容，將可節省政府業務與相關成本。

## 五、對策方案的影響預評估

### (一) 說明

本步驟要對每個預擬的對策方案進行預評估，因此必須具體說明方案對經濟、社會、環境、文化及對其他政府機關等的影響，並要指出對主要利害關係人的影響狀況與程度。

此程序目的在對上述列舉之各種對策方案，評估其優劣，分析方式可包括對各項方案進行質化分析，或就可量化之方案提供相關數據，進行影響評估之說明。

### (二) 案例介紹

妥適之預評估分析，應依循以下四個步驟：

第一步，應就上述替代方案，描繪執行時，所需要經過的實際且具體的流程，這包含法規的規劃、核定、通過與執行等完整的步驟。

第二步，針對上述每個流程：

1. 列舉可能牽涉到的重要利害關係人。在這步驟中，評估人員如何列舉重要的利害關係人是一件不簡單的事情，因為每一個法規都會影響許多不同的人，評估人員必須做適度的簡化，以凸顯法規對不同的人有不同的影響，但這簡化又不會太過簡化以致失真。
2. 列舉每一個流程動作中所涉及或可能發生的成本（Costs; 後續簡稱 C）、效益（Benefits, 後續簡稱 B）、或金錢交換（Transfers, 後續簡稱 T）。值得特別注意的是，在決定 BCT

時，通常是以現行狀況做為比較的基礎點，以此案例而言，在列舉每個替代方案的 BCT 時，應該以廢除 12 夜條款之前的執行狀況為比較基礎點，然後就每個方案與比較基礎點的差異來計算其成本、效益、與金錢交換。此外，在評估不同之替代方案時，應使用相同的比較基礎點，如此才有相同的比較基礎。

法規對於利害關係人的影響可以區分為三類：第一類為成本 (Costs, C)，這包含兩種，一種是因為法規造成利害關係人必須多花費的投入成本，這可能包括人力成本、機器設備成本、建造物資的成本及時間成本等，而這些成本是指這些投入因素的機會成本，它可能與市場價格不同。第二種是法規執行時或之後，可能產生的損害，例如環境的破壞或空氣的污染等，這些也是歸類在成本上。

第二類是效益 (Benefits, B)，這是法規執行時或之後，使得人民的消費機會增加 (例如多生產出來的產品，如水、電、或回收東西後所製造出來的東西等)；或是人民消費經驗的改善 (例如聽演唱會、看運動比賽、看美展、或符合價值觀時，民眾所感覺到的快樂；又如環境品質的改善、空氣品質的改善、公共安全的改善等使人民生活經驗變好的程度)；或是節省下來的資源或改善的生產力 (例如投入時間的減少、交通時間減少、所需要投入的資源減少、資源浪費的情況改善、或生產力的提升等)。

第三類則是金錢交換 (Transfers, T)，這是指金錢的流向，可能由某甲轉移到某乙，因此只要牽涉到金錢的支付，都一定包含 T，例如某甲支付簽約金 10 萬元給某乙，這就是一項金錢交換。

第三步，依據上述資訊，建構 Kaldor-Hicks 表（下簡稱 KH 表）來分析不同方案對各利害關係人的影響，在這一步驟中，評估人員必須列舉重要的利害關係人，然後將重要的成本（Costs, C）、效益（Benefits, B）、與金錢交換（Transfers, T）以代號的方式列在 KH 表上。

第四步，將 KH 表上的代號予以貨幣化。針對每一項成本、效益、與金錢交換的項目，評估人員應先構思如何計算其價值，也就是發展計算的公式與假設，然後在針對公式中的每一個變數來蒐集相關的資料，然後依據蒐集到的資訊予以計算。

以本案例來說，第四步所需要的資訊可能包括現行流浪動物數、每年遭非法寵物業者或飼主棄置之動物數、每年捕捉流浪動物之數目與相關成本、現有收容處所之家數、容量與營運成本、建造新收容所所需的成本估算、原先透過安樂死所需花費的成本與數量等資料，如此才有可能就所提方案分析相關成本、效益及其金錢交換。

因本案為模擬案例，故不進行上述第四步的貨幣化過程，而無實際蒐集資料與進行計算，但這也是未來政府在 RIA 時可以持續努力的方向。針對上述所提的替代方案，本案將依據上述的前三步驟進行分析，簡述如下：

### 方案一：維持現行處置及收容模式

廢除安樂死後，以現有處置作業及收容規模處置流浪動物，因此其執行流程與現行執行方式相同，最大的影響是對於沒有被認領養的健康動物，需要繼續收容，導致收容所的動物數量將會只增不減，因此，相較於比較基礎點，也就是廢除 12 夜條款之前的執行狀況，差異在於收容所的營運成本增加，在收容所空

間有限的情況下，收容動物的生活品質可能會變差。

因此本方案的主要利害關係人包含中央政府、地方政府的收容所與人民，其簡要的 KH 表如下所示：

	中央政府	地方政府收容所	人民
收容成本增加		-C1	
安樂死成本減少		B1	
動物權保障提升			B2
收容動物生活品質下降			-C2
人民生活環境品質可能下降			-C3
補助經費增加	-T1	T1	
合計	-T1	B1-C1+T1	B2-C2-C3

此方案將會使地方政府收容所的收容成本增加，這包含食物成本、醫療成本、照護成本及人力成本等的增加，我們以 C1 來代表。

此外，因廢除 12 夜條款，收容所將不會執行安樂死，因此相較於過去執行狀況，此方案會節省之前會產生的安樂死成本，因此屬於效益，我們以 B1 代表所節省下來的資源。另外，廢除 12 夜條款代表我國對於流浪動物的保障提高，這使人民感覺良好，故有一個效益，我們以 B2 代表。

但若收容所無法有效減少所收置的動物數，在收容所空間有限的情況下，有兩種狀況可能發生，一種是地方政府維持過去捕捉流浪動物的努力，這將使收容所

內的動物數目持續增加，使流浪動物的生活環境變差，若經報導，可能會使人民認為政府對待收容動物的方式太差，而產生不好的感覺，如此將是一個成本，我們以 C2 表示。

另一種狀況則是收容所爆滿，因此地方政府減少捕捉流浪動物的努力，以緩解收容所壓力，但這樣會使社會上的流浪動物數目增加，使人民生活環境品質變差，這也是一項可能的成本，因此我們以 C3 代表。

另外，在廢除 12 夜條款之後，本研析假設中央政府會補助地方收容所所增加的營運成本，則這項補助為一項金錢的交換，其代號為 T1，金錢的交換並不會使整體社會效益增加，但會使中央政府利益減少，使地方收容所的利益增加。

在簡略解釋上述 KH 表中每個代號的意義後，每個代號的正負號代表的是會增加或減少利害關係人的利益。以 T1 為例，中央政府對地方收容所進行補助，因此中央政府的利益會少一些，但地方收容所的利益會增加，因此 T1 在中央政府下為負號，在地方收容所之下為正號。此外，一般來說，B 應為正號，C 應為負號。

觀察此方案對重要利害關係人的影響，也就是 KH 表中的最下一列，KH 表顯示此方案對地方政府收容所的最後影響可能為正，也可能為負，主要是要看 B1、C1 與 T1 的相對大小來決定。人民的感受也可能為正面，但也有可能為負面，主要是取決於 B2、C2 與 C3 的相對大小，因此政府在選擇此項方案時，必須要謹

慎，切勿讓收容動物的生活品質下降太多，以及要防止地方政府降低捕捉流浪動物的努力程度，如此才能確保人民的正向觀感。其優缺點如下表所示：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升	1. 收容成本增加 2. 收容動物的生活品質下降 3. 人民生活品質可能下降

最後，雖然 KH 表能將一個政策方案對不同利害關係人的影響表示清楚，但 KH 表仍是一個簡化的結果，特別是在利害關係人的表示上，進行預評估的政策分析師必須作適度的簡化，我們以上面 KH 表中有關收容成本增加為例：

	中央政府	地方政府收容所	人民
收容成本增加		-C1	

原本 KH 表顯示地方政府收容所會因安置的流浪動物數量增加而使其收容成本增加，這可能包含動物飼料成本的增加等。

但若更仔細探討，收容所的動物飼料成本增加可能是收容所向動物飼料業者購買飼料的費用增加，因此上表可以擴展成下面的表：

	中央 政府	地方政府收容所	人民	動物飼料業者
購買飼料費用增加		-T1		T1
動物飼料成本				-C2

	中央 政府	地方政府收容所	人民	動物飼料業者
合計		-T1		T1-C2

上表顯示收容所須向動物飼料業者購買動物飼料，因此收容所需要將貨款交給飼料業者，這是一項交換，故為 T1；但動物飼料業者在收到貨款後，必須將飼料交給收容所，因此會發生一個飼料成本，以 C2 表示。上表中的最下行顯示這項交易會發生的淨成本為 C2，即  $-T1+T1-C2$ ；此外，收容所之利益下降 T1，動物飼料業者之利益上升，額度為 T1-C2。

從這簡單例子中可發現，原本 KH 表中的利害關係人是經過簡化的，因此沒有包含動物飼料業者，也就沒有計算其可能獲得的利益，但原本 KH 表的分析依然能提供許多有用的訊息，因此是適當的，只是分析人員在進行預評估時，必須注意這是一個簡化後的結果。

### 方案二：擴建或新建收容所

針對廢除安樂死所導致之收容動物數量增加，收容所空間不足的情況，政府以擴建或新建收容所之方式因應。因此其執行的流程包括：前置作業（擬定計畫及向上級機關申請等）、擴建或新建收容所（取得土地、建造、與空間布置等）及收容安置作業（醫療與照護）等。

在這過程中，主要的利害關係人為地方政府，它會產生許多擴建或新建所需要的成本，特別是擴建或新建

收容所所需要的土地問題，以及對於新建收容所旁居民的生活品質可能有負面的影響。但長期而言，這方案可以維持較好的收容品質，但可收容的動物容量可能也有其上限。

方案二的最大不同在於地方政府要擴建或新建收容所，因此地方政府會發生擴建或新建的成本，這包含規劃成本、土地成本、建造成本、人力成本與設備成本等，甚至還要考量擴建或新建收容所時可能遭遇的抗爭成本。這些成本加總起來以 C2 代表，它並不是由收容所來負擔，而是由地方政府的其他單位負擔，因此我們在 KH 表中將地方政府與地方收容所區分為兩個利害關係人，主要的目的是要呈現不同單位的權責不同，但也可以合併在一起，呈現地方政府整體的狀況。本方案的 KH 表如下所示：

	中央政府	地方政府	收容所	新建收容所 附近民眾	一般 民眾
收容成本增加			-C1		
安樂死成本減少			B1		
擴建或新建成本		-C2			
動物權保障提升					B2
生活環境品質可能下降				-C3	
補助經費增加	-T1	T1			
合計	-T1	T1-C2	B1-C1	-C3	B2

在擴建或新建工程後，地方收容所可以容納的動物數量增加，因此整體收容成本會大增，這包含醫療成

本、照護成本、及人力成本等的增加，我們以 C1 來代表，但這 C1 將明顯比方案一的 C1 要大，因為收容空間變大，可容納動物數更多。

此外，因廢除 12 夜條款，收容所將不會執行安樂死，因此方案二會節省之前會產生的安樂死成本，以 B1 代表。另外，廢除 12 夜條款代表我國對於流浪動物的保障提高，這使人民感覺良好，故一般民眾有一個效益，以 B2 代表。

但新建或擴建收容所可能會影響新建收容所附近居民的生活品質，因此對他們會有一個可能的成本，我們以 C3 表示，在此，我們將新建收容所旁的民眾與一般民眾分成兩類利害關係人，因為新建收容所旁的民眾會有一特殊的成本，與一般民眾不同，因此加以區分。

最後，觀察方案二對重要利害關係人的影響，KH 表顯示方案二對地方政府的最後影響可能為正，也可能為負，主要是要看 C2 與 T1 的相對大小來決定。一般民眾的感受應是正面的，但對於新建收容附近民眾則是負面的，因此未來可能有補償的需要。

此方案的關鍵應是地方政府擴建或新建的成本與速度，如果所花費的時間太長或成本太大，則此方案的 C2 與 C3 可能會很大，而使此方案無法有效執行。其優缺點如下：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升	1. 收容成本增加

重要效益	重要成本
	2. 擴建或新建收容所成本

在這裡，本研析仍要提醒本案例預評估的 KH 表也是一個簡化後的分析結果，以上表中的新建成本增加為例，原本 KH 表中的表示方式為一行：

	地方政府
新建成本增加	-C2

但事實上，這一行可以擴展成下表：

	地方政府	營建商	營建工人	鋼鐵公司
委外建造費用增加	-T1	T1		
建造人事費用增加		-T2	T2	
人力成本			-C3	
鋼鐵費用增加		-T3		T3
鋼鐵成本增加				-C4
合計	-T1	T1-T2-T3	T2-C3	T3-C4

上表顯示地方政府若要新建收容所時，可能是委託民間營建商來建造，因此地方政府是將建造費用交給民間營建商，這是一個金錢交換，以 T1 表示；民間營建商則要雇用工人，並向鋼鐵公司買鋼筋等，這每一項交易都包含一項金錢交換，如工人的薪資與鋼筋的貨款等，分別以 T2 及 T3 代表，但也包含兩項成本，分別是人力成本及鋼筋的製造成本等，分別以 C3 及 C4 表示。因此上表最下面一行顯示新建成本應為 C3+C4，影響到的利害關係人比原本 KH 表要多許多，這個表格事實上還可以繼續擴展下去，但原本

KH 表雖然是簡化的分析結果，卻可呈現相當豐富的資訊。

### 方案三：加強查緝

現行動物保護法等法制，雖已自源頭明定對寵物業者與飼主之相關規範，惟前述的執行現況顯示目前地方政府在查緝寵物登記、寵物絕育、晶片植入與寵物的繁殖轉換上，皆有加強的必要，這可能是因為地方政府的查緝人力與資源有限，故方案三是給予地方政府補助或其他誘因而來加強對寵物業者或飼主之稽查，以減少飼主或寵物店的棄養，從源頭減少流浪動物的數量。

因此重要的利害關係人為中央政府、地方政府、寵物業者、與飼主等。其 KH 表如下所示：

	中央 政府	地方 政府	飼主	寵物店	收容所	一般 民眾
補助經費增加	-T1	T1				
查緝成本增加		-C1				
遵循法規成本增加			-C2	-C3		
安樂死成本減少					B1	
收容成本增加					-C4	
動物權保障提升						B2
生活環境品質可能下降						-C5
合計	-T1	T1-C1	-C2	-C3	B1-C4	B2-C5

在方案三中，中央政府首先要給地方政府補助，以 T1 表示，然後地方政府會加強查緝，故會發生更多的查緝成本，我們以 C1 表示，這可能包含更多的人力成本、設備成本、交通成本等。

倘若政府加強查緝，則飼主與寵物店會怕受罰而更加遵守法規，因此遵循法規的成本會增加，例如寵物店在繁殖與轉換上要花更多的心力來登記處理，且要確實時植入晶片，飼主則可能要花時間將沒有植入晶片的寵物帶去寵物店登記並植入晶片，甚至要強制絕育等，這些都會使飼主與寵物店支付更多的人力成本、時間成本及相關的資源成本（如晶片與絕育的成本）等。我們分別以 C2 與 C3 代表。

此外，因廢除 12 夜條款，收容所將不會執行安樂死，因此方案三也會節省之前會產生的安樂死成本，以 B1 代表。另外，廢除 12 夜條款代表我國對於流浪動物的保障提高，故一般民眾有一個效益，以 B2 代表。

本方案的加強查緝或許有效，可以使棄養的動物數目變少，但在外流浪的動物也會繁殖，因此在外流浪動物的總數目仍有可能增加，故收容所內所收養的動物數有可能會增加，收容成本會提高，其增額的部分，我們以 C4 代表。此外，在外流浪動物數的增加可能會影響一般民眾生活品質，故以 C5 代表。

最後，觀察方案三對重要利害關係人的影響，KH 表顯示方案三對地方政府的最後影響可能為正，也可能為負，主要是要看 T1 與 C1 的相對大小來決定。飼主與寵物店的反應可能是負面的，特別是原本不守法的

飼主與寵物店可能會被查到受罰，或是因為要支付遵循成本，使飼養寵物的整體成本提高，而會有負面感覺。一般民眾的感受則很難決定，取決於 B2 與 C5 的相對大小。

此方案的關鍵應是如何促使地方政府在現有的能力上加強查緝力道，此外也要努力說服飼主與寵物店，甚至可能要提供誘因，來誘導他們遵守法規。否則這方案有可能沒有太大的效果。其優缺點如下：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升	1. 查緝成本增加
2. 減少棄養數	2. 寵物店與飼主的遵循成本增加

#### 方案四：強化寵物晶片登記制度，落實源頭管理

本方案將要求繁殖場、業者及飼主須確實完成「出生即登記」及結紮，以至於「過繼」之晶片作業，特別是透過現代科技與雲端技術，建置完整的晶片登記系統，但即使由中央政府主導建立的此系統，仍需要地方政府的配合，加強輔導追蹤與查緝，才可能使此系統發揮效益。此方案的 KH 表如下表所示：

	中央 政府	地方 政府	飼主	寵物店	收容所	一般 民眾
補助經費增加	-T1	T1				
輔導追蹤查緝成本增加		-C1				
遵循法規成本增加			-C2	-C3		

	中央 政府	地方 政府	飼主	寵物店	收容所	一般 民眾
安樂死成本減少					B1	
收容成本增加					-C4	
動物權保障提升						B2
生活環境品質可能下降						-C5
建置晶片登記系統成本	-C6					
合計	-T1	T1-C1	-C2	-C3	B1-C4	B2-C5

基本上，本方案的 KH 表與方案三差不多，只有在最下面多了一項成本，也就是本方案假設由中央政府來建置此晶片登記系統，所需要花費的成本以 C6 代表，這可能包含規劃成本、系統建立成本、行銷成本與營運成本等。

但此方案仍需要地方政府配合輔導業者，甚至加以追蹤查緝，因此中央政府仍要給地方政府補助，以 T1 表示，然後地方政府會加強輔導追蹤查緝，故會發生更多的成本，以 C1 表示。

因政府推動此項系統，且加強輔導追蹤查緝，則飼主與寵物店會怕受罰而更加遵守法規，因此遵循成本會增加，我們分別以 C2 與 C3 代表。

此外，因廢除 12 夜條款，收容所將不會執行安樂死，因此方案三也會節省之前會產生的安樂死成本，以 B1 代表。另外，廢除 12 夜條款代表我國對於流浪動物的保障提高，故一般民眾有一個效益，以 B2 代表。

若本方案能確實執行，則可以使棄養的動物數目變少，但在外流浪的動物也會繁殖，因此在外流浪動物的總數目仍有可能增加，故收容所內所收養的動物數有可能會增加，收容成本會提高，其增額的部分，我們以 C4 代表。此外，在外流浪動物數的增加可能會影響一般民眾生活品質，故以 C5 代表。

最後，觀察方案四對重要利害關係人的影響，KH 表顯示方案四對飼主與寵物店的影響可能是負面的，因為要負擔遵循成本，使飼養寵物的整體成本提高，而會有負面感覺。另外，中央政府要負擔許多的成本，例如建置系統的成本以及補助地方的費用等。

此方案的關鍵應是在中央政府建置晶片登記系統的成本、時間、與政策行銷能力，如何說服民眾支持此先進的方案，並促使地方政府願意配合，如此才有可能使這方案有效果。其優缺點如下表所示：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升 2. 運用資訊系統進行源頭管理，減少棄養數量	1. 建置系統成本 2. 輔導追蹤查緝成本增加 3. 遵循法規成本增加

### 方案五：提高罰則

雖目前法規課寵物業者應做成繁殖買賣相關紀錄，惟若業者違反規定，並無相對應之法律效果；此外，目前法規雖明訂寵物繁殖限制規定，惟業者違反時，也無罰則。故本方案擬提高違法業者及飼主之罰則，政府可就一定比例之罰款，作為檢舉人之獎勵金。此方

案的執行流程可能包括：修訂法規及公布實施等。

方案五中，中央政府一開始必須開始規劃並修訂相關法規，因此會產生一些成本，例如人力成本、協調成本、時間成本與法規通過後的推行成本等，我們以 C1 表示，在公布罰則後，我們假設地方政府會加強輔導查緝，因此也會產生一些成本，我們以 C2 表示。寵物店與飼主為了避免受罰，因此會產生一些遵循成本，以 C3 和 C4 表示，但仍可能有一些寵物店或飼主因不遵守法規而受罰，因此會有罰款產生，這是一個金錢的交換，假設寵物店總共繳交罰款 T1，飼主繳交罰款 T2，則地方政府會收到 T1+T2 的罰金收入。這方案的 KH 表如下所示：

	中央政府	地方政府	飼主	寵物店	收容所	一般民眾
修訂法規相關成本	-C1					
輔導追蹤查緝成本增加		-C2				
遵循法規成本增加			-C3	-C4		
罰金		T1+T2	-T1	-T2		
安樂死成本減少					B1	
收容成本增加					-C5	
動物權保障提升						B2

	中央 政府	地方政府	飼主	寵物店	收容所	一般 民眾
生活環境品質 可能下降						-C6
合計	-C1	T1+T2-C2	-C3-T1	-C4-T2	B1-C5	B2-C6

但這方案仍有可能執行不落實，且無法處理在外流浪動物的繁殖問題，因此收容所的收容成本仍會提高，我們以 C5 表示，且人民的生活品質也可能下降，而造成成本 C6。

KH 表顯示這方案的主要問題在於中央政府在修訂法規時需要花費多少時間與成本，另外就是寵物店與飼主會非常不高興，因為若遵循法規，就會產生遵循法規成本，若不遵循法規，就有可能受罰，因此反彈力量會較大，最後，若地方政府想要避免民怨，而不對違反規定者開罰，則這整個方案就無法發揮應有效果。其優缺點如下表所示：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升 2. 修改法規容易	1. 收容成本增加 2. 遵循法規成本增加 3. 可能有民怨，使執行不易

#### 方案六：在既有認領養平台上，擴大提供認領養友善措施

依據前述，許多現有收容所和民間單位已密切合作以提升認養率，因此本方案是指在目前認領養平台上，擴大提供認領養友善措施，即認領養時免費植入晶片、打疫苗、提供飼養的基本器具與飼料，以及每年

的免費健康檢查，希望能提高領養率。其 KH 表如下所示：

	中央政府	地方政府	新飼主	寵物店/ 相關業者	收容所	一般民眾
中央補助地方	-T1	T1				
推廣與承辦行政成本	-C1	-C2			-C3	
支付友善措施的服務費用		-T2		T2		
提供友善措施服務的成本				-C4		
領養的淨效益			B1			
安樂死成本減少					B2	
收容成本增加					-C5	
動物權保障提升						B3
生活環境品質可能下降						-C6
合計	-T1-C1	T1-C2-T2	B1	T2-C4	B2-C3-C5	B3-C6

在方案六中，為了提供認領養的友善措施與服務，如免費植晶片、打疫苗、提供飼養的基本器具與飼料、以及每年的免費健康檢查等，因此中央政府應在一開始就要給予地方政府補助，我們以 T1 代表。

再者中央政府與地方政府皆要進行推廣宣傳，此外也會有多一些的行政業務，例如會增加對於友善措施與服務的申請核可作業或是領養作業等，我們以 C1、C2、C3 表示。假設有人符合資格，則政府就會免費提供友善措施與服務，事實上就是政府幫新的飼主付費給寵物店或相關業者，所支付的金錢假設為 T2，但上述業者在提供友善服務時，也會產生一些成本，以 C4 表示，在這過程中，新的飼主會因政府的友善認領養措施而不用支付上述成本，例如打疫苗的成本與晶片植入成本等，因此會獲得一些利益，假設為 B1。其他部分則與前述相同，故不墜述。

此方案會使政府增加一些業務與成本，寵物店或相關業者有可能因此方案而獲利，新的飼主也會因此獲利，因此寵物愛好者或相關業者應會比較喜歡此方案。

但此方案的主要關鍵在於前述資料顯示國內認領養率已逐年提升到約 55%，提供這些誘因究竟能在提升多少的認養率似是一大問題，且費昌勇（2014）認為提升認養率的效果有其上限，因此這方案的效果可能是有限的，且這方案也無法處理已經在外流浪動物的繁殖問題。其優缺點如下表所示：

重要效益	重要成本
------	------

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升 2. 新飼主會較喜歡	1. 執行成本高 2. 對提升認養率的效果可能有限

### 方案七：流浪動物結紮法 (TNVR)

TNVR 為一些民間動物保護團體所提出之方案，這是因為目前流浪動物主要來源之一為流浪動物持續產下後代（費昌勇，2014），因此 TNVR 主張從源頭管理（流浪動物結紮），作為一種降低流浪動物的方法。

TNVR 的具體措施是捕捉流浪動物，施打疫苗並結紮，再標記（通常以剪耳為主）放回原處。此方法被認為是較人道且有效的減少流浪動物處理方法。其 KH 表如下所示：

	中央 政府	地方政府	義工	收容所	一般民 眾
中央補助地方	-T1	T1			
宣傳與推廣成本	-C1	-C2			
培訓與餵食的時間成本			-C3		
誘捕、醫療、行政、培訓等執行成本		-C4			
安樂死成本減少				B1	
收容成本增加				-C5	

	中央 政府	地方政府	義工	收容所	一般民 眾
動物權保障提 升					B2
生活環境品質 可能下降					-C6
合計	-T1-C1	T1-C2-T2	-C3	B1-C5	B2-C6

在方案七中，若要執行 TNVR，政府需要多加宣傳與溝通，因為雖然有一些民間團體倡導 TNVR，但也有一些民間團體反對 TNVR，因此事前必須加強宣導溝通，故有一些成本，我們以 C1 與 C2 表示，再者地方政府就要召集義工來協助餵食等工作，雖然義工們可能不支薪，但仍要付出時間來接受培訓以及後續的餵食，因此會產生一個時間成本，以 C3 代表。

地方政府在 TNVR 上的角色吃重，可能要培訓義工、規劃誘捕計畫、支付結紮與醫療成本等政策執行成本，因此我們以 C4 代表這一些成本。其他項目類似，因為 TNVR 雖然可以減少在外流浪動物的繁殖，但無法禁絕棄養行為，因此流浪動物的總數在短期間仍有可能增加而影響人民生活環境品質，但長期而言，C6 的成本應該會小一些。

本方案的關鍵應是 TNVR 的執行狀況與成本，政府花費許多成本來誘捕流浪動物，卻不抓回收容所（因未收容所空間不足），而是結紮後放回繼續流浪，這可能會有一些爭議，但在收容所空間不足的情況下，可能也是一個可以考慮的方案。其優缺點如下表所示：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升	1. 宣傳與溝通成本
2. 減少流浪動物的繁殖數量	2. TNVR 執行成本

**方案八：維持目前執行方式，但對於收容超過 12 夜之動物，  
委外由民間業者收容**

因收容所的容量有限，要在短期間進行擴建或新建是不太可能的，因此本方案是針對在收容所內超過 12 夜的動物，透過業務委外的方式，交由民間收容所收容。因此其 KH 表如下所示：

	中央 政府	地方政府	民間收 容所	收容所	一般民 眾
中央補助地方	-T1	T1			
行政成本		-C1			
委外收容價格		-T2	T2		
民間收容成本			-C2		
安樂死成本減少				B1	
收容成本短期增加				-C3	
動物權保障提升					B2
合計	-T1	T1-C1-T2	T2-C2	B1-C3	B2

在方案八中，為了將收容所的業務委外，中央政府可能需要補助地方政府，我們以 T1 表示，地方政府為執行委外業務，需要一些行政程序，故有行政成本，以 C1 表示。假設有民間收容所承包，則地方政府支

付委外契約上的價格給民間業者，為 T2，再者民間收容所執行業務，需要負擔收容動物的成本，以 C2 表示。其他部分相似，故不墜述。

本方案的主要關鍵在於是否有民間業者願意承包，假設有民間愛護動物團體在偏遠地區營運，願意收容動物，則營運成本可能較低，動物的生活環境也會提升，且執行此方案也不會太耗時，短期內就可以處理，因此是解決收容所容量有限的短期可行方案。但這方案無法解決棄養與流浪動物繁殖的議題，因此仍須搭配其他方案來進行源頭管理。最後，若無民間收容所願意承包，則政府也可考慮在較偏遠地區新建收容所來執行上述業務。其優缺點如下表所示：

重要效益	重要成本
1. 動物權保障提升 2. 公立及民間收容所內動物的生活環境較佳	1. 民間收容所的收容成本增加

最後，我們對上述八個替代方案做一綜合比較，試圖找出最佳的解決方案組合。我們先將八個方案所針對的主要問題、所需要的時間長短、及主要效益與成本列於下表。

替代方案	所針對問題	所需時間	重要效益	重要成本
方案一：維持現行處置及收容模式		短	1. 動物權保障提升	1. 收容成本增加 2. 收容動物的生活品質下降 3. 人民生活品質可能下降
方案二：擴收容所	收容所	長	1. 動物權保障提	1. 收容成本增加

替代方案	所針對問題	所需時間	重要效益	重要成本
建或新建收容所	容量不足		升	2. 擴建或新建收容所成本
方案三：加強查緝	減少棄養	短	1. 動物權保障提升 2. 減少棄養數	1. 查緝成本增加 2. 寵物店及飼主遵循成本增加
方案四：強化寵物晶片登記制度	減少棄養	長	1. 動物權保障提升 2. 運用資訊系統進行源頭管理，減少棄養數量	1. 建置系統成本 2. 輔導追蹤查緝成本增加 3. 寵物店及飼主遵循法規成本增加
方案五：提高罰則	減少棄養	短	1. 動物權保障提升 2. 修改法規容易	1. 收容成本增加 2. 寵物店及飼主遵循法規成本增加 3. 可能有民怨，使執行不易
方案六：認領養友善措施	提高領養	短	1. 動物權保障提升 2. 新飼主會較喜歡	1. 執行成本高 2. 對提升認養率的效果可能有限
方案七：TNVR	減少流浪動物的繁殖	中	1. 動物權保障提升 2. 減少流浪動物的繁殖數量	1. 溝通成本 2. TNVR 執行成本
方案八：委外由民間收容所收容	收容所容量不足	短	1. 動物權保障提升 2. 公立及民間收容所內動物的生活環境較佳	1. 民間收容所的收容成本增加

上表顯示這八個方案所針對的問題並不相同，在流浪動物的管理上，在廢除 12 夜條款之後，政府馬上面臨的是收容所容量

不足的問題，為了解決這問題，可能就要想辦法減少在外的流浪動物，而它們的主要來源有二：一是棄養，二是流浪動物的繁殖，故要解決問題，必須三管齊下。

上表也顯示各方案所需的時間長短不同，有的方案可以在短期間內執行或完成，但有的方案則需要較長的時間。最後上表顯示上述各方案都會保障動物權，但其主要效益與成本是不同的。

因此，本案的初步建議是在短期間，必須採行方案三、方案五與方案八，即加強源頭的查緝、提高罰則以及將收容業務委外由民間收容所管理。但方案三與方案五皆會提高寵物店與飼主的遵循法規成本，而可能有負面的反應，因此政府也可搭配方案四，擴大提供一些認領養友善措施，來補償寵物店與飼主，以減輕其負面反應。

另外，政府也要立即開始規劃 TNVR 方案，以減少流浪動物的繁殖。最後在也要開始規劃方案四，也就是運用現代科技來強化寵物的晶片登記系統，如此才能有效解決問題。

## 六、利害關係人及公眾之諮商

### （一）說明

RIA 非常重視公眾諮商的步驟，因此政府機關完成上述步驟後，必須將上述各項分析作成諮詢文件，對外公開揭露並諮詢公眾意見，俾便決定擬執行之政策方案。在實際作法上，除了邀請受政策影響的主要利害關係人參與之外，也應考量適當的作法，也就是使用適合的參與方式與諮商期間。

### （二）案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，政府機關應將上述分析過程、

重要假設、綜合比較結果及初步建議等作成諮詢文件，以便利害關係人及民眾的參與與諮詢。特別應將政府因尊重動物生命，在不採行安樂死措施之前提下，就要特別重視流浪動物減量之問題，而須辦理相關配套措施，這可能包含其所衍生之相關財政費用，及人民應配合之協力義務等，這些資訊都應提供給大眾，俾供公眾參與政策過程，了解政府所面臨之問題，理解政府決策過程之相關考量點，增進決策之公眾信賴。**最終方案的擇定**

#### (一) 說明

行政機關在經過上述步驟後，必須作成最後對策方案的選定，機關應就本身的專業分析意見或是公眾諮商的資訊來進行判斷與決定，並在最後的評估報告書提出合理清晰的論證理由，此外，也應統整回應公眾諮商過程中所蒐集的問題及意見。

#### (二) 案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，在經過預評估分析及民眾參與諮商之後，政府機關應依據本身的專業分析及公眾諮商的資訊來進行判斷與決定，並在最後的評估報告書提出合理清晰的論證理由，此外，也應針對利害關係人及公眾諮商的資訊或問題建議等，進行整理並回覆，以供公眾了解政府的決策過程與理由，增進決策之公眾信賴。

### 八、方案執行的成果評估規劃

#### (一) 說明

RIA 也重視學習回饋的機制，因此行政機關作成最終對策方案後，必須務實規劃要如何執行該政策方案，此外，也應事先規劃政策方案的績效評估方法，包含績效指標的設定等，以利機關執行時，能夠蒐集相關資料，便利日後的績效評估，以確認政策

目標的達成程度。

## （二）案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，假設行政機關最後選定的對策方案是如本研析所擬定的初步建議，則本研析所提出的績效指標包含以下各項：

第一，各地方政府每年流浪動物之捕捉總數。這是為了避免地方政府因收容所空間不足而降低捕捉流浪動物之努力程度，而可能造成民眾生命財產之損失及生活環境品質的惡化，因此必須蒐集這項資訊，以利跨期間的比較。

第二，加強查緝之績效指標。因本研析建議在短期間必須加強查緝，因此必須發展查緝績效的指標，具體指標如在公共場所稽查寵物的總次數、時間及地理分布等；稽查寵物時所發現之寵物登記比率、晶片植入比率及絕育比率等，以利跨期間及跨縣市的比較。

第三，認領養流浪動物之數目。雖然近年來收容所內的認領養比率持續提高，但本研析所提出的短期措施中，仍包含擴大提供一些認領養友善措施，因此需要持續蒐集這項資訊，以利後續效果的評估及流浪動物流向之掌握等。

第四，比較公立與民間收容所安置流浪動物之績效與成本。因本研析建議將收容所業務委託給民間收容所，因此必須蒐集公立與民間收容所的相關營運資料，以利後續評估比較，這些營運資料可能包含收容所的安置面積、成本、安置流浪動物的總數、自然死亡數及其生活環境指標等。

第五，其他指標。因本研析建議修改若干法規，因此績效指標之一應為修法進度；另外本研析也建議在政府要開始規劃

TNVR 方案，並在未來實施，因此短期應將 TNVR 的準備進度列為績效指標，未來則可將流浪動物的 TNVR 總數列為績效指標。

## 九、預告法規草案與 RIA 報告

### （一）說明

行政機關應將評估結果，併同法規草案一併公開，使人民了解法制規範之政策立意。

### （二）案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，公布 RIA 報告，可使公眾了解政府在面臨尊重流浪動物生命之前提下，刪除安樂死之立意。並針對存續減少流浪動物數量之政策目標，在刪除安樂死措施後，須強化或新增之相關法制配套其及所須支應之財政資源等。

## 十、踐行法規草案公眾諮詢程序

### （一）說明

此程序之目的在使行政機關公開法規草案之具體規範內容及其立法理由，俾使公眾表示意見。

### （二）案例介紹

以本案刪除 12 夜條款為例，針對廢除安樂死規定，說明刪除理由，於草案階段及早公開，可使民眾就此決定，或增刪之內容提出相關疑問，俾行政機關進一步據所蒐意見，評估社會意見，修正相關內容或新增配套，以使法制規範符合人民期待。

## 參、未來展望

本手冊目的係為於法規公布實施前，踐行事前之法規與政策影響評估程序，藉由早期向公眾揭露相關資訊，充實決策之合理性，以提

升法規制定品質。然再完備之事前評估仍有其侷限性，為免法規實施之結果與事前評估產生落差，理論上應就已公布施行之法規定期進行事後之績效評估。如設計相關機制，要求行政機關自訂合理週期，檢視已執行之法規措施，以藉此發現相關規範之缺漏，有無修正、簡化或廢止之必要等，俾確保法規施行之結果符合政策目標與願景，調整相關規範與時俱進。

惟考量我國法規影響評估尚在能力建構階段，目前仍以鼓勵機關踐行，落實相關程序為短期目標，期循序累積機關操作經驗與範本後，進一步建立事後績效評估機制，以建構一完備之影響評估制度。

## 參考資料

1. 陳建志，2011，〈TNR 人道處理流浪犬貓問題之評估 ——以台北市已進行 TNR 之野生動物保護區、大學校園與都會區域為例〉，臺北市立教育大學環境教育與資源研究所計畫執行。
2. 台灣動物協會，2011，〈什麼是 TNR?〉，資料來源：  
<http://www.animalstaiwan.org/promotion.html>，2016/01/12。
3. 費曾勇，2014，〈十二夜完結篇：流浪動物之拯救方案〉。
4. 台中市動物保護防疫處網站資訊，2016，資料來源：  
<http://www.animal.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=3746&CtUnit=1725&BaseDSD=7&mp=119020>，2016/01/10。
5. Barrows, Paul L. 2004. "Professional, ethical, and legal dilemmas of trap-neuter-release." *JAVMA* 225(9).