

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

動物保護與行政程序法

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-002-010-

執行期間：91 年 08 月 01 日至 92 年 07 月 31 日

執行單位：國立臺灣大學法律學系暨研究所

計畫主持人：林明鏘

計畫參與人員：黃經綸、王皓正

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 10 月 28 日

動物保護與行政程序法

我國行政程序法自民國九十年一月一日實施以來，不僅對於行政機關傳統以來便宜行事或不講究程序正義之陋習，有相當大之糾正及引導功效外；積極方面而言，亦建立了一套我國最基本之正當法律程序架構，例如：有關陳述意見(行政程序法第一零二條及第一零三條)，舉行聽證(行政程序法第五十四條到第六十六條)或資訊公開(行政程序法第四十四條到第四十六條)，合法送達(行政程序法第六十七條到第九十一條)等具體規定，可供各行政機關依法行政之遵循；而我國動物保護行政，一向亦缺乏正當法律程序之規定與理念，不僅對動物權益保護不周，而且亦影響飼主或其他管理人之基本權益。準此，本研究計畫之最主要研究動機在於：全盤檢索我國現行所有相關之動物保護法令，主要針對其程序性之規定，先加以整理分析，其次再以現行行政程序法所建立之正當法律程序內容，作為比較及補充適用可能性之探討範圍，最後則提出修法及立法建議。其目的在於：一方面使得行政程序法所揭櫫之立法目的：「使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」(行政程序法第一條參照)，得在動物保護行政上有效貫徹與落實外，另外一方面亦希望能夠達成動物保護立法之最主要目的：「尊重動物生命及保護動物」，使得動物保護之行政，不再茫然無程序觀念，不知如何透過程序價值，以具體落實保護動物之目標。

本研究計畫主要採取之研究方法有文獻研究法、案例研究法及歸納法。首先，本研究以靜態之文獻研究法為主軸，並以中、英、德文文獻為主要之研究素材，就目前我國、美國(含英國)及德國有關動物保護法制之相關論述，為概略性之分析介紹，以累積我國基礎研究之學術根基，以供後續研究者之參考踏板。其次，因本人長期擔任台北市動物保護行政機關之諮詢顧問，並且擔任多年農委會

北區動物保護檢查員訓練課程之講座，因此有較多之機會蒐集接觸各類型之實際案例，諸如：對於違規行為人之違法事實應如何進行行政調查、受送達人拒收公文書時，行政機關應如何處置、動物噪音之管轄機關為何等形形色色之案例，亦將穿插於各章節之討論中；惟因動物保護事件而提起訴願(例如：因違反畜牧法而被裁罰之肉品市場或屠宰場)或行政訴訟之案例則較罕見，但本研究計畫亦將之列入研究範圍內，以補充文獻研究方法之不足。最後，本研究計畫亦大量採取歸納法，將各類動物即寵物、野生動物、實驗動物與經濟動物保護法規所遭遇之共同問題(含程序及實體問題)，加以歸納後，得出一些共同須改進的問題，根據這些歸納，本論文乃得以提出具體之修法與立法建議，以供立法者或行政機關之參考。

本研究計畫依循「由抽象到具體」的指導原則，並依動物保護法之法定動物分類，共計分成八章。第一章緒論，乃介紹本研究計畫之動機與目的、研究方法、研究架構、研究人力以及研究初步所得意見，第二章則以「動物權與現行法令體系」之宏觀討論為切入點，以作為後續各章討論各類動物之基礎背景提供。第三章以「寵物與行政程序」為題，深入探討有關寵物法規之主要內容及其問題癥結，第四章則為「野生動物與行政程序」，以「野生動物保護法」為主軸，探討我國現行野生動物保護法中所建立及所缺少之正當法律程序規定，並與動物保護法之規定相互比較，分析其法律適用之先後順序，以釋行政實務上之疑義。第五章則為「實驗動物與行政程序」，本章主要探討動物保護法中對於實驗動物之管制機制，其中包含對於課程、程序及內部組織建立等。第六章則以「經濟動物與行政程序」，主要探討畜牧法上對於經濟動物的諸多管制手段，包含衛生、畜養條件及其最重要之屠宰程序等，並與動物保護法之相關規定相互比較，肯認動物保護法亦應適用於經濟動物上。第七章則為「流浪動物之法定處理程序」，以動物保護法上特殊針對流浪動物之規定(即針對流浪狗與流浪貓)，分析法律所定之處理程序，並將法律未規定清楚部分，例如：何謂「無適當處理方式」，加以闡明，

以利行政機關運用本法。最後第八章則為結論，乃將各章中立法及修法之建議，加以歸納彙整，以供未來立法及修法之參考。

本研究計畫之研究團隊由台大法律系林明鏘教授統籌整體計畫之研究範圍及大綱，並負責撰字第一章、第二章、第七章及第八章之內容，研究助理則包含台大法律研究所碩士班公法組研究生王皓正及黃經綸，東吳大學法律研究所公法組研究生黃翰威三人，王皓正負責實驗動物第五章、黃經綸負責第六章經濟動物，而黃翰威則負責第三章寵物與第四章實驗動物資料之蒐集與整理，研究團隊並每月至少聚會討論一次以確保研究進度之如期進行。

本研究計畫經過一年之反覆討論後，得出下列基本發現：

第一：我國動物保護法立法之初即因「動物管理」重於「動物保護」，所以「管理」之色彩十分濃厚，但在管理規律中，卻大都偏向實體內容之應為(sollen)規定，對於程序性之規定，則較為忽略。因此，我國行政程序法上之程序規定，於此亦得補充而加以援用。惟動物保護之行政程序，仍有部分內容與一般程序並不盡相同，性質與追求目的亦不相容，而得適用於寵物、野生動物、實驗動物與經濟動物上，實為修正我國動物保護法當務之急。例如：動物保護之管轄規定(諸如：流浪動物管理)含糊不清；當事人(含代理人)因動物管理人(或飼主)與一般行政截然不同，諸如：未滿十五歲者不得畜養寵物(動物保護法第五條規定參照)；送達常因畜主提供登記資料不實或動物未施打晶片，而無法進行文書送達，嚴重影響後續行政上行為之進行，例如：未合法送達致將有主寵物安樂死，追究公務員責任或毀損罪之刑事訴訟；聽證與資訊公開又常因當事人不明或公開方式未含非正式之網路公告，致錯失處理之黃金時間；行政調查雖得大致沿用，但仍有少部分條文，無法進行，例如：現場勘驗規定(行政程序法第四十二條規定參照)，常因該場所管理人之拒絕勘驗，且該場所非為公共場所，而難以進行等，皆屬適例。

第二：我國現行動物保護法令，不僅個別立法，而且修正時亦未配套一併斟酌其他相關法令之互動關係，致造成適用法律時，產生積極與消極之競合情形。例如：動物保護法屬普通法，但是畜牧法是否為動物保護法之特別法？野生動物保育法與畜牧法若規定不相吻合或衝突時，應優先適用何法？(例如：經許可養殖之野生動物，是否即應適用畜牧法之規範？)等一系列問題，皆似未全盤考量不同時期立法之個別法律，其相互間應如何銜接、互動或互補所致。因此，有必要再行通盤整理現行矛盾之處，以利行政機關依法行政。

第三：動物保護法規—尤其是早期立法之畜牧法，常未遵循行政程序法第一百七十四條之一的要求，即涉及人民權利義務關係者，率以職權命令為規範之填補。而此種沒有法律授權之公權力介入，以畜牧法(即經濟動物之管理)最為嚴重，有待修法增加授權條款，以符合法律保留原則之基本要求外，並得以重新檢討此類規範之妥當性及有效性。例如：有關經濟動物之屠宰規範及運送規範，在新立法之動物保護法規中，尤其是動物保護法已授權發佈法規命令部分，仍有少部分迄今仍未發佈者。例如：「動物運送工具、方式辦法」(動物保護法第九條授權)，迄今仍未發佈，即應迅速發佈，以有效落實並執行法律規範。

第四：我國動物保護規範，原則上分成寵物規範、野生動物規範、實驗動物規範及經濟動物規範四大類型，且散見於動物保護法、野生動物保育法及畜牧法中，已如前述，規範密度最具規模者為寵物，而密度最為不足者為實驗動物，野生動物則缺乏規範動物園(或其為人為畜產供教育或教學場所)內野生動物之特殊規範，並不完備。例如：台北、高雄動物園內頻傳大象死亡訊息以及過高之死亡率，其實皆已暴露我國對於野生動物於動物園內畜養，並未有一套有效監控機制，致主管機關(對動物管理外行之教育機關)無法事後追究責任，事前亦無任何管制規範，以茲預防不合理之畜養或訓練措施。在經濟動物中，最令人困惑者為：其是否應受動物保護法之規範？依現行動物保護法第三條第二款開宗明義之宣

示，經濟動物仍受動物保護法之保護，因此，在立法政策上是否將經濟動物之特殊性，再規定於畜牧法中，並將畜牧法視為動物保護法之特別法，亦為一種值得思考之方式。

第五：寵物因為與人類關係密切且數量眾多，不僅涉及其衛生、安全及傳染病之防治，亦與政治、社會及道德息息相關，尤其台灣特有之「流浪動物問題」，頗值得細緻加以規範。目前我國有關寵物之規範主要集中於「管理」面向，即其飼養條件、繁殖買賣及其他義務之課予(例如：登記義務)，雖動物保護法上亦不乏保護寵物之規範，例如第五條、第六條等規定，但是，有關寵物規範之執行在行政實務上衍生最多問題，其主要原因一方面係因保護規範之要求，與社會主流價值及人民之一般認知差距過大所致；另外一方面，則係寵物之法律規範密度不足，無法適用於形形色色、層出不窮之案例，有待進一步修法解決。前者例如：寵物之登記義務，目前僅不及一成飼主為其寵物登記，遑論移轉登記與死亡登記。後者如：寵物噪音、寵物便溺事件之主管機關並不明確，造成互踢皮球，而無法迅速有效解決因動物而引起之人類糾紛。

第六：野生動物之規範雖有野生動物保育法之規定，但因其規定內容主要乃受國際貿易組織之影響，並未仔細斟酌國內之實際狀況而作調整，例如：原住民狩獵問題及大量繁殖野生動物充作經濟動物之處理(例如：梅花鹿)。所以在執行上，無法徹底由下而上貫徹之，再加上對動物園或其他展示中心野生畜養動物之管理，缺乏專章加以規範，造成不少弊端。因此，當務之急宜全盤檢討、修正現行之野生動物保育法，於立法政策上，似應於考量全球化的最基本保育要求外，不宜對現行實況及地方傳統視而不見。

第七：實驗動物規範主要僅見動物保護法第十五條至第十八條等四條規定，規範嚴重不足，導致無法因應實驗動物行政之需求與問題。實驗動物最主要之管

制機制在於實驗機構內部之動物實驗管理小組以及提供實驗動物之市場機制，而動物保護法僅管制前者之成立，至於對該管理小組之管制或抽查、備查機制完全付之闕如，雖然有主張「學術(實驗)自由」，為憲法所保障之基本權利(制度性保障)，且動物實驗為科學研究所不可欠缺之手段，惟適度加以節制不必要或過度殘忍不人道之動物實驗，二者並不相悖。從而，增補動物保護法中有關提供實驗動物機構或業者之適當規範，以及課予行政機關抽查義務及實驗機構之申報義務，似屬必要。

第八：經濟動物雖受動物保護法之一般保護，但民眾及公司營業者似仍未認同此種規定，例如：祭祀用神豬之飼養，以及肉雞飼養場之狹窄飼養及運送空間，經濟動物屠宰過程不合人道要求等，除涉及部分法制規定不完備外，其主要因素，似為宣導及嚴格執法問題(或監督問題)，規範經濟動物的根本大法 - 畜牧法並未與稍後完成立法之動物保護法或行政程序法，相互銜接配合，例如：口蹄疫流行期間，大量撲殺經濟動物，卻違反動物保護法第十三條之宰殺規定，對於私宰場所之取締，得否適用行政程序法上之行政調查規定，皆困擾著行政機關，也間接或直接表示：經濟動物之規範，宜以畜牧法為中心，斟酌動物保護法及行政程序法之相關規定，加以檢討修正，並以較低之保護標準相繩，避免陳義過高，不僅業者無法配合，而且人民亦無此種共識，不願遵循的結果，造成現實與法規範狀況有重大落差之矛盾現象。