

「基於動物保護及減少遊蕩貓狗產生之問題，縣市政府應執行遊蕩貓狗絕育，降低遊蕩貓狗數量，其不足之經費由中央主管機關補足之。」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 108 年 5 月 13 日（星期一）上午 9 時 30 分—10 時 57 分

地點：中央聯合辦公大樓 10 樓會議室（臺北市徐州路 5 號 10 樓）

主持人：

蔡佳泓委員

領銜人：

黃泰山先生

學者專家：

李荃和律師、丁穩勝律師、林明鏘教授、王毓正副教授

行政院：

黃翠蘭秘書

內政部：

羅素娟專門委員

行政院農業委員會：

鄭祝菁科長、陳宜鴻技正

行政院主計總處：

劉嘉偉專門委員

中央選舉委員會職員：

莊國祥主任秘書、謝美玲處長、高美莉處長、賴錦珖處長、蔡金誥副處長、唐效鈞科長、馬意婷專員、黃宗馥專員

1 司儀：

2 現在報告聽證會應行注意事項：

3 一、出席者須經主持人同意，始得發言。

4 二、禁止吸煙、飲食，並應將行動電話關閉或靜音。

5 三、對於發言者之意見，應避免鼓掌或鼓譟。

6 四、他人發言時，不得加以干擾或提出質疑。

7 五、發言時應針對議題，不得為人身攻擊。

8 六、為免延滯聽證程序進行，不得就主持人已處置或已明白告知為同一
9 問題者，再為重複發言。

10 七、未經主持人許可，不得於聽證進行中進行錄音、錄影或照相。經許
11 可錄音、錄影或照相者，應於媒體專區為之。

12 八、有違反前項各款之情事者，主持人應命其退場或為其他必要之處置。

13 九、每位發言請依所分配時間，在結束前 30 秒會按鈴一聲提醒，發言
14 時間結束時會按鈴兩聲，應即停止發言。發言時請靠近麥克風，以利收音。

15 聽證會開始，請主持人介紹出席聽證人員並說明案由、發言順序、時間
16 等事項。

17 主持人蔡佳泓委員：

18 提案人、與會的專家學者、各機關代表，以及在場的女士、先生，大家
19 好，我是今天聽證會的主席蔡佳泓，也是中選會委員。提案人黃泰山先生在
20 108 年 4 月 15 日所提的「基於動物保護及減少遊蕩貓狗產生之問題，縣市政
21 府應執行遊蕩貓狗絕育，降低遊蕩貓狗數量，其不足之經費由中央主管機關
22 補足之。」本會多數委員認為應該依公投法第 10 條第 3 項舉行聽證會。

23 非常感謝大家能夠來參加今天的聽證會，今天聽證會的議題主要有五
24 點：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之創制？本案是否涉
25 及公投法第 2 條第 4 項所定「預算」，而不得作為公民投票之提案？本案是
26 否為公投法第 2 條第 2 項序文所稱「全國性公民投票」？本案提案內容是否
27 不能瞭解其提案真意？本案是否為一案一事項？

28 為了使聽證程序順暢進行，請發言者及在場人員可以遵守剛剛司儀所宣
29 布的注意事項。

30 我們今天的聽證會時間分配就是：提案人之領銜人或其委任代理人陳述
31 意見為 15 分鐘；學者專家及機關代表陳述意見為 40 分鐘，發言順序依序為
32 學者專家、機關代表，各發言者的時間分配為 5 分鐘；出席者發問及答覆，
33 時間為 30 分鐘。當然我想這個時間是有一點點彈性的。

34 為了等一下順利進行起見，我先介紹一下今天在場的機關代表，除了我
35 左手邊的中選會主秘之外，還有行政院黃翠蘭秘書、內政部羅素娟專委、農

1 委會鄭科長跟陳技正、行政院主計總處劉專委，歡迎。學者專家的部分，第
2 一位老師還沒有到場，第二位是臺大法律系林明鏘教授，然後是大恆國際法
3 律事務所李荃和所長，還有大恆國際法律事務所丁律師，謝謝。

4 現在就請提案之領銜人或其委任代理人，我想就是黃先生，時間是 15 分
5 鐘，謝謝。

6 領銜人黃泰山先生：

7 主席、各位來賓，謝謝各位。

8 我想我先作一個程序上的發言，因為我們原本的提案是「基於動物保護
9 及減少遊蕩貓狗產生之問題，縣市政府應執行遊蕩貓狗絕育，降低遊蕩貓狗
10 數量，其不足之經費由中央主管機關補足之。」我們也感謝委員會提供了很
11 多的問題，我想為了要讓整個提案順利，所以我們根據委員會所提的幾個議
12 案作一個提案的修改。我想聽證會的目的也是為了要讓整個提案能夠符合公
13 投法、能夠進入公投的程序，我們為了方便整個順利進行，所以我們有提了
14 一個新的版本，這個新的版本基本上是根據委員會所提供的意見。

15 很不好意思！因為今天的版本我今天才送到手，所以是不是可以請主席
16 允許我們就新的版本跟舊的版本一起來討論？可以嗎？

17 主持人蔡佳泓委員：

18 請問新的版本是？

19 領銜人黃泰山先生：

20 我們新的版本已經提上來了。

21 主持人蔡佳泓委員：

22 OK，有看到了。

23 就是刪減掉最後兩句，對不對？

24 領銜人黃泰山先生：

25 新的版本，我們把「重大政策之創制」改成「立法原則之創制」，有作
26 一個修改。

27 我想新的版本跟舊的版本提案原意是一樣的，因為舊的版本我們的目的
28 其實只有一個，就是我們希望現在外面的遊蕩犬貓……我這裡沒有講「流浪
29 犬貓」的原因等一下會解釋，我用「遊蕩犬貓」的這個名詞。事實上我們兩
30 個版本的目的都是為了希望政府能夠來執行遊蕩犬貓的絕育，兩個版本的目
31 的是一樣，只是提法不同，不同的原因就是希望讓它更符合公投法，而不需
32 要有那麼多的辯論，所以其實意思是一樣的。

33 但是在這裡我們提出了新的主文，我們是這樣寫，「您是否同意修改動
34 物保護法，明定直轄市、縣市政府動保機關應執行遊蕩犬貓絕育。」我們把
35 有關於經費的問題就放在修法裡面，而不在公投裡面，也就是可以避免掉是

1 不是有預算的問題。因為我們原來的「不足之經費應由中央主管機關補足
2 之」，我看王毓正老師也認為這個牽涉到財政收支劃分法，還有委員會也認
3 為這是不是有牽涉預算的問題，所以我們並沒有寫出來。

4 我們的修正重點跟理由，我大概很簡單地提一下：第一個，為了符合提
5 案人關於公投所設定之目的，將公投案種類自「重大政策之創制」改為「立
6 法原則之創制」。第二個，為避免再針對預算公投之疑義，我們調整並刪除
7 原本的「其不足之經費由中央主管機關補足之」這個部分。第三個，為符合
8 一案一公投，我們把剛剛講的「經費由中央主管機關補足之」刪除掉，也就
9 是我們的這個主文只有一個，就是要不要修法。第四個，我們調整說明裡面
10 的一些文字，讓它會更明確一點。第五個，針對理由書，我們會再行補充，
11 讓公投案之理由跟所欲達到的目的更加明確。

12 我在程序上先講一下為什麼我們要提一個新的修改的案子，當然各委員
13 以及各來賓也可以針對舊的案子來看看是不是新的案子有換了，舊的提案問
14 題也可以請各位作一個指教。程序部分我講完之後，我來解釋一下我們的這
15 個公投提案。

16 公投提案我們主要的目的是鑑於 2015 年立法院通過零安樂死以後，其
17 實它並沒有一個配套，也就是說，零安樂死以後，收容所裡面是不能撲殺，
18 以前主要就是抓進來大概有 7、80%的貓狗被撲殺掉，一直會留有空間、一
19 直抓狗，現在因為零撲殺的原因，就造成收容所沒辦法再收容那麼多，沒辦
20 法收容那麼多的狀況之下，有很多縣市政府沒辦法關，所以它只好減少捕捉。
21 減少捕捉的數字其實是相當驚人，在 2015 年之前，全臺灣大概都捕捉 9 萬
22 到 10 萬隻貓狗，主要是狗，但是到去年只剩下 3 萬多隻，也就是說，捕捉
23 的數量急速地下降。這個會有什麼問題呢？以前的動保單位每年全臺灣抓十
24 幾萬隻，這個時候外面的流浪狗都已經很嚴重，現在少抓了這麼多隻，外面
25 的流浪狗就更多了，而且牠會繁殖，牠的繁殖速度非常快，所以我們預估 2015
26 年到去年的 4 年，全臺灣的收容所大概少抓了 20 萬隻左右，這些流浪狗如
27 果在外面流浪，牠沒有得到絕育，這個數量的暴增是非常驚人，所以我們現
28 在看到各地也都開始出現這樣的問題。

29 基本上各地方政府有在作流浪貓狗的結紮，也很感謝農委會有編了一些
30 預算，現在的做法是政府編了一筆預算委託民間來做，所以做的是民間在做，
31 政府所補助的預算是結紮的錢，也就是給獸醫師的錢。但是在誘捕、捕捉、
32 絕育跟原放或安置會產生一個問題，就是行政費用非常地高，能夠接手政府
33 委託來作結紮的團隊其實很少，很多都是零零星星在做，我們知道如果要用
34 絕育來減少流浪貓狗，它的重點是在於絕育的速度必須要超過繁殖的速度才
35 會有效，以目前這樣一個零星、規模很小而且只有幾個縣市在做的狀況之下，

1 量跟速度遠遠低於繁殖的速度，所以流浪貓狗會越來越多，這個問題會越來
2 越嚴重。

3 我們為什麼會要求由政府來做？原因是現在各地收容所、各地動保機關
4 本來就有捕狗的人員，我們知道絕育要先把狗抓到，送到醫院去絕育，或由
5 獸醫師來絕育，這些補狗人員過去全臺灣都能夠捕捉到 10 萬隻以上，可是
6 民間能夠捕捉的，一年恐怕不到 1 萬隻，政府能捕捉的數量遠遠超過民間能
7 捕捉的，所以政府如果能夠把捕捉貓狗作一個絕育，會比民間來做省錢，因
8 為本來就有人，有設備、有場地，什麼都有，所需要增加的經費絕對不會高
9 於補助民間，民間整個行政費用真的是太高，而且現在是找不到人，政府既
10 然有人，是不是應該由政府來做？所以我們會認為如果用絕育的手段想要來
11 減量流浪貓狗的話，最好的辦法還是要由政府來做，民間作為配合。民間還
12 是做，但是民間不是一個主要的角色，是一個配合的角色，也許未來臺灣也
13 有由公部門培養出很強大的結紮團隊，我們覺得這個也非常好，所以我們認
14 為就現階段的話，最有效的方法還是要政府來做。

15 我先解釋一下為什麼用「遊蕩動物」，因為動保法裡面並沒有「流浪動
16 物」這四個字，也就是說，動保法是不承認流浪動物的，但是動保法裡面有
17 「遊蕩動物」這四個字，所以我們是沿用動保法「遊蕩動物」這個名詞。我
18 們也希望在修法的過程裡面，把遊蕩動物定義清楚，基本上我們認為遊蕩動
19 物就是無主動物、沒有飼主的動物，但是當時修法的時候，農委會反對把流
20 浪動物定進去，所以我們這裡還是用「遊蕩動物」。

21 在動保法裡面有關於結紮有幾條，比如說第 14 條第 2 項，這個部分是
22 屬於飼主通知不到，或者他不領回，所以狗可以用結紮絕育；第 14 條第 3
23 項，中央主管機關應編列預算，讓地方政府辦理絕育。只有這兩個部分，但
24 是這裡的「絕育」跟我們所提的「絕育」是不一樣，因為這裡的「絕育」：
25 第一個，是沒有被領回的絕育；第二個，規定的不是地方政府，是中央政府，
26 也就是中央政府已經編列預算來作絕育。這個「絕育」也不是我們所提的遊
27 蕩貓狗，只要有作絕育，家犬絕育、任何絕育都算，所以這裡並不是我們所
28 提案的「絕育」的意思。在這裡，我特別把這一條提出來作一個解釋。

29 我們的主文跟我們的說明文，很抱歉！在短短的時間裡面……其實我們
30 說明文沒有改很多。這裡面也許會有人問說，為什麼不直接提 TNR 的公投
31 呢？因為我們認為我們的提案不只 TNR，它包括三個：第一個就是 TNR，
32 也就是原放，沒辦法關就原放，適合的狗、不會影響到人的狗可以原放；如
33 果是可以送養的，那就送養；如果必須要收容的，比如說老弱殘病或者很兇
34 的狗就應該收容。所以我們提的是有三個版本。

35 謝謝。

1 主持人蔡佳泓委員：

2 好，謝謝提案人的提案說明。

3 我想這個提案的確是跟本來送的提案有點差別，不過因為公投法只有講
4 到補正的一個過程，但是並沒有提到在舉行聽證會之前，如果提案人再加以
5 修改提案的一個規範，所以在這邊我們還是請各個機關代表以及學者專家針
6 對他的提案，還有根據公投法第 10 條這幾個規定，比方說是不是全國性公
7 投，或者是能不能瞭解其提案真意、是創制還是複決，來加以提供大家寶貴
8 的意見。今天聽證會之後，可能就沒有類似這樣的機會讓提案人再得到各位
9 寶貴的意見，如果需要的話，可能就是補正；如果不需要，我們就是通過。

10 接著就請李荃和律師發言，時間是 5 分鐘，謝謝。

11 丁穩勝律師：

12 不好意思！因為我們是同一個事務所的律師，所以我是不是可以把我的
13 時間給我們所長李荃和律師？如果有剩的話，我再補充。

14 主持人蔡佳泓委員：

15 好，李荃和律師有 10 分鐘的時間，謝謝。

16 李荃和律師：

17 首先，我先表明一下今天很榮幸可以以專家學者的角色來出席，不過因
18 為我們會前其實就有收到提案人黃先生的一個詢問，所以關於這個立場，我
19 們還是要先跟各位說明一下，就是怕會有利害關係。當然我們是支持整個提
20 案的目的，只是關於這一個提案是否符合公投法規定，我們還是有一些想法
21 跟建議。

22 另外，我想要先提一下，雖然本來這個聽證會應該是要針對原本的提案，
23 因為剛好今天有第二個提案，所以我可能會一併作說明。因為對提案人來說，
24 本來就可以事後補正，我們認為他其實是先預為補正，應該也是在容許的範
25 圍內，為了相當於紛爭解決一次，所以我就兩個案一起來說明。

26 原本的提案確實在幾個問題上面，我們會覺得有待斟酌。首先，我們是
27 認為原本提案真的會違反一案一事項，剛剛在會前也有拿到王毓正教授的一
28 個鑑定意見，我十分地認同裡頭的內容，覺得寫得非常詳盡。關於一案一事
29 項，我們的想法很簡單，雖然原本的提案前後有關聯性，但是支持或反對與
30 否是不是能夠獨立地去判斷？比如說如果我可以支持由地方機關來執行絕
31 育，但是我不見得會支持要由中央用預算來補助的話，表示這兩個選項會有
32 不同的可能性，這時候其實就已經是兩個或兩個以上的議案，所以我們覺得
33 原本的議案確實違反了一案一事項。但是因為今日提案人所提出來的議案已
34 經刪掉了後半部，所以我們認為這個問題其實就解決了。

35 至於內容是不是有無法瞭解其提案內容？可能比較需要關心的是說，原

1 本提案的寫法會不會導致投公投的人一些誤導，或者等於是誘導性的一個字
2 句。原本的主文有一句是基於動物保護跟減少產生的問題，我們是認為這個
3 確實也適合寫在理由書，就把它當理由寫即可，雖然動保法裡頭也是有提到
4 這樣的一個立法目的，因為他現在也改成要修動保法，可是原本的主文並沒有
5 特別說他是要修動保法，本來是一個重大政策，所以雖然我們知道這個重
6 大政策落實一定會跟動保法的修訂或執行有關係，既然原本的提案不是在動
7 保法，是不是有需要把立法理由當主文寫進去，來增添看的人的一個負擔？
8 或許未必違反公投法，但是如果能夠更明確來有利於公投的進行，我們當然是
9 覺得可以修正更好。

10 今日提案人再提出的版本，他一來是先改成立法原則的創制，文字也比
11 較精簡一點，所以我們認為這個明確性是有所提升。至於「遊蕩犬貓」的這
12 些字句，剛剛提案人有再補充，就是為了符合現在動保法裡頭的規範，他用
13 這樣的字句，這個部分我們也可以認同，所以我們認為修正後的提案應該就
14 比較符合公投議題，可以讓大家比較能夠瞭解其真意。

15 不過就以這個問題為延伸，我想要多補充一個想法，也是有待待會各個
16 專家的意見。到底我們能不能把原本的議案從重大政策的創制改為立法原則
17 的創制？本來提案人就可以選擇他希望達到的目的是什麼，可是這樣子會不
18 會其實是一個新的公投案？還是說，它確實是原本的補正？因為補正可以作
19 主文的修正、可以作理由書的補充。可不可以是公投類型的一個轉換？這個
20 問題我們的想法是這樣，要看原本主管機關中選會依公投法命提案人補正可
21 不可以包含到類別的補正，比如說這件事情其實現行法律是要作複決，但是
22 弄成了創制，會不會有誤會等等。如果原本中選會的補正內容本來就可以做
23 到這個程度，或者是公投法沒有特別限制、禁止到這個程度，我們認為這就
24 會是提案人可以預為更正或者事後補正的事項。

25 如果又回到整個公投法的立法目的，因為公投法或者在這樣的一個程序
26 上面，並沒有像司法訴訟這麼嚴格，比如說同樣的事情到底是不是算同一事，
27 所以站在有利於提案人跟人民創制、複決權的觀點，我們認為應該是可以作
28 比較寬闊、善意的解釋。所以如果提案人真的認為原本的提案雖然是比較屬
29 於重大政策，但是現在綜觀整個動保法，可以用立法原則的創制來達到他所
30 預期的效果，我們認為這樣的一個變更、這樣的一個補正應該也是可行的。

31 這大概是幾個比較主要的問題，像有沒有涉及到預算，這個在他刪除之
32 後，就不是問題了。

33 最後一個是全國性公投，他現在的提案已經改成要修動保法，那當然是一
34 個中央性的，立法院才能夠通過的規範，同時一旦規範裡頭的內容有交由
35 地方執行，也是考量到全國的配套效果，所以確實要用全國性公投，或屬於

1 全國性公投的事項，可以透過修法方式達到提案人希望的目的，我們認為這
2 是屬於全國性公投的事項。

3 以上是我們考慮到了提案人今日有變更的內容一併作說明，如果沒有變
4 更的話，確實有幾個點有待商榷，既然有變更了，純粹站在公投法現行制度
5 的觀點，我們其實是認為可行的。如果有疏漏的，就再請各位老師來補充。

6 主持人蔡佳泓委員：

7 好，謝謝李所長的說明以及一些看法的陳述。

8 剛剛成大的王毓正老師也到了，不過我想按照順序，我們先請臺大法律
9 系的林明鏘教授發言，時間也是5分鐘，謝謝。

10 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

11 謝謝主席。

12 謝謝中選會的邀請，今天很榮幸有機會來針對這個意見表示意見。我沒
13 有寫書面的意見書，王毓正的意見就在書面，我跟他的意見不太一樣。本件
14 你們的五個問題全部都因為當事人變更他的聲請主文，所以全部無所附麗，
15 應該從今天開始寫起，我剛才在看的時候，都重新寫起了。

16 第一個，他可不可以變更公投的案由，由「重大政策之創制」變成「立
17 法原則之創制」？這要回到很簡單的理論，因為這是一個行政程序——聽證，
18 不是聽證會，聽證只有兩個字而已，沒有聽證會，公聽會才有公聽會——聽
19 證本身是個行政程序，就是適用行政程序法的規定，不適用行政訴訟法的規
20 定，這個確實法無明文規定，但是行政程序不像司法程序那麼嚴格，所以我
21 是贊成剛才所長的意見，這是可以變動的，假如你們沒有特別解釋的話。我
22 不曉得貴會有沒有作其他解釋，提了公投案件到這邊受理之後就不能變，叫
23 做「固定原則」或「僵化原則」？因為看你們今天給我們的公投法跟施行細
24 則是沒有，要問主任秘書有沒有，他比較熟悉。到底有沒有這種變動那麼大
25 的幅度，包括主文的內容都變動了？

26 在訴訟程序裡面，言詞辯論之前都可以變動，訴的追加、訴的變更都可
27 以，但是不能變更同一事件，不過通常來講，事實是一樣的，所以不是非同
28 一事件，因為他的理由、說明都一樣，只是他的主文變而已，就是當事人訴
29 的聲明變動，在法院裡面，法院那麼嚴格的訴訟程序裡面都可以准予變動，
30 我覺得這一件可以讓他變動。為了什麼？為了杜絕以後的爭議，我覺得中選
31 會應該作個決議，這個應該提中選會的大會討論看看，主文的變動跟法律的
32 複決、立法原則的創制、重大政策的創制或重大政策的複決可不可以變動？
33 假如可以的話，應該這樣是比較符合行政程序法裡面的程序彈性原則，不要
34 那麼僵化。更何況訴訟法上面都准許當事人訴的聲明可以變更跟追加，這類
35 似訴的聲明而已，中選會又不是法院，也不需要太苛刻，人民不懂法律，也

1 不是專家學者，所以這樣太嚴格的話，反而是阻礙人民的創制、複決權行使。

2 第二個，等一下聽聽王老師的意見，我的意見跟他完全相反，我覺得這
3 個沒有創制、複決的必要性。為什麼呢？因為動保法裡面有規定了。剛才當
4 事人講的跟我不太一樣，因為你們有附法條，我把法條簡單講一下結構。

5 流浪動物在動保法裡面沒有定義，什麼叫「流浪動物」？剛才提案人說
6 遊蕩動物是有主的，這個不見得正確。

7 領銜人黃泰山先生：

8 無主。

9 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

10 是無主的，不見得正確，有主的也算是。「遊蕩動物」的定義是在哪裡
11 呢？在第 20 條第 1 項，就是在公共場所沒有 7 歲的人伴同的話，都叫「遊
12 蕩動物」。只要在公共場所或公眾得出入場所沒有 7 歲以上的人伴同的話，
13 通通叫「遊蕩動物」，所以這個定義是跟有主、無主沒關係的。這個我在臺
14 大上課上了幾十年，我都跟他們講說這是立法漏洞，對流浪動物沒有定義，
15 所以有人解釋流浪動物應該是沒有主的，不一定喔！

16 遊蕩動物的處理程序先講一下。遊蕩動物如果出現，這個時候第一件事情
17 是捕捉，捕捉在哪裡？在第 21 條第 1 項裡面規定。誰可以捕捉呢？三個
18 人可以捕捉，一個是地方政府、一個是其他機構、一個是民眾，民眾規定在
19 第 21 條第 1 項，其他是規定在相關的其他規定裡面，混雜在其他條文裡面。

20 所以我簡單說明，只要確定是公共場所裡面看到一隻狗沒有 7 歲以上伴
21 同，或是一隻貓，貓也是一樣，沒有 7 歲以上伴同的話，通通是叫「遊蕩動
22 物」。這是我們很糟糕的立法，所以動保團體就覺得說，什麼叫「遊蕩動物」？
23 個人解說不太一樣。我們法解說是這樣子、文義解說是這樣子，只要沒有人
24 伴同的話，就叫「遊蕩動物」，至於有主、無主？毫無關係。有主可以抓嗎？
25 可以，看法條後面，因為把牠捕捉之後，我們法律規定依照第 14 條第 1 項，
26 要送交動物收容所，第三個步驟這個我有一篇文章。

27 再來，有兩個處置，一個是通知原飼主領回，換句話說，依照我們的規
28 定，通知原飼主領回的話，表示遊蕩動物可能是有主的，或者原飼主領回，
29 對不對？原飼主在 7 天或 12 天——這個動保法亂七八糟的，有時候寫 7 天、
30 有時候寫 12 天——沒有領回，怎麼樣呢？三個處理，第一個是公告民眾認
31 養，第二個是絕育，第三個是其他收容所必要措施。有沒有絕育呢？有，當
32 然有絕育，但不是 only one 絕育，主旨是要供民眾認養，跟其他收容所必要
33 措施，像什麼？像動保法第 13 條第 1 項第 4 款的宰殺。宰殺或是讓民眾認
34 養的話，不一定要絕育，在法律規定是三選一，規定變成只有絕育，兩個彈
35 性的東西都拿掉了，我覺得拿掉反而對動物福利是不對的。依照動保法現在

1 的規定，如果要不絕育的話，要一個什麼？繁殖計畫，由主管機關來審查。
2 那個都很空泛的，通常一申請都會准，所以完全把牠絕育掉，讓我們的立法
3 在第 21 條第 2 項裡面完全喪失其他兩種可能性，我覺得是跟立法原意剛好
4 抵觸，不是創制，可能是修法了。

5 我再講一遍，依照我們的解讀，在動保法裡面，規定已經有絕育的機制，
6 並不是沒有絕育機制，這個是要修改，把三個可能性變成一個可能性，我覺
7 得極其為不可，因為讓民眾收養，對動物福利是比較好的，通通把牠絕育、
8 讓牠死在動物收容所裡面也不對。反而他的意思應該是什麼？應該是創制
9 TNR 才對，但是他沒有寫 TNR。他剛才講說不是 TNR，天啊！你要的是 TNR，
10 不是不要 TNR。TNR 才是創制，因為在動保法裡面沒有 TNR 的東西，它有
11 絕育，但是沒有 return，也沒有 trap，提案裡面沒有這個東西，我沒辦法審
12 查，審查是訴外裁判。

13 所以我的意思是說，所謂的創制原則根本不是創制，已經有法律規定了，
14 他是把法律規定縮小得更小而已，這個東西從建議的觀點來講，我覺得不是
15 那麼妥當，因為對動物福利來講，不是那個 only one 的絕育是最好的方式。
16 他的意思應該不是這個意思，可以等一等問問當事人意思，他絕對不是這個
17 意思，應該是什麼？要補助民間團體。動保法裡面，民間團體可以抓嗎？可
18 以，但是要馬上送交動物收容處所，不可以收住來絕育，這樣可以處罰。所
19 以這個東西是要修改兩條規定，不是只有一條而已。

20 因為我長期教動保法，所以比較囉唆一點，超過時間，逾越程序規定，
21 謹向主席跟各位與會人道歉，謝謝。

22 主持人蔡佳泓委員：

23 不會，謝謝林老師的發言。我想等一下如果提案人有需要的話，也可以
24 再請教學者專家。

25 接下來，我們就請成大法律系王毓正副教授發言，時間一樣 5 分鐘。

26 成功大學法律學系王毓正副教授：

27 我應該用不到 5 分鐘，因為寫了五點意見，大概只剩下第一點意見，其
28 他意見就像剛剛林老師說的失之附麗，已經不需要再作討論了。不過在程序
29 上面，我仍然是贊同可以針對於主辦機關已經有提到的一些疑義或者自己事
30 後思考發現有些疑義去作一個修正，因為在以往所參與的其他議案的聽證
31 會，這樣子的情況也是有慣例，如果以往都是容許當事人在聽證的程序當中
32 針對疑義作修正，以利於這個公投能夠不牴觸公投法，我想這應該都是沒有
33 問題的，我個人是持這樣的立場。

34 至於第一案的部分，林老師的看法跟我有點不一樣，我在猜是不是有
35 可能在於我們對提案人的主文到底真意為何，在認知上面有一些不太一致，

1 所以導致於看法會不太一樣？提案人剛剛提到遊蕩貓狗絕育這件事情，我聽
2 到的是不只 TNR，不是排除 TNR，所以林老師提到應該規定 TNR，其實提
3 案人好像也不排除這件事情，但是他不想僅限於 TNR，我剛剛聽到的是這
4 樣。

5 如果從這個角度來看的話，再加上剛剛因為林老師時間有限，比較集中
6 在遊蕩貓狗是屬於有飼主的，有飼主的遊蕩貓狗確實就會比較能夠進一步進
7 入到第 14 條關於收容所這個範疇去作處理。隨著現在除了例外，比如說因
8 為疾病、流行病等等這些人道因素來作宰殺以外，已經不再用撲殺政策來解
9 決這個問題，導致於現在各個收容所的容量幾乎都是爆滿，所以各地方政府
10 大概現在的態度也就是怎麼樣？就是讓你遊蕩，我也不太想去抓，你只要不
11 咬人鬧事被人家通報，我就讓你遊蕩下去。這一些無主的遊蕩貓狗確實在目
12 前就產生了一個漏洞，所以我在看提案人這一個提案的時候，我在想說是不
13 是要針對這一塊？目前現行的動保法來看，確實在第 14 條第 3 項並沒有包
14 含這一塊。從第 14 條各項脈絡來看，都是在公立收容所的範疇之內，是不
15 是有那個可能性，就是既不收容，但是可以用其他的方法？什麼方法？這也
16 不是提案人應該要去處理的問題，而是在未來提案通過之後，相關的機關如
17 何透過制度去因應，這個是後來機關要去處理的事情。至於會不會再修改？
18 因為涉及到其他法律的修改，那也是之後的事件，不是我們要去討論這一個
19 提案能不能成案、有沒有違反公投法的問題，是事後政策辯論或者進一步具
20 體因應的一個問題。

21 因此，我仍然是維持原本自己的看法，就我所理解這樣一個提案的內容
22 或內涵來看的話，目前的動保法確實是沒有包含到我自己所猜想提案人的訴
23 求這個部分，我個人會認為它是一個創制。至於是一個立法原則或重大原則
24 的創制？立法原則的創制跟重大政策的創制，在公投法也沒有很明確的界
25 線，我比較疑問的就是說，這邊會涉及到什麼樣的立法原則？如果有的話，
26 可能要說清楚一點，也比較能夠支持自己為什麼在這一公投的選項上面會
27 改為是立法原則的創制，而不是重大政策。其實政策是不是重大，我想也不
28 是重點，重點是一個政策，而且是在現有法令所沒有涵蓋的這個部分，我們
29 希望現有法令去涵蓋，可以理解為法律之下的一個政策，在現行底下確實有
30 一個政策是有欠缺的，我個人認為這應該是重大政策的創制。

31 以上，謝謝。

32 主持人蔡佳泓委員：

33 好，所以聽起來王老師覺得這應該是重大政策的創制，但是提案人現在
34 又說這是立法原則的創制。

35 成功大學法律學系王毓正副教授：

1 抱歉！我沒有否定掉立法原則之創制，只是說突然這樣子一改，我並不知
2 知道這邊是涉及到什麼樣的立法原則創制，所以我沒有辦法對這個部分表示
3 意見，以上。

4 主持人蔡佳泓委員：

5 我們接下來就請行政院農委會的鄭科長發言，謝謝。

6 行政院農業委員會鄭祝菁科長：

7 我們會裡面就從這個業務實際上操作的一個狀況，跟大家作一個業務上
8 的說明。剛剛大家也都提到 104 年動保法修法，整個收容所的管理政策其實
9 是一個非常大的變革，施行了零撲殺之後，當然對於政府補犬這一部分，因
10 為收容所的品质要控制，所以補抓的數量勢必就是一個控制入所的方法，各
11 個縣市政府在這兩年看起來的補犬量跟過去每年的狀況比較，大概是減少了
12 50%的補犬數量，這個是現在的業務現況。

13 當然在政策上，我們也會瞭解對於外部犬隻的族群控制勢必是在這樣一
14 個重大法制變革之後，必須儘速、快速去因應、處理的業務，對於犬隻的絕
15 育這個工作，一直以來都是農委會跟各個地方政府非常重要的一個工作重
16 點，所以對於絕育這個工作，其實我們是一直持續都有在做。對於資源的投
17 入，在 105 年會裡面對縣市政府的補助大概是 3,000 多萬，到了 106 年，我
18 們已經增加到一年有 6,000 多萬的預算投入，就是針對絕育這個工作。

19 剛剛大家關心到結紮的對象到底是有主或者無主，其實對我們來講，實
20 務操作上，這個真的不是重點，我們的重點是我們可以看得到的狗就要結紮，
21 因為所有的狗都有繁殖能力，沒有辦法判斷這隻狗到底是有主、無主，當你
22 在那樣的情境之下，一旦你可以捕捉得到牠，你就是為牠絕育，這個是我們
23 一定會做的事情，所以這樣的工作到底是不是必須透過法或者是透過相關立
24 法措施去做？當然這個是有待社會大家來討論，可是我們在實務上面，其實
25 就是一直這麼在操作著、正在進行著這樣的一個工作。

26 當然每個縣市政府因為他們的資源跟人力配置各方面的狀況會有不一
27 樣的一個操作方式，這個是縣市政府在轄內的一些特性，可是絕育這個工作，
28 事實上每個縣市政府確實都有在做。會裡面對這個工作也是非常地重視，也
29 會不斷地引導縣市政府，希望調整出更有效絕育犬隻族群控制的一個模式，
30 這個事情就是不斷地因應社會的需求，做一些滾動性政策上跟施政上的政策
31 調整作為。

32 以上是我們這個業務上的一個說明，謝謝。

33 主持人蔡佳泓委員：

34 好，謝謝農委會的代表鄭科長。

35 接下來，我們請主計總處的劉專委，謝謝。

1 行政院主計總處劉嘉偉專門委員：

2 非常感謝主持人。

3 提案領銜人還有各位與會先進，大家好。原本我們所提的意見是針對舊
4 的版本，我們也是在這個會場才看到今天有這個修改的版本。

5 原本針對舊的提案的話，是不是有涉及到預算問題？我們的意見是認為
6 有的，因為它會涉及到中央政府跟地方政府之間財務責任的重新分配，它應
7 該是屬於一個預算事項。可是後來我們看到今天所提出來的，已經把最後那
8 句話「不足之經費由中央主管機關補足之」這樣的一個文字拿掉，所以剩下
9 的就只有前半部，明定直轄市還有縣市政府的動保機關應該去執行遊蕩犬貓
10 的絕育，這樣的一個議題在我們看來，應該是在於政府處理遊蕩犬貓問題
11 的一個不同政策工具的選擇，捕捉來等待領養；如果沒有人領養，可能政府必
12 須要收養到終老，或者是另外一方面，可以搭配上絕育再放回原來的地方。
13 不同政策工具之間的選擇，其實以現在看起來，我們還沒有辦法判定，因為
14 它不必然會造成整體財政負擔的增加，所以以目前初步看起來，應該不是涉
15 及到所謂預算的事項。

16 以上。

17 主持人蔡佳泓委員：

18 好，謝謝劉專委。

19 接下來請黃秘書代表行政院發言。

20 行政院黃翠蘭秘書：

21 謝謝主席、謝謝各位與會的先進，院裡面在收到這個聽證議案的時候，
22 事實上有洽了農委會，也瞭解了農委會目前的做法，就目前的做法來講，動
23 保法在去年有修過了兩次，都有再作一些動保法的法條修正。就我們瞭解，
24 從 105 年補助的預算來看，事實上各個縣市補助的預算也都是持續在增加當
25 中，再加上目前中長程計畫都有按照程序送到院裡面，院裡面也按照程序送
26 給國發會來審議，這是都有在進行的。有關於程序的部分，是不是再請中選
27 會來作決議？謝謝。

28 主持人蔡佳泓委員：

29 我們接下來再請內政部羅專委發言。

30 內政部羅素娟專門委員：

31 主持人、各位與會先進，大家好。我們部裡頭其實原來就是要就案內涉
32 及本部的部分來作一個說明，針對議題三，有關流浪貓狗的絕育，究竟是屬
33 於中央權責，還是地方自治事項？依地方制度法第 2 條第 2 款的規定，自治
34 事項是指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或者是法律
35 規定應由該團體辦理之事務，而負政策規劃及行政執行的責任，同法第 18 條

1 跟第 19 條末款也有規定直轄市跟縣市的自治事項包含了其他依法律賦予之
2 事項。行政院農委會有制定了一個動物保護法的相關規定，所以有關流浪貓
3 狗的絕育事項究竟是中央事項或者是地方自治事項，其實還是要由中央業務
4 的主管機關——也就是農委會——本權責認定，這部分我們是尊重農委會的
5 意見，以上。

6 主持人蔡佳泓委員：

7 我想剛剛各位學者專家針對動保法還有實務運作、還有地方制度法都作
8 了相關意見的發言，不管是提案領銜人或者是專家以及機關代表，如果有什
9 麼樣疑問的話，可以再進行詢答。不曉得提案領銜人要不要先？

10 領銜人黃泰山先生：

11 我想林明鏘老師是動保法的專家，所以林老師提出來有關遊蕩動物這個
12 問題，如果這裡的遊蕩動物我把它改成無主遊蕩動物的話，其實就不會牽涉
13 到第 14 條了，因為第 14 條是指遊蕩動物，也就是沒人伴同的。我們現在其
14 實想要解決的問題並不是沒人伴同，就像王毓正老師講的，而是牠本身就是
15 無主。

16 剛剛聽林明鏘老師這樣講的話，我們也覺得這裡如果用遊蕩動物可能會
17 有一些法律上的問題。我舉個例子，因為遊蕩動物可能是有主的，我們最近
18 在結紮流浪狗的時候，結紮到一隻有主的，結果我們就被告了，因為他是放
19 養，很難認定牠是有主、無主。雖然動保法裡面並沒有「流浪動物」這四個
20 字，但是我們可以把它改成「無主流浪動物」，很明確地表明我們結紮的對
21 象就是無主的流浪動物，既然是無主的流浪動物，跟第 14 條所規定收容所
22 捕捉進去的就無關了，也就是說，我們要處理的是外面的這些流浪狗，應該
23 由政府去捕抓、絕育。

24 至於政府捕抓、絕育之後，要怎麼處理？這裡如果我們把它硬規定一定
25 要原放，那會有問題，因為有一些狗是不適合原放的，我們做 TNR 的人都
26 知道。比如說這隻狗就是很兇，牠就是會咬人，應該由地方政府去作一個評
27 估，如果是一隻兇惡狗的話，牠不應該原放，就應該收容，或者這一隻狗本
28 身是一個傷殘，把牠原放，牠沒辦法生存，這個樣子的話，牠也不適合原放。

29 所以我的意思是剛剛王毓正老師所提的，我其實不是把它限縮到一個只
30 能結紮，不是這個意思。因為我談的也不是第 14 條收容所捕捉到的，如果
31 是遊蕩犬貓就必須要進入收容所，的確這裡林明鏘老師提供一個很好的意
32 見，所以我們如果把它改成無主流浪動物的話，基本上就不會牽涉到這裡了。
33 這裡我不希望把它限定只是 TNR，因為一定要「R」會有問題，這是第一個。

34 第二個，我想回答農委會的說明。農委會這幾年的確非常積極希望透過
35 結紮來減量，當然農委會提出來的是一個族群的控制，也就是說，不管是什

1 麼狗，有主的、無主的、流浪的或在家的，全部都包括在裡面，但是我想這
2 個不是重點，因為我這裡的重點其實是誰來執行。現在的狀況是由中央農委
3 會補助地方，地方再補助民間去作結紮，而不是由政府直接結紮，不是。這
4 裡面就牽涉到一個問題，因為我本身也是作結紮的，我們面對的現況就是其
5 實民間沒有那麼多人力，也就是說，很多地方——特別是農業縣市——根本
6 找不到結紮的團隊或結紮的人來做這樣的事情，所以就沒有做。我舉個例子，
7 比如說彰化、雲林、嘉義，這些地方都出現這個問題，六都當然比較沒問題，
8 所以我們這裡的重點不在於有沒有差別的絕育，這裡的重點在於是誰來執
9 行，我們希望由地方政府來執行，這個是我對農委會的一個回答。

10 王毓正老師提出來應該把立法原則的創制的理由講清楚一點，這個我們
11 同意。也就是說，因為寫一個遊蕩動物會誤解到剛剛林明鏘老師提出來的，
12 包括無人伴同全部都是遊蕩動物，會有這個問題，我們希望這個立法原則是
13 在於說，在外面沒有飼主但自我繁殖非常迅速的這個族群才是我們的重點，
14 所以其實理由書裡面有提到，本提案設定絕育對象為無主之遊蕩動物——我
15 想「遊蕩動物」可以把它改成「流浪動物」，以免跟第 14 條會相關——排除
16 有主家犬貓，其目的是將流浪犬隻的數量降到最低，我想我這裡其實已經講
17 得很清楚，我的對象就是這個部分，不是無人伴同的都算，就是無主的，這
18 是我作一個的簡單回答。

19 主持人蔡佳泓委員：

20 好，謝謝提案人的補充說明。

21 坦白講，這個聽證就是希望再釐清提案人的想法，當然如果有助於提案
22 人補正公投法所規定的補正程序，在委員會審查的時候，就會針對提案人是
23 不是有考慮到學者專家或者政府機關的一些建議，我們會再去審查這樣的提
24 案補正是不是真的符合公投法的規定。實際上我們當然會希望公投提案、甚
25 至到公投的投票都是具有法律的效力，而不是比較難執行，這樣子可能就不
26 太是符合公投法的目的、直接民主的目的，所以是不是利用這個場合、這個
27 機會，不管是學者專家或政府機關，可以再提供提案人更多的意見？如果剛
28 剛沒有說明清楚的話，可以利用這個機會再說明清楚。

29 以行政機關來講，如果進到連署，甚至進到投票，最後行政機關還是要
30 想辦法去執行，所以是不是學者專家或行政機關有什麼樣補充的想法、建
31 議？

32 行政院農業委員會鄭祝菁科長：

33 說明一下近幾年因為動保法真的非常頻繁修法，到目前為止，動保法大
34 概 17 年，已經修了 11、12 次，它的修法頻率非常地高。我們也觀察到一個
35 現象，就是在這個修法的過程裡頭，其實不斷地賦予地方政府法定業務，可

1 是縣市政府針對人力這一塊，本身在動保法的修訂過程裡頭，對於業務人力的
2 的需求這一塊是完全沒有配合一起處理的，不管是在人力機關或是預算處理
3 上面都沒有同步處理，會變成縣市政府就是以本來的業務人力去執行更多的
4 法定業務，目前一直是這樣的一個現況。也會影響到各個業務在每個縣市政
5 府展開的時候，呈現出來的行政效果跟行政強度，如果這個縣市政府——例
6 如六都——本身在這個業務上面相對重視，可能就會投入相對比較可以支撐
7 業務的人力去執行，其他縣市對這個業務覺得不是核心重點的話，當然在人力
8 投入上面就不會有這樣的一個效果出現，所以會呈現出有些業務在這些縣
9 市推展的效果是可被見到、有些業務在這些縣市可能會覺得是看不到在做什
10 麼這樣的一個狀況，實際上就是行政人力的問題，透過修法有沒有辦法處理
11 行政人力的問題？這是一個我們在修法上面必須很誠實地告訴大家這幾年
12 看到的狀況，包括透過公投有沒有辦法去處理這個實務上的人力問題？這個
13 也可以提出來讓社會各界去思考，謝謝。

14 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

15 因為今天是聽證，所以不是上課，聽證其實應該是交互詢問，我想問黃
16 先生也不太好意思，他也不是學法律的，我是講我的意見，供大家參考。

17 「遊蕩動物」這個名詞是法定名詞，動保法裡面從來沒有出現「流浪動
18 物」四個字，為什麼呢？因為動保法第3條第1項規定這裡面的動物是指有
19 主的。動保團體說：「亂說！才沒有『犬貓』兩個字。」天啊！到底有沒有
20 學過法律？「犬貓」只是列舉或例示的規定，跟後面要所有人的概念是結
21 在一起的，不能說犬貓是神聖的、有主的都叫「犬貓」，這個是非常沒有唸
22 法律的常識。

23 剛才鄭科長說的，我也是動保法修正那麼多的被害人，因為我的課本寫
24 到第9版而已，第9次的修改，現在有第11次了，亂修改一通，雜亂漸增，
25 沒有體系的亂修改，當然他們立意良好，他們想說動物福利應該增高，但是
26 不知道中間的衝突太多。我說黃先生可以改變，要增加「流浪動物」這章，
27 添了就可以了，我在10年前就寫過要「流浪動物」這一章，但是農委會認為
28 極其不可，因為跟定義完全相反，為什麼？因為動保法所稱的動物是指有主
29 的動物，沒有包括無主動物。請問遊蕩動物有沒有包括無主的？有，兩個都
30 有，所以它是暗度陳倉，根本不是在法律說遊蕩動物怎麼定義，它根本不給
31 你定義。所以你會覺得說，遊蕩動物到底是包括什麼？我說跟有主、無主哪
32 有關係，什麼意思呢？就是包括有主跟無主在內，遊蕩動物只要沒人伴同的
33 話，通通可以抓走，任何人——包括行政機關，也包括受委託的捕捉團體——
34 一都可以抓，這是我們中華民國很奇特的立法。

35 亂七八糟！第3條跟第14條、第21條全部雜在一起，為什麼呢？因為

1 亂修改的關係，沒有體系性的修改，只有個別一條一條修改，為了保護遊蕩
2 動物不要被人家殺、被人家波硫酸、被人家用十字弓射殺，就一直在修改條
3 文裡面，所以完全沒有看到後面條文，其實應該是跟它配套一起修改才對。
4 所以這個應該是戰場在立法院，不在這邊，立法院才是戰場，因為立法委員
5 都對動物保護法充滿了愛心，沒有什麼藍綠的問題，你只要拿去的話，通通
6 簽署。所以為什麼修得那麼快？因為沒有政黨問題，大家想說動物這麼可憐。
7 我覺得中華民國最可憐的動物，除了經濟動物之外，就是流浪動物，我一直
8 說流浪動物要多一章，但是他們說極其不可，所以黃先生如果這樣做的話，
9 農委會會震動，才有力量。

10 我可以問一下鄭科長嗎？你們補助 6,000 萬是補助什麼呢？補助地方政
11 府。地方政府有沒有把錢再補助給民間團體呢？有沒有？假如有的話，這個
12 是假議題。說要地方政府的話，根本沒有問題，這是假議題，為什麼呢？假
13 如地方政府把 6,000 萬都已經在設置收容所、辦理絕育、認養跟認領，通通
14 都已經補下去給民間。剛剛鄭科長講得很對，各個地方政府人力有限，動物
15 收容處所或動物保護處的人都很少，你叫他一個一個做的話，做不到。地方
16 做不到，民間團體也做不到，請問誰做得到？這倒是有一個空間存在。誰要
17 做？剛才內政部說，是不是地方權限要看什麼？要看地方制度法裡面列舉的
18 第 18 條、第 19 條，你問黃先生也不知道，他不是學法律的。動保法的規定
19 怎麼樣呢？很簡單，分中央跟地方都要共同辦理事項，所以剛剛王毓正說應
20 該是共同辦理事項，在臺灣的憲法裡面沒有共同辦理事項、沒有共同立法權
21 限，臺灣只有列舉中央、列舉地方，沒有列舉中央、地方共辦的，德國憲法
22 就有規定。這個等於是共同辦理的，怎麼辦理？中央辦理法令跟錢，地方辦
23 理什麼？辦理執行。就這樣分，大概 rough 的。

24 地方沒有錢怎麼辦執行？中央就給錢。6,000 萬，對不對？一開始 2,000
25 萬，現在變 6,000 萬，為什麼 6,000 萬？因為地方沒錢，巧婦難為無米之炊，
26 一定要給它錢。6,000 萬又是預算，不能公投，已經刪掉了，這才有意思，錢
27 才是重要的 key 問題。執行的話，那是假議題，問題是 6,000 萬夠不夠結紮
28 臺灣一年所出生的流浪動物？你說有 10 萬隻左右吧？

29 領銜人黃泰山先生：

30 對。

31 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

32 看公的跟母的不太一樣，公的話，是比較便宜，3,000 塊還是多少，好像
33 沒那麼多。

34 領銜人黃泰山先生：

35 公的大概 800 塊左右。

1 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

2 母的 1,200，還是多少？

3 領銜人黃泰山先生：

4 1,500。

5 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

6 這樣的話，主計室算看看，一年 10 萬隻通通抓到、通通結紮，這個我贊
7 成。抓到就結紮，誰結紮呢？中央沒人力，地方結紮，或是民間團體結紮，
8 我都贊成。依照動保法第 14 條第 3 項，中央主管機關要編列經費補助地方
9 主管機關，所以黃先生一直講說沒有補助到民間團體結紮，我說有，補助到
10 地方的話，地方會把錢再往下推，因為它自己人力不夠，沒辦法執行結紮的
11 工作，獸醫師沒這麼多。像最好的六都，你看它多少個獸醫師？沒有幾個，
12 業務量多得不得了，連登記都是獸醫師要辦，他哪有時間去作結紮？一天做
13 兩隻而已。所以那個量應該往下，由民間來做。

14 經費是辦理什麼東西？第一個，設置收容所；第二個，辦理絕育；第三
15 個，認養；第四個，認領。至於有沒有給它錢？有，辦理絕育有給它錢。這
16 個錢怎麼給呢？各地方政府有它的遊戲規則，臺北市、新北市、桃園都不太
17 一樣。地方有沒有給民間團體作結紮？我猜應該是有，因為很多動物醫院的
18 獸醫師都辦這種工作，他有拿到錢。民間動物醫院是私人醫療機構，到底有
19 沒有拿到錢？應該是有，否則怎麼會申報出去？還有假申報的問題，騙什
20 麼？騙補助費用的也有。但是有些獸醫師真的很棒，他是義無反顧，1,200 是
21 賠本的，800 塊也是賠本的，做得要死要活，沒有給他錢的話，這些人的火
22 苗一旦熄滅，這些流浪動物就會越來越多，這是我想到的。

23 編列經費刪掉的話，我覺得那是重要之點，但是那個不能作為公投，所
24 以戰場在隔壁，哪裡？立法院，不在這邊，這邊是公投，要創制東西，這個
25 很慢，而且公投有沒有效力？當然中選會說有效力，怎麼沒有？要有必要之
26 處置。外面都說沒有處置，對不對？所以同性婚姻就是個大問題，公投完之
27 後，有沒有處置？有，還是有處理，編了一個特別法。什麼叫「處置」呢？
28 就是要修改法律，戰場在中華民國都是立法院，立法院立的法律不完整、互
29 相矛盾、沒有合體系，這個東西大概罄竹難書，我最近在寫立法學的問題。

30 這個應該是立法問題，而不是執行的問題，因為什麼？因為地方政府都
31 在執行了，只是它沒有那麼多錢，你要叫它怎麼執行？每一隻抓到就安樂死
32 也不可以，也不能結紮，因為沒錢、沒人，你叫它怎麼辦呢？你要逼它怎麼
33 辦呢？所以任何法律都要可以執行，一個不能執行的法律縱使經過立法院同
34 意也是沒有用的。沒有辦法執行，這個法律叫做什麼？叫「象徵性法律」。
35 沒有意義，說好看的，叫做什麼？Law in book，不是 law in action。

1 變成非常奇怪的動保法，其實裡面我大概檢討過了，幾乎所有條文都沒有
2 有辦法執行，這是其中一個而已，罄竹難書，所以他們就決定要修改動保法。
3 我就不去開會了，沒意義的東西，沒有能力修改，講那麼多沒意思。

4 主持人蔡佳泓委員：

5 謝謝林老師寶貴建議。

6 領銜人黃泰山先生：

7 我非常同意林老師講的，因為是不同的團體、不同的人，甚至是立委自
8 己提，非常零散的這樣一個修法，的確有相當的問題存在，特別有一些行政
9 成本過高的立法，它基本上是形同具文，行政機關沒辦法做。我舉個例子，
10 比如說植晶片的稽查，基本上行政機關是沒有能力去做到這個稽查。

11 我想回答林明鏘老師講的，其實我們就是希望能夠定一個流浪動物專
12 章，因為我們也推了很久，但是一直都沒辦法過。動保法規定裡面是沒有流
13 浪動物的，可是動保法是要來處理流浪動物，裡面竟然是沒有流浪動物的，
14 導致動保法在流浪動物這一塊是沒有任何規定，所以我們很希望能夠有一個
15 流浪動物專章，就專門來處理流浪動物這一塊，也就是我這一次所提的這個
16 公投案。因為修法不過，所以我們提公投案，我提公投案的目的很清楚就在
17 這裡。

18 第 14 條當然有規定到中央政府應該補助經費讓地方政府來作絕育，不
19 只絕育，好幾種。目前的狀況是這樣，六都不需要中央，它自己編沒問題，
20 現在的問題是什麼？現在的問題是在於說，中央補助到一些比較農業縣的縣
21 市，他們也想像，可是他們找不到民間的團體來做，也找不到民間的人來做。
22 我舉個例子，106 年彰化縣跟農委會要求補助 400 萬，全部退回，為什麼？
23 找不到人做。所以民間並不是像大家想像的，有那麼多人可以做這個工作，
24 因為抓狗真的是一個專業的事情，抓狗不是一般人可以抓的。

25 所以現在我們碰到的問題是：第一個，民間人力比官方還少。第二個，
26 民間除了領結紮的費用之外，其他的成本太高，根本組不起來，像我的協會
27 已經快倒了，除了結紮費用，我一年要募 200 萬才有辦法支撐我的協會去做
28 這個結紮工作，但是我不可能每年都募 200 萬，不可能。所以為什麼我會提
29 這個公投案？第一個，就是剛剛林明鏘老師講的，要解決流浪動物的問題，
30 應該修法有一個流浪動物的專章，就跟第 14 條不一樣了。第二個，因為中
31 央確實有補助，可是地方找不到民間團體來做，所以我認為中央補助地方，
32 其實地方自己就可以做了，為什麼？因為捕捉、絕育、原放或者其他處置最
33 大的困難是在於捕捉，捕捉剛好是地方政府的強項，過去每年都捕捉十幾萬
34 隻，怎麼會沒能力捕捉呢？捕捉能力超強的，比民間捕捉超過 10 倍以上，
35 所以我這裡為什麼希望政府來做的原因是這樣，因為他們的確有能力捕捉。

1 至於結紮，他們面對的跟我們一樣，我們結紮也要找動物醫師、獸醫院，政
2 府找配合的結紮醫院會比我們容易多了，我們要找配合醫院是有點困難。當
3 然我不是說民間都不要做，由政府來做，絕對它的可行性跟它的難度會比民
4 間低很多，但是可行性會高很多，我想作個解釋。

5 主持人蔡佳泓委員：

6 請問在場還有機關代表或學者專家要發言嗎？

7 李荃和律師：

8 我這邊再補充幾個簡單的意見給提案人，還有一些我的想法。

9 我分享一下兩個層次，因為我覺得有機會來這個公投的聽證，確實包括
10 執行跟政策的層面都可以提出來，讓提案人參考，提案人回去如果要修改，
11 他一定會更到位一點，我認為這個是很好的。但是我也呼籲公投最後要不要
12 過關這件事情，可能還是要集中在第 9 條、第 10 條的審查，我之所以會這
13 樣提是因為我十分贊同林明鏘老師剛剛提到的問題，這也是動保法現在的問題，
14 但是對於可能通過沒有那麼大效果或實益性的法規，我認為這就是公投
15 另外一個存在的意義，可以把這個問題提升出來，讓民間討論、讓大家真的
16 關心。

17 因為我覺得喜歡動物的人多，但是真的關心的沒那麼多；關心動物的人
18 多，但是關心動保法的人其實很少。所以大家說動物很可愛，我們要保護他，
19 才會有剛剛主管機關說的，其實提什麼到立法院都會過，但是沒有一個配套。
20 一直都沒有像這種公投層次，甚至有一些國家在討論動物權會不會是可以入
21 憲，就是提升到一個位階，當然這個問題跟爭執還是很大，只是一旦到了這
22 個位階，到底要 TNR、TNVR，還是各種可能性？我覺得那個討論一定會更
23 活絡。純粹就這個觀點，先不講這個議案，這樣的公投提出還是很有價值，
24 所以我們在看公投的時候，可能會回到第 9、10 條，如果真的就解決了這些
25 問題，這個案讓他提，提了之後有可能不過，可是至少大家知道原來現在動
26 保法有這個問題、原來這樣的案過了會造成更多的疑義或疑慮，包括林明鏘
27 老師剛剛提出來的問題。

28 也建議提案人或許除了主文可以再思考一下以外，因為怕會被誤解，理
29 由書可能可以寫多一點，比如說直接就寫你的提案並不是要讓法條修成只有
30 絕育這個選項，如果有一天真的有辦法 TNR，不代表我們不能做 TNVR，所
31 以可以稍微去講一下你的理由。因為你的理由書還有很多的空間可以寫，法
32 條有 2,000 字，現在看起來說不定還不到 1,000 字，反正黃士修也寫很多，
33 你就可以繼續再寫一寫，這樣可以提升它的明確程度，讓大家討論。

34 所以我其實主要要講的是說，公投有沒有符合可以提出來，第 9、10 條
35 應該是不考慮到實效性，這也是為什麼公投法還是會有一些重大政策的創制

1 或立法原則的創制，因為人民本來就不可能有辦法有太多的配套，不然選立
2 委要幹嘛？但是他可以提出一個方向，透過聽證程序，還有相關學者的建議，
3 可以調整比較不會落入一些錯誤或盲點，我覺得這一定是一個很大的空間跟
4 進步。我也很關注執行跟配套的部分，只是我認為公投的這個議題，第 9、
5 10 條應該不包含到實效性，實效性就是給提案人作參考建議。

6 主持人蔡佳泓委員：

7 好，謝謝李律師的一個補充。

8 還有 2 分鐘的時間，不曉得有沒有其他與會代表發言想要列入逐字稿會
9 議紀錄的？還有嗎？

10 臺灣大學法律學系林明鏘教授：

11 請問鄭科長，現在錢用的方式，就是 6,000 萬，給地方政府怎麼分法？
12 地方政府要不要拿單據上來？有關於絕育的部分，有沒有拿上來給你們看一
13 下？

14 行政院農業委員會鄭祝菁科長：

15 說明一下對縣市政府的一個資源投入方式，我們每年度都會成立絕育計
16 畫，這部分都是由縣市政府提出他們轄內的需求、預算，我們進行整體經費
17 的一個評估，核定補助款。至於這筆款項到了縣市政府之後，他們會怎麼執
18 行呢？可能有兩種方式，一種就是用政府採購法，因為事實上縣市政府本身
19 也不會有足夠的獸醫人力、足夠的人力去做這樣的工作，所以可能就是以一
20 個委外招標服務的性質，以採購法的方式去公開，任何有意願的團隊或者是
21 團體都可以進來這個標案，就是按照採購法的程序，成為這個案件的一個承
22 辦人。另外一種模式，可能就是用補助的方式，針對轄內團體會有補助的機
23 制、審查的相關辦法，讓大家一起來提案，透過審查辦法之後，決定哪個團
24 隊是今年要合作的對象。所以基本上是兩種模式，一個補助、一個政府採購
25 法公開招標的方式去執行這樣的絕育工作，謝謝。

26 主持人蔡佳泓委員：

27 所以實務上還是要考慮到民間的一些執行能力。

28 領銜人黃泰山先生：

29 請問主席，能不能讓我最後補充一下？

30 主持人蔡佳泓委員：

31 好。

32 領銜人黃泰山先生：

33 今天談了很多有關於實際上執行或經費怎麼分配的問題，我覺得這個部
34 分不是在公投範圍裡面，其實是在如果公投真的過了的話，修法必須要去注
35 意的時候。我也希望未來修法能夠顧及到它的整體性，像林明鏘老師或王毓

1 正老師都非常優秀，能夠作一個整體的考量，使它是一個可行的，但這不是
2 在現在要討論的內容。

3 主持人蔡佳泓委員：

4 我想我們時間也差不多到了，我就宣布本次的聽證程序到此結束。

5 依照行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次聽證紀錄指定於 108 年 5 月
6 15 日（星期三）下午 2 點到 5 點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問人閱
7 覽，並簽名或蓋章，謝謝。

8 領銜人黃泰山先生：

9 對不起！我請教主席。

10 主持人蔡佳泓委員：

11 是。

12 領銜人黃泰山先生：

13 我今天其實只是提出來討論，因為還沒補正，我是在什麼時候必須要作
14 補正？從今天開始算 30 天？

15 主持人蔡佳泓委員：

16 今天開始 30 天內。

17 領銜人黃泰山先生：

18 是我要接到你們的補正函呢？還是？

19 莊國祥主任秘書：

20 聽證程序之中，你自己認為要修正，這是「修正」，你要署名；我們委
21 員會通知你補的部分叫「補正」，補正一次為限。如果經過我們委員會討論，
22 請你補，依照委員會決議，那個叫「補正」，一次為限；聽證程序中，你覺
23 得有不妥，為了讓公投案可以交付，你自己作了一些修正，你要署名，讓我
24 們中選會來收文。

25 領銜人黃泰山先生：

26 所以我署名這一份？

27 莊國祥主任秘書：

28 你現在這個算修正，補正是我們委員會經過審議之後，請你修改的部分。

29 領銜人黃泰山先生：

30 我這個修正要怎麼處理？

31 莊國祥主任秘書：

32 要發文來。

33 領銜人黃泰山先生：

34 要發文？

35 莊國祥主任秘書：

1 正式發文。
2 領銜人黃泰山先生：
3 署名發文？正式發文？
4 莊國祥主任秘書：
5 對。
6 領銜人黃泰山先生：
7 好，謝謝。
8 主持人蔡佳泓委員：
9 好，我們聽證程序就到此結束。
10 司儀：
11 聽證程序終結，散會。
12 主持人蔡佳泓委員：
13 謝謝大家，謝謝。
14

< 以下空白 >