

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 論道德政策所引起的民主治理危機－以台南市民流浪動物政策態度為例

"Morality Policy" Cause Democratic Governance Crisis-Take Tainan Citizen's Attitude on Stray Animals Policy Issue for Example

doi:10.7070/PR.201207.0092

政策研究學報, (12), 2012

Policy Research, (12), 2012

作者/Author：吳宗憲(Chuang-Hsien Wu);黃建皓(Jian-Hao Huang)

頁數/Page：92-134

出版日期/Publication Date：2012/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.7070/PR.201207.0092>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



論道德政策所引起的民主治理危機

-以台南市民流浪動物政策態度為例*

吳宗憲**、黃建皓***

【摘要】

道德與民主，常被視為良善治理的基石，然而，根據道德政策理論的分析，發現公民的「道德」在民主制度的運作之下，常產生順服問題以及道德衝突的兩類治理危機。本文將從文獻檢閱及實際流浪動物政策案例的分析，來說明公共行政學界以往所忽視的這類治理危機。

揆諸歷史，為解決流浪動物問題，我國在 1998 年便通過了動物保護法，惟截至今日，流浪動物問題未曾稍歇，甚至還高居國內十大民怨第八，國人每逢類似問題，總習慣將責任直接歸於政府或官僚。但本文的主要目的乃是透過嘗試性的政策態度調查，說明民眾的漠不關心及其對於流浪政策所抱持的道德態度，在現代民主制度的運作強化下，可能也是流浪動物問題不可治理的原因之一。透過道德政策理論，吾人彌補了原先流浪動物政策研究的缺角，為當前的流浪動物政策提出可行的解決之道；而透過了流浪動物政策的態度調查，本文也重新建構了道德政策分類標準，使道德政策理論更有適用性。

關鍵字：流浪動物政策、道德政策、道德政策理論、民主治理

*本文得以完成，特別感謝政治大學公共行政系陳敦源教授在研究最初時，提供以道德政策分析動物保護政策之構想，此外，本論文曾在 2011 年 5 月 11 日，台南大學主辦之「建國百年的公共管理思潮：趨勢與挑戰」學術研討會中發表，作者感謝當時的評論人，東海大學行政管理暨政策學系魯俊孟副教授所提供的建設性意見與指正。最後，本文匿名審查委員對本篇論文所提供的斧正意見和寶貴建議，作者也在此致表最大的謝忱，惟文責自負。

**國立台南大學行政管理系助理教授。電子郵件：wuchuanghsien@gmail.com

***國立台南大學教育經營管理研究所博士候選人。電子郵件：rollance11@yahoo.com.tw

壹、當「道德」遇到「民主」：道德政策的治理困境

道德與民主，常被認為是公共治理的兩大基石，黑堡宣言與新公共行政觀點都認為，公民有了道德，便能摒除自私的行為，在正義、自由、誠實的指引下，追求社會的整體公益（Frederickson, 1990; Wamsley et al, 1990）。而民主制度則是「一種獲致政治決定的制度安排」（Schumpeter, 1942: 269），透過選舉競爭的方式，避免獨裁統治，讓人民得以選票表達偏好，完成較佳的集體公共決策（Downs, 1957）。然而，當這兩個一般社會所認同的「真理」，放在一起運作時，卻常會造成嚴重的治理問題。

道德發展理論（Kohlberg, 1984）強調，道德成長的第一階段，乃教導人們「善惡對立，正邪二分」的元素，期待公民能「趨善避惡，取對捨錯，存天理，滅人欲」，然而，當道德成長到第二階段，則關鍵便不再是「天理與人欲的衝突，而是天理與天理的衝突，義務與義務的衝突」（羅秉祥，2006）。個人在第一階段發展的困難，是如何能使個人超越自利而符合公義，第二階段困難則充滿「道德兩難」。

個人的兩種道德困境，或許可能透過理智予以轉化，然而當道德成為集體政策時，則道德政策中自認為「道德」一方的民眾，會將政策的另一方視為「罪惡政治」（The Politics of Sin），並「希望透過政府力量，將自身的價值觀強加到其他人身上」（Meier, 1994: 4-8），如此便會造成兩造民眾公開或私下的激烈衝突。（Niebuhr, 1982: 1, 8）在所著「道德的個人與不道德的社會」一書便提到：

「個人在某種意義上可以說是道德的，…他們有對正義的感覺，只要有了教育的訓練，就不難陶冶和洗滌那些自我主義的素質，能夠運用很多的客觀性，可是…每個人類的集體中，那種克制和引導情感的理智，比較的缺乏，那種自我超拔的能力，比較少，…理智往往會被偏見和情緒所屈服，因此，…使社會衝突在人類歷史上成為不可免之事。」

公民的兩種道德困境，經過民主制度運作後，便造成兩類治理議題，第一類困境常會造成某方公民強勢要求政府制定的政策，因道德標準陳義過高，他方公民不願順服的問題；第二類困境則是兩造公民的道德認知不同而相互攻訐的窘境。據此，學者 Goodsell 便寫到，民眾常對現代民主制度「抱持過度樂觀的期望」，希望當代的民主制度能「解決他們所不喜歡的那些東西——痛苦、困難、偏袒、不幸、缺點、鴻溝、煩惱、悲劇、不便、腐敗、災難，…但是上面所列舉出的所有問題都是人主觀界定的。所有的問題都源自於人們對於現狀的感受，而並不是現況本身。有一些困難或者災難，的確所有人都會當作是問題，但是帶有暴力色彩的電玩遊戲，童子軍當中的男同性戀者，畢業典禮上的祈禱，這些究竟是不是問題，就見仁見智了。」由於某些人認定的社會問題，在另外一批人反而是大驚小怪，因此「從操作層面來講，政府的處境相當的艱難，公眾很多時候希望政府完成的是一些彼此之間相互矛盾且不可協調的任務」（張怡譯，2007：95-96，127）。

因此，當不一致的公民道德觀碰到民主制度，公民常因道德情緒的牽引，成為 Le Bon（2002）筆下的「烏合之眾」（the crowd），變得「理盲濫情」，致使政府離「善治」（good governance）（Senarclens, 1998: 93）越來越遠，這種政策困窘，也正就是西方某些學者所關注的「道德政策問題」。

「道德政策」，指的是「至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並將道德訴求加諸其上」的政策（Haider-Markel & Meier, 1996: 333; Meier, 1994: 4; Mooney & Lee, 1995），在西方，常見的道德政策有同性戀權利、色情、酗酒賭博、墮胎/生育控制、政教分離、死刑、校園祈禱、同性戀、安樂死，甚至動物權等（Emrey & Stile, 1998; Cowley, 1998）。

我國流浪動物政策，便屬這類的道德政策。早在一九九八年，我國便制定並實施「動物保護法」（劉玟廷，2004：63-64），在動物虐待、寵物登記、寵物業管理、收容所管理、流浪動物認養、安樂死議題，都有了明確的規範。然而，與流浪動物的相關爭議卻未曾稍歇，在二〇〇九年的民意調查中，流浪狗問題甚至還

高居十大民怨第八項²⁹，較身心障礙設施不佳，老人長期照護費用、幼兒托育不安全等議題更為人詬病。筆者認為，此一看似極為容易處理的「貓狗」小問題，最後竟會成為長久困擾民眾的十大民怨，其實正可能與其「道德政策」的性質有密切相關，而這類問題，在公共行政學界中尚未有探討，值得吾人進一步關注。

以下，本文章節安排便扣緊所欲了解的三個問題來進行。在第一部分，吾人欲了解目前在「道德政策」研究中，已有了哪些重要的理論分析？第二部份，筆者將進一步引進實證個案，了解為何道德政策性質造成了「流浪動物的悲劇」？第三部份，透過道德政策理論與實證個案的交叉檢證，我們處理了實務界所關心的問題：「流浪動物問題應如何解決？」，也為實證個案為理論提供的啟示進行剖析。

貳、道德政策理論概述

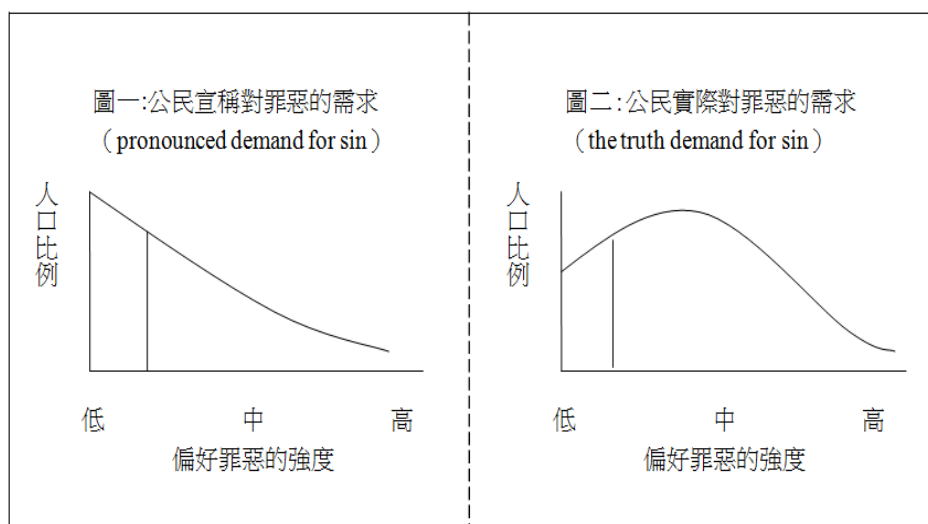
道德政策理論的核心議題，是道德政策在政治運作上與一般政策有何差異，這種差異又使政府在思索政策工具時應如何調整，截至目前重要的研究成果如下：一、「罪惡政治」(“sin” politics)與「重分配政治」(“redistribute” politics)的差異

Meier (1999) 將「道德政策」稱為「罪惡政治」(“sin” politics)，與之對立者，則是所謂的「重分配政治」(“redistribute” politics)(Sharp, 2005: 192)。在比較道德政策與其他政策類型時，渠等以毒品、酗酒、賭博、色情圖片的需求為例，說明由於站在道德政策該方具高度正當性，因此全體公民的一個典型行為，就是沒有人願意站出來力挺「吸毒」、「酗酒」、「賭博」、「色情圖片」等

29 研考會於2009年11月23日至24日，就已蒐集歸納之民怨項目辦理之電話民意調查，民眾認為各問題之嚴重性依序為電話網路詐騙氾濫、求職不易與失業問題、民生物價過高、都會地區房價過高、食品衛生把關不嚴、占用騎樓道路或車位、毒品充斥、流浪狗及狗大便問題、老人長期照護費用過高、交通違規拖吊過於嚴格、公共廁所不乾淨、幼兒托育不安全、身心障礙設施不佳、風景區保護區老舊房屋整建困難及公共設施休閒太少等共計15個項目。

這些被視為「罪惡」的行為 (no one willing to stand up for sin)，因此，在人口分布的光譜上會呈現圖一的狀況，然而，從現實上看，因個體對這種「罪惡」仍有需求 (the demand for sin varies greatly across individuals)，故光譜會比較類似圖二的分布 (Meier, 1999: 683; Smith, 1997; 1999: 732; 2001; Pierce & Miller, 2001)。

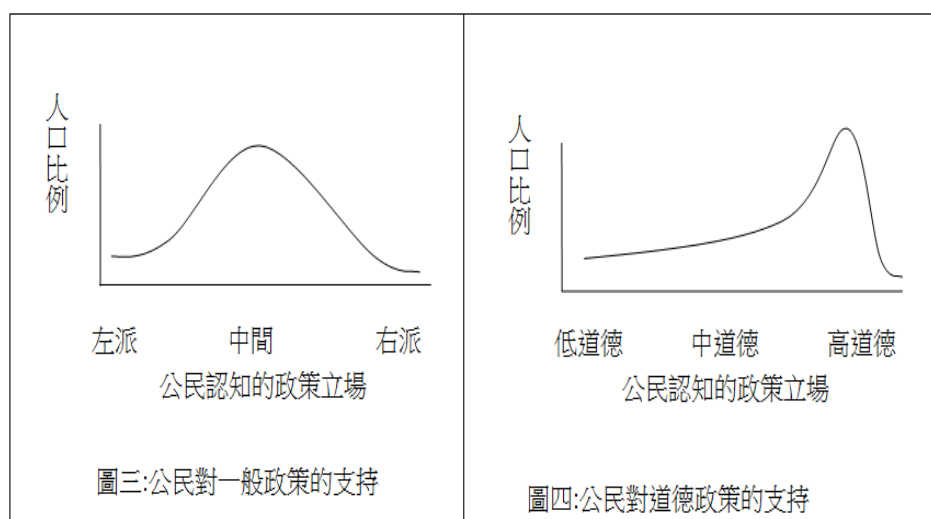
在現實生活中，只要有需求，就會形成供應 (Meier, 1994: 8)，但因公民總會顧及道德形象，即便實際上有「罪惡」行為的需求，仍會在輿論壓力下採取隱瞞的行動，形成「心口不一」、「說一套做一套」(Mylchreest, 2001: 227; Szymanski, 1997) 的行為，因此，在罪惡政治運作中，就形成「兩面性的潛規則」(two-faced de facto policy) (Studlar, 2001: 38)，在道德政策中，公民所宣稱的道德立場與實際行動間會存在極大落差。這種落差在一般的政策當中是不多見的。



二、「爭議型 (contentious)」道德政策與「共識型 (consensus)」道德政策的差異

前節「罪惡政治」當中所描述的道德政策有兩項特質，首先，其所涉及的是眾人行事的「第一原則 (first principle)」，是根本上對錯的信仰，不涉及複雜技術 (technically simpler)，其判斷不須蒐集資訊 (low information cost)，故不受專家意見影響；復以媒體基於閱讀率的考量，也樂於報導此類易簡化且帶有情緒色彩

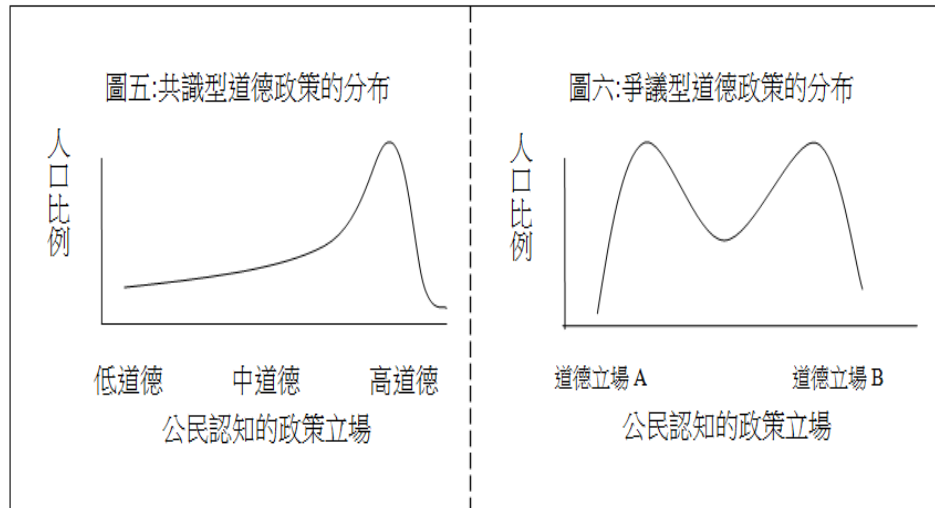
的政策議題，因而具備「高度的能見度（high salience）」（Meier, 1994; Mooney, 1999），其媒體議程（mass media agenda）會先於專家議程（professional agenda）（Glick & Hutchinson, 1999: 755）。因此，公民從不吝於談論這類議題或以政治行動表達立場（Gormley, 1986; Carmines & Stimson, 1980; Haider-Markel, 1999），且意見會有絕對化的傾向，若以公共政策光譜來描繪整體公民的偏好模式，則它與主流政策常見的趨中的鐘型常態分配偏好模式不同，會呈現極端地往光譜尾端集中的模式（Lowi, 1998）（請見圖三、四）。



然而，Meier (1994; 1999) 等學者忽略了在罪惡政治與重分配政治之間，尚有另外一類政策，由於道德立場在公民間並未取得共識，直覺上會形成在光譜上平均分布的情形，但常因其濃厚道德色彩，衝突雙方會相互「妖魔化」對方，因而立場分佈可能會趨於光譜兩端，衝突變成不可妥協（lack of compromise）（Mooney & Schuldt, 2008: 207）。立場也會越趨僵固不易變動（Mooney, 1999: 686）。為能對罪惡政治與此類政策作為區別，學者以「共識型」³⁰（consensus）或「爭議型」（contentious）道德政策（Mooney & Lee, 2000）稱之（兩類政策差異請見圖五、六）。

30 此處所謂的「共識」型乃直譯原文“consensus”而來，此處「共識」乙詞，並不代表該政策所規範的負面行為已是「所有」民眾的共識，只能說是「絕大部分」民眾所接受的共識。也因為這些政策規範的行為是大部分人所認同的價值，違反該規範者被視為是「罪惡」，因而也產生「罪惡政治」一詞。

諸如墮胎 (Meier & McFarlane, 1993; Mooney & Lee, 1995; Norrander & Wilcox, 2001)、死刑 (Mooney & Lee, 1996; 1997; 2000) 同性戀 (Haide-Markel & Meier, 1996; Haide-Markel, 1999) 等議題，均屬此類。



三、解決道德政策爭議的政策工具

學者對道德政策所產生的治理困境，曾提出各種解決的政策建議 (Roh & Berry, 2008:79; Vergari, 2001:201; Haider-Markel & Meier, 1996; Schecter, 2009:105; Fairbanks, 1997; Norrander & Wilcox, 1999)。然而，由於道德政策學者均係由個人的研究主題或專業領域出發，故所使用的專業術語紛雜，為能更有系統地分析這些政策，筆者將這些建議依據公共政策常用的專業術語，予以歸納為三個範疇：「政策參與」面向、「政策網絡」面向以及「政策過程」面向，文後謹進一步進行說明：

(一) 政策參與面向

在一般類型的政策運作中，由於涉入政治將耗費個人成本，因而理性的公民會對於決策的過程保持「合理的忽略」(浩平等譯, 2003:27)，寧願選擇「搭便車」(Olsen, 1965; Downs, 1957)。此結構利於特定利益團體、代議士與政府官員構成政策「鐵三角」(Iron Triangle) (Lowi, 1979) 或「地下政府」(Subgovernment) (Freeman, 1955)，在利益上形成少數俘虜多數的問題。學者因而認為應「誘導民

間中介團體成立」或「增加政府運作透明化」等措施，降低公民參與的成本，促進渠等參與公共政策（Dahl, 1961; 陳敦源，2002：96）。

然而，公民在面對道德政策議題時，比較受到價值，而非物質需求所影響（Lewis, 2006; Patton, 2007），意見及行動較為偏激，使政策結果難以符合實際或形成共識。所幸，這些被認定為道德政策的議題，通常同時具有道德政策與一般重分配政策類型的特徵，因此，學者主張利益團體可投注資源，透過「重新框架（reframing）」（Roh & Berry, 2008: 79）問題以改變「政治運作模式」（pattern of politics）（Haider-Markel, 1999: 746），將政策「去道德化」（de-moralize），降低議題顯著性（Vergari, 2001: 201），或轉換為較具技術性、專業性的非道德政策（Haider-Markel & Meier, 1996; Jacob, 1988; Mooney & Lee, 1999: 773; Meier, 1999: 686），如此可降低公民對該議題的不理性動員與過度政治參與。舉例而言，Roh & Berry（2008: 79）就認為美國州墮胎補助可詮釋為補助經濟弱勢者的重分配政策，降低宗教色彩；Wald 等學者主張將學校中的性教育方案定義為健康教育而非宗教禁慾問題，Studlar（393）認為應降低菸草、酗酒、賭博此類議題與「罪惡」「上癮」的連結關係，而將之視為經濟問題，如此才能使爭議比較容易處理（Wald et al, 2001）。

（二）政策網絡面向

Marsh & Rhodes（1992: 251）將政策網絡劃分為幾個不同的類型³¹，政策社群與議題網絡分別處於光譜的兩個極端，前類政策網絡成員有限，會針對與政策相關的所有議題作頻繁且高品質的互動，而議題網絡則是完全與政策社群相反，其參與成員數目眾多且共識有限，成員間屬於臨時性參加的個體，互動的內容與利益較無關。

傳統公共行政運作中，為避免政府與某些利益團體私相授受，因此強調應加強公民在專家議程當中的參與，透過「議題網絡」增加意見的表達，Goggin & Mooney 以及 Meier 指出，欲制定理性適合的決策，通常會需要反對意見的反覆討

31 渠等基於四個標準來為政策網絡分類，分別是成員（參與成員的數目、利益的類型）、整合性（成員之間互動的頻率、整合的持續性、以及成員間的共識）、資源（網絡內的資源分配、參與組織內的資源分配）、以及權力的分配。五種分類則依上述特性程度分為：政策社群、專業網絡、府際網絡、生產者網絡以及議題網絡，此中政策社群與議題網絡是兩個極端的典型。

論，以及多元替選方案的提出。相反地，由於在道德性議題上，民眾意見卻常強加於專家及官僚，缺乏專業的政策分析，因此常會產生不切實際，無法有效運作的政策方案（Mooney, 2001: 130; Meier, 1994: 247）。因此，Schecter（2009: 105）提出了「明智的民主」（sensible democracy）概念，主張在道德政策的各利害相關人互動時，應該突顯專家決策的重要性，透過「政策社群」來解決問題，而非任由情緒化的公民擴大爭議，或者讓代議士對道德議題競相加碼，而至最後無法理性執行（Meier, 1994）。

（三）政策過程面向

傳統政策過程強調根據全體最大效益，透過理性決策過程，階段性地解決政策問題（Lasswell, 1956; Simon, 1960: 2; Dye, 2002），但道德政策具有低技術、高顯著性等特質，民眾容易形成自己的道德立場，迫使政府無法依照傳統制定政策的策略來運作，民意常會凌駕了理性決策與政策學習（Mooney & Lee, 1999a: 788），當道德政策的民意具有共識時，政策會很快通過，而忽略了執行的細節，因此缺乏政策學習與理性規劃；當道德政策呈現兩極爭議時，政府為避免爭端，也多不願主動而理性地提出折衷的政策方案，每當爭議再起，政策便被動地朝向人數較多的方向調整，在此狀況下，政策學習不易發生，政策變遷方向則呈現間歇性大幅度調整（Mooney & Lee, 1999b: 90）。

因此，道德政策的運作，在理性制定政策方案外，政治可行性分析³²更為重要，在「個體層次（individual level）」中，分析不同利害相關人所信奉的宗教、意識形態這些「潛在文化（preexisting culture）」因素如何影響個人的政治行為（Haider-Markel, 1999: 746; Lewis, 2006: 136; Fairbanks, 1997; Mooney & Lee, 1995; Norrander & Wilcox, 1999），再進一步針對標的團體進行說服策略。例如：先同意某方道德邏輯，但說服其小幅放寬政策標準，以吸引更多民眾支持（Vergari, 2000: 305）；又如：將政策執行區域由「全面實施」限縮為「地區性試點」，讓道德立場

32 所謂的政治可行性，丘昌泰等（2001，367）定義為「評價政策被選方案在政治系統中被接受的程度」；吳定（2003，119）的定義「政策方案在政治方面受到支持的可行性如何」也極為類似。而政治可行性如何進行呢？Coplin and O' Leary（1972）、Meltsner（1972）、Starling（1988）均曾提出以類似政策清單的表單，將政策可行性分析所涉及的參與者、價值、權力、立場等相關項目清楚記載，據以表示該項政策的政治可行性（柯于璋，2009：115），因此，政治可行性其實也就是利害相關人分析（林昭吟等，2007：48；Meltsner, 1972）。

相同者，在某區域範圍內執行所欲的政策（Vergari, 2000: 305; Mooney, 2000）。筆者謹綜合本節內容繪制如下表一。

表一：道德政策類型辨別標準及適用政策工具分析表

政策類型		政策類型辨別標準		適用之政策工具		
類型名稱	具體政策	公民意見/行為間的差距大	公民意見的分散程度高	公民參與面向	政策網絡面向	政策過程面向
一般政策	國貿、交通、教育	X	X	降低公民參與的成本	強化議題網絡	理性決策、政策分析
共識型道德政策	毒品、賭博、情色	V	X	重新框架問題、議題去道德化	重視政策社群	政治可行性分析、區域試點
爭議型道德政策	墮胎、死刑、同性戀	X	V			

資料來源：作者自行繪製

參、我國流浪動物政策分析

一、我國流浪動物政策措施概述

現行我國對於流浪動物的政策，可分為以下十項措施：

（一）寵物業管理政策

以往寵物業者被歸類一般營利事業，毋須辦理特許業許可證照，致設施及經營條件因陋就簡，家庭式或地攤式經營無固定營業場所，難以管理（王忠恕，2000），惟動物保護法通過後，從事特定寵物之繁殖、買賣或寄養業者，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，並依法取得營業執照；業者應具備之許可程序、設施、人員、作業規定等則另訂於「特定寵物業管理辦法」。二〇〇八年第六次修法更增訂縣市主管機關查核及評鑑辦法（江文全、葉昇炎，2008），根據上開規範，經營寵物買賣之業者，寵物來源應由取得許可證之寵物繁殖場或買賣業者供應，且完成晶片植入後始得買賣或轉讓他人，買賣交易時應將寵物相關資訊、晶片號碼、來源業者之許可證字號等資訊，懸掛於展示籠外閱覽（王佩雯，2009）：

31)，政府主要希望能透過上述規範減少人為不當繁殖所衍生的棄犬問題（鄭祝菁，2001）。

（二）寵物登記政策

寵物登記最主要的目的，是希望藉由對個別寵物的管制，使寵物飼主遵守法律的責任，另一方面也嚇阻責任感不夠的民眾，不敢輕易飼養寵物，減少社會問題（葉力森，2000）。我國行政院農委會依動物保護法第十九條第三項規定，於民國八十八年七月三十一日起發佈「寵物登記管理辦法」，同時建立資訊管理系統，普遍設置登記站（黃美玲，2003：22），規定飼主應於寵物出生日起四個月之內，辦理寵物登記，未辦理者得依動物保護法第三十一條處以三千元以上，一萬五千元以下罰鍰（甘亞嵐，2005：16；王佩雯，2009：29），落實寵物登記可從上游的源頭積極管理，防止流浪犬的產生。

（三）落實絕育政策

絕育使指經由手術的方式，將動物的生殖器官完全摘除，絕育是最積極的流浪犬保育方式（黃美玲，2003），釋悟泓（1999）也認為犬之絕育對流浪狗的來源與數量上的抑制比犬籍管理與晶片植入更為直接有效。Turner 則說，尊重動物與負責任的飼養方式，包括為動物做絕育，以減少流浪動物的問題發生（錢永祥，1997）。政府對於絕育之鼓勵，根據寵物登記管理及營利性寵物繁殖買賣或寄養業管理收費標準第三條規定，寵物辦理登記時，縣市主管機關應發給寵物身分標籤，並收取登記費。絕育寵物登記費為五百元，未絕育寵物登記費為一千元。另外，民眾向合法公私立收容所認養之寵物，已絕育則免收登記費，未絕育收登記費一百元（甘雅嵐，2005：20）。

（四）人道捕犬政策

捕犬作業無法真正解決流浪動物的問題，卻容易造成民眾糾紛與動物虐待事件（葉力森，2000），捕狗大隊用繩索活生生將小狗勒住吊起的畫面，引起民眾抗議，為此，農委會於民國九十二年公佈「人道捕犬作業規範」，明定清潔隊員捕犬技巧與捕犬車駕駛方法，針對流浪犬問題中為人所詬病的捕犬方式予以改正（黃美玲，2003：17；甘雅嵐，2005：18）。

（五）公私立收容所的收容政策

動物收容所是專門收留流浪動物的機構。依據動物保護法第十四條規定，各縣市主管機關應自行或委託民間機構、團體設置動物收容所，收容及處理被捕捉的遊蕩動物、飼主不擬繼續飼養的動議，依法留置或沒入的動物，以及危難中的動物。其一是不做安樂死者（no killing shelter），我國稱為「流浪動物之家」。另一種是做安樂死者（killing shelter），我國稱為「中途之家」（黃美玲，2003：5）。政府自八十七年起，斥資逐年於各縣市廣設動物收容所，目前除少數縣市外，普遍設有公立收容所（吳宗憲，2010：84-85；蘇耀期，2002：28），公立收容所以「中途之家」形態運作，換句話說，收容所會以安樂死手段減少流浪犬的數目，對此，私部門有著兩極看法，基於預算有限的考量下，只能照顧最可能被領樣的動物，所以認同將沒辦法送出去的、生病的、年老的、行為問題的動物淘汰掉。但另一類私部門則是以「生命為中心」的觀點，認為任何人都沒有權力決定其他動物的死亡，因此以「終身收容」的型態自居「民間收容所」（劉珈廷，2004）。為確實改善公立動物收容所，政府於民國八十八年開始實施收容處所評鑑制度，並成立「公立動物收容處所評鑑諮詢小組」，提供地方政府諮詢（鄭祝菁，2001）。

（六）收容所動物安樂死

收容所動物的安樂死是依照「動物收容所管理作業手冊作業準則」予以執行，對於無標示、主人放棄，且經評估為重症犬隻，或為輕症的健康犬隻，已逾收容期限（目前為12天）後施以安樂死（葉力森等，2000），安樂死的原則必須符合：以不造成犬隻的痛苦及恐懼、儘量減少緊迫感為前提，從喪失意識到死亡的過程不得拖延太久、方法必須可靠且不傷害執行者，執行經費與觀瞻問題則為次要之考量（黃美玲，2003：31）。使用安樂死來解決流浪動物的問題，只是治標不治本的方式，其過程有許多爭議，學者對動物實施安樂死的正當性尚未有所定奪（費昌勇，2002），贊成者認為收容所興建速度永遠趕不上流浪犬族群的成長，徒然消耗國家財力，且將依大群狗無限制飼養在狗籠裡，對犬並不人道。反對者則挑戰，動物的生死如何能由人類主觀或客觀認定（黃美玲，2003：31；戴至欣，2007：47）。

（七）以認養取代購買

無主的寵物，在留置收容所期間，愛心人士可以將牠們帶回領養。目前農委會訂定以下方式加強流浪犬認、領養工作：（1）以委託動物醫院、民間團體或上網公告等方式，加強流浪犬之通知、公告及認領養工作。（2）鼓勵動物醫院及民間團體協助縣市政府加強流浪犬之評估、篩選及整理，提供健康溫馴的犬隻，再藉由各種可行管道，如舉辦活動、上網等方式，以及鼓勵性配套措施（如免費絕育、登記、預防注射等），來提高民眾之意願，增加流浪犬被領養的機會（黃美玲，2003：16-17），領養政策在國外推廣良好，但是在國內認養率則不高，究其原因大概是契養隻犬隻體型過大，並非有純正血統的品種，以及受到認養的犬隻，一定必須經過絕育的措施，因此導致認養回去之後不能生育，對於不肖的認養民眾而言喪失其賣錢的價值（戴至欣，2007：46）。

（八）結紮後就地放養（TNR）政策

TNR 是英文 trap（捕捉）、neuter（結紮）、release（放養）的縮寫，就是盡可能地把一個群落在某一個街頭的流浪犬、貓全部捕捉起來，結紮後放回原來生活的地方。結紮後的犬、貓以剪去耳朵一角作為標記，在原地放養後由愛心照顧者繼續提供食物及照顧，並予以觀察、紀錄。如果還有來得及馴養的小貓、小狗，和與人親近的成貓、成犬，則幫助牠們找到合適的認養家庭（人間福報，2007）。目前全台各縣市幾乎皆有志工或非營利組織獨力或合作進行接犬貓絕育，根據絕育經費的來源，可以分為非營利組織與地方政府合作、中央政府獎勵補助，以及非營利組織自願活動的三類³³。

（九）政策宣導與教育

欲改變流浪動物問題，長期而言仍應以教育或宣導為主，流浪犬的問題，在於一般民眾缺乏相關知識概念與關懷生命的態度，其中在中小學童中進行基本知識的教導更是改善流浪犬數量的有效方法（黃美玲，2003：36；蔡筱蓓，2007：19），政府乃由專家協助規劃製作教學媒材，保護流浪犬的影帶，透過教育及意見調查配合學校環境教育來教導學齡兒童正確的愛護動物觀念（黃美玲，2003：35；

33 有關國內非營利組織進行 TNR 的詳細說明，可參考：陳美如，2011，非營利組織與地方政府的合作關係之研究-以台北市街貓絕育回置方案為例。第 51 頁。

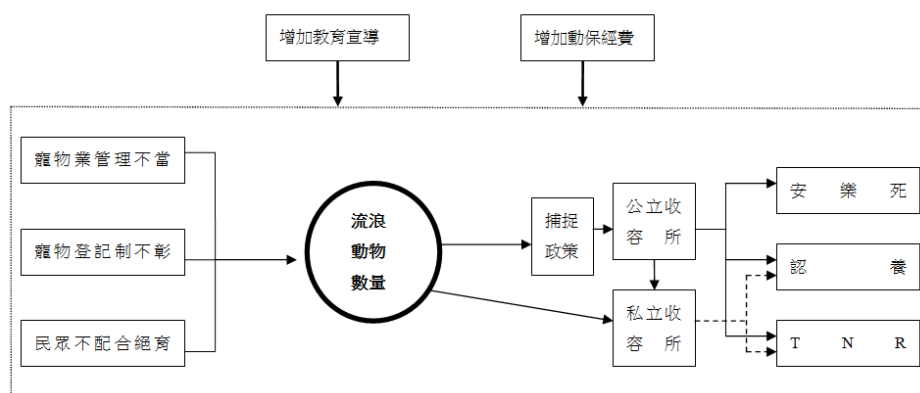
戴至欣，2007：41），並於民國九十年起試辦五期中小學教育人員參與之動物保護法種子教師訓練課程（甘雅嵐，2005：25）。在大眾宣導方面，行政院自民國八十八年起將每年九月定為「動物保護月」，陸續推出多項系列活動（汪玉貞，2004），如舉辦「流浪動物及動物福利」研討會，在電子看板及 LED 電子視訊牆播放宣導標語，製作動物保護宣導品，吉祥物設計、宣導海報、寵物故事書籤、寵物保健日記等（黃美玲，2003：35；戴至欣，2007：41）。

（十）強化行政能力的政策

目前流浪動物業務在中央為農委會畜牧處動物保護科主管，地方則相對應由動物保護單位主管，雖然業務繁雜，然而巧婦難為無米之炊，經費不足使得業務難以推展，目前美國花在動物保護經費上每人約為五元美金，依據此標準，官方每年至少應編列 35 億元台幣，與目前不足 2 億台幣的經費差距頗大（歐如慧，2006：116），與先進國家標準還相當遠。鑒於機關人力與財力的不足，遂有引入非營利組織與政府進行「公私協力」共同解決問題之議（林焜田，2003；劉珈延，2004；戴至欣，2007），然而，在政府經費不足之下，亦無法挹注民間動物團體足夠經費。

二、流浪動物政策系統分析

以下謹將我國流浪動物問題以較具系統的架構繪製如圖七：



圖七：流浪動物問題系統示意圖

資料來源：作者自行繪製

流浪動物問題可以分為源頭管理、下游管理與一般行政管理三個面向。首先、最左方源頭管理方面，包括寵物管理、寵物登記及寵物絕育三項政策，若管理不佳便會使得許多飼養的寵物流入街頭成為流浪動物；其次、下游管理可視為補救措施，公立收容所會透過捕捉減少流浪動物數目，民間成立的私人收容所也會收養流浪街頭或公立收容所領養出來的動物，私人收容所可能會透過認養、TNR（以下將介紹）使動物重新回到社會；而公立收容所除了認養、TNR 以外，也透過安樂死來降低動物數量，若下游管理不佳，將先使收容所數量暴增，影響收容品質，在無法繼續提供收容的狀況下，街頭上的流浪動物便不可能減少；最後，無論上述任何的措施，都需要一般行政管理面向的配合，若政府無法提升動物保護政策的經費預算（如增加預算、公私協力）或教育宣導，民眾不會了解實際問題並配合政策。

肆、我國流浪動物政策研究與問題解決

國內目前對於流浪動物政策的研究，不可謂缺乏，筆者以「流浪動物」、「流浪狗」、「流浪犬」、「流浪貓」、「寵物」等關鍵字，搜尋國家圖書館當中既有碩博士論文、期刊，挑選當中論及流浪動物「政策」相關研究尚有 50 篇，根據前述各項政策工具的面向予以區分，與一般行政管理相關的政策有 19 篇³⁴，與政策宣導與教育相關的文獻有 17 篇³⁵，與收容所政策相關者有 6 篇³⁶，與認領養政策相關者

³⁴ 包括：（許桂森，2005）；（鄭祝菁，2001）；（江世明，2008）；（吳鎔涵，2010）；（林慧敏，2010）；（許晉璋，2010）；（許惠菁，2008）；（張仁川，2000）；（黃以育，2001）；（黃美玲，2003）；（蘇耀期，2003）；（戴至欣，2007）；（蔡欣芸，2008）；（陳美如，2011）；（劉玟延，2004）；（楊家民，2004）；（黃慶榮，2007）；（詹依純，2000）；（歐如慧，2006）。

³⁵ 包括：（王順美、任孟淵，2010）；（黃百陞、劉俊成、鍾國駿，2010）；（王惠蘭，2003）；（王儷芬，2009）；（甘雅嵐，2005）；（杜美慧，2010）；（吳珮慈，2009）；（林佩瑩，2008）；（周佩蓉，2007）；（紀慧玲，2008）；（許燕真，2008）；（黃癸鳳，2007）；（邱金齡，2009）；（賴健忠，2010）；（蔡佳紋，2007）；（蔡筱蓓，2007）；（蘇怡蓮，2005）。

³⁶ 包括：（許志明、梁銘煌，2008）；（石慧美，2000）；（馬恬芳，2008）；（陳芷苓，2009）；（藍當傑，2010）；（羅承業，2008）。

有 4 篇³⁷，與飼主或寵物業者管理相關者有 4 篇³⁸，與 TNR 或絕育相關者有 3 篇³⁹，與安樂死相關有 2 篇⁴⁰，與捕犬相關有 1 篇⁴¹。前節所提到的 10 項公共政策，均有相關論文予以討論。相關研究有兩個取向，若非以動物保護價值為應然面，進而批判現狀，提出改進之道，便是透過問卷調查實然面上影響公民個人特定項目「動物保護行為」（如辦理認養、絕育、TNR）之變項為何。

既然我國針對流浪動物所設計之政策不可謂不周延，相關研究亦並不缺乏，理論上此一議題不應該會發展成難以治理的困境才是。然而，揆諸我國流浪動物問題，非但沒有得到有效解決，甚且還成為國人第六大民怨，以本研究所觀察的台南市為例，該市動物防疫保護處在全省動物政策評鑑當中，業務屢獲頒績優獎勵（陳煜宏，2011），甚至該處長還曾榮獲比率極低的模範公務員獎勵（莊漢昌，2008），由行政效率角度來觀察，該市不可謂績效不彰，然而，經筆者由各項文獻、媒體報導以及親自參與觀察所見，各項針對流浪犬問題而設計的政策，其執行狀況仍不盡理想。例如：在源頭管理的部份，首先，台南市許多寵物業者仍未依規定辦理晶片植入事宜⁴²；其次，在寵物登記業務方面，全省飼主平均辦理寵物登記率，僅約 30%（江世明，2008：28），仍是少數（戴至欣，2007：41），其中台北市、台南市、台中市、宜蘭縣、澎湖縣之寵物登記率較高，惟仍未逾 50%（農委會，2001）；第三，在寵物絕育方面，雖台南市政府給與絕育補助，台南市民眾礙於經費以及傳宗接代的觀念，多半不願為寵物結紮（吳宗憲，2010）。

在捕犬業務方面，根據筆者前於台南、高雄等地實際訪談⁴³，發現清潔隊員對捕犬業務也是充滿兩難，一方面民眾頻頻陳情流浪狗干擾社區安寧，不得不出動捕犬，但另一方面動物保護人員隨時跟監攝影，畫面經由媒體散佈引來輿論撻伐，

³⁷ 包括：（陳穎芃，2010）；（許丹薰，2005）；（余惠文，2010）；（陳皓雯，1999）。

³⁸ 包括：（葉力森，1999）；（章志剛，2010）；（蔡岳廷，2009）；（王佩雯，2010）。

³⁹ 包括：（陳碧真，2010）；（林憶珊，2006）；（吳蕙如，2010）。

⁴⁰ 包括：（許雅筑，2010）；（王萱茹，2007）。

⁴¹ 為陳育群（2005）所著論文。

⁴² 筆者於 2010 年 10 月 11-15 日間，擔任台南市動物防疫及保護處之寵物業評鑑委員，參與首次市內寵物業評鑑，協助市府評鑑部分（21 家）業者，由於防疫所同步進行寵物業查核，故筆者得以全程在旁觀察，過程中也於適當時間進行非正式訪問，惟此次調查並未製作田野筆記，屬非正式田野調查。

⁴³ 筆者於 2010 年 7 月 23-29 日間，協助行政院農委會訪談關廟、歸仁、旗山、楠西、善化、麻豆、柳營、東山、官田、佳里、白河、永安、六龜、仁德等台南縣、高雄縣共 14 個鄉鎮市清潔隊隊長，以了解捕犬業務所需人力規劃，也因而有機會接觸第一手資訊。

加上補犬工作本身的高度危險性，清潔隊員對此苦不堪言。

下游管理一樣遭遇了執行困難的問題。首先，在收容所方面，各縣市因各種因素產生數量爆滿無法有效收容的問題，以台南市為例，九十九年度公立收容數高達 3499 隻⁴⁴；

其次，在安樂死政策方面，查台南市政府在愛護動物人士的抗議下，不敢進行大規模的安樂死工作，九十九年度收容所內安樂死比率，佔 27.58%。另外，在認養政策方面，以台南市九十九年度為例，收容所動物認養比率僅達 32.38%。為能增加領養效果，台南市政府於 2011 年推動工作犬計劃，計劃年內送出 1000 隻，但對於每年補捉進收容所動輒逾萬隻的流浪犬（劉金清，2011），仍無法達到釜底抽薪之效。最後，在 TNR 政策方面，雖然台北市政府從 2006 年開始，朝政府和民間合作的方向，試辦大安區的街貓 TNR，試辦期間獲得社區民眾高度的肯定（台北市動物衛生檢驗所，2006），然而，黃淑郁在台南鄰近地區進行的 TNR 計劃，卻有著褒貶不一的評價，批評者認為流浪狗所造成的噪音及髒亂問題，嚴重影響漁光橋附近市容景象（中廣新聞網，2009），因而無法取得民眾的支持。

本研究認為，之所以過往的政策研究無法取得有效的進展，主因便是其研究取向出了問題，如本文前所提及，過往研究若非以動物保護價值為應然面，進而批判現狀，提出改進之道，便是透過問卷調查實然面上影響公民個人特定項目「動物保護行為」之變項為何，此兩類問題並未論及個人對「政策」的態度，因此，在這兩類研究之間便有了一個空隙，也就是缺乏公民對動物保護「政策工具」支持態度的研究（及比較），也就是前文提到的「政治可行性分析」。而綜觀流浪動物政策的問題，之所以無法取得進展，常是因為政府施政困於民眾政策順服態度不佳，以及不同道德態度立場民眾的反彈所致，這些現象均與民眾態度相關，因而流浪動物政策之政策可行性分析或可為本問題尋求解決之道。

伍、台南市流浪動物政策之政治可行性調查

一、問卷設計與施測

⁴⁴ 有關國內動物收容所之認養率、死亡率、安樂死比率，並為對外公開，均係筆者向農委會索取而得。

（一）問卷設計

由於問卷設計之初，國內、外並無相關主題的經驗研究，因而欠缺量表可供參，故嘗試自行設計量表。量表分為三部分：測量動物保護政策態度、同伴動物保護的行動，以及基本資料調查。本資料除個人資料外，其餘測量題目皆採用 R. Likert 的五點計分法。

至於有關問卷當中所欲測量的 12 項政策項目，則係由前文所提及的十個政策工具而來，這 12 題目再分別以動物保護態度、動物保護行動兩個題組，最後共 24 題（除基本資料外，其餘題目如附件二）。

（二）問卷調查樣本與施測過程

本問卷調查對象，是以改制前⁴⁵的台南市民，計符合本研究之母體約有 77.19 萬人⁴⁶，根據統計公式（Dillman, 2000: 206）：

N_s =所須完成的樣本數

N_p =母群體規模

$(p)(1-p)$ =母群體差異性程度

B =可忍受的抽樣誤差，一般定在正負 3%

C =可接受的信賴區間 95%，所對應的 Z 分數，亦即 1.96

在本研究母體規模下，欲達 95%信賴水準，抽樣數應達 1066 人。基於使有效樣本高於最低有效樣本數，已使本研究更具信效度之考量，因此，本研究決定抽出 1600 人。為了使本項調查更加周延，本項調查研究於正式問卷進行施測前先經過非本研究團隊之民眾及專家填答⁴⁷，嗣後根據意見再行修正，以期效度達到一定水準之上。

本研究採取街頭親自面訪方式進行，時間為二〇一〇年十月二十八至三十日

⁴⁵ 台南縣市於 2010 年 12 月 25 日改制合併為台南市。本調查是在合併前進行，訪談的對象是改制前的台南市民。

⁴⁶ 臺南市戶政事務所統計，臺南市截至 2010 年 5 月份人口統計為 77.19 萬人。

⁴⁷ 本研究調查面訪訪員共 35 位，係由作者所開設「動物福利政策」、「政治經濟學」課程學生中挑選得出，在正式面訪之前，除對同學進行訓練外，亦使同學就問卷填答並表示意見。為期周延，本問卷另亦與台南市動物防疫所李朝全所長及徐全立科長進行三回合討論，最後修正成目前的問卷題目。

之間，最後成功回收 1555 人(廢卷計 45 份)，研究樣本個人屬性資料的分布情形，請參見附件一。

(三) 資料分析方法

針對回收的有效問卷，本研究係以 SPSS for Windows 12.0 的套裝軟體來進行資料分析。民眾在每項政策措施當中的分布上，本研究以平均數、標準差等予以分析，在各項政策措施的分類上，則透過因素分析進行。

陸、調查結果與分析

一、調查結果

(一) 因素分析及政策分類

本研究將台南市民對各項流浪動物政策措施之意見進行因素分析，可將這些措施分為三類(如表 2)：

表 2 流浪動物政策措施因素分析結果

轉軸後的成份矩陣 ^a			
	成份		
	1	2	3
增加動物保護預算的意見	.698	.321	-.166
對動物保護宣導活動的意見	.685	.148	-.084
對補助NGO的意見	.679	.338	-.191
動物保護教材的意見	.653	.120	-.106
查核寵物業考慮的因素	.594	.001	.104
對領養取代購買的意見	.563	.090	-.200
對私人收容所的意見	.479	-.094	.404
補助結紮的意見	.137	.865	-.059
補助晶片的意見	.160	.843	-.049
對捕犬的意見	-.013	-.046	.821
對安樂死的意見	-.204	-.024	.744
對TNR的意見	.235	.217	-.264

萃取方法：主成分分析。
 旋轉方法：旋轉方法：含 Kaiser 常態化的 Varimax 法。
 a. 轉軸收斂於 5 個疊代。

表 2 將增加動物保護預算、增加動物保護宣導活動、補助動物保護團體、修正動物保護教材、查核寵物業者、領養取代購買、補助私人收容所等政策的立場可視為第一類；補助寵物結紮、補助寵物植入晶片可視為第二類政策；捕犬、安樂死、TNR 的政策可視為第三類。

這三類政策是否正如同道德政策理論當中所區分的：一般政策、共識型道德政策以及爭議型道德政策，可進一步透過統計的數據來加以區分。正如理論所提及的，共識型道德政策常有公民「口是心非」的順服問題，因此，吾人以該項目的公民「意見」支持的平均數，減去公民「行動」支持的平均數，作為區分標準，若該項目相減之後差異較大，則可視為共識型道德政策。另外，理論亦提及，爭議型道德政策會有公民立場分歧的問題，因此，吾人以各項目意見的標準差作為區分標準，若標準差較大，可視為立場分歧，便屬於爭議型道德政策。最後，若該項目政策措施在公民意見與行動間的落差不大，其標準差亦不大，則可視為一般型政策。

根據上述標準，吾人將各項政策措施之計算數據整理如表 3，由該表得知，因素分析當中的第一類政策具有民意集中以及行動落差較大的特徵，符合前文共識型道德政策的特徵；第二類政策則具民意集中度中等，行動落差較小的特徵，符合一般政策類型的特徵；第三類政策則具有民意集中度較低，行動落差較小的特徵，符合爭議型政策類型的特徵，因而可了解，流浪動物政策的確可區分為三類不同的政策類型，也因此有其各自不同的治理困境。

表 3：流浪動物政策各項措施之政策特質分析表

		政策特質		支持度	
		民意呈現分散狀態	意見與行動間的落差	意見支持度（排名）	行動支持度（排名）
		標準差	意見-行動平均數	低分為支持	低分為支持
共識型道德政策	寵物業管制政策	0.98	0.51	1.80 (2)	2.31 (3)
	動保納入教科書	0.98	0.15	1.80 (2)	1.95 (1)
	領養取代購買	1.01	0.41	1.65 (1)	2.06 (2)
	增加動物保護預算	1.09	0.38	2.18 (7)	2.56 (9)
	強化動物宣導活動	1.09	0.34	1.99 (5)	2.33 (5)
	改善終身收容所	1.16	0.6	1.84 (4)	2.64 (10)
	補助動物保護組織	1.18	0.34	2.05 (6)	2.39 (7)
一般政策類型	寵物登記政策	1.32	0.13	2.21 (8)	2.34 (6)
	落實絕育政策	1.33	0.02	2.38 (10)	2.40 (8)
爭議型道德政策	捕犬政策	1.21	0.1	2.21 (8)	2.31 (3)
	實施安樂死	1.44	0.14	3.18 (12)	2.94 (11)
	TNR 政策	1.45	0.1	2.97 (11)	3.07 (12)

資料來源：作者自行繪製

二、調查結果分析

當前輿論每每論及流浪動物問題，動輒歸因於公務員怠惰不負責任，如果從政治可行性的分析來看，則發現問題可能不僅於此，恐怕民眾本身對流浪動物政策措施的「道德分歧」以及「言行不一」的行為也是治理危機的來源，在這種情況下，官僚並非不負責，反而是越是回應民意，則使得流浪動物政策問題更加嚴重。以下謹進一步分項說明：

（一）民意偏好使流浪動物成為「沉痾難解」問題

從圖七流浪動物問題系統示意圖來分析，若欲解決流浪動物問題，必須依賴下游管理、源頭管理以及一般行政管理三個面向，其中，一般行政管理面向所收的效果是最無法立刻顯現的，然而，我們卻發現這些政策（例如動保納入教科書政策等）卻是民眾所偏好次前位置的政策。減少流浪動物較積極有效的方法包括：

捕犬政策需要民眾協助通知（排序 8）、寵物登記政策（排序 8）及落實絕育政策（排序 10），這些政策則需要民眾配合，在民眾的偏好排序上並不優先，不為民眾所青睞，最積極有效的方法，包括：落實 TNR 政策（排序 11）以及安樂死政策（排序 12）甚至還引起民眾之間高度的爭議。因此，從民眾所偏好的政策排序來看，就已經註定流浪動物數目無法迅速減少。

（二）共識型道德政策造成的「事倍功半」困境

根據民主理論，政府應將公民支持方案排名順序較前者，措施列為優先方案，惟筆者發現，流浪動物政策措施排名較前者，均屬「共識性道德政策」，公民雖表達支持，但卻「口惠實不至」，欲飼養寵物時仍多屬意購買純種狗而不願領養，購買時也不在意是否為非法繁殖場所養殖，或者，認為私人收容所應該重視環境衛生，但卻不願意捐款予以支持。因此，政府若依公民所表達的政策共識來施政，只能收「事倍功半」的效果。

（三）不作為使政府淪入「父子騎驢」窘況

至於捕犬、TNR 與安樂死政策，在政治可行性分析當中具有多項特徵，其一、三項政策均是民眾偏好度較低的政策，其二，三項政策都是具有爭議性的道德政策，因此格外容易聚焦吸引媒體的注意。從民主行政的角度來看，政府部門必須尊重民意偏好次序，而從行政裁量來看，公務員必然會設法避免政策爭議，因此，無論從尊重民意或避免爭議，都會使得政府機關維持現狀而「不作為」。然而，捕犬的不作為，立即造成流浪犬遊蕩，安樂死政策的不作為，馬上就造成收容所爆滿為患，TNR 的不作為，就使得動物保護團體責怪政府行政怠惰，而不論流浪犬遊蕩、收容所爆滿或 TNR 不作為，由於都是道德性政策，都很容易引起媒體關注，在民意高度批判但卻又動彈不得的狀況下，常使動保行政「裡外不是人」。

柒、政策建議

根據前文有關理論的分析，欲解決道德政策所產生的困境，大致有三個方向的策略可供思考，分別是「重新框架問題俾利去道德化」、「建立政策社群以取代

議題網絡」、「考慮政策的政治可行性」，以下吾人將以此三個策略，為我國流浪動物政策治理困境提出建議，以作為政府未來進行政策行銷，克服民眾順服程度問題的建議（由於道德政策尚可分為共識型以及爭議型兩類，故政策建議亦在三個策略上，再各自分為兩類予以說明）：

一、以「專業化」來重新框架（reframing）流浪動物政策

政府應將道德政策的各項措施以「專業化」進行重新框架，例如：引入先進國家處理流浪動物的各項措施及標準，將問題根據不同的狀況予以政策處置的類型化，才不會落入非黑即白，過於道德化的困境當中，此外，亦應將流浪動物政策各項行政業務透明化，各項措施預算執行狀況、政策措施的執行流程都公諸社會，去除政府黑箱化的質疑。

（一）在共識型道德政策方面

政府應制定各項細緻的違法規範，以及制定行政標準作業流程，減少可自行裁量的模糊空間，才不會產生「徒法不足以自行」的治理困境。

（二）在爭議型道德政策方面

地方政府可引進先進國家的作法，建立包括人道捕犬、TNR、安樂死等各項流浪動物措施的執行標準以及標準作業流程，市民或動物保護組織亦應共同參與各項措施的建構，如此才能使類似有道德爭議的措施能夠更理性地討論，例如：在何種時機下才能實施流浪動物的安樂死。

二、建構長期的動物保護「政策社群」以取代臨時的「議題網絡」

各地方政府向來將流浪動物政策視為「小問題」，屢屢總是動物虐待事件發生後，引起民怨激憤，才被動予以回應，對此，政府有必要主動跨部門成立「流浪動物政策小組」，定期邀請與此議題相關各領域專家學者、寵物業者以及具主導權的動保團體，共同就近來所發生的動物保護爭議事件進行研商，設計出具有引導公民行為的誘因制度。

（一）在共識型道德政策方面

建立政策社群之後，研商之重點在於如何克服公民不切實際的期待，與執法能力之間的落差，政府在向民眾進行政策宣導動物保護理念以外，社群亦應透過理性討論設計出可供民眾配合之政策工具，例如：政府可設計出違法業者或者棄養飼主的檢舉制度，檢舉獎金等；又例如可協調寵物公會增強內部組織能力，建構寵物業經營的標準，俾利政府透過分級制度，引導消費者的購買行為，逐漸淘汰枉顧動物保護的飼養業者。

（二）在爭議型道德政策方面

動物保護團體或民意代表在召開記者會或公聽會抨擊流浪動物政策議題前，可先透過專家諮詢會議，而非刻意引導情緒化的公民或民意代表擴大爭議，至政策總是停留在社會議程，而無法進入政府議程。

三、考量流浪動物政策的「政治可行性」

政府通常根據民意調查的支持度作為施政優先順序參考。筆者建議此類道德政策應有更細緻的民意調查，以落實政治可行性之分析。

（一）在共識型道德政策方面

政策推動除考慮全體市民在態度上的支持強度外，亦應同時分析行動配合的程度及分佈是否呈現分歧的狀況再決定施政順序，避免資源虛擲。

（二）在爭議型道德政策方面

1. 對流浪動物政策各項措施定期進行政治可行性的分析，了解不同的標的團體（如鄉村地區半放養習慣、佛教團體倡導護生信念、動物保護團體支持 TNR）對政策的支持度，再進一步針對不同標的團體進行說服。

2. 流浪動物的政策執行區域，應由「全面實施」限縮為「地區性試點」，根據不同地區組織標的人口的特性，設計不同的措施，諸如 TNR、補犬等措施，應透過試點方式進行，全面推動徒增道德爭議。

捌、結論

一、道德政策可能造成政策的不可治理性

單由文獻檢閱可發現，公民的兩種道德困境，經過民主制度運作後，便造成兩類治理議題，第一類困境常會造成某方公民強勢要求政府制定的政策，因道德標準陳義過高，他方公民不願順服的問題；第二類困境則是兩造公民的道德認知不同而相互攻訐的窘境。因此，當不一致的公民道德觀碰到民主制度，公民常因道德情緒的牽引，成為 Le Bon (2002) 筆下的「烏合之眾」(the crowd)，變得「理盲濫情」，致使政府離「善治」(good governance) (Senarclens, 1998: 93) 越來越遠，這種政策困窘，也正就是西方某些學者所關注的「道德政策問題」。

二、政治可行性分析可彌補流浪動物研究之縫隙

學術圈以往在思考我國流浪動物政策時，若非由應然面價值出發建議政策方案，就是希望分析影響個別的「動物保護行為」之實然面變項，對政策提出建議，這些研究缺乏對政策的全盤分析。本文的分析，恰可彌補這兩類研究之間的空隙，透過民眾對動物保護「政策措施」的政治可行性並結合道德政策的理論類型的分析，發現當下流浪動物政策的「沉痾難解」、「事倍功半」、「父子騎驢」執行困境，似乎可以得到較合理的解釋。

三、動物權政策屬多元道德政策類型

根據 Studlar (2001: 46) 的分析，西方國家中將動物權視為道德政策的國家，僅有美國及英國，經本文研究發現，動物權議題，一如英美，在台灣也是屬於道德政策的一環，然而本文的貢獻是，即便動物權政策是屬於道德政策的一環，然而動物權政策當中的各項政策措施，不但佔有不同程度的「道德政策」色彩，甚至於在類型上，也可能分屬於共識型與爭議型兩種不同的道德政策類型。也因此，處理動物保護政策時，須針對動物保護問題的類型，採取不同的政策措施來解決。

四、研究限制

首先，本研究囿於經費及人力，僅進行台南市民為研究對象，統計結果能否

類推全國，或有疑義；其二，本研究僅分析民眾的對政策的態度，雖名之為政治可行性分析，然而政治可行性分析中慣用的利害相關人途徑，並透過該途徑來分析不同利害相關人的資源、政策接近性等議題，因研究篇幅則視為既存（given）外生變項（exogenous variable）不予處理，而僅處理全民在政策態度上的特質，是本研究限制二；第三，流浪動物的困境，除道德政策的政治可行性所造成外，當然也有其他先於政治可行性的條件，例如：若獸醫學能發展出口服或注射等非常方便便宜的絕育藥物，則問題可迅速解決，或許根本毋須討論政治可行性問題，而此類議題本文亦未討論，係限制三。望後續研究者能在本文基礎下繼續發展，加深研究區域的廣度、研究途徑的深度，持續進行跨領域研究的對話。

參考文獻

一、中文部分

- 人間福報(2007)。來源:〈《觀念座標》流浪動物的 TNR〉, <http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=40232> (民 98 年 6 月 20 日)。
- 大紀元(2011)。來源:〈流浪犬紀錄片「不能不愛牠」4/21 首映會〉, <http://www.epochtimes.com/b5/10/4/13/n2875768.htm> (2011 年 4 月 13 日)
- 王佩雯, 2010, 《台北市民眾飼養與棄養寵物行為之探討》, 國立台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文。
- 王忠恕, 2000, 〈寵物業管理辦法之制定與推動〉, 《農政與農情》, 期 98: 30-33。
- 王惠蘭, 2003, 《動物保護團體行銷傳播整合程度之分析—以台中市世界聯合保護動物協會與中華民國動物福利環保協進會為例》, 義守大學管理科學研究所碩士論文。
- 王順美、任孟淵, 2010, 〈國中學生之動物保護態度及其影響因素研究〉, 《中等教育》, 卷 61, 期 4: 60-83。
- 王萱茹, 2007, 〈從雷根 (Tom Ragan) 與辛格 (Peter Singer) 的觀點談動物安樂死—以台灣大專院校動物保護社團學生義工案例談起〉, 《應用倫理研究通訊》, 期 43: 44-60。
- 王儷芬, 2009, 《繪本教學對國小低年級學生犬隻動物保護教學之研究》。國立臺中教育大學環境教育研究所碩士論文。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑, 2001, 《政策分析》, 國立空中大學。
- 台北市動物衛生檢驗所(2006)來源:〈2006>大安區街貓絕育回置 TNR 試辦方案」成果報告〉, http://www.dortp.gov.tw/big5/news/News_view.asp?id=1150&cid=2 (民 98 年 9 月 2 日)。
- 甘雅嵐, 2005, 《花蓮地區大學生對同伴動物認知與態度之研究》。國立花蓮師範學院生態與環境教育研究所碩士論文。
- 石慧美, 2000, 〈公立動物收容所評鑑〉, 《農政與農情》, 卷 101, 期 338: 76-79。
- 江文全、葉昇炎, 2008, 〈動物保護法修正簡介〉, 《農政與農情》, 期 189: 18-20。
- 江世明, 2008, 《台灣近十年家犬總數下降原因之探討》, 國立台灣大學獸醫學研究所碩士論文。
- 行政院研究發展考核委員會(2009), 來源:〈「十大民怨, 你來投」網路票選活動

開始》，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4173734&ctNode=12829&mp=100>（民 98 年 11 月 25 日）。

余惠文，2010，《我國動物保護之研究—以流浪動物領養問題為例》，銘傳大學公共事務學系碩士論文。

吳宗憲，2010，《台南市民動物保護政策態度調查研究》，台南市政府委託專案研究。

吳定，2003，《公共政策》，國立空中大學。

吳珮慈，2009，《監獄犬矯治方案個案研究》，國立台北大學犯罪學研究所碩士論文。

吳蕙如，2010，《我輩貓人：流浪貓保護運動的興起與建構》，國立台灣大學社會科學院社會學系碩士論文。

吳銘涵，2010，《動物保護理論與實踐—以我國動物保護法為觀察對象》，國立台北大學法律學系碩士論文。

李茂生，2003，〈動物權的概念與我國動物保護法的文化意義〉，《月旦法學》，期 94：155-180。

杜美慧，2010，《國小五年級學童對校園流浪犬生命關懷行動之教育介入研究》，南華大學生死學研究所碩士論文。

汪玉珍(2004)，來源：〈2004 年動物保護月活動紀要〉，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7691>

周佩蓉。2007。《國小低年級學童動物保護教育之研究》。屏東：國立屏東教育大學數理教育研究所碩士論文。

林佩瑩。2008。《同伴動物保護課程對台北市某國小中年級學生動物保護知識、態度及行為意向影響之實驗研究》。台北：國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士論文。

林昭吟、陳敦源、劉宜君、蕭乃沂。2007。〈二代健保保費改革方案預評估—民眾與精英對改革方案之認知與偏好的比較〉，《行政暨政策學報》，第 44 期：頁 43-78。

林慧敏，2010，《處理流浪犬政策之研究—以桃園縣公私協力的觀點》，開南大學公共事務管理學系碩士論文。

林憶珊，2006，《瘋癲？愛心？——狗媽媽的照顧圖像與社會處境》，國立東華

大學族群關係與文化研究所碩士論文。

邱金齡，2009，《寵物殯葬的生命教育意義詮釋—三位飼主的心路歷程》，銘傳大學教育研究所碩士論文。

柯于璋，2009，〈災後遷村計畫之政治可行性分析：以高雄縣藤枝新舊部落為例〉，《台灣政治學刊》，卷 13 期 1：107-159。

紀慧玲，2008，《學校飼養校犬的動物福利與教育之探討》國立臺灣師範大學／環境教育研究所碩士論文。

浩平、蕭羨一（譯），2003，《公共行政之政治經濟學：公部門的制度選擇》，台北：商周出版。

馬恬芳，2008，《桃園縣新屋流浪狗收容中心網站設計創作》，中原大學商業設計研究所碩士論文。

張仁川。2000。《台灣地區各縣市家犬及流浪犬數目調查》。台北：國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文。

張怡（譯），2007，《為官僚制正名—一場公共行政的辯論》，上海：復旦大學出版社。

許丹薰，2005，《流浪犬領養者行為意向研究》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

許志明、梁明煌，2008，〈動物保護百年大計—收容所轉型教育中心（下）〉，《鄉間小路》，卷 34，期 4：68-69。

許晉瑋，2010，《一個動物各種表述：動物保護法制的虛像與實質》，臺灣大學法律學研究所碩士論文。

許桂森，2005，〈因應動物保護國際化的變革與做法〉，《畜牧半月刊》，卷 74，期 10：33-38。

許惠菁，2008，《動物保護入憲模式之探討：從「權利觀點」出發》，國立台灣大學法律研究所碩士論文。

許雅筑，2010，《不安樂死的安樂死？探討台灣公立流浪動物收容所的安樂死環節》，臺灣大學新聞研究所碩士論文。

許燕真，2008，《十位國小教師與同伴動物互動經驗及其推動人道教育的看法》，國立花蓮師範學院生態與環境教育研究所碩士論文。

莊漢昌(2008)，〈動物防疫所所長李朝全獲選為南市模範公務員〉。來源：今日新聞網，2008 年 5 月 12 日，

<http://rumor.nownews.com/2008/05/12/11468-2273913.htm>。

- 陳正昌、程炳林、陳新豐、劉子鍵，2005，《多變量分析方法－統計軟體應用》，臺北市：五南。
- 陳育群，2005，《社會大眾對捕犬及中途之家認知及餵飼研究作為解決流浪犬問題之模式》，國立屏東科技大學畜產系碩士學位論文。
- 陳芷苓，2009，《台灣動物收容所動物族群數之研究》，國立台灣大學生物資源暨農學院獸醫學研究所碩士論文。
- 陳美如，2011，《非營利組織與地方政府的合作關係之研究——以臺北市街貓絕育回置方案為例》，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 陳皓雯，1999，〈愛狗就是一用認養代替購買〉，《寶貝寵物雜誌》，108-111。
- 陳煜宏，2011，〈台南市動物保護業務績效成果豐碩顯示源頭管理、教育宣導及減少安樂死策略的成效已浮現〉，Qnews，2011年11月27日，來源：<http://www.qnews.com.tw/2011/12/27-2226.htm>。
- 陳碧真，2010，《動物保護志工保護流浪犬經驗對生命態度影響之探討》，高雄師範大學教育學系碩士論文。
- 陳穎芃，2010，《影響民眾到公立動物收容所認養犬隻之因素探討》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 費昌勇，2002，《動物倫理與公共政策》，臺北市：臺灣商務印書館。
- 黃以育，2001，《生命關懷與都市流浪犬問題之探討》，世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 黃百陞、劉俊成、鍾國駿，2010，〈《給牠溫暖的家》關懷流浪動物概念形象〉，《資訊傳播學報》，161-166。
- 黃癸鳳，2007，《動物保護組織網站架構及行銷策略分析》，花蓮：國立東華大學環境政策研究所碩士論文。
- 黃美玲，2003，《中部四縣市流浪犬管理及其環境教育相關問題之現況研究》，臺中師範學院環境教育研究所碩士論文。
- 黃慶榮，2007，《動物保護組織捐款人研究——以中華民國保護動物協會「您領我養」為例》，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 楊家民，2004，《台北市家犬貓及流浪犬族群數目調查研究》，國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文。

葉力森、廖瑪琍、彭莉萍，2000，〈動物收容所管理作業手冊〉，來源：行政院農業委員會動植物防疫檢驗局。

葉力森，1999，〈給台灣一個合理的寵物管理制度〉，《寶貝寵物雜誌》：80-91。

葉力森(2000)。〈動物保護法施行面之檢討〉，來源：<http://www.lca.org.tw>。

詹依純，2000，《建構「人為飼養或管領動物」之法律權利》，輔仁大學法律學系碩士論文。

錢永祥譯，1997，〈現代社會中同伴動物對於人類健康與幸福的重要性〉(Turner, Dennis 原著)，來源：關懷生命協會專題報導，<http://www.lca.org.tw/report/>。

農委會，2001，〈農委會 90 年年報〉，來源：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=4577>。

劉怡伶(2009)。〈愛狗人士結紮放養 南市安平流浪犬擾人〉，來源：<http://www.bcc.com.tw> (2009 年 9 月 23 日)。

劉珈廷，2004，《動物保護法立法前後公私協力關係之研究—以棄犬問題處理為個案分析》，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

歐如慧，2006，《動物保護之法制與實踐—以寵物與流浪動物之保護為主》，中國文化大學法律學研究所碩士論文。

蔡佳紋，2007，《國小中年級犬隻動物保護教學之實驗研究》，國立臺中教育大學環境教育研究所碩士論文。

蔡岳廷，2009，《台灣民眾寵物飼養行為之研究：計畫行為理論之應用》，世新大學社會心理學研究所碩士論文。

蔡欣芸，2008，《從動物保護法的生成與演變探討在地動物福利之發展與實踐—以犬、貓為例》，臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文。

蔡筱蓓，2007，《動物輔助教案：「我和我的狗朋友」對國小學童之犬隻知識、與狗關係認知及態度之影響研究》，國立嘉義大學獸醫學系研究所碩士論文。

賴健忠，2010，《中部四縣市國小教師對於野生動物保育法及動物保護法的認知與態度》，國立臺中教育大學科學應用與推廣學系科學教育碩士論文。

戴至欣，2007，《台北市流浪犬處理政策之研究—政策工具的分析》，銘傳大學公共事務學系碩士論文。

聯合報(2011)。來源；〈流浪犬變工作犬 牧場認養百隻〉，
<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM5/6458833.shtml>

藍當傑，2010，《台灣公立動物收容所動物福利概況（2008-2009）》，國立臺灣大學獸醫學研究所碩士論文。

羅承業，2008，《公私立動物收容所經營管理》，南華大學非營利事業管理所碩士論文。

羅秉祥，2006，〈道德兩難，難在哪裡？〉，「九十四年度科技整合之生命教育學術研討」。臺北。

蘇怡蓮，2005，《動物倫理課程設計與實施之可行性研究》，國立台灣師範大學教育學系碩士論文。

蘇耀期，2003，《台灣地區動物保護法實施後家犬與流浪犬數目變化之研究》，國立臺灣大學獸醫學研究所博士論文。

釋悟泓(1999)。〈獸醫在流浪犬問題上的角色與抉擇——從寵物絕育的推廣談起〉，來源：<http://east.tacocity.com.te/link>

二、英文部分

Carmines, E. G. & Stimson, J. A. 1980. "The Two Faces of Issue Voting." *The American Political Science Review*, Vol.74, No.1: pp.78-91.

Coplin, W. D. & O'Leary, M. K. 1972. *Everyman's Prince: A Guide to Understanding Your Political Problems*. Duxbury, MA: Duxbury Press.

Cowley, P. 1998. "Conclusion." In *Conscience and Parliament*, ed. Cowley, P. London: Frank Class.

Dahl, R. A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Dye, Thomas R. 2002. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Fairbanks, J. D. 1997. "Religious Forces and Morality policies in the American States."

Western Political Quarterly, Vol.30, pp.411-417.

Frederickson, H. C. 1990. "Public Administration and Social Equity." *Public Administration Review* Vol.49, No.2: pp.95-100.

Freeman, J. L. 1955. *The Political Press*. New York: Doubleday.

Glick, H. R. & A. Hutchinson. 1999. "The Rising Agenda of Physician- Assisted Suicide: Explaining the Growth and Content of Morality Policy." *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.4: pp.750-765.

Gormley, W. T. 1986. "Regulatory Issue Networks in a Federal System." *Polity*, Vol.18, No.4: pp.595-620.

Haider-Markel, D. P. & K. J. Meier. 1996. "The politics of gay and lesbian right: Expanding the scope of the conflict." *Journal of politics*, Vol.58, No.2: pp.332-350.

Haider-Markel, D. P. & Meier, K. J. 1996. "The politics of gay and lesbian right: Expanding the scope of the conflict." *Journal of politics*, Vol.58, No.2: pp.332-350.

Haider-Markel, D. P. 1999. "Morality Policy and Individual-Level Political Behavior: The Case of Legislative Voting on Lesbian and Gay Issues." *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.4: pp.735-749.

Hair, J. F. Jr., Anderson, R. E., Tatham, R. L. & Black, W. C. 1998. *Multivariate Data Analysis* (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hal.

Jacob, H. 1988. *Silent Revolution: The Transformation of Divorce Law in the United States*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Kaiser, H. F. 1974. "An Index of Factorial Simplicity." *Psychometrika*, Vol.39, pp.31-36.

Kohlberg, L. 1984. *The Philosophy of Moral Development*. CA: Harper & Row.

Lasswell, Harold D. 1956. *The Decision Process*. College Park: University of

Maryland.

Le Bon, Gustave. 2002. *The crowd : a study of the popular mind*. USA: Dover Publications.

Lewis, G. B. 2006. "Public Spending on the Arts as Morality Policy: The Structure of Public Attitudes." *Policy Studies Journal*, Vol.34, No.1, pp.131-138.

Lowi, T. J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: W. W. Norton.

Lowi, T. J. 1998. "Foreword: New dimensions in policy and politics." In *Moral Controversies in American Politics*, eds. R. Tatalovich & B. W. Daynes , pp. 10-21. New York: M. E. Sharpe.

Marsh, D. & R. A. W. Rhodes (eds.) 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Meier, K. J. & D. R. McFarlane. 1993. "Abortion politics and abortion funding policy." In *Understanding the new politics of abortion*, ed. Goggin, M. L. Newbury Park, Calif.: Sage.

Meier, K. J. 1994. *The Politics of Sin*. New York: M. E. Sharpe.

Meltsner, A. J. 1972. "Political Feasibility and Policy Analysis." *Public Administration Review*, Vol.32, No.6: pp.859-67.

Mooney, C. Z. & M. H. Lee. 1999a. "The Temporal Diffusion of Morality Policy: The Case of Death Penalty Legislation in the American States." *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.4, pp.766-780.

Mooney, C. Z. & M. H. Lee. 1999b. "Morality Policy Reinvention: State Death Penalties." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.566, pp.80-82.

Mooney, C. Z. & M. H. Lee. 2000. "The Influence of Values on Consensus and Contentious Morality Policy: U.S. Death Penalty Reform,1956-82." *The Journal*

of Politics, Vol.62, No.1: pp.223-239.

- Mooney, C. Z. & R. Schuldt. 2006. "Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Aug 31, in Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA.
- Mooney, C. Z. 1999. "The politics of morality policy: Symposium editor's introduction." *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.4: pp.675-680.
- Mooney, C. Z. 2000. "The decline of federalism and the rise of morality-policy conflict in the United States." *The Journal of Federalism*, Vol.30, No.1/2, pp.171-188.
- Mooney, C. Z. 2001. "The public clash of private values." In *The public clash of private values*, ed. Mooney, C.Z. New York: Chatham House.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 1995. "Legislation morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform." *American Journal of Political Science*, Vol.39, No.3: pp.599-627.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 1996. "Why not swing? The diffusion of death penalty legislation in the American states since 1838." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1, in CA: San Francisco.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 1997. "Morality policy in distinctive political contexts: The determinants of death penalty reform in the US. States, 1956-1983." Paper presented at the XVII World Congress of the International Political Science Association, August 17-21, in Korea: Seoul.
- Mylchreest, I. 2001. "Avoiding the Issue Down Under: The Politics of Legalizing Abortion Australia." In *The public clash of private values*, ed. Mooney, C.Z., New York: Chatham House.
- Niebuhr, R. 1982. *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*. New York: Charles Scribner's Sons.

- Norrander, B. & C. Wilcox. 1999. "Public Opinion and Policymaking in the States: The Case of Post-Roe Abortion Policy." *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.4: pp.707-722.
- Olsen, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Patton, D. 2007. "The Supreme Court and Morality Policy Adoption in the American States." *Political Research Quarterly*, Vol.60, No.3: pp.468-488.
- Pierce, P. A. & D. E. Miller. 2001. "Variations in the diffusion of state lottery adoptions: how revenue dedication changes morality politics." In *The public clash of private values*, ed. Mooney, C.Z., New York: Chatham House.
- Roh, J. and F. S. Berry. 2008. "Modeling the Outcomes of State Abortion Funding Referenda: Morality or Redistributive Policy, or Both?" *State Politics and Policy Quarterly*, Vol.8, No.1: pp.66-87.
- Schechter, D. L. 2009. "Legislating morality outside of the legislature: Direct democracy, voter participation and morality politics." *The Social Science Journal*, Vol.46, pp.89-110.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Torchbooks.
- Senarclens, P. D. 1998. "Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation." *International Social Science Journal*, Vol. March(155): pp.91-113.
- Sharp, E. B. 2005. *Morality Politics in American Cities*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Simons, Herbert A. 1960. *The New Science of Management Decision*. New York: Harper and Row.
- Smith, K. B. 1997. "Clean thoughts and dirty minds: the politics of porn." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, in USA: Washington DC.

- Smith, K. B. 1999. "Clean thoughts and dirty minds: The politics of porn." *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.4, pp.723-734.
- Smith, K. B. 2001. "Clean thoughts and dirty minds: the politics of porn." In *The public clash of private values*, ed. **Mooney**, C.Z., New York: Chatham House.
- Starling, G. 1988. *Strategies for Policy Making*. Chicago, IL: The Dorsey Press.
- Studlar, D. T. 2001. "What Constitutes Morality Policy? A Cross-National Analysis." In *The public clash of private values*, ed. **Mooney**, C.Z., New York: Chatham House.
- Szymanski, Ann-Marie. 1997. "Dry Compulsions: Prohibition and the Creation of State-Level Enforcement Agencies." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, in USA: Washington DC.
- Vergari, S. 2001. "Morality Politics and the Implementation of Abstinence-Only Sex Education: A Case of Policy Comprise." In *The public clash of private values*, ed. **Mooney**, C.Z., New York: Chatham House.
- Wald, K. D., Button, J. W. & A. R. Barbara. 2001. "Morality Politics v.s. Political Economy: The Case of School-Based Health Centers." *Social Science Quarterly*. Vol.82, No.2: pp.221-234.
- Wamsley, G. L., R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White & J. F. Wolf. 1990. "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue." Wamsley, G. L. et al.(Co-authored), *Refounding Public Administration*: pp.31-51. Newbury Park, CA.: Sage.

附件一 研究樣本的組成

	項目	個數	百分比
性別	男	737	47.8%
	女	805	52.2%
年齡	0-20 歲	340	22.1%
	21-30 歲	371	24.1%
	31-40 歲	322	20.9%
	41-50 歲	250	16.2%
	51 以上	258	16.7%
教育程度	國中小學	171	11.8%
	高中（職）	401	27.7%
	大專	764	52.8%
	研究所以上	111	7.7%
宗教信仰	佛教	409	27.9%
	道教	404	27.6%
	基督教	107	7.3%
	天主教	20	1.4%
	回教	1	0.1%
	無宗教信仰	525	35.8%
所學專長領域	文史哲	194	15.2%
	社會科學	253	19.8%
	商學領域	382	30.7%
	理工領域	273	21.4%
	醫學領域	80	6.3%
	農學	85	6.7%
居住地區	中西區	281	18.3%
	東區	419	27.2
	南區	250	16.3%
	北區	208	13.5%
	安平區	177	11.5%
	安南區	203	13.2%
是否曾擁有寵物	有	921	59.9%
	無	617	40.1%

附件二

一、有關測量對動物保護政策態度之題目

1. 若政府推行「以領養取代購買」寵物的政策，您的看法如何？

我支持推動領養	2	1	0	1	2	我反對推動領養
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2. 政府查核寵物業時，需同時考慮到動物的環境以及商家的經營成本，您的看法如何？

我認為動物環境比較重要	2	1	0	1	2	業者的經營成本比較重要
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. 政府考慮給予飼主部分補助來為寵物植入晶片，您的看法如何？

我認為應全額補助	2	1	0	1	2	我認為應飼主自費
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. 政府將提撥經費補助飼主進行寵物結紮，您的看法如何？

我認為應全額補助	2	1	0	1	2	我認為應由飼主自費
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

5. 動物保護團體推動流浪動物結紮後就地放養(TNR)，您的看法如何？

我認為政府應全面支持	2	1	0	1	2	我認為政府不應支持
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6. 依目前政策，政府如果接到民眾通報，便需將流浪動物捕捉到收容所，您的看法如何？

我認為政府應更主動捕捉	2	1	0	1	2	我認為不應該捕捉
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

7. 政府公立動物收容所因為缺乏空間，必要時須執行安樂死，您的看法如何？

我贊成安樂死	2	1	0	1	2	我反對安樂死
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

8. 私人動物收容所因為收容了太多狗，造成環境非常惡劣，您的看法如何？

改善收容所環境比較重要	2	1	0	1	2	為了救更多生命，這也沒辦法
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

9. 政府目前會適時辦理動物保護宣導活動(如寵物嘉年華等)，您認為是否應該辦理？

應該加強辦理	2	1	0	1	2	可以減少辦理
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

10 政府目前會補助經費給動物保護組織以共同推動政策，您的看法如何？

應繼續補助	2	1	0	1	2	應節約預算
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

11 有人要求將動物保護課程納入國中小教科書內，您的看法如何？

一定要納入教材	2	1	0	1	2	完全不需納入教材
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

12 政府是否應提高推動動物保護工作的預算？

應提高預算	2	1	0	1	2	應減少預算
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

二、測量動物保護行動

1. 當您想要養寵物，您會考慮透過什麼方式獲得？

以認養為優先選擇	2	1	0	1	2	以購買為優先選擇
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2. 如果您想養寵物，在選擇購買寵物的店家時，會考慮什麼因素？

對我是否方便便宜	2	1	0	1	2	店家合法經營比價格更重要
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. 如果您因為沒有為寵物植入晶片而被政府處罰，會有什麼反應？

我會欣然接受	2	1	0	1	2	我會非常不服氣
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. 政府如果提撥市民的稅金來補助飼主為寵物結紮，您是否願意？

非常願意	2	1	0	1	2	非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

5. 如果有動物保護團體在您居住的社區推動流浪狗結紮後就地放養(TNR)，您會怎麼做？

我會全力支持	2	1	0	1	2	我會全力反對
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6. 如果流浪狗影響您居住社區的衛生及安全，您會通報政府來捕捉嗎？

我一定會通報	2	1	0	1	2	我絕對不會通報
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

7. 為減少安樂死，需增加流浪狗收容空間，如因此需增加市民的稅收，您願意嗎？

我願意增加稅收	2	1	0	1	2	我反對增加稅收
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

8. 您是否願意捐款給私人動物收容所？

我願意捐款支持	2	1	0	1	2	我不願意捐款支持
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

9 政府如果提撥市民的稅金來辦理「動物保護宣導活動」，您是否願意？

非常願意	2	1	0	1	2	非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

10 政府如果提撥市民的稅金來補助動物保護組織，您是否願意？

非常願意	2	1	0	1	2	非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

11 如果有機會，您會試著向政府表達希望「將動物保護課程納入國中小教材」的建議嗎？

我非常願意	2	1	0	1	2	我非常不願意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

12 如果政府提高動物保護工作預算，需動支其他社會福利預算，您的立場為何？

我支持提高動物保護預算	2	1	0	1	2	我反對提高動物保護預算
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

”Morality Policy” Cause Democratic Governance Crisis

-Take Tainan Citizen’s Attitude on Stray Animals Policy Issue for Example

Wu, Chuang-Hsien* Huang, Jian-hao**

【Abstract】

Morality and Democracy usually regard as the foundation of good governance. However, recording morality policy theory, we find under democratic system operation, citizen’s “morality” often causes two kinds of governance problem: compliance problem and morality conflict. In our article, through article review and case study of stray animal policy, we’ll deal with this kind of governance crisis public administration academic neglect before.

Taiwan Government enacted Animal Protection Law in 1998. The main goal of the law is to solve stray animal problem, but that problem doesn’t be solved till now. Stray animal problem even becomes the eighth among the top ten issues people complained in Taiwan. People accustomed to blame government or public servants at this issues, but in this article, by attitude survey, we explain that the servants maybe the scapegoats, and people’s ignorance and morality, with democracy institute, just caused the ungovernability of stray animal problem. We contribute in two sides. In one hand, this article supplement the gap in stray animal policy studies through

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.E-Mail:wuchuanghsien@gmail.com

**PH.D Candidate, Graduate Institute of Educational Entrepreneurship and Management, National University of Tainan.E-Mail: rollancel1@yahoo.com.tw

morality policy theory and attitude survey, it also provide some ways to solve the stray animal problem. In the other hand, we reconstruction the criteria of classification of morality policy through the real operation condition of stray animal policy.

Key Words: Stray Animals Policy, Morality Policy, Morality Policy Theory, Political Feasible Analysis.