

他者的主體化與選擇性賦權： 台北市動物治理的發展與困局*

王志弘**、羅皓群***、高郁婷****

收稿日期：2016 年 7 月 30 日

接受日期：2017 年 1 月 30 日

* DOI:10.6164/JNDS.16-2.1。本研究獲得科技部專題計畫(MOST 103-2410-H-002-185)補助，謹此致謝。修改前原文曾發表於第七屆發展研究年會，政治大學，2015 年 11 月 1 日；感謝簡妤儒教授的現場評論。作者亦感謝本刊評審的寶貴意見，惟一切文責全由作者承擔。

** 國立台灣大學建築與城鄉研究所博士，現任台灣大學建築與城鄉研究所教授，E-mail: chihhungwang@ntu.edu.tw。(通訊作者)

*** 國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士，E-mail: r02544033@ntu.edu.tw。

**** 國立台灣大學建築與城鄉研究所博士班學生，E-mail: liant.kao@gmail.com。

摘 要

本文檢視台北市動物治理的發展，探討人與動物關係的演變。作者援引跨物種都市理論觀點，檢視官方與民間組織以何種論述及措施塑造動物治理場域。作者運用文獻分析法，並訪問民間動物權益組織成員，藉此掌握台北市動物治理的變遷。研究發現，1950年代迄今的都市動物治理，在經濟營生的考慮外，逐漸萌生了三個主要趨勢：安全、保育，以及人道化。非政府組織策略則有兩大類型：以慈善拯救和照護個體為主的收容及馴養，以及立足普遍動物權利而倡議建立政策和制度。然而，當前動物治理雖然逐步納入了動物權利觀，仍面臨人類與動物關係長期以來的理性化、分類化和商品化趨勢，動物友善城市政策與普遍動物權仍有諸多顧慮。作者主張，「知情的選擇性賦權」是當前動物治理較務實的立場，但「動物他者之主體化」則是有助於啟發反思的理想。

關鍵詞：人與動物關係、動物權、他者、主體化

壹、前言

台灣近年總和生育率大幅下降，從 1951 年高峰期的 7.3，降至 2010 年的不足 1.0（2015 年稍回升至 1.1），屬全球最低地區之一。這個趨勢在都市地區較早出現，也格外明顯（王德睦等，2013）。生育率下降導致少子化之際，人們卻日益關注同伴動物，並予以擬人化、童稚化、家人化；動物似乎取代兒童，成為備受呵護的家庭成員。這種關愛同伴動物的趨勢，也推及野生與保育類動物、「流浪」動物，以及經濟動物和工作動物，蔚為一股人道化風尚。

於是，台灣媒體越來越常提供吸引閱聽人的動物趣聞，或關注動物權益的報導視角。媒體對動物的泛稱也由早期的猛獸、畜生用語，轉變為中性的「動物」，甚或擬人化的「毛小孩」暱稱。因虐待動物而導致的網路肉搜、媒體報導及官方裁罰案件也漸受矚目。例如 2014 年，由於某農場運送河馬未妥善照料，令其跳車摔傷致死，引起動保團體呼籲檢查農場動物處境，乃至於抵制農場、解放動物。然而，晚近以生態教育為名的動物農場盛行，卻正反映了動物可愛化促成的商機。

不過，在人道化和動物權益倡議的潮流旁，還有以防疫與公衛措施為核心，旨在維護健康與食品安全的動物政策。例如，近年來跨地域的動物疫病如禽流感、口蹄疫及狂犬病等，對畜牧業和食品業衝擊很大，各國皆採取嚴格管制、隔離、全場撲殺等防疫手段。2013 年，台灣中南部淺山地帶發現感染狂犬病的鼬獾，致使台灣從非疫區除名。即使離病例遙遠的台北地區，也引起民眾緊張，要求政府捕捉流浪動物，甚至對於使用繫繩外出的家犬也感到恐懼。不過，媒體在報導因疫病而撲殺動物的場景時，不再只以中性冷淡敘事描述，反而以同情筆觸描繪動物的恐懼和悲慘命運，透露安全至上與人道化之間的張力。

再者，對於動物的人道化情感投注，仍與動物的商品化消費有所緊張（莊雅筌，2007；鄭欣宜，2007）。例如，在動物主題影劇流行文化推動下，豢養寵物風氣日盛，促成繁殖業、寵物用品、美容及動物醫院蓬勃發展，蔚為龐大商機。但是，由於難以照顧等原因而拋棄動物，也時有所聞。某位受訪動物保護組織成員指出，只要到台北的河濱地區，看看哪個品種棄犬最多，就知道先前流行哪種寵物。

台北都會區河濱地帶的轉變，具體而微呈現了城市的動物課題。1960年代起，政府為防治水患而築堤，將水岸與市區隔開而形成了兩個世界。隨著河濱農業消失，以及因防治污染而取締養豬戶，家禽家畜也逐漸離開河岸，堤外遂成為野生和流浪動物相對不受侵擾的家園。1980年代起，受全球環境主義影響的本地保育運動，催生了河岸鳥類與紅樹林保留區，後來擴展成為濱水濕地保育的建制。同一時期，河濱展開了遊憩化與綠美化，晚近則迎合市民需要，於河濱建立大型寵物公園，供犬類為主的同伴動物活動。於是，河濱地帶兼有幾近消失的牛豬等經濟動物、遭棄或走失動物形成的群落（部分有慈善人士餵養而半馴化）、受保育法規保護的特定野生動物，以及圈限於寵物公園中的同伴動物，各自體現著不同的人與動物關係，也承受不同的動物治理策略。

這幅複雜的圖景提醒我們，需要正視存在於城市中的動物，而動物也是都市治理不得不處理的重要議題。動物的種類非常多樣，各自有其生物特質，並與人類發展出差異極大的關係，從而有著不同命運。即使晚近動物權利觀念及動物友善城市的主張漸獲重視，但是動物的人道化待遇、主體化建構，以及權利賦予，仍有高度選擇性，而難以一體適用；同伴動物、經濟動物、實驗用動物、野生動物的習見區分，正是明證。於是，普遍的動物權利論述和具體特殊對待方式之間的落差，遂成為晚近動物友善治理宣稱的基本難題。

本文即以台北市為場域，¹ 探討動物治理的發展與困局。作者不擬介入動物倫理與權利內涵的辯論，而是關注動物治理場域的構成和轉變，勾勒出經濟利用的主導邏輯外，還有安全至上、保育化及人道化等持續發展的取向，從而呈現當前將動物他者（other）予以主體化（subjectification，即將動物視為獨立自主，進而擁有權利的主體）的倡議下，務實的「選擇性賦權」（selective entitlement）狀況，也就是隨著動物類型不同而賦予有所差異的關注和權益。本文資料來源包括新聞報導、官方檔案與報告、非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）文件與網站資料等。有鑑於動物保護（以下簡稱動保）組織是推展動物治理體制轉變的重要力量，作者也訪問了動物權益組織成員，² 詢問其理念與策略。這些 NGO 不僅對野生保育動物、同伴動物、經濟動物各有偏重，還可以區分為兩種主要型態：以慈善拯救和照護個體為主的收容馴養，以及，立足普遍動物權利而倡議建立制度，並關注動物於開放空間中的棲地保有。

作者主張，雖然在動物議題上，有以人類利益為核心，或是關注非人類動物之福祉或天賦權利等不同倫理立場的區別，但這些立場都是人類思維與實作的產物，也無法脫離特定的社會條件，以及既有的、

¹ 以台北市為場域，乃著眼於其位居台灣最大都市化地帶核心，除了重要官署，全國性動物保護 NGOs 幾乎都設址於此，就近從事遊說工作，資訊流通也較豐富，是動物治理政策及措施的發源地。此外，少子化、晚婚及獨居家庭等在台北市格外明顯，催生了同伴動物餵養風潮，友善動物城市議題相對較早獲得關注，並體現為政府補助街貓與犬隻 TNR（Trap, Neuter, Return；捕捉、絕育、放回）等措施。

² 作者根據社會影響力、關心的動物種類，以及注重收容照護或棲地保育等差異，來挑選受訪組織。經多方接洽，最後接受訪問的組織有：關懷生命協會、中華民國保護動物協會、台灣動物社會研究會、台北市野鳥學會、台北市愛兔保護協會、流浪動物花園協會、台灣動物平權促進會，以及永和河岸 TNVR 暨餵食團等。主要採訪問題有：組織成立動機和宗旨、主要理念和策略、組織經營的挑戰與困難、對於動物政策的評價與建議，對於收容所與安樂死等政策的看法等。

千差萬別的人與動物關係。動保 NGO 在理念與實作方面的歧見，正反映了人與動物關係的複雜狀態，很難以單一或普遍倫理觀點來統攝。再者，當前人與動物的關係仍然深受理性化、分類化與商品化等社會趨勢主導，展現為人類對於不同動物的選擇性吸納、利用和排除。因此，即使台北市官方與 NGO 倡議「動物友善城市」，顯示了基於動物權而將動物主體化的傾向，但仍有明顯的選擇性賦權，因而是注定有所偏袒的計劃，關注比較親人的同伴動物及明星保育動物。作者主張，選擇性賦權雖不失為當前務實的政策路徑，但必須在對於各種動物的習性和處境，以及人類與動物關係有更多認識下逐步推動，邁向「知情的選擇性賦權」(informed selective entitlement)。至於將動物他者予以主體化(作為普遍賦權的基礎)，雖然是當前難以企及、甚至不切實際的理念，卻具有啟發吾人反思人類與動物的關係，展望超越現況之理想的激勵作用。

貳、文獻回顧：人與動物關係的公共治理

動物向來是學術界關注的對象，但相較於生物學、醫學、公共衛生、動物行為學、畜牧學、食品工業等科學及應用領域，動物議題的人文社會研究發展較晚，數量較少。不過，人文社會研究已經從早期的動物倫理與權利倡議，進而細緻考察人與動物關係的多重樣態；前者訴諸倫理價值與行動的應然論辯，後者探討複雜的人與動物關係構成與影響。以本地研究為例，早年研究多集中於哲學(動物倫理和權利議題)和文學(文學中的動物再現和寓意)，近年則延伸至法學、公共行政、史學、社會學、心理學、管理學和教育學等領域，大致反映了這個趨勢。

倫理判斷、政治行動、社會分析與文化批判，其實難以劃分，甚且相互構成。不過，倫理律則的應然辨析，政治與法律行動的務實籌

謀，難以取代對於具體社會處境和文化再現的考察。晚近人與動物關係的探討，反省過去訴諸哲思、邏輯與情感的論證過於抽象，轉而考察人類存在的複雜處境跟真實及想像的動物有何關聯；或者說，人與動物的複雜關係如何中介了人與動物的存在狀況。本文則認為，治理（governance）場域是兼納倫理、政治與社會分析的切入點。治理涉及公共事務及資源調控，但不局限於國家政策與正式體制，也捲入公民社會中各種行動者的非正式實踐，特別適用於架構複雜的人與動物關係。

台灣的動物治理研究，多數基於動物倫理及保護立場，評價國家政策、法律、機構和行政措施的形成、執行與成效，並提出建言（詹依純，2000；費昌勇，2002；林焜田，2004；劉珈延，2004；歐如慧，2006；戴至欣，2007；許惠菁，2008；游威倫、石振國，2008；羅承業，2008；蔡欣芸，2009；余惠文，2010；林慧敏，2010；吳鎔涵，2010；許晉璋，2010；藍當傑，2010；李芸珊，2012；李松翰，2012；林明德，2012；董孟治，2012；林祐立，2013；董湘雲，2013；官鳳珠，2014；郭小綾，2014；顏敬尹，2014；王寶榮，2015；胡慧君，2015；嚴伯彥，2015）。此外，有不少研究關注特定 NGO 或民間團體如何介入動物事務的倡議和行動（王惠蘭，2003；林佑珊，2006；林憶珊，2006；陳美娟，2007；黃癸鳳，2007；黃慶榮，2007；許雅筑，2010；吳蕙如，2010；陳美如，2011；王麗晶，2013；汪盈利，2012、2013；王韻琇，2013；李宥磊，2015；林朝成，2015）。以上研究多偏重於同伴動物與流浪動物，少數論及經濟動物與野生動物，但相對缺乏跨越不同動物種類的整體動物治理視野。再者，長期的歷史考察不多，對於動物治理演變的社會脈絡也較少討論。

針對動物治理的基本困境，吳宗憲曾在一系列研究（吳宗憲，2012、2014；吳宗憲、黃建皓，2012）中，採取「道德政策」觀點來掌握動物議題的「不可治理性」。他指出，動物政策，尤其安樂死、捕

捉流浪動物和 TNR 等措施，深具道德爭議，導致不同立場的對抗，政府陷入父子騎驢困境。即使看似眾人支持而有共識的議題，像是以認養代替購買、加強寵物管理、改善收容所、增加預算等，在民眾認知與實際行動間也有落差。他主張以專業化、透明化及標準流程來減輕道德爭議，建立長期動保政策社群以利設計更有效的政策，並通過民調、地區試點等辦法，更細緻考慮政策的政治可行性（吳宗憲、黃建皓，2012：114-115）。然而，雖然動物治理涉及多元道德議題，但也跟其他影響政策的社會動態有關，如人口發展、經濟趨勢和全球生態保育思維等。

歷史演變方面，楊登凱（2011）詳細回顧台灣清領、日治至戰後的動物保護律法和政策，描述從農業社會對耕牛的珍視，到日治時期現代國家體制下，基於維護交易秩序、衛生防疫、畜牧養殖、狩獵管制、保護野生動物等，展開了動物治理的法制化。戰後，則有從狩獵法、文化資產保存法的珍稀動物、野生動物保育法，以迄動物保護法的演變歷程。楊登凱的研究提供許多重要史料，並評論晚近立法與執行的落差和不足，最後以動物權入憲為期許，展望更完備的動物保護法制架構。不過，在漫長的動物治理史爬梳中，還是較乏對於社會變遷動態，以及人與動物關係之結構性轉變的掌握。

與本文主題最接近的是吳思瑤（2013）的研究，她回顧台北市動物政策，尤其是動物保護處成立、台北市動物保護自治條例制定的政經過程。她將台北市動物治理分為兩大階段，1953 至 2007 年為「動物管理」期（其中 1998 至 2007 為過渡期），2008 年至今為「動物保護」主導階段。她的焦點是治理機構和法規，也就是動物管理階段的動物衛生檢驗所組織變革、台北市畜犬管理辦法沿革，以及動物保護階段中，動物保護處成立與台北市動物保護自治條例的制定。她說明在社會變遷下，動物政策立場從重視作為財產的動物及人類安全，轉向試圖給予動物宛如人類的生存條件；政策擬定與執行上，則從市府

各局處主導，逐漸轉向與動物相關 NGO 密切合作。吳思瑤以「偏差動員」(mobilization of bias) 概念來掌握政策形成與轉變中，利害關係人的行為策略，藉此說明動保處升格與動保自治條例立法過程中，各方利益價值的衝突、權衡與結盟。

吳思瑤(2013) 提供了台北市動物治理組織與法規變遷的詳細資料，討論組織重組與立法的折衝過程，是本文仰賴的基礎。不過，吳思瑤的焦點是官方組織和法規，較少論及動物治理場域中 NGO 的立場和內部差異。此外，吳思瑤雖然宣稱要從事「政經分析」(political economy)，但主要聚焦於利害關係人在組織變革與立法過程的參與、影響及互動方式，宏觀社會變遷的掌握較少。相較於前述研究，本文試圖勾勒動物治理的結構趨勢和各階段的多重樣貌，以安全、保育和人道化來概括，並概述動保 NGO 的複雜狀態，以利掌握城市動物治理場域的構造。

參、台北動物治理的浮現趨勢： 安全、保育、人道化

動物治理的變遷與社會發展息息相關，尤其涉及農工產業至服務業的產業轉型、家戶小型化與寵物家人化、環境主義與動物權益意識崛起，以及跨域交流導致傳染病增加等。再者，動物治理牽涉了動物的分類與差別對待。經濟動物（包含食用和勞力動物）、野生動物、同伴動物和實驗動物，因為人類的不同利用和處置，而進入不同管制場域和城鄉空間，被賦予不同意義，承受差別待遇，並在人類的倫理關切中佔有不同地位。當然，各種越界含混的現象所在多有，也增添了動物治理的複雜和爭議。

以中央政府的治理機構和法規為例（圖 1），最重要的主管機關是農業委員會，動物相關法規如畜牧法、漁業法、動物保護法、野生動

物保護法、動物傳染病防治條例等，主管機關都是農委會。然而，經濟產業發展、保育措施和疾病防治方面，另外有不同的支援機關，形成複雜的治理體制，也致生不同權責與立場差異，以及協同聯繫方面的難題。不同動物或同一種動物在不同脈絡下，會捲入不同治理機制而有大相逕庭的命運。

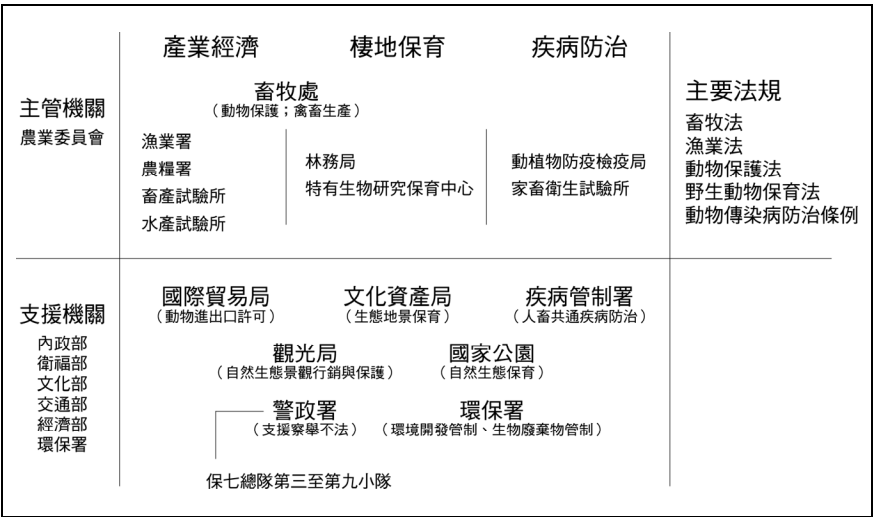


圖 1 中央政府的動物治理機構與法規

資料來源：本研究彙整

除了跨越不同組織、涉及不同動物導致的治理複雜性，動物治理的相關機構也隨著社會變遷而有極大轉變。例如，龔玉玲（2008）探討台灣犬類與人類關係的轉化，指出狂犬、名犬與流浪犬等三種狗身分的轉折，呈現從防疫、寵物商品化，到人道照顧的歷史。這種社會變遷也體現於動物治理機制的興革（蔡欣芸，2009；楊登凱，2011；吳思瑤，2013；台北市動物保護處，2013），如表 1 所示。

表 1 台北市官方動物治理機制的演變

年代	主 責 機 構	支 援 機 構	中 央 法 規
1950	• 1953，民政局家畜防疫隊成立，以撲滅畜疫為主。	• 警察局：支援捕捉流浪犬、取締非法狩獵。	
1960	• 1968，家畜疾病防治所成立，負責家畜防疫與衛生檢驗。	• 衛生局：納入人畜共通疾病防治範疇（以狂犬病為主，後為禽流感）。	• 1963，制定保護牲畜辦法 • 1967，通過家畜傳染病防治條例
1970			
1980	• 1983，家畜疾病防治所更名為家畜衛生檢驗所，增加獸醫公衛與水產檢驗業務。	• 建設局：寵物產業管理與野生動物保育。	• 1989，通過野生動物保育法
1990	• 1999，家畜疾病防治所更名為動物衛生檢驗所，增加動物管理：人畜共病宣導與病斃處理。	• 環保局：捕捉流浪犬與取締動物污染。 • 警察局：取締違反野生動物保育法與動物保護法情事。	• 1998，通過動物保護法
2000	• 2001，動物衛生檢驗所增加動物收容，成立動物之家。 • 2007，動物衛生檢驗所，增加流浪動物認領養與動物保護。	• 消防局：救援危險或受傷（保育）動物。	
2010	• 2010，動物保護處成立，合併相關權責，包含動物防疫檢驗、動物保護、流浪動物管制、野生動物救傷與保育、自然生態保育。		

資料來源：本研究整理。

除了經濟產業導向的動物管理外，我們可以歸結出戰後迄今的三個重要動物治理趨勢。首先，以安全之名：在跨域流動頻繁和新興病毒威脅下，動物疫病管制與安全防範日益嚴密。不僅流浪動物承受捕

捉壓力，禽畜運送納入管制，都市養鴿被勸阻，傳統市場活禽宰殺也遭禁止。其次，**以保育之名**：貿易制裁的國際壓力，促使政府於 1980 年代制定野生動物保育法制以彰顯進步形象，並劃設城市周緣保育區。第三，**以人道之名**：宗教組織和動物保護團體為主的民間力量，倡議制定動物保護法令，實施動物福利措施，如禽畜電宰與人道運送、社區導向 TNR 補貼、改善動物收容所環境，以及減少安樂死等。這三個趨勢的發展雖有先後之別，但也重疊並行（表 2），後文將詳述之。

表 2 台北市動物治理場域邏輯的轉化

年 代	1950s	1980s	2000s
流行稱呼	野獸、家禽家畜	動物、寵物	毛小孩、同伴動物
對動物的基本態度	控制與利用（經濟與工作動物；野生動物）	保育（野生動物）與慈善（寵物）	動物福利與權利（同伴動物）
治理關切	安全至上、經濟為先	安全至上、經濟為先，佐以保育觀念	安全至上，經濟為先；保育化和人性化對待漸受重視
主責機關	家畜疾病防治所	動物衛生檢驗所	動物保護處
公民社會	民間力量微弱；官方主導成立保護牲畜協會	民間力量漸盛；以宗教護生論述及環境主義保育為主	民間力量增強；動保 NGO 大量增加，動物福利與倫理論述傳揚，並參與動物治理體制
都市發展趨勢	城鄉移民湧入、都市快速成長，禽畜豢養與食用量增加	消費社會崛起，寵物市場蓬勃，棄養與流浪犬增加	後工業都市下的少子化、高齡化，動物陪伴需求增長

資料來源：本研究整理。

一、安全為先：禁制令人厭棄的動物

經濟和安全，向來是政府施政核心。經濟事涉民生和發展，安全則有保障人民生命財產的正當性，兩者彼此牽動，例如防治疫病兼有安全與經濟考慮。二次大戰結束後，百廢待舉，傳染病卻是必須即刻

處理的問題。例如 1950 年，為防治牛瘟和豬瘟，台北縣（今新北市）成立「家畜疾病診斷防治所」；1953 年，台北市政府為了防止家畜疾病蔓延，另成立民政局所屬「家畜防疫隊」。1955 年，台北家畜市場成立，也是著眼於控制肉品來源和防疫。為防範鼠疫，發送毒餌給居民使用，則是每年例行工作。

台北市向來是防疫保護重點。1964 年，台灣爆發大規模狂犬病，台灣省農林廳便加強城郊（基隆市和台北縣）「患犬」撲殺，以免危及台北市。1968 年，台北市升格為直轄市後，成立專屬的家畜疾病防治所，³ 負責防疫與檢驗。此後，相關機構建置和法令日益完備，但防疫目標從過去以經濟動物為主，逐漸轉向一般動物衛生和人畜環境維護，反映了畜牧產業在都會區的衰微，以及寵物與野生動物議題逐漸受重視。⁴

不過，2000 年代以後，由於口蹄疫和禽流感不時爆發，經濟動物防疫再度成為治理要務。2013 年，由於中國 H7N9 禽流感疫情嚴重，農委會於 5 月中旬下令禁止於市場中宰殺活禽，一律於屠宰場集中電宰。這不僅改變產銷措施和消費習慣，也改變了傳統零售市場地景，不再有圈養家禽的籠舍，以及宰殺後遺留羽毛血水等景象。其實，此前多年，動保團體已經為了衛生及倫理的理由，持續倡議禁止於市場宰殺活禽。但官方施政則須兼顧慮業者利益與民眾習慣，直至疫病危機威脅才正式實施禁宰令，顯示了經濟民生、安全衛生與動物保護等

³ 1983 年 1 月改制為家畜衛生檢驗所，1999 年 7 月改為動物衛生檢驗所，2010 年 6 月升格為動物保護處（吳思瑤，2013：38）。

⁴ 除了動物檢疫所負責防疫工作外，隨著時代變遷，動物管理工作也日趨多元，由眾多機關分攤職責，如警察局（犬隻妨害安寧、安全，有主動物傷人，動物虐殺宰殺、屠體販賣等）、建設局（今產發局，負責野生動物保育、獸醫師管理、動物用藥與飼料等）、消防局（野生動物受傷救援）和環保局（動物環境染取締、流浪動物捕捉）（吳思瑤，2013：40）。

多重政策目標的折衝。

除了經濟動物防疫與人畜共通疾病防治，另一個隨都市發展而漸受重視的安全議題，或者更準確的說，社會秩序與市容景觀的議題，是禽畜飼養的衛生管制，以及流浪動物（尤其犬隻）的捕捉清除。1970年，台北市發布「管制飼養家畜家禽辦法」，以環境衛生理由禁止於市區飼養豬羊，市郊則採限制飼養，大型動物遂逐漸於市區消失。1979年，更規定除都市計畫內農業區與保護區外，全面禁止飼養家畜家禽，飼養者也必須距水體 100 公尺以上。

另一方面，早期無主犬隻的捕捉撲殺是爲了防治疾病，尤其是狂犬病（1950 年代初期，一度由警察局負責）。1971 年，台北市政府以社會秩序安寧及維護市區安全爲由，捕殺市區野犬，並於環境清潔處下成立「捕犬大隊」。1972 年，台北市通過「台北市畜犬管理辦法」，後經多次修正，⁵ 試圖通過犬隻登記、施打狂犬病預防針，以防範棄犬、維護市區安寧，但成效不彰。此時，野犬被視爲「公害」，禁止民眾餵食，並隨時通報捕捉撲殺（毒殺焚化）。然而，由於豢養寵物者眾，棄犬增加且繁衍，成爲都市治理難題，偶見流浪犬咬傷人，更引起民憤。2000 年，台北市擴建「動物之家」收容所；2005 年因應流浪貓增加，增建貓舍。後來，在動保團體建議與協助下，採行犬隻晶片登錄、捕捉野犬至收容所安置、鼓勵認養代替購買、實施 TNR 等多重方式，才將 1999 年台北市的 5 萬餘隻流浪犬，降至 2006 年的 6,000 隻左右（台北市動物衛生檢驗所，2006）。1996 年起，台北市採取垃圾不落地

⁵ 1979、1986、1995、1997 年 1 月和 7 月，歷經五次修法。1995 年修法中，將撲殺文字改爲人道處理，並新增流浪狗認養規定，已透露動物治理邏輯的改變。1997 年 7 月修法，主要是新增動物收容所規定，讓流浪動物不會直接遭受撲殺，而另有去處。2007 年 11 月，畜犬管理辦法修正草案送至台北市政府法規會，但遭退回再研議；後歷經多方協商修正，於 2014 年通過台北市動物保護自治條例（吳思瑤，2013：45-49）。

政策，取消固定放置各處的垃圾子車，也有助於減少食物來源而抑制野犬數量。

2010 年，防疫管制導向的台北市動物衛生檢疫所，升格為動物保護處，並成立動物救援隊和動物保護警察，正式宣告動物保護和動物權益導向治理的確立。然而，雖然政府已經放棄主動巡邏捕捉流浪動物，但只要有疫病風險及傷人疑慮，精準捕捉「有害」動物，並施以「人道」處置，仍是官方動物治理的基本原則。

二、野生動物保育

最初的野生動物治理聚焦於狩獵管制，例如官方禁止於軍事要地、住家、古蹟、公園及人群聚集處狩獵；另規定狩獵期間，以及可獵捕動物種類和數量。換言之，這還是基於安全與經濟考慮，缺乏保育觀念。例如 1949 年，台北周邊山區有人接引路燈電源電魚，政府以妨礙能源使用和破壞漁利論處。這既反映早期城郊狩獵風氣，也透露了隨著都市化擴張和農業衰頹，狩獵逐漸不再是都市治理要務。

1972 年，中央政府為防杜野生動物交易和走私，宣布全面禁獵，另將 45 種珍稀鳥類和哺乳類納入保護。此後雖有生態調查、保育區設置等措施，但直到 1989 年廢止狩獵法，制定「野生動物保育法」，動物保育才有了法源依據。值得一提的是，1992 年歐美保育團體發起拯救犀牛角運動，促使美方調查台灣玳瑁、犀牛角貿易及流刺網捕魚等違反國際公約情事，並遭美國以培利法案貿易制裁，禁運水產及野生動物產品。於是，政府被迫修正「野生動物保育法」以加重罰責，並建立有司法權的「野生動物保護查緝小組」為專職警力。換言之，對深度仰賴外貿的台灣而言，經貿顧慮是重要的保育推動力。

台北都會區的野生動物保育倡議，始於 1970 年代美籍人士於關渡地區賞鳥，形成賞鳥組織。以中產階級為主的這些人士，1981 年向台北市政府投書呼籲保育鳥類，促使市府於 1983 年公告關渡水鳥生態保

育區和新店溪下游候鳥生態保育區。前者於 1986 年成立關渡自然保留區，1996 年設置關渡自然公園，委由台北野鳥學會經營。後者於 1986 年成立野雁保護區，1994 年成立野生動物保護區，正式納入保育治理體制。

此外，隨著環境主義與保育觀念逐漸盛行，以及相關 NGOs 的持續宣導和動員，都會區河濱地帶也在公私合夥下成立了數處生態濕地和保留區。例如 1986 年的淡水河紅樹林自然保留區（著眼於保育紅樹林和招潮蟹）；1994 年淡水河口挖子尾自然保留區；經荒野保護協會和當地社區力爭保留，於 2008 年列入國家重要濕地的五股溼地；以及 2000 年代中期迄今，陸續沿大漢溪設置的 8 處兼有污水處理及保育作用的人工溼地。這些保留區的保育對象除了候鳥，還有日益受重視的本土鳥類、兩棲類及昆蟲等。

都市野生動物治理的另一個重要架構是動物園。日本人創設，位於市中心的圓山動物園，戰後由國民政府接收重建，作為市民娛樂去處。早期動物園經營甚至包含動物馬戲表演（1979 年才停辦），顯示這些圈養的野生動物其實是娛樂用動物，幾無保育考慮。1987 年，動物園遷至台北市東南郊山面積廣闊的新址，採取模仿動物「自然」棲地的造景方式，宣稱除了教育、研究和遊憩功能外，兼有保育任務。然而，即使舉辦許多環境教育活動，並肩負救助受傷野生動物的任務，台北動物園依然以引進珍稀明星動物（無尾熊、國王企鵝、貓熊和丹頂鶴等），衝高遊客數量為主要經營考慮。動物倫理的觀看之道臣服於遊憩主導的觀視體制之下（韓依婷、王志弘，2013）。保育和教育甚至成為正當化動物遊憩利用的藉口，像是台灣晚近盛行的生態教育農場，其實是非保育類的野生動物及同伴動物的勞動場所。

針對動物園中動物，以及馬戲團和農場展演動物的權利議題，臺灣動保團體近年持續向政府建議，應該確認標準並建立評估法制，以利改善動物處境。例如，台灣動物社會研究會曾於 2004 年向立法院建

言研擬「動物園法」，據以檢測動物精神狀態、分辨不適合展出的動物等。但據受訪者指出，這項建議「阻礙了最愛跑去動物園的校外教學」，結果「遇到最多是學校與校長的抗議，最後不了了之。」動保團體強調，除了考慮生態均衡，以人道方式對待動物也是保育動物的重要理由。但台灣社會普遍認為，將珍稀物種關入動物園中，就算達成保育目標，卻犧牲了動物福祉。於是，隨著越來越多動保團體倡議，在保育趨勢外，帶出了動物治理的另一個新面向，即動物的人道化對待。不過，比起動物社會研究會指出的「珍稀」物種圈禁，最能激發人道關懷者，還是出沒於人類近旁的動物，先是經濟動物（牛豬雞鴨等禽畜），後是同伴動物及其流浪同類（貓狗為主，晚近逐漸有玩賞用的鼠與兔）。

三、經濟動物與同伴動物的人道關懷

1963 年政府制定「保護牲畜辦法」，乃以經濟動物福利為主要考慮；1989 年制定野生動物保育法，1998 年制定動物保護法，則反映了經濟動物、野生保育類動物，以及同伴動物及其他動物陸續受到關注的歷史順序。

台灣最早的動保組織，是 1960 年據聞由當時總統蔣介石指示籌組保護牲畜團體，宣導保護動物觀念，遂有「中華民國保護牲畜協會」成立（後更名「中華民國保護動物協會」），迄今仍是台灣主要的動保團體。不過，即使有官方背書及投入資源，動物保護觀念與措施依然不彰，民間團體遂扮演重要的倡議、救援和照顧角色，並與學界和政府協力，促成 1998 年通過台灣首部動物保護法。

早年人道對待動物的主要議題，是抗議殘忍對待經濟動物及過度獵捕野生動物，以及給予野生動物適度救援和保護。1980 年代以後，人道對待的呼籲重心，逐漸偏向於防止（繁殖場與飼主）虐待及棄養同伴動物，以及隨寵物豢養風潮而惡化的城市流浪動物問題。1990 年

代，動保團體大量成立，許多正是爲了替流浪動物請命。此時，比起野生保育動物、經濟、展演與實驗動物，流浪同伴動物是最受民眾關切的問題（汪盈利，2013：174），許多人投入救援，並建立民間收容處所。

起初，城市流浪動物問題的官方處理重點，是積極捕捉清除野犬，以維護安全、市容與安寧。民間團體則呼籲人道化對待，批評捕捉過程殘忍、臨時收容處所惡劣和缺乏照料（往往與垃圾掩埋場放在一起，缺乏飲食、清水與醫療，導致活狗與狗屍共處及互食慘劇），以及殘酷的處死方式（打死或溺斃）。經由迄今未歇的民間倡議和動員施壓，政府受到壓力而陸續改善公立收容所處境、採取較人道方式誘捕、對逾期（超過 12 天無人認領）和生病的收容動物施以安樂死（但安樂死的時機和方式仍有爭議；另見許雅筑，2010；藍當傑，2010），並加強宣導以認養代替購買。

稍後，NGO 逐漸發展以絕育代替捕殺的主張，建立了通報和誘捕貓犬、送醫救治、打疫苗與結紮、民間組織暫時收容或由義務中途之家照顧、評估狀況後開放認養或放回原地（TNR 或 TNVR⁶）的作業程序。同時，NGO 也呼籲強制植入晶片以防止走失，並管控飼主責任。各方努力下，城市流浪狗在 2000 年以後數量銳減，野犬群落轉移至河濱和郊山，少了天敵的城市貓隻卻開始增加。不過，在寵物小型化、可愛化趨勢下，原來比狗顯得疏離的貓，開始被人類視爲溫馴的城市居民，比起有群集傾向和攻擊能力的犬隻，貓顯得較不具威脅性（除了交配時有擾安寧及公衛疑慮），較容易被社區接受。因此，NGO 的 TNR 重點從貓做起，並獲得政府補助（吳蕙如，2010）；晚近才增加了狗的 TNR 經費。

⁶ TNVR 意味了捕捉、節育、接種疫苗和放回，V 是 vaccinate 的縮寫，強調保持流浪犬貓健康、避免傳染疾病，有利於環境安全。

總之，1998 年動物保護法通過施行是個分水嶺，台北市政府的動物治理重心開始往動保方向移轉，逐步調整組織、興建設施，如增設收容課、闢建與改善「動物之家」，以及 2006 年於基隆河濱綠地設置台灣第一座「迎風狗運動公園」等。但是，將流浪犬貓視為廢棄物的非人道捕捉仍然進行，動物受虐事件頻繁，救援機制遲未建置完成，遭致動保 NGO 大力抨擊，認為台北市並未致力依法保護動物，缺乏動物權或動物福利觀念。台北市政府在壓力下，於 2009 年啟動設立「動物保護處」的組織再造工作（2010 年 1 月 28 日正式成立），以及「台北市動物保護自治條例」立法工作（2007 年，市府將台北市畜犬管理辦法修正為台北市動物保護自治條例草案，送至法規會，歷經多年研擬和議會審議，2014 年 9 月三讀通過）。

動物保護處組織變革的一大變化，是將流浪犬捕捉業務從環保局清潔大隊移撥動保處，改組為執行「動物救援、收容與認養」的「動物救援隊」。流浪動物遂從原本假定為有危害人類之虞的動物，轉變成遭飼主棄養、虐待或受傷的待救援動物。簡言之，動物治理的人道化深受動保團體及專家學者倡議影響，並以流浪動物的處置為關鍵。

動保處籌組過程中，動保團體未在市府內部會議表達意見，但通過與產發局長及市長多次座談，動保團體的建議，如增加動物友善空間、野生動物管理登記、動物救援專責化等，都獲得採納。動保處改制議案通過後，延宕多時的台北市動物保護自治條例修正案，市府就與動保團體密切合作。法案中許多觀念和條款，正源於動保團體在八次研商會議中提出的動物權與動物福利主張，像是明定飼主飼養責任（包含飼養環境和疫病防範等）、比照人類的動物緊急救護與安置機制、評鑑民間收容所品質。此外，通過評鑑的動保團體可以參與辦理動保業務，確定了民間團體在台北市動物治理體制中，與公部門形成穩定的合作機制（吳思瑤，2013）。

2000 年代中期以後，人道化與動物權利主張漸獲官方採納。2014

年，新任台北市長柯文哲推動收容所零安樂死政策。台北市府並邀集動保團體和學界，推出「動物友善城市行動計畫－同伴動物篇」，列出十大目標：(1)加強寵物店源頭管理（稽查無照販犬，強制展示與買賣犬隻植入晶片）；(2)重罰棄養；(3)落實絕育（推動家犬登記和絕育）；(4)協助成立貓犬學校（通過社區大學免費課程，教育飼主營造家中適合貓犬環境）；(5)廣設動物友善空間及設施（設置第二座狗公園、五座公園內開闢寵物空間，以及推廣動物友善商店）；(6)招募地區義務動保員（協助宣導與執行街犬 TNVR）；(7)精準捕捉「有問題的」流浪動物（捕捉至動物之家，矯正其行為後開放認養）；(8)建立餵養照護制度（由受訓完成認證的餵養照護員，於實施街犬 TNVR 區域內定時定點餵養）；(9)實施街犬絕育防疫 TNVR 計畫；(10)鼓勵民間成立動物安養所（租金補助）（李娉婷，2015）。

前述動物治理項目反映了動保團體及專家學者意見，看似台灣動保運動的一大進展（尤其 TNVR 與在地餵養的制度化）。然而，1990 年以後各項動物治理措施雖然逐漸完備，但無論國家政策或民間團體的倡議，依然在安全化與人道化之間游移，而這兩項目標不一定能夠兼得。對政府而言，有疫病疑慮時，安全重於人道，往往全面撲殺而不細分生病或健康動物，特別是對象為經濟動物時，而且撲殺方式也不見得「安樂」。對民間而言，不同立場的動保組織的爭議焦點之一，在於到底應該採取馴養收容方式對待流浪同伴動物以求安全（以免動物遭車輛衝撞，或因此危及人類安全），或者，容許牠們在 TNVR 架構下存活於城市街巷，而不直接屬於任何特定人類飼主、或關入收容所和家屋中，因而有形成城市動物棲地（habitat）的可能。無論何種爭議，都顯示了看似普遍的動物權利論述或倫理宣稱，以及將動物他者視為某種權利主體、甚至予以擬人化的傾向，特定種類動物承受的權利宣稱與關照方式，依然大相逕庭，深刻反映出人類社會與不同動物之間關係的差別。

肆、動物治理體制中的非政府組織與差異立場

在台灣動物政策的發展中，民間力量扮演了重要角色。陳美娟（2007）和汪盈利（2012、2013）分別指出，台北鳥會和關懷生命協會對於動物保護政策推動的重要影響。前者源於中產階級為主的賞鳥喜好，延伸至一般野生動物保育；後者源於佛教護生理念，質疑休閒活動（挫魚等）傷害動物，或不忍棄犬悲慘處境。雖然關注重點不同，它們都支持動物擁有環境生存權，並分別對於野生動物保育法及動物保護法的制定有所貢獻。它們不僅引進國外動物福利、動物權等論述及宣傳教育手段，也嘗試發展考慮本地脈絡的動保措施（林朝成，2015；林佑珊，2006）。

除了政策倡議，為解決流浪動物問題而開辦送領養服務的民間團體，近年也逐漸興起。基於宗旨與關切物種不同，這些團體發展出不同的品牌敘事來爭取捐款（王麗晶，2013；王惠蘭，2003），或是調整組織性質以增加商業盈餘來支持動保社會企業（王韻琇，2013），各有不同經營方式。再者，由於地方政府動保工作長期缺乏人力、專業知識及資源，尤其在流浪動物處置上長期仰賴 NGO 支援（陳美如，2011；游威倫、石振國，2008），晚近更積極將特定 NGO 納入動物治理政策的制定與施行。

台灣的動物保護團體數量，從 1986 年以前僅有一個，於 2000 年後大幅增長，目前已有 81 個全國性組織，多數設址於台北市（圖 2），另有不少地區性團體。這些團體不僅投入第一線動物保護，也通過理念宣導、政策倡議及公私合夥的治理措施，成為台灣動物治理體制，以及人與動物關係轉化的推手。例如，前述「台北市動物友善城市行動計畫」擬議，便有以下眾多團體參與：關懷生命協會、中華民國保護動物協會、流浪動物之家基金會、台灣貓狗人協會、台灣之心愛護

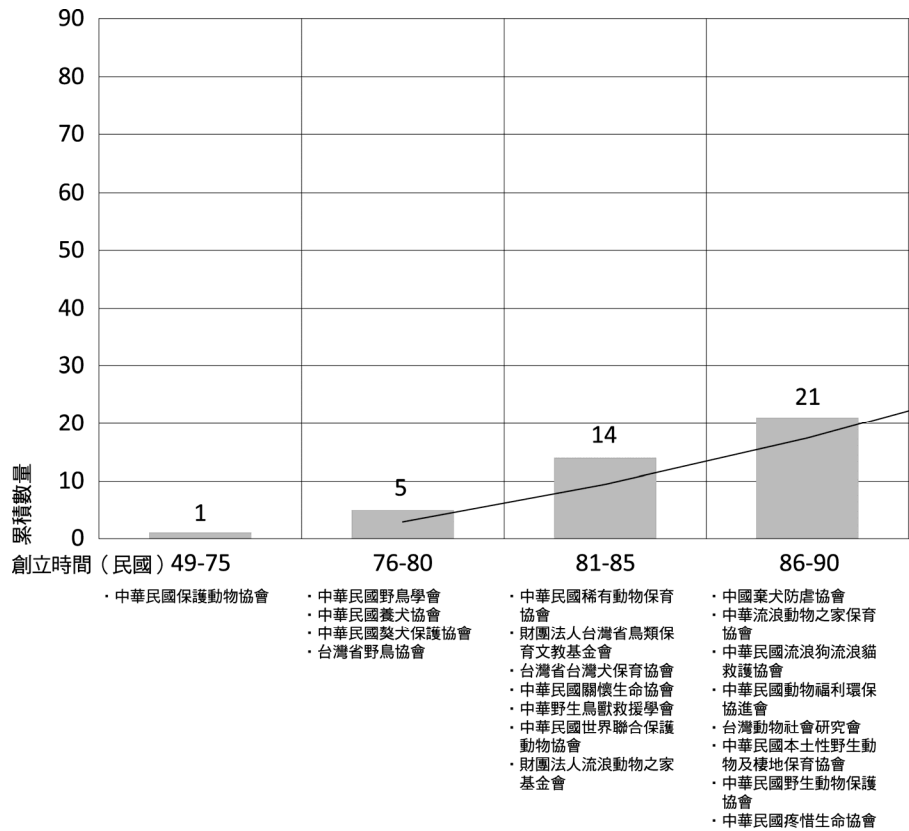
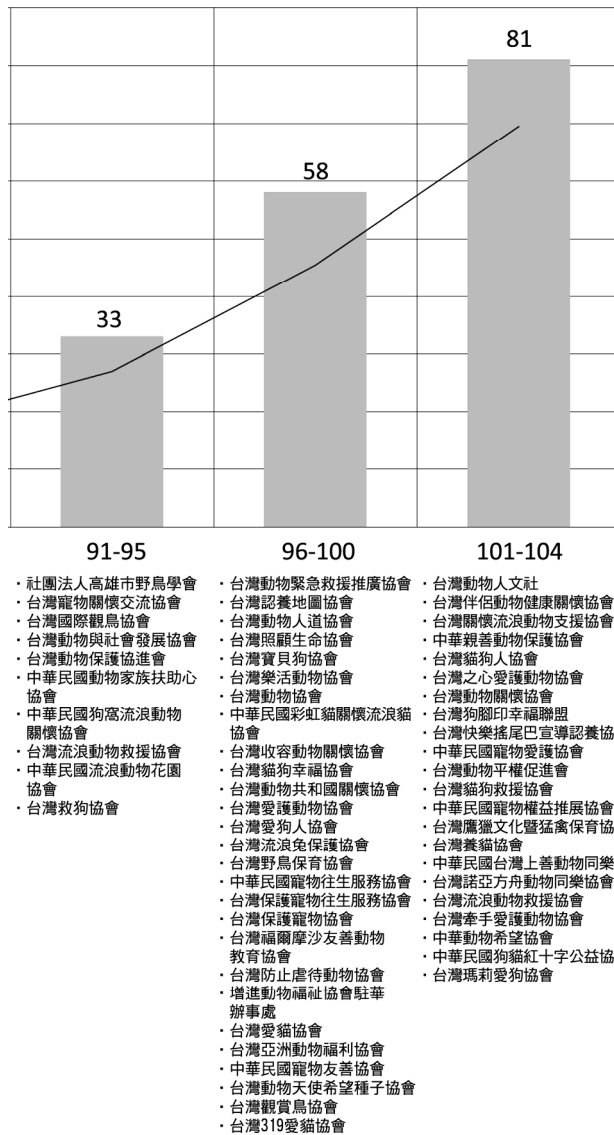


圖 2 全國性動物保護社團法人數量累計

資料來源：本研究整理



動物協會、流浪動物花園協會、世界聯合保護動物協會、台灣防止虐待動物協會、台灣動物不再流浪協會、台灣動物協會、台灣動物社會研究會、台灣動物新聞網、台北市獸醫師公會等。

不過，我們必須考察動物保護團體之間的理念差異，方能掌握動物治理的複雜面貌與困局。

台灣動物保護的民間力量，若依照組織正式化程度，從低到高，可以分為餵養和救援流浪動物的非組織化零星個人、動保組織外圍義工、以大學為基地的動保社團及法律、獸醫等科系學者、獸醫師、未正式立案的小型動保團體，以及正式立案的全國與地方性 NGO 等。這些個人和機構可能會相互合作，例如 NGO 會與特定地區愛心人士、義工及獸醫師合作，執行 TNR；學者可能是社團組織成員和顧問；學生社團也會和愛心人士或 NGO 合作特定計畫。

當然，由於正式化程度往往意味了較易取得資源、合法地位，並具有言行的正當性，這些個人與團體之間不免有些張力；例如堅持不懈、每日親赴現場餵流浪動物的個人，與跟政府合作試圖控制特定地區流浪動物數量，或倡議採取收容方式保護的 NGO，彼此可能有衝突。再者，大型動保組織雖擁有長年努力而獲致的資源和政策影響力，卻可能深嵌於既有治理場域，而受限於其結構框架。以下僅以台北市野鳥學會、關懷生命協會，以及中華民國保護動物協會等團體為例，說明其與官方治理體制的關聯。

台北市野鳥學會雖非台灣第一個動保團體，卻是率先接受政府委託環境生態研究和規劃案的民間組織。由於鳥會成員眾多、分工精細，且掌握豐富鳥類知識，官方往往將協會提出的建議和調查紀錄，作為政策規劃參考依據。野鳥學會 1978 年起接受交通部觀光局委託調查，從事重點鳥類年度觀察。此後，該會就與政府保持合作，承接委託案，受相關部會邀請針對環境與生態政策提出建言；近年則接受防檢局委託，偵測候鳥是否帶有威脅本地人鳥的禽流感病原。

台北野鳥學會對城市周緣鳥類生態環境惡化深感憂慮。華江雁鴨公園和關渡自然公園設立，即是以野鳥學會為主的環境團體，自 1980 年代以降持續爭取的產物。鳥類是生態環境重要指標，一旦城市鳥類減少，不僅表示鳥類與其他物種生存環境有危險，也意味城市生活品質下降。在維護鳥類棲息環境，就代表穩固人類生活品質的思維下，野鳥學會提出「台北生態城」目標，建造人類與其他生物共享空間的城市。因此，野鳥學會除了經營關渡自然公園、普查鳥口，也檢視人鳥共處空間的情況，如公園分布和樹種植栽設計，是否符合鳥類棲息需要；針對松山機場鳥擊事件，也提出解決人鳥衝突的方案，避免一味驅趕鳥隻。

台北鳥會運用生態調查和專業知識，關注城市環境如何包容鳥類等生物棲息。但是，正因為鳥會的環境關切源於賞鳥活動，其觀點呈現了明顯的物種偏好。台北鳥會的受訪者便表示，儘管鳥會也與其他動保團體合作，但針對流浪犬貓問題：「就只是找與禽鳥有利害關係的」，像是「河濱流浪犬會去咬鳥蛋、幼鳥，還有母鳥」；城市漸增的貓隻數量也引起鳥會擔心，因為「貓的殺傷力比狗更強，連那些健康的鳥，都會被抓走。」

相對於鳥會對於野生動物的重視，關懷生命協會則以眾生平等為理念，主張動物與人類擁有相同的環境權和生命權。關懷生命協會為了獲得支持，實際從事遊說時，傾向於採取動物福利路線，強調動物不應遭受人為痛苦，主張禁止中小學使用活體實驗動物、不利用動物作為勞役工具等。但是針對同伴動物，關懷生命協會則採取更嚴格的動物權主張，反對以粗暴清除方式對待流浪貓犬，並揭露收容所惡劣情境，因而與政府及部分民眾關係緊張。關懷生命協會自費從事許多調查，呈現流浪貓犬生存困境，進而向政府施壓遊說。

譬如協會調查公立收容所情況後，於 2014 年地方選舉向媒體公布不人道處理方式，塑造流浪貓犬受害形象，形成輿論壓力而促使候選

人承諾提出動保政策，採行 TNVR 和輔導民間設置終身安養場所等。同年底發生運送展演動物河馬導致傷亡事件，媒體不斷播放河馬狀似落淚的悲情畫面，引起民意喧騰；關懷生命協會也藉此結合其他團體，向立法院遊說而促成 2015 年 1 月動物保護法修訂，強化展演動物、動物用藥、飼主責任等規範，並限縮安樂死實施範圍（形同取消 12 日無人認領即可施行安樂死慣例）。⁷ 零安樂死在極短時間內藉選舉之力而達成修法，但也遭到其他動保團體質疑，例如臺灣動物社會研究會的受訪者便認為，零安樂死倡議是便宜行事，真正根本的寵物源頭控管措施，可能反而遭到延滯。但關懷協會的受訪者認為，這是「一種策略……一旦立法通過阻斷安樂死，政府就勢必要將收容所的進犬量下降，TNR 就成為一個重要的手段。」

此外，並非所有動保團體都如台北鳥會與關懷生命協會一樣，支持野生動物及同伴動物以城市環境作為棲息地，亦即自由生活於街頭、郊山或水濱。中華民國保護動物協會對於流浪貓犬等動物，偏向採取收容認養，而非 TNVR 處置方式。該協會也關心各類型的動物問題，例如經濟動物的過度勞役、野生動物的棲地環境惡化等。但隨著 1980 至 1990 年代飼養寵物犬風氣興盛，因棄養而引發流浪犬問題惡化，保護動物協會逐漸將重點放在同伴動物。1988 年，保護動物協會除了向農政機關及地方政府協調流浪犬政策，呼籲人道對待外，更率先成立第一間私立流浪動物收容中心。

保護動物協會從實地接觸流浪犬的經驗，認為城市並非適合流浪犬生存的空間。人口稠密地區的流浪犬食物來源豐富，致使有群居習

⁷ 動物保護法第 12 條規定「對動物不得任意宰殺。但有下列情事之一者，不在此限。」其中第 7 款規定：「收容於動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所，經獸醫師檢查患有法定傳染病、重病無法治癒、嚴重影響環境衛生之動物或其他緊急狀況，嚴重影響人畜健康或公共安全。」換言之，若非上述情況，收容所皆不得宰殺動物。

慣的流浪犬聚集，並因守護地盤習性，可能對陌生人採取攻擊姿態，造成居民困擾。人犬衝突往往激起居民更大反感，施壓政府採取更激烈捕捉手段。因此，保護動物協會認為，流浪犬的歸處是人類住家，犬隻須接受人類妥善照護，除去「野性」，方能適合與人類共同生活而提升領養意願。該協會除呼籲公立收容所積極辦理送養，讓流浪犬儘早回到受人類照顧的居家環境，自身也從事收容和送養轉介服務，並募款支持無法領養的流浪犬隻在收容中心終老。

也因此，保護動物協會對於關懷生命協會以去除安樂死為手段，期待提升 TNR 普及率的作法不以為然，認為這忽視了浪狗習性與城市生活的不相容。該協會的受訪者指出：

「如果人類真的願意拋下個人中心喜好，我們是很樂觀其成在都會區施作 TNR。但很顯然 TNR 只能在人煙稀少的地方，比如山區，不然，人最後還是會受不了，又開始想出些亂七八糟的方法來處理狗口。……倘若真是讓三千隻〔台北市〕的狗都 TNR，其實也只是讓他們的種內戰爭在台北市的街道上演，那我們又必須眼睜睜看到牠們自相殘殺嗎？」

2015 年 1 月動保法修法時，保護動物協會便反對關懷生命協會主張的「零安樂死」政策。他們認為，一旦公立收容所不再執行安樂死，更會造成民眾踴躍丟棄家犬。公立收容所在過度收容犬隻情形下，將造成狗群內弱肉強食，致使其習性更顯乖張，造成送養困難及收容所環境惡化。在限縮安樂死條件的法案通過後，保護動物協會的因應之道，則是更積極募款，擴大執行收容流浪犬專案，以便收容和送養更多犬隻。

與保護動物協會收容送養為先的立場類似的動保團體不少，如流浪動物花園協會、台灣流浪動物救援協會等。這些組織傾向認為，犬隻應該生活在人類家中，因其習性不同於貓，可以藉由 TNR 方案採取

社區共養或街貓生存形式。所以，即便 TNR 工作仍持續進行，但中途之家的收容與中介送養，還是其主要行動方針。例如 2011 年，流浪動物花園協會在苗栗設置了高品質的中途保育場，收容遭棄養或救援而來的動物，使其恢復身心狀況，等待重返人類家庭。

於是，不同動保團體對於不同物種應該享有何種環境和待遇，存在著歧見。不僅執行 TNR 的團體之間，對於貓犬是否都能留在街道生活，眾說紛紜，與這些組織合作的愛心餵養人士，也會依據自身偏好而選擇不同物種給予街頭餵食。此外，其他流浪動物，像是兔子或觀賞魚，卻罕見有人關注，以致政府也未將其視為需要處理的課題。財團法人愛兔協會的成立，就是為了關注弱勢的流浪兔。該協會辦理流浪兔救援、絕育和送領養，避免牠們因缺乏人類保護、飢渴、貓犬攻擊和汽機車輾壓危害喪命。受訪者指出：

「兔子處於一個尷尬的地位。兔子是這兩年才比較從經濟動物轉型成同伴動物，像狗啊貓啊，已經推了 30 幾年，很久了，大家比較能接受。但『你也要幫兔子成立一個協會？』對老一輩的人來講，那根本是胡鬧，是開玩笑。對他們來說，兔子不就是用來吃的，那這樣好像隨便什麼動物，都能弄一個協會出來……像是養蟑螂協會啊、養老鼠協會啊。」

以上各種不同理念與措施，既顯示不同動物的生物特質及處境不一，也體現人類的多重價值觀念，以及人與動物之間的複雜關係，致使動物治理很難有普遍適用的原則，反而在當前推行人道化處置、將動物他者主體化的傾向，更凸顯出對於不同物種和個體的選擇性賦權。

此外值得注意的是，台灣動保團體除了抱持源自西方環境主義的生態理念、動物倫理和權利觀念，還有佛教為主的不殺生、護生等宗教信念。不過，許多宗教團體從事動物放生活動，藉此消業障、積功

德或表現慈悲胸懷，卻因為涉及動物買賣、導致動物受害（放生於不適生存環境）或破壞生態均衡（放生外來物種）而引發爭議，也激起了如何「正確」放生以減少動物與生態風險的討論（陳家倫，2008、2010；林本炫、李宗麟，2012）。

綜言之，動物保護理念和措施的差異，大致可以如圖 3 所示，以從事政策倡議或動物個體照顧，以及主張通過居家或機構來收容及馴養動物（動物收容化），或主張動物擁有生活在城市的棲息權（動物棲地化），劃分為四個象限。絕大多數個別愛心人士，以及以救援、收容與認養為主的動保團體，聚焦於特定物種和動物個體的照護，採取動物收容馴養化的立場，通常比較少公開從事政策倡議工作。相對的，另外一些團體集中於圖 3 右上方，不僅從事政策倡議，除了同伴與流浪動物，也關切經濟動物和野生動物，因而特別關心替特定動物劃設減少人類干擾的保留區，也普遍倡導動物棲居於城市的權利。

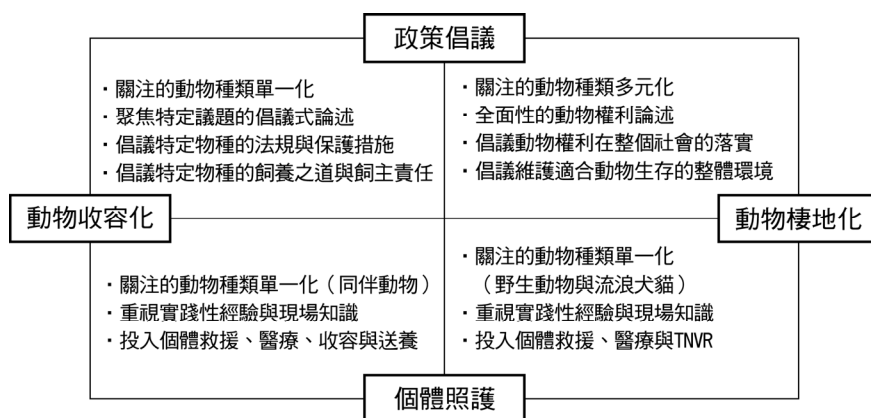


圖 3 動物相關 NGO 的目標與策略

資料來源：本研究繪製

伍、結論：從知情選擇性賦權出發的人與動物關係調整

晚近影響人類與動物關係的趨勢，包括同伴動物地位提升、生態保育議題受重視、健康飲食或素食等生活風格盛行，都有助於動物權益的倡議和落實。然而，在標榜文明的保育與人道對待趨勢下，經濟與安全仍是人類的核心關切。新興人畜共通病毒與疫病跨域傳播，替公共衛生、食品安全、國境管制、疫苗產製等任務帶來極大挑戰，也對動物造成損害，特別是全面撲殺和民眾莫名恐慌導致的傷害。再者，保護動物，尤其是予以收容馴養，甚至視同人類或家人的主張，乃現代道德進步主義的一環，深具政治正確性。但這種立足西方中心論的道德進步主義，卻預設了偏離特殊脈絡的普世性，更以文明之名規訓了動物與人類飼主（卡維波，2012）。在人道化、文明化和主體化的普遍宣稱下，不同動物的多重狀態和處境，卻相對受到了忽視。

然而，面對複雜的人與動物關係，我們即使忽視不顧，也無法免於影響，何況其中涉及倫理、價值、利益、慾望和恐懼的糾葛。人們既對於廣場的野生鴿群飛舞感到興奮，也擔憂鴿糞污染致病；獼猴雖然聰慧討喜，卻也致生困擾，農民更因作物遭保育類獼猴侵害而憤恨不已；狗同伴被賦予忠誠形象而令人憐愛，以狗為食卻是特殊飲食習俗；埃及斑蚊傳染疾病令人欲除之而後快，蜻蜓和螢火蟲卻是眾人亟欲復育的對象。以上各種複雜情感和處置，正呈現出動物治理的困難之處。

表 3 整理了安全化、保育化和人道化等不同動物治理趨勢下，與人類產生不同關係的動物（主要歸納為經濟、野生和同伴動物），如何被賦予不同關注和權利，並體現為差異甚大的處置措施與倡議。在經濟動物（以人類利用為先的動物福利式人道對待）、野生動物（維持生

態平衡爲主的保育式對待)、同伴動物(賦予人格化地位,並投以親暱情感)的人爲區分仍難以消除之際,普遍的動物權利宣稱,以及將動物予以主體化的期待,注定難以通用於各種不同處境和生物特質的動物。

表 3 動物治理的選擇性賦權

倡議策略	經濟動物			野生動物	同伴動物	
	食用動物	實驗動物	展演動物	野生動物	流浪動物	寵物
安全	人道屠宰有利於屠體衛生和食品安全	以人類安全爲核心的防疫措施	以人類安全爲核心的防疫措施	不得任意靠近、捕抓、飼養和食用	加強源頭管制、規範寵物繁殖業者	要求飼主實施寵物登記
保育	本地特有禽畜品種的復育	將保育類物種排除於實驗用途之外	將保育類物種排除於動物園以外的展演場所	- 制止商業交易或大量放生 - 保護動物的棲地、劃設保留區 - 關注物種之間生態平衡	受傷、脫離群體或誤入人類聚落的野生或保育動物救援	禁止飼養保育類物種作爲寵物
人道	- 人道飼養與屠宰 - 停止活體拍賣 - 拒買非人道飼養之動物產品 - 推廣素食	- 人道對待 - 退役動物的人道處置 - 停止活體實驗 - 解放實驗動物	- 停止捕捉野生動物用於展演 - 立法規範展演動物場所 - 解放展演場所動物	- 野生動物救傷工作 - 無法救援之野生動物的安樂死	- 精確及人道化捕捉 - TNR、TNVR - 以領養代替購買 - 社區飼養 - 老病動物之安樂死	- 注重飼主教育 - 規範飼養環境與方法

資料來源：本研究整理。

動物治理不僅是涉及倫理價值而難以妥善治理的道德政策，更牽涉人類與多種動物之間關係的多樣定位，以及人類自身不同利益、價值與慾望的折衝。宏觀來看，這種折衝是文明化趨勢下，人類反思自省的產物，但也無法根本脫離人類中心論的框架，從而構成了對於不同動物的差別對待及選擇性賦權。不過，在動物治理的難局中，我們仍有可能從歷經多方角力而逐步推展的選擇性賦權出發，深究人與動物的各種關係，來釐清人與不同動物之間的倫理連結，以下分述之。

無論工業化、商品化或都市化，都是人類為求生存舒適和效率而將世界予以理性化和文明化的體現，並持續改造包括動物在內的自然。但是，誠如韋伯（Max Weber）的提醒，理性化在提升效率的優點外，也會導致「鐵的牢籠」（iron cage）困境。涂爾幹（Emile Durkheim）則憂慮社會持續分化，將導致社會秩序整合不良的失規範（anomie）狀態。馬克思（Karl Marx）則指出，資本主義工業化導致了疏離異化、階級剝削，以及商品拜物教。理性化的箝制、失規範、異化、剝削和拜物教，以不同強度衝擊著地球上的各種存有，人類以外的其他動物更因為受到人類利用而受害尤深。這種種弊病激發了人類的情感回應，以及反躬自省的自我節制。環境主義和動物保護運動，正是這類反省節制的具體表現。

然而，賦予動物特定權利，雖是以動物他者的主體化來限縮人類自我的膨脹，但這種由人類發動的他者主體化，本身卻正是人類施為力量的體現。標榜持續文明化的人類，嘗試將他者（動物或整個自然和星球）予以主體化和權利化，仍是出於人類自身存續的考慮，也是人類主體性的展現，從來就難以脫離人類中心論傾向。再者，動物治理牽涉的人類情緒十分多樣，包括移情式投射、義憤、恐慌、焦慮，或刻意疏隔以減輕心理負擔。於是，種類繁多、性質殊異，從而與人類建立不同關係的各種動物，進入了人類的社會秩序和分類體系中，並構成分類秩序的重要環節。不同動物被安置於擬人化、可愛化，或

異類化、危險化等遠近親疏位置上，在以人類為中心的評價和利益考量下，命運大不相同。這就在動物主體化的普遍倫理主張，與不同動物的特殊境遇之間，產生了張力，從而體現為選擇性賦權的折衷狀態。

台灣動物治理體制發展迄今，混雜著經濟產業、安全衛生、生態保育，以及人道化等不同政策邏輯，也框架在理性化與文明化的辯證，以及由動物權利觀念推動的主體化宣稱與動物的差異化處境的緊張關係中。動物治理以同伴動物、野生動物、保育動物、經濟動物、實驗動物、流浪動物等類別，將不同動物收束於特定的人類法律、認識和評價框架中；以人類需要為中心的動物治理架構，確認了選擇性賦權的狀態。譬如，官方設置以狗為主的寵物公園，既出於對特定動物屬性的認知（狗需要奔跑和社交），也是人類需求的展現（養狗人士自身的利益）；但這種選擇性的吸納或賦權，卻也意味了對其他動物的排除（Urbanik and Morgan, 2013）。野生動物保留區也有類似情形，偏向於關照人類喜愛的明星動物，或被判定有絕種之虞的物種，卻相對輕忽生態體系中的其他元素。

複雜的人類與動物關係，以及動物治理困局，顯然不會有簡單的解答。從強調普遍權利的觀念，如眾生平等、動物主體化與擬人化等角度來衡量，可能會批評選擇性賦權、差別對待式的動物治理，有其倫理上的侷限。當然，通過動物他者的主體化，將動物視同為獨立主體而賦予普遍權利的理想，可以啟發人類的反身性思考，激發持續改善人與動物關係的動力。然而，有鑑於動物種類的多樣性，以及人與動物關係的繁複狀態，選擇性賦權或許是當前比較務實的政策路徑；急於提出普遍化的倫理原則，⁸ 反而不切實際而流於空泛。再者，我

⁸ 例如，我們顯然不能單以族群數量來衡量動物保護成果：人類圈養培育出大量家畜，可能比它們在自然條件下繁衍的數量還要多，但這些家畜在供人類食用和獲利的前提下，可能生活品質不佳。若要改變這種狀況，不僅牽涉人類與家畜之間關係的轉變，還涉及飲食與生活習慣、經濟活動，以及社會關係中其他領域的變

們必須仔細研究不同動物的特殊習性和處境，認識和理解牠們與人類之間的多重關係，方能研擬因應之道，邁向「知情的選擇性賦權」；良好的調查研究與認識，是妥善施政的基礎。最後，作者舉出幾點建議，做為可能的探索方向。

首先，我們在承認人類社會也是眾多動物家園的基礎上，既顧及不同動物的物種特性，又不淪為以僵化的分類秩序來認識和對待千差萬別的動物。為此，可以從人類與其他動物共生共構（co-production）的觀點（Haraway, 2008），或是馬克思主義式的人類為求生存而與自然產生了關係，卻在改變自然的同時，也改變人類自身（Marx, 1959）的立論出發，掌握具體脈絡中，人類與不同動物之間關係的塑造動力、機制與影響。

其次，在探究與釐清人類與不同動物的關係後，檢視改善既有動物治理體制的可能。一些可以嘗試的方法，可能是先循著當前動物治理的既有分類，檢視相關建置的適當性，以及跨越分界而改變治理方式的可能。例如，重新定位城市動物園與動物收容所的角色，破除這些機構原本的分工和環境差距，建立綜合性且友善的瀕危動物與待救援動物的安置場所，令動物緊急醫療與長期照料，具有生命教育與環境教育效果，而非另外關禁動物以供遊憩取樂。這同時有重新考察流浪動物和野生或保育動物之差異處境的作用，也將動物園的任務轉向鎖定於本地動物的保育和救治，而非遠方奇珍異獸的收藏和展示。

此外，在 TNVR 邁向制度化的既有基礎上，可以嘗試建立以社區為單位的同伴動物兼野生動物照護體系，改善地方生態環境，以及人與動物關係。這意味了要有更多的地方動物生態調查及資源投入，選擇合適的社區來建立人類和其他動物共生的領域化棲地。在此同時，需要建立將各處領域化棲地串接連通的生態廊道、跳島、橋梁或地下

革，牽一髮而動全身。

通道，藉以跨越道路或人爲邊界阻隔，以利巡迴動物的遷移，有利於物種基因的交流。

我們也有必要考慮經濟動物（包括食用、勞役和實驗動物）的多樣處境，除了現行在養殖、利用和屠宰時的動物福利考慮外，或許也可以思考在合適條件下重新引入小規模城市畜牧的可能，藉以建立地方飲食循環及生態教育基地，而非將利用動物的殘酷地景安置於邊緣而眼不見爲淨。拉近且面對人類與動物的不對稱關係，或許能促使思考人類與特定動物的關係，並權衡是否將特定權利賦予不同動物。

這些實驗性倡議，既要關照不同動物的生物特質，以及人與各種動物關係的差異，也順應了人類理性化與文明化下反省自制的潮流。即使這仍是人類中心論的考慮及選擇性賦權，但由此出發來減緩理性化、工業化、商品化及選擇性排除對於特定動物的損害，或許是持續改良動物治理體制的務實之路。

參考文獻

一、中文部分

- 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》。高雄：義守大學管理科學研究所，碩士論文。
- 王德睦、董宜禎、陳昭榮（2013）。〈臺灣生育率的空間模式與變遷：地區擴散模型之分析〉，《台灣社會福利學刊》11(1)：31-67。
- 王韻琇（2013）。《非營利動物保護團體社會企業化之研究－以台灣 319 愛貓協會為例》。台北：台灣大學農業經濟學研究所，碩士論文。
- 王麗晶（2013）。《公益品牌敘事與故事行銷：以非營利動物保護組織為例》。台北：政治大學新聞學研究所，碩士論文。
- 王寶榮（2015）。《從生物多樣性公約論我國野生動物之保育－以野生動物保育法為中心》。台北：東吳大學法律系，碩士論文。
- 卡維波（2012）。〈動物保護的家庭政治－從道德進步主義到競逐現代性〉，《人間思想》1：282-301。
- 台北市動物保護處（2013）。《走過 60：打造友善動物城市》。台北：台北市動物保護處。
- 台北市動物衛生檢驗所（2006）。《陽光動物台北城》。台北：台北市動物衛生檢驗所。
- 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（2012）。〈道德政策理論之應用：台灣寵物業管理政策之個案研究〉，《行政暨政策學報》54：121-164。

- 吳宗憲（2014）。〈如何緩解道德爭議的不可治理性？－Q 方法分析同伴動物保護政策爭議之經驗〉，《中國行政評論》20(1)：211-252。
- 吳宗憲、黃建皓（2012）。〈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〉，《政策研究學報》12：92-134。
- 吳思瑤（2013）。《台北市動物保護政策之政經分析（1953-2013）》。台北：台灣大學政治系，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》。台北：台灣大學社會學系，碩士論文。
- 吳鎔涵（2010）。《動物保護理論與實踐－以我國動物保護法為觀察對象》。新北：台北大學法律學系，碩士論文。
- 李松翰（2012）。《我國同伴動物管理政策形塑過程之衝突與調和－以犬隻生命歷程為探究核心》。花蓮：東華大學自然資源與環境學系，碩士論文。
- 李芸珊（2012）。《處理流浪動物之政策工具：對上游繁殖場的課稅管制》。新北：台北大學經濟學系，碩士論文。
- 李宥磊（2015）。《公私部門協力之研究-以台東縣市流浪動物為例》。台東：台東大學公共與文化事務學系，碩士論文。
- 李娉婷（2015）。〈友善動物 10 目標，北市推義務動保員〉，台灣動物新聞網：<http://www.tanews.org.tw/info/7635>。2015/9/28 檢索。
- 汪盈利（2012）。《以關懷生命協會發展為主軸的台灣動物保護運動史：1992-1999》。新竹：交通大學社會與文化研究所，碩士論文。
- 汪盈利（2013）。《動保足履，關懷 20 年》。台北：關懷生命協會。
- 官鳳珠（2014）。《我國城市流浪犬管理政策之研究－中央政府政

策法規的檢視與建議》。宜蘭：佛光大學公共事務學系，碩士論文。

林本炫、李宗麟（2012）。〈「正確放生」論述的形成－台灣戰後動物放生文化的歷史考察〉，《台灣社會研究季刊》87：217-265。

林佑珊（2006）。《台北市野鳥學會解說義（志）工制度之研究》。台北：台灣大學森林環境暨資源學研究所，碩士論文。

林明德（2012）。《台南市流浪犬政策之回應性評估》。嘉義：中正大學政治學研究所，碩士論文。

林祐立（2013）。《農場動物福利之實然與應然－以我國法制之檢討分析為中心》。台北：台灣大學法律學研究所，碩士論文。

林朝成（2015）。〈動物解放與護生行動：從關懷生命協會的角度來探討〉，《玄奘佛學研究》23：175-195。

林焜田（2004）。《高雄地區環境問題之行政管理策略研究－以野犬問題為例》。高雄：中山大學高階經營碩士班，碩士論文。

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》。桃園：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》。花蓮：東華大學族群關係與文化研究所，碩士論文。

胡慧君（2015）。《當道德政策遇上審議民主－以2014流浪犬政策公民會議為例》。台南：台南大學行政管理學系，碩士論文。

莊雅筌（2007）。《從消費意義探討寵物愛好者的階段動機轉變》。台北：台灣大學國際企業系，碩士論文。

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

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

許雅筑（2010）。《不安樂的安樂死？探討臺灣公立流浪動物收容

- 所的安樂死環節》。台北：台灣大學新聞研究所，碩士論文。
- 郭小綾（2014）。《我國動物保護法規範之探討－以抑制流浪動物為中心》。台南：南台科技大學財經法律研究所，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》。台北：台北大學公共行政暨政策學系，碩士論文。
- 陳美娟（2007）。《從台北鳥會看我國自然保育政策的發展》。台北：台灣大學政治學研究所，碩士論文。
- 陳家倫（2008）。〈台灣佛教信眾的放生態度與行為：宗教信念與生態認知的影響〉，《思與言》46(3)：133-170。
- 陳家倫（2010）。〈台灣佛教的放生與不放生：宗教信念、動物風險與生態風險的考量〉，《台灣社會學》20：101-143。
- 游威倫、石振國（2008）。〈台北市流浪犬管理政策分析－公私協力互動模式觀點〉，《中華行政學報》5：245-262。
- 費昌勇（2002）。《動物倫理與公共政策》。台北：台灣商務印書館。
- 黃癸鳳（2007）。《動物保護組織網站架構及行銷策略分析》。花蓮：東華大學環境政策研究所，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》。嘉義：南華大學非營利事業管理研究所，碩士論文。
- 楊登凱（2011）。《台灣保護動物法制之演進－探索法律對動物管制或保護之歷史》。台北：台灣大學法律學研究所，碩士論文。
- 董孟治（2012）。《彰化縣公立動物收容所不殺生政策探討》。台中：中興大學獸醫研究所，碩士論文。
- 董湘雲（2013）。《我國動物保護政策業務委外之研究－代理人理論與道德政策理論之分析》。台南：台南大學行政管理學系，

碩士論文。

詹依純（2000）。《建構「人爲飼養或管領動物」之法律權利》。新北：輔仁大學法律學系，碩士論文。

劉珈延（2004）。《動物保護法立法前後公私協力關係之研究－以棄犬問題處理爲個案分析》。花蓮：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爲主》。台北：中國文化大學法律學研究所，碩士論文。

蔡欣芸（2009）。《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、貓爲例》。台北：台灣大學科技整合法律學研究所，碩士論文。

鄭欣宜（2007）。《無價生命的代價：寵物的消費與政治》。新竹：交通大學社會與文化研究所，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》。台北：銘傳大學公共事務學系，碩士論文。

韓依婷、王志弘（2013）。〈臺北市立動物園的遊憩化觀視與自然化地景：動物倫理觀點的分析〉，《休閒與社會研究》8：37-58。

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

顏敬尹（2014）。《台中市流浪犬管理政策之研究》。台中：東海大學行政管理暨政策學系，碩士論文。

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

嚴伯彥（2015）。《以 Q 方法處理動物保護政策中的分歧困境－同伴動物之案例分析》。台南：台南大學行政管理學系，碩士論文。

龔玉玲（2008）。《狂犬、名犬、流浪犬－台灣現代社會如何面對

狗的生物性》。台北：台灣大學建築與城鄉研究所，碩士論文。

二、英文部分

Haraway, D. (2008). *When Species Meet*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Marx, K. (1959). *Economic & Philosophic Manuscripts of 1844*. Moscow: Progress Publishers.

Urbanik, J. and Morgan, M. (2013). "A tale of tails: The place of dog parks in the urban imaginary." *Geoforum* 44: 292-302.

The Subjectification and Selective Entitlement of Others:

The Development and Dilemma of Animal Governance in Taipei

*Chih-Hung Wang**, *Hao-Chun Lo*** & *Yu-Ting Kao****

Abstract

This article examines the development of animal governance in Taipei to explore an often-overlooked issue: how should the relationship between human beings and animals be constituted? The authors apply trans-species urban theory to examine the policies, discourses and measures deployed by the public and private sectors since the 1950s in Taipei through analysis of related journalism and documents as well as interviews with members of animal welfare NGOs. In addition to economic concerns, security, conservation, and humanity are three major concerns of animal governance that response to the changing human-animal relationship in Taipei. Although animal rights have been recognized, long-term trend towards rationalization, commodification, and classification of human-animal relationships, animal-friendly city policy remains restrictive. The authors argue that informed selective entitlement for animals would be a more practical policy guideline while the ideal of animal subjectification can inspire human reflection.

Keywords: Human-animal Relationship, Animal Rights, Other, Subjectification

* Professor, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.
E-mail: chihhungwang@ntu.edu.tw

** Master, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.
E-mail: r02544033@ntu.edu.tw

*** PhD Student, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.
E-mail: liant.kao@gmail.com