



從動物權與秩序法探討 畜犬管理規範

陳 正 根*

要 目

壹、前 言	(一)其他相關法律
貳、畜犬管理產生之問題	三、我國畜犬相關行政命令
一、一般問題	(一)寵物登記管理辦法
二、危害問題	(二)地方畜犬管理規範
三、流浪犬問題	(三)其他相關命令
參、動物權與秩序法之問題觀點	四、德國犬隻飼養管理規定
一、概 說	(一)德國飼養犬隻規範之問題
二、動物權	(二)邦飼養犬隻規範之探討
三、秩序法	(三)聯邦飼養犬隻之命令
四、本文觀點與實踐方向	五、綜合比較
肆、畜犬管理規範之適用探討	(一)我國規範之重心
一、概 說	(二)德國規範之特色
二、我國畜犬相關法律	(三)比較與省思
(一)動物保護法	伍、結 語

* 高雄大學法律系專任助理教授，德國杜賓根大學法學博士。
投稿日期：九十八年四月二十八日；接受刊登日期：九十八年五月五日

摘要

長久以來，犬隻的存在形成社會文化的一環，然而犬隻之飼養與管理卻也產生許多問題，例如犬隻本身遭受傷害問題，畜犬可能造成環境衛生等危害以及流浪犬問題。針對問題應制定完善的畜犬管理規範，若從動物權的觀點，規範內容應包括有關犬隻飼養之優良環境、犬隻之健康與衛生、免於被棄養以及宰殺的命運等等。另從秩序法的觀點，為了預防所產生的可能危害，應於規範中賦予飼主或責任人義務，包括對於犬隻生活環境之規定、犬隻戶外以及室內飼養之要求、於狗舍中飼養之要求等等。我國各地方政府所制定的畜犬管理自治條例或辦法，經觀察分析其內容均著重於秩序管理，對於犬隻動物權之保護事項相當缺乏，且在秩序法方面之規範亦不完善。反觀德國飼養犬隻之規範均集中於動物權之落實，重要者包括對於飼主之一般要求、對於戶外飼養之要求、對於室內飼養之要求、對於狗舍中飼養之要求等等，均規定詳細。雖然我國與德國對於犬隻飼養之環境與管理，在社會環境與文化不同下，很難做同等的要求，然而對於動物權保護的相關規定事項以及其精神仍然值得我們參考。

關鍵詞：畜犬管理、犬隻規範、動物權、秩序法、德國犬隻規定、聯邦犬隻命令、流浪狗、動物保護法、危害防止、寵物管理

壹、前言

自古以來犬隻與人類社會有密不可分的關係，人類飼養犬隻作為寵物或其他用途已經成為社會生活文化重要的一環，因有如此夥伴關係，人們亦將犬隻視為忠實的朋友。當人類已經進入現代文明的時代，犬隻的身影仍然出現於各處，只是伴隨牠們而來，除了給予人們的友誼以及生活的助力外，卻也帶來一些社會相關問題，例如犬隻本身成為玩物，遭到殘忍的虐待與傷害，或者飼養與管理上造成環境衛生、交通以及傳染病的危害，尤其亦產生現今最令人頭痛的流浪犬問題。面對這些問題的改善與解決，在依法行政的理念下，應該制定完善的畜犬管理規範予以因應；本文因此擬先介紹探討目前我國的畜犬管理規範，以動物權與秩序法兩個主要方向與內涵，首先論述動物權與秩序法兩種不同性質的概念，並以此為檢驗畜犬管理規範之準則，探討所應改善、修正與補充的事項。又現今世界上，德國是一個人民普遍喜愛飼養犬的國家，且形成社會文化重要的一環。因此本文擬探討德國畜犬的相關問題以及聯邦與各邦重要的犬隻飼養規範，尤其以聯邦飼養犬隻之命令為重心，並與我國規範作一簡單比較以供參考。

貳、畜犬管理產生之問題

一、一般問題

有關犬隻飼養與管理所產生的一般問題，主要為動物保護問題，其次是秩序管理問題，而秩序規範問題亦將會導致危害問題。動物保護之問題在於許多人將犬隻視為玩物，因此犬隻可能遭到虐待或騷擾，例如有人以狗作為競技行為之工具或以狗直接或間接之不當目的，進行動物之間或人與動物間之搏鬥。更嚴重的傷害來自於對犬隻生命之傷害，亦即宰殺犬隻作為食物或其他用途。至於秩序管理之問題，主要針對犬隻於飼養與管理過程中，事先防止未來可能造成之各種危害，例如飼主應維持狗舍之整潔、遛狗應符合一些相關規定，像

繫繩或狗鍊以及狗口罩設備使用之問題等，藉以避免傳染病、交通危害以及咬傷路人等事件。針對犬隻動物保護以及秩序管理問題，主管機關為農委會以及各縣市政府相關單位，目前依據動物保護法以及地方政府之畜犬自治規章執行辦理。

二、危害問題

犬隻之生存與活動直接或間接造成人們身體或健康以及其他損害，如此則存在犬隻之危害問題。此種危害常因上述秩序管理問題產生的後果，例如飼養犬隻未注重衛生而引起傳染病之危害，或者疏縱所飼養之犬隻橫行街頭造成交通事故的危害¹，或者犬隻咬傷人或其他家畜動物所產生的危害²。針對犬隻之危害問題，在法理上，有關其主管機關應為廣義之警察與秩序機關³，而實務上在中央為內政部警政署、行政院衛生署、行政院環保署以及農委會等；在地方則為直轄市政府以及各縣市政府，例如依據地方所制定之畜犬管理規範⁴，一般規定為針對畜犬污染環境之取締與清理事項，由市政府環境保護局處理；畜犬傷人或妨害安寧則由市政府警察局處理；畜犬發生狂犬

¹ 自由時報電子報2007年7月6日社會新聞版報導：「高雄縣美濃鎮體重達百公斤的黃姓婦人，前天傍晚騎機車行經東門國小前，突遇一隻中型流浪狗衝出路面，黃婦閃避不及直接撞上，人、狗彈飛十多公尺後跌落地面，雙雙傷重不治，由於肇事者為無人飼養的流浪狗，死者家屬不只民事求償無門，且是因撞狗不是撞車，甚至也不會有『機車強制責任險』給付，死者家屬擬向鎮公所請求國賠。」此種犬隻導致的交通事件，造成人與狗的雙重死亡危害，由此可知針對犬隻所產生之問題，社會亦將付出代價。

² 自由時報電子報2007年6月12日社會新聞版報導：「台北縣林口鄉嘉寶村洪家羊場昨天清晨再傳羊隻遭攻擊意外，大小羊十四死七傷。由於傷羊身上，發現與八日死亡的八隻羊相似的齒痕，加上場主洪先生昨天目睹野狗撕扯小羊，誘捕籠捕獲中型白狗，洪先生也自行誘捕一隻黑狗，台北縣動物疾病防治所蔡所長表示，初步判定兇手是野狗。」

³ 李震山，警察行政法論——自由與秩序之折衝，2007年8月，頁5-8；林明鏘，法治國家與警察職權行使，警察法學，第4期，2005年12月，頁282-285；陳正根，論警察處分行使之法律要件與原則，台北大學法學論叢，第57期，2005年12月，頁4-6。

⁴ 依據台北市畜犬管理辦法第2條規定以及高雄市畜犬管理自治條例第2條。

病時，由市政府衛生局辦理。此種危害問題之產生，主要並非犬隻本身動物權受危害之問題，而是產生對他人或事物的損害，若為有飼主之犬隻，則飼主即應對其產生危害之問題與結果負責，亦即成為秩序法上之狀況責任人⁵；倘若為無飼主之犬隻所造成之危害問題，即為流浪犬問題⁶。原始問題亦來自飼主棄養犬隻成為流浪犬，而公母流浪犬隨意雜交，繁殖更多的流浪犬。

三、流浪犬問題

近年來，先後在臺北、新竹及花蓮等地發生多起流浪犬咬傷幼童事件，引起國內各界注意犬隻管理問題。其實，國內因畜犬之走失或飼主蓄意將畜犬棄養所產生流浪犬的問題，早已浮現於各地。最常見的有：流浪犬到處大小便，以及流浪犬覓食，打散垃圾袋，污染社區環境；並在偏僻地區流浪犬成群結隊，威脅路人、甚至攻擊小孩⁷；流浪犬在大街小巷亂闖，引起交通事故；流浪犬無人照顧，感染傳染疫病等現象⁸。

流浪犬所造成的環境衛生、交通安全、疾病傳播及噪音等諸多問題，在在影響國人的生活環境品質。當前動物保護及關懷生命觀念盛行，加以國人飼養寵物風氣日盛，如何建構一套完整的動物管理制度並妥善地解決流浪犬問題，以建立人與動物之間的和諧關係，已成為

⁵ 黃啟禎，干涉行政法上責任人之探討，載當代公法新論（中），2002年7月，頁296-299；狀況責任人，係因物之狀況而需負責之人，需因物之本身狀況，肇致危害，而無人為因素參雜其間，方構成狀況責任。狀況責任之種類可區分為所有權人、對物有事實管領力之人及其他有權利人之狀況責任。

⁶ 流浪犬問題已成為環境衛生以及社會的重要問題，因此在危害防止上可成為獨立探討的課題。

⁷ 我國已有人民遭到野狗流浪犬攻擊致死，而其家屬針對政府之管理疏失提出國家賠償，經法院判決賠償成立。參閱台南地院92年國字第14號判決，內容主要為原告之被繼承人經過台南縣七股鄉一處偏僻河邊溪埔地，慘遭七、八隻野狗咬傷並流血過多致死，因此原告係受害者之繼承人，乃以主管機關對野狗管理不當，向鄉公所請求國家賠償，經判決被告應賠償原告。

⁸ 陳幸浩，落實國內犬隻管理之探討及展望，農政與農情，第323期，1999年8月，頁43。

當前重要的課題⁹。針對流浪犬，我國主管機關為農委會，目前依據動物保護法、寵物登記管理辦法、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等法令，從實施犬籍管理制度、補助設置流浪犬收容所、建立收容所評鑑制度、加強流浪犬認養工作以及加強收容所管理人力等措施著手改善流浪犬之問題，有關動物保護法等法令之探討將於第四章犬隻飼養之規範一併探討。

參、動物權與秩序法之問題觀點

一、概 說

若從動物權與秩序法之觀點探討畜犬管理規範，除了應瞭解犬隻飼養與管理所產生之問題外，對於動物權與秩序法二種不同的概念亦應探討。對於動物權的討論，至今在學術界仍持續不斷，基本上以宗教哲學的論點為主，本文在此亦作一初探，另亦概括探討法律觀點下的動物權，而相對於其他動物，犬隻可以是人類保護動物的首要適用對象，有關犬隻飼養與管理之規範，則可從動物權的觀點探討如何在實定法上予以實踐。針對秩序法而言，除了探討其概念外，有關犬隻飼養與管理之規範，所規定之干預措施，在性質上均為秩序法之範圍，但從危害防止法之觀點亦歸類為廣義警察與秩序法之範圍。防止危害之發生亦經常關係著飼主之狀況責任，所以亦探討在犬隻飼養與管理上，針對危害防止措施以及飼主相關責任人之問題。

二、動物權

有關於動物權的討論，長期以來爭議不休，因此動物是否擁有權利之主題一直持續被討論著。在西方的哲學與宗教史上共有六種關於動物權的看法；第一、無地位理論，主張動物無文明、人類不必善待牠們，其代表為哲學家笛卡兒與心理學家蓋洛普。第二、地位平等觀，認為動物與人具有同等的權利，因此人類無權處理動物，也不該

⁹ 石慧美，改善流浪犬處理措施，農政與農情，第329期，2002年2月，頁60。

使用動物做實驗，不該養殖肉用動物，不該有狩獵等捕捉動物的行為，因為動物有天賦動物權，牠們並非人類既有的資源。第三、間接義務理論，認為動物雖然沒有天賦的權利，但人類仍應善待牠們，因為「一個對動物殘忍的人，也會變得對人類殘忍¹⁰」。第四、平等考慮理論，古典效益主義之父邊沁，認為人類對動物的道德目的是在減少痛苦，動物能感受到快樂或痛苦，因此應該得到道德上的考慮，其後澳洲教授辛格著「動物解放」，仍以效益主義式論證法為理論基礎，其強調痛苦的知覺是道德考量的重要基礎。第五、分級理論，此理論提出「重要需求」與「微末需求」之標準，前者指生存需求、不被傷害需求等，後者指口慾等，並否定絕對式之動物權理論，亦即認為如果動物對我們的生存有幫助時，我們可以殺死牠們，但若是為了口腹之慾則不應該。第六、其他理論，例如達爾文主義認為，世界上所有之動物事件均是「物競天擇」的正常結果，動物無所謂可憐而言，又佛教認為輪迴中掉入人畜生界，有其應有之業障，人不應管，另有動物行為學，認為動物之行爲是恆定的，沒有詭詐，故沒有道德可予以評估¹¹。

上述所論有六種對於動物權及地位之觀點，本文認為若從現代生活倫理而言，可以綜合採用平等考慮理論，亦即認為人類對動物的道德目的是在減少痛苦，動物能感受到快樂或痛苦，因此應該得到道德上的考慮，並且仍以效益主義式論證法為理論基礎，其強調痛苦的知覺是道德考量的重要基礎。但是除了上述哲學觀點外，本文當然應從法學觀點討論，重要值得注意的是，從法制層面而言，完整呈現出擁護動物權的主張是本部設置於巴黎的聯合國教育科學文化組織在一九七八年發表「動物權利的世界宣言」，此宣言中規定了動物的生存權、受尊重的權利、免於被虐待的權利、野生動物生存於固有環境下

¹⁰ 此句名言由13世紀經院哲學家湯瑪斯·艾奎納所稱，這種思想是美國人道協會中心思想，也是很多人都能接受的動物權思想。

¹¹ 費昌勇，動物倫理與公共政策，2005年4月，頁26-28。

的權利、家畜等依從其固有的生命以及自由的韻律與條件而生存的權利、寵物完其天壽的權利、經濟性產業動物的飼養以及休息權等。更重要的是於該宣言第十四條第二項中宣示：動物的權利與人類的權利相同，都應該受到法律的保障。然而此項宣言並不是一個具有實際效力的法律規範，就連作為此宣言主要推手的法國動物權利聯盟都認為，此宣言僅僅表示一般的道德原則，假若想要透過此宣言，找出有關人與動物間關係的現實準則，那將是犯下了極大的錯誤¹²。

有關動物權的宣言僅屬於道德宣示，最重要的是應該將此道德宣示落實到實定法，特別是落實到作為根本大法之憲法中，而首先努力實踐者為德國，於二〇〇四年四月，其執政黨聯盟向國會提出修憲的法案，擬於德國基本法第二十條a（對於自然的生活基礎之國家保護責任）之後，新設第二十條b，其內容為：作為同樣是被創造物的動物，應該受到尊重，國家應該保護動物，使其以不被違背其物種習性的方法而飼養，或受到並非不可避免的痛苦，其生存領域應該受到保護。然而此項基本法修正案並沒有獲得三分之二國會議員之支持，因而沒有通過，但這並不意味國會反對加強保護動物之規範，而是在野黨認為：（一）在基本法中規定抽象規範一事，並沒有實效性；（二）一方面在基本法中向立法者宣示動物保護的國家目標，但是另一方面對於動物運輸或大量飼養等又沒有任何具體的改善措施一事，事實上是互相矛盾；（三）將動物保護視為國家目標而規定到基本法上，這會大幅度地將價值判斷委諸法院，進而有害於基本法的安定性；（四）於現階段，動物保護的事項應該在歐盟或國際舞台加以規制，基於上述所以才反對修憲案之成立。換言之，德國在野黨認為，有關動物保護的聖經教示之擴張解釋，最好仍舊停留在道德的層次，等到實定法之內容或原則經過一陣子的反覆修正、實施而趨於整合後，才將此種道德訓示導入

¹² 李茂生，動物權的概念與我國動物保護法的文化意義，月旦法學雜誌，第94期，2003年3月，頁158-160。

法律的領域，並且承認人類的法律是抽象義務¹³。

面對動物權概念的闡釋，除了上述以人權以及法規範之角度外，重要的仍有以哲學與宗教的論點。在哲學上，著名者有現代哲學家湯姆雷根（Tom Regan）以及彼得辛格（Peter Singer），雷根主張動物應該擁有與人類同等的尊嚴，就如同具有一種不容傷害的同等初步權利一樣，他把這種論據視為道德哲學上的一種嚴密而有系統的基本原則，並主張動物的價值並非建立在是否對他人有利益，而是牠作為一個擁有知覺、記憶、未來感以及快樂感受的生命主體所具有的內在價值¹⁴，這樣的價值使得作為道德主動者的人類應該以一種尊重的態度對待動物。而辛格是一位功利主義者，他主張人類必須給予動物相同的道德考量，在計算最大功利時，那些在人類行動中受到影響的動物應該享有與人類相同的利益價值，而不應該認為人類占有較大的權衡地位，人類的道德考量範圍必須外延至動物的身上，在這個圈圈內，動物與人一樣都有相同的利益考量基礎。他也認為動物與人類一樣有類似的感受痛苦與快樂的經驗與能力，人類在各種行動中不應該忽略動物的地位，並關心動物的基本利益問題，且實際參與動物解放運動¹⁵。

在宗教上，前述西方動物權概念之原理，其許多思想源自於基督教文明，而在東方傳統的佛教與道家或儒家思想對於動物權亦有許多觀點以及思想的啟發。佛教是由「眾生平等主義」觀，看待「把權利賦予動物」的問題，所倡導的眾生平等，乃立基於「緣起性空」之上，認為世間萬物皆「依因待緣」而起、「空無自性」；換言之，也就是所謂「萬法平等」，以緣起的角度觀之，萬法皆空，也就沒有什麼差別，乃是一種「立足點上」的平等，所以其認為不會遭遇「立場

¹³ 同前註。

¹⁴ 朱建民，由儒家觀點看環境倫理的人類中心問題，生態哲學與環境倫理研討會論文集，2001年，頁2-4。

¹⁵ 林惠群，從「Regan on the Lifeboat Problem」探討動物權，壩商學報，第11期，2003年5月，頁203-205。

性衝突」的困境，是真正的「物種無私說」，亦主張此「物種無私說」不會使尊重生命與正視動物權，變形為人類的某種道德責任，並可以循此說與「眾生平等觀」，主張動物也享有相同的待遇或權利¹⁶。儒家是我國傳統文化最重要的一環，其對動物權的看法亦有值得注意的地方，其雖然主張人有所貴於動物，也以為不應對動物殘暴，但並不以為是因為避免對人產生不良後果，而是認為人之良心會不安，而這不安乃出於對動物之感受痛苦的回應。亦即，儒家雖以人為尊，但不以動物草木為附屬於人，為只供人享用的工具或資源，此種看法在內涵上有一種儒家的生命價值序列，表現人與其他物種的相互關係¹⁷。而道家以老莊思想為主，認為「天地與我並生，萬物與我合一」，對於動物權亦有相當的啟示¹⁸。

基於不同的角度與思想基礎對於動物權皆有不同的詮釋，但無論如何，動物權之存在已經受到重視，並且已經漸漸受到肯定，所不同的可能只是針對其質量或程度上的差別。有關犬隻飼養之規範，從動物權的觀點予以探討與實踐，則是必要的。因為犬隻被稱為是人類最忠實的動物，甚至有人直接稱許牠們為人類最好的朋友，相對於其他動物，犬隻可以是人類保護動物的首要適用對象。從動物權的觀點，有關犬隻飼養之優良環境、犬隻之健康與衛生、免於被棄養以及宰殺的命運等等，均是犬隻飼養規範在內容上所應規定予以保障的。

三、秩序法

秩序法是指於行政法中有秩序行政作用之法規，秩序行政以致力於創設良好公共秩序為目的之行政，而該目的之達成，大多係以法令限制人民作為手段，由於限制的手段具有強烈命令、禁止、干涉、取

¹⁶ 蕭振邦，動物權：一個佛教向度的解讀與解釋，應用倫理研究通訊，第13期，2000年1月，頁29-31。

¹⁷ 李瑞金，儒家論動物權，應用倫理研究通訊，第13期，2000年1月，頁19-21。

¹⁸ 陳德和，從道家思想談動物權的觀念，應用倫理研究通訊，第13期，2000年1月，頁22-23。

締及強制之色彩，傳統是被稱為干涉行政¹⁹。干涉行政為公權力行政中常見的行為方式，指行政機關為達成下命、禁止或確認之效果，所採取之抽象或具體措施，以及必要時所使用之強制手段²⁰。此類行政對自由或權利受侵害而言，固屬不利，但對維持社會秩序，避免其他社會成員之自由遭受不法侵害以及增進公共利益而言，乃為不可缺少之手段，其對外表現之方式，多屬負擔處分或使用事實上的行為²¹，例如即時強制或警察為防止危害所採取之措施即為典型的干涉行政。因為干涉行政係對受干涉之對象，直接限制其自由或權利，自應接受較嚴格之法律羈束²²。

從秩序法的角度探討犬隻飼養的規範，首先應瞭解的是秩序法所針對的相對人，因秩序法直接限制人民的自由與權利，最重要為法律效果，因此行政罰即為秩序法上重要的一部分，其相對人即是處罰的對象，而在犬隻飼養規範上，處罰對象仍然是人，並非流浪犬，因為即使討論動物權的存在，動物目前亦難在實定法上成為權利與義務的主體。因此犬隻飼養規範之相對人一般均為犬隻之飼主，所規範之飼主責任應有二種，一種為飼主本身行為的責任，另一種是對於事物（在此主要為犬隻）具有所有權以及管領力之責任，亦即所謂行為責任以及狀況責任。責任之產生，除因其本身的行為而構成責任之可能外，尚須對其人之生活周遭發生的行政法上之違法狀態負責。換言之，行政法上的責任人並非如同刑法一般，僅對其個人的行為加以判定，行政法上的責任人之重心在於排除危害，為了同一目的，甚至對自己監護之人亦有責任發生之可能。危害之產生除了行為因素外，尚可能因物之狀況而產生，而責任人概念就涵蓋所謂行為責任人（Verhaltensverantwortlicher）及狀況責任人（Zustandsverantwortlicher）

¹⁹ 李震山，行政法導論，修訂6版，2006年5月，頁5-7。

²⁰ 林錫堯，行政罰法，2005年10月，頁47-49。

²¹ 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，2006年11月，頁98-100。

²² 吳庚，行政法之理論與實用，增訂9版，2005年8月，頁17-19。

兩種²³。

所謂「行爲責任」係指因作爲或不作爲而肇致公共秩序或公共安全之危害責任，該行爲並非一定由責任人本身所爲，亦可能因爲他人的行爲所造成，但因該他人與責任人之間的特別關係，故法律認定應納入干涉行政責任的範疇，而成爲責任人，因此另有將行爲責任稱爲行爲滋擾者²⁴。行爲責任人因行爲的發生而負責，但因爲行爲人的不同，行爲責任的態樣可區分爲自己行爲負責者、爲不作爲負責者及爲附帶責任負責者²⁵。狀況責任人，係因物之狀況而需負責之人，需因物之本身狀況，肇致危害，而無人爲因素摻雜期間（Ohne menschliches Zutun），方構成狀況責任。由於物之歸屬狀況有時相當複雜，因此狀況責任人之認定，有先後順序，一般而言是先對物有事實管領力之人，其次才是物之所有權人或其他有權利之人²⁶。行爲責任是因爲行爲人所爲的行爲，與危害的發生有因果關係，而滋生責任²⁷。狀態責任人的行爲對責任的發生並非一定必須具備因果關係，卻因爲享有物的管領力，對物有防止危害的效率及可能，而負有責任，所以包括對於物之權利繼承者²⁸。狀況責任之種類可區分爲所有權人（Eigentümer）、對物有事實管領力之人（Inhaber der tatsächlichen Gewalt）及其他有權利人的狀況責任²⁹。

從秩序法的觀點，飼養犬隻之規範中有關飼養者之責任，除了一般行爲責任外，其中狀況責任又以對物有事實管領力之責任爲主要類型。飼主對於犬隻之管領力即是責任的重點，以此作爲究責的理論基

²³ Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., S. 301 ff.

²⁴ Vgl. Wolf-Rüdiger Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., 2005, Rn. 239 ff.

²⁵ 黃啟禎，前揭註5，頁296-299。

²⁶ 李震山，警察法論——任務編，2002年10月，頁230。

²⁷ 陳正根，前揭註3，頁16-18。

²⁸ Vgl. Möller/Wilhelm, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2003, Rn. 140.

²⁹ 楊文蘭，警察與秩序法上責任人，東海大學法律研究所碩士論文，1998年7月，頁61-65。

礎，較能掌握該物可能造成違反秩序或危害之先機，因為物之所有權人需要深入調查，有時亦有困難存在。而針對犬隻事實管領力問題，又有特殊責任問題，需要討論，例如拋棄所有物之問題；倘若飼主拋棄所養之犬隻，而該犬隻違反秩序法或肇致危害，則有上述究責問題，亦即實務上常出現的流浪狗問題，此問題亦屬於秩序法上狀況責任中拋棄所有物之理論範圍³⁰。經拋棄之物（犬）成為無主物，亦可能肇致危害，為防止危害產生，必須先確認無主物之狀況責任人，危害若係無主物所引起者，責任人應為拋棄該物所有權之人³¹。

在犬隻飼養之規範中，對於飼養者行為責任之規定，主要賦予其禁止或命令之義務，尤其要求飼主對於飼養犬隻盡到必要之基礎義務，而規範所要求之義務，亦即針對飼主之行為責任，要求符合秩序行政之命令規範。針對犬隻飼養規範，從秩序法上另一重要的觀點，則是防止危害的發生，為了此目的亦賦予飼主或法定責任人重要義務，包括對於犬隻生存環境，例如對於犬隻戶外以及室內飼養之要求、於狗舍中飼養之要求以及對於繫繩飼養之要求等等，此種危害防止行政亦為廣義警察與秩序法之範圍；而另一層面，同樣將動物權所保護的事項以秩序法規範保障，亦即動物權概念亦透過秩序法予以落實，因為防止危害之範圍亦可運用法律之實施保障，擴及防止犬隻受

³⁰ 例如棄狗流竄街頭咬傷路人，棄狗的原所有人因拋棄動產的意思表示以及拋棄物權之行為，依民法的規定，已非該物的所有人，非屬畜養動物者，無法依據社會秩序維護法第70條第1款規定「畜養危險動物，影響鄰居的安全者」科以責任。其次，棄狗與原主人之間，已因拋棄行為而對該棄狗無事實管領力，故無法以事實管領力之狀況責任科之，在我國對此尚無明文規定，而德國則規定以拋棄物的原有人為責任人，如此以銜接責任，維持公共利益。另「棄狗」之形成原因，究係找不回來？不想找？或是刻意拋棄，針對本文所探討秩序法上之狀況責任係為「刻意拋棄」，應可比照德國之規定，在秩序法上訂定針對拋棄犬隻飼主之罰則，至於「找不回來」之情況則係能力問題，若科以狀況責任，則將失之過嚴，而「不想找」在認定其主觀意思上應有困難，若科以狀況責任，恐怕難以執行，因此秩序法規範狀況責任之目的應以禁止惡意遺棄犬隻為主。Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, aaO. (Fn. 23), S. 301 ff.

³¹ 李震山，前揭註26，頁205。

到傷害。

四、本文觀點與實踐方向

雖然動物權的各種定義仍存在爭議，但保護動物的觀念已經成爲時代潮流，尤其狗爲人類忠實的夥伴，更應是優先適用保護的對象，只是動物權之概念亦關係保護動物的方式與程度，並且必須與現代生活相互配合，所以本文亦提出對於動物權之觀點並作爲探討之法理根據，如此依據動物權觀念的法理標準，針對規範目的能夠同時擬定出法規範中有關秩序法的內涵與範圍。亦即，動物權之存在與概念至今雖有很大的爭議，但我們也需要以本國文化爲基礎之動物權概念，此概念不僅應符合現代法治之潮流，更應有實踐之可能，亦即不能淪爲曲高和寡之空洞理論，而有確實對於動物或人民有益。

本文綜合上述現代哲學家湯姆雷根（Tom Regan）以及彼得辛格（Petre Singer）、我國儒家與道家等思想且考量我國傳統生活文化，認爲以生命的觀點來看，動物與人沒有不同，動物具有生命、活動力、有知覺和記憶，動物與人類的不同只在生物的機能上，比如理性思考判斷或者語言的表達，因此動物所擁有的權利，在本質上應是與人類完全相同的，但在程度上則比人類弱；亦即，當動物的權利與人類的權力相衝突時，應以人類的權利爲優先，而除此之外，人類並無權利任意虐待動物或使其痛苦或殺害，甚至有義務提供良善的生存環境。

當人類虐待動物或使其痛苦或殺害，即是逾越本身權利範圍，針對此應以秩序法賦予相當保護動物的義務，另一方面亦可賦予提供動物良善環境的義務。由此，針對動物權與秩序法之研究結果如何實踐，其方向則應從制定完善的畜犬管理規範著手，本文認爲在畜犬管理規範上，綜合動物權與秩序法的觀點，應該以動物保護爲一個重要出發點予以檢驗。所以從本文動物權的觀點，有關犬隻飼養之優良環境、犬隻之健康與衛生、免於被棄養以及宰殺的命運等等，均是犬隻飼養與管理規範在內容上所應規定予以保障的。另基於保障犬隻之動

物權以及預防因犬隻飼養與管理直接或間接所產生的危害，應於畜犬管理規範上，於其內容規範飼主或責任人之秩序法上之義務，包括對於犬隻生活環境之規定、犬隻戶外以及室內飼養之要求、於狗舍中飼養之要求以及對於繫繩飼養之要求等等，並對義務違反者訂列行政罰則，以使其確遵避免危害之發生。基此，另一實踐方向為針對我國與德國畜犬管理規範之探討作一綜合比較，於日後我國主管機關修訂補充管理規範時，提供相關建議予以參考。

肆、畜犬管理規範之適用探討

一、概 說

對於畜犬管理規範之探討主要以法律以及行政命令兩種不同性質之規定，另外基於德國對於畜犬管理之重視以及特殊熱愛畜犬隻之文化，本文特別探討介紹德國畜犬管理規範，相關規定並與我國作一綜合比較。在我國並沒有專屬的畜犬法律，然而動物保護法的相關規定已經有很多條文適用於畜犬管理，因此成為主要的探討重心，另及於一些與飼養動物相關的法律條文以及法規命令。在地方畜犬管理規範，目前因應需要制訂規範的縣市並不普遍，重要僅有高雄市畜犬管理自治條例、台北市畜犬管理辦法等，本文亦作重點探討。針對德國畜犬管理規範，除了探討德國畜犬隻問題以及各邦規範外，最重要的為聯邦飼養犬隻之命令，在此將作詳細探討，並將原文譯出作為附錄，提供文獻參考。除了探討介紹畜犬管理規範外，本文將以動物權與秩序法兩種觀點予以探討分析，並與德國法作一比較，以提供參考。

二、我國畜犬相關法律

(一)動物保護法

在我國，目前並無針對犬隻飼養與管理之專屬法律，然而有些法律規範之範圍仍然可規範至犬隻飼養以及管理之相關事項，其中最重

要者為動物保護法，該法於一九九八年制定，其立法目的在第一條規定，為尊重動物生命及保護動物。本法第三條對於相關用詞有明確定義，尤其對動物之定義：指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物；並對經濟動物、實驗動物、寵物以及飼主等名詞予以定義。犬隻自古以來被視為對人類最忠實的動物，當然接觸最為頻繁，因此適用動物保護法之各項規定亦最多；例如針對動物之一般保護規定，其中有關飼主、對待動物之禁止行為、宰殺之限制、動物收容所、科學應用、寵物管理以及罰則等，均適用於犬隻，以下將就各項分別論述之。

動物保護法第五條規定飼主之年齡限制及對動物應負之責任，上述因我國並無規範犬隻飼養之專屬法律，飼養犬隻之飼主必須符合此項規定，而地方政府針對犬隻飼養管理之專屬行政命令，亦不得違反此項有關飼主的規定，此規定明文規範動物之飼主，以滿十五歲為限。未滿十五歲者飼養動物，以其法定代理人或法定監護人為飼主。飼主對於所管領之動物，應提供適當之食物、飲水等，注意其生活環境，並不得棄養；倘若違反所規定之義務，飼主將受行政罰，例如第三十條規定，飼主棄養動物者，處新台幣一萬元以上，五萬元以下罰鍰。而第六條規定，任何人不得惡意或無故騷擾、虐待動物，違反者亦依第三十條規定，處新台幣一萬元以上，五萬元以下罰鍰。另外依據第十條、第十二條主要禁止之行為有：以直接、間接賭博、娛樂等目的，進行動物間或人與動物間之搏鬥，以直接、間接賭博為目的，利用動物進行競技行為；除了在特定條件下，否則不得任意宰殺，此特定條件例如為科學應用目的者、為控制動物群體疾病或品種改良之目的者等等。

對於犬隻管理影響甚大的重要規定則為動物保護法第十四條規定，直轄市、縣（市）規劃設置動物收容所或委託民間機構、團體設置動物收容所或指定場所，收容及處理包括所謂遊蕩動物、飼主不擬繼續飼養之動物或危難中動物等。目前縣市政府設置動物之家或者流浪狗安置中心，均依此規定制定管理辦法，以主要處理流浪犬的問

題。流浪犬之捕捉、收容及處理，原係由環保單位負責，自「動物保護法」公布施行後，有關流浪犬之收容及處理依據第二條以及第十四條規定，移由農委會及各縣市政府農政單位辦理，而捕犬業務經行政院協調有關部會後，政策擬定則由農委會負責，地方政府則回歸地方自治，由其政府首長評估人力、資源等條件自行裁定承辦單位。農委會目前政策以積極協助縣市政府設立流浪犬收容處所，並改善設備、增設污水處理設施及進行綠美化，改變外界對收容處所之不佳印象，且增進與動物之互動，同時輔導、推廣人道方式收容處理流浪犬，鼓勵民眾認領健康溫馴的收容犬隻，未來更希望能朝向兼具教育功能的方向去經營。

犬隻為人們主要的寵物，因此動物保護法對於寵物管理的規定亦為犬隻飼養管理的重要規範，本法第十九條規定寵物之辦理登記，有關寵物之出生、取得、轉讓、遺失及死亡，飼主應向主管機關辦理登記。依據該條規定之精神，主管機關為加強犬隻管理，凡以營利為目的，經營犬隻繁殖、買賣或寄養業者，應於規定期限內完成登記手續，未來從事犬隻買賣行為將有所規範，禁止再以攤販行為從事犬隻販賣，以減少人為不當繁殖所衍生之棄犬問題，並促使業者提供飼養犬隻適當生活空間，避免太高密度的飼養³²。近年來，隨著經濟快速成長，國人飼養寵物的風氣日盛，飼養寵物種類也日益增多，除了犬貓外，蜥蜴、小老鼠、鳥類、蛇類、魚類等等也在飼養之列，然而以往對於買賣與飼養寵物之行為，並無相關法令予以規範，以致於大部分寵物業者與飼主並無正確的保護動物觀念，只將寵物視為一般商品或玩具，並未有對寵物生命予以尊重的基本認知，於「動物保護法」公布實施後，才有明確的規範，該法第二十二條即針對以營利為目的之寵物業者予以規範，並規定應由中央主管機關訂定管理辦法³³。現

³² 鄭祝菁，動物保護法之執行成果及展望，農政與農情，第347期，2001年8月，頁29-30。

³³ 許桂森，動物保護法執行現況與展望，雜糧與畜產，第324期，2000年12月，頁15。

今農委會已依據該條制定「寵物管理辦法」，針對該辦法，本文將於後面有關犬隻飼養之行政命令一節中予以探討。

犬隻亦可能被當成實驗動物，而動物保護法第十五條至第十八條，針對動物之科學應用有詳細規定。人類長期致力於生命科學之研究，無論是醫、藥學或農業、食品等科技領域都有顯著進步。但在享受文明成果的同時，除了要感謝科學家的貢獻外，也應瞭解研究成果的背後，是犧牲無數實驗動物之生命所換來，這其中當然也包括犬隻。早期，在國際上尚未興起尊重動物權的風氣，對於實驗動物的管理亦未有任何規範，迄至一九七〇年代，國際上動物保護的範疇擴及實驗動物，實驗動物的管理方法成爲一項新興的應用科學，舉凡應用動物的教學、研究、商業生產乃至於繁殖供應等機構，於國際上已建立管理規範；因此我國於動物保護法第二章亦訂有「動物之科學應用」專章，即是順應國際間推動實驗動物福利的重要法令依據，也彰顯我國對保護實驗動物的重視³⁴。上述有關動物之一般保護、寵物之管理以及動物之科學應用等規定，歸結而言，均爲本法以秩序法之規定落實動物權的理念。

(二)其他相關法律

社會秩序維護法第七十條規定：「有左列各款情形之一者，處三日以下拘留或新台幣一萬二千元以下罰鍰：一、畜養危險動物，影響鄰居安全者。二、畜養之危險動物，出入有人所在之道路、建築物或其他場所者。三、驅使或縱容動物嚇人者。」該條文中第一項及第二項有關畜養危險動物之規定，如果所飼養之犬隻有影響鄰居安全者，可能構成處罰之要件；然而重點在於犬隻是否成爲危險動物，則須經由行政判斷，如何依據犬隻之種類與性情分辨何種犬隻爲危險兇猛之動物，在我國目前並無任何規定，可作爲判斷之標準，容易引起紛爭。針對犬隻危險性之分類而言，在德國各邦有以警察命令予以分

³⁴ 鄭祝菁，前揭註32，頁31。

類，並作為規範飼主義務之基礎³⁵。另該法第七十九條規定：「有下列各款情形之一者，處新台幣三千元以下罰鍰或申誡：第四款虐待動物，不聽勸阻」；上述條文與動物保護法第六條、第七條、第十條及第二十九條及第三十條之規定有競合之處，然而不同的主管機關均可分別依據事實處罰，相關處罰競合問題則適用行政罰法。

道路交通管理處罰條例第八十四條規定：「疏縱或牽繫禽、畜在道路奔走，妨害交通者，處所有人或行為人六十元罰鍰。」此項規定對於飼養犬隻而從事「遛狗」運動者有規範作用，亦即遛狗者不得有妨害交通之情形，否則將受罰。廢棄物清理法第七條第六款規定：「家畜或家禽在道路或其他公共處所便溺者，由所有人或管理人清除之。」第十二條規定：「在指定清除地區（執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清除地區）內，嚴禁有下列行為：第六款、棄置動物屍體於廢棄物儲存設備以外處所。第九款、飼養禽、畜有礙附近環境衛生。」基此，飼養犬隻若破壞環境衛生，一般經由糞便、狗屍體以及狗舍設備等容易造成，將會被環境主管機關依據該法第二十三條處四百元以上一千五百元以下之罰鍰。

有關所飼養動物之環境衛生問題，在上述廢棄物清理法相關條文予以規定，然而針對動物之傳染病問題，亦包括犬隻部分，則有專法「動物傳染病防治法」予以規定，為防治動物傳染病之發生、傳染及蔓延，特制定此條例，所稱防治，包括預防、防疫及檢疫事項。該法規定甚為詳細，飼主所飼養之犬隻，有關傳染病之防治均須適用本法，例如眾所皆知狂犬病，有關防治措施等，除了台北市制定地方自治法規（台北市畜犬管理辦法），可資遵循外，其他地方在無其他法

³⁵ 德國許多邦制定「飼養犬隻之警察命令」，將犬隻危險性分類，在巴發利亞邦與其他少數各邦有兩種不同分類，第一類別是所飼養犬隻之危險性是很確定的，他人不容辯駁的，另一種類別是稍具有危險性之犬隻，但對於人或動物並無高度攻擊性之犬隻，此種類別需要再經研究探討的；然而在德國大多數的邦是放棄以此種二分法之分類，而是統一系列管理之分類；參閱陳正根，論警察命令之運用、界限與競合——以德國犬隻飼養之警察命令為例，警學叢刊，第162期，2005年9月，頁58-59。

令規定情形下，均須依據本法進行。另在公寓大廈管理條例第十六條第三項規定：「住戶飼養動物，不得妨礙公共衛生、公共安寧及公共安全。但法令或規約另有禁止飼養規定時，從其規定。」此項規定對於犬隻飼養亦相當重要，依據此條文規定，原則上在我國並無禁止在公寓飼養犬隻，有特別規定才禁止飼養，然而在我國並無針對犬隻飼養之特別規定，使得公寓飼養犬隻產生重大問題，相關問題本文第二章已有敘述，這些問題的產生也凸顯制定專屬犬隻飼養規範的重要性。

三、我國畜犬相關行政命令

(一) 寵物登記管理辦法

此辦法依據動物保護法第十九條第三項規定訂定，乃為中央層級法規中，針對犬隻飼養，除了動物保護法外之一重要規範。本辦法共計十七條，重要條文規範為第三條規定，飼主應於寵物出生日起四個月內，檢具必要文件（如飼主身分證明等），向主管機關或其民間委託之機關辦理寵物登記；第四條規定，軍用、警用或導盲等犬隻，經直轄市、縣（市）主管機關核准，得免辦理寵物登記；第五條規定，登記機構受理申請後，應將寵物編號並懸掛寵物頸牌於頸項及植入晶片後，核發寵物登記證明；第七條規定，寵物遺失，飼主或寄養者應於遺失事實發生後五天內，檢具寵物登記證明，向登記機構申報寵物遺失；第九條規定，民間機構、團體申請為寵物登記之登記機構者，應檢具申請書，向所在地直轄市或縣（市）主管機關申請辦理；第十三條規定，寵物標識之頸牌及晶片編碼方式，由中央主管機關規定之；其標識所用之頸牌、晶片由直轄市、縣（市）主管機關辦理採購；第十五條規定，飼主未依本辦法所定期限辦理寵物之出生、取得、轉讓、遺失或死亡登記者，依動物保護法第三十一條處罰。從以上此辦法之重要條文觀察，相當多是專門針對犬隻飼養管理，尤其是第四條、第七條以及第十五條之規定，更可得知。

本辦法之制定與推動，實因近年來，隨著經濟快速成長，國人飼

養寵物的風氣日盛，飼養寵物種類也多，除了一般犬貓外，蜥蜴、小老鼠、鳥類、蛇類、魚類等均是常見的寵物，然而以往對於買賣與飼養寵物之行為，並無相關法令予以規範，以致於大部分寵物業者與飼主並無正確的保護動物觀念，他們只是將寵物視為一般商品或玩具，並未有對寵物生命予以尊重的基本認知。所以基此，在實務上，本辦法由中央主管機關農委會於一九九九年九月發布實施，乃基於過去寵物業被列為一般服務業，該行業之專業性以及保護動物權並未被重視，業者亦普遍認為無適切的主管機關予以輔導，致使其經營型態長期無法提升，一些地攤式的販賣行為，常為人所詬病，因此自此辦法實施後，該項行業之主管機關已明定為農政單位，農委會未來除應依動物保護法相關規定將其納入管理範疇外，也肩負該項產業的輔導責任，將積極的輔導寵物業辦理登記³⁶。

寵物登記管理辦法的制定，在實務上，主要針對前述日益嚴重的流浪犬問題，因此除了一般寵物登記管理規定，其餘大部分條文皆以適用犬隻為主，所以如前所述，此辦法一直是現行犬隻管理規範之重要規定。本辦法立意之初，即以有效改善流浪犬處理措施為主要目的。在實務上，農委會公布「寵物管理辦法」及「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」，建立寵物登記制度及資訊管理系統，普遍設置登記站，從一九九九年九月一日開始，全面辦理家犬之登記管理，以避免因飼主不負責的遺棄行為，造成更多流浪犬問題。在執行工作上，農委會調查犬隻數量以作為擬定政策的依據，補助地方政府設置或改善流浪犬收容所，補強老舊收容所之設施，並建立收容所評鑑制度以及加強流浪犬收容所之硬體設施與流浪犬認領養工作等等，此等均為寵物登記管理之後續措施³⁷。

(二)地方畜犬管理規範

針對犬隻飼養管理規範，在我國有關法律層面的規定，主要只有

³⁶ 許桂森，前揭註33，頁16。

³⁷ 石慧美，前揭註9，頁60-62。

動物保護法，該法亦非犬隻飼養管理之專屬法律，因此地方政府因應實務需要制定「畜犬管理辦法」或「畜犬管理自治條例」，例如台北市畜犬管理辦法、高雄市畜犬管理自治條例以及台北縣犬隻管理自治條例。在實務上，我國地方畜犬管理規範呈現自治規則與自治條例並列的情況，目前訂定畜犬管理規範的地方政府有台北市、高雄市、台中市、台南市以及澎湖縣，其中除了高雄市、台北縣所制定的規範為自治條例外，其餘皆為自治規則。依據地方制度法第二十五條以下各規定，經由地方議會通過的自治法規只稱自治條例，並沒有其他名稱；然而不必經由地方議會審議通過，只由地方政府自行訂定者稱為自治規則，依其性質可定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則，而現行我國畜犬管理規範屬於自治規則者，除台南市畜犬管理規則外，其餘台北市、台中市以及澎湖縣均稱為辦法。

值得注意的是，地方畜犬管理規範所呈現的是自治規則與自治條例並列的情況。事實上，在地方制度法中對兩者之區別是有明顯的不同，尤其於第二十八條更加強調的應以自治條例規定的事項，最重要者應為針對「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者」，即使並無上述詳細規定，依據法律保留的原理，自治條例應以規範人民重要權利義務為主。然而針對犬隻飼養管理而言，其管理規範均應涉及人民權利義務之創設、剝奪或限制，自然均以自治條例之規範較為妥當，現今許多縣市以「辦法」或「規則」規範，顯然有地方行政機關便宜行事之嫌，應早日制訂或修正完成自治條例，以符合法治國家依法行政原則。

地方政府最早因應犬隻飼養管理之問題而制定規範可推溯台灣省政府，於一九八六年制定「台灣省畜犬管理辦法」，此辦法作為地方各縣市政府執法之依據，然而精省政策推行後，該辦法於二〇〇〇年廢止，有關地方畜犬管理規定則由各縣市自行訂定。除了台灣省制定規範外，直轄市政府亦因應實務需要制定畜犬規範，例如台北市政府於一九九七年制定「台北市畜犬管理辦法」以及高雄市政府於一九九七年制定「高雄市畜犬管理辦法」，並於二〇〇〇年依據該辦法修正

後重新制定「高雄市畜犬管理自治條例」。由此觀之，高雄市對於畜犬規範之修訂作為符合法制改革之依法行政原則，值得介紹探討。

高雄市畜犬管理自治條例共有十六條，重要者為第二條規定，有關畜犬管理之權責，畜犬登記、生體檢查、狂犬病預防注射等事項由該府建設局家畜衛生檢驗所負責辦理；環境保護局辦理畜犬污染環境之取締事項；警察局辦理畜犬傷人、妨害安寧及被虐待案件之處理事項；衛生局於畜犬發生狂犬病時，由檢驗所會知辦理各種防治事項。第四條規定，畜犬所有人或管理人應如何依規定，攜帶畜犬至檢驗所或指定處所辦理畜犬登記及狂犬病預防注射，並由檢驗所核發登記證或識別牌。第九條規定，疏縱或遊蕩戶外之犬隻應捕捉繫留，並依相關規定處置。第十條規定，攜帶畜犬出入公共場所者，其畜犬應繫以犬鍊，必要時應帶口罩，如有便溺應立即清除之。第十一條規定，倘若畜犬傷人，其所有人或管理人應立即攜帶畜犬至檢驗所或醫院等作檢查。其有罹患或疑患狂犬病者，應立即通知檢驗所依規定辦理。第十二條規定，若疏縱畜犬造成秩序或環境之危害，得依動物傳染病防治條例、社會秩序維護法、廢棄物清理法、公寓大廈管理條例及其他有關法令規定處罰。

目前最早以自治條例作為犬隻飼養之規範有高雄市，另台北縣亦制定畜犬管理自治條例³⁸。其餘有制定規範之縣市，除台南市畜犬管理規則外，台北市、台中市以及澎湖縣均稱為辦法。至於沒有制定規範之地方政府，並非不需要專屬規範，以目前犬隻飼養管理之問題應該已經普遍存在各地方，只是因為地方政府對於問題重視之程度不同。從規範形式面觀之，對於飼養犬隻規範應以自治條例規範以符合依法行政原則，若僅以自治規則規範，在法律效果部分顯然不足，因無強制罰則，其所產生規範效果有限。另從實質層面觀之，目前我國

³⁸ 聯合報於2007年7月11日地方新聞版報導，台北縣政府為紓解流浪犬問題，做好源頭管理，昨天通過「台北縣犬隻管理自治條例」草案，明訂寵物業者及飼主必須在犬隻出生4個月內辦理登記及植入晶片，違規業者將可重罰3萬至10萬元罰鍰，送縣議會審查通過後，即公布實施。

各地方政府所制定畜犬管理自治條例或畜犬管理辦法均著重於畜犬管理之權責以及畜犬之登記與流浪犬之收容，至於針對飼主飼養犬隻條件之要求、犬隻生長環境條件之規定以及如何餵食與照料等等規定則相當缺乏；所以值得注意的是，我國地方畜犬規範仍著重於秩序法層面，至於動物權保護方面仍需加強。

(三)其他相關命令

動物保護法施行細則乃依據動物保護法第三十九條之規定而訂定，重要者為第二條規定，依動物保護法第十二條第一項第四款規定，申請宰殺動物者，應於宰殺動物前填具申請書，並檢附申請人名稱等證明文件、宰殺動物之種類與理由、宰殺動物之實施期間、宰殺動物之場所等資料，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請許可。第三條規定，依據動物保護法第十六條第一項所稱進行動物科學應用之機構如下：「一、專科以上學校。二、動物用藥品廠。三、藥物工廠。四、生物製劑製藥廠。五、醫院。六、試驗研究機構。七、其他經中央主管機關指定之動物科學應用機構。」第五條規定，依據動物保護法第二十三條第一項所定動物保護檢查人員，應經中央主管機關辦理專業訓練結業；所定義務動物保護員，應經直轄市或縣（市）主管機關辦理之專業訓練結業。動物保護檢查人員及義務動物保護員之身分證明文件，由直轄市或縣（市）主管機關核發。

保護牲畜辦法原由經濟部一九六三年制定，後來改由行政院農委會於一九九一年修正發布，重要者為第三條規定，本辦法所稱牲畜係指牛、水牛、馬、驢、騾、鹿、駱駝、豬、綿羊、山羊、兔、雞、火雞、鵝、犬、貓等。前項未經列舉之地方特有牲畜，得由省（市）政府另以命令訂之。第九條規定，對於牲畜不得有下列各款虐待情事：「一、裝運牲畜應善予處理不得倒提倒掛或疊壓。二、牽引驅策牲畜不得任意以暴力鞭撻。三、犬、貓等牲畜除有妨礙公共安全或環境衛生之虞者外不得宰殺。四、販賣肉用牲畜不得灌塞泥沙等雜物或強餵過量飼料或以殘忍方式宰殺。五、役用牲畜不得使其過勞或超載。」

第十條規定，省（市）、縣（市）主管機關得於適當時間或處所，隨時宣導牲畜飼養及管理方法，以提高國民愛護牲畜之基本德性。第十一條規定，中央主管機關得商請教育主管機關於中等及國民學校教科書中編輯愛護牲畜教材，並由各級學校講授有關常識，以培育國民愛護牲畜之德性。

因應動物保護法以及寵物登記辦法之制定，農委會於一九九九年制定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，主要為第三條規定，寵物辦理登記時，直轄市及縣（市）主管機關應發給寵物身分標識，並依下列規定收費：「一、寵物晶片、頸牌之成本及植入手續費三百元。二、登記費（一）絕育寵物：五百元。（二）未絕育寵物：一千元。本標準施行三個月內，辦理寵物登記者，依下列規定收費：一、寵物晶片、頸牌之成本及植入手續費三百元。二、免收登記費。本標準施行三個月以上一年以內，辦理寵物登記者，依下列規定收費：一、寵物晶片、頸牌之成本及植入手續費三百元。二、登記費（一）絕育寵物：二百五十元。（二）未絕育寵物：五百元。」第七條規定，寵物遺失經送交動物收容處所收容，飼主認領時，動物收容處所得向飼主收取飼料及場所管理費用，每日二百元。

四、德國犬隻飼養管理規定

（一）德國飼養犬隻規範之問題

德國是一個重視動物權的國家，德國人民尤其有特別喜愛飼養犬隻之習性³⁹，所以其犬隻飼養管理規定值得我國參考。德國人雖然喜愛飼養犬隻作為寵物或其他用途，然而仍然因為飼養犬隻產生一些社會問題，亦引起普遍重視。近年來德國一直發生經由犬隻的攻擊而對

³⁹ 德國首都柏林市是擁有最多犬隻的城市，大約已登記的犬隻有十萬隻，未登記但亦受到保護的亦約有一萬隻，針對此種狀況，該市亦制定畜犬規定，亦包括危險兇猛之犬隻飼養命令等；Vgl. Albrecht Stadler, *Rechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Kampfhunden und ihre Bewertung in der Rechtsprechung*, Diss. Tübingen 2004, S. 93 f.

人們造成嚴重傷害，甚至死亡的事件。特別是小孩、老人及殘障者遭到攻擊時，較無應變措施及防禦能力，面對這樣的狀況，針對飼養攻擊性的犬隻，若沒有經過法令的限制，將產生嚴重問題。基於公眾及輿論的壓力各邦紛紛採取措施，最重要的是制定飼養犬隻之警察命令，最顯著的例子是發生在二〇〇六年六月底的漢堡，因為一個六歲小孩在學校校舍（Schulhof）附近玩耍卻遭到兩隻Pitbull種的戰鬥犬（Kampfhund）攻擊致死。幾天以後漢堡市政府制定一項嚴厲的「犬隻飼養命令」，內容最主要為制定針對具有危險性犬隻（gefährliche Hunde）之飼養、營業貿易等相關規定⁴⁰。

德國犬隻之飼養所產生危害已經不是個案且並非冷僻孤立的案件，戰鬥犬隻不僅在德國已成為一嚴重問題，例如於二〇〇〇年六月一個六歲小孩在漢堡被兩隻沒有主人掌控的戰鬥犬咬死⁴¹。這些犬隻傷害人們的事件，立即引發下列即將探討的規範問題，另亦產生民事上賠償或國家責任賠償等問題，本文係以規範問題為重心，因為德國犬隻飼養問題之處理相對於我國一些危險動物或事件，關係著犬隻管理規範之運用，此規範之性質可視為警察命令，不僅可以作為我國修訂畜犬管理規範之藍本，亦足為我國未來危害防止等警察行政上之參考，例如對於SARS傳染病的防治，不僅是衛生機關的工作，警察機關亦負有協助的重要責任，對於一些可能感染或預防感染的隔離措施，特別是社區感染的大規模隔離措施，發布警察命令等管理規範以配合衛生行政之防治工作。基此，針對問題之重心，本文探討德國聯邦與邦之飼養犬隻規範。

（二）邦飼養犬隻規範之探討

德國飼養犬隻規範在中央與地方之立法權限（Gesetzgebungskompetenzen）依據德國基本法第七十條以下規定有關公共安全與秩序

⁴⁰ Vgl. Thomas Kunze, Kampfhunde—Verfassungsrechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr, NJW 2001, S. 1609.

⁴¹ Vgl. Kipp, NVwZ-Beil. II 2001, S. 48.

(Ordnung) 是屬於傳統的邦立法的權限。有關危險犬隻的飼養規定 (Vorschriften) 部分來自於外國人法的特別法以及施行細則，相反的大部分的邦是直接來自於警察法規命令 (Verordnung)，其授權基礎 (Ermächtigungsgrundlage) 在於一般警察與秩序法⁴²。整體而言，對於動物保護的權限依據基本法第七十四條第一項第二十款規定是屬於聯邦與邦競合的共同立法權限。危險犬隻侵害之問題，基本上是邦的權限，只有部分事項須經由聯邦立法，例如攻擊性犬隻 (aggressive Hunderassen) 飼養之禁止以及從第三國進口危險種類犬隻之相關事項。另外危險種類犬隻買賣及飼養等相關規定權限，就有關動物保護相關規定而言，是依據基本法第七十四條第一項第二十款規定制定⁴³。

一個典型的規範是在德國巴發利亞邦，早在一九九二年該邦依據邦刑事及命令法 (Landesstraf- und Verordnungsgesetz) 中制定有關犬隻飼養之命令，就對具有較高攻擊性及危害性的戰鬥犬隻有限制的規定。除了各邦紛紛制定針對犬隻飼養的行政命令，性質上屬於警察法規命令，基於符合全國性規定之需要，聯邦政府亦於二〇〇一年五月二日發布「犬隻飼養命令」，最主要是補充各邦的規定以及處罰違反者⁴⁴。另外在德國有些邦及城市已經制定了有關飼養犬隻之邦法律，如不萊梅、柏林，然而針對飼養犬隻的規範形式，運用法律或者命令之標準取決於危害防止行政之狀況，目前聯邦僅以警察命令規範，稱為「聯邦飼養犬隻命令」 (Bundesverordnung zur Haltung von Hunden)。有關以警察命令為運用之規範，其與法律之不同，在實質上命令通常僅能規定非屬法律保留之事項，換言之，國家生活中重要之事項，保留予法律加以規定，命令僅就未保留之次要事項予以規範，在形式上命令係行政機關訂定，法律則為立法機關制定。

⁴² Vgl. Johannes Caspar, Die neuen Regelungen des Bundes und der Länder zum Schutz vor gefährlichen Hunden, DVBl. 2000, S. 1581.

⁴³ Ebenda.

⁴⁴ Vgl. Caspar, aaO. S. 1581.

何種行政上之措施對於有攻擊性以及危險性之犬隻是較為有效的，是一個受討論的重點，而這個問題也必須以秩序法的觀點探究有關環境保護之問題以及有關秩序違反法之相關問題。危險動物的飼養責任以及危險性的犬隻是在危害防止法的範圍內，而最重要的就是一般秩序法，主管機關是警察或秩序機關⁴⁵，面對情況所實施之最有可能措施為依據概括條款，發布秩序機關之命令或處分⁴⁶。針對抽象危險構成要件則運用前述所稱「秩序機關的命令」規範，部分亦稱「警察命令」或「危害防止之命令」，該項命令係針對不確定的相對人範圍，對犬隻飼養之命令而言，指針對所有犬隻飼養者。相反的，若運用秩序機關處分係針對具體的危險以及單一事件的相對人⁴⁷。另一方面之可能性則運用秩序違反法之處罰措施，亦可廣泛規範於秩序機關之命令中，予以違反者罰鍰處罰。機關亦可使用行政強制的手段（Zwangsmittel）（強制金、代執行以及直接強制）去實施秩序機關之行政處分⁴⁸。除了犬隻飼養之警察命令外，在德國飼養狗所產生的公共安全問題以及抽象或具體的危害之法律，在公共安全方面可能違反的法律規定，有「秩序違反法」（OWiG）第一二一條、交通處罰條例（StVO）第二十八條以及動物保護法（Tierschutzgesetz）。

若要考慮聯邦與各邦，由何者制定危險犬隻規範較為適合，針對聯邦制定規範可能產生侵犯各邦立法權問題而言，則各邦制定法律或命令以規範危險犬隻顯然較無疑義。因為一般秩序法是各邦的權限以及聯邦法對於邦法有廣泛的委託，邦立法一般針對危險犬隻的規範均是最主要而且站在第一線。通常為了防止具危險性的戰鬥犬之危害，各邦主要是運用警察命令以規範之⁴⁹。各邦針對制定如此性質之危害

⁴⁵ 警察機關與秩序機關有所不同，主要是以組織法觀點區分，除了警察機關外，其餘大部分執行干預性處分之行政機關稱為秩序機關。

⁴⁶ Vgl. Lange/Wilhelm, Recht der Gefahrenabwehr, 1982, S. 103.

⁴⁷ Vgl. Wolfram Hamann, Ordnungsrechtliche Grundfragen der Hundehaltung, DÖV 1989, S. 210.

⁴⁸ Vgl. Lange/Wilhelm, aaO. (Fn. 46), S. 83.

⁴⁹ Vgl. Caspar, aaO. (Fn. 42), S. 1582.

防止法規命令的一個共同立法策略（kombinierte Strategie）是：犬隻的危險性（Gefährlichkeit）將不再如同以往的邦法只作抽象規定，這些規定大都是單獨針對動物的具體行為之危害加以規範，而這種規定則是針對一般性的犬隻種類列冊規範，在邦法中列冊規範犬隻種類的危害性⁵⁰。

對於犬隻種類之危害性列冊並為資料管理是此類行政命令的第一個重點，也是最重要核心，在邦法規定的第二個重點是犬隻飼養本身的相關問題，主要規定在於禁止擁有危險犬隻的相關規定。以柏林市為例，養狗作為寵物相當普遍，以至於成為德國犬隻密度最高的城市。在此，擁有犬隻之先決要件是必須申請並提供必要文件才能獲得允許⁵¹。第三個重點是針對禁止犬隻貿易及飼養等相關規定，結合聯邦法有關危險犬隻的進口禁止規定，貿易與飼養之禁止基本上是一個有效的措施，特別是禁止有關營業性質方面之危險犬隻⁵²。以犬隻危險性分類而言，在巴發利亞邦與其他少數邦有兩種不同分類，第一種類別是所飼養犬隻之危險性是很確定的，他人不容辯駁的（unwiderleglich）；另一種類別是稍具有危險性之犬隻，但對於人或動物並無高度攻擊性之犬隻，因此比較需要討論⁵³。然而在其他大多數的邦放棄以二種類別分類犬隻之危險性，而是統一系列冊管理之分類⁵⁴。在許多邦對於危險犬隻之飼養亦以允許保留（Erlaubnisvorbehalt）之方式運用於預防性之禁止（präventives Verbot），准許飼養之核准條件，在此經由不同的條件，亦即必須是選擇或者是多項條件同時存在。這些條件規定飼主必須擁有汽車駕照、飼主個人的身分資料以及

⁵⁰ Vgl. Thüringer Gefahrenhundeverordnung vom 21.3.2000, Thür. Staatsanz. 15/2000, S. 884.

⁵¹ Vgl. § 5 a Berliner Hundeverordnung; § 5 a Bremer Polizeiverordnung über das Halten von Hunden.

⁵² Vgl. § 2 GefahrenabwehrVO gefährliche Hunde Rh-Pf.

⁵³ Vgl. 37 LStVG (BayRS 2011-2- I) .

⁵⁴ Vgl. § 3 Berliner HundeVO, GVBl. Nr. 22, vom 5. 7. 2000.

對於犬隻本性測試的實施（die Durchführung eines Wesenstest），進一步條件為犬隻之閹割以及除菌、飼養保險證件（Nachweis einer Haftpflichtversicherung），另外在一些邦也需要提出對於飼養犬隻有合法利益之證明⁵⁵。

（三）聯邦飼養犬隻之命令

在德國各邦普遍針對犬隻飼養均制定相關規範，有些是邦法律，然而有些是以邦命令，而聯邦雖然沒有針對犬隻飼養管理制定專屬法律，為因應全國性需要以及補充邦規定之不足，於二〇〇一年制定「聯邦飼養犬隻命令」。聯邦政府曾經試圖制定法律規範，曾草擬了「聯邦危險性犬隻防治法」草案，包含了三個範圍：第一是國內危險犬隻運用的限制，第二是針對動物保護法的改變，第三是有關刑事處罰。第一個範圍包含更多的是有關犬隻進口之限制法律（Einfuhrbeschränkungsgesetz）。在此所規定是禁止傳統所謂戰鬥犬隻之進口（如下的犬隻種類：Pitbull, American Staffordshire-Terrier）。至於其他種類之輸入進口，主管機關是有義務准許的，又有關取得輸入進口批准飼養犬隻之細節規定等是屬於邦法的規定。第二個範圍是特別針對虐待飼養動物構成要件之改變以及所飼養動物攻擊性之認定，這項規定重點是，所謂動物有攻擊性之認定，並不必然以動物本身可能達到痛苦之程度才具有攻擊性（例如因疾病或外來傷痛使得動物本身感覺痛苦，這樣的犬隻被認定較具攻擊性），其他因素所造成亦可認定動物有攻擊性。在動物保護法第十一條授權改變此項規定，聯邦農業森林物資部（Bundesministerium）經由法規命令規範有關具有攻擊性動物之種類、範圍等，並加強禁止飼養具有攻擊性野生動物之規定。第三個範圍規定，對於飼養危險性犬隻或者販賣者，將違法之構成要件入罪於刑法第一四三條⁵⁶。

⁵⁵ Vgl. § 3 II PolVO (Baden-Württemberg); § 2 I HambHVO.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 23, 113, 124; 26, 246, 257 f; 31, 141, 144; 德國刑法第143條規定略以，若飼養或販賣各邦法所規定之危險犬隻，將處以二年以下有期徒刑或

然而後來基於危險犬隻之問題在中央與地方權限仍然有所爭議，該法還未經由國會通過，因此仍未實施⁵⁷，所以針對全國性已實施之規範而言，本文僅能就於二〇〇一年所制定之「聯邦飼養犬隻命令」之重要條文作一介紹探討。此法規命令共有十四條，由聯邦消費者保護部與食品及農林部共同制定。第一條規定其適用範圍，此命令適用於犬隻之飼養與繁殖，然而不適用於下列情形：運送途中，獸醫醫療期間，在個別情況下根據獸醫之診斷有必要對於飼養之其他要求。動物保護法第七條第一項所明定之以研究目的為用途之飼養或動物保護法第六條第一項第二款第四目、第十條第一項或第十條之一所稱之手術或醫療目的，對於追求之科學目的有其他必要之飼養要求。第二條規定針對飼養之一般要求，第三條規定對於職業飼養照管之要求。第四條規定對於戶外飼養之要求：於戶外飼養狗者，必須安排使狗符合所要求之避雨及過夜之小屋，除了避雨及過夜之小屋外，須有遮蔭的棲息處及熱防護地板之氣候防護裝置。相對於狗於活動期間之配置，飼主也須設置狗於休息時間所需用到之氣候防護裝置及熱防護之棲息處。避雨及過夜之小屋必須由保暖及對健康無害之材料建成，使狗於內不致受到傷害和乾燥。小屋必須依下列標準衡量：狗能於內正常走動及躺下，當小屋無保暖功能時，狗能以自身的體溫於內部空間中保暖⁵⁸。

第五條規定對於室內飼養之要求：狗只允許被飼養於有自然光線照入之室內。於飼養狗之室內必須具有自然光線之開放面積，基本上總計至少八分之一的地板面積，根據用途不可以是人的居住地。若能固定提供狗於自由的活動場地活動，則不適用第二款之規定。當較少自然光線照入時，為補充光線，此飼養狗之房舍必須點亮適量的天然

罰金。然而聯邦憲法法院於2004年3月16日判決，因該條文涉及行政刑法以及公共秩序之要件問題，被認為是違憲的，因此該條文即直接失效，條文內容即遭刪除。

⁵⁷ Vgl. BR-Druck, 460/00 vom 18.08.2000.

⁵⁸ Vgl. Bundesverordnung zur Haltung von Hunden, § 1, 2, 3, 4.

日夜循環裝置。此飼養狗之房舍必須確保具有充足之新鮮空氣供應。狗只允許被飼養於符合第六條第二項所要求之可使用地板面積的房舍，這些房舍根據用途不可以提供為人的居住地。當避雨及過夜之小屋根據第四條第二項設置或裝置足以避強風及寒冷之乾燥的休息地時，狗允許被飼養於無暖氣設施之房舍。除了上述避雨及過夜之小屋外，提供一保暖的休息區域。第六條規定對於狗舍中飼養之要求，其中第二項規定，針對狗前背部隆起的高度具備下列表格中完全可使用之地板面積，狗舍中每一邊的長度至少須符合狗身體長度的兩倍，而且任何一邊都不得少於兩公尺⁵⁹：

狗前背部隆起部分之高度 (單位：公分)	至少應具備之地板面積 (單位：平方公尺)
50以下	6
50至65	8
超過65	10

在同一個狗舍中每多增一隻狗以及每隻雌狗若再加上牠的幼犬，則每增一隻狗，就須增加根據上述所訂之地板面積之一半。圍牆高度須以狗豎起時前腳無法到達最高之邊界為標準。與第一款第一目不同的是一隻狗必須一星期至少五天，而且一天中大部分的時間都於狗舍外度過，則完全可使用之狗舍面積總計至少六平方公尺。第六條第三項規定，狗舍之圍牆必須由對健康無害之材料建造，以使狗不致越過及受傷；地板必須好踩踏、不致導致受傷及疼痛，而且稍微保持乾淨及乾燥；分隔設施之設置必須使狗之間不致互相咬。至少狗舍之一邊必須具有向外之開闊視野，若狗舍位於建築物中，必須保障狗可由此建築物向外看到開闊之視野。第六條第四項規定，於狗舍中狗豎起時前腳可以達到之高度，不得設置下列設備，使狗與之接觸：通電設備或發射電擊設施。第六條第五項規定，較多的狗於同一塊土地上各自

⁵⁹ Vgl. Bundesverordnung zur Haltung von Hunden, § 5.

於狗舍中飼養時，狗舍之安排應使狗與其他的狗有目光接觸。第六條第六項規定，狗於狗舍中不允許被繫住⁶⁰。

第七條規定對於繫繩飼養之要求，其中第二項規定，繫繩飼養必須固定於讓狗可自由走動之設施上，繩長至少六公尺長；狗的旁邊提供至少五公尺長的活動空間；繫繩必須使狗能毫無阻礙找到牠的狗舍，以及可以自由的躺和轉身。第三項規定，於活動範圍內不得存在阻礙狗活動或使狗受傷之物品。地板必須好踩踏，不致於導致傷害或疼痛，而且保持稍微乾淨及乾燥。第四項規定，只允許運用寬的、非扎進肉裡之胸鞍或頸圈，而且不致於自行拉緊或導致傷害。第五項規定，為確保狗不致自行鬆脫，只允許使用一條繫繩。材質必須輕，而且不致於傷害到狗。第六項規定，當飼養人員陪伴狗訓練或活動時，可以不符合第一項之標準，而根據第四項及第五項之標準，使用至少三公尺長之繫繩。第七項規定，於下列情況禁止繫繩飼養：狗於滿一歲之前；雌狗處於懷孕期最後三分之一的時間；哺乳的雌狗；遭受疼痛、痛苦或殘疾之狗⁶¹。

第八條規定餵食與照料，其中第一項規定飼養人員必須留意，狗在牠習慣停留之區域，任何時間都需供應充足且品質良好的水以及適合狗之飼料。第二項規定，飼養人員必須考慮到狗的品種，按其適當之需求，規律地照顧其健康；至少一天一次檢查相關設置及至少一天兩次檢查繫繩設施，並且立即克服缺點和不足之處；當狗停留於交通工具中而無監看者時，必須注意足夠的新鮮空氣及適當的溫度；保持狗的停留區域乾淨且無有害之寄生蟲；每天清除狗糞便。其餘第九條至第十四條之規定，分別為第九條規定暫時飼養之特殊情況，第十條規定展覽禁令，第十一條規定何謂動物保護法所稱之攻擊力提升，第十二條規定何謂違反紀律，第十三條規定過渡時期規章，第十四條規

⁶⁰ Vgl. Bundesverordnung zur Haltung von Hunden, § 6.

⁶¹ Vgl. Bundesverordnung zur Haltung von Hunden, § 7.

定此命令之生效與失效日期⁶²。

五、綜合比較

(一)我國規範之重心

我國動物保護法之制定，對於動物之飼養與管理已有詳細明確的規定，尤其對於動物保護、動物之科學運用以及寵物的管理等事項亦有相當詳細的規定。犬隻為動物之一種類，有關其飼養與管理，自然適用該法且比起以前的狀況有大幅之改善與進步；雖有學者認為動物保護法是在我國毫無動物保護的文化環境下，基於外力所制定之法律，但只要經由政府以及人民多加宣導與努力，法律的實踐並非難事。至於社會秩序維護法、道路交通管理處罰條例、廢棄物清理法以及公寓大廈管理條例等有關動物飼養管理之規定均屬於秩序法範圍，所規範事項均針對動物飼主，並使其擔負狀況責任，而達成秩序作用之目的。在行政命令，重要者為「寵物登記管理辦法」、「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」、「動物保護法施行細則」、「保護牲畜辦法」等等，均為實踐動物保護法之補充規定。

因動物保護法為一般性規定，在我國並無專屬之畜犬管理法律，所以針對畜犬管理規範而言，重心應為各地方政府所制定的畜犬管理自治條例或辦法。然而目前所制定施行之高雄市畜犬管理自治條例、台北市畜犬管理辦法以及台南市畜犬管理規則等，經觀察分析其內容均著重於秩序管理，對於犬隻動物權之保護事項相當缺乏，由其提供犬隻良善生存環境部分並未規範，且在秩序法方面之規範對於飼主飼養犬隻條件之要求、犬隻生長環境條件之規定以及如何餵食與照料等等規定則相當缺乏。

(二)德國規範之特色

有關德國飼養犬隻之規範，聯邦與各邦所制定的相關規定為數不

⁶² Vgl. Bundesverordnung zur Haltung von Hunden, § 9, 10, 11, 12, 13, 14.

少，例如動物保護法以及各項法規命令，本文以德國犬隻飼養之聯邦命令為主要探討之規定，主要在於此一行政命令雖非專屬法律，然而其為聯邦層及法規，且為專門針對飼養犬隻而規定，因此成為探討之重點，此項規範重要者包括對於飼主之一般要求、對於戶外飼養之要求、對於室內飼養之要求、對於狗舍中飼養之要求、對於繫繩飼養之要求以及餵食照料，均規定詳細，亦均以落實動物權為主要內涵，至於有關秩序罰則亦以違反上述犬隻飼養條件而規定。雖然動物權的概念在德國亦並非完全定調，但是德國以落實動物權核心概念中，以保護動物免於被虐待、殺害之觀點以及提供動物良善生存環境為主軸思考，確實已落實於德國畜犬管理規範中，尤其本文所介紹的德國犬隻飼養之聯邦命令。

(三)比較與省思

在上位思想與文化之範圍內，我國與德國有基本文化環境之不同，所以首先對於動物權之概念與認識就有根本上的不同，其次對於實踐之方向與態度方面亦有歧異，德國實踐動物權之程度更非我國所能及。整體而言，可以說德國法制著重在犬隻動物權的保障與落實，我國則著重於畜犬對他人人身安全、安寧與衛生等秩序面，而如此概略性比較之樣本，可以我國高雄市畜犬管理自治條例以及德國飼養犬隻之聯邦命令為例。值得一提的是，德國有關犬隻秩序管理規定均在動物保護法以及其授權之相關法規命令，而我國飼養犬隻之規定，除了畜犬自治條例外，亦經由動物保護法以及其授權之命令，如寵物登記管理辦法，有關我國犬隻飼養適用此辦法，因為目前我國並無如同德國專屬飼養犬隻之規定。

雖然德國飼養犬隻之聯邦命令為聯邦層級，然而亦足為德國各邦之範本，而我國高雄市畜犬管理自治條例僅為地方規範，然而高雄市為我國第二大都市，且為最早將畜犬規範修訂為自治條例之主管機關，其修訂作為上述已提及符合法制改革之依法行政原則，值得探討與介紹比較。以下為兩者之綜合比較之重點：高雄市著重於秩序管理

之規定，此一規定是一項綜合性質的規範，不僅規範組織任務分工，亦規定主管單位之作用措施，而內容亦相當廣泛，包含傳染病之防治、犬隻衛生管理、經營畜犬買賣之規定、賦於飼主相關飼養義務等等。相對的，德國規定則僅著重於營造一個犬隻良善生存環境，尤其乍看之下，德國規定猶如照顧一個人類的小嬰兒，有關各種飼養犬隻之要求，大部分均係賦予飼主相關飼養義務。

經由比較相關規定得知，目前我國與德國之差異甚大，對於犬隻飼養之環境與管理，在社會環境與文化不同下，很難做同等的要求，然而對於動物權保護的相關規定事項以及其精神，尤其賦予飼主相關義務要求，仍然值得我們參考，例如飼主應該提供犬隻適當的居住場所，雖然我國規定可能無法比照德國提供相對良善之場所，然而也不能針對飼養場所毫無規定或設限，對於目前生活空間日益受限的我們，更應注意規範動物生存空間的問題，若是飼主達不到一定的義務要求標準，應該禁止其飼養，以免擠壓到人們生活空間等，進而產生更多問題。亦即，本文觀點認為即使無法達到德國規定之飼養條件的標準，亦應有一定的義務要求標準，以維繫未來犬隻飼養的合理發展空間。

伍、結 語

人類將狗視為最忠實的朋友，因此幾乎有人類社會的地方，就有犬隻伴隨的身影，然而人們飼養犬隻亦產生許多問題，重要者為動物保護、秩序管理、危害以及流浪犬等問題。基於上述問題的產生，在依法行政的國度，主管機關應針對犬隻飼養管理制定相關規範予以因應，而犬隻飼養與管理之規範，則應包含動物權與秩序法兩大方向與內涵。雖然動物權的存在仍有爭議，但保護動物的觀念已是共識，所以有關犬隻飼養之優良環境、犬隻之健康與衛生、免於被棄養以及宰殺的命運等等，均是犬隻飼養與管理規範在內容上所應規定予以保障的。另基於落實保護犬隻之措施及預防因犬隻飼養與管理所可能造成

的危害，應於畜犬管理規範中規範飼主或責任人之秩序法上之義務，包括對於犬隻生活環境之規定、犬隻戶外以及室內飼養之要求、於狗舍中飼養之要求以及對於繫繩飼養之要求等等，並對義務違反者訂列行政罰則，以使其確遵避免危害之發生。

檢驗現行我國犬隻飼養與管理之規範，目前並無專屬之法律，然而動物保護法之制定，已經對於動物保護、動物之科學運用以及寵物的管理等事項有相當詳細完善的規定，而作為動物之犬隻，有關其飼養與管理，自應適用；雖然實踐動物保護法，在我國並無動物保護的文化環境下，是一件困難的事，但只要經由政府以及人民多加宣導與努力，亦並非遙不可及。至於社會秩序維護法、道路交通管理處罰條例、廢棄物清理法等法律相關條文以及「寵物登記管理辦法」、「動物保護法施行細則」、「保護牲畜辦法」等行政命令，均為秩序作用法規以及配合實施動物保護法之相關規定，應可隨時因應畜犬管理規範之需要而做適當修正。因為我國並無專屬之畜犬管理法律，所以各地方政府所制定的畜犬管理自治條例或辦法則成為畜犬規範的重心。經本文觀察分析目前所制定施行重要規範如高雄市畜犬管理自治條例、台北市畜犬管理辦法以及台南市畜犬管理規則等，其內容均著重於秩序管理，對於犬隻保護事項相當缺乏，且從秩序法方面觀察，相關規定對於飼主飼養犬隻條件之要求、犬隻生長環境條件之規定以及如何餵食與照料等等規定則相當缺乏。

由於德國是一個普遍喜愛飼養犬隻之國家，而形成至今社會文化之一環，所以本文特別探討介紹德國飼養犬隻之規範，以作為我國之比較參考。在德國，聯邦與各邦所制定的規定，均集中於犬隻動物權之落實，重要者包括對於飼主之一般要求、對於戶外飼養之要求、對於室內飼養之要求、對於狗舍中飼養之要求、對於繫繩飼養之要求以及餵食照料，均規定詳細，至於有關秩序法上之罰則亦以違反上述犬隻飼養條件而規定，值得我國未來修法時參考。另應注意的是，德國各邦規範將犬隻之危險攻擊性作一等級分類，對於預防危害有相當大的作用，亦值得我國地方犬隻規範效法。綜合而言，雖然我國與德國

對於犬隻飼養之環境與管理，在社會環境與文化不同下，很難做同等的要求，然而對於動物權保護的相關規定事項以及其精神仍然值得我們效法參考。亦即，本文觀點認為即使無法達到德國規定之飼養條件的標準，亦應對於飼主有一定的義務要求標準，以維繫未來犬隻飼養的合理發展空間。

參考文獻

一、中文

(一)專書

1. 朱建民，由儒家觀點看環境倫理的人類中心問題，生態哲學與環境倫理研討會論文集，2001年。
2. 李震山，行政法導論，修訂6版，三民，2006年5月。
3. 李震山，警察法論——任務編，正典，2002年10月。
4. 李震山，警察行政法論自由與秩序之折衝，元照，2007年8月。
5. 林錫堯，行政罰法，元照，2005年10月。
6. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂9版，自版，2005年8月。
7. 蔡志方，行政罰法釋義與運用解說，三民，2006年11月。
8. 黃啓禎，干涉行政法上責任人之探討，載當代公法新論（中），元照，2002年7月。
9. 費昌勇，動物倫理與公共政策，台灣商務印書館，2005年4月。

(二)期刊論文

1. 石慧美，改善流浪犬處理措施，農政與農情，第329期，2002年2月，頁60-62。
2. 李茂生，動物權的概念與我國動物保護法的文化意義，月旦法學雜誌，第94期，2003年3月，頁155-180。
3. 李瑞金，儒家論動物權，應用倫理研究通訊，第13期，2000年1月，頁19-21。
4. 林明鏘，法治國家與警察職權行使，警察法學，第4期，2005年12月，頁282-285。
5. 林惠群，從「Regan on the Lifeboat Problem」探討動物權，壙商學報，第11期，2003年5月，頁203-205。
6. 許桂森，動物保護法執行現況與展望，雜糧與畜產，第324期，2000年12月，頁13-17。
7. 陳正根，論警察命令之運用、界限與競合——以德國犬隻飼養之警察命令為例，警學叢刊，第162期，2005年9月，頁47-64。

8. 陳正根，論警察處分行使之法律要件與原則，台北大學法學論叢，第57期，2005年12月，頁1-44。
9. 陳幸浩，落實國內犬隻管理之探討及展望，農政與農情，第323期，1999年8月，頁43-49。
10. 陳德和，從道家思想談動物權的觀念，應用倫理研究通訊，第13期，2000年1月，頁22-25。
11. 楊文蘭，警察與秩序法上責任人，東海大學法律研究所碩士論文，1998年7月，頁61-65。
12. 鄭祝菁，動物保護法之執行成果及展望，農政與農情，第347期，2001年8月，頁28-32。
13. 蕭振邦，動物權：一個佛教向度的解讀與解釋，應用倫理研究通訊，第13期，2000年1月，頁29-31。

二、德 文

1. Caspar, Johannes, Die neuen Regelungen des Bundes und der Länder zum Schutz vor gefährlichen Hunden, DVBl. 2000.
2. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl.
3. Hamann, Wolfram, Ordnungsrechtliche Grundfragen der Hundehaltung, DÖV 1989.
4. Kipp, NVwZ-Beil. II 2001.
5. Kunze Thomas, Kampfhunde— Verfassungsrechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr, NJW 2001.
6. Lange/Wilhelm, Recht der Gefahrenabwehr, 1982.
7. Möller/Wilhelm, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. (2003).
8. Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. (2005).
9. Stadler, Albrecht, Rechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Kampfhunden und ihre Bewertung in der Rechtsprechung, Diss. Tübingen 2004.

On Dog Management from the Perspectives of Animal Rights and Order Law

Cheng-Ken Chen*

Abstract

Over the years, dogs form one part in society and culture. Dog breeding and management, however, have given rise to many problems, for example, getting dogs hurt, endangering sanitation, and leading to stray dogs. A comprehensive dog management should be formulated to tackle these problems. From the perspective of animal rights, norms should include keeping an excellent environment for dogs, keeping dogs in good health and sanitation, prohibiting dogs from being abandoned and from being slaughtered. From another point of Order Law, certain obligations should be enclosed for the owners to avoid possible harm to dogs. These obligations may include regulations on living conditions for dogs and requirements about keeping dogs outdoors, indoors or in dog huts. Governments in Taiwan have formulated regulations or measures of dog management, which focus mainly on order management. Clauses on protection of animal rights are often excluded, and the Order Law is not good enough. In German, detailed specifications of keeping dogs, by contrast, concentrate on implementation of the animal rights, including general requirements for the owner and for keeping dogs outdoors, indoors or in the dog houses. Due to

* National University of Kaohsiung, Department of Law, Assistant Professor.
Received: April 28, 2009; accepted: May 5, 2009

the different social and cultural backgrounds, it is difficult to require governments in Taiwan to follow all of the specifications in German. But, the relevant provisions and the spirit of protecting animal rights are worthy of our consideration.

Keywords: the Dog Management, the Dog Norms, Animal Rights, Order Law, The German Dog Law, The Federal Dog Order, Stray Dogs, The Animal Protection Law, Prevent Hazards, Pet Management