

行政院及所屬機關出國報告  
(出國類別：考察)

參加美國人道協會關懷動物博覽會

服務機關：行政院農委會

出國人 職稱：參事

科長

姓名：池雙慶

許桂森

出國地點：美國

出國期間：九十年三月六日至三月十二日

報告日期：九十年六月五日

## 參加美國人道協會關懷動物博覽會

### 一、目的：

關懷動物博覽會是結合世界性教育研討會與國際貿易展示會的一項活動。每年舉辦的目標是幫助動物收容處所工作者、關懷動物者、拯救動物者及喜愛動物者，把他們的工作做的更好、更有效率。其經費來源是由世界最大的動物保護團體－美國人道協會（The Humane Society of the United States），以下簡稱 HSUS 來支持。

HSUS 曾於今年一月致函農委會主任委員，原擬邀請主任委員參加 2001 年國際關懷動物博覽會，但適逢立法院開會期間，主任委員不克前往，乃指派池參事雙慶和許科長桂森代表，參加九十年三月六日至三月十日在美國德州達拉斯市（Dallas）舉行的 2001 年國際關懷動物博覽會，兩人除了參與多項研討會，並參觀國際動物產品及器材展示會；同時，也和美國人道協會會長、副會長及多位幹部會談，在動物保護議題上如何加強合作，討論四月將在台北舉行二天半的動物保護檢查員及動物收容處所工作人員之訓練，並由美國人道協會提供訓練的課程題目與內容；最重要的是代表本會討論新的合作備忘錄內容，感謝美國人道協會多年來動物保護工作上，給予我們支持與協助。也有機會和世界各國關心動物保護的專家、學者、獸醫、動物收容所工作人員、動物檢查人員及義工們認識與交換經驗與意見，是非常難得的機會。

這項博覽會的規模相當大，每年都吸引世界各國關心動物的許多專家、動物收容所工作人員及義工們來參與，今年第九屆是在美國達拉斯（Dallas）舉行，從 2001 年 3 月 6 日到 3 月 10 日為止，共有近兩千人與會。這次的博覽會包括了三項特殊的主题：（一）有一個新的和最好的產品展示會，包括各式各樣用在動物收容所的器材、動物用品、捕捉工具、車輛和醫療等產品。（二）提供完整的教育研討會，共提供 36 場專題演講及 9 種認證的訓練課程。（三）特殊的活動與交流的機會，讓與會者可以充分交換經驗與意見。

這項會議可以使許多人受益包括：人道協會人員、動物收容處所所長及職員、義工和志工們、動物控制員、動物檢查人員、人道教育者、獸醫、野生動物救援人員、寵物學者、動物雜誌編輯、建築設計師、顧問、產品製照商、銷售商及政府人員。所有參加人員，透過博覽會可充分溝通及交換意見，收集許多寶貴資料，提供未來工作之參考。

二、 行程：

時間			起訖起點	活動內容
月	日	星期		
三	六	二	台北→洛杉磯→達拉斯	啟程至美國達拉斯
三	七	三	達拉斯	參加國際關懷動物博覽會
三	八	四	達拉斯	參加國際關懷動物博覽會
三	九	五	達拉斯→洛杉磯	參加國際關懷動物博覽會
三	十	六	洛杉磯	資料整理
三	十一	日	洛杉磯→台北	資料整理
三	十二	一	返台北	返達國內

三、 拜訪及訪談人員：

美國人道協會 (The Humane Society of the United States)

會長 Paul Irwin

副會長 Martha Armstrong

救災部主任 Anne Culver

政府事務部主任 Nancy Perry

計畫經理 David Kuemmerle

國際人道協會 (Humane Society International)

執行長 Neil Trent

夏威夷人道協會 (Hawaiian Humane Society)

會長 Pam Burns

執行長 Linda Haller

美琳人道協會 (Marine Humane Society)

執行長 Cindy Machado

蒙哥瑪利郡人道協會 (Humane Society of Montgomery County)

執行長 Deniser Parker

棕櫚灘人道協會 (Humane Society of Palm Beach County)

執行長 Rebecca Rhoades

俄羅斯地球之聲電台 (Earth Voice Russia)

董事長 Viatachslav Slouzhevov

俄羅斯國際合作處

主任 Louri Vassiliev

肯亞安全部

處長 Adan W. Dullo

Pickard Architects Co.

董事長 David Aiace

Therm-tec Co.  
工程師 Jason Thorn  
University of Maryland  
副教授 Roselina Angel  
Colorado State of University  
副教授 Temple Grandin  
Animal Asia Foundation  
負責人 Jill Robinson

#### 四、 參訪心得:

(一) 美國人道協會(HSUS)每年均舉辦關懷動物博覽會，今年三月六日至三月十日在美國德州舉行，共有約兩千人與會。美國人道協會，在一九五四年創立，除了保護動物之外，希望能喚起人類對受虐動物之關懷與憐憫。在美國共有九個分部，海外有四個分處。工作人員涵蓋包括動物保護人員、動物收容所工作人員、獸醫師、動物專家、動物行為專家、律師等，包括贊助會員在內共有七百多萬會員，是世界最大的動物保護團體。美國人道協會原來只關心狗貓等小動物，近年來已擴展至關懷所有的動物之福利。該協會透過調查研究、社會教育、政治遊說、訴訟等管道來實現其理想。一九九一年美國人道協會在華盛頓再設立了國際人道協會(Humane Society International, HSI)，協助美國以外的地區，包括中南美、非洲、亞洲、澳洲、歐洲推動動物保護工作。

#### (二) 美國人道協會的角色

美國人道協會雖然不經營動物收容所，但是他們和動物收容所密切合作，並提供許多協助。他們對動物收容所提供營運，策略，和設計方面建議和忠告。他們出版了曾得獎的雙月雜誌-動物收容雜誌，可提供嶄新的資訊，材料，和資源給動物收容所。每年，美國人道協會都會主辦世界關懷動物博覽會，這是一項國際性及教育性會議和展覽會。

每天，他們的職員會協助動物收容所的行政管理人，雇員，獸醫，政府官員和社會大眾解決動物收容有關議題，並協助從基金和社區取得支持寵物認領養工作，美國人道協會也幫助個人和社區對動物保護議題，也由地區的人道協會來協助及改進他們的營運和計畫。他們協會除了提供他們的職員的個人指導外，也提供個人和團體豐富的出版品和訓練的機會。

#### (三) 流浪動物的社會問題

近年來，我國經濟的迅速成長，使國人飼養寵物也成為一種風潮，但是，也相對的製造了一些問題，比如流浪動物的問題。社會各界對流浪動物產生的環境衛生、疾病傳播、交通安全、噪音及流浪動物本身遭遇等種種的問題，都有高度的關切。尤其在民國八十一年間，台北縣永和市發生流浪狗咬傷林姓小朋友，使得我國的「動物保護法」加速立法，在各界的努力下，我國的「動物保護法」在八十七年十一月四日正式公布施行，使寵物管理及流浪犬的處理有

了明確的法律依據。美國人道協會估計美國每年約有 1400 萬隻流浪動物，其中執行安樂死的動物約有 700 萬隻，國內現有之家犬數約為 210 萬頭，流浪犬將近 67 萬頭，犬隻的總數量約為 277 萬頭。平均每百人約飼養 13 隻犬，每百戶有 24 戶養狗，家庭飼養犬隻的比例與先進的歐美國家類似，但是台灣地狹人稠，棄養犬隻情形嚴重，而流浪犬造成的問題，在在對國人的生活環境品質、市容景觀與國家形象影響至鉅。每一個人對於任何動物應給予關懷與尊重其生命。美國一直到一九四〇年代，才開始注意到流浪犬這個問題，主要的原因是美國地大物博，流浪動物的問題對人民的生活空間以及生活品質影響並不大。後來，因為狂犬病的流行，才促使人民開始重視流浪動物的問題。起初，美國社會對流浪狗的解決方法甚為分歧。一派認為英國已經成功的解決問題，可以全盤吸收應用，不必另外研究其他的方法來做。另一派則認為英國的法令過於嚴苛，在美國不易得到人民的配合，加上人文、地理、與思想背景等均有差異，故不贊成使用英國的方法。最後，美國建立了自己的方法與策略。

因此，如何建構一套完整的動物管理制度及妥善解決流浪犬問題，是刻不容緩，而美國人道協會在這一方面是非常有經驗，值得我們學習。

#### (四) 安樂死 (Euthanasia) 的問題

安樂死為一種使動物在瞬間昏迷致死的方便，而不會對動物造成痛苦感受。國際上公認動物安樂死採用之方式，必需合乎 1993 Report of the AVMA Panel on Euthanasia (AVMA1993 or later editions) 的規定。應考慮到下列幾個標準：是否有效地昏迷致死動物、不會(對動物)產生疼痛、焦慮的感受、可靠性、不可恢復者、引發昏迷所需的時間、品種及年齡上之限制、及對執行人員情緒上是否有影響。美國一位巡迴各收容處所演講及指導的心理學專家，Teresa Wagner 說，執行安樂死的人會產生惡夢、睡不好、胡思亂想及臨床上的挫折感等症狀，美國每年約有 1400 萬隻流浪動物，其中執行安樂死的動物約有 700 萬隻，只有一半會被認領養或尋回，其他的動物被安樂死。在執行安樂死之際，要避免對動物造成不安情緒。有些動物在面臨死之時會掙扎或發出聲音，若有類似狀況發生，則應將等待之動物移出現場，避免接觸所產生之不安情緒。動物之安樂死應由技術熟練的人來負責執行，但不一定由獸醫師來執行，要以專業手法而不殘忍之心態來面對。動物死亡之判定應由專業人員或獸醫師藉動物生命跡象之來決定。

安樂死所使用之材料及方法，需依動物種類及實驗性質目的而定。一般而言，使用吸入性及非吸入性之化學物質(如 barbiturates 或二氧化碳)要比物理方法(如頸椎脫臼法、斷頭法、頭顱穿刺法)為理想。基於某些科學研究之考量，部分安樂死之化學藥劑可能不適用於實驗之計劃。惟所有安樂死之方式均需經 IACUC (Institutional Animal Care and Use Committee) 審查及批准，才可進行。

#### (五) 動物收容所處理安樂死之指南

動物收容所，經常執行動物安樂死。這對管理人員，獸醫師及工作人員而言，可能會造成心理上之困擾。尤其當是經常性的執行人員，其情緒上的反應可能更強烈，因而在工作分配時，主管應事前考量這些問題。動物收容場所應編印安樂死動物處理之指南，讓管理人員，獸醫師及工作人員參考。並應要求符合下列之原則：

1. 內部工作人員批評安樂死是不可容忍的。
2. 每個人對情緒反應是不同的，執行安樂死的人沒有表現傷心或落淚，不表示他不在乎動物的安樂死。
3. 擬訂工作人員協助計畫，幫助需要專業輔導的人。
4. 安樂死會影響全所內的人，不是只有負責執行安樂死的人。
5. 清楚交代所有人的工作與責任，不會過度工作和監督。
6. 安樂死不會對動物造成痛苦感覺，而是幫助動物解脫痛苦。
7. 使工作人員了解與減輕對執行安樂死的緊迫。
8. 內部不可互相質問、騷擾、嚴責同事。

(六) 如何加強認養與領養：1997年，美國報告指出動物收容所之流浪狗認養率及家犬領養率分別為25.4%及15.6%，而台灣之流浪狗認養率及家犬領養率，估計僅為3%左右。因此未來，台灣流浪狗在認養與領養方面仍有很大的努力空間。美國全國的動物收容所中，公立的僅佔53%，私立的佔22%，另16%就是規模小的家庭式收容所。世界公認解決流浪狗的三原則是立法、教育、與絕育。目前我國的「動物保護法」已通過，但流浪狗及家犬之絕育及民眾教育仍不普及，民眾尚未感受到絕育之必要性，常常家中生了一大窩狗貓，才到處找人收容或任意丟棄。要解決流浪犬問題，在犬隻管理方面，已由推動寵物登記、寵物繁殖販賣業者的管理來加強，並有獎勵犬隻絕育、教育宣導動物保護等相關措施。在流浪犬部分，也應鼓勵民眾認領健康的流浪犬，美國人道協會推動的犬隻早期絕育是很成功的措施。可提供給國內獸醫師參考。至於如何加強管理及推動動物收容所認領養工作，以下是一些美國的作法。

1. 想辦法讓大家不要的狗成為大家想要認領的狗。
2. 上美國人道協會網站看宣傳廣告。
3. 歡迎人們去你的動物收容處所。
4. 改善你的動物收容處所設備
5. 動物收容所的狗至少需要名字、床、玩具、乾燥和清潔環境、晚上睡覺要熄燈。
6. 規劃一個成功的動物收容場所的志(義)工計畫。包含志工的手冊，志工招募傳單，志工的應徵條件，志工的契約，志工安全手冊，志工工作紀錄表，志工回饋問卷及志工尋找協助的地方。

#### (七) 美國對利用動物實驗管理及使用之督導：

美國實驗動物管理相關之法規有動物福利法(Animal Welfare Act, AWA)；主要相關規範則為公共衛生部門對利用動物實驗之實

驗動物管理政策(Public Health Service Policy, PHS Policy)；相關為實驗動物飼養管理及使用指南(Guide for the Care and Use of Laboratory Animals)，家畜禽之用於生物醫學實驗中，包含被飼養在標準畜禽舍環境中的動物。農業研究動物之管理及環境標準，則參照 the Guide for the Care and Use of Agricultural Animals in Agricultural Research and Teaching，各研究機構均應成立實驗動物管理及使用委員會 (Institutional Animal Care and Use Committee, 簡稱 IACUC)。各機構之有關行政管理部門需指派任命人員參加 IACUC，以督導評估該單位或機構中動物管理方法，操作程序及設施環境，保證管理條件均合乎規章和法令要求。委員會之成員應包含一位獸醫師或對實驗動物學及醫學具經驗或受過訓練者，或具該種動物使用經驗之專業人士。至少一位曾實際參與動物實驗之研究人員。至少一位社區代表，以對正確及合理之動物管理及使用議題之看法。此一成員不得為從事實驗動物使用者，且不得與機構或機構內各成員有關聯者。委員會應經常性地召開會議，至少每半年開一次會議。委員會需審閱動物管理方法及檢視動物設施及活動區域，每 6 個月至少一次。做成之報告經由 IACUC 多數委員簽字才有效。下列之議題在準備及審視動物管理及使用建議書中應列入考慮：使用動物進行研究、管理及使用之督導要依照動物管理及使用建議書(Animal Care and Use Protocol)，對使用之動物種類及數目，事先要以統計學之觀點計算動物使用之數量是否合理。檢討方法之使用，是否有較不傷害性之操作可以替代；或可以改為其他種動物、分離器官、細胞組織培養或電腦模擬模式。這些取代方案之可行性如何。總之，美國動物實驗管理已有基礎及成效，值得我國借鏡與學習。

#### (八) 經濟動物虐待調查與人道屠宰

美國對農場經濟動物之管理、研究及環境標準，除應參照 the Guide for the Care and Use of Agricultural Animals in Agricultural Research and Teaching 規範外，許多州也分別立法來重罰殘酷虐待動物的人，虐待農場經濟動物也包括在內。目前，有 27 個州如果殘酷虐待動物，可以判處徒刑，處罰最重的州是路易士安那州，可以判處十年以下有期徒刑。各地均有動物保護調查人員接受民眾申訴及主動調查。

而在經濟動物的人道屠宰，就不得不提大名鼎鼎的 Temple Grandin，她目前是科羅拉多州州立大學畜產系副教授，她是個自閉症(Autistics) 的患者，卻能拿到動物學博士學位，動物行為專家，設計許多屠宰設施和畜禽舍，能使經濟動物生長環境較舒適，屠宰過程更符合人道，許多雜誌與電視節目均介紹過她。美國人道協會(HSUS) 在今年關懷動物博覽會上，頒了一個動物保護貢獻獎給她，表揚

Temple Grandin 在動物保護方面的貢獻。

如何改善經濟動物的飼養環境、改進屠宰場設施與發展更符合人道屠宰過程，是美國人道協會現階段努力的目標，母豬不能用夾欄關，是最近在推動遊說的立法法案。

## 五、建議：

本次美國達拉斯之行，主要任務是參加 2001 年世界關懷動物博覽會，除了參加多場研討會，學習先進國家對動物保護的經驗外，也參觀了動物保護相關產品及機構的展示會，參觀一些先進的器材及動物保護相關的機構，也交換了意見及名片，在未來擬定及推動我國動物保護的政策及執行會有相當的助益。藉由這次的參訪，也提出以下幾點建議，以供大家參考。

- (一) 動物保護的議題，已經是世界性的，所有先進國家都朝著從立法方面，來增進保障動物的福利，這種流行的趨勢是很難抵擋的，從野生動物到寵物，再到實驗動物，最後再到經濟動物。我國動物保護起步較晚，但法令卻相當先進；而問題較大的是我們執行在地方，而以現在地方的人力與財力，均無法編列足夠的經費與調派充足的人手，來執行動物保護法，因此，在擬定政策及執行法令方面，不能操之過急，必須有階段性，先從寵物開始，再逐漸到實驗動物，再到經濟動物。
- (二) 每年一度的關懷動物博覽會，是一個絕佳的交流與學習機會，應鼓勵國內的專家、學者、獸醫、動物保護人士政府執法人員和一般民眾多參與；因為從研討會的規劃、設計與準備，都是非常專業而且有經驗，參加的人除了能學習到專業的知識外，可以收集到許多寶貴的資訊，並可藉此機會，認識世界上從事動物保護的各方面的人，大家經由交流與研討，可以分享許多寶貴的經驗，對未來工作必有很大的助益，碰到困難也可交換處理的意見，並建立彼此珍貴的友誼。
- (三) 依據美國的經驗，目前美國政府花在動物保護的預算大約是一個人五元美金，也就是美國聯邦及地方政府，花在動物保護的經費，大約一年是美金十二億左右，以此估算，台灣要達到美國的標準，每年官方至少要編列三十五億台幣來推動動物保護工作。而現在一年我們中央政府與地方政府加起來編列在動物保護的經費不到二億新台幣，中央政府大約只有八千萬元左右，(包括農委會畜牧處與防檢局)，地方政府包括動物收容處所及捕犬的清潔隊，大約一億二千萬元，所以距離先進國家的標準，還相當遠。最重要的是以美國的經驗告訴我們，面對流浪動物的問題，如果不籌措足夠經費，提早處理，問題會愈來愈嚴重，而最後處理所需的經費，會增加到 2 倍以上；因為必須從立法、推動絕育與認領養及教育三方面同時著手努力，才能解決這個問題。因此，建議我國政府應籌措較多的經費，投入動物保護工作，使



問題及早獲得解決，以免將來，仍需編列較多經費。

- (四) 參加這次博覽會之後，才深深體會到美國人道協會涉及動物保護的議題很廣泛，而參與的人數也很多，對問題的討論也很深入，甚至對美國國會法案的推動也有專門的人員在負責，這個世界動物保護最大團體，其中心思想，和我們現行的動物保護法的立法精神相當一致，目的雖然是爭取動物的權益，不被人類虐待，困擾與不當的傷害，但他們也透過實際的行動，來協助美國政府和其他國家來解決，流浪動物及其他動物給現代社會帶來的種種問題，美國各地很多的動物收容處所均是地方政府委託給美國人道協會所屬的一些地方分會來經營管理，也就是由政府出錢，委託民間來經營，雖然以國內目前的國情及習慣，不容許全的將流浪動物的處理，由公辦改成民營，但來來這也是一項值得深思及規劃推動的一個方向。
- (五) 流浪動物的問題的解決，很重要的一項工作是認養與領養，近年來，美國報告指出動物收容所之流浪狗認養率及家犬領養率分別為 25.4%及 15.6%。美國之收容所中有 21% 的狗貓是經由動物醫院認養來的，相對的台灣收容所中經由動物醫院紹介來的卻不到 0.01%。美國在獸醫教育裏有專門的收容所獸醫學 (sheltering veterinary medicine)，就是在傳統獸醫知識外再教導獸醫有關犬群調查 (canine population dynamics) 和收容所管理方面的知識，而國內的獸醫教育中完全沒有相關的課程，因此，要加強相關的教育課程和認養與領養的宣導。立法 (legislation)、教育 (education)、與絕育 (sterilization) 是目前世界公認解決寵物問題的黃金法則。透過立法，可以建立依據推動政令；透過節育，可以減少犬隻無謂的餓死與安樂死；透過教育宣導，可以讓更多的民眾了解與認同。
- (六) 中央政府應擬具相關的獎勵辦法，讓地方政府負起責任，特別是必須讓地方首長了解，動物保護法的執行成敗權責在於地方政府，雖然中央訂有「動物保護法」，有擬定法令和政策之責任，但執行單位是地方政府。例如說，台北市的流浪動物，要由台北市政府去擬定相關計劃與措施，配合中央的法令與部分的經費來推動。同理，如何解決台北縣的流浪狗，台北縣政府的責任最大，如果縣市政府本身沒有意願去解決流浪狗的問題，那中央再熱心也沒有用，如何落實寵物登記也是一樣，因此，落實地方執行的能力，才是推動動物保護的重點。所以中央政府應擬具獎懲辦法，做公平的裁判，定期公告各縣市執行動物保護法的成績，讓地方政府負起應有的責任。
- (七) 美國人道協會，是推動這項一年一度世界性關懷動物博覽會的推手。在許多動物保護的相關議題上，均有獨到而過人的經驗，農委會自 1998 年和美國人道協會簽署合作備忘錄以來，每年均由美國人道協會派遣專家來台協助我們訓練各項專業人才，包括

獸醫師、動物收容所管理人員、捕犬隊員、防治所工作同仁與學校老師，這三年來，我國動物保護工作雖然仍有許多不同的批評與聲音，總統府、行政院轉來國際輿論與國外抗議信從 87 年 3 萬多封，到 88 年的 1 萬多封，到 89 年只剩 600 封左右，巨幅減少，除了自己的努力外，美國人道協會的協助也有相當的助益，也基於此，我們會維持和美國人道協會的合作關係，借重他們的經驗。繼續推動我國的動物保護工作，今年我們又有二個梯次的動物保護檢查人員與動物收容處所工作同仁的訓練要在台北舉行，美國人道協會也會再次派遣有經驗熱心的專家來台指導，並簽訂新的合作備忘錄。政府應加強和國際動物保護團體的合作關係，建立我國動物保護的國際形象。

- (八) 各級政府應針對民眾、國內外動物保護團體及國中、小學生分別製作宣導短片、廣告、教學及廣播節目，向民眾介紹飼養寵物應有的知識、對動物的正確認知、加強民眾了解流浪犬問題及動物保護的觀念。同時，應加強對國外宣導我國努力的成果，以向下紮根，來落實動物保護工作。目前，行政院已核定農業委員會研擬的「推動動物保護計畫」，只要經費和人力問題，可以解決，配合地方政府的落實執行，國內動物保護的工作及關懷生命觀念，也能跟上國際潮流，受到國際社會的肯定。