

國立中央大學
法律與政府研究所
碩士論文

展演動物業設置及管理之研究

The Study on the Registration and Management of Performing
Animals Industry

指導教授：陳英鈐教授

學生姓名：蔡依寧

學生號碼：101724005

中華民國 1 0 4 年 1 2 月



國立中央大學圖書館

碩博士論文電子檔授權書

(104 年 5 月最新修正版)

本授權書授權本人撰寫之碩/博士學位論文全文電子檔(不包含紙本、詳備註 1 說明)，在「國立中央大學圖書館博碩士論文系統」。(以下請擇一勾選)

)同意 (立即開放)

)同意 (請於西元 _____年____月____日開放)

)不同意，原因是：_____

在國家圖書館「臺灣博碩士論文知識加值系統」

)同意 (立即開放)

)同意 (請於西元 _____年____月____日開放)

)不同意，原因是：_____

以非專屬、無償授權國立中央大學、台灣聯合大學系統圖書館與國家圖書館，基於推動「資源共享、互惠合作」之理念，於回饋社會與學術研究之目的，得不限地域、時間與次數，以紙本、微縮、光碟及其它各種方法將上列論文收錄、重製、與利用，並得將數位化之上列論文與論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

研究生簽名： 蔡依寧 學號： 101724005

論文名稱：展演動物業設置及管理之研究

指導教授姓名： 陳英鈴 教授

系所： 法律與政府研究所 碩士班

填單日期： 2016 年 1 月 3 日

備註：

1. 本授權書之授權範圍僅限**電子檔**，紙本論文部分依著作權法第 15 條第 3 款之規定，採推定原則即預設同意圖書館得公開上架閱覽，如您有申請專利或投稿等考量，不同意紙本上架陳列，須另行加填申請書，詳細說明與紙本申請書下載請至本館數位博碩論文網頁。
2. 本授權書請填寫並**親筆**簽名後，裝訂於各紙本論文封面後之次頁（全文電子檔內之授權書簽名，可用電腦打字代替）。
3. 讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應遵守著作權法規定。

國立中央大學碩士班研究生

論文指導教授推薦書

法律與政府研究所 蔡依寧 研究生所提
之論文 展演動物業設置與管理之研究 係由
本人指導撰述，同意提付審查。

指導教授



(簽章)

104年12月3日

國立中央大學碩士班研究生
論文口試委員審定書

法律與政府研究所蔡依寧研究生所提之論文
展演動物業設置與管理之研究經本委員會審
議，認定符合碩士資格標準。

學位考試委員會召集人 徐振華

委員 張桐鏡

陳英鈺

中華民國 104 年 12 月 28 日

摘要

河馬「阿河」先因草率運送，跌落道路流淚，繼而吊掛不慎，重重摔落慘死。《動物保護法》乃修法並授權行政院農業委員會訂立管理展演動物業辦法。本研究以其於 2015 年 6 月 25 日公布之《展演動物業者設置與管理辦法》草案(下簡稱草案)為研究主軸，檢討展演動物業之設置範圍及其管制手段間之關係，以及草案之管制業者手段可否達到保障展演動物福利之目的。

草案第 3 條規定之展演動物業，為觀光遊樂業、休閒農場、公私立社會教育機構等業者，其對業者須有「固定營業場所」與「經合法設立」之營業自由限制仍屬合憲。要求業者申請執照時遞交之「營運計劃書」內容，亦符合展演動物之福利。

草案與《野生動物保育法》間之適用關係混亂，主管機關核發之執照期限不明確，也未說明執照年限之標準，此恐增加不必要之管制成本。在管制手段上，草案要求業者配置專業人員，但是畜牧技師或水產養殖技師之專業恐無法妥適照護展演動物，且獸醫師之簽證制度，也難避免球員兼裁判。再者，草案強制業者繳納保證金，作為處理遺留動物之費用，姑且不論手段之實效性，保證金之級距以動物數量為基準，其合理性令人質疑。末以，動保團體所提出之評鑑制度易淪為文書作業，外行人審內行人，徒然增加業者作業負擔，最終僅有華麗文字或數據可端上檯面，如同國王新衣，無法真正保障展演動物福利。

關鍵字：展演動物業者設置與管理辦法、展演動物業、展演動物、動物福利、管制手段

Abstract

Hippo "Ah-he" first dropped tears after falling down the road due to sloppy transportation, and then died tragically from a heavy fall from the air due to careless hanging. "Animal Protection Act" was therefore amended, and the Council of Agriculture of the Executive Yuan was authorized to establish means for management of performing animals industry. This study uses the draft of "A Regulation for the Registration and Management of Performing Animals Industry" (hereinafter referred to as the Draft) the organization noticed on June 25, 2015 as the research focus to review the relationship between the registration scope of the performing animals industry and the managerial approaches, as well as whether the means of administration in the draft can achieve the objective of protecting the welfare of animals used for exhibition and performance.

Article 3 of the Draft defines the performing animals industry as tourist amusement enterprise, leisure farms, or public or private social education institutions. The requirements that the industry participant has a "fixed place for business" and is "legally established" are constitutionality of the laws. The requirement that the industry participant submits a "business plan" for its business license application is also in line with the welfare of animals for exhibition and performance.

There is confusion in the applicability of the Draft and the "Wildlife Conservation Act". Besides, the valid period of the

license issued by the competent authorities is not clear, nor do the competent authorities explain the standard of the license period. These may increase unnecessary management costs. On the means of administration, though the Draft requires that the industry participant employs professional personnel, livestock technologist or aquacultural technologist may not provide animals for exhibition and performance with the appropriate care that they require. Besides, with the existing veterinarian certification system, it is difficult to prevent “ the sportsman and concurrently referee” .Moreover, the Draft imperatively requires industry participants to pay a security deposit for the expenses of disposing of animals left behind. Regardless of the effectiveness of the means, the rationality of the fact that the tier of the security deposit is based on the number of animals is questionable. Finally, the fact that the system is dominated by layman and the evaluation system proposed by animal protection groups becomes merely paperwork will only increase the industry participants’ burden, and eventually only window-dressing words or data will end on the table as the king’s new clothes, which can not truly protect the welfare of performing animals.

Key Word :

A regulation for the registration and management of performing animals industry, animal welfare, performing animals, means of administration, performing animals industry.

致謝辭

「總算」要準備畢業了！可以達到這項自許的目標，心中只有滿滿的感謝。時光荏苒，在中央法政所的時光曾低潮過，但也歷經努力從低谷中爬起後得標的美好，這份回憶永遠難以忘懷。

謝謝所有曾給予指教的師長，尤其是陳英鈺教授及鍾國允教授。陳英鈺教授是一位思想很開放，也很新潮的老師，爽朗的笑聲總是讓人印象深刻。擔任老師的研究助理期間，感受到陳老師的大方和博學多聞，協助校閱文章時，更是佩服老師的研究功力。鍾國允教授是時任的法政所所長，鍾所長很關心所上每一位同學，樂於和同學分享在法國求學心得，還自行為學生添購羽毛球拍和籃球，就是希望我們在準備報告或考試之餘，也要記得規律運動。

謝謝每一位出現在身旁的朋友們，怡雯和儀芬在我的「菸酒生」生活中是重要人物，偶而徹夜在宿舍喝酒聊天，聽我的抱怨也包容我有時自以為是的個性；雅筑學姊的「朋友經驗談」總是讓我驚豔；和路宣學長一起衝向國考終點和律訓，真是「三生有幸」阿；元寧學妹的貼心和總是默默付出的個性，讓我感到窩心。還有太多太多其他好朋友、同學們，很感謝你們一路上扶持和幫助，我很幸運，遇見你們又得到妳(你)們的幫忙和陪伴。

最感謝的人莫非我的家人，爸爸「鼓吹」我念研究所；弟弟「容忍」我不工作、繼續當學生；哥哥「忍耐」我的壞脾氣和任性，我才有辦法達成這項目標。謝謝你們！

圖 目錄

圖 1：本研究研究架構.....	6
圖 2：展演動物業之概念圖.....	12
圖 3：展演動物之概念圖.....	13
圖 4：動物福利概念—生理、心理及自然行為.....	44
圖 5：動物福利—五大自由.....	45
圖 6：WAZA 的五大領域模式.....	54
圖 7：展演動物的動物福利標準.....	60
圖 8：動物福利標準與外在條件之關係圖.....	63
圖 9：我國展演動物福利之實現與缺失.....	74
圖 10：《展演動物業設置與管理辦法》草案之架構圖.....	84
圖 11：展示與展演行為之關係圖.....	102

表 目錄

表 1：歷年論文重點整理-----	7
表 2：展演動物、展演動物業之立法定義沿革-----	16
表 3：本研究之展演動物業整理-----	26
表 4：各倫理學派見解整理-----	36
表 5：現行我國之評鑑福利手冊整理-----	50
表 6：各方對管制展演動物業之意見彙整-----	86
表 7：我國釋憲實務就限制職業自由之目的審查-----	94
表 8：觀光遊樂業、休閒農業及社會教育機構之設立申請文件-----	97
表 9：執照申請文件與展演動物福利間之關聯-----	108

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	2
第二節 問題意識	3
第三節 研究方法與架構	5
第四節 展演動物之文獻整理	7
第五節 展演動物與展演動物業之定義	11
第一項 文義解釋	13
第二項 歷史解釋	14
第三項 展演動物業之整理	18
第四項 本研究之定義	19
第二章 展演動物之動物福利	28
第一節 動物福利與動物權利理論	30
第一項 動物福利理論	31
第二項 動物權利理論	35
第三項 小結	37
第二節 動物福利之標準及意涵	41
第一項 動物福利的概念—三大標準	42
第二項 動物福利標準—五大自由	44
第三項 世界動物衛生組織(OIE)之標準	46
第三節 展演動物之動物福利標準	48
第一項 動物園	49
第二項 馬戲團	55
第三項 小結	59
第三章 制定《展演動物業設置與管理辦法》草案	64
第一節 管制展演動物業之漏洞	65
第一項 動物保護法	65
第二項 野生動物保育法	66
第三項 各場域之管理規範	67
第一款 休閒農場	67
第二款 觀光遊樂業	69
第三款 動物園	70
第四款 行政院農委會水產試驗所	71

第五款 馬場-----	72
第四項 小結-----	73
第二節 制訂展演動物業設置與管理辦法之重要事件—阿河衝擊-----	74
第三節 各方對管制業者之意見彙整-----	77
第四節 《展演動物業設置與管理辦法》草案之架構-----	82
第五節 小結-----	84
第四章 評析《展演動物業設置與管理辦法》草案-----	88
第一節 限制業者範圍之合憲性-----	88
第二節 與《野生動物保育法》間適用問題-----	101
第三節 展演動物業之管制手段-----	106
第一項 營運計劃書與執照-----	107
第二項 人員設置與定期申報-----	109
第三項 保證金-----	112
第四項 評鑑制度-----	114
第四節 管制手段之實效性-----	117
第五節 小結-----	124
第五章 結論-----	127
第一節 保障展演動物福利之曙光-----	127
第二節 誕生管制展演動物業者之制度-----	129
第三節 展演動物之未來方向-----	132
參考文獻-----	134
附件：《展演動物業設置及管理辦法》草案-----	141

第一章 緒論

我國《動物保護法》於 2015 年 2 月 4 日有大幅度修正，重要之修正內容包含：終結 12 夜¹、增訂展演動物業、開放獸醫師(佐)可使用人用藥物治療動物、任何人不得繁殖、販賣特定寵物、寵物食品入法等相關強化動物福利權利之規定²。其中，關於展演動物業入法之規定，起因於台中天馬牧場園區在運送河馬(阿河)之過程中，未有相關安全防護措施，致河馬從運送車上跳落地面受傷，引發人民及動物保護團體對於展演動物福利之討論。該次修正即響應民間之聲音及補足現行法制之缺漏，於《動物保護法》授權主管機關應審查設置並管理展演動物業者。主管機關即行政院農業委員會(以下簡稱農委會)將草擬展演動物業設置及管理辦法，原預計於 2015 年 7 月底開始實行，但各方仍有不同意見未能達成共識，故至今無法公布施行³。本研究即以農委會於 2015 年 6 月 25 日公布之《展演動物業者設置與管理辦法》草案(以下簡稱草案)所規範之內容為研究主軸，檢討展演動物業之設置範圍及其管制手段間之關係，以及草案可否達到保護展演動物之目的。

細觀《動物保護法》第 3 條第 14 款有針對「展演動物業」定義，

¹通過「零安樂死」政策，刪除《動物保護法》原條文 12 條「經通知或公告逾十二日而無人認領、認養或無適當之處置，得以宰殺」，訂定 2 年落日條款規定。

² 參見總統令中華民國 104 年 2 月 4 日華總一義字第 10400014321 號。

³依《動物保護法》第 6-1 條第 2 項規定，業者須於 2016 年 1 月前申領執照，否則不得以動物進行展示或展演，故如何在短短幾個月時間應對該制度，對各縣市政府與展演動物業者均屬挑戰。

惟該定義之解釋上恐無法達到立法意旨。再者，經濟部公布之公司行號營業項目代碼表檢索系統中，並無「展演動物業」適合或專屬之類別，顯見此業別之範圍並不明確，故本研究將先檢視展演動物業之定義及範圍，並檢討農委會於草案中所劃定展演動物業之範圍。其後，針對展演動物應有福利政策為討論，整理展演動物之權益保障內涵，於此基礎下兼衡《動物保護法》之授權目的，檢討草案所擬定管理手段。亦即，農委會在授權範圍內研擬管理展演動物業之手段，可否實現《動物保護法》之授權目的——保障展演動物之動物福利。

第一節 研究動機

阿河(河馬)原飼育於高雄市一家私人動物園，後由台中天馬牧場園區接續飼養，因台中天馬牧場園區需進行整修，其中一隻河馬(阿河)須暫時移至苗栗安置。於 2014 年 12 月 26 日下午自苗栗運回天馬牧場園區時，疑似因驚嚇從貨櫃氣孔跳車，摔斷腿趴並在馬路上流下眼淚，引發社會關注，報章媒體更以「河馬哭了！」等斗大標題報導之。隔日，台中市農業局請來吊車協助移置「阿河」到后里區一處魚塢療養時，移置過程又發生吊掛繩索斷裂，造成載送河馬的貨櫃從 2 公尺高半空中重摔地面，高齡 33 歲的河馬疑似因不堪二次重摔，同年 12 月 29 日不幸身亡，此「阿河事件」不僅引

起全球關注，更引起各方對於展演動物保護之討論⁴。

發生「阿河」受傷事件後，也衍出我國對於展演動物之保護顯有不足，故在眾多民間動物保護團體鼓吹下，短短不到3個月期間，立法院於2015年2月4日增修《動物保護法》，於第3條第13、14款定義「展演動物」及「展演動物業」；第6之1條規定授權農委會制定展演動物業設置及管理辦法，正式開啟管理展演動物業之大門。

第二節 問題意識

目前我國憲法未規定「動物權」，但參照《動物保護法》第4條規定，遴聘專家、學者、相關機關及立案之民間動物保護團體代表，研擬動物保護政策、動物福利指標、動物福利白皮書，並每季檢討政策成效。準此，我國以動物福利為討論動物權益之基礎，且動物福利政策偏重寵物、收容所或經濟動物等之討論居多，鮮少關於表演或展示動物之部分。雖然依動物之一般保護原則，其享有之動物福利方向應屬一致，但因動物所處環境或本性不同，細節上著重不同之福利要求。如寵物之動物福利較偏向餵養照護上，有無虐

⁴黃意涵，阿河遺體解剖死因橫膈膜右側破裂，中央通訊社，2014年12月29日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201412295015-1.aspx> (瀏覽日：2015年6月4日)。民報，台灣知恥否？河馬阿河死訊全球媒體關注焦點，奇摩新聞，2014年12月30日，<https://tw.news.yahoo.com/-013018554.html> (瀏覽日：2015年6月4日)。

待動物或惡意遺棄等；收容所內之動物，則偏重收容所管理行為是否符合動物福利標準；而經濟動物因動物飼養之性質與在收容所動物不同，所以就環境、飼養方式、人員之相關福利要求，亦與在收容所之動物不同，更甚者，於經濟動物之人道處理及運輸行為之需求顯然大於一般動物，故當討論經濟動物之福利時，此部分相較其他動物是屬重要一環。據此，展演動物係因展示或表演目的而存在之動物，關於其福利之要求重點亦有別於寵物、經濟動物等，且當以野生、保育動物為展示或表演時，其所受有之福利政策是否與一般動物有別？其中有哪些利益之考量？本研究將探討並整理關於展演動物應有之福利政策。

於《動物保護法》之修法過程中，關於展演動物及展演動物業定義有諸多討論。依《動物保護法》第3條第14款規定，展演動物業係以娛樂為目的，在營業場所以動物供展演及騎乘之業者。然而，依文義解釋「以動物供展演『及』騎乘」，係指該動物既可供作展演又得為他人騎乘之，如此一來，即為排除河馬、海生哺乳類動物、野生猴子、兔子、老鼠等動物為展示或表演之業者，如此解釋之下，使得符合《動物保護法》規定之業者恐寥寥無幾，更甚者，此似已脫離立法者預設管理業者之範圍。現實上有以動物展示或表演獲利之業者，所在多有，草案未將所有相關業者（像是寵物餐廳、

街頭藝人、海生館、馬場、釣金魚等)均列入管理，是否妥當亦屬本研究探討的問題。

農委會雖於 2015 年 6 月 25 日預告草案，但外界對管理範圍與手段仍有不同聲音，不僅爭論哪些業者應列為管理，也質疑管制手段可否達到保護展演動物之目的。因此，動保團體另與農委會協商，訴求主管機關之管制手段應多增加「評鑑」制度，但是業者卻認為並無必要性。究竟草案之管制手段可否確實達到管理業者之效果，另外所提出之「評鑑」方法可否發揮成效，抑或淪為形式上書面制度，則須再進一步研析。

本研究以展演動物的福利標準為基礎，檢討草案可否能補足缺漏並有落實展演動物的福利政策，草案提出之實施管理範圍及手段可否確保展演動物福利。簡言之，本研究要探討以下幾個問題：

1. 依《動物保護法》第 3 條第 13 款及 14 款規定，關於展演動物及展演動物業之定義範圍如何影響管制？
2. 如何保障展演動物福利？
3. 草案的管制手段有何缺失或不足？

第三節 研究方法與架構

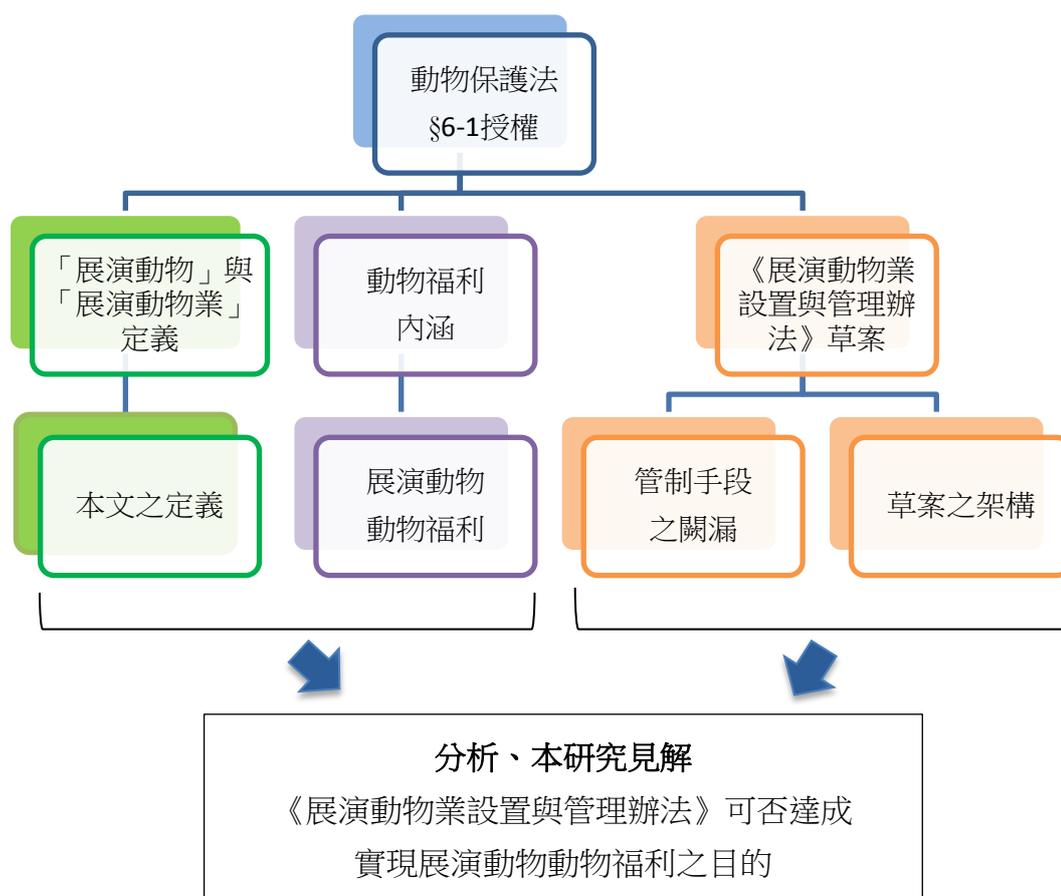
《動物保護法》已就展演動物及展演動物業為定義，但依文義

解釋結果似脫離原先預設管理之範圍，故本研究將從立法脈絡上探究展演動物業者設置範圍及管制初衷。再者，關於動物保護及福利立法，在英國或歐盟等處已有長期之發展過程，我國是近幾年始有相關立法推動，故目前對此相關文獻甚少，僅部分針對動物表演或展示之福利討論。因此本研究參考國內外相關動物保護協會或組織對展演動物之福利政策，作為提出我國展演動物福利之基礎，另一方面檢視我國現行法規對於展演動物福利實現之缺失。

農委會制定草案期間，委請工業技術研究院之產業經濟與趨勢研究中心協助辦理數次前置會議，蒐集並網羅各方對於展演動物業者之管理及動物保護等意見，該會議中各方對草案有諸多想法，尚難達成共識。農委會預告草案後，部分業者和動物保護團體紛紛向農委會陳情，足見各方該草案意見歧異，故如何在符合法規授權內實現動物福利政策，實屬問題。

本研究之研究架構如下：

圖 1：本研究研究架構



第四節 展演動物之文獻整理

我國有關展演動物之學術討論甚少，多集中「娛樂動物」、「動物園」或是「馬戲團」概念，探討動物權或人與動物關係間之哲學或互動模式議題，尚無針對展演動物(Performing Animal)保護之制度討論。以下臚列與本研究問題意識較有關之碩士論文：

表 1：歷年論文重點整理

	論文/時間作者	論文重點
1	人與動物之權力	整理權利理論發展的脈絡下，動物權利概念的

	關係—以娛樂動物為例 (2013 年，楊書瑋)	發生，釐清個人與動物關係之態度。且透過動物園與生態牧場實地觀察，與收集遊客意向問卷之方式，探知遊客與園方對娛樂動物處境認知程度。
2	豐富化設施與表演對圈養海豚行為的影響 (2013 年，吳彥頡)	探討空間、食物、觀賞遊客與表演這些環境中的壓力因子對於圈養海豚的行為影響，及透過人造設施來測試環境豐富化(Environmental enrichment)的影響。結果發現透過給予豐富化物體，海豚可以減少的刻板行為，且環境的壓力因子並不會帶給圈養海豚太顯著性的影響。
3	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 (2013 年，林祐立)	農場動物就其實然面的處境有所改革，則改革的正當性及目標之討論，且於應然面的法律制度之調整與配套研析。考察我國畜產實務上的動物福利現況與外國動物福利法制，最終得出對我國法制之檢討反省與分析。
4	台灣地區動物園管理、教育與動物福利議題研究 (2012 年，張綺珺)	使用衝突分析的理論來進行分析爭議事件。主題一是分析台灣地區的動物園競相引進與借展大陸貓熊來台引發的政治與法律的爭議新聞。主題二是分析 2004 年至 2013 年共計 62 則關於台灣地區動物園的管理議題新聞。
5	動物保護入憲模式之探討—從「權利觀點」出發 (2008 年，許惠菁)	作者最後有以「馬戲團動物」為例，討論若將動物保護入憲法層次架構建立動物權時，政府禁止馬戲團使用動物為公開表演之行為，是屬合憲。
6	臺北市立動物園	為了解臺北立市動物園之動物福利現況、動物

	的動物福利及其教育之實施現況研究(2008年,詹心懿)	福利相關的教育現況,並探求動物保護團體與學者對動物園實施動物福利教育的建議,故以訪談、觀察及文件分析之研究方法,探索在動物園中推動動物福利教育可行之方式和內容。
7	九年一貫課程中「人與動物」互動之內容分析(2006年,洪苑齡)	以動物倫理、動物法律為題的論文偶而出現,但是對於教科書中人與動物互動的探究則尚無。因此該研究以內容分析法並輔以座談方式,探討三家九年一貫出版社之教科書中人與動物互動的內容。

上開文獻有以「教育」之觀點切入動物與人之互動關係或實益,但目的是為提供課程教材能增加人與動物間互動之描述⁵,與本研究著重之動物福利尚無較大關聯。雖有論者表示現行之動物園實施動物福利之缺失:如空間、人員配置、員工教育順練、欠缺動物福利教育等⁶,但仍著重動物園得否達到教育目的,對動物福利之缺失或應否有制度之建立,則未有再進一步討論。

就人與動物間之關係而言,人利用農場動物與展演動物目的不同,前者較偏重經濟與農業經營模式;後者則是娛樂或表演之目的,故就動物福利探討亦難相當而論,惟論者提出「實然面」及「應然面」之對比探討,指出就動物福利法典體例與保護對象、從業人員之資格與責任、畜禽飼養運送屠宰各階段之福利規範、主管機關之組織層級、

⁵洪苑齡,九年一貫課程中「人與動物」互動之內容分析,國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士論文,頁8(2006年)。

⁶詹心懿,臺北市立動物園的動物福利及其教育之實施現況研究,國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士論文,頁104(2008年)。

民間團體之執法協力、消費市場之影響、生命教育之落實等面，應有法制改革建議⁷，其思考模式極具參考意義。

文獻中有以環境中的壓力因子對於圈養海豚的行為影響為探究，但缺少政策面的改善見解。雖有論文從因應動物園之相關爭議事件，省思動物園管理、教育與動物福利，並提出動物園及水族館應儘速參考國際動物園法令，訂定動物園與水族館執照法來規範與管理，但未有提出在其他場域(如馬戲團或休閒農場)展演動物之福利及保障。

與本研究所提出之問題最為相關之論文當屬〈人與動物之權力關係—以娛樂動物為例〉，該論文與本研究都意識到近年來有不少報告揭露娛樂動物經常在教育目的之包裝下，受到圈養與訓練的不人道待遇，逐漸引起重視。該論文一方面研討動物權思潮過程，另一方面亦採實際觀察、問卷統計與訪談方法，以理解娛樂動物在動物園與生態園區內的處境，從中發現遊客與經營者的認知有所差異⁸。最後為減少「娛樂動物」所受之痛苦，提出應制定專法(娛樂動物法)管理與建立監督動物園或生態園區監督之機制⁹。本研究同意該篇論文所提出建議，鑑於我國對以動物作為娛樂目的之訓練，並無制度得以規範業者，對動物福利之保障確實不足，應為檢討。但是該篇論文未對於應

⁷林祐立，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，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，頁 7(2013 年)。

⁸楊書瑋，人與動物之權利關係-以娛樂動物為例，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁 147(2013 年)。

⁹楊書瑋，(註 8)，頁 150。

如何架構管制方向提出建議，且該時農委會尚未研擬草案，故本研究將延續探討。

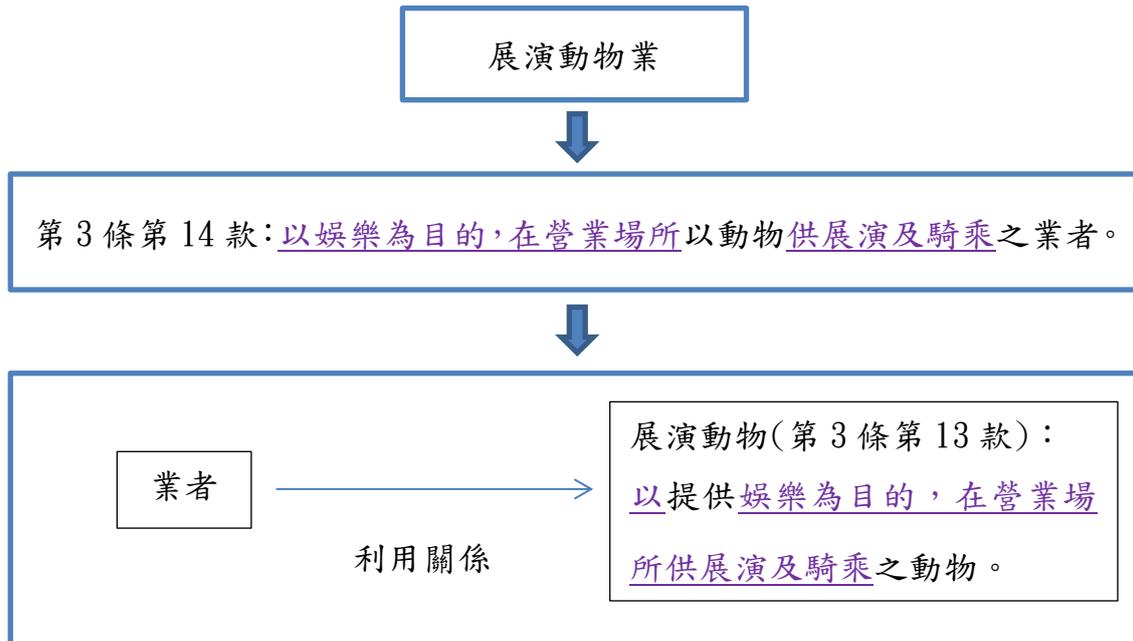
第五節 展演動物與展演動物業之定義

草案擬定關於展演動物業者之設置，須於《動物保護法》授權範圍內為之。依《動物保護法》第 3 條第 14 款：「展演動物業：以娛樂為目的，在營業場所以動物供展演及騎乘之業者。」，探討展演動物業者之設置範疇，須觀察業者目的及與動物間利用關係態樣，換言之，當業者以娛樂之目的，在營業場所利用動物為展演及騎乘時，即該當《動物保護法》所稱之「展演動物業」。展演動物業程度上與營業有關，惟參考中華民國經濟部公司行號營業項目中，目前並無相似行業類別，可作為展演動物業範圍認定之參考標準，足見此為新興事業形態。

依《動物保護法》第 3 條第 13 款之規定：「展演動物：以提供娛樂為目的，在營業場所供展演及騎乘之動物。」，其與同條第 14 款「展演動物業」，均有「以娛樂為目的，在營業場所以動物供展演及騎乘」之字。若劃定「展演動物業」範圍可從「展演動物」之定義著手，回頭分析展演動物之定義，再依展演動物與業者間之利用關係，鎖定展演動物業之範圍。簡言之，只要符合「展演動物」之定義，業者因與

其間之利用關係，即該當「展演動物業」（連結方式參下圖）。故本研究以為，為釐清展演動物業者之定義，是可回歸討論《動物保護法》第 3 條第 13 款規定之「展演動物」。

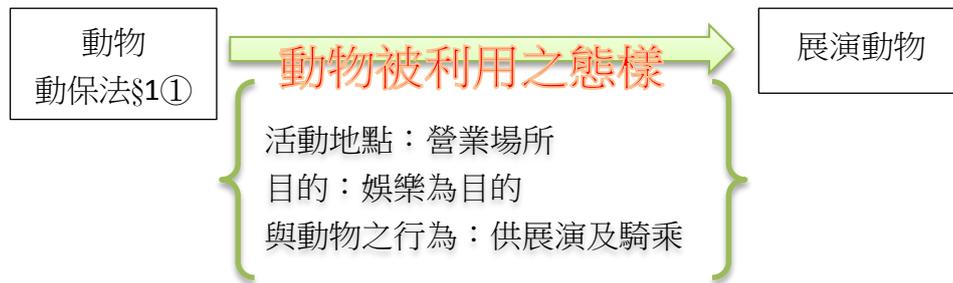
圖 2：展演動物業之概念圖



來源：作者自繪

依《動物保護法》第 1 條第 1 款規定：「動物：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。」；另依同法第 3 條第 13 款規定：「展演動物：以提供娛樂為目的，在營業場所供展演及騎乘之動物。」可知，展演動物是以**動物之利用態樣**定之。簡言之，當人類所飼養或管領之脊椎動物為「提供娛樂目的」，在「營業場所」「供展演及騎乘」時，即屬《動物保護法》所稱之展演動物。

圖 3：展演動物之概念圖



圖片來源：作者自製

第一項 文義解釋

依圖 3 可知，《動物保護法》展演動物之要件為：(1)在營業場所。(2)以娛樂為目的之使用。(3)動物可供展演及騎乘。

首先，關於「營業場所」之解釋，參照加值型及非加值型營業稅法施行細則¹⁰對固定營業場所及噪音管制標準¹¹對營業場所之定義，均是指為營業行為之場所。因此，就「營業」之觀點，可得知「須有以此為業並營利」之意涵，亦言之，可拆成「營利」+「業務¹²」兩行為。於此解釋脈絡下，在任何場所內，利用動物為展示或表演為營利及業務行為，屬「營業場所」。此時，街頭藝人以動物為表演、寵物餐廳等均可能屬展演動物業

¹⁰加值型及非加值型營業稅法施行細則第 4 條：「固定營業場所，指經營銷售貨物或勞務事業之固定場所，包括總機構、管理處、分公司、事務所、工廠、保養廠、工作場、機房、倉棧、礦場、建築工程場所、展售場所、連絡處、辦事處、服務站、營業所、分店、門市部、拍賣場及其他類似之場所。」

¹¹ 噪音管制標準第 2 條第 13 款規定：「娛樂場所、營業場所：指具有營業行為之商業、休閒、餐飲或消費之場所。」

¹² 最高法院 89 年台上 8075 號判決：刑法上所謂業務，係指個人基於其社會地位繼續反覆所執行之事務，包括主要業務及其附隨之準備工作與輔助事務在內。此項附隨之事務，並非漫無限制，必須與其主要業務有直接、密切之關係者，始可包含在業務概念中，而認其屬業務之範圍。

者。

在「以娛樂為目的」要件，是以動物之利用性質解釋展演動物，如同《動物保護法》以經濟目的而飼養之為經濟動物；以科學應用目的之為實驗動物；以供玩賞、伴侶目的之為寵物。所謂「娛樂」是指使人快樂¹³，故展演動物須是為了取悅他人或為讓他人感到快樂之目而被利用之動物。

「動物可供展演及騎乘」是指動物除可供展示或表演外，亦可供「騎乘」。依其文義解釋將得出預料外之結果：天馬生態園區之草泥馬、花蓮遠雄海洋館之鯨魚表演、飛牛牧場裡可讓人餵養之牛羊群及兔子、就連阿河(河馬)等，因其動物都不可供人騎乘，故非屬定義上之展演動物，僅有馬、駱駝或其他可供人騎乘之動物始稱展演動物。再依「利用關係」連結，僅有利用馬或駱駝等動物為展演之業者稱為展演動物業，此顯與立法初衷有極大差異，足見該解釋方法已有疑慮。

第二項 歷史解釋

立法者雖於《動物保護法》中規定「展演動物」及「展演動物業」之意涵，但依前述分析存有疑義之處，故本研究參該法立法時資料及理由，分析其過程背景與增訂理由，藉此闡釋

¹³ 中華民國教育部重編國語辭典修訂版，
<http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/cbdict/gsweb.cgi?o=dcdbdic&searchid=Z00000163385> (最後瀏覽日：2015年12月16日)。

法規之解釋，了解「展演動物」及「展演動物業」之意義。

查立法院公委員會紀錄¹⁴，行政院所提出之修正版本未提出增訂展演動物，是蕭美琴等 24 位立法委員主動提案，於《動物保護法》第 3 條第 11 款增訂：「展演動物業：利用動物以提供娛樂或觀光休憩之業者。」；同條第 12 款：「展演動物：以提供娛樂為目的，在營業場所被使用來提供餵食、表演、騎乘、觸摸、釣撈或展示之動物。」。於 2012 年 12 月 26 日委員會第 26 次全體委員會議繼續審查行政院函請審議，其協議結果¹⁵認同蕭美琴等 24 位立委之提案內容。

其後，農委會國際處處長許桂森與蕭美琴等委員溝通，同意先處理表演部分，故將展演動物定義為：以提供娛樂為目的，在營業場所被使用來提供表演、騎乘之動物(刪除餵食、觸摸、釣撈或展示部分)。此外，關於名詞用法上，因初步對管理「表演」行為達共識，故將「展演動物」更改為「表演動物」。經委員會朝野協商結果¹⁶：第 3 條第 13 款：「表演動物業：利用表演動物以提供娛樂為目的，在營業場所使用來提供表演及騎乘之業者。」；第 3 條第 14 款：「表演動物：以提供娛樂為目的，在營業場所使用來提供表演及騎乘之動物。」

¹⁴ 立法院公報，102 卷 4 期，頁 244(2012 年)。

¹⁵ 立法院公報，102 卷 6 期，頁 65(2013 年)。

¹⁶ 立法院公報，102 卷 6 期，頁 96(2013 年)。

但在 2013 年 5 月 29 日之黨團協商，蕭美琴等立委再提出民間動保團體揭露諸多業者以「教育」名義為號召展示動物，卻未給予應有之對待¹⁷。表演動物未能函括展示動物之行為，故仍主張應回復「展演」一詞¹⁸。行政院農委會對此表示，關於動物展示行為之管理，可視同飼主與動物之關係，依《動物保護法》第 5 條第 2 項規定處理，至多在「表演動物」定義下多增加「接觸」方式，管理餵食及展示動物之行為¹⁹。但立委認為應區分展示與表演類型，故以「展演」一詞較能表達展示及表演之意涵，《動物保護法》第 5 條第 2 項是動物基本保障，業者與展演動物和飼主寵物間關係仍不同，應以核發執照統一管理業者，較能確保動物福利²⁰。因此協商後之結果²¹：第 3 條第 13 款：「展演動物：以提供娛樂為目的，在營業場所供展演及騎乘之動物。」；第 3 條第 14 款：「展演動物業：以娛樂為目的，在營業場所以動物供展演及騎乘之業者。」

表 2：展演動物、展演動物業之立法定義沿革

蕭美琴等 24 位立法	朝野協商結果	黨團協商結果
-------------	--------	--------

¹⁷江幸芸，10 大惡劣展演動物場所 天馬牧場居首，天下雜誌，2014 年 12 月 29 日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5063354> (最後瀏覽日：2015 年 8 月 31 日)

¹⁸立法院公報，104 卷 11 期，蕭美琴委員發言，頁 246(2014 年)。

¹⁹立法院公報，104 卷 11 期，王政騰副主任委員、林宗毅科長發言，頁 250(2014 年)。

²⁰蕭美琴委員：「建議改成『展演』，也就是展示和表演都有。」；丁守中委員：「我們就給一個新名詞叫『展演』，包含展覽及演出。」。參見立法院公報，104 卷 11 期，蕭美琴、丁守中委員發言，頁 253(2014 年)。

²¹立法院公報，104 卷 11 期，頁 275(2014 年)。

委員提案		
第 3 條第 11 款 展演動物業 ：利用動物以提供娛樂或觀光休憩之業者。	第 3 條第 13 款 表演動物業 ：利用表演動物以提供娛樂為目的，在營業場所使用來提供表演及騎乘之業者。	第 3 條第 14 款 展演動物業 ：以娛樂為目的，在營業場所以動物供展演及騎乘之業者。
第 3 條第 12 款 展演動物 ：以提供娛樂為目的，在營業場所被使用來提供餵食、表演、騎乘、觸摸、釣撈或展示之動物。	第 3 條第 14 款 表演動物 ：以提供娛樂為目的，在營業場所使用來提供表演及騎乘之動物。	第 3 條第 13 款 展演動物 ：以提供娛樂為目的，在營業場所供展演及騎乘之動物。

在立法研討過程中，管制動物表演行為是各方初步共識，主要爭論點在於動物園之動物展示行為應否列管，主管機關對於展示行為可依《動物保護法》第 5 條規定處理，且動物園已經《終身學習法》規定辦理。於黨團協商中，丁守中委員表示動物園僅須向教育部申請報備而已，未對動物保護部分為審查，故須於《動物保護法》中訂立相關設置及管理規範，以落實展演動物福利，並將動物園、一般休閒農業、觀光農園等區域一併列為管理²²。至於，動物園及休閒農場應如何密度管理，細節則交由主管機關訂之。

²²立法院公報，104 卷 11 期，丁守中委員發言，頁 257(2014 年)。

第三項 展演動物業之整理

農委會併予參照立法者主觀上規範目的與意旨後，於草案第3條第1款規定，展演動物業應具下列資格之一：「一、依觀光遊樂業管理規則第十七條第一項或第二項經發給觀光遊樂業執照之觀光遊樂業者。二、依組織法規或終身學習法第八條第二項規定設立或核准設立之公、私立社會教育機構。三、依休閒農業輔導管理辦法第十七條第一項規定經中央主管機關核發休閒農場許可登記之休閒農場業者。四、依國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則第一條規定設立之農場。」。

然而，我國目前符合上述規定之展演動物業者整理如下：

觀光遊樂業執照且經營中業者有：八仙海岸、雲仙樂園、野柳海洋世界、小人國主題樂園、六福村主題遊樂園等25家²³；另依終身學習法設立之**公立社會教育機構**：國立層級的鳳凰谷鳥園，直轄市層級為臺北市立動物園及高雄市立壽山動物園，縣市層級則新竹市立動物園；**私立社會教育機構**有²⁴：財團法人私立花蓮海洋動物園、財團法人私立花蓮新光兆豐動物園、財團

²³ 其他20家分別為：小叮噠科學主題樂園、萬瑞森林樂園、神去村、西湖渡假村、香格里拉樂園、火炎山溫泉度假村、麗寶樂園、東勢林場遊樂區、九族文化村、泰雅渡假村、杉林溪森林生態渡假園區、劍湖山世界、頑皮世界、尖山埤江南度假村、8大森林樂園、大路觀主題樂園、小墾丁渡假村、遠雄海洋公園、義大世界及怡園渡假村。中華民國交通部觀光局，<http://themepark.net.tw/Taiwan> (最後瀏覽日：2015年12月13日)。

²⁴ 於司法院法人登記網站，輸入「動物園」關鍵字為查詢。司法院全球資訊網，<http://www.judicial.gov.tw/> (最後瀏覽日：2015年12月13日)。

法人私立遠雄海洋動物園、財團法人私立海洋動物園教育基金會附設私立海洋動物園²⁵等；休閒農業輔導管理辦法之休閒農場有：走馬瀨休閒農場、不一樣鱷魚生態休閒農場、梅花湖休閒農場等 318 家²⁶；現行依國軍退除役官兵輔導委員會之農場組織準之農場有：彰化農場、臺東農場、武陵農場、清境農場、福壽山農場及農民森林保育事業管理處，共 6 處²⁷。

第四項 本研究之定義

受到德國法學的影響，我國傳統的解釋學乃著眼於經由規範之文義成立歷史、體系的關聯、規範的歷史、規範之意義及目的等，來探究規範之客觀意思與規範訂立者主觀之意思²⁸。概念法學的代表人物 Windscheid 說到：「解釋乃是確認立法者透過文字所要聯繫的意義，解釋者必須儘可能的完全沉潛到立法者的靈魂當中。」；「縱然當立法者自身並不十分清楚：他想法的呈現方式是停留在與其真正的思想並不完全一致的狀態…；於此，解釋的最高及尊貴的任務乃是：幫助立法者，相對於他

²⁵ 該基金會設立目的：補助與贊助弱勢團體參加生態教育活動、推動及落實動物之生態和行為研究及保育等相關教育活動、辦理動物生態教育之相關座談會及研習會、其他複合本會設立宗旨之相關公益性教育事務。附設私立社會教育機構「私立海洋動物園」，台北縣政府教育局 98 年 4 月 20 日北教社字第 0980307787 號函同意設立在案。推動及落實上列各項事務及與其他動物園作動物交換，野生動物進、出口事務。

²⁶ 休閒農業旅遊網，<http://www.taiwanfarm.org.tw/com/index.php/farmgps/farm-license.html#11> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 13 日)。

²⁷ 國軍退除役官兵輔導委員會，<http://www.vac.gov.tw/auxiliary/index.asp?pno=163#gsc.tab=0> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 24 日)。

²⁸ 陳春生大法官於司法院釋字第 653 號解釋提部分不同意見書，頁 3。

真正的想法、將他明文表現出來的想法加以實現」²⁹。此外，德國學者 Karl Larenz 認為法律解釋時應考慮下列五點標準：(1) 文義。(2) 法規的意義關聯。(3) 歷史上立法者的規定意圖、目的與對規範的想像。(4) 客觀—目的論的標準。(5) 合憲性解釋的要由³⁰。

準此，於法律解釋方法中，文義解釋並非是唯一依歸，仍須考量立法者之規定意圖及規範目的。故參酌歷史解釋³¹，立法者有意管理動物園及生態休閒農牧場之場域，草案第 3 條亦將「動物園」列為管理，但「動物園」是否符合《動物保護法》第 3 條第 14 款定義，即有爭議。易言之，動物園及生態休閒農牧場是基於娛樂或是教育目的而展示動物？³²

從人類圈養野生動物之歷史可知，早期古埃及人圈養動物是對動物的崇拜，古希臘時期將動物視為權力和財富的象徵，亞歷山大時期則是出自研究精神，羅馬時期是因殘酷的競技活動；近代則從單純娛樂之目的之展示，轉為重視生態介紹的動物公園，再轉變著重保育和環境教育保育中心³³。顯見動物園之

²⁹ 轉引自林更盛，論法律解釋的目標，高大法學論叢，7 卷 2 期，頁 16(2013 年)。

³⁰ 轉引自林更盛，(註 27)，頁 26。

³¹ 又稱「法意解釋」或「沿革解釋」，係探求立法者於制定法律時，所為的價值判斷及所欲實現的目標，以推知立法者的原意，再以立法者的原意解釋法律。因此，必須追溯該法條的歷史沿革，包括立法過程所參考的資料及法律在實踐過程中所產生的影響等。

³² 李昶修，社會教育是假，勞役動物是真！—《台灣海洋哺乳動物圈養表演調查報告》揭露的真相，人本教育札記，311 期，頁 50-53(2015 年)。

³³ 詹心懿，臺北市立動物園的動物福利及其教育之實施現況研究，國立臺灣師範大學環境教育

目的隨著社會文明已有相當的變化，現代動物園已逐漸跳出活體博物館之窠臼，轉型具有「娛樂、教育、研究、保育」功能³⁴之現代諾亞方舟。世界動物園暨水族館協會發現在許多國家社會大眾還是將動物園當作娛樂用途的大觀園，所以一再強調動物園應將「保育」作為持續努力的目標³⁵。

臺灣最早成立之動物園—臺北市立動物園，1916年(日本統治時期)正式營運，動物園在第二次世界大戰末期被日本軍方佔領。戰後的圓山動物園(即現臺北市立木柵動物園)因為失去許多珍貴動物，使得動物園毫無可看性，復甦的路走得相當艱辛。為了吸引更多的民眾，此時安排動物表演登場，逐漸走向娛樂型態，呈現嶄新之面貌，圓山動物園將「訓練動物表演技術」列入工作計畫，動物表演已成圓山動物園發展之特色³⁶。1953年間將動物園改隸教育局後，吸收西方動物園的4大功能「娛樂、教育、研究、保育」概念³⁷，順應現代動物園以動物保育及環境教育為目標之潮流，亟於轉型成為保育教育場所。但因圓山舊址狹窄以無擴展空間，故決定籌畫興建新動物園，後

研究所碩士論文，頁 21(2007 年)。

³⁴ Neil Carr & Dr Scott Cohen, The public face of zoos: Images of entertainment, education, and conservation, 24(2), Anthrozoos, pp.175-189(2011).

³⁵ Peter J. S. Olney 編輯，陳一菁、許皓捷、陳湘繁譯，為野生動物開創未來—世界動物園暨水族館保育方略，臺北市立動物園發行，頁 10(2006 年)。

³⁶ 徐聖凱，臺北市立動物園百年史，臺北市立動物園，頁 25(2014 年)。

³⁷ 徐聖凱，(同註 32)，頁 205。

遷至現今之木柵動物園，並於 1987 年元旦正式對外開放，可見臺北市立動物園在教育的功能上負有特殊的使命和任務。

從動物園發展之脈絡中發現，臺北市立動物園曾為吸引遊客注意和參觀，增加動物表演項目，其程度上具有「娛樂」目的。其他動物園如私立六福村野生動物園區、頑皮世界更與觀光遊樂園結合行銷，以親子或朋友間休閒娛樂處所為號召，顯現其場域之「娛樂」目的。此時，不論公私立動物園程度上都有以娛樂為目的利用動物為展示或表演。不過緣於社會變遷，自然生態保育之意識覺醒，現代動物園以野生動物管理之專業，寓教於樂之功能及豐富之教育資源，逐漸走向有別於傳統以休閒娛樂為導向之經營，因此落實動物保育及發展環境教育成為現代動物園之目標³⁸，現代動物園並非全然以娛樂目的。

立法論上，現有公、私立動物園分別是依《終身學習法》及該法第 8 條第 2 項授權之《私立社會教育機構設立及獎勵辦法》申請設立，屬社會教育機構，中央主管機關為教育部而非交通部觀光局。《終身學習法》第 1 條開宗明義表示為鼓勵終身學習，推動終身教育，強化社會教育，增進學習機會，提升國民素質之目的，顯然動物園之設立亦為達教育目的。

³⁸ 林怡君、陳建志，臺北市立動物園昆蟲館展示設施分析，環境教育期刊，7 期，頁 82(2008 年)。

本研究以為，臺灣之動物園正從吸引遊客之娛樂性展示動物轉型為兼具教育、研究、保育功能之過渡期間，即使現階段我國仍有部分動物園非如同臺北市立動物園積極以教育和保育為主要目標，仍以娛樂大眾為管理動物園的主要方式，但是隨著社會思潮之影響，以娛樂號召之設置目的或管理模式將逐漸被稀釋，重新賦予動物園存在之不同價值與意義。據此，在從單純娛樂目的展示行為轉變兼具娛樂與教育目的之現代動物園過渡期間，尚難否定動物園所「兼具」娛樂目的，故動物園應受草案適用範疇。

但是，從實現展演動物福利之立法意旨而言，是否需特意區別動物園的教育與娛樂目的，本研究以為並無太大實益，就如成語「寓教於樂」之解釋，教育與娛樂本可融合，無須細分動物園是以教育還是娛樂為目的³⁹。況且，我國管理展演動物業者之目的，是為保障動物福利，與場域存在目的如何或是否以利用動物達到教育或娛樂目的，並無實質關連。因此，依展演動物福利觀點，只要業者有提供娛樂之目的，以營利方式讓動物為展示或表演行為，基於保障動物權益，即定性為展演動物業而為管理。

³⁹ 近年來，動物園是否能如實發揮教育意義，亦有掀起一番論戰。參見彭仁隆，圈養野生動物的倫理爭議—從動物園的存在價值談起，關懷生命協會，2005年1月1日，<http://www.lca.org.tw/column/node/15> (最後瀏覽日：2015年9月4日)。

關於「以動物供展演及騎乘」要件，「騎乘」二字在立委提出之版本中已有，但是當時是配合「餵食、表演、騎乘、釣撈或展示」行為，是考量不同動物特性之展示或表演模式，但最後增訂版本卻只有「展演及騎乘」，造成解釋上疑慮。本研究以為，細觀立法過程中，關於動物為所有之展示及表演行為均應是管理範圍，故可直接於立法文字中體現出來，至於「展示」及「表演」型態之說明可交由行政機關研討之，如此一來可避免上開疑慮，又能使行政權發揮專業之解釋空間，例如：觀賞者與動物間有一定距離，僅得以眼神和聽覺感受動物狀態，此舉屬展示；若是讓動物與遊客有肢體上觸摸或其他身體上互動行為即屬表演之態樣。因此，本研究就**展演動物業**之定義為：**具娛樂之目的，在營業場所以動物為展示或表演之業者。**

於重新解釋展演動物業之範圍後，本研究整理出符合定義之業者，亦即具有娛樂之目的，在營業場所以動物為展示或表演行為之業者：觀光遊樂業、公私立動物園、休閒農場、行政院農委會水產試驗所、馬場、街頭藝人及流動攤販等。本研究以為，展演動物業不應排除自然人，蓋母法授權並未禁止自然人為展演動物業者，另一方面，自然人亦可以展示或表演動物為職業，如：街頭藝人、流動攤販等。且司法院大法官釋字第

655 號解釋肯認記帳士為專門職業人員，時任之林子儀大法官亦認為對記帳士之限制是涉及人民選擇職業自由之限制⁴⁰，而街頭藝人是依各市(縣)政府訂立之管理辦法申請許可執照始得於公共場所表演，意指其具有專業表演之能力，可向大眾演出並收取費用，係屬營利為業務類型之一。再者，目前僅有犬寵物須為強制登記，其他動物則非強制登記，於此，若依農委會見解認為展演動物是兼有伴侶目的而持有，卻非政府強制管理之範疇，是有漏洞，故基於保護展演動物之目的，自然人所持有之展演動物是有管理之必要。

本研究有排除依《特定寵物業管理辦法》設立之販賣特定寵物(犬)業者，蓋一般市面上為寵物販賣業者，會將欲販賣之動物展示於櫥窗櫃前，供人參觀，然該展示行為是因販賣伴侶動物而生，並非直接利用動物展示或表演而有之營利行為。易言之，販賣寵物業者之營利來源是特定寵物之買賣，而非因展示或表演動物而有之營收，且特定寵物業管理辦法亦有針對販賣寵物時應有之基本標準，故本研究排除該型態業者。另外，我國之畜禽畜牧場，因為是飼養經濟動物為主，且未有開放與外來的人參觀，更非利用動物展示或表演為營收，故也屬本研

⁴⁰司法院釋字第 655 號解釋林子儀大法官部分協同意見書。

究排除之業別。準此，直接以動物展示或表演之方式作為收取票價或費用之營利模式，係為本研究所稱之展演動物業。

本研究認為草案並無必要對「展演動物」定義，蓋草案目的是建立一套可以管理展演動物業者之制度，故其核心為「展演動物業」而非展演動物。另一方面，所謂展演動物即是《動物保護法》規範之動物有為展示或表演之行為，易言之，端視於動物如何被利用之型態為定義，而非動物之類別，只要業者在營業場所直接以動物為展示或表演，被利用之動物即屬展演動物，故無再為定義之必要。

表 3：本研究之展演動物業整理

業者	草案是否設置管理	與動物之行為模式	列舉	主管機關
觀光遊樂業	✓	在固定區域放養野生動物，遊客可以近距離觀賞或與其互動或觸摸。	六福村野生動物園	農委會；交通部觀光局
公立動物園	✓	結合自然景觀的環境，人們可以「參觀」許多野生動物和昆蟲等，亦可了解其活動棲息。	臺北市立動物園	臺北市教育局
私立動物園	✓	推動及落實動物之生態和行為研究及保育等相關教育活動。	財團法人私立遠雄海洋動物園	臺北市政府
休閒農場	✓	為增加娛樂性，開放遊客與動物(如：羊、牛、雞、鴨、兔子等)餵食、擠乳等近距離互動。	綠世界生態農場、新光兆豐休閒農場等	農委會

海生館	✓	於透明隧道時，可以看見這些最聰明活潑之海中金絲雀—白鯨優游於你的身邊，與你做近距離之接觸。	國立海洋生物博物館	教育部
行政院農委會水產試驗所	✗	以台東的小丑魚主題館為例，其有東部河川及淡水「觀賞」魚類展示區、礁岩魚類展示區，以及小孩們最喜愛的「觸摸」池。	澎湖水族館	農委會
馬場	✗	業者提供場地及馬匹給練習馬術或體驗騎馬的人，讓他們可以騎乘馬或達到運動之目的。	后里馬場	台中市政府
個體戶 (街頭表演、撈金魚)	✗	街頭藝人表演魔術時，常以兔子或鴿子等較溫馴的動物為輔助工具或以與動物間之互動表演，藉此吸引人群圍觀並隨機賺取費用。另在公眾場合中，亦有以吊撈烏龜或魚類之活動，消費者付費後即可將所吊撈之動物帶回家。		

第二章 展演動物之動物福利

我國《動物保護法》立法目的是尊重動物生命及保護動物，草案目的則是保護展演動物。然而，法制上所保護之客體為何？即法規目的是保護「動物權利」或「動物福利」？

人類與動物間關係是動物法之核心價值，其確立至為關鍵，而此在哲學上或道德上向來有爭議⁴¹。Bonnie Steinbock 在〈Speciesism and the Idea of Equality〉認為，即使具感受的動物沒有「權」，並不代表沒有辦法討論動物的道德地位，因為該如何對待「他」，並非只取決他有沒有「權利⁴²」：⁴³

根據 H.L.A.Hart 和 S.I.Benn 對權利(right)的觀點，嬰兒、心理障礙和精神病患者確實概念上欠缺最低擁有權利(right)的能力，但是不代表 Hart 或 Benn 會同意因而次位考量他們的利益，或是道德上允許以對待非擁有權利者之方式對待他們。這意味我們必須對此義務提出不同方式，說明為何考量那些沒有權利者的利益。我們有理由關心擁有獨立權利的人，也會說用拳猛擊某人是不對的，因為會侵害他的權利。但是我們也說因為會傷害他，所以是不對的，一般而言是有足夠的理由不去做(毆打某

⁴¹ 吳光平，動物法之構成—動物法導論，玄奘法律學報，11 期，頁 220(2009 年)。

⁴² 每當西方哲學學者探討動物的道德地位議題，提及「動物權」的觀點，常以「right」表示，且會與法律權利概念交叉使用，為釐清道德權利與法律權利的差別，本研究以下提到的「權利」是指道德權利，法律所明定的權利則以「法律權利」表示。

⁴³ Bonnie Steinbock, Speciesism and the Idea of Equality, Philosophy, Vol. 53, No. 204, p.250(Apr., 1978).

人)。而此特別的理由不僅適用在人類也擴及所有具感受的生物。

因此本章第一節先釐清動物道德地位於「動物權利⁴⁴」與「動物福利」觀點下之差別，再進一步以法律觀點研析我國《動物保護法》保護之客體如何。

依《動物保護法》規定，允許人類在一定程度內「適當」利用動物，不過該法未具體闡述「程度」之內涵，亦無法實際評估動物是否符合「適當」利用。即使在同法第二章規範一般的動物保護，說明動物應處於安全無虞環境或免於受傷等保護，但是其原則適用於全部之脊椎動物，未依不同利用類型制定不同情形下之動物保護內涵，欠缺更細緻化之標準。如與人親密度高之伴侶動物，通常與人共處於居家生活，除非屬保育類動物外，較無特殊性，所以只要符合一般保護原則即可，伴侶動物的討論較著重於棄養、流浪動物問題。但在農場裡之經濟動物，動物種類雖單純但數量龐大，除要求有足夠空間伸展身軀外，對於環境保溫、散熱、通風控制、光線強度與光照時間之適當更是重要。又作為實驗之動物，為降低所受之痛苦研究與測試過程中的保護，更勝於平日飼養之照護。因此，不同之利用動物模式，其所

⁴⁴這裡指的是動物「道德權利」。因為我國法律未承認「動物權」，動物不具法律權利，故本研究將從哲學角度探討動物權存在的依據。權利(right)分為道德權利與法律權利，前者為良知與理性所承認，如自由權等概念，可依自然法之假定而存在；後者則是法律明定之權利，如參政權。道德權利不必然同時是法律權利，而法律權利也不必然是道德權利之化身，其二者是相互依存關係，且越民主的公民社會，道德權利往往會在法律權利中體現。參見彭堅汶等編著，憲政民主與公民社會，臺北市：五南，初版，頁 129-130(2008 年)。

受享有之動物保護之重點亦有別。

第一節 動物福利與動物權利理論

19 世紀前，哲學家聖托馬斯·阿奎那(St. Thomas Aquinas)認為動物沒有理性，是為了人類而存在，故人類可以利用動物，畢竟博愛並不及於動物⁴⁵。笛卡爾 (Rene Descartes)亦認為動物不具備靈魂或理性⁴⁶，將動物視為「物」。

其後在 1970 年，雖然認同動物具有感受，但是對動物的關心仍僅限於確認動物會被人性地(humanely)對待，不會受到不必要(unnecessary)的傷害，此為「動物福利」觀點。認為只要動物受保護(safeguards)，就可以被人類基於有益地目的利用，例如實驗動物和經濟動物(供人食用而被宰殺的動物)。直到 1970 後期至 1980 年興起「動物權(animal right)」運動，保留傳統動物福利對動物應免受不必要傷害的見解，再提出「權利(right)」觀點，作為人類應結束苛刻利用動物的終點。簡言之，動物福利論者認為應建立一套動物利用之「規則(regulation)」，而動物權利論者則認為應「廢除(abolition)」動物利用⁴⁷。

⁴⁵ 轉引自 Peter Singer & Tom Regan 編，曾建平、代峰譯，動物權利與人類義務，北京大學出版社，頁 11(2010 年 1 月)。

⁴⁶ 轉引自費昌勇，動物倫理與公共政策，臺北市：臺北商務，頁 25(2002 年)。

⁴⁷ Gary L. Francione, Rain without thunder-the Ideology of the Animal Rights Movement, Temple university press, p.1 (2010).

自動物權運動發展過程中可發現，人與動物間的相處模式逐漸受到挑戰。早期把動物看待為客體的傳統見解已根本性動搖，影響動物權運動之思潮背景，本研究以為可從西方倫理學界探討動物之道德地位中窺探一二，故粗略分「動物福利」與「動物權利」二派見解分析：

第一項 動物福利理論

古典效益主義之父邊沁(Jeremy Bentham, 1748-1832)是動物福利理論主要的哲學家⁴⁸。Bentham認為人類對動物的道德目的是減少痛苦⁴⁹，因為動物能感受疼痛，所以人類不應惡意或虐待動物，意即感知能力是動物不應被殘忍對待的關鍵。其在《Introduction to the Principles of Morals and Legislation》中提到⁵⁰：

法國人已經發現，黑皮膚不是一個人應當遭受遺棄，而不糾正暴虐者濫施折磨的理由。或許有一天人們終於認識到，腿的數目、體毛的疏密或者有無尾巴，同樣不能成為拋棄一個動物使其限於同樣命運的理由。還有別的甚麼理由來劃分這條不可逾越的界限呢？是理性能力，或許還是話語能力呢？可是，一隻成年的馬或狗的理性和溝通能力，是

⁴⁸ Gary L. Francione & Robert Garner, *The Animal Rights Debate: Abolition or Regulation?*, Columbia University Press, p.7 (2010).

⁴⁹ 費昌勇，*動物倫理與公共政策*，臺北市：臺北商務，頁 27(2002 年)。

⁵⁰ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, pp. 33-41(1823), <http://goo.gl/M1Vdhl> (last visited Dec. 8, 2015).

一個出生一天、一周甚至一個月大的嬰兒所無法相比的。

不過，即使不是這樣，那又怎麼樣呢？問題不在於他們能推理嗎？也不是他們能說話嗎？而是他們可否感受到痛苦？

Bentham 亦提出「每一個人計為一個，沒有人可以超過一個 (Each to count for one and none for more than one)。」準則，將道德平等的重要基礎融入他的倫理學體系之中。動物福利論可說是效益主義 (utilitarianism) 在動物身上的應用⁵¹。

其後彼得·辛格(Peter Singer)以 Bentham 的思想為根基⁵²，提出「所有動物都是平等」(Equal Consideration Theory)，以物種具有感覺的能力作為應將其立於平等利益及地位之基礎⁵³，只要能感受到痛苦，就沒有道德上理由拒絕將其痛苦納入考量⁵⁴。此在 Singer 所著《Animal Liberation》一書中可知⁵⁵：

具有感到痛苦和快樂的能力是考量利益(having interest)的先決條件。…因為石頭不會感到痛苦，故無法討論其利益。…沒有適合的科學或哲學理由，否認動物能感受到痛苦(pain)。如

⁵¹馬克·貝卡夫亦採相似見解，認為動物福利是效益主義在動物身上的應用，要求人類各種利用動物行為，對動物所造成的傷害，不得超過利用動物所帶來的整體利益。詳見 Mark Bekoff 等著，錢永祥等譯，動物權與動物福利小百科，台灣動物社會研究會，頁 45(2002 年 10 月)。

⁵²李常井，辛格論動物的道德地位，應用倫理研究通訊，13 期，頁 2(2000 年 1 月)。

⁵³ Alasdair Cochrane, Animal Rights Without Liberation — Applied Ethics and Human Obligations, Columbia University Press, pp.3-5(2012).

⁵⁴ Peter Singer, Animal Liberation, Ecco Press, p8(2002).

⁵⁵ Peter Singer, Animal Liberation, Ecco Press, pp.7-15(2002).

果我們不會去懷疑人類能感受到痛苦，我們也不會懷疑動物(能感受痛苦)。

任何行為所影響到每個對象的利益，都應該受到考慮，並且要跟其他對象的利益給予相同重要程度考慮⁵⁶。所謂之「平等原則」並非要求平等或是相同的對待(treatment)，而是平等的考慮(consideration)⁵⁷。Singer 在該書進一步說明⁵⁸：

把平等的基本原則從一種群體擴大適用到另一種群體，並不表示我們必須以完全相同的方式來對待這兩種群體，或假定二者擁有完全相同的權利。我們是否應該這樣做，取決於這兩種群體的成員的本性(nature)。…給予不同群體平等的考慮也許會導出不同對待或不同權利(right)。

基於每一個體的身體特徵及能力不同以致其所擁有的利益的內涵會有所不同；若是不顧這些差異而一律給予同等的對待或同等的權利，不符平等原則。例如豬沒有讀書識字的能力，給豬和兒童同樣受教育的權利是沒有必要的；狗不能理解選舉的意義，讓狗和人同樣有選舉權也是毫無意義的。平等考量的關鍵是我們在決定如何對待不同的個體之前，把每一個個體的利益(不論它的利益是什

⁵⁶ Peter Singer, *Animal Liberation*, Ecco Press, p.5(2002).

⁵⁷ Peter Singer, *The Animal Liberation Movement—The Animal Liberation Movement: Its Philosophy, Its Achievements, and Its Future*, Originally published by Old Hammond Press, p.4(1985)。
<https://goo.gl/yQo5aO> (last visited Dec. 8, 2015).

⁵⁸ Peter Singer, *Animal Liberation*, Ecco Press, p.2(2002)

麼)都考慮進去，對於相同的利益都給予同樣的重視，始符平等原則⁵⁹。簡言之，Singer 認為不只有人類在生活中可以表達快樂和痛苦，許多非人類的物種也具有感覺(setient)，所以在行為或政策上做決定時，人類和動物應該被立於平等的道德地位(moral status)及利益(interests)考量。

本研究以為，Singer 的「動物解放」一書出版後，有關動物道德地位的意識全面轉變，並引領全球反動物歧視的風潮。但是比起是否承認動物權利，Singer 更看重動物的利益是否被平等對待，即在處理人與動物間的利用關係，不是在乎動物是否有權利或有無被保障，而是動物的利益是否被平等視之⁶⁰。以實驗動物為例，如果僅有一項實驗可挽救數人性命，而此只需犧牲一隻動物的性命，那麼這項實驗是正確的，不過 Singer 認為這是少有的情形⁶¹。

美國法學教授 Cass R. Sunstein 在「動物的權利」議題上，認同 Bentham 觀點—動物的受苦值得受到重視，以最低限度而言，任何讓動物受到痛苦和傷害的作法，都應該要有足以讓人信服的理由。Sunstein 雖不認同「素食」及「動物自主權」主張，認為動物

⁵⁹李常井，辛格論動物的道德地位，應用倫理研究通訊，13 期，頁 5(2000 年 1 月)。

⁶⁰ 動物權利早在 1892 就已提出(英國社會改革家 Henry S. Salt 是提倡動物權利之先驅)，但是動物權利運動作為社會運動僅有 30 年，主要是在 Peter Singer 出版「動物解放」一書後，動物權利運動才有理論基礎和根源，故有認為 Peter Singer 屬動物權利運動之一員。不過，Peter Singer 的觀點和理論出發點不是維護動物權利，而是功利主義，故本研究於動物福利觀下討論 Peter Singer 論點。

⁶¹ Peter Singer, *Animal Liberation*, Ecco Press, p.212 (2002).

在人類掌控和利用下可能會過著基本品質的生活，但也認為人類應關心經濟動物的生前利益，實驗動物是否真的能夠、或在何種程度上能為醫學進步提供巨大可能性⁶²。本研究以為，Sunstein 駁斥動物自主權的極端想法，與 Singer 相同都是以 Bentham 的「痛苦」理論為基礎，認為重點是動物之「福祉」和「痛苦」，也發現人類的利益往往壓過動物利益，都認為在動物對待上應考量動物之利益。

第二項 動物權利理論

動物權利理論又可稱為地位平等觀(Equal Status View)，以湯姆·雷根(Tom Regan)為代表。認為每一個人都能享有相同的權利，因為每個人都是「本有價值(Inherent Value)」。Reagen 的思考方式是援引「康德式」，所謂「value」義同於康德的「worth」，是指擁有利益的個體才具有的價值⁶³(不過 Kant 認為動物不具理性及意識，牠們不像人一樣能主張或爭取權利，所以人類對動物僅負有間接義務⁶⁴，有別 Reagen 直接義務之主張)。Reagen 在《The Case

⁶² Cass R. Sunstein, *The Rights of Animals: A Very Short Primer*. U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 157; U of Chicago, Public Law Research Paper No. 30. (August 2002) Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=323661> (last visited Dec. 27, 2015).

⁶³ Tom Regan, *The Case For Animal Rights*, University of California Press, p.193(2004).

⁶⁴ 人類之所以要對動物好，只是人類為了要彰顯人性美德，易言之，善待或不虐待動物僅是人類表現人性美德的手段，最終目的仍是在人類身上。如同 Kant：「就動物而言，我們沒有直接的義務(no direct duties)。動物不具自我意識，且動物不可作為目的。而那個目的是指人類。」，其後康德又重申：「我們對於動物僅是間接義務(indirect)」。⁶⁴參見 Immanuel Kant, "Duties to Animals and Spirits" in *Animal Rights and Human Obligations*, edited by Tom Regan and Peter Singer Englewood Cliff, N. J. :Prentice Hall, pp. 122-123(1976).

for Animal Rights》書中表示⁶⁵：

形式正義的解釋會提及個體的平等(equality of individuals)，其意涵指個體在其自身中所具有的價值，而此價值即本有價值。…若個體具平等的本有價值，那麼任何表達正義的原則，都必需將本有價值列入考量。而那個原則（尊重原則）—我們對本有價值的個體，將以尊重其本有價值的方式對待之。

Reagen 以本有價值作為個體平等的起點，並認為動物具有自我意識和感覺能力，與人類相同都是享有權利之主體⁶⁶。人類不應只考量自身利益或計算最大利益總和作為利用動物之基礎，強調尊重動物的本有價值才是正義的對待。動物有其自身的天賦價值與生存目的，超越人類對其所作的價值判斷，故否定人類目的性利用動物。

表 4：各倫理學派見解整理

學派	無地位理論	間接義務理論	平等關心理論	地位平等觀
代表	笛卡爾	康德	彼得·辛格	湯姆·雷根
核心理念	動物沒有理性。	為彰顯人類的善，而有	人類和動物應該被立於	基於天賦價值，動物與

⁶⁵ Tom Reagen, The Case For Animal Rights, University of California Press, pp.239-248(2004).

⁶⁶ Reagen 採取自然法主義立場，認為道德權利和法律權利是相同的命題，道德權利可以進一步成為法律的基礎，並且在法律權利尚未形成時，不影響或阻礙道德權利的存在。因為道德權利先在於立法機關所確認的法定權利。參見 Tom Reagen, The Case For Animal Rights, University of California Press, pp.267-268(2004).

		不虐待動物義務。	平等的道德地位。	人同是享有權利主體。
利用動物之態度	將動物視為物，肯認利用動物之行為。	否定動物有道德地位，但人對於動物仍負不虐待義務。	若動物被犧牲之利益大於人類所獲利益，則不應為之。	否定人類利用動物之行為。提倡素食主義。
備註			動物福利論	動物權利論

來源：作者自製

第三項 小結

我國佛教觀點考察動物的道德地位，亦可分為二派見解，一從護生的動物語作為考察人與動物的關係，建立起「護生」道德觀，護生是慈悲護念一切眾生有情⁶⁷—如《大正藏》：「具諸戒行，不害眾生，捨於刀杖，懷慚愧心，慈念一切，是為不殺。」，縱使護生觀的內涵含括義務論與平等論，不過一致認同動物具有感受能力，人不應殺生⁶⁸，採取消極的不傷害態度。另是採「眾生平等觀」，主張眾生平等，則視每一種生物皆是，實現其一己內在、固有價值的的目的中心，程度上會肯認動物權利。

動物權利與動物福利並非是絕對對立，其所追求之動物利益方向大體上是一致，在概念運用上也有重疊的地方，都認為對動物非

⁶⁷ 林朝成，從佛教律典與僧傳論動物的道德地位，收於：「佛教思想與文學」國際學術研討會會議論文，頁 45-46(2008 年 11 月)。

⁶⁸ 釋昭慧，佛教「生命倫理學」研究：以動物保護議題為核心，應用倫理研究通訊，43 期，頁 28-44(2007 年 8 月)。

機器、能感受痛苦、不應被無理對待，只是在保護程度之差別。當討論人類可否利用動物時，這兩個概念即可看出差異，動物權利觀較為激進，主張動物具有本有價值，以任何情形都無法利用動物為最終訴求；動物福利觀則較保守，認為只要符合人性化(Humanely)之下，是可允許利用動物為目標⁶⁹，亦認為死亡並不會傷害這些動物，動物也不在乎(care)人類殺牠、吃牠或基於其他目的得利用牠，動物只關心人類如何對待牠和用什麼樣的方式殺牠。動物福利觀亦指出三項福利改革(Welfare Reform)利益：1. 人性化的剝削能立即地降低動物所受的痛苦。2. 增加動物產品的成本及提高產品價格。3. 喚醒關於對動物剝削之意識，而這會全面性或逐漸顯著地降低對動物的剝削⁷⁰。

長期研究動物倫理之近代法哲學教授 Gary L. Francione 同意動物權利觀點，不認同上述福利改革利益，認為在動物福利觀點下即使增加產品銷售的困難度，利用動物之情形仍會持續發生，雖然在過程中動物受一小時痛苦比二小時好，但完全可以不受痛苦才是最好最終的方式，也認為死亡對任何具感受能力之生命都會造成損害(harm)。Francione 採類似廢除奴隸制度的看法，認為動物不應被視為財產(property)，批評動物福利某程度上仍將動物視為財產

⁶⁹ Tom Reagen, *Defending Animal Rights*, University of Illinois Press, p.142(2001).

⁷⁰ Gary L. Francione & Robert Garner, *The Animal Rights Debate: Abolition or Regulation?*, Columbia University Press ,p.24(2010).

(因為可被人類所利用)，訂立法規範之福利制度僅是讓人類在利用動物時更為安心，動物福利的主張會讓動物(Nonhuman)的倫理價值低於人類，無法提供動物較完足的保護⁷¹。

不過，Francione 也知道如果要立即改變現況且全然斷絕所有利用動物行為，這是一件不可能馬上做到的事，為試圖連結激進的動物權利與動物福利之觀點，Francione 提出「新動物福利主義」運動。為了能廢除(abolish)所有的動物利用(不將動物視為財產)，在短期內最好的方式是降低動物利用及其承受之痛苦，不過建立廢除利用動物運動才是遠程的唯一(only)目標⁷²。

本研究認同「動物權利觀」見解，一旦出現「利用」動物之行為，無非即形成動物為「客體」的地位，不論設有多少規則或限制都無法抹殺其客體之地位，那些規範只是包裝人類本位主義的美麗衣裳。但是，就法律層面而言，若將動物賦予法律上權利主體，則意味著賦予動物於憲法之基本權，承認其具有權利能力。對此，尚以下的關卡須突破⁷³：(一)法意識的形成：我國現行恐尚難認同動物具內在本有的價值，應與人類同等法律權利地位，蓋多數人至多僅肯認動物具感受能力，人類可基於經濟或實驗等必要情況「人

⁷¹ Gary L. Francione & Robert Garner, *The Animal Rights Debate: Abolition or Regulation?*, Columbia University Press, pp.26-29(2010).

⁷² Gary L. Francione & Robert Garner, *The Animal Rights Debate: Abolition or Regulation?*, Columbia University Press, p.85(2010).

⁷³ 吳光平，動物法之構成—動物法導論，玄奘法律學報，11期，頁228-229(2009年6月)。

性化」地利用動物。我國長期間利用動物創造商機或賴以為食，若貿然要求停止所有動物利用，易造成我國經濟、政治及社會重大衝擊，更無法真正落實動物法律權利。簡言之，我國欠缺得以實踐動物法律權利的環境。(二) 得以主張法律權利之動物範圍：是一部動物擁有，還是全部動物均擁有？又如何解釋賦予動物法律權利之判準，感受能力？認知能力？(三) 賦予動物法律權利之範圍：可主張權利之範圍如何，自由權？生命權？若將動物賦予法律權利，勢將改變人類生活，不得再食用動物和利用動物為實驗等目的。(四) 動物之法律權利應如何主張：動物無法理解人類的語言及文字，勢必是由人類替其主張，此時如何確保人類之主張是動物之請求。準此，本研究縱然認同「動物權利觀」見解，也明白動物法律權利之提出，勢必讓法律體系重建，仍有重重困難需克服。但是綜觀奴隸、黑人或無行為能力人獲得權利主體之歷史發展，處理上述法律障礙或問題後，也許有天即可實現動物具法律權利之目標。

依《動物保護法》第4條規定，中央主管機關應研擬動物保護政策、動物福利指標、動物福利白皮書，並每季檢討政策成效規定，足見我國法制偏向動物福利觀，採以動物福利概念建構動物應受保護基礎，有學者稱其為「法律的動物福利觀」⁷⁴。其對人類而言是

⁷⁴吳光平，動物法之構成—動物法導論，玄奘法律學報，11期，頁235(2009年6月)。

利用動物的依據，對動物而言是保障其最低生存標準依據，該觀點是現行能以平衡兩者的基礎。因此，本研究參考 Francione 提出分長短程目標，為實行動物法律權利的目標—短程以動物福利觀點處理人與動物間之利用關係，但長遠的目標仍是要解決動物法律權利所面對之法律問題，並逐步實踐之。

第二節 動物福利之標準及意涵

目前我國《動物保護法》是以「動物福利」為建構核心，同意於人性化之標準利用動物達成目的。所謂符合人性的標準，某程度就是將人與動物間的互動模式擬人化(Anthropomorphism)，雖然有時候可從人類之需求推論動物應有的生活需要，例如免於傷害或痛苦、健康飲食等。但是，在沒有科學依據或其他資訊，僅靠擬人化之標準考慮動物的需要是一個冒險的認定，畢竟動物與人還是不一樣的生物。以寵物貓為例，對人類來說是作為陪伴目的，會用撫摸或其他身體接觸培養之間情感，不過基於貓咪遺傳性基因、過往經驗與獨立本性，寵物貓的本性並不喜歡與主人互動，待人不友善，也對撫摸行為容易感到不開心，並不會在主人的腿上睡覺。由此例可知，無法以人類角度為一般性推論貓會喜歡人類社會化的互動模式⁷⁵。

⁷⁵ World Animal Protection International(WSPA),Concepts in Animal Welfare modules 1-5,module 1,p4-6(2014),<http://www.worldanimalprotection.org/concepts-animal-welfare-modules-1-5> (last

第一項 動物福利的概念—三大標準

雖然動物福利是常見用語，但其並無一致性之定義，每個人都有一套自己所認定之福利標準。如長期研究動物福利之 Broom 教授認為動物福利屬測量的概念，是動物的生理與心理對環境之調適(cope with)⁷⁶；Appleby 則認為滿足動物之生理、環境、自然、行為和社會的需要才是其幸福(well-being)的狀態⁷⁷。即便如此，大多數對動物福利定義不外乎是以下三項之一⁷⁸：(一)生理層面：擁有良好的健康狀態及充沛的活動力是重要的福利要素；(二)心理層面：對感受和情緒有主觀的核心價值；(三)自然行為：個體的「自然需求(Natural needs)」是與福利本身最相關。

過去的獸醫或農夫主要是要求動物的身體健康及生存環境，只要動物健康且產物良好，就表示這些動物被飼養得很好。動物「生理」福利研究之觀點，是利用生理上的檢驗(心跳頻率、腦內啡或血漿皮質醇)得知動物如何面對他們所處之環境⁷⁹，作為其福利是否良好之判準之一。認同動物有感受(feelings)，動物之

visited Sep. 9, 2015)。

⁷⁶ Broom : The welfare of an individual is its state as regards its attempts to cope with its environment. See Donald M. Broom, Introduction – Concepts of animal protection and welfare including obligations and rights, Animal welfare, Edited by Council of Europe Publishing, Council of Europe ,p.20(2006).

⁷⁷ Appleby: “the state of wellbeing brought about by meeting the physical, environmental, nutritional, behavioural and social needs of an animal.” See Appleby M.C. and Hughes B.O. (Eds), Introduction. In: M.C. Appleby, B.O. Hughes, (Eds) Animal Welfare, CAB International, Wallingford, p.xi(1997).

⁷⁸ Duncan, I. and Fraser, D.. Understanding animal welfare. In: Appleby, M.C. and Hughes, B.O. (eds) Animal Welfare. CAB International. Wallingford, UK. , pp. 19-31(1997).

⁷⁹ Caroline J. Hewson, What is animal welfare?, The Canadian Veterinary Journal, Vol. 44, No.6, p.469(2003 Jun).

「心理」因素亦是動物福利之重點，因為動物有感到痛苦、挫敗或害怕等情緒，如同人類心理與生理間會相互影響，飲食狀況亦會隨著心理狀態改變。判斷動物心理因素典型之方式就是觀察動物之行為表現(behavioral outcomes)及有無懼怕或挫敗行為反應⁸⁰。

除了顧及動物的生理及心理外，也需讓動物可以自然表現其典型行為(如：母雞梳理羽毛或洗砂浴)，滿足其天性。例如一隻雞單獨養在房內，但會給牠食物、飲水、棲地、砂土等，牠應該沒有生理與心理的問題，但會認為這樣欠缺「自然(naturalness)」，若動物不被允許表現自然行為，牠們可能會有不正常的舉止且會感到心裡挫敗或其他負面情緒。

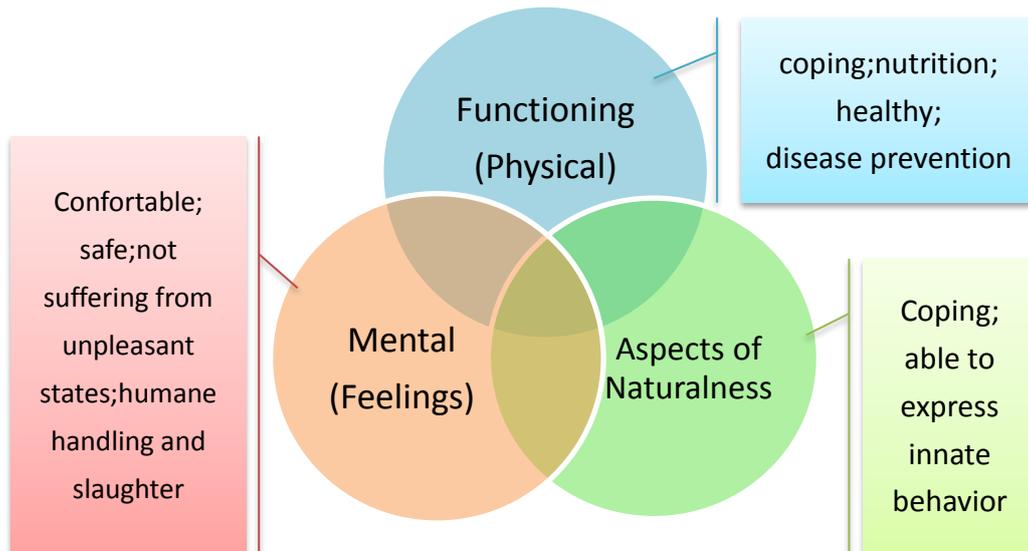
「生理」、「心理」及「自然行為」三項並非個別獨立，其間是有重疊處且會相互影響⁸¹。例如在行為及環境上的限制會導致動物之生理或心理上影響(將母雞關在籠裡，給予足夠食物及水，卻沒有空間伸展梳理羽毛，久之造成心理壓力過大)；農場裡有一隻腳受傷的羊，關於羊在「自然行為」方面符合福利標準，所以此時則關注於生理(在照護中需緩慢行走、醫療照護等)及心理

⁸⁰ Caroline J. Hewson, What is animal welfare?, The Canadian Veterinary Journal, Vol. 44, No. 6, p. 499 (2003 Jun).

⁸¹ World Animal Protection International (WSPA), Concepts in Animal Welfare modules 1-5, module 1, p. 5 (2014), <http://www.worldanimalprotection.org/concepts-animal-welfare-modules-1-5> (last visited Sep. 9, 2015).

(降低疼痛、恐懼等)層面。致力於推動動物福利運動之「世界動物衛生組織」認為好的福利待遇除須含上開標準外，其亦須有實驗證據為基礎認定⁸²。

圖 4：動物福利概念—生理、心理及自然行為



來源：內容出自 WSPA，作者自繪圖表。

第二項 動物福利標準—五大自由

目前普遍接受的動物福利標準，是動物的「五大自由(five freedoms)」⁸²。此一標準緣由是 1964 年之英國作家 Ruth Harrison 出版《動物機器(Animal Machine)》書，披露農場動物有不人道待遇內幕而引發社會關注，因此英國國會成立布倫貝爾委員會(Brambell Committee)調查。該委員會嗣後針對所有農場動物作成布倫貝爾委員會報告(Brambell report)：動物應至少享有「能

⁸² World Animal Protection International(WSPA), Concepts in Animal Welfare modules 1-5, module 1, p.8(2014), <http://www.worldanimalprotection.org/concepts-animal-welfare-modules-1-5> (last visited Sep. 9, 2015).

夠站立、躺下、轉身、整理毛髮及伸展四肢之自由⁸³。」。

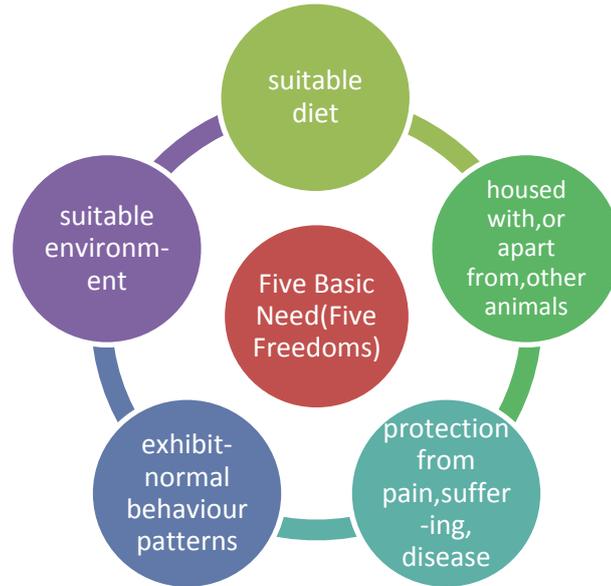
此事件之後，英國政府於 1967 年成立「農場動物福利諮詢委員會」，於 1979 年改組為農場動物福利委員會(Farm Animal Welfare Council, UK, 簡稱為 FAWC)，並在 1992 年確立了「動物福利五大自由」(Five Freedom)基本概念⁸⁴：1. 免受飢渴的自由：容易取得新鮮的水及食物，以維持其健康與體力。2. 免處於不適的自由：擁有合適的環境，包含遮蔽處與舒適的休息處所 3. 免受痛苦及傷病的自由：預防疾病措施或快速治療及診斷疾病結果。4. 表達自然行為的自由：有充足的空間、恰當的設施和各自的夥伴。5. 免受恐懼和壓力的自由：有避免受心理痛苦之環境與待遇。

圖 5：動物福利—五大自由

⁸³ 原文：Freedom to stand up, lie down, turn around, groom themselves and stretch their limbs.

⁸⁴ Farm Animal Welfare Council (FAWC), *Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future*, p.3 (Oct. 12, 2009), <https://www.gov.uk/> (last visited Dec. 16, 2015)。；台灣動物福利研究中心網站，<http://www.animalwelfare.tw/> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 16 日)。

1. Freedom from hunger & thirst: by ready access to water and a diet to maintain health and vigour
2. Freedom from discomfort: An appropriate environment, including shelter and a comfortable resting area.
3. Freedom from pain, injury and disease: Disease prevention or rapid diagnosis and treatment.
4. Freedom to express normal behaviour: Sufficient space, proper facilities and company of the animal's own kind.
5. Freedom from fear and distress: Conditions and treatment which avoid mental suffering.



來源：作者自繪

雖然「五大自由」是探討農場動物福利所衍生出之標準，但是細觀其內涵實與「三大標準」有異曲同工之妙：免受飢餓、營養不良、痛苦及傷病的自由即屬「生理」的保護；免處於不適、免受恐懼和壓力的自由則強調「心理」健康；表達自然行為的自由即說明動物「自然」天性之重要。由此可見，五大自由是三大標準之具體化，也是現行肯認動物應享有之福利標準及方向。

第三項 世界動物衛生組織(OIE)之標準

世界動物衛生組織 (World Organization for Animal Health, 法文簡稱為 OIE)。其成立於 1924 年，目前有 180 個會員國⁸⁵，總部設立於巴黎，前稱為「國際畜疫會」，為解決國際間動物傳染

⁸⁵OIE, <http://www.oie.int/en/about-us/our-members/member-countries/> (last visited Dec. 16, 2015)。

病問題而倡議設立之政府間國際組織。OIE 最高決策單位為由各會員國指派一名國家代表組成之「國際委員會」(International Committee)，我國以「Chinese Taipei」加入⁸⁶。

OIE 在 2002 年 5 月第 70 屆會議正式成立「動物福利工作小組」，且在 2004 年之陸生動物衛生法典(Terrestrial Animal Health Code)明列 OIE 之動物福利指導原則⁸⁷。2011 年之第 5 項策略計畫(2011-2015)以「提高全球動物健康與福利」、「提升優良獸醫服務管理」及「建構全球衛生整合觀點(One World-One Health)」為 3 大願景。

OIE 對動物福利之定義，指動物可以應付(coping with)其所處之生活條件，並有科學證據為基礎，認定動物是健康、營養、安全、感到舒適，能夠自然表現天性行為(innate behaviour)，免受於不愉快的狀態(如：疼痛、恐懼或痛苦)就是良好的動物福利⁸⁸。動物若處於良好動物福利的環境中，享有疾病的預防、協

⁸⁶我國 1954 年加入時會籍名稱為「Republic of China (Taiwan)」，其後 2007 年 5 月 OIE 大會通過中國提案，決議台灣以非主權會員身分參與 OIE 活動，且台灣在 OIE 活動、文件、刊物及網站等，均以「Chinese Taipei」為會籍名稱。

http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=9E57026FB421F554&sms=28A3E17C7AEEE92F&s=A E1EBDEF4623CA5B (最後瀏覽日：2015 年 11 月 18 日)。

⁸⁷已陸續通過 9 份動物福利綱要，範圍涵蓋陸生動物運輸(海陸空)、動物屠宰(食用及防疫)、流浪動物管理、動物實驗(研究與教學)，以及水產動物福利(運輸、致昏與宰殺)。OIE，<http://www.oie.int/en/animal-welfare/animal-welfare-key-themes/> (last visited Sep. 29, 2015)。

⁸⁸在有實驗證據基礎認定下，OIE 認為好的福利待遇亦符合前述之三大標準。參見 World Animal Protection International(WSPA)，Concepts in Animal Welfare modules 1-5，module 1，p.8(2014)，<http://www.worldanimalprotection.org/concepts-animal-welfare-modules-1-5> (last visited Sep. 9, 2015)。

同獸醫進行疾病的處置、合適的居住環境及適合的管理。必須時，動物之生命經由人道處理及選擇合適、無痛苦的犧牲方式處理之⁸⁹。簡單而論，動物福利的範疇包含了動物的狀態及處理、治療動物方式及動物的管理⁹⁰。

陸生動物衛生法典 7.1.2 就動物福利內容表示：動物衛生與動物福利間具有重要性關係；肯定「五大自由」在動物福利領域之重要性指標；「3R」（減少實驗動物使用量、精緻化實驗方法及尋求其他替代活體實驗）奠定實驗動物之福利基礎；動物福利的科學評估須綜合考量所涉及之不同因素；肯定動物在農業、教育、研究及為了陪伴或休閒娛樂之利用，造就人類幸福等八項指導性原則。

依上所述，OIE 肯認「五大自由」是建構動物福利制度之基礎，且有別於前二項標準模式，OIE 認為須透過科學評估了解動物生理受傷程度、營養失調及疾病；藉由測量動物偏愛、行為方式及反感強度所得之訊息，了解動物的需要和感情狀態（如：餓、疼痛、害怕）。這些測量結果之標準及指示可以幫助評估管理不同動物之福利。

第三節 展演動物之動物福利標準

⁸⁹ Terrestrial Animal Health Code §7.1.1。

⁹⁰ 賴治民，獸醫公共衛生政策執行與動物福利，應用倫理評論，56 期，頁 45-58(2014 年)。

動物福利與動物本性及其所處環境有密切關係，討論動物福利時，須先了解動物存在之環境及其被利用態樣。展演動物通常是在公開場合為「展示觀賞」和「表演活動」之兩大被利用模式，又動物表演多發生於馬戲團，展示動物之行為則以動物園為大宗，故本研究從外國組織或政策方向，對「動物園」深入探討，以瞭解展示動物的管制；分析「馬戲團」的動物表演，以解明動物表演管制的問題，最後提出關於我國展演動物福利應有之方向。

第一項 動物園

一、 我國

台灣動物社會研究會、黑潮海洋文教基金會基於保護野生動物，堅持反對業者利用教育名目對動物進行訓練⁹¹，但現行仍有多數業者持續利用動物娛樂大眾，故台灣動物社會研究會參考英國世界動物保護協會及加拿大動物園監督委員會提出「動物園哺乳類動物」提出動物福利評鑑手冊，以監督和促進動物園，並提醒社會反思動物園展示之正當性。該評鑑手冊共有 8 個評鑑查核指標：外觀、行為、空間、地面環境、豐富化設施、遮蔽及隱私、周遭環境及遊客行為與心態觀察，每個指標都有詳盡之細項欄位提供勾選及觀察筆記欄位可記錄實況，以便於判定被評鑑之動物

⁹¹黑潮海洋文教基金會，你的樂園？牠的地獄！，104 年 4 月 1 日
http://www.kuroshio.org.tw/newsite/article_02.php?info_id=317 (最後瀏覽日：104 年 8 月 27 日)。

園是否符合指標⁹²。

黑潮海洋文教基金會則參考台灣動物社會研究會之陸生「動物園哺乳類動物福利評鑑手冊」，研擬海域中「海洋哺乳類動物圈養觀察評鑑表」。針對鯨豚、海獅、海豹等生命之圈養福利探討，提供大眾共同監督並瞭解圈養海哺動物場域，對動物是否良善⁹³，評鑑之項目包含：空間環境、動物狀況、解說教育及表演內容四大指標。

表 5：現行我國之評鑑福利手冊整理

台灣動物社會研究會		黑潮海洋文教基金會	
動物外觀	觀察動物有無受傷	動物狀況 指標	身形過胖或過瘦
行為指標	有無不正常或刻板行為 (踱步、繞圈子等)		行動是否流暢、是否有 刻板行為
豐富化 設施	有無該設施提供動物表 現自然行為，如：釣繩、 圓木等。		有無多樣化的固定設施 (如：水流水柱、穿越管 道、繩子等)
空間指標	展示空間是否符合動物 需求	空間環境 指標	是否有足夠空間讓動物 自然性活動
地面環境 指標	是否提供動物合適的地 表(地板基質，如：水泥 地、硬質地)		展示場之材質、水質
遮蔽/隱 私	動物是否有躲避處		遊客可否接觸動物、動 物有無遮蔽處
周遭環境	動物所處環境是否合適 (如照明、通風、飲水便 利性)	表演內容	表演情形與遊客反映 (特定重複某一動作、是 否有聽從指令等)

台灣動物社會研究會、黑潮海洋文教基金會所提出之評鑑手

⁹² 台灣動物社會研究會，動物園哺乳類動物福利評鑑手冊，自版，頁 3-18(2007 年 7 月)。

⁹³ 黑潮海洋文教基金會，海洋哺乳動物圈養觀察評鑑表，2015 年 8 月，頁 1-7，
<http://tinyurl.com/ncz48zm> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 2 日)。

冊，是以第三者觀察角度紀錄展演動物是否符合一般生活水準。細觀其二單位所提出之指標內容，是屬「五大自由」標準之具體化版本，蓋當展示動物有健康的生理(觀察動物外觀及行為)、豐富設施表現其自然行為與適合生長之環境，據此推論展示動物的心理會是健康的，則其動物福利屬良好。但觀察者所觀察之展示動物福利多侷限在展示場域中，未能看出展演動物其他相關福利標準，如：運輸、來源或死亡因素等，且紀錄者本身之專業知識會影響評鑑結果，故該評鑑手冊僅刻劃出展示動物福利之約略輪廓。

二、世界動物園暨水族館協會

世界動物園暨水族館協會(World Association of Zoos and Aquariums，簡稱 WAZA)⁹⁴呼籲各動物園及水族館應積極實現高標準動物福利，並提供環境以滿足動物身理及行為需求⁹⁵。在 2003 年通過「倫理學與動物福利規則」⁹⁶，要求動物園、水族館、野生動物園及保護區應將該規則視為動物福利之最低標準，在任何時候動物應接受獸醫專業照護且被全面性妥適當照顧，也明示下

⁹⁴WAZA 的成員有超過 300 位，分別來自於 50 個國家、組織、團體等。任務即提供動物園與水族館有關動物保健和福利，支持生物多樣性保護，環境教育，全球持續發展。WAZA，<http://www.waza.org/en/site/conservation> (last visited Dec. 16, 2015)。

⁹⁵ 此為 WAZA 的觀點，要求各動物園及水族館在能力所及範圍，應遵守道德標準和執行最高的動物福利，以保護、維持足夠的健康動物種群，並向公眾傳播正確的保護資訊。WAZA，What we do?，<http://www.waza.org/en/site/about-waza/what-we-do> (last visited Dec. 21, 2015)。

⁹⁶《WAZA Code of Ethics and Animal Welfare》，It was adopted at the Closed Administrative Session of the 58th Annual Meeting, held on 19th November 2003 at San José, Costa Rica (Nov., 2003)。

列情狀之福利標準：

1. 動物利用：當動物園利用野生動物時，須提供完整的保護訊息或其他教育價值、注意其自然行為及不得以任何形式貶低或輕視動物權益。雖然該規則重點於「野生」動物，但是不表示受馴養動物就因此被妥協或犧牲。
2. 展示標準：要求有充分讓動物表示自然行為的空間，且設置動物為隱蔽所需的區域及設施。
3. 動物來源：努力確保動物來源或出生是符合人道關懷(human care)標準，且在尋找動物時應先徵詢適合的專業意見(如：Species Co-ordinator)。不造成野生群種影響下，基於教育或生物研究之保育繁殖計畫，可從野生領域獲取動物。
4. 轉(運)送動物：應確保接收機構有適合的設施與能夠一直保持動物福利標準之專業人員，以接應動物到來。在起初轉讓就應揭露被轉讓動物的健康、飲食、生育、遺傳狀況及行為特徵等詳細紀錄資料，以讓接收機構可以做出適當的管理行為。動物轉移應符合國際標準與法律規範，在任何時候都應有適格的工作人員陪同。
5. 避孕措施：在為數量控管下可以採取避孕措施，但前提須考量手術和化學避孕對行為造成負面作用之影響。

6. 安樂死：已考量所有的選項後，選擇安樂死是必須且最後之手段，此時需確保是快速和無痛苦的方式實行。
7. 損害：無法接受改變動物的外貌或為化妝品用途而殘害動物之行為。然在沒有其他形式限制下，僅為教育或管理目的，可以最少痛苦方式縛住鳥類，為識別動物的記號。
8. 研究委員會：各動物園應成立「研究委員會」，研究範圍包含展示的設計、福利、行為、管理規範、飼養、獸醫醫療、繁殖技術、低溫冷凍精子及卵子等，且須將研究結果公布給各相關工作人員了解。
9. 釋回野生計畫：該計畫須經 IUCN/SSC Re-Introduction Specialist Group(RSG)⁹⁷方針為進行。
10. 關心動物的死亡因素：除非有充分的理由，不然應將受圈養或釋放於野生環境動物之死亡因素查明。

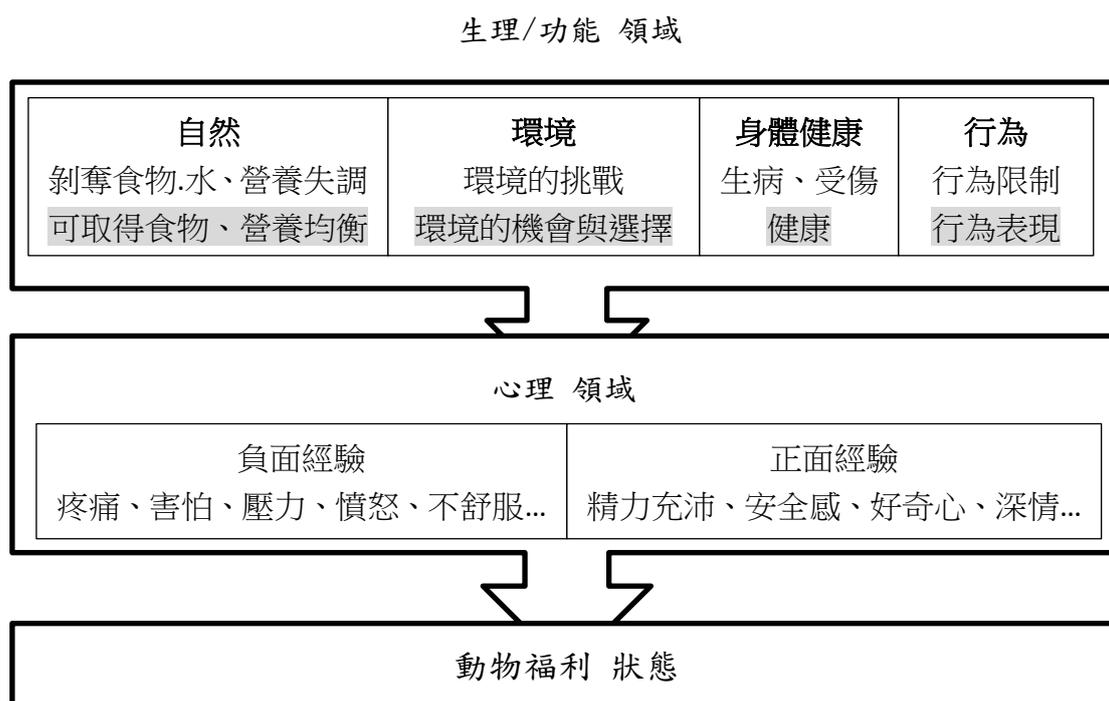
除了上述基本標準外，WAZA 更明確反對動物在轉送或飼養發生條件不適之情，如對監禁的活熊取其膽汁、跳舞的熊、在路邊馬戲團、動物園或以動物為娛樂之行為。另外，WAZA 在 2015 年發表動物園與水族館動物福利的實踐策略⁹⁸，以科學研究價值測

⁹⁷ 該組織有超過 100 個專科物種生存委員會，是為讓動物或植物再回到它們的自然生態環境而努力之組織。IUCN/SSC Re-Introduction Specialist Group(RSG) ，<http://www.iucnsscrg.org/index.php> (last visited Oct. 7, 2015)。

⁹⁸ Markus Gusset & Gerald Dick, Editorial, WAZA Magazine, vol.16, p1(2015).

驗動物福利的實行成效。其中，為能讓現代動物園實踐動物福利 WAZA 以系統和結構化方式評估動物福利，並提出架構—「五大領域模式(Five Domains Model)」，分別為營養、環境、健康及行為之四項生理/功能領域，以及精神狀態的第五領域。在這模式中，「營養、環境、健康」是一組影響動物心理因素，像是口渴要喝水、意識到痛苦就會避免再觸碰；而「行為」是另一組反映主觀感受，這涉及到動物對外部的經驗，例如：環境散發出威脅，動物就會害怕；富有安全感的環境則有信心與樂趣。因此，這模式提供內部和外部條件如何導出動物的主觀(正面或負面)，綜合作用結果來評估動物園的動物福利狀態，亦作為 WAZA 動物福利策略基礎。

圖 6：WAZA 的五大領域模式



來源：Markus Gusset&Gerald Dick，Editorial，WAZA Magazine，p1.(2015 vol.16)

基本的動物福利包含捕捉、管理、飼養與獸醫照護等，但近年亦逐漸關心動物心理幸福感(psychological well-being)、壓力管理(stress mangement)與豐富環境(Environmental Enrichment)層面。動物園裡的動物應享有豐富環境，其目的是要刺激動物之生理及心理，透過改變環境(使用氣味或噪音)來刺激動物，例如丟一個藏有食物的硬殼給飼養動物，刺激動物的自然覓食行為，畢竟尋找食物是動物的本能⁹⁹。

鑒於全球環保意識抬頭，動物園之動物福利亦已擴張包含環境議題，像是棲息地保存、物種保護及人工繁殖計畫¹⁰⁰。維持群體性對動物生存而言是重要因素之一，故為了瀕臨絕種之動物達到成功配對目標，英國、愛爾蘭動物園與水族館協會(BIAZA)認為，動物園要仿效動物野生繁殖模式，以符合動物福利。

第二項 馬戲團

為了娛樂目的利用動物進行表演之活動，最耳熟能詳的團體不外乎是一旅行馬戲團(Travelling Cricus)。但隨著動物保護意識提升，不少動物保護團體紛紛揭露旅行馬戲團不為人知的一

⁹⁹ BIAZA, Animal Welfare, <http://www.biaza.org.uk/animal-management/animal-welfare/> (last visited Oct. 8, 2015)。

¹⁰⁰ Donald B. Kohn, Zoo animal welfare, Scientific and Technical Review, 13(1), pp233-245 (May, 1994)。

面(如：強押懷孕的老虎跳火圈、利用動物疼痛感來控制動物行為、長時間拘禁運送、除表演外長期囚禁鐵籠中等¹⁰¹)，發起抵抗馬戲團的活動。2009年波利維亞(Bolivia)是第一個國家立法禁止任何有動物表演(wild and domestic animals)的馬戲團，重要的推手是國際動物保護者協會(Animal Defenders International)。該協會臥底調查並搜集證據¹⁰²，其後交付波利維亞議會一份具科學證據的動物受虐調查結果報告，該議會經審核後同意修法禁止馬戲團利用動物演出¹⁰³，並給馬戲團一年過渡期間。

歐洲馬戲團協會(European Circus Association)是為了團結歐洲馬戲團，保護馬戲團文化和藝術目的而成立。該協會指出社員應努力讓馬戲團裡的動物符合動物福利標準¹⁰⁴。因此，當動物連基本的動物福利標準都未合格，甚至有違反動物本性進行訓練活動，應禁止馬戲團以動物(不論是否為野生動物)表演。香港

¹⁰¹ Animal Defenders International, Animals in Travelling Circuses: The science on suffering(2006) <http://www.ad-international.org/publications/go.php?id=1837> (last visited Oct. 9, 2015)。

¹⁰² 環境資訊中心，張桂芳編譯，巡迴演出馬戲團—玻利維亞下令禁止家養和野生動物表演，摘譯自2009年7月14日ENS玻利維亞，拉巴斯報導。<http://e-info.org.tw/node/45061> (最後瀏覽日：2015年10月9日)。

¹⁰³ 其後有挪威、瑞典、丹麥、芬蘭、荷蘭、英國、德國、法國、加拿大等國家站在人道的立場 (on ethical ground)，已明文禁止馬戲團的野生動物表演。參見：房曼琪，馬戲團動物的奴隸生涯，2014年6月13日，社團法人台灣動物平權促進會，<http://taeanimal.org.tw/action-and-sound/animals-are-not-entertainment/257-%E9%A6%AC%E6%88%B2%E5%9C%98%E8%A1%A8%E6%BC%94%E5%8B%95%E7%89%A9%E7%9A%84%E5%A5%B4%E9%A%B8%E7%94%9F%E6%B6%AF.html> (最後瀏覽日：2015年12月16日)。

¹⁰⁴ European Circus Association, Animal Welfare, http://www.europeancircus.eu/?page_id=327 (last visited Oct. 6, 2015)。

愛護動物協會認為馬戲團的表演主要有四個方面涉及到動物福利的問題：旅途中的情況、居所安排、訓練方法，以及馬戲團的表演方式¹⁰⁵。然而，紐西蘭依其動物福利法成立的「國家動物福利諮詢委員會」於 2005 年就馬戲團之福利議題有提供下列意見（最低標準）¹⁰⁶：

1. 持有與取得動物：馬戲團必須有相對應的工作人員及設施接應所取得之動物；除經獸醫意見允許或是動物死亡後之遺留單隻動物外，不得使外來品種動物單獨生存；馬戲團須保證現場有工作人員可以處理所有動物的危機情狀；須有一份書面的逃離/捕回計畫來保護外來品種動物之逃離，且所有工作人員應知道該計畫如何實行；須有一份針對外來品種動物之偶發計畫以應對其生病或馬戲團無法運行之情。
2. 身體健康：動物必須得到足量的水、食物及營養，即使沒有表演時，亦應受相等健康的對待。
3. 居住(處所)：動物的舍房須提供足夠的空間(含運送或所處的籠子)，讓動物站立時頭不會碰到頂部，亦可以舒適的轉身和

¹⁰⁵香港愛護動物會，馬戲團的動物福利，
<http://www.spca.org.hk/ch/animal-welfare/wildlife-welfare-hong-kong/circuses> (最後瀏覽日：2015年10月9日)。

¹⁰⁶ National Animal Welfare Advisory Committee(NEW ZEALAND Wellington),Animal Welfare (circuses) Code of Welfare,pp.12-30(Jan.2005)
<http://www.mpi.govt.nz/protection-and-response/animal-welfare/codes-of-welfare/> (last visited Oct. 6, 2015)。

趴下；且動物的庇護場所是通風可散除異味、乾淨、溫暖(可遮風避雨，不受日曬或寒冷)又具安全性(無毒環境)，足以保護動物減少受傷的風險。當動物生病時，有單間或隔離區讓動物不受干擾地接受獸醫照護及休養。

4. 運動及豐富行為(Exercise and Behavioural Enrichment)：
動物至少每天都有機會和同伴有社交行為；除有損害動物福利外，應提供場所和必要設備，且每天至少有八小時給外來的動物運動或表現自然行為，避免有異常或刻板行為。
5. 訓練和表演：訓練和表演手段必須合適於動物(物種)個體的生理及心理功能；依動物的反應及條件為合理工時的訓練和表演；訓練和表演受段須建立在直接且正面性，不得以食物匱乏作為控制；訓練和指揮的工具不能造成動物不合理的傷害或痛苦；僅有在動物深陷危機時才對之電擊，且不得對動物敏感處(眼睛、鼻子、肛門、外陰及睪丸等)為之或由缺乏經驗的管理人員行使電擊，避免動物受到不必要的傷害。
6. 醫療照護：工作人員具有意識到動物受傷或生病跡象的能力，且除有損及動物福利外，應每天至少檢查一次其狀況，正處療養階段的動物除有獸醫允可外，不得進行任何訓練或表演；有外來品種的動物應安排專業獸醫或醫護人員諮詢，且其應

告知該動物相關的飼養、自然行為等動物福利事宜；所有醫療紀錄應由馬戲團負責人持有影本，於必要時提供給獸醫診視。

7. 工作人員及其訓練：需有足夠具有專業能力可以照護及維持動物福利之人員；而護理工作人員須對其照護之動物有意識動物健康問題的能力；除專業人員外不得任意又未經允許查看外來品種之動物。

此外，紐西蘭的國家動物福利諮詢委員會認為，基於確保馬戲團裡的動物福利標準，馬戲團應建立「品質保證系統(Quality Assurance System)」，而該系統中應提供團內評估動物福利的方式、提供適當且足夠的水、食物、及住所、適合各種類動物之設施、足夠的運動及自然行為表現、動物健康計畫(疫苗、預防措施)、動物疾病或意外詳細紀錄、繁殖紀錄。另外，完善的紀錄保存也是該系統重要一環，馬戲團經營者應妥善保存下列紀錄：動物基本資料、取得動物的日期及來源、每個動物的族譜及繁殖紀錄、健康及飲食狀態資料、馬戲團的總數量及每隻動物死亡原因、動物轉出(入)批准紀錄。若馬戲團於保證動物福利品質之系統健全，足見動物受到完善照護且福利狀態良好。

第三項 小結

依上所述，考量人類為娛樂目的利用展演動物之關係，再綜合前開 WAZA 及紐西蘭動物福利諮詢委員會分別就動物園、馬戲團裡動物提出之福利內涵，本研究依利用者的「經營條件」及被利用者動物之「基本條件」角度，建構及整理展演動物的福利內容。前者要求利用者對於動物之專業，後者則著重在利用關係中動物的基本條件的保障，兩者間相輔相成缺一不可。本研究所提出之展演動物動物福利標準，亦是作為檢驗草案之標準，檢討管制業者之手段可否實踐展演動物福利標準。

圖 7：展演動物的動物福利標準

業者經營條件

- **業者設立**：法人或組織應經我國合法設立登記；個人亦須具備專業表演執照(如：街頭藝人執照)。
- **管理紀錄**：業者應詳實記錄各動物之所有資料(尤其醫療、來源、動物習性)及內部管理模式。
- **專業人員**：與動物直接接觸之人須具有維持動物福利標準及發現動物異樣能力，且業者應定期安排進修或培訓課程。
- **場地空間**：動物所處之場地或休憩之處所，環境應維持乾淨舒爽且空間保持得以讓動物自然伸展或轉身之大小。
- **設備或設施**：設置符合動物福利之設備或有提供輔助動物表現自然行為之設施。

動物之基本條件

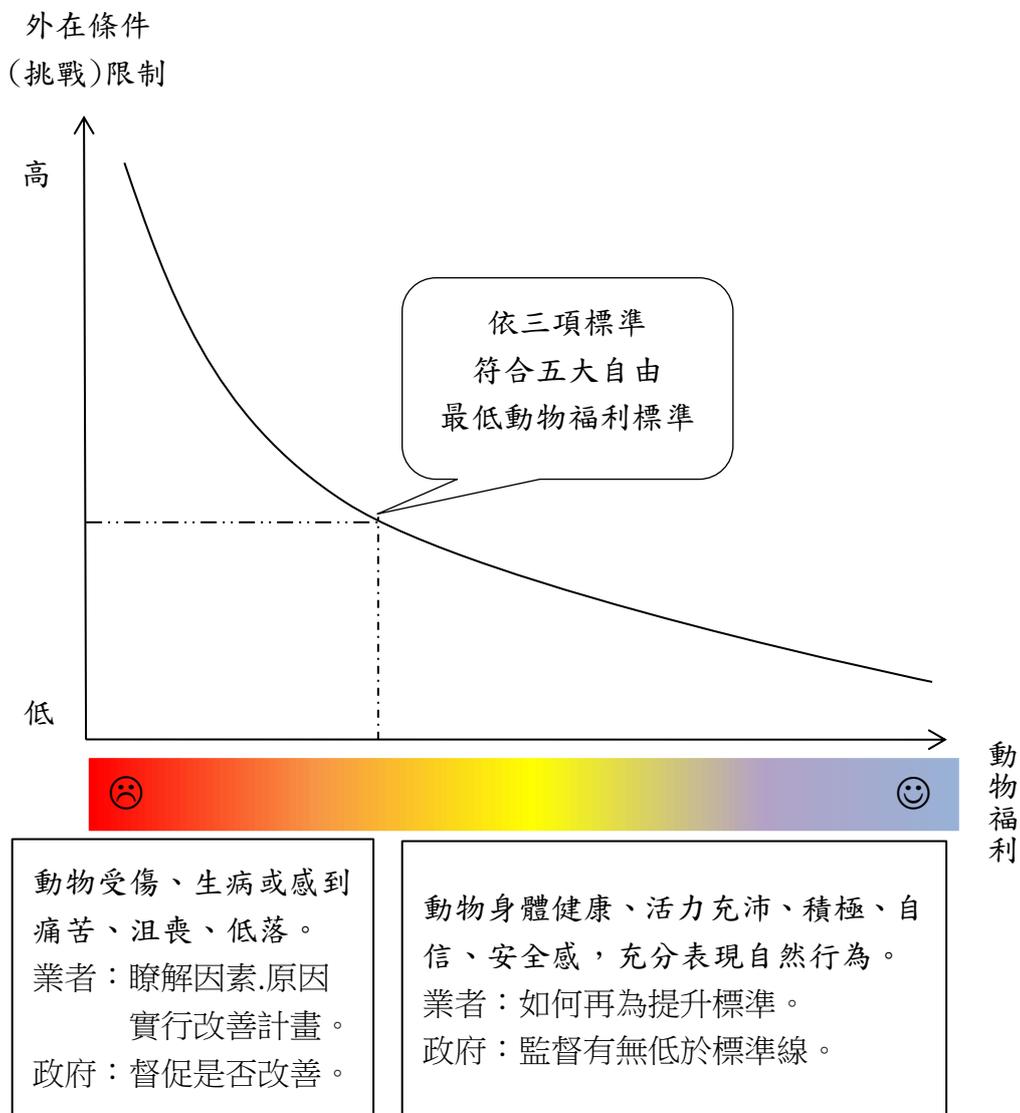
- **動物取得及轉移**：自他處取得之動物，須確保取得來源之合法性及人道標準，且接收轉移之業者有足夠之能力(專業人員及硬體設備)得以照顧該動物，尤其動物屬野生保育類動物之情；動物轉移至他處時，應將該動物的相關資料一併移交，並確保他處有足夠能力接收該動物。
- **日常生活**：動物應有足夠的食物、營養、水；充分且適當的休息。
- **自然行為**：有足夠的場域、時間、設施可讓動物表現自然行為，保持動物本性(如：群聚行為)。
- **展示方式**：展示之場域須符合各動物之生存條件，且須有設置動物的隱蔽空間，並確保旅客與展示動物間之安全距離，禁止非專業人員任意接觸動物。
- **表演及訓練**：禁止以「飢餓」及「處罰」等造成動物痛苦之方式訓練，須以動物之生理及心理狀態個別評估各動物訓練表演之工時及程度。經觀察發現動物有無法適應之情，應立即停止訓練或表演；生病或受傷之動物非有獸醫師准許，不得進行訓練或表演。
- **動物運輸**：除須符合動物運送管理辦法規定外，駕駛人或隨同陪行之人應有能力處理運輸途中動物發生的緊急狀況；動物應在可以伸展及轉身空間之運輸籠中並放置於運輸車輛之拖櫃中。若長時間之運輸旅途，應定時查看動物情況並記錄。
- **專業醫療照護**：當動物有生病或受傷時，應立即有獸醫師之專業照護，且有獨立空間為休養。除節育手術外，不得對動物施以不必要之醫療行為或手術。
- **死亡或釋回**：應詳實記錄動物死亡原因。經獸醫師診斷後，基於解除動物痛苦之目的，始可對動物施以人道處理。依RSG組織提出之具體準則判斷可否將動物釋回自然界(RSG Guidelines for Non-human Primate Re-introductions)。

來源：作者自行整理

本研究以 Broom 教授定義動物福利—動物對環境的生理與心理之調適為基礎，提出外在環境對動物福利的影響。動物福利的判準可從動物的「心理」、「生理」與「自然」層面分析，不論是哪個層面都應被要求符合動物本性需求(natural need)。以猴子為例，其最低動物福利標準是給予猴子足夠飲食(生理)、有樹可以攀爬(自然)、有同伴相隨、足夠空間活動不受精神壓迫(心理)。當人類利用猴子時亦應該提供這些需求，若該猴子面對外界環境或是人類給予動物生存狀態的挑戰或限制越多(如：沒有豐富設施表現自然行為、長期拘禁、無法正常飲食)，造成猴子難以調適，此時越容易使動物福利標準導向不良。相對地，若提供越能符合其本性需求的環境，動物越不用適應外在的挑戰或限制，充分表現其自然行為並與人類建立良好的信任關係，顯然其動物福利標準越是良好。

據此，動物福利的好壞端視於動物對外在狀況(包含環境與人類的對待)關係間的調和結果，若調和無法達到平衡而造成動物有所犧牲或痛苦，動物所受之福利是惡劣的，此時需要增加保護手段甚至轉移新環境，以保護動物福利；反之，當調和結果是正面，動物能自然展現行為且主觀表達善意時，即見此時的動物福利標準為良好。

圖 8：動物福利標準與外在條件之關係圖



來源：作者自繪

第三章 制定《展演動物業設置與管理辦法》草案

於分析展演動物的動物福利標準內涵後，本章將以該分析結果檢驗我國法治體系可否實踐展演動物福利。近年動物保護團體調查後指出，業界經常發生表演或展示之動物受不當對待之情，可能是沒有足夠的食物或水，也可能是未提供妥適的環境，造成動物出現刻板行為，足見我國業者並未努力實現展演動物之福利標準。

我國法制中並非無實現展演動物福利之規範，本研究將整理散見於各體系之法規，並檢討其是否以展演動物之保護為內容，是否已符合其福利內涵，利用展演動物之業者是否會受規範管制等問題。

「阿河事件」發生後，動物保護團體積極遊說和推動相關法案，台灣防止虐待動物協會(TSPCA)與台灣動物平權促進會呼籲立法院修法，將展演動物業及展演動物納入《動物保護法》，規定展演動物業必須申請執照才能經營。雖然立法院於2015年2月4日修正公布《動物保護法》第6條之1規定，授權農委會訂立設置及管理辦法，但在研擬該辦法期間發現各方意見歧異。農委會於2015年4月份召開兩次專家座談會，邀請獸醫、動物園、休閒農場業者及民間團體等代表共同討論對展演動物業之管制方式，後於2015年6月24日預告草案。但動物保護團體在預告後，仍與立委、農委會共同進行數次協商，足見草案有多處疑慮須待釐清。草案通過後，首當其衝之展演動物業者

該如何在符合法規下利用動物為營利行為，該制度的實行是否真的剔除不適格之業者，亦需進一步探討。

第一節 管制展演動物業之漏洞

由於是業者為娛樂目的利用展演動物進行演出，故基於其間之利用關係，業者對展演動物的福利保障負有實踐的直接義務，但是在《展演動物業設置及管理辦法》訂立生效前，業者對於展演動物的福利實踐僅多是道德上義務要求，農委會無直接管制展演動物業者之法規依據，以管制手段實踐其福利標準，更甚者，農委會根本未能掌握現行展演動物業之現行經營情狀，即使發生虐待展演動物或損其福利之事件，僅得依相關的《動物保護法》或《野生動物保育法》規定要求業者改善，足見展演動物的福利並未真正落實。

第一項 動物保護法

我國自 1992 年間發生數起犬之咬人事件，引起社會各界之關注，行政院順應世界保護動物之潮流，遂於 1994 年初成立「動物保護法起草小組」，聘請學者專家、畜牧獸醫團體及民間動物保護團體等召開四次會議討論，徵詢相關機關意見，乃完成動物保護法初稿¹⁰⁷，並於 1998 年 11 月 4 日三讀通過。《動物保護法》共訂有七章，第一、二章是總則及動物的一般保護；第三章為動

¹⁰⁷ 立法院公報，86 卷 35 期，頁 316(2006 年)。

物的實驗應用(即實驗動物)；第四、四之一章則是寵物與其相關業者之管理；第五至七章規範行政監督與罰則等。

《動物保護法》著重伴侶動物之管理及實驗動物之應用，而缺漏對「展演動物」之保障。雖然於該法第二章定有動物的一般保護，惟其適用於所有動物，並無具體展現展演動物於展示或表演之福利特殊性。因為動物為表演或展示所受之訓練，相對於伴侶動物或實驗動物所承受之風險不同，況且動物在其過程中所受之傷害，通常是心理層面壓力，並非像伴侶動物或實驗動物可立即發現異狀，因此單只有一般性宣示動物保護規範仍屬不足。

此外，在《動物保護法》第 6-2 條授權中央主管機關對各政府部門之執行犬訂立管理規則—《政府部門執勤犬照護管理規則》，而該犬隻是培訓為協助搜救、緝毒或偵查等工作，雖執勤犬與表演動物相似，都是基於某種目的將動物特意訓練，惟該規則僅規範犬隻，且目的地與性質亦不相同，尚難類推適用於展演動物。

第二項 野生動物保育法

為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，於 1989 年 6 月 23 日廢止《狩獵法》並公布《野生動物保育法》，將野生動物分為一般類及保育類二種。依該法第 16 條規定：保育

類野生動物及其產製品，除本法或其他法令另有規定外，不得買賣、陳列、展示、持有等；同法第 35 條規定，保育類野生動物非經主管機關同意不得在公開場所陳列或展示，但經允許後保育類野生動物即可於公開場所展示。該法所稱之「展示」指以野生動物或其產製品置於公開場合供人參觀者¹⁰⁸。

《野生動物保育法》相較於《動物保護法》係屬特別法，主要規範野生動物之保育、輸出入及管理方面，雖有規範保育類野生動物有條件為展示及表演，但就其他一般類野生動物¹⁰⁹應如何為展示方式則未有規範，故關於一般性野生動物的保護仍應適用《動物保護法》，惟《動物保護法》又未規範動物展示或表演之福利特殊性，顯見係有漏洞。

第三項 各場域之管理規範

我國業者利用展演動物之行為已行之有年，在其各領域中僅規範業者依法設立之組織基礎，較偏向各領域中業者行政管理，對展演動物之福利未有完整落實，忽略業者於利用動物為營利之手段，可能產生展演動物保障不足之缺失。

第一款 休閒農場

¹⁰⁸ 參見野生動物保護法第 3 條第 14 款規定。

¹⁰⁹ 2014 年 7 月 2 日行政院農業委員會將袋狼、圓尾兔袋鼠、沙漠大袋鼠、豬趾袋狸、小兔形袋狸、加姆島鴨、帝啄木、皇鷓、科西嘉鳳蝶、綠鬣蜥、大西洋鱒及澳洲肺魚，自瀕臨絕種或稀有野生動物修正為一般類野生動物；大頭龜、紋背小頭鰐、緬甸小頭鰐、帝王蟒、曲紋唇魚及隆頭鸚哥魚，自一般類野生動物修正為保育類野生動物，參見行政院農業委員會農林務字第 1031700771 號。

《農業發展條例》第 63 條第 3 項授權訂定《休閒農業輔導管理辦法》，故休閒農場應依該辦法申請設立並取得許可登記。而依台灣休閒農業發展協會統計(至 2015 年 10 月 12 日止)取得休閒農場許可登記共有 318 家，其中有 50 家通過休閒農場服務品質認證¹¹⁰。該辦法第 19 條第 10 款規定，休閒農場得設置農業體驗設施，故經休閒農場服務品質認證之飛牛牧場有開放「餵小牛喝ㄋㄟㄋㄟ」、「騎馬」等動物體驗活動；走馬瀨農場裡亦有「本土動物區」，展示雞、鴨、牛羊群或兔子等動物；不一樣鱷魚生態休閒農場近距離與鱷魚接觸，體驗餵食鱷魚、撿鱷魚蛋。

另外，為輔導退除役官兵從事農業產銷，並推展休閒農業及觀光遊憩事業，民國 102 年 10 月 30 日訂立《國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則》。現行隸屬於下之農場有：彰化農場、臺東農場、武陵農場、清境農場、福壽山農場及農民森林保育事業管理處六處¹¹¹，其中，清境農場會開放遊客近距離接觸或餵食牛、羊。

休閒農場是農業和休閒遊憩相結合的事業，也是農業生活化為主軸，兼顧生產事業活動性和生態環境相容性功能的農業經營。

¹¹⁰ 休閒農業旅遊網，全國已取得許可證之休閒農場(資料更新：2015/10/12)，<http://www.taiwanfarm.org.tw/com/index.php/tw/farmgps/farm-license.html> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 18 日)。

¹¹¹ 國軍退除役官兵輔導委員會，<http://www.vac.gov.tw/auxiliary/index.asp?pno=163#gsc.tab=0> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 24 日)。

在經營過程中會開放讓遊客體驗與農場動物互動，惟不論是《休閒農業輔導管理辦法》或《國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則》卻僅有對業者之組織、經營管理與自然環保之規範，而忽略農場動物長期與遊客接觸之心理壓力或其他福利，大多是靠業者之自我要求，如飛牛牧場會主動告知遊客，若因天氣或動物因素不適合與遊客互動，基於動物保護立場，業者會自主性取消體驗場次。

第二款 觀光遊樂業

依《發展觀光條例》第 2 條第 11 款規定，觀光旅遊業是指經主管機關核准經營觀光遊樂設施之營利事業，另同法第 66 條第 4 項授權中央主管機關訂立《觀光遊樂業管理規則》，我國目前依該規則領有執照且經營中業者有：小人國主題樂園、六福村主題樂園、劍湖山世界、頑皮世界、義大世界、九族文化村與遠雄海洋公園等共 25 家¹¹²。雖然上開業者於其場域中有以娛樂或教育為號召，進行展示動物或開放動物與遊客互動，結合娛樂及教育目的，例如：六福村主題樂園的動物明星區、頑皮世界展示野生動物等，但其關於展示動物部分是另依《私立社會教育機構設立及獎勵辦法》規定核准設立之私立動物園。亦有業者非展示動

¹¹² 中華民國交通部觀光局全台主題樂園網，<http://themepark.net.tw/Taiwan> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 23 日)。

物，而是結合當地自然景象提供場域給遊客觀賞昆蟲美景——東勢林場遊樂區的螢火蟲季與甲蟲季，但是螢火蟲與甲蟲非《動物保護法》所稱之動物，故無法受該法之保護。

第三款 動物園

為鼓勵終身學習，推動終身教育，強化社會教育，增進學習機會，提升國民素質我國於2002年6月26日公布《終身學習法》，將終身學習機構分為社會教育機構與文化機構，公立動物園即屬社會教育機構之一，而私立動物園則須依《終身學習法》第8條第2項授權之《私立社會教育機構設立及獎勵辦法》申請設立之。

公立動物園以臺北市立動物園為例，關於展示動物之福利實踐，其在園內設立「動物組」以負責掌理各類展示動物之蒐集、保育管理、展示配置及有關學術研究等事項¹¹³。此外，為確保展示動物之來源與蒐集之合法性及適應展示活體野生動物之特性，疏解過賸動物，特訂《臺北市立動物園蒐集展示動物及處理過賸動物實施要點》。且自2007年起，臺北市立動物園將業務服務對象（顧客）的主體重新定位為「遊客」、「環境」、「動物」與「同仁」四個新層面，而所謂「動物面」顧客是指園內圈養的動物和野外的動物族群，前者應提供無止盡的動物福利追求，後者應提

¹¹³參照臺北市政府教育局組織規程第9條規定。

供物種永續存活的必要條件。並將動物健康檢查、糞檢驅蟲、傳染性疾病的定期篩檢監控與野生動物環境管理，日常照管與生態展示，列為在三年的施政計畫重點之一，以落實展示場與圈養空間豐富化，提升動物福祉¹¹⁴。

我國目前之私立動物園有：新光兆豐(股)公司花蓮農牧場、財團法人私立海洋動物園教育基金會附設私立海洋動物園(野柳海洋世界)等；另有觀光遊樂業者結合教育為號召設立之動物園：頑皮世界野生動物園、財團法人私立遠雄海洋動物園、財團法人莊福文教基金會附設六福村野生動物園等。然而，私立動物園對於展演動物福祉保障，未如同公立動物園訂有相關辦法或規則，推動動物福利實踐，故關於動物福利保障僅得依《動物保護法》為規範依據。

第四款 行政院農委會水產試驗所

台東的小丑魚主題館隸屬於行政院農業委員會水產試驗所東部海洋生物研究中心，館方會不定期舉行相關展覽，藉由展示東部海域多樣化的海洋生物，供民眾近距離接觸東部魚類生態，傳達保育觀念，達到寓教於樂的功能¹¹⁵。2001年時，為台東分所水族生態展示館之營運順暢，特成立水產試驗台東分所水族生態

¹¹⁴ 臺北市立動物園，<http://www.zoo.gov.taipei/> (最後瀏覽日 2015 年 10 月 23 日)。

¹¹⁵ 台灣水產試驗所小丑魚主題館，<http://www.extra.tfrin.gov.tw/nemone/Anemonefish/#3> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 24 日)。

展示館館務諮詢委員會，解決水族生態展示館業務計畫遭遇的困難並推動水族生態展示館教育及國際交流¹¹⁶。

另外，澎湖海洋生物研究中心附屬水族館是結合科技研究、社會教育及觀光遊憩等設計功能的水族館，澎湖水族館目前已有兩百餘種，預計擴充至四、五百種澎湖及臺灣地區海域魚類供民眾參觀。於 2000 年間有成立水產試驗所澎湖水族館館務諮詢委員會¹¹⁷，作用與前述之台東分所水族生態展示館館務諮詢委員會相同，均未提及關於展示魚類之福利保障。

第五款 馬場

我國唯一公辦公營的馬場—后里馬場。於 1952 年由國防部成立，作為訓練培育國防騎兵軍馬，隨著科技發達，騎兵已不符現代化國防需求，遂於 1997 年移交原臺中縣政府管理，2010 年臺中縣市合併後改隸臺中市政府觀光旅遊局管理。后里馬場開放遊客騎乘馬隻，但是臺中市政府對於馬隻的福利標準應如何實踐未訂有相關規範，僅訂有《臺中市后里馬場清潔維護及場地設施使用收費標準》以充裕馬場的建設、營運管理及環境維護經費。其後更遭動物保護團體揭露，后里馬場將代疾管局飼養之血清馬

¹¹⁶ 參照行政院農業委員會水產試驗所台東分所水族生態展示館館務諮詢委員會設置要點第 1 條及第 2 條。

¹¹⁷ 參照行政院農業委員會水產試驗所澎湖水族館館務諮詢委員會設置要點第 1 條及第 2 條。

開放給民眾欣賞¹¹⁸，足見行政機關亦未善盡保護動物福祉之責任。

第四項 小結

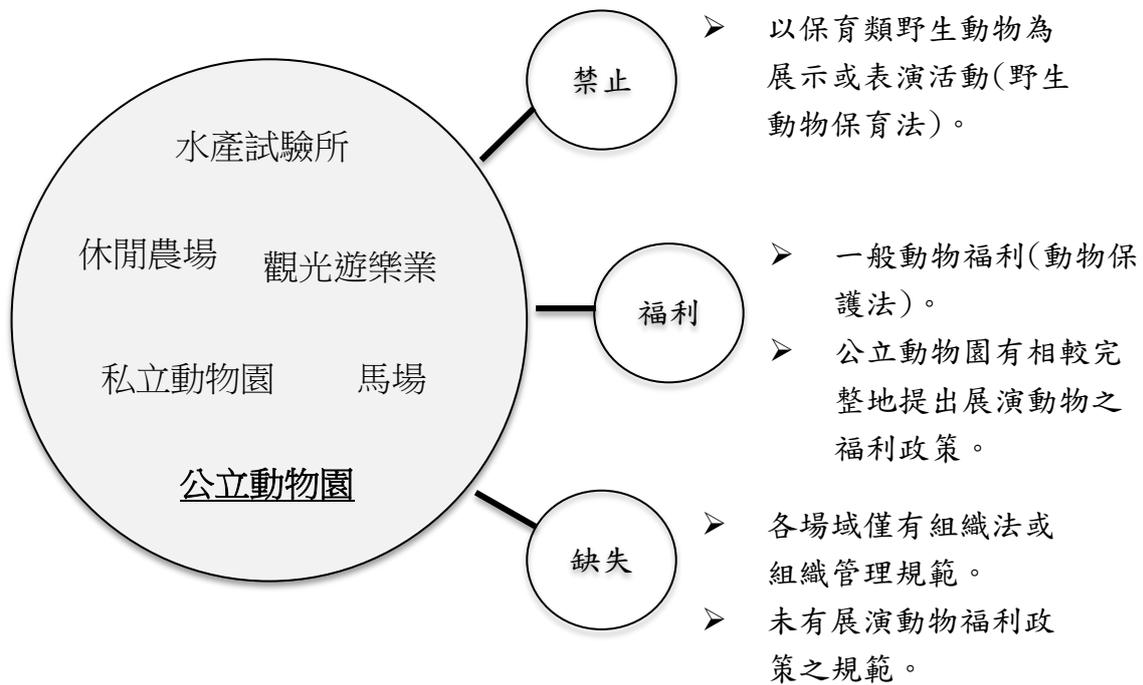
公立動物園相較其他場域設置注重展示動物的福利要求(動物生存的環境應通風、舒適；動物醫療照護；環境的豐富化保有動物之自然行為；動物來源合法性等)，不僅將展演動物福利列為施政重點，亦於年報及保育研究計畫中持續研討動物福利之實踐成效。

我國目前一律禁止以保育類野生動物為展示或表演，但對於其他動物之展演情形卻漏未規範，雖然於各領域中訂有相關組織設立標準，不過多是設立程序、業者管理規範等行政設置標準，未有進一步說明動物本身的福利標準，導致展演動物的保護僅得依《動物保護法》處理。農委會就民眾檢舉國內某私立動物園發生動物不當飼養管理案件，亦回應依《動物保護法》第5條第2項規定處理¹¹⁹即為一例。

¹¹⁸ 林口長庚醫院臨床毒物科主任林杰樑指出，人被毒蛇咬到，必須施打抗蛇毒血清才能救命，製造抗蛇毒血清會先在馬腹上注射稀釋過的蛇毒，讓馬匹產生免疫反應，再抽取馬血漿精製；注射蛇毒的血清馬會一直處於中毒狀態，身體較一般馬虛弱。參見：專案組，血清馬滿身針孔嚇孩子，環境髒臭竟供觀賞「很像人間煉獄」，蘋果日報，2009年10月19日
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20091019/32026271/> (最後瀏覽日：2015年10月24日)。

¹¹⁹ 行政院農業委員會，農委會關切動物園的動物福利，2004年06月15日。
http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=1_diamond_20040615193740 (最後瀏覽日：2015年10月24日)。

圖 9：我國展演動物福利之實現與缺失



來源：作者自繪。

基於不同目的利用動物之態樣，動物所受之損害及福利實現不同，單僅有《動物保護法》的一般保護規範，尚未能完足實現展演動物之保護。況且一般性保護規範多屬不確定法律概念方式立法，亦造成解釋上討論，較難有一致性之標準，故為補足現行之缺失並實現展演動物福利，訂立專法規範顯然是勢在必行。

第二節 制訂展演動物業設置與管理辦法之重要事件—阿河衝擊

關於利用動物表演而發生損害其福利之事件層出不窮，即使動物保護團體積極舉發或監督業者對待動物之行為，指正業者顯已侵

犯動物福利標準，要求農委會及業者應有積極保護作為，但都成效不彰，如：2007年2月國立科學工藝博物館以32萬根人髮結索吊起頑皮世界動物園一頭4.5噸大象一事、2009年六福村引進有基因缺陷之白老虎、2014年遠雄海洋館之海豚哺乳類表演等。直到「阿河事件」發生，各界才開始重視展演動物福利，並積極提出管制業者之手段。

阿河（河馬）是約2001年間，因圓山自然動物園（原名：大非洲野生動物園）歇業，高雄市政府將阿河交由臺中私人動物園天馬牧場收容，嗣後因臺中天馬牧場園區需進行整修，所以暫時移至苗栗縣安置。2014年12月26日下午2時50分許，天馬牧場之負責人僱用司機自苗栗縣通霄鎮坪頂里，將其所飼養之阿河載回臺中市外埔區天馬牧場。於運輸旅途中阿河自貨車貨櫃掉落，疑似因受驚而衝撞停放路邊自小客車，隨後跌落地面。翌日（12月27日）下午2時30分，於臺中市后里區大甲溪旁魚塢，阿河因吊運貨櫃作業失誤再度摔傷，雖然阿河仍有安全進入魚塢內休養，但仍不幸於12月29日死亡。阿河遺體運至臺北市立動物園進行解剖，發現阿河體內無大量出血，是橫膈膜右側有一長達30至40公分的破裂，導致肺部由胸腔陷落到腹腔。

阿河於運輸過程中跌落地面，又疑似因疼痛不已留下眼淚，成

為各家報章媒體爭相報導的焦點，更引起國際媒體的關注¹²⁰。阿河的過世喚醒大眾對動物展示或表演議題的重視，所以動保人士與立法委員先後向政府提出改善建議，要求政府應該立刻清查全台所有動物展演產業，並登記飼養動物的物種、來源、數量以及健康狀況，製作清冊以利後續管理。同時也要盡速訂定動物運送管理辦法，針對體型過大、具危險性或攻擊性的動物，訂定運送工具、時間、距離等限制，防止類似案件再度發生。

對此，臺中市農業局於 2014 年 12 月 29 日以天馬牧場負責人違反《動物保護法》第 5 條第 2 項第 5 款規定裁處新台幣 50 萬元罰鍰¹²¹。惟天馬牧場負責人不服該裁處提起訴願，經訴願決定駁回¹²²，遂提起行政訴訟，臺中高等行政法院先依臺北市立動物園野生動物死亡解剖書，認定阿河因自貨櫃車之氣窗跳出書摔落馬路意外而致橫膈膜破裂及胸椎骨折死亡，又以天馬牧場負責人係為阿河整修水池而生之運輸行為；因平時沒有運輸之需要，不知道要先擬定運輸計畫；先前五次運送都未發生跳車意外；貨櫃氣窗位置比阿河身高還高，尚難預見阿河會自氣窗跳出等四項主要事由，認定天馬牧場負責人欠缺虐待或傷害阿河之故意，與《動物保護法》第 25 條規

¹²⁰ 國際中心，外媒報「阿河已死」外國人：希望這國家不會有另一隻，東森新聞，2014 年 12 月 29 日，<http://www.ettoday.net/news/20141229/445051.htm> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 26 日)。

¹²¹ 參見民國 103 年 12 月 29 日府授農動保字第 1030271542 號函附裁處書。

¹²² 參見民國 104 年 4 月 21 日農訴字第 1040704293 號訴願決定。

定之要件不符，因此於 2015 年 9 月 17 日辯論終結並判決：「訴願決定及原處分均撤銷。」¹²³，臺中市政府得知此判決結果後，計畫將提起上訴¹²⁴。

除法辦天馬牧場外，因依野生動物保育法第 4 條第 2 項規定公告之「保育類野生動物名錄」，阿河屬保育等級第 2 級「珍貴稀有野生動物」，故監察院劉委員德勳、林委員雅鋒、江委員綺雯自動調查，於 2015 年 10 月 7 日作成 104 財調 0032 調查報告書¹²⁵，指出農委會未即時督請臺中市政府辦理現場查核及未轉知水療之建議，致阿河摔傷當日無治療措施，作法消極確有違失，臺中市政府怠於查核難辭連續管理失當等責任。

第三節 各方對管制業者之意見彙整

在保護動物的民心沸騰之際，動物保護團體積極推動保護展演動物之法規，不僅遊說立法者，更於制定草案時研擬管理展演動物業之辦法草案或提出立法建議，提供農委會參酌。

一、 社團法人臺灣防止虐待動物協會

雖然動物園業者一再表示是藉由展示動物達到「教育」之目的，讓民眾得以了解生命教育和動物相關知識，但臺灣防止虐待

¹²³ 參見臺中高等行政法院判決 104 年度訴字第 202 號。

¹²⁴ 即時新聞，阿河摔死判不罰天馬牧場；中市府將上訴，自由時報，2015 年 10 月 5 日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1466092> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 26 日)。

¹²⁵ 案由：我國對於珍貴稀有動物之保育、照護、醫療、管理等機制疑有缺失，認有深入瞭解並予改善之必要案之調查報告。

動物協會指出動物所處環境不適及未符公認動物「五大自由」標準，回應動物園業者何來之「教育」目的，出面召開記者會呼籲政府列管所有展演動物場所¹²⁶。TSPCA 認為以動物進行展示或表演之行為都是屬於「娛樂」目的，不論是公私立動物園或其他有以動物為展演行為之業者都應受政府之管理。

為符合《野生動物保育法》第 18 條規定禁止保育類野生動物為展示或表演行為，草案不可與該規定相悖，要求農委會應嚴格把關展演動物之種類。營運計畫中應增加「展演動物繁衍計畫」，並肯認「保證金」制度作為提高展演動物業者之門檻。此外，該協會建議應強化「抽查制度」與「內部揭弊人」，前者要求主管機關每年應定期辦理查核、評鑑及稽查各乙次，若經評鑑不合格之業者則由主管機關廢止其執照；後者則以獎金方式鼓勵業者員工主動揭弊，且須保護揭弊人個資¹²⁷。

二、臺灣動物社會研究會研擬之法案

該會已觀察圈養動物業者十多年期間，包含公私立動物園或海洋館等，發現受圈養之動物普遍福利不佳，動物經常出現刻板行為。故於 2006 年即開始推動「動物園法」¹²⁸，其後更與黑潮海

¹²⁶江幸云，十大惡劣展演動物場所 天馬牧場居首，台灣動物新聞網，2014 年 12 月 19 日，<http://www.tanews.org.tw/info/6409> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

¹²⁷ 台灣防止虐待動物協會，研擬展演動物業設置及管理辦法，2015 年 4 月 1 日，<http://tinyurl.com/q3wpol6> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

¹²⁸財團法人台灣動物社會研究會，無「法」的國度——動物園？，2004 年 6 月 15 日，

洋文教基金會共同完成《台灣海洋哺乳動物圈養表演調查》報告¹²⁹，檢視目前國內公私立機構圈養海洋哺乳動物作為「表演或展示用途」之現況，包括鯨豚、海獅、海豹、海牛等。該報告結果認為不合理也無必要圈養擁有高度心智能力的鯨豚，蓋其已嚴重剝削其動物福利。因此，該會並不認同一個未能照護動物之單位，可以帶給民眾教育，恐怕反而帶給民眾更多錯誤的觀念，例如：海豚用尾鰭打水表示打招呼或算數(野生海豚以尾鰭打水帶有警示意味)。

關於草案所訂之管理手段，肯認有「保證金」與「評鑑」之制度，蓋二者均是能有效監督業者之方式¹³⁰，前者是作為主管機關要求業者善盡經營者之行政手段；後者則是參照《寵物業查核及評鑑辦法》規定，要求查核或評鑑結果應公開透明。草案第 14 條規定雖有明示展演動物之基本保障，但未設有廢止執照等法律效果，恐使該條規範成為訓示規定¹³¹。

三、 休閒農業者

http://www.east.org.tw/that_content.php?s_id=8&m_id=56&id=123 (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

¹²⁹ 財團法人台灣動物社會研究會、黑潮海洋文教基金會，〈台灣海洋哺乳動物圈養表演調查報告〉，2015 年 4 月，http://www.east.org.tw/that_content.php?s_id=14&m_id=0&id=540 (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

¹³⁰ 此觀財團法人台灣動物社會研究會研擬「展演動物業設置及管理辦法」草案第 4 條及第 10 條自明。參見：財團法人台灣動物社會研究會，研擬「展演動物業設置及管理辦法」，2015 年 4 月 9 日，http://www.east.org.tw/that_content.php?id=528 (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

¹³¹ 同前註，財團法人台灣動物社會研究會研擬「展演動物業設置及管理辦法」草案第 13 條、14 條及 22 條規定，若業者讓年老或傷病之動物表演，主管機關應命該業者暫停表演行為，且違反該規定者業者將受有廢止執照之處罰。

草案討論過程中，有名業者特地從屏東北上，自稱是接受政府輔導，從農業轉型為休閒農場的小農，即在現場表示保證金的規範即直接打壓小農的生存空間¹³²。另外，2015年7月24日台南老字號動物園「麻豆鱷魚王」宣布結束營業，其負責人邱錫河表示：「主因是近幾年受到動物保護法的壓力，新版動保法禁止動物演出，規定太嚴格，也不能表演鱷魚秀，導致遊客銳減，少了收入填補收支，現在也還是負債狀況。明年（2016年）的1月23日是動物保護法修正案實施的日子，剛好也是鱷魚王滿40年，就選那天結束。¹³³」。足見部分休閒農業者認為管制手段過於要求，實影響經營之意願。

四、財團法人台灣動物平權促進會

草案預告後，財團法人台灣動物平權促進會與其他動保團體專家，在田秋堇立法委員之配同下再與農委會進行溝通。經過討論後，農委會在許多方面釋出善意，諸如：在展演定義中納入互動、將一般類海洋哺乳類野生動物之展演由預告版條文中刪除、另外包括建立展演業者的評鑑制度、違反動保事項得以廢止業者

¹³² 江幸芸，展演動物法規制定得加快腳步，台灣動物新聞網，2015年5月29日，<http://www.tanews.org.tw/info/7853> (最後瀏覽日：2015年11月1日)。

¹³³ 顏心彤，麻豆鱷魚王「要說再見！回饋台南民眾免費入園，東森新聞雲，2015年7月24日，<http://travel.ettoday.net/article/539840.htm> (最後瀏覽日：2015年11月1日)。王紹宇，40載麻豆鱷魚王明年1月23熄燈，中時電子報，2015年7月25日，<http://tinyurl.com/qzg55dm> (最後瀏覽日：2015年11月1日)。

執業執照等¹³⁴。

(一)草案第二條—納入「互動」樣態：將「互動之行為」納入展演定義，例如觸摸秀、餵食秀、釣動物、動物表演、騎乘動物等，所有人類與動物之「互動」體驗活動都涵蓋在內，未來將由主管機構透過這條法令，來落實監督管理的功能。

(二)《野生動物保育法》已有「展示」之定義，且明定保育類野生動物不得為展示，該法雖未就「展演」定義，但依《野生動物保育法》之立法意旨，草案第四條仍不得逕自解釋允許海生哺乳類野生動物為展演行為。

(三)營運計劃書應增加：於草案第 5 條第 1 款增列飼養照護人力計畫；新增第 12 款公共安全計畫，以確保遊客安全；增列第 13 款要求業者參考歐美動物保護法的分類標準(保育類、危險性以及國際瀕危動物)，提供展演動物合適之籠舍空間，保護動物福利標準。

(四)動物管理表中增加「動物數量」並造冊管理，以避免動物被置換了好幾批，稽查人員還以為是同一隻。

(五)增設評鑑制度及廢止執照：作為一個監督的實質機制，讓外部的專家學者年度現場考核圈養動物的照護及福利。評鑑結

¹³⁴ 財團法人台灣動物平權促進會，努力到最後一刻！！為阿河的同伴們爭取權益，我們永不放棄，2015 年 7 月 10 日，<http://tinyurl.com/qef79nb> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

果對外界公布，不只促使業者提升展演動物之動物福祉，也做為民眾消費的參考指南。評鑑制度被納為展延執照或是廢止執照的考量條件，產業發展才能有良性循環。

第四節 《展演動物業設置與管理辦法》草案之架構

草案目的乃要求展演動物業者須經所在地之縣市政府申請執照，始能於營業場所以動物為展示或表演行為，除了規範執照審查標準外，亦制定相關管理手段，以維護展演動物的動物福利。其內容主要可分為「展演動物業之資格」、「管理手段」、「動物保護」三大項目：

一、 動物保護

此為草案之目的，展演動物業者照護動物應有之態度(第14條)，且當展演動物為無合法來源的野生動物或有不適、罹患法定傳染疾病之情，不得進行展演行為(第15條)。

二、 展演動物業之資格

草案要求展演動物業者須有固定之營業場所，且是依法領有執照之觀光遊樂業、社會教育機構、休閒農場業者(第3條)，業者於其他場域中展演動物則非屬規範管制之範疇，亦即除了上開業者經核准外，其他業者均不得以動物為展演行為。再者，展演執照需檢附申請書及相關資料(第4條)向中央主管機關農委會或

地方主管機關縣市政府申請，經其核准後取得執照後始能以動物為展演行為，其中的營運計劃書內容與動物福利最為相關(第 5 條)，不僅要求業者設置專任動物管理人員(第 8 條)及獸醫師等專門技術人員(第 9 條)，主管機關審查營運計劃書項目時亦應有專家學者協助簽註專業意見(第 6 條)。

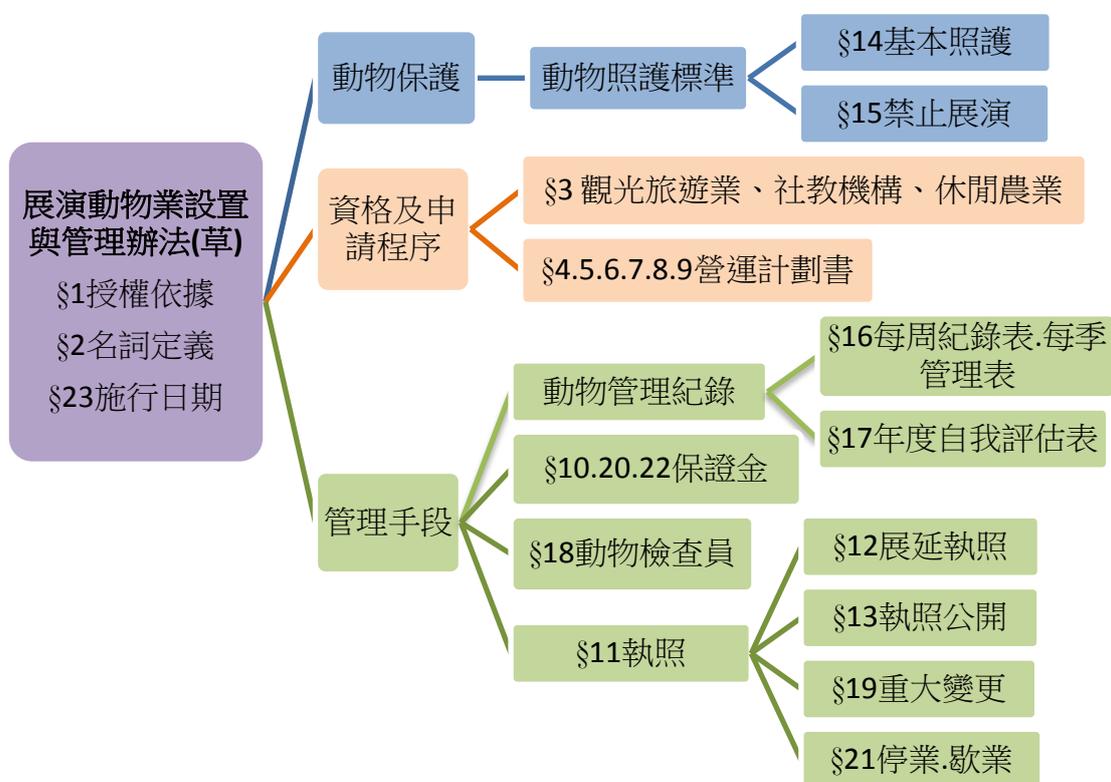
三、 管理手段

主管機關對於展演動物業者的管理方式分為兩項途徑：保證金及執照。前者是為使受動物到良好的安置照護，強化業者對動物責任以實現動物福利，故要求業者依營運計劃書所訂之動物數量分級繳交保證金(第 10、20 條)，若其後展演動物業者之執照經廢止，業者須依營運計畫書進行動物安置，使得領回保證金(第 22 條)。

後者，關於執照部分，業者初次申請核准執照之有效期間不超過 5 年，且於期限屆滿前須再填具申請書向原發執照機關提出申請，經主管機關審查其年度自我評估表及動物保護檢查(第 18 條)等情形，經核准後始得展延期執照(第 12 條)。展演動物業者應將執照置於營業場所明顯處，且宣傳時要標註執照字號，以符公開性原則(第 13 條)。展演動物業者就營運事項有重大變更時，應向主管機關申請核准(第 19 條)，有停業、歇業等情亦須通報

主管機關(第 21 條)。此外，展演動物業者應每周紀錄展演動物的照護管理、醫療及訓練之情形，並於每季填寫動物管理表(第 16 條)及每年提出前一年度的自我評估報告(第 17 條)向主管機關備查。

圖 10：《展演動物業設置與管理辦法》草案之架構圖



來源：作者自製

第五節 小結

動保團體雖然早已向大眾揭露某些展演場所欠缺專業性或能力照護動物，要大家別再前往消費，間接成為傷害動物之幫手，但卻未獲得積極回應。直到發生阿河事件，經媒體廣為宣傳並追蹤報

導，始獲得社會大眾之重視。在短短 3 個月即三讀通過《動物保護法》並授權農委會訂立展演動物業之設置與管理規範，但因預告後之 7 日期間提供外界陳情或表示意見期間¹³⁵，各方積極提出不同意見，農委會表示爭議性過大，故至今無法施行。

TSPCA 就展演動物之福利規劃及照護要求可參見相關外國法規，嚴格要求第一線動物管理人員之專業性、與獸醫師之配合及政府管制手段之實效性等。而臺灣動物社會研究會除為實現展演動物福利而要求業者義務外，也主張業者應事先提出營運計畫書及保證金，事後應定期接受評鑑，以確保展演動物之福利標準。

業者認為母法已明確定義「展演動物業」，草案有違反法律保留原則之虞，又動物園或其他展示圈養動物是基於「教育」目的，非娛樂之目的，應不受草案之規範。多數業者質疑制定保證金之依據及目的，並指出如此管制無異提高申請之資格，剝奪業者生存空間。反觀動保團體則樂見農委會限縮展演動物業之申請資格，降低業者利用動物展示或表演之意願，亦肯認農委會提出之管制手段，也要求主管機關須進一步加強監督方式(評鑑或提高保證金金額)。據此，顯見兩方對於「是否列為管理」及「該如何管理」想法歧異。

本研究以為，回歸最初之立法思考，設置並管理展演動物業之

¹³⁵ 行政院 94 年 9 月 5 日院臺規字第 0940090005 號函：在使民眾能事先瞭解並有參與及表達意見之機會，各機關法規命令訂定、修正草案及廢止案之預告期間，不得少於 7 日。

目的，是為實現展演動物之福利。因為「阿河事件」而引發大眾對展演動物福利之關注，所以要求政府管理展演動物業者，達到保護展演動物之福利標準。又自歷史解釋觀之，蕭美琴立委於黨團協商中表示所謂「展演」即指展示與表演二種¹³⁶，另丁守中委員亦說明授權由農委會訂立管理規範是因為教育部或其他單位所審核之場域設置均未涉及「動物保護」規範，僅有行政管理之申請程序或要件，並無任何規定處理動物福利，因此這闕漏須由農委會訂立之規範補足之¹³⁷。於此，不論是以何種目的利用動物，只要有以動物為展示或表演之動物園或觀光遊樂者，均屬立法者當初欲為管理之範疇，管理主要內容並非著重如何設置規範，而是展演動物福利之實現。

表 6：各方對管制展演動物業之意見彙整

單位	意見
TSPCA	✓動物園應受規範；「保證金」制度。 ☆增加「展演動物繁衍計畫」；強化「抽查制度」與「內部揭弊人」制度。
動物社會 研究會	✓動物園應受規範；「保證金」制度。 ☆增設評鑑、查核及廢止執照。
休閒農場	✗執照核發嚴苛，衝擊休閒農場。
動物平權 促進會	✗海生哺乳類野生動物不得為展演行為 ☆「展演」定義增加“互動”態樣。

¹³⁶立法院公報，104 卷 11 期，蕭美琴立委發言，246 頁以下(2015 年)。

¹³⁷立法院公報，104 卷 11 期，丁守中立委發言，257 頁以下(2015 年)。

(針對草案 提出建議)	<p>☆營運計劃書應增列飼養照護人力計畫、公共安全計畫及確保合適之籠舍空間。</p> <p>☆展演動物應列冊管理。</p> <p>☆增設評鑑及廢止執照。</p>
----------------	--

(✕反對意見；✓認同觀點；☆建議事項。)

來源：作者自行彙整

第四章 評析《展演動物業設置與管理辦法》草案

《動物保護法》第 6-1 條第 2 項授權主管機關訂立展演動物業設置及管理辦法，依其法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就展演動物業設置之要件、展演動物業及其從業人員行為準則、主管機關之管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範¹³⁸。農委會訂立管理展演動物業規範，期以透過行政管制業者方式，達到保護展演動物基本福利標準之目的。但草案預告至今，各方見解不一尚難取得共識，有認為草案之定義已逾越母法授權，且管制手段上並無可達到保護展演動物福利之目的；另有認為系爭辦法未有法律效果，恐架空規範內容而成為訓示規定，顯見草案或有不完善之處，故本研究於下逐一細究並分析之：

第一節 限制業者範圍之合憲性

《動物保護法》第 3 條第 13 款規定展演動物業定義，如前所述（第一章第五節），依文義解釋該定義結果，無法囊括立法者所欲管理之對象，就連引發問題之天馬牧場都可能非在農委會管制範圍。此時，參照歷史解釋展演動物業之方法，可得知展演動物業包含動物園、休閒農場、生態農園及觀光農園等。因此，於文義解釋下並同時兼顧到歷史上立法者的規範意圖，農委會於草案第 3 條訂立以

¹³⁸ 參見司法院釋字第 394 號解釋理由書。

下業者為展演動物業：依觀光遊樂業管理規則設立之「觀光遊樂業」、依終身學習法設立之「公、私立社會教育機構」、依休閒農業輔導管理辦法設立之「休閒農場」、依國軍退除役官兵輔導委員會農場組織準則設立之「農場」。始得向主管機關申請經營展演動物業執照。

然而，《動物保護法》對展演動物業之定義並未設定須有「固定營業場所」與「合法設立」之要件，草案逕自增加二者要件而劃定前揭業者範圍，該限制是否違反憲法第 23 條比例原則，亦即是否有不當限制業者之營業自由保障？¹³⁹

一、營業自由之內涵

司法院大法官釋字第 514 號解釋理由書：「人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權應予保障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之。」，認為營業自由屬憲法第 15 條工作權及財產權之保障範圍¹⁴⁰。另有認為，職業自由保

¹³⁹ 草案經預告後，通常會成為日後正式施行之條文，故本研究先將其視為正式施行條文，作為違憲審查之標的。

¹⁴⁰ 釋憲實務上多以「從事工作並有選擇職業之自由」（釋字第 510 號、第 612 號、第 637 號）、「人民選擇職業之自由」（釋字第 548 號、第 634 號）等做為工作權之內涵。對於營業自由同屬財產權保障範圍，學說上有不同見解。有認為，營業自由與財產權同出一源，參見黃越欽，憲法中工

障職業選擇自由與職業活動的自由，人民可以從事任何經濟活動，包含營業與企業活動，亦即包括營業自由¹⁴¹。

依司法院釋字第 659 號，職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第 15 條工作權保障之範疇，足見我國釋憲實務對「職業」之認定寬鬆，即使是「公益非營利」之業務亦受職業自由保障¹⁴²。學說上則有認為職業自由既是作為防禦性自由權，因此不容許國家預先限定所謂職業之概念、種類與價值，只要是營利性活動且具有持續性者，均可主張此等營利活動為「職業」，其次認為職業「受國家法律禁止規範之禁止」與「實質違法性」時，則不受職業自由保障¹⁴³。

展演動物業是業者基於私益而持續利用展演動物行為之營利活動，本質上並無實質違法或受禁止規範之限制，故展演動物

作權之意義暨其演進，法令月刊，51 卷 10 期，頁 15(2000 年 10 月)。亦有認為營業自由為職業自由保障內涵中的一種特殊工作表現形態，若屬契約標的或基於契約所形成之權利，固可歸入財產權保障範圍，但一般性之營業活動仍應納入營業自由。參見蔡宗珍，營業自由之保障及限制—最高行政法院 2005 年 11 月 22 日庭長法官聯席會議決議解釋，國立臺灣大學論叢，35 卷 3 期，頁 289(2006 年 5 月)。另有認為，廣義營業自由(反覆繼續之意思，且以營利為目的而為一定行為之意)以自由競爭為主要內容，應屬財產權行使的方式之一，屬公平交易法之問題；狹義營業自由(反覆繼續之意思，且以營利為目的而供應不特定多數人之需要所為一定行為)則側重開業自由之探討，可自「職業選擇自由」導出。參見李惠宗，論營業許可基準之司法審查—兼論我國憲法上營業自由之限制，經社法制論叢，5 期，頁 263(1990 年 1 月)。

¹⁴¹ 陳英鈴，SARS 防治與人權保障，憲政時代，29 卷 3 期，頁 171 以下(2004 年 1 月)。

¹⁴² 司法院釋字第 659 號陳春生大法官協同意見書採相同見解。但有學者認為該號解釋模糊「職業自由」之內涵，參見李建良，私校董座作為一種職業，還是私人興學的執事者？—釋字 659 號解釋，台灣本土法學雜誌，129 期，頁 191 以下(2009 年 6 月 1 日)。

¹⁴³ 蔡宗珍，性交易關係中意圖得利者之基本權地位的探討，律師雜誌，228 期，頁 73(1998 年 9 月)。許宗力大法官於司法院釋字第 666 號解釋亦認為，只要是人民用以謀生的經濟活動即足當之，毋庸沾染太多道德或價值判斷的色彩，至於該職業應否管制或如何管制始為正當，則是後續的問題。

業應受職業自由之保障。本研究以為，營業自由屬職業自由內涵之一，故草案第 3 條要求業者須具「固定營業場所」與「合法設立」，涉及人民選擇從事一定營業為其職業之自由，即對展演動物業之資格條件為限制，是已侵害人民之營業自由甚明。

實務上對公立社會教育機構(如公立動物園、海生館)之行政主體定性為「營造物」¹⁴⁴。以公立動物園與海生館¹⁴⁵為例，皆是國家為達成公共行政上教育目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體(臺北市立動物園組織規程、國立海洋生物博物館組織法)，而與公眾或特定人間發生法律上之利用關係，屬提供一般人民教育娛樂的文教性營造物。

關於營造物可否主張憲法保障基本權問題，學界普遍認為公營造物不具基本權主體，蓋基本權作用在拘束國家，非使其受基本權保護¹⁴⁶，故原則上否定其為基本權主體。僅有例外允許，其

¹⁴⁴ 「營造物」之定義：行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。而營造物對外所生之法律關係，亦即營造物利用關係，乃取決於利用規則。請參見吳庚，行政法之理論與實用，12 版，臺北市：三民，頁 159(2012 年)。

¹⁴⁵ 高雄高等行政法院判決 93 年度訴字第 374 號判決意旨，民國 93 年 7 月 8 日海秘字第 0930003172 號函修正公布海生館敦親睦鄰實施要點前言載明：「本館於籌建前原設目的與使用均係為公立社教機構近年來由於政府財政日趨短絀，社福經費支出日鉅，為擲節支出，並能引進民間活力與經驗，於奉行政院核定後，將營利部門委由民間辦理開發經營，由於本館是國內首宗社教館所採取民間招商方式，雖可節省政府部門百億元之支出及提高當地就業機會，然因政策與情事變更，使得本館在經營上已明顯區分為公部門及私部門二部分，但為對本館於此地設址之原地主及車城鄉民表達敦親睦鄰之誠意，特訂定本實施要點。」，足見海生館已將其所設置之營造物，其中應對外營運展示營利部分委由海景世界企業股份有限公司經營，而海生館本身則保留教育、學術、研究及服務之功能及業務，故海生館乃屬社教性質之博物館。

¹⁴⁶ 沈冠伶、陳英鈴，仲裁：程序選擇權與訴訟權之保障－以政府採購法第八五條之一第二項規定為例探討法定仲裁之相關問題，月旦法學雜誌，158 期，頁 226-228(2008 年 7 月)。

認為例外之情形¹⁴⁷：(一)關於訴訟權方面，當公法人被視為類似人民之「準私法人地位」時，享有訴訟權。(二)以公法人「組織體」，亦即由組成員的權力行使集合體之立場有必要享有行為之自由權，例如：公立大學的講學自由、公立研究機構之學術自由、公營電台之言論自由。¹⁴⁸本研究以為，公營造物非有基本權主體地位，蓋營造物在現行法制上多無權利能力¹⁴⁹，不具享有私法自治及自由權，是要履行國家之職權，屬國家手臂之延伸¹⁵⁰，故本研究審查之展演動物業者排除公立社會教育機構，合先敘明。

二、採行「中度」違憲審查基準

關於人民對職業自由之限制，是可參照西德對營業許可基準之「藥房判決」案，該案不僅宣示德國基本法第 12 條營業自由係社會及經濟的客觀原則，亦貢獻三階段理論，建立一套限制營業自由之基準¹⁵¹。我國釋憲實務，討論立法限制人民職業與工作自由權有無逾越比例原則時，繼受採用「三階段理論」¹⁵²，如司

¹⁴⁷ 陳新民，憲法學釋論，三民，5 版，頁 142-143(2005 年 8 月)。

¹⁴⁸ 對於例外允許之情形，尚有認為僅限於營造物機構性質之國立大學及公營電台例外享有基本權能力，參見詹鎮榮，基本權能力與釋憲聲請能力，法學講座，5 期，頁 62-64(2002 年 5 月)。但是，有認為廣播電視台並非公法人，不須質疑其基本權主體，公法人享有基本權主體能力之唯一例外，應屬享有學術自由之公立大學，參見許宗力，基本權利：第三講—基本權主體，月旦法學教室，4 期，頁 87(2003 年 2 月)。

¹⁴⁹ 吳庚，行政法之理論與實用，12 版，臺北市：三民，頁 160(2012 年)。

¹⁵⁰ 許育典，憲法，臺北市：元照，4 版，頁 130(2010 年 8 月)。

¹⁵¹ 有論者歸納出對營業自由限制是否合理，即以限制之原因為標準，分為三個層次：純粹職業經營規定、職業選擇之主觀要件、職業選擇之客觀要件。參見李惠宗，論營業許可基準之司法審查—兼論我國憲法上營業自由之限制，經社法制論叢，5 期，頁 247(1990 年 1 月)。

¹⁵² 司法院釋字第 711 號解釋陳新民協同意見書。

法院大法官釋字第 584 號解釋理由書：對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準，人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制。故當法規為人民職業自由之主觀條件之限制時，須是為達到「重要之公共利益」目的。

然而，草案第 3 條要求業者須有固定營業場所且已經依法設立之觀光遊樂業、休閒農業或社會教育機構之資格限制，上開條件並非對業者營業之方法、時間、地點、對象或內容等單純職業執行之限制，而是就主觀上許可資格之限制，亦即針對業者身分要求與能力之限制(必須有能力達到通過該主管機關認定之觀光遊樂業、休閒農業或公私立社會教育機構，並有一塊土地得固定經營)，且該限制是業者憑其能力可以滿足或達成，故屬對職業自由之主觀條件限制，應採「中度」審查為宜。

三、 目的正當性

(一)三階段理論「目的」之釐清

參照大法官釋字第 649 號解釋意旨，立法者對職業自由之限制可區分：(1)有關執行職業自由，為了「一般公共利益」

得予以是當限制。(2)對職業自由選擇的主觀條件規制，須有「重要公共利益」存在。(3)職業自由選擇的客觀條件規制，須有「特別重要公共利益」存在。不過司法院大法官並未對上述各階段中所指公共利益具體內容做出進一步詳細說明¹⁵³。因此，本研究整理近年釋憲實務，審查限制職業自由之法規範所追求「公益」之認定。

表 7：我國釋憲實務就限制職業自由之目的審查

三階段理論	釋字/目的
執行職業自由 (一般公益)	釋字 514 理由書： (營業對象之自由)為維護社會安寧、善良風俗及兒童暨少年之身心健康。
主觀條件限制 (重要公益)	釋字 584 理由書： 維護乘客生命、身體及財產之安全，確保社會治安，建立計程車安全營運之優質環境，增進營業小客車之職業信賴。 ¹⁵⁴
	釋字 612 彭鳳至、徐璧湖協同意見書： 本件就比例原則之審查，因系爭法規涉及人民選擇職業自由之主觀條件限制，故多數意見就其實質上是否符合比例原則之審查，係以重要公共利益存在…廢棄物清理法，其立法目的為「有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」。
	釋字 634 理由書： 係在建立證券投資顧問之專業性，保障投資人於投資個別有價證券時，獲得忠實及專業之服務品質，並避免發生擾亂證券市場秩序之情事。

¹⁵³ 李仁森，職業自由與違憲審查方法，月旦法學教室，第 155 期，頁 47(2015 年 9 月)。

¹⁵⁴ 司法院釋字 584 號之許宗力大法官協同意見書即謂：「所謂『重要公益』，只要是立法者為特別之經濟社會政策目的所追求公共價值，基本上都可符合『重要公益』之標準。系爭法律追求維護乘客生命、身體與財產安全等之法益，其重要性其實已至極端重要公益位階，符合『重要公益』之要件，自不待言。即使加上提升計程車職業信賴與尊嚴之附帶立法目的，該公益也應該跨得過『重要公益』之門檻。

	<p>釋字 637 理由書： 公務員因其職務之行使攸關公共利益，國家為保護重要公益。避免利益衝突或利益輸送之情形。¹⁵⁵</p>
	<p>釋字 655 意旨：(林子儀協同意見書) 立法者將記帳士規定為專門職業人員之立法目的，係為維護公共利益（確保商業會計事務翔實無訛，以利主管機關稽核）與保障人民財產權益，其立法目的所欲追求之利益係屬重要之公共利益而屬合憲。</p>
	<p>釋字 659 理由書： 在維護私立學校之健全發展，保障學生之受教權利及教職員之工作權益等重要公益，符合上開憲法基本國策之規範意旨，其目的洵屬正當。</p>
	<p>釋字 711 理由書： 系爭規定限制藥師執業處所於一處，乃出於確保醫藥管理制度之完善、妥善運用分配整體醫療人力資源，並維護人民用藥安全等公共利益之考量。立法者為此限制。審酌其立法目的係出於落實藥師專任，達成國民健康權保障之重大公共利益。</p>
客觀條件限制 (特別重要公益)	<p>釋字 649 理由書： 該規定旨在保障視障者之就業機會，徵諸憲法第一百五十五條後段及增修條文第十條第七項之意旨，自屬特別重要之公共利益。</p>

(二)草案第 3 條之目的該當「重要公益」

我國民法將展演動物視為「物」且不具動物法律權利，但另訂有《動物保護法》，顯然動物於我國法律上受有「特別」保護之地位。考量動物無法直接與人類溝通，一旦受傷時，容易拖延就醫時間，心理的創傷也難以回復；保護動物屬國

¹⁵⁵ 司法院釋字 637 號之許玉秀協同意見書即批評：如果不要求立法者或者替立法者說清楚規範所禁止的行為有何危害，無從知道規範目的是否虛構，虛構的規範目的，就是打著保護人民權益的旗幟，行侵害人民權益之實，這種規範目的不可能具有憲法正當性。但其仍指出公務員廉明公正之重要公益不能完整說明系爭規定的規範目的，可見釋憲實務對於目的之公益論述不足。

際間共識；於利用關係中，人類培訓或公開展示具有感受能力之動物，某程度即損其尊嚴，故有保護展演動物之必要。另方面，以環境保護角度，動物與人類在同一環境中生活，環境的惡化不僅威脅動物棲息，亦可能造成人類存亡，環境與動物保護都是倫理道德與國民素質議題，影響國民生計與生活品質，是國家大政不可忽略的一環。

《動物保護法》立法目的為環境保育與尊重生命，草案第 3 條目的基於保護展演動物權益，實現展演動物之動物福利，確立保護動物為立法者認同追求之公共利益價值，動物與環境保護之公共價值已超越保障社會秩序之一般公益，該當重要公益要件。釋憲實務上，將人民用藥安全、私立學校健全、專業保護與環境衛生等視為重要公益，而與人民生存息息相關之環境與動物保護，理應亦可等同視為重要公益。

四、 適當性—手段有助於達成目的

「適合性原則」旨在檢視系爭措施（手段）是否有助於（預設）目的之達成。德國聯邦憲法法院一般採取所謂「明白性審查」（Evidenzkontrolle）標準，認定是否「有助於」—僅立法者所為之事實預測（「立法事實」部分）「明顯錯誤」（*offensichtlich fehlsam*）時，法院始予非難。換言之，只要係爭手段並非「全然

無助於」或「完全不適合」達成預期目的，即可通過「適合性原則」之檢驗¹⁵⁶。

對展演動物而言，要求業者於固定營業場所，展演動物可不用舟車勞頓隨著隊伍遷徙，避免運輸過程所生之損害或壓迫，展演動物也不用隨時適應新環境，克服外來之挑戰，當外在之限制(挑戰)越少即對展演動物之福利越佳。且在固定營業場所得以固定架設或裝置相關硬體設施，輔助展演動物較能表現其自然行為，有利其身心發展。細觀合法設立之觀光旅遊業、休閒農場或社會教育機構所需申請之文件(參見表 8)可知，其主管機關已先審核經營者個人、經營資源、目的及未來方向等，代表業者具有程度上能力可提供展演動物較良善之生活或照護品質，有助於保護展演動物的福利標準，自不待言。據此，草案第 3 條限制業者須有「固定營業場所」與「合法設立」之手段是有助於保護展演動物福利之目的，故該手段與目的間具有適當性。

表 8：觀光遊樂業、休閒農業及社會教育機構之設立申請文件

主管機關	農委會(農業發展條例)	交通部(發展觀光條例)	教育部(終生學習法)	教育部	行政院
------	-------------	-------------	------------	-----	-----

¹⁵⁶湯德宗，違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想，收於：廖福特主編，憲法解釋之理論與實務，第 6 輯，頁 17(2009 年 6 月)。

依據	休閒農業輔導管理辦法	觀光遊樂業管理規則	私立社會教育機構設立及獎勵辦法	終生學習法	國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則
許可形式	許可登記證	執照	核准立案	核准立案	屬中央二級機關
申請文件	<p>一、申請人為自然人者，應檢附身分證明文件；申請人為法人者，應檢附負責人身分證明文件及法人設立登記文件。</p> <p>二、經營計畫書。(1. 土地相關基本資料、2. 現況分析：地理位置及相關計畫示意圖。3. 休閒農業發展資源。4. 發展目標及策略。5. 全區土地使用規劃構想。6. 營運管理方向。)</p>	<p>一、觀光遊樂業籌設申請書。</p> <p>二、發起人名冊或董事、監察人名冊。</p> <p>三、公司章程或發起人會議紀錄。</p> <p>四、興辦事業計畫。</p> <p>五、土地登記謄本、土地使用權利證明文件及土地使用分區證明。</p> <p>六、地籍圖謄本(應著色標明申請範圍)。</p>	<p>(個人申請設立非屬財團法人之私立社會教育機構)</p> <p>1. 申請書：包括名稱、地址、設立宗旨及規模。</p> <p>2. 創辦人與主管之國民身分證影本及主管之學、經歷證明文件。</p> <p>3. 建築物位置圖、平面圖及其概況。</p> <p>4. 土地及建築物使用證明文件。</p> <p>5. 營運計畫：組織、人員、管理規章、財產清冊與經費來源等。</p>	<p>公立社會教育機構及文化機構，由中央政府、直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所依其組織法規設立。</p> <p>如：臺北市立動物園組織規程依臺北市府教育局組織規程第九條規定訂定之。</p>	<p>不可申請</p> <p>為輔導退除役官兵從事農業產銷，並推展休閒農業及觀光遊憩事業，特設農場，其名稱冠以所在地區為原則，為四級機構，並受國軍退除役官兵輔導委員會指揮監督。</p>

來源：作者自行整理。

五、 必要性—手段係屬最小侵害之手段

所謂「必要」，係指別無其他相同有效 (gleich wirksam) 且對基本權未予限制或限制較少之手段可供選擇¹⁵⁷。易言之，是否存在一個能夠相同有效達成目的，對業者之職業自由侵害較小，且未造成不可期待之公益成本負擔(如增加對第三人權益之負擔，或造成國家財政困難等)之手段存在¹⁵⁸。

本研究以為，基於確保業者經營能力與降低展演動物受外界環境之挑戰，達成保障展演動物福利目的，可為替代實行之手段很多，例如：進行業者資格審查時，要求業者提出土地或建物使用證明、個人經營模式或財力證明等與展演動物福利相關資料為審查標準，即可替代必須符合休閒農業輔導管理辦法或他法申請之業者，始能具申請展演動物業執照資格之限制，故此乃為較小侵害手段。但該手段並非屬相同有效，蓋業者經其專業主管機關審理通過後，該業者之經營屬性或策略較為完善，較可長久經營(由教育部審查是否教育目的設立之場域、交通部指導如何發展觀光旅遊)，且多一道主管機關把關業者之經營狀態，確保業者之經營能力，相較於僅有由農委會審查其資格，且非其專業指導機關之狀態下，顯然前者對於展演動物福利之保護優於後者。因此，上述所提手段並非是相同有效之替代手段，草案第 3 條限制

¹⁵⁷湯德宗，違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想，收於：廖福特主編，憲法解釋之理論與實務，第 6 輯，頁 18(2009 年 6 月)。

¹⁵⁸參見司法院釋字 584 號之許宗力協同意見書。

業者資格之手段是屬最小侵害之手段。

六、 狹義比例原則—手段與目的間之損益衡量

狹義比例原則是審查「侵害程度」與「侵害所依據之正當理由之重要性與迫切性」間應有適當之比例，對基本權侵害之程度與措施所欲達成之目的間，不得有「明顯不合比例(krass ausser Verhaeltnis)」之情形，若當對人民基本權之侵害顯然重於法益保護之增進時，所採取之手段違反狹義比例性¹⁵⁹。

草案第3條限制業者之職業選擇自由權，雖非直接涉及基本權核心價值之人性尊嚴，但亦間接危害業者之自我實現，使得業者受限於資格條件，不過該限制非全然剝奪其申請資格，因為只要業者提出相關資料通過機關認可，仍具展演動物業之申領資格。但若業者未申請執照逕自以動物為展演行為，即違反規定須受行政罰鍰制裁，顯然該限制對業者而言非暫時性，故於《動物保護法》第6-1條第3項設有過渡條款。

動物展示或表演過程中，業者是最接近展演動物，且是最有可能破壞展演動物福利者，動物所受損害是無可回復或需耗費大量勞力、時間及費用才得以逐漸康復，故為讓展演動物被業者使用時，仍不失其受保護之標準，草案要求業者之資格，藉以保護

¹⁵⁹司法院釋字第699號之林錫堯協同意見書。

展演動物之福利，屬合理手段。畢竟，若未事先對業者要求合法性資格與固定營業場所，將使展演動物為展演行為之情形更加氾濫，對於業者之現況無法逐一掌握，展演動物所受損害風險更高。故為維護立法者所設定實現展演動物福利之重要性公共價值，限制展演動物業者資格之手段尚非重於所保護之目的，亦即經手段與目的間之權益衡量，草案第3條所採侵害業者之職業自由權利輕於目的所保護展演動物之法益，符合狹義之比例原則。

七、 結論

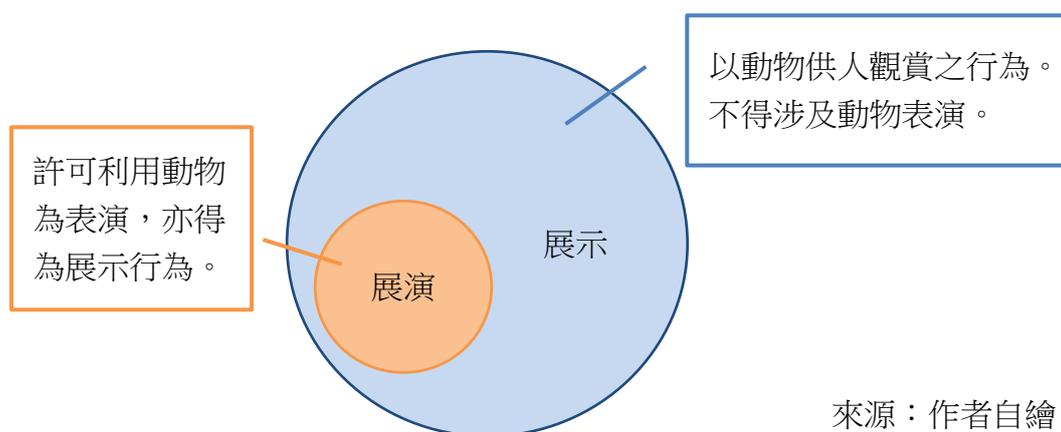
綜上所述，草案第3條要求展演動物業須具有「固定營業場所」與「合法設立」之限制，屬合憲之限制。此結果可窺探出我國主管機關對於動物利用之態度，易言之，嚴格審查業者對動物為展示或表演行為之利用方式，提高入門之門檻，汰除暫時性或欠缺動物福利觀念業者使用展演動物，確保動物福利之實現。另一方面，也呼應 Francione 提出之「新動物福利主義」，應逐漸降低對動物之利用，提高利用動物之門檻，畢竟所有之「利用」模式就是將動物視為「物品」。

第二節 與《野生動物保育法》間適用問題

草案第2條已就「展示」及「展演」為定義，前者是以動物供人觀賞之行為；後者為以娛樂為目的，提供動物給不特定對象，

進行展示或表演之行為¹⁶⁰。在概念上，展示行為是較廣，所有將動物供人觀賞之行為都屬「展示」，但若有利用動物為表演時，則屬「展演」，須特別申請展演許可執照，始得以動物為表演¹⁶¹，核准為動物表演之業者亦得為展示行為，自不待言。

圖 11：展示與展演行為之關係圖



《野生動物保育法》為《動物保護法》之特別法，展示或表演之動物屬野生動物時，適用順序上應先適用《野生動物保育法》。

《野生動物保育法》第 35 條規定保育類野生動物非經主管機關同意不得在公開場所陳列或展示，但經允許後保育類野生動物即可於公開場所展示，同法第 3 條第 14 款定義「展示」為「以野生動物或其產製品置於公開場所供人參觀」，與草案之展示定義

¹⁶⁰ 本研究以為，展演的定義有邏輯上謬誤，因為「以娛樂為目的，提供動物給不特定對象，進行『展示』或『表演』之行為」，即是「以娛樂為目的，提供動物給不特定對象，進行『展示』之行為或『表演』之行為」，而所謂展示已有定義為：「以動物供人觀賞之行為」。此時，以娛樂為目的，提供動物給不特定對象，觀賞之行為，是屬展示或展演行為，難道增加「娛樂目的」之要件，就從展示變成展演，非無疑義。

¹⁶¹ 草案之附件一「申請書」將營業類別分為「展演」及「展示」，由業者自行勾選，顯然將展演包含展示與表演行為，若業者有利用動物為表演行為應申請「展演」執照。

相似，都有「供人參觀」之要件。

《野生動物保育法》將野生動物分「一般類」及「保育類」，但並未細分展示及表演二種行為規範，當保育類野生動物經核准為展示時，可否為動物表演？本研究以為，《野生動物保育法》第 35 條規範，展示保育類野生動物須經主管機關同意，故就過往(草案未施行時)同意保育類野生動物為展示行為之範圍，可能會包含表演行為，畢竟展示和表演行為存有模糊地帶，又表演行為屬「置於公開場所供人參觀」的一種。但在《動物保護法》第 6 條之 1 規定之立法說明：「展演動物業者不得利用野生動物進行各種表演。」，此時經林務局同意野生動物之(廣義)展示行為效力如何，係有疑義。若草案通過後，先前經林務局許可展示之業者，是否仍需再向畜牧處申請¹⁶²，若須再為申請時業者利用保育類野生動物為表演之許可行為，應適用《野生動物保育法》之展示許可或是草案之展演許可，即屬疑義。

就展示動物而言，依《野生動物保育法》第 24 條第 6 項及第 35 條規定，展示主管機關公告之保育類野生動物及一般類海洋哺乳類野生動物活體，須經其同意始可為之，但展示一般類之

¹⁶² 行政院農委會設「畜牧處」(分設動物保護科、家畜生產科、家禽生產科、污染防治科、牧場管理科、食品加工科)，訂立草案之單位；而「林務局」為農委會之直屬機關，掌管野生動物或森林保育等事務，並公告野生動物類別之單位。行政院農業委員會，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=8715> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 15 日)。

其他野生動物活體並未規範須經主管機關同意，故當業者展示一般類野生動物時，是否適用草案，亦生疑議。

就核發執照之權限劃分，草案將執照之申請單位劃分為中央、地方管理，若業者為依國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則設立之農場、縣市政府所屬之動物園或其他公立社會教育機構，抑或業者展示保育類野生動物或展演一般類海洋哺乳類野生動物時，依草案第 4 條第 2 項規定，展演執照應向中央主管機關即農委會申請。然而，其他依相關法規設立之觀光遊樂業、社教機構及休閒農場，依草案第 4 條第 1 項規定，應向所在地縣(市)政府申請執照。

展示保育類野生動物須依《野生動物保育法》第 35 條規定向主管機關即農委會林務局或各地縣市政府申請；申請展示執照時，草案第 4 條第 8 款要求業者須提出經林務局同意保育類野生動物之證明，作為申請應附文件之一，再依草案第 4 條第 2 項第 1 款規定，向農委會畜牧處申請展示許可執照，顯然意指畜牧處為展示保育類野生動物之發照單位。本研究以為，畜牧處對於展示保育類野生動物之行為許可並無實質決定權，蓋管理保育類野生動物屬林務局之專責，非畜牧處之專業，且業者向林務局申請之資料和草案要求之營運計畫書內容部分重疊，如：陳列、展示

計畫書（包括動物種類、來源、數量、陳列展示名稱、地點、期限、陳列展示場之設計圖或配置圖、陳列展示期間飼育人姓名、學經歷及獸醫師姓名等資料）、土地同意使用書等。故畜牧處若非有強而有力之理由，對於林務局之同意展示行為之證明，尚難會否決業者之展示執照申請。

其次，若業者某日於 A 地初次為展示保育類野生動物行為，須向林務局取得同意證明，再向畜牧處申請展示執照許可，始得為展示行為。但因林務局所同意之展示行為是依次同意，假設業者之展示行為、日期或地點等有變更應重新申請，因此該業者若下次再為展示行為時，需再向林務局申請同意，始得展示保育類野生動物。此時業者取得畜牧處之展示執照之意義如何？畜牧處僅有在業者初次為展示保育類野生動物時，可以掌握動物和業者之展示情形，其他時候林務局比畜牧處更有決定權及了解業者之展示情形，多一道向畜牧處申請展示許可執照是否真的能保護或落實展演動物福利，非無疑義。

《野生動物保育法》於第 24 條第 6 項規定，展示海洋哺乳類野生動物須向農委會直屬機關林務局申請許可¹⁶³，另草案第 4

¹⁶³海洋哺乳類野生動物活體及產製品輸入、輸出、買賣、陳列、展示申請注意事項第 4 點：(一) 保育類海洋哺乳類野生動物活體及產製品，申請者向地方主管機關申請同意，再由地方主管機關（縣、市、直轄市）彙整轄內案件統一送行政院農業委員會（以下簡稱本會）備查。(二) 一般類海洋哺乳類野生動物活體，由地方主管機關受理申請，初審後函轉本會審核。參見行政院農委會林務局自然保育網，<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=64516&ctNode=198&mp=10>

條第 2 項第 1 款規定，展演海洋哺乳類野生動物則向農委會畜牧處為之，何以海洋哺乳類野生動物為「展示」及「展演」行為之申請，須向不同層級單位申請？是因為展演行為對於一般類海洋哺乳類野生動物之福利損害風險較高，故須向農委會畜牧處申請？又何以將「海洋哺乳類」之野生動物特此分別，使海洋哺乳類與其他一般類野生動物(如：綠鬣蜥或皇鷗)為差別對待？且若業者同時有一般類海洋哺乳類野生動物為展示、一般類野生動物為展演，豈非要同時向農委會直屬機關林務局與地方主管機關申請，讓業者個別申請之目的如何，令人不解，亦恐耗費更多行政資源。

依《行政院農業委員會組織條例》第 10 條規定，畜牧處掌管關於動物保護之策劃及督導事項，故展演動物業者執照須向農委會畜牧處申請，惟考量審核展演動物業者執照之人員，非均具有相關動物福利之專業背景，草案第 6 條即規定，須由 3 位以上專家簽注意見，以避免使執照申請淪為書面形式審查。

第三節 展演動物業之管制手段

《動物保護法》第 6-1 條授權辦法以執照核發，作為管理業者之手段，此種管制往往是以「結合全體的共同意願，約束個體行為」這種集體公約的方式出現，目的是要傳遞出某一種「門檻品質」訊息，

使大眾減少搜尋成本¹⁶⁴，另一方面對業者經營能力與動物福利亦獲得相對認證。然而，在審查執照所需之文件資料與取得執照後農委會之管制手段，是否能達到實現展演動物福利之目的，將於下分析之：

第一項 營運計劃書與執照

業者申請執照時，依草案第4條規定備齊文件向主管機關申請，其內容包含：合法設立之證明、負責人身分證明、專任動物管理人員資格證明、特約或專任獸醫師在職證明、特約或專任畜牧技師或水產養殖技師在職證明、營運計畫書、繳納保證金證明、野生動物保育主管機關同意展示等證明文件，上述都是針對業者的管理能力要求，以助益動物福利之實現。

草案中雖有規範業者申請資格(第3條)、核發單位(第4條)、營運計劃書之內容(第5條)，又要求業者提出展演動物之相關保護措施，確保業者了解展演動物之福利標準，提出之內容亦須經三位以上專家簽證，以示該內容確實符合動物福利標準。但對於展演執照核發之標準卻付之闕如，草案第4條明文規範「經核准」非報備制，何以草案未有相關核准標準，豈非所有符合草案第3條規範之業者一旦向核發單位申請，均得以取得執照，足見草案係有疏漏。本研究以為，即使個案上展演動物所要求之動物福利標準不一，草

¹⁶⁴ 李念祖，案例憲法 III(下)一人權保障的內容，臺北市三民，初版，頁 515(2006 年)。

案中仍應訂立概括性之標準，如：展示或展演動物應享有「五大自由」權益、環境應保持乾淨、舒適或空氣流通等規範性文字，保有個案上適用之彈性，又可敘明執照核准之標準。

表 9：執照申請文件與展演動物福利間之關聯

	規範內容	動物福利(圖 7)
第 4 條	合法設立、負責人身分證明。	業者設立、場地
	專任動物管理人員、獸醫師、畜牧技師或水產養殖技師在職證明。	專業人員
	繳納保證金證明。	動物之安置
	同意展示野生動物之證明。	動物取得
第 5 條 營運 計畫 書	展演環境及飼養照護規劃(環境衛生、動物福利計畫、疾病醫療及人道方式安樂死)。	日常生活、自然行為、醫療照護
	展演營業場所平面圖及建築物配置。動物展演空間、設施及籠舍環境配置圖。	場地空間
	展演動物來源、預估種類與數量。	動物取得
	1. 展演場所營業時間、項目及互動內容。 2. 展演動物訓練方式、時數、表演工時及展示時間。 3. 展演環境、遊客控管及動物保護措施。 4. 展演營業場所發生危難時，動物移置或疏散機制。	動物展示方式、表演及訓練
	展演歇業、停業時動物安置及處理規劃。	死亡或釋回
	展演時之動物運送作業基準。	動物轉移

來源：作者自行整理

草案第 12 條第 1 項規定，展演動物業者取得之執照不得超過 5

年期限，意即部分業者會取得 1 年、3 年或 5 年不等期限之執照，執照年限雖屬行政裁量範疇，但此立法模式之目的與標準如何，令人費解。綜觀我國其他法規，《引水人管理規則》¹⁶⁵及《船舶載重線勘劃規則》¹⁶⁶有相似立法方式，前者是經國家考試認證後，每 5 年更換一次，無需再經過換照考試，申請換發時，僅繳驗最近 5 年內曾擔任引水人 1 年以上職務證明文件即可¹⁶⁷。展演動物業者是經申請審查核准，換發執照時，仍需再提出相關資料經核准後始得展延，且每次期限不超過 4 年，足見二者之管理模式不同，難以參酌；而後者規範有明定考量證書期限之因素，故為此管制方式。據此，本研究以為展演執照之期限應有明確之期限，否則亦應說明影響執照期限長短之基礎與標準，於規範上始足明確。

第二項 人員設置與定期申報

草案規範業者應設置人員：動物管理人員、獸醫師及畜牧技師或水產養殖技師。動物管理人員主要工作是負責照顧展演動物，包括餵飼、梳洗毛髮及安排日常各活動及維持籠舍等範圍衛生整潔，動物管理人員往往是和動物最親近的人，需有知識基礎、細心與觀

¹⁶⁵ 《引水人管理規則》第 16 條：「引水人執業證書之有效期間不得超過五年，期滿應即申請換發，並將原有證書繳銷。」

¹⁶⁶ 《船舶載重線勘劃規則》第 61 條：「船舶載重線證書有效期間不得超過五年；船舶所有人因船舶之現狀，認為在經濟上或技術上，難以將該船檢修而維持使用至五年時，得申請五年以下一年以上之載重線證書。」

¹⁶⁷ 連淑君、陳彥宏，引水人環境變異認知與教育訓練需求之調查研究，航運季刊，14 卷 4 期，頁 35(2005 年 12 月)。

察力，能於第一時間察覺展演動物異樣並通知治療，所需之專業性不亞於獸醫師或其他專門技術人員，因此要求任職之資格，非難為理解。除了資格篩選外，應與獸醫師及畜牧技師或水產養殖技師相同，訂立規範要求繼續教育或培訓課程，以確保動物管理人員之專業度。

畜牧技師之專業是家畜禽之研究、試驗、育種、繁殖；畜產之加工、處理；牧場之規劃、設計、經營、管理；飼料調配、檢驗及畜場污染防治等業務，而馬、牛、羊、雞、狗、豬，屬我國最常見的六種家畜。水產養殖技師之專業為水產繁、養殖場之設計、監造；水產物之育種、繁殖、養殖；養殖漁業之經營、規劃及指導等業務。業者為展演之動物類別眾多，非侷限上述之動物，若業者展演非家畜及水產種類如美獅、獵豹或海鯨等，即非畜牧技師和水產養殖技師之專業領域，畜牧技師和水產養殖技師又如何實現展演動物之福利或所需之生活條件，即屬問題。故草案第 9 條規範畜牧技師及水產養殖技師定期訪視及簽證表格，恐尚難有其效果。另外，雖然獸醫師之專業性足以信服，惟業者豈會找一位幫自己打不及格之獸醫師為簽證，故該立法恐會失其美意。

本研究以為，《動物保護法》應參照實驗動物規範授權子法設置照護委員會或小組，而主管機關可依草案第 6 條之專家學者資料

庫中挑選委員，組成展演動物照護委員會或小組，該委員會或小組可編著管理人員訓練教材、針對疑義解釋及審核監督各單位之動物福利項目，定期公開查核結果，此方式不僅可填補前述專業性不足之缺漏、避免球員兼裁判之問題，該委員會或小組之議決可為各業者單位判斷展演動物福利標準之依歸。

此外，草案第 16 條及 17 條規範，業者應每週紀錄展演動物之一般事項、每季填寫動物管理表及每年填寫自我評估表，該文件紀錄資料保存 7 年。本研究相當認同動物日常生活之紀錄，一方面參照紐西蘭國家動物福利諮詢委員之「品質保證系統(Quality Assurance System)」，要求業者應定期紀錄展演動物之基本資料、疾病與來源等紀錄，另一方面業者可透過記錄更能掌握展演動物之習性、生理及心理狀況，以具體反應其動物福利。但是，要求每週業者需記錄動物飼養管理、健康醫療與訓練展演之工時，其與每季之動物管理表項目相似，同樣項目重複填寫無形中增加業者之成本或負擔，恐怕會淪為形式作業。動物管理表中動物數量之欄位卻未就動物死亡因素未詳實說明，實屬未當，蓋動物死亡之因素，可判別展演動物福利落實之問題何在，以避免下一個動物深受相同之傷害，故了解動物死亡原因是相當重要的事。

細觀自我評估報告之具體項目，是業者依各面向自我打分數之

模式。以營運計畫書類為例，提問：「我工作地方的動物展演(展示)行為，符合營運計畫書之規畫。」，業者有 2 分到-2 分級距可選擇。對於該提問不僅不明確，且就如同「紅燈可以闖嗎？」、「開車是否應禮讓行人？」般的道德考驗，實尚難期待業者會高標準道德誠實公開勾選-2 分選項表示：「沒錯！我就是未符合營運計畫書之規畫」，畢竟若每位業者都具高道德標準自我評估，那麼又怎會發生展演動物福利欠佳之情。

第三項 保證金

行政機關向人民收取保證金之方式有二：行政契約之約定¹⁶⁸、行政處分之附款。行政處分形式是依行政程序法第 93 條第 3 款規定，行政機關於裁量處分時，得以「附負擔」方式命繳納保證金¹⁶⁹。主管機關核發展演動物業者許可執照係屬裁量性行政處分，非與業者合意訂定行政契約，故得基於動物保護及保障動物福利，為使動物受到良好後續安置作業，強化業者對飼養動物飼主責任，以行政處分附款命業者繳納保證金。

¹⁶⁸ 參見最高法院 102 年度判字第 100 號判決：要求投標廠商先繳交押標金，擔保投標廠商能遵照投標應行注意事項以踐行相關程序，除督促得標者應履行契約外，兼有防範投標人圍標或妨礙標售程序公正之作用，職是之故，法律賦予辦理招標機關對於廠商如有法定不當或違法行為，得對其所繳納之押標金不予發還，或予以追繳之權限，係以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，性質上屬於「管制性不利處分」。

¹⁶⁹ 法務部法律字第 0930013417 號函：「本件來函所詢關於廠商報運貨物進口因產地未能及時認定，於認定結果確定前，得否由海關作成准其退運之行政處分乙節，宜視海關依關稅法或其他法律有無行政處分之裁量權限而定；又命繳納保證金之是否為附負擔，請主管機關參照上揭說明，本於權責自行審酌之。」，法務部法規諮詢意見，法務部公報，329 期，頁 12(2004 年 5 月 14 日)。

但草案第 10 條明文規範展演動物業者應繳納保證金，且其屬執照核准之要件之一，實與行政處分「附負擔」形式有別。草案將收取保證金作為執照核發之要件，此規範即有違反法律保留疑慮，蓋除租稅法外，我國釋憲實務對於財產權限制仍須符合法律保留原則，只是標準較為寬鬆。因此《動物保護法》未授權草案訂立保證金收取，草案第 10 條逕自規範保證金收取，係有違憲疑慮。

再者，草案第 10 條依動物數量分級要求業者繳納保證金，直至業者執照經廢止後始得向主管機關申請退還保證金。該制度引起業者反彈，有認為依動物數量作為收取保證金金額之依據，實過於粗糙，像是展示小丑魚業者之保證金金額該如何計算，又有認為不一定要向業者收取保證金，參照營利性野生動物飼養繁殖買賣加工管理辦法第 4 條第 1 項第 8 款規定，要求業者提出停業、歇業時遺留動物處理計畫及動物處理切結書即可。

本研究以為，主管機關收取保證金之計算依據以動物數量為基準，確實有討論空間。草案並未限制展演動物之種類，所有脊椎動物都可成為業者展演或展示之動物，我國地理環境豐富，存有之動物界脊椎動物門 4182 種動物¹⁷⁰，小至 10 公分之小丑魚，大到超過 33 公尺之藍鯨，足見物種之複雜及多樣性，實與《臺灣地區漁船船

¹⁷⁰ 臺灣物種名錄，<http://taibnet.sinica.edu.tw/AjaxTree/allkingdom.php> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 15 日)。

主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法》¹⁷¹管理仲介人數制度有別，故逕以數量劃分稍嫌速斷。另草案第 10 條所採之級距依據如何，亦未為說明，何以 99 隻小丑魚與 99 隻羊所需之保證金同等，其二種類之動物都僅須新台幣 30 萬元足以支付將來業者不處理時，行政機關代為處置之費用？

即使行政管制實務上，常以繳交保證金之方式管理業者，但仍須符合法律保留原則，且在手段上應再為細緻化。儘管臺灣物種複雜，仍可依生物類別區別，故或可將展演動物依生物綱、目、科、屬、種類別區分作為保證金級距依據，較為妥適。一方面可依動物本性及照護成本考量保證金數額，以落實展演動物福利並符合比例原則；另一方面較能令業者信服，以避免發生展演相似物種動物，卻繳交不同保證金數額的情形。除要求業者提出安置計畫與交保證金外，亦可參照《營利性野生動物飼養繁殖買賣加工管理辦法》簽署切結書，確保展演動物將來之福利實現。

第四項 評鑑制度

雖然草案未有訂定評鑑制度，但動物保護團體在田秋瑾立法委員陪同下再與農委會進行協商時，向農委會建議辦理評鑑制度，據

¹⁷¹草案第 10 條第 2 項之立法說明：參考《臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法》第 12 條第 2 項保證金繳交規定，其數額依其營運計畫書所定規劃動物數量繳交，爰訂定第 2 項規定。

財團法人台灣動物平權促進會之紀錄表示，農委會已採納該建議並著手規劃評鑑程序¹⁷²。

我國不少領域是以評鑑作為提升品質或監督之手段，如 2006 年開始之高教評鑑、醫評會等，但實行至今相關檢討和質疑之聲浪從未停息。臺灣高等教育產業工會指出以「獨尊 SCI、SSCI」、「計算論文點數」方式評鑑高等教育學者的表現，高等教育已日益「產業化」和「市場化」¹⁷³。根據臺灣高等教育產業工會的調查結果顯示，大多數大學老師及行政人員對這個評鑑制度皆呈現負面看法，其中 8 成 9 教師認為評鑑嚴重干擾教學和研究。高教工會指出，評鑑委員太過主觀、缺乏專業，既無法在短期內了解系所的現況，也無法對系所面對問題和未來發展方向提供確切意見；有近 4 成的大專教師認為這種評鑑是單純的表面功夫，不僅沒有意義，也耗費國家的預算和系所教職員的時間；2 成 5 受訪者痛恨評鑑變成作文比賽、形式主義，甚至需要諂媚評審委員，硬逼學生配合演出等；3 成 3 受訪者認為評鑑應廢除、取消或停止¹⁷⁴。據此，評鑑制度雖然可藉由外部監督提升品質，但若未能掌握評鑑方式及專業性要求，很容易淪為文書作業，且讓人詬病外行人審內行人，使得增加業者作業

¹⁷²財團法人台灣動物平權促進會，努力到最後一刻！！為阿河的同伴們爭取權益，我們永不放棄，2015 年 7 月 10 日，<http://tinyurl.com/qef79nb> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 1 日)。

¹⁷³ 陳書涵、陳政亮，高教評鑑背後的問題，台灣立報，2002 年 7 月 12 日，<http://www.theunion.org.tw/review/154> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 15 日)。

¹⁷⁴ 臺灣高等教育產業工會，評鑑「高教評鑑」結果報告書，2002 年 9 月 24 日，<http://www.theunion.org.tw/publish/183> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 15 日)。

負擔，更無法實質控管業者經營情形，最終僅有華麗文字或數據端上檯面，如同穿著新衣的國王。

就過往之經驗發現，評鑑制度無法完全掌握受評者之實際運作情形，主要因素在過度重視書面而忽略實際觀察。為解決實際觀察之困境，農委會或可機動性召集民間動保團體或專家共同合作，組成評鑑小組，親自前往各業者處所查核動物福利及照護情形。而組成之成員須過半數為民間動保團體，蓋我國動物保護團體是一群愛護動物的人所聚集，他們願意不支薪地熱心動物權益，監督動保科或動物檢查員是否積極糾察，亦長期研究動物議題，就連草案之起點都是他們去遊說委員推動，若真正給予動保團體實質的審查權，成為評鑑小組成員一份子，或可節省行政資源，降低外界官商勾結之批評。

但是，參照特定寵物業者於《動物保護法》第 22 條之 1 規定授權訂立《寵物業查核及評鑑辦法》中，規範每 2 年 1 次為評鑑，並由聘請之專家學者及動保團體協助加強寵物業查核，發現受評業者的問題，給予業者建議，並限期改善評鑑缺失，促使業者改善寵物飼養環境，增進動物福利。

此看似美好制度下，卻有被評為「優等」之寵物業者表示，評等主要查核許可證、寵物繁殖紀錄表、寵物買賣紀錄表與寵物晶片

使用情形表，因為是看文件，所以評鑑結果不見得能反映業者的照顧情況，有些業者動物照顧得很好，但因許可證沒掛，表格沒填好，評等就往下滑。業者更直言表示，行政機關查不到非法業者，乖乖登記且接受檢查之業者也沒因評鑑良好而獲得任何助益¹⁷⁵。顯然縱使邀各專家或動保團體參與評鑑，仍無法達到評鑑效果，此無法達到確認動物福利目的之制度，又讓業者花費成本製作之評鑑結果，該如何讓人信服。在評鑑特定寵物業都無法發揮評鑑效果，又何以期待評鑑展演動物業者能有效作為管制手段，實令人費解。

主管機關對於評鑑之內容不外乎包含業者硬、軟體設施；文件建檔及保存；動物福利情形等，多集中於業者經營模式，與業者之營業方式自由息息相關。業者為了符合評鑑制度的標準，在營業方式上會有所限制，可能影響或限制展演動物業者之營業自由，且利用評鑑制度管理展演動物業者，無形中增加業者的營業成本。就此評鑑制度可否增進或有助於動物福利的實現，不無疑問。

第四節 管制手段之實效性

依法律保留原則，《動物保護法》未授權草案訂立相關罰則限制業者權利，故草案未訂定法律效果(處罰)規範。僅於草案第 21

¹⁷⁵江幸芸，寵物業評鑑耗時耗工 能看見真實嗎？，臺灣動物新聞網，2014 年 11 月 21 日，<http://www.tanews.org.tw/info/6162> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 15 日)。

條規定，業者停業超過一年者視為歇業，主管機關得廢止其執照¹⁷⁶。

主管機關並無訂定廢止業者執照或其他違反管制手段效果依據，對該管制手段是否有其效果，實令人懷疑。

首先，以「廢止業者執照」為討論，主管機關可否於草案中訂定廢止業者執照之規範，以作為展演動物業者取得主管機關合法核發之執照後，嗣後因相當事由須廢止業者執照之依據，即主管機關廢止經許可登記執照之性質，是否屬行政罰法之「裁罰性行政處分」？

一、 肯定說

早期釋憲實務見解採嚴格審查標準，將剝奪其身分資格之不利處分等同裁罰處分，故以違反法律保留原則為由宣告違憲。如：

司法院釋字第 394 號解釋意旨¹⁷⁷，對營造業從業人員為警告處分、

撤銷登記證書之處分；釋字第 402 號解釋¹⁷⁸，對保險從業人員為

警告、停止執行業務或撤銷執業證書之處分。按《行政罰法》第

¹⁷⁶ 此屬單純不利之行政處分(營業管制措施)，非屬《行政罰法》的射程範圍，參見《行政罰法》第 2 條立法理由自明。

¹⁷⁷ 司法院釋字第 394 號解釋文：「建築法第十五條第二項規定：『營造業之管理規則，由內政部定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。至於對營造業者所為裁罰性之行政處分，固與上開事項有關，但究涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之。」。

¹⁷⁸ 司法院釋字第 402 號解釋：「保險法第一百七十七條規定：『代理人、經紀人、公證人及保險業務員管理規則，由財政部另訂之』，主管機關固得依此訂定法規命令，對保險業代理人、經紀人及公證人等相關從業人員之行為為必要之規範，惟對上述人員違反義務之行為，除已於同法第一百六十七條之一明定罰則外，上開授權法條並未就其應予處罰之構成要件與法律效果為具體明確之規定。」。

2 條第 2 款規定，撤銷或廢止許可或登記是剝奪或消滅資格之裁罰性不利處分，此時，依法律保留原則，《動物保護法》未有授權訂立罰則，故草案不得逾越授權範圍訂立廢止執照之處罰。

另有論者認為裁罰性處分是指行政機關基於「下命」及「強制」行為，造成當事人財產上不利，權利或資格限制或剝奪等制裁行為，且與罰鍰同時或單獨裁罰屬之，其稱之「資格罰」，如：停止營業、吊扣或吊銷執照等¹⁷⁹。

對於司法院釋字 612 號廢棄物清除處理技術員違反規定，主管機關得撤銷其合格證書之見解，廖義男、王和雄提出不同意見書表示，該規定係一種裁罰性規定，並非「資格」之規定，已逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則。雖多數意見認為是監督專業技術人員確實執行其職務，並為達成有效管理輔導廢棄物清除處理機構，但是該不同意見書指出監督如無制裁手段為後盾，豈可達到有效監督之目的¹⁸⁰？另許玉秀大法官亦表示，撤銷證照處分不是預防危險之處分¹⁸¹，蓋針對清理廢棄物機構違法或不當

¹⁷⁹ 蔡震榮，行政罰法草案評析，月旦法學雜誌，111 期，頁 5(2004 年 8 月)。

¹⁸⁰ 參見司法院釋字 612 號解釋之廖義男、王和雄不同意見書。

¹⁸¹ 所謂預防性，就是預防實害，也就是排除危險，危險一旦排除，自然不會造成實害。某種違反義務行為，雖然尚無實害，但對所要維護的法益，具有危險性，例如未採取經常性的維護措施，以與本件聲請系爭規定有關的許可或合格證照為例，假設要求擁有合格證照的技術員，必須每隔一段時間接受在職訓練，以便延續證照效期，則沒有接受在職訓練仍繼續執行業務，就是處於一種可能製造職業風險的違法狀況，如果主管機關因而作成中斷證照效力的處分，就屬於單純向未來發生效果的處分，而不是有處罰性質的裁罰性不利處分。參見司法院釋字 612 號之許玉秀不同意見書。

營運，造成環境污染或危害人體健康，而情節重大的犯罪及違反秩序行為，處罰受僱的專業技術人員，是處罰對過去造成的損害，不是向未來發生效果的預防性或保全措施，更不是因為怠於行使權利而遭撤銷授益處分的情形¹⁸²。

二、 否定說

相對於《行政罰法》第 2 條之裁罰性之不利處分，非屬行政罰性質之負擔行政處分，稱「單純不利行政處分¹⁸³」。原則上，單純不利行政處分無須以有違法有責行為，行政機關為排除已發生危害，或防止危害之發生擴大，得以行政處分採取不利當事人之措施¹⁸⁴（有論者稱預防性不利處分¹⁸⁵），與裁罰性不利處分有別。但釋憲實務始終未對裁罰性處分之概念為釐清，致適用上模糊而生爭議，有認為區別應就有關規定精神認定之，不以其形式上是否分布於法規之罰則章節為斷¹⁸⁶。立法政策上，除傳統之罰鍰及沒入外，另立裁罰性不利處分之其他種類行政罰，是否允當，不

¹⁸² 參照司法院釋字 612 號之許玉秀不同意見書。

¹⁸³ 行政罰法之立法理由三，即表示有三種類型屬單純不利處分：(1)命除去違法狀態或停止違法行為；(2)行政機關非因制裁目的對違法授意行政處分之撤銷或對合法授意處分廢止，如取得經許可經營之執照，但三個月為經營，主管機關廢止該執照；(3)行政法上保存措施，如稅捐稽徵法第 24 條限制納稅義務人出境等保全措施。

¹⁸⁴ 陳敏，行政法總論，三民，6 版，頁 704-705(2009 年 9 月)。

¹⁸⁵ 有論者以區域計畫法第 21 條第 1 項規定：「…限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」，不是非難性，當屬預防性不利處分。參見林錫堯，淺析「行政罰法」草案，法學叢刊，48 卷 4 期，頁 5(2003 年 10 月 1 日)。

¹⁸⁶ 法務部亦採相同見解，參見法務部 96 年 4 月 12 日法律字第 0960700301 號函，行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，法務部編，2013 年 7 月，19 頁。另有相反見解，吳庚認為在法規形式上規定於「罰則」章節者應視為裁罰性不利處分，參見：吳庚，行政法之理論與實用，三民，12 版，頁 472(2012 年 10 月)。

無商權餘地¹⁸⁷。

另有論者以為，將「證照之撤銷或廢止」等同於「行政罰」，猶如以方柄入圓鑿，蓋廢止許可登記執照係屬秩序性管制措施，與行政罰係對「過去」不法行為所施加之制裁，迥然有別。亦認為，廢止許可登記執照之性質為授益行政處分之廢止，應適用行政程序法第 117 條至 127 條規定¹⁸⁸。

我國大法官釋字第 510 號解釋，對飛航人員所為限制或停止執行之處分，認為非裁罰性處分。但是至釋字第 612 號解釋雖未明確表示，撤銷清除、處理技術員合格證書係屬裁罰性不利處分，但有學者認為該號解釋傾向定性為管制性不利處分¹⁸⁹，又自歷年釋憲實務之發展脈絡觀察，行政罰法、秩序罰多係指罰鍰或滯報金、怠報金等與罰鍰性質相當之財產罰¹⁹⁰，可看出實務上有逐漸限縮適用裁罰性不利處分範圍。

本研究以為，草案中訂廢止執照處分屬「單純不利處分」，並

¹⁸⁷採此見解之學者多以德國違反秩序罰之處罰方式只有「罰鍰」為理由之一。參見陳敏，行政法總論，三民，6 版，頁 704(2009 年 9 月)；李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念及法適用上之關基本問題—制裁性不利處分概念之提出，月旦法學雜誌，181 期，頁 138(2010 年 6 月)；陳新民，試論行政罰法草案的立法問題，國家政策論壇，頁 3，2003 年 7 月，<http://old.npf.org.tw/monthly/0303/theme-081.htm> (最後瀏覽日：2015 年 12 年 16 日)。

¹⁸⁸李建良，裁罰性處分、行政處分之廢止與法律保留原則—簡析司法院大法官釋字第 612 號解釋，臺灣法學雜誌，第 85 期，頁 219(2004 年 8 月)。

¹⁸⁹有認為解釋上司法院釋字第 612 號所提之處分，係屬管制性不利處分，參見司法院釋字第 612 號彭鳳至、徐璧湖協同意見書；陳清秀，行政罰法，臺北市：新學林，2 版，頁 13(2014 年 9 月)；蔡震榮，由釋字第 612 號解釋論不利益處分或裁罰性不利，臺灣本土法學雜誌，88 期，頁 149(2006 年 11 月)。

¹⁹⁰李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念及法適用上之關基本問題—制裁性不利處分概念之提出，月旦法學雜誌，181 期，頁 138(2010 年 6 月)。

非對過去違法行為所作之處罰。經主管機關核准執照後，若業者多次發生未定期申報動物管理紀錄表、未申請核准之重大變更、事後一直欠缺專業人員之設置或偽造專業人員之簽註等情，雖然不必然對動物造成實害，但業者處於一種可能製造損害展動物福利風險的狀況，故可預見將來展演動物福利之危害，基於保護展演動物之目的，主管機關因而中斷(廢止)業者往後之執照，可預防將來損害之發生或擴大，此非以制裁業者行為目的之處分，屬「預防性不利處分」。另一方面，以行政管制角度，母法授權農委會管理展演動物業者，並由農委會核發執照，此時基於管制目的，亦應由核發機關廢止其執照，屬「管制之不利處分」¹⁹¹，此亦我國行政管制實務上之常態。

司法院釋字 394 認為警告處分既發生「撤銷登記證書」之法律效果，亦屬行政處罰種類之一，而營造業管理規則等欠缺法律明確授權之依據¹⁹²，逕行訂定對營造業裁罰性行政處分，故屬違憲之限制；但司法院釋字 612 號解釋對於公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法(已廢止)之「撤銷其合格證書」，則認為是廢棄物清除、處理機構有導致重大污染環境或危害人體健康之違法或不當營運

¹⁹¹ 相似情形，參照法務部 95 年 1 月 26 日法律字第 0950002645 號函，就依「私劣酒品查緝措施」為保障消費者權益，公開業者名稱與品名，非屬行政罰；法務部 96 年 6 月 1 日法律字第 0960017588 號函，消基會將消費者保護執行結果及有關資料定期公告，非屬裁罰性不利處分。

¹⁹² 授權訂立營造業管理規則之母法為建築法第 15 條第 2 項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」。

情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者，主管機關應撤銷清除、處理技術員合格證書規範並未逾越前開廢棄物清理法第 21 條¹⁹³之授權範圍，乃為達成有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的。

從司法院釋字 394 到 612 號解釋之觀察，我國釋憲實務要求管理規則之處罰須國會保留已逐漸鬆綁，《動物保護法》第 6 條之 1 第 2 項規定亦僅規定：「前項展演動物業設置及管理辦法，由中央主管機關定之。」，與釋字第 612 號解釋相當。因此，農委會於草案中應可訂立廢止執照之規範。況且依《行政罰法》第 4 條所謂之「法律」，解釋上包含經法律就處罰構成要件或法律效果為具體明確授權訂定之法規命令¹⁹⁴，自《動物保護法》之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，已授權草案得以對展演動物業為必要管制手段，其中也包含廢止執照之權限，因此草案中訂立明確構成要件及法律效果之處罰規範，並無違反法律保留原則。

預告之草案並無對業者廢止執照規範，倘一旦再發生如同阿河事件時，業者仍可繼續利用動物表演，主管機關又兩手一攤說沒有依據得以廢止其執照，核發機關無權限為廢止執照之決定，草案所定之管制手段即成空談，尚難發揮其作用，豈能令人信服。準此，

¹⁹³ 民國 74 年 11 月 20 日修正公布之廢棄物清理法第 21 條規定：「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之」。

¹⁹⁴ 立法院第 5 屆第 6 會期第 15 次會議議案關係文書(2005 年)，頁 531。

主管機關應於草案中，訂定廢止展演動物業執照之相關規定，惟仍須符合法律保留之要求，就構成要件或法律效果未必須恪守明確性原則，允許以命令為補充規定之空間或容許概括性條款存在¹⁹⁵。

另外，草案第 12 條第 2 項規定，業者應於期限屆滿前一定期間內申請換照，此時主管機關得對展演動物業者為重新審查，須經核准後始得繼續經營。此管制手段確實能為展演動物福利為把關，但是每次查核之時間過長，於展演動物業領有執照期間，若發生不利於展演動物福利之情，都要等到該業者執照到期，主管機關始得禁止其利用動物表演或展示，豈非增加展演動物福利受損之風險（拿到執照就如同拿到免死金牌！？）。若訂有相關廢止執照規定，當發生虐待展演動物或其他事件致動物福利嚴重不良時，能於第一時間停止業者之營運，預防展演動物將來受傷之風險。故縱使有換照之規範，仍須於草案中訂定廢止執照相關規範。

第五節 小結

依草案第 3 條規定，要求觀光旅遊業、休閒農場業者及社會教育機構須係「合法設立」及「固定營業場所」之要件，依限制營業自由之中度違憲審查標準，草案第 3 條非屬違憲之限制，且該限制是提高展演動物業者之門檻，減緩展演動物之利用，並讓照護展

¹⁹⁵李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念及法適用上之關基本問題—制裁性不利處分概念之提出，月旦法學雜誌，181 期，頁 147-148(2010 年 6 月)。

演動物之資源得以集中，以符保護動物及實現動物福利之目的。

依特別法優於普通法之原則，當業者所展演之動物屬野生保育動物時，應依《野生動物保育法》規範處之，但該法僅規定「展示」未有「展演」之定義，又展示的行為核心指“供人觀賞”，此即發生適用上問題。首先，就已取得准予展示野生動物之業者，於草案施行後可否為持續為表演，是否須另外依規定再為申請展示或表演執照，另外，未依《野生動物保育法》規定取得農委會林務局之展示許可業者，若為進行野生動物「表演」時，應依該法向林務局或向農委會畜牧處申請，非無疑義。

再者，農委會核發業者許可執照之行政性質，係屬行政程序法上所稱「行政處分」，故若業者獲得不予核發執照之通知時，應先提起訴願，經訴願委員會駁回其訴願再依行政訴訟法第5條規定訴請農委會核發執照之課與義務之訴。而當業者取得執照後，主管機關所為之行政管制手段包含執照期限之換發、專業人員之配置、定期申報、繳交保證金等，而本研究以為上開手段目的係為良善，亦屬有助於保護動物目的之達成，只是手段上係有不足，恐讓業者無所適從或失其立法美意。例如：無法確定之執照期限、動物管理人員欠缺進修課程，以提升其專業、畜牧技師和水產養殖技師之專業性有別，恐無法勝任簽註相關動物福利表單、保證金之金額級距不

合理及評鑑制度恐淪為文書作業等。

另外，可參考紐西蘭「國家動物福利諮詢委員會」或我國實驗動物照護小組，由草案第 6 條之專家學者資料庫中挑選委員，組成「展演動物諮詢委員會」，以處理或查核業者利用展演動物之情形，透過其專業性與機動性更能真正實現展演動物之福利標準。

雖然仍有見解認為，業者違反草案致損害動物福利標準而遭廢止其執照，是因處罰對過去造成的損害，不是向未來發生效果的預防性或保全措施，更不是因為怠於義務而遭撤銷授益處分的情形¹⁹⁶。本研究以為，《動物保護法》第 6 之 1 條授權中央主管機關，訂立展演動物業之設置及管理辦法，細觀授權整體規範意旨，應是讓主管機關就展演動物業設置之要件、展演動物及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業考量以訂定辦法，足見主管機關可基於「管制」目的所為之廢止執照，與對過去義務而為之裁罰有別，該決定致剝奪業者資格效果實屬不利處分，並非所有具影響或變更之效果逕自定性為裁罰性處分，況且，近年來釋憲實務上對於相似情形也肯認相關單位於授權範圍內得訂立合理管制效果，故草案應訂立廢止執照之相關規定，俾使提升管制手段效力。

¹⁹⁶ 司法院釋字第 612 號許玉秀大法官之不同意見書。

第五章 結論

第一節 保障展演動物福利之曙光

以文義解釋《動物保護法》第 3 條第 14 款規定，僅有業者利用可騎乘之動物為展演時，始稱展演動物業者，實與立法初衷相悖。依歷史解釋，立法原意區分「展示」及「表演」二行為，受管理之展演動物業者為：動物園、生態休閒農業等。雖然動物園或休閒農場本須依規範設立，但該規範並未涉及動物福利之實現，我國未有專法管理業者對待展演動物之行為，故於《動物保護法》第 6 條之 1 授權進一步就此規範之。草案參酌文義及歷史解釋，於第 3 條第 1 款規定，展演動物業為有固定營業場所及經合法設立之「觀光旅遊業」、「休閒農場」、「公私立社會教育機構」、及「農場」。

從人類圈養動物之歷史、近年隨著國際潮流揭示現代動物園須備四大功能「娛樂、教育、研究、保育」及動物園之設置依據觀之，動物園正從吸引遊客之娛樂性展示動物轉型為兼具教育、研究、保育功能之過渡期間，因此動物園兼具有娛樂及教育目的，屬草案為管理業者之一。若以保障展演動物福利之觀點，無論利用或場欲設置之目的如何，只要利用動物展演為營利之業者，均屬草案之設置範圍，但考量我國向來以利用目的為定義動物類別¹⁹⁷，故本研究認為**展演動物業**

¹⁹⁷ 《動物保護法》第 3 條第 3 款規定，為科學實驗應用目的而飼養之實驗動物；同條第 5 款，寵物係供玩賞或伴侶目的之伴侶動物。

之定義為：具娛樂之目的，在營業場所以動物為展示或表演之業者。

人與動物間關係在哲學或倫理學領域向來具爭議，主要可分為「動物福利觀」及「動物權利觀」二派。前者較為保守，認為只要符合人性化對待，允許基於目的性利用動物，亦認為死亡並不會造成動物損失；而後者則認為動物具有本有價值，所以任何情形都無法利用動物。本研究採「動物權利」之哲學觀，蓋無證據否定動物之感受能力，又基於尊重動物的本有價值，應終止所有利用動物行為。然而，哲學僅須考慮前後邏輯一致即可，非如同法律要考量社會、政治與經濟層面。賦予動物法律權利不僅須重新建構法律體系，考量賦予權利範圍與如何主張等問題，尚非一蹴而就。況且，我國目前欠缺實踐動物法律權利的環境，法制上採動物福利政策，貿若然於法律體制中訂定動物法律權，對經濟、社會或政治都會造成衝擊，不可不慎。本研究以為，或可參照 Francione 提出分長短程目標—短程以「動物福利」處理人與動物間之利用關係，但最終仍要解決動物法律權利所面對之法律問題，並逐步實踐「動物權利」。

現階段所採之動物福利標準內涵，分為生理、心理及自然三面向，目前共同判準是「五大自由」，此亦是世界動物衛生組織所認同之觀點。於此基礎下，分別參見我國與 WAZA 對動物園及紐西蘭之國家動物福利諮詢委員會對馬戲團之動物福利標準，研析展演動物之動物的

福利標準。本研究將福利標準項目分為兩類：「業者經營條件」與「動物之基本條件」，前者重於業者之財力與硬體設備；後者則偏向動物感受及照護層面，包含：動物取得及移轉、日常生活、自然行為、表演及訓練、動物運輸、動物死亡與釋回及專業醫療照護。

第二節 誕生管制展演動物業者之制度

法律是人類社會之產物，動物無可能遵守人類之法律，為保護展演動物福利，只能藉由人類與動物間之關係，制約人類對動物之行為，將其利益反射至動物身上，故須藉由管制展演動物業者之行為，實現展演動物福利政策。綜觀我國目前關於展演動物業者管理規範，僅有公立動物園較重視展示動物之福利政策與落實，其他領域之僅有完整之組織設置規範，未有相關展演動物保護之規定，導致須回歸適用《動物保護法》規範，故為補足現行之缺失並實現各領域展演動物福利，是有必要訂立專法。

制定草案過程中，動物保護團體提出意見或研擬法條。對比該意見內容與後續預告之草案，可發現有不少相似之處，如：營運計劃書、動物管理人員資格要求、保證金等，顯見農委會採納動物保護團體之部分想法。更甚者，於草案預告後，財團法人臺灣動物平權促進會等團體在立法委員陪同下再與農委會研討，要求增加「評鑑」制度，提出應多方面且客觀之管制展演動物業。但相關業者則認為，申請資格

標準過高，已打壓其生存空間，且草案違反法律保留之虞，影響其生計。各方意見分歧，無法達成共識，造成至今無法施行適用。

在「設置展演動物業者」方面，依草案第3條規定，展演動物業須是有「固定營業場所」及「經合法設立」之觀光遊樂業、公私立社會教育機構、休閒農場業者，始得向主管機關申請經營展演動物業執照。本研究以為，採營業自由限制之中度審查標準為檢驗，關於「固定營業場所」及「經合法設立」要件，並無增加《動物保護法》所無之限制，即該限制係屬合憲。再者，雖然業者申請執照所提交「營運計劃書」之內容，符合本研究所提出之展演動物福利項目，有助於實現展演動物福利目的，但關於執照核准之標準規範卻付之闕如。

草案未明確釐清與《野生動物保育法》間適用關係，造成業者申請執照時產生適用法規範之爭議，如：基於特別法優先普通法原則，《野生動物保育法》又無區分展示及表演兩行為，此時已依《野生動物保育法》取得許可展示之業者，於草案施行後，是否須再向農委會畜牧處提出展演執照之申請？就展示動物而言，依《野生動物保育法》規範，展示主管機關公告之保育類野生動物及一般類海洋哺乳類野生動物活體，須經其同意始可為之，但一般類其他野生動物活體是否適用草案，又其差別待遇之依據如何？另外，就執照核發之權限劃分方面，依草案規定，業者展演一般類海洋哺乳類野

生動物時，須向農委會畜牧處申請許可執照；然依《野生動物保育法》規定，展示一般類海洋哺乳類野生動物時，須向農委會林務局或其地方主管機關申請，兩者差別待遇之基礎如何，實令人費解，恐耗費無謂之行政成本。

本研究審視草案之「管制手段」後，提出相關缺失：

1. 許可執照：未訂有執照之許可標準，且雖然執照年限屬行政裁量範圍，但草案未說明此立法模式與保護展演動物福利之目的間有何關係，執照年限長短之標準及意涵如何。
2. 專業性：若業者展演非家畜及水產種類如美獅、獵豹或海鯨等，此與畜牧技師和水產養殖技師之專業領域有別，草案要求畜牧技師和水產養殖技師簽核表格及照護恐無實益。
3. 定期申報紀錄文件：本研究雖認同定期紀錄展演動物之基本狀況，但是過多、重複性或無意義之紀錄容易使美意之紀錄要求，淪為形式文書作業(為紀錄而記錄)。例如：自我評估報告之「道德」提問，尚難期待業者會誠實以對。
4. 保證金：草案逕自訂定保證金收取，有違憲之虞，且草案依持有動物數量為保證金級距基礎係有不當。
5. 評鑑：評鑑多耗費受評者之勞力、時間及費用，只為彰顯華麗的文字及數據，以取信評鑑者，通常過度重視書面而忽略

實際觀察，並無實益，《寵物業查核及評鑑辦法》即屬一例。

6. 欠缺管制實效性：草案應制定廢止展演動物業者之相關規範，否則管制手段恐難以發揮其效果。

本研究以為，未有管制業者前，動物福利之實現多是仰賴其自我道德要求；制定草案後，雖然部分手段存有缺失，但草案以提高成為展演動物業之門檻、專業性要求及執照管理之方式，程度上確實可發揮保障展演動物福利之作用。

第三節 展演動物之未來方向

動物保護研究領域，相對於伴侶動物和實驗動物，展演動物仍是較少人關注的議題，但其所受之傷害不亞於伴侶動物和實驗動物。畢竟，看似有吃有喝的展演動物，普羅大眾都認為其應該都受到良好的照護，豈知這正是展演動物福利被忽略之因素。又進一步考量展演動物之來源，部分是被強迫帶離原生環境，一生就此被人類圈養或訓練，失去自由，展演動物承受沉重的精神壓力。準此，基於保護展演動物福利之觀點下，管制方向應要求業者對待展演動物之行為，以實現其福利政策，若無法妥善照護展演動物者，即應廢止業者利用動物為娛樂目的之營業執照。

或許有認為「子非魚安知魚之樂！？」，本研究以為，採「動物福利」觀點，本即彰顯人類本位主義之思想，以人類測量觀點解

讀動物所需或應享有的福利標準，是否真的符合動物本性，這當然會被檢討。但是我國在現行肯認，人類於符合動物福利標準之下可利用動物寵物、實驗動物抑或展演動物，對此，勢必須提出一套福利標準以供檢驗，因此乃不得不之為。當然隨著科技發展之演變，也許將來能設計一套更適合之福利標準。

即使我國於法制及社經發展上，都尚未成熟得以主張動物之法律權利，但有越來越多團體呼籲業者正視展演動物福利問題或積極提出法律權利主張，也隨著草案之訂定，逐漸改變傳統多傾向討論寵物和實驗動物權益之情形，此對動物保護更加細緻化且往前邁進一步。雖然草案仍有部分缺失，但也展現各方認同管制展演動物業之共識，在動物保護運動史上寫下新的一頁。

參考文獻

專書

Bekoff, Mark 等著，錢永祥等譯(2002)，動物權與動物福利小百科，台灣動物社會研究會。

Cochrane, Alasdair(2012), *Animal Rights Without Liberation—Applied Ethics and Human Obligations*, Columbia University Press。

Francione, Gary L. & Garner, Robert(2010), *The Animal Rights Debate: Abolition or Regulation?*, Columbia University Press。

Olney, Peter J. S. 編，陳一菁、許皓捷、陳湘繁譯(2006)，為野生動物開創未來—世界動物園暨水族館保育方略，臺北市立動物園發行。

Reagen, Tom & Cohen, Carl 著，楊通進、江姪譯(2005)，動物權利論爭，北京：中國政法大學出版。

Reagen, Tom & Singer, Peter 編，曾建平、代峰譯(2010)，動物權利與人類義務，北京大學出版社。

Reagen, Tom(2001), *Defending Animal Rights* ,University of Illinois Press。

Reagen, Tom(2004), *The Case For Animal Rights*, University of California Press。

Singer, Peter(2002), *Animal Liberation*, Ecco Press。

吳庚(2012)，*行政法之理論與實用*，臺北市：三民，12版。

吳庚(2003)，*憲法的解釋與適用*，自版，2版。

- 李念祖(2006)，案例憲法 III(下)—人權保障的內容，臺北市三民，初版。
- 李惠宗(2004)，憲法要義，元照，2版。
- 徐聖凱(2014)，《臺北市立動物園百年史》，臺北市立動物園出版。
- 許育典(2010)，憲法，臺北市：元照，4版。
- 陳敏(2011)，行政法總論，臺北市，7版。
- 陳清秀(2014)，行政罰法，臺北市：新學林，2版。
- 陳新民(2005)，憲法學釋論，三民，5版。
- 彭堅汶、吳漢、林幼雀、葉定國、陳玉美、李蒲 編著(2008)，憲政民主與公民社會，臺北市：五南，初版。
- 費昌勇(2002)，動物倫理與公共政策，臺北市：臺北商務。

期刊文章

- Appleby, M. C. & Hughes, B. O. (Eds)(1997), Introduction. In: M. C. Appleby, B. O. Hughes, (Eds)Animal Welfare, CAB International, Wallingford.
- Broom, Donald M. (2006), Introduction - Concepts of animal protection and welfare including obligations and rights, Animal welfare ,Edited by Council of Europe Publishing, Council of Europe, p.13.
- Carr, Neil & Cohen, Scott (2011), The public face of zoos: Images of entertainment, education, and conservation., Anthrozoos, vol. 24(2).
- Duncan, I. & Fraser, D. (1997), Understanding animal welfare. In:

- Appleby, M.C. & Hughes, B.O. (eds) *Animal Welfare*. CAB International. Wallingford, UK.
- Gusset, Markus & Dick, Gerald(2015), Editorial, *WAZA Magazine*, vol. 16.
- Hewson, Caroline J(2003), What is animal welfare?, *The Canadian Veterinary Journal*, vol. 44(6).
- Kohn, Donald B. (1994), Zoo animal welfare, *Scientific and Technical Review*, Vol. 13(1).
- Singer, Peter (1985), *The Animal Liberation Movement — Its Philosophy, Its Achievements, And Its Future*, Originally published by Old Hammond Press.
- Steinbock, Bonnie(1978) , Speciesism and the Idea of Equality, *Philosophy*, Vol. 53(204).
- Sunstein, Cass R. (2002), *The Rights of Animals: A Very Short Primer*. U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 157; U of Chicago, Public Law Research Paper No. 30.
- 李念祖、李劍非(2012)，強制仲裁制度的憲法原理與我國政府採購法第八五條之一第二項之合憲性—從美國憲法案例談起，*法學新論*，39期。
- 吳光平(2009)，動物法之構成—動物法導論，*玄奘法律學報*，11期。
- 李仁淼(2015)，職業自由與違憲審查方法，*月旦法學教室*，155期。
- 李昀修(2015)，社會教育是假，勞役動物是真！—台灣海洋哺乳動物圈養表演調查報告揭露的真相，*人本教育札記*，311期。
- 李建良(2004)，裁罰性處分、行政處分之廢止與法律保留原則—簡析

- 司法院大法官釋字第 612 號解釋，臺灣法學雜誌，85 期。
- 李建良(2009)，私校董座作為一種職業，還是私人興學的執事者？—釋字 659 號解釋，臺灣本土法學雜誌，129 期。
- 李建良(2010)，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念及法適用上之關基本問題—制裁性不利處分概念之提出，月旦法學雜誌，181 期。
- 李常井(2000)，辛格論動物的道德地位，應用倫理研究通訊，13 期。
- 李惠宗(1990)，論營業許可基準之司法審查—兼論我國憲法上營業自由之限制，經社法制論叢，5 期。
- 沈冠伶、陳英鈺(2008)，仲裁；程序選擇權與訴訟權之保障—以政府採購法第八五條之一第二項規定為例探討法定仲裁之相關問題，月旦法學雜誌，158 期。
- 林永崇(2014)，從康德的間接義務觀論動物權利，應用倫理評論，56 期。
- 林更盛(2013)，論法律解釋的目標，高大法學論叢，7 卷 2 期。
- 林怡君、陳建志(2008)，臺北市立動物園昆蟲館展示設施分析，環境教育期刊，7 期。
- 林朝成(2008)，從佛教律典與僧傳論動物的道德地位，收於：「佛教思想與文學」國際學術研討會會議論文，台大文學院暨佛學研究中心、蒙古國立大學外語學院出版。
- 林錫堯(2003)，淺析「行政罰法」草案，法學叢刊，48 卷 4 期
- 許宗力(2003)，基本權利：第三講—基本權主體，月旦法學教室，4 期。
- 連淑君、陳彥宏(2005)，引水人環境變異認知與教育訓練需求之調查

- 研究，航運季刊，14 卷 4 期。
- 陳英鈺(2004)，SARS 防治與人權保障，憲政時代，29 卷 3 期。
- 湯德宗(2009)，違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想，收於：廖福特主編，憲法解釋之理論與實務，6 輯。
- 黃越欽(2000)，憲法中工作權之意義暨其演進，法令月刊，51 卷 10 期。
- 詹鎮榮(2002)，基本權能力與釋憲聲請能力，法學講座，5 期。
- 蔡宗珍(1998)，性交易關係中意圖得利者之基本權地位的探討，律師雜誌，228 期。
- 蔡宗珍(1999)，基本權主體，月旦法學雜誌，46 期。
- 蔡宗珍(2006)，營業自由之保障及限制—最高行政法院 2005 年 11 月 22 日庭長法官聯席會議決議解釋，國立臺灣大學論叢，35 卷 3 期。
- 蔡震榮(2004)，行政罰法草案評析，月旦法學雜誌，111 期。
- 蔡震榮(2006)，由釋字第 612 號解釋論不利益處分或裁罰性不利，臺灣本土法學雜誌，88 期。
- 賴治民(2014)，獸醫公共衛生政策執行與動物福利，應用倫理評論，56 期。
- 釋昭慧(2007)，佛教「生命倫理學」研究：以動物保護議題為核心，應用倫理研究通訊，43 期。

學術論文

- 吳彥頡(2013)，豐富化設施與表演對圈養海豚行為的影響，臺灣大學生態學與演化生物學研究所學位論文。
- 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，國立臺灣大學法律研究所碩士論文。

洪苑齡(2006)，九年一貫課程中「人與動物」互動之內容分析，國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士論文。

張綺砒(2012)，台灣地區動物園管理、教育與動物福利議題研究，國立東華大學自然資源與環境學系碩士論文。

許惠菁(2008)，動物保護入憲模式之探討—從「權利觀點」出發，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

楊書瑋(2013)，人與動物之權利關係-以娛樂動物為例，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

詹心懿(2008)，臺北市立動物園的動物福利及其教育之實施現況研究，國立臺灣師範大學環境教育研究所碩士論文。

網站

British and Irish Association of Zoos and Aquariums

(BIAZA)<http://www.biaza.org.uk/>

European Circus Association <http://www.europeancircus.eu/>

World Animal Protection Interational(WSPA)

<http://www.worldanimalprotection.org/>

World Association of Zoos and Aquariums (WAZA)

<http://www.waza.org/>

World Organization for Animal Health (OIE) <http://www.oie.int/>

社團法人臺灣防止虐待動物協會 <http://www.sPCA.org.tw/>

黑潮海洋文教基金會 <http://www.kuroshio.org.tw/newsite/>

臺灣動物平權促進會以動物權 <http://taeanimal.org.tw/>

臺灣動物社會研究會 <http://www.east.org.tw/>

臺灣動物福利研究中心網站 <http://www.animalwelfare.tw/>

關懷生命協會 <http://www.lca.org.tw/>

附件：《展演動物業設置及管理辦法》草案

展演動物業設置及管理辦法草案總說明

依一百零四年二月四日修正公布之動物保護法（以下簡稱本法），增訂第六條之一第一項及第二項規定：「經營展演動物業之業者，應向主管機關申領執照，始得經營。前項展演動物業設置及管理辦法，由中央主管機關定之。」，為落實展演動物業者設置及管理，提升展演動物之動物福祉，爰擬具「展演動物業設置及管理辦法」（以下簡稱本辦法）草案，計二十三條，其要點如下：

- 一、本辦法之法源依據、用詞定義及積極資格或消極資格要件。（草案第一條至第三條）
- 二、執照申請、受理、核發及補正事項。（草案第四條至第七條）
- 三、業者應置專任動物管理人員及資格條件。（草案第八條）
- 四、專門技術人員配置、辦理事項及繼續教育。（草案第九條）
- 五、業者須繳交保證金。（草案第十條）
- 六、執照換照、補照、有效期限及展延。（草案第十一條、第十二條）
- 七、執照揭示及廣告行銷應標示執照字號。（草案第十三條）
- 八、業者照護動物時應注意事項及不得展演之規定。（草案第十四條、第十五條）
- 九、業者應記錄事項及每季申報動物管理表及由主管機關於網路公開。（草案第十六條）
- 十、業者每年須提出自我評估報告備查及由主管機關於網路公開。（草案第十七條）
- 十一、直轄市、縣(市)主管機關須定期派員現場檢查。（草案第十八條）

十二、業者取得核准執照後，營運計畫書變更及保證金之處理。(草案第十九條、第二十條)

十三、業者停業、歇業、復業規定。(草案第二十一條)

十四、廢止執照之保證金退還。(草案第二十二條)

十五、本辦法之施行日期。(草案第二十三條)

條 文	說 明
<p>第一條 本辦法依動物保護法(以下簡稱本法)第六條之一第二項規定訂定之。</p>	<p>本辦法之法源依據。</p>
<p>第二條 本辦法用詞，定義如下： 一、展演：以娛樂為目的，提供動物給不特定對象，進行展示或表演之行為。 二、展示：指以動物供人參觀之行為。 三、自我評估報告：業者自我評估經營管理、環境設施、動物狀況、外部合作及營運制度之文件。</p>	<p>本辦法用詞之定義。</p>
<p>第三條 申請經營展演動物業者，應有固定營業場所，並具有下列資格之一： 一、依觀光遊樂業管理規則第十七條第一項或第二項經發給觀光遊樂業執照之觀光遊樂業者。 二、依組織法規或終身學習法第八條第二項規定設立或核准設立之公、私立社會教育機構。 三、依休閒農業輔導管理辦法第十七條第一項規定經中央主管機關核發休閒農場許可登記之休閒農場業者。</p>	<p>一、申請經營展演動物業之積極資格及消極資格要件。 二、基於保護動物立場，因違反本法、野生動物保育法，經司法機關或直轄、縣(市)主管機關裁罰、緩起訴或判決者，足以認定有相當程度可疑及不適合管理及照護動物，採不以判決確定者為限，爰為第二項第一款規定。</p>

<p>四、依國軍退除役官兵輔導委員會各農場組織準則第一條規定設立之農場。</p> <p>申請經營展演動物業者與其負責人及工作上必須接觸動物之從業人員，於申請前三年內，不得有下列情形之一：</p> <p>一、因違反本法、野生動物保育法經處罰鍰、緩起訴或有罪判決者。</p> <p>二、依本法第五條第三項將飼養之動物交送動物收容處所或直轄市、縣（市）主管機關指定之場所收容處理。</p>	
<p>第四條 經營展演動物業，應填具申請書如附件一，並檢附下列文件一式五份，向展演動物場所所在地直轄市、縣（市）主管機關申請，經核准並發給執照後，始得為之：</p> <p>一、已依法核准設立、登記之證明文件影本。</p> <p>二、負責人身分證明文件影本。</p> <p>三、專任動物管理人員資格證明文件。</p> <p>四、特約或專任獸醫師契約書或在職證明文件。</p> <p>五、特約或專任畜牧技師或水產養殖技師契約書或在職證明文件。</p> <p>六、營運計畫書。</p> <p>七、繳納展演動物業保證金相關證明文件。</p> <p>八、野生動物保育主管機關同意展示之證明文件。但未展示保育類野生動物且未展演一般類海洋哺乳類野生動物者，免附。</p>	<p>一、申請核發執照之權責及應備文件。</p> <p>二、展演動物業者應向展演動物所在地直轄市、縣（市）主管機關申請，經核准並發給執照；惟展示保育類野生動物或展演一般類海洋哺乳類野生動物，該等物種有加強保護之必要性，應由中央主管機關核准後始得發給執照，爰為第二項規定。</p>

<p>九、其他經主管機關指定之有關文件。</p> <p>有下列情形之一者，前項申請應向中央主管機關為之：</p> <p>一、展示保育類野生動物或展演一般類海洋哺乳類野生動物。</p> <p>二、申請人為直轄市、縣(市)政府或其所屬動物園或其他公立社會教育機構。</p> <p>三、申請人為第三條第一項第四款所定農場。</p> <p>物，該等物種有加強保護之必要性，應由中央主管機關核准後始得發給執照，爰為第二項規定。</p>	
<p>第五條 前條第一項第六款之營運計畫書應包括下列內容：</p> <p>一、展演環境及飼養照護規劃(含環境衛生、動物福利計畫、疾病醫療及人道方式安樂死)。</p> <p>二、展演營業場所平面圖及建築物配置。</p> <p>三、動物展演空間、設施及籠舍環境配置圖。</p> <p>四、展演項目及互動內容。</p> <p>五、展演動物來源、預估種類與數量。</p> <p>六、展演場所營業時間。</p> <p>七、展演動物訓練方式、時數、表演工時及展示時間。但僅展示動物者，免提供訓練方式及表演工時。</p> <p>八、展演時之環境、遊客控管及動物保護措施。</p> <p>九、展演營業場所發生危難時，動物移置或疏散機制。</p>	<p>營運計畫書內容。</p>

<p>十、展演歇業、停業時動物安置及處理規劃。</p> <p>十一、展演時之動物運送作業基準。</p>	
<p>第六條 主管機關審查營運計畫書時，應自中央主管機關公告建立之專家學者建議名單資料庫中，遴選三位以上專家協助簽註專業意見。</p>	<p>專家學者協助審閱營運計畫書及簽註專業意見。</p>
<p>第七條 申請人提供資料不齊全或有其他得補正之情形，主管機關應敘明理由，以書面通知申請人限期補正；屆期未補正者，主管機關得不予受理。</p>	<p>申請補正及限期補正未補正者不予受理程序。</p>
<p>第八條 經營展演動物業應於營業場所，依動物飼養規模及習性，設置專任動物管理人員。</p> <p>前項所稱動物管理人員，應由具下列資格之一者擔任：</p> <p>一、高級中等以上學校，畜牧、獸醫、水產、動物等相關科、系、所畢業。</p> <p>二、曾接受各級主管機關委辦之動物相關專業訓練二十學分以上，領有證明文件。</p> <p>三、具有公、私立動物園或展演動物業野生動物照養、飼養管理工作經驗三年以上者。</p>	<p>一、展演動物業應置專任動物管理人員條件。</p> <p>二、為提升動物管理人員素質，其專業訓練應採學分制度，爰為第二項第二款規定。</p>
<p>第九條 經營展演動物業，應有特約或專任獸醫師及畜牧技師或水產養殖技師等專門技術人員。</p> <p>前項專門技術人員辦理下列事項：</p> <p>一、專業諮詢及技術協助。</p> <p>二、定期訪視展演動物之管理及照護。</p>	<p>專門技術人員配置、辦理事項及繼續教育。</p>

<p>三、動物管理表及自我評估報告簽證。</p> <p>第一項所稱專門技術人員，應接受中央主管機關公告指定之繼續教育。</p>	
<p>第十條 申請為展演動物業，應先向原申請許可之主管機關繳交保證金。但公立機關(構)免繳保證金。</p> <p>前項保證金以現金、匯款或轉帳之方式繳交，其數額依其營運計畫書所定規劃動物數量，區分如下：</p> <p>一、未滿一百隻：新臺幣三十萬元。</p> <p>二、一百隻以上未滿三百隻：新臺幣五十萬元。</p> <p>三、三百隻以上未滿六百隻：新臺幣一百萬元。</p> <p>四、超過六百隻者：新臺幣二百萬元。</p> <p>展示保育類野生動物或展演一般類海洋哺乳類野生動物，第一項保證金數額除第二項數額外，另依其營運計畫書所定規劃動物數量加計，區分如下：</p> <p>一、未滿五十隻：新臺幣五十萬元。</p> <p>二、五十隻以上未滿一百隻：新臺幣一百萬元。</p> <p>三、一百隻以上未滿三百隻：新臺幣二百萬元。</p> <p>四、三百隻以上未滿六百隻：新臺幣三百萬元。</p>	<p>一、業者須繳交保證金，係基於動物保護及保障動物福利，為使動物受到良好後續安置處理作業，強化業者對飼養動物飼主責任，爰為本條規定。</p> <p>二、參考臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法第十二條第二項保證金繳交規定，其數額依其營運計畫書所定規劃動物數量繳交，爰訂定第二項規定。</p> <p>三、另展示保育類野生動物或展演一般類海洋哺乳類野生動物，係有加強規範之必要，採保證金數額除第二項數額外，另依其營運計畫書所定規劃動物數量繳交，爰訂定第三項規定。</p>

<p>五、超過六百隻者：新臺幣四百萬元。</p>	
<p>第十一條 展演動物業執照有污損或遺失者，應於事實發生之日起十五日內填具申請書向主管機關申請換發或補發；其屬污損者，並應繳還原執照。</p>	<p>執照有污損或遺失者換照及補照申請。</p>
<p>第十二條 展演動物業核准處分之有效期間不得超過五年。 展延前項有效期間，應於期限屆滿六個月前至三個月前之期間內，填具申請書如附件一，向原發執照機關提出申請。 展演動物業申請執照展延，主管機關應就業者定期申報資料、年度自我評估報告及動物保護檢查情形等審查；經審查核准展延者，每次展延之有效期間不得超過四年。</p>	<p>展演動物業核准處分之有效期間及申請執照展延須主管機關審查核准後同意之。</p>
<p>第十三條 展演動物業應將執照懸掛於營業場所內明顯處，並應於電子、平面、電信網路及其他媒體進行廣告行銷宣傳時，標示其執照字號。</p>	<p>業者之執照揭示及廣告行銷應標示執照字號。</p>
<p>第十四條 展演動物業照護動物時，應注意下列事項： 一、為展示、展演或訓練動物時，應考量動物之生態、習性、生理狀態及行為。 二、動物年老、傷病、懷孕、哺乳、異常行為或其他情形，不適合展演時，應停止其展演，並提供適當安置及照護。 三、連續以同一動物個體為展示或</p>	<p>照護動物時應注意事項。</p>

<p>展演時，應提供適當之休息時間。</p> <p>四、動物運輸時應考量其習性及生理情形，並由動物管理人員或專門管理技術人員陪同。</p> <p>五、保育類野生動物及一般類海洋哺乳類野生動物需有個體標示或其他方式辨識。</p> <p>六、展演動物業應避免壓迫、追逐等驚擾動物行為。</p>	
<p>第十五條 展演動物有下列情形之一者，不得進行展演：</p> <p>一、經獸醫師診斷其健康情形不佳或不適合展演者。</p> <p>二、罹患法定動物傳染病。</p> <p>三、無合法來源證明文件之野生動物。</p>	<p>展演動物時不得展演之規定。</p>
<p>第十六條 展演動物業應每週記錄下列事項，並每季填寫動物管理表如附件二，連同相關證明文件保存七年：</p> <p>一、展演動物飼養管理(含轉讓、買賣、繁殖、死亡)及照護。</p> <p>二、健康監控及醫療管理。</p> <p>三、動物訓練及展演工時。</p> <p>前項動物管理表，展演動物業應每季向直轄市、縣(市)主管機關申報備查，並由直轄市、縣(市)主管機關於網站公開。</p>	<p>業者應記錄事項及每季申報動物管理表並由直轄市、縣(市)主管機關於網站公示。</p>
<p>第十七條 展演動物業應於每年一月底前，依附件三格式提出前一年度自我評估報告，報直轄市、縣(市)主管機關備查，並由主管機關於網站公開。</p>	<p>業者每年須向直轄市、縣(市)主管機關提出前一年度自我評估報告備查及公示。</p>

<p>第十八條 直轄市、縣(市)主管機關應每季指派動物保護檢查員查核展演動物業之場所設施、展演動物紀錄及管理情形一次以上。必要時得邀請專家協助之。</p>	<p>直轄市、縣(市)主管機關須定期派員現場檢查。</p>
<p>第十九條 展演動物業經核准之營運事項有下列情形之一者，應向原申請許可之主管機關申請核准變更，始得為之：</p> <p>一、變更營運計畫書內記載、配置之環境空間、物種或數量變動程度達三分之一。</p> <p>二、變更展示或展演事項。</p> <p>三、歇業、停業時動物安置及處理規劃。</p>	<p>取得執照後營運事項與營運計畫書變更之應提出核准事項。</p>
<p>第二十條 展演動物業依前條變更營運計畫書所定動物種類或數量者，應依下列規定調整其保證金：</p> <p>一、其數量增加者，應先依第十條規定所定金額補足保證金。</p> <p>二、其數量減少者，經直轄市、縣(市)派員現場會勘審查同意後，報請原申請許可之主管機關核准，始退還保證金之溢繳金額。</p>	<p>配合營運計畫書變更之保證金處理。</p>
<p>第二十一條 展演動物業歇業、停業、復業或原發執照所記載事項有變更者，應於事實發生之日起十五日內檢附證明文件通報原發執照之主管機關。但原依第四條第一項申請經核准者，將營業場所遷移至其他直轄市、縣(市)者，除由遷移前主管機關廢止原核准處分外，並</p>	<p>業者停業、歇業、復業規定。</p>

<p>應依第四條規定申請核准。 展演動物業停業超過一年者，視為歇業，由主管機關廢止其執業登記。</p>	
<p>第二十二條 展演動物業經廢止執照後，應於廢止執照之日起三個月內，依原核准之營運計畫書安置及處理展演動物，始得申請退還保證金；經主管機關同意其申請者，始得退還保證金。</p>	<p>廢止執照之保證金退還。</p>
<p>第二十三條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>本辦法之施行日期。</p>

