

# 「道」不同不相為謀？ ——「道德」影響動物保護政策委外可行性之研究<sup>1</sup>

吳宗憲\*

## 摘要

過往許多研究者對於政府業務委外抱持著非常樂觀的態度，認為地方政府若能採取委外的協力機制，將能創造政府與民間的信任感及社區意識，進而解決地區產生的問題與困境。然而，委外畢竟還是一種委託人／代理人的關係，過去學界已然透過許多實證案例證明委外過程中的代理人困境。但即便如此，在研究委外失敗案例的諸多實證研究中，政府與委外者間因倫理道德認知差異而產生的委外失敗分析，尚付之闕如。爰此，筆者乃透過地方政府動物保護政策的委外經驗，說明在目前委外研究所採取的主流研究途徑，包括信任理論、代理人理論以外，尚存在「道德政策理論」的觀點，由此展開委外可行性的多元理論，並進一步對政策實務提出建議。

關鍵詞：代理人理論、委外、信任、動物保護、道德政策

---

<sup>1</sup> 筆者非常感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴審查意見，惟文責仍由筆者自負。同時感謝行政院農業委員會在2011年委託筆者進行「動物保護業務委外辦理可行性分析」，俾能獲得相關實務資訊以供後續分析。

\* 國立臺南大學行政管理學系副教授

投稿日期：2014年12月4日；採用日期：2015年8月6日

doi:10.3966/2311505X2015080202001

**Those Whose Courses are Different Cannot Lay  
Plans for One Another?  
—A Research of How “Morality” has Effect on  
Animal Protection Contract-out Affairs’ Feasibility**

Chuang-Hsien Wu\*

**Abstract**

Many researchers take a very optimistic view about public affairs contract-out. They think the dilemma in local governments and communities can be solved by trust and sense of community from contract-out mechanism. However, contract-out relationship after all is a principal-agent relationship and it has been proved very questionable by many empirical failure cases. Nevertheless, there is no study mentioned failure cases about moral and ethical difference between government and agents. Therefore, using local governmental animal protection experience as the illustrations, I explain that besides mainstream research approach like trust theory and agent theory, there is another theory called morality policy theory can be used to analysis animal protection contract-out affairs. Through that, we can extend multiple contract-out feasible theories and make some recommendations for policy practices.

**Keywords:** agent theory, contract-out, trust, animal protection, morality policy

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan  
doi:10.3966/2311505X2015080202001

## 壹、前言

當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於預算赤字（budget deficit）及績效赤字（performance deficit）的困局中（Kettl, 1994），各國政府為解決此一困境，莫不使出渾身解數，運用新的政策模式及管理技術來改造公部門組織。例如，將傳統上屬於公部門的服務，透過外包及競標，轉由公司或非營利組織來提供，以便能以較少的預算，使民眾得到更佳的服務。而台灣民間社會在解嚴之後也迸發出一股豐沛的創新力，因此政府便亟思運用此一新興力量，使國家內部不同機制（政府、企業、非營利組織）的功能能夠重新調整，將傳統上屬於公部門的職能，透過公共服務委外方式，轉由企業或非營利組織來提供。

因此，過往許多學者對於委外抱持著非常樂觀的態度，如學者 Salamon（1994, p. 109）便表示：「目前進行中的全球性自願活動及私部門、非營利組織尚急速增加當中，……吾人正身處於全球性的聯盟革命（associational revolution）當中」。Denhardt 與 Denhardt（2003, pp. 2-3）亦談到，地方政府或社區居民對於地區所產生的問題與困境，若能以共同討論的方式解決，不但可凝聚地區意識，提高社區自主性，這種跨領域、跨專業、跨文化與跨資源的協力機制，還會創造成功的道德密碼，一種具有執行力的創新與改革（轉引自李宗勳，2007，頁 40）。

然而，吾人若除去這層道德面紗，會發現在委外的務實層面上，仍然有其不可忽視的挑戰，畢竟委外本身就是一種委託人／代理人的關係，若代理人因自利產生違反委託人意志的行為，應該如何解決不易課責（accountability）及進行績效（performance）評估的問題（Edwards & Hulme, 1996），便成為當前委外研究者最關心的問題，而透過實際政策委外案例的挖掘，學界證明了委外過程當中的代理人問題數見不鮮，其原因可能來自於資訊不對稱優勢（王師凱，2008；林志文，2006；徐嘉伶，2006；曾能汀，2006）、風險偏好上的差異（江南志，2005；Romzek & Johnston, 2005）、風險責任歸屬認知（曾冠球、黃偉誠，2011）等。

主流觀點認為，欲解決上述問題，若能夠提高委託者與受託者之間的信任關係，或建構有效克服代理人問題的機制，委外的諸多問題便能順利解決。然而，筆者卻在觀察政府動物保護政策委外經驗時，意外發現此類政策的部分委外項目，有其特殊的執行困境，而此類困境似乎是來自於該政策本身所具有的「道德性」，致使委託／受託的雙方在執行政策時，徒生爭議。而這種困境在目

前委外研究所採取的主流研究途徑，包括信任理論、代理人理論當中都無法得到解答，因而筆者乃採「道德政策理論」的角度對其進行分析，最後發現該理論與實際案例有諸多若合符節之處。近年來，在許多新興團體的倡議之下，政府公共服務範圍與委外的業務，逐漸擴展到諸多過去視為「道德」或「禁忌」的議題，例如，臺北市民政局曾經委託國立臺灣大學建築與城鄉所及同志團體辦理 2000 年的「臺北同玩節」（李錡，2004）、法務部在 2007 年的委外研究報告「廢除死刑暨替代方案之研究」（陳新民，2007）、農業委員會對基因改造食品科技的委外研究等，雖然這些委外業務都有可能因其「道德政策」的特性而產生與過往不同的諸多執行爭議，然而，過去並未對此有較深入的研究。因此，期待本文的發現，能夠使政府業務委外的研究再更深入一步，政府未來在推動此類業務時能更為順利。

本文第一部分將整理描繪過往文獻分析委外可行性的諸多研究及本研究用以觀察委外現象的三大理論；第二部分則介紹本研究所採用的研究途徑及其他研究方法；第三部分則是介紹本研究的政策標的——地方政府動物保護委外政策措施；至於本研究透過動物保護委外措施所歸納得出的多元面向，則在第四部分進行討論；最後，本研究將結合理論與實務發現進行分析，並提出可供實施的政策建議。

本研究有三項貢獻：一、瞭解道德爭議政策委外的困境，並引入道德政策理論進行分析觀察；二、提供解決委外可行性困境的多元理論；三、替地方政府執行動物保護業務委外產生的困境，找尋解決之道。

## 貳、相關概念與理論

### 一、動物保護事務委外可行性可參考之實證研究

吾人由國內動物保護相關研究出發，搜尋可供委外可行性參考之研究，發現僅有 5 份著作可供參考，分別是劉珈延（2004）所著〈動物保護法立法前後公私協力關係之研究：以棄犬問題處理為個案分析〉；游威倫與石振國（2008）所撰之〈臺北市流浪犬管理政策分析：公私協力互動模式觀點〉；林慧敏（2009）所著〈處理流浪犬政策之研究：以桃園縣公私協力的觀點〉；陳美如（2011）所撰〈非營利組織與地方政府的合作關係之研究：以臺北市街貓絕育回置方案為例〉及吳宗憲（2010，頁 95）進行之〈我國動物保護政府行政組織政策執行

力之研究)。然而，上述 5 篇文獻在政府動物保護業務委外可行性上的參考性仍有其侷限，首先，前 4 篇論文均僅著墨於部分動物保護業務之協力關係，如劉珈延與林慧敏關注於棄犬問題、陳美如則針對街貓絕育部分，未能全面性探討動物保護業務之協力關係。然而，吳宗憲雖全面性探究動物保護政策業務之協力關係，惟因該研究報告重點係行政組織內部之業務、結構及人力調整，公私協力情況僅簡要彙整敘述，仍無法充分瞭解各項協力業務的實際執行困難及相關改進之道；另外，這些研究僅關注於小地域範圍之個案研究，如林慧敏僅探究桃園縣之協力關係、陳美如則侷限於臺北市部分施做誘捕、絕育、放回原地 (trap, neuter, return, TNR) 的城鎮，其建議適用性僅限於個案地區，較為可惜。因此，從政策實務的參考面而言，對國內全面性動物保護政策措施的委外及跨區域的調查，有其必要。

## 二、政府事務委外可行性之相關理論

政府業務委外是一種跨域合作，政府若欲使受託單位能夠忠實地執行政府所交付的業務，必須能夠掌握受託單位的執行動機，揆諸行為理論，人類工作動機常被區分為三類，McCelland (1961)、Alderfer (1969)、James (1981)、Schein (1980) 等，<sup>2</sup> 都曾將人類的動機概分為自利動機、關係動機及道德動機三類，而這三類動機的有效性，亦獲得不同學派各自的支持。本文重點係研究政府業務委外，若將三種動機加以延伸，不難發現過往的「信任理論」就是關係動機的彰顯、「代理人理論」則重視自利動機，然而，道德動機方面，委外理論多半從正向的角度看待，認為公民或官僚具有公共服務精神，因而能完善公私協力 (李宗勳，2007；Denhardt & Denhardt, 2003)<sup>3</sup>，但尚無相關研究論及道

<sup>2</sup> McCelland (1961) 提出三需求理論，包括權利需求、親和需求、成就需求；Alderfer (1969) 提出生存、相互關係、成長發展需要理論 (existence, relatedness, growth, ERG)，包括生存需求、關係需求、成長需求；James (1981) 將人類的自我區分為三類，認為人類的自我是一種「經驗自我」，包括物質自我、社會自我、精神自我；而 Schein (1980) 則將人性的假定分為三類，分別是經濟人、社會人、自我實現的人。

<sup>3</sup> 國內、外有關政府業務委外的研究非常豐富，其中最全面性的研究可參考李宗勳 (2007) 著作，渠以「創造高附加價值的政府」為核心理念，從公私協力夥伴關係、以新公共服務轉換政府體質、歐美委外化治理模式、互動治理的政策過程及委外風險與組織信任等不同構面，探索國內、外政府業務委外經營的實務策略與經驗。該文已提及包括自利動機、關係動機及道德動機等對政府委外業務的影響，本文乃在此基礎之上，進一步討論道德動機對於政府業務委外政策的正反辯證，使道德動機的委外理論面向能夠細緻化。

德動機的多元性可能對協力造成的衝突，本研究乃增加此一面向，俾利更全面性觀察政府業務委外的執行過程。

## (一) 信任理論下的委外分析

### 1. 信任理論

「信任」、「認同」等因素對於組織進行知識管理（知識分享）的正面影響，學者已多所著墨，包括 Leadbeater（2000）在名著《知識經濟大趨勢》（*Living on Thin Air*）中指出的，知識經濟時代的倫理首重信任（trust），其在知識創造與分享整合上扮演極重要角色，尤其在全球化、高度分工與網絡時代，信任可以做為合作的潤滑劑，並減少交易成本；另外，Blau（1964）、Emerson（1962）指出，交換網絡的建立是長期累積而成的，其中能維持及鞏固這種網絡的關鍵因素就是信任。Nonaka、Toyama 與 Konno（2000）則指出，組織成員間分享知識的前提，就在於彼此之間充滿愛、關懷與信任。Fukuyama（1996）在所著《誠信社會德性與繁榮的創造》（*Virtues and the Creation of Prosperity*）一書中，亦有類似的看法。

### 2. 委外問題的診斷

然而，自二十世紀末以來，國外不少社會學與政治學研究結果均顯示，民眾對公部門的不信任程度有增加的趨勢，甚至引發社會信任危機或社會崩裂的疑慮，而同樣的情形也發生在臺灣，隨著政治的轉型，各類意見的表達與利益衝突也更明顯地反映在對政府施政的信任程度上（李宗勳，2007，頁 185），而在政府事務的委外上，如果缺乏相互之間的信任，也將強烈衝擊委外之可行性。

### 3. 委外問題的解決方案

然而，如何才能夠凝聚政府與民間在委外業務中的信任感呢？Kooiman（2003, pp. 172-189）曾經提出「治理」的兩個意象（images）或可做為增強委外可行性的參考。第一步，民主治理必須建立能讓雙方產生交集的制度與規則；第二步則是讓人民能夠自由表達，與政府形成共識的機制，諸如協調委員會（the coordinating council）、公民委員會（the citizen's board）（Box, 1998）等。在公私協力研究者 Najam（2000, p. 376）的模型中，便以類似的概念建構出互補（complementarity）模式，該模式強調，若政府與民間組織雙方能建立一致性的目標，卻因彼此擁有的組織資源優勢相異，而無法產生合作效果時，政府只要能建構協助溝通或行為互動的機制並提供民間單位足夠的資源，便能

有效協調彼此行動，使委外有更高的可行性及效率。

## （二）代理人理論下的委外分析

### 1. 代理人理論

代理人理論如同其他經濟理論，首先假定人是「理性自利」(self-interest)的，由於人所存在的社會因經濟規模或與不同人從事不同工作的比較利益(comparative advantage)等原因，分工合作對社會中每一個自利的人或整體社會都是有利的(陳敦源，2002，頁83)，因此，契約雙方因自利考量，委託人會希望透過授權給代理人，獲取最大利益；代理人則希望在誘因結構下謀求自身最大報酬。

### 2. 委外問題的診斷

然而，代理人結構會發生兩類問題，一為隱藏資訊的逆向選擇(adverse selection)問題，二為隱藏行為的道德危機(moral hazard)問題(Bergen, Dutta, & Walker, 1992)。前者通常指在契約簽訂之前所發生的代理人問題，在代理關係中，因為委託人往往無法觀察或確實知曉他人行動背後的資訊、價值、信念及意圖，而代理人便擁有資訊不對稱的優勢，使委託人錯估他人的條件，而產生逆向選擇的問題(Moe, 1984)；後者通常指在契約簽訂之後所發生的代理人問題，在代理關係中，因資訊不對稱的條件存在，委託人無法確實掌握代理人工作執行的真實狀況，在代理人追求利益極大化之考量下，即便委託人設定一些標準或程序以要求代理人確實執行，但代理人往往只付出表面上達成期望標準的努力，並不會刻意做出超越標準的工作表現，甚至以規避取巧的方式，如欺瞞、怠惰(江南志，2005)，化解來自委託人的監控。

### 3. 委外問題的解決方案

為此，代理人理論設計了兩種問題解決機制，包含行為導向(behavior-based)契約及結果導向(outcome-based)契約。行為導向契約指蒐集很多資訊來監督及衡量代理人行為表現的契約，並使其接近委託人所欲求利益目標的契約型態；結果導向契約則是設計具有誘因相容性(incentive compatibility)來誘導代理人行為的契約，相對於行為導向契約為代理人決策權較大的契約型態(江南志，2005，頁35)。至於兩類機制的適用時機，代理人理論認為，如果代理人執行的任務定義明確，用來監控的資訊或訊號比較不容易隱藏，不存在資訊不對稱的問題，則透過行為導向契約的監督績效較佳；相反地，如果雙方目

標相異，且資訊不對稱嚴重，使得難以監控代理人，則需使用結果導向契約來做為控制的手段較佳（Sandler, 2001）。

### （三）道德政策理論與委外分析

#### 1. 道德政策理論

所謂「道德政策」(morality policy)，指的是「社會上至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並訴諸於道德以倡議、推動該政策」(吳宗憲，2012，頁234；Haider-Markel & Meier, 1996, p. 333; Meier, 1994, p. 4; Mooney & Lee, 1995)。在西方社會中常見的道德政策議題，諸如色情行業、毒品與酗酒（Meier, 1994）、賭博、墮胎與生育控制、政教分離、死刑、同性戀、安樂死，甚至動物權等（吳宗憲，2012，頁235），皆是當代社會中層出不窮且易引發輿論爭辯的政策議題。

#### 2. 委外問題的診斷

道德政策在制定的過程中，有兩種常見的困境。第一種困境是「爭議型道德政策」所獨有的，若干道德政策如同性戀、墮胎合法化或安樂死，由於正反雙方各有其支持者與反對者，然而各自認為道德的一方，卻將另一方視為罪惡政治（the politics of sin），並希望透過政府力量，將自身的價值觀強加到其他人身上，如此便會造成兩方民眾公開或私下的激烈衝突（Meier, 1994, pp. 4-8），無法凝聚政策共識，導致政策常胎死腹中；第二種困境則顯現在「共識型道德政策」上，以毒品、酗酒、賭博、色情行業為例，雖然社會對禁止此類行為有高度的道德共識，但在現實中只要有需求就會產生供應（Meier, 1994, p. 8），由於站在道德政策該方具高度正當性，因此即便確實有這些「罪惡」行為的需求，需求者仍會在外界壓力下採取隱瞞的行動，使得其宣稱的道德標準過高，政策無法有效執行，形成「心口不一」、「說一套做一套」的行為（吳宗憲，2012，頁292），由於道德政策過往並未論及政府業務委外之議題，吾人需透過道德政策運作特質對此進行假設：「若將具有各自道德價值判斷的兩造（即『政府』與『動物保護組織』），透過委外機制予以連結，在『爭議型道德政策』上，受託方可能會因為道德的爭議性，造成有意接受政府委外業務的單位，受到各界不同意見的批判而退縮；『共識型道德政策』則會使委外單位在接受政府委託之後，透過自身組織的過高價值標準，而忽略了執行的可行性」。惟此假設有待本實證研究予以證實。



### 3. 委外問題的解決方案

如何解決道德政策特有的兩項問題呢？首先，民眾對政府機關的課責要求應更為細緻，使道德政策能去道德化（de-moralize）、重新框架（reframing）（Roh & Berry, 2008, p. 79），降低議題顯著性（Vergari, 2001, p. 201），轉換為較具技術性、專業性的非道德操作模式（Haider-Markel & Meier, 1996; Meier, 1999, p. 686; Mooney & Lee, 1999, p. 773），以改變過於情緒化的政治運作模式（pattern of politics）（Haider-Markel, 1999, p. 746）。因此，在委外的過程中，透過政府與民間雙方就細節的不斷溝通，建構雙方都可以接受的標準作業流程（SOP）或許可以達到「去道德化」的效果。

其次，政府也應當捨棄追求全國齊一標準課責機制的目標，而允許小範圍內利害關係人宗教、意識型態的潛在文化（preexisting culture）（Fairbanks, 1997; Haider-Markel, 1999, p. 746; Lewis, 2006, p. 136; Mooney & Lee, 1995; Norrander & Wilcox, 1999），建立各種彈性課責的機制，讓道德立場相同者，在某區域範圍內試行所欲的政策（Mooney, 2000）。在委外的過程中，就是等待較佳的系絡及時機，當條件能夠配合時，透過「試點方案」的推動來讓適當的民間單位接受委託。

根據上述文獻的整理，本文將委外可行性理論依受託者動機的不同分為三種理論，並分別由問題診斷與解決方案兩面向進行整理，如表 1 所示。

表 1

動物保護政策委外可行性理論比較表

委外可行性理論	問題診斷	解決方案
委外的信任理論 （以關係為動機）	• 缺乏信任	• 提供資源
委外的代理人理論 （以自利為動機）	• 逆向選擇 • 道德危機	• 行為導向契約 • 結果導向契約
委外的道德政策理論 （以價值為動機）	• 倫理衝突 • 標準過高	• 去道德化 • 政策試點

## 參、研究設計

### 一、研究架構的設計

本研究架構乃欲瞭解「政策種類」（自變項）所造成的「政策問題」（依變

項)，以及該問題的「矯正機制」(中介變項)。之所以特別選擇「政策種類」做為研究的主體，有幾個原因：首先，本研究所欲比較的幾個委外可行性理論(信任理論、代理人理論與道德政策理論)，其分析的焦點是「政策本身之特質」如何影響「行動者的互動行為」，而非「個人特質」或「組織結構」對於行動者的影響，此外，從研究的可行性來說，因本研究能將觀察對象集中於單一性質的地方動物保護業務之執行者，故以「政策種類」做為分析單位，可以較容易控制政策類別以外的變數(包括人員甄選制度、組織特質等)，避免其他變數過多，造成因果關係判斷的混亂。

至於為何選動物保護政策做為觀察對象，也有如下原因：第一，根據筆者以往觀察，雖然動物保護政策的實施範圍並不廣泛，但其行政措施存在高度的多樣性，使動物保護人員常有應力不從心之感，但對欲研究委外可行性的多元模式而言，該領域卻是極有意義的研究對象；第二，由於地方動物保護政策領域是一個較為專業且封閉的領域，執行業務之成員背景及所屬組織極為接近(同屬獸醫或畜牧專業職系且所屬機關位階及性質相同)，因此較能達成突出「政策種類」而控制其他變項的目的；第三，因為全國各縣市都有動物保護業務委外經驗，因而可以產生累積案例的效果。

## 二、資料蒐集與分析之方法

### (一) 資料蒐集之方法

#### 1. 文獻分析法

本研究文獻檢閱分為三個部分，第一部分為動物保護政策業務項目之確認，因《動物保護法》做為動物保護領域最高法律，然地方機關實際執行之業務項目均分散為不同名稱與作法，故本研究蒐集散見於各式政府或動物保護團體之出版品(包括政府文宣、新聞稿等)、媒體(報紙、網路等)的報導，惟上述資料仍不夠全面，嗣後在檢閱行政院農業委員會全國動物保護業務執行力研究報告後，渠所列舉的11項動物保護業務項目，可將過去不同類別業務予以包涵在內，因此本文據以發展後續訪談題綱。

第二部分，探索國內政府業務委外研究的相關文獻，主要是透過國家圖書館的全國圖書書目資訊網、期刊文獻資訊網及全國碩博士論文資訊網予以蒐集，可發現過往研究政府業務委外之文獻並未關注動物保護政策領域，證實本研究以探討動物保護政策業務為主題有其學術貢獻。且經擴張搜尋範圍至動物保護

政策以公私協力推行之相關研究，亦發現其研究範圍與探討個案有地域上或業務項目的限制。

第三部分，主要係探討本研究之理論途徑，以瞭解信任理論、代理人理論及道德政策理論內涵，從理論發展本研究之分析架構，進而決定針對後續訪談資料處理與編碼使用的變項。

## 2. 焦點團體座談法

本研究的研究對象係臺灣 22 個縣市之基層動物保護機關執行 11 類業務的過程，訪談對象則是動物保護政策業務之基層執行公務員，其中動物保護業務委外事宜主要由基層公務員負責辦理。故本研究基於研究個案的多元性、訪談對象高度的同質性，選擇以「焦點團體座談」做為資料蒐集之主要方法。以下將介紹焦點團體座談之如何操作的步驟。

本研究將 22 縣市依地理區位劃分為四，主要係考量交通因素及縣市間的差異性，分為北區（基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹市、新竹縣）、中區（苗栗縣、南投縣、臺中市、彰化縣、雲林縣）、南區（嘉義市、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣）及東區（宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣）。且為控制參與成員人數及謀求訪談內容之豐富性，每一縣市的動物保護機關基層公務員擬將分別邀請 1～2 位參與，而參與成員的資格須於所屬動物保護單位中服務超過 2 年。為顧及訪談者的匿名性，使其能暢所欲言，本研究之訪談對象以代號方式呈現，如表 2 所示。

表 2  
訪談對象資料表

縣市（代號）	所屬單位	人數	受訪者代號	訪談方式
基隆市（A）	基隆市政府產業發展處官員	1	A1	
臺北市（B）	臺北市動物保護處官員	3	B1, B2, B3	
桃園縣（D）	桃園縣政府動物防疫所官員	1	D1	焦點座談 （北部場）
新竹市（E）	新竹市政府產業發展處官員	1	E1	
新竹縣（F）	新竹縣家畜疾病防治所官員	1	F1	
南投縣（H）	南投縣家畜疾病防治所官員	2	H1, H2	
臺中市（I）	臺中市動物保護防疫處官員	3	I1, I2, I3	焦點座談 （中部場）
彰化縣（J）	彰化縣動物防疫所官員	1	J1	
雲林縣（K）	雲林縣家畜疾病防治所官員	1	K1	

表 2 (續)

縣市(代號)	所屬單位	人數	受訪者代號	訪談方式
嘉義市(L)	嘉義市政府建設局農牧課官員	1	L1	
嘉義縣(M)	嘉義縣家畜疾病防治所官員	1	M1	
臺南市(N)	臺南市動物防疫保護處官員	2	N1, N2	焦點座談 (南部場)
高雄市(O)	高雄市動物保護處動物保護組官員	2	O1, O2	
屏東縣(P)	屏東縣家畜疾病防治所官員	1	P1	
宜蘭縣(Q)	宜蘭縣動植物防疫所官員	2	Q1, Q2	
花蓮縣(R)	花蓮縣動植物防疫所官員	1	R1	
臺東縣(S)	臺東縣動物防疫所官員	1	S1	焦點座談 (東部場)
澎湖縣(T)	澎湖縣家畜疾病防治所官員	1	T1	
金門縣(U)	金門縣動植物防疫所官員	1	U1	
連江縣(V)	連江縣政府建設局官員	1	V1	
新北市(C)	新北市政府動物防疫檢疫處官員	1	C1	電話訪談
苗栗縣(G)	苗栗縣動物防疫所官員	1	G1	電話訪談

綜上考量，本研究分為四區辦理焦點團體座談，每場座談參與人數控制於 6 ~ 12 人內，避免資訊超載或造成某些成員無法發言之情形。考量筆者係初次使用焦點團體座談，做為引導或協助參與成員討論的主持人，本研究之訪談大綱乃以半結構式為設計架構，並於焦點座談前兩週寄給參與成員，一方面可先告知成員訪談應準備哪些資料；另一方面可使資料回收更為確實，做為資料分析時逐字稿的輔助對照。

此外，為原始呈現訪談中互動的真實對答及座談後訪談稿之整理與填寫，將使用錄音筆等記錄工具為輔助，本研究將事先知會參與成員，且於訪談時明確告知錄音檔之保密性與受訪者匿名性，以獲得參與成員的信任並可暢所欲言。事先寄送給受訪者之半結構式訪談題綱則如表 3 所示。

在訪談題綱中的問題，為了避免引導性回答，而將先決反應的干擾性減至最低，筆者訪談初期以開放的形式來詢問，將題目分為委外原因、受託單位、契約招標、執行現況與監督機制幾個過程面的問題進行訪談，而不事先根據本研究的三項理論內容列出驗證性的題目。在不同受訪者就 11 項業務中的某一項業務，根據上述題綱五面向予以回應時，筆者再就其所回覆之內容予以追問。針對不同相關人，就同一項業務訪以重複題綱之優點，便是能由不同受訪者口中得出資料，相互檢證資訊的正確性。

表 3  
訪談題綱

委外原因	請說明貴單位為何將此項動物保護業務以委外模式執行？考量的因素為何？若不以委外模式提供，請問係以何種方式執行動物保護業務？
受託單位	請說明此項動物保護業務與貴單位建立契約關係，承辦委外業務的民間單位為何？貴單位是否曾經與不同單位（動物保護團體、動物醫院、寵物店等）互動之經驗？
契約招標	請說明此項動物保護業務於開放招標時，情況為何？是否曾遭遇招標困難？貴單位係如何解決？
執行現況	請說明貴單位目前於此項動物保護業務之委外運作狀況？是否曾經遭遇執行問題？貴單位係以何種解決方式進行因應？改善的效果是否符合預期？是否會繼續以委外模式執行此項業務？
監督機制	請說明貴單位於此項動物保護業務之執行過程的監督機制，係如何控管代理人的執行品質與結果？使用監督機制對業務委外之執行是否能達到成效？

此外，為了確保資料的內在效度，也就是所蒐集到的資料真實程度，筆者在訪談過程中，會對於受訪者較抽象的描述，以追問細節及案例的方式，希望得到較為信實的事實。並且在觀點的呈現上，筆者通常採取有 2 位以上受訪者表達類似意見的觀點，也就是三角檢定 (triangulation) 的原則，擇其中表達較豐富者引用。至於外在效度，為避免經過個人詮釋而偏離受訪者原意，筆者乃透過較為完整的引句，避免斷章取義的情形。

## (二) 比較個案研究法

比較研究法 (comparative method) 是一種具有廣泛意義的科學研究方法，而比較公共政策就是研究不同的政府如何及為何尋求特殊作為或不作為的方案，以及其執行結果等議題 (Heidenheimer, Hecl, & Adams, 1983, p. 2)。

本研究係探討各縣市政府之動物保護業務委外，其業務項目多且繁雜，為簡化訪談逐字稿之內容與方便檢閱比較，本研究以比較個案法常用之「中介表」方式彙集前述六大部分的訪談稿重點，建立「各縣市動物保護業務之中介表」（格式如附錄一所示），直欄為 11 項動物保護業務，橫列為 22 個縣市政府，並以較深的底色標示以委外模式執行的部分。在後續的比較分析時，可直接以業務別對照縣市別進行檢閱，減少搜尋訪談逐字稿的時間成本，避免大海撈針的窘境，並對於後續矩陣表之建立亦有所幫助，為本研究最為基礎且詳細的表格。

其次，為清楚瞭解第一與第二部分之受託單位及其執行模式，本研究進一步

將訪談資料彙整為「受託單位表（依業務別）」（格式如附錄二所示），直欄為 11 項動物保護業務，橫列則先以執行模式區分為幾區塊，再以民間受託單位為細目。至於表格內容則以縣市代號填入，可看出在某項動物保護業務下，各縣市係以何種模式執行，並與哪些民間單位產生互動，此外，從不同深淺的三種底色與數字標示，愈深者為愈多縣市採用，可看出在不同業務上究竟哪種執行模式與民間單位，係較受各縣市認同並採用。

最後，本研究參考比較個案法中，為找出因果關係而經常採用的「預測項—結果—後果矩陣表」，依據多元理論所得出的分析變項，將訪談資料依操作化的定義進行歸類，整理出「執行問題—解決方式—結果表」（格式如附錄三所示）。直欄為理論及訪談資料中展現的特殊現象，橫列為各縣市執行過程所遭遇到的問題、採用的解決方式與委外執行結果。可從此表縱向得知同一業務在不同縣市的委外執行過程，遇到的問題與解決方法的規律，橫項則可得知不同縣市個案遭遇的執行問題與選擇解決方法間的因果關係。此表為本研究實證分析時，反覆檢驗歸類與思考的結果。

## 肆、地方政府動物保護業務概覽

### 一、地方動物保護業務之範圍

我國《動物保護法》雖已制定十餘年，但中央與各地方政府動物保護業務項目卻遲遲未能有統一標準。台灣動物社會研究會（2009，頁 27）曾首度對各縣市動物保護主管機關進行調查分析，列出「我國中央及地方縣市政府動物保護業務主管機關之業務列表」，嗣吳宗憲（2010，頁 51）透過政策分析方法，將動物保護業務經專家德菲法所分析得出的 20 項業務，結合各縣市動物保護單位具相同性質與功能之業務項目，按業務性質將動物保護政策業務歸類為 11 類（如表 4 所示），經查能夠將各種動物保護政策措施涵蓋在內，是目前最全面性分類，故本研究將採取此分類進行後續研究。

### 二、地方動物各項保護業務委外之經驗

#### （一）動物保護案件的查緝業務

動物保護案件的查緝，所有的縣市政府均由自己主辦。全省僅有嘉義縣政府

表 4  
臺灣動物保護政策之業務分類表

編號	業務項目	業務內容
一	動物保護案件的查緝業務	主要係動物保護法規執行管理，如查察取締動物虐待案件、稽查寵物繁殖買賣寄養業者的管理、查緝賭博及鬥雞（犬）案件與宰殺、販售寵物案件的查緝等
二	寵物登記的管理業務	配合行政院農業委員會之「寵物登記管理辦法」及寵物登記網等資訊系統，協助寵物登記的行政管理、補助民眾登記費、飼主資料建檔、走失犬貓之協尋、犬貓狂犬病防治工作（含犬貓輸入追蹤檢疫）及植入寵物晶片與疫苗等工作項目
三	動物管制與捕捉業務	流浪動物管制與捕捉、處理民眾申報捕犬及後續運送至收容所之管理工作
四	動物急難救助業務	針對危難動物的緊急處置工作，如流浪動物救難（傷）、後續緊急醫療計畫、野生動物救傷檢診與收容等項目
五	收容所管理業務	流浪動物之收容留置處理，包括被捕捉、飼主不擬繼續飼養、依法留置、沒入及急難救助之動物，負責清點餵食、看護、基礎醫療及行為評估等，以及一般行政管理及監督事項
六	清潔業務	收容動物之籠舍清潔與收容所內環境整理
七	動物安樂死業務	將無標示、飼主授權放棄，且經評估為重症犬隻，或為輕症的健康犬隻，已逾《動物保護法》公告法定認領養期（收容 12 天之期限）後施以安樂死（葉力森、廖瑪琍、彭莉萍，2000）， <sup>4</sup> 包含術前安撫動物的保定事項及監督管理 <sup>5</sup>
八	動物屍體處理業務	將收容所內安樂死或病死之動物屍體，經焚化或掩埋方式處理及其監督事項
九	動物絕育業務	將收容動物之生殖器官藉由手術摘除並做術後照護管理，以及補助民眾之配套措施等行政管理事項
十	動物認養業務	鼓勵動物醫院及動物保護團體協助縣市政府加強流浪犬之評估、篩選及整理（黃美玲，2003，頁 16-17），提供健康溫馴的犬隻，舉辦認養活動、收容動物照片上網增加曝光率或鼓勵認養之費用減免等，提高民眾認養意願
十一	動物保護教育訓練與宣導業務	訓練志工及義務動物保護員、針對飼主寵物及收容所動物之基礎醫療行為、行為訓練課程、寵物美容指導及協助推動教育推廣與宣導、辦理「流浪動物及動物福利」宣導研討會、於公眾場所播放的宣導短片，製作動物保護宣導品（黃美玲，2003，頁 35）、海報、標語或寵物故事書籤等

<sup>4</sup> 安樂死，亦稱人道處理，執行過程不能造成動物的痛苦及恐懼，執行過程是否痛苦必須由專家認定並嚴格按規定執行。臺灣作法以靜脈注射巴比妥鹽（pentobarbital）的方式，從血液運送至各器官，先抑制大腦的感覺中樞使動物失去知覺，繼之抑制大腦內呼吸中樞與循環中樞，然後死亡，安樂死過程動物僅會感受到注射時的針痛，為目前世界公認的方式（費昌勇，2002，頁 14-15）。

<sup>5</sup> 保定，係指為避免動物於安樂死前產生恐懼，由執行人員對動物進行安撫措施，如執行房間保持安靜、適當保持區隔、給予動物擁抱及談話等（費昌勇，2002，頁 18）。

係與所謂的義務動物保護員合辦，惟所謂的義務動物保護員是指鄉鎮市公所之獸醫，原則上仍是政府機關人員，嘉義縣目前該項業務執行效率尚可，將持續辦理。

## （二）寵物登記的管理業務

有 19 個縣市是將寵物登記業務委外的單位交由獸醫院或獸醫師公會，主因是植入晶片屬高度專業之行為，交由具專業技術的醫療單位處理較佳。因而即便有零星的寵物登記業務係交由動物保護團體或寵物業者辦理，但仍需有獸醫師的監督方可為之。而之所以選擇委外有兩個重要因素，一方面希望能滿足民眾就近登記的需求，但在防疫所人力又不足以應付的狀況下，只好選擇以委外方式辦理。

## （三）動物管制與捕捉業務

動物管制業務仍以委由縣市政府環保清潔隊員捕捉為最大宗，其次為動物保護防疫單位自行捕捉，另外有零星的個案係委由動物保護團體、獸醫院及公會辦理，也還有委託給人力派遣公司、清潔公司辦理者。捕犬業務原本便是由地方清潔隊所處理，之所以選擇委外有三個重要因素，最主要是人力不足，加上經費無法支應，故行政首長裁示由清潔隊員協助處理捕犬業務。

## （四）動物急難救助業務

民眾對急難受傷動物之照護有高度關切，但防疫所卻因人力不足，無法設立 24 小時專人負責流浪動物的急難救助業務，因而有半數的縣市選擇與各地獸醫院合作，極少數是與動物保護團體合作。之所以如此，主要是因為動物醫院具有醫療設施及暫時收容的空間，動物保護團體能扮演的角色則是受傷動物的運送。

## （五）收容所管理業務

收容所管理目前仍以政府主辦者為最多，苗栗縣雖非動物防疫單位管理，但仍由鄉公所代為管理，亦屬政府性質。非由政府管理者，包括宜蘭縣政府、澎湖縣政府、屏東縣政府、雲林縣政府及南投縣政府，之所以選擇將收容所委外辦理，部分縣市表示是因之前各地方政府推動的組織人事精簡政策蔚為風潮，故彼時首長嘗試性地選擇收容所做為推動精簡的試點，孰知收容所的委外不但



未蒙其利，反受其害。目前委外類型又可分為三種：1. 委由清潔公司管理：宜蘭縣曾經將收容所以「營運—移轉」(operation and transfer, OT) 方式委外，但因動物保護團體與政府政策相扞格，反而使收容所管理陷入僵局，之後雙方不歡而散，宜蘭縣政府嗣將收容所委由與該所長期配合的僱員，由其成立清潔公司承接。澎湖縣政府與宜蘭縣政府的經驗類似，也是由當地清潔公司承接業務；2. 委由學校管理：屏東縣因地利之便，有關收容所及清潔、安樂死、絕育等業務，均委由國立屏東科技大學代為處理，該校有足夠人力、資源及技術照顧收容動物，委外結果尚可；3. 由寵物醫院協助：另外，南投縣及雲林縣則因為預算不足，並未設置收容所，目前若有收容需求，乃委由動物醫院代為處理。

#### (六) 收容所清潔業務

由於地方政府人力不足，許多地方政府目前已將收容所清潔業務委託給民營業者（如人力派遣公司或清潔公司）辦理。

#### (七) 收容動物安樂死業務

由於政府人力不足及道德壓力的原因，除非在不得已的狀況下（如臺南市政府安樂死預算不通過），否則防疫所本身的獸醫並不願意執行安樂死的工作。這項工作通常都採取委外的方式辦理，且由於專業要求，委外的對象絕大多數都是獸醫師，某些獸醫師對於安樂死工作較無心理壓力（如基督教對生命觀點與佛教護生觀點不同），因此執行此類業務時比較不會有負擔。

#### (八) 動物之屍體處理業務

若縣市政府本身具有掩埋場或動物屍體的焚化爐，均願意自行處理。然而，由於許多縣市政府並沒有處理動物屍體的設備，故僅能委由廢棄物清理公司處理，加上屍體處理的技術門檻較高，在焚燒時必須符合環境保護法規，因此數個縣市政府只能將此項業務委由清潔業者處理。

#### (九) 動物絕育業務的委外

由於地方政府人力的不足，但地方動物保護處需執行絕育之業務量太大，且希望能夠達到就近絕育的便民效果，因此動物絕育除極少數地方政府之外，大部分的地方政府均已將絕育工作委外處理，至於委外單位的選擇，由於考量到絕育的專業性，最大宗的委外單位是地方的獸醫師，也有部分是動物保護團體

(但也必須由獸醫師執行)。

### (十) 動物認養業務的委外

雖然收容所動物之認養業務仍由政府主辦為主，但其實此類工作是各縣市政府的邊緣工作，並未積極辦理，其主要原因是地方政府的經費拮据，必然由具有績效的業務開始執行，民眾的收養動物量有其侷限性，因此認養工作的推動在經費上的排序便會被排擠。所幸，有許多地方的動物保護團體在此類業務中扮演相當積極的角色，此外，部分縣市將認養委由動物醫院辦理，不啻是一項創新。

### (十一) 動物保護教育及宣導業務的委外

動物保護教育與宣導業務的推動，與動物認養業務相同，仍是由政府主辦，其主要原因是政府預算不足，故無法有委外的可能性。但政府在人力、財力吃緊的狀況下，動物保護教育及宣導業務又無法立即看到結果，因此業務基本上形同虛設，無力執行的問題又以動物保護教育的業務更為嚴重，相較之下，由於宣導業務尚可採用「搭便車」的方式在其他單位辦理活動時併同辦理，因此尚可推動些許業務，但究實而論，動物保護教育與宣導業務並未真正落實。目前能委外執行動物保護教育或宣導工作的縣市，基本上都是預算投入較高的縣市，在這些縣市中，動物保護團體對於教育工作比較願意也可扮演較重要的角色。

## 伍、動物保護業務委外之可行性分析

### 一、第一類動物保護政策委外可行性分析

筆者將動物認養業務、動物保護教育及宣導業務，以及動物急難救助的委外視為一類業務，併同進行分析。政府與動物保護團體（甚至動物醫院及寵物業者）對這類業務擁有共同的目標，但民間團體甚至較政府擁有更專精的技術與能力，因此，許多地方的動物保護團體及民間單位在此類業務中扮演相當積極的角色。目前能委外執行動物救援、保護教育或宣導工作的縣市，基本上都是預算投入較高的縣市，在這些縣市中，民間也比較願意在上述業務扮演較重要的角色。

有些醫院會願意做救援，動機不完全只是為了賺錢，因為我們每年經費有限，可是每年要救的動物不知道有多少，可能一個月要 100 多件，甚至我們是 24 小時的機制，有些醫院他會願意 24 小時待命，有些是初診要在開業的時間內，有些醫院還不錯半夜 3 點接到一通，回來 5 點又接到還是會出去，可能不是在意那個錢，而是錢以外的東西比較重要。

(臺中市 I1)

認養這一塊我們還蠻幸運的，兩個收容所剛好有兩個動保團體進駐，這兩個團體跟我們配合其實都還不錯，我們開放期間是星期二到禮拜六，星期六會有志工進駐，兩個協會在週末也會去外面辦認養活動，一個月大概外面的認養活動就有七場，這七場都是由協會來主導……他們是蠻義務性的幫助，這塊就變成我們兩邊的互助合作。(臺南市 N2)

認領養業務去年度是委託給寵物公會做愛心小站的認領養活動，用招標的方式委託給公會，請公會在全市各區裡找一些適合的點或寵物店，我們把狗整理好之後，經過收容所的評估打疫苗晶片，送到各個寵物店去，因為他們人潮比較多，利用寵物店在市區的便利性，讓民眾方便去做認領養。(臺中市 I1)

然而，相較於其他業務的急迫性，在目前政府人力與預算不足的情況下，政府實難以分身投入急難救助、認養、教育與宣導這類業務，在「沒有錢的狀況下，所有的錢都只能花在收容所上面，宣導活動以前是同仁自己跑，現在就是跑校園或團體，他們辦活動希望我們去設攤，我們也會去順便宣傳狂犬病與寵物登記」(桃園縣 D1)。因此，必須透過與民間的互相分進合擊，才能讓此類業務的委外能夠順利推動，即便有一些經費，政府與民間也必須採取分工合作的方式才有辦法落實。

我們辦理宣導活動時會找民間動保團體一起辦，大家各負責一部分，費用都是我們出，是真的蠻燒錢的，在巡迴打狂犬病的活動也會配合做宣導，其實我們有些志工團體也會在網站上做宣導，大家協同的做。(南投縣 H1)。

急難救助部分如果是上班時間就我們出去，有時兩家簽約的動物醫院會來支援幫忙，他們有簡單的醫療車，有分山區跟海區，再給付他們運輸費跟救助費，隔天再去載回來做醫療照顧，下班或假日是消防隊會支

援。(嘉義縣 M1)

因此，許多地方政府便提到相同的問題，渠等表示，民間有許多團體具有高度動物保護意願，也具有動物救援、宣傳與教育的專業能力，但巧婦難為無米之炊，動物保護宣導與認養工作的委外，還需要政府增加預算，才会有更大幅度的進展。高雄市（O1）便直白地表示：「以往會委託動保團體做一些訓練，但今年因為經費被刪掉，所以沒委託訓練」。而基隆市（A1）也表示：「急難救助我們是委託給動物醫院，但也不算委託，如果快超過10萬塊，就要找同學、找朋友做公益這樣，不然就是用買東西、藥品的不同名目，這要人情不然他們不願意接，連招標都不來，都要找朋友啦！」。

## 二、第二類動物保護政策委外可行性分析

第二類動物保護政策委外業務，包括寵物登記的管理業務、動物絕育業務、收容所清潔業務及動物屍體之處理業務，此類業務傾向制式的管理業務，少與活體動物接觸，即便受託者會與動物接觸，亦不致於嚴重影響動物的長期生活品質，因此較無須以動物保護精神做為考量基礎；反之，由於是制式的管理業務，是否能建構制度以強化管理效率，便成為業務委外的核心。

這類的業務委外過程中，政府常遭遇兩類的管理困境。首先，受託者會刻意操縱資訊使得政府做出錯誤的選擇，這一類的問題包括：「寵物假登記」、「謊報動物絕育數」及「操縱屍體處理費」。官員對此分別提出他們的觀察：

真正隱藏在裡面的是做假登記，有些受委託的登記站會做假，發生過不少，也可能夾帶一些見不得人的事情……很多動物醫院直接跟繁殖業者有合作關係，沒有登記也沒篩選直接放養，打了晶片沒有上網也很多，寵物登記網上的資料是假的，資料都對不上。(澎湖縣 T1)

我們那邊只有一間比較會做絕育手術，另外一間動物醫院基本上不會做，他還是拜託另一間幫他做，只是掛他的名字，後來發現可能有謊報的情形發生，他說他做很多義務的流浪貓，那做完貓就跑光光了。(金門縣 U1)

處理動物屍體的部分，遇到的困難可能就是來標的廠商非常的少，他們好像有默契，像是我水美來標這間，別間就會自動退讓，蠻困擾我們

的，因為行規的默契在，所以，每次招標至少要三次才能投標出去。  
(彰化縣 J1)

像桃園也有另外兩家環保局推薦的公司，但他們就都不來，資格也都符合，不來就是不來，可能有交情之類的，或是地盤等，價格就是被水美綁著走。(桃園縣 D1)

除此之外，受託者會透過政府行政能量不足，無法全面管理的漏洞，在執行過程中產生怠惰的行為。這一類的問題則有：「寵物資料建檔不確實」及「收容所清潔不認真」。對此，官員提到以下情形：

委外遇到的困難是各寵物站在輸入寵物資料的建檔品質有相當的落差，易導致寵物實際有登記卻無法查詢的情形。有時常常發現我們有資料有登記，狗進動物之家要找他的飼主卻找不到，這樣就會有問題，我們調人調不到，即使我們調到這個人他也會講說他根本沒做登記也沒有這隻狗，但是資料卻又上面，問題就會出來。(臺北市 B3)

……就是說一些規費的繳納他會 delay，delay 我們的主計室他就非常的生氣，他就說你們這個不會去現場把它拿回來等諸如此類的東西，變成說自己在做固定式的工作要去收人家的收據、查核人家的金額……時效性會有落差，有按照時間繳，人家追債追到要死，收回來的錢還要跟帳對一遍，就麻煩ㄟ……他們也不會準備好，反正他蠻混的，我們去收他才會充出來那些收據給我們，往往就是這樣兜不攏。(彰化縣 J1)

清潔管理的部分，我們收容所原先有兩個人，季中的時候有增加一個，三個人負責清潔，但因為待久了之後，他們本來是市府的約聘人員，常常跟他們教育某些觀念也無法改善。(基隆縣 A1)

面對第二類的業務委外困境，目前政府根據業務容易監督與否，分別採取兩種不同的制度設計。其中，寵物登記管理業務及動物絕育業務的委外，由於此類業務有明確登錄的數字，且服務接受者均是可查證的對象（動物的飼主），因此，政府採取加強行政監督強度的方式予以矯正。例如，紙本查核、現場稽查、案件抽查等。不同縣市的經驗包括：

我們還是會進行紙本的查核，會上寵物登記網做查核並且會去現場做一

些稽查，看飼主是不是確實有做到寵物晶片植入的部分這樣。(臺中市 I1)

每個月都會去動物醫院收規費回來，幫他們繳庫這樣，這是我們監督的機制，當然也是增加我們的業務量，但是這樣也能確實把規費收回來。

(南投縣 H1)

民眾自己去動物醫院做結紮，填單有明細表再補助給動物醫院，會要求他們手術途中都要拍照存證。(屏東縣 P1)

做完要把手術後照片一併附在我們申請案裡面，包括飼主的身分證，證明他是臺中市民，我們才有辦法把錢補助給他，甚至說他本身是補助給市民的業務，所以，我們會抽件打電話或到現場的方式，看民眾是否確實有去做手術，甚至是看傷口的復原狀況，拍照掃晶片等等。(臺中市 I1)

收容所清潔業務及動物屍體處理業務的委外，則由於容易透過處理結果（清潔程度、動物屍體消失）辨別出委外效果，因而只要能確保受託者是在公平競爭機制下脫穎而出，便可保證其效能較佳。

我們也做了三次流標，也爭取了第一預備金才決標的，是後來有一家進來競爭，之前那家才降價一點……業者進來之後在公平競爭上，水美報價本來是 70 塊，在九龍進來後水美價格才往下降到 50 幾。(臺北市 B1)

因為九龍今年出來時間比較晚，可能他早點出來兩家競爭價格可能會降更低，九龍是在大家已經流了好幾標之後才出來的，每個人的冰箱應該也已經不夠放了，我們的情形是因為沒有時間再拖下去了，他早點出來價格會更低，屍體也不會拖這麼久。(桃園縣 D1)

我們去年試著把他人力委外，……人員會反彈啊！但是就是要跟長官解釋，像人事費可以精簡等，……管委會接到投訴，他們也不願意改變，……透過這種方式改善，現在清潔用這種方式還不錯。(基隆縣 A1)

### 三、第三類動物保護政策委外可行性分析

第三類動物保護政策委外業務，包括動物保護案件的查緝業務、動物管制與捕捉業務、收容所管理業務及收容動物安樂死業務的委外，這類業務必須實際接觸到活體動物，因而執行業務行為的良窳，會與執行者的動物保護理念有高度相關。在委外的過程中，常遭遇兩類困境，第一是「標準過高無法執行」的困境，這可在動物保護案件查緝業務，以及動物管制與捕捉業務的委外過程中窺見一斑。

我們曾經在 94 年度有訓練過一批義務動保員，他們是新竹市有個動保團體的成員來上課，上完之後拿到證照就到處在外面說是委託動保員去騷擾民眾，他拿到個資就鬧得風風雨雨，直接到民眾家裡登門去辱罵他，說他們不愛狗還報警去抓狗等等，所以後來就沒委外了，因為真的很多問題。(新竹市 E1)

他們在執行時可能比我們更強硬或激動，……只有一個愛動物的心去衝衝衝，衝到最後我們本來在協調時可能還好，幾句話說太快就對槓起來了，第一個我們要保護他的人身安全，第二個對我們調查的過程或要求改善時會有阻力，第三最怕的就是把我們一些個人資料洩洩，透過其他方式包括網路、電話、email 去攻擊當事人，有些案子可能還沒結案，他就開始跟他理論攻擊他……。(臺北市 B2)

有幾年有設定給動保團體捕捉，他們不喜歡抓很多狗，寧願虧本也不讓你抓很多狗，大概設定一個月抓幾隻，稍微應付民眾的案件，量不多。後來動保團體就不標了，因為動保團體之間有風聲，說你又捕狗做安樂死，所以我們就中斷了。(高雄市 O2)

第二則是「倫理觀點迥異徒生爭議」的困境，此問題可從動物保護案件收容所管理與收容動物安樂死業務的委外發現。在安樂死方面，即便受過訓練的獸醫師，也不願意接受政府委外，執行此類業務。新竹市與彰化縣都有類似的說法：「安樂死業務碰到的困難是，因道德風俗問題，逐漸面臨開業獸醫師不願參與本項業務」(新竹市 E1)；「安樂死業務有人來投標，但很少人，是受限於信仰的問題，在執行安樂死上會有信仰上的小麻煩」(彰化縣 J1)，而在收容所的委外上，動物保護組織接受委外的目的較著重動物的「生存權」，而非動物的「生

活品質」，因而也與政府委外的標準大相逕庭。

動保團體接手他們不想安樂死，在我們兩百頭的空間他養了四、五百頭，整個清潔跟疾病感覺都是非常不好的，一直到後來，因為我們每年都是150萬，他收容的頭數愈來愈多，物價、電費、飼料都在漲，飼料一包都漲了二分之一以上，還有動保法開放要增加收容天數到12天，這對他們來講都是一個負擔……動保團體是蕭老師在經營的，其實有點被扭曲了，他看到狗很多他很高興，飼料盒一定要滿滿的才是有東西吃，狗很多狀況不好他也無所謂，只要有生命就好。(宜蘭縣 Q1)

至於解決第三類委外業務困境的方法，地方政府大致歸類為兩個方向，首先，政府會採取試點委外的方式，透過相互接觸，瞭解動物保護組織的立場；其次，去道德化建立雙方能夠共同合作的標準作業流程，若有動物保護團體願意在動物倫理上與政府齊一標準，則政府將在業務上得到極大助益，相反地，若雙方價值衝突仍然無法解決，則政府會避免將業務委由動物保護團體辦理，收回自行辦理。

雖然目前尚未有任何的委外經驗，但在動物保護案件查緝試點委外的方面，臺北市表示了他們的期待：

……有很多民間團體跟成員他們發現案子很多會主動跟我們通報，以前都直接跟媒體通報，現在比較好，所以，我們希望把人力整合起來並加以訓練，給予正確的觀念像哪些是牽涉到《刑法》、《行政法》，有些要怎麼去蒐證，加以訓練可能會變成我們很大的助力。(台北市 B2)

但經由高雄市的說法，可以充分感受到又期待又怕受傷害的態度：

像 RSPCA 那樣的公權力委外，也不失為一個辦法，只要政府有授權他也會執行公權力，要有公信力，這團體要具有執行這個工作的公信力，政府才能委託給他，像這種團體臺灣應該還沒有。(高雄市 O2)

在另一方面，動物管制與捕捉、收容所管理及動物安樂死業務的委外上，已經有桃園縣、高雄市、臺中市、宜蘭縣及澎湖縣的試點經驗。桃園縣及高雄市



因動物保護團體與政府已經逐漸建立起共同合作的標準作業流程，使得業務委外產生正面的效果。

團體進來之後最大的好處是他會找他信任的獸醫師，其實關鍵在於「保定」的人力，現在團體進來做是不用捕犬桿，醫師會帶一個助手，團體他們至少會帶一個志工來協助保定，名單由我們這裡開給他，他們會先核對名單，因為他們比我們還怕做錯動物，志工再進去跟動物溝通，因為他們有很多人在做這保定工作，醫師工作不會被中斷，過程是還蠻好的，他們還蠻自豪的，之前農委會有請我們拍建議流程的帶子出來給大家看……這團體幫我們很多忙，我們的角色就是盡量在採購法的標準下可以繼續執行，幫忙一些招標的文件，人家願意幫忙所以我們也配合他。(桃園縣 D1)

我覺得安樂死這部分很重要，安樂死也是委外給獸醫師，維持兩三年還不錯，最重要是安樂死的過程，動保團體也是很認同。(高雄市 O2)

剛好動保團體他也很支持整個流浪狗的管制，除了源頭管理外，在末端也不能漠視他，也不能為了要讓他多活著而讓收容品質變得很糟，包括疾病產生等，所以剛好就有這個動保團體有這個理念，所以他們才會來投標，他們會請一個獸醫師，團體的負責人也是一個醫師，我們目前執行起來還不錯。(臺中市 I2)

然而，如果雙方不願放下原有的道德價值，建立細緻可行的標準作業流程，則試點未必能成功，舉例來說，宜蘭縣及澎湖縣的試點產生負面結果，使得政府不得不將業務收回。宜蘭縣的經驗已於前文闡述，以下是澎湖縣的說法：

動保團體標到之後，他們不認真也不願意抓狗，他們就希望狗要在外面很自由自在，收容所捕捉到狗一進去，那時候鄉公所多少還是會抓一點，或是棄養的我們直接送到收容所裡，他收容所裡愈擠愈多，我們那時有要求每個月要抓多少條流浪狗進去，一個月一百條，抓進去才能解決外面的問題，送進去收容所又不做安樂死，裡面就愈來愈擠，環境就很糟糕，忍受了一年之後這個爛攤子就卸了。(澎湖縣 T1)

## 陸、結論

### 一、重要研究發現

本研究將前文所整理的委外可行性理論，以及動物保護業務委外實證經驗進行彙整，如表 5 所示，經由該表中理論與實務的對照分析，吾人不難發現，欲改善動物保護政策的委外可行性，並無唯一最佳方案，必須整合多元的理論，包括信任理論、代理人理論及道德政策理論才能收效。未來委外的後續研究者，應思考如何更系統性地建立委外可行性的知識。此外，經由本研究實證的方式也發現，用以分析委外可行性的三個理論，不論是委外問題診斷方面，或者是解決方案的提供上，都能夠得到實證分析的支持。

表 5

動物保護政策委外可行性理論與實務分析對照表

委外可行性理論	問題診斷	實際問題樣態	解決方案	實際解決方案	適用動保政策項目
信任理論	<ul style="list-style-type: none"> <li>信任機制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>目標相同</li> <li>協力合作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>經費補助多元模式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>認養</li> <li>教育宣導</li> <li>緊急救援</li> </ul>
代理人理論	<ul style="list-style-type: none"> <li>逆向選擇</li> <li>道德危機</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>寵物假登記</li> <li>謊報絕育數</li> <li>操縱處理費</li> <li>建檔不確實</li> <li>清潔不認真</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行為導向契約</li> <li>結果導向契約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>紙本查核</li> <li>現場稽查</li> <li>案件抽查</li> <li>建立多元競爭機制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>收容所清潔</li> <li>屍體處理</li> <li>動物絕育</li> <li>寵物登記</li> </ul>
道德政策理論	<ul style="list-style-type: none"> <li>標準過高</li> <li>倫理衝突</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>查核標準高</li> <li>捕犬門檻高</li> <li>安樂死禁忌</li> <li>福利標準差異</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策試點</li> <li>去道德化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建立標準、試點成功：桃、中、高</li> <li>缺乏標準、試點失敗：宜、澎</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>取締違法者</li> <li>執行安樂死</li> <li>收容所管理</li> <li>捕犬業務</li> </ul>

### 二、政策建議

#### (一) 委外應該是因實際經驗中產生，不應由理念強制推動

伴隨新公共管理潮流而來，似乎將政府業務委外視為解決一切問題的萬靈丹。但本研究發現，一味跟隨潮流將動物保護政策委外，有時未蒙其利，反受

其害。例如，宜蘭縣、澎湖縣的動物收容所業務，彼時便是因應政府改造的潮流進行委外，惟其與政府自辦相比較，並未產生正面效果，欲使業務委外能產生正面效果，建議未來中央政府須根據本研究的基礎，以政策類型做為思考的基礎，規劃更具可行性的委外方案。

## （二）考慮進行各縣市的整體業務結構性委外之分析

每個地方政府因其預算規模不同、地區民眾的態度、利害關係人互動關係的不同，「各顯神通」形成其因地制宜的「獨門絕技」，加上動物保護業務在各縣市單獨運作多年之後，多已透過經驗累積出各自的運作生態，雖非最佳，但也達成某種平衡的關係。例如，屏東縣政府因有國立屏東科技大學的輔助，包括收容所、清潔、認養、安樂死、屍體處理甚至動物保護教育都委由其協助；又如雲林縣與南投縣因缺乏收容所而將該收容所、安樂死、認養業務同時委由動物醫院執行；或者某些地區為求方便，將安樂死與屍體處理同時委外，在這種情況下，若強制要求全省的動物防疫處統一將某些業務委外，牽一髮動全身，反破壞其原有平衡。因此，委外業務的推動應以「政策學習」代替「強制執行」，例如本研究整理出全省委外業務的經驗，讓各縣市政府都能參酌其他縣市的作法，綜合該縣的整體業務結構後再做出適當的選擇。除地方政府被動地相互學習，中央政府也可以提供獎懲的辦法，使具有試點條件的縣市能更積極仿效其他縣市的作法，例如，桃園縣、臺中市與高雄市，動物保護團體進入收容所協助與監督安樂死業務，便是可以仿效的作法。

## （三）理想性高且衝突性低的業務應大力推動志工參與

在流浪動物的認養、動物保護觀念的教育宣導、流浪動物的緊急救援等業務委外中，由於其業務性質有高度的理想性且不需長時間投入，會使得志工參與的意願很高，加上這些業務的執行也不會造成政府與動物保護團體之間的價值衝突，應大力推動，實證發現，這也是目前大部分縣市政府與動物保護團體之間維持最佳關係的業務執行項目，此類政策既能節省政府人力，又可維持關係與增加彼此之間的瞭解，逐漸溝通彼此之間的觀念差距，產生在其他業務項目上合作的共識。但上述業務都因政府預算不足，而限制了政府與動物保護組織之間的互動頻率，若政府能增加預算，則此類政策委外可有效促進雙方良性的互動。

#### （四）具代理人問題的政策委外需選擇有效的管理手段

動物絕育業務、收容所的清潔工作、動物屍體的處理、寵物登記的業務等，具有代理人問題（包括道德危機與逆選擇）的困境，這些困境應透過結果導向契約或行為導向契約的方式予以解決。首先，若是能夠透過飼主反饋而蒐集監督資訊的業務，包括寵物的晶片登記業務、動物絕育業務，即可透過行為導向契約的方式予以監督，例如，若政府抽驗發現有登記不實、絕育資訊偽造，或被捕捉之動物受傷的情況，可扣除酬勞做為處罰。此外，對於收容所內可就近監督的清潔工作、屍體的處理等業務，其委外重點是執行的結果，政府可以透過建立有效的競爭機制（結果導向契約），藉由競爭者間相互揭露訊息的過程，來解決政府監督不易的代理人問題。

#### （五）道德政策性質的委外可試點實施以建立標準作業流程

諸如動物保護案件取締、安樂死的執行、收容所的管理方式、動物管制與捕犬業務等涉及不同道德觀點的政策，若委外給動物保護團體來辦理，有時因為動物保護團體對待動物的標準較政府為高（動物保護組織已取得共識的道德政策），有時因為動物保護團體之間尚存有歧異（爭議型道德政策），因此委外過程有時反而產生不同類型的衝突，前者使得動物保護團體不願遵守政府的執行標準，後者則使某一些願與政府合作的動物保護團體，視接受政府委外為畏途，對此，若政府能夠降低議題的道德性，針對執行技術與政府共商標準作業流程，共同執行政策，反而能夠產生較佳的效果，本研究中，桃園縣、臺中縣與高雄市都曾在動物保護組織協助及監督安樂死議題上產生較好的互動，值得其他縣市效法。因此，筆者建議：1. 此類道德性政策項目，政府仍應積極尋求委外試點，並在試點過程中，與動物保護團體間共同建構標準作業流程，或者對有意願擔任義務動物保護員者，說明政策緣由，給予執法的訓練；2. 若無法做到上述要求，政府應收回自辦上述業務。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王師凱（2008）。以代理人觀點探討地方政府垃圾清運委外之監督：以臺中市為例（未出版之碩士論文）。東海大學，臺中市。
- 台灣動物社會研究會（2009）。體檢政府動物保護政策、施政及「全臺流浪犬、貓留置收容狀況」調查分析報告。取自 <http://www.east.org.tw/FCKupload/File/2009-ISSUES/20091104-report.pdf>
- 江南志（2005）。從民營化觀點探討促參法中公部門的角色：以代理理論分析（未出版之碩士論文）。國立成功大學，臺南市。
- 吳宗憲（2010）。我國動物保護政府行政組織政策執行力之研究。行政院農業委員會農業管理計畫（計畫編號 98 農管 -04.01- 牧 -05）。臺南市：國立臺南大學。
- 吳宗憲（2012）。公共選擇治理模式的極限：臺灣政策個案的分析。臺北市：舜智文化。
- 李宗勳（2007）。政府業務委外經營：理論、策略與經驗（再版）。臺北市：智勝文化。
- 李錡（2004）。彩虹社區文化創意產業與社區文化建構之研究（未出版之碩士論文）。南華大學，嘉義縣。
- 林志文（2006）。「臺南市海安路地下街工程」延宕閒置之政經分析（未出版之碩士論文）。國立成功大學，臺南市。
- 林慧敏（2009）。處理流浪犬政策之研究：以桃園縣公私協力的觀點（未出版之碩士論文）。開南大學，桃園縣。
- 徐嘉伶（2006）。臺北市市民運動中心委外經營過程之研究（未出版之碩士論文）。國立臺北大學，新北市。
- 陳美如（2011）。非營利組織與地方政府的合作關係之研究：以臺北市街貓絕育回置方案為例（未出版之碩士論文）。國立臺北大學，新北市。
- 陳敦源（2002）。民主與官僚：新制度論的觀點。臺北市：韋伯文化。
- 陳新民（2007）。廢除死刑暨替代方案之研究。臺北市：中央研究院。
- 曾冠球、黃偉誠（2011）。公共管理者對於公私合夥風險的認知：調查與反思。

- 公共行政學報，41，1-36。
- 曾能汀（2006）。閒置空間再利用為藝文用途之關鍵成功因素分析：以二十號倉庫為例（未出版之碩士論文）。國立雲林科技大學，雲林縣。
- 游威倫、石振國（2008）。臺北市流浪犬管理政策分析：公私協力互動模式觀點。中華行政學報，5，245-262。
- 費昌勇（2002）。動物倫理與公共政策。臺北市：臺灣商務。
- 黃美玲（2003）。中部四縣市流浪犬管理及其環境教育相關問題之現況研究（未出版之碩士論文）。國立臺中師範學院，臺中市。
- 葉力森、廖瑪琍、彭莉萍（2000）。動物收容所管理作業手冊。臺北市：行政院農業委員會動植物防疫檢驗局。
- 劉珈延（2004）。動物保護法立法前後公私協力關係之研究：以棄犬問題處理為個案分析（未出版之碩士論文）。國立東華大學，花蓮縣。

## 二、外文部分

- Alderfer, C. P. (1969). An empirical test of a new theory of human needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(2), 142-175.
- Bergen, M., Dutta, S., & Walker, O. C., Jr. (1992). Agency relationships in marketing: A review of the implications and applications of agency and related theories. *Journal of Marketing*, 56(3), 1-24.
- Blau, P. (1964). *Exchang and power in social life*. New York, NY: Wiley.
- Box, R. C. (1998). *Citizen governance: Leading American communities into the 21st century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Edwards, M., & Hulme, D. (Eds.). (1996). *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Emerson, R. M. (1962). Power-dependence relations. *American Sociological Review*, 23(4), 660-679.
- Fairbanks, J. D. (1997). Religious forces and morality policies in the American States. *Western Political Quarterly*, 30(3), 411-417.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New

- York, NY: Free Press.
- Haider-Markel, D. P., & Meier, K. J. (1996). The politics of gay and lesbian right: Expanding the scope of the conflict. *Journal of Politics*, 58(2), 332-350.
- Haider-Markel, D. P. (1999). Morality policy and individual-level political behavior: The case of legislative voting on lesbian and gay issues. *Policy Studies Journal*, 27(4), 735-749.
- Heidenheimer, A. J., Hecl, H., & Adams, C. T. (1983). *Comparative public policy: The politics of social choice in Europe and America* (2nd ed.). New York, NY: St. Martin's Press.
- James, W. (1981). *The principles of psychology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kettl, D. R. (1994). What will new governance mean for the federal government? *Public Administration Review*, 54(2), 170-175.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London, UK: Sage.
- Leadbeater, C. (2000). *Living on thin air*. London, UK: Penguin.
- Lewis, G. B. (2006). Public spending on the arts as morality policy: The structure of public attitudes. *Policy Studies Journal*, 34(1), 131-138.
- McClelland, D. C. (1961). *The achieving society*. New York, NY: Free Press.
- Meier, K. J. (1994). *The politics of sin*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Meier, K. J. (1999). Drugs, sex, rock, and roll: A theory of morality politics. *Policy Studies Journal*, 27(4), 681-695.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-775.
- Mooney, C. Z., & Lee, M. H. (1995). Legislation morality in the American states: The case of pre-roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 39(3), 599-627.
- Mooney, C. Z., & Lee, M. H. (1999). The temporal diffusion of morality policy: The case of death penalty legislation in the American States. *Policy Studies Journal*, 27(4), 766-780.
- Mooney, C. Z. (2000). The decline of federalism and the rise of morality-policy conflict in the United States. *The Journal of Federalism*, 30(1-2), 171-188.
- Najam, A. (2000). The four-c's of third sector-government relations: Cooperation,

- confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), 375-396.
- Nonaka, I., Toyama, R., & Konno, N. (2000). SECI, ba, and leadership: A unified model of dynamic knowledge creation. *Long Range Planning*, 33(1), 5-34.
- Norrander, B., & Wilcox, C. (1999). Public opinion and policymaking in the States: The case of post-roe abortion policy. *Policy Studies Journal*, 27(4), 707-722.
- Roh, J., & Berry, F. S. (2008). Modeling the outcomes of state abortion funding referenda: Morality or redistributive policy, or both? *State Politics and Policy Quarterly*, 8(1), 66-87.
- Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2005). State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.
- Salamon, L. M. (1994). The rise of the nonprofit sector. *Foreign Affairs*, 73(4), 109-122.
- Sandler, T. (2001). *Economic concepts for the social sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schein, E. H. (1980). *Organizational psychology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Vergari, S. (2001). Morality politics and the implementation of abstinence-only sex education: A case of policy compromise. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values: The politics of morality policy* (pp. 201-210). New York, NY: Chatham House.



附錄一 各縣市動物保護業務之中介表

縣市	變項	動物保護案件之查緝業務	寵物登記管理業務	動物管制與捕捉業務	收容所管理業務	清潔管理	動物安樂死業務	.....
A 縣市								
⋮								

附錄二 受託單位表（依業務別）

業務		動物保護案件的查緝	寵物登記的管理	動物管制與捕捉		收容所管理業務	清潔管理業務	動物安樂死業務	動物屍體處理業務	...
方式	單位			捕犬運送	急難救助					
自辦										
委外	不同組織移轉									
	動物醫院、獸醫公會									
	動物保護團體									
	環保公司									
	人力派遣									
	清潔公司									
	寵物業、寵物公會									
	學校									
	政府單位									
	.....									

附錄三 第A項業務的委外「執行問題—解決方式—結果表」(各項業務均需完成此表)

第A項業務 (如查緝)	業務委外可行性之問題、解決方式及結果										
	業務委外可行性低的原因				提高政府業務委外可行性的方法				委外執行結果		
	信任關係	代理人問題		道德衝突		建立平台提供資源	代理人問題		道德衝突		
		逆向選擇	道德危機	執法標準落差	倫理標準迥異		結果導向契約	行為導向契約	溝通機制	政策試點	
A縣市											
B縣市											
⋮											

在進行資料記錄時，本研究使用的象徵符號如下所述，每一符號皆代表不同意涵：

- = 影響業務委外執行狀況的因素
- ★ = 解決問題的方法
- ☆ = 未來可以採用或建議的解決方法，惟現階段無法做到
- ◎ = 委外執行結果良好，並會與受託單位持續合作
- △ = 委外執行結果普通，惟受現狀限制，仍會繼續委外下去
- X = 委外執行結果不佳，終止與受託單位之合作
- ▲ = 沒有委外，自行辦理
- ⊕ = 此業務沒有辦理