

道德政策理論之應用： 台灣寵物業管理政策之個案研究*

吳宗憲**

摘 要

道德政策議題，在已開發國家中扮演越來越重要的角色。因為自認「道德」的一方，常將自身的價值觀強加到其他人身上，視對方為「罪惡政治」，而引起對方公開或私下的抵制，這是形成政策無效率的重要原因之一。台灣的政治發展在歷經早期轉型正義、憲政架構等國家結構議題，以及當代的治理效率改革之後，已逐漸邁向後工業世紀，在此類道德政策議題頻繁出現之時，道德政策研究卻付之闕如，亟需學界補強。

本文透過「寵物業管理政策」運作的實證個案，顯示台灣公共行政學界慣常用來分析公共政策議題之理論，並不適合用來分析此政策的運作，而西方政治學界近年所建構的「道德政策理論」，則更能窺見政策運作的全貌。也因此，未來我政策學界及實務界除必須更關注「道德政策」議題外，並且需跳脫傳統政策思考的模式，引入「道德政策理論」的分析，才能更有效分析或解決政策問題。

關鍵詞：公益理論、俘虜理論、道德政策、道德政策理論、寵物業管理政策

* 本文得以完成，特別感謝政治大學公共行政系陳敦源教授在研究最初時，提供以道德政策分析寵物業管理之構想，此外，本論文曾在 2010 年 12 月 4 日至 5 日，台灣政治學會主辦之「重新思考國家：五都之後，百年前夕！」學術研討會中發表，作者感謝當時的評論人，國立台北大學公共行政暨政策學系羅清俊教授所提供的建設性意見與指正。最後，三位匿名審查委員對本篇論文所提供的斧正意見和寶貴建議，作者也在此致表最大的謝忱，惟文責自負。

** 國立台南大學行政管理學系助理教授，電子郵件：wuchuanghsien@gmail.com。

收稿日期：100 年 4 月 19 日。接受刊登日期：101 年 2 月 24 日。

壹、緒論

我國在歷經轉型正義、憲政架構等結構性調整，亦處理了治理效率改革（政府再造、區域重劃、公私協力）議題之後，在逐漸邁向後現代社會之際，道德政策議題正漸漸躍上政策舞台。較大者如澎湖縣設置博奕特區的公民投票，引起當地居民的嚴重對立（徐沛然等，2009）；都會區內設置紅燈區的議題，也造成都會首長正反兩派的壁壘分明，雲林縣長蘇治芬、屏東縣長曹啟鴻、宜蘭縣長呂國華三人明確表示贊成設專區，台北市長郝龍斌等十個縣市則強烈反對（蘋果日報，2009）；另外，小則如動物權問題，包括：是否應停止將收容所流浪動物安樂死措施（施芬如，2004），也都成為動保人士及部分議員的關切重點，然而，國內目前對道德政策研究尚呈空白，是亟需補強之處¹。

「道德政策」指的是「至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策」（Haider-Markel and Meier, 1996: 333; Meier, 1994: 4; Mooney and Lee, 1995），當代美國社會公認為道德政策議題者，包括：酗酒及毒品（Meier, 1994）、墮胎（Meier and McFarlane, 1993; Mooney and Lee, 1995; Orrander and Wilcox, 2001）、死刑（Mooney and Lee, 1996, 1997, 2000）、賭博（Pierce and Miller, 1999）、同性戀（Haide-Markel and Meier, 1996; Haide-Markel, 1999）、色情刊物（Smith, 1997, 2001）、禁煙（Licari, 1997）以及強制性交（Cocca, 2002）等，在這些議題中，自認「道德」的一方，會將政策的另一方視為「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」（Meier, 1994: 4-8），因而造成兩造民眾公開或私下的激烈衝突。

¹ 臺灣期刊首見也是目前惟一一篇明確以「道德性政策」為名的文獻，是李美賢於 1996 年以英文發表於政治科學論叢之「道德性政策之政治：以事件歷史法來探討美國各州死刑政策之立法（The Politics of Morality Policy: An Event History Analysis of U.S. States Death Penalty Policy Adoption）」一文，彼時至今，便未再有討論道德政策之著作出現。

睽諸傳統分析國內政策議題之理論不可謂缺乏，惟其觀察重點多係分配（重分配）政策或管制政策，分析該政策其使用之理論架構，包括：凱因斯學派、新公共行政學派、精英理論、多元理論、漸進主義、集體行動邏輯、競租理論等等，這些觀點約略可歸納為兩類，有主張政府應基於大眾利益而積極介入私人選擇的政府干預觀點，也有主張應放任市場或社會多元自由運作的觀點，雖然這兩種觀點有著涇渭天壤之別，但其分析的重點仍係社會資源應如何分配方能有效率的問題。

而面對前述政府立場應採取自由或干預的兩類對立理論，許多學者認為應提出調和的觀點，例如，在管制政策上，學者（Graddy, 1991a, 1991b; 張其祿，2001：58）便認為，在兩種競爭理論之中，並沒有任何一者可以單獨地解釋政策的形成原因，因此試圖尋求新的解釋方法對此類政策進行描述。而本研究也認為，不論上述何種理論，因其出發點乃出於分析重分配以及管制政策，研究重點仍在資源的配置效率，而非價值的規範，因而均有與道德政策運作模式不甚相符之處，而無法完全說明實際道德政策制定的過程，因此本研究將介紹另一批學者所建構的「道德政策理論」，並選擇「寵物業管理」政策作為觀察個案，以「理論匹配」方式說明「道德政策理論」在觀察「道德政策」時，有更好的解釋力。

本研究之所以選擇寵物業管理政策做為分析對象，除了考慮到研究可行性，亦即「寵物業管理」政策較諸賭博、情色、毒品等涉及道德政策的行業，較容易進行訪談外，另一方面也希望透過道德政策理論的分析，能為目前問題重重的寵物業管理問題提出較可行的方法。至於本研究標的則是由 1993 年農委會著手研訂動物保護法至今，一般民眾、動物保護團體、寵物業者、立法機關、行政機關（中央與地方政府）在寵物業管理政策上的互動行為特質。而研究方法則包括：文獻蒐集、對各方利害相關人的深度訪談，以及筆者自身的非正式田野觀察，透過寵物業管理政策個案的存在來說明道德政策理論的必要性。

貳、我國傳統政策議題分析途徑之侷限

一、我國傳統的政策議題分析途徑

為了分析資源分配（重分配）以及管制的政策過程，目前觀察公共政策的分析途徑，可謂多元紛陳，這些分析模式包括了：凱因斯學派，新公共行政學派、精英理論、多元理論、漸進主義、集體行動邏輯、競租理論、「公益理論」，「俘虜」或「私益理論」（the capture theory）等，就精神而言，這些理論可歸納為兩類邏輯：放任自由市場或政府積極干預。

主張應該採取積極進行政府干預的邏輯是，自利的個人和由個人組織的私人企業，在市場活動中會造成諸如：負外部效果、資訊不對稱、有限理性等市場失靈的現象（丁仁方等，2006：249-251；陳寶瑞，2008：124-126；劉祥熹等，2003：142-145），然而，該理論卻同時對政治與經濟的市場上的個人，採取截然不同的兩種假定，它認為：「在經濟市場上，個人受利己心支配追求自身利益最大化；而在政治市場上，個人的動機和目標是利他主義的、超個人利益的」（方福前，2000：2），也就是說，當人們扮演的是企業的相關角色時，所關注的是個人的利益，但當人們身處於公共事務當中時，無論扮演的是投票的公民、參與公益團體、代表公民表達意見的代議士，或者為民服務的官僚，渠等考量的出發點均為公共利益。

因此，矯正市場失靈的最佳方法，便是由部分公民發動，進而組織公益團體、選出代議士、最後促使官僚採取政府干預的措施，此即「凱因斯學派」（Keynesian School）為代表的福利國家主張，認為政府干預方能保障公共利益（蕭全政，1994：16；宋鎮照，2007：33；張清溪等，2000：296），後來的新公共行政學派與黑堡宣言也有類似的主張，主張政府官員應該扮演起「維護公益」的角色（Wamsley et al., 1990: 36, 39,

43; Frederickson, 1990: 229), 在管制政策上, 稱這種觀點為「公益理論」(the public interest theory of regulation)(張其祿, 2001: 57; 劉祥熹等, 2003: 141), 這種透過政府中的「精英」來制衡資產階級精英的觀點, 亦可稱之為「民主精英論」(democratic elitism)(羅慎平譯, 1995: 153)。

相反地, 主張對市場採取自由放任的學者則認為, 政府干預分配或者進行管制, 通常都是無效率的。首先, 公共選擇理論假定, 「在經濟市場和政治市場上活動的是同一個人, 沒有理由認為同一個人會根據兩種完全不同的行為動機進行活動; 同一個人在兩種場合受不同的動機支配並追求不同的目標, 是不可理解的, 在邏輯上是自相矛盾的; 這種政治、經濟截然對立的善惡二元論, 是不能成立的」(方福前, 2000: 2)。

正因為人們被假定為理性的, 涉入政治將耗費個人成本, 因而通常會對於決策的過程保持「理性無知」(浩平等譯, 2003: 27), 也因為官僚與代議士亦是自利的(Niskanen, 1975; Downs, 1957), 他們本身並沒有政策偏好, 因此在制定政策時, 代議士會有極大化選票的動機(Downs, 1957), 而在執行政策時, 官僚也會企圖極大化自身生涯收益(浩平等譯, 2003: 26), 因此, 無論代議士或官僚, 都會反客為主地產生諸如「逆向選擇」(adverse selection)或「道德危機」(normal hazard)等「代理人問題」(Jensen and Meckling, 1976; Fama, 1980; Fama and Jensen, 1983), 因此政府最終通過何種法案, 並非取決於官僚的公益判斷, 而是取決於競爭中, 利益相反的兩個集團的力量的對比, 力量強大的往往是贏家(Peltzman, 1976; Buchanan, J. M., Tollison, R. D. and Tullock, G., 1980), 耗費大量社會成本所進行的政府干預, 最後仍然被企業集團所俘虜。

之所以如此, 主要是因為當人民不是個齊一的團體時, 只是一盤散沙, 其監督協調成本最大, 議會次之, 官僚體系由於本來就具有科層的命令系統, 監督的協調成本最小, 因此監督的成本(或難度)呈現「人民>議會>官僚」的情況(陳敦源, 2002: 89), 公民選擇「搭便車」(Olsen, 1965)是「集體行動邏輯」中很自然的現象, 也因此, 有利於特定利益團體、代議士與政府官員構成政策「鐵三角」(iron triangle)(Lowi, 1979)或「地下政府」(sub-government)(Freeman, 1955)。

總之，主張放任自由市場的學者認為，政府透過限制進入市場之措施，反而創造了人為的稀少性，因此造成廠商進行競租（rent seeking）行為的動機，政府等執法單位反成會成為企業的「管制俘虜」（regulatory capture）（Stigler, 1971; 羅耀宗譯，2008; 陳寶瑞，2008: 128），因為競租的成本，反使消費者為此付出較高的價格（高安邦，2002: 117; 丁仁方等，2006: 273-275），管制政策學者稱這種觀點為「私益理論」（the capture theory）（張其祿，2001: 57; 劉祥熹等，2003: 141），這種少數「精英」統治社會的觀點，亦被稱為「古典精英論」（classical elite theory）（羅慎平譯，1995: 150）。

因而，在政治市場當中，減少政府的干預力度，鼓勵人民透過「多元主義」的方式進行集會結社（Bentley, 1967），放任自由市場根據價格來決定分配，反而能夠使社會資源更有效率地使用，也正因為多元競逐資源的過程，會使國家的政策或預算呈現「漸進主義」（incrementalism）（Lindblom, 1959）的演變。

二、為何當前政策理論無法分析道德政策？

上述兩套思維邏輯之下，各自包含了一些理論，諸如：凱因斯學派，新公共行政學派、多元理論、漸進主義、集體行動邏輯、競租理論、「公益理論」，「俘虜」或「私益理論」等等。然而這些政策卻無法有效分析道德政策的運作模式。

首先，單一政策理論少有能夠涵蓋公共政策階段本質者。例如，公益理論通常用來解釋管制政策規範或立法的原意，私益理論則可解釋政策管制者的動機，漸進理論與多元理論則較能解釋政策過程的競逐，集體行動邏輯則較能解釋政策過程中公民的搭便車現象，競租理論則能解釋政策過程中企業積極的行為。因此，面對本研究所述的道德政策的全面運作，目前的單一政策理論並無法有效予以分析。

其次，大部分公共政策的理論多源自於對財富分配與重分配的研究，以及對企業活動的管制所產生的理論。包含漸進理論、菁英理論、多元理論以及集體行動邏輯等理論，其目的均是為了解釋分配與管制而生的政策理論，對於道德所產生的價值衝突議題，上述理論所延伸的假

設很難予以解釋。

而綜觀道德政策運作過程，係社會各造針對基本信仰所產生價值的辯論，其論述的重點在於一個政體如何透過政治過程，對哪些基本價值作政治與合法性的背書，並非爭論以何種方式來有效分配資源。且通常被歸類為道德政策的議題，在技術層面都比分配資源的政策來得簡單，所以爭論的主軸還是在於價值本身，而非資源的分配，例如：廢除死刑政策是對人類生命至高無上此項價值的認可，因此，該政策關注的焦點較少著重於其資源分配的成本效益，各造在爭取政府將某種價值賦予正當性的過程時，其互動模式迥異於資源分配的政策。故吾人認為，我學界須另闢蹊徑方能更有效地掌握此類政策現象。

參、道德政策理論的分析

道德政策理論早在 1980 年代便受到西方政治學研究關注，因所研究的是「理念」效果 (Hunter, 1991: 33) 與「符號」(symbolic) 政治 (Edelman, 1964)，和著重利益分配的主流政策研究相悖，故常缺乏足夠的經費支持 (Mooney, 2001: 5)。但經歷數十年的累積，學者仍透過經驗研究方式建構了一些理論，發現：道德議題（包括賭博、情色、毒品等等）會引起公民迥異於物質利益的道德動機 (Gormley, 1986; Carmines and Stimson, 1980; Haider-Markel, 1999)，因而引發各利害相關人在政治場域中迥異的行動 (Mooney, 2001: 227; Szymanski, 1997; Studlar, 2001: 38)，最後更影響政策學習及變遷的型態 (Mooney and Lee, 1999a: 767; Mooney and Lee, 1999b: 80)。惟因本研究並非以全面介紹道德政策理論為目的，因此僅擇道德政策理論中與本研究相關者進行說明。

一、道德政策的運作模式

(一) 公益團體的行為特質：捍衛道德立場不輕易妥協

形塑道德政策態度的來源，通常會與宗教團體或者「單一議題倡議團體」(single-issue group)有關(Meier, 1994: 8; Wilcox, 1992)，學者 Studlar (2001: 12) 分析，這些團體的動機並非來自物質利益，而是利他主義驅動，但因不同的團體可能對同一政策會有不同的道德立場，這會成為相互攻訐的來源(Garner, 1993: 204)，不易達成共識(Tatalovich, Smith and Bobic, 1994: 3)。

雖道德政策議題常極其複雜(例如墮胎就涉及家庭計劃、生育控制、優生學等問題)，然而公益團體卻會設法將議題簡單化，以動員民眾，雖說道德理念本身是公益團體所追求的目標，但也兼具動員群眾的效果，也因公益團體具道德正當性，常能夠用以小博大的方式，對受道德政策所管制的企業產生壓力(Meier, 1994: 8-11)。

(二) 公民的行為特質：所表達的理念與實際的行為間存在落差

Meier 以毒品、性交易的需求為例，說明由於共識型道德政策的某一方具高度正當性，因此公民的典型行為，就是不會願意站出來力挺另一方被視為「罪惡」的行為(no one willing to stand up for sin)，形成圖 1 的人口分布，然而，從人性的實際需求來看，人們對這種「罪惡」行為的需求，卻會因個人偏好而有極大差異(the demand for sin varies greatly across individuals)(Meier, 1999: 683)，比較類似圖 2 的分布。現實生活中，只要有需求，就會形成供應(Meier, 1994: 8)，但公民顧及形象，因此即便實際上有「罪惡」行為的需求，仍會在輿論壓力下採取隱瞞的行動，形成「心口不一」、「說一套做一套」(Mylchreest, 2001: 227; Szymanski, 1997)的行為，因此，表現在外的供需模式，就成為 Studlar(2001: 38)所稱「具兩面性的潛規則」(two-faced de facto policy)。

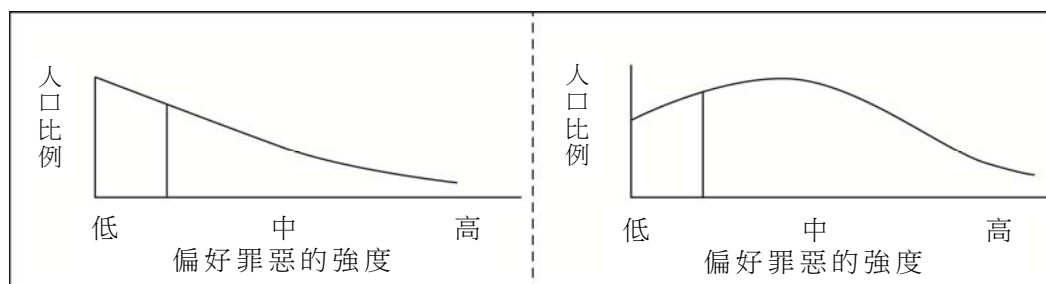


圖 1 公民宣稱對罪惡的需求

圖 2 公民實際對罪惡的需求

資料來源：Meier, 1999: 683。

資料來源：Meier, 1999: 682。

(三) 代議士的行爲特質：道德價值的極端倡議者

原則上，在道德政策進入政策議程時，立法者會比較受到一般公民力量的影響，而非政治菁英的主張（Gulik and Hutchinson, 1999; Mooney and Lee, 1995, 2000; Haider-Markel and Meier, 1996; Fairbanks, 1997）。並且，在一面倒的罪惡政治（politics of sin）中，通常提倡道德價值的政治企業家會相互競爭以獲取最積極的道德提倡者的角色。尤其，在該議題有高度顯著性時，這種爭相代表極端價值的狀況便更顯著（Meier, 1994: 10; Meier, 1999; Haider-Markel, 1999; Norrander and Wilcox, 1999; Cocca, 2002）。

(四) 官僚的行爲特質：依實際情勢調整執行道德政策

道德政策多受公民價值的影響，而非官僚等專家決策，也因此容易制定出標準過高而不易執行的規範，也因為道德政策立法時標準過高，官員在執法時會產生較大的政策落差（Meier, 1994: 245; Meier, 1999; Smith, 1999; Sharp, 2005）。由於道德政策不可能完全將執行的細節予以規範，因此在標準作業程序之外，還會有高度的行政裁量權，而在道德政策中，政策企業家各自有其自身的價值，因此會透過行政裁量權來落實自己的想法，所以吾人發現道德政策的執行落差，通常以扭曲的執行來顯現，而非完全不執行（Meier, 1994: 14, 16, 245）。

因為中央的政策需要地方政府予以執行，故地方政府也會透過行政

裁量權遂行己身的意志，因而呈現多元的執行狀況，此時，若聯邦政府強制要求州地方政府對道德政策採取一致的立場，常引起中央與地方之間極大的緊張關係（Mooney, 2000）。

（五）企業團體行為特質：行事低調且缺乏凝聚力

道德政策意味著一定有企業必須進行管制（Reagan, 1987），但是道德政策是一個特殊的管制政策類型，因為，通常受管制的行為存在著穩定的供需關係，因此從事受道德政策管制的企業，從來就不曾真正地消失，但從事這些業務的企業，卻會在某時被認定為合法，其他時刻卻被宣布為違法，當被宣佈違法時，為了避免被懲罰，企業會被迫地下化，並只能低調地影響政策（Mooney and Lee, 2000; Haider-Markel and Meier, 1996; Meier, 1994: 10）。

另外，因為這些道德政策管制下的企業，相互之間是高度競爭的，如果政府禁止某種程度的企業行為，則因為公民需求的轉移，未被禁止的類似產業將會受益，因此這類企業團體之間是缺乏凝聚力的，容易被政府的道德性政策分化（Meier, 1994: 10, 1999），舉例而言，若政府禁止毒性較強的海洛因，卻不禁止毒性較低的大麻時，經營大麻的企業反而得到暴利。

總之，在道德政策理論的解釋當中，對於公益團體基於道德理念提出政策主張，一般民眾與代議士總會在表面上給予支持，業者亦不敢公開反對，但實際行為卻常未必符合政策標準。謹列表說明道德政策理論對於各政策利害關係人行為模式如下。

表 1 道德政策理論對利害相關人行為之描述

利害相關人的行為特質	公益團體	捍衛道德立場不輕易妥協
	公民	所表達的理念與實際的行為間存在落差
	代議士	競相成為道德政策價值的倡議者
	官僚	依實際情勢調整執行政策
	企業團體	行事低調且缺乏凝聚力
政策互動模式	相關人互動次序	公益團體發動立法、公民及代議士呼應、官僚扭曲執行、企業低調應付
	模式	道德政策的鐵三角模式

資料來源：筆者自行繪製。

肆、寵物業管理政策的個案研究設計

一、個案研究設計

(一) 為何選擇寵物業管理政策？

道德政策究竟包括了哪些實際的政策，學者有不同的看法。Emery and Stiles (1998) 美國議會為觀察對象，將美國的道德政策分為八類：教育、同性戀權利、色情、酗酒賭博、墮胎 / 生育控制、婦女權、用藥倫理以及政教關係等；Cowley (1998) 則另外提供了一個英國國會議員所認定的道德政策議題，包括：死刑、墮胎、狩獵、避孕、戰爭罪犯的處罰、周日營業 (sunday trading)、同性戀、強姦罪、安樂死、出版審查、離婚等。這些文章當中，動物權議題並未被納入道德政策議題。

但是，Studlar 在一篇討論道德制策的文章〈What Constitutes Morality Policy?〉中分析，雖然目前西方世界討論最多的道德政策議題不外乎：墮胎、死刑、歧視（種族、同性戀等）、槍枝、烈酒管制、學校的宗教課程、色情圖片、賭博、毒品等，但也認為「動物權」議題目前正由道德政策的邊緣往中心移動，未來會成為重要新興的道德政策議題 (Mooney, 2001: 44)，這樣的觀點也可見諸研究動物權學者 Jasper and Nelkin (1992) 及 Garner (1998) 的著作中。

正由於諸如賭博、情色、毒品等行業，學界已有許多相關研究，因而本研究乃挑選雖同屬道德政策性質，但少有學者研究的「寵物業管理」這類「動物權」政策議題，作為觀察對象，希望能補強道德政策理論之實證案例。

(二) 為何選擇個案研究途徑進行研究？

學界對個案研究共同認知的優點是其豐富的系絡性，但因單一個案

缺乏累積性，無法依循主流歸納思維建構理論，因而不受到研究方法的重視（Flyvbjerg, 2006），一般研究方法書籍對「個案研究」法的介紹多屬輕描淡寫，篇幅不多。但提倡個案研究方法的學者卻指出，該方法較諸傳統量化及統計研究方法，有其優越之處：

首先，個案研究與一般量化研究的「隨機抽樣」（random sampling）的方法不同，其所採取的是「理論抽樣」（theoretical sampling），顧名思義，便是依照理論內涵來挑選樣本，而挑選這些樣本的標準包括：1、單純地模仿實驗法般「複製案例」（replication）；2、延伸既有的理論；3、刻意依照理論主張的分類學挑選案例；4、挑選極端類型。因而，理論抽樣的方式，亦適合進行理論驗證，未必非採取隨機抽樣不可，尤其當蒐集樣本困難的狀況下，個案研究是兼顧經濟效益與研究效度的方式；其次，一般量化統計研究較適合用在已經累積相當成果的模式當中，但個案研究能夠對政策發展過程中的情節進行細緻的描述，因而更適合用在新興的議題，可以降低一般統計量化研究為了精確的測量而對資料「削足適履」，誤解了事實真相的困境（Eisenhardt, 1989; Eisenhardt and Graebner, 2007; Siggelkow, 2007）；最後，個案研究採取的是「分析歸納」，而非「統計歸納」，後者是研究者透過蒐集樣本的各種實證資料，然後推導出總體的某種屬性，是統計調查主流最常用的歸納方法，但在分析性歸納中，先前提出的理論被當作是「範本」，實證結果要與這個範本相對照，如果更多實證結果都支持同一理論，而不支持其他理論，那麼此研究結論就更具說服力（Yin, R. K., 1984），在這種「競爭性解釋」的情境下²，個案研究更是有其獨特的優勢，便是能以很少量的個案達到「理論模式匹配」的效用。

這也就是說，若政策研究所欲分析的個案具有以下特色，包括：大樣本蒐集不易、議題具創新性、議題具多元複雜性，並且需要由多種理論中挑選出較佳者時，則使用個案研究方法，較傳統統計量化分析更佳。有鑑於此，因本研究之重要目的，在於對國內學界介紹「道德政策理論」此一新的研究議程，並以過去學界未曾分析過的寵物管理政策

² 「競爭性解釋」的邏輯是，先將各種理論以操作性語言形成競爭性假設，如果能證明某一種解釋是有效的，則其他解釋就是無效的，相關分析詳見 Yin, R. K. (1984)。

之單一政策個案的複雜網絡及歷史，說明該理論確可解釋我國當前政策理論所無法解釋之處，且欲同時蒐集不同道德政策案例作為樣本，困難度極高，因而，「個案方法」能顧及成本效益，且保有系絡的完整性，並可對不同的「競爭性解釋」達成「模式匹配」的功能，最適合本研究目的。

二、研究方法

以個案研究來建構（或驗證）理論，從研究程序上來說，部份步驟很類似於由上而下的假設 / 驗證的研究，包括：研究問題的定義、建構研究構念等，然而，在後續的步驟當中，卻是以「理論抽樣」取代「統計抽樣」、以「質、量多重資料併用」取代「量化資料」，其資料的效度是透過「多元調查者」來建立的，與量化研究透過「客觀量表」建立效度的方式不同；最後，與假設 / 驗證理論由上而下的驗證邏輯不同的是，在個案研究中，理論與個案是不斷反復地來回進行對照與重新建構，直到理論飽和時（無法再發現逸出理論的政策現象），便可停止蒐集個案資訊，建構理論完成（Eisenhardt, 1989）。

本研究之方法便係依照此一原則進行，首先，筆者根據道德政策理論所描繪者，將研究問題定義為「道德政策的運作模式」，並以道德政策當中「利害相關人的行動」作為構念，據以透過多元方法，蒐集政策個案當中的質、量化等各種資料予以驗證說明。蒐集資料的方式僅說明如下：

（一）文獻蒐集

在學術資料方面，本研究係透過國家圖書館的文獻檢閱系統（包括全國碩博士論文資訊網、期刊編目索引系統、全國圖書書目資訊網），鍵入關鍵字「寵物」之後，將所有與寵物相關文獻羅列彙整，再進一步予以分析，在政策演變的歷史資料方面，本研究除既有研究文獻外，也依賴官方紀錄，如立法院的議事紀錄，在組織結構及政策執行狀況的資料，則依賴農委會動物保護科所提供的統計資料。

(二) 深度訪談

本研究於 2008 年 4 月到 2011 年 6 月間，訪談了非營利組織、寵物業者及同業公會、獸醫、中央及地方政府官員、立委及立委助理、動物保護議題學者等共 20 人（受訪人員列表如附錄一，惟對未同意公開姓名者，本研究採匿名處理），訪談對象的選擇方面，為符合多元調查者的特性，本研究結合質性研究慣用的深度抽樣、分層立意抽樣及雪球抽樣精神（吳芝儀等譯，1995：147）進行，研究初期，筆者先蒐集最常出現於各式媒體之利害相關人的人名（深度抽樣），並且將名單根據本研究所需瞭解之各種利害關係人團體（分層立意抽樣）進行分類，再根據名單主動與之聯繫，訪談中若提及特別的補充個案，則再依賴相關人轉介，以「滾雪球」方式進行更多訪談（不同相關人之抽樣方式如附錄一）。在訪談的問題方面，為了能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訊問，即附錄二所列出的「題綱」，而不事先列出詳細的題目。在不同受訪者根據題綱予以回應時，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，上述所有訪談者均徵求對方同意後錄音騰錄為逐字稿進行分析。本研究亦參酌過往研究所進行之訪談（劉珈延，2004），將相關訪談逐字稿納入分析，惟因該研究距今已逾 6 年，期間法令也經數次修改，為確認受訪者所持意見未有改變，筆者對所引用文字均再次聯繫受訪者確認。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的程度，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，筆者通常採取有兩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。

(三) 非正式田野觀察

筆者於 2010 年 10 月 11-15 日間，擔任台南市動物防疫所評鑑委

員，參與首次市內寵物業評鑑，協助市府評鑑部份（21 家）業者，由於防疫所同步進行寵物業查核，因此筆者得以全程在旁觀察，過程中也於適當時機進行非正式訪問，另並於 2010 年 5 月 10 日參與農委會於苗栗辦理之「100 年度全國動物保護業務」期中聯席會議參與座談。惟兩次活動並未製作田野筆記，屬非正式田野調查。

在資料蒐集完畢之後，筆者最後再根據透過上述方式所蒐集而來的多元資訊，進行理論與個案資訊之間反覆的對照，最終得以透過政策個案來證明道德政策理論的諸項假設。

三、研究範圍

本研究觀察的標的，即「寵物業管理辦法」所規範之「寵物業」，至於研究的時間範圍，原則上由 1993 年農委會著手研訂動物保護法為起點，了解至今為止，其間一般民眾、動物保護團體、寵物業者、立法機關、行政機關（中央與地方政府）在管理政策上的行為特質，管理政策內容將涵蓋 2007 年修正的「動物保護法」、2008 年修正的「特定寵物業管理辦法」及新訂定的「寵物業查核及評鑑辦法」等法令³。

伍、寵物業管理政策之分析

一、寵物業管理之政策演進

我國於 1999 年正式通過動物保護法，隔年 2000 年 7 月 19 日，農委會發布寵物業管理辦法後，寵物業正式納入政府管理。在動物保護法通過前，有關畜犬管理的法源依據，在中央只有「保護家畜辦法」，在地方僅有「省、市政府畜犬管理辦法」及「野犬捕捉作業要點」，此等辦法及要點只是行政命令，條文中亦無罰責而難以落實執行（黃怡，2003）。

實施十年之後，該法 2008 年再次大幅度修訂，此次修法因意識到流

³ 由於寵物業管理政策其母法來自動物保護法，因此本文受訪談常會混用兩名詞，惟其所指涉範圍，係以寵物業管理政策為對象。

浪犬問題係因寵物業源頭管理不確實所致，故對寵物業繁殖買賣業管理、行政監督等列專章規範，並根據該法第二十二條，另授權行政院農委會修訂「特定寵物業管理辦法」，並新訂「寵物業查核及評鑑辦法」。表 2 謹說明寵物業管理政策在 1988 年、2008 年兩次修法前後的比較，由表中可見，隨時間遞嬗，政策無論在管理面向、措施、罰則上都越趨嚴格。

表 2 寵物業管理相關法令修法前後比較

	動物保護法未立法前	動物保護法立法後	動物保護法修法後
法律位階	<ul style="list-style-type: none"> ● 無相關法律 	<ul style="list-style-type: none"> ● 動物保護法 1. 寵物業需登記證 2. 較寬鬆設備標準 3. 設動物保護檢查員 4. 違法的罰則（項目少且輕） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 修正的動物保護法 1. 寄售業者亦須登記 2. 經營條件（不止於設備）標準 3. 中央應訂定查核與評鑑辦法 4. 寵物須有來源及身分資訊 5. 廣告行銷應標示許可證 6. 應逐年編列預算推動工作 7. 違法的罰則（項目多且重）
行政命令位階	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央「保護家畜辦法」 ● 地方「省、市政府畜犬管理辦法」及「野犬捕捉作業要點」（兩條文中均無罰責） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 寵物業管理辦法 1. 寵物業人力標準 2. 經營所需文件證明 3. 經營所需硬體條件 4. 許可證期限為五年 5. 變更登記停業等規範 6. 動物保護檢查員職責 	<ul style="list-style-type: none"> ● 特定寵物業管理辦法 1. 除專業人力外另須有獸醫諮詢 2. 經營繁殖另需經獸醫同意 3. 更嚴格的硬體設備條件 4. 許可證每三年需換證 5. 寵物交易須符年齡等生理條件 6. 業者應進行寵物遺傳疾病篩檢 7. 買賣寵物應植入晶片 8. 賣賣之寵物應有身分文件 9. 無法買賣或繁殖之寵物之處置 10. 應保存繁殖相關資料備查 11. 業者變更登記等規範 12. 強化動物保護檢查員職責 ● 寵物業查核及評鑑辦法 1. 查核每年一次，評鑑每年兩次 2. 查核由動物檢查員為之，評鑑則廣邀民間參加 3. 查核項目以及評鑑項目之規定 4. 評鑑之等級及評鑑結果之處理 5. 不當方式獲得評鑑結果之處理

資料來源：作者自行繪製。

二、管理寵物業的政策工具

上述有關寵物業管理的法規，可以政策工具的角度將之分為四類：分別是：強制規範政策、產品責任制度、資訊揭露政策與政策執行機制。

其中強制規範政策便是表 2 當中各項寵物買賣執照及查核制度；產品責任制度指的則是「寵物買賣定型化契約」，我國寵物業者曾經試圖由 5 個縣市寵物商業同業公會與當地獸醫師公會形成策略聯盟，推動辦理「寵物買賣定型化契約」制度，原訂宣布該項制度將自 2004 年 9 月 15 日起正式推動（農委會新聞稿，2004），惟因動物保護團體反對而作罷。

資訊揭露政策則是特定寵物業評鑑制度，政府規定了業者需將寵物繁殖買賣資訊清楚標示，並且政府亦會定期進行寵物業評鑑，並將評鑑結果優良之業者公佈於政府網站，透過資訊揭露政策讓市場機制淘汰不佳業者。在政策執行機制方面，動物保護業務係行政院農委會畜牧處下的動物保護科所執掌，地方政府則是新修訂的「動物保護法」明訂地方主管機關應設置「動物保護檢查員」「得出入動物比賽、宰殺、繁殖、買賣、寄養、訓練、動物科學應用等場所，稽查、取締違反本法規定之有關事項」。

三、寵物業管理政策中利害相關人的行動特質

（一）標榜理念爭取支持的動物保護團體

1、動物保護團體具宗教及獻身色彩

基於佛教愛生和護生之心，昭慧法師 1993 年與悟泓法師等有志之士創立了「關懷生命協會」，兩人分別擔任理事長與祕書長，參與者多為佛教界僧徒。該協會以立法和教育為運作主軸，除了串連國外同屬團體，讓動物保護的資訊全球化，1998 年主導推動立法院通過「動物保護法」（陳若曦，2005：27），悟泓法師俗名朱增宏，他擔任關懷生命協會祕書長 6 年後，另組「台灣動物社會研究會」（陳若曦，2005：29）。

目前國內動物保護法的訂定及修訂，係由上述兩團體擔任發動者，透過行動策略號召民眾及其他動物保護團體響應。

2、動物保護團體間因目標矛盾而衝突

雖因理念聚合，但動物保護團體常有目標衝突的問題，以國外為例，諸如 Animal Aid, RSPCA⁴便認為動物保護立法較重要，甚至認為「無暇照顧動物」(no hands on role with animals)，但另外如 Wildfowl Trust, British Trust for Conservation Volunteers 等團體則更關心第一線的動物保育工作 (Garner, 1993: 182)，國內也有類似的情況，「一種是對行政措施比較有興趣，他希望能從制度上來改善這個問題，譬如說關懷生命協會、台灣動物社會研究會等等；另外的是所謂的『愛心媽媽』、私人收容所這些收容機構，主要是街上的流浪動物很可憐，她想照顧不讓牠受苦難，但她們對行政措施或許沒有資源、主導的人沒有那麼多觀念、沒那麼多能力比較不會碰公共政策的問題」(受訪者 B)⁵，這兩類人士都有很高的理想性，認為自己做的是最重要的，因此互不認同，沒辦法團結起來 (受訪者 N)。

3、以道德議題製造輿論的行動策略

主導立法議題的動物保護團體為了爭取聚焦，也知道公聽會未必能達成解決問題的效果，但為了引起大眾的注意，渠會將議題化粧成公民所關注的道德問題，透過媒體公佈畫面引起民眾的同情⁶，進而凝聚動物保護團體並製造民意輿論對立法施壓。受訪者官員 O 便指出：

⁴ 英國的皇家防治虐待動物協會 (Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals) 的簡寫。

⁵ 另外一項研究中，曾訪談中華民國保護動物協會黃慶榮秘書長，該協會是國內經營私人收容所的代表團體，渠亦做這樣的分類。詳見吳宗憲 (2010a)，我國動物保護政府行政組織政策執行力之研究。

⁶ 讀者可進入關懷生命協會 (<http://www.lca.org.tw/index.asp>) 以及台灣動物社會研究會 (<http://www.east.org.tw/>) 的網站，有詳細的動物虐待相關田野調查調查影片，兩會都會在記者會對外公佈這些影片，以引起輿論的關注。

「公聽會裡，寵物商業同業公會的代表、動保團體，甚至地方政府與農委會，都一定有參加，而且參加的人還是各說各的，無法真正得出結論。……我們也清楚他們（指動物保護團體）的策略面，……台灣的動保團體並沒有長期的合作隸屬關係，都是因為單一議題而合作，議題結束之後又各自獨立了，所以要推動動物保護法制的時候必須形成動員及串聯的能量，所以他們……會在前面開兩次或三次的公聽會或記者會，透過媒體的處理，然後形成大家予以關注的議題，其他動保團體就會進來，然後再針對問題提出解決辦法。」

這種策略，還可透過主導立法的動物團體受訪者 N 的現身說法得到證實。

「我們並非每次的政策運作過程，都是調查後訴諸媒體，進而影響政府議程。有時候調查結果只是私底下提供給政府參考，最主要是考慮這種社會運動的方法有沒有效果。」

4、動物保護團體「小蝦米」對抗寵物業者「大鯨魚」

動物保護團體雖然數量不多，但挾著強大的民意，屢次在立法過程中成功通過管理眾多寵物業者的法令，而在動物保護法立法後，寵物公會及獸醫師公會曾試圖建立「寵物買賣定型化契約」制度，以要求業者自律，然而，此項措施雖然得到 5 縣市公會的支持，少數動物保護團體卻仍能順利地以該契約不符動物保護標準的原因，促使政府要求業者再議，最後形成胎死腹中的情況。此類小蝦米對抗大鯨魚的劇情不斷發生，成為政策制定中一個特殊的現象。

（二）支持動物保護理念卻忽略實際面的公民

1、公民理念與行動間有差距

政府近年努力強化寵物管理的政策，由立法過程中未受阻撓的情形來看，似乎該政策已取得全民認同，惟若由實際數目來看，可發現寵物繁殖、販賣以及寄養業者的數量仍不斷增加（請見圖 3 及圖 4），更

甚者，公民的購買行為還遠超過這些合法業者所公開的數量，受訪者 Q 寵物業者便表示：「很多民眾購買寵物仍然是衝動型消費，夜市地攤就買了，才不管你是不是合法寵物業者。」

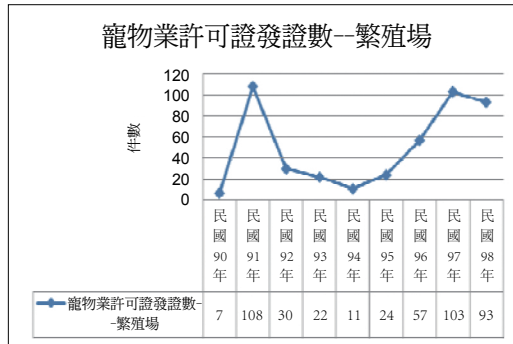


圖 3 寵物業許可證發證數（繁殖場）

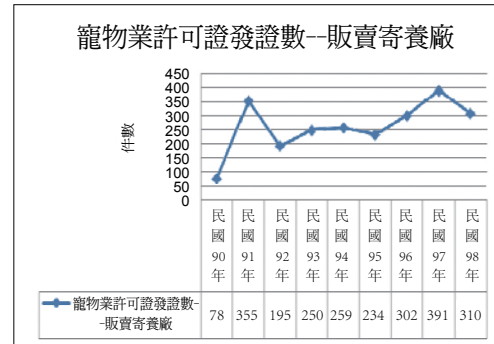


圖 4 寵物業許可證發證數（販賣寄養廠）

資料來源：吳宗憲（2010a：57）。

資料來源：吳宗憲（2010a：57）。

由上推論，吾人可得知，雖然公民認同動物保護團體提出的理念，然而在行為上卻無法配合，也因此，寵物購買市場中仍然存在看不見的需求「黑數」。

這種公民理念與行為間的落差，便造成動物保護團體所推動的法令成為「先進立法」（受訪者 O 官員用語）——法令無法讓民眾落實在日常行為中，因此法律的制定變成象徵意義大於實質意義。

「動保團體推動立法不是唯一的解決辦法，國人的動保意識沒有達到那個地步就貿然執行法律的約束，那個法不見得有效，這是我接觸這個業務以來，最大的門檻問題。」（受訪者 O 官員）

「我覺得中央的法規在越修越遠，但做不到就是做不到，那越拉越遠，接下來就會有問題。」（受訪者 S 地方官員）

「立法委員有大張旗鼓地關心這個議題，讓農委會裡頭有一些真正想做事的公務員，他們就比較敢做。…但是現在比較可惜的是對這些非法的業者，他們的取締還是不夠嚴厲，包括現在在網路上隨便就可以去賣，所以我非常希望我們能夠有動物警察，有專人可以管理，就像警察就可以在網路上搜尋，誰在網路上販賣。」（田秋堃立法委員）

2、公民忽略執行政策需要投入資源

寵物管理規範訂定之後，民眾或出於對公共事務的無知，或出於自利而不願承擔經費，不切實際地認為「徒法便足以自行」，並未考慮（或不願承擔）執法所需增加人力以及預算，也造成寵物管理規範與執行之間的落差。

立法院於民國 90 年 12 月 6 日通過將第二十二條條文中，原「動物保護檢『人』員」一詞，修訂為「動物保護檢查員」（動保員），目的是希望動物保護業務能夠設計為「專責」的「動保員」職務，而非可供兼辦的「動保人員」，以進一步強化動物保護檢查員之功能與角色。惟實際上全台僅台北市在組織編制中設置專任動物保護檢查員，高雄市、基隆市、台南市、台北縣、花蓮縣則是僅「一位」專職的動物保護檢查員，其他縣市則均為「兼職」辦理，與原立法意旨間存在落差極大，然而民眾對此並不關心：

「民眾認為可能政府很能幹，這個也要管那個也要管，可是現在人事在精簡，怎麼可能在這樣的情況之下，我們還要去做這麼多事情，這是我們的困境。我希望有可能讓民眾可以了解這個行政的困境，不可能期待行政管理要嚴格，但是又不要增加人事，然後可以把事情做到又精緻、然後又要多，然後什麼都管這樣子。」（受訪者 T 官員）

有關公民對預算支持度「心口不一」的狀況，在另一項針對 1555 人所進行的民意調查研究中（吳宗憲、黃建皓，2011），也發現了這樣的現象。當詢問民眾是否該推動寵物管制政策、領養取代購買、改善收容所、增加動物保護預算等議題上，支持度均非常高，但當詢問到若推動這些措施需增加稅收時，則民眾意願便大幅滑落。可見此類狀況，不僅是官員自身的抱怨，而是的確存在的事實。

(三) 競相支持寵物管理政策的立法委員

1、立法委員競相提出較嚴苛的寵物管理規範

根據吳宗憲(2009)對動物保護法制定過程的歷史分析,發現我國動物保護法(寵物管理規範是重要組成部分)的制定與修正,在立法院的討論幾乎都是一面倒的狀況,與其它類型議題動輒針鋒相對的狀況大相逕庭,以沈富雄委員於1998年10月13日在立法院第三屆第六會期第五次會議通過的動物保護法為例,僅有行政部門提出部分的異議,但是立法委員們均表示贊成,「委員會不須經三黨黨政協商便通過,表示各黨對本案高度共識」⁷,而在法案通過之後,陸陸續續仍有許多委員「加碼」更積極地保護動物,包括設立動物專責組織、設立動物保護檢查員、加重虐待動物行為的罰則等⁸。兩位受訪者也做了如下的表示:

「保護動物其實在台灣已經有一定程度的氣候,不管這個共識高或低, ... 大家都可以接受我們應該要保護動物,怎麼樣讓這些法案更完善,那你說,譬如跟一些其他的議題,如同志議題,這個議題他贊成與反對的兩方立場就會非常明顯,推動起來就困難許多。」(立委助理許慧儀)⁹

「動保團體有一個光環在上面,那我們養狗的人就好像會虐待狗,他(政府)就是往上看動保團體,往下就是看我們。...動保團體不動就找立法委員出來,他們的出發點只有一個,就是你的狗不要

⁷ 引用文字是由主持該次會議的主席謝啟大委員所作之陳述。

⁸ 例如:立法院第四屆第五會期經濟及能源委員會第一次會議,施明德、趙永清提案將「動物檢查人員」修正為「動物檢查員」或者是「動物檢查官」;立法院第四屆第六會期第三次會議質詢,林建榮委員,為了讓宜蘭縣內的動物老有所終,建請政府相關單位於宜蘭縣員山福園附近,設置動物福園;立法院第五屆第四會期第五次會議質詢盧秀燕委員,針對國內許多拍賣網站公然進行寵物拍賣希望相關單位加以重視並設法改善;立法院經濟及能源委員會併案審查「動物保護法部分條文修正草案」及審查「動物收容所設置條例草案」案第一次會議,錢林慧君希望能設立動物的納骨塔。尚有許多相關資訊,請見吳宗憲(2009)「我國寵物管制政策」一文。

⁹ 推動寵物管理政策最有力的是前立法委員蕭美琴與田秋堇兩位委員,許慧儀小姐是蕭委員之重要幕僚,也是推動本法案最核心的助理。

用買的，要用認養的，寵物業者乾脆全部關起來他們最高興。」(受訪者 Q 寵物業者)

2、立法委員易受公民意見影響

至於為何立法委員會競相「加碼」寵物管理辦法，主因是此類道德議題，很容易受強大的民意所影響。受訪者 O 官員便表示，對於民間頻繁地披露各種動物保護爭議，「從策略上來講，我們認為是對立法部門的壓力比較大，(因為)你團體做這些公聽會會記者會，會引爆一個議題」，使立法委員找到一個可以發揮的政策議題。立委助理許慧儀以及田秋堇立委接受訪談時亦表示：

「我認為只要有民間團體或者有一群人，他的共識及行動力是很高的，立法委員其實都不會忽視這一股力量，我覺得台灣群眾運動跟立法系統的關係是很密切的。這裡頭如果又沒有反對的力量，那其實法案的通過是很順暢的。.....相較之下寵物繁殖業者反饋回來的壓力，我倒覺得還好。我印象中寵物業.....好像沒有到很擔心的地步。」(立委助理許慧儀)

「成功的話，要感謝這些民間團體的朋友，他們不為名不為利，這些動物不可能有給他們任何的回饋，但是他們就這樣無怨無悔的這樣監督這些事情，.....所以像這樣的事情，民間 NGO 非營利團體的支持、監督，蒐集資料的能力是非常重要的，立法委員反而可以說是這些 NGO 團體派在立法院的代表，是一個 partner 夥伴關係，代表民間的心跟聲音來發言。」(田秋堇立法委員)

另外值得一提的是，雖然近年來國內各項政策充滿了藍綠對立的氣氛，但在寵物管理政策議題上，卻並未因政黨競爭的因素，而造成該法的爭議，這也使得該法的立法過程較為順暢。

「一路上來說，動物保護這個議題並不受政黨的意識形態影響，如果沒有涉及很大的利益關係，通常一兩個立法委員去推動，那其他

委員覺得對動物好，也不會去反對，因此動物保護法就是在這樣的結構下通過的。」(受訪者 O 官員)

立委助理許慧儀更以親身經驗表示：

「以前有一些法案，如果是民進黨(提出)要拿給國民黨連署，或國民黨(提出)要拿給民進黨連署，一定都需要委員跟委員當面溝通，你說台灣的氛圍也好，政治理念也好，他就是很涇渭分明的一個角色在那裡，但那時候我們做這個(即寵物業管理政策)案件的時候，國民黨也沒有什麼反對的意見，反而他們會主動地去表示我們要支持這個案子，委員的連署書都會自己傳真回傳給我們，所以說在遊說方面，相較其他法案，在那個時候其實沒有太大的困難。」

(四) 依實際情勢調整執行政策的政府行政人員

1、道德理念下對執法效益的考量

習慣上，管制政策制定的標準有廣泛標準(broad standard)及狹窄標準(narrow standard)兩類，前者通常由國會制定，可視為規範管制者應達成的目標，但因廣泛標準太含糊，不明確，為能執行並起訴，管制機關通常會訂定狹窄標準(丁仁方等，2006：253)。寵物業管理政策自然也是如此，儘管立法院通過了動物保護法，農委會亦另定寵物業管理辦法，然而，管制機關執行道德政策所採行的統一標準，會造成道德政策管理無效率。因此，當動物保護檢查員在執行上述法規時，常會根據自己對情勢的專業判斷，做出渠等認為最具效益的處置方式。以寵物業登記措施的執行為例：

「(業者登記)下去，只是給他負擔，不會給他任何利益，然後你又沒有辦法全面執行，那請問一下你規定有什麼意思？不見得就可以讓他化暗為明，反而寵物業者登記給他很多義務之後，會變成化明為暗。」(受訪者 D 學者)

因此，「基本上農委會的想法是他先不要採取嚴格的管制，先讓他們有意願去合法登記，否則嚴格要求的話，寵物業會轉入地下，農委會本身沒那麼多人力去查緝的時候，一般民眾更不容易接觸到合法的寵物業，倒不如現在先採取輔導、鼓勵的方式。」(受訪者 E 非營利組織人員)

此外，對於違法寵物業者的查緝，因為官員執法有許多困難，因此常需要更靈活的執法手段。以取締違法繁殖業為例，「上游的虐犬以及繁殖問題非常難抓，我們常需要透過『釣魚』的方式引誘上勾，但是即便抓到了，因為這些人透過政治關係，往往仍然得到無罪釋放，有時法官也未必嚴格判罪」(受訪者 T 官員)。受訪者 F (非營利組織人員) 亦表明，查緝非常困難，受訪者 M 研究員也以實際經驗表示，必須喬裝買家進行側錄，才有可能得到真相。再以寵物業因未落實將售出的寵物植入晶片，而受到處罰的問題為例：

「我也要替寵物業講幾句話，一開始動保團體總認為：寵物業是罪魁禍首，製造很多動物出來賺很多錢，但是沒有盡到責任，所以應該從源頭來管制，當時是這樣想，但是因為台灣的犬隻買賣跟我們原來預想的不一樣，我們也想說在寵物買賣建立制度落實，只要買賣就植入晶片把登記做好…，我承認這是一個理想，…但是實際上就不是這樣，國內的買狗通常是在狗斷奶以後，很漂亮的時候差不多在兩個月左右，在這時候植入晶片一般獸醫師認為會引起死亡、拉肚子等等，所以基本上就沒有這樣去要求，因為會遭遇困難。」(受訪者 C 官員)

筆者有機會隨動物保護檢查員進行寵物業查核及評鑑作業，在評分過程中便遭遇到類似的判斷兩難。若筆者依動物福利標準進行審核，則不少業者將低於 60 分的合格標準，然而，若對這些合法的寵物業者給予強力取締或處罰，則又擔心其未來便轉入地下化，欲查核或評鑑便更加困難，影響動物福利更鉅，在考量實際動物保護效果的結果後，筆者最後採取較寬鬆的評分標準。就此而言，本人經驗與動保行政人員所表示的執行困境，頗為一致。

2、中央不願統一裁量標準，以避免與地方產生緊張關係

也因為各地方政府官僚執法標準不一，採較嚴格標準盡力執法者，難免發出不平之鳴。某都會區的官員便感嘆，雖然該市努力執法，然而希望「中央必須要能夠全面性地執行，否則會產生負面的外部性，雖然○○市取締了，但是這些不法業者會逃到其他縣市。」(受訪者 K 官員)然而，對於地方政府根據不同的狀況採取的權宜措施，中央政府基本上並不打算統一標準。

「在全國各地統一標準，我們不願意這樣執行，……把它變得很細、很嚴格，要把它訂得再細都可以，這都可以做到。可是當你訂得這麼細的時候，你的行政成本、你的人事，你的各方面，你怎麼執行這套法令？所以才會說中央法規通常都是一個最重要的價值，而不是說做到執行層面的細節。……如果這樣期待中央的話，最後受害的會是地方，絕對不是中央。」(受訪者 T 官員)

筆者因參與 100 年度全國動物保護業務期中聯繫會議，發現動物保護業務下的中央與地方互動，與多數政府內部會議「行禮如儀」地「上令下達」的互動狀況迥異，在討論時中央與地方政府官員有頗激烈的言語衝突，衝突之一便是中央政府認為地方政府寵物業管理之執法不嚴，應加強取締，不應逃避責任。而地方政府則認為中央政府不願承擔來自業者的壓力，統一執法標準。筆者親眼所見，衝突的白熱化再次地驗證受訪者所言不假。

(五) 行事低調且缺乏團結的寵物業者

1、企業的低調行動

寵物業者知道公眾對寵物業者的負面態度，因此多保持低調行事，與動物保護團體的張揚成了強烈的對比。前文曾提及，立委助理許慧儀認為「寵物繁殖業者反饋回來的壓力，我倒覺得還好。我印象中寵物業好像沒有到很擔心的地步」，但經筆者訪談業者，發現並非寵物業不擔心

寵物管理政策的制定，而是因業者自我的負面道德認知，導致渠等對遊說法案採取較被動的方式。

「政府說寵物店可以開，但是列入項目是特種行業。人家是八大行業，我們賣狗的是第九特種行業，笑死人了。……我們這個行業是設定跟瓦斯、煙火、炮竹、酒店同類的行業，所以，你說他們是怎麼看待我們，你們就是跟這些人一樣的嘛，所以，立法委員會鳥我們嗎？議員會鳥我們嗎？避之惟恐不及嘛！每次動保團體到立法院，強調他們是正面的，是陽光的，因為他們都是帶著道德的光環，來指責別人，我們是黑暗面的，所以我們是被動的，每次都氣得半死，如果不是逼到不行，我們是不會上街頭的，因為社會基本上是用負面態度在看我們。」（寵物業者 R）

2、寵物業者間有嚴重的利益衝突

寵物產業先天上有嚴重的利益衝突，因此該產業無法取得全體一致的立場。吾人可先由強制管理措施來分析。受訪者 A 獸醫師便表示，政府實施查核制度的目的應該是「要讓業者了解，目前嚴格的制度是幫助他們將非法業者排出市場，不是誰輕易都可做，狗價才能處於合理價位。如果讓他們知道跟我們合作是減少流浪狗產生，而不是作對，就可以用他們的經驗來協助檢舉非法繁殖業。」

再來繼續分析因故未能實施的「寵物買賣定型化契約」制度，由於該項制度規定，實施定型化契約後，每一家寵物業者須搭配某特約獸醫師進行寵物的健康檢查等，因此一般獸醫師便會擔心「特約的獸醫師是不是會和寵物公會勾搭在一起，當今天消費者買狗，業者會推薦特定的獸醫師，這樣會使某些獸醫沒生意。另外從飼主的角度講，我今天如果跟某一個獸醫院看過一次，以後可能就會固定了，對某些獸醫師來說就不好，也因此造成他們在商業上的考慮。」（受訪者 P 官員）

最後，在「寵物業評鑑」方面。政府的想法是透過評鑑制度來引導消費者的購買行為，透過市場力量逐漸淘汰表現不佳或非法的寵物業者。

「我們當初的概念就是，查核不會達到效果，評鑑才有可能讓消費者形成商業市場力量，讓業者往好的方向前進，所以我們現在的設計是，查核是法律上的基本要求，評鑑是我們希望引導的方向，因為評鑑的力量會高於查核的力量，行政部門只要做好評鑑工作，把資訊全部揭露，讓消費者知道，就可以形成內部競爭，所以這次我們才會去訂定查核評鑑辦法。」(受訪者 O 官員)

「坦白來說，對於寵物評鑑辦法，有兩方人馬的意見。一方就是本來就很差的，他怕的要死。但如果走優質路線的業者，他們就非常希望實施。那因為業者本身有歧異，所以他們之間不會整合出一種聲音，不會有統一的一制口徑來對政府，他們自己內部就擺不平了。當初我們開會的時候都是公會代表，他們也就代表了優質與傳統兩種業者的聲音。有些理事長雖然本身很優質，但是他下面的業者不優質，所以他要代表他們發聲，所以他們會跟我們說，雖然臺面上我是反對評鑑辦法，但私底下其實我是贊成的。」(受訪者 P 官員)

這兩位官員的意見，也由筆者訪談業者時直接得到證實，例如：在接受訪談的兩位受訪者 Q 與 R 便極力反對政府實施這項制度，他們恰巧都是經營比較小規模的寵物業者，然而，本文所訪談的寵物連鎖公司的幾位經理人（受訪者 G、H、I、J）以及統一寵物達人股份有限公司的徐靜美店長，則代表規模較大的連鎖寵物業者，他們對此項評鑑措施都有很高的期待。

陸、結語

一、理論驗證與研究發現

(一) 道德政策的運作模式

本研究透過寵物管理政策的分析來驗證道德政策理論，由表 3 可知，道德政策理論基本上可以說明在道德政策運作過程中，利害相關人的行為特質，此為其他理論所不及之處。舉例來說，或許多元主義能夠輕易地說明公益團體爭相表達其理念的行為，但卻無法分析為何企業團體採取低調的行事作風；又例如，過往許多解釋公民行為的集體行動邏輯以及解釋企業團體的競租理論，在道德政策運作中卻產生完全無法解釋的狀況。惟有道德政策理論，能準確地描述所有利害相關人的行為模式。

表 3 道德政策理論與寵物管理政策運作模式比較圖

		道德政策理論	寵物管理政策的實際運作模式	比較
利害相關人的行為特質	公益團體	捍衛道德立場不輕易妥協	標榜理念爭取支持的動物保護團體	V
	公民	所表達的理念與實際的行為間存在落差	支持動物保護理念卻忽略實際面的公民	V
	代議士	競相成為道德政策價值的倡議者	競相支持動物保護政策的立法委員	V
	官僚	依實際情勢調整執行政策	依實際情勢調整政策執行的政府行政人員	V
	企業團體	行事低調且缺乏凝聚力	行事低調且缺乏團結的寵物業者	V
政策互動模式	相關人互動次序	公益團體發動立法、公民及代議士呼應、官僚扭曲執行、企業低調應付	動物保護團體爭取公民及立法委員支持而立法，而官員反而會為業者考量	V

資料來源：作者自行整理。(註：打 V 者表示符合預測)

(二) 當「管制政策鐵三角」遇到「道德」:「道德政策鐵三角」?

傳統公共政策理論常以「管制政策鐵三角」來描述在政策運作中，企業團體、代議士與官僚之間的競租行為，公益團體的力量因理性人搭便車因素無法發揮。然而，吾人卻發現，在道德政策當中，卻展現出不同的互動模式，企業團體低調不願影響政策（內部甚至相互傾軋），但公益團體反而非常積極表達意見，並且獲得公民以及代議士的支持，使得法律可以順利通過，若稱之為「道德政策鐵三角」亦不為過。因此，傳統以理性人假設公共政策運作模式的理論，在分析道德政策時，有修正的必要。

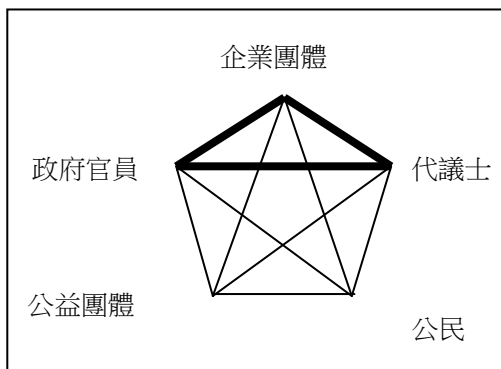


圖 5 管制政策鐵三角示意圖

資料來源：作者自行繪製。

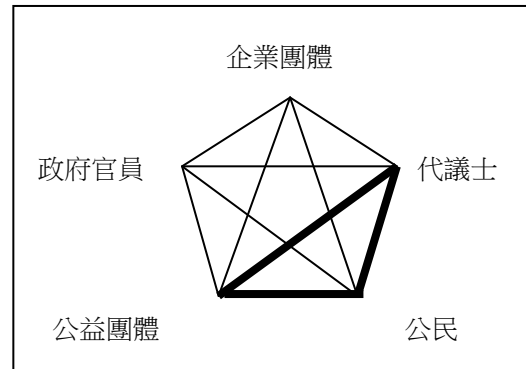


圖 6 道德政策鐵三角示意圖

資料來源：作者自行繪製。

二、政策建議：如何改變道德政策「曲高和寡」的宿命？

前文論及，道德政策倡議者的動機是利他主義，實現價值的，也因此不容易妥協，然而公民的實際行為卻常因現實而無法達到道德政策規範的標準，一方面民眾對政府輸入高標準的需求，另一方面民眾卻又不願順服政府所施行的政策，輸入與輸出的不均衡常造成政府「系統飽和」(intensity problem) 問題 (Dahl, 1956)，使得官僚無法有效執行公共政策，形成法令「曲高和寡」的現象。為了解決充滿爭議的問題，道德政策學者均主張應在政策運作過程中採取「去道德化」策略。筆者歸納，這些去道德化的策略約有三個方向：首先，在「問題認定」時，透過「重新架構」(reframing) 問題或淡化問題 (Vergari, 2001: 201) 的方法，將

道德政策轉化為一般政策 (Mooney, 2001: 9)，方能降低公民過度參與的狀況，例如，在性教育補助金政策方面，應淡化應否節慾的宗教爭執，轉型為促進公民健康的方案 (Wald et al, 2001)；再來，在政策網絡方面，應主動將政策專家以及實際執行政策的官僚意見納入考量 (Meier, 1994: 247)，而非僅被動順應民眾主張，例如：設置賭場除進行民意調查或公民投票外，亦應進行專業的影響評估；最後，道德認知基本上個人成長文化背景相關，例如：反對墮胎及同性戀立場的民眾便與信奉天主教有密切關係 (Roh and Berry, 2008; Haider-Markel, 1999)，故政府可透過分眾宣導方式，對可能引起道德情緒的標的人口群事先進行說服 (Vergari, 2001: 305)。

從寵物管理來說，目前政府被動順應民眾動輒以「泛道德化」訴求影響政策的過程，正是造成曲高和寡困境的主因。未來若希望克服此困境，需將政策「去道德化」，在問題認定上，可呼籲民眾對虐待動物業者的道德義憤情緒，轉化為支持設置動物警察機制的力量；再來，立法委員在制定寵物相關法規時，除考量道德輿論的壓力外，亦應傾聽專家及第一線執法者的實務意見，方不至於訂出陳義過高，不易執行的罰則；最後，政府亦應事前進行政治可行性分析，尤其是了解利害相關人的宗教、信念對政策的影響，針對寵物法規之各方不同意見之標的團體進行溝通，取得政策執行面的共識。

三、研究限制與未來展望

在本文當中提到，在描述政策利害關係人的互動時，「俘虜理論」認為企業團體、代議士與政府官員會形成「管制政策鐵三角」，但「道德政策理論」卻觀察到公益團體、公民與代議士之間會形成聯盟與企業團體抗衡，形成道德政策獨特的現象。然而，早有學者 (Hecl, 1978; McFarland, 1987) 從政策實務當中早已發現管制政策鐵三角的反例，認為公共議題不存在封閉控制圈 (closed circles of control)，而是靈活的議題網絡。若將這些案例均歸入道德政策，是否相形寬濫？若將這些政策排除在道德政策之外，又應該如何操作？是故，道德政策的操作化，是道德政策理論必須處理的問題。對此問題，Smith (2002: 379) 便試

著透過群聚分析的統計方法，試圖以：基本信仰（first principles）、高顯著性（high salience）、低資訊成本（low information costs）等七個特質，準確地將墮胎合法化、娼妓合法化、同性戀結婚等議題被歸類為道德政策，而減稅、任期制、公共設施的規模、跨國企業的管理者，則被視為非道德政策。因而，渠認為「道德政策」並不如批判者所宣稱地模糊，實際上具備民眾可清晰衡量的標準，因此可建構出「實證性的分類學」（taxonomies），這樣的做法因具客觀標準，是比較進步的「分類學（taxonomy）」邏輯，較傳統 Lowi（1998）僅依賴理念所建構的分類學（typology）為佳。即便如此，學界對於這個根本的道德政策定義操作化的問題，尚未取得共識，仍待後進者繼續處理。

四、道德政策對我國當代政策研究的啓示

主張政府應放任市場自由運作的觀點，根源於近年來風行的新公共管理思潮，強調任何制度在自利人的假定下，都會使得完美的公共利益無法達成，因而只能設計一套「盡可能最佳」的制度，相較於威權，當代民主制度便符合此一選擇標準。然而，主張政府應積極干預的觀點，代表了新公共行政等思潮，認為民主制度要能更上層樓，必須培養個人的公民責任與倫理道德，去除自利而產生機會主義的行為，才能從根本上改變當代民主的亂象；然而，筆者在本文中所要接著問的問題是：「有了公民倫理道德，加上當代民主制度，這兩者兼具，就能夠保證民主運作得萬無一失嗎？」

道德政策理論告訴我們，雖然在新公共行政的倡議之下，對新公共管理重視效率而忽視社會正義的研究取向提出批評，並且嘗試主張以提振文官行政倫理與公民精神的方式作為解決之道，但本文發現，公民精神以及行政倫理的提升，未必能夠使政策達成一致，因為，這些公民倫理的背後，還有更絕對、無法驗證對錯的道德議題，影響著公民更根本的價值。例如「是否應該允許同性戀婚姻？是否該同意安樂死？政府能否完全禁止賭博、情色行業、吸毒？是否能對有生命的動物進行自由買賣、實驗、宰殺？」

公民的道德價值分歧，在多元民主制度的運作下，將使不可妥協的

道德價值，加乘為社會公開的決裂，是後現代社會所不能忽視的問題，但這項治理問題卻並未被我國公共政策學界所關注。睽諸學界，似乎對後現代社會中種種道德政策的衝突，越來越無法產生令人滿意的解釋以及解決問題的有效方案，由此可見道德政策研究有其必要性。道德議題與道德政策文獻的整合、擴大研究的政策實務，並結合質化與量化資料來進行驗證分析，均是未來道德政策理論應努力的方向。希望透過本文的嚐試性研究，能夠促使學術界對道德政策議題產生更多關注，持續豐富該領域的理論成果。

參考文獻

一、中文部分

- 丁仁方等，2006，《政府與企業》，台北：空大出版。
- 方福前，2000，《公共選擇理論：政治的經濟學》，北京：中國人民大學出版社。
- 台灣動物社會研究會，2006，〈「爽到你，艱苦到我和動物」——不當繁殖買賣無法無天，政府坐視不管，民間吐血抗議〉，台灣動物社會研究會：http://www.east.org.tw/that_content.php?s_id=4&m_id=14&id=99，檢索日期：2006年8月5日。
- 台灣動物社會研究會，2006，〈「檢討寵物繁殖買賣業管理法令與政策」公聽會〉，台灣動物社會研究會：http://www.east.org.tw/that_content.php?s_id=4&m_id=21&id=101，檢索日期：2006年6月28日。
- 吳宗憲，2009，〈我國寵物業管制政策之初探〉，發表於「公民社會與人權發展學術研討會」（5月13日），台南：國立台南大學行政管理學系。
- 吳宗憲，2010a，《我國動物保護政府行政組織政策執行力之研究》，台北：行政院農業委員會98年度委辦計劃。
- 吳宗憲，2010b，〈都會治理中的新課題：道德性政策的爭議〉，《府際關係研究通訊》，10：9-13。
- 吳宗憲，2010c，〈道德性政策何以成為都市發展的燙手山芋？〉，發表於「2010城市國際化論壇」（9月11日至12日），北京：首都經濟貿易大學。
- 吳宗憲、黃建皓，2011，〈是民眾的「道德」才造成流浪動物的悲歌？臺南市流浪動物政策的政治可行性分析〉，發表於「建國百年的公共管理思潮：趨勢與挑戰研討會」（5月11日），台南，國立台南大學行政管理學系。
- 吳芝儀、李奉儒譯，1995，《質的評鑑與研究》，台北：桂冠出版社。譯自 Patton, M. Q. *Qualitative evaluation and research methods*. CA: Sage. 1995.
- 宋鎮照，2007，《發展政治經濟學——理論與實踐》，台北：五南出版社。
- 李美賢，1996，〈道德性政策之政治：以事件歷史法來探討美國各州死刑政策之立法〉，《政治科學論叢》，7：187-230。
- 施芬如，2004，〈面對動物安樂死的現實與道德〉，農委會（主編），《動物保護公共論壇論文集》，台北：農委會，頁229-306。
- 徐沛然、王毅丰，2009，〈四千票之差、澎湖公投否決賭場興建〉，苦勞網：<http://www.coolloud.org.tw/node/46888>，檢索日期：2009年9月27日。

- 浩平、蕭羨一譯，2003，《公共行政之政治經濟學：公部門的制度選擇》，台北：商周出版。譯自 Horn, M. J.. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press. 1995.
- 高安邦，2002，《政治經濟學》，台北：五南出版社。
- 張其祿，2001，〈管制政策之交易成本途徑分析：以醫療管制為例〉，《東海社會科學學報》，21：57-74。
- 張清溪等，2000，《經濟學：理論與發展（四版下冊）》，台北：翰蘆圖書出版公司。
- 陳守國，2010，〈旗山繁殖場虐狗 網友陳情楊秋興〉，新浪新聞中心：<http://news.sina.com.tw/article/20100119/2701219.html>，檢索日期：2010年1月19日。
- 陳若曦，2005，〈丹大林場禁獵：台灣動物保護成績斐然〉，《「源」雜誌》，51：27-33。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 陳寶瑞，2008，《公共經濟學》，台北：五南出版社。
- 黃怡，2003，〈一種保護阿狗阿貓的法〉，台灣環境資訊協會：<http://e-info.org.tw/review/huangyi/2001/re-huangyi0102701.htm>，檢索日期：2003年5月30日。
- 楊湘鈞，2009，〈違法寵物店倒閉 貓狗沒人餵〉，聯合報，6月7日，第B2版。
- 農委會新聞稿，2004，〈9月1日動物保護月起跑，系列活動歡迎全民參與〉，農委會：http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=9_diamond_20040902164738&print=1，檢索日期：2004年9月2日。
- 廖宗慶，2007，〈20隻吉娃娃遭棄養2隻活活餓死〉，TVBS新聞網：http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=lili20070314140815，檢索日期：2007年3月14日。
- 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》，國立東華大學公共行政系碩士論文。
- 劉祥熹等，2003，〈職業證照管制之政經分析---以「土地登記專業代理人」為例〉，《中國行政評論》，12（4）：139-170。
- 蕭全政，1994，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠圖書出版社。
- 錢永祥、彭淮棟、陳真等譯，2002，《動物權與動物福利小百科》，台北：桂冠圖書出版社。譯自 Bekoff, M. Ed. *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare*. Westport: Greenwood Press. 2002.
- 羅慎平譯，1995，《國家論：自由民主政治學》，台北：五南圖書。譯自 Rattrick Dunleavy & Brendan O'leary. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. New York: Macmillan. 1987.
- 羅耀宗譯，2008，《選擇的自由》，台北：經濟新潮社。譯自 Milton Friedman & Rose Friedman. *Free to choice*. Boston: Mariner Books. 1980.
- 蘋果日報，2009，〈雲屏宜三縣、贊成設紅燈區，《蘋果》普查25縣市長10縣市強烈反對〉，蘋果日報：http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31705815/IssueID/20090613，檢索日期：2009年6月13日。

二、英文部分

- Bently, A. 1967. *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Birch, A. H. 1973. *The British System of Government*. Boston: Allen and Unwin.
- Buchanan, J. M., R. D. Tollison, and G. Tullock. 1980. *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. TX: Texas A and M. Press.
- Carmines, E. G. and J. A. Stimson. 1980. "The Two Faces of Issue Voting." *American Political Science Review*, 74: 78-91.
- Cocca, C. E. 2002. "The Politics of Statutory Rape Laws: Adoption and Reinvention of Morality Policy in the States, 1971-1999." *Polity*, 35(1): 51-73.
- Cowley, P. 1998. *Conscience and Parliament*. London: Frank Cass.
- Dahl, R. A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Daynes, B. W. and R. Tatalovich. 1998. *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Policy*. New York: M. E. Sharpe.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Edelman, M. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Eisenhardt, K. M. 1989. "Building Theories from Case Study Research." *The Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.
- Eisenhardt, K. M. and M. E. Graebner. 2007. "Theory Building From Cases: Opportunities and Challenges." *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.
- Emery, J. A. and E. A. Stiles. 1998. "Playing the Symbolic policy Game: A Game Theoretic Analysis of the Communications Decency Act and the Flag Burning Bill/Amendment." Paper presented at The annual meeting of the American Political Science Association, September 3-6, MA: Boston.
- Fairbanks, J. D. 1997. "Religious Forces and Morality policies in the American States." *Western Political Quarterly*, 30(3): 411-417.
- Fama, E. F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political Economics*, 88(2): 288-307.
- Fama, E. F. and M. C. Jensen. 1983. "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law and Economics*, 26(2): 301-326.
- Flyvbjerg, B. 2006. "Five Misunderstandings About Case Study Research." *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- Frederickson, H. C. 1990. "Public Administration and Social Equity." *Public Administration Review*, 49(2): 95-100.
- Freeman, J. L. 1955. *The Political Press*. New York: Doubleday.
- Garner, R. 1993. *Animals, politics and morality*. New York: Manchester University Press.
- Garner, R. 1998. "Animal Welfare." In P. Cowley (ed.), *Conscience and Parliament*. London: Frank Cass, 117-131.
- Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R. and E. Fehr. 2005. "Moral Sentiments and Material Interests: Origins, Evidence, and Consequences." In Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R. and E. Fehr eds., *Moral Sentiments and Material Interest: The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: MIT Press, 3-39.

- Glick, H. R., and A. Hutchinson. 1999. "The Rising Agenda of Physician-Assisted Suicide: Explaining the Growth and Content of Morality Policy." *Policy Studies Journal*, 27(4): 750-765.
- Gormley, W. T. 1986. "Regulatory Issue Networks in a Federal System." *Policy*, 18: 595-620.
- Graddy, E. 1991a. "Toward a General Theory of Occupational Regulation." *Social Science Quarterly*, 72(4): 676-695.
- Graddy, E. 1991b. "Interest Groups or the Public Interest-Why Do We Regulate Health Occupations?" *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 16(1): 25-49.
- 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.
- Haider-Markel, D. P. and K. J. Meier. 1996. "The Politics of Gay and Lesbian Right: Expanding the Scope of the Conflict." *Journal of Politics*, 58(2): 332-350.
- Hecl, H. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In A. King (ed.), *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 7-124.
- Hunter, J. D. 1991. *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: Basic Books.
- Jasper, J. M. and D. Nelkin. 1992. *The animal rights crusade: The growth of a moral protest*. New York: The Free Press.
- Jensen, M. C. and W. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.
- Jun, J. S. 1986. *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Publishing Company.
- Kohlberg, L. 1984. *The Philosophy of Moral Development*. CA: Harper and Row.
- Licari, M. J. 1997. *Smoke Gets in Your Eye: The Politics of Tobacco Policy*. Unpublished doctoral dissertation, University of Wisconsin-Milwaukee.
- Lindblom, C. 1959. "The Politics of Muddling through." *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lowi, T. J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: W. W. Norton.
- Lowi, T. J. 1998. "Foreword: New dimensions in policy and politics." In R. Tatalovich and B.W. Daynes eds., *Moral Controversies in American Politics*. New York: M. E. Sharpe, 10-21.
- McFarland, A. 1987. "Interest Groups and the Theories of Power in American." *British Journal of Political Science*, 17(2): 129-147.
- Meier, K. J. 1994. *The Politics of Sin*. New York: M. W. Sharpe.
- Meier, K. J. 1999. "Drugs, Sex, Rock, and Roll: A Theory of Morality Politics." *Policy Studies Journal*, 27(4): 681-695.
- Meier, K. J. and D. R. McFarlane. 1993. "Abortion Politics and Abortion Funding policy." In Goggin, M. L. (ed.), *Understanding the new politics of abortion*. Newbury Park, Calif.: Sage, 249-267.

- Mooney, C. Z. 1999. "The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction." *Policy Studies Journal*, 27(4): 675-680.
- Mooney, C. Z. 2001. "The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy." In Mooney, C. Z. (ed.), *The Public Clash of Private Values*. New York: Chatham House, 3-20.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 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. and M. H. Lee. 1996. "Why not swing? The diffusion of death penalty legislation in the American states since 1838." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1, CA: San Francisco.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 1997. "Morality policy in distinctive political contexts: The determinants of death penalty reform in the US. States, 1956-1983." Paper presented at the XVII World Congress of the International Political Science Association, August 17-21, Korea: Seoul.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 1999a. "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. and M. H. Lee. 1999b. "Morality Policy Reinvention: State Death Penalties." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 566: 80-82.
- Mooney, C. Z. and M. H. Lee. 2000. "The Influence of Values on Consensus and Contentious Morality Policy: U.S. Death Penalty Reform, 1956-82." *The Journal of Politics*, 62(1): 223-239.
- Mooney, C. Z. and R. Schuldt. 2006. "Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Aug 31, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA.
- Mylchreest, I. 2001. "Avoiding the Issue Down Under: The Politics of Legalizing Abortion Australia." In Mooney, C. Z. (ed.), *The Public Clash of Private Values*. New York: Chatham House, 227-243.
- Niskanen, W. A. Jr. 1975. "Bureaucrats and Politicians." *Journal of Law and Economics*, 18(3): 617-643.
- Norrander, B. and C. Wilcox. 1999. "Public Opinion and Policymaking in the States: The Case of Post-Roe Abortion Policy." *Policy Studies Journal*, 27(4): 707-722.
- Olsen, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peltzman, S. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics*, 19: 211-240.
- Pierce, P. A. and D. E. Miller. 1999. "Variations in the diffusion of state adoptions: How revenue dedication changes morality politics." *Policy Studies Journal*, 27: 696-706.
- Reagan, M. D. 1987. *Regulation: the Politics of policy*. Boston: Little, Brown.

- Reidenbach, R. E. and D. P. Robin. 1990. "Toward the development of a multidimensional scale for improving evaluations of business ethics." *Journal of Business Ethics*, 7: 871-879.
- Rest J. R. 1979. *Development in Judging Moral Issues*. Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Roh, J. and F. S. Berry. 2008. "Modeling the Outcomes of State Abortion Funding Referenda: Morality or Redistributive Policy, or Both?" *State Politics and Policy Quarterly*, 8(1): 66-87.
- Rosdil, D. 1991. "The context of radical populism in U.S. cities: a comparative analysis." *Journal of Urban Affairs*, 13(1): 77-96.
- Sharp, E. B. 2005. *Morality Politics in American Cities*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Siggelkow, N. A.J. 2007. "Persuasion with case studies." *Academy of Management Journal*, 50(1): 20-24.
- Smith, K. B. 1997. "Clean thoughts and dirty minds: the politics of porn." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, USA: Washington, DC.
- Smith, K. B. 1999. "Clean thoughts and dirty minds: The politics of porn." *Policy Studies Journal*, 27(4): 723-734.
- Smith, K. B. 2001. "Clean thoughts and dirty minds: the politics of porn." In Mooney, C. Z. (ed.), *The Public Clash of Private Values*. New York: Chatham House, 187-200.
- Smith, K. B. 2002. "Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification." *Policy Studies Journal*, 30(3): 379-395.
- Smith, K. K. 1997. "Storytelling, Sympathy, and Moral Judgment in American Abolitionism." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, USA: Washington, DC.
- Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1): 3-21.
- Studlar, D. T. 2001. "What Constitutes Morality Policy? A Cross-National Analysis." In Mooney, C. Z. (ed.), *The Public Clash of Private Values*. New York: Chatham House, 37-52.
- Szymanski, Ann-Marie. 1997. "Dry Compulsions: Prohibition and the Creation of State-Level Enforcement Agencies." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, USA: Washington, DC.
- Tatalovich, R. T., A. Smith, and M. P. Bobic. 1994. "Moral Conflict and the Policy Process." *Policy Currents*, 4: 1-7.
- Vergari, S. 2001. "Morality Politics and the Implementation of Abstinence-Only Sex Education: A Case of Policy Comprise." In Mooney, C. Z. (ed.), *The Public Clash of Private Values*. New York: Chatham House, 201-210.
- Wald, K. D., Button, J. W. and A. R. Barbara. 2001. "Morality Politics v.s Political Economy: The Case of School-Based Health Centers." *Social Science Quarterly*, 82(2): 221-234.

- Wamsley, G. L., R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White and J. F. Wolf. 1990. "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue." In Wamsley, G. L. et al.(Co-authored), *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA.: Sage, 31-51.
- Wilcox, C. 1992. *God's Warriors*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Yin, R. K. 1984. *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park, CA: Sage.

附錄一：有關寵物相關產業專家學者訪談彙整表（依訪談時間排序）

訪談時間	訪談對象單位	訪談對象身分	劉珈延論文原訪談標記編號	抽樣方式
2004.2.10	某獸醫院	A 獸醫師	D-7	引用字劉珈延論文訪談文字
2004.2.13	某大學獸醫系	B 教授	D-1	
2004.2.23	行政院農委會	C 官員	A-1	
2004.2.23	某大學法律系	D 教授	D-4	
2004.3.5	關懷生命協會	E 非營利組織人員	C-2	
2008.4.21	某非營利組織（該協會以政策遊說及教育為主要工作）	F 常務理事		深度抽樣、 分層立意抽樣
2008.4.29	某寵物業連鎖公司	G 董事長 H 副董事長 （亦擔任獸醫師副理事長） I 總經理 （亦擔任動物醫院董事長） J 動物保護協會理事 （亦擔任動物防疫所課長）		深度抽樣、 分層立意抽樣
2008.5.10	某地方動物防疫所	K 所長 L 技士		深度抽樣、 分層立意抽樣
2008.5.25	「板星貓舍」	陳德發先生		滾雪球抽樣
2008.6.2	某研究院	M 助理研究員		深度抽樣、 分層立意抽樣
2008.7.28	某非營利組織	N 執行長		深度抽樣、 分層立意抽樣
2008.10.17	某中央政府部門	O 科長 P 科員		深度抽樣、 分層立意抽樣

2008.10.21	某寵物商業同業公會	Q 理事長	深度抽樣、 分層立意抽樣
2008.10.28	某愛犬美容協會	R 會長	深度抽樣、 分層立意抽樣
2009.10.13	中華民國保護動物協會（該協會 已收容流浪動物為重點工作）	黃慶榮秘書長	深度抽樣、 分層立意抽樣
2009.10.21	統一寵物達人股份有限公司高 雄店	徐靜美店長	滾雪球抽樣
2010.1.8	某中央政府部門	S 科長 T 技正	滾雪球抽樣
2011.6.13	前立委蕭美琴法案助理	許慧儀小姐	分層立意抽樣
2011.6.26	立法委員	田秋堃	分層立意抽樣

資料來源：作者自行整理。

註：2008.10.17 首次訪談中央政府官員，並由官員處轉介訪談統一寵物達人股份有限公司，2010.1.8 第二次訪談中央政府官員，則係因在與其他利害相關人訪談過程中得知資料有所闕漏（最主要是訪談地方政府官員時，發現渠等對中央政策非常反彈，因此筆者欲了解中央政府對地方政府反彈意見之看法），因此再進行第二次官員訪談。惟第二次訪談時原任官員均已離職，非屬原受訪者的第二次訪談，因此才另予列出於受訪者名單中。

附錄二：有關寵物相關產業專家學者訪談大綱

1. 請介紹貴單位的歷史、組織結構以及重要工作項目。
2. 請問在寵物管理政策過程中，貴單位所扮演的角色為何？
3. 請依您的觀察，分析民意代表在寵物管理政策中扮演的角色為何？對寵物管理政策的立場為何？採取了什麼行動？
4. 請依您的觀察，分析政府在寵物管理政策中扮演的角色為何？中央政府與地方政府之間是否有何衝突？對寵物管理政策的立場為何？採取了什麼行動？
5. 請依您的觀察，分析動物保護團體在寵物管理政策中扮演的角色為何？對寵物管理政策的立場為何？採取了什麼行動？
6. 請依您的觀察，分析寵物業者在寵物管理政策中扮演的角色為何？對寵物管理政策的立場為何？採取了什麼行動？
7. 您認為未來寵物管理政策會遭遇什麼樣的困難？應該如何解決？

資料來源：作者自行整理。

The Application of Morality Policy Theory: The Case Study of Taiwan Pet Industry Regulatory Policy

Chuang-Hsien Wu *

Abstract

Morality policy issues play a more and more important role in developed countries. The major reason of policy inefficiency in these countries is that the members of “morality party” impose their value on the members of other parties which are recognized as “politics of sin”; as a result, it causes the opposite parties’ boycott in public or in private.

Taiwan has gradually entered postindustrial era after went through transactional justice, constitutional framework reform issues in the early age, and contemporary governance reform issues. With these morality policy issues appearing frequently, there is a need of academic researches in this field.

Through the empirical case study of pet industry regulatory policy, we find these theories Taiwan public administration academic community usually use are inappropriate for this kind of policy. However, the “morality policy theory” built by western politics academic community recently seems more appropriate for this policy.

That is to say, our policy academic and practice communities have to concentrate more on “morality policy issues” in the future. Besides, we have to escape out of traditional policy model, and introduce “morality policy theory” perspective, so that we can analysis or resolve policy problem more efficiency.

Key Words: Public Interest Theory, Capture Theory, Morality Policy, Morality Policy Theory, Pet Industry Regulatory Policy.

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan. E-mail: wuchuanghsien@gmail.com.