

# 台南市疫情和不當捕犬對流浪犬認養者以及納稅者經濟福利的影響： 回覆台南市政府的贈狗理論

黃淑郁（2006年5月20日）

您好！我已經收到市府二〇〇六年四月二十四日的發文，該文字號為：南字法行字第 09509504550 號。我二〇〇六年二月二十日有寫信給市府，陳述台南市防疫所因認養程序偏差，搶捕偷撈幼犬讓其在防疫所染病，並在外引發疫情，造成我方的精神凌虐和金錢損失。市府四月二十四日的信函即在設法回應我那一封信。

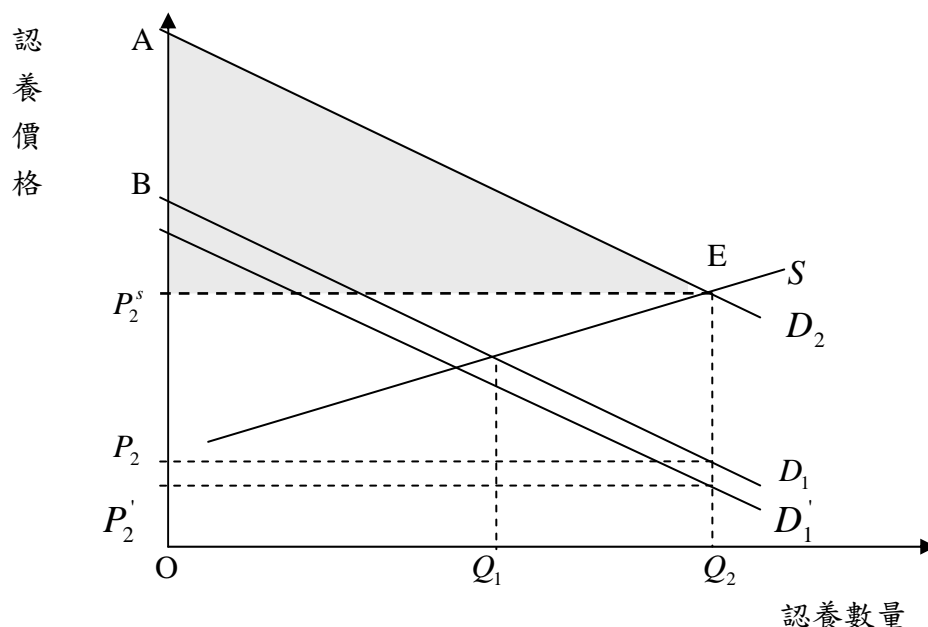
貴函第一段做成全案的部分總結，認為我前封信有關精神凌虐和金錢損失的陳情，起因於對流浪動物認養程序的誤解，所以要防疫所向我解釋流浪動物的認養程序。我想防疫所應該不會特地打電話跟我解釋認養程序，因為他們知道我了解正常的認養程序，他們只是和市府一樣，不願意理會我所陳情的偏差、失職的認養程序。防疫所這方面的瀆職仍然會是本文討論的重點。

接著，貴函第二至四段謂防疫所向認養者徵收的晶片等費用叫做行政規費，沒有適宜的消費法可以保護它；並謂防疫所的認養活動是贈狗，非商品交易，所以就是犬隻管理不善，防疫不力，以至狗從防疫所認養出去後引發疫情，病的病、死的死，只要防疫所堅稱認養前不知染病，就可以不負任何責任。市府編造的贈狗理論，毫無法規和學理的依據。其實道理很清楚，既然防疫所的職責是防疫，而貴函文意也承認疫情，爆發疾病傳染就要為瀆職負責，沒有事前知情與否，或狗是否為贈品之分。

雖說防疫所的職責就是防疫，所以必須無條件為疫情負責，但是，既然市府為了替防疫所免責，而編造出言之鑿鑿的贈狗理論，我在此不得不先行澄清市府贈狗理論所用的一些名詞和觀念。市府把防疫所的犬隻認養拆成兩部分，一為晶片，另一為免費的狗，並謂防疫所對這兩部分都可以完全不負責任。然而，按照貴函所引的法規「動物收容處所…提供服務時，得收取費用…」等語來看，其涵意並沒有把認養品劃分成兩個實體，而是把認養看成服務業。換言之，按照防疫所的業務，整個認養品應是各項服務的加總，包括捕犬、收容、絕育、醫療、晶片植入、狂犬病注射和認養等程序。這個認養品的服務費用按貴函所引的法規，是可由認養者負擔一部分，餘者則由大眾以稅賦的方式補貼。所以，不論認養品被稱為贈品與否，都不礙其價格由大眾承擔的事實，也因此，防疫所讓認養品遭受損害，是應對大眾的福利損失負責的。

既然認養服務是法規的精神所在，現在我進一步根據學理說明認養市場的補貼效果以及防疫所瀆職對大眾福利的影響。台灣動保法以市場交易觀念來處理流浪犬這類自然資源是有它的積極面的。流浪犬認養市場所交易的商品是認養服務，以防疫所的流浪犬認養而言，這項商品可視為公共財。這項公共財的特色是除了認養者可從購買整套商品獲得效益以外，認養者的商品購買行為還有外部效益。亦即商品交易除了購買者本身得到的那一部份私人滿足以外，一般大眾也能從認養者的私人購買行為分享到好處。外部效益其實也是政府的目標，希望透過流浪犬的捕捉、收容、絕育和認養，改善動物和一般大眾的生活環境。基於外部效益，政府才以補貼的方式鼓勵多多認養。

捕犬認養在台南市是獨占市場，亦為防疫所獨此一家，沒有其他競爭的廠商。此種特殊的市場結構本身，就會自動削減消費者的經濟福利，但為方便分析起見，我假設該市場為完全競爭。圖一為認養市場的供需模型，其中  $D_1$  代表認養需求者從認養所得到的私人邊際效益，而  $D_2$  代表私人認養行為帶給全社會的邊際效益。 $S$  代表防疫所提供認養服務的邊際成本。邊際效益是消費者對各單位認養品主觀的評價，基於對各單位認養品的滿足感有隨認養量增加而下降的趨勢，所以消費者所願意付的價格也就一單位不如一單位。換言之，負斜率的邊際效益曲線是反映邊際效用遞減法則。如果考慮認養品邊際效用不變這種例子，邊際效益曲線會是一條平行線，但它不會改變此文福利分析的結果。正斜率的邊際成本曲線則反映邊際成本遞增法則，亦即在固定設備之下，防疫所為要多生產一單位認養品，其所需付出的成本會隨生產量的增加而增加。



圖一：流浪犬認養的經濟福利以及疫情導致認養偏好下降對認養補貼額的影響

根據圖一， $D_1$  和  $S$  兩線相交點所決定的認養量只有  $Q_1$  那麼多，亦即以私人角度來看，最符合認養者本身利益的認養量為  $Q_1$ ，但  $D_2$  和  $S$  所決定的認養量  $Q_2$  才是使社會達到最大福利的認養量。為大局著想，政府若要達到產量  $Q_2$ ，給防疫所的單位產品補貼額，必須能彌補在  $Q_2$  下防疫所的邊際成本  $P_2^s$  以及在  $Q_2$  下認養者所願意付的價格  $P_2$  之間的差距。所以，現行的認養補貼是要達到增加認養量和全民福利的目的。

由上述經濟模型觀之，政府的認養補貼是市場導向，其原理是補貼防疫所以增加認養量和社會福利。這個認養品之能在超量下成交，是認養者和一般大眾共同負擔了捕犬、收容、絕育、醫療、晶片植入和認養等服務費用，使防疫所實得的認養品價格  $P_2^s$  能涵蓋其邊際生產成本的結果。由此可知，單位認養品是各類服務的整合體，該市場是以認養品之服務成本來界定其對價關係的，也就是防疫所產品的實得價格至少可以涵蓋其服務成本。因此，貴函所謂的認養品是無對價關係的免費品，以及晶片只不過是一項必要品，兩者都和錢或商業扯不上關係，所以都不受任何法律保護是非常狹隘而且不正確的說法。防疫所使用補貼提供認養服務，花費認養者和納稅者的錢，同時負有替全市疫情把關的重任，市府卻說疾病傳染干防疫所何事，實在令人不敢苟同。

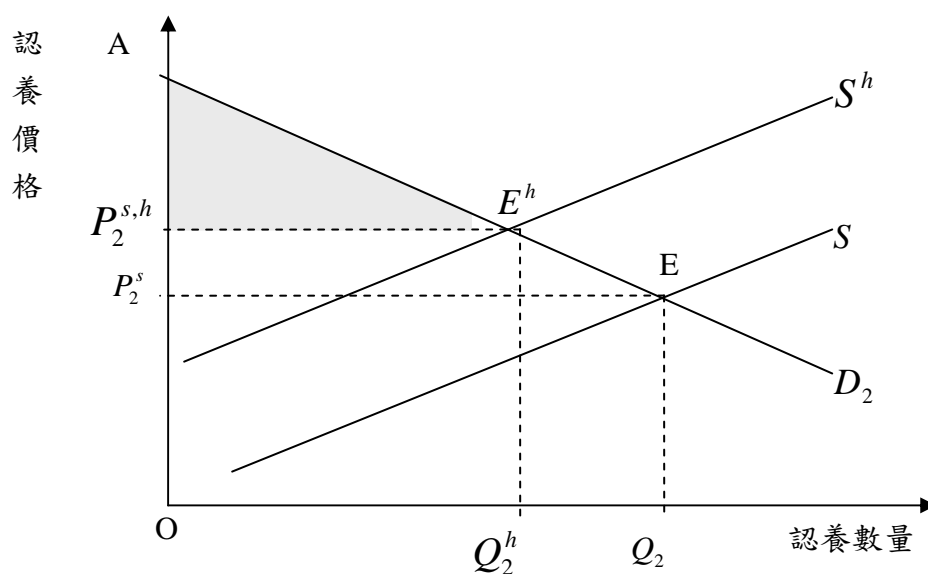
現在我進一步以市場經濟福利的觀念，來分析防疫所犬隻管理不善和防疫不力對全民福利的影響。分析之前，首先介紹經濟福利的算法。市場交易的出發點為交易雙方都會從交易中賺到一些經濟利益，這部分賺到的經濟利益叫做福利。以圖一認養市場的供需模型來看，當認養量為  $Q_2$  時，認養者和納稅者共同賺到的利益為：沿著社會邊際效益曲線  $D_2$  積分得到的總效益（圖形  $AQQ_2E$  的面積）扣掉這兩消費團體實際付給防疫所的總支出（圖形  $P_2^s OQ_2E$  的面積）所得的差額（三角形  $AP_2^s E$  的面積）。

接著，我把疫情對消費者福利的影響分成三部分來分析。第一，防疫所製造出的認養品摻有極高傳染性及死亡率的病狗時，這些認養品認養後帶給消費者的總效益，必然會因認養品殘存量低於原先的  $Q_2$  而降低，而消費者的認養支出則因自付病狗醫療費用而增加，所以消費者經濟福利的金額會低於原有的三角形  $AP_2^s E$  之面積。第二，除了第一波的損失以外，防疫所的病狗又傳染到其他的狗，造成動物更多的傷亡，使其他的狗帶來的消費者福利因經濟效益降低、支出增加而遭到損失。第三，以上純粹以動物的傷亡來評估福利損失，現在進一步分析消

費需求的變動。防疫所的管理失職，如圖一所示，會使私人邊際效益曲線因對認養品的偏好降低而由原來的  $D_1$  往下移到  $D_1'$ 。影響所及，認養者願意負擔的認養價格由  $P_2$  下降為  $P_2'$ ，所以納稅者必須多付  $P_2$  和  $P_2'$  的差額彌補防疫所的失職，才能涵蓋其邊際成本  $P_2^s$  和維持原有的認養量  $Q_2$ 。所以，防疫所的瀆職對消費者的經濟福利有多重不良的影響，這不是貴函 ”防疫所贈狗無責” 一語就可以掩蓋過去的。

以上是討論在正常的認養程序下疫情對消費者福利的影響，而因我方的“認養”是在防疫所不當的補犬情況下被迫發生的，所以現在進一步分析在不當的補犬、不當的認養程序下，疫情對消費者福利的影響。我已在二月二十日給市府的信說明過防疫所二〇〇五年十月的強行捕捉以及二〇〇六年一月的盜竊。該所的搶捕偷撈都造成所有被捕幼犬病的病、死的死，甚至引發疫情，造成別的狗嚴重傷亡，這些都是有證人和動物醫院的收據可查。強捕偷撈讓原本不必進入防疫所的狗被迫進入，因此增加了防疫所犬隻管理和防疫的困難，而造成防疫所供給的變動。影響所及，如圖二所示，認養品邊際成本曲線會由原來的  $S$  上升到  $S^h$ 。

結果，認養量  $Q_2^h$  較正常補犬時的認養量  $Q_2$  為低；同時，消費者經濟福利（三角形  $AP_2^{s,h}E^h$  的面積）也較正常補犬時的經濟福利（三角形  $AP_2^sE$  的面積）為低。



圖二：防疫所補犬不當導致生產成本增加對流浪犬認養量

## 以及消費者經濟福利的影響

仿照第六、八、九段在正常捕犬情況下邊際成本曲線為  $S$  時的疫情分析，就可以得知在搶捕偷撈導致邊際成本曲線上升為  $S^h$  的情況下，疫情對經濟福利的影響。其分析亦分成三部分：當疫情造成認養品的傷亡，其他的狗的傷亡，以及認養需求下降時，消費者經濟福利所受到的衝擊。很明顯的，疫情會使原已因不當補犬導致防疫所生產成本增加而減縮的消費者經濟福利更為縮小。換言之，不當補犬又發生疫情，將使消費者經濟福利比三角形  $AP_2^{S,h}E^h$  的面積更小。

最後，我要以防疫所不體搶捕和疫情的勞民傷財以及其體制擅於嫁險為例，向市府鄭重提出加強防疫所素質的要求。如前述，由市場的價格機制來看，認養服務補貼無關乎贈送，以我方案子而言，認養品更不可能是贈品，因為我方“認養”的是防疫所強捕偷撈的贓品。再者，貴函謂我方取狗時所繳的錢不是贖金。難道說領回被強捕偷撈的狗所付的錢，不叫贖金，還有更恰當的名稱嗎？在此順便更正一事，貴函謂我方十一月“認養”一隻狗，非也，應為五隻。其實動保法沒載明贖金，是因為八年前制定動保法的單位和團體，沒前瞻到動物執法單位會有視流浪犬為黃金的這麼一天，將定點餵食而隱具私有財性質的流浪犬綁票以待贖金。再者，防疫所的獸醫師確曾當面告訴我該所的防疫情況不利幼犬的生存，卻又強行留滯幼犬七天以上，以致病的病、死的死，而且嚴重感染其他的狗，這種不宜的認養程序無異蓄意謀殺，和貴函所謂防疫所贈狗之前不知贈品有瑕疵是不符的。況且，當初連一般動物醫院在我方兵荒馬亂中，把一隻隻的狗連日送醫時都提出警訊，說防疫所疫情很嚴重，而現在市府卻說駐守防疫所的獸醫師事發當初完全不知情，這不是表示他們平時工作不力、怠忽職責嗎？總之，強捕偷撈在先，事後又在強創的“認養”流程中當贈品，這無異在我方的臉上狠狠的摑了一個巴掌之後，再回過頭來啐上“嗟來食”！這應不是政府對待國民應有的態度！由此可知，以我方案件而言，贈品理論不僅牽涉到贓品，而且包藏禍心，蓄意毒化贓品以糟蹋我方，這樣的理論徒使防疫所陷入無防疫之實，只能玩玩不必負任何責任的贈狗活動之譏。

總之，認養服務可以以市場交易行為來解釋，它涉及大眾對認養品的需求以及防疫所認養品的補貼生產。貴函“防疫所贈狗無責”的結論，無異倡議防疫所無責防疫，助其逃避責任。最後請市府鄭重考慮補償我方因防疫所瀆職所遭受的福利損失，並建議防疫所勿以其在台南市認養市場幾同獨占的地位，利用認養者尤其是“販量”認養者救狗心切的心理而降低認養品的品質，使認養品生病和死亡的風險完全轉嫁給認養者和納稅者來承擔。