

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第218號

112年4月20日辯論終結

原告 田野文化事業有限公司

兼 代表人 鍾榮峰（董事）

被告 行政院農業委員會

代 表 人 陳吉仲（主任委員）

訴訟代理人 林光彥 律師

上列當事人間野生動物保育法事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。本件原告起訴時，聲明係為「1.先位聲明：確認被告民國109年9月9日農授林務字第109170621號函（以下稱為原處分）許可國立屏科大黃○秀副教授研究團隊利用保育類臺灣黑熊6隻作學術研究之行政處分無效。2.備位聲明：撤銷原處分。」（參原告行政訴訟起訴狀，本院卷第11頁），嗣具狀變更聲明為「1.先位聲明：確認原處分無效。2.備位聲明1：確認原處分為違法。3.備位聲明2：撤銷原處分。」（參原告行政訴訟辯論

01 意旨狀，本院卷第451頁），後於言詞辯論期日，經審判長
02 行使闡明權後，再變更聲明為「1.先位聲明：確認原處分無
03 效。2.備位聲明：確認原處分為違法。」（本院卷第484
04 頁）。經核原告起訴時聲明為確認訴訟與撤銷訴訟，嗣就確
05 認訴訟部分，追加請求確認原處分為違法，未再於言詞辯論
06 時，將聲明變更為僅提起確認訴訟（包括確認原處分無效、
07 確認原處分為違法），被告雖抗辯原告並無確認利益，惟就
08 原告聲明之變更則無意見並為本案之言詞辯論，應認為同意
09 原告之變更；又審諸原告前開聲明，均係本於相同之基礎社
10 會事實，於案件之審理與終結無礙，爰予准許。

11 二、事實概要：

12 (一)緣玉山國家公園管理處（以下簡稱為玉管處）辦理「108-11
13 0年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨
14 生態監測計畫案」（以下稱為系爭計畫案），經招標程序由
15 國立屏東科技大學（以下簡稱為屏科大，研究主持人黃○秀
16 副教授）得標。系爭計畫案內容包括於民國108年4月至110
17 年12月之計畫期程間，在玉山國家公園進行臺灣黑熊捕捉繫
18 放6隻，並繫掛人造衛星發報器，進行長期追蹤及資料蒐集。
19 嗣被告於109年9月9日以原處分，同意屏科大黃○秀副
20 教授研究團隊申請利用保育類野生動物--臺灣黑熊6隻作學
21 術研究。

22 (二)原告田野文化事業有限公司（以下簡稱為田野文化公司）前
23 以系爭計畫案之招標文件採取「捕捉臺灣黑熊6隻」技術規
24 格執行，違反國家公園法、野生動物保育法（以下簡稱為野
25 保法）、公共利益、採購效益及專業判斷，經異議、申訴
26 後，向臺中高等行政法院（以下簡稱為中高行）對玉管處提
27 起行政訴訟（以下稱為採購法前案），請求撤銷系爭計畫案
28 之招標公告、異議處理結果及申訴審議判斷。經中高行以10
29 8年度訴字第242號判決駁回，原告田野文化公司反覆上訴、
30 再審，均經最高行政法院、中高行駁回確定。原告猶未甘
31 服，再對被告向本院提起本件行政訴訟。

01 三、原告主張略以：

02 (一)程序方面：

03 1.按「行政處分之相對人或利害關係人有正當理由請求確認
04 行政處分無效時，處分機關應確認其為有效或無效。」

05 「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認
06 其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得
07 提起之。」（行政程序法第113條第2項及行政訴訟法第6
08 條第2項）。玉管處曾在中高行言詞辯論庭聲稱得標廠商
09 屏科大已進行履約，意指屏科大已獲被告許可捕捉繫放臺
10 灣黑熊，經中高行採為對原告不利益之裁判依據，原告當
11 具原處分利害關係人資格。

12 2.現觀被告所屬林務局（以下簡稱為林務局）109年3月12日
13 林保字第1091700336號函（以下稱為審查意見函）及屏科
14 大回覆表內容，應足證原處分許可內容造成被捕黑熊受有
15 嚴重虐待傷害及死亡，構成行政程序法第111條第1項例示
16 規定第5款「內容違背公共秩序、善良風俗者」之無效要
17 件且致系爭行政處分無效，原告自得在後續爭訟作為有利
18 於己之依據，原告自有資格及正當理由提起本件行政訴訟
19 確認訴訟。

20 3.另野保法規範目的除保護公共利益外，亦兼及保護特定範
21 圍或特定範圍之個人利益。原告代表人鍾榮峰個人長年關
22 注且實際投入臺灣黑熊保育領域超過20年而享有極高評
23 價，應具備提起本件訴訟之訴訟權能。

24 (二)實體方面：

25 1.查，被告許可屏科大得以比照日本處理日本黑熊之特殊個
26 案，讓其捕獲之黑熊困在具危險性且空間狹小（直徑80公
27 分x長度200公分）之圓筒狀「鐵桶陷阱」內長達3日才由
28 從屏東及臺北兩地趕赴嘉義、南投或花蓮山區陷阱現場之
29 人員對困在陷阱中之黑熊施予麻醉處理，方釋放之，違反
30 其應有嚴格審查申請捕捉利用保育類臺灣黑熊申請案之義

務，且違反一般社會通念應善待野生動物之善良風俗，其許可內容違背公序良俗致原處分無效。

(1)無論基於何種目的設置陷阱獵捕野生動物或流浪貓狗等動物，設陷阱者有頻繁巡視陷阱、及早發現、並儘速處理被捕個體釋放之、或送動物醫療處所處理等義務。頻繁巡視陷阱之目的係為減少其在陷阱中之掙扎時間，方得以減輕其所受虐待傷害，並避免造成死亡，此係一般社會通念即可得而知之基本道德（善良風俗），自屬執司野生動物保育業務主管機關被告依野保法立法宗旨、條文規定及司法院大法官解釋意旨應有嚴格審查申請捕捉利用保育類野生動物之審查義務（公共秩序）。復行政程序法第111條明文「行政處分有下列各款情形之一者，無效」例示規定「（第5款）內容違背公共秩序、善良風俗者。」。

(2)觀屏科大回覆表內容之一（二）「（被告審查意見）請敘明巡籠頻率、每次間隔時間、...，下雨或低溫日應增加巡籠頻率。（屏科大回答）本研究擬於可及度較高的樣區採用鐵桶式陷阱，...。例如在日本，與臺灣同種的日本黑熊有時因故而被留在陷阱內3日再釋放而無虞。」內容可知，被告清楚認知巡籠頻率、每次間隔時間及下雨或低溫日應增加巡籠頻率之重要性。復依其主管機關地位當應知悉「日本黑熊」在日本非屬保育類野生動物且係開放民間狩獵之物種，與其掌理野保法法定瀕臨絕種保育類「臺灣黑熊」在臺灣自然界之重要地位有天壤之別，卻許可屏科大得以比照日本處理日本黑熊特殊個案方式，讓其捕獲之臺灣黑熊困在具危險性且空間狹小之鐵桶陷阱3天，此項許可內容顯然違反公序良俗。復，細讀玉管處結案報告書內容可知，被告本項許可理由，係當衛星訊號顯示陷阱鐵門落下時，遠在屏東屏科大人員與遠在臺北之獸醫師，從屏東與臺北趕赴嘉義、南投山區或花蓮山區「瓦拉米」登山步道陷阱現場

之路程通常需時3日。如遇山區天候路況稍有變化，單趟行程之「車程」、「中途住宿」及「徒步」合計應非3日能完成，此難以預料之變數在被告審查意見「遇天候或路況不佳時如何因應」揭之甚明。從而可知，遭鐵桶陷阱捕捉之大小黑熊都難以避免困在內部空間狹窄、具危險性之鐵桶陷阱，面臨缺水缺食物、排泄物留在鐵桶內身邊等困境3日，遭受虐待傷害之程度令人難以想像。被告濫用權力違反過往其對相同申請案件應「每日巡籠」之審查規範，卻許可屏科大人員及臺灣大學臨床動物醫學研究所獸醫師們無須留守山區執行每日揹負麻醉器材巡視陷阱之義務，得以在學校或家中等候衛星訊號通知後，才分別從屏東、臺北趕赴嘉義、南投或花蓮山區處理困在陷阱3日之大小臺灣黑熊。至，系爭函文（請參甲證5）說明項五稱「使用國際上熊類研究和管理建議的繫放流程」一詞，與日本處理「日本黑熊」特殊個案讓日本黑熊「困在陷阱3日」一事顯然無關，亦未見被告就其此項主張依行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定負具體舉證責任。其空言一詞，顯係臨訟置辯，不足採。

- (3)按「所謂『內容違背公共秩序、善良風俗』，參照民法第72條有關公序良俗之解釋，應指行政處分之內容若違反「存在於法律本身的價值體系」（公共秩序），或是違反「法律外的倫理秩序」（善良風俗）方屬無效。」（臺北高等行政法院107年度訴字第852號判決、最高行政法院109年度判字第276號判決參照）。可知行政處分之內容若違反存在於法律本身的價值體系」（公共秩序），或是違反法律外的倫理秩序（善良風俗）即屬無效。被告係野保法中央主管機關，當有依野保法第1條立法宗旨、各條文及司法院釋字第465號與第803號解釋意旨嚴格審查申請捕捉利用保育類野生動物申請案之義務，反而許可屏科大得以將捕獲之大小臺灣黑熊困在具

危險性、空間狹窄之鐵桶陷阱3日再行麻醉處理釋放。
許可內容既違背公共秩序，且違背一般社會通念「應善待野生動物」之善良風俗，構成行政程序法第111條例式規定第5款「內容違背公共秩序、善良風俗者。」無效要件。

2.次查，被告續許可屏科大得以不顧其捕獲已困在陷阱3日、被迫與母熊媽媽分散、備受恐懼及虐待傷害之未成年「小黑熊」在未來短短幾個月成長過程，頸部（脖子）就會增粗之通常可預期之情況下，而在小熊頸部佩掛2-3年才會脫落之頸圈，終致小黑熊死亡。此濫用權力之違法許可內容除得依行政訴訟法第4條第2項及第201條規定撤銷以外，其許可之行為亦應構成野保法第42條第1項規定虐待保育類野生動物致死之犯罪行為。

(1)觀屏科大回覆說明之（四）「（被告審查意見）捕獲...幼熊...如何處理，應予說明」內容可知，被告早有認知陷阱捕獲未完全斷奶、仍跟在母熊身邊之幼熊屬特殊情況，此亦係一般社會通念即可認知之特殊情況。復觀玉管處89年捕捉之第15隻、命名為DandanA體重33公斤之小黑熊，當時即考量小熊成長而未配掛頸圈no collar。再觀國際文獻對「繫放」熊科動物一文內容「我不會再對任何一售小熊上頸圈(I will not be collaring any young bears again)」內容可知，對於成長中之小熊配掛頸圈確實會讓其冒成長過程因體型增大、頸圍增粗而有遭頸圈傷害、甚且勒斃之風險，此亦係依一般具有合理判斷能力者之認識能力可得知之常識。

(2)然查，依系爭回覆說明之（四）「（屏科大回答）本研究團隊目前尚未捕獲幼熊（如30公斤以下），然若有捕獲幼熊，且健康狀況經判斷良好，則仍按既定程序進行麻醉和採樣，但不繫掛發報器。」內容可知，本案被告許可屏科大得以對體重30公斤以上小熊配掛頸圈，顯然

寬鬆於玉管處89年對33公斤小熊仍不配掛頸圈之標準，亦未參照國外不對小熊配掛頸圈經驗，實有未盡應嚴格審查義務。經屏科大捕捉繫放、配掛頸圈編號YNP-BB01之35公斤小熊死亡，根據間接證據、情況證據判斷，應是頸圈造成死亡。並再補充如下：

①依「母帶2子（cub）、母帶2子（yearling）」文字內容與對應照片得以知悉BB01及BB06兩隻小黑熊無論其年齡屆滿一歲齡幼熊或介於一歲齡至二歲齡間幼熊，都是仍然跟在母熊身邊的小黑熊，亦即體重35公斤BB01與體重56公斤BB06兩隻體重相差21公斤之小黑熊都還是跟在媽媽身邊的未成年小黑熊，此應可證一歲之BB01在正常成長情況下，達兩歲之前體重可增加21公斤。

②基前數據資料與照片比對，顯示被告許可屏科大得以捕捉繫放並佩掛衛星頸圈之黑熊樣本包括兩隻未成年小黑熊，佩掛在兩隻小熊脖子上之頸圈卻設定為2-3年後才會自動脫落。因此，2-3年後才會脫落的頸圈將致成長迅速之兩隻小熊面對難以避免之死亡威脅，此係一般社會正常人思考就可知悉之普通常識。小黑熊BB01在遭捕捉並更換頸圈之後半年內死亡，頸圈仍掛在脖子上。BB06在牠未來幾個月迅速成長過程很快就會面臨遭頸圈勒緊傷害，或難以吞嚥進食、或難以呼吸之死亡威脅。

③綜上可知，被告許可屏科大得以對尚未成年之小黑熊佩掛2-3年才會脫落之頸圈，造成小黑熊受有虐待傷害致死亡之虞，經執行結果確實死亡，被告顯有濫用權力之違法。復，野保法第42條規定「（第1項）有下列情形之一，處1年以下有期徒刑…；其因而致野生動物死亡者，處2年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣10萬元以上50萬元以下罰金：（第2款）違反第18條第1項第2款規定，未經中央主管機關許可，

騷擾、虐待保育類野生動物者。」內容之第2款但書可知，被告具裁量權得以許可學術研究「虐待」保育類臺灣黑熊，但審查申請案仍應受野保法第1條立法意旨及各條文之拘束（司法院釋字803號解釋意旨參照）並遵「原則從寬、例外從嚴」法理而嚴格審核申請涉有「虐待臺灣黑熊」之實之申請，被告應無裁量權得以許可涉有虐待瀕臨絕種保育類臺灣黑熊致死亡之虞之申請案。被告許可屏科大得以在未成年小黑熊脖子上配掛2-3年才會脫落之頸圈，係一般人可認知違反應善待野生動物善良風俗之違法行為，復致小黑熊死亡，分別構成行政程序法第111條例式規定第5款「內容違背公共秩序、善良風俗者。」及第4款「所要求或許可之行為構成犯罪者」無效要件。

3. 末查，依野保法第21條第1項第6款立法意旨可知其授權被告許可學術研究得不受同法第19條第1項限制者僅限獵捕一般類野生動物。原處分逾越權限許可屏科大得以使用第19條第1項規定禁止之「鐵桶陷阱」，獵捕保育類臺灣黑熊之許可行為係野保法第41條第1項第3款規定之犯罪行為，符合行政程序法第111條例示規定第4款「所要求或許可之行為構成犯罪者」之行政處分無效要件。

(1) 查，野保法第19條第1項「獵捕野生動物，不得以下列方法為之…使用陷阱、獸鋏或特殊獵捕工具。」立法理由：「…陷阱、獸鋏等獵具之殺傷力均甚為廣泛，…，前述方法之使用應予禁止。至於如有學術研究或緊急救難等特殊情形，需用該等方式者，可依第20條規定為之。」。次依野保法第20條立法理由「（行政院）…第20條配合修正為第21條）。二、照行政院草案，並於第1項主文後段增列…。」。可知，野保法第21條第1項第6款授權被告許可學術研究

得不受同法第19條第1項限制者僅限獵捕一般類野生動物。

(2)惟查，111年2月10日系爭被告回函說明項三「本法第19條第1項及第21條第1項之立法意旨…。(一)…至於如有學術研究或緊急救難等特殊情形，需用該等方式者，可依第18條或第21條規定為之，後段「可依第18條或第21條規定為之」內容顯然有別於立法院公報紀錄內容「至於如有學術研究或緊急救難等特殊情形，需用該等方式者，可依第20條規定為之」之後段「可依第20條規定為之（條次變更為現行第21條）」內容。系爭被告回函所稱野保法第19條立法意旨內容顯有其擅自添加之「第18條或」文字，並據以延伸之主張，無可採。況且，被告林務局105年10月21日林保字第1051702006號書函說明項二、三內容足以證明被告係依野保法第21條第6項之授權許可屏科大得以使用同法第19條第1項禁止之鐵桶陷阱捕捉利用保育類臺灣黑熊，此等同主掌野保法實際業務之被告林務局系爭書函內容已足證被告原處分涉有逾越野保法第21條授權規定之事實。

4.再查，依系爭被告回函說明項五內容可知，被告確認許可屏科大得用以捕捉保育類臺灣黑熊所稱之鐵桶陷阱或捕捉籠係名稱不同之同款捕熊陷阱，且屬野保法第19條規定禁止之獵具。依野保法第41條「(第1項)有下列情形之一，處6月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣20萬元以上100萬元以下罰金：(第3款)違反第19條第1項規定，使用禁止之方式，獵捕、宰殺保育類野生動物者。」規定內容可知，使用野保法第19條禁止之鐵桶陷阱獵捕保育類臺灣黑熊屬犯罪行為，且中央主管機關被告對學術研究之申請使用並無許可權可言。原處分許可屏科大得以使用鐵桶陷阱捕捉保育類臺灣黑熊之許可內容逾越野保法第19條及第21條立法意旨之授權範圍。

01 復其許可之行為亦構成野保法第41條第1項第3款規定之
02 犯罪行為，符合行政程序法第111條例式規定第4款「所
03 要求或許可之行為構成犯罪者。」

04 (三)綜論：

- 05 1.綜上，原處分濫用權力、逾越權限之許可內容所涉違法
06 事由非一。「行政處分一部分無效者，其他部分仍為有
07 效。但除去該無效部分，行政處分不能成立者，全部無
08 效。」（行政程序法第112條）規定可知，被告原處分
09 濫用權力許可屏科大得以讓被捕大小黑熊困在具危險性
10 之鐵桶陷阱3日，造成被捕臺灣黑熊受有虐待傷害。復
11 又許可屏科大得以對其中未成年小熊佩掛2-3年才會脫
12 落之頸圈，致其成長過程中受虐待且面臨死亡威脅，再
13 再顯示系爭行政處分許可內容涉違反公序良俗之事由，
14 構成行政程序法第111條「行政處分有下列各款情形之
15 一者，無效」例示規定「（第5款）內容違背公共秩
16 序、善良風俗者。」無效要件，且除去此無效部分，該
17 「許可國立屏東科技大學黃○秀副教授團隊利用保育類
18 臺灣黑熊6隻作學術研究」之原處分不能成立而致全部
19 無效。
- 20 2.再者，原處分逾越野保法第21條第1項第6款授權規定而
21 違法許可屏科大得以使用同法第19條第1項禁止之鐵桶
22 陷阱獵捕保育類臺灣黑熊之行為亦構成同法第41條第1
23 項第3款犯罪行為致許可內容無效，且除去此無效部
24 分，該「許可國立屏東科技大學黃○秀副教授團隊利用
25 保育類臺灣黑熊6隻作學術研究」原處分亦不能成立而
26 致全部無效。
- 27 3.末觀結案報告書第53頁執行結果「本計畫捕捉黑熊個體
28 中，有三隻個體追蹤提前中止。YNP-BB02於2021年8月7
29 日後即未再收到衛星回傳資料，YNP-BB03及YNP-BB01則
30 分別於2021年9月20日及2021年11月9日發出『死亡(mor
31 tality)』通知。」內容可知，除遭捕捉之未成年小熊B

01 B01已確定死亡、小熊BB06面臨死亡威脅以外，其他兩
02 隻成年公熊BB02及BB03在繫放以後短短不到半年時間，
03 也都發生嚴重情況。其中BB03成年公熊頸圈發出「死亡
04 訊號」，BB02則訊號消失、情況未明。系爭執行結果實
05 足以證明玉管處系爭採購案捕捉繫放6隻臺灣黑熊之結
06 果，無論鐵桶陷阱捕捉或配掛頸圈繫放過程都造成大小
07 臺灣黑熊受有嚴重虐待傷害及死亡情事。然查，在此情
08 況下，玉管處與屏科大竟又已經進行109-113年新五年
09 計畫規劃。爰為免被告又續濫用權力或逾越權限續行許
10 可渠等捕捉致傷害臺灣黑熊族群個體，亦避免浪費司法
11 資源續為舊案新案爭執，並維原告田野公司及代表人鍾
12 榮峰個人權益等情。

13 (四)聲明：1.先位聲明：①確認原處分無效。②訴訟費用由被
14 告負擔。2.備位聲明：①確認原處分違法。②訴訟費用由
15 被告負擔。

16 四、被告則以：

17 (一)程序事項：欠缺確認利益。

18 原告主張，因他案行政訴訟中，法院曾據原處分對其為不利
19 益之裁判，故其應為行政處分之利害關係人，得提起本件確
20 認行政處分無效訴訟等語。惟查：

21 1.查原告並非原處分之相對人；且原處分內容僅係針對訴
22 外人屏科大黃○秀副教授研究團隊之研究範圍與內容，許
23 可其於特定區域利用保育類野生動物，並無使原告之公法
24 上地位因此有受侵害之危險。原告並無說明其公法上之地
25 位為何、侵害之程度又如何，僅空泛表示「於原審中高行
26 採為對原告不利益之裁判依據」、「得在系爭原案行政訴
27 訟之後續爭訟作為有利於己之依據」等語，並無確認利益
28 存在。更何況，原告所主張之危險是否得以對於被告之確
29 認判決除去之，亦有疑義。

30 2.是以，原告既無即受確認判決之法律上利益存在，其先位
31 聲明即不符行政訴訟法第6條第1項前段所定之要件，其訴

01 不合法，應予駁回。

02 (二)實體事項—先位聲明部分：

03 1.被告依野保法有作成原處分之事務權限，原處分並非無效
04 行政處分：

05 原告主張被告以原處分許可屏科大利用保育類野生動物臺
06 灣黑熊，涉及濫用權力，違反主管機關應保護保育類野生
07 動物之審查職權，應為無效等語。惟查：

08 (1)查依野保法第2條規定，被告為野保法之中央主管機
09 關。而同法第18條第1項但書第2款所定之許可機關，為
10 「中央主管機關」，故被告具有該款所定之許可權限。

11 (2)次查，原處分係依據野保法第18條第1項但書第2款之規
12 定，許可黃○秀副教授研究團隊共17名人員於○○市、
13 ○○縣及○○縣利用保育類野生動物臺灣黑熊個體進行
14 學術研究。同意內容為野外捕捉、測量外部形態數值、
15 採取組織及血液、植入晶片、安裝彩色耳標、繫上VHF
16 無線電與衛星追蹤器頸圈（下稱頸圈）進行監測。原處
17 分並未違反被告身為野保法中央主管機關之職權，更無
18 重大明顯之瑕疵。

19 (3)是以，原處分之作成並無逾越被告之事務權限，不符行
20 政程序法第111條第6款所定「未經授權而違背法規有關
21 專屬管轄之規定或缺乏事務權限」之無效事由。

22 2.原處分許可研究團隊使用鐵桶陷阱，並無違背善良風俗。
23 原告主張原處分許可研究團隊使用狹小、危險之「鐵桶陷
24 阱」，已違反善待動物之善良風俗，應為無效等語。惟
25 查：

26 (1)查原處分所附「同意利用保育類野生動物事項」，於
27 「四、方法」之「1.捕捉繫放」已載明該研究計畫之捕
28 捉繫放方式，乃係依「國際上熊類研究和管理建議的繫
29 放流程」。其並無違反保育之目的，非係虐待行為，當
30 無違反善良風俗。

01 (2)次查，所謂鐵桶陷阱，係將誘餌放置於鐵桶深處，當黑
02 熊進入鐵桶拉扯誘餌時，會觸發機關而關閉洞口的鐵
03 門。鐵桶陷阱之優點，對研究標的臺灣黑熊而言，可以
04 降低對於黑熊的傷害，並減少捕捉時對動物帶來的壓
05 迫，也可以遮風避雨；對研究團隊而言，有利於研究團
06 隊與獸醫進行麻醉與量測採樣等研究工作，避免研究團
07 隊遭臺灣黑熊傷害，滿足研究安全之考量。故鐵桶陷阱
08 本為學術研究常使用之捕捉方式，乃學術、保育與研究
09 團隊安全等各項因素衡平後之結果，係無礙自然生態平
10 衡之利用行為，並非虐待行為，未違反善良風俗。

11 (3)再查，每日巡視陷阱會造成人為干擾、影響黑熊研究進
12 行，因此設置陷阱監測發報器，透過衛星每日傳送陷阱
13 狀況之資訊，並於陷阱機關被觸動後增加傳送資訊之頻
14 率，研究人員再至現場確認陷阱狀況，較符研究與保育
15 之宗旨。此外，隨著科技發展，使巡視義務透過該方式
16 達成，得兼顧研究需要與動物福利。因此，使用監視裝
17 置而減少巡視頻率，當無違反善良風俗。

18 (4)末查，研究團隊亦於每日監控陷阱，並隨時得知悉陷阱
19 狀況；此外，該研究將避開颱風季，並於路況不佳、惡
20 劣氣候、豪雨等干擾出現時關閉陷阱；而於因天氣不佳
21 或其他因素導致陷阱監測器為正常運作時，次日將前往
22 現場確認，重視動物福利，無違反善良風俗。

23 (5)是以，被告核准之處分內容，按一般具有合理判斷能力
24 者之認識能力，均認其乃保育研究工作之必須，無違反
25 善良風俗，不符行政程序法第111條第5款所定「內容違
26 背公共秩序、善良風俗」之無效事由。

27 3.原處分許可使用鐵桶陷阱，並未構成犯罪行為。

28 原告主張原處分許可使用「鐵桶陷阱」，已違反野保法禁
29 止使用陷阱獵捕保育類野生動物之規定，該當犯罪行為，
30 應屬無效等語。惟查：

01 (1)原告雖主張野保法第19條第1項之授權許可並不包含野
02 生保育類動物等語。惟查，依野保法第18條第1項及第1
03 9條第1項第6款規定，雖原則上禁止獵捕、宰殺保育類
04 野生動物，亦禁止使用陷阱等獵捕工具，惟同法第18條
05 第1項但書第2款將學術研究定為例外，並未禁止使用陷
06 阱等獵捕工具，僅需事先獲得主管機關之許可而已。況
07 野保法第21條第1項亦明確規定，野生動物經主管機關
08 核准者，得予以獵捕，並明定不受同法第19條第1項獵
09 捕方式之限制；而保育類野生動物亦僅係增列「但保育
10 類野生動物除情況緊急外，應先報請主管機關處理」之
11 規定，故保育類野生動物並非不得使用陷阱工具捕捉，
12 而是必須先經主管機關核准而已。

13 (2)是以，原處分許可使用鐵桶陷阱，係屬野保法第21條第
14 1項第6款所定經主管機關核准之獵捕行為，依該條項規
15 定，不受同法第19條第1項各款規定之限制，而不構成
16 同法第41條第1項所定之犯罪行為，不符行政程序法第1
17 11條第4款所定「所要求或許可之行為構成犯罪」之無
18 效事由。

19 4.原處分許可使用頸圈，並無違反善良風俗，亦未構成犯罪
20 行為。

21 原告主張被告未依法審核研究內容，許可研究團隊使用頸
22 圈，卻未考量黑熊之成長狀況致黑熊死亡，原處分之內容
23 已涉虐待動物致死之犯行，其應為違反善良風俗而無效等
24 語。惟查：

25 (1)查原處分許可之內容並非無視黑熊之狀況一律繫上頸
26 圈，而是必須要經過獸醫師判斷其健康情況，認為狀況
27 許可時方得為麻醉與研究處理。若捕獲幼熊則亦需要考
28 量其健康狀況，若許可時方為麻醉與採檢，但並「不繫
29 掛發報器」。而所謂「發報器」依原處分所附「同意利
30 用保育類野生動物事項」，於「四、方法」之「4.標示
31 與人造衛星追蹤」，已載明「為了日後辨識捕捉的個

體，在動物體內植入晶片，並於耳翼裝上有編號的彩色耳標，並於動物頸部安裝人造衛星發報器」，即可知「發報器」即為原告所稱之「頸圈」。故原處分實已考量到原告所稱黑熊生長狀況之問題，對於幼熊並未繫掛項圈，並無傷害或使其無法維持正常生理狀態之虐待行為。

(2)次查，頸圈亦非如鐵鍊般會拘束黑熊活動、影響其生命與健康。實則，其材質如一塊天然牛皮塊，厚度約0.5cm，會隨著動物的施壓與天候的影響而逐漸裂解，其需時為1至3年，故在物理上本就會自然脫落，當無壓迫黑熊之生長；此外，該頸圈中亦載有特殊程式，可以藉由設定使項圈定時脫落，亦不會有傷害或使其無法維持正常生理狀態之行為之虐待情況。

(3)再查，原告雖引用「國際文獻」，以其中「我不會再對任何一隻小熊上頸圈」之內容，主張頸圈有勒斃小熊之風險等語。惟姑且不論該針對北極熊之研究內容與本件臺灣黑熊相比是否妥當（體型及體重均截然不同），該文章亦表示成熟的研究團隊使用項圈造成熊類傷害「很少見」（Collar injuries rare），且該文獻中受傷的熊，乃係因繫上頸圈時並未考量熊類成長之範圍而使頸圈過緊（it would appear they didn't recognize that there would be an increase in the neck circumference of this male polar bear）。然反觀原處分許可之研究，研究團隊已長時間多次進行黑熊研究，且已考量到黑熊生長之狀況，並非該文所稱情形，原告主張容有誤解。

(4)依「研究繫放臺灣黑熊個體(YNP-BB01)野外相驗鑑定報告」，足證黑熊死亡並非人為外力造成

①「研究繫放臺灣黑熊個體(YNP-BB01)野外相驗鑑定報告」之「三、相驗過程」、「（一）外觀肉眼觀察」、「2.屍體姿態」記載：「黑熊呈趴臥姿，頭部

01 朝向大石。未有掙扎痕跡或是不自然的姿體扭曲。頸
02 圈發報器仍在頸部。」

03 ②相驗鑑定報告「(二)各部位檢查」、「3.四肢」記
04 載：「未發現明顯外傷及斷掌、斷趾之情況。前臂、
05 後腿均未發現明顯骨折傷勢。亦無發現人造物品。」

06 ③相驗鑑定報告「(二)各部位檢查」、「4.胸骨和肋
07 骨」記載：「因屍骸左脅部有兩塊約20*10*10公分的
08 石塊，推測是動物死後落石造成肋骨骨折。」

09 ④相驗鑑定報告「(二)各部位檢查」、「5.其他」記
10 載：「b. 雖然多數骨骸關節面均脫落，但四肢和各
11 部位骨骼均位於正常位置，未有受外力移動或破壞的
12 跡象。」、「d. 翻查各部位遺骸，以及遺骸下方地
13 面，均未發現如子彈、鋼索等人造物品。」

14 ⑤相驗鑑定報告「四、野外相驗鑑定結果」亦記載：
15 「1. 屍骸發現處應為第一死亡現場。2. 動物屍體並
16 未受外力移動或破壞。」

17 ⑥以上相驗之結果均顯示，黑熊死亡並非人為外力造
18 成，當與研究計畫使用項圈無關。

19 (5)是以，原處分許可研究團隊使用項圈裝置於黑熊身上，
20 係基於保育與追蹤之目的，並非以項圈限制黑熊之生長
21 或發育而該當野保法之虐待行為，不符行政程序法第11
22 1條第4款所定「所要求或許可之行為構成犯罪」或第5
23 款所定「內容違背公共秩序、善良風俗」之無效事由。

24 (三)實體事項－備位聲明部分：

25 1.原處分係依野保法第18條第1項但書第2款所作成，並無違
26 法：

27 (1)原告陳稱其與玉管處因監測黑熊之採購案有另案訴訟，
28 經中高行判決駁回，並經最高行政法院判決駁回，兩度
29 提起再審亦經判決駁回。而該另案之最高行政法院109
30 年度上字第710號判決業已表示：「經查，被上訴人執
31 行系爭計畫案所採購之工作內容既屬於專業服務、技術

服務性質，其以限制性招標方式行之，於法無違，且稽之系爭計畫案說明書所載，被上訴人捕捉及繫放黑熊6隻之目的，在於利用人造衛星長期追蹤、瞭解臺灣黑熊移動和棲地利用模式，兼有培訓被上訴人員工、有興趣民眾及部落居民與長期科學監測計畫，進行教育訓練利用紅外線自動照相機以建置並了解東部園區哺乳動物族群豐富度及時空變化，並分享本計畫研究成果，俾提升同仁、鄰近居民和一般民眾對於國家公園保育事務的深度瞭解及參與，並提供相關經營管理建議，累積被上訴人紅外線自動照相機影像資料庫，持續監測臺灣黑熊與其他中大型哺乳動物相對豐富度變化趨勢，並提供後續保育推廣之應用素材資料；協助後續黑熊保育相關宣導品製作、解說媒體、環境教育展示設計或新聞稿等稿件內容審查，確保內容正確性，以利後續黑熊教育知識推廣，核係基於學術研究或教育目的，要無疑義，自與野生動物保育法第18條第1項但書第2款規定相合致等情，業經原審依調查證據並斟酌全辯論意旨之結果，於原判決記明其得心證之理由，核與證據法則、論理法則或經驗法則均無違背，核無判決理由不備、適用法規不當或不適用法規之違法。」

(2)查原處分許可研究團隊於○○市、○○縣及○○縣利用保育類野生動物臺灣黑熊個體進行學術研究。同意內容為野外捕捉、測量外部形態數值、採取組織及血液、植入晶片、安裝彩色耳標、使用頸圈進行監測等，均係基於學術研究之目的，符合野保法第18條第1項但書第2款之規定，並無違法。

(3)次查，依前開最高行政法院109年度上字第710號判決意旨，基於學術與教育之目的，捕捉黑熊追蹤、瞭解其行蹤與棲息地，與野保法第18條第1項但書第2款規定相合致，原處分確無違法。

2.被告依野保法有事務管轄權，作成原處分並非違法。

原告主張被告以原處分許可屏科大利用保育類野生動物臺灣黑熊，涉及濫用權利，違反主管機關應保護保育類野生動物之職權破壞物種多樣性之公益，且無學術許可權，已屬違法等語。惟查：

(1)查依野保法第2條規定，被告為野保法之中央主管機關。而同法第18條第1項但書第2款所定之許可機關，為「中央主管機關」，故被告具有該款所定之許可權限，已如前述。

(2)次查，原處分許可研究團隊利用臺灣黑熊進行學術研究，未逾越野保法第18條第1項但書第2款之裁量範圍，並無裁量瑕疵。

3.原處分許可使用鐵桶陷阱及頸圈並無裁量瑕疵。

原告主張原處分許可研究團隊使用鐵桶陷阱或頸圈，將致黑熊受困狹小且具危險性之空間而受傷，亦會使未發育完全之小熊因頸圈受傷甚至死亡，被告並未盡其審查義務，原處分應予撤銷等語。惟查：

(1)查研究團隊研究臺灣黑熊已經長達近25年，其對於黑熊之研究、採樣、捕捉、追蹤等應相當成熟，許可其於特定區域及條件下，基於學術目的利用臺灣黑熊，並無裁量濫用或裁量怠惰。

(2)原處分許可之捕捉繫放方式，乃係依「國際上熊類研究和管理建議的繫放流程」，而使用鐵桶陷阱，亦為學術、保育與人身安全衡平後之結果，並無違反保育之目的。

(3)原處分許可研究團隊利用陷阱監測裝置監控、無須每日巡視陷阱，乃係避免人為干擾而影響黑熊研究，較符研究與保育之宗旨。

(4)且研究團隊亦每日監控陷阱，因天氣不佳或其他因素導致監測不正常時，次日前往現場確認。又研究團隊亦避開颱風季，並於路況不佳、惡劣氣候、豪雨等干擾出現時關閉陷阱。

(5)是以，被告於鐵桶陷阱使用已盡其審核權限，並無裁量濫用或裁量怠惰之情況，原告主張並不足採。

4.原處分許可使用頸圈並無裁量瑕疵：

(1)研究團隊研究臺灣黑熊已經長達近25年，其對於黑熊之研究、採樣、捕捉、追蹤等應相當成熟，許可其於特定區域及條件下，基於學術目的利用臺灣黑熊，並無裁量濫用或裁量怠惰，已如前述。

(2)原處分並非許可研究團隊得無視黑熊之狀況一律繫上頸圈，而是必須要經過獸醫師判斷其健康情況，捕獲幼熊時則不繫掛項圈。實已考量到原告所稱黑熊生長狀況之問題。

(3)頸圈材質不會拘束黑熊活動影響其生命與健康，物理上會隨動物的施壓與天候的影響而逐漸裂解、脫落，且也得利用頸圈中特殊程式設定項圈定時脫落，繫上項圈並無傷害臺灣黑熊或使其無法維持正常生理狀態。

(4)且依相驗鑑定報告，足證該黑熊個體死亡並非人為外力造成，亦不得以其死亡指摘項圈對於黑熊健康有害。

(5)是以，被告於使用頸圈亦已盡其審核權限，並無濫用裁量或裁量怠惰之情形等語，資為抗辯。

(四)聲明：①原告之訴駁回。②訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

(一)按行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」準此，原告提起確認訴訟須有即受確認判決之法律上利益。所謂即受確認判決之法律上利益，是指原告的權利或法律上利益有受侵害的危險，且得以確認判決除去之而言；或是指公法上法律關係存否不明確，致原告在公法上的地位有受侵害的危險，而此項危險得以確認判決除去者而言。

01 (二)本件原告並非原處分之受處分人，其主張於本件有確認利
02 益，係以：①原告田野文化公司因採購法前案，於申訴審議
03 階段繳交審議費用3萬元，後於112年又以發現新證據為由，
04 經申訴審議程序（亦繳交費用3萬元）後，再向中高行提起
05 行政訴訟請求程序重開（該院112年度訴字第97號），前述
06 申訴審議費用共6萬元，於本件獲得勝訴判決後將可取回；
07 ②原處分有實質存續力，本件確認訴訟可除去原處分對野保
08 法所保護重大公共利益之危險；③玉管處如繼續捕捉繫放臺
09 灣黑熊，原告田野文化公司將可能再興司法爭執，本件訴訟
10 確認原處分無效或違法，可以維護原告田野文化公司權益；
11 ④原告鍾榮峰亦繳交申訴審議費，扣除退還部分尚餘1萬
12 元，於本件勝訴後可取回；⑤原告鍾榮峰受憲法保障之人格
13 權，因政府違法許可捕捉「瀕危」臺灣黑熊而受侵害等情。
14 本院查：

15 1.按野生動物保育法第1條規定「為保育野生動物，維護物
16 種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法。…」，開宗
17 明義宣示其立法目的係為保護物種多樣性、生態平衡等公
18 益。該法第18條：「（第1項）保育類野生動物應予保
19 育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。但有下列
20 列情形之一者，不在此限：一、族群量逾越環境容許量
21 者。二、基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可
22 者。（第2項）前項第一款保育類野生動物之利用，應先
23 經地方主管機關許可；其可利用之種類、地點、範圍及利
24 用數量、期間與方式，由中央主管機關公告之。（第3
25 項）前二項申請之程序、費用及其他有關事項，由中央主
26 管機關定之。」，其第1項但書第2款規定，乃對中央主管
27 機關之授權規定，除申請利用保育類野生動物之學術或教
28 育機構外，尚難認一般國民得據以請求中央主管機關應為
29 一定作為（如不得許可某學術或教育機構之申請）。

30 2.原告主張於採購法前案中，中高行以該案系爭採購案已經
31 履約而為不利原告之判決，故於本件有提起確認訴訟之訴

01 訟權能云云。惟查，經審閱採購法前案相關判決，中高行
02 108年度訴字第242號判決，係以原告主張玉管處限制性招
03 標公告違法乙節，於法無據，且就該公告亦無從認為有損
04 害原告權利或法律上利益等情，駁回原告所提起之撤銷訴
05 訟；嗣原告不服提起上訴，最高行政法院於109年度上字
06 第710號判決駁回原告上訴，並有下述闡明：「系爭採購
07 案依決標公告（即該案系爭原處分）所示，已於108年2月
08 20日開標、於108年4月3日決標，並於108年4月12日為決
09 標公告。基此，上訴人（即本件原告，下同）於108年9月
10 17日提起本件訴訟，因系爭採購案已完成決標，原處分已
11 無回復原狀之可能，上訴人提起撤銷訴訟，已無法達到起
12 訴之目的。原審原應予闡明上訴人變更為確認行政處分為
13 違法訴訟之聲明…」，原告當係誤解中高行與最高行政法
14 院之判決意旨。其次，最高行政法院前述判決要旨，係以
15 該案系爭之決標公告為已執行無回復原狀可能之行政處
16 分，應循確認行政處分違法之方式（而非訴請撤銷該行政
17 處分）救濟，且同判決亦說明「…然上訴人之主張（即系
18 爭採購案決標公告違法）既無理由，業如前述，上訴人縱
19 變更為確認行政處分為違法訴訟之聲明，原審亦應駁回其
20 訴…」，並無何原告提起確認訴訟將可獲有利裁判之意
21 思；更何況該案所涉法律為政府採購法，與本件之野保法
22 並不相同，原告片段擷取最高行政法院於採購法前案之判
23 決理由，主張於本件有提起確認訴訟之訴訟權能，顯有誤
24 解。

- 25 3.原告又主張其在採購法前案，以及嗣後提起之程序重開行
26 政訴訟，已於前置程序即申訴審議程序中繳交費用，本件
27 確認訴訟結果與其能否取回該費用有關，自有確認利益云
28 云。然查，原告係因對玉管處辦理、屏科大研究團隊得標
29 之系爭計畫案採購程序有爭執，先於108年間經異議後提
30 起（第1次）申訴審議，嗣再因採購法前案之行政訴訟未
31 獲有利裁判，而於112年經（第2次）申訴審議後，另提程

01 序重開行政訴訟。衡諸原告並非系爭計畫案之採購機關或
02 參與標案之廠商，其以第三人身分主動對系爭計畫案提出
03 申訴審議並遭不利判斷，已難將因此產生之程序費用歸咎
04 他人；其次，原處分係於屏科大研究團隊在玉管處辦理之
05 系爭計畫案採購程序得標後始由被告作成，不問從行政程
06 序或時間順序觀察，均與原告於108年、112年兩度支出之
07 審議費無因果關聯。至原告所援引行政院公共工程委員會
08 112年2月3日採購申訴審議判斷書（案號訴1110196號，本
09 院卷第359頁至第394頁）「…受委託研究單位提出之捕熊
10 方法是否符合野生動物保育法之要求，應由被告於許可程
11 序中審查之，申訴廠商（應指原告田野文化公司）尚難率
12 爾主張，國內目前並無廠商具合法捕捉瀕危之臺灣黑熊的
13 履約能力；申訴廠商申請程序重開，仍執其主張之屏科大
14 執行系爭採購案之片段過程、結果，主張國內目前並無廠
15 商具合法捕捉瀕危之臺灣黑熊的履約能力，進而質疑招標
16 文件規定之有效性，無論其主張是否屬『新證據』，依前
17 揭本會訴1080108號審議判斷理由，亦難作成較有利之決
18 定。」等論述（參本院卷第332頁），從其上下文總體觀
19 察，益可認系爭計畫案之採購程序是否合法，與原處分並
20 無關聯，原告片段擷取審議判斷理由，主張本件確認訴訟
21 之勝負為採購法前案及現仍繫屬中之程序重開案件有無理
22 由之前提，並無可取。

- 23 4.原告再以原處分具實質存續力，野保法第1條保護之重大
24 公共利益及原告田野文化公司在公法上地位有持續受侵害
25 之危險云云，主張有確認利益。按行政處分的存續力，指
26 行政處分一作成，即具有的限制處分機關之廢棄權限的效
27 力。由於此存續力的存在，處分機關即不能任意否定行政
28 處分的效力，只在一定要件具備下始能撤銷與廢止。（參
29 許宗力，行政處分，收錄於翁岳生主編行政法（上），20
30 20年增訂四版，第650頁）本件原處分為具有期限之行政
31 處分，110年12月31日期限屆至後，對屏科大研究團隊利

01 用保育類野生動物臺灣黑熊作學術研究之同意即告終止，
02 故於原告111年2月提起本件行政訴訟之時，原處分已無存
03 續力可言，原告應有概念上誤解。綜觀原告指稱原處分具
04 「實質存續力」之上下文（本院卷第334頁、第335頁），
05 當係因被告所屬林務局東勢林區管理處於111年1月辦理
06 「臺灣中部地區臺灣黑熊之族群監測與保育宣傳」採購案
07 招標，且該案效期至113年12月31日之故，則原告使用
08 「實質存續力」所欲指述者，似為被告既於原處分同意屏
09 科大研究團隊以捕捉臺灣黑熊方式進行研究，其後於相類
10 案件亦將因「行政自我拘束」原則而採相同立場。然而，
11 原告並無援引野保法主張其權利或法律上利益受侵害之訴
12 訟權能，已如前述，原告就被告是否同意他人以捕捉臺灣
13 黑熊方式進行學術研究，既無提起行政訴訟爭執之法律上
14 利害關係，其於本件即無即受確認判決之利益可言；至原
15 告嗣後是否仍堅持其歧異見解，持續針對被告同意他人進
16 行臺灣黑熊學術研究的案件行政爭訟，乃原告個人行為選
17 擇，與本件應審究之「即受確認判決之利益」無涉。

18 六、綜上所述，被告以原處分許可屏科大研究團隊執行系爭計畫
19 案，對原告並無何法律上利害關係，原告本無請求被告應一
20 定作為或不作為之權利，遑論以確認訴訟方式排除「權利受
21 損害之危險」。原告以第三人身分，主動爭執玉管處與屏科
22 大研究團隊之採購案，因未獲有利裁判，再主張本件被告同
23 意屏科大捕捉臺灣黑熊研究之原處分為其在採購法前案與現
24 繫屬中之程序重開案件勝訴前提，其就本件有確認利益云
25 云，毫無可採，本件原告以先、備位聲明，分別訴請確認原
26 處分無效或違法，欠缺確認利益而無理由，均應予以駁回。

27 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決結果
28 不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

29 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
30 前段，判決如主文。

31 中 華 民 國 112 年 5 月 4 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 鍾 啟 煌

法官 林 淑 婷

法官 吳 坤 芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任

01

人員辦理法制、法務、訴願業務或與
訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人
應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書
影本及委任書。

02

中 華 民 國 112 年 5 月 4 日

03

書記官 何 閣 梅