臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年3月11日辯

原　　告　田野文化事業有限公司
代　表　人　鍾榮峰
被　　告　玉山國家公園管理處
代　表　人　鍾銘山
訴訟代理人　王棟樑　律師
複代理人　　蔡本勇　律師

上列當事人間採購事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國108年7月12日訴0000000號申訴審議判斷，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：

㈠本件原告起訴時原記載訴之聲明為：「一、異議處理結果、審議判斷及原處分均撤銷。二、被告應給付原告3萬元，及本訴訟繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。」（見本院卷第14頁），嗣於民國109年2月24日具狀陳明訴之聲明為：「異議處理結果、審議判斷及原處分均撤銷。」（見本院卷第613頁），迄言詞辯論期日仍維持此訴之聲明，核原告撤回原來合併請求財產給付之聲明，已經被告收悉後，到場就其餘訴之聲明為言詞辯論，依行政訴訟法第113條規定，自發生撤回效果，本院僅得就撤回後之其餘聲明為審判。

㈡本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告因認為被告辦理「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」採購案（下稱系爭採購案）於108年2月13日所為限制性招標公告（下稱原處分）關於招標文件採取「捕捉臺灣黑熊6隻」技術規格執行，構成違法，循序提起異議與申訴，分別經被告處理結果與申訴審議判斷決定予以駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠原告代表人甲○○對臺灣黑熊知識及野外經驗均具專業能力，其經歷詳述如次：

1.於73年曾服務於營建署國家公園組，在服務期間奉派赴八通關古道東段踏勘新中橫公路預定路線，經同行嚮導布農族人指點而觀察到諸路段臺灣黑熊活動頻繁痕跡，於74年首度記錄在行政部門文書。

2.於74年以優等成績通過國家高等考試（自然保育科動物組），派任太魯閣國家公園管理處技正、課長等職，任職期間曾奉派赴美、日等國家觀摩國家公園野生動物經營管理，包括觀摩美國國家公園的捕熊陷阱等措施。

3.於78年12月保育研究課課長任內辭公職，設立目前之原告公司，協助公共電視台籌委會攝製立法院審查公共電視法所需自然生態節目「福爾摩沙大地鳥類世界」「Frmosa: World of Birds」，由公共電視籌委會報名參加1996年國際野生動物影展，獲得「科學內容貢獻獎Scientific Content」。

4.曾獲我國電影紀錄片最高榮譽金馬獎。多次代表我國參加國際影展獲獎，其中87年（西元1998年）亞太影展「螢火蟲The Firefly」短片係原告與被告雙方合作而獲金馬獎獎提名入圍之紀錄片。

5.87年11月被告布農族巡山員回報訴外人黃美秀10月山上捕熊工具作業有疑問，且拒絕被告指派具獸醫資格之保育課課員上山檢查被捕黑熊有否受傷，捕熊作業頗有疑義，被告即委請原告代表人上山處理：

⑴ 87年11月原告代表人受委請加入被告黑熊保育小組，雙方簽訂合約合作進行臺灣黑熊生態及研究之攝影紀錄。

⑵ 87年12月原告代表人上山踏勘，僅需依一般人健全通念即可知訴外人黃美秀87年10月不恰當的捕熊作業方式包括①不應在步道陡峭處架設鋼索捕熊陷阱；②不應把捕獲的臺灣黑熊又再關在木籠子一個晚上；③不應使用不會脫落的頸圈；④不應設置「石頭陷阱」獵殺其他肉食性小型動物；⑤國外套腳式鋼索陷阱應會造成臺灣黑熊受傷等。

⑶ 88年1月22日被告許可增捕兩頭黑熊，明文應以人熊安全的方式進行，且捕捉過程要會同獸醫及原告公司拍攝記錄。

⑷ 88年4月原告代表人尋求公共電視台支援以直升機搜尋被告87年捕捉6隻黑熊之頸圈訊號，仍難偵測到全部6隻黑熊頸圈訊號：

①被告87年報告第15頁內容概述結果，第25頁感謝公共電視及原告代表人提供直升機高空運補、無線電追蹤協助。

②被告89年報告第17頁第2段文指出空中搜尋有偵測至

兩隻黑熊頭圈訊號靜止不動發出科學定義之「死亡訊號」。當年報告資料顯示被捕黑熊在半年內發出「死亡訊號」比例高達1/3（2隻/6隻）（附註：103-105年科技部計畫捕熊結果也同樣出現被捕黑熊掛上頸圈後在半年內發出科學定義「死亡訊號」，即頸圈訊號顯示該「頸圈未移動」而靜止在同一位置一段時間或24小時。103-105年情況較87年更為嚴重，可知，科技部計畫被捕9隻黑熊，頸圈衛星訊號追蹤未久即失去者高達5隻，比例5/9，高於87年度之1/3。

⑸ 88年6月30日被告以本身研究名義刊行87年度「內政部87年研究報告」載明執行單位為被告，87年度捕獲公母熊的比例（性比）為5:1（5公熊/1母熊）。另有24隻次黑熊曾進入陷阱吃掉餌食或觸動陷阱而未遭捕獲。

⑹ 因當時被告黑熊小組無人有捕捉黑熊之專業知識經驗，難以看出被告87年研究報告數據，包括「性比5:1」及高達「24隻次」黑熊進入陷阱卻未捕獲的嚴重問題，其中不排除24隻次被捕黑熊掙扎脫困可能受到的嚴重受傷。

⑺ 及至88年7月，訴外人黃美秀之美國指導教授大衛賈塞利斯來臺踏勘被告捕熊情形提出專業看法略以「大分山區捕獲黑熊公母性比「5:1」與國外相同研究「2:1」差距甚大，因此曾提「應停止繼續在大分山區捕熊」等專業意見：①豈料，被告89年度捕熊陷阱卻往更深山架設，此應不符美國教授本意，亦導致88-89年捕熊作業難以如87年度「每日檢視陷阱」而以「每2日檢視陷阱一次」造成黑熊重大傷害。②觀89年報告「1999年11月至2000年12月期間……捕捉到9隻黑熊（1雌8雄）」可知

88-89年被捕公母熊性比為「8:1」不同於87年「5：1」，且與國外研究「2：1」差距更大，捕熊作業確實有疑問。

⑻88年12月8日捕獲黑熊，原告代表人與被告獸醫師剛巧進入大分，原告代表人得以拍攝捕熊過程，然該母熊未明理由卻提早甦醒逃逸，無從檢查紀錄該被捕黑熊有否受傷。原告代表人下山後即主張應停止殘忍捕熊作業，亦請求當時執行87-89年計畫之國家公園學會理事長停止申請捕捉黑熊，國家公園學會89年未提出捕熊申請，卻見臺師大提出，申請時段有否含括89年11月，不無疑問。此觀89年研究報告僅以兩百餘字帶過89年11月捕捉共7隻公熊經過，尤顯疑問。

6.原告代表人87年受委請加入被告黑熊保育小組進行攝舉紀錄。豈料，臺灣黑熊生態影片在未公開發表前，原告代表人著作人格權最珍貴之首度公開發表權竟遭訴外人黃美秀侵害。事後被告90年2月17日在木柵動物園辦發表會補救釐清，惟黃女仍續在公開場合明示暗示伊曾花3年拍攝黑熊紀錄片。受媒體長年不實報導誤導，不明實情之人常把原告代表人保護臺灣黑熊及捍衛自身權益之努力誤認係妨礙被告與黃女捕熊之事。

㈡玉山國家公園於75年4月成立，被告所轄東部園區之生態保護區核心地區需徒步3天方能抵達，被告卻在87-89年實施違法「學術研究」且不當捕捉臺灣黑熊，造成嚴重傷害：

1.87-89年捕捉黑熊造成特殊「斷掌缺趾」傷害之原因，依被告87、89、90年3年研究報告書內容可知以下事實：

⑴按美國黑熊研究領域兩位資深學者在西元1980年國際學術期刊發表學術研究捕熊規範文獻「Prebaiting and s

naring techniques for black bears.中譯捕捉黑熊之預設誘餌及鋼索使巧方式」其內容提出學術研究使用套腳鋼索陷阱捕捉黑熊應遵守之多項規範以降低被捕黑熊所受嚴重傷害程度。

⑵被告遲至90年第3年研究時期方知悉前項西元1980年學術研究捕熊規範文獻內容。因此，其87-89年捕熊工具及作業方式均未符該規範規定而有別於國際各地學術研究捕熊模式，也難怪所造成被捕臺灣黑熊出現「斷掌缺趾」嚴重受傷態樣，係美國學術界資深學者從未見過之特殊受傷態樣

⑶歸納被告87年-89年捕熊工具與捕熊作業，可知至少有以下3項情事嚴重違反西元1980年國際學術期刊發表之學術研究捕熊規範（下稱捕熊規範），甚且反其道而行，嚴重違反捕熊規範，當造成被捕臺灣黑熊出現特殊的嚴重傷勢。茲舉嚴重違反捕熊規範之3例如下：

①捕熊工具「鋼索」嚴重違反規範：觀捕熊規範之「Snaring（布置套腳鋼索）」內，可知，美國奧瑞奇獵具公司套腳鋼索產品是約2公尺長。復觀捕熊規範對預設誘餌方式捕熊鋼索規範內容，載明「鋼索要縮短而限制被捕黑熊活動」進一步降低黑熊可能的受傷。現觀被告87-89年及科技部103-105年捕熊作業，遭鋼索套住前掌之臺灣黑熊均能前後奔跑一段距離，可知被告轄區學術研究捕熊鋼索違反「鋼索要縮短而限制被捕黑熊活動」規範，自難以降低黑熊可能的受傷，更增高黑熊奔跑掙扎力道而增高周遭研究人員之危險性。

②捕熊陷阱「圍木」嚴重違反規範：先觀西元1980年捕

熊規範載明「放置套腳式鋼索和彈簧後，周圍以直徑為5-15公分，長1-2米的木材設置V形或楔形的圍木。」西元2011年「人熊衝突的管理」內容可進一步得知「設置套腳鋼索之前，先移除現場植被、樹木，避免鋼索糾纏，造成黑熊受傷。」「清除綁鋼索樹木周圍之矮灌叢、木頭等以避免糾纏鋼索。」惟觀本件原處分依據5篇國外文獻之第4篇正是西元2011年國外文獻，可證被告作成原處分時已知悉國外套腳鋼索捕熊陷阱「圍木」之規範，因此，被告自難推稱其未知悉其轄區87-89年及103-105年兩次學術研究使用直徑20公分、長兩公尺之粗大木頭路設陷阱「圍木」均係嚴重違背國際捕熊規範之事實。

③捕熊「巡視陷阱」作業方式嚴重違反規範：西元1980年捕熊規範巡視陷阱時間「每天巡視陷阱兩次，最好是清晨與黃昏」。惟觀被告87年報告（88年6月30日刊行）載明其捕熊作業「陷阱啟動之後，通常一人或兩人一組，每日檢視陷阱一次，以減少動物在陷阱過久而遭意外的機會」再觀被告89年報告（89年12月30日刊行）卻載明其捕熊作業「陷阱啟動之後，通常一人或兩人一組，每2日檢視陷阱一次」形同故意放任被捕臺灣黑熊長時間在陷阱上掙扎及啃咬鋼索，加重牠原本就難以避免的痛苦及受傷程度，也增高牠掙扎受傷逃脫的機率，此係一般健全通念即可知不應該發生之不當做法，更何況被告是對待其生態保護區瀕臨絕種臺灣黑熊。

⑷被告遲於90年第3年方知悉正確之西元1980年捕熊規範文獻，雖難挽回87-89年對臺灣黑熊造成之嚴重傷害，

惟仍在90年第3年研究做出改執行研究採集以「非侵入式」獸毛採集方式。

2.87-89年捕捉黑熊造成特殊「斷掌缺趾」傷害之結果。依被告87及89年研究報告數據及美國學界捕熊經驗資料可知，被告轄區臺灣黑熊出現「斷掌缺趾」受傷比例從87年16.6%驟增至89年55.6%，應係被告85年成立之臺灣黑熊專案保育小組遲至90年方始知悉西元1980年國際期刊學術研究捕熊規範而造成87- 89年捕熊工具及作業方式均嚴重違反該捕熊規範致被捕黑熊出現高比例，且係國外熊類動物資深學者未見過之特殊受傷「斷掌缺趾」態樣。再佐以訴外人黃美秀2003年博士論文數據可知被告轄區外「非法狩獵」不法陷阱8.1%，與上開情事之關聯性不大。

㈡原處分所為判斷欠缺適法性，構成應予撤銷之事由：

1.原處分把「於玉山國家公園進行捕捉台灣黑熊6隻繫放」列為四項採購標的第一項，並許可投標廠商使用國外陷阱履約，難以避免重蹈被告87-89年學術研究造成轄區臺灣黑熊嚴重傷亡情事致違反保護瀕臨絕種保育類臺灣黑熊，以維護生物多樣性之公共利益，而違反法治國家應遵守之公益原則。

2.原告代表人經歷被告87-89年捕熊過程而知悉當時捕熊之殘暴，自無可能罔顧事實而以不實文件參標。因此，被告雖稱原告符合投標資格，然觀其採購「捕捉臺灣黑熊6隻」此項特殊技術規格之違法性，卻在實質上限制了「知悉87-89年捕熊實情」的原告及代表人參標權，有違反政府採購法第1條及第6條等規定。

3.被告所為之判斷至少有以下瑕疵情形，而欠缺適法性，構成應予撤銷之事由：

⑴其判斷出於錯誤之事實認定：觀原處分所稱「如何有效遏止臺灣黑熊於保護區外及鄰近園區周邊可能的威脅」等語，被告招標採購目的係以期有效達到預防保護區外之非法狩獵及未來可能之人熊衝突。然被告轄區87-89年黑熊個體出現特殊傷勢「斷掌缺趾」且比例從16.6%驟增至55.6%係其本身捕捉所致，與原住民以陷阱所為非法狩獵所致8.1%關聯性不大。被告隱匿其於87-89年間造成臺灣黑熊受傷情事，反而說要捕捉繫放其生態保護區之臺灣黑熊以期有效達到預防轄區外之非法狩獵，所為之判斷顯係出自於錯誤事實認定，存有瑕疵情形而欠缺適法性，當應予撤銷。

⑵其判斷出於不完全之資訊：被告所屬保育研究課人員出席108年6月13日公共工程委員會另案預審會議，表示國立屏東科技大學（下稱屏科大）未依被告104年捕熊許可函說明項四規定「請於研究結束後將有關之紀錄、採集點位置（GPS定位）與研究成果報告1份，寄本處建檔，以作為將來是否繼續核可研究採集之依據」提交科技部105年10月31日「人造衛星無線電追蹤臺灣黑熊之移動及棲地利用模式（2/2）」期末報告書予被告。因此，被告辦理本案採購「捕捉臺灣黑熊6隻」，卻未向屏科大催繳其科技部期末報告書，致所為之判斷出於不完全及錯誤之資訊，且有重大過失。

⑶其判斷有違一般公認之價值判斷標準，且有違相關法治國家遵守之公益原則，欠缺適法性，應予撤銷：

①許可使用套腳式鋼索陷阱之瑕疵：瀕臨絕種臺灣黑熊數量稀少，應予嚴格保護，是一般社會大眾公認價值。套腳式鋼索係不法獵具，會造成被捕野生動物及誤

踩之鄰犬等動物嚴重受傷亦係一般社會大眾普遍認知。被告本於職責應依法嚴格保護其生態保護區瀕臨絕種臺灣黑熊，原處分卻許使用其明知具危險性之鋼索陷阱捕捉其轄區瀕臨絕種臺灣黑熊，當有瑕疵。

㈡許可使用鐵桶陷阱之瑕疵：原處分依據國外文獻列舉鐵桶陷阱缺點之第二項「桶狀陷阱門可能造成動物及人受傷）」，及第三項「熊的爪及牙齒可能斷裂或受傷」內容可知，被告招標文件清楚顯示被告辦理招標時已知悉國外規格鐵桶陷阱與腳套索陷阱同樣具傷害被捕臺灣黑熊之危險性。被告係自然保育機關，卻許可投標廠商使用其明知具危險性之兩款國外規格之陷阱捕捉其生態保護區瀕臨絕種臺灣黑熊，所為之判斷有違一般公認之價值判斷標準，且有違相關法治國家應遵守之公益原則，欠缺適法性，應予撤銷。

㈣原處分關於「捕捉6隻臺灣黑熊」構成違法，亦違反國際熊類稀有種類研究學術倫理之規範：

1.觀108年11月被告提供經費邀請來臺目前擔任國際自然保育聯盟熊類專家群組主席大衛賈塞利斯教授，於2006年發表「非侵入性基因取樣的魅力-面對這名稱」一文內容「對於稀有物種，捕捉和人為處理確實風險太大，非侵入方式獲取樣本，是一種更可接受的研究方法」內容可知，在國際熊類研究領域主張對稀有種類之研究應以「非侵入式」獲取研究樣本。

2.由我國野生動物保育法第3條第3款之規定，可瀕臨絕種野生動物更需要嚴格保護。因此，瀕臨絕種臺灣黑熊更有必要避免捕捉及人為處理的風險。如有必要進行學術研究，應以「非侵入式」方法進行基因比對、確實估算族群數量

等研究，此係被告所明知且遵行多年之國際熊類稀有種類研究之學術倫理規範。原處分許可廠商得以「捕捉瀕臨絕種臺灣黑熊6隻」之違法，違反國際熊類稀有種類研究之學術倫理之規範。

㈤被告對87-89年與103-105年其轄區捕熊結果認事有誤，致其108年作成原處分之招標公告之用法有違，符合行政訴訟法第4條第2項及第201條規定之逾越權限與濫用權力之違法。

㈥原處分關於「捕捉6隻臺灣黑熊」特殊技術規格之違法性，且不允許廠商提出替代方案，致原告參標權優勢受到限制：

1.原告代表人對臺灣黑熊保育知識及野外實地經驗均具專業判斷能力，對系爭採購案之招標具參標優勢：

⑴原告對採購標的野外監測與計算族群所需之自動照相機及自動錄影機專業設備尤具可信賴之知識經驗。被告早在18週年慶活動「保育研究專題演講」邀原告代表人發表「臺灣黑熊生態影片拍片切得報告」分享「自動照相機」、「自動攝影機」等專業經驗及所拍得臺灣黑熊、山羌、水鹿、山羊等10種中大型野生動物影像，被告對原告本項專業能力自有所知悉。

⑵原告與被告東部園區周邊原住民部落耆老及年輕輩互動良好，10餘年秋冬季在山區工作生活觀察並拍得許多高品質照片。原告對招標「捕捉6隻臺灣黑熊」外之第2-5項採購標的，包括培訓部落居民參與長期科學監測計畫、宣導和教育活動、訓練等目標功能具可信賴之履約能力。

2.原告依專業知識經驗能清楚判斷採購標的「捕捉、繫放臺灣黑熊6隻」特殊技術規格之違法，且違反學術倫理事由：

⑴原告自87年至今經歷多次臺灣黑熊大小事件，清楚知悉臺灣黑熊遭學術研究之名使用國外陷阱違法且不當捕捉而受有嚴重傷害，且有遭隱匿之情事。被告招標第1項「捕捉繫放臺灣黑熊6隻」採購標的涉有嚴重違法事項，因此，國內目前無任何廠商具合法捕捉瀕臨絕種保育類臺灣黑熊之履約能力。

⑵觀唯一投標廠商投標文件「服務建議書」中提出「捕捉繫放6-10隻臺灣黑熊個體」及「或黑熊捕捉調查至少進行180個工作天」兩項內容未符招標文件「捕捉繫放6隻臺灣黑熊」內容。姑不論被告如何處理系爭投標文件，觀其所提後項內容「或黑熊捕捉調查至少進行180個工作天」似指如若該投標廠商無從合法捕捉臺灣黑熊時，可改以「捕捉調查180個工作天」履約之意，此正足以證明原告主張「國內目前無任何廠商具合法捕捉瀕臨絕種保育類臺灣黑熊之履約能力」，並非無理由。

⑶次觀系爭投標文件中載明將用以捕捉臺灣黑熊之捕捉工具腳套式陷阱」，或「捕捉籠」總陷阱數10-25個，兩款陷阱確是被告所明知具危險性之獵捕工具，此更足以證明原告之事實主張，確有理由

⑷再觀被告所作的「採購評選會議紀錄」內容，評選委員意見之（十五）「若套腳陷阱（foot snare）於計畫通過後，在採集證申請，如未獲主管機關審通過……」；受評廠商意見回復之（五）「我們有把握完成本計畫預估捕捉繫放數量，預計第1年即完成捕捉6隻的目標，有餘力及其他補助款再持續捕捉至10隻目標」顯然與之前「或黑熊捕捉調查至少進行180個工作天」矛盾。又受評廠商意見回復之（十一）「套索陷阱是使用國際上抓

熊規格，可參考相關文獻記載。依國際上相關作業準則，捕捉熊類大致使用套索與鐵桶，本計畫使用之套索由美國進口，安全及專業上並無疑慮……」內容可知，投標廠商對美國捕熊陷阱與作業方式之認識不清。

⑸綜前事實可知，被告本案招標採購之唯一投標廠商「國立屏東科技大學」投標文件不符被告招標文件規定。

3.原處分妨礙原告參標權之事實：觀被告投標須知第19條載明本案不允許廠商提出替代方案，因此，縱使原告有更好之思考方向提出可以替代「（違法）捕捉6隻臺灣黑熊」的想法與做法，無從提出，連帶原告對其他多項採購標的之參標優勢亦一併遭剝奪。綜上事實可知，被告招標採購「捕捉臺灣黑熊」特殊技術規格之違法性，且不允許廠商提出替代方案，致原告參標優勢確有受到限制等情。並聲明求為判決原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠被告前依據「內政部委託研究計畫作業規定」第6點「各單化辦理委託研究計畫作業程序如下：（一）編列下年度非屬科技計畫之委託研究計畫概算前，應配合本部概算編列作業時程，邀請相關研究領域之學者或專家及相關人員辦理先期審議，確定研究計畫主題及預算數額等事項後，於當年3月底前至本部研究發展知識平臺登錄研究計畫主題選定方式及先期審議基本資料」之規定，於106年提出本項計畫，於106年11月15日召開「玉山國家公園108年委託研究計畫先期審議會議」，經專家學者審查通過後，以106年11月22日營玉保字第1061003653號函提報系爭計畫予營建署，營建署續於106年12月27日召開「內政部營建署各國家公園管理處108年

度委託研究計畫先期審議會議」，決議通過後，始依營建署107年1月15日營署園字第1071106838號函檢送之該次會議紀錄，續行規劃辦理系爭委託研究計畫之採購案，並依法公告及進行相關招標程序。

㈡本採購案採限制性招標，其程序及所訂廠商資格均符合政府採購法之規定，且無妨礙或限制原告投標資格：

1.本計畫因黑熊保育研究之需求，委託學術機構在園區內進行學術研究，符合政府採購法第22條第1項第9款規定，爰簽陳首長核定辦理限制性招標，其採購程序符合工程會之限制性招標的規定。

2.本委託研究計畫之廠商規格係依政府採購法第26條第2項規定，明定被告保育研究黑熊研究之需求目的所擬定適用之技術規格，其所標示之擬採購服務特性，目的及效果上均不得限制競爭。依照被告所須黑熊保育研究須求所開列，詳本採購案投標須知第35條投標廠商之基本資格：⑴國內各大專院校、研究機構、法人組織或團體。依法設立之公司需能提出與提供自然生態保育、技術性服務及環境管理有關之服務。⑵專業技術及工程顧問等服務機構①登記營業項目有景觀、園藝、地質、環境管理、資源管理、環保或環境影響評估暨規劃，具有接受委託相關自然生態保育及環境管理工作能力者②須領由行政院公共工程委員會核發之技術顧問機構登記證。並無違反採購法之情事，亦不影響原告投標之權益。

3.原告自承其符合本採購案所載之投標資格，而法官問「假設委託原告去做，原告要如何做？」時，原告回答「沒辦法做，不能捕熊，因為野生動物保育法就是這樣規定。」等語，然野生動物保育法第18條第2項係規定捕捉野生動

物需經主管機關同意，亦即受託機關應取得主管機關之許可，此與本採購案之合法性並不相悖。故原告係不願參與投標，而非不能投標。

4.綜上，本採購案採限制性招標並無不法，且不妨礙原告投標之權利。至於原告稱「國內廠商並無履約能力」係其個人之意見，且屬履約之問題，與是否妨礙或限制原告投標及招標有違反公平原則，誠屬二事，原告將之混為一談，應屬無理由。

㈡本採購案招標採購目的為瞭解玉山園區臺灣黑熊之移動模式及進行保育教育推廣、公民科學教育，以期有效達到預防非法狩獵以及未來可能之人熊衝突之作為需求辦理，本採購案，符合採購公共利益：

1.國家公園成立之宗旨目的，係依國家公園法第1條規定，以保育為核心價值並提供國人研究、教育、遊憩體驗之目的而設立，亦為國際自然保育聯盟（IUCN）規範下之第二類保護區，玉山國家公園面積達103,121公頃，幅員廣闊，具有豐富多樣原始林相，提供園區野生動物食物及完整活動與棲息空間。園區生態資源豐富，被告長年致力於園區生物多樣性的維護以及基礎科學之多項委託研究調查計畫，以期了解園區生物之現況，並作為後續園區生態系之生物多樣性維護經營管理參考資料。玉山國家公園87年委託專家進行臺灣黑熊野外繫放追蹤調查迄今已有20年，發現臺灣黑熊活動範圍遍布全園區，尤其是花蓮○○○區○○○○道至大分區域為全臺灣重要之活動出沒之重要區域，103年國家公園臺灣黑熊保育監測計畫研究結果，玉山園區之黑熊分布為所有國家公園中臺灣黑熊（Ursus Thibetanus fomosanus）唯一相對高密度分布之地區，目前臺

灣黑熊（為亞洲黑熊侷限分布在臺灣之亞種）族群在全世界IUCN保育現況列為受威脅物種，在臺灣的數量甚為稀少，並經行政院農業委員會公告列為生存上處於瀕臨滅絕之保育類第一級（瀕臨絕種）野生動物，其族群生存受到人為非法狩獵、道路開發及其他各項人為活動干擾，面臨生存之困境，在玉山，黑熊卻是極為穩定的出沒及生長其間，因此玉山黑熊保育教育及經營管理，對於維繫全臺灣黑熊族群之存續力極具重要性，而被告在臺灣黑熊的保護作為具有關鍵性作用。

2.被告對於園區內發生之生物性事件另訂有「生物性災難緊急應變標準作業程序」作為園區內各項生物性災難通報、防治、處理及應變依據，每年並召開會議進行園區發生之生物性事件應變作為之檢討改善，會議決議並納入後續經營管理措施之依據，按不同業務課室之權責進行分工執行。000年生物災難防治會議決議通過被告內部研擬執行「105-108年臺灣黑熊保育計畫」，將過往之黑熊保育研究成果及臺灣之黑熊保育現況調查所得到之黑熊之生態習性、族群數量、遺傳多樣性、食性、以及活動範圍等研究成果，委託民間保育團體辦理多場次教育宣導講座、體驗營活動、開發宣導文宣品，加強國人對臺灣黑熊的認識，並獲致良好成效。

3.本研究計畫案之規劃辦理，亦參考園區105-108年黑熊之出沒通報案例及遭遇困境，於106年內部生物性災難防治緊急應變會議中討論，並經會議決議通過，始辦理規劃。統計10日年7月至108年11月由各管理站所通報之園區生物性事件，當中有關黑熊出沒事件共計33件，尤以108年18件通報案例數及類型最多：包含目擊黑熊出沒或爪痕、糞

便等痕跡8件外，通報發現黑熊死亡者有3件（2件有斷趾、1件胸部有子彈），小熊走出山區步道事件2件、翻弄鹿林小屋垃圾桶、滋擾入侵山屋、楠溪保育研究站並破壞木屋外牆結構事件有5件。

4.依國外生物學家研究人熊衝突經營管理者，均提及需瞭解其衝突原因、族群之結構（公熊或母熊、或亞成個體差異）、侵擾地區（農作地區如：養蜂場、森林或人為設施如公路等），透過瞭解黑熊之生態習性及族群活動範圍、食性、空間分布及移動情形等資訊，依個案、不同情境進行防治措施，並以加強利害關係人及民眾教育正確認知黑熊生態知識及人熊衝突為最佳對策，可長遠有效降低人熊衝突事件之發生。另外在被告歷年研究報告亦對瀕危物種之保育建議加強其族群變化及遺傳結構之瞭解，持續長期監測該地的氣候、食物來源-青剛櫟果實產量的年間變動、鄰近地區的重要食物資源之時空分布、及其與各類動物間之交互作用，利用黑熊捕捉繫放方式，深入瞭解野外臺灣黑熊之生態習性，如季節性活動、移動模式和棲息地利用導，可作為評估玉山國家公園臺灣黑熊族群的變化趨勢之基礎資訊。而這些資訊未來可應用在規劃生態廊道與部落發展夥伴關係並應用於保育教育宣導之基礎資訊。

5.野生動物保育主管機關行政院農委會林務局101年並研擬「臺灣黑熊保育行動綱領」提供作為全臺復育臺灣黑熊之指導方針和藍圖，其報告中所提及黑熊之生存威脅，除受到食物資源影響，亦受到人為干擾如：棲息地破壞、道路開發、遊憩干擾、狩獵等影響，並提出保育黑熊之五大類願景、目標：包含全面提升臺灣黑熊保育研究量能，加強相關資訊之收集、交流及應用，且須提昇政府、大眾及權

益關係人對臺灣黑熊及其保育議題的認識，體認其多元價值，採取積極保育行動。研究計畫希望藉由捕捉繫放和人造衛星追蹤技術，長期追蹤以瞭解灣黑熊之移動和棲地利用模式，及培訓園區內巡查員、志工、部落居民及有興趣之民眾參與長期科學監測計畫，應用自動照相機了解園區哺乳動物族群豐度之時空變化，加入民眾及部落居民參與科研監測，可有效降低非法狩獵並讓民眾在遭遇黑熊時能正確因應，提升現場保育巡查員之通報應變能力，以預防未來可能發生之人熊衝突事件，符合採購公共利益，並經內政部營建署審議列為「本計畫有其必要性及迫切性，建議優先辦理。」

㈣系爭採購案合法且有其必要性：

1.系爭採購案之計畫目標除前述「一、捕捉、繫放臺灣黑熊6隻，並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。」外，尚有「二、培訓本處員工、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度及時空變化。三、每年透過宣導和教育活動例如：講座、工作坊、營隊、教育訓練等多元方式每年3-5場分享本計畫最新研究成果，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。四、累積本處紅外線自動照相機影像資料庫（至少提供300張照片提供本處自由應用），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。五、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。

」核屬野生動物保育法第18條第1項第2款所訂「基於學術研究或教育目的」得由中央主管機關許可為之。

2.又系爭採購案所研究之臺灣黑熊為野生動物保育法所公告之保育類野生動物。依規定應經中央主管機關許可始得捕捉、繫放。亦即若經中央主管機關許可，自無原告所稱違反法令之問題。系爭採購案之得標研究機構自應先取得中央主管機關之許可後始得進行臺灣黑熊之捕捉，此為事理之當然。至於受委託研究單位提出之捕捉臺灣黑熊方法能否符合野生動物保育法之要求，應由野生動物保育法之中央主管機關於許可程序中加以審查。故系爭採購案之合法性，應毋庸疑。原告稱國內目前並無廠商具有合法捕捉瀕危之臺灣黑熊的履約能力，純係其主觀單方面之見解，且既屬履約能力之問題，要與系爭採購案之合法性無關，其據以質疑系爭採購案違反法令，要屬無據。

㈤原告主張「區域外之黑熊有騷擾到民眾的才能去捕捉，才能解決問題，可以掛無線電追蹤器，可知道牠去哪裡。但以我們20幾年的經驗及布農族的經驗，之所以會有這麼多區域外且受傷的熊，係因研究者帶了25個陷阱到區域內去捕，所以熊離鄉背井，尤其是帶著小熊。」乙節。惟依國外生物學家研究人熊衝突經營管理者，均提及需瞭解其衝突原因、族群之結構（公熊或母熊、或亞成個體差異）、侵擾地區（農作地區如:養蜂場、森林或人為設施如公路等），透過瞭解黑熊之生態習性及族群活動範圍、食性、空間分布及移動情形等資訊，依個案、不同情境進行防治措施，並以加強利害關係人及民眾教育正確認知黑熊生態知識及人熊衝突為最佳對策，可長遠有效降低人熊衝突事件之發生。在被告歷年研究報告亦對瀕危物種之保育，在於加強其族群變化及遺傳結構

之瞭解，持續長期監測該地的氣候、食物來源-青剛櫟果實產量的年間變動、鄰近地區的重要食物資源之時空分布、及其與各類動物間之交互作用，利用黑熊捕捉繫放方式，深入瞭解野外臺灣黑熊之生態習性，如季節性活動、移動模式和棲息地利用等，作為評估玉山國家公園臺灣黑熊族群的變化趨勢之基礎資訊。此外，藉由培訓長期志工或保育種子教師，協助黑熊研究調查或教育宣導，更能促進社會參與和關懷，以及研究保育之最大效益確屬保護黑熊之必要且迫切性研究計畫。原告所提均係對於本採購案之執行問題，且捕捉黑熊來研究與執行時有無不當係屬二事，原告不應以其個人之意見，否決本採購案之必要性及迫切性等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造主要爭點在於：被告辦理系爭採購案即「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」，而作成原處分即108年2月13日限制性招標公告關於採取「捕捉臺灣黑熊6隻」技術規格執行，是否構成違法損害原告權益之情形？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

被告依政府採購法辦理系爭採購案作成原處分，於招標文件即「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」計畫說明書載明其履約內容為於玉山國家公園捕捉臺灣黑熊6隻繫放並繫掛人造衛星發報器式執行，原告主張採取捕捉黑熊之技術規格構成違法，循序提起異議及申訴，分經被告處理結果及申訴審議判斷決定予以駁回等情，有原處分即被告108年2月13日系爭採購案限制性招標公告（見本院卷第31至34頁）及相關招標文件即被

告「108-110年度鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」計畫說明書及投標須知（分見本院卷第35至38頁及83至90頁）、原告108年2月19日傳真之書面異議及委託律師撰擬之異議函（見申訴卷第11至15頁）、原告108年2月23日招標案異議補正（見申訴卷第20頁）、被告108年3月4日營玉保字第1081000608號函異議處理結果（見申訴卷第21至22頁）及行政院公共工程委員會108年7月12日訴0000000號申訴審議判斷（見本院卷第41至81頁）在卷可稽，堪予認定。

㈡原告雖以前開情詞指摘原處分構成違法應予撤銷云云。惟：

1.按人民須經法律特別規定，始得就無關自己權利及法律上利益之事項，基於維護公益，主張行政作為違法而提起行政訴訟，此稽之行政訴訟法第9條規定至明。若非因行政機關所為之原處分在客觀上有違法情形，致損害其權利或法律上利益者，其提起撤銷訴訟即欠缺權利保護要件，為無理由。再者，依政府採購法第75條第1項第1款之規定，廠商對於機關辦理採購提出異議，必須出於維護自己權利及法律上利益始得為之，若純粹出於維護公益目的，即不符上開規定意旨，為現行法制所不許。故廠商依政府採購法第75條第1項第1款規定提出異議，若無從認定機關辦理採購違反法令，致損害其權利或利益者，所為異議即屬無理由。故廠商若主張招標公告所損害之標的為公共利益，而非自身之權益者，自應循其他途徑以遂成其價值信仰，其起訴即欠缺權利保護要件。

2.觀諸本件被告為執行「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」，而於108年2月13日作成原處分即上開限制性招標公告，依其招

標文件所載，固足認其採購之工作內容為招攬廠商於玉山國家公園進行捕捉臺灣黑熊6隻繫放並繫掛人造衛星發報器，進行長期追蹤及資料蒐集無訛。然揆諸政府採購法第18條第1項、第4項及第22條第1項第9款等規定，機關辦理採購若符合委託專業服務、技術服務、資訊服務或社會福利服務，經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標之方式。且保育類野生動物固應予保育，但基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者，非不得予以獵捕或為其他利用，此稽之第18條第1項規定甚明。則被告執行上開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，且稽之上開計畫說明書所載，被告捕捉及繫放黑熊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，兼有培訓被告員工、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，累積被告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，難謂有違法之情事。

3.又本件原告起訴雖謂：被告招標公告採行捕捉黑熊技術規

格損害原告參與系爭採購案競標之優勢云云，然政府辦理採購案所為之招標公告僅設定採購標的之需求條件與投標人應具之資格，對外招引廠商前來參加投標，再依程序選擇其中最合適者成為交易對象。本件原告既自承其具備招標公告設定之投標人資格，即不能認被告作成原處分有損害其權益可言。至於原告不認同以捕捉黑熊手段以執行該計畫案，核屬公益範疇之價值信仰，無論其動機及目的為何，均不能與私人之法律上權益相連結。故本件原告本於廠商地位依政府採購法第75條第1項第1款規定，就被告所為原處分即招標公告提出異議，難認具有權利保護要件。

七、綜上所述，本件原告主張原處分即被告108年2月13日「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」限制性招標公告關於「捕捉臺灣黑熊6隻」之內容構成違法乙節，非但於法無據，且原處分亦無從認為有損害原告權利或法律上利益之情形，被告作成異議處理結果駁回其異議，認事用法俱無違誤，申訴審議判斷予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、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項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　8　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【政府採購法】

第18條第1項及第4項

採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。

本法所稱限制性招標，指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。

第22條第1項第9款

機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：

九、委託專業服務、技術服務、資訊服務或社會福利服務，經公開客觀評選為優勝者。

第75條第1項第1款

廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：一、對招標文件規定提出異議者，為自公告或邀標之次日起

等標期之四分之一，其尾數不足1日者，以1日計。但不得少於10日。

第76條第1項

廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關逾前條第2項所定期限不為處理者，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起15日內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設採購申訴審議委員會者，得委請中央主管機關處理。

第83條

審議判斷，視同訴願決定。

【野生動物保育法】

第3條第3款

本法用辭定義如下：

三、瀕臨絕種野生動物：係指族群量降至危險標準，其生存已面臨危機之野生動物。

第4條第1項第1款

野生動物區分為下列二類：

一、保育類：指瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物。

第18條第1項

保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。但有下列情形之一，不在此限：

一、族群量逾越環境容許量者。

二、基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者。

第19條第1項

獵捕野生動物，不得以下列方法為之：

一、使用炸藥或其他爆裂物。

二、使用毒物。

三、使用電氣、麻醉物或麻痺之方法。

四、架設網具。

五、使用獵槍以外之其他種類槍械。

六、使用陷阱、獸鋏或特殊獵捕工具。

七、其他經主管機關公告禁止之方法。

第21條第1項

野生動物有下列情形之一，得予以獵捕或宰殺，不受第17條第1項、第18條第1項及第19條第1項各款規定之限制。但保育類野生動物除情況緊急外，應先報請主管機關處理：

一、有危及公共安全或人類性命之虞者。

二、危害農林作物、家禽、家畜或水產養殖者。

三、傳播疾病或病蟲害者。

四、有妨礙航空安全之虞者。

五、（刪除）。

六、其他經主管機關核准者。

第41條

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：

一、未具第18條第1項第1款之條件，獵捕、宰殺保育類野生動物者。

二、違反第18條第1項第2款規定，未經中央主管機關許可，獵捕、宰殺保育類野生動物者。

三、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。

於劃定之野生動物保護區內，犯前項之罪者，加重其刑至三分之一。

第1項之未遂犯罰之。