

# 保育類野生動物於學術研究上之刑事處罰探討

## A Discussion on Penalties of the Wildlife Conservation Act for Academic and Research Purposes

陳詠霖<sup>1</sup> 游登傑<sup>2</sup>

Yung-Lin Chen<sup>1</sup> and Deng-Jie Yu<sup>2</sup>

### 一、前言

保育全球生物多樣性對於人類未來之發展具有重要意義，因此對於生物多樣性之研究及探討有其迫切性。我國為保育野生動物，維護物種多樣性與自然生態之平衡，自民國78年制定頒布野生動物保育法，藉以保護野生動物之族群量，免受瀕臨絕種危機之威脅，並於相關條文中，授權學術研究使用保育類野生動物之例外規定，使其無須受刑罰之規範，促進學術研究與保育保護兩者並進，期望能達成永續經營自然生物資源之目標。惟我國野生動物保育法針對保育類野生動物之學術研究，已擬定一套嚴謹之作業流程，其事前申請和事後報告繳交，皆須提繳予有關主管機關查核。究其原因，係為避免有學者假研究之名而行濫捕之實，故要求有關主管機關負監督之責，立意甚為良善。然而，生物學家從事學術研究時，於某些特定狀態下(如進行野外實地調查)，卻可能遭遇到其他非預期之情事發生<sup>註1</sup>，若該發生對研究有相當程度之重要性及不可多得性，但卻因未事先於申請書上闡明，致使學者投鼠忌器，恐因觸法而造就學術研究者卻步。法令限制學術研究之發展，不僅可能造成研究成果之遺憾，亦違背授權學術研究之目的，實非法令規範之本旨。

為了解決上述之爭議，本文擬先闡明我國野生動物保育法之立法及修法背

<sup>1</sup> 私立淡江大學財務金融系講師

<sup>2</sup> 國立雲林科技大學科技法律研究所研究生

景和主要內容，並就學術研究之相關申請流程提出說明，再就法規於實際情況適用上所產生之爭議進行探討。

## 二、野生動物保育法

### (一)立法及修法背景

我國關於野生動物之法律最早見於民國21年制定之狩獵法。狩獵法對於野生動物採取禁獵、限獵等規定，使某些野生動物免於遭受滅絕之威脅，提供人類能永續狩獵<sup>註2</sup>，間接產生保育野生動物之效果。民國61年制定「國家公園法」，將足以代表國家自然遺產之野生動植物劃入國家公園保護之特有資產<sup>註3</sup>；民國71年制定「文化資產保存法」，將具有歷史、文化、藝術價值之珍貴稀有動植物，稱為「自然文化景觀」，作為文化資產予以保存<sup>註4</sup>。至此，野生動物已由原先人類狩獵所支配之無主物觀念，成為國家或全民所共有的珍貴資產，應受法律嚴格保護。然此時所謂之保護，均係基於特定目的而保護野生動物，並非基於自然生態之所需而為之<sup>註5</sup>，缺乏生態系整體保育概念，其零散分見於各項法律之保護野生動物之規定，仍無法完全且有效地保護野生動物。

民國73年4月，在「中華民國自然生態保育協會」的推動之下，由相關學者專家開始草擬專法<sup>註6</sup>，行政院農業委員會(以下簡稱農委會)提出野生動物保育法草案經行政院送請立法院三讀通過全文45條，於民國78年6月23日由總統公布實施。惟施行以後，國內尚有許多實際情況無法由野生動物保育法規範之，如民眾任意放養或棄養保育類野生動物，持有保育類野生動物產製品而不依規定辦理登記，均無刑罰處罰規定，受到國際間輿論譴責，無法達到國際保育趨勢之水準。在受到華盛頓公約通過制裁臺灣案及美國培利修正案貿易制裁之壓力影響下，我國遂開始大幅修正野生動物保育法，並於民國83年10月29日總統公布修正全文57條。此次修法在立法政策方面採行了高標準要求，不僅加強了多方面之管制，亦加重了罰責。其後因應國內民情及時代潮流之需求，於民國91年、93年、95年、96年<sup>註7</sup>陸續修正及增訂若干條文，最新一次修法為民國98年7月8日總統公布修正第35、40條條文。

### (二)規範客體

野生動物保育法之立法目的，已於第1條開宗明義指出：「為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡。」。所謂「野生動物」，係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物<sup>註8</sup>。所謂「保育」，係指基於物種多樣性與自然生態平衡之原則，對於野生動物所為保護、復育、管理之行為<sup>註9</sup>。另依同法第4條第1項規



1. 未經申請核可捕捉保育類野生動物是違法的行為，圖為台灣山羌。(鄭錫奇 攝)
2. 野生動物不應被濫捕、圈養、利用。(鄭錫奇 攝)
3. 水獺因人類濫捕利用及棲息地破壞之故，在台灣本島已數十年未再發現，屬於瀕臨絕種保育類野生動物。(鄭錫奇 攝)

定，野生動物可區分保育類與一般類，前者係指瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物；後者指保育類以外之野生動物。區分之目的，在於對不同族群量之野生動物提供不同程度之保護。族群量降至危險標準，其生存已面臨危機之野生動物，屬於「瀕臨絕種野生動物<sup>註10</sup>」；各地特有或族群量稀少之野生動物，為「珍貴稀有野生動物<sup>註11</sup>」；此外，族群量雖未達稀有程度，但其生存已面臨危機之野生動物，屬於「其他應予保育之野生動物<sup>註12</sup>」。至於何種野生動物物種應列入保育類之範疇，則依第4條第2項及第5條之規定，係由中央主管機關農委會所設立之野生動物保育諮詢委員會，依上述保育程度參考標準評

估分類後，再經農委會指定公告並製作名錄。故何種野生動物物種屬於保育類野生動物，須以中央主管機關所指定公告之名錄為準。

### (三)野生動物保育名錄

對於違反野生動物保育法之規定及其所產生之法律效果，於該法第五章設有罰則<sup>註13</sup>規定。但對於規範之客體(保育類野生動物)，並無明文具體規定，此為空白構成要件之禁止內容，需由法律明文授權於行政機關指定公告之名錄予以補充<sup>註14</sup>，使犯罪之構成要件明確及完整，才能使可罰性範圍得以確定<sup>註15</sup>。

依據農委會於民國98年3月4日所公告之保育類野生動物名錄，保育類野生動物可分為國內物種及國外物種。前者係指國內瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物；後者則為華盛頓公約附錄一之全部物種及部分附錄二之物種<sup>註16</sup>。由此可知，我國野生動物保育法之規範客體，並非僅限於國內物種。只要是列入野生動物保育名錄當中，不論其是否原產於本土，在我國野生動物保育法規體系下，均屬於保育類野生動物<sup>註17</sup>，適用國內野生動物保育法中保育類野生動物之相關規定。

## 三、保護保育類野生動物之例外規定

### (一)授權學術研究

保育類野生動物有因族群量降至危險標準，其生存已面臨危機；有因各地特有或族群量稀少；有因族群量雖未達稀有程度，但其生存已面臨危機，故應給予較嚴格之保育保護，以防其絕種於世。依野生動物保育法第16條第1項規定：「保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。」而對於保育類野生動物之產製品，同條第2項規定：「保育類野生動物產製品，除本法或其他法令另有規定外，不得買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或加工。」由此可知，我國原則上禁止一切干擾或利用保育類野生動物之行為，不論是活體或產製品，皆列為禁止項目中。然本法之立法意旨，乃為維護物種多樣性與自然生態之平衡，而非單純禁止利用保育類野生動物之行為。故立法者在制定條文時設有但書規定「除本法或其他法令另有規定外」，而此例外規定，除了指利用野生動物之經濟價值之外，更重要的是其學術上研究之價值。因此立法者於第18條<sup>註18</sup>明文規定，基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者，不受禁止規定之限制。目的係為了藉由學術研究，使我們更了解野生動物之神秘面紗，對其生態、演化等具有更深入之了解，方能達成物種永續利用之最終目標。

## (二)學術研究保育類野生動物之申請流程

依前所述，針對保育類野生動物為學術上之研究，須先經中央主管機關許可，始得為之。此處所指「中央主管機關」目前係指行政院農業委員會<sup>註19</sup>。故對保育類野生動物為學術上之研究，須經農委會同意後始可進行。農委會之准駁，係根據申請者所提供相關申請資料，作為許可與否之標準<sup>註20</sup>。簡言之，針對保育類野生動物而為學術研究之申請，須先檢具申請資料(如申請人基本資料、研究目的、須利用物種數量等)依本法向地方主管機關提出申請。當地方主管機關接受申請後會將相關申請資料送交中央主管機關，由中央主管機關進行核准之裁定；中央主管機關裁定申請許可後，應副知地方主管機關。通過許可後即可對該保育類野生動物進行學術研究，並於研究完成後一年內，將該保育類野生動物之後續處理及利用成果，作成書面資料送各級主管機關備查。

## 四、刑罰規範與學術研究之衝突

所謂法益，係指法律上之利益，只有侵害法益才構成犯罪，國家僅應也僅能就侵害法益之行為施加刑罰<sup>註21</sup>。惟並非任何法益均須以刑罰為手段加以保護，須於其他手段未能充分保護該法益時，始能藉由刑罰之方式保護法益<sup>註22</sup>。易言之，用其他手段干預仍無法達成利益保護之目的時，始有刑罰干預之空間；倘若能用其他非刑罰之方式干預，即能達到利益保護之目的，則無容許使用刑罰制裁之餘地<sup>註23</sup>。

由於生態環境之破壞，將足以導致人類生命、健康或財產之危險或實害。舉例而言，砍伐熱帶雨林，不僅使野生動物棲息地遭受破壞，生物多樣性喪失，無法藉由基因研究研發出更多治癒人類疾病之藥物；更因缺乏雨林吸收二氧化碳，導致溫室效應及極端氣候變遷產生，其所造成的天災不僅危害人類生命，財產損失更是難以估計。故國家發動刑罰權保護環境法益，亦屬間接保護個人之生命、身體或財產法益<sup>註24</sup>。國家除了須保障當前人之生命、身體健康、財產免於受侵害，更須確保人類之永續發展<sup>註25</sup>。而保育類野生動物係生態環境之一部分，故使保育類野生動物族群數量減少之行為係侵害環境法益之行為，應以刑罰為手段保護保育類野生動物免受人類行為之侵害<sup>註26</sup>。因此，我國野生動物保育法為達此目的，於罰則章中針對干擾保育類野生動物之違法行為人，設有自由刑及財產刑之規範，究其原因，係因國際制裁、利益團體或環保團體之壓力下，而訂立高規格之物種保育法，期望以刑罰強大之威嚇作用，嚇阻干擾野生動物之行為，改善並加強社會大眾保育觀念。

然為了不妨礙學術研究之發展，於針對保育類野生動物之禁止規定中，特



1. 目前並無保育類蛾類，並不表示蛾類尚未面臨生存危機。(施禮正 攝)
2. 二級珍貴稀有野生動物—一條紋球背象鼻蟲。(楊育昌 攝)
3. 一級保育類野生動物—金絲蛇。(陳元龍 攝)

別明文以學術研究為目的之例外規定。基於保育類野生動物之稀少性，期望其能在人為干擾因素減少之情況下，增加族群量，故對於保育類野生動物之學術研究，擬訂一套嚴謹之申請作業流程，實為在保育物種和學術研究之下，兩全其美之法。立法者之美意，筆者等深表贊同。然而就現實執行層面而言，學者於進行研究時，將可能因遵照法律規定，而處處掣肘，反造成學術研究上之卻步。茲略述如下：



1. 研究人員在野外調查捕獲非申請核可之目標物種，應立即釋放。(鄭錫奇 攝)
2. 不當干擾，造成洞內蝙蝠群飛。(鄭錫奇 攝)

(一)一個研究計畫的成形，預先進行前測步驟是不可避免的。唯有進行前測，方可確定此計畫是否可行。然而對於保育類動物之研究，如果要進行前測，在某種程度上可能會

構成騷擾保育類野生動物之行為，因無事先申請，故有觸法之虞。然若要求其先申請，此前測僅為探測研究計畫之可行性，是否可做研究尚是未知之數，然因現行法律規定，申請完後，須繳交該保育類野生動物之後續處理及利用成果，作成書面資料送各級主管機關備查。若研究計畫可行，固無疑義；若經由前測確定研究計畫無法進行，此時即無法做成書面資料，無法送交各級主管機關備查。若為完全保育野生動物，而要求其不進行前測，則又無法確立研究之可行性，阻礙了學術研究之發展，違背授權學術研究之目的。兩者互相矛盾，實有討論之空間。

(二)於申請研究保育類野生動物時，按規定須載明利用物種之數量。但其研究之數量卻無法仔細估算，可能是幾千甚至是幾萬隻個體，硬性要求載明確定的數量，恐有執行上之困難。

(三)研究中須獵捕動物進行研究者，於保育類野生動物而言，因已先經主管機

關申請同意，故可視為獲得許可設置網具、陷阱等，無違背野生動物保育法第19條<sup>註27</sup>之規定。然天地萬物無窮無盡，以人類當前智慧並無法強加限制萬物運行之法則，故若於陷阱設置過程中，無意間捕獲他種保育類野生動物，此時因未經申請而無主管機關之許可，恐須負違法獵捕保育類野生動物之刑罰。學者雖無獵捕他種保育類野生動物之意，但其並無法百分之百控制其陷阱所獵捕之動物為何，雖可謂無心，卻又非完全不可預見，若由法官判定違法，豈非冤枉。

(四)有些研究必須以人工方式飼養野生動物，然而若該等動物於人為狀態下繁殖，一些小型動物因演化因素，繁殖數量甚為驚人。這些繁殖出來的物種，若將其野放，可能危害到當地生態，且野生動物保育法第32條規定野生動物經飼養者，非經主管機關之同意，不得釋放。若不將其野放而繼續行人工飼養，可能因數量太大，而無適合之環境和充足之食物提供其生存，反造成其死亡。如此物種為保育類野生動物，更有觸法之虞。是否應將其野放，實為生態與研究之兩難。

## 五 結論與建議

我國野生動物保育法自民國78年施行以來，無論在法規內容或實際執行方面，都面臨一些問題。且因世界貿易之發展，國與國之間的貿易活動日趨頻繁，保育問題儼然非僅為國內問題，而是世界性的議題。政治、外交和國際保育團體的介入，動輒以貿易制裁手段迫使我國加強對於保育類野生動物之管制，更增添其複雜性。我國對於野生動物之管理，不論係對業者販賣行為或對學者研究行為，皆有其限制，且對學術研究保育類野生動物皆設例外許可之規定。然實際執行層面上，卻可能造成守法之學者於研究上處處掣肘，反觀一些具投機心態或只以利益為考量而枉顧可能造成生態浩劫之業者，其利用非法方式走私、販賣保育類野生動物，更利用部分執法單位人員對於保育類野生動物物種之認知仍有不足及民眾喜愛珍奇稀少動物之心理，鑽法律漏洞獲取巨額利益，且於事後撇清任何責任，在無直接證據證明其違法事由之情況下，逃過一次又一次的法律制裁，使我國野生動物保育法反造成「苦了學者，鬆了業者」之不公平情形。種種爭議皆顯示我國野生動物保育法仍有待政令之宣導和法制之調整。為了突破現狀，達到野生動物保育法之立法目的，爰建議如下，作為本文之結論：

(一)應配合華盛頓公約附錄內容修正「保育類野生動物名錄」。「保育類野生動物名錄」乃野生動物保育法據以管理保育類野生動物之依據，亦是空白

構成要件之刑法補充規範。對於物種之調查必須詳盡，始能確定其是否在生態系中具關鍵地位之種類，不可僅依據物種在市場上熱門程度或物種外觀美麗程度為判斷標準，導致許多物種其實族群量並不稀少，甚至屬於常見種類，而許多重要稀少之物種反而未加以保護，以致遭受大量捕捉之威脅。因此，列入名錄中之物種需合理且明確，以符合刑罰之規範目的及威嚇功能。我國農委會雖已於民國98年3月4日依據野生動物保育法第4條公告修正「保育類野生動物名錄」，並自民國98年4月1日生效，針對舊有名錄中之保育物種進行增減或降級之修正，然對於華盛頓公約附錄二之部分物種仍未予以列入，故若將所有華盛頓公約附錄一及附錄二之物種全數予以列入，將可避免適用上之爭議與矛盾，亦可配合國際保育趨勢、國內社會情狀和執法成效等定期予以調整，以符合實際需求。

(二)學者從事保育類野生動物研究時，應遵循野生動物保育法施行細則之相關條文規定，繳交研究前之申請書和研究完成後之報告書，主管機關除了應依申請書之內容審慎評估是否給予許可，亦應就研究完成後該保育類野生動物後續處理及利用成果之實際情況是否與報告書相符，進行嚴謹之核查。若有下述事由，主管機關則可就通盤情狀為考量，惟仍應負監督之責，以防有學者假研究之名行濫捕之實。

- 1.因前測僅為探測研究計畫之可行性，是否可做研究尚是未知之數，故可否允許學者針對保育類野生動物進行研究計畫之前測，主管機關應審慎評估。
- 2.對於數量無法仔細估算為一明確數字的物種，其研究所需之數量若以估算之族群量作為計算基準是否可行，則有討論空間。至於所申請的數量是否合理，則交由主管機關裁量。
- 3.對於以學術研究為目的，於自然環境中無意造成干擾他種保育類野生動物之行為，亦應本於學術研究之精神且無刑法上非價之意涵，而採取不予處罰之態度。因我國野生動物保育法於第5章所設的罰則規定，目的係為嚇阻不法業者任意盜獵、捕殺、販賣保育類野生動物和改善國人飼養保育類野生動物及使用其產製品之風氣，而非針對學者進行保育類野生動物之研究所設之限制。惟此並非學者之豁免條款，以防有學者假研究之名而行濫捕之實。

近年來，由於經濟成長及人口膨脹，各國競相開發自然資源，造成生態浩劫，人類所居住之環境亦因此而日趨惡劣。因此，如何保護生態資源，維護自然界生態平衡，實為世界各國關注之焦點。我國自然保育工作自民國78年頒布

野生動物保育法，歷經多年已略具成效，國人普遍具有保育共識及觀念，從以犀牛角為藥之消費市場逐漸萎縮可見一斑。基於生物多樣性保育為當前之世界潮流，加速學術研究野生動物之腳步，達成永續經營自然生物資源之目標，方符合野生動物保育法之宗旨。

註：

- 1.如進行野外實地調查時，發現此為他種保育類野生動物之棲息地或設置陷阱無意間捕獲他種保育類野生動物。此雖非學者原先之研究方向，卻可能與其研究物種具有密切關聯性，對其研究有相當程度上之重要性。
- 2.柯澤東，野生動物之保育與立法，環境法論，國立臺灣大學法學叢書。
- 3.國家公園法第6條第1項第1款。
- 4.文化資產保存法第3條第5款。
- 5.朱柏松，整建現有法律體系，保護野生動物資源，法學叢刊。
- 6.我國野生動物保育法最早由任教於臺灣大學法律系及法律研究所之朱副教授柏松所草擬。
- 7.民國91年4月24日總統公布修正第2條條文；民國93年2月4日總統公布修正第21、22條條文，並增訂第21-1、51-1條條文；民國95年5月30日總統公布修正第40、41、57條條文；民國96年7月11日總統公布修正第21、24、25、51條條文。
- 8.野生動物保育法第3條第1項第1款。
- 9.野生動物保育法第3條第8款。
- 10.野生動物保育法第3條第3款。
- 11.野生動物保育法第3條第4款。
- 12.野生動物保育法第3條第5款。
- 13.野生動物保育法第40條至第54條。
- 14.野生動物保育法第4條第2項及第5條。
- 15.林山田，刑法通論(上冊)，臺大法學院圖書部。
- 16.其全名為「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)，簡稱CITES」，因在美國首都華盛頓簽署，故此公約又稱華盛頓公約。華盛頓公約將國際野生動植物種依其瀕臨絕種之存亡危機程度，分作三級保育名錄，編於附錄一、附錄二及附錄三，行不同程度之貿易管制。
- 17.謝芙美，保育類野生動物管理法律問題研究，東吳大學法律學系碩士論文。
- 18.野生動物保育法第18條：  
「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。