

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

野生動物保育法，是我國自然保育史上重要里程碑，可說是我國第一個以保育野生動物為目的的法律。雖然法律施行至今已有多十年，一般社會民眾對於「野生動物保育法」此一法律名稱也不陌生了，然而真正能夠嫻熟法律規範內容者，大抵僅有少數保育相關人士，大多數的人民則是一知半解的多，更遑論了解野生動物保育法與國際保育工作之關連性。

西元二〇〇一年時，國際間發起了「全球救熊運動」，揭發中國大陸「囚熊抽膽」的殘忍行徑，一幕幕現實情狀令人怵目驚心。國內保育團體也在台灣呼應此一活動，同時並就台灣高等法院高雄分院於前一年（民國八十八年）對於一件違反野生動物保育法案件，所作成之「膽汁非膽」無罪判決¹，指出其判決意義以及與國際救熊保育行動間密切之相關性，並籲請司法機關重視。

我們可以因此發現，一件台灣地區野生動物保育法案件，往往不單單是行為人個人的違法事例而已，其案件判決之認定，不僅對於我國野生動物保育工作產生宣示性的社會意義，也可能攸關我國在國際保育態度上的視聽。世界宛如一個地球村，全球的保育工作有其整體性，是以我國的野生動物保育工作不能僅著眼於台灣地區，還必須要與國際接軌，了解全球保育現況，才能真正達到維護物種多樣性與自然生態平衡之目的。此即是本文研究之動機。

¹ 請見本文第五章第四節之探討。

至於本文之研究目的，是鑒於我國野生動物保育工作與國際保育工作之密切性，為了能縱觀的全面了解野生動物保育法，避免侷限的將該法僅以我國農林業相關法律之一看待，因此本文乃自國際保育公約之角度，以華盛頓公約了解我國野生動物保育法之立法繼受制定情形，再以生物多樣性公約之新思維檢視我國野生動物保育之現況，並就野生動物保育法實務案例探討司法實踐上所產生之諸問題，提出檢討與建議，期能為生活在這塊土地上的人類與野生動物尋得一個新的和諧關係，亦或許可供將來修訂野生動物保育法之參考。

第二節 研究方法與範圍

為了能夠全面的了解野生動物保育法，本文研究方法是從野生動物保育之必要、立法繼受制定、新思維之檢視、以及司法實踐問題探討等一系列縱觀角度加以研究。首先，關於野生動物保育必要之部分，本文是從利己與尊重生命二種基本精神論之；其次，就立法繼受制定部分，本文先介紹華盛頓公約之國際立法機制，輔以中、美、日等三國之實踐情形，並參考立法院公報等文獻資料，肯定野生動物保育法繼受華盛頓公約之關係及其立法政策所受影響；再者，鑒於國際保育思潮已不再侷限於保護特定物種，而是以永續發展為目標推動生物多樣性保育工作，所以本文以生物多樣性公約之新思維，檢視我國之野生動物保育工作；最後，更以我國現行司法實例為研討對象，指出野生動物保育法司法實踐上值得商榷之問題並提出建議。

本文共計六章，第一章緒論，乃先就研究動機與目的、及研究方法與範圍加以闡明。第二章野生動物保育之必要，說明

人類近百年來的活動與發展打破了生態平衡之所繫之大自然的規則，而自食惡果，因此不論是從人類利己角度或是從尊重生命的人文關懷等基本精神來考量，保育野生動物乃為必要之事。第三章華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定，除了介紹華盛頓公約之制定緣由與基礎規範（包括公約之信念、公約之運作、會員國之義務）之外，亦說明我國及美、日兩國為執行華盛頓公約之內國實踐情形，並從我國野生動物保育史談起，以民國八十三年十月二十九日之修正為分隔點，介紹我國野生動物保育法立法規範制定，也肯定野生動物保育法與華盛頓公約立法繼受之關係。第四章從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育現況，首先闡明生物多樣性基礎思維，包括定義、重要性、消失之原因與我國生物多樣性現況；其次敘及生物多樣性公約國際立法，包括公約發展經過、目標與內容；再者，從生物多樣性保育之新思維出發，了解其與傳統物種保育之區別，也檢視我國生物多樣性保育之情形；最後，更以此保育新思維之觀點，探討野生動物保育法中最具爭議之原住民狩獵文化問題，並提出重建原住民文化以協助推動生物多樣性保育之論點。第五章野生動物保育法國內司法實踐問題探討，則是從司法實例中檢選出「產製品認定之探討」、「第三十五條第一項之法律解釋問題」、「非營利性購買處罰之探討」及「違法性認識」等值得探討之要點，觀察實例，加以探討並提出建議，以為我國野生動物保育法司法實踐相關問題之參考。

第二章 野生動物保育之必要

第一節 大自然的規則

大自然是一個奇妙的體系，自然界的無機物，經由能製造有機物質的綠色植物之光合作用，製造出有機物質，供應了人類與鳥、獸、蟲、魚等攝食所需，當這些動、植物等有機體死亡後，必須經由細菌、黴菌等分解者的作用，將動、植物遺體分解為簡單的無機物，回歸於大自然。於是，生產者 - 消費者 - 分解者 - 生產者... 這樣一個循環不息的系統，組成了地球上錯綜複雜的生命之網，任何的生物都與自然環境緊密結合，無法單獨生存。

人類是自然界的一分子，從大自然而來，生活在自然天地間。但是隨著群落的聚集，生活在市鎮與都市裡的人們，將大自然隔絕在城鎮的外圍，也逐漸遺忘地球漫漫歲月中大自然運行不悖的規則。「少年小樹之歌 (The Education of Little Tree)」一書中，描寫了印地安民族在自然生活中所體認的智慧²：「老鷹把跑得慢的鵪鶉抓走，跑得慢的鵪鶉就沒有機會生下和牠一樣跑不快的鵪鶉孩子。老鷹也捉田鼠，這樣就不會有太多的鵪鶉蛋被田鼠偷吃...」、「你只能拿你需要的東西。就像在獵鹿的時候，不可以獵取最強壯的那頭，要抓瘦弱且跑不快的鹿，這樣強壯的鹿才能繁衍強壯的後代...」、「只有小蜜蜂不明白，牠儲藏的花蜜遠超過自己需要用的，所以牠的蜜會被熊偷吃。人類也像蜜蜂一樣，總是貪取多過自己應得那一份的東西...」 - 這就是大自然的規則。亙古以來，在自然環境的

² 引自姚昌宏譯，Forrest Carter 原著，少年小樹之歌，民國 81 年 7 月，頁 23。

生態體系中，幾乎每種生物都以其他很多種生物為食物，同時也是其他諸多生物的食物，生物之間相互競爭，物競天擇，適者生存，這個過程看似殘酷，但是卻是物種演化的重要過程，同時也巧妙的控制單一物種的族群數，並且穩定了生態系統的平衡。

在自然狀態下，物種為了適應環境的變遷，慢慢演化成新物種，或是演化成幾個不同的物種；同時，物種也會因為物競天擇，遭到淘汰而滅絕，但是這個過程需要經過漫長的歲月才會發生。然而近百年來，自然界物種滅絕的速度，遠超過物種演化成新物種的速度，野生動物的種類與數量正在快速減少，甚至滅絕，但是這並不是自然演替的結果，而是人類濫捕、濫殺野生動物，以及大肆破壞野生動物棲息地等人為原因所造成。完整的生態系統，才能維護地球上所有生物的生存，一個物種滅絕後，原本為其所抑制的物種就可能大量繁殖，而破壞原來生態系統中物種間的動態平衡關係。人類對於自然環境的破壞，導致野生動植物驚人的滅絕速率，同時也敲起了人類自身生存的警鐘。³

第二節 野生動物保育之基本精神

第一項 從人類利己的角度

自然界對於人類的價值，依據 Stephen R.Kellert 在其所著「生命的價值」一書中，他認為可分類為九類的基本價值⁴：

³ 林曜松，「台灣野生動物的保育」，環境教育季刊，第 34 期，民國 86 年，頁 18。

⁴ 薛絢譯，Stephen R.Keller 原著，生命的價值，民 88，頁 11-30。

1. 實用主義的價值 - 人類可從生物界取得有形的實質利益；2. 自然主義的價值 - 親身體驗自然能促進知性成長；3. 生態學與科學的價值 - 有系統的探討自然界，有益於深入理解野生動植物，進而予以控制；4. 美學的價值 - 自然之美，無可取代，自然的美學經驗可以鼓勵、指導我們找到生活的意義與秩序；5. 象徵意義的價值 - 語言的複雜細密結構，主要是藉由自然界供給的靈感發展而成，借用自然事物象徵，是人類體驗成長的一種方法；6. 居於支配地位的價值 - 與大自然對抗的經歷能夠考驗各種不同的能力，增強身心的敏銳度；7. 人性的價值 - 自然界帶來的人性體驗，能激發關懷、親切、相依屬的情操；8. 道德立場的價值 - 自然界帶來的人性體驗，能激發關懷、親切、相依屬的情操；9. 負面的價值 - 因為大自然的力量足以使人類懼怕、謙遜，而對自然界產生有益的疏遠與尊重。

各種野生動物在生態系中扮演各自的角色，不同的角色之間環環相扣，甚至有許多物種之間是共生互依的關係，這樣交錯複雜的生命之網，形成地球穩定的生態系。但是這個穩定的生態系統卻因為人類的破壞，面臨瓦解的危機，其實野生動物的生存危機，也是人類的生存危機。因此，即使只為了上述自然界價值之利己的理由，我們也必須保育野生動物，維持自然界的多樣與和諧。

第二項 從尊重生命的人文關懷

基於關懷生命，尊重動物權之精神的體現而保育野生動物，乃是不涉及純粹功利原因的自然保育論點。「關懷生命」就是以生命為本的關懷與尊重，而非立足於人類利益「永續利用」的理念；蟲鳴鳥叫，萬紫千紅，一切的生命和自然息息相

關，都是自然的一部分，我們都應善加珍惜，更何況與人類一樣，同樣具有情感、意識和行為能力的動物，亦應正視其動物權。關於動物權的提倡，我們可以從佛教的動物權觀點與西方動物權觀點加以了解；佛教的動物權觀點的特色，主張「眾生平等」、「同體慈悲」，並且主張物我一如，因此每個生物都有獨立的個體價值，而沒有尊、卑的分別⁵；西方生態學家，如 Schweitzer 等人，則是基於生命中心 (biocentric) 的觀點，認為自然界的生物都擁有其「內在價值 (intrinsic value)」或是「生來的價值 (inherent value)」，主張生命皆平等，而倡導動物權。⁶

然而，不論是東方佛教或是西方的觀點，都不再只是立足於人類永續利用的理念，而是以關懷生命、尊重天地萬物的態度與精神，企望以生命為本建立一個美好的祥和世界，這就是關懷生命的終極目標。⁷

第三節 結語

人類只是生活在地球上的生物之一，依賴其他生物與地球自然環境生存，但是人類卻自詡為萬物之靈，能夠主宰萬物，征服自然，破壞了千古以來地球生態平衡之所繫的大自然規則。如今，生命之網遭受破壞，人類開始自食惡果，因此，不論是從人

⁵ 星雲法師，「自然與生命」，民 87，取自佛光山全球資訊網：

<http://www.fgs.org.tw/master/masterA/library/disquisition/1998.htm>。

⁶ 蕭振邦，「動物權一個佛教向度的解讀與解釋」，應用倫理研究通訊，第 13 期，民國 89 年，頁 29-32。

⁷ 關懷生命協會，「關懷生命的理論與實踐：正視動物權」，環耕，第 6 期，民國 86 年，頁 15-19。

類利己的角度考量，或是本著尊重生命的人文關懷，我們都應該用謙卑的心，重新省思人與自然的關係，保護環境，保育野生動物，也保住後世子孫的未來。

第三章 華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

第一節 華盛頓公約國際立法機制

第一項 公約制定緣由

華盛頓公約全名為「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」，其所以稱為華盛頓公約係因該起草乃源自於西元一九六三年 IUCN(The World Conservation Union)國際自然保育聯盟大會之決議結果，經過多年之討論，於一九七三年三月三日在美國首都華盛頓召開會議，八十國代表終於對公約本文達成共識，因此此公約又稱華盛頓公約。⁸

華盛頓公約於一九七五年七月一日始正式生效實行，至二二年六月為止已有一百六十個會員國，可算是現今規模最大之保育規範組織之一，其所核發之許可證，華盛頓公約會員國應予接受。此外，尚有包括阿爾巴尼亞、北韓、冰島共和國、土耳其、牙買加及台灣等三十個國家，雖然尚非為會員國，但其主管機關實質上亦遵行華盛頓公約之規範。⁹

華盛頓公約係各國政府間之國際性協定，其主要目的是為了保護珍貴之自然資源，使野生動植物種不因國際貿易行為致使其物種生存遭受威脅。華盛頓公約並非對於野生動植物種之棲地或繁殖地給予直接之保護，而是以管制野生動植物及其產

⁸According to What is CITES ?. (2002 , November15) ,from CITES,
[http : //www.cites.org/eng/disc/what.shtml](http://www.cites.org/eng/disc/what.shtml).

⁹According to ? ? ? ? ? 約加盟? (n.d) ,from Office2000jp,
<http://2000jp.net/mypet/mypet/news/cites.html>.

製品之貿易為手段，以達到保護物種之目的。國際之間的野生動物貿易行為由來已久，近代以來此類貿易的頻繁使得野生物種急遽滅絕，雖然早在一九一一年代起，就有國際生態學家觀察到這個現象，開始呼籲管制野生物之國際貿易，然而到了一九六十年代，當瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約的概念剛成形時，這樣一種為了保育目的而管制野生物種貿易行為的理念，對於世人來說仍然是屬於很新穎的觀念。不過現在回溯來看，瀕臨絕種野生動植物貿易公約對於野生物種保育之必要性與重要性就非常明顯。根據華盛頓公約組織調查，每年國際間之野生物種的貿易，估計約有數十億美元，物種的種類則有數千萬種，貿易的內容各色各樣，其範圍從活體之動物、生鮮之植物到數目式樣均龐大的野生物產製品等。有些物種被開發利用的程度很高，所以貿易行為再加上棲地或繁殖地消失的其他因素，物種的族群數將很可能會大幅減少，甚至導致有些物種瀕臨滅絕。此外，雖然有許多野生物種的貿易行為並不會直接威脅到物種的生存，但是為了保護資源的永續經營，保育性質的貿易協議之存在就是很重要的。由於野生動植物種之貿易常是跨國、跨邊境，所以為了有效確保某些物種免於過度被利用，國際合作是必要的，華盛頓公約就是以這種國際合作的精神為基礎而產生。¹⁰

第二項 華盛頓公約基礎規範

第一目 公約之基本信念

華盛頓公約之宗旨，如公約之序言所闡明，其基本信條係來

¹⁰ 同前註一。

自所有會員國之以下共識：

1. 野生動植物華麗多姿，乃地球上自然系統中不可替代之一部分，不論今世後世，必須予以保護。
2. 野生動植物在審美、科學、文化、娛樂及經濟觀點上永恆增生之價值。
3. 所有人類及國家應係其自有野生動植物之最佳保護者。
4. 為保護稀有野生動植物，以防止其因國際貿易而遭受濫用，國際合作係屬必要。

華盛頓公約不僅僅是「法律」，更是一套防止瀕危物種國際貿易之國際性法律架構及共同之處理程序，因此，所有華盛頓公約相關行動之根本理念正是：各國須為保育物種而採取行動，而此理念也具體表現於上述公約序言所提出之預防準則。在這準則之下，要有效執行公約須藉由一套規範野生動植物國際貿易之管理制度。¹¹

第二目 公約之運作

華盛頓公約之運作係用物種分級與許可證之方式以管制野生物種之國際貿易，也就是公約所保護之物種的進口、出口、及轉口(將進口之物種出口)等國際貿易行為，均須經由一個認許程序取得許可。受貿易管制物種之輸出入許可程序為華盛頓公約之精髓，而執行華盛頓公約貿易管制之最基本要素為查證進出口及轉口許可證與證明書的有效性及其核對所運輸之貨物，因此除依照公約之規定外，

¹¹ 「CITES 簡介」，(民 89 年 9 月 15 日)，取自 97 年亞洲各國實行華盛頓公約研討會，<http://wagner.zo.ntu.edu.tw/preserve/cites/cites-c.htm>。

會員國不得准許華盛頓公約所附錄物種之貿易。對公約之執行而言，這是相當重要的。是以，每個會員國須設立一個或一個以上的管理機構，負責代表會員國核發許可證或證明書；並設立一個或一個以上的科學機構，負責進口、出口及轉口許可證之認證與核發附錄所列物種之國際貿易管制。¹²

華盛頓公約將野生動植物種依照其受到國際貿易威脅及其應受保護之程度，分類為三級，分別記載於附錄一、二、三，並作不同強度之貿易管制，根據統計大約有五千種的動物與二萬五千種的植物受到華盛頓公約之保護，免於因為國際貿易而遭致過度利用的命運。下列即是受到華盛頓公約貿易管制之物種名錄：

1. 附錄一 (Appendix) 係指可能因為國際貿易而致瀕臨滅絕危機之一切物種，此類物種之貿易僅在極特殊之情形下始能獲准。
2. 附錄二 (Appendix) 包括非必然有滅絕危機之物種但此類物種之貿易仍須予管制以避免危害其生存之利用。
3. 附錄三 (Appendix) 係各國視其需要，經其他會員國合作，區域性管制國際貿易之物種。¹³

以上附錄的內容可於會員國會議時提出修改，但是只有會員國才能提交建議書，該建議必須獲得三分之二的會

¹² 「CITES 會員國」，（無日期），取自野生動植物網，
<http://www.wow.org.tw/people/cites/party.htm>。

¹³ According to How CITES works ?. (2002 , November15) , from CITES :
<http://www.cites.org/eng/disc/how.shtml>

員國投票贊成，於會議舉行後第九十天時生效。¹⁴而對於上述附錄一、二、三名錄中之物種的國際貿易，華盛頓公約第三、四、五條即分別對之明定有管制規則，分述如下：

1.附錄一物種(Appendix specimens)之貿易須符合二項要件，即禁止商業目的的貿易（但科學研究、非商業性交換為例外），且不應危及物種。其詳如下：

(1)進口時，必須取得進口國管理機構所核發之進口許可。

而進口許可證唯有在下列情形始發給：

- A. 該樣本之利用並非以商業為主要目的；
- B. 進口之目的非不利於物種之生存；
- C. 活體樣本輸入時，進口國之科學機構須足認為收受者具有足夠之裝備以安置及看管。

(2)出口時，必須取得出口國管理機構所核發之出口許可而出口許可證唯有在下列情形始發給：

- A. 該樣本之係合法取得；
- B. 貿易非不利於該物種之生存；
- C. 該樣本已獲得進口許可；
- D. 活體樣本輸出時，樣本須被妥善之裝載且將健康、傷害與殘酷待遇之風險降至最低。

(3)轉口時，必須取得轉口國管理機構所核發之轉口許可。

¹⁴「華約如何運作」，（無日期），取自世界自然（香港）基金會網，
http://www.wwf.org.hk/chi/conservation/wl_trade/cites/how.html

而轉口許可證唯有在下列情形始發給：

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

- A. 該樣本之進口係遵守國際公約；
- B. 活體樣本轉口時，進口許可須已核發；
- C. 活體樣本轉口時，樣本須被妥善之裝載且將健康、傷害與殘酷待遇之風險降至最低。

2. 附錄二物種 (Appendix specimens) 之出口應備有許可證，但是通常不需要進口許可證。其詳如下：

(1) 除非國家法律之規定，否則進口附錄二所列物種不須得許可。

(2) 出口時，必須取得出口國管理機構所核發之出口許可。

而出口許可證唯有在下列情形始發給：

- A. 該樣本之係合法取得；
- B. 出口非不利於該物種之生存；
- C. 活體樣本輸出時，樣本須被妥善之裝載且將健康、傷害與殘酷待遇之風險降至最低。

(3) 轉口時，須取得轉口國管理機構所核發之轉口許可。

而轉口許可證唯有在下列情形始發給：

- A. 該樣本之進口係遵守國際公約；
- B. 活體樣本轉口時，樣本須被妥善之裝載且將健康、傷害與殘酷待遇之風險降至最低。

3. 附錄三物種 (Appendix specimens) 由會員國自行決定並加以管制。其詳如下：

(1) 出口貿易，在將該物種列為附錄三樣本之國家，須取得該國管理機構所核發之出口許可。

而出口許可證唯有在下列情形始發給：

- A. 該樣本之係合法取得；

B. 活體樣本出口時，樣本須被妥善之裝載且將健康、

3. 華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

傷害與殘酷待遇之風險降至最低。

(2) 出口案件，若該物種係來自他國，須取得該國之來源證明書。

(3) 轉口案件，須取得轉口國所核發之證明書。

(4) 自海洋引入附錄一、二之樣本之貿易案件，須取得引入國所核發之證明書。¹⁵

為有效達成保育野生動物之目的，華盛頓公約就其公約組織執行計劃設有檢討方法，規定會員國得於其每兩年一次的會員大會中提出修正方案，以期公約組織得就各會員國困難之處共謀尋求解決之道。此外，為確保上開公約規定能有效實施，世界保育人士在野生物貿易頻繁之地區與國家設有「國際野生物貿易調查委員會 (Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce, 簡稱 TRAFFIC)」¹⁶之辦公室，以監視國際間野生物貿易情形。且華盛頓公約秘書處並會對於是否有會員國未有效執行公約，或是有附錄一或附錄二物種正遭受貿易威脅等情

¹⁵ 葉俊榮，「華盛頓公約與瀕臨絕種動植物的保護」，律師通訊，第 172 期，民國 83 年，頁 76-82。

¹⁶ 李玲玲，「何謂 TRAFFIC」，大自然季刊，第 32 期，民國 80 年，頁 18-19。

「TRAFFIC」，是世界上唯一針對野生物國際交易與利用情形，進行追蹤的非政府組織。該組織乃是為因應華盛頓公約而生之國際性保育機構，由世界兩大保育組織：世界自然保育聯盟 (IUCN) 與世界野生物基金會 (WWF) 所共同贊助，設立於西元一九七六年，其設立目的在於針對野生物國際交易與利用情形進行追蹤及監測，特別是對於非法之野生物交易。該貿易調查委員會在台灣亦設有分支 - 「台北野生物貿易調查委員會 (TRAFFIC Taipei)」，其亦與我國政府合作處理我國野生物貿易相關事宜。

形進行調查，而將此非法貿易調查結果提至委員會討論，

而由會員國大會做最後之決定。過去十數年來，華盛頓公約會員國大會曾經數次決議，對於具有顯著貿易又缺乏執行貿易公約國內措施之國家，處以暫停貿易之措施（即貿易制裁）。

第三目 會員國之義務

一國加入華盛頓公約之後，就無條件同意遵守公約中各條款，意即同意承擔以下的義務：¹⁷

- 1.對公約附錄物種之出口、進口及轉口之核准，僅在符合公約規定（第二至七條）的情況下始得為之。
- 2.採取適當措施執行公約，禁止違反公約規定之貿易活動，提供有關涉及附錄物種之國際貿易的記錄年報，及有關國內執形措施之雙年報（第八條）。
- 3.設立一個或一個以上的管理機構負起核發進出口許可證或證明書並記錄進出口貿易事項；設立一個或一個以上的科學機構，以提供專業意見予管理機構（第九條）。
- 4.每年資助大會的預算。

會員國為了履行上述之義務，往往有賴於其國內立法；因為華盛頓公約組織無法自行執行公約，所以某些公約條款必須藉由各會員國將公約所規定之內容，經由國內立法程序之制定，內化為國內法後，才能實施，此可由公約第二條條文及第八條條文中看出：第二條第四項規定，「除依本公約之規定外，各會員國對於附錄一、附錄二及附錄三所列物種樣本，不得進行貿易。」；第八條第一項規定，「各會員國

¹⁷ 同前註五。

應採取適當措施，以執行本公約之規定，並禁止違反本公約

之貿易行為。」，亦即對於華盛頓公約各會員國，採取國內立法措施係一種義務。由於會員國是否能正確的履行公約之內容，大致上是視其所制定的國內法而定，因此，此項義務也可以視為是華盛頓公約的基石。

為達成華盛頓公約之目的，華盛頓公約對於國內立法有下列之基本要求：¹⁸

- 1.該法令須適用於附錄一、附錄二及附錄三中所有物種樣本。
- 2.該法令須闡明公約用語之定義，如物種（species），標本（specimen），與進口、出口、轉口等等。
- 3.應予指定執行公約之管理機關及科學機構，此二機構之功能、職務及權限應在法律上明確劃分，並授權其執行法律。
- 4.核發許可證之要件應依華盛頓公約第二、三、四、五、六、七條之規定。在樣本運送過程中應隨貨出示有效之華盛頓公約證明。
- 5.許可證及證明書應依規定之形式。由國外所核發之許可證及證明書，須符合公約及相關法令之規定，始得承認。
- 6.主管機關於必要時得修改或撤銷已核發之許可證或證明書。
- 7.會員國得自行決定不予採用對於公約中某項或全部之豁免規定，或規定比豁免條款更嚴格的管理措施，惟除公約之豁免規定外，不得允許其他之豁免情況。
- 8.法令須明定，CITES 附錄物種標本在通關之前，須出示依據該法所核發之許可證或證明書予海關或其他相關機關。

¹⁸ 「國內立法」，（民 89 年 9 月 15 日），取自 97 年亞洲各國實行華盛頓公約研討會：<http://wagner.zo.ntu.edu.tw/preserve/cites/5-8.htm>。

9. 法令應明文禁止未經許可而持有、運輸、買賣、或供應他

3. 華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

人販賣華盛頓公約附錄之物種。

10. 法令對於違法行為之構成要件，規定應具體明確。

11. 法令應訂定能有效阻止非法行為之適當處罰。

此外，值得注意的是，依照華盛頓公約第十四條第一項之規定，會員國在以下之情形可以採行較為嚴格之國內管制：¹⁹

1. 規定附錄一、二、三所列物種樣本之交易、占有或運輸之條件，或此等行為之全部禁止等嚴厲之國內措施。

2. 對於非列於附錄一、二、三之物種之限制，或禁止交易、占有或運輸等國內措施。

第二節 我國及美日兩國之內國執行公約實踐典範

由於華盛頓公約組織無法自行執行公約，所以公約條款之執行主要必須藉由各國將公約所規定之內容，經由國內立法程序內化為國內法後才能實施，因此公約保護野生動植物物種之目的是否能夠達成，主要得繫於各國執行公約之實踐情形。以下本文則就我國、美國、以及日本等國之內國執行公約實踐情形，分別說明之。

第一項中華民國

我國雖非華盛頓公約之會員國，但是體認到國際保育潮流與野生動物保育之重要性，因此也同樣配合華盛頓公約的規定與大會決議事項²⁰。至於我國實施華盛頓公約的相關法律建

¹⁹ 「CITES 評論與建議」，（無日期），取自野生動植物網，
<http://www.wow.org.tw/people/cites/comment.htm>。

²⁰ 關於台灣與國際環境公約之關係，於本章第三節第二項地三目中有完整之

制，包括有民國七十八年制定實施之野生動物保育法（民國八十三年修正）、民國八十二年施行之貿易法與相關管理辦法，以及文化資產保存法與海關緝私條例等，建構了野生動物貿易管理之法律基礎（惟我國關於野生植物之保育法律始終闕如，僅見「野生動植物進出口管理作業規範」²¹）。

依據野生動物保育法所公告之保育類野生動物，可分為「瀕臨絕種野生動物」、「珍貴稀有野生動物」與「其他應予保育之野生動物」等，而保育類野生動物名錄大致與華盛頓公約附錄一與附錄二之物種相對應。我國對於野生動物活體及保育類野生動物產製品之進出口，原則上須先取得中央主管機關行政院農委會所核發之許可證。至於華盛頓公約附錄三之物種，屬於野生動物保育法中之「一般類野生動物」，原則上允許適度貿易。

此外，關於實施華盛頓公約事務上，我國經承認之管理機構為行政院經濟部所屬之國際貿易局，而行政院農業發展委員會雖然未經正式承認為科學機構，卻一直扮演著相當於科學機構的角色，並同時管制著國際與國內有關於華盛頓公約附錄物種之貿易。²²

第二項 美國

美國加入華盛頓公約的時間是在西元一九七四年一月十四日，其公約生效日與華盛頓公約同為西元一九七五年七月一

探討。

²¹ 經濟部國際貿易局經(81)貿 086101 號公告。

²² 「中華民國的野生動物保育工作」，（民 89 年 9 月 15 日），取自 97 年亞洲各國實行華盛頓公約研討會：<http://wagner.zo.ntu.edu.tw/preserve/cites/j-legal.htm>。

日。美國為了實行華盛頓公約之立法可以說是全面且詳盡的，

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

包括西元一九七三年所訂定之瀕危物種法案 (Endangered Species Act, 簡稱 ESA)、一九七二年所制定之海洋哺乳動物保護法案 (Marine Mammal Protection Act)、一九八八年所制定之非洲象保護法案 (The African Elephant Conservation)、一九九二年所制定之野鳥保護法案 (The Wild Bird Conservation Act), 與早年所制定之老鷹保護法案 (Eagle Protection Act)、候鳥協商法案 (Migratory Bird Act)、關稅分類法案 (Tariff Classification Act)、海關法 (Customs Law) 等與各個洲及地方法律等, 而以瀕危物種法案 (ESA) 為中心。

其實美國保護野生動物的措施早在一百年前就已開始²³, 而在物種保護上, 美國國會早在西元一九六六年就已經通過瀕危物種保存法案 (Endangered Species Preservation Act), 當時這個法律將美國本地瀕危之動物物種列表, 提供了一些保護列表物種的方法, 並授權得取得土地以保護瀕危之物種。西元一九六九年時又通過瀕危物種保護法案 (Endangered Species Conservation Act), 該法案將所保護之物種擴張及於全球瀕臨滅絕危險之物種, 該類物種之進口及其隨後在美國境內之銷售均被禁止。西元一九七三年各國為簽署華盛頓公約而在華盛頓召開會議之後, 美國國會於同年稍晚也隨即通過了瀕危物種法案 (ESA)。嗣後, 瀕危物種法案

²³美國政府自西元 1903 年在佛羅里達東岸成立第一個國家野生動物保護區至今, 已有一百年的歷史, 目前全美共有超過五百三十個國家野生動物保護區, 及上千個野雁繁殖區, 這些保護區成功的提供了超過七百種鳥類, 二百多種魚類及五百多種其他動物的棲息環境, 更有二百五十多種瀕危物種在此繁殖。

(ESA)於西元一九七八、一九八二、一九八八時，均曾通過重

大之修正案，然而仍然保留其完整之架構，沒有改變其法律本質。²⁴

受到瀕危物種法案(ESA)所保護之物種列表中，同時列舉了美國本地與國外之瀕臨滅絕與生存受威脅之物種；所謂瀕臨滅絕物種，係指該物種之全部或重要部份之分布範圍處於物種滅絕之危險中；而生存受威脅物種，係指該物種在可預見的未來可能面臨瀕臨滅絕之危險；以上兩者都是依據物種所面臨生存威脅之程度，遵從嚴格之法令程序而決定是否列入表列²⁵。美國魚類暨野生動物署(U.S.Fish & Wildlife Service，簡稱USFWS)依據瀕危物種法案(ESA)，於統計至西元二〇〇三年三月三日止之物種列表顯示，美國境內瀕臨滅絕與生存受威脅之動植物物種總數為 1262 種（517 種動物，745 種植物），而國外瀕臨滅絕與生存受威脅之動植物物種總數為 558 種，國內外總計為 1820 種。²⁶而且由於美國在保育立場上認為：在其國境內有許多野生物種，牠們部份的生命階段可能是在加拿大或墨西哥度過，甚至更寬廣的超越任何國家的國界；或者是許多境外的野生物種可能被帶入美國，當為寵物飼養，或作為狩獵戰利品、製成商品等，這些行為都有可能威脅長期之生態發展，

²⁴According to History and Evolution of The Endangered Species Act of 1973. (n.d) .from U.S.Fish&Wildlife Service , <http://endangered.fws.gov/esasum.html>.

²⁵According to Species Information. (n.d) .from U.S.Fish&Wildlife Service , <http://endangered.fws.gov/wildlife.html>.

²⁶According to Threatened and Endangered Species System. (n.d) .from U.S.Fish&Wildlife Service Environment Conservation Online System , <http://ecos.fws.gov/tess/html/boxscore.html>.

因此美國同時關切國內外野生物種之命運。所以不論是美國本

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

地或是國外之瀕臨滅絕或生存受威脅物種，均一致受到 ESA 相同規定之適用。²⁷

瀕危物種法案 (ESA) 之主要規範內容是以法案第七條及第九條為中心，以限制或禁止對於華盛頓公約名錄之物種及 ESA 本身所列之瀕危物種之進、出口或轉運等一切傷害物種之行為。ESA 除了禁止持有非法輸入之野生物種，也禁止特定野生動植物之跨洲或國際貿易；但是對於華盛頓公約附錄物種之國內交易，除非該物種同時屬於 ESA 所規定之瀕臨危險或受威脅目錄分類所規範之野生物種，否則原則並不禁止。此外，ESA 對於華盛頓公約許可證之發行建立了一套法律標準，也授權內政部 (Department of Interior) 之美國魚類暨野生動物署 (USFWS) 得以審查進出口之野生物與野生物產製品。

美國魚類暨野生動物署 (USFWS) 是 ESA 之主管機關外，同時也是執行華盛頓公約之管理機構與科學機構，該處設有科學機構辦公室及管理機構辦公室，二者列為同等之地位。此外，執行華盛頓公約有關植物規定係透過農業部 (Department of Agriculture) 之 APHIS (Animal and Plant Health Inspection Service)，而商業部 (Department of Commerce) 中之國家海洋漁類署 (National Marine Fisheries Service) 則提供有關於海洋物種之建議予 USFWS。²⁸

²⁷ According to Endangered Species Related Laws , Regulations , Policies & Notices.(n.d).from U.S.Fish&Wildlife Service , <http://endangered.fws.gov/policies/index.html>.

²⁸ 「CITES-RELATED LEGISLATION (美國)」，(民89年9月15日)，取自97年亞洲各國實行華盛頓公約研討會：<http://wagner.zo.ntu.edu.tw/preserve/cites/legal-a.htm>。

第三項 日本

日本加入華盛頓公約的時間是在西元一九八〇年八月六日，其公約生效日則是在同年十一月四日。日本並沒有特別為華盛頓公約所制定的法律，然而透過「滅絕野生動植物種保存法律」²⁹，亦即瀕臨絕種野生動植物保育法(The Law for the Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1992)；及其施行細則：「滅絕野生動植物種保存法律施行令」³⁰；與日本早期已制定之「外匯及貿易法」³¹，亦即涉外交換與涉外貿易管制法(The Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law, 1949)；以及「關稅法」³²，亦即關稅法(The Customs Law, 1954)等法律已足以為實施公約所需。³³此外，日本環境廳(Environmental Agency)及其下之農、林、水產省(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)是其執行華盛頓公約之科學機構，而管理機構之任務主要是由通商產物省(Ministry of International Trade and Industry)負責。³⁴

²⁹ 平成四年六月五日法律第七十五號。

³⁰ 平成五年二月十日政令第十七號。

³¹ 昭和二十四年十二月一日法律第二百二十八號。

³² 昭和二十九年四月二日法律第六十一號。

³³ According to 法令提供 (n.d).from 務省行政管理局, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04HO075.html>.

³⁴ 「CITES-RELATED LEGISLATION (日本)」, (民 89 年 9 月 15 日), 取自 97 年亞洲各國實行華盛頓公約研討會：
<http://wagner.zo.ntu.edu.tw/preserve/cites/legal-j.htm>.

日本之野生生物保護基本政策，認為欲保護各種野生生物，需要保護物種之棲地、嚴格的狩獵規範³⁵、非法盜獵之有效控制，以及實施必要之監測等。至於日本現今之野生物種保護體系，可分為：哺乳類與鳥類之保護、瀕臨滅絕物種之保護，以及國際合作等三部分；首先，關於哺乳類及鳥類保護部分，主要是依據野生生物保護暨狩獵法，該法將野生哺乳類及鳥類分為三類：第一類是不受野生生物保護暨狩獵法所規範之物種，如有害農作物之鼠輩等；第二類是得狩獵之物種，共計有哺乳類及鳥類等四十七種物種；第三類則是除了第一類及第二類以外之野生哺乳類及鳥類，均受到野生生物保護暨狩獵法之保護。其次，關於瀕臨滅絕物種保護部分，主要是藉由執行瀕臨絕種野生動植物保育法以保存野生物種，瀕臨絕種野生動植物保育法，確認了不同野生動植物種之重要性與其對於人類不可或缺之價值，其法律宗旨在於確保野生動植物種之保育，也為後代子孫保留美好之自然環境。最後，國際合作部分，則包括多邊會議（如 CITES）、雙邊協定（如與中國、美國、澳洲等國合作保護候鳥）與技術援助計畫等。

至於日本之瀕臨絕種野生動植物保育法，該法第四條規定將「國內稀少野生動植物種」（Domestic Endangered Species）定義為：已知在日本境內存在之瀕臨絕種物種；而將「國際稀少野生動植物種」（International Endangered Species）定義為：華盛頓公約附錄一之物種或任何日本與鄰

³⁵日本嚴格的狩獵規範包括：1.狩獵季節的建立。2.禁止狩獵區的劃設。3.禁止以危險的工具、裝備或方法打獵。4.禁止大規模的屠殺與獵捕。5.日常的與季節的狩獵限制之建立。

國所訂立之雙邊條約或協定中所表列之物種。對於「國內稀少

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

野生動植物種」之活體，則是除非獲得日本環境廳之允許，原則上不得獵捕、收集、宰殺或是損傷，而且不論基於營利或非營利之意思亦不得轉讓瀕臨絕種物種；此外，除非有政府許可之情形，不論基於營利或非營利之意思，原則上禁止「國內稀少野生動植物種」之國際貿易。至於對於「國際稀少野生動植物種」之轉讓，須先經登記或是獲得環境廳之許可始得為之。

36

第三節 我國野生動物保育法內國立法繼受

第一項 野生動物保育法制規劃

台灣地區的自然環境，在日據時代時由於日本政府致力於增加農業出口與開發自然資源³⁷，使得野生動物棲息地開始遭受大幅度的破壞³⁸。民國四十年代至五十年代，隨著台灣經濟發展，對於木材、水力、石灰岩等資源之需求日漸增加，更增加山區自然環境被破壞的程度；再加上工業化造成的環境污染，以及國人傳統對於野生動物的需求等因素，都對於台灣野生動物造成相當嚴重的影響。³⁹

台灣地區自然生態保育工作初萌芽於民國五十年代，民間有一些學者結合有志之士著手於台灣鳥類、植物及景觀等之調查，建立基礎資料。民國五十九年時，保護動物協會成立，為

³⁶According to Wildlife Protection (n.d).from (日本)環境省，
<http://www.env.go.jp/en/jeg/biodiv/wp.html>。

³⁷如日本政府利用台灣中海拔山區的樟樹，建立大規模的樟腦生產業，並且對於中高海拔山區之檜木林區進行大規模之砍伐。

³⁸但是日本政府亦曾明令水雉、穿山甲、櫻花鉤吻鮭等為「天然紀念物」而加以保護。

³⁹同第二章註三。

國內動物保育團體之先導，開始對台灣鳥類、珍貴及稀有動植

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

物、自然景觀加以調查紀錄，一方面建議政府採取保育措施，一方面呼籲國人及社會大眾重視自然保育。⁴⁰在此之後又陸續成立許多民間保育團體，成為我國自然保育道路之重要推手。

台灣省林務局及交通部觀光局可說是早期對臺灣野生動物保育運動貢獻卓越的兩個政府單位：林務局自民國六十年開始不時安排短期的野生動物訓練課程，並提供經費進行數項研究計畫，例如：為期二年的帝雉與藍腹鷓生態研究(六十一年至六十三年)等等；而觀光局早年曾致力提高野生動物遊憩價值，尤其是賞鳥活動的推廣，並提供經費贊助研究計畫，如蘭陽溪口的鳥類調查(六十一年)等等。⁴¹

就我國野生動物保育法制規劃而言，民國五十四年，當時之台灣省農林處林務局(現今之行政院農委會，係於七十三年九月合併經濟部農業局與農業發展委員會所成立，在此之前經濟部農業局一直是主管台灣野生動物政策的機構)開始森林遊樂區之建設，這是我國政府調查籌畫森林資源及野生動物各項保護措施之始。民國六十一年，內政部宣布全面禁獵，禁止出口、獵捕、及製作標本，以保護四十五種鳥類與哺乳類，這項措施對於猛禽類及毛色艷麗之鳥種的保育而言，是十分重要的；同年，政府公布「國家公園法」，揭示：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」之立法目的，由內政部成立計劃委員會負責推動⁴²。然而我國自然

⁴⁰李三畏，「華盛頓公約組織與我國野生動物保育」，農政與法規，八十四年三月號，頁 15-23。

⁴¹同第二章註三。

⁴²民國七十三年年墾丁國家公園正式成立，此後又相繼成立了五個國家公

保育之具體落實，可說是始於民國六十三年時林務局奉經濟部核設劃定之「出雲山自然保護區⁴³」，在此之後林務局共設立了三十五個自然保護區。七十一年，「文化資產保存法」公布，所保護之文化資產包括自然文化景觀之維護、保育與宣揚、管理。七十三年九月，行政院農委會改組成立。七十四年十二月公布修正之「森林法」，宣示：「保育森林資源，發揮森林公益及經濟效益」之立法目的。⁴⁴

民國七十年代以後，台灣經濟成長快速，人民生活水準提高，各種破壞生態之問題逐漸為國人所重視，而台灣也因民眾濫捕濫殺野生動物之行為，屢次遭受國際間批評指責。雖然內政部曾於七十四年訂定行政命令「台灣地區大型哺乳動物暫行保護措施」，經濟部國貿局亦於七十四年起，依據進出口貨品分類審定管理辦法，將犀牛角、虎皮、豹皮及其產製品列為管制進出口類等行政措施，且行政院農委會依行政院環境保護小組之提示，分別自七十六年、七十七年起嚴格管理華盛頓公約附錄一、附錄二之野生動植物及其產製品之進口、再出口或出口。縱使如此，當時我國保護野生動物法令仍屬不足，無法全面保育野生動物。

第二項 我國野生動物保育法立法規範制定

為有效推動野生動物保育工作，我國野生動物保育法早在

園：玉山國家公園、陽明山國家公園、太魯閣國家公園、雪霸國家公園、金門戰地國家公園。這六個國家公園包含了高、中、低海拔的各類環境及其中的野生動物，總面積佔了臺灣本島面積的百分之八。

⁴³ 「出雲山自然保護區」，位於高雄縣桃源鄉與茂林鄉境，本區之天然闊葉林是藍腹鵲之最佳棲地，該區於民國八十一年時經農委會依文化資產保存法公告為自然保留區。

⁴⁴ 「林務局誌」，（民81年），取自行政院農委會林務局網：
http://www.forest.gov.tw/web/publication/main_01-6-6.htm。

民國七十三年十月即由「中華民國自然生態保育協會」推動起

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

草，當時名稱暫定為「野生動物保育利用法」，行政院於民國七十五年底時將本法草案送進立法院待審，但立法院並未立即排定議程進行審議，民國七十八年時民間保育團體野鳥學會為此提出陳情，促使本法早日完成立法程序，同年野生動物保育法即獲立法院三讀通過，於七十八年六月二十三日經總統公佈施行。⁴⁵ 在野生動物保育法誕生之前，我國相關於野生動物之法律僅有民國二十一年所制定之「狩獵法」及前述之「國家公園法」、「文化資產保存法」；但是當時國家公園法雖有生態保護區之設置，但內容卻未詳細規劃，而文化資產保存法中之「自然文化資產」一章雖亦保護經公告為珍貴稀有之動植物，但是對於人民的權利義務沒有詳細的規定⁴⁶；而狩獵法僅對「狩獵」行為有所規範，且其處罰亦以當場捕獲之違法狩獵者為限，其內容與精神早已不符時代之需求，因此在野生動物保育法頒布實施後，狩獵法亦同步廢止。

至於當時制定野生動物保育法之立法意旨，依據行政院農委會於民國七十六年在立法院審查會中之報告，其摘要如下：
「臺灣位處亞熱帶，高溫多雨，動植物繁衍甚快，野生動植物之自然資源非常豐富，但因經濟開發、人口增加，野生動植物之生長環境遭受破壞，被捕殺情形嚴重。在二、三百年前，平地最多的野生動物是臺灣梅花鹿，但是現在地上的梅花鹿早已絕跡，類此情形，須加以保護。再者，我國人民迷信各種食

⁴⁵ 李三畏，「瀕臨絕種野生動植物進出口之管理原則」，大自然，第33期，民國80年，頁106-110。

⁴⁶ 引自立法院委員會紀錄，立法院公報，第76卷（第67期），民國76年，頁52。

補、冬令進補，以野生動物為補品，遂使屠殺更為嚴重，本法

之制定期能亡羊補牢，對野生動物加以保護。

第一目 民國八十三年十月二十九日修正前

野生動物保育法全文共五章，四十五條，其要點如次

1. 明定本法之適用範圍：野生動物依其保育之需要，區分保育類及一般類，原則上對保育類動物不得為騷擾、虐待、獵捕、買賣等行為。(第四條、第五條)。
2. 明定中央主管機關得設野生動物諮詢委員即接受私人或團體捐贈之財物保育野生動物。(第七條、第九條)。
3. 建立環境影響評估及補救方案制度：規定從事各種建設或土地利用者，應擇其影響野生動物棲息最少之方法及地域為之，必要時應實施環境影響評估，其已致生育環境遭受破壞者應提補救方案。(第十條、第十一條)。
4. 劃定野生動物保護區：明定中央主管機關對保育類野生動物得劃定保護區，實施復育工作。保護區之土地，得依法徵收或撥用。(第十二條、第十三條)。
5. 明定主管機關得設置野生動物保育人員或檢查人員，並賦予中央主管機關於野生動物區內得行使警察職權，以有效執行保育工作。(第十四條)。
6. 建立狩獵制度：對可供利用之野生動物規定得劃定區域供狩獵，並賦予主管機關於區域內得行使警察職權以利管理。(第十六條、第十七條)。
7. 建立野生動物交易制度：規定進口或出口保育類野生動物應徵得中央主管機關之同意；對首次自國外引進非本國原產之野生動物，並應定期調查追蹤；野生動物進口時應實施檢疫，以免影響本國野生動物之生育環境；至於瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物之屍體及其製品等，非經許可不得買賣。(第二二條至第二十五條)。
8. 加強保育類野生動物飼養、繁殖之管理：規定

飼養、繁殖保育類或具有危險性之野生動物，應具備適當場

3.華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定

所及設備；對瀕臨絕種或珍貴稀有野生動物於飼養或繁殖中逸失時，所有人或占有人應報請主管機關協助圍捕。（第二十六條、第二十九條）。9.建立保育類野生動物飼養繁殖登記制度：規定其所有人或占有人應填具資料卡，報當地主管機關備查，主管機關並得派員查核。（第二十七條、第二十八條）。10.對於違反本法規定事項者，按其情節分別處以刑罰或行政罰。（第三十二條至第四十條）。

民國七十八年至八十二年間，是我國野生動物保育工作進入法制化、制度化與全面化之始，然而野生動物保育法舊法在執行後發現諸多缺失之處⁴⁷：如許多野生動物重要棲息環境，為了避免影響人民權益而無予保護；舊法所管制之物種對象僅限於保育類野生動物，忽視一般類野生動物之保護，致使無法制止有害於國際形象之一般類野生動物活體及其產製品之輸入；野生動物登記制度缺乏處罰之完備規定，使保育工作無法落實；營利性飼養野生動物之問題；缺乏野生動物輸出入之規範，無法有效管制野生動物之國際貿易；又如對於違反規範者之罰則內容太輕，無法有效遏止違法獵捕獵殺等行為，甚至有些規範因為缺乏約束力而淪為訓示規定⁴⁸等。再加上國際保育觀念高漲與當時國際貿易制裁之壓力，促使野生動物保育法進行了重大的修正。

⁴⁷李建良，「保育、復育，何去何從？」，環保人雜誌，第4期，民國84年頁，34-39。立法院委員會紀錄，立法院公報，第83卷（第27期），民國83年，頁153。

⁴⁸民國八十三年修正前未有相關罰則規範者，包括 1.未向主管機關辦理持有野生動物或其產製品之登記即註記者。2.商品虛偽標示為野生動物或其產製品者。3.野生動物經飼養者，未經主管機關之同意而釋放者。4.擅自使用野生動物保育票名稱、標章或發行野生動物保育票者。

第二目 民國八十三年十月二十九日修正後

野生動物保育法於民國八十三年十月二十九日歷經大幅修正，將條文數目自四十五條增加為五十七條，且在條文之結構、章節之編排及管制項目及罰責程度，均有大幅度之增修。

該次修正，除因法律施行後檢討發現有若干有欠周延之處外，其修法背景最主要係受到華盛頓公約通過制裁台灣案，以及美國培利修正案貿易制裁之影響，此種國際現實之壓力亦可由當時之立法委員盧修一等七十人之修正草案提案說明中所述以觀：「自八十一年十一月犀牛角風波以來，諸多國際野生動物保育團體不斷指責我政府保育野生動物不力，導致美國與華盛頓公約組織紛紛醞釀對台灣實施經貿制裁，不僅嚴重損害國家形象，亦讓台灣長時受困於貿易報復壓力之下，面對多方指責，主管機關行政院農委會一再表示『無奈』、『難以理解』，近日為因應美國壓力，火速研擬野生動物保育法修正案，企圖藉以化解國際貿易制裁。」⁴⁹等語，可見我國該次野生動物保育法之修法受華盛頓公約內容之影響甚深。

茲將該次修正之重點列舉如下：⁵⁰

- 1.第二章規範野生動物之保育，其中規定野生動物重要棲息環境之保護及其罰責(第八條、第四十三條)：野生動物保

⁴⁹ 引自立法院院會紀錄，立法院公報，第83卷(第18期)，民國83年，頁49。

⁵⁰ 彭國棟，「落實執行野生動物保育法」，自然保育季刊，第10期，民國84年，頁6-13。與徐明章，「野生動物保育法之探討」，農政與法規，八十四年十一月號，頁18-28。與立法院委員會紀錄，立法院公報，第83卷(第27期)，民國83年，頁153-154。

育之首要工作在於保護野生動物棲息地之原貌，因此增訂第八條第二項之規定，在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、木之開發利用、探採礦、採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為，應先向地方主管機關申請，經層報中央主管機關許可後，始得向目的事業主管機關申請為之。

2. 為配合華盛頓公約管制野生動物國際貿易之原則，在第三章規範野生動物之輸出入，其中規定野生動物活體及其產製品輸出入之限制，並明定其相關罰責(第二十四條、第二十五條、第四十條、第五十一條)：野生動物之活體及保育類野生動物之產製品，非經中央主管機關之同意，不得輸入或輸出。保育類野生動物之活體，其輸入或輸出，以學術研究機構、大專校院、公立或政府立案之私立動物園供教育、學術研究及馬戲團供表演之用為限。

3. 第四章規範野生動物之管理，其中規定保育類野生動物及其產製品之登記、註記、管理及其相關罰責(第三十一條、第五十條)；飼養或繁殖保育類野生動物，或持有中央主管機關指定公告之保育類野生動物產製品，其所有人或占有人應於規定期限內，報請當地主管機關登記備查。此外，規定保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經主管機關之同意，不得買賣、或在公共場所陳列、展示，並明定其相關罰責(第三十五條、第四十條、第五十一條)。

4. 第五章有關罰責之規範部分，則是大幅提高各罰責；由於國際保育觀念高漲，國外保育團體對於我國取締不力、處

罰不重，頗有指責，因此修法依其所犯情節之輕重，提高刑事罰之刑度，並為達嚇阻犯罪之效果，提高行政罰罰金之額度。此外更增加下列之規定：

- (1)為配合修正第八條、第九條、第十三條等未經許可擅自為各種開發利用行為之規定，增加第四十三條之行政罰規定。
- (2)為有效保育野生動物，增加第四十四條之規定，對於因執行業務而違反刑罰規定行為人之僱用人，亦科以罰金。
- (3)為防止違反本法刑罰規定者，不法持有保育類野生動物或其產製品，增加第五十二條之規定，沒收查獲之保育類野生動物與其產製品及供違規所用之獵具、藥品及器具。

附帶一提，在野生動物保育法修法過程中，對於是否應由環保署統籌自然保育與環境公害之事權，或是另行成立自然保育署以解決目前保育事務多頭馬車之情形⁵¹，及本法與文化資產保存法的競合適用、原住民保育事務之參與、以及校園保育獎勵方法等議題，雖然尚未能達成加以明文化之共識，然而民國八十三年立法院審議野生動物保育法修正案，在三讀程序通過修正案後，並附有四點附帶決議，其內容如下：「一、為培養國人對野生動物保育觀念，於校園內鳥類自然棲息且保護良好者，主管機關應予獎勵。二、第二十二條之保育或檢查人員，應以台灣原住

⁵¹ 楊平世，「農委會好呢？還是環保署？」，大自然，44，民國83年，頁112-113。與立法院委員會紀錄，立法院公報，第83卷（第27期），民國83年，頁149。

民優先任用之。三、野生動物產製品應：1.由野生動物所製成之『古物』依文化資產保存法規範。2.所有經指定公告之保育類野生動物產製品，本法修正公布後均依第三十一條第二項辦理登記，其買賣、陳列、展示依第三十五條第一項規定辦理，主管機關應加強宣導。3.至於象牙工藝品、雕刻品農委會應訂定管理規則。四、第二條主管機關暫仍為農委會，俟行政院組織法修定時，於環境部下成立自然保育署主管。」⁵²，雖然附帶決議並無任何法律上之強制效力，惟仍不啻為立法院在保育議題上之立場宣示，可作為日後修法之方向。

第三目 華盛頓公約與我國野生動物保育法之關係

華盛頓公約，是我國首度感受到國際保育要求的強大壓力，西元一九九二年底，英國環境調查委員會（EIA）向世界報導台灣非法走私與利用犀牛角之情形，並指控我國是「犀牛終結者」；其後，從西元一九九三年三月至一九九四年十一月間，華盛頓公約組織再各次的常設委員會以及第八、九次的締約國大會上，都有針對是否應該為台灣對於犀牛角的進出口貿易管制不力，而要求公約會員國對於台灣進行貿易制裁；其中華盛頓公約組織第八屆常設委員會第三十次委員會議在比利時布魯塞爾舉行，會議中決議要求我國、大陸、南韓、香港、葉門等國家，加強管制犀牛角及老虎產製品之貿易及防杜其走私，修改現有之法令，加強執法，提昇保育

⁵² 引自立法院院會紀錄，立法院公報，第83卷（第69期），民國83年，頁251。

觀念等⁵³。雖然公約在西元一九九四年第九次締約國大會中，並沒有做出建議對台灣進行貿易限制或制裁的決議，然而，美國仍然於西元一九九四年時，史無前例地引用「培利修正案」，以台灣持續的有老虎和犀牛角交易，對於華盛頓公約所列为瀕臨絕種野生物種之犀牛及老虎保育不力為由，而自一九九四年八月十九日開始施以貿易制裁，禁止台灣外銷魚類和野生動物製品等進口美國，此項貿易制裁於一九九五年六月三十日解除，一九九六年九月十一日時美國內政部宣布正式將我國自「培利修正案」觀察名單中剔除。⁵⁴

國際法之一般原理原則一向認為，國際多邊條約的效力僅及於條約的締約國之間，不能使非簽署或非加入的國家享受利益或發生損害；法諺亦云：「條約不給予第三國權利與義務(Pacta tertiis nocent nec prosunt)」。基於國家獨立與國家平等的概念，條約如果要拘束第三國，須取得該國明示的同意，不得只憑默示的同意。因此，西元一九六九年，條約法公約締結時，在第三十五條明定：條約當事國要使第三國承擔義務，就要先在約中以明文規定，且經第三國以書面表示接受，該國始負擔義務。⁵⁵ 惟條約中之習慣法條文部分仍拘束未締約國。

雖然國際條約中的條款，除已形成國際習慣法外，僅對該條之締約國產生拘束力，但是國際保育條約的內容，不論是否簽署，都可以藉由內國一般立法程序中法律之制定及修

⁵³ 同前註三十八。

⁵⁴ 方良，「我國野生動物保育成果與美國培利修正案」，雜糧與蓄產，第262期，民國84年，頁2-16。

⁵⁵ 陳治世，條約法公約析論，民國81年，頁162-163。

正，將其內化入內國法規體系，使得國際條約中的條款轉換成具有拘束力的內國法令。只是當內國立法內容較國際條約寬鬆時，容易引起國際社會的指控。⁵⁶

我國雖亦為華盛頓公約之草擬國家之一，但嗣後因政治因素未能參予該公約之簽署，並非華盛頓公約之締約國。事實上，台灣在參與華盛頓公約的時候，甚至連「非締約國的國家觀察員」身分都無法取得，而是透過「中華民國自然生態保育協會」，以不使用「ROC」之英文譯名"Swan International"為一個國際民間團體的身分取得「民間團體觀察員」的地位來參加華盛頓公約，不但在會議中無投票權、無發言權，有些協商的、不對外公開的會議亦無法旁聽。⁵⁷是以，依據上述之條約法公約，我國對於華盛頓公約的規範與締約國大會之決議，應沒有一定必須遵守的義務。

縱然如此，但是華盛頓公約規範的對象，不僅包括公約會員國彼此間的野生物國際貿易行為，亦擴及公約會員國與非會員國間的貿易行為，依據公約第十條規定：由非會員國進口、出口、或轉口者，如該國主管機關所發之同類證件符合公約所規定之許可證或證明書時，任何會員國可接受其為替代之用(公約第十條)。而對於違反公約之貿易行為，華盛頓公約規定各會員國應採取下列措施：懲罰此種貿易或持有行為，且將該物種沒收或歸還出口國(公約第八條)。至於是否採取貿易制裁手段，華盛頓公約之運作方法係交由會員大

⁵⁶ 葉俊榮，全球環境議題 - 臺灣觀點，民國 88 年，頁 347。

⁵⁷ 施文真、牛蕙之，「貿易與環境--評『以世貿組織對環境措施之判決為本，探討培利環保貿易制裁之合法性』」，台灣在 WTO 規範下之經貿新頁，民國 90 年，頁 317-328。

會決議建議各國採取國際貿易手段，惟是否制裁及制裁之範圍係取決於各會員國本身。

雖然相關國際環境條約對非締約國採取貿易禁止或限制效力，並不符合國際法的一般原理原則，但台灣特殊的國際地位，導致我們無法加入國際環境公約，又因公約及其締約國動輒以貿易限制甚或貿易制裁威脅，無法避免其對台灣作出符合公約規範之要求。

「培利修正案」(Pelly Amendment)，係美國「漁民保護法」(The Fishermen's Protective Act of 1967)之修正案，依據西元一九七一年所通過之修正案，美國得因外國國民，直接或間接，以減損國際漁業保育計劃效益的方式從事捕魚時，創設美國對他國之貿易制裁權。西元一九七八年美國擴充「培利修正案」的範圍，擴大至瀕臨絕種或受威脅野生物種之國際保育措施上，授權總統得禁止被指證國之野生動物產製品進口。西元一九九二年，美國復因制定「公海流刺網漁業執行法」(High Seas Driftent Fisheries Enforcement Act of 1992)而將「培利修正案」擴大實施貿易制裁之範圍，授權總統得對被指證國之任何產品採取貿易禁令。⁵⁸

雖然這種以保護環境為目的的貿易措施(trade-related environmental measures)往往會引起被制裁國家強烈的反對，並引發許多的國際爭議，而且從國際貿易組織(World Trade Organization，簡稱「WTO」)與國際關貿總協(General Agreement on Tariffs and Trades，簡稱

⁵⁸ 同註四十。與 宋燕輝，「美國生態保育貿易制裁條款與海洋漁業」，東吳大學法律學報，第9卷(第1期)，民國85年，頁57-61。

「GATT」)的觀點，也認為運用經濟制裁手段以保護野生動物在合法性上有很大之疑義⁵⁹。我國並非華盛頓公約的締約國，不負有履行公約的義務，因此華盛頓公約組織是否有權檢視之貿易管制措施，實有疑義，然而我國為了不希望成為貿易限制或制裁的對象，而採取自願遵守國際環境公約的政策，進行國內相關法律的檢討與修正工作⁶⁰；事實上，我國在經過培利貿易制裁後，已積極修定野生動物保育法，將華盛頓公約的內容內化入我國法規體系之中。

第三項 小結

我國過去長期致力於經濟發展，卻較為忽略環境保護、野生動植物保育等議題，相反的國際社會在一連串科學發現證實環境危機之反省下，已衍生出日漸強勢的國際環境法規，期藉由國際公約或區域協定的簽訂，確保全球環境及自然資源之永續發展。華盛頓公約，即是其中具有重要影響力之國際保育公約，該公約使台灣感受到來自全球環境保育議題之壓力與衝擊，也影響日後我國野生動物保育法之走向。

第四節 結語

本章乃在討論華盛頓公約國際立法與我國野生動物保育法立法繼受制定之關係，華盛頓公約是為了保護稀有野生動植物，防止瀕危物種國際貿易之國際性法律架構及共同之處理程序，運用物種分級與許可證之方式以管制野生物種之國際貿易，但是因為華盛頓公約組織無法自行執行公約，所以部分公約條款之內容，有賴於各國國內立法程序內化為國內法後，才能實施，我國雖然

⁵⁹ 同註五十。與 同註四十九，頁 326。

⁶⁰ 施文真，「臺灣於環境保護 V.S.自由貿易之國際辯論中的定位」，臺大法學論叢，第 31 卷第 1 期，頁 45-73。

因為政治因素而無法成為華盛頓公約之締約國，但是基於認同保育瀕危物種之理念，加上國際保育思潮與貿易制裁之壓力，我國亦逐步努力達成國際保育公約之要求，此即是民國八十三年十月二十九日我國野生動物保育法重大修正之修法背景。於是，華盛頓公約影響了我國的立法政策走向，確立了野生動物保育法之國內立法繼受關係，而野生動物保育法也成為我國實踐華盛頓公約之主要法律。

第四章 從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

第一節 生物多樣性基礎思維

第一項 生物多樣性之定義

地球是一個具有生命的星球，從平原到高山、乾漠到冰原、溪流到大海，無不存在著各式各樣生命形式的生物，繁複多姿，構築了一個多層次、多樣態的生物圈系統。生命的形式、層次及其組合林林總總，這是由於數億萬年以來，地球上的生命為求適應各種不同的環境以利生存，透過基因的變異 (genetic variation)，與優勝劣敗的天擇 (nature selection) 的作用，逐漸演化出適應於各種生態體系的各式物種。豐富的生命，構成了生物多樣性的基礎。

生物多樣性之英文為「biological diversity」，是描述自然界多樣性程度的一個廣泛的概念；前者源自希臘文，意為生物學的，後者源自拉丁文，意為互易、有差異、不相同的狀態。⁶¹ 生物多樣性亦即生命多樣性，是生命系統中最基本的特色，所有生物的細胞、器官、組織、族群的發生、生長、生殖及死亡都是生物多樣性的組成分子，因此生物多樣性可涵蓋了所有從基因、個體、族群、物種、群集、生態系到地景等，各個類型之生命的層次。各層次可以獨自或合併的方式，來呈現生命的整體現象，而其空間範圍則可以從地方性、區域性或全球性尺度來看待。

詳細的說，生物多樣性的內涵廣博而複雜，通常可分為三個不同的層次：「生態系多樣性 (ecosystem diversity)」、「物種多樣性 (species diversity)」、以及「遺傳多樣性

⁶¹ 楊宗吉，「談『生物多樣性』」，保育資訊，第 22 期，民國 87 年，頁 60。

(genetic diversity)」。首先，二十世紀以前，我們對生物多樣性的了解，大多限於物種的層次，當時之物種指的是同型態的生物類別。「物種多樣性」，即係物種之間的多樣性，據估計，全世界物種的數量在三百萬到一億種之間，但科學家們認為實際上存在者約為一千三百種，然而我們迄今認識之物種總計也僅有一百七十五萬種左右⁶²；其次，染色體、基因和 DNA 是生命的基礎，決定著每一個個體和每一物種的獨特性，「遺傳多樣性」，即係指每一物種內之變異性，使得同一物種內的個體有不同的形態、生理、行為等，亦即物種之品系不同，基因組成不同，個體也產生差異；此外，「生態系多樣性」，係指生物圈內之棲息地、生物群落及生態過程之多樣性，生態系林林總總，一條小溪流、一片森林、沙漠、大海等，都自成其生態系統，每個生態系都是獨特的，無可取代的，因為組成的生物物種及物理條件不同，所產生的交互作用結果也就不同。所有的生物都有其固有的棲息環境，如果生物賴以棲息之生態系遭到破壞的話，該物種將無法繼續存活。⁶³

生物多樣性(Biological Diversity)原本是生態學的核心議題，用來描述物種豐富度與分布格局等現象，以表達物種、群集、及棲地在時間空間上的複雜變化。現今，生物多樣性(Biological Diversity)一詞，其意義已超越傳統生物學領域，而與社會、經濟、法律等層面發生牽連。⁶⁴ 至於

⁶² According to *Biodiversity-The Web of Life* (n.d) , from CBD : <http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp>.

⁶³ 林曜松，「生物多樣性保育」，社教雜誌，第 245 期，民國 86 年，頁 10-13。

⁶⁴ 趙榮台，「生物多樣性的發展與現況」，生物多樣性與台灣原住民族發展，民國 89 年，頁 25。

「Biodiversity」一詞之使用，係源自於西元一九八六年在華盛頓特區所舉行之美國「生物多樣性國家論壇」(National Biological Diversity)⁶⁵，該次會議將“生物的(biological)”與“多樣性(diversity)”兩字精簡而成「Biodiversity」新字。此一國家論壇是由美國國家科學院(National Academy of Sciences)與史密森森研究院(Smithsonian Institution)共同主辦，該次論壇的主題不僅是關於生物多樣性與滅絕之新生物學，也是生態學等其他科學及經濟、社會等人文科學的思考中心，因此該論壇所受到的矚目，匯流成國際保育運動的新方向。會中著名之生物學家共同聲明強調物種滅絕所肇致對於人類之危機，並於西元一九八八年出版「生物多樣性(Biodiversity)」一書(Wilson and Peter 1988)，自此而後，Biodiversity一詞即代表生物多樣性。⁶⁶

第二項 生物多樣性之重要性

生物多樣性，是促使生物圈能夠為我們持續提供生態方面的物品和服務的關鍵因素，其重要性就如同 Hamdallah Zedan 所言：「生物多樣性是家庭、社區、國家和後代賴以生存的資源，它是各種生物體連結的樞紐，互相約束，形成一個獨立的群落或者生態系統，在這裡所有的生物體都有各自的位置和作

⁶⁵ According to What is "biodiversity". (n.d), from United Nations Environment Programme, <http://www.unep.ch/bio/bio-leaf.html>.

⁶⁶ 金恆鏞，(無日期)，「生物多樣性保育概念的形成」，取自行政院農委會網：
<http://www.coa.gov.tw/external/preserve/download/biodiversity/general/newpsge11.htm>。

用，它就是生命之網(The Web of Life)。」⁶⁷

第一目 從生態之觀點

每個生態系統中，有各種物種的存在並形成群落，而各種生命形式間彼此會產生相互作用，同時也與空氣、水及土壤相互作用，因此各個生態系中的每個物種均有其特定之生態功能：例如森林和其他天然植被種類，能免於土壤被侵蝕致河流沉積，保護土壤生產能力及水棲生物之生存；菌根真菌，能調節植物吸收土壤中磷的作用；珊瑚礁、紅樹林和海草森林，可以保護鄰近的陸地生態系免受海洋波浪的沖擊，並可以減輕暴風雨所引起強大侵蝕力量的影響等；動植物的屍體，有賴分解者的分解作用，得以重歸自然；許多植物的繁殖需要靠昆蟲或鳥類等媒介為它攜帶種子或傳授花粉等等。此外，從生態平衡之角度，生態系中的生物種類愈多，組成愈複雜，生態系之穩定性即愈強，生態系統就不會因為少數幾個物種的變動而產生重大的改變。因此，生物多樣性不僅提供了人類賴以生存之生命維持系統，也可說是穩定自然環境的基礎之一。

第二目 從經濟價值之觀點

生命多樣性為我們生命的衍續提供了大量的物品和服務。人類依賴生物資源及其多樣性提供得以維生的物質，並且經由經濟體系進行交易活動，如食物、纖維和燃料的提供，住處和建築材料的提供等，在工業上所利用之木材、橡膠、油、蠟、染料、纖維等也都是來自生物；例如在已知的

⁶⁷ 延續地球上的生命—生物多樣性公約如何保護自然和推動人類幸福」，（民國 89 年），取自行政院農委會自然保育網：
<http://farm.coa.gov.tw/external/preserve/preserve/cbd>。

約 240,000 種維管植物中，大約 25% 有食用價值，而其中之一百種已為人類提供約 90% 的食物，而海洋中各類生物也提供成為人類食物或家畜飼料，使發展中國家獲得相當之收入等，還有許許多多充實我們生活的元素，都是由各類的生物物種所提供的。因此，人類的生存基本上是倚賴著生物的多樣性。再者，生物多樣性能維持用於作物品種開發、家畜育種、醫藥和其他產品的基因資源。過去半世紀以來，分子生物學的快速進展，使我們對生命系統的了解有了更廣泛的突破，加上生物科技之發達與基因科學之應用，人類得以利用生物多樣性於治療疾病、增進健康、工業生產和環境衛生等方面，並藉此獲得龐大之經濟利益；例如我們熟知的藥物，如阿斯匹林、青黴素、奎寧、嗎啡、抗癌藥 Taxol (紫杉醇) 等，都是源自生物；此外，自然景觀資源或綠色產業，使人類在大自然間獲得身心之休憩，也使得應運而生的觀光旅遊產業獲得龐大之經濟利益。凡此，都是生物多樣性對於人類所提供之繁多經濟價值。

第三目 從倫理、美學、精神、文化和宗教等觀點

生物資源是我們人類文明發展的支柱。生物多樣性在人類生活中，除了可將生物當作寵物或是賞鳥、賞鯨、釣魚、打獵等具有娛樂之價值外，插花擺飾、園藝，或是因為自然景觀之美而生之文學、音樂、繪畫、攝影等藝術創作，則是生物多樣性對於人類之美學價值。此外，野生動物往往在原住民的生活中具有文化的意義，不同的生物在其他各地的民族或現代社會中，也都具有文化上的價值。然而更重要的是，人類是大自然的一部分，與其他生命一樣都是大自然的成員，在自然界中，每一個生命都是平等的。也因此全世

界大多數宗教都教導人們要尊重生命的多樣性與關心保護生命的多樣性。因為我們置身大自然之中，完全仰賴它而生存，所以我們還有道德上的義務必須維護這個地球上的生物多樣性，也必須承擔確保它的前途之責任，這同時也是自我保障的基礎。

過去的自然保育措施，以少數物種之保育為主，但是人類若要確保自身的生存，生存之基本條件必須要維持自然界多樣化的生態系、物種及基因，因此生物多樣性即人類生存與福祉的基礎。⁶⁸

第三項 生物多樣性消失之原因

生物多樣性是生命之網，但是現在，人類卻不斷的改變著地球上的生命資源。據科學家的估計，物種正以超過自然滅絕速度一百倍至一千倍的速度消失，如果人類的行為再不改變，到了西元二千一百年時，世界上的物種將有一半會消失。生物多樣性喪失的原因，是由於二十世紀人類活動所導致之全球性問題，生物多樣性遭到損失的主要原因包括：人口增加及經濟發展對生物資源的需求不斷增長，經濟市場亦未能認識到生物多樣性的真正價值，於是資源不斷的被大量開發利用，但是相對的人類卻沒有考慮到本身行為所引起的長遠影響，而未能調節對於生物資源的利用，也未能意識到利用不適宜的技術所帶來的後果等原因，於是最終導致了種群的減少和喪失、物種滅絕、生態群落的特定化與退化等現象。人類活動所造成的影響可以分為下列幾個層面：

第一目 棲地的破壞

⁶⁸ 林曜松，「繽紛多彩的生命」，大自然季刊，第 60 期，民國 87 年，頁 88-92。

每種生物有其特殊的生存空間和活動範圍，在特定的環境中獲得適當的食物來源，才能延續族群；但是隨著全球人口的增加，人類活動範圍也逐漸擴大，由於人類的大量入侵，使得許多物種原本賴以生存的環境被人類佔據，或是破壞環境原本所能提供物種之生存條件，造成生物棲息地的縮小、破壞、甚至消失，使得生存其間的生物大量滅絕。野生動物所面臨的最大危機就是棲息地的破壞；如果環境改變的速度是緩慢的，大多數的生物均能逐漸改變形貌，來適應新的環境；但是環境的改變如果十分迅速，幾乎沒有任何生物能在短期內演化適應⁶⁹。例如林地的砍伐、農地的擴充，雖然大大增加了人類食物的產量，但是也導致了自然群落的減少；生物多樣性豐富的自然林經人類砍伐後，即使經人類以單一人工林重新植栽，其多樣性仍會急劇減少，喪失原有多樣性之功能。在台灣，因為地狹人稠，高度工業化、都市化的結果，野生物種棲地受到破壞的情形也十分嚴重；例如素有凌波仙子美譽的野鳥 - 水雉，其生態習性是以菱角田為其主要棲息環境，但是隨著土地開發，菱農種植菱角田面積大幅減少等因素，在台灣的水雉族群一度瀕臨絕種，現在則在保育人士營造棲地的刻意復育下，族群數目緩慢增加中，屬於野生動物保育法中珍貴稀有保育類野生動物。

第二目 資源的過度開採與利用

人類的濫捕、濫殺野生動物，與生物資源之過度開採、利用，是導致物種瀕臨滅絕與生物多樣性喪失的重要原因之一。地球上之森林、魚類和野生動物資源因為過度收穫而瀕

⁶⁹ 馬以工，自然保育，民國 76 年，頁 30-31。

臨滅絕者，屢見不鮮。在台灣，生物資源亦面臨過度開採與利用之情形：例如森林原是我們這個島嶼最原始的面貌，但是過去大量輸出樟腦、檜木等各式木材及相關產品的結果，除了獲得「樟腦王國」、「檜木王國」等聲譽外，僅換得台灣森林資源的嚴重浩劫⁷⁰；而台灣四周的海洋，由於擁有珍貴稀少的珊瑚礁海域，原來是一個具有豐富物種與多元生命型態的海底世界，但是在過去短短數十年中，由於人類過度及不當的捕撈，竭澤而漁的結果，造成海洋中生物大量消失；又如具有極大經濟價值之哺乳動物台灣穿山甲，三十年前原本在平地還很常見，經過大量獵殺之後，現已列為瀕臨絕種野生動物；此外，台灣原本擁有豐富的蝴蝶資源，已有記錄的蝴蝶種類為四百種，其中有三十九種為台灣特有種⁷¹，獲得了「蝴蝶王國」的美譽，然而台灣過去大量商業性採集的壓力與棲地破壞等因素，造成台灣蝴蝶資源的嚴重破壞，也使得鳳蝶等明星蝶種面臨強大的生存壓力。⁷²

第三目 環境污染

污染物會破壞生態系統，使一些敏感物種之族群減少或滅絕，這是因為生物對於環境因子，例如：溫度、pH 值、

4. 從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

⁷⁰ 依據行政院農委會林務局所作「台灣全島森林面積及森林覆蓋率」統計結果顯示，台灣森林(包括針葉林、針闊葉林、闊葉林、竹林)面積總計二百一十萬二千四百公頃，覆蓋率為 59%，天然林占其中 73%。

⁷¹ 特有種」是指在某一地區經長期演化形成適應當地環境的物種，該物種僅生長、分布於該特定地區內，全世界其他地方都沒有，是當地的獨特資源。所以「台灣特有種」是指生長在台灣物種，全世界除了台灣，任何地區都未見其自然分布。特有種的存續、消長和其生存的環境息息相關，一旦滅絕，就意味著該物種從此在地球上消失。

⁷² 賴郁旻主編，消失中的精靈 - 台灣珍貴及稀有動物保育專輯，民國 89 年，頁 160。

含氧量 等有一定的耐受程度 (tolerance) , 若是環境品質受到大量人為污染物的加入而持續惡化, 往往超出生物所能承受的限度, 因而造成生物的滅絕。例如肥料及清潔劑中含有之磷與氮, 當其被高濃度的排入水中時, 通常會使得水中藻類大量增生, 造成優氧化現象, 易使魚類等生物死亡。此外, 石油的重大污染往往造成生態之浩劫; 油污會破壞鳥類與海獺等動物的保暖功能而迅速凍死, 魚貝類會因為漏油中毒而立即死亡, 海洋生態的食物鏈也會因為底層的浮游生物的死亡而被破壞, 造成其他物種數量之減少。在台灣, 民國九十年一月時, 發生在墾丁國家公園龍坑自然保護區海域的阿瑪斯號貨輪擱淺漏油事件, 從該船所溢出之油污、鐵砂, 及沉於海底之船體殘骸, 對於海域生態所造成之生態傷害, 據專家之估計, 可能要經過十年以上的時間才能完全恢復。

第四目 全球氣候變遷

在生物史上, 全球氣候之變遷往往會直接或間接的改變物種的生存環境, 導致物種的滅亡或遷移; 例如地球歷史上的冰河時期, 溫度的下降, 改變了物種的生存環境, 只有能適應環境改變後的物種能夠倖存下來。氣候變遷的成因和結果相當繁雜, 簡要的說, 近代以來由於工業的發展及汽車排放的廢氣, 大量產生二氧化碳 (CO₂) , 加上氮肥的施用及煤、石油、天然氣等之利用燃燒, 產生了氧化氮 (NO₂) 等溫室氣體, 但同時森林生態系統卻大規模的被改造成牧場、草地和農田, 使得地球上的植林面積大幅度的減少, 造成二氧化碳與氧氣的比例無法均衡而形成所謂的溫室效應。根據一份「西元 2000 年至 2003 年全球氣象災變彙整」資料

顯示，溫室效應造成全球氣候反常的聖應現象，使得海水溫度上升破壞珊瑚生態，南極小企鵝也因為冰原脫裂正面臨餓死威脅，而生長在大陸青海湖的名貴高原冷水魚種 - 湟魚，也因為乾旱而大量死亡。⁷³ 因此，氣候之變遷與生物多樣性之消失有著密切之關係。

第五目 外來種引進

隨著人類文明的發展，大量的交易與遠距離的運輸，許多物種也因此被夾帶到超越其自身能力所能到達的新環境裡。在這個新的環境中，成為所謂的外來種。而國際旅行和貿易等行為則為外來物種的侵入提供了許多機會。對於當地的生物而言，外來的物種，雖然經常因為無法適應新的環境而終致消失，但是，一旦能夠適應當地的環境，在缺乏天敵的情況下，再加上本身俱有大量繁殖的能力，就將會成為當地最優勢的物種，往往威脅甚至取代本土物種的生存機會⁷⁴。外來種的引進在世界各地都曾造成程度不一的生態或經濟災難，在台灣，外來種侵入所產生之危害已屢見不鮮，如福壽螺、松材線蟲、吳郭魚、大肚魚、巴西龜、牛蛙 等等，都是著名的例子。

第四項 我國生物多樣性現況

台灣是個蕞爾小島，卻擁有豐富的生物多樣性，這是由於台灣地處亞熱帶，氣候與雨量溫和豐沛，並受地質條件影響，山巒綿亙、溪谷縱橫，此種複雜而多樣之地質、地形、土壤、

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

⁷³ 引自「2000年至2003年全球氣象災變彙整」，（無日期），取自國立台灣大學全球變遷研究中心網：
<http://www.gcc.ntu.edu.tw/20020509/liucm/index-1-eco.htm>。

⁷⁴ 同前註九。

氣候等條件，造就了多樣之生態系及地景系統，並孕育了豐富之物種及遺傳資源。

第一目 自然環境

首先，氣候的多樣性是重要的因素。台灣位於歐亞大陸塊的東南側，四周為海洋環流所圍繞，地處亞熱帶季風區，而兼具亞熱帶與熱帶海洋性氣候，濕潤、溫暖。台灣的天氣和氣候主要受季風影響，夏季吹西南季風，冬季吹東北季風，因而造成各地不同之氣候，再加上島內山巒起伏，垂直海拔高度的影響，所以形成熱帶、溫帶、及寒帶氣候之垂直分布，創造了極多變的生態環境。

其次，從台灣的地勢觀察，台灣本島的地質年代甚輕，區內高山起伏，陡峭峻險，北起台北縣南至屏東縣，形成一個高山島，其海拔高度從海平面上升至三千九百五十公尺，隨著海拔高度的變化，生態環境也跟著改變，因此台灣生物種類在垂直分布上有著很大的差異，正好提供了熱帶至寒原各類生態系的條件，因此造就台灣這塊小而侷促的土地，卻分化孕育出從赤道到北方極地之各種生態環境，使得台灣成為北半球各種生態環境的縮影。

再者，台灣四面環海，與鄰近地區少有基因交流之機會，因此生物得以演化出獨立的種類，又因為台灣山地與丘陵地的面積佔全島總面積約百分之七十，形成多高山少平地，地形崎嶇多變的地景系統，而這不同的地景系統就形成了一個個的生物島，使得每個特定範圍的生物群及基因，相互交流困難，創造許多生物獨立演化之空間。粗估台灣全島生物約有十五萬種，佔全球物種數 1.5%，其中並有三成係

台灣特有種，殊為難得。⁷⁵

此外，台灣海域水文亦是形成生物多樣性之重要因素。台灣四面環海，海岸線長達一千一百公里，沿海地區蘊育繁多之生物相，又因為河川注入帶來大量有機質，滋養豐富多樣之魚、蝦、貝類及有機生物，尤以河口地區之泥質灘地，是提供眾多候鳥及底棲生物之棲息場所。洋流方面，台灣東邊有黑潮主流通過，西邊又有黑潮支流通過巴士海峽進入台灣海峽北上，秋冬時又有來自大陸沿岸流南向流入台灣海峽，孕育許多海洋浮游生物，與豐富的魚類資源，也引來鯨、豚等大型哺乳動物迴游至近海地區。再加上沿岸各式的地理環境與地形構造，如礁岸、岩岸、沙岸、泥岸等，特別是於澎湖、墾丁、小琉球、綠島和蘭嶼等地擁有珍貴稀少的珊瑚礁海域，形成了珊瑚礁生態區、沙泥底棲生態區、岩石底棲生態區等多種多樣之生態特性。⁷⁶

第二目 豐富之生物多樣性

台灣地區具有多種不同之生態體系，在陸域包括有：熱帶海岸林、低海拔的常綠闊葉林、中海拔的針闊葉混合林、高海拔的針葉林及寒原生態系等；在水域則有：河川、沼澤、湖泊、河口、沿海及礁岩等。

台灣是個海島，而小小台灣島旁的海洋世界裡，擁有二千五百種以上之魚類(其中珊瑚礁魚種類占全世界珊瑚礁魚種的三分之一)，二百五十種以上之珊瑚，二千五百種以上

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

⁷⁵ 引自「永續發展成果報告」，(民國88年)，取自工業技術研究院網：<http://sd.erl.itri.org.tw/forum/guide/content.htm>。

⁷⁶ 「台灣生物多樣性國家報告(草案)」，(民國89年2月)，取自行政院農委會網：<http://www.coa.gov.tw/external/preserve/preserve/cbd/20000213/index.htm>。

之軟體動物，三百種以上之螃蟹(其中台灣有多達十種的招潮蟹，占全世界招潮蟹種類的八分之一，而台灣招潮蟹更是世界罕見的特有種)，二百七十種以上之蝦類，一百五十種以上之海星、海參、海膽等，及六百種以上之海藻；此外，台灣有紀錄之海龜有五種、海豚有二十五種、鯨魚七種、海鳥五十種等豐富多采之生物。然而，在過去十多年裡，由於人為之污染、棲地破壞、任意捕撈等原因，台灣附近之海洋生物卻在大量消失中(以珊瑚礁生態系中的珊瑚礁魚類為例，已由過去的一千五百多種銳減至現今之四、五百種)。⁷⁷此外，將台灣物種的多樣性，粗略的分為植物與動物來看：有關植物部分：植物因為同時具有生產者與分解者之雙重角色，就生態系的觀點視之，具有無可取代之地位。植物可分為：被子植物、裸子植物、蕨類植物及菌類植物等。根據行政院農委會特有生物保育中心之調查，台灣被子植物約有三千六百種，其中約有一千種為特有種，而稀有被子植物共有三百種，但是有許多正面臨生育地或生態系被破壞的危機，其中台灣萍蓬草、流蘇樹、一葉蘭等三十種有生存危機；台灣地區原生裸子植物有二十八種，其中台灣油杉、台東蘇鐵等數種有瀕臨滅絕之虞；台灣的蕨類共有六百餘種，其中約有六十種特有種；台灣孕育著豐富的野生菌類資源，但是目前仍缺乏相關之調查報告。⁷⁸

有關動物部分：台灣因為地理環境之特殊性，演化出許多特有種及特有亞種生物，而擁有珍貴之動物資源。動物可

⁷⁷ 同前註十二。

⁷⁸ 「植物組」，(無日期)，取自行政院農委會特有生物保育中心，<http://www.tesri.gov.tw/content3/index.htm>。

分為：哺乳類、鳥類、爬蟲類、魚類、兩棲類、昆蟲類等：根據行政院農委會特有生物保育中心之調查，台灣已紀錄之野生動物哺乳類約有七十餘種，其中四十四種為台灣特有種及特有亞種，如台灣穿山甲、山羌、白鼻心等；台灣野生鳥類約有四百五十種，其中在台灣繁殖的鳥類約有一百三十種，包括特有種十五種（如白耳畫眉、烏頭鷓、白頭鷓、鳳頭蒼鷹等）；台灣已有紀錄之爬蟲類約有九十種，又可分為龜鱉類、蛇類及蜥蜴類等三類，蛇類之特有種有六種，而蜥蜴類特有種有三種；台灣重要河川約有一百三十條，孕育著豐沛的淡水魚類族群，已有紀錄之魚類約有一百六十餘種，其中三十種為特有種，然而在污染危害及棲地破壞之下，據調查台灣的魚類已有二十種以上瀕臨絕種或已經絕種了；台灣兩棲類野生動物為三十四種，特有種為九種（且值得一提的是台灣山椒魚及楚南氏山椒魚是冰河時期的孑遺生物）；台灣昆蟲多樣性十分豐富，約有四萬五千種至二十萬種之間，其中已經命名者約一萬八千種，但是近年來因為棲地變化與商業性捕捉之結果，昆蟲之數量及種類日減，現在已有寬尾鳳蝶、珠光鳳蝶、曙鳳蝶、大頭竹節蟲等十八種昆蟲被野生動物保育法列為保育類野生動物。⁷⁹

第二節 生物多樣性公約國際立法

第一項 公約發展經過

生物多樣性公約，與過去以特定物種或棲息地為保護對象的條約相較，可說是影響層面最多最廣。在人類歷史上，雖然持續有著對於環境的關注，但是直到西元一九七 年代時，因

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

為對於環境破壞與物種及生態系統消失的高度關注，才促使全

⁷⁹ 同前註十八，「動物組」。

球採取了一致的保育行動。西元一九七二年時，在瑞典首都斯德哥爾摩所舉行的聯合國人類環境會議(United Nations Conference on Human Environment)，即以環境保護與物種保育為研討重點，並且決議建立聯合國環境署(United Nations Environment Programme)。翌年，第一屆聯合國環境署指導委員會就將「自然、野生動物與遺傳資源保育」列為重點。同時，國際上亦陸續成立了如溼地公約(Wetlands Convention, 1971)、世界遺產公約(The World Heritage Convention, 1972)、與華盛頓公約(CITES, 1973)等與物種或生態多樣性有關之保育公約。⁸⁰

儘管許多瀕危物種得以在動物園與植物園中存活，關鍵的生態系統也因為採取了保護措施而得到保護，但是物種和生態系統要長期生存下去，仍是要靠自然條件下之自由發展，也就是人類必須學會以最小減損程度之方式來利用生物資源。西元一九七八年，世界環境與發展委員會(The World Commission on Environment)研討結論為：「經濟發展必須是以最小程度的破壞為之」，並於該委員會的報告中指出：「人類有能力持續發展，就有能力確保資源不僅滿足現在發展之需要，也不損害資源滿足後人需要的能力。」。西元一九八二年，聯合國通過「世界自然憲章(Earth Charter)」，宣告所有物種及其所賴以維生的棲地應當在技術、經濟和政治可行的範圍內獲得保護。然而上述之國際保育公約，或以特定物種，或以特定生態系統為保護對象，均無法涵蓋全球生物多樣性之範圍，而且

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

經過十多年在物種與棲地保護之努力下，全球生物多樣性消失

⁸⁰ 同前註四。

的現象並未舒緩，因此國際保育專家開始了全球多樣性國際公約之構想，促成了聯合國環境署在西元一九九一年確定要在既有公約上建立一個新的綱要協約，以達到保育全球生物多樣性的目的。⁸¹

此後，聯合國於西元一九九二年五月十一日召開會議，通過生物多樣性公約的協議本文 (Agreed Text of Convention on Biological Diversity)。同年六月五日，世界眾多領導人史無前例的參加在巴西里約熱內盧所舉行的地球高峰會 (Earth Summit) - 正式名稱為聯合國環境與發展大會 (UN Conference on Environment and Development)，共同謀求解決熱帶雨林急遽減少、物種滅絕、溫室效應、地球暖化、臭氧層破壞、酸雨等攸關人類前途，具有全球性意義的重要課題，並且簽署了一系列歷史性的協議，如「氣候變化綱要公約 (Framework Convention on Climate Change)」、生物多樣性公約 (Convention on Biological Diversity, 簡稱 CBD)、發表「里約宣言 (Rio Declaration)」，公布「二十一世紀議程 (Agenda 21)」及「森林原則 (Forest Principles)」等公約與準則，以保護地球環境⁸²。其中，生物多樣性公約在開放給各國領導人簽署後，於西元一九九三年十二月二十九日正式生效。而根據生物多樣性公約組織的統計，至西元二零零二年十二月十三日為止之統計資料顯示，加入 CBD 組織之會員

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

體共一百八十七個，其中一百六十八個政府已經簽署了該份文

⁸¹ According to *An Agreement for Action*. (n.d), from CBD : <http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp?id=action>.

⁸² 黃士元、蔡美玲，「從地球高峰會議談野生動植物保育」，自然保育季刊，民國 82 年，頁 6-10。

件，是當今最大的公約組織。⁸³

第二項 公約之目標

生物多樣性公約，是全球第一個關於保護與永續利用生物多樣性的公約，但是不同於過去保育公約所採取的高強制性態度，生物多樣性公約僅將目的與政策表現於公約條文中，各締約國得自行決定如何落實多樣性保育的工作。公約的目標，表現在公約第一條：「從事保護生物多樣性，持續利用其組成部分，以及公平合理分享由利用遺傳資源而產生的利益」，亦即公約有三項主要的目標⁸⁴：

- 一、保護生物多樣性；
- 二、永續利用生物多樣性；
- 三、以公平對等的方式，分享基因資源的商業性利用及其他利用所獲得的利益。

生物多樣性公約的目標不僅是全面性的，而且是著眼於人類未來的重大問題，這在國際法上是一個里程碑。其內容包括了生態系統、物種與基因資源等層面，涵蓋就地和移地保育野生動物種與畜養物種，及其復育工作，將傳統的保育與永續利用生物資源的目標結合，並且進而涵蓋遺傳資源的取得、分享利用遺傳物質所產生的利益，及其技術取得和技術移轉等議題。

第三項 公約之內容

茲將生物多樣性公約內容重點略述如下：⁸⁵

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

⁸³ According to Parties to the CBD . (2002 , December 13) , from CBD : <http://www.biodiv.org/doc/world/parties.asp?sort=date>。

⁸⁴ 同前註二十一。

⁸⁵ 林曜松、趙榮台，「維護生物多樣性與促進資源永續利用」，生物多樣性前瞻研討會論文集，民國 87 年，頁 14-23。

一、原則：依照聯合國憲章和國際法則原則，各國有依其環境政策開發其資源的主權，但是也有責任保護其生物多樣性，並確保其生物資源之永續利用(公約第三條)。

二、保育措施：締約國應盡可能並酌情提出保護與永續利用之國家策略、計劃或方案，並載明相關措施(公約第六條)；締約國應盡可能並酌情對於有關保護與永續利用生物多樣性之要素須進行調查與監測(公約第七條)；締約國應盡可能並酌情採取就地或移地保護措施(公約第八、九條)。

三、原住民傳統生活方式之尊重與保存：原住民與地方社區的傳統生活方式常與生物資源有著密切之依存關係，因此生物多樣性工作必須考慮及此，給予尊重與保存(公約第八條)。

四、遺傳資源的取得：各國有權決定是否提供遺傳資源，因此遺傳資源的取得須經該國事先之同意，而提供資源之締約國有權參與利用該資源所進行的研究與開發，並公平分享因研究與開發所得之利益(公約第十五條)。⁸⁶

五、技術之取得與移轉：已開發國家應按公平和最有利條件，將技術移轉予提供遺傳資源之發展中國家，但若該技術屬於專利範圍時，技術移轉時須遵守相關智慧財產權保護規定(公約第十六條)。

六、技術和科學合作：締約國間應促進生物多樣性保護和永續使用之國際科技合作(公約第十八條)。

七、避免外來種之入侵：避免引入、控制和消除對於生態系統、棲息地及物種可能造成威脅的外來物種(公約第八條)。

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

八、管制、管理或控制由生物技術改變的有機體所帶來的危險

⁸⁶ 此一要點其中最重要的理念是，為使締約國能履行公約條款，工業化國家對於開發中國家應行經濟援助，以協調緩和南窮北富之競爭。

(公約第八條)。

九、對於保護與永續利用生物多樣性之獎勵(公約第十一條)。

十、促進和鼓勵公眾對於保護生物多樣性之重要性及所需措施之了解(公約第十三條)。

十一、締約國須提出生物多樣性國家報告(公約第二十六條)。

87

簡要言之，為了達成保育全球多樣性的目標，各締約國有以下之工作：採取國家生物多樣性策略和行動計劃；建立全國的保護區系統；採取各種社會或經濟誘因，促進保育與生物資源之永續利用；復育生物物種遭破壞的棲地；保育受到威脅的物種與生態系統；使用生物資源時，要降低或避免對於生物多樣性的衝擊；尊重、保存及維護原住民社會的生態智慧；確保安全使用與應用生物科技產物等。⁸⁸

附此敘明，為了因應生物多樣性保育工作，保障生物多樣性以及避免改性活生物體之風險，因而有「生物安全議定書」的產生。這是由於生物多樣性涵蓋了遺傳資源之取得與利益分享、技術取得與技術轉讓等議題，而生物技術可以提高遺傳與生物資源的使用，取得鉅大之經濟利益，但是經濟利益的背後卻也同時隱含著風險，因此生物技術與生物安全就成為生物多樣性公約中最先討論的議題。西元一九九五年十一月所召開之生物多樣性公約第二次締約國大會，該會議之第五號決議要旨

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

略以：成立一個用以處理改性活生物體(LMO)的協議程序 -

⁸⁷ 公約第四次締約國大會決議，鼓勵締約國於西元一九九八年底前提出第一份國家報告，截至西元一九九九年二月止，已有 104 個締約國完成國家報告。

⁸⁸ 湯宗達，「與後世子孫立約 - 生物多樣性公約」，科學發展月刊，第 27 卷(第 9 期，民國 88 年，頁 987-997)。

生物安全議定書，特別是不利於生物多樣性保育與永續利用之改性活生物體。西元二〇〇〇年一月二十九日，生物多樣性公約的第一個議定書，「卡塔赫納生物安全議定書（Catagena Protocol on Biosafety）」，終於在於加拿大蒙特婁正式通過。⁸⁹

然而，生物多樣性公約有其隱憂：首先，有關野生動物保護及生態系統規範的國際公約如溼地公約、華盛頓公約等，早於生物多樣性公約之前成立，前後國際公約間應如何合作而不相互牴觸，有待規劃；其次，生物多樣性減少的過程與對於人類的影響是微妙漸進的，因此政府往往不會立即採取補救的保育行動；再者，由於生物多樣性公約的目標不夠具體、沒有時間表與共同遵守的表列事項，因此在多樣性保育的效果上，有被嗣後所成立的氣候變化公約組織（Framework Convention on Climate Change）凌駕的趨勢。⁹⁰是以，要落實全球之多樣性保育工作，除了上述公約中所敘明的工作外，尚須包括歷次締約國大會中所強調應予重視之多樣性保育工作，並且要透過與其他公約之合作，共同努力。

第三節 野生動物保育新思維 - - 生物多樣性保育

第一項 生物多樣性保育與傳統物種保育之區別

承前所述，生物多樣性保育有三個不同層次：「生態系多樣性（ecosystem diversity）」、「物種多樣性（species diversity）」、以及「遺傳多樣性（genetic diversity）」，

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

也因此生物多樣性保育與傳統的物種保育之間有以下的主要區

⁸⁹ 同前註四。

⁹⁰ 黃怡，「生物多樣性公約：遠景樂觀嗎？」，環耕，第6期，民國86年，頁36-38。

別⁹¹：

- 一、就保育之目的與重點觀之：傳統的物種保育，是以物種及保護區之保護為主，強調限制利用的原則；而生物多樣性保育，不僅重視物種多樣性，尚重視生態多樣性及遺傳多樣性等層面，在內涵、時間、空間上均較傳統物種保育擴大許多，強調全面性、整體性之保育與永續性利用之精神。
- 二、就保育參與人士觀之：傳統的物種保育，強調消極的限制利用，因此保育工作主要是由中央及地方政府之保育官員與民間保育人士為之；而生物多樣性保育，強調全面性、整體性之保育與永續性利用之精神，因此凡是涉及影響、利用、保護、買賣等相關生物多樣性的政府及民間團體等均應共同參與。
- 三、對於受破壞地區之保育態度：傳統的物種保育，強調消極的限制利用，因此對於受破壞地區往往以閒置為保護方法；而生物多樣性保育，則是積極的以環境工程、遺傳工程與復育生物等方法以恢復或重建自然環境。
- 四、對於保護區內原住民之態度：傳統的物種保育限制保護區內原住民之利用生物資源行為；而生物多樣性保育，尊重、保存與維持原住民傳統利用生物資源之智慧。
- 五、其他：傳統的物種保育，未強調生物技術與利益分配之問題，各國間之資訊亦較少流通；而生物多樣性保育，重視生物科技研究，管制生物技術安全，強調促進生物多樣性

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

保護與永續利用之國際科技研究。

第二項 檢視我國生物多樣性保育

⁹¹ 同前註三。

我國生物多樣性保育之發展，起步較晚，始於民國八十四年時由行政院首度針對生物多樣性公約的發展，成立全球變遷政策指導小組，提出初步因應對策，並交由農委會研擬生物多樣性公約國家報告，又於八十七年時成立永續發展委員會。⁹²其次，野生動物保育法制定時間係在生物多樣性公約之前，且該法在民國八十三年修正的背景主要是受到華盛頓公約之影響，已如本文第二章所述，因此就我國野生動物保育法之法律內容觀察之，例如我國野生動物保育法將野生動物區分為保育類及一般類，而對於保育類野生動物採行較多之禁令與較為嚴格之管理態度，並且就野生動物重要棲息環境以劃定野生動物保護區保護之，保護區內以限制利用為原則等制度規定；以上述生物多樣性保育與傳統物種保育之區別來看，我國野生動物保育法制定內容可說是以傳統的物種保育為基礎。儘管如此，由文化資產保存法、國家公園法、森林法及野生動物保育法等所組成的台灣自然保育法規體系，配合相關部會所採行之保育措施，大致可以符合生物多樣性中之生態多樣性與物種多樣性等層次：

第一目 就生態多樣性方面

台灣地區的生態棲地因為數十年來的經濟開發而遭受嚴重的破壞，政府於是規劃許多以自然保育為目的之保護區，可區分為自然保留區、野生動物保護區及野生動物重要棲息

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

環境、國家公園、國有林自然保護區等四類型。⁹³

⁹² 林?松，「我國生物多樣性保育的現況與發展」，生物多樣性前瞻研討會論文集，民國87年，頁24-33。

⁹³ 「臺灣地區自然保護區域設置概況」，（民國91年11月8日），取自於行政院農委會自然保育網：

第一類之自然保留區，是農委會依文化資產保存法所指定公告，目的在於維護與管理台灣具有代表性之生態體系，目前共有十九處，其中或具有獨特地形地質意義，或具有基因保存永久觀察，或有教育研究之價值，其總面積約佔台灣面積 1.8%；

第二類之野生動物保護區及野生動物重要棲息環境，依野生動物保育法規定，由農委會核定、各縣市政府公告，目前野生動物保護區有十五處，野生動物重要棲息地有二十九處，其生態環境包括河口溼地、沼澤、溪流、砂岸、無人海島等，為台灣珍貴稀有種動物留下重要的棲息地，其總面積約佔台灣面積 8.9%；

第三類國家公園，係由內政部依據國家公園法規定所設立，迄今已成立了六個國家公園，其設立目的是為了保護國家特有的自然風景、野生動植物與人文史蹟，並提供為國民育樂及研究，但嚴格限制開發行為，其總面積約佔台灣面積 9%；

第四類國有林自然保護區，是農委會林務局依森林法所設立，目前有九處，是為了保護涵蓋國有森林內各種不同代表性之生態體系與稀有動植物，並實施生物資源調查與生物物種監測等工作，其總面積約佔台灣面積 0.01%；總計台灣自然保護區面積占台灣陸域面積 19.5%。⁹⁴

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

然而，生物多樣性強調的是全面的、整體的、積極的保育措施，我們現有的保護區域系統，往往在劃設之前沒有詳細調查該區之生物資源，在劃設之後也沒有積極的擬定保育

<http://www.coa.gov.tw/external/preserve/preserve/habitat/hal.htm>。

⁹⁴ 同前註三十三。

策略、進行保育措施；此外，非自然保護區的面積占台灣陸域面積五分之四，因此對於非保護區生態系的環境與棲地破壞問題，是更值得我們重視的部分。

第二目 就物種多樣性方面

誠如保育生物學者 Martin 所言：「傳統的生物保育主要是拯救個別受到威脅的物種，雖然保育了少數瀕危物種的生存，卻忽略擁有多樣性生物的生態系統，也對其他千百萬的物種或棲息環境的維持缺乏關心與保護，傳統的保育方式對於目前世界物種大規模滅絕的困境是無能為力的」⁹⁵ 因此，生物多樣性保育不僅僅是保育瀕臨滅絕或珍貴稀有等野生動物種，而是以所有的物種為保育對象，並以就地保育、移地保育、棲地重建與復育等方法為保育措施。台灣的生物資源特色是豐富的生物多樣性與高比率的特有種與特有亞種：台灣的動物資源概估約有十五萬種，植物資源的保守估計也有一萬餘種；然而據農委會林業處至民國九十年底為止之統計結果，被列為保育類野生動物，受到野生動物保育法保護之動物物種，僅 1969 種；再者，對於野生植物物種，台灣到目前為止尚缺乏專為野生植物種保護之法律，僅有森林法及行政院農委會依文化資產保存法第四十九條暨其施行細則第七十二條公告珍貴稀有植物五種⁹⁶；是以，若要達成物種

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

多樣性保育工作，我們的保育工作就不能只關注於保育類或

⁹⁵ 林曜松，「生物多樣性保育與國內保育改革」，社教雜誌，第 274 期，民國 90 年，頁 4-6。

⁹⁶ 經公告之珍貴稀有植物包括：台灣穗花杉(*Amentotaxus formosana* Li)、台灣油杉(*Keteleeria davidiana* (Franch) Beissner var. *Formosana* Hayata)、南湖柳葉菜(*Epilobium nankotaizanense* Yamamoto)、台灣水青岡(*Fagus hayatae* Palib ex Hayata)，及清水圓柏(*Juniperus chinensis* L. var. *tsukusiensis* Masummune)等五種。

珍貴稀有物種，而是要保護生長在台灣的所有物種。此外，有關外來種引入對於原生物種的生存壓力與本地自然生態環境平衡的影響，亦為生物多樣性公約所著重。因此，台灣物種多樣性之保育工作尚待更完整之規劃。

第三目 就遺傳多樣性方面

欲保有生物多樣性，減緩生物多樣性的喪失，並進而永續利用生物多樣性，就需要將傳統與現代的知識應用在生物多樣性與生物資源研究上，而生物技術的發展正有助於保障生物多樣性。但是，這也是我國生物多樣性保育工作中發展最慢的領域。依據行政院農委會所公布的「民國九十年各機關執行野生動物保育工作之成果摘要」中所述，有關於台灣野生物遺傳多樣性與保育遺傳研究工作，已完成分子遺傳研究設施實驗室之建立、目前已有十幾個保育類研究主題正在進行、利用微生物樣本所開發之技術調查特殊棲地之微生物多樣性、完成南台灣生物多樣性研究之分子序列核心實驗室的建立等等⁹⁷，可算是有了遺傳多樣性保育工作的初步建構。

第四節 從保育新思維看原住民狩獵文化

第一項 野生動物保育法對於原住民狩獵之態度

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

我國野生動物保育法對於原住民狩獵之態度，可以從該法第二十一條及其施行細則第二十二條，暨內政部所訂定之台灣原住民基於傳統文化祭典需要獵捕野生動物管理事項之規定內容觀察之，其要點如下：

⁹⁷ 「民國九十年各機關執行野生動物保育工作之成果摘要」，（民國 91 年 11 月 8 日），取自農委會自然保育網：
[http://www.coa.gov.tw/external/preserve/preserve/org/conservation %20progress](http://www.coa.gov.tw/external/preserve/preserve/org/conservation%20progress)。

- 1.原住民族獵捕野生動物活動應以傳統文化祭典需要為限；
- 2.申請獵捕之區域以原住民保留地為限⁹⁸；
- 3.獵捕物種以一般類野生動物為限；
- 4.每一村（里）部落每年以申請兩次為限，每次獵捕期間不得超過七天，並應避開獵捕物種之主要繁殖季節。
- 5.須經事先申請，並事後提交報告書備查；
- 6.獵獲之野生動物須用於祭典活動，不得販賣或其他營利行為。

然而，原住民對此附帶有嚴格限制條件之狩獵許可條款，仍不免有著傳統狩獵文化被禁錮的深層失落。因此民國九十年五月，行政院農委會提出野生動物保育法修正案，擬將該法第二十一條刪除現行條文第五款原僅限於原住民保留地狩獵之規定，其立法理由為：落實尊重原住民固有文化，使各族能於其傳統文化祭典中獵捕野生動物，特將其狩獵區域範圍放寬，使其能恢復到其傳統狩獵區內狩獵，同時並為配合行政程序法施行而增訂管理事項之法源。此一修法草案經公布後，引起了有心人士的關注，並表示恐怕是大開方便狩獵之門，而表示反對

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

意見。然而，傳統原住民狩獵文化，其內涵究竟如何？其與自然保育間果真是相悖而無法並存？我們要如何兼顧自然保育與對於原住民族文化之尊重？或者，原住民狩獵文化中有我們所不了解的永續利用的智慧，反而能夠以其對於大自然的了解，成為美麗山林守護者的可能？以下本文將探討之。

⁹⁸ 總計現有原住民保留地之實際面積為二十五萬餘公頃，分布於臺灣省十二縣三十九個鄉鎮，遍及臺灣省的臺北、桃園、新竹、苗栗、臺中、南投、嘉義、高雄、屏東、臺東、花蓮及宜蘭等縣，分布零散且不相連，多位於河流上、中游兩側，與國有林班地或原野地毗連。大部份之原住民保留地仍集中於 400 至 1200 公尺之山坡地，實際位於 2000 公尺以上高山地區之保留地並不多。

第二項 原住民狩獵文化內涵

一般而言，原住民泛指在一地居住數代以上，有其獨特的語言、風俗、習慣，而不同於該國強勢族群的現代科技生活方式而言。絕大多數的原住民都直接仰賴土地以及土地上的各種資源以為生存，而土地也是提供原住民生命意義、歷史、傳說、宗教、祭儀等部落文化、族群認同與凝聚力的來源，但是因為絕大多數原住民並未發展出書寫文字，其文化傳承皆藉由口傳及生活學習以傳承下來，並不容易被外人所知悉與流傳，因此當原住民族群逐漸消失或是迫於文化情勢逐漸被同化時，這些千百年來所累積的寶貴生態知識也將隨失消逝。⁹⁹

台灣大部份的山區，都是原住民長久的居住地或是傳統的狩獵及採集地域，因此原住民族群的文化與狩獵有著密切的關係¹⁰⁰。以台灣原住民族 - 魯凱族為例，根據裴家騏先生與羅方明先生一項以了解台灣屏東縣霧台鄉魯凱族的狩獵習性與制度為目的的調查研究結果顯示：對魯凱族而言，傳統生活中的狩獵活動是非常重要的，是男士取得某種權威與榮耀的管道。其狩獵制度因為禁忌與習俗規範而具有相當的節制機制，使得本

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

區野生動物的獵獲量並沒有因為商業市場的刺激而大幅增加，也使得魯凱族的狩獵具有相當的永續性。其節制機制包括：以物種的繁殖力及族群數量恢復力較高之草食性或雜食性動物為主要狩獵物種；狩獵活動是季節性的，通常為每年十月至翌年二月；獵區的配置是散佈式的分布模式，以分散狩獵壓力；族

⁹⁹ 紀駿傑，（民 91 年 3 月 20 日），「生物多樣性保育與原住民文化延續：邁向合作模式」，取自台大生物多樣性研究中心網：http://bc.zo.ntu.edu.tw/conf_200109/09.htm。

¹⁰⁰ 洪田浚，「台灣原住民與野生動物的關係」，原報，第 26 期，民國 84 年，頁 9-15。

人傳統上對於特定地區的迴避所形成之禁獵區或保護區，有助於生物資源之永續利用；獵區的擁有權是專屬制度，使得獵區內單位面積狩獵量有所限制；此外，傳統禁忌及習俗使得狩獵活動有隨機性的禁止機制等。¹⁰¹ 另以台灣原住民族 - 泰雅族中散居在現今南投縣霧社一帶之德克塔亞群 (Tukutaya) 為例，根據簡鴻模先生的研究，Tukutaya 是擅獵的族群，由於獵物的多寡不僅攸關族人肉類的攝取，並影響男人在部落中的社經地位，因此每個 Tukutaya 的男孩於十三、四歲就開始學習狩獵。狩獵是危險性極高的活動，因此為確保獵人的安全與獵物的捕獲，Tukutaya 人發展出一套極為嚴謹的狩獵文化，為族人所嚴格遵守，略述如下：通常是利用四月農忙空檔去圍獵，一年僅一、二次；舂搗新米¹⁰²與飲食禁忌¹⁰³，凸顯狩獵時刻的神聖性的一種象徵；狩獵占卜（火占、夢占、與鳥占）的多重性，

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

大大降低了個人隨意出獵的可能性；徹底的獵物共享制度，不僅能促進人際的和諧、有效的供應部落族人對於肉類的攝取，也間接舒緩了部落族人個別狩獵的需求。¹⁰⁴。此外，以生活領

¹⁰¹ 裴家騏、羅方明，「狩獵與生態資源管理 - 以魯凱族為例」，生物多樣性與台灣原住民族發展，民國 89 年，頁 61-74。

¹⁰² 舂搗新米 - 從穀倉中拿取尚未去殼的小米舂搗去殼，以備隔天一早出發時攜帶。伴隨此搗米 Gaya 是家人的和諧，此和諧關係具體反應在言語的禁忌上。引自簡鴻模，(民 91 年 11 月 26 日)，「台灣原住民傳統宗教與生態環保 - 以泰雅族賽德克亞支德克塔亞群為例」，取自輔大法管學院網：http://www.1mcc.1ju.edu.yw/laws/native/arti/art_02.htm。

¹⁰³ 飲食禁忌 - 「不吃橘子，不碰橘子」，「不吃蔥、不摸蔥」，「不吃蒜、不摸蒜」，一直到獵人平安回來後的第二天才可食用。轉引自前註。

¹⁰⁴ 同前註四十三。

域親近於海洋的蘭嶼雅美族人為例，魚類是其生活主要食物來源，可分為洄游魚類與礁岩魚類：雅美族人認為洄游魚類(如飛魚、鬼頭刀、鮪魚)是神聖的，因此有關於撈補、食用等都有許多的相關儀式與禁忌；至於在非飛魚季的七、八個月期間常被撈撈的礁岩魚類，在飛魚季節中則設有許多撈撈的限制與禁忌，以利其休養生息。¹⁰⁵

原住民族可以說是台灣生態環境最早的經營者，從海洋到高山都有原住民族的分布，由於他們親近自然，與自然環境長期依存，於是發展出獨特且智慧的生態哲學，從現今自然保育的角度來看，原住民的傳統文化有著最原始而有效的生態倫理與保育機制，這並不是因為原住民的祖先為了生態資源的永續利用刻意所為的保育措施，而是源自於其敬天畏地、將自己與其他的野生物一樣都看待為是自然生態體系的一員，基於這樣的精神思想，人的存在自然不會危害到其他物種的生存福利。因此，台灣的原住民雖然在海濱、山林裡採集與狩獵了數百年，但是仍然保存了台灣完整的生態體系與多樣性的生物資源。原住民以他們的生活方式保存了完整的生態體系與維持生物多性，這與其他生活型態長期自外於自然生態體系之外的文明已開發民族，對於生態資源動輒竭澤而漁的開發或利用態度，迥然不同。

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

然而，台灣近代以來的社會變遷，使得自然生態環境中動植物棲地遭受大幅度的破壞甚至消失，連帶使得野生動植物面臨強大的滅種或生存壓力，這種對於自然共生系統的破壞，其實才是威脅台灣自然生態的主要原因。另一方面，土地是提供

¹⁰⁵ 余光弘，「雅美人食物的分類及其社會文化意義」，中央研究院民族學研究所集刊，第76期，民國82年，頁21-42。

原住民生命意義、歷史、傳說、宗教、祭儀等部落文化、族群認同與凝聚力的來源，離開了土地及這些孕育原住民文化的自然環境，原住民將不再是原住民。但是，政府基於保育的理由，將原住民歷史家園的土地劃歸為保護區，限制原住民傳統上對於生態資源的利用行為，迫使原住民因為生計不得不離開家園，加上政府以漢民族的語言、文化、社會制度等來統治原住民，使得原住民包括狩獵文化等珍貴的文化傳統，因為現實的衝擊而逐漸凋零，也使得族人對待生物資源的態度從原本節制性、永續性的利用，轉而逐漸受到資本主義經濟價值觀的影響，造成出現少了狩獵文化規範的單純狩獵行為的現象。

第三項 生物多樣性公約與原住民文化

從西元一九八零年代末期開始，國際社會開始探討研究原住民與當地自然環境的關係，特別是原住民所累積的傳統生態知識與其和自然環境和諧相處的傳統經營方式等。於是，國際社會逐漸重視原住民的生存權以及他們所能提供現代社會學習與醒思的地方，如西元一九九二年的地球高峰會及西元一九九三年的國際原住民年，都在提醒世人必須重視原住民的生活及他們傳統知識的貢獻。¹⁰⁶

生物多樣性公約，是國際公約中首次承認並肯定原住民及地方社區的傳統生活對於生物多樣性保育的貢獻，公約「序

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

言」部分提到：「締約國認識到許多體現傳統生活方式的原住民和地方社區與生物資源有著傳統且密切的依存關係，應公平分享因為利用與保護生物資源與永續利用其組成部分有關的傳統知識、創新和實踐而產生的利益。」；同時，公約第十條「生物多樣性組成部分的永續利用」條文中也指出：「每一締

¹⁰⁶ 同前註三。

約國應儘可能並酌情保護並鼓勵那些按照傳統文化習俗，而且符合保護或永續利用要求的生物資源的習慣使用方式。」；而在公約第八條「就地保護」中亦強調：「參照國家立法，尊重、保存和維護原住民與地方社區中體現傳統生活方式，而與生物多樣性的保護和永續利用相關的知識、創新與做法，並促進其廣泛應用，由此等知識、創新和做法的擁有者認可和參與其事並鼓勵公平地分享因利用此等知識、創新和做法而獲得的利益。」。

因此，當前國際生物多樣性保育趨勢，是透過生物多樣性公約內容的實踐，加強原住民對於土地與資源的權益保障，並且以原住民實際參與土地上相關的自然環境與生物資源管理事務的方式，確保原住民的傳統知識、文化得以延續。以美國為例，美國至少有四十八州有印地安部落居住的印地安區，其面積範圍總計超過四千五百萬英畝，這些區域大多都保持著相當原始的面貌而且未被破壞，這裡的土地提供了部落的生活空間、宗教與文化場所，以及生活與文化所需的許多自然資源等，是部落人民種種精神與物質之補給，因此這些土地對於部落重要性實屬無可取代。美國魚類及野生動物署是為美國國家自然資源管理者與聯邦政府的代表，與印地安部落均有保護敏感物種與所賴以維生之生態系的共同目的，因此美國魚類及野生動物署秉持著尊重部落權利、以政府與政府的對等關係

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

處理二者事務等原則，就自然資源之經營管理，與印地安部落之間形成一種共同經營的模式。¹⁰⁷

¹⁰⁷ According to Amercian Indian Tribal Rights & the ESA. (2003 , January 14) , from U.S. Fish& Wildlife Service , <http://endangered.fws.gov/tribal/index.html>.

第四項 台灣原住民文化重建與生物多樣性保育

承前所述，原住民傳統文化基本上是親近自然、順應自然，並與大自然和諧相處，且其傳統文化與生活方式和生物多樣性保育有著密切關係。只是台灣的保育歷史尚淺，缺乏整體制度的規劃，造成保育相關機關林立，事權並不統一；再加上所訂定的保育相關法律，忽略了人類也是生態體系的一份子，缺乏對於居住在土地上原住民的關注，因此對於原住民的傳統生活方式與權益有諸多的限制和剝奪。當然，要想達到台灣原住民文化重建以協助生物多樣性保育工作之實施的理想，不是一蹴可及，必須考慮到近代社會變遷對於原住民傳統文化之衝擊，特別是傳統狩獵文化的失落，並認識到台灣地區原住民生活財產多已個人私有化，過去生物資源由部族共有、共管的狀況與機制在許多地方已不復存在的事實，況且台灣因為地狹人稠、資訊發達，原住民受到資本主義市場經濟與主流文化之影響等因素。因此，本文以為逐步放寬原先對於原住民傳統文化的限制，給予原住民部落時間，重新發展出可以集結部落意志與力量的機制，輔導原住民可以與主管機關共同合作，貢獻其傳統生態知識，除了協助保育活動的進行，建立基礎的生態資料庫，延續傳統自然資源使用方式，同時也可以使得原住民得在其傳統生活領域內，確保文化的延續。

第五節 結語

4.從生物多樣性公約新思維檢視我國野生動物保育

本章所探討的是從生物多樣性公約之新思維檢視我國野生動物保育現況，生物多樣性公約，是全球第一個關於保護與永續利用生物多樣性的公約，包括生態系多樣性、物種多樣性、以及遺傳多樣性等三個層次，人類若要確保自身的生存，就必須要維持自然界多樣化的生態系、物種及基因，然而由於棲地的破壞、資

源的過度開採與利用、環境污染、全球氣候變遷、外來種引進等人為因素，全球生物多樣性正受到嚴重之破壞。台灣雖是個蕞爾小島，但由於複雜而多樣之地質、地形、土壤、氣候等條件，造就了多樣之生態系及地景系統，孕育了豐富之物種及遺傳資源，擁有豐富的生物多樣性，然而因為人為因素之破壞，台灣之生物多樣性亦面臨同樣之危機。至於我國野生動物保育法因為繼受華盛頓公約，內容大致是以傳統的物種保育為基礎，但是配合文化資產保存法、國家公園法、森林法等相關法律及其他保育措施，大致可以符合生物多樣性中之生態多樣性與物種多樣性等層次。此外，生物多樣性公約，承認並肯定原住民及地方社區的傳統生活對於生物多樣性保育的貢獻，而本文亦肯認台灣原住民之傳統狩獵文化、生活方式和生物多樣性保育有著密切關係，因此提出重建台灣原住民文化以協助推動自然保育工作之論點，以期共同維護台灣之生物多樣性。

第五章 野生動物保育法國內司法實踐問題探討

第一節 前言

承本文第三章所述，我國現行野生動物保育法之制定背景，主要是受到華盛頓公約通過制裁台灣案及美國培利修正案貿易制裁的影響，所以我國在立法政策方面採行了高標準的要求，不但加強了多方面的管制，也加重了罰責，因此其所規範之內容與先進國家相關保育法律相較之下，可說是有過之而無不及。

其實，美國國內對於保育法案與人民權益之衝突，在司法實務上也時有激烈之討論；以瀕危物種法案（ESA）為例，有三個特別著名之案例：

第一個案例是有關 Tellico 水壩是否停建的爭執，此水壩是在 ESA 於西元一九七三年頒佈前就已經開始興建的工程，後來美國內政部公告一種名叫 snail darter 的小魚即將瀕臨絕種，而這物種的棲地是在 Little Tennessee River，但是這條河流即將因為水壩的完成而消失，所以即使已經花了 5300 萬美元的費用去興建水庫，美國聯邦最高法院仍然根據 ESA 法案要求停建這個水壩，¹⁰⁸ 最後美國國會通過必須完成該水壩的法案，而且總統卡特也因為對於該物種之移地保育措施已見成效而拒絕否決這個法案。

第二個著名的案例是美國在西元一九九一年時被列為瀕臨絕種的一種貓頭鷹 the northern spotted owl，因為如此，有數百萬英畝的太平洋西北叢林成為牠們被保護的棲地¹⁰⁹ 此舉引起了木材工業、勞工聯盟、建築業與地產投資業對於所造成的廣泛經濟傷害而爭論不休，美國老布希總統在他競選第二次連任時更因此

¹⁰⁸ Tennessee Valley Authority v. Hill, 437 U.S. 153 (1978).

¹⁰⁹ Robertson v. Seattle Audubon Society, 503 U.S. 429 (1992).

出：「現在應該是人民比貓頭鷹重要的時機了」的主張。

第三個案例是一個移民者擁有靠近美國加州 Bakersfield 一地的農場，該地因為被列為保育物種 Tipton kangaroo rat 的棲息地禁止耕作，但是他並不遵守規定，因此被關進監獄。然而在這之後，因為該保育類鼠類棲地禁止清除樹叢的規定，等於限制消防員做出防火牆，因此發生了許多房子被燒毀的相關事件。¹¹⁰

以上有關美國這些著名案例的情況一直被爭論不休，然而，什麼才是正確的，實在很難從單一的角度去認定。

至於在我國野生動物保育法國內司法執行上，有關於野生動物之保育、查緝、取締、協調及督導等工作，目前是由行政院農委會、內政部警政署、海巡署、法務部調查局、衛生署及財政部關稅總局等相關部會及單位共同合作執行。查核取締的成果，法務部將歷年違反野生動物保育法案件刑事判決結果製成如下之統計資料：八十一年度，共計 103 件。八十二年度，共計 88 件。八十三年度，共計 149 件。八十四年度，共計 113 件。八十五年度，共計 125 件。八十六年度，共計 223 件。八十七年度，共計 173 件。八十八年度，共計 208 件。八十九年度，共計 209 件。九十年度，共計 260。

上述之司法統計數字，固然可以表示我國在野生動物保育查緝上的成果，然而在司法審判實務上，我們卻可以從這些違反野生動物保育法案件裏反觀省思，發現我國野生動物保育法在立法相關事項上值得再思考的問題，包括：野生動物保育法所採行的重罰政策是否必要與妥適，除了重罰之外，是否尚有使人類和自

¹¹⁰According to Endangered Species Act Overview. (n.d) , from Find Law of Legal Professionals , http://profs.lp.findlaw.com/endanger/endanger_1.html.

自然界能更加和諧相處的法則；另一方面，由於野生動物保育法是

自然科學與行政結合之立法，因此如何運用法學原理與立法技術，以一般通用之法律文句，將規範內容妥當的展現在法律條文上，使法律適用對象之一般國民均能清楚的了解，也是重要的課題。凡此，都值得我們從實際案例上加以探討。

因此，本文從相關司法實務案例中，首先檢選出野生動物保育法法律適用時有關法律解釋與涵攝之問題，此即第二節「產製品認定之探討」；其次是有關於構成要件之立法技術問題，此即第三節「第三十五條第一項之法律解釋問題」；再者，是有關於野生動物保育法重罰立法政策問題，此即第四節「非營利性購買處罰之探討」；最後則是在第五節探討野生動物保育法「違法性認識」問題。

第二節 產製品認定之探討

第一項 定義

野生動物保育法關於野生動物產製品之管理，規定於第十六條、二十四條及第三十五條，即未經中央主管機關同意，不得輸入或輸出保育類野生動物產製品，亦不得買賣或意圖販賣而陳列、展示保育類野生動物或瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，違反者將依第四十條之規定處罰。然而「保育類野生動物」範圍如何？「保育類野生動物產製品」又係何指？

依據野生動物保育法第三條第一款，「野生動物」一詞定義如下：「係指一般狀態下，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。」，可知其範圍非常廣大。但是並非所有野生動物均無分軒輊一律受到野生動物保育法相同程度之保護，其受到保護的程度，依據野生動物保育法第四條暨第三條第三款至第五款之規定，可

分為「保育類」及「一般類」兩部分；而保育類又可以分為

「瀕臨絕種野生動物」、「珍貴稀有野生動物」與「其他應予保育之野生動物」等不同保育程度。保育程度是以族群量來分野，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」；各地特有或族群量稀少之野生動物，為「珍貴稀有野生動物」；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」。至於「族群量」，依據同法第三條第二款之定義，「係指在特定時間及空間，同種野生動物存在之數量」，顯見本法對於野生動物保育程度係以地域性觀點決定之。

附帶說明，上揭「瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物」等野生動物保育法所稱之保育類野生動物，依該法第四條第二項及第五條之規定，係由中央主管機關行政院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。故何種野生動物屬保育類野生動物，須以中央主管機關所指定公告之名錄為準。¹¹¹

至於「產製品」一詞，依據七十八年六月二十三日所頒布之野生動物保育法，並未就「產製品」此一抽象名詞予以定義，亦無可公告「產製品」名錄的法律條文，所以對於「產製品」在法律適用上即易生困擾與疑義。為了彌補此一缺失，民

¹¹¹ 野生動物保育法公佈施行後，行政院農委會於民國七十八年八月四日以七十八農林字第八三三七A號函公告「指定公告保育類野生動物名錄及相關事項」，及七十九年八月三十一日七十九農林字九三三七三A號函公告「指定公告增訂保育類野生動物及其產製品名錄」，最近則於民國九十一年四月二十四日以農林字第0910030783號函公告保育類野生動物名錄，並自九十一年六月一日起實施。

六款，就野生動物產製品明定為「指野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵或器官之全部、部分或其加工品。」，這固然解決了許多法律適用的困擾，但是社會事實之態樣繁多，欲將待判斷之事實涵攝至該當之法規適用，仍不免有爭議發生之可能。以下熊膽案例正是如此。

第二項 熊膽案例觀察

熊膽係熊體內之器官，依上述定義，即應屬野生動物產製品無疑。但是有疑義的是，熊之引流膽是否如同熊膽亦屬野生動物產製品？此一司法認定在保育上有何社會意義？我們可以從以下曾引起保育團體關注之熊膽相關司法案例觀察思考。

民國八十七年七月中旬時，高雄市商人蔡○○，未經行政院農委會之同意，向大陸地區購買熊膽仁十三塊，夾藏於以「金○○有限公司」名義自香港報運進口中藥材之貨櫃中，而將上開熊膽仁十三塊輸入台灣地區，嗣後在高雄市貨櫃場進口貨櫃倉庫內，為財政部高雄關稅局海關人員抽驗查獲，並扣得上開熊膽仁十三塊。此案經高雄關稅局移送高雄地方法院檢察署偵辦，被告蔡○○於檢察官偵查時坦承前開事實，而上開扣案之熊膽仁，經送請行政院衛生署藥物食品檢驗局檢驗結果，確含有熊膽特有成分之 Tauroursodeoxycholic acid 陽性反應，因此，高雄地檢署以蔡○○涉犯野生動物保育法第四十條第一項第一款之非法輸入保育類野生動物之產製品罪嫌，向高雄地方法院提起公訴。

高雄地方法院審理後，以被告蔡○○對於上揭事實供認不諱，並有熊膽仁十三塊扣案可稽，而上開扣案之熊膽仁，確含有熊膽特有成分之 Tauroursodeoxycholic acid 陽性反應，

有行政院衛生署藥物食品檢驗局之檢驗成績書一紙在卷可稽，

復有進口報單影本在卷足憑，認本件事證明確，被告犯行堪予認定。判處蔡 違反未經中央主管機關同意，輸入保育類野生動物之產製品，處有期徒刑拾月。緩刑參年。扣案熊膽仁拾參塊均沒收。¹¹²

蔡 對於前開高雄地方法院之判決結果不服，上訴至高等法院高雄分院，並在高院審理中辯稱：「我所進口之熊膽仁是熊之引流膽，是以人工引流方法將活體熊之膽汁引出，經乾燥處理處製成，而非完整顆粒，故非摘取熊之器官之全部或一部所製成；因熊膽仁相較於野生熊膽較無價值，故亦稱雜膽；且我所進口之熊膽仁是來自中國大陸之畜產品，而不是野生動物保育法規中之野生動物產製品等語。」。高等法院於審理終結後，基於下述三點理由，撤銷原高雄地院之有罪判決，改判蔡 無罪：

1. 被告蔡 於法務部調查局航業海員調查處及檢察官調查時均供稱：該批熊膽仁是我向大陸廣東之大陸人周成容購買的，這些熊膽仁是取自養殖熊等語，且依被告蔡 所提出之照片顯示大陸地區確實有自養殖之熊體內引流出膽汁之情形，因此採信被告上開被扣案之熊膽仁非以摘除方法自野生動物熊之熊膽所取得，而係取自養殖熊之熊膽引流而成。
2. 雖然上開所查扣之熊膽仁，經行政院衛生署藥物食品檢驗局檢驗結果，含有熊膽特有成分之 Tauroursodeoxycholic acid 陽性反應，惟上開熊膽仁究竟屬於引流膽或完整顆粒膽，行政院衛生署藥物食品檢驗局及行政院衛生署中醫藥委

¹¹² 高雄地方法院刑事判決八十七年度訴字第二七六七號。

員會均無從鑑定，嗣後將前開查扣之熊膽仁再送法務部調查

局檢驗結果，認定：送驗黑褐色膏狀物經檢驗結果為含有大量熊膽汁之特殊成份，研判該膏狀物中含有大量之熊膽膽汁；經檢視該膏狀物並未有膽囊包覆，研判該膏狀物極有可能為引流膽。因此認為被告前開所辯，應屬可信。

3. 野生動物保育法第二十四條第一項所謂之保育類野生動物之產製品，依野生動物保育法第三條第六款規定，係指野生動物保育之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵或器官之全部、部分或其加工品。本件被告所輸入進口之物品既屬熊膽膽汁之熊膽仁，有如人體內之血液、膽汁，並非人體器官之一部；熊膽膽汁既非熊之器官之全部或一部，即不得擴充解釋熊膽膽汁製成之熊膽仁即係野生動物產製品，是故被告之行為即與野生動物保育法第四十條第一項第一款之非法輸入保育類野生動物之產製品罪構成要件有間。¹¹³ 本案判決經高等法院高雄分院宣示後，於上訴期間屆滿時起確定。

綜據上述，野生動物保育法之宗旨本係在保育野生動物，但是由於審判者對於立法條文解釋之差異，造成同一案件中同一行為人之相同行為事實，產生有罪與無罪迥然不同的結果。高等法院上開之無罪判決，固然可說是根據嚴格的文義解釋所作成，但是此判決結果，所揭示之社會意義卻成為：取自人工熊場，以引流方式抽取膽汁所製成之熊膽產製品，不受野生動物保育法或其他法令之規範，得以自由買賣。此即爭議所在。

第三項 囚熊抽膽

全球熊類共有八個物種，其中六類都為瀕臨絕種的野生動

¹¹³ 高等法院高雄分院刑事判決八十八年度上訴字第四 六號。

物，於中國大陸及其邊陲交接國家中的亞洲黑熊、馬來熊及棕

熊都是瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約(CITES)附錄一所保護的物種。中國大陸開始出現人工養殖熊場，可以溯自西元一九八四年起，數千頭熊自野外被捕捉，且終其一生被囚禁在一方令其無法轉身的鐵銹牢籠，抽取體內的膽汁，因此被保育人士稱之為「囚熊抽膽」。

在熊場中，熊是被當作經濟動物來飼養，是營利的工具，在這些熊場中的幼熊，出生後二至三個月時就被帶離母親身邊，當生長到兩歲半或三歲時，就會開始被抽取膽汁。不僅如此，熊場亦不考慮熊的自然行為及基本需求，除非在冬季氣溫降到攝氏零下三十度，否則熊場經營者通常不准熊進行冬眠，以維持一年四季都可以抽取膽汁。當熊無法繼續生產足夠的膽汁時，通常會被移到另外一個籠子飼養，最後牠們若非因病而死亡，就是被屠宰以取其熊掌和熊膽。¹¹⁴

令人憂心的是，根據英國世界動物保護協會(WSPA)的調查，熊膽製品已被大量商業化，很多國家都可看到來自中國大陸的熊膽製品，由於市場對熊膽汁產製品的需求增加，使得利潤提高，造成熊場對熊的需求增加，熊的需求除了透過人工繁殖方式取得外，也來自於野外獵捕活熊，因此對於野生熊的族群數量連帶造成嚴重的衝擊。根據調查資料顯示，西元一九九八年時，中國大陸境內共有二百四十七個熊場，總計飼養將近一萬頭熊。¹¹⁵

¹¹⁴ 熊要自由—liberty 運動，(民國90年)，取自台灣動物社會研究會網：
http://east.tacocity.com.tw/link/f/f3/f_03_02.htm。

¹¹⁵ 同前註七。

了解了中國大陸「囚熊抽膽」產業的殘酷真相後，我們再

從保育野生動物之觀點來看待上開案例，可以發現若是熊引流膽之輸出入及買賣行為在我國境內無法受到野生動物保育法或其他法令之規範，無異於鼓勵人民消費熊科野生動物產製品，助長「囚熊抽膽」的殘酷行為，不但影響我國國際之保育形象，更無以保護熊科野生動物。保育團體因此促請司法機關就上開蔡姓商人無罪之確定判決，進行司法救濟。

第四項 司法救濟經過

檢察官對於前述高等法院無罪之確定判決，以行政院農業委員會於八八農林字第八八一二二六六六號函認已對活體熊膽之膽汁用人工方式引流所製成之藥用膽仁是為野生動物保育法規範對象，作明確函示，係足使被告受有罪之判決之新證據為由，為受判決人之不利益聲請再審。惟高等法院隨即以行政院農業委員會之函示係該機關函復本院所為之法律見解，並非受判決人是否犯罪之證據，認為檢察官之聲請再審無理由而予以裁定駁回。¹¹⁶

檢察官對於上開高等法院駁回聲請再審之裁定，向最高法院提起抗告，最高法院表示：行政機關就其主管事務函覆法院之公文書，苟與犯罪事實之認定有重要關係，自非不得作為證據。本件受判決人所輸入引流膽汁之熊膽仁，是否屬於野生動物保育法第三條第六項所規定野生動物產製品之一種，自屬上開犯罪事實認定之範疇。上開農委會之函件，自可為判斷引流膽汁之熊膽仁是否屬於該法條所規定之所謂野生動物產製品之依據，亦屬認定事實證據之一種，而非僅為法律之見解而已。

¹¹⁶ 高等法院高雄分院刑事裁定八十八年度聲再字第二二八號。

因此認為上開高等法院駁回聲請再審之裁定，其論斷顯有違

誤，爰將原裁定撤銷，由高等法院高雄分院另為適當之裁定。

117

本件再審案，經最高法院發回高等法院高雄分院更審後，高等法院為尊重最高法院前開之見解，改認以：前開農委會之函件既係野生動物保育法所稱中央主管機關行政院農業委員會函復本院之公文書，自得作為證據；且於本院判決前已存在，確定判決當時卻未予援用審酌，而此項新證據足使被告受有罪判決。因此裁定本件開始再審。¹¹⁸

原已獲得無罪確定判決之商人蔡 ，對於本件開始再審之裁定不服，向最高法院提出抗告，認為農委會函之見解為原審法院捨棄不採，已非新證據，應不得聲請再審。惟最高法院仍維持前揭見解，以農委會函，確定判決既未予援用審酌，則該函仍屬「確實之新證據」為由，駁回抗告。¹¹⁹是以，本案至此正式進入再審階段。

進入再審後，回復本案至未確定判決前之階段，進行上訴審程序。被告蔡 仍辯稱：本案之熊膽仁係來自畜養之熊，而非野生之熊，而熊膽仁係以人工引流之方法將活體熊之膽汁引出，非摘除熊器官之全部或一部所製成，依野生動物保育法第三條第六款規定，對於野生動物之「產製品」，其處罰對象並未包括野生動物之血液成分或膽汁成分或其他器官之成分，引流之膽汁應非該法規範對象云云。高等法院於審理終結後，

¹¹⁷ 最高法院刑事裁定八十九年度台抗字第一一一號。

¹¹⁸ 高等法院高雄分院刑事裁定八十九年度聲再更(一)字第三號。

¹¹⁹ 最高法院刑事裁定八十九年度台抗字第三五六號。

基於下述三點理由，駁回被告蔡 之上訴，維持原高雄地院

之有罪判決：

1. 扣案之熊膽仁十三塊，經送請行政院衛生署藥物食品檢驗局檢驗結果，確含有熊膽特有成分之 Tauroursodeoxycholicacid 陽性反應，復有進口報單影本在卷足憑。
2. 行政院農業委員會為野生動物保育法所稱中央主管機關，而農委會依野生動物保育法第五十五條「適用本法規定之人工飼養、繁殖之野生動物，須經中央主管機關指定公告」之規定，已於八十五年五月九日以農林字第五 三 一一 A 號公告，指定「熊科動物現存所有種」適用野生動物保育法之人工飼養、繁殖野生動物種類，則人工飼養、繁殖之熊科動物現存所有種亦應適用本法。
3. 依野生動物保育法第三條第六款規定，野生動物產製品係指野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵、或器官之全部、部分或其加工品而言。而熊膽為熊之器官之一，熊膽汁係由熊膽分泌而來，膽汁自屬熊膽之重要成分，應認屬上開條款所指之動物器官之部分或其加工品，為野生動物產製品；農委會八十八年六月二十一日(八十八)農林字第八八一二二六六六號函覆本院，亦謂有關本案所提之膽汁雖引流自熊體內，惟因膽汁係屬熊膽（動物器官）之重要成分，即屬野生動物保育法第三條第六款所指動物器官之部分或其加工品，是以仍屬野生動物之產製品等語。¹²⁰

第五項 問題探討

¹²⁰ 高等法院高雄分院刑事判決八十九年度再字第四號。

首先，本案中之「熊」，依農委會指定公告之野生動物保

育名錄，係為脊索動物門 (Chordata) 哺乳綱 (Mammalia) 食肉目 (Carnivora) 熊科 (Ursidae) 之物種，熊科動物現生所有種 (Ursidae spp.) 保育等級均為珍貴稀有保育類野生動物 ()，而熊科中：大貓熊、小貓熊、馬來熊、懶熊、眼鏡熊、亞洲黑熊、台灣黑熊、棕熊及喜馬拉雅熊等物種，保育等級均為瀕臨絕種保育類野生動物 ()。¹²¹

其次，人工飼養或繁殖之野生動物是否受野生動物保育法之規範？關於人工飼養野生動物應否以立法規範之問題，曾引起很大爭議。保育團體反對營利性之人工養殖，認為此舉違反野生動物保育法之立法意旨與精神；養殖業者則呼籲開放人工養殖，宣稱藉由人工繁殖是另一種保護族群之模式。依據民國七十八年六月二十三日公布施行之野生動物保育法第四十三條規定：「進口之野生動物或野生動物人工飼養、繁殖者，如有保育之必要，經中央主管機關指定公告，亦適用本法之規定。」，而八十三年十月二十九日修正後之野生動物保育法第五十五條規定：「適用本法規定之人工飼養、繁殖之野生動物，須經中央主管機關指定公告。」，因此，何種人工飼養或繁殖之野生動物適用野生動物保育法之規定，主管機關行政院農委會因法律之授權就此問題具有裁量權。行政院農委會於是在民國八十五年五月九日以八五農林字第五 三 一一 A 號函指定公告適用野生動物保育法之人工飼養、繁殖野生動物種類¹²²；最近則於九十年十二月十二日以九 農林字第九三一六六八號函公告修正「適用野生動物保育法之人工飼養、

¹²¹ 農委會野生動物保育名錄。

¹²² 同前註四。

繁殖野生動物種類」。根據此一公告內容，人工飼養、繁殖之熊科動物現生所有物種均適用野生動物保育法。

至於問題之關鍵，熊之引流膽是否係屬野生動物產製品，高等法院對於「野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵或器官之全部、部分或其加工品。」此一定義之解釋與涵攝，卻先後作出不同之見解，上訴審認為：「本件被告所輸入進口之物品既屬熊膽膽汁之熊膽仁，有如人體內之血液、膽汁，並非人體器官之一部；熊膽膽汁既非熊之器官之全部或一部，即不得擴充解釋熊膽膽汁製成之熊膽仁即係野生動物產製品。」，而再審卻認定：「熊膽為熊之器官之一，熊膽汁係由熊膽分泌而來，膽汁自屬熊膽之重要成分，應認屬上開條款所指之動物器官之部分或其加工品，為野生動物產製品。」。

按法律解釋的方法有下列五種：文義解釋、體系解釋、歷史的解釋、目的解釋與合憲的解釋等幾種方法，其中文義解釋須以條文之文字意義為出發點而不可超越文字意義的可能性範圍，體系解釋則係尋求在體系或前後條文關係中認識法律之目的，歷史的解釋係斟酌制定法規當時立法者之意思，目的解釋則是從法律客觀之目的與利益衡量來考量，至於合憲的解釋則是法律規定與憲法上的原則相牴觸時係無效。¹²³

本文以為，上訴審以嚴格之文義解釋方法定義「器官」一詞之意義，因此認定以熊膽汁作成之熊膽仁，非器官之一部，而不屬野生動物產製品，此固然是法官之權限；然而，基於國際保育潮流、野生動物保育法之宗旨，以及現行野生動物保育

¹²³ 陳清秀，「依法行政與法律的適用」，翁岳生編《行政法》二版，民國89年，頁168-174。

法係繼受華盛頓公約之事實，執法者就野生動物保育法案件，在解釋法律條文時，除了利用文義解釋方法之外，似乎宜尊重主管機關行政院農委會的專業判斷，以輔助執法者專業能力上之不足，因為農委會不僅是野生動物保育法之主管機關，同時在我國實施華盛頓公約事務上更是扮演相當於科學機構之角色。此外，華盛頓公約第一條第二項「樣本」之相關定義規定也可以作為解釋野生動物保育法文義時的參考之依據。¹²⁴

再者，法律解釋中之目的解釋相較於文義解釋，因為是著眼於法律的目的與價值，較容易闡明法條的真意，因此目的解釋在刑法的解釋上極其重要。就本案而言，若依目的論解釋，考量野生動物保育法的立法目的在於保育野生動物，那麼熊膽汁作成的熊膽仁，仍是器官的一部分，屬於野生動物產製品，殆無疑義。

熊膽一案，其司法過程雖然是峰迴路轉，所幸最後的結果仍然回歸於保護熊科野生動物的目的，對於自然保育來說，意義非凡。

第三節 第三十五條第一項之法律解釋問題

依據野生動物保育法第三十五條第一項規定：「保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示。」，違反此條規定者，依同法第四十條之規定，須受刑事之處罰。然而，本條之法律適

¹²⁴ 「樣本」之定義：1.列於附錄中之任何動物或植物，含其活體及屠體。2.涵蓋列於附錄中動物之任何易於辨識之部位或其衍生物。3.涵蓋列於附錄中植物之任何易於辨識之部位或其衍生物。

用，在解釋上卻出現相歧異之見解；有見解認為該條所規範者泛指保育類之「瀕臨絕種」、「珍貴稀有」與「其他應予保育」等一切野生動物產製品，不包括野生動物活體；有見解認為該條所規範者在產製品的部分僅包括「瀕臨絕種」及「珍貴稀有」野生動物，而「保育類野生動物」一詞之係指保育類野生動物活體亦受本條之規範而言；以上二種法律解釋的見解以何種為宜？此爭議之實益攸關於野生動物之活體是否亦受該條之規範而不得自由買賣或在公共場所陳列、展示。以下本文將從相關之司法實務見解探討之。

第一項 實例觀察

洪 係台北市某蛇行負責人，於民國八十四年一月間，未經主管機關同意，在上開蛇行店前意圖販賣而陳列其所有保育類野生動物蛇類三籠，分別係眼鏡蛇三十二條、龜殼花二十條、雨傘節三十一條，為警當場臨檢查獲。檢察官將洪 以違反野生動物保育法提起公訴後，地方法院以被告店內查扣之眼鏡蛇、龜殼花、雨傘節業經行政院農委會七十九年八月三十一日七十九年農林字第九 三 三七三 A 號函所公告之珍貴稀有保育類野生動物，罪證明確，被告犯行堪以認定，而作出洪 未經主管機關同意，意圖販賣而陳列保育類野生動物之有罪判決¹²⁵。被告洪 不服地院之有罪判決上訴至高等法院，高等法院審理後仍維持地院之有罪判決，而駁回被告之上訴

¹²⁶。

洪 於是上訴至最高法院，最高法院對此案表示：『野

¹²⁵ 臺北地方法院刑事判決八十四年度易字第一一一三號。

¹²⁶ 高等法院刑事判決八十四年度上易字第二八六一號。

生動物保育法第三十五條第一項規定：「保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示」。第四十條第一項第二款規定：「違反第三十五條第一項規定，非經主管機關同意，買賣或意圖販賣而陳列、展示保育類野生動物或瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金」。而所謂野生動物產製品，依據同法第三條第六款之定義：「係指野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵或器官之全部、部分或其加工品」而言。據上訴人於台北市政府警察局桂林路派出所調查時，對所問：「你對於本案有何意見？」答：「由於那一位山地人知道該保育類動物，眼鏡蛇、龜殼花、雨傘節是目前國家保育動物，且有危及公共安全及人類性命之虞，又基於我本人職業，更加了解有危及公共安全，本應立刻轉送農委會」，如該毒蛇會危及人命、公共安全，是否活的抑或蛇的產製品？此與適用處罰之規定有關，原判決未詳加究明，遽依野生動物保育法第四十條第一項第二款判決，自嫌率斷。」¹²⁷，因而撤銷原判決，發回高等法院。觀諸最高法院此一判決，雖未對於野生動物保育法第三十五條第一項規定之法律適用予以明白之解釋，惟似乎暗指所查扣之物將依其為野生動物之活體或產製品，而異其適用之法條。

此案經最高法院發回更審後，高等法院更(一)審對於最高法院上揭之指摘，明確表示見解：『按保育類野生動物非經主管機關同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示，為八十三年

¹²⁷ 最高法院八十五年度台上字第七七七號刑事判決。

十月廿九日公布施行之野生動物保育法第三十五條第一項所明定。上揭法條所指之保育類野生動物應指保育類野生動物之活體，至同法條所稱之產製品，應係指瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物之產製品無疑，此觀諸同法第四條第一項第一款所指保育類野生動物係包括瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物之規定自明，如野生動物保育法第三十五條第一項規定之「保育類野生動物」一詞，係指產製品而非野生動物之活體，則如上所述，保育類野生動物既已涵蓋瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物，即毋須再於保育類野生動物一詞之後，再特別標明瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，本件最高法院發回意旨所指應詳加究明處，特敘明如上，查被告違反上開第三十五條第一項規定，未經主管機關同意，意圖販賣而陳列保育類野生動物活體，應依同法第四十條第一項第二款論科。¹²⁸，明確的表示保育類野生動物活體之買賣、陳列或展示行為亦受野生動物保育法第三十五條第一項之規範。

被告對於上開高等法院更(一)審之判決仍表示不服而再次上訴至最高法院，雖然高等法院此一判決為最高法院所撤銷，但是最高法院並未對於高等法院前述針對第三十五條第一項規定之法律解釋所明確表示之見解有所指摘。¹²⁹此案經最高法院第二次發回更審後，高等法院更(二)審就第三十五條第一項規定之法律解釋與其更(一)審持相同之見解，仍然認為保育類野生動物活體之買賣、陳列或展示行為亦受野生動物保育法第三十

¹²⁸ 高等法院刑事判決八十五年度上更(一)字第一八四號。

¹²⁹ 最高法院八十六年度台上字第八三七號刑事判決。

五條第一項之規範。¹³⁰就高等法院此一法律解釋論點，最高法院未再予以表示意見，本案於是確定。

第二項 最高法院之見解

從上述實例觀諸，最高法院雖然最初表示保育類野生動物之買賣應依其為野生動物之活體或產製品，而異其適用之法條，惟嗣後就上述高等法院對於野生動物保育法第三十五條第一項規定所作出之具體之法律解釋卻又未表示反對之見解。是以，尚難因此判斷最高法院對於野生動物保育法第三十五條第一項規定之法律適用所持之態度為何。

此外，最高法院在八十八年時對於野生動物保育法第三十五條第一項亦曾作出相關之判決，其判決要旨如下：『野生動物保育法第三十五條第一項規定：「保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示」。第四十條第一項第二款規定：「違反第三十五條第一項規定，未經主管機關同意，買賣或意圖販賣而陳列、展示保育類野生動物或瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金」。而所謂野生動物產製品，依同法第三條第六款之定義：「係指野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵或器官之全部、部分或其加工品」而言。本件原判決認定上訴人販賣之象龜、綠鬣蜥、星龜、巨蜥等保育類野生動物係活體，非同法第三十五條第一項規定之產製品，似無違反該條項規定可言，是否成立同法第四十條第二

¹³⁰ 高等法院刑事判決八十六年度上更(二)字第一五 號。

項、第一項第二款罪責，不無研求之餘地。』¹³¹。

從此一判決要旨，我們可以較為具體的了解到，最高法院似乎認為保育類野生動物活體，因非屬第三十五條第一項所規定之產製品，因此即無違反該條規定之可言；亦即最高法院對於野生動物保育法第三十五條第一項規定之法律解釋，並不相同於高等法院之見解，而認為保育類野生動物活體之買賣、陳列或展示行為不受野生動物保育法第三十五條第一項之規範。

但是，有趣的是，最高法院此篇判決雖然較上揭最高法院八十五年度第七七七號判決更明確的表示了對於野生動物保育法第三十五條第一項法律解釋之意見，然而該案經發回高等法院更審後，高等法院於判決理由中仍然堅持以往之見解，並且更詳細說明如下：『另被告之選任辯護人雖稱則被告之行為不罰。然查，依野生動物保育法第三十五條第一項：「保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示」之規定，可知非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示者：1、保育類野生動物。2、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品。條文係以「、」號，區分出「保育類野生動物」、「瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品」，並非「保育類野生動物產製品」、「瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品」，而排除「保育類野生動物活體」，是活體為 1、保育類野生動物。而動物產製品則為 2、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物。若買賣或在公共場所陳列、展示保育類野生動物活體不罰，僅罰產製品，則野生動物保育法之立法已失其立法目的，況買賣或在公

¹³¹ 最高法院八十八年台上字三四八〇號判決。

共場所陳列、展示保育類野生動物產製品應依前開規定受刑事處分，而買賣或在公共場所陳列、展示保育類野生動物活體，反而不受刑事處分，亦有未當，是被告之選任辯護人則稱被告之行為僅為展示應屬不罰，即屬無據。本件最高法院發回意旨所指應究明之處，爰敘明如上。¹³²，而最高法院對於高等法院此一法律解釋論點亦未再表示意見，該案於是確定。

附帶一提，高等法院在此之後對於相類案件仍然維持一貫之見解，如高等法院八十九年上訴字第二九九一號一案對於保育類野生動物澤巨蜥活體，及九十年上訴字第一二二三號一案對於保育類野生動物紅頭山雀活體，均認為受到野生動物保育法第三十五條第一項之規範而應有同法第四十條罰則之適用。

第三項 問題探討

本文認為，就法律解釋而言，故應優先考慮文義解釋，而文義解釋必須在可能文義範圍之內活動；野生動物保育法第三十五條第一項規定：「保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示。」，主管機關農委會認為：有關本案野生動物保育法第三十五條第一項及第四十條第一項第二款規定之「保育類野生動物」係指全部保育類野生動物類之活體，另其接續規定之「瀕臨絕種與珍貴稀有動物產製品」則係指瀕臨絕種與珍貴稀有野生動物種類之產製品。¹³³然而，單純從字面意義上，第三十五條第一項條文中並無「野生動物活體」等字樣之

¹³² 高等法院刑事判決八十八年度上更(一)字第三九三號。

¹³³ 行政院農業委員會八十九年七月四日(八九)農林字第八九 一三三二 一四號函。

規定，確實容易使法律規範對象之一般國民誤為活體不受本條規範；再者，同法第二十四條之內容亦同為規範活體與產製品，而該條之文字規定是將「活體」與「產製品」之字樣同時明定在條文內，那麼本條既然同樣為規範活體與產製品，何以不採取與第二十四條相同之用語模式，卻省略了「活體」字樣而僅列上「產製品」而已。因此，依文義解釋，保育類野生動物活體，尚難以認為係受到野生動物保育法第三十五條第一項規範之限制。

然而，若單單採取上述之文義解釋，則保育類野生動物活體之買賣、陳列或展示行為，將完全無法受到野生動物保育法之規範，如此將會造成買賣保育類野生動物活體之行為尚不成罪，而買賣保育類野生動物產製品之行為反成罪的輕重失衡情形；而且，如此一來，亦與華盛頓公約規範野生動物（包括活體、屠體、任何易於辨識的部位及其衍生物）國際貿易之立意相悖。

是以，本文認為為符合法律明確性原則及彌補上述之缺失，野生動物保育法宜修法將三十五條第一項之「保育類野生動物」一詞，明確的修正為「保育類野生動物活體」，以減少法律適用上之困擾。但是在上開法律修正前，不論是利用法律解釋方法中之目的解釋，或是將此視為法律漏洞，而以類推適用、目的性擴充或舉輕明重原則予以補充，將保育類野生動物活體之買賣、陳列或展示行為一併納入野生動物保育法之規範，應該是必要與妥適的。

第四節 非營利性購買處罰之探討

野生動物保育法中有不少條文是規範野生動物的「買賣」行為，並且在第四十條第一項第二款還制定有關於刑事處罰之規

定。其實野生動物保育法對於「非營利性購買」之立法政策與規範，在民國八十三年修法前後有很大的不同，這立法設計上的差異也造成不同的法律效果與影響，究竟野生動物保育法對於「非營利性購買」之態度變遷與其立法用意為何？此一立法設計是否值得再思考？以下本文將從相關之司法實務見解探討之。

第一項 實例觀察

案例一，花蓮人葉 於民國於八十七年五月間，因見到保育類野生動物台灣獼猴經不詳姓名之人捕捉後恐去路不明，心生不忍，始以一千五百元之代價，購得台灣獼猴一隻，但是因葉 之職業為司機，無法妥善照顧該臺灣獼猴，於是其將上開台灣獼猴一隻，贈予其姊飼養照顧，嗣後警察在其姐台東住處查獲扣得上開珍貴稀有野生動物台灣獼猴一隻。葉 於是被花蓮地方法院檢察署檢察官提起公訴，花蓮地方法院審理後以被告之所為，係犯野生動物保育法第四十條第一項第二款之非法買賣保育類野生動物罪，判處被告有期徒刑六月。¹³⁴ 被告雖然上訴至高等法院花蓮分院，惟高等法院仍然維持地院上開有罪判決而駁回葉 之上訴。¹³⁵

案例二，花蓮人江 於民國八十五年二月間，在其所有之檳榔園砍草工作時剛好遇見保育類野生動物母山羌與小山羌各一隻，母山羌見人類出現驚慌而逃，留下剛出生未久尚不太能走路之小山羌，江 見小山羌可憐，且鑒於檳榔園雜草已經砍除，在草未深長之前，母山羌將不敢回原地哺乳，因此江 以手將之抱回飼養，待其成長再帶回檳榔園放生自由。江

5.野生動物保育法國內司法實踐問題探討

經警察查獲該隻小山羌後，花蓮地方法院檢察署檢察官認

¹³⁴ 花蓮地方法院刑事判決八十七年度訴字第二八一號。

¹³⁵ 高等法院花蓮分院刑事判決八十七年度上訴字第三七五號。

為江 抱回小山羌之行為就是獵捕，且母山羌終究會折返尋找幼山羌哺育等理由，以江 犯野生動物保育法第四十一條第一項第三款之非法獵捕保育類野生動物罪提起公訴。¹³⁶ 然而嗣後花蓮地方法院及高等法院花蓮分院均以「查本件被告係以手捕獲前述幼羌，且出於保育之意思，攜回飼養，自無觸犯該禁止規定之餘地。」、「幼山羌因不會走路，躲在固定之地點，母羌又因被告將檳榔園雜草砍除，不敢回至原地哺乳，則被告以手將之抱回保育，待成長後放回原野，既無犯罪之意思，亦非以非法之方法，獵捕山羌，被告所為與構成要件有間，犯罪自屬不能證明。」等理由，而為被告江 無罪之判決。¹³⁷

上開二個實例中之被告，檢察官認為其各自所違犯之罪，一為非法買賣保育類野生動物罪，一為非法獵捕保育類野生動物罪，罪名及構成要件固然有間，然而上開被告所為，或是購買獼猴妥善照顧，或是抱回幼羌飼養，都是出自於尊重生命愛護動物的一念善心，可認為是保育動物之行為，但是這二人最後司法判決結果竟是一人有罪、一人無罪之迥然不同際遇，從一般國民的法律感情來說自然難以理解，問題的關鍵就在於野生動物保育法中對於「買賣」一詞之定義與解釋，關於此一問題詳如以下所述。

第二項 野生動物保育關於「買賣」之立法設計

5. 野生動物保育法國內司法實踐問題探討

民國八十三年十月二十九日修正前之野生動物保育法第三

¹³⁶ 花蓮地方法院檢察署八十五年度偵字第一七二一號。

¹³⁷ 花蓮地方法院刑事判決八十五年度易字第五七二號及高等法院花蓮分院八十五年度上易字第三四七號。

十三條第一項規定有非法買賣保育類野生動物罪及同條第二項之非法買賣瀕臨絕種或珍貴稀有野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵、器官或其製品罪，此外，同法第四十條第六款及第七款皆對於不以營利為目的非法購買同法第三十三條第一項、第二項所規定之物之行為人，設有罰鍰之規定。

對於野生動物保育法此一設計，高等法院花蓮分院曾經舉辦座談會討論此一法律問題，其問題與結論如下：『法律問題：野生動物保育法第三十三條第一項所定之非法買賣保育類野生動物罪及同條第二項之非法買賣瀕臨絕種或珍貴稀有野生動物之屍體、骨、角、牙、皮、毛、卵、器官或其製品罪，所稱之非法「買賣」，是否包括非以營利為目的（如純為自己飼養、怡情等）之非法購買行為？』研討結果採取乙說，摘要如下：『按野生動物保育法第四十條第六款及第七款皆對於不以營利為目的非法購買同法第三十三條第一項、第二項所規定之物之行為人，設有罰鍰之規定；衡以同法對於情節較重之意圖營利出賣或購買該等物品之行為人，未同設有罰鍰之規定，則其立法意旨顯認為：就非以營利目的之購買者，並無科以刑罰之必要，僅處以行政罰鍰即可。設若不為如此之解釋，必造成情節較輕微之不以營利為目的之非法購買者將受刑罰及行政罰之雙重制裁，情節較重之出賣者或以營利為目的之非法購買者，則反而僅受刑罰制裁即可，輕重失衡，應非立法本意。』。¹³⁸亦即，民國八十三年十月二十九日修正前之野生動物保育法，對於以營利為目的非法買賣保育類野生動物之活體

5.野生動物保育法國內司法實踐問題探討

或產製品者，係以刑罰處罰之，而對於不以營利為目的非法買

¹³⁸ 司法院 (83) 廳刑一字第 878 號函。

賣保育類野生動物之活體或產製品者，僅以行政罰鍰處罰之。

然而，野生動物保育法於民國八十三年十月二十九日修正後，將上述區分以營利或非以營利為目的之買賣而異其處罰之規定，做了大幅之修正，對於買入或賣出野生動物者，不論其是否基於營利之意思，一律以處以刑罰。最高法院九十年度台上字第一三九號裁判要旨即揭示此一修正之立法意旨：『民國八十三年十月二十九日修正後之野生動物保育法，其第四十條第一項第二款規定未經主管機關同意，買賣或意圖販賣而陳列，展示保育類野生動物或瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金，大幅提高刑責，其立法目的無非在嚇阻買賣保育類野生動物；且該法併已廢止修正前野生動物保育法第四十條第七款對於不以營利為目的而購買保育類野生動物或其製品者僅科以罰鍰之規定，足見修法之意旨係欲規範諸如收藏、觀賞等不以營利為目的之購買行為，亦應適用新修正後之第四十條第一項第二款之規定科處刑罰，以杜絕銷售之管道、防免保育類野生動物之被濫捕、濫獵、或濫殺，加強保護保育動物。何況該修正後之第三十五條、第四十條第一項第二款條文僅規定不得「買、賣」，即以買賣保育類野生動物為犯罪構成要件，並未明文須以營利為目的之買、賣始成立犯罪。是原判決執上開因事後修法而已不合時宜之司法院函釋，認為該第四十條第一項第二款之「買、賣」保育類野生動物，須行為人有營利之目的始構成犯罪，而據以判決被告無罪，自

有判決不適用法則之違法。』¹³⁹。此外，參酌最高法院其他相關判決要旨亦同此見解。¹⁴⁰是以，依據現行之野生動物保育法，凡有買入或賣出保育類野生動物活體或產製品者，即使是非出於營利之意思，仍然須負刑事罪責。

第三項 問題探討

華盛頓公約所規範者是野生物的國際貿易行為，對於野生動物的國內買賣行為並沒有規範。我國於民國八十三年修正野生動物保育法時，將買賣保育類野生動物者，不論目的一律預加以刑事處罰，立法者之考量，應該是從市場供需之原理出發，認為減低市場需求就可以因此減低供應量，減低供應量就可以減少保育類野生動物被捕殺之機會。此舉固然是為了嚇阻一般購買者，杜絕獵捕保育類野生動物者之銷售管道，以達成保育之目的。然而將「非營利性買賣」與「營利性買賣」一律適用相同的重罰規定，而且沒有將特殊情形列為除外規定的立法設計，使得一般購買保育類野生動物之行為，不論意圖也不論情節，一律以犯罪論，其嚇阻力固然立即且明顯，但是也可能造成如上開案例一之情形，本來是為了搶救野生動物生命才向獵人買受保育類野生動物活體，卻反而陷自身於囹圄中，於情、於理，這都和一般國民之法律情感相悖，也降低了一般民眾救

¹³⁹ 最高法院刑事判決九十年度台上字第一三九號。

¹⁴⁰ 最高法院八十九年度台上字第二四八三號刑事判決要旨：『惟查野生動物保育法第四十條第一項第二款係以「買賣」一詞，規定犯罪之構成要件，並未區分以營利為目的之買入，或非以營利為目的之買入，是僅須有非法買入保育類野生動物行為即應成罪，並不因非以營利為目的而除外。』；九十年度台上字第一三九五號刑事判決要旨：『按未經主管機關之同意，販入或售出象牙產製品，均同屬非法買賣瀕臨絕種野生動物產製品，縱僅販入而未售出，亦無解於上開罪行，復不因其買賣是否另基於營利之意圖而有異。』。

傷野生動物的意願，反而有矯枉過正之感。

將非基於營利意思而買入保育類野生動物活體之行為，一律視為犯罪行為，是否合情合理，從下述二則實例我們可以得到更多的心得：

一、民國九十一年一月七日，農委會特有生物保育中心野生動物急救站接獲南投一位民眾送交二隻棕簑貓來救治，送來時其中一隻已死亡，另外一隻經急救站獸醫師緊急搶救撿回了一命，但要遭受截肢的命運。這位民眾是見到有人在路旁兜售這二隻野生動物，不知道牠就是保育類的珍貴稀有野生動物棕簑貓，只覺得牠們很可憐且於心不忍，就將其買下送至野生動物急救站醫治，希望傷癒後能野放回野外。¹⁴¹

二、民國九十二年五月三十日，一隻重達五十多公斤的保育類動物綠蠵龜，日前誤闖定置漁網，消息傳回宜蘭縣噶瑪蘭救難協會，會員趕緊向漁民購買，並在三十日上午進行野放，過程中民眾加油聲不斷，綠蠵龜則不負眾望努力游向大海。¹⁴²

這是二則人與動物間溫馨互動的故事，事情的結局雖然是一遺憾一圓滿，但都有濃濃的溫情在。然而，若是從法律現實面來看，野生動物保育法禁止一切非營利性買入賣出行為，違者係犯野生動物保育法第四十條第一項第二款規定，其刑度為「六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金」，是以上述二例購買保育類野生動物者，即使購買的目的是為了搶救動物生命，然而依據上述規

¹⁴¹ 黃俊陵，「從搶救棕簑貓案例談民眾如何杜絕非法獵捕保育類野生動物事件」，自然保育季刊，第 38 期，民國 91 年，頁七十三。

¹⁴² 民視新聞網，「野放綠蠵龜 救難隊小心翼翼」，民國 92 年，取自 YAHOO！奇摩新聞：
<http://tw.news.yahoo.com/2003/05/30/leisure/ftv/4020191.html>。

定，檢察官仍應主動偵辦，將購買保育類野生動物之行為人提起公訴，法院也應該判決被告有罪，如此我國查緝違反野生動物保育案件數又可增加二筆成果。溫馨的人與動物情若真發展至此，相信你我都覺得不合理也不忍心。

本文以為，將非基於營利意思而買入保育類野生動物活體之行為，一律視為犯罪行為，是不合乎情理的規範，其立意雖好，但方法錯誤。行政院農委會於八十四年時固頒布有獎勵民眾提供違反野生動物保育法案件線索協助破案實施要點，獎勵民眾主動提供違反野生動物保育法犯罪情報線索，但是衡諸情理，若民眾有心搶救動物生命，但又恐直接購買觸法，幾經查詢，再向各級政府機關所設置專用信箱及專線電話檢舉後，待搶救的生命有機會等候這些人事上的層轉嗎？答案很明確是否定的。

所以，欲達成杜絕保育類野生動物被獵捕之目的，仍宜從宣導國人尊重生命、愛護自然生態的觀念，及加強自然生態的管理與巡守等基礎方法著手。關懷生命，尊重天地萬物，固然是值得我們努力的理想境界；但是法律乃社會道德之最後一道防線，在我們社會的自然保育教育尚未完全落實之前，就強將此一理想法制化，並輔以剝奪行為人自由刑之重罰方式，對於有心違犯的行為人固然可收一時威嚇之效，但是執行才是保育成果的關鍵，徒有重罰而缺乏有效的執行，規範不了野生動物真正的殺手，反而使一般不熟悉法律規範內容之國民輕易入罪。

鑒於本條之犯罪係屬政策犯，而非自然犯，行為人之行為原本並不具有違法性，因此，本文建議，對於非出於營利意思而買入保育類野生動物活體之行為人，如有特殊事由可

以證明是基於救護野生動物之保育目的而有具體事證者，應設除外規定以阻卻違法，不以刑事罪責相繩，如此才不會造成原本應受保育野生動物肯定的民眾，卻成為違反保育類野生動物案件被告之不合情理情形。

第五節 違法性之認識

野生動物保育法自民國七十八年六月二十三日總統公布後，已經施行了十五年了，本法施行的初期，因為國人對其規範內容十分的陌生，屢屢有不知法律的辯解，但是近年來，違反野生動物保育法之行為人辯稱不知自身之行為係違野生動物保育法，或是不知相關物種係屬保育類野生動物等語的比例仍然相當高，究竟「違法性認識」在野生動物保育法案件中之地位及其法律效果如何？應如何判斷違法性認識有無？以下本文將從相關之司法實務見解探討之。

第一項 實例觀察

台東人劉 於民國八十八年五月間，在台東市某遊樂區之水溝內，徒手獵捕經行政院農業委員會公告列為珍貴稀有之保育類野生動物鱸鰻四尾，攜返台東市之租住處，於同日下午為台東縣警察局台東分局警員查獲，並扣得上開鱸鰻四尾。被告始終辯稱不知所捕獲者為鱸鰻，但是台東地方法院檢察署檢察官偵查後仍以劉 所為係犯獵捕保育類野生動物罪提起公訴。¹⁴³ 台東地方法院審理後，以劉 獵捕保育類野生動物，判處其七個月有期徒刑。¹⁴⁴

劉 不服判決，上訴至最高法院花蓮分院，並辯稱不知

¹⁴³ 台東地方法院檢察署起訴書八十八年度偵字第一五八五號。

¹⁴⁴ 台東地方法院刑事判決八十八年度訴字第二三二號。

野生鱸鰻係保育類動物等語，高等法院花蓮分院基於下述之理由，撤銷原台東地院之判決，改諭知被告劉 免刑，其理由如下：「經查：鱸鰻雖經主管機關公告列為珍貴稀有之保育類野生動物，惟公告後並未廣為宣導，一般民眾知之者幾希，即本件警方移送後，檢察官尚且以有查明是否屬野生動物保育法保護之動物及未經鑑定而退案命警方補件，且野生動物保育法對野生動物保育違法者設有刑罰處罰，惟此項刑罰屬禁制犯而非自然犯，違反上開法條之行為人，其行為不含違法性，本件既乏證據足資證明被告有違法性之認識，且依一般觀念，在河川撈捕魚鰻以供食用，在客觀上有正當理由認為法所許可，而通常人又不免誤認鱸鰻為未經列為保育類之野生動物，依刑法第十六條後段之規定，得免除其刑（參照最高法院七十二年台上字第二九〇八號、八十八年度台上字第五六五八號判決），本件原審未審酌上情而量處被告有期徒刑七月，經核尚有未洽，被告上訴所持辯解經核即為可採，應認其上訴為有理由，爰撤銷原審判決，並審酌上情為免刑之判決。扣案鱸鰻三尾（屍體）應予宣告沒收。」。¹⁴⁵

第二項 對於保育類野生動物之違法性認識

刑法第十六條明文規定：「不得因不知法律而免除刑事責任。但按其情節得減輕其刑。如自信其行為為法律所許可而有正當理由者，得免除其刑。」；然而究竟有無該條所定情形而合於得免除其刑者，最高法院認為係以行為人欠缺違法性之認識，即以無違法性之認識為前提，且其自信在客觀上有正當理由，即依一般觀念，通常人不免有此誤認而信為正當，亦即其

¹⁴⁵ 高等法院花蓮分院刑事判決八十八年度上訴字第三二八號。

欠缺違法性認識已達於不可避免之程度者，始足當之，如其欠缺未達於此程度，其可非難性係低於通常，則僅得減輕其刑。

¹⁴⁶ 則依據此一最高法院裁判要旨，違反野生動物保育法之行為人若主張其欠缺違法性之認識，必須是其沒有違反法律之故意，而對於該類物種是否係屬保育類野生動物之判斷發生錯誤，此錯誤依一般社會觀念，通常人不免有此誤認而信為正當者，才得依刑法第十六條減輕或免除其刑。

欲判斷是否屬於保育類野生物，須依據主管機關所公布之保育類野生動物名錄，而該名錄業經行政院農委會於七十八年八月四日以七十八農林字第八 三 三 七 A 號函公告「指定公告保育類野生動物名錄及相關事項」，七十九年八月三十一日以七十九農林字第九 三三七三 A 號函公告「指定公告增訂保育類野生動物及其產製品名錄」，八十一年七月一日以八十一農林字第一 三 三三四 A 號函公告「指定公告黑面琵鷺瀕臨絕種野生動物」；惟行政院農委會於八十四年十二月二十三日指定公告「保育類野生動物名錄」，且自公告日起停止農委會上揭公告之適用。農委會最近一次修正「保育類野生動物名錄」，係在九十一年四月二十四日，以農林字第 九一 三

七八三號函公告，並自九十一年六月一日起實施。而依據農委會林業處至九十年底所作的保育類野生動物種數之統計如下：¹⁴⁷

1. 哺乳類 (Mammals)：瀕臨絕種 247 種，珍貴稀有 337 種；
2. 鳥類 (Birds)：瀕臨絕種 162 種，珍貴稀有 872 種，其他

¹⁴⁶ 最高法院刑事判決八十八年度台上字第五六五八號。

¹⁴⁷ 資料來源：行政院農委會林業處。

應予保育類 23 種；

3.爬蟲類 (Reptiles)：瀕臨絕種 74 種，珍貴稀有 121 種；

4.兩生類 (Amphibians)：瀕臨絕種 15 種，珍貴稀有 13 種；

5.魚類 (fish)：瀕臨絕種 10 種，珍貴稀有 6 種；

6.無脊椎類 (Invertebrates)：瀕臨絕種 73 種，珍貴稀有 16 種；

共計有瀕臨絕種 581 種，珍貴稀有 1365 種，其他應予保育 23 種，總數高達近二千種。

保育類野生動物名錄物種數目上相當繁多，且其名錄之表列雖然兼採中英文並列之方式，惟所列者均係該物種之學名，並無俗名、俗稱或是該物種之圖鑑等易於辨識之註記，況且物種間之差異往往極其細微而不易分辨，凡此都是不具備專業生物知識之一般社會大眾能力所不及。

此外，我們也可以從以下之案例中觀察到，要能分辨是否係屬保育類野生動物，常常不是容易的事。案例：花蓮人魏

於民國八十五年一月間，攜帶獵銃五付至台八線中橫公路一處山區內獵捕保育類野生動物黃鼠狼及台灣小鼯鼠各一隻，為警查獲，花蓮地方法院受理後，經查黃鼠狼及台灣小鼯鼠係一般類而非保育類野生動物，此有會勘紀錄照片及太魯閣國家公園管理處保育科技士結證屬實，並且經太魯閣國家公園管理處函轉請行政院農委會鑑定，農委會再函轉國立自然科學博物館鑑定，鑑定結果確認為黃鼠狼及台灣小鼯鼠，非野生動物保育法第四條公告之保育類野生動物，被告行為自屬不罰，因此予以被告無罪之判決。¹⁴⁸檢察官上訴至高等法院花蓮分院，其

¹⁴⁸ 花蓮地方法院刑事判決八十五年度易字第四六五號。

上訴理由書中指稱：起訴書雖記載為黃鼠狼，實係指保育類野生動物「白鼻心」；又黃鼠狼與保育類野生動物「黃喉貂」非常近似，也有可能是黃喉貂等語；高等法院花蓮分院審理後，仍然維持地方法院無罪之判決，駁回檢察官之上訴。¹⁴⁹

透過案例，我們可以更具體的知道，判斷野生動物係屬於何種物種，與該物種是否列於行政院農委會所公佈之保育類野生動物名錄中，往往需要具備相當之專業知識，而此卻是一般國民通常所不具備之能力，因此在具體案例中要判斷行為人違法性認識之有無，應該綜合行為人之智識程度、生活環境、職業等因素以認定之。但是相反的，我們也不能忽視主管機關與保育團體在推行保育觀念與推動野生動物保育法治教育上之努力與成績，因此某些保育類野生動物，如大象、臺灣黑熊、梅花鹿、山羌、臺灣獼猴、伯勞鳥、綠蠵龜、櫻花鉤吻鮭等已為一般國人所熟知之保育類野生動物，如無特別之情形，通常可以推論行為人已具備違法性之認識，因此此類案件在判斷違法性認識之有無時，即難任由行為人諉為不知。

第三項 實務對於違法性認識之抗辯的態度

違反野生動物保育法之案件中，有相當高比例之行為人會抗辯不知係保育類野生動物或不知行為違法等語，究竟實務上對於此種違法性認識之抗辯如何判斷？本文試選輯裁判數例如下：

1. 以保育類物種判斷之難易為主要角度。『另野生動物保育法自七十八年六月二十三日公布施行以來，政府主管機關及大眾傳播媒體雖大力宣導野生動物之保育觀念，惟經行政院農業委

¹⁴⁹ 高等法院花蓮分院刑事判決八十五年度上易字第二六六號。

員會公告列為鳥類保育類野生動物者，有數十種鳥類，其中之「領角鴞」及「鳳頭蒼鷹」亦為台灣鄉土鳥種。本案被告又係在非屬野生動物保護區之大度山區捕獲上開「領角鴞」及「鳳頭蒼鷹」。且其自警訊時起，以迄偵、審中，即一再否認知悉上開「領角鴞」及「鳳頭蒼鷹」已被行政院農業委員會公告列為保育類野生動物。而被告並無違反野生動物保育法之前科。參酌上情，尚非可遽認被告已確知上開「領角鴞」及「鳳頭蒼鷹」係行政院農業委員會公告列入珍貴稀有應予保育、且其族群量並未逾越環境容許量之野生動物，而有違法性之認知，仍予以獵捕。被告所獵捕之保育類野生動物數量先後僅三隻，並飼養，所生危害之情節尚非嚴重，被告此部分之犯行，爰依刑法第十六條中段之規定減輕其刑。¹⁵⁰』

3. 從行為人之職業、生活環境為主要角度。『按刑法第十六條之因不知法律而得減輕其刑，以行為人主觀上有不知法律之自信，而客觀有足可認為正當之理由，且行為不含惡性者為要件，經查：本件查獲自被告店內冰箱取出之錦蛇皮整副共五副及錦蛇節斷皮囊二台斤，數量非在少數，且被告店中牆上公然懸掛有販賣蛇油、蛇粉、蛇酒、蛇肉等之價目表，被告顯然有長期以開店之名，供不特定人詢價並販賣上開物品之事實，又查獲之錦蛇活體一隻長度有數呎之長，有照片在卷可稽，且被告供稱已飼養許久，按錦蛇不同於一般家庭寵物，且自被告宰殺、販賣、飼養錦蛇時間非短等情觀之，被告對於錦蛇應有相當之知識，不可能不知錦蛇為保育類動物，被告所辯伊係遭查

¹⁵⁰ 高等法院臺中分院刑事判決九十年度上訴字第一一二九號。

獲之後，始知伊宰殺之錦蛇屬於保育類動物，殊難採信。¹⁵¹』

3. 以行為人之職業為判斷之主要角度。

案例一：『又參以被告自承伊之職業為漁民，衡常其所具有之辨別魚類知識程度，自較一般民眾為高，且被告自始未否認伊知悉所垂釣到之上開魚類係高身鏟頷魚等情，堪認被告明知伊於案發當日所釣得之魚類為高身鏟頷魚。而被告雖辯稱伊不知高身鏟頷魚為保育類野生動物，然高身鏟頷魚經行政院農業委員會公告為瀕臨絕種保育類野生動物，而被告係以捕魚為生，對行政院農業委員會所公告為瀕臨絕種保育類野生動物之魚類種類定當知之甚詳，且注意謹慎以免觸法，被告諉為不知實非無疑，況不得因不知法律而免除刑事責任，刑法第十六條前段定有明文，是以被告仍不得因此即免除其刑事責任。¹⁵²』

案例二：『則竹鳥既於八十四年間已經主管機關公告為珍貴稀有之保育類野生動物，而被告復係從事販賣鳥類業務，對野生動物保育法之規範更應知悉，依其情節，顯難推諉因不知法律而期免刑責之理。是被告辯稱不知係保育類動物且不知違法云云，不足採信。¹⁵³』 案例三：『是莫氏樹蛙既於七十九年間即經主管機關公告為保育類野生動物，且被告係從事販賣水族館等動物之業務，對野生動物保育法之規範更應知悉，依其情節，無推諉不知法律而期免刑責之理。是被告辯稱不知違法云云，要不足採。¹⁵⁴』

¹⁵¹ 高等法院臺中分院刑事判決九十一年度上訴字第四九一號。

¹⁵² 高雄地方法院刑事判決八十八年度訴字第七七一號。

¹⁵³ 臺南地方法院刑事判決八十九年度訴字第四五四號。

¹⁵⁴ 臺南地方法院刑事判決八十七年度訴字第七一號。

第四項 小結

本文認為，違法性之認識，存乎人之內心，要判斷人內心之活動，何其困難，特別是違反野生動物保育法案件，更有其特殊性及專業性，我們不能苛求人民在行為時均能立即的、正確無誤的判斷出保育類野生動物，但也不能放縱獵人們或商人們以保育類野生動物之生存換取其自身之利益。是以，宜綜合考慮上述保育類物種判斷之難易、行為人之智識程度、生活環境、職業、對於生態環境之危害等因素，以求情、理、法之兼顧。

第六節 結語

野生動物保育法，是我國自然保育史上重要里程碑。由於刑事司法實務中，違反野生動物保育法案件數占總案件量之比率相當少，¹⁵⁵ 是以，司法實務界就此類案件難免少有研究討論的機會。但是，野生動物保育法為加強其實施成效，在罰則章中對於違法行為人加重了自由刑及財產刑規範之刑度，其影響可謂不小，值得我們深究；綜據上述各節之探討，本文提出建議如下：首先，執法者就野生動物保育法案件解釋法律條文時，宜採目的解釋之方法，或尊重主管機關的專業判斷，或參考華盛頓公約相關規定，以作出正確與適當之判斷；其次，宜將野生動物保育法第三十五條第一項之「保育類野生動物」一詞，明確的修正為「保育類野生動物活體」，以減少法律適用上之困擾；再者，對於非出於營利意思而買入保育類野生動物活體之行為人，如有特殊事由可以證明是基於救護野生動物之

¹⁵⁵ 如高等法院暨其全部分院，違反野生動物保育法案件之宣判日期在九十一年度之內者，總數僅僅只有十五件。

保育目的而有具體事證者，宜設除外規定以阻卻違法；最後，對於野生動物保育法案件違法性之抗辯，應綜合考慮保育類物種判斷之難易、行為人之智識程度、生活環境、職業、對於生態環境之危害等因素為宜。

第六章 結論

「人法地，地法天，天法道，道法自然。」兩千多年前，中國的哲人 - 老子，對於大自然的規則即有這樣深切的體悟。然而，近代產業革命以來，人類卻從順應自然，敬天畏地的態度，轉而以萬物之靈自居，想控制自然，征服萬物，終於導致撼動地球上的生命之網，混亂天地時序。對此，人類已經開始反省，國際社會陸續產生與自然保育相關的國際公約；而野生動物保育法，則是我國第一個以保育野生動物為目的的法律，是我國自然保育史上重要里程碑。

綜合前五章所述，本文認為：

- 一、人類只是生活在地球上的生物之一，依賴其他生物與地球自然環境生存，因此保護自然環境，保育野生動物，是我們責無旁貸的義務。
- 二、華盛頓公約係各國政府間之國際性協定，其主要目的是為了保護珍貴之自然資源，使野生動植物種不因國際貿易行為致使其物種生存遭受威脅，其根本理念在於各國均須為保育物種而採取行動，我國雖然不是華盛頓公約之締約國，但是為了順應國際保育思潮、因應當時貿易制裁之壓力、也為了彌補原有法令之缺失，於是在民國八十三年時將我國野生動物保育法做了大幅度之修正，確立了野生動物保育法與華盛頓公約之國內立法繼受關係，也提昇了我國野生動物保育之成效。
- 三、我國野生動物保育法因為繼受華盛頓公約，內容大致是以傳統的物種保育為基礎，但是嗣後成立的生物多樣性公約帶給我們保育的新思維：如主張生存之基本條件必須要維持自然界多樣化的生態系、物種及基因，強調自然資源永

續經營之概念，並肯定原住民及地方社區的傳統生活對於生物多樣性保育的貢獻等等，均值得我國就原有的野生動物保育政策，加以檢討改進；此外，我們亦應重新看待台灣原住民之傳統狩獵文化、生活方式與生物多樣性保育之關係，建議重建台灣原住民文化，使原住民成為山林的守護神，共同維護台灣生物多樣性。

四、主管機關往往以查緝違法案件之統計數字，當成法律執行之成果，然而，若從國內違反野生動物保育法案件之司法實例加以研討，我們可以發現在立法政策與立法技術範疇、法律解釋與事實涵攝部分、與犯罪成立要件判斷等司法實踐領域上，分別存有若干值得再思考的問題，值得我們加以重視。為此，本文就第五章研討之問題提出建議：

1. 解釋野生動物保育法法律條文時，宜採目的解釋之方法，或尊重主管機關的專業判斷，或參考華盛頓公約相關規定，作出正確與適當之解釋；

4. 宜將野生動物保育法第三十五條第一項之「保育類野生動物」一詞，明確的修正為「保育類野生動物活體」，減少法律適用上之困擾；

5. 對於非出於營利意思而買入保育類野生動物活體之行為人，如有特殊事由可以證明是基於救護野生動物之保育目的而有具體事證者，應設除外規定以阻卻違法；

6. 對於野生動物保育法案件違法性之抗辯，應綜合考慮保育類物種判斷之難易、行為人之智識程度、生活環境、職業、對於生態環境之危害等因素判斷，無枉亦無縱。

後記

本文完成之際，正當人類史上新疾病 - 嚴重急性呼吸道症候群（SARS）疫情蔓延之時，根據世界衛生單位針對 SARS 的初步研究發現，早期 SARS 病患很多都是從事野味料理的廚師，科學家即懷疑與動物有關，而據世界衛生組織的新發現，更提高了 SARS 病毒是從野生動物傳染人體的可能性。為什麼原本存在野生動物身上的病毒會產生變異，傳染給人類，據研究推論與中國人長久以來嗜食野味而濫捕濫殺野生動物有很高的關係。這個令人聞之色變的疾病，帶給我們災難，教我們屈服，也帶給我們機會再次省思人類與野生動物及與自然界的關係；希望一切都來得及的時候，人類終於能夠學會謙卑，學會尊重天地萬物，相信那時大自然也將會再度寬容的擁抱人類，為美好的地球留下無窮生機。