

## 調 查 報 告

壹、案由：據報載，行政院農業委員會公告 30 餘種食人魚禁止進口，但僅規定其中 1 種食人魚不得飼養、販售，然水族業者竟鑽漏洞，私下販售或網路交易食人魚，造成各品種食人魚在地下市場流通，卻無法可管之亂象；又食人魚屬強勢掠食者，如棄養游入湖泊、河流，將嚴重威脅臺灣生態環境。究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載：行政院農業委員會(下稱農委會)公告 30 餘種食人魚禁止進口，但僅規定其中 1 種食人魚不得飼養、販售，然水族業者竟鑽漏洞，私下販售或網路交易食人魚，造成各品種食人魚在地下市場流通，卻無法可管之亂象云云。案經本院分別函請農委會、財政部關稅總局(下稱關稅總局)、行政院海岸巡防署(下稱海巡署)就相關問題提出說明，為釐清案情，本院並於 100 年 9 月 20 日約詢農委會畜牧處、林務局、漁業署、動植物防疫檢疫局(下稱防檢局)、特有生物研究保育中心，及關稅總局、海巡署等機關相關人員，業調查完竣，茲臚列調查意見如下：

- 一、農委會輕忽入侵種生物對本土生態環境之影響，逾 10 年未檢討應公告禁止飼養、輸出或輸入動物名單，且未依法為有效之貿易限制，核有怠失；另現行法令針對飼養未經許可同意輸入之有害動物，並無處罰規定，允應從速檢討。

(一)國內從早期的福壽螺入侵農田、美國螯蝦破壞農

田水域、小花蔓澤蘭危害林木，到近幾年之紅火蟻入侵事件，造成生態環境莫大傷害及嚴重經濟損失，均肇因於入侵種生物不當引入及釋放，世界各國亦體認入侵種生物係危害生物多樣性、造成原生生物滅絕的主因之一，愈趨加嚴外來生物貿易管理及飼養管制。而我國目前並無專法管理外來生物，所涉法令眾多，包含：「動物保護法」（下稱動保法）、「野生動物保育法」（下稱野動法）、「漁業法」、「畜牧法」、「植物防疫檢疫法」、「貿易法」等。如外來動物輸出入管制，係採動保法及野動法予以規範；外來植物輸出入管制，則由防檢局依「植物防疫檢疫法」風險評估確認屬該法定義之有害生物，公告為檢疫有害生物，防堵其進入國內。

(二)目前我國禁止飼養、輸出入之動物，僅農委會於89年2月25日公告之美洲巨水鼠科(學名：*Myocastoridae*)、食人魚(學名：*Serrasalmus rhombeus*)及電鰻科(學名：*Electrophoridae*)，相較入侵種生物物種繁多，迄僅公告3類動物禁止飼養、輸出入，農委會表示：「本會依動保法第8條規定公告禁止飼養、輸出或輸入之動物，係優先考量『尊重動物生命及保護動物』之立法宗旨及其是否嚴重危害人類與其他動物安全，非以維護生態環境為主要考量因素。」然查88年10月15日農委會召開「研商公告禁止飼養、輸出或輸入動物相關事宜」決議略以：「因外來動物種類繁多，…，故就影響自然生態保育及公共衛生兩方面制定原則性規範，…」明確揭示其公告原則，即考量自然生態保育之影響程度，農委

會前詞顯係事後諉責飾卸；復危害人類或其他動物安全考量，自應涵蓋外來動物棄養、釋出或逃逸野外造成之影響，亦屬生態環境保護之一環，基於生態保育考量，是否得依動保法第 8 條指定公告禁止飼養、輸出或輸入，亦不無檢討餘地。又近 10 年國內另類寵物市場興盛，人為飼養、繁殖或野生之外來物種進口繁雜，農委會自應評估該等動物對生態環境之影響，必要時得依法限制輸入，然卻逾 10 年均未檢討應公告禁止飼養、輸出或輸入動物名單，其怠失之責甚明；另一方面，動保法管制對象，依該法第 3 條定義：指犬、貓及其他人為飼養或管領之「脊椎動物」。而入侵種動物除脊椎動物外，尚包含無脊椎動物，根據調查無脊椎動物約占已知動物種類 95%，昆蟲綱即有 80 萬種之多，動保法能規範管制之外來動物相對有限，仍有不足之處。

(三)再依野動法管制對象為一般狀況下，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，涵蓋範圍較廣，該法第 24 條、第 27 條明確規範野生動物之活體輸出入管制，及非臺灣地區原產野生動物之首次進口，均與外來生物管理有密切關係(另段論述)。第 26 條並明定「為文化、衛生、生態保護或政策需要，中央主管機關得洽請貿易主管機關依貿易法之規定，公告禁止野生動物或其產製品輸入或輸出。」惟該法條自 83 年 10 月 29 日修正公布以降，農委會悉未向經濟部國際貿易局提出協助禁止野生動物輸出入之提案，迄今(100)年 3 月始初步研擬「高風險入侵性外來物種名單」，

至本院 100 年 9 月 20 日詢問相關進度，農委會始答稱：「將簽請經濟部國際貿易局研議後續禁止輸入事宜」，顯見農委會未重視入侵種生物對台灣農業及生態系極大衝擊之影響，迄未能有效建立貿易限制，阻斷高風險入侵種生物之輸入，確有怠失。

(四)又綜觀現行可公告禁止或有條件輸入外來動物之法令條款，包含動保法第 8 條、野動法第 24 條、第 26 條、第 27 條、貿易法第 11 條及野生動物活體輸出入審核要點第 4 點，然僅動保法第 8 條列有飼養之禁止規定；由於我國除明文禁止方式，並以有條件審核排除有害動物之輸入，但現行法令針對飼養未經許可同意輸入之有害動物，並無處罰規定，農委會允應從速檢討，以遏阻有害動物不法輸入之歪風。

**二、農委會允應重新檢討外來生物輸出入管理機制，研訂具體管理措施，明訂協辦機關應行注意及配合事項，俾落實邊境管控，防杜外來有害生物之傳入。**

(一)為防範外來物種入侵，維護本土物種的生態平衡，行政院國家永續發展委員會業將「加強入侵種管理」明列為該會生物多樣性推動方案行動計畫「生物多樣性分組」之重點工作，由農委會負責建置外來種輸出入管理機制、建立外來種輸入風險評估及引入生態影響評估體系，擬定監（偵）測及防治策略、建立外來種監（偵）測、鑑定及早期預警機制、入侵種生物防治及建立高風險入侵種生物名錄。海巡署、關稅總局及農委會共同辦理強化外來種之走私查緝。農委會並於 100 年 8 月 7 日訂定「外來入侵種管理行動計畫」，以

實施具體管理措施，包含：1. 建立外來入侵種清單及風險評估，禁止高風險物種輸入。2. 於邊境嚴格查驗、查緝外來入侵種，澈底阻絕進入途徑。3. 以符合生態原則之方法移除控制外來入侵種，降低對本土生態之衝擊。

(二)在邊境管控部分，由關稅總局於通商口岸、機場、碼頭執行邊境查驗，海巡署負責海域、海岸、河口及非通商口岸等地區走私行為之查緝，以遏止不法私運之行為。如進口貨品分類號列(下稱CCC號列)列有「B01」輸入規定之動物活體，輸入人除向海關報關外，另須向進口地區防檢局分局申報檢疫，貨物抵達機場、港埠等通商口岸，由防檢局防檢人員辦理檢驗及檢疫，檢疫無訛後簽發「檢疫合格證」，海關憑該合格證辦理徵收放行。海關查驗過程，貨品分類號列有輸入規定者，電腦專家系統核定報單至少文件審核通關(C2)，經比對其證號無誤後予以放行；若報單核定查驗通關方式(C3)，驗貨關員除詳查報單申報內容是否與檢附發票、裝箱單相符，是否報明學名、俗名及屬野動法列管及華盛頓公約附錄之物種，查閱物種特徵圖鑑等資料，並就實際來貨進行查驗比對，遇有物種存疑時，即請農委會或相關權威鑑定機構協助鑑定，確認與申報內容無訛，憑檢疫合格證放行。另 93 年間禽流感大流行，動物傳染病對人類健康的威脅日益增加，海巡署於 94 年、95 年陸續成立「晴空專案」、「安康專案」跨部會整合性之查緝專案，擴大查緝走私動物活體，防範走私偷渡引發之動物性疫情(安康專案於 97 年 4 月 30 日停止辦理)，其後並

針對重點海域，持續實施巡邏查察，加強查緝不法活動，如有查獲境外走私活體動物時，通知林務局、防檢局等機關配合協助處理。據該署統計近 5 年緝獲走私活體動物計 4,234 隻(含蛋體 49 顆)，其中外來物種計 33 項 3,741 隻(含蛋體 49 顆)，顯見外來動物私運之嚴重。

(三)由上可知，目前我國邊境管控係以「動物疫情」為主要考量，然動物檢疫之目的為防杜境外危險動物疫病藉貿易交通入侵傳播，以保護國內農畜產業界之安全及維護國民之健康；而防治入侵種生物旨在保護生態環境，預防其對本土生物多樣性產生危害，二者管制之行政目的有所不同，其管理對象亦有差異，遂生管制漏洞之處，此觀諸「中華民國海關進口稅則(暨)輸出入貨品分類表合訂本」多項動物活體未有相關檢疫輸入規定，如 CCC 號列 0106.20「爬蟲類(包括蛇及龜)」項下豹紋陸龜、蘇卡達象龜、貝氏絞陸龜及其亞種有輸入檢疫規定，但活蛇、鱉、其他爬蟲類輸入則免之，事實上，綠鬣蜥、巴西龜等爬蟲類為潛在入侵性生物，但非歸屬應施檢疫動物品目範圍，足為明證。鑑於外來生物防治主要由農委會主管建置輸出入管理機制，關稅總局、海巡署等機關協同辦理，農委會允應積極整合有關機關建立管理機制，研訂入侵種生物邊境控制具體管理措施，明訂協辦機關應行注意及配合事項，俾管理權責明確化，落實通關查驗及緝私，防杜外來有害生物之傳入。

三、農委會違反依法行政原則，逕以行政規則排除一般類

野生動物輸出入應經中央主管機關同意之法律規定，影響本土生物多樣性保護，核有違誤。

(一)野動法第 1 條前段明定：「為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法。」該法所稱野生動物分為保育類野生動物及一般類野生動物。針對非臺灣地區原產野生動物之首次進口，野動法第 27 條規定：應提出對國內動植物影響評估報告，經中央主管機關核准後，始得輸入。同法第 24 條並就野生動物輸出入及目的用途予以規範：「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、學術研究之用為限。」依上規定，外來動物之輸入，除首次須提出生態影響評估，經農委會核准輸入外，其後續輸出入亦須經該會逐次同意，始得為之。合先敘明。

(二)農委會為執行野動法第 24 條第 1 項規定，訂定「野生動物活體輸出入審核要點」，作為野生動物活體輸出入申請案件之審核依據，該要點第 6 點規定：「一般類野生動物除第 2 點至第 5 點規定者外，其輸出入不須申請農委會同意文件」，核與首揭法律規定意旨不符。農委會查復稱：「83 年因應國際保育議題日益受到關注，爰立法委員提案，野生動物之輸出入管制應加強管理，由中央主管機關執行並擴及一般類野生動物之審核；惟所有物種高達 150 萬種之多，該法修正施行後，申請案數量暴增，文件行政審查、動

物檢驗業務大增，導致通關速度遲緩，除行政單位作業窒礙難行，更造成嚴重民怨與抗爭。該會即邀集相關單位研商，於 85 年 9 月 28 日公告實施『野生動物活體輸出入審核要點』，而該要點並無排除一般類野生動物之輸入全無須申請許可之規定，僅為非首次輸入且非公告禁止物種者。」

- (三)查現行野動法第 24 條係 78 年公告之原條文第 22 條及第 23 條移列及合併，明定為因應國際保育議題日益受到關注，應加強野生動物輸出入之管理，故特設明文「野生動物之活體，非經中央主管機關之同意，不得輸入或輸出」，農委會本應貫徹依法行政原則，落實輸出入審核管制，卻以業務大增、行政單位作業窒礙難行等由，自訂行政規則，排除一般類野生動物非經中央主管機關同意不得輸出入之規定。農委會雖稱：「該要點僅針對一般類野生動物非首次輸入且非公告禁止物種者，免申請輸入許可。」但此應屬野動法第 27 條規定之反面語態；基於野生動物之輸出入，除物種特性外，數量亦為維持生態環境平衡之關鍵，而野動法第 24 條第 1 項規定野生動物輸出入管制，即寓有輸出入數量之查控機制，其作用與同法第 27 條屬相輔相成。現審核要點放寬一般類野生動物之非首次輸入及輸出(無首次輸出審核之規定)不須申請同意，主管機關確難管控國內一般類野生動物種群數量，此關係極廣層面之生態平衡，亦將造成生物多樣性保護之障礙。農委會為野動法主管機關職司生態保育政策制定及野生動物輸出入之審核，卻逕以行政規則

排除野動法第 24 條第 1 條規定一般類野生動物輸出入應經中央主管機關同意之適用，確有違誤。農委會於本院約詢時業表示：「將修正相關審核要點，回歸一般類野生動物之輸出入須事先取得農委會同意文件之範圍。」

**四、農委會允應正視動物活體網路交易行為亂象，建立稽查機制，強化不法買賣行為之監視與稽查，以嚇阻違規行為。**

(一)依動保法第 22 條第 1 項規定：「以營利為目的，經營特定寵物之繁殖、買賣或寄養業者，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，並依法領得營業證照，始得為之。」野動法第 34 條、第 35 條規定：「保育類野生動物及其產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示。」「以營利為目的，經營野生動物之飼養、繁殖、買賣、加工、進口或出口者，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，並依法領得營業執照，方得為之。」如是可知，以營利為目的，經營特定寵物或野生動物之繁殖買賣行為，均應先向所在地主管機關申請，領得營業執照，始得為之，旨在強制性規範繁殖或買賣者應具備相當之條件、設施，以尊重動物生命，並落實寵物及野生動物買賣之管理。另保育類野生動物及其產製品之買賣、陳列及展示，尤有嚴格之同意許可規定，以杜絕銷售之管道，防免該類動物被濫捕、濫獵、或濫殺。鑑此，為禁絕不法交易，導正市場秩序，主管機關即應落實稽查各種買賣行為，並依法處罰違規者。

(二)查農委會自 96 年起，實施「防範非法獵捕野生

動物行動計畫」，由各縣(市)政府野生動物保育聯合執行小組針對轄內臨近山區餐飲業、攤販及鳥店進行查核，及不定期機動查緝非法販售野生動物及相關產品，迄 99 年止共查核 6,569 次，查獲違法販賣 431 件；並針對水族、寵物業展售保育類野生動物進行稽查，95 年至 99 年計不起訴處分 39 件、緩起訴處分 31 件、起訴處分 49 件；另各縣(市)政府動物保護單位亦針對動保法公告禁止飼養、輸出或輸出之動物不定期至寵物業進行稽查，近 5 年共稽查 2,338 件次，均未發現違法情事。

(三)但隨著網路科技發達，相關買賣行為不再侷限於實體店，近年來以網路媒介進行交易，更是社會趨勢，尤其透過部落格或討論區私下交易型態與日俱增，相關防治實有其必要。農委會之因應管制作為，依該會查復說明：「囿於人力無法遍覽所有網路販售廣告，主要仍以民眾檢舉案件為稽查目標。」惟查目前僅檢舉違反野動法案件訂有相關獎勵辦法，針對販售依動保法公告禁止飼養、輸出或輸出之動物，則無檢舉獎勵，且野生動物物種繁多，非具有相當程度之專業學識者不能善加鑑識，遑論一般民眾對野生動物或外來種生物之專業知識普遍缺乏，販售者尤不可能標明，提供民眾知曉。是以，相關不法行為之稽查，均賴民眾之檢舉，實不足恃，農委會仍應建立相關稽查制度，結合內政部警政署電信警察隊等機關，強化社交網路不法買賣行為之監視與稽查，以嚇阻違規行為。

(四)另農委會查復表示：「網路販售活體動物行為，

均未查獲違法情事」乙情，本案調查期間，亦以網路搜尋「紅貴賓幼犬」、「陸龜」、「綠鬣蜥」等買賣資訊，發現多有以論壇或討論區型式，發表「近期到貨，意者請來訊」隱匿買賣事實，或「認養價〇〇元」假認養之名，行買賣之實，甚至有標明價格、聯絡方式，直接標售者，然亦未見有農委會核發之經營寵物買賣營業執照(合法販售證明)，而農委會卻稱均未查獲違法情事，顯與事實不符，併予敘明。

五、農委會未確遵決議公告原則，整體考量食人魚生態危害性，應予全數公告禁止飼養、輸出入，實有欠當；又國內食人魚飼養情事確實存在，顯見輸入前之同意審查機制失效，未能有效管控，洵有疏失。

(一)「食人魚」原產於南美洲安地斯山脈以東之亞馬遜河流域，屬卵生魚類，為食肉性淡水魚，其種類共有 41 種，分屬 *Serrasalmus*、*Pygocentrus*、*Pristobrycon*、*Pygoprictis* 等 4 屬，農委會僅公告學名 *Serrasalmus rhombeus* 之食人魚屬禁止飼養、輸出或輸入物種。該會表示：因食人魚種類繁多，其生態習性亦不同，部分魚種的攻擊性及對人類的潛在危險並不高，且食人魚包含 40 餘種以上，如全部公告禁止飼養實難以落實執行。案經當時專家學者評估學名為 *Serrasalmus rhombeus* 之食人魚較為凶猛，且會主動攻擊人類及其他魚類，爰建議將其納入公告禁止飼養、輸出或輸入，其餘種類食人魚暫不列入云云。

(二)針對報載食人魚之來源，根據漁業署新聞稿，目前並沒有任何輸出入食人魚的申請資料提出。農委會稱：「可能是以虛報貨名(以列入准許名錄

而外觀相近的物種申報闖關)或夾帶的方式非法進口。」海巡署則表示近5年並無食人魚查緝紀錄，研析市面上食人魚恐係相關業者早期私自引進後，自行繁殖而成。關稅總局研判市面販售之食人魚恐係以非正式管道輸入，如交通工具夾帶、漁船走私等手法達到走私目的，甚或為非法進口後業者自行繁殖之子代。媒體報導後，100年7月6日、12日漁業署、林務局及地方政府等單位，赴台北及桃園地區水族館稽核食人魚展售情形，亦未於現場發現有展售食人魚。

- (三)查農委會於100年3月完成高風險入侵性外來種名單，評估食人魚對水域生態有危害，將4屬41種食人魚全數列入之，足認41種食人魚對自然生態確實具有破壞性，依88年10月15日農委會召開「研商公告禁止飼養、輸出或輸入動物相關事宜」決議其公告原則即考量自然生態保育之影響程度，依此原則，全種類食人魚均應納入討論名單，惟農委會林業處(93年改組裁撤，業務移交林務局辦理)、漁業署僅提 *Serrasalmus rhombeus* 食人魚進行審查，顯見農委會未整體考量其他種類食人魚有危害生態之虞，相關提付審查名單未盡周密，實有欠當。
- (四)根據農委會查復本院函詢近5年食人魚販售稽查情形說明，各縣(市)政府動物保護單位不定期至寵物業稽查，均未發現店家展售公告禁止飼養之 *Serrasalmus rhombeus* 食人魚，惟依本院網路搜尋食人魚資訊，確有國內社交網路討論區專門買賣、交流不同品種之食人魚，如 *Pygocentrus nattereri*(紅腹食人魚)、*Serrasalmus*

*spilopleura*(黃鑽食人魚)等，農委會未根據問題翔實說明販售食人魚之稽查情形，僅查復公告禁止物種之稽查結果，顯屬避重就輕，殊有未當。至該會未能有效稽查管制網路交易，已如前述，此處不贅；另未公告禁止飼養之食人魚，非屬農委會公告之「准許輸入水產養殖種苗名錄」、「准許輸入觀賞水產動物名錄」及「准許輸入食用水產名錄」所列一般類野生動物之水產物種，其輸出入應依野動法規定，向漁業署申請同意文件，始得為之。然既無輸入該等食人魚之申請資料提出，卻出現於國內水族館、網路販售，凸顯前揭名錄表列外水產動物輸入前之同意審查機制失效。又綜觀現行法令，飼養、繁殖前揭未經許可同意輸入之食人魚，未設有處罰規定，造成無法可管亂象，顯非合理，應併檢討補正之。

調查委員：黃武次

劉興善

中 華 民 國 1 0 0 年 1 0 月 3 1 日