

裁判選輯及評釋：行政

楊岡儒*

【裁判字號】高雄高等行政法院110年簡上字第2號判決

【裁判日期】民國110年06月24日

【裁判案由】動物傳染病防治條例

【裁判要旨】

行政法院對行政機關裁量行為之審查，應以裁量行為是否遵守行政裁量之法律上限制（即有無裁量瑕疵）為限，如果**行政機關之決定單純違反目的而構成不當**，則並不涉及合法性問題，不在行政法院審查之列。再者，裁量應就個案為之，但亦可由上級機關對下級機關或長官對屬官，依行政規則，作統一的裁量處理規定。此種規定符合平等處理之原則，但仍應受法律目的之拘束。惟此種規定，並非針對具體個案，而係針對典型的個案而為規定。因此，行政機關為裁量時，固應受此種行政規則之拘束，如無實質正當合理之理由而違反者，即違反平等原則（行政自我拘束原則），構成逾越裁量權或濫用裁量權。依此，**行政機關就個案為裁量**

時，不僅受限於法定裁量之範圍，亦應受上級長官就典型個案所制訂裁量性行政規則之拘束，除非該個案具有特殊性且非典型個案所得涵蓋，或該裁量性行政規則具有違法事由，否則行政機關逕行拒絕適用前揭裁量性行政規則，亦有裁量瑕疵之違法情事。

【評釋】

前言：非洲豬瘟之防疫，從個案談起？

非洲豬瘟對區域之影響鉅大，基於防疫需求，有旅客自「香港入境台灣小港機場」查獲其行李內攜帶豬肉產品，依法由農業委員會動植物防疫檢疫局高雄分局課處罰鍰並無不妥？為何原審判決撤銷該行政處分，經上訴二審又改判？

以下請先由新聞標題為思考：「飛機餐給豬肉捲！高雄女沒吃帶下機最後慘被罰20萬¹。」詳本件判決之客觀事實及理由，非常值得參考，就原審（雄院108年度簡字第88號行政訴訟判決，以下簡稱原審）及二審判決理由之論證，可說均有其正確、客觀之論點。

* 本文作者係執業律師，全國律師聯合會編輯委員會副主任委員

註1：引用2021/7/21東森新聞：「高雄一名陳姓女子2019年4月從香港搭機入境高雄，把飛機餐附的豬肉捲帶下機並未申報，遭防檢局指控違反非洲豬瘟檢疫規定開罰20萬，陳女隨後不服提起行政訴訟，原本法官認為她不知情免罰，沒想到高雄高院判決卻出現逆轉。」網址：

<https://news.ebc.net.tw/news/society/270937>；最後記錄日期：2021.7.31。

另則2020/11/23聯合新聞網：「女子帶機上豬肉捲返台遭罰20萬（一審）法官採航空公司說法撤銷免罰。」網址：

<https://udn.com/news/story/7315/5036938>；最後記錄日期：2021.7.31。

壹、個案事實概要及20萬起跳的罰鍰？

一、個案事實概要及行政救濟

原告於民國（下同）108年4月22日自香港搭乘飛機由高雄國際機場入境，未主動申報檢疫，逕由財政部關務署高雄關高雄機場分關（下稱高雄分關）之綠線免申報檯通關，經高雄分關查獲其行李內攜帶豬肉產品（計0.12公斤，下稱系爭檢疫物），案移被告認處理，裁處原告新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並將該檢疫物併予銷燬。原告不服，提起訴願，嗣遭行政院農業委員會於108年7月15日以農訴字第1080714219號訴願決定訴願駁回。原告再不服，遂提起行政訴訟。

「該段抽象敘述之事實，到底隱藏了什麼？」請觀察原審原告之主張：「**原告因深信空服員所發放之點心，應不可能係違禁物或不得攜帶入境之產品**，而收受之，且因系爭產品包裝不透明，無法檢視內容物為何，又因原告當時肚子不餓，故在收受系爭產品後並未仔細查看系爭產品之內容及食用，直至原告入境時遭被告機關人員查獲系爭產品是須經申報或檢疫之物品，始知悉系爭產品可能係違禁物或不得攜帶入境之產品，故對於違反動傳條例第34條第2項規定之情事，非明知且有意使其發生，亦非自始預見其發生

且不違背本意，難認具有故意。又依社會通念，空服員所發放之點心，應不可能係違禁物或不得攜帶入境之產品，故而，應不得以原告未為檢查，即指原告具有檢查所收受之物品或不得攜帶違禁物入境之期待可能性，而不具有過失。被告未審酌上情而逕予裁罰，顯有悖於行政罰法第7條第1項之規定。」簡單地說，竟然是「**航空公司發給旅客的飛機餐上含有豬肉成分？由旅客入境帶進國門，然後要被罰20萬？**」

二、民眾想法與法律之落差？

姑且不論本件在「法律上適用的問題或爭議」，回到一般民眾的想法，原告的主張有一定程度的主觀可信度，但客觀上呢？客觀事實上就是「該飛機餐確實含有豬肉成分，而且涉及疫區（或「境外輸入」）。」同樣的，飛機餐之外，也可能是「食物、點心（餅乾）」等含有「豬肉成分及疫區」之問題。問題是，誰會知道「餅乾裡面（可能）有豬肉成分？然後產地是來自於疫區？」申言之，**旅客拿到任何食品或點心，是否都要「將標示成分看一遍²？」**本件是「豬肉捲」由外觀包裝紙盒就判斷上好說，如果是「傳統的飛機餐呢？（簡易餐具上覆蓋鋁箔蓋）」準此，大概就可觀察本件（或類似個案）涵攝事實、適用法令之關鍵問題點。該

註2：非洲豬瘟嚴峻，除例如中國或越南地區外之豬肉食品或加工品。筆者另請注意如對「含豬肉食品之來源不明或有疑慮時」，先採取「停看聽」方式以確保安全。舉例而言「甜食類之月餅、杏仁餅（筆者先前也未注意杏仁餅可能含豬肉成分）、鳳凰捲及肉鬆蛋捲等都可能含有豬肉成分」。中秋佳節將至，民眾親友往來送禮，就禮品之挑選上，懇請多留意此類含豬肉之食品，並避免誤食來源不明之豬肉加工品食物。

行政處分之裁量是否都無彈性？問題是對該類案件，法令明定罰鍰是20萬元起跳³，不是嗎？

貳、該案法令之適用及原審（一審）的判斷

一、法律是人類智慧聰明之結晶

關於本件原審（一審）判決，內容論證其實相當嚴謹，筆者懇請讀閱判決全文，並引用其中一個關鍵作為思考。但法律常涉及活動（挪動）之事實，是否在某一論證是正確，從另一個角度思考卻可能有不同之理由？

「法律是人類智慧聰明之結晶，其中包括一切社會思想及道德。」柏拉圖（Plato）在《法律篇（The Laws）》提到：「懇請想像及思考，當我們每個人都猶如神祇之傀儡，無論是作為玩物或是為了某些重大的目的而被創造，均超越我等之想像或眼界，我們可知悉的僅僅是每個人身上都有這些情感，像繩索般拉扯著我們，牽引著我們在德行及惡行間交會且掙扎暨搏鬥。」（筆者翻譯，採「意譯法」）

Let's think about these things in this way: let's consider each of us living beings to be a divine puppet, put together either for their play or for some serious purpose-which, we don't know.

What we do know is that these passions work within us like tendons or cords, drawing us and pulling against one another in opposite directions toward opposing deeds, struggling in the region where virtue and vice lie separated from one another. 《The Laws of Plato》

二、原審可貴的判斷，勇於挑戰法律及法令

該段柏拉圖所言，歷經到現代仍然可觀察出其可貴及不凡。省思之餘或可從本件案件中得到一些答案。以下先從原審談起。

原審將「訴願決定及原處分均撤銷。」撇開長篇大論不談，關鍵理由到底是什麼？筆者無由揣測法官心證，但可由判決裡找到一點看法。

以下是筆者認為原審判決非常值得重視的幾個觀點⁴：「被告對於未依規定申報檢疫物之違規行為，應如何裁處，固有**裁量基準所定之統一規範**可資遵循，然於個案之具體情節，與裁量基準所定之典型案例情節有所不同時，參酌前開（**動傳條例**）**第45-1條立法理由**，得就行為人之違規次數、攜帶數量、檢疫物之來源、違規行為等風險及行政罰法**第18條所定應審酌之事項**，例如違反行政法上義務行為**應受責難程度、所生影響及因違反行政法義務所得之利益**，並得**考量受處罰者資力等因素**，妥適行使裁罰權。經查，原

註3：按初次違規者依動物傳染病防治條例第45條之1，以及行政院農業委員會動植物防疫檢疫局「違反動物傳染病防治條例第三十四條第二項規定案件裁罰基準」規定，裁處新臺幣20萬元罰鍰，第2次違規者即裁處新臺幣100萬元罰鍰。

註4：以上內容，礙於篇幅請容筆者就不在逐一臚點項說明（文中原本有列七點及說明），請觀察筆者標黑粗體部分，懇請海涵。

告將飛機上航空公司所發放之點心（即系爭檢疫物）攜帶下機，並非基於預謀之行為，而係一時不捨丟棄包裝良好未曾食用之食物而攜帶入境，且其相信國泰航空公司不會提供違法之食物供乘客食用一節，亦有國泰航空公司宣示台港線飛機餐豬肉非來自豬瘟疫區之新聞報導一則在卷可查（見本院卷第45頁），足認原告可責性甚低，顯非系爭裁罰基準第2點第1款所欲規範之典型違規案例，況系爭檢疫物最後經檢驗結果，確如航空公司上則廣告所言，未含非洲豬瘟病毒，以上情節係被告行使裁量權時，可審酌之法定事項，惟被告於本院審理時坦承本件裁處僅考量原告違規次數為一次，及入境國門所搭航空器起飛地為香港，即予裁罰定額20萬元之裁罰，顯未就本件特殊個案行使裁量權時，審究上開有利原告之因素，而有裁量怠惰之情形，其裁量權之行使，顯有瑕疵，原告訴請撤銷，為有理由。」

由以上該段判決理由，確實可以認為原審判決相當用心，其點出現行法規動傳條例中立法理由、現行法令及行政機關裁罰（裁量）中僵固的問題。以上判決理由見解中，毋寧說是司法判決，更有立法者及釋憲的高度，令人尊敬無比。

參、二審之判斷：適用法令之正確，防疫之需求及公益性

由於原審撤銷訴願決定，行政機關不服上

訴二審。高雄高等行政法院110年度簡上字第2號判決作出原判決廢棄並將第一審之訴駁回，亦即上訴為有理由，且不得上訴，全案定讞。換言之，原審原告敗訴確定，其行政處分罰鍰20萬確定。以下請觀察二審判決⁵。

一、上訴人上訴主張及聲明（農委會動植物防疫檢疫局高雄分局）

首先，筆者懇請檢閱該判決中上訴人主張，其中關鍵之一論證在於「香港（實質疫區）」之判斷，此部分筆者認為正確無誤，考「香港有9成活豬係自中國大陸進口，為發生非洲豬瘟疫情之高風險地區（參見防檢局109年5月29日函），故在判斷非洲豬瘟影響性之科學觀點，香港之肉品與中國大陸係相同來源」此點應可贊同。以實證觀點觀查，統計數據可判斷確實香港地區之豬肉食品確有「感染非洲豬瘟之客觀證據」，並論以原判決就法令涵攝上之疏謬。

二、二審之判斷

（一）點出適用法律之過程

「1、調查證據與認定事實；2、法律要件之解釋與確定；3、涵攝作用；4、賦予法律效果。前三階段均屬於認識作用，而非意志作用，是判斷，而非裁量。（參見林錫堯著，行政法要義修訂4版，第270-275頁）。依此，行政機關就個案為裁量時，不僅受限於法定裁量之範圍，亦應受上級長官就典型個案所制訂裁量性行政規則之拘束，除非該個案具有特殊性且非典型個案所得涵蓋，或

註5：二審判決論證非常嚴謹冗長，兩造各有攻防，是一件非常值得一觀的重要檢疫類的行政法判決。以下懇請觀察筆者較為簡單的評論。

該裁量性行政規則具有違法事由，否則行政機關逕行拒絕適用前揭裁量性行政規則，亦有裁量瑕疵之違法情事。」

（二）動傳條例第45條之1之適用？自與比例原則無違

二審認為：觀諸前揭裁罰基準已分別就非洲豬瘟、口蹄疫、高病原性家禽流行性感胃等動物傳染病種類、違規次數、檢疫物種類及來源等事項予以細分，並作差別處遇，雖其並未對違規行為人究屬故意或過失之應受責難程度予以區別對待，但裁罰基準內已敘明其違規行為之風險（即無論是故意或過失攜帶檢疫物入境者，其對國內產業都會造成相同之危害）並加重違規行為多次時之處罰（已具有一定之惡性或不確定故意），實已依據違章情形不同特性，列出重要典型案件之裁罰基準，顯已審酌行政罰法第18條第1項所規定之「應受責難程度」、「所生影響」等因素（至於違反行政法上義務所得之利益，則不在裁罰基準審酌範圍，蓋以動物傳染病防治條例第45條之1立法理由已表明修法前之低裁罰額度顯然無法杜絕違規行為，但基於落實邊境檢疫管制及維護我國農畜產業生產安全，有必要大幅提高罰鍰額度，以收嚇阻之效，此即說明違規行為所生影響已遠大於其所得利益，已無須特別審酌其所得利益），對其違章情節不同者，予以不同之處罰，自與比例原則無違，本得為下級機關執行個案裁罰時之依據。

（三）二審之結論：兩個觀點，可比對原審

1. 二審：豬肉捲上已載豬肉Vs原審：可責性不深

二審判決理由載：「被上訴人於

原審雖自承其因深信空服員所發放之點心，應不可能係違禁物或不得攜帶入境之產品，而收受之，且因系爭檢疫物包裝不透明，無法檢視內容物為何，又因其當時肚子不餓，故在收受系爭檢疫物後並未仔細查看其內容及食用，直至入境時遭上訴人所屬人員查獲，始知悉系爭檢疫物可能是違禁物或不得攜帶入境之產品云云，惟觀諸系爭檢疫物之外盒包裝（原審卷第69、71頁），其上標示「Porksausageroll」「Ingredients：Pork（41%），……」等字樣，顯見系爭檢疫物為豬肉類製品，被上訴人自應依行為時動物傳染病防治條例第4條、第5條、第34條第2項規定於入境時申請檢疫；」

2. 二審：已有宣導，最高可罰100萬VS原審：裁罰是否過高？

二審判決理由：「且由上訴人於原審提出之「非洲豬瘟及口蹄疫宣導海報設置位置說明」資料（原審卷第119-130頁）觀之，高雄國際機場1樓入境大廳多處設有宣導海報、燈箱及電子宣導看板，提醒入境旅客為防堵非洲豬瘟入侵，嚴禁攜帶肉類製品入境，並警告旅客任意攜帶肉品入境，最高將裁處100萬元罰鍰，且於入境大廳下機口（包含東側及西側）、1號行李轉盤旁、5、6號行李轉盤間柱、行李推車旁及關務署行李檢查區右側等處設置棄置桶，方便旅

客於通關入境前得以丟棄肉類製品，一般人只要稍加注意均能知悉，是被上訴人自難以其信賴航空公司所提供之食物為由免除其過失責任。由是觀之，被上訴人攜帶系爭檢疫物入境時，確有違反申請檢疫之行政法上義務，足堪認定。則上訴人依據調查結果，認定被上訴人有違反行為時動物傳染病防治條例第34條第2項規定之行為，而應依同條例第45條之1規定科處罰鍰，即無認定事實及適用法律之違失可指。至於上訴人於該條例第45條之1之裁罰額度內如何選擇裁量，則屬其裁量權限，如其裁量結果不該當行政訴訟法第201條所示情事，行政法院理應對其裁量結果予以尊重，而不得對其裁量之妥當性續予審查或逕自撤銷不當之裁量處分。」

肆、代結論：法令寬嚴或欠缺彈性時，執法難為之客觀問題？

「豬肉捲該案」一審及二審二個判決均有其理由，重點在於法制上是否欠缺彈性？筆者在想，開罰起跳20萬固然用意在於重罰，姑且不論該豬肉捲是否未驗出非洲豬瘟病毒（本案「所攜檢疫物經檢驗結果則為非洲豬瘟病毒『陰性』反應」），是該罰鍰案情較輕微時，民眾們是否能承擔？這是個值得深思的問題。以下筆者提供另一個思維。

「談談私貓案吧？」也就是前陣子查獲的

一批大量走私貓，最後均已遭人道處理的案件。2004年間，前海巡隊員張芳溢因走私香菸案，最初被依貪污罪判處徒刑5年，但更二審法官依罪疑唯輕原則改判無罪（高本院97年上更（二）字第274號刑事判決）。日前張嫌因走私貓案，由雄檢聲押獲准。

順發八八六號漁船8月19日經搜查，在船艙密室內搜出154隻名貴貓，該批走私貓隻已由農委會依法人道處理，但涉及動物寶貴生命，引發動保人士抗議及法界聲援，總統蔡英文並表達關切。筆者8月25日至農委會動植物防檢局新竹分局演講時，包含對線上防疫總局及各地分局同仁談到以下觀念：「

- 一、防疫是為保護國家之安全，任何來源不明及未經檢疫合格之動植物，均應依法定程序處理。
- 二、檢疫主要目得在於避免疾病或病毒傳染擴散，應重視其整體公益及衡平。
- 三、走私動物若有高度傳染風險，無論其數量多寡，均應依法處理。
- 四、類似走私動物個案，有無修法可能或調和，以兼顧無辜動物生命？」

在走私貓該案中，海巡署及農委會防檢局公務人員可說是極端辛勞。但筆者想要表達什麼？筆者想表達動物（貓）其實是生命，依法人道處理正是萬不得已這種痛苦的抉擇。

回歸走私動物個案觀察，私自運輸之船長為共同正犯或幫助犯，但真正惡性且必須嚴懲者，應為「走私牟利之犯罪行為人」；換句話說，走私動物依法遭人道處理，肇因於該走私牟利之犯罪者，而農委會等公務人員依法行政並無錯謬。或稱：「為保護動物生

命，可否暫緩人道處理或彈性處置？」此部分筆者認為有修法空間，並應儘速修法調整提高走私動物刑責。唯有從源頭嚴懲，甫能就法制面客觀保障動物之生命或生存權。是以由張嫌該案觀察，合理可以推測「走私動物具有產業鍊之上下游關係及販售管道」，如何加強查緝及分配人力資源，也是政府應妥善傾聽建議改進之方向。但無論如何，懇請院檢努力偵辦該走私貓案，追溯走私源頭首謀及犯罪行為人，以慰已遭安樂死的動物之靈，但亦懇求民眾勿苛責依法行政之農委會及防檢局。當行政裁量因法制欠缺彈性，宜修法並正視該類走私動物問題，才是長久正軌。

同樣的，以上述情況，回頭省思本件評述的「航空公司豬肉捲案」，兩個判決均有其正當性及理由，真正的問題是什麼？或許法令寬嚴之間，欠缺彈性才是真正的問題所在，當台幣20萬會造成人們或一個家庭的負擔，但真正違法者或並不在乎，但對偶觸法之升斗小民呢？執法與防疫之間，始終有著權衡之必要，以符法之本質，懇請諒察是幸。

一、每期截稿日為每月月底五天前。
二、手寫稿之字跡務必工整；為求校稿之便利，請作者提供磁片或電子檔案。
三、本刊各專欄均歡迎投稿及提供資料，學者專家來稿請附學、經歷及現職基本資料及聯絡地址電話。
四、請作者切勿一稿兩投。但如為研（座）討會內之特定人士閱覽之文章不在此限。
五、文稿如有引用其他著作者，請註明其出處，並提供註釋。
六、本刊為公會刊物，常態性設有中華民國律師公會全國聯合會會務屬性之專欄，關於該專欄之文件或文章，由秘書長會知會訊委員會主任委員刊登，不計稿酬。
七、所有稿件均應依審稿辦法處理。
八、本刊審稿委員得提供修稿建議，如作者拒絕者，應特別註明。
九、為感謝作者熱心支持本刊，除第六條規定外，凡經審稿通過之文稿，當酌致稿酬如下：
（一）本刊稿酬每一字新台幣壹元，外文稿酬另議。
（二）凡超過壹萬貳仟字之稿件，壹萬貳仟字以上部份，每字新台幣0.5元。
（三）每篇稿件給付稿酬上限為新台幣壹萬伍千元。
（四）翻譯之文稿，每字新台幣0.5元。
（五）未具原創性，而係引用其他學術文獻及法案等之附件者，除有例外，否則不列入稿酬之計算。
十、投稿者欲撤回投稿時，若已完成編排作業，須賠償本會審稿之審查費用新台幣貳千元，並經編輯委員會同意後始得撤回。
十一、本稿約經會訊委員會修正通過後自2008年1月10日施行。

稿 約

- 一、每期截稿日為每月月底五天前。
- 二、手寫稿之字跡務必工整；為求校稿之便利，請作者提供磁片或電子檔案。
- 三、本刊各專欄均歡迎投稿及提供資料，學者專家來稿請附學、經歷及現職基本資料及聯絡地址電話。
- 四、請作者切勿一稿兩投。但如為研（座）討會內之特定人士閱覽之文章不在此限。
- 五、文稿如有引用其他著作者，請註明其出處，並提供註釋。
- 六、本刊為公會刊物，常態性設有中華民國律師公會全國聯合會會務屬性之專欄，關於該專欄之文件或文章，由秘書長會知會訊委員會主任委員刊登，不計稿酬。
- 七、所有稿件均應依審稿辦法處理。
- 八、本刊審稿委員得提供修稿建議，如作者拒絕者，應特別註明。
- 九、為感謝作者熱心支持本刊，除第六條規定外，凡經審稿通過之文稿，當酌致稿酬如下：
 - （一）本刊稿酬每一字新台幣壹元，外文稿酬另議。
 - （二）凡超過壹萬貳仟字之稿件，壹萬貳仟字以上部份，每字新台幣0.5元。
 - （三）每篇稿件給付稿酬上限為新台幣壹萬伍千元。
 - （四）翻譯之文稿，每字新台幣0.5元。
 - （五）未具原創性，而係引用其他學術文獻及法案等之附件者，除有例外，否則不列入稿酬之計算。
- 十、投稿者欲撤回投稿時，若已完成編排作業，須賠償本會審稿之審查費用新台幣貳千元，並經編輯委員會同意後始得撤回。
- 十一、本稿約經會訊委員會修正通過後自2008年1月10日施行。