

## 調 查 報 告

壹、案由：據立法委員田秋堇及台灣動物社會研究會執行長朱增宏君等陳訴：行政院農委會於 97 年 8 月 14 日核准臺北市立動物園大貓熊輸入案，主管機關涉未依規定審查；另臺北市政府逕自將貓熊館的「永久命名」授予新光企業集團，相關人員疑有圖利特定廠商之嫌等情，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

貓熊(*Ailuropoda melanoleuca*)為野生動物保育法規範之瀕臨絕種保育類野生動物，也是瀕臨絕種野生動物國際貿易公約(又稱華盛頓公約、簡稱 CITES)應嚴格管制貿易類之野生動物。依華盛頓公約第 3 條第 3 項規定：「附錄一所列任何物種標本之輸入，應先經核准並提出輸入許可證及輸出或再輸出許可證。輸入許可證僅於符合下列條件時發給：a. 輸入國之科學機構曾經通告此項輸入之用途並不危害有關物種之生存；b. 輸入國之科學機構查明一活體標本之接受者，具有適當設備，以安置及看管該標本；c. 輸入國之管理機構查明該標本不用於偏重在商業上之目的。」又依野生動物保育法第 24 條及野生動物保育法施行細則第 26 條之規定，保育類野生動物活體輸出入申請，僅限學術研究機構、大專院校、公私立動物園為「教育、學術研究之用」，欲申請輸入者，應填具申請書、檢附相關資料，向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請，轉請中央主管機關行政院農業委員會林務局(以下簡稱農委會林務局)同意。而本案陳訴指稱，農委會林務局於 97 年 8 月 14 日核准臺北市立動物園大貓熊輸入案，主管機關涉未依規定審查；另臺北市政府逕自將貓熊館的「永久命名」授予新光

企業集團，相關人員疑有圖利特定廠商之嫌等情事。為釐清案情，經本院於 98 年 1 月 19 日分別向行政院農委會及臺北市政府調卷，並於 98 年 3 月 18 日在本院約詢農委會林務局顏仁德局長暨李桃生副局長等業務相關人員；3 月 24 日在臺北市立動物園行政大樓 2 樓會議室約詢臺北市政府吳清基副市長暨臺北市立動物園葉傑生園長、金仕謙研究員等業務相關人員，以及於約詢後履勘，實地瞭解大貓熊之飼養、醫療照護、教育及保育推廣概況。茲謹就調查所得，臚列調查意見如下：

一、行政院農業委員會林務局 97 年審核臺北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園輸入大貓熊案，專案審查小組野生動物生態保育專家比例減少，而審查過程不僅未舉行諮詢會議，且未適時與保育團體積極溝通，以致造成社會疑慮，有待檢討改進。

(一)查農委會林務局 97 年審核臺北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園申請輸入大貓熊案，專案審查會議相關資訊未適時主動公開，又 97 年專案審查小組委員僅 7 人，其中政府機關代表為林務局李桃生副局長，其餘 6 位專家，研究專長和野生動物生態較相關的僅有 3 位，其餘 2 位是養豬畜牧專家，及 1 位獸醫疾病專家。相較於 95 年專案審查小組 13 委員中，與野生動物、生態保育相關之專家代表共有 8 位，占全部委員的 62%，97 年專案審查小組明顯減少野生動物生態保育專家比例。

(二)惟據農委會林務局說明，本案甚受國際矚目及國人關注，該慎重為之，全案簽選函聘審查委員過程均以密件處理，以確保審查委員在會議召開前遭受媒體或其他因素之不必要困擾。且政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段規定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」應限制

公開或不予提供。而審查小組名單及會議紀錄均為農委會林務局內部之擬稿及其他準備作業之文件，依法應限制公開或不予提供之。至於 97 年專案審查小組之 7 位委員，係針對申請者所提申請目的及 95 年審查結論揭示之「飼養處所」、「醫療照護」及「教育及學術研究計畫」等 3 項目，遴選出各具有相關項目專長之專家擔任審查委員，允為妥適。

(三)然相對於 95 年之審查作業，農委會林務局簽選函聘審查委員，並未以密件處理，還特別舉行諮詢會議，廣徵保育團體及各界之意見。且政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段雖規定：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」應限制公開或不予提供，但後段但書亦規定：「但對公益有必要者，得公開或提供之。」農委會林務局前後作業標準不一，且未考量公益需要，事前適時公布審查會議相關資訊，以致受到保育團體質疑。而專案審查小組委員，95 年為 13 位，97 年卻縮減為 7 位，且依農委會林務局 97 年 7 月 11 日簽說明四：「本次審查擬針對『飼養設備』、『醫療照護』及『教育計畫』等 3 項專業性，邀請具畜牧學、獸醫學及展示教育等專長之專家組成 5 人專案小組：主管機關林務局代表 1 位、農委會特有生物研究保育中心（為國內熊科動物飼養及展示教育專長之機關）代表 1 位、畜牧學專家 1 位、獸醫學專家 1 位、展示教育專家 1 位。」之後才再增聘「動物照護」及「野生動物生態、保育學」代表各 1 位。顯示行政院農業委員會林務局 97 年審核臺北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園輸入大貓熊案，專案審查小組委員，野生動物生態保育專家比例確實減少，而審查過程不僅未舉行諮詢

會議，且未適時與保育團體積極溝通，以致造成社會疑慮，有待檢討改進。

二、行政院農業委員會林務局 97 年審核臺北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園輸入大貓熊案，僅針對二家動物園之「飼養處所」、「醫療照護」及「教育及學術研究計畫」等項目審查，忽略尊重國際保育趨勢(在地保育)、需有保育團體支持等課題，有待檢討改進。

(一)97 年 7 月臺北市立動物園、莊福文化教育基金會附設動物園再次提出申請輸入大貓熊，農委會林務局因 95 年對 2 家動物園審查時，以飼養設備、醫療照護人才訓練計畫均未完成，及教育計畫不夠具體駁回。故此次審查項目僅針對「飼養處所」、「醫療照護」及「教育及學術研究計畫」三個項目進行審查。專案審查小組於 97 年 8 月 14 日前往二家動物園現勘後，隨即返回農委會林務局召開專案審查會議，結果由臺北市立動物園通過審查，莊福文化教育基金會附設動物園則因「醫療設備」及「教育及學術研究計畫」不夠完善，未獲核准。

(二)然 95 年農委會林務局未核准臺北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園輸入大貓熊之理由，除了「展示及加強野生動物保育之教育計畫不夠具體」、「飼養設備及醫療照護人才訓練計畫均未完成」之外，尚包括「以大陸及國際間對圈養生態已具研究成果，應轉移至野外動物生態習性及棲息地保育研究」、「配合國際保育主流價值，強調在地保育」及「如相關問題能獲得改善且取得保育團體支持之共識，當可依規定輸入。」且嗣後臺北市立動物園針對 95 年申請被駁回不服，提出訴願、行政訴訟時，農委會林務局也是以上述保育理由主

張行政處分並無違失。

(三)而依農委會林務局函復本院之說明，卻認為「尊重國際保育趨勢(在地保育)及獲得保育團體支持」並非法定必要條件，僅係 95 年專案審查會議結論之附帶要求。惟審視 94 年專案審查小組之決議是：「如相關問題能獲得改善且取得保育團體支持之共識，當可依規定輸入。」顯示「取得保育團體支持之共識」，並非農委會林務局所言「僅上次會議結論之附帶要求」。而農委會林務局 97 年審核時，卻忽略尊重國際保育趨勢(在地保育)、需有保育團體支持等課題。

(四)綜上，行政院農業委員會林務局 97 年審核臺北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園輸入大貓熊案，僅針對二家動物園的「飼養處所」、「醫療照護」及「教育及學術研究計畫」等項目審查，忽略 95 年專案審查小組之結論：尊重國際保育趨勢(在地保育)、取得保育團體支持之共識，有待檢討改進。

三、臺北市立動物園「新光特展館」係新光企業集團捐贈臺北市動物園之友協會，再由該協會興建捐贈臺北市立動物園，決策過程長達 20 餘年，歷經多任市長、教育局長及動物園長，且命名過程與大貓熊之引進，在時空上有相當大之差距。

(一)查臺北市立動物園「新光特展館」之興建過程，係源於 77 年 8 月 24 日新光企業集團為慶祝成立 25 週年，擬捐贈 2 億元於動物園外(鄰近園外服務中心)籌建青少年活動場地之「新光青少年活動中心」。嗣後 85 年 5 月間為配合市政計畫變更，乃考量改規劃為具住宿功能之「動物園會館」，惟臺北市政府為尋求共識及周延起見，於 87 年 3 月 16 日

召開「動物園新光會館」易地興建安相關局處協調會議，教育局並於 88 年 10 月 14 日向當時市長馬英九長專案報告，復由該局於 88 年 11 月 8 日邀集市政府相關局處及捐贈單位進行研議，及於 89 年 9 月 18 日再邀集市政府相關局處研擬「動物園新光特展館捐贈契約書」及「辦公處所無償使用契約書」，最後才經核定易地至園區內興建「動物園新光特展館」，並簽訂捐贈契約書及辦公處所無償使用契約書。而依臺北市政府與臺北市動物園之友協會之協議分工，「動物園新光特展館」之捐贈及設計監造、發包等興建過程，除涉動物園相關事務，始邀臺北市立動物園配合協處外，均由臺北市動物園之友協會負責辦理。因此該館由臺北市立動物園之友協會於 92 年 12 月 12 日發包興建，但歷經 4 任承商解約紛爭，終於 97 年 5 月 30 日完工落成，並於 97 年 9 月 5 日移交臺北市立動物園接管，及於 98 年 1 月 24 日完成捐贈儀式。

(二) 至於「動物園新光特展館」之名稱，依臺北市政府與臺北市動物園之友協會 88 年 12 月 28 日談話紀錄，當時即已提出該館名稱為「動物園新光特展館」，並於 90 年 3 月 2 日簽訂之「動物園新光特展館」捐贈契約書中載明。而輸入大貓熊之訊息，至 94 年 5 月連戰先生訪問中國大陸時，才出現輸入之可能性，嗣後臺北市立動物園於 94 年 10 月 14 日首次向農委會林務局申請輸入大貓熊，但未獲核准，直至 97 年再次申請時，才獲農委會林務局於 97 年 8 月 14 日審查通過，並於 97 年 12 月 24 日引進大貓熊，安置圈養於「動物園新光特展館」。

(三) 「動物園新光特展館」之命名及大貓熊引進過程，詳如下表：

市長	教育局長	園長	新光特展館命名過程	備註
吳伯雄 77/07/25- 79/06/02	陳漢強 75/08/01- 80/03/01	王光平 62/06/01- 81/12/12	77年8月24日新光企業集團為慶祝成立25週年，擬捐贈2億元於動物園外（鄰近園外服務中心）籌建青少年活動場地之「新光青少年活動中心」。	此時預定建物稱為「新光青少年活動中心」
陳水扁 83/12/25- 87/12/25	吳英璋 84/02/27- 87/03/04	朱錫五 82/09-87/02	85年5月間因環保局無相關配合經費及為配合市政計畫變更，乃規劃易地至園區內興建「動物園會館」。	此時預定建物稱為「動物園會館」
	郭生玉 87/03/04- 87/12/25	楊勝雄 87/02-91/07	87年3月16日動物園召開「動物園新光會館」易地興建安相關局處協調會議，並預定建物稱為「動物園新光會館」。	此時預定建物稱為「動物園新光會館」
馬英九 87/12/25- 95/12/25	李錫津 88/02/01- 91/02/25		教育局於89年12月13日奉市政府核定「動物園新光特展館」捐贈契約書及辦公處所無償使用契約書。雙方於90年3月2日簽訂「動物園新光特展館」捐贈契約書，建物名稱已改為「動物園新光特展館」。	此時建物名稱改為「動物園新光特展館」
郝龍斌 95/12/25- 至今	吳清山 97/05/20- 至今	葉傑生 97/04- 至今	「動物園新光特展館」於97年5月30日興建完工，97年9月5日移交動物園接管，並於98年1月24日完成捐贈儀式。	臺北市立動物園於97年8月14日獲農委會林務局核准輸入大貓熊，並於97年12月24日引進，安置圈養於

				「動物園新光特展館」。
--	--	--	--	-------------

(四)審視「動物園新光特展館」之捐贈興建，及大貓熊申請輸入後之安置圈養過程，係新光企業集團捐贈臺北市動物園之友協會，再由該協會興建捐贈臺北市立動物園，嗣後臺北市立動物園才將大貓熊安置圈養在「新光特展館」。自 77 年至 98 年，期間長達 20 餘年，歷經吳前市長伯雄、陳前市長水扁、馬前市長英九、現任郝市長龍斌及多任教育局長與動物園長，且命名過程與大貓熊之引進，在時空上有相當大之差距。

四、臺北市立動物園允宜避免過度強調大貓熊所帶動之商業利益，以免有違野生動物保育法第 24 條第 2 項及瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約第 3 條第 3 項 c 規定之虞。

(一)查野生動物保育法第 24 條第 2 項規定：「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。」又瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約第 3 條第 3 項規定：「附錄一所列任何物種標本之輸入，應先經核准並提出輸入許可證及輸出或再輸出許可證。輸入許可證僅於符合下列條件時發給：a. 輸入國之科學機構曾經通告此項輸入之用途並不危害有關物種之生存；b. 輸入國之科學機構查明一活體標本之接受者，具有適當設備，以安置及看管該標本；c. 輸入國之管理機構查明該標本不用於偏重在商業上之目的。」

(二)貓熊為瀕臨絕種保育類野生動物，也是野生動物保育法規範及瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約應



嚴格管制貿易之保育類野生動物。但臺北市立動物園獲准輸入大貓熊後，相關媒體報導便預估大貓熊每年可帶來 500 萬參觀人次，因此門票收入、園內消費(例如遊園公車、飲料點心…)等經濟效益預期可觀。而動物園網站及附設商店已開始介紹或販售貓熊手偶等紀念品，再加上未來開發貓熊 LOGO 周邊商品，及企業認養贊助，可為動物園帶來可觀經濟效益。在大貓熊熱潮帶動下，卻隱含過度強調商業利益的危機。

- (三)綜上，臺北市立動物園允宜避免過度強調大貓熊所帶動之商業利益，以免有違野生動物保育法第 24 條第 2 項及瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約第 3 條第 3 項 c 規定之虞。

五、行政院農業委員會林務局及臺北市政府允宜善盡職責，協助臺北市立動物園落實大貓熊之飼養照護、教育推廣及經費籌措，以保護瀕臨絕種保育類野生動物。

- (一)臺北市立動物園於 97 年 8 月 14 日獲農委會林務局核准輸入大貓熊，並於 97 年 12 月 24 日引進，98 年 1 月 22 日完成檢疫後，自 98 年 1 月 26 日起開展。依臺北市立動物園之規劃，將以大貓熊「旗艦物種」角色，形成保育焦點物種，導入並匯聚社會資源，投入生物多樣性永續保育工作；並藉此引入保育研究與教育參考，擴大國內野生動物保育與教育實踐；以及透過國際合作與交流，引進野生動物保育相關研究與技術。

- (二)對於臺北市立動物園期許以大貓熊為旗艦物種聚焦，引領社會大眾為本土保育而努力，深耕在地物種之棲地保育、教育、研究，強化動物園在保育教育之角色，予以肯定之餘，亦必須務實指出大貓熊

飼養處所維護、醫療照護措施及教育推廣工作，均需龐大經費，依 97 年 8 月 14 日「大貓熊輸入專案審查」履勘、詢答紀錄，引進大貓熊每年約需經費 2 千多萬元，如何確保不致排擠動物園其他動物之養護保育，有待農業委員會林務局及臺北市政府協助臺北市立動物園及早因應籌措。至於臺北市立動物園希藉引進大貓熊達到「保育及教育」功能，引導喜愛大貓熊之民眾發揮愛屋及烏之精神，一起參與本土保育類野生動物的保育行動，立意甚佳，但有待執行方案及措施之確實落實。

- (三)綜上，行政院農業委員會林務局及臺北市政府允宜善盡職責，協助臺北市立動物園落實大貓熊之飼養照護、教育推廣及經費籌措，以保護瀕臨絕種保育類野生動物。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、五函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四、五函請臺北市政府確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見函復陳訴人立法委員田秋堃及台灣動物社會研究會執行長朱增宏。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會及內政及少數民族委員會聯席會議處理。