

調 查 意 見

據訴，陽明山國家公園區域內自清末即有牛群放牧，日治時期設立大嶺岫牧場，供農家寄養農閒時之水牛，後因寄養制度之沿革，形成今日野化之水牛群，長期以來與山林共存。詎料陽明山國家公園管理處(下稱陽管處)於民國(下同)108年底以刺鐵絲圍籬，將擎天崗地區水牛合圍於42公頃範圍內，導致109年冬天發生圍籬內水牛大量死亡事件，復未考量水牛於該區域內，係屬存在已久之文化景觀，竟決議將其移地安置於別處等情。

本次陽明山國家公園內水牛大量死亡事件，截至110年2月止，擎天崗地區死亡31頭(圍籬內死亡25頭、圍籬外死亡6頭)、頂山-石梯嶺地區死亡14頭、磺嘴山地區死亡5頭，合計死亡50頭水牛。其中擎天崗地區水牛死亡原因，是否與圍籬有關，臺北市動物保護處(下稱北市動保處)業以陽管處施設圍籬將水牛圈圍於特定場域，係屬實際管領動物之積極作為，已符合動物保護法(下稱動保法)所稱飼主(依動保法第3條第7款所稱實際管領動物之人)，卻疏於照顧致水牛大量死亡，爰以違反動保法向陽管處裁處罰鍰新臺幣(下同)7.5萬元及應接受3小時動物保護講習課程，陽管處因認水牛死亡非圈圍所致，經訴願遭臺北市政府駁回後，業提起行政訴訟，目前尚於法院審理中，故陽管處施設圍籬是否造成水牛大量死亡之原因，尚待法院審認，本案本院係針對陽管處採合圍方式施設圍籬及後續對於水牛留存或移地安置等之決策過程，有無處置不當等情，進行調查。

本院為查明事實，爰就相關待釐清事項，函請內政部營建署(下稱營建署)於110年4月30日¹、北市動保處於

¹ 內政部營建署110年4月30日營署園字第1100029524號函

110年4月30日²、行政院農業委員會於110年4月27日³、臺北市農會(下稱市農會)於110年4月26日⁴及交通部中央氣象局於110年4月21日⁵查復到院。嗣為瞭解水牛現況，於110年5月10日前往陽管處聽取該處及北市動保處簡報並至擎天崗履勘，復經營建署於110年6月8日⁶再就相關事項補充查復到院；另於110年8月20日、110年9月11日邀請相關專家學者到院諮詢；於110年9月11日詢問嘉義縣副縣長劉培東(時任陽管處處長)，嗣再就相關疑義，於110年10月4日詢問營建署副署長陳繼鳴、陽管處處長曾偉宏、副處長張順發、擎天崗管理站主任陳彥伯等人，業調查竣事，茲彙整調查意見如下：

- 一、陽管處於108年施作擎天崗地區之刺鐵絲圍籬，雖聲稱係依照早期市農會原有設置封閉合圍之圍籬，予以修復等語，惟該會當時有專人管理牛隻，並非圈於圍籬內而不管，陽管處卻未予詳究，**徵詢專家學者、保育團體及社會大眾之意見**，忽略水牛於冬季有遷徙避寒之習性，即率爾耗資297萬元施設圍籬；復未考量國家公園之形象及民眾觀感，詎以帶刺鐵絲施作圍籬，之後因109年冬季發生水牛大量死亡事件，為使牛隻順利度過寒流，又耗資27萬4,000元全面拆除東、南側之圍籬，核算拆除之範圍內當初興建與後續拆除經費合計共230萬9,000元，足見該處施設圍籬之決策過程流於輕率，致虛耗公帑，核有疏失。

(一)陽明山國家公園區域內之無主野化水牛，依據歷史資料，自清末即有牛群放牧，日治時期於擎天崗、冷水坑、七股山地區設置大嶺岫牧場，提供鄰近地

² 臺北市動物保護處110年4月30日動保防字第1106006893號函

³ 行政院農業委員會110年4月27日農牧字第1100709385號函

⁴ 臺北市農會110年4月26日北市農推字第1100000346號函

⁵ 交通部中央氣象局110年4月21日中象參字第1100004743號函

⁶ 內政部營建署110年6月8日營署園字第1100043311號函

區農戶農閒時寄養耕牛，臺灣光復後則輾轉由市農會經營陽明山牧場繼續辦理寄養業務，牛隻隨牛主來來去去，過往市農會經營牧場時期，每年冬季(11月到翌年3月)因山區天氣嚴寒，故要求農戶將水牛帶回山下避冬。105年市農會結束陽明山牧場經營後，已無人為管領之牛隻，剩下為牧場經營期間外逸或無人領回牛隻，在當地自然繁衍形成無主野化水牛族群。

(二)陽管處於106年冬季因接續發生無主野化水牛逸出至園區外臺北市士林區平等里造成農損，而依據107年3月1日會勘紀錄，該處應儘速於適當地點補強既有圍籬，期能有效阻隔水牛逸出。嗣該處於108年3月開始於擎天崗地區施作圍籬，係採刺鐵絲逐段施作，於108年12月完成將牛群封閉合圍於42公頃範圍內，圍籬長度約2,700公尺，總經費約297萬元(1公尺1,100元)。109年11月起發生水牛陸續死亡，該處自109年12月2日起依舊牛路在竹篙山方向打開通道，後觀察水牛確實有利用通道向圍籬外移動，經研議後持續開啟14處21開孔(單1開孔寬度約1.8公尺，總寬度約37.8公尺)，以期牛隻順利度過寒流，經該處再於110年1月18日召開圍籬刺鐵絲拆除改善會議決議，除西、北側緊鄰步道且遊客多，將刺鐵絲改為鐵絲材質外，東、南側刺鐵絲圍籬持續剪開。該處爰於110年2月2日完成全面拆除東、南側刺鐵絲圍籬長度為1,850公尺，核算當時興建圍籬之經費為203萬5,000元，而拆除經費為27萬4,000元。

(三)經查，陽管處施作擎天崗地區圍籬，原係為防止水牛逸出至區外平等里，而應於鄰近竹篙山之適當地點補強既有圍籬，惟實際施作時雖考量遊客安全及

避免登山客進入水牛棲地，故將水牛封閉合圍於擎天崗地區42公頃範圍內。該處雖表示，係依據早期市農會經營之陽明山牧場圈圍之圍籬予以修復云云。惟該會於牧場經營時期雖施設圍籬，惟係派有專人管理寄養牛隻，亦設有牛棚以利水牛避風，且冬季氣候濕冷，故11月至翌年3月採農戶領回飼養，並非圈圍後無人管理。該處復稱，施作之圍籬係採無固定基礎設施，可透過打開圍籬通道之動態管理機制，於冬季遊客較少，逐步開放，且牛群如有需要可有較大移動範圍云云，然本次水牛大量死亡事件，並非如該處所稱係打開局部通道，而係將東、南側鐵絲圍籬全面拆除，以利水牛往竹篙山方向移動度過寒流，拆除長度達1,850公尺，而當初興建圍籬與後續拆除圍籬經費合計共230萬9,000元。

- (四) 綜上，陽管處於108年施作擎天崗地區之刺鐵絲圍籬，雖聲稱係依照早期市農會原有設置封閉合圍之圍籬，予以修復等語，惟該會當時有專人管理牛隻，並非圈於圍籬內而不管，陽管處卻未予詳究，**徵詢專家學者、保育團體及社會大眾之意見**，忽略水牛於冬季有遷徙避寒之習性，即率爾耗資297萬元施設圍籬；復未考量國家公園之形象及民眾觀感，詎以帶刺鐵絲施作圍籬，之後因109年冬季發生水牛大量死亡事件，為使牛隻順利度過寒流，又耗資27萬4,000元全面拆除東、南側之圍籬，核算拆除之範圍內當初興建與後續拆除經費合計共230萬9,000元，足見該處施設圍籬之決策過程流於輕率，致虛耗公帑，核有疏失。

二、本次水牛死亡事件顯示出水牛的健康與容受力受到棲地條件、氣候因素的影響，益見陽管處欠缺瞭解、

也少有研究，因此後續對於陽明山國家公園內之無主野化水牛，陽管處應從國家公園宗旨、動物福利及文化景觀等面向，持續慎審研議並進行相關研究，據以決定水牛移地安置或續留，讓其適得其所；另於冬季氣候不佳時，對於弱勢之水牛，基於人道關懷，允應提供緊急救護。

- (一)按動物保護法第1條第1項規定：「為尊重動物生命及保護動物、增進動物福利，特制定本法。」另按國家公園之劃設係為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究。
- (二)74年陽明山國家公園成立，以擎天崗草原為主要範圍的陽明山牧場被保留維持原有使用，105年市農會結束牧場經營後，期間外逸或無人領回牛隻形成無主野化水牛族群，自然生存繁衍沿續迄今，形成擎天崗地區存在已久之獨特生態及草原景觀，亦是民眾心中重要之歷史人文記憶。
- (三)查陽明山國家公園內之無主野化水牛在109年冬季發生大量死亡事件，經北市動保處於109年12月21日邀集牛隻疫病及飼育等專家召開「陽明山國家公園管理處野放牛隻死亡原因探討會議」進行綜合研判死亡原因，獲致結論：「初步排除動物傳染病及人畜共通傳染病的可能性，死亡原因應與食物來源成分與品質不佳有關，導致長期營養獲取不足，此與目前族群數量、天候因素以及植被退化具相關性。」從此次水牛大量死亡事件可見，國內對於野化水牛之研究甚少，也凸顯陽管處不瞭解棲地條件及氣候因素對於水牛健康與容受力的重要影響。
- (四)陽管處於本次水牛大量死亡事件發生後，提出維持野化、人為管理及逐步安置等3種可能的方案。該處於本院詢問時又進一步表示：基於動物最佳福利

之前提，尚須聽取專家學者之建議組成跨機關、跨領域小組，探討水牛後續處理方式，亦將持續進行相關研究，據以決定野化水牛移地安置或續留現地等語。本院召開諮詢會議時，有學者提出，擎天崗水牛存在已久，民眾已有特殊之文化情感，因此，陽管處對於水牛無論是移地安置或續留現地，基於國家公園宗旨、動物福祉及社會議題，均應有更多之研究，才能為決策作說明。亦有學者建議，陽明山地區冬季氣候多雨寒冷，恐易導致水牛營養獲取失衡，應給予水牛非強迫性之協助，於適當地點提供緊急營養補充、健康照顧及適當之安置場所。

(五)綜上，本次水牛死亡事件顯示出水牛的健康與容受力受到棲地條件、氣候因素的影響，益見陽管處欠缺瞭解、也少有研究，因此後續對於陽明山國家公園內之無主野化水牛，陽管處應從國家公園宗旨、動物福利及文化景觀等面向，持續慎審研議並進行相關研究，據以決定水牛移地安置或續留，讓其適得其所；另於冬季氣候不佳時，對於弱勢之水牛，基於人道關懷，允應提供緊急救護。

三、一般民眾對於水牛的印象多為溫馴、容易親近之動物，而較無防備之心或有干擾牛隻之行為，惟陽明山國家公園內之無主野化水牛，為當地自然繁衍之族群，未經人為馴化，倘若貿然接近，實屬高度風險之行為。因此，為避免人牛衝突事件之發生，陽管處允應持續宣導相關注意事項，強化遊客安全意識。

(一)107年8月11日陽明山國家公園擎天崗管理站接獲通報，遊客於中央步道遭水牛撞傷，據家屬指出，係源自於水牛王追趕年輕水牛，年輕水牛跳過木門時，陳老太太正要走出閘門卻被牛王撞倒，之後因傷重不治離世。陽管處於發生人牛衝突後，107年8月29日邀集專家學者召開「擎天崗草原野化水牛管

理措施討論會議」，並獲致結論：為避免擎天崗地區人牛衝突意外事件再發生，未來將採人牛分離之方式予以管理。

(二)陽管處調查分析人牛干擾熱點及棲息，針對不同牛群、遊客分布狀況，擬訂各別區域族群控制策略如下：

- 1、擎天崗草原地區遊客眾多，則基於遊客安全，採中央步道護欄將人牛分離管理，限制遊客於圍籬內，不限制牛隻移動。
- 2、頂山-石梯嶺地區屬半原野地區，配合行政院推動開放山林政策及通過國家賠償法修正案，鼓勵人民走向山林、親近山林，同時鼓勵山友落實「自主管理、責任承擔」精神，故設置提醒具危險性牌示及避牛樁，供遊客如遭水牛追逐時躲避之用。
- 3、磺嘴山地區位於生態保護區內，屬原始林，相較無野化水牛可群聚集中之熱點，遊客較鮮少能遇到牛隻，故於步道入口處設置提醒具危險性牌示。

(三)查擎天崗地區除前揭人牛衝突事件外，迄今亦陸續發生多起遊客遭水牛衝撞受傷或財損事件，諸如：遊客坐在草地上離小牛太近而遭母牛攻擊、遭狂奔追逐的發情牛襲擊、寵物未繫鍊追逐水牛導致牛隻撞傷遊客，以及遊客違規跨越中央步道圍欄驚擾、觸摸或逗弄牛隻等，而衝突總發生在來不及反應的瞬間。

(四)綜上可見，一般民眾對於水牛的印象多為溫馴、容易親近之動物，而較無防備之心或有干擾牛隻之行為，惟陽明山國家公園內之無主野化水牛，為當地自然繁衍之族群，未經人為馴化，倘若貿然接近，實屬高度風險之行為。因此，為避免人牛衝突事件

之發生，陽管處允應持續宣導相關注意事項，強化遊客安全意識。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正陽明山國家公園管理處。
- 二、調查意見二至三，函請函請內政部營建署督促所屬妥處見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人黃筱君、曾語綾。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：趙永清

王麗珍

賴鼎銘

