



細說大貓熊輸入

文、圖 ■ 李桃生 ■ 林務局副局長

一、前言

中國大陸四川大貓熊於97年12月23日輸入台灣，眾所矚目，筆者於94年及97年二度擔任審查小組之召集人，主持審查會議，始終以「平常心」處之。本案已完成所有之行政程序，相關資訊也及時揭露，惟坊間雜誌仍有評論。爰特撰本文，以為說明並資澄清。

二、大貓熊簡說

（一）大貓熊之習性及族群

大貓熊之學名為 *Ailuropoda melanoleuca*，別名熊貓、花熊或竹熊。英文俗名為 Giant panda，屬熊科（Ursidae）。棲息於中國大陸四川、陝西及甘肅等省部分地區高山深谷之密林地區，居處之海拔自2,700~3,900公尺，冬季間或有到海拔800公尺地區活動。貓熊性情溫順、體型肥胖，有漂亮的皮毛，毛密且有光澤。眼睛周圍、耳朵、四肢和肩部黑色，其餘都是白色，黑白相映。成體外型頭大而顯著，體長自120~160公分，體重80~125公斤。貓熊以竹子為主要食物。每天花費10~12小時吃竹子，吃的多，吸收少。貓熊屬獨居性動物，每隻貓熊之活動範圍約390~640公

頃。貓熊之發情期間，每年僅有3~10天，於每年3~5月交配，8~9月生產仔貓熊，每胎只生1仔，有時生2仔，但母貓熊只能照顧1仔。幼貓熊出生後40~60天才能睜開眼睛。依據已獲得之化石資料，貓熊在300萬年（更新世初期）前即出現在地球上，活躍了將近100萬年，而自200萬年前（更新世末期）逐漸減少。其棲息地亦逐漸遷徙縮小。很久以前大貓熊曾分布在中國大陸長江流域和珠江流域一帶，後來由於氣候等自然條件的變化，加以人類在平原上之活動，使大貓熊之活動領域逐漸縮小，現僅殘存在川、甘、陝一帶山區，其族群量已銳減。依據美國時代周刊（TIME）98年4月13日報導，大貓熊之族群低於2,000隻。

（二）大貓熊之保育情形

受到森林砍伐、墾荒耕種、交通開發等人為活動的干擾，大貓熊的天然棲地早在50年代已呈現大幅縮減與破碎化，野生族群殘存於長江上游各支流源頭、青藏高原東緣向四川盆地過度的6塊狹長地帶，包括岷山、祁嶺山、涼山、大相嶺、小相嶺及秦嶺等山系，其族群數量一度低於1,000隻。68年，

世界自然基金會（WWF）開始推動大貓熊計畫，提供大貓熊保育經費，更以大貓熊作為徽，彰顯其以保育大貓熊等瀕危物種為己任的願景。77年，中國大陸正式頒布「野生動物保護法」，林業部及農業部在聯合公告的「國家重點野生動物保護名錄」中將大貓熊列為國家一級重點保護動物。在首次大貓熊普查後，除原有的臥龍自然保護區外，增設了青川唐家河、九寨溝縣九寨溝、北川小寨子溝、寶興蜂桶寨、馬邊大風頂、佛坪縣佛坪、文縣白水江等大貓熊自然保護區，其總面積達6,444.9平方公里。世界自然基金會與中國大陸在82年共同發表了一個為期10年的大貓熊保育策略，雖將野外棲息地的保護作為首要任務，但並未忽視圈養個體在保育研究與教育上的價值，包括科學性的管理、血統書的建立、基本生物學及繁殖的研究等。目前，供作大貓熊相對安全存續之地的保護區數量，已由早期的13個擴增為50個，其總面積達10,400平方公里，同時建立5個大貓熊生態廊道。

（三）各國動物園飼養大貓熊之情形

自94年底至97年8月，中國大陸境外（含香港）的大貓熊數量，由原本的30隻增加為35隻。其中德國與日本上野動物園分別各有一隻大貓熊因為年老而死亡，美國聖地牙哥與日本白濱野生動物園各送回1與2隻大貓熊回中國大陸。維也納與美國亞特蘭大動物園各有1隻仔貓熊出生，美國聖地牙哥與日本白濱野生動物園則各有2隻仔貓熊出生。香港與西班牙分別進口了一對大貓熊。所以，實際上因為出生與新進口而增加了10隻貓熊，因為

死亡與送回中國大陸的貓熊則有5隻。97年9月日本白濱野生動物園誕生一對雙胞胎，同年10月，白濱野生動物園的梅梅死亡。97年12月23日台灣進口了一對大貓熊。至97年12月，共有38隻大貓熊在中國大陸境外的13個動物園內（詳如表1）。

三、二家動物園申請准駁情形

（一）台北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園（即六福村動物園）於94年向農委會提出輸入大貓熊案，農委會依「野生動物活體輸出入審核要點」第2點第3項規定，組成13人專案審查小組，審查小組先後召開3次專案審查會議及1次諮詢會議。其中95年3月31日召開第3次專案審查會議，獲致下列結論：

1. 有關大貓熊輸入案必須依瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約（即華盛頓公約、簡稱CITES）及國內規定（野生動物保育法）辦理。依據CITES公約第2條基本原則所定，此等物種標本之貿易，必須特予嚴格管制，以免危及其生存，其貿易僅在特殊情形下，始准為之；第3條第3項第b款規定，輸入許可證之核發，須經輸入國之科學機構查明活體之接受者具有適當設備以安置及看管該活體；第8條規定各會員國應採取適當措施執行該公約之規定；第14條規定該公約的規定不影響各會員國採取「各附錄所列物種標本之交易、占有或運輸之條件或此等行為之全部禁止等嚴厲國內措施」。並依據我國野生動物保育法施行細則第26條第1項第5款之規



表1 各國動物園飼養大貓熊情形

編號	國家	動物園名稱	曾經擁有	送回大陸	死亡	現存	現存數量 (國家)
1	德國	德國柏林動物園	3	0	2	1	1
2	奧地利	奧地利維也納動物園	3	0	0	3	3
3	西班牙	西班牙馬德里水族動物園	2	0	0	2	2
4	美國	美國史密森尼動物園	5	0	2	3	12
5		美國聖地牙哥動物園	7	3	0	4	
6		美國亞特蘭大動物園	3	0	0	3	
7		美國曼非斯動物園	2	0	0	2	
8	墨西哥	墨西哥查帕特派克動物園	8	0	5	3	3
9	日本	日本東京上野動物園	6	1	5	0	9
10		日本和歌山白濱野生動物園	12	3	2	7	
11		日本神戶市立王子動物園	2	0	0	2	
12	香港	香港海洋公園	4	0	0	4	4
13	泰國	泰國清邁動物園	2	0	0	2	2
14	台灣	台北市立動物園	2	0	0	2	2
合計			61	7	16	38	38

定，申請者必須提出申請輸入保育類野生動物之飼養處所。

2·專案審查小組於94年11月16日及94年12月21日舉行2次專案審查會議，並於95年2月17日諮詢國內保育團體及專家會議，多數反對輸入大貓熊。審查小組認為，依野生動物保育法引進大貓熊以學術研究、教育為目的，以中國大陸及國際間對於圈養生理已具研

究成果，應加強轉移至野外動物生態習性及棲息地保育之研究；目前展示及加強野生動物保育之教育計畫不夠具體；二家申請者飼養設備及醫療照護人才訓練計畫均未完成。為彰顯動物的生命價值，今後宜配合當前國際保育主流價值，強調在地保育。是以，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。但經檢視二家動

物園申請文件，尚不符合上開條件，因此，現階段無法依野生動物保育法施行細則第26條第2項規定發給供申請人向中國大陸申請輸出國之出口許可證之文件。

3·如上開條件成就，其所有程序應依華盛頓公約及野生動物保育法相關規定辦理。

審查結論提報農委會後，經核認審查小組結論妥適，於95年4月3日作成行政處分，核復二家動物園「現階段本會無法依野生動物保育法第24條第1項及其施行細則第26條第2項規定，發給供貴動物園向中國大陸申請出口許可證之文件。」

(二) 二家動物園續於97年重新提出大貓熊之輸入申請，農委會仍依「野生動物活體輸出入審核要點」第2點第3項規定，成立7人專案審查小組，於97年8月14日進行現場履勘及審查，分別先請二家動物園派員提出20分鐘簡報說明，並接受委員詢答。現場勘查結束後，隨即返回農委會林務局召開專案審查會議，歷經3小時之討論審查後，專案審查小組委員一致同意獲致以下結論：

「本次受理申請輸入大貓熊案仍為94年提出申請之台北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園，按95年3月31日農委會大貓熊輸入專案審查小組審查結論略以，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，未予同意依野生動物保育法施行細則第26條第2項規定發給申請者向輸出國申請出口許可證之文件。爰本次就飼養處所、醫療照護與教育及學術研究計畫進行審查。經本專案審查小組

進行現場履勘及討論，有關台北市立動物園之決議為：

1·飼養處所

園方參考國外設施規格，已興建完成並於97年7月取得使用執照，審查合格。但建議改善下列項目：

- (1) 室內展示間與人員通道之間，增設緩衝設施。
- (2) 室內與室外展示間再加強豐富化環境設施。
- (3) 注意展示間玻璃除霧設施。
- (4) 加強室內植栽。

2·醫療照護

有9位獸醫師，皆具有8年以上工作經驗；有3位獸醫師、動物營養專業人員分別於96年3月至5月前往中國大陸學習貓熊之飼養管理及醫療照護流程；設有醫療中心及檢疫場所，可實施各項醫療工作。審查合格。

3·教育及學術研究計畫

園方本身教育及學術研究人力充足；已提出多元研究及教育推廣計畫；並於95年11月赴泰國參加2006年大貓熊研究及繁殖技術國際會議；計畫參與國際大貓熊域外繁殖研究群。審查合格。

綜上，專案審查小組認為台北市立動物園3項目均合格，建請農委會依野生動物保育法施行細則第26條第2項規定，發給供申請者向輸出國申請出口許可證之文件。復經農委會認審查結論妥適，於97年8月21日作出行政處分核准台北市立動物園輸入案。



四、若干問題之說明

(一) 二次結果審查結果不一，有無預設立場，又保育層面的問題在第2次審查時有無忽略。

1· 本案立場就是：遵守「國內規定」及「國際規範」

首先，必須嚴肅的聲明，94年及97年，我們二次受理大貓熊之輸入案，立場都是一致的，那就是要遵守「國內規定」及「國際規範」。申請輸入的大貓熊是人工繁殖圈養的，係我國依野生動物保育法第55條指定公告適用該法的物種，必須依第24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、學術研究之用為限。」規定辦理，至於應提送的文件及應先具備飼養處所等，則規定於野生動物保育法施行細則第26條；大貓熊也是華盛頓公約（CITES）附錄 I 物種，當然也要受到CITES的規範，在CITES公約第3條第3項第B款規定：「輸入國之科學機構查明依活體標本之接受者，具有適當設備，以安置及看管該標本」均必須遵守。

換言之，大貓熊之輸入，是法律適用的問題、是專業的問題、是技術層面的問題。從這角度出發，我們的立場非常清楚、非常清明、不會混淆。有一個重要觀念，必須詳為說明：申請輸入大貓熊是申請者的權利。野生動物保育法第24條第1項係行政許可事項，規範申請輸入野生動物活體者，須經中央主管機關

之同意始得為之，許可只是將申請者原本就擁有，只為方便官署事前審查而暫時遭到限制的自由權利，「還給」申請者，就申請者之立場而言，許可並未增加其權利，他只是取回其原本就擁有的權利而已，此種情形涉及人民權益，故是否許可，應對申請者的利益與其他法益的均衡考量，於要件具備，申請者原則上擁有核發許可的請求權。這是行政法上的基本原理。

2· 二次審查邏輯一貫

95年3月30日與97年8月14日的審查結論，我們都在當日審查會結束後立即召開記者說明會予以揭露，並發出新聞稿。可以很清楚地看到，二次的審查思維，脈絡一致。第1次95年3月30日審查結論指出：目前展示及加強野生動物保育之教育計畫不夠具體；二家申請者飼養設備及醫療照護人才訓練計畫均未完成，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。但經檢視二家動物園申請文件，尚不符合上開條件，因此，現階段無法依野生動物保育法施行細則第26條第2項規定發給供申請人向中國大陸申請輸出國之出口許可證之文件。第2次即97年8月14日的審查結論第1點即指出：「本次受理申請輸入大貓熊案仍為94年提出申請之台北市立動物園及莊福文化教育基金會附設動物園，按95年3月31日農委會大貓熊輸入專案審查小組審查結論略以，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，未予同意依野生動物保育法施行細則第26條

第2項規定發給申請者向輸出國申請出口許可證之文件。爰本次就飼養處所、醫療照護與教育及學術研究計畫進行審查。」接著就3個項目仔細審查，結果已如前述。

最後，審查小組作出結論：本專案審查小組認為台北市立動物園3項目均合格，建請農委會依野生動物保育法施行細則第26條第2項規定，發給供申請者向輸出國申請出口許可證之文件。

從二次的審查結論來看，其思維邏輯、脈絡都是一貫的，足可供公眾檢驗。

3·二次申請案的審查委員組成，均具不可動搖的專業性

台北市立動物園與莊福文化教育基金會附設動物園提出大貓熊輸入申請，農委會於94年11月依「野生動物活體輸出入審核要點」第2點第3項規定，組成13人專案審查小組進行審查，後以「飼養設備」未完善、「醫療照護」人才訓練計畫未完成及展示及加強野生動物保育之「教育計畫」不夠具體為由，於95年4月駁回二家動物園申請案。該二家動物園於97年6月及7月重提申請，農委會再組專案審查小組針對前95年4月審查案駁回理由進行審查，也就是說，就「飼養設備」、「醫療照護」及「教育計畫」等3項是否合格進行審查，這都是專業項目。亦即依循前次會議之結論，考量這3項條件之專業性，邀請專家審查。如果說保育專家席次減少，這是不正確的，特有生物研究保育中心楊副主任吉宗，是保育研究機關的代表、林良恭教授是哺乳學會理事長，長期從事野生動物研究當然是保育

學者、國立自然科學博物館的趙世民主任長期服務於博物館界當然具保育專業，其他3位分別是獸醫學專家董光中副教授、畜牧學專家夏良宙教授、動物照養專家楊平政研究員兼副所長，誰可以說他們不是「保育領域」的一員？至於筆者，在林務局工作已邁入第33年，負責督導保育工作已長達8年，為農委會野生動物保育諮詢委員會的召集委員，應是合格的保育行政人員。我要負責任的說，二次委員都是一時之選，而且是經過嚴謹程序產生的！

4·保育層面的議題，始終是審查小組關注的議題

我在一開始就說明，遵守國內法律與國際規範是本案處理的原則與立場，二者都沒有禁止輸入大貓熊，只是必須遵守嚴謹的審查程序；97年5月12日發生四川汶川大地震，造成180萬畝大貓熊棲息地遭毀，19個貓熊自然保護區受損；其中臥龍自然保護區受損最為嚴重，63隻圈養的大貓熊中，死亡、重傷、輕傷各1隻，另大地震亦造成食物短缺和圈舍損壞，保育中心極須重建，40多隻大貓熊須分別移往成都、福州、廣東等地寄養；由此觀之，移地保育在這種情況下成為另一選項。進一步地說，35隻人工繁殖的大貓熊圈養在世界各地的13個動物園內，動物園具有保育教育的功能與使命，我們不能說輸入大貓熊就是不保育的作法。在95年初，我們就以電郵的方式問過珍古德博士，她說：「我們應該盡量保護野生動物以及牠們的棲息地，讓牠們在大自然永續生存，如果必須



圈養貓熊，則必須確保牠們在台灣可以得到最完善的生活空間。」換言之，在台灣圈養大貓熊，並非一定違反保育原則的。我們也曾在97年核准莊福文教基金會附設動物員輸入同是CITES附錄 I 物種的「環尾狐猴」；在98年初核准台北市立動物園輸入也同是CITES附錄 I 物種的「金剛鸚鵡」，兩案也都是由知名的保育學者組成專案小組審查，這不是說明一切了嗎？同樣等級的物種，當然要做同樣的處理，這是「平等原則」的實踐。重點在於檢驗動物園的保育教育研究計畫是否已具體、明確，且動物園具有能力執行。大貓熊之人工繁殖主要是擴大族群的數量並讓牠們有機會回到棲息地，另一方面，我們嚴格審查動物園是否能夠藉著大貓熊的輸入，教育參觀的民眾能關注世界上瀕危滅絕及珍貴稀有的保育類動物。如果經審查後，是合格的，就應該讓他們去做，而政府則該在監督及指導的立場，當然也要受到人民的監督。這樣的思維，是符合野生動物保育法及CITES的規範的！所以，我必須強調，保育的面向是本案重要課題，審查小組沒有忽視，也不容忽視。

（二）台北市立動物園於97年提出申請計畫書內容的「保育教育方案」和94~95年申請計畫書內容大同小異。上次申請計畫被「目前展示及加強野生動物保育之教育計畫不夠具體」為由打回票，為何這次台北市立動物園卻獲通過，就主管機關而言，是否重視的層面已有改變？

經比對動物園二本申請書的保育教育方案說明，詳如表2。

五、今後之應辦事項

2隻大貓熊於97年12月23日抵台北市立動物園後，經1個月的園內定點隔離檢疫，已於98年1月26日開放供民眾參觀，3個多月來動物狀況良好。大貓熊進來了，不代表我們的工作就結束，以後都與我們無關了，相反地，林務局更以積極態度來考核督導動物園的作為。依據野生動物保育法第33條規定，主管機關對於保育類野生動物之飼養或繁殖，得派員查核，所有人不得規避、拒絕或妨礙。林務局會邀集審查委員（包括上一次的審查委員）協同台北市政府派員定期查訪該動物園。下列項目是我們要查察的：

（一）有無依照審查結論改善飼養處所？飼養處所是否定期妥為維護，保持功能，讓大貓熊生存在合適的空間，包括戶內與戶外。

（二）大貓熊之健康狀況是否良好？參加人工繁殖研究群的計畫是否嚴謹循序執行？

（三）保育研究計畫是否落實，對民眾教育的素材是否質、量均合格？是否已教育民眾大貓熊的全貌？包括現場的解說、摺頁



攝影／詹德川

的內容等，一定要讓民眾與大貓熊見面後有知識性的收穫，讓社會大眾獲得啟發，進而內化保育的觀念，不是直呼「好可愛」而已。

（四）申請者所提出的研究項目是否如期進行？有無切實依當初的申請回饋本土族群

的保育工作？

如果動物園做得不好，我們會要求切實改善。另外，我們也請台北市立動物園要多邀請保育團體實地參觀，接受指教及廣納意見。請社會大眾放心，並請支持我們。A

表2 台北市立動物園二本申請書的保育教育方案比較表

編號	項目	97年計畫書	94年計畫書
1	2計畫書「保育教育方案」內容大同小異	計畫書第4項「肆、保育教育方案」，以9頁篇幅說明「大貓熊教育解說系統建置的核心」、「大貓熊在動物園的教育推廣」、「預期效益」及「台北市立動物園保育教育實績」，其中於「一、大貓熊的解說教育建置核心」「（一）大貓熊被賦予的國際保育教育定位」特別闡述「教育」在大貓熊之保育上承擔著重要角色；97年版計畫書之附件七「台北市立動物園大貓熊展示教育行銷方案」，詳述各項網站設置、文宣、出版品、解說教育活動及設施、教師研習、親子研習、媒體、認養活動，內容豐富多元。	計畫書之「教育推廣解說計劃」僅有半頁及「成立動物保育基金」4行篇幅。
2	97年計畫書「內容完全無學術研究計畫」	計畫書第5項「伍、保育研究計畫」，以7頁篇幅具體說明「園內大貓熊保育研究」、「大貓熊保育研究合作」及「其他動物的保育研究」。附件二「台北市立動物園大貓熊飼育管理及醫療研究人員資歷」，詳列管理及醫療研究人員之資歷及著作。附件三「台北市立動物園91～97年申辦保育研究計畫列表」，詳列該動物園向外部單位申辦之相關保育、醫療、教育推廣研究計畫共計83案。附件四「台北市立動物園員工87～95年度研究獲獎列表」，多項研究獲「優」、「甲」等，顯示該動物園研究人才及經驗豐富且多元。	
3	「教育」及「保育」計畫之補充說明	於97年8月14日進行現場履勘及審查過程中，除請2家動物園派員針對前開審查項目提出簡報外，並由各委員針對申請案之內容提出質詢，2家動物園補充說明。詢答內容做為後續各委員審查判斷之依據，如會中召集人李桃生副局長就研究工作及研究項目詢問，該園曹先紹編審答復：「本園與國際間有許多合作關係，從非常重要的學習經驗中了解，要擬出大貓熊的保育策略，應該每年各領域專家聚在一起，共同討論未來研究主軸。本園與國內及國際間有穩定的聯繫，相信未來運用這資源，期待與國內外的專家學者間進一步討論，如何在大貓熊保育的整體框架下，發展屬於台灣自己的特色項目；更重要的是，透過團隊的互動來完成保育工作。舉例來說，當初有關大貓熊進場的專家便是貓科動物的專家，在營養部分，聖地牙哥動物園和國家動物園是同一位專家進行營養方面的研究，大貓熊的保育工作是環環相扣的，按照園方目前的規劃是在今年10月份邀請國際貓科動物專家來國內召開瀕危食肉目動物保育繁殖研討會，透過這樣的互動，將國際的專家帶到國內，期待國內研究單位亦能共襄盛舉。大貓熊引進後，如果是適合繁殖的個體（breeding pair），除了行為觀察外，10月份的研討會會有國際專家到現場並提供意見，搭配全球性的保育繁殖計畫所作的研究項目包括生殖荷爾蒙的監測等等都是後續會上線的工作，根據不同的專長，也會有分享資源的機會。本園研究人力方面，行為部分有行為研究小組，包含3位博士，生殖生理部分由本園楊副園長主持有1個實驗室，營養部分楊助理研究員亦會搭配進行研究，獸醫部分由獸醫室負責，全園獸醫師有9位。」金仕謙研究員表示：「在醫療方面，本園與台大獸醫學院有密切合作，有10位以上獸醫師參與。另與台大、師大等大學有研究合作計畫，有30位以上研究人員投入研究團隊工作。」	