

# 從生物多樣性公約保護區工作計畫的進展談起

文 ■ 李玲玲 ■ 國立台灣大學生態學與演化生物學研究所教授

## 一、前言

保護區是生物多樣性公約17項跨領域議題（Cross-cutting Issues）之一，因為設立保護區不僅對於維護生物多樣性十分重要，棲地的保護更可以確保生態系的健全與生態系服務與功能的發揮，以維護周邊社區聚落的環境品質，提供永續利用生物多樣性的機會。因此生物多樣性公約要求締約方要積極成立保護區系統，並進行有效管理。

然而，檢視2008年國際間保護區現況，雖然全球已成立超過114,000處各類的保護區，保護區總面積也達到1,900萬平方公里，相當於全球12.9%土地面積，但保護區的分布並不均勻；許多類型的棲地、生態區系或熱點，如海洋與內陸水域，被保護的比例偏低；保護區之間的聯結不足，影響保護區之間生物的交流與互補，限制了生物藉由播遷以因應氣候暖化所造成棲地改變的能力。更重要的是，許多既有的保護區因為種種原因而缺乏有效的管理，包括管理目標不明、權責不清，監督與執行不力，缺乏執行管理計畫所需的經費、技術、能力；缺乏管理決策所需的資料與資訊，或是缺乏大眾支持，不遵循管理規定等等，

無法達到保護區成立的目標。

為此，生物多樣性公約第4次締約方大會決議將保護區列為第7次締約方大會的三項主題之一，並要求公約與第5屆世界保護區大會（the Vth World Parks Congress）合作，成立保護區專家群（Ad Hoc Technical Expert Group on Protected Areas）回顧規劃與管理保護區的相關作法，以及符合公約目標的適當政策、策略、活動方案。經過多次會議與全球保護區經營管理有關的公約、協定、政府單位、民間組織等的協商，提出「保護區工作計畫」（Work of Plan on Protected Area），並經生物多樣性公約第7屆締約方大會通過，成為該公約推動保護區工作的最高指導原則。

## 二、生物多樣性公約保護區工作計畫

「保護區工作計畫」的目標在於支援於2010年（與2012年）建立與維護具國家與區域生態代表性且有效管理的陸域（與海域）保護區系統，據此結合全球保護區網路，以達成生物多樣性公約的3大目標和策略計畫，世界永續發展高峰會的執行計畫（the World



Summit on Sustainable Development Plan of Implementation) , 以及聯合國千禧年發展目標 (the Millennium Development Goals) 。

「保護區工作計畫」的內容包含4大面向：1. 落實保護區與保護區系統的規劃、選擇、建立、強化、管理；2. 治理、參與、均等、惠益分享；3. 量能提昇；4. 標準、評估、監測。在這4大面向下共設定了16目標與分項目標，以及92建議工作、活動，有些具時間表，供締約方參考在各自國家內推動相關工作。「保護區工作計畫」的目標、分項目標、建議工作與活動等詳細內容，請查閱生物多樣性公約網站 (<https://www.cbd.int/protected/pow.shtml>) 。

### 三、保護區工作計畫的進展

在生物多樣性公約第7屆締約方大會通過「保護區工作計畫」之後，生物多樣性公約隨即於第8屆締約方大會要求專家群檢討2004~2006年「保護區工作計畫」的執行成效。根據專家群的報告顯示，由於繳交報告的締約方太少，必須待收集更多資訊與國家報告，才能進一步評估執行「保護區工作計畫」所面臨的障礙與挑戰。但是分析初步資料，可以看出繳交報告的國家已逐步在落實該計畫，但是許多發展中國家落實有效管理保護區所面臨最大的困難在於缺乏足夠的經費與技術能力。因此提昇發展中國家能力，包括執行缺口分析「Gap Analysis」與規劃國家落實保護區維護的永續財務策略，對於幫助這些國家落實「保護區工作計畫」非常重要。該分析也呼籲

各方投入額外資源，以協助發展中國家強化財務計畫、整合多方來源的資源，以幫助他們有足夠資源能有效永續管理保護區。

(<http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-08/official/cop-08-29-en.pdf>)

於是，大會決議要召開第2次專家群會議，根據推動「保護區工作計畫」後續的進展，提出改善計畫執行效率的進一步建議。在進一步收集各國所繳交的報告及所提供的資訊後，專家群「2004~2007年成效評估」報告 (<http://www.cbd.int/doc/reviews/pa/pawg-02/draft-pawg-02-02-en.doc>)，顯示各國在推動「保護區工作計畫」的目標1.1、1.3、1.5、3.1、3.2有好的進展，但在目標1.2、1.4、2.1、2.2、3.3、3.4、3.5、4.1、4.2的進展有限。舉例說明如下：

(一) 目標1.1：建立明確、具代表性、有效管理的全球保護區網路（陸域部分2010年，海域部分2012年）。

自「保護區工作計畫」通過後，有24國新設立約2,000處各類陸域保護區，如國家公園、自然保留區、國家紀念物、重要社區等等，以及50處海洋保護區，增加的各類保護區面積涵蓋約3,600萬公頃。此外，許多國家已經規劃擴張現有保護區範圍，預計於2010年、2012年、2015年或2050年增加保護區面積佔本國面積5.74%~30%不等。

(二) 目標1.3：建立與強化跨國保護區或區域整合，並採取生態系作法以強化生物多樣性保育和永續利用。

90%繳交報告的國家表示有與鄰國合作設立與管理保護區，而且許多國家建立多邊環境協定，建立區域合作達成目標的架構。

(三) 目標1.5：確立查明、防止、因應保護區主要威脅的機制(2008年)。

90%提出報告的國家表示已建立查明、防止、因應保護區主要威脅的機制；許多國家表示已發展相關法規、政策、規範，例如要求開發案的環境衝擊評估等；超過40國表示正在進行復育與健全保護區生態聯結的工作。

(四) 目標3.1：檢討與修改相關政策，包括納入社經評估，鼓勵與提昇有效設置與管理保護區的作法(2008年)。

70%繳交報告國家表示有適當法規、機構、社經架構建立與維護保護區。

(五) 目標3.2：完整的量能提昇計畫與工作以發展各階層人士的知識與技能，提昇專業素養(2010年)。

幾乎所有繳交報告國家(90%)都報導達成目標成果顯著。

至於一些國家落實「保護區工作計畫」之障礙，則包括缺乏政治支持、政策與組織不足，人力與量能、經費、資料不足，缺乏適當準則與工具，缺乏對保護區的瞭解，缺乏權益關係者參與等。

該評估報告也建議了一些克服障礙的方式，包括提升政治意願與組織機制；藉由推動區域作法影響個別國家；建立非正式聯盟、夥伴關係與研討，以彼此學習、支持；建立區域科技支援學習網路與問題診斷小組，以協助各國解決管理保護區所遭遇的困難。建議世界

自然保育聯盟(IUCN)和世界保育監測中心(UNEP-WCMC)發展並提供各國保護區規劃與管理的工具、作法、準則。

為此，世界自然保育聯盟和世界保育監測中心也陸續推出保護區規劃與管理的工具，包括改善全球保護區資料庫的資料品質，推出更多保護區管理效能、地方生計、碳吸存等的資料群，以及更多有效管理保護區作法與準則的資訊。

此外，為解決溝通平台不足所導致願意提供保護區規劃管理資金的國家或組織，找不到合適又有經費需求的保護區提供經費支援的窘境，德國等國和公約共同推出生命網倡議(Life Web Initiative)，希望提供一個有效對話的溝通平台與資訊機制(Clearinghouse Mechanism)幫助需要經費支援其特定保護區設立或維護的締約方提出其需求的資訊，提供贊助者投入經費的參考，因而動員既有保護區經費之外的額外資金，強化合作以促進保護區工作計畫的達成。

該倡議的作法就是由締約方自願告知生物多樣性公約秘書處，擬列入該倡議中保護區名單之本國(候選保護區)並提供相關資料，有意提供經費的國家或組織可就名單表達願意投入額外經費資助的對象，之後就鼓勵相關國家、組織以彼此最適合的溝通聯繫方式，進行雙邊或多邊的合作，建立夥伴關係。

由於2010年在日本愛知縣舉行的生物多樣性公約第10屆締約方大會將要檢討各國在達成生物多樣性公約2010年目標中，各議題



工作落實的成效，因此締約方莫不加緊推動生物多樣性策略與行動腳步，以期能達成預定的目標。

#### 四、我國保護區待努力的工作

我國目前已設立20處自然保留區、7處國家公園、17處野生動物保護區、33處野生動物重要棲息環境及6處自然保護區，陸域保護區面積達6,821平方公里，海域保護區面積也已達3,690平方公里，另外還評定了75處國家重要濕地，未來亦將陸續強化其保護與管理。但是一如全球保護區系統一般，我國各類生態系被保護的比例不均，尚有一些亟待保護的熱點地區需要查明並加以保護，我國保護區系統

也尚未進行缺口分析，評估建立理想保護區系統所需要補強之處。其他還有一些尚待加強努力的工作，包括確立、修正或補強保護區管理目標、策略、計畫；加強部會溝通與整合共同維護與有效管理各類保護區，加強其聯結與互補，擴大保護區的功能；建立監測保護區資源與環境狀況，以及查明、防止、因應保護區威脅的機制，同時確保相關資料的妥善收集、資料庫維護、更新、使用；加強保護區管理者能量提昇；建立保護區管理與成效評估的標準、準則、工具；以及改善權益關係者參與，共同為保護區有效管理努力。▲



(圖片 / 高遠文攝)