

國際自然保育聯盟保護區綠色名錄之研究

林俊全^{1,3}，蘇淑娟²，王文誠²

¹ 國立臺灣大學地理環境資源學系；² 國立臺灣師範大學地理學系；³ 通訊作者 Email: jclin@ntu.edu.tw

[摘要] 本文主要的目的是介紹國際自然保育聯盟推動綠色名錄的背景與方式，希望藉此做為臺灣推動的參考。由於臺灣的保護區系統在國際自然保育聯盟中的分類，有第一類依照文化資產保存法的最嚴格的自然保留區，也有依照國家公園法的第二類國家公園的分類。臺灣這些保護區系統在經過三十多年的經營管理後，如何與國際的保護區系統接軌，並借此機會檢討各保護區的經營管理成效，是經營管理的重要課題。綠色名錄計畫的經營管理績效的評估，與權益關係人的參與，都是計畫成功的重點。國際自然保育聯盟保護區委員會所推動的綠色名錄計畫，是一個臺灣可以藉以檢討現行自然保育與執行保育之國際接軌的切入點。

關鍵字：國際自然保育聯盟、保護區委員會、綠色名錄計畫、臺灣的保護區

A Brief Introduction of IUCN-WCPA Green List Project

Jiun-Chuan Lin^{1,3}, Shew-Juan Su² and Wen-Cheng Wang²

¹Department of Geography, National Taiwan University; ²Department of Geography, Nation Taiwan Normal University; ³Corresponding Author Email: jclin@ntu.edu.tw

ABSTRACT Protected area management in Taiwan has made strides over the past three decades of development, but it needs to be reviewed by international standards that have been developed through various venues and cross-cultural experiences. In this study, the Green List Project of the World Commission on Protected Area, International Union for Conservation of Nature, is examined, including its background and methods. The results reveal that management effectiveness assessment and stake holders' involvement are the keys to ensure a successful Green List Project. By examining the Project and its experiences, it is hoped that it can serve as a guideline to identify better management and achieve greater effectiveness for the conservation of protected areas in Taiwan.

Keywords: IUCN, WCPA, Green List Project, Protected areas of Taiwan

前言

國際自然保育聯盟 (International Union for Conservation of Nature, IUCN)於 1963 年開始編製瀕危物種紅色名錄 (Red List of Threatened Species, 簡稱紅皮書)，在九個保護

級別的分類下(包括絕滅(Extinct)、野外絕滅(Extinct in the Wild)、極危(Critically Endangered)、瀕危(Endangered)、脆弱(Vulnerable)、威脅(Near Threatened)、無危(Low Concern)、數據缺乏(Data Deficient)、及未評估(Not Evaluated)等，反映了全球保育工

作的迫切性，也協助各界長期以來為世界瀕危物種共同努力，避免物種滅絕。

2014年，IUCN在澳洲雪梨舉辦的世界公園大會(World Parks Congress)上發布了一份新的名錄：國際自然保護聯盟保護區綠色名錄(The IUCN Green List of Protected and Conserved Areas)，這次針對的是與生物生存息息相關的各種保護區。綠色名錄計畫的宗旨，是為了要透過保護自然與提供相關的社會、經濟、文化和精神價值，來提升保護區公平有效的管理，對永續發展作出貢獻。

在2014年雪梨大會三周年之後，2017年11月IUCN進一步發布了國際自然保護聯盟綠色名錄規範(The IUCN Green List Standard)，這份規範為綠色名錄計畫強化了核心支柱，提供世界各地保護區透過承諾及行動達到此一全球規範，來共同實現保育目標。綠色名錄規範包含四個主題要素，分別是(1)良好的治理(Good Governance)；(2)健全的設計和規劃(Sound Design & Planning)；(3)有效的管理(Effective Management)，以及以上三者所促成的(4)成功的保育成果(Successful Conservation Outcomes)。這四個主題囊括了17項指導性準則，來描述保護區成功的保育和公平的治理為何。要達成綠色名錄規範，就必須在這17個準則有整合性的投入，每個準則各有其指標與適用各特定區域的建議方法，一旦達到所有準則後，才能列為IUCN綠色名錄。而綠色名錄的執行過程包含了申請、候選及達成綠色名錄等三階段。如何進到下一個階段，將由獨立的技术團隊「綠色名錄專家評量團隊」(Expert Assessment Group - Green List, EAGL)，以及一位程序的審核人員來進行評估。

截至2017年底，全球各地的保護區數目已逾23萬5千處，IUCN此時公布綠色名錄規範，即是將其定位為衡量全球各地保護區經營管理成功與否的重要評量方法。藉由具有全球公信力的一整體規範，在各別文化與社會的現實中，提供各保護區能力建構時的依據，同時也促成各地保護區專家學者和從業人員的交

流互動，鼓勵各保護區域的合作締結。綠色名錄計畫提供了一個平台，為那些達成有效公平治理的保護區作出認證、表揚與倡議。對於地方保護區而言，加入綠色名錄的過程亦是一個機會來評量其治理機關、管理者、社區、夥伴及相關權益關係人。透過保育準則，更有效地運用在地資源，來強化保育成效並獲得國際認可與曝光(Bishop *et al.* 2004, SCBD 2004, Borri-Feyerabend 2006, Dearden *et al.* 2006)。

本文主要取材自IUCN-WCPA (World Commission on Protected Areas)的網頁與相關出版品，並利用相關的資料，整理作為日後相關綠色名錄與保育準備工作的參考。

國際自然保育聯盟的綠色名錄

國際自然保育聯盟的「保護與保育區的綠色名錄 (IUCN Green List of Protected and Conserved Areas) 是一個為彰顯保育能力發展所設置的計畫。設立自然保護區是所有國家，不管在陸域或海域，保育自然的方法。在臺灣就是利用文化資產保存法、國家公園法等相關法規的保護區、保留區等方式推動。自然保育對於未來人類文明不可或缺，因為它要確保支撐人類生活與生物多樣性的永續發展。良好的因應、規劃和管理自然保護區，這三個環節是我們保護自然的利器。除此之外，它提供的利益擴及許多層面，包含：生態、社會經濟、文化和個人身心。對臺灣而言，由於島嶼生態系的脆弱性，加上板塊碰撞、颱風豪雨等威脅，保護區的設立，尤其重要(Lausche, 2011; Leverington *et al.* 2010, Lockwood *et al.* 2006, Papayannis 2012, SCBD 2004, Wild 2008)。

根據IUCN 2016年12月的統計，WCPA制定保護區管理國際分類中，目前涵蓋全球面積的：14.8%陸域(與陸域中的水體)、12.7%海域(國家實體所管轄)及5.1%全球海洋。但是，僅有24%的自然保護區，受到名符其實的管理(依據健全的管理原則)；也就是，76%的保護區空負其名，未能有效管理。於是WCPA制

定了綠色名錄(Green List)，以妥善管理保護區。

設置「IUCN 綠色名錄計畫」的目的有二，第一是表揚全球妥善經營並有效保存資源的保護區；第二是增加其數量，增加保育的地區與面積。因為這些保護區可以為人類和大自然帶來了各時間內的保育成效(詳表 1)，甚而達到長久或永續的保育成果；職是之故，綠色名錄標準和指標可以說是試圖有步驟的完成下列作為：

訂定 IUCN 綠色名錄持續性標準，作為衡量成功的保護區。

確定 IUCN 綠色名錄計畫，提出處理方法，易懂並同時受到國際信賴。

在那些加入 IUCN 綠色名錄計畫的成功的案例之中，產生合作和投資。

IUCN 綠色名錄計畫和保護區設立標準

前述所介紹的 IUCN 綠色名錄標準的四個主軸要素各有其組成因子，且都含有其評分標準和項目來衡量成效。

這份評分標準要於全球貫策，尚需眾人的努力來完成。所謂一個得到「綠色名錄認可」的保護區，是指它正在努力在四個項目中達到所有評分標準(詳圖 1)。在那些採納綠色名錄保育區規範的國家或地區，綠色計畫是透過合乎法制的途徑來運行。在執行過程中，IUCN 綠色名錄計畫保留一些彈性，給各地自由完成各項標準，也就是說在各項評分標準中，IUCN 秉持著「通用指標及其相關證明」的理念，但施行於各地時，各主管機關可依當地情形修改指標所體現內涵。所謂的「通用指標及其相關因子」可以因為落實到地方，而以具有地域性的內涵來呈現，是一種具有因地制宜、有所變通的標準與規範。至於各標準如何因地制宜而做修改的判定的方法與準則，IUCN 綠色名錄使用手冊中均有詳細說明。

具體來說「IUCN 綠色名錄計畫和保護區

設立標準」描述了 17 項評量標準，並分為四個部分，以及 50 個指標。作為國際間通用的基準點，它是成功保育的標竿，同時也成為改善表現、增進管理品質的動力。基於對 IUCN 的承諾，保護區的管理者需設法展現並維持環境保育的成效，並帶來真正的環境保育成果。儘管這份設立標準維持不變，綠色名錄地點每五年會重新審核一次，以維護綠色名錄標準。

全球「IUCN 綠色名錄和保護區設立標準」的目的是：為自然保護區提出一個全球通用的基準點。以衡量是否透過有效又公正的管理，成功達到保育成效。「IUCN 綠色名錄設立標準」包含了通用全球的「組成要素」和「評分項目」。有賴於這些指標，保護區的表現才得以衡量與評估。這些是成為改善表現、增進管理品質的動力，同時也是成功保育的標竿(臺灣地形研究室，2017)。

臺灣的保護區與綠色名錄計畫

臺灣的保護區系統截至目前已達 95 處，包含 9 處國家公園、1 處國家自然公園、22 處自然保留區、20 處野生動物保護區、37 處野生動物重要棲息環境及 6 處自然保護區。總計陸域面積已佔國土的 19%、海域面積已佔 6.7%。相較於愛知目標(Aichi Targets)11 所訂定的「至 2020 年以前，全球至少有 17% 的陸地、內陸水域和 10% 的沿海和海洋區域納入保護區體系」，我國在陸域保護區的設置已然達標，海域保護區範圍則尚待加強。此外，臺灣的地質公園網絡也於 2016 年正式列入文化資產保存法，目前共有 9 個地質公園成員致力於推動地景保育、環境教育、地景旅遊與社區參與。

我國保護區體系建立多年來，在各主管機關的努力之下，面對各階段的挑戰皆不斷調整因應，以期達到良好的治理與有效的管理。IUCN 綠色名錄計畫刻正積極鼓吹世界各國的保護區共同檢視經營管理效能，各國也陸續投入此計畫，為使臺灣保護區體系能透過 IUCN

表 1. 確保「IUCN 綠色名錄計畫」短中長期的成效

(短期)直接成效	(中期)過度成效	(長期)永久成效
透過同儕網絡，增加保護區的能力，增進專家及從業人員的交流。在綠色名錄計畫的運作和發展中，提出保育成功的途徑和指標。妥善經營並有效保育的保護區，將受到 IUCN 綠色名錄計畫認證、表揚並推廣。	透過有效的地域性的保育標準，提高保育區的辨識度和支持度。以更精確的指標和有效的使用資源，增加保育的影響力。提供正確的價值觀給內部參考，對象包括：管理者、當地社區、合作夥伴、利害關係人。提供正確的價值觀給外部參考，對象包括：政府部門、資金捐助者、投資者、贊助者。	增進全球具設計優良、妥善經營管理、且有效管理的保護區。達到 IUCN WCPA 預設的目標，以貢獻全球永續發展。

資料來源：台灣地形研究室 2017

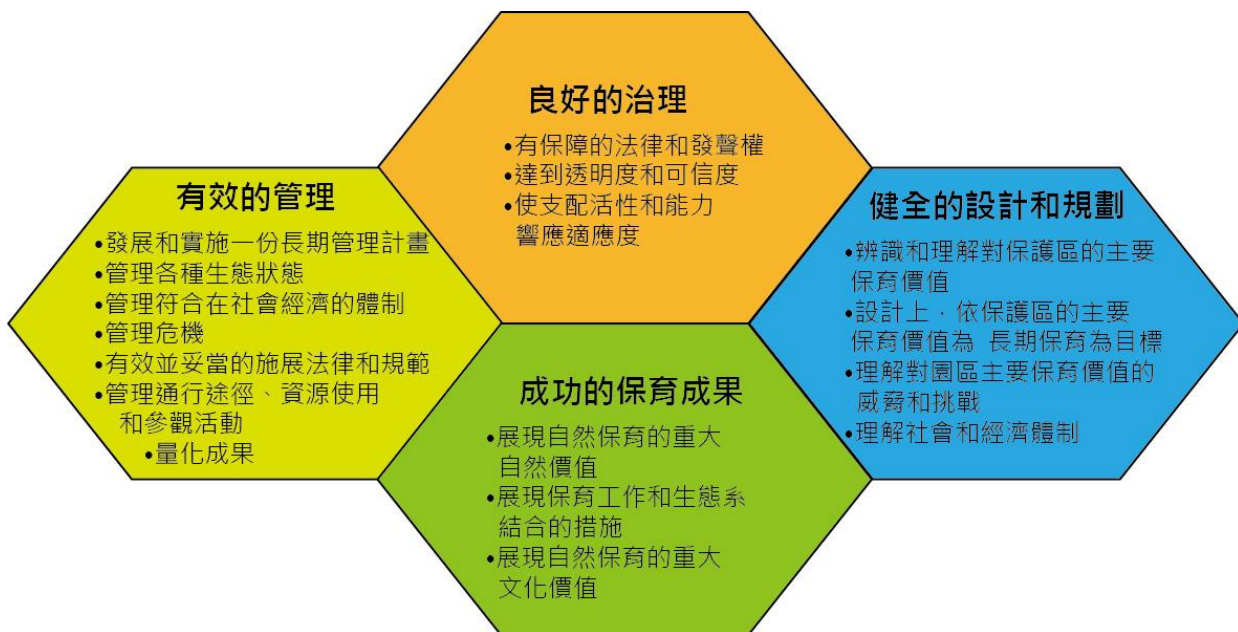


圖 1. IUCN 綠色名錄計畫和保護區設立標準

綠色名錄此一國際性認證規範，來檢視經營管理效能與保育成果，亦是對國際展現臺灣投入全球生物多樣性保育之決心與承諾。藉由 IUCN 綠色名錄規範之精神內涵與運作程序，啟動相關規範之檢視及申辦操作，以為後續申辦建立良好基礎，並藉此推廣我國保護區之國際能見度。換言之，這是一個與國際接軌的工作，也是一個重要的保育工作。透過這些指標概念的檢討，嘗試讓臺灣符合 IUCN 的推動概念外，也能為臺灣保有一片綠地。

討論

一、IUCN-WCPA 在國際自然保育運動中，曾經是一個新的大挑戰(Lockwood, 2006)，而今在綠色名錄對全球保育提供了具有經驗累積的架構，提供保護區一個可以共同執行與檢討的切入點，臺灣是否應該積極加入對話與實質實踐呢？

二、對臺灣而言，瞭解國際上保育界的經營管理方向，並將保育經驗貢獻到國際保育界，綠色名錄是一個可行的參與方式。利用其指標，檢討、修正經營管理的保護區、保留區、國家公園將是與國際接軌的挑戰。我們是否準備好可以貢獻了呢？

三、IUCN 在國際自然保育運動扮演推動者的角色，其下的 WCPA 推動綠色名錄的概念，以鼓舞保育、經營良好的地區的成果展現，或許是飽受政治困擾的臺灣的保育工作與國際連結的一步。如何鼓勵或輔導我國具有保育成效的單位或團體，將其成果展現，並投入綠色名錄的申請，是一個需要政策工具與政策支持的工作。什麼樣的政策工具是我們已有的？什麼樣的政策工具是我們缺乏的？或許是好好討論的時機了。

引用文獻

臺灣地形研究室。2017。國際自然保育聯盟的綠色名錄簡介，臺灣大學地理環境資源學系 45:10-13。

Bishop K, N Dudley, A Phillips and S Stolton (eds.) 2004. Speaking a Common Language – The uses and Performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas, IUCN.

Borrini-Feyerabend G, J Johnston and D Pansky. 2006. “Governance of protected areas”, pp. 116-145, in Lockwood, MA Kothari and G Worboys. (eds.) Managing Protected Areas: a Global Guide, Earthscan, London.

Dudley N. 2008. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, IUCN, Gland (Switzerland).

Dearden P, M Bennett and J Johnston. 2005. “Trends in global protected area governance 1992-2002”, *Environmental Management* 36, 1:89-10.

<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/our-work/iucn-green-list-protected-and-conserved-areas>

IUCN Green List of Protected and Conserved Areas: Standard. 2017. Version 1.1.

IUCN Green List of Protected and Conserved Areas: User Manual. Version 1.0

Lausche B. 2011. Guidelines for Protected Area Legislation, IUCN, Gland (Switzerland).

Leverington F, M Hockings H Pavese, A Lisle and K Lemos-Costa. 2010. “A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness”, *Environmental Management*, published on line.

Lockwood M, A Kothari and G Worboys (eds.). 2006. Managing Protected Areas: a Global Guide, Earthscan, London.

Papayannis T, “Managing the heritage of Mt Athos” in Mallarach, J-M. Papayannis, T and Vaisanen R (eds.). 2012. The Diversity of Sacred Lands in Europe, IUCN Metsahallitus Natural Heritage Gland (Switzerland) and Vantaa (Finland).

SCBD (Secretariat Convention on Biological Diversity) Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Area Sites and Networks. 2004. CBD Technical Series no 15, SCBD, Montreal (Canada).

Wild R and C McLeod (eds.) 2008. Sacred Natural Sites: Guidelines for Protected Area Managers, IUCN, Gland (Switzerland).