

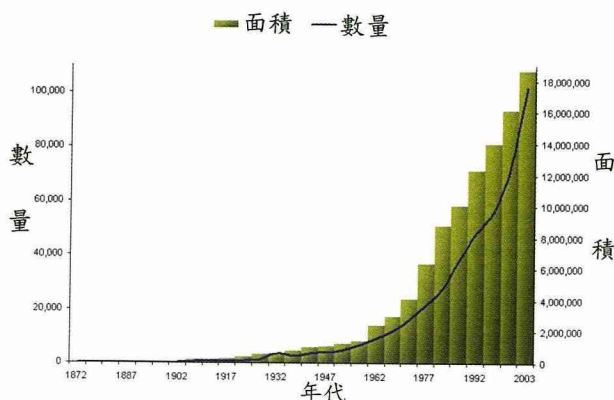
第五屆世界公園大會報導(下)

文圖／李光中 花蓮師院生態與環境教育研究所助理教授

自1872年美國成立全世界第一座黃石國家公園以來，130年間國家公園和保護區之「名」已廣為全世界大部分國家所接受和推行(圖一)。依聯合國2003年的統計資料，全球國家公園和保護區的總數量已經達到約102,000

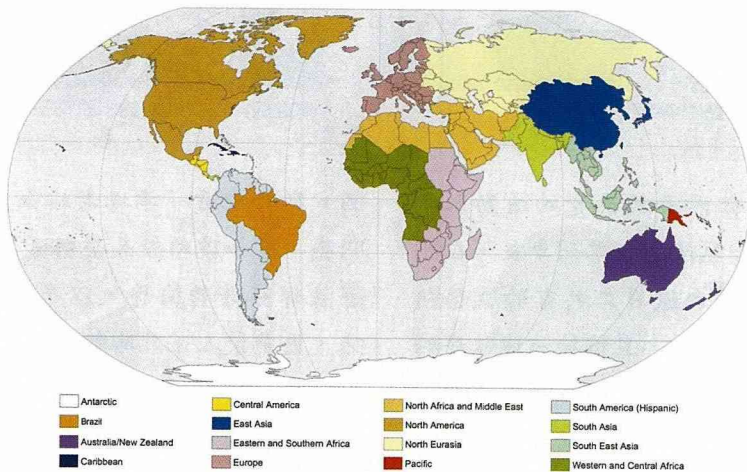
個(圖二)，總面積已佔地球表面積12.65%，比中國加上南亞和東南亞還大，這無疑是20世紀留給21世紀人類的成就。然而在這數目和面積等「量」的成就背後，許多保護區在實「質」上，還是「紙上公園(paper parks)」。所以在此次大會中，「評估保護區的經營管理成效(management effectiveness)」，就成為非常重要的主題之一。

21世紀初的今天，在「名」和「量」的成就基礎上，如何評估和提升保護區的「質」，以求「名符其實」，乃是一重要的新趨勢和新挑戰。此一新趨勢和新課題，非常值得國內保護區主管機關如農委會、內政部和各縣市政府的認取。



圖二 1872年-2003年世界保護區數量及面積成長統計圖(資料來源：IUCN and WCMC 2003)

The Terrestrial Regions of WCPA



圖一 世界保護區委員會(WCPA)的全球16個地理分區(資料來源：IUCN and WCMC 2003)

此一講求保護區經營管理邁向「名符其實」新趨勢，貫穿了筆者所選擇參加的工作坊中的三大主題：「檢討IUCN保護區分類系統」、「評

估保護區和世界遺產地的經營管理效能並建立認證制度」和「推行生態旅遊地的認證制度」。

檢討IUCN保護區分類系統

「保護區」是一般性的名稱，IUCN在1994年曾統計，全球共有100多種有關保護區的不同名稱，造成彼此間瞭解和溝通上的困難，因此建立一套「共通語言(common language)」-一個全球性保護區分類系統-是很重要工作。IUCN在1994年的保護區的分類系統是目前應用最為普及的全球性保護區分類系統，如前述，該分類系統分六類，分類的依據是保護區的「經營管理目標(management objectives)」，所以在應用方面很方便，各國或地區按照這六類保護區的定義和經營管理目標，將該國或地區的保護區分類，並將資料提供給聯合國環境計畫組織(UNEP)下的世界保育監測中心(WCMC)，以建立世界保護區資料庫(World Database on Protected Areas)。

然而，IUCN保護區的分類系統自1978年創立，經過1992年第四屆世界公園大會修訂，於1994年推出修訂版本，至今又將近10年，已有再檢討修訂之必要。這項檢討工作，主要由英國

IUCN保護區的定義

特別劃設的陸域和／或海域地區，致力於生物多樣性、以及自然與相關的文化資源等的保護以及維持，並藉法律或其它有效方法管理的地區。

IUCN保護區分類系統的六大類別

第I類「嚴格的自然保留區／原野地」：主要是為了科學目的或保護原野而設立的保護區。本類保護區依據劃設目的不同，可進一步分為兩個子類：

Ia 「嚴格的自然保留區」：為了科學目的而設立的保護區。

Ib 「原野地」：主要是為了保護原野而設立的保護區。

第II類「國家公園」：主要是為了保護生態系和遊憩目的而管理的保護區。劃設的目的有三：(1)為了現代人和後代子孫而保護生態的完整性、(2)排除抵觸該區劃設目的的開發或佔有行為、(3)提供精神的、科學的、教育的和遊憩的各種機會，這些活動必須和當地環境和文化方面相容。

第III類「自然紀念區」：主要是為了保育特殊自然現象而管理的保護區。

第IV類「棲地／物種管理區」：主要是為了藉由管理介入達成保育目的而管理的保護區。

第V類「地景／海景保護區」：主要是為了地景／海景保育和遊憩而管理的保護區。

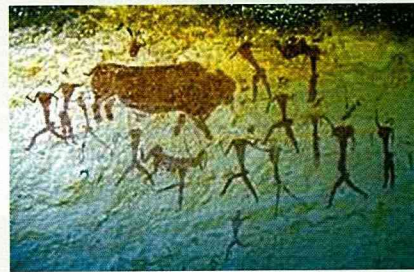
第VI類「資源管理保護區」：主要是為了自然生態系的永續利用而管理的保護區。

Cardiff University負責研究，該大學自2002年起，與IUCN/WCPA及UNEP/WCMC合作，進行為期3年的檢討計畫，計畫名稱爲「說共通語言(Speaking a common language)」，目的在於檢討IUCN的保護區分類系統，評估目前世界上各國應用該分類系統的現況，修正定義和分類，並尋求更有效的推廣方法。

IUCN鼓勵各國提供最新和正確的保護區資訊，在大會中，IUCN/WCPA和UNEP/WCMC共同出版「2003年聯合國保護區名單(2003 United Nations List of Protected Areas)」，然而檢視該名單中台灣的保護區資訊，卻有頗多數量和分類上的錯誤，各保護區的資訊也很不完全。建議內政部和農委會等保育主管機關依IUCN保護區分類架構，著手修正台灣地區保護區的分類、數量和內容資訊，提供最新完整資訊給世界保育監測中心(UNEP/WCMC)(可直接透過網路聯繫<http://sea.unep-wcmc.org/isdb/commentform.cfm>)。

評估保護區和世界遺產地的經營管理效能並建立認證制度

如上述，IUCN保護區系統的「分類」主要依據經營管理「目標」，而一個保護區是否達成經營管理的目標則有賴於「評估」，評估的結果可以作爲保護區「認證(certification)」的依據，也就是說分別出那些保護區是「有名有實」的，那些是「有名



9月14-15日野外考察南非國家公園及世界遺產地Ukhahlamba Drakensberg Park，該地的“環型劇場”地景以及SAN族人的壁畫是世界級的，甫於2000年列入自然與文化兼備的複合式(mixed)世界遺產地(照片來源：EZEMVELO KZN WILDLIFE 2003)。

無實」的，據此來給予保護區一種認定和證明。1992年曾有研究顯示全球保護區所面臨的威脅(threats)中，有五分之三來自經營管理上的缺乏成效(management deficiency)。

關於保護區經營管理效能的重要性，在1982年第三屆世界公園大會即被提出，之後在1992年第四屆世界公園大會中，成爲全球關切的保護區四大主要議題之一。WCPA隨後在1996年成立研究保護區經營管理效能的工作小組(working group)，1998年，「改進保護區經營管理效能(Improving the Effectiveness of Protected Area Management)」成爲WCPA的六大主題之一，並成立任務編組(task force)，由澳洲University of Queensland的Dr. Marc Hockings以及聯合國教科文組織(UNESCO)的世界遺產中心(World Heritage Center)的自然遺產部的負責人Dr. Natarajan Ishwaran兩人共同主持。

該任務編組致力於建立IUCN保護區經營管理效能評估的方法論架構，在IUCN的相關計畫下，近年最重要的計畫是與UNESCO世界遺產中心合作，自2001年進行爲期4年的「提升我們的遺產：



Ukhahlamba Drakensberg Park 周邊的旅舍造型及顏色樸素，頗能融入四周景觀。



Ukhahlamba Drakensberg Park 遊客中心功能齊備，造型及材質極具地方特色，不誇張炫耀。

世界自然遺產地的監測和管理(Enhancing Our Heritage: Monitoring and managing for success in World Natural Heritage sites)」計畫，由此可見，在保護區和世界自然遺產的評估和經營管理課題上，IUCN 的 WCPA 與 UNESCO 的世界遺產中心有非常密切的合作。



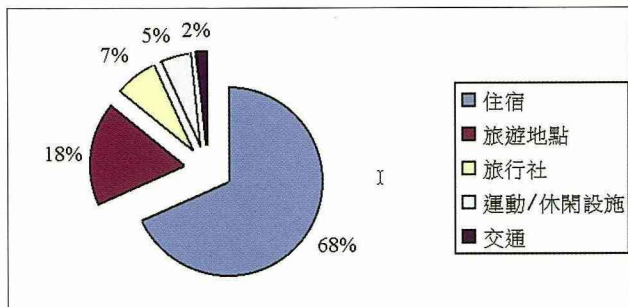
Ukhahlamba Drakensberg Park 登山步道非常樸素及安全，沒有不必要的建設和設施。

在台灣，過去在農委會推動地景保育計畫和內政部推動國家公園保育的脈絡下，亦曾引進 UNESCO 世界遺產的觀念和作法，試圖提名太魯閣國家公園等地為世界遺產，惟因台灣非聯合國之會員國而暫告一段落。近兩年間，文建會重新提倡 UNESCO 世界遺產的觀念和作法，並選取 11 處台灣的世界遺產潛力點。筆者認為，無論台灣目前是否因為會員國問題而無法具提名資格，在技術層面上，如何加強維護台灣地區國家公園、自然保留區、野生動物保護區、以及台灣世界遺產潛力點的環境，並提升經營管理的效能，都是大有事在，我們可以從此次世界公園大會中學習到許多新的觀念和作法。

有人說，只要台灣具提名資格，太魯閣國家公園一定可順利列入世界遺產名錄，筆者並不以



Ukhahlamba Drakensberg Park 鄰近原住民 ZULU 族村落的傳統舞蹈表演。

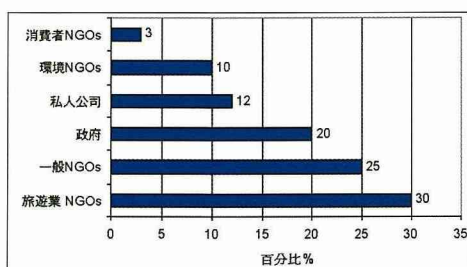


圖四 全球各地旅遊認證活動種類統計圖 (WTO, 2002)

為然。IUCN是世界自然遺產委員會的正式技術顧問團體，此次大會中筆者在台灣大學王鑫教授的安排下，曾有機會與王教授、文建會林登讚處長、台灣大學盧道杰博士共同和IUCN/WCPA世界遺產計畫的負責人Professor Adrian Phillips作非正式會談，Phillips教授提醒世界自然遺產的評估和指定，在技術層面上，主要有三大重點：資源是否具有普世和傑出的價值(universal outstanding value)、資源是否具有完整性(integrity，例如未遭受破壞、污染)、是否具有有效管理機制(例如法規、行政體系、人財和財力資源、公眾支持、社區參與等)。以這三方面而言，顯然台灣要努力學習和改進的還很多。Phillips教授建議，可以商請IUCN/WCPA專家來台作技術指導和交流(例如辦理訓練課程)。

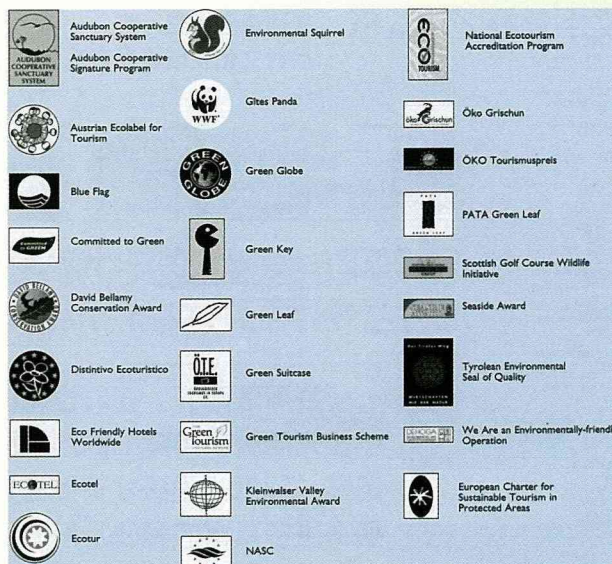
推行生態旅遊地的認證制度

建立和推行「認證(certification)」制度也是近年來國內外生態旅遊界的熱門主題之一。簡單地說，認證是一種確認某項活動或某個產品符合一些特定標準的方式。認證制度在製酒、製衣、電器等工業界已有很多年的歷史，引進旅遊業則起自1992年的「地球高峰會議(Earth Summit)」，該會議的成果文件「21世紀議程(Agenda 21)」要求所有部門應負起謀求環境和社會永續性的責任。農業、商業和旅遊業界也都開始建立環境獎章、獎品和認證系統。



圖五 全球各地旅遊認證制度推行機構統計圖 (WTO, 2002)

自1992年「地球高峰會議」到2002年「國際生態旅遊年



圖三 全球各地發展的生態標章

(International Year of Ecotourism)」的10年間，旅遊業界在全球各地已經發展了超過60種的環境認證計畫(圖三)。依據世界旅遊組織的統計(WTO, 2002)，這些計畫大部分集中在歐洲國家(占78%)，認證活動的種類則包括：住宿(68%)、旅遊地點(18%)、旅行社(7%)、運動/休閒設施(5%)和交通(2%)等(圖四)。全球各地的認證制度大多是由旅遊業等非政府組織(non-governmental organizations, NGOs)來建立和推行(圖五)，由政府所推動的僅占20%，認證制度可以說主要是發生在政府體制以外的自發性質之創新活動(voluntary initiatives)。

為了分享全球各地認證制度的寶貴經驗，本次大會期間，由聯合國環境計畫組織(UNEP)、雨林聯盟(Rainforest Alliance)和國際生態旅遊協會(The International Ecotourism Society, TIES)合辦了一個下午的專題研討會，主題即是：「將永續性整合在旅遊政策中：談認證制度的角色」，共計有10場左右的演講，有興趣的讀者可以進一步連結UNEP的永續旅遊網站(http://www.uneptie.org/pc/tourism/wpc_workshop.htm)，查閱每一場演講的PowerPoint內容。

參考資料及網站：

1. IUCN/WCPA 第五屆世界公園大會網站：
<http://iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/index.htm>
2. Hockings, M., Stolton, S. and Dudley, N. (2002) Evaluating Effectiveness: A summary for park managers and policy makers. WWF and IUCN
3. UNEP永續旅遊網站：
http://www.uneptie.org/pc/tourism/wpc_workshop.htm