

國土生態綠網，維護生物多樣性

因應昆蒙框架 研訂永續藍圖

呂志怡¹ 謝小恬¹ 陳佳慈¹

壹、前言

地球環境因為人類過度使用自然資源、開發棲地、排放各種污染，而受到嚴重影響，全球的生態足跡自 1970 年代起迅速上升，截至 2024 已達到 1.7 個地球（Global Footprint Net，2024），顯示人類已透支了地球資源，對其他物種造成極大衝擊。為了減緩生態系統惡化，聯合國於 1992 年制定了《生物多樣性公約》，意旨在保護全球生物多樣性、永續利用自然資源與惠益共享，締約方須定期提出國家生物多樣性行動方案敘明所採行之策略及執行措施，並彙整具體成果於國家報告提交。



| 註1：農業部林業及自然保育署。

聯合國生物多樣性公約第15屆締約方大會（COP15）於2022通過「昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架」，以2050年人與自然和諧共生為願景，扭轉生物多樣性損失自然正成長，為全球生物多樣性新目標。如何將前揭目標實踐於政策及措施，已成為各國的最新課題，世界各國紛紛配合啟動修訂國家生物多樣性目標及策略，我國雖非締約方成員，惟作為全球生態系統的一部分，無法置身事外，須就前揭全球生物多樣性新目標，提出我國之因應策略。臺灣擁有超過6萬種物種，占全球總物種數的3.4%，擁有高比例的特有種及珍稀物種，因此，積極參與全球生物多樣性保育工作及維護珍貴自然資源，確為我們應盡的義務及責任。

依據2019年生物多樣性和生態系統服務政府間科學政策平臺（IPBES）發布的《生物多樣性與生態系統服務全球評估報告》和決策者摘要，由於人類對土地及海洋的利用方式改變，使用自然資源未採永續利用方式，加上氣候變遷、污染和外來入侵物種等五大因素，使全球生物多樣性正急速下降，探究其驅動因素既複雜又互相影響，例如社會價值觀及行為、生產及消費模式、人口成長、貿易以及技術因素等，需要徹底改變這些，始能恢復生物多樣性及其對人類福祉的貢獻。同時，由於生物多樣性尚受到非環境政策之影響，因此生物多樣性政

策的有效性，取決於所有相關部門中的主流化程度，關鍵係透過訂定國家生物多樣性目標及行動計畫，於政府組織架構內落實執行相關措施，以有效降低生物多樣性。

依《全球生物多樣性展望》（GBO）研究結果，截止至2020年全球沒有任何一個愛知生物多樣性目標被完全實現，僅有6項目標部分實現，14個目標完全沒有進展。GBO報告指出，關鍵因素在於國家層面應對愛知目標方面的承諾及措施，企圖心不足且執行不力，應強調導致損害生物多樣性原因之重要性，以及需要綜合政策和應對的措施，儘管在許多國家目標及策略中都涉及主流化，但生物多樣性和經濟發展並不一定同時作為目標，需要進一步努力來認識生物多樣性價值，實現主流化目標更需要相關各部門制度和法規配合。

除上述原因外，主流化失敗很大原因是基層不瞭解，特別是「地方/市政層級」（存在於政府中最低層級的公共行政機構），面對《生物多樣性公約》的認識不足，只有那些直接或間接參與公約議題討論過程的專家才瞭解全球愛知目標，其餘並不熟悉這些目標（E.M. Cardona Santos等人，2023）。未來如何以各種方式提升公眾關注，進而推動不同利益相關者採取行動，如教育領域、和發起倡議，亦為主管機關思考的重要課題。

貳、昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架

2022年12月，《聯合國生物多樣性公約》第15次締約方會議（COP15）通過了《昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架》（Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, K-M GBF）（簡稱昆蒙框架），提出2050年願景、4個長期目標，以及2030年需實現的23個具體行動目標，總體目的是減緩生物多樣性損失、恢復自然生態系統，並使人類走向與自然永續發展的關係，昆蒙框架提出具體的主流化行動，如確保所有區域都考量生物多樣性綜合空間規劃（目標1）、確保政府所有部門都將生物多樣性及其多元價值納入政策規劃（目標14）、鼓勵企業定期評估及揭露其生物多樣性風險、依賴程度和影響（目標15）、鼓勵民眾永續消費（目標16），以及

獎勵措施逐步淘汰有害補貼（目標18），並呼籲採取全政府和全社會的方式來實現2050年願景，昆蒙框架特別關注永續生產系統，如農業、漁業和林業（目標10），指出在這些領域特別需要推動主流化。

參、國家生物多樣性策略與行動計畫（National Biodiversity Strategies and Action Plans, NBSAPs）的定義及其在國家生物多樣性治理中的實際角色

根據《生物多樣性公約》第6條關於保護和永續利用的一般措施，每個締約方應根據其具體情況和能力：

- 一、制定生物多樣性保護和永續利用的國家策略、計畫或方案，或為此目的調整現有的策略、計畫或方案，且應對應公約中相關的措施。



昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架 (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, K-M GBF)。

二、儘可能並在適當的情況下，將生物多樣性的保護和永續利用納入相關部門或跨部門的計畫、方案和政策中。

各國將生物資源的保護及永續利用的考慮納入國家決策過程，並在國家經濟和政策制定框架中的所有部門中主流化等相關課題，是公約核心的複雜挑戰。國家生物多樣性策略與行動計畫（NBSAPs）是各國在國內層面落實《生物多樣性公約》的主要國家規劃工具，也是將生物多樣性主流化融入政府政策和社會各個層面，以減緩生物多樣性流失的主要手段，各國可根據國情制定 NBSAP 以實現公約的目標，並確定將採取的措施。截至 2024 年 8 月底止，196 個締約方其中 194 個（99%）已經制定了至少一項 NBSAP，隨著昆蒙框架的通過，各國 NBSAPs 必須據以修訂更新，以符合新的目標，並更新相關規劃、監測、指標、報告及審查機制。

肆、我國生物多樣性推動歷程及後續規劃

我國自 90 年由行政院核定「生物多樣性推動方案」，作為我國生物多樣性保育國家策略與行動方案之總體計畫，並由行政院國家永續發展委員會（後稱永續會）下設生物多樣性分組，由農業部林業及自然保育署（簡稱林業保育署）擔任該分組幕僚機

關，統籌管考跨部會生物多樣性相關工作，另配合國際生物多樣性保育趨勢，滾動修正策略行動計畫，並邀請專家學者提供專業建議。

為因應全球永續發展議題，永續會於 107 年完成訂定「臺灣永續發展目標」與建立管考機制，其中與生物多樣性中陸、海域生態系統維護分別由農業部與海洋委員會負責統籌，配合永續會管考年度目標達成情形、重要執行成果、落後原因及因應對策。此外，林業保育署於 109 年編撰我國第一版「生物多樣性國家報告」，該報告彙整 22 個部會執行成果，完整檢視我國生物多樣性各項目標達成情形及辦理進度，國內由生態領域相關專家獨立評估結果，我國於愛知目標中有 5 項已達成、13 項有進展、僅 2 項未實現，與全球生物多樣性愛知目標 0 項已達成、6 項部分實現相比，有顯著成效。

由於「昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架（K-M GBF）」已不僅限於保育議題或保育部門，有必要更新及修訂我國生物多樣性國家策略與行動計畫（NBSAP）。正由林業保育署蒐集昆蒙框架 23 項行動目標內容，以「生物多樣性推動方案」（含生物多樣性永續發展行動計畫）與「臺灣永續發展目標」為基礎，參考各國 NBSAPs 架構，及政府各機關相關政策，彙整各部會現有相關政策計畫及專家意見，目前已初步完成與臺灣永續發展目標指標對接規劃，並完成專家及民間團體意見諮詢。

在匯集過去資料、國際案例、專家意見之後，目前已經有了對於NBSAP架構之初步規劃，盤點過去的相關的政策、法規和中長期計畫，由於涉及議題廣泛，需要藉由舉辦會議討論的形式，與相關機關及部會討論NBSAP所應具備的框架與內容。未來將邀請相關部會進行討論進一步研擬生物多樣性行動計畫及修正指標，並依據公約最新報告框架，綜整我國推動生物多樣性執行成果，回應我國生物多樣性目標。

待框架底定，以平臺會議方式，邀集框架各相關領域專家討論框架所應具備的內容與指標，集中並協調政策資源，避免重複管考以產出我國 2030 NBSAP，為我相關部會、機關，提供中長程施政藍圖與長期目標。另藉由指標，利於持續檢討修正施政方向，有效利用財政、政策工具，預計於明（2025）年完成我國生物多樣性策略藍圖草案。

伍、以國土生態綠網為首要策略回應昆蒙框架目標

107年林業及自然保育署推動國土生態綠網政策，即以空間保育藍圖為基礎，集結跨機關力量共同推動生物多樣性保育，透過棲地修復串聯提升生態系服務功能與韌性，呼應前述昆蒙目標，國土生態綠網政策聚焦在淺山、平原及海岸地區環境與人類活動的永續發展，藉由各項生物及生態資訊的蒐整，指認平地及淺山在保育上的重要關注區域，

考量多元權益關係人並運用兼顧生活、生產與生態的多元方法，改善因人為因素造成的棲地破碎與面臨的環境挑戰，恢復森林至海岸間重要棲地的連結與環境韌性。

國土生態綠網經過不同權益關係人的聚焦，在各優先關注區運用多元方法逐步改善所面臨之生態課題，具體行動策略可梳理為「建全國土生態綠網藍圖」、「生態植被復育與入侵種移除」、「生態廊道串連與動物通道建置」、「高風險地區與瀕危物種保育」、「友善生產環境之營造」、「里山倡議與地景保育推動」、「公眾參與及國土綠網環境教育推廣」等七大面向，以空間連結為基礎，透過資源的整合讓各政策工具能互相搭配，達成保育生物多樣性之目標。

陸、結語

生物多樣性議題涉層面廣泛，產業、社會、文化、政策、法規、制度、組織、教育等各面向均含括其內，彼此密切聯繫、溝通、協調與互動發展，將是行動計畫實質推動的助力。增加社會大眾對於生物多樣性的興趣與昆蒙目標的瞭解，需要透過多元討論互動與社會教育等方式，讓大眾理解生物多樣性與人類福祉的關連，未來仍需加強運用社群媒體在議題傳播上的優勢，促使各年齡層領域及的民眾瞭解生物多樣性議題的重要性，進而強化生物多樣性主流化的理解與深度落實。