



一、前言

➤ 全球濕地保育意識及拉姆薩公約之精神

濕地為世界上最具生產力的環境，對於人類之生存至關重要，濕地提供的水及糧食使無數種植物與動物賴以生存，是為孕育生物多樣性之搖籃，並具有防洪減災、地下水層補充、減緩氣候變遷等效益。全球對濕地價值與物種保育的共識始於 1960 年，歐洲國家保育人士察覺濕地環境急遽消失、破壞，導致水鳥日益減少，開始推動濕地保育工作並討論相關議題。推動過程受到伊朗官方重視，促成拉姆薩公約草約之簽訂，而後亦獲得聯合國重視與認同，將此公約歸屬於聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）所託管之國際公約，成為聯合國第一個處理環境議題的公約。1971 年國際有鑑於濕地在生態功能和經濟、文化、科學和娛樂價值上之重要地位，在伊朗拉姆薩召開國際會議，簽署拉姆薩公約（Ramsar Convention），全稱為「國際重要濕地公約」(Convention of Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitats)，是為保護濕地而簽署的全球性政府間保護公約，其宗旨為透過國家政策與國際合作的方式，使濕地及其生態獲得保護並明智利用，以達濕地保育與永續發展之目標。

➤ 國際濕地保育趨勢與臺灣因應之作為

回顧歷次拉姆薩公約締約國大會會議記錄，公約所關注之焦點從濕地及生態系統本身的管理，逐漸轉趨為進行策略性、整合性、持續性議題之擬定，接著關注於濕地的聯繫、教育、參與、推廣，最後進階探討濕地與其他領域如社會經濟議題之關係（詳見附錄三）。台灣為一海島型國家，由於四周環海，濕地為海洋與陸地之緩衝地帶，透過海水與潮汐作用，又能夠將鄰近各國相連接，因此濕地環境與自然資源之共同保育與復育為重要的國際合作項目。台灣地區的濕地，在過去的觀念中常被視為低經濟價值之土地，由於鹽分含量高，亦無法進行農耕，因此常被忽視、棄置，甚至被傾倒廢棄物。

事實上，濕地為生態系中生產力相當高的棲地類型，近年來因保育意識的抬頭，以及科學研究的發展及推廣。有鑑於國際濕地保育趨勢，臺灣亦積極推動相關業務與具體行動，民國 97 年，內政部營建署開始草擬「台灣國家重要濕地生態環境調查及復育計畫(98-103 年)」，推動國家重要濕地保育先期作業；民國 98 年針對「國家重要濕地保育計畫(100-105 年)」，召開跨部會協調以彙整各部會力量加強行政效率。隨著國內外公私部門與民間團體對濕地價值之重視，並鑒於缺乏法源基礎下，濕地資源難以充分整合與管理，導致臺灣濕地資源面臨快速流失與破壞之困境，內政部營建署於民國 98 年著手推動濕地法制作業，並於民國 102 年 7 月 3 日經總統公布「濕地保育法」，行政院核訂於 104

年2月2日施行，濕地保育法施行細則於民國104年1月30日訂定發布，自濕地保育法施行之日施行。另內政部於民國104年1月28日已公告國際級及國家級國家重要濕地確認範圍圖，以及國家重要濕地名冊。

➤ 國家濕地保育綱領研擬依據、定位及目的

濕地保育法第十三條規定「中央主管機關應訂定國家濕地保育綱領，總體規劃與推動濕地之保育策略與機制」。在法源依據之下，國家濕地保育綱領即定位在濕地保育法及重要濕地保育利用計畫之下的行動綱領，內容則濕地保育法施行細則（草案）第五條明定國家濕地保育綱領應包括事項進行研擬，並參酌國家重要濕地保育計畫（100-105年）之精神與內容轉化納入。雖濕地保育法僅規範國家重要濕地，但國家濕地保育綱領未來將作為濕地保育最高指導原則，總體規劃與推動濕地之保育策略，規範空間包含全國各級濕地與其他濕地。

➤ 保育與明智利用之意涵

濕地資源與其生態服務系統之重要功能，不僅提供生物自然棲息環境、維護環境自然調節機制外，亦與經濟、文化、科學、遊憩等人類發展議題有連帶關係，然而環境保育與開發之間的爭議始終是我國無論在經濟發展或資源利用上不斷面對的議題。1980年由「世界自然保護聯盟（IUCN）」、「聯合國環境規劃署（UNEP）」及「世界自然基金會（WWF）」等三個國際性組織合作完成之「世界自然保育方略」一書中，即將保育定義為「人類使用生物圈加以經營管理，使其能對現今人口產生最大且持續的利益，同時保持其潛能，以滿足後世人們的需要與期望」。因此，保育是對自然環境的保存、維護、永續利用、復原及改良，並非與利用相衝突，而是強調利用須確保不踰越環境的承載量才可能永續。

➤ 本計畫之操作模式

根據此保育之理念，並依據濕地保育法之立法原則：「確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用」，參酌拉姆薩公約與生物多樣性公約之原則與指導，以及各國於濕地保育之相關策略計畫，並諮詢國內相關團體與專家，擬具國家濕地保育綱領願景目標與推動策略，以及發展原則與執行方式，作為我國推動濕地保育的最高指導方針，全面實踐濕地保育。



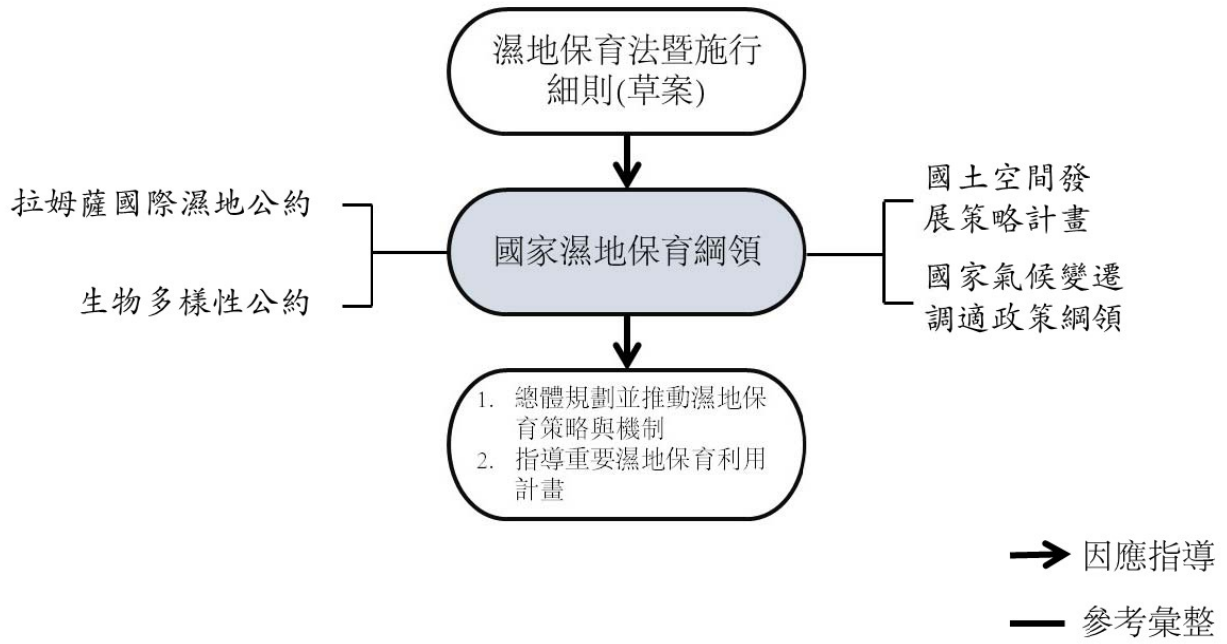


圖 1-1-1 國家濕地保育綱領位階圖