

由「我們的海洋大會」思考國際開發合作的挑戰與機會

黃俊揚

日本笹川和平財團海洋政策研究所（OPRI）主任研究員

摘要

本文首先對「我們的海洋大會」的舉辦歷程進行爬梳，除了整理出每年所承諾的項目與金額外，亦探討這個大會持續舉行對於成為全球海洋保護討論平台的重要性，並進一步針對 2024 年於希臘所舉行的第 9 屆「我們的海洋大會」進行觀察，希望從中能夠勾勒出未來各國進行海洋保護工作的政策方向。接著則會針對當全球進行國際開發援助工作的時候，「我們的海洋大會」可以帶來什麼樣的省思進行探討，同時也以日本國際協力機構及國合會執行對外援助計畫為案例，說明國際援助機構如何為國際的海洋保護提供助力，最後，則是希望國合會在未來執行對外援助計畫時，能夠在目前既有的基礎上，加強與理念相近的國家合作，將各自的力量進行整合，以達到更大的成效，讓我國能夠擔負起做為真正海洋國家的責任。

關鍵詞：我們的海洋大會、對外援助、海洋國家

一、「我們的海洋大會」的舉辦意義

「我們的海洋大會」（Our Ocean Conference, OOC）最初由美國國務院倡導，旨在提升各國對海洋事務的重視和投入。OOC 會議聚焦於六大領域：「應對氣候危機」、「推動永續漁業」、「促進藍色經濟」、「推動海洋保護區」、「支持海上安全」以及「打擊海洋污染」。自 2014 年在美國首次召開以來，OOC 會議為全球海洋相關政府機關、民間組織、研究機構及海洋相關企業提供了一個每年齊聚一堂的平台，成為推動海洋保護與永續發展的重要力量。

OOC 會議的成功促使聯合國於 2017 年首次舉辦聯合國海洋會議（UN Ocean Conference, UNOC）。聯合國海洋會議每 3 年舉行一次，因此 OOC 會議每年的召開為海洋相關事務提供了持續的動力和關注，成為全球海洋保護界的重要盛會。OOC 會議的影響力可以透過多種量化指標來衡量，包括參與團體和人數的逐年擴大，以及每年各國政府機關和民間組織所作出的承諾數量和金額。¹ 這些承諾雖不具法律約束力，但書面記載賦予其實質並可追蹤的意義，為海洋保護工作提供了強有力的支持和參考。每年在 OOC 會議上，參與者們不僅分享最新的研究成果和技術創新，還提出並承諾具體的行動計畫，推動全球海洋保護工作的進展。

表 1 「我們的海洋大會」主辦國家及城市，承諾項目及金額

舉辦年度	主辦國家（城市）	承諾項目	承諾金額（億美元）
2014	美國（華盛頓）	90	18
2015	智利（瓦爾帕萊索）	80	21
2016	美國（華盛頓）	136	52
2017	馬爾他（法勒他）	433	61
2018	印尼（峇厘島）	305	107
2019	挪威（奧斯陸）	374	630
2022	帛琉（柯羅）	411	164
2023	巴拿馬（巴拿馬市）	360	220
2024	希臘（雅典）	460	114
2025*	韓國（釜山）	n.a.	n.a.

* 本文為 2024 年撰寫

資料來源：作者整理自各年度資訊

¹ Watanabe, A (2022) The Commitments at Our Ocean Conference: Their Significance and Issues, Ocean Newsletter No. 530. https://www.spf.org/opri/en/newsletter/530_2.html

OOC 會議的持續召開，不僅增進了國際間的合作與交流，還推動了具體行動的落實，成為全球海洋保護與永續發展的重要推動力。通過 OOC，全球各國能夠更緊密地協作，共同應對海洋面臨的挑戰，確保我們的海洋資源得到有效保護和永續利用。除了上述的六大討論領域之外，在 OOC 期間，也由永續海洋聯盟（Sustainable Ocean Alliance）的民間組織與主辦國共同舉辦海洋青年領袖高峰會（Our Ocean Youth Leadership Summit, OYLS）。參加成員由各國推薦 18-35 歲青年組成，在大會期間也由各種專業領域積極討論海洋議題。除促進知識之交流外，更擴展全球人脈。這些青年學子及創業家、社會活動家，所匯聚的討論及政策建議，都是海洋的重要希望。

二、2024 年 OOC 會議的重點及挑戰

每年 OOC 的召開地點反映出各國對海洋的重視程度。從 2022 年首次在太平洋的開發中島嶼國帛琉舉行，2023 年移師加勒比海的巴拿馬，至今（2024）年由希臘主辦，這是 OOC 自 2017 年以來再次在地中海地區舉行。希臘素有「船舶之國」之稱，自古以來就重視商船業的發展，郵輪和遊艇觀光業也十分盛行。本次會議特別將航運和新能源作為重點討論議題。希臘在這次會議中扮演了重要角色，特別強調其在航運和新能源方面的領導地位。希臘的商船業歷史悠久，郵輪和遊艇觀光業蓬勃發展，使其成為討論航運未來發展的重要平台。此次 OOC 會議將聚焦如何利用新能源來推動航運業的轉型，減少碳排放，實現更環保的海上運輸。

此外，本次會議也將深入探討《聯合國公海條約》（High Seas Treaty）的重要性。這一條約旨在保護全球公海及其資源，確保海洋環境的永續發展。推動這一條約的通過，將對全球海洋治理產生深遠影響，特別是對於依賴海洋資源的國家來說，至關重要。然而，要實現這些目標，必須確保各國在制定和實施相關政策時，能夠充分聽取和考慮地方及基層漁業人員的意見，確保政策的公平性和可操作性。只有透過這種由下而上的溝通和協作，才能真正達成永續漁業和海洋保護的目標。



圖說：笹川和平財團角南篤理事長（前排左 8）與海洋政策研究所阪口秀所長（前排左 2）於 2022 年帛琉 OOC 會議時與帛琉政府及各國青年代表合影

OOC 大會不僅是年度一次重要海洋關係組織及人員的集會，更是全球各國共同探討和推動海洋保護與永續發展的重要平台。透過集思廣益和合作，期待能夠制定出切實可行的政策，為全球海洋的未來描繪出更加美好的藍圖。2024 年的 OOC 大會也是為即將於 2025 年在法國尼斯召開的第 3 次聯合國海洋會議做準備。這次會議將集中討論全球海洋治理和保護的重大議題，以促進國際合作，共同應對海洋環境面臨的挑戰。為了迎接此一重要會議，法國政府特別宣示從 2024 年 10 月至 2025 年 9 月為國家海洋年，強調其對海洋問題的高度重視和與各相關團體組織共同討論解決方案。UNOC 的重點包括對透過海洋科技發展新技術來監測和保護海洋環境。海洋科技的進步將有助於解決海洋污染²、過度捕撈和氣候變遷等問題，促進永續海洋經濟發展。

此外，UNOC 更將重點置於海洋生物多樣性及其永續利用協定（Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction, BBNJ）的制定，以利公海及其生物資源的保護和管理，以及海洋生態系統的健康和穩定，確保海洋資源在當前和未來世代，皆能在公平原則下永續利用。最後即是海洋金融領域，或稱「藍色金融」，為支援藍色經濟相關活動提供投資或融資的機會，這些活動包括海洋保護、永續漁業、海洋可再生能源和沿海旅遊等，透過政策引導和市場吸引更多投資人及金融機構將資金投入到這些領域，促進經濟發展的同時，保障海洋環境的健康。

三、OOC 對國際合作開發的省思與啟發

OOC 作為年度海洋對話平台的最大會議之一，除了為聯合國生物多樣性，目標在 2030 年前我們應保護全球至少 30% 的陸地及海洋，即為「30x30」（Thirty by Thirty）目標，更有意為推動各國大刀闊斧地將經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）劃為海洋保護區（Marine Protection Area, MPA）。本次會議也訴求各國希望將《聯合國公海條約》列為優先通過的法案。儘管各國的終極目標是實現永續漁業，但這些國際條約若未在充分與地方及第一線漁業相關人員溝通的情況下就由上而下推動，對開發中國家，特別是印太地區的島嶼國家來說，實質上未能充分表達意見。此外，研究機構對於海洋的田野調查仍相當不足，特別是尚未透過實證針對社會問題提出具體且公平的解決方案，這有些辜負了「我們的海洋 Our Ocean」的名稱。由海洋政策研究所、亞洲開發銀行研究所以及澳洲臥龍崗大學的專書《Blue Economy and Blue Finance》³ 內也提到這些問題需要各相關組織集思廣益，提出實證基礎的政策提案（evidence-based policy making, EBPM），以共同商討海洋的未來。

相較於其他陸上及水文環境議題，海洋研究不僅需要高度資本投入，問題更是包羅萬象，

² Wu, Liu, Huang ed (2023) Moving Toward Net-Zero Carbon Society: Challenges and Opportunities, Springer Climate, Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-24545-9>

³ Morgan P, Huang, M., Voyer, M., Benzaken, D., A. Watanabe (2022) Blue Economy and Blue Finance: Toward Sustainable Development and Ocean Governance, ADBI Press. <https://doi.org/10.56506/HDLZ1912>

因此更需要跨領域跨部會的合作，特別是研究機構的實證更是不可或缺。這些軟硬體投入對開發中國家，特別是小型島嶼開發中國家（Small Island Developing States, SIDS）而言，更是一筆龐大的開銷。例如，人口不及2萬的帛琉將其近80%的經濟海域，面積近6萬平方公里劃入海洋保護區，這是其國土面積453平方公里的近1,300倍。要在MPA內確實執法，取締非法、未報告、不受規範（Illegal, Unreported, Unregulated, IUU）的漁撈活動，需要建設強大的海巡能力，包括由日本財團（Nippon Foundation）無償提供船舶及數年份燃料，還需要海巡人員的培訓和雷達基地台的設置，這些都依賴於日本、美國和澳洲的協力支持。SIDS國家面臨海洋幅員遼闊的挑戰，未來如何落實監管，在有限的海巡人員、船舶資源和燃料限制下，以傳統定期派海巡船舶巡航的方法可能已不切實際，更需要依靠如無人船、自動導航等科技手段來解決，特別是離島型地區，其實更適合建立氢能做為燃料供給，特別是利用綠能如太陽能，風力，或洋流等產生的綠氫網，這些將成為海洋國際開發合作的新興領域。

在海洋議題上的人才培育尤為重要且長遠。除了涉及養殖、園藝栽培之外，生態、海洋教育、海巡人才培育也是不可或缺的領域。特別是在印太地區的SIDS中，無論是區域貿易、戰略、國家安全保障，還是非傳統安全領域（如糧食、漁獲等），都需要長期且不間斷地派遣相關人員。這些人員不僅需要提供專業知識，還需具備草根性，尊重當地文化習慣，與當地居民互動，並帶動當地人力發展，成為共同夥伴。然而，這些派遣人才在公務機關系統內的編制人員可能會不足，導致出現斷層。

這方面或許可以參考日本國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）的海外協力隊制度（Japan Overseas Cooperation Volunteer, JOCV）。JOCV每年招募青年及銀髮族志工，進行培訓後派遣至駐外技術團（1-3年）。這些志工不僅能鞏固國際合作開發的成果，對於個人及國家來說，更是重要的民間外交官的培育及資源。事實上，除了正規外交官的任用管道之外，日本也將這些志工經驗納入派駐國際組織（如聯合國及世界銀行）職員的申請要件，使志工經驗能夠系統性地運用在國際外交人員的職涯中。在許多海外技術團中，國合會和JICA都有駐點重疊之處，不僅能功能互補，更能互相照應，這方面建議可以促進更多綜效。

最後，國合會作為具備融資功能的援外及國際合作發展機構，在當前強調海洋永續發展的時代，更應適時把握藍色金融的契機。⁴ 藉助聯合國提出的永續藍色經濟融資條例，⁵ 不僅可以扶植更多海洋環境友善的產業，提供投資或融資條例支持海洋生態保護、永續漁業、海洋綠能和生態觀光（Eco-tourism）等。透過政策引導和市場激勵，發展海洋友好的產業，更有助於實現環境保護與經濟發展的雙贏。這種資金支持不僅僅是經濟上的援助，更是對未來永續發展的一種投資，若更甚者透過相關指標來衡量「藍色影響力」，⁶ 找出對環境及社會有正向影響力的

⁴ 黃俊揚（2022）開啟藍色金融世紀：由海洋創新邁向永續發展，臺灣銀行家第140期，臺灣金融研訓院。

⁵ United Nations Environment Programme (UNEP) The Sustainable Blue Economy Finance Principles, UNEP Finance Initiative <https://www.unepfi.org/blue-finance/the-principles/>

⁶ 1000 Ocean Startups (2023) Ocean Impact Navigator, Light House, World Economic Forum. <https://www.1000oceanstartups.org/navigator>

新創企業，是為「藍色影響力金融」（Blue Impact Finance）、推動藍色金融還能有效彌平海洋公平性問題。藍色經濟的發展應惠及所有相關利益方，特別是開發中國家和小型島嶼開發中國家，確保這些國家在全球海洋經濟中獲得公平的機會和利益。透過促進產官學合作，增強各方參與，藍色金融可以成為推動海洋健全發展的關鍵動力。

四、島為船，海為路—海洋國家的願景及責任

國合會在印太地區和加勒比海的 SIDS 已設立了許多據點並深耕數十年，並與當地社區緊密結合。無論是馬紹爾群島的園藝計畫，⁷或是帛琉的生態觀光項目，這些合作計畫對於建立與當地的夥伴關係，發揮了極大的助益。特別值得一提的是，這些計畫並不僅僅強調援助功能，而是著重於協助當地逐步、有系統且永續地建設自身特色，使當地能夠自主創業。這並非一朝一夕能夠達成的目標，而是須透過長期的、草根性的在地耕耘來逐步實現。這些開發合作計畫的成功，正是因為它們注重長期投入與在地參與，成為開發合作的典範。未來，若能加強與理念相似的國家合作，例如美國、加拿大、日本、澳洲和韓國，將各自的力量進行整合，勢必能達到更大的成效。這些國家共同努力，可以在更大範圍內推動永續發展和自力更生，為全球的 SIDS 提供更加有力的支持和協助。

日本和臺灣皆為島國，兩地雖然在 2007 年和 2019 年相繼通過並實施了《海洋基本法》，但僅僅擁有法律或通過聯合國條約規範並不意味著真正成為海洋國家。更需要全民對海洋的理解與尊重，成為生活和心中不可或缺的一部分。臺灣地處歐亞大陸與太平洋的交界點，作為南島民族（Austronesian peoples）的一員，數萬年來，我們的老祖宗以島為船，以海為路，進行遷徙和探索，善用海洋並與自然和諧共處。這些生活哲學和對自然的敬仰與共存，是臺灣與印太地區島嶼國家共同擁有的寶貴資產。深化這份對海洋的感情和對故鄉的羈絆，以及建立深厚的信賴關係，營造相互的不可或缺性，才是無法以金錢交易的價值。全世界都在尋求與海洋和諧共處、共同繁榮的方法。唯有當全民不再將海洋視為交流的障礙，而是從海洋中尋找議題和答案時，才能真正證明一個國家已成為真正的海洋國家。

⁷ Cheng Y, Tseng Y, Iwaki Y, Huang M (2021) “Sustainable food security in Small Island Developing States (SIDS): A case of Horticulture project in Marshall Islands” Marine Policy 128: 104378. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104378>