

## 2024「我們的海洋大會」與會觀察— 專訪國海院陳建宏院長及國合會史立軍副秘書長

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

根據聯合國報告，佔地球表面 70% 以上面積的海洋，在全球氣候調節，以及對抗氣候變遷衝擊上扮演關鍵角色，除了供應人類 50% 所需的氧氣，吸收地球 25% 二氧化碳排放量，還能捕捉 90% 因為這些碳排所產生的額外熱能，堪稱「地球之肺」、全球最大的「碳匯」；而海洋也提供人類極為重要的動物性蛋白質，全球有超過 30 億的人口賴此維生，特別是鄰近海岸的開發中國家，海洋漁業已成攸關一國發展興盛的重要產業。

半世紀以前，人們猶認為海洋浩瀚涵容，復育能力強大，漁業資源取之不竭，人為的干擾、破壞撼動不了海洋。但隨著海洋科學的進步，以及全球展開諸多調查研究，發現近 50 年來，漁、棲地破壞、污染、外來入侵種及全球氣候變遷等人為因素的破壞，已使得漁業資源匱乏，海洋生物多樣性大幅衰退，且對資源的掠奪已經到了難以挽回的極限。

因此，10 年前，全球海洋治理仍顯匱乏的年代，在美國國務院（U.S. Department of State）及曾任美國國務卿暨氣候特使的凱瑞（John Kerry）倡議下，以「我們的海洋大會」（Our Ocean Conference, OOC）為名，於 2014 年首次於美國召開會議，聚焦全球海洋面臨的嚴重威脅，藉此促發國際社會採取具體行動，支持海洋保護和永續發展。之後，此一年度大會便如同接力般，陸續交棒給智利、馬爾他、印尼、挪威、帛琉、巴拿馬舉辦，期間曾因疫情停辦兩年，如今已堂堂邁入第 9 屆，號召了許多支持海洋保護共同願景的國家、政府間組織、學術界、民營部門和非政府組織參與，逐漸成為國際間重要的對話論壇。

今年 4 月中甫於希臘雅典落幕的第 9 屆大會，因主辦國希臘位於三大洲交匯，擁有綿長海岸線、眾多島嶼及豐富的古代海洋遺產，航運、旅遊業、漁業和水產養殖為其經濟命脈，是一個在歷史、文化、經濟和社會與海洋密不可分的國家，加上此次是繼 2017 年在地中海中心島國馬爾他舉行後，再度重返地中海，會議以「我們的海洋，潛力的海洋」（Our Ocean, An Ocean of Potential）為主題。

在訴求上，以 OOC 的 6 大行動領域（海洋保護區、永續藍色經濟、氣候變遷、海事安全、永續漁業、海洋汙染）為架構，並依主場特色聚焦「沿海地區和島嶼的永續旅遊業」、「綠色航運」、「減少海洋塑膠和塑膠微粒污染」、「地中海的綠色轉型」等 4 大議題，藉此探討環境和文化蘊含豐富地區，如何尋求永續旅遊業、綠色航運、海洋污染和更廣泛的綠色轉型等挑戰和機會，齊心協力加速變革行動。為期兩天的會議，共吸引了 71 個國家，超過 1,300 人參與，舉辦

了 76 場官方周邊會議及 180 場雙邊會議，總計 6 個行動領域會議收到了 460 多項承諾，總價值 113.5 億美元，成效可觀。

我國作為全球社會推動海洋永續不可或缺的重要夥伴，自 2015 年便已開始參與 OOC，致力推動國際海洋事務交流，今年臺灣代表團由海洋委員會國家海洋研究院陳建宏院長率團，偕同外交部、交通部航港局、觀光署，以及國合會、國立臺灣大學等官、學界成員共同與會，計提出了 10 項海洋行動承諾，並將有 2.18 億美元投入 OOC 所關注的 6 大行動領域範疇。自參與以來，我國迄今共提出了 43 項海洋行動承諾，總預算高達 7.46 億美元，這些具體的海洋行動承諾不僅引起各國高度關注，也形塑臺灣為國際海洋社群不可或缺的良善力量。

## 一、海洋委員會國家海洋研究院陳建宏院長

### （一）以 3 大目標強調我國參與國際海洋治理的決心

「我國自 2015 年開始參與 OOC，在 2018 年海委會成立後，更加擴大我國參與的規模，以彰顯我們對海洋事務以及國際交流的重視。」陳建宏院長談及此行臺灣代表團設定的目標，包含了「持續深化國際參與」、「提升我國議題聲量」、「強化鏈結友我夥伴」。

首先，「持續深化參與國際」的思考在於，海洋事務具有高度的涉外性，海洋治理是無法「孤軍奮戰」的，需要國際間的合作，基於我國多年來參與 OOC 累積的基礎，希望能秉持「務實、專業、有貢獻」的原則，持續參與動能，進而成為參與的慣例。

其次，為了「提升我國議題聲量」，在大會主議程的前一日，與我國駐希臘臺北代表處共同規劃了一場以「海洋保護區（MPAs）和其他有效區域保育措施（OECMs）」為主題的閉門論壇，邀請多位國際重量級講者及來賓，並於會後發布新聞稿，分享會議的成果，讓國際社會看見臺灣對於海洋議題的重視。此論壇不僅規模不亞於官方周邊活動，亦獲得我國友邦帛琉的惠恕仁總統（Surangel S. Whippis Jr.）親臨致詞，肯定我國多年來對於國際社會的貢獻，以及對於臺灣參與國際場域的支持。

在「強化鏈結友我夥伴」部分，透過大會周邊活動及我國舉辦的論壇，與來自美國、加拿大、聖克里斯多福及尼維斯、帛琉、貝里斯等國家的高階官員，以及國際組織「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum, PIF）的官員交流並討論合作的機會，進行了多場場外的雙邊會談，如同陳建宏院長所強調，此行就厚植國際友我人脈、與世界接軌，以及推動海洋事務的永續發展成果，可說十分豐碩！

### （二）4 大趨勢，挑戰各國海洋政策及執法

他也分享近年來從 OOC 觀察到的全球海洋治理的趨勢，包含以下：

## 1.OOC 將設秘書處，影響力隨機構化提升

陳建宏院長觀察，本屆會議召開時，OOC 特別宣布未來將委託世界資源研究所（World Resources Institute, WRI）成立秘書處，此舉代表未來 OOC 不再只是由各國輪辦的例行論壇，而是藉常設的機構承接穩定運作，逐漸擴增功能、制度，朝更具影響力的高階組織邁進。他認為，這樣的轉變對臺灣相關團隊而言，可謂提供了一個嶄新的涉外舞台，尤其過去已累積了豐富的參與經驗，針對常設機構及相關議題，值得好好的投入及經營。

## 2.「30X30」生物多樣性目標已成主流

陳院長指出，近年來「30X30」生物多樣性目標已成全球關注的重要議題，本屆論壇的相關討論十分熱烈。此一於 2022 年第 15 屆聯合國生物多樣性大會（CBD COP15）達成的共識，係指各國承諾到 2030 年要實現至少 30% 土地、內陸水道、沿海及海洋區域為保護區，以及全球 30% 的退化陸地與海洋生態系必須有效復育。

因此，海委會在本屆場外論壇特別安排兩個場次，分別討論「海洋保護區和其他有效地區保育措施之政策、策略和方法」以及「海洋保育之趨勢及最佳實踐」，邀請我國及美國官方及學界，以及海洋及環境相關非營利組織高階代表，就其專業領域說明海洋保護區現況、保護區的設立和管理工具、現今海洋保護區發展趨勢及海洋保護如何與經濟、觀光產業共存共榮等議題，內容獲得在場參與者許多正面的迴響。

他強調，距離 2030 年只剩 6 年的時間，顯而易見地，「30X30」生物多樣性目標未來幾年都會是 OOC 的顯學，尤其，生物多樣性與氣候變遷議題密切相連，攸關全球永續發展進程，近年國際永續評比也納入生物多樣性相關面向，不可不及早因應與準備。

## 3. 全球立專法打擊 IUU，各國已無可迴避

根據聯合國糧食暨農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）資訊顯示，全球已有 80% 以上魚種經人類開發利用，其中更有部分魚種處於過度開發或呈現資源衰退之狀態。因此，嚴重危及海洋生態系統的「非法、未報告、不受規範」（illegal, unreported and unregulated, IUU）捕魚行為，近來成為全球性的議題，受到國際社會高度矚目。

IUU 的問題由來已久，不僅是公海的遠洋漁業，甚至沿海的專屬經濟區、河流、內陸漁業都可能發生，由於各國對漁船缺乏有效監管和控制，即使觸犯 IUU 也難以處罰，為了有效預防、制止和消除 IUU 行為，聯合國近年強力通過多項準則、計畫及措施，督促國際社會正視此一問題，國際間也藉由參與國際漁業協定及擬訂具體行動計畫，進一步將其國內法化，自 2010 年開始執行的歐盟 IUU 規章即是一例。

歐盟 IUU 規章針對非歐盟國家設立不合作第三國規範，建立舉牌制度，非歐盟國家如未避免或遏止 IUU 漁撈，經核發黃牌、紅牌以示警告，仍未於規定時間內改善，將被列為不合作第三國，禁止該國漁產品在歐盟間流通，與歐盟國家漁業合作，或廢止相關漁業合作協議及談

判，因此，為避免嚴重的經濟損失，重傷國際形象，引發國際制裁的連鎖效應，對於 IUU 應審慎以待，已沒有任何國家能夠置身事外。

#### 4. 減少海洋廢棄物刻不容緩

俗稱海洋垃圾（Marine Debris; Marine Litter）的海洋廢棄物，指的是海洋環境中持久性的、人造的或經加工的固體廢棄物，經調查9成海洋廢棄物來自陸地，當中8成是塑膠製品。幾世紀以來，無聲的海洋承受著人類傾倒、遺棄的垃圾，有的停留在海灘，漂浮在海面，甚至永久沉積海底，為海洋環境帶來沉重的負荷。

因此，永續發展目標第14項的細項目標，即明訂「2025年前，預防及大幅減少各類型的海洋污染，尤其來自陸上活動，包括海洋廢棄物和營養物污染。」，本屆主辦國希臘總理米佐塔基斯（Kyriakos Mitsotakis）及美國前國務卿暨前氣候特使凱瑞，在開幕致詞時亦不約而同地提及海洋塑膠垃圾及塑膠微粒污染的問題，並指出全球應針對該污染問題達成協助，否則將無止盡被迫食入塑膠微粒。

審視臺灣周遭的海洋廢棄物，主要來自「日常生活塑膠製品」與「漁業廢棄物」兩大類，陳院長指出，不只陸上垃圾會進入海洋，漁業廢棄物也會隨著洋流造訪鄰國，因此，海廢問題的解決，不能只靠單一國家，還牽涉到跨國境的問題，需要國際間通力合作。

目前全球都有針對海廢的行動方案，包括聯合國環境規劃署（United Nations Environment Programme, UNEP）於2011年發佈，提供了海廢管理基本架構的《檀香山策略》（The Honolulu Strategy），並於2021年環境大會（United Nations Environment Assembly, UNEA）通過「終結塑膠污染」的決議，2024年通過具有約束力的國際公約；G7或G20會議亦曾針對海廢提出相關宣言，而各國中以南韓最先發佈海廢行動方案，臺灣是在2017年由環保署（現為環境部）與環保公民團體共同成立「臺灣海洋廢棄物治理平台」，擬訂《臺灣海廢治理行動方案》，並邀集海洋保育署，漁業署，環境部參與海廢平台會議討論，依權責分工，持續影響海洋廢棄物之利害關係人，帶動整體社會的關注與響應，以減少海洋廢棄物之產生與衝擊。

#### （三）臺灣亟須加速海洋保育立法及深耕海洋素養

面對全球海洋治理的4大趨勢，臺灣究竟該採取哪些行動因應？

由海洋委員會擬具，尚待立法院審議的《海洋保育法》草案，涵蓋的層面廣泛且複雜，包含生態復育、漁業發展、科學研究、觀光經濟、資源運用等。透過此海洋保護法規，有助於政府與民間合力強化「保護海洋生態環境」、「整合海洋保護區效能」及「保育海洋生物多樣性」3大目標，並賦予主管機關可以「劃設庇護區」、「管理保護區」、「公告禁限制行為」、「調查實施保育措施」、「派遣觀察員蒐集資料」等5大權限，並提供「吹哨者條款」以及「公民訴訟」等2大公民監督途徑，以及用海單位「審議會參與決策」、「庇護區兼容永續利用」以及「信賴保護原則」等3大保障，兼顧海洋保育及產業永續經營。

另外，國際間對於海洋素養（Ocean Literacy, OL）的關注，隨著海洋污染、氣候變遷等議題持續地發酵，全球人類的「海洋素養」已然成為全球永續發展目標是否能達成的關鍵因素與方法。

在 2015 年，聯合國教科文組織將「與每一個人皆相關」的海洋素養，列入聯合國永續發展目標推動策略，出版了《全民海洋素養手冊》（Ocean literacy for all: a toolkit）一書，囊括海洋素養的歷史及未來，並在整體海洋素養架構及內涵詳加說明，2020 年聯合國舉辦海洋素養高峰會，將海洋素養一詞定義為「理解人類對海洋的影響和海洋對人類的影響」，隔年聯合國教科文組織更發表《聯合國海洋科學促進永續發展 10 年（2021-2030 年）》實施計畫，提出具體實踐行動方案，以達到聯合國 2030 議程區域性和全球性策略。

為了建構臺灣成為海洋素養典範國家，海洋委員會今年特別啟動了「海洋素養典範教育，縣市政府推廣計畫」，與地方合作推廣「海洋科學序列教材」。陳院長指出，「海洋科學序列教材」（Ocean Science Sequence, OSS）是由美國國家海洋暨大氣總署（National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA）結合超過 70 名科學家與教育學家，以「海洋素養 7 大原則」發展全球最完整海洋素養系統課程，海委會自 2023 年取得正式授權翻譯中文版，隨即於今年啟動縣市政府推廣計畫，推廣國小及國中階段教育教材，培力海洋教育校園種子教師，連結國際海洋教育、研發本土海洋素養教案，並由國家海洋研究院召集國立海洋科技博物館、國立海洋生物博物館與柏克萊加州大學勞倫斯科學館專家共同組成「OSS 海洋素養臺灣隊」，共同為打造臺灣成為海洋素養典範國家盡一份心力。

## 二、國合會史立軍副秘書長

本屆 OOC 臺灣代表團，國合會亦為成員之一，兩天的議程當中，由史立軍副秘書長擔綱官方周邊會議講者、我國於場外舉辦之閉門周邊會議主持人，以及參與多場雙邊會議，分享國合會於海洋領域的貢獻，並與合作夥伴商討未來可能的合作機會。

連續兩年代表國合會參加 OOC，由於海洋議題攸關氣候變遷、糧食安全、藍色經濟、休閒觀光、醫藥發展及人類健康，隨著 OOC 逐漸受到國際社會重視，以及即將設立秘書處成為常設的機構，邁向穩定發展的階段，史立軍副秘書長指出，國合會作為我國援外的專業機構，因友邦近 7 成為處於海洋最前線，領海面積佔全球 5 分之 1 的小型島嶼開發中國家（Small Island Developing States, SIDS），國合會多年來透過農業、公衛醫療、教育、資通訊、環境及中小企業等多元計畫，協助其提升韌性與調適能力經驗豐富，加上近年來小島嶼開發中國家在國際上積極發聲，凸顯其實為海洋大國（Big Ocean States）的重要性，國合會正可運用 OOC 之合作平台，積極與全球關切海洋議題的政府機關、學術組織、企業和非政府組織共商及分享因應氣候變遷與永續發展相關策略。

## （一）國合會提出 5 項承諾，協助友邦與友好國家提升韌性

因此，本次 OOC 大會，國合會提出 5 項獲大會接受，總金額約 700 萬美金的承諾，內容包含以下：

### 1. 海洋保護區領域

承諾於本年度內投入 13.4 萬美元於海洋保護區相關領域之能力建構，藉此激勵參與者提出減輕氣候變遷對海洋保護區衝擊之解決方案。

### 2. 永續藍色經濟領域

承諾於本年度內投入約 110 萬美元於貝里斯與瓜地馬拉建立防災預警系統，另也將協助貝里斯建立氣候與海洋風險脆弱性指標以降低災害損失，協助友邦及友好國家發展永續藍色經濟。

### 3. 氣候變遷領域

承諾於本年度內投入 351 萬美元，支持斐濟、吐瓦魯、馬紹爾及聖露西亞等小型島嶼開發中國家進行農業氣候調適，並辦理生態觀光研習班以協助島嶼國家發展兼顧環境、生態及社區發展之觀光產業，本會續與美國國際開發總署合作執行「太平洋美國基金-台美專項」，協助太平洋島嶼國家提升面對氣候變遷之韌性。

### 4. 永續漁業領域

承諾於本年度內投入 211 萬美元，在帛琉、斐濟、史瓦帝尼、巴拉圭、巴林及沙烏地阿拉伯等國進行水產計畫，提升水產養殖技術並擴大漁業生產規模。

### 5. 海洋汙染領域

承諾於本年度內投入 12 萬美元在聖克里斯多福及尼維斯執行固體廢棄物處理計畫，在馬紹爾進行塑膠廢棄物回收再利用專案，並推動廢棄物管理研習班協助友邦及友好國家有效處理廢棄物，以降低海洋垃圾之產生。

## （二）透過官方及自辦周邊會議，分享臺灣經驗及貢獻

他也分享於帛琉及日本笹川和平基金會海洋政策研究所舉辦的「建構旅遊業與永續藍色經濟」官方周邊會議擔任與談人的觀察指出，此一會議主要探討的主題為「小型島嶼開發中國家中生態、經濟及氣候韌性之夥伴關係」，帛琉惠恕仁總統於致詞時強調，帛琉扮演全球永續旅遊的先鋒，致力於經濟成長與環境保護中取得平衡，為了對下一代提出承諾，未來須找到永續的替代方案，持續發展海洋科學，以實現全球環境保護及永續發展目標，惠恕仁總統也感謝國

合會史副秘書長率同仁參與會議。

史副秘書長進一步表示，會議中除分析旅遊產業對 SIDS 經濟發展的重要性，並以國合會協助 SIDS 推動智慧農業增加糧食生產、提升漁業資源管理效能、婦女、青年暨中小企業轉融資計畫及塑膠廢棄物回收再利用等案例，說明如何強化 SIDS 韌性並奠定觀光產業發展基石，更以國合會為擴大我國政府開發援助（official development aid, ODA）能量，吸引我國企業及公民社會組織發揮創意，結合創新科技與服務投入援外工作，於 2021 年開始推動的影響力先行者計畫為例，分享如何透過公私部門合作引進私部門創意、提升永續旅遊之文化深度與產值。

他回憶，現場最令惠恕仁總統及與會者感到共鳴及興趣的，莫過於國合會第二屆影響力先行者計畫競賽團隊之一，所提出的復育帛琉特有物種紫秧雞的計畫。

團隊的概念源自帛琉年輕人口外流與飲食西化，使芋頭產量銳減，加上農藥化肥破壞芋頭田永續耕作，導致以芋頭田為棲地的保育類動物紫秧雞數量減少。為了協助帛琉恢復傳統芋頭種植農法，以助紫秧雞復育，計畫藉由行銷及品牌概念，串連兩國在棲地保育上的成果，邀請臺灣企業插牌認領紫秧雞友善芋頭田，推動「帛琉紫秧雞芋頭」生態品牌，並期待將此農商整合模式推廣至其他友邦國家。

另外，他也就參與貝里斯政府與史汀生中心（Stimson Center）合辦的「未來取決於此一透過合作與調適性融資建設小型島嶼國家具氣候韌性之海洋經濟」周邊會議分享心得。

此一會議針對貝里斯目前遭遇的氣候問題，如何透過與本會及國際社會合作，以氣候融資因應該國的氣候危機；分享美國國際開發總署（United States Agency for International Development, USAID）以氣候策略（Climate Strategy 2022-2030）為原則，與當地社區合作，增強其對氣候影響之韌性，並建立當地之永續經濟；以及海洋風險與韌性行動聯盟（Ocean Risk and Resilience Action Alliance, ORRAA）為何將氣候風險和海洋風險視同金融風險，致力於開創金融商品，激勵各界對於以自然為本解決方案（Nature-based Solutions, NbS）的投資，並透過與地方領袖溝通，於當地推廣藍色經濟的心路歷程。而大英國協代表則分享成員國如何透過合作共同解決全球海洋面臨之挑戰，並以自然為本解決方案協助社區因應氣候危機。

關於我國舉辦的閉門論壇，他則以擔任「海洋保育之趨勢及最佳實踐」場次主持人的觀察分享，會中美國學界提及各國為維護生物多樣性，刻正建立海洋保護區和有效區域保育措施，發展及提升區域管理工具，以助識別海洋保護區和有效區域保育措施；而我國交通部觀光署以《2030 臺灣觀光政策白皮書》分享我國推廣海洋永續旅遊的做法，如何透過公私部門合作及國際行銷，吸引國際遊客，並取得「國際永續旅遊認證」、「綠色企業 & 旅遊目的地」等國際認證推動永續旅遊；環境正義基金會（Environmental Justice Foundation, EJF）則說明透明度對於解決打擊 IUU 漁撈行為之重要外，亦分享韓國做法，包含要求在經濟區活動的中國漁船安裝船舶自動識別系統（Automatic Identification System, AIS）、要求提供漁產可溯源性，提升漁業之透明度及問責。

### 三、展望

國家海洋研究院陳建宏院長強調，我國由於政治的因素，在參與國際多邊活動上，常常遇到困難與挑戰。然而，在國際海洋治理的行列中，臺灣不會也不能缺席。因此，他對於臺灣持續投入 OOC 有著許多的期許。由於明（2025）年的 OOC 將由韓國舉辦，兩國素來即為民主理念、文化相近、互動頻繁的友好夥伴，期待在海洋治理領域能有更深入的交流及合作，臺灣也必然秉持「專業、務實、有貢獻」的理念積極參與，用最實際的行動表達對韓國主辦 OOC 的支持。

有關海洋議題，聯合國目前不僅倡議重視海洋保護及經濟發展間的平衡，有鑑於開發中國家經濟、社會等基礎條件較為薄弱，聯合國亦倡導「能力建構」之概念，即高度開發國家對開發中國家提供財力、人力、技術等資源，以協助其經濟發展的同時，進一步做到環境保護、生態平衡、文化保存等，以國合會成立的宗旨及業務方向，正可以承擔此一大任。

陳院長指出，目前海委會與國合會、美國智庫史汀生中心共同合作「氣候與海洋風險脆弱性指標」（The Climate and Ocean Risk Vulnerability Index, CORVI）國際倡議，協助開發中國家進行氣候風險指數之研究，提高其災害預防效率及強化氣候韌性，計畫已於聖克里斯多福及尼維斯、貝里斯施行，國合會協調當地政府、組織進行實地調查及數據蒐集，國海院則提供分析研究，與史汀生中心共同合作，發展適合開發中國家之風險評估工具，做為施政規劃及各項投資參考。不僅是在氣候變遷、環境議題上持續努力，國合會也在友好或友邦國家發展水產養殖、協助建設海岸景觀公園等計畫，可知國合會已將「永續發展」之理念帶入開發中國家，運用臺灣所長及優勢，全方位自經濟、科技、生態、人文等角度串連國際合作，從短期援助延伸至長期技術、能力建構，國合會的理念與實踐值得推崇，也期待未來能有更多元的合作。

而史立軍副秘書長則強調，國合會每年透過參與 OOC，不僅能整合我國中央部會資源，跨部會交流與合作，還能吸收全球海洋治理最新趨勢及作法，累積相關社群人脈及資源，尋求未來合作的可能性。他以十分看好的「藍色經濟」為例，因全球海洋資源永續利用漸受重視，國際社會為兼顧經濟成長、生計改善、海洋生態系統的保護，衍生出的「藍碳匯」、「藍色債券」等相關金融商品、人才及技術，將成為國合會投資融資、技術合作、國際教育訓練等領域，協助友好或開發中國家經濟、社會、人力資源發展，尋求創新及提升的養分，據此讓臺灣與世界接軌，持續發揮海洋國家的優勢，為國際海洋事務做出貢獻！