OAC-113-018（研究報告）

以「債務換自然」之視角
看我國建立跨國海洋合作之契機與策略

（成果報告）

海洋委員會補助研究

中華民國113年8月

「本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。」

OAC-113-018（研究報告）

以「債務換自然」之視角
看我國建立跨國海洋合作之契機與策略

（成果報告）

學校：國立臺灣大學

指導教授：蔡季廷

學生：白喬媗

研究期程：中華民國113年3月1日至113年10月31日

研究經費：新臺幣八萬五千元

海洋委員會補助研究

中華民國113年8月

「本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留採用與否之權利。」

「本研究報告絕無侵害他人智慧財產權之情事，如有違背願自負民、刑事責任。」

目次

目次 ... 3

圖次 ... 3

摘要 ... 4

第一章　前言 ... 5

第一節　研究緣起與問題背景 ... 5
第二節　現況分析 ... 6
第三節　研究目的、重點、預期目標 ... 7

第二章　研究方法與過程 ... 9

第一節　研究方法 ... 9
第二節　研究過程 ... 10

第三章　結果與討論 ... 11

第一節　債務換自然之概念與國際實踐 ... 11
第二節　案例分析 ... 19
第三節　對我國推動跨國海洋合作與交流策略之啟示 ... 34

第四章　結論 ... 39

第五章　參考資料 ... 40

第一節　中文資料 ... 40
第二節　英文資料 ... 40

圖次

圖 1 研究進度圖.....7
圖 2 債務換自然協議的演進.....14
圖 3 塞席爾債務換自然運作機制示意圖.....21
圖 4 巴貝多債務換自然運作機制示意圖.....25

摘要

在氣候變遷逐漸受到國際社會所重視的今天，海洋也正受到多重人為壓力的挑戰，而小島嶼開發中國家（Small Islands Developing States, SIDS）相對於其他國家而言，在氣候變遷的調適能力上尤其匱乏，基於此一新的國際趨勢，國際社會開始嘗試將過去用於陸域環境保護的「債務換自然」（Debt-for-Nature）此融資機制適用到這些小島嶼開發中國家，以提供這此類國家額外可以運用的資源與資金，促進對其國家管轄海域的保護，而可以在提升該國對氣候變遷調適的韌性，以及促進其國內藍色經濟（blue economy）的永續發展之餘，亦期望可以藉此為緩解海洋當前所受到的壓力帶來正面的效果。在我國友邦或友好國家多為小島嶼開發中國家的情況下，本研究嘗試透過檢視當前已存在的塞席爾、巴貝多、加彭的海域債務換自然之實踐情形，以觀察此類創新的國際實踐所可以衍伸的其他效益等是否可進一步成為我國拓展雙多邊海洋合作與交流策略的可能方向。為達成上述的預期結果與效益，本研究將以「文獻分析法」為主，對三個案進行「案例研究」與比較案例之分析，以歸納與比較三案例之間的異同。於期中報告所呈現的初步研究結果可以發現，塞席爾、巴貝多、加彭三國的實踐中共同存在的重要實踐內涵包含促進以科學為基礎的海洋政策的制定、建立與債務國政府的公民社會網絡與連結、與公民社會合作之餘也應提供債務國政府足夠的誘因機制以強化其政治意願等，皆有助於強化債務國政府對於此類協議的遵從效果，進而提升國際社會對於債務換自然機制所預期的成效。循此，本文預期這些實踐內涵或可為日後我國在跨國海洋交流與合作的政策上提供一創新的方向。

關鍵字：債務換自然、海洋空間規劃、海洋保護區、科學與政策落差、公民社會網絡、小島嶼開發中國家

第一章　前言

第一節　研究緣起與問題背景

當前小島嶼開發中國家（SIDs）除了因疫情而使國內經濟受到衝擊之外，當前以國際貨幣基金組織為首的國際融資機制也並未提供這些小島嶼開發中國家足夠優惠之條件，因此加劇其居高不下的債務風險以及進入國際資本市場的成本，並且隨著近年氣候變遷問題的加劇，更使小島嶼開發中國家面臨更嚴峻的挑戰，因此結合財政與環境保護兩目的的融資機制在國際上也漸趨受到重視，其中「債務換自然」（Debt-for-Nature）即是其一。[1]另一方面，根據外交部發布的《國際合作發展事務報告》，我國目前的援外政策多聚焦於援助友邦在社會與經濟發展上的基礎建設，然而在我國擁有多個屬於小島嶼開發中國家的友邦之下，卻缺乏維護其海洋生態系服務之永續發展與應對氣候變遷之韌性的相關能力建設計畫。[2]

因此，本研究將「以債務換自然之視角看我國建立跨國海洋合作之契機與策略」為題，研析當前此類融資實踐納入我國調整援外內容的方向之一，以及制定國際海洋參與與跨國海洋合作之策略借鏡的可能性。當前債務換自然在海洋環境保護的實踐上包含塞席爾與巴貝多，以及2023年八月的非洲國家加彭，[3]本研究預計藉研析此三個案的實踐情形，做為檢視若我國欲與友邦或其他與我國有債務關係的國家建立此種合作機制時，該如何施行或應聚焦於何種面向的海洋環境保護之實踐，以更為有效的提升其對海洋環境保護之效益，而可能有助於增進我國在國際海洋環境合作參與之契機。循此，本研究在工作項目的安排上主要分為三個部分：於第一部分首先探討債務換自然此一融資機制出現之背景，根據文獻回顧之結果，債務換自然過去主要被用於陸域的森林保育，而近幾年則將此實踐延伸運用到海域當中，因此於工作項目一也預計對過去陸域與當前海域的實踐進行比較分析，作為後續研究之基礎；工作項目二則專注在塞席爾、巴貝多、加彭此三個案的案例檢視與分析，分析重點預計將包含以下三面向：三國在國家層次上的差異如何影響到各自協議所關注之重點或是否有特殊的條約設計？促成三國落實該協議內容之機制或相關國內或國際實踐與制度設計為何？三國

[1] "2022 Oceans and the law of the sea: Report of the Secretary-General," Oceans & Law of the Sea-United Nations, 9 Sep. 2022, < https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/586/08/PDF/N2258608.pdf?OpenElement >

[2] 外交部，《國家合作發展事務110年度報告》（2022）。

[3] Standing, A. "The Financialization of Marine Conservation: The Case of Debt-for-Ocean Swaps," Development (Oct. 2023).

分別又是如何執行該協議之內容？，以此三面向歸納當前債務換自然之機制如何在海洋的保育中進行運作；最後，工作項目三則將以前兩個工作項目之研究成果為基礎，做為我國未來在援外與建立國際海洋雙邊交流與合作關係等國際海洋參與之借鏡。

第二節　現況分析

債務換自然協議的實踐在1980年代即已問世，當時多數的開發中國家正面臨嚴峻的債務問題，而債務危機更是讓這些多依賴初級產業的開發中國家只能被迫加強開發，以支持國內的經濟發展與債務的償還，而因此使其陷入「庫茲涅茨曲線」（Environmental Kuznets Curve, EKC）的惡性循環，亦即一國的人均 GDP 只有在達到一定水準之後，國家才有餘裕針對國內的環境治理體系進行制度或組織設計上的改革，且此時政府也會更有意願與能力回應國內因經濟發展與開發需求所造成的環境倒退的相關問題與負面影響，而此時國家的環境退化問題才會隨著人均GDP的上升而逐漸下降；反之，當一國的經濟發展情況還未達該水準之前，國家只能透過強化開發或開採活動來促進經濟的成長，此時國內的環境退化問題將會隨人均 GDP 的提升而日益嚴重，因此在開發中國家面臨嚴重的債務危機的情況下，森林退化問題與經濟成長之間亦呈現出此種特徵，而使當時的 WWF 副主席提出以「債務換自然」的方式幫助債務國政府透過減輕其部分的債務負擔，並換取其對國內的森林資源做出相關保護承諾。

但債務換自然在當時乃是聚焦於陸域環境的保護，而隨著近幾年氣候變遷議題漸趨受到國際所重視，以聯合國為首的全球治理體系也開始擴大關注小島嶼開發中國家相對於其他國家而言對於氣候變遷的脆弱性，並特別關注小島嶼開發中國家對於海洋的永續利用，及其對沿岸地區及其國家管轄水域的治理與管理，對於國際社會完成2022年生物多樣性公約的第15屆締約方會議達成的「昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架」中所提到的在2030年前完成對海陸域30%的保護目標（又稱30×30）所能扮演的角色以及所可能具備的意義。然而這些小島嶼開發中國家大多也因債務問題而不易從既存的融資機制中取得足夠的資源提升其對氣候變遷的調適能力，因此《2022年聯合國秘書長海洋與海洋法報告書》即提出國際社會應更為關注債務換自然的融資機制對於改善小島嶼開發中國家在應對氣候變遷上的韌性，到提升其對海洋資源的永續利用，乃至於促進全球層次的海洋環境治理與氣候變遷的緩解與調適所擁有的潛力。當前塞席爾、巴貝多、加彭為三個將債務換自然實踐於海域環境保護的個案，其中塞席爾為首個實踐於海域的個案，因此巴貝多與加彭在實踐上也多以塞席爾的實踐為參考基礎，本研究將聚焦於三個案的案例分析，以掌握此類融資機制是如何被運用於海域環境的保護當中，並據此探討若我國欲將此類實踐納入至跨國的海洋交流與合作時，所應關

注的面向為何，或協議應如何設計以有效的在推動此類機制，協助我國友邦或其他國家減輕債務並強化海洋的永續利用的同時，也能藉此拓展我國的海洋雙多邊交流與合作網絡。

	已完成項目
	已完成子項目
	未來項目
	未來子項目

工作項目/月份	3	4	5	6	7	8
1. 債務換自然之概念與國際實踐						
1.1債務換自然之背景與內容						
1.2 陸域與海域實踐之比較分析						
2. 案例分析						
2.1 塞席爾、巴貝多、加彭之個案檢視						
2.2 案例比較分析						
3. 對我國推動跨國海洋合作與交流策略之啟示						
3.1 援外政策策略之政策建議						
3.2 國際海洋雙多邊交流拓展策略之政策建議						

圖 1 研究進度圖

第三節　研究目的、重點、預期目標

《2022年聯合國秘書長海洋與海洋法報告書》提及從聯合國法律事務廳海洋事務與海洋法司實踐的面向來看，能力建設的對象多是開發中國家，其中又多聚焦在小島嶼開發中國家。[4]而我國大多數的友邦皆是小島嶼開發中國家，在面臨嚴峻的氣候變遷的挑戰之下，小島嶼開發中國家尤其脆弱，但綜觀我國的政府開發援助，大多集中在協助友邦與友好國家社會發展與經濟成長之基礎建設，永續發展以及調適氣候變遷的比例卻甚少，而有關海洋方面的永續治理則幾乎沒有，[5]而綜覽「聯合國海洋科學十年倡議」，則可以發現有多項聚焦於促進小島嶼開發中國家海洋生態系服務的永續發展、強化沿岸城市的韌性等以海洋為基礎的適應氣候變遷之能力。為因應此一新的國際趨勢，本研究預期將有助於我國的海洋外交於以下兩個面向：首先，債務換自然作為類似政府開發援助的形式之一，預期本研究在針對塞席爾、巴貝多、加彭在債務換自然上的實踐分別進行個案上的研析與跨案例的比較後，對於我國在推動未來的援外計畫上，應更能有助於我國重新審視並理解夥伴國需求，而可以適時調整援外內容，協助友好國家建立以海洋為基礎的適應氣候變遷之相關能力，制定一能呼應包含性別平等的海洋參與、海洋經濟的永續發展、氣候變遷適應等多面向的援外計畫。

其次，從我國於2020年發表的《2020國家海洋政策白皮書》中可以發現，當前我

[4] 同前註 1
[5] 同前註 2

國在跨國的海洋交流與合作上多聚焦在與周邊國家進行執法、搜救等，但隨著近幾年氣候變遷所帶來的挑戰日益嚴峻，海洋環境的保育亦逐漸受到全球關注，加之2023年3月也已完成《聯合國海洋法公約》下的第三個執行協定，即《國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性養護與永續利用協定》（Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction，簡稱 BBNJ）的談判，而協定中的議題之一即是關注「以區域為基礎的管理工具」（Areas-Based Management Tool, ABMT）對於海洋生物多樣性的養護所具有的效果，並希望可以藉此協定來擴大在公海上實踐此種管理工具的可能性，因此可以說 ABMT 已逐漸受到國際社會的重視，而與此一新的國際趨勢可以相互呼應的是，在初步盤點塞席爾、巴貝多、加彭的三個案的實踐情形後可以發現，促進三國對於國內海洋保護區（Marine Protected Area, MPA）的劃設、治理與管理乃是債務換自然的重點項目之一，而 MPA 即為 ABMT 的一種形式，在國際上亦以存在國家間透過聯合建立跨界保護區的合作框架，以共同針對跨國界的地區進行治理與管理上的合作。又，我國或可以借鏡美國在債務換自然的實踐模式，研析透過債權國的身分，藉由將此融資機制作為誘因而投射我國在外交上的目標，以進一步作為我國拓展海洋國際雙多邊交流之著力點，將環境議題的交流納入我國未來的海洋外交之實踐當中之可能性，以促進我國與他國建立更為多元的海洋合作之形式，而非僅聚焦於當前的安全面向上，並透過將我國的海洋合作交流形式與當前的國際趨勢進行接軌，以助我國在未來開拓更多的海洋國際雙多邊參與與交流之機會與管道。

承上所述，本研究希望能透過此次研究而可以對我國在包含對友邦與友好國家的援外內容與策略的調整，以及拓展跨國海洋交流與合作形式上可以帶來正面的助益，因此本研究將嘗試從現有的三個案例為研究基礎，研析其施行模式與重點，以達到上述之預期目標。循此，本研究認為研究重點應著重於包含以下三面向：三國在國家層次上的差異如何影響到各自協議所關注之重點或是否有特殊的條約設計？促成三國落實該協議內容之機制或相關國內或國際實踐與制度設計為何？三國分別又是如何執行該協議之內容？，以此三面向歸納當前債務換自然之機制如何在海洋領域的養護中進行操作，並將以此研究成果為基礎，做為我國未來在援外與建立國際海洋雙邊交流與合作關係等國際海洋參與之借鏡。

第二章　研究方法與過程

第一節　研究方法

雖然1980年代即有人提出債務換自然之概念，但當時的實踐僅限於陸域，施行此類協議債權國家與國際非政府行為者則相當廣泛，但本研究將以美國作為債權國與其債務國簽訂的債務換自然協議作為陸域實踐之代表的案例。美國之實踐主要是依據其「美洲企業倡議」（Enterprise for the Americas Initiative, EAI）與「熱帶森林保育法」（Tropical Forest Conservation Act, TFCA）兩個國內法案，但前者的保護標的包羅萬象，而後者的保護標的則聚焦於熱帶森林，因此與海域之案例將保護標的集中於海洋環境的特性類似，且該法案的實踐時間集中於2000年代，相較於前者較為接近現在，因此本研究將以美國根據 TFCA 法案所簽訂的債務換自然協議作為陸域案例的代表案例，以在選案程序上符合基本的最大相似之選案規則。承前所述，美國根據 TFCA 所簽訂的協議的債務國多聚焦於波利維亞、哥斯大黎加、厄瓜多、巴西等中南美洲國家。直到2015年，國際社會才首次將此類實踐延伸運用於海洋的環境與生態系的保護與治理當中，位於印度洋西部的塞席爾與以北方國家為主所組成的巴黎俱樂部（Paris Club）、南非大自然保護協會（The Nature Conservancy, TNC）等國家與非國家行為者簽訂之協議，因此成為此融資機制被首次被運用於海域的案例，對於全球海洋的永續治理以及氣候變遷之調適而言，債務換自然亦被視為是創新的融資與援助形式之一；[6]另外，位於加勒比海的巴貝多以及非洲地區的加彭也分別於2022年9月與2023年8月將債務換自然實踐於海洋環境與生態系保護，因此此三個案對於研究債務換自然之實踐屬於具有代表性的案例（Typical case）而將為本研究所關注之重點。[78]本研究預計採用質性的「文本分析法」（Textual Analysis）與「案例研究法」（case study research），聚焦塞席爾、巴貝多、加彭三個案作為分析標的，以跨案例的比較分析三國在國家層次上的差異如何可能影響到協議的設計或其所關注之重點；三國分別又是如何執行以落實協議中所要求之相關環境保護計畫；以及促成三國切實遵從協議之機制或組織與制度設計等，以此三個案之實踐情形歸納我國未來若欲拓展此類實踐於跨國的海洋環境合作

[6] Brain Joseph McFarland: Conservation of Tropical Coral Reefs," *Supra* note 7, at 497-499.

[7] "The Nature Conservancy Announces Its Third Global Debt Conversion in Barbados", The Nature Conservancy, Sep 21. 2022, <https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-barbados-blue-bonds-debt-conversion/>

[8] "Gabon sees Africa's first 'debt-for-nature' swap over the line", Reuters, Aug 9. 2023, <https://www.reuters.com/sustainability/sustainable-finance-reporting/gabon-buys-back-500-mln-nominal-debt-for-nature-bond-tender-2023-08-08/>

與交流之參考基礎，以有效的將我國與他國的跨國海洋合作與交流內容進一步接軌當前逐漸受全球重視的海洋永續發展與治理之國際趨勢。另外，為了提升研究視野以及強化政策建議之可行性，本研究亦將研擬進行跨領域訪談的可能性，以了解海洋保育在國際合作與國際機制上的內涵與既有實踐之內容，作為研提政策建議之參考，使本研究更加接軌實務層面的運作。

第二節　研究過程

本研究預計先透過盤點既有文獻關於債務換自然之機制實踐於陸域保護之情形，以先行建立此類機制對於陸域環境之保護所關注的重點，再以上述提及的三案例作為探討當前債務換自然機制運用於海域環境保護之情形，以先行整合兩者可能存在的異同，做為我國未來若欲與債務國簽訂此類協議時，在協議的設計上所應注重面向之參考基礎。其次則針對三個案進行個案分析與跨案例的比較，跨案例的分析重點將著重於上述提及的三個層面：執行協議之情形、在促進三國遵從該協議上是否存在特殊的組織或法律制度等設計、三國在國家層次上的差異如何可能導致該協議關注之面向的不同，以此作為提供我國將此類融資實踐納入到我國援外政策一環的參考；又，美國透過設定若干簽訂協議之條件作為投射其外交與政治目標之媒介的實踐或可做為我國在制訂國際參與策略之借鏡，而或可透過債權國抑或援助國的身分拓展我國在國際參與上的契機。循此，本研究預計除了蒐整論文等學術方面的資料外，上述提及的關注並施行此類融資協議的若干國際環境非政府組織亦將為本研究所關注之重點，而希望可以透過盤點這些組織的實踐，以歸納有助於強化此類協議效果之制度設計。又，承上所述，為了能強化政策建議的可行性，本研究也研擬與海洋保育等領域的不論是實務層面抑或學界之相關人員進行訪談的可能性，以提供對於我國海洋保育外交工作之可供參考的研究成果，而訪談內容預計將以當前國際所重視的海洋保護區或其他海洋保育之國際建制與實踐之內涵與情形做為訪談主要聚焦的方向。

第三章　結果與討論

第一節 債務換自然之概念與國際實踐

壹、 債務換自然之背景與形式

發展中國家的債務危機於1980年代逐漸加劇，1982年墨西哥拖欠還款的行為也讓國際社會擔憂骨牌效應的發生，因此發展中國家的債務問題漸趨為國際社會所重視，而債務的累積源於此前國際貨幣基金與世界銀行等國際融資機制大量借款給發展中國家，使得這些國家的債務快速累績。又，為了償還這些貸款，大多仰賴第一級產業的發展中國家只能被迫加速砍伐森林以出口林業資源，或者開發原森林地區以開採礦產或發展農牧業等，自此，「債務問題」與「森林退化」產生連結，這些國家在債台高築的情況下，亦缺乏軟硬體能力對森林資源進行養護措施，因此時任 WWF 的副主席 Thomas Lovejoy 便提出了「債務換自然」的構想，以期透過減免債務國部分債務，為其籌措養護與保育生態系所需之資金與資源 ，並換取其對承諾於國內施行若干環境保護之措施，緩解森林的嚴重退化。[9]承上所述，債務換自然協議主要可以依運作模式區分為兩種類型，一種是透過國際非政府組織於次級市場以低於原債務國所持有之債務的市值買回該債務國之債務後，再以較高的價格出售給債務國，由債務國購回其國債，此種運作模式藉由兩者之間所產生的價差來為債務國籌措出一筆可投入環境保護的基金，並且由於有非政府組織作為第三方參與債務國與債權國之間的債務關係，因此又被稱為「三方互換」(Three-party swap)；而第二種形式則是由債務國與債權國雙邊簽訂協議，透過降低利率、延長償債期限或重新簽訂一份包含將部分資金存入環境信託基金義務的新的債務協議等方式，進行債務關係的重組。

一、 三方互換

自債務換自然之概念出現後，最早實踐此種協議的國家多位於拉丁美洲地區， 其中玻利維亞政府與 CI 於1987年達成的協議為世界上第一個債務換自然協議，CI 當時於次級市場向瑞士銀行購買玻利維亞政府65萬美元的外債，換取玻利維亞政府承諾給予 Beni 生物保護區在法律制度層面上最大的保護，包含提升對該區域的保護層級等。雖然根據雙方簽訂的協議，CI 可以指定一家當地的機構作為其在玻利維亞的代表，並

[9] A. Lewis. “The Evolving Process of Swapping Debt for Nature,” Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 10, 2 (Summer 1999): 432

據此執行包含管理保護基金的使用在內等條款義務，同時提供玻利維亞所需的科學研究、技術以及財政方面等支援，但執行這些計畫時皆須經農業與農民事務部（Ministry of Agriculture and Peasant Affairs, MAPA）以及規劃與協調部（Ministry of Planning and Coordination, MPC）的許可，且 CI 每年亦須呈報年度工作計畫予前述提及的兩個部門及外交部審核，因此在執行相關保護計畫的過程中，玻利維亞政府仍掌握相當程度的決策權力。又，礙於協議本身涉及的債務金額占玻利維亞總外債的比重較小，因此在 CI 本身亦非國家行為者而於國際場域中的議價能力較為弱勢，以及為避免主權干涉等法律爭議之下，並無足夠的槓桿工具能促使玻利維亞政府落實該協議，且協議所關注的目標區域亦為玻利維亞最為主要的古柯鹼加工出口區，因此即使在簽有債務換自然協議而對該區有保護義務之下，政府仍然允許於該區進行伐木等行為。因此，在目標區域存在經濟開發與森林環境保護的衝突之下，玻利維亞政府在簽訂協議後的近兩年方根據協議對 Beni 生物保護區的治理與管理投注相關資源，但政府仍未透過改善法律制度等工具對該區域進行嚴格的保護。[10]

玻利維亞的案例揭示在債務國政府掌握較多決策權力的情況下，政府有可能在取捨環境保護與經濟發展兩個相互衝突的目標中選擇後者，而更容易導致不遵從的問題，但值得注意的是，非政府行為者在本案中仍存在一定程度的角色。在玻利維亞政府甫完成債務換自然協議並對外公布時，拉丁美洲間卻充斥著 CI 取得土地所有權而有干涉國家內政之嫌等錯誤的訊息與報導，因此引發大量的批評聲浪，但國內的 NGO 則於此時積極介入導正玻利維亞國內以及拉丁美洲區域國家之視聽，進而使其改變對債務換自然協議的看法。因此此處可以發現非政府行為者能發揮其能動性而對債務換自然協議的運作帶來若干正面的效果，且前述在運作上產生的弊端也揭示在此協議中容納國際非政府組織等非國家行為者參與的重要性，對於國際非政府組織而言，除了提供技術與資金等資源外，更重要者在於建立與債務國當地的 NGO 以及政府部門間的關係與網絡連結，以適時提供這些利益相關人所需的支持與協助，或可以透過此跨國的利益相關人網絡提供債務國政府包含保護區管理在內等各式環境治理的相關計畫與制度設計等建議。[11]承上所述，基於玻利維亞協議在運作上存在的種種缺陷，國際非政府組織以此為鑑，在其與厄瓜多簽訂的協議中透過「透明與參與模型」（Transparency/involvement model）引進國際環境非政府組織以及在地非政府組織的

[10] J. E. Gibson and R. K. Curtis. “A Debt-for-Nature Blueprint,” Columbia Journal of Transnational Law 28, 2 (1990): 354-357.
[11] Id., 357-359

參與以確保債務國能遵從協議所訂定之義務，包含透過設置當事國報告機制，要求當事國提供年度報告以維持資訊的透明化，抑或擴大國際與在地非政府組織的參與，使非政府行為者能在各環境保護的計畫中維持一具有能動性的角色，以適時的參與管理過程並從中監督執行情況。又，非政府組織不僅能提供必要的軟硬體能力之支持，更可能藉由其與在地利益相關人之網絡連結，而可能可以動員債務國公民社會，形成監督債務國政府落實協議的另一股力量。[12]

綜上所述，債務換自然協議在運作上若缺乏非政府組織等公民社會行為者的參與，則可能在由政府主導之下容易為經濟發展等目標所稀釋，進而造成未切實遵從協議之問題，但另一方面若國際組織從中扮演過於主動與積極的角色，則容易於債務國國內產生此類協議有干涉主權等法律疑慮。循此，在有國際非政府組織參與交易過程而形成的三方互換協議形式容易產生上述的執行困境的情況下，此類協議形式在1990年代末期逐漸為由債權國與債務國兩個主權國家直接簽訂的雙邊協議形式所取代，因此三方互換的協議形式也被稱為「第一代的債務換自然協議」。由下圖亦可看到由國際非政府行為者所主導的三方協議後來逐漸為由債務國與債權國政府直接簽訂的雙邊協議所取代的趨勢。

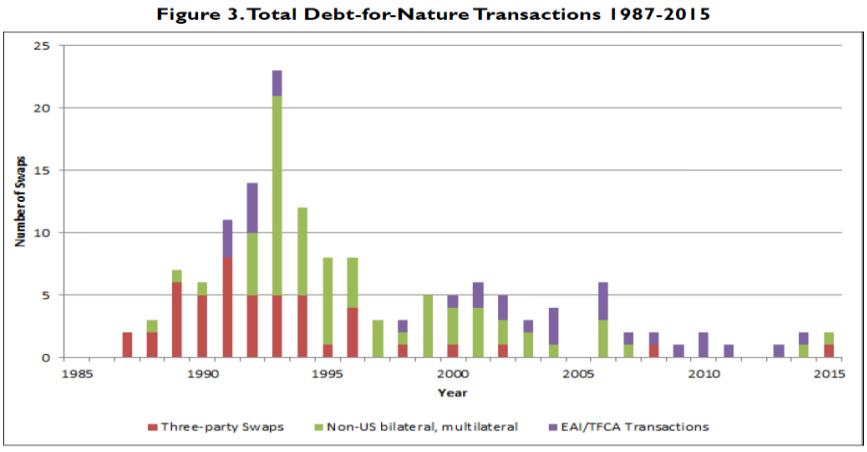

圖 2 債務換自然協議的演進

（資料來源：Pervaze A. Sheikh. “Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and Implementation,” CRS Report (Jul. 2018): 16）

[12] M. S. Sher. “Can Lawyers Save the Rain Forest: Enforcing the Second Generation of Debt-For-Nature Swaps,” Harvard Environmental Law Review 17, 1 (1993): 165-166

二、 雙邊協議

承上所述，基於在三方互換的協議形式下，國際非政府組織在國際的場域中，議價能力相較於國家行為者而言較為弱勢，且在沒有其他衝突利益與考量的情況下，有較債務國更為強烈的誘因希望能透過促成協議達到環境保護與改善森林退化問題等目的，加之礙於主權獨立與不干涉內政等障礙，而通常難以在協議中附加關於強制執行機制之相關規定，以避免債務國以此為由而拒絕簽署，使此類協議形式容易產生債務國不遵從之困境。據此，國際上因此衍伸了第二代的協議形式，即由債權國與債務國直接簽訂包含減免債務與制定債務國所應履行的環境保護義務之雙邊協定，在這些主權國家簽訂的雙邊協議中，尤以美國的實踐最為長久，因此本小節將以美國實踐為例，說明此種協議形式如何運作。

美國首先於1991年透過制定的 EAI 作為施行債務換自然協議之法律基礎。本法案透過「債務減免」（debt reduction）之機制免除債務國部分的債務換取債務國對環境保護做出承諾，而免除的債務中有其中一部分是完全無條件的免除，而餘下的部分則成為 EAI 可以使用的槓桿工具，透過要求債務國以其國內流通的貨幣支付給國內的環境信託基金等機構作為償還剩下的債務或該餘下之債務所產生之利息之方式，藉此為債務國籌措出一筆可運用於環境保護的資金與資源。本法案為了改善前述在由國際非政府組織主導之下所產生的不遵從之國際法困境，而在雙邊協議的架構中規劃出設立管理機構，此管理機構專門負責有關放款之決策以及監督環境保護計畫的施行；該管理機構的成員組成除了須包含債務國與債權國政府所指派的代表之外，也特別規定債務國在地的非政府組織應占成員組成的多數，限縮債務國政府的權力之餘，也讓債務國國內的公民社會能藉此法案而有更多可著力之處，以應對課責問題與主權獨立等法律疑慮；並要求管理機構應落實與債務國政府、由環境團體與科學家等所組成的利益相關人之社群網絡的溝通與諮商。獲得贈款的計畫內容也不侷限於環境的保護，更擴及社會人文系統，而包含對在地社群與居民等利益相關人的能力建設、對資源的永續管理與利用等環境教育，以及發展以科學為基礎的自然資源管理系統等縮小科學與政策落差的相關實踐。惟本法案看似透過制度設計改善了部分三方互換時所發生的困境，但由於限縮施行對象於加勒比海地區而影響力有限，因此國會於1993年也停止對此計畫的撥款，美國在債務換自然方面的實踐隨後由1998年的 TFCA 取代。[13] TFCA 大部

[13] J. E. Gibson and R. K. Curtis. “A Debt-for-Nature Blueprint,” supra note 13 at 445-452.

分的設定與運作框架都與 EAI 相似，惟不一樣的地方在於根據 TFCA 之內容，美國將環境保護的重點限縮於熱帶森林的保護，因此拓展施行對象而不僅限於加勒比海地區；且自2000年起由於氣候變遷的議題在國際上日趨受到重視，因此非政府組織基於其在資金技術、專業知識等環境管理與保護方面所擁有的優勢，而又重新透過「債務互換」（debt swap）的機制，重新找回其可著力之處。此債務轉換成自然的機制允許美國政府以外的個人或組織透過非聯邦政府來源的資金，協助債務國購回其對美國政府的部分債務，因此在此新的法案之下，美國透過引進 WWF、TNC、CI 等國際環境非政府組織作為債務國與債權國以外的第三方，對債務互換的交易過程提供捐助，以協助回購債務國的部分債務，並換取債務國政府將商定的金額存入專門用於保護熱帶森林的基金。[14]

值得注意的地方在於不論是 EAI 抑或 TFCA 均有對債務國政府設定若干有關政治、經濟、自然方面的資格條件，包含在政治上必須要有一民選政府、不支持恐怖主義、國內未有重大的侵害人權事件等不良紀錄、與美國在藥物管制上保持良好的合作；經濟上則要求債務國必須要進行投資或市場自由化等改革措施，例如：擁有國際復興開發銀行或國際開發協會的提供的結構或部門調整貸款、與美國簽訂雙邊投資條約或推進開放外資投資的進程等；在生態特性上則要求債務國國內必須要有至少一處的熱帶森林是具有特殊生物多樣性的性質，或其國內的森林資源在全球、洲、區域的層次上需具有代表性。[15]因此，此類實踐或也揭示債務換自然協議或多或少能成為債權國在外交上可以運用的槓桿工具之一，而可能可以藉此投射若干債權國在外交上所設定的目標，而此類實踐又是否能成為我國之借鏡亦為本研究所關注的面向之一，因此本研究希望能透過檢視當前債務換自然協議於海洋的實踐情形，以嘗試從中歸納條約與制度應如何設計以提升債務國或受援國本身對於此類協議之政治意願，進而促進國家對協議的遵從，並能據此作為擴展我國與他國在其他面向上的海洋合作之基礎。

貳、 陸域與海域實踐之比較分析

由於本研究關注的重點在於如何可能將此實踐與我國的跨國海洋合作與交流進行結合，因此本小節將先行對債務換自然當前在海域方面的運作特色進行初步盤點，以歸納出當前在海域方面的實踐與過去在陸域方面的實踐有何差異，以便於日後的研究中能以更宏觀的角度檢視本措施實踐於我國跨國合作策略中的可能性，以及當前海域

[14] Ibid.
[15] Pervaze A. Sheikh. “Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and Implementation,” Congressional Research Service (Jul. 2018): 2-10.

實踐可能關注的重點面向為何。

隨著氣候變遷日益嚴峻，許多小島嶼發展中國家也受到越來越多來氣候變遷所帶來的挑戰，因此國際社會也開始思考將債務換自然實踐於保護小島嶼開發中國家的專屬經濟海域的可能性，並於2015年起首次將此機制運用於位於西印度洋上的塞席爾，隨後於2022年國際社會以塞席爾的實踐為基礎，將此機制適用於第二個小島嶼開發中國家—位於加勒比海上的巴貝多。綜覽此兩個海域實踐的個案後，初步發現兩海域個案在債務重組的機制上相似，皆透過向 TNC 或美洲開發銀行等國際行為者的貸款，而購回其部分的國債，而此筆貸款則透過降低利息、延長償債期限等方式來幫助債務國進行債務結構的重組，而為債務國籌措出一筆可用於保護海洋的資金，因此此筆貸款又被稱為「藍色貸款」（blue loan）。所籌措出的資金又被分為兩種用途，一種是直接為債務國投入至包含劃設海洋保護區或進行有系統的海洋空間規劃等有關海洋環境保護的相關政策與措施，另一部分則用於投資，使債務國能在未來透過獲取利息而有一穩定而能永續運用於海洋環境保護的資金來源。又，這些透過債務換自然機制籌措而來的海洋保護之基金則由債務國國內獨立的信託單位（例如：塞席爾的「塞席爾保育與氣候調適信託基金」（Seychelles Conservation and Climate Adaptation Trust）與巴貝多的「巴貝多環境永續基金」（Barbados Environmental Sustainability Fund, BESF））負責管理資金的使用；同時監督與追蹤各項獲得贈款的計畫的實施情形，並透過發布年度報告來維持計畫施行的公開透明；又，這些獨立的信託單位也透過贈款的程序來發展國內在縮小科學與政策落差方面的相關實踐， 包含促進一個能容納多元參與，以及以科學為基礎的過程，抑或提倡共同生產（co-production）的概念，以包容包含在地社群與原住民族在內等各式利益相關人的參與，並藉此將在地生態知識（Local Ecological Knowledge, LEK）納入科學的一環，發展以「最佳可得科學」（Best Available Science, BAS）為基礎的政策制定。因此，從施行面向上來看，海域與陸域的實踐類似，皆透過債務國國內獨立的基金信託單位專責管理放款的程序，債務國國內的非政府組織則為資金主要的接收者，因此，由債務換自然協議所產生的融資投資大部分皆在經過國內基金管理機構的審查程序後，被投注於由非政府行為者所主導的環境保護計畫當中，以藉此降低直接由政府執行將可能產生的不遵從問題。而符合投資資格的計畫類型在美國根據熱帶森林保護法案中的雙邊協議形式中，可以發現並非僅侷限於環境的保護，而更是擴及填補債務國國內在森林保護上所產生的科學與政策落差，因此符合投資資格的計畫類型尚涵蓋對樹木種類的普查、建立森林管理與監測所需的評估標準或指標等能降低債務國在森林治理中有關證據資料上的落差與不足；

亦包含對管理人員的教育與訓練或造林技術的指導等能縮減債務國在動機與能力上的落差，及其他能促進債務國發展以科學為基礎的森林資源與生態系之治理與管理，在海域的實踐中亦呈現此類特徵。

在初步盤點海域的實踐過程中，發現與美國根據 TFCA 所簽訂的條約一個最為明顯的差異在於美國為了避免落入於三方協議中常見的不遵從困境，而選擇透過條約設計來約束贈款的受贈對象，而規範除非例外情況，否則僅債務國國內的 NGO 可以獲得施行保護計畫所需的經費，但初步檢視海域的實踐則發現，相關政府部門或單位亦可獲得部分資金。例如：在巴貝多的實踐中，即透過讓執行海洋空間規畫的相關政府部門或單位取得部分的資金，助巴貝多政府獲得所需的資源以建立一參與式且以科學為基礎的海洋空間規畫過程，填補其在設計管理30%巴貝多管轄水域所需的法律與制度框架上所存在的落差，並由 BESF 負責監督與持續追蹤施行成效。因此，海域的實踐模式或揭示在環境治理中政府仍存在一定程度的角色，而應該適當的平衡非政府行為者與公部門之間藉由此融資機制所能獲得之資源。雖然直接透過將資源投注在長期關注環境保護議題而對環境治理具有較高承諾與意願的相關團體，能相當程度藉由下而上的治理途徑，避免落入不遵從的法律困境，但這些非政府行為者由於缺乏具有強制力的工具與手段機制，而可能削弱國家在環境治理行為上的永續性，此時若能結合公部門的參與，透過建立合適的法律制度框架，由上而下的去推動國家在環境治理方面的政策措施，或能更為有效地建立起具有韌性的環境承諾。又，如何在經濟發展與環境保護之間取得平衡更是亙古難題，其中漁民即是國家在實施海洋環境保護政策的過程中最為主要的利益相關人之一，若劃設海洋保護區或實行其他以區域為基礎之管理工具亦將影響漁民的生計，因此國內利益相關人的反彈與抗議也最為容易消耗國家對環境治理的政治意願（political will），若能透過適當的給與政府相應的資源或技術上的幫助或有助於其推動一具有包容性的海洋環境治理過程所需的法律制度或政策框架，而有助於該國建立一更具韌性而永續的環境承諾，因此只讓非政府行為者取得相關資源的作法或存在若干缺陷，而不應忽略政府部門之參與。

承上所述，債務國政府對環境治理方面的政治意願將影響該國是否能建立起對環境治理穩定而永續的承諾，以及其是否能透過建立具有系統性的法律框架與政策措施以落實該承諾。然而另一方面，在上述提及的三方互換的協議形式中，國際非政府組織常透過減輕強制執行機制的強度或甚至摒棄此機制，以避免落入干涉主權國家內政的法律爭議，同時亦藉此吸引債務國政府同意並簽署債務換自然協議，從而造成未落實協議內容的困境頻頻發生，削弱債務換自然協議之效果，但初步盤點海域實踐的過

程則發現，協議中仍然存在若干懲罰機制以促使國家落實協議訂定之義務。例如：在巴貝多所簽訂的協議中，即提到若巴貝多政府在推動海洋空間規劃的政策施行成效上受到國內獨立的信託單位的監督，而若未能如期切實地完成協議所設定之里程碑時，則巴貝多政府須額外付款給專門用於投資的託管帳戶當中，直到完成所預定的保護目標時方能取回該筆金額，否則將直接流入直接用於資助海洋保護計畫的環境基金（即BESF）。而綜觀在債務換自然在陸域方面的實踐中，三方互換之協議承上所述，並未能有效的平衡強制執行機制與政府對債務換自然協議的政治意願兩個可能存在衝突的困境，而在美國根據熱帶森林保護法案的實踐中，雖然亦存在類似的機制，但相異的地方在於美國並未讓債務國政府有修正的機會，而可以在落實義務之後取回該筆具罰款意涵的金額，相反，在美國的實踐中，則是直接讓該筆金額流入專門用於森林保護的基金當中。因此從兩實踐的相異之處或可推測，在海域的實踐中，不論是贈款抑或懲罰的模式皆存在若干培養政府政治意願的誘因機制，而可能相較於陸域的實踐或能在促進由下而上的治理途徑之餘，亦同時開闢由上而下的治理路徑，讓債務國政府內的非政府行為者與公部門的利益相關人都能適當的參與到債務國對海域的環境治理當中。

綜上所述，當前債務換自然在海域方面的實踐模式主要包含以下幾個重點：首先，在經費的使用上與實踐於陸域保護的第二代債務換自然協議的形式類似，皆透過指定一個特定機構作為基金的管理者，並負責有關計畫贈款的相關資格審查等程序，惟不同之處在於政府是否為受贈對象之一，而從本研究的初步觀察中，發現若相關政府部門也在受贈之列時，則將有助於政府由上而下的透過推動政策以促進國家建立對環境保護更有系統性的承諾，但為了降低此類協議在強制執行機制上較為不彰的情況，不論是在陸域抑或海域的實踐中皆可以發現，債務國國內關注環境議題的非政府組織仍為最主要的資接收者，且其執行計畫的情況受到協議所指定的相關代理機構的監督。其次，從懲罰機制來看，海域與陸域實踐的差異，第一代的債務換自然協議由於國際組織認為將這些在生態特性具有重要性的國家納入協議，能對環境的保護發揮相當程度之作用，因此若條約在強制執行機制的面向上設計得過於嚴格，而使協議的法制化（Legalization）程度過高時，則將難以吸引這些國家的加入，因此第一代協議的實踐情形反映著國際組織透過降低法制化程度來吸引債務國政府的簽署，而第二代的協議的實踐情形，以美國為例則發現與海域實踐的不同之處在於前者並未有類似歸還罰款的相關機制，在懲罰的程度上相較於後者可謂來得更為嚴格，但從本研究的初步盤點中，認為海域實踐中透過歸還債務政府額外支付的金額，有望形成對債務國落實協議

所設定之里程碑的誘因機制，因此此類制度設計或可納入我國未來在簽訂協議時所考慮的面向之一。

第二節　案例分析

壹、　個案檢視

一、　塞席爾

塞席爾位於西印度洋上，具非洲大陸海岸線約1500公里處，不論是其境內所富含的各式自然棲息地及生物多樣性、沿岸地區以及在地社群的居住與活動等人類健康範疇、自然災害等調適能力都正受到氣候變遷所帶來的影響，相較於其他國家而言亦尤其脆弱，並且國內有約90%的商業活動是依賴於海洋，尤以旅遊業與漁業為最大宗，因此在產業結構上塞席爾亦具有「藍色經濟」的特性；在生態系與海洋環境的特性上，存在於其國內約524種的海洋生物中的近四分之一正受到絕種或瀕臨絕種的威脅，且在其專屬經濟海域中更包含兩個聯合國教科文組織世界遺產而為全球的生物多樣性熱點之一，因此不論是從人文抑或自然方面的國家特性而言，塞席爾皆為施行海洋環境保護的重點國家，塞席爾政府自2012年起也持續跟TNC進行溝通與交涉，希望能獲得該國際組織對塞席爾在參與債務換自協議上的支持與幫助，因此包含英國、法國、比利時與義大利等國在內的「巴黎俱樂部」於2015年在TNC的協助之下與塞席爾政府完成債務換自然協議的簽署，並據此助其減少2160萬美元的債務，同時換取塞席爾承諾分配部分藉此機制籌措出來的資金繼續推進其於2012年所設定的包含保護其專屬經濟海域的30%，並將其中的30%以生態系途徑（ecosystem-based）為基礎將其劃設為完全的保護區，同時輔以適應性管理（adaptive management ）等目標之外，也助其建立一系統性的海洋空間規劃（Marine Spatial Plan, MSP）。[16]作為全球首例實行債務換自然於海域的國家，本小節將先行初步盤點塞席爾將此類協議延伸運用到保護海洋環境時所具有的特色，以作為後續研究之基礎。

首先，就其債務與自然之間的轉換機制而言，塞席爾在TNC的幫助下，建立塞席爾保育與氣候調適信託基金，而TNC作為此協議的第三方，以直接贈款與藍色貸款兩種方式為塞席爾提供共2020萬美元的資金，這些資金全數被轉移至SeyCCAT，並以同等的額度借貸予塞席爾政府，使其可以購回國家對巴黎俱樂部的部分國債，最後，塞席爾獲得以93.5分兌換1美元的折扣價格，而以2020萬美元買回約2160萬的債務，同時

[16] L. Saddington. “Geopolitical imaginaries in climate and ocean governance: Seychelles and the Blue Economy,” Geoforum 139 (2023): 1-3.

SeyCCAT 借貸給政府的貸款則透過延長償債期限的式分期償還給 SeyCCAT，並再償還 TNC 所貸的藍色貸款。[17]承上所述，經由債務換自然協議所籌集出的資金在運用上與陸域的實踐類似，皆主要透過債務國國內獨立的機構負責，因此 SeyCCAT 將款項的運用分為專用於執行有關保育海洋環境或海洋調適氣候變遷韌性之計畫等專案經費（每年撥付28萬美元，並持續20年）與進行基金投資（每年投資15萬美元，並持續20年）兩種用途。

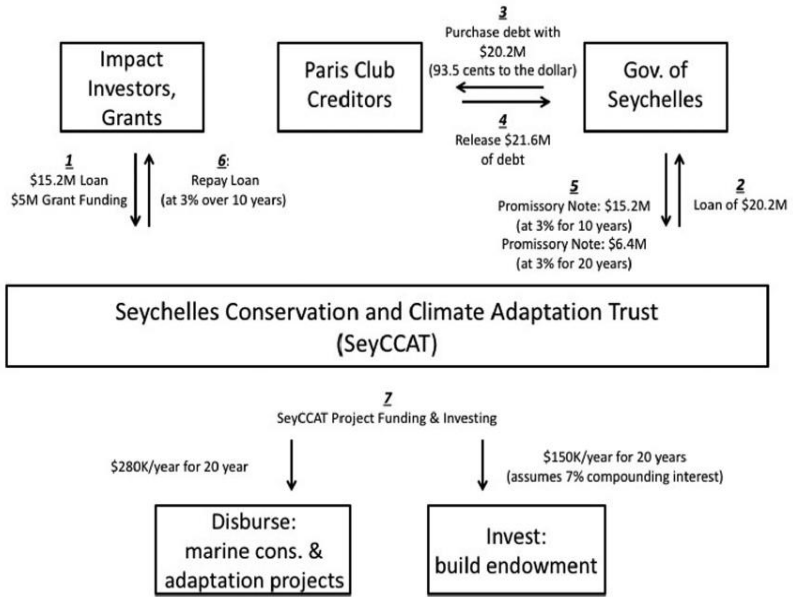

圖 3 塞席爾債務換自然運作機制示意圖

（資料來源：J. J. Silver and L. M. Campbell. "Conservation, development and the blue frontier: the Republic of Seychelles' Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program," International Social Science Journal 68, 229-230 (September 2018): 9）

小島嶼開發中國家之所以在環境治理上存在著落差，很大一部分可以歸因於其在軟硬體能力上的落差所致，因此如何促進此類國家克服資源落差方面的困境即是相當關鍵的命題，因此從過去的陸域實踐經驗而言，可以發現在組織設計的特色上大多會透過建立單一而獨立的機構來管理經費的使用，但更進一步而言，若能強化與利益相關人的連結，則更能使環境保護政策更具正當性而使國家在環境保護的政策上能存在相當程度之韌性，而不易為其他利益考量所犧牲。循此，SeyCCAT 對於塞席爾在實踐債務換自然的過程中扮演著舉足輕重的角色，而不僅限於管理資金的使用，更透過與

[17] J. J. Silver and L. M. Campbell. "Conservation, development and the blue frontier: the Republic of Seychelles' Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program," International Social Science Journal 68, 229-230 (September 2018): 8-10.

在地社群等利益相關人建立網絡連結，而可以從公民社會的角度出發填補海洋科學與海洋環境政策之間的落差之外，更藉公民社會的參與而大幅提升監督與追蹤計畫施行的成效，從而降低了前述提及的不遵從與主權干涉等困境。首先，SeyCCAT 透過鼓勵利益關係人的參與，以及在制定贈款提案的相關要求時與之進行協商以容納多元的意見與聲音，以由下而上的建立公民社會建立環境保護以及債務換自然此一融資機制在這之中所可能扮演的角色等相關意識，而對利益相關人的「能力建設」（capacity building）即為促進公民社會對於債務換自然機制的認識，以及培養國內有關參與式治理的相關文化中重要的一環，且由於與塞席爾簽訂債務換自然協議的債權方為巴黎俱樂部的成員，在債權國多為歐洲國家的情況下，申請贈款所需的資料大多具有語言以及格式要求等障礙，使其國內可能原本欲向 SeyCCAT 提案並申請經費的若干 NGO 有所卻步，因此 SeyCCAT 也藉由提供相關的資訊與訓練課程以簡化申請的流程並強化地方的參與。又，就塞席爾國內有關海洋空間規畫的施行過程而言，透過由 SeyCCAT 所主導的共同生產模式、透明化、包容式的參與過程，以透過溝通、參與與協商等公眾參與程序而可以容納各式利益相關人的參與，例如：在共同生產方面，賽席爾即透過將在地手工漁民（local artisanal fishers）對於永續捕魚的相關在地生態知識與經驗納入到海洋空間規畫的考量，以確立可能的關鍵產卵地點或時間、關鍵而須優先進行養護的地區，抑或尤其脆弱的物種等。[18]SeyCCAT 除了在計畫的施行上藉引進共同生產等多元參與之模式以扮演填補塞席爾的海洋環境治理在科學與政策落差之間的角色之外，也透過雇用更多用於監督與執行強制執行措施的相關人力，並將追蹤計畫的結果與年度報告等定期更新於網站，以便國內外的各利益相關人或一般公眾等能取得相關資訊，以增加計畫施行過程的透明性，並能據此在環境保育、社會、經濟三個永續發展的層面所產生的影響進行適時調整，同時也建立塞席爾本身在債務換自然協議的執行上乃至於對其海洋環境之治理與管理上的聲譽（reputation），而可以據此成為吸引更多國內外投資或援助的基礎，為塞席爾未來在海洋環境保育上開發出可能的資金來源。[19]循此，SeyCCAT 對於塞席爾在執行債務換自然協議上而言，不僅為塞席爾建立與培養其國內對於海洋環境治理的公眾參與意識與文化之外，更透過引進縮減科學與政策落差等相關實踐以為塞席爾建立其在海洋治理上的聲譽，從而助其能吸引更多國內外的資源與援助。

[18] M. Booth and C. M. Brooks. “Financing marine conservation from restructuring debt: a case study of the Seychelles,” Frontiers in Marine Science 10, 899256 (22 June 2023): 6-8.

[19] Ibid.

承上所述，組織設計以及組織對於塞席爾在執行債務換自然協議上的重要性不言而喻，綜觀 SeyCCAT 對於塞席爾國內在落實協議所訂定之義務中，自提案內容的徵選與審核、計畫的執行過程，以及過程中的監督，乃至於執行協議後的審核考察，這整個過程都包含著各式公眾參與程序，以盡可能地提升保育政策與計畫的正當性與永續性，而可以藉此提升塞席爾在國際社會中的聲譽以及其在海洋環境治理政策上的韌性，而不至於使其在債務換自然協議到期之後即喪失保育資金的來源，抑或喪失推動環境保育政策的動能。但作為一小島嶼開發中國家中的基金信託機構，在有關環境治理所需的軟硬體能力上仍存在若干落差，因此仍有賴於國際社會的行為者在技術或環境治理的知識上提供相當程度之支持，因此塞席爾也透過2015年所制訂的《保育與氣候變遷調適信託基金法》而相當程度的賦權（empower）TNC，使 TNC 能於計畫執行的過程中扮演一具有能動性的角色，而 TNC 在本案中所展現的角色亦可以回應上述有關債務換自然協議形式的演變過程，即使國去國際非政府組織曾因其在國際社會中較為弱勢的議價能力，而退出有關債務換自然之協議的實踐，但隨著氣候變遷所帶來的挑戰與影響加劇，國際非政府組織也重新透過其在環境的治理與管理層面上所擁有的知識與技術之優勢而重新找回著力點，而可以重新展現其角色於債務換自然之協議中。又，有關海洋保育與氣候調適能力等計畫尤以建立海洋空間規劃與劃設海洋保護區為主要的政策工具之一，因此以塞席爾根據協議所設定之目標，就其在執行海洋空間規劃上的相關政策為例，塞席爾的海洋空間規劃雖由政府主導，但政府透過上述法案賦權 TNC，使 TNC 可以代表政府主導政策流程的設計，提供規劃過程中所需的科學與技術之支持，並以 SeyCCAT 作為溝通橋梁，與之合作以建立與國內的利益相關人之間的網絡連結之餘，也同時透過指定專案經理人以適時地與塞席爾政府內負責推動海洋空間規劃的環境能源與氣候變遷部進行定期的開會與溝通， 而可以透過相當程度引進地方以及政府部門的參與，來平衡過去對於債務換自然協議可能侵蝕主權國家獨立自主的批評與法律上的疑慮。在推動海洋空間規劃政策的協調架構上主要由指導委員會（steering committee）、由政府各相關部門所組成的核心團隊、TNC、SeyCCAT 的代表，以及由利益相關人所組成的技術工作小組所共同組成，而此一海洋空間規劃在執行上的協調架構與機制主要負責隨著政策的推進，透過與決策進行定期的報告與溝通，而可以藉由反饋（feedback）機制以適時的進行政策的適應與調整，並藉此強化政府部門在推動政策上的政治意願。此外，TNC 作為塞席爾債務換自然協議的協調者，也幫助 SeyCCAT 識別促進共同生產與資訊透明化等有關填補科學與政策落差上的最佳實踐（best practice），以助塞席爾國內的公民社會能從中學習與複製最佳實踐之內容。

綜上所述，從塞席爾的實踐中可以發現，國內的利益相關人、政府部門、國際非政府組織這三者之間的連結，是促使首個海域債務換自然之實踐能被成功實現的關鍵因素，藉由這三方行為者的互動，可以同時結合「由上而下」與「由下而上」兩條環境治理之途徑的優勢，而或可以從中克服債務換自然協議本身所存在的若干缺陷，以及在執行上所可能面臨的困境。

二、　巴貝多[20]

2018年，巴貝多的外債占 GDP 的比重已來到178%，並成為世界上外債占 GDP 比重最高的國家之一，因此巴貝多政府也開始嘗試與 IMF 等國際金融機制進行合作，以重組其債務結構，提升債務的永續性，同一時間，時任總理 Mia Motley 也設立「海洋事務與藍色經濟部」此一新的部門，藉此希望能透過執行海洋空間規劃等政策措施來促進巴貝多藍色經濟的永續發展，以幫助巴貝多政府拓展更為永續的經濟利益，而巴貝多政府在海洋治理上所展現的此類承諾也與 TNC 的「海洋保育藍色債券計畫」（Blue Bonds for Ocean Conservation Program，以下簡稱藍色債券計畫）的宗旨極為契合，因此在與 TNC 交涉過後與其建立夥伴關係，成為該計畫下的施行對象之一。本計畫旨在藉由與債務國建立夥伴關係，以助其與金融發展機構或投資銀行等進行債務轉換，而可以將債務轉換後所產生的資金，用於發展包含參與式海洋空間規劃在內的各項有關促進對海洋環境的治理與管理、生物多樣性的保護、永續的海洋經濟之政策工具；同時也包含與債務國國內的在地利益相關人進行合作，以為債務國設計一獨立的保護基金，而能針對經由債務換自然此一融機制所產生的資金進行管理，並使其能切實地被運用於在地的海洋環境保護當中。循此，2022年9月，巴貝多政府在 TNC、美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）等國際非政府行為者的協調之下，透過債務換自然的融資機制，為其籌措出約4000萬保育基金，這也是目前所有海陸域的債務換自然實踐中，最為龐大的保育資金之金額。

巴貝多在債務與自然間的轉換機制與塞席爾類似，皆透過向債權國以外的第三方行為者借貸藍色貸款，以購回其部分外債，巴貝多透過向瑞士信貸集團以及第一加勒比銀行借貸約1.47億（加上利息約為2.14億），並以低於原債務面額的金額購回約1.51億（加上利息約為2.54億）的債務，這筆藍色貸款的利息固定為3.8%，並將還款期限設定為15年，而可以透過此重組機制為巴貝多政府減少一部分的外債壓力，此機制總共為巴貝多政府籌措出約4000萬可用於海洋保育的經費，而巴貝多政府所借貸的藍色

[20] The Nature Conservancy. “Case Study: Barbados Blue Bonds for Ocean Conservation.” (September 2022)

貸款則由 TNC 與 IDB 分別擔保5000萬與1億。經由此交易過程所轉換出來的資金也被分為兩種用途，其中的2300萬直接流入巴貝多環境永續基金（BESF），並由此機構專門負責管理用於推動海洋空間規劃、法律與制度框架的調整、海洋保護區的管理計畫之制定等有關促進海洋保育之措施的資金與資源之分配，而餘下的1700萬則投入每年可以獲得7%利息的基金投資，並預期在未來15年可以透過此投資為巴貝多政府再籌措出另一筆可投入海洋保護之資源（1000萬）。因此，巴貝多的債務換自然協議在結構上可以分為兩個主要的支柱，其一是有關藍色貸款的「融資協議」（Finance Agreement），另一個則是有關保育承諾以及資金之管理與分配使用的「保育協議」（Conservation Agreement）。據此，國際社會以此融資機制換取巴貝多政府承諾以國際上的最佳實踐為基礎，完成其對國家管轄海域內的海洋空間規劃，並提升對其中30%的保護，以使巴貝多能接軌當前聯合國所推動的旨在2030年前達成對全球陸域、海洋以及內陸水域的30%的保護的「全球生物多樣性框架」（United Nations Global Biodiversity Framework）；巴貝多政府所做出的承諾同時也包含針對達成上述目標所需的法律規範與制度框架之設計進行相應的調整，以及對海洋保護區的管理提出一具有系統性與整合性的管理計畫與方案。

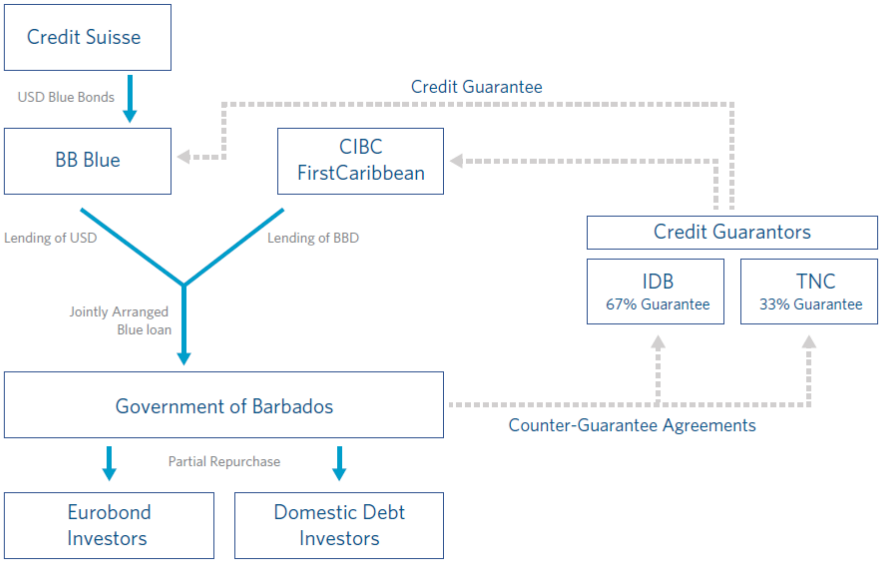

圖 4 巴貝多債務換自然運作機制示意圖

（資料來源：The Nature Conservancy. “Case Study: Barbados Blue Bonds for Ocean Conservation.” (September 2022): 4）

承上所述，巴貝多政府在 TNC 的協助與支持之下建立 BESF，作為管理由債務換自然所產生的保育資金的機構。根據國家針對藍色債券計畫做出的承諾以及國家所設

定的其他優先目標之考量為基礎，管理與分配經費的使用，而受贈的對象涵蓋政府與非政府行為者、私部門行為者、學界、非營利組織與以在地社群為基礎的組織等各式公民社會中的行為者，與塞席爾的 SeyCCAT 在塞席爾的債務自然協議中所扮演的角色相似，除了是管理經費使用的主要機構之外，也負責監督與追蹤計畫的施行成效，並且也透過引進外部審查機制以及發布年度報告以提升機構本身對外的透明化，讓公眾有機會檢視 BESF 如何管理與使用該筆資金。又，承上所述，根據「保育與永續承諾協議」（Conservation and Sustainability Commitments Agreement）之內容而言，巴貝多政府所做出的承諾包含促進以科學為基礎以及參與式的海洋空間規劃、制定能促進其有效管理30%的國家管轄海域的法律與制度框架、完善對海洋保護區管理之計畫制定、定期的評估新劃設的海洋保護區是否有持續受到有效管理以及適時地施行補救措施，當巴貝多政府未能在約定日期內如期的完成上述的里程碑時，巴貝多政府將會有必須支付額外款項至專門用於基金投資而可以在未來為巴貝多製造出另一筆保育資金的託管帳戶之義務，而這筆帶有懲罰意涵的「罰款」在里程碑被達成之後就會還給巴貝多政府，但若巴貝多政府始終未針對目標達成的效率進行修正與改善，則該筆資金將會自動流入 BESF，因此巴貝多的債務換自然協議雖大多以塞席爾的實踐為參考基礎，但仍透過其他不同於塞席爾的制度設計來為巴貝多發展更多可用於海洋保護的潛在資金來源與機制，而可能可以為未來的海域之債務換自然在制度的設計上提供一個可以考量的基礎。

從塞席爾的實踐也可以發現當前在海洋環境的治理當中越來越重視以科學為基礎的政策制定、多元參與、共同生產與管理等縮小海洋科學與海洋政策落差的相關實踐，而 TNC 即對促進塞席爾國內的科學與政策兩界面之間的關係扮演著不可或缺的角色，與在塞席爾實踐債務換自然過程中的角色一樣，TNC 同樣提供巴貝多有關海洋環境保護相關的科學與技術支持，但 TNC 在本案例中不僅僅只是在科學與政策兩界面之中扮演一個具有能動性而可以活絡兩界面之互動的角色，更值得注意的地方在於在 TNC 的協調與促進之下，巴貝多的債務在轉換為自然的過程當中包含一個共同擔保的機制，而使其成為首例由多邊開發銀行（即 IDB）與國際非政府組織共同進行信用擔保的交易，通常擔保機制僅能涵蓋本金與利息總和的75%，但 TNC 的參與使巴貝多政府所有的藍色貸款均能獲得擔保，而使其能夠透過借貸更為龐大的貸款以回購其債務，並因此使巴貝多的債務能轉換出當前最為充裕的自然保育所需之資金。又，TNC 的參與在政治上尚產生另一個值得注意的效果，即 TNC 在巴貝多債務換自然之協議過程中提供貝多政府在有關施行海洋空間規劃以及海洋保護區的治理與管理上等政策所需的能力

建設，能夠讓國際社會中其他潛在的投資者認為巴貝多政府在海洋治理方面所展現的承諾是可信的（credible），而可能可以做為其他私部拓展海域環境治理所需的資金來源，亦可以在全球層次上使環境治理與氣候變遷之調適所需的資金有更為多元的來源，而使巴貝多乃至於全球的海洋環境治理能夠更為有韌性。

綜上所述，相較於TNC在塞席爾實踐中扮演著連結政府與在地的利益相關人，以共同促進其國內制定以科學為基礎的海洋環境保護之政策，TNC 在巴貝多的實踐中，則是在其債務轉換成自然的機制中扮演相當關鍵的作用，使本案能籌措出最龐大的保育資金，並且由巴貝多的實踐也可以發現國際非政府組織的參與有助於提升債務國對於環境保育之政策的可信度，而可以為其開發出更多潛在的資金來源。循此，在國際非政府組織具有能深入債務國之公民社會，以及能在國際層次上吸引其他潛在的投資來源，而可以藉此與國際社會中的各式行為者建立合作與夥伴關係的能動性與優勢之下，債權國將國際非政府組織納入到與債務國的債務換自然之協議當中，或可成為未來其他國家在執行此類協議可以參考的方向之一。

三、　加彭[21]

加彭與巴貝多一樣，均為「TNC 藍色債券計畫」的施行對象之一，2023年8月加彭政府在 TNC 的協調之下，對其高達5億美元的國債透過債務換自然的形式進行再融資，為加彭於未來15年間轉換出1.63億可用於海洋保育的資金，並希望可以藉此促使加彭的海洋治理乃至陸域環境的保護皆可以接軌當前國際間所重視的「全球生物多樣性框架」之保育目標，即在2030年之前完成保育30%的海陸育環境（又被稱為30*30）。加彭在其生態特性上對於全球的生物多樣性保護而言具有相當程度的代表性，而因此成為非洲大陸首例施行債務換自然協議的國家，其沿岸地區及海洋生態系中具有1000種被列於IUCN紅色名單（IUCN Red List）上的動物，其中更包含126種被列為極度瀕危與受威脅的物種；加彭除了是棱皮龜、大西洋座海豚、大齒鋸鰩與小齒鋸鰩等瀕危物種最重要的產卵地、棲息地或遷徙途經之地之外，沿岸的紅樹林亦為西非最大的碳匯之一，因此在區域與國家層次上皆為相當重要的綠碳，而在加彭的減緩氣候變遷之政策中扮演重要的角色。

與塞席爾及巴貝多相同，TNC 對於加彭的債務換自然之實踐亦為不可或缺的一環，

[21] The Nature Conservancy, “The Nature Conservancy Announces Debt Conversion for Ocean Conservation in Gabon, First Ever in Mainland Africa” (14 August 2023). https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-debt-conversion-for-ocean-conservation-in-gabon/#:~:text=Today%2C%20The%20Nature%20Conservancy%20%28TNC%29%2C%20the%20world%E2%80%99s%20leading,%24163%20million%20in%20new%20funding%20for%20ocean%20conservation. (30 March 2024).

TNC 除了也透過提供科學與技術上的支持，以促進加彭對其國家管轄海域的海洋空間規劃，以及強化其對海洋保護區的監督與有效管理，同時也在加彭所制定的「加彭藍色」（Gabon Bleu）計畫的基礎上，協助其擴大海洋保護區網絡，完成對其30%海域的有效治理與管理之海洋環保育目標之外，作為依賴藍色經濟的國家，境內嚴重的「非法、未報告、無管制」（illegal, unreported and unregulated, IUU）漁捕行為每年造成加彭約6.1億美元的損失，因此 TNC 在提供加彭治理海洋所需的科學知識與技術上的支持之餘，也協助其強化對 IUU 捕魚行為的監管與取締之能力，以促進其國內的藍色經濟能永續發展。TNC 在加彭所施行的藍色債券計畫內容也揭示，除了協助債務國執行有關促進海洋空間規劃、劃設與治理及管理海洋保護區等常見而能夠強化海洋環境保育的政策工具之外，也會針對各國的具體需求或國家特性進行適度調整，例如：於本案中 TNC 即針對加彭政府所面臨的 IUU 問題給予相應的能力建設措施，而或可為做為我國日後在與他國建立跨國的海洋合作或援外政策時所可以考量的面向。

另外一個與前兩案較為不一樣而值得注意的實踐在於，加彭政府本身對於海洋環境的保育具有相當程度之承諾，而因此亦是促使其成為非洲大陸首例施行債務換自然協議之國家的原因之一。加彭除了是全球首批針對保護30%海洋與陸地的目標做出承諾的國家之外，更是唯一願意承諾保護30%淡水的國家，因此是全球唯一對聯合國的「全球生物多樣性框架」做出完整承諾的國家，為實現此一承諾與目標，加彭於2022年宣布推行「永久融資計畫」（Finance for Permanence, PFP），而希望可以透過此創新保育工具以整合其國內的公民社會的資源，促進國內在海洋環境的保育上建立並擴展合作夥伴聯盟網絡，同時此計畫亦為 TNC、WWF、皮尤慈善信託基金會（Pew Charitable Trusts）等國際非政府行為者所共同合作建立，旨在強化全球保育與支持社區經濟發展以及強化跨國的社區網絡連結之建立的「持久地球」（Enduring Earth）計畫組合中的專案之一，因此加彭也藉由其對海洋環境保護的高度承諾，而為自己建立多元的跨國公民社會網絡，成為吸引國內外資源之重要基石。

貳、 案例比較分析

一、 如何執行該協議

從執行協議的形式來看，過去在陸域的實踐中最為主要的困境在於強制執行機制的不彰所導致的債務國遵從問題，進而削弱債務換自然協議對於改善森林退化等環境保護之效果，再加上存在主權獨立不受干涉等法律疑慮，因此如何有效地促進債務國政府的遵從表現是執行協議時所應考量的重點，而綜覽過去的陸域實踐與當前的三個海域實踐後可以發現協議的形式多為透過指定一機構作為基金的管理者以

統籌資源的分配，而贈款的對象大多以在地的 NGO 為主，因此可以發現在強制執行機制不彰與主權獨立不受干涉等結構之下，海陸域的實踐皆選擇透過引進在地非政府行為的參與，作為促進債務國遵從此類協議的路徑，由此亦可說明公民社會中的行為者在環境治理當中已是相當重要而不可或缺的一環。又，聯合國環境規劃署（UNEP）2017年所發布的《強化科學與政策界面：落差分析》（Strengthening the Science-Policy Interface: A gap analysis）報告中，指出當前在科學與政策兩界面中所存在的落差類型主要可以分為缺乏可取得的證據、缺乏有效的專業意見與資訊交換、缺乏動機與能力三大類，UNEP 因此進一步指出透過多元參與，整合跨行為者間的資源與資訊將有助於填補這些存在於科學與政策界面之中的落差，促進以科學為基礎的政策制定，因此可以發現引進利益相關人乃至公民社會中各式行為者的參與，在全球層次的環境治理體系已逐漸受到重視。循此，從三國的實踐過程也皆可以發現在 TNC 主導之下，多元參與的概念亦被鑲嵌於三國根據此協議所施行的海洋環境保護政策中，例如：在塞席爾的海洋空間規劃過程當中，即藉由引進在地生態知識以促進其執行以科學為基礎的海洋空間規劃與保護區的治理與管理。又，根據 UNEP 之報告，數據資料與證據資訊間的有效交換亦為縮減科學與政策落差的途徑之一，因此在三國的實踐中也可以發現除了在政策制定與規劃的過程有引進公民社會的參與外，在監督計畫施行的過程抑或每年的監督與審查或審計報告也都會對外公開，以促進資訊間的交流與交換，並進一步有助於強化反饋機制在環境治理體系中的運作。

承上所述，將贈款交給在地的 NGO 去做使用是債務換自然協議主要的運作模式，也是避免落入不遵從困境與降低債務國對此類協議可能對其構成的主權成本的相關疑慮的主要途徑，但海域與陸域實踐的其中一個不同之處在於還是將政府本身在環境治理體系中所具有的能動性與所可以扮演的角色納入考量，而非完全的仰賴公民社會層次的運作，此類實踐在巴貝多的案例中可以看到，本研究將其歸類為協議中的「特殊制度設計」，而將於下一小節中詳述此類實踐如何在巴貝多在執行債務換自然協議的過程中產生正面的效果。又，不論是陸域的森林保護或是海洋環境的保護，劃設保護區都是最為常見的作法，在當前的海域個案中也都可以看到三國皆主要透過劃設保護區、改善對保護區的治理與管理，以及執行海洋空間規劃這三條路徑，以針對國內管轄海域進行管理，但此類政策常可能與在地社群或漁民等利益相關人的利益或生活方式等有所牴觸，其中禁漁區的設置更會衝擊並影響漁民利益與其他資源開採活動的進行，因此在推動政策的過程中，盡可能的與在地公民社會網絡建

立適當的連結將有助於提升政策在社會經濟層面的正當性，進而有助於強化債務國政府對推動此類協議的政治意願，因此從此方面而言，引進利益相關人乃至廣泛的公民社會的參與不僅僅只是可以單純的避免因強制執行機制的不彰所產生的道德困境，反而還可以更進一步的從社會經濟層面出發去建立整個國家對於推動海洋保護區與海洋空間規劃等政策的共識，而可以從這個面向去更進一步的緩解債務國不遵從的法律困境。

綜上所述，與債務國的公民社會建立足夠的連結有助於由下而上的建立該國對海洋環境保護的共識，而有助於提升債務換自然協議所預期的施行效果，因此對於我國而言，若與藉由此類協議建立與他國的雙多邊海洋交流與合作網絡時，將債務國或友好國家的公民社會或納入考量或為重要的一環，且在我國在國際社會中的地位較為特殊的情況下，民間層次或對於我國在拓展對外交流與合作關係而言，可能會是一個較為實際而可行的切入點。

二、　關鍵的組織或制度設計

不論是海域或陸域的實踐，都可以發現債務換自然在運作機制上皆透過在債務國國內設置一專門負責管理保戶資金之使用的基金信託機構，以藉由獨立於政府之外的體系強化債務國對協議義務的落實與遵從，因此可以說此種透過獨立於政府體系之外的專門機構作為主要的管理者，以及由債務國當地非政府行為者作為主要的受款者並執行相關環境保護措施的途徑即為此類協議的遵從機制。循此，對債務換自然協議來說，國內的基金信託單位即為相當關鍵的組織設計之一，在塞席爾與巴貝多的實踐中也皆可以發現兩國國內均有此類機構的存在，但較為不同的地方在於塞席爾做為最悠久的海域之債務換自然的實踐個案，國內的 SeyCCAT 相較於巴貝多國內的 BESF 扮演更具有能動性的角色，而並未僅限於對保護資金的管理。在國際非政府行為者所主導之下的三個海域的實踐個案中均可以發現其宗旨皆圍繞著促進以科學為基礎的海洋政策制定，而根據 UNEP 所識別出的當前存在於科學與政策兩界面間的落差類型又可分別歸類至數據價值鏈（data value chian）中的數據的取得與數據的傳遞等主要的階段中，從這個角度而言， SeyCCAT 在此三個階段中均扮演相當程度的重要性而可以有效的縮減塞席爾國內在海洋科學與海洋政策之間的落差，並能將此縮減效果反映在債務換自然協議所關注的海洋保護區的治理與管理，以及促進海洋空間規劃等面向上。

首先，從數據取得的階段而言，SeyCCAT 在 TNC 的協助之下，於塞席爾國內推動以科學為基礎的海洋空間規劃過程，而這邊所說的科學並非僅侷限於一般大眾既

定印象中的自然科學，SeyCCAT 透過提倡各式利益相關人的參與，將在地生態知識等原生知識引進到海洋空間規劃的過程當中，以多元的知識類型填補施行海洋空間規劃在知識與證據取得的落差。此外，塞席爾的債務換自然協議是與巴黎俱樂部的成員所簽，其中不乏為歐盟成員國，歐盟所發布的《海洋空間規劃指令》亦提及包含容納各式利益相關人的參與、最佳可得科學的應用等逐漸為國際社會所重視與提倡的海洋治理之概念，而塞席爾則在此協議中透過 SeyCCAT 而可以與國際趨勢進行相當程度之接軌。其次，在數據的傳遞中，UNEP所識別出的落差類型之一即為缺乏足夠的數據資訊的流通與交換，但 SeyCCAT 亦透過將每年的實施報告定期更新於公開的網站，透過此媒介提升大眾對資訊的近用，進而可以促進反饋機制的運作，並藉此從公民社會的層次中獲取更多能有助於塞席爾強化其國內對於債務換自然協議之落實的建議與資訊等，因此從數據價值鏈的角度而言，在數據的傳遞階段中，數據價值鏈的概念顯示若數據資料能被有效地進行交換與分享，則將有助於將使這些包含利益相關人與公眾反饋意見在內的最佳可得科學被反應於最後的決策制定當中，而可以提升數據之價值。承上所述，對於塞席爾的案例而言，SeyCCAT 不僅僅只是做為一單純的管理資金使用的基金信託單位，而是在科學與政策兩界面中扮演相當關鍵的角色，而有助於使多元的科學知識與證據等資料可以透過數據價值鏈的傳遞成為具有價值且被反映在塞席爾的海洋政策當中的資訊。

其次，雖然巴貝多的 BESF 不如塞席爾的 SeyCCAT 在把關款項的使用之餘，也在執行的面向上透過扮演科學與政策之間兩界面之間的「界面組織」（Boundary organization）來強化塞席爾國內在落實債務換自然協議上的義務，但值得注意的是，在巴貝多的債務換自然協議中，有兩個在過去的陸域協議與塞席爾的案例中皆未曾出現的實踐，分別為將贈款對象擴大包含政府的相關部門，與促進巴貝多政府確實執行協議義務的強制執行機制。首先，從贈款對象而言，過去為了緩解債務換自然協議在條約的設計上缺乏引進強制執行機制的空間的劣勢，而主要在此類協議中以債務國的公民社會中的行為者為主要的贈款對象，作為此類協議的遵從形式，但過去的文獻大多認為債務國的政治意願是影響此類協議是否能發揮作用的關鍵因素之一，在債務換自然協議的脈絡下，政治意願可以被解釋成該債務國是否對於環境保護存在相當程度的承諾，而可以擴大環境議題的政治議程空間，使環境相關的問題與經濟等利益產生衝突時，仍存在某種程度的討論空間，而不至於當然的被犧牲以滿足其他國家利益或目標。[22] 又，一國的對於環境保護的政治意願亦同時取決於其

[22] M. Booth and C. M. Brooks. “Financing marine conservation from restructuring debt: a case study of the

是否有足夠的財政能力、相關人員與技術等方面的支持，而這又與 UNEP 所識別出的科學與政策之類型相互呼應，並且這也是此類融資機制出現的原因之一，因此提供債務國的政府行為者在軟硬體能力與技術上的支持與支援為強化其政治意願的作法，但在過去陸域的實踐中則可以發現協議上甚至白紙黑字的規範政府部門非為獲得保護資金的對象，而巴貝多的案例則可以看到將部分的資金指定給政府部門以促進海洋空間規劃的施行，但同時也讓BESF監督與追蹤政府部門執行海洋空間規劃等海洋政策的成效等，並藉由發布與公開年度報告以落實反饋機制。循此，在本研究檢視當前的海陸域案例後，認為巴貝多的實踐既透過引進公民社會直接參與與施行海洋環境保護的相關計畫之外，也可以對政府形成一定程度的監督效果，而使本案能避免落入過去常見的不遵從困境，另一方面，也透過提供軟硬體部門所需資源，以促進巴貝多國內在法律制度框架的設計等由上而下的環境治理力量與工具，因此或為一可以平衡此類協議過於依賴由下而上的治理途徑與遵從機制所可能產生的困境的途徑。其次，在巴貝多的案例中，另一個值得注意的實踐是相過去的實踐於陸域環境的債務換自然協議的條約設計常因主權獨立等法律問題，而面臨到強制執行機制不足的困境，但在巴貝多的案例中卻存在過去未曾出現的制度設計，即若巴貝多未能於規定的期程內完成協議所設定的階段性里程碑或目標，則巴貝多政府必須額外支付一筆款項到國內負責管理此融資機制所產生的環境保護資金之機構（即BESF），但若在巴貝多國內參與此協議義務的政府與非政府行為者的努力下，改善相關執行情況並達成初始所設定之目標後，則該筆款項將會原封不動的回到政府，反之，若仍未能有效改善，則此筆款項將會自動流入 BESF，做為由 BESF 統籌調配的保護資金的一部分。循此，此項制度設計所呈現的優勢之一在於若巴貝多未能如期完成相關目標，則政府必須代表該國支付帶有懲罰性質的款項，因此將給予政府一定程度的誘因以關注或推動國內不論是海洋保護區議或海洋空間規劃等海洋治理工具，而可以做為進一步建立巴貝多政府對海洋環境保護的政治意願之途徑之一；另一方面，及使巴貝多最後仍未能如期完成目標，雖然這筆款項並未能回到政府手中，但自動流入BESF的做法則成為其未來在執行該協議內容上所可以運用之資源的一部分，因此整體上亦為巴貝多籌措出了額外而可以運用施行環境保護的資金。循此，從前述兩個優勢而言，引進帶有強制執行意味在的相關機制至條約或協議的設計中，將有助於強化政府的政治意願、為債務國提供更多資金與資源等，而可以增加其落實協議以使協議能發揮所預期的效果的可能性。

Seychelles," *supra* note 18

綜上所述，從目前存在的海域個案中可以發現影響債務換自然協議之效果的組織與制度設計的重點或包含是否存在能活絡科學與政策兩界面的界面組織，以促進國內落實以科學為基礎的海洋政策的制定，抑或是否存在若干誘因機制而可以建立債務國政府對於海洋環境保護的政治意願，使這些多依賴藍色經濟的小島嶼開發中國家能在考量經濟利益之餘，亦為環境保護保留一定程度的議程討論之空間，而可以促使該債務國接軌永續的藍色經濟此一國際社會所關注的全球海洋治理之目標。

三、　國家層次的差異如何影響協議的設計

從債務換自然的內容來看，可以發現小島嶼開發中國家當前所迫切需要的除了包含提升其對氣候變遷調適的韌性之外，更重要者在於維護藍色經濟的永續發展，而可以促進其達成永續發展在環境、社會、經濟層面所體現的意義。另一方面，債務國本身原來是否即存在一定程度的政治意願，也會相當程度的影響協議運作的效果，若政府本身即缺乏足夠的政治意願，則即便有債務緩自然做為誘因機制，仍可能對債權國與債務國間在交涉上的交易成本構成負擔，而可能因此削弱債務換自然原先預期的效果。又，債務換自然協議的結構與政府開發援助呈現某種程度的相似性，在政府開發援助中，能夠透過提供受援國援助以換取援助國在外交上的目標通常是援助國願意提供援助的主因，因此如何促進受援國執行援助條件的意願，以強化援助國所設定的外交經濟或政治等目標的效果，即為援助國應考量的因素之一，因此援助國在設定援助條件時，除了考量本國的外交政治目標之餘，從雙層賽局的視角而言，為了促進受援國的遵從情形，也應將受援國國內政治，包含其政府所關注的目標或相關發展需求，以及受援國國內對其政府決策具有影響力或因為產業結構等因素而具有一定程度話語權的利益團體等群體所關注的目標是否與援助國所設定的援助條件，是否呈現相當程度的吻合，亦將影響該受援國的執行意願乃至遵從情況，而過去國際在政府開發援助中所設定的條件主要為受援國的人權狀況與記錄的改善，但從過去的實踐來看，援助國為了能投射其經濟或外交等目標，往往傾向為受援國國內不佳的人權治理狀況開脫，以迅速恢復援助程序，因此政府開發援助在結構上也呈現出債務換自然機制在執行上所面臨的困境，亦即援助國本身的態度抑或目標之設定將相當程度左右制裁之可信度，而對遵從之效果產生影響。[23]

承上所述，參考政府開發援助之國際實踐情形，可以發現債務換自然之協議在

[23] Furuoka. F, “Human Rights Conditionality and Aid Allocation: Case Study of Japanese Foreign Aid Policy,” Perspectives on Global Development and Technology 4, 2 (2005): 129-132, 144.

結構上與政府開發援助相似。基於國際非政府行為者往往較債務國更為重視環境保護與保育之目標，因此與援助國更為重視其外交目標的情況類似，而更加削弱其在國際上的議價能力以即可以執行強制執行機制的空間，循此，債權國或其他參與協議的國際環境非政府組織等行為者若能適度的將債務國國內的政治況或其政府需求納入對協議設計考量的一環，或為一可以藉由由上而下的路徑，以從政府間層次創造債務國對債務換自然機制為債務國的環境保護與經濟發展層面所可以帶來的貢獻有更為廣泛的意識與共識，而可以藉此提升協議的施行效果，降低學界目前所關注的不遵從困境。承前所述，在國際非政府行為者的主導之下，關注並藉此融資機制加速推動塞席爾、巴貝多、加彭三國國內有關海洋保護區與實施海洋空間規劃之政策的執行進程，以強化其對氣候變遷之適應能力之外，在加彭的案例中也可以發現 IUU 嚴重影響其國內海洋生態系服務的永續發展，因此 TNC 也特別透過債務換自然此一創新的融資機制，協助加彭強化包含監管、執法與起訴等有效打擊 IUU 的能力。又，「以國際趨勢為取向」乃是我國執行援外政策所依循的原則之一，因此在當前國際間漸趨重視小島嶼開發中國家之永續發展對全球的氣候變遷之緩解與調適的意義的趨勢之下，加之參考 TNC 對於加彭的債務換自然機制之作法，我國或可以根據此一新的國際趨勢與既有的國際實踐為基礎，適度調整援外政策所關注的重點，而可能可以強化誘因機制對於提高債務國或受援國在政治意願上所可以產生的效果，進而為我國創造類似美國在過去推動陸域的債務換自然之實踐時，將該工具與其他外交目標相互結合的操作空間，將此類機制或援外過程作為推動我國其他外交目標的基石與媒介。另外，當前國際社會也越來越重視非法捕魚對於漁業資源與藍色經濟永續發展的相關影響，包含APEC、QUAD在內均開始關注此一海上犯罪對海洋生態系之健康與韌性以及人類的永續發展所可能帶來的負面影響而開始發起相關的倡議行動；與此同時，中國也持續的在印太地區進行非法捕撈活動，因此美國也透過與他國簽訂合作備忘錄，強化整合印太地區盟國間的資源，以聯手區域國家遏止中國在此地區的非法捕魚行為，循此國際趨勢，我國或可以思考將 IUU 的聯合執法或提供打擊 IUU 所需的能力措施與債務換自之機制結合的可能性，而有助於滿足債務國的需求之虞，亦同時建立我國在此方面的聲譽，而可以延伸拓展我國與其區域國家之交流機會與合作模式。

第三節 對我國推動跨國海洋合作與交流策略之啟示

壹、 援外策略—受援國之需求與國際趨勢及國家目標之兼顧

從國際實踐來看，隨著防疫政策的逐步鬆綁，聯合國法律事務廳海洋事務海洋法司也開始陸續恢復辦理實體的工作坊、會議等能力建設計畫與活動，同時也持續向成員國，尤其是最低度開發國家（LDCs）、小島嶼開發中國家（SIDs）提供基於需求的援助。除了持續對開發中國家進行援助以確保其能落實《聯合國海洋法公約》之規範外，聯合國法律事務廳海洋事務與海洋法司也與聯合國貿易暨發展會議（the United Nations Conference on Trade and Development）進行合作，共同協助巴貝多、貝里斯與哥斯大黎加發展海洋經濟與貿易策略及海洋資源的永續使用；並持續透過管理九個信託基金，以協助開發中國家落實《聯合國海洋法公約》、促進其參與海洋事務相關會議以及國際海洋法法庭之爭端解決程序等。此外，國際實踐中多數的獎勵計畫不只容納了來自最低度開發國家、內陸開發中國家（LLDCs）、小島嶼開發中國家之研究員的參與，也致力於落實性別平等。循此，可以發現從聯合國法律事務廳海洋事務與海洋法司實踐的面向來看，能力建設的對象多是開發中國家，其中又多聚焦在小島嶼開發中國家。[24]

而我國大多數的友邦皆是小島嶼開發中國家，在面臨嚴峻的氣候變遷的挑戰之下，小島嶼開發中國家尤其脆弱，承上所述，政府開發援助與債務換自然兩類援外機制在結構上具有相似特性的情況下，我國在援外政策上的調整或可借鏡於本研究對塞席爾、巴貝多、加彭三個案之研究結果。首先，綜覽我國的政府開發援助（Official Development Assistance, ODA），大多集中在協助友邦與友好國家社會發展與經濟成長基礎建設，永續發展以及調適氣候變遷的比例卻甚少，而有關海洋方面的永續治理則幾乎沒有。[25]而從加彭的案例中則可以看到，國際社會不僅針對廣泛的氣候調適方案進行資助，更聚焦於該國所面臨的 IUU 問題，因此從此面向而言，揭示了在援助計畫的推動上應適當的審視夥伴國需求，適時調整援外內容之策略的重要性。在小島嶼開發中國家多依賴藍色經濟的情況下，為促進藍色經濟與海洋生態系服務的永續發展與韌性，防範 IUU 即為相當重要的課題之一，綜觀我國在太平洋上的邦交國在 IUU 漁捕行為的表現指數上普遍低於全球平均水準，雖然我國的遠洋

[24] "2022 Oceans and the law of the sea: Report of the Secretary-General," *supra* note 1
[25] 外交部，2022，〈國家合作發展事務110年度報告〉。

漁業也一直被國際社會認為是 IUU 的違規大戶之一，[26]但若能借鏡 TNC 對於加彭在債務換自然實踐內容而將對友邦或友好國家的援內容納入 IUU 的面向，在協助友邦建立具有韌性的藍色經濟時，或亦有助於改善國際社會對於我國在漁業方面的負面影響，而可能成為另一條重建我國在漁業方面之聲譽的途徑。

承上所述，基於債務換自然在結構上與政府開發援助之間呈現出相似的特徵，因此以國際上較多國家實踐之政府開發援助而言，ODA 雖是常見的對外國進行能力建設的手段之一，但在實施的過程中也常包裹著一國戰略上的考量，例如：日本近年來的對外政府開發援助即蘊含著實現「自由開放的印度太平洋」此一政策目標，並加強對東南亞國家的海洋執法的能力建設，以反制中國的「一帶一路倡議」，美國、澳洲、日本三國之間也簽署《印太基礎設施投資夥伴關係》，欲聯合對印太地區進行基礎建設的投資，而中國也將援外目標延伸至太平洋島國地區，使太平洋島國成為美中競逐的新場域之一。[27]回到債務換自然機制的角度來看，從過去美國根據 TFCA 所執行的債務換自然協議中也可以看到此類實踐，美國透過設定簽訂國之資格，以投射其欲拓展自由民主主義之外交政治目標；且美國在執行此類實踐上亦奠基於其國家利益之考量，包含熱帶森林所蘊藏的碳匯潛力與森林生物多樣性資源所能為其國內之製藥廠商帶來的利益等都是美國在執行債務換自然協議時可能納入的考量面向，由此亦可以看到債務換自然作為融資機制具有一定程度的槓桿力量而可能可以讓債權國有若干空間將本國所欲達成的目標鑲嵌於協議過程當中。又，在當前國際趨勢基於中國方面在印太地區日益猖獗的 IUU 漁捕行為，美國與其盟國亦開始漸趨重視此趨勢帶給區域國家在安全與經濟方面的挑戰，因此開始發起相關倡議與組織合作行動等以協調與整合各國間的資源，就IUU問題對中國進行反制。[28]因此若我國將協助友邦或友好國家建立應對 IUU 之監管或執法等能力納入我國在對外援助內容上的考量面向之一，加之南太平洋地區在戰略上逐漸受到國際社會所重視的趨勢之下，建議我國可以整合各部會不同的戰略考量與需求，進行跨部會協調，以在有限的資源下，擬定符合太平洋島國需求的開發援助計畫之餘，或可研擬將 IUU 相關監管能力納入援外內容之一的可能性，以此嘗試連結到美日澳對於印太兩洋的戰略目標，以協助其強化太平洋島國的連結性，這對於擁有多個太平洋島國友邦的我國而

[26] IUU Fishing Risk Index, <https://www.iuufishingindex.net/> (19 Aug. 2024).
[27] 林賢參，〈日本「政府開發援助」政策現況及展望〉，國際開發援助現場季刊 7，(2022)。https://icdfblog.org/2022/03/28/development_focus_quarterly_issue7_05/
[28] Asia-Pacific Economic Cooperation, 2019, "APEC Roadmap on Combatting Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing,".

言，或許是一個可以運用的優勢與機會，而可能有助於強化我國在漁業以及南太平洋的角色。

綜上所述，不論是在施行政府開發援助抑或債務換自然協議時，除了應考量對向國之需求外，也可以適時地將本國所欲達成的目標以及對於國際趨勢的考量鑲嵌於協議或援助計畫當中，以為本國的國家利益之維護拓展更為多元的途徑與管道。循此，基於 IUU 是目前印太區域國家所關注的面向之一，加之我國在南太平洋的友邦國家在 IUU 上的表現普遍低於全球平均水準，以及考量到我國的遠洋漁業之表現亦受到來自國際社會的挑戰，因此，我國在推動對友邦與友好國家的援助過程中，除了可以將上述友邦或其他友好國家在 IUU 等藍色經濟之永續發展方面的需求納入援外策略的考量之外，亦可將當前印太地區之國際趨勢以及我國在國際層次上可能可以藉此獲得包含對聲譽方面的正面影響等效益納入我國在制定援外策略時可以考量的面向之一，以尋求建立更為有效的援外策略。

貳、 國際海洋雙多邊交流之拓展

一、 債務換自然實踐之啟示

首先，從協議的設計與執行層面來看，藉由上述的討論已經可以發現當前債務換自然機制在海洋環境保護方面的實踐上，所著重的面向以建立包含海洋保護區在內之以區域為基礎的管理工具，以及促進債務國推動以科學為基礎的海洋空間規劃過程為兩大主要途徑；為了能促進債務國對協議之遵從，強化債務國對於債務換自然協議義務的落實，而傾向以債務國國內的公民社會為主要的合作對象，但同時也透過引進適度的懲罰機制與提供適當的資源以將政府也納入協議的施行過程中，而可以同時促成由下而上與由上而下的兩條環境治理之路徑與機制。因此，當前實踐所揭示的兩大重點在於債務換自然協議在實踐上主要還是以債務國之公民社會中的行為者為主，債務國政府為輔；並且，目前國際上對於海洋環境之養護的主要政策工具還是以「海洋空間規劃」與「以區域為基礎之管理工具」兩大政策工具為主，並在過程中納入縮減科學與政策落差、適應性管理、最佳可得科學等漸趨受國際社會所重視的環境治理之概念。

目前我國在外交上主要的做法是透過提供友邦與友好國家在社會經濟方面的建設等，而使我國成為大多數的友邦與友好國家的債權國之一，與此同時，近年來友邦透過向我國索取大量貸款以償還其對美國等國之國債的現象也漸趨頻繁，並以我國拒絕為由而終止與我國的邦交關係，因此債務與貸款儼然已成為我國與邦交國之關係的焦點之一。循此，若以此融資機制替代一部分的直接貸款則或有助於強化友

邦國家在調節債務方面之韌性，並可能可以藉此機制建立在海洋治理面向上的合作網絡，而或有助於延續我國與邦交國之邦交關係。若要將此一融資機制實踐於我國與友邦國家間的合作與交流之網絡中，或可還是可以考量從公民社會出發的可能性，根據外交部所發布的《國際合作發展事務111年度報告》，我國在援外政策上已相當程度地建立了與非政府組織之間的合作網絡，但從援助的內容可以發現大多還是缺乏海洋治理之面向，但在我國的邦交國當中不乏加勒比海沿岸的國家，其中貝里斯、瓜地馬拉更為中美洲珊瑚礁生態區域（Mesoamerican Reef Ecoregion）此一 ABMT 的所涉國，基於中美洲珊瑚礁生態區域是透過各式第三方行為者所建立的合作網絡與所提倡的倡議的方式來促進 ABMT 在制度上的正當性，因此倡議建立該 ABMT 並參與其治理過程的非政府行為者相當多元，並且值得注意的是加勒比海地區在海洋環境的養護上不只是像中美洲珊瑚礁生態區域大量依賴非政府行為者所形成的合作與倡議網絡，更有《卡塔赫公約》（Cartagena Convention）等區域性法律工具與中美洲環境發展委員會等政府方面之參與機制的支持與輔助，[29]而此時若我國能透過債務換自然此一融資工具，為我國位於該區域之友邦與友好國家提供在養護中美洲珊瑚礁系統以及更為廣泛的加勒比海海域所需要的資金與資源，則或有助於進一步強化我國在該區域的角色與國際參與，而可能可以拓展更為多元的海洋交流之關係。循此，若真的將此新興的海洋治理之融資工具實踐於我國的對外關係當中，則除了應廣泛的與當地的公民社會建立合作網絡之外， 有關巴貝多在引進政府方面行為者的相關制度之設計或也可以是我國參考的面向之一，而可以藉此強化對象國在法律與制度層面之改革的動能，而非僅將對海洋的養護停留於公民社會層次當中；另外，本研究此處以我國為在中美洲與加勒比海之邦交國為例，而舉這些國家為中美洲珊瑚礁生態區域此 ABMT 之所涉國家或鄰近國家為例，說明或可將此機制與這國家在養護中美洲珊瑚礁上的需求結合，而可以促進該國在簽訂與執行該協議上的政治意願，但根據前述有關 TNC 在債務換自然協議上的實踐內涵可以知道，適時的根據對象國需求調整債務換自然所資助的海洋環境保護之計畫內容有其必要性。

二、 海洋交流網絡之拓展

其次，參考美國根據 TFCA 所施行之債務換自然協議的實踐模式可以發現，美國藉此機制輸出其在經濟與政治方面所設定的各式外交目標，而可以說明美國透過此融資工具的運用展現了相當程度之槓桿力量的作用而可以於過程中投射其國家目

[29] A. Arrivillaga and M. E. Arreola, “The Mesoamerican Barrier Reef System,” Marine Transboundary Conservation and Protected Areas (London and New York: Routledge, 2016), 257-270.

標。目前，我國在海洋面向上的合作交流主要還是聚焦於聯合搜救與執法等面向，而即使我國缺乏像美國一般強大的硬實力作為在國際場域中議價能力之後盾，但或許仍可以參考美國在此方面的實踐，以債務換自然作為某種程度的誘因機制，以進一步拓展我國在國際層次上的海洋交流與合作之契機，使合作或交流的面向或可進一步的拓展到海洋環境治理之層面。又，根據上述之討論，債務國國內與國際非政府行為者債務換自然協議之中心，而對於我國而言，若參考美國之實踐則若欲將此融資工具作為某種程度的誘因機制以拓展我國與他國之海洋合作的話，則考量到我國較為特殊的國際地位，從與對象國國內之非政府行為者出發，與之建立合作關係亦是較為可行的做法之一。此處仍以中美洲珊瑚礁生態區域為例，承上所述，此 ABMT 建立之正當性乃奠基於非政府行為者之倡議網絡，而從此國際實踐內容來看，國家間與國內外非政府行為者間的合作網絡關係主包含要透過當地的非營利組織、學術研究機構作為合作媒介或是城市之間簽訂合作協議等途徑。因此，我國或也可以思考以債務換自然協議作為誘因機制，為我國與他國之跨國公民社會網絡乃至更進一步的政府間層次交流的建立創造更多機會與可能的管道。又，從國際上的非政府行為者來看，從本研究於期中報告對當前的三個海域的個案實踐之檢視來看，TNC 在活絡科學與政策兩個不同的界面扮演著舉足輕重的角色，包含提供能力建設措施以及組織制度之設計建議等，基於非政府行為者與跨國之公民社會所形成的網絡有助於我國建立更多元的對外交流之關係，加上目前我國國內也正在推進《海洋保育法》的法案審核進程，因此若能藉此融資工具而更進一步的與 TNC、WWF、CI 等國際環境非政府組織產生連結，則除了有助於我國深化與對象國在海洋環境治理方面的交流與合作之外，亦可能有助於我國縮減目前在海洋科學與海洋保育之政策上所存在的落差，而對於國內目前海洋保育的相關法案與政策的推動產生助益。

綜上所述，此一融資工具或可為我國所運用的價值在於，基於我國在國際法與國際關係中的特殊地位，在與他國進行交流時或可能受阻於政治層面的因素，然而從債務換自然協議的實踐來看，基於此類協議在結構上所存在的行為者間議價能力的落差以及主權獨立等問題，而在協議的施行上乃是透過公民社會作為切入點，以由下而上的促進債務國對此類協議的遵從。循此，此一結構或可為我國在未來建立與他國之海洋交流的策略借鏡，我國或可嘗試增加與其他國家之公民社會的接觸，而可能可以藉此與他國建立更廣泛跨國公民社會網絡，拓展與深化我國與他國之連結 。

第四章　結論

基於目前國際上對於氣候變遷議題之重視，海洋所面臨的多重人為壓力也逐漸為全球治理體系所關注，與此同時，在昆明—蒙特婁生物多樣性框架與BBNJ相繼通過之後，國際社會也更加關注有關2030年前完成保育30%之海洋面積的海洋環境保育目標落實的可能性與可能之途徑，循此脈絡，小島嶼開發中國家在調適氣候變遷上的韌性與能力，以及對其國家管轄海域之治理與管理，也成為全球海洋治理中重要的一環。然而，小島嶼開發中國家如同大多數的開發中國家，在環境治理上所需的軟硬體能力基於資源的匱乏而存在大量落差，且小島嶼開發中國家在經濟結構上大多也依賴海洋所提供的生態系服務，如何協助其取得相關的資源以促進對海洋的永續治理目前也成為全球海洋治理的課題之一，因此聯合國藉由每年所發布的《秘書長海洋與海洋法報告書》，提升國際社會對於將債務換自然適用於海洋治理之融資機制之可能性的關注。根據本研究對當前國際上所存在的海域之債務換自然實踐之觀察，可以歸納出以下重點，並可以與我國未來海洋外交的拓展有所連結。

從目前存在的海域實踐案例來看，在協議設計上的重點主要包含如何與債務國之需求產生連結，以及如何提供政府相關部門適當的資源，以促進其執行之政治意願；在符合資助資格之保育計畫的面向上，則除了透過促進債務國對海洋保護區之治理與管理以及海洋空間規劃之外，更重要的面向在於促進該國推動有關促進以科學為基礎之海洋政策的制定，從科學與政策兩界面的視角來看，則有關海洋環境保育之計畫就不只是侷限在推動 MPA 與 MSP，而更可能可以包含提升海洋素養等環境教育或有關海洋治理所需之數據資料的管理與傳遞等強化數據價值鏈的相關實踐，而可以更有效的連結公民社會對於海洋治理之重視，並且從參與的行為者來看，不論是陸域抑或海域之實踐，都較為聚焦於債務國國內的公民社會，即非政府行為者，因此若能藉由設定符合投資資格之保育計畫，則或有助於與債務國間的公民社會建立跨國的公民社會網絡，而可以為跨國關係的建立創造另一條可能的路徑與管道。

綜上所述，當前的海域實踐之重點於我國海洋外交而言，從施行面向上來看，基於此類機制主要是透過非政府行為者所形成的網絡作為主要媒介，在我國於國際社會上的身分較為特殊的情況下，此類協議之實踐模式或可做為我國在海洋外交方面之借鏡，綜覽我國目前在援外政策中所建立起的非政府行為者之合作網絡，可以發現海洋治理的面向上仍是較為缺乏的一環，因此根據本研究之盤點結果，我國或

可與國際上的非政府行為者以及債務國國內之公民社會建立網絡與強化彼此的連結，以進一步拓展我國在外交關係上可以著力的面向。又，在目前我國正在推進《海洋保育法》制定之討論與法案審議的脈絡下，與國際間關注海洋環境保育之非政府行為者建立合作與交流網絡或也有助於我國取得更多科學方面的資訊，而有助於活絡國內海洋政策上目前所存在的界面落差。其次，在從協議設計的重點來看，目前除了關注與海洋保育最直接相關的兩項政策工具之外，促進海洋生態系服務的永續與韌性在小島嶼開發中國家的經濟結構上多有相關需求的情況下，亦為國際上的非政府行為者所關注的面向，此類實踐也再次說明不論是援外內容的設計，抑或債務換自然協議在符合投資資格之計畫內容的設定，都不應該與對象國之需求脫節。循此，本研究以 IUU 為例，說明我國在南太平洋上的邦交國在 IUU 的表現上普遍低於全球平均水準，加上我國的遠洋漁業在此面向上的表現與國際平均水準也存在明顯落差的情況下，將提升邦交國在 IUU 上的監管與執法能力或亦可以是我國在設計援外內容時所可以考量的面向，這不僅可以連結對象國在經濟發展上之需求，更可能可以連結我國漁業重建國際形象之需求以及當前印太情勢之發展，而可能有助於強化我國在印太地區的能動性，因此本研究此處以 IUU 為例說明，不論是直接的投注資金等傳統的援外形式，或透過債務關係的重組與轉換，在實踐的過中都應該適度的將對象國之需求、本國之目標與國家利益、當前的國際趨勢與國際政治之情勢三大面向進行連結與彼此權衡，以提升援外的有效性。

第五章　參考資料

第一節　中文資料

外交部，《國家合作發展事務110年度報告》（2022）。

外交部，《國家合作發展事務111年度報告》（2023）。

海洋委員會，《2020 國家海洋政策白皮書》（2020）。

第二節　英文資料

A. Arrivillaga and M. E. Arreola, “The Mesoamerican Barrier Reef System,” Marine Transboundary Conservation and Protected Areas (London and New York: Routledge, 2016), 257-270.

A. Lewis. “The Evolving Process of Swapping Debt for Nature,” Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 10, 2 (Summer 1999): 431-468.

Brain Joseph McFarland: Conservation of Tropical Coral Reefs,” *Supra* note 7, at 497-499.

“Gabon sees Africa’s first ‘debt-for-nature’ swap over the line”, Reuters, Aug 9. 2023, https://www.reuters.com/sustainability/sustainable-finance-reporting/gabon-buys-back-500-mln-nominal-debt-for-nature-bond-tender-2023-08-08/

Furuoka. F, “Human Rights Conditionality and Aid Allocation: Case Study of Japanese Foreign Aid Policy,” Perspectives on Global Development and Technology 4, 2 (2005): 125-146.

IUU Fishing Risk Index, <https://www.iuufishingindex.net/> (19 Aug. 2024).

J. E. Gibson and R. K. Curtis. “A Debt-for-Nature Blueprint,” Columbia Journal of Transnational Law 28, 2 (1990): 331-342.

J. J. Silver and L. M. Campbell. “Conservation, development and the blue frontier: the Republic of Seychelles’ Debt Restructuring for Marine Conservation and Climate Adaptation Program,” International Social Science Journal 68, 229-230 (September 2018): 1-16.

Jiang, X., & CAO, H. “Implementing the Debt-for-Nature Swaps for MPAs in Developing Countries: Current Performance and Further Development,” Available at SSRN 4577995: 1-16.

Laurie P. Greener, “Debt-For-Nature Swaps in Latin American Countries: The Enforcement Dilemma,” Connecticut Journal of International Law 7, no. 123 (1991): 123-180.

L. Saddington. “Geopolitical imaginaries in climate and ocean governance: Seychelles and the Blue Economy,” Geoforum 139 (2023): 1-3.

M. Booth and C. M. Brooks. “Financing marine conservation from restructuring debt: a case study of the Seychelles,” Frontiers in Marine Science 10, 899256 (22 June 2023): 1-10.

M. S. Sher. “Can Lawyers Save the Rain Forest: Enforcing the Second Generation of Debt-For-Nature Swaps,” Harvard Environmental Law Review 17, 1 (1993): 151-224.

“2022 Oceans and the law of the sea: Report of the Secretary-General,” Oceans & Law of the Sea-United Nations, 9 Sep. 2022, < https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/586/08/PDF/N2258608.pdf?OpenElement >

Pervaze A. Sheikh. “Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and Implementation,” Congressional Research Service (Jul. 2018): 1-20.

Standing, A. “The Financialization of Marine Conservation: The Case of Debt-for-Ocean Swaps,” Development (Oct. 2023).

“The Nature Conservancy Announces Its Third Global Debt Conversion in Barbados”, The Nature Conservancy, Sep 21. 2022, https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-barbados-blue-bonds-debt-conversion/

The Nature Conservancy. “Case Study: Barbados Blue Bonds for Ocean Conservation.” (September 2022)

The Nature Conservancy, “The Nature Conservancy Announces Debt Conversion for Ocean Conservation in Gabon, First Ever in Mainland Africa” (14 August 2023). https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-debt-conversion-for-ocean-conservation-in-gabon/#:~:text=Today%2C%20The%20Nature%20Conservancy%20%28TNC%29%2C%20the%20world%E2%80%99s%20leading,%24163%20million%20in%20new%20funding%20for%20ocean%20conservation. (30 March 2024).