

OAC-114-011(研究報告)

海洋委員會補助大專院校學生專題研究計畫

台灣海洋保護政策的現況與挑戰：借鑒國際經驗探索

OECM 的應用前景

(成果報告)

海洋委員會補助研究

中華民國 114年 9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-114-011(研究報告)

海洋委員會補助大專院校學生專題研究計畫

台灣海洋保護政策的現況與挑戰：借鑒國際經驗探索

OECM 的應用前景

(成果報告)

學校:國立政治大學

學生:江姿霏

指導老師:孫振義教授

研究期程:114年4月1日 至 114年10月31日

研究經費:101,000元

海洋委員會補助研究

中華民國 114年 9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。」

摘要

本研究旨在回應《生物多樣性公約》第十五次締約方會議（COP 15）所提出之「30×30」全球生物多樣性保護目標，並聚焦於台灣海洋空間保護政策與規劃工具之檢討與改革。長期以來，全球多以海洋保護區（Marine Protected Areas, MPA）作為主要的保育手段，惟實務運作中屢屢面臨諸多挑戰，包括利益相關者參與不足、執行組織能量有限、社會與生態目標整合困難，以及缺乏有效的問責與評估機制等。對此，許多學者與政策實務者普遍認為，單靠傳統 MPA 制度，已難以充分回應日益複雜且多元的生態與治理需求。在此背景下，國際社會逐漸重視「其他有效區域保護措施」（Other Effective Area-based Conservation Measures, OECM）之制度潛力，視其為補充 MPA 不足的重要工具。OECM 強調多元治理模式、在地社群參與以及生態功能導向，提供一種相對彈性且具包容性的保育機制。

台灣於2024年通過《海洋保育法》，並於《國土計畫法》中納入海洋資源地區之空間使用分區原則，顯示國內海洋空間治理已進入法制轉型的關鍵期。回顧台灣過去的海洋保護規劃，主要係依循《區域計畫法》進行引導與劃設，惟該法體系下之管理權責分散，中央與地方間之角色定位不明，導致在多元空間利用與生態保育目標整合之實踐上，難以達成協調與平衡。隨著《區域計畫法》即將退場，未來國土計畫體系將全面實施，其是否能成為推動海洋保護制度整合與創新的轉折點，值得深入探討。

本研究採用文獻分析法與比較研究法，首先釐清 OECM 的理論基礎與制度設計原則，進一步比較其與既有 MPA 制度的異同，藉此建構政策轉型的分析框架。隨後，參考加拿大、芬蘭與日本等國推動 OECM 的實務經驗與制度挑戰，從中歸納出可供台灣借鏡的發展模式。最後，回歸台灣當前的海洋空間規劃體系，進行制度盤點與政策執行層面的優劣分析，綜整提出 OECM 於台灣推動之建議。

關鍵詞:其他有效區域保護措施、海洋保護區、海洋 OECM、海洋保育政策、生態多樣性

目錄

摘要.....	1
第一章 前言.....	5
第一節 研究主題與緣起.....	5
第二節 研究問題與預期目標.....	7
第二章 研究方法與過程.....	9
第一節 研究方法.....	9
第二節 研究流程.....	10
第三章 研究結果.....	11
第一節 海洋保護區與其他有效區域性保育措施.....	11
第二節 他國海洋其他有效區域保育措施之推動政策.....	19
第三節 台灣海洋空間規劃法制發展脈絡與制度瓶頸分析.....	30
第四章 研究討論.....	42
第五章 結論與展望.....	45
參考資料.....	47

表次

表 3-1 各國 OECM 政策比較表格整理.....	30
表 3-2 OECM 定義與認定標準對照.....	38

圖次

圖 2-1 研究流程圖	10
圖 3-1 我國 OECM 區域認定分類	40

第一章 前言

第一節 研究主題與緣起

在2022年《生物多樣性公約》(CBD)第十五次締約方會議(COP 15)上，各國就《昆明-蒙特婁全球生物多樣性框架》(Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework)提出「30X30」的目標，期望在2030年之前保護全球30%的陸地、內陸水域、沿海和海洋區域。在過去的幾十年間，各國已通過設置保護區(PA, Protected Area)作為主要管理工具來保護境內生態資源。2010年，愛知目標(Aichi Biodiversity Target 11)將保護區面積比例納入指標，設定到2020年全球需確保17%的陸地和10%的海洋被納入保護區。

過去十年間，各國致力於提升保護區的總面積。根據2014年《生物多樣性公約》發布的《第四版全球生物多樣性展望》(GBO4)，全球陸地保護區面積佔比已達15.6%，然而全球生物多樣性的維持並未顯著改善，許多物種依然面臨滅絕的風險。Negacz (2022)等人認為當前保護區管理系統所面臨的四大挑戰：首先，缺乏利益相關者的參與，使得保護區的規劃和管理難以得到廣泛的社會支持；其次，執行規則的組織能力不足，導致保護區管理在實踐中難以有效執行；第三，社會與生態目標之間的整合不力，常常使得保護區管理在實際操作中無法平衡生態保護與社會發展需求；最後，評估管理過程中的問責機制不足，導致難以對保護區管理的成效進行有效的監督與調整。這些挑戰反映了現行保護區制度的局限性。專家與政策制定者認為，僅依賴傳統的保護區制度已無法應對日益複雜的生態挑戰。

近年來，為應對傳統保護區管制的不足，學者提出其他有效區域保護措施(OECM, Other Effective Area-Based Conservation Measures)。根據《生物多樣性公約》(CBD, 2018)的定義，OECM是指“非保護區的其他有效區域保護措施”，即在地理上界定的區域內，通過特定的治理和管理方式，達到積極且可持續的現地保護成果。Gurney 等人(2021)比較傳統保護區和 OECM 的設計理念，認為過去保護區的做法往往是自上而下的規劃，且因規劃當局與當地居民對空間使用上存在

落差，導致法規與現況使用有所衝突，讓生物多樣性目標與地方價值觀難以保持一致。OECM 強調多方參與和科學依據，藉由靈活的方式實現保護目標，並且注重在地社區的參與和管理，從而增強保護措施的有效性，彌補傳統保護區的不足，在保護生物多樣性和促進可持續發展之間找到平衡。在2022年《生物多樣性公約》中提出的30X30目標中，除了透過傳統的保護地（PA, protected area）措施，該會議也提倡結合新的空間規劃工具——其他有效區域保護措施（OECM, other effective area-based conservation measures），以促進更公平、更有效的生物多樣性保護。

回顧過往環境保護工作的推動，陸地執行相較於海洋更為容易，主要是因為陸地保護區的設立和管理已有多年的經驗和較成熟的模式，例如國家公園和自然保護區等。這些措施在保護生物多樣性和生態系統方面取得了一定的成效。相比之下，海洋保護面臨更多挑戰，主要由於海洋的廣袤面積、複雜的生態系統以及跨國界的影響，使得海洋保育工作在規劃、執行和監控方面更加困難。儘管全球已經建立了多個海洋保護區，但它們的覆蓋範圍和管理效果仍然遠遠不如陸地保護區。

台灣作為海島國家，海洋一直是國家發展的重要資源：四周環海使沿近海漁業種類繁多而複雜；位於東亞航線的中點成為國際海運的重要中繼點；近年來更因得天獨厚的風場條件成為各國風電產業投資的重要場域，讓台灣的海洋空間的使用更加多元化。然而現行的海洋保護法規長期以來被詬病分散於多部不同的法規中，缺乏整合法規協調與規範不同目的之海洋空間使用，導致海洋資源的保護與利用存在諸多矛盾。直到2024年，立法院才三讀通過《海洋保育法》，作為海洋保護體系的重要基礎。然而，對於海洋保護區的推動與執行仍有很大的改善空間，如何有效應對快速變化的海洋環境且具有潛在競爭性的多元需求，平衡生態保護與經濟發展，已成為當前亟待解決的問題。

在這樣的背景下，OECM（其他有效區域保護措施）也許能作為一種靈活且科學的保護工具，以補充現有保護區的不足，為台灣海洋資源的可持續發展提供新契機。基於此，本篇研究將首先盤點台灣現行的海洋規劃體系，分析其優缺

點，接著探討 OECM 的內涵與其與傳統保護區的差異，並借鏡其他已經實施 OECM 的國家案例，進一步思考如何應用 OECM 於台灣海洋保護區的推動上，為台灣海洋保護規劃的未來提供參考與建議。

第二節 研究問題與預期目標

綜合前述問題意識與研究背景，本研究擬定以下三項核心研究問題，作為分析主軸：

（一）其他有效區域保護措施（OECM）與傳統保護區（PA）在制度內涵與運作機制上有何異同？兩者是否具備整合潛力，進而提升海洋保育政策的整體效能？

（二）台灣現行海洋空間規劃體系在制度設計與實務運作層面，具備哪些優勢與限制？於現行法規與治理架構下，推動 OECM 可能面臨哪些制度性挑戰？

（三）國際上如加拿大、芬蘭與日本等國推動 OECM 的實踐經驗，提供了哪些制度設計與治理模式可供台灣借鏡？如何轉化為可行的政策策略與制度建議？

為回應上述問題，本研究設定以下研究目標：

（一）深入理解「其他有效區域保護措施」（OECM）之制度內涵與運作邏輯，並比較其與傳統保護區（MPA）之異同，進一步評估 OECM 在台灣新國土計畫體系中的適用性與整合可能。

（二）透過系統性盤點與分析台灣現行海洋空間保護與規劃政策，評估其制度優勢與潛在限制，作為後續政策調整與制度創新之依據。

（三）參考國際間已實施 OECM 的國家案例，特別是加拿大、芬蘭與日本，歸納其制度設計原則、推動歷程與執行挑戰，進而提出具體可行的政策借鏡與推動策略。

此外，本研究亦期許能為實務與學術領域帶來以下助益：

(一) 提供一份針對台灣海洋保護政策之整體性評估報告，供政府與相關機關參考，以強化政策制定與執行的整合效能。

(二) 補充國內 OECM 相關研究之不足，提供具體制度與政策分析案例，促進學術界對 OECM 制度的深化研究，並作為後續實證探討的基礎。

第二章 研究方法與過程

第一節 研究方法

一、文獻分析法

本研究前期採用文獻分析法，首先系統性地整理出台灣現行海洋保護空間的管理政策與法規，並分析相關文獻中學者與民眾對現有規劃的批評與不足之處。透過整理這些資料釐清台灣現有海洋空間規劃的優勢與不足，以作為後續改進建議之研究基礎。

由於海洋 OECM 仍為較新的研究領域，儘管目前國內已有相關研究，但多以綜合視角討論其功能，因此，本研究將主要依賴外文文獻，重點關注有關國家的政策文件、與國際機構和其會議所頒布的規劃方針與手冊等外文工具書，以了解國際社會與各國在推動 OECM 的經驗與挑戰。這些文獻資料將幫助研究者深入了解 OECM 的運作機制，並作為本研究後續分析台灣海洋保護策略的理論基礎。

二、比較研究法

第二階段將採用比較研究法，將前一階段梳理他國在海洋 OECM（其他有效區域保護措施）制定的政策法規架構與發展背景，分析其與台灣海洋保護區法規政策的異同之處，以探討 OECM 在台灣施行的可行性。根據現有文獻，OECM 作為較新的規劃工具，目前僅有少數國家研擬並實施相關政策。例如，芬蘭（歐洲地區）、加拿大（美洲）和日本（亞洲）等國家，這些國家在海洋資源的優勢和挑戰上具有不同的背景，因此 OECM 的政策框架並非一體適用，應根據具體的國情進行調整。

本研究將先找出這些國家的共通點，識別出其成功經驗和挑戰。接著，根據台灣的特殊情況，如海洋資源的利用現狀、海洋保護法規的發展背景、以及與經濟發展需求之間的衝突等，探索如何借鑒其他國家的經驗並調整適合台灣的方案。

第二節 研究流程

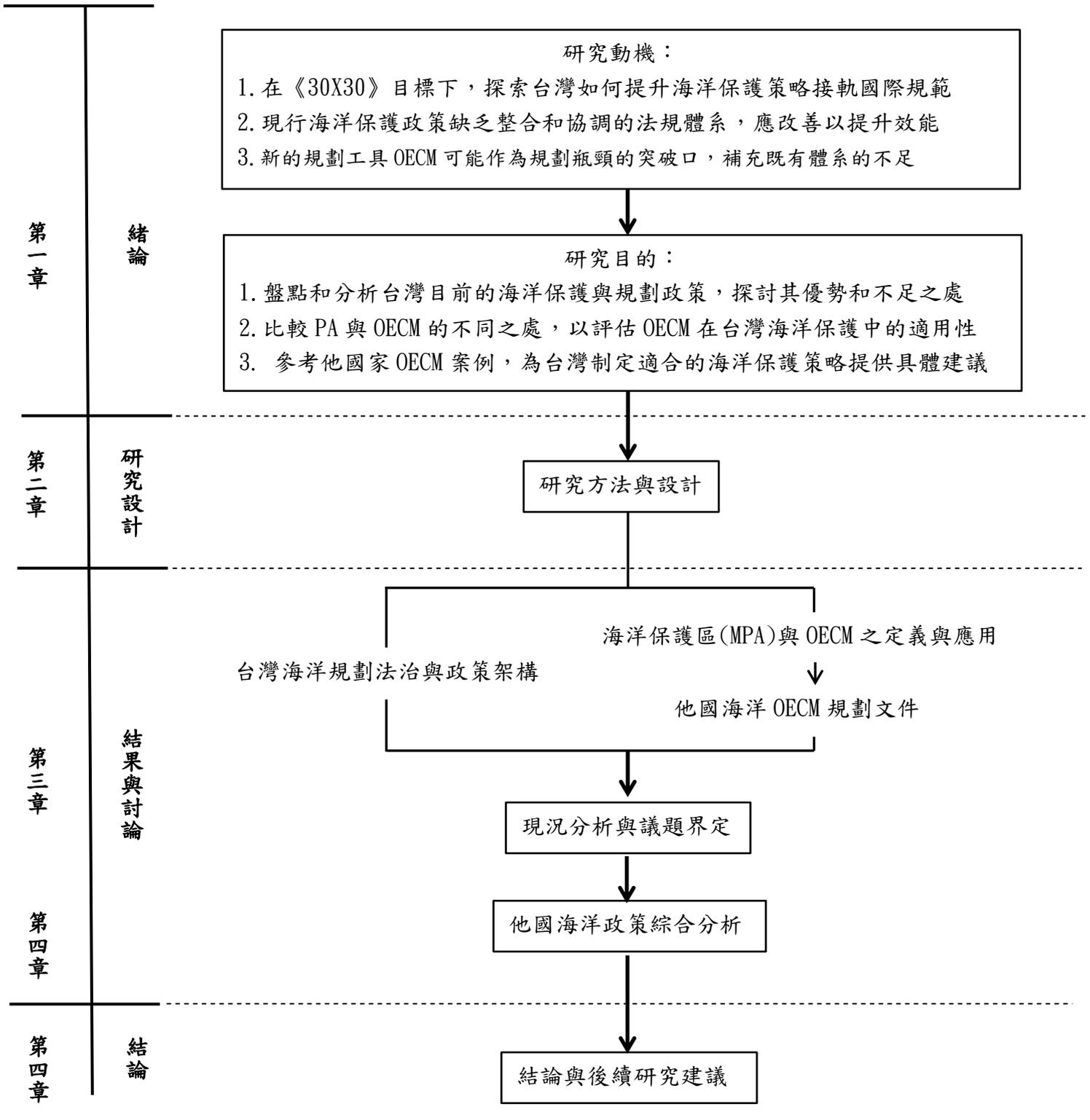


圖 2-1 研究流程圖

第三章 研究結果

第一節 海洋保護區與其他有效區域性保育措施

一、海洋保護區 (Marine Protected Areas, MPAs) 之概念與框架

(一) 發展背景與脈絡

1960年代前後，隨著人類活動對沿海與海洋生態系統造成日益嚴重的衝擊，加以漁業資源長期過度開發，各國政府與國際組織開始正視海洋資源管理與環境保護的緊迫課題。當時普遍認知逐漸形成，若持續採取傳統以開發為導向的資源利用模式，恐難有效因應海洋環境快速惡化的趨勢，亟需建立更具系統性與整體性的海洋資源管理機制，以強化保育與治理效能。在此背景下，「整合性海洋資源與環境管理」(integrated marine resources and environmental management) 遂成為全球海洋政策制定的重要趨勢，並透過一系列國際倡議與制度建構逐步推展。其中包括：1972年於斯德哥爾摩舉行的「聯合國人類環境會議」、歷經多年談判於1982年通過的《聯合國海洋法公約》(UNCLOS, 1982)，以及同年啟動的「聯合國環境規劃署區域海域方案」，成為各自的海洋空間管理建立制度依據與政策方向。(Toropova, 2010)

(二) 海洋保護區的定義

海洋保護區 (Marine Protected Areas, MPAs) 的概念最早可追溯至1975年，當時國際自然保育聯盟 (IUCN) 於日本東京舉辦首屆「海洋公園與保護區國際會議」，有鑑於海洋環境面臨日益嚴重的壓力，會議呼籲各國建立具監測機制，並能代表全球多樣海洋生態系的保護區系統。MPAs 自此被視為整合進更大尺度海洋與沿岸區域治理架構中的關鍵工具。其後，IUCN 於1988年大會中再度強調 MPAs 的重要性，呼籲各國政府應促進跨部門與多層級政府間之合作，推動建構具國家規模的海洋保護區體系，使其成為整體海洋保育與資源管理之核心制度工具。

國際自然保育聯盟 (IUCN) 對海洋保護區 (Marine Protected Areas, MPAs) 所下的定義為：「凡屬潮間帶或潮下帶區域，透過法律或其他有效手段加以保留其上覆水體及相關生物、歷史與文化特徵，以保護其部分或全部環境者，皆可視為海洋保護區。」在 MPA 內，為實現特定保育或復育目標，部分人類活動將受到禁止或限制 (Kelleher & Kenchington, 1992) MPA 的空間類型與管理方式多元，包括海洋公園、國家公園等，並通常設有明確邊界以界定其管制範圍。其限制程度亦依照保護目標與使用類型而異，從允許多用途的共管模式，到完全禁止資源開發的高限制區域皆有可能。實務經驗顯示，MPA 的保育效益往往與其限制強度密切相關。(Edgar et al., 2014)歷經半世紀發展，MPAs 已廣泛納入各國海洋治理體系，在全球海洋資源保育與永續利用政策中佔有重要地位，並被視為回應沿海與海洋生態系統面臨多重威脅與壓力之關鍵策略。(Lubchenco & Grorud-Colvert, 2015) 2010年《愛知生物多樣性目標》制定以來，期望透過有效且公平管理的保護區系統或其他有效的區域性保育措施，在2020年應至少保護10%的海洋與沿海區域 (UNEP-WCMC, 2022)，全球 MPA 覆蓋率顯著提升，截至2022年已達全球海域面積的約8.09%。海洋保護區普遍被視為當前抑制海洋生物多樣性持續下降、維持生態系統健康的重要空間型治理工具 (Rodríguez-Rodríguez & Martínez-Vega, 2022)。

(三) 海洋保護區的優勢

有關設置海洋保護區的成效，已經有許多實證研究證明其效益，生態效益方面 Beukers-Stewart 等人 (2005)發現，在受到管制的海洋保護區內，海洋生物的存活率顯著提升，特別是對於具有定棲特性的物種而言，更能有效提升其生存機會。海洋保護區具備維持生物多樣性與生態系統結構的功能，能有效抵禦過度捕撈所帶來的負面影響。(Russ & Alcalá, 2011) 有關海洋保護區 (MPAs) 所帶來的經濟與社會效益，已有相關研究指出，若設計與管理得宜，MPA 確實能提升社會整體福祉 ((Rees et al., 2015))。然而，在實際運作中，由於涉及眾多利害關係人，常出現效益分配不均的情況，導致保育成效與經濟利益集中於少數人手中，形成所謂的「分配不正義」問題 (Bennett & Dearden, 2014)。

此一現象可部分理解為：MPA 設置的初衷與主要評估標準仍以生態面向為核心，相較之下，社會與經濟面向，如社區參與、公平性、地方生計轉型與文化資產保護等，常被邊緣化，並非其主要衡量目標。也因此，MPA 在實踐過程中常被批評忽略人文與治理面向，導致某些社群因資源使用受限而產生對立情緒，甚至反彈排斥。這也說明，若缺乏完整的制度設計與參與機制，即便具備生態效益，MPA 仍可能引發社會不滿與治理風險。本研究將於下一段進一步探討此類爭議現象。

(四) 海洋保護區的挑戰

儘管海洋保護區 (Marine Protected Areas, MPAs) 被廣泛視為維護生物多樣性與海洋資源永續的重要工具，其實施過程中卻面臨多重挑戰，主要可分為三個層面進行探討：

首先，在指標設計層面，MPA 成效的衡量多以面積覆蓋率為主要量化指標，但此一指標往往無法真實反映其生態保育或社會效益成效，亦缺乏依據不同地區、不同保護目標進行調整的彈性。僅以面積比例作為績效指標，易導致形式主義的政策操作，而忽略實際保護品質與成效。(Rouget et al., 2003; Magris et al., 2014)

其次，在規劃與治理層面，MPA 常遭批評為「紙上保護」(paper parks)，意指其規劃設計與實際執行之間存在落差。多數 MPA 由中央政府或跨部會主導設計，規劃過程中常未充分納入地方社群的知識體系與生活經驗，使得保護目標與地方現實脈絡脫節，或是多採用艱澀複雜的專業詞彙，無法讓受眾理解政策的執行與影響，使最終實質成效與預期目標產生落差 (Morgan et al., 2009)。再者，海洋生態系本身具有高度區域性與環境異質性，若僅由國家層級進行劃設與管制，常忽略地方環境與社群需求的差異性。(Cash, 2006; Gilliland & Laffoley, 2008) 此種自上而下的粗放式治理邏輯，不利於在地支持與長期經營。未來推動 MPA 應強化中央與地方之間的權責分工，建立跨層級、多利害關係人參與的規劃機制 (Agardy et al., 2011)，方能促進制度的適地適性與治理正當性。此外，鑒於海

洋資源跨國界的流動特性，國與國之間的合作與政策協調亦屬關鍵，否則將可能造成治理縫隙與資源管理失效。

第三，MPA 推動所面臨的另一重大挑戰來自於利害關係人網絡的高度複雜性。海洋空間涉及的利益主體眾多，包括政府機關、地方居民、傳統漁民、商業漁業者、觀光業者、非政府組織與研究機構等，各自擁有不同的利益訴求與行動邏輯((McCook et al., 2010)。在缺乏有效協調機制與權益分配架構的情況下，MPA 制度常面臨利益分配失衡的問題，使得實質效益集中於少數掌握資源與話語權的群體，反而加深社會不平等與治理矛盾。例如，在部分地區，地方社群被排除於規劃決策之外，導致缺乏參與感與認同感，最終影響政策推動的正當性與永續性。因此，MPA 的設計與實施，應納入公平分配原則與社會包容性設計，透過協商式治理平台整合不同立場與需求，方能達成多元價值的平衡。(Sherman, 2014)

(五) 小結

自1960年代以來，全球社會逐步意識到海洋資源過度開發與生態惡化的問題，催生出一系列關於整合性海洋管理的國際倡議與制度，其中「海洋保護區」(MPAs) 成為治理工具中最為核心的一環。

就制度功能而言，MPAs 被證實具有生態、生計與社會多重效益，不僅可提升生物多樣性與漁業資源量，亦能推動永續觀光、促進社區福祉。然而，實務操作中仍面臨諸多挑戰，包括成效評估過度倚賴量化指標、政策規劃與在地落實之間的落差、以及利害關係人之間權益分配不均等。MPAs 在生態目標之下往往忽視社會與文化面向，導致地方反彈與治理風險增加。

二、其他有效區域性保育措施 (Other Effective Area-based Conservation Measures, OECMs) 之概念與框架

(一) 發展背景與脈絡

「其他有效區域性保育措施」(Other Effective Area-based Conservation Measures, OECMs) 是在2010年《生物多樣性公約》(CBD) 第十次締約方會議 (COP 10) 中首次提出的概念，作為《愛知生物多樣性目標》第11項的組成部分，期望在保護區系統和其他有效的基於區域的保護措施，提高生物多樣性的保育和永續利用，旨在補充傳統保護區的不足。早期的 OECM 概念尚未具備明確定義，多僅作為一籠統術語，用以指涉那些雖非正式劃設為保護區，但實際上對生物多樣性保育具有貢獻的地區。其基本理念在於：區域保育政策的目標，不應侷限於大量設置以法規為基礎、形式上符合規範的保護區，因這類制度性操作往往忽略在地的社會脈絡與治理現實，導致保護區難以獨立於其所處的經濟利益與政治與社會關係網絡而有效運作。

相較之下，OECM 倡議強調保育應著眼於區域的「質」而非僅是覆蓋範圍的「量」，即生物多樣性保育不應僅依據統計數字來衡量，而應優先辨識並維護那些能有效代表生態系類型、具備生態連通性，並承載生態與演化過程的重要區域。這樣的轉向，反映出從「型式導向」走向「功能導向」的保育思維，並試圖回應傳統 MPA 模式在實踐層面上所面臨的彈性不足與社會適應性挑戰。

(二) 其他有效區域性保育措施之定義與主要特徵

經過多年的研究與討論，2018年，《生物多樣性公約》在第14次締約方會議 (COP 14) 上通過了第14/8號決議，正式定義 OECMs 為：「一個地理上明確界定的區域，雖非傳統意義上的保護區，但其治理與管理方式能夠實現對生物多樣性的有效且持久的原地保育，並維持相關的生態系統功能與服務，以及在適用情況下，文化、精神、社會經濟和其他當地相關價值。」(CBD, 2018)

OECM 並非一個全新的概念，可視為有感於傳統保護區較為僵化的管理及至所衍生出的補充規劃概念，更廣泛的接受保護區的概念 (Dudley, 2018 ; Magris & Pressey, 2018)，讓其他非以保育為主要目的之區域亦可納入系統之中，OECM 並不要求該區域一開始即為保育所設立，而是關注其實際保育「結果」。如部落禁漁區、軍事管制區、私有林地等，在無意間達成生物多樣性保護目標者，皆可

被認定為 OECM (Fitzsimons, Partridge, & Keen, 2024)。此外，相較於傳統保護區設置需要透過法規或政策強化其體系規範，OECM 不以形式為限（如公告、邊界、法定名稱等），而以「是否實質上提供長期、有效的生物多樣性保護」為核心判斷標準。OECM 不需依循特定自然保育法制，亦可依循漁業法、地方自治法規、原住民族相關法規等基礎設立(Fitzsimons, Partridge, & Keen, 2024)。可由中央政府、地方政府、原住民族、社區團體、NGO、私人等多元主體參與治理，鼓勵社區自主與參與式管理 (Jonas et al., 2014)。其目的非取代傳統 MPA，而是補足 MPA 難以涵蓋的場域與治理模式，增進保護區體系的多樣性與適應性。

(三) 其他有效區域性保育措施之優勢

相較於傳統保護區 (PAs) 制度較為封閉、設置位置常偏向威脅程度較低、開發壓力小的邊緣地區 (例如偏遠、道路不易抵達、農業價值低之地區)，OECM 以其高度的包容性，得以納入過去未被正式列管卻實際具有保護效果的區域。過去，許多 PA 的設立地點多半集中於人為干擾程度低、農業與開發潛力較低、遠離交通與都市核心的區域 (Joppa & Pfaff, 2009)，導致那些雖具高度生物多樣性、卻也同時面臨高度人為威脅，或對農業與經濟發展具高度價值的生態系統，反而較少受到有效保護。已有研究指出，許多非 PA 區域其實具備與 OECM 相符的條件，例如明確的地理範圍、可持續的在地治理機制，以及對生物多樣性具有實質正面效益 (Frascetti et al., 2022 ; CBD, 2018)。這些區域往往分布於人口密度較高或土地使用多元的地區，OECM 的出現補足了這個空缺，使得高威脅、高價值的區域 (如都市邊緣濕地、供水涵養區、碳封存效益高的次生林地) 也能納入保護體系，進一步提升整體保育網絡的生態代表性與功能完整性。

傳統 PA 系統偏重於生物多樣性指標，未必能涵蓋所有具高生態系服務價值的區域，OECM 能夠打破傳統保護思維，將「生態多樣性」與「生態系服務價值」這兩個過去常被割裂的保護目標整合在同一框架中。例如，某些生物多樣性相對平凡的地區，卻在碳儲存、淨水功能或災害緩衝等方面發揮關鍵作用，透過 OECM 機制，這些地區亦能獲得制度性關注與資源配置。

從現實層面來看，OECM 較具彈性的認定標準，為生物多樣性治理開啟了嶄新的轉機。其最大意義在於能將更多非座落於傳統認定上的保護區的參與者與場域納入到整體保育體系之中。對於那些長期致力於地方生態保育工作的社群、團體或原住民族而言，OECM 認證機制不僅是對其過往的努力成果的肯認，也是一種象徵性的回饋與賦權：只要其管理實踐確實產生了實質性的保育成效，即可被視為具生物多樣性價值之地區，進一步獲得必要的支持，獲得其他資金或鼓勵的回饋，包括生物多樣性監測資源、規範執行協助、或政策融入等。無形之中將有助於提升地方社群對保育工作的參與意願與認同感，更能增強其社區的自豪感與治理能量，帶動「從下而上」的保育行動與社會正義目標。

此外，OECM 也為那些對納入傳統保護區制度存有疑慮或抗拒的地區，提供一種更具彈性與尊重在地情境的替代選項。傳統保護區（PA）往往伴隨嚴格的法律框架、劃設界線與用途限制，對於某些原住民族傳統領域、社區禁漁區、私人保育地或軍事管制區而言，若強行納入 MPA 系統，不僅可能造成既有使用權與治理權限的混淆，也可能引發在地社群對政府的不信任與反彈。相較之下，OECM 更重視「治理成果」而非「制度形式」，允許多元管理主體（如地方政府、社區、NGO、私人所有者等）依循其自身文化脈絡、法律依據與治理能力，維持既有使用安排，同時達成保育成效。這種彈性機制降低了制度進入的阻力，也提高了政策的接受度與在地落地的可能性。

（四）其他有效區域性保育措施之挑戰

儘管《生物多樣性公約》（CBD）與國際自然保育聯盟（IUCN）已陸續發展出一套識別「其他有效區域保育措施」（OECMs）的指導原則與評估框架，實際操作上仍存在諸多落差。與傳統保護區（MPAs）不同，OECM 雖無需透過特定法定公告設立，也不受限於既有自然保育體系，但其認定過程依然需要經過標準化的實地評估、治理確認與長期成效審查。實務上，其執行不僅涉及多元治理主體的協調，更對執行人員的專業素養與判準一致性提出挑戰。

部分研究認為，現行 OECM 認定準則過於嚴格，導致許多原本具潛力貢獻生物多樣性保育的區域，僅因無法完全符合 IUCN 所設四大原則（長期性、地理界定、治理明確、保育成效）而遭排除在外。然而也有學者擔憂，部分地區可能因應國際指標（如《愛知目標》第11項）對「面積覆蓋率」的壓力，反而傾向放寬標準納入形式上符號化、但實質保育成效有限的區域，導致「數量充足、質量不足」的認定偏差。

此外，由於 OECM 認定機構不限於中央政府，亦可能包括地方政府、原住民族、社區組織、NGO、甚至私人地權人，其認定權責與制度設計的模糊性，也容易引發不同部門之間的爭議與權限重疊。特別是當 OECM 規模普遍較小但潛在數量龐大、治理型態高度多元，若欠缺跨部門協調與能力建設機制，將大幅增加政策整合與制度落實的難度。已有研究指出，未來 OECM 的落實關鍵，將仰賴明確的治理分工、技術支援網絡，以及持續性的評估與回饋機制，才能避免其制度彈性轉化為治理落差。

(五) 海洋 OECM 的發展前景

雖然《生物多樣性公約》(CBD) 自2018年首度對「其他有效區域保育措施」(OECM) 提出明確定義，並搭配技術指引作為識別與登錄的依據，但整體而言，該制度仍屬相對新穎，相關文獻與實務經驗均尚在發展階段。特別是在「海洋領域」的應用上，OECM 面臨更高的不確定性與挑戰。現行官方文件內容偏重原則性論述，雖提出「長期有效」、「區域性保護」、「非以保育為唯一目的亦可認定」等基本準則，但未對陸域與海域之應用脈絡做出明確區隔，亦缺乏針對不同生態條件與治理需求的操作規範。

這樣的模糊性使得目前在實務上難以清楚界定 OECM 於海洋空間中之識別準則與治理方式。更遑論海洋場域本就具備邊界模糊、權責多元、資源高度流動與環境變異大等特質，其制度落實的難度遠高於陸域。即便如此，從現有少數文獻與國際報告中，仍可觀察出目前海洋 OECM 的應用主要聚焦於兩大類型：其一為具長期資源管理傳統的漁業區域，如社區禁漁區、季節性封閉區；其二為具有特

殊自主管理機制的原住民族沿海區域，此類場域在沒有明文法規下，卻能有效限制外來開發與捕撈行為，並具備維持生物多樣性之實質成效。

然而，面對海洋 OECM 的發展需求，目前國際間對其適用模式尚無統一標準，各國皆須依據自身海洋治理體系、權責劃分與文化背景進行制度內化與機制設計。因此，單一國家的海洋 OECM 實踐案例，便具有高度的參考價值。透過對不同國家（特別是具先行經驗或與我國條件相近者）之政策內涵、識別準則與治理架構進行比較分析，將有助於台灣日後在建構自主 OECM 體系時，找到更具操作性與適地性的參考基礎，故將在下一章節聚焦於目前已有發展海洋 OECM 體系的國家做介紹。

(六) 小結

綜上所述，本研究透過釐清「其他有效區域性保育措施」(OECMs) 與傳統保護區 (PAs) 之間的核心概念差異，從政策背景、制度設計與潛在優勢等面向，初步建立對 OECM 制度的整體認識。OECM 的提出，反映保育思維由形式導向轉向功能導向的制度變革，亦為過去未被納入正式管理體系的空間場域，提供制度性正當性的可能性。然而，儘管現行國際指導原則已具雛形，OECM 的實際識別與落實仍面臨諸多挑戰，尤其在海洋領域，其應用模式尚缺乏明確共識，實務經驗亦相對有限。為進一步掌握 OECM 在全球不同制度與治理脈絡下的實踐輪廓，本文將於下一章聚焦於具代表性的國家案例，從制度架構、操作機制與在地實踐等面向出發，探討 OECM 在各國政治、法制與生態條件下的實務進展，作為台灣建構自主 OECM 體系之參考依據。然在進入案例分析之前，有必要先回顧台灣現行的海洋空間規劃與保育制度體系，釐清是否亦面臨現行海洋規劃保育研究所指出的制度瓶頸，俾使後續國際比較能更具針對性，並凸顯可對照與可借鏡之處。

第二節 他國海洋其他有效區域保育措施之推動政策

考量到各國對於 OECM 的理解，主要是建基於《生物多樣性公約》(CBD) 所提出的「30x30」全球目標——即在 2030 年以前有效保護至少 30% 的陸域與海

域資源。本節將首先回顧 IUCN 對於 OECM 的官方定義與核心內涵，再進一步分析並比較不同國家在政策設計與實踐上的具體作法與差異。

一、IUCN 對於 OECM 的定義與分類

（一）定義與分類

2018 年，《生物多樣性公約》(CBD) 締約方大會首次明確界定 OECMs，是指位於傳統保護地之外，範圍清楚界定並在治理與管理下能夠長期維持生物多樣性的區域。這些區域除了實現就地保育的成果外，亦能提供相關的生態系統功能與服務，並在適用情況下承載文化、精神、社會經濟及其他與在地社群相關的價值。與傳統保護區的最大差別在於，保護區的設立屬於「目標導向」，其成立目的就是為了保護自然與生態系統；而 OECM 則強調「結果導向」，即便其初衷未必是自然保護，但其治理模式仍能在實際運作中帶來長期穩定的保育成效。正因如此，OECM 的概念在一定程度上回應了傳統保護地因動力與資源不足而推動受限的問題，透過更具彈性的結果導向機制，吸引原住民族社群、企業與學術機構等非專責保護單位參與，進一步推動全球生物多樣性保育的落實。

在 OECM 的具體分類上，IUCN 於 2019 年發表的《其他有效的區域保育措施識別與報告指南》提出三種類型。第一類為「輔助保護」，即區域主要目標並非生物多樣性保育，而是藉由其他管理措施如觀光或文化保存的副產品間接達成保育成果。第二類為「次要保護」，生物多樣性保護雖非首要任務，但仍是區域治理中的重要次要目標。例如城市公園或郊野公園雖以公共休憩為主要功能，但若面積足夠且維持自然狀態，仍能展現長期的保育價值。第三類則是「主要保護」，此類區域的核心目標即為生物多樣性保護，其特徵與保護地相符，但由於治理機構的意願或法律條件限制，未被正式劃設為保護地。

隨後，IUCN 世界保護區委員會 (WCPA) 相繼發表了兩份關鍵文件，其一是 2019 年的《OECM 識別與通報指南》，提供 OECM 操作範例；其二則是 2023 年的《OECM 識別工具》，透過三個步驟與八項準則，協助各國評估某一區域是否符合 OECM 的條件，並指出在治理與管理上可能需要改進的方向。這些文件也

與 CBD 昆明-蒙特婁全球生物多樣性框架 (GBF) 相呼應，將 OECM 納入達成 2030 年前有效保護至少 30% 陸域與海域的「30x30」目標的重要策略之一。

在海洋領域，IUCN 進一步針對 OECM 提出明確的詮釋。海洋 OECM 指的是那些並未被正式劃設為海洋保護區 (Marine Protected Areas, MPAs)，卻能有效且長期實現生物多樣性保護的區域。這些區域的形成通常源自不同的管理措施，例如限制漁業或其他人類活動、推動以生態系統為基礎的治理模式，或是針對關鍵棲地進行保護。在特徵上，海洋 OECM 與陸域或淡水 OECM 相同，不屬於已認定的保護地或其一部分，設立目的可能另有考量，但在保育成效上可與 MPA 相當，並能補充現有的保護網絡。治理模式則可能來自政府、私人機構、原住民族或社區，或由這些主體共同參與。在涉及原住民族與地方社群時，必須遵循「事先自由且知情同意」(FPIC)，以確保其對傳統領域的權利獲得尊重。

判斷一個地區是否屬於海洋 OECM 的標準，與一般 OECM 相同，主要包括地理範圍清楚界定、具有重要的生物多樣性價值、存在穩定的治理與管理機制、能確保長期的保育成效，並且在運作過程中實現公平性。

(二) 操作海洋 OECM 常見的疑問

1. 資料基礎不足

海洋相較於陸域與淡水系統，研究基礎與資料累積明顯不足，對於重要生物多樣性價值的識別常缺乏直接證據。IUCN 強調在此情況下仍須依循「最佳可得資訊」與「優勢證據原則」，確保判斷合理且具正當性。

2. 認可與創設之爭

OECM 可能來自對既有管理模式的承認 (如原住民族傳統領域)，也可能透過新建制度創設。IUCN 的立場是來源並非重點，關鍵在於是否符合 CBD 所訂定的準則與能否展現長期保育成效。

3. 人工設施能否納入 OECM

離岸風場或人工魚礁等人造結構，雖非自然形成，但可能提供棲地並支持高水平生物多樣性。IUCN 認為只要符合長期性、邊界清楚、治理有效等標準，即有可能被視為 OECEM。

4. 漁業管理措施的適用性

漁業禁捕區與低度捕撈區常被視為潛在 OECEM。然而，若僅針對單一物種，卻未維護整體生態系統，則不符合 OECEM 精神。IUCN 建議僅有在捕撈活動與保育目標相容的情況下，才可納入 OECEM。

5. 垂直分區的挑戰

海洋具三維空間結構，有人提出僅保護底層棲地、允許上層捕撈的作法。然而，IUCN 指出此舉不僅管理難度高，也可能影響保護成效，因此應避免採用，僅在特殊情況下可作為選項。

(三) 小結

綜上所述，IUCN 在文件中針對海洋 OECEM 的操作疑問提出了回應，其核心立場不外乎是：無論何種形式的 OECEM，均必須在科學證據相對健全的基礎上運作，並嚴格遵守 CBD 的定義與國際規範，以確保能長期且有效地貢獻於生物多樣性保育。這些原則構成了各國推動 OECEM 的共同依循基礎。然而，在實際執行上，各國通常會響應 IUCN 的政策建議與技術框架，但因自然景觀條件、政治生態背景與在地社會文化差異，各自發展出的操作方式與落實成效往往有所不同，甚至引發特定爭議。因此，進一步檢視各國如何在政策層面回應 OECEM 的國際規範，並如何在地方脈絡中加以實踐，成為理解 OECEM 全球推動狀況的關鍵。

二、加拿大

(一) OECEM 制定之脈絡與推動

根據《海洋其他有效區域保育措施認可指引》(Guidance for Recognizing Marine Other Effective Area-Based Conservation Measures, 2022)，在《生物多樣性

公約》(CBD) 尚未提出明確定義之前，加拿大已率先推動非體制內保育區但有保育價值之土地的相關措施。自 2010 年愛知目標 11 首度提出 OECM 概念後，加拿大於 2016 年由科學諮詢秘書處 (CSAS) 提出一套「生物多樣性保育效益」(BCBs) 的判斷標準，作為識別具保育價值區域的依據。漁業與海洋部 (DFO) 隨後據此制定臨時操作指引，並將其應用於超過 1,000 個漁業區域關閉措施的篩選。最終約有 30 個區域符合條件，被正式認定為「海洋庇護所」(marine refuges)。所謂「漁業區域關閉措施」是依《漁業法》在特定區域禁止或限制漁撈活動，以減輕人為壓力並保護敏感棲地與物種。雖然其設立初衷並非專為保育，但此類措施卻能間接實現長期的生態效益，成為加拿大 OECM 框架的重要基礎。

(二) 技術監測與適應性管理

考量 OECM 強調生物多樣性的資料的監測與搜集，加拿大建立了結合技術創新與科學監測的 OECM 管理框架。其自然保護地資料庫 (CPCAD) 每年更新 OECM 資訊，並利用遙感與地理資訊系統動態追蹤棲地變化。例如在聖勞倫斯灣，當珊瑚覆蓋率低於門檻時會自動擴大保護範圍；若漁業經濟受損超出預期，則啟動生態補償機制，以兼顧保育與產業需求。這種技術驅動的模式提升了科學性與精準性，但在資料收集、分析與回報方面仍存不足，可能影響政策優化與決策支援。

(三) 多元治理與利益相關者合作

區域空間的治理與保護從來不可能僅依賴單一部門的投入，而是需要多方協作與共同參與。加拿大 OECM 的成功推動即體現了這種多元治理的特質。政府部門在其中扮演法律框架制定者與跨區域協調者的角色，確保 OECM 的推動能與國家級保育目標相銜接；原住民族則憑藉其傳統知識與對領地的治理權，提供兼具文化與生態價值的獨特視角；地方社區透過傳統漁業與土地利用方式，直接參與生態系統的日常管理；而私營部門與非政府組織則透過碳匯交易、生態旅遊以及監測行動反哺 OECM 的落實與持續運作。此種多元合作雖然強化了治理的公平性

與有效性，但在不同利益目標並存的情境下，也可能導致決策過程複雜化，甚至產生潛在衝突，為 OECM 的推動帶來新的挑戰。

（四）公平治理與參與式評估

在多元治理的架構下，實際操作中往往會出現權力不對等與治理層級化（hierarchy）的問題，因此如何確保治理過程的公平性，成為 OECM 成效能否持續的關鍵。加拿大在此方面依循 IUCN 《OECM 識別與報告指南》所提出的框架，將「承認」、「程序」與「分配」三個面向納入評估標準，以確保治理過程兼顧公正與透明。其中，「承認」強調尊重權利主體與利益相關者的多元身份與知識體系；「程序」著重於決策規則的包容性、透明度與問責制；而「分配」則關注保護措施所帶來的成本與效益如何在不同群體之間公平分享。

此外，加拿大在實踐上高度重視自由、事先且知情的同意（FPIC），藉此保障原住民族與地方社區的參與權，使其能在 OECM 的劃設與治理過程中擁有實質影響力，讓政府、權利持有人及其他利益相關者能共同確認 OECM 的資格與效益，並確保整體評估過程的透明性與問責性。透過這樣的設計，加拿大在 OECM 的推動中，不僅提升了治理的正當性，也為長期保育目標提供了更穩固的制度保障。

三、歐盟地區

（一）政策脈絡與制度設計

歐盟（European Union, EU）作為國際社會重要的區域性組織，其自然保育政策對成員國具有高度引導性與規範性。在 OECM（其他有效區域型保育措施）的推動上，歐盟延續《生物多樣性公約》（CBD, 2018）的定義，將其視為「位於保護區之外、透過治理與管理能夠長期並持續實現原地保育的地理區域」，並同時兼顧生態系服務、文化與社會經濟價值。在概念的細化上，歐盟將 OECM 區分為附帶性保育、次要性保育以及主要性保育三種類型，藉此呈現不同治理情境下的保育成效。

然而，相較於直接創設新的保護地，歐盟強調 OECM 的功能在於「認可」既有的管理成效，而非「指定」全新的法律架構。換言之，OECM 更像是補充與強化既有保護區體系的一種延伸制度，其目的不在於重複現有政策，而是提升管理透明度與國際認可度，並確保那些不屬於法定保護區的場域，若實際上已能貢獻長期保育，則能納入整體的政策評估與國際通報架構中。對歐盟而言，OECM 的價值在於建構一個更完整的生態治理網絡，避免保護區與周邊區域之間出現「治理真空」，進而強化生態連結性與生物多樣性復育的整體成效。

（二）試點計畫與操作框架

為了驗證 OECM 的操作可行性，歐盟啟動了試點計畫，並選擇部分成員國作為實驗場域，以檢視其在政策、治理與利害關係人參與上的實際表現。這一計畫的設計並非憑空創建，而是嵌入歐盟既有的兩大制度基礎：《水框架指令》（WFD）與《防洪指令》（FD）。這兩部指令均以流域或洪水風險區為管理單位，要求成員國進行跨部門與跨尺度的規劃，並逐步引入自然為本的解決方案。由於其政策邏輯本就重視整合性、長期性與生態功能維護，因此被視為測試 OECM 的理想平台。

在試點設計中，歐盟選擇了西班牙、芬蘭與保加利亞三個國家，分別代表南歐、西北歐與東歐的地理多樣性與治理結構。透過這樣的跨區域比較，歐盟希望能呈現不同國情下 OECM 應用的可能性與限制，並為未來大規模推廣提供經驗參照。

1. 西班牙：水資源管理下的潛在機會與挑戰

在西班牙，試點操作凸顯了不同政策框架下場域是否能被認定為 OECM 的爭議。根據 FD 的「潛在洪水風險區」（APSFRs），其主要目標是減災與風險管理，而非生物多樣性保育，因此被判定與 OECM 的標準不符。相較之下，WFD 下的三處「河流保護區」（River Reserves）則展現出較高的潛力。這些河流保護區具備清晰的地理界線與既有管理制度，能夠在水體間形成生態廊道，並補強鄰近 Natura 2000 法定保護區的功能。

然而，在實際推動過程中，西班牙也面臨若干挑戰。首先，多數利害關係人對 OECM 的概念與標準缺乏認識，使政策溝通與合作顯得困難。其次，部分專責機構質疑 OECM 是否會造成重複指定，特別是在已有保護機制的區域，可能引發管理責任不清與制度重疊的疑慮。此外，部分地方社群憂慮，一旦區域被納入 OECM，將可能帶來額外的社會經濟壓力，例如土地使用限制或監測成本。這些挑戰顯示，OECM 的推廣除了技術性標準外，還必須處理制度整合與社會接受度的問題。

2. 芬蘭：跨部門治理與資料基礎不足

芬蘭的試點涵蓋四處不同類型的場址，包括大型湖泊、中小型湖泊、一處河川流域以及一處海域，並以 WFD 與 FD 的框架進行評估。這些場址多已具備 GIS 界定，部分區域更與 Natura 2000 保護區重疊，使其具備潛在的補充性角色。在治理體制上，芬蘭的 ELY Centres（經濟發展、交通與環境中心）是核心機構，負責跨部門協調與政策落實，堪稱 OECM 評估與操作的中樞。

儘管如此，芬蘭的案例仍揭示了若干不足。部分試點缺乏充分的生物多樣性數據，例如某些湖泊雖具自然狀態，卻缺乏完整的物種指標，導致難以判定其是否符合 OECM 的要求。此外，海域案例雖具潛力，但其生態價值尚未完全納入現行的流域管理計畫，顯示跨部門整合仍有待加強。更進一步，在治理過程中，地方利害關係人（如漁業團體或社區管理單位）未被納入正式決策流程，導致資訊落差與接受度不足。再加上針對洪水指令下的河川治理，雖然已有穩定的管理機制，但其是否能帶來超越現行制度的「附加性貢獻」，仍存在爭議。

3. 保加利亞：既有場域的再檢視與制度困境

保加利亞的試點主要集中於 28 處國營狩獵場 (SGHs)。雖然這些案例與海洋 OECM 的範疇不盡相同，但卻提供了檢視既有場域是否能轉列為 OECM 的有益經驗。部分場域雖未被正式指定為保護區，但實際上已實踐有效的保育管理，甚至被誤登錄於世界保護區資料庫 (WDPA)。保加利亞政府因此提出，這些場域或許可透過重新評估納入 OECM。然而，這種做法需要大量逐案作業，對治理機構

而言，是否具備足夠誘因與價值仍是未解的問題。

進一步而言，SGHs 的管理目標多與狩獵或資源利用相關，與長期生物多樣性保護的契合度仍需釐清。此外，部分狩獵場與都市建成區存在重疊或鄰接，使其在生態保育上是否能發揮持續效益，仍需深入檢視。保加利亞的案例凸顯了 OECM 在實務操作中面臨的制度困境：如何在既有政策體制與新興國際規範間找到平衡，並確保納入的場域能真正提供生態附加價值。

4. 小結：歐盟經驗的啟示

綜觀歐盟的試點經驗，OECM 的認定並非單純依賴場域具備自然特徵或管理制度，而是必須透過嚴謹的逐案審查，確認其是否符合「原地保育」、長期治理、資料支持與社會接受度等多重條件。西班牙的案例揭示了制度重疊與社會壓力的挑戰；芬蘭則突顯了資料不足與地方參與缺失的問題；保加利亞則呈現了既有場域再評估的政策困境。這些差異經驗共同指向一個核心問題：OECM 作為新興制度，雖被視為補足保護區之外空缺的重要工具，但其推廣需要在策略性篩選、跨部門整合與利害關係人參與之間取得平衡。唯有如此，OECM 才能真正發揮強化生態治理網絡的制度價值，而不淪為額外的政策負擔。

四、日本

(一) 政策推動模式：社會整合與平台驅動

日本在推動 OECM 的策略上展現出高度的彈性與社會整合性。不同於單純依賴中央政府的自上而下規範，日本透過「30by30 生物多樣性聯盟」等第三部門平台，連結政府機關、企業、地方政府與公民社會，形成跨部門合作的治理模式。此種平台式推動，不僅促進了 OECM 的社會認知與場域盤點，也降低了非傳統保育主體參與的門檻，開展出「全民參與式保育」的實驗性格。

(二) OECM 的集中類型：以陸域地景為核心

在實際操作上，日本的 OECM 案例主要集中於陸域場域，特別是以「里山」

為代表的農林複合系統。這些場域包括農田、次生林、灌溉渠道與聚落生境的混合地景，在長期人為管理下維持了高度的生物多樣性。此外，企業綠地、公園綠帶以及宗教林也被納入 OEEM 的盤點範疇。這些非典型保護地場域雖然沒有被正式劃設為保護區，但卻在「土地共享」與「土地分離」策略的交互應用中，展現出與正式保護地相近的生態價值。雖然日本的 OEEM 多著重於陸域的規劃與實踐，但其治理模式、平台運作與多元參與的經驗，對其他地區（包括台灣）仍具有重要的參考價值。

(三) 面臨的挑戰：額外性與監測不足

儘管 OEEM 為日本提供了擴展保育網絡的重要工具，但其操作上仍存在結構性挑戰。部分 OEEM 區域與既有保護地重疊，缺乏足夠的「額外性」(additionality)，難以凸顯其邊際貢獻；另一些則位於偏遠區域，對生態連通性的實際影響有限。多數 OEEM 區域缺乏長期生態監測與系統性數據，使得其保育成效難以被量化與驗證。在都市邊緣或開發壓力高的地區，部分 OEEM 甚至可能淪為「名存實亡」的形式認可(Ministry of the Environment, Government of Japan, 2023)。

(四) 小結

日本的 OEEM 策略展現了強調社會動員與平台合作的特色，並將重心放在陸域地景的管理與保育。這種模式有效補足了傳統保護區在範圍與連通性上的不足，但同時也暴露出「額外性不足」與「監測體系薄弱」的限制。對台灣而言，日本經驗提供了兩項啟示：一方面，第三部門平台能提升多元參與與社會支持；另一方面，若缺乏科學監測與嚴謹評估，OEEM 可能難以真正落實其制度價值。

五、印度尼西亞

(一) 政策規劃與方法論基礎

印尼作為全球海洋生物多樣性最豐富的國家之一，在推動海洋 OEEM 政策時展現出清晰的規劃邏輯。政策設計初期即強調科學依據，以空間資料作為基礎進

行潛在生態貢獻的評估，並盤點具保育潛力的場域。研究多以紅樹林、海草床與珊瑚礁等三類關鍵沿海棲地為核心，將其與現有的海洋保護區（Marine Protected Areas, MPAs）進行重疊比較，以辨識出可補足 MPA 體系不足的潛在 OEEM。此舉凸顯 OEEM 在印尼保育政策中的定位——並非替代，而是作為補充機制，以強化保育網絡的代表性與生態連結性(Estradivari et al., 2024；Estradivari et al., 2022)。

(二) 評估成果與潛在限制

初步的空間分析結果顯示，約 43% 的潛在 OEEM 區域並未涵蓋三大主要生態系統，其中部分場域位於濁度偏高的近岸水域，雖具備氣候庇護所的潛力，但其棲地狀態與長期保育成效仍有待實地監測與驗證。這突顯出即便具備科學模型與空間指標支持，若缺乏持續性的生態數據與實證研究，便難以確認 OEEM 對生物多樣性的實質貢獻，亦會削弱其被正式納入國家保育體系的合理性。

(三) 人為壓力與治理挑戰

潛在 OEEM 廣泛分布於人類活動高度集中的區域，包括捕撈密集海域、觀光活動熱點、沿海聚落密集區，以及受陸源污染影響的水體。其管理主體涵蓋社區組織、私人單位與政府機構，治理模式與目標高度多元，但也因資源有限，部分場域缺乏有效的監測與管理工具。如果 OEEM 僅停留於小尺度、單一用途的操作，將難以應對複合性環境壓力，或提供核心棲地所需的長期保全效益。

(四) 小結

印尼的 OEEM 策略雖然建立在科學方法與空間規劃的基礎上，展現了系統性盤點的優勢，但在落實層面仍受限於資料不足、治理異質性與人為壓力等挑戰。若要將 OEEM 有效納入國家保育政策框架，印尼需建構一套結合空間分析、生態監測與治理評估的在地化認定制度，確保 OEEM 的生態效益與國際「30x30」目標相契合。

表 3-1 各國 OECM 政策比較表格整理

國家／地區	推動特色	核心挑戰	特點形容詞
加拿大	1. 強調科學監測與 FPIC、公平治理； 2. 以漁業關閉區轉認定為 OECM	1. 資料回報不均； 2. 產業與保育權衡困難	制度嚴謹、科技導向、重視原住民族權利
歐盟	1. 嵌入既有指令 (WFD/FD) 2. 試點國家應用 3. 強調「認可」既有場域，避免治理真空	1. 制度重疊、OECM 加性不足 2. 資料蒐集不易 3. 地方參與有限	整合性高、強調該制度的補充性質、嚴格審查、跨域協調
日本	1. 平台驅動 (30by30 聯盟) 2. 全民參與，場域以里山、綠地為主	1. 與保護地重疊 2. 監測不足、成效難量化	社會動員、彈性治理、在地多元
印尼	1. 科學盤點紅樹林、海草床、珊瑚； 2. 補強 MPA 缺口	1. 人類活動高度集中 2. 監測與治理異質性不足 3. 資料不足	生態導向、數據驅動、區域內脆弱高風險

第三節 台灣海洋空間規劃法制發展脈絡與制度瓶頸分析

本節將先行回顧台灣目前作為因應海洋空間規劃與保育需求所依據的主要法規與政策架構，釐清現行制度對於海洋區域規劃與保育所著重的重點、所面臨的挑戰，以及尚待補強之處。透過理清制度設計的邏輯與治理機制，將有助於後續國際案例比較時，更明確掌握台灣與他國在制度架構、治理策略與實施條件上的異同，亦有助於釐清台灣推動 OECM 可能面對的制度落差與潛在著力點。

一、我國目前有關海洋空間規畫之現行法令

(一) 區域計畫法下的海洋使用規範

在《國土計畫法》正式上路前，台灣的空間規劃制度主要由《都市計畫法》與《區域計畫法》構成，前者針對有地籍的都市土地進行精細分區與管制，後者則負責非都市土地的使用規劃。由於海洋多屬於都市計畫區之外的無地籍、無私有權屬空間，理論上應由《區域計畫法》加以引導與管理。然而，《區域計畫法》本身立法時主要著眼於陸域，並未針對海洋空間建立完整規範，導致相關計畫圖雖會延伸至領海範圍，卻多流於概念性配置，實際管制力有限。再加上海域利用涉及漁業、能源、交通、環境等多元需求，往往仰賴其他部會專法零散管理，欠缺統合。中央部會之間權責劃分不清，地方政府在區域計畫審議過程中也普遍欠缺海洋治理能量，使得海洋空間規劃在《區域計畫法》框架下呈現邊緣化與消極管理的困境(許文昌和林玉祥，2024)。

直到2010年，因2009年莫拉克風災所帶來的沉痛經驗，政府才真正啟動對非都市土地使用制度的檢討，並在《非都市土地使用管制規則》中首度明確增訂「海域區」與「海域用地」，將部分近岸海域正式納入《區域計畫法》的施行範圍。這一政策轉向源於莫拉克風災重創南部沿海與河口地區，突顯出台灣在空間規劃與災害韌性上的結構性缺陷，讓政府意識到若忽略海岸與海域的治理規劃，將難以應對氣候變遷與複合型災害的挑戰，因此將海域納入空間管制體系遂被視為必要的制度補強。2010年6月15日，內政部公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）」，將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」納入區域計畫的「海域區」，並明定應將其納入區域計畫管制體系，且檢討未登記土地使用管制規定。此後，2013年10月17日公告實施的「全國區域計畫」進一步規範海域利用必須以生態保育為原則，並在容許、許可使用制度尚未建立前，依各目的事業主管法令審核使用，將領海及內水納入區域計畫範疇。緊接著在2013年10月23日修正的《區域計畫法施行細則》中，又於第11條與第13條增列「海域區」與「海域用地」，使我國海域範圍正式

被納入國土空間規劃與落實管制，確立了海洋空間治理在國土計畫制度中的地位(許文昌和林玉祥，2024)。

然而，若從國土全域比例來看，海洋空間在台灣所佔的面積遠大於陸域，其本身又具有高度流動性、立體性與生態變動性，使用層次和範圍往往超越陸域土地的單向功能。當時修法雖增設「海域區」與「海域用地」，象徵性地填補了制度空白，但其定位僅止於《非都市土地使用分類》中的一項分區與一項用地，與農牧區、森林區、交通用地等陸域類型並列(邢進文，2020)。這種簡化式的制度設計，將龐大而複雜的海洋空間壓縮為單一分類，不僅難以反映其在生態保育、資源生產、交通通行、文化利用乃至國土安全上的多重功能，也缺乏跨部門協調與整合治理的支撐機制。換言之，單一的「海域區」項目被賦予涵蓋整體海洋治理的期待，卻在制度設計上無法匹配海洋空間治理的複雜性與前瞻性需求，形成了形式補強與實質落差並存的困境。

事實上，海洋空間的利用與保育，無論是漁業開發、港埠建設、海岸防護或自然保育，多數仍由各目的事業主管機關依據其所屬法令進行個別規劃與審查作業，形成「空間計畫形式統一、實質規劃多頭進行」的治理現象，導致空間規劃邏輯零散，標準不一，亦缺乏整合性審議機制，使海洋治理長期處於制度邊陲(王珍玲，2025)。從治理視角觀之，海洋空間應有別於陸域，須發展獨立的、具備科學支撐與跨尺度協調能力的空間治理體系。然而，過去的空間計畫制度往往將陸域規劃邏輯機械式套用至海洋場域，忽略其自然特性與知識基礎的高度不確定性，導致政策工具與治理模式錯置(邱永芳，2024)。

以下將進一步分析在區域計畫法體系下，實際涉及海洋空間使用與規劃之各主管機關所推動的計畫類型與管理機制，藉以釐清目前制度運作中的權責配置、法規依據與空間規劃功能的重疊與斷裂。

1. 國家公園法

根據《國家公園法》規定，截至目前，我國共劃設九處國家公園，其中涵蓋海域範圍者共計四處，分別為墾丁國家公園、台江國家公園、東沙環礁國家公園

與澎湖南方四島國家公園。墾丁國家公園為我國最早設立之國家公園之一，其保育標的除海域珊瑚礁生態系外，亦涵蓋隆起的高位珊瑚礁地形、熱帶陸域動植物棲地與文化遺跡，構成典型的「陸海統整」型保護區。台江國家公園則以濕地環境與人文歷史景觀為核心，除提供黑面琵鷺等候鳥棲地外，亦呈現早期移民開墾、海鹽產業與聚落生活的歷史脈絡。東沙環礁國家公園與澎湖南方四島國家公園由海洋國家公園管理處統籌管理，定位為「海洋型國家公園」，以生態保護與海洋環境永續為主要目標。前者擁有完整的環礁潟湖、珊瑚礁與海草床生態系統；後者則結合玄武岩地景與在地聚落的農耕文化，如梯田式「菜宅」等歷史遺構，兼顧自然與人文景觀的整體保育。2007年東沙環礁國家公園設立後，政府同步設立海洋國家公園管理處，作為專責的海洋保護區管理機關。該機關專責推動海洋型國家公園的劃設、研究、巡護與環境教育。

整體而言，我國的國家公園制度在既有法定保育體系下，已涵蓋部分具高度生態價值與文化意涵的近海與離島海域。其運作模式包括明確的區劃範圍、管理處機關、經營管理計畫與巡護機制，對於限制開發、控管使用、維持生態完整性等目標具有較高保障效力，為台灣現行制度中最具穩定性與完整治理機制的海洋保護工具之一。

以東沙環礁國家公園計畫書東沙環礁國家公園計畫書_核定本為例，可觀察我國在劃設海洋型國家公園時，係以《國家公園法》第六條所列三大條件（自然景觀、生物資產、育樂潛力）為核心標準進行資源價值評估。考量東沙環礁具有完整發育的珊瑚礁環礁地形，兼具地質、生態與文化資源價值，並具備廣袤的潟湖與外圍礁棚，生態系結構具整體性，為典型之海洋自然遺產。

該案計畫所設「劃設原則」中，也明確提出海域界線須以涵蓋環礁生態系完整性為前提，兼顧生物保育與管理執法便利性，並設置12浬海域為特別景觀區，將核心保護區與緩衝區劃設整合為一完整規劃架構。整體劃設面積超過35萬公頃，涵蓋陸域僅為極少部分，顯見其以海域為主體空間進行制度設計。

該計畫亦明確參考國際上劃設海洋保護區之常見目標，包含：

- 關鍵棲地保護、
- 生物多樣性維護、
- 經濟物種生活史保障、
- 與人為活動的協調管理、
- 教育、研究、文化資產維護等。

最終凝聚為三大核心設置目標：保育、研究與環境教育。其基本經營管理方針亦突顯出強調科學基礎、預測機制與公民參與的治理路徑。

整體而言，東沙環礁國家公園之設計邏輯反映出我國對於海洋型保護區所追求之多重目標與功能整合，並以國家法律作為制度支撐，設置專責機關執行管理職能。此案例說明，當海域資源具高度代表性與特殊價值時，國家有能力透過現行《國家公園法》框架推動保護區劃設，並落實跨部門合作與科學導向的經營治理機制。

2. 國家級風景特定區

風景特定區由交通部觀光署依《發展觀光條例》第10條公告劃設，針對具有觀光價值與自然景觀意義之地區進行空間規劃與管理。其計畫需經綜合評估，並依《都市計畫法》辦理，具法定分區管制基礎。在制度設計上，風景特定區具一定程度的環境審查與使用限制，特別是針對區內重大設施或開發行為，須經主管機關同意，理論上可對自然與文化資源發揮一定保護功能。

部分風景區涵蓋濱海或海岸地帶，透過區位劃設與開發順序規劃，具備一定海岸景觀與環境維護效果。然而，由於整體制度仍以觀光發展為導向，保育機制較為薄弱，法規未明文要求生態調查、監測或長期保育規劃，環境保護僅作為附帶功能，缺乏結構性的生態治理工具支撐。實務上，風景特定區往往面臨人流壓力、設施擴張與土地利用衝突，保育目標與觀光開發易生張力，難以作為高度敏感海岸生態系的核心保護制度。

3. 漁業法：水產動植物繁殖保育區

水產動植物繁殖保育區係依《漁業法》第45條所設，主要針對特定具有經濟與生態重要性的海洋物種進行復育與保護，其核心目標為確保物種在關鍵棲地（如產卵場、育幼區、洄游通道）中之生存與再生能力。該制度多由地方主管機關主動提報管理計畫，經中央核定後公告施行，反映出地方基層治理在漁業保育上的主動角色。

此類保育區多設於潮間帶、潟湖、河口或珊瑚礁等生態敏感區，透過限制特定漁法、作業季節與進入行為，達到對個別物種族群的保護效果。儘管空間規模通常不大，但藉由針對性強、管理具體的方式，能有效維護物種資源與當地漁業生計穩定。地方執行端常見自組巡守隊、社區管控與資源監測機制，亦反映出此制度依賴在地知識與社群參與的治理特徵。

該保育機制本質上以漁業資源管理為導向，重點在「維持生產」，恐缺乏全面性的生態監測、科學基線與長期棲地治理策略。若作為高敏感區之主要保護工具，仍存功能不足之虞，未來須補強制度整合與中央協調支撐能力。

4. 野生動物保護區

野生動物保護區及重要棲息環境係依《野生動物保育法》第8條與第10條設立，制度目的為維護特定野生動物之生存環境與生態功能。當中央主管機關（農業部）公告特定地區為「野生動物重要棲息環境」後，其土地開發、建設與資源利用行為須經申請核准，並得依實際情形要求實施環境影響評估。地方政府若認定某區具特別保護必要，則可進一步劃定為「野生動物保護區」，訂定保育計畫並執行必要管制。該制度雖非專為海洋而設，但實務上已有涵蓋潮間帶、河口、沙洲與海岸地區的案例，藉由公告管制污染、捕撈、棲地破壞等行為，具備針對性地保護海岸型水鳥、海龜、或其他涉海野生物種之作用。其特點在於保育物種為核心、棲地為手段，針對個體或族群長期棲息地給予法定空間保障，並以強制禁止與目的事業開發限制的方式進行直接保護。

如同前述依《漁業法》設立的水產動植物繁殖保育區，野生動物保護區與重要棲息環境的制度核心亦以物種保育為出發點，並非全面性的生態系統保護工

具。相較而言，野保法下的保護區制度管制強度相對較高，設有禁止獵捕、污染、破壞與其他干擾性行為的明文限制，並可針對具體地區實施專案保育計畫。然而，該制度亦容許一定程度的人類活動與設施開發行為，如農漁牧利用、基礎建設與觀光使用，僅須事前申請與審查。

因此，雖保育強度高於地方型保育區，但仍未達國家公園或海洋保育區等「高強度禁限用」保護區的管理標準。在某些具長期管理基礎、治理明確、且保育成效穩定的區域，若非以保育為唯一法定設立目的，但實質上具備長期、明確、地理界定之保護成效者，或可視為 OECM（其他有效區域保育措施）之潛在適用場域。未來如能透過評估機制進行識別與登錄，將有助於補足現行保育體系中的制度空隙。

5.小節

台灣的海洋保護區（MPA）始於1984年內政部依《國家公園法》劃設的墾丁國家公園海域。此後，各部門根據不同法律陸續劃設了多處保護區，如國家風景區（交通部）、野生動物保護區（農委會）、漁業資源保育區（漁業署）及自然保留區（自然保育署）等。2007年及2009年，內政部分別成立東沙海洋國家公園和台江國家公園，大幅增加了海洋保護區的面積，以保育珊瑚環礁和沙洲潟湖生態系。各縣市政府也依權責劃設了不同的保護區或保育區，如高美野生動物保護區、台東富岡禁漁區等，但因資料尚未彙整，未納入全國 MPA 統計。此外，2007年營建署結合水利署和林務局評選了36處「國家重要濕地」，2014年林務局劃設了《觀新藻礁生態系野生動物重要棲地環境》和《中華白海豚重要棲息環境》，同年6月成立了南方四島海洋國家公園（邵廣昭，2020）。

綜上可見台灣目前各項海洋保護區的設置散落於各項法規政策內，分別由不同中央或地方主管機關管理，彼此之間權責重疊或分散，缺乏平行或垂直間的合作溝通管道。此外，為評估海洋保護作業成效，多以已設置的海洋保護區面積比例作計算，又依據不同定義規範將得出不同的結果。根據漁業署最新的統計標準，若將禁漁區與人工魚礁區等區域納入海洋保護區的計算，將大幅提高比例。

然而，有學者抨擊此做法，認為這是一種數字美化的迷思，並不反映真實的保護成效。因此有必要重新審視台灣現行海洋保護區的規定，並參考不同研究機構或學者的觀點重整海洋保護區的意涵。

二、台灣長期以來在海洋保護區規劃管理層面所面臨的挑戰

台灣海洋保護區（Marine Protected Areas, MPA）的發展，長期存在「制度設置與實質治理脫節」的結構性問題，使得保護區往往停留於規劃層次，難以落實管理，成效因而受限。首先，在社會接受度層面，漁民對於保護區能促進魚源恢復的生態功能缺乏理解，經常將劃設視為對生計的直接威脅；同時，業者與民意代表亦多從短期經濟利益出發，持續對政府施壓，特別是在傳統漁場或大面積海域更難推動。相對而言，位處偏遠的東沙與南方四島雖較易劃設，但小面積保護區在管理上往往僅能採取「限漁而不禁漁」的折衷措施，其保護效果因而相當有限（邵廣昭，2014）。

其次，在管理執行層面，現行法規雖提供 MPA 設置的基礎，但由於告示不明、邊界模糊、調查監測不足，加之社區與漁民缺乏參與，導致保護區多淪為「有法無管」。再者，執法人力與資源長期不足，使得政府難以在遼闊海域中有效巡查，致使制度呈現「法律上嚴格、執行上鬆散」的矛盾。

最後，在治理模式層面，台灣過去的研究與政策大多著重於強化法規設計與執法權能，卻相對忽視在地社群支持與跨部會協作的重要性，致使制度缺乏整合性與創新性。此一問題更因人力與資源不足、法規體系分散、缺乏橫向溝通平台而加劇，使海洋保護區的治理呈現碎片化與低效能。然而，值得注意的是，近年來政府已展現出部分補強的企圖，例如海洋委員會的成立，提供了跨部門協調的平台，而新頒布的《海洋保育法》亦試圖在法制上建立更完整的海洋保育架構。這些進展雖未能完全解決過去的結構性問題，但至少顯示出台灣已逐步意識到治理層面的不足，並開始嘗試透過制度創新加以回應。

三、台灣 OECM 的定義與認定標準

國際間近年倡議的 OECM 已逐漸成為海洋空間保育的新焦點，國內學界與政策部門亦視其為突破口，期望作為補足我國海洋空間保育體系的另一種工具。2025 年 7 月新上路的《海洋保育法》中，已正式將 OECM 的概念納入法律架構。依據該法第六條第二項規定，中央主管機關得認定「海洋保護區以外其他有效保育措施之區域」，並由中央主管機關訂定其認定標準。此舉透過法律授權將 OECM 制度化，使其不再僅止於政策倡議或學界討論，而是成為具法律效力的治理工具。

同時，為因應新的治理工具，《海洋保育法》同步以「海洋保護區以外海洋其他有效保育措施之區域認定辦法」作為規範依據。其內容參考《生物多樣性公約》(CBD) 第十四屆締約方大會所通過的第十四/八號決議，以及國際自然保育聯盟 (IUCN) 的相關技術指引，建立了一套完整的認定程序，包括篩選、同意評估與全面評估等步驟，並作為申請認定與後續管理的具體依循。此一法制設計等於為 OECM 建立了清晰的制度入口，使其能以法定身分補足過去 MPA 推動的困境，並逐步開展出更多元、具在地彈性的治理可能性。

我國有關 OECM 的定義與認定標準，主要規範於《海洋保育法》之子法《海洋保護區以外海洋其他有效保育措施之區域認定辦法》中。依據該辦法第四條，OECM 應具備明確地理範圍、非屬既有保護區、具重要生物多樣性價值、設有可實現生態系統服務功能的管理制度，並能對生物多樣性提供長期且有效的保育貢獻，同時確保利害關係人的公平合理性。此一設計與國際間 CBD 與 IUCN 對 OECM 的原則相互呼應，皆將其定位為補充既有保護區體系的制度，強調在生物多樣性保育的同時，也須兼顧空間治理下多元利害關係人的參與與平衡。

表3-2 OECM 定義與認定標準對照

台灣《認定辦法》第四條要件	國際 OECM 定義 (CBD COP14/8)
一、有明確地理定義之海域或與其毗連之陸域	“a geographically defined area other than a Protected Area”
二、非屬海洋保護區	“other than a Protected Area”

台灣《認定辦法》第四條要件	國際 OECM 定義 (CBD COP14/8)
三、具重要生物多樣性價值區域	“achieve positive and sustained long-term outcomes for the in situ conservation of biodiversity”
四、有管理制度可實現生態系統服務功能及價值	“with associated ecosystem functions and services”
五、對重要生物多樣性之現地保育，具長期持續且有效之貢獻	“positive and sustained long-term outcomes for in situ conservation”
六、管理制度已考量利害關係人之公平合理性	“where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values”
七、其他經中央主管機關公告之要件	(無明文，但國際上留有彈性空間，隨科學進展與在地情境調整)

該辦法第三條明定「具重要生物多樣性價值區域」的判斷標準，將國際對 OECM 的抽象原則轉化為具體可操作的指標。國際文件強調 OECM 必須「確保生物多樣性及其相關生態系服務之長期有效貢獻」，而台灣則進一步細化相關準則，呼應自 2008 年以來 CBD 提出的「具重要生態或生物學意義之海洋區域」(EBSAs) 科學標準，同時納入 2024 年第十六屆締約方大會所強調的「生物多樣性—氣候變遷協同效益」，並與 IUCN WCPA 最新 OECM 指引中的「生態完整性、特有物種與碳匯系統」相契合。這些原則最終被拆解為十二項具體條件，包括稀有性、物種重要棲地、瀕危物種保護、區域脆弱性、生產力、生物多樣性豐富度、自然狀態維持、碳匯功能、生態網絡連通性與氣候庇護等，使生物多樣性的認定標準在國內法規中呈現出制度化與科學化的特徵。

第三條 本辦法所稱具重要生物多樣性價值區域，指符合下列各款條件之一之海域或與其毗連之陸域

- 一、具獨特性或稀有性自然資源。
- 二、對物種之生活史階段具特殊重要性。
- 三、遭受威脅、瀕危或衰退物種之重要棲地。
- 四、易受損性、相對脆弱性、敏感性或復原緩慢。
- 五、具相對高生物多樣性、生物生產力。
- 六、保持相對自然原始之狀態。

- 七、具高含量碳匯功能之海洋或沿岸生態系統。
- 八、具重要生態網絡中被低估之自然生態系。
- 九、具重要生態連通作用。
- 十、存有範圍受限之重要種群或生態系統。
- 十一、具物種及生態系統之氣候避難功能。
- 十二、具保護生物多樣性功能。

有關 OECM 的申請程序，規範於該認定辦法第五條至第七條，提供具潛在保育能力的海域進入「海洋有效保育區」的制度路徑。與國際上 OECM 並未明確區分不同階段的分類方式相比，我國將其劃分為「正式」與「潛在」兩種類型，並進一步依申請主體區分為由管理單位提出與由非管理單位建議。管理單位若欲申請潛在 OECM，須檢具完整的行政與科學文件，包括區域範圍、權屬資料及符合認定條件的佐證；若要進一步申請正式 OECM，則需額外提供權利人同意書、管理計畫、生態資源調查報告及利害關係人溝通成果。此一制度設計除了將程序正當性與多方協商視為前提，形塑出「由下而上」與「由上而下」並行的混合模式。

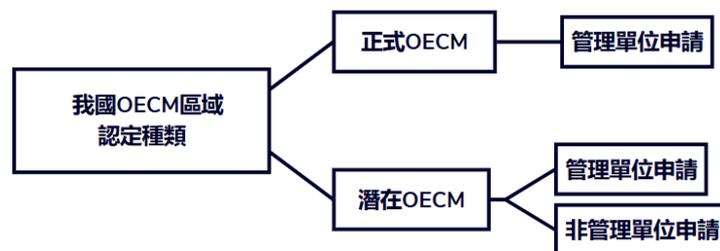


圖 3-1 我國 OECM 區域認定分類

在認定程序上，第九條要求中央主管機關於審查申請或建議時，得召開審查會議，並應聘請一定比例的專家學者參與，必要時並可會同管理單位進行現地勘查；此外，第十二條進一步規範了認定後的成效評估機制，要求管理單位自認定日起，每五年需提交一次成效評估報告，並於屆滿前三個月內送交中央主管機關審查。該報告內容必須包含符合第四條認定要件的證明文件，以及對區域內生物多樣性與生態環境變遷的綜合分析。

第四章 研究討論

一、MPA 與 OECM 的差異

1. 制度基礎差異

海洋保護區 (MPA) 歷史悠久，通常透過法律劃設，範圍明確，並以保護生態為主要目標，屬於典型的「目標導向」。相對之下，OECM 並非取代性工具，而是補充既有保護區的結果導向機制，即便初衷並非生態保護，其治理模式若能實現長期穩定的生物多樣性保育，即符合其精神。

2. 操作性差異

MPA 強調嚴格的制度規範與法律約束，OECM 則更具彈性，允許多元治理模式參與。然而，由於海洋知識基礎不足，OECM 在資料蒐集、指標設計與成效評估上將面臨更高的不確定性。

3. 核心一致性

無論何種治理方式，OECM 的本質仍應回歸於「維持生物多樣性」與「確保生態系統服務」的核心目標。

二、他國經驗與我國可能面臨的挑戰

結合他國的經驗與目前我國的法規體系現況，可以初步整理出台灣在推動 OECM 上可能面臨的幾個挑戰。

1. 制度陌生與認知落差

OECM 作為新興治理工具，各國在初期執行時普遍面臨行政單位與社會大眾認知不足的困境。我國亦不例外，短期內可能出現政策設計與社會期待之間的落差。再加上行政人力長期不足，當前若貿然增加新的治理工具，恐怕無法發揮預期的效用。更為關鍵的是，OECM 強調科學數據的蒐集與呈現，以回應「30x30」全球目標，但現階段我國在數據蒐集上仍缺乏標準化程序與統一平

台，使得實際操作時可能無所適從。此外，我國 OECM 由陸、海主管機關依其政策需求分別推動，呈現出「權責分立」的局面，反而增加制度斷裂與協調困難。

2. 多元利害關係人衝突

OECM 涉及漁業、觀光、原住民族、地方社區及其他非傳統保育主體，其推動若有效，必須結合「由上而下」的制度設計與「由下而上」的社會動員。然而，在政府動能有限的情況下，如何透過政策誘因降低衝突、促進合作，成為關鍵挑戰。若缺乏充分協商與合理補償，OECM 可能被視為削弱地方權益的額外負擔，而非兼顧生態與社會的治理工具。

3. 制度整合問題

OECM 的設計原本定位為補充 MPA 的彈性機制，但若缺乏妥善把關與制度設計，反而可能造成重疊與複雜化的治理困境。一方面，OECM 需要展現額外的保育價值，而非僅僅與既有 MPA 覆蓋；另一方面，若區域間出現高度重疊，不僅可能模糊治理責任，更會浪費有限的人力與資源，使其原本「補充」的功能反被削弱。如何在既有體制中找到適切的定位，是我國推動 OECM 必須正視的問題。

4. 漂綠疑慮

OECM 的制度效益建立在透明監測與嚴謹程序的基礎上。若僅將其作為「政策數字」或「形象宣傳」的工具，卻未能帶來實質保育成果，將陷入「漂綠」（greenwashing）的疑慮。這不僅會損害政策的正當性與社會信任，也可能掩蓋潛在的負面影響，例如增加地方社群負擔或忽視生態系統的真实需求。

三、可借鏡的政策設計方向

針對上述挑戰，我國在推動 OECM 制度時，可從以下幾個方向加以回應與補強。

1. 強化法制基礎與資料盤點

面對制度新穎與社會認知不足的挑戰，應建立清晰的制度基礎與資料支撐。細究我國海洋保護區的系統，應先透過盤點既有法規，釐清 OECM 與 MPA 及其他海洋治理工具的分工，避免重疊與混淆。同時應透過資訊公開與數據共享，建立全國性的資料庫平台，整合生物多樣性、漁業活動、觀光利用及社會經濟資料，使 OECM 的認定與管理有客觀依據，逐步縮小政府與社會大眾的認知落差。

2. 建立協商平台與政策誘因

考量 OECM 涉及多元利害關係人，若缺乏協商機制，勢必導致衝突與排斥。為此，我國應建立跨部門與社區參與的協商平台，確保漁民、原住民族、觀光業者等群體的意見能被制度性吸納。此外，需設計政策誘因，例如提供補償、補助或替代生計方案，降低社群的反彈成本；並鼓勵地方社區透過共管模式（co-management）實際參與，將 OECM 的推動轉化為地方發展的契機，而非額外負擔。

3. 推動制度整合與試點計畫

為避免 OECM 與 MPA 系統出現重疊與治理真空，我國應採取制度整合與分工策略，明確規範 OECM 作為補充工具的功能定位。例如，MPA 著重於核心生態系統的嚴格保護，而 OECM 則可針對多用途海域，以較彈性的方式管理。具體而言，可導入試點計畫，挑選特定海域進行 OECM 操作，驗證其與既有 MPA 的互補性，並透過逐步推廣來降低政策磨合的衝突。

4. 完善監測機制與評估標準

若要避免 OECM 被質疑為「漂綠」工具，必須建立嚴謹的監測與評估體系。我國目前的法規體系已經仿效加拿大與歐盟經驗，要求定期的生態監測與成效評估制度，由管理單位提供數據並接受獨立審查。除此之外，應透過公開透明的資訊平台，定期公布 OECM 的管理成果與生態貢獻，使社會大眾能檢視其成效，進而提升制度正當性與社會。

第五章 結論與展望

一、研究發現與貢獻

本研究透過國際經驗的比較與台灣制度的剖析，指出 OECM 並非取代 MPA 的替代方案，而是**補充性工具**，其價值在於填補既有保護區體系的不足。台灣自 2025 年將 OECM 正式納入法規體系管理中，並明訂在《海洋保育法》之條文內，同步以子法的形式具體化展現 OECM 的認定標準與申請程序，顯示國家已正式將其制度化，形成與國際規範接軌的治理工具。研究進一步整理出台灣制度與 CBD、IUCN 定義之間的對應關係，突顯我國將國際原則轉化為具體可操作條件的特色，亦反映出台灣法制設計在制度化與科學化上的努力。

二、潛在挑戰

本研究也揭示在執行層面可能遭遇的挑戰。包括：制度陌生與認知落差、利害關係人衝突、制度整合困境，以及漂綠疑慮。這些挑戰在不同國家的實踐案例中皆曾出現，顯示其普遍性與結構性。若缺乏充足的科學數據、協商機制與監測體系，OECM 恐怕難以真正發揮其制度效能，而淪為政策上的修辭性回應。

三、政策啟示與展望

結合國際經驗與本土脈絡，台灣未來的推動方向應聚焦於三方面：其一，建立資料庫與標準化程序，以縮小制度與實務間的落差；其二，設立協商平台與政策誘因，提升利害關係人合作的可能性；其三，透過試點計畫與監測機制，逐步累積治理經驗並確保政策成效。唯有如此，OECM 才能避免流於形式，真正補強 MPA 的不足，並助力台灣邁向 2030 年「30x30」全球目標。

四、研究不足與後續方向

本研究雖試圖結合制度分析與國際比較，但仍存在若干限制。首先，由於台灣 OECM 制度尚處於起步階段，缺乏實際案例作為驗證，相關討論多停留於規範與制度設計的層次，對於實務推動的觀察仍顯不足。其次，研究受限於現有公開

資料，對於利害關係人實際參與經驗與社會接受度的調查尚付闕如，未能全面呈現地方治理的挑戰。未來建議可於政策上路後進一步透過實地訪談、社會網絡分析或政策實驗等方式實地調訪前線人員在應用此工具的經驗，藉以補足實務資料，並檢視 OECM 在不同治理脈絡下的適用性與成效。

參考資料

中文資料

- 王珍玲 (2025)。計畫法原理與爭議問題研究。台北市:元照出版有限公司。
- 邢進文 (2020)。不動產投資與環境規劃：附國土計畫實務探討與估價應用。台北市:五南出版有限公司。
- 邱永芳 主編 (2024)。因海制宜:我國海洋空間規劃與海洋產業發展之競合影響。台北市:翰蘆圖書出版有限公司。
- 邵廣昭 (2014)。我國海洋保護區的現況與挑戰。海洋事務與政策評論, 3(1), 107-124。
- 張桂肇 主編 (2024)。海洋聚落發展與研究:邊界之間, 跨域交響。高雄市:國家海洋研究院。
- 許文昌和林玉祥 (2024)。土地利用。台北市:高點文化事業有限公司。
- 許文昌和林玉祥 (2024)。土地政策。台北市:高點文化事業有限公司。

外文資料

- Agardy, T., di Sciara, G. N., & Christie, P. (2011). Mind the gap: Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. *Marine Policy*, 35(2), 226–232. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.10.006>
- Bennett, N. J., & Dearden, P. (2014). Why local people do not support conservation: Community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy*, 44, 107–116. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.017>

- Beukers-Stewart, B. D., Vause, B. J., Mosley, M. W. J., Rossetti, H. L., & Brand, A. R. (2005). Benefits of closed area protection for a population of scallops. *Marine Ecology Progress Series*, 298, 189–204. <https://doi.org/10.3354/meps298189>
- Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L., & Young, O. (2006). Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society*, 11(2), Article 8. <https://doi.org/10.5751/ES-01759-110208>
- CBD. (2018). Protected areas and other effective area-based conservation measures (Decision 14/8). <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>
- Convention on Biological Diversity (CBD). (2018). Guidelines for recognizing and reporting other effective area-based conservation measures. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/doc/publications/oecm-guidelines-en.pdf>
- Dudley, J. P. (1995). Bioregional parochialism and global activism. *Conservation Biology*, 9(5), 1332–1334. <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.1995.9051329.x-i1>
- Edgar, G. J., Stuart-Smith, R. D., Willis, T. J., Kininmonth, S., Baker, S. C., Banks, S., Barrett, N. S., Becerro, M. A., Bernard, A. T. F., Berkhout, J., Buxton, C. D., Campbell, S. J., Cooper, A. T., Davey, M., Edgar, S. C., Försterra, G., Galván, D. E., Irigoyen, A. J., Kushner, D. J., ... Thomson, R. J. (2014). Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features. *Nature*, 506(7487), 216–220. <https://doi.org/10.1038/nature13022>
- Estradivari, Agung, M. F., Adhuri, D. S., Ferse, S. C. A., Sualia, I., Andradi-Brown, D. A., Campbell, S. J., Iqbal, M., Jonas, H. D., Lazuardi, M. E., Nanlohy, H., Pakiding, F., Pusparini, N. K. S., Ramadhana, H. C., Ruchimat, T., Santiadji, I. W. V., Timisela, N. R., Veverka, L., & Ahmadia, G. N. (2022). Marine conservation beyond MPAs: Towards the recognition of other effective area-based conservation measures (OECMs) in Indonesia. *Marine Policy*, 137, 104939. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104939>

- Estradivari, Adhuri, D. S., Adrianto, L., Agung, F., Ahmadia, G. N., Bejarano, S., Campbell, S. J., Fachri, F. R., Kushardanto, H., Marlessy, C., Pane, B., Puebla, O., Purnama, R. C., Santiadji, I. W. V., Suherfian, W., Tillah, M., Widodo, H., Wild, C., & Ferse, S. C. A. (2024). Prospective ecological contributions of potential marine OECMs and MPAs to enhance marine conservation in Indonesia. *Ocean & Coastal Management*, 258, 107411. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2024.107411>
- Fitzsimons, J. A., Partridge, T., & Keen, R. (2024). Other effective area-based conservation measures (OECMs) in Australia: Key considerations for assessment and implementation. *Conservation*, 4(2), 176–200. <https://doi.org/10.3390/conservation4020013>
- Gilliland, P. M., & Laffoley, D. (2008). Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning. *Marine Policy*, 32(5), 787–796. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.022>
- Gurney, G. G., Darling, E. S., Ahmadia, G. N., Agostini, V. N., Ban, N. C., Blythe, J., Claudet, J., Epstein, G., Estradivari, Himes-Cornell, A., Jonas, H. D., Armitage, D., Campbell, S. J., Cox, C., Friedman, W. R., Gill, D., Lestari, P., Mangubhai, S., McLeod, E., Muthiga, N. A., Naggea, J., Ranaivoson, R., Wenger, A., Yulianto, I., & Jupiter, S. D. (2021). Biodiversity needs every tool in the box: Use OECMs. *Nature*, 595, 646–649. <https://doi.org/10.1038/d41586-021-02041-4>
- Jonas, H. D., Barbuto, V., Jonas, H. C., Kothari, A., & Nelson, F. (2018). New steps of change: Looking beyond protected areas to consider other effective area-based conservation measures. *PARKS: The International Journal of Protected Areas and Conservation*, 24(Special Issue), 37–50.
- Kelleher, G., & Kenchington, R. (1992). *Guidelines for establishing marine protected areas (Marine Conservation and Development Report)*. IUCN.
- Lubchenco, J., & Grorud-Colvert, K. (2015). Making waves: The science and politics of ocean protection. *Science*, 350(6259), 382–383. <https://doi.org/10.1126/science.aad5443>

- Magris, R. A., & Pressey, R. L. (2018). Marine protected areas: Just for show? *Science*, 360(6390), 723–724. <https://doi.org/10.1126/science.aat6215>
- McCook, L. J., Ayling, T., Cappo, M., Choat, J. H., Evans, R. D., De Freitas, D. M., Heupel, M., Hughes, T. P., Jones, G. P., Mapstone, B., Marsh, H., Mills, M., Molloy, F. J., Pitcher, C. R., Pressey, R. L., Russ, G. R., Sutton, S., Sweatman, H., Tobin, R., Wachenfeld, D. R., & Williamson, D. H.. (2010). Adaptive management of the Great Barrier Reef: A globally significant demonstration of the benefits of networks of marine reserves. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(43), 18278–18285. <https://doi.org/10.1073/pnas.0909335107>
- Ministry of the Environment, Government of Japan. (2023). *Japan's OECM and related policy: Nationally certified sustainably managed natural sites*. Retrieved August 10, 2025, from <https://www.env.go.jp/nature/biodiversity/OECM.html>
- Negacz, K., Petersson, M., Widerberg, O., Kok, M., & Pattberg, P. (2022). The potential of international cooperative initiatives to address key challenges of protected areas. *Environmental Science & Policy*, 136, 620–631. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.07.026>
- Rees, S. E., Mangi, S. C., Hattam, C., Gall, S. C., Rodwell, L. D., Peckett, F. J., & Attrill, M. J. (2015). The socio-economic effects of a marine protected area on the ecosystem service of leisure and recreation. *Marine Policy*, 62, 144–152. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.09.007>
- Rodríguez-Rodríguez, D., & Martínez-Vega, J. (2022). Ecological effectiveness of marine protected areas across the globe in the scientific literature. In C. Sheppard (Ed.), *Advances in Marine Biology* (Vol. 92, pp. 129–153). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/bs.amb.2022.07.002>
- Russ, G. R., & Alcala, A. C. (2011). Enhanced biodiversity beyond marine reserve boundaries: The cup spillith over. *Ecological Applications*, 21(1), 241–250. <https://doi.org/10.1890/09-1197.1>

- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2014). Global biodiversity outlook 4 — Summary and conclusions. Montréal, Canada.
<https://www.cbd.int/gbo/gbo4/gbo4-summary-en.pdf>
- Sherman, K. (2014). Adaptive management institutions at the regional level: The case of large marine ecosystems. *Ocean and Coastal Management*, 90, 38–49.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964569113001622>
- Toropova, C., Kenchington, R., Vierros, M., & Meliane, I. (2010). *Benefits and challenges of MPA strategies (Version 1)*. University of Wollongong. <https://hdl.handle.net/10779/uow.27793560.v1>
- United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), International Union for Conservation of Nature (IUCN), & National Geographic Society. (2021). Protected Planet Report 2020: Tracking progress towards global targets for protected and conserved areas. UNEP-WCMC.
- UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), Institute for European Environmental Policy (IEEP), & Trinomics. (2021). Assess the potential of other effective area-based conservation measures as a driver for landscape-level conservation and connectivity in the EU: Final report (Submitted to EEA 31 January 2021). European Environment Agency.
- Woodley, S. (2024). Frequently Asked Questions on Establishing Marine OECMs under the Convention on Biological Diversity. IUCN WCPA Technical Note No. 12, Gland, Switzerland, IUCN. 5pp
- WWF & IUCN WCPA. (2023). A guide to inclusive, equitable and effective implementation of Target 3 of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.

OAC-114-011 台灣海洋保護政策的現況與挑戰：借鑒國際經驗探索 OECM 的
應用前景 成果報告 海洋委員會