整體海洋保護區管理政策方針

行政院115年7月27日院臺交字第1151019017號函核定

依據海洋保育法第七條第一項及同法施行細則第三條規定，中央主管機關（以下簡稱海洋委員會）應於本法施行後一年內，會同各中央目的事業主管機關訂定整體海洋保護區管理政策方針（以下簡稱本方針），報請行政院核定後實施，並每五年至少檢討一次。

綜觀國際海洋保育發展趨勢，已由「物種保育」發展為以區域為基礎的生態系統管理保育措施，且須因應環境變遷的衝擊彈性調整，強化環境變遷的海洋韌性。依循聯合國海洋法公約、生物多樣性公約等國際趨勢及規範，以及海洋基本法、海洋保育法及2025國家海洋政策白皮書等政策指導，由海洋委員會會同各中央目的事業主管機關訂定本方針，作為我國統合各類海洋保護區事務之指導原則。

壹、政策目標

一、總目標：自然與人類和諧共生

依循《生物多樣性公約》（Convention on Biological Diversity, CBD）第15屆締約國大會制定的《昆明－蒙特婁全球生物多樣性框架》（Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, GBF），以「自然與人類和諧共生」為2050年的共同願景，據以推動棲地復育、生物多樣性維護、保護網

絡形塑、氣候變遷海洋調適與減緩等，以迎向韌性的健康海洋環境、強化自然為本的海洋棲地、打造公平包容的永續海洋等三大整體目標。

（一）迎向韌性的健康海洋環境

以「韌性的海洋環境」為核心，強調面對氣候變遷及其他衝擊影響時，海洋系統需具備恢復力及調適力，建構具韌性的健康海洋為保育海洋的首要目標。韌性海洋的路徑聚焦於衝擊及影響評估、風險地圖建構、減緩與調適行動推動，並透過基金及科技工具等強化執行層面。為建構具韌性的健康海洋環境，須因應氣候變遷的長期治理、多元海域污染源的因應，以及海洋環境監測的深化等。

（二）強化自然為本的海洋棲地

以「自然為本的動態管理模式」為核心，朝向整合性、科學性及更具韌性的海洋棲地治理思維，強調海洋生物多樣性保育、海岸、韌性及海洋及氣候行動所需相關行動與技術。為強化自然為本的海洋棲地，須因應長期穩定的資源整合、海洋保護區治理機制協調整合、長期系統性掌握因應海洋生物多樣性流失，以及漁業經濟永續發展轉型等。

發揮統合效能，會同各中央目的事業主管機關，積極推動各類海洋保護區（Marine Protected areas, MPAs）之劃設，或推動用海單位、國營事業及私部門等積極投入其他有效保育措施之區域（以下簡稱海洋有效保育區）（Other Effective area-based Conservation Measures, OECMs）之認定，致力朝保護 30%的陸域、內陸水域、沿海及海洋區域，以及原住民

族傳統區域之目標（30x30）邁進，提升海洋保護區域之質與量。

（三） 打造公平包容的永續海洋

以「公平分享、地方參與、世代正義的海洋治理」為核心，重視海洋價值的價格化現象及生物無聲的困境，強化自然與人共生、推廣全民教育與培訓；推動資源公平分配、促成公正轉型；發展永續漁業與友善生態活動、建立公私合作機制；強化海廢治理及再利用循環經濟，實現共好共存的永續藍色海洋。為打造公平包容的永續海洋，須因應升公眾參與保育海洋的意識及行動、落實海洋生物資源利用的代際公平正義，以及跨境海洋保護區域治理等。

二、策略行動

依循上述總目標，發揮統合效能，海洋委員會應會同各中央目的事業主管機關共同推動「提升既有海洋保護區效能」及「增加海域受保護面積」二大執行策略與十項實質行動：

（一） 策略一：提升既有海洋保護區效能

以區域及生態系管理為基礎，建立跨國或跨領域海洋保護區網絡（MPAs、OECMs 及生態廊道共同形塑的生態網絡）；結合科學調查及社會經濟面調查，透過海洋保護區的有效性評估（評鑑），確認其保育措施是否達到治理成效，且能逐步產生生態效益，反饋到政策決定過程進行調整，並注重保護區內的原住民、漁民、當地社區民眾權益以及傳統利用，達成參與式治理目標。

1. 行動一：發展以科學為基礎的自然解方，復育海洋棲地
2. 行動二：發展韌性藍圖路徑、調適策略及保護區網絡
3. 行動三：海洋保護區治理成效評估與輔導
4. 行動四：提升長期監測及管理之在地保育能量
5. 行動五：權益關係人參與、公平合理分配資源

（二） 策略二：增加海域受保護面積（MPAs 及 OECMs）

健全海洋保護網絡係建立在以生態系基礎的海域空間規劃（Maritime spatial planning, MSP）架構，透過科學調查找出關鍵生物多樣性區域（Key Biodiversity Areas, KBAs）與具有重要生態或生物意義的海洋區域（Ecologically or Biologically Significant Marine Areas, EBSAs），進一步劃設為 MPAs 或認定為 OECMs，並與生態系為基礎的漁業管理區（EBSM）等相輔相成。

1. 行動六：重要生態海域（潛力點）評估
2. 行動七：持續完善海洋保育相關法制
3. 行動八：落實整體海洋保護區管理政策方針
4. 行動九：持續劃設海洋保護區（MPAs）及擬（修）訂保育計畫
5. 行動十：推動認定海洋有效保育區（OECMs）

貳、海洋保護區之類型與分級

我國海洋保護區係依多部法規劃設或劃定，說明如下：

一、海洋保護區類型

依據海洋保育法第六條，海洋保護區之類型，包括下列地區之海域或該海域與其毗連之陸域：

（一）野生動物保護區：《野生動物保育法》。

（二）野生動物重要棲息環境：《野生動物保育法》。

（三）國家公園及國家自然公園：《國家公園法》。

（四）國家風景特定區海域資源保護區：《都市計畫法》劃設、《發展觀光條例》及《海岸管理法》管理。

（五）水產動植物繁殖保育區：《漁業法》。

（六）水下文化資產保護區：《水下文化資產保存法》。

（七）自然保留區（含自然紀念物）：《文化資產保存法》。

（八）地質公園：《文化資產保存法》。

（九）重要濕地：《濕地保育法》。

（十）海洋庇護區：《海洋保育法》。

（十一） 依其他法律規定劃設之保護區。

二、海洋保護區之分類及分級

為接軌國際趨勢，我國參考國際自然保育聯盟（International Union for Conservation of Nature, IUCN）於 1994 年訂定之分類及分級方式，依各海洋保護區經營管理之目標，區分保護強度與人類活動限制，俾作為建立一致性治理或管理成效評估標準之依循；核心類別由嚴格自然保護至永續資源管理，涵蓋生態系與生物多樣性、自然景觀與原住民文化，以維護自然棲地。

參、海洋保護區規劃與管理

我國海洋保護區主管機關應以科學基礎，並綜合考量劃設（定）之目標、生態保育、治理及社會經濟等面向，進行規劃與管理。

一、規劃基礎與網絡構建

（一） 科學基礎與監測：統合機關系統性規劃海域生態調查及持續性監測，作為指認重要生態海域、評估海洋保護區成效的科學基礎，確保海洋保護區劃設在正確之區位。

（二） 重要海域盤點：應用科學調查成果及召開專家會議，進行重要生態意義海域盤點，包含重要物種棲地、遷徙路徑、重要生命週期棲地、藍碳生態系分布、黑潮變動影響區、海水暖化受影響界線等海域。

（三） 擘劃藍圖：統合機關應盤點我國已劃設、未劃設及重要生態或生物意義海域，擘劃海洋保護區網絡藍圖，與各主管機關合作，推動各類型海洋保護區之劃設，提高我國海域受有效保護之面積。

（四） 平衡保育與永續利用：將規劃成果反饋至海域空間規劃，尋求海洋保育及永續利用之平衡。

二、管理策略與原則

海洋委員會應與各類海洋保護區主管機關合作，推動下列原則融入各類海洋保護區之管理策略，以提升我國海洋保護區保育成效：

（一） 保育整體生態系：各海洋保護區應依劃設之目標及性質，考量保育整體生態系及生物多樣性之比重，訂定或修正海洋保護區管理或保育計畫。

（二） 注重在地或權益關係人參與：注重海洋保護區內的原住民、漁民或其他權益關係人、當地社區民眾等之參與及其權益，兼顧保育及傳統利用，達成參與式治理目標。

（三） 定期檢討策略：各海洋保護區管理或保育計畫應定期檢討，適時調整保育策略，提升保育效果。

（四） 累積長期資料：海洋保護區劃設後，應定期進行科學及社會經濟調查，累績長期資料確認其保育措施產生效益；並建立及保管監測或調查活動之完整機器可讀之結構化資料檔，適時提供中央主管機關統合運用。

（五） 提升治理或管理量能：各海洋保護區主管機關應適時調整治理體制及管理措施，積極爭取資源及擴大合作面向，提升海洋保護區管理量能。

（六） 強化跨域合作：加強中央、地方、企業、社區及不同專業之跨域合作，以建立生態網絡概念進行海洋保護區之劃設與管理，提升其生態系統服務價值。

三、能力建構與資源協助

（一） 量能協助：統合機關應提供必要資源，協助各主管機關行政、財務、技術、人力等管理必須之量能，包含

補助計畫、專業分群顧問團、分區輔導團、辦理增能工作坊。

（二） 平台建構：統合機關應建構各海洋保護區主管單位、專家團體以及各類型權益關係人之溝通管道，以利海洋保育政策研擬、合作機會、經驗交流、議題研析、資源共享等相關事務之推動。

（三） 資訊更新：海洋委員會應適時更新海洋保護區平台網站及資料庫功能；各中央目的事業主管機關及主管機關應協助提供資料。

四、關鍵生態區域及保育作為

（一） 劃設與強化管理：針對關注物種之生物棲地、遷徙路徑、特有種分布區域等關鍵生物多樣性區域（KBAs）或具有重要生態或生物意義的海洋區域（EBSAs），優先運用海洋保育相關法規工具劃設或強化其管理。

（二） 復育原則：依據科學調查結果，訂定保育復育計畫並規範其辦理原則，以提升生態系統的健康與韌性。辦理復育措施時，應依海洋生物復育措施辦理原則及實施辦法執行，並與漁業主管機關合作。

肆、海洋保護區監測

中央主管機關應偕同各海洋保護區主管機關，參照以下項目，建立具全面性、系統性、科學性及適宜性的海洋保護區監測方法，並與時俱進，適時滾動調整。

一、調查項目

依調查區域、標的及項目決定監測頻率：

（一） 生物多樣性：環境 DNA 調查物種、目測或取樣調查豐度等。

（二） 物理因子：pH 值、溫度、混濁度、透明度等。

（三） 化學因子：生化需氧、氨氮、基礎生產力等。

（四） 社會經濟因子:影響、就業人數、生態系服務收入等。

（五） 其他與生態系統服務價值等相關調查。

二、監測方式

（一） 應定期或不定期進行科學調查或區域觀察,並累績長期資料。

（二） 中央主管機關、中央目的事業主管機關或地方主管機關應執行或委託專業科學調查或區域觀察。

（三） 與在地社區、漁民、原住民族、民間團體或企業等合作，以培養公民科學家。

（四） 應用科技監測方法或工具等強化監測效能,如衛星、無人機、AIS 等。

伍、海洋保護區成效評估與精進作為

海洋委員會應參照前述海洋保護區之分類及分級，建立一套全面性、系統性、科學性及適宜性之臺灣海洋保護區治理或管理成效評估機制，分階段進行評估，以統合各類型海洋保護區之成效，促進生態保育與資源永續利用。

一、檢討及成效評估

（一） 定期檢討：整體海洋保護區管理政策方針實施後，中央主管機關應每五年至少檢討一次，爰海洋保護區之成效評估機制原則配合每五年檢討一次。

（二） 辦理原則：

1. 第一階段：建立「臺灣海洋保護區治理評估」之制度基線，以下列評估項目及原則，進行全臺海洋保護區治理總體檢，作為各管理機關精進管理作為之依據。

(1)評估項目：採雙軌設計，依據海洋保護區類別區分為「基本成效評估」以進行同類型評比，及「個別優勢成效評估」以展現各保護區特色，並包含目標、生態、社會經濟、治理四大構面。

A. 目標因子（A）：海洋保護區之目標。

B. 生態因子（B）：資源監測與評估、環境與水質監測。

C. 社會經濟因子（C）：海洋資源使用模式（多元利用程度）、海洋保護區環境教育貢獻程度、利害關係人參與管理程度。

D. 治理因子（D）：法律制度、經費、設計、管理、目標發展。

(2)評估結果：依據不同海洋保護區之發展現況與管理投入程度，區分為下列四個治理階段：

A. 孕育期（0-25 分）：管理投入涵蓋各面向，惟資源配置相對分散，尚未於任一面向形塑充分之管理量能。

B. 成長期（25-50 分）：於部分面向持續投入資源，完成相關調查與基線數據累積。

C. 穩定期（51-75 分）：各面向均具穩定執行能力，部分面向已開始產出回饋，如：水質與生態數據連續變化。

D. 成熟期（75-100 分）：各面向之管理機制已趨穩定，並具備成效評估佐證之科學數據，如具備連續三年以上之生態監測資料、巡守隊運作穩定等。

2. 第二階段：五年後辦理海洋保護區實質管理成效評估，由各海洋保護區管理機關參照首年建立「臺灣海洋保護區治理評估」機制之四大面向及其評估指標，持續累積至少五年科學及社經資料後，辦理「海洋保護區管理成效評估」，透過管理機關自評、統合機關或第三方專業評估及覆核後，對照各該海洋保護區前後五年之實質管理成效，主管機關並得以工作坊等方式交流評估結果。

二、成效評估後精進作為

（一） 制度調整：參照國際保育趨勢，配合檢討調整制度或管理機制。

（二） 強化保育成效：統合機關協助管理單位朝「完善生態調查及監測計畫」、「強化法治規章及執法」、「充實地方機關管理能量」以及「強化在地守護意願」四個方向努力，優先媒合資源、調整補助額度。

（三） 資源合理分配：各階段評估結果除用於檢視管理缺口外，亦作為後續各機關爭取預算、優化保護措施及獎勵績優單位之重要參考；海洋保護區各面向如已確無可回復其應有水準，經具科學基礎之調查分析後，排除於清單，促進資源合理分配。

（四） 強化執法量能：中央或地方主管機關應依管轄法令積極執行違法行為之蒐證、取締等事項，必要時，得組成聯合稽查小組共同執行巡護，並得協請海岸巡防機關、警察機關及其他相關機關提供必要之協助。

（五） 交流與表揚：辦理工作坊、標竿學習及訪視等交流活動，並公開表揚推動海洋保護區之規劃、劃定(設)、調查、監測、巡守、管理、執法、保育、復育、推動生態系統服務價值及其他與海洋保護區管理事項，其成效良好、成效提升或特殊表現之管理機關或同仁。

陸、其他與海洋保護區管理有關事項

一、海洋有效保育區（OECMs）認定

海洋有效保育區（OECMs）之認定應具備保育效益，其認定流程、後續追蹤制度、鼓勵機制等事項，並與海洋保護區共同構成海洋保護區網絡。

二、跨部門協調及統合

（一） 為辦理海洋保護區之整合規劃及執行，海洋委員會應發揮統合協調角色，邀集中央目的事業主管機關、海洋保護區主管機關、專家學者、有關機關或利害關係人，定期召開海洋保護區整合平臺會議共同研商。若涉及跨部門疑義，協調不成時，應報請行政院決定。

（二） 中央主管機關於擬訂或修訂整體海洋保護區管理政策方針時，各中央目的事業主管機關應協助提供資料及表示意見。

三、注重社會參與

（一） 審議會參與：海洋委員會海洋保育審議會運作，應注重多元參與及利害關係人溝通，特別是原住民、漁民團體及用海單位或使用者之意見。

（二） 在地守護優先補助：參與在地守護計畫辦理海洋保護區之劃設、調查監測、教育推廣及巡護管理事務者，優先予以補助。

（三） 合作夥伴：規劃邀請企業、社區團體、漁民團體、環保團體、原住民等可能的利害關係人成為合作夥伴，規劃認養、自主管理、補助等方式，投入海洋保育行動。

（四） 教育推廣：將海洋保護區保育理念與知識，納入國民教育與環境教育。

四、國際海洋保護區事務參與

（一） 吸收國際經驗：積極參與國際海洋保護區相關會議、科學技術研習，吸收國際潮流與經驗，納入我國海洋保護區政策。

（二） 推動區域網絡：推動區域網絡（如黑潮帶國家）以及焦點國際 NGOs 合作，推動海洋保護區網絡之合作平台。

（三） 國際交流：辦理雙邊、多邊國際交流，邀請他國官員、學者或非政府組織專家蒞臺參訪，提供推動建議外，宣傳我國海洋保護區及保護網絡推行成果。