

# 從首屆APEC林業部長級會議 看我國林業重返國際舞台

文 邱祈榮 ■ 台灣大學森林環境暨資源學系副教授

## 一、前言

亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)於2011年9月6-8日在中國北京，召開首屆APEC林業部長級會議，國內由農委會主委陳武雄，率領林務局代理局長李桃生與林試所所長黃裕星與會，堪稱為我國林業近年來參與國際林業相關會議層級最高，也最具有代表性的一次重要會議。我國自退出聯合國之後，因為缺乏正式的官方舞台，造成我國林業逐漸在國際林業舞台上缺席。雖然也有類似IUFRO之類的林業國際組織，但畢竟那是屬於非官方的國際組織，並非是以國際或區域為主體的官方組織，與APEC準官方性質之重要性實不可相提並論。因此，筆者將此次參與首屆APEC林業部長級會議，視為我國林業重返國際林業舞台的重要一步，藉由此次會議的部長宣言：「北京林業宣言(Beijing Statement on Forests and Forestry)」的內涵加以剖析，希能

從中整理出此次林業部長級會議的共識，期能對國內林業經營發展能有些許助益。

## 二、APEC組織概述

APEC係由澳洲前總理霍克(Bob Hawke)於1989年倡議而成立之亞太地區經濟論壇，經由各會員體部長之間的對話與協商，尋求亞太地區經貿政策之協調，促進亞太地區貿易暨投資自由化與區域合作，維持區域成長與發展。我國為加強與亞太各國的經濟合作關係，擴大國際活動空間及增進我經貿利益，於1991年以中華台北(Chinese Taipei)與大陸及香港同時加入APEC，是我國目前實際參與的最重要國際多邊機制之一。經過二十餘年的發展，APEC已成為亞太地區最重要的多邊官方經濟合作論壇之一，其成員涵蓋之地理區域，包括東北亞、東亞、東南亞、大洋洲、北美及中南美地區共21個全球重要經濟體；其整體經濟力量龐大，總人口約25億人，區域內貿易總額占全球近五

成；其組織活動最高決策層級達各經濟體之元首，所涉及議題幾乎涵蓋各會員體大部分行政部門之業務，為亞太地區21個經濟體(Economy)高階政府官員之間的諮商平台。

APEC體制屬「論壇」性質，其日常運作係以「共識決」(Consensus)及「自願性」(Voluntary)為基礎，藉由各成員間相互尊重及開放性的政策對話，達成尋求區域內共享經濟繁榮之目標。

APEC發展之初定位於部長會議，因此APEC約於每年9月至11月間舉行部長會議，其主要功能在於擬定APEC活動的政策方向，並討論區域內的重要經貿問題。為落實部長會議之決議，APEC在部長會議下，設有資深官員會議，為APEC運作的核心機制。資深官員會議之代表，皆為各經濟體主管部會的次長級或司長級官員，其主要任務在執行部長級會議的決議，並建立工作程序及監督協調APEC各級論壇之工作。

另美國前總統柯林頓於1993年倡議APEC經濟領袖會議，並於1993年首次召開APEC經濟領袖會議，會中主要採納部長級年會通過的重大決議，經由發佈領袖宣言的方式，揭示APEC未來發展的政策方向，成為每年APEC最重要的年度大會。

### 三、首屆APEC林業部長級會議召開背景

亞太區是最具活力和最有前途的地區，正在經歷巨大社會經濟的變化，此種改變深深地影響包括林業在內的各領域的區域發展。在過去發展過程中，明顯地展現出健全森林管理和

落實森林政策執行，所展現的擴大森林覆蓋面積、減輕貧困、改善民生，同時有效緩解和適應全球氣候變化的森林效益，確實讓整個區域受益良多。由於APEC意識到森林議題對於區域發展之重要性，於2007年澳洲第15屆APEC經濟領袖會議中，通過了『雪梨宣言』，針對氣候變遷、能源安全及清潔發展的工作議程提出承諾：到2020年前，努力實現本區域所有類型森林面積至少增加2000萬公頃的目標，同時建立亞太森林復育與永續經營網絡組織。另外，2010年橫濱APEC領袖會議宣言中，強調了「要努力實現雪梨宣言目標，並指示各自政府官員為此採取具體行動，加強合作應對非法採伐和相關貿易問題，推動森林復育與永續經營」，且由大陸代表胡錦濤進一步提議並經決議於2011年在大陸北京舉辦首屆APEC林業部長會議，由大陸與亞太森林復育與永續經營網絡組織(Asia Pacific Network for Sustainable Forest Management and Rehabilitation, APFNet)共同主辦。

### 四、首屆APEC林業部長級會議成果：「北京林業宣言」剖析

歷經兩天的會議，最後會議共識達成「北京林業宣言」，做為整個大會的結論，提供給即將在美國召開的第19屆APEC經濟領袖會議參考。該宣言內容共15條，詳見本刊「參加首屆APEC林業部長級會議紀要」乙文。

根據上述宣言所揭櫫的15條合作方向，可以進一步去剖析這15條宣言隱含的意義。以下擬從國際參與、林業政策與法規、參與式經

營、資金、森林劣化與復育(造林)、森林資源永續利用、林地管理能力、資訊交流與分享、科技研發、能力建構等方面加以探討：

### (一)國際合作與交流

由於APEC本身就是一個準官方的國際組織，因此在15條宣言中，有至少5條宣言(2~6條)強調透過國際組織、公約等機制，來增進彼此間的合作與交流，讓資訊與經驗能夠分享，積極推動森林永續經營。

### (二)林業政策與法規

於宣言1、4、10、13條中，強調國家林業政策與法規是推動永續森林經營的最基礎工作，不僅國內部門間的協調與整合，包括國際間的政策和管理的協調與合作、彼此間林產品投資與貿易、防杜非法森林採伐及非法林產品貿易等，都有賴於各經濟體制定完備之林業政策與法規並加強執法。

### (三)參與式經營

眾所周知目前森林經營已不若以往單獨由林業部門獨攬經營權力，而是要與原住民、社區與社會等利害關係人有良好的互動，以確保林業經營獲得認同。此外，跨部門的協調與社會大眾的瞭解，也是林業經營上要予以注意的。因此，在宣言中 5、12、13、15條宣言，充分顯現要能擴大參與層面，與原住民及社區建立夥伴關係，能獲得社會認同，方能確保綠色成長之實現。

### (四)活用資金

林業經營屬於投資金額高、投資期長的經濟模式，尤其在森林環境效益方面更是如此，因此如何有足夠的資金投入林業的經營，亦是非常重要的課題。因此，在宣言的3、9條中，特

別強調資金來源與調度。

### (五)森林劣化與復育(造林)

宣言中1、7、8、11條特別強調對於森林劣化、森林復育與造林議題的關切，並希望能透過森林保育、森林復育和永續利用森林資源等方式，來提高森林品質，確保森林生態服務功能。

### (六)森林永續利用

宣言中4、11、12條強調對於森林資源永續利用之重視，希望能透過森林多元利用，提供社會各類森林產品與服務，同時也要提升原住民與社區能力，共同分享經營成果。

### (七)能力提升與建構

宣言中4、9、12條強調要強化森林經營能力，也要透過各種能力建構方式，提升林業部門管理能力與原住民及社區的參與及生產能力。

### (八)科技研發與資訊分享

宣言中6、8、14條指出科技研發與資訊分享的重要性，透過科技創新，讓林業科技與經濟發展整合，促使科研成果擴大應用，增進綠色成長。另外，透過資訊交流與分享，讓技術轉移、區域監測、預防病蟲害及外來物種跨界危害，都是在資訊分享之前提下以期落實。尤其第8條宣言，更是由我國代表陳武雄主委提出建言，並獲大會採納放入宣言中。

從上面的歸納，可以清楚地看出，整個『北京林業宣言』期盼能在國際合作互動之下，透過政策、法規、資金、參與式經營、科技研發、資訊交流與能力建構，來增進森林保育與復育，防止森林劣化，確保森林資源永續經營與利用。

## 五、結論

國內林業歷經多年蟄伏，終於有機會經由APEC林業部長級會議，讓林業行政高層，親身體驗正式國際場合情境，走出漂亮的第一步，應是我國林業重回國際社會的重要契機。然而放眼未來，此種國際參與的機會越來越多，因此建議未來關注焦點，可逐漸回歸會議主軸議題，針對會議議題積極參與，讓與會者感受到台灣林業經營的經驗與專業，贏得與會者的尊敬。尤其，每次會議的結論或共同宣言，都代表與會者的共識，同時呈現出林業經營的未來趨勢，若能確實掌握每次會議結論的精髓，做為國內林業施政參考，將可提升林業經營層次。

同時，國際組織講求的是信守承諾，一個國際會議的結束，正是下一次國際會議成果準備的開始。所以在APEC會議若有任何承諾，事後須戮力以赴，讓此承諾成為日後的表現成果，才能展現台灣林業的專業。因此，建議國內林業主管機關，珍惜APEC林業部長級會議的國際舞台，建立長期經營的決心。會後除責請專責人員執行與追蹤相關議題之外，更可藉由未來與其他國家的互動過程中，加強培養林業外交人才，拓展林業人員國際視野，讓國內林業專才走出台灣，走向國際，在國際舞台嶄露頭角。不僅可提升國家形象，促使我國林業經營接軌國際引領風騷，更是林業產、官、學、研各部門，提升與表現自我專業的大好機會。🌱