

國際林業及保育合作進程

文／圖 ■ 黃麗萍 ■ 林務局森林企劃組組長

林雅慧 ■ 林務局森林企劃組技正

許曉華 ■ 林務局保育組科長

一、前言

近年林務局經由國際交流合作途徑，交換經驗及想法，並發展國際合作，以提高林業經營管理之技術方法，進而提升我國林業在國際上話語權，積極參與 APEC 林業部長會議、打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組會議、亞太森林復育與永續經營網絡會議、聯合國氣候變遷綱要公約締約國大會及國際保育相關公約，藉由國外先進之理念、技術和森林科學新知，全面提升林業經營管理技術水準，務實推動區域性之林業及產業合作發展，對於臺灣國際形象之推展更有莫大助益。

二、國際林業及保育合作推動成果

(一) APEC 林業部長會議

有鑒於近年來全球各地陸續出現極端氣候，並造成各國巨大的人力及物力損失，在 2007 年的雪梨宣言中，APEC 經濟體一致決定於 2020 年之前達到森林面積增加 2,000 萬公

頃之目標；在 2010 年 11 月於日本橫濱舉行之 APEC 第 18 次非正式領袖會議上，中國大陸倡議為創造有利條件促進永續經濟發展，同時積極應對極端氣候所造成的威脅，建議舉辦林業部長級會議，進一步推動各經濟體間，於林業議題上之合作，揭開 APEC 部長級高階政策對話之契機。

為強化我國與 APEC 各經濟體及國際組織的聯繫，我方參與歷次林業部長會議，內容如下：

1. 第 1 屆林業部長會議

於 2011 年 9 月 6 日至 7 日在中國北京舉行，討論主題為「強化區域合作，促進綠色成長及永續林業發展」，並細分為「亞太地區林業面臨之挑戰與機會」、「有效運用森林資源，提升居民生計並促進永續發展」、「強化森林經營管理，達到多目標利用進而增加綠色成長」及「加強實際合作，達成區域間林業部門的包容性成長」等 4 項議題。

本次會議，我國有鑒於林木疫病對環境生態與經濟造成衝擊，其中不乏外來入侵種的危害，此為亞太地區各經濟體共同面臨的課題，我方遂提出「建立亞太區域病蟲害監測、預警及防治技術資訊合作平臺」之倡議，我方與美、日、韓及大陸等4個經濟體進行雙邊會談時，提出此倡議進行討論並爭取支持，隨後並於大會中提出倡議，並獲納入部長宣言第8點：「鼓勵發展森林在減輕自然災害影響及災後恢復方面的訊息交流；以及加強監測和預防跨界森林病蟲害和外來物種領域的訊息交流，防止森林退化。」

本次會議不僅與各 APEC 經濟體建立良好雙邊關係，提高我國國際能見度，同時我國亦在林木疫病及外來入侵種防治上提出貢獻。

（相關資料詳見 http://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Forestry/2011_forestry.aspx）

2. 第2屆林業部長會議

有鑒於世界經濟仍面臨著資源和能源短缺、氣候變遷、生物多樣性喪失、貧困和糧食安全等挑戰，永續森林經營的進展和面臨的挑戰，攸關全球永續發展，APEC 乃召開第2屆林業部長會議，共同檢視及討論林業及促進永續成長政策之相關議題，同時重申北京林業宣言及相關 APEC 領袖宣言，如雪梨宣言、橫濱宣言及檀香

山宣言之林業目標。

本次會議於2013年8月14日至16日在秘魯庫斯科（Cusco）舉行，討論主題為「科技創新，推動森林永續經營、林產品貿易和森林保護」，並分別就「以綠色成長與生計為考量的永續森林經營」、「亞太地區永續發展之現況與挑戰」及「強化永續森林經營相關之法律、規範及措施之發展」等3項議題，由政府與民間組織進行廣泛且深入的討論。

鑒於森林環境教育場域，已為我國最大的學習網絡，是軟實力的具體呈現。基於我們的經驗，認為環境教育可建立區域性的合作機制，爰在此次林業部長會議倡議「加強運用環境教育及解說，促進公眾參與並凝聚大眾對森林經營的了解與共識」。倡議獲得與會經濟體支持，納入庫斯科林業部長宣言第7點，完整內容為「提昇環境教育並強化對決策者、社區、非政府組織及私部門森林相關資訊的提供，以支持其理解、經營、保護及監測森林之舉措」。

會議期間，我方與澳洲、秘魯、馬來西亞、中國大陸、美國、日本、智利、加拿大、菲律賓及新加坡等代表團進行雙邊會議，廣泛就防止非法木材交易、生態旅遊、林業在部會間之分工合作機制、森林認證、森林生質能源、人工林永續經營、竹產業發展前景等議題交換意見。並特別與日本分享災後重建相關經驗，更與美國在如何運用 APEC 組織架構及運作機制處

理林業議題上，有深入的討論。此外，也與加拿大林務署洽談林業技術交流合作，達成初步共識。

整體而言，本次會議不僅與各 APEC 經濟體建立良好雙邊關係，同時我國亦在環境教育上提出貢獻。

（相關資料詳見 http://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Forestry/2013_forestry.aspx）

3. 第 3 屆林業部長會議

本次會議於 2015 年 10 月 27 日至 28 日在巴布亞紐幾內亞莫士比港（Port Moresby）舉行，討論主題為「藉由發展森林永續經營，建立永續且具韌性之社區，建立包容經濟，打造美好世界」，並分別就「支持森林永續經營、保育及復育，以減緩氣候變遷之衝擊」、「大規模農業發展及最佳管理實務政策」、「維持及強化打擊非法盜伐和貿易能量之挑戰」及「與公私部門就機制面、政策面及典範實務等方向進行對話」等 4 項議題，進行廣泛且深入的討論。

大會期間，我方與美國、日本、中國大陸、澳洲、馬來西亞、秘魯、印尼等代表團進行雙邊會議，廣泛就防止非法木材交易、森林永續經營、生態旅遊、林下經濟、森林認證、林業部門碳匯清冊編製及日本 2011 年 3 月 11 日震災後提出之林業振興方案推動成果等議題進行瞭解及交換

意見，同時也向 7 個經濟體分享我國森林經營經驗，已成功建立後續在林業議題上合作及交流之管道。

我方於部長會議閉幕式時，針對目前國際重視的打擊非法木材貿易議題，對 APEC 提出具體建議，可參考聯合國推動「預防、制止和消除非法、未報告及不受規範漁捕活動」（IUU）的作法，針對非法木材予以明確定義及規範，由經濟體提出行動計畫來打擊非法砍伐木材及貿易行為。

本次會議不僅與各 APEC 經濟體建立良好雙邊關係，未來將積極針對各經濟體關注之議題擬定重點林業工作，包含發展人工林產業、林下經濟、研議國內木材合法性驗證制度，以協助國內業者採購合法來源的木材、加強深山巡護並防範非法採伐。

（相關資料詳見 http://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Forestry/2015_forestry.aspx）

（二）APEC「打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組」會議

2011 年，APEC 第 1 屆林業部長會議在中國大陸北京發表「北京林業宣言」，將「打擊非法採伐林木，促進合法林產品貿易，並通過 APEC 設立的專家小組加強此領域的能力建設」具體納入，並採認「打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組（Experts Group on

Illegal Logging and Associate Trade, 以下簡稱 EGILAT) 名稱。

EGILAT 於 APEC 組織中為相對新的編制，目前以每年召開 2 次會議的頻度緊密會談，藉此加強打擊非法採伐及相關貿易之政策對話，並促進合法採伐林業產品之貿易。為促進並保護我國林產品進出口貿易的順暢永續，使中華民國發揮世界公民、善盡地球綠色責任的角色，林務局每年均派代表積極參與。截至 2016 年 6 月止，已召開 9 次會議，並於第 6 次會議時 APEC 加入 EGILAT 之木材合法性資訊平台架構構想任務小組，展現我方推動合法木材貿易的決心。另在第 8 次會議獲得重要的結論與共識，亦即建立「林木合法性指南架構 (Template of EGILAT Timber Legality Guidance)」及「APEC 經濟體對於案屬非法採伐及相關貿易的一般認知 (APEC Common Understanding of the Scope of Illegal Logging and Associated Trade)」，該二份文件經由 APEC 經濟技術合作指導委員會提送資深官員會議採認，並列入第 3 屆林業部長會議具體產出。

此兩份文件視為 EGILAT 里程碑的重要文件，由美國在 2014 年 5 月第 5 次會議中提出倡議，主要原因在於各經濟體雖均已或多或少的具備了採伐許可以及林產品管理機制，惟分散於各個經濟體，各自採行，不利於國際間非法林產品的取締，因此認為有必要將各經濟體對於木材合法、非法的定義、法律或管理規則等資訊經由 APEC 網頁平台予以公開透明化，為各經濟體間日後在非法林產貿易之查報取締奠下執法共通性的基礎，從而促進民間合法

林產品貿易，達到永續森林經營、提振山村經濟的目的。

(相關資料詳見 <http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Illegal-Logging-and-Associated-Trade.aspx>)

(三) 亞太森林復育與永續經營網絡會議

2007 年 9 月，APEC 第 15 屆非正式領袖會議於澳洲舉行，中國倡議建立「亞太森林復育與永續經營網絡」(Asia-Pacific Network for Sustainable Forest Management and Rehabilitation, 簡稱 APFNet)，獲得澳洲與美國共同提議，並納入該次會議通過之 2007 APEC 雪梨領袖宣言「關於氣候變遷、能源安全與清潔發展」內容中，於 2008 年完成 APFNet 網絡之建構。

APFNet 之建立，主要係希望於 APEC 架構下建立依網絡平台，以開放亞太地區所有政府機構、企業團體、學校及非政府組織與國際組織(世界銀行、亞洲發展銀行、世界農糧組織等)交換森林永續經營之資訊、技術交流及政策對話，為推動 APFNet 業務，於 2010 年 3 月間，請各經濟體推派聯絡員(Focal Point)，以負責 APFNet 所需蒐集之資訊及相關活動之聯繫。為向各經濟體聯絡人詳介網絡之工作機制，藉由腦力激盪之方式建立各聯絡人推廣該網絡及後續相關工作之執行能力，遂舉辦聯絡員會議，經由演講及小組討論之方

式，使各聯絡人更清楚該網絡之運作策略及目標。

為展現我方共同為亞太地區森林復育與永續經營之努力，林務局自 2010 年至 2014 年均積極派員參加會議。2014 年第 5 次會議為使 APFNet 長期運作，決定修正其組織制度，以理事會（Council）取代現有聯絡員會議，並成立董事會（Board）。

我方現為理事會成員之一，於每年會議時討論年度工作計畫及長期策略計畫，並於 2014 年向 APFNet 爭取辦理「永續森林經營及環境教育系統整合國際研討會」、於 2015 年配合檢視、修正 APFNet 提出「邁向 APEC 2020 森林覆蓋率目標進展評估」報告，納入我方對於森林覆蓋率之貢獻。未來，將積極參與 APFNet 各項活動，強化區域林業發展的能力建構與資訊交流。

（四）聯合國氣候變遷綱要公約締約國大會

氣候變遷、全球暖化及溫室氣體排放等議題近年來受到國際社會高度關注，聯合國為回應這些重點議題，於 1990 年聯合國大會決議設立「政府間氣候變化綱要公約談判委員會」，2 年後該委員會於 1992 年聯合國大會提出並通過「聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC）」，並在 1994 年 3 月 21 日正式生效。為積極有效落實，該公約規定每年必須召開一次締約國大會（即 COP）。公約生效隔年，第 1 次締約國大會（COP1）始於德國首

都柏林舉行，之後每年由不同城市輪流辦理，並進行為期約 2 週之談判與相關會議，至最近一次 2015 年於法國巴黎舉行的締約國會議，已辦理 21 屆。我國非 UNFCCC 締約國，尚無法正式參加相關談判與國際合作。

在相關國際進程中，林業問題與氣候變化的關係日益受到重視，森林與氣候變遷的議題也為 UNFCCC 會員國大會廣泛討論，有關森林的議題從以往強調造林、再造林、與森林經營的碳匯效果納入國家排放之抵減，已逐漸轉移至減少毀林及森林退化所造成的碳排放之議題上。森林透過碳吸存方式固定大氣中二氧化碳的碳匯相關機制，一直以來都是因應氣候變遷策略中，備受矚目的減量工具，過去我國在因應氣候變遷議題上，已進行諸多研究，並推動有關政策，2015 年 7 月公布制定的溫室氣體減量及管理法即為最佳例證，足見我國對此議題的積極努力與企圖心。

（相關資料詳見 <http://unfccc.int/2860.php>）

（五）國際保育

1. 生物多樣性公約

- (1) 受制國際政治因素，我國非屬聯合國之會員國，故無法以國家締約方名義加入《生物多樣性公約》。但為求保育與善用本土豐富的生物多樣性，瞭解《生物多樣性公約》各締約方推動生物多樣性之進展及未來國際政策、條約修訂、與研究、教育及保育上之發展趨勢，作為我國未來配合修訂及執行國家生物多樣

性推動方案朝向永續發展之參考。我國參與《生物多樣性公約》締約方大會，以「國際自然生態保育協會」（Society for Wildlife and Nature International, SWAN International）名義，邀請部會代表及國內專家學者，非政府組織之觀察員身份報名參加。

- A、愛知目標：為能更積極有效達成《生物多樣性公約》的目標，2010年《生物多樣性公約》第10屆締約方大會通過了更積極的「愛知目標」，並重新設計下一個十年的策略計畫，希望各國政府、民間團體及企業都能投入新的資源，落實新的策略計畫，以便在2020年確實緩和生物多樣性消失的速度。「愛知目標」包含5大策略目標（strategic goals）和20項標題目標（headline targets）。

（相關資料詳見 <https://www.cbd.int/sp/targets/>）

- B、第4版全球生物多樣性展望：《生物多樣性公約》第12屆締約方大會發布第4版全球生物多樣性展望報告（the Global Biodiversity Outlook, GBO-4）檢核推動《2011-2020年生物多樣性策略計畫》與愛知生物多樣性目標的中期結果，發現許多目標不但未達成，且有劣化的趨勢；大會因此據以調整後續推動的策略與行動，並就生物多樣性目標納入2015年後聯合國永續發展目

標等內容進行討論，支援後續推動2011～2020策略計畫與愛知目標的工作，包括：能力建設、科學與技術合作等；會議期間也通過江原宣言（Gangwon Declaration）與平昌路線圖（Pyeongchang Roadmap）。

（相關資料詳見 <https://www.cbd.int/convention/>）

我國更在《生物多樣性公約》第12屆締約方大會期間，首次申請舉辦周邊會議，宣傳並展現歷年辦理生物多樣性工作之成果。另於2015年參加科諮機構第19次會議，就COP-12大會決議事項與《2011-2020年生物多樣性策略計畫》相關策略科學和技術問題進行討論。為達成生物多樣性主流化，決議請各締約方制定架構將生物多樣性納入其國內各政府部門之政策。

（相關資料詳見 <https://www.cbd.int/sbstta/>）

- (2) 為因應1992年於巴西里約舉行「地球高峰會議」所發表之里約宣言，行政院於民國83年成立「行政院全球變遷政策指導小組」，下設因應全球環境問題及永續發展等6個工作分組。民國86年提升為「行政院國家永續發展委員會」，簡稱永續會；民國91年通過「環境基本法」，賦予永續會法定地位；民國97年起永續會依業務需求將設置九個工作分組，如「氣候變遷與節能減碳

工作分組」(環保署召集)、「生物多樣性工作分組」(農委會召集)等。

- (3) 行政院於民國 90 年通過我國「生物多樣性推動方案」；民國 91 年由行政院農業委員會成立生物多樣性推動小組，提報永續會通過生物多樣性分組行動計畫，執行我國生物多樣性各項工作的推動，自民國 92 年起每年邀集相關單位提報概況及所擬實施策略舉辦檢討會議，作為生物多樣性未來執行參考之依據。為有充分與本分組之委員與顧問討論溝通，採用分組方式依「棲地保育」、「外來入侵種與監測」、「社區保育與棲地復育」、「物種保育與生物技術」等 4 項主題進行座談，就行政、政策及資源面等交換意見。民國 96 年更採納《生物多樣性公約》第 6 屆大會訂定「2010 生物多樣性目標」修訂生物多樣性分組行動計畫，以與國際接軌。民國 99 年訂定生物多樣性分組行動計畫之績效指標。民國 101 年將《生物多樣性公約》第 10 屆大會通過「愛知生物多樣性目標」納入生物多樣性分組行動計畫草案，檢討既有成果進行修訂，歷經多次分組工作會議，邀請各工作項目之主協辦機關共同討論可推動事項與績效指標，確認修訂內容及工作項目，將自 105 年度開始施行，以落實愛知目標主流化。

2. 華盛頓公約

- (1) 有鑑於蓬勃的野生物國際貿易對部分野生動植物族群已造成直接或間接的威脅，經國際自然保育聯盟 (World Conservation Union, IUCN) 在 1963 年公開呼籲，訂定規則以限制稀有或瀕臨絕種動物之進出口及交換，藉由國際合作防止因國際貿易致稀有或瀕臨絕種野生動植物遭受濫用，以達保護之目的。華盛頓公約 1973 年成立，1975 年 7 月 1 日開始執行，計有 182 個締約國。
- (2) CITES 主要目的係藉由建立各締約國核發附錄物種的貿易許可證 (permits and certificates) 制度，來調控野生動植物的國際貿易，目前約有 5,500 種動物和 30,000 種植物受到 CITES 管理，依據物種所有受到和可能受到貿易影響之因素，將之分為三級訂出對應之輸出入管制方式。
- (3) 依據公約，各會員國均應設置 CITES 科學機構 (Scientific Authority) 及管理機構 (Management Authority)，並透過海關、警察或其他相關機構協助該公約之執行，且每年應將附錄物種貿易量回報秘書處。我國目前雖非會員國，但已指定由經濟部國際貿易局擔任 CITES 之管理機構，由農委會擔任 CITES 之科學機構，且於 99 年 8 月 16 日依貿易法第 13 條之 1 第 4 項訂定「瀕臨絕種動植物及其產製品輸出入管理辦法」，依規

管理 CITES 物種之國際貿易。(相關資料詳見 <https://www.cites.org/eng>)

- (4) 我國對野生動物資源永續利用制度之施行，主要係依據現行之「野生動物保育法」相關規定辦理。野保法中，將有滅絕或獵捕壓力之野生動物物種，指定公告為保育類野生動物，施以嚴格管制及保護措施。配合瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (CITES) 第 16 屆締約國大會最新修訂名錄及實際管理面需求，103 年 7 月 2 日公告修正「保育類野生動物名錄」，目前依法公告之保育類野生動物計有 3,000 餘種，其中本土者計 187 種。
- (5) 為配合全球保育類野生動物及其產製品不因貿易行為影響野生動物生存之共同目標，依據野生動物保育法之輸出入規定，辦理相關輸出入案件 (包括活體及產製品) 之審核，及因違反輸出入法令而判決沒收沒入之保育類野生動物及產製品之處理。本年度申請保育類野生動物活體暨產製品輸出入案審核紀錄共計有 1,648 件，同意輸出 386 件，同意輸入 1,262 件。

三、國際林業及保育交流之啟示與未來展望

在強化國際林業及保育交流合作方面，藉由各種多邊、雙邊場合，積極參與國際對於打擊野生動植物非法交易、打擊非法木材貿易

等全球敏感性議題之討論，並分享資訊、執法實務及政策，以推動合法貿易，另國際間對於「打擊非法採伐與相關貿易」議題，已朝向跨域的合作發展，APEC 並已成立打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組 (EGILAT)，我方將研議國內木材合法性驗證制度，建立可追溯的林產品產銷鏈監管體系，針對合法木材由第三方公正單位核發憑證，以協助國內業者採購合法來源之進口木材。

此外，為加強亞太經合會經濟體間的技术合作，我林業人員應加強專業領域之語言能力外，尤應加強外交事務之語言專長，始能與國際人士討論交流，甚至從事外交折衝，以進行政策制定與森林經營技術層面的分享與討論，除有利於臺灣與國際環境議題接軌外，在提升森林經營技術與聯絡感情均具有莫大助益。爰此，培養林業人員永續經營森林之能力，乃當前首要之務，挑選優秀之林業人員，施以長期培育與訓練，藉由不斷交流與討論，可培養國際宏觀思維，提升本局森林經營技術水準外，進而促成未來與臺灣林業合作之機會，建立穩固之合作管道，達成永續推動國際合作事務之目標。▲



(圖片 / 高遠文化)