

# 參加第3屆APEC林業部長會議紀要

文 ■ 李桃生 ■ 林務局局長

邱立文 ■ 林務局主任秘書

林雅慧 ■ 林務局森林企劃組技正

吳俊奇 ■ 林務局森林企劃組技正

## 一、前言

首屆 APEC 林業部長會議在 2011 年 9 月 6 日至 8 日於中國大陸北京市舉行，並通過北京宣言，APEC 經濟體在保護、永續經營及恢復森林等方面達成共識，以共同促進區域內的綠色成長和永續發展。

2013 年第 2 屆 APEC 庫斯科林業部長宣言提出，了解林業部長會議之重要性，以促進經濟體間在林業方面的合作，並鼓勵各經濟體以森林永續為主題，實現 2007 年於雪梨、2010 年於橫濱、2011 年於檀香山及 2012 年於海參威之領袖宣言，且適時召集並舉辦相關會議，爰於 2015 年 10 月 26 日至 29 日在巴布亞紐幾內亞莫士比港召開第 3 屆林業部長會議，以深化經濟體成員國對森林永續經營的合作。

本次計有澳洲、汶萊、加拿大、中國大陸、印尼、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、中華臺北、美國及越南等 16 個經濟體參加，另 APEC 秘書處執行主任、亞太森林復育與永續經營網絡 (APFNet) 執行長、大自然保護協會 (TNC)、公益財團法人地球環境戰略研究機關 (IGES) 等國際組織代表及巴布亞紐幾內亞森林

工業協會 (PNGFIA) 列席會議。我國係由行政院農業委員會陳主任委員保基擔任團長，率林務局李局長桃生、林業試驗所黃所長裕星、外交部國際組織司暨農業委員會人員等計 9 人參加。

## 二、我國陳主任委員保基提出臺灣之林業報告

依據大會之議程，各經濟體分別提出聲明，陳主任委員以「中華臺北致力於促進森林永續經營之成果」為題發表演說。內容摘要如下：

### （一）因應氣候變遷 加強森林碳匯及森林自然保護區管理

1. 中華臺北認可森林碳匯對溫室氣體減量的貢獻，於 2015 年 6 月 15 日通過溫室氣體減量及管理法已明確規範，強化森林資源管理、生物多樣性保育及強化碳吸收功能，是政府推動溫室氣體減量、氣候變遷調適的重要事項。
2. 依循生物多樣性公約 2010 年「愛知目標」所定 2020 年以前全球 17% 陸域面積應受保護區保護的標準，劃設各類型保護區，目前劃設總面積已占陸域面積 19.19%。

## （二）加強打擊非法採伐為森林經營的主要目標

1. 林務機關與森林警察、檢察官，已共同建構取締非法採伐之連繫平台。
2. 於 2015 年 6 月修正森林法規加強森林保護，加重竊取森林產物之刑期及提高罰金。
3. 持續參加 APEC 非法採伐林木與相關貿易小組 (EGILAT)，瞭解各經濟體相關政策、法規，配合採取因應措施，阻止可疑來源之木材流入。

## （三）啟動人工林產業發展 建立林產品追溯體系

1. 第 4 次資源調查計有 13% 約 22 萬公頃的生產性人工林，總蓄積量為 5,726 萬立方公尺，每公頃蓄積為 220.6 立方公尺，將是未來人工林產業發展的基礎。已從人工林的全面清查作業、建立符合本土需求之作業技術體系著手。
2. 已研議「國產木竹材產地證明制度」，結合國際永續森林認證制度產銷監管鏈認證 (FSC-CoC) 之總量管制架構，透過申請機制，由第三方公正單位驗證其木材來源，短期先建立 QR-Code 林產品追溯體系，長期則以建立國產木竹材產銷履歷驗證制度為目標。
3. 2015 年已輔導 2 家私有林主建立 FSC FM 經營管理系統，並通過國際 FSC 驗證，取得林地經營管理的 FSC FM 證書。

## （四）私有林永續經營典範管理 公部門整合研發資源

1. 在經濟面向，短期藉由收穫林地林木，中

期則根據林木生長量規劃林地伐採作業，長期將推動觀光與環境教育，提供更多元的收益方式。

2. 在環境面向，配合當地環境，發展適地適木的林地經營管理策略，並以環境友善之作業方式進行森林經營。
3. 在社會面向，適度與當地民眾溝通，尊重原住民與當地社區的文化及風俗習慣，並幫助當地居民及整個社會享受利益。

## （四）調整山村林業發展 打造綠色及韌性的社區

1. 混農林業，已為必須面對的課題。目前，已展開相關研究工作，希望在不影響國土保安及水土保持前提下，研究建立兼顧生計及環境友善的混農林業政策，共同謀求解決。
2. 受限於林地必須栽植林木的法規限制，我們朝向協助輔導林農成立合作社，提高生產效率、降低成本，並連結上下中游之產業鏈，協助建構實體與網路銷售平台。此外，如以不過度擾動林地之種植技術，推廣適當之森林副產物。

## 三、會議發言摘要

### （一）開幕式

於 2015 年 10 月 27 日上午，由主辦經濟體巴布亞紐幾內亞總理 Peter O'Neil、林業部 Douglas Tomuriesa 部長、APEC 秘書處執行主任 Dr. Alan Bollard 主持開幕。總理 Peter O'Neil 致詞時強調，巴布亞紐幾內亞擁有提高整個國家產業供應鏈的新政策跟技術，重視永續發展

及生長，已替中小型和微型企業創造多機會。部長 Douglas Tomuriesa 呼應森林對巴布亞紐幾內亞的社區生計，扮演重要的角色，及歡迎 APEC 各經濟體至巴布亞紐幾內亞分享如何經營及維護森林，以帶給人群更多福祉。

隨後，APEC 秘書處秘書長 Dr. Alan Bollard 重申森林不只是一種生產資源，並在氣候變遷、永續發展及碳排放中具重要的作用。

APFNet 秘書長曲桂林強調森林在 APEC 區域中，對於全球永續經濟發展、減緩氣候變遷之重要性，並強調藉由培訓營、訓練活動及研討會達成森林永續經營之能力建構。

## （二）會議主題

本次林業部長會議區分為 4 大議題，進行廣泛且深入的討論。

### 1. 議題 1：「支持森林永續經營、保育及復育，以減緩氣候變遷之衝擊」

APFNet 報告「邁向 APEC 2020 森林覆蓋率目標進展評估」，根據 2015 年聯合國糧農組織 (FAO) 全球森林資源評估報告 (FRA) 資料，APEC 經濟體在 2007 年至 2015 年間增加 1,540 萬公頃森林面積，總森林面積達到 21.9 億公頃，已達 77% 之雪梨宣言目標 (2,000 萬公頃)。期間，共有 11 個經濟體森林面積增加，9 個經濟體森林面積減少。最主要造成森林減少的原因為農地擴展、林木砍伐利用、公共建設發展及生物因素 (氣候、森林火災、病蟲害)，但多數經濟體已制定法規、政策及行動計畫，促進森林復育及降低毀林，估計至 2020 年，可達雪梨宣言目標。

澳洲報告該國促進永續森林經營和森林

復育的政策與機制。澳洲政府甚至在 1995 年至 2000 年花費 1.15 億澳元，全面評估林地的經濟、社會、環境和遺產價值，以確保可以長期作出適當決策，永續經營森林。其永續森林經營原則為維持森林生態及生物多樣性、優化其公益效能。澳洲目前有 1 千多萬公頃原生林和人工林受到認證，包含森林驗證認可計畫委員會 (PEFC) 及森林驗證管理委員會 (FSC) 兩個驗證系統。

大自然保護協會 (TNC) 報告促進負責任森林經營與貿易之挑戰與解決方式。自 1951 年成立以來，TNC 已經成立 64 年，合作伙伴遍佈全球 35 個國家，保護美國將近 850 公畝土地，全球將近 4,200 萬公畝土地，並與 APEC 經濟體加拿大、智利、中國、印尼、墨西哥、巴紐及秘魯有合作關係。為了達成負責任森林經營，必須重視非法採伐的議題。根據國際熱帶木材組織 (ITTO) 資料，亞太地區的森林，僅 6% 經認證為永續經營管理，長期下來，政府失去可以持續獲得經濟收益的來源，卻面臨棲地及物種多樣性消失、氣候變遷等巨大損失。

### 2. 議題 2：「大規模農業發展及最佳管理實務政策」

大約 97% 巴布亞紐幾內亞的土地處於傳統所有權，只有大約 3% 的土地為國家和私人擁有或是租賃。社會型態較為複雜，土地擁有單位為部落、宗族或大家庭。

土地租賃的期限一般為 99 年，國家機構例如林業部並無土地擁有權，經由 CAO (Certificate Authorizing Occupancy) 授權租賃。近期進行了土地法律修訂，鼓勵土地擁有

者註冊自己的土地，並騰出土地用於開發，政府機構也針對傳統土地發展中的租賃協議，簽立了合作備忘錄。

巴紐林業部無土地所有權，經由 CAO 授權土地租用，以發展森林復育計畫。林業部向地主徵求土地採伐權，並發展資源之獲取和分配，透過木材權利轉讓協議 (Timber Rights Purchase Agreement)，土地擁有者藉由家族代理人簽署同意後，將自己的採伐權轉移給政府。

隨著 1991 年森林法的實施以來，木材權利轉讓協議廢止，由森林管理協議 (Forest Management Agreement) 取代，林業部門獲得全部管理森林資源的權力，並逐漸轉移權利給開發者。根據租賃協議，土地所有者每年可以收取租金，以及從採伐和銷售的木材產品中按百分比獲取利益。

目前面臨很多挑戰，包含由 CAO 所授權的土地因可能非法轉讓土地所有權或者用作其他非法用途，無法保證其永續之發展；林業不像短期經濟作物，地主往往無法看到其長期的經濟效益；國家的社會隔閡和多元的文化造就了巴紐複雜的土地利用系統等，需充分宣傳，並使土地擁有者了解土地管理制度和所有權的問題、加強政府機構進行土地改革的能力、及透過和 APEC 經濟體合作改善土地管理系統，達到增加靈活及功能性等目的。

### 3. 議題 3：「維持及強化打擊非法盜伐和貿易能量之挑戰」

澳洲 2012 年通過非法採伐禁止法案，2012 年 11 月開始實施，禁止任故意、知情卻隱瞞、不顧後果進口任何違反法律取得之木

材製品，其細則於 2014 年 11 月實施，在進口前需完成盡職調查。此法建立是希望能限制非法木材進入澳洲市場，防止非法貿易進去澳洲，並強制要求企業盡職調查，讓企業能查明並了解其木材來源，希只有低盜伐或無盜伐風險之木材能進入澳洲市場，並建立成熟的供應鏈。

「原木加工商」與「進口受管制種類木製品的進口商」（包含木材與木製品、紙漿、紙與紙板、家具）需行使盡職調查，包含下列步驟：

- (1) 收集資料如產品類型、樹種俗名及學名、採伐來源國、供應商資料與合法證明文件。
- (2) 採用木材監管制度或個別國規範，選定並通過規範所訂評估。
- (3) 風險評估：如無法由適用國的監管制度與規範確定低風險，則進行風險評估。
- (4) 消除風險：上步驟發現存在非法採伐高風險時，就條例採取行動或選擇不進口。

馬來西亞總森林覆蓋面積約 2,000 萬公頃，森林覆蓋率為 61.04%，2014 年出口額約 208 億馬幣，出口產品以家具、合板、鋸材為主，其中出口至巴紐的出口額約 1,500 萬馬幣，占總出口額 0.07%。

馬來西亞訂定木材認證方案 (Malaysian Timber Certification Scheme, MTCS)，參考法源為歐盟「森林執法施政與貿易行動自願夥伴協議」(FLEGT VPA) 和澳洲於 2012 年訂立的非法採伐禁止法案。

馬來西亞的森林已有 495 萬公頃獲得森林認證，約占全球森林認證的 29%。林木利用



之土地區分為 3 類，分別為永久森林保留區、國有土地及轉讓之土地。森林保留區內有三分之一的林木受到永續經營的森林認證，而 80% 的木材產品來自非森林認證之土地，並且需要木材合法性保障系統來確保其合法性。

馬來西亞的合法木材保證系統 (TLAS)，明確定義了木材的合法性，並有六大原則，包括：伐採的權利、森林經營、規費、其他使用者權利、伐木機的操作、貿易和關稅。依據以上原則衍伸 24 條準則，包括的產業有木材、單板、夾板、鋸材等 11 項產業，幾乎包括全部出口至歐盟的木材產業。

#### 4. 議題 4：「公私部門對話會議－林業部長及私部門資深官員為了吸引並維持在森林及森林資源發展之實際投資，就機制面、政策面及典範實務等方向進行對話」

巴紐森林工業協會認為目前林產貿易面臨兩項挑戰，第一是部分激進者及捐助者認為森林應發揮固碳效果，而不是生產木材，但森林工會理事長認為這不全然正確，根據 FAO 的聲明，80% 巴紐的土地為森林，且長達 25 年沒有毀林的行動。多數的盜伐發生在發展中國家，如沒有土地權、農地的貧窮人，但巴紐人民擁有森林，遵守法律並能從中獲取收益，所以應提升人民生活水準，而不是限制林產貿易，這會造成全球 10 億人口生活於貧窮中。第二個挑戰是應促林產業的永續性。巴紐已訂定永續經營森林之規範，但仍缺乏支持永續發展之基礎建設，且需訂定國家永續森林經營標準，如符合 ISO 標準，或提升巴紐林業單位之技術能力。

亞太地區的發展中國家，森林區域中實踐社區林業約占 25%，預計 2050 年將達到 40%，其具備幾項特色：

- (1) 非正式的慣俗約定或正式森林使用權利。
- (2) 長期的資源或土地使用權。
- (3) 管理機構的建置。
- (4) 由當地林業機關輔導、監測。
- (5) 由當地社區負責資源永續維護。
- (6) 社區和政府共享經濟效益。

巴紐的社區林業推動主要靠非政府組織和教會支持。林業部設有 3 個社區林業辦事處和 3 位協調員，但是國家政策並無社區林業的具體目標。

在巴紐，社區林業促進社區基礎建設，增加鋸木工廠、木材運輸產業、婦女及青年團體等的收入，可用於生活必需品、學費、交通費等民生開銷。此外，社區林業提供生態系統服務、保護森林，並且提高社區的參與度和增進團結，惟目前巴紐面臨許多困境，包含社區運作需要時間，木材的運費偏高及供應困難，需要更務實的商業模式（營運資金、物資、增值等），農地租約和非法採伐對社區林業造成威脅等。國家應考量訂定社區林業政策，以社區居民為主要考量，並提供足夠資源。

### （三）各經濟體部長發言摘要

#### 1. 澳洲

- (1) 澳洲森林永續經營之相關規範源自於 1992 年所訂定的「澳洲國家森林政策聲明 (Australia's National Forest Policy Statement)」，並據以建立完整的森林儲備制度，支援永續森林產業改革以及創新。

- (2) 澳洲對非法交易的採伐木材，採取強硬的立場，並自 2011 年起參與 APEC 非法採伐林木與相關貿易小組討論，透過各國的信息交流，共同打擊非法交易。
- (3) 2012 年，澳洲通過禁止非法採伐的法案 (Illegal Logging Prohibition Act)。在 2014 年 11 月，這項法案起了作用，要求企業積極降低非法木材風險，倘犯此罪，可處 5 年有期徒刑和鉅額罰款。這些措施，能夠確保澳洲境內企業和消費者對於木材的購買和銷售的合法性。

## 2. 汶萊

- (1) 汶萊的森林覆蓋率大約有 70%，由於缺乏人力資源和相關的專業知識技能，使得森林尚未充分的研究和利用。
- (2) 汶萊願意和 APEC 經濟體中的研究機構合作，透過當地的研究機關例如汶萊大學的生物多樣性和環境研究中心、婆羅洲中心 (Heart of Borneo, HoB) 等共同合作，可以提供天然雨林作研究，期許可以掌握物種的新紀錄，利用科技進一步了解棲息地，對人類具有潛力價值及利用性，以促進經濟的成長。
- (3) 政府觀光和資源部門協同林業部門規劃 41% 的國土為森林保護區，劃分 58% 的國土支持婆羅洲中心方案，由馬來西亞、印尼和汶萊三國跨國合作共同保護婆羅洲中心的熱帶雨林。

## 3. 加拿大

- (1) 加拿大自雪梨宣言後，即積極增加森林覆蓋率，並藉由 APEC 歷次會議，承諾區域

合作，並強化自身努力。

- (2) 加拿大支持森林永續經營，每年毀林少於整體森林面積 0.02%，事實上，過去幾十年的毀林面積，幾乎為零。
- (3) 加拿大森林並非毫無變動，而是維持動態之平衡，如林火及病蟲害等干擾，短暫造成森林面積減少，但隨後即會恢復。根據數據顯示，每年林木收穫約占森林面積 0.5%，但病蟲害占森林面積 6%，林火占森林面積 1%。

## 4. 中國大陸

- (1) 中國在 2008 年成立 APFNet。在到 2014 年，APFNet 與 APEC 經濟體的合作，完成雪梨目標中期評估。
- (2) 中國政府提出了生態文明建設的理念。林業部門一方面積極增加森林面積、提高森林品質，在另一方面，繼續深化林業改革，提高林業基礎設施建設，發展綠色產業。目前森林覆蓋率已達 21.63%，森林面積增加 20,800,000 公頃，森林蓄積量至 151 億立方公尺。
- (3) APEC 林業部長會議是一個重要的平臺，提供各高階政策對話、進行領導人的倡議。應建立一固定林業合作渠道，如 APFNet，可將 APEC 領導人非正式會議和高階對話轉化為計畫和行動。

## 5. 印尼

- (1) 印尼的生態系和生物承载力逐漸嚴重退化。印尼林業部門透過木材產品的出口和農村就業，每年賺進 80 億美金，紓緩貧困的問題。

- (2) 印尼在新的禁令政策和讓步下，保留了天然林和泥炭地，並審視和修改土地利用的措施，達到印尼政府對減少排放的承諾。
- (3) 印尼已制定木材合法性保證系統 (TLAS)，即 SVKL (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu)，該系統強制要求所有木材產業保證非法採伐之木材及製品不得進入產品市場鏈，現有的木材加工業不得採用未驗證之原物料。另外印尼政府目前正擬訂對於進口木材合法性之認證。
- (4) 印尼過去 5 年內提出「種植十億棵樹」的大規模植樹計畫，以解決林地退化問題。政府透過授予土地使用權，並且給予貸款等金融支持，來激勵有效的社區森林管理。

## 6. 日本

- (1) 日本的森林達 2,500 萬公頃，占國土面積約 70%，但在過去的戰爭和戰後期間，面臨森林嚴重退化的問題，政府因此展開全國造林計畫，使目前森林覆蓋率幾乎保持不變。
- (2) 日本和巴紐自 1989 進行林業研究計畫以來，雙方合作超過 20 年。近期巴紐對於氣候變遷之森林資源管理計畫，即是由日本國際合作協會 (JICA) 所支持。雙方從 2014 年開始為期 5 年的計畫，期許強化巴紐森林資源管理能力。

## 7. 韓國

- (1) 韓國成功地將其近乎毀壞的山坡地，恢復至 64% 森林覆蓋率。
- (2) 韓國訂定「森林碳補償機制」，透過推動使用林木產品、造林與森林復育，來降低

溫室氣體排放。

- (3) 以小規模砍伐防止森林退化，建造植物園及森林遊樂區，以保育生物多樣性，並追求綠色政策，讓人民可將自然與森林融入日常生活中。

## 8. 馬來西亞

- (1) 馬來西亞致力於森林永續經營，迄今森林覆蓋率達 54.6%，以保育珍貴森林資源。
- (2) 2014 年馬來西亞木材及相關產品出口獲利為 49.5 億美元，並且提供了超過 50 萬個就業機會。
- (3) 馬來西亞於 2001 年實施森林認證並通過馬來西亞森林認證體系 (MTCS)，為該地區第一個獲森林驗證管理委員會 (PEFC) 認證。然而，財政資源為實施森林永續經營最關鍵的因素，發展中的國家仍需要國際的資金支援，因此期許未來可以建立針對森林永續發展之全球專門基金。

## 9. 紐西蘭

- (1) 紐西蘭擁有 1,010 萬公頃森林土地，210 萬公頃為私有林，800 萬公頃為原始林，而原始林受到政府保護。紐西蘭約 37% 的土地，開發於林產加工、出口等，以提升國內的出口量。
- (2) 紐西蘭努力處理和解決森林永續議題，以及因毀林和森林退化所釋放的二氧化碳問題，並藉由造林及森林復育，提供生物燃料或生物塑料等新興產業許多機會。

## 10. 巴布亞紐幾內亞

- (1) 巴紐森林覆蓋率達 80%，森林面積為 3,600

萬公頃，其中 42% 作為商業用途。97% 之林地為私人或是原住民依習俗擁有，透過與林地所有人協調以及簽署森林經營管理協議 (FMA)，轉讓林木砍伐權，惟有經過此步驟，才可使森林永續經營。

- (2) 近 5 年林業對於當地 GDP 的平均貢獻約為 1.6 ~ 1.7 億美元，並提供超過 8 千個永久職缺。80% 的巴紐人民居住在鄉村地區且對森林資源依賴性高，森林被當地人稱為「超級市場」。
- (3) 巴紐在 6 年前由森林與氣候變遷部設立「氣候變遷與發展處 (Office of Climate Change & Development)」，並通過 5 個「減少濫伐及森林退化造成的溫室氣體排放」(Reducing Emission from Deforestation and Degradation, REDD) 試點計畫。
- (4) 巴紐正密切的與澳洲合作，使林產品可以符合澳洲政府之禁止非法砍伐林木處理法相關條例；巴紐森林產品雖然少部分銷售至歐盟及美國，但亦配合歐盟盡職調查 (Due Diligence) 及美國雷斯法案 (Lacey Act) 等規範。
- (5) 許多廠商已有 FSC 認證，巴紐林業協會透過 SGS International 的技術協助已發展木材合法認可系統—「木材合法性之追蹤與認可系統」(Timber Legality, Traceability and Verification System, TLTV)。另巴紐林業部正進行合法性追蹤與認可計畫，以加強採伐活動的管理及監測。

## 11. 秘魯

- (1) 秘魯土地面積 1 億 2,800 萬公頃，7,300

萬公頃土地為森林，森林覆蓋率達 57%，其經濟效益佔 GDP 之 0.5%。

- (2) 秘魯成立國家林業和野生動物局 (SERFOR)，致力於更新森林清冊、改善土地登記、資訊系統之應用、監控林業許可證、採用認證系統降低非法採伐及能力建構。
- (3) 秘魯制訂「國家林業和野生動物政策」及新的「森林和野生動物的法律」，以確保森林永續經營及保育野生動植物資源。
- (4) 秘魯的人工林潛力無窮，約 1,050 萬土地適合造林。政府為提高人工林之競爭力、提供內外市場需求之林產品，訂定有利於林產工業發展之法規。

## 12. 菲律賓

- (1) 菲律賓於 2011 年啟動示範計畫，進行林地分級，如林木收穫區等，以大幅減少林木盜伐之行為。
- (2) 執行 6 年植林計畫，經費為 70 億美金，預計進行森林劣化地復育，總復育面積達 150 萬公頃。新植林木以適地適木為考量。
- (3) 菲律賓森林退化嚴重，爰林業政策大多著重於森林復育與保護，並針對全國天然林頒布禁伐令。
- (4) 政府協助偏遠地區山村居民，提供所需、機會及市場，以改善其生計，並保護天然資源。

## 13. 俄羅斯

- (1) 在 2014 年，俄羅斯已復育境內 863,000 公頃森林，並發展育種中心，為森林復育提供創新技術。俄國亦培育森林復育之人才。



- (2) 大規模林火已為跨境之挑戰，建議 APEC 經濟體可增加反應機制，如分享林火撲滅方法、人力支援，或實際防火演練。
- (3) 俄國特別重視 APEC 間林業單位、警察及海關之合作，共同打擊非法盜伐，及其林產品貿易。俄國林業單位希望能交流跨境或跨區域木材流向之訊息，以預防、檢測、消除犯罪。
- (4) 目前俄國已通過記錄木材交易及追蹤之法律，以確認木材合法性和合法的交易。
- (5) 為促進遵守法律、友善環境之文化，俄國即將在 2016 年舉辦青少年森林大賽，歡迎 APEC 會員國參加。

#### 14. 美國

- (1) 美國持續建設永續發展和具韌性之社區，減少森林砍伐，並與 APEC 成員國，如印尼、巴紐、泰國、越南、墨西哥和秘魯等合作執行森林計畫，倡議森林永續經營。
- (2) 美國在 2008 年時修改了相關法案（雷斯法案）與華盛頓公約，以禁止非法林產品貿易，確保木材合法性，並加強監督免稅商品，倘若違反，須付高額罰金。
- (3) 美國與許多國家政府建立公私部門合作，確保林產品合法，維護 120 萬公頃熱帶雨林不遭受砍伐，亦協助巴紐因應氣候變遷、紅樹林經營管理。
- (4) 美國認為跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議（TPP）為重要合作機會，可以降低非法野生動物交易。

#### 15. 越南

- (1) 越南大約有 2,500 萬人生活在偏遠山區，

以森林為生，但是對於保護森林的觀念和耕作技術較為不足。目前的造林和保護計畫已吸引大量當地民眾參與，收入顯著增加。

- (2) 越南於 2010 年達到 42 ~ 43% 森林覆蓋率，並預計在 2020 年達到 45% 森林覆蓋率之目標。
- (3) 森林生態系統所提供環境服務容易被忽略。藉由市場工具可以協助評估「森林環境服務價值」效益，以提供當地社區和農人持續性的經濟收入，更有助於保護森林。
- (4) 越南已成為實踐森林環境服務價值的國家之一，每年創造 5 至 6 千萬美元收益，解緩砍伐和森林火災等問題，並提供 348,715 個就業機會等。
- (5) 政府將由木材消費國轉換成木材生產國，轉換過程需降低對當地居民、中小企業之影響。

#### （四）閉幕式

主辦經濟體表示，此次在莫士比港召開之第 3 屆 APEC 林業部長會議，業由與會各經濟體共同簽署 Eda 宣言，重申各經濟體將共同努力達成亞太地區 2020 年森林面積增加 2,000 萬公頃之目標，並對各經濟體達成森林永續發展之共識，表達感謝。

陳主委於會議閉幕式時，發表與會感言，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。

#### 四、Eda 宣言 (Third APEC Meeting of Ministers Responsible for Forestry - Eda Statement)

- (一) 吾等係各經濟體部長以及官員，在 2015 年 10 月 27 ~ 29 日參加於巴布亞紐幾內亞莫士比港舉辦之第 3 次亞太經合會林業部長會議；
- (二) 了解 2015 年 APEC 「建立包容經濟，打造美好世界」的主題，強調森林必須永續經營，以達成亞太地區長期的永續社會經濟發展；
- (三) 在第 3 次亞太經合會林業部長會議中，討論以下主要議題，關注「打造永續及強韌社群」相關主題：支持永續森林經營、森林復育，減緩與調適氣候變遷之影響、維護及加強打擊非法採伐及相關貿易面臨的挑戰、公私部門就機制的相關對話、吸引並維護林業發展及林業資源適切投資的政策及實務；
- (四) 重申 2010 年於日本橫濱發表的 APEC 領袖宣言，宣言中各國領袖同意加強合作，指示公務人員採取實際措施，以達成 2007 年雪梨宣言就增加森林覆蓋率所提出的目標。APEC 領袖也呼籲加強合作，以解決非法採伐林木及相關貿易的問題，並推動永續森林經營及復育；
- (五) 回溯 2011 年夏威夷檀香山 APEC 領袖宣言，其中承諾致力採取適當措施，以杜絕非法盜採林產品及貿易，並展開其他行動，以打擊非法採伐及相關貿易；
- (六) 肯定 2012 年海參崴領袖宣言，其中承諾加強打擊林木及其它林產品的非法貿易；採取適當措施，確保永續森林生態管理；推動永續、開放而公平的非林木之林產品貿易；
- (七) 重申 2013 年亞太經合會林業部長會議的庫斯科宣言，強烈承諾達成 2020 年前亞太地區森林面積至少增加 2,000 萬公頃之目標；
- (八) 分別根據 2011 年北京宣言及 2013 年庫斯科宣言，考量打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組 (EGILAT) 及亞太森林永續經營和復育網絡 (APFNet) 的工作；
- (九) 肯定各政府及國際組織的努力，及永續森林經營、打擊非法採伐及相關貿易、改善森林管理及執法、提振合法開採木製品貿易等的相關進程；
- (十) 樂於採納近期採行的林業相關目標及 2030 年永續發展議程目標；
- (十一) 了解 APEC 經濟體的相關進展，如亞太森林永續經營和復育網絡 (APFNet) 及聯合國糧農組織 (FAO) 之「邁向 APEC 2020 森林覆蓋率目標進展評估」所記載；
- (十二) 肯定森林扮演的重要角色不只關乎仰賴森林者的生計，也關乎廣大的全球社會，特別是減緩及適應氣候變遷，我們期望：
1. 持續鼓勵實施具體行動，增加亞太區森林面積，以達成 2020 年前各種森林面積至少

- 增加 2,000 萬公頃之目標；
2. 提出欲達成雪梨領袖宣言、全球森林及永續發展目標之落差及挑戰；
  3. 鼓勵 APEC 經濟體透過亞太森林永續經營和復育網絡 (APFNet) 分享資訊及實務作法，並透過其他雙邊及多邊合作促進永續森林經營，包括提倡林業合作，及 APEC 經濟體之間的政策對話；
  4. 透過 EGILAT 增加 APEC 經濟體間的合作，打擊非法盜伐及相關貿易，提振合法開採林產品貿易，並根據 EGILAT 擬訂之「對於案屬非法採伐及相關貿易的一般認知」及「木材合法性指南架構」培養能力；
  5. 持續透過 EGILAT 分享有助打擊非法伐木及相關貿易的資訊、執法實務及政策，並且推動合法開採林產品之貿易；
  6. 針對改善 APEC 區域森林管理所採用之工具及機制，分享獲得的經驗及教訓；
  7. 肯定農業、林業及其它土地利用次級部門的跨部合作，以達成永續森林經營；
  8. 肯定並提倡相關政策與機制，就發展林業及合法開採林產品之貿易，促進投資之公平透明；
  9. 支持鼓勵永續森林經營及有效森林執法的教育課程；
  10. 培養林業所有利益相關者永續經營森林的能力；
  11. 肯定、支持並鼓勵研發，將森林各方面的利益與價值發揮到最大；
  12. 肯定民間對永續森林經營的努力，並透過適切的政策架構給予協助。

## 五、雙邊會議會談重點：

### (一) 10 月 27 日

#### 1. 澳洲

- (1) 澳洲政府於 2012 年通過「澳洲禁止非法來源木材法案」，管制貴重木的交易與出口，該法案課予木材或林產品進口商應對於木材來源盡職調查的義務。澳洲政府補助木材工業協會，發展出一系列的指南來協助進口商提出盡職調查報告。
- (2) 法案實施後澳洲政府在 2014 年進行評估報告，報告指出盡職調查制度造成進口商增加的成本已反應在市場價格上，表示阻卻非法木材進入澳洲市場的外部成本已被消費者接受。
- (3) 在生態旅遊議題部分，在昆士蘭地區有一些經營相當成功的生態旅遊公司，國家公園本身也有推展生態旅遊的業務，澳方政府歡迎進一步的交流互訪。

#### 2. 日本

- (1) 日本海岸林已被證實在對抗海嘯侵襲發揮相當的效果，有海岸林地區的災損遠較無海岸林地區輕微，然而海岸林本身也造成嚴重的損害，因此重建的主要策略除了改進抗沙防風外，減緩海嘯衝擊也是重要的考量因素，因此在面海的一側會選擇種植抗風、耐鹽的低矮灌木密植，並加高土堤以抗風砂及海嘯侵襲，靠內陸的一側則儘可能選擇大胸徑的喬木樹種，營造複層林，除可減輕風砂外亦可攔截海嘯帶來的巨大漂流物。
- (2) 震災後日本政府對於林產業提出多項獎勵

及補償措施，然而在世界貿易組織 (WTO) 的規範下，政府部門對於私人產業的直接補助受嚴格的限制，因此林企業需提出對於特定區域的木材供應計畫，以提供重建所需建材為主，經政府審核通過後始予補助，補助金額約為生產成本的 1/3 ~ 1/4 左右，範圍包含工資、生產機具及林道維護的費用。

### 3. 美國

- (1) 我方林業試驗所曾於 2012 年由黃裕星所長率領研究團隊，與美方 Oregon 與 Washington 等州進行森林生態系永續經營之交流，並與美國林務署太平洋西北研究所簽訂共同合作意向書，雙方可在此一基礎上持續交流。
- (2) 美國正推動在農地上進行營林與造林，可營造保護林帶有利於農業環境，並增加森林覆蓋面積。我方說明，中華臺北對於農地上推動造林已經有多年的實務經驗，對於提升森林覆蓋有實質的貢獻，可提供美方交流參考。
- (3) 美方認為天然災害應為亞太地區國家森林或林業所共同面臨的重大挑戰，建議在 APEC 機制中尋求合作解決，各經濟體遭逢天然災害，可透過 APEC 之機制迅速獲得復原。

### 4. 中國大陸

- (1) 中國大陸實施天然林保護政策，因此目前積極發展林下經濟、森林療癒等非木質林產業，以兼顧森林保育與林區經濟發展。而森林療癒 (或稱森林康養) 是一個新興

的產業，在西南部有一些示範點在推動，目前尚於起步階段。

- (2) 林下經濟主要是在混合經濟林中實施，混合經濟林由國家及公私企業共同支撐，重視林下經濟及非木質產品的發展，但前提是不能破壞森林資源。在國有林改革方案中，4 千多個國有林場將納入地方財政規劃，與集體林區合計預估將有 29 億公畝的林地劃入保護區禁止伐採，因此鼓勵林下經濟之發展，惟林下經濟僅能補充林場部分自給所需，難具經濟規模。
- (3) 雙方均同意在既有之兩岸林業論壇、野生動物暨自然保育合作機制下，持續進行相關議題的交流。

### 5. 馬來西亞

- (1) 馬來西亞森林認證體系是由木材認證協會所推動建置，於 1998 年即啟動相關指標訂定的工作，區分成天然林、人工林兩套不同標準，馬方目前國內僅有 2 家合格的驗證公司，它們都通過馬來西亞標準局的認證，可執行相關驗證業務，合格的驗證公司本身有針對稽核員的培訓機制。
- (2) 馬國非木質林產品種類繁多，馬來西亞木材工業協會 (MTIB) 目前推動竹類相關產品的技術研發及行銷，其他如藤類、藥用植物仍以天然資源利用為主，並未有大量繁殖培育。而臺灣對於竹類產品的創新及研發已取得豐碩的成果，成功帶動產業轉型，歡迎馬國前來考察

(二) 10 月 28 日

### 1. 印尼



- (1) 印尼林業部門自 1993 年從農業部獨立出來，並於 2014 年與環境部合併為現在的環境及林業部，顯示林業政策重點一直隨著現代發展趨勢而改變，目前除了林業經濟的發展外，將更加強調生物多樣性及生態環境的保育
- (2) 印尼為主要的木材生產國，在木材工業及林業經濟的發展已達成熟，未來雙方可加強林業的合作及交流，分享彼此於林業發展、森林保育的成功經驗。
- (3) 印尼為主要的木材出口國，因此受到國際上打擊非法木材貿易趨勢的衝擊，印尼於 2008 年即與歐洲展開協商，並簽署合作備忘錄，木材出口都需經第三方認證為合法來源，始能輸往歐洲，由於申請認證將提高成本，不利於小規模的林業經營者，因此政府也推動以社區林業發展方案作為因應，結合社區小規模的林農與企業合作，擴大林業經營規模，歡迎我方前往投資。

## 六、記者會及參訪活動：

大會在 10 月 29 日的記者會上，正式宣布了第 3 屆 APEC 林業部長會議的產出一 Eda 宣言，共 12 條，提出 12 項措施，包括增加森林覆蓋率、加強打擊非法採伐、促進合法林產貿易、協助能力建構、建立對話機制分享經驗及實務、跨部門合作等，落實達成森林永續經營，並堅定承諾 2007 年 APEC 雪梨領袖宣言—在 2020 年 APEC 地區增加至少 2,000 萬公頃森林面積。

原訂植樹活動及森林博覽會臨時取消，改為參訪冒險公園之蘭花園區及觀察當地之鳥類及動物。

## 七、成果與心得：

- (一) 觀察各國部長發言，森林保護、打擊非法採伐林木及促進合法林產品貿易、人工林經營、降低溫室氣體排放，已為本屆 APEC 各經濟體之共同課題。
- (二) 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。
- (三) 林務局已啟動國有林事業區人工林清查工作，利用科學方法篩選出作業難度為「易」且位於林木經營區具生產潛力地點之人工林，將就篩選後結果逐筆前往現地勘查，完成造林地之清查，以建構臺灣人工林產業之經營模式，提高臺灣之木材自給率，以福利民生。
- (四) 國際間對於「打擊非法採伐與貿易」議題，已朝向跨域的合作發展，並於打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組會議時，對於「林木合法性指南架構」及「對於案屬非法採伐及相關貿易的一般認知」兩份文件達成共識，共同簽署。我方將配合文件內容分享資訊，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的木材。

(五) 我國森林主要分布在山區，地勢陡峻，爰法令規定林地禁止農作，惟可輔導林農成立合作社，提高生產效率、降低成本，並連結上下中游之產業鏈，或以不過度擾動林地之種植技術，推廣適當之森林副產物。在經濟、環境與社會正義原則下，培力在地社區及原住民相關的專業知能，並透過地方能量的提升，發展與山村共存共生的森林經營模式，打造綠色生活、韌性的未來。

(六) 以臺灣的環境條件而言，天然林經營仍應以維護生態體系完整，以及發揮保育國土及水資源涵養為要務，惟因過於老熟而使殘存之枯立倒木過多的林分，仍有適度經營必要，以促進下層林木生長更新，使林分能維持更健康、更具保土固水能力的條件，避免成為崩塌及漂流木之根源。

(七) 森林資源保護，是重中之重的林務工作，林務局將持續加強深山巡護並運用社區力量，及與檢察官、森林警察合作，共同防範非法採伐。🌲

