



APEC海洋議題發展近況更新

文/陳宗霖、周世欽(行政院農委會漁業署遠洋漁業組助理、科長)

壹、前言

APEC 為 Asia Pacific Economic Cooperation 的簡稱，中文名稱為「亞太經濟合作會議」。APEC成立於1989年，為亞太地區21個經濟體(economy)高階政府官員之間的諮商論壇。1980年代區域經濟整合之趨勢的興盛，歐盟等原有之區域協定逐漸擴大與加深，新的區域協定如北美自由貿易協定、澳紐緊密關係協定等亦相繼簽訂或協商成立之中。亞太地區的國家體認到有必要成立一類似之區域論壇，以解決共同關切之經貿議題。因此，澳洲前總理霍克(Bob Hawke)於1989年初，提議在亞太地區成立一經濟論壇，希望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，維持區域之成長與發展。1991年11月，經過三次的部長級會議後，APEC在韓國首爾正式成立，並於1992年時將秘書處設於新加坡。

APEC是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，區域內貿易總額佔全球近五成；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。

APEC也是我國目前實際參與的最重要國際多邊機制之一，其所形成的共識對於全球經貿政策及規範具有極大影響，故我國在APEC倡議之初即積極爭取加入，以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。1991年，經 APEC 主辦會員體韓國之居間協調，我國同意以中華台北(Chinese Taipei)名稱，與中國大陸及香港同時加入APEC為成員。

由於APEC會員經濟體環繞著世界最大的海洋-太平洋，因此海洋議題一向是APEC內部的重點議題，且近年來有關海洋資源耗損、海岸及海洋環境汙染等問題日益嚴峻，海洋議題的討論也逐漸由原先僅於工作小組、論壇之層級，提升至領袖會議的高度。基此，本文將就近期APEC熱門之海洋相關議題進行介紹。

貳、APEC海洋相關議題演進

一、海洋部長會議 (APEC Oceanic-related Ministerial Meeting, AOMM)

自從1992年里約地球高峰會議中，揭示了「21世紀議程」，即「永續發



展」的相關理念後，其後召開之區域性會議均紛紛對此做出回應。APEC 於 1997 年溫哥華領袖宣言中，即強化此項區域立場，並將透過合作計畫加強推動永續發展，並於 1998 年馬來西亞領袖宣言中，重申將落實推動此一承諾。基於上述背景與理念，當時 APEC 中的海洋資源保育工作小組和漁業工作小組即開始聯合籌辦 APEC 海洋部長會議之討論議題及會議文件，並分別於 2002 年、2005 年及 2010 年召開了三次海洋相關部長會議。

(一) 2002 年第一屆海洋部長會議

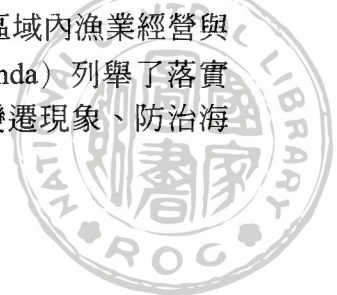
2002 年 4 月 22 日至 25 日，在韓國首爾舉行了第一屆的海洋部長會議，共有來自 APEC 21 個會員體主管海洋及漁業相關業務之部長、資深官員及 NGO 代表等 4 百餘人與會。我國由時任行政院農業委員會主任委員之范振宗率團出席會議，成員包括外交部、環保署及農委會漁業署、國合處及林業處等單位代表。第一屆海洋部長會議所通過之「首爾海洋宣言(Seoul Oceanic Declaration)」，為亞太地區之海洋資源保育及永續利用，勾勒出未來發展藍圖。宣言中強調永續漁業、海洋科學研究、海洋環境保護及海岸整合管理之重要性；並建議各國應針對破壞海洋資源的種種行為，例如破壞性漁法、海洋污染、船舶外殼含有害物質之塗漆、不當引進外來物種等，應採取措施因應，以有效管理；並期透望過區域性合作，達成追求亞太地區海洋環境與資源保育及永續利用之目標。

(二) 2005 年第二屆海洋部長會議

於 9 月 13 日至 17 日於印尼峇里島召開了第二屆海洋部長會議，我國由時任行政院海洋事務推動委員會副召集人葉俊榮率相關部會及學者專家等出席。第二屆的會議主題為「邁向健康海洋及海岸 APEC 社區永續成長與繁榮」，會議中並通過了「峇里行動計畫(Bali Plan of Action; BPA)」，其中訂立了三項主軸，分別為「確保海洋環境及資源之永續」、「由海洋資源創造經濟利益」及「確保海岸社區之永續發展」。

(三) 2010 年第三屆海洋部長會議

第三屆海洋部長會議於 2010 年 10 月 11 日至 12 日在秘魯巴拉卡斯舉行，我國由現任行政院農業委員會副主任委員胡興華率團出席。該屆會議主題為「健康的海洋與漁業管理對糧食安全之貢獻」，並提出「海洋在糧食安全中之角色」、「海洋環境永續利用及保護」、「促進自由開放之貿易與投資」與「氣候變遷對海洋之衝擊」四項主題釐清糧食安全之內涵。會後並發表了「巴拉卡斯宣言(Paracas Declaration)」做為各會員體推動亞太區域內漁業經營與海洋資源永續利用之指引，宣言中的行動議程(Action Agenda)列舉了落實宣言之政策方針，包括共同調查研究海洋生態系統及氣候變遷現象、防治海





洋污染、維持海洋生物多樣性、消除海洋產品貿易障礙及促進貿易自由化、消除非法、無報告、不受管理之漁撈活動（IUU Fishing）及海洋犯罪與海盜，以確保亞太區域內漁業經營與海洋資源永續利用之目標。

（四）2014年第四屆海洋部長會議

第四屆海洋相關部長會議於2014年8月28日在中國大陸廈門召開，我國由現任行政院農業委員會主任委員陳保基率團出席，本屆海洋部長會議提出「海岸與海洋生態系統保育及防災減災」、「海洋之於糧食安全及食品相關貿易之角色」、「海洋科技與創新」及「藍色經濟」等四項議題，以建構未來「透過海洋合作邁向新夥伴關係」之遠景，所有與會部長並於會後共同發表「廈門宣言」，內容包含：

- 1.鑑於海岸與海洋資源及生態系統是永續經濟成長之重要基石，宣言中建議亞太地區需整合夥伴關係，以因應海洋環境日益增加的影響。如致力擴大國內、次區域與區域以生態系統為基礎的管理方法及計畫，並透過海洋保護區域網路、海洋空間規劃評估與監控以及海陸整合來有效使用海岸與海洋。
- 2.永續海洋糧食來源不但可支持糧食安全，亦促進區域經濟整合、強化人類安全及促進永續及合適經營環境等，宣言中呼籲APEC經濟體透過與現有和即將成立之各區域性漁業管理組織，進行漁業資源之永續管理和保育。並就預防、制止和消除非法、未報告及不受規範捕魚（IUU漁業）方面進行合作。
- 3.宣言並鼓勵APEC經濟體採取措施，包括海洋科學與科技及其創新促進海洋科學聯合研究、分享資料及科學知識、升級傳統海洋工業以及促進成長。
- 4.意識到藍色經濟與經濟成長有著緊密關係，特別是創新發展、經濟改革與成長之間的緊密聯繫，宣言中鼓勵APEC經濟體透過政策對話以及公私部門之夥伴關係，以促進APEC經濟體間之聯繫與交流。

此外，本屆會議中，與會各方亦採納我國建議，於廈門宣言中加入宣導我國行政院農業委員會於APEC糧食安全論壇（PPFS）下，刻正執行之「公私部門合作降低糧食損失多年期研究計畫」，並特別強調將於2015年推動畜產及水產品方面的合作。

二、APEC領袖會議

而從近年來的APEC領袖會議中，也可以發現會後領袖宣言的內容中，除了一貫的開放貿易與投資環境、加強基礎建設等相關經貿議題外，也逐漸的增加了海洋相關議題的內容，以近四年的領袖會議為例：





(一) 2011年領袖會議

2011年的 APEC 領袖會議於美國夏威夷檀香山舉行，主題為「邁向無縫的區域經濟」，會後發表的「檀香山宣言」雖大部分著重於經貿相關內容，但仍有提出了與環境永續有關的內容諸如：「我們致力於提升共同的綠色成長目標。我們同意在2012年，經濟體將致力於發展一 APEC 環境商品清單，直接且正面的貢獻於綠色成長與永續發展之目標」，以及「將強化區域內的糧食安全體系及便捷糧食貿易，包括支持全球糧食安全基金」。

(二) 2012年領袖會議

2012年領袖會議於俄羅斯海參崴召開，主題為「以推動整合成長，以創新促進繁榮」，在這一屆的會後領袖宣言中，可以發現海洋議題以更明確的文字出現在內文中，例如：「我們將採納措施來協助確保永續海洋生態體系管理與打擊非法捕魚及相關貿易」。

(三) 2013年領袖會議

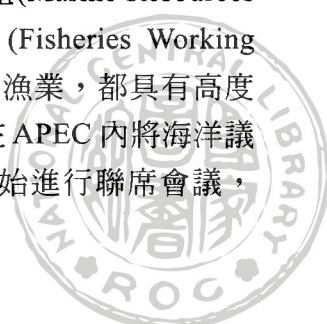
2013年的領袖會議於印尼峇里島舉行，主題為「重獲動能的亞太，全球成長的引擎」，由於主辦國印尼身為全球最大的群島國家，對於海洋議題的重視使其提出了「海洋議題主流化倡議」，並在本屆領袖會議後受到追認，並在會後發表的「峇里宣言」中提及：「我們將致力於運用 APEC 海洋議題主流化倡議之概念，來維持海洋與海岸資源之健康與永續」，再次的提高了海洋議題在 APEC 中的高度，並且擁有較為明確的方針。

(四) 2014年領袖會議

去年的領袖會議在中國大陸北京舉行，主題為「共同面向未來的亞太伙伴關係」，並設定三大優先議題分別為「推動區域經濟一體化」、「促進經濟創新發展、改革與增長」、「加強全方位基礎建設設施與互聯互通建設」。其中北京宣言第34段特別提及認同第四屆海洋部長會議及廈門宣言之內容，並期許 APEC 海洋與漁業工作小組持續與 APEC 其他相關論壇共同就藍色經濟議題進行合作。因此2014年開始，APEC 針對海洋相關議題，已有明確的合作方向與議題，包括藍色經濟、海洋及海岸生態系永續、氣候變遷及糧食安全等。

三、APEC為因應海洋議題而進行的內部改組

原先在 APEC 中，海洋議題分別由海洋資源保育小組(Marine Resources Conservation Working Group, MRCWG)和漁業工作小組(Fisheries Working Group, FWG)負責，但由於海洋議題，無論是資源保育或是漁業，都具有高度的關聯性且難以分割。此外，分散的兩個工作小組也難以在 APEC 內將海洋議題的重要性提高，因此自2000年開始，兩個工作小組便開始進行聯席會議，





並在2012年時正式合併為海洋與漁業工作小組(Oceans and Fisheries Working Group；OFWG)，合併後的工作小組將有助於爭取研究預算，並提高海洋議題的能見度。

參、APEC海洋議題發展近況分析

海洋議題主流化倡議(Mainstreaming Ocean-related Issues Initiative)

基於對海洋議題和藍色經濟概念的重視，印尼在擔任2013年 APEC 主辦國時提出「海洋議題主流化倡議」，將APEC海洋相關工作分為三大項目：

- (一) 強化糧食安全及食品安全：主要內容包括打擊非法漁業，達成漁業、養殖漁業及海洋資源之永續貿易和有效管理等。
- (二) 維持海洋環境健全：主要內容包括促進海洋保護區劃設工作，以及與區域漁業管理組織(RFMOs)的相關合作。
- (三) 透過海洋連結各APEC經濟體：具體做法包括增加與改善各經濟體間的海洋運輸，和相關的服務、基礎建設及能力建構等投資合作，以及共同開發潛在的替代能源等。糧食安全與食品安全、維護健康海洋與保護海洋環境、透過海洋連結APEC會員體。

此外，去年APEC領袖會議所發表之「峇里宣言」中也提到：「在『APEC海洋議題主流化倡議』下，追求跨部門的合作，包括海洋部長們關注的優先事項，以確保我們海洋與沿海資源的健康與永續發展，具體事項包括：糧食安全、消除貧窮、保留傳統文化與知識、維護生物多樣性及促進貿易與投資」，可見在經過長時間的討論醞釀，以及OFWG工作小組整併後所提高的推動力道，使得海洋相關議題的核心概念已逐漸凝聚，並為各國重視。

而為了因應海洋議題主流化倡議中各項跨領域的議題及工作，印尼於2014年提議，應在APEC資深官員會議之經濟暨技術指導委員會(SCE)中，成立一「海洋議題主流化倡議指導委員會(Steering Council)」，並由海洋與漁業工作小組(OFWG)、運輸工作小組(TPTWG)、糧食安全論壇(PPFS)、能源工作小組(EWG)、觀光工作小組(TWG)、緊急應變工作小組(EPWG)及標準化次委員會(SCSC)共7個工作小組之主席擔任成員，並由SCE指定一名經濟體代表作為此指導委員會之主席，委員會每年度將撰擬成果報告，並於總結資深官員會議(CSOM)中進行報告，以推動促進APEC MOI倡議之相關工作。

肆、各主要會員經濟體之海洋議題相關作為

一、美國：





- (一)美國目前針對海洋主流化倡議中，有關強化糧食安全議題，現正籌劃由 OFWG與PPFS共同研擬一份「糧食安全行動計畫(Food Security Action Plan)」，該計畫預計將於2015年5月所召開的OFWG第5次會議中呈現，並進行討論，美國並期望今年內通過此行動計畫。
- (二)針對維持海洋環境健全，美方目前有一研究計畫名為「預防及打擊海洋污染之進階行動(Advanced effort to prevent and combat marine pollution)」，議題將跨OFWG、EPWG等工作小組。
- (三)有關連結APEC經濟體方面，美方目前有計畫名為「促進港口基礎建設投資」，將為一跨OFWG、TPTWG等工作小組及論壇之計畫。
- 二、中國大陸：中國大陸目前主要仍聚焦於藍色經濟相關工作，並將其視為海洋相關議題中的核心目標。而中國大陸於APEC中的相關活動，包括其於OFWG中自費進行之藍色經濟模型計畫第一階段(Blue Economy Model Program Phase 1)和第4屆藍色經濟論壇(4th Blue Economy Forum)等。
- 三、日本：日本除持續關注海洋再生能源之相關議題外，將於2015年5月9日於菲律賓長灘島召開「氣候變遷之於海洋與漁業資源衝擊研討會」，屬OFWG項下由APEC資助之研究計畫，此研討會亦屬海洋議題主流化倡議中，針對強化糧食安全和維護海洋健康之跨領域相關工作。

伍、結論

綜觀2014年以來 APEC 的海洋相關議題發展，各經濟體基本上對於海洋海岸生態系保育、糧食安全、氣候變遷及海洋科技創新等議題上共識較高，因皆為國際間長期討論的議題。而藍色經濟議題則仍需更多相關實踐，使各經濟體做概念上的整合。現階段 APEC 各會員經濟體對於海洋相關議題之相關工作，雖已有共同看法，「永續」和「經濟成長」係各方共識程度較高的內涵，因係各方承襲2012年里約地球高峰會之成果而來。但針對實踐上，各方仍有路線上的分歧。例如美國、加拿大、紐西蘭等經濟體，仍首重環境資源養護；日本較重視海洋再生能源開發；中國大陸、印尼則重視資源可循環利用的經濟發展模式，我國於會議中則強調多層次養殖漁業和開發完全養殖魚種，以兼顧糧食安全和藍色經濟的永續發展概念。由於國際間的共識需經長期實踐與會議討論凝聚，因此我國需持續藉由積極參與 APEC 相關會議，擴展我國與其他國家的合作機會，持續強化海洋相關議題工作的進展。

