

◎數位經濟 (P2)

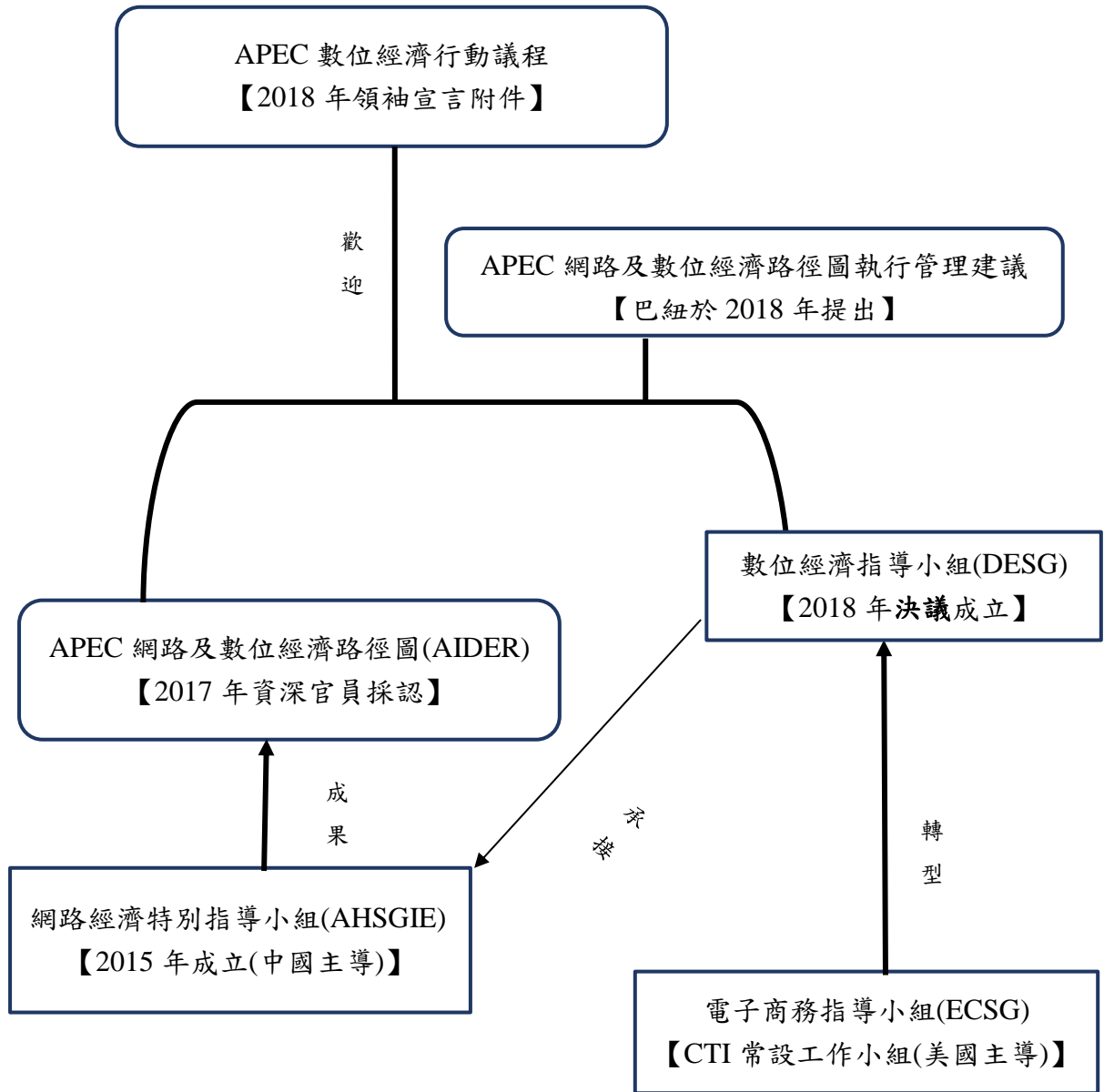
◎APEC 婦女議題暨拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖 (P11)

◎APEC 海洋相關議題的發展與兩大海洋路徑圖 (P19)

# 數位經濟

陳翠華助理研究員

## 壹、APEC 數位經濟相關重要文件及論壇概示圖



\*資料來源：作者自行整理。

## 貳、APEC 數位經濟發展背景

### ●前期(1998-2014 年)：ECSG 為重點工作小組，著重推動電子商務及隱私保護

APEC 於 1998 年因應電子商務所帶來之機會與挑戰，通過「電子商務行動藍圖」(APEC Blueprint for Action on Electronic Commerce)，1999 年第一次資深官員會議(SOM1)美國、澳洲、新加坡及我國共同提案設立 APEC 電子商務指導小組(Electronic Commerce Steering Group, 以下簡稱 ECSG)，屬資深官員會議下設立之特別任務小組，獲得採認。2007 年因 APEC 各次級論壇工作偏向技術性，不易與工作目標為貿易便捷化(trade facilitation)的 ECSG 工作計劃(work program)協作，因此 ECSG 改歸由貿易投資委員會(Committee on Trade and Investment, 以下簡稱 CTI)管轄。美國在 ECSG 的角色始終活躍，一直以來藉此一次級論壇推廣電子商務與資通訊科技 (ICT) 對經濟繁榮的貢獻，並舉辦相關的貿易政策對話(trade policy dialogue)，促進各經濟體施行法規鬆綁、隱私保護，以及能力建構工作。

### ●分水嶺(2014 年)：中、美角力的開始與 AIDER 之產生

電腦、網際網路等設備與基礎建設普遍運用，網路生態體系快速成熟，現代經濟活動已與網路關係密不可分。同時中國經濟也在這一時期崛起。2014 年中國為 APEC 主辦經濟體，為與美國爭奪話語權，使用「網路」經濟一詞而不使用「數位」經濟，提出「APEC 促進網路經濟合作倡議」，強調「產業合作」與「能力建構」，有別於美國的「自由貿易與投資」路線。中、美數位經濟角力就此開始。中國該倡議建議成立網路經濟特別指導小組(Ad Hoc Steering Group on the Internet Economy, AHSGIE)，並推動寬頻普及、經濟體間科技交流以及鼓勵相關能力建構活動，獲得 APEC 領袖採認。2015 年，網路經濟特別指導小組(AHSGIE)正式成立，引領相關討論以提供資深官員發展數位經濟之政策建議；該小組的位階在 SOM 與貿易投資委員會(CTI)之間。

AHSGIE 歷經一年的討論，於 2016 年底提出 APEC 網路經濟指導原則(APEC Internet Economy Principles)草案，以促進經濟體間技術與政策交流、加強包容與永續的創新成長，縮減經濟體間之數位落差。依此為基礎，歷經一年的討論，AHSGIE 於任期最後一 (2017)年完成「APEC 網路及數位經濟路徑圖」(APEC Internet and Digital Economy Roadmap, AIDER)<sup>1</sup>，獲 APEC 領袖採認，作為各經濟體發展網路及數位經濟之指引。此路徑圖強調，有鑑於網路與數位經濟的快速轉變本質，文件中建議 APEC 相關工作小組的關鍵領域(key focus areas)並未涵蓋所有議題，相關內容應該隨著數位經濟的發展與社會情勢進行滾動式更新

---

1 路徑圖有 11 項關鍵領域：1.發展數位基礎設施；2. 提倡相容性；3. 達成普及寬頻；4. 發展網路及數位經濟整體性政府政策架構；5. 提倡網路及數位經濟監理方法之調和合作；6. 促進創新及促成技術與服務之應用；7. 增進使用資通訊技術之信賴與安全；8. 促進網路及數位經濟發展之資訊及資料自由流通，同時尊重適當的國內法制規範；9. 改善網路及數位經濟測量方法；10. 提升網路及數位經濟包容性；11. 電子商務便捷化及提升數位貿易合作。

與調整 (a living document)。但因為此路徑圖為中美俄等經濟體妥協下之產物，也就是相關爭議性文字，如：美國等經濟體所主張的「自由資訊流通」(free data flow)、反對的「資料在地化與數位貿易障礙」，及「執行期程」均遭刪除。文件對於明列的 11 個關鍵領域，主要係以一般性原則闡述該關鍵領域的推進重點，而未指明具體執行方案與設定目標。

另一面，美國也於 2015 年在 CTI 提出數位經濟倡議<sup>2</sup>，主張將「促進數位貿易」(Facilitating Digital Trade) 列為下世代議題。俄羅斯認為數位經濟之定義尚待釐清，中國大陸則反對將數位貿易列為下世代議題，認為應進行更多討論。由於這些阻力，美國轉而提出「促進數位貿易下階段工作」(Next Steps for Advancing Work on Digital Trade in 2017) 倡議，期將 CTI 的相關討論繼續導向數位貿易自由化與便捷化。由於兩大陣營間的僵持，2016 年的年會上雙部長與領袖們也僅能「注及」(note) 此項討論接續 2016 年的提案。美國續於 2017 年提出「促進數位貿易堆積木」(Building Blocks for Facilitating Digital Trade) 倡議，經濟體普遍支持；中俄等部分經濟體仍不支持討論資訊自由流通及反對資料中心在地化等議題。2019 年美國改以「開路者倡議」<sup>3</sup> 方式推動，中俄仍有意見，但 CTI 主席裁示該倡議合乎開路者倡議準則，予以通過。

除了議題實質內涵之外，美、中雙方也在組織性議題上交鋒。美國於 2017 年第 2 次 CTI 會議中表示，網路/數位經濟議題已遠超過 CTI 次級論壇電子商務推動小組(ECSG) 涵蓋之範圍，為因應數位時代的發展，建議將 ECSG 名稱改為「數位貿易工作小組」(Digital Trade Working Group, 以下簡稱 DTWG)，每年定期邀請私部門舉行政策對話，以充分納入私部門的意見。美國並於 CTI3 提出「現代化電子商務推動小組」倡議(Modernizing the Electronic Commerce Steering Group)，以推進 ECSG 改組的構想。此外，美國也主張 AHSGIE 已完成其階段性工作，未來推動網路/數位經濟的工作應交給 DTWG，也就是升級後的 ECSG 負責。但美國的提案未獲共識。

#### ● 關鍵年(2018 年)：決議成立 DESG

APEC 網路及數位經濟路徑圖雖獲得共識，但各經濟體對負責協調及陳報資深官員的程序及分工，意見分歧。美國於 2018 年提出「網路及數位路徑圖實行計劃」(Proposed Implementation Plan for the APEC Internet and Digital Economy Roadmap) 提案，建議由 ECSG 及 TELWG 負責協調及陳報資深官員等工作。另

---

<sup>2</sup> Facilitating Digital Trade for Inclusive Growth As a 2015 Next Generation Trade and Investment Issue

<sup>3</sup> APEC 成員間存在著明顯的發展程度差異與地緣戰略利益分歧，APEC 所強調的共識決因此有時會被少數成員用來阻撓大家前進，因此有以「願者先行」為核心精神的開路者倡議 (pathfinders)。只要一定數量的經濟體願意加入，一項倡議就可以「開路者倡議」的名義開始推動。尚未準備好的經濟體可以先參與相關的能力建構活動。開路者倡議的終極目標仍是囊括所有 21 個會員加入該項合作倡議。

有經濟體提出其他可能選項，包括：(1)中國建議恢復 AHSGIE 之運作；(2)建立常設機構；(3)由 EC 與 CTI 負責協調；(4)俄羅斯建議設立「主席之友(Friend of the Chair)」。

2018 年在「精簡 APEC 組織」的精神下，由當年主辦國巴布亞紐幾內亞(以下簡稱巴紐)擔任 CTI 主席建議參考服務業小組「Group of Services, GOS)與經濟委員會(Economic Committee, 以下簡稱 EC)之作法，將 ECSG 更名為「數位經濟指導小組」(Digital Economy Steering Group, 以下簡稱 DESG)。依據此建議，巴紐於 2018 年總結資深官員會議(CSOM)提出「APEC 網路及數位經濟路徑圖執行管理建議」(Recommendations on Governance of the Implementation of the APEC Internet and Digital Economy Roadmap)，獲得共識通過，促成數位經濟指導小組(DES)的成立。同時，2018 年 APEC 領袖宣言附件「APEC 數位經濟行動議程」(APEC Action Agenda for the Digital Economy)，歡迎 APEC 成立數位經濟指導小組(DES)，以協助資深官員執行「APEC 網路及數位經濟路徑圖」相關工作，包括於 2019 年底完成推動 AIDER 工作計畫(work program)。

決議 DESG 成立後，因各方對於 DESG 的章程(Terms of Reference, ToR)意見分歧，以致於 2019 年一整年都在討論 DESG 的 ToR<sup>4</sup>，使 DESG 未能如期於 2019 年年底完成推動 AIDER 之工作計劃。DESG 的職權範圍爭議終於在 2019 年第 3 次資深官員會議(SOM 3)宣告落幕，經濟體對 DESG 的職權範圍達成共識之重點如下：

1. DESG 有關執行 AIDER 的相關事務直接向資深官員會議(SOM)報告，而原 ECSG 工作仍維持向 CTI 報告。
2. 主席及二位副主席之選任以共識決為原則，無 Troika 條款。
3. 保留 ECSG 在組織範圍中所揭示之實質工作、計畫及次級小組，包含 DPS。
4. DESG 每年應與其次級小組舉辦二次會議，並與電信暨資訊工作小組(Telecommunications and Information Working Group, TELWG)舉辦一場聯合會議，亦可邀請其他工作小組參加。
5. 2021 年檢視 DESG 的職權範圍。倘若連兩次會議出席經濟體未達 14 個，將檢討其存廢。

DESG 的職權範圍雖然獲得確定，但經濟體對於此小組的組織位階有不同意見，導致 DESG 的業務再次因為組織性爭議而停滯<sup>5</sup>。2019 年總結資深官員會議

---

<sup>4</sup>直到 2019 年 SOM3，DESG TOR 討論會議和 ECSG 會議是併行舉行的狀態。也就是 DESG 尚未正式成立，ECSG 亦尚未落日。

<sup>5</sup>其爭議甚至反映在私部門團體申請以 3 年期外賓(guest)身分參與，需不需要經過 CTI 採認之程

(CSOM)上，經濟體雖有共識推動 AIDER 為當務之急，但對於 DESG 位階問題尚未有定論。APEC 目前將 DESG 的組織架構，維持隸屬 CTI 之下。

### 參、其他工作論壇

一、經濟委員會(EC)：EC 主責 APEC 結構改革議題，但是為協助 APEC 推動 AIDER 相關工作，於 2018 年 5 月成立 EC 自己的「非正式路徑圖小組」(Informal Roadmap Group, IRG)，為兩年期的任務型小組。該小組成為包括澳洲、中國、香港、印尼、馬來西亞、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、俄羅斯、新加坡、美國、越南。我國亦為該小組成員之一，由國發會主政相關業務，目前選定 AIDER 的第 1、5、10 項關鍵領域為我國優先工作項目。

IRG 工作重點為建議 EC 執行 AIDER11 項關鍵領域之順序；每年提出「網路與數位經濟工作計畫」。該小組目前選定 AIDER 的第 4、5、9、10 項關鍵領域為 EC 的優先工作項目。

二、電信暨資訊工作小組(TELWG)：CTI 下之工作小組。每年與 DESG 舉辦聯合會議，亦是 APEC 推動數位經濟議程的重要執行單位之一。2019 年 10 月定案「TEL 2021-2025 策略行動計畫」(TEL Strategic Action Plan 2021-2025)主要架構，該計畫優先領域為：1)數位/資通訊技術基礎建設與連結；2)可信任、安全具韌性資通訊技術；3)資通訊技術政策之創新、整合與相融；4)新興資通訊技術與應用之合作。

此外，TELWG 的次級小組「安全與繁榮推動小組」(Security and Prosperity Steering Group, SPSG)，於 2019 年 11 月出版「APEC 數位經濟網路安全架構」(APEC Framework for Securing the Digital Economy)指導手冊，作為 APEC 經濟體規劃網路安全相關架構或政策之參據。我國行政院資通安全處設計師陳崧銘擔任 SPSG 第一副召集人(convenor)，任期為 2020-2021 年(TEL61-64)。

三、科技、技術及創新政策夥伴(Policy Partnership on Science, Technology and Innovation)：此為經濟暨技術合作指導委員會(SOM Steering Committee on ECOTECH, SCE)下之工作小組。2018 年實施「知識夥伴」(Knowledge Partner)制度，依 PPSTI 年度科技創新主題，邀請私部門參與，結合業界經驗共同擘劃未來科技創新發展趨勢。原訂今年 8 月舉辦的 PPSTI 第 16 次會議(之政策對話擬以「開放科學」(Open Science)做為年度主題，按照「知識伙伴」制度邀請 ABAC、私部門及學術團體參加。目前 PPSTI 重點

---

序上。

工作有二項：女性 STEM 教育(Women in STEM Principles and Actions)、APEC 創新獎(The 2020 APEC Science Prize for Innovation, Research and Education, or ASPIRE)。

我國主政單位為經濟部技術處及科技部，目前臺北科技大學蘇評揮教授持續擔任 PPSTI 第三分組「強化區域科技連結性」(Enhancing Regional Science and Technology Connectivity)主席。2020 年 2 月 12 日我國金屬中心於中國與馬來西亞共同主辦之「共享經濟與數位科技連結性政策對話」會議上，分享自駕車實驗案例，該報告案例收錄於 4 月出版的案例報告中(Case Study Report - APEC Public-Private Dialogue on Science, Technology and Innovation: Capitalize on Research and Development)。此外，工研院服科中心以「從智慧製造到健康照護的 AI BOX 數位轉型之 AI 政策建議 (AI Policy Recommendation for Digital Transformation of AI Box from Smart Manufacturing to Healthcare)」於 PPTSI 提案，以我國 AI 眼底鏡作為智慧醫療模組化之範例，分享我國結合人工智慧及智慧製造創新技術以解決醫療資源不足之實際經驗，提供 APEC 經濟體相關政策建議，作為亞太各國推動遠距醫療政策之重要參考。

數位化影響經濟及社會各層面與環節，因此，APEC 有關人力資源發展、中小企業、觀光、婦女、衛生等工作小組，均有數位科技相關倡議活動，我國也憑藉數位科技的政策優勢，一直積極參與。

#### **肆、ABAC 的參與**

由於全球數位相關議題快速發展，政策制訂更仰賴公部門與企業間的合作，近年來 APEC 與「APEC 企業諮詢委員會」(APEC Business Advisory Council, 以下簡稱 ABAC)在數位經濟議題上互動頻繁。ABAC 也於 2018 年新設數位創新工作小組 (Digital Innovation Working Group, 以下簡稱 DIWG)，主要任務包含：(1)發展數位與創新的商業視角，支援 APEC 網路及數位經濟路徑圖與電子商務便捷化架構圖；(2)鼓勵社會接受新興技術和創業；(3)協助經濟委員會進行有關數位化的結構改革審查，以利商業活動；(4)鼓勵制定政策框架和培訓課程，以提高人力資本技能，以適應數位化挑戰。

詹宏志董事長於 2017 年擔任我國 ABAC 代表，不僅十分關切數位經濟議題，並多次於 ABAC 會議中鼓勵東南亞國家借鏡我國發展數位經濟的成功模式。2018 年 ABAC 新設的 DIWG 正式運作後，詹董事長獲邀擔任第一屆 DIWG 主席。

詹董事長提出五大主題(尋找新視野、法律與政策如何回應科技創新、將跨境電商視為新型態貿易、科技帶來的新機會、未來的工作或工作的未來)，帶領 ABAC 代表們與各經濟體激盪想法和經驗分享。此外，渠積極爭取由 ABAC 巴



紐與我國 ABAC 共同舉辦數位創新論壇 (Digital Innovation Forum)。該活動於 2018 年 7 月 19 至 20 日假台北國際會議中心舉辦，邀請 30 位全球科技領域最具影響力人士共同探討數位經濟創新發展以及人類生活未來趨勢。在兩天的活動中，共舉辦 8 場專題演講、6 場專家座談及 5 位數位創新者的經驗分享，吸引美日韓等 21 個 APEC 經濟體成員參與，共計約有 3000 人共襄盛舉。

誠如詹董事長所言，透過舉辦如此高規格的國際論壇，「就是想让全世界看到台灣，同時也給國內企業一個向外國專家借鏡的機會，希望激盪出更多數位創新的火花。」該次論壇的意見成果，也彙整成 ABAC 建議書，提供給 APEC 各經濟體領袖做為隔年的政策發展參考。

## 伍、APEC 跨境隱私保護規則(CBPR)

### ● APEC 的 CBPR 架構



資料來源：郭戎晉(2017)，資策會科技法律研究所。

ECSG 於 2003 年成立個人資料隱私權保護分組(Data Privacy Sub-Group)，研擬制訂「APEC 隱私權保護原則」(APEC Privacy Principles)，以供亞太區域內之企業、消費大眾、法律協會以及保護隱私權的專家參考。APEC 隱私權保護原則於 2004 年獲得 APEC 部長會議認可，成為 APEC 有關個人資料保護之最高指導綱領。「APEC 隱私權保護原則」主要規範蒐集、利用、儲存和移轉時應遵循的原則，但其法規框架不具效力與可操作性，為更加落實隱私保護，APEC 於 2005 年進一步通過「APEC 隱私保護架構」(APEC Privacy Framework 2005)、2007 年美國提出 APEC 資訊隱私開路者 (APEC Data Privacy Pathfinder) 倡議，並決定建



構「APEC 跨境隱私保護規則」(APEC Cross-Border Privacy Rules, CBPR)。2010 年建立 APEC 跨境隱私執行協議 (Cross-Border Privacy Enforcement Arrangement, CPEA)。2011 年 APEC 經濟領袖會議宣示推動執行「跨境隱私保護規則體系」(CBPR System)。

APEC 於 2015 年更新「APEC 隱私保護架構」(APEC Privacy Framework 2015)，更新重點有：加強經濟體境內實行指導、提升隱私保護相關技術與隱私教育宣傳等。2016 年部長聲明中認可 CBPR 體系之重要性，尋求經濟體擴大參與該項以自願性機制為基礎之體制，並支持包括能力建構在內的合作。

我國於 2018 年 11 月 23 日正式成為 CBPR 體系成員，其他成員包括美國、墨西哥、日本、加拿大、新加坡、韓國、菲律賓及澳洲，共 9 個經濟體。簡言之，CBPR 體系係美國在 APEC 力推之跨境隱私保護制度，透過參與該體系，可望提升消費者對跨境資料傳輸之信賴，進而促進區域內電子商務活動之發展。CBPRs 的長程目標則為與歐盟的「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, 以下簡稱 GDPR)接軌互通。

歐洲議會及歐盟理事會於 2016 年 4 月 27 日通過歐盟規則第 2016/679 號「歐盟資料保護一般規則(GDPR)」，自 2018 年 5 月 25 日開始施行，取代 1995 年制定之「資料保護指令 (Data Protection Directive)」。該指令目的係提升及確保對於歐盟境內資料當事人權利保護的一致性，並排除個人資料與數據在歐盟境內流通的障礙。GDPR 的特色在於境外性(extraterritoriality)及一些新的權利和義務，因此，也被視為當前因應數位時代所設立的高標準隱私保護規範。

相較於 GDPR 屬於約束歐盟會員的強制性規範，APEC 的 CBPR 屬於自律性認證監管制度，目的係協助公私部門建立基本的隱私保護政策和實行。因此 APEC 的 CBPR 體系設置當責機構(Accountability Agent, 以下簡稱 AA)，其任務係對於參與 CBPR 體系之私部門之隱私政策與落實進行驗證，已確保其符合 CBPR 體系之相關要求。透過 AA 與企業組織、消費者及政府共同合作，以確保跨境個人資料之傳輸符合 APEC 隱私保護綱領所邀求之標準，並解決可能產生的爭議。

目前 AA 會員中，日本已指定一家(JIPDEC)；美國已指定 3 家(TRUSTe、Schellman & Company, LLC、NCC Group)；新加坡則為 IMDA<sup>6</sup>、韓國 KISA。我國指定財團法人資訊工業策進會(Institute for Information Industry, III)擔任我國的 AA。我國於 2019 年 12 月 31 日向 APEC 遞交設立 AA 的申請文件，刻由 CBPR 聯合工作小組(Joint Oversight Panel, JOP) 審查中。

---

6 新加坡 2016 年重組新加坡資訊通信發展管理局(IDA)與媒體發展管理局(MDA)，成為新加坡資訊通信媒體發展局(Infocomm Media Development Authority, IMDA)，以因應瞬息萬變的資訊通信科技與媒體科技。

## 陸、數位創新子基金

2019 年第 1 次資深官員會議(SOM 1)期間，我國、澳洲與韓國分別與秘書處簽署備忘錄(MOU)，共同捐助成立數位創新子基金，由 DESG 負責管理。2019 年，該基金共通過由韓國、印尼、馬來西亞、中國及美國等 5 個經濟體提出的 9 個提案。

## 柒、結語

APEC 經濟體瞭解數位經濟是重要的經濟成長動能，應積極發展數位經濟。由於 APEC 推動數位經濟的相關組織爭議於 2019 年均暫告落幕，原本預期 2020 年將是 APEC 數位經濟蓬勃發展的一年。然而，受到新冠肺炎(COVID-19)疫情影響，迫使 APEC 目前暫停各項會議及活動。

我國此次防疫表現傑出，深受國際肯定，帶動國際看見我國科技應用實力，也成為我國參與 APEC 的另一個契機。參與 APEC 各工作小組之政府單位或許可在數位健康(Digital Health))概念下規劃相關活動，從跨境數位醫療合作計畫先行，結合我國在衛生醫療與智慧機械(含醫材)產業之優勢，進一步結合新興數位技術與相關產業，與 APEC 經濟體合作發掘數位健康跨境合作模式，或協助其他經濟體進行能力建構，以強化公衛體系與醫療效能，落實「Taiwan Can Help」之精神，並拓展我國數位科技之商業機會。

# APEC 婦女議題暨拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖

林廷育助理研究員

## 壹、APEC 的婦女議題發展

### 一、2011 年之前的發展：婦女參與 APEC 到性別主流化

APEC 討論婦女(性別)議題最早可追溯至 1993 年。當時由加拿大主導的人力資源發展工作小組(Human Resource Development Working Group, HRDWG)，發起性別平等教育與訓練計畫(Gender Equality in Education and Training: Meeting the Needs of APEC Economies in Transition)，從教育課程著手培育區經濟發展人力。

#### (一)婦女領導人網絡(WLN)

隨著聯合國於 1995 年提出性別主流化(Gender Mainstreaming)，APEC 也將婦女議題往上提至部長層級的會議討論，並成為國際組織中首開部長等級會議探討婦女經濟相關事務的組織。APEC 於 1996 年召開第一屆婦女領導人網絡(Women Leaders' Network, WLN)會議，此會議目標係，「尋找方法與策略，以便在 APEC 架構下任何重要決策，可納入婦女的聲音與期待，並確保婦女充分參與 APEC」。

在第一次 WLN 會議後，與會者建議 APEC 領導人認肯性別是跨領域議題，並將性別觀點整合到 APEC 各個工作小組及架構中，特別是人力資源發展、中小企業以及工業科技等三個小組。WLN 為一個以諮詢功能為主的組織，並和 APEC 建立一共同分享願景、目標及議題的策略性夥伴關係，其每年會議的結論及建議會送交至資深官員會議、部長會議及領袖會議。然而，WLN 並非 APEC 常設型的工作小組，形式上屬於 APEC 體制外的活動，亦無常設秘書處協助運作。因此，WLN 的工作方式係透過經驗傳承，每年會議主席由當年主辦經濟體決定。

1996 年的 APEC 領袖宣言(Leaders' Declaration)中，婦女經濟議題被首次提及，領袖代表們也呼籲重視婦女對於 APEC 事務的參與。為回應領袖代表們的指示，1998 年第一屆婦女事務部長會議(Ministerial Meeting on Women, WMM)於菲律賓舉辦；隔年在資深官員會議下設置「性別整合諮詢小組(Ad Hoc Advisory Group on Gender Integration，以下簡稱 AGGI)」，其宗旨係協助各工作小組提供關於政策性別敏感度的建議，以有效推動「整合婦女參與 APEC」的目標。

#### (二)性別連絡人網絡(GFPN)

2002 年底 AGGI 階段性任務完成後，APEC 於隔年設立性別連絡人網絡(Gender Focal Point Network，以下簡稱 GFPN)。GFPN 延續 AGGI 工作重點，負責推行「整合婦女參與 APEC 架構」的工作重點，落實性別主流化機制。

與 AGGI 不同的是，GFPN 為 APEC 推動性別整合之常設機制，成員包括 APEC 秘書處指派的性別整合工作專案主任以及各經濟體之代表，並設立 APEC 審核計劃之性別影響評估(gender criteria)、設計資深官員監督「架構」之執行機制、提供 APEC 各論壇執行「架構」之相關諮詢、彙整婦女參與之最佳範例(best practices)。GFPN 規劃之具體工作內容包括：協助並鼓勵各經濟體指派之性別聯絡人將性別議題納入工作計畫、集結性別整合之良好範例與資源、尋求在 APEC 架構下建置性別整合的機制、以及尋求婦女整合資訊的透明化、對部長領袖會議進行性別整合之建議等。自此，婦女與性別議題逐漸擴及 APEC 各工作小組與次級論壇，成為 APEC 跨論壇、跨領域的議題。

綜上所述，WLN 與 GFPN 皆為 APEC 在 2011 年前關於婦女議題的發展與工作模式。最初由民間倡議論壇性質的 WLN，以女企業家、民間組織及相關學者專家參與為主，議題設定多元彈性，會議形式著重與會代表交流互動。之後成立的 GFPN 則以各國綜理性別與婦女事務之政府代表為主，為 APEC 體制內例行性之資深官員會議特別任務工作小組，使婦女議題得以長期性的發展。在從民間論壇過渡到 APEC 常設型組織之間，有 AGGI 作為工作模式轉換期間的任務型單位，使相關業務得以銜接。

雖然 WLN 與 GFPN 兩者因會議形式的不同，每年與會代表亦不盡相同，後期均面臨運作困境並尋求轉型的契機。

WLN 面臨的困境是無常設秘書單位，每年幕僚工作業務傳承不易，即使 WLN 成員曾經討論會議轉型，並期望設立常設執行委員會，但各方對於未來具體可行方案之共識仍有分歧。反觀 GFPN，其肩負 APEC 體制內深化跨工作小組性別知能的任務，工作複雜度與挑戰性甚高，亦同時考驗 APEC 秘書處性別專案主任之專業與行政統合能力。GFPN 與會代表雖然亦為各經濟體之性別議題聯絡人，然各經濟體國內主責婦女與性別事務之機關屬性不一，出席之政府代表替換率高，加上各經濟體國內未必皆成立專責婦女相關事務部會，導致各代表對於 GFPN 議題的熟稔度與關切熱忱不一，造成後期與會出席人數逐年下降，成為 APEC 秘書處亟欲改善之困境。GFPN 的困境也促成之後婦女經濟政策夥伴工作小組(Policy Partnership on Women and Economy，以下簡稱 PPWE)的成立。

## 二、2011 年後的發展：婦女經濟賦權

2011 年之際，在美國與眾多經濟體的共識與大力推動下，2011 年 5 月在美國蒙大拿州召開的資深官員會議支持下成立「婦女經濟政策夥伴(PPWE)」，取代先前的 GFPN，提供一個精簡且有效率的機制，以整合性別平等、婦女與經濟等各項考量、提升婦女經濟議題在 APEC 所帶來的影響力；PPWE 也確立每年固定於年會前舉辦婦女與經濟論壇(Women and Economy Forum，以下簡稱 WEF)。同年，領袖代表們即透過《舊金山宣言》，不僅認肯婦女經濟賦權(Women's economic empowerment)的重要性，並指示婦女經濟賦權行動方針應成為 APEC 的重要課

題，為婦女議題做出政治承諾。

PPWE 主要任務係倡導與推動 APEC 經濟體的女性，均能充分平等地參與「貿易暨投資自由化及便捷化」(Trade and Investment Liberalization and Facilitation, 以下簡稱 TILF)與「經濟技術合作」(Economic and Technical Cooperation, 以下簡稱 ECOTECH)等相關議題。

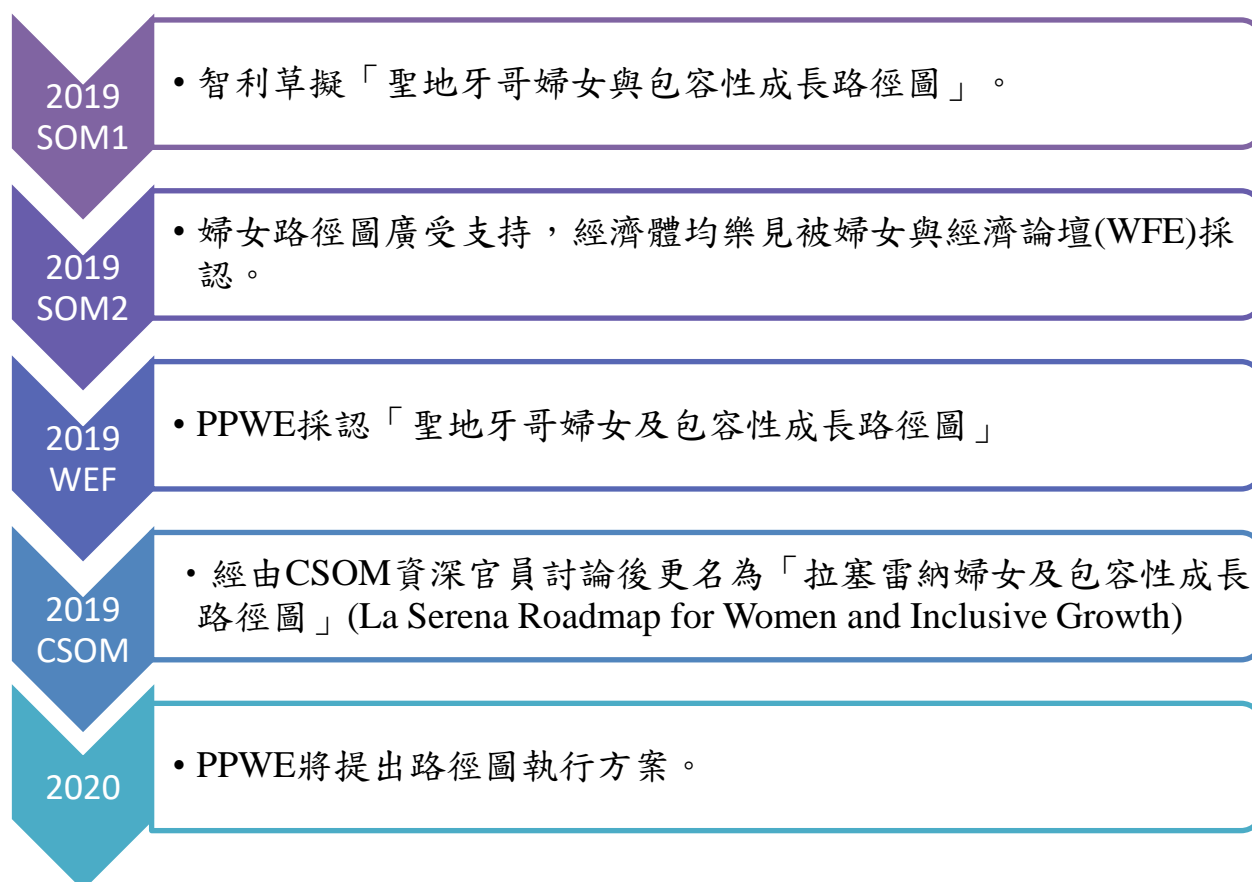
PPWE 須向資深官員提供政策面與實務面的建議，以提升婦女的經濟參與程度及推動 APEC 地區的經濟成長，並負責擔任向經濟暨技術合作指導委員會。(Steering Committee on Economic and Technical Cooperation, 以下簡稱 SCE)呈報 APEC 性別行動方針與實行成果的機構。PPWE 的廣義目標在於連結 APEC 論壇、APEC 經濟體與 APEC 秘書處，以提升地區內婦女經濟整合程度，使所有經濟體藉此受惠。PPWE 會員由經濟體的公私部門 PPWE 代表組成，並由 APEC 秘書處的 APEC 婦女經濟專案主任輔佐。

自此之後，婦女的經濟參與逐漸成為 APEC 討論焦點，納入促進亞太區經濟發展的重點任務，「婦女經濟賦權」也逐步成為 APEC 的重點推動項目。

去(2019)年主辦經濟體智利，希望彙整過去的成果，為 APEC 的婦女議題規劃中長期的發展策略，故將「婦女及包容性成長路徑圖」(Women and Inclusive Growth Roadmap)設定為當年度主要工作之一，使此路徑圖為 APEC 擘畫未來十年的 PPWE 工作目標及優先領域，藉此提高各經濟體對於促進婦女經濟參與及性別平等的關注。

## 貳、婦女及包容性成長路徑圖<sup>7</sup>

### 一、婦女與包容性成長路徑圖(La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth)發展時序圖



\* 資料來源：作者自行整理。

### 二、路徑圖發展過程

2019年智利擔任APEC主辦經濟體，將「婦女與經濟賦權」納入年度優先領域之中，這也是APEC 30年來，首次有主辦經濟體將婦女經濟議題賦予年度優先領域高度。

智利將婦女與中小企業做連結，協助婦女及弱勢團體進入勞動市場，並發布「行動策略工具包」以協助經濟體擬定及推動婦女經濟賦權相關政策。智利並且規劃「聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖」(Santiago Roadmap for Women and Inclusive Growth)，為APEC未來十年的婦女議題發展，提出發展策略和具體執

<sup>7</sup> 延伸閱讀：林廷育，「探討當代APEC女性經濟賦權及其展望」，《台灣經濟研究月刊》，2020年5月號（即將出刊）。



行方向，期盼藉由「聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖」作為 2019 年領袖宣言之附件，確立該路徑圖的政策高度。

聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖草案於 2019 年 10 月，在拉塞雷納(La Serena)舉辦的 WEF 中獲得採認。原按智利規劃，此路徑圖將於年會上呈至部長與領袖代表，進一步於雙部長會議和領袖會議中採認。惟，同年 10 月底智利政府因為國內政經情勢不穩而取消 APEC 年會，導致「聖地牙哥婦女與包容性成長路徑圖」無法如期經領袖會議採認。

為確立婦女與包容性成長路徑圖的政策地位，智利政府最終偕同 APEC 秘書處，商借 APEC 秘書處辦公室召開總結資深官員會議(CSOM)，使 2019 年成果得以畫下句點。資深官員主席當時不僅事先請資深官員代表取得國內部長的授權，希望藉此使該路徑圖完成部長採認程序，並於會中提議將此路徑圖更名為「拉塞雷納婦女及包容性成長路徑圖」(La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth)，以標誌此路徑圖是 2019 年婦女與經濟論壇的成果。上開提議獲得各經濟體支持，最終確立婦女與包容性成長路徑圖是 APEC 未來發展婦女議題的指引文件。

### 三、路徑圖重點

拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖(以下稱此路徑圖)對於 APEC 推動婦女議題有兩大意涵。一方面為推動聯合國「2030 年永續發展議程」(2030 Agenda for Sustainable Development)所揭櫫的性別平等、婦女經濟賦權等目標在亞太區域的實踐；另一方面係擴展既有 APEC 婦女經濟參與議題，並設定長達 10 年的行動目標，為亞太地區婦女經濟賦權政策思維提供指引及推動計畫。因此，此路徑圖展現出 APEC 經濟體推動更趨成熟的包容性發展及女性經濟參與的政治意願。

此路徑圖設定四大目標(Targets)及五項優先行動(Key Action Areas)。其中，四大目標為：制定就業環境和工作條件的非歧視性政策與相關規範、制定資本取得和信貸權利的非歧視性政策與相關規範、提高亞太區域高等教育中 STEM 科系畢業生以及相關領域研發職位的性別平衡、促進亞太區域領導職位的性別平衡並縮小性別落差。五項優先行動則包括：(1) 提昇亞太區域內婦女經濟貿易之賦權及管道；(2) 強化女性的勞動市場參與；(3) 增加女性領導者比例並參與決策；(4) 透過技能培訓及工具整備達到縮短數位素養的性別落差；(5) 藉由數據增強婦女經濟賦權。

該路徑圖也指示 PPWE 須於隔年提出此路徑圖的執行計畫，並由資深官員監督，協助 APEC 所有經濟體落實此路徑圖的政策目標，於 2030 年提供相關成果報告。

### 四、今年的重點工作

今(2020)年 APEC 主辦經濟體馬來西亞根據該路徑圖指示，與 PPWE 正共同規劃此路徑圖的執行方案(implementation action plan)，盼能在今年的 WEF 會議中採認。PPWE 呼籲 APEC 各工作小組未來能更積極參與婦女經濟賦權之相關倡議，並根據此路徑圖推展跨論壇或跨領域的合作。惟，鑒於今年新冠肺炎的影響，原訂於 4 月舉行之 PPWE 會議順延，造成此執行方案之討論受到延宕。若要確保此文件於今年順利提出，恐怕各經濟體需利用休會期間就文件內容達成共識。

## 參、我國立場與參與

### 一、我國在 APEC 婦女議題的推動方向

行政院性別平等處(以下簡稱性平處)為我國負責參與並推動 APEC 婦女議題的主政機關，歷年來持續推動婦女於非傳統產業之參與。

去年偕同智利及菲律賓於 WEF 期間辦理「智慧科技閃耀女農」工作坊，發表我國多年期計畫「智慧科技農業性別化創新」(APEC GIFTS A+: Promoting Gendered Inclusion in Smart Agriculture, 簡稱 GIFTS A+)之成果、製作智慧科技女農政策知識工具包，並播放智慧科技女農範例影片。我方也從「有利環境」、「永續發展」、「科技創新」等面向，提出女性參與智慧農業發展的機會與挑戰策略。

今年性平處執行「亞太女性建設人才創造包容性未來」(APEC Women Builders Creating Inclusive Future)計畫。本計畫係去年提出，一方面呼應 2019 年 APEC 的「婦女、中小企業及包容性成長」優先議領，一方面契合去年 APEC 在「女性在非傳統領域發展」的重要倡議，旨在鼓勵女性突破性別藩籬，在建築領域發揮才能，縮減薪資落差。另外，今年度的 APEC 經濟政策報告主題為「結構改革及女性賦權(gender and structural reform)」，是經濟委員會(Economic Committee, 以下簡稱 EC)首度將「婦女經濟」議題列為主題。我國目前加入成為撰擬小組成員之一，並已提交「女性領導力與決策(women in decision-making and leadership)」政策成果，作為此報告的個案分享(case study)之一。

### 二、我國對路徑圖起草的貢獻

智利去年在起草婦女與包容性成長路徑圖過程中，對於路徑圖內容展現強勢主導，其他經濟體針對此路徑圖提出之修改建議，甚少被採納。

我國性平處對於路徑圖也提出若干建議事項，包括於背景中加入婦女經濟賦權之五大支柱<sup>8</sup>、積極鼓勵在工作場所預防和應對性別暴力、消除歧視的倡議和政策。為能提升我國倡議之能見度，性平處也在建議路徑圖加入「提升婦女於非傳統產業之參與」以及「鼓勵各經濟體產出執行計畫及政策工具包」等內容。然

---

<sup>8</sup> 婦女經濟賦權的五大支柱包括：資金融通、市場進入、能力建構、女性領導力及創新科技。

而，只有前兩項經建議被納入路徑圖。

### 三、國內政策方向與成果呼應路徑圖目標

#### 1、性別平等

我國近年來積極透過強化婦女經濟自主權來促進性別平等。2002 年制定公布的《性別工作平等法》，2016 年完成修法，新增 100 人以上企業需提供哺乳室等托育設施，對於有意願設置相關設施的企業放寬相關補助等規定。此外，我國政府也推動長期照護 2.0 及幼兒教保公共化等措施，建立友善家庭之職場環境。

然而，我國的女性產假規定已近 36 年未檢討更新，值此政府大力鼓勵國人生育之時，產假規定卻未與時俱進，實有矛盾之處。日前我國有立委提案修正《勞動基準法》第 50 條及《性別工作平等法》第 15 條，將婦女產假由原本的 8 星期增加至 10 星期，給予婦女完善的產後休養及適應期，盼能打造更加友善的生育環境，並增進女性於職場參與的公平性。此修法提案將強化我國性別平等政策，值得持續關注後續發展。我國推動性別平等的政策成果符合婦女與包容性成長路徑圖設定的第一項目標，為「制定就業環境和工作條件的非歧視性政策與相關規範」(Have in place non-discrimination laws for women on employment access, opportunities and working conditions)。

#### 2、增加女性領導力與決策

我國在婦女與性別議題另一大政策成果是關於增加女性領導力與決策。此方面的成果具體反映在 2018 年女性立法委員比率創新高，佔 38.7%。2019 年數據顯示女性內閣閣員(佔 11.9%)與 1/3 性別比例原則有相當之差距；全國公務人員 42.2% 為女性，其中，簡任(派)公務人員 34.6% 為女性。2019 年的女性民選首長比率，直轄市長女性比率 16.7%，縣(市)長女性比率 37.5%，也是自 1997 年以來，女性民選首長首次超過 1/3 的法定性別比例。2018 年聯合國於開發計畫署 (UNDP) 公布的性別不平等指數(Gender Inequality Index, GII)，我國位居全球第 9 名，為亞洲各國之冠。

我國在公私部門的女性領導者比例提高的成果，符合此路徑圖建議的第三項優先行動—「增加女性領導者比例並參與決策」(Improving access of women to leadership positions in all levels of decision making)。上開國內政策成果，不僅顯見我國在亞太地區國家中為推動婦女與性別議題的前段班，該些成果也可持續與其他 APEC 經濟體分享，共同促進亞太區域的發展。

### 肆、主要經濟體立場

1. 馬來西亞：馬來西亞婦女部今年提案「女性領導力的數位敏捷性(Digital Agility for Women in Leadership)」計畫，獲 APEC 經費補助。我國與馬來西亞合作推動該項計畫中「促進女性擔任科技領域領導職務」的項目，主要活動

包括舉辦大師班、客製化線上教育、線上課程及分享實際操作經驗。另外，按照「2020年婦女與經濟政策夥伴關係工作小組工作計畫草案」(PPWE's Work Plan 2020)規劃，預定於今年10月在馬來西亞吉隆坡舉辦的APEC婦女與經濟論壇(WEF)上採認拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖的執行計畫。

2. 美國領導 PPWE 的 2019-2021 年策略計畫非正式工作小組：此非正式工作小組的參與成員包括我國、澳洲、加拿大、智利、中國、紐西蘭、巴紐、菲律賓、俄羅斯及越南。美國提出「促進女性企業家在跨國界電子商務的發展」倡議(Advancing Cross Border E-Commerce for Women Entrepreneurs)，規劃今年3月舉辦工作坊，邀請 APEC 女性企業家、相關利害關係人與政策制定者，探討電子商務、數位貿易、從事跨境商務之女性企業家的成功案例暨其挑戰等主題。期透過電子商務之推廣，促進女性參與全球經濟，並鼓勵並協助微中小企業活躍於全球市場，進而達到 APEC 推動包容性成長之目標。
3. 美國的自費計畫：2019年美國在 EC 及 PPWE 提出自費計畫—「APEC 結構改革與性別：女性在職場(APEC Gender and Structural Reform: Women at Work)」，旨在促進結構改革及女性賦權(gender and structural reform)，本計畫檢視女性所面臨的結構障礙，探討因應之道與可行的能力建構方式，期許能續為協助女性參與運作良好、透明而開放的市場；美國政府正在與其他 APEC 經濟體合作，透過結構改革促使婦女參與勞動力市場，同時探知並解決亞太地區婦女於法規、政策面所遭遇的勞動力參與障礙。

# APEC 海洋相關議題的發展與兩大海洋路徑圖

林映均副研究員

## 目 次

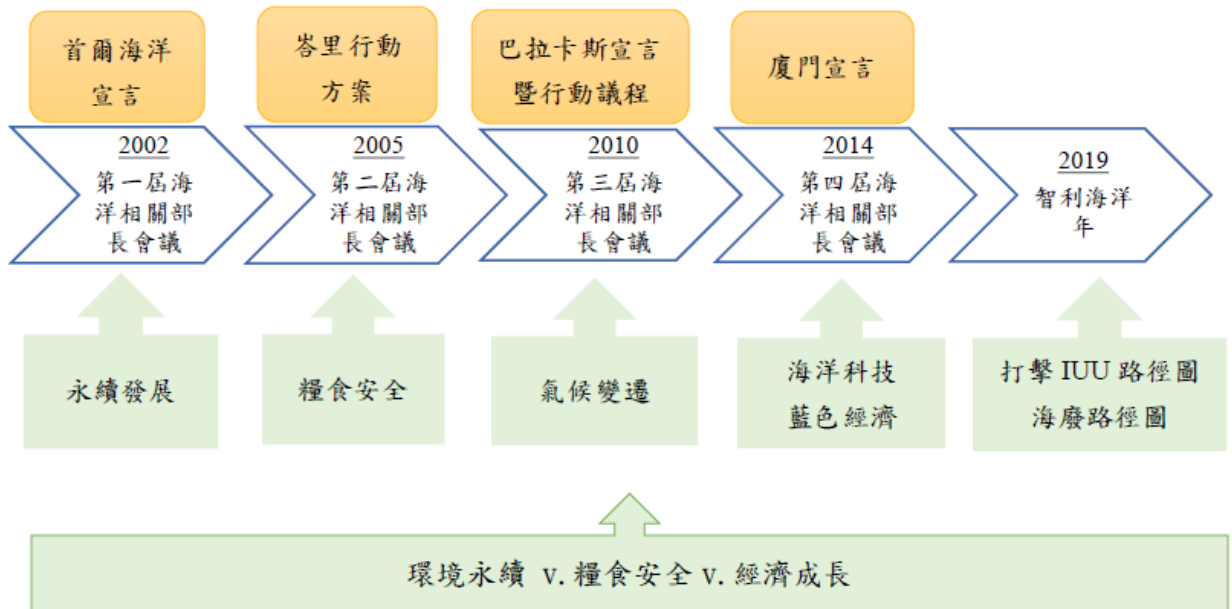
壹、	APEC 海洋相關議題的發展.....	21
一、	APEC 海洋相關議題重要發展示意圖 .....	21
二、	2010 年前的發展：環境永續與經濟成長間的拉鋸.....	21
(一)	1996 年領袖宣言的永續發展課題.....	21
(二)	2002 年首爾海洋宣言—環境保護、糧食安全與生態永續的政策 指引 .....	22
(三)	2010 年巴拉卡斯宣言—海洋相關議題的四個主軸.....	24
三、	2010 年後的發展：新興科技、藍色經濟與海洋議題主流化.....	26
(一)	2014 年廈門宣言—海洋科技與藍色經濟.....	26
(二)	APEC 組織變革與海洋議題主流化 .....	27
(三)	2019 年智利的海洋年規劃.....	28
四、	小結.....	29
貳、	APEC 打擊 IUU 路徑圖 .....	30
一、	發展時序圖.....	30
二、	路徑圖的發展過程與重點.....	31
(一)	發展過程.....	31
(二)	歷次草案修正重點.....	31
(三)	路徑圖重點.....	32
三、	主要經濟體的立場.....	32
參、	APEC 海洋廢棄物路徑圖.....	33
一、	發展時序圖.....	33
二、	發展過程與路徑圖重點.....	33
(一)	發展過程.....	33
(二)	路徑圖重點.....	34
三、	主要經濟體的立場.....	35
肆、	我國立場與參與 .....	36
一、	關於海洋路徑圖的立場.....	36
二、	我國在打擊 IUU 議題的參與 .....	36
三、	我國在海洋廢棄物的參與.....	37
四、	國內相關政策與措施.....	38
(一)	打擊 IUU 活動 .....	38

(二) 海洋廢棄物.....	39
參考資料.....	39



## 壹、APEC 海洋相關議題的發展

### 一、APEC 海洋相關議題重要發展示意圖



\*資料來源：作者自製。

### 二、2010 年前的發展：環境永續與經濟成長間的拉鋸

#### (一) 1996 年領袖宣言的永續發展課題

APEC 自 1989 年成立後，於海洋相關議題一開始是分拆成海洋資源保育與漁業兩個領域，並分別成立海洋資源保育工作小組(Marine Resources Conservation Working Group，以下簡稱 MRCWG)、漁業工作小組(Fisheries Working Group，以下簡稱 FWG)負責相關業務。有鑑於兩個工作小組的議題密切相關，自 1999 年起，MRCWG 與 FWG 每 2 年召開 1 次聯席會議，並共同籌備海洋相關部長會議<sup>9</sup>。

對於追求區域經濟成長與發展的 APEC 而言，無論是海洋資源保育和漁業管理等議題，均偏重於經濟層面的政策思考，例如海洋資源保育以維繫亞太區域的糧食安全、消除區域內對於漁產品的貿易障礙與資源分配不均的情形。然而，20

<sup>9</sup> 自 1999 年迄今，已於 2002 年、2005 年、2010 年、2014 年召開 4 次海洋相關部長會議。

世紀的 90 年代末期，受到國際社會推動的永續發展概念，1996 年在菲律賓馬尼拉舉行的 APEC 領袖峰會，領袖代表們從永續發展的角度指示海洋相關議題推動。

1996 年的領袖宣言承諾將促進亞太地區的永續成長(sustainable growth)與公平發展(equitable development)，分別針對自由開放的貿易與投資目標、推進世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的共同目標、加強經濟技術合作(ECOTECH)與深化私部門的參與和夥伴關係等議題給予政策指示。其中，關於加強經濟技術合作議題，領袖代表們指示部長們與私部門共同合作規劃 APEC 永續發展的工作計畫，且應納入海洋環境永續(sustainability of the marine environment)、潔淨生產技術(clean production)與永續城市(sustainable cities)等主題，以因應糧食、能源、環境、經濟成長與人口等相互影響的課題。

為回應領袖代表們的指示，1997 年召開的「APEC 永續發展之環境部長會議」(1997 APEC Environment Ministerial Meeting on Sustainable Development)。針對「海洋環境永續」主題，部長們不僅宣示將推動 APEC 相關工作，也將推出相關行動以支持 1998 年的聯合國全球海洋議程，<sup>10</sup> 並且與私部門、其他 APEC 論壇合作制定相關目標與行動。環境部長們在該次會議上，也指示先聚焦在實現亞太區域的沿海管理、預防、減少與控制海洋汙染、海洋資源的永續管理等三大目標。

## (二) 2002 年首爾海洋宣言—環境保護、糧食安全與生態永續的政策指引

2002 年 APEC 在首爾召開第一屆海洋相關部長會議(APEC Oceans-Related Ministerial Meeting, AOMM)，該次會議會後發表「首爾海洋宣言 (Seoul Oceans Declaration)」，試圖在永續發展架構下重申糧食安全與漁業發展的考量。

首爾海洋宣言強調 APEC 對於海洋資源管理及保護生態系統佔有舉足輕重的地位，因為亞太區域不僅擁有全世界最大的海域，APEC 經濟體佔全球捕撈漁業的 75% 以上產值、佔全球水產養殖產量的 90% 以上，區域內人民消耗的漁產品佔全球總量 70%。有鑑於海洋資源與環境對於亞太區域的糧食安全、永續發展以及社會環境相當重要，首爾海洋宣言從國內行動(domestic action)、區域行動(regional action)、以及國內與區域共同行動(domestic and regional action)等三方面提出政策指引。相關政策指引整理於下表：

---

<sup>10</sup> 聯合國於 1994 年召開的第 49 屆大會上宣佈 1998 年為「國際海洋年」(1998 International Year of the Ocean)，希望藉此籲請各國政府及民間團體(包含個人)正視「海洋」的重要，共同負起責任，採取行動以保衛這個佔地球表面積達 71%、生物棲地達 99% 的海洋環境。

國內行動	區域行動	國內與區域共同行動
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在以生態系統為主的方法之上，發展並促進更好的沿海與海洋管理，包含對於次級區域海洋、河流盆地以及與沿海地區相鄰的流域等區域的管理。</li> <li>2. 為海洋資源的永續管理為目的，改進並強化以市場為基礎的措施、規範和執行機制。</li> <li>3. 依循相關國際法，發展與促進各種有助於永續管理的政策工具，包含 APEC 經濟體管轄範圍內的海洋保護區、環境影響評估、海洋與沿海地區的綜合管理政策與規範架構。</li> <li>4. 促進採取與執行關於海上安全、海洋汙染、因船舶造成環境損害的賠償與責任、以及有害防汙塗料使用等國際規範。</li> <li>5. 為控制與管理船舶壓艙水與沉積物的國際事務有所貢獻。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加強能力建構、資訊共享與專業知識的合作，包含以整合方式進行海洋科學技術、負責任的漁業和永續水產養殖、沿海與海洋管理等方面的合作。</li> <li>2. 加強合作以促進負責任的漁業產品貿易，特別是通過 APEC 的貿易投資自由化與便捷化倡議 (Trade and Investment Liberalisation and Facilitation initiatives)。</li> <li>3. 鼓勵食品安全的能力建構，例如發展捕撈漁業與水產養殖產品的標準、使用危害分析重要管制點系統(Hazard Analysis and Critical Control Points ， HACCP)。</li> <li>4. 促進進階區域內科學合作與協作，以發展和促進海洋觀測、評估與預報系統，因應極端天氣與氣候事件的快速反應機制。</li> <li>5. 透過與經濟體、有關區域組織的合作，發展生物勘探和非生物海洋資源在內等問題的海洋科學研究能力。</li> <li>6. 鼓勵現行政策、區域研究、教育與培訓等倡議的研議與提出，且樂見韓國成立 APEC 海洋環境訓練與教育中心(AMETEC)。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改善重要與關鍵沿海、海洋生物性(marine habitats)以及有關生態系統的保育和永續管理。</li> <li>2. 透過資訊交流，以促進國際間有關負責任漁業和永續水產養殖等規範的區域實踐。</li> <li>3. 消除亞太地區的非、未通報且未受規範之漁撈活動捕撈活動。</li> <li>4. 支持發展漁業和水產養殖方面的科學研究，此將強化 APEC 的知識並改善政策決策過程，並且增進納入生態系統考量的科學基礎，特別是以生態系統為基礎管理方法相關概念、實踐的共識。</li> <li>5. 加速解決引進海洋有害生物、破壞性捕漁行為、來自海洋與陸地造成的海洋汙染等對於環境的威脅。</li> <li>6. 提升對於影響或可能影響海洋與沿海環境的觀光活動的永續管理。</li> <li>7. 為追求永續發展，對於利益關係人(包含私部門、非政府組織(NGOs)、學界)間的合作應採取進一步行動。</li> </ol>

2005 年在印尼峇里(Bali, Indonesia)召開的第二屆海洋相關議題部長會議，重申海洋環境對於糧食安全、減貧、永續與公平經濟成長、資源永續的重要性，並且延續首爾海洋宣言的作法，在永續發展架構下，試圖衡平海洋環境保育和經濟成長兩者的利益。

第二屆海洋相關部長會議會後發表「峇里行動方案(Bali Plan of Action)」，為 APEC 海洋與漁業議題的中期發展(2006 年至 2009 年)設定三大目標：確保海洋環境與資源的永續管理、獲得海洋的永續經濟利益、以及協助沿海地區的永續發展。峇里行動方案參考首爾海洋宣言的政策指引，為其設定的三大目標規劃具體行動項目。

目標	具體行動	
確保海洋環境與資源的永續管理	增進對海洋與海岸的認識	<ul style="list-style-type: none"> <li>海洋觀測與數據蒐集</li> <li>認識海洋產業的價值</li> </ul>
	管理海洋環境的永續性	<ul style="list-style-type: none"> <li>以生態系統為基礎的管理方式</li> <li>海洋汙染</li> <li>海洋侵入物種</li> </ul>
	管理生物資源的永續性	<ul style="list-style-type: none"> <li>國際漁業治理</li> <li>永續漁業與水產養殖管理</li> </ul>
獲得海洋的永續經濟利益	<ul style="list-style-type: none"> <li>海洋資源的利用、生產與收穫等價值的極大化</li> <li>漁產品的貿易便捷化與市場進入</li> </ul>	
協助沿海地區的永續發展	<ul style="list-style-type: none"> <li>協助採行整合式管理</li> <li>減輕危害</li> </ul>	

### (三) 2010 年巴拉卡斯宣言—海洋相關議題的四個主軸

自 1996 年領袖宣言、2002 年首爾海洋宣言到 2005 年峇里行動方案，APEC 的海洋相關議題大致在永續發展架構下討論環境保護與資源永續的經濟利益。一方面從永續成長角度探討漁業資源管理，進而連結到糧食安全；另一方面從環境保護角度關注海洋汙染以及氣候變遷對海洋環境的影響，最終目的都是為確保亞太區域的經濟活動與發展。

2010 年的巴拉卡斯宣言不僅匯集過去期間的議題發展，並納入氣候變遷課題，為海洋相關議題標訂出四個發展主軸，分別為：海洋環境保護與永續發展、氣候變遷對於海洋的影響、促進自由開放的貿易與投資、以及海洋對於糧食安全扮演的角色。

2010 年對於亞太地區而言，正剛從 2007-2008 年間的金融風暴、SARS(嚴重急性呼吸道症候群)疫情等造成的嚴重經濟衝擊中緩步復甦。經濟蕭條期間造成

的經濟與社會影響，其中也包含糧食價格的波動，影響亞太地區糧食供應的穩定與糧食安全。

有鑑於此，2010 年於秘魯巴拉卡斯(Paracas, Peru)召開的第三屆海洋相關議題部長會議，特別強調海洋對於區域糧食安全的關連與重要性。由該次會議主題—「健康海洋與邁向糧食安全的漁業管理(Healthy Oceans and Fisheries Management towards Food Security)」，可看出該次部長會議相當重視海洋與糧食安全的政策連結。

除了重申海洋與糧食安全的政策連結外，第三屆海洋相關部長會議也特別強調氣候變遷對於海洋生態環境的挑戰，以及可能造成的經濟與社會影響，呼應經濟體應該鼓勵相關研究，增進彼此對於氣候變遷的理解，使政府與人民可以提早採取因應舉措。

第三屆海洋相關部長會議在考量糧食安全、氣候變遷對於海洋議題發展的重要性，並參考 MRCWG 與 FWG 檢視峇里行動方案的結果，會後發表「巴拉卡斯宣言(Paracas Declaration)」，宣示 APEC 海洋相關議題的推動，涵蓋海洋環境保護與永續發展、氣候變遷影響、自由開放的貿易與投資、海洋與糧食安全等四個主軸。

巴拉卡斯宣言針對四個主軸的具體建議，重點包含：(1) 海洋環境與永續發展部分，部長們指示增進經濟體關於海洋在經濟、社會與環境等各方面實益的瞭解，特別是以生態系為基礎的管理方式的相關知識；(2) 氣候變遷對於海洋影響方面，部長們指示增進經濟體對於氣候變遷的本質與可能影響、以及有效協助政府與人民適應該些變化的政策舉措；(3) 促進自由開放的貿易與投資部分，部長們建議關注對於漁產品的貿易障礙，特別是違反既有國際義務的不正當貿易措施，且重申推動自由開放的貿易與投資承諾、支持透明、規則為基礎的多邊貿易體系；(4) 海洋對糧食安全扮演的角色部分，部長們建議優先關注非法、未通報且未受規範捕撈活動(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing，以下簡稱 IUU)、過度捕撈、海盜、海洋侵入物種(marine invasive species)與氣候變遷，並採取能有效杜絕 IUU 活動並促進永續管理的措施。<sup>11</sup>

與此同時，APEC 負責海洋相關議題的組織也發生變革。APEC 於 2011 年合併海洋資源保育工作小組(MRACWG)與漁業工作小組(FWG)，成立海洋及漁業工作小組(Ocean and Fisheries Working Group，以下簡稱 OFWG)，由資深官員經濟暨技術合作指導委員會(SOM Steering Committee on Economic，以下簡稱 SCE)管理的工作小組之一。

整併海洋資源保育工作小組與漁業工作小組後，OFWG 的業務內容涵蓋海

---

<sup>11</sup> 第 3 屆海洋相關部長會議也針對巴拉卡斯宣言提及的具體建議，另以「巴拉卡斯行動議程(Paracas Action Agenda)」提出更為具體的執行內容。



洋資源保育、捕撈漁業及養殖漁業管理與貿易活動、海洋生態系統資源永續利用；工作目標係確保永續利用海洋資源、保護維持漁業和水產養殖所需的海洋生態系統、推動預防非法漁撈及相關貿易的共同行動。

### 三、2010 年後的發展：新興科技、藍色經濟與海洋議題主流化

#### (一) 2014 年廈門宣言—海洋科技與藍色經濟

2010 年之後的 APEC 海洋相關議題，發展能量雖然未能如 2010 年之前的熱烈，時而為環境永續的附屬議題，甚至消失在年度重點議題之中。然而，隨著部分主辦經濟體的政治利益與考量，海洋相關議題也在既有的四個發展主軸下，增添新的視野與國際連結。

首先，中國於 2014 年擔任 APEC 主辦經濟體之際，在廈門召開第四屆海洋相關部長會議，將海洋相關議題發展重點擴及到海洋科技與藍色經濟兩個新興領域。

第四屆海洋相關部長會議針對「邁向亞太區域的海洋合作新夥伴關係 (Towards New Partnership through Ocean Cooperation in the Asia Pacific Region)」主題，探討如何促成 APEC 經濟體在海洋合作領域朝向更為永續、包容且互利的夥伴關係。會中也針對減緩氣候變遷與災害對海洋環境與相關產業的影響，同意海洋科學、科技與創新將有助於解決海洋污染，強化區域貿易與經濟成長等目標。會議最終為實現海洋合作夥伴關係，達成四大優先領域(priority areas)的共識。此四大領域分別為：(1) 沿海與海洋生態系的保育與防災韌性；(2) 海洋對糧食安全與糧食相關貿易扮演的角色；(3) 海洋科學、技術與創新；(4) 藍色經濟。

海洋部長們於會後發表的「廈門宣言(Xiamen Declaration)」，也做出若干具體承諾。除了承諾在 2020 年前，將海洋保護區面積至少提高到 10% 的沿海和海洋區域、2020 年達到阻止、杜絕並禁止非法、未通報且未受規範之漁撈活動(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 以下簡稱 IUU)，以及到 2030 年前達成有效管理漁業活動並杜絕過度漁撈活動。該些目標也為 2019 年針對杜絕 IUU 活動和海洋廢棄物課題發展路徑圖，奠定相當基礎。

關於「廈門宣言」設定的藍色經濟優先領域，雖然屬於海洋相關議題的新興領域，卻非 APEC 首度關注藍色經濟。

APEC 從 2011 年起開始討論藍色經濟。首先，中國於 2011 年 11 月 5 日在廈門召開「亞太藍色經濟論壇—推動海洋經濟的綠色成長(APEC Blue Economy Forum—Promoting the Green Growth of the Marine Economy)」，引領 APEC 經濟體討論藍色經濟的概念與發展現況，希望促進亞太區域內的綠色成長、強化海洋資源議題的經濟技術合作與能力建構，確保海洋資源的永續發展。印尼隔(2012)年提出藍色經濟概念報告(Promoting Blue Economy Initiatives to Strengthening Food Security Linked to Climate Change in the Asia-Pacific Region)，嘗試將藍色經濟概



念與 APEC 經濟體所關切的糧食安全、氣候變遷等議題進行連結。印尼也從「降低非永續性捕魚作業」、「氣候變遷與珊瑚礁」、「促進區域連結」等方面提出相關倡議，試圖推動藍色經濟在 APEC 的發展。

對於部分經濟體的投入，「廈門宣言」肯定藍色經濟概念與永續發展、經濟成長的高度連結，特別是有助於海洋與沿海環境保護、創新發展、經濟的改革與成長密切攸關。然而，有鑑於藍色經濟的發展必須有知識基礎的支持，方能促成技術能力的強化與創新利用海洋資源。因此，廈門宣言也強調私部門參與和合作的重要。

「廈門宣言」對於藍色經濟的具體建議包含：(1) 鼓勵 APEC 經濟體向私部門(包含中小企業)徵詢發展需求與想法，且進行關於藍色經濟的政策對話與公私夥伴關係；(2) 建議透過個別經濟體提出藍色經濟相關倡議(如藍色經濟第一期示範計畫(APEC Blue Economy Model Program (Phase I))，探索藍色經濟的實踐可能性，並進行經驗分享與意見交流；(3) 鼓勵經濟體參照 OFWG 對於藍色經濟的觀點，發展與海洋相關的環境友善經濟活動，且運用創新方式實現海洋資源永續管理；(4) 鼓勵 OFWG 與其他 APEC 論壇合作，以推動藍色經濟的區域合作。

藍色經濟在 2014 年不僅被海洋部長們關注，亦獲得領袖代表們的肯定與支持。2014 年的領袖宣言討論亞太區域的新經濟發展(new economy)時，將藍色經濟列入新經濟發展之一，肯定藍色經濟為亞太區域推動經濟成長與永續發展的新趨勢，也支持所有經濟體透過促進傳統產業的經濟結構調整和升級，以探索藍色經濟作為新經濟成長的潛力。

## (二) APEC 組織變革與海洋議題主流化

1995 年的《大阪行動綱領》(Osaka Action Agenda)將茂物目標的實現，規劃成三大支柱(貿易投資自由化、貿易投資便捷化、經濟技術合作)。其中，經濟技術合作(ECO- TECH)的發展也促使經濟暨技術合作指導委員會(SOM Steering Committee on ECOTECH，以下簡稱 SCE)的組織任務改革。2010 年開始，SCE 通過「指導經濟暨技術活動新架構」，此架構建議 SCE 採取更具策略性與全面的方式進行 ECOTECH 工作的政策指導，以確保各次級論壇的目標與部長/領袖層級的指示一致，且自 2010 年起，每年 SCE 向部長們報告關於中程優先項目進展。

2013 年，SCE 通過由當年 APEC 主辦經濟體印尼提出的「APEC 海洋相關議題主流化倡議 (APEC Initiative on Mainstreaming Ocean-related Issues，以下簡稱 MOI)」。此倡議規劃海洋相關議題的優先項目，包含強化糧食安全與食品安全、維護健康的海洋及保護海洋環境，以及透過海洋連結經濟體，期盼透過打擊非法捕撈、減緩珊瑚礁遭受氣候變遷之衝擊、促進亞太區域實體 與非實體之連結等方式，落實藍色經濟。

海洋相關議題主流化倡議一方面彙整 2002 年第一屆海洋漁業部長會議以來

的海洋議題，另一方面納入藍色經濟和糧食安全的連結，進而促成 2014 年《廈門宣言》所建立海洋相關議題的四個優先領域，並成為 2019 年發展 APEC 打擊 IUU 路徑圖(APEC Roadmap on Combatting Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing)與 APEC 海洋廢棄物路徑圖(APEC Roadmap on Marine Debris)的基礎。可惜由於印尼無法持續協調相關次級論壇投入 MOI 所設定的議程，導致該倡議於 2018 年無疾而終。

### (三) 2019 年智利的海洋年規劃

去(2019)年 APEC 主辦經濟體智利，為提升海洋議題能見度，不僅透過年度優先領域之「永續成長」延續環境議題，並聚焦在海洋生態的保育，透過漁業資源的管理連結到亞太區域的糧食安全。更重要的是，智利希望藉由自己接辦聯合國與 APEC 等多場國際會議，以海洋年的整體規劃串聯區域組織與國際組織對於海洋議題的討論。

#### 1、連結 APEC 與聯合國氣候變化綱要公約締約國大會

智利去年除了擔任 APEC 主辦國，也是第 25 屆聯合國氣候變化綱要公約締約國大會(UNFCCC-COP25，以下簡稱 COP25)的主辦國。為了使 APEC 和 COP25 之間發揮議題綜效，智利一方面規劃 APEC 年度重點工作是促成兩個海洋路徑圖的採認 COP25 的主題為藍色海洋，盼能在會議中討論海洋環境與氣候變遷間關聯性以及重要性。

智利原本規劃 APEC 年會期間舉辦「海洋經濟永續高階對話」(The High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy)，由智利總統皮涅拉(Pinera)與挪威首相(Solberg)聯名邀請「聯合國永續海洋經濟高階會議」成員國出席，其中同時為 APEC 會員的有加拿大、澳洲、日本、印尼和墨西哥。討論主題將聚焦在海洋與氣候變遷、海洋廢棄物、以及打擊 IUU 活動。此三個議題分別是 COP25 和 APEC 的年度重點。

然而，去年 10 月中因為智利國內政經情勢動盪，分別取消 APEC 年會以及 COP25。其中，COP25 改由西班牙接手舉辦；APEC 年會則改由智利商借 APEC 秘書處位於新加坡的辦公室，召開總結資深官員會議(CSOM)以總結 APEC 2019 年的重要成果。原定連結 COP25 與 APEC 的海洋經濟永續高階對話，也因為 APEC 年會取消而未能召開。

兩大重要國際會議的取消，不僅使智利的海洋年規劃功虧一簣，錯失為自己爭取歷史成就的機會，也導致 APEC 兩大海洋路徑圖最後僅能取得部長層級的

政策高度。<sup>12</sup>

## 2、2019 年 OFWG 工作重點：打擊 IUU 路徑圖與海洋廢棄物路徑圖的發展

OFWG 每年的年度工作一方面是延續過去 APEC 領袖會議、部長級會議與高階對話等對於海洋議題的政策指示，一方面配合主辦經濟體當年度優先領域的推動工作。

2019 年主辦經濟體智利規劃的優先領域中，在永續成長方面特別關注漁業、水產養殖與海洋環境等議題。OFWG 當年度的工作重點針對 IUU 捕撈活動以及海洋垃圾與廢棄漁具對於漁業永續和海洋環境的影響，也持續探討藍色經濟的共同觀點、加強海洋議題與糧食安全的連結，並且加深與糧食安全政策夥伴關係工作小組(Policy Partnership on Food Security, 以下簡稱 PPFs)的合作，為 2019 年的巴拉斯港糧食安全宣言做出貢獻。其中，由於智利期盼海洋議題成為 2019 年年度成果之一，發展「APEC 打擊 IUU 路徑圖」(以下簡稱打擊 IUU 路徑圖)以及「APEC 海洋廢棄物路徑圖」(以下簡稱海廢路徑圖)，成為 OFWG 的首要任務。此二路徑圖最終均獲得資深官員採認，並獲得部長授權採認通過，為 APEC 促進打擊 IUU 活動與海洋廢棄物管理，提供未來發展藍圖。小結

觀察 APEC 海洋相關議題的發展，在歷經三屆海洋相關部長會議的討論與政策指引，發展方向大致在環境保護與經濟成長兩者間，以兼納環境保護、資源永續發展與糧食安全等多重目標方式，將海洋議題發展為跨論壇與跨領域性質的課題。

然而，若從 APEC 經濟體的微觀角度切入，海洋相關議題的發展不如表面上的積極樂觀。第一，巴拉卡斯宣言與廈門宣言所設定的多元目標，表面上確立海洋議題的廣度，兼納經濟發展和環境保護的目標，議題的多元的背後卻也隱含 APEC 經濟體之間的立場分歧。由於已開發經濟體與開發中與經濟體間在海洋相關議題的優先順位有所分歧，在彼此的拉鋸與折衝之下，導致宣言內容不得不兼納經濟體的不同立場，取得政治上平衡。

其次，APEC 經濟體的政治立場影響海洋相關議題的設定與成效。APEC 的海洋相關議題過去保持著與國際接軌的敏銳度，例如 90 年代末呼應聯合國的全球海洋議程、永續發展目標；2010 年代關注氣候變遷、呼應聯合國糧農組織發展的港口城市措施(Port State Measures)、聯合國 Kazan 糧食安全宣言。然而，和國際趨勢的連結卻無法維持 APEC 海洋相關議題的發展動能。

原因之一是受制於主辦經濟體的議題設定優勢，倘若海洋相關議題未能契合主辦經濟體的政治優勢與利益，可能淪為環境保護的附屬議題或消失在年度討論

---

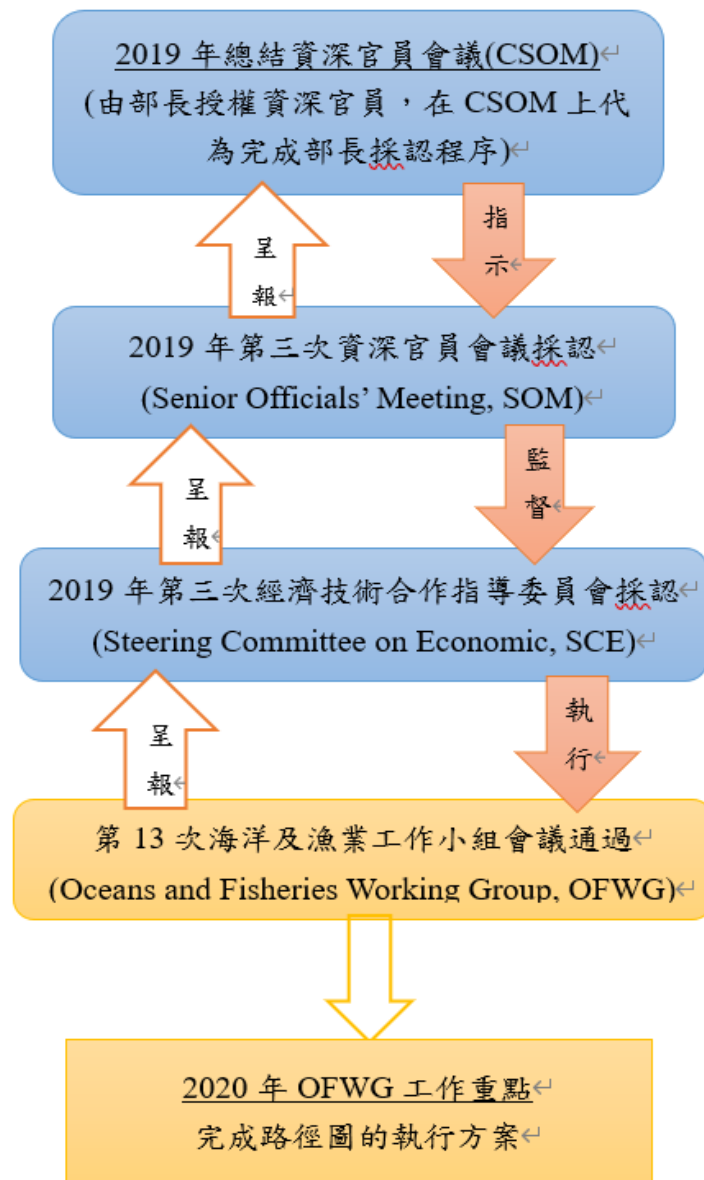
<sup>12</sup> 2019 年年會取消後，僅於 12 月補辦總結資深官員會議，未召開雙部長會議與領袖峰會。最終智利僅能發表「2019 年主辦經濟體領袖聲明(host economy leader's statement)」總結當年度重要成果。

視野。

另一個因素則是主要經濟體變動的政治立場，其中最為鮮明的是美國對於氣候變遷議題的態度。2010 年巴拉卡斯宣言與 2014 年廈門宣言，都呼籲經濟體重視氣候變遷對於海洋環境的影響，鼓勵透過加強科學研究增進彼此對於氣候變遷的瞭解，以盡早採取因應對策。但美國政府自 2018 年川普上台後，於 APEC 場域已將氣候變遷視為政治敏感議題，極力杯葛氣候變遷(climate change)字句出現在重要文件。有鑑於美國對於 APEC 的實質影響力，在目前川普政府未改變立場前，APEC 海洋議題下有關氣候變遷的討論，恐難有實質進展，甚至可能停滯不前。

## 貳、APEC 打擊 IUU 路徑圖

### 一、發展時序圖





## 二、路徑圖的發展過程與重點

### (一) 發展過程

2012 年的 APEC 領袖宣言關注海洋議題時，著重於海洋議題與糧食安全的連結，其中提及打擊 IUU 活動將有助於強化海洋漁業資源的永續，達到確保糧食安全的目標。此外，打擊 IUU 活動也是 2014 年廈門宣言裡，部長們給出的具體政治承諾，「2020 年達成阻止、杜絕並禁止非法、未通報且未受規範之漁撈活動」。

OFWG 在去年召開的第 12 次年度會議中，首先由與會經濟體達成起草打擊 IUU 路徑圖的共識，並成立路徑圖草擬小組。路徑圖撰擬小組包含智利、馬來西亞、巴布亞紐幾內亞、中國、俄羅斯、美國、日本、印尼、越南等共 9 個經濟體，聯合國糧農組織亦參與該路徑圖的起草過程。

第一版草案於 2019 年 6 月 12 日提出後，歷經幾次修正送請各經濟體、PPFS 與 OFWG 檢視，在第 13 次 OFWG 會議中通過，並獲得資深官員採認。

原本在 SOM 採認後，將呈給部長與領袖代表們採認，與海廢路徑圖一同列入當年度重要成果，但因為智利國內政經情勢關係取消年會。因此，改由資深官員取得國內部長授權的便宜形式，使打擊 IUU 路徑圖在總結資深官員會議 (CSOM) 中完成部長採認程序。

目前 OFWG 正規劃打擊 IUU 路徑圖的執行計畫 (implementation plan)，以便結合年度工作計畫逐步實現路徑圖目標。由於執行計畫屬於技術性文件，將由 OFWG 全權負責，僅供資深官員參考，但不需要獲得資深官員的採認。

### (二) 歷次草案修正重點

打擊 IUU 路徑圖第一版草稿規劃 5 年期期程 (以 2025 年為目標)，具體推動方向包括透過發展及培養可利用的常態工具、方法、程序、科技；實踐聯合國糧農組織 (Food and Agriculture Organization, FAO) 的港口國措施協定 (Agreement on Port State Measures to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, 以下簡稱 PSMA)；建構 APEC 經濟體的技術能力以打擊 IUU 漁業及漁業相關活動；以及透過加強經濟體間合作、技術協助及監測、管制與偵查措施的支援等，強化能力以打擊 IUU 漁業。

第二版草案針對具有政治敏感性關鍵詞進行調整，特別是刪除「實踐聯合國糧農組織 (FAO) 及其推動的 PSMA」、「改善監測、控制與監控漁業活動」等兩項

建議。<sup>13</sup> 此兩項建議另外改以較為中性且不涉入政府規範權的字句，例如僅強調建議 APEC 經濟體執行區域性漁業管理組織(regional fisheries management organizations)推動的港口國措施(port state measures)、鼓勵經濟體採取市場導向措施以促進漁業資源管理，並鼓勵 APEC 多與區域漁業實體(regional fisheries bodies)溝通，以確定 APEC 可貢獻之處。此版本內容也是最終由 OFWG 通過並獲得資深官員採認的路徑圖內容。

### (三) 路徑圖重點

獲得資深官員於第 3 次資深官員會議中採認通過的「APEC 打擊打擊 IUU 路徑圖」(以下簡稱打擊 IUU 路徑圖)，內容包含背景(background)、願景(vision)、預期目標(objectives)、優先工作項目(action areas)、執行(implementation)等五大部分。其中，該路徑圖設定的兩大政策目標為協助 APEC 經濟體建構預防與打擊違法漁撈行為的技術能力、透過 APEC 經濟體間合作以強化 APEC 組織能力以及執行國內與國際相關措施。

為實現上開目標，打擊 IUU 路徑圖建議 6 項行動項目，計有：(1)執行港口國措施；(2)交換追蹤、監測、控制以及監理漁業活動的資訊；(3)增加 APEC 經濟體彼此的聯繫；(4)促進 APEC 與區域性以及國際漁業組織合作以標定出 APEC 可著力之處；(5)強化公私部門的參與；(6)能力建構。

打擊 IUU 路徑圖指示由經濟暨技術合作指導委員會(SCE)負責監督與檢視推動進展；資深官員也會定期向部長報告進展，並於必要時尋求指示。其次，該路徑圖規劃每年第一次 OFWG 會議將報告經濟體與區域性實施活動，且討論執行上面臨的挑戰與阻礙。2025 年的第 1 次 OFWG 會議將安排所有經濟體分別報告實施打擊 IUU 路徑圖的成果。雖然路徑圖未載明實施的時程，但從安排所有經濟體於 2025 年報告執行成果來看，該維持最初規劃的 5 年推動期程。

### 三、主要經濟體的立場

整體而言，經濟體大多支持推動打擊 IUU 此議題，但是對於非法、未通報與未受規範漁業是否應定義為犯罪活動，存在分歧立場。

- 印尼提議將 IUU 視為組織犯罪行為。
- 中國表示應共同合作打擊 IUU 漁業，惟對於印尼意見持反對立場，認為 IUU 在聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations,

---

<sup>13</sup> 值得一提的是，2014 年由海洋相關部長會議發表的廈門宣言，「實踐聯合國糧農組織所推動的港口國措施協定(PSMA)」是部長們為實現「海洋對於糧食安全與糧食相關貿易扮演角色」此優先領域，提出給所有經濟體的政策指導。



FAO)已有詳細定義，<sup>14</sup> 不可視為犯罪行為。另外，中國建議在討論此議題上避免使用敏感性用字，例如應以 Economic Level 取代 National Level 等。

- 俄羅斯認為 IUU 議題較為敏感，但仍希望能於 APEC 場域發展出共同聲明。
- 加拿大認為現行已有許多國際組織在討論如何打擊 IUU 漁業活動，建議或許可在 APEC 場域中整理並討論最佳實踐。
- 美國建議在 APEC 場域，凝聚所有經濟體對於港口國措施協定(PSMA)的共識，因為該等協定將會是對打擊違法漁業活動有效的管理工具。美國也建議可先聚焦在 PSMA 的具體執行，並期盼 APEC 可對此發展出具體文件。

在個別計畫的提案與執行部分，美國定期對其他國家的漁業管理狀況進行評估及雙邊協商。倘若未能達到協議的管理標準且未改善者，將被指認為 IUU 國家或打擊 IUU 不合作國家，並受到禁止漁獲物進口等制裁。加拿大則規劃「漁業情資共享計畫」，藉由亞太區域各國的漁業情資共享，藉此打擊 IUU 行為。

至於打擊 IUU 路徑圖草擬過程中，經濟體對於內容並未存在太大的分歧與爭議。修正討論主要集中在簡化文字與內容，並且強化經濟體應遵從國內及國際規範等字句。經濟體的共識也促使路徑圖最終能順利通過，並呈給資深官員採認。

## 參、 APEC 海洋廢棄物路徑圖

### 一、發展時序圖

海廢路徑圖的發展過程與打擊 IUU 路徑圖相同，請參照上述關於打擊 IUU 路徑圖的發展時序圖。

### 二、發展過程與路徑圖重點

#### (一) 發展過程

海洋廢棄物管理的議題，自 2010 年之後受到 APEC 新設工作小組和經濟體

---

<sup>14</sup> 根據聯合國糧農組織漁業委員會在 2001 年公布的「預防、阻止與消除非法、未報告以及未受規範漁業的國際行動計畫」(International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, IPOA-IUU)。其中，

- 非法漁業定義為：「在一國管轄水域內，未經許可或非法捕漁；懸掛區域性國際漁業管理組織會員國國旗的漁船違反該組織的養護管理規定或是國際法相關規定；違反區域性國際漁業組織會員的國內法規或國際義務。
- 未通報漁業定義為：「違反國際法規，未向國內有關單位報告或為不實報告；在區域性國際漁業管理組織的規範水域內，違反該組織所定報告程序、未為報告或進行不實報告。」
- 未受規範漁業定義為：「在區域性國際漁業管理組織的規範水域內，無國籍船舶、該組織之非會員國船舶或其他漁業實體從事違反該組織所定養護管理措施的活動；不受養護管理措施適用對象的漁業資源，從事不符合國際法有關漁業資源管理規範的漁業活動。」

提案計畫的支持，獲得相當進展。

2014 年，SCE 所屬的 OFWG 以及貿易投資委員會(Committee on Trade and Investment, CTI)轄下的化學對話(Cheical Dialogue, CD)，共同成立「海洋廢棄物虛擬工作小組(APEC Virtual Working Group on Marine Debris, VWG)」，針對海洋廢棄物管理進行討論。

從韓國從 2017 年已經陸續提出「海洋廢棄物的預防及管理計畫」(Capacity Building for Marine Debris Prevention and Management in the APEC Region—Implementation of Advanced Marine Debris Management Policies)、「研擬 APEC 海洋廢棄物管理準則」等計畫。韓國運用研擬 APEC 海洋廢棄物管理準則的成果，去年和智利共同提出「APEC 海洋廢棄物路徑圖倡議(Proposal for an APEC Roadmap on Marine Debris 2019-2030)」，作為當年度永續成長優先領域的重要成果之一。

海廢路徑圖草案經過幾次修正後，經 2019 年第 13 次 OFWG 會議通過後，獲得 SOM 採認。在 SOM 採認後，原本規劃與打擊 IUU 路徑圖一同呈給部長與領袖代表們採認，並列入當年度重要成果。但因為智利國內政經情勢關係，在 APEC 年會取消下，改由資深官員取得國內部長授權的便宜形式，使海廢路徑圖與打擊 IUU 路徑圖最終是透過總結資深官員會議(CSOM)完成部長採認程序。

目前 OFWG 正規劃海廢路徑圖的執行計畫(implementation plan)，以便結合年度工作計畫逐步實現路徑圖目標。由於此執行計畫屬於技術性文件，將由 OFWG 全權負責，不再呈給資深官員進行採認。

## (二) 路徑圖重點

起草過程中，奠定海廢路徑圖架構與主要內容的是第二版草案。

此版本的草案有兩大重點。第一，呼應 G20 大阪峰會的「大阪藍色海洋願景」(Osaka Blue Ocean Vision)，強調 APEC 未來 10 年推動海洋廢棄物管理以及改善海洋生態環境的發展方向。第二，整合「APEC 海洋廢棄物管理準則」(APEC Marine Debris Management Guidelines)成果，規劃出 5 大工作項目，包括：(1) 從區域合作到地方政府，必須加速在各個層面和不同單位間合作與連結，確保政策發展的一致性和整體性；(2) 增進與合作、訓練、資訊共享與宣傳等有關的能力建構活動；(3) 扶植有關發展和優化新管理策略和解決方案的研究和創新；(4) 促進最佳實踐與案例的分享，並鼓勵增加有助於開發中經濟體能力建構的活動；(5) 增加資金管道，並透過鼓勵投資、貿易和市場開發等方式，提高私部門參與有助於海洋廢棄物管理和預防的產業和活動。

最後獲得 OFWG 通過以及資深官員採認的海廢路徑圖內容，對於 APEC 海洋廢棄物的未來發展，規劃朝以下四個方向推動：

- 鼓勵整合式發展規劃，使 APEC 可以從地方政府到區域合作等不同層面推動相關政策發展。
- 促進發展新解決海洋廢棄物方法與途徑的研究與創新。
- 鼓勵最佳實踐的分享與案例研究。
- 增加融資機會，且透過鼓勵投資、貿易與市場建構等方式刺激私部門參與預防與管理海洋廢棄物有關的產業發展與活動。

為順利推動上開發展，此路徑圖將優先推動的項目為政策發展與合作、能力建構、研究與創新、融資與私部門參與。此外，路徑圖也特別強調相關推動工作必須符合 APEC 核心原則—共識決、不具拘束性、自願參與、合作以及彈性。

海廢路徑圖指示 OFWG 每年工作計畫納入該路徑圖的具體工作，且要求各經濟體每年向 OFWG 提出年度執行報告，分享當年度國內與區域性海洋廢棄物相關作為。OFWG 也必須向 SCE 報告路徑圖的執行進展，SOM 也會分享最佳實踐並提供各經濟體實踐參考的資訊。

然而，此路徑圖未明文執行期間、期中檢視與最終盤點程序、SCE 是否負責該路徑圖的執行與檢視等事項，該些事項有待 OFWG 今年發展「海廢路徑圖執行計畫」加以說明。

### 三、主要經濟體的立場

整體而言，經濟體也是抱持肯定且支持的立場。美國則是主要推動海洋廢棄議題的經濟體。以下說明近兩年主要經濟體提出的倡議與計畫。

美國去年提出的計畫包括「潔淨城市及海洋倡議(Clean City and Ocean Initiative)」、「更新 2009 年 APEC 經濟體海洋廢棄物處理成本進度報告(Update the 2009 Understanding the Economic Benefits and Costs of Controlling Marine Debris in the APEC Region Report)」。其中，「潔淨城市及海洋倡議」旨在打擊海洋塑膠垃圾、改善生計及建造具有更佳可持續性的城市，透過地方政府與 INGO 合作，透過公民科學家了解廢棄物溢流途徑，並將計畫相關成果與其餘經濟體分享。「更新 2009 年 APEC 經濟體海洋廢棄物處理成本進度報告」則是聚焦在尋找海洋廢棄物熱點及逸散途徑，透過機關間橫向聯繫合作促成更好的管理作為。計畫透過各經濟體連絡窗口進行資訊蒐整。該倡議獲得廣泛支持，我方亦將國內海洋產業產值提供美方參考。

其次，美國去年 8 月提供 80 萬美金成立「海洋廢棄物管理與創新子基金(Sub-fund for Marine Debris Management and Innovation, MDMI)」，目的係鼓勵經濟體提出改善廢棄物管理、技術創新與融資的相關計畫與活動。此子基金盼能達成下列目標：(1)開發基礎設施和施行措施以提升廢棄物收集和海洋廢棄物管理技術；

(2)以創新技術創造海洋塑膠廢棄物新價值；(3)以創新金融機制提供廢棄物管理和基礎設施資金；(4)針對影響投資海洋垃圾和廢棄物基礎設施的政策和監控問題與多方利害關係人進行對話；(5)推動解決海洋廢棄物及永續海洋環境的計畫和活動。

韓國則在 2017 年提出「海洋廢棄物的預防及管理第二階段計畫」，目的係研擬海洋廢棄物管理準則(APEC Marine Debris Guideline)。此計畫的成果已被納入「APEC 海洋廢棄物路徑圖」。

馬來西亞去年提出「推動執行漁具標示經驗知識分享與挑戰」(Workshop to share experience, knowledge and challenges on implementing marking of fishing gear)，目的係藉由漁具標示，減低廢棄漁具進入海洋之機會，並進行相關能力建構。另外，馬國也規劃於 2020 年辦理「APEC 新塑膠經濟研討會」，將討論如何藉由創新科技方式，將塑膠進行再次利用並建立產品循環經濟系統。

印尼去年提出「監控及模擬全球海洋廢棄物途徑之能力建構以保護海洋環境計畫」(Concept Note: Capacity Building on Global Marine Debris Monitoring and Modelling: Supports Protection of the Marine Environment)。該計畫原訂於去年 10 月舉辦研討會，嗣因資料蒐集問題延至今年 2 月舉行。

日本規劃於今(2020)年辦理「APEC 資源回收與廢棄物管理永續城市研討會」，聚焦在分析目前亞太區域城市的資源回收現況，並提出可能解決方案。

## 肆、 我國立場與參與

### 一、關於海洋路徑圖的立場

在新設 OFWG 之前，我國參與 APEC 海洋資源保育工作小組和漁業工作小組的主政單位，分別係行政院環境保護署(以下簡稱環保署)和行政院農業委員會漁業署(以下簡稱漁業署)。我國於 2018 年成立專責海洋事務的行政院海洋委員會(以下簡稱海委會)之後，目前參與 OFWG 的主政單位包含海委會、環保署和漁業署。

對於智利去年大力推動打擊 IUU 路徑圖與海廢路徑圖，我國均高度肯定並支持，認為此二路徑圖將有助於 APEC 強化打擊 IUU 和海洋廢棄物管理的成果。

### 二、我國在打擊 IUU 議題的參與

我國在 APEC 支持與呼應美國關於落實聯合國糧農組織發展的港口國措施協定(PSMA)的建議，並秉持平等與尊嚴的原則，依據相關國際法與國內法，盡最大努力落實該等協定所規範的各項港口檢查措施，善盡我國作為港口國與船旗國的責任。

我國過去四年來為了爭取歐盟(European Union)解除對我國遠洋漁業的黃牌

警告，從規範和監測兩方面，對於打擊 IUU 進行多項變革。<sup>15</sup> 具體而言，2016 年修訂「遠洋漁業三法」<sup>16</sup>，針對重大違規業者提高裁罰金額(最高可處新台幣 600 萬到 3,000 萬罰鍰)；2017 年設立 24 小時漁業監控中心 (FMC)，全天候監控我國籍 1,200 餘艘遠洋漁船的動態，並搭配船位監控位置和電子漁獲申報系統、執行國內外港口檢查和公海登檢等措施，落實卸漁聲明機制，以有效降低違法漁撈行為。主管機關在改革過程中，亦持續與歐盟進行諮商，終於在去年 6 月底成功爭取到解除對我國黃牌警告之成果。

然而，我國在去年 APEC 討論打擊 IUU 路徑圖的相關場合，並未主動提起我國成功爭取歐盟解除黃牌警告一事，而是將重點放在分享國內相關政策作為。畢竟遭到歐盟列入警告名單並不是件光彩之事，一如泰國與韓國也曾遭到歐盟列入打擊 IUU 不合作第三國警告名單，之後經解除黃牌，亦未主動在 APEC 相關場合將此做為宣傳素材。因此，我國目前關於打擊 IUU 的參與，仍是著重在與其他經濟體分享實際作為與施政經驗。

### 三、我國在海洋廢棄物的參與

我國長期積極配合 APEC 經濟體提案，並嘗試找尋合作管道。除了擔任印尼「監控及模擬全球海洋廢棄物途徑之能力建構以保護海洋環境」之共同提案者之外，亦應化學對話主席邀請，2019 年首度加入「海洋垃圾虛擬工作小組」(vision working group)，期盼在打擊海洋廢棄物的國際合作面向上，貢獻一份心力。

我國自 1999 年起，每年舉辦「APEC 企業/私人部門參與海洋環境永續性圓桌會議」(APEC Roundtable Meeting on the Involvement of the Business/Private Sector in the Sustainability of the Marine Environment)。去年於 12 月 2 日至 4 日，在臺北舉辦「第 20 屆企業/私人部門參與海洋環境永續性圓桌會議」，討論海洋汙染及海洋能源等議題。

其次，我國針對塑膠製品之環境污染問題，去年於 APEC 科技創新政策工作小組(Policy Partnership for Science, Technology and Innovation, PPSTI)提出「APEC 塑膠生態永續系統-以典範案例分享商業模式創新和科技應用」自費計畫，結合 OFWG 共同討論各經濟體現行之政策或配套措施，並分享我國運用科專技術成

---

<sup>15</sup> 為阻絕 IUU 活動，歐盟自 2010 年開始，將未有效打擊 IUU 活動的國家列為不合作國家。一開始會先向該國發出正式警告(稱為黃牌)，該國籍漁船捕撈的漁產品雖然仍可輸入歐盟，但可能會面臨價格較差的處境；倘若該國在指定時間內未能改善漁業管理達到歐盟標準，歐盟會進一步將其列入黑名單(稱為紅牌)，同時進行禁止所有漁產品出口至歐盟的制裁。2015 年，綠色和平(Green Peace)揭發我國籍漁船「順得慶 888 號」在太平洋進行非法漁業，引起國際與歐盟關注。漁業署與歐盟雙邊諮商過程中，雖然就 IUU 漁業行為管理提出積極回應及承諾，歐盟執委會(European Commission)仍於 2015 年 10 月，將我國列入打擊 IUU 不合作第三方的警告名單。

<sup>16</sup> 遠洋漁業三法係指制定「遠洋漁業條例」、修正「投資經營非我國籍漁船管理條例」及「漁業法」部分條文。



果成功協助塑膠垃圾進行無污染再製之產業循環案例經驗。為執行此計畫，去年 11 月 25-26 日，我國已於臺中舉辦「APEC 永續塑膠生態系—循環經濟論壇暨第六屆科研首長會議」(APEC Sustainable Plastics Eco System forum & 6th Innosight Workshop)，邀請 APEC 經濟體與產官學研各界代表與專家，共同分享目前亞太區域內的海洋塑膠垃圾現，以及可供運用的創新技術與政策實務經驗，藉此瞭解各國關於塑膠循環經濟的發展現況與需求，盼能開啟產業合作的契機。

#### 四、國內相關政策與措施

##### (一) 打擊 IUU 活動

我國目前從 4 個面向改革漁業管理制度，以維護環境資源永續。

第一，修改法律架構：以高額罰款或刑罰作為主要罰則，搭配撤照及沒入漁獲、漁具、漁船等其他管理手段，強力嚇阻 IUU 漁業行為。透過制定《遠洋漁業條例》、《非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法》，納入 PSMA 規定之各項港口檢查措施，並遵守區域性漁業管理組織建立的相關規則。

第二，改善並強化監控偵察等漁業管理機制：推動裝設遠洋漁船裝設電子漁撈日誌(e-logbook)，藉由自動交叉比對系統記載與實際漁獲量之功能，自動偵測潛在違規，並使漁業管理人員能對異常漁業活動做出迅速反應。其他相關措施包括推動卸魚聲明機制、指定國外漁獲轉載或卸魚港口計 32 處、對進入我國港口之外國籍漁船執行港口國管理措施、設立 24 小時漁業監控中心及建置整合資訊系統。

第三，強化水產品可追溯系統：我國已經開始執行遠洋漁業相關業者稽核策略計畫並落實漁獲證明書查核機制。去(2018)年已完成 21 家出口業者稽核。

第四，強化國際漁業合作：除了與 22 個與我國漁業連結度較高的國家合作外，我國也積極參與區域性漁業管理組織(Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs)。目前我國以捕魚實體身分(fishing entity)加入的區域性漁業管理組織，計有「北太平洋鮪類及似鮪類國際科學委員會(International Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Ocean)」、「中西太平洋漁業委員會(Western and Central Pacific Fisheries Commission)」、「美洲熱帶鮪魚委員會(the Inter-American Tropical Tuna Commission)」、「南方黑鮪保育委員會之延伸委員會」(Extended Commission (EC) for the Conservation of Southern Bluefin Tuna)、「南太平洋區域漁業管理組織」(South Pacific Regional Fisheries Management Organization)、「北太平洋漁業委員會」(the North Pacific Fisheries Commission)以及「南印度洋漁業協定」(the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement)。

## (二) 海洋廢棄物

我國 2017 年開始啟動「臺灣海洋廢棄物治理行動方案」，該行動計劃為私營和公共部門提供了一個合作平台，並確保減少海洋廢棄物及減輕海洋環境之行動持續進行。

為推動無塑政策，政府除了自 2018 年開始禁止含有塑膠柔珠的個人護理產品外，去年 7 月也開始分階段性實施「限用一次性塑膠吸管」政策。第一階段係針對公部門、公私立學校、百貨公司及購物中心、連鎖速食店等 4 大類，共 8,000 家業者與場所，該些場所與機構不得提供內用者一次用塑膠吸管；若吸管材質屬於使用「生物可分解塑膠」，或以紙類等植物纖維為主體、塑膠成分低於 10% 且可用物理方式分離，則不受管制。預期在 2030 年，達成全面禁用包括購物用塑膠袋、免洗餐具、塑膠吸管等一次性塑膠製品，實現「無塑海洋」目標。

面對影響區域海洋生態的沿海漂流廢棄物，我國去年開始也規劃公私協力方式的海洋廢棄物監控系統，且透過目視調查、衛星遙測、遙控無人機等方式進行海洋廢棄物監控，進一步釐清臺灣海域的垃圾污染嚴重性及各地區垃圾來源。中央政府也與各縣市政府共同清除海洋廢棄物並鼓勵環保艦隊運作，目前環保艦隊計 1,985 艘，未來規劃使用海洋垃圾桶、環保艦隊(推動 5 年 5,000 艘)及人力潛水等三種方法，藉由科技、志工及原始人力，逐步清理海漂及海底廢棄物。

## 參考資料

- APEC, “2019 Host Economy Leader’s Statement”, [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2019/2019\\_aelm](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2019/2019_aelm).
- APEC, “2014 Leaders’ Declaration”, [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014\\_aelm](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm).
- APEC, “2010 Leaders’ Declaration”, [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010\\_aelm](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm).
- APEC, “2001 Leaders’ Declaration”, [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001\\_aelm](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm).
- APEC, “1996 Leaders’ Declaration”, [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1996/1996\\_aelm](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1996/1996_aelm).
- APEC AOMM, “Xiamen Declaration”, 2014/AOMM/JMS.
- APEC AOMM, “Bali Plan of Action”, 2005/AOMM/JMS/1.
- APEC AOMM, “Seoul Oceans Declaration”, 2002/AOMM/JMS.
- APEC SOM, “APEC Roadmap on Combatting Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing”, 2019/CSOM/003.
- APEC SOM, “APEC Roadmap on Marine Debris”, 2019/CSOM/004.

- APEC 研究中心，「第四屆 APEC 海洋相關部長會議擬定夥伴關係架構」，《APEC 通訊》，第 179 期，2014 年 8 月，頁 4。
- 陳子穎，「2014 年第 4 屆 APEC 海洋部長議題研析」，《APEC 通訊》，第 179 期，2014 年 8 月，頁 5。
- 陳子穎，「APEC 『藍色經濟』議題初探」，《APEC 通訊》，第 152 期，2012 年 5 月，頁 4-5。
- 陳璋玲，「2019 APEC 永續成長優先領域」，《國際海洋資訊雙月刊》，第 2 期，2019 年 10 月，頁 6-10。
- 劉光明，「APEC 海洋及漁業工作小組」，《國際海洋資訊雙月刊》，第 2 期，2019 年 10 月，頁 16-19。