

# 近期國際間打擊 IUU 漁捕行為之作為與 我國遠洋漁業政策之再檢視

Recent International Achievements against IUU Fishing and the Re-examination on Taiwan's Distant Water Fisheries Policy

高世明 (Shih-Ming Kao)\*

## 摘要

本文之目的係從國際間近期對打擊 IUU 漁捕行為之視角出發，對我國目前執行中的遠洋漁業政策進行檢視，瞭解其中之落差並提出可行之政策建議。研究發現，近年來國際間為了打擊 IUU 漁捕行為已積極通過許多國際法律文件，用以嚇阻 IUU 漁捕行為一再的發生。在國內遠洋漁業政策方面，我國事實上並未公告此一官方文件，其他高階政策文件亦未將對抗 IUU 漁捕行為之概念納入。在法律層面上，相關法律與法規命令亦未規範 IUU 漁捕行為及明訂相關處罰。因此，建議我國漁政主管機關需立刻依據目前國際趨勢公告我國遠洋漁業政策，並據此修訂相關國內法規，才能避免我國人及國籍漁船一再從事 IUU 漁捕行為。

關鍵字：IUU 漁捕行為、遠洋漁業政策、漁業署、歐盟

## Abstract

This article aims to examine Taiwan's current distant water fisheries policy from the existing practices of international efforts against IUU fishing to understand the gaps between them and provide workable policy recommendations. This study finds that international community has aggressively adopted many international legal instruments against IUU fishing to deter the repeatedly violations. As regards

\* 國立中山大學海洋事務研究所助理教授；聯絡地址：804 高雄市鼓山區蓮海路 70 號；電話：07-5252000 分機 5305；E-mail: kaosm@mail.nsysu.edu.tw。

to Taiwan's distant water fisheries policy, such a policy paper is in fact currently absent in Taiwan, and other high-ranking policy documents did not include the concept of deterring IUU fishing yet. From the legal perspective, regulations and relevant punishments against IUU fishing are not involved in Taiwan's domestic legal regime, either. Thus, this article recommended that Taiwan's distant water fisheries policy should be announced based on current international development as soon as possible. Relevant domestic laws and regulations should be revised accordingly as well. By doing so, it would be possible to prevent our nationals and Taiwanese-flagged fishing vessels from repeatedly conducting IUU fishing.

**Keywords:** IUU fishing, Distant water fisheries policy, Fisheries Agency, European Commission

## 壹、前言

2015 年 10 月 1 日，歐盟執委會 (European Commission) 正式宣布將我國列為打擊「非法、未報告、不受規範 (Illegal, Unreported, Unregulated, IUU) 漁捕行為」不合作第三國警告黃牌名單 (EU, 2015)。歐盟認為，我國目前在漁業管理方面存在著許多缺失，包括缺乏對漁業的適當監控機制、處罰制度不夠嚴厲以嚇阻違法情勢、對區域漁業管理組織所通過措施不加以遵從等 (Murphy, 2015)。如果我國在六個月內未能做出改善，歐盟可能將對我國施以市場管制等經濟制裁，禁止我國的漁產品進口至歐盟，屆時損失將可達新臺幣 5 億 2 仟萬元之譜。我國漁政主管機關行政院農業委員會漁業署 (以下簡稱「漁業署」) 表示，會「持續與歐盟溝通，建立共

同打擊 IUU 漁業共識，提出漁業管理改善措施並落實執行，化解雙方歧見，希望儘速從該名單中除名」(漁業署，2015)。

臺灣四面環海，人民的生活自古以來就不可避免地與海洋緊密連結，身為傳統三大海洋使用標的之一的漁業 (另兩種分別為海軍與航運)，自然就是人民賴以為生之方式。然而，我國早期的漁業受於漁業相關技術之限制，多數是屬於家計型 (artisanal) 漁業，作業區域也多侷限在臺灣沿海地區。直到二次大戰戰後，由於漁船造船技術、漁船噸位、耐航性與續航力及漁具漁法等均有大幅度之進步，商業漁捕於是興起。依據我國「漁業年報」之數據，臺灣遠洋漁業發展自 1960 年代開始就有著逐年的成長，漁產量更於 2007 年達到 150 萬公噸之高峰；產值也快速增加至 1,000 多億元新臺幣 (漁業署，2014)。

其中，海洋漁業年產量從 1960 年的 8.5 萬噸大幅增加至 2014 年的近 90 萬噸，整體產值亦從 7.03 億新臺幣增加至 430 多億新臺幣（漁業署，2014）。

近年來，國際間為了打擊 IUU 漁捕行為，不論在全球、區域或國家層面均積極採取因應作為，全力通過相關國際法律文件及推動相關養護與管理措施，用以嚇阻 IUU 漁捕行為一再的發生，特別是在公海漁捕方面。我國身為遠洋漁捕大國，在今日環保意識高漲的時代，一舉一動特別受到其他國家、區域漁業管理組織 (Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs) 及關切環境議題之非政府組織 (Non-governmental Organizations, NGOs) 之注意。然而，以近期之發展觀之，我國一再被其他國家（譬如歐盟、美國、日本等）舉報我國漁船在公海上從事 IUU 漁捕行為（林享能，2006），相關環境 NGOs（譬如綠色和平）亦多有所指責（自由時報，2015）。然而，漁政主管機關漁業署並未見其試圖在國家法制、組織安排及執法與處罰等層面進行適當之修正，造成業者一再違犯國際間相關養護與管理措施，最後終於造成今日受到歐盟制裁之結果。

本研究之目的在於從國際間近期對打擊 IUU 漁捕行為之視角出發，對我國目前執行中的遠洋漁業政策進行檢視，瞭解其中之落差並提出可行之政策建議。受限於研究期程，本研究主要探討過去十年內我

國遠洋漁業之現況與發展。本研究首先介紹近期國際間為對抗 IUU 漁捕行為之各項作為，重點置於相關國際法律文件之重要規範。其次，本研究從法政層面出發，針對我國遠洋漁業政策及其執行現況進行剖析，並與前述國際間在打擊 IUU 漁捕行為之各項作為與其他國家之因應進行比較，瞭解其中之落差 (gaps) 為何，並據此提出政策建議，作為我國調整遠洋漁業政策之參考。

## 貳、IUU 漁捕行為之定義

IUU 漁捕行為一詞之出現，最早可追溯至 1997 年在澳洲所舉行之「南極海洋生物資源養護委員會」(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR) 第 16 屆年會。當時，委員會主席於開幕致詞時提到在 CCAMLR 管轄範圍內，非法 (illegal) 漁捕議題已經引起各締約方之高度關切，並已明顯地對 CCAMLR 所通過之養護政策造成破壞。隨後，挪威、澳洲、歐盟與美國等締約方均針對「IUU 漁捕行為」提出看法，並決議在公約區域內需加強船籍國和沿海國間之合作措施、並與非締約方進行相互之合作以強化執法及養護措施之遵守 (CCAMLR, 1997)。

在定義部分，目前全球對 IUU 漁捕行為係以聯合國糧農組織 (Food and

Agriculture Organization of the United Nations，以下簡稱 FAO) 於 2001 年所通過之「預防、嚇阻與消除非法、未報告及不受規範漁捕行為國際行動計畫」(International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing，以下簡稱「IPOA-IUU」) 內所提供之定義為主。其中，非法漁捕係指下列行為：

- 由本國或外國船舶於一國之管轄水域內，從事未經該國許可或違反其法規之行為；
- 懸掛相關區域漁業管理組織締約方旗幟之船舶，但卻從事違反該組織所通過且對該國產生約束力之養護與管理措施，或違反適用的國際法相關條款規範之行為；及
- 違反國內法律或國際義務，包括那些區域漁業管理組織合作國應負責之義務。

未報告漁捕係指下列漁捕行為：

- 違反國家法律與法規，未向國家相關主管機關報告或向其誤報之漁捕行為；或
- 在相關區域漁業管理組織管轄區域內，違反該組織報告程序從事未報告或誤報之漁捕行為。

最後，不受規範漁捕行為係指下列漁捕行為：

- 在區域漁業管理組織之管轄區域內，由無國籍、懸掛非該組織締約方旗幟、或懸掛一個與該組織養護與管理措施不一致或相違背之漁捕實體旗幟之船舶所從事之漁捕行為；或
- 在沒有適用的養護與管理措施之水域或魚群所從事之漁捕行為，或漁捕行為與國家在國際法下養護海洋生物資源之責任不一致 (FAO, 2001)。

由上述定義觀之，只要該船舶之行為未獲得許可，或違反國家、區域漁業管理組織或相關國際法之規定，即符合「非法漁捕」之定義。值得注意的是，此一定義並未將非法漁捕限制在「漁捕行為」(fishing activities)，也未特別限制在漁船(fishing vessels)。換言之，任何違反上述規定之行為，均會被判定為從事非法漁捕而受到處罰，不論該船舶是否為漁船，或是該船舶是否實際從事漁捕行為。此外，「未報告漁捕」是指該漁船已獲得國家或區域漁業管理組織之漁捕許可，得以在各該管轄水域從事漁捕作業，故無上述非法漁捕之情況，但卻違反國家或區域漁業管理組織要求向其報告之法規與程序，而有未報告或誤報之情事者。最後，IPOA-IUU 雖然已對不受規範漁捕加以定義，但也提到某些不受規範漁捕之發生可能並不違反適用國際法之規定，故可能亦不要求在本 IPOA-IUU 之架構下預設措施的適用 (FAO, 2001)。

## 參、近期國際間打擊 IUU 漁捕行為之各項作為

IUU 漁捕行為是近年來公海漁業管理所面臨最嚴重的挑戰之一。IUU 漁捕行為造成魚類資源的枯竭，並破壞海洋生物之重要棲地，危及海洋資源之生物多樣性，使得許多依賴海洋維生之國家的經濟發展面臨前所未有的威脅，人民之生計也受到嚴重之影響。此外，IUU 漁捕行為亦破壞了國家與區域層級在執行養護與管理海洋漁業資源之努力，並阻礙全球各國達成許多國際漁業文件所訂定之永續發展的目標 (FAO, 2015a)。

以金額估算之，依據 FAO 之統計資料，全世界每年因「IUU 漁捕行為」所造成之損失介於 100 至 235 億美元間，相當於 1,100 至 2,600 萬公噸之漁獲量。在全球一些主要漁業中，因「IUU 漁捕行為」之漁獲甚至占整體漁獲的三成以上 (FAO, 2015a)。另外，在 2011 年 12 月 13 日美國參議院「商業、科學與運輸次委員會」(The Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation) 及參議院「海洋幹部會議」(The Senate Oceans Caucus) 所舉辦之「國際海盜漁捕行為：衝擊與解決方案」(International Pirate Fishing: Impacts and Solutions) 聽證會中，與會專家論及「IUU 漁捕行為」每年在全球所造成的損害高達 230 億美元，即全球總漁獲

量的 40% 均來自非法漁捕 (UBC, 2011)。其他資料也顯示，歐盟每年所進口之漁產品中，約有 10% 之產值 (11 億歐元，約新臺幣 462 億) 是源自「IUU 漁捕行為」之漁獲 (Borit and Oslen, 2012)。

為對抗日益嚴重的 IUU 漁捕行為，國際社會在以 FAO 為首之領導下，自 20 世紀末起陸續通過數份國際法律文件，最早則可回溯至 1995 年的 FAO 責任漁業行為規約 (Code of Conduct for Responsible Fisheries, 以下簡稱「規約」)。在「規約」之文章脈絡中，IUU 漁捕行為在全球漁業中被是一個嚴重且逐漸受關切的議題，因其會破壞所有捕撈漁業在養護與管理魚群上之努力，國家及各區域漁業管理組織亦無法達成其管理目標。此一情況將導致短期與長期社經機會之損失，以及對糧食安全與環境保護之負面衝擊。然而，因為缺乏政治意願、優先性、履行能量與資源去批准、加入與執行，現存處理 IUU 漁捕行為之國際文件並無法產生其預期效果。為此，FAO 下屬之漁業委員會 (Committee on Fisheries, 以下簡稱 COFI) 會員國發現，為管理與遵守「規約」之要求，實有必要訂定某種更為細緻的國際文件以方便作為 (FAO, 2001)。

### 3.1 2001 年 FAO IPOA-IUU

1999 年所召開之第 23 屆 FAO COFI 會議中，各國開始處理預防、制止與消

除 IUU 漁捕行為所產生之議題，特別是近期大幅增加之 IUU 漁捕活動多由權宜置旗漁船 (fishing vessels flying flag of convenience，簡稱「FOC 漁船」) 所造成。隨後，FAO 在同年所召開之漁業部長會議中，宣示在不損及國家在國際法下所享有之權利與義務下將發展出一份全球行動計畫，藉由透過國家、FAO、區域漁業管理組織及聯合國海事組織 (International Maritime Organization, IMO) 在內等其他國際組織間之努力，用以有效處理包括 FOC 漁船等所有類別之 IUU 漁捕行為 (FAO, 2001)。

2000 年 5 月，澳洲政府在與 FAO 之合作下，於雪梨舉行「IUU 漁捕行為專家諮商會議」(Expert Consultation on IUU Fishing)，用以討論此一行動計畫之相關事宜。隨後，FAO「IUU 漁捕行為技術諮商會議」(Technical Consultation on IUU Fishing) 於同年 12 月於羅馬舉行，並於 2001 年 2 月所舉行之第二次 FAO「IUU 漁捕行為技術諮商會議」中，通過了「IUU 漁捕行為國際行動計畫」草案，會中並要求該草案應提交至第 24 屆 FAO COFI 會議進行討論及最後之通過。2001 年 3 月，在 FAO COFI 第 24 次會議中以共識決通

過了此一草案，並於同年 6 月 FAO 第 120 屆理事會中得到批准 (FAO, 2001)。

IPOA-IUU 在內容上共分為七個部分，包括「前言」(Introduction)、「IUU 漁捕行為之本質與範圍以及本國際行動計畫」(Nature and Scope of IUU Fishing and the International Plan of Action)、「目標與原則」(Objective and Principles)、「預防、制止與消除 IUU 漁捕行為措施之履行」(Implementation of Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing)、「開發中國家之特殊需求」(Special Requirements of Developing Countries)、「報告」(Reporting) 與「FAO 之角色」(Role of FAO) 等。研析其內容後發現，IPOA-IUU 之內容涵蓋甚廣，除前已述及對 IUU 漁捕行為加以定義外，亦依序規範所有國家、船籍國、沿海國、港口國及區域漁業管理組織及 FAO 等國際法下之主體 (subjects) 在 IPOA-IUU 下之責任。此外，IPOA-IUU 亦納入了許多近期已獲通過之國際漁業法律文件的重要元素，特別是 1993 年 FAO「公海漁船遵守協定」<sup>1</sup>、1995 年聯合國「魚群協定」<sup>2</sup> 及「規約」等，故其履行與解釋亦應與上述文件一致。

簡言之，IPOA-IUU 並非一份全新的

<sup>1</sup> 1993 年 FAO「公海漁船遵守協定」全名為「促進公海漁船遵守國際養護與管理措施協定」(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas)。

<sup>2</sup> 1995 年聯合國「魚群協定」全名為「履行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約中有關跨界魚群與高度洄游魚群之相關條文協定」(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)。

國際漁業文件，而是集當時國際漁業法律體制中重要元素於一身之「軟法」(soft law)。雖是如此，但因其對所有 FAO 會員國亦產生一定程度之約束力，故其影響仍不可輕視之。

### 3.2 2005 年對抗 IUU 漁捕行為港口國措施範本機制

為了促進 IPOA-IUU 之履行，FAO 於 2002 年 11 月在義大利羅馬的 FAO 總部與國際海事組織 IMO 一起召開「檢視對抗 IUU 漁捕行為港口國措施專家諮商會議」(Expert Consultation to Review Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)，討論能被納入一個區域性「對抗 IUU 漁捕行為港口國措施瞭解備忘錄」(Memorandum of Understanding on port State measures to combat IUU fishing，以下簡稱 MOU) 之要素，包括進港 (Access to ports)、檢查 (Inspection)、進港之事先通知 (Prior notice of port access) 及制裁 (sanctions) 等，並建議 FAO 繼續召開一個技術諮商會議，處理建立該等區域 MOU 之原則與指導方針 (FAO, 2002)。

為此，FAO 於 2004 年 8 月召開「檢視對抗 IUU 漁捕行為港口國措施技術諮商會議」(Technical Consultation to Review Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)。會中，所有會員一致支持港口國措施用以對抗 IUU 漁捕行為之概念，並同意需要一套範

本條款以履行港口國措施。部分會員甚至指出，目前這樣的做法並不排除在未來通過一份規範港口國權利與義務之國際文件的需求。會後，「對抗 IUU 漁捕行為港口國措施範本機制」(Model Scheme on Port State Measures to Combat IUU Fishing，以下簡稱「範本機制」) 獲得通過，並提至 2005 年 3 月所舉行之 FAO COFI 第 26 次會議中進行討論且獲得背書。值得注意的是，會議中強調「範本機制」之本質為「自願性文件」，亦即不具法律約束力之「軟法」(FAO, 2004)。

「範本機制」之內容除前言外，還包括「一般」(General)、「檢查」(Inspections)、「行動」(Action)、「資訊」(Information) 和「其他」(Other) 等五個部分及五個附件。該文件建議港口國措施之國際最低標準，並呼籲 FAO 應建立一套港口國措施之資料庫作為 FAO 與其會員協商對抗 IUU 漁捕行為之用，與提供各國在執行港口國措施時之指導方針。經檢視其內容後發現，用以對抗 IUU 漁捕行為的港口國措施之基本架構與執行細節已在該機制中清楚地明列。該機制中除了明確定義適用港口國措施之對象及地點外，同時提供一套指導方針，供港口國在履行港口國措施時之參考。然而，雖然港口國措施在對抗 IUU 漁捕行為上已逐漸被認為是一項有效的做法，但是否應該將這些措施存在於一份具法律約束力之國際文件中，在機制通過的當時仍未有共識 (高世明, 2014)。

### 3.3 2009 年 FAO 預防、嚇阻與消除非法、未報告與未受管制漁捕行為港口國措施協定

在「範本機制」通過之後，聯合國大會於 2005 年通過決議案，除了認可強化港口國措施以對抗 IUU 漁捕行為之需求外，也鼓勵各國在國家與區域層級應採行「範本機制」，適當時並應考慮為此發展一份具法律約束力文件之可行性 (UN, 2005)。隔年 (2006)，聯合國大會再度通過決議案，更進一步地鼓勵各國在適當時應盡快於 FAO 體制內，基於「範本機制」與 IPOA-IUU 之內容與規範為港口國措施之最低標準發展一份具法律約束力之文件 (UN, 2006)。

隨後，2007 年 3 月所舉行的 FAO COFI 第 27 次會議中，各國均認知到擁有一套港口國措施之急迫性，並強力支持挪威基於「範本機制」發展一份具法律約束力文件的提案。許多會員國提到該協定文本中需提供港口國一套最低標準，但也需有使這些國家能採行更嚴厲措施之彈性 (FAO, 2007a)。為此，FAO 於 2007 年 9 月及 2008 年 6 月分別在美國華府及 FAO 羅馬總部召開了專家諮商會議及技術諮商會議。前者主要討論協定草案之內容、架構與形式 (FAO, 2007b)；後者則是對協定草案進行逐條、逐字之檢視，並分別在 2009 年的 1 月、4 月與 8 月三度

重新召開 (resumed)，以完成協定草案之最終文字。最後，「預防、嚇阻與消除非法、未報告與未受管制漁捕行為港口國措施協定」(Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing，簡稱「港口國措施協定」) 草案之最終版本文字先於 2009 年 9 月所舉行之 FAO 第 137 次理事會中獲得通過，再於同年 (2009) 11 月所舉行之 FAO 第 36 次大會中獲得通過 (FAO, 2009a)。

事實上，我國的議題在討論過程亦曾被提及。該協定與大多數 FAO 體制內之國際公約一樣，援例依據 FAO 憲章第 14 條第 1 項所通過。然而，在 2009 年的第 28 次 FAO COFI 會議中，雖然大多數國家均認為該協定應該在 FAO 之體制下通過，但有少部分的會員國表示支持該協定在 FAO 體制外通過。因為如果該協定在 FAO 體制下通過，將使得一個重要的「漁捕實體」及一個主要港口將會被排除在該協定之外 (FAO, 2009b)。這裡所指的漁捕實體其實就是指我國，而重要的港口則是我國的前鎮漁港。

除序言 (Preamble) 外，該協定共分為「一般條款」(General Provisions)、「進港」(Entry into Port)、「港口的使用」(Use of Ports)、「檢查及後續行動」(Inspections and Follow-Up Actions)、「船籍國之角色」(Role of Flag States)、「開發中國家的需求」(Requirements of Developing States)、



「爭端解決」(Dispute Settlement)、「非締約方」(Non-Parties)、「監視、檢視與評估」(Monitoring, Review and Assessment)與「最終條款」(Final Provisions)等 10 個部分，共計 37 條條款以及五個附件 (Annex)。該協定之最主要目標，即在避免由 IUU 漁捕行為中所捕獲之漁獲透過港口進入國際市場。為此，外籍漁船在進港前需事先提出申請，並在獲得港口國許可後始得進港。港口國將依據國際最低標準進行一般性之檢查，違反規定之船舶將被禁止使用該港口全部或部分之設施。最後，資訊分享網絡亦將在該協定之規範下予以創設 (高世明，2014)。

在分析其條款文字後，發現「港口國措施協定」的各項規範與 IPOA-IUU 和「範本機制」之內容相似，唯一的差別在於前者為一具法律約束力之國際文件，後兩者則為不具約束力之「軟法」。此一結果顯示，「港口國措施協定」並非國際社會所新創之一份國際文件，而是將存在數個「軟法」內之文字與規範納入一份「硬法」中，期藉由對締約方產生法律約束力，確保港口國措施能被更有效地履行，也符合各國原本對「港口國措施協定」通過之期望。值得注意的是，雖然港口國措施在某種程度上能夠嚇阻外籍漁船在公海上從事 IUU 漁捕行為，但此一措施並不適用在與港口國同一國籍之漁船。換言之，從事 IUU 漁捕行為之漁船雖然無法在其他國家進行卸魚或補給之行為，但回到自己

國家之港口進行上述行為卻不在此限。此一結果將使得港口國措施在對抗 IUU 漁捕時將產生執行上的「真空」，特別是對那些同時身兼遠洋漁捕國與漁產進口國之國家 (高世明，2014)。

依據該協定第 29 條之規定，該協定在第 25 份存放書存放至 FAO 總幹事後的第 30 日始正式生效。截至 2015 年 9 月底止，只有智利、歐盟、緬甸、挪威及斯里蘭卡等 13 個國家存放批准文書 (FAO, 2015b)。因此，該協定要正式生效仍有一段很長的路要走。未來是否能如預期般地發揮作用，仍值得吾人持續關注。

另一方面，FAO 於 2010 年所舉行之「編制和建立全球漁船、冷藏運輸船和補給船記錄的結構和戰略技術磋商會議」(Technical Consultation to Identify a Structure and Strategy for the Development and Implementation of the Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels)，雖然並非完全為了 IUU 漁捕行為，但亦將此議題列為重要議程之一，足見 IUU 漁捕行為之議題已獲 FAO 及相關國家之高度重視 (FAO, 2010)。

### 3.4 2014 年 FAO 船籍國效能自願性指導方針

在 IPOA-IUU 通過之後，國際間打擊 IUU 漁捕行為之發展明顯地係以「港口國」為重心，所通過之國際法文件亦與

港口國措施相關。然而，在今日之公海漁業管理之制度下，船籍國仍負起管理漁船在公海從事漁捕作業各種行為之最主要責任。依據 FAO 之資料，IUU 漁捕行為主要的根源就是因為船籍國對其所屬漁船缺少有效的控制。某些國家在授權漁船懸掛其旗幟之後，即不再負起國際法所賦予其監督與控制這些漁船之義務，甚至在漁船取得懸掛其旗幟後從未提供這些漁船合法且適當的漁捕授權。換言之，缺少對漁船之監督與控制，及未給予漁船合法與適當之漁捕授權，均是使得漁船從事 IUU 漁捕行為而沒有受到處罰之主要原因。為對抗公海上仍然十分嚴重的 IUU 漁捕行為，船籍國盡到其義務仍是不可或缺的一部分 (FAO, 2015a)。

為此，在「港口國措施協定」通過後，FAO 於 2009 年 6 月召開「船籍國效能專家諮商會議」，聚焦於發展評估船籍國效能的各項標準，以及對付那些不符合標準之船籍國可能採行之行動。會中辨識出幾個未來可以繼續探討之領域，包括資料蒐集、標準之發展、評估過程、可能的行動、法律研究及開發中國家之協助等，並應發展一套國際指導方針，用以處理評估船籍國效能之標準及對抗懸掛不符合船籍國效能標準國家旗幟的船舶之可能行動 (FAO, 2009c)。

隨後，FAO 於 2011 年 5 月在義大利羅馬總部召開「船籍國效能技術諮商會

議」，目的係起草船籍國效能之各項標準以提交至 FAO COFI。次一回合的技術諮商會議於 2012 年 3 月於 FAO 羅馬總部重新召開，決議會議之產出應基於下列之架構，包括目標與原則、適用範圍 (包括地理區域及船隻)、效能評估標準、進行評估之程序、鼓勵船籍國遵守之措施與動機及在能力發展之視角下與開發中進行合作與協助等 (FAO, 2012)。最後一回合之技術諮商會議於 2013 年 2 月召開，在經過了數日之討論後，關於國際指導方針內各項規範與文字終於在與會國家間達成共識。考量到此意文件屬於自願性之本質，會議因此決議該文件之名稱為「船籍國效能自願性指導方針」(Voluntary Guidelines for Flag State Performance，以下簡稱「指導方針」)，並於 2014 年 6 月所舉行之 FAO COFI 第 31 次會議中獲得通過 (FAO, 2014)。

「指導方針」共分為「目的與原則之聲明」(Statement of purpose and principles)、  
「適用範圍」(Scope of application)、  
「效能評估標準」(Performance assessment criteria)、  
「船籍國與沿海國間之合作」(Cooperation between flag States and coastal States)、  
「進行評估之程序」(Procedure for carrying out assessments)、  
「鼓勵遵約及嚇阻船籍國之不遵約」(Encouraging compliance and deterring non-compliance by flag States)、  
「在能力發展之視角下對開發中國家之合

作與協助」(Cooperation with and assistance to developing States with a view to capacity development) 及「FAO 之角色」(Role of FAO) 等部分，並包含了兩個附件。在分析其內容後發現，「指導方針」之內容與架構事實上是基於現存國際法之相關規範，包括 1982 年聯合國海洋法公約、「規約」及 IPOA-IUU 等。「指導方針」建議了許多措施，用以鼓勵船籍國在漁船的授權掛旗及控制方面能盡到其國際責任與義務，譬如效能評估標準、進行評估之程序及船籍國與沿海國間之合作等。文件中亦提出鼓勵遵約及嚇阻不遵約之可能行動。最後，文件中亦提到在能力開發上與開發中國家合作及提供協助之可行途徑，並對 FAO 在支持這些作為之角色加以定義 (FAO, 2015c)。

雖然「指導方針」之通過在對抗 IUU 漁捕行為上是一大突破，並對國家間共同努力以面對此一挑戰上提供了一條新的大道，但在本質上仍然是一部「軟法」。換言之，「指導方針」之履行需高度依賴各國的政治意願，使得其有效性受到許多國家與學者之高度質疑。另一方面，儘管港口國措施在發展上成功地從屬於「軟法」的「範本機制」進展到屬於「硬法」的「港口國措

施協定」，但船籍國效能之發展是否會比照港口國措施一樣，在未來也通過一個具法律約束力之「硬法」，以及其未來如何在預防、嚇阻與消除 IUU 漁捕行為上予以演進，均值得吾人高度之關注。

## 肆、我國遠洋漁業政策之檢視

本部分之目的係從政策思維及法律規範之視角出發，探討我國遠洋漁業政策在實踐上之現況與問題，並以前述已完成之國際層面處理 IUU 漁捕行為之各項作為為量尺，從中辨識目前已存在之缺失。

### 4.1 政策層面

經檢視我國漁政主管機關漁業署之官方網站後，並未發現任何涉及「遠洋漁業政策」之官方文件。因此，本研究改為研析我國其他存在於其他部會機關但涉及遠洋漁業者之上位階國家政策文件，並從中辨識出相關之政策宣示或措施。這些文件包括「國家海洋政策綱領」<sup>3</sup>、「海洋事務政策發展規劃方案」<sup>4</sup>、「永續發展政策綱領」<sup>5</sup>及「永續發展行動計畫」<sup>6</sup>等四份高階政策文件。

<sup>3</sup>「國家海洋政策綱領」全文可見於行政院海岸巡防署網站，網址：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1260928833977.pdf>。上網檢視日期：2016 年 1 月 2 日。

<sup>4</sup>「海洋事務政策發展規劃方案」係由行政院海推會於 2005 年 4 月 25 日第三次會議通過，並於同年 5 月 16 日以院臺防字第 0940085274A 函核定。該文件並未上網公告，筆者手上存有紙本。

<sup>5</sup>「永續發展政策綱領」全文可見於行政院環保署網站，網址：<http://nsdn.epa.gov.tw/20100203.pdf>。上網檢視日期：2016 年 1 月 2 日。

<sup>6</sup>「永續發展行動計畫」全文可見於行政院環保署網站，網址：<http://nsdn.epa.gov.tw/CH/plan/index.htm>。上網檢視日期：2016 年 1 月 2 日。

#### 4.1.1 四份高階政策文件研析

經研析後發現，「國家海洋政策綱領」明文表達我國追求「永續海洋生態」及「發展海洋產業」之政策主張。不論是海洋資源養護與管理或是海洋漁業經營之目標或措施，均必須基於「永續」之前提。換言之，在綱領之規範下，「永續」為我國對海洋（漁業）資源養護與管理之上位理念。而在「海洋事務政策發展規劃方案」中，該文件要求漁政主管機關必須在期限內通過對漁業法之修正提出修法草案，將以生態系統為基礎 (ecosystem-based) 之理念納入漁業法外，並鼓勵研究與建立海洋棲地保護及生物多樣性之法政制度及維護與管理措施。其中，涉及遠洋漁業之政策要求為「積極參與國際漁業組織」及「成為負責任漁業國家」。

此外，「永續發展政策綱領」涉及海洋（漁業）資源養護與管理主要存在於「永續的環境」及「永續的經濟」兩個層面，其中又以前者為最。在做法上，綱領本身係以劃設「海洋保護區」為主要策略，並藉由相關海域立法與執法之強化，輔以漁業資源保育及海洋生態保護之教育宣導，以達到資源永續利用之目標。最後，「永續發展行動計畫」之政策要求除劃設海洋保護區、對資源進行調查及成為一個負責任之漁捕國家外，更進一步地要求漁業署實施休漁及減船措施，同時訂定績效指標，用以檢視這些事項能被確實執行。

由上述結果可知，雖然這四份上位階

政策文件所規範之內容，譬如強調永續之概念、劃設海洋保護區及積極參與國際漁業組織等，並未與國際漁業法律之發展與要求背道而馳，但均未將打擊 IUU 漁捕行為之概念納入。

#### 4.1.2 預防、制止和消除非法、無報告及不受規範捕魚之中華民國(臺灣)國家行動計畫

依 IPOA-IUU 第 25 段之規定，各國應在 IPOA-IUU 通過後的兩年內（至遲不晚於三年）制定和實施該國預防、制止及消除 IUU 漁捕國家行動計畫 (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 以下簡稱「NPOA-IUU」)，進一步實現 IPOA-IUU 預防、制止及消除 IUU 漁捕的目標。為此，我國已於 2013 年 4 月 9 日正式公告「預防、制止和消除非法、無報告及不受規範捕魚之中華民國(臺灣)國家行動計畫」(以下簡稱 NPOA-IUU)。這也是我國極少數為滿足 IPOA-IUU 之要求，針對 IUU 漁捕行為所制定通過之正式官方文件。

經檢視該文件後發現，我國 NPOA-IUU 係依據 FAO IPOA-IUU 之要求所通過，在架構上則是參考美、日、紐、澳等國之 NPOA-IUU 撰寫而成。因此，在整體架構上，我國的 NPOA-IUU 與其他主要國家事實上十分雷同。此外，我國 NPOA-IUU 之內容部分主要係以紐西蘭之

NPOA-IUU 為主要參考依據，呈現目前我國在對抗 IUU 漁捕行為方面已經完成之作為，並在文件的最後提出我國的未來行動。無論在資料呈現方式、文件長度及內容紮實度上，我國 NPAO-IUU 並不輸給其他先進國家所通過之 NPOA-IUU。

#### 4.1.3 「遠洋漁業管理及產業重整方案」及「遠洋漁業永續方案」

在 2005 年 ICCAT 制裁我國之後，為調整我國遠洋鮪漁業之漁撈能力及加強漁業管理，行政院於 2006 年 9 月 21 日核定一個六年期 (2006~2011 年) 之「遠洋漁業管理及產業重整方案」計畫，共編列 33 億 7 仟萬元，主要用以辦理調整漁撈能力及加強遠洋漁業管理業務。

該方案主要任務有二，一為「漁撈能力調整計畫」之執行，期藉由降低漁撈能力 (即收購漁船) 減少對漁業資源使用壓力，有效保育漁業資源，調整遠洋漁業產業結構，使我國作業船數與漁獲配額相稱，並就繼續經營之遠洋漁船視遭遇之經營困境，採行適時及適當之獎補助措施，維持我遠洋漁業之競爭力及產業實力，以鞏固我國於各國際漁業管理組織之重要性及參與資格。另一個任務則是「改善遠洋漁業管理計畫」之執行，包括強化管理法令以遏止非法漁業行為 (特別是「投資經營非中華民國籍漁船海外從事漁業管理條例」之通過，容後再述)、落實執法能力以遵守國際規範、強化涉外人才以加強國際

漁業組織參與及交涉能力、加強對外溝通與合作以提升保育形象等。

上述方案於 2011 年結束之後，為持續提升漁業監控管理強度、維持漁撈能力管控、強化資源管理研究能量，維護我國遠洋漁業之永續經營等，農委會向行政院研提「遠洋漁業永續方案」，為期五年，並於同年 11 月 17 日獲行政院核准。該方案之願景為「維護遠洋漁業資源永續，成為漁業管理領導大國」，目標包括促進遠洋漁船遵守國際規範，永續經營遠洋漁業產業；持續參與國際組織，維護遠洋漁船權益；確保漁船和漁民作業安全，營造優質作業環境；提升資源研究品質，提高我國國際漁業領導地位；建立我國漁產品優質形象，擴大我國漁產品國內外市場等。為此，該方案訂出八個策略，其中之一即為持續落實 MCS 措施並打擊 IUU 漁業行為。

由上述內容可知，「遠洋漁業管理及產業重整方案」主要係為了因應 ICCAT 於 2005 年對我國實施之制裁案而來，並訂定一系列之管理措施用以規範我國遠洋漁業之相關作為。「遠洋漁業永續方案」則可視為是「遠洋漁業管理及產業重整方案」之後續方案，除納入「遠洋漁業及產業重整方案」須持續執行項目外，亦納入未來環境變化之因應項目。

## 4.2 法律層面

我國國內法律體制中涉及我國遠洋漁

業管理之法律、法規命令與行政規則依次介紹如下：

#### 4.2.1 漁業法

我國漁業法最早係於 1929 年 11 月 11 日由國民政府公布，並自 1930 年 7 月 1 日起正式施行。由於年代久遠，該法迄今已經過多次之修正，最近一次則是於 2015 年 7 月 1 日修正發布第 57 及第 68 條條文，並增訂第 40-1、40-2、63-1、63-2 條條文(法務部，2015)。目前最新版本之漁業法包括「總則」、「漁業權漁業」、「特定漁業」、「娛樂漁業」、「保育與管理」、「漁業發展」、「罰則」及「附則」等八章，共計 71 條條款。

其中，涉及遠洋漁業者主要出現在第三章「特定漁業」及第五章「保育與管理」等兩章。在「特定漁業」部分，規定主管機關得依水產資源之保育、漁業結構之調整及國際漁業協定或對外漁業合作條件之限制，對特定漁業之漁船總船數、總噸數、作業海域、經營期間等予以限制。另外，我國籍漁船及船員在國外基地作業，應經中央主管機關核准，並訂定管理辦法。而為了漁業發展及促進對外漁業合作，中央主管機關亦應訂定對外漁業合作辦法。在「保育與管理」方面，主管機關為了資源管理及調整漁業結構，得以公告限制或禁止包括漁具、漁法、漁區及漁期

等事項。其次，為保育水產資源之目的，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區，對特定漁業種類實施漁獲數量、作業狀況及海況等之調查，並擬定水產資源保育管理辦法，報請行政院核定之。

由上述研析可知，雖然漁業法中已存在管理遠洋漁業之規範，但內容上並不足以滿足我國上位階國家政策中有關於「永續漁業」之要求，更與規範 IUU 漁捕行為無涉。

#### 4.2.2 投資經營非我國籍漁船管理條例

「投資經營非我國籍漁船管理條例」係 2008 年 12 月 17 日經總統公布後正式施行。在過去，我國人大量投資興建外國籍漁船，或將我國籍漁船改懸他國旗幟(re-flagging)，用以逃避我國漁業管理及利用其他國家之漁獲配額。最後，在我國於 2005 年受到大西洋鮪魚保育國際委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)對我漁民進行「洗魚」<sup>7</sup>行為之嚴厲制裁後，才促成了此一條例的出現。

該條例共有 19 條條款，其立法目的在於將我國人投資、經營非我國籍漁船從事漁業納入管理，以保育海洋水產資源及維護國際漁業秩序。我國人若未獲得漁業主管機關之許可，不得投資經營非我國籍

<sup>7</sup> 依據我國「投資經營非我國籍漁船管理條例」第 3 條第 6 項之定義，「洗魚」係指 1) 以我國籍漁船名義，販賣或轉讓非我國籍漁船採捕國際漁業組織所規範魚種之魚貨；及 2) 以我國人投資經營之非我國籍漁船名義，販賣或轉讓其他漁船採捕國際漁業組織所規範魚種之魚貨。

漁船於海外從事漁業。主管機關除應訂定相關辦法外，並應就我國人違反本條例規定之事實進行調查。最後，該條例最大的特徵就是涉及罰則之條款幾乎佔了該條例條款之半數，主要係為了針對我國人若在外國進行「洗魚」等違法行為時加以處罰。

簡言之，本條例之通過符合我國上位階國家政策之要求，亦係針對處理 IUU 漁捕行為而來，是我國少數特別為處理 IUU 漁捕行為所專門通過之文件。綜論之，在本條例之規範下，不論是我國籍之漁船或是我國人投資經營之非我國籍之漁船，均不得販售或轉讓其他國籍漁船所捕撈、由國際漁業管理組織所規範之漁獲。

#### 4.2.3 其他法規命令與行政規則

經檢視漁業署之官方網站，該署所發布之中央法規命令共計 51 部，其中涉及遠洋漁業者共有 10 部，其規範之主體集中在船員、漁船之建造與輸出及我國人所投資之外籍漁船。這些法規命令均有源自「漁業法」及「投資經營非我國籍漁船管理條例」之明確的法律授權。因此，以形式觀之，這些法規命令符合我國法律體制（特別是中央法規標準法及行政程序法）之規範。

此外，部分涉及遠洋漁船管理之規範亦已被納入上開法規命令之中。譬如，中西太平洋漁業委員會 (Western and Central Pacific Fisheries Commission，以下簡稱 WCPFC) 對漁船規模與尺寸之規範，已被納入「漁船建造許可及漁業證照核發

準則」第 15 條之 2。另外，漁船必須裝設「船舶監視系統」(Vessel Monitoring System, VMS) 之要求，亦已被明列於「漁船及船員在國外基地作業管理辦法」第 4 條第 1 項中。此一結果顯示，近期國際漁業管理之要求確有部分已被我主管機關以法規命令之方式，納入我國內漁業法律體制中。

另外，漁業署網站資料所列之「行政規則」，經檢視後發現這些命令之多數實具有法律之授權。換言之，這些命令應屬於有法源依據的「法規命令」，而非「行政規則」。其中，「禁止外籍船舶泊靠及漁獲物進口、轉運、貯放公告」雖是依「漁業法」第 44 條第 9 項所發布，不過由其名稱觀之，此一命令與 FAO「港口國措施協定」之目標相似。另外，漁業署特別為了鯊魚鰭之處理，於 2012 年 1 月 19 日訂定了「漁船捕獲鯊魚魚鰭處理應行遵守及注意事項」，明訂自 2013 年 1 月 1 日起，總噸位 100 噸以上之漁船所捕獲持有之鯊魚，其魚鰭應鰭連身；而總噸位未滿 100 噸之漁船，亦應自 2013 年 7 月 1 日起達到上述鰭連身之目標。此二命令均與打擊 IUU 漁捕行為有所關聯。

除上述法規命令外，漁業署網站中「行政規則」項目下所列之命令，亦有為數甚多（依據筆者之資料約有 40 個）不具法律授權、依行政程序法應被歸類為只能對內產生效力之「行政規則」或是依中央法規標準法之規定可視為機關依其職權

所訂定之「職權命令」。然而，這些被漁業署認為是「行政規則」之命令，卻產生許多違反我國內法律體制之情況，包括對一般漁民直接產生效力、命令之名稱與「中央法規標準法」之規定不符、補貼類命令影響其他不特定多數人權益、以及前已述及直接將國際性規範當成法源在我國內法律體制下所產生之爭議等。

## 伍、討論

由前面之分析可知，IPOA-IUU 係國際間第一份專門處理 IUU 漁捕行為之文件，且將所有對抗 IUU 漁捕行為可能之國際法主體均納入，包括所有國家、船籍國、港口國、沿海國、市場國及區域漁業管理組織等，也特別針對各個不同的主體給予了打擊 IUU 漁捕行為之權利與義務。然而，在該文件通過之後，接續的國際行動很明顯地係以「港口國」相關措施成為對抗 IUU 漁捕行為之發展重心，包括「範本機制」與「港口國措施協定」之通過。

由此一發展可知，「港口國措施」雖然已被各國及許多區域漁業管理組織認為是對抗 IUU 漁捕行為之有效做法，更被視為是解決該問題時最具成本效益的方法之一，但近期涉及港口國措施發展的國際漁業文件（譬如 IPOA-IUU 和「範本機制」）多屬於不具法律約束力之軟法，使得國家與 RFMOs 在沒有法律約束力之情況

下是否仍有足夠的政治意願履行仍是一大疑慮，對最後的履行成效也產生極大的挑戰。因此，國際社會遂希望通過一份具法律約束力之國際文件，納入前述存在於各國際漁業文件（尤其是「範本機制」）中對港口國措施之規範，期藉由該文件對國家與區域漁業管理組織之法律約束力，確保港口國措施能有效地被履行。

在上述兩文件通過後，船籍國成為對抗 IUU 漁捕行為之焦點，主要係因為在現今國際法之規範下，船籍國對懸掛其旗幟之漁船在行政、社會與技術相關議題上享有專屬及排他的管轄權，特別是在公海。雖然港口國在外籍漁船進港時有權檢查該船上之漁獲、漁具及相關證明文件，但從「範本機制」與「港口國措施協定」之內容觀之，最終之處罰權利仍然落在船籍國身上。因此，要徹底解決 IUU 漁捕行為一再的發生，仍是需要船籍國對其所屬漁船之有效控制，方能達到釜底抽薪之效果，才有「指導方針」之通過。

然而，「指導方針」仍只是一份本質上屬於自願性之「軟法」，本身並不具國際法約束力，對國家亦僅有道德性之訴求力。然而，若以「範本機制」與「港口國措施協定」兩文件之發展觀之，兩文件之內容與規範事實上十分相似，只有本質上屬於「軟法」或是「硬法」之區別。由於國際間在處理共同合作議題時，有不少例子係以通過「軟法」作為第一步，藉其較具彈性及迅速之本質統整所有相關方之意見並達



成初步共識，未來再通過一個具法律約束力之「硬法」，確保相關國家都能滿足其義務，「範本機制」與「港口國措施協定」之發展即是最佳之範例。基於此一發展趨勢，吾人或可合理的預期「指導方針」之通過亦只是履行船籍國效能的第一步，後續亦可能會有類似「港口國措施協定」一樣規範船籍國效能之硬法獲得通過，以確保船籍國在國際法約束下都能盡到他們的義務。目前雖然尚未有明確的證據可以證明這樣的發展趨勢，但仍值得期待。

在我國遠洋漁業政策方面，雖然本研究並未發現我政府曾對此議題公告政策文件，但在其他相關之上位階政策文件中可以看出，「永續發展」的概念在某種程度上已被納入，特別強調海洋保護區之設立。這些上位階文件除要求修正既有之立法（特別是漁業法）使之符合永續發展之理念外，並將我海洋（漁業）資源之國家政策，從原本天平兩端中強調開發利用的一端，逐漸移向養護與管理的另一端。然而，徒法不足以自行，這些政策文件更進一步地要求主管機關應強化執法，以確保這些規範能被確實履行。雖是如此，這些文件中均未提到 IUU 漁捕行為一詞，顯示 IUU 漁捕行為之概念、嚴重性及相關因應作為在這些文件通過時不存在於決策高層之心中，實應加以修正。此外，雖然我國漁業署通過了「遠洋漁業管理及產業重整方案」及「遠洋漁業永續方案」，但此二文件事實上並非屬於公共政策領域中之

「國家政策文件」，內容多為養護與管理措施，主要係因應他國與區域漁業管理組織之要求而通過。

NPOA-IUU 則是我國少數直接因應 IPOA-IUU 要求所公告之政策文件，以目前僅有 10 餘國公告之現況觀之，我國之作為並不輸給其他國家，值得稱許。然而，雖然該文件的內容主要係依據 IPOA-IUU 之要求，並參照美、紐、澳等國之 NPOA-IUU 所完成，但主要是陳述我國過去在對抗 IUU 漁捕行為之各項歷史事蹟，對未來的行動目標僅以條列式之方式帶過且未詳細說明，並不是一般「行動計畫」所應該要呈現之「提供目標、定義步驟、或是提供一個達成目標之具體時間表」。IPOA-IUU 內提供了所有國際法下之主體在對抗 IUU 漁捕行為之目標、原則與相關履行措施等，而不是僅列出過去打擊 IUU 漁捕行為之各項行動與實踐，就是最好的例子。值得注意的是，歐盟於 2002 年也通過了對抗 IUU 漁捕行為之行動計畫，但在文件中並非列出他們過去做了那些事，而是未來要達到那些目標為，並對這些目標訂定出時程，與我國及美、日、澳、紐等國之做法並不相同。因此，雖然我國已通過 NPOA-IUU，但歐盟有極高的可能對此文件不會感到滿意，在未來這幾月中甚至會要求我國比照歐盟的格式重擬我國的 NPOA-IUU，不可不慎。

在法律層面方面，本研究發現涉及我國遠洋漁業政策之主要法律僅有「漁

業法」及「投資經營非我國籍漁船管理條例」。然而，漁業署迄今尚未依我國上位階國家政策文件之要求對漁業法進行修法，納入永續發展之相關要素，亦未見打擊 IUU 漁捕行為之相關因應作為與處罰。同時，由於該法通過迄今已超過 80 年，早已老舊不堪，雖然歷經多次修正，但主要架構及內容早已與當今之漁業管理不符。因此，實有必要對該法相關規範進行大幅修正，譬如將漁業權屬於「物權」之概念改為「特許使用權」。另外，許多名詞亦應一併進行調整，譬如「漁業人」及「漁業從業人」等不易被民眾所理解之用詞，「公共水域」等不符合 1982 年聯合國海洋法公約與國內兩部海域立法之名詞，以及「入漁」等不符合國際法概念之名詞等。

此外，「投資經營非我國籍漁船管理條例」雖然符合我國上位階國家政策之要求，亦是為了處理 IUU 漁捕行為而來，但卻有抵觸 1982 年聯合國海洋法公約之疑慮。公約第 91 條第 1 項規定，船籍國對懸掛其旗之船舶間必須有真實聯繫 (genuine linkage)。此外，並應對其有效地行使行政、技術與社會事項上的管轄和控制。換言之，船舶之管轄權主要係落在船籍國上，與船東或投資者的國籍無涉。因此，我國籍漁船在外從事 IUU 漁捕行為，漁政主管機關漁業署依法對其進行調查及後續之處罰，自是無可厚非。然而，由我國人所投資之非我國籍漁船，我國依國際

法對該漁船並無管轄權。如欲將該條例適用於該等漁船，可能會造成兩套不同的法律體制重疊於該等漁船，或甚至是有干涉他國內政、侵犯他國主權之虞。

在法規命令方面，本研究發現漁業署已將部分 RFMOs 所通過之決議，藉由行政命令形式納入我國內漁業法律體制，但我國上位階國家政策文件中所重視之永續發展相關要素仍未被納入。另外，許多命令之法源依據多為漁業法第 44 條與第 54 條。然而，這些法規命令所規範之主題差異頗大，使得該兩條條款在適用上有「包山包海」之疑慮。另一方面，漁業署亦發布許多不具法源依據、且不應對外發生效力之「行政規則」，但其內容實際上卻是直接對一般民眾發生效力，實有侵犯一般人民權利之虞，均應一併修正之。

最後，漁業署直接將我國所批准之 RFMOs 設立公約直接列為我國內法律，以及以發布行政命令之方式將各區域漁業管理組織所通過之決議案納入我國內法律體制，實有「便宜行事」之嫌，在做法上並不恰當。欲將這些區域漁業管理組織之設立公約及決議案轉化並納入我國內法律體制，應從法律層面著手，透過新法律案之制定或是對現有法律之修法，使得 RFMOs 之設立公約能藉此機制內化為我國內法律體制之規範，並提供 RFMOs 所通過決議案納入我國內漁業法律體制之法源依據，才是正道。

## 陸、結論

IUU 漁捕行為近來不僅對海洋漁業造成嚴重的威脅，對環境、經濟與社會所造成之負面結果亦已廣被國際社會所認知。為了處理此一威脅，國際間從通過 IPOA-IUU 開始迄今已共同做出許多努力。IPOA-IUU 雖然是一個不具法律約束力的軟法，但它為國家與國際社會提供了充分的政策指導方針，並可據此準備適當之措施以對抗 IUU 漁捕行為，「指導方針」則是這些措施中最新的一個。

由前述之研究可知，國際間在對抗 IUU 漁捕行為之做法上有越來越積極之趨勢。依最新之發展趨勢觀之，國際間除了仍然有機會針對船籍國效能通過一個具國際法約束力之文件外，其他在 IPOA-IUU 所提及之國際法主體，譬如市場相關國家（即市場國）與區域漁業管理組織等國際法主題，亦有可能成為未來新的發展方向，並通過相關措施以強化對抗 IUU 漁捕之作為。事實上，目前各區域漁業管理組織之內亦已通過相關之決議案或建議案，處理其所轄海域內 IUU 漁捕行為日益猖獗之問題。如果國際間有共識照此方向努力，且每個國際法下之主題均能滿足他們在國際法下之義務，則 IUU 漁捕行為所帶來之負面衝擊，在可預見的未來將可以被大幅降低。

然而，在檢視我國遠洋漁業後發現，

我國目前既未對此提出明確之政策宣示，相關法律亦未對此加以規範，目前國際間所關注之打擊 IUU 漁捕行為更不存在這些政策與法律文件中，顯見我國在這個部分與目前國際趨勢存在明顯的落差。此次歐盟對我祭出黃牌處分除了是一個國際間積極對抗 IUU 漁捕之明證外，對我國遠洋漁業之未來發展亦是一項警訊。為因應國際間對抗 IUU 漁捕行為時越來越提升之力道，身為遠洋漁捕國的我國在成為其他國家關注標的之際，實應徹底檢討目前相關之政策作為與法律規範。

為此，本研究提出政策建議如下：

1. 重新檢視我國目前之遠洋漁業政策，適當時應效法其他國家公告我國遠洋漁業政策白皮書，並清楚將「永續發展」及對抗「IUU 漁捕行為」等概念置入，以符合國際間之趨勢與要求；
2. 漁政主管機關漁業署應立刻針對漁業法進行修法，將以生態系為基礎之管理 / 決策 (ecosystem-based management/ decision-making) 理念納入，並在該法中增訂相關條款，鼓勵研究與建立海洋棲地保護及生物多樣性之法政制度及維護與管理措施。同時，亦需增修相關條款，確保對其所管轄之我國籍漁船及國人在從事 IUU 漁捕時之處罰足夠嚴厲或充分，並剝奪違法者從非法行為中所獲得之利益，以符合 IPOA-IUU 等相關文件及目前其他國際實踐之要求。

而前述所提之修改不符現況用詞(如漁業人、漁業從業人、公共水域、入漁等)、將漁業權由物權變更為使用權、以及修正目前許多法規命令係基於不相關條款之問題等,亦應一併為之;

3. 漁業署所發布之各項命令,在涉及人民權利與義務之事項須以法律定之,或發布具法律授權之法規命令規範之,不應以「行政規則」之形式便宜行事。此外,漁政主管機關應將我國所批准之 RFMOs 公約透過修法之方式,將國際漁業法內國法化,主管機關再據此草擬法律或法規命令,方符合依法行政之要求。

雖然我國目前面臨歐盟的黃牌制裁,但「危機就是轉機」,唯有徹底針對我國現有之遠洋漁業政策進行檢討,並依據國際間近期之各項作為與成果進行修訂,而不再只是做表面功夫,才能避免我國人及國籍漁船一再從事 IUU 漁捕行為,使我國從受到其他國家或國際組織制裁之惡夢徹底脫離。

## 柒、謝辭

本文有關國際間打擊 IUU 漁捕行為之研究係由科技部 102 年度「預防、嚇阻與消除非法、無報告及不受規範漁捕行為之近期發展:船籍國效能之研究」專題

研究計畫(MOST-102-2410-H-110-087-)資助,特此致謝。

## 參考文獻

自由時報,2015,《綠色和平指控》非法漁船捕魚翅 漁業署 20 小時發照, <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/914367>, 2016 年 1 月 3 日。

林享能,2006,我國遠洋漁業面臨之問題與對策,國政研究報告,財團法人國家政策研究基金會, <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/095/TE-R-095-020.htm>, 2016 年 1 月 3 日。

法務部全國法規資料庫,漁業法沿革, <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%BC%81%E6%A5%AD%E6%B3%95>, 2015 年 9 月 25 日。

高世明,2014,預防、嚇阻與消除非法、無報告及不受規範漁捕行為之近期發展:船籍國效能之研究,科技部 102 年專題研究計畫(MOST-102-2410-H-110-087-)結案報告。

漁業署,2014,2014 年漁業統計年報, <https://www.fa.gov.tw/upload/261/2015101218014243393.zip>, 2016 年 1 月 4 日。

漁業署,2015,「歐盟將我國列為打擊非法、未報告、不受規範(IUU)漁業不合作第三國警告名單,漁業署將積

極與歐盟溝通」，漁業署新聞稿，<http://www.fa.gov.tw/cht/NewsPaper/content.aspx?id=1247&chk=A710B607-68F2-43D8-B178-11EFBA33D8FA&param>，2016年1月4日。

Borit, M. and Oslen, P., 2012. Evaluation framework for regulatory requirements related to data recording and traceability designed to prevent illegal, unreported and unregulated fishing. *Marine Policy*, 36, 96-102.

CCAMLR, 1997. Report of the Sixteenth Meeting of the Commission. Available at: <http://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xvi.pdf> (accessed 24 September, 2015)

European Union (EU), 2015. COMMISSION DECISION of 1 October 2015 on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting illegal, unreported and unregulated fishing (2015/C 324/10).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2001. International Plan of Action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/y1224e/y1224e00.pdf> (accessed 7 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2002. Report of the Expert Consultation to Review Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, FAO Fisheries Report

No. 692, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y8104e/y8104e00.pdf> (accessed 7 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2004. Report of the Technical Consultation to Review Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, FAO Fisheries Report No. 759, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5787e/y5787e00.pdf> (accessed 7 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2007a. Report of the Twenty-seventh Session of the Committee on Fisheries, FAO Fisheries Report. No 830, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1160e/a1160e00.pdf> (accessed 8 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2007b. Report of the Expert Consultation to Draft a Legally-binding Instrument on Port State Measures. FAO Fisheries Report No. 846, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1375e/a1375e00.pdf> (accessed 29 September, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2009a. Report of the Technical Consultation to Draft a Legally-binding Instrument on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 914, <http://www.fao.org/docrep/012/i1122e/i1122e00.pdf> (accessed 30 September, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2009b. Report of the Twenty-Eighth Session of the Committee on Fisheries. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 902. Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i1017e/i1017e00.pdf> (accessed 3 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2009c. Report of the Expert Consultation on Flag State Performance. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 918. Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i1249e/i1249e00.pdf> (accessed 5 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2010. Technical Consultation to Identify a Structure and Strategy for the Development and Implementation of the Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels. Italy, Rome, 8 November 2010 - 12 November 2010. Available at: <http://www.fao.org/fishery/news/39415/en> (accessed 9 January, 2016)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2012. Chairperson's Report on the Resumed Session of the Technical Consultation on Flag State Performance. Available at: <http://www.fao.org/docrep/018/i3369e/i3369e.pdf> (accessed 5 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2014. Countries Crack

Down on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Available at: <http://www.fao.org/news/story/en/item/233912/icode/> (accessed 5 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015a. Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing. Available at: <http://www.fao.org/fishery/topic/3195/en> (accessed 5 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015b. Status of Port State Measures Agreement. Available at: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/037s-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s-e.pdf) (accessed 7 October, 2015)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015c. Voluntary Guidelines on Flag State Performance. Available at: <http://www.fao.org/fishery/topic/16159/en> (accessed 6 January, 2016)

Murphy, S., 2015. EU gives yellow card to Taiwan. Available at: <http://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/eu-gives-yellow-card-to-taiwan> (accessed 1 October, 2015)

UN, 2005. Sustainable Fisheries, Including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory

Fish Stocks, and Related Instruments. A/RES/60/31. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/31](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/31) (accessed 1 October, 2015)

UN, 2006. Sustainable Fisheries, Including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments. A/RES/61/105. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/73/PDF/N0650073.pdf?OpenElement> (accessed 1 October, 2015)

University of British Columbia (UBC), 2011. Senate Briefing on Illegal, Unreported, or Unregulated (IUU) Fishing. Available at: <http://www.fisheries.ubc.ca/news/senate-briefing-illegal-unreported-or-unregulated-iuu-fishing> (accessed 1 October, 2015)

