



# 日本水產政策改革近況

楊名豪<sup>1</sup>

## 一、前言

今年6月初，日本政府在改訂版的「農林水產業・地域活力創造計畫」中明示了今後水產政策改革的具體內容。為了達成資源管理與產業成長的並重、從業者所得的提升、就業結構年齡平衡等目標，將儘速完善法規及政策施行環境。此外，同月15日日內閣府通過的「經濟財政營運與改革的基本方針 2018～透過克服少子高齡化實現永續成長路線」中提及以下改革方向：（一）以科學且有效的評估方式及管理方法建構新資源管理體系，並改革水產品的通路結構；（二）以提升生產力為導向檢討漁業許可制度；（三）以有益養殖及沿岸漁業發展為導向檢討海面利用制度；（四）因應前述諸項改革檢討現行漁業協同組合（漁協）制度。為了廣為周知今後水產政策改革的方向，並向各界宣導釋疑，今年6月下旬至7月上旬水產廳於日本全國6地（北海道、仙台、東京、神戶、松江及福岡）順次舉行說明會。本文主要介紹此波政策改革之重點及各界反應，並借鏡探討對我國漁業政策之啟示，供各界參考。

註 1：Graduate School of Law, Kyoto University。

## 二、此波改革之重點

此波改革預期以 2～3 年左右的時間來聽取各界意見，漸次整備法律環境。根據水產廳所提供的會議參考資料，此波改革的重點如下：

### (一) 建構新的資源管理體系

1. 為因應產業成長，適切復育水產資源，將順應國際潮流，採取科學且有效的評估方法及管理方法。此外，在強化專屬經濟區內相關措施的同時，關於國際共享的水產資源，將透過雙邊協定、區域性漁業管理組織等國際合作安排來管理資源，並強化取締機制。
  - (1) 原則上，資源評估對象魚種將概括所有具經濟價值的資源。儘速評估大量生產的魚種或整體狀況已見惡化的魚種，以及各都道府縣主動提出請求的魚種。
  - (2) 徹底擴充調查體制，並且活用大數據掌握資源量及作業時的相關資訊（例如衛星及業者的魚群探測資訊）。
  - (3) 關於各個主要資源的管理目標，將「最大持續生產量」(Maximum Sustainable Yield, MSY) 所獲得的資源水準設定為「目標參考點」。設立「限制參考點」，低於此基準時，須執行十年期程的「目標參考點」資源重建計畫。
  - (4) 設定各年度「總可捕獲量」(Total Allowable Catch, TAC)，並逐漸擴大 TAC 的對象魚種。初期以國際協定的管理魚種著手，擴大至漁獲量之 8 成。
  - (5) 將先從大臣許可漁業開始，逐漸導入個別配額 (Individual Quota, IQ) 制度。在年度間可在業者間轉移特定魚種的 IQ，漁船讓渡時亦可能轉移 IQ。
  - (6) 若超過 IQ，將適用相關罰則或是刪減 IQ 的懲罰措施。
  - (7) 將檢討「海區調整委員會」委員的選出方式，將會有彈性地以精通資源管理或漁業經營的專家或業者為中心組成委員會。
  - (8) 為了因應新措施的調整，有必要採取減船或休漁措施。將會提供必要的支援以確保措施的順利調整。
  - (9) 在新的資源管理措施下，為了使妥善進行資源管理的業者能安穩經營，將透過法律制度建立安全網，讓業者收入更為安定。

2. 在種苗生產、放流及育成管理上，從成效檢證的角度進行重點發展。

- (1) 針對目前進行之事業進行資源評估，檢證其資源的產出效果。若未達目的或無效果，將中止該事業之實施。
- (2) 對於高產出效果的手法及魚種，今後將持續實施。對於廣域魚種的技術開發及實證研究，中央政府與都道府縣應適度分擔責任，同時促進都道府縣之間共同實施廣域洄游魚種的種苗放流。

## (二) 透過通路體系改革提升從業者所得

在世界消費市場需求擴大的背景下，為追求水產業的產業成長，必須從品質和成本上建立具競爭力的通路體系，將強力推動以下改革：

1. 與農產品通路相似，強調市場需求。物流效率化（與加工業者合作降低成本、提高附加價值）、資訊通訊技術（ICT）的活用（交易電子化、活用人工智慧及資訊通訊科技來選別加工）、品質衛生管理的強化（鮮度保持技術之導入、水產加工設施的「危害分析重要管制點」（Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP）之因應等）、國內外市場需要的因應（輸出戰略的擴大等）。
2. 產地市場的統合及重點發展、在消費地確保流通據點。重新整編漁港機能，重點發展卸載漁港。
3. 為打擊違法、無報告及不受規範（Illegal, Unreported and Unregulated, IUU）漁業，完善漁獲證明的相關法令，並且先從高度必要之項目逐漸推動水產品溯源制度。
4. 為減少漁業生產的成本，在調查國內外漁業生產設備供給狀況的同時，檢討最先端技術的導入及漁船、漁具調度的方式。

## (三) 透過調整漁業許可制度提升生產力

為提高近海及遠洋漁業的生產性，並強化國際競爭力，漁業許可制度將作以下調整：

1. 現行 4 種漁業許可將重新規劃為「大臣許可漁業」及「知事許可漁業」2 種，並積極鼓勵活用各種實驗漁法。
2. 在調整沿岸漁業的同時，對於已經導入 IQ 制度等條件齊備的漁業領域，將廢除噸數限制等阻礙漁船大型化的限制。
3. 獲得漁業許可者需負擔各種報告義務。

4. 對於未適切進行資源管理的業者或生產性顯著低下的業者，將會提出改善建議或取消其操業許可。
5. 將廢止「大臣許可漁業」的同時更新制度。若有業者退出，隨時發給許可（個別許可期限各自獨立）。
6. 為了提升漁獲報告的時效及正確性，漁獲報告的電子化和漁船監控系統（Vessel Monitoring System, VMS）的設置將成為義務。

#### （四）透過漁場利用制度的調整來整頓養殖及沿岸漁業環境

為避免養殖產業規模擴大之際，漁場的新舊參與者之間產生摩擦，將使漁場計畫的決策過程更為透明化，讓漁業權的權利內容更為明確，並創設委由漁協管理漁場的制度，整頓養殖發展環境，具體內容如下：

##### 1. 漁場計畫策定過程的透明化

- （1）原則上，都道府縣每 5 年或 10 年聽取海區調整委員會的意見，規劃、公布各區的漁場計畫。如有需要可隨時改訂。
- （2）針對漁場計畫的規劃，都道府縣應留意是否讓該區海面得到最充分的利用。若有可能，積極推動新區劃區的設定。
- （3）若在近海有養殖新區劃區設立之可能，由中央政府向都道府縣指示進行規劃。
- （4）若出現希望參與漁場經營的新業者，應廣泛聽取相關人士的意見，公告評估之結果，並且針對相關手續訂定法律程序。

##### 2. 漁業權內容的明確化

- （1）漁業權分類不變，維持現行「定置漁業權」、「區劃漁業權」及「共同漁業權」3 種型態。
- （2）「定置漁業權」和「區劃漁業權」的許可對象為個別業者。關於「區劃漁業權」，若有多家業者計劃利用同一區劃區，希望該漁業權授予由其組成之團體時，便由業者團體（漁協）取得漁業權。
- （3）「共同漁業權」的許可對象為共同利用一定範圍水面的複數業者所組成的業者團體。
- （4）個別業者所獲得的漁業權（個別漁業權），在擴大經營的必要範圍內，將可設定抵押權（禁止金融貸款）。

- (5) 團體所獲得的漁業權（團體漁業權），根據漁業權行使規則，業界團體可進行業者間漁場利用的內部調整（包括費用徵收等）。漁業權行使規則不適用於業界團體外的業者。
- (6) 若擁有團體漁業權的相關業者未涵蓋其所屬團體的所有成員時，須設立由該漁業權相關業者組成的常設委員會，透過該委員會制定、運用漁業權的行使規則。
- (7) 獲得團體漁業權的業界團體應定期規劃生產力維持發展的計畫（例如業務分擔、法人化等）。
- (8) 廢止現行法律上都道府縣許可漁業權時的優先次序，以下列考量事項取代之：  
a. 若目前擁有漁業權的業者適切地且有效地活用該權限水域，將優先允許繼續利用；  
b. 若不符前項之情況，都道府縣可就是否有益於該區域水產業發展進行綜合判斷。
- (9) 擁有漁業權的業者須向都道府縣報告漁業權的活用狀況、資源管理狀況，以及生產數據。若無法適切有效利用該權限水域，都道府縣將可進行改善指導、建議，或撤銷漁業權。

### 3. 委任公共漁場管理制度的創設

- (1) 維持沿岸水域良好漁場及促進漁場的生產力將成為都道府縣的法律責任，同時也將建立經由一定的規則委託漁協管理漁場的制度。
- (2) 受委託管理漁場業務者，在其權限範圍內，得訂立管理規程，並向都道府縣報告業務實施狀況。每年度公告其收支狀況及計算根據。

### 4. 養殖發展環境的整頓

- (1) 觀察國內外市場需要設定戰略養殖項目。
- (2) 在技術開發方面，強化整頓優良種苗及低成本飼料相關技術開發和供給機制。
- (3) 培育具備國際競爭力的養殖產業，擴大實證試驗等需求的支援。
- (4) 集中發展重點水域，以確保大規模養殖水域的發展。積極利用漁港發展養殖場。
- (5) 設置因應 HACCP 的設施，增加輸出目標國認可的藥劑數量，以完善促進輸出的環境。

## (五) 因應改革方向調整強化漁協制度

評估目前為止漁協的角色和功能，配合前述政策改革的方向性進行檢討：

### 1. 關於團體漁業權的主體及漁場管理者的定位

- (1) 將漁場管理業務設定為漁協事業活動的一部分。

- (2) 向業者徵收團體漁業權及漁場管理業務所需費用之時，必須訂定漁業權行使規則及漁場管理規程，並得到都道府縣的許可。
- (3) 向非漁協成員徵收漁場管理費用之時，除了明確收支狀況外，必須公開相關資訊。
- (4) 當團體漁業權相關業者為漁協成員時，應組織由相關區域業者組成的常設單位，透過該單位訂定漁業權行使規則。
- (5) 全漁連的事業內容將包括團體漁業權及漁場管理相關業務的適切調整。

## 2. 關於漁協組織及事業體制的強化

- (1) 將在法律中明定漁協的目的為提升從事漁業者的所得。
- (2) 將在法律中明定漁協的董事須有市場行銷專家。
- (3) 將公認會計師監察制度導入「信用漁業協同組合連合会」(信漁連)。
- (4) 將導入漁業生產組合可變更為公司法人的機制。
- (5) 為強化行銷販賣及整合產地市場，若有必要將進行漁協整併。

### (六) 發揮漁業・漁村的多重功能

在透過確保漁村全體收入的提升以達成漁村活化的同時，亦會多面向地推動國境監視、自然環境養護及海難救助等功能。

## 三、業界反應與水產廳回應

關於業界相關人士的反應，以 6 月 28 日於神戶舉行的政策說明會為例，主要集中在資源管理目標的設定與漁船大型化之間的關係、遠洋及近岸漁業許可制度的改革、「海區漁業調整委員會」委員的選出方式、養殖相關漁業權管理的法制化、漁協制度的改革等問題上。

### (一) 資源管理目標的設定與漁船大型化之間的關係

水產廳計畫導入 IQ 制度，並且針對超過配額的情形將研擬更具嚇阻效果的罰則。然而，水產廳卻同時在政策上推動漁船大型化，提升漁船的捕撈能力，希望實現提升漁民所得的目標。有業者質疑，讓漁民空有捕撈能力卻無法進一步提高捕撈量，政策本身是否有所矛盾，水產廳表示漁船大型化的目的是捕撈作業的現代化，並舉冰島、挪威等國的漁民個人單位生產量為日本的 8 倍以上、船舶單位生產量為日本的 20 倍以上為例，顯見日本在生產效率方面仍然有努力空間。另外，從長期來看，為提早因應少子化及未來從業者短缺的危機，有必要進一步提升捕撈的效率以維持整體產業的競爭力。

## （二）遠洋及近海漁業許可制度的改革

新政策設計了一套針對生產效率明顯低落的業者給予改善建議，甚至取消其許可的機制。有部分業者擔心，是否政府為了提振生產效率，會積極引進擁有高端技術的企業或團隊，如何保障漁業組合的長期安定經營，另外，對於各地業界文化不甚瞭解的新進業者，也擔心政府是否會評估其加入後所帶來的衝擊，水產廳回應業者無須擔心現有捕撈許可會無端被剝奪，若非極端情況應不會遭受取消許可的處分。至於改善建議及決定取消許可的考量要素，會就個案作通盤考量。另外也會適度結合減船或休漁措施，並提供必要的支援。

## （三）「海區漁業調整委員會」的運作

「海區漁業調整委員會」是法律明定的機關，新政策的走向可能會直接影響業者的利益，其性質備受關注。在水產廳的規劃中，各地方委員會是地方知事在擬定漁場計畫、給予漁業權許可時的諮詢機關。同時可以針對業者數量、漁場使用方式的限制做出必要的指示。因此，委員人選在資源管理和漁場經營上的專業性是重點之一。為了兼顧專業性、公平性，以及減少地方選舉委員會的負擔，水產廳仍在規劃更為適切的委員選出方式。業者推薦及公開招募的方式也在考慮之列。

## （四）養殖相關漁業權管理的法制化

對於水產廳希望進一步擴大養殖產業，養殖業者關心是否能確保市場供需的基本面。以目前的市場情況而言，若無法進一步增加市場消費能力，貿然鼓勵新業者加入是否適當？此外，日本近岸大範圍的靜穩水域有限，如何進一步活用擴大養殖範圍，容納新業者參與的空間，目前似乎尚未明確交代改革的細部內容。水產廳表示同時擴大海外市場的流通及設定戰略養殖項目也是政策目標，目前仍在聽取各界意見的階段。關於漁業權制度的改革，水產廳說明其目的並非增加現有業者的負擔，而是將現有漁業權的內容明確化、透明化，並提高經營的柔軟度。

## （五）漁協制度的改革

關於漁協制度的改革，業者希望在民間企業投入參與的問題上能夠多考量既有漁協會員的意見。理事須由行銷販賣的專業人士擔任，此規定用意固然良善，然而如何定義專業人士恐有爭議。外部會計監察看似客觀公正，然而不瞭解產業運作實況的會計師能發揮多少效用仍有疑慮。關於生產組合可轉型為公司法人型態經營，業界擔心是否會成為有心人士惡意操作的方便之門。水產廳說明主要政策目標在於提高整體事業經營的效率及透明度，目前仍在做全盤的調整，也歡迎各界提供建設性的意見作為政策研擬的參考。

## 四、啟示與建議

政策的改革變動是社會資源再分配的一環，任何政策的施行調整皆有其優先次序、輕重緩急之安排，勢必對利益相關者帶來程度不一的衝擊。為了及早因應世界潮流、市場需求及國家總體發展之需要，政府在產業政策上必須高瞻遠矚，跳脫個體甚至個別產業的觀點，就整體社會的連帶利益出發來規劃長期政策方向。因此，如何充分傳達政策改革的必要性，並在政策形成階段廣納各方意見，是政策推動過程中不可或缺的環節。近期在日本各地召開的水產政策改革說明會中，日本水產廳亦以此姿態直接與地方業界人士溝通協調，同時明示為了因應少子化、國際市場需求及國際漁業規範的進展，在政策改革中官民合作的必要性。

我國今年 7 月 3 日舉行之漁業焦點座談中，與會業界人士及專家學者關心遠洋漁業的減船、船隊整併，以及如何在國際壓力下兼顧漁民生計等問題。在日本的水產政策改革說明會中這類議題同樣受到矚目。如何調和內外壓力及需求以維持產業的長遠發展，是各漁業國漁政單位主要政策關切之所在。漁政單位對於不熟悉國際漁業規範潮流的進展的地方業界需要持續付出耐心，並以各種管道、手法進行更為細緻的溝通。

其次，關於養殖業前景，除了提振生產效率外，還必須重視海外市場行銷、通路販賣及商品發展戰略。日本在此波改革中計畫透過法規制定，加強相關專業人才在地方漁協的實際經營參與。我國漁業焦點座談中同樣意識到此議題的重要性，著重在政府與台農發公司合作輔導外銷上。除了由上而下的指導、輔導外，基層行銷意識的覺醒亦是我國可以加強推廣的部分。

另外，我國漁業焦點座談中最後提及漁業權議題，雖非我國優先改革之議題，由於日本已經開始推動相關制度改革，其內容及業界反應值得廣續觀察評估。

## 參考文獻

- 「水產基本計画(平成 29 年 4 月)の概要」，日本水產廳，2018 年 4 月 28 日 (<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/attach/pdf/suisankaikaku-4.pdf>)。
- 「農林水産業・地域の活力創造プラン改訂版(抜粋)」，日本水產廳，2018 年 6 月 1 日 (<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/attach/pdf/suisankaikaku-2.pdf>)。
- 「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」，日本内閣府，2018 年 6 月 15 日 ([http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018\\_basicpolicies\\_ja.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf))。
- 「第六次全國農業會議焦點座談－漁業主題」即時串流，第六次全國農業會議，2018 年 7 月 3 日 ([https://open6.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=open6\\_congress&id=24](https://open6.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=open6_congress&id=24))。