



強化國際合作
推動責任漁業

善盡國際責任強化管理 打擊IUU漁撈不鬆懈



黃安強¹

壹、前言

歐盟於2008年通過「預防、制止和消除非法、未報告、不受規範漁撈法規（IUU Regulation）」，實施輸歐盟漁獲認證機制，並自2012年起稽核第三國，對於未履行國際漁業管理責任之國家，列為警告（黃牌）名單，並透過雙邊諮商共同合作改善其國家漁業管理制度；若無法改善，則被指認為不合作（紅牌）名單，禁止水產品輸入歐盟。

註1：行政院農業委員會漁業署。

2015年10月1日歐盟宣布將我國列為打擊IUU漁撈不合作第三國黃牌名單，除臺歐盟雙方隨即展開多次溝通，行政院農業委員會（簡稱農委會）同時間並與國內各部會、漁民團體及業者溝通討論，就「法律架構」、「監控、控制及偵查（MCS）」、「水產品可追溯性」及「國際合作」等4個面向，推動並強化我國遠洋漁業管理措施制度，於2019年6月27日獲歐盟執委會決議，將我國自歐盟打擊IUU漁撈黃牌名單移除。

貳、打擊IUU漁撈工作小組

歐盟移除黃牌後，雙方同意成立臺歐盟打擊IUU漁撈工作小組，持續就打擊IUU漁撈深化合作，以確保漁獲物是合法捕撈並具可追溯性。截至目前，臺歐盟雙邊已分別於2020年1月16～17日、2021年1月21日、2022年5月13日、2023年5月15日召開4次工作小組會議，期間並不定期就關切議題召開特別會議，雙方關切之議題主要歸納為五大面向：

一、打擊IUU四年計畫經費

為落實執行打擊IUU各項工作，於5年期（2016～2020年）「強化國際合作打擊非法漁業計畫」結束後，行政院支持農委會漁業署（簡稱漁業署）續提第二期4年（2021～2024年）計畫，並獲立法院審核通過。

二、法律架構

為健全我國法制基礎、並配合各區域性漁業管理組織通過或更新養護管理措施，農委會除持續修訂漁業法、遠洋漁業條例、投資經營非我國籍漁船管理條例及相關子法規等，並明確各項處分之裁罰基準；其中，歐方並數次敦促我國能修正遠洋漁業條例，強化水產品進口管制，增訂經國際通報之IUU漁獲物不得進口、公告限制特定國家之全部或部分漁產品不得進口之規範，並建議提高違反規定之罰則。

三、MCS

為深化漁業監控及管理密度，雙方針對我國轉載、卸魚、國內／外港口檢查、觀察員涵蓋率、漁業監



漁業署執行港口檢查作業。



控中心監控情形、公海登檢等各項數據及執行成效進行檢視。

四、執法

為落實裁罰並提升執法之有效性，就各違規案件之調查、處分進度、違規件數、類型及罰則妥適性等進行整體檢視，並研議如何提升法規之嚇阻性。

五、國人管控

有關我國人許可投資經營非我國籍（FOC）漁船，特別是掛籍漁業管理較為鬆散之國家，容易成為IUU之溫床，近年各國際非政府組織（NGO）及歐美等國家，尤為關切疑似我國人投資經營之FOC漁船，我國並成立跨部會查察工作小組，以加強國人管控。

參、移除歐盟黃牌滿4年，打擊IUU漁撈不容鬆懈

全球及區域性漁業管理組織對於漁業的管理網絡，分別由漁船所屬國籍的國家（船籍國管轄）、漁船進入的港口國家（港口國措施）、以及漁獲物貿易國家（市場國管控）交互稽核，分別須善盡其管理義務，並對漁獲物來源及合法性進行管控，才能有效打擊IUU漁撈。

我國遠洋船隊逾千艘且遍及三大洋，實為國際間漁業管理不可或缺的

重要成員，尤其我國係以出口導向的國家，為維持遠洋漁獲輸銷國外市場順遂，避免因遭紅牌制裁或禁止進口至歐美等國，且直接影響大型水產品採購商選擇意願及我國家國際聲譽，漁業署當致力強化船籍國、港口國及市場國角色之法律架構及管理制度，並與國際間對於漁業資源之養護管理接軌。近期重點工作包括：

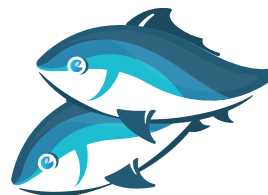
一、更緊密的雙邊或多邊國際漁業合作

（一）資訊交換

1. 打擊IUU漁撈重點亦包括國人投資FOC漁船之管控，但國人管控向屬不易，究其原因，主要係FOC漁船從事非法捕撈、銷售、洗魚等不法事證資料均於境外，缺乏其他具體查證路線且蒐證困



2023年4月20日於漁業署舉行臺貝里斯雙邊會議（下圖右4為漁業署張致盛署長）。



難；而我方與具實質管理權的船籍國、港口國或貿易市場國等相關方接洽後，卻常石沉大海未獲回應，因所獲證據不足且無法獲得關鍵資訊，難以證明不法，故遭受外界抨擊我國未採取行動妥善處理。

2. 資訊交換與分享是國際合作打擊IUU漁撈行為的重要基礎；為順利取得資訊，漁業署廣續推動與船籍國、港口國就FOC或IUU漁船相關資訊交換機制建立相關協議（Agreement）或備忘錄（MOU），以明確定義資料範圍及保密條款，讓漁船經營、漁獲銷售都具可追溯性。

（二）港口國措施

除了上述資訊交換，另一個透過國際合作防杜IUU漁撈的重點，乃係我國籍漁船進入該等國家港口之檢查事宜。目前除陸續派駐檢查員或雇員至國外指定港口，漁業署自2020年起並依遠洋漁業條例第29條規定，委託公正第三方辦理國外港口之港內轉載或港口卸魚檢查，以強化國外港口檢查之效能。

（三）公海登檢

1. 公海目擊、登臨與檢查漁船係打擊IUU漁撈及蒐證違規最直接的方式之一，因公海屬船籍國專屬管轄，公海相互登檢須有法源基礎，目前各洋區之相關執法或登

檢事務係以該洋區區域性漁業管理組織之規範為主，而我國在各組織之地位並非一致，未來各組織所建立符合該洋區之公海登檢多邊機制中，我國適用之程度將有所不同；此外，公海登檢機制因涉及敏感政治及主權議題，且許多開發中國家因無公海執法能力，並表示公海登檢是不公平之設計，故各洋區多邊公海登檢機制的普遍推動，還有很長遠的路要走。

2. 目前在中西太平洋漁業委員會（WCPFC）、北太平洋漁業委員會（NPFC）及南印度洋漁業協定（SIOFA）之架構下，我國與其他國家該等公約海域已有相關登檢協議安排，並由海洋委員會海巡署每年派遣數航次之巡護任務。而國際大西洋鮪類保育委員會（ICCAT）水域，目前則未能通過多邊公海登檢措施，我國刻正與美國研議優先建立臺美雙邊登檢機制或雙方艦艇互派檢查員方案（Ship-rider Scheme）之可行性，期能強化大西洋海域執法。

二、加強國內業者教育、宣導及傾聽回饋

為使區域性漁業管理組織規範及國際管理趨勢納入國內規範，並輔導產業與時俱進，農委會於法規制定過



2023年5月30日辦理「漁船赴北太平洋從事秋刀魚漁撈作業管理辦法」修正說明會。

程至法規公告施行後，除透過舉辦說明會、座談會等方式，傾聽各相關產業團體、業者、NGO、國內相關部會及縣市政府之心聲，並與之進行意見徵詢與溝通，以關心漁業發展及廣納各方建言，亦採取各項補助、輔導或獎勵措施，引導業者體認國際管理要求及努力配合遵守相關規範，期以符合業者作業實務需求且更為簡化及便民方式，善盡永續漁業責任。

三、借重非政府組織的資源及國際影響力

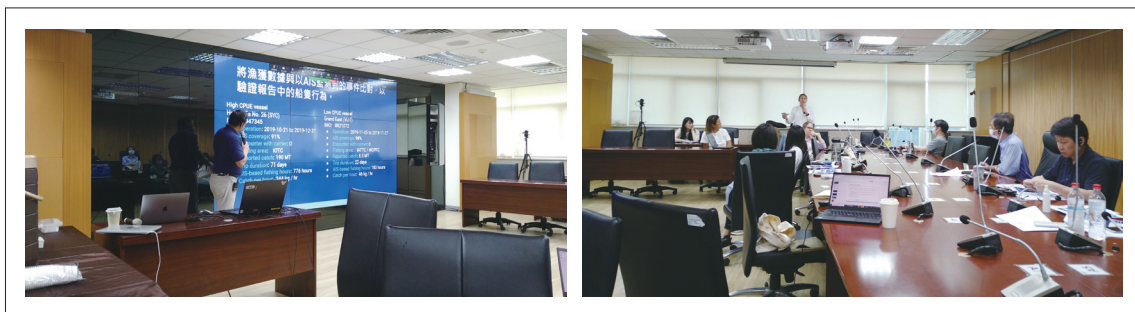
(一) 國、內外NGOs如國人熟知的綠色和平(Green Peace)等，除經常以不同之角度及立場針砭時弊，另亦扮演媒體第四權的角色，揭發產業面及管理面不為人知的部分。相關NGOs早期主要側重之議題多偏重環境、動物保護及資源永續部分，自2020年漁業署與TM-Tracking(TMT)及Global Fishing Watch(GFW)就我國在西非塞內加爾

的漁船活動個案接觸後，近年NGOs亦日漸重視關切國人經營FOC漁船、IUU漁撈及漁工人權等多面向議題。

(二) 漁業署於2021年與NGOs進行實質合作並簽署合作意向書，合作目標係就我國籍漁作業型態進行瞭解，並分析疑似我國人投資經營外國籍漁船之相關資訊；亦藉由辦理工作坊等形式，交流管理工具及深化合作。另一方面，也透過NGOs居間接觸船籍國、港口國等漁政機關，就我國籍漁船活動及疑似我國人經營之外國籍漁船相關資訊進行合作，必要時並召開雙邊會議。

四、配合防制強迫勞動措施

(一) 考量強迫勞動與IUU漁撈行為常有連結關係，國際上主流意見之一，即認為防制強迫勞動與打擊IUU漁撈相輔相成，必須同步提增漁船管理之強度及透明度。目前我國之實踐，如



2023年5月18～19日漁業署、TMT及GFW辦理技術交流工作坊。

行政院於2022年5月20日核定「漁業與人權行動計畫」，農委會並修正投資經營非我國籍漁船許可辦法及非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法，除規範涉及人口販運之國人不得投資經營FOC漁船，我國港口亦拒絕為涉及人口販運或強迫勞動的外籍漁船提供服務。此外，並要求國人經營之FOC漁船，提供與我國籍漁船境外僱用漁工相同的勞動條件。

- (二) 另一項管理重點，即為落實漁船漁業人裝設影像攝錄影系統(CCTV)以及開發電子監控系統(EMS)之政策。透過船上CCTV之監視，一方面能避免船長不當責罰或船員及NGOs不實指控，保障勞資雙方權益，另一方面也能監控漁船作業情形，防堵非法捕撈、會船或海上轉載；至於目前國際上積極推動之EMS系統，除能提高漁獲辨識、統計及補足海上觀察員之不足，並能強

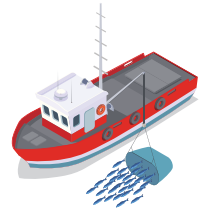
化部分管理措施之遵從執行情形。上述管理工具雖然目的不盡相同，但可以確定的是，漁船海上作業越是透明，強迫勞動與IUU漁撈行為就越無所遁形。

肆、業界的響應跟進

群策群力，業界的自主響應與跟進，亦為防杜IUU漁獲很重要的一環。

一、海洋管理委員會認證及漁業改進計畫

MSC認證係表明該漁業符合永續捕撈的國際最佳實踐方式之一，通過認證者之魚類和海鮮可貼上藍色MSC標章，俾向消費者保證所購商品符合永續理念；漁業署自2020年起協助相關業者等推動我國大西洋鮪延繩釣漁船申請海洋管理委員會(MSC)認證計畫，透過生態標章認證，提高業者自我期許並防範違法捕撈。此外，為了鼓勵不同型態的捕撈漁業均能以永續經營的理念進行作業，國際上逐



漸發展出「漁業改進計畫 (Fisheries Improvement Project, FIP)」方案，依循 MSC 水產驗證標準，透過由下而上的對產業的運作方式產生影響，推動漁業逐步走向 MSC 驗證，強化水產供應鏈追蹤追溯與透明度。

二、全球領先保險交易市場新保單條款，將從事 IUU 漁撈行為船舶列為排除保險條件²

網路媒體 SeafoodSource News 報導，代表勞氏保險合作社 (Lloyd's Market Association) 與國際承保機構 (International Underwriting Agency) 之倫敦保險交易市場聯合船體委員會 (Joint Hull Committee) 於 2023 年發布保單新條款，依據該條款，保險業者對於遭區域性漁業管理組織 (RFMOs) 列於 IUU 名單船舶得不予理賠，對於與該等船舶屬於同一經營者、同一集團或同一管理者之船舶，保險業者亦可於給予 7 日通知期限後終止承保。此次新條款，能讓保險業者得以在發現船舶涉及 IUU 行為後終止承保，預計將可給予 IUU 漁撈行為及船團給予強而有力之打擊。

伍、結語

政府與漁業界在漁業管理上所做的努力，成功讓臺灣自歐盟打擊 IUU

漁撈黃牌名單移除，代表我國之漁業管理已建構一條國際認同的軌道，也象徵我國邁向漁業管理的里程碑。然而，漁業資源得否永續利用，關鍵仍在於 IUU 漁撈之防杜成效。

目前各區域性漁業管理組織藉由科學化之資源評估與養護管理建議，已在漁業資源之復育及利用上取得進展；然而 IUU 漁撈行為，不但會影響統計資料之真實性而低估漁獲量，減損國際間為管理海洋漁業資源所作的判斷與決策，亦對守法業者造成不公平競爭，嚴重威脅水產資源之永續利用及生物多樣性，最後造成魚類資源枯竭並衝擊漁民生計，因此打擊 IUU 漁撈為每一個漁業國家、漁業人不可推卸之責任，也與水產加工、貿易商及所有消費者能否永續享用大海資源息息相關。

時值歐盟黃牌解除 4 年之際，國際貿易商雖不再顧慮臺灣可能變成紅牌，而降低購買或共同制裁我國漁獲，但我國不會鬆懈各項管理作為，未來仍將與歐盟及各漁業團體持續諮商及精進管理工作，並透過更緊密的雙邊或多邊國際漁業合作、加強國內業者教育宣導及傾聽回饋、借重非政府組織的資源及國際影響力、以及配合防制強迫勞動措施等議題上，積極落實推動並善盡國際責任，期能徹底杜絕 IUU 漁撈及漁獲，確保海洋漁業生態健全，永續漁業經營。

| 註 2：Leading global marketplace includes clause to strip insurance from IUU vessels, by Chris Chase, June 12, 2023.