

歐盟共同漁業政策研究： 兼論其對台灣漁業政策之啟示

鄒忠科*

摘要

魚類食物是重要的優質食品源，更為人們提供了就業機會。在一些沿海偏遠地區，漁業的健康發展對區域經濟的穩定至關重要，是其他產業無法替代的。因此，漁業對歐盟(European Union, EU)國民生產總值的貢獻率雖然很小，但卻是非常重要的經濟活動，歐盟和各成員國歷來都很重視漁業法律和政策的制訂和修正。歐盟共同漁業政策源於歐洲共同體(European Community, EC)六個創始國(德、法、義、荷、比、盧)部長理事會於1970年制定的兩個規定，其根本目的之一是保護歐盟水域的漁業資源，保障水產品的穩定供給，實現漁業的永續發展。歐盟的共同漁業政策(Common Fisheries Policy, CFP)達9億3100萬歐元，總共佔歐盟總預算的0.75%。同時，漁業政策也攸關海洋資源之保育，包括海龜、海鳥以及海中大型哺乳類動物，得以維持海洋生態平衡免於大量捕殺的威脅。

台灣是一個海島國家，漁業也我國重要產業之一，根據我國貿易局統計國貿易局統計2003年至今，我國漁獲出口貿易額可達台幣約300億元。因此，面臨海洋資源日益匱乏以及台灣在國際海洋、漁權談判上的險峻情勢下，本文希望藉由探討歐洲聯盟共同漁業政策之發展，分析我國對海洋和漁業政策的發展方向。期能對我國漁業發展、立法和相關政策之推行做為參考。

關鍵詞：歐盟、台灣、共同漁業政策、專屬經濟區、歐洲漁業基金

* 淡江大學歐洲研究所教授，奧國維也納大學哲學博士，英國牛津、劍橋大學訪問學人；曾任：淡江大學歐洲研究所所長暨歐盟研究中心主任。



壹、前言

漁業是重要的優質食品來源，更為人們提供了就業機會。在一些沿海偏遠地區，漁業的健康發展對區域經濟的穩定至關重要，是其他產業無法替代的。據歐盟官方的最新統計歐盟27國目前有約35萬人從事漁業相關工作，¹僅有約14萬的全職漁業從業人口，但卻能提供230億歐元的漁業產值。²因此，漁業對歐盟國民生產毛額(GDP)的貢獻率雖然僅約1%，但卻是攸關糧食安全，且是非常重要的經濟活動。而歐盟和各成員國歷來都很重視漁業法律 and 政策的制定和修正，歐盟共同漁業政策源於歐洲共同體(European Community, EC)六個創始國的部長理事會於1970年制定的兩個規定，其根本目的之一是保護歐盟水域的漁業資源，保障水產品的穩定供給，實現漁業的永續發展。其後經過1976年海牙決議專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)海域擴張至200海浬，歐盟內部和對外不斷地漁業協議談判，到2002年後歐盟共同漁業政策乃發展為涵蓋資源利用與養護、結構政策與漁船管理、水產品共同市場、與第三國的漁業關係、漁業執法以及水產養殖等方面的所有規則和機制。2009年4月22日公布的政策綠皮書(Green paper)後更針對過去政策實踐上的缺失再立法加以修正。

台灣因四面環海，台灣與海洋間密不可分的關係。由於得天獨厚的地理環境，也使得台灣孕育出豐富的漁業資源。因此如同歐洲聯盟(European Union, EU以下簡稱歐盟)，³「漁業」亦為台灣重要的經濟產業。本文首先探討歐盟共同漁業政策成立之背景，再論及共同漁業政策之法源和運作方式；其次為歐盟共同漁業政策的對內四大政策：養護政策、結構政策、管制政策，以及共同市場組織；以及共同漁業政策之對外政策，最後總結歐洲聯

¹ EUROPA, Policy areas, *Maritime Affairs and Fisheries*, <http://europa.eu/pol/fish/index_en.htm>.

² European Commission, *Fact and Figures on the Common Fishery Policy*. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), p. 12.

³ 歷史發展上歐盟有其不同之稱謂，1958年法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡六國簽定巴黎條約(Treaty of Paris)，設立歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)。1967年上述六國簽署合併條約(Merger Treaty)，將歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體及歐洲原子能共同體各自的部長理事會和執行委員會合而為一，統稱歐洲共同體(歐體)。1993年，歐體15國於荷蘭馬斯垂克(Maastricht)簽訂歐洲聯盟條約(TREATY ON EUROPEAN UNION)，此後歐洲共同體改稱為「歐盟」(EU)。本文依據原文年代之先後對歐盟也有不同之稱謂。



盟與台灣漁業之關係，提出歐盟共同漁業政策對我國漁業政策的啟示，期對我國之漁業立法和相關政策之推行能有一個參考之面向。

貳、歐盟共同漁業政策成立之背景

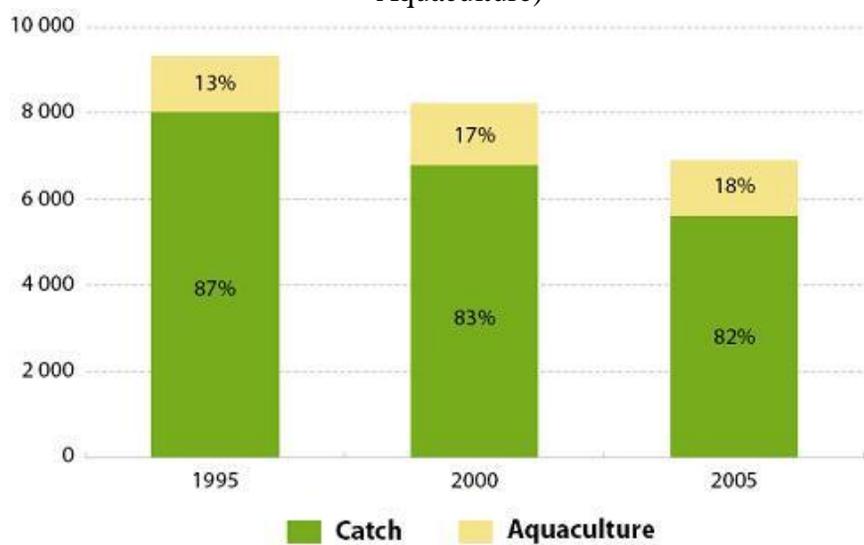
二次大戰後可謂歐洲漁業的黃金年代，亦是全球漁業最活躍的時期。1960 代中期起全球性的漁業活動快速膨脹，據聯合國糧食及農業組織(Food and Agriculture Organization, FAO)統計 1956 年至 1965 年間，世界漁業產量增加了百分之五十。⁴由於戰後大眾食物的需求量及漁業捕撈的技術日新月異，使得漁業活動得以蓬勃發展，但也造成了海洋資源過度使用的危機。早在建立共同漁業政策之前，當時的歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)會員國即意識到漁業資源將快速的枯竭、漁業經濟如何均衡的發展以及海洋資源的永續發展等問題，極需一項迫切且完善的政策以維護漁業資源並達到永續經營的需求，體制內共同漁業政策於是因應而生。由於漁業資源衰退，歐盟的漁業產品產量自 1970 年以來一直呈下降趨勢。在歐盟共同漁業政策 2002 年改革之後的 2003 年，當時歐盟 15 國的水產品總產量為 664.74 萬噸，比 1990 年減少了約 11%，僅占世界總產量的 5% 左右。(參見圖 1)在總產量和捕撈產量下降的趨勢下，歐盟水產養殖產量則一直在增加，2003 年為 130.06 萬噸，比 1990 年增加了 37.74%。在歐盟國家中，西班牙、丹麥、法國和英國是主要的漁業產品生產國，2003 年四國的總產量約占歐盟總產量的 60.8%。歐盟雖然是繼中國和秘魯之後的第三大水產品產地，但也是主要的水產品消費市場，需要進口大量的水產品滿足消費者需求，水產品貿易逆差呈擴大趨勢，2004 年的逆差額為 94.57 億歐元，比 1990 年擴大了 51%。為了在捕撈能力和可捕資源之間建立平衡，解決過度捕撈問題，歐盟當局一直運用財政手段推行縮減漁船總噸數之政策。2004 年，歐盟 15 國的捕撈漁船總數量為 85,709 艘，總噸位為 1,883,697 噸，總功率為 6,946,111 千瓦，分別比 1990 年減少 10%、7% 和 9%。⁵就業問題是歐盟在實施減船政策中遇到的最大問題。據統計，漁業為歐盟國家提供近 60 萬人的就業機會。

⁴ Mike Holden & David Garrod, *The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future* (London: Buckland Foundation, 1996), p. 42.

⁵ European Commission, *Fishery Statistics Data 1990-2006*. (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007), pp. 10-18.



圖 1：歐盟 27 國總漁業產品產量(捕撈 Catch + 水產養殖 Aquaculture)



單位：1000 公噸。

資料來源：European Commission, *Fishery Statistics Data 1990-2006* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007), p. 13.

參、歐盟共同漁業政策之法源與運作機制

歐盟最大的價值在於共同市場的建立，歐洲共同市場的核心是單一市場和共同的競爭規範。單一市場主要包括四項基本自由：即貨物流動自由、勞動者移動自由、提供服務自由和資本流動自由。從立法機構角度觀之，歐盟的漁業法源分為三類：即歐盟基本法(primary law)中有關漁業的條款、次級漁業法(secondary laws of fisheries) 和歐盟法院裁決的有關漁業的判例法(case law)。基本法包括創立歐盟的條約、修正性條約和新成員國の入盟條約。例如，歐洲共同體條約(Treaty Establishing the European Community)的第32條至38條為歐盟共同漁業政策提供了最直接的法律基礎。新成員國の入盟條約一般也會對其適用共同漁業政策問題作出特別規定。例如，英國、丹麥和愛爾蘭加入歐體條約(1972年)規定了共同漁業政策，但延遲到1983年才全面施行；西班牙和葡萄牙の入盟條約(1986年)規定了其國民不能在北海捕魚，並對其在愛爾蘭水域的最高漁船數量作出了限制。⁶自歐盟共同漁業政策

⁶ Stephen Weatherill, *Cases & Materials on EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 27-58.



實施以來，歐洲法院(ECJ)已經裁決了許多有關漁業的案件。例如，在歐洲執委會訴英國修正領海基線而排斥成員國國民捕魚權的案件(C2146 /89 Commission v. United Kingdom[1991]3 CMLR 649)中，歐洲法院裁決歐盟法雖然不影響成員國基於國際法的權利和義務，但歐盟會員國在行使其國際法主權時，必須履行歐盟法律義務。因此，英國不能通過改變領海基線而單方改變由歐盟法保障的捕魚權，因為這種改變將影響共同漁業政策的效果，危及歐盟基本法中對捕魚活動的「相對穩定」(relative stability)原則。此案說明，歐盟法律優於國際法，會員國不能以國際法為依據挑戰歐盟法的至高性和優越性。

共同漁業政策的法源基礎起源自 1957 年簽訂的羅馬條約(Treaty of Rome)，在條約中的第三條第四項提及當時的歐洲經濟共同體應訂定共同農業(Common Agricultural Policy, CAP)與共同漁業政策(Common Fisheries Policy)。並在第 38 條第 1 項指出「共同市場之界定應包含農產品以及農產品之貿易。而所謂的農產品是由土壤生產、家畜飼養、近遠洋漁業以及與此類產品直接相關之初步加工後的產品」。條約中的第 39 條亦規定共同農業政策的目標為如下：⁷透過技術的進步，確保農產品的合理發展和有效的運用生產要素；以求達到提升農業勞動生產力；用以確保農業社區有公平的生活水準，特別提高從事農業人口的個人收入增加為主；穩定交易市場；保證農產品供應正常；保證提供合理價格給消費者。

漁業資源養護和利用是共同漁業政策的核心內容，即成員國漁民在12~200 海哩的歐盟水域平等補撈(Equal Access)，但需要持有捕撈配額(Quota)。例外的情形是少數成員國根據《1964年倫敦公約》(London Convention 1964)在他國的6~12 海哩水域享有歷史性捕撈漁業權、蘇格蘭的設德蘭(Shetland)漁區和愛爾蘭漁區有些特殊的規定等。總許可捕撈量(Total Allowable Catches, TACs)，由歐洲執行委員會根據其漁業科學技術和經濟委員會(Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF)以及負責資料收集與分析的國際海洋開發理事會(International Council for the Exploration of the Sea, ICES)之漁業管理諮詢委員會(Advisory Committee on Fisheries Management, ACFM)等研究機構的專家建議向歐盟理事會中的農業與漁業部長理事會(EU Council

⁷ José Antonio Nieto Solis, *Fundamentos y Políticas de la Union Europea* (Madrid: Siglo Veintiuno de Espana editors, S. A., 1998), p. 179.



of Agriculture and Fisheries)推薦，每年的12月再由後者做出最終決定，另外各項漁業數據和漁業政策改革之規劃則由歐洲執委會的海事暨漁業總署(Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries-European Commission)統籌規劃向外界發布政策報告，並送交歐盟理事會供各國部長及代表們進行協商。捕撈配額在歐盟成員國之間主要依據相對穩定(Relative Stability)原則分配，並考慮了海牙優惠(Hague Preferences)原則和管轄權損失(Jurisdictional Loss)問題。簡單說，相對穩定原則就是尊重捕撈歷史。實踐做法則是選擇1973-1978年為捕撈量參照期，捕撈量多的成員國分得了相對較多的配額。海牙優惠原則，則是照顧那些對捕撈業依賴性較重的成員國；管轄權損失，則是照顧那些因為第三國（如冰島和挪威）擴大漁業管轄權而損失了較大作業水域的成員國。實踐中，英國、愛爾蘭、德國以及格陵蘭獲得了較優惠的配額。

肆、歐盟共同漁業政策之對內政策

歐洲聯盟自 1970 年開始制定共同漁業政策以來，直到 1983 年 1 月通過並公佈部長理事會的第 170/83 號規則，從此便進入了共同漁業政策的時代。因此在這樣的架構下，規定了漁業產品的價格和漁業市場的結構，以及灌輸海洋資源的維護和永續經營的觀念。其間雖經歷過歐盟第一次的擴大，對於申請加入的四個國家而言，其均視國家漁業為重要的經濟活動，豐富的海洋資源擁有無法估計的漁業利益，尤其對英國與挪威。⁸所以加入體制後對他們的漁產相關產業將帶來的衝擊與影響可想而知。其中更以英國漁民的反應最為強硬，於是正當英國決定訂加入歐洲共同市場時，其漁民便組成強大的壓力團體不斷尋求國會議員的聲援。1970 年歐洲經濟共同體並於 2141/70 號規則中明定了共同漁業政策對內之結構與漁撈問題，以下之細項則為共同漁業政策之基本指導原則：⁹

1. 平等漁撈規則：歐洲經濟共同體任何會員國之漁船同等條件得以進入任一會員國水域之原則；
2. 養護原則：對於歐洲經濟共同體水域內的魚種、漁區與漁撈方式加以限制，以達到合理開發漁業資源以及維護的原則；

⁸ Ibid.

⁹ Michael Leigh, *European Integration and the Common Fisheries Policy* (London: Croom Helm, 1994), p. 179.



3. 合作原則：歐洲經濟共同體與會員國相關組織，共同協商有關海洋漁業活動與發展，並在歐洲執委會下設立常設漁業委員會，其工作目的在於第一座為會員國與歐洲執委會間溝通的橋樑，特別是有關海洋漁業的各種措施；第二為研究會員國的漁業組織、相關政策及措施；第三則為協助歐洲執委會提出漁業相關報告；第四為傳達歐洲執委會要求有關漁業組織問題的意見。
4. 漁業援助原則：此原則是會員國若因實施歐洲經濟共同體相關之漁業政策而導致本身的損失，歐洲經濟共同體則需給予該國財政補助。

伴隨 1973 年共同漁業政策的修正案的通過、1976 年海牙決議案確立將國家的專屬經濟領域擴張至 200 海浬以及 1983 年「藍色歐洲」(Blue Europe)¹⁰的誕生。共同漁業政策的成立，各會員國依照平等漁撈的原則可進入鄰國進行漁業作業，卻未涉及領海主權的問題，可見歐洲聯盟經濟領域整合的腳步，就歐洲共同市場而言確實比政治層次的整合快的多。歐盟共同漁業政策在 1970 年開始萌芽，直到 1983 年才正式建立共同漁業政策。政策的目標不外乎對漁業資源的保護而努力，為避免歐洲聯盟水域發生有水無魚捕的窘境。根據共同漁業政策的內容大致可分為養護政策 (Conservation Policy)、結構政策 (Structural Policy) 與管制政策 (Control Policy) 的與共同市場組織四個主要方向，朝漁業資源永續經營的目標努力。

歐盟共同漁業政策 (CFP) 雖然和共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP) 的條約基礎相同，但是共同漁業政策的發展卻相對緩慢。其雛形源自於歐體六個創始國 (西德、法國、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡) 於 1970 年制定的兩個條例 [Council Regulation (EEC) No. 2141 /70 和 No. 2142 /70]。這兩個決定確立了共同漁業政策最重要的基本原則 (即在共同體水域平等漁撈)，為歐盟批准有關漁業資源養護措施，如：總可捕量 (TACs)、特別技術措施和漁船縮減計畫，提供了法律基礎並通過漁業結構政策，和水產品行銷措施引入對漁業行業的財政支持機制。在隨後愛爾蘭、英國、丹麥和挪威的入盟談判中，共同漁業政策被指責是六個創始國專門為申請者設計的，因為六個創始國享有的水域較

¹⁰ Commission of the European Communities, *op. cit.*, No. 27, p. 1.



少，而申請入盟的四國則享有廣闊的水域。¹¹為了順應國際海洋法的發展趨勢，歐盟於1976年11月通過了海牙協定，宣佈自1977年1月1日實施兩百海哩專屬經濟區制度。1983年，歐盟漁業部長理事會通過了三個決定[Council Regulation(EEC) No 170 /83, Council Regulation (EEC) No. 171/83和Council Regulation (EEC) No 2908 /83]全面實施共同漁業政策，將資源養護作為根本目標，確立了總可捕量和配額制度。規範了「平等捕獲」(equal access)和「相對穩定」(relative stability)的配額分配原則，並尊重歐盟會員國沿岸水域的歷史性漁業權，對漁業實行補貼，實現漁船現代化等。

在實施十年後，歐盟於1992年對共同漁業政策做了修改(Council Regulation (EEC) No. 3760 /92)，著重處理漁船數量和可捕資源量之間嚴重的不平衡問題，並把水產養殖納入了共同漁業政策的調整範圍。2002年，歐盟對共同漁業政策進行了第二次大的調整與改革，主要是建立了長期的漁業資源管理辦法，保證各利益方更好地參與漁業政策的制定。如組建了一些有企業參加的地區性諮詢委員會(Regional Advisory Council)，加強管制和執法，實行新的漁船政策，除了安全方面外，不再對漁船現代化予以補助，而是鼓勵拆船，贖買漁業權等。根據歐盟部長理事會條例2002年2371號[Council Regulation (EC) No. 2371/2002]第1條之規定，共同漁業政策應在下列領域規定一致的措施辦法：¹²(1)水生資源的養護、管理和開發；(2)捕撈對環境影響的限制；(3)捕撈條件；(4)結構政策和船隊捕撈能力管理；(5)管制和執法；(6)水產養殖；(7)共同的市場組織；(8)國際漁業關係。(參見表1)

表1：共同漁業政策主要發展過程

年代	歐盟會員國	政策發展
1970	EC-6	第2141/70號與2142/70號規則，成立共同漁業政策，制定政策結構、建立平等進入原則與成立漁業共同市場組織。
1973	EC-9	丹麥、愛爾蘭及英國加入歐體。重新規範平等進入原則。

¹¹ Tim S. Gray, "Fishing and Fairness: the Justice of the CFP" in Tim S. Gray ed., *The Politics of Fishing* (England: PalgraveMacmillan Ltd, 1998), pp. 228-250.

¹² Stephen Weatherill, *Cases & Materials on EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 27-58.



1976	EC-9	海牙決議同意將專屬經濟海域擴張至200海浬，同時賦予執委會代表歐體對外進行漁業協議談判之權力。
1981	EC-10	希臘加入歐體。
1983	EC-10	漁業養護政策制定完畢，達成「藍色歐洲」之目標，採取「總可捕量」制度與以及各會員國漁撈配額。保留12海浬海域，保護沿海國傳統作業漁船。
1986	EC-12	西班牙與葡萄牙加入歐體，在2002年12月31日前禁止西、葡進入歐體12-200海浬水域作業。
1992	EC-12	共同漁業政策中期回顧，引進漁業執照制度、調整養護政策、重整歐體漁船隊、改善管制政策制度與重新檢討漁業資源開採規則等。
1995	EU-15	瑞典、芬蘭與奧地利加入歐盟，西班牙與葡萄牙可進入12-200海浬水域作業。
2002	EU-15	2002年共同漁業政策改革，建立區域諮詢委員會、執行多項年度計畫、鼓勵報廢老舊漁船、擴大執行漁船監控系統、納入生態系統與環境保護政策至共同漁業政策中。
2004	EU-25	中、東歐十國加入歐盟，並於2004年12月31日起取消建造新船隻之補助金。
2007	EU-27	保加利亞與羅馬尼亞加入歐盟，並執行歐洲漁業基金漁業輔導財政援助，持續調整歐盟漁船隊之結構、促進養殖漁業與加工業之發展與穩定沿海漁業地區之經濟發展措施。
2009	EU-27	通過關於未來歐盟共同漁業政策的綠皮書，分析了目前政策的缺陷，計劃將於2010年初公佈協商摘要，提出改革提案，使其順利於2012年生效。

資料來源：筆者自行整理歐盟官方資料



一、養護政策

根據第 170/83 號規則之養護政策，歐體被賦予有正式的權限管理養護政策，例如對會員國設定總可捕量，平均分配會員國每種魚種可捕撈之範圍。理事會依循各方國際漁業組織所提供之資料，制定「總可捕量」。這一項政策基礎是 1976 年的海牙決議。其目的是在強調漁業資源的保護和配合社會與經濟的條件之下均衡捕撈。該規則第 1 條已明言，本規則在強調養護措施漁業資源之分配以及沿海漁業之管理監督。第 4 條亦規定，在一定比例之規定限額之概念下，將漁業資源、平均分配給各會員國。

養護政策是共同漁業政策的基石，直接涉及了歐盟水域漁業權的分配問題。條例規定成員國在其沿岸 6 海浬水域享有完全排他性的漁業權，在 6~12 海浬水域只承認部分成員國享有歷史性權利，而 12 海浬以外則實行「平等捕獲」原則。歐洲執委會首先根據其漁業科技和經濟委員會(Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF)是根據歐洲執委會 1993 年 619 號決定(Advisory Commission Decision No. 93 /619 /EC)成立的諮詢機構，由歐盟會員國的魚類生物學家、經濟學家和捕撈技術專家組成，和國際海洋開發委員會之漁業管理諮詢委員會的科學建議向歐盟漁業部長理事會提出年度配額，經批准後，根據「相對穩定」的原則在成員國之間分配。各國可以自由交換其配額，但需知會歐洲執委會。簡言之，相對穩定就是尊重捕撈歷史，歷史上捕撈多的國家分得了較多的配額。

歐洲執委會於 2001 年發布之共同漁業政策改革綠皮書中，大略描述共同漁業政策執行以來歐盟水域內多數漁業資源是呈現下滑狀態，而深海魚種則是瀕臨絕種邊緣；並強調漁業資源匱乏之原因在於，每年制定總可捕量配額永遠超過執委會依據科學建立之提案，導致總可捕量措施無法發揮效用，魚群種類並未回復至生態安全值內。¹³於在 2002 年共同漁業政策全面進行改革時，歐盟理事會於 2002 年 12 月通過第 2371/02 號規則，漁業資源保護與開發，改善並加強總可捕量之規範。2006 年 11 月 21 日，歐盟 25 國漁業部長聚首布魯塞爾，就減少深水魚類捕獲配額達成一致。25 國漁業部長一致認為，深水魚類的生存受到過渡捕撈的嚴重威脅。因為歐洲區消費者對鯊魚肉消費的增加意味著生態成本

¹³ La Comisión Europea, *Libro Verde Sobre el Futuro de la Política Pesquera Común* (Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), p. 8.



提高。根據協議，從 2006-2010 年，一些深海魚類將禁止捕撈。2007 年開始，藍鱈(blue whiting)的允許捕撈重量從 2006 年的 2,400 噸減少到 1,900 噸。此外，大型魚類捕撈在 2007 年後需減少 15%，相當於 200 噸。鯛魚等魚類的捕撈不受限制，仍然維持目前的狀態。此外，歐盟允許成員國之間相互交換未使用的配額餘額。¹⁴

二、結構政策

為了強化養護政策所要達成之目標，第 2908/83 號規則中指出，結構政策之目的是在漁業資源以及漁船隊捕撈能力兩者之間作為協調工具。結構政策採取「多年度輔導方案(Multi-Annual Guidance Programmes)」，藉由漁船噸數(GT)¹⁵與漁船馬力(Kilowatt, KW)與漁撈能力之關係，以解決漁船數多於漁業資源之問題。多年度輔導方案早於第 2141/70 號規則與第 101/76 號規則中制定，但直到第 2909/83 號規則才實施此計劃。第 3 條 a 款，此計畫之目的在於透過正確之方案取得漁業資源與漁撈能力之間平衡。

事實上，第 2908/83 號規則並非從保護資源觀點出發，而是以確保漁民擁有穩定收入為主要目的。¹⁶ 結構政策之目的是在漁業資源以及漁船隊捕撈能力兩者之間作協調工具，因此結構政策採取「多年度輔導方案」，藉由漁船噸數、漁船馬力與漁撈能力之關係，以解決漁船數多於漁業資源之問題。多年度輔導方案早於第 2141/70 號規則中制定，但直到第 2909/83 號規則才實施此計畫，多年度輔導方案之目的是魚種與漁撈能力之間平衡，促進漁業工業發展並合理運用海洋與內陸水域資源。由於漁船隊漁撈能力過剩而導致漁業資源匱乏，於執委會 1983 年制訂多年度輔導方案，結合結構政策與養護政策以便解決漁船數多於漁業資源之問題。歐體實施此項計畫時對於會員國不管是在購買或新造漁船隊、現代化或改造漁船隊上皆有給予財政上之補助，使得計畫可以順利實施。¹⁷

(一) 多年度輔導方案

¹⁴ Fin: Fishmeal Information Network. *Annual Review of the Feed Grade Fish Stocks Used to Produce Fishmeal and Fish Oil for the UK Market* (GAFTA, the Grain and Feed Trade Association, 2008), p. 12.

¹⁵ 為達到有效管理歐盟漁船隊，歐盟決定自 1995 年開始更改漁撈能力計算方式，由總載重量(Gross Tonnages, GT)代替原先漁船噸數之計算方式。

¹⁶ Mike Holden & David Garrod, *op. cit.*, pp. 25-26.

¹⁷ Mike Holden, *op. cit.*, pp. 18-19.



多年度輔導方案實行期間是從 1983 年到 2001 年，共 4 期計畫。鑒於會員國無法達到第 1 代方案之目標，1986 年 12 月 18 日理事會通過 4028/83/號規則，擬定新的結構政策，由於增加漁撈效率或發展漁撈技術等同於增加漁船捕撈能力，因此當時歐體目標是在 1991 年前減少 3% 的漁船噸數與 2% 的漁船馬力。第 2 代方案必須詳列漁船資料，包括漁業對會員國經濟之重性；詳列漁船類別、漁撈方式與作業漁區、船籍資料與評估漁船漁撈能力；評估當前漁業資源與未來發展趨勢報告，特別是不受歐體法規管理區域；漁業發展趨勢對漁業部門之影響與預計減少之目標與預期達成目標值。1991 年此方案執行時間結束，僅有丹麥、德國、西班牙、葡萄牙、義大利與愛爾蘭等 6 國達成目標；¹⁸1990 年 11 月，專家小組向歐體執委會提出高藍(Gulland report)報告，建議歐體必須大幅度刪減漁船隊之捕撈能力，且削減漁船隻幅度不可低於 40%，並且建議捕撈底層魚種(demersal stocks)之底層拖網漁業應減少 30%；對於捕撈底棲魚種(benthic stocks)之拖網(dredger)與桁曳網(beam trawlers)漁業應減少 20%，而遠洋漁業則不需任何改變。1993 年歐盟漁船對漁撈能力過剩的問題慢慢出現改善現象，歐洲執委會於 1995 年向理事會以及歐洲會議提出年度報告，1991-1995 年期間歐盟漁船隊的噸數減少了 263,000GT，約 11.5%；馬力減少 807,333KW，約 9.7%。雖然有達到整體方案目標，但仍有英國與荷蘭未達成目標，此外既使多數會員國皆成功削減漁船馬力及噸數，但不代表上述主要目標之漁獲量皆有達到其預設值。¹⁹

1995 年歐盟設立另一組專家小組負責撰寫擬定第 4 代多年度輔導方案，命名為拉森報告(Lassen Report)於 1996 年向理事會報告提出報告內容，此份報告中表示由於漁業資源過度開發，因此必須大力削減漁撈能力以便改善此情況，而對任何漁撈能力削減幅度小於 20% 是不足的。隨後執委會以拉森報告為基礎向理事會提出大幅度削減漁撈能力與歐盟漁船數量之建議報告，建議削減 40% 漁船數量，但是理事會並不同意執委會之提案計畫尤其是法國與英國。經過理事會內部討論後決定第 4 代方案之目標如下：對於瀕臨絕種之魚類，削減捕撈能力 30%；對於過度捕撈之魚種，

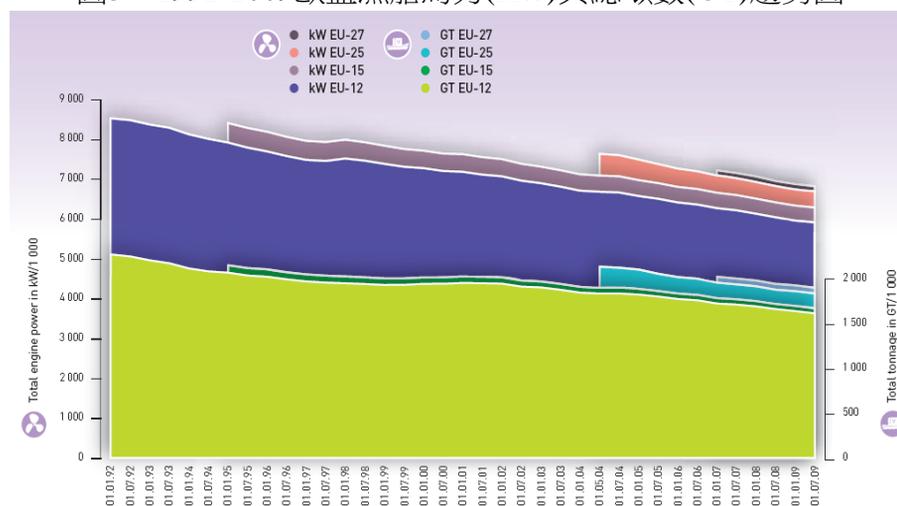
¹⁸ Troels Jacob Hegland & Jesper Raakjaer, *Recovery Plans and the Common Fisheries Policy - A Story of Path Dependency and Less Successful Implementation* (Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development, 2006), pp. 9-10.

¹⁹ *Ibid.*, p. 29.



削減漁撈能力 20%；對於極度過度開發之魚種，其漁撈能力不得增加。歐盟整體漁撈能力在 1997-2000 年間整體削減量低於 3%，遠遠低於 1983 年執委會預設 15% 之目標。2001 年 5 月執委會估計，歐盟整體漁撈能力超過現有漁業資源之 40%，並認為現行年度管理方案是毫無效率、難以管理並缺乏透明度，因此未來將制定更簡單且更有效率之漁船隊管理計畫。適逢 2002 年共同漁業政策改革，執委會決定將第 4 代方案延長至 2002 年，並制定新管理政策。與第 3 期方案比較，第四期方案執行並不成功，僅有丹麥、希臘、西班牙、葡萄牙與芬蘭達成減少漁船噸數與馬力之雙重目標，比利時、義大利與瑞典僅達成減少漁船馬力之目標，法國與愛爾蘭僅達成減少漁船噸數之目標，而德國與荷蘭皆無完成預定刪減目標。整體而言，第 4 代多年度輔導方案歐盟漁船隊的噸位只減少 3%，馬力只減少 2%，無法達到原先預定目標。(參見圖 3)2002 年共同漁業政策改革確定後，透過「漁業輔導財政援助辦法」實施減船方案，來代替多年度輔導方案。²⁰大體而言，歐盟從第 1 代到第 4 代的多年度輔導方案實行上並未遭遇到會員國的反彈，因為歐體/歐盟在實施這一項方案時有給予各會員國不管是在購買或新造漁船隊、現代化或改造漁船隊皆有給予財政上之補助，使得方案可以順利實施。而從圖 3 的趨勢觀之，歐盟總體的漁船噸數和馬力數在共同漁業政策改革之後確實有下降之趨勢。

圖3：1992-2009 歐盟漁船馬力(KW)與總噸數(GT)趨勢圖



資料來源：European Commission, *Fact and Figures on the Common Fishery Policy*

²⁰ La Comisión Europea, *Libro Verde sobre el Futuro de la Política Pesquera Común*(Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2003), pp. 13-14.



(Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010) , p. 10.

(二) 漁業輔導財政援助辦法與歐洲漁業基金

歐體於 1971 年同意會員國使用歐洲農業指導保證基金之經費協助會員國發展漁業展業，鼓勵沿海與遠洋漁船現代化。1983 年第 2052/88 號規則第 1 條：「透過結構基金、歐洲投資銀行(European Investment Bank)和其他現行財政辦法，歐體應對下列五項優先項目之達成做出貢獻，俾以輔助建立歐洲經濟共同體條約第 130 條 a 項與 c 項所規定總目標達成，其中目標 1 與目標 5 與多年度輔導方案之執行較為相關。」因此歐洲農業輔導與保證基金之輔導項目應要達成強化與重組農業結構，其中包括農、漁產品之運銷與加工；確保農業生產之轉型；確保農民良好生活水平與協助鄉村地區社會結構之發展。²¹

1993 年 7 月 21 日歐體通過第 2080/93 號規則，執行漁業輔導財政援助辦法，以便整合共同體結構基金。在多年度輔導方案架構下，漁業輔導財政援助辦法對數項項目給予財政補助，更新以及現代化漁船隊與漁港設施、促進漁產品相關產業以及漁業市場之發展與現代化與鼓勵市場投資等。1994 年將漁業指導基金(Fisheries Guidance Fund, EFGF)與歐洲農業指導保證基金整合至漁業輔導財政援助辦法內，形成單一財政結構。²²

歐盟於 1999 年檢視所有結構基金，包括漁業輔導財政援助辦法，以利歐盟 2002 年共同漁業政策改革，並制定 2000-2006 年間漁業輔導財政援助辦法。此次改革後，漁業輔導財政援助辦法所重視之處，在於加強處理漁業資源之問題，與採取更為強勢之方式解決過度開採漁業資源之問題。漁業輔導財政援助辦法為期七年(2007-2013)，總預算共 3.7 億歐元，其目標為：1. 促進漁業資源以及漁撈兩者之間平衡；2. 加強漁產品之競爭能力與經濟發展；3. 改善市場供需以及增加漁產品附加價值；4. 復興對漁業高度依賴之地區。漁業輔導財政援助辦法也要求各會員國投資改善當地漁港設備、發展保護漁業資源之技術，提高於產品之品質與銷售，降低漁業政策改革帶來之衝擊：²³

²¹ 宋燕輝，〈歐洲聯盟共同漁業政策：漁船隊之重整與漁業輔導財政援助辦法〉，《美歐季刊》，第 12 卷，第 3 期，1997 年，頁 124-127。

²² Ronán J. Long & Pter A. Curran, *Enforcing the Common Fisheries Policy*. (London: Blackwell Science, 2000), pp. 30 and p. 50.

²³ Carolina Lasén Diaz & David Schorr, *The Application of European Right to*



1. 漁船隊更新、重建以及設備現代化：改善漁船隊安全與衛生有助於歐盟船隊提高競爭力與合理開採漁業資源。根據 2002 年 12 月 20 日理事會公佈第 2371/2002 號規則，船隊設備更新不受漁船之噸數以及馬力限制，僅限於船齡超過五年以上傳隻給以補助，船隻設備現代化僅限於作業甲板之上，增進工作條件之安全以及漁業產品衛生和品質，增加漁撈能力設施不在財政補助範圍內；
2. 沿海漁業以及內陸水域漁業：依據漁業輔導財政援助辦法規定，此類作業漁船之長度必須小於 12 公尺且不得使用拖網機具，符合上述條件之漁船約占歐盟船隊 60%。沿海漁業以及內陸水域漁業之船主願意接受專業訓練、改善漁船工作條件及安全、魚產品之生產與銷售組織化，促進漁產品附加價值、使用多種漁撈技術且不增加漁獲量，將給予 15 萬歐元之補助；²⁴
3. 社會經濟政策：為幫助受到漁業政策改革影響之相關人員，提供以下援助：55 歲以上，具有相關文件可證明從事漁業有 10 年以上經驗，且在法定退休年齡之前 10 年退休者，漁船被撤銷者，給予最高 1 萬歐元為期 12 個月之補助津貼。擁有 5 年以上漁業工作經驗，願意接受漁業以外訓練，給予 5 萬歐元之補助。35 歲以下之漁民，購買長度介於 7-24 公尺以及擁有 10-20 年船齡之漁船，給與購買價格 10% 或 5 萬歐元之補助。

自 2007 年 1 月 1 日起漁業輔導財政援助辦法由歐洲漁業基金所替代(European Fisheries Fund, EFF)，歐洲漁業基金對於財政補助方面將採取更為嚴苛審查制度。歐洲漁業基金執行期為 2007 年到 2013 年，總共提供 38.5 億歐元財政援助金額，共有 3/4 之預算用於發展落後之地區，即所謂「聚合區域」(convergence regions) 促進該地區之發展。西班牙所能分配到的補助最多，有高達 11 億歐元之補助預算。(請參見表 3)歐洲漁業基金首要目標是支援共同漁業政策，達成政策目標，促進漁撈能力與漁業資源間之平衡，保護歐盟環境與自然資源；加強漁業之競爭力與經濟發展以及在發展漁業之同時促進男女平等。歐洲漁業基金將徹底簡化漁業管理架構，歐洲漁業基金也針對下列 5 種領域進行規劃：²⁵

Know Laws to Fishing Subsidies. Technical Briefing Report by the Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD), 2003, pp. 32-33.

²⁴ European Commission. *Financial Instrument for Fisheries Guidance*. (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003), p. 31.

²⁵ European Fisheries Fund 2007-2013,



1. 調整歐盟漁船隊：若船員或船主因執行復育計畫、不得履約或續約之第三國漁業協議以及遭逢天然災害等原因中斷漁撈活動，歐洲漁業基金將給予財政援助。對永久註銷或報廢船隻、提早退休、進行漁業職業訓練與有意轉換職業跑道之漁民，同樣給予社會經濟支援助。高度依賴漁業活動之沿海區域，其小型漁船將獲得較高比例援助之優先權。透過財政補助鼓勵漁民改變其漁撈設備、技術與漁獲種類，採用更符合環保之漁撈方式，以配合復育計畫之執行。補助年輕漁民首次購買船隻之津貼，但船隻長度不得超過 24 公尺。

2. 養殖漁業、漁業加工與漁業貿易：在過去 15 年內歐盟養殖漁業每年平均有 3.4% 之成長率，雖然低於全球平均 11% 之成長率，但不可否認的是歐盟養殖漁業具備強大發展潛力。因此歐洲漁業基金投資水產養殖業與相關產業，促進該領域發展降低對環境之影響，並改善產品品質與衛生條件。支持養殖漁業發展，包括傳統養殖漁業，投資生產設備機具擴張與現代化，輔助養殖漁業活動與歐盟生態管理系統以及環境保護政策整合，朝向有機養殖漁業發展。在市場行銷方面，鼓勵各地區銷售當地持有漁貨，中小型企業將是主要援助目標。

3. 共同利益措施：為達成共同漁業政策之目的，因此透過私人企業執行相關措施將為必要途徑，即是所謂共同利益措施。歐洲漁業基金將透過經營者、生產者組織與其他相關部門來達到集體利益之目的。保護水生動植物則為共同利益措施另一目標，透過固定以及可移動之保護設備恢復內陸水域水生動植物之生態，包括修復遷徙物種之遷徙路線以及其棲息地。投資改善並現代化港口設備，加快卸貨速度，並增加廢棄物處理設備；²⁶

4. 沿海漁業地區之穩定：降低沿海地區對漁業之依賴性，鼓勵沿海地區漁業經濟體系朝向多角化經營發展，如推廣綠色旅遊(**green tourism**)改善沿海地區公共建設。改善行為不得違背共同漁業政策之目的，如增加漁撈能力與破壞海洋環境之行為是不可接受歐洲漁業基金之補助。歐洲漁業基金之補助及中在低人口稠密度之地區、漁業資源短缺之地區以及小型漁業社區，而地區政府負責運

<http://www.2007-2013.eu/by_scope_eff.php>.

²⁶ La Comisión Europea Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, *La Pesca Europea*(Bruselas: Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, n° 31, 2006), pp. 5-6.



用所得知補助金籌劃並執行該區域之發展策略；²⁷

5. 技術援助：為徹底執行歐洲漁業基金管理規則，執行政策之前置作業如監控措施、行政技術支援、專家評估與研究報告、監察與審查等措施，同樣地給予財政補助，並幫助新會員國建立行政管理制度。

表 3：歐洲漁業基金 2007-2013 (單位：歐元)

會員國	聚合地區	非聚合地區	總額
奧地利	167,228	4,500,253	4,667,481
比利時		23,301,312	23,301,312
保加利亞	70,406,358		70,406,358
賽卜勒斯		17,500,989	17,500,989
捷克	24,003,691		24,003,691
丹麥		118,606,682	118,606,682
愛沙尼亞	74,632,182		74,632,182
芬蘭		35,001,072	35,001,072
法國	30,389,485	161,309,090	191,698,575
德國	86,073,715	52,352,951	138,426,666
希臘	157,293,830	27,501,551	184,795,381
匈牙利	30,399,399	496,000	30,895,399
愛爾蘭		37,502,115	37,502,115
義大利	282,489,352	94,105,302	376,594,654
拉脫維亞	110,369,814		110,369,814
立陶宛	48,418,135		48,418,135
馬爾他	7,435,476		7,435,476
荷蘭		43,102,430	43,102,430
波蘭	651,791,102		651,791,102
葡萄牙	198,766,492	20,001,128	218,767,620
羅馬尼亞	202,556,179		202,556,179
斯洛伐克	11,242,552	892,801	12,135,353
斯洛文尼亞	19,330,990		19,330,990
西班牙	840,215,806	165,209,310	1,005,425,116
瑞典		48,502,732	48,502,732
英國	38,335,019	84,004,734	122,339,753

²⁷ Ibid., pp. 6-7.



技術援助			30,791,993
總額	2,884,316,805	933,890,452	3,848,999,250

資料來源：Scottish White Fish Producers' Association, Commission adopts implementing rules for European Fisheries Fund.

三、管制政策

為了徹底執行養護政策，歐體在第 2057/82 號規則中制定管制政策。管制政策的存在，主要是為了讓養護政策可以確實的實施。管制政策主要是在監督海上作業船隻以及在港口卸貨船隻是否有違規情事。該政策由各會員國執行，各會員國可以檢查在該國管轄範圍內之其他會員國漁船，監督會員國之漁貨量是否有超過總可捕量(TACs)之配額。因此，歐洲執委會只有監督之角色，真正去執行此政策責任義務落在會員國手上。若有會員國違規不履行此政策，第 12 條 a 款中提到，執委會若發現違法事證將會通知相關會員國並進行調查。此條文可以清楚的顯示出執委會在這一項政策上處於弱勢地位，執委會無法對違規國家做出制裁措施，而僅只是做行政上之調查。²⁸1993 年 10 月 12 日理事會制定第 2847/93 號規則，建立符合共同漁業政策之管制體系，此號規則可視為歐盟管理與執行共同漁業政策之基石。經過 2002 年共同漁業政策改革後，逐漸強化管制政策之功能，並強調會員國間之合作關係。在第 2371/2002 號規則，漁業資源保護與開發規則中，更界定會員國與執委會之間在管制政策與執行上各自分擔之責任。會員國必須負責共同漁業政策之政策執行以及管制，而執委會則負責貫徹共同漁業政策之執行以及監控各會員國執行政策之成效。

共同體漁業管理機構

由於各會員國各自擁有管理與監督系統，管理管轄範圍內作業漁船以及所屬船隊，導致各國執行狀況並不一致。某些會員國甚至將管理權責交付給海關、警察單位或者海岸巡防隊等非專職漁業管理機構，造成管理政策執行困難。2003年3月11日執委會向理事會提案成立共同體管理機構，此新機構之主要目的是整合會員國與歐盟於檢查與監督系統，成立單一管理機構，並希望於2005即可成立該機構組織之成立。執委會提案之用意是希望將會員國

²⁸ Council Regulation (EEC), "Establishing Certain Control Measures for Fishing Activities," No. 2057/82, 1982.



管制政策策略納入歐盟之管制政策，要求對最受威脅之魚種建立檢查措施、透過監督計畫強化會員國間之合作關係並讓執委會能夠徹底有效執行管制政策。歐洲執委會於2004年4月29日向理事會遞交提案，完成共同漁業政策執行要點及規則。歐盟理事會於2005年4月26日通過第768/05號規則，正式成立共同體漁業管理機構 (Community Fisheries Control Agency, CFCA)，設立這一機構並不改變成員國和歐洲執委會各自的法定義務。另外，為了增加透明度，依據2003年實施新的共同漁業政策，歐盟設立了一個記分板 (CFP Compliance Scoreboard)，對各國執法情況進行年度告示。²⁹

共同體漁業管理組織之結構由行政部門、執行委員以及區域諮詢機構組成。行政部門由各會員國代表以及 6 位執委會代表所組成，任期為 5 年並可連任。行政部門之主席是由執委會代表與各會員國推派一位代表經絕對多數投票後產生，其任期為一年並可連任一次。³⁰歐洲共同體漁業管理機構於 2008 年西班牙維哥港 (Vigo) 設立總部，該機構主要是協商各會員國漁業管理與監控行動，協助各會員國履行共同漁業政策之義務與責任，此外必須將各會員國之漁業活動、管理與監控行動回報至歐洲執委會，與回報非法漁撈之行為。共同體漁業管理機構為超國家組織機構，負責協調非部屬各國管理制度與監控行為；並按照各會員國之需求，協助各會員國培訓監察員。³¹在第三國水域方面，由執委會代表歐盟，加入其他國際漁業組織，管制並監控在第三國水域作業之歐盟漁船隊，如執委會自 1990 年代開始，便已加入東北與西北大西洋漁業組織，代表歐盟進行管理該區域歐盟船隊，此外歐盟也指派稽查員至其他國際組織進行相同工作。共同體漁業管理機構也將利用歐盟在國際社會之義務，加強各會員國監督以及檢查行動。

四、共同市場組織

自 1970 年制定共同漁業政策開始，共同市場組織便是不可或缺的一部份。共同市場組織之目的在於穩定歐體境內漁業產品之

²⁹ United States Department of Agriculture (USDA), "Annual Report - EU Policy & Statistics 2007," Global Agriculture Information Network, 2007, pp. 8-9.

³⁰ La Comisión Europea Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, *La Pesca Europea* (Bruselas: Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, 2005), p. 8.

³¹ Community Fisheries Control Agency, <<http://www.cfca.europa.eu/pages/home/home.htm>>.



供需平衡，使生產者與消費者皆可得到最大利益。³²歐盟是世界上最大的漁貨消費市場，自身生產根本無法滿足其需求，成員國需要遵守共同的水產品貿易規則，而共同市場組織之之建立則有助於平衡歐盟市場漁貨之價格。漁貨共同市場組織(Common Organisation of the Markets in the Fishery and Aquaculture Products)成立於1970年(Council Regulation (EEC)No 2142/70)，主要目的是穩定市場，保障供給和需求平衡，維護消費者和水產品生產者的利益，包括四項內容，即在產品的品質、規格、等級、包裝和標籤等方面執行共同的行銷標準；生產者組織(producer organisation)；通過干預而穩定水產品價格機制，以及與第三國貿易之規則。生產者組織是漁民(包括水產養殖者)自願結成的互助性組織，但是要得到成員國政府漁業管理部門的認定。在成立的最初三年，可以申請到逐年遞減的歐盟財政扶持補助金(launching or start-up aid)，數額取決於組織的運行費用以及其產品市場價值。

生產者組織被歐盟和各國漁業部門賦予了很多權利，可以申請歐盟及成員國財政補貼用於制定和實施市場行銷策略、生產計畫及提高產品品質計畫等，並且只有生產者組織會員才可以申請到財政補助，發展生產。例如：英國2008年有19個生產者組織，享有在組織內分配捕撈配額和管理配額的權利。市場干預機制，意味著在水產品價格低於撤出價格(withdrawal price)，由歐洲執委會每年確定該項魚種之價格，歐盟可以向生產者組織提供財政補貼，繼而會員再向生產組織申請補貼，以此穩定市場，保護漁民的最低收益。現行已有五種不同類型的市場干預機制運作。³³

伍、歐洲聯盟共同漁業政策對外政策

隨著漁業貿易的全球化，國際上對漁業捕撈權益日益重視。1982年聯合國第三次國際海洋法會議中，確定兩百海浬為國家專屬經濟領域。因此歐洲共同體執行委員會在共同漁業對外關係的問題上有下列幾項目標：³⁴歐洲共同體需與第三方制訂漁業協議，避免會員國私下與非會員國簽訂漁業協定，可預防可能會發生在會員國之間的漁業糾紛；確保會員國的遠洋船隊可合法在第三國水域進行漁業活動；穩定歐洲共同體漁隊的漁獲量以抗衡進口漁

³² European Commission, "Fisheries," *Market Policy*,
<http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market_policy_en.htm>.

³³ Fisheries Statistics Unit, "United Kingdom Sea Fisheries Statistics," *Defra* (UK: Department for Environment Food and Rural Affairs, 2009), p. 1.

³⁴ Mike Holden & David Garrod, *op. cit.*, pp. 35-39.



貨之衝擊；維持歐洲共同體漁隊可以在國際海域上漁撈的行為；保護歐洲共同體水域內即將瀕臨絕種的海洋生物；降低遠洋漁業以及相關產業失調問題。

歐洲共同體對外漁業政策對於歐盟內部漁業大國而言是相當重要的。例如對希臘、西班牙、葡萄牙與義大利而言與非洲國家簽訂漁業協定，可以在非洲國家水域中進行漁撈活動是相當重要的。因此共同對外漁業政策的制訂則依照下列三項原則：

1. 互惠原則：互惠原則是指歐洲共同體與第三國進行漁業協議之談判時，雙方應給予對方同等待遇(Identical treatment)。此乃國際經濟法所承認與使用的一般基本原則。
2. 適當養護原則：是指歐洲共同體所簽訂的漁業協定中，為了維護海洋漁業資源，並於該協定中明文規定保護及養護措施調配原則。此乃國際海洋法所公認的必要措施。
3. 公平收益原則：面對第三國漁獲進口的壓力，共同漁業政策不單只是保護海洋漁業資源，更要保障漁民權益與生活，因此歐洲共同體透過對進口漁產品課稅級訂定相關保護措施，使漁民得到合理公平的收益。

據2009年歐洲執委會統計，歐盟的海外捕撈隊在歐盟海域外的捕獲量約為120萬噸，占歐盟總體魚類消費量的20%以上，目前有700艘以上的歐盟漁船從事歐盟海域外捕撈活動，雖然海外船隊僅占歐盟捕撈船總數84,909艘的1%，它的捕撈量卻占到歐盟總捕撈量的24%³⁵，這些活動大多是在非加太(African, Caribbean and Pacific, ACP)國家海域進行的。³⁶因此歐盟共同對外漁業政策乃為歐盟以一定補償換取對方捕撈權的重要議題。

歐盟共同漁業政策在2002年做了重大改革，對外漁業關係是改革的重要內容之一，目標是要和有關國家發展一種新的雙邊漁業關係。歐盟在2004年通過的理事會決議將歐盟雙邊漁業關係從許可捕撈協議發展為「漁業合作夥伴協議」(Fisheries Partnership Agreements, FPA)更強調一種負責任的捕撈活動。考慮到世界貿易組織(WTO)對漁業補貼談判，該決議對財政資助進行了修訂，使

³⁵ European Commission, *Fact and Figures on the Common Fishery Policy* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), p. 11.

³⁶ Vlad M. Kaczynski & David L. Fluharty, *European Policies in West Africa: Who Benefits from Fisheries Agreements? Marine Policy*, 2002, No. 26, pp. 75-93.



其不再是對歐盟漁民的補貼，而是為促進負責任捕撈活動和合理捕撈活動的一種投資。歐盟於2003年開始陸續展開漁業伙伴關係的談判，已先後和非洲的佛得角(Republic of Cape Verde)、加彭(Gabon)、毛利塔尼亞(Islamic Republic of Mauritania)等許多國家達成了漁業合作夥伴協議。³⁷在這些協議中有許多影響歐盟和ACP國家間漁業關係的補貼：漁船建造補貼、稅收優惠(比如免征燃油稅)、基礎設施建設、貸款補貼、市場支持、支付給第三國的捕撈費等。其中兩種漁業補貼對歐盟和ACP國家的漁業關係產生重要影響：一種是捕撈費，另外一種是漁船轉讓補貼。

一、捕撈費

歐盟給非加太(ACP)國家的捕撈費是對歐盟海外捕撈船隊的一項重要補貼。總的來說，捕撈者支付的捕撈費僅占20%，其餘的都由歐盟通過財政補償的方式從公共基金裡支付。比如，歐盟和毛利塔尼亞(Mauritania)於2001年續簽的漁業協定中規定將給予毛政府4,300萬歐元的漁業資源補償。根據「漁業協定」(Fishery Agreements, FA)規範下，歐盟給予ACP國家的財政援助是根據歐盟船隊所獲得的捕魚權來決定的，捕撈機會越大資助金額越高。「漁業協定」規定這些資助應該全部被用於漁業部門的科學研究、培訓、非工業化捕撈活動、漁業管理等。但是歐盟給予的這些補貼其實是對自己消耗ACP國家漁業資源的一種補償，其實和用貨幣購買某國家的石油沒有什麼區別，同屬於一種商業行為。雙方需成立一個聯合委員會來討論該事項，並且明確委員會只是做目標監管而不對實際如何花費進行干預，即只須制訂一套機制評價最終使用結果，是否有利於改進負責任捕撈和實現永續發展。³⁸

二、漁船轉讓補貼

歐盟理事會於2004年關於FPA的決議中強調FPA應該推動歐盟的對外投資以及漁船和技術的轉讓，之後執委會對FPA的意見中增加了一些具體的實施辦法，比如在漁船轉讓方面將歐盟的漁船轉移至ACP國家，在當地成立合營企業，根據規定，歐盟漁船在

³⁷ Commission of the European Communities. "Reform of the Common Fisheries Policy Green Paper," April 22, 2009, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:fin:en:pdf>>.

³⁸ Europa, "Bilateral Fisheries Partnership Agreements between the EC and Third Countries," <<http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external-relations/bilateral-agreements2en.htm>>.



轉籍時需要交納數百萬歐元的撤銷歐盟船籍費，在資源國成立了合資企業後，也必須將漁船抵押才能獲得捕撈許可證，此外還要向資源國當局交納一定比例的特別管理費。而歐盟在轉籍、財產抵押和作業補貼等方面都會給予一定的財政補貼。比如2000年，有31艘西班牙漁船轉移至塞內加爾註冊登記，其中16艘獲得政府補貼成立了合營公司。³⁹

歐盟漁業政策關於捕撈主要法規包括：第一，港口檢查措施。進入歐盟成員國港口進行裝卸貨物，轉運和港口服務的非歐盟國家漁船（第三國漁船）應在指定的港口接受檢查。進港船隻需在進港前3天通知歐盟成員國港口檢查機關，並申報所裝載的水產品數量、品種、捕撈日期和捕撈地點及捕撈工具。第二，進出口水產品溯源認證措施。根據歐盟法規對出口到歐盟地區的水產品的合法性進行檢查（淡水魚、觀賞魚和部分養殖品種除外）。出口到歐盟的加工水產品，出口方應提交原料魚供應者出具的、經原料魚供應國認可的合法性證明文件。第三，建立不合作國家名單。⁴⁰

陸、歐盟共同漁業政策與台灣

一、歐盟共同漁業政策之優點

歐盟共同漁業政策(CFP)代表著歐盟以超國家機構之角色，設計出足以平衡各會員國共同漁業資源的運作機制，共同漁業政策的內容大致可分為養護政策、結構政策與管制政策，以及共同市場組織等四大方向，並輔以生產者組織之市場經營策略，通過干預而穩定水產品價格機制以及與第三國貿易規則。其最主要的操作工具為年度的漁業捕撈配額總許可捕撈量(TACs)、漁船總噸數(GT)，以及總馬力(KW)之規範，輔以共同市場組織對於歐盟與進口漁業產品之品質、等級、色裝及標籤等，制定共同行銷標準，維持歐盟境內漁業產品之供需平衡，透過「多年度輔導方案」歐盟總體的漁船噸數和馬力數在共同漁業政策改革之後確實有下降之趨勢；同時共同漁業政策還必須兼顧各會員國政治、經濟發展、

³⁹ Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs, “The European Community External Fisheries Policy,” <<http://ec.europa.eu/fisheries/publications/externalpolicy-en.pdf>>.

⁴⁰ European Commission, “Fisheries,” *About the Common Fisheries Policy, Structural Measures, Introduction: Serving the CFP*, <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural_measures/eff_introduction_en.htm>.



沿海漁業社區人口發展、就業與經濟層面之問題、提升養殖漁業環境，使得過去 15 年內歐盟養殖漁業每年平均有 3.4% 之成長率，對於海洋漁業資源之永續發展產生經濟上的替代效果；並控管加工漁業之供需，以及評估漁撈活動對環境之影響等諸多層面的成果。

歐盟共同漁業政策自 1970 年開始著手制定，經過會員國內部不斷溝通協調，以及受到聯合國海洋會議之影響後，直至 1983 年該政策正式啟動至今，在此期間內歷經 1995 年中程回顧與 2002 與 2010 年共同漁業政策三次之改革，在漁業資源之保護頗具成效，雖然還有該政策還有部分遭受個別國家強力反對，也飽受非政府組織質疑的批評，但歐盟共同漁業政策是全世界各漁業區永續發展政策訂定的先鋒和典範，歐盟每年彙整漁業科學技術和經濟委員會(STECF)、國際海洋開發理事會(ICES)之漁業管理諮詢委員會(ACFM)等研究機構的專家建議向歐盟理事會中的農業與漁業部長理事會提出建議報告，每年的 12 月再由後者做出最終決定，另外各項漁業數據和漁業政策改革之規劃則由執委會的海事暨漁業總署統籌規劃向外界發布政策報告，該決策過程以民主程序為基礎(理事會條件多數決)，並參考專家學者之意見，更輔以共同體漁業管理機構(CFCA)例行大規模的調查和監管措施，必須將各會員國之漁業活動、管理與監控行動回報至歐洲執委會，與回報非法漁撈之行為。對外政策上更積極與非加太(ACP)國家簽屬漁業夥伴協定(FRA)，以擴展歐盟區漁船隊的捕撈區域。因此，歐盟共同漁業政策確有其成效與值得台灣參考借鏡之處。

二、台灣漁業發展現況與困境

(一)漁業資源枯竭

台灣捕撈漁業產量位居全世界第19位，是全世界六大公海漁業國之一。養殖方面，台灣育種、養殖技術領先，在養殖面積有限的情況下，產量居全世界第15位。⁴¹2008年漁業生產量共達1,343,909公噸，其中遠洋漁業占台灣漁業總生產量65%以上，漁業生產值為新台幣8,895,445萬元(新台幣)。依據我國水產品進出口通關資料，2008年進出口總量為1,057,587公噸，其中出口總量為659,548公噸。進口量為398,039公噸。進出口總值為708億5,882萬

⁴¹ 朱鴻鈞，〈全球漁業發展現況及未來趨勢分析〉，《台灣經濟研究月刊》，2010，頁 50。



元。⁴²占台灣總進出口總值15兆8,720萬約0.44%。⁴³根據聯合國糧農組織(FAO)最新統計資料顯示,2007年全球捕撈漁業與養殖漁業總生產量約1億6,000萬公噸,其中海洋漁業產量約9,320萬公噸,占全球總產量58%,養殖漁業產量約6,670萬公噸,占全球總產量42%,其中海洋漁業過去20年產量有下滑趨勢,養殖漁業產量則自1985年起每年約成長8.8%。據聯合國糧農組織(FAO)分析,多數海洋魚種面臨「過度開發」及「充分開發」。故仰賴遠洋漁業為重的台灣漁業勢必要配合國際漁業資源養護及管理措施,並學習歐盟的管理發展策略,規範漁獲工作量(投入)及規範漁獲量(產出)。

(二)漁業人力短缺

在1990年代以後,兩岸漁民接觸逐漸頻繁,由於台灣漁船面臨船員銳減的困境,遂有以大陸漁工取代台灣漁船船員的情形出現。由於大陸漁工不受就業服務法最低工資的規範,對於船東而言,既可以解決勞動力不足的問題,又可以降低經營成本,於是雇用大陸漁工的情形便在全台灣迅速蔓延開來。20年來,這樣的做法產生不少後遺症,主要表現在三個方面,一是當大陸漁工儼然成為漁船上的主力船員時,便會產生管理上的困擾,且不時會發生大陸漁工在海上挾持台灣船長和輪機長的情形,使船東損失不貲;二是台灣年輕人不再上船,造成漁業技術傳承上的斷層,進而不得不繼續仰賴大陸漁工;三是大陸漁工習得台灣漁船優越的漁撈技術返鄉後,提升了大陸漁船的漁撈技術水準,反而成為台灣漁船的強力競爭對手,深深侵蝕了我國漁業發展的基礎。由於訓練一位漁撈幹部約需五年的時間,倘若此刻不能讓平均60歲的漁船幹部開始傳授漁撈技術,未來這批人員退休後,即使台灣做好了漁源復育的工作,甚且透過漁業合作爭取到了良好的漁場,亦將受制於他人。⁴⁴且因社會經濟產業結構轉變,擇業態度的改變,漁船工作具危險性且相較於陸上工作待遇及福利之優勢不再,再加上「少子化」之因素,造成國人不願從事漁船工作,船主多以僱用外來船員與大陸船員以紓解漁業勞動力不足⁴⁵,造成漁業捕撈技術無法向下紮根與傳承,對台灣漁業之整體發展形成結

⁴² 行政院,〈農委會漁業署 2008 年度報告〉,頁 11。

⁴³ 國際貿易局,〈中華民國進出口貿易統計〉,<<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>>。

⁴⁴ 游日興,〈沿近海漁業的課題和政策提案〉,財團法人台灣智庫,2005,<<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/3/91/612/0>>。

⁴⁵ 行政院,〈農委會漁業署 2008 年度報告〉,頁 48。



構性的負面影響。

(三)漁業權益遭國際打壓

台灣漁船從事遠洋漁業時，常遭遇到經濟海域所屬國不斷調高權利金，漁船每一趟的作業利潤，到後來幾乎都用來支付權利金。遠洋漁船無利可圖，只好鋌而走險，私自侵入他國經濟海域作業。台灣漁船不斷被他國扣押，通常就是因為權利金支付上的問題。當初台灣發展遠洋漁業，只注重擴大漁撈的作業範圍而忘了從通路反包圍的策略。日本早知道與他國簽訂漁業協定並不可靠，所以遠洋、近海、沿岸漁業皆不偏廢，持續認真經營。其中的遠洋漁業，除捕撈外，還從進貨、銷貨通路的角度切入，像台灣這種從是遠洋漁業的國家購買漁獲，在加工或轉手，進而獲得更高的利潤。專家指出如果建造遠洋漁港，估計可運作約30年至50年；建造現代化大型遠洋漁船，估計使用期約10至20年；前往他國經濟海域從是撈捕，估計有利潤的作業期卻只有三至五年。以支付權利金從事遠洋漁業，命運全部掌握在他人手中，一旦談不攏，遠洋漁船就是一筆投資浪費，只能拆成廢鐵。而剩下幾十年壽命的遠洋漁港，勢必將事更大的投資浪費，同時還賠上漁港所在地的自然海岸生態。

大西洋鮪類資源保育委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)2005年11月發現台灣業者違規超捕，決議減少台灣大目鮪捕撈配額七成，減少10,300公噸。漁獲配額及作業船數，由2005年之14,900公噸/90（實際68艘作業）艘降低至2006年之4,600公噸/15艘。至2007年才又恢復為14,900公噸/60艘。總計外銷損失約19億元(新台幣)。我國因主權身分不是ICCAT之正式會員，當時出席代表們指出，ICCAT在今年度增加中國漁獲兩千公噸，對於中國船隻在外洗魚視若無睹，也無視於美國大型圍網漁船漁獲，讓日本眼紅於我國漁獲外貿所得，藉國際舞台打壓台灣，印證弱國無外交的事實。我國為ICCAT於2005年度減船63艘，每艘船每公噸的拆解費用在7萬元，平均一艘500公噸船需負擔3,500萬元的拆解補償費，政府與業界各負擔近十億元支出，損失慘重，卻未獲國際肯定。⁴⁶而2008年大西洋鮪類資源保育委員會第16屆特別會議時仍公佈大目鮪延長第04-01號「大目鮪多年期保育管理計畫」建議案至2009年，並於2009年年會期間重

⁴⁶ 黃旭磊，自由時報，2005年11月21日，
<<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/nov/21/today-life1.htm>>.



新討論大目鮪配額分配，我國2009年配額仍維持在14,900公噸。⁴⁷

三、台灣與歐盟之漁業關係

由農委會漁業署提供的資料顯示，台灣出口至歐洲國家的漁類及其製品以總重量排名，最多者為因漁業政策而尚未加入歐盟的漁業大國挪威，其次為冰島，再其次為義大利、西班牙、德國、英國、荷蘭、比利時、波蘭、捷克以及法國；以2009年為例僅占我國出口總合5億532萬美元的1.2%(參照表4)，足以說明以台灣的漁撈產能對歐盟國家的出口能力還有許多成長的空間。以挪威為例台灣出口的水產品是以秋刀魚為大宗達2,533公噸，產值達2,265萬美元，故台灣未來可以因應歐洲國家的漁獲需求及飲食偏好提高秋刀魚的產能，增加水產品出口歐洲國家價格上的競爭力。

另外，2007年台灣在德國杜易斯堡第七屆世界七彩神仙魚大賽，台灣打敗90幾個參賽國，更取得世界三連霸的頭銜，成為競賽史上第一個，也是唯一達成三連霸，獲得總冠軍大獎的國家。而從2007~2009國貿統計數據發現，以德國和荷蘭為例觀賞魚占台灣出口至該國家漁業水產品的大宗，故未來台灣可以增加觀賞魚種之產銷訓練輔導，並積極於國際場合開拓台灣觀賞魚對歐洲輸出之市場。

⁴⁷ 行政院農委會漁業署，〈出席大西洋鮪類資源保育委員會第16屆特別會議出席報告〉，頁3。



表 4：2007-2009 台灣出口至歐洲國家魚類及其製品出口量值
(單位公噸、千美元)

	2009		2008		2007	
	重量	價值	重量	價值	重量	價值
出口 總合	505,324. 72	\$1,049,187 .10	578,773. 38	\$1,362,453 .30	555,743. 75	\$1,089,392 .70
挪威	2,533.42	\$2,265.10	2,156.48	\$1,177.80	2,552.17	\$1,830.50
冰島	1,829.72	\$1,030.80	1,735.71	\$908.70	3,844.85	\$2,129.10
義大利	271.15	\$1,290.10	422.09	\$1,328.40	872.34	\$1,813.10
西班牙	1,390.12	\$1,492.90	21.46	\$20.50	840.68	\$1,258.60
德國	194.78	\$2,732.60	212.76	\$3,157.80	459.46	\$3,186.30
英國	79.25	\$416.60	183.05	\$643.20	745.52	\$1,489.20
芬蘭			45.02	\$593.30	50.13	\$850.30
荷蘭	61.27	\$355.90	299.68	\$1,072.20	488.14	\$1,578.40
比利時	42.83	\$167.60	90.26	\$231.80	303.81	\$1,092.10
波蘭	25.55	\$18.60	47.53	\$163.00	31.57	\$38.90



丹麥	0.2	\$11.20	658.68	\$357.10	649	\$227.10
瑞典	18.92	\$186.20	12.63	\$146.20	22.57	\$231.60
捷克	0.51	\$7.50	0.56	\$9.50	0.16	\$2.60
法國	0.09	\$1.60	5.09	\$85.30	165.96	\$266.00
希臘	15.97	\$27.60	0.53	\$24.30	121.2	\$167.60

資料來源：筆者自行整理農委會農產貿易查詢系統之資料

進口方面，根據農委會漁業署提供的我國近十年自歐盟進口水產品量值資料顯示，台灣從歐盟進口之漁業水產品以漁類及其製品和飼料用魚粉為主，漁類又以鮭魚、冷凍大比目魚為大宗。以2009年為例台灣從歐盟進口之水產品僅占台灣農產總進口量410,785公噸的0.76%。代表台灣因地理位置與歐盟漁業消費上之區隔等因素使得台灣與歐盟間的水產貿易還有許多值得開拓的空間。2010年「歐盟登錄遠洋漁船衛生管理作業要點」實行後，目前我登錄歐盟之遠洋漁船漁獲物可直接輸往歐盟，沿近海及養殖水產品可通過我國登錄歐盟水產品加工廠之管道輸銷歐盟，未來將加速漁業水產品輸出至歐盟的便利性。

柒、結論

從漁業就業人口和生產總值比較，歐盟總人口約有4億9,200萬人，27會員國總體漁業從業人數僅141,110人，相較於台灣2,300萬人有35萬的漁業從業人口。歐盟區漁業從業人數占總人口之比例很低的，但這14萬人卻能創造出644萬公噸的漁產品(捕撈和水產養殖產品)約230億歐元的漁業產值，排行全世界第四位，其中西班牙是歐盟漁業第一大國占14.33%。足見共同漁業政策在均衡各漁業區資源外，歐洲漁業基金對漁業捕撈科技的補助也展現永續發展之成效。而以2007年為基期比較，2007年台灣漁業生產量



共達 1,340,372 公噸⁴⁸，位居世界第 19 位。

歐盟於 2007 年開始將漁業區域整合層級提升，發表海洋事務整合藍皮書(An Integrated Maritime Policy for the European Union, the Blue Book)，企圖整合歐盟各會員國海洋事務政策，並於 2009 年規劃實施一套包含海洋運輸、漁業與海洋保護之整合行政策，其目標包括：1. 發展無障礙之歐洲海樣運輸空間；2. 海事研究戰略；3. 整合會員國海洋發展政策；4. 整合海事監控網路；5. 制定會員國海事發展方向；6. 打擊非法漁撈行為；7. 檢討歐盟航運與漁業領域之勞工法案；8. 整合歐洲海洋研究數據；9. 降低氣候變遷對沿海地區之影響；10. 維持海洋生態與漁撈活動間之平衡。檢視歐盟海事整合計畫之內容，可發現許多部分乃共同漁業政策之規範領域。故由歐盟的海洋政策觀之，歐盟十分重視共同漁業政策之多元性整合，甚至把漁業相關政策提升至「戰略層級」。⁴⁹最新數據顯示歐盟區之漁業消費雖尚須仰賴進口(挪威占 17%、冰島占 6%)，但依然能出口 177 萬公噸，總值 29 億歐元之漁產品。⁵⁰足以顯示歐盟對漁業水產品存量控管充裕，也確保長期歐盟整體之「農糧安全」。

台灣四面環海，海岸線長達 1,600 多公里，地處中國大陸礁層之外緣，200 公尺等深線由台灣南北兩端向外延伸，東部有黑潮流經，為南北迴游魚類必經之路線，西部大陸棚範圍廣大，生物資源豐富，有利於多樣化的魚族棲息繁殖。我國漁船作業漁場遍及世界三大洋，是世界六大遠洋漁業國家之一。值得注意的是，外國漁船的作業方式，經常只在固定漁場捕撈特定的魚種，所以漁撈技術及網具十分單純；反觀台灣漁民懂得去追捕迴游魚群，且為補捉不同魚群，也發展出不同的網具。然而近年來由於內外環境的變化，卻使台灣漁業遭逢到前所未有的困境。就國際環境方面來看，由於受到 200 海哩專屬經濟水域之影響，國際環保意識的抬頭，以及遵守保育海洋資源之規定，使我國遠洋漁業之發展受到很大的限制。就國內環境方面而言，沿近海域受到陸上河川污染的影響，以及漁民缺乏資源保育的自制觀念，導致台灣沿近海

⁴⁸ Global Fishery Production, FAO official website, <<ftp://ftp.fao.org/fi/STAT/summary/default.htm#aqua>>.

⁴⁹ European Commission, *An Integrated Maritime Policy for the European Union, the Blue Book* (Brussels: Commission of the European Communities, 2007), pp. 4-33.

⁵⁰ European Commission, *Fact and Figures on the Common Fishery Policy*. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), p. 32.



漁業瀕臨於枯竭的狀態；而陸上養殖漁業因為蝦病的侵襲及超抽地下水所造成的地層下陷，也導致經營上困難；再加上台灣漁撈成本上升及漁業勞力嚴重不足，不少沿近海漁民為降低漁撈作業的風險，遂直接向大陸購買廉價魚貨，再走私進入台灣各地銷售，使得魚價始終低靡不振，出口國家前10名以外，而歐盟又大量需要漁業水產品之進口，故政府當局應該加強與歐盟漁業共同市場組織之機關進行交流或積極簽署合作備忘錄，或以民間單位(漁業協會、團體)之身分積極擴展台灣漁產品輸出歐盟的機會。

由歐盟共同漁業政策之成效和經驗來看，台灣漁業目前最欠缺之處即是政策執行力與專責漁業之管理機構。因此建議政府效法歐盟成立之共同體漁業管理機構，成立專責漁業之管理與監督機構，並以漁港督察人員機制，取代由海巡署在各港口設立之安檢所。養殖漁業相較於捕撈漁業，猶如農業從打獵時代轉為農耕時代，應是值得推廣之方向。歐盟共同漁業政策對提高養殖漁業的產能十分重視，強調輔助養殖漁業活動與歐盟生態管理系統以及與環保政策整合，朝向有機養殖漁業發展。因此，建議政府效法歐盟大力提倡箱網養殖之技術。在漁業加工業方面歐盟致力改善生產設備與環境衛生，研發生產技術及開發新產品，為滿足日漸增加之消費需求，歐洲漁業基金也全力投資漁業加工產品市場行銷。因此，促請政府能增加該項技術之研發經費，及早將成熟之技術發展，並輔導各區漁會從事箱網養殖的發展，並大力推廣海上養殖，並減少路域養殖以維護水土保持，也達到像歐盟養護漁業永續資源之目標。建議農委會漁業署參照歐盟漁業管理諮詢委員會之模式，規劃預算並與海洋大學合作，徵聘海事、漁業研究人員組成「台灣漁業管理研究中心」；配合海事學者專家，定期更新「台灣漁業資料庫」，並對各魚種提出建議總捕撈量(TACs)，以及編彙《台灣漁業環境評估報告書》送交立法院進行政策研議，以推動魚種配額、禁漁政策於漁業法規當中，訂定漁業資源永續發展之方針。

目前我登錄歐盟之遠洋漁船漁獲物可直接輸往歐盟，沿近海及養殖水產品可通過我國登錄歐盟水產品加工廠之管道輸銷歐盟。而據歐盟官方統計 2009 年歐盟區有 165 億歐元的漁業水產品需仰賴進口，超過其漁業總產值之 70%。⁵¹因此台灣宜積極開拓漁

⁵¹ European Commission, *Fact and Figures on the Common Fishery Policy*. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), p. 32.



業水產品輸往歐盟國家之管道，特別是歐洲國家都排名在台灣漁產出口國家前 10 名以外，而歐盟又大量需要漁業水產品之進口，故政府當局應該加強與歐盟漁業共同市場組織之機關進行交流或積極簽署合作備忘錄，或以民間單位(漁業協會、團體)之身分積極擴展台灣漁產品輸出歐盟的機會。

對外方面，外交部與國貿局須相互配合，宜擬定時間表與台灣漁業區鄰國(日本、菲律賓)展開國際漁權談判，界定領海與捕魚區域，甚至積極爭取以國家名義加入國際漁業組織，爭取遠洋漁獲配額和漁民權力。與我國具外交關係的國家，各項經濟條件容或較差，但漁業資源卻多屬豐沛。然而以往我國在鞏固外交邦誼時，僅單面向地付出為該國提供所需之協助，卻未曾考慮以互惠方式取得該國廉價漁業資源，以致目前與台灣簽署漁業合作之國家寥寥無幾。建議請各駐外單位搜集駐在地區之漁業資訊，提供各區漁會參考；建請政府透過各類外交管道，促成漁業合作協定之簽署，或效法歐盟共同漁業政策中歐盟給非加太(ACP)國家的捕撈費之補貼方式換取台灣漁船的捕撈配額。歐盟共同漁業政策的目標不外乎對漁業資源之永續維護而努力，為避免歐盟水域發生有水無魚捕的窘境。歐盟共同漁業政策一直不斷修正朝漁業資源永續經營的目標努力。台灣四面環海，容易發展漁業；而漁業對農糧安全、經濟發展格外重要，因此，更應需學習歐盟之共同漁業政策，趕上漁業資源永續發展的世界大趨勢。



參考文獻

中文

- 鄒忠科，2010。〈里斯本條約(Treaty of Lisbon)生效之意義與影響〉，《全球工商》，2月號，623期，頁28-35。
- 鄒忠科，2010。〈從歐盟輪值主席國談當前核心議題〉，《國際商情》，296期，頁10-13。
- 朱鴻鈞，2010。〈全球漁業發展現況及未來趨勢分析〉，《台灣經濟研究月刊》，第33卷，第3期，頁47-52。
- 宋燕輝，1997。〈歐洲聯盟共同漁業政策：漁船隊之重整與漁業輔導財政援助辦法〉，《美歐季刊》，第12卷，第3期，頁93-141。
- 張福昌，2009。〈北歐國家公投：挪威與芬蘭〉，《新世紀智庫論壇》，第48期，頁18-23。

外文

- Antonio, José & Solis, Nieto, 1998. *Fundamentos y politicas de la Union Europea*, Madrid: Siglo Veintiuno de Espana editors, S. A.
- Case C-213/89 *R. v. Secretary of State for Transport, Ex parte Factortame Ltd.* [1990] ECR I-2433; [1990] 3 CMLR 1; [1990] 2 AC 85; [1991] 1 AC 603. "Factortame I".
- Case C-3/87 *R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Ex parte Agegate Ltd.* [1989] ECR 4459 ; [1990] 2 QB 151; [1991] 1 All ER 6 和 Case C-216/87 *R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Ex parte Jaderow Ltd. and Others* [1989] ECR 4509; [1990] 2 QB 193; [1991] 1 All ER 41.
- CES (International Council for the Exploration of the Sea) (2003). *Environmental Status of the European Seas*
- CFFA Secretariat . *Fisheries Partnerships Agreements : Will They Be Fair ?* <<http://www.cape-cffa.org/pub-EU/will%20FPAs%20be%20fair.doc>>.
- Chong –Ko Peter Tzou, 2006. *European Constitution and European Integration*. Edited by Chong –Ko Peter Tzou, Published by Graduate Institute of European Studies and European Research Center, Tamkang University, Taiwan.
- Chong –Ko Peter Tzou(ed.), 2007. *The Fifth Enlargement of the European Union: Challenge and Perspective*. Taipei, Taiwan: Graduate Institute of European Studies, Tamkang University.
- Chong –Ko Peter Tzou(ed.), 2008. *50Years Rome Treaty and EU-Asia Relations*. Taipei, Taiwan: Graduate Institute of European



- Studies, Tamkang University.
- Commission of the European Communities, 2009/4/29. Reform of the Common Fisheries Policy green Paper<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:fin:en:pdf>>.
- Community Fisheries Control Agency, <<http://www.cfca.europa.eu/pages/home/home.htm>>.
- Council Regulation (EC) No 1198 on the European Fisheries Fund. 2006, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:223:0001:01:EN:HTML>>.
- Council Regulation (EEC) No 2057/82 of 29 June 1982 Establishing Certain Control Measures for Fishing Activities.*
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, United Kingdom Sea Fisheries Statistics 2009.
- Diaz, Carolina Lasén & Schorr, David, 2003. *The Application of European Right to Know Laws to Fishing Subsidies*. Technical Briefing Report by the Foundation for International Environmental Law and Development(FIELD).
- Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs, 2005. *The European Community External Fisheries Policy*, <<http://ec.europa.eu/fisheries/publications/externalpolicy-en.pdf>>
- EU fishing policy not working, says commission, 2009/04/23, *EU Observer*, <<http://euobserver.com/885/27989>>.
- Europa. Bilateral fisheries partnership agreements between the EC and third countries, <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external-relations/bilateral_agreements2en.htm>.
- European Commission, 2002. *Financial Instrument for Fisheries Guidance, Instructions for Use*.
- European Commission, 2003. *Financial Instrument for Fisheries Guidance. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.*
- European Commission, 2007. *Fishery Statistics Data 1990-2006*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission, 2010. *Fact and Figures on the Common Fishery Policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union,
- European Commission, Fisheries, *About the Common Fisheries Policy, Structural Measures, Introduction: Serving the CFP*, <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural_measures/eff_introduction_en.htm>.



- European Commission, Fisheries, CFP, “Illegal Fishing,” <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/index_en.htm>.
- European Commission, “Fisheries,” *Market Policy*, <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market_policy_en.htm>.
- European Fisheries Fund, The 2007-2013.eu website, <http://www.2007-2013.eu/by_scope_eff.php>.
- Fin: fishmeal information network, 2008. *Annual Review of the Feed Grade Fish Stocks Used to Produce Fishmeal and Fish Oil for the UK Market*. GAFTA, the Grain and Feed Trade Association.
- Fisheries Statistics Unit 2009, Defra (Department for Environment Food and Rural Affairs, UK) . United Kingdom Sea Fisheries Statistics.
- Fishery and Maritime Affairs, EUROPA, <http://europa.eu/pol/fish/index_en.htm>.
- Gray, Tim S. (ed.), 1998. *Fishing and Fairness: the Justice of the CFP*. The Politics of Fishing. Houndmills, England: Palgrave Macmillan Ltd.
- Hegland, Troels Jacob & Raakjaer, Jesper, 2006. *Recovery Plans and the Common Fisheries Policy - A Story of Path Dependency and Less Successful Implementation*. Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development.
- Holden, Mike & Garrod, David, 1996. *The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future*. London: Buckland Foundation.
- Holden, Mike, 1994. *The Common Fisheries Policy Origin, Evaluation and Future*. Oxford: Fishing News Books, a Division of Blackwell Science Ltd.
- Jensen, Carsten Lynge, 1999. *A Critical Review of the Common Fisheries Policy* Copenhagen: University of Southern Denmark.
- Kaczynski, Vlad M. & Fluharty, David L, 2002. “European Policies in West Africa : Who Benefits from Fisheries Agreements ?” *Marine Policy*, Vol. 26, No. 2, pp. 75-93.
- La Comisión Europea, 2001. *Libro Verde sobre el Futuro de la Política Pesquera Común*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- La Comisión Europea, 2003. *Libro Verde sobre el Futuro de la Política Pesquera Común*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- La Comisión Europea Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, 2006. *La Pesca Europea*, Bruselas: Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos, n° 31.
- La Comisión Europea Dirección General de Pesca y Asuntos



- Maríismos, 2005. *La Pesca Europea*, Bruselas: Dirección General de Pesca y Asuntos Maríismos, n° 26.
- La Comisión Europea Dirección General de Pesca y Asuntos Maríismos, 2003. *La Pesca Europea*, Bruselas: Dirección General de Pesca y Asuntos Maríismos, n° 19.
- Lasok, KPE, 2001. *Law and Institutions of the European Union*. London: Butterworths Tolley, a Division of Reed Elsevier (UK) Ltd.
- Leigh, Michael, 1994. *European Integration and the Common Fisheries Policy*. London: Croom Helm.
- Long, Ronán J. & Curran, Pter A., 2000. *Enforcing the Common Fisheries Policy*. London: Blackwell Science.
- Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Robinson, C., Pascoe, S. & Hatcher, A., 1998. *Why are the Spanish Fishing Our Waters? An Economic Perspective*. Research paper, Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources, University of Portsmouth.
- Sarah Heath, 2009. *Fisheries Research Services 2009*. <<http://www.frs-scotland.gov.uk>>
- Scottish White Fish Producers' Association, *Commission Adopts Implementing Rules for European Fisheries Fund*, <<http://swfpa.org.uk/>>.
- Stephen Weatherill, 2006. *Cases & Materials on EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- The Scottish Office. News Release: 1533/98, Scottish fishing communities will benefit from new economic link measures [EB/OL]. 1998/04/31, <http://www.scotland.gov.uk/news/releas98_2/pr1533.htm>.
- Treaty of Lisbon Amending the Treaty On European Union and the Treaty Stablishing the European Community, Official Journal of the European Union, 2008/C 115/01.
- United Nations, 2005. *Policy Incoherence: EU Fisheries Policy in Senegal*. Human Development Report 2005.
- United States Department of Agriculture(USDA), 2007. *Annual Report - EU Policy & Statistics 2007*, Global Agriculture Information Network.
- Weatherill, Stephen, 2006. *Cases & Materials on EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- World Wildlife Fund(WWF), 2007. *WWF Mid-Term Review of the EU Common Fisheries Policy*. Brussels: WWF.



The Study of the European Common Fisheries Policy: Its Enlightenment for Taiwan

Chong-Ko Tzou*

Abstract

Fishery is an important and traditional way for living and sea food is also highly nutritious for human being. Fishery provides so much capacity of employment, and it promotes the stable economy as well. In the European countries, governments have taken highly attention on these policies-making, ratification, and implements concerning the fishery policies. The Common Fisheries Policy (CFP) is the fisheries policy of the European Union. It sets quotas for which member states are allowed to catch what amounts of each type of fish, as well as encouraging the fishery industry by various market interventions. It had a budget of €931 million, approximately 0.75% of the EU budget. Meanwhile, Common Fisheries Policy is also important for environmental resource. Fishery most directly affects the stocks of target fish and shellfish. However fishery also affects other marine life including birds, marine mammals, turtles. Bottom living plants and creatures may be killed by dragged nets. Conservation (or otherwise) of a particular stock affects the animals which feed upon it. So the EU adopted the CFP since 1970, aiming to balance the fishery market and maritime resource.

Taiwan is an island in the sea, fishery is also an important industry in our country. According to the statistical data published by Bureau of Foreign Trade shows that Taiwan's total fishery export quantity since 2003 until now has amounted to 3,000 million NT dollar. In the near future, we could face the lack of maritime resource, and the disadvantageous status of international law, and concerning the negotiations of fishery right. This study would like to analyze the development of the CFP. We hope to take some recommendations from the experience of the EU's CFP. In the end, due to this study may enlighten Taiwan's implements of fishery regulations, promoting the maritime resource managements as well.

Key words: European Union (EU), Taiwan, Common Fisheries Policy (CFP), Exclusive Economic Zone (EEZ), European Fisheries Fund (EFF).

* Professor, Graduate Institute of European Studies, Tamkang University

