

## 從台灣漁船濫捕洗魚猖獗看漁船保險經營

吳瑞松 撰

### 一、新聞反映漁船濫捕情況嚴重

國內漁船保險的經營近年來屢遭困擾，承保的漁船已非昔日單純的本國籍與遵照國內法令的監督與管理。漁船屢傳被海洋漁業國扣押，甚至引起公憤進行縮減漁獲配額或減船入漁的國際制裁。根據坊間媒體報導，邇來國內新聞時常報導國內主管官署發現漁船船東改向國外申請權宜船籍的案例層出不窮，藉以規避國內查緝與管理，甚至於鑽法令漏洞，跨界濫捕再從事已遭國際漁業組織嚴重抗議的洗魚作業，其種種行徑已嚴重影響國內漁船保險經營的操作方向。

據悉，漁業署刻正研擬針對台灣漁船船東經營所謂「權宜國籍」(Flag of convenience, FOC)的外國籍漁船的適時管理法令，正準備祭出重罰，並研擬制訂《洗魚防制法》，用以嚴格規範洗魚行為。該洗魚防制法業經農委會內部法規會審議完竣，即將送行政院審議，希望能趕在今年十月前送立法院審議立法。

漁業署同時表示，基於國際間採「船籍國主義」，該《洗魚防制法》若經通過立法，將採經濟罰原則，處罰「人」而非「船」，即依捕獲量換算獲利，處以相當價值罰款，刑責至少有期徒刑三年以上，絕不會低於現行漁業法處刑三年的規定，藉此或可達到嚇阻的作用。

猶記得去(2005)年底，國際大西洋鮪類保育委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)制裁，同時刪減大西洋大目鮪配額並減船，其消息曾經喧騰一時，並引起國內漁業產官學界對此嚴加關切，並尋求改善之道。時至今(2006)年5月底，印度洋鮪類委員會(Indian Ocean Tuna Commission, IOTC)年會召開，該會雖未達成刪減台灣大目鮪配額的決議，然國際間卻對台灣漁船以「洗魚」<sup>①</sup>從事濫捕漁獲的行徑深感深惡痛絕。

台灣漁船船東在屢遭限制配額或減船的國際制裁情況下，越來越多的漁民改鑽漏洞經營外國權宜籍漁船。然權宜籍國家的管理制度本就良莠不齊，其中大多數國家並非屬國際漁業組織會員國，這些國家的漁業管理相當鬆散，且其漁獲量、捕撈方式等均不受國際漁業組織的拘束與控管，而漫無法紀兼且肆無忌憚的漁船跨海捕撈後，再從事不法的「洗魚」行徑，從中獲取暴利。

據漁業署統計，台灣人經營外國權宜籍漁船數目，目前約有四百艘。上述待審議立法的新法令一旦通過實施，將會要求這些漁船於申請外國權宜籍漁船時，改採事先向政府申請許可，同時提供漁獲捕撈作業的公開資料與實際漁獲數量，藉以杜絕來路不明的漁獲，斬斷洗魚不法的活動。

### 二、權宜國籍漁船與 IUU 捕撈作業之現況

由於許多未遵守國際規定的權宜國籍（FOC）漁船，進行所謂的「違法（或稱非法）、無報告（或稱未報告）、未受規範（或稱不受管理）的漁獲捕撈作業」（IUU, Illegal, Unreported, Unregulated Fishing），已為鮪、旗魚等類水產資源帶來了不良影響，包括洗魚與漁獲逐漸減少。

世界區域性漁業管理組織配合「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD），已採取種種措施藉以打擊 IUU 捕撈活動，尤其是洗魚的不法漁獲行為。同時，「世界資源協會」（World Resources Institute, WRI），曾經針對世界漁業資源現況，及其對海洋生態與開發中國家所引起之衝擊，以及國際上對漁業資源的利用現況，同時根據聯合國糧農組織（FAO）與美洲熱帶鮪類委員會（Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC），等漁業管理組織專家所得到的資料與數據，加以分析並作成一份報告，分發各地漁業組織機構參考。

本文所稱之所謂權宜國籍（Flag of Convenience, FOC），原係指國際航運實務中，船舶經營者或船東為稅負或融資貸款上的方便，或為規避其本國法律或國家政策，或本國較嚴格的船舶安全設備與維護規定等種種因素，而將船籍選定在管理法令較寬鬆、稅負低廉、方便僱用外籍船員的國家登記註冊者。

權宜國籍漁船則是依上述定義，將漁船船籍移轉至沒有加入國際漁業組織，或是管理能力較差或僱用漁船員的條件較寬鬆的國家，試圖規避以養護管理水產資源為目的的國際規定，並進行違反規定作業的漁船。它們大都沒有獲得許可執照就冒然進入他國 200 浬經濟海域作業，甚或是在公海不遵守國際漁業規定而進行漁撈作業等，其行為均已造成海洋資源的嚴重惡化。至於所謂由 FOC 漁船所造成的無秩序作業就是以 Illegal, Unreported, Unregulated Fishing（違法、無報告、未受規範捕魚）三個英文字頭而簡稱為 IUU 漁業。

目前鮪魚與旗魚類已因過度捕撈而列為世界上資源惡化的兩個主要的漁種，在全世界進行洄游魚類之資源管理時，除了捕獲該魚種的漁業國，與包含在該魚種的產卵場在內從事漁業的所有國家進行合作是勢之所趨，所以才會設立地區性漁業管理組織，目前全球約有十五、六個這種組織機構，他們為杜絕 IUU 漁船的濫捕作業，各國際地區性漁業管理組織以推動產地證明書配合貿易制裁措施，企圖限縮 IUU 漁船生存空間，以達到共同打擊 IUU 漁船為目的。海洋法國際法庭曾經依據地區性漁業管理組織所提出之數據，認定上述 IUU 形式為「濫捕行為」。

但是許多 FOC 漁船由於是非世界區域性漁業組織的會員國，沒有遵守這些規定措施的義務，於是不顧這些規定而漫無節制地濫捕，造成漁場資源環境的惡化。另外，FOC 漁船盜捕的魚獲完全沒有向任何國家報告而銷售到市場，所以全球皆無法掌握實際上到底有多少魚獲是在哪裡被捕獲的，其統計資料則付諸闕如，如此更嚴重造成地區性漁業管理組織在進行海洋資源管理上的一大漏洞與障礙。

目前由台灣人經營而登記為第三國的權宜國籍漁船大多數均被歸類 IUU，如此也使我國成為眾矢之的，許多漁船的洗魚不法，已引起國際公憤，進行縮減漁獲配額或減船入漁的國際制裁，若事態讓其惡化下去，更有可能會被列為貿易制裁的對象，於是政府當局乃有上述制訂《洗魚防制法》的背景，以茲因應，洗脫國際上的惡名。

### 三、國際上對 IUU 的定義

何謂 IUU 漁業？IUU 一詞在南極海洋生物保育委員會(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR)會議中首度被提出來，當時係特別針對美露鱈<sup>2</sup>之非法捕撈而採用的名詞，後來擴大泛指違法(非法)、無報告(未報告)、未受規範(不受管理)之海洋捕撈漁業。目前聯合國糧農組織(FAO)所採用之 IUU 定義如下：

(一) 違法(非法)漁業(Illegal fishing)包括：

- 1、本國或外國漁船未經該國許可，或違反其相關法令，在該國管轄水域內進行的漁撈活動；
- 2、隸屬於該有關區域漁業管理組織成員國之漁船，但從事違反該組織通過的而且該國家受其約束的養護和管理措施，或違反適用之國際法有關規定的漁撈活動；
- 3、違反國內法或國際義務的漁撈活動。

(二) 無報告(未報告)漁業(Unreported fishing)意指：

- 1、違反國內相關法令，未向漁政主管機關報告或誤報的漁撈活動；
- 2、在相關區域漁業管理組織管轄水域進行作業，違反該組織報告規則，未予報告或誤報的漁撈活動。

(三) 未受規範(不受管理)(Unregulated fishing)意指：

- 1、無國籍漁船或屬於非有關區域漁業管理組織成員國之漁船，在該組織適用水域進行不符或違反該組織的養護和管理措施的漁撈活動；
- 2、不符合各國按照國際法應承擔的海洋生物資源養護責任的漁撈活動。

### 四、國際漁業組織抵制 IUU 漁業的措施

(一) 國際地區性漁業管理組織的加強漁業管理

以鮪類為對象的地區性鮪漁業管理組織目前有 4 個，例如東太平洋水域的美洲熱帶鮪類委員會(IATTC)，大西洋水域的大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)，管理印度洋水域的印度洋鮪類委員會(IOTC)及以南方黑鮪單一魚種為對象的南方黑鮪保育委員會(CCSBT)。各組織均在所管轄之水域內實施包含 IUU 對策在內的鮪類資源管理。

大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)很早就將臺灣資本的 FOC 漁船所進行的

IUU 作業視為問題所在，曾於 1993 年 9 月掌握包含 FOC 漁船在內的非會員國之作業實態為目的，實施大西洋黑鮪「產地證明制度」。另外在 1994 年，更作成「行動計畫」。據此規定違反該委員會養護管理措施的國家，如果要求違規國合作但卻不見改善的話，就對違規國實施貿易制裁。後來對象魚種擴大到劍旗魚、大目鮪，到目前為止 ICCAT 已建議禁止進口來自宏都拉斯、貝里斯、赤道幾內亞等國的鮪類。

大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)為了防止揭載於黑名單上的 FOC 船，藉由經常變更船名及船籍以逃避規範管理，從 2003 年起改登錄正規船，開始實施防止正規船以外漁船進行陸上卸魚的「白名單」對策。受到 ICCAT 影響，IOTC 等其他的地區性漁業管理組織也實施相同的措施，而且 FAO 也在 2003 年 2 月會議中，同意國際上實施「白名單方式」，支持鮪類委員會的打擊 IUU 對策。只是，白名單對策是以全長 24 公尺以上的大型延繩釣船為對象，所以為逃避規範管理，有人指出今後 23.9 公尺的漁船將會持續增加，即將演變成為今後的另一項難題。

## (二)聯合國的舉措

為因應 IUU 問題，FAO 於 1993 年制定了《促進公海作業漁船遵守養護與管理之國際措施協定》。這項協定是將公海中作業之漁船船旗國的責任明確化，並以防止 FOC 船無秩序作業為目的的協定。在獲得日本、美國、加拿大、挪威等 25 個國家批准或加入後，該協定已於 2003 年生效。因此，日本也將公海延繩釣漁業的作業從「申請制」更改為「核可制」，強化了相關對策。

## (三)日本國內進行的方向

在鮪類方面，日本政府除實施產地證明制度，在進口鮪魚之際，強制報告漁獲物之漁船名稱外，受到 2003 年 11 月各地區鮪類委員會實施白名單對策之影響，已禁止從名單內以外漁船進口漁獲物。只是，為了讓消費者不要購買 IUU 鮪魚，將讓證明該鮪魚是由白名單船所捕獲的「鮪魚環保標籤」普及化，該措施預定由責任制鮪漁業推進機構（Organization of Promotion of Responsible Tuna Fisheries, OPRT）實施，其實施效果備受期待。

## 五、漁船保險應針對 FOC 漁船改採加費承保的方式

漁船保險承保費率構成要素中，有所謂的「F.O.M.」，即國籍（Flag）、船東（Ownership）與管理（Management）三項，常是決定費率的重要關鍵。其中國籍如果是上述管理鬆弛而有洗魚嫌疑時，保險費理應調高，並列入高度觀察的名單中，以便掌握 FOC 漁船動態。

在漁船保險共保時期，因承保漁船僅限於本國籍漁船，權宜國籍漁船與此無關，因此當漁船涉及洗魚行為而遭國際漁業組織制裁時，與共保的核保理賠章程無涉，故不成問題。然現行國內漁船保險已因擴大「漁船險再保機制」，而同時開放至「可以承保外籍漁船」，因此上述本文所述及之權宜國籍漁船的不法捕撈漁獲或洗魚問題，已深深影響費率「F.O.M.」機制的正確評估，核保人應加以重視，

始稱允當。

【註釋】

- ①所謂「洗魚」，即漁船經營者向非國際漁業組織會員國的國家申請船籍，因為其管理鬆馳，可跨洋進行非法捕漁作業，然後再向其他獲有配額的漁船購買所謂「合法的剩餘配額」，以掩飾其非法捕漁的漁獲量，經由這種身分不明的非法魚獲量的交易，因此一轉換而獲得合法漁船偽造的產地證明。近年來台灣遠洋漁船，因受國際漁業組織予以刪減捕撈大目鮪配額，同時也減船的制裁後，部分不肖鮪釣漁船業者鑽法令漏洞，登記外國權宜籍漁船跨洋非法濫捕，再透過洗魚管道販售，搖身一變為合法漁獲販賣藉以獲利。據稱，國內合法漁船，依法在國際執法觀察員的監控下，須受漁船監控系統管理，繳交漁獲量周報，並依每艘船捕獲的漁獲量，發出每條大目鮪魚或黑鮪魚的產地證明文件。
- ②美露鱈 (Toothfish, *Dissostichus* spp.)，又名智利鱈魚，通稱「銀鱈」，事實上牠並非鱈魚亦非鱈魚，夙有「白色黃金」之稱，以鮮嫩細膩的薄片狀肉質聞名，為各國餐廳中頂級食材。牠棲息於南美智利南部與阿根廷巴塔哥尼亞海域以及南極等冰冷深海海域。成魚可達2公尺，重達100公斤以上。澳大利亞當局稱澳大利亞的美露鱈在未來10年內可能瀕臨絕種。