

日本消滅非法、無報告和無管制 (IUU) 漁業的情勢

楊清閔、吳龍靜 摘譯

水產試驗所沿近海資源研究中心

前言

聯合國宣示 2020 年目標消滅非法、無科學根據報告及不受規範 (Illegal, unreported and unregulated, IUU) 之漁業，2018 年 9 月於紐約之永續海洋經濟高階政治論壇 (Inaugural Meeting of the High-Level Panel for a Sustainable Ocean Economy)，日本首相安倍晉三提及「IUU 漁業已威脅到海洋生物資源的永續利用」外，亦促請各國積極討論各項反制措施。為了解決漁業資源過度捕撈、漁奴販賣及漁工過勞等問題，並促進各國與國際組織對漁業資源有效管理，全世界正致力於消滅 IUU 漁業，尤其是歐美與日本等主要水產品市場國已制定 IUU 漁業水產品進入其市場之管制措施。本文彙整日本水產新聞相關內容所提出如何消滅 IUU 漁業之新情勢，提供國人參考。

IUU 漁業對日本漁業的影響

IUU 漁業問題，已導致沿近海過度捕撈和資源減少外，亦嚴重影響了正規水產品競

爭力，因而對漁業管理與經營造成極大威脅。以日本道東、三陸附近公海之中國 IUU 漁船捕撈白腹鯖 (*Scomber japonicas*) 為例，根據日本水產研究·教育機構研究報告指出，中國 2016 年於公海捕撈白腹鯖太平洋系群至少 30—40 萬噸之多，其中 15—25 萬噸為 IUU 漁業捕撈。該系群的生物學容許漁獲量 (allowable biological catch, ABC) 為 38 萬噸，而中國 IUU 的漁獲量高達 ABC 量的一半，對資源恐造成影響。此外，中國與北韓 IUU 漁船於日本海捕撈日本魷 (*Todarodes pacificus*)，對資源現況不佳之日本魷漁業而言，更造成嚴重打擊。

根據加拿大學者 Pramod 等 (2017) 研究報告指出，日本 2015 年水產品總進口量當中，由 IUU 漁業所捕獲即佔了 24—36%，美國亦有 20—32% 之比例。而全世界 IUU 漁獲量則佔 13—31%。此外，根據日本三重大學松井隆宏副教授研究指出，日本 IUU 水產品進口量增加，造成每年漁獲金額減少 1,710 億日圓，尤其是魷製品，佔 24% 以上 (其中以中國為大宗，約佔 45%)，因此導致日本魷漁業大量虧損，根據統計自 1990 年 8 月至

2016年12月止，共造成236—456億日圓的損失。

歐美阻斷 IUU 漁業措施與 PSMA 協定聯盟

歐盟與美國為切斷 IUU 漁業之商業布局，已立法管制相關水產品進口，並採用強制性追溯機制。以歐盟為例，2010年起要求所有水產品進口商（某些特例除外）需再附加船旗國政府簽發的漁獲證明書，若無法提出此證明書，則 IUU 漁產品將無法進入歐盟。並且，歐盟成員國的零售商和外食製造商需將水產品資訊標籤化，傳達給消費者。成員國的加工流通業者也需掌握產品資訊，以文件或電子媒介傳達給買方。以美國為例，為拒絕類似 IUU 漁產品進入美國，2018年1月起針對特定11種 IUU 高風險魚類，要求進口商需提出產銷履歷及水產品追溯資料之文件證明，且產銷履歷記錄需保存2年，其資訊內容並不公開給加工流通業者及消費者。自2018年12月31日起並擴大範圍包含蝦類和鮑魚類等水產品。

以往漁業管理只對漁撈作業進行管理，現階段則是針對整個流通通路，從生產後之運送、卸魚、拍賣、流通、消費等各階段作監控管制。

2016年實施嚇阻及消除非法、未報告及不受規範捕魚之港口國措施協定 (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; PSMA)，要求締約國進入及使用港口進行卸魚或轉載之外國漁船需

加強管制，以打擊 IUU 漁業與非法漏洞，至2018年2月已有52個國家及歐盟加入此協定，PSMA 協定加盟國可拒絕遭查獲 IUU 行為之漁船進入所轄漁港卸魚拍賣及補給，若有漁船從事 IUU 漁業，加盟國則可登船檢查。此外，港口國對入港船舶進行檢查時，船旗國尚需提供相關情報。對本國籍船從事 IUU 漁業有明確證據者，需依本國法規加以取締之。

強化溯源制度與水產品流通透明化

水產品流通通路的可追溯性記錄（溯源制度）是消滅 IUU 漁業的關鍵。但，可追溯性管理若不落實執行，在國內漁業嚴格管制下即使已禁止 IUU 產品進口，仍然可能在流通通路中混入 IUU 產品，且可能性極高。此外，日本水產廳指出，擴大進口限制可能造成國內和國外之間的差別歧視（違反 WTO 原則），為避免此情形發生，故需建立國內捕撈魚類的認證制度。以漁獲認證制度為起點，將認證資訊有效的傳遞給流通及加工業者。

日本岩手縣漁協對合法捕獲的鮑魚，貼上獨特識別標籤進行販售，並呼籲消費者勿購買無標籤的縣產品。但利用標籤識別並無任何法律依據，其他產地的鮑魚也沒有識別標籤，因此造成縣內與縣外產品無法區分的 IUU 產品混入了市場，讓合法漁民蒙受損失。因此，若有漁獲認證與可追溯性制度化後，透過全國統一的檢驗系統即可阻隔 IUU 鮑魚商品於市場流通。

食品需給研究中心酒井純主任研究員指出，日本漁獲物流通大部分經由產地市場，漁協於產地市場記錄魚種別、漁業者別與每日卸魚量，水產品購入者則將記錄向行政單位報告且保管傳票記錄，成本不會增加且可確保可追溯性。日本政府於 2018 年 6 月表示，日本的許可漁業需強制提出生產資料，以利推動資訊數位化，且數位化可便捷資訊傳遞，並可同時導入多種漁獲證明。為降低現場生產者負擔並提高水產品附加價值，現階段已導入水產品出口的可追溯性示範實驗，今後將擴大實施至日本全國，期盼能讓漁民省時省力作業並提高獲利。

出口單位需強制提出漁獲證明書

加強漁獲物出口單位的管理被視為有效根除 IUU 漁業的政策。前述之歐盟與美國立法管制相關水產品進口採用強制性追溯機制，其需強制添附出口國政府發行「漁獲證明書」(標示漁獲日、漁場、魚種及漁船名等漁獲記錄)，或強制要求進口水產商說明非 IUU 漁船漁獲物，並禁止進口不具合法證明文件之水產品。

日本部分魚種也導入進口管制，其中包括歐盟要求日本擴大管制目標魚種，但日本水產廳謹慎面對目標魚種快速擴張。隨目標魚種的增加，魚種識別及檢查漁獲證明書的難度和成本將會增加。歐洲漁業管理機構也認為若導入多種類水產品檢查制度，成本問題將會面臨最大挑戰。

日本水產廳廳長指出，出口國若不積極規範相關制度，則日本將獨受其害。因此，

若出口國監視體制無法落實執行，將仍會發給 IUU 漁船漁獲證明，而成為法規漏洞。對此日本對鮪魚漁業管制措施，以 DNA 突擊檢查來監測魚種的假申報問題，可同時觀察出口國的捕撈情形。日本政界一致認為此需積極執行，若是等待出口國的政策實施，仍然無法改變國內正規漁業者與低價 IUU 水產品競爭的現況。

此外，亦有與出口國合作的各項措施問題。例如歐盟對漁業管理不落實執行的出口國，則採取提高政府層級要求改善，若仍未得到充分的回應與管理，則停止從該國進口；且歐盟和美國政府要求日本政府「以全球大水產品市場規模的地位共同合作對抗 IUU」，日本被要求以國家層級進行更明確的合作。日本水產廳為擴大進口管制而又不違背非歧視性原則(依 WTO 規則，對會員國進口之貨品給予與本國貨品同等待遇)，將會擴大日本國內漁獲證明相關制度之需求。然而，在開始實施進口限制的同時，也將面臨水產現場與行政負擔仍有困難之情況。隨歐盟導入之管制 IUU 水產品進口措施，未來對漁獲證明書的檢查核對，將增加許多手續、人力、多語言版本以及文件電子化等需求。以歐盟為先，美國和韓國也持續地擴大進口限制，對於防止 IUU 水產品措施，將以高優先度魚種開始，強制提出漁獲證明書及強化追溯制度，確實有效地防堵 IUU 漁業銷貨管道。

運用 IT 技術實現智慧型漁業管理

美國將 IT 技術應用於水產品追溯履

歷，除進行商品溯源管理外，包括提昇商品資料傳遞速度、庫存與鮮度管理、發票文書類的製作速度、即刻收益率與成本計算等等均有助益。即使產品規格不同，利用電子媒介即時傳送與處理，可避免魚貨變質之問題發生。

IT 技術也活用於監測 IUU 漁船本身，在美國 IT 大廠的合作下，非政府組織 (non-governmental organization, NGO) 團體之全球漁業觀測站 (global fishing watch, GFW)，以衛星資訊追蹤漁船航跡，分類為漁撈或非漁撈活動，於網路地圖上免費公開，現更擴充監測集魚燈功能，讓 IUU 漁船受到監控。現在印尼等諸國政府已與其簽定正式協約，共享船舶位置監視系統 (vessel monitoring system, VMS) 資料。以往日本政府相關之水產研究、教育機構利用衛星及自動船舶識別裝置 (automatic identification system, AIS) 判別 IUU 規模，去 (2018) 年該機構也與 GFW 簽定共同合作協定。此外，多個太平洋島國採用攝影機和紅外線傳感器監測漁船動態及卸魚量，以補足漁業觀察員人力不足的問題。

結語

全世界已無法容忍 IUU 漁業對資源的破壞與便宜行事，各國與國際組織利用結盟共同對抗驅逐 IUU 漁業行為，日本也在歐盟與美國要求下，增加管制目標魚種種類，並提供更多遏止 IUU 漁業的相關措施，未來情勢，國際限制將趨嚴格且參與國家愈來愈多。根據我國漁業署指出，臺灣遠洋漁業年

產值 400 億元，其中出口至歐盟成員國的漁貨產值約 70 億元，若現在黃牌警告未改善而一旦被歐盟舉出紅牌，則臺灣將失去歐盟成員國的水產品市場。不僅如此，國際結盟對抗 IUU 漁業，美國、日本等各國的跟進下，即使我船豐漁滿載也沒有市場願意收貨，將會重創整個漁業產業。

目前，全世界的漁業管理已從生產、運送、卸魚、拍賣、流通至消費等各階段，施以嚴防漏網之魚的管理模式。我國政府善盡國際漁業責任，除了早期建置的 VMS 系統，更於 2017 年成立 24 小時的漁業監控中心，強化與增聘觀察員制度，並實質修訂法律措施，與國際漁業管理接軌，對漁業行為加強監測、管控及監督，並建立水產品溯源機制，積極參與國際組織會議與國際合作，充分顯示我國漁業管理的努力。而唯有與全球共同對抗 IUU 漁業，加上與時俱進的漁業管理，符合國際規範方是永續漁業的良策。

主要參考文獻：

Pramod, G., T. J. Pitcher, and G. Mantha (2017) Estimates of illegal and unreported seafood imports to Japan. *Marine Policy*, 84: 42-51.

