

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 公海漁業資源之管理問題與其對策：以權宜漁船與IUU漁業為中心

Issues and Policies of High Seas Fisheries Management-On Flag of Convenience and IUU Fishing

doi:10.30390/ISC.201012\_49(4).0002

問題與研究, 49(4), 2010

Issues & Studies, 49(4), 2010

作者/Author：江世雄(Shih-Hsiung Chiang)

頁數/Page：33-64

出版日期/Publication Date：2010/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201012\\_49\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201012_49(4).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 公海漁業資源之管理問題與其對策： 以權宜漁船與 IUU 漁業為中心

江 世 雄

(中央警察大學外事警察學系助理教授)

## 摘 要

長期以來人類對於海洋生物資源的過度開發導致許多漁業資源日漸減少，甚至有瀕臨絕種之虞。因而為了實現漁業資源的永續開發，國際社會企圖從漁船的管理與海上漁業活動的規範兩方面著手建立有效的管理取締體系。本稿在於檢討公海漁業管理上船旗國所扮演之角色與功能，主要以探討權宜船管理與「非法、未報告、未受規範漁業 (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IUU Fishing)」之關係作為論述重點，並且進一步從強化船旗國義務的觀點，析論相關規範之有效性與可能對策。

關鍵詞：公海漁業、權宜船、IUU 漁業、海洋法

\* \* \*

## 壹、前 言

1990 年代之後，針對公海漁業資源的養護管理制度，國際社會要求加以修正與強化的聲浪日漸高漲，因而促使一系列漁業管理的國際性倡議 (initiatives) 的提出。這些國際性倡議除了強調區域性的漁業合作之外，另一個重要的措施即是強化漁船所屬船旗國之國家義務。<sup>①</sup>眾所週知，儘管傳統的海洋法秩序是建立在「公海自由」以及「船旗國主義」兩項最為基本的原則之下，然而，放任公海的自由使用將危及海洋漁業資源的養護管理，因此必須透過國際性的漁業合作重新賦予傳統「公海自由」原則新的定義，限制各國使用海洋的「自由」。至於後者之船旗國主義，則從管理與支配

---

註① Erik Jaap Molenaar, "The Concept of Real Interest and Other Aspects of Co-operation through Regional Fisheries Management Mechanisms," *International Journal of Marine and Coastal Law* (London), Vol. 15 (2000), p. 476.

的角度強化船旗國對其漁船之管理責任。就船旗國的權限而言，前者強調國際合作，某種程度地限制並修正船旗國主義，而允許船旗國以外的國家對海上漁船實施取締與管制，後者則是強化船旗國對於其漁船之管理責任。此種對於船旗國權限一方面限制，另一方面強化，看似矛盾的制度，事實上正是為了有效確保海上漁業養護管理措施得以被有效遵守所進行的公海上國家管轄權的調和與整合。<sup>2</sup>

目前，公海漁業資源的養護管理主要是透過海上漁船取締的國際合作以及船旗國管理責任的強化此兩大方向進行，本論文主要將論點集中在船旗國之漁船管理責任與義務方面的探討。尤其是針對所謂「非法、未報告以及未受規範漁業 (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) (以下簡稱「IUU 漁業」。)」的防制方面，漁船的船旗國應該且如何扮演其功能角色進行檢討分析。<sup>3</sup>在方法上首先探討權宜漁船與 IUU 漁業之間的關係，再針對強化船旗國義務之國際性行動進行分析，藉此檢討如何藉由強化船旗國之管理責任，以達到遏止權宜漁船從事 IUU 漁業的問題與其目前的國際實踐。

## 貳、漁船管理與公海漁業

### 一、船舶國籍與權宜船籍問題

所謂船舶國籍是指對於該船舶擁有管轄權之國家，為維持公海秩序上最重要的原則。<sup>4</sup>除了幾項特定例外，公海上航行的船舶只接受其船旗國的管轄，此船旗國主義乃是習慣國際法上既定之基本原則。

當然，是否賦予船舶國籍係屬國家自由裁量的權限範圍。<sup>5</sup>但是，此種船舶國籍的賦予並非是一種絕對的權利，必須符合國際法上的一定要求。具體言之，船旗國與其船舶之間必須存在所謂「真正的關係 (genuine link)」。<sup>6</sup>不過，針對何謂「真正的關

註 2 對於公海自由原則 (習慣國際法) 的修正，是指為了有效執行公海上的漁業資源養護措施，藉由各種漁業管理公約或協定 (特別國際法) 的簽署，承認船旗國以外之國家對於海上漁船進行非法漁業的取締。換言之，在此情況下，該漁船之船旗國必須忍受他國對於其漁船之公權力行使。相對地，所謂船旗國義務或責任之強化，在於強調船旗國與漁船之間「真正的關係」，要求船旗國確實有效地履行管理漁船之義務，亦即強化船旗國之管轄權。

註 3 IUU 漁業的防制策略包含了國際合作義務的強化、國際組織之決議對於第三國之效力、基於國際法之港口國與沿岸國之管轄權之行使以及漁獲產品的進出口規範等各方面的管制措施。林司宣，「地域的漁業機關による資源管理と公海の自由原則—違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業取締りの限界」，早稲田法学 (東京)，第 78 卷 2 号 (2003 年 1 月)，頁 32。

註 4 R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester: Manchester University Press, 1999), p. 257.

註 5 H. Edwin Anderson, "The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives," *Tulane Maritime Law Journal* (New Orleans), Vol. 21 (1996), pp. 148-149. R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, pp. 257-258.

註 6 公海公約第 5 條 1 項。海洋法公約第 91 條 1 項。

係」的問題，聯合國海洋法公約上並未做任何具體的規定，因此造成船旗國與船舶間是否存在這種真正的關係完全委由各船旗國自行判斷的結果。聯合國海洋法公約雖規定國家有義務對於以其為船旗國之船舶行使有關於行政上、技術上以及社會上的管轄權，但是實際上船旗國是否遵守此種義務並不存在客觀的審定機構或基準。<sup>7</sup>正因如此船舶與其國籍之間的不確定關係，促使權宜船勢力的擴大。

針對通稱之「權宜船舶 (Flag of Convenience)」，國際法上並不存在正式的定義。<sup>8</sup>簡易言之，為了避免將船舶登錄在某一國家而產生不利益，因此將船舶登錄在其他特定的國家，藉由此種方式圖取龐大的便利 (convenience)。<sup>9</sup>有關權宜船舶的問題，初期是和船舶所造成的海洋污染、船舶航海的安全標準以及船上勞動條件等所謂次 (低) 標準 (sub-standard) 船舶的問題有密切相關，因此早期對於權宜船舶的問題大多從海運的觀點加以探討。<sup>10</sup>事實上，有關船舶的國籍、地位與船旗國的義務等的海洋法規範當初可說是以海商法 (Shipping Law) 上的商船規範與自由貿易為前提，為了確保海上交通自由所設定的國際法規範。<sup>11</sup>例如，當時在審議海洋法公約第 94 條之時，與會各國代表主要的關注焦點在於海洋污染、海難事故 (marine casualties)、公海航行安全、船員的工作與社會條件等。<sup>12</sup>該條文中所規定的國際規則主要是指國際勞工組織 (ILO) 與國際海事組織 (IMO) 所通過之規範規則。<sup>13</sup>海洋法公約第 94 條雖然對於船旗國的義務做了詳細規定，但是卻迴避對所謂的「真正的關係」做詳盡的解

註 7 海洋法公約第 94 條 6 項。Christopher J. Carr, "Recent Development in Compliance and Enforcement for International Fisheries," *Ecology Law Quarterly* (Berkeley), Vol. 24 (1997), p. 849.

註 8 權宜船籍 (Flag of Convenience) 的用語在戰後以來雖然被廣泛使用，但是在聯合國貿易開發會議 (UNCTAD) 以及經濟合作開發機構 (OECD) 當中，一般大多使用「開放登錄 (open registry)」的用語。在聯合國內，1981 年開始亦採用「開放登錄」一詞。水上千之，「便宜置籍及び船舶と旗国との間の真正な関係の概念 (一)」，*広島法学* (広島)，第 17 卷 2 号 (1993 年 7 月)，頁 162。逸見真，*便宜置籍船論* (東京：信山社，2006 年 12 月)，頁 91。

註 9 逸見真，前掲書，頁 92-93。David A. Balton, "The Compliance Agreement," in Ellen Hey, *Developments in International Fisheries Law* (Hague: Kluwer Law International, 1999), p. 35. Ted L. McDorman, Alexander J. Bolla, Douglas M. Johnson, and John Duff, *International Ocean Law: Materials and Commentaries* (Carolina: Carolina Academic Press, 2005), p. 148.

註 10 西本健太郎，「『便宜置籍船問題』の再検討」，*本郷法政紀要* (東京)，第 14 号 (2005 年 12 月)，頁 197-198，頁 211。從歷史的觀點來看，海上船舶的地位與規範一開始就是從重視軍艦與商船航行的自由所演變而來，有關漁捕的自由或是漁船的地位基本上是附隨在公海自由與船旗國主義原則之下的產物。

註 11 古賀衛，「旗国主義の周辺の問題」，*西南学院大学法学論集* (福岡)，第 21 卷 4 号 (1989 年 3 月)，頁 31。

註 12 Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), Vol. III (1985), pp. 140-141. 一般認為海洋法公約所規定之國際標準並非基於漁業資源的養護管理所設置的規定。Patricia Birnie, "Reflagging of Fishing Vessels on the High Seas," *Review of European Community and International Environmental Law* (Oxford), Vol. 2, Iss. 3 (1993), p. 274.

註 13 Nandan and Rosenne, *op. cit.*, pp. 142-143, 145 and 147-150.

釋性規定。<sup>14</sup>尚且，該公約第94條第6項規定「一個國家如有明確理由相信對某一船舶未行使適當的管轄和管制，可將這項事實通知船旗國。船旗國接到通知後，應對這一事項進行調查，並於適當時採取任何必要行動，以補救這種情況」，但是此一規定能否確實被遵守最終仍需憑靠當事國之誠實信義。<sup>15</sup>

爲了將海洋法公約第91條與第94條之規定進一步做具體性的規定，1986年聯合國貿易開發會議（UNCTAD）通過了「聯合國船舶登錄要件公約」，<sup>16</sup>針對船旗國與船舶之間所謂「真正的關係」的要件內容設立國際法上的基準。然而，此一公約因爲海運國家與發展中國家之間的對立，因此無法達成消除權宜船舶存在的目的。<sup>17</sup>海運業界方面所存在的權宜船舶問題長期以來一直是各國國內與國際上爭議的問題。<sup>18</sup>

## 二、權宜船籍與公海漁業

就本論文所探討的公海漁業資源的養護管理而言，漁業方面的權宜船問題與前述海運方面的權宜船相較之下，較晚成爲國際性的關注議題。而漁業方面的權宜船問題之所以較晚受到注意的一個背景是因爲在公海自由的基本原則之下，所有國家的漁船均可自由地在公海上進行漁捕作業。在此理論原則之下，各國均主張公海漁業自由，並未對公海漁業進行嚴謹的規範，因此漁業從業者並沒有必要將漁船移籍到漁業規制較爲寬鬆的國家。<sup>19</sup>如上所述，聯合國海洋法公約或是船舶登錄要件公約上所規定的基準與要件，大多是以海運、商船的航行安全與海洋環境的保護爲其主要的規定對象，

註14 西本健太郎，前引文，頁202。

註15 Nandan and Rosenne, *op. cit.*, p. 150. 海洋法公約第300條規定「締約國應誠意履行根據本公約承擔的義務並應以不致構成濫用權利的方式，行使本公約所承認的權利、管轄權和自由。」

註16 TD/RS/CONF/23.

註17 林久茂，*海洋法研究*（東京：日本評論社，1995年6月），頁22-27。此公約生效的條件是必須有40以上的國家簽署，且船舶總噸數須佔全體之25%，但是2005年爲止只有14個國家簽署該公約。

註18 在歷史上，從18世紀到20世紀之間，由於領事費用與稅金的高漲，美國禁酒法令之實施，軍事上的經濟封鎖以及船員薪資的提高等因素，許多海運公司爲了節省此類經費支出並規避相關風險，紛紛將船舶登錄在相關費用較低廉的國家，因此產生此種權宜船舶的制度。戰後，船舶國籍登記的權宜化可說是國際海運發展上最醒目的特徵之一。到1990年代末期爲止，權宜船舶高居國際海運市場船腹量的46.5%。有關這方面的論述，參照逸見眞，前揭書。林久茂，前揭書，頁15-38。水上千之，「便宜置籍及び船舶と旗国との間の真正な關係の概念（一）」，*広島法学*（廣島），第17卷2号（1993年7月），頁161-213。水上千之，「便宜置籍及び船舶と旗国との間の真正な關係の概念（二）」，*広島法学*（廣島），第17卷3号（1993年11月），頁1-44。Anderson, *op. cit.*, pp. 139-170.

註19 西本健太郎，前引文，頁211-212。在海洋法的發展歷史過程中，有關漁業權利的主張主要是與以領土爲依據的領海以及漁業水域的論爭有較密切的關係，在公海議題之下較不受注意。古賀衛，前引文，頁31。此外，有關漁業方面的權宜船的使用最早應起源自17世紀在紐芬蘭水域的英國漁船爲了逃避本國的漁業規制而將船籍登錄在法國之下。逸見眞，前揭書，頁94。

並非以漁船為主要規範對象。<sup>20</sup>

但是，隨著漁業方面國際規範的進展，不少漁船為了逃避國際漁業規範或者為了取得特定漁區之漁捕配額而將漁船的國籍移轉到特定國家（特別是區域性國際漁業機關的會員國）之下。<sup>21</sup>因此，漁業的權宜船舶問題在 1980 年代開始隨著國際社會對於船旗國管理責任問題的日漸重視而成為焦點課題之一。1985 年國際捕鯨機構（IWC）通過捕鯨船船籍登錄（Register of Whaling Vessels）之決議，呼籲各締約國採取相關行動防止捕鯨船移籍到國際捕鯨公約之非締約國。<sup>22</sup>1988 年英國為了防止漁船以國籍變更的方式取得漁獲配額，亦即所謂配額移籍（quota hopping），<sup>23</sup>修改其海運法（Merchant Shipping Act），比照商船將漁船納入一般船籍登錄的規範制度。<sup>24</sup>

但是，在權宜船制度之下，許多國際漁業協定的船旗國義務規定最後變為僅是具有宣示性效果的空文。而且船旗國（特別是權宜船之船旗國）對於確保本國漁船遵守國際規定的義務大多採取消極對應的態度。<sup>25</sup>再加上欠缺規範權宜船的普遍性國際規範，因此導致 1980 年代開始漁船任意變更國籍的傾向日趨嚴重，對於公海漁業資源的養護管理造成嚴重的損害。<sup>26</sup>在這樣的背景之下，1990 年代之後針對此一問題，國際社會開始正式地面對並採取相關的行動。

---

註<sup>20</sup> 海洋法公約第 94 條並未明確提及漁船或是漁業之主題。Patricia Birnie, "New Approaches to Ensuring Compliance at Sea: The FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas," *Review of European Community and International Environmental Law* (Oxford), Vol. 8, Iss. 1 (1999), p. 49. 另外，以往對於權宜船籍的定義，大多數學者都是從海運或商船規範的觀點來加以探討。水上千之，「便宜置籍及び船舶と旗国との間の真正な関係の概念（一）」，頁 162~164。

註<sup>21</sup> Molenaar, *op. cit.*, p. 501.

註<sup>22</sup> Patricia Birnie, *International Regulation of Whaling* (New York: Oceana Publications, 1985), Vol. II.

註<sup>23</sup> 當時，以西班牙為船旗國的漁船在利用完本國的漁獲配額之後，為了謀取歐盟共同漁業政策（Common Fisheries Policy）下英國的漁獲配額，紛紛將漁船移籍到英國之下。Patricia Birnie, *op. cit.*, p. 273.

註<sup>24</sup> 然而，有關漁船登錄英國所採取的方針在歐盟各會員國之中是屬特例。其他的歐盟會員國有關漁船國籍的管理依然維持較為自由寬鬆的政策。*Ibid.*

註<sup>25</sup> Gerald Moore, "Enforcement Without Force: New Techniques in Compliance Control for Foreign Fishing Operations Based on Regional Cooperation," *Ocean Development and International Law* (New York), Vol. 24, No. 2 (1993), p. 201.

註<sup>26</sup> 例如，1980 年代後期有許多在太平洋海域捕鮪的美國漁船幾乎都移籍到其他國家，這也是促使美國後來轉變其鮪魚政策的背景因素之一。之後美國與南太平洋各島國簽署漁業協定承認各島國對於鮪魚規範的管轄權。William T. Burke, "Unregulated High Seas Fishing and Ocean Governance," in Jon M. Van Dyke, Durwood Zaelke, and Grant Hewison eds., *Freedom for the Seas in the 21<sup>st</sup> Century: Ocean Governance and Environmental Harmony* (Washington, D.C.: Island Press, 1993), pp. 236 and 265, note (6). 另外，1990 年代前期在西北大西洋漁業組織所管理的水域中所發生的加拿大和歐盟之間的漁業紛爭當中，不少的西班牙與葡萄牙的漁船以變更船籍的方式繼續在該水域進行漁捕作業。Rosemary Gail Rayfuse, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 229.

## 參、權宜船籍的運作模式與 IUU 漁業的問題

### 一、IUU 漁業的定義與形成背景

爲了正確理解 IUU 漁業的問題，首先必須了解怎樣的行爲才會構成 IUU 漁業，亦即有關 IUU 漁業的定義問題。

最早正式地提出 IUU 漁業此一用語的是 1997 年所召開的「南極海洋生物資源養護委員會（以下簡稱「CCAMLR」）年會。在此會議中，各國不僅對於非法（Illegal）漁業問題，而且對於未報告（Unreported）與未受規範（Unregulated）的漁業活動表示了嚴重的關切。<sup>77</sup>此後，不僅 CCAMLR，其他的國際漁業會議與國際文件當中開始頻繁地使用此一用語。

2001 年 3 月，FAO 的漁業委員會通過了「預防、阻止與消除非法、未報告以及未受規範漁業的國際行動計畫（International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, IPOA-IUU）。」在此一行動計畫當中，首次針對所謂的「IUU 漁業」做了以下的定義。<sup>78</sup>

「非法漁業」是指下述活動：

1. 在一國之管轄水域之內，該國或外國船舶在未經該國許可或違反該國法令的情況下進行漁捕。
2. 懸掛相關區域性國際漁業管理組織會員國的國旗的漁船違反了該組織所通過且對該國有拘束力的養護管理措施，或者違反了所適用的國際法相關規定。
3. 包含相關區域性國際漁業組織之合作國的國內法規或國際義務的違反。

「未報告漁業」是指下述活動：

1. 違反國際法規，未向相關國內機關報告或進行虛偽之報告。
2. 在相關區域性國際漁業管理組織的權限管理水域之內，違反該組織之報告程序，未報告或進行虛偽之報告。

「未受規範漁業」是指下述活動：

1. 在相關區域性國際漁業管理組織的規範水域之內，無國籍船舶或該組織之非會員國之船舶或其他漁業實體（fishing entity）所從事之違反該組織之養護管理措施或不符合該措施之活動。
2. 可適用之養護管理措施並不存在之水域內，或者非養護管理措施適用對象的漁業資源，該漁業活動是以不符合國際法上有關漁業生物資源之養護之國家責任的方式所進行。

依據此一定義，1990 年代以來爲國際社會所討論的種種漁業法規違反的問題，一

註<sup>77</sup> CCAMLR, report of 16<sup>th</sup> annual meeting, 1997, item 5.

註<sup>78</sup> IPOA-IUU paras.3.1-3.3.

般均確立以「IUU 漁業」此一用語來加以統稱。<sup>29</sup> 僅就此一定義來看，公海上的未報告或未受規範漁業雖然不全然都是違法，<sup>30</sup> 但是由於現今公海上的漁捕活動幾乎在各國際性或區域性的層面受到詳細且具體的規範，因此從事 IUU 漁業的活動已在國際法與國內法當中具有確定的違法性。<sup>31</sup>

牽涉 IUU 漁業的活動可以從三個層面來加以探討（圖 1）。<sup>32</sup> 首先是有關漁船的所有權以及其船旗國登錄階段。其次為有關 IUU 漁業的漁捕活動（fish catching）以及其漁貨運輸的方面。此為實際的漁捕行為以及支援該漁捕行為之海上行動，亦即從漁捕活動、漁船的補給（包含食物的補給、海上加油的服務與船員的更替等）以及漁貨的轉載與上岸販賣的整個過程。現在，許多的區域性漁業協定與安排或國內法上所規定的「漁業活動（fishing or fishing activities）」均做了廣義的規定，除了「採捕魚類或與採捕魚類在結果上是可合理預期的其他活動」之外，「準備或直接輔助此類活動的海上作業活動」亦包含在內。<sup>33</sup>

最後則是國際貿易與市場上的漁貨商品的流通（logistics）與買賣，此即為 IUU 漁業活動之利益產生之處。從此一 IUU 漁業的運作架構來看，吾人在探討 IUU 漁業問題之際，不僅是 IUU 漁業活動本身，與 IUU 漁業活動有關的一連串行動（operations）亦必須加以列入考慮。<sup>34</sup>

---

註<sup>29</sup> 但是，有關 IPOA-IUU 的此一定義的妥當性，EC 宣言並不承認 IPOA-IUU 之外此一定義的有效性。FAO Fisheries Report No. 655, para. 98. "The European Community recorded its concern that the definition of IUU fishing in paragraph 3 of the IPOA-IUU is not entirely appropriate, but could be accepted in the interest of supporting adoption of the IPOA with the understanding that the European Community would not recognize this definition as having any force other than in the context of the IPOA-IUU."

註<sup>30</sup> Matthew Gianni and Walt Simpson, *The Changing Nature of High Seas Fisheries: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers' Federation, and WWF International, 2005), p. 3.

註<sup>31</sup> 傅崐成，*海洋管理的法律問題*（台北：文笙書局，2003年），頁121。

註<sup>32</sup> Olav Schram Stokke and Davor Vidas, "Regulating IUU Fishing or Combating IUU Operation," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Paris: OECD, 2004), pp. 21-22.

註<sup>33</sup> CCSBT 公約第 2 條 (b)；安地瓜公約第 2 條；WCPFC 公約第 1 條 d 項；北太平洋溯河性魚類保存公約第 2 條 3 項。日本的「有關外國人漁業規制之法律」第 2 條 2 項：「本法所稱之『漁業』，係指水產動植物的採捕或養殖的事業（包含漁業等附隨行為。）。」同條 3 項：「本法所稱之『漁業等附隨行為』，係指附隨於水產動植物的採捕或養殖之探索、集魚、漁獲物的保藏或加工，漁獲製品的運送，船舶的補給等類之行為並經農林水產省政令所規定之行為。」

註<sup>34</sup> Stokke and Vidas, *op. cit.*, p. 22.

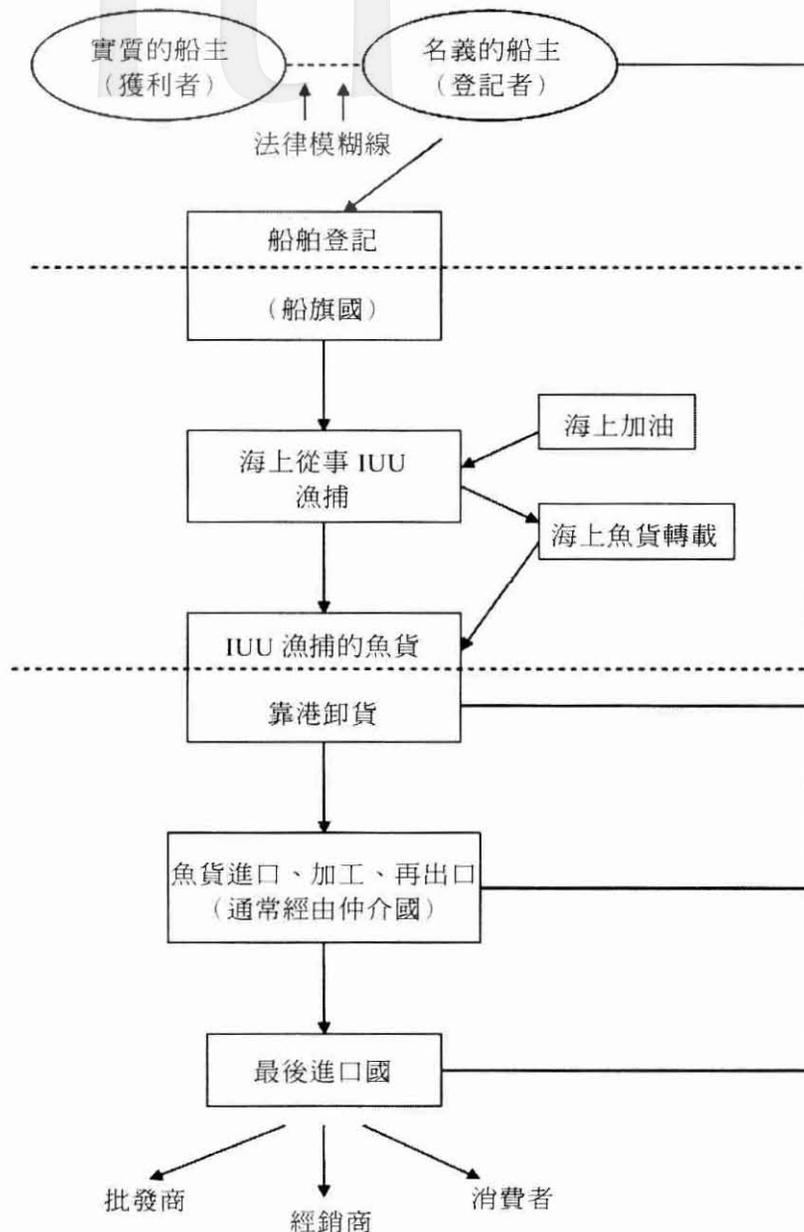


圖 1 IUU 漁業的運作流程

資料來源：Davor Vidas, "IUU Fishing or IUU operations? Some Observations on Diagnosis and Current Treatment," David D. Caron and Harry N. Scheiber eds., *Bringing New Law to Ocean Waters* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 129.

根據 OECD 的報告，IUU 漁業得以持續不斷經營有其經濟上與規範上的因素與背景。<sup>35</sup>

在經濟因素方面，首先是有關於漁業投資超過市場需求導致漁捕能力過剩 (overcapacity) 的問題。漁船的所有者一方面少有進行船隊減船的意願，另一方面是因為合法漁業所獲得的利益有限，卻必須背負龐大的經營成本。因此為了減輕此種龐

註<sup>35</sup> OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Paris: OECD, 2005), pp. 37~40.

大的經營負擔，各漁業經營者莫不鋌而走險，選擇從事 IUU 漁業。

其次，IUU 漁業主要的對象魚種，特別是圓鱈 (Patagonian toothfish) 和鮪魚等市場上屬於高單價的漁貨，對於漁民來說仍是屬於符合其經營成本的魚種。例如，IUU 漁業問題首次在 CCAMLR 當中被提起，其主要的背景即在於 CCAMLR 的規制水域中的圓鱈的市場價格，從 1996 年一公斤 6 美元升值到 2000 年的一公斤 11 美元。在 IUU 漁業的漁捕對象當中是屬於高單價的魚種，具有龐大的商機。因此成為非法捕魚的對象魚類。在 CCAMLR 的規制水域中，從 1996 年到 2000 年之間，以 IUU 漁業所捕獲的圓鱈的經濟利益為 5 億 1 千 8 百萬美元，反而超過了同時期合法捕魚的漁獲銷售額 (4 億 8 千 6 百萬美元)。<sup>36</sup>

除了經濟因素之外，監視、管理與監督等各種漁業規範當中所存在的缺陷與不足，均無法根絕 IUU 漁業的活動。在違法捕魚的高獲利與不具效果的處罰體制之下，<sup>37</sup> 從事 IUU 漁業的相關主體 (漁船、水產公司與水產製品進出口業者) 均繼續利用法律上的漏洞，持續從事 IUU 漁業的活動。

## 二、權宜漁船和 IUU 漁業

據統計，在 2005 年世界上大型漁船當中，大約有 15% 為權宜漁船或是國籍不明的漁船 (參照表 1)。<sup>38</sup>

表 1 漁船的船旗國登錄狀況與權宜國籍國<sup>39</sup>

年	船旗國	超過24m的漁船艘數	佔總數百分比 (%)	漁船總噸數	佔總噸數之百分比	平均總噸數	平均船齡
1999 (Jun.)	所有國家	19578		10,537,690		538.2	27
	14個權宜船旗國	1368	7.0%	1,043,169	9.9%	762.6	26
	船籍不明	1104	5.6%	392,312	3.7%	355.4	34
2001 (Oct.)	所有國家	19527		10,363,926		566.3	26
	14個權宜船旗國	1309	6.7%	1,118,584	10.8%	854.5	26
	船籍不明	1227	6.3%	535,614	5.2%	436.5	32
2003 (Dec.)	所有國家	19771		10,902,500		551.4	26
	14個權宜船旗國	1277	6.5%	1,030,631	9.5%	807.1	25
	船籍不明	1483	7.5%	618,212	5.7%	416.9	29

註<sup>36</sup> Denzil Miller, "Patagonian Toothfish: The Storm Gathers," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Paris: OECD, 2004), pp. 105~146.

註<sup>37</sup> U.R. Sumaila, J. Alder, and H. Keith, "The Cost of Being Apprehended for Fishing Illegally: Empirical Evidence and Policy Implications," in OECD, *ibid.*, pp. 203~204.

註<sup>38</sup> 2005 年時，有超過 1200 艘的遠洋漁船均登錄在權宜國家。同時，國籍不明的遠洋漁船於 1999 年之後，其數量增加了 50%，在 2004 年時更超過了 1600 艘。Gianni and Simpson, *op. cit.*, p. 3.

註<sup>39</sup> 該表當中所謂的 14 個權宜船旗國是指 Belize, Bolivia, Cambodia, Cyprus, Equatorial Guinea, Georgia, Honduras, Marshall Islands, Mauritius, Netherlands Antilles, Panama, St Vincent and the Grenadines, Sierra Leone and Vanuatu。

2005 (Jul)	所有國家	19482		10,275,073		527.4	25
	14個權宜船旗國	1267	6.5%	963,313	9.4%	760.3	25
	船籍不明	1656	8.5%	836,048	8.1%	504.9	28

資料來源：Matthew Gianni and Walt Simpson, *The Changing Nature of High Seas Fisheries: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers' Federation, and WWF International, 2005, p. 15.

當然，並非所有的權宜漁船都在從事非法的 IUU 漁業。<sup>40</sup>但是實際上，權宜漁船確實削弱了各區域性漁業組織及相關國家為消除 IUU 漁業所採取措施的有效性，因而 IUU 漁業和權宜漁船之間的關係成為國際漁業議題上注目的焦點。事實上，在 1999 年 FAO 漁業部長級會議所通過的「有關實施負責任漁業行動規範之羅馬宣言 (Rome Declaration of the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries)」當中，即對於 IUU 漁業與權宜漁船之間的關係提出警告。<sup>41</sup>

權宜船制度可以說是掩護 IUU 漁業的一個手段。戰後為了拯救漁業資源避免其遭受絕種枯竭的危機，國際社會形成了不少國際性規範與管理機制。但是從事漁業工作的漁民為了規避這些漁業管理規範，紛紛以移轉船籍或利用權宜船的方式在海上作業，造成了國際漁業管理上的漏洞。這些權宜漁船無視於區域性漁業管理組織所訂定的漁捕作業規定，持續地在海上從事 IUU 漁業。結果就是權宜漁船所從事的 IUU 漁業更加讓公海漁業資源的生態狀況更加惡化 (圖 2)。

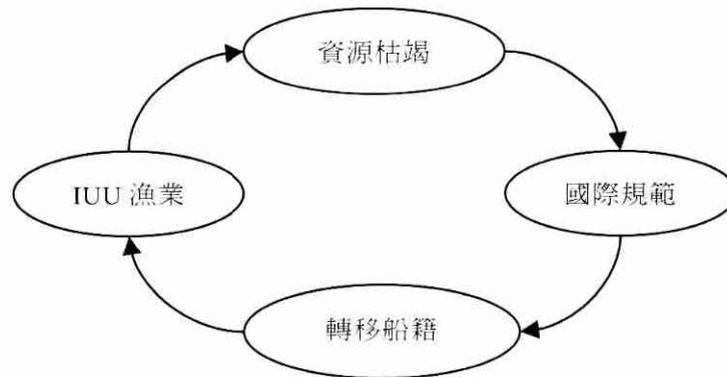


圖 2 漁業資源枯竭的惡性循環

註 40 IUU 漁業的問題所涉及之範圍比權宜船問題來得更廣，因此 IUU 漁業這一用語一般認為比權宜船漁業 (FOC 漁業) 來得適當。Molenaar, *op. cit.*, p. 502, note (112). Marcus Haward, "IUU Fishing: Contemporary Practice," in Alex G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell eds., *Oceans Management in the 21<sup>st</sup> Century: Institutional Frameworks and Responses* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 87, note (1).

註 41 Rome Declaration of the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries, paras. 2 and 12 (j).

許多權宜船國家都是屬於開發中國家，如同下表 2 和 3 所顯示的一樣，貝里斯、巴拿馬、宏都拉斯和聖文森 4 國自 1997 年以來均一直居於漁船權宜國家的前四名。<sup>42</sup> 這些國家為活絡本國之經濟市場，採取稅制上的優惠措施並簡化漁船之船旗國登錄的手續，以便吸引並獎勵外國的資本投入本國的漁業市場。<sup>43</sup> 另一方面，漁船的船主或經營者則利用權宜漁船，企圖合法化其從事的 IUU 漁業。

表 2 1997 年與 2001 年之權宜漁船數量與其占總船舶數之比例

國家	1997		2001	
	漁船數	占所有船舶之比例%	漁船數	占所有船舶之比例%
宏都拉斯	423	33.2	396	33.5
巴拿馬	422	5.2	229	3.7
貝里斯	145	18.8	481	31.7
聖文森及格瑞那丁	130	9.7	165	12.5
赤道幾內亞	55	75.3	51	85.0
賽浦路斯	35	2.2	61	4.3
萬那杜	27	11.5	55	17.4
荷屬安地列斯	14	10.2	24	13.6
馬紹爾群島	11	5.5	10	2.8
馬爾他	9	0.6	8	0.6
峽島	7	24.1	3	42.9
巴哈馬	6	0.5	6	0.5
巴貝多	5	6.5	5	7.4
新加坡	4	0.2	4	0.2
賴比瑞亞	2	0.1	4	0.3
百慕達	2	1.4	1	0.8
曼島	1	0.5	1	0.4
安地瓜與巴布達	1	0.2	1	0.1
中國香港	0	0	1	0.2
直布羅陀	0	0	1	1.3
合計	1299		1507	

資料來源：Judith Swan, *Fishing Vessels Operating Under Open Registers and the Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options*, FAO Fisheries Circular No. 980, Rome, 2002.

註<sup>42</sup> 根據 2003 年與 2005 年的調查結果，此四個國家之間的排名順位雖然有些微變化，但是仍名列前四位。Gianni and Simpson, *op. cit.*, pp. 13-16. 而且在各個調查機構的調查結果當中，漁業權宜國家的排名順序或有變化，但是不管怎樣此四個國家一直都是居於前四名。例如，WWF 以及 Greenpeace 的 1999 年統計當中，都得到相同的結果。<http://archive.greenpeace.org/oceans/piratefishing/dodgingrules.html> (as of 2008/11/01) .

註<sup>43</sup> OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 40.

表3 登錄在權宜國家之漁船噸數分佈一覽表

尺寸區間	100-149	150-199	200-299	300-499	499-1000	1000-1500	1500-4000	4000-10000	10000-30000	>30000
巴拿馬	66	42	62	63	48	12	25	3	0	0
宏都拉斯	140	36	79	128	92	2	9	0	0	0
貝里斯	33	23	41	30	37	10	30	7	0	0
聖文森及格瑞那丁	49	11	18	8	12	3	15	14	0	0
萬那杜	3	0	1	2	9	11	4	3		0
馬紹爾群島	1	0	0	0	0	1	9	0	0	0
賴比瑞亞	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
總數	292	113	201	231	198	39	93	27	0	0

資料來源：Judith Swan, *Fishing Vessels Operating Under Open Registers and the Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options*, FAO Fisheries Circular No. 980, Rome, 2002.

外國漁業經營者將其漁船登錄在這些開發中國家，然而這些開發中國家卻未必對於這些漁船具有充分的管理能力。結果，權宜船制度的惡用讓國際漁業管理規範產生管理上的死角與漏洞，開發中國家則以自由登錄制度與寬鬆的管理體制，成為 IUU 漁業的溫床。<sup>44</sup>

現代漁業資源的養護管理，大多透過區域性的漁業管理組織所進行。在這類國際性的漁業組織當中，各會員國透過交涉的方式並基於區域性國際漁業組織所獲得相關漁業資源的科學資料，決定每年的漁期、漁獲數量以及各會員國的漁捕配額，之後各會員國再將其配額分配給其國內的船隊。近年來由於漁業資源枯竭的狀況持續惡化以及新加入者（new entrants）的競爭，各區域的漁獲數量及配額有逐年減少的傾向。在此情況之下，如果漁船的船主或經營者，對於其所屬國家所分配的漁捕配額懷有不滿時，即可能藉由將船籍移轉到其他國家（特別是區域性漁業管理組織之非會員國）來逃避國際規範，持續在公海上從事不受國際或各國規範的漁捕活動，<sup>45</sup>因此形成所謂的搭便車（free rider：意即坐享成果而不履行義務）的問題。<sup>46</sup>例如 1980 年代起，西班牙和葡萄牙的漁船受益所有人將其所擁有的漁船登錄在巴拿馬、貝里斯、獅子山共和國以及萬那杜等國家以便逃避國際漁業規範，繼續在 NAFO 的規範水域裡繼續從事非

註 44 這些國家對於漁船上工作的船員的資格與薪資等工作條件，國內法上的規定均很寬鬆，而且諸如登記費與所得稅等的課稅均給予相當的優惠甚至免稅的待遇。

註 45 Erik Jaap Molenaar, "Regional Fisheries Management Organizations: Issues of Participation, Allocation and Unregulated Fishing," Alex G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell eds., *Oceans Management in the 21<sup>st</sup> Century: Institutional Frameworks and Responses* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 70-72.

註 46 「搭便車」的漁業是指國際漁業組織的非會員國的漁船並未積極參與或遵守該漁業組織之養護措施，卻得享受區域性漁業管理組織養護資源之成果。Robin Churchill, "Legal Uncertainties in International High Seas Fisheries Management," *FAO Fisheries Research* (Rome), No. 37 (1998), p. 229.

法漁捕。<sup>47</sup>相反地，權宜漁船如果為了取得區域性漁業管理組織之會員國的漁捕許可，亦可以將目前的船籍移轉到該區域性漁業管理組織之會員國。例如在 CCAMLR 的規範水域當中，即有從事 IUU 漁業的水產公司藉由此種方式取得 CCAMLR 會員國的漁業許可，最明顯的例子為將船籍變更為 CCAMLR 會員國烏拉圭的權宜船，藉此掩護其在 CCAMLR 規範水域上的非法漁捕。<sup>48</sup>

在這樣的背景之下，從事負責任漁業的會員國漁船與非會員國漁船之間，即產生了不公平的結果。此種不公平的現象，使得漁船移籍的現象更加猖獗與惡化。<sup>49</sup>這樣的不公平與不平等同時也削弱了採取積極作為的國家的努力效果，讓原本欲積極參與國際漁業資源養護管理的國家的意願大打折扣。<sup>50</sup>

### 三、IUU 漁業規範之國際動向

除非船旗國能有效地管理其漁船，否則從事負責任的漁業的其他國家將會為防止 IUU 漁業承擔更多的代價與更大的負擔。<sup>51</sup>在有關漁業資源的持續性發展的國際合作進行之時，船旗國的義務及其履行亦須加以重新檢討。

IUU 漁業的問題在 1999 年的聯合國秘書長報告書以及聯合國大會決議 54/32 當中具體地被提及。<sup>52</sup>1999 年聯合國可持續發展委員會 (UNCSD) 為了防制 IUU 漁業問題，特別強調船旗國與靠港國所扮演角色的重要性。如此的發展都顯示出 IUU 漁業問題已成為國際社會共同關係的事項。

於 2001 年召開的 FAO 第 120 屆會期當中，通過了「IUU 漁業之防止、抑制與滅絕之行動計畫 (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing、以下簡稱「IPOA-IUU」)」。<sup>53</sup>在以 1992 年坎昆宣言為主的一系列公海漁業的國際法

註<sup>47</sup> 此種「搭便車」漁業的問題不僅在 NAFO 之管理水域，在 ICCAT 等其他的區域性漁業管理組織當中亦常發生。*Ibid.*, p. 230.

註<sup>48</sup> Gianni and Simpson, *op. cit.*, pp. 26-27.

註<sup>49</sup> David A. Balton, *op. cit.*, p. 35.

註<sup>50</sup> 磯崎博司，「環境條約の効果的な実施に向けて」，柳原正治編，*国際社会の組織化と法*—内田久司先生古稀記念論文集（東京：信山社，1996 年 10 月），頁 201。

註<sup>51</sup> 此種負擔可分為兩類，第一是在海上與港口進行取締的負擔成本。第二是因為 IUU 漁業所造成合法漁業收益的嚴重損失。Matthew Gianni and Walt Simpson, "Flags of Convenience, Transshipment, Re-supply and At-Sea Infrastructure in relation to IUU Fishing," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 97.

註<sup>52</sup> Report of Secretary-General, A/54/249 (2000), paras 249-259. 聯合國大會為了謀求聯合國公海漁業實施協定的有效實施，因此要求 IMO 與 FAO 以及區域性的漁業管理組織針對明確化漁船與其船旗國之間所應存在的真正的關係進行合作。UNGA Resolution, A/RES/54/32 (2000) preamble paras. 8, 9 and 10. [http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_33901\\_23460248\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_33901_23460248_1_1_1_1,00.htm) (as of 2008/10/20).

註<sup>53</sup> IPOA-IUU 最早是在 2001 年的 COFI 第 24 屆會期當中通過。但是，由於考慮到 COFI 是 FAO 理事會之下的一個委員會，因而此案後來又向 FAO 理事會提出，並由 FAO 理事會正式表決通過才確定。IPOA-IUU 的成立過程，請參照 William Edeson, "The International Plan of Action on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument," *International Journal of Marine and Coastal Law* (London), Vol. 16, No. 4 (2001), pp. 605-607.

發展當中，IPOA-IUU 可說是自公海漁業實施協定與負責任漁業之行動規範通過以來，最新且最重要的國際漁業管理文件<sup>註4</sup>（參照表4）。

表4 1995年後有關IUU漁業問題的國際發展

時間	國際活動	成果
1997.10	CCAMLR年度會議	首次提及「IUU漁業」
1999.3	FAO漁業部長級會議	負責任漁業之羅馬宣言
1999.11	聯合國大會	大會決議54/32（提及IUU漁業）
2000.5	有關IUU漁業之專家會議	IPOA-IUU草案
2000.10	有關IUU漁業之FAO技術協議會議	IPOA-IUU草案
2001.4	COFI第24屆會期	通過IPOA-IUU
2001.6	FAO第120屆會期	通過IPOA-IUU
2002.9	可持續發展世界高峰會	實施計畫
2005.3	FAO漁業部長級會議	IUU漁業羅馬宣言

IPOA-IUU 第4部乃是此一行動計畫當中最為重要的一部分。其中，在IUU漁業的對策方面，其詳細地規定了所有國家之義務、船旗國之義務、沿岸國所應採取之措施、靠港國所應採取之措施、基於國際協議之相關貿易措施、研究調查的獎勵以及區域性國際漁業管理組織之角色等。在此，主要將重點放在與本文主題有關之權宜船舶的防止與國家管轄權行使的部分。

有關船旗國之義務，IPOA-IUU的規定在於針對漁船船旗國的管理責任，強化從事漁捕作業的國民（nationals）之國籍國責任，也就是強化海洋法公約第117條至第119條所規定的對於本國國民之管理責任。<sup>註5</sup>所有國家必須確保其漁船不從事且不支持IUU漁業，以及在許可漁船登錄本國國籍之前，並未從事IUU漁業。如同FAO遵守協定第3條第5項之規定，任何國家對於許可曾有從事IUU漁業紀錄的漁船登錄其國籍之時，都必須採取審慎之態度。同時，該協定亦要求實施備船的管理、防止國籍的重新登錄以及建立漁船紀錄與漁業許可的制度。

沿岸國必須確保在其管轄水域內的所有漁船均是在取得漁捕作業許可、證照與承認之後才得以進行作業。漁船在申請入港之際，必須向入港國提出漁獲許可書或有關漁獲量之相關紀錄。獲得入港許可之漁船如有充分證據顯示其曾從事IUU漁業，入港國可以禁止其進行漁貨的搬運上岸或轉載。入港國在檢查入港的漁船之後，應向該漁船之船旗國或於適當的時候向區域性漁業組織通報相關資料。所有國家應透過區域性漁業管理組織採取阻止IUU漁業之相關執行或取締措施。其再次強調國家間以及國家

註4 *Ibid.*, p. 603.

註5 IPOA-IUU paras.18-19. 本國國民的管理與以往以漁船為規範對象的權宜權制度不同，漁船的受益所有人亦被納入為規範對象。

與 FAO 之間的漁獲資訊的交流與交換。<sup>56</sup>

IPOA-IUU 是屬於不具強制力的國際文件。<sup>57</sup>不少國家在簽署 IPOA-IUU 之時，均附帶宣言或保留，強調 IPOA-IUU 之非強制性質。<sup>58</sup>儘管其不具強制力，但此類規定大多已經反映在具有強制力的漁業條約與協定或區域性漁業管理組織的決議當中。總之，IPOA-IUU 不僅再次確認了海洋法公約、FAO 遵守協定、聯合國漁業實施協定與負責任漁業之行動規範當中的條文規定，而且比之前的相關規定更加詳細且具體。<sup>59</sup>藉由這些規定，今後在執行防制 IUU 漁業問題的各種措施與行動上，其提供更加明確的指導方針或更具體的檢查項目與工具箱 ( toolbox )。<sup>60</sup>

#### 四、區域性漁業管理組織與歐盟實施 IPOA-IUU 之相關措施

如上所述，目前在有關防止、遏阻以及消弭 IUU 漁業的國際規範上，最為重要的基本文件即是 IPOA-IUU，因此進入 21 世紀之後，不少區域性漁業管理組織均透過締約國會議通過不少執行 IPOA-IUU 的具體決議與相關措施。下面就目前主要的區域性漁業管理組織為落實 IPOA-IUU 所採取的具體措施進行說明。<sup>61</sup>

CCAMLR 於 2002 年通過決議，要求會員國禁止其國民從事或涉入與 IUU 漁業有關之任何行為，並且必須防堵 IUU 漁業所捕獲魚貨的出口與轉運。<sup>62</sup>為促進非會員國漁船能遵守 CCAMLR 之漁業養護措施，規定必須建立 IUU 漁業船隻名單，並於每年年會當中進行檢討。<sup>63</sup>

印度洋鮫類保育委員會 ( 以下簡稱「IOTC」) 早在 1998 年即通過建議案，要求會員國與合作非會員國 ( Cooperating Non-Contracting Parties ) 必須登錄並交換其超過 24 呎之漁船名冊，包含權宜漁船在內；<sup>64</sup>同時呼籲會員國減少其包含權宜漁船在內之漁船的大目鮫漁獲量。<sup>65</sup>在 IPOA-IUU 通過之後，要求會員國遵守 IPOA-IUU 規範，並且建立 IOTC 之港口檢查計畫以及 IUU 漁業之漁船名單，<sup>66</sup>以進一步防止 IUU 漁船進行洗

註 56 IPOA-IUU para.81.

註 57 IPOA-IUU para.4. 在 IPOA-IUU 當中，一般是使用「should」一詞。William Edeson, *op. cit.*, p. 608.

註 58 FAO Committee on Fisheries, Report of the 24<sup>th</sup> Session, 2001, *FAO Fisheries Report No.655* ( Rome: FAO, 2001 ), paras 98-109.

註 59 IPOA-IUU, para.5. William Edeson, *op. cit.*, pp. 612-617.

註 60 FAO, "Fishing Vessels Operating under Open Registers and the Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options," *FAO Fisheries Circular No.980* ( Rome: FAO, 2002 ), p. 16.

註 61 此部分主要以本稿中未特別提及之區域性漁業管理組織的相關措施為主。例如，ICCAT 與 CCSBT 之相關措施如下述。

註 62 Res.19/XXI ( 2002 ).

註 63 Conservation Measure10-07 ( 2003 ).

註 64 Recommendation 98/04 ( 1998 ).

註 65 Recommendation 99/01 ( 1999 ).

註 66 Recommendation 02/01 ( 2002 ), Recommendation 02/04 ( 2002 ).

魚行爲。<sup>67</sup>

美洲熱帶鮪類委員會（以下簡稱「IATTC」）於2003年通過決議，建立各會員國超過24呎之漁船名冊，<sup>68</sup>藉此有效管理在公約適用水域上作業之船隻並排除IUU漁船。同時，為擴大公約規範之適用，必須積極建立有關合作非會員國之資格與條件基準，讓其他國家或漁業實體能以合作非會員國之地位納入公約規範。<sup>69</sup>

中西太平洋漁業委員會（以下簡稱「WCPFC」）於2002年通過決議，召開有關防止IUU漁業與限制漁業能力之預備會議，確認IPOA-IUU之重要性並決定敦促會員國與漁業實體採取適當措施，並且強化IUU漁業資訊的交流，以便有效防止、遏阻以及消弭WCPFC公約適用水域上的IUU漁業。

除此之外，如下述的大西洋鮪類資源保育委員會（以下簡稱「ICCAT」）與南方黑鮪保育委員會（以下簡稱「CCSBT」），亦通過許多有關防止IUU漁業之決議以及具體作法，例如加強處罰的有效性以及漁貨的流通管制（包含統計證明制度與漁貨證明制度）等。另一方面，在區域性的漁業管理上，歐盟亦扮演著極為重要之角色地位，因為歐盟是全球最大的水產品進口地區，而長期以來歐盟在打擊IUU漁業方面一直採取堅定立場，透過歐盟IUU相關法規之實施，包含禁止歐盟會員國進行IUU水產品交易，以漁獲認證機制控管進口水產品來歷及流通管道、港口國管控機制、建立歐盟IUU漁船名單等，建立歐盟市場的IUU漁業防止機制。<sup>70</sup>

綜觀區域性漁業管理組織之IUU漁業防止措施，基本上均遵循1995年上述IPOA-IUU當中所指示的規範方向，例如再次強調船旗國的責任，從事IUU漁業國民之國籍國責任以及有效管理漁船資料並透過國際互通交流，以便有效防止漁船船籍任意變更等。

## 肆、IUU漁業問題的防制對策

權宜船從事IUU漁業的問題如果從其活動的過程來看的話，大致上可區分為漁船的船旗國登錄，海上的作業活動（包含漁貨的轉載和上岸）以及漁貨的國際交易這三個階段（參照圖1）。因而，要徹底防止並根絕IUU漁業，就必須從此三個階段來要求船旗國有效地履行其責任。以下的篇幅就從漁船的船籍管理與過剩漁獲能力之關係、對於非法捕魚的處罰措施以及漁貨的國際交易規範等三方面來檢討船旗國的管理責任。

註<sup>67</sup> Recommendation 02/07 (2002).

註<sup>68</sup> Res. C-03-07 (2003).

註<sup>69</sup> Res. C-03-11 (2003).

註<sup>70</sup> 劉維揚譯，「歐盟IUU法規即將上路」，國際漁業資訊（台北），第205期（2009年），頁43-45。

## 一、漁船的船籍管理與過剩漁獲能力 (overcapacity) 的削減

如同前述，現存漁船的漁獲能力已經大幅度地超越各區域性漁業管理組織所決定的漁獲總量。因此，漁船的受益所有權人 (beneficial owner) 藉由讓超出本國 (舊船船旗國) 漁船配額數量的漁船轉移其船籍到區域性漁業管理組織的非會員國 (新船船旗國) 的方式，繼續從事違法的 IUU 漁業。此種權宜漁船所從事的規範外的 IUU 漁業行為使得各海域的漁獲量統計無法正確地被掌握，對於區域性漁業管理組織的養護管理措施的有效性造成不良的影響。

1995 年的「負責任漁業之行動規範」規定「各國應當採取措施防止或消除過剩的漁獲能力，並確保捕魚作業量與漁業資源的持續利用相符，以此作為保障保護和管理措施發揮作用的手段。」<sup>71</sup> 為了回應此一規定，FAO 在 1998 年所主辦的「有關漁獲能力管理的技術工作會議 (Technical Working Group on the Management of Fishing Capacity)」當中，通過了「漁獲能力管理的國際行動規範 (International Plan of Actions for Management of Fishing Capacity)」。<sup>72</sup> 依據此一規範，所有國家必須於 2003 年，最遲者應於 2005 年底達成漁獲能力的有效、平衡與透明的管理目標。另外，所有國家應採取國內的、兩國間或適當的情況下由多數國之間為了使漁獲能力能與持續利用的水準相符合進行削減的努力。<sup>73</sup> 在大型鮪釣漁船方面，其要求削減百分之二十到三十的漁獲能力。<sup>74</sup> 而為了削減漁獲能力所進行的減船措施可以說是漁業在「產出管理 (output control)」方面的一環。<sup>75</sup> 具體的措施方面包含了以補助金 (subsidies) 的提供來買回 (buyback) 漁船或者進行拆船 (scrap)。<sup>76</sup> 亦即，透過為了讓漁獲能力能夠與目前的漁業資源的狀況相符合所進行的減船措施，此種的漁獲能力的管理力圖能夠使漁業資源能夠逐漸回復。以下就鮪魚漁業的兩大國日本與我國的鮪魚延繩釣漁船的減船行動進行檢討。<sup>77</sup>

註<sup>71</sup> 負責任漁業之行動規範 7.1.8。

註<sup>72</sup> International Plan of Actions for Management of Fishing Capacity, para 40.

註<sup>73</sup> Report of the FAO Technical Working Group on the Management of Fishing Capacity, La Jolla, United States of America, 15-18, April 1998, FAO Fisheries Report No.586 (Rome: FAO, 1998).

註<sup>74</sup> 在漁業管理的主要方式當中，一般來說有採取漁船噸數、漁期與漁區的限制等為主的「投入管理 (input control)」，以及以漁獲量的分配比例與減船措施等為主的「產出管理 (output control)」。<sup>74</sup> 張正昇，「APEC 管理漁撈能力研討會將於 5 月間在高雄召開」，國際漁業資訊 (台北)，第 160 期 (2006 年 3 月)，頁 37。

註<sup>75</sup> Dominique Greboval, "The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity: Retrospect and Prospect," in Myron H. Nordquist and John Norton Moore eds., *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2000), p. 575.

註<sup>76</sup> 2005 年世界上鮪魚的總漁獲量為 196 萬 4397 噸，日本人就消費了其中的四分之一。2006 年，進口到日本市場的鮪魚當中有約三成是為我國漁船所捕獲的鮪魚。參照アジア太平洋資料センター水産資源研究会，「グローバル化時代におけるマグロをめぐる漁業・養殖/流通/食」，2007 年度調査報告書，頁 9~13。Available at <http://www.parc-jp.org/kenkyuu/2008/sakana.html> (2008/11/30)。

日本政府爲了呼應上述的行動計畫，將其國內的鮪釣漁船數量削減 132 艘，相當於其總數量的百分之二十。<sup>77</sup> 2000 年起，我國與日本的「負責任鮪漁業推進組織 (Organization for the Promotion of Responsible Tuna Fisheries, OPRT)」進行雙邊合作，採取共同減船的措施。<sup>78</sup> 在接受日本方面的協助之下，我國對回籍爲我國國籍的 39 艘權宜船進行拆船措施。不過截至 2004 年爲止，以我國爲船旗國的大 24 公尺以上的大型延繩鮪釣船仍有 614 艘，占了全世界總數的約百分之四十。<sup>79</sup> 我國爲了規避來自區域性漁業組織的制裁，正努力於削減本國過剩的漁獲能力。<sup>80</sup>

對於我國而言，除了本國籍的漁船之外，更加嚴重的漁業問題是本國國民所投資經營的權宜船之管理問題。實際上，我國早在 1997 年開始就因爲此種權宜漁船的管理問題，在 ICCAT 的國際場合中遭受到來自世界各國的責難。亦即，大多數我國國民將其所擁有經營的漁船轉移其船籍至其他國家，藉此來規避國際漁業管理規範而從事非法的 IUU 漁業。依據 2005 年的羅伊德船籍協會船舶名冊 (Lloyd's Register of Ships) 的紀錄，登錄於以宏都拉斯等國家的我國漁船達到 147 艘，居於第一位。<sup>81</sup> 據世界自然基金會 (WWF) 的調查報告，在我國所建造的漁船有大部分都登錄於權宜船國家，<sup>82</sup> 而我國的受益所有人所經營的權宜漁船亦時常被指控從事 IUU 漁業。<sup>83</sup>

2005 年 ICCAT 的年會中，由於我國政府針對權宜漁船所造成的 IUU 漁業問題所付出的改善努力並未受到其他國家的認同，因此我國政府不僅漁獲配額遭到 ICCAT 的削減，同時被要求採取具體有效的改善措施。<sup>84</sup> 有關權宜漁船的問題，儘管我國並非漁

註 77 OPRT Report, OPRT's Work to Restrict and Reduce Tuna Longline Fishing Capacity (IATTC Workshop, October 10-12, San Diego), available at <https://www.iatcc.org/PDFFiles2/OPRTs-Work-to-Restrict-and-ReduceTunaLonglineFishingCapacity.pdf> (as of 2008/11/04).

註 78 ICCAT 於 2000 年要求日本和我國進行權宜延繩釣漁船的減船。ICCAT, Supplement Resolution to Enhance the Effectiveness of the ICCAT Measures to Eliminate Illegal, Unregulated and Unreported Fishing Activities by Large Scale Tuna Longline Vessels in the Convention Area and Other Areas, adopted at the 12<sup>th</sup> Special Meeting, 13-20 November 2000. FAO, Implementation of the International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity (IPOA-Capacity): Review and Main Issues, para.43. Available at <ftp://ftp.fao.org/fi/DOCUMENT/tc-iuu-cap/2004/default.htm> (2008/11/29).

註 79 柯欣璋，「日本認爲台灣鮪漁業身陷危機」，*國際漁業資訊* (台北)，第 160 期 (2006 年 3 月)，頁 27。

註 80 自 2005 年到 2006 年的 2 年間，又進行了 160 艘的大型鮪魚船隻的減船。張正昇，前引文，頁 37-38。

註 81 Gianni and Simpson, *The Changing Nature of High Seas Fisheries: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, pp. 73-76.

註 82 在 WWF 的調查報告中，2001 年到 2003 年之間，在我國所建造的 51 艘超過 24 呎的大型漁船當中，在 2003 年底爲止有 50 艘是屬於權宜國的國籍，僅有 1 艘是我國國籍。Ibid., p. 4, 15 and 20.

註 83 我國漁船自 1990 年代起將船籍移轉到 ICCAT 的非會員國，藉此從事 IUU 漁業，之後在將 IUU 漁業所捕獲的漁貨偽裝成我國合法漁船的漁貨，而規避區域性漁業管理組織的規範與取締。

註 84 例如，我國被要求負有調查並處罰非法捕魚與進行減船的義務。ICCAT, Recommendation 05-02 by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fisheries, adopted at the 19<sup>th</sup> Regular Meeting, 14-20 December 2005. 何勝初、夏翠鳳，「ICCAT 對我國大目鮪配額實施懲罰性削減」，*國際漁業資訊* (台北)，第 158 期 (2006 年)，頁 25-29。林享能，「我國遠洋漁業面臨之問題與對策」，*國政研究報告* (台北：財團法人國家政策研究基金會國家政策，2006 年 6 月)。Available at <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/095/TE-R-095-020.htm> (as of 2008/11/05).

船的船旗國，但是透過受益所有人的本國漁民的管理，還是可以達到抑制我國權宜漁船從事 IUU 漁業的效果。這樣的理論是來自於之前所強調的，現代漁業資源的養護管理並非僅是漁船船旗國的責任，從事漁業的漁民的國籍國亦須分擔管理的責任。IPOA-IUU 針對所有國家之責任，做了以下的規定。

18. 依據 1982 年聯合國海洋法公約的相關規定，在不侵害到公海上船旗國之基本義務之下，所有的國家應儘可能地為了本國管轄下的國民不支持且不從事 IUU 漁業採取措施或進行合作。所有的國家應相互合作以確定從事 IUU 漁業的漁船的經營者或受益所有人之國民。

19. 所有的國家應阻止讓其國民的漁船去懸掛怠忽船旗國義務的國家的國旗。(以上強調標記為筆者所加)

因此，我國政府必須透過嚴格的漁業作業規定的有效執行，以便改善本國漁民遵守國際漁業規定的狀況，確保本國的漁船與漁民都能夠誠實地遵守國際的與國內的漁業規範。目前，我國一方面持續實施獎勵減船拆船的補助金制度，另一方面藉由立法手段通過「投資經營非我國籍漁船管理條例」的國內法規，<sup>85</sup>以加強對於我國國民所經營權宜漁船之管理。然而，我國此項立法在研議草案階段，即受到法界與漁業實務界的強烈質疑與批評，因此未來此一法律能否有效執行並藉此降低過剩漁獲能力，實有商榷之餘地。<sup>86</sup>

無論如何，在考量到漁業資源的持續發展的國際期待之下，各國都有必要努力削減國內漁民的過剩漁獲能力以及避免過度的漁獲競爭。2004 年，在向 FAO 的「有關 IPOA-IUU 以及 IPOA-Capacity 的檢討與實施的技術諮詢會議 (Technical Consultation to Review Progress and Promote the Full Implementation of the IPOA-IUU and IPOA-Capacity)」所提出的報告書當中指出，在 FAO 的會員國當中，已經有不少國家開始實施「漁獲能力管理的國家行動計畫 (National Plans Of Action For Capacity Management、NPOA-Capacity)。」<sup>87</sup>

註 85 本條例於 2008 年 12 月 2 日於立法院三讀通過全文 19 條，經總統於 2008 年 12 月 17 日，以華總一義字第 09700271591 號公布施行。

註 86 該條例中除了行政罰之外，另有刑罰規定，例如國人從事洗魚者，處六月以上三年以下有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金 (第 8 條)，草案階段甚至規定處以三年以上十年以下有期徒刑。然是否有必要對洗魚等行為施以嚴刑峻罰，引發爭論。再者，我國人經營投資之外國漁船在船旗國主義之下如何有效管理，該漁船在海外捕魚之實際情況，我國並不一定能有效掌握，法律執行上有所困難等批評。參照陳志祥，「評投資經營非我國籍漁船海外從事漁業管理條例」，發表於國際海洋法與漁業問題國際研討會，高雄市政府、國立臺灣海洋大學海洋法律研究所、臺灣國際法學會主辦 (高雄：2009 年 12 月)，頁 141~176。

註 87 超過三分之二的會員國都已經開始檢討此種管理政策的實施。FAO, Implementation of the International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity (IPOA-Capacity): Review and Main Issues, para.20. Available at <ftp://ftp.fao.org/fi/DOCUMENT/tc-iuu-cap/2004/default.htm> (2008/11/29). FAO, Report of the Technical Consultation to Review Progress and Promote the Full Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and the International Plan of Action for the Management of the Fishing Capacity, FAO Fisheries Report No. 753, paras.47-49.

## 二、海上漁業活動的共同規範

### (一) 管理名冊的作成與合作管理

有關 IUU 漁業的對策方面，最初是將不遵守國際養護管理措施的漁船資料造冊列管，即所謂的黑名單 (blacklist) 或負面名單 (negative list)。<sup>88</sup>但是，一般認為這些名單中的漁船在移轉船籍或變更船名之後，仍然可以繼續從事違反的 IUU 漁業行為。<sup>89</sup>有鑑於此，相關國際漁業管理組織乃改以製作確實遵守養護管理措施的漁船的名冊，即所謂的正規許可漁船名單或正面名單 (positive list)，凡是未列入該名單中的漁船的漁捕行為都受到嚴格的規範與管制，此種方式或許比前者更為有效。<sup>90</sup>

有關此種正面名單的倡議最早是起於 2000 年 ICCAT 的決議。由於考量到大型延繩鮪釣漁船的高流動性 (high mobility)，ICCAT 要求其所有會員國提交在條約規範水域內被許可捕獲鮪魚的漁船的名單。2002 年 ICCAT 為了防堵 IUU 漁業所捕獲的漁貨進入國際市場，因此正式設立此種把被合法授與漁捕許可的漁船造冊列管的正面名單制度，藉此確認在條約規範水域內作業的合法漁船。<sup>91</sup>另外，在 ICCAT 的提議之下，IOTC 和 IATTC 也同意規畫採用此種正面名單制度。<sup>92</sup>至於 WCPFC 和 CCSBT 則已經開始採用此一制度。

為了讓此正面名單制度得以有效實施，日本政府自 2003 年起參照 ICCAT、IOTC 與 IATTC 的正面名單制度，開始採行鮪類漁貨的交易監視與管理的制度。<sup>93</sup>亦即，唯有在正面名單中的漁船所捕獲的漁貨才得以進口到日本市場。透過正面名單制度的引進以及國際貿易方面的限制與規範，期望可以遏阻非法漁船逃避國際漁業規範而從事 IUU 漁業。

2007 年 1 月，五個主要的區域性漁業管理組織的秘書處<sup>94</sup>以及其會員國在日本神戶市召開國際會議，商討國際漁業養護管理的未來方針與政策。在此會議所作成的行動方針當中，<sup>95</sup>要求未來應該整合正面名單制度與負面名單制度，<sup>96</sup>並在經過整合之後

註 88 區域性漁業管理組織的會員國必須確認與 IUU 漁業有關之非會員國漁船，並將該漁船資料通報該管區域性漁業管理組織的秘書處，秘書長或委員會主席則基於該名單要求該漁船的船旗國合作。除了 NAFO 和 NEAFC 之外，尚有 CCAMLR、ICCAT、ITOC、CCSBT 以及 WCPFC 都採取此種名單管理。水上千之，現代の海洋法（東京：有信堂高文社，2003 年 5 月），頁 32。

註 89 例如，儘管赤道幾內亞從 1997 年起的 3 年間所取得的 ICCAT 漁獲配額為零，但是卻出口了相當數量的黑鮪魚。林司宜，前引文，頁 49。

註 90 [http://www.oprt.or.jp/f\\_c18\\_frame.html](http://www.oprt.or.jp/f_c18_frame.html) (as of 2008/11/02)。

註 91 Recommendation by ICCAT Concerning the Establishment of an ICCAT Record of Vessels Over 24 Meters Authorized to Operate in the Convention Area (Ref. 02-22)。

註 92 Katsuma Hanafusa and Nobuyuki Yagi, "Efforts to Eliminate IUU Large-Scale Tuna Longline Vessels," OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 269.

註 93 *Ibid.*, p. 270.

註 94 ICCAT, IATTC, IOTC, CCSBT, and WCPFC.

註 95 Report of the Joint Meeting of Tuna RFMOs, January 22-26, 2007, available at <http://www.tuna-org.org/Documents/other/FinalReport-Appendices.pdf> (as of 2008/11/05)。

的正面名單制度當中，賦予該名單中的漁船永久的專屬號碼（例如 IMO 號碼）。正面名單應包含支援性漁船（例如加油船或運輸船）在內，採取更為嚴密的 IUU 漁業防制對策。<sup>97</sup> 在此次神戶漁業會議中所作成的行動方針當中，具體的作為之一就是目前所有的區域性漁業管理組織的正面名單都整合於國際鮪類管理網站（[www.tuna-org.org](http://www.tuna-org.org)）上，隨時可供檢索查閱。

## （二）海上取締與處罰的有效性

船旗國在公海上的取締行動因為受限於地理與技術上的因素，未能有效地實施。船旗國要能確實掌握本國漁船的遵守情況，必須有賴他國的合作。有關此種海上取締的國際合作，如前所述，主要是透過區域性漁業管理組織進行有關漁船監控系統（Vessel Monitoring System, VMS）的設置、船舶的通報義務的強化、提高監視員的採用率以及在條約規範水域中登船檢查等機制的建立等等。

在取締措施當中，登船檢查雖然是不可或缺的手段，但更加重要的是對於非法作業的漁船或相關人員必須採取有效的處罰。為了能夠有效地抑制 IUU 漁業，除了必須採取能夠消除助長 IUU 漁業的經濟因素的事前措施之外，實有必要落實具有懲罰效果的事後制裁制度。<sup>98</sup>

有關違法捕魚行為的制裁，FAO 遵守協定與聯合國公海漁業實施協定規定此種制裁「必須在確保遵守上有效（effective）」並且「足以剝奪違法者從其違法行為所獲得的利益以及得以追回不法者因其不法行為所生之利益。」<sup>99</sup> 然而，實際上有許多國家並未採取得以有效遏阻 IUU 漁業的處罰或制裁措施。<sup>100</sup> 在此種情況之下，對於那些從事 IUU 漁業的漁船或受益所有人，國際社會要採取怎樣的處罰與制裁措施才得以有效地剝奪或追回其犯罪利益，乃是維持未來的海洋漁業秩序的關鍵所在。

對於違法漁船的處罰，一般而言都是採取撤銷該漁船的船籍或科以罰金（表 5）。但是，船籍的撤銷或罰金實際上是否是一種對於漁船所有人或經營者造成影響的制裁，則成為問題。因為漁船的船籍即使被撤銷了，在目前的船籍登錄制度之下，該漁船仍可以輕易地取得其他國家的國籍。<sup>101</sup> 另外，出航一次所獲得利益因為遠遠超過

註<sup>96</sup> *Ibid.*, Appendix 14, Course of Actions for RFMOs from the Kobe Meeting of Joint Tuna RFMOs, section I, para 7.

註<sup>97</sup> *Ibid.*, section II.

註<sup>98</sup> Kristina M. Gjerde, "High Seas Fisheries Management under the Convention on the Law of the Sea," in David Freestone, Richard Barnes, and David M. Ong eds., *The Law of the Sea: Progress and Prospects* (London: Oxford University Press, 2006), p. 301.

註<sup>99</sup> FAO 遵守協定第 3 條 8 項以及聯合國公海漁業實施協定第 19 條 2 項。

註<sup>100</sup> OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 39.

註<sup>101</sup> 以臨時申請的方式，可以在 24 小時以內就可取得新的船籍。Gianni and Simpson, *The Changing Nature of High Seas Fisheries: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 72, footnote 108. 雖然有幾個國家企圖藉由提高船舶登錄的費用與稅金，以抑制其他國家的漁船至本國申請船籍，不過成效並不大。S. Singh-Renton, "Flag of Convenience and the Large Pelagic Fishing Industry," *CRFM Biannual Newsletter* (2004), p. 1.

繳納的罰金，在仍有利可圖之下，非法捕魚仍然存在著龐大的商業利益。根據一項案例研究的結論，各國必須大大地提高目前所規定的罰金金額（表6），才能有效遏阻IUU漁業的猖獗。<sup>102</sup>

表5 權宜船國最近所執行的處罰措施

船旗國	違反事實	場所	處罰
貝里斯	違反ICCAT的規定	不明	撤銷船籍
貝里斯	非法捕獲圓鱈	澳洲專屬經濟區	5萬美金罰金
貝里斯	非法捕獲圓鱈	模里西斯	3萬美金罰金／撤銷船籍
貝里斯	違反ICCAT的規定	安哥拉西部水域	1萬美金罰金／撤銷船籍
貝里斯	在CCAMLR規範水域內非法捕魚	CCAMLR水域	撤銷船籍
萬那杜	在禁止水域內非法捕魚	CCAMLR水域	撤銷船籍

資料來源：OECD Secretariat, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, 2005, p. 152.

表6 各國對於違反公海漁業之本國漁船所規定之罰金金額（美元<sup>103</sup>）

加拿大	比利時	德國	澳洲	日本	韓國	西班牙	紐西蘭
357142	112360	84270	35483	16949	16806	335900	14450

資料來源：OECD Secretariat, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, 2005, p. 117.

今天，公海漁捕作業必須透過漁船取得作業的認證、許可或承認來加以管理。因此所有的船旗國都必須將漁捕認證、許可或承認的中止或撤銷作為處分與制裁從事IUU漁業的方式之一。但是，不管怎樣，漁捕作業許可的中止或撤銷終究只是制裁措施的一個部分，所謂「有效的處罰」<sup>104</sup>必須同時考量到「足以剝奪違法者因違法行為所獲得的利益」並且配合其他的制裁措施（例如漁船或漁貨的沒收甚至監禁等），<sup>105</sup>才能有所成效。

對於非法捕魚的有效處罰，美國所採取的措施值得借鏡。美國依據萊西法（Lacey Act）、<sup>106</sup>防制走私法令、竊盜法令以及洗錢法令等多項國內法，對於從事IUU漁業

註<sup>102</sup> U.R. Sumaila, J. Alder, and H. Keith, "The Cost of Being Apprehended for Fishing Illegally: Empirical Evidence and Policy Implications," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, pp. 201-230.

註<sup>103</sup> Estimated rate of the year 2003 set by the OECD *Economic Outlook* No. 74.

註<sup>104</sup> 何種程度的處罰才屬有效之處罰，並不存在具體的判斷標準，但是有認為必須將標準提升為目前的24倍，才屬適當的處罰程度。Sumaila, Alder, and Keith, *op. cit.*, p. 203.

註<sup>105</sup> 一般來說，漁船或漁貨的沒收是比起罰金來得有遏阻效果。OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 39.

註<sup>106</sup> 萊西法是規範哺乳動物、鳥類、魚類或兩棲動物等野生動物的進出口與運送的美國國內法。2008年，美國國會修正該法，將森林的非法砍伐亦納入成為規範對象。[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/bassai/gh\\_08.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/bassai/gh_08.html) (2008/12/02)。美國是少數除了以行政罰之外，另以刑罰處罰魚類等走私的國家。

(不僅是捕魚行為，亦包含非法漁貨的進出口與販賣行為等)的國民進行起訴。<sup>①</sup>在 2001 年所起訴的兩件案例當中，四名違法者因為非法捕獲龍蝦並走私進入美國境內，而合計被科以 80 萬美元與 121 個月的拘役。另一案例則是有三人因以貨櫃走私大鰲龍蝦和圓鱈而分別被處以 46、30 與 12 個月的拘役以及合計共 740 萬美元之罰金。<sup>②</sup>

### 三、漁貨的流通管制

在漁業資源的養護管理措施上，最早引進貿易管理措施的是 1992 年 ICCAT 所通過的黑鮪統計證明制度 (Bluefin Tuna Statistical Document)。此一制度要求黑鮪的進口商有義務在漁貨上附加記載有捕獲該漁貨之漁船資訊與捕獲地點的證明文件。藉由此一制度，凡是未依據區域性漁業管理組織所規定之方式捕獲的漁貨都被排除於該組織會員國的國內市場之外。目前，在鮪魚的國際交易市場上，已經有 CCSBT<sup>③</sup> (2000 年)、IOTC (2001 年) 與 IATTC (2003 年) 引進此一制度。

1999 年，CCAMLR 參考了上述 ICCAT 的制度，設立了漁貨證明制度 (Catch Documentation Scheme, CDS)，凡是在 CCAMLR 會員國之間流通的圓鱈都必須附加證明其漁獲來源的證明文件。所有會員國與參與此制度的國家的漁船均由其船旗國賦予其載有號碼的漁貨證明文件。於海上作業的漁船凡是在將漁貨上岸或是轉運之時，若漁貨的內容與其被許可的內容相符合的話，船旗國會再給予其一個認證號碼 (Confirmation Number)。轉運船隻亦是此漁貨證明制度的適用對象，因此在海上轉運圓鱈的轉運船船長必須接受漁船所給予的漁貨證明書，並且在確認內容之後在證明書上簽名。

最後在該漁貨上岸之際，在港口執勤的公務員必須確認上岸的漁貨是否與證明文件所記載之內容一致。此一漁貨證明文件在進口與出口的所有過程當中都必須附加其中。漁貨證明的影本必須送交船旗國與 CCAMLR 的秘書處。<sup>④</sup>在會員國的港口中進行漁貨上岸時，除非確認該漁貨證明文件為有效，否則禁止讓漁貨進行上岸作業。如同圖 3 所示，藉由漁貨的貿易規範，包含整個捕魚作業在內，所有的漁貨的流通都加以透明化，促進漁業資源的有效管理。<sup>⑤</sup>

註① Diane Erceg, "Deterring IUU Fishing through State Control over Nationals," *Marine Policy* (Guildford), No. 30 (2006), p. 173.

註② *United States vs. McNab and United States vs. Bengis. Ibid.*, pp. 173~174.

註③ CCSBT 設立了「貿易資訊制度 (trade information scheme)」。所有南方鮪的進口必須附上正確且詳細記載有委託販賣的證明文件之後，取得捕獲該鮪魚的漁船的船旗國相關單位的認證。換言之，若沒有附上記載有委託販賣證明文件者，締約國必須禁止其漁貨的進口。Barbara Kwiatkowska, *International Organizations and the Law of the Sea Documentary Yearbook 2002* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 623.

註④ D.J. Agnew, "The Illegal and Unregulated Fishery for Toothfish in the Southern Ocean, and the CCAMLR Catch Documentation Scheme," *Marine Policy* (Guildford), Vol. 24 (2000), pp. 367~368.

註⑤ [http://www.oprt.or.jp/news\\_20081023.html](http://www.oprt.or.jp/news_20081023.html) (as of 2008/11/20).

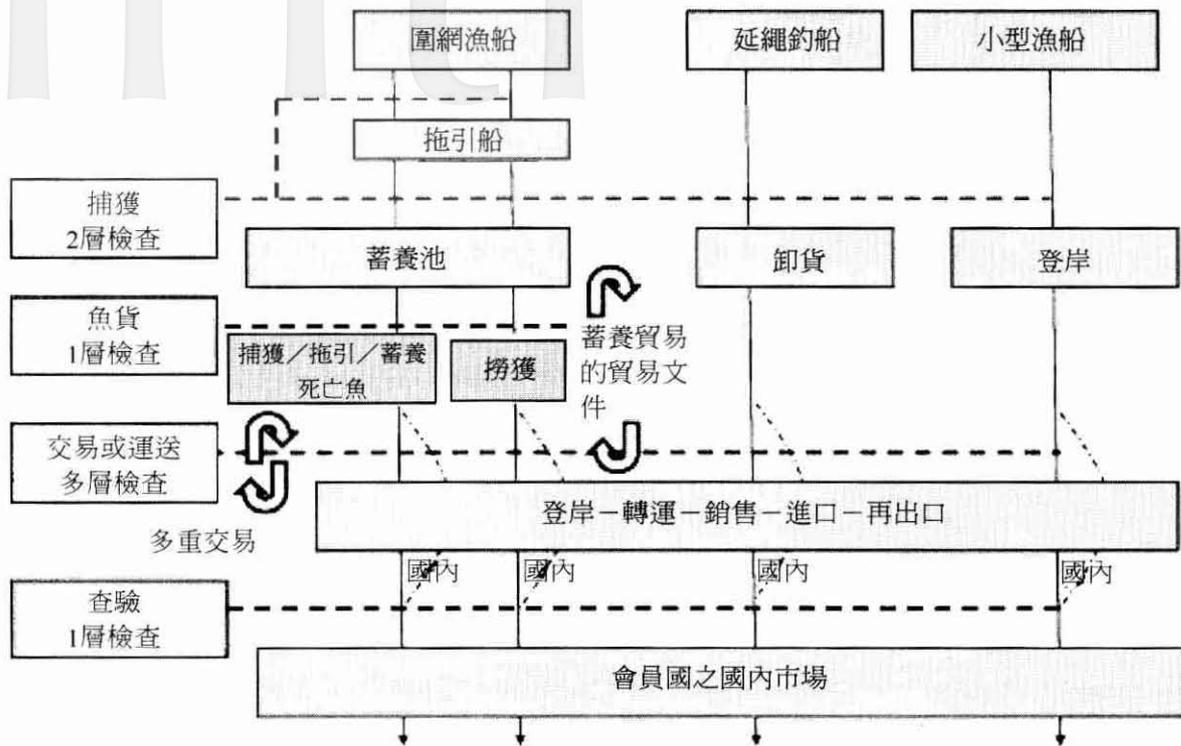


圖 3 CDS 的流程

資料來源：CCSBT, Report of the 1<sup>st</sup> Meeting of the Compliance Committee Working Group, 2007, available at [http://www.ccsbt.org/jp\\_docs/jp\\_meeting\\_r.html](http://www.ccsbt.org/jp_docs/jp_meeting_r.html) (as of 2008/11/11)

不同於證明文件是在漁貨上岸時才發行的統計證明制度，漁貨證明制度是從漁捕作業的時點開始，漁船的船長就必須將漁貨證明附加在漁貨上，之後不管是歷經幾次的轉運或上岸，此一證明文件都必須隨著漁貨由收受人進行內容的確認。此漁貨證明制度目前在 CCAMLR 的條約規範水域以及之外的公海水域均適用之。<sup>⑩</sup>目前，與圓鱈的國際貿易有關的幾個主要市場國家，例如會員國的美國、EU 和日本以及非會員國的新加坡與賽席爾群島都是漁貨證明制度的參加國。<sup>⑪</sup>

CCAMLR 的漁貨證明制度一方面確認了圓鱈的交易流程，另一方面藉由追蹤其交易流程的方式來遏止 IUU 漁業的漁貨進入漁業貿易市場，以斷絕 IUU 漁業的利益來源。因為在漁貨證明未被確認的情況之下，該漁貨必須被相關當局所扣押或者禁止其上岸，如此一來即可防止 IUU 漁業的漁貨的進出口與商業交易。透過此種貿易流程上的監視與把關，使得 IUU 漁業遭到取締的風險提高，讓權宜漁船與其受益所有人承擔

註⑩ Davor Vidas, "IUU Fishing or IUU operations? Some Observations on Diagnosis and Current Treatment," in David D. Caron and Harry N. Scheiber eds., *Bringing New Law to Ocean Waters* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 141.

註⑪ 開放給 CCAMLR 的會員國和非會員國。CCAMLR 的 34 個會員國當中，有 EU 和其他 21 個國家參加 CDS。

更高的經營成本，<sup>⑩</sup>以期達到嚇阻的效果。

此漁貨證明制度是繼 ICCAT 的統計證明制度之後，在國際漁業管理方面所創設的第二種國際貿易的規範措施。最近，其他的區域性漁業管理組織亦陸續開始檢討採用此種漁貨證明制度。ICCAT 於 2007 年成為第一個決議採用 CDS 的區域性鮪類漁業管理組織，<sup>⑪</sup>並於 2008 年 6 月正式開始實施。<sup>⑫</sup>CCSBT 在 2008 年 10 月的年度會議中亦通過了南方鮪的「漁貨證明制度」，預計於 2010 年 1 月 1 日正式實施。<sup>⑬</sup>

為了根絕 IUU 漁業對海洋漁業資源所造成的危害，從船籍登錄到漁貨的市場流通的各個階段，國際社會思考了各種的防制對策。統計證明制度與漁貨證明制度可以說是 IUU 漁業的獲利過程中的最末端的一道防制對策，藉此防止其漁貨進入市場，阻止 IUU 漁業漁船的受益所有人取得不法利益。此制度可以和入港國家的檢查相輔相成，以彌補海上登船檢查之不足，更能有效打擊 IUU 漁業。<sup>⑭</sup>

欲防止 IUU 漁業，需要多角化策略的同時並行。因為眾所週知地，一項法律執行的結果，可能使得不法者為了規避該法律的適用，而利用其他手段或法律漏洞以便繼續其非法的行為。<sup>⑮</sup>因而統計證明制度或漁貨證明制度與有關漁貨進出口有關的貿易制裁或許有所成效，但是要能完全根絕 IUU 漁業的生存空間，仍需仰賴更廣泛的國際合作。IPOA-IUU 即在國家間合作關係上作了以下的規定。

9.3 具備概括性與整合性的方法策略：防止、阻止與根絕 IUU 漁業的措施必須檢討處理對漁業造成影響的要因。在採取此一對策之時，所有國家均應採取靠港國措施、沿岸國措施、貿易相關措施以及禁止本國國民從事 IUU 漁業的措施、船旗國之基本義務的設定與依據國際法行使管轄權等。呼籲所有國家在適當的情況之下應實施上述所有的措施，並且一體適用。行動計畫應該檢討 IUU 漁業對於經濟、社會與環境所造成的影響。（上標符號為筆者所加）

隨著上述正面名單制度的普遍性採用，各種預防措施必須整體性的加以運用，例如靠港國對於漁船或運輸船所進行的港口檢查，若有違反情事則可以拒絕其將漁貨上岸或進出口，並向其船旗國通報等一連串措施。

另外，上述整個防制 IUU 漁業的過程，大多是從對供應方（supply-side）的管制

註⑩ Vidas, *op. cit.*, p. 142. Agnew, *op. cit.*, p. 368.

註⑪ ICCAT Rec.07-10, Recommendation by ICCAT on an ICCAT Bluefin Tuna Catch Documentation Program.

註⑫ ICCAT Newsletter No. 8, September 2008. Available at [http://www.iccat.int/Documents/newsletter/NEWSLETTER\\_ENG.pdf](http://www.iccat.int/Documents/newsletter/NEWSLETTER_ENG.pdf) (2008/11/11).

註⑬ CCSBT, Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme, para.9.1, CCSBT Report of the 15<sup>th</sup> Annual Meeting of the Commission, Attachment 9, 2008, available at [http://www.ccsbt.org/docs/meeting\\_r.html](http://www.ccsbt.org/docs/meeting_r.html) (as of 2008/11/11).

註⑭ Vidas, *op. cit.*, p. 143.

註⑮ Kevin W. Riddle, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?" *Ocean Development and International Law* (New York), Vol. 37, No. 3-4 (2006), p. 286.

角度加以思考。然而，在整個漁業資源保育養護的體系上，仍必須從需求方 (demand-side) 加以考量，也就是對於市場國應採取的相關措施。因為，在漁業資源面臨枯竭的危機之下，若只是單方面的減少漁業國的採捕，另一方面卻未能有效掌握市場方的需求與管制作為的話，在有利可圖之下，將致使更多鋌而走險的非法漁業。因此，在此方面，市場國被要求配合採取相關具體措施，例如 CITES 下的環保標籤倡議 (eco-labelling initiatives) 以及 WTO 下的產地追蹤規定 (requirements of traceability) 等，<sup>101</sup> 均是試圖透過漁業市場上嚴格的貿易監視，達到只有合法捕獲的魚貨才能上市的目標，目前已有不少區域性漁業管理組織採取這類措施。<sup>102</sup>

## 伍、結 論

在本章的開頭已經提到，「公海自由的原則」與「船旗國主義」自傳統國際法時期以來即是維持海洋法秩序的兩項最基本的原則。其中，船旗國主義在今日仍然在海上國家管轄權分配上居於基本原則的地位。<sup>103</sup> 戰後，特別是 1990 年代以來，在有關海洋漁業資源的規範方面，公海法秩序已經有很大的轉變，此點從上述對相關漁業規範的論述中可獲得了解。呼應國際漁業規範政策的轉變，有關漁業的國際管理模式亦開始被重新檢討。其中，從上述的論述中可以窺見有關船旗國的權利與義務方面的轉變。

船旗國的權利與義務在 1958 年的公海公約當中早有設置相關規定。<sup>104</sup> 但是，隨著戰後國際法的發展，船旗國的專屬性權利雖然在海洋法相關條約中受到重視與確認，但是在船旗國主義之下，船旗國對於登錄在其下的漁船究竟應擔負怎樣的責任與義務，在國際法規上卻不見得有非常明確的規定。<sup>105</sup> 權宜船所衍生出來的種種問題很明顯地暴露出內含在船旗國主義之內的制度性缺陷。因此，目前為止的漁業國際規範（不論是否具有拘束力）比起船旗國的權利，應該更加重視船旗國在各方面上的義務與責任。<sup>106</sup> 此種對於船旗國義務與責任的重視主要反映在漁業資源的養護管理措施與 IUU 漁業的對抗措施上。現在，國際社會並不否定權宜船的存在，相反地是在認可權

註<sup>101</sup> Judith Swan, "Port State Measures To Combat IUU Fishing: International And Regional Developments," *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 38, No. 7 (2006), p. 40.

註<sup>102</sup> Judith Swan, *International action and Responses by Regional Fishery Bodies or Arrangements to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries Circular no. 996, 2004, p. 64.

註<sup>103</sup> 小松一郎，「公海漁業の規制と国家管轄權」，村瀬信也，奧脇直也編，*国家管轄權－國際法と国内法－山本草二先生古稀記念*（東京：勁草書房，1998年），頁210。

註<sup>104</sup> 公海公約第5條以及第6條。

註<sup>105</sup> 逸見真，前揭書，頁267。

註<sup>106</sup> FAO, *Fishing Vessels Operating under Open Registers and the Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options*, p. 19.

宜船存在的前提下，促使各權宜船國家加入各區域性漁業管理組織，就各會員國來說，則應制定得以抑制 IUU 漁業的適當懲罰與取締體制。

強化船旗國對其漁船的管理責任可以說是 IUU 漁業對策方針上的一環。所謂強化並非追加賦予船旗國就其漁船的管理上擁有新的權限基礎，而是設法使得船旗國能夠有效地依據國際法執行其原本就已具有的海上管轄權。總之，漁船的國籍登錄管理、國內漁獲能力的管理、非法捕魚的取締與處罰以及漁貨的流通交易管理，都是要求船旗國必須能夠嚴格地履行其在上述各方面的責任和義務。在漁船傾向利用權宜船制度的同時，強化船旗國的義務逐漸成為各國際漁業管理組織的會員國之間的共識，並且納入了各國際漁業規範與規則當中。此外，有關權宜船的有效管理，除了依據「船籍」強化船旗國對「船舶」的管理之外，對於本國國民以及受益所有人的有效管理等，基於對「人」的管轄權所行使的管理措施，亦是未來國際漁業管理上必須落實的重點所在。<sup>116</sup>

\* \* \*

(收件：98年8月21日，接受：99年1月15日；責任校對者：莊家梅)

---

註 116 許多的非法捕魚行為實際上均是私人或是私企業所為。此時，必須進一步追究該私人與私企業的國籍國的管理責任，才能更加確保漁業養護管理的規定確實被遵守。逸見真，前揭書，頁 289。最近，將本國的處罰規定適用於在領域外從事 IUU 漁業的本國國民的做法（意即管轄權的領域外適用）是一受到注目的發展。例如，西班牙和紐西蘭不僅針對本國漁船，甚至受僱於從事 IUU 漁業漁船的本國國民亦納入國內法處罰的對象。OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, p. 117. 有關權宜漁船的管理，目前除了船旗國主義之外，透過強化受益所有人的國籍國的責任已經成為新的管轄權行使的方式與原則。

# Issues and Policies of High Seas Fisheries Management – On Flag of Convenience and IUU Fishing

*Shih-hsiung Chiang*

Assistant Professor  
Department of Foreign Affairs Police  
Central Police University

## Abstract

It is often mentioned that some fish stocks have been perched on the edge of extinction because of over-fishing and the lack of effective measures of fisheries management and conservation. In order to enable a sustainable development of fishery resources, international community tries to establish various management and enforcement measures against illegal fishing activities at seas. However, the effectiveness of some of these measures is frequently questioned and criticized such that nowadays the fishery issues and their countermeasures or policies havnig to be reviewed and redefined more clearly.

Specifically, this paper aims to discuss the role of flag state on the high seas fishery management and conservation, and to illustrate and analyze the relationship between flag of convenience and the so-called IUU fishing (Illegal, Unreported and Unregulated fishing). Based on the perspectives on duties and obligations of flag states fishing vessels, the paper examines the effectiveness of high seas fishery management and discusses possible measures that may deter IUU fishing on high seas.

Keywords: High Seas Fishing, Flag of Convenience, IUU Fishing, the Law of the Sea

## 參考文獻

- アジア太平洋資料センター水産資源研究会，「グローバリズム時代におけるマグロをめぐる漁業・殖／流通／食」，2007 年度調査報告書，頁 9~13。
- 小松一郎，「公海漁業の規制と国家管轄権」，村瀬信也、奥脇直也編，**国家管轄権—国際法と国内法—山本草二先生古稀記念**（東京：勁草書房，1998 年），頁 210。
- 水上千之，「便宜置籍及び船舶と旗国との間の真正な関係の概念（一）」，**広島法学（広島）**，第 17 卷 2 号（1993 年 7 月），頁 161~213。
- 水上千之，「便宜置籍及び船舶と旗国との間の真正な関係の概念（二）」，**広島法学（広島）**，第 17 卷 3 号（1993 年 11 月），頁 1~44。
- 水上千之，**現代の海洋法**（東京：有信堂高文社，2003 年 5 月），頁 32。
- 古賀衛，「旗国主義の周边的問題」，**西南学院大学法学論集（福岡）**，第 21 卷 4 号（1989 年 3 月），頁 31。
- 西本健太郎，「『便宜置籍船問題』の再検討」，**本郷法政紀要（東京）**，第 14 号（2005 年 12 月），頁 197~198、202、211~212。
- 何勝初、夏翠鳳，「ICCAT 對我國大目鮪配額實施懲罰性削減」，**國際漁業資訊（台北）**，第 158 期（2006 年），頁 25~29。
- 林司宣，「地域的漁業機関による資源管理と公海の自由原則—違法・無報告・無規制（IUU）漁業取締りの限界」，**早稲田法学（東京）**，第 78 卷 2 号（2003 年 1 月），頁 32。
- 林享能，「我國遠洋漁業面臨之問題與對策」，**國政研究報告（台北：財團法人國家政策研究基金會國家政策，2006 年 6 月）**。
- 林久茂，**海洋法研究**（東京：日本評論社，1995 年 6 月），頁 15~38。
- 柯欣璋，「日本認爲台灣鮪漁業身陷危機」，**國際漁業資訊（台北）**，第 160 期（2006 年 3 月）
- 張正昇，「APEC 管理漁撈能力研討會將於 5 月間在高雄召開」，**國際漁業資訊（台北）**，第 160 期（2006 年 3 月），頁 37。
- 陳志祥，「評投資經營非我國籍漁船海外從事漁業管理條例」，發表於**國際海洋法與漁業問題國際研討會**，高雄市政府、國立台灣海洋大學海洋法律研究所、台灣國際法學會主辦（高雄：2009 年 12 月），頁 141~176。
- 傅崐成，**海洋管理的法律問題**（台北：文笙書局，2003 年）。
- 逸見眞，**便宜置籍船論**（東京：信山社，2006 年 12 月），頁 91~94、267~289。
- 劉維揚譯，「歐盟 IUU 法規即將上路」，**國際漁業資訊（台北）**，第 205 期（2009 年），頁 43~45。
- 磯崎博司，「環境条約の効果的な実施に向けて」，柳原正治編，**国際社会の組織化と法—内田久司先生古稀記念論文集**（東京：信山社，1996 年 10 月），頁 201。

- Agnew, D. J., "The Illegal and Unregulated Fishery for Toothfish in the Southern Ocean, and the CCAMLR Catch Documentation Scheme," *Marine Policy* (Guildford), Vol. 24 (2000), pp. 367~368.
- Anderson, H. Edwin, "The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives," *Tulane Maritime Law Journal* (New Orleans), Vol. 21 (1996), pp. 139~170.
- Balton, David A., "The Compliance Agreement," in Ellen Hey, *Developments in International Fisheries Law* (Hague: Kluwer Law International, 1999), p. 35.
- Birnie, Patricia, *International Regulation of Whaling* (New York: Oceana Publications, 1985), Vol. II.
- Birnie, Patricia, "Reflagging of Fishing Vessels on the High Seas," *Review of European Community and International Environmental Law* (Oxford), Vol. 2, Iss. 3 (1993), pp. 273~274.
- Birnie, Patricia, "New Approaches to Ensuring Compliance at Sea: The FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas," *Review of European Community and International Environmental Law* (Oxford), Vol. 8, Iss. 1 (1999), p. 49.
- Burke, William T., "Unregulated High Seas Fishing and Ocean Governance," in Jon M. Van Dyke, Durwood Zaelke, and Grant Hewison eds., *Freedom for the Seas in the 21<sup>st</sup> Century: Ocean Governance and Environmental Harmony* (Washington, D.C.: Island Press, 1993), pp. 236 and 265.
- Carr, Christopher J., "Recent Development in Compliance and Enforcement for International Fisheries," *Ecology Law Quarterly* (Berkeley), Vol. 24 (1997), p. 849.
- Churchill, Robin, "Legal Uncertainties in International High Seas Fisheries Management," *FAO Fisheries Research* (Rome), No. 37 (1998), pp. 229~230.
- Churchill, R.R. and A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester: Manchester University Press, 1999), pp. 257~258.
- Edeson, William, "The International Plan of Action on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument," *International Journal of Marine and Coastal Law* (London), Vol. 16, No. 4 (2001), pp. 603~608, pp. 612~617.
- Erceg, Diane, "Deterring IUU Fishing through State Control over Nationals," *Marine Policy* (Guildford), No. 30 (2006), p. 173.
- Gianni, Matthew and Walt Simpson, *The Changing Nature of High Seas Fisheries: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers' Federation, and WWF International, 2005), p. 3, pp. 73~76.

- Gianni, Matthew and Walt Simpson, "Flags of Convenience, Transshipment, Re-supply and At-Sea Infrastructure in relation to IUU Fishing," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ( Paris: OECD, 2004 ), p. 97.
- Gjerde, Kristina M., "High Seas Fisheries Management under the Convention on the Law of the Sea," in David Freestone, Richard Barnes, and David M. Ong eds., *The Law of the Sea: Progress and Prospects* ( London: Oxford University Press, 2006 ), p. 301.
- Greboval, Dominique, "The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity: Retrospect and Prospect," in Myron H. Nordquist and John Norton Moore eds., *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations* ( Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2000 ), p. 575.
- Hanafusa, Katsuma and Nobuyuki Yagi, "Efforts to Eliminate IUU Large-Scale Tuna Longline Vessels," OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ( Paris: OECD, 2004 ), pp. 269~270.
- Haward, Marcus, "IUU Fishing: Contemporary Practice," in Alex G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell eds., *Oceans Management in the 21<sup>st</sup> Century: Institutional Frameworks and Responses* ( Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004 ), p. 87.
- Kwiatkowska, Barbara, *International Organizations and the Law of the Sea Documentary Yearbook 2002* ( Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005 ), p. 623.
- McDorman, Ted L., Alexander J. Bolla, Douglas M. Johnson, and John Duff, *International Ocean Law: Materials and Commentaries* ( Carolina: Carolina Academic Press, 2005 ), p. 148.
- Miller, Denzil, "Patagonian Toothfish: The Storm Gathers," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ( Paris: OECD, 2004 ), pp. 105~146.
- Molenaar, Erik Jaap, "The Concept of Real Interest and Other Aspects of Co-operation through Regional Fisheries Management Mechanisms," *International Journal of Marine and Coastal Law* ( London ), Vol. 15 ( 2000 ), p. 476, pp. 501~502.
- Molenaar, Erik Jaap, "Regional Fisheries Management Organizations: Issues of Participation, Allocation and Unregulated Fishing," Alex G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell eds., *Oceans Management in the 21<sup>st</sup> Century: Institutional Frameworks and Responses* ( Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004 ), pp. 70~72.
- Moore, Gerald, "Enforcement Without Force: New Techniques in Compliance Control for Foreign Fishing Operations Based on Regional Cooperation," *Ocean Development and International Law* ( New York ), Vol. 24, No. 2 ( 1993 ), p. 201.
- Nandan, Satya N. and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* ( Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995 ), Vol. III ( 1985 ), pp. 140~141, 150.

- OECD, *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ( Paris: OECD, 2005 ), pp. 37~40.
- Rayfuse, Rosemary Gail, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries* ( Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004 ), p. 229.
- Riddle, Kevin W., "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?" *Ocean Development and International Law* ( New York ), Vol. 37, No. 3-4 ( 2006 ), p. 286.
- Renton, S. Singh, "Flag of Convenience and the Large Pelagic Fishing Industry," *CRFM Biannual Newsletter* ( 2004 ), p. 1.
- Stokke, Olav Schram and Davor Vidas, "Regulating IUU Fishing or Combating IUU Operation," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ( Paris: OECD, 2004 ), pp. 21~22.
- Sumaila, U. R., J. Alder, and H. Keith, "The Cost of Being Apprehended for Fishing Illegally: Empirical Evidence and Policy Implications," in OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ( Paris: OECD, 2004 ), pp. 201~230.
- Swan, Judith, "Port State Measures To Combat IUU Fishing: International And Regional Developments," *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 38, No. 7 ( 2006 ), p. 40.
- Swan, Judith, *International action and Responses by Regional Fishery Bodies or Arrangements to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries Circular no. 996 ( 2004 ), p. 64.
- Vidas, Davor, "IUU Fishing or IUU operations? Some Observations on Diagnosis and Current Treatment," in David D. Caron and Harry N. Scheiber eds., *Bringing New Law to Ocean Waters* ( Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004 ), p. 129, pp. 141~143.