

RDEC-RES-099-035（委託研究報告）

海域休閒船釣管理制度之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 11 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

海域休閒船釣管理制度之研究

RDEC-RES-099-035 (委託研究報告)

海域休閒船釣管理制度之研究

受委託單位：國立臺灣大學
研究主持人：姜皇池 教授
協同主持人：陳國勝副教授
研究員：葉雲虎 講師
研究助理：魏正杰研究生
田觀嘉研究生
許家誠研究生

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 100 年 11 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

海域休閒船釣管理制度之研究

提 要

關鍵字：休閒漁業、船釣、漁業保護區

一、研究緣起

「休閒漁業」(recreational fisheries)在發達工業國家是一種娛樂與教育活動，在部分開發中國家，則用以作為吸引觀光的活動之一，在美洲五大湖區與澳洲沿岸地區，休閒漁業活動相當興盛，在部分國家之特定區域，對休閒漁業所給付費用之依賴，甚至高於商業捕魚船舶之漁獲，因此商業捕魚僅扮演次要經濟角色，且限於非假日時段，假日時段專門開放給休閒漁業。此外，近代另一興起的海上活動是潛水觀賞海底自然環境，為確保有眾多魚類可供觀賞，對於劃歸此等海洋公園之海域以及其鄰近海域，商業捕魚行為甚至會加以禁止。

臺灣四面環海，東臨世界最大的太平洋，海岸線長達一千六百多公里，海洋不僅為我國重要之經濟資源，亦當為我國社會文化重要之場域。又因實施周休二日制度後，民眾愈來愈注重休閒活動的品質、內容及其多樣性，然而我國陸域休閒設施漸漸無法滿足國人需求，海洋水域的休閒活動將成為未來具有相當潛力的休閒活動，相信透過適當的規劃及輔導，不僅漁業資源保育及永續經營得以延續，休閒漁業的發展前景亦將無可限量。

二、研究方法及流程

「方法論」為思考與分析現實情況之研究理論，而「方法」即為蒐集資料與研究的一組程序與技術；一般研究方法可概略分為「質化研究」與「量化研究」，其中，質性研究係由資料、程序與文獻三項主要內涵所形成，將資料經由程序轉換為更有用的文獻資訊。由於本研究計畫目的在於檢視與規劃我國海域休閒船釣管理制度，故主要運用之方法為：藉由探討我國有關海域休閒船釣管理制度之政策與法律，以評析現行法規和政策之利弊得失，並蒐集與分析他國有關休閒海釣管理政策和發展經驗，作為我國之借鏡；其次，則回顧國內與海域休閒船釣管理相關之研究結果，分析後據以提出初步法規範架構和建議調整方向；最後，再尋求國內有關機關與學者專家意見，以建

構出可行之法規範和政策架構。

三、重要發現

本研究主要由外國關於：(一)休閒漁業之基本精神；(二)對參與活動者之管理；(三)對海洋資源之管理；以及(四)對船舶之管理等四個面向對海域船釣休閒活動之管制進行比較分析。

本研究所參考歸納之國家可依其對於休閒漁業之態度概分為純娛樂之國家，以及將休閒漁業視為漁業產業之一部分國家(不論是觀光產業或是單純為漁業產業之一部分)。此三類國家最大之差別在於漁獲管理之方式，以休閒漁業定位為純娛樂之國家，通常不准許販賣，僅有在一定條件下始准許釣客自行食用，如澳洲、紐西蘭等；若將休閒漁業定位為產業之一部分，不論是觀光產業(如帛琉與馬爾地夫等)或是單純為漁業產業之一部分(如日本與我國)均不會特別規定休閒海釣活動所得之漁獲不准買賣。

其次，眾多國家皆設有休閒捕魚執照的管理制度，而此休閒捕魚執照的設計，是以中央法規中，擬定策略目標、設立管理的基本原理原則，地方政府再透過中央法規的基本原理原則，進行較為細節性的管理。

另外，除法規面之管理外，各國亦會強調釣魚活動的倫理道德。各國在為休閒船釣活動時，非以捕食為主要目的，且禁止商業捕釣。在釣魚倫理方面，希望藉由休閒船釣活動，以達到運動、休閒以及和大自然互動之目的，所以並不一定將所釣的魚完全納為收穫，而是視其捕撈的品種、大小與數量做出限制，若所捕撈者非法律所允許者，應依照規定將其釋放回水域中。

四、主要建議事項

由上述分析外國各種管理海域休閒漁業制度，回顧我國管制海域休閒海釣的基本原則為漁獲可自由買賣、漁船得專營或兼營娛樂漁業、自由海釣、部分限制海域及漁法等之特質，提出具體建議如下：

(一) 立即可行建議

1. 訂定總體休閒漁業指導原則(主辦機關：農業委員會漁業署)

此工作可在短期內即做成，亦即中央於擬劃休閒船釣管理制度

時，雖應顧及休閒漁業產值之重要，但亦需考量納入先進國家養護、管理、教育、生命價值等基本原則。因此具體建議是在《漁業法》授權項目下，由漁業主管機關擬定休閒海釣之基本指導原則，將上述先進國家之環境保護、資源永續、人道價值與文化理念予以規範，擬定類似聯合國糧農組織或澳洲等之指導原則或行為準則。

2.長期監測海域之漁業資源（主辦機關：農業委員會漁業署;協辦機關：國科會、海岸巡防署）

任何政策之作成必需有完善之數據始能作進一步分析，是以必需對臺灣附近海域漁業資實況的調查後，始能作出完善可行管理政策。理論上，對於海上從事海上船釣的人員數及漁獲，應有真實數據的掌握，始能進一步決定在眾多選擇之管理工作中，何者最為切合實際並能達到管理目標。然而目前因休閒漁業管理體制尚未建置導，致相關的黑數過高，難以瞭解問題之真實情況，進而得以作出積極的管理制度。多次的實務訪談中，受訪者均表示漁業資源不足，導致此一問題的存在。受訪者也表示業者為求生存，搭乘漁船的例外的情況，也都配合演出。人數統計就目前的制度，實在難以區別休閒釣客或職業釣客，亦即在一般漁船上的人員究竟是否為持漁民手冊的職業釣客。此一部分只要政府其他配套作為成型，讓人民持身分證出海釣魚，具有吸引力，自然順勢解決。另則，沿近海漁業統計，政府應要求海上沿近海之作業漁獲量的填報，配合海巡機關在港口執行檢查漁獲及其報表之填報。對於遊艇的主管機關雖為交通部，但因其所從事的行為亦可能是船釣的行為，基於漁業資源的掌控，亦應納入瞭解。另一方面則應委由海洋資源調查，建立長期追蹤的資料。

3.訂定可立即執行之漁業養護管理政策（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

任何休閒漁業期待其可久可長，則必需以擁有完善漁業資源為前提，然而從本研究在各地訪談與調查中發現，幾乎所有從事漁業活動者，包括漁民、海釣船經營者、海釣釣客以及各縣市政府漁業管理人員，均一致認定臺灣周邊漁業資源已經十分缺乏，海釣船往往必需離

開相當遠距離始能有所斬獲，此亦是為何引發本案研究的「聯合號」與「福爾摩沙酋長 2 號」等兩艘娛樂漁船會在遠離臺灣遙遠之海域中進行海釣活動，以致引發臺灣與日本間之爭執，是以對於海釣漁船管理基本概念，仍是需要進行漁業資源養護，對此研究團對認為：

- (1) 不論未來漁業資源調查結果為何，對於海釣必需建立許可制度，此部分幾乎是所有先進國家之共同規定，建立申請許可制度，至少可確認部分海釣人口之總數並追蹤其去向，有利於未來之管理；另外，對於漁獲日誌同樣需要求據實填報。乃至包括岸際磯釣、平台等有關之釣魚行為等均應以整體漁業資源的算計，以作為漁業政策之參考。
 - (2) 擴大目前少數的保育區或產銷班的方式，就保護的種類及範圍討論，建立全面的保育方案。
 - (3) 強化輪流漁區休漁制度，使得漁業資源得以養護調息。
- 4.強化娛樂漁船安全管理之立即可行措施（主辦機關：交通部、農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

我國從事海釣之船舶，有專營、兼營娛樂船的分別，而兼營娛樂船是漁船於休漁季節轉以營業客載海釣，但兼營娛樂船與專營娛樂船各自有不同的安全設備規範，是以無庸置疑，現行娛樂漁業漁船管理上之問題，主要問題之一在於漁船型態未單一化，以致造成管理上之複雜，漁船進出港檢查係由海岸巡防機關辦理，由於其經營型態可分為「一般漁船」、「娛樂漁業漁船」，「娛樂漁業漁船」又可分為「專營娛樂漁船」與「兼營娛樂漁船」，其中兼營娛樂漁業漁船即有具備一般漁船與娛樂漁業漁船兩種型態之特性，因而以一般漁船報關出港卻從事娛樂漁業之活動。然探討其原因主要係為逃避活動範圍與時間之限制，而管理辦法中限制活動範圍與時間之立法原因係參考日本相關法規考量活動之安全因素，對此近程規劃應以漁船噸位作為其活動範圍與時間之劃分標準，並且要求其船舶設備與安全係數，進而統一提升所有娛樂漁業漁船（包含二十噸以下均能符合客船標準）的安全要求作為淘汰機制，另外對乘客意外安全保險亦可因此劃分而有高低

之分。從事海上船釣所需要的休息空間及置魚竿架、置魚處所等設備與載客賞鯨、潛水、海岸生態景觀觀光、傳統漁撈及箱網養殖作業等有其不同之需求，也包括所需要之時間及地點管制應有特別之規範。對於傳統漁船兼營之漁船應限年度改善(進入中程)，對於較新的海釣船可能因當初未有具體標準，卻出現要修改設備的情況，此時政府基於「不真正溯及既往」應補助修改船艇之部分費用。

5.強化海域休閒船釣參與者管理之立即措施（主辦機關：農業委員會漁業署）

利用漁船型態規避管理規範的要件，最主要的條件為乘客具有漁船船員之資格，使其可搭乘兼營娛樂漁業漁船以作業漁船名義出港或直接搭乘作業漁船出港卻均從事娛樂漁業活動，但究其原因主要為因應國內漁業勞動人口不足，因此主管行政機關經常辦理漁船船員訓練課程，因其課程訓練簡易時數短，訓練費用由主管行政機關負責，且對於是否真正從事漁業勞動工作未能嚴格把關，且實際上亦有其執行困難，以致導致現今參訓人員中有相當大比率人數往後並未真正從事漁業勞動工作，且有部分人士以從事娛樂漁業活動為其目的而取得漁船船員證件，為解決此問題，主管機關應將從事娛樂漁業活動與漁船船員兩者之認證資格作明顯區分。因此，立即可行之措施為：漁船船員：現今漁船船員認證方式係參加主管機關所辦理之訓練後，取得漁會許可之漁船僱傭證明，即可取得漁船船員資格，受訓後所簽訂行政契約需繳交之保證金僅新台幣六千元，受完訓後一年內具有三個月出海時數，即可取回保證金，而若違反行政契約者僅無法收回保證金，但仍取得漁船船員手冊。因此，為使漁船船員訓練所所訓練人員為真正從事漁業勞動人員，應將參訓費用改為自費且提高其保證金，作為行政契約之內容，考核其真正從事漁業勞動之事實後予以退回；若違反契約者則除沒收保證金。

6.強化執行法規項目與能力之立即可行作為（主辦機關：農業委員會漁業署、海岸巡防署）

缺乏有效執行違法行為之取締及處罰，所有的政策規劃、立法規

範將無法落實，而所有的理想也僅是空中樓閣，淪為空談。「徒法不足以自行」法令規範面建立之後，即是如何能推動遵守規定及建立對違法者之取締。目前最為棘手困難在於，如何儘速解決漁業主管機關與海域執法機關間的權責管轄分配，不論是修改《漁業法》使海巡機關扮演「違法行為之取締、蒐證、移送由海巡機關處理」之分工合作，採直接立法由海巡機關執法；或者以《行政程序法》為依據採行政委託，將執法任務，委由海巡關執行。其中包括在海上的海釣監控或者在岸際、平台之磯釣等，兩機關間的配合將是管理制度落實的關鍵。期使海上規範面與執行面得以全面的結合，有效將沿海轉型成為以發展海上休閒船釣的漁業政策得以有力的推動。

前項所述漁船與人員管理部分，主管機關自行執行能力不足，制定相關規則後，仍需仰賴海岸巡防機關執行，因此應與海岸巡防機關應加強作為如下：適合由海巡機關的作為中，以落實一般漁船與娛樂漁業漁船出港之檢查、海上監控、違規蒐證、取締、移送等任務，透過行政院組織改造後之「海洋委員會」，作為兩機關間的溝通平台，達成「權」與「能」予以結合。適合海巡機關執行之項目包括：一般漁船、娛樂漁船及遊艇等船舶，對進出港船舶與人員檢查、船舶之適航性、違法之取締、海上遇難時之搜救、核對漁獲數量與報表等。

從而近期可立即之措施為：

- (1) 透過行政委託使海巡署取得執行一般漁船之權責。
 - (2) 海巡機關強化一般漁船與娛樂漁業漁船出港之檢查、海上監控、違規蒐證、取締、移送等任務。
- 7.兼顧國安的簡化出入港之安檢程序（主辦機關：行政院海岸巡防署；協辦機關：海岸巡防署）

我國非職業漁民欲取得漁民手冊改搭漁船出海從事海上休閒船釣的原因，從多次的實務訪談及第二次的座談會中均提及主要是海巡機關對於持漁船船員手冊的安檢程序較為簡單、快速。為節省時間及手續，乃出現紛紛參與三天半漁訓，並繳交保證金後成為非職業的漁民。為有效除去此項因素縮短安檢將是推動搭乘娛樂漁船從事海釣的重要

的助力。然而海巡署基於維護海防安全，預防非法入出國的案件發生，於是對於安全檢查總是發現不法最有力的方式。為了兼顧國安立即可行之措施乃是：嚴格執行娛樂漁船應裝備船位監控系統（Vessel Monitory System;VMS），且不得有故意不開啟情事，故障未立即通報者，第一次應予以罰款，第二次可考量撤照。該系統及其管理機制之建置，應考量商業機密資料之保護及個人資料等，再交由海巡署加以監測，發現違規行為即予以取締。

（二）中期之具體建議

1.訂定更進一步漁業養護管理政策（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：交通部觀光局）

（1）依據漁業資源消耗情形對魚類種類及大小進行限制，並畫設禁漁區。除一年生或二年生之特有漁種之外，應以發展娛樂漁業為主。

（2）開放帶狀的保育區，以距岸3浬作為海釣之用，以漁具採捕之區域則應移至限制區之外。

2.進一步強化娛樂漁船安全管理（主辦機關：農業委員會漁業署、交通部）

將船上衛生、住艙等設備明確規範，使娛樂漁業漁船不再有兼營之型態。

3.進一步強化海域休閒船釣參與者之管理措施（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

當然若近期措施在施行後，仍無法改善目前現象，則應可考慮進一步撤銷漁船船員資格。蓋漁船船員本身係固定工作漁船，然因船舶變更事後手續簡易且無嚴格查核機制，導致以漁船船員身分進行娛樂漁業活動者可隨意搭程不固定漁船出港，因此需對此嚴格管控漁船船員與其僱傭漁船，任意改船出海的情況，應調查其事實情況，違者應可吊銷船員手冊。

4.增訂「海域休閒船釣」專章，或立專法將所有以娛樂為目的，並且涉及使用海洋生物資源之船舶，列入管理。（主辦機關：農業委員會漁業

署、交通部；協辦機關：法務部）

目前我國僅有對娛樂漁船從事休閒海釣之船舶，有所規範。其餘種類的船舶，例如非動力小船、動力小船、遊艇等，該等船舶從事之休閒海釣行為皆未有所規範。尤其是新修正通過之《船舶法》不但正式承認遊艇的法律地位，並於該法第 71 條允許遊艇從事非漁業目的之釣魚活動。吾人可預期未來將會有更多的釣魚愛好者或非職業漁民，租用非自用遊艇，從事採捕水產動植物之行為，而原有的《漁業法》、《娛樂漁船管理辦法》，僅將娛樂漁船當作是會影響水產資源的唯一來源，不但不妥。甚者，對於遊艇之疏於管理，將造成娛樂漁船業者，產生經營條件上之不公平，進而打擊娛樂漁業。

任何的管理措施，若涉及人民權利、義務之變動，則必須有法律上之授權，此乃是憲法上法治國原則、民主國原則以及權利分立之要求。為此，若要能夠使主管機關、執行機關及協助機關，對所有涉及休閒目的之採捕水產動植物資源行為，進行有效管理，則必需有來自於法律之充分且合憲之授權。至於，是要於《漁業法》中，增訂「海域休閒船釣」專章、或者立專法，抑或是雙管齊下，各有其利弊缺失，於此不再綴述。惟就本研究所得之發現，欲草擬之法案或專章，抑或是個別法案與專門章節中，應包括：釐清休閒船釣及船舶等相關基本定義、限制漁獲及漁具、明定船釣海域範圍、特定海域之禁止與限制、保險制度、非自用與自用船舶之安全係數、船舶應有裝備、休閒海釣行為準則、休閒海釣申請、發證與訓練、關於漁獲日誌與相關表單之填寫、繳交、規費繳交、原住民及習慣性捕魚之優遇或豁免、主管機關之確定（中央與地方）、執行機關之確定、職權範圍與行使程序、罰則等等。

5. 掌控個海域生物資源及各種漁業之商業產值（主辦機關：農業委員會漁業署）

未來應積極蒐集各個海域之生物數據及各種漁業、海域休閒船釣漁獲量之統計，以作為未來調整、規劃商業性漁業及海域休閒船釣等各式資源利用之用。導入漁業財產權制度，以既有之調查數據，核算

核發各漁業權之經濟價值，尤其是休閒漁業證照化後之可能價值，以作為調和、分配可能之海域資源競合與衝突。甚至是作為補償或是收取規費之用。

（三）長期建議

- 1.訂定更為完整之漁業養護管理政策（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：交通部觀光局）

在離岸特定範圍內禁止商業漁撈行，並將此等區域作為發展海釣休閒漁業專區，並與觀光業相結合，仿效關島、帛琉與馬爾地夫等將觀光與海域休閒船釣相結合，放棄以商業捕撈為目的之海上作業。

- 2.強化海域休閒船釣參與者之管理（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

我國對於船員設有船員手冊，必要時應可考量是否採行「休閒釣魚證照」，然若採行此種「休閒釣魚證照」，則應同時設法避免釣客為便利與經濟，規避休閒釣魚證照的規範，轉而投機取得證照門檻不高的漁船船員手冊。

- 3.凡是休閒海釣之船舶均得以在登記後，快速通關。（主辦機關：海岸巡防署；協辦機關：農業委員會漁業署）
4. 強化娛樂漁船安全管理（主辦機關：交通部；協辦機關：農業委員會漁業署、海岸巡防署）

貫徹所有載客的船舶均應符合客船之安全標準，特別針對載客休閒船釣的行為，應隨著離岸距離限制，增進航海適航性的設備齊全。

- 5.強化海上監控能量（主辦機關：海岸巡防署、國防部；協辦機關：農業委員會漁業署）

目前於海上能有執法能量之非軍事機關，僅海岸巡防署。惟國家對於海岸巡防署能量之投入與海域監控能量之提昇，與日本、美國、韓國與中國相較，尚屬於不足。就巡邏船總船舶噸位數而言，無法所

涵蓋所需巡邏之海域、就具持久巡航能力之大艦船舶數量而言，無法隨時於 24 小時內，以不間斷、具實質掌控之方式監控海域，致使目前我國海域監控遭遇到以下瓶頸：一、線式巡邏，無法進一步提昇至面式巡邏。二、一旦有中、大型艦艇故障、很難作到現地交接。三、部分海巡隊艦艇只能以單網次巡邏，無法確實掌握海域狀況。

除了艦艇數目之不足外，我國目前海域監控能量之方展，僅停留在海上，諸如衛星、無人飛行載具及飛機等具備大範圍監控能力之載具缺乏，使整體的海域監控範圍短，且無法有效立即反應海域真實之狀況。

為解決上述問題，國家應投入夠多的能量，並至少需作到下列五個面相：

此外，配合新科技，改變現有之勤務方式，方能真正做到有效管理、積極開放。

- (1) 研發及使用無人監控載具。
- (2) 使用航空器巡邏。
- (3) 串連各式載具之 C4ISR 系統。
- (4) 連結國防部之海域監控平台。
- (5) 賡續建造中、大型巡邏艦。
- (6) 基於海巡署的岸際雷達距岸 12 浬，遠離者則由國防部予以監控。

此外，配合新科技，改變現有之勤務方式，方能真正做到有效管理、積極開放。

目次

提 要	I
目 次	XI
表 次	XIII
圖 次	XV
第一章 前言	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究方法	4
第四節 研究流程	7
第五節 研究範圍與定義	8
第二章 休閒船釣之歷史發展與其管理原則.....	26
第一節 引言	26
第二節 休閒漁業發展歷史	28
第三章 我國海域休閒船釣管理制度.....	50
第一節 引言	50
第二節 娛樂漁業概況	53
第三節 管理體系	94
第四章 各國海域休閒船釣管理制度.....	100
第一節 前言	100
第二節 美國	101
第三節 加拿大	120

海域休閒船釣管理制度之研究

第四節 澳洲	131
第五節 紐西蘭	156
第六節 歐盟	172
第七節 英國	182
第八節 法國	229
第九節 日本	247
第十節 關島	258
第十一節 帛琉	265
第十二節 馬爾地夫	269
第五章 結論.....	276
第一節 研究發現	276
第二節 建議	291
參考書目.....	304
附 錄	316
附錄一 各地訪談紀要	316
附錄二 第一次座談會紀錄	327
附錄三 第二次座談會紀錄	337
附錄四 關島休閒漁業提問與官方回覆	347
附錄五 期中報告審查意見回覆表	349
附錄六 「海域休閒船釣管理制度之研究」期末報告審查會紀錄	353
附錄七 期末報告審查意見回覆及修訂表	360
附錄八 引用法規索引表	374

表次

表 1-1、西方關於 recreational fishing 概念相當之用與及定義表.....	10
表 1-2、西方關於 Recreational Fishery 概念相當之用與及定義表	11
表 1-3、我國與海域休閒船釣有關用語之概念比較表	16
表 2-1、休閒漁業分類列表	30
表 3-1、臺灣附近海域漁業保育區資料表	81
表 3-2、臺灣地區各縣市漁礁區、保護礁區、保育區數量統計表	84
表 3-3、台閩地區沿岸人工魚礁設置列表	86
表 4-1、美國民眾最愛魚種表	104
表 4-2、加拿大休閒漁業管理分層表	124
表 4-5、澳洲船舶證照標準列表	151
表 4-6、紐西蘭漁業執照價格表	159
表 4-7、於一般漁區(usual fishing area)每程捕獲量與留置率 (UK Cefas, 2008)	185
表 4-8、英國所捕獲以及所偏好之海洋魚種次序 (M.G. Pawson et al., 2008)	186
表 4-9、英國每年平均垂釣天數(UK Cefas, 2008).....	187
表 4-10、2003 年英格蘭與威爾斯休閒海釣總經濟價值評估 (Crabtree et al, 2004)	188
表 4-11、海洋管理組織(MMO)派至近海漁業養護機關(IFCAs)之代表 (from MMO)	211
表 4-12、休閒漁業垂釣許可證收費 (EA).....	216
表 4-13、英國與威爾斯 SFCs 地方法規中與海洋休閒漁業相關者 (Cefas , 2008)	

.....	223
表 4-14、針對黑鮪之養護規定	229
表 4-15、法國海上休閒漁業漁獲最小尺寸規定	230
表 4-16、法國特定魚種之尺寸規定	232
表 4-17、法國海洋保護區列表	233
表 4-18、法國休閒船舶分類表	236
表 4-19、法國船舶登記流程表	238
表 4-20、每噸位的費用計算方式	239
表 4-21、引擎馬力規費計算標準	240
表 4-22、依船齡之減免	240
表 4-23、F.F.P.M 對海上休閒捕魚競賽的基本規定	243
表 4-24、捕魚競賽的說明與規定	245
表 5-1、各國海域休閒船釣可供我國參考之啟示表	279
表 5-2、具體建議措施一覽表	299

圖次

圖 1-1、研究流程圖	7
圖 2-1、手鈎(gaff hook)	46
圖 2-2、手網(landing net)	42
圖 2-3、三鈎魚鈎(treble hook)	46
圖 2-4、斯沃許鈎(siwash hook).....	42
圖 2-5、圓形鈎(circle hook).....	47
圖 3-1、我國漁船噸位統計	58
圖 3-2、我國漁船數量地區比例圖	58
圖 3-3、我國娛樂漁業獨資經營比例	59
圖 3-4、娛樂漁業經營者之年齡分布圖	59
圖 3-5、我國娛樂漁業經營者年資統計	60
圖 3-6、我國娛樂漁業漁船船齡統計	60
圖 3-7、我國專營與兼營之比例	61
圖 3-8、平均載客數量統計(全年平均)	61
圖 3-9、平均載客數量統計(每次載客數量)	62
圖 3-10、每年設備投資統計	62
圖 3-11、營收狀況統計	63
圖 3-12、我國保育區分布圖	77
圖 3-13、台閩地區沿岸人工魚礁設置分布圖	85
圖 4-1、加拿大 2005 年休閒漁業總支出	121
圖 4-2、加拿大 2005 年總漁獲	122

圖 4-3、加拿大 2005 年各省份總漁獲量	122
圖 4-4、加拿大套裝行程占休閒漁業總支出之比例圖	123
圖 4-5、加拿大各省分布圖	125
圖 4-6、加拿大六大海區圖	127
圖 4-7、加拿大海洋保護區位置圖	129
圖 4-8、加拿大海洋保護區位置圖	130
圖 4-9、澳洲地圖	132
圖 4-10、澳洲休閒漁業人口統計(按省份)	133
圖 4-11、澳洲休閒漁業人口統計(按家庭).....	134
圖 4-12、澳洲釣魚證照數量統計	135
圖 4-13、澳洲休閒船舶數量統計	136
圖 4-14、澳洲休閒漁業捕獲量統計	138
圖 4-15、澳洲休閒漁業活動頻率統計(平均天數)	140
圖 4-16、澳洲休閒漁業活動頻率統計(釣客釣魚時間之比例)	141
圖 4-17、澳洲休閒漁業水域統計	142
圖 4-18、澳洲休閒漁業水域分布比例	143
圖 4-19、澳洲休閒漁業漁具統計	144
圖 4-20、澳洲從事休閒漁業動機統計	145
圖 4-21、澳洲海洋國家公園分布圖	147
圖 4-22、澳洲大堡礁地圖	152
圖 4-23、澳洲大堡礁海域圖	154
圖 4-24、紐西蘭漁獵區圖	157
圖 4-25、紐西蘭漁獲尺寸測量圖	160

圖次

圖 4-26、奧克蘭與克馬德克區圖.....	161
圖 4-27、中央漁業管理區圖.....	161
圖 4-28、東南漁業管理區圖.....	162
圖 4-29、南部漁業管理區圖.....	162
圖 4-30、挑戰者漁業管理區圖.....	163
圖 4-31、峽灣海洋區圖.....	163
圖 4-32、英國休閒船舶周邊指示路線圖.....	184
圖 4-33、英格蘭與威爾斯 12 個海洋漁業委員會.....	199
圖 4-34、海域休閒釣客人口.....	248
圖 4-35、利用休閒漁船業者之休閒釣客之漁獲量.....	249
圖 4-36、休閒釣客所捕撈之魚種.....	250
圖 4-37、關島海洋保護區分布圖.....	262

海域休閒船釣管理制度之研究

第一章 前言

第一節 研究緣起與背景

「休閒漁業」(recreational fisheries)在發達工業國家是一種娛樂與教育活動，在部份開發中國家，則用以作為吸引觀光的活動之一，在美洲五大湖區與澳洲沿岸地區，休閒漁業活動相當興盛，在部份國家之特定區域，對休閒漁業所給付費用之依賴，甚至高於商業捕魚船舶之魚獲，因此商業捕魚僅扮演次要經濟角色，且限於非假日時段，假日時段專門開放給休閒漁業。在美國海上休閒漁業人口有 1,200 萬人，年經濟產值高達 300 億美金¹。在部份發展中國家，所謂「釣大魚」(big game)，更與觀光發展相配合，特別是鮪魚、劍旗魚或旗魚等大型魚之海釣活動，結合碧海、藍天、陽光、活力等形象，自然是觀光之得力推手，此種情況下，商業性捕魚甚至予以限縮，蓋商業捕魚之產值與獲利，反而不如休閒海釣對地方與國家總體經濟之助益。此外，近代另一興起的海上活動是潛水觀賞海底自然環境，為確保有眾多魚類可供觀賞，對於劃歸此等海洋公園之海域以及其鄰近海域，商業捕魚行為甚至會加以禁止。

臺灣四面環海，東臨世界最大的太平洋，海岸線長達一千六百多公里，海洋不僅為我國重要之經濟資源，亦當為我國社會文化重要之場域²。又因實施周休二日制度後，民眾愈來愈注重休閒活動的品質、內容及其多樣性，然而我國陸域休閒設施漸漸無法滿足國人需求，海洋水域的休閒活動將成為未來具有相當潛力的休閒活動，相信透過適當的規劃及輔導，不僅漁業資源保育及永續經營得以延續，休閒漁業的發展前景亦將無可限量。目前國內從事休閒海釣人口不斷增加，一般民眾可憑身分證搭乘娛樂漁業漁船出海從事休閒海釣活動，惟目前遭遇及涉及層面包括：娛樂漁業漁船設備標準須符合客

¹ 見：<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/PartnershipsCommunications/recfish/index.htm> (最後查閱日期：2011 年 06 月 07 日)。

² 然此當為並不意味必然如此，蓋因特殊之歷史與政治背景，我國對海洋之利用與親近問題，有相當複雜因素，本應如此，可能不必然如此。

船管理規則檢查要求，及漁業人須為乘客投保險致收費高，且受出海時間及活動範圍限制；一般民眾改經由參加漁船船員基本安全訓練，取得漁船船員手冊，以漁船員身分隨作業船出海從事海釣，造成訓練資源浪費及船員手冊核發浮濫等現象。另海域休閒船釣使用載具尚涉及交通部的遊艇、動力小船等相關規定，而其活動與海事安全、觀光、國防等亦有相關問題待進一步探討。

第二節 研究目的

本研究計畫預期成效主要有三個層面：

「休閒漁業」(recreational fisheries)在發達工業國家是一種娛樂與教育活動，在部分開發中國家，則用以作為吸引觀光的活動之一，在美洲五大湖區與澳洲沿岸地區，休閒漁業活動相當興盛，在部分國家之特定區域，對休閒漁業所給付費用之依賴，甚至高於商業捕魚船舶之漁獲，因此商業捕魚僅扮演次要經濟角色，且限於非假日時段，假日時段專門開放給休閒漁業。在美國海上休閒漁業人口有 1,200 萬人，年經濟產值高達 300 億美金³。在部分發展中國家，所謂「釣大魚」(big game)，更與觀光發展相配合，特別是鮪魚、劍旗魚或旗魚等大型魚之海釣活動，結合碧海、藍天、陽光、活力等形象，自然是觀光之得力推手，此種情況下，商業性捕魚甚至予以限縮，蓋商業捕魚之產值與獲利，反而不如休閒海釣對地方與國家總體經濟之助益。此外，近代另一興起的海上活動是潛水觀賞海底自然環境，為確保有眾多魚類可供觀賞，對於劃歸此等海洋公園之海域以及其鄰近海域，商業捕魚行為甚至會加以禁止。

臺灣四面環海，東臨世界最大的太平洋，海岸線長達一千六百多公里，

³ 見：<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/PartnershipsCommunications/recfish/index.htm>（最後查閱日期：2011 年 06 月 07 日）。

海洋不僅為我國重要之經濟資源，亦當為我國社會文化重要之場域⁴。又因實施周休二日制度後，民眾愈來愈注重休閒活動的品質、內容及其多樣性，然而我國陸域休閒設施漸漸無法滿足國人需求，海洋水域的休閒活動將成為未來具有相當潛力的休閒活動，相信透過適當的規劃及輔導，不僅漁業資源保育及永續經營得以延續，休閒漁業的發展前景亦將無可限量。目前國內從事休閒海釣人口不斷增加，一般民眾可憑身分證搭乘娛樂漁業漁船出海從事休閒海釣活動，惟目前遭遇及涉及層面包括：娛樂漁業漁船設備標準須符合客船管理規則檢查要求，及漁業人須為乘客投保險致收費高，且受出海時間及活動範圍限制；一般民眾改經由參加漁船船員基本安全訓練，取得漁船船員手冊，以漁船員身分隨作業船出海從事海釣，造成訓練資源浪費及船員手冊核發浮濫等現象。另海域休閒船釣使用載具尚涉及交通部的遊艇、動力小船等相關規定，而其活動與海事安全、觀光、國防等亦有相關問題待進一步探討。

一、「法制面與管理面之統合」

目前國內有關各類載具載客從事休閒海釣之規範標準不一，造成執行面之困難，唯有將各類法規予以統合，及明定主管機關，始得確實有效規範與管理海域休閒船釣活動。

二、「促進海域休閒船釣活動之發展」

由於休閒、觀光產業逐漸成為國民收入之主要來源，故有完整之規範與管理始得有效促進我國海域休閒船釣活動之發展，此部分涉及產業培植、政府政策、漁港管理等方面。

三、「具體研提相關建議」

無論是管理面、政策面或法律面，皆為本計畫之研究核心，預期藉由統合分析，以得出具體有效之建議，並進行可行性之評估，提供未來海域休閒船釣管理制度之調整與發展作為參考。

⁴ 然此當為並不意味必然如此，蓋因特殊之歷史與政治背景，我國對海洋之利用與親近問題，有相當複雜因素，本應如此，可能不必然如此。

第三節 研究方法

「方法論」為思考與分析現實情況之研究理論，而「方法」即為蒐集資料與研究的一組程序與技術；一般研究方法可概略分為「質化研究」與「量化研究」，其中，質性研究係由資料、程序與文獻三項主要內涵所形成，將資料經由程序轉換為更有用的文獻資訊。由於本研究計畫目的在於檢視與規劃我國海域休閒船釣管理制度，故主要運用之方法為：藉由探討我國有關海域休閒船釣管理制度之政策與法律，以評析現行法規和政策之利弊得失，並蒐集與分析他國有關休閒海釣管理政策和發展經驗，作為我國之借鏡；其次，則回顧國內與海域休閒船釣管理相關之研究結果，分析後據以提出初步法規範架構和建議調整方向；最後，再尋求國內有關機關與學者專家意見，以建構出可行之法規範和政策架構。所採用方法為質性之研究方法：

一、文獻分析法

本研究計劃之研究途徑乃以「文獻分析法」為主，首先蒐集相關之文獻資料，以此文獻資料為源系統化地掌握相關之分析脈絡，因而，相關之文獻資料包括中英文之相關海洋法著作及海洋事務專著、學位論文、期刊論文、條約彙編、政府法令、會議紀錄、國際法院及仲裁法庭判決書、報章雜誌之報導、研討會相關資料、政府出版品等等，以整理之文獻資料為論述依據，研析我國有關海域休閒船釣管理制度之法規面、政策面及發展狀況；其次，從各國有關休閒海釣管理政策、法規及發展經驗，探討是否得以借鏡學習，至於所將比較國家將包括以下四類：

（一）美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等四國：之所以選出此四個國家作比較是因為聯合國糧農組織在進行休閒漁業介紹時，特別提及此四個國家作為先進國家休閒漁業案例，因這四個國家長期以來即有相當發達休閒漁業，有關海釣休閒漁業自然具備較完備規範，有其比較與學習價值。

（二）歐盟與部分歐盟海釣休閒漁業發達國家：將包括歐盟之基本休閒漁業政策，此為所有歐盟國家之共同立場與管理規範，單以歐盟成員國之眾，以及歐盟本身之國際地位，研究團隊認為有其價值。至於歐盟是由個個分子國所組成，因此有必要檢視歐盟分子國之相關海釣休閒漁業規定，以做比較，此間選出英國與法國兩國作為比較藍本，主要是英國同樣是島嶼國家，長期

以來有相當之海洋活動文化，而其休閒海釣有較為長久歷史；至於法國則是所有歐洲國家中海釣漁業最為發達國家之一。

(三) 日本：日本與我國最鄰近，且民風國情往往相類似，事實上我國眾多規定亦來自日本，對於日本相關管理規範進行比較研究，有其需要。

(四) 關島、帛琉與馬爾地夫：該等國家雖為發展中國家，卻是將休閒海釣漁業之碧海、藍天、大魚、活力等等休閒健康印象予以發揚，進而與觀光業相結合，我國休閒海釣漁業是否有必要往此方向發展，亦有檢視之必要。

最後，則整體評析我國與外國關於海域休閒船釣管理制度，提出未來調整方向與具體建議。

二、座談會

計畫不僅進行法規面研究，亦針對政策與執行面之進行分析研究，故學界與實務界之意見，特別是政府管理人員和直接從事海釣行為之人民，同樣深具研究價值，因此本研究計畫預計舉辦兩次座談會，以確實將實際需求統合入研究計畫中。座談會將廣邀國內各領域專家學者，以及在相關地區從事海釣活動之從業人員（包括海釣業者與政府部分負責管理之官員），並詢問研討本計畫「海域休閒船釣管理制度之研究」相關問題，以進一步調整本計畫之研究內容，且就計畫期末報告進行較為完整可行分析。

三、深度訪談法

由於本項議題因涉及的層面廣泛，有必要針對相關權責主管機關、第一線實際負責執行之人員、業者及漁會等有關單位進行深度訪談。藉由對相關主管官員對談及訪查，獲取其處理經驗，瞭解所遭遇之瓶頸，進而本研究之結論不會流於空談，使相關建議更具有可行性。另外，對於深度訪談之人員選擇，將配合整個研究架構之設定來進行。例如，海域休閒船釣之事務本身所涉及者，除了涉及主管機關與執行機關外，就其衍生之國家安全議題，亦不可忽視，從而對於深度訪談人選之擇定，亦應具有多元性與全面性，包括海巡人員、海釣業者、部分縣市政府管理人員以及實際從事海釣活動之一般人民，如此方能獲得較全面性資訊，並使研究更具完整與客觀。

四、田野調查法（現況實地訪查）

田野調查法乃是來自於社會科學之文化人類學、考古學的基本研究方法論，事實上，即是直接觀察法的應用與實踐。考量本研究議題具實務性，特別是海釣船舶分散在國內各港口，因此瞭解目前我國海域休閒船釣之情況係實施本研究之重要基石，因此本研究除實施深度訪談外，亦導入田野調查法，以確實掌握研究議題之實態。研究團隊將實地考察相關地點（包括：基隆、台北、高雄、花蓮、屏東等海釣行為盛行之處），藉由與受訪者和漁業秩序管理者之對話，實地參與之經驗等，以文字方式來呈現第一手資料，避免單純文獻探討以致全然限縮在書面資料。

第四節 研究流程

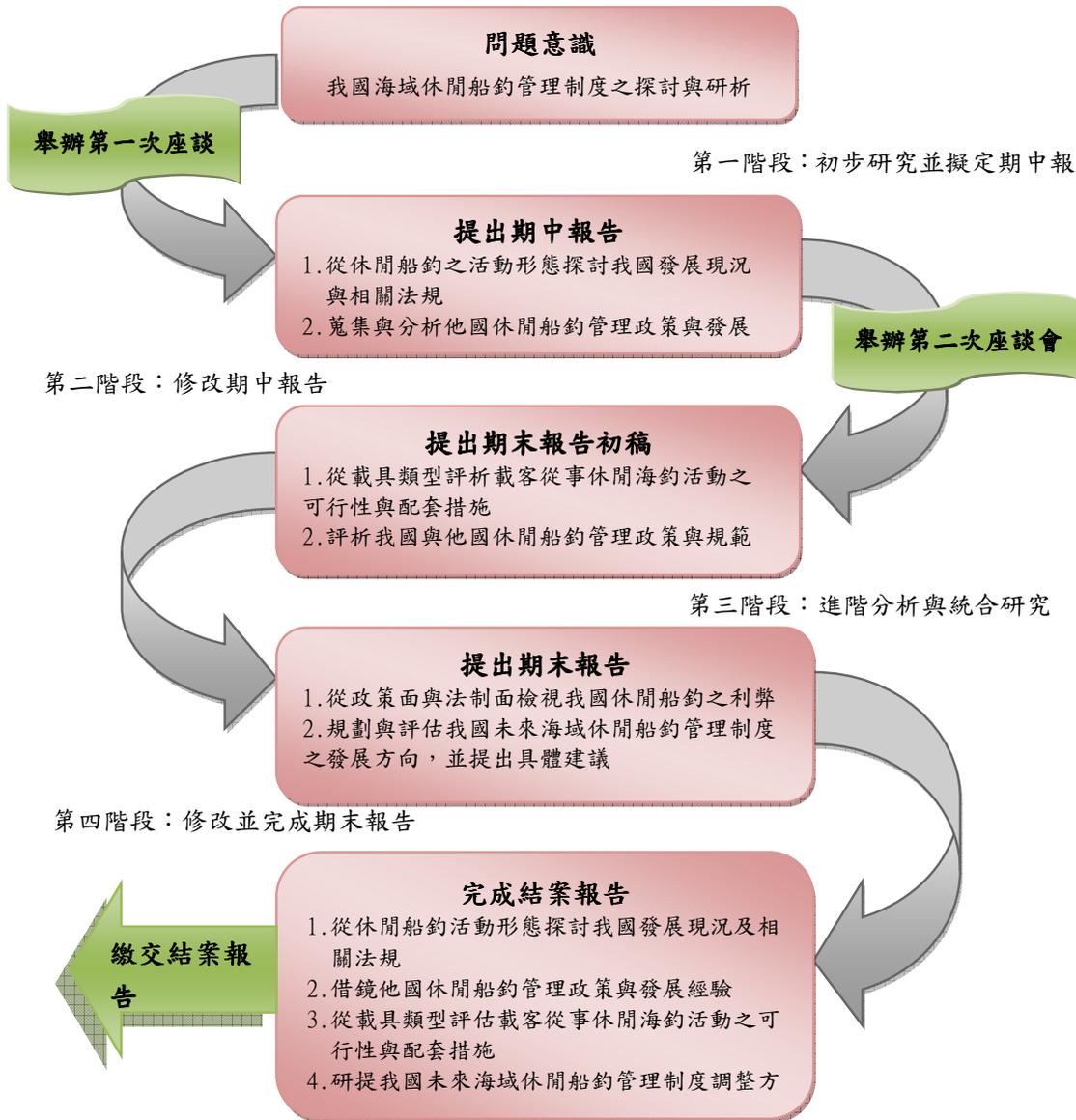


圖 1-1、研究流程圖

第五節 研究範圍與定義

一、研究範圍

隨著國民經濟生活之提高，對於休閒活動之重視亦日益增加，其中，海域休閒活動日漸成為民眾熱衷之休閒娛樂。從台北縣萬里鄉野柳國小每年畢業典禮必須進行的「跳港」活動，到搭乘娛樂漁業漁船、遊艇等載具出海釣魚，在在顯示海洋與我國日常生活息息相關；然而，娛樂漁業漁船違反法律規範從事海釣活動之事件層出不窮，例如，「福爾摩沙酋長二號」事件、「聯合號海釣船」事件等，無不顯示我國關於海域休閒船釣管理規範與執行之不足。

為促進海域休閒活動之發展與避免管理面與規範面之紊亂而造成人民無所適從，應從法制面、政策面及管理面進行檢視與調整，本計畫擬以下列四大項目作為研究主軸：

（一）本研究不但藉由對海域休閒船釣活動之管理面來切入，例如主管機關權責及機關間權限的劃分等，另外亦從活動參與的視角，例如釣客之身分取得等，剖析我國國內之發展現況、相關法規及管理制度，並配合其它先進國家之作法，提出應有的修正方向。

（二）經由蒐集海域休閒海釣活動興盛國家之管理政策、法律規範及發展經驗，作為我國未來修法與調整政策取向之借鏡，預計以美國、日本、澳洲、紐西蘭、歐洲各國等參考對象。

（三）由於從事海釣活動所使用之載具不限於漁船，尚包括遊艇、動力小船（例如舢舨、漁筏等）、海上遊樂船舶、無動力船舶及客船等，故本計畫將以載具類型作為分類標準，探討相關法規闕漏與否及執行狀況，並進一步評估此等載具載客從事休閒海釣活動之可行性與配套措施。

（四）援引他國海域休閒船釣管理政策、規範與發展經驗，作為我國相關管理制度之參考，統合分析內國法律與政策之問題，並進一步研提我國未來海域休閒船釣管理制度之調整方向及具體建議。

二、研究主題與用語之定義

鑑於本研究之研究主題為：『海域休閒船釣管理制度之研究』，因此在進入本議題之實質內容以前，吾人所必須釐清的乃是「海域休閒船釣」一語，其實質意義內涵，如此方能進一步探討其可能之管理制度，以及了解相關國家擬定管理政策之背景。基於此目的，所謂「海域休閒船釣」之概念，事實上又可進一步拆解為「海域」、「船舶」以及「休閒船釣」等次層概念，並說明如后。

另外，在實施焦點團體訪談的過程中，發現許多民眾藉由參加漁船船員訓練之方式，取得漁船船員手冊，以規避《娛樂漁船管理辦法》之規定，從而有必要將此等類型之人員，賦予「非職業漁民」之稱謂，並加以定義。一方面此等方式有助於研究之討論，另外一方面如果將職業與否混淆則將使目前農委會漁業署以作為職業的訓練、發照、保險制度、補貼漁業用油、管理制度等難以發揮功能。且在現今海巡署與農委會漁業署之間的分工，海巡署僅針對娛樂漁船進行安全檢查，一般漁船僅針對走私與非法入出國，無法針對持漁船船員執照，卻是從事休閒海釣的人員去檢查。影響所及，更難以建立我國海上休閒漁業。關於此等用語之內涵，亦說明如后。

(一) 休閒船釣

事實上西方國家，乃是將此類活動，置於所謂之「休閒性捕魚行為」(recreational fishing)概念中，並且是有別於「商業性捕魚行為」(commercial fishing)以及「生計性捕魚行為」(subsistent fishing)。從而，不難發現西方國家於相關之法律中，對於「娛樂性捕魚行為」之構成要件，明文將漁獲交易及販售行為，排除於『娛樂性捕魚行為』之目的與行為內涵。⁵儘管如此，對於「休閒性捕魚」這樣的概念，不但於用語上分歧，事實上對於其定義也未盡一致。

⁵ 例如：美國《聯邦法規》第 50 篇之《野生動物與漁業歸法規》第 660 之 11 條，即規定：「娛樂捕魚係指：為個人使用之目的而非交易或販售之目的，使用經許可之娛樂性漁具之捕魚行為。」 See 50 C.F.R.§660.11 (2011)

1.西方國家與國際組織之用語與意義

就用語而言，娛樂漁船船釣行為，就不同之觀察重點，如行為整體、參與的人以及產業的角度，則又可有如下之用語群組：

(1) 與 recreational fishing (休閒性捕魚) 概念相當之用語

表 1-1、西方關於 recreational fishing 概念相當之用與及定義表

用語	定義	定義與用語採用者
Recreational fishing	乃是指不被視為商業性之捕魚行為	歐洲釣客聯盟 (European Angler Alliance;EAA) ⁶
	所謂的娛樂性捕魚行為乃是指由任何個人藉由船舶，或不藉由船舶，基於休閒之目的所為之所有類型捕魚活動，包含運動型捕魚活動，但排除對魚類及水生組織體之販賣行為。	FAO 分析報告 ⁷
	以個人使用、娛樂及挑戰為目的之捕獲魚類行為。娛樂性捕魚行為並不包含漁獲之銷售。	Richard K. Wallace 等 ⁸

⁶ EAA, *Recreational Angling Definition: A definition on Recreational Angling agreed by the European Anglers Alliance at the General Assembly 2004 in Dinant, Belgium* available at: http://www.eaa-europe.org/fileadmin/templates/eaadocs/DEFINITION-EAA_Angling_Def_ion_g_FINAL_EN.pdf (last visited: March 20,2011)

⁷ PHILIPPE CACAUD, *FISHERIES LAWS AND REGULATIONS IN THE MEDITERRANEAN: A COMPARATIVE STUDY* 8 (FAO,2005), <http://nsgl.gso.uri.edu/masgc/masgch00001.pdf>.

⁸ RICHARD K. WALLACE ET AL., *UNDERSTANDING FISHERIES MANAGEMENT. A MANUAL FOR UNDERSTANDING THE FEDERAL FISHERIES MANAGEMENT PROCESS, INCLUDING ANALYSIS OF THE 1996 SUSTAINABLE FISHERIES ACT. 43(2001)*, <http://nsgl.gso.uri.edu/masgc/masgch00001.pdf>.

格式化: 字型: Times New Roman

	乃是指該捕捉水生動物之行為，並不構成滿足個人基本生理需求之主要來源。	Robert Arlinghaus 等 ⁹
Recreational angling	娛樂性垂釣乃是指非出於商業性之目的，藉由帶有釣線的釣竿、長桿或以手持魚線的方式，企圖從事捕捉魚類或捕捉魚類之行為。	歐洲釣客聯盟(European Angler Alliance;EAA) ¹⁰
Amateur Fishing	未經組織化的嗜好性捕魚。所謂的未經組織化乃是指經過設計、安排。	ICCAT
Sport fishing	其活動之宗旨在於運動，活動本身乃是經過組織化，包含兩捕魚人之間，捕捉特定最大魚類、重量最大或數量最大的競爭。	SFITUM

(2) 對於整個產業的稱呼

表 1-2、西方關於 **Recreational Fishery** 概念相當之用與及定義表

用語	定義	定義與用語採用者
Recreational Fishery	用以指向包含漁業資源、漁夫及提供所需物品及服務之事業。	

⁹ Robert Arlinghaus & Steven J. Cooke, *Recreational Fisheries: Socioeconomic Importance, Conservation Issues and Management Challenges*, in *Recreational : SCIENCE AND PRACTICE HUNTING, CONSERVATION AND RURAL LIVELIHOODS* 40 (Barney Dickson ed al. eds., 2009).

¹⁰ EAA, *supra* note 2.

Recreational angling Sector	包括垂釣者、釣具行、釣具製造商、餌料供應商、租船業者、娛樂船舶製造商、專業化之垂釣媒體、垂釣觀光業及其他相關之商業與組織，公部門的管理組織也包括在內。	EAA
-----------------------------	---	-----

相較於前述西方之定義，日本、臺灣對於相類似以休閒為目的之船釣活動，亦有以下之用語以為含蓋，並分述如次：

2.臺灣、日本之用語與概念

(1) 臺灣

對於以休閒為目的之船釣活動，國內通常使用的用語有兩種類型。其一為學者間與機關所通稱之「休閒漁業」，另外則是《漁業法》第 41 條之「娛樂漁業」。此外，尚有學者將該活動放入「水域遊憩活動」之概念中。¹¹

A.休閒漁業

關於所謂的「休閒漁業」之意涵，國內主要的意見可以析述如次：

a.胡興華氏：氏認為休閒漁業未有統一的定義，並指出《漁業法》中，所謂的「娛樂漁業」，概念過於狹隘，其並指出臺灣之休閒漁業乃是以漁港為據點，從而其對於休閒漁業之定義為：「規劃利用漁業相關的自然與人文資源，提供服務，讓參與的民眾達到觀光、遊憩、休閒的目的」。¹²

b.歐慶賢氏：休閒漁業為利用漁村設備、漁村空間、漁業生產的場所與產品、及漁業經營活動生態、漁業自然環境與漁村人文資源，經規劃設計，

¹¹ 「水域遊憩活動」一語乃是出自於《水域遊憩活動管理》辦法，但亦有學者指出相類的用語尚有『水域活動』、『水上遊憩』、『近岸遊憩活動』、『海洋觀光』、『海洋遊憩活動』等等。此部分可參考：吳偉靖(2006)，〈海洋遊憩活動對漁業活動的影響與對策之研究〉，頁 6-7，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文。

¹² 胡興華(2004)，〈迎接休閒漁業時代來臨(上)〉，《漁業推廣》，第 211 期，頁 13-14。

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

以發揮漁業與漁村休閒旅遊功能，增進國人對漁業與漁村之體驗，提升遊憩品質並提高漁民收益，促進漁村發展。」¹³

除了前述的學者之定義以外，尚有江榮吉氏、林梓聯氏、王偉哲氏、黃聲威氏等，對此用語作出不同定義，固然每位學者之用語或有差異，然而其所指稱概念之範圍，皆大於《漁業法》中所謂的「娛樂漁業」之範圍。¹⁴

B.娛樂漁業

依據《漁業法》第 41 條之規定：「本法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。」而針對於該法條文中所指稱之「觀光」，於《娛樂漁業管理辦法》第 2 條又進一步規定。該辦法之「觀光」乃是指：「乘客搭漁船觀賞漁撈作業或海洋生物及生態之休閒活動。」因而，位於《漁業法》下之「娛樂漁業」的概念，本質上依舊是漁業的一種，換言之經營者乃是漁業人，且是使用漁船之行為，僅不過該行為除將涉特定漁業、漁業權漁業之水體動植物等漁業行為標的外，甚至是擴及該標的以外之客體。例如：使用漁船之登島行為。另外，對於以水體動植物等為該漁業行為標的者，必須是出於娛樂目的，方屬漁業法所稱之「娛樂漁業」。¹⁵

C.水域遊憩活動

依據《發展觀光條例》第 36 條所訂定之《水域遊憩活動管理辦法》，該辦法第 3 條對於「水域遊憩活動」作如下之定義：

「本辦法所稱水域遊憩活動，指在水域從事下列活動：

¹³ 歐慶賢(2003)，〈休閒漁業發展海洋生態旅遊之探討〉，頁 37，苗栗縣政府農業局。

¹⁴ 關於所述學者之定義，可進一步參考：鄭錫欽、王羣之、陳宏斌、蔡旻娟（2010），〈澎湖地區休閒漁業的轉型因素、類型與就業能力需求研究〉，《島嶼觀光研究》，第三卷第一期，頁 60-61。

¹⁵ 亦有學者將《漁業法》中之「娛樂漁業」定義為：「僅只限於搭船出海採捕動植物與觀覽海上漁撈、生態等活動。」這樣的定義依舊仍不夠精準，除忽略使用漁船之法定構成要件外，也忽略其作為漁業類型的一種。因此，步為本文所採用。請參考：王啟銘、林麗娟、王淑治（2010），〈台日休閒漁業法規之比較——「娛樂漁業管理辦法」與「遊漁船業適正化相關法律」為例〉，《島嶼觀光研究》，第三卷第一期，頁 13-29。

- 一、游泳、衝浪、潛水。
- 二、操作乘騎風浪板、滑水板、拖曳傘、水上摩托車、獨木舟、泛舟艇、香蕉船等各類器具之活動。
- 三、其他經主管機關公告之水域遊憩活動。」

從該管理辦法第 3 條並未將「水域遊憩活動」明確作出定義性之描述文字，僅將何種類之活動類型可為「水域遊憩活動」為規定。又同辦法第 3 項有對於「水域遊憩活動」類型之概括規定，亦即依據該辦法之主管機關公告之活動，即為「水域遊憩活動」。從而，海上船釣之活動類型，是否可能包含於該辦法所稱之「水域遊憩活動」概念中，不無疑問。在該辦法第 1 項所列舉的活動中，皆有一共同特徵，即所有列舉之活動皆與採捕水域生物資源無關。以潛水為例，該辦法第 17 條乃是禁止攜帶魚槍及採捕海域生物。復同辦法第 2 項所列舉之活動，乃是於水域上操作各類器具之活動。換言之，主管機關（交通部觀光局）得否將涉及漁業資源之海上船釣，公告為「水域遊憩活動」，就前述之分析，應是採否定的立場。除法令層次上，應是採取此等立場，近來於交通部觀光局委託的『水域遊憩活動發展現況調查及管理修正研究』之研究計畫中，亦是認為海域休閒船釣，涉及海洋資源之維護，應以資源面向作為管理之主軸，主管機關並非交通部。¹⁶另外，就目前於實務上水域遊憩活動類型中，以該辦法第 3 項公告之活動計有：「橡皮艇」、「拖曳浮胎」及「水上腳踏車」及「手划船」等四項。¹⁷事實上，也未對海上船釣列入公告項目。因此，綜合前面的討論，就我國現階段之法規而言，難認「海域休閒船釣」屬於「水域遊憩活動」類型之一。當然前述的立場，亦有持反對者。¹⁸但本研究認為：反對者之立論，過度忽略我國目前之管理體制與法規，且

¹⁶ 於該報告書中，對於是否將磯釣列入所謂的水域遊憩活動中，並進一步由交通部觀光局來公告，作者認為其涉及資源管理，並不適宜。林桓（2008），《水域遊憩活動發展現況調查及管理辦法修正研究》，頁 139，台北：交通部。

¹⁷ 請參考：參交通部 95 年 2 月 22 日交路（一）字第 0950001862 號函；交通部觀光局 96 年 1 月 16 日觀技字字第 0960001092 號函。轉引自：林桓，前揭註 12，頁 13。

¹⁸ 李培堅氏將船舶海釣行為列入新興水域遊憩活動類型。請參考：李培堅（2008），《海洋遊憩活動與沿岸漁業活動之競合》，頁 6-7，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文。

未能將他國之娛樂捕魚（休閒海釣）之實踐，特別是定義與管理體制間之關連性，作出系統性之觀察，因此不為本文所採。因此，實務上曾經發生之使用保麗龍充作載具釣魚案，就本研究而言，其涉及海洋自然資源，應是屬於海域休閒船釣之範圍，而非「水域遊憩活動」。

D.小結

總和以上之分析，對於船舶船釣之行為與我國相關學說、法規所涉及之用語，其概念間之比較如下表：

表 1-3、我國與海域休閒船釣有關用語之概念比較表

用語	是否可能使用船舶作為載具	是否限定使用船舶之類型	是否使用海洋	是否與生物資源之採捕有關	是否包含船舶海釣活動類型
休閒漁業	可能、不一定	限於漁船	不一定 (例如： 漁港觀光 也算)	不一定	是
娛樂漁業	是，一定	限於漁船	一定	不一定	是
水域遊憩活動	可能、不一定	未規定，理論上，不限	是	否	否

(2)日本

於日本，能對應西方之娛樂性捕魚之概念者，以日語之「遊漁」(ゆうぎょ)最為重要。依據日本農林水產省(相當於我國之農委會漁業署)，對於此「遊漁」之專業用語的解釋為：「以休閒為目的之釣魚等方法，對魚貝類進行採捕。」¹⁹在主要規範「遊漁」行為之法規範，例如日本《關於遊漁船業適當化法律》(遊漁船業の適正化に関する法律)、日本《漁業法》第5編第3節遊漁規則制度等以及相關子法 諸如《關於遊漁船業適當化法律施行規則》、《漁業法施行規則》第13條及第14條等²⁰皆無對「遊漁」為立法定義。但於《關於遊漁船業適當化法律》第2條第1項，卻對於「遊漁業」之意義有所規範。依據該法規定，法條中所指的「遊漁業」乃是指：「使船舶乘客，以漁場(海面及農林水產大臣所定之內水面)作為內容，依據農林水產省令之規定之方法，採捕魚類及其他水產動植物之事業」。(船舶により乘客を漁場(海面及び農林水產大臣の定める内水面に属するものに限る。)に案内し、

¹⁹ 原文為：レジャーを目的として釣り等の方法により行う魚介類の採捕。請參考：農林水產省，http://www.maff.go.jp/j/use/tec_term/y.html#y02 (最後瀏覽日：04/17/2011)。

²⁰ 請參考：金田禎之(2008)，《新編漁業法詳解》，頁492-493，日本東京都：成山堂。

釣りその他の農林水産省令で定める方法により魚類その他の水産動植物を採捕させる事業をいう)²¹另外，關於農林水産省漁 1989 年 9 月 13 日以農林水産省令第 37 號發佈之《遊漁船業の適正化に関する法律施行規則》²²，該規則第 1 條又進一步將採捕的方法，除了原本理解的釣具，更是擴張為：網之使用方法、運用敷設網以外非移動性質之漁具、使用魚叉與耙²³（は具）之方法以及徒手採捕。由前述之分析，日本之「遊漁」行為有以下要件：

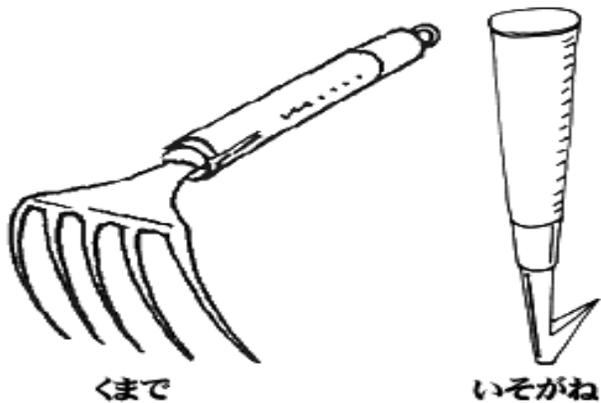
- 以娛樂為目的。
- 使用船舶。
- 於許可的漁場進行生物資源之採捕。

採捕的方法必須依據機關許可之方式，但機關之許可內容並不限於杆釣

²¹ 若細心觀察日文原文，可看到「採捕させる」一詞。其所採用的乃是一種使役被動之用法。如此之目的主要是在強調「遊漁業」與一般運送業者之差別。換言之，「遊漁業」除了要運送人以外，其目的乃是在於採取海洋之生物資源。明文將兩種不同之產業樣態區別。請參考：遊漁法制研究会編（1989），《遊漁船業法の手引き—遊漁船業の適正化に関する法律と解説》，頁 18，日本東京都：水産新聞社。

²² 該號省令最後一次修正時間為 2009 年 4 月 1 日，以農林水産省令第 20 號公布。請參考：日本総務省 e-Gov（イーガブ），<http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/H01/H01F03701000037.html>（最後瀏覽日：04/17/2011）。

²³ 所謂的耙只要是用在採捕貝類的漁具。由於貝類固著於岩盤，或者適在水底的泥沙中，若要將之掘起，則需要這種類似耙的金屬制漁具。以下為兩種不同之耙（は具）：



以上資料參考自：請參考：農林水産省，http://www.jfa.maff.go.jp/j/yugyo/y_kisei/kisoku/hagu.html（最後瀏覽日：04/17/2011）。

之方式，尚有其它漁法。

(3) 休閒船釣行為之操作型定義

事實上，縱是同屬西方國家成員之一，所持之休閒船釣定義，因其民族文化、經濟及社會價值等因素之差異，難能一致。更遑論東、西方國家間，對於魚類種群、海洋利用文化、傳統習性及民族意識等等，原本即是南轅北轍。就海域休閒船釣而言，最明顯之區別為對所採捕漁獲之處置與利用方式。以漁獲之處置而言，東方人所採捕的漁獲主要用於消費，以滿足生理為目的，西方多為滿足精神上之成就感，而以捕撈與釋放方式（Catch and Release）對待漁獲。西方之作法，對於絕大多數東方人而言，並不存在。另以漁獲之利用而言，東方人所捕獲的漁獲，除了自己使用外，若有剩餘，釣客多將之當作商品出賣。而臺灣與日本之相關法規，皆缺乏對於漁獲販售之處罰規定。此等現象，對部分西方國家而言，乃是不可想像之事，這也造就了所謂職業釣客的問題。

儘管如此，東、西方國家、國際組織對於以船舶進行船釣之行為，亦有其共同之處，亦即：

- 將船舶進行船釣之行為，以商業性漁業與娛樂性漁業作區分。
- 認為以船舶進行船釣之行為，會影響海洋之生物資源。
- 固然稱其為船釣，但漁法並不限於使用魚竿之漁法。
- 對於捕撈的海洋生物資源，以魚類種群為原則，卻有不限於此之趨勢。
- 娛樂漁業的概念大於休閒性捕魚行為之概念。

基於前述之分析，本研究將所謂的「休閒性船釣行為」作以下之操作型定義：「休閒性船釣行為乃是指使基於休閒之目的，使用船舶及許可之漁具、魚法，採捕水域生物資源之行為。」

(二) 休閒性船釣之船舶概念

何謂船舶，就該載具主要從事之行為，不但國際公約有不同之規範，甚至是各國對於船舶也有不同之立法定義，就重要之國際公約起至各國之重

要立法定義，擇要說明如下：

1.重要國際公約之定義

(1)1989 年《國際救助公約》(1989 International convention on salvage)

該公約認為所謂的「船舶」(Vessel)乃是指：「任何能夠航行之船舶，載具或結構物」(Vessel means any ship or craft, or any structure capable of navigation)。因此，水上飛機於海難救助中亦有其適用。²⁴

(2)1987 年《里斯本規則》(Lisbon Rules 1987)

該規則乃是用於碰撞損害賠償之規範，其對於船舶(Vessel)之定義為：「無論是否可用於航行，涉及碰撞之任何船舶、載具、機具、設備或平台。」("Vessel" means any ship, craft, machine, rig or platform whether capable of navigation or not, which is involved in a collision.)²⁵

(3)1993 年修正之《國際海上避碰規則》

依據該規則第 3 條之一般定義規定，所謂之船舶，在為該規則條文之目的，除其他背景需求而須排除外，乃是指：「包含任何描述之水上載具，其中包含非具排水量之載具及水上飛機，用以或能夠用以作為一種水上交通方式者。」(The word "vessel" includes every description of water craft, including non-displacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water。)²⁶

(4)1982 年聯合國《海洋法公約》

目前規範整個海洋秩序之重要公約，非 1982 年聯合國《海洋法公約》莫屬，然而該公約卻未對船舶作出定義，甚至在英文約本上，交互使用 Vessel 與 Ship 之字詞。更使要以中文之「船舶」一語，來對應英文之 Vessel 或 Ship

²⁴ 請參考：[1989 The International Convention on Salvage, Art.1; available at http://www.jus.uio.no/lm/imo.salvage.convention.1989/doc.html#9](http://www.jus.uio.no/lm/imo.salvage.convention.1989/doc.html#9); Last Visited: Jan. 25th,2011.

²⁵ 請參考：<http://www.comitemaritime.org/Lisbon-Rules-1987/0.2727.12732.00.html> ; Last Visited: Jan. 25th,2011.

²⁶ 請參考：<http://www.stormy.ca/marine/colregs/rule3.htm>; Last Visited: Jan. 25th,2011.

一詞上，產生困擾。從而，有必要先對於 Ship 或 Vessel，於公約之可能意義先與討論。既然，公約並未對於 Vessel 或者 Ship 作出定義，且又交互使用。則在條約之解釋上，有下述可能。第一、其乃是同義複詞，之間並無差別。第二、兩者各有不同之意義。

甲、就 Ship、Vessel 於公約位置出現之觀察

Ship 於公約中出現的位置大多在第二部分、第三部分(42(1)(c)除外)、第四部分、第七部分及第十部分。而 Vessel 則普遍出現於第一部分、第五部分及第十三部部分。

乙、就公約之立法史來觀察

於第三屆聯合國海洋法會議上，當時擔任第三委員會主席，並且其後又被任命為國際海洋法爭端法庭法官之揚科夫(Yankov)，曾經草擬一份報告提交於 1982 年之最後會期。²⁷提議將 Ship 與 Vessel 區別使用，並賦予不同之意義，然而這樣的建議不為接受。

無論是，前述的那一種方法都無助於澄清 Vessel 或者是 Ship 之可能定義，就(a)而言，由於公約之作準文字，並不限於英文，尚有法文、西班牙文、俄羅斯等，倘若作準文字之間，其意涵有所衝突，依據 1969 年《維也納條約法公約》第 33 條(4)之規定²⁸：「除依第 1 項應以某種約文為根據之情形外，倘比較作準約文後發現意義有差別而非適用第 31 條及第 32 條所能消除時，應採用顧及條約目的及宗旨之最能調和各約文之意義」。換言之，縱然是能釐清其間之差別，各作準文字仍有差異，因此還是必須回到公約目的及宗旨，尋求可能之意義。就(b)而言，既然當時對於區別之提議，遭到否決，顯見公約本身是有意保持 Vessel 與 ship 定義之模糊。

本研究小組之意見以為，關於 Ship 與 Vessel 之意涵如下：

- 兩者於海洋法公約並無區別實益，理由同前，交互使用，可以被海

²⁷ HAIJIANG YANG, JURISDICTION OF THE COASTAL STATE OVER FOREIGN MERCHANT SHIPS IN INTERNAL WATERS AND THE TERRITORIAL SEA 256(Springer;2006)

²⁸ 請參考：<http://treaties.un.org/pages/FileSearch.aspx?tab=UN>: Last Visited: Jan. 25th,2011.

海洋法公約所接受，為必須注意的是，漁船使用之 Fishing Vessel 與軍艦 War Ship 乃是一個普遍接受之固定用語與意義。因此。中文之「船舶」可充分對應 Ship 與 Vessel.

- 公約所謂之船舶，就公約規範之宗旨與目的，其可能義涵為：
 - ◇ 動力之來源與型式，並非所關切者。無論是被拖拉、人力或機械之方式皆可。
 - ◇ 必須是往海移動之載具。
 - ◇ 用於或可能用於海上航行。
 - ◇ 船舶是否公有或者私有，其目的為公共目的，或個人目的，皆不影響。
 - ◇ 其他設施、結構物或者浮動平台此類非典型概念之船舶，一旦其具備船舶之功能而為航行，則是可比照適用船舶之概念，無論其動力來源為何，為須特別注意其與公約規定之人工島嶼、設施與結構物概念之差別。

2. 相關國家對於船舶之立法實踐

A. 英國之實踐

依據 1878 年《英國領水管轄法》(Territorial Water Jurisdiction Act)之規定，船舶係指「一切型態之船舶，或其他浮動載具(floatingcraft)。」

B. 愛爾蘭之實踐

- 1959 年《海事管轄權法》(Maritime Jurisdiction Act)第 1 條關於立法定義之規定²⁹，所謂的外國船舶乃是指：「非屬於海軍船舶或者是 1955 年《海洋商船法》第 9 條所定義之愛爾蘭船舶。」

²⁹ <http://www.irishstatutebook.ie/1959/en/act/pub/0022/print.html#sec1>: Last Visited: Jan. 25th, 2011.

- 1955 年《海洋商船法》第 2 條關於立法定義之規定³⁰，所謂的船舶是指：「包括非使用槳來當作航行動力之各式描述船舶。」

C. 美國之實踐

- 依據《船運法》第 801 條之規定³¹，該法所指稱之船舶乃是指：「包含所有之水上載具及其他人工裝置，並且無論何種描述之裝置或者船舶於何種建造狀態、無論是否於倉庫或者是啟航狀態，亦無論是否能夠用於或者目的在於水上之運輸工具，皆屬之。」
- 依據《電報、電話及無線電報法》第 153 條（39）之規定，該法之船舶為：「所指稱之船舶（ship or vessel）乃是用以描述各式水上載具及飛行器以外之人工裝置，該等裝置及載具實際上是否能浮於水面並非所論，其必以為或者能為運輸手段之一。」
- 依據《刑法及刑事訴訟法》第 2280 條（e）對海上航行之強暴罪之規定，該罪所稱之船舶乃是指：「凡非固定於海床上之任何型式船舶，包括以動力為推進之載具、潛水艇及其它任何漂浮之載具，但不包括軍艦及由政府所有或經營，且其目的在於警察、海關及輔助海軍之船舶。」

D. 日本之實踐

於日本，設定船舶基本關係之《船舶法》，並沒有對於船舶之概念作出明確之定義，然而從該法中關於國籍之規定，以及同法第 20 條對於小型船舶之規定以及社會通念，《船舶法》所指稱之「船舶」，可能之概念如下：³²

- 航行於水中之物體，限於水中航行，不問其是否於水面或者是水中。飛行船以及水上飛行器，從其建造之主要目的為空中飛行而言，應

³⁰ <http://www.irishstatutebook.ie/1955/en/act/pub/0029/sec0002.html#sec2>: Last Visited: Jan. 25th, 2011.

³¹ http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode46a/usc_sec_46a_00000801----000-.html: Last Visited: Jan. 25th, 2011.

³² 日本海事代理士会，《船舶法及び関係法令の解説》，頁 6，平成 9 年度（東京：日本海事代理士会）。

非船舶法之船舶。

- 以航行為用途且具備此能力。然而，固定於一定場所之物體。例如：浮標、浮球等非船舶。然而，對於疏浚船、登船及起重機船等，於符合充要之要件時，則符合社會通念所謂之船舶。
- 必須唯一定之構造物。至於其材料為何，在所不論。但必須具備有飄浮能力的凹型態物體。因此，水上滑板、筏等，並非船舶。

3.我國之規定

- 我國《船舶法》第4條規定：「本法所稱船舶，謂在水面或水中可供航行之船舶。」
- 我國《海商法》第1條規定：「本法稱船舶者，謂在海上航行，或在與海相通之水面或水中航行之船舶。」

4.海域休閒船釣之船舶意義

無論就國際公約、各國立法例及我國相關法律之規定以觀，顯少對於船舶之意涵，作出具體、詳盡之規範。換言之，船舶之意義，隨特定法令之規範目的，而有所不同，統一的立法模式，並非可行。就前述之條約、各國立法實踐，最廣義的船舶應具備以下之要件：

- 移動能力
- 非固定於海底
- 非自然形成
- 航行為其功能之一

作為海域休閒船釣之船舶，其應有之意義，至少應具備前述要件，亦即，本研究所稱之船舶，乃是指：具備移動能力、非固定於海底、非自然形成、具備航行功能之要件。從而，以下之類型並非海域休閒船釣之船舶：

- (1) 岸礁：此等岸礁無論是屬於陸地領土、或低潮高地、人工島嶼、島嶼及乾礁之一部分，與前述要件不符，其皆非本研究所指稱之船舶。

(2) 海上人工平台：鑑於通常意義之人工平台乃是固定於海底，並非具備移動能力且固定於海底，非本研究的船舶。

固然，為討論之方便，本研究所指稱船舶，採取廣義船舶之定義，然就我國實務上，從事海釣的船舶類型，大約可分成兩種類型。其一是依據《船舶法》所建造之船舶，另一是依據《船舶法》、《漁業法》建造之漁船。前者可從事休閒性船釣活動之船舶有：遊艇、動力小船等，後者則是指娛樂漁船。娛樂漁船從事主管機關依據《娛樂漁業管理辦法》所許可範圍內之業務，亦可稱之為作業中的漁船。

(三) 海域之意義

本研究所稱之海域乃是指：高潮線向海方向之水體、底土及海床。

(四) 非職業漁民之意義

所謂的非職業漁民是指：持有漁船船員手冊之目的，並非為維持其生計之用，而是用以規避現行關於休閒海釣法令，且以從事休閒海釣為其唯一目的。

第一章 前言

第二章 休閒船釣之歷史發展與其管理原則

第一節 引言

在進一步論述前，有必要就研究主題先行定義。本研究之目標為海域「休閒船釣」；換言之，研究目標應為：以船舶做載具，到達海上進行之非商業性捕撈之休閒釣魚活動，可以簡稱作「海域休閒船釣」，而所謂「休閒船釣」本質上係屬「休閒漁業」的一個分支，至於所謂「休閒漁業」(recreational fisheries)，依我國學者之論述，通常將其定義為：利用漁村之自然環境與景觀，以及漁船、漁法、漁具、漁業活動及漁民特殊的生活方式等之漁業特色，提供國民休閒旅遊活動的方式與場所獲生活體驗等³³。至於西方學術界對休閒漁業之定義，同樣相當繁雜³⁴。由此定義可知，休閒漁業活動所包含之範疇相當廣泛，許多內容與漁獲的取得無關，甚至亦可能與海、河、湖泊等水體之接觸無涉。

深究此定義之內涵，我國休閒漁業之概念事實上係來自「休閒農業」之衍生，蓋廣義之「農業」即包括漁業活動，因此休閒漁業之定義係以休閒農業之定義為主體，並加入漁業之特性而確立之概念³⁵。此一定義之重點顯然係在於「休閒」，而任何實質上，或僅僅是字面上與漁業相關之活動均可納入此範疇，可說是最為廣義之見解。上述我國對於休閒漁業之定義雖可能有助於產業之推廣，但並不適合精確的界定議題。

觀察國外論者所為之定義，其所採取者係與我國完全相反之切入角度，

³³ 廖冠傑(1999)，〈休閒漁業供需之研究〉，國立臺灣大學農業經濟學研究所博士論文，頁 19。

³⁴ 另可參考：Tony J. Pitcher & Charles E. Hollingworth, *Fishing for Fun: Where's the Catch*, in RECREATIONAL FISHERIES: ECONOMIC, ECONOMIC AND SOCIAL EVALUATION 1, 1-2 (Tony J. Pitcher & Charles E. Hollingworth eds, 2002);至於較完整整理，可進一步參考：Mike Pawson, *The Definition and Legal Position of Marine Recreational Fishing in Europe*, at pp. 3-4 available in http://www.acsfilmfest.co.uk/nsrac/wp-content/uploads/2009/09/wp06_wd20071115_Recreational_fishing_definitions.pdf (last visited on 06 June 2010).

³⁵ 廖冠傑(1999)，〈休閒漁業供需之研究〉，國立臺灣大學農業經濟學研究所博士論文，頁 18。

亦即，係以「漁業」為焦點，而「休閒」僅是對於此種漁業之形容。此為邏輯上較為合理之定義，蓋休閒漁業咸認係與「生計性漁業」(subsistent fishing)以及「商業性漁業」(commercial fishing)相對之漁業方式，故國外通說認為「休閒漁業」係指：「為娛樂或競賽目的所為之漁業」³⁶。尤有甚者，由於近年「釣起並釋放原則」(catch and release)之發展，有學者亦認為休閒漁業應指純粹為了娛樂目的，且於捕捉後釋放漁獲之漁業活動方可該當³⁷。本研究認為，上述定義雖然合理，卻過於狹隘，且先進工業國家實踐與我國目前休閒漁業仍將漁獲保留並食用之實踐並不符合，此種定義之形成與長期之實踐或傳統之行為規範有關，卻不適合我國參考。

另一種較為折衷之定義，可參考國際組織所制定者，按「聯合國糧農組織」(United Nations Food and Agriculture Organization, UNFAO)之見解，「休閒漁業」係指：「個人為以娛樂為最主要目的所進行的捕魚活動，但以自行消費為次要目的而無進一步銷售之捕魚行為亦屬之」(Fisheries conducted by individuals primarily for sport but with a possible secondary objective of capturing fish for domestic consumption but not for onward sale.)³⁸。此一定義同時包括單純為休閒目的而進行之漁撈，以及相當程度的生計漁業，蓋「糧農組織」為此定義之目的係為確保完善的漁獲通報³⁹。此一定義較為符合我國海釣之現實狀況，應可作為休閒漁業恰當之定義。以下將以此定義更進一步探討休閒漁業活動的發展歷程以及海釣活動之界定。

³⁶ 參考維基百科，見網址：http://en.wikipedia.org/wiki/Recreational_fishing

³⁷ Ian G. Cowx, *Recreational Fishing*, in HANDBOOK OF FISH BIOLOGY AND FISHERIES 367, 367 (Paul J. B. Hart & John D. Reynolds eds., 2002)

³⁸ 轉引自：Ian G. Cowx, *Recreational Fishing*, in HANDBOOK OF FISH BIOLOGY AND FISHERIES 367, 367 (Paul J. B. Hart & John D. Reynolds eds., 2002)

³⁹ Ian G. Cowx, *Recreational Fishing*, in HANDBOOK OF FISH BIOLOGY AND FISHERIES 367, 367 (Paul J. B. Hart & John D. Reynolds eds., 2002)

第二節 休閒漁業發展歷史

一、總論

「休閒漁業」之起源，與狩獵活動類似，二者原本都是取得食物最原始的手段。而最早從運動和休閒目的對漁業加以論述的作品係 1496 年出版的《論垂釣》(Treatyse of Fysshynge wyth an Angle)，作者為 Juliana Berners 修女，本篇文章收錄在《聖阿爾班叢書》(Book of St. Albans)的第二冊中，是一本探討「鷹犬術」(Hawking)、狩獵和「紋章學」(Heraldry)的專論，在當時此等均為貴族之間盛行的技術，而該書的出版者 Wynkyn de Worde 特別指出此專論不適合貴族紳士以外的人閱讀，平民不知節制的垂釣有可能完全摧毀此一運動⁴⁰。

至 16 世紀，海釣之討論已相當完備，有關垂釣海域、釣具製作，甚至不同魚餌的使用等等均有專文研究。初步的保育以及垂釣禮節亦已開始成型。而在 16 至 17 世紀之期間，休閒漁業之活動也逐漸擴散並廣受歡迎，此一時期集大成的著作為 Izaak Walton 所著之《垂釣大全》(The Compleat Angler)，在當時將休閒漁業定義為「透過垂釣經驗獲取娛樂的儀式」⁴¹。而其後動力船舶之發明，使得娛樂漁業活動之範圍與可行性更為增加，並在 19 世紀受逐漸推廣成為獨立的一門運動⁴²。

時至今日，休閒漁業已經從原本僅限於貴族知曉之活動，轉化成為人人得以參加之大眾休閒活動，在諸多先進國家尤為盛行，歐美等西方國家由於商業漁業活動之衰退，大部分之漁港已轉型為遊艇港口或是休閒漁業之基地，就事實以及西方國家長期進行海釣之傳統，休閒漁業魚當前已發展成為重要之產業，並帶來極高之經濟效益。

二、海釣

依照我國之分類，休閒漁業可分為運動型休閒漁業、體驗型休閒漁業、

⁴⁰ Ian G. Cowx, *Recreational Fishing*, in HANDBOOK OF FISH BIOLOGY AND FISHERIES 367, 367 (Paul J. B. Hart & John D. Reynolds eds., 2002)

⁴¹ Ian G. Cowx, *Recreational Fishing*, in HANDBOOK OF FISH BIOLOGY AND FISHERIES 367, 367 (Paul J. B. Hart & John D. Reynolds eds., 2002)

⁴² 參考維基百科，見網址：http://en.wikipedia.org/wiki/Recreational_fishing

第二章 休閒船釣之歷史發展與其管理原則

魚食型休閒漁業、遊覽型休閒漁業和教育文化型休閒漁業等五大類，此五類之中又分別包括數十種不同的休閒活動，可參照下表，其中「海釣」係屬於運動型休閒漁業類型下的活動⁴³，為本研究之焦點。

⁴³ 廖冠傑(1999),《休閒漁業供需之研究》,國立臺灣大學農業經濟學研究所博士論文,頁 27。

表 2-1、休閒漁業分類列表

運動型休閒漁業	海釣、船釣、磯釣、拖釣與船潛等
體驗型休閒漁業	定置漁網作業情形、牽罟、魚苗流放與海菜採集等
魚食型休閒漁業	假日魚市、直銷中心、海產品嘗等
遊覽型休閒漁業	賞鯨豚、登島遊覽(如龜山島)
教育文化型休閒漁業	知識性展示、漁業歷史文物以及漁村節慶之參觀活動等

資料來源：楊建德，《海洋休閒漁業可行性之研究—以小琉球為例》

若依照國外與聯合國所採納之定義，休閒漁業之類型可依照其進行之水域區分為「淡水」(freshwater)和「鹹水」(saltwater)垂釣，在鹹水垂釣中，「大型魚獲」(big game fishing)是完全屬於海釣之類型，此種運動所追逐的漁獲必須透過船舶遠離海岸方可獲得⁴⁴，應為我國在規範休閒海釣活動時最可參考之休閒漁業類型。

另外值得注意者，雖然我國之海釣活動並未明確定義所使用之漁具，但於國外，海上垂釣活動絕大多數使用之漁具僅限於釣竿、魚勾和魚餌(此種漁法在所有的休閒漁業中約占 85%)，此與海釣活動與狩獵同出一源有相當大的關係，蓋海釣活動休閒之焦點係與漁獲搏鬥進而獲勝之過程，漁獲之大小重量為釣客所追逐之目標，故海釣並不當然與漁獲之食用相連結，此為特別之傳統。

而與海釣相關之另一重要議題，即係出海所需要之載具，以下將區分「休閒漁船」、「轉作漁船」與「人工平台」三類，分別就其性質與特色進行探討：

(一) 休閒漁船

所謂之「休閒漁船」，在一般概念下，應係概括指涉可用於休閒漁業之任何船舶，以外國之觀點而言，其商業漁船與休閒漁船係截然不同之概念，因為此二類船舶在規格、設備與安全要求上均有顯著之不同，幾乎沒有混用之可能，較常見之情形，係休閒漁船與「遊艇」合而為一者，蓋在遊艇業發達

⁴⁴ 參考維基百科，見網址：http://en.wikipedia.org/wiki/Big_game_fishing (last visited on 06 June 2011).

之區域，以遊艇從事休閒漁業並不罕見。

我國對漁休閒漁船之定義與一般概念認為者略有不同，依《漁業法》第 41 條 1 項之規定：「本法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。」，故，在《漁業法》的規範下，所有娛樂漁船均為正常概念下之「商業漁船」，其稱為娛樂漁船僅限於其經營娛樂觀光時，此種船舶亦稱為「兼營」之娛樂漁船。

（二）轉作漁船

依《娛樂漁業管理辦法》第 4 條 1 項之規定，「娛樂漁船」之定義為：「稱娛樂漁業漁船，係指現有漁船兼營、改造、汰建，經營娛樂漁業之船舶。」此係指原本屬商業性漁船者，變更船舶枝功能，轉而為娛樂漁船之營業，即為轉作漁船。

現存之制度問題在於，轉作漁船已完全不從事商業性捕魚，而以娛樂休閒業為主業，依上述法律同條第 42 條、第 43 條之規定，此等船舶必須遵守較為嚴格之載客與安全規定，原本為商業漁船之船舶要配合嚴格之客船規定，即造成成本之大幅上漲，並導致乘坐轉作漁船所需之費用上升。

更進一步，釣客經過簡單訓練後便可取得船員證，可乘坐商業性漁船出海進行海釣活動，蓋商業性漁船之安全性要求較低，費用亦因而減少，在經濟的考量下，釣客自然選擇較為低廉之海釣方式，不但使得設置娛樂漁船之制度目標落空，同時也造成轉作漁船經營之困難，本研究在我國制度之探討終將更近一部研究此議題之因應方法。

（三）人工釣魚平台

何謂人工平台？如同本研究第一章第五節所述，所謂的人工平台乃是具備以下之特色：1.本身並不具備移動能力。2.採用下錨或其它建築工法，使該平台固定於一定之海域。3.非以航行作為其主要功能。正因其具備前述之特點，從而人工平台與前述以船舶作為出海之載具，無論是於國際法，抑或是內國法，其所處之法律地位，皆與船舶有所區隔，因此並無法包函於「海域休閒船釣」之概念中。然而，就其作為休閒海釣平台之事實面以觀，兩者似乎又無任何重大之不同。固然，於後述章節中，本研究還是以休閒船釣作為

主要討論、分析之焦點。囿於本章為休閒漁業之概論，應有必要加以說明，如此更夠能完整瞭解人工平台之管理原則有別於海域休閒船釣之原因。

就海上人工平台設置之地點而言，其可近一步區分為：離岸型海上人工平台、海岸型海上人工平台。

1. 離岸型海上人工平台

(1) 簡介

所謂離岸型之海上人工平台，乃是指該人工平台之建設地點，並非與海岸線有所連接，而是選擇在適當的海域上，興建海上人工平台。以目前實務上運作較為成熟者，以澎湖縣為首。而分析其經營模式，則通常與「海洋牧場」有關。換言之，藉由創造人工漁場之方式，來經營其休閒漁業。⁴⁵只單純設置海上人工平台之方式，很難吸引釣客、觀光客上門消費。從而，業者通常也會經營箱網養殖漁業，或者定置網漁業。而箱網養殖漁業或定置網漁業，依據《漁業法》第 15 條之規定，為所謂的「區劃漁業權」與「定置漁業權」，一旦依法准予其申請，該漁業權存在水域之漁獲，與一般水域有別，亦即該水生動、植物之所有權，歸屬於漁業權所有人。換言之，於此從事休閒海釣之人，必須經過漁業權人之同意，任意侵入該水域從事海釣之行為，概念上應為刑法上竊盜行為及民法上之侵權行為。

(2) 管理重點

由於依據《漁業法施行細則》第 18 條第 3 款之規定，申請經營專用漁業權，應載明漁業資源保育及培育措施，亦即在經營此類漁業時，即可透過對於漁業資源損害性之預先審查、評估，及漁業權存續期間期滿後，不予續行核准漁業權之方式，來減少其對於生態之破壞。再加上，此種「海洋牧場」本來對於漁業資源之傷害較少，因此其管理重點並非在於生物資源本身，而是經營該產業可能對於生態環境之破壞及關於人員安全之規定。就生態破壞而言，由於此種海上人工平台，除可供遊客進行海釣外，亦有餵養海魚、海鮮品嚐等服務提供，因此附帶製造大量的垃圾。例如：保麗龍餐具、塑膠袋、

⁴⁵ 謝恆毅、蔡萬生（2005），「澎湖地區海洋牧場已逐漸展現永續漁業發展的生機」，《水試專訊》，第 10 期，頁 33。

竹筴等。而人的排泄物品、洗潔劑、魚內臟及廚餘等之排放，也是另一洋環境污染之重要來源。為此，相關主管單位應採用污水排放管道、水肥船、垃圾運送船等方式，將污水引至污水廠處理過後，方可排放，垃圾並需運至一定地點處置。其次，應建立廢棄物登記簿之制度，強制要求對廢棄物之登記與處理方式，以供主管單位評估其有否違法。

就人員安全之管理而言，應強制要求接駁船具備有客船之安全標準，強制旅客及釣客保險。而可供旅客及釣客實施海釣之平台，應具備有安全救生設施、合格救生員、人員固定繩索、夜間閃光設施及照明設備等可強化及提昇釣客安全之裝備。另外，海釣平台之設施結構安全性，也是一個政府管理之重點。

2. 海岸型海上人工平台

(1) 簡介

所謂海岸型海上人工平台，通常乃是於沿岸防波堤、離岸堤及海岸上建立可供釣魚之人工平台。台灣本島之海上人工平台，多屬於此種類型，例如：基隆八斗子釣魚平台、台中龍井釣魚平台、宜蘭烏石港釣魚平台。此種海岸型之海上人工平台，事實上也是岸釣的一種，僅不過是藉由人工海岸之方式予以實施。於日本，多將此類的海上人工平台，稱之為海釣公園或海上公園。該國之實踐為：公園事務本身為都、道、府、縣的港灣局及農林水產部所主管，並依據地方自治法第 244 條之二第一項規定，制定營運所須之管理與設置之必要事項。從而，通常地方政府對於此等海釣公園，會制定有地方自治規則。原則上，這樣的海釣公園，地方政府可能委託私人或者是直接由其所經營，每年皆會放流魚苗，且對於垂釣者也會收取費用，於海釣公園亦設有收費停車場等輔助設施。目前我國僅是設有此類型之海上人工平台，基本上管理並非良善。

(2) 管理重點

基本上對於此類海岸型海上人工平台，因平台本身及所屬海域皆屬於國家所有，而為國家財產。因此，其管理重點大致上可分為以下面向：

A. 關於設施利用的管理

a. 設施利用者身分的管理

通常利用此等海岸型海上人工平台，必須滿一定之年齡。以《神戶市立海釣公園條例》之規定為例，其將利用者之年齡區分為 12 歲以下、12 歲至 16 歲及 16 歲以上。未滿 12 歲之海釣客，必須有保護人隨行，方能使用。12 歲至 16 歲之海釣客，若無保護人，可進入海釣公園，但只能使用至下午四點為止，16 歲以上則無前述之限制。

b. 設施利用行為

關於設施利用行為之規定有：開放時間、損壞設施行為之禁止、物品販賣行為之禁止、廢棄物拋棄之禁止等等，關於設施使用規則之制定、危險垂釣行為之禁止。

c. 違反規定者之處理

對於違反利用規則者，可依法請其離去、請求賠償或處以罰鍰。

B. 關於海洋生物資源之利用行為

通常對於漁具、漁法有所規範，對於所捕捉的漁身大小亦有所規定。

C. 對於海洋環境之保護

嚴禁任何廢棄物棄置海洋之行為。

三、休閒漁業管理哲學與道德基礎

(一) 引言

本部分所探討者係當前論者對於休閒漁業活動和魚類間互動的道德論述，休閒釣魚之「道德容許性」(moral permissibility)有必要從「魚類福利」(fish welfare)之觀點加以探討。為促進本議題之探討，有兩種處理魚類福利之觀點應加以討論。「務實途徑」(pragmatic approach)，或稱為「功能本位途徑」(function-based approach)，探討休閒釣魚如何與魚類之「健康」(health)或「適應」(fitness)調和，及應如何避免或減輕此等效果。其實行有賴於接受休閒釣魚原則上為合法之活動。同理途徑(suffering-centred approach)，或稱為「感受本位途徑」(feeling-based approach)，強調「魚類之痛苦」(suffering and pain)，

並常訴諸道德。其中心思想為除非能夠為人類創造足夠之利益，而正當化對於魚類之殘忍對待，部分或所有休閒釣魚行為並無法令人接受。務實途徑較容易被接受，因其係以魚類福利客觀上可衡量之變數為依據(如生理、行為或適應指標)，並且不以道德理由質疑休閒釣魚。有別於同理途徑，務實途徑抱持積極態度，並促進「利害關係人」(stakeholder)間具有建設性之對話。相反地，同理途徑容易引起緊張關係及持續之衝突，而無法客觀調和，故應避免⁴⁶。

1. 務實途徑

「務實途徑」假設休閒釣魚為自然而隨文化演進之追求，並為世界上大多數國家於社會上及法律上所接受。如果這個見解可以接受，則魚類福利觀點所應解決之問題厥為：休閒釣魚應如何與魚類之福利調和，及應如何避免或減輕其效果？一般而言，除「捕食」(harvest)外，所有形式之休閒釣魚均會對魚類產生一定程度之壓力或傷害。至少魚必須被鈎住及馴服，而此一般可使其進行「體能操練」(physical exertion)。此亦將引起自然演化之「適應性反應」(adaptive response)，而使魚類能夠處理「壓力來源」(stressor)。此是否對於魚類有害，或造成適應不良、疾病或死亡，取決於動物之健康狀況、壓力來源之種類及頻率與各種外在條件(如水溫及捕獵深度)，某些條件係「釣魚者」(angler)所能控制者。大量研究顯示，魚類對於許多與休閒釣魚有關之壓力來源展現出良好之「恢復力」(resiliency)，並且通常可以從非致命之休閒釣魚行為中迅速復原，而無適應不良之情形，雖然確實並非所有情形均如此。務實途徑試圖辨識在何種因素及情況下，魚類福利可以與休閒釣魚行為調和，並提出有科學根據之建議，以避免或減輕其效果。

為客觀決定休閒釣魚對於魚類福利之效果應如何降低，需要定義何謂魚類福利，且其定義必須禁得起科學計量之檢驗。務實途徑對於魚類福利之定義可符合此要求，且可藉以辨識能夠與魚類福利調和之行為及條件。在休閒釣魚之脈絡中，務實途徑對於魚類福利所作之合理及國際上接受之定義為：「魚類福利係指魚能夠保持健康，其生物系統運作良好，且無適應不良之情

⁴⁶ R. Arlinghaus A. Schwab, S. J. Cooke and I. G. Cowx, *Contrasting pragmatic and suffering-centred approaches to fish welfare in recreational angling*, in *Journal of Fish Biology* 75, 2448 (2009)。本研究以下有關休閒漁業道德問題之論述，主要是參考該篇論文，因此除非必要，將避免繁瑣與不必要之重複註解。

形。」

有些論文已經提出有科學根據之建議，以解決休閒釣魚之魚類福利問題，包括「鈎住」(hooking)、「馴服」(playing)、「拉起」(landing)、「釣起並釋放」(catch-and-release)、「保留」(retention)、「活誘餌魚」(live baitfish)及「屠宰」(slaughtering)等過程。該等論文之見解為釣魚者或漁業管理人透過適當行為、漁具選擇、起岸及保留裝置及其他行為，對於魚類福利之維護可以達到最大化。

此種處理魚類福利之積極途徑大致上不會威脅休閒釣魚，亦不在於提供對於魚類任何種類不當對待之正當化基礎。更重要者，務實途徑並不會責難釣魚者自願釋放可合法捕獵之魚類或參與釣魚競賽等行為。相反地，務實途徑提倡可極小化及減輕對於魚類之壓力及傷害之行動或行為，而非禁止休閒釣魚。此包含接受部分(但非所有)休閒釣魚對於魚類之效果並無法避免，及強調對於魚類有好處之行動通常對於釣魚者亦有好處。因此必須對於釣魚者進行教育，以推廣上述關於休閒釣魚之共識，因為魚類福利之考量對於大部分釣魚者及漁業管理人而言，似乎有些抽象。以儘可能最佳之方式對待魚類，最後會有利於魚類，同時也會有利於魚類數量及漁業之維持。例如，迅速殺死一條魚可保持魚肉之品質，此有利於消費者，而且也可減少魚在此待宰過程中所承受之壓力(因此可促進魚類福利)⁴⁷。此外，以儘可能最佳之方式「持握」(handle)及釋放一條魚，可以使魚之「生理自體調節」(physiological homeostasis)及正常行為模式迅速恢復，而不會有適應不良之情形(如繁殖數量減少及死亡數量增加)，釣魚者及漁業管理人顯然可被期待為此行為，這對於魚類福利也有所助益。

「務實途徑」關於休閒釣魚之此等或其他共識已被大力推廣，而顯然有必要對於部分釣魚者團體要求遵守較佳之行為準則。因此，「聯合國糧食及農業組織」(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO)之「歐洲內漁業諮詢委員會」(European Inland Fisheries Advisory Commission, EIFAC)已制定《娛樂漁業實務準則》(Code of Practice for Recreational Fisheries)，在全球

⁴⁷ 當然此是假設魚與人類一樣會感受相同之痛苦，所以即使時人類在執行死刑時，亦有人道考量，此種人道考量是以減少在死亡過程中之痛苦時間與痛苦之感受強度。

規模下處理休閒釣魚行為之魚類福利面向。該《實務準則》第 9 條專門規範魚類福利問題，而各國漁業主管機關已開始對於該規定予以適當注意⁴⁸。這些新規定係以在全球規模下管理及極小化休閒釣魚行為對於魚類福利之破壞為目的，而被期待能夠持續發酵，以使休閒釣魚可以持續發展，而對於將被捕食或釋放之魚類產生最小侵害。

2. 同理途徑

務實途徑主要之對立觀點為同理途徑，其亦被稱為感受本位途徑。此途徑從魚類所經歷痛苦之觀點強調魚類福利，並將福利定義為「無痛苦 (absence of suffering)」。其主張魚在被鈎住、持握或保留之過程中，可能會感到痛苦，這會使利害關係人感到不滿。事實上，人類在生物學上似乎易於將人類之特質投射於動物上。因此，有些人假設被鈎住之魚經歷如人類般之心理狀態，其被人類稱為痛苦、焦慮或恐懼。因為這些心理狀態對於人類而言，非常難以忍受，部分利害關係人傾向於依據動物所感到痛苦之程度判斷人類對於動物所施加行為之道德容許性。事實上，從道德面向觀之，動物只要喪失意識或感覺之能力，而無法感受痛苦、焦慮或恐懼等，表示其已經死亡。此觀點已由 Singer 發揚光大。其被稱為「動物解放哲學」(animal liberation philosophy)，而與「動物權利哲學」(animal right philosophy)有所區別，且其已成為許多同理途徑觀點之指導倫理架構。

雖然依據魚之感受定義魚類福利，同時鼓勵以科學事實(關於休閒釣魚所造成之生理或行為干擾)為基礎研究魚類福利，均有其可能，但最重要者係認識魚類經歷人類所稱痛苦之能力具有科學上相當之不確定性。因此，同理途徑對於魚類福利之定義現在仍僅為魚類福利之抽象定義，因為沒有任何科學方法可以量化魚類之痛苦，亦即魚類痛苦之概念欠缺「建構可信效度」(construct validity)。如果承認被鈎住、持握或保留之魚會經歷如人類般之心理狀態，則會產生一個問題：使魚類經歷這些心理狀態，是否或何時始為合法。此問題屬於道德導向之問題，而且主要係受人類對於魚類感受之想像影響⁴⁹。

⁴⁸ 澳洲政府以根據該準則精神，訂定《澳洲休閒漁業行為準則》。

⁴⁹ 此種理論是認定可以感受魚類之痛苦，但如何確認魚之感受，以及如何予以量化，不免有

另一個相關之倫理問題為如何平衡釣魚者之利益及魚類之利益。在平衡之過程中，魚類之利益必然係人類認為魚類所具有者。這是一個根本性之問題，因為動物之心思及其可能利益之解讀必然不精確，尤其對於演化上之遠祖而言，如魚類。因此欲精確解讀魚類之心思，並無可能，而欲決定其利益，也同樣構成一項挑戰。故從嚴格意義之科學觀點而言，每一種對於魚類生理及行為反應之解釋必須謹慎為之，以免誤認為魚類具有特定人類之特質。然而更重要者，任何對於休閒釣魚倫理容許性之評估結果(以同理途徑為基礎)係以主觀價值判斷決定，因為痛苦之程度無法客觀量化。此完全有別於務實途徑之強調以事實為基礎之科學。

許多支持同理途徑之人傾向於提出下列主張。首先，魚類福利之定義應依據魚類之痛苦。其次，關於魚類痛苦之相關文獻(即使其科學嚴謹度具有爭議性)均認為休閒釣魚會使魚類感到痛苦、焦慮或恐懼。這使得有些人因此質疑休閒釣魚或某些休閒釣魚行為之道德容許性。

「同理途徑」並非僅在學術機構之象牙塔中進行討論，其已經對於特定國家之休閒釣魚實務產生影響。例如，德國已經潛在禁止故意釋放可以合法保留之魚類(如超過「最小體長限制」(minimum-size limit)者)，因其認為魚會因此感到痛苦。其理論基礎為自願釋放及其他受批評之行為(如使用活誘餌及釣魚競賽)並未對於釣魚者提供任何滿足「基礎需求」(essential)之效益，而釣魚者「非滿足基礎需求」(non-essential)之快樂被認為欠缺「合理理由」(reasonable reason)，而無法正當化使魚類受到持續或重複痛苦之行為。此外，瑞士於 2008 年制定新《動物福利法》，其明文禁止故意釋放魚類及使用有倒鉤之魚鉤，此係基於有「知覺」(sentient)之魚類具有尊嚴之原則。在上述兩個例子中，痛苦之概念成為道德上或法律上相關之判斷標準，藉以決定何者為可接受或不可接受之休閒釣魚行為。此顯示關於魚類經歷痛苦能力之科學上不確定性並未為政治上之決策者所承認，或魚類被給予有疑問之利益。因

所爭議。中國傳統經典相關論述中，亦有相類似爭辯，《莊子》〈天下篇〉之「魚樂辯論」，恰可比擬：莊子與惠子遊於濠梁之上。莊子曰：「鱖魚出游從容，是魚之樂也。」惠子曰：「子非魚，安知魚之樂？」莊子曰：「子非我，安知我不知魚之樂？」惠子曰：「我非子，固不知子矣；子固非魚也，子之不知魚之樂，全矣。」莊子曰：「請循其本。子曰：『女安知魚樂』云者，既已知吾知之而問我，我知之濠上也。」

為魚類被假設在休閒釣魚之過程中經歷極大痛苦，某些被認為使魚類經歷負面心理狀態而無法正當化之行為即被禁止。此亦清楚顯示同理途徑已實質上影響部分國家之休閒釣魚實務，並已導致此受歡迎之行為被禁止。此包括要求個別釣魚者提出故意使魚類受到痛苦之正當理由。例如，德國現在之正當理由為釣魚者為個人消費之目的而釣魚。此正當理由有何合理之處，並不清楚。未來政治上之決策者可能會採取「真正利益衡量」(genuine weighing of concerns)之方式，並認定休閒釣魚對於有知覺之魚類所造成之傷害大於釣魚者所獲得之利益，而進一步加以限制，無論釣魚者之捕食行為是否僅係自然界中掠食行為之一種⁵⁰。

自從 Singer 建立動物自由哲學後，上述推論逐漸為某些哲學家或倫理學家所接受(其中有許多人服務於國家生物倫理學委員會，該委員會係政治上決策者之諮詢機關)。動物自由哲學係一種「偏好功利主義」(preference utilitarianism)。功利主義認為只有「結果」(consequence)，亦即行為之結果，始具有重要性。行為如果能產生「快樂」(happiness)，即為正確之行為，行為如果會產生不快樂(unhappiness)或痛苦，即為錯誤之行為。因為同理途徑認為休閒釣魚會使魚類產生「不快樂」或痛苦，故有些人認為休閒釣魚為錯誤之行為，除非釣魚者可以因此獲得足以正當化使魚類受到痛苦行為之利益。同理途徑因而關注何種理由可以正當化使魚類受到痛苦之行為。

一旦採取「同理途徑」對於魚類福利之定義，相關討論幾乎自動脫離影響魚類福利因素之客觀辨識及如何減輕休閒釣魚之效果，而此均為務實途徑之主要特色。相反地，此時之問題在於休閒釣魚是否或何時具有倫理容許性。相關科學文獻中之主要例子如 de Leeuw(1996, 2004)，其主張釣魚者很殘忍，因為他們享受使魚類受到痛苦之行為。其進而建議休閒釣魚應受到管制或加以禁止，因為休閒釣魚之目的並不在於滿足基礎需求，而只在於使釣魚者產生快樂，亦即釣魚者被認為構成「恣意」(wanton)之殘忍。

將釣魚者稱為殘忍之虐待者(無正當理由而享受虐待有知覺之魚類)，並

⁵⁰ 有關歐洲國家對於捕獲並釋放之實踐，並非所有國家均同此見解，且有所分歧，對此討論，可參考：Øystein Aas, Carol E. Thailing & Robert B. Ditton, *Controversy over Catch-and-Release Recreational Fishing in Europe*, in RECREATIONAL FISHERIES: ECOLOGICAL, ECONOMIC AND SOCIAL EVALUATION 95-105 (Tony Pitcher & Charles Hollingworth ed., 2002).

將休閒釣魚行為稱為殘忍之行為，為修辭學上強而有力之手段。其使釣魚者與殘忍此一令大多數人產生反感之概念被聯想在一起，而足以使人認為休閒釣魚並不道德。從哲學觀點而言，思考將釣魚者稱為殘忍之虐待者是否適當，具有一定之重要性。許多人已認為此係錯誤之見解，因為釣魚者並無殘忍之意圖，而此與魚類是否具有經歷痛苦之能力無關。

如果釣魚者因不具有殘忍之意圖而並不殘忍，將產生一個問題：休閒釣魚活動(而非從事休閒釣魚活動之人)是否應被認為殘忍？為解決此問題，行為人之殘忍必須與行為之殘忍加以區別。這對於倫理學家又構成另一項挑戰，亦即釣魚者之意圖於何種程度上，可決定休閒釣魚活動之倫理價值？試圖藉由分析釣魚者之意圖，以判斷休閒釣魚之倫理容許性，必須解決一個問題：一般人會將造成痛苦之道德信仰適用於人類，但較少人會將造成痛苦之道德信仰適用於非人類之動物，如狗或貓。支持「同理途徑」之人均會提出下列二分法：如果釣魚者釣魚之目的在於個人消費(捕食)，因而參與自然界中之掠食行為，則不會產生道德問題。如果釣魚者釣魚之目的不在個人消費(捕食)，則將被認為違反自然及殘忍，因此為非倫理之行為。此種觀點亦為一般人之認知中所固有。例如，超過 90% 之美國人民同意將釣到之魚作為食物，道德上可被接受，但大約三分之一之德國人民與差不多比例之美國已都市化之幾個州之人民均認為，不以捕食為目的之休閒釣魚行為在道德上無法接受。此意謂如果同理途徑之見解經仔細檢驗，將可藉以區別「倫理」(ethical)及「非倫理」(unethical)之釣魚者，亦即倫理釣魚者限於捕食導向者，非倫理釣魚者則為不以捕食為目的者。當然這兩種類型之釣魚者為極端情形，於真實世界中，釣魚者有各種不同之動機及行為。為說明起見，在此假設僅有兩種類型之釣魚者存在：捕食導向(倫理)之釣魚者及不以捕食為目的(非倫理)之釣魚者。

倫理問題(如何平衡釣魚者之利益與魚類之利益)之解決方式是否會基於釣魚者之意圖，而對於以捕食為目的及不以捕食為目的之釣魚者作出差別待遇？從倫理之觀點而言，應禁止非倫理之釣魚，亦即不以個人消費或捕食為目的之釣魚。事實上，支持同理途徑之德國及瑞士已經加以禁止，而其他國家亦有加以提倡者，這些國家均以德國為典範，參考其未來如何處理休閒釣魚之問題，以儘可能極小化魚類之痛苦。上述國家一般均以同理途徑(以魚類

本身為核心)及數量保護問題 (以魚類數量為核心)為基礎，實行一些管制措施，這些管制措施就一個具有高度休閒釣魚壓力之地區或國家而言，足以對於總體魚類福利產生實質結果。例如，基於數量保護之理由，全世界大部分之休閒漁業管理方式係以各種最小體長限制為基礎，以避免「幼魚」(juvenile fish)被捕食，並使其在生命週期中，至少能夠成功繁殖一次。上述之倫理釣魚會導致一種情形：尚未發育完全之魚在釣起後，應被釋放，符合法定體長標準而不受保護之魚則應被捕食。無庸置疑地，所有符合法定體長標準之魚如果在釣魚年度中，被倫理釣魚者釣起，則將處於較不利之地位，因其福利被縮減至零，亦即會被殺死。相反地，如果其被非倫理釣魚者釣起，則將處於較有利之地位，因釣魚者會自願將其釋放，而非將其殺死。對於受法律保護而被倫理釣魚者釣起之魚(「混獲」(by-catch))而言，情況本質上不會改變，因為無論其係被倫理釣魚者或非倫理釣魚者釣起，均將強制被釋放。

因此對於一個地區或國家而言，僅允許「釣起並捕食」(catch-and-harvest)類型之釣魚者從事休閒釣魚活動之解決方式可以透過完全之「釣起並殺死」(catch-and-kill)調和整體魚類福利。可以想見者，在釣魚季節中，如果分別釣起同樣數量之魚，倫理釣魚者將會比非倫理釣魚者殺死更多之魚，因為魚在「釣起並釋放」(catch-and-release)後之死亡率在許多情形微乎其微。密集之釣起並殺死行為如果造成「過度捕獵」(overexploitation)之情形，將會直接危及魚類數量，並可能產生許多潛在間接效果，包括數量層面、「食物網絡」(food web)層面或基因層面之不良效果。支持同理途徑之倫理學家可能會認為此係必須由主管機關解決之管理問題，因為從倫理之觀點而言，限制不以捕食為目的之釣魚者為必要之解決方式。在「漁獲努力量」(fishing effort)通常無法控制之情形下，管理措施將可能為嚴格執行捕獵管制，如增加最小體長限制，禁止捕獵特定受威脅之魚種，甚至限制釣魚者之數量，以達成永續發展之目的。然而，這些措施並無法達到維持生態系統之預期目的，因為一個地區或國家之總漁獲努力量一般不可能加以控制，除非實行極度嚴格之漁獲努力量管制措施。此外，這些管理措施並無法有效監督或執行，因為休閒漁業本質上具有分散性，而潛在導致現在為人所詬病之休閒釣魚所造成魚類數量之「無形瓦解」(invisible collapse)。就一個地區整體之休閒漁業而言，這甚至會因無法控制之過度捕獵而造成野生魚類數量及魚類福利更大之損失。因此，同

理途徑之倫理觀點必然會產生一種結果：採取倫理釣魚者與非倫理釣魚者二分法之最初目的，亦即增加魚類福利，必然會被推翻。

魚類福利之議題尚有值得一提者。為達成永續發展之目的，而實行任何種類更為嚴格之管制(如增加最小體長限制)，將會間接增加誤捕或體長過小之魚被釋放之數量，而釣起並釋放之行為係支持同理途徑之人最為關切者，或許是因為其被認為係欠缺捕食意圖或無正當理由地玩弄獵物之具體表現。因此，倫理釣魚概念之建立無法使釣起並釋放之行為完全消失，因為強制性之釣起並釋放會繼續存在。事實上，釣魚者不同於「狩獵者」(hunter)，其並不確知何種或多大之魚可以捕獵，故一定形式之強制性釣起並釋放對於全世界之休閒漁業而言，係勢在必行。值得注意者，務實途徑並不強調釣魚者之意圖，故無論係倫理釣魚者被強制釋放體長過小而受保護之魚，或非倫理釣魚者自願釋放全部或部分之魚，其間並無任何區別。釋放行為均應遵守漁具選擇及持握行為之最佳標準，以極小化或避免魚類福利之破壞，如健康或適應之破壞。文獻中有許多例子顯示此目標在許多情形，可以達成，使魚在最適之條件下被釋放，而能保持健康並在未來進行繁殖。如果魚係被所謂之「倫理」釣魚者釣起，未來繁殖之可能性將因死亡而喪失。死亡相較於大致上可恢復之壓力反應及身體傷害(此係被釣起並釋放之魚所經歷者)，對於魚類福利有更大之傷害。

為管制倫理釣魚及避免大規模之過度捕獵及其他不良效果，而進行更為嚴格之捕獵限制，其實有一種替代方式，亦即透過「投入控制措施」(input control measure)限制釣魚行為所產生之壓力。然而這對於依賴釣魚者參與之利害關係人(如漁具產業)而言，會有所傷害，包括負責保護野生魚類免於遭受與休閒釣魚無關之無數人為威脅之漁業主管機關，因為大部分漁業主管機關及魚類養護計畫均依賴銷售釣魚執照而存在。減少釣魚者之數量也會侵蝕野生魚類數量保護之龐大「草根支持」(grass roots support)，而可能對於魚類福利更為有害。區別倫理釣魚者與非倫理釣魚者之各種錯誤見解及實務上之困難使得支持同理途徑之人認為休閒釣魚本身不具有道德容許性。例如，Würbel(2007)在檢視魚類所受到痛苦之證據及確定其有經歷痛苦之能力後聲明：「休閒釣魚活動是否應繼續被容忍，必須立即進行社會規模之重新討論。」事實上，有些人認為禁止休閒釣魚係增加魚類福利之最佳途徑。對於魚類而

言，有什麼事情會比不被釣魚者捕獵來得更好？值得注意者，並非所有在魚類福利或休閒釣魚之脈絡中使用「痛苦」(suffering)此用語之學者均同意上述基本觀點，但此觀點為動物自由或動物權利之相關壓力團體所主張。事實上，許多強調魚類感受之人均忽略釣魚者從事休閒釣魚所獲得經驗之重要性，而且也忽略休閒釣魚活動對於社會所產生之許多社會上、經濟上及生態上之效益。「價值導向功利主義數學」(value-driven utilitarian mathematics)係以平衡釣魚者之利益及魚類之利益為目標，而其通常隱含一單位魚類之痛苦大於一單位釣魚者之快樂。此外，越來越多人主張釣魚者欠缺道德勇氣及自律精神，而不會依據相關之知識及經驗，以最佳之方式對待魚類，此等人並列舉出可以接受及無法接受之行為。釣魚者為道德、自律之主體及釣魚者之快樂可能與休閒釣魚之基本批評無關，但休閒釣魚活動無疑可以增進全世界數百萬釣魚者之生活品質。此外，如果減少休閒釣魚，釣魚者之快樂及休閒釣魚活動對於社會所產生之許多社會上、經濟上及生態上之效益將被忽略。例如，漁具產業依賴釣魚者而存在，釣魚者對於魚類養護及棲地重建計畫之支持，釣魚者付費餵食漁業之管理及養護活動，釣魚者對於環境問題之認識，透過直接與大自然互動培養尊重大自然之態度，及對於年輕族群宣導支持環境之社會規範及行為。我們應該建立一個整體觀點，以之作為自然界中之「社會生態」(social-ecological)制度，而非採取簡化觀點，將釣魚經驗簡化成魚類與人類之互動。

同理途徑之倫理觀點最後尚有值得一提者。對於釣魚者課予高道德標準，而完全禁止其與魚類互動，或儘可能減少互動，以極小化使魚類受到痛苦之行為，這些對於社會上不從事釣魚活動之人而言，通常並非規範性之指導原則。故如果對於釣魚者課予高道德標準，將會使其他許多受歡迎之人類活動產生問題，因為這些活動大部分均非滿足人類基礎需求所必要。大多數人類活動均直接或間接對於生態系統、魚類及野生動物產生實質效果。如果休閒釣魚應被禁止或嚴格限制，其他許多非滿足基礎需求之人類活動亦應被禁止或嚴格限制，不論人類因此可以獲得何種利益。例如，水上物體休閒性質之航行(如「休閒泛舟」(pleasure boating))或洪水控制措施等均會對魚類福利產生負面影響。倫理學家可能會主張其間有所差別，因為水利工程師在疏濬河道時並無干擾魚類之意圖。然而，對於魚類福利而言，釣魚者之意圖並

不相關。魚類福利被破壞之程度始具有重要性。務實途徑即在探討一個問題：在不一般性禁止休閒釣魚活動之情形下，其對於魚類福利之效果應如何避免或減輕。同理途徑則傾向於排斥調和利益之解決方式，而認為特定休閒釣魚行為或休閒釣魚活動本身應被禁止，因為其係殘忍或不必要之行為，而不具有倫理性。然而，不同於其他許多人類活動，休閒釣魚可以透過釣魚者之費用支出及自願參與支持許多活動及改善自然生態系統狀況之行動，而增加魚類福利。休閒釣魚因而勢必會影響魚類福利，不僅因為許多魚會被殺死，同時因為休閒釣魚社群為社會上少數自願參與保護魚類數量行動之團體之一。

（二）美國之實踐

對於休閒漁業管理問題，較詳細之討論將於本研究各國實踐檢視中做進一步探討，然承接上述有關休閒漁業道德問題之討論，因為採行之基本認知不同，必將導致所採取管制措施之差異，是以本部分將以加州為例，檢視相關道德理論在美國加州之適用。根據加州政府漁獵部所公佈之《釋放鹹水魚類之提示》(Tips for Releasing Saltwater Fish)中有關於魚類福利之內容⁵¹。其內容如下：

1. 勿使用「手鉤」(gaff hook，如圖 2-1)將體長有疑慮之魚起岸

該行為不僅嚴重傷害魚類而欠缺倫理性，亦不合法。《加州施行細則》(California Code of Regulations)第 14 編第 28.65(e)項規定：「任何人不得使用手鉤捕獵未達法定體長標準之魚類或以之作為將該魚起岸之輔助器具。本項所稱之手鉤係指任何使用於捕獵魚類或作為將該魚起岸之輔助器具之魚鉤，無論其有無手柄。任何人如未持有或無法立即取得手網(如圖 2-2)，以作為將魚類起岸之輔助器具，不得利用船舶或其他水上漂浮裝置捕獵鱈魚(fin fish)。手網開口之直徑不得小於 18 英寸。」⁵²

⁵¹ <http://www.dfg.ca.gov/marine/fishing.asp> (last visited At Nov. 20, 2010)。

⁵² 原文為：「No gaff hook shall be used to take or assist in landing any fish shorter than the minimum size limit. For the purpose of this section a gaff hook is any hook with or without a handle used to assist in landing fish or to take fish in such a manner that the fish does not take the hook voluntarily in its mouth. No person shall take fin fish from any boat or other floating device in ocean waters without having a landing net in possession or available for immediate use to assist in landing undersized fish of species having minimum size limits; the opening of

2.使用「對魚無害」(fish-friendly)之手網

建議使用小網格、無結及非研磨物質製作之手網。大網格之手網可能會使特定魚種(如「大比目魚」(halibut))尾部之「鰭條」(caudal(tail) fin ray)裂開，而造成感染。無結及非研磨物質製作之手網亦可減少「黏液」(slime)及「魚鱗」(scale)之損失，而有助於魚在被釋放後存活。

3.勿使魚撞擊甲板

魚如果在甲板上不光滑之表面跳動，其「黏液」(mucus)、魚鱗及魚皮會有所損失，而造成感染。在釋放前，將魚持續懸吊於釣竿上或留置於魚網中。

4.以濕抹布持握魚

如必須持握魚，以為其拔除魚鈎，使用浸有海水之抹布，此時可先將抹布浸泡於裝有海水之「誘餌桶」(bait tank or bucket)中。又此時應保持手部濕潤。如此魚將比較不會損失黏液及魚鱗。

5.儘速測量魚之體長

明顯未達法定體長標準之魚類應立即釋放。體長有疑慮之魚應儘速測量其體長，故應隨身攜帶測量工具。

6.謹慎拔除魚鈎

魚鈎如果鈎住魚嘴之前端，將可以輕易拔除魚鈎，而不會對其造成傷害。但當魚鈎深入「食道」(gullet)或「魚鰓」(grill)時，即會產生困難。「尖嘴鉗」(long-nose pliers)或「止血鉗」(hemostat)可以有效拔除深入之魚鈎，而不會對魚造成傷害。如必須釋放有魚鈎深入情形之魚，最好之方法為割斷魚鈎線，並就地將其釋放。該魚仍有機會存活，而魚鈎不久將銹蝕或自行脫落。

7.避免使用「三鈎魚鈎」(treble hook，圖 2-3)：

三鈎魚鈎難以拔除，而在大部分情形下，均會對魚造成傷害。此時可以使用「單鈎魚鈎」(single hook)或以斯沃許鈎(siwash hook，如圖 2-4)取代三鈎魚鈎。斯沃許鈎同樣可以穩固地鈎住魚，但較容易拔除。

any such landing net shall be not less than eighteen inches in diameter.」
<http://www.dfg.ca.gov/marine/regulations.asp> (last visited on Nov. 20, 2010)。

8.使用「無倒鈎之魚鈎」(barbless hook)或「圓形鈎」(circle hook，如圖 2-5)：

如魚鈎本身有倒鈎，可以用鉗子將倒鈎除去。具有扁平倒鈎(flattened barb)之魚鈎不容易被魚掙脫，但拔除時不會對魚造成多大傷害。使用圓形鈎可以極小化魚鈎深入之危險，因為在大部分情形下，魚鈎會鈎住魚嘴之邊緣。



圖 2-3、三鈎魚鈎(treble hook)



圖 2-4、斯沃許鈎(siwash hook)



圖 2-5、圓形鈎(circle hook)

(三) 小結

務實途徑認為休閒釣魚道德上可被接受。其提出人類為大自然之一份子而非違反自然之干擾者之整合觀點。以魚類福利客觀上可衡量之變數為依據，並試圖透過向釣魚者及漁業管理人提出有科學根據之建議改善魚類福利。其係依據一種見解：在休閒釣魚活動所形成緊密結合之社會生態系統中，各種組成要素均有其價值，亦即魚類、魚類數量及於休閒時間享受釣魚樂趣之人類均有其價值。如果決策者認為有維護或增進魚類福利之必要，務實途徑亦鼓勵對於特定休閒釣魚行為進行管制。一般而言，在考量魚類之承受能力及反應能力時，不須假設魚類有經歷痛苦或其他心理狀態之能力。務實途徑不同於同理途徑，其並不將魚類之痛苦或其他心理狀態作為道德判斷之最重要標準。就此而言，務實途徑甚至可以被認為比同理途徑包含更多內容，因為其認為任何與魚類之互動均與魚類福利有關(如魚類之生理及行為反應)。務實途徑亦不直接或間接提出休閒釣魚倫理容許性之問題。

相反地，同理途徑係以科學上不確定之概念，亦即魚類之痛苦為基礎，因此與倫理觀點有密切關係。同理途徑通常為道德導向而非科學導向。其主張休閒釣魚使魚類受到痛苦而無法被接受，除非有正當理由。對於許多支持同理途徑之人而言，從事休閒釣魚唯一可接受之正當理由或許為透過捕食魚類滿足基礎需求。為落實此原則，必須禁止不以捕食為目的之釣魚，而此可

能對於魚類福利更為有害，因為一個地區或國家魚類死亡之總數可能會增加。同理途徑因而可能根本無法達到增加魚類福利之最初目的，不僅因為釣魚者社群投資時間、金錢及政治上努力，以保護大自然及魚類數量之自身利益不復存在。然而，並非所有在魚類福利或休閒釣魚之脈絡中使用「痛苦」(suffering)此用語之學者均同意禁止不以捕食為目的之釣魚，但是德國及瑞士之例子均清楚顯示，如果同理途徑獲得政治上之支持，則禁止不以捕食為目的之釣魚在許多情形下，將會成為法律條文。

相較於無法實現魚類福利之道德辯論，更重要者為對於釣魚者進行教育，使其於從事休閒釣魚行為時，能夠運用各種適當之方式，以增加魚類福利。務實途徑可以達成此目標，並抱持積極態度，促進具有建設性之對話。相反地，同理途徑容易引起緊張關係及持續之衝突，而無法客觀協調，故應避免。負責任之魚類或漁業科學家應藉由客觀解釋研究資料解決持續之衝突，避免使用人類心理學之術語解釋魚類之感受，並在選擇與倫理學家聯合進行遊說行動時保持審慎之態度，因為客觀科學之領域可能會被忽略。然此可能會對於釣魚者及所有依賴休閒釣魚活動之利害關係人之福利造成嚴重後果。

第二章 休閒船釣之歷史發展與其管理原則

第三章 我國海域休閒船釣管理制度

第一節 引言

一、背景說明

臺灣四面環海漁業資源豐富，但沿近海漁業發展，過去係強調生產為主，遂造成漁業資源呈現過度利用之現象。由於人類的捕魚技術突飛猛進，有效將漁業資源捕捉殆盡，於是為使靠海生活者應有多方面收入，以維持生計。轉型的使用海洋遂成政府照顧人民生計的責任下，必須面臨的問題。隨著漁業環境變遷及沿海地區休閒活動的興起，也陸續將部分漁港改造為民眾從事海域休閒及親近海洋的空間。政府積極輔導利用海上工具---漁船為出發，往多元使用海洋，推動海上觀光遊憩產業，包括生態觀光、賞鯨、海釣、潛水等，成為熱門休閒活動。朝名符其實的海洋國家願景方向前進。

由於歷來，使用海洋的觀念均限於捕魚，如欲將海上休閒漁業成為一種新生的產業。參考外國海洋休閒漁業管理政策，政府針對我國海洋型態應有一套完整的行動計畫，用以號召漁民配合、人民參與，達到推動政策。針對目前非常態的行為，予以導正、取締，並順勢建立人民海上休閒活動，乃至透過海上漁業資源的豐富化，朝建立海域休閒漁業規範制度。

由觀察外國對於海上休閒漁業之發展，作為我國建構海上休閒漁業，由少部分人的活動，轉而為四周環海的人民應有的休閒活動。改變以往捕魚為主的海洋使用，在中央漁政主管機關與負責海上觀光的主管機關間、中央漁政主管機關與船舶的主管機關間、中央漁政主管機關與負責海上執法的海岸巡防機關間，特別在作為漁政主管機關的行政院農委會漁業署與各直轄縣、市政府地方政府之間均有待共同努力。政府間均應海洋發展方向在共識下，共同就其負責管轄部分有效集中人力、物力，期使完成達到預期目的。

二、實際案例

沿近漁業資源的我國漁政主管機關積極推動海上活動，然受限於諸多因

素，導致成效有限，特別發生以下二個事件，也將潛伏問題檯面化。

(一)聯合號漁船遭日本公務船撞沉案之案情概要

「聯合號漁船」(以下簡稱「聯船」)為一支釣漁船兼營娛樂漁業漁船，於民國 97 年 6 月 9 日 18 時 10 分從台北縣瑞芳鎮南雅漁港申請搭載船員 3 人、乘客 13 人出海，預定至 130 浬外之海域漁場釣魚。隔(10)日 2 時 10 分左右由船長輪值駕駛，船員向船長報告有一艘軍艦跟在該船後方並以探照燈照射船艙，然後又轉向該船右後方以探照燈照射該船，船長查看當時的衛星導航後其直線行駛 72 度之路線未改變後，即告知船員回船艙休息。船長由駕駛室右窗外查看發現，該軍艦位於該船右後方約 100 公尺以探照燈照射其船艙，約 2-3 分鐘後探照燈則正面照射該船駕駛室，隨後即撞上該船右舷駕駛室，當時位置為東經 123 度 29 分、北緯 25 度 39 分。

當該船遭日方軍艦撞擊後，船長立即呼叫所有人並要求穿上救生衣，經船長本人查看船身損壞情形發現住艙已大量進水，考量所有人員的生命安全隨即宣布棄船，放下救生筏要求所有人登上並將其綁在船舷，約 5-10 分鐘見到一小型巡邏艇靠近，船長以為該巡邏艇係前來救援便將救生筏解開脫離「聯船」等待救援，然巡邏艇繞行一周後便駛離救生筏。救生筏在海上漂流約 15-20 分後由於大量進水，該巡邏艇才將所有人員救上該艇並接回軍艦上，此時聯合號已全船沉沒。

隨後日方軍艦即將聯合號漁船所有人員帶往石垣島日本海上保安廳駐地，經過檢疫後分別對船長、船員及乘客進行偵訊及製作筆錄。經透過外交管道溝通協調後，由海巡署前往事發海域進行蒐證並與日本海上保安廳接洽處理聯合號漁船人員返台相關事宜⁵³。

(二)「福爾摩沙酋長二號」漁船遭日本公務船扣押案之案情概要

民國 98 年 9 月 13 日 20 時 20 分行政院海岸巡防署海洋巡防總局接獲蘇澳漁業電台通報，一艘本國淡水籍「福爾摩沙酋長二號」(以下簡稱「福船」)娛樂漁業漁船於北緯 24 度 54 分、東經 124 度 42 分海域(蘇澳東方約 120

⁵³ [交通部基隆港務局日本籍巡邏艦「Koshiki」衝撞國籍「聯合號」海釣船致沉沒海事案海事調查報告。](#)

湮之暫定執法線附近海域)遭日本海上保安廳公務船追逐;接獲通報後海洋巡防總局立即通報附近巡弋的巡防艦前往事發海域與日方公務船進行交涉,於 22 時 20 分派員登上「福船」,而日方於隔(14)日凌晨 4 時 40 分先派 8 名武裝人員,後又加派 4 位非武裝人員前後共派出 12 名船員登入「福船」,海巡艦艇亦於 14 日 6 時 48 分增派兩海巡官員各攜帶一把 90 手槍,登上「福船」保護我國國民之人身安全。

由於日方表示「福船」娛樂漁船 13 日晚間違法進入日本領海(日本宮古島北方 9.2 浬附近海域),日本海上保安廳巡邏船發現後曾兩度廣播要求「福船」停船受檢,並在暫定執法線附近攔截「福船」及登檢;海巡官員登上「福爾摩沙酋長 2 號」漁船保護我國漁民曾一度與日方人員發生嚴重的肢體衝突,最後透過外交途徑與日方聯繫磋商下,日方同意我國 4 名海巡署同仁及 9 名釣客回到海巡巡防艦上,並將船長及 1 名船員隨船拖往石垣島接受司法調查⁵⁴。

(三)案例所帶來啟示

1.臺灣附近的漁業資源枯竭:該兩案例中的娛樂漁船超出 24 浬限制的「聯船」或「福船」,及多次的訪談中業者及主管的人員,均表示為能釣得較多漁獲,遠離而非法進入不得前往的海域才可能,甚至表示臺灣附近的海域已經沒有多少的魚可以釣。

2.沿近海之漁業資源未善於保護:設置漁業保護區目標漁種過小,應透過經常性調查及資料填報,使休閒漁業形成產業,而長遠應禁止沿海的商業捕撈行為。

3.非職業漁民的問題嚴重:由於漁船船員的執照取得簡單,於是為規避距岸 24 浬及出海時間 48 小時之限制,因而紛紛以取得漁船船員執照而搭乘一般漁船出海從事海釣行為,而捨以身分證搭乘娛樂漁船出海。

4.海巡署安全檢查僅得對娛樂漁船:農委會漁業署業依《娛樂漁業管理辦法》公告委託海巡署進行安全檢查,而對於一般漁船卻未見委託,於是形

⁵⁴ 中華民國外交部協助我國漁船「福爾摩沙酋長 2 號」遭日本公務船扣押事記者說明會紀要。<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=39710&ctNode=1550&mp=1>

成檢查上的漏洞。

第二節 娛樂漁業概況

一、娛樂漁業之內涵

與大部分國際實踐相類似，我國目前針對「海上休閒船釣」並未特別訂有明文之定義，而僅能從關於漁業管理相關法規中，進一步引伸出其可能之定義。依據《漁業法》第 41 條規定係指「提供漁船，供以娛樂目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。」所稱之觀光，《娛樂漁業管理辦法》第 2 條則定義為「乘客搭漁船觀賞漁撈作業或海洋生物及生態之休閒活動。」由此得知，娛樂漁業有別於傳統漁業透過捕撈作業從事生產的型態，而是以提供娛樂為目的藉由提供服務讓消費者能夠達到休閒遊憩的精緻化漁業，且與傳統漁業利用相同的硬體設施，如漁港碼頭、漁具及漁船等設備，透過漁民本身所具有的漁業經驗及知識，使消費者從休閒活動中得以了解漁業文化並體驗其內容⁵⁵。

依據現行娛樂漁業相關法令規定，目前娛樂漁業經營範圍與活動種類大致可歸類為下列幾種：

1.海釣：顧名思義就是搭乘娛樂漁業漁船出海，在船上利用各種釣具進行釣魚的行為，是國內最普遍的娛樂漁業活動，目前大多以定點船釣為主，即海釣客乘船至沿近海魚群聚集度高之海域，將船舶固定後進行垂釣。臺灣四面環海，除冬季東北季風導致沿海海象不佳不適合海釣外，其餘季節全台海域可視漁場經營海釣，主要活動範圍則以基隆、台北、宜蘭等縣市為主。然而現行法令規範未屬完善，加上部分釣客過於注重釣獲量與其經濟效益，缺乏環境保育觀念等因素，導致海釣活動無法如美日等先進國家成為單純追求休閒層面之活動。

2.觀賞鯨豚：海上賞鯨豚是近年來興起的海上活動，主要分布在北部及東部海域。每年 5-10 月由於氣候較佳、海象亦較平穩，為出海觀賞鯨豚之旺

⁵⁵ 江慶源 (2000)，〈海洋休閒新紀元 娛樂漁業展宏圖〉，《農政與農情》第 101 期。

季。臺灣花東海域是黑潮主要通過之途徑，加上海底較深，可以看到淺海及深海活動的鯨豚種類；宜蘭及東北角海域則因鄰近東海陸棚及陸棚邊緣的湧升流區，豐富的魚群資源吸引大量的鯨豚停留。據統計臺灣沿海能見之鯨豚種類達 28 種，一般常見則是體型較小的海豚，如弗氏海豚、飛旋海豚、熱帶斑點原海豚及花紋海豚，偶而易可發現大型鯨類，如抹香鯨、虎鯨或鬚鯨，東部各縣市海域由於出船鯨豚發現率高，故此活動自 1997 年起發展如今已在北部及東部地區蓬勃發展，成為最受歡迎的海上活動⁵⁶。

3. 海岸生態景觀觀光：起初此類活動由於受限於《娛樂漁業管理辦法》禁止娛樂漁業漁船單港進出、乘客不得離船等規定使得經營上受到極大的限制，然民國 88 年修正允許娛樂漁業漁船多港進出、將核准專營娛樂漁業漁船權利劃歸地方漁業主管機關及將觀賞生態活動納入娛樂範疇等限制⁵⁷，沿海各縣市政府逐漸開始積極規劃建設轄區港灣設施，以利未來開發推展此類型活動，目前知名景點有台北縣的藍色公路、宜蘭縣龜山島、七股曾文溪出海口黑面琵鷺棲息地、雲林生態休閒走廊、基隆基隆嶼等。

4. 參觀傳統漁撈及箱網養殖作業：臺灣箱網養殖於民國 60 年原始於淡水養殖業，因水庫優養化及飲水安全等問題而逐漸沒落，直至民國 84 年業者引進國外海上箱網技術及設施，加上政府大力推廣下才開始於澎湖及屏東等沿海地區大規模發展。近年來經濟蓬勃發展，傳統漁業逐漸沒落的情況下導致國人普遍對漁撈作業較為陌生，然透過利用娛樂漁業漁船搭載遊客出海參觀，如觀賞漁船捕魚作業情形、定置網收成、觀光箱網養殖區餵食等，除可達到休閒娛樂的效果外，更藉由親身體驗傳統漁撈方式及漁具之使用，認識漁獲及養殖魚種並了解漁民工作的辛苦，亦結合產業及休閒將初級的漁業升

⁵⁶ 戴昌鳳 (2003)，《臺灣的海洋》，頁 160-161，台北：遠足文化事業有限公司。

⁵⁷ 中華民國 88 年 8 月 18 日行政院農業委員會 (88) 農漁字第 88602585 號令修正發布第 25 條娛樂漁業漁船，應由船籍港或經主管機關核准之港口進出港，其進出、停泊漁港應依《漁港法》第 16 條規定辦理，並依《漁港法》第 15 條規定繳交漁港管理費。前向經主管機關核准之港口，跨越所屬轄區者，應先協調該等港口主管機關同意後為之。第 27 條直轄市或縣 (市) 政府得訂定賞鯨活動注意事項或輔導業者訂定業者自律公約。從事賞鯨活動之娛樂漁業漁船漁業人或船長應將賞鯨活動注意事項或業者自律公約置於船上明顯易辨或乘客容易取得之處。

級為三級的服務事業，提升漁民的經濟效益⁵⁸。

海上娛樂漁業之定義如下「透過搭乘船舶從事海上釣魚活動，非以採捕漁獲物為主要目的，以享受釣魚過程為樂趣之活動。」其中之特色計有：其一，非以採捕漁業為主要目的；其二漁業資源之保育是基礎也是目標。

就目前臺灣之娛樂漁業之海釣，主要集中於採捕漁獲物作為經濟補充之用，鮮少以體驗海釣過程或享受與魚搏鬥，如海明威「老人與海」中之敘述。然而，如欲外國發展海上休閒漁業之經驗，將海上休閒海釣成為一個產業，進而發展出相關配套產業，應將海釣之享受應集中於釣魚之過程，而非漁獲物之取得。另則，在我國甫將《船舶法》修正，增加「遊艇」專章，就船舶之限制非以專、兼營之漁船為限，進而將交通部所主管的遊艇亦作為發展海上海釣之工具。故而在從事海上休閒海釣並非如《漁業法》所規定。依《漁業法》第 43 條及《娛樂漁業管理辦法》第 4、9 條之規定，亦可區分為專營與兼營兩種型態。其中專營是指改造、汰建源經營其他漁業型態之漁船而專門從事娛樂漁業；兼營娛樂漁業則為原有經營其他漁業型態，且同時亦經營娛樂漁業⁵⁹。目前尚未有僅針對海上休閒海釣而建置之特別漁船。如預期如外國發展的經驗，限制漁獲之數量及漁獲物之大小已成為必要之限制⁶⁰。

二、海上娛樂漁業之發展沿革

海上娛樂漁業之發展經過即是臺灣海上休閒漁業之正式之發展經過。臺灣自日據時代以來漁業發展便具有相當基礎及規模，然因受太平洋戰爭之影響導致漁業設施及港口遭受破壞，以致漁業生產大幅衰退。然光復後政府積極修復及擴建漁港設施與制定相關漁業政策，從事漁業船舶與人員不斷增加使得漁獲量也逐年上升，直到民國 49 年第二期經建計畫結束時，臺灣漁業已步出復甦並進入成長期。同時由於資金寬裕與捕撈技術不斷之進步，大量捕撈提高每年漁獲量卻也導致臺灣周遭海域漁業資源逐漸枯竭及漁民單位努力

⁵⁸ 王少麟 (2005),《臺灣箱網養殖發展海洋觀光之遊憩可行性研究：以澎湖觀光漁場為例》，頁 18-19，台北：世新大學觀光學研究所碩士論文。

⁵⁹ 李建昌 (2000),《娛樂漁業法治之研究》，頁 14，基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

⁶⁰ 關於釣客之漁獲應予以管制，瑞芳區漁會黃理事長志明訪談紀錄。

漁獲量降低之問題。為解決過度捕撈而嚴重枯竭的漁業資源，漁政主管機關於民國 56 年頒布漁船限建政策，且於民國 78 年依據《漁業法》訂定《漁船建造許可及漁業證照核發準則》，依此漁船建造須取得核准之資格，漁政主管機關得以控制作業漁船數量⁶¹。

民國 70 年代時值戒嚴時期，依據當時法令規章限制除有特殊目的經當地警政機關許可後，方能出海活動。直至民國 74 年國防部頒布《臺灣地區海上釣漁管制實施要點》及翌年頒布《臺灣省政府公告實施核發海釣船專用執照管理要點》後，開始有限制地開放休閒海釣活動，但因開放條件限制以致海釣活動並不普遍。然民國 76 年宣布解嚴後，海上活動逐漸開放帶動了海上休閒娛樂的發展，當時依民國 77 年內政部所頒布之《臺灣地區海上釣魚活動管理辦法》，開放船釣活動僅需事先向警政機關聲請釣客證即可搭乘領有專營或兼營海釣執照之海釣船出海。隨著經濟成長國民所得增加，休閒活動逐漸受到國人的重視，耗時繁瑣的釣客證辦理規定逐漸不被民眾所接受；加上漁業資源枯竭導致漁獲量降低與漁民收入下降，對經營娛樂漁業之漁民而言，海釣證無疑限制了其謀生之機會。有鑑於社會對海上休閒娛樂活動發展之需求，民國 82 年行政院農業委員會於《漁業法》中增列了娛樂漁業一章，奠定了娛樂漁業之法源依據，隨後依其中所新增之第 43 條規定而授權頒訂《娛樂漁業管理辦法》連同交通部所制定之《臺灣地區海上娛樂船舶活動管理辦法》，取代了民國 77 年所公布的《臺灣地區海上釣魚活動管理辦法》，用意在於簡化民眾出海之手續並重視其生命安全，兼顧沿海漁業的永續發展以求合理有效利用海洋環境⁶²，在報章媒體與民間團體的推動下，民眾從事海釣活動逐漸盛行。

早期娛樂漁業之發展主要以海釣活動為主，然近年來隨著國內觀光遊憩環境發展與國人生活水準之提升，原本傳統陸上休閒與海釣活動已不敷民眾需求，加上民國 87 年開始實施之週休二日政策，在國內遊憩人口逐漸增加及政府持續推動傳統漁業轉型以紓緩漁業資源枯竭的壓力下，民國 88 年修正

⁶¹ 李建昌 (2000)，《娛樂漁業法治之研究》，頁 5-6，基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

⁶² 張明添 (2002)，《臺灣娛樂漁業管理與發展之研究》，頁 10，基隆：國立臺灣海洋大學漁業科學研究所碩士論文。

《娛樂漁業管理辦法》，放寬其活動內容之限制，除原有的海釣活動外，將觀賞漁撈作業、出海觀賞鯨豚等生態休閒活動內入娛樂漁業之範疇，並於民國 91 年開放潛水活動者可搭乘娛樂漁船出海從事潛水活動⁶³；另為加速推動娛樂漁業之發展，民國 90 年行政院農業委員會農委會漁業署設立「娛樂漁業週轉金貸計劃」與「娛樂漁業漁船建造貸款計畫」，協助娛樂漁業業者解決經營上資金週轉之問題，亦於隔年修正《漁船建造許可及漁業證照核發準則》第 12 條，使專營娛樂漁業之漁船船齡滿三年經主管機關核准改造後，得申請變更經營特定漁業並得兼營娛樂漁業，解決了專營娛樂漁業漁船在漁業用油及僱用外籍漁工的問題⁶⁴，至此娛樂漁業之發展逐漸達到巔峰。

三、娛樂漁業之產業現況

我國娛樂漁業發展至今十多餘年，在政府及民間團體的推動及政策的配合，該產業已萌芽並逐漸蓬勃發展。根據農委會漁業署統計，臺灣經營娛樂漁業之漁船（兼營及專營）民國 97 年 266 艘，而至民國 98 年底則成長約 5 % 共計 281 艘，依其漁船噸位統計如下表：

⁶³ 陳文深 (2009)，〈推動漁港多元化建設成果與展望〉，《農政與農情》第 202 期。

⁶⁴ 朱建偉 (2002)，〈臺灣娛樂漁船營運與政府管理措施之研究〉，頁 27-28，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文。

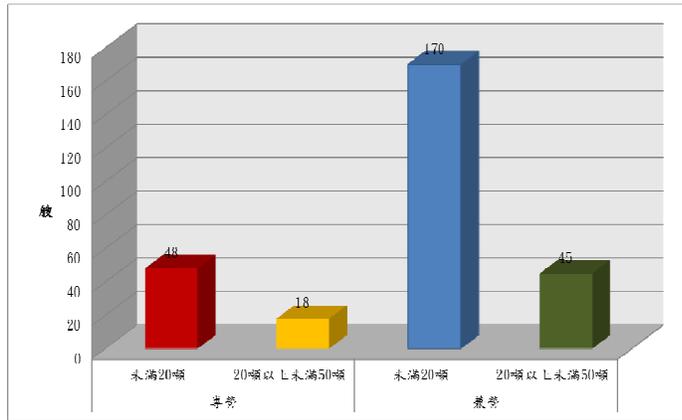


圖 3-1、我國漁船噸位統計

若以北部地區（基隆、台北、宜蘭、桃園、新竹、苗栗）、中部地區（台中、彰化、雲林）、南部地區（嘉義、台南、高雄、屏東）、東部地區（花蓮、台東）、離島地區（澎湖、金門、馬祖）則分佈如下：

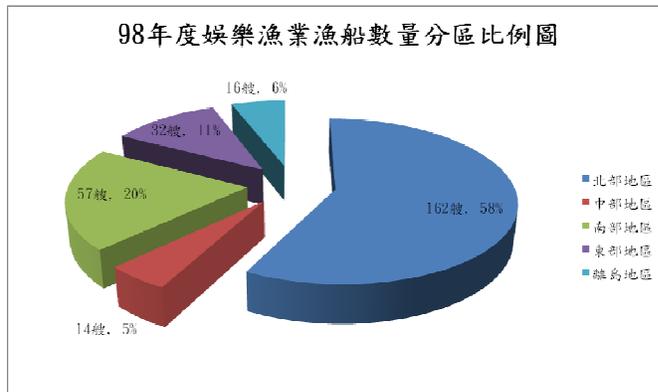
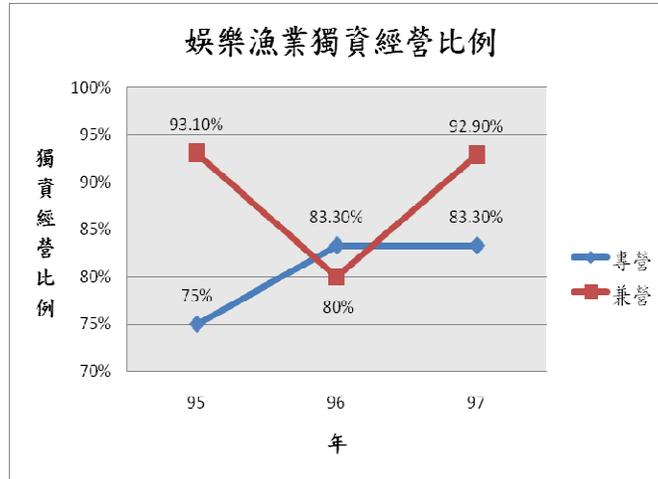


圖 3-2、我國漁船數量地區比例圖

由民國 95 至 97 年臺灣地區沿近海與養殖漁家經濟調查報告中娛樂漁業之資料中發現，在經營方面通常沿近海漁業型態可分為獨資與合夥，隨著漁船噸位數越大所需資金越多，其合夥經營的比例也就越高：



另外娛樂的年齡層，各

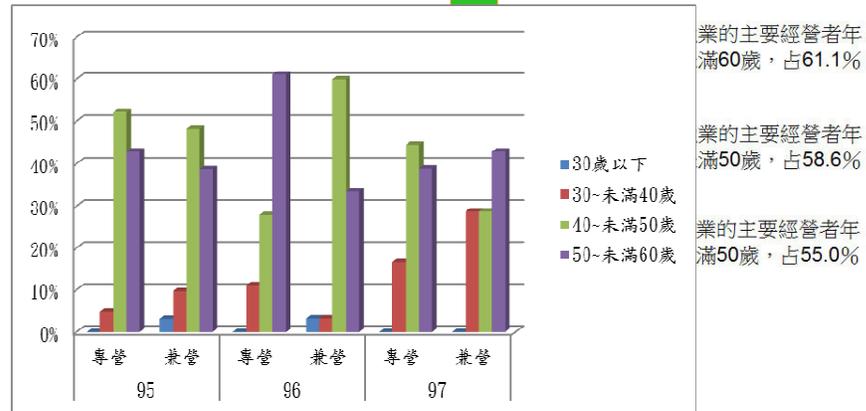


圖 3-4、娛樂漁業經營者之年齡分布圖

而主要經營者的漁撈經歷，以十年作為區間比較每年其所佔百分比之分佈圖如下：

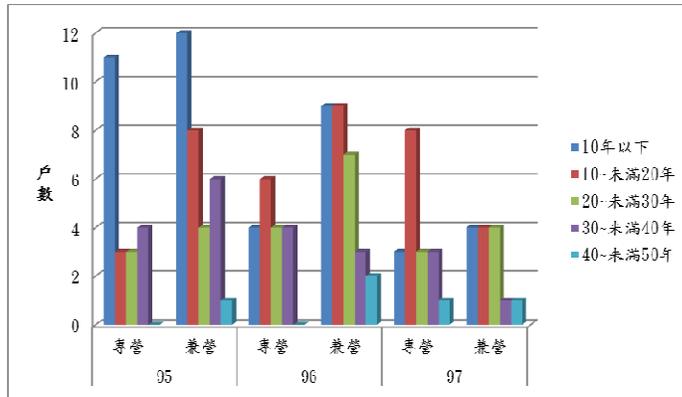


圖 3-5、我國娛樂漁業經營者年資統計

經營娛樂漁業之漁船每年平均船齡及分佈百分比圖如下：

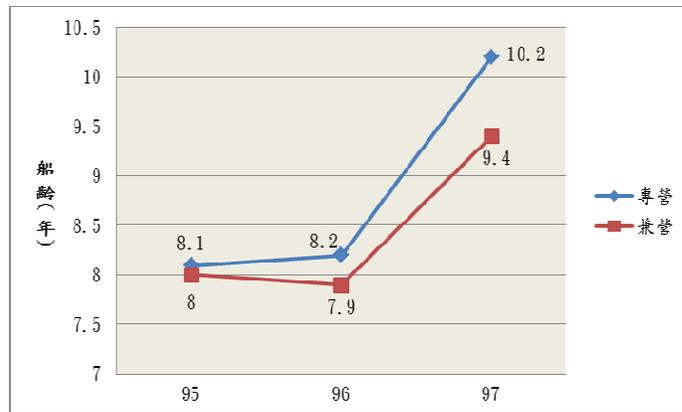


圖 3-6、我國娛樂漁業漁船船齡統計

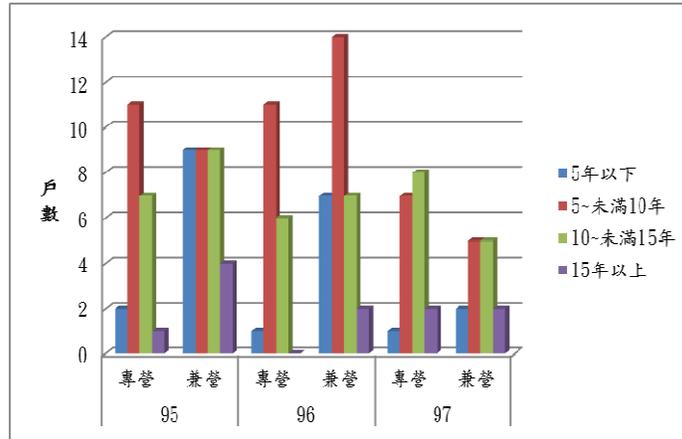


圖 3-7、我國專營與兼營之比例

在娛樂漁業漁船載客數方面，以每年平均載客人數及每航次平均載客人數進行統計，分佈如下：

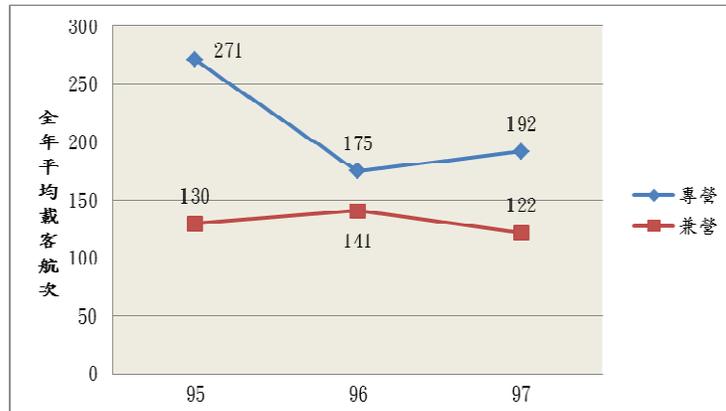


圖 3-8、平均載客數量統計(全年平均)

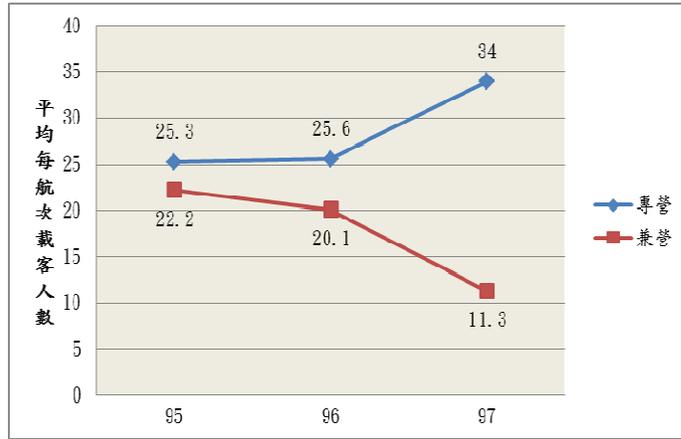


圖 3-9、平均載客數量統計(每次載客數量)

在船體及設備購入金額方面，其每年平均設備投資金額圖如下：

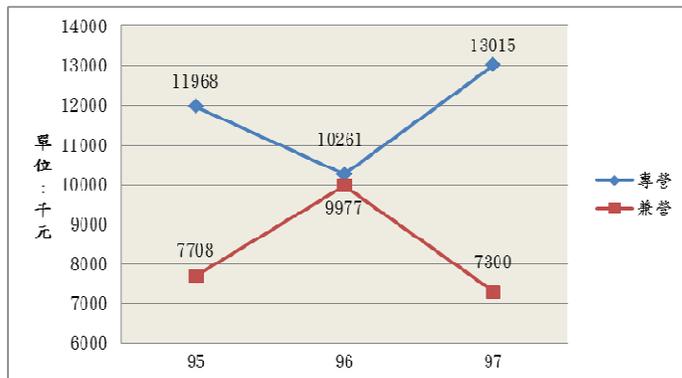


圖 3-10、每年設備投資統計

在經營獲利部分，獲利係用毛利及淨損益來表示，毛利(gross profit)係指漁船全年之漁業產值扣除經營成本(不含折舊費用)後之剩餘；淨損益(net profit)則由毛利再扣除折舊費用(依當年需攤提的折舊費計算)後的剩餘，各年娛樂漁業營收狀況圖如下：

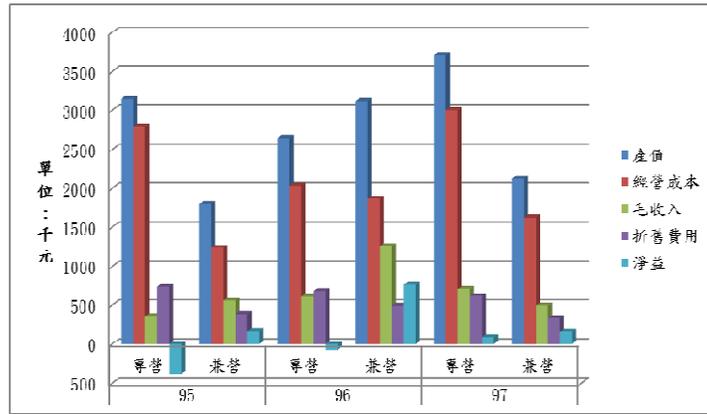


圖 3-11、營收狀況統計

由此以上資料發現，娛樂漁業之經營型態以獨資經營為主，由年齡分布在 40-未滿 60 歲且漁撈經歷普遍較少者，利用船齡約 7.9 年至 10.2 年之漁船進行經營；另外，專營娛樂漁業漁船經營成本、人力需求、設備投資上花費較高，相對的載客航次與載客人數反應在獲利情況上均較佳。綜合所知分析，業者從傳統漁業轉型娛樂漁業投入大量資金及人力進行經營，近年來其發展似乎已逐漸達到飽和，甚至隨著取得船員手冊方式的替代，專營娛樂漁船已減少使用，兼營者更以漁船方式報關出海為主⁶⁵。然如何使其能夠繼續發展並突破，則需由娛樂漁業管理制度面來進行探討。

四、我國休閒海釣之管理制度

為從娛樂漁業管理制度及執行情況來改善娛樂漁業之發展，本節首先將

⁶⁵ 隨著以漁民身分出海釣漁的替代方式簡易，致使海釣改搭漁船。致使海釣使用娛樂漁船減少，專營或兼營紛紛轉為一般漁船報關。詳見屏東縣政府訪談紀錄及瑞芳區漁會訪談紀錄。

瞭解相關法源及規定之行程背景，進而對娛樂漁業管理辦法之條文制定要旨概略描述與探討。

(一)法源依據與相關規定

1.《漁業法》

民國 80 年中央漁業主管機關修正《漁業法》時，因應社會需求增列娛樂漁業之專章，該章中第 41 條至第 43 條條文共 3 條。為了避免娛樂漁業與傳統漁撈作業間之漁場利用之紛爭，並重視漁業資源保育與適當地永續利用，訂定第 41 條確定娛樂漁業之範疇加以管理，其內容規定：「本法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。經營娛樂漁業之漁業人，應向主管機關申領執照。」另由第 42 條娛樂漁業進入專用漁業權區之規定：「娛樂漁業進入專用漁業權之範圍內者，應取得專用漁業權人之許可，並遵守其所訂之規章；專用漁業權人無正當理由，不得拒絕。」可發現，為使娛樂漁業能夠因應社會需求逐漸發展，故規定除有正當理由外不得拒絕。依第 43 條規定：「中央主管機關對專營或兼營娛樂漁業之漁船設備、人員安全及應遵守事項，應訂定辦法嚴格管理之。」則成為主管機關為管理娛樂漁業所訂定的《娛樂漁業管理辦法》之法源依據。

2.《娛樂漁業管理辦法》

民國 82 年行政院農業委員會依據《漁業法》第 43 條訂定《娛樂漁業管理辦法》全文共 29 條，取代原有的《臺灣地區海上釣魚活動管理辦法》成為娛樂漁業管理之規範。然之後民國 84、85 年小幅修改外，於民國 88 年因應社會環境變遷，重新修正發布該辦法共 27 條，其修正內容主要有：開放娛樂漁船多港進出、核准專營娛樂漁業漁船之權利劃歸為各地方漁業主管機關、將觀賞鯨豚等生態活動納入其範疇、新建造之娛樂漁船可申請兼營娛樂漁業並享有兼營娛樂漁業漁船之一般權限，而不受原三年後始得轉任兼營娛樂漁業漁船之限制。以上內容修訂改善了娛樂漁業業者在經營上所面臨之困境。

於民國 90 年亦針對《娛樂漁業管理辦法》進行部分之修正，重要修正內容如下：針對特定水域地方政府可訂定管理規範以核准舢舨及漁筏兼營娛樂漁業、取消娛樂漁業經營十五年之限、地方政府得訂定觀賞鯨豚或輔導經營

業者訂定自律公約。再次開放原娛樂漁業經營上之限制，且進一步要求地方主管機關對新興的賞鯨生態活動應訂有其自律規範；之後民國 96 年修正該辦法第 26 條，針對原條文所規範娛樂漁業漁船所需遵守之事項稍做修正外，並增訂中央主管機關得將檢查及即時制止出港之處置權限委託海岸巡防機關辦理；民國 97 年亦修正第 5 條開放持有有效臺灣地區入出境許可證之大陸地區人民即可從事海上娛樂漁業活動。

然民國 99 年再次修正該辦法部分之條文，增修娛樂漁業漁船加裝船位回報器（VMS）相關規定，除舢舨、漁筏、總噸位未達五噸及未違反第 24 條第 2 項規定受主管機關處分應加裝之賞鯨娛樂漁業漁船外，其餘娛樂漁業漁船均需加裝船位回報器，出港前檢查若未裝設或無法正常運作，則將被即時制止出港營運；另增修第 17-1 及 27-1 條條文，船位回報器之裝設或報准免裝設需於三個月內完成，而娛樂漁業漁船出港前需向通訊電台通報並開啟船位回報器，經海岸巡防機關向通訊電台確認後始能出港，出港後船位回報器需維持開機狀態並每 4 小時回報通訊電台其船位，通訊電台若未能接收其船位時則通報中央主管機關命該船以通訊設備進行回報並返港修復，且於修復後才能出港營運。同年 7 月亦修改第 16 條規定，增加了總噸位五噸以上未滿十噸、從事賞鯨活動及總噸位十噸以上於珊瑚礁從事觀賞活動單次航次未超過 4 小時之娛樂漁業漁船，經地方主管機關轉中央機關核准後，亦可免裝設船位回報器。

行政院農業委員會依據《漁業法》第 43 條訂定《娛樂漁業管理辦法》作為管理之規範，條文共 30 條，依其條文內容約束之對象大致可分為船舶、船員、經營者（漁業人）及乘客，以下分別針對此四部分進行探討。

(1)船舶

娛樂漁業之定義為提供供以娛樂目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業，由此可知經營娛樂漁業之船舶需以漁船為之，然對此類漁船本辦法之規範大致可分為下列各部分：

A. 船齡及噸位

《娛樂漁業管理辦法》第 6 條，經營娛樂漁業之漁船其總噸位需介於 1 至 50 噸之間，而直轄市或縣(市)政府得對於類似潟湖等具天然

屏障之一定水深沿岸海域劃定特定水域並訂定管理法規，經核准後舢舨、漁筏始能兼營娛樂漁業。

B. 漁業動力用油

依《漁業動力用油優惠油價標準》第 4 條法領有漁業證照之漁業人於國內購買漁業動力用油作漁業使用，依法免徵貨物稅、營業稅，並依享有優惠油價之補貼款。然由於該項漁業動力用油優惠旨意本在減輕傳統漁業作業漁船之作業成本，降低漁民之成本支出，而經營娛樂漁業之漁船有別於傳統漁撈作業漁船並不符合該項優惠措施目的，故民國 88 年修正《娛樂漁業管理辦法》即於第 9 條規定娛樂漁業漁船不得申購優惠漁業動力用油，包含專營及兼營娛樂漁業之漁船。對此蘇澳區漁會曾提出建議予以兼營娛樂漁業漁船該項補助，經農業委員會函覆表示該補助僅適用實際從事漁撈作業之漁船。但娛樂漁業漁船雖不享有優惠漁業動力用油，其所想貨物稅及營業稅亦已較市價便宜。直至民國 90 年再次修正《娛樂漁業管理辦法》第 9 條規定，准予兼營娛樂漁業漁船申購優惠漁業動力用油⁶⁶。

C. 海上活動限制

娛樂漁業漁船在海上活動時間每航次以 48 小時為限，而活動區域則以臺灣本島及澎湖周邊 24 浬內及彭佳嶼、綠島、蘭嶼彭佳嶼周邊 12 浬內海域為限；金馬地區娛樂漁業限以當地籍娛樂漁業漁船，其活動時間、活動區域由地方政府會同防衛指揮部，在不影響戰備安全原則下訂定之⁶⁷。而娛樂漁業漁船進出港時應由船籍港或經主管機關核准之港口進出，並依《漁港法》第 15 及 16 條規定辦理及繳交管理費；經主管機關核准之港口，跨越所屬轄區者，則應先行經(調)該港口主管機關同意後為之⁶⁸。另其活動採捕水產動植物之方法以竿

⁶⁶ 楊文賢 (2001)，〈臺灣地區娛樂漁業漁船載客之適法性研究〉，頁 40-41，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士在職專班碩士論文。

⁶⁷ 《娛樂漁業管理辦法》第 24 條。

⁶⁸ 《娛樂漁業管理辦法》第 25 條。

釣、一支釣及曳繩釣為限⁶⁹。

D. 船位回報

為確保從事海上活動民眾之安全及掌握娛樂漁業漁船海上活動即時動態，要求娛樂漁業漁船應裝設經中央主管機關指定之船位回報器（VMS）、無線電對講機（DSB）及應急指位無線電示標（EPIRB）；其通訊範圍距漁業通訊電臺（以下簡稱通訊電臺）24 浬以外者，應增設單邊帶無線電話臺（SSB），並由取得合格證照之話務人員負責操作。除定期於沿岸 24 浬內從事觀賞鯨豚或海洋生物等生態休閒活動之漁船、舢舨漁筏及總噸位未滿五噸之漁船，得經報中央主管機關核准後免裝設船位回報器⁷⁰。漁業人或船主於出港前，應向當地漁業通訊電台通報出港，經確認該船船位回報器及通訊設備正常後，始得出港；另出港後需維持船位回報器開啟及正常運作，每 4 小時向通訊電台回報船位一次，通訊電台無法收到船位資料時，中央主管機關得命令該船進港修復，未完成修復前不得出港從事娛樂漁業⁷¹。

E. 建造

漁政主管機關於民國 56 年起始實施限制漁船建造政策，以避免過多的作業漁船導致漁業資源快速枯竭，且於民國 78 年訂定《漁船建造許可及漁業證照核發準則》後，漁船均需先取得汰建資格後才能予以許可建造；而為減少近年娛樂漁業的快速發展導致與傳統漁業間之衝突及漁港設施不足等問題，漁政主管機關亦對娛樂漁業漁船配額⁷²、建造及漁業證照許可⁷³進行限制。

⁶⁹ 《娛樂漁業管理辦法》第 14 條。

⁷⁰ 《娛樂漁業管理辦法》第 16 條。

⁷¹ 《娛樂漁業管理辦法》第 17-1 條。

⁷² 依《娛樂漁業管理辦法》第 8 條頒布《娛樂漁業漁船配額管理及登記作業要點》，對各類漁港專營及兼營娛樂漁業漁船訂有最高艘數限制之配額規定。

⁷³ 《漁船建造許可及漁業證照核發準則》第二條規定，娛樂漁業之漁船建造、改造、租賃、輸入之許可及漁業證照之核發，除娛樂漁業管理辦法有規定外，準用本準則。

F. 保險

經營娛樂漁業之漁業人或船長應為其船上船員及乘客投保責任險及個人傷害險，保險金額每人均不得低於新台幣一百二十萬元⁷⁴。

G. 其他

有關娛樂漁業漁船安全設施、船員最低安全員額、乘客定額及應遵守事項等應依航政機關有關客船或載客小船規定辦理之⁷⁵。

(2)船員

娛樂漁業漁船幹部船員或駕駛人應持有船員基本安全訓練結業證書，若幹部船員或駕駛人有變更時則應報主管機關備查⁷⁶；另二十噸以上之娛樂漁業漁船船長、輪機長應持有幹部船員執業證書。未滿二十噸之娛樂漁業漁船船長應具有下列資格之一⁷⁷：

- 持有營業用動力小船駕駛執照。
- 同時持有漁航員及輪機員兩種幹部船員執業證書。
- 持有漁航員幹部船員執業證書，其助手持有輪機員幹部船員執業證書。娛樂漁業漁船之船長、輪機長不得以資深船員代理。

(3)乘客

係指我國國民、持有效臺灣地區入出境許可證之大陸地區人民或持有我國有效簽證護照之外國人出海從事海上娛樂漁業活動者⁷⁸。然乘客出海從事娛樂漁業活動，應於出海前攜帶國民身分證、護照或其他足資證明身分之文件，交由漁業人或船長填寫出海人員名冊，於出海前向出海港負責安全檢查任務之海岸巡防機關報驗，未經報驗登記不得出海活動。漁業人於娛樂漁業漁船出海前，應擬訂娛樂漁業漁船航行計畫資料表併同出港申請書，查驗後，

⁷⁴ 《娛樂漁業管理辦法》第 21 及 22 條。

⁷⁵ 《娛樂漁業管理辦法》第 6 條。

⁷⁶ 《娛樂漁業管理辦法》第 19 條。

⁷⁷ 《娛樂漁業管理辦法》第 15 條。

⁷⁸ 《娛樂漁業管理辦法》第 5 條。

遞交執行檢查之人員⁷⁹。

以上為《娛樂漁業管理辦法》針對經營娛樂漁業漁船各部分之重點，以下將探討近年國內所發生之重大娛樂漁業漁船案件，並就案件中有關管理規範及制度之問題進行討論。

3.船舶法

(1)遊艇部分

A. 遊艇可從事海釣行為

依據《船舶法》第 70 條第 1 項規定，「遊艇不得經營客、貨運送、漁業，或供娛樂以外之用途。但得從事非漁業目的釣魚活動。」由後段即可得出船舶法是核可從事海域休閒漁業。

B. 遊艇出海之檢查

- 若遊艇活動未涉及入出境者，於出海前填具相關船舶、航行及人員等資訊，向出海港之海岸巡防機關以電子郵件、傳真或現場等方式報備，其相關表格、程序由海岸巡防機關定之。
- 若遊艇入出境涉及關務、入出境、檢疫、安全檢查程序之辦法，由主管機關會商相關機關定之。
- 有外國籍遊艇入境應於 48 小時內提出申請，內政部應於申請後 24 小時內為准駁處分。

C. 主管機關

遊艇之檢查、丈量經主管機關認可之國內外機構驗證後，由遊艇所在地之航政機關辦理；其登記或註冊、發證，由遊艇船籍港或註冊地航政機關辦理。

(2)動力小船部分

A. 動力小船未全面禁止從事海釣行為

⁷⁹ 《娛樂漁業管理辦法》第 20 條。

依據《小船管理規則》第 2 條第 1 項規定，小船者為總噸位未滿五十噸之非動力船舶或總噸位未滿二十噸之動力船舶。該規則第 4 條規定，限於距岸 30 浬以內之沿海水域、離島之島嶼間、港內、河川及湖泊，並由主管機關視小船性能核定之。但經交通部委託之驗船機構依小船之設計、強度、穩度及相關安全設備，另行核定航行區域者，不在此限。

動力小船者應以離島間的交通為主，然而在《小船管理規則》第 19 條第 3 款規定，經營小船業者，「不得在航道、船席、碼頭附近、船渠口、船渠內採捕水產動、植物，養殖水產物。」該規定之反面解釋即不在該處所採捕水產動、植物即在許可範圍。

B. 遊艇出海之檢查與發照

依據《船舶法》第 73 條第 1 項規定，「小船之檢查、丈量，由小船所在地航政機關辦理；其註冊、給照，由小船註冊地航政機關辦理；非經領有航政機關核發之小船執照，不得航行。」

(3)分析

依據《船舶法》之規定，遊艇與動力小船得以載客者，以作為海上遊樂或航運之用途。其主管機關均為交通部，非屬以漁業資源管理為考量重點；換言之，交通部以船舶作為交通用途，重點在航行安全為主，漁政主管機關係以漁業資源生態的平衡為考量重點。現今出現交通部主管的法律上出現核准遊艇可從事非漁業目的釣魚活動及動力小船僅不得在航道、船席、碼頭附近、船渠口、船渠內採捕水產動、植物。漁政主管機關應對該船舶之漁業行為，包括休閒的海釣行為在內應予以管制為宜；被即在漁政主管機關應將非漁船的所有漁業行為一併列入管制範圍之內。應將對所有在海上從事休閒海釣行為者，列入相同的收費、取證之管理⁸⁰。

⁸⁰ 依船舶法第 70 條規定，遊艇得從事非漁業目的釣魚活動。但船舶法並未明確界定漁業目的釣魚活動所指為何，雖然船舶法第 91 條有明訂處罰機制，但未來執行上恐窒礙難行，建議條文應予以明確化。林桓（2011），〈樂活漁業—遊艇〉，《臺灣水產》，頁 32，第 6 卷第 3 期第 669 號。

(二)我國海上休閒海釣之問題

我國休閒漁業原被認為是不務正業的漁業經營型態，卻因隨著我國傳統漁業的逐漸衰退及社會經濟環境的轉變，反而受到重視⁸¹。海上休閒海釣的發展，應是在「休閒」與「海釣」兩相結合下，所產生的營業方式。目前臺灣的海釣在《娛樂漁業管理辦法》中業已合法存在，只是是否「休閒」在以講求漁獲為主要考量下，難以存在。基此，欲將國外的真正享受釣魚過程中的樂趣所建置的休閒海釣產業有相當不同的類型⁸²，所存在的問題，似也有不同之處。臺灣目前休閒海釣存在的問題由上述二個案例，應可凸顯出相關的問題。

1.海釣活動捨娛樂漁船改搭一般漁船

(1)「聯船」案件之問題探討

本案中聯合號漁船為一支釣兼營娛樂漁業，其遭日方海上保安廳巡邏艦撞沉之位置為東經 123 度 29 分、北緯 25 度 39 分釣魚台南方約 5.4 浬（距台北縣瑞芳鎮南雅漁港約 130 浬）。然依據《娛樂漁業管理辦法》之規定，娛樂漁業漁船活動區域為臺灣本島及澎湖週邊 24 浬內及彭佳嶼、綠島、蘭嶼週邊 12 浬內為限⁸³，案內聯合號漁船其以娛樂漁業漁船申請出港從事娛樂漁業活動，根據其出海前所提之娛樂漁業漁船航行計畫資料表顯示該航次之目的地係彭佳嶼週邊海域，與事發海域釣魚台南方約 5.4 浬明顯不同且超出法定活動範圍；另依管理辦法規定從事漁業活動之漁船出港時，其船上船位回報器需正常開啟，但從此案中可發現該船遠離其所申請之目的海域，雖漁船出港後從事活動之行為係透過船位回報器進行掌控，然而娛樂漁業漁船已超出活動範圍卻未發現，以致於船位回報如同虛設而未能即時掌控漁船動態；另僅授權海岸巡防機關執行將娛樂漁業漁船出港前之檢查及即時制止出港之處置，對於娛樂漁業漁船出港後之活動行為卻未獲得充分授權得以執

⁸¹ 陳清春，〈我國休閒漁業發展之檢討及未來漁村之發展〉，《臺灣水產》，頁 28，第 6 卷第 3 期第 669 號。

⁸² 娛樂性休閒產業與一般捕魚的產業應予以區別，再予以分別管理。只是在不限產量的前提下，兩者難以區分。第一次座談會會紀錄。

⁸³ 《娛樂漁業管理辦法》第 24 條。

行，亦無明確作業標準程序可以進行各種強制措施。因此，從本案中可發現娛樂漁業漁船出港後動態管理上之漏洞，以及海岸巡防機關受限主管機關授權委託執行管轄之限制，兩機關間橫向協調聯繫明顯造成娛樂漁業漁船管理上的問題⁸⁴。

(2)「福船」問題探討

依據行政院農業委員會對本案「福船」漁船所作的違反《漁業法》案件處分書中可知⁸⁵，該船為專營娛樂漁業漁船，其該航次所違反娛樂漁業管理辦法規定⁸⁶。然「福船」漁船乃專營娛樂漁業漁船，其從事海上之活動僅限於娛樂漁業，因此其活動範圍、時間、進出港及船員資格均受娛樂漁業管理辦法之約束，然「福爾摩沙酋長 2 號」漁船該航次卻以船上釣客均具有漁船船員手冊，以一般作業漁船舶身分報關出港然卻從事娛樂漁業活動之實，進而違反管理規範之相關限制。有關該漁船遭日本公務船登檢事發海域係屬台日重疊專屬經濟海域，雖兩國海域劃界仍未協商定案，但超出我國暫定執法線已明顯不屬於娛樂漁業漁船活動之範圍。

由上述可知，此案除了前項所提娛樂漁業漁船出港後動態管理以及主管機關未完全授權委託執行管轄之問題外，另突顯出海岸巡防機關在執行娛樂漁業漁船管理上的問題，依據本案事後所作的訪談調查筆錄資料可知，該漁船為台北籍專營娛樂漁業漁船，卻以一般漁船身分報關出港以規避娛樂漁業漁船上需具幹部船員資格之檢查，加上船上其他乘客均擁有漁船船員手冊而以漁航員及船員出港。換句話說，娛樂漁業漁船可假藉一般作業漁船身分出港來逃避出港前之檢查，若非「福船」漁船係專營娛樂漁業漁船因遭日本公務船登檢，主管機關才得以發現該漁船違反娛樂漁業管理辦法之情事；簡言之，若兼營娛樂漁業漁船搭載均擁有漁船船員身分之乘客，如此一來以一般

⁸⁴ 陳國勝(2006)，〈海巡機關事務管轄中『執行事項』之研究〉，《海洋事務論叢》，頁 71-85，臺灣海洋事務策進會，第 1 期。

⁸⁵ 行政院農業委員會 98 年 10 月 21 日農授漁字第 0981332693 號處分書。

⁸⁶ (1)第 24 條第 2 項：活動區域以臺灣本島及澎湖周邊 24 浬內及彭佳嶼、綠島、蘭嶼週邊 12 浬內為限之規定。(2)第 15 條第 1 項：20 噸以上之娛樂漁業漁船船長及輪機長應持有幹部船員執業證書之規定。(3)第 25 條第 1 項：娛樂漁業漁船應由船籍港或經主管機關核准之港口進出港。

漁船報關出港卻從事娛樂漁業之活動，僅需遵守漁船規範而規避娛樂漁業漁船相關檢查及規範，現行漁船船員資格取得方便，往往喜愛從事海上娛樂活動者均取得該項船員資格，此種「假漁民，真釣客」(職業釣客)的情形已成為管理上一大漏洞。

海釣屬於娛樂漁業項目之一，且特別訂有《娛樂漁業管理辦法》作為管理、申請。卻因政府考量申請娛樂漁船之船舶仍得兼營漁船，於是在設備上仍以漁船為主，僅有少量的專營娛樂漁船願意投資、改建漁船，且限制五十噸以下的漁船方符合條件。政府在考量船小又安全設備不佳的情況下，於是作出限制不得超出臺灣、澎湖附近海域 24 哩的距離及報關出海的時間不得超過 48 小時。然因臺灣出海釣魚者，仍以生計型釣客為主，臺灣沿海的魚業資源已難有豐收的成果，於是往外跑遠一點遂成為娛樂漁船海釣的必要作為，於是海釣者受「漁民訓練」，取得漁民身分後得以改搭漁船出海作業，不受作業時間及離岸距離之限制⁸⁷。

在瞭解我國娛樂漁業發展過程及現行管理制度後，從上述幾個案例中大致可歸納管理娛樂漁業之問題可分為法制與執行兩方面，分述如下：

2. 缺乏針對休閒船釣之調查

政府作出一套之政策決定，均有賴實際情況之掌握，針對沿近海上漁業資源應予以掌握⁸⁸。在從上述中在政府之統計數據中，均僅對「娛樂漁業為調查統計對象」，尚未見以「休閒船釣」為對象。在實務人員之訪談中得知，目前海上休閒海釣的釣客，所釣之漁獲不是直接拿回家享用，即是販售於海邊餐廳中，以致對於漁獲之資料無法建立⁸⁹。對於政府之施政決定係以統計數據為基礎作為政策方針擬定、修法或立法推動、增刪管理規定、執法強度強弱等之參考。然而因為休閒海釣在現今臺灣，未成為產業，應僅是視為增

⁸⁷ 基於安檢便利及不受海釣地點時間的限制，乃致使海釣客持漁船船員手冊出海從事海釣。瑞芳區漁會訪談紀錄。

⁸⁸ 政府管理海域的策略擬定，均有賴基礎數字為依據。故政府為建置或修正管理措施，首要之務即對海洋漁業資源予以調查。第一次座談會歐老師之意見。

⁸⁹ 缺乏調查資料，影響所及者即是政府機關難以客觀作出管理政策。詳見瑞芳區漁會訪談紀錄。

加漁獲、收入的經營方式。政府在開放娛樂漁業之初海釣亦是考量的重點之一。然而，卻未將其單獨列為觀察指標，包括年度之人數、漁獲量等因為漁船專兼營均有，可能因此導至統計上的困難。缺乏有效的統計情況下，難以有效瞭解問題之嚴重性，進而面對問題變更現行之管理制度，將存在困難。

3.過魚嚴重漁業資源無法自行回復

從實務人員之座談中也充分表達出沿海無魚可釣的窘境，此亦造成必須遠赴釣魚台附近海域(因有政治爭議，有日本海上保安廳派人看守中)或入侵他國領海內(如「福爾摩沙酋長二號事件」侵入日本領海)從事釣魚。此原因也造成必須改搭漁船超出 24 浬範圍，再加上海上釣魚人員仍集中於生計型的釣魚，否則難有釣魚的成果。於是現今的 24 浬及 48 小時的限制將成為海釣的「嚴重限制」，導致會有誘因將從事海釣人員改搭漁船出海。

我國沿近海漁船(筏)約 2 萬 2 千餘艘，作業海域以我國經濟海域為主，經營漁業種類包括拖網、延繩釣、刺網、燈火漁業(棒受網、焚寄網、扒網等)、巾著網、一支釣、籠具等。近年來，由於我國沿近海域污染情形日益嚴重、漁船數過多及漁獲效率日益提升等因素，沿近海漁業資源已有日益減少之現象。有鑑於此，政府採取階段性漁船汰建制度及收購漁船等減船措施，以減少漁獲努力量。由於配套方案中誘因不足，致實際效果有限，為使在沿海商業漁業與生計漁業發展受限，雖開放漁船兼營娛樂漁業，卻因專營數量有限且有漁船可供搭乘，於是形成一再萎縮，此在多次的實務單位訪談中⁹⁰，均可證明。

沿近海漁業管理為配合國際社會對漁業資源之保育管理，並加強我國海域生態環境保護及漁業資源保育，對於影響生態環境及漁業資源之漁業活動，應研訂保育管理措施。因此，農委會漁業署已將珊瑚⁹¹、鯨鯊⁹²、飛魚卵

⁹⁰ 在實務座談會上船長意見。詳見第二次座談會紀錄；及瑞芳區漁會之訪談紀錄。

⁹¹ 珊瑚漁業管理部分，於 2009 年 1 月 18 日發布施行《漁船兼營珊瑚漁業管理辦法》，該管理辦法明定珊瑚漁船限於臺灣距岸 12 浬以外之 5 處海域作業，另除管控漁船數、漁船進出港限制、「船位回報器」(VMS) 監控、觀察員隨船及漁撈日誌填報等嚴格管理作為外，亦規定每船年採捕量限 200 公斤，捕撈之珊瑚須於蘇澳區漁會公開交易。違規者取消其兼營許可，以強化產業有效管理，兼顧漁民生計與資源保育目的。2009 年年報，行政院農委會，頁 24。

93、魷鱧⁹⁴等漁業，列入重要工作項目，並訂定相關管理規則⁹⁵。

近年來本省沿近海域，因受陸上廢水排放污染及部分漁民非法濫捕水產物影響，致沿近海漁業資源遭受嚴重破壞，已呈日漸枯竭現象。為確保本省漁業成長，加強保育沿岸海域漁業生態環境，臺灣省漁業局自民國 67 年起陸續在本省宜蘭、台北等十二縣市設置沿岸漁業資源保育區二十五處保育水域面積達 4,795 公頃，主要保育之水產動植物計有：九孔、龍蝦、文蛤、西施貝、國姓蟻、海膽、紫菜、石花菜、鐘螺等。

歷年來保育區內放流鯛魚苗 1,011 萬尾九孔苗 348 萬粒、蝦苗 2,087 萬尾、成蝦 57 萬尾、文蛤苗 181 萬粒、文蛤 17 萬粒、國姓蟻貝苗 59 萬粒、西施貝苗 1,081 萬粒，並投放九孔礁 6,883 座、龍蝦礁 668 座、1·5M 方型礁 878 座、水泥柱 25 座、十字腳柱礁 1,111 座、饅頭礁 64 座，並配合各項宣導教育，印製宣導月曆海報，拍攝宣導影片，以喚起全民對漁業資源保育的重視和瞭解⁹⁶。目前政府的依據《漁業法》之復育漁業資源之作為如下：

(1)成立漁業資源保育區保育：除在網路上已公布之 26 個政府為保護漁業資源設置臺灣附近海域漁業保育區。自發性的申請成立，例如「富山禁漁區」，係由居民經過好幾年凝聚共識在農委會漁業署、台東縣政府及台東區

⁹² 鯨鯊漁業管理部分，自 2008 年起全面禁止捕撈、販賣、持有及進出口鯨鯊。對於誤入定置網之活體鯨鯊，以獎勵標識放流方式進行科學研究，2009 年計放流 92 尾。

⁹³ 飛魚卵漁業管理部分，依 2009 年公告之「飛魚卵漁業管理規定」，訂定採捕期間自 2009 年 5 月 15 日至 7 月 31 日止，總容許漁獲量為 300 公噸，並指定卸貨漁港，由派駐現場人員收集漁撈日誌，查核飛魚卵漁獲拍賣紀錄。另組成海上聯合查核小組出海查核漁船作業情形，2009 年實際作業之漁船 84 艘，總漁獲量為 239 公噸。

⁹⁴ 魷鱧漁業管理部分，依 2009 年公告之「地方主管機關訂定魷鱧漁業管理規範原則」，除限制申請兼營資格及總容許漁獲 3,021 公噸外，並限制至少距岸 500 公尺為禁漁區，及每年 5 月 1 日至 9 月 15 日，由地方政府擇定至少 3 個月為禁漁期，核准兼營魷鱧漁業漁船需填報漁撈日誌。2009 年魷鱧漁業總漁獲量經統計約為 739 公噸。

⁹⁵ 臺灣本島西傍臺灣海峽，東臨太平洋，受自然條件控制影響，西部為單調平直、坡降平緩之沙岸，海底大陸棚廣大，多沙洲、沼澤，潮汐灘地發育良好，適合淺海貝類天然養殖；東部為多變化之陡峻岩崖，坡降極大，海底大陸棚狹小，海蝕地形十分發達，多海崖、海蝕洞、岬灣及礁岩，有黑潮經過，漁業資源甚為豐富。惟此等自然孕育而成之珍貴資源甚為脆弱，一旦遭受破壞，將需長久時間始能恢復，甚至永遠無法恢復。

⁹⁶ <http://www.fa.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=248&Page=10153&Index=9> 最後查閱 2011 年 5 月 12 日

漁會輔導及支持下，推動成立禁漁區，終於在民國 94 年 9 月 14 日由縣府公告成立並成立自發性的管理機制，持續進行維護管理工作⁹⁷。

⁹⁷ 當地居民發現，傳統漁業光景不再，必須轉型發展休閒漁業，才能維持漁村生計，但轉型走觀光這條路，就必須保護海洋資源。居民經過好幾年凝聚共識在農委會漁業署、台東縣政府及台東區漁會輔導及支持下，推動成立禁漁區，終於在民國 94 年 9 月 14 日由縣府公告成立「富山禁漁區」並成立自發性的管理機制，持續進行維護管理工作。該禁漁區範圍從台 11 線潮來橋至杉原海水浴場北端 154 公里、高潮線向外海延伸 500 公尺海域，完全禁止以任何方式採捕各類水產動植物。如果違反公告，處行為人新台幣三萬以上十五萬元以下罰鍰。廖書賢，台東縣富山禁漁區轉型休閒漁業，頁 33-35，漁業推廣，274 期。



圖 3-12、我國保育區分布圖

資料來源：<http://www.fa.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=254&Page=12383&Index=9>(2011 年 5 月 12 日查閱)

臺灣附近海域漁業保育區資料				
縣市	陸地範圍	海域範圍	保護對象	備註
基隆市漁業資源保育區	基隆市所有沿岸水域海岸線長約 20 公里	從低潮線向外海延伸 1000 公尺	九孔、龍蝦、魷仔、紫菜、石花菜和雞冠菜	
台北縣-萬里漁業資源保育區	野柳隧道口到東澳間海岸線長約 2 公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺。	九孔和龍蝦	
台北縣-貢寮漁業資源保育區	貢寮鄉卯澳到洋寮鼻之間，海岸線長約 2 公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺	九孔和龍蝦	
宜蘭縣-頭城漁業資源保育區	頭城鎮外澳里至石城里之間海岸線長約 16 公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺	九孔、龍蝦、紫菜、石花菜和魷仔	
宜蘭縣-蘇澳漁業資源保育區	蘇澳鎮港邊里澳仔角附近海岸線長約 2 公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺	九孔、龍蝦、紫菜和石花菜	
花蓮縣-壽豐鄉鹽寮資源保育區（第一保育區）	壽豐鄉鹽寮村花東海岸公路第八--十號橋之間	從低潮線向外海延伸 200 公尺	九孔和龍蝦	
花蓮縣-壽豐鄉水璉資源保育區（第二保育區）	壽豐鄉水璉村花東海岸公路水璉鼻到 20 號橋間	從低潮線向外海延伸 200 公尺	九孔和龍蝦	
花蓮縣-豐濱	豐濱鄉磯崎村高山	低潮線向外	龍蝦及九孔	

第三章 我國海域休閒船釣管理制度

鄉高山資源保育區（第三保育區）	附近，海岸公路第二十二號橋到海輝漁業公司北方界址	海延伸 200 公尺		
花蓮縣-豐濱鄉小湖資源保育區（第四保育區）	豐濱鄉新社村小湖豎立標示牌起以南 2 公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺	龍蝦及九孔	
花蓮縣-豐濱鄉豐濱資源保育區(第五保育區)	豐濱鄉台十一線 57k 號路標標示牌起至 65k 路標止	由低潮線向外海延伸 200 公尺	龍蝦及九孔	
花蓮縣-豐濱鄉石梯坪資源保育區（第六保育區）	豐濱鄉港口村石梯坪豎立標示牌起以南三公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺	龍蝦及九孔	
屏東縣-國立海洋生物博物館資源培育區	車城鄉金沙崙以南水深 50 公尺內之淺海域	教學示範定置漁業區、箱網養殖區、保育類哺乳動物照護區、珊瑚礁區及教學示範區、海底公園區、建教合作（漁具、漁法）試驗區及海洋牧場區		
台東縣-新港第一漁業資源保育區	成功鎮都壠起到小馬之間海岸線 長約 5 公里	從低潮線向外海延伸 200 公尺	九孔和龍蝦	

海域休閒船釣管理制度之研究

台東縣-新港 第二漁業資源 保育區	成功鎮小港到玉水 橋海岸線長約 2.5 公里	從低潮線向 外海延伸 200 公尺	九孔和龍蝦	
台東縣-新港 第三漁業資源 保育區	成功鎮重安起到宜 灣之間海岸線長約 12 公里	從低潮線向 外海延伸 200 公尺	九孔和龍蝦	
屏東縣-車城 漁業資源保育 區	車城鄉鄉竹坑到海 口之間的附近海 域，海岸線長約 2 公里		九孔、龍 蝦、紫菜和 石花菜	
屏東縣-琉球 漁業資源保育 區	全島沿岸海域，海岸 線長約 12 公里	從低潮線向 外海延伸 200 公尺	龍蝦	
高雄縣-興達 港龍蝦保育區	興達港台電輪煤碼 頭至興達港口附近 離岸堤礁全長 2 公里	從低潮線向 外海延伸 1000 公尺	龍蝦	
金門縣-金門 古寧頭西北海 域潮間帶鸞保 育區	古寧頭西北，由烏沙 角至安岐海域潮間 帶	海域範圍面 積約 800 公頃	鸞	從 2000 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日止 為禁捕期
嘉義縣-東石 西施貝保育區	東石鄉朴子溪口東 石大橋附近		西施貝	
澎湖縣-七美 漁業資源保育 區	七美鄉和平村水泥 樁甲點至乙點處	從低潮線向 外海延伸 100 公尺	九孔、鐘 螺、海膽和 龍蝦	
澎湖縣-小門 漁業資源保育 區	西嶼鄉小門村附近 海域		九孔、鐘 螺、海膽和 龍蝦	
苗栗縣-灣瓦	後龍鎮中和里灣瓦		國姓蜆貝	

國姓蟻貝保育區	沿岸			
彰化縣-螻蛄蝦繁殖保育區	自伸港蚵寮村出海道路西北側	離岸 600 公尺外海域		註解 1
高雄市-南沙太平島海龜繁殖保育區	1.陸域產卵棲地從沙灘至樹林外側	海域重要棲息環境從潮間帶暨低潮線以深至 12 哩	海龜	

表 3-1、臺灣附近海域漁業保育區資料表⁹⁸

(2)成立漁業產銷班方式保育

漁業產銷班分為水產養殖及特定漁業二類：1.水產養殖產銷班於民國 81 年 09 月 01 日由南庄鄉農輔導成立苗栗縣南庄鄉水產養殖產銷班第 1 班，截至 99 年 05 月 17 日已成立 89 班。2.特定漁業產銷班於民國 94 年 11 月 30 日

- ⁹⁸ (一) 自伸港蚵寮村出海道路西北側離岸 600 公尺外海域，以 A(E120o27' 43" N24o10' 08")、B(E120o27' 22" N24o10' 08")、C(E120o27' 08" N24o09' 47")、D(E120o27' 29" N24o09' 47") 四點座標所連成方形區域內均屬之，保育總面積為 36 公頃。
- (二) 另於保育區內以 I、II、III、IV 點座標所連成方形區域內為『核心區』，保育面積為 20 公頃【I 點座標為 E120o27' 38" N24o10' 04"；II 點座標 E120o27' 24" N24o10' 04"；III 點座標 E120o27' 14" N24o09' 50"；IV 點座標 E120o27' 28" N24o09' 50"】。
- (三) 本保育區內除『核心區』外，其餘範圍為養護區。
- (四) 自公告日(95 年 3 月 7 日)起禁止進入保育區內採捕水產動植物。
- (五) 禁漁區、禁漁期及其他限制事項：
1. 除經主管機關核准之學術研究外，禁止於本保育區範圍內採捕螻蛄蝦。
 2. 另本保育區「養護區」內之開放採捕期間，由彰化縣政府視保育成效再另行公告。
 3. 於許可期間及區域內採捕螻蛄蝦，應按月向彰化區漁會或當地「螻蛄蝦管理委員會」申報採捕量，全年採捕量達 200 萬尾時，由彰化縣政府公告全面禁止採捕。
 4. 彰化縣政府公告開放採捕期間，禁止採捕頭胸甲長小於 13mm 之雌蝦以及頭胸甲長小於 11mm 之雌蝦。

由桃園區漁會輔導成立桃園縣蘆竹鄉特定漁業(魴鱖)產銷班第 1 班，截至 99 年 05 月 17 日已成立 9 班。

在特定漁業規定中，依據《漁業法》第 36-38 條有關特定漁業之規定，東港櫻花蝦漁業自 1993 年成立產銷班，之後訂定作業漁船公約明定作業規範與決策機制，另訂產銷班基金運用管理辦法規範班員可享福利，建立社區型漁業管理制度，2000 年起地方漁政機關公告櫻花蝦漁業管理有關事項，始完成內外部控管機制兼備之共同管理架構。其特色為設立自給自足的基金、實施以市場為導向的齊頭式配額，即訂定每船每日最高漁獲上限、執行監督機制的特殊設計⁹⁹。

(3) 成立漁礁區、保護礁區方式保育

政府為有系統實施沿近海漁場更新改造工作，有效防止漁場老化，並改善海域底層環境，提供魚類棲息、繁殖場所，以提高沿近海海域生產力。大量製造投放各類人工魚礁、藉此各種魚礁之投放，以培育漁業資源，進一步防範各類拖網漁船侵入沿近海域作業，達到保育本省沿近海域漁業資源之目標¹⁰⁰。

魚礁可改變海底地形，並因海流、潮汐、波浪等作用，造成水體之上下混合與形成渦流，攪拌海底營養鹽類，增進浮游生物之繁殖孳生能力；且魚礁礁體之廣大表面積提供許多附著性生物（如藻類和腔腸、海綿、軟體、環節等無脊椎動物）之附著生長繁殖，進而形成極佳的餌料場，因而吸引洄游性魚類的聚集、滯留。

魚礁本身之結構、堆放後之重疊效應、及其表面附著性之生物所造成之孔隙、洞穴，成為底棲魚、貝、介類及仔稚魚棲息避敵場所，發揮培育資源效果，而提高資源量。

魚礁表面及隱蔽處，可供給許多魚類黏著性卵、烏賊卵等附著孵化，孵

⁹⁹ 吳金鎮 (2009)，《東港櫻花蝦漁業共同管理制度之研究》，基隆：國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系。

¹⁰⁰ <http://www.fa.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=249&Page=10155&Index=9> 最後查閱 2011 年 5 月 12 日)

化後之仔稚魚亦可獲得庇護成長之環境。

表 3-2、臺灣地區各縣市漁礁區、保護礁區、保育區數量統計表¹⁰¹

臺灣地區各縣市漁礁區、保護礁區、保育區數量統計表			
	漁礁區	保護礁區	保育區
基隆市	3	4	1
台北縣	8	3	2
桃園縣	3	4	0
新竹縣	2	5	0
新竹市	3	3	0
苗栗縣	7	11	1
台中縣	4	3	0
彰化縣	0	8	1
雲林縣	0	0	0
嘉義縣	1	0	1
台南縣	0	0	0
台南市	0	0	0
高雄縣	12	0	1
高雄市	0	0	1
屏東縣	11	9	3
宜蘭縣	5	2	2
花蓮縣	6	2	6
台東縣	5	3	4
澎湖縣	13	6	2
金門縣	1	0	1
合計	84	63	26

¹⁰¹ <http://www.fa.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=249&Page=10155&Index=9>；最後查閱：2011年5月12日

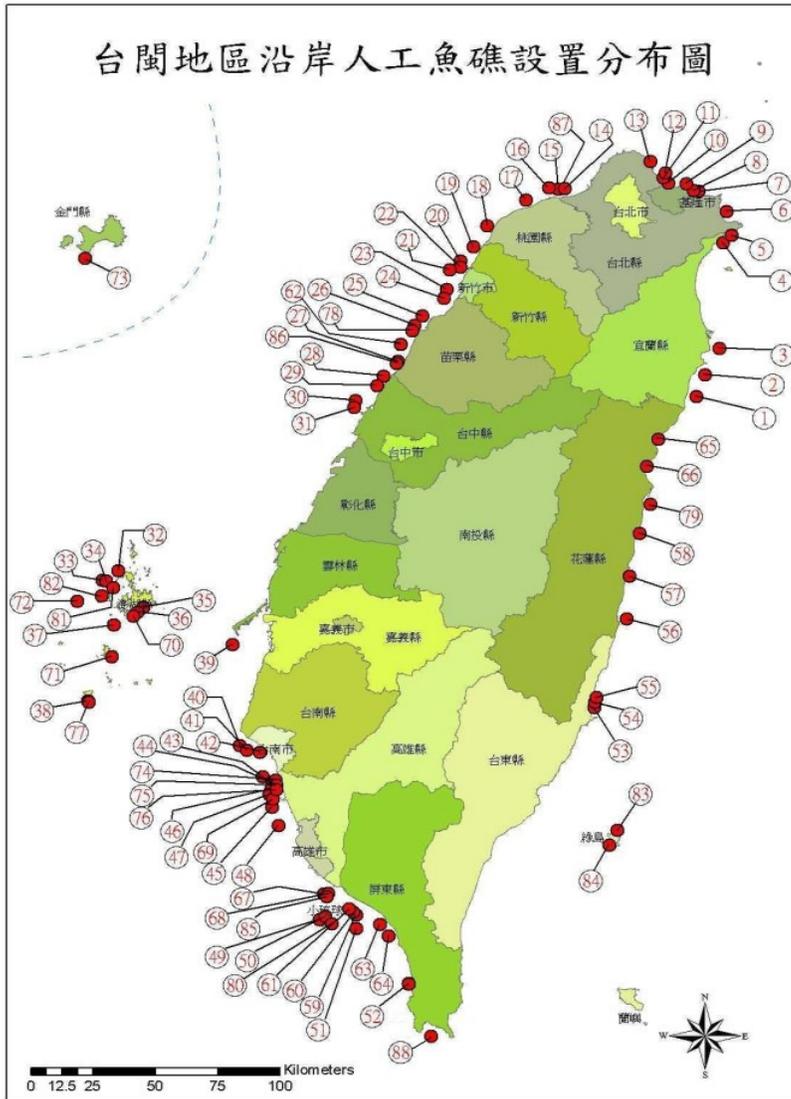


圖 3-13、台閩地區沿岸人工魚礁設置分布圖

表 3-3、台閩地區沿岸人工魚礁設置列表¹⁰²

1.漢本魚礁區	2.南澳魚礁區	3.東澳魚礁區	4.大里魚礁區	5.石城魚礁區	6.澳底魚礁區
7.深澳魚礁區	8.望海巷魚礁區	9.基隆嶼魚礁區	10.大武崙魚礁區	11.龜吼魚礁區	12.野柳魚礁區
13.跳石魚礁區	14.林口魚礁區	15.淡水魚礁區	16.竹圍魚礁區	17.觀音魚礁區	18.永安魚礁區
19.新豐(二)魚礁區	20.南寮第二魚礁區	21.南寮魚礁區	22.新豐(一)魚礁區	23.香山魚礁區	24.崎頂魚礁區
25.外埔魚礁區	26.公司寮魚礁區	27.通霄魚礁區	28.松柏魚礁區	29.五甲魚礁區	30.台中港魚礁區
31.台中港第二魚礁區	32.後寮北魚礁區	33.貓鼻石魚礁區	34.西嶼魚礁區	35.香爐嶼魚礁區	36.鎖港魚礁區
37.虎井魚礁區	38.七美魚礁區	39.布袋魚礁區	40.安平五魚礁區	41.安平第一魚礁區	42.安平第二魚礁區
43.安平第三魚礁區	44.茄定魚礁區	45.彌陀魚礁區	46.彌陀第二魚礁區	47.彌陀第三魚礁區	48.梓官魚礁區
49.小琉球(漁福村)魚礁區	50.小琉球(花矸頭)魚礁區	51.枋寮魚礁區	52.海口魚礁區	53.小港魚礁區	54.竹湖魚礁區
55.宜灣魚礁區	56.石梯坪魚礁區	57.龜庵魚礁區	58.鹽寮魚礁區	59.林邊一魚礁區	60.林邊二魚礁區
61.林邊三魚礁區	62.海口魚礁區	63.枋寮二魚礁區	64.枋寮三魚礁區	65.崇德魚礁區	66.順安魚礁區
67.林園第一魚礁區	68.林園第二魚礁區	69.永安魚礁區	70.澎南魚礁區	71.望安魚礁區	72.錠鉤嶼魚礁區
73.金門母嶼東	74.茄荳(二)魚	75.茄荳(三)	76.茄荳(四)	77.七美東	78.白新魚

¹⁰² <http://www.fa.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=253&Page=9900&Index=9>

南魚礁區	礁區	魚礁區	魚礁區	南魚礁區	礁區
79.奇萊鼻軍艦礁區	80.南福村魚礁區	81.二崁魚礁區	82.內垵北魚礁區	83.柴口魚礁區	84.龜灣魚礁區
85.林園第三魚礁區	86.通宵(二)魚礁區	87.八里人工魚礁區	88.南灣魚礁禁魚區		

由上述政府目前所採取沿海之保育作為中，就分布地點涵蓋面已廣，只是在項目部分則因過於針對底生類(九孔、龍蝦、紫菜和石花菜已公布之 26 處保育區)或者針對珊瑚、鯨鯊、飛魚卵、魷鱧等漁業實施保育，並且積極施放漁苗及投放人工魚礁等動作，配合產銷班的運作，得在各地海域運作保育。如依據《漁業法》第 14 條規定，合理開發利用，主管機關應依漁業種類，分別規定漁場設施、採捕、養殖方法、漁具及其他必要事項。「漁業權」¹⁰³係指經主管機關核准，於一定水域，一定期間內經營採捕或養殖水產動、植物之權利。依據《漁業法》第 15 條規定，漁業權分為定置漁業權¹⁰⁴、區劃漁業權¹⁰⁵、專用漁業權¹⁰⁶三種。

漁業主管機關在透過漁權的管理及配合 3 哩禁止拖網及各種網具的禁止使用公告，希望可以將已缺乏的漁業資源得以回復。只是在僅對少部分漁種或漁具的限制，並無法將絕大部分已失去的漁業資源找回。在實務訪談中可得知目前的回復能力遠遠比不上流失的漁業資源。應採取更為廣泛的規定，配合嚴格的執法始得以回復。

4. 休閒船釣未發展成為產業

由於人類捕魚技術的進步，漁類如無積極予以保護，勢將在人類無止盡的採捕而枯竭，甚至失去自我回復能力。從以治安為主的警察機關主管，再

¹⁰³ 有關漁業權之意義，有廣義及狹義。詳見許劍英(1993)·《海洋法與漁業權》，頁 154-157，台北：龍文出版社。

¹⁰⁴ 係指於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，以經營採捕水產動物之權。

¹⁰⁵ 係指區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之權。

¹⁰⁶ 係指利用一定水域，形成漁場，供人漁權人入漁，以經營下列漁業之權，其內容包括 1. 採捕水產動植物之漁業；2. 養殖水產動植物之漁業；3 以固定漁具在水深 25 公尺以內採捕水產動物之漁業。

移由漁政主管機關主管，應進而直接面對漁業資源缺乏的現象，依外國經營休閒船釣的經驗，應在產業化之後，替代原來靠漁獲的生計漁業。以觀光、體驗上海釣的樂趣，結合海上對魚生命的教育，期可將靠海為生的漁民開拓一道利用海洋與海洋結為一體的生存曙光¹⁰⁷。

5.未將休閒船釣單獨規範

目前我國係在《娛樂漁業管理辦法》中將海釣列為海上娛樂項目之一，但是在細緻的觀察中可將海上各種娛樂活動作出不同特點，其各種所須之船舶特性及管理規範均有不同的重點。現今的統一規定方式流於概括，難以符合海上休閒海釣所需要，直接影響所及難以推動人民對於原來的感觀。對於啟始開放漁船兼營時的草創期應要予以終結，取而代之的應是整體的海上休閒產業政策。政府之積極作為，應為海上休閒漁業所需之船舶設備、作業時間、保險、範圍等提供一套完整的規範，應在《娛樂漁業管理辦法》中針對各種不同的休閒活動訂定標準¹⁰⁸。

6.委託執行事項仍有權責不清

即為娛樂漁業管轄權歸屬之問題，娛樂漁業活動主要規範為《娛樂漁業管理辦法》，該辦法乃依據《漁業法》而生，然規範海岸巡防機關之職權係由《海岸巡防法》所明定，卻因該法規範機關權限中所稱執行事項之法律定位不明而有所爭議¹⁰⁹，因此引發下列之爭議：

(1)娛樂漁業管轄權：雖主管機關藉由《娛樂漁業管理辦法》以行政委託方式授權海岸巡防機關執行管理，然依其法令條文解釋其委託內容不等同授權執行娛樂漁業整體之管理，即管轄權委託不完全導致執行上之爭議¹¹⁰。

¹⁰⁷ 陳清春(2011)，〈我國休閒漁業發展之檢討及未來漁村旅遊之發展〉，《臺灣水產》，頁16以下，第6卷第3期第699號。

¹⁰⁸ 目前所規範的多種不同類型海上娛樂行為，卻僅適用一種規定，為使海上休閒船釣的特性能有更明確的適用標準，應考慮將各種不同類型予以區分或者另外予以規定。

¹⁰⁹ 漁業主管機關與執行港口、海上安全檢查的海岸巡防機關因權責劃分尚有不明，導致在執行上存在模糊不清之處。詳見基隆海巡隊訪談紀錄。

¹¹⁰ 不同的行政機關在橫向間，以「行政委託」可收統一事權之效，李震山(2010)，《行政法導論》，頁101，台北：三民書局出版。

(2)漁業管轄權：藉由娛樂漁業以行政委託之方式授權海岸巡防機關執行管理，其所代表法律意涵之解釋應可作為海岸巡防機關與他機關間處理海上事務管轄權之借鏡，然為求娛樂漁業管理之完善，因此整體漁業之管理是否也應遵循同樣方式亦值得探討。

7.漁業保育僅限針對漁船

目前可從事海上休閒船釣的船舶除由娛樂漁船進行之外，在交通部所主管的遊艇也是可以從事的工具。只是目前係以《漁業法》所規定內容，基於主管機關之權責，僅以漁船或漁民為責任範圍，如由漁業主管機關再涉及交通部所主管之遊艇，看來是否適當的疑義¹¹¹。然而，基於保育漁業資源的立場，漁業主管機關係海洋漁業政策之主管機關，如有其他船舶也用於海釣的行為，理應歸由漁政主管機關管理為宜。

8.委託海巡機關執行內容有不足之處

現行海岸巡防機關執行所委託的內容時，明顯存在下列困境：

- (1)海上執行權：我國最具有執行力的海岸巡防機關授權不全，因娛樂漁船透過行政委託方式授與檢查等職權，卻在委託內容限於港口之安全檢查，使娛樂漁業漁船離開港口後執行機關即面臨無法令依據進行管理之窘境¹¹²。
- (2)即時制止定位不明：依其委託內容即時制止係主管機關授權執行機關可行使強制力之作為，然由於未明確其發動要件、流程以及作業程序等，進而因管轄權委託不全，使得海上執法是否有權發動行使強制力均有所爭議。
- (3)非職業漁民之問題：由於現行漁船船員資格取得簡易，形成從事海上娛樂漁業者以漁船船員身分出港規避相關限制¹¹³，但需因其搭乘漁船

¹¹¹ 目前針對海上漁業資源的管制僅針對漁船而設計，事實上交通部所主管的遊艇等船舶，亦得以從事船釣的行為。詳見基隆市政府及基隆海巡隊之討談紀錄。

¹¹² 陳國勝(2010)，〈落實臺灣海域執法政策---從委託海巡機關對娛樂漁船執法出發〉，《第十七屆水上警察學術研討會論文集》，頁 389-340。

¹¹³ 為避免出港安全檢查及不必受限於海域範圍及出海時間，乃以取得漁民手冊方式，改搭

類型不同而有所差異：

- 專營娛樂漁船：若欲以假漁民的方式規避娛樂漁業漁船出港之檢查，以一般漁船身分出港。
- 兼營娛樂漁船：其搭載假漁民大多以一般漁船身分出港，使其不受娛樂漁業管理辦法之限制。
- 一般漁船：假漁民搭乘一般漁船出港，亦同樣不受娛樂漁業漁船之限制。

9.與海巡機關間應建立全面常態性執法

在上述中海巡機關之執法應除擴大檢查地點之範圍外，對於漁船及遊艇之檢查亦應在委託或者如何分工合作，使得「有權無能」及「有能無權」的現象，得以改善。由於我國之執法船舶大部分集中由海巡機關負責保管、使用，致使其他海上的執法能量均集中由海巡機關，卻因《漁業法》上未有明文「有關違法之取締、蒐證、移送由海巡機關處理」之明文規定¹¹⁴，《行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法》中尚無主張應透過修法或者行政委託之方式解決¹¹⁵。目前依《娛樂漁業管理辦法》之授權，而委託海巡機關針對娛樂漁船入出港口之安全檢查¹¹⁶，然而違法搭漁船進行海上釣魚的行為，卻因執行力不足，造成無法有效查禁。

五、管理基本原則

從上述我國有關休閒漁業之相關法律與規章觀察，至少可以發現我國對於休閒漁業問題之管理，約略可以得到下列諸項較為顯著之特徵或管理基本原則：

漁船出海。詳見瑞芳區漁會訪談紀錄。

¹¹⁴ 依《海洋污染防治法》第5條第1項之規定，已明白授權海巡機關對違法行為之取締、蒐證、移送之權責。導致海巡機關與漁政主管機關間未有如環保署與海巡署間有較明確的依據，得以使海巡機關實施管轄。陳國勝(2003)，〈海岸巡防法析論〉，頁12-18，中央警察大學出版，頁12-18頁。

¹¹⁵ 對於海巡機關與其他相關機關間的職責分配，有多種不同的見解。如應委託、應委託只是目前沒有明文授權前不可以委託、立即由海巡機關執行。陳國勝(2006)，〈海巡機關事務管轄中執行事項之研究〉，〈海洋事務論叢〉，頁71-76。

¹¹⁶ 陳國勝(2010)，〈落實臺灣海域執法政策---從委託海巡署對娛樂漁船執法出發〉，〈第十七屆水上警察學術研討會〉，頁377以下。

(一)海釣漁獲可自由買賣

對於海釣漁獲可否自由買賣，本研究檢視之國家規定顯示，對此問題，會因對於休閒漁業基本認知不同，而異其處理，約略可以分成三種不同認知：（1）將休閒魚類作為產業者，不論將其視為商業漁業（如日本）或將其視為觀光活動之一部分，如帛琉或馬爾地夫等，凡是由海洋中所捕獲的漁獲均可在市場上或者自由交易之；（2）將休閒型漁業單純視作休閒活動或將之視為生命教育或社會教育之一環者（如紐西蘭），則僅可進行娛樂目的漁業，該活動中所捕獲的漁獲，原則上應放回海洋，僅享受在海釣過程中的樂趣與及對生命之尊重；（3）並未明白將其界定者，端視實際情形予以處理，或可稱之為折衷性質者，此種認知下，則休閒漁業之漁獲最低範圍內會在捕獲數量上予以限制，最多可帶部分的漁獲回岸上，或可自由買賣¹¹⁷，或限制自用等不同。

回到我國個案，如前所指出，臺灣四面環海，除冬季東北季風導致沿海海象不佳不適合海釣外，若無特殊災難（如颱風），則其餘季節全台灣域可視漁場經營海釣，主要活動範圍則以基隆、台北、宜蘭等縣市為主，現行法令規範對於休閒漁業相關漁獲處理，並無全面性規範，但考量推動海上活動，且受限於部分漁民生計考量，目前對於海釣所獲得的漁獲並未有設限，原則上予以鼓勵，不過問海釣休閒漁獲之處理問題。然另一方面，部分釣客過於注重釣獲量與其經濟效益，缺乏環境保育觀念、永續利用、尊重生命等因素，導致海釣活動無法如美日等先進國家成為單純追求休閒層面之活動。

(二)漁船得專兼營娛樂漁業

早期娛樂漁業之發展主要以海釣活動為主，然近年來隨著國內觀光遊憩環境發展與國人生活水準之提升，原本傳統陸上休閒與海釣活動已不敷民眾需求，加上民國 87 年開始實施之週休二日政策，在國內遊憩人口逐漸增加及政府持續推動傳統漁業轉型以紓緩漁業資源枯竭的壓力下，民國 88 年修正了娛樂漁業管理辦法，放寬其活動內容之限制，除原有的海釣活動外，將觀賞漁撈作業、出海觀賞鯨豚等生態休閒活動內入娛樂漁業之範疇，並於民國 91

¹¹⁷ [娛樂漁業發展到由餐廳請釣客到外海釣回，也是漁獲無任何管制。參考基隆訪談瑞芳區漁會黃理事長志明紀錄。](#)

年開放潛水活動者可搭乘娛樂漁船出海從事潛水活動¹¹⁸；另為加速推動娛樂漁業之發展，民國 90 年行政院農業委員會農委會漁業署設立「娛樂漁業週轉金貸計劃」與「娛樂漁業漁船建造貸款計畫」，協助娛樂漁業業者解決經營上資金週轉之問題，亦於隔年修正《漁船建造許可及漁業證照核發準則》第 12 條，使專營娛樂漁業之漁船船齡滿三年經主管機關核准改造後，得申請變更經營特定漁業並得兼營娛樂漁業，解決了專營娛樂漁業漁船在漁業用油及僱用外籍漁工的問題¹¹⁹，至此娛樂漁業之發展逐漸達到巔峰。

娛樂漁業之定義為提供供以娛樂目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業¹²⁰，由此可知經營娛樂漁業之船舶需以漁船為之，然對此類漁船本辦法之規範大致可分為下列各部分：

1.船齡及噸位：經營娛樂漁業之漁船其總噸位需介於 1 至 50 噸之間，而直轄市或縣(市)政府得對於類似潟湖等具天然屏障之一定水深沿岸海域劃定特定水域並訂定管理法規，經核准後舢舨、漁筏始能兼營娛樂漁業¹²¹。

2.漁業動力用油：原依法領有漁業證照之漁業人於國內購買漁業動力用油作漁業使用，依法免徵貨物稅、營業稅，並依享有優惠油價之補貼款¹²²。然由於該項漁業動力用油優惠旨意本在減輕傳統漁業作業漁船之作業成本，降低漁民之成本支出，而經營娛樂漁業之漁船有別於傳統漁撈作業漁船並不符合該項優惠措施目的，故民國 88 年修正《娛樂漁業管理辦法》即於第 9 條規定娛樂漁業漁船不得申購優惠漁業動力用油，包含專營及兼營娛樂漁業之漁船。對此蘇澳區漁會曾提出建議予以兼營娛樂漁業漁船該項補助，經農業委員會函覆表示該補助僅適用實際從事漁撈作業之漁船。但娛樂漁業漁船雖不享有優惠漁業動力用油，其所想貨物稅及營業稅亦已較市價便宜。直至民國 90 年再次修正娛樂漁業管理辦法第 9 條規定，准予兼營娛樂漁業漁船申

¹¹⁸陳文深 (2009)，〈推動漁港多元化建設成果與展望〉，《農政與農情》第 202 期。

¹¹⁹朱建偉 (2002)，〈臺灣娛樂漁船營運與政府管理措施之研究〉，頁 27-28，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文。

¹²⁰漁業法第四十一條。

¹²¹在屏東等地較多以漁筏作為船釣。詳見屏東縣政府訪訪紀錄。

¹²²漁業動力用油優惠油價標準第四條。

購優惠漁業動力用油¹²³。

(三)自由海釣

我國目前船釣之管理，原則上所有的海上或海岸釣魚行為均視為公共開放免費的行為，除要求部分配合外管制鮮少。如岸際磯釣應穿著救生衣及釘鞋，或海上釣魚僅要求持身分證並搭乘海釣船出海釣魚，並無太多的限制，如不需海釣證、不限魚種、不限魚大小、不需繳費、不需申報漁獲量、不限季節，完全開放由人民自我需要自由前往作業。相對於外國之管理方式以漁業資源保育為目標所建制的管理體系，我國仍在於認為海中漁獲幾乎完全自由捕取。

(四)限制海域

娛樂漁業漁船在海上活動時間每航次以 48 小時為限，而活動區域則以臺灣本島及澎湖周邊 24 浬內及彭佳嶼、綠島、蘭嶼彭佳嶼周邊 12 浬內海域為限；金馬地區娛樂漁業限以當地籍娛樂漁業漁船，其活動時間、活動區域由地方政府會同防衛指揮部，在不影響戰備安全原則下訂定之¹²⁴。

然民國 99 年再次修正《娛樂漁業管理辦法》部分之條文，增修娛樂漁業漁船加裝船位回報器（VMS）相關規定，除舢舨、漁筏、總噸位未達五噸及未違反第 24 條第 2 項規定受主管機關處分應加裝之賞鯨娛樂漁業漁船外，其餘娛樂漁業漁船均需加裝船位回報器，出港前檢查若未裝設或無法正常運作，則將被即時制止出港營運；另增修第 17-1 及 27-1 條條文，船位回報器之裝設或報准免裝設需於三個月內完成，而娛樂漁業漁船出港前需向通訊電台通報並開啟船位回報器，經海岸巡防機關向通訊電台確認後始能出港，出港後船位回報器需維持開機狀態並每 4 小時回報通訊電台其船位，通訊電台若未能接收其船位時則通報中央主管機關命該船以通訊設備進行回報並返港修復，且於修復後才能出港營運。同年 7 月亦修改第 16 條規定，增加了總噸位五噸以上未滿十噸、從事賞鯨活動及總噸位十噸以上於珊瑚礁從事觀賞活

¹²³ 楊文賢 (2001)，〈臺灣地區娛樂漁業漁船載客之適法性研究〉，頁 40-41，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士在職專班碩士論文。

¹²⁴ 《娛樂漁業管理辦法》第 24 條。

動單次航次未超過 4 小時之娛樂漁業漁船，經地方主管機關轉中央機關核准後，亦可免裝設船位回報器。

(五)限制漁法

《娛樂漁業管理辦法》第 14 條規定，娛樂漁業採捕水產動植物之方法以竿釣、一支釣、曳繩釣為限。

第三節 管理體系

一、水平面---中央各部分間的分工

(一)漁政主管機關與執行機關分工

迎接向海洋發展趨勢，強化執法力量是不可忽視的一環，更進而建立有效率的專屬機制，成為諸多海洋國家的選擇。海域執法的型態各國皆有不同的機制，國內學者對海域執法機制的設立也諸多不同的主張，然而成立海域專責機構與海權強國似乎存在關聯，如美國的「海岸防衛隊」(COAST GUARD)、日本的海上保安廳等。政府於民國 89 年 1 月 1 日成立直接隸屬於行政院之「海岸巡防署」，將水上警察局、海岸巡防司令部及關稅總局海上緝私艦艇等任務執行單位，加以納編整合，成為岸、海一體，事權統一的海岸巡防專責機構，並參酌美、日等國立法案例以及依據我國國情與需要，制定「海岸巡防法」，俾能據以落實海域及海岸巡防整體性功能，確保我近海及岸際之安全。然如此將海岸與海域結合為一個組織體，此舉在世界上各國所進行的海域執法機關的設計中具特殊性。將「岸海合一」的設置下，期待透過有效的集中人力、物力，在符合「經濟效益」下提高執法能力。如在組織定期改組的「組織扁平化」下，將以國防任務之架構改為執法任務，將使指揮體系更加靈活、彈性。

由海域執法機關的組織異動速度及調整之方向，即可看出海域執法所佔地位之重要性，正日益成正比加重。然因《海岸巡防法》第 4 條規定其掌理事項及執行事項可得，海巡機關係以執行層面為主。依海巡法所規劃出之機關性質係屬專責執行機關，亦即其與業務主管機關即面臨分立的情況。如此

的組織設計深深考驗著行政機關間的配合默契及被納編來自不同背景人員的合作精神¹²⁵。

1. 《海岸巡防法》

依據《海岸巡防法》第 4 條第 1 項第 7 款「執行事項」之各項解讀說法，均說明海岸巡防機關與各海域事務主管機關間存在著管轄不清之問題，以下檢視《海岸巡防機關與漁業主管機關之協調聯繫辦法》與相關行政命令中之規範，進一步確定兩機關間管轄爭議之分配。

2. 《行政院海岸巡防署與農業委員會協調聯繫辦法》

辦法中雖明文提及海岸巡防機關於轄區內查獲涉及違反農業法令之案件時，得將相關事證移送農業機關，且必要時協調農業機關協助辦理；另巡防機關得編列預算委託農業機關代辦海岸巡防人員漁獲鑑識等相關專業教育訓練，而農業機關依法令須依《行政程序法》第 15 條第 2 項及第 3 項規定委託海岸巡防機關執行之事項並訂定相關作業流程。簡言之，協調聯繫辦法旨意就如同上述管轄權競合之說法，旨意為清楚劃分兩機關間管理漁業之權責，然未明定應委託事項亦未訂定相關執行之作業流程，管轄爭議仍未解決。

3. 《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》

依該辦法第 9 條規定海岸巡防機關執行查察及取締外國船舶通過領海時，未收妥漁具、將漁具置入水中或採捕水產動植物之情事。由此可知漁業主管機關將海岸巡防機關視為海上專責執行機關，藉由該辦法將其海上執行事項委由海岸巡防機關執行之。

綜合上述，漁業主管機關儼然已將海岸巡防機關視為海上專責執行機關，專責執行機關亦為海岸巡防機關努力之目標，然執行公權力牽涉人民權益甚大，除遵守管轄恆定原則外，亦需明確的執法流程規定予以執行機關遵行；因此娛樂漁業推行之際，漁業主管機關亦將相關權責藉由《娛樂漁業管理辦法》之訂定委託海岸巡防機關，下列將透過分析《娛樂漁業管理辦法》之意涵以確定海岸巡防機關管轄地位。

¹²⁵ 陳國勝(2003)，〈海岸巡防法析論〉，頁 1-2，桃園：中央警察大學出版。

4. 《漁業法》

96年7月7日增修《娛樂漁業管理辦法》第26條條文，將其原娛樂漁業漁船之檢查作為與即時制止之處置，中央主管機關得委託海岸巡防機關辦理；行政院農業委員會於99年7月7日依據《行政程序法》第15條第2項及該管理辦法第26條第2項，委託行政院海岸巡防署及其所屬海洋巡防總局、海岸巡防總局及所屬各地區巡防局辦理¹²⁶，然由此委託可推論其法律意涵如下：

委託之法規依據依《行政程序法》第15條第2項之規定，行政機關因業務需要得依法規將其權限之一部分委託給不相隸屬機關執行之，且需將委任或委託事項及法規依據公告並刊登政府公報或新聞紙。簡言之即為機關間之委託須有法規之依據，然其法規授權是否僅限於法律，或者包含行政規則？對此亦有不同學說看法，陳敏老師¹²⁷認為任何委託均須有特別法律作為依據，以符合法治原則；黃異老師¹²⁸則主張委託緊是委託執行，故依據行政程序法即可；另外李惠宗老師¹²⁹則認為《行政程序法》第15條第1項所稱之委任與其第2項之委託有所差異，僅有委託需有法律作為依據。對此法務部¹³⁰表示，基本上委託依據之法規包含法律及行政規則，但若涉及人民之權利義務時，則必須有法律明文規定以符合《中央法規標準法》第5條其法律保留之精神。

然現行漁業及海岸巡防機關所適用之《漁業法》及《海岸巡防法》均未有明文規範委託之規定，而漁業主管機關行政院農業委員會依《娛樂漁業管理辦法》逕行委託海岸巡防機關之行為，授與海岸巡防人員進行檢查與及時制止之權限，固然涉及人民之權利義務，因此可歸納出行政機關依據行政程序法即可進行委託。

¹²⁶ 行政院農業委員會中華民國99年7月7日農授漁字第0990142624號。

¹²⁷ 陳敏(2003)，《行政法總論》，頁896，台北：神州圖書出版社。

¹²⁸ 黃異(2001)，《行政法總論》，頁32，台北：三民書局；黃異，「海岸巡防機關在行政組織上的問題」，《輔仁法學》，第21期，頁32。

¹²⁹ 李惠宗(2002)，《行政法要義》，頁272-273，台北：五南圖書出版公司。

¹³⁰ 法務部「行政程序法諮詢小組」，第26次會議討論結果。法務部，91年1月24日，法律字第09107000043號，法務部公報第274期，第41-42頁。

漁業主管機關具有之執法能量以農委會漁業署所屬「漁建貳號」漁業巡護船，宜蘭、澎湖縣及基隆市所屬之「宜安陸號」、「澎興號」及「靖海貳號」漁業巡護船，結合各縣市「聯合取締非法捕魚工作小組」，以執行各級漁政主管機關依漁業法第 44 條各款公告之禁漁區、禁漁期及漁法禁止或限制事項。另由行政院海岸巡防署依據海岸巡防法及兩岸人民關係條例等規定，加強查處大陸漁船進入我禁止或限制水域作業，並協助漁政主管機關執行漁業資源維護事項，對違反漁業法規定作業之本國籍漁船依法查報後交由漁政主管機關依法核處¹³¹。

(二)漁政主管機關與船舶監理機關分工

依據《漁業法》第 8 條第 1 項規定，「漁業人經營漁業使用漁船者，其漁船之建造、改造或租賃，應經主管機關許可。」此所指主管機關者，應包括船舶監理機關與漁政主管機關，前者係以船舶之適航性為目的，後者卻是以捕魚相關設備為檢查重點。一艘合格的漁船欲取得合法海上作業許可，必須經過二機關之核可¹³²。然而對於漁船兼營海上娛樂漁業，卻是已達載客船舶之目的，其安全檢查自應提昇到客船的標準。

依《娛樂漁業管理辦法》規定，二十噸以下屬於小船，依據小船管理規則第 8 條申請辦理，其主管機關為小船所在地之航政主管機關，未設置航政機關之地區，為當地地方政府；二十噸以上船舶則需具有船舶檢查證書，其依據《船舶檢查規則》第 64 條經過特別檢查後主管機關核發，其主管機關則為船舶法所規定。

(三)漁政主管機關與觀光機關分工

娛樂漁業之發展目前採取漁船兼營，係以漁船漁獲採捕之外，另外加上得以發展觀光之不同目的，進而達成增進漁民福利之目標。在此以增進觀光

¹³¹ 2008 年取締本國籍漁船違規捕魚案件共 40 件、共 55 艘次，並依法核處罰鍰；另行政院海岸巡防署配合執行驅離大陸漁船越界捕魚 9,215 艘次，依法沒入其漁具及漁獲物共 1,538 件，其沒入之漁具及漁獲點交地方漁業主管機關，由本署補助經費辦理銷毀，對遏止我漁船非法（違規）捕魚行為或大陸漁船侵漁事件，已產生嚇阻效果。

¹³² 漁船亦屬船舶之一，其安全檢查主管機關原屬交通部，但因數量龐大，是故委由地方政府負責。詳見屏東縣政府訪談紀錄。

的功能係與交通部觀光局或地方政府推動觀光目的相結合。¹³³在基隆市政府對於娛樂漁船之業務，即是出現漁政課與觀光課相互合作之情況¹³⁴。

二、垂直面---中央與地方政府間之分工

依《憲法》第 108 條規定，海洋漁業係屬由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項，於《漁業法》第 2 條規定，該法之主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。在建置我國漁業管理之權責分配時，即由中央政府與地方政府依各事項分別管理之。

1.中央主管機關訂定原則，依各地方政府個案申請：全國一致性之規範宜由中央漁政主管機關訂定之，再放由各地方政府依其當地之特性，分別再轉頒相關規定¹³⁵。如魩魮漁業管理部分，依 2009 年公告之「地方主管機關訂定魩魮漁業管理規範原則」，除限制申請兼營資格及總容許漁獲 3,021 公噸外，並限制至少距岸 500 公尺為禁漁區，及每年 5 月 1 日至 9 月 15 日，由地方政府擇定至少 3 個月為禁漁期，核准兼營魩魮漁業漁船需填報漁撈日誌。各地漁政主管機關依相關規定辦理核准業務，再轉報中央主管機關備查。

2.法令執法以中央為主，地方為輔：由於海上漁業之違規取締涉及取締工作所需之特殊工具---船舶，由於造價高、維修不易、人手不足等實際上問題，於是中央漁業主管機關委託或協調海岸巡防署執行之為主。

¹³³ 例如新北市成立「釣魚安全維護小組」作為取締違規行為，針對岸際磯釣行為依《發展觀光條例》處罰 5 千元至 2 萬 5 千元並禁止釣魚活動。參考聯合報，「磯釣未穿救生衣 首見罰 5 千」，2010 年 1 月 3 日，<http://waterwatch.ngo.org.tw/node/6661> 最後閱覽日 2011 年 9 月 21 日。

¹³⁴ 基隆市政府將漁政主管單位與觀光主管單位，安置在同一地點辦公，不無將此一工作密切合作之重要。詳見基隆市政府訪談紀錄。

¹³⁵ 我國憲法係採中央集權與地方分權之均權制度，不偏於中央集權或者地方分權。林騰鵠 (1995)，《中華民國憲法》，頁 325 以下，台北：三民書局。

第三章 我國海域休閒船釣管理制度

第四章 各國海域休閒船釣管理制度

第一節 前言

如本研究一開始所指出，研究將比較各國相關管理制度，然後對比我國現行制度，再提出建議。至於所將比較國家將包括：(1) 美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等四國，之所以選出此四個國家做比較是因為聯合國糧農組織在進行休閒漁業介紹時，特別提及此四個國家作為先進國家休閒漁業案例，因此四國家長期以來即有相當發達休閒漁業，有關海釣休閒漁業自然具備較完備規範，有其比較與學習價值；(2) 歐盟與部分歐盟海釣休閒漁業發達國家：將包括歐盟之基本休閒漁業政策，此為所有歐盟國家之共同立場與管理規範，單以歐盟成員國之眾，以及歐盟本身之國際地位，研究團隊認為有其價值；至於歐盟是由個個分子國所組成，因此有必要檢視歐盟分子國之相關海釣休閒漁業規定，以做比較，此間選出英國與法國兩國作為比較藍本，主要是英國同樣是島嶼國家，長期以來有相當之海洋活動文化，而其休閒海釣有較為長久歷史；至於法國則是所有歐洲國家中海釣漁業最為發達國家之一；(3) 日本：毫無疑問，日本與我國最鄰近，且民風國情往往相類似，事實上我國眾多規定亦來自日本，對於日本相關管理規範進行比較研究，有其需要；(4) 發展中國家：發展中國家之所以必需予以一併比較，主要是如在本研究引言所指出，部分發展中國家是將休閒海釣漁業之碧海、藍天、大魚、活力等等休閒健康印象予以發揚，進而與觀光業相結合，我國休閒海釣漁業是否有必要往此方向發展，亦有檢視之必要，而此間選擇在國際社會中較為眾所知悉的三個觀光案例：關島、帛琉與馬爾地夫，其中關島雖為美國之屬地，然對於休閒漁業政策則完全由關島政府本身自行處理，故仍予以列入比較研究。

第二節 美國

一、引言

「美利堅合眾國」(The United States of America 縮寫:USA),通稱美國,是由 50 州和一個聯邦地區組成的聯邦共和立憲制國家。美國本土位於北美洲中部,東瀕大西洋,西濱太平洋,北靠加拿大,南接墨西哥及墨西哥灣。首都華盛頓哥倫比亞特區與除阿拉斯加州和夏威夷州之外的 48 個州都位於美國本土,阿拉斯加州位於北美大陸西北方,東接加拿大,西隔白令海峽與俄羅斯隔海相望,夏威夷州則是太平洋中部的群島。此外,美國在加勒比海和太平洋還擁有多處領土和島嶼地區¹³⁶。

美國是海洋大國,西臨太平洋,東瀕大西洋,海岸線長達 22680 千公尺,海洋漁區 762 萬平方千公尺,全國水產品產量在 600 萬噸左右,產值在 50 億美元以上,其中 98 %的產量來自海洋捕撈,佔世界捕撈量的 15%,主要經濟水產品有鮭魚、鱈魚、鯉魚、石斑魚、劍魚、鮭魚、鮭魚、鮭魚、加州鱸、鮭魚、龍蝦、牡蠣、海灣扇貝等數百個品種。由於休閒漁業不但可滿足民眾垂釣娛樂的需要,更能提升民眾對漁業資源保護的關注和興趣,國家還可以從休閒漁業中獲取一筆數量可觀的管理資金用於漁業資源的管理和增殖,所以美國對休閒漁業極為重視,有專門的休閒漁業政策,組織和推動休閒漁業的發展¹³⁷。本文以美國聯邦政府為中心,簡介美國在休閒漁業的概況,並以發展現況、法規管理為主要焦點,希冀發掘我國可師法之處,以利我國休閒漁業之發展。

二、休閒漁業概況

美國休閒漁業的發展歷史悠久,於 19 世紀初,美國東岸各州便有許多垂釣俱樂部,以會員或家庭形式在湖泊、河流、近海海域以垂釣形式度假。到 20 世紀初,以俱樂部成立的形式仍然是休閒漁業進行的主流。惟在戰後,隨著經濟成長,以及工時減少,對於休閒的需求增加,促使外出旅遊和為求娛

¹³⁶ United States, http://en.wikipedia.org/wiki/United_States (last visit at Nov. 19, 2010)

功能變數代碼變更

¹³⁷ 關於美國漁業考察報

告, <http://www.wangsc.com/wscwenzhang/ShowArticle.asp?ArticleID=14528> (last visit at Nov. 19, 2010)

功能變數代碼變更

樂目的的私人船艇數量快速成長，並有今日榮景¹³⁸。

(一) 相關統計數據

1、淡水統計

(1)概況

從統計資料可以看出，淡水休閒漁業，是最受歡迎的類型。在 2006 年，有 2,540 萬釣客總計共花 4 億 3300 萬日的時間在 3 億 3,700 萬趟旅行上。從美國內政部漁業及野生動物養護局的統計資料可得知，美國將淡水魚釣分類成一般淡水魚釣和大湖區 (Great Lakes)。於 2006 年，有 2540 萬人從事淡水魚釣，其中一般淡水魚釣有 2,500 萬人，而大湖區則計有 140 萬人，比例懸殊。

(2)消費情況

在一般淡水區中，依 2006 年的統計資料指出，於淡水魚釣消費上，共消費 263 億元。其中一般淡水魚釣總計共花費 246 億元，平均每位釣客花費 982 元。

總體旅行費用是 115 億元，其中飲食、住宿費用為 42 億元，佔整體消費的 37%，交通費用則是 37 億，佔整體 32%。其他費用包括指導費用，規費，設備租賃，等等共花費 36 億元，佔群體 31%。其中設備部分就有 131 億元，這其中包含如釣具、冰箱、浮標等就佔了 34 億元，而周邊輔助用具，如望遠鏡、帳棚設備也有 6 億 100 萬。而其他特殊配備如船、車及旅外小屋則達 910 萬元。

而大湖區釣客的花費比起一般淡水區釣客規模，明顯小很多。其主要花費共有 15 億元。其中旅行相關花費，則有 11 億元，其中 3 億 7500 萬花在飲食住宿，佔了 35%，2 億 3800 萬花在交通運輸上，佔 22%，4 億 5300 萬，有 43%則花費在其他費用上。設備得花費則有 4 億 4200 萬元，其中 1 億 6500 萬元花在釣具上，1800 萬花在周邊輔助設備，2 億 5800 萬元花在特別設備上。

¹³⁸ 陳思行 (2005)，〈美國休閒漁業發展現狀〉，《北京水產》，第 1 卷，頁 4-7。

2、鹹水統計

(1)概況

在 2006,鹹水漁釣參與者,是 770 萬人,該年度共有 8,600 萬日花在 6700 萬次旅行上。總計花費達 89 億元在鹹水魚釣事業上,其中旅行相關花費計有 53 億元,達 60%,飲食和住宿費用則有 17 億元,佔 32%,交通費用則有 11 億,有 20%,其他花費如指導費用、設備租賃等也有 25 億元,佔 48%。

(2)花費分析

釣客花費達 36 億元在設備上,其中有 13 億元是釣具設備,10800 萬是在周邊輔助設備上(如望遠鏡、露營設備等)、另外則有 22 億花在特殊設備上(如車、船等)。

3、比較¹³⁹

在 2006 年,平均每位釣客花 17 天釣魚,並平均花 13 天在旅行上。整整體而言,每位釣客平均花費 1407 元在休閒漁業相關支出。而平均每人花 597 元在旅行上,亦即平均每天花 35 元。

(二)目標魚種

最受一般淡水區釣客歡迎的魚類,就是黑鱸 (black bass)。在 2500 萬的一般淡水區釣客中,就有 1000 萬人花 16100 萬日在釣黑鱸魚。緊接在後的是,「扁魚類」(panfush)如「大翻車魚」(bluegill)等,也有 750 萬釣客,一年總計花 1 億 200 萬日。其他如「鯰魚」(catfish)、「鰱類魚」(bullhead)、「小翻車魚」(crappie)等也都很受釣客歡迎。

至於 770 萬鹹水釣客最喜歡的魚種,則是有 210 萬人支持的比目魚類,另外,紅大馬哈魚 (Red fish)、海鱒 (sea trout)、石斑魚 (striped bass) 都是很著名的海魚。

¹³⁹ US Fish and Wildlife Service And Us Bureau of the Census (2006) *National Survey of Fishing, Hunting, and Wildlife-Associated Recreation*,p16

表 4-1、美國民眾最愛魚種表

《資料來源：US Fish and Wildlife Service And US Bureau of the Census (2006) *National Survey of Fishing, Hunting, and Wildlife-Associated Recreation*, p16》

Selected Fish by Type of Fishing ⁺		
(In millions) ⁺		
Type of fishing ⁺	Anglers ⁺	Days ⁺
Freshwater except Great Lakes, total ⁺	25.0 ⁺	419.9 ⁺
Black bass ⁺	10.0 ⁺	161.0 ⁺
Panfish ⁺	7.5 ⁺	101.6 ⁺
Catfish/bullhead ⁺	7.0 ⁺	98.2 ⁺
Trout ⁺	6.8 ⁺	75.5 ⁺
Crappie ⁺	6.2 ⁺	90.7 ⁺
White bass, striped bass, and striped bass hybrids ⁺	4.8 ⁺	65.2 ⁺
Great Lakes, total ⁺	1.4 ⁺	18.0 ⁺
Walleye, sauger ⁺	0.5 ⁺	4.9 ⁺
Perch ⁺	0.5 ⁺	5.5 ⁺
Salmon ⁺	0.4 ⁺	5.7 ⁺
Lake trout ⁺	0.3 ⁺	4.4 ⁺
Black bass ⁺	0.3 ⁺	2.9 ⁺
Steelhead ⁺	0.2 ⁺	1.9 ⁺
Saltwater, total ⁺	7.7 ⁺	85.7 ⁺
Flatfish (flounder, halibut) ⁺	2.1 ⁺	20.5 ⁺
Redfish (red drum) ⁺	1.8 ⁺	20.2 ⁺
Sea trout (weak fish) ⁺	1.5 ⁺	18.2 ⁺
Striped bass ⁺	1.4 ⁺	15.4 ⁺
Bluefish ⁺	1.0 ⁺	9.9 ⁺
Salmon ⁺	0.6 ⁺	3.4 ⁺

Source: Tables 3, 4, and 5.⁺

三、管理基本原則

美國對於休閒漁業之管理最主要者有兩大核心，其一為資訊蒐集，其二為安全規範。

在資訊蒐集上，由於決策之正確性端賴資訊之齊備程度，故美國聯邦政府對於資訊之蒐集尤其重視，如本部分前段所述，各種相關數據之調查與彙整均相當詳盡。

而在安全規範上，美國對於船舶之安全性與船員之專業訓練均有相當嚴格之要求，係較為特殊之規範重點。

(一) 管理體系

美國海水、淡水漁業分別由兩個部門管理，淡水漁業係由聯邦內政部魚類和野生生物局（The U.S. Fish and Wildlife Service, FWS）管理，海洋漁業及部分內陸鹹水湖則由商務部國家海洋漁業局（The National Marine Fisheries Service, NMFS）管理。又由於美國為一聯邦制國家，各州擁有管理休閒漁業權限。而在聯邦海域，（一般指 3 哩至 200 哩的海域），於在下列情況仍屬於州管理權限之下，以即僅向州註冊或許可即可進行海釣：

- 1、欲海釣的物種非屬聯邦管理計畫物種或非屬聯邦法律保護。
- 2、該區域的漁業養護管理已授權給州制訂管理辦法，而該州制訂之管理辦法與聯邦法規相容。

另外，依據 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act (FCMA)規定，聯邦海域管理，隨各海域的情況不同，欲保護之物種不同，而分設八個魚區管理理事會，由其負責管理。

在執行方面，美國漁業執法主要分四大部分：一是聯邦政府國家海洋漁業局及五大區域辦公室；二是州政府；三是海岸防衛隊；四是地方法院。以上四個單位的職責和任務分工明確，互相聯繫。在海域的管理上，聯邦與州政府各有側重，聯邦政府負責 3 至 200 哩海域，州政府只管理 3 哩以內海域。執法分為海上執法和陸地執法兩部分，海上執法由海岸防衛隊進行，陸地執法由國家海洋漁業局官員進行，執行海陸處罰則是地方法院。海岸防衛隊直

屬聯邦政府交通部，其主要職責是保護海上安全，執行各項有關法規，打擊走私、販毒、海盜。¹⁴⁰本部分已下將針對聯邦層級之管理體系加以深入探討。

1.管理機構

(1)淡水區域：美國魚類及野生動物局(The U.S. Fish and Wildlife Service)

聯邦內政部魚類和野生生物局隸屬美國內政部，總部設在維吉尼亞州阿靈頓郡。其主要任務在於養護、保護國內魚類和野生動植物資源，及其棲地，以利其資源永續經營。該局在 1940 年的改組計畫中合併生態調查局及漁業局而成。就漁業管理部分，其管理 70 個魚類棲地，65 個魚類資源辦事處及設有 86 個生態站¹⁴¹。

該部門另一個重要的工作就是調查並編製美國國家休閒漁業、打獵及野生動植物相關休閒活動普查數據 (National Survey of Fishing, Hunting, and Wildlife-Associated Recreation)。該調查報告從 1955 年就開始由魚類和野生生物局負責調查、編輯，是美國國內歷史最悠久，最全面的動植物相關休閒活動調查報告。其報告包含聯邦政府和州政府層級，可謂相當全面。

在休閒漁業資料收集方面，其分之為三部分包括淡水（排除大湖區），大湖區，及鹹水區。對於釣客的記入不僅僅包跨括有許可證的、並也包含那些沒有許可證或特殊釣魚方法的釣客，最後的結果會以參與人數，花費天數，從事費用等數據表現。

因為有清楚的調查與紀錄，使得美國政府在對國內重要生物資源管理及發展休閒產業上，能得到很大助益。

(2)鹹水區域(3-20 哩海域以及境內鹹水湖)：國家海洋漁業局(The National Marine Fisheries Service, NMFS)

NMFS 隸屬於美國商務部國家海洋與大氣總署¹⁴² (The National Oceanic

¹⁴⁰ 陳思行 (2005)，〈美國休閒漁業發展現狀〉，《北京水產》，第 1 期。

¹⁴¹ About US Fish and Wildlife Service, http://www.fws.gov/help/about_us.html (last visit at Nov.20, 2010)

¹⁴² 該組織主要關注地球的大氣和海洋變化，提供對災害天氣的預警，提供海圖和空圖，管理對海洋和沿海資源的利用和保護，研究如何改善對環境的了解和防護。該局除了文職

and Atmospheric Administration，NOAA)。國家海洋漁業局總部位於馬里蘭州銀泉郡，總部設執行主任辦公室、政策與計劃辦公室，下設資源保護與管理、國家漁業事務開發與利用、科學與環境、海洋哺乳動物與瀕臨滅絕種類管理、海洋動物棲息地恢復與保護等 6 個處¹⁴³。

國家海洋漁業局主要業務為漁業管理和科研兩大部分，其主要管理區域是管理和保護 200 哩專屬經濟區 (exclusive economic zone) 的水產資源和主要海洋生物的生活環境，檢查各項漁業規劃，與海岸防衛隊共同組織實施和監督漁業資源的管理，參加海洋生物的國際談判、簽約、發放許可證書，總部在全國沿海設有五大區域性漁業管理辦公室和 4 個漁業研究中心。而其協力組織有六個區域性的科研中心，八個魚區管理理事會，三個州際漁業管理委員會。

為有效地保護漁業資源，聯邦政府投入大量人力物力開展科學研究，美國政府相當重視科學管理，一切以科學為根據，無論制定某項保護法規，進行某項宏觀決策，還是對某個物種環境採取生態工程措施，都要以科學研究為依據。在機構組織上，國家海洋局 (National Ocean Service) 設立 4 個漁業研究中心，每個中心下設 2~8 個研究所，形成海洋漁業科研網。綜觀美國的海洋科研，其力量雄厚，科研領域也極為廣闊，具有很強的針對性和超前性，科研項目齊全，從不同角度因應資源和環境保護等方面的問題。¹⁴⁴

(3) 漁區管理理事會 (Regional Fishery Management Councils) ¹⁴⁵

依據 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act (FCMA)，為了發揮民眾參與管理的作用，美國政府設立八個魚區管理理事會

人員外，還有一個 300 人的穿統一制服的隊伍，執行為飛機、船舶、車輛的駕駛、保衛等任務。其下設有國家氣象局、國家海洋局、國家海洋漁業局、國家環境衛星、數據及信息服務中心、NOAA 研究中心規劃計劃和綜合司等六個單位。

¹⁴³ About National Marine Fisheries Service, <http://www.nmfs.noaa.gov/aboutus.htm> (last visit at Nov.21, 2010)

功能變數代碼變更

¹⁴⁴ About the National Ocean Service, <http://oceanservice.noaa.gov/about> (last visit at Nov. 20,2010)

功能變數代碼變更

¹⁴⁵ Regional Fishery Management Councils, http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/councils.htm (last visit at Nov. 20,2010)

功能變數代碼變更

¹⁴⁶，主要目的在聯繫、整合州與聯邦政府，主要管理範圍仍是在 3-200 哩的漁業養護區。其主要職責是組織製定審議漁業管理規劃、法規、措施等管理方案建議書，制定本國和外國漁船年度捕撈量和配額。經商務部和聯邦政府批准宣布後具有法律效力，然後由國家海洋漁業局和海岸防衛隊組織實施。

理事會成員主要由四方代表組成，有聯邦和州政府的官員、海岸防衛隊官員、科研人員和漁民代表，理事會成員人選由州長提名，商業部批准任命。理事會常設機構在各大區域辦公室，資金由聯邦政府提供。另外美國還注重發揮民間保護組織的作用，呼籲和監督政府對瀕臨滅絕物種的保護和對水域染污的治理。

2. 相關法規

美國對於漁業管理，主要法案與管理辦法如下：

(1) 《漁業保護和管理法》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)

該法案是美國聯邦政府於聯邦負責水域最主要的法律依據。法案最初在 1976 年生效，而在 1996 年有一次的修正。其中最重要的部分是為已逐漸阻止國外漁業的方式，發展國內國內漁業。而另一個部分則是管理養護發展，並創造出上述八個「漁區管理理事會」，1996 年的修正案內容則是聚焦再重建過度捕撈的魚區和保護魚類棲地及減少捕撈¹⁴⁷。

(2) 《海上休閒漁業資訊調查計畫》(the Marine Recreational Information Program, MRIP)

在 2007 年，美國總統布希簽署《漁業保護和管理法》修正法案，使得 2006 年修正案通過，該修正案為求增進品質與精確數據，並授權進行海上休閒漁業資訊調查計畫《The Marine Recreational Information Program, MRIP》

¹⁴⁶ 這八個魚區管理理事會分別是：新英格蘭魚區管理理事會、中大西洋魚區管理理事會、南大西洋魚區管理理事會、墨西哥灣魚區管理理事會、加勒比海魚區管理理事會、太平洋魚區管理理事會、北太平洋魚區管理理事會、西太平洋魚區管理理事會。

¹⁴⁷ MAGNUSON-STEVENSONS FISHERY CONSERVATION AND MANAGEMENT ACT REAUTHORIZED <http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/index.html> (last visit at Nov. 20, 2010)

並公開數據調查《Marine Recreational Fisheries Statistics Survey，MRFSS》。該計畫欲利用新的數據收集，提供海洋更全面保護，其內容主要包跨休閒魚釣的次數，及其捕捉的數量，對當地、區域及國家經濟的影響。¹⁴⁸ 美國政府希冀利用更精確的資訊，讓立法者能夠在科學依據上做出正確的判斷，因此該計畫授權於各碼頭經營者，海釣釣客及其他有心於海洋保育的參與者，共同構建精準的數據報告。¹⁴⁹

(3) 《國家環境政策法案》(National Environmental Policy Act)

由於漁業養護管理法案要求美國海洋漁業局整合國家環境政策，並對環境管理不斷更新。國家海洋漁業局將會和各魚區理事會進行環境品質修訂出全面的海洋環保政策。¹⁵⁰

(4) 《海洋哺乳動物保護法》(the Marine Mammal Protection Act)

該法案是在 1972 年 10 月 21 日生效，所有的海洋哺乳類動物都在此法案下受到保護。但對於該法案規定是存有相當例外，比如說運送海洋哺乳類動物進入美國水域和進口海洋哺乳類動物及相關製品。¹⁵¹

(5) 《瀕臨滅絕物種法》(the Endangered Species Act)

本法案是簽署於 1973 年 12 月 28 日，提供瀕臨絕種或受到威脅物種，提供一個養護，其範圍遍及重要的範圍。該法案擴及範圍包括瀕臨絕種或受到威脅、或被認定為可見的未來可能受到威脅的物種。目前在 ESA 法案保護清單中，有大概 1,950 種物種。

(6) 《美國國家海洋保護區系統》(The National System of Marine Protected Areas of the United States)

¹⁴⁸ Program Overview, <https://www.countmyfish.noaa.gov/aboutus/index.html> (last visit at Nov.20,2010)

¹⁴⁹ Marine Recreational Information Program (MRIP), <http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/mrip.htm> (ast visit at Nov. 20, 2010)

¹⁵⁰ National Environmental Policy Act (NEPA), <http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/nepa.htm> (last visit at Nov. 21,2010)

¹⁵¹ Marine Mammal Protection Act (MMPA) of 1972, <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/laws/mmpa/> (last visit at Nov. 21,2010)

功能變數代碼變更

功能變數代碼變更

所謂國家海洋保護區《marine protected areas, MPAs》,是一種利用出來強化美國所屬海洋、海岸以及大湖區的方法。美國政府利用設立許多海洋保護區,以互相間的合作,集成成衣國家系統,以達其保護目的。這個系統存在於個個海洋保護區、網路,由聯邦、州及部落等機關管理,透過共同合作,站立一個一體性的保育系統。這個系統主要是提供一個平台,而非讓州、部落在管理養護方面,至於聯邦管理之下,更非限制或改變管理權限。

3.具體之管理要求

(1)對人員之管理

甲、鹹水休閒漁業註冊制度

由於美國採聯邦制度,各州法律規定不同,但普遍對於休閒漁業參與都需要許可證,州政府則擁有販售許可證得權限。惟,在鹹水區域,美國海洋漁業局,在休閒漁業調查計畫下,在以下情況規定,釣客必須事先註冊。

規定在《第 50 號聯邦法規》第 600 條分部 P(subpart P to 50 CFR part 600),第 600 條是漁業保護和管理法,分部 P 為美國海洋休閒漁業相關規範¹⁵² :

A. 第 600.1405 條 (釣魚者註冊)

a.2010 年 1 月 1 日生效,適用於下列行為 :

- 為下列目的進行釣魚或捕魚行為 :
 - 專屬經濟區內之魚 ;
 - 「潮間帶」(tidal water)中溯河產卵之物種 ;
 - 專屬經濟區外「大陸棚」(Continental Shelf)之漁業資源。
- 專屬經濟區內從事「待僱漁船」(for-hire fishing vessel)。
- 待僱漁船為下列目的進行釣魚或捕魚行為 :
 - 潮間帶中溯河產卵之物種 ;

¹⁵² http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title50/50tab_02.tpl (last visited Dec. 2, 2010)

- 專屬經濟區外大陸棚之漁業資源。
- 為下列目的持有釣魚或捕魚設備：
 - 專屬經濟區內之魚；
 - 潮間帶中溯河產卵之物種；
 - 專屬經濟區外大陸棚之漁業資源。
- b. 任何人不得從事 a. 所列活動, 除非:
 - 已依第 600.1410 條, 每年向「國家海洋漁業局」(National Marine Fisheries Service, NMFS) 註冊者；
 - 有「豁免州」(exempted state)核發之釣魚許可證或已向豁免州註冊者
 - 居住於豁免州, 依州法不需持有釣魚許可證或已註冊者；
 - 待僱漁船持有國家海洋漁業局依《第 50 號聯邦法規》(Title 50, Electronic Code of Federal Regulations, 50 CFR)第 622.4(a)(1)、635.4(b)、648.4(a)、660.70(a)(1)核發之許可證；
 - 16 歲以下；
 - 待僱漁船上之釣客, 此船舶有國家海洋漁業局或州核發之許可證或已註冊；
 - 有國家海洋漁業局或州核發之商業釣魚執照或許可證, 依許可證或執照所訂期間及條件下合法捕魚；
 - 依《第 50 號聯邦法規》第 635.4(c)規定持有「高度洄游性魚種」(Highly migratory species, HMS)釣魚許可證；
 - 持有國家海洋漁業局或州核發之職業釣魚(捕魚)執照或許可證, 依許可證或執照所訂期間及條件下合法捕魚；
 - 在外國海域對溯河產卵物種或大陸棚漁業資源進行釣魚、捕魚或經營待僱漁船。

c.在執行政府權力人員要求下任何釣魚、捕魚或經營待僱漁船者，須出示國家海洋漁業局登記號碼、執照或證據證明其依第 600.1405(b)(2)~第 600.1405(b)(10)規定免除註冊。

B. 第 600.1410 條（註冊程序）

- a.透過國家海洋漁業局網頁或其上免付費電話為註冊；
- b.需告知姓名、地址、電話號碼、出生年月日、接下來一年欲釣魚區域，其他為執行註冊所需資訊；
- c.註冊待僱漁船，漁船所有人或經營者須告知船舶所有人姓名、地址、出生年月日、電話號碼、船舶名，若船舶所有人與經營者不同，須告知經營者姓名、地址、出生年月日、電話號碼、船舶名、船舶登記國或「美國海岸防衛隊」(U.S. Coast Guard)證件號碼、「母港」(home port)或經營範圍，其他為執行註冊所需資訊；
- d.國家海洋漁業局將發給註冊者註冊號碼、執照，有效期限自核發日起算一年；
- e.註冊時使用假的、不正確或錯誤資訊是非法行為；
- f.費用，自 2011 年 1 月 1 日起，在國家海洋漁業局登記需繳交年費，年費之清單報表將刊載在聯邦註冊；原住民參與釣魚或捕魚活動亦須註冊，但不用交年費。

乙、資訊統整

A. 鹹水休閒釣魚者符合下列狀況時必須註冊：

- a.釣魚或捕捉溯河產卵物種，例如內河鯉魚，潮間帶之鱒魚或鱸魚；
- b.於聯邦水域釣魚，或
- c.其他不符合法律例外規定之地方釣魚。

B. 符合下列資格之鹹水區釣魚者不須登記：

- a.16 歲以下；
- b.於「待雇漁船」(for hire vessel)、租船上釣魚者，該船舶須有「美

國國家海洋暨大氣總署漁業局」(National Oceanic and Atmospheric Administration Fisheries, NOAA Fisheries)許可證，捕捉「高度洄游性魚種」(Highly Migratory Species, HMS)許可證，或有效之商業捕魚執照。

C. 註冊費用

a.2010 年登記不需費用，2011 年 1 月 1 日後要繳交費用；

b.2011 年後費用多寡未定，「美國國家海洋暨大氣總署」預估金額在美金\$15~\$25（約新台幣 456~760 元）之間¹⁵³。

c.依聯邦法律，管理支出費用決定登記費用；美國國家海洋暨大氣總署使預期登記人數平均分擔登記所需管理費用；例如，此計畫花費美金\$25,000，共有 1,000 人登記，登記費用則為每人美金\$25。

d.費用由國家鹹水釣魚登記處收取後歸聯邦財政部。

D. 要每年註冊，註冊有效日期為註冊日起算一年。假如住在豁免州，表示該州有自己之鹹水釣魚許可證並同意美國國家海洋暨大氣總署自動為釣魚者註冊，因此國家鹹水釣魚註冊處將在州之釣魚許可證更新時一同更新。

E. 假如住在豁免州且依州法不需持有鹹水釣魚許可證，不需向美國國家海洋暨大氣總署為註冊。但建議在從事釣魚行為時隨身攜帶證明文件，在政府執法人員要求下得證明住所及免申請許可證。

F. 登記之後將後收到一份臨時註冊號碼，在網路登註冊需列印出此號碼；電話註冊者則須記下號碼並魚釣魚時隨身攜帶。30 天內將收到永久註冊證及號碼。

G. 透過電話或網路註冊只需花費幾分鐘的時間。記下登記號碼並於釣魚時隨身攜帶，即可合法釣魚；因此可以當天註冊當天釣魚，且 30 天內即可收到永久註冊證。

¹⁵³ 2010 年 12 月 2 日，1 美元兌換 30.368 新台幣。

- H. 註冊時需填寫姓名、地址、出生年月日以及家裡或手機號碼。同時必須選擇欲釣魚的地區，但僅作為參考之用。註冊在任何地方都是有效的。
- I. 假如已向國家海洋漁業局為註冊後，從事釣魚活動地區亦要求州許可證，則除聯邦註冊證以外亦須持有州許可證。
- J. 未註冊之處罰依據個案事實決定適用處罰規定，得參照執法人員執罰表 <http://www.gc.noaa.gov/enforce-office3.html>
- K. 假如持有豁免州之鹹水釣魚許可證，可在非豁免州釣魚。因豁免州須分享其釣魚許可證資訊給美國國家海洋暨大氣總署，故不需再向美國國家海洋暨大氣總署為登記，其將自動登記並得於任何州釣魚。
- L. 如釣客購買州之短期許可證（例如 1 天或 2 天許可證）只需注意此許可證之有效期間。例如，New Jersey 居民購買 California 10 天鹹水釣魚許可證，在 California 釣魚時不需註冊；但當此許可證過期後，假如想回 New Jersey 釣魚，其必須為註冊¹⁵⁴。
- M. 無私人船舶許可證，可供此船舶上之釣客使用，除符合例外狀況，每一釣客須個別向美國國家海洋暨大氣總署註冊。因船舶註冊無法完善蒐集每一釣客之資訊，一完整之註冊，包含船舶所有人及船上所有釣客，對美國國家海洋暨大氣總署而言非常重要，其可研究從事鹹水休閒漁業之總人數及對鹹水休閒漁業有精確之描述。

丙、船員規定

相關規範主要規定於《航海法》第二編(Shipping Act, U. S. Code, Title 46, Subtitle II)¹⁵⁵中，臚列重點如下：

- A. 針對(a)船長、大副、駕駛員；(b)領航員(pilot)；(c)操作員(operator)，得依其申請之年齡、性格、生活習慣、經驗、專業資格和體能發與執

¹⁵⁴ New Jersey, a non-exempted state; California, an exempted state.

¹⁵⁵ <http://www.law.cornell.edu/uscode/>(last visited Dec. 14, 2010)

照¹⁵⁶。

B. 申請領航員者須符合下列資格始發與執照¹⁵⁷：

- a. 至少 21 歲；
- b. 身體健康且健全；
- c. 持有執照時須每年進行完整之健康檢查；
- d. 展現持有此執照所需具備之知識與技能；
- e. 熟悉「電子助航設備」(electronic aids to navigation)之操作；
- f. 具備避免水中碰撞之領航知識；
- g. 有足夠經驗可應付各種類型之船舶；
- h. 符合其他必要且合理之資格。

C. 對遊艇駕駛人之航行資格，聯邦政府未訂有特殊限制，而是委由自律團體 National Association of State Boating Law Administrators(NASBLA)辦理訓練與考試，駕駛人得直接參加考試取得執照；駕駛訓練課程，海岸防衛隊亦委託 NASBLA 訂立標準供各州參考¹⁵⁸。課程內容包含判斷當地氣候、水域狀況、預防性維護船舶 (Boat Preventive Maintenance)、環境法規、船舶航行安全、緊急事件準備(Emergency preparedness)等¹⁵⁹。

(2)對船舶之管理

甲、待雇漁船

¹⁵⁶ 46 USC §7101(c)

¹⁵⁷ 46 USC §7101(e)

¹⁵⁸ 林桓編(2010)，《臺灣最適遊艇活動模式及推動策略之研究》，頁 89，台北：行政院經濟建設委員會，<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=9033> (最後瀏覽日：12/14/2010)。

¹⁵⁹ NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BOATING LAW ADMINISTRATORS, NATIONAL BOATING EDUCATION STANDARDS(JANUARY 2010), <http://nasbla.org/files/public/Educ/Approval/Standards/Education%20Standards%20-%20Jan%202010.pdf>(last visited Dec. 14, 2010)

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

- A. 待雇漁船指「租船出海海釣」(charter vessel)及「經營海釣娛樂」(headboat)：
- a. 「租船出海海釣」船舶：船舶總重小於 100 噸，依美國海岸防衛隊 (United States Coast Guard, USCG)規定每次僅能承載 6 人以下之乘客。
 - b. 「經營海釣娛樂」：船舶持有美國海岸防衛隊核發之有效檢驗證書 (COI)可因被租用而運載超過 6 位乘客¹⁶⁰。
- B. 依照《第 50 號聯邦法規》第 600 條分部 P 第 600.1405 條(b)(4)規定，待雇漁船需依持有國家海洋漁業局依《第 50 號聯邦法規》第 622.4(a)(1)、635.4(b)等核發之許可證。
- a. 「租船出海海釣」及「經營海釣娛樂」船舶皆需許可證(charter vessel/headboat permit)且可同時持有「商業許可證」(commercial vessel permit)。但仍須持有海灣沿岸遠洋洄游魚類、海灣珊瑚礁魚許可證等，表示其可在專屬經濟區或專屬經濟區外從事釣魚或捕捉許可證所允許之魚種¹⁶¹。
 - b. 假如聯邦對海灣珊瑚礁魚規定較州法律嚴苛，則持有海灣珊瑚礁魚許可證之人或船舶無論在何處釣或捕捉珊瑚礁魚皆須遵守聯邦規定¹⁶²。
 - c. 租船出海海釣或經營海釣娛樂所有人在大西洋釣或捕捉高度洄游性魚種，須持有「高度洄游性魚種租船/頭船許可證」(HMS Charter/Headboat permit)；而承載釣客於上述船舶在大西洋釣此類高度洄游性魚種時，船舶亦須持有美國海岸防衛隊和發之「商船許可證」(Merchant Marine License)或「不需檢查乘客之船舶許可證」(Uninspected Passenger Vessel License)¹⁶³。

¹⁶⁰ 50 CFR 622.2

¹⁶¹ 50 CFR 622.4(a)(i)；50 CFR 622.4(a)(iii)

¹⁶² 50 CFR 622.4(a)(iv)

¹⁶³ 50 CFR 635.4(b)

- d. 任何船舶，包含租船或「娛樂船舶」(party boat)，在「北大西洋漁業組織管制區」(Northwest Atlantic Fisheries Organization Regulatory Area, NAFO Regulatory Area)釣魚，須持有「多物種許可證」(multispecies permit)¹⁶⁴。
- e. 船舶所有人使用船舶對大西洋高度迴游性魚種為娛樂性質之釣魚，需有「捕捉高度迴游性魚種許可證」(HMS Angling permit)。持有大西洋高度迴游性魚種許可證，所得漁獲不可基於商業目的而變賣或移轉與他人¹⁶⁵。

乙、娛樂船舶

- A. 「船舶文件」(Vessel Documentation)：任何淨重 5 噸之船舶須向美國海岸防衛隊為登記¹⁶⁶；且此文件編號須標示於船身。
- B. 美國海岸防衛隊規定最低之安全設備標準：
 - a. 船舶須提供船上一人一件救生衣；長度超過 16 呎之船舶亦須配置「可拋擲裝置」(throwable device)；且於航行過程中每人皆須穿著救生衣¹⁶⁷。
 - b. 「可見求救信號燈」(Visual Distress Signals)¹⁶⁸。
 - c. 「煙火裝置」(Pyrotechnic Devices)：最少要有白天及夜晚用煙火裝置各三個¹⁶⁹。
 - d. 「非煙火裝置」(Non-Pyrotechnic Devices)：白天用「橘色救難旗」(Orange Distress Flag)；夜晚用「電力救難信號」(Electric Distress

¹⁶⁴ 50 CFR 648.4(a)(1)

¹⁶⁵ 50 CFR 635.4(c)(1)

¹⁶⁶ 46 CFR 67.5

¹⁶⁷ 33 CFR 175

¹⁶⁸ 33 CFR 175.101

¹⁶⁹ THE U.S. COAST GUARD'S BOATING SAFETY DIVISION, A BOATER'S GUIDE TO THE FEDERAL REQUIREMENTS FOR RECREATIONAL BOATS, p.17-18, http://www.uscgboating.org/assets/1/workflow_staging/Publications/420.PDF (last visited Dec. 14, 2010)

Signals)¹⁷⁰。

- e. 「滅火器」(Fire Extinguishers)¹⁷¹
 - f. 「通風設備」(Ventilation)¹⁷²
 - g. 「逆火控制設備」(Backfire Flame Control)¹⁷³
 - h. 「海上衛生設備」(Marine Sanitation Devices)¹⁷⁴
- C. 船舶經營(a)超過邊界線(Boundary Line)、(b)載運 16 名乘客以上除配備(二)所規定之設備外，亦需裝備：
- a. 「報警和定位設備」(alerting and locating equipment)
 - b. 足以容納船上所有人之救生艇或救生筏
 - c. 「無線電通訊設備」(radio communications equipment)
 - d. 「導航設備」(navigation equipment)
 - e. 「急救設備，包括醫藥箱」(first aid equipment, including medicine chests)¹⁷⁵

上述為聯邦行政規則，僅概略規定娛樂船舶管制事項，詳細規定則授權州政府以州法規定。

丙、對船舶進出之管制

美國公民及持永久居留權之居民使用遊艇出入境時，僅需透過網路向海關及邊防管理局之「小船申報系統」(Small Vessel Reporting System,SVRS)登記報備即可。該系統整合全國所有已登錄之遊艇船籍資料，遊艇使用人僅

¹⁷⁰ THE U.S. COAST GUARD'S BOATING SAFETY DIVISION, A BOATER'S GUIDE TO THE FEDERAL REQUIREMENTS FOR RECREATIONAL BOATS,p.18-19,
http://www.uscgboating.org/assets/1/workflow_staging/Publications/420.PDF (last visited Dec. 14, 2010)

¹⁷¹ 46 CFR 25

¹⁷² 33 CFR 175/183, 46 CFR 25

¹⁷³ 46 CFR 25/58

¹⁷⁴ 33 CFR 159

¹⁷⁵ 46 CFR 4502(b)

需依規定登錄遊艇駕駛人及資格、乘員、航向及目的地等資訊，以備海關及海岸防衛隊查驗即可¹⁷⁶。

(二) 小結

綜合以上之研究結果，可以從美國之休閒漁業管理制度中得出已下可資我國參考之重點：

1. 數據收集詳細

從各方資料蒐集及閱讀中，可以發現，美國政府在海洋保育、漁業管理，乃至休閒漁業政策制訂，很重視資訊數據收集，利用最精確的數據作為科學依據。其項目之細、範圍之廣，實在值得做為我國借鏡。

2. 政府致力整合資訊與管理機制

由於美國政府體制複雜，中央與地方都存在管理機制，因此為求避免疊床架屋，可以看出美國政府積極利用各項計畫整合所有管理機制。我國政府體制簡單，範圍不如美國遼闊，但不代表我國無需要整合主管海洋機關，應可仿效美國建立一整合所有機關計畫，作為依交流平台，方便資訊流通，增加行政效率，除了可以避免疊床架屋情況，亦能迅速反應緊急情況。

3. 發揮民間力量

美國政府無論是在養護漁業或者休閒漁業管理的過程，相當注重休閒漁業釣客之參與，這也反映在魚區管理理事會此種特殊的組織上。和我國相比，我國向來被視為民間力量充沛且豐富的國家，因此政府應可考慮將休閒漁業參與者或者經營者納入保護海洋環境得一部分，善用他們第一線參與的經驗，在漁業管理上發揮民間的力量，讓休閒漁業參與者同時也是國家海洋政策的監理者。

¹⁷⁶ 林桓編(2010)，《臺灣最適遊艇活動模式及推動策略之研究》，頁 83，台北：行政院經濟建設委員會，<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=9033>（最後瀏覽日：12/14/2010）。

第三節 加拿大

一、引言

加拿大位於北美洲之北部，三面環海，東接大西洋，西臨太平洋，北瀕北極海，是世界上擁有最長海岸線的國家，長達 243792 公里，占世界海岸線總長之 25%，擁有超過兩百多萬個湖泊和注入五大流域之河流，專屬經濟區面積 370 萬平方公里，相當於加拿大陸地面積之 37%¹⁷⁷，海洋產業對於加拿大的經濟貢獻，每年達 200 億美元以上，是名符其實的海洋大國。海洋對於加拿大社會及經濟發展之重要性，由此可見。

加拿大同時身為大西洋鮭類保育委員會(ICCAT)、北太平洋溯河性魚類委員會(NPAHC)、北太平洋鮭類國際科學委員會(ISC)、西北大西洋漁業組織(NAFO)、海洋調查國際理事會(ICES)、聯合國糧農組織(FAO)等多個國際組織之會員國¹⁷⁸，其休閒漁業相當負有盛名。無論是對加拿大人或遊客而言，垂釣始終是加拿大最為流行的休閒活動之一。每年從世界各地前來參觀並參與垂釣活動的垂釣者，是加拿大最重要的社會經濟貢獻來源。本部分將透過加拿大 2005 年所做之休閒漁業調查報告，並輔以各省份之相關規範資料，勾勒出加拿大全國休閒漁業之概貌。

二、休閒漁業概況¹⁷⁹

(一) 調查內容

加拿大每五年即進行一次全國性休閒漁業調查報告¹⁸⁰，根據其最新所做

¹⁷⁷

http://big5.lrn.cn/bookscollection/magazines/maginfo/2010maginfo/qingbao201002/201005/t20100514_491324.htm(last visited At Oct. 31, 2010).

格式化: 預設段落字型, 字型色彩: 自動

¹⁷⁸

<https://www.ofdc.org.tw/organization/01.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

格式化: 預設段落字型, 字型色彩: 自動

¹⁷⁹

主要參考 2005 年加拿大休閒漁業調查報告

<http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/section1-eng.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

功能變數代碼變更

¹⁸⁰

請注意大湖區(聖勞倫斯河、安大略湖、伊利湖、聖克萊爾湖、休倫湖、蘇必利爾湖)於 2005 年亦提出休閒漁業調查報告 <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/gl/gl2005/index-eng.htm>(last visited At Oct. 31, 2010).

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

(2005 年)之報告，其調查內容包含垂釣者資料（如年齡，性別，居住地等）、休閒垂釣活動相關細節(如捕撈區域、漁獲量、物種、漁業管理、經濟區、旅遊資訊等)，以及支出費用(如重大採購或漁業投資、直接相關的休閒垂釣旅遊活動費用等)。

(二) 參與人口與產值

加拿大人平均每天花費 1 小時從事各種體育及休閒活動，休閒漁業亦是其中之一。然而，在大部分省份和地區，休閒垂釣參與率均呈現下降趨勢。成年垂釣者之年齡層分布持續呈高齡化趨勢，且其數目占加拿大垂釣者總人口超過半數以上，例如，在 45-64 歲年齡組，從事休閒漁業之人口數僅佔同一年齡層之 26%。

加拿大垂釣者總額超過 320 萬人次，並帶動了 75 億美元的經濟效益。其中 50 億花費於投資和購買休閒垂釣相關用品¹⁸¹。其餘 25 億則包含休閒漁業的直接相關活動支出，如運輸、食品、住宿、垂釣服務、釣魚用品，其中以交通及食宿為大宗。而其漁獲量則參考下圖(2005 年總漁獲、2005 年各省份總漁獲量)。

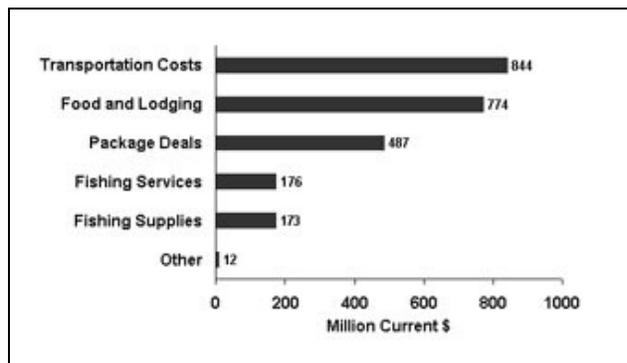


圖 4-1、加拿大 2005 年休閒漁業總支出¹⁸²

¹⁸¹ 例如船舶，發動機，露營裝備，特種車輛，房地產等耐用消費品。

¹⁸² <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/section4-eng.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

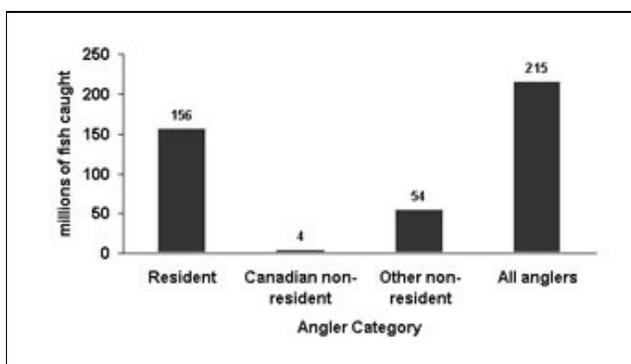


圖 4-2、加拿大 2005 年總漁獲¹⁸³

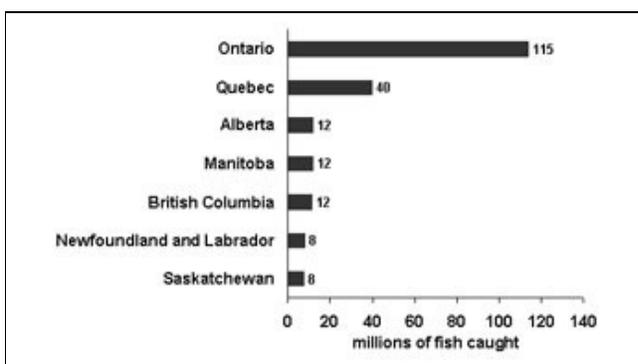


圖 4-3、加拿大 2005 年各省份總漁獲量¹⁸⁴

(三) 套裝行程

所謂套裝行程，乃包括範圍廣泛的商品和服務，如食品，住宿，交通，釣魚用品，設備等，以便利垂釣者之釣魚旅行計劃，近年來漸趨熱門。二十年前，套裝行程占休閒漁業總支出的 11%，直至 2005 年，其比例幾乎翻了一倍（20%），交易總額達 4.87 億美元。於努納武特地區及西北地區尤其明顯(參圖四)。

¹⁸³ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/section4-eng.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

¹⁸⁴ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/section4-eng.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

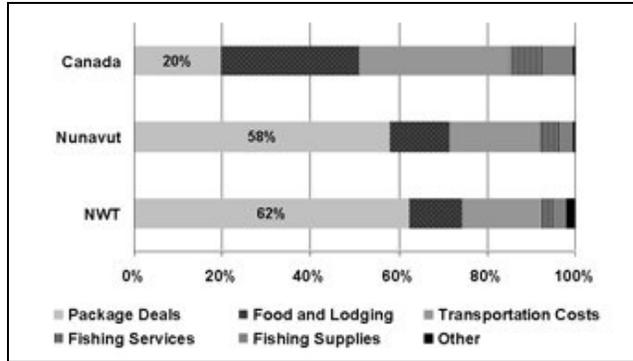


圖 4-4、加拿大套裝行程占休閒漁業總支出之比例圖¹⁸⁵

三、管理基本原則

加拿大對於休閒漁業之政策設計，同時考量其對漁業、旅遊業，及其重要的社會和經濟貢獻。同時，亦強調合作夥伴關係、公民參與、社區管理，並促進公眾保護和永續利用漁業資源。

因為各地需求的多樣化，聯邦、省和各地區間為建構加拿大的休閒漁業管理政策，形成一個複雜的立法和管理責任分工體系，而省和地區間如何實施休閒漁業管理方案亦是如此，其簡易劃分基礎請參考下表與圖。

¹⁸⁵ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/section4-eng.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

表 4-2、加拿大休閒漁業管理分層表¹⁸⁶

省/地區	聯邦	省/地區	聯合管理委員會
紐芬蘭省、拉不拉多	海洋物種		
愛德華王子島、新不倫瑞克省、辛斯克舍省	淡水物種、溯河性 (anadromous)、洄游魚類 (catadromous)、其他海洋物種	淡水物種、內陸地區捕撈之溯河性魚類	
魁北克	海洋物種	淡水物種、溯河性及洄游魚類	
安大略省、馬尼托巴	海洋物種	淡水物種	
薩斯克徹溫省	原生物種、棲息地保護區	Day to day legislative fishery amendments	
艾伯塔		淡水物種	
不列顛哥倫比亞省	海水鮭魚、潮間帶物種 	淡水物種、內陸鮭魚 	
西北地區、努納武特地區		休閒漁業	魚類分配、養護意見諮詢、漁業管理及科學活動

¹⁸⁶ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/textbox1.1-eng.htm>(last visited At Oct. 29, 2010).

育空	海洋物種	淡水物種	
----	------	------	--



圖 4-5、加拿大各省分布圖¹⁸⁷

四、管理體系

(一) 聯邦體制

海洋相關活動主要由 27 個聯邦部門和機構所負責管理，主要包含：漁業和海洋部(DFO)、運輸部(TC)、加拿大國防和武裝力量部(DND/CF)、環境部(EC)、自然資源部(NRCan)、印第安和北方事務部(IN-AC)、外事和國際貿易部(DFAIT)等。總計訂立 25 個主要聯邦立法及 35 個相關的法律規定。

187

[http://www.google.com.tw/imgres?imgurl=http://www.bd-canada.com/news/edit/UploadFile/200742511102941.gif&imgrefurl=http://www.bd-canada.com/news/News_View.asp%3FNewsID%3D29&usg=__CpWV5CfOumyTe2dck6YiAulSoxc=&h=259&w=481&sz=43&hl=zh-TW&start=0&zoom=1&tbnid=_WwvMPZ3_slb6M:&tbnh=100&tbnw=185&prev=/images%3Fq%3D%25E5%258A%25A0%25E6%258B%25BF%25E5%25A4%25A7%25E7%259C%2581%25E4%25BB%25BD%25E5%259C%25B0%25E5%259C%2596%26h1%3Dzh-TW%26sa%3DG%26biw%3D1362%26bih%3D578%26gbv%3D2%26tbs%3Disch:1&itbs=1&iact=rc&dur=141&ei=ocvKTNfcKIq8cKqe5LoO&oei=zMnKTNbdOpCWvAOho7XKdW&esq=6&page=1&ndsp=18&ved=1t:429,r:2,s:0&tx=124&ty=84\(last visited At Oct. 29, 2010\).](http://www.google.com.tw/imgres?imgurl=http://www.bd-canada.com/news/edit/UploadFile/200742511102941.gif&imgrefurl=http://www.bd-canada.com/news/News_View.asp%3FNewsID%3D29&usg=__CpWV5CfOumyTe2dck6YiAulSoxc=&h=259&w=481&sz=43&hl=zh-TW&start=0&zoom=1&tbnid=_WwvMPZ3_slb6M:&tbnh=100&tbnw=185&prev=/images%3Fq%3D%25E5%258A%25A0%25E6%258B%25BF%25E5%25A4%25A7%25E7%259C%2581%25E4%25BB%25BD%25E5%259C%25B0%25E5%259C%2596%26h1%3Dzh-TW%26sa%3DG%26biw%3D1362%26bih%3D578%26gbv%3D2%26tbs%3Disch:1&itbs=1&iact=rc&dur=141&ei=ocvKTNfcKIq8cKqe5LoO&oei=zMnKTNbdOpCWvAOho7XKdW&esq=6&page=1&ndsp=18&ved=1t:429,r:2,s:0&tx=124&ty=84(last visited At Oct. 29, 2010).)

格式化: 預設段落字型, 字型色彩: 自動

其重要決策進程包含 1997 年制定《加拿大海洋法》(Canada's Oceans Act)、2002 年公布《海洋策略》(Canada's Oceans Strategy)、2005 年宣布《加拿大海洋行動計畫》(Canada's Oceans Action Plan)、2007 年倡議為期五年的健康海洋引導計畫(Health of the Oceans Initiatives),最後為 2009 年提出之《我們的海洋,我們的未來:聯邦的計劃和行動》(Our oceans, our future: Federal programs and activities)。從此,如何保護海洋環境、科學管理、合理利用,確保海洋的持續開發可能性已成為往後加國之重要國家策略¹⁸⁸。

根據加拿大《海洋法》規定,海洋分為六大海區(參圖六):

- 「內水」 Internal Waters
- 「領海」 Territorial Sea(0-12 浬)
- 「鄰接區」 Contiguous Zone (12-24 浬)
- 「專屬經濟海域」(Exclusive Economic Zone) (12-200 浬)
- 「大陸礁層」(Continental Shelf) (12-200 浬,但在某些情況下可更遠)
- 「公海」(High Seas)

188

<http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/management-gestion/governmentsrole-roledesgouvernements/index-eng.htm#roles>(last visited At Oct. 31, 2010)

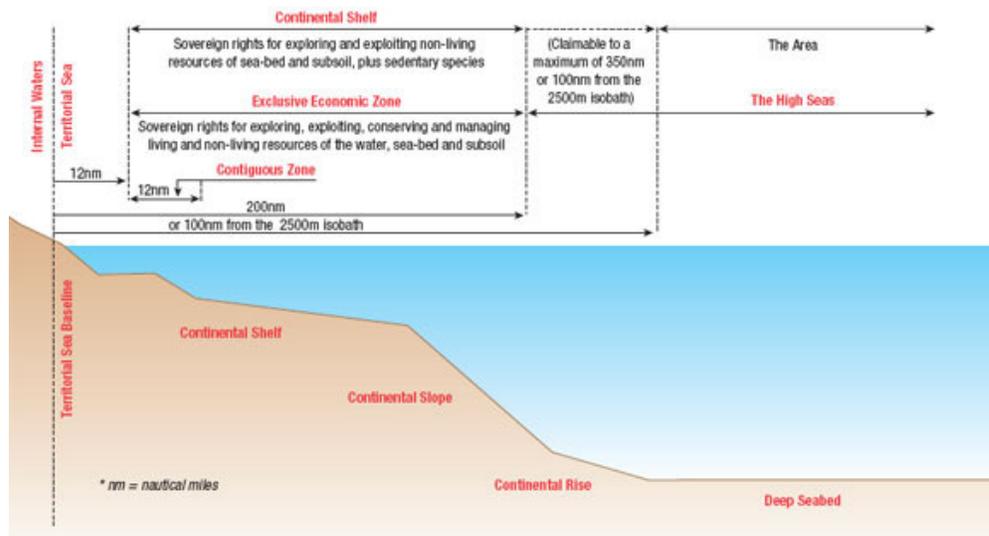


圖 4-6、加拿大六大海區圖¹⁸⁹

(二) 地方體制

除了聯邦政府，地方政府亦參與加拿大海洋事務管理，包括 3 個專屬地區和 8 個省。按憲法規定，海洋主要由聯邦政府管理，海岸帶地區由有關的省政府負責管理。聯邦政府與省政府間之責任劃分以低潮線為界限。各省/地區擁有低潮線以上的資源，以及對這些資源加以利用和管理的管轄權。而聯邦政府則對低潮線以下以及近海的土地擁有主要管轄權。此外，透過《原住民水生生物資源和海洋管理計劃》(Aboriginal Aquatic Resource and Oceans Management Program) 及相關協議，土著居民組織亦有權參與加拿大海洋及海岸帶之事務管理。

五、相關法律

加拿大早在 1868 年，就制定頒布第一部《漁業法》(Fisheries Act)，1869

189

<http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/canadasoceans-oceansducunada/marinezones-zonesmarines-eng.htm> (last visited At Oct. 30, 2010).

格式化: 預設段落字型, 字型色彩: 自動

年又通過了《沿海漁業保護法》(Coastal Fisheries Protection Act)，這兩部法律至今仍然是加拿大漁業管理的法律基礎。1996年12月通過《海洋法》，把《聯合國海洋法公約》賦予各沿海國的權利以國內立法的形式加以具體化，明文規定新的海洋策略，以因應《聯合國海洋法公約》生效後新的海洋發展趨勢，並於1997年正式實施，成為世界上第一個具有綜合性海洋管理立法的國家。

目前，加拿大已經頒布的其他海洋管理法律主要包括：

- 《加拿大領海保護區法》(Canada National Marine Areas Act)
- 《文化遺產進出口法》(Cultural Property Export and Import Act)
- 《加拿大航行法》(Canada Shipping Act)
- 《北極水域污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)
- 《加拿大油氣運營法》(Canada Oil and Gas Operations Act)
- 《加拿大國家公園法》(Canada National Parks Act)
- 《加拿大環境保護法》(Canadian Environmental Protection Act)
- 《瀕危物種法》(Species at Risk Act)
- 《沿海貿易法》(Coasting Trade Act)
- 《外事和國際貿易部法》(Department of Foreign Affairs and International Trade Act)
- 《國防法》(National Defence Act)
- 《海上保險法》(Marine Insurance Act)
- 《海上運輸安全法》(Marine Transportation Security Act) 等。

各省也在允許的領域內制定了一些地方性法規，例如：2007年的《安大略省漁業法規》(Ontario Fishery Regulations)、1995年的《薩斯喀徹溫省漁業法規》(Saskatchewan Fishery Regulations)、1990年的《魁北克省漁業法規》(Quebec Fishery Regulations) 等。

六、海洋保護區

加拿大目前設有多個環境保護區(參圖 4-7)，其面積總共超過 56000 平方公里，相當於新斯克舍省，由加拿大環境部及加拿大公園局共同管理，其宗旨在於保護商業和非商業漁業資源及其棲息地、瀕臨滅絕的海洋物種及其棲息地、特殊的棲息地、海洋領域的高生物多樣性和生物生產力、任何其他海洋生物資源或棲息地。

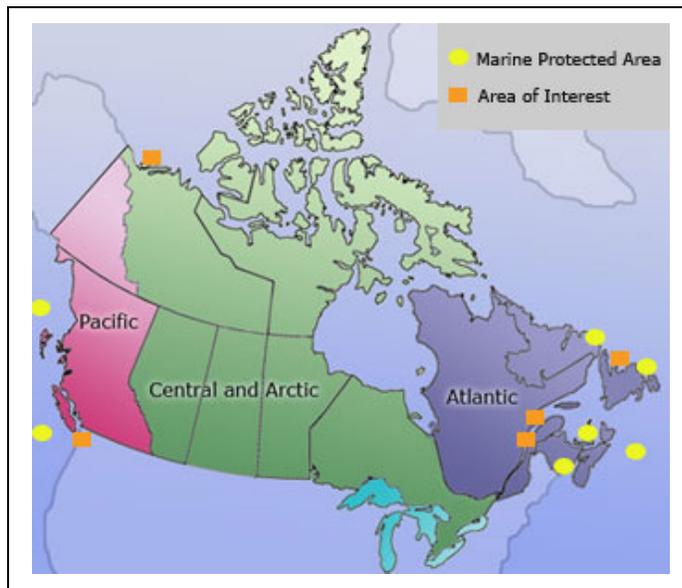


圖 4-7、加拿大海洋保護區位置圖¹⁹⁰

¹⁹⁰ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/marineareas-zonesmarines/mpa-zpm/index-eng.htm> (last visited At Oct. 30, 2010).

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

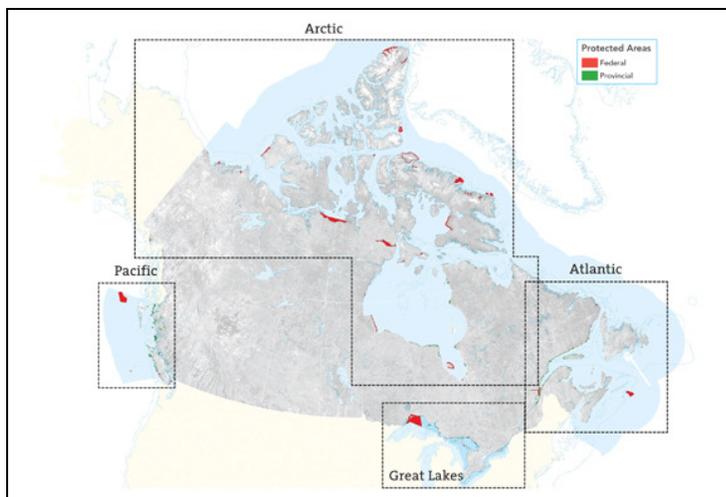


圖 4-8、加拿大海洋保護區位置圖¹⁹¹

七、小結

當世界響起海洋資源枯竭之警鈴時，自己無前景之傳統漁業轉型而為休閒漁業乃必然之趨勢。因此，設計休閒漁業制度時，不僅須考量其經濟效益，更應具有新時代之思維，兼顧環境與生物之合法利用，以達永續發展之目的，方為休閒漁業發展之核心價值所在。

加拿大秉持環境維護、資源永續利用之精神，透過聯邦與地方之合作，建構出縝密而完備的休閒漁業制度，徹底落實水族保護之立法方針。惟其發展重點在於淡水休閒漁業，此乃因其得天獨厚之地理環境背景。而臺灣之地理環境雖大異其趣，須以海洋休閒漁業為發展目標，然其立法之諸多細節，仍有取之參酌之極高價值，以作為我國發展休閒漁業之借鏡，期能成功結合海洋與娛樂之雙重利益，並重建海洋之生態環境。

191

<http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/marineareas-zonesmarines/mpa-zpm/spotlight-pleinsfeux/index-eng.htm#s2>(last visited At Oct. 31, 2010).

第四節 澳洲

一、引言

澳洲依據 FAO 相關報告，將休閒漁業定義為「休閒漁業指最初的捕魚動機是基於休閒，而非基於獲利行為、維生行為、科學研究、買賣行為與貿易行為」¹⁹²。換言之，澳洲將原住民為維持生計所進行之捕魚行為則予以排除，本研究將依循澳洲之休閒漁業定義，進行探討。

澳洲相當重視休閒漁業相關議題，其擁有長達五千公里的海岸，兩千一百萬的人口中，約 83% 的人口居住於沿岸。澳洲每年的漁業產值為二十七萬噸，約一千八百萬美金，其中休閒漁業的漁獲量即占十分之一，約兩萬七千噸¹⁹³。近年來，休閒漁業在澳洲是一個十分受到歡迎的戶外活動，更有逐年增長的趨勢，職是休閒漁業的管理也成為重要議題。

本文將針對澳洲休閒漁業的概況與管理架構進行介紹，而後希冀能以澳洲為他山之石，對我國的休閒漁業提供建議。

二、休閒漁業概況

(一) 概述

澳洲分有八個行政區(包含六個省與兩個特別行政區)，分別為「新南威爾斯州」(NSW)、「昆士蘭」(QLD)、「南澳大利亞」(SA)、「塔斯馬尼亞」(TAS)、「維多利亞」(VIC)、「西澳大利亞」(WA)、「澳洲首都區」(ACT)、「北領地」(NT)。以下將由此分區為基礎，探討各行政區休閒漁業的情況。

¹⁹² OYSTEIN ASS, GLOBAL CHALLENGES IN RECREATIONAL FISHERIES 13 (2003).

¹⁹³ NATIONAL RECREATIONAL FISHING SURVEY 68 (Gary W. Henry ed., 2003).



圖 4-9、澳洲地圖

(二) 休閒漁業人口

澳洲的總人口約三百三十六萬，佔總人口的 19.5%，其中新南威爾斯州有九十九萬九千人、昆士蘭有七十八萬五千人、維多利亞有五十五萬人、北領土四萬四千人、南澳大利亞三十二萬八千人、西澳大利亞四十七萬九千人、塔斯馬尼亞島十二萬五千人、澳洲首都區五萬三千人。各行政區休閒漁業的人口參與比例分別為新南威爾斯州 17.1%、昆士蘭 24.7%、維多利亞 12.7%、北領土 31.6%、南澳大利亞 24.1%、西澳大利亞 28.5%、塔斯馬尼亞島 29.3%、澳洲首都區 19.2%。

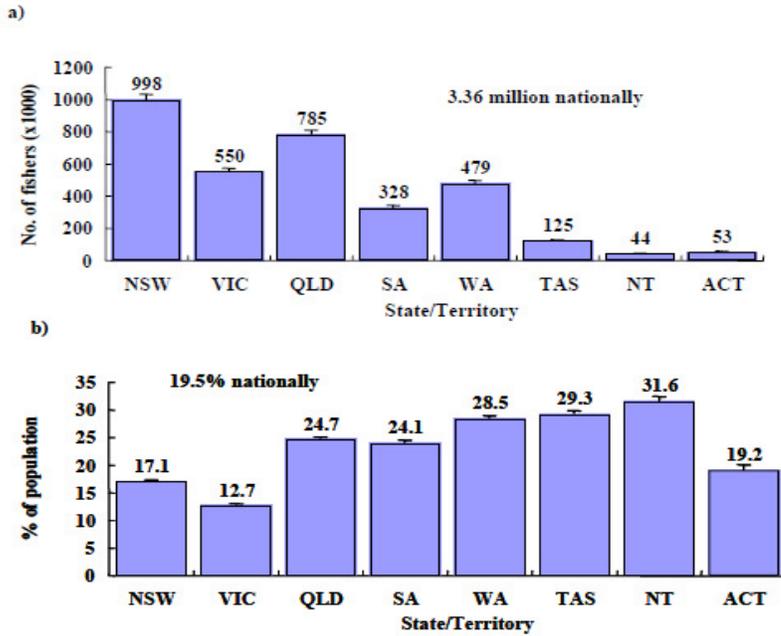
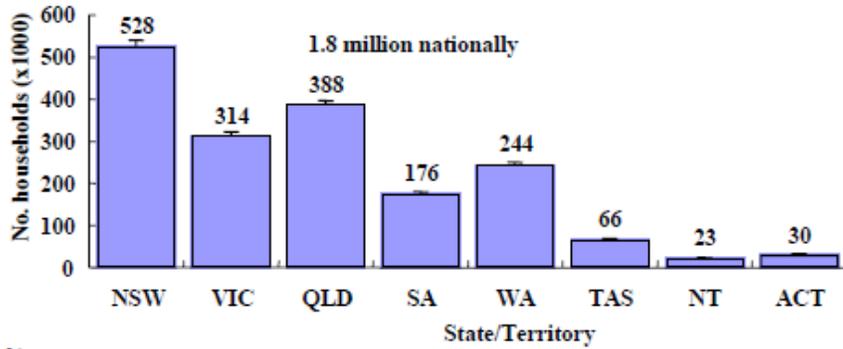


圖 4-10、澳洲休閒漁業人口統計(按省份)

此外，如果以家庭為單位計算，澳洲全國有一百八十萬的家庭中，至少含有一位休閒漁業的從事者，此類的家庭佔全國家庭總數的 24.4%。其中，新南威爾斯州有五十二萬八千戶、維多利亞三十一萬八千戶、昆士蘭三十八萬八千戶、南澳大利亞十七萬六千戶、西澳大利亞二十四萬四千戶、塔斯馬尼亞島六萬六千戶、北領土兩萬三千戶、澳洲首都區三萬戶。若以當地家庭的比例計算，則新南威爾斯州占 21.9%、維多利亞占 17.7%、昆士蘭占 28.8%、南澳大利亞占 28.6%、塔斯馬尼亞島占 34.7%、北領土占 36.9%、澳洲首都區占 24.8%。

a)



b)

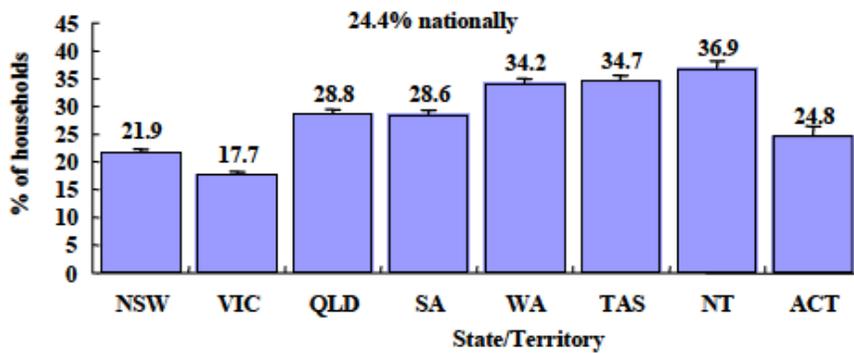


圖 4-11、澳洲休閒漁業人口統計(按家庭)

(三) 擁有休閒漁業證照

澳洲對於休閒漁業捕魚活動，原則是採取申請制，只要是欲從事休閒漁業者，即需要申請執照與繳納規費。各行政區對於休閒漁業執照的要件與形式亦有所不同，關於其間的內容與區別，將於下節中探討。於澳洲，擁有休閒漁業執照者約四十四萬五千人，其中以維多利亞佔有二十二萬五千的人數佔最高。各行政區擁有休閒漁業執照的比例為新南威爾斯州有 8.3%、維多利亞 41.4%、昆士蘭 0.6%、南澳大利亞 4.4%、西澳大利亞 14.7%、塔斯馬尼亞島 30.6%、北領土 1.9%、澳洲首都區 22.5%。

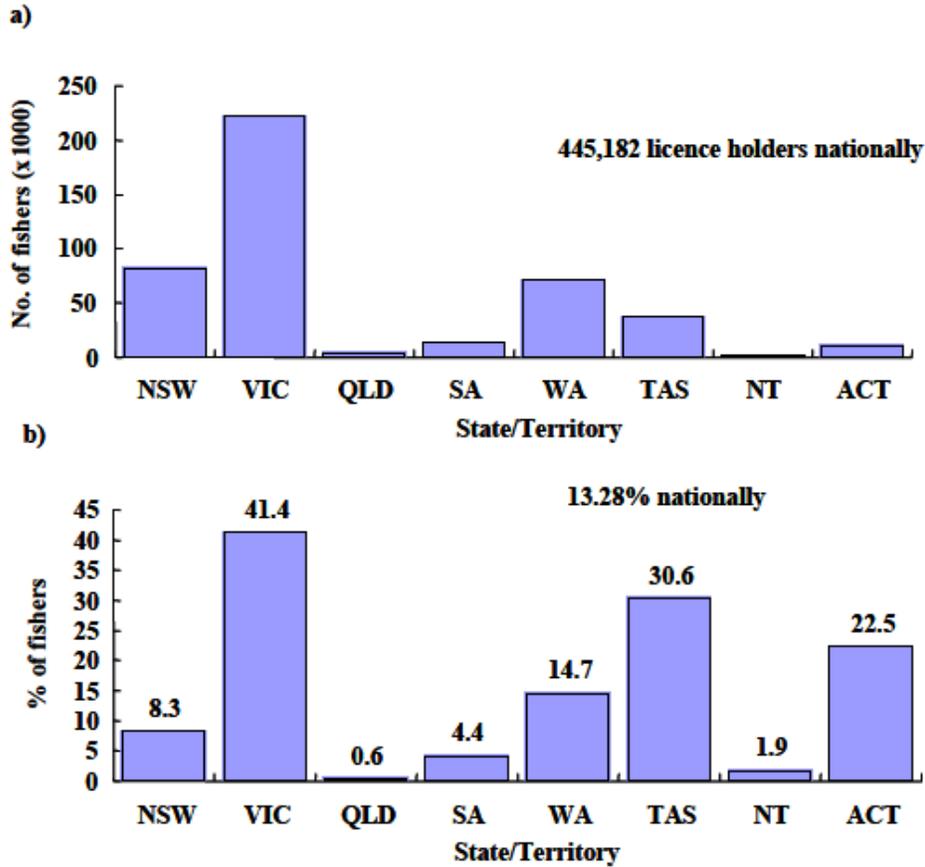


圖 4-12、澳洲釣魚證照數量統計

(四) 以船舶從事休閒漁業

澳洲船舶的數量為九十二萬五千架，其中船舶約有 93% 為動力船舶，其餘的為人力船舶(例如划槳)。澳洲從事休閒漁業的家庭中(約有一百八十萬從事休閒漁業的家庭)有百分之 32% 的家庭擁有至少一架船舶，約有五十七萬四千戶，其中利用船舶從事休閒漁業的比例約為 55%，約五十一萬一千戶，擁有休閒船舶的比例可以說是相當高。

各行政區擁有休閒船舶數量為新南威爾斯州約三十萬七千架、維多利亞十七萬兩千架、昆士蘭二十萬五千架、南澳大利亞七萬四千架、西澳大利亞

海域休閒船釣管理制度之研究

十萬兩千架、塔斯馬尼亞島三萬九千架、北領土一萬一千架、澳洲首都區一萬架。若以當地家庭的比例計算，則新南威爾斯州占 21.9%、維多利亞占 17.7%、昆士蘭占 28.8%、南澳大利亞占 28.6%、塔斯馬尼亞島占 34.7%、北領土占 36.9%、澳洲首都區占 24.8%。

Details of recreational boat ownership in Australia. Number of vessels, number used for fishing and estimated market value of recreational fishing vessels by State or Territory.

	State/Territory								TOTAL
	NSW	VIC	QLD	SA	WA	TAS	NT	ACT	
No. of vessels	307,813	172,847	205,599	74,892	102,059	39,739	11,717	10,800	925,466
No. of used for fishing	159,300	86,575	125,150	38,713	64,047	23,111	8,590	6,103	511,590
% used for fishing	51.8	50.1	60.9	51.7	62.8	58.2	73.3	56.5	55.3
Estimated value (\$million)	790	620	753	243	642	147	76	23	3,293

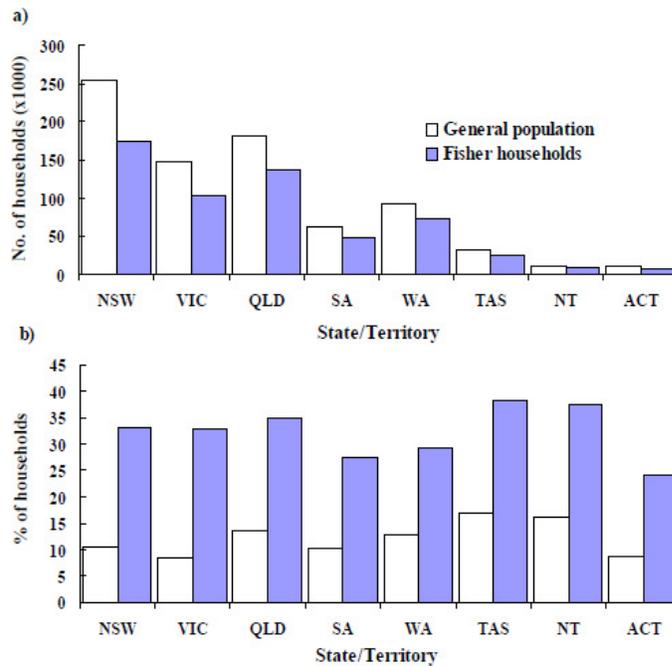


圖 4-13、澳洲休閒船舶數量統計

(五) 休閒漁業經濟價值

澳洲休閒漁業的年產值約十八億六千萬美金，其中各行政區的分配為新南威爾斯州有五億五千四百萬美金、維多利亞三億九千六百萬美金、昆士蘭三億一千九百萬美金、南澳大利亞一億四千八百萬美金、西澳大利亞三億三千八百萬美金、塔斯馬尼亞島五千一百萬美金、北領土兩千六百萬美金、澳洲首都區一千九百萬美金。若以當地家庭的比例計算，則新南威爾斯州占30%、維多利亞占21%、昆士蘭占17%、南澳大利亞占8%、西澳大利亞18%、塔斯馬尼亞島占3%、北領土占2%、澳洲首都區占1%。

表 4-3、澳洲休閒漁業經濟價值列表

Estimated total and average attributable fishing expenditure by State and Territory of residence for recreational fishers aged 5 years or older. (rse – relative standard error).

State/Territory	Attributable expenditure SM	Proportion of national expenditure %	Number of fishers	Proportion of national participation %	Average Fisher Expenditure \$	Ranking
NSW	554.204	30	998,501	30	555	4
(rse)	(11.9%)					
VIC	396.27	21	549,803	16	721	1
(rse)	(9.5%)					
QLD	319.57	17	785,045	23	407	7
(rse)	(7.3%)					
SA	148.48	8	328,227	10	452	5
(rse)	(9.5%)					
WA	338.38	18	479,425	14	706	2
(rse)	(13.4%)					
TAS	51.83	3	124,590	4	416	6
(rse)	(9.6%)					
NT	26.70	2	43,932	1	608	3
(rse)	(12.9%)					
ACT	19.36	1	53,467	2	362	8
(rse)	(16.8%)					
Total	1,854.80	100	3,362,990	100	552	
(rse)	(5.0%)					

(六) 休閒漁業目標魚種與捕撈數量

澳洲擁有延長的海岸線與多樣性的氣候，職是休閒漁業所捕撈的漁業種

類也具有多樣性。以下將魚類的種類分成「旗魚」(Finfish)六千零四十萬條、「誘餌魚」(Small Baitfish)一千一百五十萬條、「龍蝦」(Lobster)六百十萬條、「蜆蛄蝦」(Yabby)四千七百七十萬條、「赤魷」(Cephalopod) 一百八十萬條、其他軟體動物七百三十萬條、其他一百二十萬條。

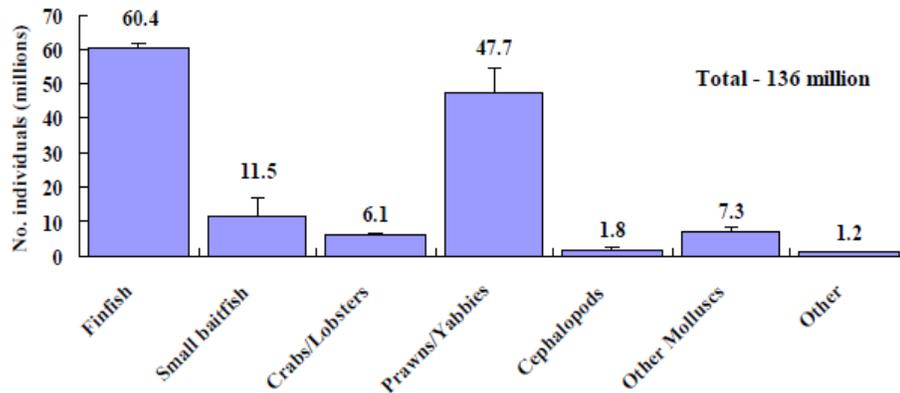


圖 4-14、澳洲休閒漁業捕獲量統計

其中旗魚類包含「鱈魚類」(whiting, *fam. Sillaginidae*)、「正鱧鮪」(flathead, *fam. Platycephalidae*)、「鮭魚類」(Australian salmon, *Arripis spp.*)、「鯛魚類」(breem, *fam. Sparidae*)、「烏魚類」(mullet, *fam. Mugilidae*)、「長嘴硬鱗魚」(garfish, *fam. Hemiramphidae*)、「泰拉魚」(tailor, *Pomatomus saltatrix*)、「赤鰭笛鯛」(pink snapper, *Pagrus auratus*)、「杜魚」(dhufish, *Glaucosoma herbaicum*)、「歐洲鯉魚」(European carp, *Cyprinus carpio*)、「紅鰭」(redfin, *Perca fluviatilis*)等等。

關於此類魚種的捕撈數量以及於各行政區的差異，以下表表示：

表 4-4、澳洲休閒漁業捕獲量列表

Estimated annual harvest (numbers) taken by Australian recreational fishers, aged 5 or older, for key species by State and Territory fished.

Species/ species group	NSW	VIC	QLD	SA	WA	TAS	NT	ACT	Total
Whiting	1,791,276	4,997	3,704,448	499,432	2,126,680	12,215	2,069		8,141,117
Flathead	2,217,059	3,316,071	380,947	72,105	79,061	1,377,350	1,467		7,444,060
Australian herring		11,354		2,973,402	3,873,411				6,858,166
Bream	2,082,149	506,704	1,684,719	81,088	424,242	45,396	20,625		4,844,924
King George whiting		975,349		2,238,071	408,209				3,621,629
Mullet	445,036	301,848	944,555	775,361	258,676	99,130	86,287		2,910,892
Garfish	302,297	255,199	69,889	1,511,250	275,295	19,549	4,788		2,438,267
Tailor	1,010,943	57,428	651,069	151	587,041	1,721			2,308,352
Australian salmon	110,988	541,852		715,768	41,695	314,221			1,724,524
Pink snapper	334,191	474,879	232,354	115,798	130,251	352			1,287,826
Trevally	250,087	107,241	151,714	80,620	363,710	23,770	17,988		995,131
Leatherjackets	385,594	166,378	5,371	155,168	34,420	20,090			767,022
Wrasse/tuskfish/groppers	149,636	120,689	165,906	64,672	192,238	22,792	14,789		730,723
Luderick	622,511	33,273	1,995	3,563		1,879			663,221
Sea perch/snappers	20,765		405,265		68,825		160,959		655,814
Emperors	3,345		438,518		199,374		12,195		653,432
Pike	31,461	257,795	50,149	185,947	60,864	10,481	11,419		608,117
Grunters/trumpeters	4,581		221,467	268,366	68,534		21,836		584,783
Blue mackerel	427,062	7,057	8,997	45,044	78,631	2,528			569,319
Scads/mackerel	218,237		94,437	2,679	125,746	33,571			474,670
Mackerels	25,725		339,445		85,208		21,292		471,671
Cod (various)	16,265	12,158	185,603	13,675	55,525	66,829	19,924		369,980
Dart	115,287		231,084		11,818				358,189
Catfish	94,222	7,436	210,615	2,480	27,460		3,736		345,950
Mulloway/jewfish	136,852	5,421	73,243	27,004	62,928		18,012		323,459
Coral trout			270,713		38,975		9,939		319,627
Morwong	186,572	4,688	17,541	5,527	27,462	38,291			280,081
Flatfish	99,915	37,572	45,251	2,994	14,663	71,160			271,555
Tuna/bonitos	140,747		41,153	1,576	28,857	12,737	7,280		232,350
Red emperor	172		204,076		18,010		6,342		228,600
Sharks/rays	30,093	89,423	35,899	30,722	24,432	9,808	7,942		228,320
Sweep	92,678	26,324	524	57,864	28,944	633			206,966
Threadfin salmon			103,278		44,724		36,899		184,901
Kingfish/ Samson fish	90,001	375	5,121	6,160	10,890	1,505			114,053
Rock-cod/groppers	2,457		14,155	198	90,861	504	102		108,277
Dhufish					102,848				102,848
European carp	1,168,881	328,189	80,227	483,310		0		23,940	2,084,548
Redfin perch	244,596	949,351		40,410	47,384	9,316		3,454	1,294,511
Golden perch	542,107	142,276	261,688	86,732	1,258			5,846	1,039,907
Trout/salmon	244,470	345,894		6,871	10,246	214,582		2,495	824,558
Australian bass/perch	93,150	74,931	97,789	8,530	5,059	51	1,100		280,612
Barramundi			88,155		22,570		105,131		215,857
Murray cod	93,973	11,943	158	2,278					108,352
Other finfish	532,398	388,012	469,612	252,340	285,261	169,995	46,608		2,144,226
Squid/cuttlefish	154,627	199,202	61,255	1,047,904	216,850	44,438	264		1,724,540
Blue swimmer crab	412,883		140,242	1,139,795	2,211,466		671		3,905,057
Mud crab	51,724		585,502		100,289		82,371		819,886
Lobsters	10,569	51,228	19,652	113,679	403,833	86,976	494		686,431
Abalone	35,233	10,355		17,780	214,351	108,495			386,214
Prawns	11,074,232	1,188,236	5,461,783	101,547	943,458	9,646	9,731		18,788,633
Macrobrachium/cherabin	20,292			1,065,271	130,473		15,424		1,231,459
Yabbies/nippers (sw)	3,033,392	370,036	16,671,929		7,578				20,082,936
Crayfish (fw)	1,938,164	1,887,942	2,300,453	593,113	645,465	1,422	15,391	19,936	7,401,886

(七) 從事休閒漁業之頻率

澳洲總休閒漁業人口平均每年從事休閒漁業活動 6.13 天，新南威爾斯州平均每年從事休閒漁業活動 6 天、維多利亞平均每年從事休閒漁業活動 6.37 天、昆士蘭平均每年從事休閒漁業活動 5.78 天、南澳大利亞平均每年從事休閒漁業活動 6.1 天、西澳大利亞平均每年從事休閒漁業活動 6.94 天、塔斯馬尼亞島平均每年從事休閒漁業活動 6.55 天、北領土平均每年從事休閒漁業活動 5.02 天、澳洲首都區平均每年從事休閒漁業活動 4.61 天。

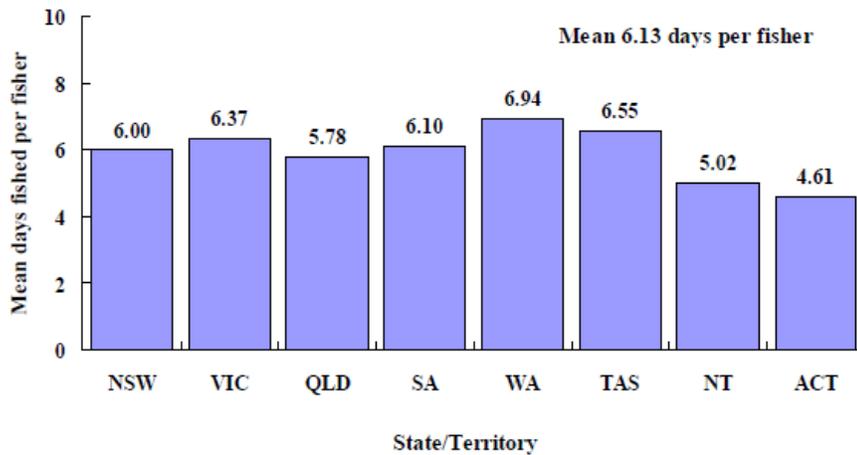
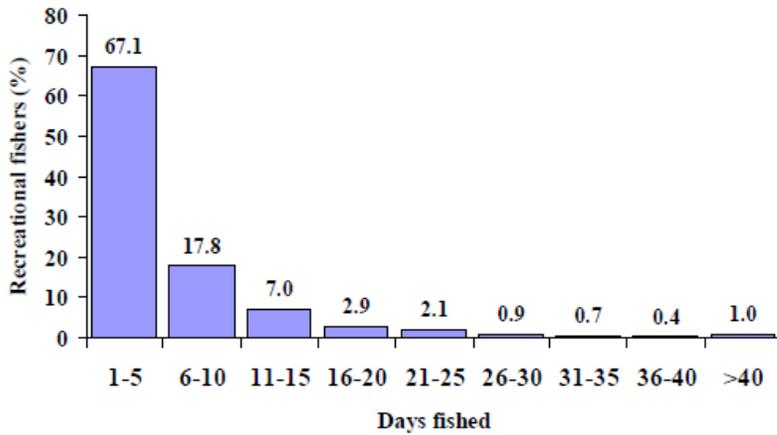


圖 4-15、澳洲休閒漁業活動頻率統計(平均天數)

此外，就總休閒又人口來說，每年從事休閒漁業活動在 1-5 天者有 67%，約兩百二十萬人。而只有 3% 的人每年從事休閒漁業活動超過 25 天，約十萬人。



Distribution of annual fishing effort (days fished) amongst Australian recreational fishers aged 5 years or older.

圖 4-16、澳洲休閒漁業活動頻率統計(釣客釣魚時間之比例)

(八) 休閒漁業水域

據研究將從事休閒漁業的水域分成離岸大於五公里的「海域」(Offshore)、「離岸小於五公里的海域」(Coastal)、「河口」(Estuarine)、「淡水河川」(Freshwater rivers)、「湖泊與水庫」(Lakes and Dams)等五種水域。則於離岸大於五公里海域從事休閒漁業活動者占 4%、離岸小於五公里的海域占 41%、河口占 35%、淡水河川占 11%、湖泊與水庫占 8%。

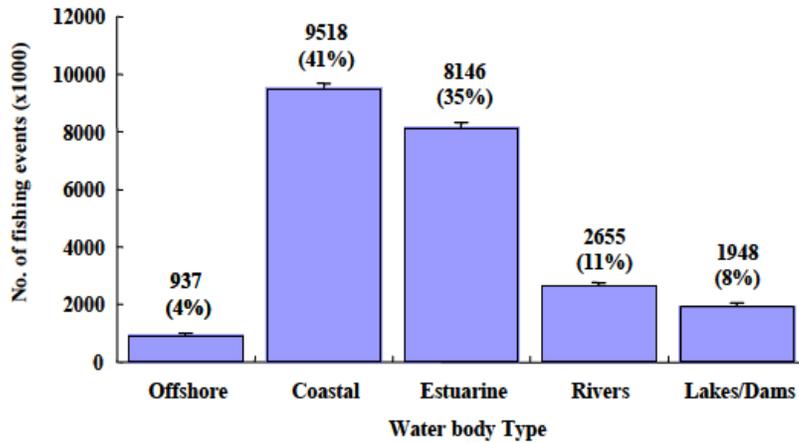


圖 4-17、澳洲休閒漁業水域統計

又從事休閒漁業者所選擇的水域與地理、人口分配與便利性有很大的關連。新南威爾斯州與維多利亞人口較集中的城鎮鄰近於河口，故此二行政區的休閒漁業主要集中於河口區域。而昆士蘭雖然擁有大堡礁，但因大堡礁擁有許多的捕魚限制，故其休閒漁業人口亦較集中於河口。南澳大利亞、西澳大利亞、塔斯馬尼亞島則因為其地理位置的便利，休閒漁業人口較集中於近岸 5 公里內的水域。而北領地休閒漁業活動則是平均的分散於近岸五公里的海岸、河口與淡水河。又因為澳洲首都區四周為陸地所環伺，故其休閒漁業集中於湖泊與水庫。

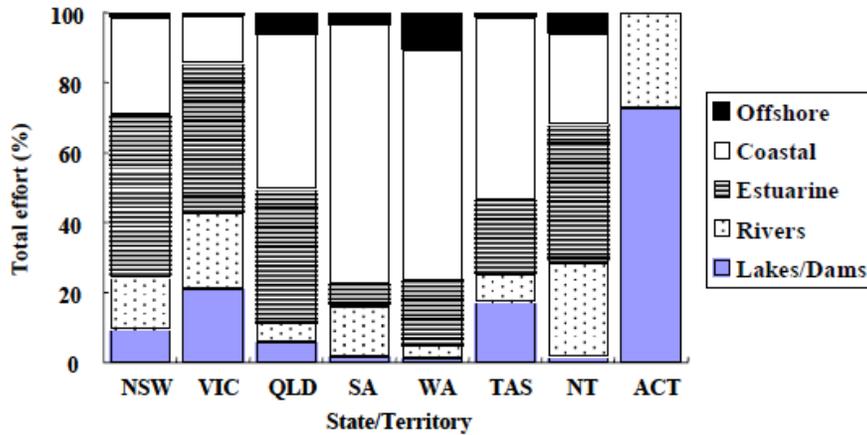


圖 4-18、澳洲休閒漁業水域分布比例

又值得一提的事，澳洲休閒漁業的漁獲努力量主要是集中於海水區域，佔百分之八十。其餘百分之二十的漁獲努力量則是集中於淡水。

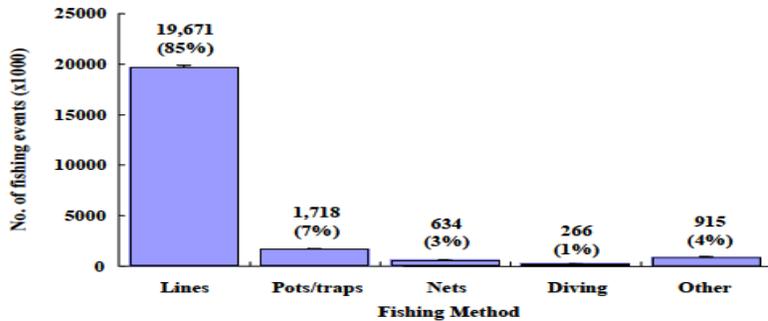
(九) 休閒漁業漁法

從事休閒漁業的方式，可以分成使用「漁線」(Line)、「撈具」(Pot/Trap)、「網具」(Net)、「潛水(Diving)」和其他等五種方式。其中百分之八十五的休閒漁業模式為使用漁線進行釣魚，且以魚餌為引誘工具最為普遍。

而使用撈具從事休閒漁業者，佔百分之七，而撈具的又可以分成「消極性」(Passive)撈具與「積極性」(Active)撈具。消極性撈具是指，利用餌將水中生物吸引至網中，而待其一但其進入網中後，就無法再逃脫。積極性撈具則是使用人力於水中進行捕撈，換言之，在捕撈的同時，捕撈目標是可以逃離或是閃避的。其中積極性捕撈占較大比例，約 73%。

以網具進行捕魚者，僅佔百分之三。其中又以「手拋網」(Cast Net)和「推網」(Push Net)為最大宗，分別占 46%與 33%。

而潛水和其他方式進行休閒漁業活動者，佔百分之一與百分之四。



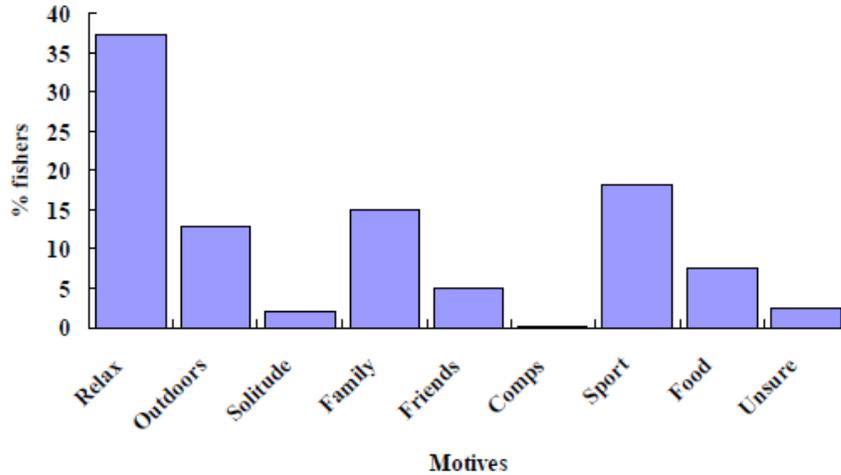
Annual fishing effort (events) by fishing method for Australian recreational fishers aged 5 or older.

圖 4-19、澳洲休閒漁業漁具統計

(十) 從事休閒漁業的態度

從事休閒漁業活動者的態度，可以歸類為「休閒」(Relax and Unwind)、
「欲為戶外活動」(To be Outdoor)、「欲獨處」(For Solitude)、「欲與家人相處」
(To be with Family)、「欲與朋友相處」(To be with Friends)、「欲為釣魚競賽」
(Fishing competitions)、「欲運動」(Fish for Sport)、「為了食物而捕撈」(Fish for
Food)。

其中從事休閒漁業的態度為休閒者占 37%、欲為戶外活動者占 13%、欲
獨處者占 2%、欲與家人相處者占 15%、欲與朋友相處者占 5%、欲為釣魚競
賽者不到 1%、欲運動者占 18%、為了食物而捕撈者則只占 8%。



Primary motivation for recreational fishing as identified by Australian recreational fishers (% respondents).

圖 4-20、澳洲從事休閒漁業動機統計

由此可知，澳洲從事休閒漁業者，大部分的人並不是以釣魚為出發點，而是基與許多其他的理由，例如休閒、和朋友與家人相處、戶外運動等等。換言之，漁獲的數量多寡，於從事休閒漁業者的心中並不重要，而主要是為了使自己可以跳出壓力巨大的現代社會，而與自然和他人做出互動。

三、管理基本原則

澳洲對於休閒漁業的管理基本原則可以歸納如下：

- 對於人，必須要具有休閒漁業證照，始可從事休閒漁業活動。
- 對於船舶，必須要通過國家標準，以及遵守區域政府船舶使用規則的休閒船舶，始為合法的休閒船舶。
- 對於環境，不論是中央或地方政府，皆應依據特定環境的情形來制定符合該等環境的休閒業制度，包括特定魚種的保護與特定區域的保護。
- 對於魚具，必須針對不同的區域於不同的魚種，限制休閒漁業魚具

的使用，包括種類的限制與數量的限制。

四、管理體系

(一) 中央漁業主管機關與法規

澳洲的中央漁業主管機關為「漁業管理局」(AFMA, The Australian Fisheries Management Authority)，與休閒漁業相關的重要法律有 1991 年《漁業管理法》(Fisheries Management Act 1991)與 1992 年《漁業管理規則》(Fisheries Management Regulations 1992)。但基本上，中央法規內並沒有特別對於休閒漁業規定，因休閒漁業的管理權限屬於地方政府，故中央法規只有針對基本的海域劃界、外國船舶入漁等大方向為規定。而將休閒漁業的實質管理授諸於各區域政府，由該區域政府針對環境的需要，對休閒漁業設定不同的限制。

1991 年《漁業管理法》第五條規定，澳洲對於海域的漁業管轄權，以離岸 3 哩的為界線，3 哩以內為各地方政府具有管轄權、而 3 哩以外則屬於中央政府的權限。

澳洲設有「環保署」(Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts)，其依據 1999 年《環境與生物多樣性保護法》(Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999)規劃了許多的海洋保護區，其中包含海洋國家公園。在海洋保護區中，休閒漁業的管理權限歸屬於中央，故澳洲政府有權利依情況來限制是否允許從事休閒漁業活動、以及如何從事休閒漁業活動。

下圖為澳洲海洋國家公園的地圖標示¹⁹⁴：

¹⁹⁴ <http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/index.html> (last visited Dec 2, 2010).

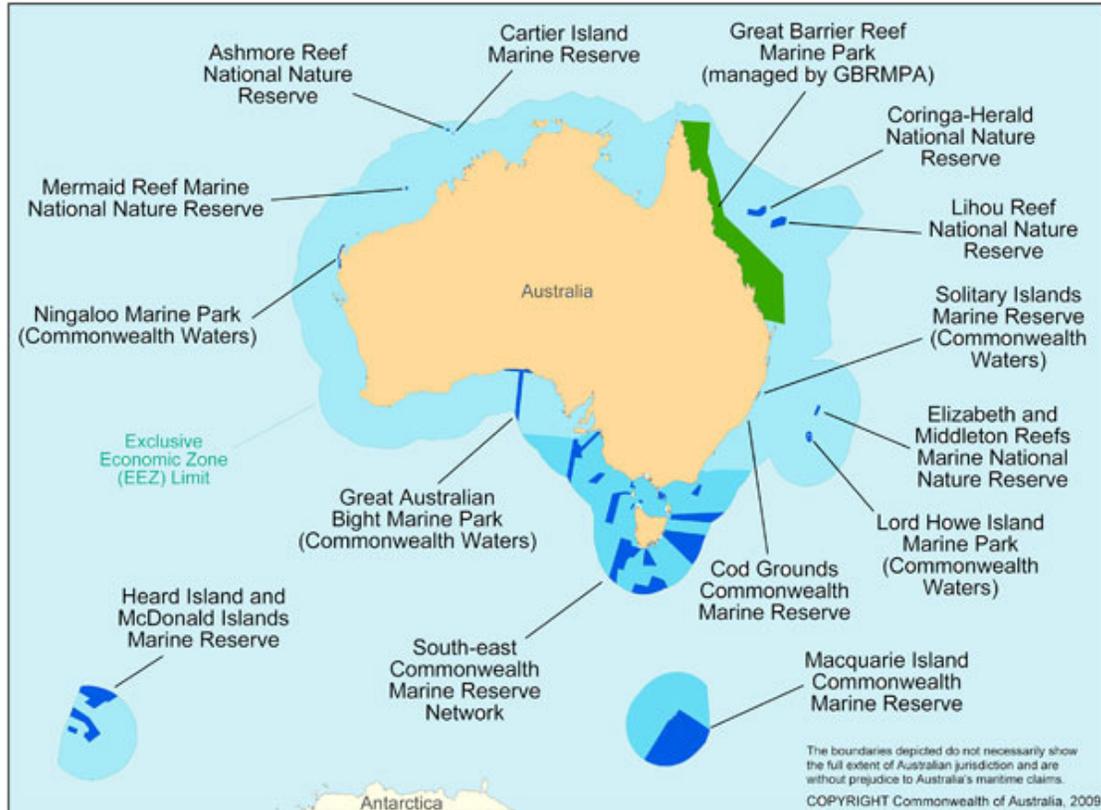


圖 4-21、澳洲海洋國家公園分布圖

(二)地方漁業主管機關與法規(以新南威爾斯州、維多利亞、昆士蘭為例)

1.新南威爾斯

(1) 主管機關與法規

新南威爾斯州休閒漁業的主管機關為「初級產業部」(Primary Industries)，該部所據以管理休閒業的法律規範有 1994 年《漁業管理法》(Fisheries Management Act 1994 No 38)、2010 年《漁業管理規則》(Fisheries management (General) Regulation 2010)。

(2) 休閒漁業的管理

地域管理：1994 漁業管理法以區域封閉的手段，作為保護當地生態平衡的方式，完全禁止捕漁的區域，以及暫時的捕魚期間限制等。

捕魚證照：此外，也對於休閒漁業設有執照規費的規定，分別為 3 天、1 個月、1 年與 3 年的不同。

捕撈限制：其又設有所限制捕撈的物種、單次補撈該物種的數量與大小等規範。

工具限制：甚者，該法亦對釣竿以及漁網等捕魚設備做出限制，違者處以罰金，比如禁止使用炸藥炸魚。其亦對於每人魚釣魚時所得使用的釣具數量為規定，例如每個人最多只可以用四支釣竿，每枝釣竿上只能有三個鉤子。

其他：值得觀察的是補到的魚不可以在水中為清理的動作(去鱗、切頭)。而如果捕撈到龍蝦或螃蟹，應將其卵放回到水中。若要釋放魚回水中時，要避免徒手接觸魚外，亦要將魚慢慢的放入水中，待其清醒後始放手。

2. 維多利亞

(1) 主管機關與法規

維多利亞閒漁業的主管機關為「初級產業部」(Primary Industries)，該部所據以管理休閒業的法律規範有 1995 年《漁業法》(Fisheries Act 1995)和《1998 漁業規則》(Fisheries Regulations 1998)。

(2) 休閒漁業的管理

地域管理：維多利亞對於休閒漁業的從事地點設有限制，例如其對於部分的河流、潮間帶設有限制捕魚的區域。

捕魚證照：依據前述法規規定，休閒漁業設有執照規費的規定，分別為 48 小時、28 天、一年和三年不同。

捕撈限制：該州設有捕撈數量、大小的限制。又其針對特定魚種，為保育而有特別的限制。如其訂有《鮭魚和鱒魚特別保護規則》(Trout and Salmon Regulations) 來保護鮭魚，例如在特定區域內對鮭魚的休漁期是從 2011 年 6 月 13 日星期一，到 9 月 2 日星期五。在此期間，垂釣者不得在特定區域內捕

撈鮭魚。

工具限制：例如於規定的潮間帶內，若要撿貝殼或軟體動物時，必須要戴手套採集。其亦對於可以捕撈魚種設出限制。就誘餌而言，不可以以哺乳動物、鱒魚和鮭魚的卵與青蛙為魚餌。對個人最多可得攜帶的魚具作出限制，例如在海洋釣魚，每人最多只可攜帶 4 支釣竿，每枝釣竿只得有 2 個掛鉤；在河川釣魚則每人可以攜帶兩支釣竿，每枝釣竿得有兩個掛鉤。而只有在限定區域內可以使用漁槍捕魚。

其他：若所捕的魚需要釋放回水中時，必須注意避免徒手接觸魚，且輕輕按住魚並將其向前推進，迫使水通過腮，直到它恢復意識並能正常游泳。

3. 昆士蘭

(1) 主管機關與法規

昆士蘭的休閒漁業主機關為「勞工經濟創新局」(Department of Employment Economic Development and Innovation)，其有關休閒漁業的法規有 1994 年《漁業法》(Fisheries Act 1994)、2008 年《漁業規則》(Fisheries Regulation 2008)。

(2) 休閒漁業的管理

地域管理：昆士蘭對於其內的部分河流與海灣採取封閉措施，禁止任何形式與器具的捕魚。此外，其亦設由鯊魚保護區，於該區域內如有捕撈鯊魚，最高可處二十二萬五千澳幣。

捕魚證照：而從事休閒漁業者，須要針對不同期間的休閒漁業許可證，給付不同的規費。但昆士蘭較特別之處為，只有在「水庫(」Dams)從事休閒漁業活動，才需要給付規費，沿海或河流則不用。

捕撈限制：昆士蘭對於休閒漁業的限制，其中有對捕撈魚種、大小與數量的限制，換言之，除了卻每隻魚都能夠擁有一次繁衍的機會外，對於特定的魚種，是完全禁止捕撈的。

工具限制：例如於淡水區域捕魚時，只可以使用一支魚竿或魚網。如試用固定式魚竿釣魚時，漁線的長度不可以超過兩百公尺。如在海岸釣魚時，

最多只可使用三個魚竿與六個魚鉤。

其他：昆士蘭較特別之處為，其有一個休閒漁業「自願監測計畫」(volunteer monitoring program)，該計畫鼓勵從事休閒漁業者，可以捐出其所捕撈的魚類，以利相關機關作科學研究以制定更加的養護管理方法。

(三) 對船管理

澳洲將船舶分成商業性船舶與娛樂性船舶，二者的建造皆由中央統一的標準來規範。惟在船舶的註冊登記與管轄權，商業性船舶由聯邦政府統一管轄，娛樂性船舶則由各區域政府管轄。

在船舶建造標準方面，中央政府的「國家海洋安全委員會」(National Marine Security Committee, NMSC)為其主管機關，依照《休閒船舶建造標準》(National Standard for the Australian Builders Plate for Recreational Boats)休閒船舶分成六呎以上的船舶與六呎以下的船舶，而該法對於船舶的設施、可載噸數、安全設備(無線通訊裝置、導航裝置等)、標示(噸數、人數、建造日期等)等設有一定的規範，而只有通過該法檢驗的船舶，始得以下水航行。

至於駕船證照，基本上是由各區域政府遵循中央的《休閒漁業船舶駕駛證照準則》(Principles for a Common National Standard for Recreational Boat Operator Licences)來制定相關標準。例如新南威爾斯州就要求船舶得以於時速 10 哩之下駕駛者，駕駛員即需要擁有駕照。必需年滿 16 歲始得考照。證照期限為 1-3 年。必須通過考試與視力測試。而在一定條件下，如持有他州證照，亦得於新南威爾斯州使用。

其他區域政府的標準如下¹⁹⁵：

¹⁹⁵ PRINCIPLES FOR A COMMON NATIONAL STANDARD FOR RECREATIONAL BOAT OPERATOR LICENCES 8 (1st ed., 2000).

表 4-5、澳洲船舶證照標準列表

	New South Wales	Queensland	South Australia	Tasmania	Northern Territory, Australian Capital Territory & Western Australia
Licensing Requirements	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Applies To	A mechanically propelled vessel which is driven at 10 knots or more, and personal water craft (PWC) regardless of the speed which they are capable.	A boat with (1) a motor of over 6hp and (2) a planing and nondisplacement hull and (3) capable of a speed in excess of 10 Knots	Every type of pleasure-craft that is propelled by a motor	A speedboat which is any mechanically driven vessel capable of exceeding 8 knots.	
Licence Types	Unrestricted licence for persons 16 years and over. Licence types are personal water craft licences and general licences.	Must be 16 years of age.	Must be 16 years of age and above.	Full licence allows anyone who is 17 years and over and is physically and mentally fit to take charge of any non-commercial speedboat.	In WA minimum age to be in charge of a power vessel is 17, however for those over 17 there is no licence requirement
	Young Adult licences apply to persons between 12 and 16 years of age provided certain conditions are met.		A restricted licence is available for those from 12 to under 16 years of age subject to speed and operational requirements.	Provisional licence allows anyone who is mentally and physically fit and between the ages of 12 and 16 years to take charge of a speedboat provided certain conditions are met.	In WA an educational qualification based on AYF National Powerboat Training Scheme is required for persons under 17 and over 14 to be in charge of a power vessel.
Duration Of Licence	Available for one year or for three years.	5 years from date of issue.	Life long.	Will normally be for one year, renewed annually.	
Obtaining a Licence	Pass an exam, and pass eyesight test and satisfy proof of age requirement.	Pass either a practical (on water) and theory examination or undertake an approved course of training.	Pass a written examination, eyesight test, and free of disabilities, such as epilepsy.	Formal application to be lodged. Exam to be undertaken. Eyesight may also be tested.	WA: For those under 17, the completion of a course and an examination is required
Exam Areas	Exam areas relate to the law in relation to vessels, and the safe and proper practice in relation to vessels.	The Act and regulations as they effect recreational ships and the Collision Regulations; and reasonably competent in sea-faring skills and safe operating practices; and passes an eyesight test.	International safety regulations.	Steering and sailing rules, local rules and general boating knowledge.	WA: All subject content of National Power Boat Training Scheme
Recognised Equivalent	Up to 3 months from another State and one complies with all terms and conditions applicable to one's home State.	Licences from interstate are recognised indefinitely.	Up to 3 months from another State.	Up to 3 months - a speedboat licence from another State.	WA: On application
Applying For a Licence if an Interstate licence is held	Need to apply for a licence. Do not need to sit an exam.	Need to apply for a licence. Do not need to sit an exam.	Need to apply for licence. Do not need to sit an exam.	Need to apply for the licence and sit the exam.	WA: Valid licence from another State

而在船舶使用管理的部分，則是由各地方政府為主管機關，以新南威爾斯州維例，其管理的項目有船舶的牌照(費)、註冊(費)、船舶的停泊(費)、船舶的航行速度限制等。而如果違反相關規範事項，例如超速、未登記、超載、危險駕駛等，會處以罰金。其他新南威爾斯州的相關管理項目與處罰規定請參附件。

(四) 海洋國家公約(以大堡礁為例)

1. 簡介

「大堡礁」(Great Barrier Reef)，是世界最大最長的珊瑚礁群，位於南半球，它縱貫於澳洲的東北沿海，北從托雷斯海峽，南到南回歸線以南，綿延伸展共有 2,011 公里，最寬處 161 公里。有 2,900 個大小珊瑚礁島，自然景觀非常特殊。大堡礁的南端離海岸最遠有 241 公里，北端較靠近，最近處離海岸僅 16 公里。在落潮時，部分的珊瑚礁露出水面形成珊瑚島。在礁群與海岸之間是一條極方便的交通海路。風平浪靜時，遊船在此間通過，船下連綿不斷的多彩珊瑚景色，成為吸引世界各地遊客來獵奇觀賞的最佳海底奇觀。1981 年列入世界自然遺產名錄¹⁹⁶。

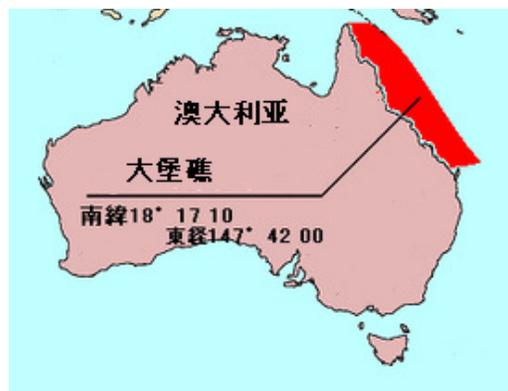


圖 4-22、澳洲大堡礁地圖

¹⁹⁶ <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%A4%A7%E5%A0%A1%E7%A4%81> (last visited Dec 2, 2010).

2.大堡礁的休閒漁業

大堡礁的主管機關為澳洲中央政府的「大堡礁海洋公園管理局」(Great Barrier Reef Marine Park Authority)。其所依據的法規為 1983 年《大堡礁海洋公園規則》(Great Barrier Reef Marine Park Regulations 1983)。

大堡礁的休閒漁業管理是透過顏色分區，來管制特定區域內可以為的休閒漁業活動與不可以為的休閒漁業活動。其中淺藍色區是允許使用魚竿釣魚，每人兩個釣竿六個魚鉤為上限。深藍色區是生態遺產保護區，亦允許以魚竿釣魚，每人兩個釣竿六個魚鉤為上限。而黃色區是養護公園區，僅允許每人使用一釣竿配上一根魚線與一個魚鉤進行釣魚。橄欖綠區為緩衝區，對於魚竿、魚鉤數量亦有所限制。

又魚網與魚槍雖然允許在淺藍、深藍與黃色區，但其對於魚網和魚槍的種類與規格則設有限制。

此外，科學研究區為黃色區域。又大堡礁的網站有公佈數個特別管理區，於該區內是禁止從事任何休閒漁業活動。

下為大堡礁顏色分區的情形¹⁹⁷：

¹⁹⁷ http://www.gbrmpa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/10679/mpz_32.pdf

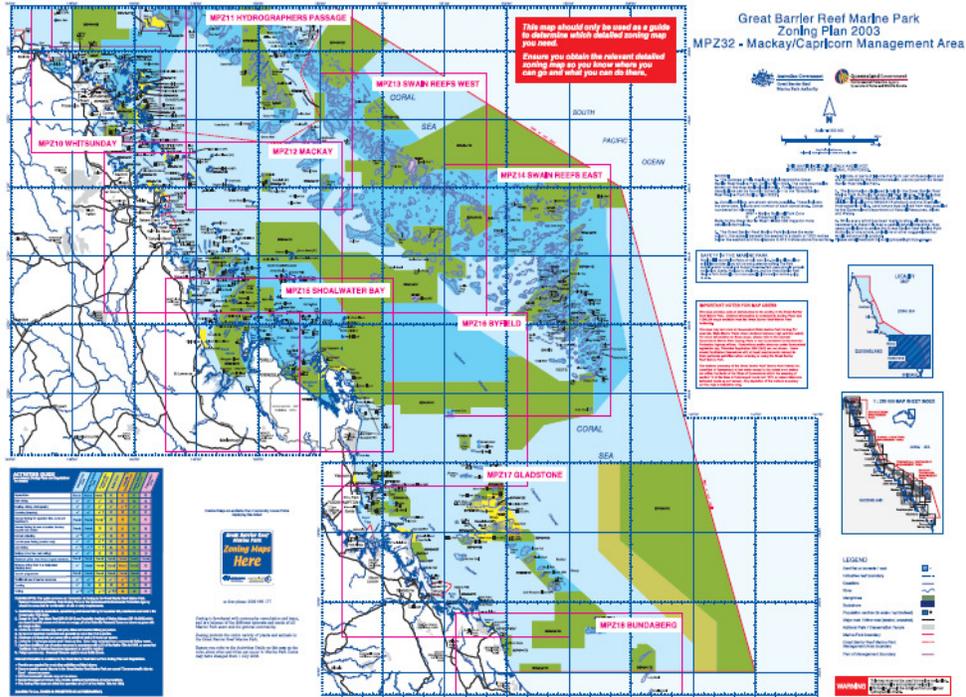


圖 4-23、澳洲大堡礁海域圖

至於休閒漁船的部分，其基本上只對於船舶的大小依各區的不同設有限制，其餘的就是要求漁船通過珊瑚礁時要減速慢行、小心破壞海龜與海鳥的巢穴、避免有毒物質排入海中、垃圾須於上岸後處理等。

五、小結

對於澳洲之休閒漁業管理，可資我國參考之特點包括以下：

(一) 海域分權的界線

參照澳洲對於中央與地方政府海洋分權的界線十分的清楚(以 3 哩為界)，如此於消極面有助於權責釐清，而使得於保育海洋環境的責任可以妥善歸屬。於積極面則可以幫助想要管理好海洋休閒漁業的區域政府，有明白的法權依據，得以較主動的為規劃。

(二) 休閒執照

蓋漁業資源為全國人民所共有，而從事休閒捕魚活動者，理當支付一定的報酬。各政府亦可以將所收取的規費，用以保育海洋環境資源或規劃更妥善的休閒漁業場所，如此將有助於提升整體休閒漁業的品質，吸引更多人口來從事休閒漁業，亦將休閒漁業規劃成一個可以與環境永久併存的活動。

(三) 海域敏感性

將從事休閒漁業海域規劃出地域敏感與魚類資源敏感區域，而針對不同的需求，限制可否捕魚以及如何捕魚(工具的限制)，如此在發展休閒漁業之虞，亦可以就環境為生態保育，以促進生物資源的永續利用。

(四) 捕撈限制

將從事休閒漁業的工具、捕撈數量、捕撈種類(品種、大小、年齡)皆做出規範，如此在從事休閒漁業時，不僅可以享受到接觸大自然的愉悅，另一方面也可以保育漁業資源，以符合生態永續利用的原則。

第五節 紐西蘭

一、引言

「紐西蘭」(New Zealand)，係一個太平洋西南部島國，或者叫毛利語「奧特亞羅瓦」(Aotearoa)，即係「長白雲之鄉」。紐西蘭兩個主要島嶼由庫克海峽隔開，又與澳洲相距大約 1600 公里。南部為南極洲，北島與斐濟及東加兩個島國隔海相望。紐西蘭人自稱 Kiwi (紐西蘭國鳥)。首都威靈頓則位於北島的南端，臨庫克海峽。南島多冰河、峽灣，北島多火山、溫泉、地熱。

紐西蘭屬溫帶海洋性氣候，西側迎西風，並且雨量較多。由於氣候溫潤，牧草豐美。畜牧業採天然放牧，以節省人工和飼料。

乳製品和肉類是最重要出口品，皆為世界第二，次於荷蘭。粗羊毛產量佔世界 25%，出口量世界第一。紐西蘭的 200 哩專屬經濟區為世界第四大，漁產豐富，區內捕魚潛力每年約 50 萬噸。

二、休閒漁業概況

(一)「紐西蘭漁獵組織」(Fish & Game New Zealand)¹⁹⁸

是由紐西蘭委員會 (NZ Council) 和 12 個地區「漁獵委員會」(Fish & Game Councils) 組成，這 13 個委員會管理整個紐西蘭的漁業和鳥類資源。次頁圖 4-24、紐西蘭漁獵區圖。其為一個「公共實體」(Public Entity)，依據 1987 年的《保育法》(Conservation Act 1987) 而設。組織成員由執照所有人選舉而成。

其 12 個區域分別為，「北部地區」(Northland)、「尼爾森/馬爾堡區」(Nelson/Marlborough)、「奧克蘭/懷卡托區」(Auckland/Waikato)、「西海岸區」(West Coast)、「東區」(Eastern)、「北坎特伯雷區」(North Canterbury)、「霍克灣區」(Hawke's Bay)、「中南島區」(Central North Island)、「塔拉納基區」(Taranaki)、「奧塔哥區」(Otago)、「惠靈頓區」(Wellington)、「南部地區」

¹⁹⁸ <http://www.fishandgame.org.nz/Site/NZCouncil/NZCAboutFG.aspx> (last visited 2010/10/30)

(Southland)。惟此 12 個區域較似著重於淡水休閒漁業之分區。北島和南島各有 6 區，並有北島與南島的釣魚法規手冊¹⁹⁹，不同的區域有各自著名的魚種與開放季節及允許的捕魚方式。



圖 4-24、紐西蘭漁獵區圖

(二)海洋休閒漁業之調查²⁰⁰

1.休閒漁業的參與程度

根據 2007 年 8 月 SPARC²⁰¹的調查，紐西蘭所有的成年人和 16 歲以上之

¹⁹⁹ <http://www.fishandgame.org.nz/Site/Regulations/default.aspx> (last visited 2010/10/30)

功能變數代碼變更

²⁰⁰ (Sport and Recreation Profile: Fishing, SPARC 2007/08 Active NZ Survey, 2009)

²⁰⁰ <http://www.activenzsurvey.org.nz/Results/2007-08-Active-NZ-Survey/Sport-and-Recreation-Profiles/Fishing/> (Last visited 2010/10/24)

功能變數代碼變更

²⁰¹ 此組織名為「紐西蘭運動與休閒」(Sport and Recreation New Zealand)，簡稱 SPARC，該組織致力於發展紐西蘭之運動與休閒娛樂活動，負責相關宣傳、研究，並提供部門培訓與發展。

人一年中有 19.5% (共 633768 人) 參加了釣魚至少一次；其中 16.6% 參加了海洋/海水捕撈以及 5.7% 參加了淡水釣魚。在紐西蘭 20 項的參與程度最高的體育和休閒活動中參與率排名第七，各體育和康樂活動，同時淡水漁業是排名第 21 位 (與橄欖球聯盟相同)。

2. 參與者之比例

男性有 30%，女性有 9.7%。以年齡而言 35~49 歲之人最多佔 24.9%，25~34 歲有 20.7%。參與之種族中毛利人最高有 24.6% 之人，紐西蘭歐洲人次之，有 21.7%。社會經濟地位中，Quintile 1 (指毫無貧困特徵) 者最高佔 20.5%，惟即便區分為五個階層，然每個階層之差距不大，甚至 Quintile 5 (即有 5 個以上貧困特徵者)，也有 15.9% 之人會參與休閒漁業，換言之休閒漁業之參與者受到社會經濟地位之影響並不顯著。

三、海上休閒漁業之管理體系

(一) 許可證之種類與取得

在紐西蘭從事漁業活動需要一個紐西蘭釣魚獵許可證，或是 DOC 所發給的陶波湖²⁰² (在北島的一個大湖) 之「漁業許可證」(DOC licence²⁰³ for the Lake Taupo fishery)。以下為許可證取得之步驟²⁰⁴：

步驟一，取得顧客資本資料(Step 1. About customer detail)

步驟二，選擇所需之許可證種類(Step 2. Choice a licence)

步驟三，許可證之申請(Step 3. Licence application)

步驟四，付款(Step 4. Licence payment)

依據《2010 年休閒漁業許可證、費用與表格規則》(Sports Fish Licences, Fees, and Forms Notice 2010) 第 4 條之規定，漁獵協會可能會發給以下四種種

²⁰² <http://www.greatlaketaupo.com/new-zealand/trout/> (last visited 2010/10/30)

²⁰³ 此處英文為 Licence，一般均將之翻譯為「執照」，為本文將其翻譯為「許可證」，係因我國所稱之執照，一般多指需經由考試或測驗等方式所取得者，惟欲在紐西蘭進行休閒漁業活動並無任何限制，僅需如上述作出申請即可，故將之譯為「許可」較為貼切。

²⁰⁴ <http://www.fishandgame.org.nz/> (last visited 2010/10/30)

許可證。釣魚時必攜帶許可證，在付費時會給顧客一個 ID。若係持有家庭許可證，必須整個家庭一起從事釣魚活動，如果家庭的成員欲各自釣魚，則須另外再申請許可證。此許可證僅限於紐西蘭所允許之地區，不包含陶波湖區 (TAUPO)。許可證無法升級、交換或退還，遺失或遭竊可補發。2010 年到 2011 年的捕魚季是從 2010 年 10 月 1 日到 2011 年 9 月 30 日。至於其價格如下表所示：

表 4-6、紐西蘭漁業執照價格表

	Whole Season 2010-2011	24 Hour	Winter Season(available from 1.4.2011)
Family(licence)	\$147.00		
Adult	\$113.00	\$22.50	\$68.00
Junior	\$22.50	\$7.00	\$13.50
Child	[free]	[free]	[free]
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adult: 18+ yrs on 1.10.2010 ▪ Junior: 12-17 yrs inclusive as at 1.10.2010 ▪ Child: under 12 yrs on 1.10.2010 ▪ Family: 2 Adults + up to 4 Children or Juniors 			

申請流程中特別註明，必須重視所釣到任何有標籤之魚，請返回所有標籤，連同細節（長度，重量，地點和捕捉方法）到本地漁獵紐西蘭辦事處，讓紐西蘭漁獵委員會能夠有效管理漁業。另外尚有捕鳥執照之規範，在此即不贅述。

（二）六大區域之分區管理

漁業部將海域區分為六大區域，分別有其規範。欲進行休閒活動之漁民，必須遵守各區之規範，各區亦有其各自之手冊加以規範。其中共同規定例如下述：

1. 「存活且不傷害」(Alive and unharmed)

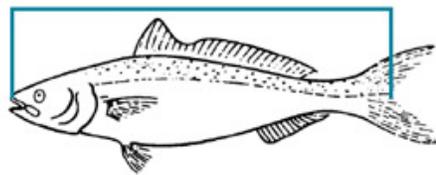
非在允許範圍內所捕獲的魚(例如該魚已超出每日限額、較限制小之魚，或小於限制網所捕捉之魚)必須立即返回水中。若魚被活捉應用濕棉或橡膠手套或至少濕手，輕輕地回到了水中，讓魚滑入水的表面接近越好。重點係釋放魚之地點，特別是貝類和龍蝦，須盡可能接近其被發現之處。非在允許範圍內所捕獲之死魚亦須返回水中。如遇到大量大小不足之魚，須換個地方或者使用較大的鉤。

2. 「線釣」(Line fishing)

- 任何人不得使用多個線(除手持或棒狀和捲軸線)。
- 所有浮在水面的浮標必須標明漁民的縮寫和姓氏及有用的電話號碼。
- 任何人的線不得使用或持有超過 25 掛鉤(hooks)。

2. 最小網目尺寸限制

3. 長度測量：魚類的長度測量是從鼻尖到最後中間射線尾鰭(如圖所



示)。

圖 4-25、紐西蘭漁獲尺寸測量圖

4. 每人每日限額(不同區域有不同之限額)

於申請釣魚許可證時，必須先從六大區域中，選擇所欲實施海釣於之區域。惟紐西蘭政府在配額管理系統下，依據近海漁業之統計資料，再細分成 10 個區域，關於此六大區域及其細分之 10 個區域，相關說明如下：

(1) 「奧克蘭與克馬德克區」(Auckland and Kermadec Fishery Management Area)

本區又可分為以下三區：西北區 (North West (FMA 9))、北島東北海岸區 (North East Coast North Island (FMA 1))、克馬德克區 (Kermadec (FMA10))。



圖 4-26、奧克蘭與克馬德克區圖

(2)「中央漁業管理區」(Central Fishery Management Area)

本區可再區分為二區：中央區 (Central;FMA 8)、中央東區 ((Central (East)) (FMA2))。



圖 4-27、中央漁業管理區圖

(3)東南漁業管理區 (South East Fishery Management Area)

本區可再區分為：東南海岸區 (South-East Coast (FMA 3))、查塔姆群島區 (Chatham Islands (FMA4))



圖 4-28、東南漁業管理區圖

(4)南部漁業管理區 (Southland Fishery Management Area)

本區可再細分為：南島峽灣區 (Southland/Fiordland (FMA 5))、次南極區 (Sub-Antarctic (FMA 6))



圖 4-29、南部漁業管理區圖

(5)挑戰者漁業管理區 (Challenger Fishery Management Area(挑戰者區) (FMA 7)

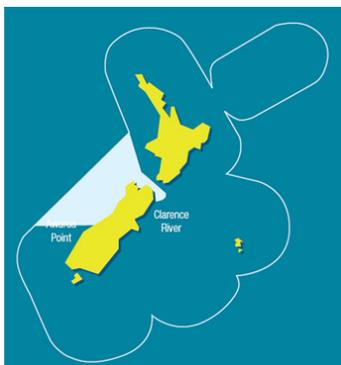


圖 4-30、挑戰者漁業管理區圖

(6) 峽灣海洋區 (Fiordland Marine Area)



圖 4-31、峽灣海洋區圖

(三) 針對「黑鮪」(Bluefin tuna)之監督²⁰⁵

自 2009 年開始，漁業部將再次監測西海岸黑鮪漁業。其為三管齊下之研究工作，目的在幫助紐西蘭作出最佳之管理決策。

其一為自 2007 年以來，租船經營者自願記錄在西海岸黑鮪，整個冬季中垂釣者捕獲的魚類和地區，及其數量與重量。該系統補充了紐西蘭合作標籤計劃(New Zealand Cooperative Tagging program)。

²⁰⁵ <http://fs.fish.govt.nz/Page.aspx?pk=129&tk=461> (last visited 2010/10/30)

其二是紐西蘭合作標籤計劃，係一漁業部間之合作項目，「紐西蘭大釣魚比賽會」(New Zealand Big Game Fishing Council)及垂釣者最重要的組成部分，標記和釋放遊釣魚種。在捕獲提供其活動、自由地時間，位移率和增長率等資訊。更重要者在於鼓勵保育倫理，此尤其適用於黑鮪。黑鮪乃巨大又強而有力的魚類，對漁獵者而言往往係千載難逢之成就。是以，魚類被標籤後釋放方能賦予其他垂釣者有同樣釣到黑鮪之機會。

其三為科學家們同時透過衛星追蹤黑鮪魚之遠距離遷移。研究人員在 2008 年冬季植入高科技標籤於 23 隻魚上。該設備能夠收集和儲存數個月的數據上的位置，深度，水和體溫。漁業部是這個項目的贊助商。

黑鮪魚在配額管理下管理系統下總可捕量為 120 噸，僅預留 1 噸的給休閒漁民 - 此一數字是在西海岸(West Coast)休閒漁業的快速發展前所設定的。此意味著目前休閒捕撈之總額約三至四隻。

(四) 海洋保護區之設置²⁰⁶

紐西蘭的海洋環境比陸地面積大 15 倍，而專屬經濟區是世界第四大。然而，只有一小部分，規劃成環境保護區。紐西蘭保護區目的在建立一個海洋保護區網絡，保護全方位的海洋生境和生態系統，有效地保護海洋生物多樣性。「紐西蘭生物多樣性戰略」(The New Zealand Biodiversity Strategy (2000))的目標是到 2010 年有 10%的海洋環境中包括在這個海洋保護區網絡。

海岸保護區是在保護所有的海洋生物和漁業，除必要的監測和研究許可外，禁止拆除或干擾任何生物或非生物海洋資源。包括挖泥，傾倒，排放任何物質或建築結構。但市民是歡迎和鼓勵享受海岸保護區的，在所有的海洋保護區可以：潛水，浮潛，拍照，游泳，皮划艇，錨（謹慎），瀏覽，在沙灘上野餐，建立沙城堡，探討岩池等。

²⁰⁶ <http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/> (last visited on 2010/10/30)

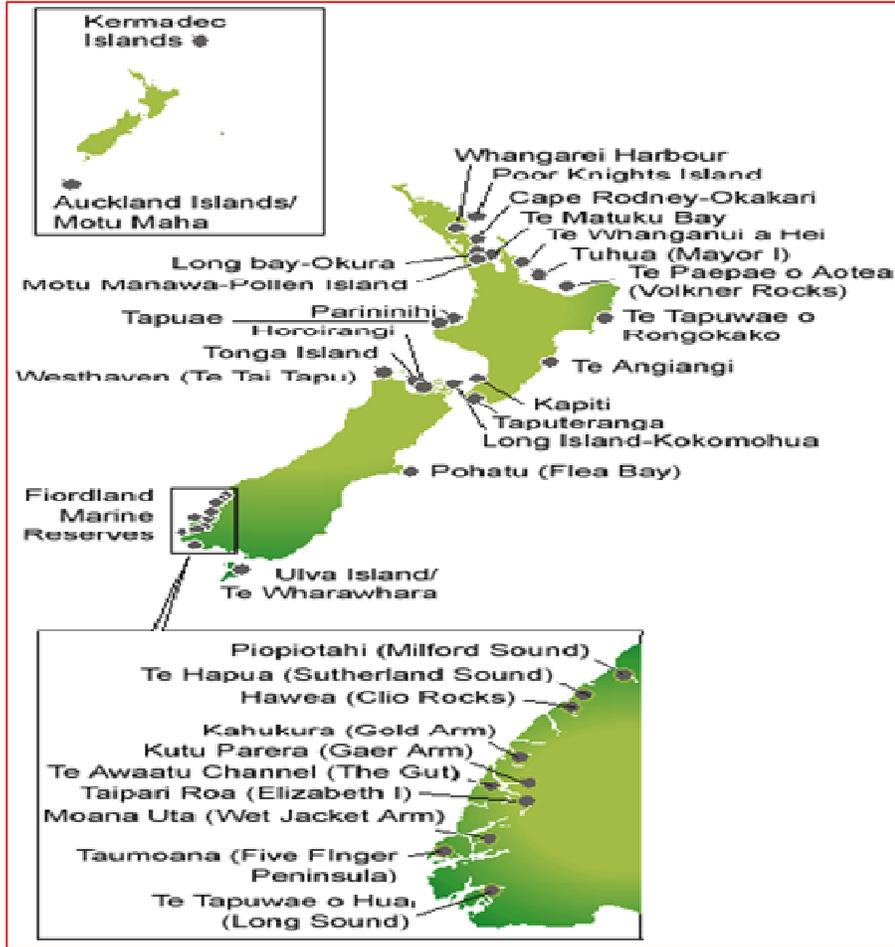


圖 4-27、紐西蘭海洋保護區圖

紐西蘭的第一個海洋保護區 (Cape Rodney – Okakari Point Marine Reserve) 成立於 1975 年，是一個世界上第一個禁捕的海洋保護區。現在紐西蘭海域已成立 30 多個海洋保護區。總體而言，紐西蘭的領海中有 7% 為保護區，然而，有 99% 是在這是兩個孤立的海洋保護區周圍近海島嶼群 (奧克蘭和 Kermadec)，實際上低於在大陸的領海中面積最小的國家公園 (Abel Tasman)。紐西蘭的整體海洋環境中，只有 0.3% 是受保護的海洋保護區。目前在我們的領海以外最高級別的保護，是通過對拖網漁業 closures on

trawling for 18 seamounts。列入這些關閉帶來的海洋保護區在紐西蘭的海洋環境中才剛超過 3%。²⁰⁷

(五) 海洋哺乳動物保護區之設置

另外根據 1978 年《海洋哺乳動物保護法》(Marine Mammals Protection Act 1978)，還設有哺乳類保護區(Marine mammal sanctuaries)，禁止傷害海豚、鯨魚、海豹和海獅。

(六) 「海洋公園」之設置(Marine parks)²⁰⁸

海岸公園和海岸保護區一樣，是紐西蘭保護區的海洋環境。主要的區別是，海岸保護區比海洋公園負擔更高層次的保護。海洋公園非由 DOC 管理，它們是受「漁業及港口法案」(Fisheries and Harbours acts)保護或在其自己的特殊立法。紐西蘭根據漁業法設有兩個海岸公園 (Mimiwhangata 和 Tawharanui)。Hauraki 灣海洋公園是根據自己的特殊立法，2000 年《Hauraki 灣海洋公園法案》(Hauraki Gulf Marine Park Act 2000)而設。「舒格洛夫列島海洋保護區」(Sugar Loaf Islands Marine Protected Area)舒格洛夫島海洋環境的前身列為海岸公園。然而，這種狀況在引進 1991 年《舒格洛夫群島海洋保護區法》。然而，這種狀況在引進 1991 年《舒格洛夫群島海洋保護區法》(Sugar Loaf Islands Marine Protected Areas Act 1991)改變。

(七) 對毛利人之特別規範

1. 歷史背景

「毛利人」(Māori)是紐西蘭的原住民。在毛利語這個詞其實是「正常」或「普通人」的意思，因為當時的歐洲人問他們說他們民族的名字應該怎麼稱，他們就回答說他們是正常人—因為他們把外國人看成是不正常或「反常的人」(Pakeha)。許多考古學和歷史學家認為他們是從庫克群島和玻里尼西亞地區的來源，甚至科學家發現毛利人與臺灣的原住民的 DNA 是很接近的，

²⁰⁷

<http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/marine-reserves-a-z/> (last visited on 2010/10/30)

²⁰⁸

<http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/marine-parks/> (last visited on 2010/10/30)

在語言文化上也滿相同。現在毛利人人口將近三十九萬人。19 世紀的初期階段，毛利人開始跟歐洲人交易，交換槍、衣服和許多西方先進的科技品。白人也開始跟毛利人買地及砍伐開墾。到 1840 年兩百個毛利領袖跟英國政府簽定了《懷唐伊條約》(Treaty of Waitangi)，紐西蘭從這時就合法成為大英帝國的殖民地之一²⁰⁹。

政府於 1992 年在《懷唐伊條約》基礎上制定了一個認可毛利人捕漁權利的法律構架。這不但讓毛利人在紐西蘭漁業管理中擁有分享商業利益和參與其管理的權利，並且允許毛利人為傳統活動捕獵海產品。《懷唐伊條約》漁業委員會管理毛利人漁業資產，並在該行業中起非常重要的作用。

紐西蘭的法院通常稱呼毛利人的漁獲權為「慣俗商業權」(customary commercial rights)，因為在白人於十八世紀後期前來之際，毛利人的漁獲已經相當商業化，此外，當時的白人墾殖者也相當倚賴與毛利人的漁獲交易。一直要到 1860 年代，英國人對毛利發動戰爭，開始立法限制毛利人對於土地資源的掌控，規定毛利人指可以在特定海域進行慣俗用的漁獲撈補。隨著白人漁業的發展，政府往往以保育為藉口來限制毛利人的慣俗漁獲權，實質上是鼓勵白人商業性漁獲、以及休閒性釣魚的發展。在這樣的情況下，毛利人為了慣俗、或是維生所需的漁獲，必須向政府申請許可證，只能在特定的時間、地點、以及數量來進行漁撈。

雖然當年毛利人與英國前訂的《懷唐伊條約》提及毛利人對於土地、森林、以及漁獲的所有權，不過，漁獲權一直被作最狹義的解釋，也就是限於非商業的維生所需。儘管《漁業法》(Fisheries Act, 1983) 聲明此法並不影響毛利人的漁獲權，不過，政府在 1986 年通過的《漁業修正法》(Fisheries Amendment Act)，進行商業漁獲權的「私有化」(privatisation)，將漁獲量作配額管理 (quota management system、QMS)，表面上的理由是要限制商業性漁獲的發展，事實上卻把原本完全屬於毛利人的漁獲權轉移給非毛利人，沒有考慮毛利人傳統對於漁獲的所有權。

高等法院在 1987 年的《鐵維希案》(Te Weehi v. Regional Fisheries

²⁰⁹ <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%AF%9B%E5%88%A9%E4%BA%BA> (last visited 2010/11/11)

Officer)，將毛利人的漁獲權與土地權脫鉤，不需經過國會立法再確認。一直要到 1989 年通過的《毛利漁獲法》(Maori Fisheries Act)，政府才將 10% 的商業漁獲量分配給毛利人。在 1992 年通過的《懷唐伊條約漁獲權法》(Treaty of Waitangi (Fisheries Claim) Settlement Act)，政府除了保證毛利人的漁獲自用權以外，以參與管理、以及商業利益分配來交換毛利人放棄商業漁獲權。經過將近二十年的談判，政府通過新版的《毛利漁獲法》(Maori Fisheries Act, 2004)，設立「毛利漁獲基金」(Maori Fisheries Fund)，逐步把新成立的「毛利漁獲公司」(Maori Fisheries Settlement) 的資產轉移給部落²¹⁰。

2. 慣習漁業(Customary Fishies)法規

共指定 142 個(南島)Tangata Tiaki 漁場、307 個(北島)Tangata Kaitiaki、6 個暫時關閉(s186)、8 個 Taiāpure 本地漁業、和 10 個 Mātaitai 保留漁場²¹¹。

1998 年《(Kaimoana 慣習捕魚) 漁業規則》The Fisheries (Kaimoana Customary Fishing) Regulations 1998、1999 年《(南島習慣捕魚) 漁業規則》(The Fisheries (South Island Customary Fishing) Regulations 1999)，承認毛利人有管理他們自己之漁業權利。這些規定讓 hapū 和 iwi 以最適合當地之做法管理非商業捕魚，不受其他捕魚權人影響。當政府制定每年漁業捕撈限額總量時，允許慣習漁業之使用。毛利人可以要求設置特別管理區：即「mātaitai 保留區」和「taiapure 本地漁業」，以供應其傳統漁場。在 mātaitai 保留區，守護者可以宣布更改習慣漁業和休閒漁業的規則。他們還可表示，是否有部分類型之商業捕魚應繼續保留。其他慣習的捕魚方法的限制及暫時關閉目的，可參考漁業法第 186 條 A 和 B 之規定。

²¹⁰施正鋒，原民族的漁獲權，《全球變遷通訊雜誌》第 57 期，中華民國 97 年 4 月，
<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/seminar/200804.pdf> (last visited on 2010/11/11)

²¹¹<http://www.fish.govt.nz/en-nz/Fisheries+at+a+glance/default.htm?WBCMODE=Presentati>
(Last visited 2010/10/23)

功能變數代碼變更

功能變數代碼變更

(八) 涉及海域休閒海釣之相關法令規範

1.1996 年《漁業法》(Fisheries Act 1996)²¹²

為紐西蘭最重要之漁業法規，規範漁業資源之使用與保育，目的在確保漁業資源之利用率同時確保期可持續性(§8)。並且針對紐西蘭的各種漁業活動做出規範。

2.1986 年《業餘釣魚漁業規則》²¹³(Fisheries (Amateur Fishing) Regulations 1986)

所謂業餘租船漁業者(amateur-fishing charter vessel operator)是指在一個釣魚的旅程中提供船和釣魚指導，給非商業漁夫而獲得付款或利益者。本規則中對於各種魚類、蝦類與貝類做出了捕魚之規範，限制其所使用網子的大小，並在特定魚種中規範「魚種的最小長度」(Minimum species length)，在此等長度以下之於禁止捕獲與擁有。並且對鰻魚做每人每日不得超過 6 隻之數量限制(§6A)。而§15 針對釣魚(line fishing)有做特別限制。§15B 則是以船為單位限制每人或每船的最大單位，例如規定該船僅有個人時為 3 桶(pots)。§26A 規定該業漁租船業者必須向行政長官註冊，費用區分以書面申請者為 54 美元，以電子化申請者為 27 美元。每年皆須重新登記，若其違反漁業法令行政長官可撤銷其註冊。§26B 則規定業者負有報告義務，包括使用之船舶，調漁之地點及釣魚之種類。魚類作為合法傳統非商業捕魚。而有關業餘之規定，不適用於經授權之 hui or tangi。

§28 條規定，須返還非法捕魚。任何從事業餘釣魚者須進所有合理的注意，確保魚類的生存，且立即釋放任何魚類、貝類或水生生物。任何非法捕獲或在非法的國家或大小。合法的大小或極可能存活而立即釋放之情況不計算在每日限額中。對於部分規之違反會處以 1 萬美元以下或 2 萬美元之罰則。

²¹²

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0088/latest/whole.html?search=ts_act_Fisheries+Act_rese1&p=1#d1m394192 (last visited 2010/10/30)

功能變數代碼變更

²¹³

<http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/1986/0221/latest/DLM112671.html> (last visited 2010/10/24)

功能變數代碼變更

3.1987 年《養護法》(The Conservation Act 1987)²¹⁴

紐西蘭的漁獵委員會依前述，是依據本法所設置。並且亦設置養護部 (Department of Conservation) 與職務部 (Functions of Department)，規定其職權包含依據相關法令擬定政策保育館理計畫，並與紐西蘭漁獵會合作聯繫。

4.1971 年《海洋保護區法》(Marine Reserves Act 1971)²¹⁵

設有「養護局」(Conservation Authority) 及「董事會」(Board)，設立「海洋養護區」(Marine reserves)，提到其必須保持自然狀態，而公眾亦有權進入。

5.安全規範

關於休閒漁業之安全方面，紐西蘭並無特別之規範，但紐西蘭有專門的網站²¹⁶宣導並「提醒」從事水上活動者要注意安全。例如，有四項「常態遵守原則」(Four rule for every trip)：

- (1) 「救生衣」(Life Jacket)：船上必須戴有適合每個人的大小的救生衣
- (2) 「海上天氣」(Marin weather)：出發前確認最新的海上天氣，並定期檢查不斷變化之天後。
- (3) 「保持聯繫」(Keep in touch) 隨身攜帶至少兩種以上可靠之通信設備。

Marine VHF Radio 手持船舶防水甚高頻無線電係一最便宜，最可靠之溝通方式，目前可用在所有船上。使用甚高頻無線電意味其他船舶在該地區經常會聽到求救信息，並成為第一個在現場之支援者。每船配備了應繼續收聽甚高頻無線電頻道 16，以提供在海上最佳安全網絡。而許多船亦有固定的甚高頻電台。若無線電或電池浸水，它將立即停止運作，此時此一可靠的替代的通信手段係不可或缺的。

²¹⁴

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0065/latest/whole.html?search=ts_all%40act%40bill%40regulation_Conservation+Act+1987_resel&p=1#dml103610 (last visited 2010/11/11)

²¹⁵

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1971/0015/latest/DLM397838.html?search=ts_all%40act%40bill%40regulation_Conservation+Act+1987_resel&p=1 (last visited 2010/11/11)

²¹⁶

<http://www.watersafety.org.nz/> (last visited 2010/10/24)

「手機」(Cell Phones)雖然非一合適之替代方式，但手持 VHF 手機仍係有用的。放在口袋裡並保持在一個密封的塑料袋中。勿將其從袋中拿出，因塑料不會影響其使用卻可提供必要之防潮保護。

「視覺通訊」(Visual Communication)，信號彈(Flares)是非常廣泛被認可且在每艘船上均應攜帶。

- (4) 「旅程報告」(Trip Report) 用你的甚高頻無線電提交一份報告給紐西蘭電台或當地的海岸警衛隊，讓他們知道目的地，與船上人數。安全返航亦勿忘取消行程報告。「2 分鐘表格」(2 Minute Form) 是一個好的備份，填寫表格並給與一個可靠的朋友或親戚，讓在未按計劃返回時有人可以提高警覺。2 分鐘表格可以免費從「水上安全紐西蘭」(watersafety.org)索取。
- (5) 船長之責任(Skipper Responsibility)船長在法律上負責船上所有的安全，且必須採取相應行動。在紐西蘭即便無許可證仍得經營遊船，但對海上規則的無知不能作為免責之藉口，否則仍可能導致罰款或起訴。若能力不足，可至 Coastguard Boating Education 接受教育，其提供多種課程可供選擇。

四、小結

紐西蘭對整個漁業有詳盡之管理制度，包括商業性漁業、水產養殖、休閒漁業與對毛利人之保護等均值得我國借鏡。最重要者，在其非常強調保育之觀念，不僅是針對漁業，而是對整個生態環境都同等重視。故經常可見對於從事漁業活動者之宣導，本文認為讓保育之概念深植人心比任何之法律規範都來的重要。

因其歷史因素使紐西蘭就毛利人之習慣漁業有完備規定，而漁業為毛利人之重要產業，政府除加以保障外，並積極扶植毛利人從事水產養殖，使其能有更商業化之發展，亦為我國值得參考之處。

第六節 歐盟

一、引言

「歐洲聯盟」(European Union, EU)是歐洲的區域性整合組織，目前共有 27 個會員國，另有 4 個國家係已申請加入歐盟之候選國²¹⁷。組織的目的與宗旨包括：(1)提升和平與人民福祉；(2)組織內部疆界的解除；(3)內部市場的建立；(4)共同貨幣的採用；以及(5)與《聯合國憲章》相符的永續發展與人權保障之追求。²¹⁸歐盟在過去透過各會員國所賦予之部分主權推行一致的政策發展方向，並依照其建立之目的在歐洲共同市場和歐元的使用上達成重大的成果，但其關注的議題並不僅止於此，在漁業政策與休閒漁業方面，歐盟也發展出自身之規範方式，以國際組織獨特的方式整合各個會員國的相關法制，本文分別就歐盟當前的休閒漁業概況與相關法規作一介紹。

二、休閒漁業概況

(一) 地理環境

以歐盟 27 個會員國總體計算，其土地面積共有 432 萬平方公里，人口超過五億²¹⁹，海岸線總長 8 萬 9 千公里，全聯盟的人口有 50%居住於離海 50 公里以內的區域²²⁰，而除少數會員國之外，多數會員國均與海鄰接，並在傳

²¹⁷ 27 個會員國包括：奧地利、比利時、保加利亞、塞浦路斯、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典以及聯合王國；3 個正在進行加入程序的國家為：克羅埃西亞、馬其頓、土耳其和冰島。參考歐洲聯盟網站：http://europa.eu/about-eu/member-countries/index_en.htm。

²¹⁸ 參考《歐洲聯盟條約》第 3 條，
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>。

²¹⁹ 參考 eurostat 網站：
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>。

²²⁰ EUROPEAN COMMISSION, EU FOCUS ON COASTAL ZONES, 3 (2001) available at:
[http://mainweb.hgo.se/amnen/iczm.nsf/0/0BBD8DDE565D353FC12571F70056F32D/\\$File/2000brochure_en.pdf?OpenElement](http://mainweb.hgo.se/amnen/iczm.nsf/0/0BBD8DDE565D353FC12571F70056F32D/$File/2000brochure_en.pdf?OpenElement)。

統上就存在休閒漁業活動。

(二) 產業規模

依照歐盟本身的研究以及相關產業的自行統計指出，休閒漁業所帶動的工業產值每年超過 250 億歐元，有 37200 個相關企業(多為中小企業)，並提供 272000 個工作機會，其中大部分係在造船與工具的製造。²²¹

(三) 參與人口

在參與人口方面，依現有數據之加總，歐盟境內至少有 950 萬以上的海釣人口，人口分部最多之國家為法國、英國與義大利。²²²

(四) 釣具與目標魚種

在使用的漁具上，最主要的工具是釣竿與魚勾，亦即以「垂釣」的方式進行海釣，但在部分國家仍存在有使用小型網具與定置捕魚設施的休閒海釣活動，另外，潛入水中以魚叉捕魚或是在海灘上以雙手撿拾貝類是較為特殊的捕魚形式，其在定義上也是屬於休閒漁業的一種，但由於此等活動多係基於傳統之延續，歐盟對此並無特別規範。²²³

在目標魚種方面，各國因為海域的關係，目標魚種之差亦頗大，但其中共通之種類包括鱈魚、鱸魚以及鰻魚等，另外，所謂的「大型漁獲海釣」(big game fishing)，在歐盟之領域內相當盛行，其目標魚種多為高度洄游性的鮪魚、旗魚等，其中在黑鮪(blue fin tuna)的捕撈上，歐盟與 ICCAT 之間發展出合作的保護機制，並有特別針對休閒漁業取得此等漁獲加以規範，可參照後述。

²²¹ EURMIG, TOWARDS A FUTURE MARITIME POLICY FOR THE UNION: A EUROPEAN VISION FOR THE OCEANS AND THE SEAS FROM A RECREATIONAL MARINE INDUSTRY PERSPECTIVE, 2 (2005)

²²² MIKE PAWSON ET.AL., EU CONTRACT FISH/2004/011 ON “SPORT FISHERIES” (OR MARINE RECREATIONAL FISHERIES) IN THE EU, 11 (2007), available at: <http://www.cefas.co.uk/publications.aspx>。

²²³ MIKE PAWSON ET.AL., EU CONTRACT FISH/2004/011 ON “SPORT FISHERIES” (OR MARINE RECREATIONAL FISHERIES) IN THE EU, 18 (2007), available at: <http://www.cefas.co.uk/publications.aspx>。

三、管理基本體系

(一) 歐盟法規結構

本段首先將介紹歐盟可能採用的立法方式，在歐盟的體系下，法律的名稱可分為三種：(1)「規則」(regulation)、(2)指令(directives)以及(3)決議(decisions)，此三種分類的主要差異在於適用的方式。

在規則的情形，經通過的規則一旦生效，就自動成為所有會員國應遵守的法律，而不需要另外經由國內的立法程序加以內化，同時也優於任何相衝突的國內法。指令則通常沒有具體的內容，而只有法規所欲達成的目標，各會員國享有達成目標的裁量權，故細節規定與執行皆由各會員國自行決定，而指令通常也包含各國執行的期限，在該期限經過後，指令對於仍然衝突的國內法可能會有排除的效力。決議則是較為獨特的立法方式，前述兩者皆為一般性的法律，係對於會員國全體適用，但決議則是針對性的法律，其可能是針對個人、特定私法人或是某一會員國，較常出現在競爭法方面的規範，同時也常用於組織內的程序或行政事項上。

需要注意者，雖然三種立法模式有各自的適用方法與特色，但在歐盟的體系下，此三者皆為正式的法律，並沒有位階的差別。

(二) 定義

由於歐盟之組織本質與關注議題之限制，歐盟立法者在過去並未對於「休閒漁業」此一產業進行深入的規範，也因此對於休閒漁業並未予以定義，但近年來，由於休閒漁業在社會與經濟層面的影響，以及因為活動規模擴大而與商業漁業之間產生摩擦，促使歐盟開始在漁業政策上重視休閒漁業之規範，並更深入的探討此議題²²⁴，也因此，開始出現定義休閒漁業之必要。

由於歐盟由複數會員國組成，因此尋求一個各國統一的定義係相當困難，依照歐盟執委會(European Commission)的定義，「休閒漁業」(recreational fishing)係指「所有非基於商業目的所為之捕魚活動」(all fishing activities not

²²⁴ MIKE PAWSON ET.AL., EU CONTRACT FISH/2004/011 ON “SPORT FISHERIES” (OR MARINE RECREATIONAL FISHERIES) IN THE EU, 7 (2007), available at: <http://www.cefas.co.uk/publications.aspx>。

conducted for commercial fishing purposes)，亦有將之定義為「不包括販賣漁獲之捕撈行為」的說法，但主要的問題仍然是各國的實踐均不相同，例如在生計漁業或是傳統捕魚行為(在許多國家徒手在海灘上撿拾貝類或是使用小型的網具捕捉龍蝦等行為皆不受到漁業法規的規範)的情形²²⁵，若是採嚴格的定義顯然將過於嚴苛。

依歐盟最新的立法而言，「販售漁獲」之行為係區分休閒漁業與商業漁業之標準，與上述執委會之定義相符，應係會員國可接受之定義，詳細的法規內容可參照後述。

(三)「共同漁業政策」(Common Fisheries Policy, CFP)²²⁶

歐盟的共同漁業政策是其漁業管理的基礎，而當歐盟於 2009 年開始重新審視該政策之方向時，同時也開始將休閒漁業的規範需求一併納入，並促使休閒漁業活動也可以配合共同漁業政策之目標，本段將先概括介紹共同漁業政策之內容。

依照歐盟的界定，共同漁業政策包含漁業的各種面向，其中最重要的議題可分為：

1. 漁撈永續

歐盟透過總可捕量的設定來達成永續的漁業資源，透過科學證據與長期管理之方法分配可捕量，並透過「多年計畫」(multi-annual plan)對於各個於種進行資源狀況的確認。

2. 海洋環境保護

此項議題無疑是相當重要，共同漁業政策的目標之一就是消除漁業的負面衝擊以及建立整合的海洋環境保護制度，許多的措施也依序施行，包括瀕臨絕種物種的保護、海洋棲地的維持等，其中，對於底拖網的禁止是重要的

²²⁵ MIKE PAWSON ET. AL., EU CONTRACT FISH/2004/011 ON “SPORT FISHERIES” (OR MARINE RECREATIONAL FISHERIES) IN THE EU, 7 (2007), available at: <http://www.cefas.co.uk/publications.aspx>。

²²⁶ 本部分參考：European Commission, Facts and Figures on the Common Fisheries Policy-Basic Statistical Data-2010 Edition, 4, 6-7, 13-19 (2010)

措施之一，在地中海海域，除了極少數的例外，3 哩以內禁止任何底拖網作業。

3. 漁獲與市場

此層面包含之範圍相當廣，包括捕撈與養殖之漁獲、加工過程、歐盟內部市場以及外部貿易夥伴之關係等等，雖然亦屬重要，但與本研究較無相關，故不加以深入。

而在共同漁業政策的架構下，原先並未納入休閒漁業，但由於休閒漁業持續的增長，尤其是在捕獲量的方面，使得歐盟必須正視休閒漁業之規範，其結果就是下述於 2009 年年底通過的委員會規則。

(四) 現行法規

1. Council Regulation (EC) No 1224/2009

此規則之全名為《建立確保遵守共同漁業政策的共同體控制系統》，於 2009 年 11 月 9 號通過，並於 2010 年 1 月 1 日生效，其中，第 55 條是針對休閒漁業之管理，有五項規定：

- (1) 會員國需確保其領土與共同體水域內之休閒漁業活動遵守共同漁業政策的目標與規則。
- (2) 休閒漁業所得之漁獲禁止販售。
- (3) 在不影響(EC) No 199/2008 的前提下，會員國應監控休閒漁業所捕獲的受保護魚種，此項監控之對象包括各國管轄之船舶以及第三國於各國管轄水域內所為之休閒漁撈活動，但岸釣活動不在此限。
- (4) 漁業科學、技術與經濟委員會應評估休閒漁業可能造成的生態衝擊，若發現休閒漁業對生態造成衝擊之情形，委員會可決議建立休閒漁業的許可和漁獲通報制度。
- (5) 本條的適用應依第 119 條之程序為之。²²⁷

²²⁷ Council Regulation (EC) No 1224/2009 Article 55:

1. Member States shall ensure that recreational fisheries on their territory and in Community

其中最為重要者應係第 2 項之規定，此項規定完全區隔商業漁業與休閒漁業，並明確的禁止休閒漁業之漁獲販售營利的任何可能性。而第 4 項雖然定出評估休閒漁業影響之規範，但此係妥協之結果，蓋本條條文與原本提案之草案有顯著之不同，在草案中，休閒漁業之漁獲本應納入各國之配額中合併計算，亦即將休閒與商業漁獲將使用同一配額²²⁸，但最終通過的條文僅規定將繼續觀察休閒漁業對生態造成的衝擊，有顯著的差距。

2. Directive 94/25/EC of the European Parliament and of the Council

本指令是針對休閒船舶建造要求的規定，於 1994 年通過，並於 2003 年 9 月 29 號修正施行，指令的適用範圍包括：(1) 休閒船舶；(2) 私人船舶；以及(3) 特定零件，而此三類型物品的設計與建造必須遵守相關的廢氣排放與噪音規範。在休閒船舶的定義上，係指船身長 2.5 至 24 公尺，並專為運動或娛樂目的所建造之船舶。²²⁹

waters are conducted in a manner compatible with the objectives and rules of the common fisheries policy.

2. The marketing of catches from recreational fisheries shall be prohibited.
3. Without prejudice to Regulation (EC) No 199/2008, Member States shall monitor, on the basis of a sampling plan, the catches of stocks subject to recovery plans by recreational fisheries practised from vessels flying their flag and from third country vessels in waters under their sovereignty or jurisdiction. Fishing from shore shall not be included.
- 4.

The Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) shall evaluate the biological impact of recreational fisheries as referred to in paragraph 3. Where a recreational fishery is found to have a significant impact, the Council may decide, in accordance with the procedure referred to in Article 37 of the Treaty, to submit recreational fisheries as referred to in paragraph 3 to specific management measures such as fishing authorisations and catch declarations.

5. Detailed rules for the application of this Article shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 119.

²²⁸ COM(2008) 721 Final, Proposal for a Council Regulation establishing a Community Control System for Ensuring Compliance with the Rules of the Common Fisheries Policy Article 47:

3. Catches of species subject to a multiannual plan by recreational fisheries shall be counted against the relevant quotas of the flag Member State. The Member States concerned shall establish a share from such quotas to be used exclusively for the purpose of recreational fisheries.

²²⁹ Article 1:

1. This Directive shall apply:
 - (a) with regard to design and construction, to:

格式化: 上標

格式化: 上標

在本指令中具體的規範休閒船舶可以使用的引擎，以及配合該引擎受允許的噪音程度，同時重申符合規定船舶的市場流通性。本文並無法進入細節的討論，但透過規範船舶的廢棄排放與可能噪音污染，歐洲議會最主要之目的是消除各國間可能透過相關技術規定而造成貿易壁壘的情形，同時也減少休閒船舶可能造成環境污染的情形。

3. Council Regulation (EC) 199/2008 以及 Commission Decision (2008/949/EC)

此二項法律係有關於「多年計畫」(multi-annual plan)之規定，此等計畫主要是建立資訊蒐集之機制以及該等資料的使用，最終的目的是強化共同漁業政策所需的科學意見之提出²³⁰。在規則的部分，是概括的規定，而重點則是執委會之決議，在此決議中，休閒漁業部門就特定於種也必須提出捕獲量，本決議的附件中將歐盟水域分為 5 區，並在相應的區域中規定休閒漁業應為報告的特定魚種，其分別為：

- 波羅地海：鮭魚、鱈魚和鰻魚。

-
- (i) recreational craft and partly completed boats;
 - (ii) personal watercraft;
 - (iii) components referred to in Annex II when placed on the Community market separately and when intended for installation;
3. For the purposes of this Directive the following definitions shall apply:
- (a) "recreational craft": any boat of any type intended for sports and leisure purposes of hull length from 2,5 m to 24 m, measured according to the harmonised standard, regardless of the means of propulsion; the fact that the same boat could be used for charter or for recreational boating training shall not prevent it being covered by this Directive when it is placed on the Community market for recreational purposes;

²³⁰ Article 1

1. This Regulation establishes rules on:
 - (a) the collection and management, in the framework of multi-annual programmes, of biological, technical, environmental and socio-economic data concerning the fisheries sector;
 - (b) the use of data concerning the fisheries sector in the framework of the Common Fisheries Policy (hereinafter referred to as the CFP), for the purpose of scientific analysis.
2. This Regulation also lays down provisions for the improvement of the scientific advice needed for the implementation of the CFP.

格式化: 預設段落字型, 字型: 細明體, 上標

- 北海：鱈魚、鰻魚。
- 北大西洋：鮭魚、海鱸、鰻魚。
- 地中海與黑海：黑鮪、鰻魚。
- 其他(EU 船舶作業之海域以及 EU 為會員的區域性漁業養護組織水域)：無休閒漁業。

此等規定主要是配合歐盟的共同漁業政策，而在要求休閒漁業配合報告漁獲的同時，也可看出休閒漁業之規模與影響力。

4. Council Regulation (EC) No 1559/2007

本規則係歐洲委員會配合「大西洋鮪類資源保育委員」(ICCAT)會做做出之規則，規則中與休閒漁業相關者係第 10 條，其規定休閒船舶每趟出海最多只能捕撈一尾黑鮪，並且捕獲之黑鮪禁止販售(出非係出於公益目的)，並且各會員國必須將捕獲之資訊轉交予 ICCAT，另外，各會員國亦須確保休閒漁業活動可盡量釋放活體黑鮪，尤其是不具繁殖能力之幼魚。²³¹

(五) 利益團體之參與

在立法的面向上，歐盟之實踐有其獨特之程序，在通過法律之前，執委會與議會都會接受利益團體之建議，在休閒漁業的面向，最主要的意見提供者係「歐洲聯盟休閒海事工業團體」(European Union Recreational Marine Industry Group, EUMIG)，此一團體係「海事工業組織國際委員會」(International Council of Marine Industry Associations)之下於 2003 年所成立的

²³¹ Article 10:

1. In the framework of recreational fisheries it shall be prohibited to catch, retain on board, transship and land more than one individual of bluefin tuna in each sea trip.
2. The marketing of bluefin tuna caught in recreational fishing shall be prohibited except for charitable purposes.
3. Each Member State shall record catch data from recreational fishing and communicate this data to the Commission. The Commission shall forward that information to the Standing Committee on Research and Statistics of ICCAT.
4. Each Member State shall take the necessary measures to ensure, to the greatest extent possible, the release of bluefin tuna caught alive, especially juveniles, in the framework of recreational fishing.

分支，專門係提供歐盟關於休閒漁業工業之資訊。²³²

而除了工業的代表之外，包括非政府組織與海釣客組織都可獲得類似的平台，並就法規之內容提供自身之資訊與建議。

(六) 管理原則

縱上所述，本文可以從歐盟管理休閒漁業之法規中得出若干之基本原則，分述如下：

1. 可捕量限制

如前段所述，可捕量限制在共同漁業政策中即屬核心議題，而休閒漁業在可能對生態永續造成影響的前提下，自然也必須受到可捕量限制。雖然目前歐盟的立法係先觀察並以科學研究追蹤後續影響，但在將來若發現魚群數量無法維持，必然會轉為嚴格管理並限制休閒漁業的可捕量，就此議題應持續觀察歐盟對於海洋生物資源的研究結果。

2. 船舶標準

除卻規格與安全標準，歐盟特別注重聲響與廢棄污染在立法上實屬特殊，此項原則與歐盟追求永續發展之宗旨一致，特別獨立為立法的模式可以清楚發現強調此項議題的企圖。另外，嚴格的區分商業船舶與休閒船舶的立法模式也與其他立法例有所不同，值得注意。

3. 民間參與

歐盟對於民間參與的重視並不只存在於漁業議題，在各種政策面向上，廣納建議一直是立法程序中的重要環節，而再休閒漁業的議題中亦不例外，故本文將此項作為列為管理之基本原則之一，蓋立法之前經過充分的討論不但可以有增進立法的效果，同時也可以增加受管制者遵守法律的意願。

四、小結

由於歐盟在本質上是一個國際組織，在法規的制定方面，無法像國家一般巨細靡遺，但是以最大可捕量為出發的管制政策或許是我國可以參考的制

²³² EURMIG, TOWARDS A FUTURE MARITIME POLICY FOR THE UNION: A EUROPEAN VISION FOR THE OCEANS AND THE SEAS FROM A RECREATIONAL MARINE INDUSTRY PERSPECTIVE, 1 (2005)

格式化: 上標

格式化: 小型大寫字

格式化: 小型大寫字

度，因為我國目前對於休閒漁業的捕撈似乎沒有限制。其次，在船舶的管理上，聲響與廢棄污染是相當重要的環保議題，應該與船舶之安全一併重視，此種限制同時也符合我國節能減碳政策之執行，應將之納入立法之目標。最後，在民間參與方面，國內之立法程序似乎較少著墨，雖然我國之休閒漁業產業在規模上無法與歐陸整體做比較，但在制定管理休閒漁業之行政法規前，應踐行之資訊公開與開放參與程序亦應依法為之，方為妥適。

第七節 英國²³³

一、引言

「英國」是位於歐洲西北部的一個大西洋島國，陸地面積 24.25 萬平方公里，海岸線曲折，總長約 1 萬 7 千多公里，其間良港密佈，近岸海域油氣、漁業等海洋資源非常豐富，人口 6100 多萬，其中約 30% 居住在距離海岸 10 公里的沿海地帶。²³⁴

長久以來，海洋資源的開發利用為這個島國的經濟繁榮做出了重大貢獻，在開發的同時，英國也對其海洋資源進行了有效的保護。這些成就的取得與其科學的管理是分不開的。在海洋資源的開發和保護管理方面，英國有著許多成功的經驗，其中有些做法已經為其他國家仿效²³⁵。

二、休閒漁業概況

(一) 總體狀態

海洋對英國有著十分重要的意義。據英國 2008 年資料，英國海洋產業年產值占其 GDP 的 6.8%，海運、海洋油氣開發、海洋可再生能源開發等主要海洋產業創造 100 多萬個就業機會；95% 的國際貿易透過海洋運輸；漁業捕撈船 7000 多艘，總噸位居歐盟第二；海洋水產養殖業產值占歐盟海洋水產養殖產值 17%；海洋裝備製造業發達，60% 以上產品出口海外²³⁶。

²³³ 「大不列顛與北愛爾蘭聯合王國」(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)是其正式官方稱謂，因為該國是由「英格蘭王國」、「威爾斯王國」、「蘇格蘭王國」與「北愛爾蘭」所組成，但一般稱為英國，本研究同樣則將「英國」與「聯合王國」做同義詞處理。

²³⁴ 李景光，閻季惠（2010），〈英國海洋事業的新篇章 — 談 2009 年《英國海洋法》〉，《海洋開發與管理》，2010 年 2 期，頁 87

²³⁵ 宋國明（2010），〈英國海洋資源與產業管理〉，《國土資源情報》，2010 年 4 期，頁 6

²³⁶ 李景光，閻季惠（2010），〈英國海洋事業的新篇章 — 談 2009 年《英國海洋法》〉，《海

功能變數代碼變更

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

英國海岸與沿岸水域的休閒觀光在許多區域皆有顯著重要性，每年英國大眾約共有 28,000,000 天在沿岸地區渡假，於英格蘭約消費 4,000,000,000 英鎊，於威爾斯約 520,000,000 英鎊，於蘇格蘭約 440,000,000 英鎊。

除了沿岸地區之外，英國海洋的另一休閒是乘坐遊艇(recreational boating)與航行(sailing)，英國皇家帆船協會(Royal Yachting Association)所發布之英國周邊指示路線圖，其中有許多路線於近海區域中（下頁圖 4-32）。在沿岸與近海地區海釣者，以租用船舶進行者在英格蘭與威爾斯約創造 82,000,000 英鎊產值，而使用自有船舶約有 278,000,000 英鎊產值。²³⁷

洋開發與管理》，2010 年 2 期，頁 87

²³⁷ Defra (2010) *Draft UK Marine Policy Statement: The Appraisal of Sustainability report*. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs, 147 pp., <http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/marine-policy/100721-marine-policy-appraisal-of-sustainability.pdf> (last visited Dec 13 2010)

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

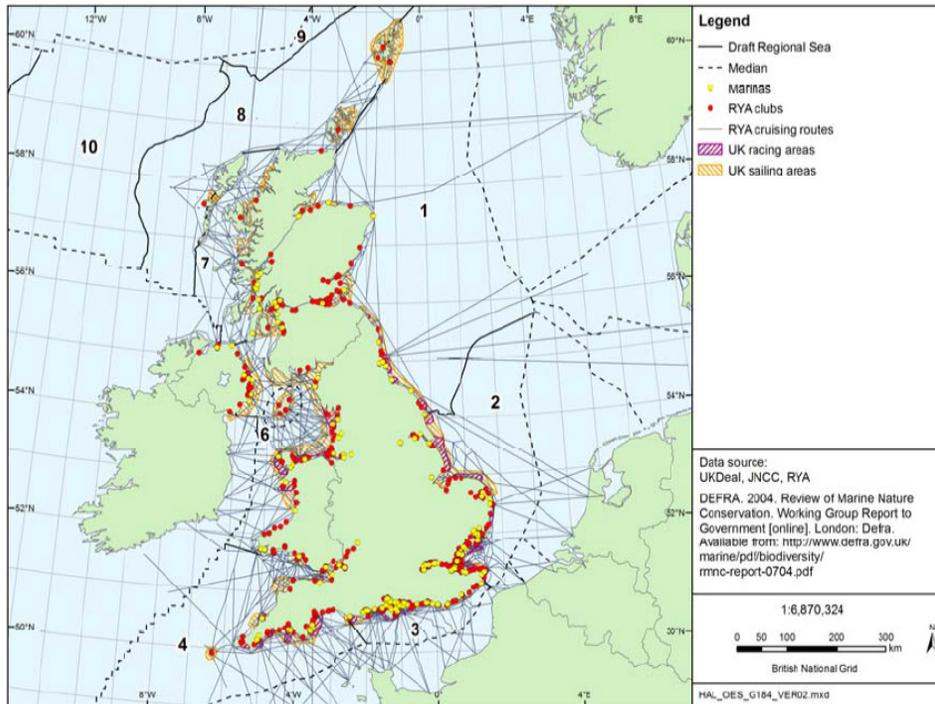


圖 4-32、英國休閒船舶周邊指示路線圖

而不列顛諸島多樣化的海岸線，環繞氣候較溫暖的康瓦耳(Cornwall)與南德溫(south Devon)到較冷的北海，提供種類繁多的海洋休閒漁業標的物種(target species)，其中約有 70%的釣客捕獲圓白鮭(round white fish, *Prosopium cylindraceum*)、鱈魚(cod, *Gadus*)與鱸魚(sea bass, *Lateolabrax japonicus*)，而其中約有 10%的釣客捕獲扁魚(flatfish, *Pseudorhombus arsius*)以及約 20%捕獲鯖魚(mackerel, *disambiguation*)。

此外亦有不同種類的漁業，例如有漁獲量較船釣為少之岸釣者。一般認為船釣漁獲比例通常較高，因為其較有機會捕獲尺寸足夠的指標魚種（詳表 4-7）²³⁸。

²³⁸ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 36 pp., <http://151.1.154.86/GfcmWebSite/SAC/SCESS/2010/paper/sportsfishing-c2362.pdf> (last

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

表 4-7 於一般漁區(usual fishing area)每程捕獲量與留置率 (UK Cefas, 2008)

	岸釣 (Shore)	租用船舶 (Charter boat)	自有船舶 (Own boat)
漁獲量 (Number caught)	5.11	12.52	12.94
留置率 (% retained)	32	38	39

根據國家海釣協會(National Association of Sea Angers, NFSA)，英國所捕獲以及所偏好之海洋魚種次序如下：²³⁹

visited Dec 13 2010)

²³⁹ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 37 pp.

表 4-8、英國所捕獲以及所偏好之海洋魚種次序 (M.G. Pawson et al., 2008)

	Preferred species	Caught species
1	sea bass	mackerel
2	cod	cod
3	mackerel	sea bass
4	flounder	dogfish
5	pollack	whiting
6	bream	flounder
7	mullet	pollack
8	whiting	pout
9	ray/skate	bream
10	conger eel	mullet
11	dogfish	ray/skate
12	plaice	conger eel
13	tope	silver eel
14	sole	wrasse
15	smooth hound	tope
16	wrasse	plaice
17	pout	smooth hound
18	dab	dab
19	shark	sole
20	ling	ling

(二) 民眾參與

英格蘭與威爾斯中，海釣者約有 1,100,000 人，占總人口數 2%，海釣者在海邊、港口、長堤以及岸邊小船上垂釣，其每年約消費 10 億英鎊²⁴⁰。一份綜合調查²⁴¹（詳表 3）顯示英格蘭與威爾斯人民確實花費一定程度的時間在

²⁴⁰ 2010 年 12 月 13 日，1 英鎊 = 47.314 新台幣，10 億英鎊約 473 億新台幣。

²⁴¹ 該調查發表於 2004 年，以英格蘭和威爾斯的 10,200 個家庭為樣本以調查海釣客的人口

休閒海釣活動上。不同釣客團體間，參與天數亦有所區別，其中在岸邊乘船垂釣者的參與天數最高，離家 50 英里者則參與天數相對較少；參與天數從使用自有船舶的 3.56 天至在岸邊或乘船垂釣者的 13.9 天²⁴²。

表 4-9、英國每年平均垂釣天數(UK Cefas, 2008)

Mean days spent sea angling			
Fishing venue	Face to face interviews	Club postal questionnaires	Days spent >50 miles from home
Shore	64.0	65.7	7.48
Charter boat	30.3	23.3	6.79
Own boat	78.0	45.2	3.56
Equally boat / shore	46.4	52.1	13.90

從以上可明顯看出英國海釣資訊多著重於垂釣，但實際上有許多採集貝類或小規模灑網捕撈魚類以供自用者。除了其無法銷售這些漁獲之外，這些活動並未在法規中被認可，亦缺乏相關的官方出版資料。

(三) 英格蘭與威爾斯休閒海釣總經濟價值評估

根據一份樣本數為 10,200 的家庭綜合調查，以評估英格蘭與威爾斯進行休閒海釣者所占總人口數的比例²⁴³，其結果顯示共有 1,100,000（約 5%）的家庭至少有一個成員曾經進行海釣，其中至少有 1,100,000 個成年釣客，且或許多於 340,000 位低於 12 歲，平均每年進行海釣天數約為 11.3 天，雖然約有 24% 的釣客在過去一年內只有進行約 1 天的垂釣，其中亦有人聲稱其在過去

比例與其進行活動，另外還 30 個垂釣俱樂部中的 383 名會員以及 12 個區域中對 514 名正在進行海釣的釣客為樣本，以調查其所進行的垂釣活動、訪問次數、花費以及消費者剩餘(consumer surplus)。並進行四個案例調查，研究海釣特性，其經濟貢獻、趨勢以及限制該部門發展的因素等。最後，向 162 間釣具店以及租船與小船設備販賣商進行商業調查。

²⁴² M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 38 pp.

²⁴³ Crabtree et al. (2004), *Economic impact of recreational sea angling in England & Wales*

一年內每天皆進行海釣。

其中只有超過 3%的釣客為女性，只有約一半(54%)的釣客主要在海岸線活動，而約有四分之一(23%)的釣客主要使用自有船舶，另外四分之一(22%)則主要使用租用船舶。至於進行海釣的距離，約有 37%的海釣者多在 25 英里內，並有約 44%的釣客會在超過 50 英里以外海域海釣，或是其他選項如在岸邊尋找適宜海釣地點。

超過 300,000 的海釣者是俱樂部會員，約有 41,100 釣客參加屬於較大組織，如北方海釣社團聯盟(Northern Federation of Sea Angling Societies)與威爾斯海釣聯盟(Welsh Federation of Sea anglers)等俱樂部。許多俱樂部為會員籌備許多社會計畫、競賽以及垂釣活動以及旅遊，並協助建築與其他設施的維護²⁴⁴。

表 4-10、2003 年英格蘭與威爾斯休閒海釣總經濟價值評估 (Crabtree et al, 2004)

	Main angling activity			Total
	Shore	Charter boat	Own boat	
No. angling households (m)	0.61	0.24	0.26	1.10
Days angling/household/year, mean (days)	13.62	4.96	12.41	
Expenditure/angling day, mean (£/day)	21.6	67.7	87.9	
Expenditure/household/year (£)	295	336	1091	
Aggregate expenditure/year (£m)	178	82	278	538
Consumer surplus, range of estimates (£/day)*	5.7-35.5	18.4-90.0	14.3-108.7	
Aggregate consumer surplus/ year, range of estimates (£m)	46-295	20-107	51-357	117-759
Total economic value (£m)	224-473	102-189	329-635	655-1297
Supplier's income generated by angler expenditure**	19.1	9.0	43.3	71.4
Employment supported by angler expenditure** (FTE)***	5652	3092	10145	18,889

²⁴⁴ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 97 pp.

英格蘭與威爾斯海釣總經濟價值，加總所估算之釣客開支及消費者剩餘²⁴⁵，其年總開支在 2003 年間約為 538,000,000 英鎊。同時，在每戶每年所進行海釣天數中，又以岸釣天數最高（13.62 天），最低天數則為租用船舶（4.96 天）；而每天花費最高者為使用自有船舶者，花費最低者為岸釣者。在年度總開支中，自有船舶者即占了一半比例，除了釣具、食物、交通、住宿以及旅遊外，其開支多認來自於船舶的購買、維護、營運以及停泊。

英格蘭與威爾斯的休閒海釣經濟總產值約為 650,000,000 至 1,300,000,000 英鎊之間²⁴⁶。

據統計，海釣者之消費約創造 71,000,000 英鎊的收入以及將近 19,000 個全職工作機會，並至少有 452 艘租用船舶在英國東西岸營運，此亦在總就業率占了一小部分，主要就業機會來自於自有船舶者的開支（61%）以及在岸邊海釣者（27%）。

應格外注意的是海釣停止的原因，許多海釣開銷會被轉移到其他形式的休閒娛樂上，若是轉移到英國國外進行則可能會對經濟造成損失或負面影響。

來訪（非本地）的釣客對當地經濟影響取決於觀光旅遊者或在離家 50 英里以外消費者的影響大小。其創造之收入約為 31,200,000 英鎊，約創造 8,330 個全職工作，非本地釣客的消費約佔總體觀光不到 1%²⁴⁷。

（四）基礎結構

不同於其他歐洲國家，海洋休閒漁業對於英國漁業管理政策影響不大，英國政府的漁業管理政策主要側重於控制商業化捕魚的漁獲與結果。雖然商業和休閒淡水漁業的發展程度，得經由英格蘭、威爾斯、北愛爾蘭所發出的

²⁴⁵ 消費者剩餘(Consumer's Surplus)係英國古典學派經濟學家馬歇爾(A. Marshall)所提出的觀念，指消費者在購買一項商品時所願意出的總價值，與其實際所支付價值間之差額，即稱之為消費者剩餘。

²⁴⁶ 其產值差異來自於對消費者剩餘的不同估算方法；M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 98 pp.

²⁴⁷ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 99 pp.

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

釣竿許可證與商業化捕魚許可證數目加以判斷²⁴⁸，但海洋休閒漁業卻無相關的許可證制度得以判斷。因此，儘管漁業管理者對這方面資訊的興趣逐漸濃厚，還是難以從國家角度衡量海洋休閒漁業對於漁獲死亡率(fishing mortality)的影響²⁴⁹。

(五) 看法與意見

調查指出，影響英國發展垂釣的主要因素為捕撈經驗的品質(quality)，這與漁獲尺寸大小以及數量有關。英格蘭與威爾斯中，以俱樂部為基礎的海洋休閒漁業活動被稱為是「產生更多社區精神」以及會員「加強社會的民主價值」。其他社會影響如「垂釣鞏固了社會資本(social capital)」、「是一種健康的消遣」以及「讓釣客對於環境有更多的理解。」

人們亦對過去十五年來漁獲量的改變有其看法。其中分別有 83%與 70%認為過去 15 年與 5 年間魚數量有減少趨勢，少於 5%的人認為漁獲量在過去 15 年內有增加趨勢。這些看法顯示出漁獲量的減少並不僅發生於過去，而是持續地減少中。

(六) 相關議題：以以挖魚餌(bait digging)為例

無論是在岸上或是於沿岸地區乘船進行的休閒漁業，都與其他許多海洋環境的利用相衝突，相關活動如挖魚餌(bait digging)。一普遍認知者如魚群與漁具利用程度之衝突，此外衝突亦容易發生在休閒漁業與泳客、保育人士、帆船運動、快艇(motor boat)、風帆(wind surfers)、水上摩托車與滑水(jet and water skiers)、商業交通以及港口與其他船艇使用者之登陸設備等。

國民信託組織(National Trust)²⁵⁰指出，挖魚餌可能傷害自然保育，使人擔憂。少量手動挖掘魚餌或仍可維持環境的永續，惟若是以機器進行大規模且商業化的挖掘，可能將有害於環境維護，過度開發將可能導致數量大幅度減

²⁴⁸ 蘇格蘭無釣竿執照制

²⁴⁹ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 38 pp.

²⁵⁰ 國民信託組織(National Trust)係一獨立於各國政府以外的組織，1895年創建於英國，目標係保存優美或有歷史價值的土地及建築物，其目前已成為歐洲最大的保護團體。

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

少或甚而滅絕²⁵¹。根據皇家鳥類保護協會(Royal Society for the Protection of Birds)研究指出²⁵²，過度挖魚餌可能會導致：

1. 機械收割所造成之傷害(Damage from mechanical harvesting)；
2. 手挖魚餌可能會導致標的物種數量下降，如「海蚯蚓」(lugworm, genus *Arenicola*)、「沙蠶」(ragworm, *Nereis diversicolor*)等，該下降情況通常都是區域性且（或）暫時的，惟若大量挖掘則可能會更嚴重；
3. 傷害生物棲息地，尤其是透過「反轉巨石」(through boulder-turning)，將會對非標的物種產生損害，尤其是較大且生長較慢的物種（如海洋無脊椎物種與植物群）；
4. 干擾鳥類並取走其食物來源²⁵³。

三、管理基本原則

2010 年環境食品暨鄉村事務部所提出之英格蘭休閒海釣管理策略中闡述英國對於休閒海釣之管理原則。

（一）目標：該策略有四目標

1. 在一健康永續發展的生態系統與環境下提供更多更廣的魚類；
2. 核定該活動可能之資本額，「優化」(optimise)經濟與社會給予沿岸經濟與社會之回饋；
3. 基於永續發展，跨越所有社會群體，並保持並增加休閒海釣的參與以提供社會經濟效益；

²⁵¹ National Trust Home Page, bait digging, http://www.nationaltrust.org.uk/main/w-vh/w-visits/w-visits-activities/w-visits-activities-other/w-activities-other-bait_digging.htm

²⁵² 英國皇家鳥類保護協會(Royal Society for the Protection of Birds)，成立於 1891 年，成立目標係加強對野鳥及其棲息地之保育。經由研究、提出策略及實際投入保育行動等步驟，以保護重要野生動物棲息地，為野生動植物及環境之未來而努力。

²⁵³ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 41 pp.

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

4. 透過改善溝通、教育與增加漁業管理的參與，在大眾與業者(sector)間增加對休閒海釣之瞭解與認識。

(二) 漁業管理：

海洋資源管理應該整體考量，並亦應考量所有利益相關者(stakeholders)的需求。一管理框架得適當反映休閒海釣、利益相關者、國家層次、區域層次與地方層次的不同需求

(三)「管理框架」(Management framework)

大多數的休閒海釣都在近海水域(inshore waters)內進行，而現制下海洋漁業委員會(SFCs)海洋漁業委員會是地方上最適管理的機關，其得在需要時迅速反應並提出與垂釣相關措施。環境食品暨鄉村事務部(Defra)也在其中扮演重要角色以確保近海管理需求確實考量近海與範圍更廣大的共同漁業管理。

1. 「主要管理機制與行動」(Key mechanisms and actions)

《海洋及沿海資源使用法案》改革英格蘭近海漁業管理，訂定新的近海漁業養護機關(IFCAs)，其將在近海區域漁業管理扮演主導角色。在履行其義務時，近海漁業養護機關將須考慮如何海洋漁業資源得最有效利用，例如：商業化與休閒漁業公平使用(equitable access)漁業資源。近海漁業養護機關成員將調整以改善地方決策以及利益相關者的參與，以確保平衡的代表性（包括利益相關團體、商業化與休閒漁業、海洋環境利益）。

此外，環境食品暨鄉村事務部(Defra)的「沿岸水域小組」(Coastal Waters team)將會提供一休閒海釣「聯繫中心」(central contact)並確保垂釣利益在國家漁業決策中被考慮。

2.物種、魚群影響與棲地管理

考量推廣魚類保護措施，例如最小與最大卸魚尺寸、魚種哺育場(nursery area)或保護集體產卵(spawning aggregations)等。並探勘特定區域以限制商業活動，設立專屬休閒海釣使用之區域，調查海洋保護區、養殖區的潛在效益。

休閒海釣應參與環境食品暨鄉村事務部(Defra)訂定海洋保護區(Marine Protected Areas, MPAs)的計畫，包括自然 2000 網絡(Natura 2000 network)以及

將在 2012 年前訂定之海洋養護區計畫，以確保休閒海釣之利益得充分在這些區域得劃歸過程中發聲。例如根據每個海洋保護區的管理目標，將有些區域的範圍有效成為「僅供垂釣」(‘angling only’)；以及在「禁捕區」(‘No Take Zones’, NTZs)內，垂釣者若進行「釣後放流」(‘catch and release’)可能將被視為在周圍緩衝區(buffer zones)中的低影響使用者等。再者，教育與推廣應同時以鞏固措施執行。

而近日許多沿岸發展都未能考量垂釣者需求，造成釣客正在失去重要垂釣場地使用機會，各方在回應影響釣客使用的規劃發展時應試圖確保訂定適當條款使垂釣活動得以維持。

3.休閒海釣管理(RSA Management)

休閒海釣管理措施目標在於清楚定義並且平衡物種養護措施計畫。

相對於商業化漁業，休閒海釣活動所進行的管理相對較少，雖然其也可能係該活動的主要吸引力所在，然而釣客仍可能對部分區域的部分魚種有所影響，每位進行捕撈者皆有責任防止變遷中的魚類被過度捕撈。

為了養護效益所採取之措施與對釣客所造成的影響間，兩者需平衡且成比例。管理措施可能包括「自願行為守則」(voluntary codes of conduct)、「漁獲記錄」(log books)或是禁漁季節或區域與「提帶限制」(‘bag limits’)、「許可證」(licensing)

(1)海釣許可證

釣客關注之海洋垂釣許可證制度以從《海洋及沿海資源使用法案》中撤出，然而，許可證在其他國家中良好漁業管理中形成一關鍵部分，在此類國家中，休閒垂釣被完整地整合入漁業管理體系中。關於許可證的爭議將會在未來重新檢視該策略所欲達成之嘉惠釣客目標是否達成時再度考量。

此外，歐盟相關的控制與執行提案已發布，包括其要求會員國許可休閒船舶漁撈特定物種之措施須經多年度計畫審視(即復育魚群計畫)。環境食品暨鄉村事務部(Defra)已與利益相關者考量、協商該提案之實施，惟目前仍研議中。

(2)提袋限制

提袋限制在特定情況下得是一有效養護措施，限制釣魚者所可以釣獲魚類總數，因為限制可以攜帶之工具，將裝魚的袋子總數予以限制，縱使有眾多漁獲亦無法帶走，此方法在其他休閒海釣推廣風氣興盛國家中，亦是相當普遍的管理工具。《海洋及沿海資源使用法案》中明訂授權「提袋限制」權力予國家級機關以接受個人岸釣或船釣（包括商業化或休閒漁業）的申請，海洋漁業委員會亦具備訂定上述此種規定權力，而任何使用該權力者應經完全協商，以使海釣者在未來因此將有機會對主題作出評論。

(3) 溝通

改善漁業管理者與垂釣與其他部門間之溝通對於達成許多策略目標而言極其重要，並且將有助於使休閒海釣在漁業與環境管理中成為合法的利益相關者(legitimate stakeholder)。此外，也得透過改善的溝通以處理一些過往的錯誤觀念，溝通是在策略協商中的關鍵議題。

進一步的工作將是改進溝通、確保環境食品暨鄉村事務部(Defra)得瞭解更廣泛的垂釣團體意見，國家海釣機關也可以藉由確保在國家與地方層級皆瞭解討論進度，以在改善溝通上扮演一角色。而目前在海洋漁業委員會方面，國家知識與意識(country knowledge or awareness)在某些部分很明顯十分有限。

(4) 措施

目前有關休閒海釣的社會、經濟與科學檔案與資訊相當有限，故搜集足夠的資訊並繼續在未來搜集檔案十分關鍵，以評估該策略目標的成功與否。休閒海釣相關部門應自願提供相關資料以及航海日誌，並應建立釣後放流方案(catch-return schemes)。

4、管理體系

(1) 2009 年《海洋及沿海資源使用法案》實施前之管理體系

A. 中央管理機構與權力分配

英國各項海洋事務起步較早，每伴隨著一項海洋新事務的出現，均建立相應的機構來管理，導致英國至今既無統一負責海洋事務的政府部門，也沒

有統一的海上執法隊伍，海洋管理根據事務分散於多個管理部門²⁵⁴。

英國「國家層級」(national level)漁業部門有四：環境食品暨鄉村事務部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra)、「蘇格蘭自治政府環境暨鄉村事務部」(Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department, SEERAD)、「威爾斯國民議會環境計畫暨鄉野部」(Department for Environment, Planning and Countryside of the Welsh Assembly Government, WAG)²⁵⁵、「北愛爾蘭農業與鄉村發展部」(Department of Agriculture and Rural Development for Northern Ireland, DARD)²⁵⁶。其彼此之間係夥伴關係而非領導與被領導的關係。但是只有環境食品暨鄉村事務部 (Defra)可以在國際漁業事務中代表英國，一個例外的安排是蘇格蘭政府可在「歐盟共同漁業政策」(EU Common Fisheries Policy)²⁵⁷事務中代表英國，因為英國 66%左右的海洋漁獲是由蘇格蘭漁船捕撈的²⁵⁸。

除蘇格蘭外，英國 12 至 200 哩之漁業水域執法活動主要由皇家海軍漁業保護大隊負責，威爾斯國民議會環境計畫暨鄉野部(WAG)則負責其境內和鄰近水域（12 哩）漁業管理工作²⁵⁹。

a. 「環境食品暨鄉村事務部」(Defra)

「環境食品暨鄉村事務部」(Defra)對於海洋漁業養護與管理有總體責任 (general responsibility)，其管理英格蘭和威爾斯 12 哩以外的海洋漁業事務，

²⁵⁴ 宋國明 (2010)，〈英國海洋資源與產業管理〉，《國土資源情報》，2010 年 4 期，頁 6

²⁵⁵ 環境食品暨鄉村事務部負責漁業許可證事務，威爾斯國民議會「進行次級立法」(introduces secondary legislation)以在威爾斯執行魚網與船舶許可證、在海上天數等相關法令。

²⁵⁶ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 177 p.

²⁵⁷ 以《羅馬協定》第 39 條款為基礎的「共同漁業政策」(Common Fisheries Policy)，其範圍涵蓋所有捕魚活動、水中生物資源之養殖，加工及銷售。1983 年，歐洲共同體會員國同意該漁業政策，其規定在每個國家的 12 英里專屬捕魚區內，以及離岸 200 哩的共同捕魚區內（每個會員國均可在此區域內捕魚），每年主要魚類的捕獲限制；網頁：行政院環境保護署網站，<http://edw.epa.gov.tw/docGEMET.aspx?WID=768>（最後瀏覽日：12/16/2010）

²⁵⁸ 劉新山(2008)，〈英國漁業管理機構及法規詳解〉，《2008 中國漁業經濟專家論壇論文集》，中國水產研究院

²⁵⁹ 宋國明 (2010)，〈英國海洋資源與產業管理〉，《國土資源情報》，2010 年 4 期，頁 6

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

格式化: 字型: 10 點

其與其下設之機構負責發放捕撈許可證、監視捕撈活動、檢查漁獲上岸情況以及執行有關水產品銷售和海洋環境保護的法律。

b. 「海洋漁業機構」(MFA)

「海洋漁業機構」(Marine and Fisheries Agency, MFA)²⁶⁰是環境食品暨鄉村事務部(Defra)的執行機構之一，該機構主要負責海洋環境方面的管理工作，具體包括海洋事務的審批和發證工作，例如海上礦產開採許可證的審核與漁業捕撈許可證的發放，並為各港口、石油公司、海事巡防署(Maritime and Coastguard Agency, MCA)提供漁業和海洋環境方面的諮詢服務工作。此外還包括監督、控制和執行相關的法律法規與相關歐盟法規。

c. 英格蘭自然署在海洋議題中之角色

英格蘭自然署(English Nature)的目標是養護並加強英格蘭之自然環境，包括其景緻(landscape)、生物多樣性、地質與土壤、自然資源、文化遺產以及其他人造與自然環境之特色。並亦負責規劃國家公園與國家天然美景區(Areas of Outstanding Natural Beauty)，管理大多數國家自然資源保育(National Nature Reserves)並通報(notify)特殊科學價值場址(Sites of Special Scientific Interest, SSSIs)²⁶¹。

英格蘭自然署亦負責向政府以及產業提出關於英格蘭領海（自海岸向外延伸 12 哩）之海洋養護與海洋環境議題建議。關於海洋保護區英格蘭自然署的角色與負責事務如下：1) 鑑定並推薦英國近海（12 哩以內）之歐洲海洋地點(European marine sites)²⁶²，並評估其影響；2) 提出歐洲海洋地點之養護目標，並將其與海洋養護區(MCZs)的區域目標、養護目標共同考量；3) 向管

²⁶⁰ 依照 2009 年之《海洋及沿海資源使用法案》，海洋漁業機構(Marine and Fisheries Agency, MFA)自 2010 年 4 月 1 日起由海洋管理組織(Marine Management Organisation, MMO)取代之

²⁶¹ 特殊科學價值場址(Sites of Special Scientific Interest, SSSIs)是英國自然養護立法體系中的基礎架構，英國其他大部分自然或地質養護區皆立基於此，現行法下包括國家自然保留區(National Nature Reserves, NNRs)與國際重要濕地(Ramsar Sites)、特別保護區(Special Protection Areas)與特別養護區(Special Areas of Conservation)。

²⁶² 歐洲海洋地點(European marine sites)係特別養護區(Special Areas of Conservation, SACs)與特別保護區(Special Protection Areas, SPAs)之統稱

理機構（如近海漁業養護機關(IFCAs)）提出適當管理措施與計畫之建議以達到該地點之養護目標；4) 協同海洋漁業機構(MFA)與環境署(Environment Agency, EA)與近海漁業養護機關(IFCAs)共同監督國際與全國近海處；5) 指導網絡設計發展與進行相關研究。

除了監督英國海洋保護區域網絡(network)發展之外，亦幫助人民了解海洋環境，並確保保護區外海洋環境的使用與管理更加符合永續發展(sustainable)原則。自然署直接與漁業和其他產業直接合作，例如可在生資源以及採掘產業(extractive industries)，以達到永續發展的目標。

d.環境局

此外，環境局(Environmental Agency, EA)對於河口以及沿岸洄游魚類有管理責任，並應以許可執照、政策、監管等措施進行維護、改善與發展淡水漁業。其須將水品質控制在歐盟淡水漁業指令(EC Freshwater Fish Directive)、水質指標(Water Quality Objectives)、歐盟貝類水域指令(EC Shellfish Waters Directive)以及歐盟貝類衛生指令(EC Shellfish Hygiene Directive) 指定之水品質標準中，確保水品質的適當²⁶³，也須依照歐體物種及棲地保育公約(EC Species and Habitats Directive)劃定河口為候選的特別養護區(Special Areas of Conservation)或特別保護區(Special Protection Areas)²⁶⁴。

e.海事巡防署(MCA)

海事巡防署(MCA)是交通部(Department for Transport)下屬的行政執法部門，負責管理英國水域以及歐洲鄰國的海上安全和環境保護，具體包括英國所轄水域內船舶的安全檢查、船舶登記、船員考試發證管理（包括漁船和漁船船員）、海上搜尋，以及防止海域污染等職責。該機構於1998年4月1日由當時的海岸警備隊(Coastguard Agency)與海事安全署(Marine Safety Agency, MSA)合併組成，總部設在南安普頓(Southampton)。海事巡防署(MCA)

²⁶³ 歐洲共同體指令(EC directive)係由歐盟(EC)頒佈的一種立法形式，約束會員國應達成的經濟成果，但允許會員國選擇實現經濟成果的方法。

²⁶⁴ Defra (2004) *Managing coastal activities: a guide for local authorities*. London: Defra, 54 pp., <http://www.defra.gov.uk/rural/documents/countryside/coastal-guidance.pdf> (last visited Dec. 13 2010)

格式化: 字型: 10 點

功能變數代碼變更

在英國沿海設有 19 個協調中心和 18 個辦事處(Marine Office)，負責具體執行並指導政府關於海事安全政策的落實²⁶⁵。

B. 地方政府管理機構

a. 地方政府於沿岸活動管理的角色

沿岸地區的管理分為中央政府、地方政府與部會。一般來說，地方管轄權劃分同於其行政區分界，地方主管機關的行政控制以及管轄權下至低潮線，惟在河口與港灣可能會有所不同。

地方政府在管理、規範以及促進沿岸休閒活動扮演一較廣泛角色，其有義務照顧地方團體總體利益。其責任包括（但不限於）規劃、發展管理規範；沿岸保護以及洪災防治；旅遊與休閒；環境健康(environmental health)；礦物、廢棄物管理以及某些案例中亦須負責港務管理。許多地方政府自有土地並經營設施；管理娛樂消遣設施以及旅遊景點；並許可(license and permit)相關的沿岸休閒活動。其亦可能提出與海域遊憩管理有關的成文或不成文新措施，例如旅遊、經濟策進(economic regeneration)、空間規劃(spatial planning)以及沿岸與河口地區的管理。

2002 年 5 月 30 日英國政府採用歐盟對歐洲實施整合沿岸區域管理建議(EU Recommendation on implementing integrated coastal zone management in Europe)，沿岸區域管理便因此多了額外動力(extra impetus)。該整合沿岸區域管理之方法主張須與其他管理措施相互諮詢、對話、合作，以確保一永續發展的沿岸管理方法²⁶⁶。

b. 海洋漁業委員會

海洋漁業委員會(Sea Fisheries Committees, SFCs)依據 1888 年的海洋漁業法案(Sea Fisheries Regulation Act)成立，該法只及於英格蘭與威爾斯地區，蘇格蘭自訂其法制。當時並無單一的主管機關，而是由各郡(county)依照 1888

²⁶⁵ 宋國明 (2010)，〈英國海洋資源與產業管理〉，《國土資源情報》，2010 年 4 期，頁 6

²⁶⁶ Defra (2004) *Managing coastal activities: a guide for local authorities*. London: Defra, 7 pp., <http://www.defra.gov.uk/rural/documents/countryside/coastal-guidance.pdf> (last visited Dec. 13 2010)

年的地方政府法(Local Government Act)組成委員會(council)，在各自行政區設立海洋漁業委員會管理該行政區。

該 1888 年法案是當時英格蘭與威爾斯首次對海洋漁業進行管理，亦是當時管理領海漁場的唯一規範，當時 3 哩以外區域皆被視為公海，公海的管理則是基於國家間協議。該 1888 年法案以及部分 1930 年間之措施沿用至 1966 年，而合併為 1966 的海洋漁業管理法(Sea Fisheries Regulation Act)²⁶⁷。

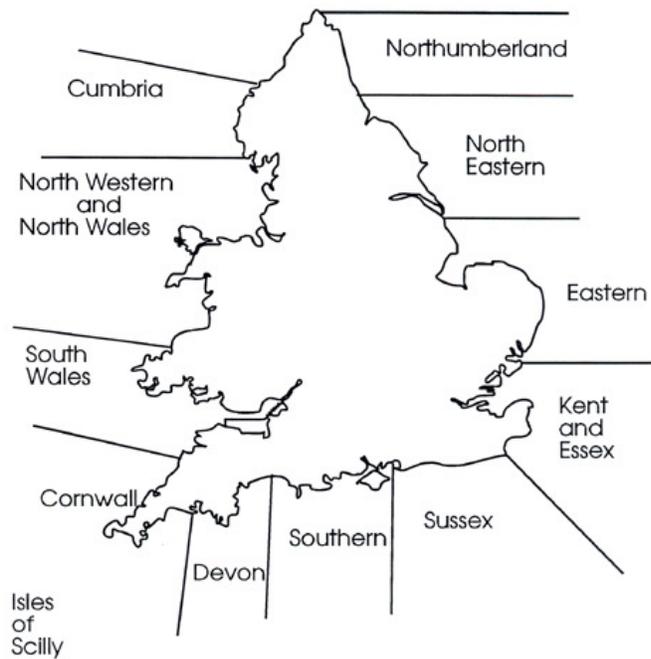


圖 4-33、英格蘭與威爾斯 12 個海洋漁業委員會

依 1966 年海洋漁業管理法所創立的 12 個海洋漁業委員會（圖 2），是由沿岸各地方市政會、環境食品暨鄉村事務部(Defra)以及環境署(EA)的代表組成的聯合委員會。管轄範圍涵蓋英格蘭與威爾斯大部分海岸之高水位線(high

²⁶⁷ P. Winterbottom, *MANAGEMENT OF ENGLISH AND WELSH INSHORE WATERS AND THE MARINE BILL*, 19(4) J. WATER L. 145, 149 (2008).

water mark)至領海基線 6 英里外²⁶⁸，對應管理沿岸各海洋漁業區的漁業活動。

其主要職責係訂定適用各海洋漁業委員會行政區之區域性漁業法規並提交大臣(Secretary of State)同意，以管理、養護其行政區內漁業；例如在關於捕釣方法、工具、補魚季節以及最小卸魚尺寸(minimum landing sizes, MLS)方面各自規範該行政區內海洋漁業，惟其所訂的法規不得比國家或歐盟規定更寬鬆²⁶⁹，並且須任命漁業官員執行該法規²⁷⁰。

海洋漁業委員會的許多環保工作皆在法律明文規定養護條款前即已成形，而該項任務在 1992 年海洋漁業(野生生物養護)法(Sea Fisheries (Wildlife Conservation) Act)以及 1994 年的保護(自然棲地)法(Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations)明訂入海洋漁業委員會的職權中，使海洋漁業委員會成為歐盟棲地指令(EU Habitats Directive)與 1995 年環境法(Environment Act)的主管當局，權力擴大至得以環保理由控制其地方行政區漁業。

環境法(environmental law)加諸於海洋漁業委員會之責任使其在 20 世紀末時，認識到其基本立法工具(basic legislative tools)的不足。因此，約十年前，海洋漁業委員會開始說服政府進行徹底改變之重要性，於此其十分成功。

政府評估後，大臣認為如海洋漁業委員會一般，在得進行地方立法的決策體系中同時具有專業管理與近海利益相關者，在現今社會中依然適宜，且其亦同意海洋漁業委員會權利與義務之徹底改革應在 21 世紀與時俱進。故 2009 年《海洋及沿海資源使用法案》(Marine and Coastal Access Act)²⁷¹第

²⁶⁸ 除了特定河口如迪河(Dee)與塞汶河(Severn)是由環境局(EA)為管理以外

²⁶⁹ 地方機關除了海洋漁業委員會外，港務當局(Harbour authorities)亦得訂定與河口相關之方法規

²⁷⁰ 宋國明(2010)，〈英國海洋資源與產業管理〉，《國土資源情報》，2010 年 4 期，頁 7；
M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 177 pp.

²⁷¹ 立法院國會圖書館網頁譯為「海洋及海岸接近法」，
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/legislationUpdate> (最後瀏覽日：12/15/2010)

；《聯合國環境規劃署年鑑 2009》譯：海洋及沿海資源使用法案，本文將採此譯，網頁：聯合國網站，http://www.unep.org/yearbook/2009/PDF/ZHSI-GEO%2009-all_Low.pdf (最後瀏覽日：12/15/2010)

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

功能變數代碼變更

145-179 條以及其他條款即是評估協商後成果²⁷²。

(2)2009 年通過《海洋及沿海資源使用法案》

近十多年來，由於世界海洋制度的變化和英國海洋事業的發展，舊有體制已明顯不能適應英國海洋工作的需要，英國政府開始認真研究海洋政策與體制問題。進入 21 世紀後，英國正式啟動綜合管理體系的制訂工作。2009 年 11 月 12 日英國王室批准《海洋及沿海資源使用法案》，標誌著這一受到英國各界廣泛關注的綜合性海洋法律正式進入英國法規體系，為英國建立新的海洋工作體系和進一步發展海洋事業奠定了堅實的法律基礎。現行體制沿用至《海洋及沿海資源使用法案》下新體制開始實施為止（預計為 2011 年 4 月）

法規主要內容包括：海洋管理組織；專屬經濟區；英國海域與威爾斯地區；海洋規劃(Marine Planning)；海洋許可證；自然養護；近海漁業管理；漁場(fisheries)；執法；沿海資源使用；其他(Miscellaneous)以及補充條款²⁷³。

新法施行後，海洋管理組織將繼續負責實施英國與歐盟漁業法規，而近海漁業養護機關(Inshore Fisheries and Conservation Authorities, IFCA)將會負責管理實施近海 6 英里以內海域以及英格蘭周邊河口之漁業與養護法規。

A. 海洋管理組織

a. 概述

海洋管理組織(Marine Management Organisation, MMO)依《海洋及沿海資源使用法案》設立，成為英國政府體系中專職海域以及海洋管理相關的主要執行機構(delivery body)，係英國首次將重要海事決策機構與執行機構結合。該組織結合前海洋漁業機構(MFA)功能，並同時扮演一些重要新角色，主要包括海事相關權利以及一些過去由英國「能源與氣候變遷部」(Department of Energy and Climate Change, DECC)與「交通部」(Department for Transport, DfT)

²⁷² P. Winterbottom, *MANAGEMENT OF ENGLISH AND WELSH INSHORE WATERS AND THE MARINE BILL*, 19(4) J. WATER L. 145, 149 (2008).

²⁷³ 李景光，閻季惠（2010），〈英國海洋事業的新篇章 — 談 2009 年《英國海洋法》〉，《海洋開發與管理》，2010 年 2 期，頁 87-91；2009 年《海洋及沿海資源使用法案》主要組成要點詳附件一

執行的職責。

海洋管理組織係一跨政府部會的合作夥伴，因此也標誌英國在強調永續發展之規劃、規範以及許可海域活動上的基本變革²⁷⁴。

b.性質

海洋管理組織原則上定位為「執行性質的非部會組織公共機構」(Executive Non-Departmental Public Body, Executive NDPB)²⁷⁵，此機關非政府部門亦非其下屬單位，而是一依其自身技術上專業，不偏私且透明其履行功能的機關。

其與相關部會之間關係僅「一臂之遙」(arm's length)，故每個執行性質的非部會組織公共機構(NDPB)仍均在不同程度上受到相關政府部門的影響。如同其他執行性質的非部會組織公共機構，海洋管理組織直接由獨立委員會(independent Board)領導，但相關部會(Ministers)仍應為整體海洋管理組織行為向議會負責²⁷⁶。

c.海洋管理組織管轄範圍²⁷⁷

海洋管理組織須執行英國政府現行以及仍研議中之相關功能，其將與自治政府(Devolved Administration)一同向歐盟執行委員會(European

²⁷⁴ Marine Management Organisation, <http://www.marinemanagement.org.uk/about/index.htm> (last visited Dec 13, 2010)

²⁷⁵ 「執行性質的非部會組織公共機構」(Executive Non-Departmental Public Body, Executive NDPB)類我國法制下之行政法人，係一具有履行公共任務功能之機構。「非部會公共機構」(Non-Departmental Public Bodies)雖不屬於政府部門，其在運作上享有一定程度之自主權，惟仍對設立該機構之部門負最終責任。在英國，此種「非部會公共機構」可分為4類：「執行性非部會公共機構(Executive NDPB)」、「諮詢性非部會公共機構(Advisory NDPB)」、「仲裁性非部會公共機構(Tribunal NDPB)」及「獨立監督委員會(Independent Monitoring Board)」；出國考察報告：99年度英國公務人員培訓業務考察報告。

²⁷⁶ Marine Management Organisation (2010) *HER MAJESTY'S GOVERNMENT AND THE MARINE MANAGEMENT ORGANISATION FRAMEWORK DOCUMENT*. Newcastle upon Tyne: Marine Management Organisation, 8 pp., <http://marinemanagement.org.uk/about/documents/mmo-framework.pdf> (last visited Dec. 13 2010)

²⁷⁷ Defra, *Inshore Fisheries and Conservation Authorities*. London: Defra, <http://www.defra.gov.uk/foodfarm/fisheries/documents/fisheries/ifca-factsheet.pdf> (last visited Dec. 15 2010)

格式化: 字型色彩: 自動

Commission)回報數據，並亦負責政府間關於歐盟共同漁業政策(Common Fisheries Policy)的執行。北愛爾蘭議會政府(Northern Ireland Assembly Government)與威爾斯議會政府(Welsh Assembly Government)亦得要求海洋漁業組織代表其執行功能，而蘇格蘭海洋組織(Marine Scotland)則將管理權力下放予其之蘇格蘭海域自治事務。

d. 職責

雖然海洋管理組織將會肩負所有前海洋漁業機構(MFA)職能，但由於其亦須承擔一些原本由他政府部門進行的責任與功能，以及新訂之功能如海洋規劃(marine planning)，故其須以不同並且更加考量整體的方法來運行。海洋管理組織將對此提出有凝聚力的框架，以平衡海洋與養護、能源以及其他資源等，並對海洋議題提出一致之方法。不同於海洋漁業機構(MFA)²⁷⁸的地方在於，海洋管理組織將同時負責調節海洋環境間之利益衝突(conflicting demands)以及將整合現行被分割執行的政策。

● 海事規劃

海事規劃(Marine planning)是海洋管理組織主要的新功能之一，海洋管理組織將創造一新海事規劃系統以結合海洋的環境、社會與經濟需求。環境食品暨鄉村事務部(Defra)與他政府部門所協同發展之海洋政策聲明(Marine Policy Statement)，將為所有海事規劃提供策略框架以指導相關決策過程。

該海事規劃將會指導開發人員(developers)關於何時其得進行活動，並提供可能實施的相關內容以及進行方式之要件與限制。而所有運作都將提供透明性以及決策的一致性。

● 海洋漁業管理

海洋管理組織致力提高管理與規範英格蘭漁業之效率，而共同漁業政策是歐盟管理漁業與水產主要政策。歐盟成員國皆有責任確保共同漁業政策所商定的規則得到適切尊重，其中海洋管理組織所負責的主要部分為：

e. 漁船許可證

²⁷⁸ 其在 2010 年 4 月 1 日已被海洋管理組織(MMO)取代

海洋管理組織發行英國海濱與近海(inshore and offshore)船隊許可證，該許可證體系已經修法簡化，且更加統一、效率提升。關於海事許可證，海洋管理組織其任務包括管理申請與相關問題；決定與給予許可證；實施檢查以確保許可證要件確實被遵守；變更、駁回或終止與轉移許可證；發布暫停與緊急安全通知(notices)；必要時得下令實施整治工程(remediation works)；發布規定事項通知與修整通知(compliance and remediation notices)；發布（與檢視所發布之）罰款處分通知；維持註冊許可證之活動；發布港口命令(harbour orders)；設置海上能源設施之許可證並宣布該設施四周之安全區域。

f.管理船隊漁撈能力(Managing fleet capacity)

海洋管理組織將與地方管理單位(Devolved Administrations)之漁業主管當局合作管控船隊進出並提交年度報告予歐盟執行委員會(European Commission)。並訂定例外得在限制區域內捕魚之資格，例如歐盟鱈魚復育計畫(EU cod recovery)與英吉利海峽西部千舌魚(western Channel sole)管理措施。

g.管理漁獲配額

漁業管理組織須訂定漁獲分配管理規則；管理國際漁獲配額交易(quota swaps)；發布所有生產者組織與其他組織之年度配額配置；監控配額使用；管理非屬組織海濱船舶之配額分配；必要時對船隊設置捕撈限制。亦得停止個別漁業團體或整體以防止過度捕撈。

h.管理歐洲補助金計畫(European grants scheme)

海洋管理組織辦理英格蘭內對歐洲漁業基金(European Fisheries Fund)補助申請，亦代表英國向歐盟回報歐洲漁業基金的實施。

i.收集、協調並提供資訊

海洋管理組織準備並協調漁業活動之財務與技術報告予歐盟執行委員會(European Commission)、國際海洋勘探理事會(International Council for the Exploration of the Sea)、聯合國糧食暨農業組織(United Nations Food and Agriculture Organisation)與相關區域漁業管理組織，例如東北大西洋漁業委員會(North East Atlantic Fisheries Commission)

為了蒐集該資料，海洋管理組織將從市場、批發商、航海日誌(logbooks)、管理漁業活動的捕撈、卸下漁獲時之申報(landing declarations)、出售憑單(sales notes)等，分析資料以發展漁業政策。

j. 執行漁業法規

為了確保共同漁業政策與配額管理規則確實被遵守，尤其是為了實施歐盟行銷機制，海洋管理組織也須實施其他管理漁業活動，例如：對於海上時間限制(restrictions on time spent at sea)設置上訴法庭；發給轉運漁獲船舶許可證（包括變更、駁回、中止許可證）；特殊狀況下給予豁免；施行國家海洋漁業法；承辦漁業挑戰補助金(Fisheries Challenge Fund)²⁷⁹並持續瞭解獲得補助者之進展；指派近海漁業與英格蘭養護主管機關的會員等。

k. 「海上緊急事件」(Marine emergencies)²⁸⁰

在有關海洋汙染緊急事件上，海洋管理組織扮演關鍵角色，其得實施海洋汙染應變計畫(Marine Pollution Contingency Plan)以助應變主要海洋汙染意外。此類意外主要由海事巡防署(MCA)承擔主要責任。

關於漏油意外之處理器(oil spill treatment products)例如分散劑(dispersants)、吸附劑(sorbents)、表面清潔劑(surface cleaners)以及生物復育產品(bioremediation products)等，海洋管理組織是許可證主管當局。這些產品若被同意使用，可能將只得用於英國海域。

l. 轉移予海洋管理組織的功能²⁸¹

《海洋及沿海資源使用法案》設立海洋管理組織，但並未明訂所有海洋管理組織的功能，而總共將有五個機制職責將移轉予海洋管理組織：

- 以修訂其他成文法規的方式直接移轉新訂職責或現制下職責；

²⁷⁹ 漁業挑戰補助金(Fisheries Challenge Fund)係環境食品暨鄉村事務部(Defra)為促進漁民與其他利益相關團體發展漁業研究與相關管理所設

²⁸⁰ Marine Management Organisation, <http://www.marinemanagement.org.uk/about/what.htm> (last visited Dec 13, 2010)

²⁸¹ Marine Management Organisation (2010) *HER MAJESTY'S GOVERNMENT AND THE MARINE MANAGEMENT ORGANISATION FRAMEWORK DOCUMENT*. Newcastle upon Tyne: Marine Management Organisation, 9 pp.

格式化: 字型色彩: 自動

功能變數代碼變更

- 依照《海洋及沿海資源使用法案》第三部分由大臣依照第 55 節給予「指引」(“direction”)，委派海洋規畫職責；
- 依照《海洋及沿海資源使用法案》第四部分第 98 節，以命令(order)委派海洋許可證職責；
- 依照第 14 節下大臣與海洋管理組織所合致之協議(“a section 14 agreement”)；委派其他海事相關職責；
- 修訂現行法律文件或引進新法律文件來轉移職責。

藉由將數個原本分屬不同「部門」(sectoral)的「同意機制」(consenting regimes)收歸同一機關，海洋管理組織將有權提供開發商(developer)直接的接觸管道，並其得將所有部門發展皆統合在同一時間表與協商程序中進行整體考量。

B. 執法

《海洋及沿海資源使用法案》改進執行力之效率以及使其更符合時代需求，並引進一組共同檢視之核心權力，跨越海事許可證、自然養護以及海洋漁業立法。這些包括登臨船舶檢察之權力、進入檢查之前提、以及要求生產文件(production of documents)等，並同時加強沒入(seize)漁獲與魚具以及扣留船舶之權力，必要時亦有權提出刑、民事訴訟。

該法亦賦予海洋管理組織（一些情況下為「海事執法單位」(Marine Enforcement Officers)負責）新的執行工具。就許可證與自然養護，在對該違法行為起訴(prosecution)將不合乎比例原則(not proportionate)時得科處罰鍰制度(monetary penalty schemes)。並賦予收到法定通知(statutory notice)或被科處罰款者一透明的機制，使其得向一獨立法庭(independent tribunal)提請上訴。而目前現行法制下違反歐盟漁業法之行為得處行政罰制度(administrative penalty scheme)，此則擴大適用範圍至國內漁業。海洋許可證條例也引進法定通知制度以實施緊急措施，以鼓勵遵守許可證相關法規以及補救任何可能造成的傷害。

對由於他種未明訂於法規中規範之活動，而使該地自然養護受到威脅者，海洋管理組織得自行訂定法規(byelaws)，所有相關機關將會有全面執行

權力，並且《海洋及沿海資源使用法案》授權予被授十字勳章(cross)之准尉(warranting of officers)²⁸²，使其有權得確保效率使用資源。

C. 機關間合作

海洋管理組織將根據英國海洋政策聲明(UK Marine Policy Statement)與海洋計畫，並從環境漁業暨水產養殖科學中心(Cefas)、英格蘭自然署(Natural England)、聯合自然保育委員會(Joint Nature Conservation Committee, JNCC)、海事巡防署(Marine and Coastguard Agency, MCA)、地方政府以及其他組織等尋求專業知識與建議。

(3)近海漁業養護機關

《海洋及沿海資源使用法案》下，將在 2011 年 4 月廢海洋漁業委員會(SFCs)及其行政區劃分，並以近海漁業養護機關(IFCAs)與全新行政區規劃取代之，並更改其義務，概略包括以下兩方面：管理該行政區內海洋漁業資源之利用；在該法案執行後，在行政區內進一步建立海洋養護區(MCZs)²⁸³。

在近海地區，海洋漁業的管理將主要由近海漁業養護機關負責。《海洋及沿海資源使用法案》中明訂近海漁業養護機關之義務以及在履行義務時所應考量之因素，目的是以永續發展方式管理漁業，並平衡海洋利用的社會、環境以及經濟利益。

A. 義務與職責

近海漁業養護機關的義務明訂於《海洋及沿海資源使用法案》第 153 條中，關於近海漁業管理：授權近海漁業養護機關管理該行政區內海洋漁業資源的利用；以及在依《海洋及沿海資源使用法案》第 1 節執行義務時，授權近海漁業養護機關應：

- 確保海洋漁業資源的利用是以永續發展方式進行；
- 平衡該行政區中關於利用海洋漁業資源的社會與經濟利益，以保護

²⁸² 准尉(warrant officer)為海軍士官長

²⁸³ P. Winterbottom, *MANAGEMENT OF ENGLISH AND WELSH INSHORE WATERS AND THE MARINE BILL*, 19(4) J. WATER L. 145, 149 (2008)

海洋環境得不受該資源利用之影響或使其得從該影響中回復；

- 主管機關得採取任何其他認為必要或緊急之步驟以達到永續發展的目的；
- 得平衡該行政區中不同海洋漁業資源利用者間之利益。

在這些義務之外，《海洋及沿海資源使用法案》雖未明訂但仍可理解為將成為近海漁業養護機關責任者包括：

- 管理與執行商業化漁業與相關自然護措施；
- 管理與執行休閒漁業與垂釣，並隱晦地協助(implicitly assist)其發展；
- 管理魚餌的搜集(bait collection)
- 實施國家或歐盟漁業養護法規，發展漁業
- 與海洋管理組織(MMO)合作，且《海洋及沿海資源使用法案》授權海洋管理組織得將職責委任予近海漁業養護機關，而兩單位的合作細節尚於研議階段。
- 與環境署(Environment Agency)與其他負責公共海洋漁業主管機關合作。
- 搜集資訊以便於管理，並將資訊通報大臣、準備年度計畫且上報大臣，每年以大臣指定表格形式向其報告，並發布報告以供大臣完成每四年向國會報告近海漁業養護機關營運所需之資料；此外亦須依照大臣指示運作²⁸⁴，且大臣須考量近海漁業養護機關功能、人員與行政區與其可得使用之資源

B. 近海漁業養護機關行政區

a. 轄下行政區數目

在完整的公開諮詢、協商新行政區的設立選擇後，環境食品暨鄉村事務部(Defra)將會設立 10 個近海漁業養護(Inshore Fisheries and Conservation, IFC)

²⁸⁴ 指示之可能範圍限於《海洋及沿海資源使用法案》中第 145(5)條

行政區，並同樣在 2009 年 11 月由英國王室批准(Royal Assent)。

10 個近海漁業養護行政區傾向於以現行海洋漁業委員會(SFCs)為藍本，其評估地方投入(local input)以作成決策，為專門機構提供複雜近海漁業議題務實之解決方案，並在地方層級執行國家政策，確保地方主管機關以及地方商業、休閒以及環境相關利益者都得在其相關的委員會中被公平代表(representation)。

b.管理近海漁業養護行政區之地方主管機關

《海洋及沿海資源使用法案》第 149 條明訂，得要求每個坐落於一近海漁業養護區海岸的地方主管機關協助行政區內近海漁業養護機關的運作與財務。而一地方政府不應被分割於兩個不同近海漁業養護區內。

c.面陸與面海之界線(the landward and seaward boundaries)

近海漁業養護區界線向內陸至當地政府之權力邊界，向外延伸 6 哩。環境食品暨鄉村事務部(Defra)預計在 2010 協商所有近海漁業養護區的邊界細節。

d.近海漁業養護機關委員會組成

每個新的近海漁業養護機關委員會將由以下團體代表組成：

- 各郡與單一自治主管機關(unitary local authorities)；
- 海洋管理組織、環境署、以及英格蘭自然署，各有一法定席次(statutory seat)；
- 對地方漁業與海事團體(community)之意見與需求熟悉、以及有海洋環境相關經驗者，得經由海洋管理組織任命成為成員之一。

每個近海漁業養護機關的大小並不限於此，但環境食品暨鄉村事務部(Defra)建議委員會至大不應超過 30 位成員，其中約 1/3 為當地主管機關的代表。²⁸⁵

²⁸⁵ Defra, *Inshore Fisheries and Conservation Authorities*. London: Defra.

海域休閒船釣管理制度之研究

關於海洋管理組織派至近海漁業養護機關之代表，以四大分類如下²⁸⁶：

²⁸⁶ Marine Management Organisation,
http://www.marinemanagement.org.uk/fisheries/monitoring/regulations_inshore.htm (last visited Dec 13, 2010)

表 4-11、海洋管理組織(MMO)派至近海漁業養護機關(IFCAs)之代表 (from MMO)

IFCA	Total number of MMO appointees	Areas of interest			
		Marine environment	Commercial	Recreational	Other
Cornwall	11	3	5	2	1
Devon and Severn	15	4	6	2	3
Eastern	11	4	4	2	1
Isles of Scilly	3	1	2	0	0
Kent and Essex	9	2	4	2	1
North Eastern*	14	4	6	2	1
North West	17	6	8	2	1
Northumberland	11	4	5	2	0
Southern	9	2	3	2	2
Sussex	11	2	5	1	3

C. 法規(Byelaws)

a. 重新審視並轉移(transfer) 海洋漁業委員會之地方法規

近海漁業養護機關將會依地方法規來管理、控制其新行政區內之漁業活動。在 2011 年 4 月 1 日，海洋漁業委員會(SFCs)與該地相關之地方法規將會轉移至該地區新的近海漁業養護機關(IFCAs)繼續適用，此亦意味著大多數的情況下不須改變原本海洋漁業委員會的地方法規用詞，即可直接由近海漁業養護機關進行適用。

b. 訂定法規權力

近海漁業養護機關將被授權訂定該區之地方法規，除了緊急地方法規(emergency byelaws)之外，其他地方法規須經環境食品暨鄉村事務部大臣

(Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs)確認始生效。

近海漁業養護機關得在下列範圍內訂定漁業法規，包括：

- 禁止或限制活動；
- 允許特定活動；
- 定義漁業船舶與用具之種類與方式

此外，近海漁業養護機關得訂定法規保護漁業、貝類或海洋養護區，定義船舶所須履行之設備或個人要求以及要求個人提供近海漁業養護機關所指定資訊。而大臣有權修訂或駁回任何其認為多餘、不適或不符合比例原則之地方法規。

c. 緊急法規

近海漁業養護機關得在無法合理預見而急須法規情況下通過緊急法規 (emergency byelaws)，此時其不須經大臣確認即可執行該緊急法規，但必須在訂定該緊急法規的 24 小時內知會大臣。緊急法規可實施期間為 12 個月，在某些情況下，有大臣書面同意者，該期間得至多延長 6 個月。

d. 訂定新法之程序

大臣將指導訂定法規方針，近海漁業養護機關須遵守該程序來訂定，該程序目前仍處於起草階段，將要求機關在訂定法規時須蒐集證據並進行諮詢。

D. 近海漁業養護機關執行框架²⁸⁷

a. 執行與更佳規範(Enforcement and better regulation)

近海漁業養護機關將在規範近海漁業中扮演關鍵性角色，並根據「較佳規範」(‘better regulation’)原則落實執法。在其他事項中，則透過全面風險評估之一致與聯合執行方法提供意見，進一步執行法規。

b. 核心執行框架

落實「好的執行」是較佳規範的關鍵面向，因為其得提高法規遵守率，

²⁸⁷ Defra, *Inshore Fisheries and Conservation Authorities*. London: Defra.

減少訴訟成本，為被規範者設立一公平競爭場域。

四、相關休閒漁業管理法規

(一) 英國國家層級休閒漁業管理法規

英國管理商業漁業以及休閒漁業的法律框架是結合普通法（不成文法）與成文法。其中成文法規範主要有三來源：歐盟、國家、地方等法規。國家法規由地方海洋漁業法規補充之，地方條款有許多關於海洋休閒漁業之規範。

在普通法下，除了某些被劃歸專屬的區域（主要為貝類）以及其他法規所訂禁止民眾行使普通法下權利的區域外²⁸⁸，先前已有相關判例者如一般人有權在「潮水」(tidal water)或是潮汐到達其平均高水位(mean high water of original tides)捕魚。普通法下，只要是合理進行捕魚並遵守成文法，民眾可鋪設釣線、收網或採取任何其他釣魚通常模式(ordinary mode)，此權利亦延伸到採集貝類水生動物，惟不及於部分或私有(several/private)的貝類漁業。

而除了特別風俗或法規之外，漁民不得：越過「高水位線」(high water mark)、或在「前濱」(foreshore)垂釣，也不得把船或網拖到岸上或儲藏。然而，在特定長期使用或必須行經之前濱地區，漁民例外得跨過。

公共漁業權(right of public fishery)以及其相關權利包括進行休閒或商業漁業，於英國該兩者之區別是透過成文法加以定義，「為利益捕魚者」(‘fishing for profit’)須有許可證方得進行，此亦包括販售任何漁獲。換言之，進行休閒漁業者不得販售其漁獲²⁸⁹。

1. 許可證

(1) 漁船許可證²⁹⁰

²⁸⁸ 包括1967年《海洋漁業（貝類）法》第1節(Sea Fisheries (Shellfish) Act 1967, s.1 as amended)、1969年《海洋漁業法》第15節(1),(2)(Sea Fisheries Act 1969, s.15(1),(2))、以及1895年蘇格蘭海洋漁業規範第10節(Sea Fisheries Regulation (Scotland) Act 1895, s.10)。

²⁸⁹ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 177 pp.

²⁹⁰ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 181 pp.; Defra (2006) *Applying for a fishing vessel licence*. London: Department for Environment, Food and Rural

格式化: 字型: 10 點

格式化: 字型色彩: 自動

英國稱其漁船許可證系統是為了確保英國與歐盟永續漁業管理(sustainable fisheries management)法規得被落實，此對英國來說尤其重要，因為許多英國魚類已面臨過度捕撈的沉重壓力。漁船許可證授權該註冊漁船進行漁撈，該許可證受該證上所陳述之限制，此制度使政府得確保英國並不會超過歐盟共同漁業政策下所分得之配額。

關於商業化漁船許可證，英國漁業四部門皆有責任在其區域內施行《英國漁船限制許可證計畫》(UK Fishing Vessels Restrictive Licensing Scheme)，根據 1976 年漁業限制法第 3 節（該法取代 1967 年海洋漁業（養護）法第 4 節），所有英國的註冊船舶或英國獨資(British owned)船舶在以利益為目的進行海釣時須有許可證，無配有海釣許可證之英國註冊漁船不得在任何地方進行海洋漁業。而原則上，除非船舶已註冊，否則無法取得漁船許可證。該原則有如下例外：

- 只捕釣鮭魚或洄游鱒魚(migratory trout)者²⁹¹；
- 該船總長不大於 10 公尺，且其非由引擎推動（例如該船只配有槳或帆等）；
- 該船總長不大於 10 公尺且只用於漁撈鱖魚(common eels, *Anguilla anguilla*)；
- 該船完全用於載運休閒垂釣者；
- 只在距曼島(Isle of Man)、澤西島(Jersey)或格恩西島(Guernsey)12 哩內捕魚者，須個別申請許可證。

即總長度超過 10 公尺的漁船在申請漁船許可證前，須先註冊並擁有船舶登記書。船舶註冊則須是英國公民或歐洲國家公民且其公司在英國已註冊或在英國經營事業。而在任何情況下，該船舶的管理、控制與指導皆須在英國內。

Affairs, 2-5 pp.,
<http://marinemanagement.org.uk/fisheries/management/documents/licences/apply.pdf> (last visited Dec 16, 2010)

²⁹¹ ▲ 其須另外向國家河川管理局(National River Authority)申請洄游魚類許可證

而為了控制英國漁船數量，英國目前已不再發行「新的」漁船許可證。故初次欲取得許可證者，其須取得一現存的「許可證資格」(licence entitlement)²⁹²方得為之。地方漁業主管機關得給予民眾建議以協助其選擇合適之許可證資格，惟其並不介入交易。

關於「固定配額分配」(Fixed Quota Allocations, FQAs)，固定配額分配單位(FQA units)與船身總長超過 10 公尺之船舶許可證有關。當一船舶許可證被轉讓時，其相關的固定配額分配單位可能被分別處理，在此種情況下，任何與該許可證資格相關的固定配額單位都應在許可證資格被同意前確定。若該配額魚種(quota species)並不在該固定配額分配單位範圍時，可能無法順利依許可證資格取得許可證。

根據 1976 年《漁業限制法》第 3 節（取代 1967 年海洋漁業（養護）法第 4 節第 5 款），許可證給予已登記船舶所有者，亦得總體授權，或是基於以下情況而有條件地授權：A) 可能進行捕釣地區；B) 授權進行捕釣的期間、時點與特定航程；C) 概述得被捕釣之魚與數量；以及 D) 進行海洋漁業的方式。

每一許可證都是一得區別之標的物種與相關情況類型；其中船身總長度在 10 公尺以下且其非隸屬生產者組織者下之船隊者，其船舶配額是由生產者組織(producer organizations)分配或直接由漁業部(Fisheries Departments)分配。授權得隨其授權效度(validity)不同而有所差異（1994 年海洋漁業（許可證與通知）規則((Sea Fishing (Licenses and Notices) Regulations))），以加速貫徹更改之配額管理辦法。

其他注意事項如下：A) 註冊船舶各種細節資訊的更動須立即通知主管機關，主管機關將會發給新的船舶登記證書；B) 船舶註冊每五年須更新一次，未更新者其許可證將失效；C) 除非船舶登記證書(Certificate of Registry)正在主管機關更新或修改，否則船上須備有船舶登記證書；D) 船舶須持續地持有

²⁹² 許可證資格(entitlement)與許可證之差異在於，一許可證資格自其產生(arise)後三個月內有效，若其未被另一漁船在該期間內重新取得許可，其將永遠消失。許可證資格「產生」(arise)於當一擁有許可證的漁船：1) 出售（不論是否與許可證一同出售）；2) 沈船；3) 毀損成碎片(scraped)；4) 以其他方式註銷

漁撈許可證，方得繼續註冊；E) 任何漁船超過六個月未持有漁撈許可證者，可能會被取消註冊資格。

(2) 休閒漁業垂釣許可證

在英格蘭、威爾斯或是蘇格蘭的 Border Esk，12 歲以上者欲漁撈淡水魚如鰻魚(eel)、鱒魚或鮭魚(salmon)者皆須取得許可證，其許可證收費如下表²⁹³。

表 4-12、休閒漁業垂釣許可證收費 (EA)

Category	Non-migratory trout, char, freshwater (coarse) fish and eels	Salmon and migratory (sea) trout AND non-migratory trout, char, freshwater (coarse) fish and eels
Full season (expires 31 March 2011)	£27	£72
Concession (aged 65 or over)	£18	£48
Junior Concession (aged 16 or under)	£5	£5
8 day	£10	£23
1 day	£3.75	£8

但在休閒海釣中卻有不同之規定，多數情況下，在英格蘭或威爾斯進行休閒海洋漁業或採集魚餌並不須許可證，此亦延伸到感潮河段(tidal watercourses)與海洋。惟欲在英格蘭與威爾斯捕釣鮭魚或海鱒(sea trout)者，須向國家河川管理局(National River Authority)申請洄游魚類許可證。

欲在碼頭或突堤垂釣者，也可能須向相關港務當局申請許可證。而在港口、商業化貝類養殖區以及根據修訂的 1981 年《野生生物與鄉野法》(Wildlife and Countryside Act)第 9 節所劃定的區域等地區挖掘魚餌可能會被禁止。²⁹⁴

在訂定《海洋及沿海資源使用法案》過程中，曾有關於是否明訂休閒海

²⁹³ Environmental Agency, <http://www.environment-agency.gov.uk/homeandleisure/recreation/fishing/31497.aspx> (last visited Dec. 16, 2010)

²⁹⁴ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 178 pp.

釣許可證制度之爭議。2007年12月6日，環境食品暨鄉村事務部(Defra)發布一關於英格蘭休閒海釣政策諮詢報告，其中提到休閒海釣的許可證制度將會被考量：「所有漁業利益相關者對於漁業管理成本都有其責任，一聯合機制將得提高海釣者之效益並提供一有效溝通管道、搜集資訊以更加瞭解釣客需求、推廣更進一步的管理參與，並使主管機關得有效管控與執行休閒海洋垂釣政策。以與淡水垂釣許可證相類似的方式運作之海釣許可證制度將得達到上述目標。其成本與利益應完全透明且公正、清楚地被瞭解。額外收入將須透過加強垂釣經驗的計畫或方案回饋給垂釣部門與業者。」

2008年5月，政府宣布其將不會實行該方案，議員 Jonathan Shaw 表示在經過與海釣者代表們諮詢過後，其對於施行該政策有數點憂慮，此外，在直接與岸邊釣客討論該議題後，其有幾點顧慮，包括海釣者得期待從該費用中獲得多少利益。故其決定該海洋垂釣許可證提案將不納入《海洋及沿海資源使用法案》中。其亦提到其或許將在未來再次思考關於上述是否引進海洋垂釣許可證之爭議²⁹⁵。

2. 魚類捕撈相關規定²⁹⁶

最小卸魚尺寸：根據1981年《修訂1967年海洋漁業（養護）法》，休閒漁業有義務遵守最小卸魚尺寸以及整體漁業法規之漁具設計規範，並不得保有尺寸過小之魚類或貝類，即使是以其做為魚餌亦同。

大部分魚種目前並不受特定管理規範保護，休閒船舶得對這些魚種無限制捕撈。然而亦有些特定魚種受到保護：例如不得捕釣西鯡(Allis Shad, *Alosa alosa*)，並且在禁止補釣地區之 TAC 魚種(TAC species)如鱈魚(cod, genus *Gadus*)。船釣者禁止補撈 TAC 魚種，此規定對商業化與休閒漁民皆同。

除此之外，根據1999年的「鱈魚指定區域禁漁令」(The Bass (Specified Areas) (Prohibition of Fishing) (Variation) Order)，該法禁止或限制船釣者在鱈

²⁹⁵ Christopher Barclay (2010) *Sea Bass Fishing*. Standard Note: SN/SC/745. London: *House of Commons Library*, 8-9 pp.
<http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snsc-00745.pdf> (last visited Dec 16, 2010)

²⁹⁶ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 178 pp.

魚(bass)繁殖區域捕撈鱸魚。但沿岸垂釣(shore fishing)得豁免於上述關於鱈魚與鱸魚之條款。

在北愛爾蘭，海洋漁業法規亦相當類似，只要並非為了銷售漁獲，漁民不須許可證即可捕撈。然而仍須遵守最小卸魚尺寸以及其他漁業法規。

3. 貝類捕撈相關規定²⁹⁷

對於申請安排特殊途徑(access)的漁民亦須有特別許可證或認可。例如：以特定某種貝類為目標並商業化捕撈者，其漁船許可證須被認許，以使其得無限制使用漁籠(pots)或漁網捕撈龍蝦(lobsters, *Homarus gammarus*)、白紋龍蝦(crawfish, *Palinurus elephas*)、大西洋蟹(edible crabs, *Cancer pagurus*)、天鵝絨蟹(velvet crab, *Liocarcinus puber*)、蜘蛛蟹(spider crabs, *Maia species*)或歐洲濱蟹(green crab, *Carcinus maenas*)。未得認許之漁船不得在船上保有或卸下超過 5 隻以上龍蝦或白紋龍蝦，亦不得一天以漁籠或漁網捕撈超過 25 隻螃蟹或以拖吊漁具捕撈超過總漁獲量 5% 的重量。

關於應使用何種工具進行捕撈，根據 1967 年《海洋漁業(貝類)法》(Sea Fisheries (Shellfish) Act)第 7 節以及 1997 年《修訂海洋漁業(貝類)法》(Sea Fisheries (Shellfish)(Amendment) Act)第 1 節，除了私人貝類漁業以外，並未給予概括限制，除非地方海洋漁業委員會(SFCs)所訂之地方法規或規範對於漁具的構造、設計、所使用之原料以及大小有所規範。而最小上岸尺寸(MLS)以及關閉區域與季節，根據 1981 年漁業法修訂之 1967 年海洋漁業(養護)法第 4 與第 5 節，則依照歐盟法規定運行。如同其他會員國，歐盟與其英國訂定之技術規範皆適用。而休閒漁業與商業化漁業除了使用漁具有所不同故而在部分技術規範上的適用有所不同之外，休閒漁業同樣受商業化漁業法規規範。

4. 禁漁區：「鱈魚復育區」(Cod recovery zones, CRZ)

2008 年間，為了藉由減少鱈魚幼魚死亡率以及避免成魚聚集產卵(spawning aggregations)以達到鱈魚復育計畫(cod recovery plan)之目標，英國

²⁹⁷ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 181 pp.

在北海以及英吉利海峽東部實施禁漁期(real time closures, RTCs)制度。

經過與科學家與業者代表協商後，在聚集產卵區域將實施季節性禁漁。2010 年有 5 個季節性禁漁，自 2 月 1 日至 4 月 30 日，以保護鱈魚產卵區域。

船舶應使用鱈魚復育區中所規定使用的漁具。鱈魚復育區內以及季節性禁漁期內禁止使用之漁具：TR1, TR2, TR3 – 底拖網(demersal trawls)與圍網(seines)；BT1, BT2 – 橫桿底拖網(beam trawls)；GN and GT – 流刺網與三層流刺網(gill and trammel nets)；LL – 延繩(long lines)

鱈魚復育區內以及季節性禁漁期內得使用之漁具：扇貝挖泥機(Scallop dredges)、漁籠(pots)、遠洋漁具(pelagic gears)、流網(drift nets)與圍網(purse seines)

英國總長度小於 10 公尺漁船與其他會員國漁船被要求使用規範漁具，並且亦鼓勵其遵守禁漁期規定（非強制性）。

5. 海洋保護區(Marine protected areas)²⁹⁸

英國政府承諾在 2012 年前設立海洋保護區(Marine protected areas)網絡，並訂出如下目標：透過發展強力、與生態環境調和、管理得宜的海洋保護區網絡，以恢復且保護富饒的英國海洋生物環境，得到社會的支持與理解，並達到社會整體的最適需求。

藉由將海洋保護區收歸同一網絡中，得進行更廣泛的環境管理措施。並將推廣恢復與養護海洋生態。該網絡將包括不同大小的海洋保護區，透過連結成蟲與幼蟲(adults and larvae)來連結不同的棲地與物種，並達到未經整合海洋保護區體制無法達成的保護水平與保護範圍。

(1) 自然 2000

「自然 2000」(Natura 2000)²⁹⁹網絡由特別養護區(Special Areas of

²⁹⁸ Marine Management Organisation, <http://www.marinemanagement.org.uk/about/what.htm> (last visited Dec 13, 2010); Defra, *Inshore Fisheries and Conservation Authorities*. London: Defra, <http://www.defra.gov.uk/foodfarm/fisheries/documents/fisheries/ifca-factsheet.pdf> (last visited Dec. 15 2010)

²⁹⁹ 歐盟建立自然 2000 計畫(Natura 2000)，訂定法規以保護歐洲自然環境中，重要野生動植

Conservation, SACs)組成,特別養護區(SACs)是為了保護近 200 種瀕危棲息地物種和歐盟棲地指令所列 800 種物種中的一種或幾種而建立。

英國領海之出自然 2000 計畫正式諮詢在 2009 年底舉行,討論有關自然 2000 之地點與歐盟棲地指令下 8 個特別養護區(SACs)。目前英國近海地區共有 45 個特別保護區(Special Protection Areas, SPAs)與特別養護區(SACs),共約 4,328 平方公里,而研議中的新區域則將再增加 8,667 平方公里,故將擴大海洋保護區涵蓋範圍至英格蘭領海的四分之一。

(2)海洋養護區(MCZs)

2009 年《海洋及沿海資源使用法案》中明定海洋養護區(Marine Conservation Zones, MCZs),其中蘭迪島海洋自然保護區(Lundy Island Marine Nature Reserve)將自動成為英格蘭第一個海洋養護區。

海洋養護區將用來保護國家重要、稀有、頻臨絕種以及具代表性的棲地與物種,加上自然 2000 計畫以及特殊科學價值場址(Sites of Special Scientific Interest, SSSIs)的區域,共同形成一個與生態相互調和的英國海洋保護區(marine protected area)網絡。

海洋養護區(MCZs)的提案將會由英格蘭自然署、聯合自然保育委員會(JNCC)、與環境食品暨鄉村事務部(Defra)協助、在與其利益相關團體帶領(stakeholder-led)的協商過程提出,海洋保護區方案將會聚焦於四個區域,將由四個新區域團體協同進行:北海之 Net Gain、英吉利海峽與東南部(the Channel and the South East)之 Balanced Seas、西南部之 Finding Sanctuary,愛爾蘭海之 Irish Seas Conservation Zones。其將在 2011 前提出推薦地點,該協商過程將會考慮科學建議以及社經因素。所有政府機關(public authorities)包括海洋管理組織,都有義務依照(或至少不阻礙)海洋養護區的養護目標實行其職務。

此種創新與志向遠大、由利益相關團體帶領的協商過程將會是歐洲首創。其中所推薦適宜選為海洋養護區(MCZs)之處將會再交由英格蘭自然署與

物生存的地區。會員國必須採取必要的措施以保證他們對自然 2000 計畫列入的地點的保護和避免其環境的劣化。

聯合自然保育委員會(JNCC)進行並隨後交付環境食品暨鄉村事務部(Defra)在2012指定為海洋養護區，其事務將由海洋管理組織(MMO)與近海漁業養護機關(IFCAs)負責執行。

6. 休閒海釣與 1976 年海洋漁業（養護）法之其他修訂³⁰⁰

現行 1976 年《海洋漁業（養護）法》一般只管理進行商業漁業活動之船舶，對特定魚種或特定情況下，缺乏可規範沿岸休閒漁業活動之權力，使具體養護措施效果可能受到限制。《海洋及沿海資源使用法案》擴展原本 1976 年《海洋漁業（養護）法》(Sea Fish (Conservation) Act)規範休閒海釣與其他岸邊漁業活動之權力，也重新訂定該法所賦予之養護權(conservation powers)。

該權力擴大將得對特定魚種引進「提袋限制」(‘bag limit’)，提袋限制即是一種在任一指定期間內所得保有之漁獲數量限制，並得對特定魚種設一最大尺寸或尺寸範圍，任何此種權力之行使都將會透過二次立法以及將須進行協商諮詢。

《海洋及沿海資源使用法案》也將加諸要件於商業漁船許可證權力訂入法規中，以保護海洋環境。該權力補充現行在 1976 年《海洋漁業（養護）法》下的權力，得為了海洋環境目的訂定命令(order)限制漁業活動。

現行體制下，政府有權主管商業化漁業許可證，但並未行使。現行體制其允許申請不同種類許可證得有不同收費，而《海洋及沿海資源使用法案》中明訂更大的彈性，使政府得根據英格蘭與威爾斯不同等級的船舶與工具徵收費用。

7. 蘇格蘭休閒漁業相關法規³⁰¹

關於休閒漁業許可證，蘇格蘭也有類似於英格蘭與威爾斯之條款，海洋休閒漁業不須許可證。但在普通法下，須得到官方許可(permission from the

³⁰⁰ Defra (2009) *Marine and Coastal Access Bill Policy Paper*. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs, 56 p., <http://www.defra.gov.uk/environment/marine/documents/legislation/mab-policy.pdf> (last visited Dec 16, 2010)

³⁰¹ M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 180 pp.

Crown)或是官方授權者(*party vested with Crown rights*)方得在河口或海洋捕釣鮭魚。在蘇格蘭，鮭魚捕釣權長久被視為是一種 *regalia minora*，是屬於政府官方承襲福利(*patrimonial benefit*)，並得把此權利轉承給私人、公司行號或地方政府。在 2003 年的(蘇格蘭)鮭魚與淡水漁業(養護)法(*Salmon and Freshwater fisheries (Consolidation)(Scotland) Act 2003*)第 6 節中提到，「任何人非合法有權或自擁有該權之人得到書面允許授權者，不得在任何水域捕釣鮭魚...」任何許可皆得適用，惟不得授予超過自身擁有權利範圍。

除此之外，星期日禁止捕釣鮭魚，以及星期五下午六點至星期一上午六點之間不得以漁網或魚筌(*traps*)捕釣，並且在年度關閉期間中(通常在八月底至二月中)亦同。

在鮭魚漁區(*salmon fishery districts*)合法海釣鮭魚的方法從平均低潮線(*mean low water springs*)向海的一方延伸 5 公里以內，包括使用釣竿以及釣線(不禁止使用單一釣竿以及釣線與魚餌)、漁網、平底單桅小漁船、袋形定置網(*bag net*)、飛網(*fly net*)以及其他定樁刺網(*stake net*)。使用釣竿與釣線者，不得使用魚卵、火焰或照明作為誘餌引誘，爆炸性與有毒物質一般亦禁止使用。

另外，在年度關閉期間中，不得販賣該法限制下的任何鮭魚。並應注意奧克尼(*Orkney*)與雪特蘭(*Shetland*)的鮭魚漁業係由尤德爾法(*Udal law*)的挪威法系(*Norwegian system*)所管理，在此之前為封建體制，官方並不必然擁有所有權，該權係與土地所有權一同運作。

(二) 地方層級休閒漁業管理法規

1.各海洋委員會法規與海域休閒漁業相關之規定

英國與威爾斯其中五個海洋漁業委員會地方法規中與海洋休閒漁業相關者，摘要如下表³⁰²：

表 4-13、英國與威爾斯 SFCs 地方法規中與海洋休閒漁業相關者 (Cefas, 2008)

法規內容	NE	N	S	NWNW	SW
禁止帶走(taking)小於指定最小尺寸的漁獲			*	*	*
禁止使用大西洋蟹(edible crabs, <i>Cancer pagurus</i>)作為誘餌	((
禁止帶走刻有V字形或傷殘的龍蝦('V' notched or mutilated lobsters) ¹	((((
至多可使用A數量的漁籠(pot)或B公尺的漁網捕魚或僅限自用，每天最多可捕C隻龍蝦、D隻螃蟹、E隻蛾螺(whelk)、F隻白紋龍蝦(Crawfish)以及G隻大蝦(prawn)。這些漁獲須在同一天上岸並且不得儲藏在捕魚籠或類似裝置中	A=10 B=100 C=2 D=10 E=30	A=5 B=100 C=1 D=5 E=20	C=2	C=2 D=5 E=5kg F=1 G=1kg	
在一指定區域內，除非得到許可，否則每天至多只能捕H公斤海扇類(cockles, <i>Cerastoderma edule</i>)	H=5				H=8
禁止帶走軟殼(soft-shelled)或抱卵的(berried)大西洋蟹或龍蝦		*			

³⁰² M.G. Pawson et al. (2008) *EU contract FISH/2004/011 on Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*. Final Report. Suffolk: Cefas, 179 pp.

³⁰³ 該條法規是為了保護被劃 V 字形標記或是類似形狀符號的龍蝦，藉由在尾扇(tail fan，如附圖二-1)畫上標記，以使生物性成熟 (biomass of sexually mature) 的龍蝦能夠增加以進行哺育，因此可能須在任一性別的龍蝦上標記以保護之。

在禁止捕撈、擁有或販售貝類情況下，須將其釋放		*		*	*
須標誌(marked)置於水平面下之漁具，並註記船舶或所有者		*		*	*
禁止漁撈玉黍螺(<i>periwinkles, littorina littorea</i>)			*		*
除了徒手與使用特定規定漁具外，禁止捕撈雙殼貝(<i>bivalve shellfish</i>)				*	*
每年5月1日至10月31日的日落至隔天日昇，禁止在公共漁區(<i>public fishery</i>)捕撈或帶走歐陸扁蠔(<i>oysters, Ostrea edulis</i>)			*		
禁止在星期日的日落至隔天日昇之間的特定漁區為了漁撈或帶走而移徙海扇類(<i>cockles, Cerastoderma edule</i>)					*
禁止在特定區域捕撈或帶走扇貝(<i>scallop</i> , 大扇貝 <i>Pecten maximus</i> 或皇后扇貝 <i>Chlamys opercularis</i>)					*
禁止在7月1日至12月31日特定區域捕撈或帶走扇貝				*	*
禁止在特定鱸魚哺育場(<i>bass nursery areas</i>)中漁撈					(

註：NE=東北海洋漁業委員會；N=諾森伯蘭(Northumberland)海洋漁業委員會；S=薩賽克斯(Sussex)海洋漁業委員會；NWNW=西北與北威爾斯海洋漁業委員會；SW=南威爾斯海洋漁業委員會

2、其他地方法規摘錄：以南威爾斯海洋漁業委員會為例³⁰⁴

(1) 漁撈限制

南威爾斯海洋漁業委員會所訂之最小卸魚尺寸通常大於英國或歐盟所訂尺寸，對海洋漁業採更保護態度（詳附件三）

鱸魚哺育場(bass nursery area)係依國家法規所設以哺育幼魚，大多在夏季運作，惟其限制係長年不分季節地實施。國家限制以船釣捕撈鱸魚以及使用玉筋屬魚(sandeel)作為誘餌。在南威爾斯海洋漁業委員會行政區內的部分區域亦禁止對這些魚種進行船釣。

於柏立灣(Burry Inlet)採集海扇類許可證：除了取得許可證允許者或主管當局書面許可外，任何人不得捕撈、帶走或以其他方式將歐洲鳥尾蛤(cockles, *Cerastoderma edule*)移出法定區域。

(2) 漁具、漁網規範

禁止在米爾福德港(Milford Haven)使用拖曳漁具：未得委員會書面許可者或滿足主管當局所設要件者，不得在該水域使用拖曳漁具(towed fishing gear)捕撈海洋魚類。

南威爾斯海洋漁業委員會行政區內，漁網使用限制於：A) 一人僅得使用一漁網，長度不得大於 200 公尺；B) 不得在淡水漁業資源或另一漁網之 200 公尺內設置漁網；C) 標誌漁網：每個漁網須標誌浮標載明漁網所有者與連絡方式；D) 最小網目尺寸(minimum mesh size)：100mm；E) 意外捕獲之鮭魚或鱒魚須立刻放流回海中（無論死活）

以漁網進行船釣者，其漁網不得大於 100 公尺，其中延繩釣限制為不得超過 200 公尺，且須在末端浮標標誌所有者姓名與聯絡方式

此外，禁止在米爾福德港使用拖網與圍網(trawl and seine nets)：任何人禁止在該水域內使用拖網或底拖網(Danish Anchor seine)或飛拖圍網(Fly dragging seine or Scottish seining)進行海釣。

³⁰⁴ South Wales Sea Fisheries Committee, <http://www.swsfc.org.uk/home.htm> (last visited Dec. 16, 2010)

河口周邊施以嚴格管控以保護洄遊鮭魚(salmon)與鱒魚(trout)。有意在船上或岸邊使用漁網者，須確實遵守南威爾斯海洋漁業委員會與國家相關規定，許多區域與期間使用漁網都是被限制甚而禁止的。

(3)船舶規範

A. 船身長度的

除得合法許可者，任何人在一容量超過 150 單位(units)船舶上或與其合作者，不應使用任何方法或設備進行海釣。

任何人在一總長度超過 15.9 公尺船舶上或與其合作者，禁止在南威爾斯海洋漁業委員會行政區海岸或島嶼低潮線(low water mark)³ 哩以內使用任何方法或漁具進行漁撈。

B. 船釣許可相關規定

船釣許可可分為下列幾類型：甲殼動物(Crustacean)³⁰⁵、軟體動物(Molluscan)³⁰⁶與一般物種(general)³⁰⁷。其中除了被允許販賣者外，不得販賣漁獲，且須在捕撈當天即上岸卸下漁獲，不得儲藏於海上任何儲藏設備中。

除了擁有許可之船舶所有者以及向委員會完成申請手續且得許可者以外，禁止在南威爾斯漁業委員會行政區中使用（或幫助任何人）使用機械動力船舶進行漁撈。規定細節如下：

- 每項許可有效日期至隔年 12 月 31 日止，且不得轉讓

³⁰⁵ 甲殼動物(Crustacean)包括：除其他法規另有規定外，允許漁撈下列物種：
▲ List A – 歐洲龍蝦(lobsters, Homarus gammarus)、白紋龍蝦(crawfish, Palinurus elephas)、普通黃道蟹(edible crab, Cancer pagurus)、蜘蛛蟹(spider crab, Maia species)；List B – 天鵝絨蟹(velvet crab, Liocarcinus puber)、歐洲濱蟹(green crab, Carcinus maenas)，以及所有蝦類(prawn or shrimp)與未列於清單 A 的甲殼類。

格式化: 字型: 10 點

格式化: 字型: (中文) 細明體

³⁰⁶ 軟體動物 (Molluscan)包括：除其他法規另有規定外，得捕撈下列物種：蛾螺(whelk, Buccinum undatum)、紫殼菜蛤(mussels, Mytilus edulis)、歐陸扁蠔(oysters, Ostrea edulis)、扇貝(scallop, Pecten maximus or Chlamys spp)、海扇類(cockles, Cerastoderma edule)與他種雙殼軟體貝類(bivalve mollusk)。

格式化: 字型: 10 點

格式化: 字型: (中文) 細明體

³⁰⁷ 除其他法規另有規定外，為販售而捕撈上述物種以外之海洋魚類。

- 為了漁業管理目標，擁有許可者應根據委員會要求提交完整數據，說明每日在行政區中所得漁獲之各魚種重量、所使用的漁具數量與種類、漁撈區域以及其他委員會合理得要求之細節。
- 許可擁有者負有責任確保委員會所得數據之正確性，該月數據遞交期限為其後下個月。
- 在許可擁有者提交上款委員會要求資訊前，委員會保留拒絕發給許可權力。
- 許可僅發給依據當時發規註冊船舶的船舶所有者，且在其申請許可時須持有相關漁業部門所發給之船舶許可證。
- 所有許可擁有者應依委員會所指示，展示委員會所提供之標誌 (mark)，未遵守者應視為違法。
- 所有其他船舶皆限制每日至多捕撈 5 漁籠與 100 公尺之漁網，且不得販賣所捕撈貝類，本條例並不拘束岸釣或非使用動力船舶者。

(4)罰則

- 任何妨礙漁業官員依法執行公務者，最高可罰 5,000 英鎊
- 任何違反該法規者，至多可罰 8,000 英鎊
- 未得主管當局發給之許可證而擅自進行船釣以捕撈魚類或貝類者最高可罰 5,000 英鎊；船長或租用船舶所有者進行漁撈時違反該法者，最高可罰 5,000 英鎊，且審查法院得下令沒入 (forfeiture) 任何其違法使用之漁網或漁具。

五、小結

縱上所述，聯合王國之休閒漁業管理制度有以下四點可供我國參考：

(一)法條之抽象目標與具體措施兼具

2009 年的《海洋及沿海資源使用法案》中，既有宏觀的政策目標，也包含一些比較微觀的實施措施，可操作性強。一般國家訂定類似法律時少涉及具體實施措施方面的規定，但《海洋及沿海資源使用法案》其中除了闡明日

標，亦包含許多具可操作性的條款。因此，該法除了對英國海洋工作有普遍指導意義外，也為管理部門提供了不少可供具體操作的指南。

(二)永續發展原則

永續發展原則貫徹在英國海洋管理體系及其政策目標與相關法規之中，其將永續發展作為國家基本國策，各項法規之訂定與執行皆重視永續發展原則的落實，規定各項海洋工作不僅要重視經濟效益，還必須重視環境與社會效益。

(三)綜合管理

英國是歷史悠久的海洋國家。在管理方面，過去長久以來採用的是分散管理體制，負責訂定和實施海洋管理政策與法規的部門甚多，管理效率不高，執法力量分散。故在《海洋及沿海資源使用法案》中英國十分重視綜合管理。該法第一部分就圍繞海洋綜合管理問題做出了許多規定，其他許多部分和章節也都強調綜合管理與協調，依靠綜合管理來統籌處理海洋事務，全面和綜合地考慮各類問題，並在涉及的各种問題間求得平衡與協調。

(四)公眾參與

強調公開、透明，鼓勵公眾參與決策與管理：《海洋及沿海資源使用法案》在不少章節都有與資訊公開，決策透明的有關係款，包括讓公眾充分發表意見。英國政府認為，讓利益相關者參與海洋決策與管理，可以使決策更加正確，使利益相關者在海洋管理中發揮更積極的作用，有助於提高管理效率。

第八節 法國

一、引言

法國海上休閒漁業的規範法律主要為法國政府於 1990 年 7 月 11 日所公布的《第 90-618 號法律》，該法在 1999 年修訂為《99-1163 號法律》，其中第二條規定，「海上休閒漁業受本法規，以及適用於職業漁民關於最小漁獲尺寸、特徵、釣具、漁捕模式、漁捕方法、漁捕區域與期間與禁令之規定所規範」。

根據法國法律，主管海上漁業事務的部會可制定關於漁獲魚種或其他海洋生物的最小重量或尺寸之規定並列於現行法規的附件中。此外，這些關於休閒漁業的規定，不得寬於適用於職業漁民之法規。

二、管理基本體系

(一) 對資源之管理

1. 捕撈限制

一般而言，法國並未對海上休閒漁業漁獲的最大重量或尾數進行限制，但「黑鮪」則需遵守在地中海特定的養護規定（如下表）：

表 4-14、針對黑鮪之養護規定

相關法令	措施
1991 年《關於從錨船捕撈鮪魚行政命令》(Prefect Order no. 264 of May 1991)	第 1 條：在地中海沿岸均禁止在錨船上以釣魚線捕撈鮪魚； 第 2 條：經申請者向「海事司」申請後，可在一定期限內放寬前述之規定
1994 年《第 506 號行政命令》(Prefect Order no. 506 of August 1994)(拖網(開	第 1 條：非職業漁民之船舶（不論是拖網（開引擎）或流網（不開引擎））捕撈鮪魚的數量不得超過 25 公斤，或船上每日每人不得超過一尾；

引擎) 或流網 (不開引擎))	<p>但在釣魚比賽並在比賽主辦者的申請下，可放寬對上述數量之限制；</p> <p>第 2 條：因海上休閒漁業活動所捕獲之鮪魚必須以載有數字的環圈所標示，或以任何相同的過程，或移除其背鰭；</p> <p>第 3 條：任何船舶與其他同樣在進行捕撈鮪魚(拖網或流網) 活動之船舶或捕魚器具必須相隔 1 哩以上</p>
-----------------	---

2.對特定魚種最小長度或重量之規定

在法國休閒漁業的管理體系中，基於生態保護與永續發展之理由，對魚類或甲殼類、貝類，均有最小可捕撈尺寸相關規定。

法國政府曾於 1999 年 12 月 21 日所公布的《99-1163 號法令》中，列出一般性海上休閒漁業漁獲最小尺寸規定，茲表列如下：

表 4-15、法國海上休閒漁業漁獲最小尺寸規定

法文	中文名稱 (英文)	最小尺寸規定 (公分)
<i>Alosa spp</i>	芬塔西鯡 (Twaite shad)	30
<i>Dicentrarchus labrax</i>	歐洲海鱸 (European seabass)	25
<i>Diplodus spp</i>	海鯉 (Seabream)	15
<i>Engraulis encrasicolus</i>	歐洲鯷魚 (European anchovy)	9
<i>Epiphenelus spp</i>	石斑魚 (Grouper)	15
<i>Lepidorhimbus boscii</i>	條鰭魚 (Fourspotted)	20
<i>Lophius piscatorius et Lophius budagassa</i>	華躑魚 (Angler)	30
<i>Merluccius merluccius</i>	歐洲狗鱈 (European hake)	20

<i>Mugil spp</i>		20
<i>Mutlus spp</i>	紅鰷魚 (Red mullet)	11
<i>Pagellus spp</i>	紅小鯛 (Pandora)	12
<i>Petromyzon marinus</i>	海生七鰓鰻 (Sea lamprey)	20
<i>Polyprion americanus</i>	美洲多鉅鱸 (Wreckfish)	45
<i>Raja spp</i>	魷魚 (Ray)	36
<i>Sardina pilchardus</i>	歐洲沙丁魚 (European pilchard)	12
<i>Sciaena umbra</i>	弓背石首魚 (Brown meagre)	30
<i>Scomber japonicus</i>	鮐魚 (Chub mackerel)	18
<i>Scomber scombrus</i>	大西洋鯖魚 (Atlantic mackerel)	18
<i>Solea vulgarisi</i>	比目魚 (Sole)	20
<i>Sparus aurata</i>	金頭海鯛 (Gilthead seabream)	20
<i>Sparus pagrus</i>	歐洲真鯛 (Couch's sea bream)	20
<i>Thunnus thynnus</i>	黑鮪 (Bluefin tuna)	6.4 公斤或 70 公分
<i>Trachurus spp</i>	大西洋竹莢魚 (Atlantic horse mackerel)	12
<i>Xiphias gladius</i>	劍魚 (Swordfish)	120
其他魚種	除鰻魚、幼鰻、argentine、胡瓜魚、玉筋魚、沙梭魚、鯡魚、瀨魚、comber、紅色帶狀鯛、虎魚、環形鯛、粘魚、紅色小幼魚、黑棒鱸外的其他魚種	12

但根據法國政府在 2009 年 7 月 16 日所公告之法令則另外指出，「為讓海上、海底以及海岸捕釣等相關活動能順利進行，必須先行向海洋事務部詢問現行法規，以便了解禁止捕釣的區域、相關限制、危險的活動區域，可捕釣的魚種及尺寸等事項」。因此在法國每個省區對此有著不同的規定，法國海洋部網站另有列舉如下：

表 4-16、法國特定魚種之尺寸規定

地中海		大西洋－英吉利海峽	
魴鯰	11 cm	鯖魚	20 cm
竹筴魚	15 cm	竹筴魚	15 cm
皇家鯛魚	20 cm	鯛魚	24 cm
狼鱸	25 cm	狼鱸	36 cm
鯛魚	20 cm		
鯖魚	18 cm		

3.禁止捕撈之魚種

(1) 暗斑

法國政府曾於 2002 年 12 月 30 日所公布之《第 2002/1113 號法規》規定，自 2003 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日間禁止在地中海區域捕撈「暗斑」(*Spinephelus marginatus*, Dusky Grouper)。

(2) 受國際條約所規範而禁止捕撈之魚種

目前法國已簽署之國際條約有：

- 《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約》(*Convention on International Trade of Endangered Species; CITES*) (法國加入日期：1978 年 8 月 11 日)；
- 關於自然棲息地與野生動植物養護的歐洲第 97/62/EC 與 92/43/EEC (修正) 號法令
- 《保護野生動物遷徙物種公約》(*Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*)；
- 《伯恩歐洲野生動物與自然棲息地公約》(*Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*)。

在上述諸國際公約中所載之相關禁止捕撈魚類，同樣禁止捕撈，當然不准許海釣活動進行釣獵。

(3) 禁止捕魚的受保護區與時間

與大部分國家相同，縱使是准許海釣休閒漁業，但針對特定海域，仍以養護與管理為目的，同樣可以設立「海洋養護區」(Marine reserve)或「海洋保護區」(Marine Protection Areas, MPAs)，以及在特定季節或時間內禁止捕撈之規定，從而對重要海洋生物棲地與特殊魚種之保護上能夠做出重大貢獻。

根據《歐盟 589/2003 號管制提案》(EU Regulation Proposal 589/2003) 第 6 條第 1 節之規定，「海洋養護區」(Marine reserve)是指，「可禁止或限制漁業活動，以養護和管理海洋生物資源或維持、促進海洋生態體系的養護地位之區域」，因此歐盟會員國在這類海洋養護區中所允許被使用的漁具，必須由相關職權單位所明訂，而這些技術規則不得寬於歐盟之規定」。

至於「海洋保護區」制度，法國則將「海洋保護區」之規定分為三大類，分別為區域 A（核心區域）、區域 B（緩衝區域）及區域 C（邊緣區域），並在不同的地點中，由不同的政府層級作為其主管機關。茲整理如下表：

表 4-17、法國海洋保護區列表

保護區	所屬行政區 (région)	分區與數目	保護型式	在區域 B 休閒漁業活動的進行	在區域 B 專業捕魚活動的進行
Cerbère/ Banyuls-sur-Mer	Languedoc-Roussillon (LR)	A、B	自然保留	需要取得許可	船舶不得長於 8.5 公尺
Parc Marin de la Côte Bleue	Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)	A : 2 區 B	開放空間 與 2 個	可以進行	可以進行

			保留區		
Port Cros	Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)	A B : 2 區	國家公園	基本上允許，但不能進行水下捕魚、鏟子、拖網	需要取得許可
Scandola	Corse	A B : 2 區	自然保留	不允許	需要取得許可
Bouches de Bonifacio	Corse	A、 B、C	自然保留	可以進行	可以進行

(二) 對人之管理措施

1. 申報控管措施

在法國並未規定從事海上休閒漁業活動者必須要申報其漁獲，但由 FFPM 協會所舉辦的比賽中，則會對漁獲加以登記，但此仍非法律強制義務，仍是以自願登記為前提。

2. 管理機關

法國海上活動的主管機關為隸屬於「生態、永續發展、運輸與住房部」(*Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*) 下的「基礎建設、運輸與海洋署」(*la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer*)。但與大部份國家相同，對於海洋活動之管理仍有其他部門介入，是以除「基礎建設、運輸與海洋署」外，還有其他部會亦負責海洋事務的管理，包括：

- 法國警察 (隸屬於「法國內政部」): 負責保障人民人身與財產安全，

並維持公共秩序；

- 法國「國家武裝警察」(*Gendarmerie nationale*，隸屬於「法國國防部」)：被賦予軍事地位的警察，以維持、保障、預警、協助公共安全並維持公共秩序；
- 法國「海上武裝警察」(*Gendarmerie maritime*，隸屬於「法國國防部」)：負責水域、港灣、休閒航行與漁業之監控，並參與保護海上交通、搜救援助的任務；
- 「法國海軍」(*Marine Nationale*，隸屬於「法國國防部」)：負責監控海上交通與海洋活動、海上救援、漁業協助、監控 200 哩的專屬經濟區與防治海上污染；
- 法國海關(隸屬於「法國預算、公共帳戶、公共服務與政府改造部」*Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*)：負責海上公共事務、海上搜救活動、海上漁業檢查執行(管控漁業活動)及防治海上污染。

3. 處罰規則

法國關於海上休閒漁業的違反罰則規定，主要訂於 1990 年所公布之 90-618 號法令，以及 1999 年所公布之 99-1163 號法令。

(1) 在《90-618 號法令》中，第 8 條規定：

凡違反下列規定者，均會被處以「第五級罰鍰」³⁰⁸：

- 在船上持有或使用超過所允許之釣具；
- 違反所允許捕捉尺寸之漁獲。

(2) 在《99-1163 號法令》中，第 6 條規定：

任何違反歐洲共同體規定與現行法規者，得處以 457 歐元至 22,867 歐元之罰鍰，這些行為包括：

³⁰⁸ 第五級罰鍰，最高不得超過 1,500 歐元，但若持續違反者，則可累積處以至 3,000 歐元以下之罰鍰。

- 持有或使用具爆炸性、毒性或污染性的物質與武器；
- 在知其為前項條件下之漁獲，仍將其用於銷售、儲存、運輸、展示或購買；
- 使用禁用之漁具或禁用之捕魚技術；
- 製造、銷售或持有禁用之漁具；
- 在禁止使用特定漁具之區域或期間使用該漁具；
- 在禁止進行休閒漁業之區域中仍從事該活動；
- 捕撈在特定區域或期間被禁止捕撈之魚種；
- 在知其為違反數量、規模或重量規定之漁獲時，仍對其捕撈、運輸、展示、銷售、儲存；
- 以非常態之方式將海洋物種置入水中；
- 在知其為來自海上休閒漁業船舶之漁獲時，仍用於兜售、銷售或購買；
- 意圖違反防止或阻止發展或根除影響海生動植物之疾病的相關規定。

(三) 對船舶之管理

1. 船舶駕駛之規定

凡是在法國駕駛 6 馬力以上之動力，並從事海上休閒之船舶，駕船者都必須取得駕船執照，而此一駕船執照僅能用於海上休閒海行之用。若欲以駕駛休閒船舶進行營利用途者均需另外取得專業執照。

目前法國將用於海上休閒活動的動力船舶分成四大類：

表 4-18、法國休閒船舶分類表

執照類型	性質	條件
「海上駕照」 (<i>Carte Mer</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 每日最多可航行 5 浬 ▪ 駕駛 6-50 匹馬力的船舶 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 十六歲以上 ▪ 通過筆試 ▪ 通過實駕考試 ▪ 簽署體格能力的書面保證

「沿海駕照」 (<i>Permis Mer Côtier</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 每日最多可航行五哩 ▪ 可進行夜航 ▪ 駕駛 50 匹馬力以上的船舶 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 十六歲以上 ▪ 通過筆試 ▪ 通過實駕考試 ▪ 簽署體格能力的書面保證
「離岸駕照」 (<i>Permis Mer Hauturier</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 超過 5 哩的航行 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 十六歲以上 ▪ 已取得「沿海駕照」 (<i>Permis Mer Côtier</i>) ▪ 通過筆試 ▪ 簽署體格能力的書面保證
無需駕照的航行	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 划船（但船舶可配備一具輔助引擎） ▪ 駕駛低於 6 匹馬力引擎的船舶 ▪ 獨木舟、單人船、風帆 	

2. 船舶之規定

(1) 註冊、登記與安全規定

任何海上休閒船舶，除「沙灘小艇」(*embarcaiones de plage*) 外，於海上航行時必須向「海事司」註冊。

總噸位超過三噸以上的休閒船舶，則必須要向法國政府登記為法國籍船舶，程序如下：

表 4-19、法國船舶登記流程表

事項	船舶	管理機構	手續
登記為法國籍船舶	大於 3 噸的船舶，或小於等於 3 噸但在法國港口停靠的船舶，才可登記為法國籍船舶	海關	每年需繳交費用，擁有懸掛法國國旗的權利
註冊	所有船舶均需註冊（「沙灘小艇」(<i>embarcaiones de plage</i>)除外)	海事司	免繳交費用
安全檢查		海事司	首次需登船檢查

(2) 保險

A. 個人責任險

在法國，海上休閒船舶並不需要強制投保，但多數的法國港口皆要求凡停靠之海上休閒船舶均需投保。

B. 賽事保險

至於參與海上休閒漁業捕撈之賽事的參與者都必須投保。

3、稅捐

凡登記為法國籍之船舶，每年必須繳納相關的規費，計算的標準乃根據船齡、噸位與引擎動力之大小。詳見如下：

表 4-20、每噸位的費用計算方式

總噸位	基本費用（歐元）	每噸平均規費
3 噸以下	免徵	
3 噸以上~5 噸（含）以下	33.84 歐元	23.02 歐元
5 噸以上~8 噸（含）以下	33.84 歐元	16.16 歐元
8 噸以上~10 噸（含）以下 -船齡超過 10 年 -船齡低於 10 年	33.84 歐元	16.16 歐元 31.56 歐元
10 噸以上~20 噸（含）以下 -船齡超過 10 年 -船齡低於 10 年	33.84 歐元	14.94 歐元 31.56 歐元
20 噸以上 -船齡超過 10 年 -船齡低於 10 年	33.84 歐元	14.18 歐元 31.56 歐元

表 4-21、引擎馬力規費計算標準

可課稅的馬力	規費（歐元）
5 馬力（含）以下	免徵
6-8 馬力	第 5 馬力以上，每馬力課徵 8.23 歐元
9-10 馬力	第 5 馬力以上，每馬力課徵 10.37 歐元
11-20 馬力	第 5 馬力以上，每馬力課徵 20.73 歐元
21-25 馬力	第 5 馬力以上，每馬力課徵 23.02 歐元
26-50 馬力	第 5 馬力以上，每馬力課徵 26.22 歐元
51-99 馬力	第 5 馬力以上，每馬力課徵 28.97 歐元
100 馬力以上	從第 1 馬力起，課徵每馬力 45.28 歐元的特別稅

表 4-22、依船齡之減免

船齡	減免幅度
船齡達 10-20 年	25%
船齡達 20-25 年	50%
船齡超過 25 年	75%

(四) 漁獲銷售之禁止

在法國，在知其為海上休閒漁業之漁獲的情況下，將不得在市面兜售與銷售，漁獲只能為捕獲者與其家人所享用（90/618 第一條）。然而，在政府主管單局（海洋部）與職業漁民以及「法國海上捕魚協會」（*Fédération Française des Pêcheurs en Mer*；以下簡稱為 F.F.P.M.）³⁰⁹所簽之協定下所舉辦的鮭魚休閒捕撈比賽中捕獲的鮭魚，則可透過與 F.F.P.M. 簽約的特定魚肉批發商銷售，銷售的部分利益歸 F.F.M.P. 所有，並依每公斤 0.22 歐元為單位，捐款給「法國拯救海洋協會」（S.N.S.M.）。剩餘利潤則分成三個部分，分別為 25%（在大型魚類捕撈比賽則為 50%）給主辦賽事的俱樂部、25% 給當地職業漁民委員會以用於慈善用途，最後的 50% 則由 F.F.P.M. 捐給指定的慈善機構。而在休閒漁業活動中所捕撈的鮭魚，必須戴上「環圈」，或移除背鰭，以供辨識與追蹤流向。

(五) 關於魚捕器具之規定

根據《90/618 號法令》之第 3 條規定，從事休閒漁業之船舶，禁止持有及使用除下列之魚捕器具外：

- 最多為 12 個魚鉤的釣魚線；
- 兩條延繩釣，每條最多可允許放置 30 個魚鉤；2 個柳條籠；1 隻大魚叉；一個海斗或「拖網」（grapett）³¹⁰。

此外，根據法國「生態、永續發展、運輸與住房部」網頁³¹¹所提供之資訊則另外例舉出在不同地區所可使用的魚捕器具：

- 在地中海可使用齒狀捕蝦網；

³⁰⁹ 法國海上捕魚協會於 1956 年設立，是法國當時「青年與運動部」所唯一認可的海上捕魚協會，首要目標為「組織、促進與發展運動與休閒漁業相關的法律與規定」。

³¹⁰ 此種漁網主要用於地中海海域，為捕撈海膽之器具

³¹¹ 參考法國「生態、永續發展、運輸與住房部」網址：

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGITM_Peche_maritime_de_loisirs_4p_web.pdf

格式化: 字型: (中文) 細明體

格式化: 字型: (中文) 細明體

格式化: 字型: (中文) 細明體

功能變數代碼變更

格式化: 字型: (中文) 細明體, 字型色彩: 自動

格式化: 字型: (中文) 細明體

- 在北海、英吉利海峽、大西洋，除了在由負責海釣部會所明定的邊界上游屬於鹹水水域的三角港灣、江河口，可使用固定住的漁網，或是寬度小於 50 公尺、高度不超過 2 公尺的三層刺網；
- 在「布列塔尼」(Bretagne)、「羅亞爾河谷省」(Loire)、「阿基坦省」(Aquitaine)，每艘船可使用一個袋網，每個在船上的人則可攜帶三個小袋網。

《90/618 號法令》第 3 條還規定，在船舶以及遊艇邊緣，禁止使用或持有旋轉柳條籠、旋轉漁網、絞盤、起重吊杆、或者任何能使掛在船邊的釣魚線或釣具能升起的電動機械輔具、水利機械。然而，每艘船最多可以持有或使用三種電動旋轉釣線或電動捲線筒，但每種電動工具不可超過 800 瓦特。

三、休閒漁業捕魚競賽

由於休閒漁業的捕魚競賽涉及到海洋資源的利用，因此需要向相關主管機構申請同意後方可舉辦。根據法國政府 1995 年 5 月 3 日所公布的關於航海事件規定，任何海上航行都必須在十五日前向「生態、永續發展、運輸與住房部」轄下的「基礎建設、運輸與海洋署」之「海事司」申請，並填寫「航行申請表」(Déclaration de manifestation nautique)。此外，涉及捕捉鮭魚的「大型魚類捕捉賽事」或「拖網比賽」(trolling contest)需向「法國海上捕魚協會」申報³¹²，並由「海事司」根據個案來審查是否允許。若比賽型式為在船上進行的鮭釣比賽，F.F.P.M.則可向「海事司」提出申請，以放寬對每人每日只能捕捉不超過 25 公斤鮭魚之限制。

在法國海上休閒捕魚競賽上，F.F.P.M.扮演一個十分重要的角色，F.F.P.M.可核發給俱樂部或個別漁民海上捕魚賽事的許可，但在非官方層級的賽事，許可之取得並非參與賽事的先決條件。但若由官方授權 F.F.P.M.所舉辦的賽

³¹² 法國海上捕魚協會於 1956 年設立，是法國當時「青年與運動部」所唯一認可的海上捕魚協會，首要目標為「組織、促進與發展運動與休閒漁業相關的法律與規定」。

事，則參與競賽的俱樂部或個人則必須要取得 F.F.P.M.所核發的參賽許可。

此外，若賽事為「大型魚類捕撈競賽」或「鮪魚拖釣競賽」時，則必須向 F.F.P.M.申報，並應載名賽事名稱與舉辦日期，再由 F.F.P.M.提交給「海事司」依個案來進行審查核准。

雖然並非每項海上休閒捕魚競賽均需獲得 F.F.P.M 的同意，但 F.F.P.M 為此根據不同項目，如大型魚類捕撈競賽、鮪釣賽、延繩釣、桿釣等，制定一些基本規範，茲表列如下：

表 4-23、F.F.P.M 對海上休閒捕魚競賽的基本規定

項目	內容
I. 組織	
I-1 一般規定	
F.F.P.M. 核可	必須取得 F.F.P.M.的核可者
- 年齡	年齡：根據賽事類型規定參賽者的最低年齡
- 錦標賽的條件	規定舉辦錦標賽的最少參賽船舶數量
- 大型賽事與鮪釣賽的條件	規定舉辦大型賽事或鮪釣賽的必要規定
I-2 裝備器具	賽事主辦者所應準備之裝備與器具列表
I-3 賽事委員會	由主辦之俱樂部任命，以確保賽事的平順運作
I-4 裁判	由賽事委員會任命裁判
I-5 賽事之取消	在何種情事下，可取消賽事
I-6 用於安全控管之船舶	負責安全控管隻船舶

I-7 協會技術仲裁員	由協會所訓練，並可於賽事出席之仲裁員
II. 賽事規定	
II-1 賽事長度	各類賽事的最長與最短期限
II-2 報名條件	各類賽事的報名截止日期
II-3 隊伍組成	各類賽事船舶上最多與最少的人數
II-4 管控	船舶應向賽事委員會通報：出航、位置、與捕魚有關的各類事件、任何航行所遇到的意外或危險等
II-5 無線電	委員會應授予高頻無線電頻道以供溝通之用（+Channel 16）
II-6 船舶	參與賽事的船舶都需備有航行規則中所要求的安全設備，以及備有高頻航海對講機（VHS radio）+ 羅蘭（Loran）導航系統或 GPS
II-7 停泊處	在賽事期間每艘船都必須要有一停泊處
II-7b 誘餌（大型比賽）	各賽事誘餌的分布與數量類型
II-8 捕魚裝備/漁具	各賽事允許或禁止的裝備
II-9 捕魚行動	規定可允許的捕魚技術
II-10 捕魚時間	一日捕魚的期間（出航時刻與返航時刻）
II-11 捕魚區域	由賽事委員會設定捕魚區
II-12 可捕捉之魚種	<ul style="list-style-type: none"> - 各賽事可捕捉的魚種 - 各魚種的最小尺寸或重量 - 違反之處罰方式

II-12b 秤重（大型比賽）	大型比賽秤重的方式
II-13 捕捉	運輸的型式與漁獲的秤重，以及大型賽事與鮪釣賽分送漁獲的規則
II-14 計分-成績	各類賽事計分與成績登記的程序
II-15 獎項	賽事應頒與的獎項表列
II-15b 申訴	各類賽事類型的申訴程序
II-16 包船參與	在大型賽事與鮪釣賽中，包船參與賽事與錦標賽的規則

表 4-24、捕魚競賽的說明與規定

項目	內容
1. 正式代表	名冊
2. 賽事理事會	名冊
3. 賽事名稱	名稱
4. 主辦單位	俱樂部名、代表人名
5. 地點與日期	所在城市、鄉鎮、日期與俱樂部地址
6. 賽事類型	拖釣/大型賽事等
7. 比賽魚種	允許在賽事中捕捉的魚種
8. 比賽釣具	允許在賽事中可使用的釣具（魚餌或誘餌等）
9. 最小重量或尺寸	允許的最小重量或尺寸
10. 旅行與住宿資訊	最近的機場、火車站、高速公路
11. 參加費用（比賽隊伍與競賽個人）	註冊費、船舶費、伙食費、開幕與閉幕典禮費、旅館每日住宿費
12. 報名截止日	日期與時間

13. 參加者人數與甲板上人員	允許的人數
14. 獎項/獎品	獎牌或獎品表
15. 級別與分數	分級方式
16. 聯絡人	姓名與聯絡資訊

四、船長之規定

駕駛船舶以作為營利活動者，至少應取得「航海能力證書」(*Certifica de capacité*，或稱 *Brevet de Patron de Petite Navigation*)，這是法國海上專業航行最基本的執照。該執照的持有者所駕駛的船舶不得超過總噸位高於 100 噸，並不得行駛超過 20 浬的距離。

參加「航海能力證書」考試者，必須：

- 持有「全球海上遇險和安全系統」(Global Maritime Distress and Safety System；GMDSS) 使用執照；
- 12 個月的海上航行經驗；
- 接受完整的訓練

五、船舶之規定

在法國休閒船舶不得從事海上航行營利活動，亦未對包船活動做出任何在法律上的規定，目前實踐上，是由相關主管單位就現有法規進行適用，分別為：

- 用於職業捕魚活動的船舶
 - 不得駛於離岸 20 浬以上
 - 不得用於人員乘客運輸
- 用於人員乘客運輸的船舶
 - 不得駛於離岸 20 浬以上

第九節 日本

一、引言

近年來，日本正在修改休閒漁業相關法規，例如：放寬漁具限制等。另外，日本之休閒漁船業發展傾向於船舶小型化，如同小型遊艇一般之休閒漁船逐漸盛行，而私人擁有小型遊艇而進行休閒垂釣活動之人數也逐漸增加。隨著娛樂用船舶之增加，與娛樂用船有關之海難事件亦隨之增多，故檢討加強安全方面之法規。

本文會依以下順序進行論述，首先簡介日本休閒漁業概況（海域休閒釣客人口、休閒漁船業者數、休閒漁船數量、從事休閒漁業者之漁獲量及其魚種）。接著敘述日本法上之休閒漁業管理體系（漁業主管機關及相關法規、船舶之安全管理），再來整理管理基本原則（關於漁具限制、污染水產資源與水域保護區之規定），最後做出結論。

二、休閒漁業概況

（一）關於海域休閒釣客人口及經營休閒漁船之業者統計

海上之休閒釣客（日文：遊漁者；*recreational fishery persons/sport fishing persons*）³¹³可分為兩種；一是利用休閒漁船業者（日文：遊漁船業）³¹⁴而從事休閒垂釣活動者；二是自行駕駛娛樂用船舶（日文：プレジャーボート（*pleasure boat*））³¹⁵而從事休閒垂釣活動者。

依農林水產省於 2004 年 8 月公佈之「第 11 次漁業調查（11th fishery census）」，2003 年（平成 15 年）之利用休閒漁船業者之休閒釣客人口（海域）為 1,198 萬人次，比上一次調查（1998 年）增加 50 萬人（4.4%）。以休閒漁

³¹³ 「休閒釣客（日文：遊漁者）」係指以娛樂為目的，利用休閒漁船業，在海域或內水域(*inland water*)採捕水產動植物之人。

³¹⁴ 依《關於休閒漁船業之適當化之法律(遊漁船業の適正化に関する法律)》第 2 條第 1 項，「休閒漁船業（日文：遊漁船業）」係指不論漁民或非漁民，向休閒釣客收取費用，使用船舶，帶釣客前往漁場，進行船釣、磯釣、撿貝殼等活動。

³¹⁵ 「娛樂用船舶（*pleasure boat*）」係為海域休閒活動所使用之船舶之總稱，包括遊艇、動力船舶、水上摩托車等，屬於小型船舶（總噸位未滿 20 噸之船舶）。

格式化: 字型: (中文) 細明體

格式化: 字型色彩: 自動

業種類來看，「船釣」人數達 619 萬人次（占總休閒漁業人數之 51.7% ），「磯釣、岸釣」人數為 355 萬人次（占 29.6% ），「撿貝殼」人數達 224 萬人次（18.7% ）。³¹⁶



出典:漁業センサス(農林水産省)

圖 4-34、海域休閒釣客人口³¹⁷

就休閒漁船業者與休閒漁船數量，依據截至 2010 年 3 月 31 日之統計資料，登錄休閒漁船業者數為 15,648 家，休閒漁船數量係 18,321 艘。以休閒漁船業者之身分來看，由漁民兼營者有 14,734 家，占 87.2%。³¹⁸

³¹⁶ 參見 社團法人全國遊漁船業協會網站，<http://homepage3.nifty.com/zenyugyo/yugyo02.htm>（最後瀏覽日：2010/11/19）

³¹⁷ 參見 社團法人全國遊漁船業協會網站，<http://homepage3.nifty.com/zenyugyo/yugyo02.htm>（最後瀏覽日：2010/11/19）

³¹⁸ 參見 社團法人全國遊漁船業協會網站，<http://homepage3.nifty.com/zenyugyo/yugyo02.htm>（最後瀏覽日：2010/11/19）

(二) 休閒漁業之目標魚種及漁獲量

依農林水產省所發行之「休閒漁業之漁獲量調查報告書(日文:遊漁採捕量調查報告書)2008年」,利用休閒漁船業者之休閒釣客,其漁獲量於1992年(平成4年)為29,100噸、1997年(平成9年)為29,500噸、2002年(平成14年)為29,300噸、2008年(平成20年)為29,000噸(圖2)。³¹⁹其中,2008年之利用休閒漁船之休閒釣客之漁獲量,占沿岸漁業總漁獲量之2.2%。³²⁰

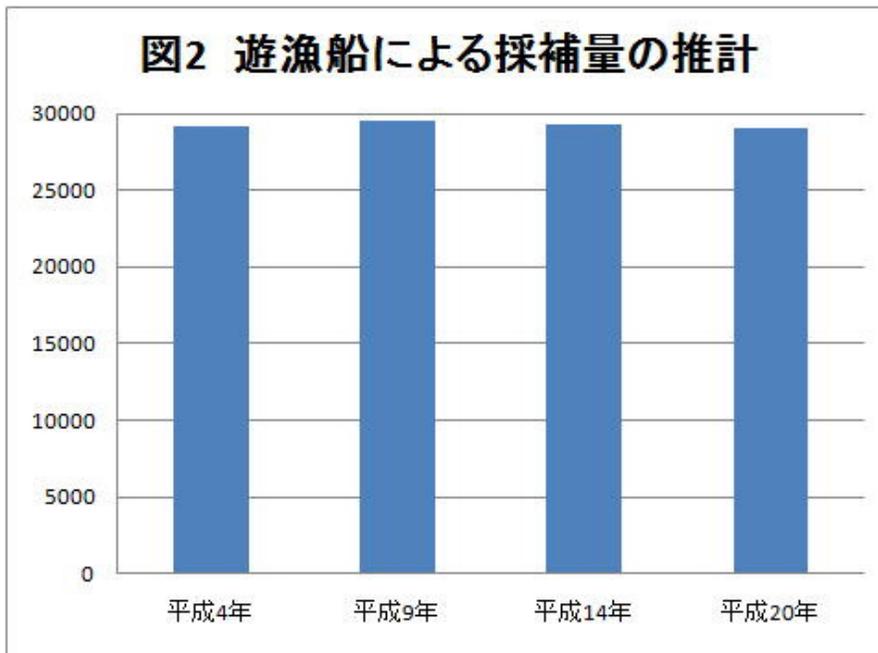


圖 4-35、利用休閒漁船業者之休閒釣客之漁獲量³²¹

³¹⁹ 參見 農林水產省網站,「遊漁採捕量調查報告書」,
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001055630> (最後瀏覽日:2010/11/19)

³²⁰ 水產廳,「平成21年度水產白書」,第81頁。
http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h21/pdf/h_1_2_3.pdf

³²¹ 參見 社團法人全國遊漁船業協會網站, <http://homepage3.nifty.com/zenyugyo/yugyo02.htm>

依農林水產省所發行之「休閒漁業之漁獲量調查報告書 2008 年」，休閒釣客所捕撈之魚種，最多為鰈魚類(flounder) (3,590 噸)、其次分別為鰺鯖 (horse mackerel) (3,090 噸)、鰯類 (3,020 噸)、鱈魚類(2,350 噸)，上開 4 類魚種佔總漁獲量之 4 成 (圖 3)。³²²

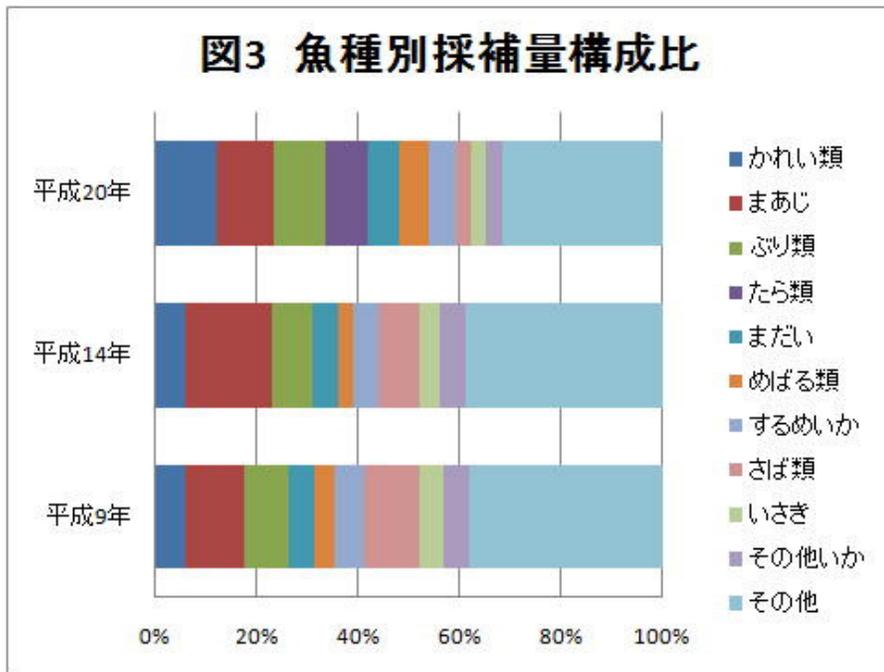


圖 4-36、休閒釣客所捕撈之魚種³²³

(三) 自行駕駛娛樂用船舶之休閒釣客人口

依據截至 2010 年 3 月 31 日之日本小型船舶檢查機構 (Japan Craft

(最後瀏覽日：2010/11/19) 鱈魚類自 2008 年 (平成 20 年) 起列入其調查範圍。

³²² 水產廳，「平成 21 年度水產白書」，第 81 頁。
http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h21/pdf/h_1_2_3.pdf

³²³ 參見 社團法人全國遊漁船業協會網站，<http://homepage3.nifty.com/zenyugyo/yugyo02.htm>
(最後瀏覽日：2010/11/19)

Inspection Organization, JCI) 統計，娛樂用船舶 (pleasure boat) 之數量為 406,447 艘。³²⁴

三、基本管理原則

(一) 漁具和漁法的限制

日本之海釣活動時可使用之漁具，依各地方自治體制定《漁業調整規則》而定 (附表一)。原則上，休閒釣魚之漁具，僅限於使用手竿・釣竿。至於拖釣 (trolling)，在過去是一律被禁止。但由於漁業公會近年主辦「大型漁獲」(big game fishing) 大會以推廣休閒漁業活動，以及相關單位建議應修改有關休閒釣客一律禁止拖釣、一律禁止使用「魚餌」(chum)、集魚燈之釣魚方式等規定，水產廳廳長於 2002 年 12 月 12 日發布《漁業調整規則》範例之修正版、處理原則 (guideline)³²⁵，以供各地方自治體參考。地方自治體目前正在進行或檢討漁業調整規則之修正。依據 2010 年 1 月 1 日當時之規定，僅有東京都、靜岡縣、滋賀縣與長崎縣，經海域漁業調整委員會之同意時，才准休閒釣客以拖釣方式捕撈。另外，也陸續有地方自治體，逐步開放使用魚餌、集魚燈進行捕魚。

另外，從水產資源養護之觀點，依《水產資源保護法》第 5 條及第 6 條，禁止使用爆裂物或有毒物品以從事水產動植物之採捕。

(二) 禁止污染水產資源

水產廳所公佈之《漁業調整規則》範例第 34 條規定，禁止丟棄或遺漏有害水產動植物之物品等，以養護水產資源，並防止水質污染。此一規定，係依據《水產資源保護法》第 4 條第 2 項第 4 款而制定。³²⁶

³²⁴ 參見 日本小型船舶檢查機構網站，

<http://www.jci.go.jp/statistics/pdf/register/21yotobetsu.pdf> (最後瀏覽日：2010/11/19)

格式化: 字型: (中文) 細明體

³²⁵ http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000488.html (最後瀏覽日：2010/11/19)

³²⁶ 除《水產資源保護法》外，關於限制或禁止公用水域之水質污染之其他法律包含：《公害對策基本法》、《水質污濁防止法》、《關於防止海洋污染及海上災害之法律 (海洋污染及び海上災害の防止に関する法律)》、《鑛山保安法》、《河川法》、《農藥取締法》、《關於處理及清掃廢棄物之法律 (廢棄物の処理及び清掃に関する法律)》、《漁港法》以及《自然公園法》。該等法律之目的都是僅在於防止水質污染，而與《水產資源保護法》之立法意

格式化: 字型: (中文) 細明體

格式化: 字型: (中文) 細明體

《漁業調整規則》範例第 34 條所謂「對於水產動植物有害之物品」，係指使水產動植物致死之毒物、阻礙水產動植物之生長而顯然有害於其繁殖養護、阻礙魚類迴遊、或致漁獲物產生惡臭而減損其價值者。而所謂有害之物品，可從性質、濃度及量加以判斷。³²⁷

(三) 魚種之保護

1. 禁止捕撈鮭魚

依《水產資源保護法》第 25 條，禁止在河川上捕撈鮭魚。

2. 禁止移植外來魚種

依《關於防止來自特定外來生物之生態系等受害之法律》³²⁸，將鱸魚 (black bass)、大翻車魚 (blue gill) 等指定為「特定外來生物」，只可進行垂釣，但不得移植或放流至不同區域。

(四) 水域之保護

依《水產資源保護法》第 14 條之規定，農林水產省大臣或各地方自治體行政首長得指定水域保護區 (日文：保護水面 (Protected Water Surface))。同條將水域保護區定義為：「適合水產動物產卵、幼魚成長或水產動植物之種苗生長之水域，為保護培養該水域採行必要措施者」。依截至 2002 年 8 月之統計資料，指定為保護水域者，共有 59 條河川 (河川總長度 2,303km)、6 個湖沼 (214ha)、55 個海域 (2,948ha)。農林水產省大臣或各地方自治體行政首長指定保護水域時，應同時制定其管理計畫，如限制或禁止採捕之水產動植物之種類等 (第 17 條)。

三、管理體系

休閒漁業之中央主管機關如下：農林水產省 (管轄概括性漁業事宜)、農林水產省屬下之水產廳 (管轄休閒漁業等)、國土交通省 (船舶駕照・管理等)、

旨兼有養護水產資源之目的不同。

³²⁷ 金天楨一，『實用漁業法詳解 (第 5 版)』，成山堂書店，東京：1982 年，頁 645-646。

³²⁸ 「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」(平成十六年六月二日法律第七十八号)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO078.html> (最後瀏覽日：2010/11/19)

及海上保安廳（海上安全）。

休閒漁業之地方主管機關為各地方自治體。

日本法上，休閒漁業主要相關法令如下：《漁業法》³²⁹、《水產資源保護法》³³⁰、《關於遊魚船業適當化法律》³³¹、《漁業調整規則》、《船舶安全法》³³²、《小型船舶安全規則》³³³、《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律》³³⁴、《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律施行規則》³³⁵等。

（一）、垂釣時應遵守之法規

1.中央法規

(1)《漁業法》

《漁業法》於 1949 年制定，係規定漁業生產相關基本原則與漁業資源保育之基本法，且為漁業調整規則、漁業調整委員會指示及遊漁規則等行政規則之母法。

(2)《水產資源保護法》

³²⁹ 「漁業法」(昭和二十四年十二月十五日法律第二百六十七号)，
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=1871&vm=04&re=02> (最後瀏覽日：2010/11/19)

格式化: 字型: (中文) 細明體

³³⁰ 「水產資源保護法」(昭和二十六年十二月十七日法律第三百十三号)，
http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=04&id=32 (最後瀏覽日：2010/11/19)

格式化: 字型: (中文) 細明體

³³¹ 「遊漁船業の適正化に関する法律」(昭和六十三年法律第九十九号)，
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S63/S63HO099.html> (最後瀏覽日：2010/11/19)

格式化: 字型: (中文) 細明體

³³² 「船舶安全法」(昭和八年三月十五日法律第十一号)，
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S08/S08HO011.html> (最後瀏覽日：2010/11/19)

³³³ 「小型船舶安全規則」(昭和四十九年八月二十七日運輸省令第三十六号)，
http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?IDX_OPT=1&H_NAME=%8F%AC%8C%5E%91D%94%95%88%C0%91S%8BK%91%A5&H_NAME_YOMI=%82%A0&H_NO_GENGO=H&H_NO_YEAR=&H_NO_TYPE=2&H_NO_NO=&H_FILE_NAME=S49F03901000036&H_RYAKU=1&H_CTG=1&H_YOMI_GUN=1&H_CTG_GUN=1 (最後瀏覽日：2010/11/19)

³³⁴ 「船舶職員及び小型船舶操縦者法」(昭和二十六年四月十六日法律第一百四十九号)，
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26HO149.html> (最後瀏覽日：2010/11/19)

格式化: 字型: (中文) 細明體

格式化: 字型: (中文) 細明體

³³⁵ 「船舶職員及び小型船舶操縦者法施行規則」(昭和二十六年十月十五日運輸省令第九十一号) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26F03901000091.html> (最後瀏覽日：2010/11/19)

格式化: 字型: (中文) 細明體

格式化: 字型: (中文) 細明體

立法意旨係為保護水產資源以利永續產出，促進漁業發展。其規範水產資源養護，禁止使用爆裂物或有毒物品以從事水產動植物之採捕（第 5 條及第 6 條），水域保護區（日文：保護水面，Protected Water Surface）之指定（第 14 條），以及禁止在內水域採捕鮭魚（25 條）等。

2. 地方法規

(1) 《漁業調整規則》

依《漁業法》第 65 條第 1 項及《水產資源保護法》第 4 條第 1 項之授權，各地方自治體之行政首長（日文：知事）應針對海域與內水域分別制定《漁業調整規則》。為供各地方自治體參考，中央機關之水產廳廳長（日文：長官）公布《漁業調整規則》範例，各地方自治體即依其範例格式，按各地之魚種或漁獲期／禁漁期之需要，因地制宜制定各自自治體之《漁業調整規則》。因此，各地方自治體所定之《漁業調整規則》，包括有針對一般漁業以及休閒漁業之規範，以及其相互間之衝突調整等機制，因此可謂為規範休閒漁業之主要法規。

(2) 「漁業調整委員會指示」

依據《漁業法》第 67 條規定，於各地方自治體中，由漁業者代表、學者等組成漁業調整委員會，分為海域漁業調整委員會與內水域漁業調整委員會，以作為地方自治體行政首長之諮詢機關。為養護水產動植物，漁業調整委員會可對從事休閒釣客等相關人士，發布「委員會指示」，規範採捕水產動植物之相關事宜，例如限制漁具・漁法、禁漁期、劃定保護區等。

(3) 《休閒釣魚規則》（日文：遊漁規則）：

依《漁業法》第 129 條之規定，就設定有共同漁業權之內水域，漁業公會得發布休閒漁業規則，針對非公會會員之垂釣活動，加以規制。因此，休閒釣客應先向各地漁業公會申請取得許可後，始得在設有設定共同漁業權之內水域內，從事休閒垂釣。

(二) 關於休閒船舶之法規

《關於遊魚船業適當化法律》³³⁶規定經營休閒漁船之業者應遵守事宜。休閒漁船業，應先向其所屬地方自治體之行政首長申請，經許可登錄後，始得營業。登錄之有效期間為 5 年，期滿得延展。其登錄要件如下；1. 設有「休閒漁船業務主任（日文：遊漁船業業務主任）」；2. 休閒漁船業應投保傷害保險，每位乘客之保險金額最低應為 3,000 萬日幣；3. 應提交業務規程。

所謂「業務規程」係休閒漁船業經營事業之準則，例如：(1) 停止出海之標準（風力級數、浪高等）；(2) 發生事故時之處理方法（緊急連絡方式等）；(3) 使釣客知悉垂釣相關限制或規定之方法等。

「休閒漁船業務主任」之資格如下：(1) 具有「海技士（船舶）」或 2 級以上之小型船舶駕駛員之執照³³⁷；(2) 在有 1 年以上休閒漁船業之實務經驗者或在休閒漁船業務主任之指導下，完成 10 天（每日 5 小時以上）以上之實務研習者；(3) 參加符合農林水產省大臣所定標準之課程並取得結業證書，且自結業起未滿 5 年者。

休閒漁船業之義務如下：(1) 每艘休閒漁船於出海時，必須配置一位「休閒漁船業務主任」；(2) 遵守業務規程；(3) 應收集氣象以及海象資訊；(4) 應填寫備置出海人員名冊；(5) 應於休閒漁船上配掛休閒漁船登錄標識。

1. 船舶註冊登記

休閒漁船及娛樂用船舶均應向主管機關登記，但其主管機關，則依船舶之噸位大小而定。休閒漁船及娛樂用船舶登記之主管機關，船舶總噸位在二十噸以上者，為中央主管機關之國土交通省；船舶總噸位為未滿二十噸之小型船舶者，則以經國土交通省委託之「日本小型船舶檢查機構（JCI）」為主

³³⁶ 《關於休閒漁船業之適當化之法律》是於 1988 年制定，於 2009 年 6 月修改，自 2010 年 4 月 1 日起施行。

³³⁷ 《船舶安全法》依船舶駕駛執照種類來區分其准許航行之區域以及年齡限制。小型船舶執照分為三種，包含 1 級小型船舶駕駛員（外海駕駛用）、2 級小型船舶駕駛員（沿岸駕駛用）及水上摩托車駕駛。1 級小型船舶駕駛員執照持有者准許航行於 5 浬以外並且須年滿 18 歲，2 級小型船舶駕駛員執照持有者准許航行於 5 浬以內並且須年滿 16 歲，水上摩托車駕駛執照持有者僅能航行於 2 浬以內並且須年滿 16 歲。

管機關（《船舶安全法》第 6 條之 5）。

2.船舶之檢驗義務

為規範船舶結構與設備之安全需求，以維持船舶之航行安全及乘客生命安全，船舶安全法規定，船舶所有人應就船舶定期進行檢驗。因此，新船舶之初航前，以及船舶之檢驗證明期滿時，船舶所有人應接受檢驗。檢驗船舶之主管機關，依船舶之噸位大小，總噸位 20 噸以上之船舶為國土交通省；就總噸位未滿 20 噸之小型船舶，則由國土交通省委託日本小型船舶檢查機構（JCI）進行檢驗。小型船舶之定期檢驗為每六年一次，經檢驗通過所核發之檢驗證明，其有效期間為六年，但在第三年期滿前，應接受一項目較為簡略之「中間檢驗」。³³⁸

3.船舶之安全裝置

依據《船舶安全法》第 2 條之規定，船舶應於船上設置有關居住、繫船、救生、消防、航海用具等設備。此外，《小型船舶安全規則》更進一步規定，小型船舶法定裝備之標準、數量、規格等。一般而言，法定裝備應包含：繫船設備、救生設備、無線電設備、消防設備、排水設備、航海用具等。

4.應遵守之安全規則

依《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律》第 26 條之 36 及《關於船舶職員及小型船舶操作員之法律施行規則》第 134 至 137 條規定，禁止酒醉駕駛及危險駕駛，在各水域活動須由有執照者駕駛，小孩和水上摩托車駕駛員等人依法必須穿上救生衣。另外，《關於船舶職員及小型船舶操作員之法律施行規則》第 138 條規定，駕駛員出海前，應檢查船舶・機油、收集氣象情況・地理等資訊、駕駛船舶時應注意周邊情況、發生海難事件時應立即通報並採取必要措施等。

現行法規僅針對小孩與水上摩托車駕駛員，課以穿救生衣之義務。不過，由於近幾年娛樂用船舶之增加，與娛樂用船有關之海難事件亦隨之增多，因

³³⁸ 關於船舶檢驗詳細內容，參見 日本小型船舶檢查機構網站，
<http://www.jci.go.jp/overhaul/01.html>（最後瀏覽日：2010/11/19）

此海上保安廳大力向乘客以及船員建議使用救生衣，以維護安全。³³⁹

四、小結

《漁業調整規則》係基於 1949 年制定之《漁業法》而定之，一些規定已不符合現況與需求，故各地方自治體正在檢討或進行修正此。另，針對休閒漁船業之《關於休閒漁船業之適當化之法律》於 2009 年修正，自 2010 年 4 月起施行。臺灣之休閒漁業發展形態較近似日本之休閒漁船業，日本之相關法規之修法內容可參考。

³³⁹ 海上保安廳海洋情報部網站，
[http://www.kaiho.mlit.go.jp/syoukai/soshiki/toudai/navigation-safety/pdf/22d%20guide\(leisure\).pdf](http://www.kaiho.mlit.go.jp/syoukai/soshiki/toudai/navigation-safety/pdf/22d%20guide(leisure).pdf) (最後瀏覽日：2010/11/19)

第十節 關島

一、引言

「關島」(Guam)位於西太平洋，歷經 1565 年起西班牙兩百餘年殖民統治，自 1898 年美西戰爭後歸屬美國。在二次大戰中曾為日本短暫占領兩年半。目前是美國的「非合併建制領土」(Unincorporated organized territories)³⁴⁰，擁有「民選政府」(civilian government)。人口近十八萬，半數為原住民「查莫羅人」(The Chamorros)，土地面積 549 平方公里，四分之一面積為美軍基地，以旅遊觀光及美軍消費為主要產業³⁴¹。

二、休閒漁業概況³⁴²

關島漁業活動，大略可分為「離岸漁業」及「岸上漁業」。離岸漁業通常是以小型船舶(12 至 48 呎)在海外進行「拖釣」(trolling)或者「沉底釣」(bottom fishing)一至二天。岸上漁業則是以「拋釣」(casting)、網魚、以魚矛捕魚為主。除了「個體漁業」(artisanal/non-commercial fishing)外，關島亦有商業性漁業，以供應島上居民食用為主要市場。

在 1980 年代初期，關島旅遊業大為興盛，休閒海釣成為可行的海洋娛樂活動，當地民眾開始發展休閒海釣產業，其海釣船通常較大，約 27 呎，以拖釣為主。1980 年代晚期，為因應大量增加之日本遊客，海釣船成長至約 20

³⁴⁰ 「非合併領土」(Unincorporated territories)意指並非美國不可分割的一部分，美國憲法部分適用；建制領土(organized territories)指已由美國國會依組織建制法案通過承認。目前所有合併建制領土皆成為州，而合併未建制領土僅餘帕邁拉環礁，非合併建制領土有關島、北馬里亞納群島、波多黎各、美屬維京群島，非合併非建制領土則有美屬薩摩亞等十餘島。請參考
http://en.wikipedia.org/wiki/Territories_of_the_United_States#Incorporated_and_unincorporated_territories (last visited at Sep. 27, 2010)。

³⁴¹ Guam, <http://en.wikipedia.org/wiki/Guam> (last visited At Sep. 27, 2010).

³⁴² 此節主要參考 Gerald W. Davis & Raymond Clarke, *Guam's Sport Fishing History, Evolution and Progress*, in PROCEEDINGS OF THE 1998 PACIFIC ISLAND GAMEFISH TOURNAMENT SYMPOSIUM: FACING THE CHALLENGES OF RESOURCE CONSERVATION, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, AND THE SPORTFISHING ETHIC 85, 87 (Miller eds., 1998).

艘。休閒海釣產業的成功，引發關島地方漁民思考是否可以在周末偶爾帶遊客出海海釣，甚至有許多海釣船是由全職漁船轉行而成。除經濟上的誘因，此種轉變也有海洋環境變化的背景，亦即漁獲量的減少。在 1983 至 1998 的 15 年間，珊瑚礁魚群大量減少，光就休閒漁業來看，「單位努力漁獲量」(catch per unit effort)就減少了 70%，高價值魚種也幾乎消失。然而休閒漁業的興盛反而增強了關島經濟的發展。另外，休閒海釣業風險較低，較商業性漁業的體力需求也少，故而吸引許多漁民轉行。

關島休閒海釣業能夠成功，一方面要歸功於魚場的位置接近，一方面也是因為捕撈到「黑皮旗魚」(small Pacific blue marlin)、「鬼頭刀」(mahi-mahi)、「小黃鰭鮪」(small yellowfin)、「鯉魚」(skipjack)、「棘鰭」(wahoo)等魚種的機率較高。雖然這些魚種體積較小，然而觀光客主要追求者乃是娛樂性。休閒海釣至今除了傳統的拖釣，現亦有沉底釣，沉底釣的樂趣也不在抓到多大的魚，而是用輕便的捲線釣竿就可以釣到小型珊瑚礁魚種。

太平洋島嶼對於休閒漁業的觀念和美國本土的想法有很大差異。休閒漁業對於島民來說仍然是個相對新的概念，因為捕魚仍然被認為是不錯的採集活動。許多休閒漁業的觀念仍然對關島居民而言難以理解，例如「釣起並釋放」的概念(the concept of catch and release)。在許多方面，關島實行的休閒漁業與西方傳統的觀念不同，因此休閒漁業在關島在地人的發展與實行對西方社會而言是否可以稱作休閒漁業，仍然有許多考慮因素，例如適當漁具裝備可否購得、受歡迎魚種的出現率，以及最重要的休閒漁業道德等等。

在產值方面，關島官方並沒有統計數據，顯示其對於休閒漁業正準備積極管理，尚處於資料蒐集階段。然而官方預估，在 2009 年全關島所捕獲的魚類及無脊椎動物約為 600 噸³⁴³。

三、管理基本原則

關島對於休閒漁業之管理，主要關注於環境保護上，從關島注釋法典對於捕魚及野禽、瀕臨絕種生物的規定，及關島行政法規對於淡水休閒漁業捕撈魚種的限制，還有保護區對特定捕魚方式有所規範可以看得出來。其關注

³⁴³ 請參考附件 4。

的層面，不是以休閒漁業的的面向為主軸，針對休閒漁業的執照、船員身分、管理範圍為重點，僅以魚類資源為規範中心，可以看出島上居民以及官方對於休閒漁業的態度：休閒漁業是是從生計漁業延伸而來，在不破壞魚類資源的前提下，可以為經濟目的自由發展。

四、管理體系

關島對於漁業的主管機關，是農產部下的「水產及野生資源科漁業組」(The Fisheries section at the Department of Agriculture's Division of Aquatic and Wildlife Resources, GDAWR)³⁴⁴。GDAWR 除了對離岸漁業及岸上漁業進行數據調查以外，也從事漁業資源發展的工作，例如放置「集魚器」(fish aggregation devices, FADs)、「釣魚平台」(fishing platforms)等。

GDAWR 曾在 1970 年代引進非本地的淡水生物以促進水產及休閒漁業，然而在 1980 年代發現魚類資源下降後，開始修正其政策。在 1990 年代中期，GDAWR 從推廣休閒漁業轉而關注監測現有的水域，包括對於海洋魚類資源的保護，1997 年更為了漁業永續發展及資源保護，成立五個海洋保護區，限制捕撈特定魚種及漁具的使用³⁴⁵。

在 2005 年為了永續保育生物資源，GDAWR 發展了「關島野生生物全面保育策略」(Guam Comprehensive Wildlife Conservation Strategy, GCWCS)³⁴⁶，在該策略中對各政府部門執行野生生物之永續保育策略有詳盡的說明。

(一) 相關漁業規範

在關島並沒有針對「休閒漁業」制定的特殊法規。若從釣魚行為來看，不似美國許多州規定，釣魚應有釣魚執照，而是自由放任居民或遊客進行生計或休閒漁業活動。關島政府僅從生物資源保育的角度予以規範，例如「注釋關島法典」(Guam Code Annotated)有對於捕魚及野禽、瀕臨絕種生物的規

³⁴⁴ The Guam Department of Agriculture's Division of Aquatic and Wildlife Resources, <http://www.guamdawr.org/> (last visited at Sep. 27, 2010).

³⁴⁵ THE GUAM DEPARTMENT OF AGRICULTURE'S DIVISION OF AQUATIC AND WILDLIFE RESOURCES, GUAM COMPREHENSIVE WILDLIFE CONSERVATION STRATEGY 174-75 (2005).

³⁴⁶ Guam Comprehensive Wildlife Conservation Strategy, <http://www.guamdawr.org/Conservation/gcwcs2/> (last visited at Sep. 27, 2010).

定，「關島行政法規」(Guam Administrative Rules and Regulations)則有關於特定可捕撈生物的詳細規定。

「注釋關島法典」第五編第 6 部分第 63 章第一條野禽與釣魚³⁴⁷中，其實有授權政府制定行政規則管理捕魚的時間、季節，或者是方法、漁具等，亦可以發行釣魚執照³⁴⁸，然而關島政府並沒有發行釣魚執照，除了保護區有特殊限制外，只有對特定捕魚方式有所規範，還有對特定魚類、海中生物限制捕撈³⁴⁹，被限制的捕魚方式，包括炸魚、毒魚、電魚、遠洋流網³⁵⁰等。

依據「注釋關島法典」的規定，「關島行政法規」第 9 編第 2 部分第 12 章釣魚與捕撈海洋生物³⁵¹中，第 4 條淡水休閒魚種介紹(Introduced species of fresh water game fishes)規定，進行淡水休閒漁業時，除非在特定季節，不能捕撈或販賣大口黑鱸、小口黑鱸、美洲河魴，以及其他經公布的休閒魚種³⁵²。至於吳郭魚則不在此限。

(二) 海洋保護區

1. 關島海洋保護區

關島政府為了保護、管理和養護海洋生物及其棲息地、海洋生態系統，並為確保現在及未來世代的健康、福利、海洋資源的完整性，在 1997 年制定法律³⁵³設置海洋保護區以管理、限制區域內的漁業發展、開發及人類使用³⁵⁴。

³⁴⁷ 5 GCA § 63101 (2009).

³⁴⁸ 5 GCA § 63127 (2009).

³⁴⁹ 5 GCA §§ 63121 and §63101-63117 (2009)

³⁵⁰ 5 GCA § 63104, 63106, 63108 (2009).

³⁵¹ 9 GAR prec § 12101 (1997).

³⁵² 9 GAR § 12400 (1997): Pursuant to the authority vested in the Director of Agriculture by Sections 5 GCA §§ 60108 and 63127, the following regulations regarding the capture of introduced species of fresh water game fishes is hereby submitted.

It shall be unlawful for any person to take, capture, pursue, possess, sell or offer for sale large-mouth black bass (*Microphorus, salmeides*), smallmouth black bass (*Microphorus delamieu*), channel catfish (*Ictalurus punctatu*), and any other introduced species of fresh water game fishes except during prescribed open seasons. The species of the genus *Tilapia* which are considered non-game fish are not included in this restriction.

³⁵³ Guam Public Law 24-21.

³⁵⁴ 5 GCA § 63116.1 (2009)

保護區共設有五處，分別為 Pati Point 保護區、Tumon Bay 保護區、Piti Bomb Holes 保護區、Sasa Bay 保護區、Achang Reef Flat 保護區。在保護區內，除非有特殊授權，所有形式的漁撈、撿拾貝殼、使用魚叉、移動沙石皆是禁止的。然而各個保護區內禁止漁撈的規定各有相異，有的可以從事限制的岸上漁業³⁵⁵，至於離岸漁業則是在全部的保護區內皆有所限制，例如沉底釣僅能在 Tumon Bay 保護區 100 呎深外進行，拖釣則是所有的保護區皆須在珊瑚礁緣外對遠洋魚種始能使用。

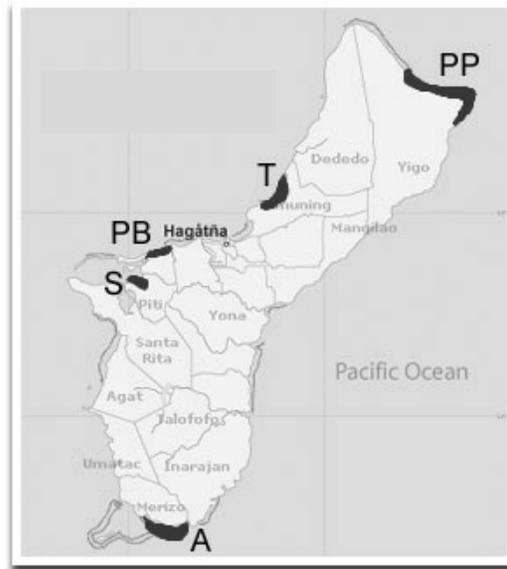


圖 4-37、關島海洋保護區分布圖³⁵⁶

說明：PP：Pati Point、T：Tumon Bay、PB：Piti Bomb Holes、S：Sasa Bay、
A：Achang Reef Flat

³⁵⁵ 如 Pati Point Preserve 及 Tumon Bay Preserves。

³⁵⁶ The Guam Department of Agriculture's Division of Aquatic and Wildlife Resources, Marine Preserve Areas, <http://www.guamdawr.org/aquatics/mpa/> (last visited at Oct 8, 2010).

2. 聯邦海洋保護區

除了關島政府設立的海洋保護區外，另有聯邦層級的聯邦海洋保護區，為「關島國立野生保護區」(The Guam National Wildlife Refuge)，裡面包含「國立太平洋戰爭歷史公園」(War in the National Pacific Historical Park)、兩個「海軍生態保護區」(Naval Ecological Reserve Areas, ERA)，區域內同樣亦禁止商業性魚捕，然而事實上並沒有進行管理³⁵⁷。

3. Masso 水庫的休閒漁業

在關島行政法規第 9 編第 2 部分第 12 章中，罕見的出現休閒漁業 (sportfishing) 一詞，第七條名為「Masso 水庫的休閒漁業」(Sportfishing in Masso Reservoir)，內容僅短短數條，規定在該水庫中漁具使用之限制，不能使用魚網、捕魚器或魚叉，每個漁夫僅能單手持鉤(single hand-held hook)捕撈魚類，一竿僅能有一餌，「擬餌」(artificial lure)則可以有三個，亦可使用倒鉤，「孔雀鱸」(tucunare)及任何不存在於該水庫中的生物皆不可做為魚餌³⁵⁸。

然而事實上關島目前並沒有該水庫存在，該水庫是「Masso 水庫整建計畫」(Masso Reservoir restoration project)中，為增加休閒漁業機會及保護淡水魚類資源而欲人工挖掘的淡水水庫，面積 9105 平方公尺，關島政府計畫 2005 年開始動工。在 1951 年因為淤積問題曾放棄該計畫，於 2000 年海軍歸還土地後又開始進行，目前仍在籌備中³⁵⁹。

五、小結

休閒漁業在關島雖然盛行，然而管理部門並沒有針對休閒漁業進行規範，僅從野生生物保育的觀點限制捕撈魚種以及釣具，並設置海洋保護區。

從歷史面來看，關島的休閒漁業有許多原因，包括魚類資源的減少，以及觀光人數的激增。然而事實上，關島確實具有發展觀光漁業的環境優勢，若能對於休閒漁業從管理層面上著手，制定完善的法規，並持續維護海洋資

³⁵⁷ THE GUAM DEPARTMENT OF AGRICULTURE'S DIVISION OF AQUATIC AND WILDLIFE RESOURCES, GUAM COMPREHENSIVE WILDLIFE CONSERVATION STRATEGY 38 (2005).

³⁵⁸ 9 GAR § 12701 (1997).

³⁵⁹ THE GUAM DEPARTMENT OF AGRICULTURE'S DIVISION OF AQUATIC AND WILDLIFE RESOURCES, GUAM COMPREHENSIVE WILDLIFE CONSERVATION STRATEGY 30 (2005).

海域休閒船釣管理制度之研究

源，配合當地資源與特殊文化，關島休閒漁業的未來發展仍大有可為。

第十一節 帛琉

一、引言

「帛琉」(Paulau)乃由 343 個小島組成，地理環境十分多樣，包含火山、高低臺地及環礁珊瑚地形。漁業管理責任分配上，「近海責任」(inshore responsibility)由上述 16 各行政區負責，「遠海責任」(offshore responsibility)則係由中央政府管轄³⁶⁰。

由於世界魚價的下跌等因素，使地帛琉原本興盛的漁業景氣不佳，帛琉的商業漁業，包含內海及遠洋的，從原本的 2,800 萬美元划落僅達美金 300 萬元（2005 年占 GDP 的 2%）。儘管跌幅如此之深，漁業仍會在未來扮演帛琉重要的出口產業，帛琉的地理位置、豐富的漁場以及便利之運輸將使帛琉漁業在亞洲市場獲得更好的發展。帛琉最重要的二種出口產品便是魚類產品和成衣，帛琉的成衣產值在 2002 年達到 3,360 萬，惟隨著在 2003 年初各大成衣廠相繼倒閉，結束成衣此一剛萌芽的產業，使得魚類產品變成帛琉最大宗出口產品³⁶¹。

帛琉海洋生物資源開發十分多元，多數的開發地點位在瀉湖、外礁斜坡，並往往以鮮活方式現抓，一定比例的漁獲量送往首都高羅，用以鮮活及小規模商業捕魚的技術從趁低潮時以手採集海參、海膽、牡蠣等物種（多以婦女、小孩為主），到以釣線、魚矛、拖網等方法（多以男性為主）。雖然鮮活漁業仍然是首都高羅主要的經濟活動，但藉著旅遊業的發展，非漁業人口也逐漸占有相當規模。

海洋漁業所使用之船舶大多是小型漁船，長約 4.8 至 7.6 公尺，以外部馬達為動力，至少約有 25% 的家庭擁有自己的漁船，而家族系統的擴張，多數

³⁶⁰ <http://www.spc.int/Coastfish/sections/community/palau.htm>。帛琉雖為獨立主權國家無疑，但其仍與美國簽署所謂「自治聯繫條約」(free-association treaties)，與美國維持自治聯繫國關係，有關自治聯繫國觀念，可參考：姜皇池（2008），《國際公法導論》，頁 377-78，台北：新學林出版事業有限公司。

³⁶¹ http://www.islandbusinessopportunities.com/links_resources/islands/Palau.pdf.

的漁民擁有此種具有動力的漁船。重要的漁業資源如礁石長須鯨、遠洋魚、美洲紅樹螃蟹、龍蝦、大蛤蜊、海參以及無脊椎動物。在 1989 到 1998 的十年間，帛琉沿岸近海的漁場平均生產 2115 噸的魚類、無脊椎動物。其中，60% 來自鮮活漁場，鮮活漁場及商業漁場的價值達 500 萬美元，在此十年的平均一年內，約有 1300 名漁民（1100 名自給型及 200 名商業型）使用 800 艘船在在近海漁場捕魚。

二、休閒漁業概況³⁶²

帛琉目前較為棘手的問題在於「小型漁業」(small-scale fisheries)的可行性，這些小型漁業具有相當可觀的經濟及文化的重要性，在 1995 年，全職或兼職依靠販售內海漁獲的漁夫達 850 人，佔全國人口的 6%。而該數據隨著非商業漁業活動而急遽成長（即家庭消費的鮮活漁業消費及休閒漁業等考慮在內的因素）。

現今，一般認為小型漁業之的發展已處困境，而之所以如此，乃是由各類因素造成：漁民所進行捕魚的海域遭到取代之命運（起因於與「對水肺潛水者」(scuba divers)的衝突、「地區性、季節性及物種性捕撈限制的實施」(implementation of area, seasonal, and species harvest restrictions))，如今內海漁業資源，不論是漁民或漁業資源管理者均認為該等資源正迅速衰退，以及某些重要物種面臨絕種之危機，此種急迫在於此資源不僅支持漁民生活，也關係到帛琉的魚類消費及旅遊等部門（尤其是對於潛水及當地餐廳的魚類消費）及帛琉文化³⁶³。休閒漁業長期以來便是帛琉旅遊的一環，但極少數的旅客利用帛琉休閒漁業的優勢，因為遊客大多數把休閒漁業當成次要選擇，極少數旅客純粹是衝著休閒漁業來帛琉的。有許多成立 30 多年位在克羅的旅遊公司提供休閒漁業服務，但並無任何單一公司僅單純從事提供休閒漁業服務。此或許可以解釋，縱使有相當規模之休閒漁業，然並未造成與當地漁民間造成

³⁶² 此節主要參考, Noah Idechong, Tom Graham, *Developing Inshore Sportfishing in Palau, in PROCEEDINGS OF THE 1998 PACIFIC ISLAND GAMEFISH TOURNAMENT SYMPOSIUM: FACING THE CHALLENGES OF RESOURCE CONSERVATION, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, AND THE SPORTFISHING ETHIC*, pp85 (Miller eds., 1998).

³⁶³ See Donald L. Evans, Scott B. Gudes, William T. Horgarth, *THE SALTONSTALL-KENNEDY GRANT PROGRAM: FISHERIES RESEARCH AND DEVELOPMENT REPORT 2001*, pp12.

緊張關係，然此並不意味並無隱憂或的衝突存於帛琉居民與旅客之間，蓋部分旅客捕撈大型蛤蜊、任意拿走珊瑚與貝殼等問題。

三、管理基本原則

帛琉並無專門針對休閒漁業之法律制度，但仍然可以由其基本漁業法規中歸納出與休閒漁業相關之規範原則，重要之點包括：

- 海洋保護區的設置。
- 禁止捕魚區。
- 對鯊魚之保護

四、管理體系

(一) 主管機關

在帛琉，海洋資源的管理機構均屬同一政府部門內，而彼此緊密的關係也減少了合作可能產生的問題³⁶⁴：

1. 「海洋資源部門」(Division of Marine Resources (DMR))：沿岸漁場的管理發展、管理及資源評估。
2. 「帛琉漁場主管機關」(Palau Fishing Authority (PFA))：國家政府漁場商業服務，負責沿岸漁場的行銷及發展。
3. 「帛琉海事主管機關」(Palau Maritime Authority (PMA))：半官方政府機構，係依據帛琉國家法令 Title 27 設立，負責國外漁業協議之協商、授權以及近海漁場（主要為遠洋魚種，如鮪魚、長槍魚）之管理。
4. 「首席檢察官辦公室」(Attorney-General office)：法律的監督及執行，PFA 及 PMA 是法定組成單位，成員由總統任命。

(二) 漁業法令

《帛琉共和國法典》~~第 27 章~~ (Palau National Code, PNC) 中主要規範鮪魚之捕撈及漁船在其主權管轄內捕魚之規定，第 123 ~~條~~ (subsection 123)

³⁶⁴ See Paul V. Nichols, REPUBLIC OF PALAU MARINE RESOURCES PROFILES, Fisheries Development Section Forum Fisheries Agency, August 1991.

刪除： 第 27 條法律
(Title27

刪除： 令」

刪除： 款

賦予海上漁場管理局 (Bureau of Oceanic Fishery Management) 採取國內延伸及專屬漁場區域內生物資源之管理、開發及保育之規制措施，協商、總結外國漁業協議、核准發行外國捕魚執照以及執行有關落實第 27 條必要範圍內之責任及功能措施。隨之，RPPL (Republic of Palau Public Law) 第 7-13 號要求「海洋資源局」(Bureau of Marine Resources) 擔負起海上漁場管理局之主管負責機關，海洋資源局已經調整期組織架構，並創立「海上漁場管理部門」(Oceanic Fisheries Management Section)，RPPL 第 6-36 號於 2003 年 8 月通過增訂第 27 章第一一部分，禁止外國漁船在其 Malakal 港口入口處東珊瑚礁半徑 50 哩內捕魚，RPPL 第 6-36 號第 181 條 (subsection 181) 禁止外國漁船在 PNC 第 27 章第 12 部分之定義下，對鯊魚或其任何部位，採取摘除魚鰭等類似意圖使其傷殘的捕撈行為。海洋資源局下的海上漁場管理部門同時也負責研發、漁場資料統計及帛琉鮪魚漁業之發展任務。

(三)「洛克群島」(Rock Island)保護區簡介

洛克群島南方烏湖作為保護區，兼具娛樂、謀生及受到限制的商業利用的多重使用方式。持護照簽證到帛琉的旅客欲進入保護區需另外取得許可，許可範圍內允許旅客在指定的區域內從事「帶水肺潛水」(scuba diving)、「浮潛」(snorkelling)、「橡皮艇運動」(kayaking)、「小船遊覽」(boat touring) 及路上活動，值得注意地是，旅客只可進入指定之海灘及允許使用之地域，而該等區域之外僅准當地居民使用。

釣魚活動需要另一種不同許可執照，非帛琉居民者及旅客，需取得許可才可從事釣魚活動，除了 Ngkisaol Sardines 禁獵區、Ngerukuid Islands 野生保護區及其他「海湖」(marine lakes) 外，旅客可進入其他水域。

五、小結

休閒漁業在帛琉雖然盛行，然而管理部門並沒有針對休閒漁業進行規範，僅從野生生物保育的觀點限制捕撈魚種以及釣具，並設置海洋保護區。

從歷史面來看，帛琉的休閒漁業有許多原因，包括魚類資源的減少，以及觀光人數的激增。然而事實上，帛琉確實具有發展觀光漁業的環境優勢，若能對於休閒漁業從管理層面上著手，制定完善的法規，並持續維護海洋資源，配合當地資源與特殊文化，帛琉休閒漁業的未來發展仍大有可為。

刪除: 條

刪除: 章

刪除: 款

刪除: 條

刪除: 章

第十二節 馬爾地夫

一、引言

「馬爾地夫」位於印度洋，是由二十六個環礁所組成之島國。二十六個環礁由 1192 個珊瑚島嶼組成，其中 250 個島嶼有人居住。馬爾地夫於十六世紀受葡萄牙統治，1887 年起為英國殖民地，1965 年始脫離英國獨立，由民選蘇丹統治，1968 年廢蘇丹改建共和政體。人口近四十萬，土地面積 298 平方公里，首都為馬列島(Male)，官方語言為「迪維希語」(Dhivehi)，觀光與漁業是兩大經濟支柱。漁業是該國主要傳統職業，豐富的海洋資源使馬爾地夫政府建立 200 哩專屬經濟區發展漁業。漁業活動之進行以傳統「竿釣」(pole and line)、「延繩釣」(Long line fishing)與「潟湖網捕魚」(Net fishing in lagoons)為主³⁶⁵，漁船為「多尼船」(Dhonis)，是自古以來馬爾地夫群島間的交通工具。商業性漁業則以魚製品為主，主要為魚罐頭加工³⁶⁶。

休閒漁業係將釣魚活動做為一種休閒或興趣，食用捕釣的魚或將其釋放；也可指一競爭活動，將釣魚活動捕獲之魚貨視為一種記錄的挑戰。因此，和當地漁民主要關注議題，商業捕漁及傳統捕魚不同，南亞國家的休閒漁業並未如同在其他地區的休閒漁業一般受到當地區民歡迎。目前南亞的休閒漁業正在起步發展，但在馬爾地夫，休閒漁業活動是深受觀光遊客喜愛的海上活動³⁶⁷。

二、休閒漁業概況

(一) 進行方式與目標魚種

休閒漁業進行的方式取決於環境與物種。馬爾地夫休閒漁業主要以「拖釣」(trolling)、「垂釣」(bottom fishing)與「浮潛打魚」(spearfishing)等方式進

³⁶⁵ The Ministry of Fisheries, Agriculture and Marine Resources ,
<http://www.fishagri.gov.mv/?a=news&sdx=101&i=22> (last visited at Oct. 20, 2010).

³⁶⁶ JAMES LYON, MALDIVES 53 (2003)

³⁶⁷ Managing Marine and Coastal Protected Areas: A Toolkit for South
Asia <http://www.southasiamcpportal.org/toolkit/index.html> (last visited at Oct. 20, 2010).

格式化: 字型色彩: 自動

功能變數代碼變更

格式化: 字型色彩: 自動

行休閒漁業活動³⁶⁸。馬爾地夫休閒漁業有「海釣」(Big Game Fishing)、賞鯨豚、「玻璃船」(Glass Bottom Boat)等活動。由於馬爾地夫不允許在沙灘上進行釣魚活動，而海釣的進行取決於天氣條件和地點，通常捕捉的漁類主要為「旗魚」(sailfish)與「胡瓦魚」(whaoo)，其他像「馬林魚」(marlin)、「梭魚」(barracuda)、「黃旗鮪」(yellowfish tuna)等大型魚類也是常見被捕魚種。

(二) 休閒漁船之數量

遊客通常搭乘快艇出海進行休閒漁業，傳統的多尼船現充當往來飯店之接駁船，並提供遊客娛樂船釣、列島遊與「船潛」(Boat Diving)的接駁船舶使用，而昔日捕魚船夫現也轉換成飯店駕船船長³⁶⁹。目前馬爾地夫專營休閒漁業漁船有6艘，兼營休閒漁業的本地漁船船數不詳³⁷⁰。經營休閒漁業之「註冊船舶」(Registered Tourist Vessels)共有512艘³⁷¹。

三、管理基本原則

馬爾地夫休閒漁業管理基本原則可歸納為：

- (1)有關人的管理，規定觀光船舶本地代理商須提供觀光船舶遊客資料與繳稅款的規定。
- (2)有關船舶管理，區分本國、外國觀光船舶並分別訂立法規，但兩者皆須取得觀光部之許可證。
- (3)有關環境管理，劃環境保護區並保護鯊魚等特定魚種之捕撈以維持生態平衡。

³⁶⁸ Managing Marine and Coastal Protected Areas: A Toolkit for South Asia <http://www.southasiamecpportal.org/toolkit/index.html> (last visited at Oct. 20, 2010).

³⁶⁹ JAMES LYON, MALDIVES 71 (2003); ROYSTON ELLIS, MALDIVES: THE BRADT TRAVEL GUIDE 161(2005)

³⁷⁰ R. Charles Anderson ET AL., *Review of the Maldivian Tuna Fishery*, Indo-Pacific Tuna Programme, Colombo. IPTP Coll. Vol. Work. Docs. 9

³⁷¹ Ministry of Tourism, Art and Culture, <http://www.tourism.gov.mv/article.php?ald=44> (last visited at Oct. 20, 2010).

功能變數代碼變更

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

功能變數代碼變更

四、漁業主管機關與法規

主管漁業機關為「漁業、農業與海洋資源部」(The Ministry of Fisheries, Agriculture and Marine Resources, MOFA)。為維持漁農資源永續經營與發展，漁業與農業部下劃分六大部門，分別為³⁷²：管理與預算事務、經濟研究與統計服務、農林研究與開發、漁業與海洋資源服務、規劃與協調部門、海洋研究中心。漁業與農業部並制定相關法規規範漁業與農業活動。規範漁業活動的主要法律是《漁業法》(The Fisheries Act of Maldives 1987)³⁷³，該法先將漁業法規範圍定為該國專屬經濟區內海域，漁業部應當統整和分析管理與發展漁業所必需的資料，不論本國或外國人就漁業出口及於專屬經濟區內從事捕撈須事前獲得許可，違反者有處以罰金規定。

鑒於漁業發展須建立於良好環礁環境之基礎，1993年所制定的《環境保護法》(The Environmental Protection and Preservation Act 1993)和1987年《漁業法》成為管理與養護珊瑚礁主要法規。珊瑚礁資源是由漁業部、「旅遊部」(Ministry of Tourism)、「內政、住宅及環境部所屬環境科」(The Environment Section of the Ministry of Home Affairs, Housing and Environment)、「水與衛生局」(Water and Sanitation Authority)與「建設與公共工程部」(Ministry of Construction and Public Works)等政府部門共同管理³⁷⁴。

根據《環境保護法》馬爾地夫劃分為25個海洋環境保護區，由內政、住宅及環境部管理。保護區共通議題為對該區域內海洋資源過度捕撈、珊瑚區過度開採，區域內允許從事的活動很少，僅允許潛水及傳統的鮪魚竿釣。然而由於管理人員的缺乏，保護區未管制遊客數量形同無管理與保護措施。漁業、農業與海洋資源部近年提出了兩大保護計畫，以維持魚類資源庫存：在澳洲政府支持下設立海洋環境保護示範區之「馬爾地夫海洋保護區管理計畫」(The Maldives Marine Protected Area Management Project plans)；「批准」

³⁷² http://www.commonwealth-of-nations.org/Maldives/Organisation/Business/Fisheries/Ministry_of_Fisheries%60_Agriculture_and_Marine_Resources (last visited at Oct. 20, 2010).

³⁷³ Asian Development Bank, <http://www.adb.org/Environment/laws-regulations.asp#Maldives> (last visited at Oct. 20, 2010).

³⁷⁴ Arjan.Rajasuriya ET AL., *Status of coral reefs in South Asia: Bangladesh, India, Maldives and Sri Lanka*, STATUS OF CORAL REEFS OF THE WORLD 95, 110-111(2000).

功能變數代碼變更

格式化: 字型色彩: 自動

格式化: 字型色彩: 自動

(approval) 「聯合國開發計劃署 /全球環境基金項目」(UNDP/GEF)編制之養護與永續使用馬爾地夫珊瑚礁生物多樣性保護計畫，為期一年³⁷⁵。

馬爾地夫採全面性管制措施來管制休閒漁業，包括自休閒漁業捕撈許可、捕撈魚貨體積有最小限制、特定物種的禁漁期、海洋保護區內特定區域禁止休閒漁業活動、對於現有漁種繁殖之保障等方面從事管制³⁷⁶。該國並未針對休閒漁業制定特別法規，完全自由放任遊客進行休閒漁業活動。以海釣為例，有船釣晨釣、「黃昏海釣」(Sunset Fishing)、「夜晚海釣」(Night fishing)等形式。

五、對船舶之管理

政府以「船舶」為管制對象，由「觀光、藝術與文化部」(Ministry of Tourism, Art and Culture，以下簡稱觀光部)制定《觀光船舶法規》(Tourist Vessel Regulation)、《外國觀光船舶法規》(Foreign Tourist Vessel Regulation)以及《觀光法》(Maldives Tourism Act)；主要管制手法為限制獲得船舶執照之船舶始可經營休閒漁業，並區分本國與外國漁船管制。

(一)觀光船舶之管理

《觀光法》第 22 條規定：「觀光船舶之經營應自觀光部取得許可證後」³⁷⁷。《觀光法》第 23 條並規定發給觀光船舶許可證之標準為船舶和其上設施遵從觀光部之指導方針、船上必要的服務由觀光部決定、船舶是正式在交通運輸與民航部登記註冊³⁷⁸。

³⁷⁵ Arjan.Rajasuriya ET AL., *Status of coral reefs in South Asia: Bangladesh, India, Maldives and Sri Lanka*, STATUS OF CORAL REEFS OF THE WORLD 95, 108(2000).

³⁷⁶ Managing Marine and Coastal Protected Areas:

<http://www.southasiamcpaportal.org/toolkit/index.html> (last visited at Oct. 20, 2010).

³⁷⁷ Article 22 of Tourism Act:

No tourist vessel shall be operated in the Maldives except after obtaining a license from the Ministry of Tourism to operate such a vessel.

³⁷⁸ Article 23 of Tourism Act:

A license for the operation of a tourist vessel shall be issued to vessels that satisfy the following conditions:(a) the vessel and its facilities comply with guidelines determined by the Ministry of Tourism(b) the services determined by the Ministry of Tourism to be necessary on such vessel are made available on the vessel.(c) the vessel is duly registered at the Ministry of Transport

(二)外國觀光船舶之管理

《觀光法》第 24 條規定外國觀光船舶在馬爾地夫經營，須依據該國既有規定獲得馬爾地夫相關政府當局與觀光部的「許可」(permission)後始可經營³⁷⁹；依《觀光法》第 24 條制訂的《外國觀光船舶法規》第 2 條 c 款進一步規定向觀光部提交「外國觀光船舶在馬爾地夫巡航與靠港的許可證申請」時須同時繳交 5000 馬爾地夫羅非亞³⁸⁰；《觀光法》第 35 條 b 款規定觀光船舶依同法第 24 條規定取得許可後，船舶自馬爾地夫出發前應向政府繳稅，繳稅方應為船舶本地代理商³⁸¹；《外國觀光船舶法規》第 9 條 a 款規定若外國觀光船舶未支付應繳稅款，將罰以 1000 馬爾地夫羅非亞。

六、對人員之管理

《外國觀光船舶法規》第 5 條 a 款規定，外國觀光船舶本地代理商須提交上細載觀光船舶旅客資料之稅單³⁸²。僅規定須提供觀光船舶遊客詳細資料作為規範。

and Civil Aviation.

³⁷⁹ Article 24 of Tourism Act:

- (a) No foreign-registered tourist vessel arriving in the Maldives shall travel or anchor within any of the territorial waters of the Maldives except after obtaining permission from the relevant Government authorities and from the Ministry of Tourism in accordance with its determined regulations.

³⁸⁰ 約 400 美元。

³⁸¹ Article 35 of Tourism Act:

- (b) The tax referred to in subsection (a) of this section shall be collected for each day of stay in the Maldives from every tourist that is on board every tourist vessel which has been granted permission under section 24 of this Act, except for those vessels referred to in subsection (c) of this section. The tax shall be paid to the Government prior to the departure of the tourist vessel from the Maldives. The liability as regards payment of the tax shall be borne by the tourist vessel's local agent.

³⁸² Article 5 of Foreign Tourist Vessel Regulation:

- (a) The local agent for every Foreign Tourist Vessel shall submit a duly completed tax sheet (attached as Schedule 4) providing the details of tourists on board the vessel during its stay, prior to the departure of the vessel from Maldives.

七、對鯊魚的保護³⁸³

鯊魚在馬爾地夫並沒有食人記錄，雖然在一些國家有漁民在進行捕魚活動時遭鯊魚攻擊，但並無記錄說明鯊魚無端攻擊遊客。過去捕鯊活動在馬爾地夫多為兼營，每年進行一到二次捕撈。近年來隨著鯊魚產品出口，開始出現專營船舶捕鯊，馬爾地夫鯊魚年漁獲量約 2,100 噸，占 1.2% 總漁獲量³⁸⁴。而休閒漁業觀光客所捕撈的魚貨中亦包括鯊魚，造成過度捕撈鯊魚。據此，FAO 建議在馬爾地夫環礁區的休閒漁業進行時，應特別保護鯊魚不受捕撈，從事休閒漁業時應和環礁鯊於保持一定距離以避免捕撈行為、並要求觀光部制定相關法規以規範環礁區涉及鯊魚觀光之休閒活動。

八、小結

綜合上述對於馬爾地夫休閒漁業管理制度之觀察，其制度之優缺點可歸結為下述之三個層面：

（一）管理面的不足

馬爾地夫政府管理部門對休閒漁業僅以船舶執照來限制從事休閒漁船之經營者是不足的。事實上，馬爾地夫確實有發展觀光漁業的環境優勢，但管理人員短缺與未受限制而逐年激增的遊客恐危及島嶼天然環境與海洋資源。改善之道應從管理層面上下手，除管制休閒漁船船舶經營者外更應對遊客與船舶船員義務詳加規範。我國澎湖自然環境與馬爾地夫頗類似，對於澎湖地區發展休閒漁業可以借鏡馬爾地夫多元化發展模式，如海釣即有晨釣、黃昏釣與夜晚海釣等，尤其在我國「水域遊憩活動管理辦法」發布實施後，更宜師法馬國。

（二）以許可證作為主要規範

以休閒漁船許可證的發給來限制休閒漁船數作為管制手段，並區分本國與外國漁船管理，管制手段簡單明確，對於剛起步規範休閒漁業的我國可做為初階段規範休閒漁業漁船之方法。

³⁸³ FAO, <http://www.fao.org/docrep/007/ae500e/ae500e00.HTM> (last visited At Oct. 20, 2010)

³⁸⁴ CASSANDRA DE YOUNG, REVIEW OF THE STATE OF WORLD MARINE CAPTURE FISHERIES MANAGEMENT: INDIAN OCEAN(2006).

(三) 捕撈限制

採全面性管制措施來管制休閒漁業，包括自休閒漁業捕撈許可、捕撈魚貨體積有最小限制、特定物種的禁漁期、海洋保護區內特定區域禁止休閒漁業活動、對於現有漁種繁殖之保障等方面限制休閒漁業之進行。

第五章 結論

第一節 研究發現

本計劃藉由外國休閒船釣法制的研究中，發現：

一、有關海域休閒船釣問題

有關海域休閒船釣問題，從漢語字面上與我國相關法規檢視分析，應該是指以船舶進入海洋進行休閒漁業之行為，然而檢視國際相關實踐，發現主要國家並不將休閒魚釣特別分割成「海域休閒船釣」與「一般休閒船釣」，在概念上，整體「休閒漁業」(recreational fisheries or recreational fishing)之理念會直接適用至「海上」所進行之休閒漁業，並無特別針對海域休閒船釣進行嚴格區分並將以個別規範者。

二、有關海域休閒漁業

有關海域休閒漁業，可因所在位置與所使用工具而進行不同分類：(1)「撿拾魚釣」(pêche á pied)，指在海岸或岩縫間撿拾貝類或軟殼類；(2)「岸際魚釣」(shore-based)：可能使用釣鉤、拋網或陷阱；(3)「船釣」(boat-based)：可能使用漁網、釣鉤或陷阱；(4)「水下魚釣」(underwater fishing)：「不帶水肺」(free/skin diving)與「帶水肺」(scuba diving)³⁸⁵。

三、各類海域休閒船釣管理制度

至於對各類海域休閒船釣管理制度，主要是針對「從事魚釣行為人」、船舶與對漁獲等三大類型，因各種具體情形進行管理。「從事魚釣活動之人」(意即「釣客」)，就此而言，各國管理體制差異不大，特別是針對人與船舶部分，或有較詳細與較嚴格不同差別，但原則上其差異較為有限，對於人主要是規定必需取得許可始可進行海釣，總體而言，海釣釣客均需申請釣魚許可或執

³⁸⁵ CHARLINE GAUDIN & CASSANDRA DE YOUNG, RECREATIONAL FISHERIES IN THE MEDITERRANEAN COUNTRIES: A REVIEW OF EXISTING LEGAL FRAMEWORKS 7-8 (2007) (FAO Studies and Reviews No.81).

照，而此類許可（執照）管制事項觸及：特別許可、許可之期限、許可費用、許可機關、許可之轉換機制等等；至於用魚海釣之船舶，則主要針對船舶本身安全條件進行規定，除船舶本身外，同樣會觸及船舶操作人員。

四、對漁獲管理部分

至於對漁獲管理部分，則差別較大，會因為對休閒漁業（包括海釣休閒漁業）之定位而有較大差異處理，當以休閒漁業定位為純娛樂之國家，則不准許販賣，僅有在一定條件下始准許釣客自行食用，如澳洲、紐西蘭等；若將休閒漁業定位為產業之一部分，不論是觀光產業（如帛琉與馬爾地夫等）或是單純為漁業產業之一部分（如日本與我國）均不會特別規定休閒海釣活動所得之漁獲不准買賣。

五、《負責任漁業行為準則》第 17 條第 1 款第 1 項之大原則

在聯合國糧農組織所通過《負責任漁業行為準則》第 17 條第 1 款第 1 項之大原則下，相當多國家均會直接制訂有關休閒漁業之總體指導綱領，如聯合國糧農組織體系下的「歐洲內陸漁業諮詢委員會」(European Inland Fisheries Advisory Commission; EIFAC)，針對內陸淡水漁業擬定《休閒漁業實踐準則》(Code of Practice for Recreational Fisheries)，列出十三條基本原則以供各國在擬定休閒漁業政策時之指導參考；加拿大漁業海洋部同樣制訂《休閒漁業五大基本指導原則》(Five Recreational Fisheries Principle Guidelines)、澳洲的「農漁森林部」(Department of Agriculture, Fisheries and Forest)則制訂《國家休閒漁業政策》(Austalian National Recreational Fishing Policy)，提出五個基本目標，十六條基本指導原則。

六、管理目的與價值

除日本與我國國情相符，強調休閒漁業產業價值外，西方國家在進行休閒漁業管理時，其主要管理的價值與目的，是以資源永續、親子關係、教育與倫理、國民健康和社會文化為核心理念，而非以產業經營的模式進行制度設計。例如澳洲、紐西蘭的休閒漁業管理，即是針對人民希冀藉由船釣獲得娛樂的面向，進行相關休閒漁業的制度管理，希望可以提供一個完善的休閒船釣場域，進而促進國民對於生命的尊重、提升國民休閒的品質以及具休閒功能的運動。

七、各國立法例

在研究外國休閒船釣制度時，各國立法例不盡相同。然發現眾多國家皆設有休閒捕魚執照的管理制度，而此休閒捕魚執照的設計，是以中央法規中，擬定策略目標、設立管理的基本原理原則，地方政府再透過中央法規的基本原理原則，進行較為細節性的管理。例如日本的中央法規透過《漁業法》與《水產資源保護法》，規定漁業相關的資源保育基本原則，以及禁止捕撈特定瀕臨滅絕的魚種。日本則再透過法規《漁業法》第 65 條第 1 項及《水產資源保護法》第 4 條第 1 項，授權各地方之行政首長再針對其地區海域與內水分別按各地之魚種或漁獲期／禁漁期之需要，因地制宜制定《漁業調整規則》。美國的休閒漁業則是中央（聯邦）與地方（各州）以 3 哩為界，3 哩內由地方管理，3 哩至 200 哩則由聯邦管理。聯邦立法中設立基本原則，就 3 哩內設立抽象概括的管理原則，至於細節則由地方政府規範。然此種中央地方分權的概念，在加拿大的實踐中稍有差異，加拿大以「低潮線」(low-water line)為準，低潮線以內由各省處理，低潮線向海一面則由中央管理，屬中央權限。

八、外國休閒漁業與船釣的研究

在外國休閒漁業與船釣的研究中發現，各國除提供國民一個完善的休閒船釣活動外，亦會強調釣魚活動的倫理道德。各國在為休閒船釣活動時，非以捕食為主要目的，且禁止商業捕釣。在釣魚倫理方面，希望藉由休閒船釣活動，以達到運動、休閒以及和大自然互動之目的，所以並不一定要將所釣的魚完全納為收穫，而是視其捕撈的品種、大小與數量做出限制，若所捕撈者非法律所允許者，應依照規定將其釋放回水域中。至於漁獲之處理，目前所研究國家的休閒漁業皆禁止商業買賣，僅可以食用、分享或放回；較特殊的是日本與我國相類似，沒有禁止買賣之規定。

九、各國休閒船釣的管理架構

各國休閒船釣的管理架構，主要分為：對人的管理、魚的管理和船的管理。至於人的管理部分，分成船員與釣客。船員必須要擁有船員證；釣客則必須要具有休閒漁業證照，始可從事休閒漁業活動。對於船的管理，船舶必須依其大小，通過不同規格的國家建造與安全標準，又因船舶為漁船或休閒

船舶的不同，船舶設施需符合不同的安全規定。對於漁業資源，對不同的區域與不同的魚種，限制休閒漁業魚具的使用、漁業種類的限制與捕撈數量的限制。

十、原住民

美國對原住民的管理，原則上仍需要註冊以取得釣魚執照，但不用繳交年費，以給予優惠；加拿大、紐西蘭、澳洲則劃定原住民傳統生活圈區域，給予其一定關於漁撈活動的自治權利，並實際參與政府立法活動。

十一、漁業保護區部分

漁業保護區部分，例如帛琉、關島、法國、紐西蘭等等有設立專供休閒漁業活動的漁業保護區。

十二、各國海域休閒船釣之主要法令及可供我國參考之啟示

表 5-1、各國海域休閒船釣可供我國參考之啟示表

國別	主要法令	該國管理政策可供我國參考之啟示
美國	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《漁業保護和管理法》</u> ➤ <u>《海上休閒漁業資訊調查計畫》</u> ➤ <u>《國家環境政策法案》</u> ➤ <u>《海洋哺乳動物保護法》</u> ➤ <u>《瀕臨滅絕物種法》</u> ➤ <u>《美國國家海洋保護區系統》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>數據收集詳細：</u> <u>從各方資料蒐集及閱讀中，可以發現，美國政府在海洋保育、漁業管理，乃至休閒漁業政策制訂，很重視資訊數據收集，利用最精確的數據作為科學依據。其項目之細、範圍之廣，實在值得做為我國借鏡。</u> ● <u>政府致力整合資訊與管理機制：</u> <u>由於美國政府體制複雜，中央與地方都存在管理機制，因此為求避免疊床架屋，可以看出美國政府積極利用各項計畫整</u>

		<p><u>合所有管理機制。我國政府體制簡單，範圍不如美國遼闊，但不代表我國無需要整合主管海洋機關，應可仿效美國建立一整合所有機關計畫，作為依交流平台，方便資訊流通，增加行政效率，除了可以避免疊床架屋情況，亦能迅速反應緊急情況。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>發揮民間力量：</u> <u>美國政府無論是在養護漁業或者休閒漁業管理的過程，相當注重休閒漁業釣客之參與，這也反映在魚區管理理事會此種特殊的組織上。和我國相比，我國向來被視為民間力量充沛且豐富的國家，因此政府應可考慮將休閒漁業參與者或者經營者納入保護海洋環境得一部分，善用他們第一線參與的經驗，在漁業管理上發揮民間的力量，讓休閒漁業參與者同時也是國家海洋政策的監理者。</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《加拿大領海保護區法》</u> ➤ <u>《文化遺產進出口法》</u> ➤ <u>《加拿大航行法》</u> ➤ <u>《北極水域污染防治法》</u> ➤ <u>《加拿大油氣運營法》</u> ➤ <u>《加拿大國家公園法》</u> ➤ <u>《加拿大環境保護法》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>應因各地需求的多樣化，聯邦、省和各地區間為建構加拿大的休閒漁業管理政策，形成一個複雜的立法和管理責任分工體系。</u> ● <u>透過《原住民水生生物資源和海洋管理計劃》及相關協議，</u>

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《瀕危物種法》</u> ➤ <u>《沿海貿易法》</u> ➤ <u>《外事和國際貿易部法》</u> ➤ <u>《國防法》</u> ➤ <u>《海上保險法》</u> ➤ <u>《海上運輸安全法》。</u> ➤ <u>《安大略省漁業法規》</u> ➤ <u>《薩斯喀徹溫省漁業法規》</u> ➤ <u>《魁北克省漁業法規》</u> 	<p><u>土著居民組織亦有權參與加拿大海洋及海岸帶之事務管理。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>設置海洋保護區。</u>
<p><u>澳洲</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《1994 漁業法》</u> ➤ <u>《2008 漁業規則》</u> ➤ <u>《2010 漁業管理規則》</u> ➤ <u>《休閒漁業船舶駕駛證照準則》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>海域分權的界線</u> <u>參照澳洲對於中央與地方政府海洋分權的界線十分的清楚(以 3 哩為界),如此於消極面有助於權責釐清,而使得於保育海洋環境的責任可以妥善歸屬。於積極面則可以幫助想要管理好海洋休閒漁業的區域政府,有明白的法權依據,得以較主動的為規劃。</u> ● <u>休閒執照:</u> <u>蓋漁業資源為全國人民所共有,而從事休閒捕魚活動者,理當支付一定的報酬。各政府亦可以將所收取的規費,用以保育海洋環境資源或規劃更妥善的休閒漁業場所,如此將有助於提升整體休閒漁業的品質,吸引更多人口來從事休閒漁業,亦將休閒漁業規劃成一</u>

		<p>個可以與環境永久併存的活動。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>海域敏感性：</u> 將從事休閒漁業海域規劃出<u>地域敏感與魚類資源敏感區域</u>，而針對不同的需求，限制可否捕魚以及如何捕魚(工具的限制)，如此在發展休閒漁業之虞，亦可以就環境為生態保育，以促進生物資源的永續利用。 ● <u>捕撈限制：</u> 將從事休閒漁業的工具、捕撈數量、捕撈種類(品種、大小、年齡)皆做出規範，如此在從事休閒漁業時，不僅可以享受到接觸大自然的愉悅，另一方面也可以保育漁業資源，以符合生態永續利用的原則。
<p><u>紐西蘭</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《漁業法》</u> ➤ <u>《業餘釣魚漁業規則》</u> ➤ <u>《養護法》</u> ➤ <u>《休閒漁業許可證、費用與表格規則》</u> ➤ <u>《海洋哺乳動物保護法》</u> ➤ <u>《2000年 Hauraki 灣海洋公園法案》</u> ➤ <u>《舒格洛夫群島海洋保護區法》</u> ➤ <u>《懷唐伊條約》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>依據《2010年休閒漁業許可證、費用與表格規則》，許可證付費制度及分級化。</u> ● <u>漁具、漁法、漁獲及其買賣之限制</u> 「存活且不傷害」原則、最小網目尺寸限制、每人每日限額 ● <u>海洋保護區之設置</u> ● <u>海洋哺乳動物保護區之設置</u> ● <u>海洋公園之設置</u> ● <u>原住民毛利人之特別規範</u>

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《漁業修正法》</u> ➤ <u>《海洋保護區法》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>習慣漁業法之設計</u>
歐盟	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>「共同漁業政策」</u> ➤ <u>《建立確保遵守共同漁業政策的共同體控制系統》</u> ➤ <u>Directive 94/25/EC of the European Parliament and of the Council</u> ➤ <u>Council Regulation (EC) 199/2008</u> ➤ <u>Commission Decision (2008/949/EC)</u> ➤ <u>Council Regulation (EC) No 1559/2007</u> 	<p>歐盟在本質上是一個國際組織，在法規的制定方面，無法像國家一般巨細靡遺，但是以最大可捕量為出發的管制政策或許是我國可以參考的制度，因為我國目前對於休閒漁業的捕撈似乎沒有限制。其次，在船舶的管理上，聲響與廢棄污染是相當重要的環保議題，應該與船舶之安全一併重視，此種限制同時也符合我國節能減碳政策之執行，應將之納入立法之目標。最後，在民間參與方面，國內之立法程序似乎較少著墨，雖然我國之休閒漁業產業在規模上無法與歐陸整體做比較，但在制定管理休閒漁業之行政法規前，應踐行之資訊公開與開放參與程序亦應依法為之，方為妥適。</p>
英國	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《海洋及沿海資源使用法案》</u> ➤ <u>《英國漁船限制許可證計畫》</u> ➤ <u>《漁業限制法》</u> ➤ <u>《海洋漁業（養護）法》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>法條之抽象目標與具體措施兼具</u> <p>2009 年的《海洋及沿海資源使用法案》中，既有宏觀的政策目標，也包含一些比較微觀的實施措施，可操作性強。一般國家訂定類似法律時少涉及具體實施措施方面的規定，但《海</p>

		<p><u>洋及沿海資源使用法案》其中除了闡明目標，亦包含許多具可操作性的條款。因此，該法除了對英國海洋工作有普遍指導意義外，也為管理部門提供了不少可供具體操作的指南。</u></p> <ul style="list-style-type: none">● <u>永續發展原則</u> <u>永續發展原則貫徹在英國海洋管理體系及其政策目標與相關法規之中，其將永續發展作為國家基本國策，各項法規之訂定與執行皆重視永續發展原則的落實，規定各項海洋工作不僅要重視經濟效益，還必須重視環境與社會效益。</u>● <u>綜合管理</u> <u>英國是歷史悠久的海洋國家。在管理方面，過去長久以來採用的是分散管理體制，負責訂定和實施海洋管理政策與法規的部門甚多，管理效率不高，執法力量分散。故在《海洋及沿海資源使用法案》中英國十分重視綜合管理。該法第一部分就圍繞海洋綜合管理問題做出了許多規定，其他許多部分和章節也都強調綜合管理與協調，依靠綜合管理來統籌處理海洋事務，全面和綜合地考慮各類問題，並在涉及的各種問</u>
--	--	--

		<p><u>題間求得平衡與協調。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>公眾參與</u> <u>強調公開、透明，鼓勵公眾參與決策與管理：《海洋及沿海資源使用法案》在不少章節都有與資訊公開，決策透明的有關條款，包括讓公眾充分發表意見。英國政府認為，讓利益相關者參與海洋決策與管理，可以使決策更加正確，使利益相關者在海洋管理中發揮更積極的作用，有助於提高管理效率。</u>
<u>法國</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《關於從錨船捕撈鮪魚行政命令》</u> ➤ <u>《第 506 號行政命令》</u> ➤ <u>《90-618 號法令》</u> ➤ <u>《99-1163 號法令》</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>對於海上休閒捕魚競賽作出基本規定及官方審查制度。</u> ● <u>漁種、漁具、漁法及漁獲之禁止販售規定。</u> ● <u>海洋保護區之設置。</u> ● <u>職業漁民與休閒漁業之區分。</u> ● <u>強制保險之規定。</u>
<u>日本</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《漁業調整規則》</u> ➤ <u>《漁業法》</u> ➤ <u>《水產資源保護法》</u> ➤ <u>《關於防止來自特定外來生物之生態系等受害之法律》</u> ➤ <u>《關於遊漁業適當化之法律》</u> ➤ <u>《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律》</u> 	<p><u>《漁業調整規則》係基於 1949 年制定之《漁業法》而定之，一些規定已不符合現況與需求，故各地方自治體正在檢討或進行修正此。另，針對休閒漁船業之《關於遊魚船業適當化法律》於 2009 年修正，自 2010 年 4 月起施行。臺灣之休閒漁業發展形態較近似日本之休閒漁船業，日本之相關法規</u></p>

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《小型船舶安全規則》</u> ➤ <u>《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律施行規則》</u> 	<p><u>之修法內容可參考。</u></p>
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《關島行政法規》</u> ➤ <u>《注釋關島法典》</u> 	<p><u>休閒漁業在關島雖然盛行，然而管理部門並沒有針對休閒漁業進行規範，僅從野生生物保育的觀點限制捕撈魚種以及釣具，並設置海洋保護區。</u></p> <p><u>從歷史面來看，關島的休閒漁業有許多原因，包括魚類資源的減少，以及觀光人數的激增。然而事實上，關島確實具有發展觀光漁業的環境優勢，若能對於休閒漁業從管理層面上著手，制定完善的法規，並持續維護海洋資源，配合當地資源與特殊文化，關島休閒漁業的未來發展仍大有可為。</u></p>
<u>帛琉</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《帛琉共和國法典》第 27 章</u> ➤ <u>《帛琉共和國法》第 7-13 號</u> ➤ <u>《帛琉共和國法》第 6-36 號</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>海洋保護區的設置。</u> ● <u>禁止捕魚區。</u> ● <u>對鯊魚之保護</u>
<u>馬爾地夫</u>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>《漁業法》</u> ➤ <u>《環境保護法》</u> ➤ <u>《觀光法》</u> ➤ <u>《外國觀光船舶法規》</u> ➤ 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>管理面的不足</u> <p><u>馬爾地夫政府管理部門對休閒漁業僅以船舶執照來限制從事休閒漁船之經營者是不足的。</u></p> <p><u>事實上，馬爾地夫確實有發展</u></p>

		<p><u>觀光漁業的環境優勢，但管理人員短缺與未受限制而逐年激增的遊客恐危及島嶼天然環境與海洋資源。改善之道應從管理層面上下手，除管制休閒漁船船舶經營者外更應對遊客與船舶船員義務詳加規範。我國澎湖自然環境與馬爾地夫頗類似，對於澎湖地區發展休閒漁業可以借鏡馬爾地夫多元化發展模式，如海釣即有晨釣、黃昏釣與夜晚海釣等，尤其在我國「水域遊憩活動管理辦法」發布實施後，更宜師法馬國。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>以許可證作為主要規範</u> <u>以休閒漁船許可證的發給來限制休閒漁船數作為管制手段，並區分本國與外國漁船管理，管制手段簡單明確，對於剛起步規範休閒漁業的我國可做為初階段規範休閒漁業漁船之方法。</u> ● <u>捕撈限制</u> <u>採全面性管制措施來管制休閒漁業，包括自休閒漁業捕撈許可、捕撈魚貨體積有最小限制、特定物種的禁漁期、海洋保護區內特定區域禁止休閒漁業活動、對於現有漁種繁殖之保障等方面限制休閒漁業之進</u>
--	--	---

		行。
--	--	----

十三、娛樂漁業僅作為補充商業捕魚之不足

我國的娛樂漁業發展前展中，未見積極發展娛樂漁業成為「產業」之準備。僅作為補助漁民漁獲收入之用。在參考國外之發展過程及其管理作為，就我國周遭海域之條件應針對休肯漁業規劃近中長程計畫，擬出以觀光、休閒海釣替代商業捕魚的策略。針對總體休閒漁業制訂可資適用之指導原則，亦即中央於擬劃休閒船釣管理制度時，雖應顧及休閒漁業產值之重要，但亦需考量納入先進國家養護、管理、教育、生命價值等基本原則。

十四、休閒船釣者捨娛樂漁船改搭一般漁船

在「聯船」與「福船」二案例及歷次的實務訪談及座談會，均可足證明此種現象存在的普遍性。在上述二案例中，呈現臺灣周遭海域漁業資源不足等基本問題，再加上取得漁船船員手冊並不困難且就業保證金低的情況下，紛紛改以搭乘一般漁船以漁民身分出海從事海釣。結果造成漁民訓練資源浪費及船員手冊核發浮濫等現象。

十五、缺乏對休閒船釣之調查機制

政府作出一套之政策決定，均有賴實際情況之掌握，針對沿近海上漁業資源應予以掌握。目前政府之統計數據中，係針對「娛樂漁業為調查統計對象」，尚未見以「休閒船釣」為對象。在實務人員之訪談中得知，目前海上休閒海釣的釣客，所釣之漁獲不是直接拿回家享用，即是販售於海邊餐廳中，以致對於漁獲之資料無法建立。在缺乏基礎數據情況下，欲作出政策決定，將存在困難。

十六、沿近海過魚嚴重漁業資源難自行回復

我國沿近海漁船（筏）約 2 萬 2 千餘艘，作業海域以我國經濟海域為主，經營漁業種類包括拖網、延繩釣、刺網、燈火漁業（棒受網、焚寄網、扒網等）、巾著網、一支釣、籠具等。近年來，由於我國沿近海域污染情形日益嚴重、漁船數過多及漁獲效率日益提升等因素，沿近海漁業資源已有日益減少之現象。有鑑於此，政府採取階段性漁船汰建制度及收購漁船等減船措施，以減少漁獲努力量。由於配套方案中誘因不足，致實際效果有限，為使在沿

海商業漁業與生計漁業發展受限，雖開放漁船兼營娛樂漁業，卻因專營數量有限且有漁船可供搭乘，於是形成一再萎縮。透過成立漁業資源保育區、漁業產銷班方式、成立漁礁區保育等方式積極保育沿近海漁業資源。

十七、休閒船釣之管理未有別於其他娛樂漁業

目前我國係在《娛樂漁業管理辦法》中將海釣列為海上娛樂項目之一，但是在細緻的觀察中可將海上各種娛樂活動作出不同特點，其各種所需要之船舶特性及管理規範均有不同的重點。現今的統一規定方式流於概括，難以符合海上休閒海釣所需要，直接影響所及難以推動人民對於原來的感觀。對於啟始開放漁船兼營時的草創期應要予以終結，取而代之的應是整體的海上休閒產業政策。

十八、漁政主管機關與海巡機關間權責有所不清

主管機關與執行機關本應合為一，始符權責合一，然因我國仿美國、日本設置海上專責執法機關，集中人力與物力於海巡機關。我國的海域執法政策，將所有適合執法的船舶絕大部分收由海巡機關運用，並且海巡機關負責船舶進出港口之安全檢查。卻因兩機關間的權責劃分不清，導致「有權者無能力執行，有能力執行者卻無權」的現象。娛樂漁業活動主要規範為《娛樂漁業管理辦法》，該辦法乃依據漁業法而生，然規範海岸巡防機關之職權係由《海岸巡防法》所明定，卻因該法規範機關權限中所稱執行事項之法律定位不明而有所爭議，兩機關間的權責應予以明定或者透過行政委託，明確其間權責。

目前依《娛樂漁業管理辦法》之授權，而委託海巡機關針對娛樂漁船入出港口之安全檢查，然而違法搭漁船進行海上釣魚的行為，卻因執行力不足，造成無法有效查禁。

十九、漁業資源保育應及於遊艇等其他非漁船之船舶

目前可從事海上休閒船釣的船舶除由娛樂漁船進行之外，在交通部所主管的遊艇、動力小船等也是可以從事的工具。只是目前係以《漁業法》所規定內容，基於主管機關之權責，僅以漁船或漁民為責任範圍，如由漁業主管

海域休閒船釣管理制度之研究

機關再涉及交通部所主管之遊艇及動力小船，在保育海域漁業資源的管理應一併由漁政主管機關管理之。

綜上，我國娛樂漁業管理採自由買賣、漁船專兼營均可、不限制可釣之魚種數量大小，再加沿近海漁業資源不足的現況。於是在我國未將娛樂漁業定位為發展主體，再加上漁民手冊取得簡單或者就業保證金低亦是助長原因，另外出港安全檢查作業未能建立一體的檢查制度，造成管理上有漏洞。追根究底，臺灣四周漁業資源之保育應有全面重新建立管理制度之必要，使休閒船釣者不必跑到很遠的海域作業。另一方面，則是強化一般漁船之管理制度，使娛樂海釣與商業捕魚分流管理。始得將海域休閒海釣發展成為一個完整產業，成為未來觀光娛樂的主軸之一。

刪除：

第二節 建議

由上述分析外國各種管理海域休閒漁業制度，回顧我國管制海域休閒海釣的基本原則為漁獲可自由買賣、漁船得專營或兼營娛樂漁業、自由海釣、部分限制海域及漁法等之特質，提出具體建議如下：

一、立即可行建議

1. 訂定總體休閒漁業指導原則（主辦機關：農業委員會漁業署）

此工作可在短期內即做成，亦即中央於擬劃休閒船釣管理制度時，雖應顧及休閒漁業產值之重要，但亦需考量納入先進國家養護、管理、教育、生命價值等基本原則。因此具體建議是在《漁業法》授權項目下，由漁業主管機關擬定休閒海釣之基本指導原則，將上述先進國家之環境保護、資源永續、人道價值與文化理念予以規範，擬定類似聯合國糧農組織或澳洲等之指導原則或行為準則。

2. 長期監測海域之漁業資源（主辦機關：農業委員會漁業署;協辦機關：國科會、海岸巡防署）

任何政策之作成必需有完善之數據始能作進一步分析，是以必需對臺灣附近海域漁業資實況的調查後，始能作出完善可行管理政策。理論上，對於海上從事海上船釣的人員數及漁獲，應有真實數據的掌握，始能進一步決定在眾多選擇之管理工作中，何者最為切合實際並能達到管理目標。然而目前因休閒漁業管理體制尚未建置導，致相關的黑數過高，難以瞭解問題之真實情況，進而得以作出積極的管理制度。多次的實務訪談中，受訪者均表示漁業資源不足，導致此一問題的存在。受訪者也表示業者為求生存，搭乘漁船的例外的情況，也都配合演出。人數統計就目前的制度，實在難以區別休閒釣客或職業釣客，亦即在一般漁船上的人員究竟是否為持漁民手冊的職業釣客。此一部分只要政府其他配套作為成型，讓人民持身分證出海釣魚，具有吸引力，自然順勢解決。另則，沿近海漁業統計，政府應要求海上沿近海之作業漁獲量的填報，配合海巡機關在港口執行檢查漁獲及其報

表之填報。對於遊艇的主管機關雖為交通部，但因其所從事的行為亦可能是船釣的行為，基於漁業資源的掌控，亦應納入瞭解。另一方面則應委由海洋資源調查，建立長期追蹤的資料。

3.訂定可立即執行之漁業養護管理政策（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

任何休閒漁業期待其可久可長，則必需以擁有完善漁業資源為前提，然而從本研究在各地訪談與調查中發現，幾乎所有從事漁業活動者，包括漁民、海釣船經營者、海釣釣客以及各縣市政府漁業管理人員，均一致認定臺灣周邊漁業資源已經十分缺乏，海釣船往往必需離開相當遠距離始能有所斬獲，此亦是為何引發本案研究的「聯合號」與「福爾摩沙酋長 2 號」等兩艘娛樂漁船會在遠離臺灣遙遠之海域中進行海釣活動，以致引發臺灣與日本間之爭執，是以對於海釣漁船管理基本概念，仍是需要進行漁業資源養護，對此研究團對認為：

- (1) 不論未來漁業資源調查結果為何，對於海釣必需建立許可制度，此部分幾乎是所有先進國家之共同規定，建立申請許可制度，至少可確認部分海釣人口之總數並追蹤其去向，有利於未來之管理；另外，對於漁獲日誌同樣需要求據實填報。乃至包括岸際磯釣、平台等有關之釣魚行為等均應以整體漁業資源的算計，以作為漁業政策之參考。
- (2) 擴大目前少數的保育區或產銷班的方式，就保護的種類及範圍討論，建立全面的保育方案。
- (3) 強化輪流漁區休漁制度，使得漁業資源得以養護調息。

4.強化娛樂漁船安全管理之立即可行措施（主辦機關：交通部、農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

我國從事海釣之船舶，有專營、兼營娛樂船的分別，而兼營娛樂船是漁船於休漁季節轉以營業客載海釣，但兼營娛樂船與專營娛樂船各自有不同的安全設備規範，是以無庸置疑，現行娛樂漁業漁船管理上之問題，主要問題之一在於漁船型態未單一化，以致造成管理上之

複雜，漁船進出港檢查係由海岸巡防機關辦理，由於其經營型態可分為「一般漁船」、「娛樂漁業漁船」，「娛樂漁業漁船」又可分為「專營娛樂漁船」與「兼營娛樂漁船」，其中兼營娛樂漁業漁船即有具備一般漁船與娛樂漁業漁船兩種型態之特性，因而以一般漁船報關出港卻從事娛樂漁業之活動。然探討其原因主要係為逃避活動範圍與時間之限制，而管理辦法中限制活動範圍與時間之立法原因係參考日本相關法規考量活動之安全因素，對此近程規劃應以漁船噸位作為其活動範圍與時間之劃分標準，並且要求其船舶設備與安全係數，進而統一提升所有娛樂漁業漁船（包含二十噸以下均能符合客船標準）的安全要求作為淘汰機制，另外對乘客意外安全保險亦可因此劃分而有高低之分。從事海上船釣所需要的休息空間及置魚竿架、置魚處所等設備與載客賞鯨、潛水、海岸生態景觀觀光、傳統漁撈及箱網養殖作業等有其不同之需求，也包括所需要之時間及地點管制應有特別之規範。對於傳統漁船兼營之漁船應限年度改善（進入中程），對於較新的海釣船可能因當初未有具體標準，卻出現要修改設備的情況，此時政府基於「不真正溯及既往」應補助修改船艇之部分費用。

5. 強化海域休閒船釣參與者管理之立即措施（主辦機關：農業委員會漁業署）

利用漁船型態規避管理規範的要件，最主要的條件為乘客具有漁船船員之資格，使其可搭乘兼營娛樂漁業漁船以作業漁船名義出港或直接搭乘作業漁船出港卻均從事娛樂漁業活動，但究其原因主要為因應國內漁業勞動人口不足，因此主管行政機關經常辦理漁船船員訓練課程，因其課程訓練簡易時數短，訓練費用由主管行政機關負責，且對於是否真正從事漁業勞動工作未能嚴格把關，且實際上亦有其執行困難，以致導致現今參訓人員中有相當大比率人數往後並未真正從事漁業勞動工作，且有部分人士以從事娛樂漁業活動為其目的而取得漁船船員證件，為解決此問題，主管機關應將從事娛樂漁業活動與漁船船員兩者之認證資格作明顯區分。因此，立即可行之措施為：漁船船員：現今漁船船員認證方式係參加主管機關所辦理之訓練後，取得漁會許可之漁船僱傭證明，即可取得漁船船員資格，受訓後所簽訂行政

契約需繳交之保證金僅新台幣六千元，受完訓後一年內具有三個月出海時數，即可取回保證金，而若違反行政契約者僅無法收回保證金，但仍取得漁船船員手冊。因此，為使漁船船員訓練所所訓練人員為真正從事漁業勞動人員，應將參訓費用改為自費且提高其保證金，作為行政契約之內容，考核其真正從事漁業勞動之事實後予以退回；若違反契約者則除沒收保證金。

6.強化執行法規項目與能力之立即可行作為（主辦機關：農業委員會漁業署、海岸巡防署）

缺乏有效執行違法行為之取締及處罰，所有的政策規劃、立法規範將無法落實，而所有的理想也僅是空中樓閣，淪為空談。「徒法不足以自行」法令規範面建立之後，即是如何能推動遵守規定及建立對違法者之取締。目前最為棘手困難在於，如何儘速解決漁業主管機關與海域執法機關間的權責管轄分配，不論是修改《漁業法》使海巡機關扮演「違法行為之取締、蒐證、移送由海巡機關處理」之分工合作，採直接立法由海巡機關執法；或者以《行政程序法》為依據採行政委託，將執法任務，委由海巡關執行。其中包括在海上的海釣監控或者在岸際、平台之磯釣等，兩機關間的配合將是管理制度落實的關鍵。期使海上規範面與執行面得以全面的結合，有效將沿海轉型成為以發展海上休閒船釣的漁業政策得以有力的推動。

前項所述漁船與人員管理部分，主管機關自行執行能力不足，制定相關規則後，仍需仰賴海岸巡防機關執行，因此應與海岸巡防機關應加強作為如下：適合由海巡機關的作為中，以落實一般漁船與娛樂漁業漁船出港之檢查、海上監控、違規蒐證、取締、移送等任務，透過行政院組織改造後之「海洋委員會」，作為兩機關間的溝通平台，達成「權」與「能」予以結合。適合海巡機關執行之項目包括：一般漁船、娛樂漁船及遊艇等船舶，對進出港船舶與人員檢查、船舶之適航性、違法之取締、海上遇難時之搜救、核對漁獲數量與報表等。

從而近期可立即之措施為：

- (1) 透過行政委託使海巡署取得執行一般漁船之權責。

(2) 海巡機關強化一般漁船與娛樂漁業漁船出港之檢查、海上監控、違規蒐證、取締、移送等任務。

7. 兼顧國安的簡化出入港之安檢程序（主辦機關：行政院海岸巡防署；協辦機關：海岸巡防署）

我國非職業漁民欲取得漁民手冊改搭漁船出海從事海上休閒船釣的原因，從多次的實務訪談及第二次的座談會中均提及主要是海巡機關對於持漁船船員手冊的安檢程序較為簡單、快速。為節省時間及手續，乃出現紛紛參與三天半漁訓，並繳交保證金後成為非職業的漁民。為有效除去此項因素縮短安檢將是推動搭乘娛樂漁船從事海釣的重要的助力。然而海巡署基於維護海防安全，預防非法入出國的案件發生，於是對於安全檢查總是發現不法最有效的方式。為了兼顧國安立即可行之措施乃是：嚴格執行娛樂漁船應裝備船位監控系統（Vessel Monitory System; VMS），且不得有故意不開啟情事，故障未立即通報者，第一次應予以罰款，第二次可考量撤照。該系統及其管理機制之建置，應考量商業機密資料之保護及個人資料等，再交由海巡署加以監測，發現違規行為即予以取締。

二、中期之具體建議

1. 訂定更進一步漁業養護管理政策（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：交通部觀光局）

(1) 依據漁業資源消耗情形對魚類種類及大小進行限制，並畫設禁漁區。除一年生或二年生之特有漁種之外，應以發展娛樂漁業為主。

(2) 開放帶狀的保育區，以距岸 3 浬作為海釣之用，以漁具採捕之區域則應移至限制區之外。

2. 進一步強化娛樂漁船安全管理（主辦機關：農業委員會漁業署、交通部）

將船上衛生、住艙等設備明確規範，使娛樂漁業漁船不再有兼營之型態。

3. 進一步強化海域休閒船釣參與者之管理措施（主辦機關：農業委員會

漁業署；協辦機關：海岸巡防署)

當然若近期措施在施行後，仍無法改善目前現象，則應可考慮進一步撤銷漁船船員資格。蓋漁船船員本身係固定工作漁船，然因船舶變更事後手續簡易且無嚴格查核機制，導致以漁船船員身分進行娛樂漁業活動者可隨意搭程不固定漁船出港，因此需對此嚴格管控漁船船員與其僱傭漁船，任意改船出海的情況，應調查其事實情況，違者應可吊銷船員手冊。

- 4.增訂「海域休閒船釣」專章，或立專法將所有以娛樂為目的，並且涉及使用海洋生物資源之船舶，列入管理。(主辦機關：農業委員會漁業署、交通部；協辦機關：法務部)

目前我國僅有對娛樂漁船從事休閒海釣之船舶，有所規範。其餘種類的船舶，例如非動力小船、動力小船、遊艇等，該等船舶從事之休閒海釣行為皆未有所規範。尤其是新修正通過之《船舶法》不但正式承認遊艇的法律地位，並於該法第 71 條允許遊艇從事非漁業目的之釣魚活動。吾人可預期未來將會有更多的釣魚愛好者或非職業漁民，租用非自用遊艇，從事採捕水產動植物之行為，而原有的《漁業法》、《娛樂漁船管理辦法》，僅將娛樂漁船當作是會影響水產資源的唯一來源，不但不妥。甚者，對於遊艇之疏於管理，將造成娛樂漁船業者，產生經營條件上之不公平，進而打擊娛樂漁業。

任何的管理措施，若涉及人民權利、義務之變動，則必須有法律上之授權，此乃是憲法上法治國原則、民主國原則以及權利分立之要求。為此，若要能夠使主管機關、執行機關及協助機關，對所有涉及休閒目的之採捕水產動植物資源行為，進行有效管理，則必需有來自於法律之充分且合憲之授權。至於，是要於《漁業法》中，增訂「海域休閒船釣」專章、或者立專法，抑或是雙管齊下，各有其利弊缺失，於此不再綴述。惟就本研究所得之發現，欲草擬之法案或專章，抑或是個別法案與專門章節中，應包括：釐清休閒船釣及船舶等相關基本定義、限制漁獲及漁具、明定船釣海域範圍、特定海域之禁止與限制、保險制度、非自用與自用船舶之安全係數、船舶應有裝備、休閒海釣

行為準則、休閒海釣申請、發證與訓練、關於漁獲日誌與相關表單之填寫、繳交、規費繳交、原住民及習慣性捕魚之優遇或豁免、主管機關之確定（中央與地方）、執行機關之確定、職權範圍與行使程序、罰則等等。

5. 掌控個海域生物資源及各種漁業之商業產值（主辦機關：農業委員會漁業署）

未來應積極蒐集各個海域之生物數據及各種漁業、海域休閒船釣漁獲量之統計，以作為未來調整、規劃商業性漁業及海域休閒船釣等各式資源利用之用。導入漁業財產權制度，以既有之調查數據，核算核發各漁業權之經濟價值，尤其是休閒漁業證照化後之可能價值，以作為調和、分配可能之海域資源競合與衝突。甚至是作為補償或是收取規費之用。

三、長期建議

1. 訂定更為完整之漁業養護管理政策（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：交通部觀光局）

在離岸特定範圍內禁止商業漁撈行，並將此等區域作為發展海釣休閒漁業專區，並與觀光業相結合，仿效關島、帛琉與馬爾地夫等將觀光與海域休閒船釣相結合，放棄以商業捕撈為目的之海上作業。

2. 強化海域休閒船釣參與者之管理（主辦機關：農業委員會漁業署；協辦機關：海岸巡防署）

我國對於船員設有船員手冊，必要時應可考量是否採行「休閒釣魚證照」，然若採行此種「休閒釣魚證照」，則應同時設法避免釣客為便利與經濟，規避休閒釣魚證照的規範，轉而投機取得證照門檻不高的漁船船員手冊。

3. 凡是休閒海釣之船舶均得以在登記後，快速通關。（主辦機關：海岸巡防署；協辦機關：農業委員會漁業署）

4.強化海上監控能量（主辦機關：海岸巡防署、國防部；協辦機關：農業委員會漁業署）

目前於海上能有執法能量之非軍事機關，僅海岸巡防署。惟國家對於海岸巡防署能量之投入與海域監控能量之提昇，與日本、美國、韓國與中國相較，尚屬於不足。就巡邏船總船舶噸位數而言，無法所涵蓋所需巡邏之海域、就具持久巡航能力之大艦船舶數量而言，無法隨時於 24 小時內，以不間斷、具實質掌控之方式監控海域，致使目前我國海域監控遭遇到以下瓶頸：一、線式巡邏，無法進一步提昇至面式巡邏。二、一旦有中、大型艦艇故障、很難作到現地交接。三、部分海巡隊艦艇只能以單網次巡邏，無法確實掌握海域狀況。

除了艦艇數目之不足外，我國目前海域監控能量之方展，僅停留在海上，諸如衛星、無人飛行載具及飛機等具備大範圍監控能力之載具缺乏，使整體的海域監控範圍短，且無法有效立即反應海域真實之狀況。

為解決上述問題，國家應投入夠多的能量，並至少需作到下列五個面相：

此外，配合新科技，改變現有之勤務方式，方能真正做到有效管理、積極開放。

- (1) 研發及使用無人監控載具。
- (2) 使用航空器巡邏。
- (3) 串連各式載具之 C4ISR 系統。
- (4) 連結國防部之海域監控平台。
- (5) 賡續建造中、大型巡邏艦。
- (6) 基於海巡署的岸際雷達距岸 12 浬，遠離者則由國防部予以監控。

此外，配合新科技，改變現有之勤務方式，方能真正做到有效管理、積極開放。

表 5-2、具體建議措施一覽表

近 程			
序號	主題	具體因應作為	主辦機關 (協辦機關)
近 1	訂定總體休閒漁業指導原則	擬定類似聯合國糧農組織或澳洲等之指導原則或行為準則。	農業委員會漁業署
近 2	長期監測海域之漁業資源	1.規定相關海釣船舶必需填報漁獲日誌。 2.委託學術機構研究相關海域魚類資源。	農業委員會漁業署 (國科會) (海岸巡防署)
近 3	訂定漁業養護管理政策(一)	1.海釣必需建立許可制度 2.擴大目前少數的保育區或產銷班 3.強化輪流漁區休漁制度	農業委員會漁業署 (海岸巡防署)
近 4	強化娛樂漁船安全管理(一)	1.以漁船噸位、船舶設備與安全係數作為其活動範圍與時間之劃分標準。 2.統一提升所有娛樂漁業漁船的安全要求作為淘汰機制。 3.對乘客意外安全保險亦可因此劃分而有高低之分。 4.娛樂漁業應分船釣與其他活動分別規範管理。	交通部 (農業委員會漁業署) (海岸巡防署)
近 5	強化海域休閒船釣參與者之管理(一)	應將參訓費用改為自費且提高其保證金,作為行政契約之內容,考核其真正從事漁業勞動之事實後予以退回;若違反契約者則除沒收保證金。	農業委員會漁業署

近 6	強化執行法規項目與能力	1.透過行政委託使海巡署取得執行一般漁船之權責。 2.海巡機關落實一般漁船與娛樂漁業漁船出港之檢查、海上監控、違規蒐證、取締、移送等任務。	農業委員會漁業署、海岸巡防署
近 7	兼顧國安的簡化出入港之安檢程序(一)	嚴格執行娛樂漁船應裝備船位監控系統 (Vessel Monitory System;VMS)，且不得有故意不開啟情事，故障未立即通報者，第一次應予以罰款，第二次可考量撤照。該系統及其管理機制之建置，應考量商業機密資料之保護及個人資料等，再交由海巡署加以監測，發現違規行為即予以取締。	農業委員會漁業署 (海岸巡防署)
中 程			
序號	主題	具體因應作為	主辦機關 (協辦機關)
中 1	訂定漁業養護管理政策(二)	1.依據漁業資源消耗情形對魚類種類及大小進行限制，並畫設禁漁區。除一年生或二年生之特有漁種之外，應以發展娛樂漁業為主。 2.開放帶狀的保育區，以距岸 3 哩作為海釣之用，以漁具採捕之區域則應移至限制區之外。	農業委員會漁業署 (海岸巡防署)
中 2	強化娛樂漁船安全	船上衛生、住艙等設備明確規	交通部

	管理(二)	範使的娛樂漁業漁船不再有兼營之型態。	(農業委員會漁業署)
中 3	強化海域休閒船釣參與者之管理(二)	任意改船出海的情況,應調查其事實情況,違者應可吊銷船員手冊	農業委員會漁業署 (海岸巡防署)
中 4	增訂「海域休閒船釣」專章,或立專法	1.將所有以娛樂為目的,並且涉及使用海洋生物資源之各類船舶,列入管理。 2.欲草擬之法案或專章,應包括:釐清休閒船釣及船舶等相關基本定義、限制漁獲及漁具、明定船釣海域範圍、特定海域之禁制與限制、保險制度、非自用與自用船舶之安全係數、船舶應有裝備、休閒海釣行為準則、休閒海釣申請、發證與訓練、關於漁獲日誌與相關表單之填寫、繳交、規費繳交、原住民及習慣性捕魚之優遇或豁免、主管機關之確定(中央與地方)、執行機關之確定、職權範圍與行使程序、罰則等等。	農業委員會漁業署 (法務部) (海岸巡防署)
中 5	掌控個海域生物資源及各種漁業之商業產值	導入漁業財產權制度,以既有之調查數據,核算核發各漁業權之經濟價值,尤其是休閒漁業證照化後之可能價值,以作為調和、分配可能之海域資源競合與衝突。	農業委員會漁業署 (經濟部) (財政部)

遠 程			
序號	主題	具體因應作為	主辦機關 (協辦機關)
遠 1	訂定漁業養護管理政策(三)	在離岸特定範圍內禁止商業漁撈行，並將此等區域作為發展海釣休閒漁業專區，並與觀光業相結合，仿效關島、帛琉與馬爾地夫等將觀光與海域休閒船釣相結合，放棄以商業捕撈為目的之海上作業。	農業委員會漁業署 (交通部觀光局)
遠 2	強化娛樂漁船安全管理(三)	貫徹所有載客的船舶均應符合客船之安全標準，特別針對載客休閒船釣的行為，應隨著離岸距離限制，增進航海適航性的設備齊全。	交通部 (農業委員會漁業署) (海岸巡防署)
遠 3	強化海域休閒船釣參與者之管理(三)	採行「休閒釣魚證照」。	農業委員會漁業署 (海岸巡防署)
遠 4	兼顧國安的簡化出入港之安檢程序(三)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 基於海巡署的岸際雷達距岸 12 浬，遠離者則由國防部予以監控。 2. 凡是休閒海釣之船舶均得以在登記後，快速通關。 	海岸巡防署 國防部 (農業委員會漁業署)
遠 5	強化海域監控能量	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研發及使用無人監控載具。 2. 使用航空器巡邏。 3. 串連各式載具之 C4ISR 系統。 4. 連結國防部之海域監控平台。 	海岸巡防署 國防部 (國科會)

		5. 廢續建造中、大型巡邏艦。	
--	--	-----------------	--

參考書目

一、中日文書籍

王少麟 (2005)，《臺灣箱網養殖發展海洋觀光之遊憩可行性研究：以澎湖觀光漁場為例》，世新大學觀光學研究所碩士論文。

李建昌 (2000)，《娛樂漁業法治之研究》，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

朱建偉 (2002)，《臺灣娛樂漁業船營運與政府管理措施之研究》，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文。

林桓編 (2010)，《臺灣最適遊艇活動模式及推動策略之研究》，台北：行政院經濟建設委員會。

吳金鎮(2009)，《東港櫻花蝦漁業共同管理制度之研究》，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系。

金天楨一 (1982)，《實用漁業法詳解》，東京：成山堂書店。

姜皇池 (2008)，《國際公法導論》，台北：學林文化出版公司。

張明添(2002)，《臺灣娛樂漁業管理與發展之研究》，國立臺灣海洋大學漁業科學研究所碩士論文。

楊文賢(2001)，《臺灣地區娛樂漁業漁船載客之適法性研究》，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士在職專班碩士論文。

廖冠傑 (1999),《休閒漁業供需之研究》,國立臺灣大學農業經濟學研究所博士論文。

戴昌鳳 (2003),《臺灣的海洋》,台北:遠足文化事業有限公司。

二、中文期刊

江慶源(2000),〈海洋休閒新紀元 娛樂漁業展宏圖〉,《農政與農情》,第 101 期。

宋國明(2010),〈英國海洋資源與產業管理〉,《國土資源情報》,2010 年 4 期。

李景光,閻季惠 (2010),〈英國海洋事業的新篇章 — 談 2009 年《英國海洋法》〉,《海洋開發與管理》,2010 年 2 期。

施正鋒 (2008),〈原民族的漁獲權〉,《全球變遷通訊雜誌》,第五十七期。

陳國勝(2006),〈海巡機關事務管轄中執行事項之研究〉,《海洋事務論叢》。

陳國勝(2010),〈落實臺灣海域執法政策---從委託海巡署對娛樂漁船執法出發〉,桃園:第十七屆水上警察學術研討會。

陳文深 (2009),〈推動漁港多元化建設成果與展望〉,《農政與農情》,第 202 期。

陳思行 (2005),〈美國休閒漁業發展現狀〉,《北京水產》,第 1 卷。

劉新山 (2008),〈英國漁業管理機構及法規詳解〉,《2008 中國漁業經濟專家論壇論文集》,中國水產研究院。

三、英文書籍

ASS, OYSTEIN (ED), GLOBAL CHALLENGES IN RECREATIONAL FISHERIES (2008; Singapore: Blackwell Publishing).

BIANCHI, GABRIELLA & HEIN R. SKJOPLDAL (EDS), THE ECOSYSTEM APPROACH TO FISHERIES (2008; Rome: FAO of the United Nations)

CRABTREE ET AL. (EDS), ECONOMIC IMPACT OF RECREATIONAL SEA ANGLING IN ENGLAND & WALES (2004).

DONALD L. EVANS, SCOTT B. GUDS, WILLIAM T. HORGARTH, THE SALTONSTALL-KENNEDY GRANT PROGRAM: FISHERIES RESEARCH AND DEVELOPMENT REPORT (2001).

FRANQUESA R, GORDOA A, MINA T, NUSS S, BORREGO J.R, THE RECREATIONAL FISHING IN THE CENTRAL AND WESTERN EUROPEAN MEDITERRANEAN FRAME (2004).

GAUDIN C. & DE YOUNG, C, RECREATIONAL FISHERIES IN THE MEDITERRANEAN COUNTRIES: A REVIEW OF EXISTING LEGAL FRAMEWORKS (2007) (FAO Studies and Reviews, No.81)

HENRY, GARY W. NATIONAL RECREATIONAL FISHING SURVEY (2003).

HICKLEY, PHIL & HELENA TOMPKINS (EDS), RECREATIONAL FISHERIES: SOCIAL, ECONOMIC AND MANAGEMENT ASPECTS (1998; U.S.: Fishing News Books).

IAN G. COWX, *Recreational Fishing*, in HANDBOOK OF FISH BIOLOGY AND FISHERIES (Paul J. B. Hart & John D. Reynolds eds., 2002).

參考書目

PAWS, M. G. ET AL. (EDS), EU CONTRACT FISH/2004/011 ON SPORT FISHERIES (OR MARINE RECREATIONAL FISHERIES) IN THE EU (Final Report, 2008).

MARINE MANAGEMENT ORGANISATION, HER MAJESTY'S GOVERNMENT AND THE MARINE MANAGEMENT ORGANIZATIONS: FRAMEWORK DOCUMENT (2010; Newcastle upon Tyne: Marine Management Organisation.)

MILLER ET AL. (EDS), PROCEEDINGS OF THE 1998 PACIFIC ISLAND GAMEFISH TOURNAMENT SYMPOSIUM: FACING THE CHALLENGES OF RESOURCE CONSERVATION, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, AND THE SPORTFISHING ETHIC (1998).

PAUL V. NICHOLS, REPUBLIC OF PALAU MARINE RESOURCES PROFILES, FISHERIES DEVELOPMENT SECTION FORUM FISHERIES AGENCY (1991)

PAWSON, M. & CEFAS, THE DEFINITION AND LEGAL POSITION OF MARINE RECREATIONAL FISHING IN EUROPE (2007). Available in http://www.acsfilmfest.co.uk/nsrac/wp-content/uploads/2009/09/wp06_wd20071115_Recreational_fishing_definitions.pdf (last visited on 06 June 2010).

PITCHER, TONY J. & CHARLES E. HOLLINGWORTH (EDS), RECREATIONAL FISHERIES: ECOLOGICAL, ECONOMIC AND SOCIAL EVALUATION (2002; UK: Blackwell Science Publisher).

RAJASURIYA, RAN. ET AL. (EDS), STATUS OF CORAL REEFS IN SOUTH ASIA: BANGLADESH, INDIA, MALDIVES AND SRI LANKA, STATUS OF CORAL REEFS OF THE WORLD (2000).

ROYSTON ELLIS, MALDIVES: THE BRADT TRAVEL GUIDE (3d ed. 2005; U.K. Bradt Travel Guides Ltd.).

四、英文期刊

Arlinghaus, R. A. Schwab, S. J. Cooke and I. G. Cowx, *Contrasting pragmatic and suffering-centred approaches to fish welfare in recreational angling*, in *Journal of Fish Biology* 75, 2448 (2009).

Anderson, R. Charles ET AL., *Review of the Maldivan Tuna Fishery*, Indo-Pacific Tuna Programme, Colombo. IPTP Coll. Vol. Work. Docs. 9.

Rajasuriya, Arjan. ET AL., *Status of coral reefs in South Asia: Bangladesh, India, Maldives and Sri Lanka*, STATUS OF CORAL REEFS OF THE WORLD (2000).

US Fish and Wildlife Service And US Bureau of the Census (2006) *National Survey of Fishing, Hunting, and Wildlife-Associated Recreation*.

Winterbottom, P., *MANAGEMENT OF ENGLISH AND WELSH INSHORE WATERS AND THE MARINE BILL*, 19(4) J. WATER L. (2008).

五、網路資料

維基百科(休閒漁業)：http://en.wikipedia.org/wiki/Recreational_fishing。

美國漁獵部《釋放鹹水魚類之提示》：<http://www.dfg.ca.gov/marine/fishing.asp>。

美國漁業考察報告：
<http://www.wangsc.com/wscwenzhang/ShowArticle.asp?ArticleID=14528>。

美國魚類及野生動物局網站：http://www.fws.gov/help/about_us.html。

參考書目

美國國家海洋漁業局網站：<http://www.nmfs.noaa.gov/aboutus.htm>。

美國商務部國家海洋與大氣總署網站：<http://oceanservice.noaa.gov/about>。

美國漁區管理理事會網站：

http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/councils.htm。

美國《漁業保護和管理法》：<http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/index.html>。

美國《海上休閒漁業資訊調查計畫》：

<http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/mrip.htm>。

美國《國家環境政策法案》：<http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/nepa.htm>。

美國《海洋哺乳動物保護法》：<http://www.nmfs.noaa.gov/pr/laws/mmpa/>。

美國海岸防衛隊《休閒船舶相關聯邦法規指南》：

http://www.uscgboating.org/assets/1/workflow_staging/Publications/420.PDF。

馬爾地夫農業、漁業與海洋資源部網站：

<http://www.fishagri.gov.mv/?a=news&sdx=101&i=22>。

馬爾地夫觀光、藝術與文化部網站：

<http://www.tourism.gov.mv/article.php?aId=44>。

馬爾地夫《漁業法》：

<http://www.adb.org/Environment/laws-regulations.asp#Maldives>。

紐西蘭漁獵組織網站：

海域休閒船釣管理制度之研究

<http://www.fishandgame.org.nz/Site/NZCouncil/NZCAboutFG.aspx> ◦

紐西蘭北島與南島釣魚法規手冊：

<http://www.fishandgame.org.nz/Site/Regulations/default.aspx> ◦

紐西蘭海洋休閒漁業調查：

<http://www.activenzsurvey.org.nz/Results/2007-08-Active-NZ-Survey/Sport-and-Recreation-Profiles/Fishing/> ◦

紐西蘭陶波湖漁業許可證資訊網站：

<http://www.greatlaketaupo.com/new-zealand/trout/> ◦

紐西蘭《2010年休閒漁業許可證、費用與表格規則》：

http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2010/0273/latest/DLM3187713.html?search=ts_regulation_fish_rese&p=1&sr=1 ◦

紐西蘭釣魚競技資訊網站：

<http://www.nzfishing.com/FlyFishingEventsAndCompetitions/FlyFishingEventsAndCompetitions.htm> ◦

紐西蘭海洋保護區網站：

<http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/> ◦

紐西蘭海洋公園網站：

<http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/marine-parks/> ◦

紐西蘭原住民漁場網站：

<http://www.fish.govt.nz/en-nz/Fisheries+at+a+glance/default.htm?WBCMODE=Presentati> ◦

紐西蘭 1996 年《漁業法》：

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0088/latest/whole.html?search=ts_act_Fisheries+Act_resel&p=1#d1m394192。

紐西蘭 1986 年《業餘釣魚漁業規則》：

<http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/1986/0221/latest/DLM112671.html>。

紐西蘭 1987 年《養護法》：

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0065/latest/whole.html?search=ts_all%40act%40bill%40regulation_Conservation+Act+1987_resel&p=1#d1m103610。

紐西蘭 1971 年《海洋保護區法》：

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1971/0015/latest/DLM397838.html?search=ts_all%40act%40bill%40regulation_Conservation+Act+1987_resel&p=1。

紐西蘭水上安全網站：<http://www.watersafety.org.nz/>。

英國國民信託組織網站：

http://www.nationaltrust.org.uk/main/w-vh/w-visits/w-visits-activities/w-visits-activities-other/w-activities-other-bait_digging.htm。

英國海洋管理組織網站：

<http://www.marinemangement.org.uk/about/index.htm>。

聯合王國南威爾斯海洋漁業委員會網站：<http://www.swsfc.org.uk/home.htm>。

關島水產及野生資源科漁業組網站：<http://www.guamdawr.org/>。

海域休閒船釣管理制度之研究

關島野生生物全面保育策略：<http://www.guamdawr.org/Conservation/gcwcs2/>。

加拿大休閒漁業調查報告(2005)：
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/can/2005/section1-eng.htm>。

加拿大「大湖區」休閒漁業調查報告(2005)：
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/stats/rec/gl/gl2005/index-eng.htm>。

加拿大海洋保護區圖：
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/marineareas-zonesmarines/mpa-zpm/index-eng.htm>。

澳洲海洋國家公園分布圖：
<http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/index.html>。

澳洲大堡礁區域圖：
http://www.gbrmpa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/10679/mpz_32.pdf。

日本社團法人全國遊漁船業協會網站：
<http://homepage3.nifty.com/zenyugyo/yugyo02.htm>。

日本農林水產省「遊漁採捕量調查報告書」：
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001055630>。

日本水產廳「平成 21 年度水產白書」：
http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h21/pdf/h_1_2_3.pdf。

日本小型船舶檢查機構網站：
<http://www.jci.go.jp/statistics/pdf/register/21yotobetsu.pdf>。

日本《漁業調整規則》處理原則：
http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000488.html。

日本《特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律》(平成十六年六月二日法律第七十八号)：
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO078.html>。

日本《漁業法》(昭和二十四年十二月十五日法律第二百六十七号)：
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=1871&vm=04&re=02>。

日本《水産資源保護法》(昭和二十六年十二月十七日法律第三百十三号)：
http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=04&id=32。

日本《遊漁船業の適正化に関する法律》(昭和六十三年法律第九十九号)：
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S63/S63HO099.html>。

日本《船舶安全法》(昭和八年三月十五日法律第十一号)：
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S08/S08HO011.html>。

日本《小型船舶安全規則》(昭和四十九年八月二十七日運輸省令第三十六号)：
http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?IDX_OPT=1&H_NAME=%8F%AC%8C%5E%91D%94%95%88%0%91S%8BK%91%A5&H_NAME_YOMI=%82%A0&H_NO_GENGO=H&H_NO_YEAR=&H_NO_TYPE=2&H_NO_NO=&H_FILE_NAME=S49F03901000036&H_RYAKU=1&H_CTG=1&H_YOMI_GUN=1&H_CTG_GUN=1。

日本《船舶職員及び小型船舶操縦者法》(昭和二十六年四月十六日法律第一百四十九号)：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26HO149.html>。

海域休閒船釣管理制度之研究

日本《船舶職員及び小型船舶操縦者法施行規則》(昭和二十六年十月十五日運輸省令第九十一号)：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26F03901000091.html>。

日本海上保安廳海洋情報部網站：

[http://www.kaiho.mlit.go.jp/syoukai/soshiki/toudai/navigation-safety/pdf/22d%20guide\(leisure\).pdf](http://www.kaiho.mlit.go.jp/syoukai/soshiki/toudai/navigation-safety/pdf/22d%20guide(leisure).pdf)。

参考書目

附 錄

附錄一 各地訪談紀要

屏東縣政府訪談紀要

時間：2010 年 8 月 11 日下午訪談

地點：屏東縣政府漁業科

訪談對象：漁業科邱志強先生

與會人員：姜皇池、陳國勝、葉雲虎

1. 娛樂漁船將比照客船（101 年開始），每艘娛樂漁船大部分均載約 40 名左右乘客。娛樂漁船目前比照小客船檢查標準。（特定漁業：「專營漁業」與「兼營漁業」）
2. 台東後壁湖之船舶為觀光漁船，主要作為出海觀光與潛水，並不從事海釣工作釣。屏東另有私人遊艇一艘（「熊丸號」）（拿漁船執照），該船舶主人主要是載運朋友出海釣魚，而非營業。兼營漁船比照漁船檢查，但仍須保險。未來比照客船檢查，是否需交由港務局專業機關檢查？「專營娛樂漁業、船長、船員共幾人？」「兼營娛樂漁船：船長、船員幾人？若兼營潛水娛樂，另需載明」。
3. 一般雇漁筏費用是 8 小時，5,000 元，因此大部分海釣客以此為主要魚釣船舶；除費用考量外，另漁筏在海釣操作上較為便利。漁筏最多可載運 5 人（包括船長在內）。有關漁筏執照，縣市 20 噸以上歸農委會漁業署管理；直轄市 100 以上歸農委會漁業署管理。地方政府負責漁筏執照之發放，在後壁湖主要以漁筏進行海釣工作，因為觀光漁船成本較貴通常。然而竹筏並不能保險，因此風浪過大即不願出海。
4. 娛樂漁船有保險，安全性較高。然而釣客對於娛樂漁船之機動性與在船上釣魚之可操作性較漁筏不便，因此大部分釣客不喜乘坐觀光漁船。

- 5.部分觀光船舶會兼營潛水船舶，只要該船有手扶梯可以進行申請兼營，屏東最大不得超過 24 米，寬 5.5 米。最大馬力限於 360 馬力。
- 6.大部分釣魚行為仍是攜帶船員手冊進行魚釣，主要決定在漁場之尋求，若船筏船長若能找到漁場，則釣客較願意尋求其協助。
- 7.船員證出海釣魚。(恆春海釣以漁筏)。
- 8.2010 年會議，開始將娛樂漁船比照客船安全標準檢查相關資料。
- 9.泛洋、墾丁一、三、六號、南合一號、傑生九號、珊瑚號、龍井號、海角七號等等，眾多娛樂船舶大部分均已不營業。主要是遊客數量不足，目前墾丁雖然遊客眾多，但大部分集中在沙灘與南灣與墾丁大街從事進岸海上娛樂（香蕉船或水上摩托車等），因此出海釣魚或觀光行為並不興盛。

台東成功漁港

訪談地點與時間：2010年8月12日，15：00～17：00

訪談地點：台東成功漁港新港漁會

訪談對象：新港漁會漁業推廣科，陳瑞容小姐

與談人員：姜皇池、陳國勝、葉雲虎

- 1.台東成功海港生產漁港（主要魚種為旗魚、鮪魚、鯊魚和鬼頭刀），主要是生產漁業，進出口貿易，以黑潮流經海域漁業資源為主要捕撈對象；近年來漁船逐漸往外發展，甚至到菲律賓海域捕撈。
- 2.台東目前仍是以船員手冊出海，台東成功漁港僅有兩艘娛樂船舶從事賞鯨業。
- 3.船員手冊更換規則，以照換照，以證換證；新漁民則若有漁會推薦，則每星期二即可報考訓練。

宜蘭訪談紀要

訪談時間：14：00～16：00

訪談地點：宜蘭市

訪談對象：歐玉飛

與談人員：姜皇池、陳國勝、葉雲虎

1. 乘客不得離船之規定，「娛樂船照」不得讓乘客離船，多港進出（特案申請）。
2. 區隔「登礁釣魚」、磯釣、海上船釣、
3. 《漁業法》相關規定（不得離船），與海巡署協調，安檢站之人員配置，安檢站之功能問題（岸巡功能），出海之後即由洋巡負責（禁漁區範圍）
4. 岸釣比船釣多，大部分（24 小時）大部分均是在當天晚上來回，距離 24 哩之範圍限制。今年度全部娛樂漁船均需裝置 VMS，
5. 目前 20 噸以上船舶由農委會漁業署管理，20 噸以下由各縣市政府處理。《娛樂漁船管理規則》，魴苗漁業管理規則有縣市政府管理，禁漁區部分。
6. 基本上賞鯨不可能全年經營，僅有 4,5 個月可以作業，所以此間賞鯨船大部分是漁船兼營娛樂事業，僅有三艘專業賞鯨船（龜山朝日、龜山朝日 2 與華祺 168 號），是以宜蘭共有 27 艘娛樂漁船。
7. 利用漁船船員，海釣，目前近乎不可能建立海釣觀光，配額管制（魴魚、飛魚卵等等）（禁漁期）。
8. 海釣究係觀光行為或漁業行為。
9. 基本船員配置之檢查，發照娛樂漁船之處理，核備可從事娛樂漁業，船員人數與乘客數額限制。

花蓮訪談記錄

地點：花蓮縣政府馬上辦中心

時間：2010年8月5日，14：00~16：00

與談對象：花蓮縣政府農業管理處漁業科，朱雍正先生、吳世宇先生

與談人員：姜皇池、陳國勝、葉雲虎、傅勝群、賀華傑

- 1.利用傳統漁船改登記：賞鯨、海釣（9艘（賞鯨）+4艘（海釣）+1艘（正在建造））（13艘娛樂漁船執照）抽籤來進行，兼營與專營區隔，取得娛樂漁船進行分工，以執照為根據來進行。海釣船舶問題，（花蓮夏季漁業）（長浪與颱風）（沒有漁區）
- 2.海釣客行為與漁民分開來處理。職業釣客與休閒釣客（西部較多職業釣客），船員證問題，海釣證問題（不用政府資源，利用漁會發證出海）、
- 3.入漁證規範出海捕魚，賞鯨業者有重大衝擊，真正超過24小時，24浬限制並非大問題。經濟考量不願僅以單純釣客出海。漁船船員證之目的有二：漁民保險、出海時間與距離較為限制。然而真正問題是部分釣客希望使用船員證來出海省下費用。
- 4.石梯港，《漁業法》第41條，載客以娛樂為目的。岩礁問題，漁業資源缺乏（水深過深）、人口稀少、成本問題。漁民、漁船、膠筏問題（漁民手冊）。
- 5.漁業資源減少，純休閒仍有可行，但作為漁業生計則有困難。配合季節轉換進行處理，延繩釣漁船、流網漁船等等；漁業主管機關。娛樂漁船之申請困難，流程能否簡化，利用自由市場競爭。海釣船安檢成本甚高，對於海釣船形成嚴重競爭，至於利用船員證開放使得大部分人為節儉成本。否將漁業予以處理多角化經營以利生活。季節性魚釣問題。
- 6.與那國漁業養護管理問題，區分不同區塊，然後再來分區管理，使得部分漁業資源問題。執照問題，外縣市費用，南方澳入漁問題，鮪魚混獲與丟棄。點數釣魚。

7. 觀光海巡，不用取締問題，執法船舶問題，漁船載客出海並未又太多問題，漁船必須船員證、一般娛樂漁船僅需國民身份證即可。漁船雇用，換證問題，一星期緩衝，20-30 個船員，因此並無任何問題。出海問題，外縣市比較，花蓮相對並無任何問題。花蓮僅由兩個漁港，與其他縣市相比相對易於管理。
8. 觀光主管機關，海域遊憩管理辦法，海域遊憩觀光行為內容之定義，目前有所爭執，如香蕉船、水上摩托車等等。至於海釣船就係由何一單位較無爭執，由漁業主管單位處理（農業發展處，漁業科），最原始目的在於給予漁民方便，讓漁業資源日益減少後能有另一收入補貼，提升漁民生活。
9. 遊艇是否要進行管理？遊艇僅在意於何處上下水與休憩，漁業僅是代管機關，港務局始為管理機構，至於名貴遊艇僅會到漁港上架；倘若遊艇從事海釣行為則漁業處會管理，但若僅從事娛樂行為則不予以管理，通常遊艇並不從事捕魚行為，因此較無管理需要。法規予以處理，休閒為目的而非牟利，則不在農委會漁業署管理內容。
10. 漁船之檢丈問題相對簡單，若要載客則需要根據較嚴格檢查，因此必須從嚴檢查，娛樂漁船之經營成本相對提高相當多。開放海釣對漁業資源衝擊有限，因此對網具管理較為嚴格，但對單純釣魚行為則傾向予以鼓勵。廣開門路以讓漁船來處理。漁船限載人數，合法問題，一支釣漁船中所載船員，一般漁船載運船員。
11. 是愈多人參與越多，提升安全係數，可減少社會成本。VMS 與 EPR 裝載，所有一切要求，《漁業管理辦法》第 1、2、3 款則要求所有娛樂漁船均需裝 VMS，花蓮娛樂漁船列管又解除。

台中港梧棲漁業及海岸資源管理所

訪談時間：2010 年 8 月 25 日

訪談地點：台中縣梧棲鎮漁業及海岸資源管理所

訪談對象：劉彥芳技士、科長邱定遠

與會人員：姜皇池、陳國勝、葉雲虎、姚洲典（第三海巡隊隊長）、洪文泉（第三海巡隊分隊長）、呂彥增（本案研究助理）。

- 1.海釣漁船基本是娛樂漁船，大部分與釣魚業者有認識，因此釣客較願意與其來往，可以確保何處較有漁業資源。
- 2.船員手冊出海，漁船，不受 24 小時，48 哩限制。一般而言，船員證出海僅准許一、兩次通融，必須有雇傭契約始較為合理，然而雇傭契約卻需要船長投保等等資料。漁筏釣魚，一般而言，漁筏僅是浮具，不具安全性，往往僅需一個大浪或長湧即行翻覆。漁筏主管機關（如地方政府與安檢站）是否必須承擔責任。
- 3.娛樂船舶之成本較高，兼營休閒漁業船舶可以從事漁業與兼營娛樂。專營娛樂功能之漁船。運送大陸漁工船舶，實際上是漁船兼營載運大陸漁工，兼營客運功能，其安全係數顯然有問題，因此從 101 年起，要求所有兼營娛樂船舶之漁船須根據客輪安全標準檢查。
- 4.20 噸以下之漁船漁業執照由縣政府發照，至於漁業漁船若需兼營娛樂事業，則申請兼營休閒漁船執照，由縣政府發照。
- 5.兼營娛樂漁船與非兼營娛樂漁船之差異何在？台中每季進行娛樂漁船之安全檢查。
- 6.苗栗因養護制度較為完善，投放人工魚礁、復育等等，建立專屬漁權，目前已經可以再捉到白鯧。
- 7.洄游魚類在 3 哩內養護，因為大部分小魚苗均在 3 哩內，此等仔魚（魴苗漁業）若遭到捕撈之後，則未來並無大魚前來覓食。僅在宜蘭與龜山之間有魴苗漁業所以開放，然而在其他地區之仔魚苗與魴苗漁業不同，因此魴苗漁業和仔魚不同，在仔魚種群中，擁有高價值魚類仔魚，

是以若有此等魚類滅絕，則未來將無成員可以捕撈。流網（中層流網）可捕撈大魚，然而小魚可以通過。（苗栗禁止魴苗漁業，因此仍可捕到大魚）在專用漁業魚區必須入魚，若無專用漁業魚區則全國均可自由捕撈。如東港櫻花蝦魚區。魴苗漁業僅能在本縣市，不能跨出各自海域，從黃女溪至大肚溪出海口平行區域，台中縣海域利用《海污法》劃定界線。

- 8.娛樂漁船，3 哩內之主要作業漁船，CT2 主要作業漁船。目前主要爭執在拖網與流網之衝突，因為拖網會影響到流網放置。
- 9.台中港特定區與漁民往往有爭執。台中縣有專屬漁權，台中大部分 3 哩內漁船大部分為澎湖船舶進行作業。
- 10.CT3，CTF2，船籍地處罰，行為處罰部分。修改《漁業法》賦予海巡署處罰權限，逕行告發，比照《交通管理條例》概念。大部分違規事項在最後均以嚴重警告處理，並未完全落實。
- 11.漁船報關，是否可以要求刷卡制度？漁船安全建立制度，在安檢所旁邊建立刷卡機器。禁止至他國海域（專屬經濟海域）捕撈外國漁業資源。
- 12.海釣船舶發展：鬆綁管制，捕魚作為生存模式困難，作為海洋經濟活動之一部分，全力建立海釣或觀光漁業，則經營期僅有 4~5 個月，東海岸漁業生物種類繁多，開放魴苗漁業、人工船礁與魚礁類之投放不復、觀念之改變。CPUE(catch per unit of effort)

瑞芳區漁會訪談紀錄

時間：100年4月8日上午10時30分至12時止

地點：瑞芳區漁會辦公室

受訪談人：黃理事長志明（瑞芳區漁會）、歐主任秘書慶賢（臺灣海洋大學）

訪談人：姜皇池、陳國勝

記錄：張致遠

- 1.當初娛樂漁業的用意是單純想利用遊艇進行休閒娛樂，但是臺灣的環境不適合，大約有五十艘的娛樂漁船，夏天下午都約有三、四百人來進行海釣，直到2000年以後經濟衰退，海釣才演變成職業釣客的型態，餐廳請人海釣把釣回來的漁獲作為餐廳的食材。
- 2.以北方三島來說好了，規畫保育區讓魚群可以繁殖，但彭佳嶼是個傳統漁場，臺灣的漁船有去過東沙捕過白帶魚，但那油脂不多。姜老師參考國外的作法用意很好，但要考量臺灣的情況專門用於海釣場有困難，因為臺灣的漁場不多，應該要像日本一樣規範魚跟網目大小，但是應該不可能。
- 3.以前我有向漁政單位建議過，有種魚類彭佳嶼到日本海的岩礁都有，小魚的時候就有卵，臺灣漁船放漁籠捕撈起小魚，一斤才十塊二十塊，但如果再讓它成長大一點，他會產卵而且大魚是高價值的漁獲，捕撈用的籠子是放到深海去再撈上來的，由於壓力的關係小魚撈上來就會死掉無法放生，所以應該籠子的洞應該要大一點，讓小魚可以跑走保留高價值的大魚，但是現在大小魚不分可以賣就好了，現在都沒人管。
- 4.娛樂漁船不能使用大陸漁工，所以作業漁船出海可以請大陸漁工幫忙作業，雖然娛樂漁船出海只需要身分證就可以，但是若要再請一名臺灣漁工就不符合成本，因此有船員證的話，對漁船本身而言，就可以僱用大陸漁工降低成本，也有利。「福爾摩沙酋長二號事件」是長久以來即存在的現象，那也只是漁民求生存的方法。
- 5.欲管理非漁民卻持漁民手冊的問題，當然需要管，但是臺灣很難管理，

就像碼頭可不可以釣魚一樣。現在娛樂漁船幾乎都是兼營的，因為考量大陸漁工的問題，現在很多娛樂漁船都改用一般漁船出海，有船員手冊就可以出海了。限制娛樂漁船得時間是避免成為作業性質的漁船，現在釣客都很厲害，都知道漁場在哪裡。海釣船以前沒有衛星定位時是補貼性質，現在有衛星定位後都知道漁場位置，到漁場那釣完後再到另一處漁場。船員手冊只要受完訓，拿到漁業證書找漁船掛名就可以出去。

6. 近海 3 哩內不准補魚只准釣魚的問題，在於拖網的漁船一定要禁止，若 3 哩內完全要禁的話，執行面就要靠海巡的。現在執行上龍蝦的捕撈規範得不錯，龍蝦、海膽等一些高價值的漁獲都是在岩礁，現在禁止水肺氣瓶下去就改善很多了。對於像魩鯪魚這種本來就是小魚，應該要看魚種本身的大小，要不然 3 哩內早就沒有魚可以抓，而且本來就有漁業權的規定。3 哩不能作業應該要規定哪種方式不行、還是規劃海域。但是 3 哩內海釣船會不夠成本，因為已經沒有魚可以釣魚。本來娛樂性質的活動就不應該有買賣性，而且對魚的大小種類都要有所限制，只是現在海釣都是職業釣客。
7. 我認為職業釣客不需要管理，拖網都在作業了。只是臺灣週邊的漁業資源要完整的調查清楚，對於魚種的季節性、哪些特殊生計魚類是可以捕撈要清楚。

基隆海巡隊訪談記錄

時間：99年7月8日上午12時

地點：基隆海巡隊三組辦公室

受訪談人：呂組主任志強、陳組主任志偉
訪談人：姜皇池、陳國勝、葉雲虎、
陳奎瑾

記錄：葉雲虎

- 1.公務員依法行政，我國未來發展休閒漁業之政策，採取沿岸 6 哩設置漁業保護區而禁止漁捕行為，改以全面發展娛樂漁業。這個部分當然是有助於海洋資源的維護，但受限於我們的職掌與任務，只要法令有所規範，海巡機關即可依法執行。
- 2.雖然現行因法令規定海釣客本應搭乘娛樂漁船出海釣魚，但為規避娛樂漁船有出海距離不超 24 哩及出海時間不超過 48 小時限制，導致紛紛參加漁民訓練，至 2009 年持有漁船船員手冊者共有 11 萬多人，因此就法令之規定，其的確為漁民。但是，確實在執法過程中，有發覺這樣的現象存在。限於權限難以強制取締。
- 3.目前該之事項主管機關乃是農委會漁業署，海岸巡防機關在執行娛樂漁船之法規上，漁業法無授權，並且具強制性的行政處分態樣也不足，因此海巡機關依據海巡法之規定，所能做的是有限的。再加上，碰到類似聯合號的案件時，以漁民身分來掩蓋從事休閒海釣的事實。若無法有明確的法令來杜絕類似的現象，事實上對海巡機關之執法工作，產生很大的困擾。
- 4.目前依據《漁業法》的規定，娛樂漁業只適用在漁船，若是其它船舶則不適用。如果是載客目的之客船，適用《船舶法》，至如果是私人遊艇，並無專法規範，至於前述船舶可否從事船釣行為，目前法令沒有規定，可否從事這樣的行為，應請主管機關立法或者發佈相關辦法，否則就海巡機關的立場，除非有安全的疑慮，或者是觸犯其它法律之嫌疑，我們才會依法主動進行偵辦或者是檢查。

附錄二 第一次座談會紀錄

時間：100 年 3 月 25 日

地點：臺灣大學法學院

主持人：姜皇池、陳國勝

第一部分：座談會題綱及說明

一、海巡機關與漁政主管機關之管轄分工情況？

主持人說明：

依據《海岸巡防法》第 4 條第 1 項第 7 款中規定，海巡機關之「執行事項」中第 3 點為「漁業巡護及漁業資源之維護事項」，但因在《漁業法》中未有明定海巡署為執行機關，形成海巡機關與漁政主管機關間權責未明。但在《娛樂漁業管理辦法》第 26 條第 2 項，「前項各款之檢查及即時制止出港之處置，中央主管機關得委託海岸巡防機關辦理。」農委會漁業署公告委託海巡機關針對娛樂漁船實施安全檢查及即時制止等職權。海巡署得對「一般漁船」得否實施漁船檢查及即時制止否？

二、漁政主管機關委託海巡機關執行娛樂漁船之管制，其執行成效？

主持人說明：

99 年 7 月 7 日農授漁字第 0990142624 號公告「委託巡防機關辦理娛樂漁船管理辦法第 26 條第 1 項各款所定之檢查及即時制止出港之處置。」在實務上，實施港口進出港口時之管制情況如何？對於一般漁船出海是否與娛樂漁船採相同標準？

三、漁政主管機關委託海巡機關之即時制止之合法性？

主持人說明：

《漁業法》第 43 條規定，「中央主管機關對專營或兼營娛樂漁業之漁船

設備、人員安全及應遵守事項，應訂定辦法嚴格管理之。」依此授權訂定管理之《娛樂漁業管理辦法》，該辦法第 26 條第 1 項規定，「娛樂漁業漁船有下列各款情事之一者，主管機關除依有關規定處分外，並應即時制止其出港經營娛樂漁業：

- 1.未依規定申請檢查、丈量、註冊。
- 2.搭載乘客超過乘客定額，或搭載船員超過船員人數。
- 3.未取得經營娛樂漁業執照。
- 4.幹部船員及駕駛人未持有合格證照。
- 5.未依規定配備合格之求生、滅火及通信設備。
- 6.未裝設船位回報器、未向通訊電臺回報船位或未維持通訊設備正常運作。」

上述依《漁業法》授權所訂之《娛樂漁業管理辦法》即時制止之執法手段是否符合法律保留原則？

四、以「漁民」身分之名行海釣之實的防制之道？

主持人說明：

「漁民」者，應係指以捕魚、養殖為生者或與直接從事漁業者，現行因法令規定造成有部分海釣客本應搭乘娛樂漁船出海釣魚的人，為規避娛樂漁船有出海距離不超 24 哩及出海時間不超過 48 小時限制，導致紛紛參加漁民訓練至 2009 年持有漁船船員手冊者共有 112,239 人，但仍有漁業人力不足的現象，卻又發生「聯合號」與「福爾摩沙酋長 2 號」事件，發現出海釣魚者，紛紛以漁民身份，搭乘漁船出海，而非搭乘娛樂漁船。為防制假漁民者，以漁民身份規避規範之防制之道？

五、我國未來發展娛樂漁業之政策，採取沿岸 6 哩設置漁業保護區而禁止漁捕行為，改以全面發展娛樂漁業之必要性及可行性？

主持人說明：

在民生型與觀光型的漁業中，將因沿海國的漁業資源與國家發展政策息息相關。蒐集很多海洋國家均將沿海列為漁業資源保護區域，兼顧發展

觀光漁業，採取以禁止機械捕漁，替之以海釣為主的型態。我國是否適合此類型的漁業政策？

第二部分：座談會議記錄

姜皇池老師：

(前述未錄音)³⁸⁶若不處理 1 到 6 哩，就沒有魚。假設有 3 到 6 哩要管制或是 1 到 3 哩、或 3 到 6 哩要管制，這是一個選擇問題、可行性必需評估。再來，對於休閒漁業倫理的問題也是要考量，對於外國休閒娛樂船之管制也是。希望今天陳老師可以對於內國法管制給予意見。

陳國勝老師：

本研究案可能起因為「福爾摩沙酋長二號」跟「聯合號」二個案件後發現很多人釣魚不搭娛樂漁船而是搭乘漁船，反映現實管制出問題。目前國內管制漁船問題之關鍵點為假漁民，而目前人力有限，處理此問題有困難。我將議題分為現在跟未來，請各位到時分別就各議題發表意見。

- 1.海巡署跟農委會漁業署分工為農委會漁業署認為其有權但沒有能力，海巡署認為其有能力但沒有權力，這問題請教各位學者看看海巡署是否可以執行這樣的任務。
- 2.為漁業主管機關委託海巡署執行管制，後來發生問題，農委會漁業署用委託方式，於 99 年 7 月 7 日公告海巡署接受農委會漁業署委託進行管制，目前管制成效不知。
- 3.為漁業主管機關委託海巡署主管機關即時制止的合法性，漁業法只授權可以訂定一些規定，但在《娛樂漁業管理辦法》裡是說可以即時制止，即時制止農委會漁業署希望有違規超載時海巡署就不應該要讓漁船出去，如果硬要出去就拔鑰匙，也就是把他檔在港口讓他出不去，這樣

³⁸⁶ 第一次座談會時，因為計畫主持人姜皇池教授嚴重感冒，除喉嚨無法大聲言語外，以及身體無法負荷外，亦恐將感冒傳染給與會人士，盡量不要發言，因此於進行非常簡短引言與致歉外，即由協同主持人陳國勝教授負責主要之會議流程。

授權是否有問題，法律概括授權，行政機關具體預定，是否有法律上問題。

- 4.自「福爾摩沙酋長二號」跟「聯合號」兩案，實務上發現很多人拿船員證從事海釣，也就是說我們欲將海釣納入娛樂漁業管理，卻發現很多人是不搭漁船海釣，這當然違反一些規定，是否可透過農委會漁業署和海巡署合作來改善。
- 5.從未來發展來看，把娛樂漁業當成產業來發展觀光、保護區之設置、發展觀光來替代生技漁業。以上是今天的五個主要議題。

洪文玲老師：

- 1.外國法治蒐集廣但不夠深入，欲引入國內應先注意面相，有項目之區分，再蒐集資料，即須有一基準。歐美對娛樂漁業的價值觀跟國人不同，跟文化層面、民族性有關。所以歐美釣魚會放回去，但國內休閒漁業是一兼二顧。
- 2.引入歐美休閒漁業，然而國民價值觀和歐美差太多，造成國民鑽法律漏洞-申請船員手冊，使之以娛樂漁業之名行生技漁業之實。必須實際了解受規範的人，方法包括船員手冊之管理，不然就要開放：不限制時間地點。現在為立法從嚴而執法從寬，光立法僅一具文。
- 3.99年7月委託公告牽涉機關管轄權變動，依《行政程序法》第15條平行機關可透過行政委託來把權限移轉給其他機關乃至於民間機構，這法源是上沒問題。本屬於漁業主管機關之權限，因為母法限定檢查跟即時制止之規定，像是裁罰或是強制執行規定，因不在母法明定範圍，所以公告須注意不可於逾越母法授權範圍。
- 4.對於超載的取締，有行政罰法34條有即時制止規定，發現違規行為可以用。

歐慶賢老師：

- 1.期中報告「休閒漁業」和「娛樂漁業」之定義和我國現在實務差別太

大。娛樂漁業草案主要參考日本，民國 81 農委會漁業處發現一部分漁業式微、漁港閒置，當時娛樂漁業大多兼營，當時我國考量到歐美是以遊艇作休閒海釣，而日本以漁船兼營，遊艇來作應交由交通部觀光局，而漁船兼營由漁業處管。我國採日本方式，如此可順便照顧漁民。首先核准為澎湖縣，但沒半條船來申請，因為安全要求他做不到。另重點地是瑞芳，是全臺灣娛樂魚產最多地，期中報告無此地建議可調查。還有期中報告中國外資料所說的對現階段臺灣來說都是娛樂漁業而非休閒漁業，休閒漁業的定義不是這樣。現在農委會漁業署在各港口休閒漁業做最多的三個部分為：直銷中心、娛樂漁業、展示館。休閒漁業是用休閒農業概念轉過來的，所以現在只要對漁港漁村有幫助都可以做，休閒漁業多圍繞漁港四周，但農委會多會將休閒漁業放在農業下面，叫休閒農業。所以提及的休閒漁業以臺灣實務來講應叫做「娛樂漁業」，定義要釐清。有關遊艇，因日本娛樂漁業發展到最後多為遊艇而非漁船，漁船越做越像遊艇，所以像瑞芳娛樂漁船不像漁船反而像遊艇。日本現在娛樂漁業發展遇到的問題為天氣不好發展不好，現在將目標瞄準國中生跟上班未婚女性以及退休後銀髮族。聯合國 FAO 也要求，因為休閒海釣的量比一般商業性捕撈要多，所以希望這部分也要納入統計。

2. 議題五現行臺灣是不可能，因為沿岸漁業用的是漁業權，我們核發漁業權執照是 3 浬內，結果你現在不但 3 浬還擴到 6 浬要漁業保護區純粹只釣魚。我們現在是拿掉潮間帶，3 浬內給予休閒漁業權，但若依法提出申請潮間帶仍有可能給你休閒漁業權。現在要考量是我國二三十年前設很多漁業資源保育區，現在很多保育的資源都不存在，是不是有必要再劃如此多保育區，一旦劃出保育區就應限制不要再進去了，現今唯一保存很好的的是綠島。
3. 休閒海釣這部分還要注意遊艇規定，有可能是觀光局跟農委會漁業署都有管的這塊娛樂漁船，那娛樂漁船因為漁船來做比較好，漁船多由漁民經營，漁民知道要在何處捕釣不會過釣，但若同一共同漁場內有遊艇就會出問題，遊艇大多不守規定，對生態破壞較大。臺灣推行休

閒海釣在冬天或氣候不好時生意差，目前就是做夏天，加上漁業用油專營不能補貼，但兼營可以補貼，導致很多專營改兼營。像日本有政府輔導，他們漁會有部會經營此塊，但臺灣就放任業者經營讓他們後果自負。瑞芳是目前全臺灣做得最好的，但業者都不知道要宣傳，日本都會宣傳，宣傳去哪玩如何去玩，目前臺灣僅是在政府網站宣傳。

劉光明老師：

- 1.我國將沿岸近海漁業轉型為休閒漁業或娛樂漁業，和歐美推行目的不同。當初認為傳統捕撈性行為轉型為遊憩式捕撈應該會減低漁民壓力，尤其以船釣傷害應比拖網小。但後發現很多假漁民問題，很多是我們所稱的「職業釣客」，但兩者不同。我們要探討職業釣客和傳統漁民之衝突：我們調查瑞芳發現傳統漁民很厭惡職業釣客，因傳統漁民會考量生態釣魚，但職業釣客是以釣到一定量為目的，會傷害資源，跟當初署裡推娛樂漁業減少漁獲壓力的理念衝突。一開始署裡核發娛樂漁船執照時我們就建議要填報漁獲量資料，因為娛樂漁業漁獲量很可觀，但釣多少、哪裡釣沒人知道，農委會漁業署統計資料僅商業性捕撈。這部分影響到後來設立保護區，若設置專區讓職業釣客去釣會跟維護海洋資源的本意衝突。
- 2.目前國內對此事務之管制因分屬太多單位導致管制上麻煩:對於海域利用，內政部營業署委託研究單位做海域規劃，早期農委會漁業署也請駱老師做沿岸 12 哩的規劃利用。基本上 12 哩內資源利用相當多元，競合非常多機關，但各單位規劃不同，這部分可參考歐老師的部分。期中報告範圍非常廣，若焦點在船釣，我想會比較有內容。
- 3.現行法分專營兼營，我國船舶管理制度是只要娛樂漁船從事載客，船舶不論兼營或專營都需達一定安全性標準。現在問題為早期民國八十幾年為推廣而對於娛樂漁船要符合客船之標準有豁免規定。行政院在九十五年對此類載客船舶要求安全性回歸客船部分，故我們針對八十年以前娛樂漁業漁船給予三年緩衝期，但自九十九年起須符合客船標準；至於八十年一月一日到九十年二月十日間給予五年緩衝期，最多

自民國一百年後所有載客船跟客船都是須統一達到航政機關之標準。

蔡庭榕老師：

- 1.本研究案中得自發展漁業策略面，另一自管理規範面思考。
- 2.臺灣四面環海，應思考要如何去做來利用如此好資源。海域休閒船釣到底是娛樂漁業還是休閒漁業，也需要界定清楚。我自期中報告大綱來看有管理體系、基本原則與漁業概況，但無相關規劃，而作用法的部分很重要，我想作用法部分可以引進討論。自規範管理面觀之分為管理機關與執行機關、甚至過去有處分機關，過去海巡有很多為執行面，但處分面很多不是在海巡，像上次我問到海巡主管法規內中是否有可以自己限制出境處分的機關，結果並沒有，只有法院處分海巡來執行。
- 3.海巡法第 4 條特別列執行之部分，自漁業管理方面農委會漁業署執行上有困難，變成要用委託方式，管理機關為農委會漁業署，執行機關依辦法第 26 條內容看來是構成要件，效果是制止，執行裡面有執行強制與執行處分，強制部分為制止、處分部分為處罰，這裡看來構成要件是否通通列入？若有，應如何委託？剛才提到函送，我想請教函送何機關又因何函送？函送給農委會漁業署？
- 4.制止若不聽也沒有規定，像制止主持人說拔鑰匙，但拔鑰匙是很嚴重的干預，對於基本權干預用委託是不是不合適？可推到漁業法去看，是否可以依漁業法第一章罰則 67 條到 69 條來管理，尤其是對於需要國會保留的事務，而這部分應得由海巡署來協助執行，自海巡署特性及其立法目的，依海巡第 5 條，海巡並不排斥；且自機關特性與及自合目的性來說，海巡基本上可協助，從相對法律保留來說已足。他是一法規命令性質，但體系上來說考量我所說的會比較明確。

林文成(海巡署科長)：

- 1.目前全臺灣遊艇有一千兩百多艘，農委會漁業署在商港、漁港、海岸跟河道的部分沿岸必須設置遊艇碼頭。

2. 回歸執行面關於適法性，依河岸法及海岸巡防法第 4 條規定，我們依法規命令執行，尚無不妥。至於對一般漁船檢查是否得否實施即時強制，若符合行政執行法規定即時強制要件則可為之。
3. 即時制止方面，我們以廣播告知超載、告知船長船客違法事實、並設置超載告知牌來制止，行政執行法即時強制雖要件規定明確，但娛樂漁船一般是不會達到該法即時強制之強度。目前我國僅超載執行強度較高，因超載涉及船舶海上航行安全，我們可能採取的行為是請多出來的人下船，至於拔鑰匙部分，實務沒有這樣做，目前處理作法多以拍照、錄影，把錄影過程證據、勸導單及相關資料函送主管機裁處。
4. 一般漁船檢查和娛樂漁船的檢查方面，一般漁船檢查回到海岸巡迴法，而娛樂漁船管理辦法第 20 條規定娛樂漁船出港要主動向主關機關檢查。有漁民身分且坐娛樂漁船出海我們並無權限制其自由，但無漁民身分做娛樂漁船或有漁民身分但坐一般漁船，在碼頭我們放行，但限制不得超出 24 浬，這部分我們雷達監控有效範圍為 12 浬，超過 24 浬的部分海上巡邏隊發現後我們都會蒐證函送給主管機關裁處。

林榮耀(農委會漁業署專員)：

1. 重點是以漁民身分從事海釣要如何區分，領漁民手冊有兩三萬人，但實際從事幾千人而已。去年問卷調查大部分多以漁保為主，其中臺灣北部以海釣為主，南部以漁保為主。
2. 現因為周休二日人民從事休閒漁業日多，署內有意見為是否可對於船員跟職業釣客或休閒海釣客做一個區分，即除漁民手冊外是否須多發釣魚證或是否核發兼業漁民證，統計臺灣實際從事海釣人口。請研究團隊幫忙想我們如何在現有體制下，以符合臺灣特性並導入資源保育觀念為妥善安排。

鍾豐駿(農委會漁業署)：

1. 委託海巡署公告實為 96 年就委託，因 99 年 26 條修正所以 99 年公告委託。建議報告可將遊艇納入，各國資料可用表格為統整。至於娛樂

漁船分工，按《船舶法》我們漁政單位從事為娛樂漁船經營跟許可管理，海巡單位的話，早期他們是沒有在分工內，後續因為娛樂漁船為載客船舶，對於安全管理有其必要性，故我們於 96 年開始修正《娛樂漁船管理辦法》第 26 條，將其納入分工體系。

2. 委託事項是依《行政程序法》第 15 條為委託海巡署，是否違反法保留，我們依行政程序法委託，後續執行複依《行政罰法》34 條，故認在法源上應無問題，然而誠如各位老師建議，在母法上明訂會更好，後續若漁業法修正會盡快把這塊拉到裡面去，使海巡署有更好執行依據。
3. 娛樂漁業早期只有專營，後開放兼營，兼營因具漁業漁船和娛樂漁船特性使執法不方便、執行上困難。
4. 議題五劃設漁業保護區方面，目前問題是在刺網部分，拖網部分目前已禁止，但因沿近海為家計型漁業牽涉漁戶約三、四十萬，會造成衝擊，故刺網類管理需漸進為之，管理方式希望同拖網，範圍 3 浬內。今年修法重點為娛樂漁船總噸位以及範圍部分：總噸位目前為五十，但欲修法刪除；活動範圍部分目前為 24 浬，後續規範希放寬至 30 浬。
5. 娛樂報表部分要求娛樂漁船填寫漁業報表也是修法重點。對於娛樂漁船安全設備要求要達到客船或載客船檢查，早期有豁免規定但現在要求漁民達到標準會使漁民困擾，這需要宣導。有關民族性，因我國與歐美不同，故釣了放生很難行。

張慧君(海巡署)：

1. 爭對第三個議題，有關《娛樂漁業管理辦法》第 26 條這部分會回歸到母法《海岸巡防法》有無規定可以檢查，該法有規定入出港安全檢查事項，其中第 4 條第 1 項第 2 款可為檢查之法源依據，從而回歸到第一個議題時，對於一般漁船檢查應無法源上問題。
2. 第四個議題，老師所提到福爾摩沙號聯合號應為娛樂漁船而非漁船。現海巡機關麻煩處為我們有檢查平台可為檢查動作，但我們檢察權責上仍要回歸漁業法規定才能確定要如何檢查。因為我們雖可為安全檢

海域休閒船釣管理制度之研究

查，但細部檢查仍須回歸漁業法。我參考日本海上保安法是規定是海上保安官執行各行政機關事項時，直接視同機關人員而可有職權為之。

- 3.對於第五個議題，因產業跟生態保育難同時兼顧，農委會漁業署可能要輔導一般漁業使其有機會轉型。

附錄三 第二次座談會紀錄

時間：100 年 5 月 13 日

地點：臺灣大學法律學院

主持人：姜皇池教授

第一部分：座談會題綱及說明

一、我國沿海漁業之漁業資源保護情況如何？應否逐步將生計型漁業轉型為休閒漁業之可行性？

主持人說明：

我國沿海過魚情況嚴重，沿海漁民僅以捕魚維生日益困難，如結合休閒漁業推展，仿大部分的外國沿海漁業管理制度，採發海釣證收費用作為管理基金、擴大成立漁業保育區(目前 26 個保育區大部分針對龍蝦、九孔等為對象)等作為逐步轉型為以休閒漁業為主？

二、我國未來發展休閒漁業之政策，採取沿岸 6 哩設置漁業保護區而禁止漁捕行為，改以全面發展娛樂漁業之必要性及可行性？

主持人說明：

在民生型與觀光型的漁業中，將因沿海國的漁業資源與國家發展政策息息相關。蒐集很多海洋國家均將沿海列為漁業資源保護區域，兼顧發展觀光漁業，採取以禁止機械捕漁，替之以休閒海釣為主的型態。我國是否適合此類型的漁業政策？

三、以「漁民」身分之名行海釣之實的防制之道？

主持人說明：

「漁民」者，應係指以捕魚、養殖為生者或與直接從事漁業者，現行因

法令規定造成有部分海釣客本應搭乘娛樂漁船出海釣魚者，為規避娛樂漁船有出海距離不超 24 哩及出海時間不超過 48 小時限制，導致紛紛參加漁民訓練至 2009 年持有漁船船員手冊者共有 112,239 人，但仍有漁業人力不足的現象。在發生「聯合號」與「福爾摩沙酋長 2 號」事件，發現出海釣魚者，印證釣客以漁民身份，搭乘漁船出海，而非搭乘娛樂漁船。(1)在訓練後上船時間未滿時數者，應以沒入保證金之外，廢止原發之船員手冊，(2)另一方面放寬海釣船活動範圍外，(3)落實漁船出海作業之相關人員，並追查船員掛名他船出海作業之原因。以作為防制假漁民者，以漁民身份規避規範之防制之道？

四、海巡機關與漁政主管機關之管轄分工情況？

主持人說明：

依據《海岸巡防法》第 4 條第 1 項第 7 款中規定，海巡機關之「執行事項」中第 3 點為「漁業巡護及漁業資源之維護事項」，但因在《漁業法》中未有明定海巡署為執行機關，形成海巡機關與漁政主管機關間權責未明。但在《娛樂漁業管理辦法》第 26 條第 2 項，「前項各款之檢查及即時制止出港之處置，中央主管機關得委託海岸巡防機關辦理。」農委會漁業署公告委託海巡機關針對娛樂漁船實施安全檢查及即時制止等職權。海巡署得對「一般漁船」得否實施漁船檢查及即時制止否？

五、漁政主管機關委託海巡機關執行娛樂漁船之管制，其執行成效？

主持人說明：

99 年 7 月 7 日農授漁字第 0990142624 號公告「委託巡防機關辦理娛樂漁船管理辦法第 26 條第 1 項各款所定之檢查及即時制止出港之處置。」在實務上，實施港口進出港口時之管制情況如何？對於一般漁船出海是否與娛樂漁船採相同標準？

六、漁政主管機關委託海巡機關之即時制止之裁量行政？

主持人說明：

《漁業法》第 43 條規定，「中央主管機關對專營或兼營娛樂漁業之漁船設備、人員安全及應遵守事項，應訂定辦法嚴格管理之。」依此授權訂定管理之《娛樂漁業管理辦法》，該辦法第 26 條第 1 項規定，「娛樂漁業漁船有下列各款情事之一者，主管機關除依有關規定處分外，並應即時制止其出港經營娛樂漁業：

- 1.未依規定申請檢查、丈量、註冊。
- 2.搭載乘客超過乘客定額，或搭載船員超過船員人數。
- 3.未取得經營娛樂漁業執照。
- 4.幹部船員及駕駛人未持有合格證照。
- 5.未依規定配備合格之求生、滅火及通信設備。
- 6.未裝設船位回報器、未向通訊電臺回報船位或未維持通訊設備正常運作。」

依《行政罰法》第 34 條第 1 項第 1 款之規定，行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得為即時制止其行為。對於適用受委託之事項中，如何決定行政行為？

第二部分：座談會議記錄

姜皇池(研究主持人)：

在期中報告之前本研究針對世界各國的發展情況、管制措施作也蒐集資料與分析，回頭看我國目前的海上休閒船釣的發展應有積極迎頭趕上，借鏡外國的經驗作為我國參考。包括證照管理、收費制度、專用娛樂船舶、限制海上釣魚之數量、漁法、大小等。甚至包括應該設置海洋資源保育區、從事漁業資源調查、以教育的面向，而非產業的面想來處理，也應考量原住民的特殊性等，希望各位提供相關意見以供研究小組參考。

陳國勝(協同主持人)：

源起是「聯合號」事件和「福爾摩沙酋長二號」事件，導致政府注意娛樂漁船之管理。娛樂漁船轉為海釣船，依目前的規範實在無法進行實質管理，如何解決現況的問題，並為進行全方面設計管理制度，期能為我國的海上船釣作出整體發展的策劃。

在現況因漁政主管機關為獎勵人民從事漁業工作，遂將船員手冊的門檻設得較低現況僅受訓三天半與繳交新台幣六千元作為保證金，造成非職業漁民願意犧牲保證金，進而取得漁民手冊。為有效管理海上海釣活動，是否將該項訓練僅如一般性的訓練，應否加上管制性質的許可制度，對取得手冊人員可以提高保證金與撤銷船員手冊。再者船舶是否要提高安全係數，以及船員沒有掛在某艘船上面，會造成管制的漏洞，是否應由漁政主管機關委託海巡署執行此一項安檢程序。

另外，在遠程上各個海洋國家紛紛將海上船釣視為產業發展，乃採取積極管理與配套措施，包括使用者付費、海釣證照制、限制魚數量、尺寸、總量，乃至設制管制區等。以上近程遠程的問題，請大家就上述問題表達意見。

周清和(海釣船船長)：

- 1.臺灣沿海 3 哩內漁業資源已經非常稀少，根本無法經營休閒漁業。即便搭海釣船限制 24 哩，在此範圍內，魚的數量還是很少，找不到釣客，故而紛紛取得漁船船員手冊以漁船船員身分搭漁船到更遠的地方海釣。
- 2.我國欲取得漁船員手冊是如此簡單，也導致助長的原因。
- 3.應放寬海釣船得以活動的哩數、船員應強制登記在漁船下面，但此項管制的檢查工作應由海巡署負責。
- 4.我的客人 80%是娛樂性質的，如果限制不得買賣將會影響現行的娛樂行為，但是要認定買賣的行為也存難度。
- 5 將來政府限制 1-6 哩，則以現在娛樂漁船越來越少。再加限制海域那

就更難經營。有多少人要賞鯨呢？加上替遊客準備用具，已增加成本，再加上釣不到魚就不來了。

- 6.目前 TAC 是一般的管理方式，但後續應先了解休閒漁業的量是多少，再來朝此方向規劃。針對生態性漁業，那種對生態傷害性較大的漁業，基本上我們現在都有在設定 TAC 管制，設定總量管治。
- 7.娛樂漁船修正法之方向，娛樂漁船現在應該要放寬到 30 浬。安全的係數應該要達到客船的標準。專營和兼營的問題，目前娛樂漁業鼓勵兼營。魚貨日誌目前也已修法納入，且要求長度的紀錄與漁獲種類。接下來遊艇也應該要開放。再來是試圖規劃刺網漁船的限制。所以須先初步瞭解休閒漁業，接下來就各船捕獲的狀況，再一一去限制。
- 8.只要拿船員手冊就是漁民。目前應先定義商業性漁撈與以娛樂為目的之漁釣。
- 9.我們應先回歸到甚麼叫做「職業釣客」的定義。職業釣客的定義是那些拿著船員手冊的人，還是漁民。按照農委會漁業署的規定，拿船員證的人就是漁民，所以用職業釣客來稱呼他們有些不恰當。我知道有些職業釣客一出海就可以釣到一到兩百公斤。因此我們現在面臨到的問題是，遊艇這塊產業出現之後，開始想去定義商業性魚撈和娛樂性釣魚這兩種。但硬要去區分，定義得太仔細，加上現在是委託海巡署執行安檢，因此執行面有點困難，管得太嚴。
- 10.畫海洋保育區是可行的，早期有畫 26 個保護區，但被學者和保育團體抨擊這樣的方向是錯誤的，都屬於只針對保育特定物種，例如：在此保護區內不能抓哪個魚種。國外的保育觀念是將保育區列有核心區域，另有部分可利用的區域。現在已有在推廣擴大保育區的規範範圍。而且要和漁民溝通，以及如何落實也是很大的問題。改善保育區是目前努力的方向，也是需和漁民協調好的部分。
- 11.交通部目前在做遊艇規範，目前朝向分區管理，限制遊艇的活動範圍，但活動內容尚未討論。就娛樂漁業來說，早期我們臺灣屬於戒嚴

時代，海上活動是受限的，在 80 年代後期解嚴後，考慮到國人需要到海上從事娛樂活動，再加上我們本來漁船就很多，因此娛樂漁業因應而產生，且開放漁船去載客經營休閒漁業。依據《船舶法》，漁船就是漁民使用的，載一般民眾的船是為客船。娛樂船造成很多問題的產生是可預知的，但娛樂漁船只是早期讓民眾有機會到海上遊憩的所產生出來的產物而已。隨著時代的發展，後續遊艇的產生會不會造成娛樂漁船經營的衝擊，所以應該要把它某程度的限制放寬。不過，現在娛樂漁船的設備已達到客船的水準，其安全性是不用擔心的，因此我想這點是可以多加宣傳的。

11. 遊艇 2 小時可以跑到釣魚台。故速度與經濟效益會比娛樂漁船好。
12. 有個嚴重的盲點，海巡署現在把我們當成偷渡客來看待，但最重要應該是要知道我們目的地是要去哪裡，他們應該知道有拿假證件的人其實還蠻少的，他們這樣搞得我們報關好像是要去打架一樣。我想這個問題可以去溝通一下，讓報關便利些。
13. 目前以民眾的認知，應該很難。職業釣客釣白帶魚一晚就有一兩百公斤了。他是季節性的，所以可以加以限制。

林榮耀(農委會漁業署專員)：

1. 應該放寬限制，讓我們更好經營，目前已經由四十艘減到十艘漁船了。應參考美國德國的法律，不用在報關了。不要老想著限制。假證件的問題，其實他只是要釣魚，也不是甚麼重大違法的問題，不要小題大作。
2. 要抓很難，除非仿效日本，直接把警艦停在那邊等，不然因為時間差的問題，警艦到時，大陸漁船就跑了。且海巡人員考慮到安全的問題，不敢完全依法執行。
- 3.3-6 湔只有入門的會去玩 變專家以後就有更大的需求 會去調心目中想要釣的魚，你們這樣是在限制只能釣甚麼魚，我朋友都去紐西蘭釣魚，都沒有在管。

- 4.沒有「假漁民」的問題，他們只是以不同的方式使用漁民證。
- 5.氣候的問題，娛樂漁船在北部沿岸，一年最多只有三個月的時間。所以應該把距離拉遠，例如彭佳嶼。
- 6.現在有些常客，經常來，有時候天氣不好沒釣到，有時候天氣好釣了很多，那你怎麼能限制呢？而且漁船也沒有這樣的限制。
- 7.船員證的問題，其實漁船船員手冊如同身分證、駕照一般。但現在衍生出很多變相的問題。去年已修法保證金，估算成本、師資的因素，差不多三千到四千元。目前為達訓練合一，有限制一年要出海一定的天數，且每日一定要有4小時以上始可。船員與漁船關聯性(受雇)的問題，也已困擾多年，目前是七天內要辦理異動登記，但實務上目前沒這樣做，海巡單位也不願意執行。

鍾豐駿(農委會漁業署)：

事實上，橡皮艇作為娛樂漁船的話其問題會比較重要，在進出港時很危險，因為沒有裝燈或此安全設備。此外，近海岸地區會沒魚，是因為大型圍網漁船的問題，且應該要防止大陸漁船越界，乃至進入我國近岸地區以底拖方式作業。

洪伯昇(海巡署隊長)：

- 1.有規劃，希望用比較優勢的船去執法，這幾年驅離也都有在做，這幾年一大早的問題，也有在注意。育樂漁船一般除非有很明顯的違法，不然一般不會登檢。
- 2.紐西蘭海洋保育區計畫得最完善。範圍劃定可從實際調查完後，再來實行會比較實際些。

葉雲虎(研究成員)：

- 1.現在有個想法是娛樂漁業是不能賣的，開放也可以，但是要限制數量。就紐西蘭來說，是不能賣的，數量也有限制，釣一大堆怎麼能說是娛

樂呢？

- 2.現在先說商業跟娛樂漁業的區隔，至少要先有數量的區別吧。
- 3.這是執行上的問題，現在的問題是根本沒有娛樂漁業，重點是如何區隔，法令的限制，尤其是漁業法第 28 條一定要修，假設魚貨不准販賣或是數量限制，現在連娛樂漁業的產值都沒辦法推估，要怎麼劃漁場？
- 4.還是魚場的分配的，例如紐西蘭 ITQ。而且應填表，例如魚貨日誌。
- 5.農委會漁業署是否對於產業競合有沒有 TAC 如何分配的問題。以後若兩個產業在競爭時，有沒有會特別保護哪個產業？商業性漁業，壓力最大。
- 6.現在比較擔心的是，遊艇如果開放，會造成有錢人的天下，再加上有錢人常常會引導立法走向，因此立法到最後有可能只管制到較沒錢沒勢的漁民。
- 7.法令的修改，可以參造日本的遊漁法。交通部曾委託兩個研究案，其結果卻顯示交通部不適合管理遊艇，但農委會漁業署又認為遊艇不該由他們管轄，所以這個問題很弔詭。不曉得農委會漁業署當初在立法的時候是否因為太緊湊還是甚麼原因，似乎沒有參考國外的法規。把遊漁法，直接規範船舶就可以了，而主管機關仍屬農委會漁業署。

李昌原(海巡署科長)：

- 1.這們問題是需求所導致的，故政策應該要顧慮到人民的需求以及合理化，他們想去遠處釣魚，因此轉而搭乘漁船出去海釣，此外安全性與民眾海上的認知，做出太多限制，人民也未必會遵守。故政策應該要細緻一點，例如：民眾去受某種訓練而取得證照，那麼他們便可以去遠程海釣。三海哩、六海哩規範不是重點，重點是此政策有無例外，有可能例外會是合理的。可以另外從漁船的噸位、大小、定時定湮等來規範，有可能會比強制 3 哩、6 哩之二分法，所受的衝擊還來得小。在提 3 哩、6 哩前，我們應先從”點”開始做起。保育區是否要再擴大

一些？先限制一些點，使其範圍內不可從事商業性捕魚，讓此範圍的魚活下來之後，再慢慢擴大為帶狀區域？

2.可以用漁業法中漁具的限制、儲存空間來限制。例如不可以用甚麼樣的網子、釣具之類的。

農委會漁業署長官：

- 1.漁業日誌，業者出去海釣需填寫。想了解娛樂漁業一年內大約可以獲利多少。日誌可能會造成很多業者的困擾，因為需要連平常都需記錄。
- 2.娛樂漁船範圍限制，只要登記活動時間、範圍，想辦法盡量放寬限制，但客船的設備品質要相對提升。後續遊艇受到的衝擊會很大。
- 3.外國人的觀念和本國人的觀念大不同。國外的人把重點強調在”釣”的過程，不會真的把牠們抓起來，但我國人民會把釣來的海產拿去賣，所以需要慢慢的導正國人的觀念，回歸到休閒的一個娛樂。至於剛剛提到的3浬、6浬劃設成禁行區、保護區的想法，我認為是個很不錯的概念，但在實務方面，我們近海的漁船有1萬多艘，而實際影響到的魚戶人數有三、四十萬人，不過或許可以一步一步慢慢得去規畫。接下來要做的是，如何縮減刺網漁業的規模。
- 4.農委會漁業署、漁政機關管理船員的業務中船員證取得的問題。其實船員手冊如同身分證、駕照一般。但目前有很多變相的問題存在，國人拿船員證出海，但實際上是去海釣。基於這一點，我們還會再去修法並酌收保證金。至於保證金緣由，是估算整個訓練成本、師資……等相關的費用，核算出來大約6000元，剛剛有提到說是否要把保證金金額提高，但這樣有可能會被詬病為我們是在搶錢。其實我們收保證金的目的是，讓國人去從事同一天出海要達4個小時。就好像拿駕照一樣，拿了駕照不開車，我們就把駕照沒收，這樣不合理；如果因為你出海沒有達到規定，我們就因為沒有達到就沒收船員手冊。
- 5.剛剛船長有提到，船員並不是受雇在這艘船的問題，困擾了我們很久。事實上，船員手冊裡面有規定，若因為不舒服等原因而無法出去，其

臨時船員須於 7 日內要補登記，因為我們都知道漁民不會這樣去做，有些人就會鑽此漏洞而隨著船去出海釣，因此有實務面上施行的困難。安檢單位是海巡機關，是依照國安法的規定，執行安全的勤務，因此不太會去檢查這個人是否受雇在這艘船，沒有受雇者，就不讓這艘船出去，這樣會牽涉到行政委託。就像主任所說，人力方面需要相關單位配合來執行。

詹啟明(海巡署大副)：

農委會漁業署和船長都有個共識，就是把規矩放寬，主要是安全性的問題，看是要把 24 哩的規定拿掉還是怎樣，把規矩定下來，之後再讓市場自由競爭。遊艇畢竟是有錢人在玩的，能載的人數也不多，再加上他們用釣竿釣的漁獲量，和專業漁船是無法比較的，或許只要對於魚長、魚重量做出限制即可，應不會對於漁業資源造成太大衝擊。老師的設想是，把你們關在 6 哩以內，還要避免近海的小船進入，這樣的作法是對於長遠來說是良好的，但是難度很高很高，可行性蠻低的，不大可能實現。

吳金河(海巡署艦長)：

有個老師跑去買了遊艇，拿釣竿去釣魚，跟娛樂漁船相撞，海巡署發現兩艘船必須適用不同的法規，娛樂漁船是適用漁業法的規定，而遊艇則是適用《船舶法》的規定，所以需要到附近的港口處理，但遊艇只能到特定的港口停泊，因此根本不知道怎麼解決，這是立法的問題。其實沒這麼多問題，但立法弄出很多問題，無法有效的處理。

附錄四 關島休閒漁業提問與官方回覆

本附錄內容摘自學生與關島水產及野生資源科漁業組漁業生物學家 Thomas Flores 問答信件內容。

問題 1：Are there any regulations about sport fishing in Guam?

Generally, marine fishing on Guam is not regulated strictly. We do regulate some fishing methods (the stretch mesh of nets, the time you can place nets out in the water) and the number and size of invertebrates you can harvest (100 Trochus per person per day, 5 pieces of giam clams over 7 inches per person per day, 100 sea cucumbers per person per day) but for fishes, we don't have any size or number restrictions for fish species. The exceptions are five (5) marine preserves on Guam where fishing is either totally banned, limited to shoreline hook-and-line fishing or castnetting, or only seasonal pulse fisheries is allowed by permits. These pulse fisheries are certain species that recruit in large numbers as juveniles, and these are targeted by fishermen.

問題 2：Any license for recreational fishing boat?

Except for fishing in freshwater, there are no licenses for recreational fishing on Guam, shoreline or boats. So, all fishermen using boats that either bottomfish, troll, or spear fish do not need a license nor are there any any restrictions for fish sizes or fish quantities.

問題 3：Any regulation about going out to sea or fishing for recreational fishing boat?

For recreational fishing boats trolling and catching pelagic fishes (e.g. tunas, marlin, mahimahi) there are no restrictions. However, recreational fishing boats must fish 600 feet or deeper off of our five (5) marine preserves.

問題 4：How much is the output value of recreational fishing and sea fishing in

Guam? And what percentage in total fishery output value accounts for that output value?

I'm not sure how to answer this question. While Guam has estimated the value of coral reefs based on tourism dollars and quantities of fish extracted, I haven't been able to get any answers on the value of recreational fishing and sea fishing specifically for Guam. Currently, Guam is beginning to collect data on recreational fishermen expenditures in order to obtain that data. Currently, we estimate that about 600 metric tons of fish and invertebrates were harvested around Guam in 2009.

附錄五 期中報告審查意見回覆表

100年3月28日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	在符合國際海上安全運輸公約等國際公約前提下，研究特定漁業漁船搭載船員（乘員）從事休閒海釣及漁航員分級制度之可行性。	已著手進行。請參第五章第二節，頁 261。
2.	於開放特定漁業漁船從事休閒海釣前提下，船員（乘員）所需之基本安全訓練標準或其他應具備之基本能力要求。	已補充本部分之研究。請參第五章第二節，頁 261。
3.	研析岸際或海上釣魚活動實施許可證制度之可行性，並對娛樂漁船是否納入前開許可證制度範疇進行探討。	許可證制度為本研究的焦點之一，已著手補充。請參第五章第二節，頁 262。
4.	研析岸際或海上釣魚活動實施收取資源使用費之可行性及其收費標準。	就收費制度之實施，本研究中已有觸及，但收費標準之確立並不在本研究之範圍中。

海域休閒船釣管理制度之研究

5.	<p>提出現行法規之增（修）訂建議、未來休閒船釣及海釣之管理及實施建議、配套措施及整體效益評估。</p>	<p>研究團隊已著手整理。請參第五章第二節，頁 261。</p>
6.	<p>本研究預期目標之一包括管理手段及成效之評定、政策形成之過程及具體內容等應如何踐行等面向，惟審視期中報告內容所列深度訪談內容，似乎仍停留在概括性現象描述而未具體切合研究目的之議題及意見交換，建議研究團隊予以具體深化；另深度訪談者之背景及擇定理由未見說明，爰無從進一步分析、檢討、評估其訪談內容之參考價值及意義，建議研究團隊應予以補充。</p>	<p>已著手補充。</p>
7.	<p>船釣管理制度除了海上安全及處理與商業捕魚(漁民)間之衝突外，對於魚類及海洋生物多樣性之維護亦須要注意，也就是對所釣獲魚種及體長大小也應有所規範，即釣「對的魚」才能永續資源。爰建議本研究可評估邀請海洋魚類或漁業生物之專家參與或提供諮詢。</p>	<p>本案之研究以政策為導向，魚種及體長大小請另委託相關專家學者。</p>

8.	<p>本研究已就若干縣市海岸地區進行訪談，惟除訪談縣市政府承辦人員及漁民外，考量釣友與漁民團體意見常有相左之處，建議增加釣友及釣魚團體之訪談規劃。</p>	<p>因考量本案契約書限制，將以漁民、農委會漁業署、海巡署與相關漁業組織為訪談重點。</p>
9.	<p>本報告已就我國及國外休閒船釣之管理及法制蒐集相關資料，惟就「評估各類載具載客從事休閒海釣活動」及「研提我國未來海域休閒船釣管理制度」之研究著墨較少，建議予以補充。並建議增加各國海域休閒船釣使用之船舶種類（漁船、遊艇等）資料。另本研究所蒐集之各國海釣規則及管理制度等相關資料，建議後續應就制度性措施是否適用於我國進行深入探討。</p>	<p>研究團隊將針對載具之不加以增補</p>
10.	<p>依本報告執行進度，考量座談會、深度訪談、田野調查(現況實地訪查)之結果仍有進一步分析、檢討、評估之必要，爰建議研究團隊就作業期程留意進度管控。</p>	<p>已加強研究進度之管理</p>

海域休閒船釣管理制度之研究

11.	行政院農委會農委會漁業署過去曾委託中研院生物多樣性中心執行一年之船釣調查，建議本研究可評估將該調查資料進行引用或參考。	已參考該研究中相關之資料。
12.	期中報告中有部分文字內容及用語錯誤，如：「海里」及「海涅」應更正為「涅」。	用語錯誤之部分已加以改正。
13.	有關期中報告格式請依本會委託研究計畫作業要點規定辦理，報告內容請以「細明體」表示，並依格式規定再行調整修正。	格式已參照規定加以修正。
14.	有關期末報告請列出提要，並請簡略說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議意見，以利參閱。	研究團隊已著手整理。請參本研究案目錄。
15.	有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	研究團隊已著手整理。請參第五章，頁254。

附錄六 「海域休閒船釣管理制度之研究」期末報告審查會紀錄

一、時間：100年7月26日（星期二）下午2時30分

二、地點：行政院研究發展考核委員會7樓簡報室

三、主席：趙主任秘書錦蓮（廖處長麗娟代）記錄：蔡專員佩君

四、出（列）席人員：

學者專家：

魏教授靜芬（國防大學管理學院法律學系）、蔡副教授瓊姿（臺北大學休閒運動與管理學系）、高副教授興一（高雄海洋科技大學海洋休閒管理學系）
（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

周簡任技正清和（行政院農委會）、呂科長振民（行政院海巡署）、曾股長繁華（高雄市政府海洋局）、鍾技士豐駿（行政院農委會）

研究小組成員：

姜教授皇池（研究計畫主持人）、陳副教授國勝（協同主持人）、葉講師雲虎（研究員）

本會列席人員：

沈副處長建中、吳科長怡銘、蔡專員佩君

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）魏教授靜芬（國防大學管理學院法律學系）：

- 1.本研究目的在於檢視與規劃我國海域休閒船釣管理制度，因此對於規範對象之「我國海域休閒船釣」範圍界定十分重要，包括海域船釣之船舶種類、漁具、船釣活動內容之界定，惟研究團隊尚未就此分別論述探討，建議檢討納入。
- 2.有關各國法制方面，未分析研提可供我國解決現況及提供未來調整管理制度之建議。另各國法制僅簡單介紹，多為網站資料，宜再補強，且缺乏與我國之比較。請研究團隊列出各國法制可供我國未來管理制度參考處。

- 3.第三章有關我國現行法制內容僅為介紹，未進行相關法規內涵之檢討與規劃因應，引用相關論文資料明顯不足，以致無法深入提出有效且具體的管理措施。有關對我國現行法規內容之問題點及未來應如何調整、修正或增訂，以及對於休閒船釣之基本指導原則，建議明確說明，並具體臚列，以供相關單位參考。
- 4.深度訪談內容是否有納入各章內容，未能明顯看出，建議將訪談意見，在內容中呈現或列表對應說明。
- 5.第五章結論與前面章節相較，內容較為薄弱。如各國法制部分占全文二分之一，僅在頁 258 簡單陳述，未具體提出可供我國參考之建議。
- 6.考量漁業權設定是我國特殊之制度，除日本有此概念外，其他國家則無，我國未來應如何因應應是未來難題之一，爰建議就休閒船釣與我國漁業法中「漁業權」之關係加以分析。另他國管理制度是否可提供解決之道，建議加以補充探討，並請一併探討休閒船釣之船舶與作業船集有何區別。

(二) 蔡副教授瓊姿（臺北大學休閒運動與管理學系）：

- 1.本研究以質性訪談及田野調查方式進行研究頗能呼應欲解決之問題，惟訪談問題應更為深化，建議納入海釣從事者之想法及觀點。
- 2.各國法治比較資料豐富，惟許多資料取自網路，較不符合學制規範，建議能有更多國外頂級學術期刊之資料援引。另文中文字有疏漏或錯字，宜再檢視。
- 3.休閒釣魚證照宜考量國情文化，且海釣在國外大多不予徵收費用，費用繳交限於河流及湖泊等相關場域，爰有關本建議事項宜再評估。
- 4.海域休閒船釣管理宜針對包含遊艇在內等不同船舶種類進行討論。另文中缺乏交通部觀光局之遊艇使用觀點，因遊艇管理法規不健全，且檢丈手續繁瑣，建議設單一窗口，協調相關機關推動水域遊憩。
- 5.建議研究團隊就開放娛樂漁船搭載釣客出海離船上岸磯釣、簡

化安檢，以及強化國人自承風險之觀念進行研析。另建議可討論遊憩港遊憩觀念，並評估漁港讓各種遊艇均可停靠之可行性。

(三) 高副教授興一 (高雄海洋科技大學海洋休閒管理學系):

1. 研究方法及分析架構合宜，惟未納入「直接從事海釣行為之人民」意見，建議研究團隊增加民間、海洋保育或釣魚協會整合意見。
2. 本研究參考國外先進國家等相關管理經驗，具參考價值。建議將專家意見整理後，建構可行政策之架構，另於相關管理規則訂定前，應再廣納「使用者」意見。
3. 本研究報告研究發現有關各國對原住民漁獲權的保障、自治權利，並實際參與政府立法活動一項，應納入具體建議。
4. 有關頁 266 表 5-1 人員管理方面第 4 及 5 項建議，若民眾違規，則收回手冊或吊銷船員手冊等措施應已足夠，爰本研究表 5-1 第 2 項建議將參訓費改為自費一節，宜在政府經費容許下，仍維持公費訓練制度。另在執行項目方面，研究團隊建議增加多項檢查項目，應考量海巡單位在人力有限時間前提下，是否會影響通關速度，進而影響休閒漁船的發展。
5. 建議增列本研究報告修訂前後對應表。

(四) 周簡任技正清和 (行政院農業委員會):

1. 本研究第 3 章有關我國現行法制內容部分，建議事項如下：
 - (1) 有關頁 69 假漁民問題 A. 專營娛樂漁船：若欲以假漁民的方式規避娛樂漁業漁船之檢查，以一般漁船身分出港一節。經查專營娛樂漁船屬專營性質，民眾持身分證即可隨船出港，不致因假漁民隨船出海，其身分即改變為一般漁船。
 - (2) 建議增加我國休閒海釣年產值、從事娛樂漁業活動收費等基礎資料。
2. 第 5 章結論與建議部分，應增加岸際、休閒船舶 (如遊艇等) 及娛樂漁業漁船從事釣魚活動之具體管理制度及建議。並對於我國推行釣魚證制度 (資源使用費) 可行性及其收費標準進行

配套研議。

3. 本研究報告所提建議強化人員管理部份，有關近程內容，僅提出提高參加漁船船員訓練保證金之建議，惟未敘明具體金額。另中程內容提及可考慮針對初領手冊者，規範出海須達 90 天（每次應達 4 小時以上）之條件，違者應可吊銷船員手冊部分。惟就實務面上該條件是否過於嚴苛，建議再徵詢相關意見。至於遠程內容，船員手冊必要時可考量是否採行「休閒釣魚證照」部分，建議就核發「休閒釣魚證照」可能衍生漁船定位、資源競合及漁民保險等問題，加以分析比較。

（五）呂科長振民（行政院海岸巡防署）：

1. 有關頁 69 提及假漁民問題，目前屬主觀認知，請研究團隊提出假漁民之定義。
2. 本署今年實施安檢快速通關，具體內容為區分良莠、保障合法、打擊非法等，請研究團隊參酌納入報告內容分析。

（六）曾股長繁華（高雄市政府海洋局）：

本局前於本（100）年 7 月 24 日（週日）配合高雄市動力小船漁民發展協會辦理 100 年度「強化沿近海漁業資源養護管理及教育宣導」計畫講習會，該會會員反映海釣船出港安檢過程冗長，造成海釣船發展困擾，建請海巡署簡政便民。

（七）本會意見：

1. 本案主要研究重點之一係就我國現行岸外礁岩海釣、人工平台、娛樂漁業漁船等發展現況及相關法規進行探究，惟研究報告內容除針對娛樂漁業漁船進行論述外，並未就其他項目進行深入探討。請研究團隊再予以敘明補充。
2. 考量評估各類載具，包含遊艇、動力小船、漁船從事載客休閒海釣活動之可行性與配套措施，係本研究重點之一，惟綜觀報告內容均集中在漁船之單一載具進行探究，並不符原需求規劃，請研究團隊再行補充，並請逐項列出說明，另請參酌所蒐集各國相關資料納入研析。
3. 研究報告第三章第一節所列「聯合號」及「福爾摩沙酋長二號」

之案例（頁 29-31），並未明確敘明援引該項案例之實際意義，且相同內容業於同章第二節（頁 50-51）進行論述。爰請研究團隊評估內容安排並予以適度調整。

4. 本研究報告第四章蒐集美、加、澳、紐、日、歐盟等 11 國家相關管理制度及發展經驗資料，惟就如此眾多個案分析上，應先於研究方法上敘明個案選擇之意義，並建議就不同國家發展特色予以類型化，依國別採表列方式進行歸納整理，並將分析結果回饋到我國發展經驗，俾能呈現比較研究方法上之實益。另第四章第七節「聯合王國」部分，建議修正為「英國」。
5. 本研究共計進行 2 次焦點團體座談及相關利害關係人之深度訪談，惟該項質化研究產出似乎無法回饋到報告內文之分析論證上。在報告內文中常以「在多次的實務單位訪談中，均可證明」等文字一語帶過（如頁 54），此似無法將訪談成果予以適當應用。爰請研究團隊如論述內容係援引訪談成果，應適度納入訪談文字，俾明確對應。另有關附錄二、三座談會紀錄部分，係以逐字稿方式呈現，建議研究團隊將逐字稿部分，以摘錄重點紀要方式呈現。
6. 就本研究報告之各章節分配比重，各國案例分析占將近一半篇幅，惟在整體政策建議上卻缺乏各國發展經驗可供我國參考援引之深入評析。建議研究團隊可適時補充納入，俾符合整體研究投入在研究成果上之比例分配。
7. 本研究報告第五章第一節所列研究發現，均屬各國案例分析之彙整，欠缺我國現況分析內容。建議研究團隊就第三章第二節之「三、管理基本原則」內容中所列就我國休閒漁業之顯著特徵相關內容（頁 70-74），再行彙整後納入第五章之整體研究發現。
8. 本研究報告於第五章第二節建議部分，係以各層面如漁業養護管理政策層面、強化娛樂漁船安全管理等面向，區分各面向之近程、中程、遠程建議，惟為利將本研究報告建議事項，後續分送相關機關參採，請研究團隊將所提建議，摘重點逕分為立

即可行、中期、長期之建議，並列出建議之標題，補充說明理由及具體作法，及列出相關主協辦機關，俾後續分送參採事宜。

9.有關頁 265 研究建議六、強化執行法規項目與能力一項，透過「行政院海洋委員會」作兩機關間的溝通平台一節，惟依行政院組織改造進程，「行政院海洋委員會」應修正為「海洋委員會」，該會目前尚未成立，請研究團隊再修正相關文字內容。

10.有關格式：

- (1) 請於附錄列出海域休閒船釣管理制度相關法規。
- (2) 有關版面編排順序，請將「參考文獻」置於「附錄」前。
- (3) 研究報告請補列頁眉，頁碼請修正為與頁眉同側，表標題請修正置於表上，表次格式有誤，內文行距不一，行高請修正為 18pt，與前段距離 0pt、與後段距離 6pt。
- (4) 部份格式尚有排版、錯(漏)字等疏漏錯誤，如提要頁 v 第二段及頁 261 長期追「踪」，應修正為「蹤」，頁 VI 第二行安全管理之中「其」目標，應修正為「期」，頁 39 圖和文字有缺漏，頁 43 第二段「船齡約 5-未滿十年」有誤，頁 53、67 之標號順序有誤，頁 68 第二段「流於流於概括」有誤，頁 83 表 4-1 編排有誤，頁 206、243 編排格式有誤，頁等，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。

11.有關期中、期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期中、末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者、機關代表及委託單位所提供建議進行修正；另錯漏字亦會一併更正。

九、主席結論：

非常感謝各位學者、機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見如各國休閒船釣管理制度值得我國參考者，及我國應如何因應，應以列表方式列出，另有關立即可行、中長期建議部分，請參

附 錄

照本會報告格式再行歸納整理等意見，均請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（下午 4 時 30 分）

附錄七 期末報告審查意見回覆及修訂表

行政院研究考核委員會 100 年度委託研案「海域休閒船釣管理制度之研究」期末報告審查意見回覆及修訂表				
提議人員	項次	審查建議意見內容	報告修正後內容	頁次
魏教授靜芬	1	本研究目的在於檢視與規劃我國海域休閒船釣管理制度，因此對於規範對象之「我國海域休閒船釣」範圍界定十分重要，包括海域船釣之船舶種類、漁具、船釣活動內容之界定，惟研究團隊尚未就此分別論述探討，建議檢討納入。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 敬表同意。 2. 事實上本研究於第二章第一節前言中，原本就有對於「休閒船釣」之定義有所介紹(請參考原期末報告第 8 頁、第 9 頁)，為避免讀者有所混淆，擬於研究定義與範圍中，增加篇幅，釐清相關概念。 	頁 8 24
	2	有關各國法制方面，未分析研提可供我國解決現況及提供未來調整管理制度之建議。另各國法制僅簡單介紹，多為網站資料，宜再補強，且缺乏與我國之比較。請研究團隊列出各國法制可供我國未來管理制度參考處。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於外國法制部分，所選擇之國家，計分成四種類型，其分別為：發展先進者、歐盟部分國家、與我國具有相似背景之日本，以及部分非先進國家卻以休閒漁業作為重要經濟收入者。第四種類型爭之管理機制資料固然多為網站資料，惟此主題原本及偏向實務，所為翻譯及整理之資料，應無損於擬達成之目標。 2. 事實上，於各國之管理法制中，業已將從事休閒海 	頁 278 以下

		釣之船、人及政府體制，作出整理，並於第五章研究發現與建議中，所有論述。為更為凸顯外國法制中，對我國未來管理制度之參考價值，於研究發現中，以表格之方式呈現各國之特有管理體制摘要，並於建議中，增加參考對應措施。	
3	第三章有關我國現行法制內容僅為介紹，未進行相關法規內涵之檢討與規劃因應，引用相關論文資料明顯不足，以致無法深入提出有效且具體的管理措施。有關對我國現行法規內容之問題點及未來應如何調整、修正或增訂，以及對於休閒船釣之基本指導原則，建議明確說明，並具體臚列，以供相關單位參考。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已於該章中，增加註腳，說明論文出處。 2. 關於對我國現行法規內容之問題點及未來應如何調整、修正或增訂，以及對於休閒船釣之基本指導原則等，已於結論章節中提出。 	<p>頁</p> <p>62</p> <p>70</p> <p>71</p> <p>87</p> <p>88</p> <p>89</p> <p>94</p> <p>95</p> <p>97</p>
4	深度訪談內容是否有納入各章內容，未能明顯看出，建議將訪談意見，在內容中呈現或列表對應說明。	以註腳的方式來表現內容與訪談的相關性。	<p>頁</p> <p>54</p> <p>66</p> <p>70</p> <p>72</p> <p>91</p> <p>87</p> <p>88</p>

				89 90 96 97
	5	第五章結論與前面章節相較，內容較為薄弱。如各國法制部分占全文二分之一，僅在頁 258 簡單陳述，未具體提出可供我國參考之建議。	<ol style="list-style-type: none"> 事實上，在各國制度中，每節之小節中，有列出值得我國參考之點。 擬於研究發現中，以表格之方式呈現各國之特有管理體制摘要，並於建議中，增加參考對應措施。 	頁 277 以下
	6	考量漁業權設定是我國特殊之制度，除日本有此概念外，其他國家則無，我國未來應如何因應應是未來難題之一，爰建議就休閒船釣與我國漁業法中「漁業權」之關係加以分析。另他國管理制度是否可提供解決之道，建議加以補充探討，並請一併探討休閒船釣之船舶與作業船集有何區別。	<ol style="list-style-type: none"> 事實上外國亦有類似漁業權之制度例如：ITQ 等，因此並非僅我國與日本才有。 已於第一章中，將相關船舶之用語及名詞一併說明。 	頁 8 以下
蔡副 教授 瓊姿	7	本研究以質性訪談及田野調查方式進行研究頗能呼應欲解決之問題，惟訪談問題應更為深化，建議納入海釣從事者之想法及觀點。	<ol style="list-style-type: none"> 於期末座談會中，曾經邀請相關釣魚協會等，但因故並未參加。 本研究亦有邀請從事相關休閒船釣之業者參與期末座談會。 	頁 7 至 頁 23
	8	各國法治比較資料豐富，惟	<ol style="list-style-type: none"> 關於各國法制比較部 	

	許多資料取自網路，較不符合學制規範，建議能有更多國外頂級學術期刊之資料援引。另文中文字有疏漏或錯字，宜再檢視。	<p>分，屬於實務之規定，固然開發中國家所引的資料多屬網頁，但應足以所用。</p> <p>2. 錯漏字，已全面檢視修正。訪談部分包括各地業者及主管機關，已善盡研究者應對實況之瞭解。</p>	
9	休閒釣魚證照宜考量國情文化，且海釣在國外大多不予徵收費用，費用繳交限於河流及湖泊等相關場域，爰有關本建議事項宜再評估。	按我國之國情，是否應要收費，容有討論之空間，本研究僅是依據研究所得後，提出之建議。至於海釣是否一定收費，乃視國家管理政策之不同，而有所差異，並無一定限於河流及湖泊。	
10	<p>海域休閒船釣管理宜針對包含遊艇在內等不同船舶種類進行討論。</p> <p>另文中缺乏交通部觀光局之遊艇使用觀點，因遊艇管理法規不健全，且檢丈手續繁瑣，建議設單一窗口，協調相關機關推動水域遊憩。</p>	<p>1. 關於各類船舶部分，擬於第一章中，一併討論。</p> <p>2. 在基隆市政府訪談時，即將漁政主管單位與觀光主管單位共同接受訪談表示意見。</p>	頁 7 至 頁 23
11	建議研究團隊就開放娛樂漁船搭載釣客出海離船上岸磯釣、簡化安檢，以及強化國人自承風險之觀念進行研析。	1. 岸上磯釣部分，並非本研究主題之範圍。開放觀光遊憩對鼓勵海上船釣應有正面助益，但是在國家安全部分仍有待相關主管機關之評估。本研究若僅立於單一因素考量，將	

		另建議可討論遊憩港遊憩觀念，並評估漁港讓各種遊艇均可停靠之可行性。	<p>提出發展方向及配套作為，期使海上船釣活動得以朝產業化前進。</p> <p>2. 遊艇專用港已在建置中，但數量仍有限，至於漁港讓各遊艇停靠，因涉及船席分配及漁港使用，已非本研究範圍。</p>	
高副 教授 興一	12	研究方法及分析架構合宜，惟未納入「直接從事海釣行為之人民」意見，建議研究團隊增加民間、海洋保育或釣魚協會整合意見。	<p>1. 於座談會中，已邀請出席民間釣客出席，因故未出席。</p> <p>2. 關於相關海洋保育團體等協會部分，囿於經費限制，並未納入。</p>	
	13	本研究報告研究發現有關各國對原住民漁獲權的保障、自治權利，並實際參與政府立法活動一項，應納入具體建議。	已於期末報告之結論與建議中提出。	
	14	有關頁 266 表 5-1 人員管理方面第 4 及 5 項建議，若民眾違規，則收回手冊或吊銷船員手冊等措施應已足夠，爰本研究表 5-1 第 2 項建議將參訓費改為自費一節，宜在政府經費容許下，仍維持公費訓練制度。另在執行項目方面，研究團隊建議增加多項檢查項目，應考量海巡單位在人力有限時	<p>本研究並未提及廢除漁船船員公費制度，僅是為提升公費訓練之成效與落實其辦理目的，建議列入考核機制，並增加自費船員訓練部分，以供海釣客選擇。</p> <p>增加檢查項目乃是開放下，必備之條件，至於如何實施，乃是勤務安排之問題，並非本研究之範圍。</p>	

		間前提上，是否會影響通關速度，進而影響休閒漁船的發展。		
	15	建議增列本研究報告修訂前後對應表。	敬表同意	
農委會漁業署周簡任技正清和	16	<p>本研究第 3 章有關我國現行法制內容部分，建議事項如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 有關頁 69 假漁民問題 <ul style="list-style-type: none"> A.專營娛樂漁船：若欲以假漁民的方式規避娛樂漁業漁船之檢查，以一般漁船身分出港一節。經查專營娛樂漁船屬專營性質，民眾持身分證即可隨船出港，不致因假漁民隨船出海，其身分即改變為一般漁船。 ● 建議增加我國休閒海釣年產值、從事娛樂漁業活動收費等基礎資料。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已將「假漁民」修正為「非職業漁民」，並於第一章中敘明。 2. 將海上釣魚作為休閒為目的，而非以作為職業之用。如果將職業與否混淆則將使目前農委會漁業署以作為職業的訓練、發照、保險制度、補貼漁業用油、管理制度等難以發揮功能。且在現今海巡署與農委會漁業署之間的分工，海巡署僅針對娛樂漁船進行安全檢查，一般漁船僅針對走私與非法入出國，無法針對持漁船船員執照，卻是從事休閒海釣的人員去檢查。影響所及，更難以建立我國海上休閒漁業。 3. 目前我國無實施漁獲日誌填報、漁獲量測等相關強制規定，並無此類之官方統計資料，總有此資料 	頁 8 、 頁 23

			信度、效度均低。	
17	第 5 章結論與建議部分，應增加岸際、休閒船舶（如遊艇等）及娛樂漁業漁船從事釣魚活動之具體管理制度及建議。並對於我國推行釣魚證制度（資源使用費）可行性及其收費標準進行配套研議。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 岸際部分雖非本研究主題之範圍，易於結論中有所提及。 2. 本研究小組認為：無論何等載具，只要是從事休閒船釣行為，其可適用之管理基本原則乃是一致，惟我國法令並未對於遊艇等載具部分有清楚之規範，已於第五章之結論與建議中，增列具體意見。 3. 目前從事關於休閒船釣之人數及漁獲量、漁獲海域等相關基礎性資料，官方尚未有完整之資料庫，斷然移植外國所設定數據，並非可行。 	<p>頁 291 頁 294</p>	
18	<p>本研究報告所提建議強化人員管理部分，有關近程內容，僅提出提高參加漁船船員訓練保證金之建議，惟未敘明具體金額。</p> <p>另中程內容提及可考慮針對初領手冊者，規範出海須達 90 天（每次應達 4 小時以上）之條件，違者應可吊</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 敬表同意。 2. 配合沿近海漁船作業實際情況，更改為每天累計應達 4 小時。 	<p>頁 293 、 頁 294</p>	

		銷船員手冊部分。惟就實務面上該條件是否過於嚴苛，建議再徵詢相關意見。至於遠程內容，船員手冊必要時可考量是否採行「休閒釣魚證照」部分，建議就核發「休閒釣魚證照」可能衍生漁船定位、資源競合及漁民保險等問題，加以分析比較。	<p>3. 有關遠程部分，終極目標乃是落實休閒船釣之證照化制度，並以此來實施海洋保護區管制、釣魚行為之規範及相關規費之收取等，釣客本身不生漁民保險、漁船定位等問題。至於提供船舶之業者或個人，應視其船舶之法律地位，適用相關規範，亦不生船舶定位之問題。</p> <p>4. 另資源競合問題，已於第五章中補列具體建議。</p>	
行政院海岸巡防署 呂科長振民	19	有關頁 69 提及假漁民問題，目前屬主觀認知，請研究團隊提出假漁民之定義。	已於第一章用語定義中處理。	頁 8 以下
	20	本署今年實施安檢快速通關，具體內容為區分良莠、保障合法、打擊非法等，請研究團隊參酌納入報告內容分析。	海巡署與農委會漁業署之間的分工情形，僅就娛樂漁船完成委託公告，對於一般漁船則非在委託範圍，才会有娛樂漁船仔細檢查，而一般漁船得以快速通關。此一現象也更助長，以取得漁民身分從事海上休閒的活動，有關此現象海巡機關也應注意。	
高雄	21	本局前於本（100）年 7 月	感謝提供實務情況。	

海域休閒船釣管理制度之研究

市政府海洋局曾股長繁華		24日(週日)配合高雄市動力小船漁民發展協會辦理100年度「強化沿近海漁業資源養護管理及教育宣導」計畫講習會,該會會員反映海釣船出港安檢過程冗長,造成海釣船發展困擾,建請海巡署簡政便民。		
行政院研考會	22	本案主要研究重點之一係就我國現行岸外礁岩海釣、人工平台、娛樂漁業漁船等發展現況及相關法規進行探究,惟研究報告內容除針對娛樂漁業漁船進行論述外,並未就其他項目進行深入探討。請研究團隊再予以敘明補充。	1.本研究之議題為「海域休閒船釣管理制度之研究」,故研究重點係以海域所進行之休閒船釣為範圍,已在研究範圍中予以敘明。 2.有關人工平台及岸釣部分,部分已於第二章、第三章、結論中有所提及。	頁7 頁30 至33 頁92 頁97 頁291 頁294
	23	考量評估各類載具,包含遊艇、動力小船、漁船從事載客休閒海釣活動之可行性與配套措施,係本研究重點之一,惟綜觀報告內容均集中在漁船之單一載具進行探究,並不符原需求規劃,請研究團隊再行補充,並請	擬針對動力小船與遊艇部分增列入分析。其他國家均將海釣行為列為同一管理,而非以船舶為標準。	頁68 至69

	逐項列出說明，另請參酌所蒐集各國相關資料納入研析。		
24	研究報告第三章第一節所列「聯合號」及「福爾摩沙酋長二號」之案例（頁 29-31），並未明確敘明援引該項案例之實際意義，且相同內容業於同章第二節（頁 50-51）進行論述。爰請研究團隊評估內容安排並予以適度調整。	擬先增加(三)案例所帶來啟示，並詳細分析於後。	頁 51
25	本研究報告第四章蒐集美、加、澳、紐、日、歐盟等 11 國家相關管理制度及發展經驗資料，惟就如此眾多個案分析上，應先於研究方法上敘明個案選擇之意義，並建議就不同國家發展特色予以類型化，依國別採表列方式進行歸納整理，並將分析結果回饋到我國發展經驗，俾能呈現比較研究方法上之實益。另第四章第七節「聯合王國」部分，建議修正為「英國」。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已於研究方法中，增加說明。 2. 敬表同意。 	頁 3 至 頁 4、頁 181
26	本研究共計進行 2 次焦點團體座談及相關利害關係人之深度訪談，惟該項質化研究產出似乎無法回饋到	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以註腳的方式來表現內容與訪談的相關性。 2. 附錄座談會紀錄方式，敬表同意。 	頁 54 66 70

	<p>報告內文之分析論證上。在報告內文中常以「在多次的實務單位訪談中，均可證明」等文字一語帶過（如頁54），此似無法將訪談成果予以適當應用。爰請研究團隊如論述內容係援引訪談成果，應適度納入訪談文字，俾明確對應。另有關附錄二、三座談會紀錄部分，係以逐字稿方式呈現，建議研究團隊將逐字稿部分，以摘錄重點紀要方式呈現。</p>		<p>72 91 87 88 89 90 96 97 頁 315 至 345</p>
27	<p>就本研究報告之各章節分配比重，各國案例分析占將近一半篇幅，惟在整體政策建議上卻缺乏各國發展經驗可供我國參考援引之深入評析。建議研究團隊可適時補充納入，俾符合整體研究投入在研究成果上之比例分配。</p>	<p>已於結論中，強化各國發展經驗於我國參考之評析。</p>	
28	<p>本研究報告第五章第一節所列研究發現，均屬各國案例分析之彙整，欠缺我國現況分析內容。建議研究團隊就第三章第二節之「三、管理基本原則」內容中所列就我國休閒漁業之顯著特徵相關內容（頁 70-74），再行</p>	<p>敬表同意，已增列。</p> <p>敬表同意，已增列。</p>	

	彙整後納入第五章之整體研究發現。		
29	本研究報告於第五章第二節建議部分，係以各層面如漁業養護管理政策層面、強化娛樂漁船安全管理等面向，區分各面向之近程、中程、遠程建議，惟為利將本研究報告建議事項，後續分送相關機關參採，請研究團隊將所提建議，摘重點逕分為立即可行、中期、長期之建議，並列出建議之標題，補充說明理由及具體作法，及列出相關主協辦機關，俾後續分送參採事宜。	敬表同意	
30	有關頁 265 研究建議六、強化執行法規項目與能力一項，透過「行政院海洋委員會」作兩機關間的溝通平台一節，惟依行政院組織改造進程，「行政院海洋委員會」應修正為「海洋委員會」，該會目前尚未成立，請研究團隊再修正相關文字內容。	敬表同意	頁 295
31	有關格式： ● 請於附錄列出海域休閒船釣管理制度相關法規。 ● 有關版面編排順序，請	敬表同意	頁 XI 、 頁 XI

	<p>將「參考文獻」置於「附錄」前。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 研究報告請補列頁眉，頁碼請修正為與頁眉同側，表標題請修正置於表上，表次格式有誤，內文行距不一，行高請修正為 18pt，與前段距離 0pt、與後段距離 6pt。 ● 部分格式尚有排版、錯(漏)字等疏漏錯誤，如提要頁 v 第二段及頁 261 長期追「踪」，應修正為「蹤」，頁 VI 第二行安全管理之中「其」目標，應修正為「期」，頁 39 圖和文字有缺漏，頁 43 第二段「船齡約 5-未滿十年」有誤，頁 53、67 之標號順序有誤，頁 68 第二段「流於流於概括」有誤，頁 83 表 4-1 編排有誤，頁 206、243 編排格式有誤，頁等，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。 	<p>、 頁 58 、 頁 62 、 頁 87 、 頁 103 、 頁 286 、 頁 262 以下</p>
--	--	--

附 錄

	<u>32</u>	<u>有關期中、期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期中、末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。</u>	<u>敬表同意</u>	頁 348 以下

格式化表格

附錄八 引用法規索引表

國別/屬地/國際組織	法規名稱	頁碼
中華民國	《漁業法》	11
		12
		30
		54
		63
		64
		71
		86
		96
		97
	291	
	292	
	《娛樂漁業管理辦法》	12
		23
		30
		51
		54
		56
		64
		65
68		
70		
71		
87		

附 錄

		89
		90
		91
		93
		94
		95
		288
		326
		336
	《發展觀光條例》	12
	《水域遊憩活動管理辦法》	12
	《船舶法》	22
		68
		69
	《海商法》	22
	《臺灣地區海上釣魚管制實施要點》	55
	《臺灣省政府公告實施核發海釣船專用執照管理要點》	55
	《臺灣地區海上釣魚活動管理辦法》	55
	《漁船建造許可及漁業證照核發準則》	56
		72
	《漁港法》	65
	《小船管理規則》	69
	《海岸巡防法》	87
	《憲法》	97
日本	《關於遊魚船業適當化法律》	15
		252
		254
	《漁業法》	15
		253

	《關於遊漁船業適當化法律施行規則》	15
		253
	《漁業法施行規則》	15
	《船舶法》	21
	《漁業調整規則》	250
		251
		253
	《水產資源保護法》	250
		251
		248
	《小型船舶安全規則》	252
	《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律》	252
	《關於船舶職員及小型船舶駕駛員之法律施行規則》	252
	「漁業調整委員會指示」	253
	《休閒釣魚規則》	253
	《船舶安全法》	256
		254
		255
英國	1878年《英國領水管轄法》	20
	1959年《海事管轄權法》	20
	《海洋商船法》	20
	《海洋及沿海資源使用法案》	191
		192
		193
		200
		205
		206
		216

		220
	《英國漁船限制許可證計畫》	213
	1967 年《海洋漁業（養護）》法	213
		214
	1976 年《漁業限制法》	214
	1981 年《野生生物與鄉野法》	215
	1981 年《修訂 1967 年海洋漁業（養護）法》	216
	1999 年的「鱸魚指定區域禁漁令」	216
	1967 年《海洋漁業（貝類）法》	217
	1997 年《修訂海洋漁業（貝類）法》	217
	1976 年《海洋漁業（養護）法》	220
美國	《船運法》	21
	《電報、電話及無線電報法》	21
	《刑法及刑事訴訟法》	21
	《漁業保護和管理法》	107
	《海上休閒漁業資訊調查計畫》	107
	2007 年《漁業保護和管理法》修正法案	107
	《國家環境政策法案》	108
	《海洋哺乳動物保護法》	108
	《瀕臨滅絕物種法》	108
	《第 50 號聯邦法規》	109
加拿大	《加拿大海洋法》	125
	《海洋策略》	125
	《加拿大海洋行動計畫》	125
	《我們的海洋，我們的未來：聯邦的計劃和行動》	125
	《漁業法》	126
	《原住民水生生物資源和海洋管理計劃》	126
	《沿海漁業保護法》	127
	《海洋法》	127

	《加拿大領海保護區法》	127
	《文化遺產進出口法》	127
	《加拿大航行法》	127
	《北極水域污染防治法》	127
	《加拿大油氣運營法》	127
	《加拿大國家公園法》	127
	《加拿大環境保護法》	127
	《瀕危物種法》	127
	《沿海貿易法》	127
	《外事和國際貿易部法》	127
	《國防法》	127
	《海上保險法》	127
	《海上運輸安全法》	127
澳洲	1991 年《漁業管理法》	145
	1992 年《漁業管理規則》	145
	1999 年《環境與生物多樣性保護法》	145
	1994 年《漁業管理法》	146
	2010 年《漁業管理規則》	146
	1995 年《漁業法》	147
	《鮭魚和鱒魚特別保護規則》	147
	1994 年《漁業法》	147
	2008 年《漁業規則》	147
	《休閒漁業船舶駕駛證照準則》	149
	《休閒船舶建造標準》	149
	1983 年《大堡礁海洋公園規則》	152
紐西蘭	1978 年《海洋哺乳動物保護法》	165
	2000 年《Hauraki 灣海洋公園法案》	165
	1991 年《舒格洛夫群島海洋保護區法》	165
	《懷唐伊條約》	166
	《毛利漁獲法》	167

	1992 年《懷唐伊條約漁獲權法》	167
	1998 年《(Kaimoana 慣習捕魚) 漁業規則》	167
	1999 年《(南島習慣捕魚) 漁業規則》	167
	1996 年《漁業法》	168
	1986 年《業餘釣魚漁業規則》	168
	1971 年《海洋保護區法》	169
	1987 年《養護法》	169
法國	1990 年《第 90-618 號法律》	228
		234
		240
		241
	1999 年《99-1163 號法律》	228
		234
	1991 年《關於從錨船捕撈鮭魚行政命令》	228
	1994 年《第 506 號行政命令》	228
	1999 年《99-1163 號法令》	229
	2002 年《第 2002/1113 號法規》	231
關島	「注釋關島法典」	229
		230
	「關島行政法規」	230
帛琉	《帛琉共和國法典》	266
馬爾地夫	《漁業法》	270
	1993 年《環境保護法》	270
	《觀光船舶法規》	271
		272
	《觀光法》	272
歐盟	「共同漁業政策」	174
	Council Regulation (EC) No 1224/2009	175
	Directive 94/25/EC of the European Parliament and of the Council	176

海域休閒船釣管理制度之研究

Council Regulation (EC) 199/2008 以及 Commission Decision (2008/949/EC)	177
Council Regulation (EC) No 1559/2007	178
關於自然棲息地與野生動植物養護的歐 洲第 97/62/EC 與 92/43/EEC (修正) 號法 令	231