

106院發管查字第001號

106年度行政院管制
「強化國際合作打擊非法漁業計畫」
查證報告

國家發展委員會

106年8月

106年度行政院管制

「強化國際合作打擊非法漁業計畫」查證報告

摘 要

歐盟執委會於104年10月1日依據其第1005/2008號漁業法規，指認我國為打擊「非法、未報告、不受規範(IUU)不合作第三國警告名單(黃牌名單)」，若續遭歐盟列為不合作第三國，我國水產品將被禁止直接或間接出口歐盟，每年損失約新臺幣70億元，甚至影響我漁船進入相關港口國之卸魚補給等，將對整體遠洋漁業產生嚴重衝擊。

行政院農業委員會(以下簡稱農委會)漁業署為順利讓我國自歐盟指認打擊 IUU 不合作第三國警告名單移除，擬訂「強化國際合作打擊非法漁業計畫」奉院核定。本計畫106年度可支用預算數3.69億元，截至106年6月底止，年累計實際進度(40%)，較預定進度(41%)落後1個百分點；預定支用1.85億元，實際支用1.03億元，支用比為55.65%。為瞭解本計畫執行情形，爰辦理實地查證。本次查證尚待改進事項及建議事項摘陳如次：

一、尚待改進事項

- (一)我國受指認為黃牌自104年10月至今近2年，法制作業面雖有立即因應作為，並與歐盟磋商數次，惟黃牌尚未解除。

- (二)目前觀察員僱用名額，較行政院核定額度尚有缺額未補足；依據國際組織要求，包含漁船在公海、漁船在他國經濟海域漁業合作部分，觀察員之涵蓋率應達5%，惟我國涵蓋率僅3.17%，尚未合歐盟要求(至少5%)。
- (三)納入監測、管控及監督系統(MCS)之遠洋漁船1,855艘，約僅占全國漁船(筏)1成，監控範圍尚有擴大空間；105年度補助1萬3,000艘沿近海漁船(筏)裝設航程紀錄器，(VDR)，惟僅197部進行讀取上傳，其使用率不高。
- (四)國內部分漁港卸魚環境衛生條件不良，衛生標準不符歐盟標準，恐影響我國漁產品之國際形象與國人健康。
- (五)年度作業計畫所列指標與工作項目之部分績效指標，與計畫書內容未一致，無法完整呈現計畫整體內容與績效，亦無法評估計畫目標之達成。

二、建議事項

- (一)請確實盤點本計畫相關資源集各項措施之落實程度，讓我國儘早自黃牌名單移除。
- (二)請加強研議海上觀察員管理政策及參考他國觀察員聘僱方式及條件，落實其權益保障，並有效回應國際漁業組織規範之觀察員涵蓋率。
- (三)請優先將違規風險高及有破壞漁業資源之虞漁船納入監控，研議將權宜國籍(FOC)漁船納入監控之可行性，並儘速完成整合性資訊系統，俾有效全面掌握船隊作業資訊。
- (四)請強化漁市場及港口之衛生環境，推動大型漁獲之卸魚與拍賣過程不落地政策。
- (五)請確實依核定之中長程個案計畫內容，於年度作業計畫落實執行。

國家發展委員會查證報告

計畫名稱	強化國際合作打擊非法漁業計畫
主管機關	行政院農業委員會
查證日期	106年7月18日、19日
查證地點	7月18日：屏東縣東港漁港、漁業署本部 7月19日：漁業署和平大樓
查證人員	領隊：國發會古參事步鋼 成員： 國立中山大學海洋事務研究所暨海洋政策研究中心胡教授念祖 國立臺灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所黃教授向文 行政院經濟能源農業處何參議忠昇 國發會沈副處長建中、蔡專門委員保言、吳科長美雲、莊科長靜雯、陳專員瑋慈、盛副研究員淑華
主管及主(協)辦機關(構)參與人員	主管機關：農委會陳科長抄美、簡科員銘錦 主辦機關：漁業署陳署長添壽、林組長頂榮、林副組長琇玲、蘇主任芳玉、林副主任天賞、高科長玉瑄、周科長世欽、楊技正豐隆、林技正晏如、陳專員立和、陳技士昭仰、陳技士玉璐、吳助理孟文

目 次

壹、前言	6
貳、計畫概要	7
一、計畫要項	7
二、計畫目標及預期效益	7
三、計畫期程及經費	8
參、執行概況	8
一、執行進度	8
二、經費支用情形	9
肆、主要發現	10
一、具體績效	10
二、尚待改進事項	11
伍、建議事項	14
附件1: 歐盟提出11項行動計畫暨漁業署所提改善措施	
附件2: 查證照片	

壹、前言

歐盟執委會於104年10月1日依據其第1005/2008號漁業法規，指認我國列為打擊「非法、未報告、不受規範（Illegal, Unreported, Unregulated, IUU）漁業」不合作第三國警告名單（黃牌名單），並將在接續6個月內與我國諮商改善作為，倘我國未如期改善，歐盟會將我國列入打擊IUU不合作第三國名單（紅牌名單），禁止我漁獲及漁獲加工製品輸入歐盟。若遭歐盟列為不合作第三國，並禁止我國水產品出口歐盟後，遠洋鯷鮪圍網所捕獲鯷鮪類及其加工品等水產品，將無法直接或間接輸入歐盟，每年損失約新臺幣（以下同）70億元，甚至影響我漁船進入相關港口國之卸魚補給等，將對整體遠洋漁業之400億元產值產生嚴重衝擊。

農委會為因應歐盟指認我國為打IUU不合作第三國警告名單，強化我國各項漁業管理措施，儘早自警告名單移除，以避免進一步被歐盟列名不合作第三國名單，遭禁止我國水產品直接或間接外銷歐盟，影響我國遠洋漁業發展及國際形象，爰擬訂本計畫，於105年1月奉行政院核定。

105年我國業於法律架構層面及11項行動方案展現具體作為，惟歐盟表示我國漁業能否取消不合作之黃牌，

取決於漁民能否遵守規定及執法上之具體成果。爰為瞭解本計畫執行情形，辦理實地查證。

貳、計畫概要

一、計畫要項

- (一) 推動臺歐盟合作打擊非法漁業諮商。
- (二) 訂定遠洋漁業條例。
- (三) 強化臺灣漁業國際經貿布局與全球接軌。
- (四) 強化水產品追溯管理，引導漁業升級轉型。
- (五) 沿近海漁船之港口檢查及海上查緝。

二、計畫目標及預期效益

- (一) 順利自歐盟指認打擊 IUU 不合作第三國警告名單移除。
- (二) 強化漁業法制架構：納入國際漁業法規基本元素，依國際規範定義與連結，將國際組織規範與決議轉化為國內法規；法規內容包括所有國籍漁船及國民，適用範圍應包含所有水域及與所有漁業有關之活動。
- (三) 強化臺灣漁業國際經貿布局與全球接軌：積極參與區域性國際漁業組織，建立有效監測、管控及監督（Monitoring Control Surveillance, MCS）措施，落實執法，建立配合國際養護規範之責任漁業；參與團隊以任一性別比例不少於三分之一原則辦理。
- (四) 強化水產品追溯管理，引導漁業升級轉型：掌握漁

船漁獲卸魚量資訊，提升水產品可追溯能力，辦理國內國外指定港口卸魚，並與港口國合作進行漁獲轉載及卸魚查核。

三、計畫期程及經費

本計畫期程自105年1月至109年12月，計畫總經費23億5,100萬元(分年編列情形如表1)。

表1各年度預算編列情形一覽表(單位:千元)

年度	預估經費	已編列經費
105	630,958	438,687
106	425,358	369,414
107	422,274	-
108	431,760	-
109	440,650	-
合計	2,351,000	-

資料來源:行政院政府計畫管理資訊網(GPMnet)

參、執行概況

本計畫106年度可支用經費3億6,941萬元，其中辦理「落實及強化臺灣漁業國際經貿布局與全球接軌」7,052萬元(占19.09%)及「落實及強化水產品追溯管理，引導漁業升級轉型」2億9,889萬元(占80.91%)。

一、執行進度

105年1月至106年6月底止，總累計預定進度28.20%，實際執行進度27.84%；106年度累計預定進

度41%，實際執行累計進度40%，落後1個百分點（執行進度詳表2）。

表2 截至106年6月底止執行進度

累計進度	預定進度(%)	實際進度(%)	進度比較百分點
年累計	41.00	40.00	-1.00
總累計	28.20	27.84	-0.36

資料來源:行政院政府計畫管理資訊網(GPMnet)

二、經費支用情形

105年1月至106年6月底止，總累計預定支用數5億5,555萬元，實際支用4億7,345萬元，支用比85.22%（如表3）；106年度累計預定支用數1億8,510萬元，實際支用1億300萬元，支用比55.65%，年度預算達成率68.65%（各工作項目經費執行情形如表3、表4）。

表3截至106年6月底止預算支用情形

累計支用數(千元)	預定支用數	實際支用數	支用比(%)	已執行應付未付數(千元)	預算執行率(%)
年累計	185,103	103,004	55.65	24,065	68.65
總累計	555,558	473,459	85.22	24,065	89.55

資料來源:行政院政府計畫管理資訊網(GPMnet)

表4 106年截至6月底止工作項目預算支用情形

工作項目	預定支用預算數(千元)	實際支用數(千元)	支用比(%)	已執行應付未付數(千元)	預算執行率(%)
落實及強化臺灣漁業國際經貿布局與全球接軌	45,906	8,314	18.11	24,005	70.40

落實及強化水產品追溯管理，引導漁業升級轉型	139,197	94,690	68.03	60	68.07
合計	185,103	103,004	55.65	24,065	68.65

資料來源：行政院政府計畫管理資訊網(GPMnet)

肆、主要發現

一、具體績效

本計畫除持續提升政府漁業管理能力、維持漁撈能力管控，維護我國遠洋漁業之永續經營外，另為因應歐盟將我國列為打擊 IUU 漁業不合作黃牌（警告）國家，行政院已成立專案小組，業召開2次會議，另透過專案小組會議通過「漁業國家管控及檢查計畫」（簡稱 NPCI）供各相關權責部會據以執行所轄之漁業管理措施，並多次透過所轄工作小組會議之方式，由各部會參與協調需強化合作事項，以共同執行打擊 IUU 之各項業務。

我國採取打擊非法漁業之行動，包括強化法律架構、改善並強化監控偵察等漁業管理機制、強化水產品可追溯系統，並強化國際漁業合作，針對歐盟所提11項行動計畫建議，漁業署亦提出改善管理措施（詳附件1）。

本計畫依106年度作業計畫，各工作事項尚符合預定目標，截至6月底止具體成果如下：

（一）強化法律架構：制定「遠洋漁業條例」、配合修正

「投資經營非我國籍漁船管理條例」、「漁業法」部分條文，該3法業於105年7月20日總統公布，併同依該等法案授權訂定之15項子法規及5項公告業於106年1月20日生效施行。

(二)成立漁業監控新系統：106年2月設立24小時專責監控中心，結合靜態之漁船資訊及動態之漁船航跡，24小時派員輪值，俾漁業管理人員即時掌握漁船作業訊息，提醒漁船避免重大違規，遏止防杜非法漁業行為，加強打擊非法漁業行為，並保障合法漁民海上作業。

(三)強化臺灣漁業國際經貿布局與全球接軌：106年截至6月底止，辦理臺歐盟打擊非法漁業諮商會議3場，參與全球及區域性漁業管理及經貿會議11場，已在臺舉辦1場漁業、保育或經貿會議，繳交國際組織會費計3次，捐助國際組織年費或研究經費計3次。

(四)強化水產品追溯管理：106年業於南非開普敦及模里西斯路易斯等國外港口檢查計96艘次、派員赴國內港口進行我國籍漁船檢查45艘次、派遣觀察員執行海上觀測任務計58艘次、委託辦理漁獲資料蒐集與國際漁業資訊分析計10項計畫、掌握漁船卸魚聲明資料計2,749筆、監控漁船航行動態2,000船次以上。

二、尚待改進事項

(一)受指認為 IUU 不合作第三國警告名單尚未解除

現階段我國漁獲物仍可輸入歐盟，惟若在歐盟要求期限內未能改善，將被列為不合作第三國(紅牌)，禁止我國水產品進口，屆時將導致我國水產品年輸出歐盟約達70億元(包括直接出口5億元及透過國外間接出口65億元)之損失。此外，歐盟亦可能透過其影響力，要求相關國家禁止我國漁船進港、卸售及補給，連帶使美國及日本等我國漁產品主要出口市場國質疑我國漁業管理能力，對我國採取相關不利措施，甚而影響我國在國際漁業管理組織之參與，對我國遠洋漁業造成嚴重影響。

韓國於102年11月遭歐盟指認為黃牌國家，於104年4月自黃牌名單移除(1年半時間完成)；菲律賓於103年6月遭歐盟指認為黃牌國家，於104年4月自黃牌名單移除(10個月完成)。而我國之船隊最大、漁獲量最多，目標最顯著，黃牌自104年10月至今近2年，法制作業面雖有各項立即因應作為，並與歐盟磋商數次，惟我國自黃牌名單移除，尚待積極努力。

(二)觀察員涵蓋率未達國際組織標準(至少5%)

行政院核定本計畫海上觀察員130名，截至106年7月底止，共計僱用119名，尚有11名缺額未補足。依據國際組織要求，包含漁船在公海、漁船在他國經濟海域漁業合作部分，觀察員涵蓋率應達5%，惟目前我國涵蓋率僅3.17%。且依據執行經驗，觀察員流動率高，要維持5%涵蓋率仍需努力。

另106年度執行公海登檢及派遣觀察員相關經費1億3,325萬元，截至6月底止實際支用3,094萬元，支用比僅23.21%，預算執行與實際雇用尚有落差。此外，觀察員試用期薪資計算方式與委託招聘單位（中華民國對外漁業合作發展協會）標準不同，致薪資發放影響經費執行。

(三) 監測、管控及監督系統(MCS)信賴度應再予提升

水產品追溯機制之基礎建立於良好之MCS管控系統，漁業署已推動電子漁撈日誌及卸魚聲明措施，經查我國目前約有1,855艘遠洋漁船納入MCS系統，僅占全國漁船(筏)1成，監控範圍尚有擴大空間；此外由於歐盟甚為關切監控運作機制，漁業署雖已於106年2月成立「24小時漁業監控中心」，惟查該監控系統對於遠洋作業船隻之即時監測管控，尚有時間落差；另本計畫105年度編列2億元經費，購置1萬4,000部攜帶式航程紀錄器(VDR)，補助沿近海漁船(筏)裝設，迄4月底止，計發送1萬2,677部VDR，惟僅有197部進行讀取上傳，漁民對新電子設備抱持觀望態度，使用率不高。

(四) 部分漁港卸魚環境衛生管理尚待改善

改善漁產品可追溯性係歐盟評估我國解除黃牌重要項目之一，而水產品可追溯性資料包括捕撈卸售、出口規定及漁獲證明。漁獲證明書核發條件之一，必須經歐盟評鑑為衛生合格之漁船及加工廠。因此漁船、卸魚環境及漁貨市場之環境衛生皆係衛生管理重要指標，惟經訪查東港漁貨拍賣場，地上污泥、油漬、碎魚肉等污染物，與落地之漁產品一

同拖運，港口卸魚衛生條件明顯不良，衛生標準恐不符歐盟標準（包括遠洋冷凍及沿近海生鮮漁獲之卸魚），除嚴重影響我國漁產品之國際形象外，對國人食品安全亦缺乏保障。

(五)中長程個案計畫所訂目標未能詳實於年度作業計畫中呈現

本中長程個案計畫主要係因應我國受指認為打擊 IUU 不合作警告名單，擬定5年計畫以推動相關工作，期能順利自警告名單移除。計畫中雖列有具體成果型績效指標，惟缺乏各分年度目標值，難以評量逐年推動成效；另查106年度作業計畫所列年度目標與工作項目之績效指標與計畫書之績效指標亦未一致，無法完整呈現計畫整體內容與績效，亦無法評估計畫目標之達成。

伍、建議事項

一、請確實盤點相關資源及各項措施之落實程度，儘早讓我國自黃牌名單移除

請農委會針對歐盟所提11項行動計畫，確切盤點相關資源及措施落實程度，並就歐盟對我國在執法、漁獲追溯及國際合作情況等尚有疑義之處，積極落實及研議相關政策措施加以因應，對於法規間用語之不一致問題，儘速完成修訂，並加強溝通、輔導業者確實遵守各項法規之規範，落實執行各項管控及管理措施以有效執法。並請參酌他國經驗，儘早讓我國自黃牌名單移除。

為自黃牌名單移除，行政院成立「行政院打擊非

法與未報告及不受規範漁業專案小組」，建請農委會應負組織、協調、統合及控制之責，協同相關機關推動，強化跨部會橫向溝通協調機制與效率，俾落實本計畫各項措施及提升績效。

二、請加強研議海上觀察員管理政策，落實權益保障

由於我國遠洋漁船隊規模大，為符合國際要求標準，觀察員人力需求龐大，然目前我國觀察員流動離職率偏高，檢討除薪資原因外，漁船本身所提供之工作環境亦是重要因素，建議研議提升漁船硬體設備之可行性及加強制度之建立，例如加強聯合國勞工組織 ILO Work in Fishing 公約之內國法化及遠洋漁船聘僱外籍船員權益之保障與管理等政策性議題之研究與落實，藉由落實 ILO Work in Fishing 公約各種涉及工作環境、人員福祉之條款，以改善工作環境。另亦請參考他國觀察員聘僱方式及條件等，改善聘僱方式及留任誘因，以提高觀察員聘僱及留任率，俾符合區域性漁業管理組織對於觀察員涵蓋率之要求，並善盡船旗國責任。

三、請儘速完成整合性資訊系統，有效掌握漁船監控

考量漁船監控人力與有效性，建議優先將違規風險高及有破壞漁業資源之虞漁船納入監控，並研議將權宜國籍(Flag of Convenience, FOC)漁船納入監控之可行性。針對歐盟預計106年10月間來臺進行諮商會議並實地訪視，建議在此之前完成整合性資訊系統，結合漁船基本資訊、入漁合作資訊、漁獲資訊、配額、航行軌跡、違規歷史等，期能更有效縮短人

工處理及比對資料之時間，協助漁業管理人員更全面掌握船隊作業資訊。

有關補助沿近海漁船(筏)裝設 VDR 已達9成以上，請加強查核其開機率及使用頻率，針對漁民尚有疑慮之處，應提供其諮詢服務及使用方式，持續宣導並鼓勵漁民使用，並研議逐步納入 MCS 規範，俾發揮漁船(筏)裝設 VDR 之效用；此外，應就漁船裝置監控系統(Vessel Monitoring System; VMS)、電子漁撈日誌等監控管理設備建立管理配套作為(如違規情形、頻率等)，納為漁獲額度分配參據之一。

四、請強化漁市場及港口之衛生環境，推動大型漁獲之卸魚與拍賣過程不落地政策

漁市場為漁貨產銷不可或缺之一環，目前我國規範沿近海漁業10噸以上之小船進入指定24個漁港，必須過磅及填寫卸魚聲明書，繳交漁會審核，部分漁港並以餐飲業食品安全管制系統（HACCP）管理漁市場，除全程監控漁獲裝卸不落地及申報數量外，漁市場更禁菸酒、禁吃檳榔，出入需穿雨鞋、再經過水池殺菌。為確保所有漁產品衛生，建議全面輔導建立漁貨產銷各環節之環境衛生設施，包括硬體設備及操作文化；另為提升我國漁業國際名聲，建議儘速全面推動漁貨之卸魚與拍賣過程不落地政策，並可參考借鏡日本漁市場經營經驗，規劃建立漁船卸魚自動化設施，完備食品安全管制系統規範，確保內、外銷漁產品衛生安全。

五、請確實依核定之中長程個案計畫內容，於年度作業

計畫落實執行

本計畫係屬5年中長程計畫，短期主要目標為讓我國自黃牌名單移除，惟我國遠洋漁業產業永續發展方為計畫長期執行且持續努力方向。有關各年度作業計畫建請分年將中長程個案計畫重要工作項目與重要成果型指標納入，如「公海登檢巡護」、「卸魚及漁獲資訊正確率達90%以上」、「掌握遠洋漁船95%以上卸魚資訊」、「掌握沿近海80%以上卸魚狀況」、「提升外銷水產品生產端可追溯性達90%以上」等，俾有效衡量計畫績效，詳實展現計畫推動成果。

附件1 歐盟提出11項行動計畫暨漁業署所提改善措施

面向	歐盟建議11項行動計畫	執行情形	後續推動
法律架構	<ol style="list-style-type: none"> 修正法律架構 執行採納 IUU 國家行動計畫 確保有效地實施執行修正後的國內法令 加強國際規範及管理措施之有效履行 確保修訂後的法規能對違反者有效執行 	<ol style="list-style-type: none"> 遠洋三法於105年7月20日經總統公布、本(106)年1月20日實施。 15項子法規及5項公告，亦於1月20日公告實施。 	<ol style="list-style-type: none"> 審視法規間用語不一致等問題，於本年9月1日前完成法規修訂。 有效執法，並落實執行各項管控及管理措施。 加強溝通、輔導業者確實遵守各項法規之規範。
監測、管控及監督(MCS)	<ol style="list-style-type: none"> 改正監測、管控及監督(MCS)系統的缺失 衡平漁撈能力及漁船政策 	<ol style="list-style-type: none"> 行政院成立跨部會專案小組(已召開2專案、4工作會議)。 並核定國家管控及檢查計畫。 	持續召開跨部會專案/工作小組會議，落實執行相關措施。
		海上作業漁船電子漁貨回報 e-logbook 安裝率 100%	<ol style="list-style-type: none"> 強化小釣船 e-logbook 回報。 提報卸魚預報與聲明品質。
		<ol style="list-style-type: none"> 落實執行卸魚聲明機制。 公告32個國外指定港口。 派員執行國內外港口檢查。 	<ol style="list-style-type: none"> 補足駐外港口檢查員、駐外館處協辦漁業事務僱員。 落實執行公海登檢、國內外港口檢查及港口國檢

面向	歐盟建議11項行動計畫	執行情形	後續推動
			查措施。
		106年2月成立24小時漁船監控中心(FMC)	FMC 運用新建置完成之整合資訊系統執行整合監控作業。
可追溯性	8.改善漁產品之可追溯性 9.改善及確保漁獲證明機制之可信賴度	實施「遠洋漁業漁獲物或漁產品出口業者核准及管理辦法」已登錄之出口業者145間。	106年完成稽核5間主要出口業者。
		1.實施「遠洋漁業漁獲證明書核發辦法」 2.發展 MCS 整合資訊系統	完成建置 MCS 整合資訊系統上線。
		1.已透過跨部會小組討論各項議題 2.與重要港口國及加工國洽簽MOU，建立港口轉載(卸魚)檢查與資訊交換機制	1.跨部會合作協調，強化輸歐盟漁產品之衛生管理、合法性及可追溯性進口再出口管控。 2.持續與我國漁獲貿易往來頻繁之港口國及加工國建立聯繫窗口與情資交換事宜。
國際合作	10.推動與我國漁業關聯較高(漁業合作、FOC、卸魚轉載)之國家合作 11.確保遵守區域性漁業管理組織規定	優先合作的20個國家已完成16個國家之合作安排，另有5個非優先國家已完成合作安排(共計完成21國)	1.續洽原優先20個國家中未完成之4個國家(吉里巴斯、巴拿馬、聖文森及印尼)之合作安排。 2.增加洽繫莫三比克及緬甸等2國之合作。
		依目前法令強化管	1.落實執法，降低我

面向	歐盟建議11項行動計畫	執行情形	後續推動
		控降低我國漁船在各 RFMOs 之違規案件	國漁船違規情事，確保遵守各 RFMOs 規定。 2.持續派員出席參與各 RFMOs 會議。

附件2查證照片



漁業署稽查人員抽驗漁船之漁貨量



東港漁市場卸魚情形



位於漁業署臺北和平大樓之「24小時漁業監控中心」



監控人員24小時輪值監控