

調查報告

壹、案由：臺灣海洋因非法捕撈致漁獲量銳減，非法漁貨查緝及管理有待加強，又各種休漁及柴油補貼政策失靈，造成海洋生態失衡、復育困難，相關主管機關涉有違失等情案。

貳、調查意見：

民國(下同)104年8月10日今週刊以「魚不見了臺灣海洋浩劫」為題報導臺灣漁貨量逐年下滑：漁民捕撈一晚，所得無幾，臺灣的漁業經濟，陷入惡性循環；海洋的永續，靠執法人員苦口婆心，讓漁民願意改變觀念、配合護漁，但保育政策不相挺，這些努力宛若螳螂擋車；中國鐵殼船越界捕撈，臺灣漁民又非法放網，只有海巡重艦出動的日子，海洋才能稍事喘息。案經本院函請行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）及行政院農業委員會（以下簡稱農委會）說明相關疑義後，認臺灣沿近海洋因非法捕撈致漁獲量銳減，兩岸走私交易致中國攙有害物質漁獲大舉來臺，又各種休漁及柴油補貼政策疑似失靈，造成海洋生態浩劫，爰立案調查。經調閱案關機關卷證資料及請農委會前副主任委員沙志一率農委會漁業署（以下簡稱漁業署）前署長蔡日耀、王正芳副署長暨相關主管人員、海巡署龔光宇副署長率相關主管與行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）楚恆惠副處長率相關人員到院接受詢問，經綜整調卷資料、詢問說明及詢問後補充資料，業已調查竣事。茲將調查意見臚列如下：

- 一、我國沿近海漁貨量近年已呈現下降之勢，為妥善管理捕撈壓力及維護漁業資源之永續，農委會雖推動多項政策及改善措施，然歷年漁船筏數收購率低；獎勵休漁又以漁筏、舢舨及未滿5噸之小型漁船為主；針對

混獲¹率高及影響生態之刺網、拖網、扒網等漁業及燈火漁業集魚燈燈光強度限制等，皆未能有效、落實管理，無助沿近海域漁業資源之養護、復育及永續，農委會允應確實檢討改進

我國沿、近海漁獲量(附表一)查自 90 年之 49,655、159,800 公噸下滑至 103 年之 29,408、139,929 公噸。面對臺灣周邊海域漁業資源日益枯竭，為養護再生及減少捕撈壓力，農委會歷年推動之管理措施有：

(1) 縮減作業船數降低漁獲捕撈壓力，包括自 56 年實施 300 噸以下拖網漁船汰建制度、80 年修正「漁業法」增列娛樂漁業專章，輔導傳統作業漁船轉營娛樂漁業、91 年起辦理漁船漁筏(以下簡稱漁船筏)收購措施、91 年起實施自願性休漁獎勵金措施；(2) 推動特定魚種管理措施，包括 95 年推動魴鯪漁業管理、96 年推動飛魚卵、鯨鯊漁業管理、98 年推動珊瑚漁業管理、100 年輔導屏東縣政府修正櫻花蝦及赤尾青蝦管理措施、101 年推動鯊魚漁業管理、102 年推動鯖鱒漁業、鰻苗漁業管理、103 年推動沿近海漁船捕撈蟬蟹類漁獲等管制措施；(3) 限制及淘汰非永續性的漁具漁法；(4) 進行棲地環境保護，包括自 67 年起公告劃設漁業資源保育區、人工魚礁保護區；(5) 實施魚苗放流增裕漁業資源；(6) 99 年起與海巡署共同執行「沿近海漁業管理執法合作專案計畫」取締海上非法捕魚作業...等政策及措施。惟上開相關政策措施實施多年，對我沿近海域漁業資源日益枯竭惡化之改善，成效不彰，分述如下：

(一) 農委會長期以縮減作業船數來降低漁獲捕撈壓力

¹ 1994 年 Alverson 將混獲定義為：「在漁獲過程中，雖非目標魚種(Target catch)，但成為漁獲物而保留下來者(Incidental catch)，以及包含被放回海中之活鮮魚，或以丟棄方式棄置於海中任其死者(Discarded catch)」，引自(黃士宗、郭秋村、周耀傑，1994)。

，惟歷年漁船筏數收購率低，且以漁筏、舢舨為主，對沿近海域漁業資源之捕撈壓力並未舒緩，無助沿近海域漁業資源之養護再生

- 1、農委會自 91 年起歷年公告漁船筏收購及處理作業程序，據以辦理該年度漁船筏之收購、處理及相關配合措施，各年度可收購漁船筏數量，農委會視年度預算及實際登記漁船筏數量核定之。
- 2、按沿岸漁業（領海 12 浬以內從事漁撈的漁業）作業之漁民大多使用船筏或噸位數較小之漁船；而近海漁業（領海 12 浬至 200 浬經濟海域內從事漁撈的漁業）作業之漁船噸數約在 20 至 100 噸。查 103 年漁業統計年報，其中歷年我國漁船筏數量，沿近海作業 100 噸以下之漁船筏占我國漁船筏總數 95%以上（附表二）。可知我國沿近海域漁業資源面臨之捕撈壓力。
- 3、次查農委會自 91 年開始每年針對各級（噸位）漁船筏之收購情形如附表三，漁船噸位未滿 5 噸（CT0）者，歷年收購率皆未逾 0.4%，100 年後則未再收購；5 噸以上未滿 10 噸（CT1）收購率介於 0.12-4.23%，自 99 年起收購率皆未超過 1%，其中 102 年未有收購；10 噸以上未滿 20 噸（CT2）之收購率 0.07-3.43%，除 97 年收購率 1.09%外，自 93 年起收購率皆未超過 1%，99 及 103 年未有收購；20 噸以上未滿 50 噸（CT3）之收購率 0.05-2.09%，自 93 年起收購率皆未超過 1%，100 年度未有收購；50 噸以上未滿 100 噸（CT4）收購率 0.07-2.39%，歷年收購率除 91 年為 2.39%外，皆未逾 1%，93、95、98-103 年間皆未有收購。據上可見，我國各級漁船收購率低。
- 4、再查自 91 年起至 103 年間沿近海主要作業漁船

歷年各級漁船數量（附表二），未滿 5 噸（CT0）者介於 6,169 至 6,530 艘間；5 噸以上未滿 10 噸（CT1），自 91 年 1,145 艘減至 103 年 806 艘；10 噸以上未滿 20 噸（CT2）介於 1,391 至 1,528 艘間；20 噸以上未滿 50 噸（CT3），自 91 年 1,911 艘逐年減少至 103 年之 1,539 艘；50 噸以上未滿 100 噸（CT4）介於 1,255 至 1,444 艘間；漁筏數量則自 91 年之 13,273 艘緩慢下降至 103 年之 10,621 艘；無動力舢舨數量自 91 年之 368 艘緩慢下降至 103 年 164 艘。整體漁船筏數量，自 91 年 26,978 艘降至 102 年之 22,944 艘，計減少 4,034 艘，其中以漁筏、無動力舢舨減少之 2,856（2,652+204）艘最多，占 70%。

- 5、依上數據顯示，農委會長期以縮減作業船數來降低漁獲捕撈壓力，惟近 15 年間主要於沿近海域作業之 100 噸以下漁船筏，歷年收購率低，且以漁筏、舢舨為主，其中漁獲量較高之 CT0（未滿 5 噸）、CT2（10 噸以上未滿 20 噸）及 CT4（50 噸以上未滿 100 噸）漁船數量則無明顯變動，對沿近海域漁業資源之捕撈壓力並未舒緩，無助沿近海域漁業資源之養護再生。

（二）我國參與自願性休漁之漁船係以漁筏、舢舨及未滿 5 噸之小型漁船為主，在無法有效吸引漁獲量較高之大型漁船參與的情況下，實施獎勵休漁制度對於沿近海漁業資源的復育並無甚助益

- 1、本院前於 103 年針對農委會為獎勵漁民主動參與休漁，每年耗費新臺幣（下同）1 億餘元發放休漁獎勵金，因申領條件寬鬆，造成變相補貼，有違政策目的乙案提出調查意見：「農委會為因應我國加入世界貿易組織後，國際間要求取消直接

生產性補貼壓力，採分階段調降漁業動力用油補貼措施，並將調降補貼所撙節之部分經費用於辦理獎勵休漁，以減少對漁民之衝擊，並達維護海洋資源永續利用之目的。前開計畫既緣起於調降漁業動力用油補貼措施，該等措施暫緩執行後，該會即應調整原具補貼性質之休漁計畫，回歸『維護海洋資源之永續利用』之目的，該會允應確實檢討獎勵休漁計畫，並策訂嚴謹配套措施，以有效運用公帑，達成計畫目的。」

2、據農委會函²復後續針對休漁及柴油補貼政策之檢討改善表示：

(1)有關休漁獎勵名實不符乙節：自願性休漁係鼓勵漁民在漁業資源密度離峰期，減少出海作業而減少用油補貼支出，亦可讓漁業資源復育，不具強制性，惟漁民考量自身經營能力與作業成本、收益，可獲利時，仍會出海作業，故後續並未調整該項措施。

(2)有關放寬休漁獎勵金條件，半數漁船在不須改變現狀，即可領取補助乙節：漁船主出海作業考慮因素為漁獲對象魚種之資源密度、分佈海域、自身船體大小、漁具、捕撈方法及當時天候、油價、人力等成本與收益，自行決定是否出海。透過休漁獎勵措施，鼓勵漁民在漁業資源密度離峰期，減少出海作業，養護漁業資源，故後續並未調整該項措施。

3、查沿近海漁船實際作業情形，依 97 年臺灣沿近海漁船噸位別之漁獲狀況，50 噸以上未滿 100 噸

² 農委會 105 年 2 月 4 日農漁字第 1040251723 號函。

漁船，每船平均產量將近 47 萬公斤，相較動力舢舨及未滿 5 噸之漁船，每船平均產量約 4 千公斤左右，產量相差達 118 倍³。次查 92 至 104 年歷年各類別漁船申請自願性休漁獎勵金情形（附表四），歷年申請自願性休漁均以漁筏為主，比率高達 42%-45%，而 50 噸以上之大型漁船所占比率合計（4%-7%）不到 10%。顯示休漁獎勵措施無法有效吸引大型漁船參與，且參與休漁者主要是小型漁船筏（漁筏、舢舨及未滿 5 噸漁船），比率近 7 成，並以漁筏為大宗，然部分漁筏實際僅為海上養殖的作業船，非屬海域捕撈作業之用。

4、基上，我國參與自願性休漁之漁船是以漁筏、舢舨及未滿 5 噸之小型漁船為主，在無法有效吸引漁獲量較高之大型漁船參與的情況下，實施獎勵休漁制度對於沿近海漁業資源的復育並無甚助益。

（三）農委會針對混獲率高及影響生態之刺網、拖網、扒網等漁業，因未能有效管理，致有漁獲過度捕撈、混獲及沿近海域底棲資源過度開發遭破壞之現象，該會應儘速檢討現行該等漁具漁法之作業管理，並提出合宜之管控措施，進而研議採取階段性之退場機制，以維護沿近海域漁業資源之永續

1、「流網漁業管理要點」第 2 點規定：「我國漁船禁止在我國 2 百浬外海域從事流網作業。...。」第 3 點規定：「在我國 2 百浬內海域從事流網作業須經主管機關核准，且作業漁船總噸數不得超過 1 百噸，使用之流網網具長度不得超過 2.5 公里。」臺灣地區拖網漁船禁漁區位置及有關限制

³ 吳高直(2012)，*兩岸休漁管理制度之比較研究*，國立臺灣海洋大學，碩士論文，p.83。

事宜之公告事項第 1 點：「...，特公告拖網漁船禁漁區，其禁漁區位置及有關限制事宜如下：

(一) 自公告日起禁止未滿 50 噸拖網漁船於距岸 3 哩內作業。(二) 自公告日起禁止 50 噸以上拖網漁船於距岸 12 哩內作業。」直轄市或縣(市)主管機關依「漁業法」第 44 條公告「燈火漁業管理規範之原則」第 1 點：「燈火漁業禁漁區至少以海岸至距岸 3 哩為範圍，倘超過 3 哩至 12 哩間海域設有資源保育設施者，得一併劃為燈火漁業禁漁區。」第 2 點：「每艘漁船之集魚燈燈光強度上限為 180 千瓦。」

2、我國各級主管機關針對採捕對象為卵、稚魚或是成熟期長、繁殖率低之物種，包括寶石珊瑚、魷魷、飛魚卵、櫻花蝦、鯖鱈、鯨鯊；及混獲率高及影響生態例如：拖網、燈火、刺網等漁業，定有禁漁區、禁漁期等相關規範。鑑於近年漁具的改良與進步為漁業資源快速衰退原因之一，其中魷魷、拖網漁業所使用之雙拖快速網、扒網漁業所使用之扒網(三腳虎)及刺網漁業所使用之刺網等，因捕捉效率高而備受爭議，農委會針對前開高爭議性漁具所為之管制有：

(1) 88 年 11 月 24 日公告「臺灣地區拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」，規範拖網漁船禁止於距岸 3 哩內作業，50 噸以上拖網漁船禁止於距岸 12 哩內作業；並對以拖網漁業為主營漁業，除滅失或汰建外不得再建造新船；另為控管漁船數量，將拖網漁船收購價格提高 30%。

(2) 鑑於扒網漁船為我國最大宗且效率最好之燈火漁業漁船，故於 92 年 10 月 15 日訂定「直

轄市或縣（市）主管機關依『漁業法』第 44 條公告燈火漁業管理規範之原則」，限制我國沿近海每艘漁船之集魚燈燈光強度上限為 180 千瓦，目前有基隆市等 9 縣市公告至少距岸 3 浬為燈火漁業禁漁區。102 年 2 月 27 日訂定「鯖鱆漁業管理辦法」規範每年 6 月 1 日至 6 月 30 日，禁止鯖鱆漁船於東北海區從事鯖鱆漁業作業，亦禁止於距岸 6 浬內作業，總噸位 100 以上之鯖鱆漁船，禁止於距岸 12 浬內作業。

(3) 84 年 11 月 25 日公告「流網漁業管理規定」，93 年修正為「流網漁業管理要點」，規範我國漁船禁止在我 200 浬外海域從事流網作業，惟在我經濟海域內作業並無限制。目前刺網規範僅限未滿 100 噸之漁船筏得經營，且限制在我國專屬經濟海域內作業，100 噸以上漁船不得經營刺網漁業。

3、據 102 年針對基隆、高雄、屏東、臺東及宜蘭縣市 18 位擁有 7 至 50 年捕魚資歷之漁民，對漁業資源之察覺及由渠觀點瞭解導致資源枯竭之原因及背景，所做之質性研究訪談內容指出⁴：

(1) 扒網（三腳虎）：

受訪漁民表示：「三腳虎真的很恐怖！而且它的網子很大，又拖到底部，花神仔（花身雞魚）什麼的，都一併捉起來了。不要說 3 浬，6 浬、10 浬…近海的話（三腳虎）一定要制止的。」、「（三腳虎）這種需要管制啊！因為他們一次的漁獲量，等於一次就把漁獲量捕完啦

⁴ 謝牧鄉(2013)，*討海人對「過漁」及其相關政策的看法*，國立臺灣師範大學，碩士論文，p.53、p.59、p.60、p.71-72。

！」。該研究進而表示：「俗稱三腳虎的扒網漁船，因兼具圍網、拖網及燈火漁法之特性，擁有大規模的聚魚設備及網具，漁獲量都以噸為計數單位，才是大量捕捉的罪魁禍首；專門捕捉鰹魚、鯖魚這種洄游性魚類的三腳虎漁船，雖目標物種明確，但因洄游性魚類常具混群現象，使其他魚類也一併受到波及，當中更不乏許多尚未成熟的小魚（苗）。」

(2) 刺網：

受訪漁民表示：「針對問題講一句，不可以放刺網！…妳想想看，那刺網一拉的話，斷的話就留在海裡。…這個老實講應該全面禁止，…這個你不禁止的話，你沒有用啊！…那就好像弄一個炸彈啊什麼的在那裡，你要怎麼復育、要怎麼保育？」、「他這個流刺網喔，如果不禁止的話，到後來我們臺灣的東部、東北部這方面，魚都是…愈來愈捉不到啦！」、「流刺網本來就是國際禁止的，我們臺灣就沒有辦法禁。(應該說)他有那個流刺網喔：『都不行』！這樣才可以啊！」。該研究進一步指出：「流刺網這種漁法在臺東成功沿海是常見且備受爭議的捕撈方式，因網具構造簡單，像一道圍牆可無限延伸漂浮在海中，攔截過往魚群，其捕捉效率較其他漁法高，但對漁獲種類和大小卻毫無選擇性，不乏有誤捕鯨豚類保育動物的情況。」

(3) 拖網：

中小型底拖網是我國近海主要漁業之一，漁獲產量在西元 1980 年達高峰，然因過度開發，致沿近海域底棲資源萎縮，漁獲量大幅

減少，業者為增加捕捉量而縮小袋網網目，使得漁獲體長呈現小型化趨勢，長期下來，對沿近海底棲資源更是雪上加霜。

- 4、世界自然基金會（WWF）報告指出，全球海洋漁業每從海裡捕到 10 公噸漁獲，就有 4 公噸浪費掉或未經管理，對海洋生態的永續構成嚴重威脅⁵。現行我國針對漁船作業之混獲管理，據農委會表示，臺灣周邊海域魚類超過 2,600 種，經濟性魚種多達 500 種，且我國漁船作業之漁具及漁法多元，目前在對各類魚網網目尺寸的限制規範，因實務上難以執行，近年主要以禁漁區、禁漁期及限定總容許漁獲量等管制措施予以管理，尚未對沿近海漁網之網目尺寸加以規範限制。經查我國目前禁止底拖網漁業在沿岸 3 浬內作業，亦有魷魚漁業每年應依公告總容許漁獲量進行採捕，並由各縣市政府主管機關擇定每年 5 月 1 日至 9 月 15 日間連續 3 個月為禁漁期，並禁止在離岸 500 公尺區域內作業外，尚無針對漁具網目大小予以限制之規定，顯示我國目前不管在減少混獲的漁具改良或相關管理措施上，仍付之闕如。再依上開研究受訪之漁民經驗可知，藉由限制網目大小減少小魚之混獲，將有助防止漁業資源之枯竭。
- 5、次查刺網類漁具目前得允許漁船總噸數不超過 100 噸者於我國 200 浬內作業，並限制網具長度不得超過 2.5 公里；另由各縣市自行公告刺網禁漁區，惟自 84 年 11 月 25 日公告我國流網漁業

⁵ 資料來源：國立海洋生物博物館，
<http://www.nmmba.gov.tw/NewsDetailC12.aspx?Cond=a5107220-6b41-476a-a1b3-1a93c7f0fa63>

管理迄今，僅基隆市、新北市、澎湖、臺東及屏東 5 縣市針對所轄海域訂定刺網禁魚區。對此，農委會表示，目前國際未全面禁止刺網漁具，且係屬我國沿近海 12 浬內家計型漁業之重要作業漁具（法）及漁民經濟收入來源，該會除全面禁止網具類漁船進入人工魚礁區及保護礁區作業，亦持續宣導縣市政府對刺網漁業輔導轉型或辦理漁船筏收購，並研議禁止核准漁船筏兼營刺網漁業，限制刺網漁業漁船作業艘數，於漁業人變更後不再許可其兼營資格等措施。然查聯合國為避免混獲及確保公海生物資源存續，早於西元 1992 年即禁止各國於公海進行流刺網漁業。長期以來我國漁政管理以漁民生計為主要考量，惟缺乏海洋保育、資源永續之思維，卻也造成近年沿近海漁業資源枯竭，漁民補不到魚之雙輸局面。甫上任之漁業署署長陳添壽點出漁業的特性：「沒有魚，就沒有漁民；漁民生計與資源息息相關。為讓漁業永續發展，將鎖定海洋漁業資源養護為施政重點⁶。」

- 6、綜上，農委會針對混獲率高及影響生態之刺網、拖網、扒網等漁業，早於 84、88 及 92 年已公告相關管理規範及禁漁限制，然因未能有效管理，致有漁獲過度捕撈、混獲及沿近海域底棲資源過度開發遭破壞之現象，農委會首應檢討現行該等漁具漁法之作業管理，並儘速提出合宜之管控措施，進而研議採取階段性之退場機制，以維護沿近海域漁業資源之永續。

（四）我國燈火漁業集魚燈燈光強度雖有限制規定，然因

⁶ 資料來源：【生物多樣性×產業】永續漁業篇（上）；環境資訊中心
(<http://e-info.org.tw/node/116149>)

農委會及地方政府未能落實管理，漁民為增加漁貨量，紛紛加裝設備增加亮度，造成惡性競爭，危害漁民健康，衝擊沿近海域漁業資源

- 1、農委會 92 年 10 月 15 日訂定「直轄市或縣（市）主管機關依『漁業法』第 44 條公告燈火漁業管理規範之原則」，由各縣市政府依所轄水域之特性，訂定燈火漁業禁漁區，至少以海岸至距岸 3 哩為範圍，並限制我國沿近海每艘漁船之集魚燈燈光強度上限為 180 千瓦。各直轄市、縣（市）政府依前開原則公告燈火禁漁區如下：基隆市，禁止扒網（俗稱三腳虎）漁船距岸 3 哩內作業。新北市，禁止扒網漁船自低潮線向外海延伸距岸 3 哩內作業。苗栗縣，除每年 5 月 1 日至 8 月 31 日，開放燈光 20 千瓦以下燈火漁業至苗栗縣距岸 3 哩外作業外，全年禁止燈火漁業漁船進入苗栗縣 6 哩內海域作業。臺南市，禁止焚寄網、棒受網及扒網等燈火漁船距岸 6 哩內作業。高雄市，禁止焚寄網、棒受網及扒網等燈火漁船距岸 12 哩內作業。屏東縣，禁止焚寄網及扒網距岸 12 哩內作業。宜蘭縣，禁止使用燈火之漁船（含娛樂漁船）距岸（不含龜山島）3 哩內作業。花蓮縣，禁止 5 千瓦以上燈火漁船進入距岸 6 哩內作業。臺東縣，禁止使用燈火之漁船（含娛樂漁船）距岸 6 哩內作業。
- 2、國內現行針對高效率漁具漁法對漁業資源之影響曾進行探討，其中較具爭議之一的集魚燈部分，受訪漁民表示：「以前燈光的光度總數是幾千燭光而已，但是現在已經發明到幾十萬燭光了，變成說，同樣這個漁場，以前幾千燭光的亮度，方圓 5 哩內可以有幾十艘漁船在作業，但現

在變成這麼亮了，在 5 哩內，頂多只能 2、3 艘船（作業）。」、「當初，我在反應這件事情的時候，漁業署跟我說…那個官員不曉得叫什麼名字，我也忘記了啦！：『人家（扒網）那有執照的呢！』他講完的時候我又問他：『我請問你，你執照發給他的時候，火力（指燈光）是多強？』他說是『5 千瓦』。5 千瓦之後…，他執照得到後火力變成多強，你…漁業署有了解嗎？執照拿到以後變成 3 萬 5 千瓦的火力，…現在用二十幾萬瓦的火力在照，你漁業署有在管嗎？你完全沒有啊！所以他們在做的工作就是要讓這些漁民兄弟自生自滅就對了啦！」⁷

- 3、據本院詢問農委會有關燈火漁業集魚燈燈光強度各縣市政府於核發執照後，對核准漁船之燈光設備及作業使用之燈光強度查處情形，該會表示，我國沿近海 12 哩內海域係由各縣市政府依權責予以管理，經縣市政府函告表示，囿於人力及經費不足，加上無相關設備、漁船進出港作業時間難以掌握等因素，並未針對核准後之漁船燈光設備及作業使用之燈光強度進行查核。
- 4、綜上，農委會於 92 年訂定「直轄市或縣（市）主管機關依『漁業法』第 44 條公告燈火漁業管理規範之原則」，限制我國沿近海每艘漁船之集魚燈燈光強度上限為 180 千瓦。9 縣市政府依前開原則公告燈火禁漁區並核發所轄漁船燈火漁業執照許可，然因農委會及地方政府長期疏於監督、落實管理，致漁民為增加漁獲量，紛紛以加裝集魚燈增加燈光亮度，造成集魚燈設備之惡性

⁷ 謝牧鄉(2013)，*討海人對「過漁」及其相關政策的看法*，國立臺灣師範大學，碩士論文，p.70。

競爭，此一高效率的集魚燈作業，不僅危害漁民健康，受強光吸引未遭捕獲的魚群，亦因亮光導致失明或死亡，目前此毫無節制之集魚燈使用現象，已對沿近海域漁業資源造成衝擊。農委會應予重新檢討並加強管理，以維漁民作業安全及減少對我漁業資源之衝擊。

二、農委會每年辦理水產品衛生安全品質監測計畫，然因沿近海捕撈水產品無邊境查驗機制，並有重金屬及多氯聯苯等環境污染問題，且該會近年對漁撈水產品抽驗件數呈每年遞減之態勢，農委會允應針對沿海捕撈漁獲食用安全問題，研議相關管理機制，以維護民眾食用安全

- (一)農委會依「農產品市場交易法」規定輔導魚市場批發交易。漁業署及縣市漁政單位基於魚市場主管機關，為維護消費安全與輔導批發魚市場產品符合衛生品質，依「食品安全衛生管理法」、「農產品市場交易法」及「動物用藥品管理法」等相關規定，對批發市場交易之水產品辦理「未上市水產品監測計畫—魚市場水產品品質衛生監測」。
- (二)查農委會自 98 年開始每年辦理「未上市水產品監測計畫—魚市場水產品品質衛生監測」並於蘇澳、大溪、基隆、臺北、三重、新竹、桃園、臺中、埔心、彰化、苗栗、斗南、嘉義、埔里、佳里、新營、七股、林園、臺南、岡山、梓官、前鎮、東港、興達、小港、新港、澎湖等 27 處魚市場隨機抽檢，並進行現場官能及快速檢測（陽性者併入實驗室檢測）。其中針對捕撈水產品所進行現場官能及快速檢測項目包括：保鮮劑（包含螢光劑、亞硫酸鹽類、過氧化氫、硼砂、甲醛等）。實驗室檢測項目

則有：甲基汞、有機錫、食品添加物項目(二氧化硫、硼砂、過氧化氫、螢光劑、甲醛)、微生物項目(總生菌數、大腸桿菌、大腸桿菌群、腸炎弧菌)、組織胺、VBN 項、戴奧辛及多氯聯苯。

(三)次查 105 年 3 月 23 日行政院食品安全會報 105 年度第 1 次會議與會專家主婦聯盟環境保護基金會執行長賴曉芬表示：「有關沿近海捕撈之漁船魚貨曾傳有來自中國箱網漁獲的問題，依國內相關法規，漁船在近海捕撈屬於國內運輸，不須報關，也無邊境查驗，此類漁獲數量不少，其合格率卻未知，故建議針對黃魚、海鱸、嘉鱸等魚貨加強抽驗，抽驗項目可參考中國大陸常用動物用藥。」又海洋大學孫寶年教授表示：「沿近海之海洋魚類應較無使用動物用藥，多為重金屬及多氯聯苯(PCB)等環境污染問題。」故該次會議決定略以：…(五)有關委員建議沿海捕撈漁獲食用安全問題，請農委會會商海巡署、衛福部等相關機關，強化管理機制。

(四)另查農委會執行「未上市水產品監測計畫—魚市場水產品品質衛生監測」自 100 年迄 105 年 5 月，歷年針對漁撈水產品之檢測情形，100 年抽驗 1,217 件(不合格 15 件)、101 年 668 件(不合格 6 件)、102 年 396 件(不合格 2 件)、103 年 364 件(不合格 6 件)、104 年 334 件(不合格 1 件)，不合格水產品主因為生菌數或大腸桿菌群超標，惟漁撈水產品抽驗件數並呈現每年減少之情形。

(五)綜上，農委會自 98 年始每年辦理「未上市水產品監測計畫—魚市場水產品品質衛生監測」並於蘇澳...等 27 處魚市進行水產品衛生安全品質監測，然因近海捕撈水產品並無邊境查驗機制，並有重金屬及多氯聯苯(PCB)等環境污染問題，且近年該會對

漁撈水產品抽驗件數呈現每年減少之情形，農委會允應針對沿海捕撈漁獲食用安全問題，研議相關管理機制，以維護民眾食用安全。

三、我國自 47 年起，對漁業動力用油實施優惠定價，後因加入世界貿易組織，將漁業動力用油補貼分兩階段調整執行至 105 年 12 月 31 日止。惟近年出現部分漁民虛報用油、轉賣及我沿近海域捕撈管理成效不彰之情形，為符合參與區域組織，如 TPP 等協定對漁業補貼之規範，農委會允應針對我國漁業柴油補貼政策重加檢視，以符實際

- (一)依「漁業法」第 59 條規定，漁業動力用油免徵貨物稅及給予優惠油價補貼，並由行政院訂定漁業動力用油優惠油價標準。復依「加值型及非加值型營業稅法」第 8 條規定，供沿岸、近海漁業使用之漁船、供漁船使用之機器設備、漁網及其用油，免徵營業稅。
- (二)我國自 47 年起，對漁業動力用油實施優惠定價，價差則由中國石油公司盈餘及稅賦減免吸收。79 年 10 月 8 日行政院核定取消漁業動力用油優惠，改由農委會編列預算支應，於 80 年修正「漁業法」第 59 條，明定漁業動力用油免徵貨物稅，並給予優惠油價補貼，82 年 11 月 3 日行政院依上開規定發布施行漁業動力用油優惠油價標準。至營業稅部分，則由財政部在 77 年間修正「加值型及非加值型營業稅法」，明定漁業動力用油免徵營業稅。
- (三)我國自 91 年 1 月 1 日加入世界貿易組織 (World Trade Organization; WTO) 成為會員國後，因漁業動力用油補貼屬直接生產性補貼，將受補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and

Countervailing Measures ; SCM) 之規範，爰將漁業動力用油補貼分兩階段調整，第 1 階段 91 年 9 月 1 日至 92 年 8 月 31 日補貼 14%，第 2 階段 92 年 9 月 1 日起補貼 5%；惟因 WTO 之 SCM 規範尚未達共識，加以油價持續高漲，因此多次延後第 2 階段執行期程至 106 年 1 月 1 日。現行油價依規定補貼 14% 至 105 年 12 月 31 日止，自 106 年 1 月 1 日起至行政院公告補貼終止之日止，補貼 5%。是以，鑑於農委會對漁業動力用油之補貼措施政策將於 105 年 12 月 31 日到期，後續對於漁業動力用油是否擬予以補貼，亟待該會檢討並提出適當措施。

(四) 查農委會自 96 年度起實施漁船按所裝設航程紀錄器 (Voyage Date Recorder ; VDR) 記錄作業時數，核算優惠用油量，確保漁業動力用油確實使用於漁撈作業；無法裝設 VDR 之小型漁船筏，則按漁船、舢舨噸級及漁筏長度，及其每 30 日出海時數，分級距核給定額優惠用油量。遠洋漁船則按出海時數計算優惠用油量，並以加滿船上油槽為限，每年於國內購買之次數，不得超過 2 次。比較 95 年度未裝設航程紀錄器，及自 96 年度起裝設航程紀錄器至 104 年度用油量，用油量減少 45.2 萬公秉，減少比率達 45%。惟該補助政策近年出現部分漁民將船開到海峽中央，轉空檔或低檔虛報用油，再以領取之用油轉賣給對岸，及我國沿近海域漁獲捕撈管理成效不彰之情形已如前述。

(五) 我國為免國際經貿處於被邊緣化威脅，刻正積極準備與因應加入區域組織，如「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership ; TPP⁸) 等之談判，

⁸ TPP (Trans-Pacific Partnership)緣起於西元 2005 年 6 月由新加坡、紐西蘭、汶萊及智利等 4 國共同發表簽署跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership

依 TPP 成員國協定內容，其中與漁業補貼直接相關的為第 20 章「環境」專章第 16 條「海洋捕撈漁業」，相關規定之精神如下：第 20.16.5 條，禁止已被過漁⁹魚類造成負面影響之漁業補貼，以及不得對非法、未報告及不受規範(Illegal, unreported and unregulated; IUU¹⁰)漁船進行補貼。第 20.16.14 條，加強合作打擊非法捕魚，包括透過實施港口國措施，以及增加監督與監控。針對不得對 IUU 漁船進行補貼方面，農委會刻正進行「漁業法」第 59 條(漁業動力用油免徵貨物稅)之修法，授權訂定漁業動力用油優惠油價標準之範圍，並增訂對從事 IUU 漁業經依法處分，或未依規定購買、使用漁業動力用油者，不得享有優惠補貼。

(六)綜上，我國自 47 年起，對漁業動力用油實施優惠定價，後因 91 年加入世界貿易組織 (WTO)，將漁業動力用油補貼分兩階段調整，第 2 階段執行期程

Agreement; TPSEP)，由於成員僅 4 個相對較小的經濟體(簡稱 Pacific 4 Pacific 4 或 P4)，在缺乏較大經濟規模成員參與的情況下，TPSEP 一開始並未受到其他國家太多的關注。西元 2008 年 9 月，美國邀集 P4 國家改以跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement; TPP) 為名另起談判時談判動能增加，其後澳洲(2008)、秘魯(2008)、越南(2008)、馬來西亞(2010)、墨西哥(2012)、加拿大(2012)及日本(2013)相繼參與談判。TPP 為第一個連結亞太地區的貿易協定，經濟規模達 28 兆美元，占全球生產總值的 36%。

資料來源：經濟部國貿局，

http://www.tptrade.tw/db/pictures/AdminModules/PDT/01/11/_00000018/TPP%E7%B0%A1%E4%BB%8B.pdf

⁹ 當漁獲捕撈量增加，而單位捕撈力的漁獲量卻下降，且平均漁獲量也下降的現象稱為過漁 (overfishing) 或捕撈過度，對漁業資源而言，會超出生物再生產力的負荷，導致漁業資源不斷減少。

¹⁰ 所謂 IUU 行為，依據 FAO 於西元 2001 年制定之「預防、制止和消除 IUU 國際行動計畫 (International Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing, IPOA-IUU) 中，對於 IUU 行為之定義如下：(1) 非法 (Illegal) 捕魚：本國或外國漁船未經該國許可或違反其法律，在該國管轄水域內進行捕魚活動；區域性漁業管理組織締約方之漁船，違反該組織通過且該國受其約束的養護和管理措施，或違反國際法有關規定；違反國家法律或國際義務，進行的捕魚活動。(2) 未報告 (Unreported) 捕魚：違反國家法律未報告或虛報的捕魚活動；違反區域性漁業管理組織報告程序、未予報告或誤報的捕魚活動。(3) 不受規範 (Unregulated) 捕魚：無國籍漁船或非區域性漁業管理組織締約方之漁船，違反該組織養護和管理措施或國際法相關規定之捕魚活動。

資料來源：行政院農業委員會 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2502873&print=1>

將至 105 年 12 月 31 日止。惟該補助政策近年出現部分漁民虛報用油、轉賣及我沿近海域捕撈管理成效不彰之情形，為因應加入區域經貿組織如 TPP 等協定禁止已被過漁魚類造成負面影響之漁業補貼，以及不得對 IUU 漁船進行補貼之規範，農委會允應針對我國漁業柴油補貼政策重新檢討調整，以符國際規範。

四、海巡署早年建置之岸際雷達系統，使用迄今因系統老舊、故障頻繁等因素，已影響我沿近海域監控能力；又近年漁貨走私查獲主要依賴港口巡防，岸際查獲功能逐漸式微；另各縣市毒、電、炸魚及非法捕魚查獲件數有逐年上升之勢，岸際巡防功能亦難以發揮有效嚇阻功效，適值我岸際雷達汰舊更新之際，在系統尚未全面更新前，海巡署應研議相關巡防配套措施，以維沿近海域漁業秩序

- (一)依「海巡署海岸巡防總局組織條例」第 2 條規定：「行政院海岸巡防署海岸巡防總局，掌理下列事項：...二、關於海岸、非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國事項。三、關於協助通商口岸之查緝走私、防止非法入出國事項。...八、關於通信、電子(含雷達)、光電、資訊等計畫之擬定、督導、執行及裝備系統籌建建議等事項。九、關於海岸地區走私、非法入出國與反滲透情蒐之計畫執行、管制及督導事項。...十二、其他依法應執行或協助之事項。」復依「海巡署海洋巡防總局組織條例」第 2 條規定，行政院海岸巡防署海洋巡防總局掌理下列事項：...二、關於海上、非通商口岸之查緝走私事項。三、關於依法執行下列事項：...(五)漁業巡護及漁業資源之維護事項。(六)海洋環境保護及保育事

項。...

- (二)近年海巡署所屬對水產品走私及非法捕魚行為所採查緝措施計有，95年起依「行政院安康專案聯合查緝實施計畫」成立「聯合查緝執行小組」執行查緝；針對濱海鄉鎮港口岸際等地區，蒐獲相關情資進行查緝；進出港漁船監控及魚貨追蹤；雷達監偵；三節期間加強查緝；與漁業署規劃「沿近海漁業管理執法合作專案計畫」對特定沿近海漁船進出港檢查、海上查核等措施。
- (三)有關雷達監偵部分，海巡署自90至92年完成岸際雷達系統（Vessel Traffic System；VTS）建置，以便能於24小時全天候監控我國四周海域12浬以內近岸海域小型船舶動態（如漁船、舢舨）等海面目標，該系統因採遠端遙控，可將雷達回跡後傳至總、大隊（巡防區）勤指中心研判，提升岸際巡防功能，能將非法情事攔截於海上、阻絕於岸際，並能節約岸際巡防勤務人力。
- (四)查上開雷達操作系統（VTS）國外製造廠已於96年停產相關設備，近年核心設備故障比率達51%，維護商已無零料件可供維修替換，一旦故障，系統將停止運作或僅以雷達站單機作業執勤，致無法即時掌握海域目標動態、影響勤務指揮派遣、人員勤務負擔加重及管理易生危安等問題；又現有雷達系統已使用14年，在設備老舊，目標偵蒐顯示狀況不佳（雨干、浪干及系統雜訊過多）下，已影響雷達操作人員對目標之辨識，不利執行海域船隻動態偵蒐與目標掌握。
- (五)次查90年至104年海巡署所屬於我國海域、岸際及港口所查獲走私之漁產品案件數（附表五）可知，90至93年間查獲者以岸際為首，占5、6成以上

，此後下降至近年約 2 成左右；而於港口查獲走私者，則由 90 年之 2 成成長至近年約 5、6 成以上；海域部分除 97 年及 100 年外，大約維持在 2 成上下。顯示，漁貨走私之查獲，近年倚重在港口巡防，岸際查獲功能逐漸式微。又分析 100 年迄至 104 年各縣市毒、電、炸魚及非法捕魚查獲件數分別為 169、178、164、275 及 204 件，有逐年上升之趨勢，亦凸顯我沿海岸際巡防功能難以有效發揮監控功能，此與我國岸際巡防主要依賴之岸際雷達老舊、設備故障比率高及全年運作妥善率不高等因素不無關聯。另針對現有雷達盲區監控之缺失，海巡署於答復本院詢問書面說明，將規劃於 106 年建置先導型港區雷達，以消除盲區之限制，後續再視運用成效逐年增建，加強海域內漁船活動監控。

(六) 綜上，岸際雷達系統為海巡署海巡勤務耳目，更為海域船隻動態情報偵蒐主要手段，該署現用雷達系統係 90 年間建置，因逾使用年限、故障頻繁、關鍵零組件停產及修復不易等因素，已影響整體海域船隻目標監控能力；又近年漁貨走私之查獲主要倚賴港口之巡防，岸際查獲功能逐漸式微；另各縣市毒、電、炸魚及非法捕魚查獲件數有逐年上升之趨勢，岸際巡防功能並無法有效發揮嚇阻功能。海巡署業獲行政院同意於 103 至 106 年辦理雷達系統汰換作業，在系統尚未全面更新之際，海巡署應予研議相關巡防配套措施，以維沿近海域漁業秩序。

五、漁業執法為海巡署法定執掌之一，惟該署近年第一線執法人力不僅未見增加，獲行政院同意增加之海勤人力員額亦尚未獲足額撥給，已影響該署用人規劃，行政院允宜儘速補足海巡執法人力，以維海巡執法量能

(一)依據「海岸巡防法」第4條規定，巡防機關掌理下列事項：一、海岸管制區之管制及安全維護事項。二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。三、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。四、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。五、走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。六、海洋事務研究發展事項。七、執行事項：(一)海上交通秩序之管制及維護事項。(二)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。(三)漁業巡護及漁業資源之維護事項。(四)海洋環境保護及保育事項。八、其他有關海岸巡防之事項。前項第5款有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。「海關緝私條例」第16條規定：「海關緝私，遇有必要時，得請軍警及其他有關機關協助之。軍警機關在非通商口岸發覺違反本條例之情事時，得逕行查緝。…」可知，海巡署業務執掌包括查緝槍砲彈藥刀械、毒品、私運農林漁畜產及其他物品、非法入出國人口販運、經濟犯罪之專案工作、取締非法越區捕魚、維護海域岸資源、災難救護及服務等工作。

(二)查海巡統計年報將海巡署業務績效依案件類別區分為10大類，其中包括取締非法越區捕魚、維護海域海岸資源。100年至103年前開業務績效件數及比率如下表：

年	業務績效類別	取締非法越區捕魚案件件數 (%)	維護海域海岸資源案件數 (%)	其他績效案件數 (%)	案件數總計
100年		2,850 (52.7%)	192 (3.5%)	2,367 (43.8%)	5,409

101 年	1,391 (32.4%)	267 (6.2%)	2,640 (61.4%)	4,298
102 年	1,146 (27.6%)	268 (6.5%)	2,734 (65.9%)	4,148
103 年	1,100 (26.6%)	410 (9.9%)	2,630 (63.5%)	4,140

資料來源：本院彙整自 100 年至 103 年海巡統計年報。

再分析前開業務績效案件類別與漁業執法有關之項目（取締非法越區捕魚、驅離船隻、維護海域海岸資源等），103 年該績效占 36.5%；102 年占 34.1%；101 年占 38.6%；100 年占 56.2%。基上，海巡署在漁業執法部分除 100 年其業務績效總案件比率超過 5 成以上外，近年約占 3 成 5 左右，顯示漁業執法仍為其業務重心之一。

(三) 惟查海巡署近年人員概況如下表：

年	現有員額 ^{註1}				預算員額	編制員額
	海洋巡防總局(%)	海岸巡防總局(%)	署本部(%)	總計		
100 年	2,393 (17.3%)	11,176 (80.7%)	276 (2%)	13,845 ^{註2}	7,069	18,639
101 年	2,452 (18.6%)	10,464 (79.2%)	287 (2.2%)	13,203 ^{註3}	7,120	17,753
102 年	2,521 (23.4%)	7,943 (73.9%)	289 (2.7%)	10,753 ^{註4}	7,149	15,620
103 年	2,566 (21.0%)	9,379 (76.6%)	292 (2.4%)	12,237 ^{註5}	7,190	15,620

註 1：現有員額含志願役士兵及義務役官士兵。

註 2：不含志願役士兵及義務役官士兵為 6,521 人。

註 3：不含志願役士兵及義務役官士兵為 6,528 人。

註 4：不含志願役士兵及義務役官士兵為 6,720 人。

註 5：不含志願役士兵及義務役官士兵為 6,887 人。

資料來源：本院彙整自 100 年至 103 年海巡統計年報。

據上可知，海巡署近年編制員額從 100 年之 18,639 人逐年下降至 102 年之 15,620 人，現有員額亦從 100 年之 13,845 逐年下降至 102 年之 10,753 人，雖於 103 年大幅調增現有員額至 12,237 人，然該年實際到位員額 12,237 人，仍低於 100

年、101 年各該年之現有員額。

(四)又據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告指出，103 年度海洋巡防總局所屬海巡隊共計 21 隊，以艦艇數所評估合理人數需計 2,643 人，但實際人數僅 2,353 人，實際人數與合理人數差額達 10%。海洋巡防總局新籌建艦艇陸續交船，但若乏足夠具專業的人員，將使海洋巡防總局執法事倍功半。對此，海巡署亦表示¹¹，該署雖於「強化海巡編裝發展方案」增建船艦需求人力，經行政院核增 628 人，經逐年檢討員額並配合現行員額管制政策提出申請 509 人，惟因「中央政府機關總員額法」限制，請增員額並未獲足額撥給，僅獲核撥 231 人，不足差額 278 人，致影響用人規劃。

(五)綜上，海巡署依法負有對漁業巡護及漁業資源之維護及海洋環境保護及保育等之法定執掌，漁業執法為其業務重心之一，惟該署近年第一線執法人力不僅未見增加，獲行政院同意增加之海勤人力員額亦未獲足額撥給，已影響該署用人規劃，行政院允宜儘速補足海巡執法人力，以維海巡執法量能。

六、兩岸漁業秩序制度化管埋亟待建立，以維我沿、近海域漁業秩序及資源之永續，確保我漁民生計

(一)海巡署於 104 年 8 月 31 日陸委會第 265 次委員會議曾研提「行政院海岸巡防署近期查處大陸船舶越界作為與成效」，結論略以：「大陸船舶非法越界捕魚，嚴重影響我方海域秩序與漁業資源，在本署強力取締及嚴格裁罰措施下，雖已展現初步成效，惟兩岸海域高度重疊，欲根本解決陸船越界問題，仍待雙方進行協商與合作，並建立制度化管埋機制

¹¹ 海巡署 105 年 2 月 4 日以署主歲字第 10500025715 號函。

，方能有效處理相關爭議，進而穩定兩岸漁業及海域秩序。」

(二)查海巡署在大陸船舶非法越界捕魚方面，立法院於104年4月21日業通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第80條之1修正案，對越界遭我方扣留大陸船舶的裁罰金額，從5萬元以上至50萬元以下，調高至30萬元以上1,000萬元以下。為加強取締越界大陸漁船效果，海巡署表示，目前運用「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第32條賦予之「驅離」、「扣留」、「留置調查」、「沒入漁獲(具)」、「罰鍰」及「沒入船舶」等6大執法手段，除上開提高行政罰鍰外，該署於104年已沒(收)入13艘越界大陸漁船，相關重懲重罰措施已收嚇阻之效。

(三)次查陸委會曾於99年兩岸兩會(財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會)第6次高層會談提出「漁業糾紛處理機制」；101年第8次高層會談、102年第9次預備性及高層會談多次提出簽署「兩岸漁業資源養護合作協議」，惟陸方未有正面回應。103年第10次高層會談，陸委會建議應將「兩岸漁業資源養護合作」納入兩會後續協商簽署議題，但陸方質疑我方討論兩岸漁區「劃界」之想法；陸方並擬議將「兩岸農業交流合作架構協議」納入兩會後續協商簽署議題，漁業合作可以併入討論，但我方以「農業合作」涉及農產品品種、農業技術交流等敏感議題為由反對列入，致雙方僅交換意見，未能達成共識。爰陸委會建議請農委會先與大陸業務主管機關交流、溝通，創造協商條件。臺灣水產協會與中國水產科學研究院遂於103年11月11日簽署「關於冷水性魚類養殖技術和漁業資源養護合

作意向書」，意向書中敘明：「由臺灣水產協會與大陸『中國水產科學研究院』建立交流合作平台，並爭取各自業務主管部門就兩岸冷水性魚類養殖和海洋漁業資源養護等事宜展開合作。」惟該意向書性質係屬民間漁業專業交流，兩岸漁業資源養護合作，仍須回歸兩岸正式協議機制處理。

(四) 104年8月25日兩岸兩會第11次高層會談，就漁業資源養護議題我方與陸方再次交換意見。惟據陸委會表示¹²，目前兩岸對漁業資源養護礙於漁業資源養護合作協議涉及兩岸漁區「劃界」等國家主權問題；又陸方希望漁業併入農業合作協議，惟「農業合作」涉及我方農產品品種、農業技術交流等敏感議題，而遲未達成共識。

(五) 綜上，大陸船舶非法越界捕魚行為，已嚴重影響我方海域秩序並損及我方漁業資源，陸委會自99年起歷年於兩岸會議中多次提出兩岸漁業資源養護合作之擬議，惟因政治因素迄未達成簽署之共識，現階段業透過民間交流簽署合作意向書，然兩岸漁業資源養護合作，仍須回歸正式協議機制處理，爰於正式協商機制建立前，海巡署、農委會及陸委會允宜持續強力執法、儘速研議兩岸劃設漁區與合作模式等相關推動工作及積極協助推動兩岸漁業資源養護合作協議相關事項，以維我沿、近海域漁業秩序及資源之永續，確保我漁民之生計。

七、因應歐盟指認我國為打擊IUU不合作之黃牌國家，我國已修正漁業3法，惟尚待相關配套措施之訂定及落實執行；又，南海仲裁案及沖之鳥事件影響臺灣漁民在相關海域捕魚的權利等，此等情事在在凸顯漁業資

¹² 陸委會 105 年 5 月 23 日答復本院詢問說明資料。

源問題之多元及複雜，亟待農委會研議解決對策

(一)農委會近年雖已實施「鯊魚鰭不離身」措施，惟我漁船仍有違法之情事，歐盟並於去（西元 2015）年 10 月指認我國為打擊 IUU 不合作之黃牌國家，並限期改善，現階段我國已對漁業 3 法提出修正，亟待農委會訂定各項相關配套及落實執行

1、歐盟在西元 2008 年通過「預防、制止和消除 IUU 漁業法規（IUU Regulation）」，實施輸歐漁獲認證機制，對於未履行國際規定之第三國，可認定為黃牌警告國家或紅牌不合作國家。對於黃牌警告國家，將加強邊境檢查該國家之水產品貨運，並限期改善其國家漁業管理制度。對於紅牌不合作國家，則禁止水產品輸入歐盟。若經改善，則可自黃牌或紅牌同種除名。

2、查我國早在 101（西元 2012）年 1 月 19 日發布「漁船捕獲鯊魚魚鰭處理應行遵守及注意事項」簡稱「鯊魚鰭不離身」法規。目的是扭轉過去臺灣漁船在海上捕鯊割鰭丟棄魚身的惡劣形象、避免漁民過度捕撈及可在漁船進港時確認是否捕捉保育類鯊魚。惟 103 年 4 月，臺籍漁船「吉發 888 號」在太平洋作業被舉報割鰭棄身、非法轉運鯊魚鰭、104 年 9 月綠色和平在太平洋公海發現臺灣漁船「順得慶 888 號」割鰭棄身、非法轉載鯊魚鰭。雖農委會 101 年發布鯊魚鰭不離身規範，但因配套措施不足，未能落實稽查，非法捕魚事件仍頻傳。今（105）年 2 月 3 日自由時報更以「魚翅悲歌！新竹驚見大批幼鯊被割鰭棄屍」報導在新竹舊港橋下堤防有大批魚屍，全是已死亡的幼鯊，遭割斷魚鰭、魚尾後棄置情事。在一次次的非法捕魚事件報導下，已損及臺灣漁

業的國際形象。另據 TPP 協議規定，會員國需避免導致過度捕撈的補助，並採永續的漁業管理，前開事件亦不符 TPP 協議規定，恐成臺灣加入 TPP 等區域經貿組織之障礙。

- 3、2015 年 10 月 1 日歐盟以市場國角色依其第 1005/2008 號 IUU 法規¹³，以我國漁業法律架構有缺失、罰則過輕與不法所得利益不相襯導致無法嚇阻 IUU 漁業行為、缺少對遠洋船隊有效管理、未能系統性遵循區域性漁業管理組織相關義務等，指認我國為打擊 IUU 不合作黃牌國家，並給予 6 個月改善期限，且建議我國應採取 11 項行動計畫。有鑑於此，農委會對「遠洋漁業條例」、「投資經營非我國籍漁船管理條例」及「漁業法」等提出修正，並於 105 年 7 月 5 日經立法院三讀通過該漁業 3 法，然尚待農委會訂定各項相關配套及落實執行，以化解黃牌危機。
- 4、綜上，農委會早於 101 年實施「鯊魚鰭不離身」措施，惟近年我國漁船仍有違法情事發生，歐盟並於西元 2015 年 10 月指認我國為打擊 IUU 不合作之黃牌國家，並給予 6 個月改善期限，日前立法院已對「遠洋漁業條例」、「投資經營非我國籍漁船管理條例」及「漁業法」等漁業 3 法提出修正，亟待農委會訂定各項相關配套子法，以明定從事遠洋漁業應遵守之行為義務，並落實管理相關業者確實遵守國際組織所通過的漁業養護管理措施，以確保我國水產品之出口及遠洋漁業之

¹³ 歐盟執委會西元 2008 年制定第 1005/2008 號「防止、遏止及消除非法、未報告、不受規範漁業」規範，如第三國無法履行國際法所要求之船旗國、港口國、沿海國或市場國責任，採取適當行動防止、制止及消除 IUU 捕魚行為時，歐盟執委會得將該國列為打擊 IUU 漁業不合作第三國，進一步可採取禁止該國漁產品輸銷歐盟等制裁措施。
資料來源：<http://e-info.org.tw/node/110493>

永續經營。

(二) 南海仲裁案衝擊臺灣漁民在我太平島附近 200 哩經濟海域內捕魚的權利；又，日本政府主張沖之鳥為一島嶼，亦影響我漁民在「沖之鳥礁」附近公海捕魚之權益，亟待農委會及相關部會研謀對策

- 1、菲律賓共和國（以下稱菲律賓）以中華人民共和國（以下稱中國大陸）在南中國海（菲律賓稱西菲律賓海）中菲爭議海域的海洋權益主張及近年的海洋執法和島礁開發活動已違反「聯合國海洋法公約」中有關專屬經濟區與領海的條文向國際海洋法法庭提出仲裁。中國大陸拒絕參與仲裁，並堅認菲律賓的主張缺乏法律依據，中國大陸稱菲律賓向法院提出仲裁的行為，已經違反其與東南亞國家協會在西元 2002 年簽署的「南海各方行為宣言」。
- 2、105 年 7 月 12 日位於荷蘭海牙的常設仲裁法院對菲律賓所提出南海仲裁案做出裁決，其中包括由中華民國（判決書中稱其為「中國臺灣當局」）實際控制的自然面積最大的太平島在內的所有南沙群島的海上地物最多只是礁而非島。根據「聯合國海洋法公約」，島嶼與其他陸地領土一樣，享有 12 哩領海和 200 哩專屬經濟水域。岩礁則僅享有 12 哩領海，低潮高地則沒有自己的海洋區。
- 3、又，日本政府主張位於日本列島南方遠處、在西太平洋、菲律賓海附近公海海域的一個珊瑚礁——沖之鳥為一島嶼，享有 12 哩領海和 200 哩專屬經濟水域；中國大陸、南韓皆反對日本政府的主張，並曾向聯合國提出抗議，我國亦反對將之視為島嶼。然 105 年 4 月 25 日我國屏東籍漁船「東

聖吉 16 號」在「沖之鳥礁」附近公海捕魚，遭日本政府公務船扣留，凸顯我國漁民於該海域之捕魚權益已受影響。

- 4、基上，南海仲裁結果，衝擊臺灣漁民在我太平島附近 200 浬經濟海域內捕魚的權利；又，沖之鳥事件亦影響我漁民在「沖之鳥礁」附近公海捕魚之權益，亟待農委會及相關部會研謀對策，以維我漁民於該等海域捕魚作業之權利。

調查委員：劉德勳

陳小紅

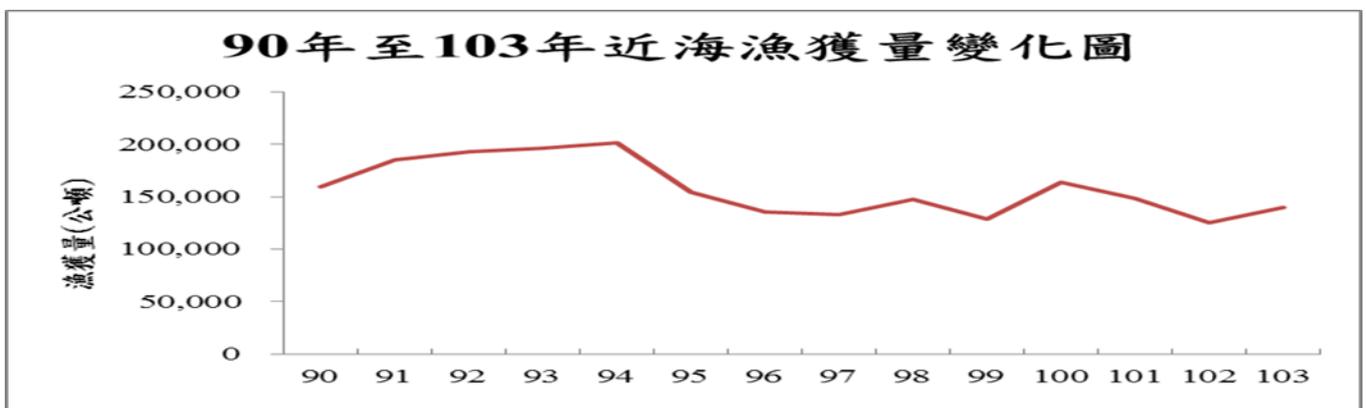
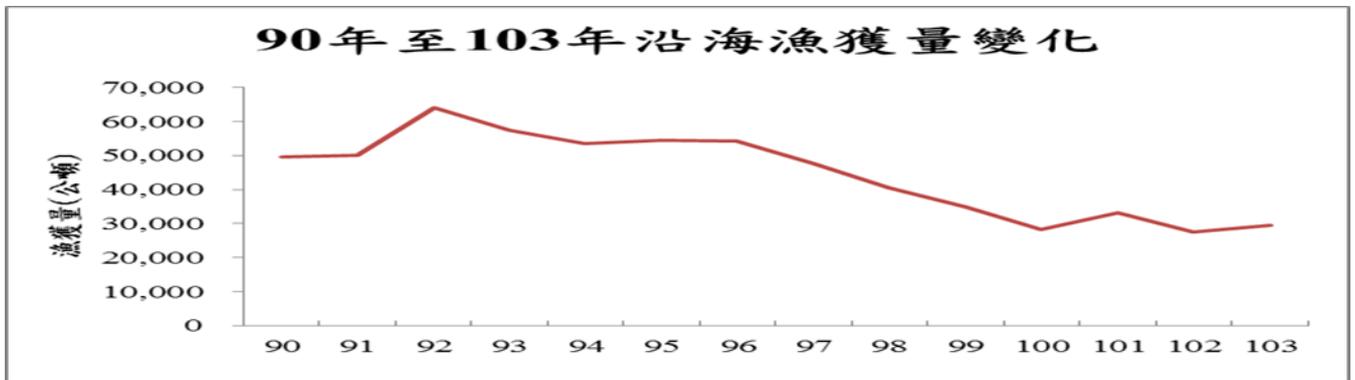
中 華 民 國 1 0 5 年 9 月 7 日

附表一、90年至103年我國沿、近海漁獲量

單位：公噸

年度	90	91	92	93	94	95	96
沿海	49,654.49	49,962.05	64,061.70	57,346.66	53,461.37	54,514.17	54,303.39
近海	159,799.54	185,656.36	193,159.43	196,673.95	201,162.24	154,740.14	135,416.87
年度	97	98	99	100	101	102	103
沿海	47,593.15	40,553.32	34,764.83	28,137.84	33,056.22	27,565.58	29,408.00
近海	133,322.66	147,363.92	128,782.43	163,536.23	148,250.40	125,021.14	139,929.20

資料來源：漁業署漁業統計年報。



附表二、我國漁船數量 (91 年~104 年)

單位：艘

各級漁船 年	漁筏 (比率)	無動力 舢舨 (比率)	CT0 (比率)	CT1 (比率)	CT2 (比率)	CT3 (比率)	CT4 (比率)	100 噸以 下漁船所 占比率	CT5 (比率)	CT6 (比率)	CT7 (比率)	CT8 (比率)	總計
91	13,273 (49.20%)	368 (1.36%)	6,260 (含動力舢舨) (23.20%)	1,145 (4.24%)	1,427 (5.29%)	1,911 (7.08%)	1,297 (4.81%)	95.19%	325 (1.20%)	550 (2.04%)	384 (1.42%)	38 (0.14%)	26,978
92	12,642 (47.94%)	332 (1.26%)	6,422 (含動力舢舨 4,081) (24.35%)	1,110 (4.21%)	1,422 (5.39%)	1,906 (7.23%)	1,270 (4.82%)	95.19%	271 (1.03%)	556 (2.11%)	403 (1.53%)	39 (0.15%)	26,373
93	12,984 (48.55%)	239 (0.89%)	6,530 (含動力舢舨 4,178) (24.42%)	1,107 (4.14%)	1,439 (5.38%)	1,887 (7.06%)	1,304 (4.88%)	95.32%	261 (0.98%)	550 (2.06%)	402 (1.50%)	39 (0.15%)	26,742
94	12,630 (48.00%)	219 (0.83%)	6,444 (含動力舢舨 4,135) (24.49%)	1,104 (4.20%)	1,488 (5.66%)	1,888 (7.18%)	1,323 (5.03%)	95.38%	259 (0.98%)	526 (2.00%)	394 (1.50%)	37 (0.14%)	26,312
95	12,562 (48.03%)	211 (0.81%)	6,505 (含動力舢舨 4,213) (24.87%)	1,016 (3.88%)	1,528 (5.84%)	1,875 (7.17%)	1,359 (5.20%)	95.80%	264 (1.01%)	456 (1.74%)	343 (1.31%)	36 (0.14%)	26,155
96	12,120 (47.83%)	200 (0.79%)	6,294 (含動力舢舨 4,213) (24.84%)	945 (3.73%)	1,523 (6.01%)	1,844 (7.28%)	1,374 (5.42%)	95.89%	231 (0.91%)	454 (1.79%)	321 (1.27%)	36 (0.14%)	25,342
97	11,505 (46.71%)	168 (0.68%)	6,341 (含動力舢舨 4,167) (25.75%)	944 (3.83%)	1,467 (5.96%)	1,863 (7.56%)	1,391 (5.65%)	96.14%	188 (0.76%)	423 (1.72%)	303 (1.23%)	36 (0.15%)	24,629
98	11,329 (46.87%)	159 (0.66%)	6,169 (含動力舢舨 4,026)	931 (3.85%)	1,467 (6.07%)	1,842 (7.62%)	1,397 (5.78%)	96.36%	185 (0.77%)	371 (1.53%)	287 (1.19%)	36 (0.15%)	24,173

各級漁船 年	漁筏 (比率)	無動力 舢舨 (比率)	CT0 (比率)	CT1 (比率)	CT2 (比率)	CT3 (比率)	CT4 (比率)	100 噸以 下漁船所 占比率	CT5 (比率)	CT6 (比率)	CT7 (比率)	CT8 (比率)	總計
			(25.52%)										
99	10,953 (45.85%)	156 (0.65%)	6,245 (含動力舢舨 4,185) (26.14%)	870 (3.64%)	1,482 (6.20%)	1,836 (7.69%)	1,444 (6.04%)	96.22%	202 (0.85%)	373 (1.56%)	288 (1.21%)	39 (0.16%)	23,888
100	10,868 (46.57%)	173 (0.74%)	6,192 (含動力舢舨 4,133) (26.53%)	816 (3.50%)	1,406 (6.03%)	1,720 (7.37%)	1,362 (5.84%)	96.58%	179 (0.77%)	306 (1.31%)	280 (1.20%)	34 (0.15%)	23,336
101	10,717 (46.28%)	166 (0.72%)	6,238 (含動力舢舨 4,199) (26.94%)	798 (3.45%)	1,391 (6.01%)	1,725 (7.45%)	1,395 (6.02%)	96.85%	152 (0.66%)	240 (1.04%)	294 (1.27%)	43 (0.19%)	23,159
102	10,621 (46.29%)	164 (0.71%)	6,443 (含動力舢舨 4,341) (28.08%)	806 (3.51%)	1,399 (6.10%)	1,539 (6.71%)	1,255 (5.47%)	96.88%	149 (0.65%)	231 (1.01%)	292 (1.27%)	45 (0.20%)	22,944
103	10,448 (48.88%)	149 (0.65%)	6,478 (含動力舢舨 4,397) (28.45%)	804 (3.53%)	1,430 (6.28%)	1,535 (6.74%)	1,226 (5.38%)	96.92%	151 (0.66%)	233 (1.02%)	270 (1.19%)	47 (0.21%)	22,771
104	10,295 (45.36%)	140 (0.62%)	6,555 (含動力舢舨 4,448) (28.88%)	795 (3.50%)	1,452 (6.40%)	1,533 (6.75%)	1,210 (5.33%)	96.85%	154 (0.68%)	244 (1.08%)	267 (1.18%)	50 (0.22%)	22,695

備註：CT0 漁船噸級未滿 5 噸（包括動力舢舨數）；CT1 漁船噸級 5 以上未滿 10 噸；CT2 漁船噸級 10 噸以上未滿 20 噸；CT3 漁船噸級 20 噸以上未滿 50 噸；CT4 漁船噸級 50 噸以上未滿 100 噸；CT5 漁船噸級 100 噸以上未滿 200 噸；CT6 漁船噸級 200 噸以上未滿 500 噸；CT7 漁船噸級 500 噸以上未滿 1,000 噸；CT8 漁船噸級 1,000 噸以上。

資料來源：本院彙整自漁業署 103 年漁業統計年報。

附表三、我國各級漁船筏收購情形（91年~103年）

	CT0			CT1			CT2			CT3			CT4			CT5			CT6			CT7			CT8			漁筏			無動力舢舨		
	收購數	漁船數	收購率	收購數	漁船數	收購率	收購數	漁船數	收購率	收購數	漁船數	收購率	收購數	漁船數	收購率	收購數	漁船數	收購率															
91	21	6260	0.34%	44	1145	3.84%	49	1427	3.43%	40	1911	2.09%	31	1297	2.39%	64	325	19.69%	1	550	0.18%	0	384	0.00%	0	38	0.00%	0	13273	0.00%	0	368	0.00%
92	13	6422	0.20%	47	1110	4.23%	32	1422	2.25%	22	1906	1.15%	7	1270	0.55%	9	271	3.32%	0	556	0.00%	0	403	0.00%	0	39	0.00%	0	12642	0.00%	0	332	0.00%
93	4	6530	0.06%	9	1107	0.81%	2	1439	0.14%	2	1887	0.11%	0	1304	0.00%	0	261	0.00%	1	550	0.18%	0	402	0.00%	0	39	0.00%	0	12984	0.00%	0	239	0.00%
94	1	6444	0.02%	2	1104	0.18%	11	1488	0.74%	1	1888	0.05%	4	1323	0.30%	0	259	0.00%	51	526	9.70%	6	394	1.52%	0	37	0.00%	93	12630	0.74%	0	219	0.00%
95	1	6505	0.02%	2	1016	0.20%	0	1528	0.00%	1	1875	0.05%	0	1359	0.00%	0	264	0.00%	44	456	9.65%	58	343	16.91%	0	36	0.00%	257	12562	2.05%	0	211	0.00%
96	0	6294	0.00%	10	945	1.06%	5	1523	0.33%	10	1844	0.54%	2	1374	0.15%	58	231	25.11%	11	454	2.42%	17	321	5.30%	0	36	0.00%	262	12120	2.16%	0	200	0.00%
97	12	6341	0.19%	17	944	1.80%	16	1467	1.09%	10	1863	0.54%	1	1391	0.07%	5	188	2.66%	34	423	8.04%	8	303	2.64%	0	36	0.00%	319	11505	2.77%	0	168	0.00%
98	3	6169	0.05%	21	931	2.26%	14	1467	0.95%	6	1842	0.33%	0	1397	0.00%	7	185	3.78%	20	371	5.39%	0	287	0.00%	0	36	0.00%	529	11329	4.67%	1	159	0.63%
99	2	6245	0.03%	3	870	0.34%	0	1482	0.00%	4	1836	0.22%	0	1444	0.00%	1	202	0.50%	3	373	0.80%	0	288	0.00%	0	39	0.00%	111	10953	1.01%	0	156	0.00%
100	0	6192	0.00%	1	816	0.12%	2	1406	0.14%	0	1720	0.00%	0	1362	0.00%	0	179	0.00%	2	306	0.65%	0	280	0.00%	0	34	0.00%	74	10868	0.68%	0	173	0.00%
101	0	6238	0.00%	6	798	0.75%	1	1391	0.07%	2	1725	0.12%	0	1395	0.00%	0	152	0.00%	3	240	1.25%	0	294	0.00%	0	43	0.00%	77	10717	0.72%	0	166	0.00%
102	0	6443	0.00%	0	806	0.00%	3	1399	0.21%	2	1539	0.13%	0	1255	0.00%	0	149	0.00%	2	231	0.87%	0	292	0.00%	0	45	0.00%	131	10621	1.23%	0	164	0.00%
103	0	6478	0.00%	1	804	0.12%	0	1430	0.00%	3	1535	0.20%	0	1226	0.00%	0	151	0.00%	0	233	0.00%	1	270	0.37%	0	47	0.00%	52	10448	0.50%	0	149	0.00%

備註：1. CT0 漁船噸級未滿 5 噸（包括動力舢舨數）。

2. 漁筏自 94 年起開始收購。

3. 收購率係各年度各級別漁船收購數除以該年度各該漁船筏總數。

3. 資料來源：農委會及本院彙整自中華民國台閩地區漁業統計年報各年度統計資料。

附表四、各級漁船筏參與休漁數量及比率（92年~104年）

單位：艘

	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年
	數量/各級漁 船總量 (比率)												
漁筏	2,334/12,642 (42%)	3,081/12,984 (44%)	3,225/12,630 (44%)	3,401/12,562 (45%)	3,484/12,120 (45%)	3,446/11,505 (42%)	3,998/11,329 (45%)	4,195/10,953 (43%)	4,330/10,868 (45%)	4,317/10,717 (44%)	4,488/10,621 (45%)	4,589/10,448 (45%)	4,575/10,295 (45%)
舢舨 ^{註1}	606/4,413 (11%)	755/4,417 (11%)	749/4,354 (10%)	803/4,424 (11%)	885/4,413 (11%)	899/4,335 (11%)	1,067/4,185 (12%)	1,227/4,341 (13%)	1,314/4,306 (14%)	1,357/4,365 (14%)	1,462/4,505 (15%)	1,505/4,546 (15%)	1,529/4,588 (15%)
未滿5噸	795/2,341 (14%)	1,044/2,352 (15%)	1,056/2,309 (14%)	1,008/2,292 (13%)	984/2,081 (13%)	918/2,174 (11%)	1,003/2,143 (11%)	998/2,060 (10%)	993/2,059 (10%)	978/2,039 (10%)	986/2,102 (10%)	966/2,081 (10%)	953/2,107 (9%)
5-10噸	449/1,110 (8%)	592/1,107 (8%)	593/1,104 (8%)	517/1,016 (7%)	494/945 (6%)	484/944 (6%)	509/931 (6%)	487/870 (5%)	489/816 (5%)	498/798 (5%)	473/806 (5%)	468/804 (5%)	475/795 (5%)
10-20噸	564/1,422 (10%)	661/1,439 (9%)	747/1,488 (10%)	841/1,528 (11%)	851/1,523 (11%)	946/1,467 (12%)	941/1,467 (11%)	953/1,482 (10%)	963/1,406 (10%)	979/1,391 (10%)	977/1,399 (10%)	985/1,430 (10%)	988/1,452 (10%)
20-50噸	542/1,906 (10%)	596/1,887 (8%)	655/1,888 (9%)	659/1,875 (9%)	637/1,844 (8%)	868/1,863 (11%)	931/1,842 (10%)	921/1,836 (10%)	960/1,720 (10%)	993/1,725 (10%)	918/1,539 (9%)	931/1,535 (9%)	977/1,533 (10%)
50-100噸	268/1,270 (5%)	245/1,304 (3%)	282/1,323 (4%)	282/1,359 (4%)	335/1,374 (4%)	424/1,391 (5%)	440/1,397 (5%)	495/1,444 (5%)	504/1,362 (5%)	607/1,395 (6%)	613/1,255 (6%)	579/1,226 (6%)	609/1,210 (6%)
100噸以上 ^{註2}	62/1,269 (1%)	57/1,252 (1%)	68/1,216 (1%)	81/1,099 (1%)	86/1,042 (1%)	205/950 (3%)	69/879 (1%)	406/902 (4%)	118/799 (1%)	101/729 (1%)	129/717 (1%)	131/701 (1%)	145/715 (1%)
合計	5,620 (100%)	7,031 (100%)	7,375 (100%)	7,592 (100%)	7,756 (100%)	8,190 (100%)	8,958 (100%)	9,682 (100%)	9,671 (100%)	9,830 (100%)	10,046 (100%)	10,154 (100%)	10,251 (100%)

註1：舢舨欄統計資料包括：動力舢舨及無動力舢舨數。

註2：100噸以上欄位之「各級漁船總量」包括：100噸以上未滿200噸、200噸以上未滿500噸、500噸以上未滿1,000噸及1,000噸以上之漁船總數。

資料來源：本院彙整自農委會105年6月22日補充之統計資料及漁業統計年報。

附表五、沿、近海查獲兩岸走私漁產品案件數統計

單位：件

年	90年 (比率)	91年 (比率)	92年 (比率)	93年 (比率)	94年 (比率)	95年 (比率)	96年 (比率)	97年 (比率)	98年 (比率)	99年 (比率)	100年 (比率)	101年 (比率)	102年 (比率)	103年 (比率)	104年 (比率)
海域	28 (24%)	22 (21%)	20 (15%)	15 (19%)	6 (13%)	14 (37%)	11 (14%)	4 (4%)	8 (38%)	3 (20%)	6 (75%)	1 (20%)	1 (20%)	1 (25%)	1 (10%)
岸際	64 (54%)	72 (67%)	89 (67%)	45 (58%)	21 (45%)	7 (18%)	3 (4%)	13 (14%)	4 (19%)	2 (13%)	0 (0%)	2 (40%)	1 (20%)	1 (25%)	2 (20%)
港口	26 (22%)	13 (12%)	24 (18%)	17 (22%)	20 (43%)	17 (45%)	65 (82%)	76 (82%)	9 (43%)	10 (67%)	2 (25%)	2 (40%)	3 (60%)	2 (50%)	7 (70%)
總計	118	107	133	77	47	38	79	93	21	15	8	5	5	4	10

資料來源：本院彙整自海巡署 105 年 5 月 23 日約詢書面資料。