



台灣參與國際漁業組織之策略

●姜皇池／國立台灣大學法律學院專任國際法教授、國立中央警察大學水上警察學系兼任教授

壹、引言

1982年聯合國所通過《海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, 簡稱LOSC），建立當代海洋秩序基準，打破維持將近四百年的傳統「領海、公海」二分概念，建立起多海域空間概念，其中除確定賦予各國二百浬「專屬經濟海域」權益外，將此範圍內所有天然資源概歸沿海國享有。而與此同時，亦再次確認公海自由原則，當然亦同時擴及公海自由中的捕魚自由，《海洋法公約》第87條第1款規定：「公海對所有國家開放，不論其為沿海國或內陸國。公海自由是在本公約和其他國際法規則所規定的條件下行使的。公海自由對沿海國和內陸國而言，除其他外，包括：……捕魚自由」¹。

然對於洄游於公海和國家管轄權範圍內的跨界魚種以及在海洋中的高度洄游的魚類，因涉及相關沿海國與捕魚國間權益問題，一方面有養護與管理需要，一方面卻又需顧及捕魚國家的在公海自由原則下的公海捕魚權益，因此《海洋法公約》特別針對此兩類魚種進行特殊安排，《海洋法公約》第63(2)條（跨界魚類種群）與第64條（高度洄游魚類種群）要求：相關沿海國與在公海捕魚的國家針對此兩類魚種進行合作養護工作，以近乎相同的文字強調：「沿海國和在鄰接區域內捕撈這種種群的國家，應直接或通過適當的分區域或區域組織，設法就必要措施達成協議，以養護在鄰接區域內的這些種群」²，「在沒有適當的國際組織存在的區域內，沿海國和其國民在區域內捕撈這些魚種的其他國家，應合作設立這種組織並參加其工作」³，但《海洋法公約》之規定亦僅止於此，並未進一步加諸法律義務規範應如何合作？是以在《海洋法公約》通過不久，沿海國與公海捕魚國對此有所爭議，對此從1993年起，在聯合國主導下，針對跨界魚種和高度洄游魚類種群的養護與管理進行協商，而在協商過程中，因為加拿大與西班牙有針對大西洋鮭魚捕撈問題發生爭執，更加速此種養護魚種的壓力，因而1995年聯合國順利通過《為執行1982年12月10日〈聯合國海洋法公約〉有關跨界魚類種群與高度洄游魚種群規定的協定》（Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations of the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of



Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks，一般簡稱做《魚群協定》)⁴，而在1995年《魚群協定》中特別規定所謂「捕魚實體」(Fishing Entities)用以處理台灣縱橫四海的遠洋捕魚船隊⁵，蓋對當時國際社會成員而言，若不將台灣的龐大捕魚船隊納入規範，則所期待建立公海上述兩類魚種的養護與管理都將困難重重，或是漏洞畢現，因此有必要處理台灣如何參與此等魚類養護的問題，亦即在無法讓台灣成為《魚群協定》之締約方的前提下，又應如何讓台灣接受該等組織所通過國際漁業規範，原先是想藉由此一模式讓台灣在規範中運作，但其對價則是讓台灣分享部分利益，亦因如此，經過一連串努力與衝突，讓台灣逐步加入部分「區域性國際漁業管理組織」(Regional Fisheries Management Organizations，簡稱RFMOs)。

貳、參與之法律基礎

一、將台灣納入規範體系之需要與困難

不容諱言，《魚群協定》的談判與擬定，台灣並無機會正式參與談判⁶，遑論簽署或批准。但上世紀九〇年代，台灣遠洋漁業年捕撈量卻已達約八十萬公噸，躍居全球前六大遠洋漁業國家之一⁷，且在持續增加中，而此間的漁獲中，主要是跨界魚類種群或高度洄游魚類種群(特別集中在「鮪類或類鮪類」(tuna and tuna-like species)等高經濟價值魚種，而除部分漁獲來自與沿海國簽署入漁協定進入各該國家專屬經濟海域捕撈者外⁸，亦有相當比率是在公海捕撈的。以台灣當時之漁業實力，特別是上述遠洋船隻在公海的捕魚實力，是國際社會無法忽視的船隊，更是眾所矚目的「遠洋漁業國家」(Distant Water Fishing States，簡稱DWFS)⁹。另一方面，無庸諱言，台灣的特殊國際處境與所牽連之政治敏感性，自然是參與「跨界魚類種群與高度洄游魚類種群會議」的各國代表所知悉。政治上自然無法讓台灣成為聯合國所通過相關公約之締約方，但台灣若無法成為條約之締約方，則根據「條約未經第三國同意，不為該國創設義務或權利」(Pacta tertiis nec nocent nec prosunt)原則¹⁰，該等條約或公約原則上是不能拘束第三國，是以如上所述，《魚群協定》自談判之際，既需處理台灣漁船，卻又需避開敏感政治糾葛。因此乃專門針對台灣船隻問題，設計所謂「捕魚實體」(fishing entities)之概念，用以處理台灣參與《魚群協定》之問題。因此《魚群協定》第1條第3款規定：「本協定比照適用於有船隻在公海捕魚的其他捕魚實體」(This Agreement applies *mutatis mutandis* to other fishing entities whose vessels fish on the high seas.)，然而此處所為「比照適用」究係何義？是否意謂著台灣可以根據本條款進而要求成為《魚群協定》締約方，抑或影響台灣在《魚群協定》所衍生之其他可能權益？

二、相關法律條文解釋

(一) 比照適用條款能否讓「捕魚實體」據而主張成為《魚群協定》締約方？

台灣能否根據《魚群協定》第1條第3款之比照適用條款，要求成為《魚群協定》之



締約方？解釋上有兩種可能：（一）否定看法：認為《魚群協定》第39條規定，明文僅有國家或《海洋法公約》第305條所提及之特殊實體始得成為《魚群協定》的締約方，而《魚群協定》第1條第3款之捕魚實體並非國家，亦非《海洋法公約》所承認之特殊實體，因而不能援引第39條要求加入成為《魚群協定》締約方。（二）肯定說法：《魚群協定》第1條第3款之所以特別提及此種捕魚實體，無非是要將《魚群協定》有關養護與管理之措施適用於該等捕魚實體¹¹；此外，《魚群協定》第1條第3款規定：「本協定比照適用於有船隻在公海捕魚的其他捕魚實體」（FSA §1(3)）¹²，然若檢視草案相關條款，該草案條款僅規定：「本協定相關原則可適用於有船隻在公海捕魚的其他捕魚實體」（Draft FSA §1(3)），兩相比較，不難發現，通過之《魚群協定》是將《魚群協定》之全部條文比照適用於該等捕魚實體，並非限於相關原則之適用，而是全體條文之比照適用；既然是「全部條文」比照適用，則有關《魚群協定》第39條之規定，亦應可比照適用至第1條第3款的捕魚實體；換言之，因《魚群協定》第1條第3款比照適用之規定，使捕魚實體得援引《魚群協定》第39條之規定，請求成為《魚群協定》之締約方。

然而否定說似乎是國際社會的通說，若採用否定書，亦即代表著《魚群協定》制定之際，固無法忽略台灣捕魚實力，是以期待能規範台灣漁船在公海之捕魚活動；然另一方面，又因現實政治考量，特別是中國必然激烈反對，是以不願亦不能使台灣成為或有權利成為該《魚群協定》締約方。為達到此目的，乃於第1條第3款創設出所謂「捕魚實體」之概念，規定將《魚群協定》「比照適用」於捕魚實體，但卻又於第39條的加入條款中，將加入方資格限於國家與《海洋法公約》所承認之實體始得加入，刻意將台灣排除。

（二）從《魚群協定》衍生之權益與負擔？

無庸諱言，作為捕魚實體的台灣對《魚群協定》最大的期待仍是成為該協定之締約方，然若《魚群協定》並無讓捕魚實體成為締約方之機制，則《魚群協定》又能如何「利誘」捕魚實體接受未來可能制訂的相關國際漁業規範？為此目的，《魚群協定》建立起一種類似「交換制度」（*quid pro quo*）的條款，在第17條第3款規定：「分區域或區域漁業管理組織的成員國或分區域或區域漁業管理安排的參與國，應個別或共同要求第1條第3款所指，在有關地區有漁船的捕魚實體，同該組織或安排充分合作，執行其訂立的養護和管理措施，以期使這些措施盡可能廣泛地實際適用於有關地區的捕魚活動。這些捕魚實體從參加捕撈所得利益應與其為遵守關於種群的養護和管理措施所作承諾相稱」（FSA §17(3)）¹³，亦即藉由《魚群協定》此一規定，要求捕魚實體遵守未來所成立的（分）區域漁業組織或安排所制定的養護與管理措施，並允諾捕魚實體：若遵守該等養護與管理措施，則將根據該捕魚實體遵守程度，而決定給予台灣「相對稱之捕魚利益」。

然而何謂「遵守程度」？何謂「捕魚利益」？何謂「相稱」（*commensurate*



with)？在有關「有無遵守」、「給予何種利益」、「是否對稱」等之認定過程中，顯然均將由各該相關（分）區域漁業組織或安排來決定，且其認定亦將為終局認定，無任何救濟程序。簡言之，台灣縱使完全遵守該等（分）區域漁業組織或安排之養護與管理措施，若不能成為系爭相關區域性漁業管理組織之成員，則所有相關有待決定之「不確定概念」皆將由其他成員所決定，台灣是無置喙餘地，不論台灣如何努力，並不必然能獲得所承諾的「相對稱漁業利益」。毫無疑問，若不能成為組織之成員，即便台灣完全遵守相關國際規範，此種「可期待利益」亦無從落實。

面對此情勢，上世紀九〇年代後期，台灣針對《魚群協定》所開啟的涉外議題，必須有所因應與決定，若全然不理會國際漁業管理組織正在轉型與可能的發展，持續堅持傳統公海捕魚自由，並據此管理與發展遠洋漁業，固然是一種選擇，但上世紀八〇年代專屬經濟海域的建立，已讓36%公海無再享有捕魚自由的可能；而九〇年代初葉，針對公海大型流網之禁用，進一步敲響即便是公海捕魚自由不變，捕魚使用工具已是可加以規範之目標，下階段必然有新的發展，而此種發展正是1995年《魚群協定》所將規範的「跨界魚類種群」與「高度洄游魚類種群」，公海捕魚工具可以規範，公海捕撈魚種自然亦可加以限制，技術與市場，並不能擔保台灣可以自由地繼續捕撈該等魚種，因此須有所抉擇，縱使無法利用《魚群協定》第1條第3款規定：「本協定各項規定應比照適用於船隻在公海捕魚的其他捕魚實體」，要求成為該協定締約方，但基於該《協定》而陸續協商建立各類漁業管理組織必然陸續開展，要如何參與？如何確保台灣漁業利益，已是不容迴避的議題。

在此認知下，而自1997年起，當第一個根據《魚群協定》為養護公海鮪類與類鮪類漁業資源的中西太平洋漁業管理委員會開始進行成立談判，台灣在初期的掙扎後，最後「為了確保我國漁船在各洋區之漁捕權利，並擴大我國之國際參與空間，同時基於全人類對海洋資源保育及永續發展之共同願景」¹⁴，務實決定以「捕魚實體」身分，「中華·台北」（Chinese Taipei）名義，開始參與該組織建立的全程談判，往後開啟了參與多個區域性漁業管理組織設立公約之前例。此一先例建立後，近年台灣以「捕魚實體」身分，陸續成功參與多個國際漁業組織。

參、參與現狀之盤點

一、小引

從1997年積極參與國際漁業組織以來，真正有機會影響台灣實質漁業的組織甚多，然令人遺憾的是：截至目前為止，台灣並未能成為任何政府間國際漁業組織之「締約方」（Contracting Parties），僅是在部分得以成為各該區域性漁業管理組織的「組織會員」（Members of RFMOs），部分則仍僅止於所謂「合作非會員」、「觀察員」等，甚或無法參與卻僅能以相當奇特的模式（如受邀專家）參與。在此類參與中，其主要目的



仍是在確保既有漁業利益或發展相關漁業，但必須承認，各類形式參與中，每一個案其參與過程皆不相同，縱使以會員資格參與之組織，就其權益內容而言，同樣各組織亦有差別，但大略而言，得以會員資格參與之組織所享有權益較為完整¹⁵，至於其他類型參與（如「合作非締約方」或觀察員），在各該組織中，所享權益就較為有限，若要進一步嚴格區分，則以合作非締約方參與者，其權益又要較單純以觀察員參與者略微好些，比如前者的發言權利是有所保障，但單純觀察員則是否有發言機會，端視個案組織會議主席或其成員之態度），茲將之簡介如下：

二、以會員資格參與者¹⁶

（一）中西太平洋漁業委員會¹⁷

在2004年成立的「中西太平洋漁業委員會」（Western and Central Pacific Fisheries Commission，簡稱WCPFC）為專責中西太平洋鮪類及類鮪類之區域性漁業管理組織，是聯合國《魚群協定》通過後，第一個成立專門針對高度洄游魚類與跨界魚種的養護組織，主要工作包括：決定公約區域內高度洄游魚類種群的總可捕獲量或總漁獲努力量，並得於必要時採取養護與管理措施及建議，以確保該魚群之永續性；必要時對非目標物種及與目標魚類種群相依或相關之物種，採取養護管理措施與建議；彙編及分發正確且完整的統計資料，以確保獲得最佳科學資訊；審查《公約》海域魚類種群的狀況，並促使相關科學研究結果之分享與執行等。

至於本組織之參與，我國係以「中華·台北」（Chinese Taipei）名稱及「捕魚實體」（Fishing Entity）身分參與成為「委員會會員」（Member of the Commission）。事實上，中西太平洋漁業組織是台灣自退出聯合國後，所完整參與的第一個區域性漁業管理組織，不僅是目前涉及漁業利益最大的組織，亦是以捕魚實體身分參與的第一個組織，不論是談判過程，組織設立的籌備過程，台灣都全程參與，累積諸多多邊國際組織談判經驗，成為往後諸多區域性漁業管理組織參與談判的先例，意義重大。

（二）美洲國家間熱帶鮪魚委員會

「美洲國家間熱帶鮪魚委員會」（Inter-American-Tropical-Tuna-Commission，簡稱IATTC）：本管理組織是國際社會最早成立的區域性鮪魚養護與管理組織，最初是由美國及哥斯大黎加兩國在1949年簽訂之條約所成立，因此嚴格言之僅是兩國間的雙邊條約，但此雙邊條約性質特殊，准許後續其他國家加入，而隨著其他國家加入，逐漸發展成一多邊性之區域性漁業管理組織。此一組織運作數十年後，隨著國際漁業規範的發展與漁業資源情勢的改變，舊有條約體系與架構，顯已無法因應新國際需求，因此該組織於1995年宣告將強化公約目標及組織運作，並於1998年成立公約修訂工作小組。歷經十次會議協商，委員會於2003年6月27日通過《強化依1949年美利堅合眾國與哥斯大黎加共和國間公約成立之美洲熱帶鮪魚委員會之美洲熱帶鮪魚委員會公約》（簡稱做《安地瓜



公約》（Antigua Convention）），並於同年10月1日起開放簽署。2009年5月27日哥斯大黎加成為第七個加入之原《1949年公約》締約方，根據《安地瓜公約》有關生效規定¹⁸，《安地瓜公約》亦於2010年8月27日正式生效¹⁹。

至於臺灣對於本組織的參與議題，自1973年起，台灣即以觀察員身分出席IATTC相關會議，起初同樣對於是否加入有所遲疑，主要是不願意接受國際漁業規範之拘束。但隨著我國在東太平洋作業漁船數量增加，各方壓力隨之而至，因此我政府乃向IATTC表達參加該組織之意願。因此，IATTC於1998年通過決議，表示歡迎台灣所表達之加入意願，基於此一歡迎決議，進而邀請台灣以對等談判方參與IATTC修約工作小組會議。而在修約後，於瓜地馬拉之安地瓜市通過本公約，而根據《安地瓜公約》相關規定²⁰，我國代表於2003年11月14日於美國華盛頓特區簽署《捕魚實體參與文件》，並於2010年8月17日向《安地瓜公約》存放國（美國）政府提交接受《安地瓜公約》之書面文件及總統批准書。因此，於2010年9月27日《安地瓜公約》生效後一個月，我國以「中華·台北」名稱及捕魚實體身分正式成為IATTC會員²¹。總體而言，《安地瓜公約》對我國之安排，是在目前所有漁業組織中給予最明確地位與保障之機制，將捕魚實體的參與機制，明文規定在《安地瓜公約》本文之中，而非再藉由附件進行處理。

（三）南太平洋漁業管理組織

「南太平洋區域漁業管理組織」（Southern Pacific Fisheries Management Organization，簡稱SPRFMO）是由南半球國家紐西蘭、澳洲及智利於2006年共同倡議籌設，旨在養護與管理其他區域性漁業管理組織尚未涵蓋之非高度洄游魚種（非鮪類），最早之保護目標為橘棘鯛，然在談判過程中，逐漸將竹筴魚以及魷魚一併納入規範魚種。《SPRFMO公約》談判是由紐西蘭主導的，歷經三年八次協商，於2009年11月通過，並於2012年8月24日正式生效。

至於有關本組織之參與，主要是因東南太平洋為我國遠洋魷釣漁船重要作業漁場之一，主要捕撈魚種為美洲大赤魷。為維護我國在該水域之漁業利益，台灣自2006年起積極參與《SPRFMO公約》協商與籌設過程，但第一次在紐西蘭舉行協商會議，即因我國協商參與地位問題，地主國的蓄意貶抑，考量到可能會牽動其他同時進行組織談判之協商地位，因此我國主動退出協商，並發表聲明強烈抗議，是在所有後《WCPFC公約》所進行協商之特例，直到第二次協商會議在澳洲進行時，確保取得與其他與會相同協商地位後，我國始能再行積極參與談判，並取得在《SPRFMO公約》生效後，得以會員身分加入SPRFMO之成果²²。我國於2011年1月31日正式向紐西蘭遞交等同簽署公約之捕魚實體參與文書，其後於公約生效日遞交我國承諾接受《SPRFMO公約》規範之書面文書，並於隔年9月23日以「中華·台北」名稱及捕魚實體身分正式成為SPRFMO會員。此乃我國以會員身分加入「非鮪類」漁業管理組織之首例。



（四）北太平洋漁業委員會

「北太平洋漁業委員會」（North Pacific Fisheries Commission，簡稱NPFC）談判之初，僅有日本、韓國、俄羅斯及美國等四個國家，該四國於2006年在東京召開北太平洋公海漁業管理多邊會議，旨在協商《北太平洋公海漁業資源養護與管理公約》，以管理北太平洋公海底層漁業及其他國際漁業管理組織（指定是「北太平洋溯河性魚類委員會）尚未涵蓋之魚種。NPFC之發起國最初僅打算管理底層漁業，但經多次磋商決議擴大管轄範圍至「其他國際漁業管理組織」尚未涵蓋之魚種²³，包括鮭魚及秋刀魚。歷經十次協商，終於在2011年3月通過《NPFC公約》。

台灣則因有龐大船隊於北太平洋捕撈鮭魚和秋刀魚（同時包括公海與專屬經濟海域），自2009年第七次北太平洋公海漁業管理多邊會議起，受邀參與討論²⁴，並在取得在《NPFC公約》生效後得以捕魚實體身分，「中華·台北」名義，加入《NPFC公約》之安排。當《NPFC公約》通過後，即自2011年8月起召開籌備會議，我國不僅持續參與之NPFC籌備會議，並於2013年9月在高雄主辦NPFC第五屆籌備會議。台灣在2015年8月25日通過NPFC審核，成為該組織會員之一²⁵。

（五）《南印度洋漁業協定》

《南印度洋漁業協定》（Southern Indian Ocean Fisheries Agreement，簡稱SIOFA）制定之目標是藉由締約方間的合作，確保南印度洋區域內漁業資源的長期養護和永續利用，及促進區域內漁業的永續發展，並考慮到發展中國家的需求，特別是最低度開發國家及開發中小島國需求。對於該協定之談判與成立，我國並未給予太大關注，但因台灣漁船在印度洋捕撈「油魚」（oil fish）²⁶，有相當數目漁船在該《南印度洋漁業協定》所管轄海域內有季節性專捕油魚活動。或許因為如此，當《南印度洋漁業協定》擬定之際即考量到台灣在該海域之漁業實力，因此特別仿效《WCPFC公約》模式，創設讓「捕魚實體」參與之空間²⁷，然如前所述，該「南印度洋漁業協定」在談判過程，我國並未參與，因此其有關捕魚實體參與制度與捕魚實體相關權益問題，近乎比照《WCPFC公約》結構。當此《南印度洋漁業協定》開始運作後，起初我國對於是否加入《南印度洋漁業協定》並非毫無疑慮，持續採行觀望態度，更重要的是該《南印度洋漁業協定》已載有我國得參與之明文條款，所以比較可氣定神閒地觀察其發展與影響²⁸。

但後因中國在聯合國糧農組織與相關區域性漁業組織中表示，將加入《南印度洋漁業協定》，不僅如此，中國並藉由其友邦在《南印度洋漁業協定》締約方會議中，試圖更改我國參與模式與權益，中國此舉引發我國高度擔憂，蓋若中國進入後，縱使我國可以加入，中國亦將必然想方設法限制我方權益，而為我國在該海域的「油魚」利益，乃決定加入該協定於2017年開始以觀察員身分參加《南印度洋漁業協定》相關會議，並於2019年7月正式以「中華·台北」名義成為《南印度洋漁業協定》之「參與捕魚實體」



(Participating Fishing Entity, 簡稱PFE)²⁹, 參與締約方相關會議。在所有我國與中國皆有參與之國際漁業管理組織中, 此組織我國唯一比中國先行入會者, 2019年會議我國以會員資格與會, 而中國則是觀察員。

(六) 南方黑鮪養護委員會

1994年成立的「南方黑鮪養護委員會」(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, 簡稱CCSBT), 係為養護與管理南方黑鮪資源而設立, 為全球唯一針對單一魚種管理所成立之漁業管理組織, 主要目標是透過締約國之合作及適當管理, 以確保南方黑鮪之保育與最適利用, 並依據科學委員會之資源評估結果所提管理建議, 決定全球總可捕量及會員國及合作非會員之國家配額³⁰。比較特殊的是CCSBT幾乎所有的決策皆並不是在委員會決定, 而是在延伸委員會決定, 目前CCSBT的延伸委員會有八個延伸委員會會員³¹, 其中五個為委員會會員和三個為「合作非會員」(歐盟、捕魚實體台灣與南非)。比較特殊的是CCSBT延伸委員會所做決定與建議, 除非委員會另為相反意見, 否則將成為委員會之決議, 且任何涉及延伸委員會之決議, 必須先經過延伸委員會審議, 未經延伸委員會審議的決議, 對延伸委員會會員不產生拘束力³²。

本組織參與較為特殊, 實際上是該組織主動與我國聯繫要求我國加入, 此蓋因1999年澳洲、紐西蘭與日本針對在《南方黑鮪養護公約》(Convention on Conservation of South Blue-fin Tuna)下之科學研究捕撈問題的爭執, 紐澳認為日本以科研為名, 每年捕撈為數眾多的南方黑鮪, 並將該等漁獲販售, 如此行為有違《南方黑鮪養護公約》, 進而向國際海洋法法庭提出控訴, 在法庭的判決中, 其「傍論」(*obiter dictum*)提及紐澳日等國, 應該與在公約海域內捕撈南方黑鮪的其他國家與捕魚實體合作, 以達到公約之養護目的, 雖然法庭傍論並無法律拘束力, 但南方黑鮪養護委員會仍積極爭取台灣之參與, 進而與我國進行協商。

在諸多往返折衝後, 南方黑鮪養護委員會在2001年4月20日通過「創設延伸委員會及延伸科學委員會之決議」, 稍後我國於2002年8月30日時, 遂依據該決議及透過「換文」(Exchange of Letters)之方式, 以「捕魚實體」身分, 「台灣捕魚實體」(Fishing Entity of Taiwan)名稱, 正式成為CCSBT延伸委員會之會員, 但在CCSBT委員會中則是為「合作非會員」(cooperating non-Member)。

三、以「合作非締約方」、觀察員或其他模式參與之區域性漁業組織

(一) 大西洋鮪類資源養護委員會

「大西洋鮪類資源養護委員會」(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, 簡稱ICCAT)³³: 「大西洋鮪類資源養護國際委員會」(ICCAT), 是根據1966年5月14日在巴西「里約熱內盧」簽署之《大西洋鮪類養護國際公約》, 進而在1969年為保護大西洋鮪類資源而成立之區域性漁業管理組織, 主要係針對其管轄水域中



之鮪類資源狀態進行評估及管理，由委員會訂定各種鮪類總可捕量及分配各國漁獲，以及擬訂其他管理措施等，是國際漁業管理組織中擁有悠久歷史的組織。我國長期參與該組織活動，亦是我國目前所參與並可享有配額的區域性漁業管理組織中，擁有最多成員的組織³⁴。

該組織之所以願意接納我國，主要是因台灣為大西洋之漁獲大國，且台灣自1972年起，即以觀察員身分參與ICCAT相關會議，提供漁獲資料、解釋漁業狀況及協助評估資源狀態，對該資源之瞭解及管理具有相當重要意義，當然如此參與對我國權益之維護也有相當正面的助益。但因該組織會員僅開放給：聯合國會員國、聯合國專門組織會員國或區域性經濟統合組織（歐盟）³⁵，因此在公約本身的限制下，我國無法成為該組織會員，但因有參與需要，迭經努力後，台灣於1999年申請成為ICCAT之「合作非締約方」，並以「合作非會員／捕魚實體」（Non-Cooperating Party / Fishing Entity）身分，「中華·台北」名稱參與該組織，與其他締約方共同享有分配漁獲配額之權利，可於會議自由發言及提案，但不具投票資格。

（二）印度洋鮪類委員會

「印度洋鮪類委員會」（Indian Ocean Tuna Commission，簡稱IOTC）是由聯合國糧農組織在1996年所成立的³⁶，屬於聯合國「專門機構」（Specialized Agencies）之下屬機構，為專責印度洋鮪類及類鮪類資源養護與管理之區域性漁業管理組織。該組織每年就所蒐集之漁獲努力資料進行資源評估，以決定各魚種之「最大可持續生產量」（MSY），並由科學委員會向委員會提出管理建議，再由委員會於每年年會中討論，除此之外，年會亦檢討各項養護與管理措施。

因為IOTC是聯合國糧農組織的下屬單位，而根據該組織之規定：IOTC開放給FAO會員國或準會員國入會，另亦藉由三分之二的多數會員國同意，接受不是FAO會員國、但為聯合國或任何其專屬機構或國際原子能組織等之會員國的國家成為該組織之會員國³⁷。從此判斷，我國無法符合上述入會條件，但因我國在此海域有相當大作業船隊，必須顧及此海域之漁業利益，因此我國曾分別在1999年及2002年向IOTC申請成為會員及合作非會員，然因其是聯合國專門機構的附屬組織，具有高度政治敏感性，是以上述所有嘗試皆遭拒絕。雖經我國不斷與IOTC溝通，且因IOTC仍有管理臺灣漁船之需要，因此2001年IOTC同意邀請我國之專家以個人身分參加年會，稱為「受邀專家」（Invited Expert），但仍無法以政府名義參加該組織。

（三）北太平洋溯河性魚類委員會

「北太平洋溯河性魚類委員會」（North Pacific Anadromous Fisheries Commission，簡稱NPAFC）：「北太平洋溯河性魚類委員會」係依據《北太平洋溯河性魚類種群養護公約》所成立之國際漁業組織。該《北太平洋溯河性魚類種群養護公約》涵蓋水域係北



緯33度以北之北太平洋公海區域，主要管理措施為禁止在公約區域直接捕撈包括白鮭、銀鮭、粉紅鮭、紅鮭、王鮭、櫻鱒及鐵頭鱒等七種鮭鱒魚類，並盡力減少該等魚類之混獲，倘有混獲情況，漁船亦不得持有該等混獲。然因根據《海洋法公約》所有溯河性產卵魚類之捕撈，除非是會引發傳統捕撈國的「經濟失調」(economic dislocation)，否則必須在國家專屬經濟海域外界線向陸一面內之海域捕撈³⁸，且此組織是以公海鮭魚養護為目標，並無配額分配議題，對我國原則上並無影響，並無漁業利益必須爭取或維持，但因以往我國流網漁船曾於《北太平洋溯河性魚類種群養護公約》水域作業，因而自2005年起接受NPAFC邀請，派員以觀察員身分參加其會議，在會議之中可說明我國採取之執法與管理措施，以維護我國養護國際漁業的決心和聲譽³⁹。

我國於區域性漁業管理組織之參與地位、名稱

	組織名稱	參與地位	參與名稱
鮪類組織	中西太平洋漁業委員會 (WCPFC)	會員	Chinese Taipei
	美洲熱帶鮪魚委員會 (IATTC)	會員	Chinese Taipei
	南方黑鮪養護委員會 (CCSBT) 延伸委員會 ⁴⁰	會員	Fishing Entity of Taiwan
	大西洋鮪類資源養護國際委員會 (ICCAT)	合作非會員	Chinese Taipei
	印度洋鮪類委員會 (IOTC)	個人	Invited Expert
非鮪類組織	北太平洋溯河性魚類委員會 (NPAFC)	觀察員	Taiwan
	南太平洋區域性漁業管理組織 (SPRFMO)	會員	Chinese Taipei
	北太平洋漁業委員會 (NPFC)	會員	Chinese Taipei
	南印度洋漁業協定 (SIOFA)	該組織無會員用語 ⁴¹	Chinese Taipei
其他組織	經濟合作暨發展組織 (OECD) 漁業委員會	觀察員	Chinese Taipei
	亞太經濟合作會議 (APEC) 漁業工作小組	會員	Chinese Taipei

肆、結論與展望

一、過去經驗的觀察

從上述盤點，不難發現：相較於其他國際領域，在漁業組織方面我國參與相對活躍，而之所以能夠如此，主要原因乃是台灣擁有龐大遠洋船隊，遍佈四海，國際社會成員若期待對公海漁業管理能確實有效且符合成本效益，台灣的參與即攸關緊要。然亦不容否認，臺灣初期參與之所以較為平順，主要仍是中國對台灣的阻攔力量較為不足，此因在上世紀九〇年代，僅就遠洋漁業實力而言，中國的遠洋漁業實力非常有限，國際社會成員在建立區域性漁業管理組織之際，就漁業資源之有效養護而論，台灣的重要性高



於中國，是以必須想方設法在制度上設計出讓台灣有參與該等組織之途徑。然而過去二十餘年以來，台灣遠洋漁業實力已然有所後退，而中國則是直線上升，在大部分國際海域，中國漁船不論船舶數量或漁獲量皆已逐步超越台灣，因此縱使僅就漁業事務而言，台灣重要性與影響力已遠遠不及中國，所幸此等組織之參與核心問題在上世紀末與本世紀初都已確立，因此加入或參與各該漁業管理組織問題，雖不能說可盡如人意，但至少是有參與機會，且能確實參與，保護台灣遠洋漁業。

於此必須承認，台灣參與國際漁業管理組織其實很難有太多策略可資利用，最核心問題仍是：唯有保持強大遠洋漁業實力，強大到國際社會成員必須將台灣納入規範的程度，否則機會仍屬渺茫，縱使加入，條件亦必再遭減縮。吾人無意誇大國際社會的現實，但台灣能否參與國際漁業組織，除在成為特定組織成員之前仍須有不懈努力外，主要仍繫於國際社會需要台灣參與的程度多寡，是以維持強大的遠洋船隊與漁獲量，似乎仍是能否參與國際漁業管理組織的最基本決定因素。

二、現在與未來的工作

縱使在此種情況下，努力去設想國際漁業組織參與策略，則個人以為：

在已經進入之國際漁業管理組織方面，事實上因中國之加入，仍不時期待能夠貶抑或限制臺灣權益，並非高枕無憂，是以仍應：（1）加強與各組織秘書處及主要會員之聯繫溝通，以減輕中國打壓對我之影響，維繫目前參與地位與名稱，有所可能時，甚至應該嘗試進行地位提昇或名稱變更⁴²；（2）藉由「積極參與」對系爭國際漁業組織做出實質貢獻，此間包括主導相關漁業工作小組、推動專案計畫或捐款贊助等，以提升我國在各組織之能見度與重要性，因唯有積極參與有所貢獻，始能在各該漁業管理組織中擁有較高發言權；（3）加強相關人員對於各國際組織會務、業務與規範之嫻熟度及實際參與，以提升辦理涉外事務之能力與經驗；（4）倘若有機會，則應透過爭取在我國舉辦各國際組織重要會議與活動，邀請各該國際組織秘書處重要官員及主要會員國代表來台，除分享我漁業管理或發展經驗外，並促使與會代表瞭解我國參與各該國際組織之意願與能力⁴³。

至於對於未來參與應如何開展：

（1）維持政府、產業與學術界之合作：事實上國際漁業管理組織之參與，必須動員相關部會（此間最重要的當然是漁業署與外交部），但是僅由政府部門參與其實是不足的，特別是涉及漁業利益判斷問題，漁業界事實上遠比政府敏感與精準，不僅如此，因為我國業界與各國政府相關人員其實有相當的往來基礎，特別是非邦交國，在政府無正式管道之際，業者往往是重要的訊息傳遞者，不僅可以將我國立場轉達給對方，有時亦可將對方顧慮與想法轉知給政府談判團隊。如此資訊往來，對於精準判斷可堅持或必須讓步的議題，會有很大幫助。當然過去經驗亦顯示，學者同樣可以在會議中提供政府談



判團隊重要法律解釋條款或特定條款之法律意涵，因此有學術界協助對於台灣參與國際漁業組織仍有重大意義。

(2) 在適當的時間、地點與國際社會成員進行溝通，並維持與美、日及歐盟間相關議題的密切聯繫，伺機表達參與特定國際漁業管理組織意向：雖然所有成員國對於台灣的參與都非常重要，但無庸諱言，部分國家就是扮演比其他國家更重要角色，因而在參與過程中必須把握我國參與之核心國家。

(3) 培養訓練足夠法政人才：其實人才是參與過程非常重要的一環，所有人才培養都非常重要，包括科學、行銷等等，但若將之限縮在談判參與階段，則法政人才確實扮演著一定角色，主要是因為台灣特殊處境，往往傳統國際法想當然爾的規定，在適用至台灣個案就會發生很多必須處理的細節，在中西太平洋漁業組織談判過程，台灣甚至聘用「法政客卿」協助，我國的專業法政人員與「客卿」緊密合作，發展法律論述，往後所有參與組織談判過程，法政論述的提供，對於相關草案意涵的解讀，都需諮詢法律專家，此在第(1)點中提及學界參與已經有所陳述，但此處仍要強調的是培養未來人才的重要。

(4) 保持高度警戒，觀察國際局勢，注意有無新組織正在成立：要參與國際漁業管理組織，同樣必須知悉何時、何處有新組織在進行組織成立協商，因為唯有積極參與始能確保國家權益，當然縱使知道有組織正在形成，不代表不然有機會讓台灣參與該組織建立的談判，但若不知悉，則絲毫無機會，對於爭取加入新漁業管理組織之努力，可以失敗，但不應不積極尋找機會。

【註釋】

1. 本文所引用《海洋法公約》皆引自：姜皇池編，《國際海洋法文獻選編（下冊）》（高雄：農委會漁業署，2006年），頁567。
2. 《海洋法公約》第63(2)條後段。
3. 《海洋法公約》第64條後段。
4. 《魚群協定》全文，可參考：姜皇池編，《國際海洋法文獻選編（下冊）》，前揭書，頁925-954。以下引用皆引自該書，不另一一詳註。而有關《魚群協定》與台灣關連性，進一步討論可參考：姜皇池（著），〈論聯合國《跨界魚類種群協定》—臺灣參與國際漁業組織之突破？或困境之加深？〉，《臺灣大學法學論叢》，第31卷第6期，2002年，頁73-182。
5. Fishing Entity 我國國內翻譯並未一致，有部份學者將該英文翻譯成「漁捕實體」，聯合國正式翻成「捕魚實體」，本文使用聯合國正式翻譯。
6. 當然此並非絕對，在第六次會議時，我國傅崐成教授曾以觀察員身分參與；另外，中



國代表，在會議中亦曾表示，《公約》之擬定應顧及中國台灣省人民之捕魚利益。然事實上此種所謂顧及臺灣同胞之利益，實際上是更加限縮臺灣漁民的利益，企圖讓台灣的漁業利益由中國來進行宰制與分配。

7. 行政院農委會漁業署編，《主要國際漁業組織運作規章比較分析專輯》（台北：農委會漁業署，2001年），頁1。
8. 有關台灣與沿海國家入漁的早期實踐，可參考：何勝初、姜皇池（合著），《國際漁業組織參與之理論與實務》（高雄：農委會漁業署，2012年），頁78-84。
9. 請參考：David Balton, “Strengthening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks,” 27 *OCEAN DEV. & INT’L L.* 125, 149, n.73 (1995).
10. 此一原則具體反映在1969年《維也納條約法公約》第34條。有關條約與第三國之關係，簡要討論請參考：Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, 3rd ed., 2013), pp.227-231; Malcolm N. Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 8th ed., 2017), pp. 703-705.
11. 請參考：Francisco Orrego Vicuña, *The Changing International Law of High Seas Fisheries* (Cambridge University Press, 1999), p.213.
12. 英文原文是：This Agreement applies *mutatis mutandis* to other fishing entities whose vessels fish on the high seas.
13. 英文原文是：States which are members of a subregional or regional fisheries management organization or participants in a subregional or regional fisheries management arrangement shall, individually or jointly, request the fishing entities referred to in article 1, paragraph 3, which have fishing vessels in the relevant area to cooperate fully with such organization or arrangement in implementing the conservation and management measures it has established, with a view to having such measures applied de facto as extensively as possible to fishing activities in the relevant area. Such fishing entities shall enjoy benefits from participation in the fishery commensurate with their commitment to comply with conservation and management measures in respect of the stocks.
14. 外交部國際組織司，〈我國參與國際漁業組織概況〉，《外交部官網》，2021年，<<https://subsite.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=311E0ADBC906D7A4>>（最後瀏覽日期：2021年10月2日）。
15. 根據WCPFC之經驗，中國強調凡涉及「國家屬性」之條款，則捕魚實體不得享有，但此並非絕對，往往在個案中有所爭執，且我國亦認為不得將政治議題延伸至漁業養護組織之建立程序，應該專注於生物資源之養護與管理，以及該等資源之永續利用。



16. 本文此處討論以會員資格參與之組織中排除「北太平洋鮪類國際科學委員會」(ISC)，因該組織是有關漁業養護科學會議，並非涉及漁業管理的決策組織，因此我國雖以會員資格參與該會議，於此仍不予以討論。
17. 本部分主要參考：農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，《農委會官網》，2007年，<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=13339>>（最後瀏覽日期：2021年10月2日）。
18. 《安地瓜公約》第31條第1項規定：「本公約在《1949年公約》締約方開放簽署本公約之日仍為《1949年公約》締約方者，交存第七份批准、接受、同意或加入之文書給保管機關十五個月後生效」。
19. 中華民國對外漁業發展協會，〈國際組織〉，《中華民國對外漁業發展協會官網》，<<http://www.ofdc.org.tw:8084/web/app/display.xhtml?id=3>>（最後瀏覽日期：2012年10月2日）；農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，前揭文。
20. 《安地瓜公約》對於捕魚實體參與問題，直接在公約第28條中進行規範，此與上述《WCPFC公約》僅於附錄中處理有別。
21. 中華民國對外漁業發展協會，〈國際組織〉，前揭文。<<http://www.ofdc.org.tw:8084/web/app/display.xhtml?id=3>>（最後瀏覽日期：2012年10月2日）。
22. 有關我國參與「南太平洋漁業管理組織」之過程與利益分析，可進一步參考：姜皇池，〈論南太平洋區域性漁業管理組織：兼論台灣參與困境與展望〉，《台灣國際法季刊》，第11卷第1期，2014年，頁105-175。
23. 此一其他國際漁業管理組織指的是在北太平洋指的《北太平洋溯河產卵魚種養護公約》(NPAFC)。
24. 所謂「受邀」其實仍是我國主動與該組織協商會議輪值主辦國聯繫，並經相當協商過程後始有獲得參與機會，當然第七次會議主辦國仍同時邀請中國與墨西哥，但兩國並未參加。
25. 可進一步參考：姜皇池，〈論北太漁業委員會：兼論台灣之參與與權益分析〉，《中央警察大學水上警察學報》，第1期（創刊號），2012年，頁1-86。
26. 「油魚」並非高經濟性價值魚種，主要是該魚種體內油脂（蠟酯）含量甚高，人體無法吸收，且易造成腹瀉，並不適合食用，然又因少量食用尚在人體容忍範圍（當然科學界仍有爭議，且因個人體質而異），台灣並未將之列為禁止食用魚類，仍是可販賣與食用，在大溪、南方澳、東港等漁市場皆可見，是以有餐廳將之混充作鱈魚或鮭魚食用，而台灣一般市場亦會將之標榜做「鱈魚」（有時稱「圓鱈」或「龍鱈」）出售。有關資料可再參考：〈油魚〉，《維基百科》，<<https://zh.wikipedia.org/wiki/%>

- E6%B2%B9%E9%AD%9A> (最後瀏覽日期：2021年10月3日)；中央研究院數位文化中心 (2021)，〈臺灣漁類資料庫：油魚〉，《中央研究院》，<<https://fishdb.sinica.edu.tw/chi/species.php?id=381676>> (最後瀏覽日期：2021年10月3日)。
27. 有關該協定之討論，可參考：Zoe Scanlon, *Incorporating Taiwan into International Fisheries Management: The Southern Indian Ocean Fisheries Agreement Experience*, 48(1) *OCEAN DEV. & INT'L L.* 35-51 (2017)
 28. 有關該組織參與以及我國決策過程，可參考：姜皇池 (著)，〈論南印度洋漁業協定〉，《中央警察大學水上警察學報》，第8期，2019年，頁53-97。
 29. 同前註。
 30. 本部分主要參考：農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，前揭文。
 31. 此八個會員分別為：澳洲、歐盟、日本、捕魚實體台灣、紐西蘭、印尼、韓國與南非。The Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, *CCSBT*, <<https://www.ccsbt.org/>> (last visited 2021/10/3) .
 32. 見：CCSBT, *Becoming a Member of the CCSBT*, available at <<https://www.ccsbt.org/en/content/becoming-member-ccsbt>> (last visited 2021/10/3).
 33. 本部分主要參考：農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，前揭文。
 34. 該組織在2021年擁有五十二個締約方國家及五個「合作非締約方」（包括玻利維亞、中華台北、蘇立南、圭亞那與哥斯大黎加）參與組織之運作。見：ICCAT, *Contracting Parties*, available at <<https://www.iccat.int/en/contracting.html>> (last visited on 2021/10/2)。
 35. The Commission may be joined by any government that is a member of the United Nations (UN), any specialized UN agency, or any inter-governmental economic integration organization constituted by States that have transferred to it competence over the matters governed by the ICCAT Convention. See ICCAT, *Contracting Parties*, available at <<https://www.iccat.int/en/contracting.html>> (last visited on 2021/10/2).
 36. 本部分主要參考：農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，前揭文；中華民國對外漁業發展協會，〈國際組織〉，前揭文。
 37. 目前「印度洋漁業委員會」有三十個締約方，且絕大部分是聯合國會員國，另有兩個「合作非締約方」，請參考：IOTC, *Structure of the Commission*, available at <<https://www.iotc.org/about-iotc/structure-commission>> (last visited 2021/10/3)。



38. 《海洋法公約》第66條第3款規定：「3. (a) 捕撈溯河產卵種群的漁業活動，應只在專屬經濟區外部界限向陸一面的水域中進行，但這項規定引起魚源國以外的國家經濟失調的情形除外」。
39. 本部分主要參考：中華民國對外漁業發展協會，〈國際組織〉，前揭文；農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，前揭文。
40. 本組織參與並非《南方黑鮪養護公約》所建立之委員會，而是委員會所通過決議所成立的「延伸委員會」，我國僅是延伸委員會之會員，在委員會中僅是觀察員，不僅如此，此延伸委員會之存廢無庸經過修約程序，僅需委員會通過決議即可。
41. 就捕魚相關權益，「參與捕魚實體」實質權利義務原則上等同締約方。
42. 目前所參與組織大部分稱謂都是Chinese Taipei，雖然在中文翻譯譯作「中華·台北」，此固然是現實下不得不選擇，但總有不盡理想之處，可參看：姜皇池，〈Chinese Taipei = 中屬台北〉，載於《自由時報》，2008年4月9日，版A15。
43. 本部分主要參考：農委會國際處林家榮，〈我國參與之重要國際農漁業組織及活動〉，前揭文。◆