

# 以永續發展為內涵的歐盟新共同漁業政策研析

詹滿色

國立臺灣海洋大學應用經濟研究所 副教授 編譯

## 摘要

歐盟共同漁業政策(Common Fisheries Policy; CFP)的宗旨為確保歐盟成員國之漁業及水產養殖在環境、經濟和社會上具有永續性，但因漁業資源仍然持續衰退，決策僅重視短期利益，新版共同漁業政策特別表明以深植永續發展為其內涵，永續性及長期解決方案是新共同漁業政策的重點。其訂定明確的目標和時間表，包含防止過度捕撈、以市場為基礎的方法、小型漁業的支持措施、資料收集的改善及在歐盟促進可持續水產養殖的策略等，並以市場共同組織 (The Common Organisation of the Markets)作為歐盟管理漁業和水產養殖產品市場的政策及永續發展工具。資金支持則由歐盟海洋和漁業基金，分時期及目的分配預算，新的財政支持僅授予有助於具智慧性及可持續性的環境友善計劃，並由嚴格的控制機制排除任何對非法活動或產能過剩的資助。新成立的歐盟海洋和漁業基金(2021-2027)特別側重於支持小規模漁民，對小型沿海漁民提供支持，其將有助歐盟對可持續藍色經濟的增長潛力，為沿海社區帶來更繁榮的未來。

關鍵詞：歐盟共同漁業政策(Common Fisheries Policy; CFP)，永續發展 (sustainability)，市場共同組織 (The Common Organisation of the Markets)

# 以永續發展為內涵的歐盟新共同漁業政策研析

## 壹、前言

歐盟因漁業產量自 1970 年開始長期呈下降趨勢，乃由該共同體六個創始國的部長理事會在 1970 年制定兩個條例，為管理歐洲捕魚船隊和保護漁業資源存量的一套規則。由於其被設計為管理共同海洋資源，使所有歐洲捕魚船隊能平等的進入歐盟水域及漁場，並允許漁民們能公平競爭，確立歐盟共同體水域平等入漁的基本原則，為歐盟有關漁業資源養護措施，如總可捕撈量(TAC)、技術措施及減船計畫等提供法律基礎，並通過漁業結構政策和水產品行銷措施引人對漁業行業的財政支持機制，來創造歐盟成員國之間的共贏。歐盟共同漁業政策(Common Fisheries Policy; CFP)開宗明義說明其宗旨即為確保歐盟成員國之漁業及水產養殖在環境、經濟和社會上具有永續性，並提供歐盟公民健康食品的來源，其目標為促進一個具有活力的漁業，並確保漁業社區維持一定的生活水準。歐盟共同漁業政策在 1970 年代被推出為歐盟共同農業政策(Common Agriculture Policy; CAP)的一部分，1983 年正式設立，歷經幾次的更新，最近一次更新在 2014 年 1 月 1 日生效，新版 CFP 特別表明以永續發展深植為其內涵 (sustainability in depth)。

## 貳、歐盟共同漁業政策的領域

歐盟共同漁業政策有 4 個主要政策領域，新的 CFP 則強化這四個領域的內容。包含在漁業管理 (Fisheries management) 領域，CFP 在漁業管理的主要目標是在可能的情況下，到 2015 年最遲在 2020 年之前，確保所有魚類族群的長期捕魚量，即最大可持續產量(Maximum sustainable yield, MSY)。另一個日益重要的目標是藉由逐步引入漁獲登陸義務，將不想要(unwanted)的捕獲物及浪費的做法減至最少或完全避免。最後，新的 CFP 以區域化和更廣泛的權益關係人諮詢，徹底改革其規則和管理結構。漁業管理可以採取投入控制、產出控制或兩者結合的形式，投入控制的方式包括 (1)規則-控制哪些船隻可以進入哪些水域和區域;(2) 捕撈努力控制-限制捕撈能力和船隻利用;(3) 技術措施 - 規範漁具使用以及

漁民在何時及何地捕魚。產出控制主要包括限制特定漁業魚種的數量，透過允許的總可捕撈量和配額的方式管理。

在國際政策 (International policy) 領域上，由於超過 20% 歐盟的船隻漁獲量是在歐盟水域之外捕撈的，捕獲量的 9.3% (2014-18 年) 是在與歐盟有捕魚協議的第三國的專屬經濟區中捕獲，其他第三國的捕獲量為 2.2%，另外 10% 的捕獲量是在公海上，主要為受區域管理漁業管理組織 (regional fisheries management organisations, RFMOs) 的鮪魚類。聯盟船隻的所有“外部”捕撈活動，如在雙邊協定的第三國專屬經濟區 (直接授權制度)、RFMO 地區、RFMO 以外的公海中，必須由船旗特別授權會員國，授權應在預定義 (predefined conditions) 的條件下進行，並且必須對其進行持續監控以檢查這些條件，即使在歐盟水域以外，歐盟船隻也繼續受到歐盟管制規則的約束。

在市場及貿易政策 (Market and trade policy) 領域上，歐盟是世界上最大的單一漁業市場，也是魚和水產品的淨進口國。這些產品可以從與歐盟簽有自由貿易協定的國家或受益於歐盟通用優惠制度 (Generalised System of Preferences, GSP) 的發展中國家以零關稅或減免關稅的價格進入歐盟市場。歐盟為某些魚類和水產品建立自主關稅配額 (autonomous tariff quotas, ATQ)。ATQ 允許以降低的關稅稅率 (通常為 0%、4% 或 6%)，將一定數量的產品進口到歐盟。當歐盟本身的供應不足以滿足需求時，配額有助於增加歐盟加工業所依賴的原材料供應 (相關法規如 EU 2018/1977)。另外，歐盟以市場共同組織 (The Common Organisation of the Markets) 作為歐盟管理漁業和水產養殖產品市場的政策及為歐盟的永續發展工具。

至於資金來源 (Funding of the policy) 領域上，則包含歐洲漁業基金 (The European fisheries fund)、2014-2020 歐洲海事和漁業基金 (European Maritime and Fisheries Fund ; EMFF 2014-2020) 及 2021-2027 歐洲海事和漁業基金提案 (EMFF proposal for 2021-2027)。CFP 還包括關於水產養殖業及相關利益團體參與的規則。

### 參、新共同漁業政策的內容

新的 CFP 被提議主要因為當時歐盟漁業仍受到幾個相互關聯問題的影響，大多數魚類族群被規模太大、效率太高的捕魚船隊過度捕撈，漁獲量年復一年的下降，沿海社區往往依賴捕魚維生，僅能眼看著他們的經濟機會逐漸消失。由於在決策過程中，政治領導人往往傾向於短期利益，而不是長期資源保育。在歐盟總部比利時布魯塞爾採行的自上而下的立法方法，也並未給予該部門以負責任的態度行事及增進其資源可持續利用的動力。因此，永續性(Sustainability)和長期解決方案( long-term solutions)是新 CFP 的重點，新的 CFP 有以下幾個要素：

- 一、所有魚種存量(fish stocks)在 2015 年或最遲到 2020 年，都必須達到可持續水準，以符合歐盟在國際上所作的承諾。
- 二、所有漁業必須採用生態系統(ecosystem)模式，並根據現有最佳科學建議制定長期管理計劃。
- 三、“丟棄(discarding)”行為必須被淘汰，亦即拋棄不想要的漁獲(unwanted fish)回到海中將造成的食物資源浪費及經濟損失，漁民必須將其捕獲的所有漁獲上岸。
- 四、訂定明確的目標和時間表，包含防止過度捕撈、以市場為基礎的方法，如個人可交易的捕獲份額(individual tradable catch shares)、小型漁業的支持措施、資料收集的改善及在歐洲促進可持續水產養殖的策略等。
- 五、對消費者所購買水產品的品質和可持續性，須可獲得更佳的資訊。
- 六、歐盟總部規定一般政策原則和目標，會員國必須決定並採用最適當的保護措施，除了簡化流程之外，還必須為有利於針對區域和本地需求所量身定制的解決方案。
- 七、捕撈部門的經營者必須為自己做出有利的經濟決策，以使船隊規模調適至捕撈的可能性。漁民組織將扮演市場供應和增加漁民利潤更重要角色。

八、歐盟財政支持僅授予有助於具智慧性及可持續性的環境友善計劃，並由嚴格的控制機制排除任何對非法活動或產能過剩的資助。

九、在國際機構內部及與第三國的關係中，歐盟將如對待國內一樣的對待國外，並在世界其他地方促進善治和健全的海洋管理。

由於漁業資源可能是可再生的(renewable)，但它們是有限的，部分漁業資源存量已被過度捕撈。因此，歐盟各國在過去數十年間已採取各類行動，以確保歐洲漁業能永續發展及長期不會受到魚群規模及生產力下降的威脅。其認為雖然最大化漁獲量(maximise catches)很重要，但必須是有限制的，並應確保漁業漁法不會損害漁業資源的繁殖能力。現行政策規定，在 2015 年至 2020 年間，捕撈限額(catch limits)的設定必須具有永續性，並能長期的維持魚類資源的存量 (fish stocks)。由於捕魚對脆弱的海洋環境的影響尚未被充分瞭解，因此，歐盟共同漁業政策採取謹慎的方法，其認知人類活動對生態系統(ecosystem)所有組成的影響，並尋求使捕魚船隊在漁獲物上更具有選擇性，並逐步淘汰丟棄不想要漁獲(unwanted fish)的漁法。此次新的變革也改變了 CFP 的管理方式，使歐盟國家在國家和區域等級擁有更大的控制權。

歐盟新共同漁業政策的要點包含：

一、新的共同漁業政策 – 根植在永續發展

新的共同漁業政策的內涵包括：

- (一) 最大可持續產量(Maximum Sustainable Yield; MSY)：為可再生(renewable)及可獲利(profitable)的漁業，且長期可捕撈最大漁獲量的最佳可行目標。
- (二) 區域化 (Regionalisation)：因自然資源與社會經濟結構具有區域的差異性，因此在地利益關係團體代表最瞭解如何應用歐盟的規則在各自領域。
- (三) 漁業科學(Fisheries science)：科學建議是制定良好政策的基礎，其根據魚類資源的狀況及生產力設定捕魚的機會。
- (四) 多年計畫 (Multiannual plans)：包含漁業資源管理的目標及

工具，為以具包容的方式到達永續發展目標的路徑。

歐盟如何達成以上的內涵呢？

(一) 規則(Rule): 由於捕魚是一種利用共同資源的活動，因此需要對其進行監管以保障所有人的公平獲取，永續發展性及獲利能力。使用的規則包含：

1. 總可允許捕撈量(Total Allowable Catches)
2. 捕魚許可證(Fishing licenses)
3. 船容量管理(Boat capacity management)
4. 最小可捕的魚和網目尺寸 (Minimum fish and mesh sizes)
5. 設備的設計和使用(Design and use of gears)
6. 禁漁區或季 (Closed areas or seasons)
7. 減少環境影響 (Reducing environmental impact)

(二) 丟棄(Discards): 禁止這種浪費的丟棄行為，此為對捕獲物的義務，將提供更多真實捕獲量的準確數據，且將成為更多選擇性及更好漁法的動力。

(三) 有目的性的資金(Targeted funding): 主要針對低影響、小規模的本地船隊，對其就業、海上管理及沿海社區的團結非常重要。

(四) 水產養殖 (Aquaculture): 由於野生魚類已不再足夠為全球人口提供食物，因此需要具永續發展的水產養殖來滿足人類對魚類的日益增長的需求。

(五) 控制 (Control): 良好的管理依賴有意識、具承諾及強制性 (awareness, compliance and enforcement.)，充足且可靠資料必須由各會員國收集、管理及提供 (collected, managed and supplied)。

## 二、歐盟共同漁業政策的國際範圍

- (一) 海洋治理: 歐盟是海洋大國，也是世界上最大的海鮮市場，它積極促進整個海洋的國際治理，以保持其清潔、安全和有保障。其是在《海洋法公約》及《聯合國海洋法公約》下設立的機構。作為聯合國可持續發展大會里約+20 的後續行動，其重點是在《海洋法公約》下啟動一項執行協定，以保護和可持續利用國家管轄範圍以外的區域的海洋生物多樣性。
- (二) 區域漁業管理組織 (RFMOs) 是由在某個地區有漁業利益的國家組成的國際組織。其作用是透過設定捕撈限額、技術措施和控制義務，確保對其職權範圍內的海洋生物物種的管理、保護及可持續利用。RFMO 有兩種類型：僅管理鮪魚等高遷徙魚類的鮪魚 RFMO 及管理其他魚類的非鮪魚 RFMO。歐盟在 6 個鮪魚區域漁業管理組織和 11 個非鮪魚區域漁業管理組織中都發揮積極作用。
- (三) 可持續漁業夥伴關係協議 (SFPA; Sustainable Fisheries Partnership Agreements) 允許歐盟船員在受管制及有保證的環境中到第三國的專屬經濟區進行捕撈。新的 SFPA 僅以剩餘庫存 (surplus stocks) 為目標，並致力於資源保育和環境的可持續性，確保在國外像在本國一樣尊重歐盟的漁業法律和原則 (包括人權)。為交換進入權，歐盟首先為這些權利支付費用，其次以財務貢獻支持當地漁業部門及第三國的魚類治理，包括 IUU 奮戰及科學研究。除了 SFPA 之外，歐盟還與北部國家簽訂了以相互交換捕魚可能性為基礎的捕魚協議。
- (四) 非法、未報告或未管制 (IUU) 的捕撈是對海洋環境和誠實漁民的全球威脅。歐盟致力於在全球範圍內禁止 IUU 捕撈，與國際組織一起公佈列入黑名單的船隻和不合作國家名單，並對違法者進行處罰。歐盟估計全球 IUU 漁業有：100 億歐元/年 (€10B/year)，11-26 百萬噸/年 (11-26mT/year)，約為全球捕撈量的 15%。

### 三、歐洲海事與漁業基金 - 2014-2020 年及 2021-2027 年歐洲海事與漁業基金

總金額達 64 億歐元的資金分配在 2014-2020 年 7 年間，其中 11% 由歐盟管理，89% 由會員國管理。

- (一) 歐盟管理的部分為支持整個歐盟在海事和沿海事務整體目標，包含：國際治理、透過信息交流和最佳規範進行的合作、對公共信息和網絡平台的支持、對海洋知識及海上空間規劃等。
- (二) 由會員國管理的部分，其資金分配給歐盟各國，用於減少捕魚對海洋環境的影響、為專業人士及消費者提供更多市場機會、保護區和自然保護區 2000 的聯合管理、對小規模漁民的特別支持等。
- (三) 資金的分配

包含總計 43.4 億歐元用於永續漁業發展上，為使漁業和水產養殖業更具可持續性及更有利潤，包含確保和創造可持續的工作、對當地發展和漁業領域的支持及行銷與加工等。總額 5.8 億歐元用於控制與執行(Control and Enforcement)，為監控對《歐洲共同漁業政策》的遵守狀況並保護能公平獲取健康存量，包含：進入漁場、控制捕撈努力、TAC 和配額，其他技術改進措施及選擇性和可持續性。

總額 5.2 億歐元用於資料收集，科學家們需要提高對海洋的了解及對漁業的長期管理，包含了解和監測商業物種、單一種群和混合漁業的動態、區域流域生態模型等。最後，0.71 億歐元用於藍色經濟(Blue Economy)，從以下海洋領域釋放出永續發展及創造就業機會，包含：海上監視 (CISE)、增進對海洋和生態系統的了解及合理開發新的海洋資源（例如能源，生物技術）等。

對於下一個歐盟長期預算 2021-2027，歐洲委員會提議在一個更簡單、更靈活的歐洲漁業和海洋經濟基金下撥款 61.4 億歐元。新成立的歐洲海洋和漁業基金將繼續支持歐洲漁業部門採取更加可持續的捕撈方式，特別側重於支持小規模漁民。其仍將有助於

對可持續的藍色經濟的增長潛力，為沿海社區帶來更繁榮的未來。漁業對歐盟許多沿海社區的生計和文化遺產至關重要。其與水產養殖均有助於糧食安全和營養。

2021-2027 年預算基金的特別重點將是對小型沿海漁民提供支持，這些漁民的船隻高度低於 12 米，約佔歐盟漁業部門就業的一半。自 2014 年《共同漁業政策》改革以來，在使魚類種群恢復健康水平，提高歐盟漁業捕撈利潤和保護海洋生態系統方面取得了進展。新基金將繼續支持這些社會經濟和環境目標。

關於海洋經濟方面，委員會建議新基金加強比 2014-2020 年更多的支持，漁業是一個潛力巨大的經濟部門，目前全球產值估計為 1.3 萬億歐元，到 2030 年可能增加一倍以上。這筆海事基金將使人們能夠投資於新的海事市場、技術和服務，例如海洋能源和海洋生物技術。沿海社區將獲得越來越廣泛的支持，以在包括水產養殖和沿海旅遊業在內的所有藍色經濟部門中建立地方夥伴關係和技術轉讓。

在聯合國《2030 年可持續發展議程》的背景下，聯盟還承諾在國際一級使海洋更安全，更清潔，更可持續地進行管理。新成立的歐盟 2021-2027 海洋和漁業基金會將支持這些承諾，以改善國際海洋治理。除其他外，它將提供必要的資金，以改善海上監視，安全和海岸警衛隊的合作。

#### 四、歐盟的永續發展工具 – 市場共同組織

歐盟為全球最大海鮮市場，市場共同組織(The Common Organisation of the Markets)是歐盟管理漁業和水產養殖產品市場的政策，是共同漁業政策的支柱之一。其可以穩定市場，並為生產者提供公平的競爭和收入，而共同的市場行銷標準則規定在歐盟出售的海鮮產品的統一要求，無論其來源是什麼，都確保為安全透明的市場。市場共同組織在歐盟已經執行很長一段時間，它是一種靈活的工具，可以確保漁業和水產養殖產品市場的環境可持續性和經濟生存能力。市場共同組織相關政策於 [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market/index_en.htm)，其重點顯示市場共同組織強化實際的行動，生產者負責確保自然資源的可持續開發，並

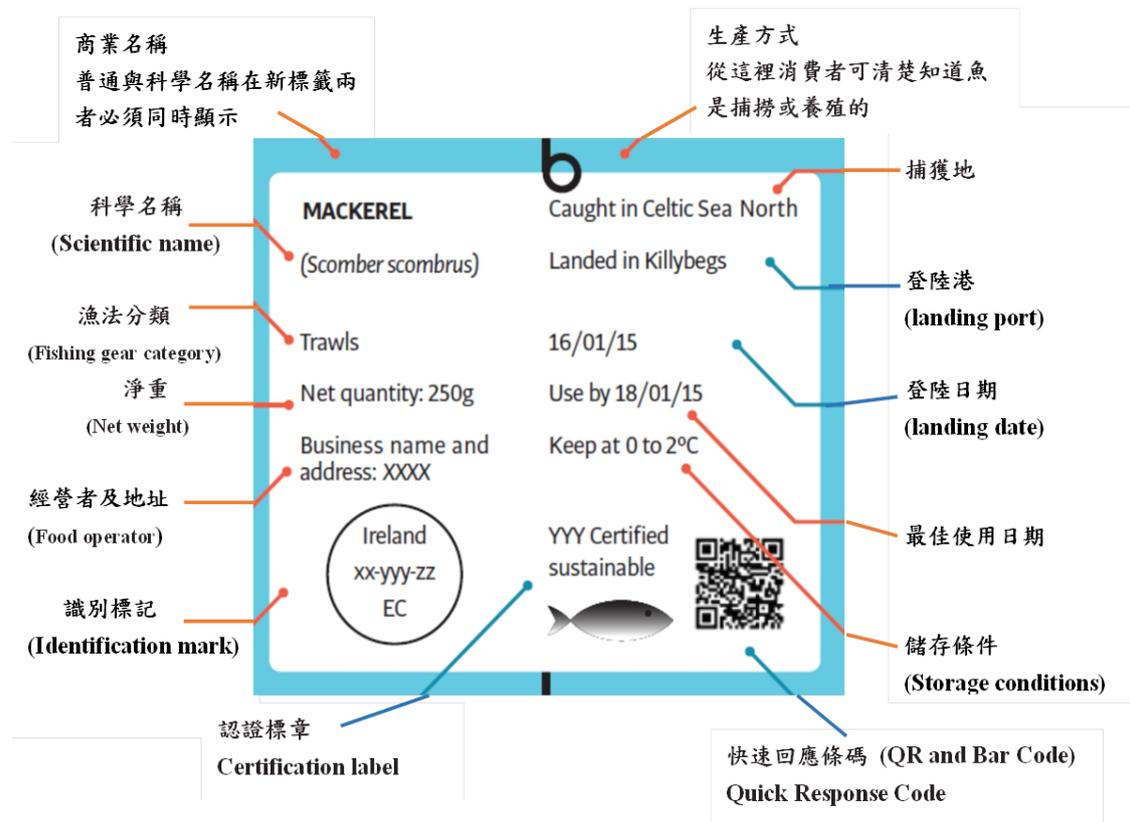
配備更優良的產品銷售手段。消費者可獲得有關在歐盟市場上出售的產品的更多且更好的訊息，無論其來源如何，都必須遵守相同的規則。借助專用的工具，讓生產者及消費者都能更容易了解歐盟市場的運作方式。

市場共同組織的行銷策略包含：

- (一) 對專業人士提供更多資訊：建置歐洲漁業和水產養殖市場觀測站 (The European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture)提供產品從第一次銷售到消費者的數據，使專業人員可以進行每日資料更新。(相關統計資訊於 UMOFA: <http://www.eumofa.eu>)。透過分析歐盟市場動態，可提高市場透明度和效率，使得到更好的商務決策和政策制定。
- (二) 對消費者提供更多資訊：以建置海鮮標章的方式，讓消費者知道所買的海鮮的永續程度。如以下圖中橘色線條為強制性的標示，淡藍線條為自願標示。

生產者是該組織主要的參與者，通過生產和銷售計劃，實踐歐盟共同漁業政策，為了促進市場共同組織所訂定規則的應用，歐盟以認可生產者組織和其他專業組織，並將其規則擴展到非成員，歐盟委員會準備了一份指導文件供生產者遵循（該文件可於以下連結下載 [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-document-on-implementation-of-professional-organisations\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-document-on-implementation-of-professional-organisations_en.pdf)）。

其次，歐盟亦訂定行銷標準(Marketing standards)為在歐盟出售的水產品（無論其來源如何）的共同統一的行銷標準。其保護措施有助於確保提供高質量水產品市場的透明。委員會已在 2019 年評估該行銷標準框架，其評估執行摘要可於以下連結下載 ([https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/swd-2019-453\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/swd-2019-453_en.pdf)); [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/swd-2019-453\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/swd-2019-453_en.pdf))。



消費者訊息的規則(rules)規定了必須向購買漁業和水產養殖產品的消費者或團膳提供哪些信息，使消費者能夠做出明智的購買選擇。至於競爭規則(Competition rules)方面，市場共同組織受該規則的約束，但鑑於執行的特殊性，仍存在適用這些規則的例外情況，以確保政策運作及歐盟目標的實現。最後，市場情報委員會(Market intelligence)則建立歐洲漁業和水產養殖產品的市場觀察站 (EU Market Observatory for Fisheries and Aquaculture products (EUMOFA，www.eumofa.eu)，以促進市場的透明度和效率性。

## 肆、結論

歐盟共同漁業政策是一套非常完整的政策體系，從生產面對海洋漁業及養殖漁業制定共同漁業政策，在行銷面有市場共同組織為生產者、中間商及消費者提供完善且透明的資訊及諮詢，另外以技術開發及完善規則制定等提供共同漁業政策法制上的支持。反觀國內，不論在促進養

殖漁業與穩定養殖生產區環境、漁港設施機能與維護、漁產品運銷通路設施建設或建構漁產通路衛生體系等內涵，多以工程建設類預算為主，在沿近海漁業永續及資源復育上，多仍停留在魚苗放流、漁船筏收購、礁區覆網清除等，對於沿近海漁業資源永續發展的管理缺乏長期的規劃。近年來政府有關漁村再生、栽培漁業區的規劃及設置等海洋復育與保育的工作，與歐盟即將開展新的漁業政策以支持小規模漁民及繁榮沿海社區相近，但同樣的，歐盟仍有一套完整措施及預算支持新漁業政策，相關措施應可供國內參考。歐盟共同漁業政策是跨國、跨部門但目標明確且一致，自始均以追求永續漁業為其宗旨，我國內相關政策則常有多頭馬車現象，他山之石可供我們參考。另外，政策的實施需要有充沛的資金預算支持，也期待臺灣漁業能爭取更多的預算大餅，別讓永續漁業流於口號。

## 伍、參考文獻

1. The Common Fisheries Policy, [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en).
2. European Union, 2015, The new Common Fisheries Policy: sustainability in depth. 取自  
[https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-management\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-management_en.pdf).
3. European Union, 2015, The International Dimension of the EU Common Fisheries Policy. 取自  
[https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-international\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-international_en.pdf)
4. European Union, 2015, The European Maritime and Fisheries Fund 2014-2020. 取自  
[https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-funding\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-funding_en.pdf)
5. European Union, 2015, EU: Sustainable Tools for the World's Largest Seafood Market. 取自  
[https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-market-facts\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-market-facts_en.pdf).