

阻斷與非法、未報告和未受管制漁業網絡： 各國政府可採取的五項行動

OCEANA

© OCEANA / José Alcaraz

內容提要

非法、未報告和未受管制的漁業（IUU）是一個全球現象。它會導致魚類資源枯竭，危害當地社區和海洋生態系統，破壞市場公平競爭，並且每年對政府稅收造成近數十億美元的損失。¹

解決IUU漁業難度很大，因為它通常發生在遠離海岸的海域，追查違規者可能意味著要在偏遠的水域巡邏並跨越多個司法管轄區。

雖然如此，還是有一些可以幫助解決問題的方法：拒絕為IUU作業提供關鍵性的支援服務，如維修、加油、保險、非必要的衛星通信等。一些國際協定已要求政府採取行動，抵制為IUU漁業提供支援的所有服務提供者。很多

國家已將這類制裁措施國內法化。儘管它們的出發點是好的，但能夠貫徹落實，確實對那些與已知從事IUU漁業的船隻有業務往來的服務提供者實施制裁的國家並不多。

這份政策簡報概括介紹了各國政府為阻斷IUU漁船所依賴的補給鏈應採取的五項行動。

我們呼籲政府：



確保國家法律禁止任何向IUU漁船提供支援服務，無論其懸掛哪國船旗，也無論其IUU漁業活動發生在何處。



與其他政府、相關實體以及為漁船提供服務的企業分享有關IUU漁船的資訊。



要求企業加強盡職調查，確保不向任何IUU漁船提供支援，首先應針對被列入《IUU漁船整合清單》的船隻。



趕處為涉入IUU的漁船提供支持服的相關業者，確保處罰有足夠的震懾力。



要求懸掛其國旗或進入其水域的船隻提供其受益所有人資訊。

© OCEANA / Keith Ellenbogen

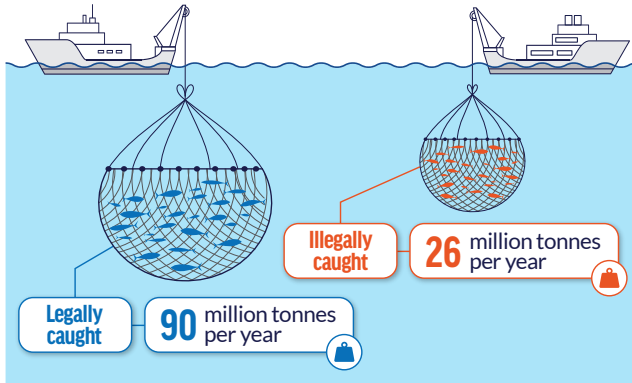


References:

¹ Temple, A. J., Skerritt, D. J., Howarth, P. E., Pearce, J., & Mangi, S. C. (2022). Illegal, unregulated and unreported fishing impacts: A systematic review of evidence and proposed future agenda. *Marine Policy*, 139, 105033.

前言

全球漁獲量中含有大量的IUU漁獲。² 每年報告紀錄的漁獲量約在9000萬噸左右,³而據最新估計,非法漁獲量每年可能高達2600萬噸。⁴



IUU漁業包括一系列活動,從謊報登陸漁獲量到公然違反法律法規。它會導致魚類資源枯竭,損害當地社區和海洋生態系統,每年對政府稅收造成數十億美元的損失⁵,並進一步危害糧食安全,對開發中國家的威脅更為嚴重。此外,一些IUU漁業活動還與國際組織犯罪有關⁶,牽涉侵害勞工權益、洗錢、販賣毒品和人口等行為。^{7,8}

IUU漁業可能發生在遠離陸地的地方,而且有時會跨越多個司法管轄區進行大規模作業。例如,一艘船被發現非法捕撈南極犬齒魚,而這艘船屬於一家西班牙公司,懸掛著印尼船旗,在泰國被扣留,逃往塞內加爾,並將非法漁獲運往越南。由於整件事情牽涉之廣且複雜,一個國家的公司可能會將境外非法活動所得轉移至境內,從而違反該國的法律。這個例子,以及其他許多類似的狀況顯示,IUU漁業會影

響所有國家,在世界各地造成不公平競爭。

IUU漁業具有全球性的特點。這也使追查和制裁其受益者帶造成挑戰。違法業者的居住地可能不受試圖制裁他們的政府管轄,或者試圖鑽法律漏洞。有些國家沒有政治意願或能力對懸掛本國船旗的漁船進行監督,許多漁船在作業的時候便選擇懸掛這些國家的船旗。此外,罰款或制裁通常針對的是船隻或船長,而不是追究最終「受益」的船東。

由於存在這些挑戰,政府和企業已經開始採取另外的舉措:拒絕為IUU漁船提供某些關鍵的服務,如維修、加油、保險、非必要的衛星通信等。



References:

- 2 Temple, A. J., Skerritt, D. J., Howarth, P. E., Pearce, J., & Mangi, S. C. (2022). Illegal, unregulated and unreported fishing impacts: A systematic review of evidence and proposed future agenda. *Marine Policy*, 139, 105033.
- 3 FAO. 2022. The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0461en>
- 4 Agnew, D. J., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J. R., & Pitcher, T. J. (2009). Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PLoS one*, 4(2), e4570.
- 5 Sumaila, U. R., Zeller, D., Hood, L., Palomares, M. L. D., Li, Y., & Pauly, D. (2020). Illicit trade in marine fish catch and its effects on ecosystems and people worldwide. *Science advances*, 6(9), eaaz3801.
- 6 <https://www.rusi.org/explore-our-research/projects/below-surface-how-illegal-fishing-threatens-our-security>
- 7 Belhabib, D., & Le Billon, P. (2022). Adjacency and vessel domestication as enablers of fish crimes. *Frontiers in Marine Science*, 9, 936174.
- 8 Selig, E. R., Nakayama, S., Wabnitz, C. C., Österblom, H., Spijkers, J., Miller, N. A., ... & Decker Sparks, J. L. (2022). Revealing global risks of labor abuse and illegal, unreported, and unregulated fishing. *Nature Communications*, 13(1), 1612.

如何阻斷聯繫

IUU 漁船如同所有大型漁船，在作業時離不開以下關鍵服務：

- › 海上燃料供應（海上加油）；
- › 負責為漁船招募漁工的仲介機構；
- › 導航、天氣預報、通訊等衛星服務；
- › 漁船損失或損壞保險；
- › 轉運，或者在海上將漁獲物轉移到其他船隻上；
- › 提供替換零件和漁具等設備；
- › 提供官方標準認證的第三方驗證機構；
- › 提供收付款銀行或金融業務

通常政府都認定為銀行搶劫犯駕駛、助其逃跑是非法行為，同理，政府也可以認定企業向 IUU 漁船提供服務屬於非法行為。一項關於海上保險的研究⁹表明，這一策略可有效減少 IUU 作業，但也指出建立必要的法律機制過程複雜。許多國家已經同意透過加入區域漁業管理組織（RFMO）來啟動這項進程。五個區域漁業管理組織已經要求其成員國對那些已經查證確有 IUU 行為的漁船提供服務的本國國民（包括公民和公司）採取適當的行動。

各國政府下一步要做的是制定國家法律，禁止為 IUU 漁業提供支援。有效的法律具備某些共同的要素，例如，禁止國民為任何地方的 IUU 漁業提供支援，無論其發生在公海，還是其他國家的水域，並且懲罰措施要具有足夠的震懾力，而不僅僅是增加經營成本。

建立法律框架後也應確保懲罰措施能否落實。到目前為止，雖然一些國家已向公司發出了警告，但尚不清楚為 IUU 漁業提供支援的服務提供者是否會受到國家制裁。根據歐盟委員會 2022 年的一項研究，對在歐盟水域外從事或支援 IUU 漁業的國民實施制裁的情況極為罕見。

國家法律若要得到有效落實，重要的是懲罰措施要足以威懾這種行為。歐洲審計院 2022 年的一份報告發現，對 IUU 漁業人員徵收的罰款往往遠低於其從事這項活動所帶來的利潤。全球而言，由於嚴重缺乏各國發現的違法漁撈行為數量，及相應的罰款金額等公開資訊，整體情況仍不明確。



References:

- ⁹ Miller, D. D., Sumaila, U. R., Copeland, D., Zeller, D., Soyer, B., Nikaki, T., ... & Pauly, D. (2016). Cutting a lifeline to maritime crime: marine insurance and IUU fishing. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(7), 357-362.

擴大控管

各國政府必須帶頭打擊IUU漁業活動，對服務提供者採取更多行動，並且要擴大國際資訊透明及流通。

各國政府要採取的一項重要措施是要求服務提供者對新客戶和現有客戶進行盡職調查，拒絕為已知的IUU漁業經營者提供服務。各區域漁業管理組織整理、核實、並匯總在 ” IUU 漁船整合清單 “ 網站上的IUU漁船名單是這項工作的重要工具。截至2023年5月，名單收錄了不到360艘漁船，且每年新增船隻的數量相對較少，對公司運作並不會是重大負擔，尤其是對那些通常使用先進風險管理軟體來核對數據的較大規模的公司來說。

但由於IUU漁船名單並不全面，Oceana和其他一些組織正在開發另外的工具，幫助服務提供者更廣泛地篩查不良行為者。例如，由海洋氣候風險抵禦行動聯盟（暫譯，Ocean Risk and Resilience Action Alliance、全球漁業觀察（Global Fishing Watch）和 TMT 管理的線上工具 Vessel Viewer 將IUU漁船名單與其他風險指標相結合，幫助保險公司決定為哪些船隻承保。

區域漁業管理組織及其成員應分享IUU名單的詳細證據依據，有些國家和組織已經在進行這樣的資訊交流。各國也應透過國際刑警組織或其他打擊IUU漁業活動的國際倡議分享相關

訊息。

隨著資訊分享範圍擴大，各國政府應鼓勵其他國家和區域漁業管理組織利用這些資訊，共同努力，阻斷對IUU漁船的支援。例如，政府應鼓勵區域漁業管理組織要求其所有成員對支援IUU漁業經營的服務提供者進行制裁。區域漁業管理組織及其成員應積極分享可能的IUU漁業活動、其相關服務提供者以及所涉船隻受益船東等相關訊息。

最後，為了確保相關單位有採取必要行動，各國政府可以透過自願或強制要求的方式，向所轄服務提供者收集資訊，瞭解其採取了哪些行動來避免為IUU漁船提供支援。

這些措施可以作為擴大資訊分享範圍的補充資料。例如，Oceana 呼籲歐盟及其成員國對歐盟公民或利益所擁有但未懸掛其船旗的船隻創建公共登記制度，並識別在高風險的非歐盟國家擁有船隻的國民。

結論

一些國家的政府、區域漁業管理組織、以及其他單位在打擊IUU漁業行動採取了值得稱讚的措施。然而，要想有效打擊這一跨國問題必須採取更全面有效的措施。透過積極阻斷IUU漁船不可或缺的服務來加強干預，使之足以應對這一問題。

此外，各國政府可以透過擴大國際資訊分享來提高措施的有效性，促進更多國家效法及合作，納入有可能為IUU漁業提供支援的整個商業網絡。透過政府和企業的合作提高遏制IUU漁業的可能性，讓這些無處不在、具有破壞性的行為無處遁形。通過共同努力確保我們的海洋和所有依賴海洋的人們擁有更美好的未來。

© Oceana

This publication may be reproduced in whole or in part and in any form for educational or non-profit purposes without special permission from the copyright holder, provided acknowledgement of the source is made. Oceana would appreciate receiving a copy of any publication that uses this publication as a source. No use of this publication may be made for resale or for any other commercial purpose whatsoever without prior permission in writing from Oceana.