



英國脫離歐盟後漁權改制情況

鄭柏彥、蔡綾容、陳品伶

財團法人台灣綜合研究院副研究員、助理研究員、助理研究員編譯

摘要

歐盟共同漁業政策並無法確保能成功達成移動管理及再生資源的永續性兩大目標。歐盟採取的技術措施，如配額制度以及相對穩定原則，讓歷許多人士認為共同漁業政策不僅不適合用來實現目標，也對英國不公平。然而英國脫離歐盟(簡稱英脫歐)意味著退出共同漁業政策。大多數的魚群皆在英國水域以及其他歐盟或歐洲沿海國家間被共同捕撈。魚種可能會在不同國家的專屬經濟區中發展生命週期的不同階段，並且其產卵的所在地可能也與成熟後被捕撈的地方有所不同，魚群資源亦受到政治的影響。雖然漁業僅佔英國國內生產毛額中的一小部分，但其對英國沿海地區來說十分重要，良好的漁業管理可使海洋環境更為永續。脫離共同漁業政策使英國有機會發展適合英國水域及海灣條件的漁業管理。

在脫歐後，英國將脫離共同漁業政策框架，政府會重啟談判捕撈總量中的配額。其必須評估與歐盟及主要北方鄰國所簽訂的協定，並建立英國漁業管理中區域性的地位。值得注意的是，英國也將可以控制外國船隻進入英國水域的問題。但退出共同漁業政策並不能解決捕撈量超過配額量的問題。通路則可能成為英國政府談判捕撈總量配額的手段。然而按照國際法承諾，英國必須繼續與海上鄰國進行漁業管理的相互合作以確保資源的永續性。

本文主要參考英國上議院於 2016 年 12 月份出版的「英脫歐漁業問題」，旨在說明英脫歐後沿岸漁業面臨複雜的問題，係透過脫歐後須修改的法規和政策、與歐盟談判捕撈總量(TAC)及漁獲配額之措施，使英國獲取管理漁業市場共享資源，其漁業貿易合作得以延續。

關鍵詞：英脫歐(Brexit)、捕撈總量(Total Allowable Catches)、





英國脫離歐盟後漁權改制情況

壹、前言

自 2016 年 6 月 23 日英國國內舉行是否脫離歐洲聯盟(簡稱歐盟)會員資格問題的公投，稱為「英脫歐公投」(Brexit Vote)，投票結果使英國脫離歐盟(Brexit)成了定局，其意味著跳脫歐盟制度上的束縛，亦為脫離共同漁業政策(Common Fisheries Policy, CFP)¹，由於英國與鄰近歐洲國家共享經濟海域，而大多數的魚群皆在英國水域以及其他歐盟或歐洲沿岸國家間被共同捕撈，魚種可能會在不同國家的專屬經濟區(Exclusive Economic Zones, EEZ)²中發展不同階段的生命週期，且其產卵的所在地可能也與成熟後被捕撈的地方有所不同等因素，魚群資源分配亦受到政治的影響。

雖然漁業僅佔英國國內生產總值的一小部分，但對英國沿海地區十分重要，且良好的漁業管理可使海洋環境更為永續，值得注意的是，退出 CFP 雖不能解決漁權的切割問題，但英國仍可控制外國船隻進入英國水域，意喻藉由重啟談判捕撈總量(Total Allowable Catches, TAC)³與漁獲配額之協定，建立英國漁業管理中區域性的地位，履行國際法規承諾，使英國與海上鄰國進行漁業管理的相互合作以確保資源的永續性。

本文主要參考英國上議院(House of Lords)於 2016 年 12 月份出版的「英脫歐漁業問題」，旨在說明英脫歐後沿岸漁業面臨複雜的問題，係透過脫歐後須修改的法規和政策、與歐盟談判捕撈總量及漁獲配額之措施，使英國獲取管理漁業市場之共享資源，其漁業貿易合作得以延續。

¹ CFP 旨在管理共同漁業資源，使所有歐洲漁船能公平地進入歐盟水域和漁場，確保捕撈量和水產養殖環境、經濟和社會為永續性，為管理歐洲漁船和養護魚類的規則。相關 CFP 資訊可參酌網址 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en。

² 又稱「經濟水域」，從基線出發延伸 200 海哩的範圍，約等於 370 公里，具有勘探、開發、使用、養護、管理海床和底土及其上覆水域自然資源的權利，對人工設施的建造使用、研究、環保等的權利。

³ TAC 旨在管理各國捕撈具有經濟效益的魚類資源之上限(以噸為單位)，根據國際海洋探測委員會(International Council on the Exploration of the Sea)及歐盟漁業科學、技術與經濟次委員會(Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries)等機構提出捕撈量的建議。相關 TAC 資訊可參酌網址 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs_en。



貳、漁業法規與政策

在 1982 年召開第三次海洋法會議通過「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 確立沿岸國之 200 浬 EEZ)制度，賦予沿岸國對其 EEZ 內之生物資源行使專屬管轄權，保障海洋生物資源，以避免因過度捕撈而枯竭。聯合國海洋法公約要求沿海各國以永續的方式管理魚類資源。1995 年頒布「聯合國魚群協定」(United Nations Fish Stocks Agreement)，進一步規範沿海國家專屬經濟區之高度洄游(highly migratory)、跨界(straddle)或是相鄰公海(adjacent high seas)的魚群，藉由沿海國家或是直接透過次區域漁業(sub-regional fisheries)管理機構進行合作管理、開發、保護跨界以及高度洄游之魚群(如鯖魚)，以維持永續性。

過去，歐盟各會員國的專屬經濟區劃為同一水域，在英脫歐(Brexit)後，英國水域仍須遵循聯合國海洋法公約與聯合國魚群協定之規定，一方面執行義務和履行與鄰國共享魚群(shared stocks)制度，避免發生過度捕撈情況；另一方面是有獨立的專屬經濟區，英國可控制外來船隻進入水域範圍以及限制漁獲量之規範。此外，英國可參酌美國麥格納森史蒂文斯漁業養護和管理法(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, MSA)⁴，該法規以最大社會利益為目標。

今(2017)年 7 月 2 日英國政府宣布退出「倫敦漁業公約」(London Fisheries Convention)⁵，並在隔日開始進行相關流程，預計 2 年內完成，英國環境大臣麥可·戈夫(Michael Gove)表示英國可重新掌握本國漁業政策的控制權。而此舉引發各界聲響，也代表英國漁民將失去在其他國家近海進行捕撈漁獲的機會，綠色和平組織英國分部海洋問題專家麥卡拉姆(Will McCallum)指出英國長年未照料好該國漁業責任，還將責任歸咎於歐盟，此時退出倫敦漁業公約：一方面對英國漁業未必有更大的幫助，另一方面

⁴ 1996 年美國通過「永續性漁業法」(Sustainable Fisheries Act)，並增加前阿拉斯加州參議員史蒂文斯(Ted Stevens)之名於法案中，成為麥格納森史蒂文斯漁業養護和管理法(MSA)，旨在防止過度捕撈、重建魚群之相關措施、新增長期經濟與社會效益，以及確保海洋產品之安全性和永續性。可參酌網址 http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/laws_policies/msa/

⁵ 是英國未加入歐盟前所簽署的公約，簽署時間為 1964 年，其公約允許五個歐洲國家(愛爾蘭、荷蘭、法國、德國以及比利時)的船隻可在英國海岸線 6 至 12 海浬內捕魚。



仍須受到 UNCLOS 的拘束，仍要與其他鄰國合作，並非明確之舉；環保組織地球客戶的諮商師威斯特(Tom West)認為退出倫敦漁業公約雖為積極的談判戰略，但仍須更加周詳考慮如何與鄰國合作，才能帶來更好的前景；歐盟首席談判代表巴尼耶(Michel Barnier)表示，只要英國仍是歐盟會員之一，在歐盟現行的共同漁業政策下，會員國漁船可自由進出歐盟水域，其退出公約是無影響的。

為此，英國以了解有關漁業管理制度為目的，反映沿岸所需環境以及其利益，制定適用於英國水域內永續政策，將進行數據資料比對與基本談判協商。當然英脫歐也意味著退出 CFP，英國則不必受到該政策的約束。目前，英國首要任務是分析歐盟相關漁業法規，納入國內因應法規中，確立國內立法改善與適用性，防止其國內漁業法規之缺口。

參、捕撈總量與相對穩定(Relative Stability)原則⁶之措施

雖許多漁業業者認為英脫歐(Brexit)可使各產業重新獲得水域的控制權，然英國漁業只占 GDP 的 1%，故在脫歐談判上將會被邊緣化；另一個因素是具有經濟效益的魚群是由英國與歐盟沿海國家共享水域中捕獲，且英國魚資源大多出口至歐盟，國內消費的魚產品則大部分為進口的。對英國而言，這是脫歐後所面臨的談判困境。英國政府以參採科學方式與歐盟協定共享魚群的捕撈率，但最終決策仍以捕撈總量為主，以達成永續的承諾，故英國政府因應捕撈總量決策進行漁業管理，提出最大永續生產量(Maximum Sustainable Yield, MSY)⁷。但在共享魚群狀況下或是歐盟執行 MSY 進度緩慢下，會使英國較難達成 MSY，致使英國漁船競爭弱勢。相同地，英國 MSY 趨緩時，且不受 2020 年 CFP 的法律約束，歐盟也會處在不利的階段。因此，為保護英國的漁獲利益，促使歐盟快速達成 MSY，使其發揮最大社會效益。

雖然未制定出相關魚群配額制度之替代方案，因此英國仍須履行歐盟

⁶ 意旨歐盟法律優於國際法，會員國不能以國際法為依據挑戰歐盟法至高性和優越性。參酌網址：<http://libwri.nhu.edu.tw:8081/Ejournal/5023000801.pdf>

⁷ 在目前的环境条件下，可年復一年收穫的最大平均漁獲量，可利用的最大資源量，且能持續利用，亦即指維持再生資源之最佳再生能力條件下利用該資源以賺取最大的利潤。



的捕撈總量制度，但又受到氣候變遷影響與魚群分布變化，原先的漁獲配額不利於英國，故英國政府重啟新配額談判、修訂配額問題，解決當前分配的不平等現象，有許多數據資料證實英國之 EEZ 確實受到不公平的對待，因而提出相關的報告說明，如北大西洋漁業學院海洋中心(NAFC Marine Centre)的報告支持，該報告利用英國經濟水域外來於漁船之捕獲量與歐盟經濟水域之英國漁船的捕獲量進行數據分析，在 2012 年至 2014 年期間，歐盟船隻(含英國船隻)在英國 EEZ 中平均每年有 110 萬噸魚類與貝類，平均而言，英國以外的歐盟會員國漁船佔了英國漁船數的 58%(相當於英國經濟水域 4 億英鎊的價值)，而在補充報告估計英國以外的歐盟漁船佔全球 15%；反之，英國漁船在非英國的歐盟經濟水域之捕魚數量平均 9 萬噸，其價值約 1.03 億英鎊。2014 年英國環境、食品暨鄉村事務部(Department for Environment、Food & Rural Affairs)估計英國船隻在國內經濟水域可捕獲 55.7 萬噸(收入為 6.4 億英鎊)，而非英國的歐盟經濟水域以及其他第三國的捕獲量為 14.4 萬噸(收入為 1.55 億英鎊)，其表示就現況的估計數，可使英國在經濟水域中有公平的獲益。

東北大西洋漁業委員會(North-East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC)商討鯖魚管理，其因各國都已單方面設置自己的交易所，較不認同分配方式，故委員會以計算配置機制分配漁獲來克服問題。透過數據分析探究英脫歐對英國漁業之影響，主要結論為英國可獲得更高的漁獲配額，但這也就是與歐盟和鄰國須談判的問題所在，新的配額可解決英國受到不對等的配比，故可能需要藉由科學判定或方法商討出協定，確保魚類資源的永續性。藉由科學評估魚群在特定水域內的時間與其生命週期，可準確反映出英國與他國家談判魚群共享的配額比例，故以「區域附屬(zonal attachment)」方式進行評估。在新機制下的捕撈總量須配合定期檢查時程、產業偏好、魚群種類分布以及捕撈方式，將可提供短期穩定性，利於彼此協定，隨著時間可以降低風險。

目前，相對穩定原則對於英國來說是不公平的，如英吉利海峽鱈魚的配額有嚴重不均等的狀況，英國的漁獲配額為 9%，而法國卻有 84%的配比，且大多數的捕撈區域幾乎在英國水域內。海產食品行業聯盟(Seafood Industry Alliance)指出分配的關鍵是基於英國 200 英哩的 EEZ 之假設；也



有人指出外來因素影響漁獲配額，如氣候變遷使分配比例受到衝擊而產生變化；新經濟基金會(New Economics Foundation, NEF)指出目前歐盟會員國捕魚方式或者是改變魚群生態方式導致相對穩定原則的失敗，這也就是英脫歐後，英國想要重啟漁業共享之評估和協商配額之比例的原因之一，創造新的分配機制代替相對穩定原則。

肆、貿易與合作關係

由於歐洲地區的各國海域有重疊現象，國與國間會透過零關稅優惠或是將魚貨產品進入單一市場之措施是不可或缺的(如表 1 與表 2 數據顯示 2014 年出口與進口的漁獲重量和價格)，英國漁民多數仰賴進口與低關稅條件，所以英脫歐後的海洋貿易對漁業業者來說至關重要，當前的交易模式可能會影響到加工產業，且歐洲環境政策研究所(Institute for Environmental Policy) 告誡英國應須與歐盟和其他國際組織建構漁業合作關係，避免捕撈總量過量，但換個角度思考，英國也與歐盟及非歐盟國家共享漁業資源，故若想要將這些共享魚群得到妥善的管理，就必須商討出另一個合作制度，如捕撈總量、捕撈時間和地點，以及漁獲配額量等協商。

表 1 2014 年歐盟與非歐盟出口漁獲重量與價格

種類	重量(公噸)			價格(英鎊)		
	歐盟	非歐盟	總計	歐盟	非歐盟	總計
鱈魚	14,268	1,210	15,478	49,000,000	4,000,000	52,000,000
鯡魚	45,335	18,127	63,462	27,000,000	14,000,000	41,000,000
鯖魚	66,728	53,615	120,343	67,000,000	62,000,000	128,000,000
綠青鱈	4,744	3	4,747	9,000,000	<500,000	9,000,000
鮭魚	54,564	70,282	124,846	268,000,000	358,000,000	626,000,000
沙丁魚	3,079	866	3,945	4,000,000	3,000,000	7,000,000
其他魚類	67,529	17,021	84,549	190,000,000	48,000,000	238,000,000
螃蟹	13,450	2,075	15,525	47,000,000	10,000,000	57,000,000
淡菜類	4,773	38	4,811	5,000,000	<500,000	5,000,000
蝦類	13,095	372	13,468	73,000,000	2,000,000	75,000,000
其他貝類	40,103	7,871	47,974	271,000,000	51,000,000	322,000,000
總計	327,668	171,479	499,148	1,008,000,000	552,000,000	1,560,000,000

資料來源：8th Report - Brexit: fisheries. (2016)



表 2 2014 年歐盟與非歐盟進口漁獲重量與價格

種類	重量(公噸)			價格(英鎊)		
	歐盟	非歐盟	總計	歐盟	非歐盟	總計
鱈魚	23,602	92,800	116,401	82,000,000	328,000,000	410,000,000
黑線鱈	10,617	25,264	35,882	24,000,000	87,000,000	111,000,000
鯖魚	24,302	7,721	32,022	46,000,000	7,000,000	53,000,000
鮭魚	33,418	44,894	78,311	169,000,000	224,000,000	393,000,000
沙丁魚	4,148	8,758	12,906	15,000,000	19,000,000	34,000,000
金槍魚	12,253	79,522	91,775	51,000,000	236,000,000	287,000,000
其他魚類	95,961	138,591	234,552	303,000,000	385,000,000	688,000,000
淡菜類	2,695	3,287	5,982	7,000,000	9,000,000	15,000,000
蝦類	13,797	68,534	82,331	94,000,000	500,000,000	594,000,000
其他貝類	10,789	19,653	30,442	57,000,000	94,000,000	151,000,000
總計	231,582	489,022	720,605	848,000,000	1,889,000,000	2,736,000,000

資料來源：8th Report - Brexit: fisheries. (2016)

因此，與歐盟制定新的合作制度主要內容為：1.達成未來交易協定；2.完成新的交流機制；3.雙方 EEZ 可交換漁獲機會，並由海洋保護協會 (Marine Conservation Society) 以長遠管理計畫所涉及的區域或雙邊關係中發揮作用，但相關的技術措施須由英國決定。政府與歐盟的漁業貿易談判內容包括配額和進出口貿易，確保英國漁業獲得最佳的交易條件。英國也因地理位置鄰近歐盟與北歐國家，其水域具有經濟效益的魚群須與其他國家共享，也須與歐盟繼續合作，維持魚類生物之永續性，且須依國際法規定義務，有效管理共享漁業合作機制。

英國政府即將進行新的配額談判，其主要在禁止在英國水域內捕撈作業，其可作為議價工具，以追求平衡點，同時管理較為脆弱的共同漁業資源，以達成最佳成果。在合作層面上將面臨各種關係模式，且須考量各層面的因素，如：勞動面、經濟面與貿易面等，故有人建議沿海國家簽署的雙邊協定，如挪威與歐盟的雙邊協定架構，允許設立共享魚群交易所、捕撈漁獲的轉讓以及出口的合作關係等，雖每年舉行協商會議，一旦會議決議後，交易所將依據區域附屬(zonal attachment)進行配額，也就是隨時間變動換算空間分布與生命週期之百分比，此模式劃分共享魚群的捕撈總量，且可互相交換雙方所屬專屬經濟區之漁獲。如此，該模式被視為適切的漁業關係，英國政府可遵循類似相關管理共享資源機制，根據「紐約時報」指出下列英脫歐的四種模式，並分析各自利弊。



一、挪威模式

挪威、冰島和列支敦士登與歐盟所有會員國組成歐洲經濟區(European Economic Area)，但這 3 個國家並不是歐盟會員之一。挪威可享有歐盟單一市場待遇、人員、貨物、服務以及資本上的自由流動性，且同時保證農業、漁業、司法與內務不受歐盟干涉。2016 年，挪威出口超過八成流向歐盟，進口超過六成來自歐盟，在漁業方面更令不少英國脫歐派羨慕，因為挪威海域不受歐盟共同漁業政策的限制，可以專享一些水域的漁業資源，自行設定捕撈配額。在這若即若離的關係下，挪威一可與歐盟保持距離；亦可得到歐盟會員國諸多便利，就英國政府的觀點，其為夢寐以求的與歐盟最佳關係。不過，仍須遵守歐盟基本原則，包括勞動人口的自由遷移；這也是英國之所以要脫歐之主因，太多移民移居至英國，故此模式對英國政府顯然不可行。

二、瑞士模式

此模式與歐洲經濟區類似，但可擁有更多彈性空間。根據瑞士與歐盟協定，在 2014 年瑞士公投選擇仍須與歐盟進行談判，遵循歐盟的規定做出選擇，但至今雙方仍未達成設限共識。對歐盟而言，瑞士是個沉重包袱，歐盟高層已揚言，不會讓英國有採取瑞士模式之選擇。

三、加拿大模式

加拿大與歐盟的自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)已完成談判，並於 2016 年實施，其幾乎將消除全部貨物關稅。不過，加拿大與歐盟的 FTA 談判時程花費有 5 年時程且該協定基本上是排除服務產業。由於英國服務產比重較高，且與歐洲關係更為複雜，若採取相同模式，對金融產業將造成重大衝擊，國內生產毛額也將承受嚴重損失，故其談判時間勢必更長。

四、世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)模式

在 WTO 會員國內關稅近年大幅降低，英國可循此架構與歐盟談判數年以達成協定，但此模式將會使英國經濟規模縮減至 7.5%，陷入高關稅與進入市場阻礙兩個不利因素。



由於漁業管理不能以單一角度進行考量，所以英國尋求可談判的方式，英國政府可藉上述四種模式為基礎，確保與鄰國締結新的雙邊或三邊和沿海國家進行協定，評估對英國後續脫歐程序的最佳策略，兼顧英國漁業之利益與強化永續發展的空間。

伍、結論

英脫歐所面臨的事情接踵而來，作為聯合國公約獨立沿海國家，須以永續方式管理漁業活動，故被要求與鄰國以及歐盟協商共享魚群，降低過度捕撈風險。本節針對法制政策面、漁獲配額面與貿易合作面進行說明。

一、法制政策面：

英國政府於今年宣布退出「倫敦漁業公約」，英國環境大臣麥可·戈夫表示英國可重新掌握本國漁業政策的控制權，當然英脫歐也意味著退出CFP，英國則不必受到該政策的約束。為此，英國以了解有關漁業管理制度為目的，反映沿岸所需環境以及所配利益，制定適用於英國水域內永續政策，將進行數據資料比對與基本談判協商，防止國內漁業法規之缺口。

二、漁獲配額面：

雖然英國水域具有經濟效益的魚群，但因英國漁業只占 GDP 的 1%，所以在脫歐談判上應為較不重要的議題，形成談判上的困境，故英國政府以諮詢科學方式與歐盟協定共享魚群的捕撈率、共享魚群的新配額和修訂配額問題、因應捕撈總量決策進行漁業管理，提出最大永續生產量，達成永續承諾。而相對穩定(Relative Stability)原則對於英國來說不公平的，故英國藉此重啟漁業共享評估和協商配額比例，創造新的分配機制代替相對穩定原則，追尋平衡點與確切落實感。

三、貿易合作面：

在歐洲各國海域有重疊現象，各國會透過零關稅優惠或將魚貨產品進入單一市場之措施，英國漁業在歐洲地理位置相鄰，高度洄游的魚群捕獲量會受到剝削，故英國可依四種模式(挪威模式、瑞士模式、加拿大模式以及世界貿易組織模式)為基礎，確保與鄰國締結新的雙邊或三邊和沿海國



家進行協定，評估對英國後續脫歐程序的最佳策略，加強永續發展的空間。

因我國專屬經濟區與其他國家重疊，因此需要其他國家進行漁業談判，可參考英脫歐後漁業談判將以科學方式為基礎，例如：英國參採科學方式與歐盟協定共享魚群的捕撈率。再者，我國應與其他國家討論合理的分配機制，公平分配漁獲配額量，以兼顧漁業發展與生態永續。

陸、參考文獻

1. EU Energy and Environment Sub-Committee (2016). *Brexit: Fisheries Written and Oral Evidence*. Retrieved from <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-energy-environment-subcommittee/inquiries/parliament-2015/fisheries/publications/>
2. EU Energy and Environment Sub-Committee (2016). *8th Report - Brexit: fisheries*. Retrieved from <http://www.parliament.uk/brexit-fisheries-inquiry>
3. Department for Environment, Food & Rural Affairs The Rt Hon Michael Gove MP.(2017) UK takes key step towards fair new fishing policy after Brexit. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/news/uk-takes-key-step-towards-fair-new-fishing-policy-after-brexit>
4. EU Energy and Environment Sub-Committee (2017). *Government response: Brexit: fisheries*. Retrieved from <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-energy-environment-subcommittee/inquiries/parliament-2015/fisheries/publications/>