政治科學論叢／第五十期／民國 100 年 12 月／頁 141～180

全球環境治理與國內政治之互動：
以 ICCAT 削減台灣大目鮪配額案爲例

林文謙*

摘　要

近年來，府際關係的研究主題頗受台灣政治學者重視。然而，既有的文獻在分析時大多僅著重國內層次，疏於關注國際層次之制度和行爲者所發揮的影響力。爲增益以上不足，本文著眼於環境保護議題，研析「全球環境治理途徑」與「府際關係」兩者間的互動脈絡。筆者以「大西洋鮪魚保育國際委員會」（ICCAT）削減台灣大目鮪配額案作爲分析對象，研究發現如下：首先，在全球環境治理架構中，拘束性力量的形式與來源是多元的，當事國政府必須與他國或非國家行爲者協調合作，才能兼顧治理成效和國際形象。其次，台灣的海洋事務變革至今僅處於啓動階段，尚未建立夥伴關係或公民社會參與等合作機制，因此難以取得各利害關係人的共識。再者，台灣在海洋漁業法規與監督技術上雖有所改善，但就府際制度結構、教育面以及管制機制而言，尚存有改進空間。最後，全球環境治理途徑與府際關係兩者間的互動包括以下階段：環境共識凝聚與國際組織構建、環境監督、國際層次施壓、國內府際互動、以及政策與制度產出。在思考全球公共問題的解決之道時，府際關係研究應將國際層次的治理實體與制度一併納入分析範疇中，以彰顯其間的動態關係。

關鍵詞：全球環境治理、府際關係、權宜旗船籍、大目鮪

---

*東海大學政治學系博士候選人，E-mail: winchin12000@yahoo.com.tw。
感謝兩位匿名審查人的耐心審稿及指正，使本文內容更爲完備。同時也感謝孫同文教授與傅恆德教授的教導及鼓勵。本文如有錯誤，文責當由筆者自負。
收稿日期：100 年 4 月 19 日；通過日期：100 年 12 月 2 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

近年來，台灣政治學界常以「府際關係」（intergovernmental relations）分析途徑研析跨域問題的解決之方。現有的文獻對於財政、憲政架構、跨域問題、或治理體制設定等方面皆有詳盡探討且貢獻頗豐。然而，台灣的府際關係研究無論是討論的主題或互動單元大多僅著重國內層次，在面對全球公共問題（global public problems）的挑戰時，難以使人們認識其間的發展脈絡並將之作爲政策制定的依據，此爲美中不足之處。例如海洋漁業資源耗竭、地球暖化、臭氧層破壞等問題，雖可以從傳統府際關係分析層次及視野來研究，但是僅能體現其中某些單元間的互動情況，無助於吾人理解宏觀層面之互動脈絡。

本文認爲應正視全球公共問題的重要性，並且在府際關係分析視野當中納入更多國際層次之要素，以強化其解釋力並有助於政策產出與規劃。諸多國內外學者皆同意外部環境因素的重要性，例如全球化、區域整合、國際組織等（Pierre and Peters 著，2002；Peters 著，2000；Denters and Rose, 2005；Cameron, 2001: 121-127；孫同文，2001a；林水波、李長晏，2005）。但是在台灣府際關係文獻的分析架構當中，外部因素僅被視爲是基本背景，並未就內外部因素間的互動作討論。易言之，檢閱這些文獻能夠使人認識某議題的國內管理概況與政策作爲，但對以下主題卻無法提供全面的理解：國際層次的因素是如何形塑或制約國內層次的府際互動，並進而衍生出相關因應政策？國內的府際互動模式又對該國政府的回應能力與管制成效造成何種影響？是故，釐清兩層次間的互動樣態對府際關係領域將會有正面助益，這也是本文嘗試探究的焦點。

爲增益上述不足，本文著眼於環境保護主題，研析「全球環境治理途徑」與「府際關係」兩者之間的互動脈絡。藉此說明國際因素對府際關係所具有的重要性及其間的互動內涵，並且爲台灣的海洋漁業政策提供建議。筆者以「大西洋鮪魚保育國際委員會」（International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT，以下簡稱 ICCAT）削減台灣大目鮪配額案作爲分析對象，研究以下問題：第一，全球環境治理途徑是透過何

臺灣大學學術期刊資料庫

種方式對目標國（台灣）形成壓力及約束？第二，台灣在回應外部壓力時，國內府際互動的特質與缺陷爲何？第三，從宏觀層次觀之，全球環境治理途徑與府際關係兩者間的互動脈絡爲何？[1]

以下先就國內府際關係的研究主軸進行整理，以彰顯本研究的必要性，並說明全球公共問題與環境治理之定義及特徵。其次，筆者將介紹本文的分析架構和台灣鮪魚配額削減案例的發展過程，進而分析台灣政府在海洋政策上應有的省思，以及釐清國內與國際兩層次間的互動脈絡。最後，結語則說明本文的研究發現以及未來研究方向。

貳、文獻回顧

本節將整理國內府際關係研究之相關文獻，以釐清該領域的研究主軸與應加強之處。此外，並針對全球環境治理之概念內涵作介紹，使吾人有更具體的了解。

一、台灣府際關係研究取向的再思考

我國對於府際關係的介紹起於 1990 年代初期，而相關研究的盛行則於 1990 年代中期開始（孫同文、林玉雯，2007：10）。這些研究文獻的主題可分成以下幾類：第一，借鏡他國的府際經驗以作爲台灣政府再造之參考（紀俊臣，2003：4-20；石振國，2007：67-80；陳健仁，2008：97-143）。第二，財政或行政效能的增進（張其祿，2001：133-157；陳連芳，2003：181-209；朱景鵬，2006：64-76）。第三，縣市合併或行政區劃所延伸出的府際或治理議題（江大樹，2001b：13-26；王佳煌，2007：35-62；李長晏、曾淑娟，2008：3-23；黃建銘，2009：53-63）。第四，概念與理論介紹、以及制度設計與政策建議（趙永茂等，2001；江大樹，2001a：1-46；孫同文，2002：89-99；趙永茂，2003：53-70；呂育誠，2004：29-56；江大樹，

[1] 因爲台灣係屬單一制國家，所以精確而論，本文的研究主題是聚焦於：「全球環境治理途徑」與「單一制國家府際互動模式」之間的脈絡。選擇此一案例目的是爲突顯「國際要素」在府際互動過程中的重要性，並藉由案例分析來釐清國際與國內兩層次間的運作樣態。

臺灣大學學術期刊資料庫

2006；朱鎮明，2006：133-162；李長晏，2007；紀俊臣，2008：26-33；李長晏，2009：24-38）。第五，府際關係所衍生之政黨、憲政或政策議題（廖達琪，2000：133-166；紀俊臣，2004；吳重禮、李憲爲，2005：71-102）。此外，跨域問題的處理亦是許多學者分析的焦點，主題包括：犯罪、疾病、節能、河川整治、災難救助、垃圾處理、社區治理等，而環境保護也是備受關注的重點之一（鄧敏政、葉順琬，2005：203-228；劉正元，2005：47-49；吳濟華等，2006：28-53；陳美霞，2009：211-218）。

由前述台灣府際研究的文獻可以發現，學者們分析的層次與行爲主體乃是以國內層次爲主，無論是議題的選擇、協力合作的機關、或跨域治理的範疇等，皆僅及於數個縣市或都會區域之間。然而本文認爲府際關係研究不應侷限於國內層次，而疏於關注國際層次的制度和行爲者所發揮的影響力，以下將作說明。

府際關係是一個複雜的概念，具有以下意涵。第一，它可以作爲研究領域的總稱，用以指稱相關研究主題，例如聯邦主義、中央與地方政府關係、廣域行政、府際管理或跨域治理等。第二，府際關係也是一種「描述與分析的架構」，用以觀察或解釋某個國家（或數個國家）當中不同的政府部門之間或政府與民間社會之間，互動關係的演變以及管控形式的變革。第三，府際關係代表著「思維的革新」。其認爲在當代世界中，人們必須朝行爲者多元化、相互依賴、以及動態的方向來擬定政策或思索問題的解決之道。第四，就最狹義的層面來說，府際關係是一種「統治與管理的模式」或「憲政權力的互動模式」，著重在中央與地方政府間的權力互動。例如 Deil S. Wright (1990: 172) 提出之聯邦主義、府際關係與府際管理的比較。

無論這個概念指涉的是何種涵義，就府際關係研究的核心本質而言，它是一種「問題解決途徑」，目的是爲了處理政府失靈、市場失靈或統治效能失靈等問題。易言之，它是爲了回應政治、經濟、社會、科技等層面所衍生之諸類問題，而出現的一種以解決問題爲取向的研究途徑或思考方式。[2] 從這個角度著手，吾人可指出台灣府際關係研究之不足，以及突顯本

[2] 例如，從許多學者在論述各國的府際關係演變時可以發現，在遭遇政治、社會或經濟

臺灣大學學術期刊資料庫

文研究的必要性。

從宏觀層面觀之，倘若府際關係的核心是以解決問題作爲主要取向，那麼其關心的問題種類與範疇則不應侷限於國內層次，而必須同時正視「全球公共問題」的重要性。在當代時空中，諸多問題的影響範疇及管制行爲者已不再僅限於國內層次，而是及於區域或全球層次。但是過去學者們在分析時大多將這些國際層次的要素視作背景環境，而把分析的基本主體聚焦在國內層次之政府部門、企業、非政府組織等行爲者上；本文認爲此種分析方式無法彰顯其間完整的互動脈絡。

另一方面，諸如 Jon Pierre、B. Guy Peters 著（2000）、Bas Denters、Lawrence E. Rose (2005) 或 David Cameron (2001: 121-127) 等國外學者，以及如江大樹（2006）、孫同文（2001a）、林水波、李長晏（2005）等國內學者，皆同意府際關係研究必須考量國際因素，並嘗試擬定分析架構來比較或探討相關議題。[3] 這些觀點也反映出國際因素在府際關係研究當中所佔有的重要角色，因此吾人有必要針對其間的脈絡作探究。

綜而言之，本文從府際關係的「問題解決取向」本質切入，認爲其不應侷限問題的類型與範疇，應同時關注全球公共問題。然而，因爲台灣的府際關係學者們在分析時常將國際因素視爲背景環境而未作深入探討，因此吾人對於其間的互動脈絡缺乏認識。爲彌補上述不足，所以本文嘗試由宏觀層面著手，探究國際與國內兩個層次間的互動關係，以了解其中的內

方面的阻礙後，府際關係的內涵會出現新的調整。從這個角度觀之，府際關係有著「問題解決途徑」的意涵。如 1930 年代，爲因應經濟大恐慌，美國聯邦政府推動新政並且提出「府際關係」此一新的政策實務運作概念，以避免州政府的質疑。或如，在 20 世紀末全球化浪潮影響下，爲因應政治、經濟或社會結構的快速變遷，中央與地方政府必須建構新的府際關係模式，從中央政府主導走向地方自治，再進而邁向結合中央、地方與公民社會之跨域治理。相關論述可參閱：Deil S. Wright (1988)；Gerry Stoker（2004）；孫同文（2001b）；林水波、李長晏（2005）。

3 例如，學者孫同文（2001a）於〈府際關係的比較研究〉一文提出的分析架構，將國家機關當中的府際關係視作國內與國際兩因素間的中介變項。或如 David Cameron（2001：121-122）在〈府際關係的結構〉一文中指出，社會、憲政體制、政府制度、以及諸多國內與國際的條件（於某特定時間點形塑該國）等四個要素，是塑造府際關係結構的基本元素。

臺灣大學學術期刊資料庫

涵。[4]

二、全球公共問題與環境治理

「全球公共問題」係指同時具備負面、跨世代（cross-generation)以及跨地理等特性的問題，[5] 若由公共財的角度來理解此一概念，則全球公共問題是一種「全球公共惡」（global public bads），其造成的負面影響超越世代並且及於數個國家、區域或全球。易言之，全球公共問題是「全球公共財」（global public goods）的負面表現。全球公共財是人們欲享有的成果或目標，例如國際經濟穩定、國際和平與安全、環境永續、知識共享等；而全球公共問題（公共惡）則是吾人享有這些目標的「障礙」，例如金融危機、戰爭、環境破壞、知識落差等。

爲迎合上述全球公共問題的挑戰，政治學研究者需要一套更富彈性且全面的研究途徑來進行分析，而治理（governance）與全球治理（global governance）的途徑也由此因運而生。「治理」的概念在 1980 年代末逐漸受到世人關注（Stoker, 1998: 18；Krahmann, 2003: 323-346；Commission of Global Governance, 1995: 2），進而產生新的管理或統治方式。諸多政府層次之外行爲者的重要性開始受到重視，並且分擔政府的職權以處理問題。另外，在國際關係領域當中亦興起相同趨勢，「全球治理」的概念自 1990 年代起被國際關係學者廣爲使用（Krahmann, 2003: 328；Hewson and Sinclair, 1999: 3-22；袁鶴齡，2004）。它囊括了國家、國際機構、跨國組織等行爲者，設法對人類共同的事務加以推動、調節或干預（Held and McGrew, 2002: 1）。易言之，全球治理途徑具有以下特質。第一，多層次（multilayered）：在其框架中結合了全球、區域、國家與地方層次；第二，多邊合作：透過數個行爲主體間的合作來共同解決問題，但合作的主體不單以國家爲限，

---

4 雖然府際關係的議題包含：中央與地方權限劃分、財政、行政區域劃分、地方自治等層面，但本文並未將分析的焦點設定於單一層面，而是就其總體面的府際互動情況作分析。

5 「跨世代公共財」的概念是由 Todd Sandler 提出，他認爲公共財可由效益是否超越「世代」來進一步區分。某些公共財的效益及於數個世代，例如臭氧層保護、保護海洋漁業資源或和平維持等。這些公共財一旦被提供，效益將會延續一段時間；在某些情況下（如疾病治療、衛星軌道波段）甚至可能無限期存在（Sandler 著，2003：226）。

臺灣大學學術期刊資料庫

亦包括非國家行爲者（non-state actors）。

另一方面，爲了處理日益嚴重的環境問題，近幾十年來人們成立許多跨越國界的管制途徑，逐步發展出國際環境管理（international environmental management）及全球環境治理（global environmental governance）等管制範式，並爲許多國外學者們所研究。[6] 國際環境管理的發起約自 1970 年代開始，當時聯合國把自然保育納入其關心的範疇中（Arts, 2005: 177-200）。[7] 然而 1970 至 80 年代的環境管理並未擺脫「國家中心途徑」的範式，許多高峰會或國際法的決策制定是由國家掌握主要權力。[8] 直至 1990 年代之後，非國家行爲者的角色才逐漸受到重視，開始以全球治理的思維爲基礎來建構環境問題的管制途徑。

更精確而論，全球環境治理途徑是以「多層次治理」（Multi-Level Governance, MLG）架構爲基礎。在這套管制框架之中，國家不是唯一的主體，非國家行爲者同樣能夠扮演重要角色。而管制的手段並不以強制性的法規或正式的機構監督爲限，亦包括「軟法」（Soft Law）的運用。[9] 另外，全球環境治理牽涉的議題十分多元，諸如氣候變遷、空氣污染、海洋漁業資源濫捕或管理組織之設計等議題皆是其關注的對象。

參、分析架構

接下來將說明本文分析架構的內涵，以及案例的論述方式。對於國際關係與國內政治兩者間的互動，過去學者們是採以下幾種方式來進行分析。1959 年，Kenneth N. Waltz (1959) 在《人、國家與戰爭》（*Man, the State, and War*）一書中曾對「國內因素如何造成國際效應」之主題進行研究。[10] 1978

---

6 例如 Oran R. Young (1997)；Paul Langley (2001: 73-92)；Peter M. Haas (2004: 1-15)；David L. Levy and Peter J. Newell (2005) 等學者。

7 其他看法相同的學者例如：J. McCormick (1989)；A. Hurrell and B. Kingsbury (1992)。

8 例如 1972 年聯合國人類環境會議、或 1982 年《聯合國海洋法公約》之制定。相關研究可參閱：Oran R. Young (1982; 1989)。

9 指不具強制拘束力，僅爲建議性或呼籲性質之規範、標準、準則或宣言。

10 Waltz 區分出三大「意象」（images）（即分析層次），認爲「個人之人性」（第一意象）、「國家的內部結構」（第二意象）、以及「國際無政府狀態」（第三意象）三

臺灣大學學術期刊資料庫

年，Peter Gourevitch (1978: 881-911) 以〈顛倒的第二意象〉（*The Second Image Reversed*）一文闡釋另一種觀點，認爲「國際因素會對國內產生影響」。其後，1988 年，Robert D. Putnam (1988: 427-460) 認爲 Waltz 與 Gourevitch 二人僅部分地描述和建構國際與國內之間的互動關係，因此在〈外交與國內政治〉（*Diplomacy and Domestic Politics*）一文中嘗試將兩者整合，並提出「二階賽局」（two-level games）的架構來作爲分析的基礎框架。在此分析架構當中，國際關係與國內政治兩者間是相互影響的。選民可以彼此結盟以抵制政府代表所做的國際協議，而政府代表亦能夠影響國內選民，或是以選民作爲談判籌碼來要求對手讓步。[11] 易言之，Putnam 認爲政治家的行動同時受到國際與國內因素的影響，倘若未對其間的互動作探究，則吾人將無法理解其真實樣貌。

然而，雖然 Putnam 嘗試整合這兩個層次，但其分析方式的不足之處在於：國內行爲者的角色過於狹隘，僅包含行政與立法部門，其餘如企業、非政府組織、民間社群等行爲者並未被包括在內。此外，在國際層次中僅重視國家之間的外交互動與談判策略，並未關注國際組織或跨國行爲者對國家所發揮的影響。因此吾人必須由不同的框架來分析本文的研究主題，以下將作說明。

首先，爲避免國際因素流於背景環境的意涵，遂無法有意義的釐清其與國內府際關係間的互動脈絡。因此在分析標的上，吾人必須選取具備制度性、組織性與政策性等特質的主體。是故，本文把焦點鎖定在「全球環境治理途徑」並以多層次治理架構作爲分析的基礎框架，其中區分成全球與區域、國家、地方等三大層次。這套框架是由諸多正式與非正式的行爲者組成，目的亦是爲了「解決問題」，所以可以將之與國內層次的府際互動作結合，來觀察其間的運作脈絡。另外，國內層次則是以台灣作爲主體，

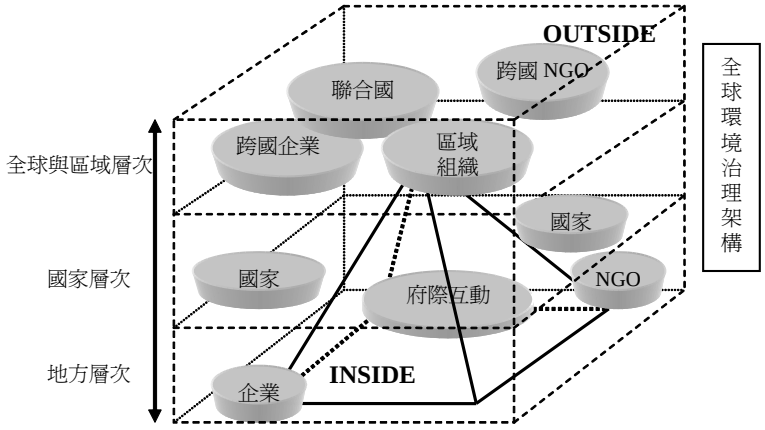
者是導致國際衝突的主因。而第一與第二意象則是造成國際效應的「國內」因素。

11 更具體而言，Putnam 的二階賽局分析架構包含兩個層次。首先，層次一（Level I）：指國際層次當中的國家代表（首長或首席談判官）針對特定議題進行談判，並達成某項協議。其次，層次二（Level II）：在國內層次當中，每個國家的選民集體討論是否批准這個協議。相同的分析方式也可在 1993 年 Peter B. Evans、Harold K. Jacobson 與 Putnam (1993) 三人合著之《雙面外交》（*Double-Edged Diplomacy*）一書中見到。

臺灣大學學術期刊資料庫

其中包括國家與地方兩個層次。簡言之，筆者將分析架構區分爲內（inside）與外（outside）兩個部分。內部著重國內的府際互動，行爲者爲中央政府、地方政府、民間社群等。外部則以全球環境治理途徑爲主體，行爲者則包括聯合國、區域組織、跨國非政府組織與他國政府（見圖 1）。

圖 1　分析架構



註：全球環境治理的架構以虛線表示，三角體代表某一個國家，進而將之區分爲內、外兩個部份。府際互動的行爲者包括：中央政府、地方政府、民間社群。

資料來源：筆者繪圖

其次，必須在此說明的是，雖然全球治理途徑的多層次概念包含國家與地方層次，但吾人不應將其與府際關係混同，認爲兩者間無區別。這兩個概念根本的差異如下：第一，秩序（權力）運作的內涵不同：在全球治理網絡之中缺乏正式且具強制力的機構來迫使行爲者們按國際規範行動，雖然存在著國際制度，但其內涵較爲鬆散且國家行爲者未必願意接受規範。相反的，府際關係則具有正式且具強制力的政府組織來進行規劃、執行和監督。第二，法規性質的差異：在國際層次中，諸多法規是採標準、準則或宣言之形式，僅具建議或呼籲性質。即使是具有拘束力的國際制度，對於違反者亦僅能採經濟手段來加以制裁。而國內層次的法規則較爲正式且有強制力，其懲處方式同時包括經濟罰或刑罰。第三，成員背景差異程度不同：在國際當中，各成員的體制、憲政架構、財政來源、關注議題、

臺灣大學學術期刊資料庫

經濟情況、文化等皆有很大差異，這使得在調和彼此的利益與共識時更加困難。而就國內層次的府際互動成員而言，雖然彼此的利益亦十分龐雜，但其差異程度則不若前者來的高。因此，全球治理途徑與府際關係兩者在內涵上實有不同，是故有必要釐清其間的互動脈絡。[12]

最後，針對本文的案例，筆者採兩階段方式來說明其間的發展過程。在第一階段（國際層次）中主要介紹全球海洋漁業治理途徑，以及國際環境制裁之發起。而第二階段（國內層次）則著重目標國（台灣）的府際互動、制度產出與回應。其後，再行將兩層次間的互動內涵作統整。透過此種論述方式，可幫助吾人深入了解以下主題：第一，全球環境治理的運作特徵；第二，台灣在面臨外部壓力時，國內的互動情況與回應能力。另外，在論及國內層次的「府際互動與改善措施」時，筆者將討論的範疇區分爲：政治（政府部門的管制措施）、經濟（產業獲益與損失）、社會（教育）與科技（技術引進與更新）等四大面向，藉此說明台灣政府的改善作爲以及府際互動情況。

肆、ICCAT 削減台灣大目鮪配額案

一、國際層次

㈠全球海洋漁業治理途徑

本節將介紹海洋漁業資源管制的背景沿革、治理行爲者、以及首要問題。然而此處僅說明總體層面的治理制度與背景，並未討論各個國際行爲者間的細部互動。

海洋漁業資源是一種公共財，[13] 但人類對其特質的認知卻隨時代更迭而有所差異。在羅馬法時期，漁業資源被視爲是取之不盡用之不竭的「可再生資源」（renewable sources）。但現今因爲捕撈技術進步、航海科技發達之故，使得漁業資源有枯竭的疑慮，因此開始被人們視爲是一種需要管

[12] 這方面的主題 Pierre 與 Peters 兩人亦曾進行探究，請參見 Pierre and Peters (2005: 82-90)。
[13] Per Magnus Wijkman (1982: 511-536) 和 Oran R. Young (1997: 8-9) 等學者支持這種看法。

臺灣大學學術期刊資料庫

理的公共財。[14] 漁業資源過度濫捕影響所及除生態層面之外，亦會產生以下問題：失業、[15] 剝奪其他魚種的食物來源、[16] 危及人類健康等。[17] 因此實有妥善管理與養護之必要。

國際上最早的漁業管理模式，可以推至 1955 年在羅馬舉行的「海洋生物資源保護技術會議」（The Rome Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea）。在該會議中，各國首度同意必須採行國際合作來保護並管理公海漁業資源，而實現此目標的方式則是透過區域協定來達成（Lodge, 2004: 303）。另外，1982 年《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea）是現今海洋漁業管理的基本法律架構之一，約中除了給予沿岸國設定 200 海浬專屬經濟區（EEZ）的權利之外，還賦予沿岸國養護和管理的義務。沿岸國可以設定「可捕量」（Total Allowable Catch, TAC），並且管制捕魚執照的發放。[18]

綜而言之，1980 年代以前的傳統漁業資源管理模式是以國家作爲主要行爲者，在聯合國或國際會議當中訂立規範並分配漁捕配額，而公民社會則處於被動接受政府決議的地位。國家所掌控的權威是絕對的，雖然不否認非國家行爲者的存在，但它們在決策制定時不具有實質的權力。例如，

---

[14] 根據聯合國糧農組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）統計，全球漁獲量自 1955 年之 3,000 萬公噸增加到 1990 年的 1 億公噸後，即有下滑的趨勢（陳添壽，2002：12-17）。全球約 50% 的漁業資源已被充分利用，另外 25% 的漁業資源遭到過度捕撈，其餘 25% 的海洋資源則仍有開發利用的空間（傅家驥譯，2002）。

[15] 據聯合國糧農組織的漁業暨農業部估計，至 2008 年爲止，全球約有 5,560 萬人從事捕魚業及養殖漁業（FAO Fisheries and Aquaculture Department, 2010: table 7）。因此，過度濫捕會造成漁民普遍失業的問題。

[16] 過度捕撈不僅直接使特定種類的魚類資源枯竭，同時也讓捕食這些魚類維生的其他魚種面臨食物短缺的情況，進而影響數個魚類種群的豐盛度。請參考：Carl Safina 著（2000：501）。

[17] 魚類是非洲和南亞國家民眾的動物性蛋白質主要來源，聯合國教科文組織甚至將其比喻爲是「窮人的蛋白質」。一旦漁業資源耗竭，對這些地區人民的生命與健康將造成嚴重威脅。參考資料：Greenpeace (2006)。

[18] 另外，針對漁民在公海上的捕魚權（公約第 7 部分第 2 節）以及高度迴游魚種（公約第 64 條）也有所規範。但是《聯合國海洋法公約》只是建立公海捕魚權的一般歸屬，尚未訂立詳細的運作細節。因此對於在 EEZ 之間迴游的魚類或是相鄰的 EEZ 間的魚類，便出現難以管理的問題。參考資料：Lawrence Juda (2002: 115)。

臺灣大學學術期刊資料庫

在聯合國海洋法會議或 1972 年聯合國人類環境會議（United Nations Conference on the Human Environment）當中即由國家壟斷決策權。[19]

但是自 1980 年代末期起，海洋漁業管制開始朝全球治理的方向發展，逐步擴展其合作對象。行爲者除國家與聯合國之外，尚包含區域漁業組織，如大西洋海洋生物資源保育委員會（Commission for the Conservation of Atlantic Marine Living Resources, CCAMLR）。或是跨國非政府組織，例如世界野生動物基金會（World Wildlife Fund, WWF)、國際漁業團體聯盟（International Coalition of Fisheries Association, ICFA）和綠色和平組織（Greenpeace）等。此外，企業亦扮演重要角色，如世界企業永續發展協會（World Business Council for Sustainable Development, WBCSD）。[20]

另一方面，在進行海洋漁業資源管理時，「非法、無報告和未受規範漁撈」（Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing, IUU，以下簡稱 IUU）以及「權宜旗船籍」（Flag of Convenience, FOC，以下簡稱 FOC）兩者是人們需解決的首要問題。IUU 漁撈行爲係指：在國家管轄的水域與專屬經濟區、區域漁業組織管轄的水域、或國際法規範的養護責任區之內，所爲的非法、未報告、未登記之漁撈行爲。[21] 而 FOC 則是爲便於船舶所有權移轉、抵押或租賃，而採行的較寬鬆之船籍登記制。[22]

IUU 漁撈行爲對漁業生態造成很大傷害，而 FOC 漁船近年數量增加又

---

19 聯合國人類環境會議在瑞典的斯德哥爾摩召開，因此又被稱爲「斯德哥爾摩會議」（Stockholm Conference）。各國代表於會中商討環境問題的處理方案，而海洋生態亦是討論的議題之一。

20 在海洋漁業治理的管制框架當中，無論是研究、資訊蒐集、分析、監督等事務，國家皆需與非國家行爲者們合作。因此其權力面向是分散且跨越不同層次的，由諸多行爲者共同分擔環境管制的權力。

21 詳細定義請見糧農組織公佈的《預防、制止與消除非法、無報告和未受規範漁撈的國際行動計畫》。相關研究請參閱：Matthew Gianni and Walt Simpson (2005: 6)；Marine Resources Assessment Group (2005b: 1-16)。

22 例如船舶是由台灣人出資且在台灣建造，但卻登記爲他國船籍而懸掛他國國旗。船舶擁有者選擇採用 FOC 可能是因爲船籍國稅率較低、有加入某區域漁業組織等因素所致。而船籍國通常則是在經濟、政治或短期利益的考量之下，願意接受他國漁船的申請登記。

臺灣大學學術期刊資料庫

進一步加深 IUU 行爲的環境破壞程度。[23] 基於船籍變換之便，許多從事 IUU 行爲的 FOC 漁船同時在數個管制區域內進行捕撈，提高了區域漁業組織或國家的管控難度。爲處理這兩項問題，聯合國通過多項決議作爲國際管制行動的基本準據。例如，《責任制漁業行爲準則》（Code of Conduct for Responsible Fisheries）（1995 年 10 月）；[24]《執行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約有關養護和管理跨界魚類種群和高度迴游魚類種群規定之協定》（Agreement for the Lmp Lementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks，以下簡稱：《魚種協定》）（1995 年 12 月）；[25] 或《預防、制止與消除非法、無報告和未受規範漁撈的國際行動計畫》（International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing，以下簡稱 IPOA-IUU）（2001 年）。[26]

㈡國際層次施壓

本節將簡單介紹 ICCAT 削減台灣配額案之國際層次發展脈絡。ICCAT 成立於 1969 年，內部成員分爲「締約方」（contracting parties）和「合作方」（cooperators）兩種，目的是保育大西洋和鄰海的鮪類及類鮪類（Tuna-Like）漁業資源。[27] 除了設定捕魚限額之外，該委員會還負責資料蒐集與分析等

---

23 相關研究請參閱：Matthew Gianni and Walt Simpson (2005: 3)。

24 《責任制漁業行爲準則》承認漁業在世界糧食安全、經濟及社會發展之重要角色，並且要求公海捕魚必須遵守特定規範，且船旗國負有相當責任來監督漁船的行爲（第 8 條第 2 款第 2 項）。

25 《魚種協定》要求相關國家逐步建立「區域漁業組織」（Regional Fishery Organizations, RFOs）或「分區漁業組織」（Sub-Regional Fisheries Organization），再由該等組織統籌相關公海漁業資源之養護與管理，並逐步排除區域外之他國漁船於該特定區域內進行漁捕。

26 IPOA-IUU 除對 IUU 行爲進行明確定義之外，更詳細規範國家、船旗國、沿岸國、靠港國以及區域漁業組織的義務與角色，並且呼籲各國應獎勵海洋漁業研究。

27 「締約方」是指願意接受 ICCAT 公約的政府，其資格包括聯合國會員國、聯合國特別機構的成員國、或由國家所組成的政府間經濟整合組織之成員國。至 2010 年爲止，共有 48 個國家成爲締約方。「合作方」包括三種形式：合作非締約方（cooperating non-

臺灣大學學術期刊資料庫

研究工作。

2004 年 11 月在美國紐奧良舉行的 ICCAT 年會上，日本代表強烈譴責台灣超額捕撈 8,000 公噸的大目鮪，並且在外銷這些超出配額的鮪魚時，僞造文件冒稱是印度洋的漁獲，嚴重破壞鮪魚保育的成效。ICCAT 對台灣提出嚴正警告，如果超捕和洗魚的情況沒有改善，[28] 屆時台灣漁業將面臨高額的經濟損失，而台灣在 ICCAT 的合作會員身分也被保留觀察一年。由於台灣代表團說明成功，各國同意台灣維持原有 16,500 公噸大目鮪配額，但超捕的 8,000 公噸需在 2005 年至 2009 年間扣還，每年扣還 1,600 公噸（ICCAT Resolution 04-01, 2004）。

但其後在 2005 年 11 月的 ICCAT 年會上，會中指陳因爲台灣漁船仍有違規超捕或洗魚之情況，決議將台灣 2006 年大西洋大目鮪漁獲配額刪減近 7 成，配額由 14,900 公噸減爲 4,600 公噸，有 65 艘漁船必須停航或者捕撈其他魚種（ICCAT Resolution 05-02, 2005）。據漁業署估計，配額遭刪減後漁獲量預估損失達 19 億 2,000 萬元（葉代芝，2005）。除經濟損失之外，台灣在國際上的環境保育形象亦大受影響。

世界各國之所以嚴加管制 IUU 漁撈，主要是因爲此類行爲牽涉到龐大的經濟利益。倘若缺乏有效管制，則將會使生態保育的成效大打折扣。每年全球海產貿易總值（出口價值）大約是 600 億美元（Gianni and Simpson, 2005: 58），而公海上 IUU 漁撈總值據「海洋資源評估集團」（Marine Resources Assessment Group, MRAG）統計高達 12 億 4,400 萬美元，其中鮪魚和類鮪類的 IUU 漁撈約爲 5 億 8,100 萬美元（Marine Resources Assessment Group, 2005a: 23）。在 1CCAT 管轄的水域中，IUU 漁撈所捕獲之鮪魚數量約佔捕撈總量的 10%。據日本估計，在 2001 年至 2002 年的捕魚季中，大概有 25,000 公噸或 18% 的鮪魚是經由 IUU 的方式所捕獲（Schmidt, 2004: 4）。這不但

---

contracting party）、實體（entity）、捕魚實體。現今成員包括：中華台北、蓋亞那（Guyana）、荷屬安地列斯群島（Netherlands Antilles）以及哥倫比亞等國（ICCAT Website, 2010）。

[28] 按《投資經營非我國籍漁船管理條例》的定義，「洗魚」意指以下兩種行爲：一、以我國籍漁船名義，販賣或轉讓非我國籍漁船採捕國際漁業組織所規範魚種之魚貨。二、以我國人投資經營之非我國籍漁船名義，販賣或轉讓其他漁船採捕國際漁業組織所規範魚種之魚貨（行政院農業委員會，2008）。簡言之，洗魚是指把某洋區超捕的魚謊報爲其他漁船在另一洋區合法捕獲的魚。

臺灣大學學術期刊資料庫

危及漁業資源保育的成效，同時也意味著遵守區域規範的國家，其經濟獲益將相對短少。

除了 IUU 行爲之外，台灣的 FOC 漁船數量也受到國際關注。因爲這些漁船增加了管制的難度，而且經常藉著船籍變換之便來從事 IUU 行爲。據《公海漁業變遷的本質：權宜旗船籍如何爲 IUU 漁撈行爲提供掩護》（*The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*）報告指出：[29] 2005 年全球有超過 1,200 艘大型漁船登記爲 FOC 船籍，而在擁有或登記爲 FOC 船籍之漁船數量排名當中，以台灣和歐盟最多；若單以國家來看，則台灣高居第一位。此外，貝里斯、宏都拉斯、巴拿馬等 14 個國家是世界上主要的權宜船籍登記國。[30] 而台灣在擁有超過 24 公尺且懸掛前述 14 個國家船旗的漁船數量上，亦是排名第一（Gianni and Simpson, 2005）。[31] 此外，在報告中也列出台灣公司所擁有的權宜船名、登記的船籍、擁有者等資料，甚至連違法的情事例如：爲規避區域漁業組織的 24 公尺限制，[32] 特別將船身設計成 22.5～23.9 公尺長；或是更換船籍進入某水域從事 IUU 漁撈等都被詳細紀錄。[33]

二、國內層次

首先，筆者將回顧台灣的鮪業發展以及國際組織參與概況。其次，再針對國內的府際互動和改善措施進行介紹。[34] 最後，將說明台灣政府對國

---

29 此報告是由澳洲政府、世界野生動物基金會以及國際運輸勞工聯盟（International Transport Workers' Federation, ITF）聯合發表。

30 意即接受他國漁船登記爲本國船籍的國家。

31 共擁有 142 艘超過 24 公尺的漁船，在這些漁船當中，懸掛這 14 個國家權宜旗的漁船比例爲 11.2%。

32 這是 ICCAT 的管理措施之一，規定締約國、合作會員、實體和捕魚實體等成員，自 1999 年起必需將船長超過 24 公尺的大目鮪漁船數目降低至 1991 年至 1992 年之平均船數。參考資料：蔡天享、黃鴻燕（2002：72）。

33 另外，亦可參閱英國海洋資源評估集團（MRAG）發表的《公海上之 IUU 漁撈行爲》報告（Marine Resources Assessment Group, 2005a）。

34 此處所謂「台灣的府際互動」主要是討論：爲了因應國際制裁和鮪魚濫捕問題，政府部門（包括行政部門、立法部門、中央政府、地方政府等）之間以及政府與公民社會

臺灣大學學術期刊資料庫

際層次之環境治理途徑所做的回應。

㈠鮪魚業及國際組織參與背景

全球前幾大鮪類漁撈國集中在亞洲，尤以日本及台灣爲最，而印尼和韓國次之（Josupeit 著，2002）。爲了降低成本，台灣的鮪魚業自 1980 年代末期起，興起一波向日本收購舊船並前往管理鬆散的國家註冊船籍之風潮。另外，台灣政府也積極加入國際漁業組織，以保障我國在各洋區的漁業獲利。例如：中西太平洋漁業委員會（Western and Central Pacific Fishery Commission, WCPFC）、[35] 印度洋鮪魚委員會（Indian Ocean Tuna Commission, IOTC）、[36] 南方黑鮪保育委員會（Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, CCSBT）、[37] 美洲熱帶鮪魚委員會（Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC）等。[38]

ICCAT 是台灣最早參加的國際漁業組織，自 1972 年起台灣即以觀察員身分參與相關技術性會議或派員出席該組織之科學暨委員會議，並提供漁獲資料及參與研究（姜皇池，2005：52）。大西洋爲台灣遠洋鮪釣漁船的主要作業漁場之一，每年約有 200 艘延繩釣漁船前往作業，近年來漁獲量維持在 40,000～50,000 公噸之間（蔡天享、黃鴻燕，2002：71）。因爲台灣的國際地位特殊，所以雖然自 1970 年代起已經開始參與 ICCAT 的會議，但是僅能以觀察員身分與會，對捕魚配額的分配並無資格參與。至 1995 年聯合國糧農組織通過《魚種協定》，協定當中創設「捕魚實體」（fishing entity）的概念，情況始獲改善。其後台灣就藉由此身分逐步擴大參與國際漁業組織（姜皇池，2005：32-33），並於 2001 年 11 月正式以合作方的身分擁有

之間有著何種互動並且產出哪些管制措施。易言之，這裡的「府際關係」同時兼具「問題解決」、「政府部門間的互動」、「政府與民間社會的互動」及「因應措施產出」等內涵。

35 2004 年 9 月公約生效加入。

36 台灣自 2001 年開始以專家身分受邀參加。

37 台灣於 2001 年 12 月提出申請成爲「延伸委員會」（Extended Commission）和「延伸科學委員會」（Extended Scientific Commission）之會員，並於 2002 年 1 月完成換函手續。

38 台灣於 1973 年應邀以觀察員身分與會；2003 年完成新公約修正案《安地瓜公約》；2010 年立法院審議通過後生效加入。

臺灣大學學術期刊資料庫

參與 ICCAT 鮪魚配額分配之資格。

㈡府際互動與改善措施

前述配額的削減，爲台灣的漁業發展帶來直接壓力。以下將由政治、經濟、科技與社會等四大面向切入，勾勒出其間的府際互動關係並說明各項改善措施。[39]

1. 政治層面

在 ICCAT 決議縮減我國大目鮪配額之後，台灣的行政與立法部門便開始調整遠洋漁業政策以因應變局。農委會於 2005 年 4 月 7 日呈報「台灣遠洋鮪延繩釣漁業管理結構調整及經營適正化計畫」，計畫減船 120 艘，其後並追加減船 40 艘以達 ICCAT 之要求。此外，立法院於 2005 年 21 月 23 日函致建議行政院增加國際漁業管理之研究人力與經費（臺立院議字第 0940051119 號）；而行政院亦於 2006 年 1 月 2 日函致農委會儘速研處有關機關辦理（院臺字第 0940061956 號）。

爲展現改善誠意，台灣政府除減船 160 艘之外，對於 FOC 漁船也自 2006 年 6 月起開始嚴格管制輸出。而針對台灣船東經營的 FOC 漁船，台灣政府宣佈將立法要求船東必須向相關單位報備，並於 2008 年公佈《投資經營非我國籍漁船管理條例》來管制 FOC 漁船的捕魚行爲（行政院農業委員會，2008）。此外，並研擬「遠洋漁業管理及產業重建方案」，[40] 計畫投入 35 億元經費來落實並執行各國際漁業組織的規範（吳進仁，2006）。

2. 經濟層面

雖然台灣政府在 1980 年代鼓勵發展遠洋漁業，但是之後分配到的大目鮪配額卻無法平衡漁民成本，致使其試圖藉由 IUU 漁撈或洗魚等做法來平衡收益。從以下報導可以看出漁民的動機（羅如蘭，2006b）：

---

39 爲了更具條理地說明台灣國內的府際互動與改善情況，是故此處將討論的面向區分成四個部份。

40 包括「漁撈能力調整計畫」以及「改善遠洋漁業管理計畫」等兩項子計畫。

臺灣大學學術期刊資料庫

> 1999 年我國只在大西洋分到 16,000 公噸的大目鮪配額，125 艘大目鮪釣船卻沒有相應減少，平均每艘船隻能分到 132 公噸的配額。不具名的業者透露，一艘鮪釣船至少要捕到 200 公噸的漁獲才能打平成本，捕到 220 公噸才有錢賺，你叫我們要怎麼處理？當然是超捕啊！當然只好洗魚啊！

爲解決因平衡成本所導致的超額捕撈問題，2006 年 8 月行政院通過補助方案，內容明訂倘若船隊在縮減漁船規模之後遭遇油價高漲，或因應漁業管理要求而面臨經營的困境時，政府將採取適當的補助或獎勵措施，[41] 以維持遠洋漁業的國際競爭力及永續經營（行政院農委會漁業署，2006）。

3. 科技層面

在處理 FOC 和 IUU 問題時，新監督技術的運用將有助於問題的管制。在 2005 年 ICCAT 大會的附帶決議中，便要求台灣採行以下措施（ICCAT Resolution 05-02, 2005）：15 艘大西洋大目鮪作業漁船全面派駐觀察員，不得海上轉載，並且定期至指定港口接受檢查。延繩釣漁船觀察員涵蓋率至少達 5%，除非漁船或轉載船設有觀察員，否則不得海上轉載。所有漁船須定期進港接受檢查及實施港口漁獲採樣，採樣涵蓋率須達 5%～10%。漁船禁止在無台灣檢查員的港口卸魚，20～24 公尺的漁船須安裝「漁船監控系統」（Vessel Monitoring System, VMS，以下簡稱 VMS）。

上述觀察員、漁獲採樣、VMS 等技術，在遭受制裁前台灣政府即已鼓勵漁民裝設或採行相關措施，但是並未強制規範。[42] 直至 2005 年受到國際制裁之後，才正式要求所有 100 公噸以上的遠洋漁船均須安裝 VMS，並規定遠洋漁船須回報船位，部分漁船更要透過 VMS 來回報漁獲（中華民國對

---

41 包含用油補貼、或漁船配合管理所支出之費用補貼等。

42 台灣政府於 2000 年起即規定大西洋作業之鮪延繩釣漁船及魷釣船應安裝 VMS，以及推動「漁船回籍計畫」（黃向文、陳玉琛，2002：12-23）。並於 2000 年成立「責任制鮪魚漁業促進組織」（Organization of Promotion of Responsible Tuna Fisheries, OPRT）與日本政府合作進行漁船的收購（中華民國對外漁業合作發展協會，2010）。另外，漁業署也呼籲國人勿再投資經營涉及 IUU 行爲之 FOC 漁船（漁業資訊服務網，2000）。但上述規範並未強制實施，僅採用宣導的形式，因此成效不大。

臺灣大學學術期刊資料庫

外漁業合作發展協會，2010）。另外，對於海上觀察員或檢查員的訓練方式也開始重新檢討（羅如蘭，2006a）。[43]

4. 社會層面

最後，除減船、儀器安裝或補貼之外，「教育」也是不容忽視的一環。在受到國際制裁之後，行政院與教育部皆曾發行諸多刊物或舉辦活動，來宣導海洋漁業保育的重要性。例如：出版海洋政策白皮書及教育政策白皮書、[44] 補助大專院校開設海洋相關課程、[45] 或協助舉辦海洋保育活動及教師研習營等。[46]

另外，中央政府亦透過產業發展計畫，與地方政府共同推動漁業資源保育的教育工作。例如，在中央政府的補助之下，屏東縣政府所舉辦的「黑鮪魚文化觀光季」成爲推行海洋保育的活動之一。陳水扁或馬英九總統都曾蒞臨會場協助促銷（許正雄，2006a；大紀元電子報，2008；2009）。

綜上而論，在台灣應對鮪魚配額削減問題的決策過程當中，係以政府部門之間的互動爲主。雖然在公民社會有著諸如：台灣區鮪魚公會、[47] 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會、[48] 台灣環境資訊協會等行爲者，[49]

---

43 農委會漁業署自 2002 年起即採行海上觀察員制度，派遣觀察員赴遠洋漁船進行實際作業資料記錄與科學採樣，並將資料整合至漁業資訊網站供學術單位或漁民使用（楊豐隆，2009）。而海上檢查員則從事巡護計畫，負責登記與檢查非法漁捕行爲（行政院農業委員會，2010）。

44 台灣政府在 2006 年出版海洋政策白皮書，書中揭示海洋政策的總體規劃，包括資源管理、海域執法、產業發展與教育等面向（行政院研考會，2006）。其後，教育部於 2007 年公佈海洋教育政策白皮書，計畫透過經費補助、人才培育與課程修訂等方式，來深化各級學校學生之海洋素養（教育部，2007）。此外，爲了實踐政策，教育部另於 2008 年訂定海洋教育執行計畫，針對細部的執行內容作規劃（教育部，2008）。

45 例如，2007 年教育部補助開南大學開設「國際物流學分學程」；2010 年補助海洋大學開設「太陽光電暨海洋能源學分學程」；或於 2011 年補助台北海洋技術學院辦理學生海上實習訓練等（教育部，2011）。

46 例如，2008 年教育部補助臺中教育大學、靜宜大學等校辦理教師海洋專長增能學分班；2010 年補助中山大學舉辦「南海海洋環境與生物多樣性保育研討會」；或於 2011 年補助桃園縣政府辦理暑期獨木舟體驗營等（教育部，2011）。

47 於 1970 年成立，由台灣的遠洋鮪魚業者組成（台灣區鮪魚公會網站，2011）。

48 成立於 1989 年，由行政院農委會與多家水產公司、漁會、遠洋鮪釣輸出同業公會組成，

臺灣大學學術期刊資料庫

但政府與公民社會間的互動皆屬政策宣導或意見座談等形式。例如，在 2005 年受到國際制裁後，農委會派員與漁民交換意見並宣導管制政策（藍凱誠，2005）。其後更召開多次座談會與漁業團體協商補貼措施（林順良，2006；楊迪文，2006）。而民間社群雖有管道表達其訴求，如出版刊物、媒體宣傳、或抗議活動等，[50] 但無法直接參與決策制定過程。

㈢台灣政府的對外回應

在檢討並革新管制措施之後，台灣政府透過下述方式來回應全球環境治理途徑帶來的壓力，以及影響國際漁業組織的決議：首先，與其他國家合作進行「公海巡護」及「公海相互登船檢查」，藉此表現革新的決心。例如，2006 年 6 月，漁業署與海巡署合作派遣「漁訓貳號」漁業訓練船赴大西洋執行公海巡護任務，透過實際之登臨檢查，以維護漁區作業秩序並且查緝違規情事（漁業署，2007）。或如，台灣政府在 2008 年分別與紐西蘭及庫克群島合作，在公海上互相登臨檢查對方漁船（漁業署，2008a；2008b）。

其次，台灣政府向 ICCAT 會員國報告改進情況，希冀能夠解除漁捕配額的限制。例如，在 2006 年 11 月於克羅埃西亞舉行的 ICCAT 年會中，台灣代表團不但簡報近期的改善狀況，還製作摺頁與 DVD 分送各國代表團，[51] 並且在休息時間播放宣傳鮪魚業新形象之影片（黃向文，2007：49-57）。此舉獲得各國肯定，並於會後決議恢復台灣的鮪魚配額（ICCAT Resolution 06-01, 2006）。

目的是爭取對外漁業合作機會、提供漁業資訊、以及協助處理漁船遭他國扣捕之問題（中華民國對外漁業合作發展協會，2011）。

49 成立於 2000 年，目標是希望透過環境資訊的提供以喚起人們的保育行動（台灣環境資訊協會，2011）。

50 例如，台灣區鮪魚公會集合漁民至立法院陳情，要求提高休漁補助（謝龍田，2005）。

51 包括英文、西班牙文、法文等三種版本。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、案例分析

一、台灣海洋政策之省思

雖然，ICCAT 於 2006 年決議恢復台灣在大西洋原有的 14,900 公噸大目鮪配額，證明台灣本身的變革受到國際認同。然而本文認爲即使在法規與監督技術上有所改善，但台灣的府際制度結構、教育以及管制機制等尚存有很大的改進空間，分別說明如下。

首先，在政府體制方面，台灣的中央政府嘗試調整海洋事務管制的府際結構，以因應全球環境治理所施加的壓力。[52] 例如，2006 年呂秀蓮副總統敦促行政院盡快成立海洋部（吳淑君，2006）。2008 年總統大選期間，馬英九候選人倡議推展海洋事務，並於當選之後促行政院研擬相關方案。2009 年 4 月行政院會通過「組織新架構方案」，擬成立海洋委員會來主管海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教、海岸巡防等業務（行政院組織改造網，2010）。[53]

然而總體而言，台灣的海洋事務變革至今仍處於研擬及推動階段，在處理漁業問題時依舊缺乏專職事權之機關。[54] 現有的機構存在著以下弊病：事權劃分不清、缺乏領導機構、[55] 職能重疊、未能形成一貫的監控與管理

---

52 台灣係屬單一制國家，因此是由中央政府主導資金統籌與政策規劃。

53 「行政院組織新架構方案」於 2010 年 2 月正式公布，將現行 37 個部會精簡爲 29 個部會。

54 雖然台灣在 1998 年即頒布《中華民國領海及鄰接區法》以及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，但在海洋事務的管理上始終欠缺完整的管制架構。海洋事務的政策擬定分散於內政部、經濟部、交通部、農委會、漁業署或海巡署等機構，未形成一貫的研究、政策制定與執行的脈絡，致使問題的處理缺乏統籌及效率。爲改善此一缺失，政府改造委員會自 2002 年起提出設立「海洋部」的構想。但因爲各方在事權劃分、職責合併、或部會性質等問題上無法達成共識，因此並無實質進展。2004 年 1 月 7 日，爲了因應海洋發展的目標，行政院成立「海洋事務推動委員會」（2008 年更名爲海洋事務推動小組），作爲跨部會、跨領域、多面向及總體性之推動平台（行政院海洋事務推動小組網站，2009），但是海推會成立之初並無太多實際功能。

55 以鮪魚超捕糾紛爲例，其中涉及國際海洋法、外交、漁業政策、漁民生計、國際形象

臺灣大學學術期刊資料庫

機制、以及漠視國際環境規範等。[56] 這些問題皆是未來需解決的重點。[57]

其次，由本文案例可以發現，漁民對環境保護或漁業治理等概念尚未有明確認識，使得台灣政府在進行規範時，常不易與漁民取得共識。而政府對鮪魚問題的關注僅著重經濟利益層面，但並未真正落實教育面的目標。例如，黑鮪魚季雖能帶動觀光業並且提升國內對於鮪魚肉品的需求，但是此種做法卻也帶來以下不良影響：第一，國內對於鮪魚資源的需求量增加，則相對提升了漁民過度捕撈與迴避管制的動機；第二，該活動的主軸是以刺激觀光和振興地方經濟爲主，至於能有多少海洋教育的成效則令人質疑。[58]

最後，雖然台灣政府於國際制裁之後革新了管理機制，但近年來由非國家行爲者舉發的不法漁撈情事仍時有所聞，這顯示台灣的海洋漁業管理機制尚存在著不足。例如，2008 年 4 月 21 日綠色和平組織成員強行登上屏東籍鮪延繩釣漁船「年勝三號」。5 月 3 日，又在索羅門群島東北方的公海上圍堵「合財發十八號」(Ho Tsai Fa18)，除了在其船身噴上「海盜」(pirates)字樣之外，並且破壞該船的魚網、釋放捕捉到的鮪魚、鯊魚及保育類海龜（自由時報，2008a）。其後又於 5 月 21 日跟隨監控琉球籍漁船「魚展祥號」（自由時報，2008b）。或如，2011 年初綠色和平組織在高雄港對鮪魚搬運船「隆運號」進行抗議行動，並且發佈報告批評台灣政府管理失當（Greenpeace Website, 2011；Tolvanen et al., 2010）。

就非政府組織而論，其在環境治理當中發揮的影響力是吾人不能忽視的一環。它們不但對國際組織的決議有所影響，更能憑藉著媒體、與其他

等諸多方面，倘若無專職機關進行協調與統籌，將會使政策制定缺乏效率且管制成效有限。

56 例如，據報載，在 1998 年至 1999 年間日本即要求台灣每年減船 10%，減掉的額度再讓我國業者於國外投資的 FOC 船回歸國籍；日本亦率先減船 120 艘以作爲示範。可是我國不但一艘未減，政府反而在 1999 年藉由擴大漁業政策來獎勵漁船汰舊換新，讓國內遠洋漁船的數量不減反增。台灣政府此類漠視國際規範的的漁業政策，是導致 ICCAT 制裁事件的原因之一。資料來源：許志強（2005）。

57 前述問題時至今日（2011 年 10 月）仍未能妥善處理，相關評論可參閱：胡念祖（2002：53-90；2005；2009：17-27；2011）；邱文彥（2008）。

58 因觀光季所帶動的鮪魚捕撈反而使得台灣近海鮪魚數量大幅減少，相關資料可參見：賴明伸（2004）；許正雄（2006b）；朱立群（2010）。

臺灣大學學術期刊資料庫

組織合作、以及干擾漁捕等方式，來揭發不法並且協助監督。例如，世界野生動物基金會、國際運輸勞工聯盟及澳洲政府共同發佈的《公海變遷的本質》報告雖非正式文件，但 2005 年 ICCAT 年會的與會者幾乎人手一冊，對決議之影響不可輕忽（中時社論，2005）。或如，綠色和平組織發佈報告揭發台灣漁船洗魚、過度捕撈以及傷害其他野生動物之行徑；[59] 並與我國的非政府組織合作，舉行記者會指陳台灣漁船的違法情事。[60] 總而言之，漁業資源的濫捕除造成經濟損失之外，台灣在國際上的環境保育形象也會受到負面影響。倘若未能改善上述闕漏之處，則台灣未來將持續面臨國際制裁之威脅。

二、全球環境治理與府際關係之互動脈絡

基於前述實證案例，接下來筆者將說明國際層次的「全球環境治理途徑」與國內層次的「府際關係」（單一制國家）兩者間的互動脈絡及其內涵。

在面對全球環境問題的威脅時，這兩個層次間的互動是按以下幾個階段進行（見圖 2）。第一階段（環境共識凝聚與國際組織構建）：首先，為了解決或減緩某項環境問題所衍生之傷害，國家行為者們開始考慮藉由國際合作的途徑來管制該問題。經由一連串共識凝聚與談判的過程之後，進而建構出正式的國際環境制度（包括國際組織與國際法規），以作為監督、分享資訊、談判議價或對話協商之用。第二階段（環境監督）：此套國際環境制度成為各國需遵守的標準，而扮演監督者角色的行為者除了國家與環境機構之外，非政府組織或漁民等非國家行為亦可提供違法事證給予國家或國際組織。第三階段（國際層次施壓）：倘若有成員國違反環境規範，國際環境組織將藉由經濟或配額方面的制裁來要求當事國政府改善，其他會員國也會透過政治途徑對其施予壓力。此外，諸如綠色和平組織等非國家行為者亦會利用干擾漁船作業或抗議等方式，迫使當事國政府重視此問題。

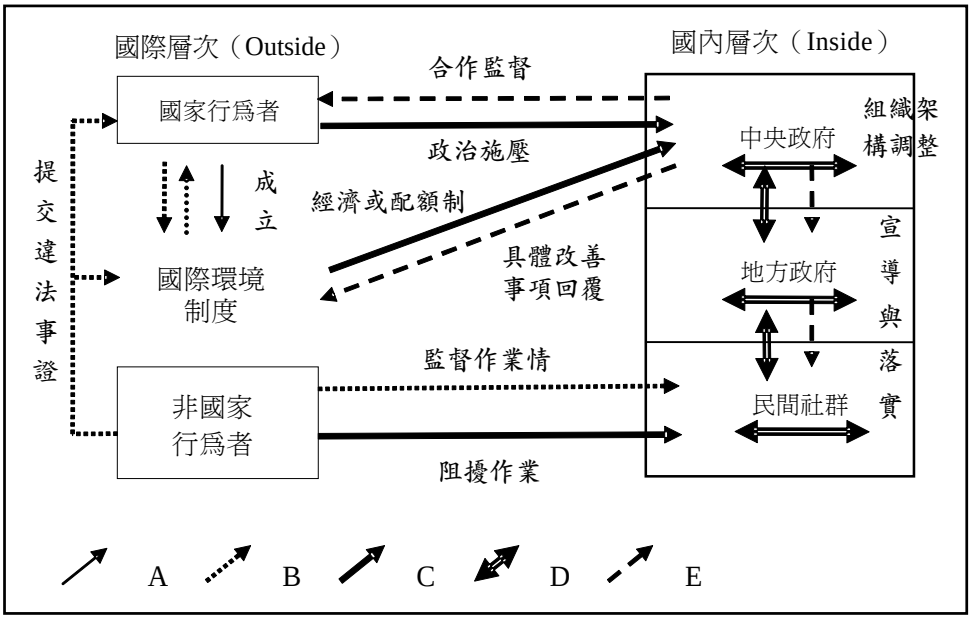
---

59 請參閱：DPA (2009)；Greenpeace Website (2009)；Lagi Toribau and Karil Thomas (2009)。

60 請參見：台灣動物社會研究會（2009）。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2　全球環境治理途徑與府際關係（單一制國家）之互動脈絡[61]



註：A（第一階段）：環境共識凝聚與國際組織構建、B（第二階段）：環境監督、C（第三階段）：國際層次施壓、D（第四階段）：國內府際互動、E（第五階段）：政策與制度產出。

資料來源：筆者繪圖

第四階段（國內府際互動）：在接受到國際組織或他國的警告、制裁或舉發之後，會爲該國帶來外交與國內的雙重壓力。在外交上，如何維持在國際組織中享有的權利以及正面的國際形象？另外，要如何解決因國際制裁而帶來的相關國內產業損失？這兩者成爲該國政府必須處理的問題，並進而迫使當事國修正其國內法規及政策。除了前述制約作用之外，國際

[61] 本圖統整出的總體互動脈絡僅是一種理想型（ideal type），目的是藉由簡化的方式來說明其間的互動，因此其呈現出的情況與台灣案例稍有差異。例如在國內府際互動階段中，此處僅簡單地標明各個部門或行爲者之間會有水平式與垂直式的互動及合作。但在台灣案例當中，政府部門之間存在著缺乏統籌的弊病，而且民間社群的政策參與管道亦未發展健全。另外，因爲各國的憲政制度設計及政府組織架構等方面皆有差異，所以即使同爲單一制國家，這些國家的府際互動情況也會有所不同。

臺灣大學學術期刊資料庫

層次施壓也會重新塑造府際行爲者的利益，使其將國際環境制裁所造成的損失納入考量。[62] 爲調和制約與利益重塑帶來的壓力，中央或地方政府必須跨越同級的不同部會，共同合作研擬應對方案（水平式府際合作）；同時，中央政府、地方政府、民間社群三者間也進行意見交流、溝通與協調（垂直式府際合作）。第五階段（政策與制度產出）：該國中央政府爲回應國際的環境保護需求，因此重新調整其國內規範，並要求地方政府與民間社群詳加宣導及落實。此外，更嘗試調整行政院會的組織架構，希望解決事權劃分不清、缺乏領導機構、職能重疊等弊病。對外則由中央政府向國際環境組織回覆改進事項，並與他國合作相互監督漁民的作業情況。

綜合而論，在前述脈絡之中，府際關係的運作模式因全球環境治理途徑的影響而有所調整；[63] 同時，府際關係的性質也決定了該國政府應對國際壓力時的回應能力與效率。[64] 這樣的脈絡顯示出吾人在構思府際治理的架構時，應同時考量國際要素，以順應集體行動的規範並有助於政策的產出及規劃。

陸、結語

本文藉由 ICCAT 配額削減案來研析全球環境治理途徑與府際關係兩者間的互動情況，希冀能增進吾人的認識並且爲台灣的海洋漁業政策提供建議。以下將說明研究發現與未來研究方向。

本文的發現如下：首先，全球環境治理途徑是透過何種方式對目標國

---

62 以本文的個案爲例，在遭受國際制裁之前，台灣的政府、企業及漁民僅思索漁業收益的極大化。因此透過寬鬆的管制政策來擴大 FOC 漁船數量，並在各洋區從事 IUU 漁撈行爲。但受到國際制裁後，其帶來的龐大經濟損失迫使台灣府際行爲者們必須改變原有觀點，這也重新塑造行爲者們的利益。

63 此處所謂「府際關係的運作模式」是指：中央政府、地方政府與公民社會三者在進行決策制定及問題管制時的互動特質。例如在受到國際制裁後，台灣政府擬成立海洋委員會來主管海洋事務，此舉改變了舊有的府際互動模式。

64 「府際關係的性質」係指：該國的中央與地方權限劃分情況、管制架構的設計、財政補助的分配情況等。例如部門之間的事權劃分不清、職能重疊、缺乏領導機構等府際關係弊病，皆對台灣政府管理 IUU 與 FOC 問題的效能造成負面影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

（台灣）形成壓力與約束？在全球環境治理架構中，其拘束性力量之來源與形式是「多元」的。施壓的主體可來自國家與非國家行爲者；施壓的形式可以採「直接」或「間接」的方式；[65] 施壓或制裁的手段可透過「物質」或「非物質」的途徑。[66] 此外，透過台灣案例的研究，本文認爲國際因素必須基於下列條件才能使目標國的府際關係出現變化：治理機制的懲戒能力、[67] 影響管道的有無、[68] 問題是否具擴散性、[69] 以及當事國政府的政策偏好等。[70]

其次，台灣在回應外部壓力時，國內府際互動的特質與缺陷爲何？雖然自 1990 年代起諸如美國、英國、比利時、德國、法國、瑞士等國興起「由政府邁向治理」的風潮，普遍採行新公共管理與公私夥伴關係等機制。[71] 但是台灣在中央政府指導下所展開的海洋事務變革至今僅處於啓動階段，許多層面尚待進一步革新。從本文案例可以發現，中央政府仍然掌握海洋政策的規劃與執行之權力，夥伴關係或公民社會參與等合作管道並未建立，因此難以取得各利害關係人的共識。前述出現在他國的治理特色，於台灣內部的府際互動當中尚未完全成形。

---

65 例如：非政府組織將某國違反環境管制之資訊提供給其他國家，由這些國家對該國施加制裁。

66 物質途徑如漁獲配額減少、取消會員資格、經濟制裁等；非物質途徑如環保形象受損等。

67 意指治理機制是否有能力制裁該國？其所採行的制裁能否達到懲戒的效果？例如 ICCAT 施加的配額制裁使台灣的遠洋漁業蒙受極大的經濟損失。

68 指涉兩個層面：一、外部行爲者（國際組織、其他國家、跨國非政府組織等）有無管道可以影響該國政府？二、內部行爲者（該國的人民、企業、非政府組織等）能否影響政府的決策？就台灣案例而言，外部行爲者可以透過干擾漁船作業、譴責、制裁、出版報告等管道影響台灣政府。而國內漁民團體和非政府組織雖無法參與政府的決策制定過程，但能透過媒體宣傳或抗議等途徑來表達其訴求。

69 問題的擴散性係指：這個問題會不會對其他議題領域造成影響？例如，某國的空氣污染嚴重影響到飛機起降及身體健康，致使其觀光業遭受龐大損失。就台灣案例而論，ICCAT 的制裁不但涉及漁業獲利，更會衍生出漁民失業、國際環保形象不佳等問題。

70 台灣政府自 1990 年代起即著手進行憲政制度改革與政府再造之工作，因此 ICCAT 制裁所引發的府際制度革新之需求與其政策偏好相符。

71 在政策制定過程中納入組織化的地方社團、利益團體與私人行爲者，並且引進新的公民參與方式，例如電子化參與（e-participation）、公民諮商（citizen consultation）、公民審議（citizen deliberation）等機制。請參閱：Bas Denters and Lawrence E. Rose (2005)。

臺灣大學學術期刊資料庫

再者，透過本文的案例研究可以發現，台灣政府在處理全球公共問題之時，面臨著無力管制、無效率以及被動回應等困境。雖然在遭遇削減配額之制裁後，台灣於法規與監督技術上有所改善。但就府際制度結構、教育以及管制機制等方面而言，尚存有改進空間。倘若不積極予以革新，則未來將持續面臨國際制裁之威脅。

最後，從宏觀層次觀之，全球環境治理途徑與府際關係兩者間的互動包含以下幾個階段：環境共識凝聚與國際組織構建、環境監督、國際層次施壓、國內府際互動、以及政策與制度產出。透過本文的研究，吾人可以發現在處理全球公共問題時，府際互動過程的所有行爲者（中央政府、地方政府與民間社群）無論在政策規劃、法規制定或者是合作對象選定上，都不能忽略來自國際層次的影響。易言之，參與治理的行爲主體應包括國家疆界之外的制度與行爲者，如此始能強化國內府際治理的成效，並且免於遭受外部壓力的阻擾與制裁。是故，府際關係不是一種只限國內行爲者參與的互動關係，其互動的對象亦包括國際層次之制度與行爲者，並進而能觸發政府體制的調整與政策法規的產出。雖然府際關係與全球環境治理途徑的本質有著歧異（請見第三節），但是這些差異並不妨礙吾人在分析時將某些國際層次的行爲者或制度納進府際關係討論的範疇之中，如此可彰顯其中的動態關係並且提供更全面的建議。[72]

本文的限制在於僅以單一制國家之案例作爲分析對象，然而聯邦制或其他類型的府際關係模式亦值得探究，因此未來可以選擇其他類型的國家案例來進行研究。[73] 另一方面，本文僅著重國際與國內兩層次之間的「競爭或衝突」關係，並未就其間的「合作」面向作太多討論。[74] 所以未來可持續針對不同行爲者之間的跨層次合作關係進行更細部的分析。

---

72 此處必須強調的是，筆者並非將府際關係與全球環境治理視爲一體或認爲兩者的本質無差異。而是主張在思考全球公共問題的解決之道時，府際關係研究可以將「行爲者」或「互動主體」的部分予以擴充，把國際層次之組織、制度與行爲者納入其中。

73 另外，雖然同爲單一制國家，但因歷史背景、文化、政治體制等面向的差異，會使各國發展出不同的府際關係模式。而本文選擇的台灣案例僅是單一制國家中的一個代表。

74 僅提及跨國合作相互監督漁船作業、以及非政府組織共同舉發不法等案例。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

Josupeit, Helga 著，夏翠鳳摘譯，2002，〈全球鮪魚市場概況〉，《國際漁業資訊》，124。中華民國對外漁業發展協會網站，http://www.ofdc.org.tw/，2010/03/12。

Peters, B. Guy 著，許道然等譯，2000，《政府未來的治理模式》，台北：智勝。譯自 *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press. 1996.

Pierre, Jon and B. Guy Peters 著，謝宗學等譯，2002，《治理、政治與國家》，台北：智勝。譯自 *Governance, Politics and the State*. London, UK: Palgrave Macmillan. 2000.

Safina, Carl 著，杜默譯，2000，《海洋之歌：全球海洋生態發現之旅》，台北：先覺。譯自 *Song for the Blue Ocean: Encounters Along the World's Coasts and Beneath the Seas*. New York, NY: Henry Holt and Company, Inc. 1997.

Sandler, Todd 著，葉家興譯，2003，《經濟學與社會的對話》，台北：先覺。譯自 *Economic Concepts for the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2001.

大紀元電子報，2008，〈陳水扁拍賣黑鮪魚藝品，一百萬元賣出〉，大紀元網頁，http://www.epochtimes.com.au/b5/8/5/10/n2112411.htm，2010/02/12。

大紀元電子報，2009，〈屏東鮪魚季馬英九親臨拍賣〉，大紀元網頁，http://www.epochtimes.com/b5/9/5/4/n2515183.htm，2010/02/12。

中時社論，2005，〈從權宜旗、洗魚檢討國家形象管理〉，中國時報，11/20，A2。

中華民國對外漁業合作發展協會，2010，〈我國 VMS 現況〉，中華民國對外漁業合作發展協會網頁，http://www.ofdc.org.tw/，2011/03/01。

臺灣大學學術期刊資料庫

中華民國對外漁業合作發展協會，2011，〈協會簡介〉，中華民國對外漁業合作發展協會網頁，http://www. ofdc.org.tw/，2011/10/25。

王佳煌，2007，〈邁向都會政府：北臺都會整合之分析〉，《國家與社會》，3: 35-62。

台灣動物社會研究會，2009，〈台灣政府說一套做一套，危及全球鮪魚資源永續，保育組織呼籲政府支持海洋保育方案，莫讓台灣漁業陷入危機！〉，台灣動物社會研究會網頁，http://www.east.org.tw/that_content.php?id=289，2010/03/06。

台灣區鮪魚公會網站，2011，http://www.tuna.org.tw/，2011/10/21。

台灣環境資訊協會，2011，〈宗旨願景〉，台灣環境資訊協會網頁，http://www.e-info.org.tw/node/31，2011/10/25。

石振國，2007，〈美國府際合作機制的建構與經驗學習：ACIR 與 NRDP 的比較分析〉，《中華行政學報》，4: 67-80。

朱景鵬，2006，〈府際關係管理與行政效能強化之研析〉，《研考雙月刊》，30(6): 64-76。

朱鎮明，2006，〈中央與地方政策協調機制〉，《中國行政》，77: 133-162。

朱立群，2010，〈台灣黑鮪漁獲量大減 6 成，價高 3 倍〉，中國時報，6/18，A12。

江大樹，2001a，〈府際關係導論〉，趙永茂、孫同文與江大樹（主編），《府際關係》，台北：元照，頁 1-46。

江大樹，2001b，〈論行政區劃與府際關係的相互影響性〉，《中國地方自治》，54(6): 13-26。

江大樹，2006，《邁向地方治理：議題、理論與實務》，台北：元照。

自由時報，2008a，〈救保育生物，綠色和平組織再闖我漁船〉，5/4，A10。

自由時報，2008b，〈綠色和平又盯梢，我漁船緊急求援〉，5/12，A6。

行政院海洋事務推動小組網站，2009，http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/index.aspx，2010/03/12。

行政院組織改造網，2010，〈行政院組織新架構〉，行政院組織改造網頁，http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151901&ctNode=11593

臺灣大學學術期刊資料庫

&mp=14，2010/03/12。

行政院農委會漁業署，2006，〈遠洋漁業管理及產業重整方案〉，行政院農委會漁業署網頁，http:// 59.120.30.213:8088/，2010/02/12。

行政院農業委員會，2010，〈海的男兒，汪洋和星光知道：漁業署遠洋漁業觀察員與檢查員〉，《農政與農情》，217。行政院農委會網頁，http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=21705，2010/08/13。

行政院研考會，2006，《海洋政策白皮書》，台北：行政院研考會。

吳重禮、李憲爲，2005，〈政黨政治與府際關係：以 1995 年至 2003 年媒體對中央與北高直轄市政府互動的報導爲例〉，《人文及社會科學集刊》，17(1): 71-102。

吳淑君，2006，〈巡視龜山島，呂秀蓮促增設海洋部〉，聯合報，1/20，C4。

吳進仁，2006，〈我國大目鮪配額明年恢復，業者振奮〉，奇摩電子報網頁，http://tw.news.yahoo.com/，2008/08/12。

吳濟華、葉晉嘉、朱俊德與王翔煒，2006，〈地方永續發展規劃之跨域治理機制研究：以高高屏地區爲例〉，《城市發展》，1: 28-53。

呂育誠，2004，〈中央與地方夥伴關係的省思與展望〉，《中國行政》，75: 29-56。

行政院農業委員會，2008，〈投資經營非我國籍漁船管理條例〉，行政院農業委員會網頁，http://www.coa.gov.tw，2010/01/13。

李長晏，2007，《邁向府際合作治理：理論與實踐》，台北：元照。

李長晏，2009，〈府際協力治理政策工具之設計與選擇〉，《研習論壇》，101: 24-38。

李長晏、曾淑娟，2008，〈台中縣市合併升格直轄市後之府際關係重構〉，《中國地方自治》，61(1): 3-23。

林順良，2006，〈漁船國外基地作業，標準決放寬〉，聯合報，9/15，C4。

林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，台北：五南。

邱文彥，2008，〈籌設海洋部，刻不容緩〉，中國時報，6/13，A20。

姜皇池，2005，〈台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之

臺灣大學學術期刊資料庫

衡量〉，《台灣國際法季刊》，2(1): 17-93。
紀俊臣，2003，〈英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析〉，《中國地方自治》，56(7): 4-20。
紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》，台北：時英。
紀俊臣，2008，〈論臺灣跨域治理的法制及策略〉，《研考雙月刊》，32(5): 26-33。
胡念祖，2002，〈海洋事務部之設立：理念與設計〉，《國家政策季刊》，1(1): 53-90。
胡念祖，2005，〈漁政管理不能再蒙混了〉，中國時報，11/21，A3。
胡念祖，2009，〈對海洋設部之總體觀〉，《海洋及水下科技季刊》，19(1): 17-27。
胡念祖，2011，〈台灣的海洋前景又何在？〉，中國時報，6/8，A16。
孫同文，2001a，〈府際關係的比較研究〉，趙永茂、孫同文與江大樹（主編），《府際關係》，台北：元照，第 11 章。
孫同文，2001b，〈美國的府際關係〉，趙永茂、孫同文與江大樹（主編），《府際關係》，台北：元照，第 5 章。
孫同文，2002，〈全球化對府際關係的影響〉，《研考雙月刊》，26(4): 89-99。
孫同文、林玉雯，2007，〈析論府際關係的多元面向〉，《研習論壇》，75: 10-15。
楊迪文，2006，〈漁業用油補貼，依現行辦法〉，聯合報，8/1，C2。
袁鶴齡，2004，《全球化世界的治理》，台中：若水堂。
張其祿，2001，〈府際間財政補助政策之經濟效能分析：兼論我國地方補助款之執行與展望〉，《社會文化學報》，12: 133-157。
教育部，2007，《海洋教育政策白皮書》，台北：教育部。
教育部，2008，〈海洋教育執行計畫〉，教育部教育研究委員會網頁，http://140.111.34.34/marine/ common/index.php?z=115&zzz=115 ，2011/10/25。
教育部，2011，〈海洋教育執行績效〉，教育部教育研究委員會網頁，http://140.111.34.34/marine/ common/index.php?z=115&zzz=115 ，

臺灣大學學術期刊資料庫

2011/10/25。

許正雄，2006a，〈取締濫捕，刻不容緩〉，聯合報，5/12，C4。

許正雄，2006b，〈黑鮪魚文化的省思：落實保育才能永續經營〉，聯合報，7/11，C4。

許志強，2005，〈漁業界觀點：政府漠視才是元兇〉，中國時報，11/21，A2。

陳美霞，2009，〈病毒無祖國：新流感與跨域治理〉，《臺灣民主》，6(2): 211-218。

陳健仁，2008，〈單一制國家中央與地方夥伴關係之建構：以日本地方分權改革爲例〉，《東吳政治學報》，26(4): 97-143。

陳添壽，2002，〈漁業資源永續利用的重要性〉，《漁業推廣》，194: 12-17。

陳連芳，2003，〈從府際觀點探討地方財政改善之道〉，《財稅研究》，35(5): 181-209。

傅家驥譯，2002，〈世界漁業資源 75% 已完全利用〉，《國際漁業資訊》，111。中華民國對外漁業發展協會網頁，http://www.ofdc.org.tw/，2010/03/12。

黃向文，2007，〈ICCAT 管理決議對我大西洋遠洋船隊之衝擊與因應〉，《國際漁業資訊》，170: 49-57。

黃向文、陳玉琛，2002，〈談國際漁業管理之新挑戰：就非法、未報告、不受管理漁撈行爲之因應〉，《漁業推廣》，188: 12-23。

黃建銘，2009，〈三都十五縣府際關係之探析〉，《研習論壇》，101: 53-63。

楊豐隆，2009，〈我國漁業觀察員計畫執行成果〉，《農政與農情》，210。行政院農業委員會網頁，http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=20755，2010/03/11。

葉代芝，2005，〈ICCAT 大幅刪減台灣鮪魚配額近 7 成〉，大紀元電子報網頁，http://www.epochtimes.com/b5/5/11/20/n1126770.htm，2010/01/12。

廖達琪，2000，〈精省以來的府際關係失序或設計不出的秩序〉，《中

臺灣大學學術期刊資料庫

山大學社會科學季刊》，2(4): 133-166。

漁業署，2007，〈漁業署與海巡署合作增強我國遠洋漁業管理效能〉，漁業署網頁，http://www.fa.gov.tw/chnn/news/news_release/content.php?id=578，2009/11/12。

漁業署，2008a，〈我國與庫克群島於中西太平洋公海相互登臨檢查對方漁船〉，漁業署網頁，http://www.fa.gov.tw/chnn/news/news_release/content.php?id=659，2009/11/12。

漁業署，2008b，〈紐西蘭與我國啓動公海相互登臨檢查對方漁船〉，漁業署網頁，http://www.fa.gov.tw/chnn/news/news_release/content.php?id= 629，2009/11/12。

漁業資訊服務網，2000，〈配合漁業法修正草案之審查，漁業署呼籲國人勿再投資經營違法、未繳報告、未受規制（IUU）之權宜國籍漁船〉，漁業資訊服務網，http://www.fa.gov.tw/chnn/news/news_release/content.php?id=180，2009/11/12。

趙永茂，2003，〈臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18: 53-70。

趙永茂、孫同文與江大樹（主編），2001，《府際關係》，台北：元照。

劉正元，2005，〈跨域治理：以臺北市及基隆市垃圾處理合作案爲例〉，《人事月刊》，41(2): 47-49。

劉淑惠，2002，〈府際間的財政關係與爭議：以中央統籌分配稅爲例〉，《法政學報》，15: 191-205。

蔡天享、黃鴻燕，2002，〈大西洋鮪漁業國際管理之發展趨勢〉，《農政與農情》，115: 71-75。

鄧敏政、葉順琬，2005，〈以艾利風災探討跨域合作之研究〉，《法政學報》，19: 203-228。

賴明伸，2004，〈以綠色消費觀點來看黑鮪魚季活動〉，綠色消費電子報網頁，http://www.edf.org.tw/News/green20040608.htm，2010/08/07。

謝龍田，2005，〈180 名鮪漁業者立院陳情〉，聯合晚報，12/9，8。

臺灣大學學術期刊資料庫

藍凱誠，2005，〈農委會與遠洋鮪魚業座談，公會促提對策〉，聯合報，11/30，C2。

羅如蘭，2006a，〈洗刷罵名，觀察員放洋學習〉，中國時報，1/9，A6。

羅如蘭，2006b，〈野蠻遊戲，洗魚超捕何時了〉，中國時報，1/9，A6。

二、西文部分

Arts, Bas. 2005. “Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State.” In *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness,* eds. Mathias Koenig-Archibugi and Michael Zurn. New York, NY: Palgrave Macmillan, chap. 8.

Cameron, David. 2001. “The Structures of Intergovernmental Relations.” *International Social Science Journal* 53(167): 121-127.

Commission on Global Governance. 1995. “Our Global Neighborhood.” in http://www./cgg.ch/. Latest update 12 December 2009.

Denters, Bas and Lawrence E. Rose. eds. 2005. *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

DPA. 2009. “Greenpeace Accuses Taiwan Tolerating Overfishing Tuna Stocks.” in http://www.intellasia.net/news/articles/regional/111280300_printer.shtml. Latest update 12 October 2009.

Evans, Peter B., Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam. 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.

FAO Fisheries and Aquaculture Department. 2010. “The State of World Fisheries and Aquaculture 2010.” in http://www.fao.org/docrep/013/i1820e/i1820e.pdf. Latest update 31 August 2011.

Gianni, Matthew and Walt Simpson. 2005. “The Changing Nature of High

臺灣大學學術期刊資料庫

Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing." in http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf. Latest update 12 November 2009.

Gourevitch, Peter. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32(4): 881-911.

Greenpeace Website. 2006. "It can't go on Forever." in http://archive.greenpeace.org/oceans/globaloverfishing/itcantgoonforever.html. Latest update 17 October 2009.

Greenpeace Website. 2009. "Taiwanese Ships Caught Illegally Transferring Tuna in Pacific Waters." in http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/overfishing/taiwanese-ships-caught-illegal. Latest update 12 October 2009.

Greenpeace Website, 2011. "Rainbow Warrior Crew Take Action in Taiwan to Defend Tuna." in http://www.greenpeace.org/international/rainbow-warrior-action-taiwan/. Latest update 26 January 2011.

Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair. eds. 1999. *Approach to Global Governance Theory*. Albany, NY: State University of New York Press.

Hurrell, A. and B. Kingsbury. eds. 1992. *The International Politics of the Environment*. Oxford, UK: Clarendon Press.

Held, David and Anthony McGrew. eds. 2002. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, UK: Polity Press.

Haas, Peter M. 2004. "Addressing the Global Governance Deficit." *Global Environmental Politics* 4(4): 1-15.

ICCAT Resolution 04-01. 2004. "Recommendation by ICCAT on a Multi-Year Conservation and Management Program for Bigeye Tuna." in http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2004- 01-e.pdf. Latest update 14 October 2011.

ICCAT Resolution 05-02. 2005. "Recommendation by ICCAT Regarding

臺灣大學學術期刊資料庫

control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery." in http://www.ofdc.org.tw/fishserv/File/Rule/ICCAT_Resolutions_E/05-02.pdf. Latest update 14 October 2011.

ICCAT Resolution 06-01. 2006. "Recommendation by ICCAT Regarding Chinese Taipei." in http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2006-01-e.pdf. Latest update 18 October 2011.

ICCAT Website. 2010. "Contracting Parties." in http://www.iccat.int/en/contracting.htm. Latest update 18 November 2009.

Juda, Lawrence. 2002. "Rio Plus Ten: The Evolution of International Marine Fisheries Governance." *Ocean Development and International Law* 33: 109-144.

Krahmann, Elke. 2003. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance* 9(3): 323-346.

Langley, Paul. 2001. "Transparency in the Making of Global Environmental Governance." *Global Society* 15(1): 73-92.

Levy, David L. and Peter J. Newell. eds. 2005. *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Lodge, Michael W. 2004. "Improving International Governance in the Deep Sea." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 19(3): 299-316.

Marine Resources Assessment Group. 2005a. *IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs*. London, UK: Maarine Resources Assessment Group Ltd.

Marine Resources Assessment Group. 2005b. *Review of Impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries*. London, UK: Maarine Resources Assessment Group Ltd.

McCormick, J. 1989. *The Global Environmental Movement*. London, UK: Belhaven Press.

Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

臺灣大學學術期刊資料庫

Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42(3): 427-460.

Schmidt, Carl-Christian. 2004. “Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing.” Paper presented at the International Fisheries Compliance 2004 Conference, September 29-30, Brussels.

Stoker, Gerry. 1998. “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal* 50(155): 17-27.

Stoker, Gerry. 2004. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Tolvanen, Sari, Martini Gotje, Diana Guio Torres and Chow Yuen Ping. 2010. “The Inconvenient Truth of Taiwan’s Flags of Convenience.” in http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/Taiwan-FOC-report/. Latest update 14 January 2011.

Toribau, Lagi and Karli Thomas. 2009. “Defending our Pacific 2009: Summary Report.” in http://www.greenpeace.org/international/press/reports/defending-our-pacific2009-summaryreport. Latest update 12 December 2009.

Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York, NY: Columbia University Press.

Wijkman, Per Magnus. 1982. “Managing the Global Commons.” *International Organization* 36: 511-536.

Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Monterey, CA: Books/Cole Publishing Company.

Wright, Deil S. 1990. “Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons.” *Public Administration Review* 50: 168-178.

Young, Oran R. 1982. *Resource Regimes*. Berkeley: University of California Press.

Young, Oran R. 1989. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, NY: Cornell University

臺灣大學學術期刊資料庫

Press.

Young, Oran R. ed. 1997. *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Interactions between Global Environmental Governance and Domestic Politics:

The ICCAT Slashing of Taiwan's Bigeye Tuna Quota in 2005

*Wun-cian Lin**

Abstract

In recent years, there has been an increasing interest in intergovernmental relations within the field of political science in Taiwan. However, studies have mostly focused on domestic-level actors, with little attention paid to the effect of international institutions and actors. The aim of this paper is to examine the interaction between global environmental governance and intergovernmental relations with regard to environmental issues. Through an examination of the ICCAT decision to slash Taiwan's bigeye tuna quota in 2005, this study presents the following findings. First, restraint powers in global economic governance come from diverse sources and take many different forms. Hence, the state must coordinate with other states and non-state actors. Second, the regulatory reform process for marine affairs in Taiwan is still at an early stage and new cooperation mechanisms have not yet been established. Consequently, it is difficult to build consensus among stakeholders. Third, although marine fishing rules and oversight mechanisms in Taiwan have undergone revision, there are still many areas for improvement, including intergovernmental structure, educational policy, and regulatory regime. Finally, the interaction between global environmental

* Ph.D. Candidate, Department of Political Science, Tunghai University.
E-mail: winchin12000@yahoo.com.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

governance and intergovernmental relations consists of the following five stages: environmental consensus building and international institution construction, environmental monitoring, international pressuring, intergovernmental interaction, and lastly, policy and institution production. When thinking about the solution to global public problems, scholars working on intergovernmental relations should consider the role of international institutions and actors to gain a clearer picture.

Keywords: Global Environmental Governance, Intergovernmental Relations, Flag of Convenience (FOC), Bigeye Tuna

臺灣大學學術期刊資料庫