

公海保育的管理措施及我國的因應

圖、文 / 邵廣昭

專題報導 》海洋講堂

公海的保護是從 1970 年代開始，曾制定了海洋法公約、魚類種群協定和責任制漁業等。但迄今已過了 40 年，成效似乎不彰。因此近 20 年來，聯合國大會、生物多樣性公約締約方會議，以及地球高峰會等國際又開始推動了新的公海保育策略，包括劃設公海的海洋保護區等公海的管理的措施，在推動時會面臨哪些困難和挑戰。我國未來應如何來配合及因應等，均需大家來了解及關注。

公海目前在國際上有哪些管理規範？

1.1980 年代末期漸有禁用流刺網的決議。此乃因此類漁具有成本低、操作易、捕獲量大之特性，但常有混獲，影響海洋生態並因漁具垃圾造成海廢及幽靈漁業的問題。1991 年 12 月 20 日 UNGA 通過決議，呼籲各國於 1992 年底前實施全球禁用流刺網。

2.1995 年通過《1995 年魚類種群協定》來促進對跨界魚類種群和高度洄游魚類保育和管理，2001 年正式生效，規定沿海國與在公海捕魚的國家應履行合作義務，而預警原則亦包括在其中。

3.1995 年 FAO 通過了《1995 年責任制漁業行為準則》，強調自主管理、重視及維護海洋生態及生物多樣性。

4.1999 及 2001 年 FAO 又針對海鳥、鯊魚，漁撈能力，打擊 IUU 等推出四項國際行動計劃（IPOA）；2009 年通過了「防制「非法、未報告及不受規範」（IUU）漁撈的港口國措施

協定」。為了宣導鮪魚資源永續的重要性聯合國於 2017 年宣布在每年 5 月 7 號為世界鮪魚日。（圖 1）

如何落實執行公海的管理規範？

主要要靠漁業之監控、管制及調查（Monitor、Control and Surveillance, MCS）、監測就是漁獲要儘速回報，漁船要有監控系統（VMS），以及觀察員的制度。管控（就是要有核准作業漁船白名單的制度，要有延繩釣漁業混獲的忌避措施，要有漁獲配額的分配，要有捕魚區域的限制。監督就是漁船要有登檢巡護的計劃以及漁獲證明文件的制度。一旦發現違規作業，則予不同的處分。譬如罰款、吊照、扣留船隻或是刪減配額；或是被指為不合作的國家，禁止他們水產品的輸入及卸漁。歐盟也有所謂黃牌、紅牌及黑牌的國家名單，可以進行貿易的管制。

由於每艘船都會裝 VDR; 故 Google 的 global fishing watch 很容易去監測及管理是否非法進入 MPA（圖 2）。因此大幅提高罰則絕對是首要之急。最近漁業署已經成立了遠洋漁船監控中心，希望所有的資訊未來都能夠透明化及公開化。



（圖 1）為了宣導鮪魚資源永續的重要性聯合國於 2017 年宣布在每年 5 月 7 號為世界鮪魚日。（圖 2）Google 的 global fishing watch 很容易去監測及管理是否非法進入 MPA 作業。



(圖 3) 政府曾收購上百艘大型延繩釣的漁船，經過處理之後，沉放在西南部海域作為人工魚礁來培育漁業資源。

臺灣遠洋漁業管理所面臨的困境

我國的遠洋漁業的傳統漁區未來可能會因為公海劃入 MPA 的範圍後，日益縮小。此外，還有下面五個困境：(1) 國際漁業的管理日趨嚴格，監控管理的措施越來越多。除了違規的船旗國的責任之外，也要追究實際獲益的國家的責任。(2) 漁獲配額爭取越來越困難，漁船捕撈配額限制的魚種的漁獲量，不能夠超過當年度的配額。臺灣遠洋漁業管理的癥結在於船隊太多，但管理不善。(3) 保育的聲浪持續升高，許多民間團體帶動的輿論造成決策的壓力。(4) 中國開始大力發展遠洋漁業，而沿岸國及島國也開始形成集團，調漲他們的入漁費。(5) 勞動力的短缺，外籍船員權益保障的問題，以及漁船年令老化的安全問題等等。

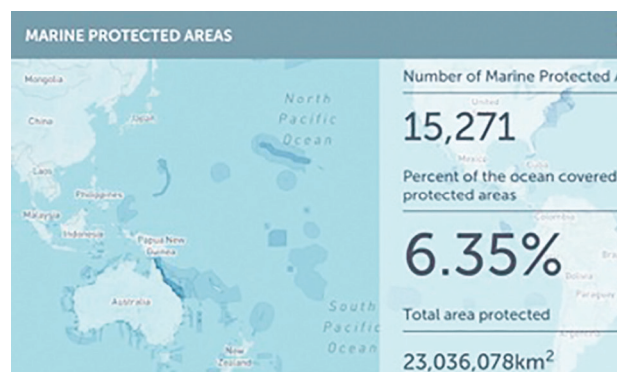
總之，漁業署現有人力與經費不足，無法有效監控龐大的船隊。且多數漁船待在公海數月、好幾年都不需進港，成為管理上最大漏洞。且漁業資源持續減少、競爭越烈，不少漁民鋌而走險，進行非法漁業。

面對公海保護的國際趨勢 我國應如何因應

(1) 依據各區域性漁業管理組織 (RFMO) 的漁獲配額訂定各洋區作業管理的規定，再依照各個作業的組別訂定最高作業漁船的數目和漁獲的限制。包括限船、禁漁、限建，懸掛國外船旗國的國旗，需要申報並取得許可。並在 2005 的 2007 年削減了 183 艘大

型延繩釣的漁船，作為人工魚礁來培育漁業資源 (圖 3)。(2) 建立漁船白名單的制度，並每年更新，來防止 IUU 魚貨的產銷。從 1996 年開始已經設計了適合我國漁船使用的 VMS 系統，2017 年已有效監控了 2300 多條我國籍的漁船的作業動態。目前我國太平洋鯉鮪圍網漁船已經 100% 配置觀察員，三大洋延繩釣漁船目前涵蓋率是 5%。在公海登船檢查方面，我們也已經分別同意和紐西蘭等六國，在中西太平洋公海相互登檢對方的漁船。(3) 在港口作監測及採樣，一旦發現有非法捕撈的行為，就可以採取法律的行動。在港口轉載必須要有監測的認證，在國外港口卸魚及出售的時候也需要作監測。(4) 在減少混獲的方面，鼓勵鮪延繩釣船使用圓形鉤，並備妥除鉤器來保育海龜。要用避鳥繩來保護海鳥；鯊魚的部分也在 2012 年頒布鱗不離身的政策，以避免割鱗的行為。(5) 加派觀察員、運用 VMS 的資料，統合漁獲、生物樣本及航行的軌跡資訊，來強化資源的評估和分析，提升漁獲統計的質和量。

總之，我國的遠洋漁業對於我們的外交、經濟、糧食安全都有它的重要性。但由於公海上的遠洋漁業的漁業資源已越來越少，隨著在公海上的海洋保護區的數目越來越多，面積越來越大 (圖 4)。國際的捕魚規範也越來越嚴格，站在資源永續利用的立場，我們當然應該配合，盡量來修改我們自己的管理的措施。



(圖 4) 全球海洋保護區的網站，隨時都會更新紀錄全球各國海洋保護區劃設進展的資訊，並提供最新的統計數字。