

養護與管理跨界與高度洄游魚種：其現況與發展

王冠雄

中國文化大學政治系副教授

壹、定義

根據一九八二年聯合國海洋法公約第 63 條第 2 款，其規定並未特別就「跨界魚群」(straddling stocks)此一名詞加以定義，而是以「同時出現在一國專屬經濟區內外的魚種(stock or stocks of associated species occurring both within the exclusive economic zone and in an area beyond and adjacent to the zone)」取代；至於「高度洄游魚種」(highly migratory species)，在海洋法公約第 64 條中則並無明確的定義，僅僅在該公約的《附錄一》中以列舉的方式，訂出了十七種魚類為高度洄游魚種，這些魚種所具有的一大特色即為廣大的地理分配性，亦即在其生命週期中，往往會出現遠距離的地理分佈。因此就實際的情形觀之，要清楚地分辨這兩類魚種並不容易。也因此反映出一個漁業資源管理上會遭遇到的課題：沿海國和公海捕魚國必須對該魚種的管理進行合作，否則管理的成效將會受到折扣。¹

跨界與高度洄游魚種的問題呈現於外的是公海生物資源的養護與管理，但其背後的深層含意則涉及沿海國與公海漁業國之間利益的糾葛。就公海漁業國的角度觀之，它所重視的是公海中漁業資源的利用與捕撈，它的利益端視該國漁業界的規模和公海中該魚種的多寡而定，換言之，若其遠洋漁捕能力強，而且所欲捕撈的魚種又極豐富，則會吸引其在某一海域停留，反之，該國船隊則可能移往它處海域作業，故其利益規模是屬於長短期混合的。相對的，無論一個沿海國的漁業規模如何，它對跨界和高度洄游魚種的興趣和利益皆屬長期的，因為該魚種在公海中養護及管理是否適當，均會影響到在其專屬經濟區內漁業養護及管理措施的成敗，亦會影響到該沿海國由海洋資源獲得利益的多寡，而這也是該沿海國在海洋法公約規定下的特別利益。² 所以對跨界與高度洄游魚種的養護與管理問題，無論是在公海中或沿海國專屬經濟區內，都是不可分

¹ FAO, *FAO Fisheries Technical Paper*, No. 337(1994), pp. 4-8.

² United Nations, *The Regime for High-Seas Fisheries, Status and Prospects*, New York: United Nations, 1992, p. 30, para. 98.

割的。

貳、國際社會的努力

一、坎昆會議

自一九八〇年代末期以來，跨界與高度洄游魚種的問題便成為國際漁業界矚目的焦點，因為這牽涉到不同海域及不同國家間的利益糾葛，而在國際漁業法律。針對此種日漸增多的糾紛，國際間召開連串的會議，企圖尋求解決之道。一九九二年的五月六日至八日，在墨西哥的坎昆(Cancun)市召開「負責漁捕會議」(International Conference on Responsible Fishing)，要求漁業資源的持續利用應與環境保護相協調；捕撈與養殖活動不應傷及生態系統、資源或其品質；對魚產品的加值行為或是製造流程應符合衛生標準的需求、並在商業過程中提供消費者良好品質的產品。³

二、兩次地球高峰會

坎昆會議之後的一個月，一九九二年六月，聯合國環境暨發展會議 (United Nations Conference on Environment and Development, 簡稱 UNCED) 在巴西的里約熱內盧召開，⁴ 它的目的即在發展一套廣泛的計畫，使得永續發展的目標得以達成，然而這個理想並未在該次會議中達到。就永續發展漁業資源此一議題來看，沿海國的觀點是，公海漁業必須要在不會對沿海國管轄區域內 (即是專屬經濟區) 魚種產生負面影響的情形之下，方可進行。⁵ 但若由公海漁業國的角度來說，所有國家均應遵守海洋法公約對公海捕魚的規定。其中特別是船旗國對其在公海中作業漁船的管轄權是構成其國家主權不可分割的基本因素，並且是不可修改的，即使經過雙邊或多邊的同意也不能夠改變這種權利的本質。

里約高峰會十年之後，二〇〇二年八月於南非約翰尼斯堡再度召開全球永續發展高峰會，並通過「施行計畫(Plan of Implementation)」。⁶ 由於意識到漁業

³ UN Doc. A/CONF.151.15, Annex.

⁴ 亦稱「里約會議」或「地球高峰會」(Earth Summit)。

⁵ UNCED Doc. A/CONF.151/PC/WG.II/L.16/Rev.1 (16 March 1992); William T. Burke, "UNCED and the Oceans," *Marine Policy*, Vol. 17 (1993), pp. 522-523.

⁶ http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/

資源的大量耗竭，因此此次會議不僅強調永續發展的觀念，也進一步要求國際社會能夠對於漁業資源的養護和管理設定目標。該「施行計畫」第三十段指出為達到永續漁業的目標，應在各層級採取以下行動：維持種群數量或使之恢復到可以生產最高持續生產量的程度，以期在 2015 年年底前盡可能緊急？枯竭的種群實現這些目標；批准或加入和有效執行有關的聯合國漁業協定或安排，並酌情執行有關區域漁業協定和安排，特別是 1995 年「跨界與高度洄游種群協定」以及 1993 年「公海漁船遵守協定」；執行 1995 年「責任漁業行為規約」；緊急制定和實施國家行動計畫，特別是「2005 年年底管理捕撈能力國際行動計畫」和「2004 年年底預防、阻止和消除非法、未報告和無管制的捕撈活動國際行動計畫」；鼓勵有關區域漁業管理組織和安排，在審議分配跨界與高度洄游種群的漁業資源問題時充分考慮到發展中沿海國家的權利，並顧及「聯合國海洋法公約」的規定以及「跨界與高度洄游種群協定」；消除導致非法、未報告、無管制和過量捕撈的補貼，完成世界貿易組織所致力的澄清和改善漁業補貼紀律的工作。⁷

三、聯合國跨界與高度洄游魚種會議

在「聯合國環境及發展會議」之後，依據聯合國大會第 47/192 號決議案，自一九九三年四月開始，在聯合國總部共召開了六屆會期的跨界與高度洄游魚種會議。在一九九五年八月四日的會議中所通過的「協議草案」將沿海國與公海捕魚國之間應當承擔的權利與義務加以澄清，⁸ 該協議第七條第一項明白規定養護與管理措施的相容性(compatibility)：關於跨界魚種部份，沿海國與公海漁業國應尋求一致的必要措施；至於高度洄游魚種部份，沿海國與公海漁業國應進行合作，以達到養護與增進該魚種最佳利用之目的。協議中同時要求，在專屬經濟區與公海的養護與管理措施上應具有相容性，並且明列數項在決定相容性時應該考慮的因素。

131302_wssd_report_reissued.pdf，上網檢視日期：上網檢視日期：2003 年 8 月 1 日

⁷ Plan of Implementation, para. 31.

⁸ 見 Agreement for the Implementation 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, UN Doc. A/CONF.164/37 (8 September 1995), 中文譯為「履行一九八二年十二月十日聯合國海洋法公約有關跨界魚群與高度洄游魚群養護及管理條款協定」，該協定並於一九九五年十二月四日開放簽署，以下簡稱該協定為「履行協定」。

第二項繼續規定，公海與那些國家管轄範圍之內所建立起的養護與管理措施應具有相容性，如此方能有效且完整地確保養護及管理跨界與高度洄游魚種。為達此目的，沿海國與公海漁業國有責任對於完成相容措施的目的進行合作。此協定考慮到海洋生態之完整性，因此規定締約國亦應評估捕魚、其它人類活動及環境因素對於目標種群(target stocks)及屬於同一生態系統之物種或與目標種群相關或相依種群之物種的影響，且應於必要時對屬於同一生態系統之物種或相關物種亦制定養護管理措施，以維持或恢復此類物種之數量，以防止物種之繁殖遭受嚴重威脅。⁹ 同時，協定中亦明定對於公海中跨界種群及高度洄游種群有關的沿海國與在公海上捕魚的捕魚國應「合作」訂定有關的養護及管理措施。¹⁰

四、公海漁船遵守協定

在聯合國召開跨界與高度洄游魚種會議的同時，糧農組織(Food and Agriculture Organization, 簡稱 FAO)於一九九三年九月通過了「促進公海漁船遵守公海國際保育與管理措施協定(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, 簡稱 Compliance Agreement)」。¹¹ 在其前言部分便開宗明義重申公海捕魚自由及其限制，而行使此種自由的一項主要限制即所有國家有義務進行共同合作採取保育公海生物資源之必要措施。此一公海漁船遵守措施協定基本上確立了船旗國依據海洋法公約第九十一至九十三條對有權懸掛其國旗之漁船行使管轄和控制的方法，同時促進了公海漁業作業透明化的程度。

五、羅馬宣言及若干國際行動計畫

一九九九年三月十日至十一日 FAO 召開的部長會議通過了「執行責任漁業行為規約之羅馬宣言(The Rome Declaration on the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries)」，¹² 宣言第四段特別指出參與國歡迎一九九

⁹ 協定第五條。

¹⁰ 協定第五條。

¹¹ 協定英文文本見 <http://www.fao.org/fi/default.asp> 關於 Compliance Agreement 部分，上網檢視日期：2003 年 7 月 20 日。

¹² 全文見 <http://www.fao.org/fi/agreem/declar/dece.asp>，上網檢視日期：2003 年 7 月 20 日。

九年二月所通過以責任漁業行為規約為架構而制訂的「漁捕能力管理國際行動計畫(International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity, 簡稱 IPOA-Capacity)」、¹³ 「鯊類養護與管理國際行動計畫(International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks, 簡稱 IPOA-Sharks)」、¹⁴ 與「降低延繩釣對海鳥的誤捕國際行動計畫(International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Long-line Fisheries, 簡稱 IPOA-Seabirds)」。¹⁵

其中特別是針對已經出現的過漁現象，普遍地認為漁捕能力過剩是主要的因素。因此在養護與管理漁業資源的方法上，限制漁捕能力成為一個重要的手段。不僅透過聯合國邀集專家召開會議制訂出前述之「漁捕能力管理國際行動方案」，也要求國家能依據該行動方案的內容制訂出其國家級的行動方案。同時，該次會議也注意到應多加開發更精確的漁業發展與管理的生態途徑，而且在責任漁捕行為規約的架構之下，應該多加注意與漁撈和養殖有關的貿易和環境因素。¹⁶ 隨著國際漁業管理制度的發展需要，糧農組織漁業委員會(FAO Committee on Fisheries, 簡稱 COFI)在二〇〇一年三月二日的第二十四會期中制訂通過「防止、阻止與消除非法的、未經報告的和不接受規範的漁捕行為國際行動計畫(International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 簡稱 IPOA-IUU)」。¹⁷

參、國際漁業組織的實踐

海洋法公約第一一八條載明國家間如何養護與管理公海生物資源，更進一

¹³ 方案全文見 <http://www.fao.org/fi/ipa/capace.asp>，上網檢視日期：2003年7月20日。

¹⁴ 方案全文見 <http://www.fao.org/fi/ipa/manage.asp>，上網檢視日期：2003年7月20日。

¹⁵ 方案全文見 <http://www.fao.org/fi/ipa/incide.asp>，上網檢視日期：2003年7月20日。

¹⁶ The Rome Consensus on World Fisheries, adopted by the FAO Ministerial Conference on Fisheries, Rome, 14-15 March 1995, paras. 6-7. 見 <http://www.fao.org/fi/agreem/consensu/cone.asp>，上網檢視日期：2003年7月20日。

¹⁷ 方案全文見 <http://www.fao.org/DOCREP/003/y1224e/y1224e00.HTM>，上網檢視日期：2003年7月20日。

步來看，根據海洋法公約的規定，¹⁸ 對於跨界與高度洄游魚種的問題，第六十三條第二款則將這種義務加諸於沿海國及捕撈這些魚種的漁業國身上，他們應就養護該魚種的方法達成協議或合作。而這種合作可以經由雙邊的或是其他的協議達成，也可經由適當的次區域及區域性組織來達到目的。事實上，海洋法公約第六十三條第二款已經預見到在公海區域中建立養護漁業資源合作機制之重要性。¹⁹ 第六十四條則又附加了一項義務給予沿海國及其他的公海捕魚國，明示此種合作是用來保證對於跨界與高度洄游魚種的養護，以期對專屬經濟區內外的漁業資源達到最佳利用的效果。如果現在沒有合適的國際組織可以確保此種合作，海洋法公約第六十四條則規定沿岸國及其他捕撈這些魚種的公海漁業國「應合作設立這種組織並參加其工作」。²⁰ 遵循此種在海洋法公約中的設計，在一九九五年的履行協定第三部分的規定中特別強調國際合作機制，亦即區域或次區域(regional or sub-regional)國際漁業組織的設立及功能。

而在國際實踐的層面，以地理區域為範圍所組成的國際組織也出現養護管理跨界與高度洄游魚種的安排，而且也有不短的歷史。目前已經建立的區域性漁業組織舉其要者有：中西太平洋高度洄游魚種養護與管理委員會(West and Central Pacific Ocean Fisheries Commission, 簡稱 WCPFC)、²¹ 美洲熱帶鮪魚委員會(Inter-American Tropical Tuna Convention, 簡稱 IATTC)、²² 大西洋鮪類養護國際委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, 簡稱 ICCAT)、²³ 北大西洋鮭魚養護組織(North Atlantic Salmon Conservation Organization, 簡稱 NASCO)、²⁴ 印度洋鮪類委員會(Indian Ocean Tuna Commission, 簡稱 IOTC)、²⁵ 西北大西洋漁業組織(Northwest Atlantic Fisheries

¹⁸ 海洋法公約，第六十三條及第六十四條。

¹⁹ United Nations, *The Regime for High-Sea Fisheries, Status and Prospects* (New York: United Nations, 1992), p. 10.

²⁰ *Ibid.*, pp. 10-11.

²¹ <http://www.ocean-affairs.com> , 上網檢視日期：2003年8月1日。

²² <http://www.iattc.org> , <http://www.iattc.org/IATTCRelatedDocumentsENG.htm> , 上網檢視日期：2003年8月1日。

²³ *United Nations Legislative Series*, UN/LEG/SER.B/16, pp. 483-491.

²⁴ *Official Journal* (1982), L378, p. 25.

²⁵ <http://www.oceanlaw.net/texts/iotc.htm> , 上網檢視日期：2003年8月1日。

Organization, 簡稱 NAFO)、²⁶ 東北大西洋漁業委員會(North East Atlantic Fisheries Commission, 簡稱 NEAFC)、²⁷ 波羅地海國際漁業委員會(International Baltic Sea Fisheries Commission, 簡稱 IBSFC)、²⁸ 南太平洋論壇漁業局(South Pacific Forum Fisheries Agency, 簡稱 FFA)、²⁹ 南方黑鮪養護委員會(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, 簡稱 CCSBT)、³⁰ 南極海洋生物資源養護委員會(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 簡稱 CCAMLR)、³¹ 國際捕鯨委員會(International Whaling Commission, 簡稱 IWC)³² 等。³³

無論這些區域性國際漁業組織的發展程度或是成立時間前後，推動該組織成立的動力皆是來自對於海洋中漁業資源的養護與管理，並企圖達成對漁業資源的永續利用。此一推論可以由區域性國際漁業組織的成立宗旨或目標中見到對於管轄範圍內漁業資源的重視，並特別強調養護與管理該資源，以求確保永續利用目標的達成。例如，在「建立美洲熱帶鮪類委員會公約」前言中表示美國和哥斯大黎加「考慮到維持在東太平洋作業之鮪魚漁船所捕獲黃鰭鮪、正鰹和其他魚種之相互利益，在持續利用的理由下已經成為共同關切之議題，並盼望在事實資料的蒐集和解釋上合作，以促進此類魚種永遠維持在允許最高持續漁獲量的水平」；在「養護大西洋鮪類國際公約」的前言中表示各締約國「考慮到對於在大西洋海域內所發現鮪類及似鮪類魚種之共同利益，以及為糧食和其他之目的，盼望合作使該等魚種數量維持在相當之水平以維持最高持續漁獲量」；在「設置印度洋鮪類委員會協定」前言第三段中指出「盼望合作以保證印度洋中鮪類與似鮪類魚種的養護，以及促進對其最大利用，和該種漁業之永續發展」；在「南方黑鮪養護公約」前言第九段中表示「認知到他們（澳洲、紐西蘭和日本）合作以確保南方黑鮪的養護和最大利用的重要性」，所以該公約在第三

²⁶ *Official Journal* (1978), L378, p. 2.

²⁷ *Official Journal* (1980), L227, p. 22.

²⁸ *Official Journal* (1983), L237, p. 5.

²⁹ <http://www.oceanlaw.net/texts/ffa.htm>，上網檢視日期：2003年8月1日。

³⁰ http://www.ccsbt.org/docs/pdf/about_the_commission/convention.pdf，上網檢視日期：2003年8月1日。

³¹ <http://www.oceanlaw.net/texts/ccamlr.htm>，上網檢視日期：2003年7月25日。

³² *United Nations Treaties Series*, 161, p. 72.

³³ 其他國際漁業組織的狀況，見 <http://www.oceanlaw.net/orgs/index.htm>，上網檢視日期：2003年8月1日。

條中規定其目標在「透過適當的管理，確保南方黑鮪的養護和最大利用」。

因此可以看出這些區域性國際漁業組織的發展在事實上是延續著永續生產和利用的軌跡，這與當前對於海洋生物資源的利用植基於養護和管理適相一致，也唯如此，方能達到永續資源利用的目的。

肆、值得注意的發展

跨界與高度洄游魚種之所以受到國際社會的重視，係結合了生態的、經濟的、環境的、國家主權與主權權利的種種因素。為能使此一資源能夠長久地為人類所用，遂有許多的觀念及文件被發展出來。綜觀前述發展，若干趨勢值得注意：

- ◇ 永續發展觀念的持續發揚：人類對於海洋生物資源的需求量極大，以至於在各國競逐海洋生物資源的同時，導致國際糾紛不斷發生，也因此更需要一套規範以協調各國爭端並減少衝突。為了海洋生物資源的「永續發展」，FAO嘗試著協助世界各國相當大的力量與時間在這些規範的形成中，而各沿岸國或遠洋捕魚國是否能遵行這些規範，將構成未來海洋生物資源能否「永續發展」的主要關鍵。
- ◇ 國際漁業組織的角色擴張：當前世界的海洋已經大致被不同的區域或次區域漁業組織所涵蓋，這些海域中無可避免地有著公海的區域，就傳統的公海捕魚自由而論，此一發展顯然違背傳統國際法的認知。然而受到資源保育及永續利用資源概念的影響，對於跨界與高度洄游魚種進行適當的養護與管理，已然成為達成資源永續利用的重要手段。同時，國際漁業組織在其內部進行資源分配、養護管理措施一致性、對不遵守者之懲處、甚至爭端的解決等層面，均在發展中，並且相互影響，進而形成國際性的規範。因此，國際漁業組織在養護與管理跨界與高度洄游種群方面產生的影響力不可忽視。
- ◇ 與世界貿易組織的規範結合：漁業活動本為人類經濟活動的一環，如同「責任漁業」所涵蓋的層面由漁具的製造、捕魚過程、到漁獲的銷售，這些無一不涉及經濟利益的結合。而在若干案例中，相關國家往往透過經貿的手段，要求對手國對於跨界與高度洄游魚種的捕撈採行某種態度或作為，這種將環境保護與貿易行為相結合的作法已經逐漸普遍。因此，將跨界與高度洄游魚種的養護與管理措施和世界貿易組織的規範相結合，應成未來發展的方向，值得吾人留意。