

台灣在太平洋鮪漁業的角色： 確保永續漁業



GREENPEACE 綠色和平

greenpeace.org

提要

鮪魚是世界最受歡迎魚種之一。為數百萬貧窮人民的重要糧食，也是世界高級生魚片市場的重心。但是全球鮪魚族群正遭受威脅，許多種類的鮪魚已列為瀕臨絕種或是嚴重瀕臨絕種的物種名單。

事情為何會發展至此？

這個故事其實十分簡單。過去數十年以來，食用鮪魚的需求令鮪魚漁船數量及捕撈量大幅增長。遠自日本、歐盟、台灣、韓國、美國和逐漸增加的中國及菲律賓的鮪漁業船隊，正在榨取鮪魚族群僅存的經濟價值。雖然西太平洋等處的鮪魚族群在數年前仍然被認為健康，但目前族群數量已跟隨全球的趨勢而下降。

鮪魚屬於高度洄游物種。在其一生中，為了進食和繁衍，活動範圍涵蓋公海以及沿岸海域。全球大部分的鮪魚捕撈都在遠離岸邊的公海發生，缺乏任何國家的管理和監控，以致對船隊及其活動沒有太多的規範。為了長年不停地捕撈，鮪漁船隊亦會追捕這些移動的族群到沿岸海域。除了合法的捕撈之外，許多遠洋漁船為了這些高價值的魚群，亦會涉及非法、未通報及未經規範的(Illegal, unreported and unregulated, IUU)捕撈行為，任由海洋環境被破壞、阻礙漁業的科學評估、漠視管理規範和搶奪沿岸島國所需要的食物和經濟來源。

這份簡報主要指出台灣捕撈鮪魚的遠洋漁業在中西太平洋區域之角色。台灣是一個非常重要的捕撈鮪魚的地區，台灣籍的漁船加上掛其他國籍船旗的台灣漁船，每年總漁獲量超過五十萬噸。這份簡報亦顯示台灣現有法規的漏洞，導致台灣漁船非法捕撈情形猖獗，造成太平洋地區過度捕魚的情形每況愈下。本文亦建議台灣加強在中西太平洋的管理及保育方案，以達至永續漁業的願景。

針對太平洋鮪漁業的建議重點：

1. 支持永久關閉太平洋四個袋狀公海區域，並禁止區域內所有捕魚行為。
2. 基於預警的原則及考慮到區內IUU捕魚情況而引致捕撈數據的不足和無法確認性，必須支持在中西太平洋鮪魚捕撈量以2001-2004年漁獲量為基準減少50%。
3. 支持全面禁止海上的漁獲轉運。

全球鮪魚數量急劇下降

目前商業捕撈的鮪魚主要有五種，包括正鰹、黃鰹鮪、大目鮪、長鰹鮪以及黑鮪。專門用來製成罐頭的正鰹，正是以漁撈數量來看最具經濟價值的一種。在2004年，共有超過200萬噸的正鰹被捕撈上岸，佔了全球所有鮪魚捕撈量的55%¹。中西太平洋與印度洋是正鰹的主要產地²，中西太平洋大約供給全球60%的鮪魚漁獲量。中西太平洋的正鰹，多半由遠洋漁船艦隊根據簽訂的區域准入協議，在太平洋島國的鄰近海域捕獲³。

第二重要的鮪魚則為黃鰹鮪，佔全球鮪魚漁撈量的35%，比正鰹更具有更高的經濟價值。大部分黃鰹鮪都會用作價值較高的生魚片，但部分也會被製成罐頭。長鰹鮪與同樣可製成生魚片的高經濟鮪魚種類大目鮪，則佔了其餘的鮪魚漁撈量。

黑鮪雖然只佔了全球鮪魚漁撈量的1.5%，但是所帶來的經濟效益卻是非常龐大。在2001年，在東京漁市場曾有一條重量超過200公斤的黑鮪，以美金\$173,600的高價賣出，創下歷史紀錄⁴。

所有的南方黑鮪、西大西洋的北方黑鮪、南大西洋的長鰹鮪、太平洋的大目鮪，以及東大西洋的黑鮪，目前在世界自然保育聯盟(IUCN)的瀕危物種紅皮書⁵中，均列為瀕危或嚴重瀕危的物種，表示這些物種極有可能在不久的將來面臨絕跡的命運⁶。聯合國糧食及農業組織(FAO)目前將全球海域大目鮪的族群，列為完全開發或是過度開發之等級。黃鰹鮪在大西洋與太平洋海域的族群，則為完全開發。在印度洋的黃鰹鮪的族群，則列為中度至完全開發。分布在南大西洋、南太平洋以及東北大西洋海域的鮪魚及類似鮪魚的族群，已有46%至60%被過度開發與耗盡，以至大西洋與印度洋內的公海海域，也有同樣的情形。

1. 台灣的鮪漁業簡介

台灣遠洋漁業包括鮪魚漁業、拖網漁業、魷魚業等。每年台灣鮪魚產量高達52萬噸左右，總市值約台幣400億之多，佔了遠洋漁業產量的70%，以及總產值的90%⁷。這些魚貨多半外銷至其他國家，特別是日本，總額每年高達台幣300億，約等於美金9.32億⁸。其中，鮪魚的出口價值估計為台幣185億⁹。

台灣的漁業也推動了其他附屬產業的發展，其中包括海洋通訊、海洋補給、漁船修護以及其他相關產業，總產值達美金130億，並創造了約兩萬個工作機會¹⁰。

1.1. 台灣的鮪魚船隊

過去數十年間，因「開放型漁業」的發展，台灣鮪魚船艦在數量及捕撈能力方面大幅增加。在2005年，大約有2300艘台灣鮪魚漁船，在遠洋漁場進行漁撈作業。其中，有614艘為大型鮪魚延繩釣船，34艘為圍網漁船。剩下的1,700艘為中型至小型漁船¹¹。在區域漁業管理組織(RFMO)、政府及非政府組織的壓力下，遠洋漁業船隻已在2009年降為2,200艘，其中有428艘為大型延繩釣漁船，34艘圍網漁船，以及1,400艘中型與小型延繩釣船¹²。然而，台灣的鮪魚船隻的數目仍排名為世界之最¹³。根據中西太平洋漁業委員會(WCPFC)所公布的最新數據，台灣漁撈船艦2008年在中西太平洋海域，總共捕撈了246,187噸的鮪魚。佔了該區該年鮪魚捕撈數目的10%¹⁴。

在2009年10月，台灣登記於中西太平洋漁業委員會(WCPFC)的延繩釣船共有1,911艘。其中697艘為身長超過24公尺的大型鮪魚延繩釣船，其他1,180艘體積較小的船為小型鮪魚延繩釣船^{15,16}。

除了台灣籍的漁船外，還有480艘由台灣人經營但為外籍的漁船，也就是所謂的權宜船(Flag of Convenience, FOC)¹⁷。大約300艘小型鮪魚漁船，以及100艘大型鮪魚船註冊的國家為宏都拉斯、貝里斯、赤道幾內亞、柬埔寨、喬治亞、菲律賓、印尼、萬那杜、塞席爾群島以及聖文森島。大約有30艘圍網漁船註冊於太平洋島國，另有約50艘大型鮪魚漁船的註冊國籍不明¹⁸。

台灣政府透過限制漁船的建造，來監控漁船的數量。然而，由台灣漁民所經營的權宜船數目，近年來快速增加。台灣籍漁船以及權宜船的總數，目前已經有2,800艘¹⁹。台灣以及其他國籍漁船過度漁撈的結果，已造成海洋資源永續使用的一大威脅。



◎綠色和平 / Paul Hilton
黃鰭鮪在鮪魚加工廠。黃鰭鮪為過度捕撈而遭受威脅的魚類之一。



◎綠色和平 / Alex Hofford
船員在船倉將冷凍黃鰭鮪拿起。



◎綠色和平 / Paul Hilton
綠色和平行動者與台灣延繩釣船「和財發18」號對話。

1.2. 台灣遠洋漁業的主要問題

台灣擁有大型鮪魚船艦隊，然而政府卻因遠洋漁業經營策略與法令的不足，導致無法有效管理漁業的發展。台灣被國際社會指控，過度拓展漁船的漁撈量。此外，自漁業發展開始，台灣籍漁船與權宜船，在國際海域以及島國沿岸的專屬經濟海域(Exclusive Economic Zone, EEZ)作業缺乏管理，也是為人詬病的問題²⁰。對於縮減漁撈量至國際標準，以確保海洋資源的永續經營，並降低漁船對海洋生物影響的呼籲，台灣的反應一直非常遲緩。

台灣漁業署在其「遠洋漁業管理與工業重建提案」²¹中承認，「非法過度漁撈在大型船艦上，仍是一個非常常見的問題。除了權宜船的非法與過度捕撈外，台灣政府應該對於所有指控負起責任。」目前已有多个IUU漁撈而遭到檢舉。因此，台灣政府在國際壓力下，已經開始推動加強漁業的管理，以禁止任何台灣漁船進行非法活動，確保海洋的永續性。

2. 太平洋鮪魚漁業及議題簡介

鮪魚是太平洋島國經濟收入以及蛋白質主要的來源。外國船艦在掏空了地區內的漁場後，正開始漸漸侵佔這塊全球最後一個鮪魚資源最豐富的地區。在2007年，超過65%以上的太平洋鮪魚漁貨，是由日本、台灣、韓國、中國、美國、菲律賓以及歐盟的漁船所捕撈²²。這些國家付錢給太平洋島國，以讓他們可在島國的專屬經濟海域捕撈，而這些船隻所捕撈的漁獲量往往是當地漁船捕撈量的數倍。

太平洋供應全球超過60%以上的罐裝鮪魚，而每年外國漁船因販賣太平洋鮪魚至日本、韓國、台灣、歐洲以及美國，共獲得超過25億美金的利潤。根據估計，2008年在中西太平洋海域所捕撈的鮪魚漁獲，超過2,426,195公噸，創下該區有史以來最高的紀錄²³。令人擔憂的是，大部分在太平洋區域所捕撈的主要鮪魚種類，都面臨了過度捕撈的情形。根據估計，從1960年代開始，北太平洋長鰭鮪、太平洋大目鮪、東太平洋黃鰭鮪以及中西太平洋黃鰭鮪的數量，都僅剩不到預期數量的一半。只有中西太平洋正鰹與東太平洋正鰹的族群數，達到預估數量的75%左右。太平洋島國已開始表達他們對於漁業發展的意見，認為漁撈數量應與永續漁業的目標達成平衡²⁴。



© 綠色和平 / Paul Hilton
日本籍圍網漁船「福一丸」號正在公海撈起在人工集魚裝置(FAD)下聚集的鮪魚。

2.1. 非永續的、不公平的太平洋鮪魚漁業

不僅是鮪魚族群的數量正在下降，更讓人擔憂的是，大目鮪與黃鰭鮪的幼魚苗數，也處於非常危險的狀態。自從2001年起，漁業科學家就已經提出嚴重的警告，必須提出適當的方法限制漁業的發展，以及做好魚類資源的保護。另一個讓黃鰭鮪與大目鮪的數量快速減少的主因，在於正鰹的捕撈情況。正鰹是全球鮪魚罐頭工業的主要魚種，多半是透過工業圍網漁船進行捕撈。而在過去十年中，多種科技發明大大提高了捕撈正鰹的效率。其中使用人工集魚裝置(Fishing Aggregation Device, FAD)為一種最有效的定位與捕撈方法。圍網漁船將人工集魚裝置固定或浮在海面上，讓鮪魚自然地被吸引聚集。這些圍網漁船在捕撈在人工聚魚裝置下的正鰹魚群的同時，也將與大目鮪與黃鰭鮪幼魚一併抓起。因此，為了高產量低價值的正鰹漁業，卻破壞了更具價值、更脆弱且不易恢復的大目鮪與黃鰭鮪族群。

負責中西太平洋區高度迴游魚群的管理與保育的中西太平洋漁業委員會(WCPFC)，連續兩年無法達成由該委員會科學委員會建議及其會員同意，降低黃鰭鮪魚漁獲量10%及降低大目鮪漁撈量30%²⁵的目標。而該委員會於2009年的第五屆科學委員會會議中更建議大目鮪的漁撈量應減少至50%。鮪魚過度捕撈的情況之所以會失控，主要是因為擁有遠洋漁業的台灣、日本、韓國與中國等，採取拖延的策略。這些擁有大型船隊的地方，大量消耗太平洋漁場，並阻止重要議案的協議，拒絕遵守科學的建議。

再者，太平洋島國所得的，僅有外國船隊在該國海域捕撈魚貨價值的5-6%²⁶。外國公司與國家為了進入太平洋島國海域捕撈鮪魚，與他們達成不公平與非永續的協議。這象徵式的微薄報酬，還未有計算外國船艦日益增加的漁撈量，也未有計算有牌或無牌的漁船所進行的IUU漁撈量。

2.2. 盜魚者的掠劫

IUU漁撈在太平洋地區也非常猖獗。在此區除了每年所記載的鮪魚漁撈量外，盜魚者大約盜捕了額外34%的鮪魚數量²⁷。這個未被統計的漁獲價值，已超過所有太平洋島國因允許他國漁船到該國專屬經濟海域捕魚所獲得的報酬總值，也讓漁場的永續性受到破壞。在公海以及在太平洋島國專屬經濟海域間被稱為「袋狀公海」的國際海域（見地圖一），經常被盜魚者作為盜捕與轉運非法漁獲的地方。正如世界上其他區域，如此轉運漁獲的方式，藉以避開有關單位的注意，是促進IUU漁撈的主要原因之一。綠色和平組織船隊在2006²⁸、2008²⁹以及2009³⁰年於中西太平洋海域的行動中，都當場觀察到這種情形。



© 綠色和平 / Paul Hilton

南韓環境運動聯盟和綠色和平的成員，在(DongWon)船身畫上「海洋盜魚?」後，在橡皮艇上舉著「夠了」標語，抗議這些船隻過度捕撈黃鰭鮪和大目鮪。

2.3. 太平洋島國針對保護太平洋鮪漁業的永續性所提出的關鍵措施

由於無法停止中西太平洋海域鮪魚過度捕撈的現狀，太平洋島國在2008年就提出了具體的保育管理措施。在諾魯協議(Parties to the Nauru Agreement, PNA)³¹的第三執行協議(3-IA)³²中，同意位於中西太平洋地區島國專屬經濟區所包圍的兩處公海中，即上列地圖所標「1」和「2」的範圍，禁止所有漁業行為，並在2009年的漁業委員會論壇(Forum Fisheries Committee, FFC)和太平洋島國論壇(Pacific Islands Forum)³³中獲得支持。這表示從2010年1月開始，所有在諾魯協議下海域捕魚的漁船，均需同意不能於兩個袋狀公海中捕魚。在這項決議通過後，包括台灣的(WCPFC)，亦同意自2010年1月起將在這兩個袋狀公海停止所有圍網捕漁作業³⁴。關閉四個袋狀公海，對太平洋的生態和生物多樣性有重要的影響³⁵。然而公海區域仍然面對過度捕撈、IUU活動和其他遠在國家司法管轄權之外的活動所威脅。2009年10月21日，諾魯協議的漁業部長於「Bikenibeu宣言」中，對公海內的IUU漁業行為感到憂心，並同意應進一步關閉兩個較小的袋狀公海(地圖上的3和4)。



地圖一：公海區域1、2、3和4為袋狀公海海域。在2010年開始，第1及第2的區域就會根據諾魯協議第三執行協議而禁止捕魚，以及根據(WCPFC)在2008年的決定而禁止圍網捕魚。在2009年的10月底，諾魯協議同意將保護延伸至區域3和4。

3. 台灣對其漁業的監理措施

1999年聯合國糧農組織(FAO)採用漁撈能力管理之國際行動方案(IPOA-Fishing Capacity)³⁶，要求將全球大型延繩釣鮪漁船的數量降低20%至30%³⁷。太平洋鮪魚保育國際委員會(ICCAT)，大西洋鮪魚之區域漁業管理組織，於2005年通過05-02決議³⁸，要求台灣暫時削減鮪魚漁撈量，減少大型(超過24公尺)延繩釣船的數目，並改善漁船的管理及採取非歧視貿易管理措施，否則將取消台灣在2003年達成的03-15決議中非締約合作方的角色³⁹。05-02決議要求在2006年年底以前要減少160艘超過24公尺的漁船數量。中西太平洋漁業委員會(WCPFC)也在2005年12月通過2005-02決議⁴⁰，要求台灣處理及減少由台灣人經營或擁有的圍網漁船漁撈能力過大的情形。

台灣在面對國際壓力下提出了一項六年計劃。在台灣的「遠洋漁業管理及產業重整方案」中顯示，其海洋漁業的總輸出量已高達77萬噸。這提案設定了在2006年至2011年間的6年計畫⁴¹，目標是要「掌握國際漁業發展趨勢、在已有的企業中建立永續經營的遠洋漁業、為漁業建構安全且可永續發展的空間，並促進國際漁業合作」⁴²，亦藉此調整遠洋漁業產業規模使之與配額以符合永續漁撈量的限制。此提案的目的在於「開發利用公海漁業資源，以符合環境生態之優質、永續及安全的全民漁業，提供國人優質蛋白質來源，創造我國經濟利益，建立良性漁業國家形象，並進而善用我國遠洋漁業實力，經營拓展漁業外交，鞏固國家安全之戰略目標」⁴³。然而以下將更詳細地討論的，就是台灣的權宜船權問題，以致未能有效規管台灣人的活動，使得這個計劃出了根本上的錯誤。漁船還在海上捕撈，沒人能保證這些漁船一定會遵守國際保育方法，因此仍無法有控管IUU漁撈。因此，台灣應同意針對性的保育方案，例如確實降低漁撈能力及捕魚量，並支持關閉經常被IUU漁船利用的公海海域。

3.1. 外國漁業法令

2008年台灣的「投資經營非我國籍漁船管理條例」正式執行，以應對台灣所面臨降低漁撈量的壓力。這個特有的法律，專門用來規範台灣人經營管理外國籍漁船。台灣在六年計劃中指出，「國際間指責我國趁沿岸國家發展漁業之便，由國人經營外國籍漁船以擴張漁撈能力，擷取利益；其中部分鮪釣漁船已被指認或懷疑涉及IUU之違法行為，因而要求我政府亦須承擔管理我國民之此類漁捕行為，但現行法規對於我國人以外國籍漁船從事違規之漁業行為，

尚無法加以規範，亦無法查核其資金流向，必須另訂法規，將之納入規範，始能達成實質管理目的。」⁴⁴。通常一般國家只管理該國籍漁船，而這個新的法律可更進一步地管理台灣人經營外國籍漁船的情形。

任何在台灣海域以外的漁業活動，包括國際公海及其他國家的專屬經濟海域⁴⁵，不論是投資或是管理外國籍漁船，皆須事先得到行政院農業委員會的允許⁴⁶，並須定時繳交報告⁴⁷。此外，並需遵守相關單位之規定，以及接納區域漁業管理組織等國際漁業機構的保育方案⁴⁸。這些規定能使其他規範，包括捕魚權、准許作業區域、捕魚期限、船隻位置回報、漁具、漁法、捕魚量及其他相關措施等，能更有效地執行⁴⁹。

相關規範實施須由有足夠能力的部門執行⁵⁰新法規對洗魚行為及違法漁業規定之作業行為⁵¹處以3年刑罰，機具充公⁵²，罰款⁵³和撤銷漁業執照⁵⁴等。但如何在遠洋及公海中確認並檢控非國籍漁船的違法行為，對台灣來說仍是難以解決的問題。

3.2. 現時法例的漏洞

新訂法條針對規管台灣人的活動，而非管理台灣籍漁船活動，手法創新。然而實際執行的成效卻成疑。

第一，這條例仍未完整，所有重要的條款仍需依賴有關部門的界定，例如在「投資經營非我國籍漁船管理條例」的第六條中指出：「並應遵守主管機關參酌國際漁業組織保育措施訂定之作業辦法。」，主管機關需先界定台籍人士需遵守這些保育措施，違者應接受制裁，或是只要求台籍人士定期回報遵守狀況或船長需受訓練等簡單的要求。

更重要的第二點是，主管機關農委會是否真心地並能有效地監督台籍人士，同時實施保育措施。如何在遠洋及公海中確認並檢控非國籍漁船的違法行為，是件困難的事。

在6年期計劃中，甚至坦白指出對於台灣籍船隻的執法限制，亦曾提及：「因為受限於人力與經費，漁業署僅能針對執照、認證方面進行管理。此導致對於過漁、漁獲量和作業位置申報不實等方面皆無法管理。」台灣不但未能根據國際的要求規管台籍漁船，卻試圖規管台籍人士的行為，進一步揭示權宜船權的缺點。基於能力或決心不足，令執行的問題未能解決，卻不了了之。正如6年期計畫所提及：「我國遠洋船隊常終年在我國經濟海域以外水域作業，漁獲物亦多直接在國外基地或海上轉載輸銷國外市場，其漁船補給、整備、勞力補充等活動亦都發生在國外基地港或海上。政府尚未做到派員赴國外實地查核管理工

作。」⁵⁵這條例因為人手及資源的不足，根本無法改變這實際執行的問題。因此目前無法依賴這條例促使台灣當局遵守區域漁業管理組織或島國所同意及實行的保育與管理措施，也無法藉此確保海洋永續發展所需措施的執行，如降低漁撈能力、禁止人工集魚裝置的使用及漁獲轉運、禁止其他破壞性漁業、禁止於限制區域例如4個袋狀公海內捕魚、以及(WCPFC)禁止圍網漁業在袋狀公海內捕魚，或是其他保護魚類族群、海洋生物多樣性和海洋環境的措施。

基本上，所有改掛船旗或由台灣人經營控制的權宜船籍的行為，都有違收緊漁撈能力的訴求。不論漁船掛什麼旗，海上的漁撈能力仍然沒有減少，魚群仍然被繼續捕撈。管控IUU的漁業行為除了依賴現代化科技管理、監控和執行(MCSCE)外，亦須配合國家方面的規範，以及區域漁業管理組織所同意的保育與管理措施。在缺乏MCSCE的機制包括國際觀員、船隻監控系統(VMS)和禁止漁獲轉運的前提下，這條例並未能有效管控台灣人經營船隻的行為。

4. 台灣漁船的掠奪

除了對於權宜船籍的監管漏洞外，台灣漁船的數量，以及這些漁船持續涉及IUU問題等，均對漁業永續發展造成威脅。台灣當局表示已經或將會在2006年10月前減船101艘⁵⁶並且在2008年前進一步再減少300艘小型漁船⁵⁷。然而在這縮減後，仍有大量的小型延繩釣鮪漁船(SSTLV)在海上作業。綠色和平海上行動⁵⁸中發現這些小型台灣漁船最常於袋狀公海海域作業。這些小船也經常涉及IUU的行為⁵⁹。在監管不足的情況下，這些漁船在海上進行漁獲轉運的行為，使此區域漁獲量無法精確估算與管理。除此之外，綠色和平在海上與船長的對話中更發現，這些漁船多未獲准於專屬經濟海域(EEZ)作業，因此透過台灣方面的回報是可以了解捕撈量的唯一方法。台灣在6年計劃中亦承認，目前根本無法收集精確的漁獲量數據。現時全世界的公海海域根本沒有任何監管的系統或能力。漁船的主要目標是大目鮪和黃鰭鮪族群(區域1和2)，以及長鰭鮪(區域3和4)，當大量此類漁船在太平洋地區作業，對準確的資料收集、科學評估和永續經營都造成嚴重威脅。儘管有6年計畫，目前還未清楚台灣將如何更進一步管理這些船隻，以及如何確保這些漁船不會參與在中西太平洋區域中高達36%的IUU作業⁶⁰。

個案研究 1

小型延繩釣船「合海」號和「嘉漁發」號於太平洋的袋狀公海中，進行非法的漁獲轉運。

2009年9月2日保衛太平洋行動中，綠色和平船艦「希望號」派出的直昇機，發現兩艘台灣籍小型延繩釣船(小於24公尺)「嘉漁發」號和「合海」號。當時「嘉漁發」號正在密克羅西亞(FSM)南面的公海上，將漁獲轉運至「合海」號。「嘉漁發」號持有密克羅西亞的捕魚許可牌照，但牌照的條款禁止於海上轉運漁獲。「合海」號則並未出現在漁業局論壇(FFA)的良好履行名單上，也未獲得任何太平洋島國的捕魚許可。兩艘漁船遭到綠色和平的直昇機紀錄非法轉運的情況之後，則分別往不同方向離開。

綠色和平持續追隨「嘉漁發」號，並質疑其轉運漁獲的情形。船長則表示冷凍庫故障，且已獲得台灣和密克羅西亞的允許將漁獲轉運。綠色和平向密克羅西亞的司法部國家警察水上監控部門求証，則顯示並未向此漁船發出轉運漁獲的許可，且在綠色和平發現且通報轉運情形後，此漁船才向當局提出轉運漁獲的申請。

既然「嘉漁發」號被禁止於海上進行魚貨轉運，此行為顯然違法。聯合國糧農組織的IPOA-IUU計畫特別要求漁船註冊國必須確保其漁船不會與IUU漁船進行漁獲轉運。顯示參與漁獲轉運的兩艘漁船，都必須確保對方的合法性，而台灣當局更有責任管理其漁船以確保漁業行為合法。



© 綠色和平 / Paul Hilton
2009年9月，綠色和平紀錄了台灣籍延繩釣船「合海」號(左)及「嘉漁發」號(右)在中西太平洋袋狀公海非法轉運漁獲及魚翅。

個案研究 2

台灣人擁有的延繩釣船在印度洋法屬的專屬經濟海域(EEZ)中，關掉船隻監控系統(VMS)並進行非法捕魚。

塞席爾漁業局(Seychelles Fishing Authority)向法國的留尼汪漁業當局報告，屬於台灣的塞席爾籍延繩釣船「順滿232」號，進入法國留尼汪島(Reunion Island)的專屬經濟海域(EEZ)。2009年8月8日，「順滿232」號的船隻監視系統(VMS)未將船隻位置傳送給塞席爾漁業局，並根據協定，從那天開始改為以人手每天回報位置。而在9月10日，塞席爾漁業局接收到此漁船船隻監視系統(VMS)之訊號，顯示其已進入法國的專屬經濟海域，但人工回報的資料卻顯示在其真實位置南方300海哩外的公海上。其船的捕漁位置的通報亦有錯誤。塞席爾漁業局立刻通報漁船闖入法屬專屬經濟海域的情況，及要求法國有關部門巡邏及攔截該延繩釣船。巡邏船隻差不多到達時，塞席爾及法國的漁業監察中心均一直追蹤「順滿232」號的行蹤。於2009年9月20日，「順滿232」號在距離莫三比克海峽西南100海哩，歐羅巴島(Europa Island)專屬經濟海域中，遭到法國巡邏船的攔截。其船艙內包含鮪魚、鯊魚以及不同種類的鯊魚鰭。雖然檢查中並未發現「順滿232」號違反任何法國法例，但法國政府卻已知會塞席爾漁業局，其涉嫌違反塞席爾的法規。塞席爾漁業局要求「順滿232」號航行到維多利亞港，接受更進一步的調查。其船主和船長最後因對塞席爾漁業局提供虛假的船隻位置訊息、航行日誌記載不全、以及未受允許的海域作業，遭到罰款美金104,000元。

以上的報告對綠色和平來說再也熟悉不過。根據我們最近於中西太平洋海域的行動中，綠色和平發現日本籍漁船(Koyo Maru 3)未經許可於庫克島的專屬經濟海域中作業。漁船多半於庫克島北方公海作業，但由於這些島國缺乏足夠管理及能力，以至漁船漠視庫克島以及國際法，繼續捕撈珍貴的鮪魚資源。此船隻的持牌人正是台灣人。

詳細資料請參考<http://blacklist.greenpeace.org>

個案研究 3

台灣小型延繩釣船「進豐財1」號於海上非法轉運漁獲。

2007年4月14日，密克羅西亞(FSM)警方於靠近雅普島(Yap)對開12海哩外的密克羅西亞海域，登上「進豐財1」號進行檢查。此乃台灣籍漁船，並持有由2007年1月22日發出，有效期一年的密克羅西亞的捕魚牌照。其航行日誌顯示該漁船自2007年1月31日開始，即在此海域進行作業，船員包括2名台灣人及8名印尼籍人士。調查員經檢查後發現，漁獲量與日誌記載有極大的差異；日誌顯示其已捕獲100條鮪魚。船長承認已轉運包括42條長鰭鮪、104條大目鮪、84條馬林魚、29條旗魚，以及鯊魚和其他魚種等，但船艙冰箱內僅發展6條鮪魚。船長表示其冷凍庫故障，但經檢查後顯示所有冷凍設備皆正常運作。所有船員的護照皆遭到扣查，而「進豐財1」號的船長更須答應前往雅普島(Yap)的港口並向當地的執法人員報到。



© 綠色和平 / Alex Hofford
在密克羅西亞海域鄰近加羅林群的日籍圍網漁船(Wakaba Maru No8)船艙裡的冷凍鮪魚。

個案研究 4

台灣延繩釣船(Feng Rong Sheng)誤將新喀里多尼亞(New Caledonia)當作萬那杜(Vanuata)海域進行漁業行為。

Feng Rong Sheng於2004年1月被發現於新喀里多尼亞專屬經濟海域進行非法捕魚。此漁船被專屬經濟海域的例行空中監控發現，並由法國海軍於松島(Isle of Pines)附近，努美阿(Nouma)東南方180公里攔截。此船船長起初並未理會法國當局的要求，但最終仍接受登船檢查。船長表示其獲得許可於萬那杜海域進行捕魚，但因機械問題漂流到新喀里多尼亞EEZ海域。警察於船上發現40噸的鯊魚鰭和新鮮漁獲。

詳細資料請參考<http://blacklist.greenpeace.org>



© 綠色和平 / Dmitri Sharomov

綠色和平和南韓環境運動聯盟的成員，在南韓城市釜山展示「SOS拯救鮪魚」的標語。釜山為2008年中西太平洋漁業委員會(WCPFC)年會的場所。

5. 建議

目前全球均認同，需對於透過降低50%的漁獲量，促使漁船數量降低，以長遠維持永續且有經濟效益的漁業⁶¹。台灣以及國際上漁船過度捕撈的情形，亦同時傷害台灣漁業，以至台灣漁民需經常依賴政府的補貼以維持生計。台灣的漁船是全球鮪魚漁撈能力過大的元兇之一。近年來，一些新的圍網船在台灣建造，再掛上美國籍的船旗，卻有49%由台灣人所擁有，更有些新於2008年末才開始作業。明顯地，我們必須儘速抑制漁船的建造，以避免持續過度捕撈。過度捕撈問題已經十分嚴重，包括所有國籍的漁船。在台灣，漁船紛紛改掛其他國籍的船旗，但其針對台灣人投資或擁有漁船的管理條例，卻已在上文中說明不足以解決現有的問題。這條例亦未有規管船隻需配合區域性漁業管理之規範作業，且台灣在此方面的監控與規範仍不足夠。

台灣當局應立刻跟隨國際共識以規範鮪魚漁業，依據預防性及以生態系統為基礎的研究，管理國際和當地魚群數量，以及確保國際管理架構能控制合法和非法的過度撈捕行為，並保護海洋生態。為了達到「遠洋漁業管理及產業重整方案」中遠洋漁業的永續發展，以及履行聯合國糧農組織的、聯合國海洋法公約和聯合國魚群協定⁶²，台灣必須認清台灣人及其漁船對全球特別是太平洋的鮪魚群的威脅，並認清其現時採取的措施仍有非常大的漏洞。

包括中西太平洋漁業委員會(WCPFC)在內的區域漁業管理組織都是依據會員之間的共識而達成決定。台灣身為中西太平洋漁業委員會(WCPFC)的正式會員，應支持提出的保育與管理措施並付諸實際行動。下一屆中西太平洋漁業委員會(WCPFC)年會，將在2009年12月7日至13日，於法屬大溪地舉行。委員會需通過數項緊急的議案，以改善區內鮪魚族群數量下降的情形，以達至聯合國魚群協定的要求。

這項協定包括同意將鮪魚漁獲量減少50%，在綠色和平的報告中⁶³亦顯示其重要性。台灣亦必須同意由太平洋島國所提議，關閉四個袋狀公海以禁止所有包括延繩釣的漁業行為，以防止被IUU船隻利用，讓中西太平洋漁業委員會(WCPFC)和島國所實施的永續發展措施背道而馳。除此之外，為履行六年計劃之目標，台灣亦需同意全面禁止所有船隻在海上的漁獲轉運行為，以堵塞IUU洗魚行為的漏洞。

只有透過支持國際上有效的保育與管理措施，台灣才能作為一個國際上的良好公民，也能達至六年計畫中提出達到永續漁業的目標。



© 綠色和平 / Gavin Newman

一隻八爪魚舉起綠色和平的標語，寫著「請即設立海洋保區！」。綠色和平提出將全球40%的海洋設為保育區。



© 綠色和平 / Paul Hilton

一支釣是一種選擇性亦較為永續的捕鮪方式。很少非海中的生物會被誤捕，鮪魚也是逐條的上釣，讓幼魚能有機會生長至繁殖年齡，讓魚群有機會恢復。

6. 參考

- 1 All the data from this section is taken from Maguire, J. J., Sissenwine, M., Csirke, J., and Grainger, R. *The state of the world highly migratory, straddling and other high seas fish stocks and associated species*: FAO, Issue Paper 495, Rome 2006, unless otherwise indicated.
- 2 83% of all skipjack landings came from the WCPO and Indian oceans in 2004.
- 3 Barclay, K. and Cartwright, I., 2005. *Capturing Wealth from Tuna. Key Issues for Pacific Island Countries*. Discussion draft, December 2005.
- 4 Ellis, R. 2003. *End of the Line, Eating Tuna Out of Existence*. The Ecologist, October 2003.
- 5 The IUCN assessments are now over 10 years old and thus out of date but in general the state of these stocks is not know to have improved since the last assessment was done.
- 6 Ecosystems and Biodiversity in Deep Waters and High Seas: UNEP Regional Seas Report and Studies No 178: Almost 60% of tuna stocks are in need of population rebuilding and/or reduction of fishing pressure.
- 7 2008, para. 1, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuan, Taiwan
- 8 Taiwan Fisheries Yearbook 2007 Fisheries Agency, Council of Agriculture, Executive Yuan, R. O. C.
<http://www.fa.gov.tw/eng/statistics/yearbooks/2007/96tab23e.xls>
- 9 http://www.fa.gov.tw/eng/statistics/yearbooks/2007/96tab11_2_3e.xls
- 10 2008, para. 1, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuan, Taiwan
- 11 2008, para. 2.1, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuan, Taiwan
- 12 2008, para. 6.2, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuan, Taiwan
- 13 Harry N. Scheiber, Kathryn J. Mengerink, and Yann-huei Song (2008) Ocean Tuna Fisheries, East Asian Rivalries, and International Regulation; Japanese Policies and the overcapacity/IUU Fishing Conundrum. University of Hawai'i Law Review / Vol 30:97
- 14 WCPFC the 5th Scientific Committee meeting, Regular session 10-21 August 2009 Port Vila, Vanuatu.
<http://www.wcpfc.int/meetings/2009/5th-regular-session-0>
- 15 The 24 metre length is used by some RFMOs as a minimum length for their registries. The Taiwan fishing vessel registry assigns each vessel with their own code. CT7-**** and CT6-**** are considered the largest longliners with their own deep freezing capacity. According to the latest WCPFC data there are 106 of these vessels active in the Pacific.
<http://intra.wcpfc.int/Lists/Vessels/Stats.aspx>
- 17 International Transport Workers Federation. 2009. What are flags of convenience? <http://www.itfglobal.org/flags-convenience/sub-page.cfm>
- 18 2008, para. 2.2, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuan, Taiwan
- 19 2008, para. 2.5, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuan, Taiwan
- 20 Harry N. Scheiber, Kathryn J. Mengerink, and Yann-huei Song (2008) Ocean Tuna Fisheries, East Asian Rivalries, and International Regulation; Japanese Policies and the overcapacity/IUU Fishing Conundrum. University of Hawai'i Law Review / Vol 30:97.
- 21 Amended and Promulgated by Council of Agriculture, Executive Yuan, on December 30, 97 (0970060166), concrete measures, major project items and budget of Fishing Capacity Adjustment Programme between year 98 and 100 have been modified. ("6 Year Proposal"). The proposal spans 2006-2011. Its stated objective is master the development trend of international fisheries industry, to develop sustainable operation of far seas fishery based on the established enterprise in Taiwan, construction of safe and sustainable environment for sustainable fisheries, and improving international fisheries corporation. 6 year Proposal, para 3.1.1.
- 22 WCPFC Yearbook 2007, table 97. At <http://www.wcpfc.int/doc/wcpfc-tuna-fishery-yearbook-2007>

23 Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, Fifth Regular Session, 8-12 December 2008, Busan, Korea. See Conservation and Management Measure for Bigeye and Yellowfin Tuna in the Western and Central Pacific Ocean: Conservation and Management Measure 2008-01.

24 Harry N. Scheiber, Kathryn J. Mengerink, and Yann-huei Song (2008) Ocean Tuna Fisheries, East Asian Rivalries, and International Regulation; Japanese Policies and the overcapacity/IUU Fishing Conundrum. University of Hawai'i Law Review / Vol 30:97.

25 The 4th meeting of the scientific committee in 2008 increased the recommendation for effort reduction on big-eye to 30%

26 5-6% is the average for the money paid by the Asian fleets. Money paid by the EU and the US is significantly higher averaging around 12-30%.

27 MRAG and Fisheries Ecosystems Restoration Centre, British Columbia University.(2008). The global estimate of illegal fishing.

28 Plundering the Pacific 2006 case study: <http://oceans.greenpeace.org/en/documents-reports/plundering-pacific>.

29 Defending our Pacific 2008 Summary Findings: <http://www.greenpeace.org/australia/resources/reports/overfishing/defending-our-pacific-2008-su>

30 Defending our Pacific 2009 Summary Findings: www.greenpeace.org/defending-our-pacific2009-summaryreport

31 PNA countries are Kiribati, Tuvalu, Nauru, Marshall Islands, Federated States of Micronesia, Palau, Papua New Guinea and Solomon Islands.

32 Parties to the PNA include Palau; PNG; Solomon Islands; FSM; RMI; Kiribati; Tuvalu; and Nauru.. The text of the Third Implementing Agreement is available in the Summary Report to WCPFC-5, Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, Fifth Regular Session, 8-12 December 2008, at Busan, Korea, attachment R, Appendix A, at [http://www.wcpfc.int/wcpfc5/pdf/WCPFC5%20\(Summary%20Report%20-%20Final\).pdf](http://www.wcpfc.int/wcpfc5/pdf/WCPFC5%20(Summary%20Report%20-%20Final).pdf).

33 This agreement ensures that vessels are prevented from fishing in the named high seas pockets, enforced by conditions attached to fishing licenses granted by PNA states.

34 This 3IA was welcomed by Leaders at the Pacific Island Forum 1 in Niue.

35 <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/pacific-enclaves>

36 At http://www.fao.org/fishery/org/ipoa_capacity/.

37 IPOA-Fishing Capacity, para. 40 and footnote 9.

38 ICCAT Recommendation 5-02, Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery, at <http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2005-02-e.pdf>.

39 ICCAT resolution 03-15, Resolution by ICCAT Concerning Trade Measures, at <http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2003-15-e.pdf>

40 WCPFC resolution 2005-02, Resolution on Reduction of Overcapacity, at <http://www.wcpfc.int/doc/resolution-2005-02/resolution-reduction-overcapacity>.

41 2008, para. 3.1.1., Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan.

42 2008, para. 3.1.1, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan.

43 2008, para. 3.1.1, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan

44 2008, para. 2.2, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan

45 Ordinance, Art. 3.

46 Ordinance, Arts. 2 and 3.

47 Ordinance, Art. 5. Reports are to be prescribed by the Competent Authority.

48 Ordinance, Art. 6.

49 Ordinance, Art. 6.

50 Ordinance, Art. 6.

51 Ordinance, Arts. 8 and 9.

52 Ordinance, Art. 11.

53 Ordinance, Art. 12. Fines are for 2-10 million New Taiwan Dollars.

54 Ordinance, Art. 13.

55 2008, para. 2.3, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan

56 2008, para. 6.2.2.8, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan

57 2008, para. 7.2.2, Proposal for Distant Water Fishery Management and Industrial Restructuring (Ratified version), Fisheries Agency, Council of Agriculture Executive Yuen, Taiwan

58 2006 expedition findings at <http://oceans.greenpeace.org/en/documents-reports/plundering-pacific>. 2008 findings at <http://www.greenpeace.org/australia/resources/reports/overfishing/defending-our-pacific-2008-su> and 2009 findings at www.greenpeace.org/defending-our-pacific2009-summaryreport

59 <http://blacklist.greenpeace.org/>

60 MRAG and Fisheries Ecosystems Restoration Centre, British Columbia University.(2008). The global estimate of illegal fishing.

61 The World Bank and the FAO (2008). The Sunken Billions, The Ecomic Justification for Fisheries Reform (October 2008).

62 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

63 Greenpeace (2006). Making sure our tuna will be there. <http://www.greenpeace.org/australia/resources/reports/overfishing/tuna-science-report-2006>

GREENPEACE 绿色和平

綠色和平是一個獨立的全球性環保組織，
致力於以實際行動推動積極的改變，
保護地球環境與世界的和平。

作者：
Sari Tolvanen
Duncan Currie

鳴謝：
陳昭倫教授
台灣動物社會研究會

greenpeace.org

100% 再造紙及大豆油墨印刷 

