

黑鮪的資源動態與管理(下)

郭慶老 摘譯

水產試驗所

二、CITES 杜哈會議

由於 ICCAT 實施資源管理期程的延宕，終於導致大西洋黑鮪再度被提送華盛頓公約 (CITES)。從 2006 年以後，歐洲的世界自然保護基金 (WWF) 與綠色和平組織即強力對 ICCAT 進行批判；隨後，又積極展開「全面禁止捕撈東大西洋黑鮪」的訴求與宣傳活動，並於翌年在假杜哈召開的第 15 屆 CITES 會員大會中提出控訴。2009 年，這些環境保護勢力，全力遊說對環境問題非常關心的摩納哥大公國王儲阿爾貝爾，結果促成摩納哥向 CITES 秘書處提出將東、西大西洋黑鮪同時列入附錄 I 之建議案。主要是因為 EU 會員國若要提案，必須通過全體決議，門檻較高，因此由中非會員國的摩納哥來提案。

CITES 係以 1972 年的聯合國人類環境會議為發端而創立的組織，原本是為了保護非洲象、貓熊等瀕臨絕種的動植物而設立。只要是瀕危物種，當然需要給予徹底的保護，並推動長期性的復育措施，因此，一旦被 CITES 列入瀕臨絕種的名單中，就很難移除。而且，一旦被列為瀕危物種，均不再適用可持續利用資源的觀念。例如 30 多年前被列為瀕危物種的非洲象，即使多年來其族群數量不斷增加，甚至已經威脅到居民的部落或生活，但迄今仍無法從附錄 I 中除名。筆者認為，CITES 會員國會議似乎是以儘量把更多的物種列入附錄中為目的來運作，目前

可能列入的陸生物種幾乎都已涵蓋，於是，近年來環境保護勢力遂把目標轉向漁業對象魚種。雖說把可持續利用的漁業對象魚種提交 CITES 會議，與其保護瀕臨絕種物種的宗旨與使命並不相符，但在第 15 回的會員國大會中，大西洋黑鮪仍然因為被 CITES 當成把活動擴展到海洋魚類的象徵而廣受矚目。

東、西大西洋黑鮪資源主要利用國的 EU 與美國，雖然有切膚之痛，但因為受到國內環保勢力激烈抗爭的影響，在杜哈會議之前，均已明確表達原則支持摩納哥提案的立場。至於日本，雖然在東大西洋的黑鮪漁獲量並不高，僅佔 TAC 的 8.5%，但鑑於一旦被列入 CITES 的附錄中，未曾有除名之例，再加上考慮到其他魚種也有被納入 CITES 規範之虞，因此，一開始就主張大西洋黑鮪應在 ICCAT 的架構下管理，採取反對摩納哥提案的明確立場。日本除了事前展開有系統的外交照會、政治層級的遊說等周詳活動外，代表團在會議現場也充分發揮團隊精神，及時採取適切的因應措施。結果，摩納哥的提案以 20:68 的壓倒性票差遭到否決。即使如此，筆者認為其中還是有許多值得反省或重新思考的地方。

(一) 強國立場的變化及與開發中國家的互動

本來各漁業先進國應該是同屬友方聯盟，特別是身為黑鮪最大漁業國的 EU，過去在相關的國際會議中一直和日本立場相近，

但在本次會議中卻因意見相左而形成威脅 (EU 在 CITES 中雖是擁有 27 票的大票倉，但要整合、統一其立場頗費周章，因而影響其臨場應對，反而對日本有利)。尤其令人吃驚的是，另一漁業大國－挪威竟然也表態支持摩納哥的提案。所以，未來除了需要隨時關注這些漁業先進國家的立場是否改變之外，也應該體認到，環境保護主張已逐漸成為左右政策的重要因素。日本亦無例外，已無法光以偏袒漁業權益的策略來因應，需要以資源永續利用為主軸，研提一套可讓外界接受的因應策略。本次會議中，日本並非為反對而反對，而是認為不應該忽略 ICCAT 在資源保護方面所做的努力，而且該等保育主張確實也已經發揮了影響會議決議的功能。

另外，本次會議中與日本持有相同立場的幾乎都是開發中國家，渠等把此案當作自身問題，進而反對摩納哥的提案。開發中國家認為，資源惡化是因為已開發國家過度捕撈所引起，因此不應該把帳算到他們頭上；而且 EU 等已開發國家擁有廣大的內銷市場，縱使摩納哥的提案獲得通過，彼等仍能以其國內市場為對象繼續捕撈；但相對地，對不具國內市場的開發中國家而言，此提案等同禁漁令，是不公平的。由此可知，今後在任何國際會議的場合，開發中國家的意見將越來越受到重視，過去那種由少數已開發國家主導的處理方式，已經不再適用了。

(二) 積極推動管理措施

本問題主要肇始於資源管理措施的延宕，但這不單只發生於 ICCAT，而是幾乎所有的漁業管理組織在面臨資源惡化時，都無法立即落實推動並嚴格執行各項必要的限制

措施。因為未能儘速做出回應，結果造成惡性循環，導致資源狀況更趨惡化。不過，國際組織本來就不是絕對的決斷者，而是當國與國之間的利益相互衝突時，為尋找妥協之道而建置的一個架構。對日本而言，若資源狀況惡化，至少會想辦法增加與回復資源，並嘗試經由國內外不同管道，積極推動相關工作。從國際層面來看，目前無論哪一個海域的漁船數均遠高於資源量，但是大型圍網船卻仍然持續興建。在無法有效制止投資過剩的情況下，應該設法加強對外的努力，有效地加以遏止。另一方面，日本國內為回復資源，非忍耐不可時，也必須咬緊牙關，研擬周詳的計畫，推動休漁補貼、削減及合理化漁船船團等措施。總之，若無資源，任何從事漁業的人都難過，大家應該牢記，經濟問題是不可能較資源問題優先的。

限制措施能否順利推動，與如何建立遵守規範的體制息息相關。應該召集相關業者就漁場的利用進行商討，在全體參與之下，訂定管理架構，以消除相互間的不信任感。如此一來，也可降低監視或取締的成本，並有助於資源管理效率的提昇。漁船數量的合理化，加上適當的管理取締措施，排除違反規定產品的漁獲證明制度等生產履歷制度的建構等，無論從降低成本或節省勞力的觀點來看，都是必須早日檢討與納入考量的議題。

太平洋黑鮪的管理

一、資源現況

CITES 杜哈會議後，農林水產省大臣赤松廣隆發表談話，明確指出日本今後在國際

性資源管理方面將發揮積極的領導作用，同時將加強本國水域的資源管理，並嚴禁違反國際規範的水產品進口。依此，農水省於 5 月提出「加強太平洋黑鮪管理措施」，打出領先國際動向、強化國內黑鮪資源管理、積極推動調查研究等策略。

太平洋黑鮪漁業的歷史相當悠久。即使在第二次世界大戰之後，日本仍然領先世界各國，繼續維持壓倒性的漁獲佔有率，目前產量約佔世界黑鮪總漁獲量的 7-8 成左右

(圖 4)。以往，美國的圍網船大約可捕獲 1 萬公噸的黑鮪，但近年來漁獲量大幅下滑，由墨西哥、台灣與韓國取而代之。黑鮪的產卵場從菲律賓與台灣之間的巴士海峽一直擴展到日本海與本州的太平洋沿岸。此一遼闊水域幾乎全部涵蓋在日本的 EEZ (排他經濟水域) 之內。日本的黑鮪有一半以上是由圍網捕獲，其餘則來自定置網、曳繩釣等沿岸漁業 (圖 5)。該等漁獲中，0-1 歲的未成魚佔 9 成以上，且比例仍在持續增加中 (圖 6)。

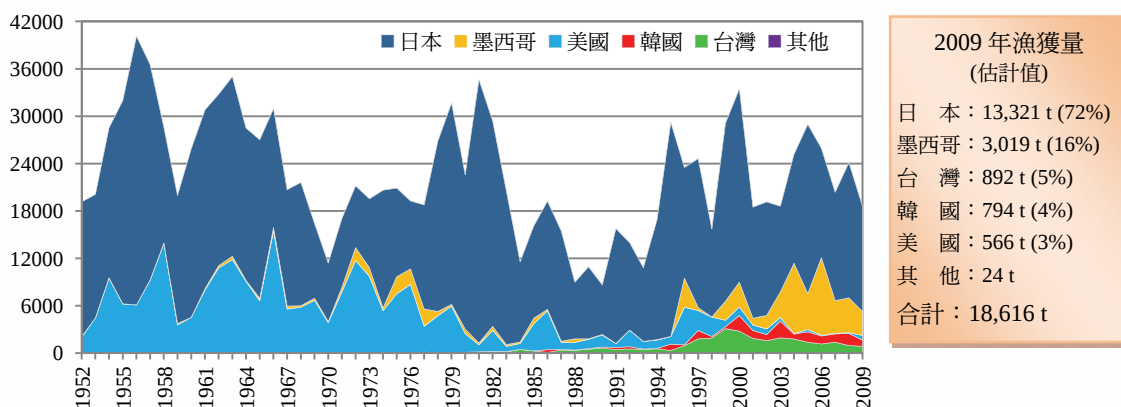


圖 4 太平洋黑鮪國別年漁獲量變動

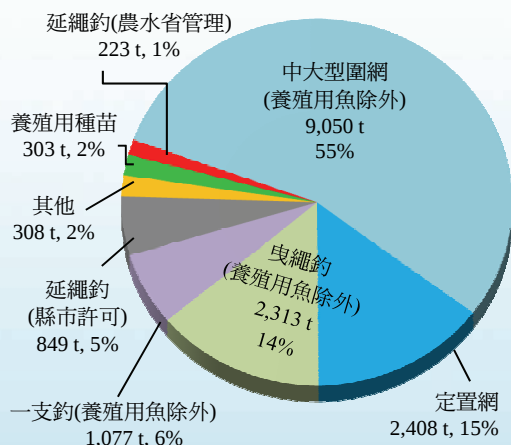


圖 5 日本太平洋黑鮪漁業種類別漁獲比例

- 60 年代，0 歲魚的漁獲尾數約佔總漁獲尾數的 63%，2000 年以後提高至 73%
- 總漁獲尾數中，0-1 歲魚的比例約增加 3 成

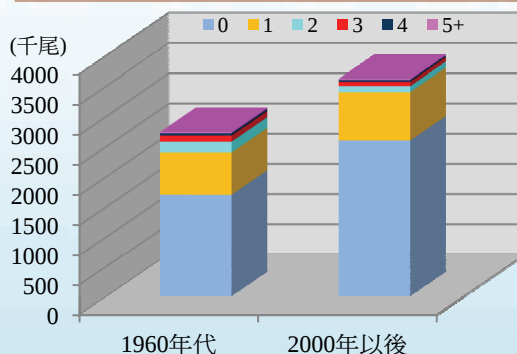


圖 6 日本太平洋黑鮪年代別、年齡別漁獲尾數變化

二、管理對策

鑑於上述狀況，5 月發表的管理措施以削減圍網的未成魚捕獲量為目標，即回歸至資源管理層面，以「育成至大魚後再捕撈」的架構來推動。2010 年，北太平洋鮪類及類鮪類國際科學委員會 (ISC) 鑑於親魚資源減少，為減輕漁獲壓力，提出未成魚 (0—3 歲) 漁獲努力量應該削減至 2002—04 年水準之建議，顯然 ISC 也認同日本的資源管理方針。繼之，中西太平洋漁業委員會 (WCPFC) 之北方次委會 (NC) 也提出將漁獲努力量壓低到 2002—04 年水準，特別是未成魚的漁獲量，應同步下降至該水準以下的建議。韓國對此建議持保留態度，但日本希望在 12 月的 WCPFC 會議中，韓國能撤回保留，使 NC 的建議案可正式獲得通過。另外，為維持傳統漁業之持續安定經營，該建議案並未將沿岸小規模漁業納入規範，雖然如此，仍要求沿岸漁業經營者必須確實提交漁獲統計資料。

綜合考量上述國際情勢，希望在 2010 年底，以限制未成魚漁獲量為中心的太平洋黑鮪資源回復計畫可順利制定。而在此架構中，沿岸的曳繩釣漁業改為申報制，規定必須提交漁獲報告，同時，要求黑鮪養殖場實施登錄制。另外，在調查研究方面，除迅速掌握漁獲資訊外，將擴大產卵場調查，並加強黑鮪完全養殖、種苗放流等技術之研發。希望透過此一整體架構的推動，早日獲得成效，不但對漁業從業人員或流通業者，對一般的消費者，也能廣為提供相關資訊。

三、養殖的定位

日本沿岸的黑鮪養殖，與地中海地區最大的不同是，幾乎所有的養殖魚都來自曳繩

釣漁業。與圍網相比，其數量較易掌握，此點從提供正確漁獲資訊的觀點來看，是很重要的。只要不再繼續擴建養殖場、不大幅增加箱網養殖，就不必提高曳繩釣漁獲量，對資源也不會產生重大影響。過去因為利之所趨，引發地中海區黑鮪養殖場的興建熱潮，日本為免重蹈覆轍，遂開始實施黑鮪養殖場的登錄制度，以利於掌控。至於由圍網供給養殖魚方面，在減少未成魚漁獲量的過程中，無論是從經濟層面或作業效率來看，要增加供給量並不容易，相關動向可在漁獲管理架構中加以監測。總之，為確保太平洋黑鮪資源的永續利用，日本將加強國內黑鮪養殖相關事業的管理，避免過當競爭或投資過剩等情事的發生。只要養殖魚的來源是由海中捕獲，理所當然地，必須受到資源管理架構下的配額限制。應該記取以往地中海或墨西哥因為養殖黑鮪生產過剩，導致市場崩盤的經驗，避免投資過剩的情事。這個教訓無論對墨西哥或是剛開始要從事養殖的韓國而言，都必須引以為鑑！從此層面來看，日本也應該展開和墨西哥或韓國之間的對話，積極推動雙邊協議。

四、今後的資源管理

大西洋黑鮪資源管理的失敗，給太平洋黑鮪及其他鮪類資源管理留下深切的教訓，日本已從以往因為受到外在壓力所迫而加強限制的被動對應，轉變成為落實資源永續利用，主動推動國際及國內資源管理的積極對應。今後，除需充分考量社會經濟因素，更需調整為以資源管理為中心的對策，努力建立共識，與漁民、相關業者一體同心，共同推動漁業管理措施。