



Jiri Rezac

需要進行轉運改革以確保合法可查驗的 漁獲轉運

更完善的監督和控管措施是全球海鮮供應鏈中的重要一環

概要

漁獲轉運是全球漁業中很重要卻多半不為人知的部分，數以百艘的冷藏貨船（又稱「運輸船」）航行於海上，轉運上千艘漁船上的新鮮漁獲，並運至岸上進行處理。

轉運的產品當中大部份為鮪魚，包括黑鮪魚、大目鮪魚、黃鰭鮪魚和正鰹鮪魚，原因之一是新鮮漁獲在市場上的價值較高。然而，轉運的產品其實涵蓋各式各樣的海產，包括鮭魚、鯖魚和螃蟹。雖然將漁獲從一艘船轉至另一艘船似乎無不妥之處，但要是缺乏有效的監督及控管措施，有機會讓不肖業者為了取得金錢上的好處，進而趁機隱瞞或修改有關捕魚作業方法、捕獲的品種或數量，以及捕魚地點的資料，而這些做法都會造成非法、未通報及未受管制的（IUU）捕撈行為。

轉運足以帶來嚴重問題，是因為大部份轉運都是在主管單位看不見管不著的地方進行，特別是在遠離陸地的海域中，即使在港內，也會因為檢查能力有限，或因程序及協議不足，而無法保證可進行適當監督。非法轉運的經濟影響非常巨大，專家估計，每年光在中西太平洋地區，就有總值1億4千2百萬美元的鮪魚及類似鮪魚的產品在海上非法轉運，¹更糟的是，缺乏透明度可能會促成有利於其他犯罪活動的條件，例如販運武器、毒品及人口。²



我們迫切需要更多及更強大的控管措施。多個區域性漁業管理組織 (RFMO) 已同意採取管理措施，但這些規範的實施與效益卻有很大的差異，而目前並無全球一致同意的管理轉運最佳實施辦法。

本文特意提出這個問題的範圍和規模，涵蓋一套最佳實施辦法，並勾勒出改革 RFMO 轉運管理的途徑，當漁業管理人員在考慮採用或加強規範時，此處提出的要求可作為指南。不管轉運活動發生的地點為何，確保所有轉運活動皆合法且可查驗，可大幅降低發生 IUU 行為的機會，而這一點反而對合法運作的業者有益。

什麼是轉運？

海上轉運指的是在港口以外的地方，將魚或其他海洋生物從漁船轉運到運輸船上。這種轉運行為通常發生在公海，該處並不屬於任何國家之專屬經濟海域，因為漁船不必駛回港口，船員即可繼續捕撈作業，此種做法可更迅速將海產運送到市場上，同時增加新鮮度及價值。

港內轉運指的是當船隻停靠或下錨停泊在港口邊的指定地點，並在某個國家的領土海域內時，將魚或其他海洋生物進行轉運的行為。此種轉運方式較容易受到國家主管單位的監督與檢查，但漁船必須離開漁場回到港口，並將漁獲卸到運輸船上。

圖 1 顯示轉運作業的一般步驟。



轉運作業中常見的魚種為黃鰭鮪魚(左)與竹筴魚。

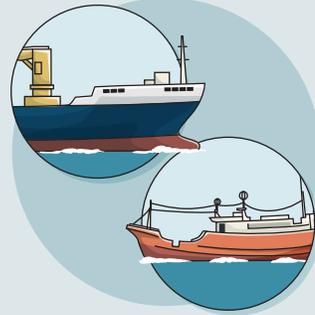
圖1

轉運機制

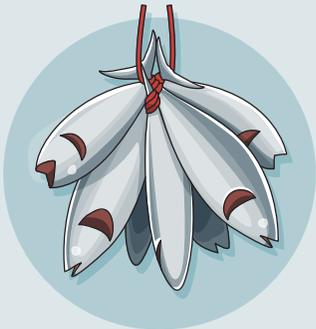
大批漁獲可以從一艘船迅速搬運至另一艘船上



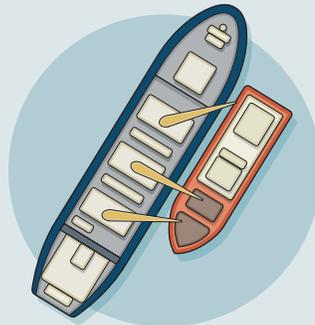
在世界各地的海洋上，任何時刻都有數以百艘的漁船與運輸船進行作業。



漁船船東會向海鮮業者及運輸船業者要求並協調進行海上轉運，藉此清空漁獲，以避免返回港口。



轉運的鮪魚產品通常分為三類：新鮮度與價值有直接關聯的生魚片等級（黑鮪魚、大目鮪魚與黃鰭鮪魚）；經常在港內進行轉運的正經鮪魚；以及非法產品，例如魚翅。



船隻會在海面或港口內會合並交換產品。漁船將海鮮卸至運輸船，而通常運輸船會提供補給品與 / 或燃料。此過程需數小時或更久的時間進行。

資料來源：皮尤慈善信託基金會 (Pew Charitable Trusts)

© 2018 皮尤慈善信託基金會



數百公噸的鮪魚卸至密克羅尼西亞聯邦在波納佩島上的港口設施，這些漁獲會在此進行檢查、處理及販售，多半都會再出口。

深入探討：中西太平洋的轉運作業

中西太平洋漁業委員會 (WCPFC) 承認，海上轉運是相當普遍的做法，但未充分管理與通報時，海上轉運會造成漁獲量記錄不準確以及在公約水域發生 IUU 捕撈行為的情形。事實上，WCPFC 公約規定，委員會成員必須鼓勵漁船進行港內轉運，方可支持確保準確通報漁獲量的努力。³

儘管有這項命令，但是海上轉運事件的數量與牽涉的漁船數目在過去六年內不斷增加，這種活動已成常態，而非例外情況。

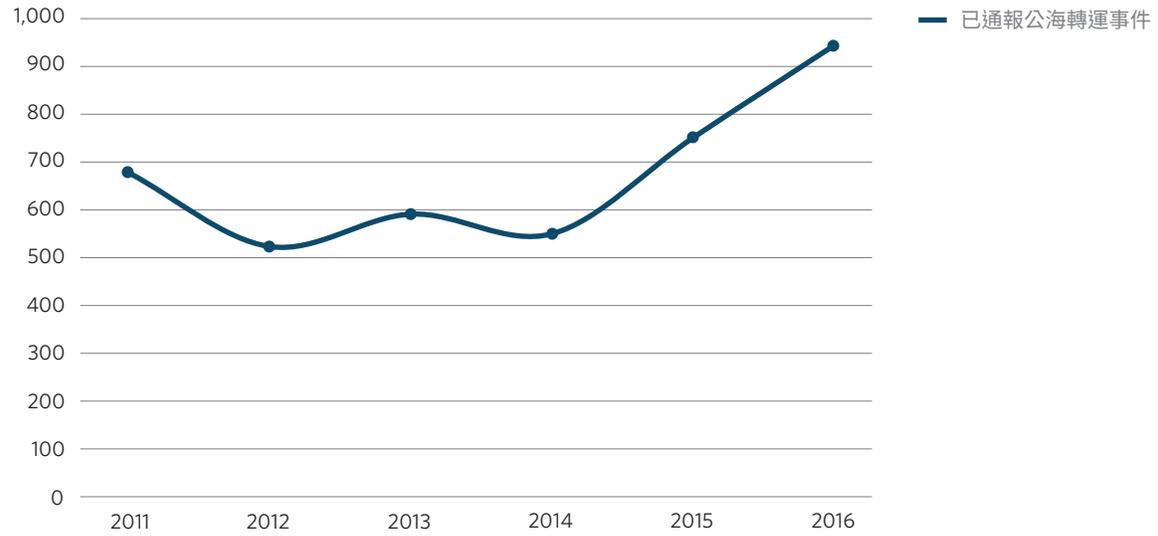
例如，在 2017 年 WCPFC 中有 52% 的漁船獲准在公海轉運，其較 2016 年的 49% 微幅上揚，但是較 2015 年的 40.5% 大幅增加。⁴

2016 年該地區的所有轉運作業中，有 39% 發生在海上，較 2015 年的 36% 與 2014 年的 26% 增加。以總漁獲量計算，三種主要的鮪魚品種（長鰭鮪魚、大目鮪魚和黃鰭鮪魚）已通報的海上轉運比例從 2014 年的 19.2% 增加為 2016 年的 22.5%，儘管這些鮪魚的延繩釣總漁獲量減少 15%，或超過 40,000 公噸。當中變化最大的是通報長鰭鮪魚在公海上轉運的比率，該魚種在總漁獲量中的占比在兩年內從 11.8% 增加到 25.3%，成長超過一倍。⁵

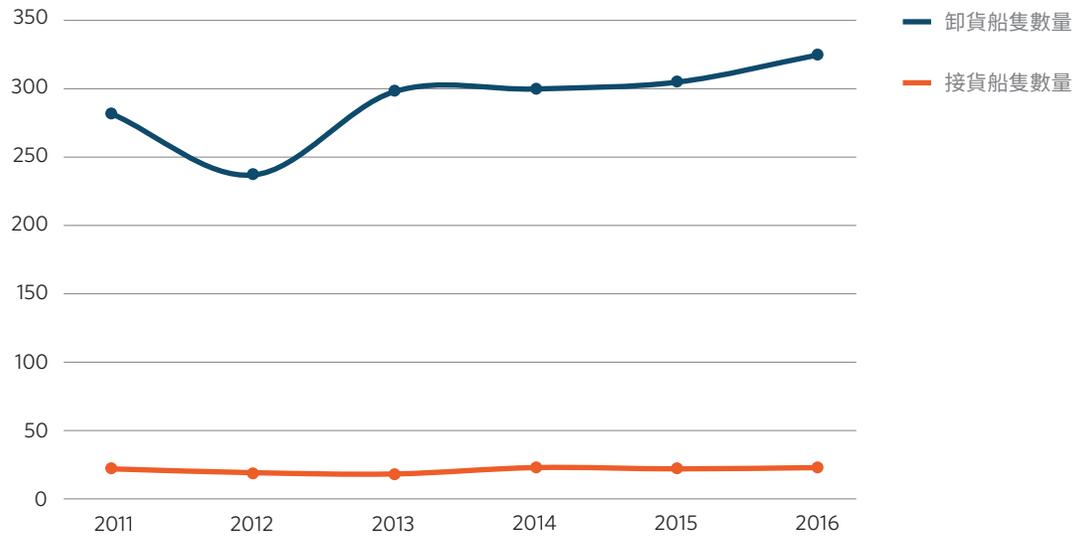
這些趨勢明確說明需要在 WCPFC 公約水域內增加更多關於轉運的規定，以確保能全面有效地控管這些活動，降低非法捕撈的情形。

圖 2

2011-16 年間在 WCPFC 海域內通報的公海轉運資料 事件數量增加



船隻數量增加

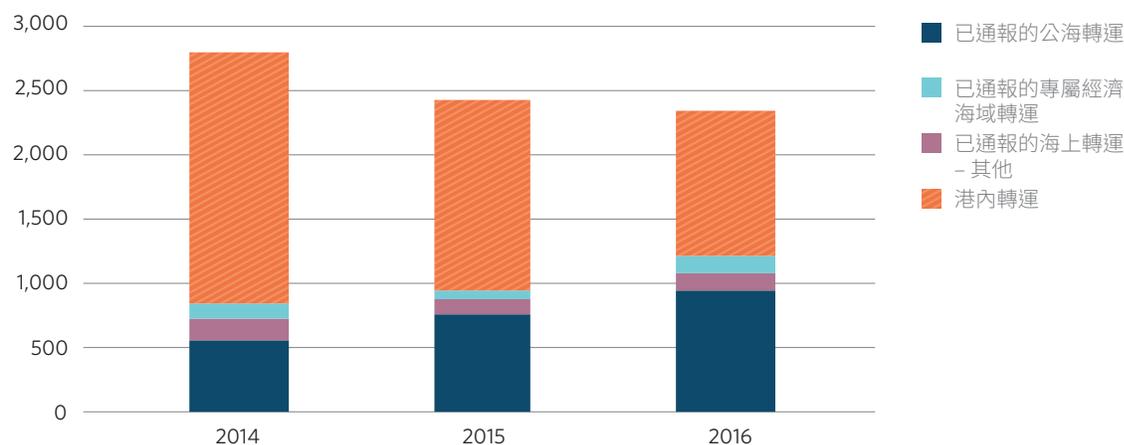


資料來源：中西太平洋漁業委員會年報，2014-17 年

© 2018 皮尤慈善信託基金會

圖3

中西太平洋通報轉運的數量與地點，2014-16年 在公海發生的轉運作業愈來愈多，在港內則愈來愈少

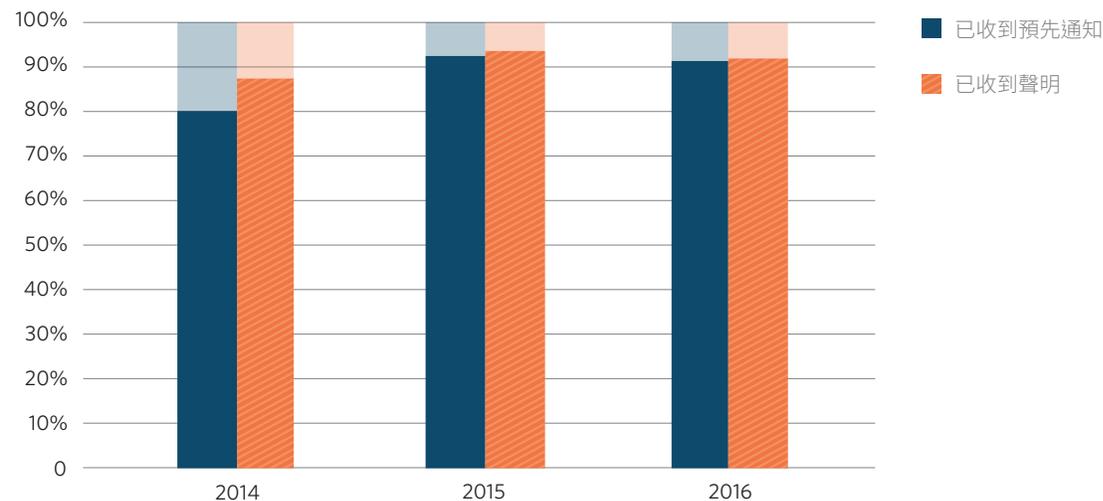


資料來源：中西太平洋漁業委員會年報，2014-17年

© 2018 皮尤慈善信託基金會

圖4

必須提交轉運報告的運輸船比例，2014-16年 數字顯示主管機關缺乏完整的資訊



資料來源：中西太平洋漁業委員會年報，2014-17年

© 2018 皮尤慈善信託基金會

轉運改革的必要元素

轉運可迅速有效地將漁獲產品運送至市場，尤其是生魚片等級的鮪魚，然而，當這些活動未受到適當監督與規範時，不肖業者可能誤報、掩飾非法漁獲、或是在轉運時進行其他非法活動。轉運監督必須在三大方面進行改善：

- **通報：**書面通報轉運活動依然為常態。這些通報送達主管單位需要時間，因此，主管單位在幾個月內未必能夠對這些資訊採取行動。需時冗長，讓找出問題或阻止問題變得困難重重。
- **監督：**鮪魚 RFMO 並未規定要確認轉運通報的正確性。船隻報告不需與獨立收集的資料來源（例如船隻監督系統位置通報、電子監督圖像或觀察員日誌）進行比對。
- **資料共享：**相關主管單位（國家級、次地區級、地區級）或科學機構間很少分享轉運的通報及其他資訊。這樣會阻礙適當追蹤與稽查轉運活動，也讓科學家無法充分運用這些資料。



泰國漁船停靠在曼谷附近的湄南河，並卸下冷凍鮪魚。

圖 5

有效轉運監督與查驗計畫的關鍵因素

從頭到尾，每個階段都需要適當的溝通與通報規範

第 1 階段：離港前

運輸船與漁船必須具備：

- 具備標準化通報格式且可正常運作的電子通報系統
- 可正常運作的船隻監督系統 (VMS)，並訂定特定程序，以備 VMS 故障或失效時使用
- 可正常運作的電子監控系統或有觀察員在船上

注意：這些系統的資料必須提供給沿岸國家，並接受船旗國及相關 RFMO 的稽查

第 2 階段：轉運前

運輸船與漁船必須具備並提供：

- 相關政府當局的轉運許可
- 在轉運前至少 24 小時發出電子通知

運輸船必須提供：

- 進入公約水域並有意進行轉運的電子通知，包括確認可正常運作的船隻監督系統和載有觀察員或配備電子監控系統

注意：必須向相關船旗國、沿岸國及港口國發出通知，並接受相關 RFMO 的稽查

第 3 階段：轉運

運輸船與漁船必須確保：

- 電子監控系統或觀察員能獨立記錄每艘船上的事件，以及轉運漁產品的數量及種類

第 4 階段：轉運後

運輸船及漁船必須提供：

- 在 24 小時內向相關主管機關提出電子聲明

觀察員必須提交：

- 獨立報告給相關主管機關

注意：必須向相關船旗國、沿岸國、港口國及相關 RFMO 提供資訊，RFMO 接著會稽查這些資訊。



Luke Duggleby

為了提高當責性及透明度，並同時減少非法漁獲進入市場的機會，有必要強制規定更多近乎即時的通報、分享、查驗與稽查轉運資料。

改革之道

對世界上多數的漁業來說，其轉運作業的規範是根據漁場水域是屬於哪個 RFMO 而定，但是，我們並沒有一套全球的標準，這表示各個規定差異極大（尤其是五間鮪魚 RFMO 內部），這會造成規範與通報有極大的差異與不一致。

近年來，聯合國重點著手轉運改革，該大會的 2014 年永續漁業決議呼籲各國與 RFMO 合作，共同為轉運制定並採用有效的監督、控管與監視措施。

該決議也呼籲各國支持聯合國糧食及農業組織 (FAO) 研究轉運的措施並訂定適用於全球的準則，這是令人鼓舞的第一步，但是這個首次呼籲並未落實到行動上，全球漁業應一同要求 FAO 的漁業委員會正式啟動制定這些準則的流程。

圖6

邁向國際轉運規範的途徑

聯合國決議已於 2014 年啟動流程，但還需更多行動



結論

轉運是漁業中重要且持續成長的一環(尤其是鮪魚業),但若是未制定適當的規範與通報規定,這些活動可能為非法捕魚與非法捕撈產品的行為開啟後門。雖然數個國家與 RFMO 已開始更嚴密管理轉運作業,但全球仍需採用一套完整的最佳實施辦法,才能保證全面性地遵循法規並進行資料收集。

藉由船旗國、沿岸國和港口國以及 RFMO 與國際社會同心協力,就可以制定並實施規範,確保所有漁獲的轉運都合法且可查驗,且 IUU 捕撈行為的機會也會大幅減少。

章節附註

- 1 Duncan Souter 等人。對太平洋島嶼地區進行非法、未通報與未受規範 (IUU) 捕撈行為之量化研究 (Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region)°MRAG 亞太 (MRAG Asia Pacific) (2016)°101° 擷自<http://www.ffa.int/files/FFA%20Quantifying%20IUU%20Report%20-%20Final.pdf>°
- 2 Christopher Ewell 等人。暫時停止公海轉運的潛在生態與社會益處 (Potential Ecological and Social Benefits of a Moratorium on Transshipment on the High Seas)°海洋政策 (Marine Policy) 81 (2017):293-300°擷自<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X17300623>°
- 3 中西太平洋漁業委員會。中西太平洋高度洄游魚類種群養護與管理公約第 29 條:轉運 (Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, Article 29:Transshipment) 段落1 (2000)° 擷自<https://www.wcpfc.int/system/files/text.pdf>°
- 4 中西太平洋漁業委員會。WCPFC 公海轉運通報年報 (Annual Report on WCPFC High Seas Transshipment Reporting) (2014)°擷自 <https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC10-2014-RP03%20Transshipment%20Report%202014.pdf>;中西太平洋漁業委員會。WCPFC 轉運通報年報——著重於公海活動 (Annual Report on WCPFC Transshipment Reporting, With an Emphasis on High Seas Activities) (2015)°擷自https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC11-2015-RP03%20Transshipment%20Report%202015_final.pdf;中西太平洋漁業委員會。WCPFC 公海轉運通報年報 著重於公海活動,修訂版1 (2016)°擷自https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC12-2016-RP03_rev1%20Transshipment%20Report%202016.pdf;中西太平洋漁業委員會。WCPFC 公海通報年報——著重於公海活動 (2017)°擷自https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC13-2017-RP03%20Transshipment%20Report_0.pdf° 轉運
- 5 請參閱前面章節附註中的文件°
- 6 聯合國大會第 69/109 號決議:永續漁業,包括透過 1995 年聯合國履行 1982 年 12 月 10 日海洋法公約有關養護與管理跨界魚群與高度洄游魚群條款協定及相關文書規定 (2015)°擷自http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/109°

若欲了解更多資訊，請至：

pewtrusts.org/transshipment

pewtrusts.org/tuna

pewtrusts.org/endillegalifishing

聯絡人：Leah Weiser，宣傳及媒體公關主管

電子郵件：lweiser@pewtrusts.org

專案網站：pewtrusts.org/tuna

聯絡人：Kimberly Vosburgh，高階宣傳及媒體公關助理

電子郵件：kvosburgh@pewtrusts.org

專案網站：pewtrusts.org/endillegalifishing

皮尤慈善信託基金會 (Pew Charitable Trusts) 憑藉知識之力量解決如今最具挑戰的難題。皮尤基金會運用嚴謹的分析方法改進公共政策、增進公眾對相關議題的了解，推進活躍的公共生活。