

美國 1976 年漁業養護管理法

黃異

國立台灣海洋大學海洋研究所教授

一、立法原因

一九六〇年代，外國漁船在美國近海活動日益頻繁。此現象導致美國設立十二哩漁業區 (fishing Eone)，以達到排斥他國漁船在美國近海漁撈之目的。但是，此項法規並未能達到預期目的。另一面，美國本身的營利及休閒性漁業活動，在其近海中也日漸增加。此種壓力加上海域污染對漁業資源棲息場所之破壞日趨嚴重，終於導致漁業養護管理法 (Fishery Conservation and Managment Oct, 1976) 的誕生。

二、漁業管理權

美國對於在兩百哩漁業區中之左列漁業資源，享有排他的漁業管理權：

- (一)大陸礁層的漁業資源。
- (二)源自於美國河川之溯河產卵種羣。
- (三)除高度迴遊魚種及海洋哺乳動物外之其他漁業資源。

此外，美國對於在二百哩外之大陸礁層漁業資源以及二百哩外海中源自美國河川之溯河產卵種羣也主張漁業管理權。

漁業管理權包括兩點：

- (一)美國得對於漁業資源採取養護措施。
- (二)外國漁船禁止採捕漁業資源。外國漁船欲採捕漁業資源，應經美國主管機關許可，且

應在美國所規定之養護措施安全範圍內採捕。

對於在美國二百哩內外的高迴遊魚種，美國並不主張漁業管理權，而認為應依照現行之國際條約或另締新條約，以達到養護管理的目的。

三、漁業管理機構

漁業管理之職權屬商業部 (Department of Commerce)。其下設八個「地區漁業管理委員會」 (Regional Fishery Management Council)。八個地區漁業管理委員會分別涵蓋沿岸之數州。其管轄海域原則上為各州海岸外海域。但是，確切的管轄海域，仍應由商業部訂定。

地區漁業管理委員會設委員若干人，委員分成有表決權與無表決權之委員兩種。此外，尚設執行長 (executive director)，專任及兼任行政人員。另設有科學與統計委員會 (scientific and statistic Committee) 及顧問小組 (advisory panels)。

地區漁業管理委員會為主要之漁業管理執行機構。地區漁業管理委員會除在新令範圍內執行漁業管理外，尚負責草擬各種漁業資源之「漁業管理計劃」 (fishery Manageme plan) 與執行此計劃之命令，向商業部提出。此外，地區漁業管理委員會尚應就外國漁船入漁許可

之申請案，向商業部提出意見。

商業部及地區漁業管理委員會為執行之目的，得實施下列行爲：

- (一)逮捕人員。
- (二)拿捕漁船。
- (三)臨檢、搜索、調查。
- (四)保全證據。
- (五)扣留漁獲物。
- (六)其他為執行之目的所必要的行爲。

商業部每年必須向總統及國會提出有關漁業養護管理之措施及其所公佈之漁業管理計劃和執行計劃之命令的報告。

四、漁業管理計劃

漁業管理計劃主要在於針對各個漁業資源樹立整套完整的養護管理制度，包括了各項具體措施以及本國及外國漁船的配額問題。

漁業管理計劃必須遵照「漁業養護管理國家標準」(National Standards for Fishing Conservation and Management)及商業部依此標準所訂之原則來訂定，漁業養護管理國家標準包括下列各點：

(一)養護管理措施必須能達到防止過漁的目的，以及達到最適度生產量(optimum yield)的目標。

(二)養護管理措施必須植基於科學證據。

(三)以種羣為對象，就其整個活動範圍來規劃養護與管理。若有必要，應把相關種羣視為一個整體，來規劃養護與管理，或斟酌兩者關係來規劃養護與管理。

(四)養護管理措施應盡可能促進資源的有效利用。

(五)養護管理措施應顧及捕撈活動多樣化的特殊性與各種可能的突發狀況。

(六)養護管理措施不得對各州州民有歧視情形，若欲對各州設定配額，則應符合公平原則。

漁業管理計劃必須針對下列事項訂定：

(一)各種養護管理措施。

(二)指定應為養護管理之漁業，包括：漁業資源的種類、漁場位置、漁船數量，漁具種類及數量，管理此種漁業之經費數額，以及由此種漁業所回收之利益等項目。

(三)確定漁業資源的最高持續可捕量(MSY)及最適生產量(ophimum yield)。

(四)在最適生產量範圍內，確定美國漁船及外國漁船的配額。

(五)應向商業部提報之資料，例如：所使用之漁具類型及數量，投網次數，漁獲量，漁撈地區等等。

除上述必要事項外，漁業管理計劃得就下列事項規定：

(一)美國漁船的作業許可。

(二)禁捕時期及區域。

(三)漁船、漁具、漁法之限制。

(四)為實現最適生產量之目的，設定一套制度，來限制漁業活動。

(五)其他為達養護管理漁業資源目的之措施。

地區漁業管理委員會應將漁業管理計劃草案及其執行命令之草案，呈送商業部。商業部應依據漁業養護管理國家標準及其他相關規定審查草案。若有異議，則應以書面備具理由及修正建議，將草案退回地區漁業管理委員會。設若地區漁業管理委員會不依修正建議修訂草案，商業部得自行擬定計劃草案。惟商業部所擬之計劃草案，應送地區漁業管理委員會覆議。

商業部應公佈漁業管理計劃及其執行命令，並由商業部及地區漁業管理委員會負責執行。

五、外國漁船入漁方式

外國漁船欲採捕美國二百哩內的漁業資源

，或著採捕二百哩外的大陸礁層資源或溯河產卵種羣，必先獲得美國商業部的許可。但是，向商業部提出申請的條件是：申請人之母國與美國之間必須存有漁業協定。換言之：申請人之母國與美國必須先就入漁問題簽訂漁業協定，依此協定，申請人得向美國商業部提出入漁許可之申請。

甲、漁業協定

基本上，任何國家皆得與美國簽訂漁業協定。但是，若某國家拒絕或不願給予美國漁船相當之入漁權時，美國亦將拒絕與該國洽談漁業協定。

入漁國必須在漁業協定中明白承認美國所主張的漁業管理權，以及承諾下列事項：

- (一)容忍美方人員登船、搜索及檢查。
- (二)若漁船或人員有違法行爲時，應接受拿捕及逮捕。
- (三)接受檢查許可證及其上註記。
- (四)漁船需依指示備置異頻雷達收發器或其他船舶定位及識別裝置，並維持良好狀況。
- (五)接受美方觀察員駐留船上，並負擔觀察員駐留之支出。
- (六)繳交各種費用。
- (七)漁船所有人或營運人（即：申請人）應在美國設定代表人。
- (八)對於美國公民所有之漁船、漁具或漁獲物所造成的毀損，應負民事責任。
- (九)遵守漁業協定中所訂有關漁業養護管理方面之監督、配合及執行之各種要求。
- (十)捕撈數量不得逾越配額。
- (十一)入漁國應依法爲其漁船申請許可，並將許可證交付申請人備置於船舶上。入漁國應要求其船舶遵守許可文件上所設之各項限制與條件。
- (十二)遵守商業部爲執行漁業養護管理法及漁業管理計劃之規定。

乙、許可

申請人限於漁船所有人或營運人。但是，申請並非由漁船所有人或營運人自行提出，而是由其所屬國代爲提出。

申請應向美國外交部提出。美國外交部應將申請案移送商業部，並將申請案之副本送交有關之地區漁業管理委員會與有關機構。

地區漁業管理委員會應就申請案做成意見書，提交商業部。此項意見書得建議給予許可，並附各項條件及限制。

商業部於斟酌地區漁業管理委員會的意見並向有關機構諮商後，做成是否給予許可之決處。商業部得對許可附加各種條件與限制。

商業部應將決定通知外交部及其他有關機構。外交部則應將有關之決定通知申請人所屬國。若商業部之決定係否定的，得提出覆查之申請。若商業部的決定是肯定的，且申請人願接受許可所附之條件及限制，申請人所屬國應通知美國外交部並繳付有關之各種費用。於接獲此項通知及繳付費用後，商業部應簽發許可證。許可證由外交部交與申請人所屬國，進而轉交申請人。

申請表格式及許可證格式由商業部決定。申請事項包括左列各點：

- (一)船名：高級船員人數，漁船所有人或營運人之名稱及地址。
- (二)漁船噸位及承載能力，漁獲物處理設備，漁具的類型及數量，其他商業部所要求之相關事項。
- (三)捕撈之漁業資源。
- (四)捕撈地區及時期。
- (五)其他商業部所要求的事項。

商業部基於左列原因，得撤銷限制或暫時中止許可效力：

- (一)漁船有違反漁業養護管理法，及其他相關法規及許可證所載內容之行爲。

(二)漁船有違背漁業協定之行爲。

(三)拒絕登船，搜索及檢查。

(四)恐嚇、阻礙、拒絕、侵害執行人員。

(五)抗拒逮捕。

(六)不法運送漁獲物，不法拍賣、出售、購入、輸入、輸出漁獲物，不法持有漁獲物。

(七)在暫時中止許可效力期間，仍繼續利用漁船從事採捕。

此外，若延滯繳納罰金或不覆行民事賠償責任，商業部亦得採取前揭三種制裁措施之一。

六、報復

美國一方面主張排他漁業管理權，另一面也承認各國亦得主張二百浬之排他漁業管理權。但是，美國也主張歷史捕魚權，也就是說：若美國在傳統上一直在某水域實施採捕，而該水域被納入他國的二百浬漁業管理權範圍內之後，美國仍有權利在該水域中實施採捕。基於此項主張，美國漁業養護管理法遂規定：若他國拒絕談判或因缺乏誠意，以致無法達成協議，致使美國漁業不能進入傳統水域作業時，美國財政部應於收到外交部通知彼，採取報復措施，禁止他國漁獲物或水產品輸入美國。

除前述原因，美國尚可基於下列原因之一，對他國採取報復措施：

(一)他國拒絕美國在其管轄海域中，採捕高度迴遊魚種。

(二)他國與美國簽訂入漁協定，允許美國漁船入漁，但卻未遵守協定之內容。

(三)他國在其領海外拿捕美國漁船，而此項拿捕違背國際漁業協定，或未經美國同意，亦或係基於未被美國承認之管轄主張。