國際漁業管理的必要性

文．圖 鍾國南（公共事務管理博士）

2026年2月28日，美國、以色列和伊朗的戰爭在全球無預警的狀況下爆發，伊朗開始封鎖荷莫茲海峽，直接切斷了全球五分之一的原油供應，超過1千艘貨輪一度受困波斯灣，油價飆升，世界各國都面臨通膨危機。伊朗於三月份宣佈對通行船隻收取費用，舉世嘩然，有些國家可能私下付費通行。令人意想不到的是印尼財政部長四月份在一個國際研討會中提出可能會與周邊國家共同討論麻六甲海峽也收費的說法，隨即遭到新加坡及馬來西亞官方出面反對，印尼政府也隨即宣布撤回該項提議，但海峽能不能收通行費的議題就此受到全球的關注與討論。



新加坡與馬來西亞不贊成對麻六甲海峽收費的法理依據很清楚，依據《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）第26條的規定，「對外國船舶不得僅以其通過領海為理由而徵收任何費用」及「對通過領海的外國船舶，僅可作為對該船舶提供特定服務的報酬而徵收費用。徵收上述費用不應有任何歧視」。雖然伊朗、美國和以色列恰巧都不是UNCLOS的締約方，不過基於習慣國際法（Customary International Law），伊朗還是必須尊重各國的過境通行權。

1



2

假設伊朗提出其主張為：海峽的地理優勢也可以視為沿岸國的「交通資源」或「地理位置資源」，與200海浬專屬經濟區（EEZ）內的海洋資源同樣都是「資源」，如果沿岸國可以對於進入其EEZ內的他國漁船收取入漁費，那麼海峽沿岸國對於通過的船隻收取費用又有何不可？

這種觀點並非全無道理，畢竟在國際關係研究中，也有關於過境租金（Transit Rent）或是戰略性通道資源（Strategic Passage Resources）的觀點，都把海峽的地理優勢作為一種可動用或可被控制的資源來討論。那麼，（1）對海峽船隻收取通行費、（2）公海中的漁業資源、以及（3）EEZ內的漁業資源，三者之間又有什麼相同與不同的地方呢？

1 | 海洋法規定海峽不能收費，立意就在維護最大的公共利益。
2 | 沿岸國收取入漁費是因為ZZE內的資源有主權權利，但洄游性魚類仍須受國際管控。

跨國漁業資源的公共性

海峽的通行一般被視為一種全球公共財（Global Public Good），在公海的漁業資源則被視為一種公有資源（Common pool resources），而在各國 EEZ 之內的漁業資源則是被賦予主權權利（Sovereign Rights）的資源。如果將國家比擬成個人，海峽是大家共同擁有的、使用不受限制的資產，EEZ 內的資源是個人擁有的資產，而公海漁業資源則是大家一起擁有，但使用時會相互競爭的有限資產。此三者的差別從公共性（Publicness）的角度來討論就會更為清晰。

公共性是指一個實體、資源或政策具有多少「公共的成分或性質」，這種公共性的界定並不是非黑即白的二分法，而是在「公共」與「私有」光譜兩端間的各種狀態。海峽的通行因為不排他（如果未被封鎖），也沒有競爭性，所以具備較高的公共性；公海的漁業資源因位在公有海域所以有公共性，但資源的捕撈有競爭性（被一方撈捕後就無法被其他方撈捕），卻又沒有排他性（無法阻止其他人也來捕撈），公共性就比較低一些。那麼，EEZ 內的漁業資源就因為既有競爭性，也有排他性，所以更偏向國家主權所擁有的資產。

海峽和 EEZ 內的漁業資源的差異，恰恰說明了公共性的兩個關鍵點，即競爭性與排他性。通過海峽的船隻並不會減損其他船隻通過的機會，而海中的魚被撈走後別的船就沒得撈，這是兩者在競爭性上的差別。海峽大家都能通行，而沿岸國可藉由執法阻止他國漁船進入 EEZ 內作業，這是排他性的差別。伊朗此次就是利用封鎖海峽，改變了海峽的排他性，讓海峽的通行變成了沿岸國專屬的資源，這就改變了其公共性，偏向專屬資產的性質了。

國際漁業管理的必要性

為什麼 UNCLOS 要把海峽訂為公共性較高的海域，而主張海峽不能收費呢？ 試想如果每個海峽都收費，不但所有通過的船隻都得繳費，連這些擁有海峽的國家自己的船在通過別人的海峽時也都要繳費，所以並不能達成最大的公共利益。這就好像都市裡的居民都把自家前的空地劃成自己專用的停車位，最終的結果就是當他開車外出的時候也找不到停車位，因為那些都是別人家的停車位了。

就如同博弈理論指出的重要觀點：個體依據自身利益做出最有利的選擇，最終卻會造成最糟糕的集體結果。為了避免這樣的悲劇，解決方法就是大家都讓渡出自己家門口就能停車的便利性，換取大家出門都有機會找到停車位的利益，才能達到了最大公共利益。

基於類似的道理，對於全球海洋中的洄游性魚類來說，如果某個國家過度撈捕而導致資源崩潰，船籍國固然無魚可捕，沿岸國也就沒有入漁費可收了。為了避免這些高度洄游的魚種走向資源崩潰的結局，有必要成立國際漁業管理組織，透過專業科學的資源評估，訂定合理的捕撈限額，讓各國參與討論協商並接受各項管制規定，這也是維護共同的漁業資源，達成最大共同利益的方法。

無論是避免全球航運陷入互相限制的癱瘓，還是避免漁業資源走向徹底毀滅，從最大的公共利益出發，設計出良好的運作機制，才能讓所有人受惠，而不是走向相互競爭的悲慘結局。

國家、漁民與資源三贏的選擇

未來伊朗是否能以封鎖荷莫茲海峽來改變國際上對海峽公共性的定義，尚待時間給出解答，但針對全球公共財或公有資源性質的探討，有助於我們從公共性的角度來理解國際漁業管理組織存在的必要性。當然，我們也必須持平地看待國際漁業組織，檢視其最終是否能達到資源最佳管理、利益公平分配及決策理性透明的目標。套一句武俠小說的話：「有人的地方就是江湖！」國際組織也是由各國政府的代表組成運作的，而國際關係本來就充滿政治的角力、地緣關係的衝突、商業競爭的特殊利益、大小強弱的國力對比、甚至也有意識形態的影響摻雜其中，真正要做到透明客觀、公正公開、公平又有效率，還需要與會各國投入更多的努力才行。

無論如何，就全球跨境洄游的漁業資源而言，國際漁業組織的存在既可消極地避免各國在自利的基礎上讓資源走向崩潰，也可以積極地對跨域資源進行有效的整合管理，是迄今為止人類運用集體智慧管理共同資產的較佳模式，政府和業者都應該積極參與運作，發揮影響力，既確保國家及漁民利益，也支持全人類的資源永續利用行動。

3 | EEZ或海峽是否具備排他性是區分資源性質的關鍵，而排他性需要國家的執法能力。

4 | 各國遵守國際漁業管理組織的規定作業，最終是期望達到資源能永續利用的目的。

5 | 高度洄游魚種如果沒有國際漁業組織的跨域管理，很容易落入公有資源的悲劇下場。



3


4


5