

紐西蘭毛利人的漁獲權*

東華大學民族發展研究所教授兼原住民族學院院長 施正鋒

台灣大學農業經濟學系教授 吳珮瑛

前言

一般而言，「漁獲權」(fisheries rights) 包括商業性 (commercial)、慣俗(customary)、以及休閒 (recreational) 三大類；至於原住民族的漁獲權，大概可以分為慣俗、以及商業性兩種 (Bess & Rallapudi, 2007: 721-22)。目前，紐西蘭的法院將毛利人的漁獲權稱為「慣俗商業權」(customary commercial rights)，意思是說，毛利人的慣俗漁獲其實是包含商業用途；換句話說，商業性與慣俗性漁獲未必是相互排斥的。

對於靠海的毛利人來說，漁獲權屬於部落 (iwi)、或是氏族 (hapu)，而且有明顯的界限 (Bourassa & Strong, 2000: 160)。在白人於十八世紀後期前來紐西蘭之際，毛利人的漁獲已經相當商業化，因此，當時的白人墾殖者相當倚賴與毛利人的漁獲交易。英國人在 1860 年代對毛利人發動戰爭，開始立法限制毛利人對於土地資源的掌控，規定毛利人只可以在特定海域進行捕撈，而且是限定於慣俗用的漁獲。隨著白人漁業的發展，政府一再以保育為幌子來限制毛利人的慣俗漁獲權，實質上是鼓勵白人發展商業性、以及休閒性的漁獲。

雖然英國當年與毛利人簽訂『外坦及條約¹』(Treaty of Waitangi, 1840)，明文保證毛利人「完全獨有不受干擾的」(full, exclusive and undisturbed) 漁獲權，也就是所謂的「條

約權」(treaty-based right)，不過，長久以來，毛利人的漁獲權被政府蠶食鯨吞²，一直被侷限於非商業的維生所需。政府在 1980 年代相繼通過『漁業法』(Fisheries Act, 1983)、以及『漁業修正法』(Fisheries Amendment Act, 1986)，開始將商業漁獲權「私有化」(privatisation)，把原本屬於毛利人的漁獲權出售轉移給非毛利人，既不提『外坦及條約』所保障的漁獲權，也完全沒有考慮毛利人的慣俗漁獲權。

面對政府的一意孤行，毛利人採取雙管齊下的策略，一方面向司法單位提出告訴，一方面逼政府談判。幸好，高等法院在『鐵維希案』(Te Weehi v. Regional Fisheries Officer, 1986) 終於確認毛利人的漁獲權。隨後，政府在『毛利漁獲法』(Maori Fisheries Act, 1989) 中，不得不同意將 10% 的商業漁獲量分配給毛利人，暫時化解與毛利人的齟齬；不過，政府在接下來的『外坦吉條約漁獲權法』(Treaty of Waitangi (Fisheries Claim) Settlement Act, 1992) 中，雖然保證毛利人的漁獲自用權，卻要求毛利人放棄商業漁獲權 (Davison, 1994)。經過多年的談判，政府通過新版的『毛利漁獲法』(Maori Fisheries Act, 2004)，設立「毛利人漁獲基金」(Maori Fisheries Fund)，逐步把新成立的「毛利人漁獲公司」(Maori Fisheries Settlement) 的資產轉移給毛利人部落 (Mahuika, 2006)。整體而言，毛利人擁有紐西蘭漁業的三分之一。

*國科會計畫「紐西蘭原住民族漁獲權之研究」(NSC98-2410-H-259-037) 初步成果。

¹ 有關於『外坦及條約』，見 Orange (1987)。

² 第一個做不利解釋的法案為『牡蠣漁獲法』(Oyster Fisheries Act, 1986)。

行政獨斷——由『漁業法』到『漁業修正法』的配額管理體系

在漁業政策的開放時期³，紐西蘭政府在 1978 年宣布 200 哩專屬經濟海域 (exclusive economic zone、EEZ)，一方面防止外籍拖網漁船越界 (包括日本、台灣、南韓、以及蘇聯)，另一方面則積極鼓勵商業性漁業的發展，以增加對外的出口；然而，不到十年，漁源還是快速枯竭，尤其是近海。在 1980 年代初期，政府爲了保護商業性漁獲，開始構思如何進行配額，尤其是深海漁獲，於是有『漁業法』(1983) 的制定。儘管該法規定「此法並不影響毛利人的任何漁獲權⁴」(第 88 條第 2 款)，明文承認毛利人的漁獲權，然而，根據新的規定，取得商業性執照的資格是每年至少有一萬元收入來自漁獲、或是漁獲佔總收入的 80%，小型業者實質上是被趕出近海漁業⁵；此外，由於許多毛利人自來只是兼業漁夫，並未擁有商業漁獲的執照，也就無法被列爲配額的計算。

緊接著，政府又開始著手如何將管制延伸到近海漁獲，進一步侵蝕毛利人的漁獲權。『漁業修正法』(1986) 完全不提毛利人

的條約漁獲權，連原先『漁業法』(1983) 裡頭的相關口惠文字也被略去。從此，政府開始採取「配額管理體系」(Quota Management System、QMS)，針對特定海域的魚種作捕撈的配額管制。基本上，這是一種依據「個別可轉移配額」(Individual Transferable Quota、ITQ)，以產量的管制來達到永續保育、以及有效利用的目標；由於這些漁獲配額是可以買賣、租借、或是特許，因此，大體是將共同財 (commons) 轉化爲「準財產權」，以利環境資源的管理 (Boyd & Dewees, 1991; Boast, 1999; Bourassa & Strong, 2000: 162)。到目前爲止，已經有 97 類魚種使用 QMS 來管理。

由於政府原本的管制只著眼於如何進行魚種保育、以及提高漁業效率，因而認定適用的對象限於商業性漁獲；而相較之下，政府一向假設毛利人缺乏漁獲管理的體系，又認爲他們的漁獲權只限於維生所需、沒有商業性行爲，因此，並未考慮到毛利人的漁獲權 (Bess, 2001: 27)。對於毛利人來說，政府不僅立法切斷他們跟海洋的關係、掠奪他們的資源，還進一步把他們的權利賣給特定的對象，再加上沒有適度的補償，當然會強烈反彈 (Bess, 2001: 23)。

司法途徑——外坦吉特別法院、以及高等法院的貢獻

由於紐西蘭政府在制定 QMS 之際，並未徵詢毛利人的意見，加上後者實質上被排除於漁獲權的分配，群起譁然，認爲政府違背『外坦吉條約』所保障的毛利人漁獲權。位於北島 Muriwhenua、以及位於南島 Ngai Tahu 的部落，先後在 1985、1986 年向準司法機構「外坦吉特別法院⁶」(Waitangi

³ Bess (2001: 27) 根據管理的方式，把紐西蘭的漁業政策分爲三個階段：限制時期 (1866-1962)、開放時期 (1963-82)、以及配額時期 (1983-)。

⁴ 也就是「nothing in the Act shall affect any Maori fishing rights」。其實，這些文字源自『魚類保護法』(Fish Protection Act, 1877)、『海洋漁獲修正法』(Sea Fisheries Amendment Act, 1903)、以及『漁業法』(Fisheries Act, 1908)。不過，當中的『海洋漁獲法』(Sea Fisheries Amendment Act, 1903) 又漏掉了這些文字 (Durie, 1998: 149-50)。

⁵ 根據 Memon 與 Cullen (1992: 160) 的說法，當時的政府爲何要如此做，真正的意圖並不清楚。

⁶ 外坦吉特別法院是在 1975 年根據『外坦吉條約法』(Treaty of Waitangi Act, 1975) 設立

Tribunal) 提出訴願，主張部落原本擁有的 (pre-existing) 集體漁獲權並未被終止 (unextinguished)。當時，外坦吉特別法院行文農漁部，希望能在該院提出評估之前暫緩執行配額分配；不過，由於箭在弦上、不得不發，行政部門置之不理，分配的工作依照進度進行 (Bourassa & Strong, 2000: 162; Memon & Cullen, 1992: 162)。

一百多年來，法院一向不受理毛利人的漁獲侵權告訴，而且對於相關法律的詮釋也大致不利毛利人⁷ (Bess, 2001: 27)。在 1987 年，四個毛利團體⁸ 高等法院提出禁制令訴訟 (restraining order)，主張他們從未放棄過自己的漁獲權，認為 QMS 已經違反『外坦吉條約』對毛利人的漁獲權保障。受命法官 Greig 同意現行的 QMS 與『漁業法』(1983) 牴觸，下令政府暫時中止 (interim injunction) 商業漁獲權的分配一年，敦促雙方進行協商談判；這項判決對於政府日後採取妥協，具有相當大的影響。

另外，外坦吉特別法院在 1988 年提出一份《Muriwhenua 漁獲所有權報告》(Report of the Waitangi Tribunal on the Muriwhenua Fishing Claim)，認為毛利人早就有的商業性

的，主要是受理毛利人對於『外坦吉條約』保障下的權利的索回要求 (claim)，行使調查權，功能有點像台灣的監察院。雖然外坦吉特別法院的報告沒有約束力，不過，司法單位、以及行政單位往往不敢輕忽它的看法、以及建議。在 1985 年，外坦吉特別法院被授權回溯調查毛利人在過去的土地權、以及漁獲權受損。有關外坦吉特別法院的一般性介紹，見 Byrnes。

⁷ 儘管『賽門茲案』(R. v. Symonds, 1847) 承認『外坦吉條約』，不過，卻被最高法院在『惟帕拉塔案』(Wi Parata v. Bishop of Wellington, 1878) 終判定未經立法而無效；此外，最高法院又認為，財產權必須經過國家才能獲得確認 (Bourassa & Strong, 2000)。

⁸ 包括 Ngai Tahu、Muriwhenua、Tainui、以及 New Zealand Maori Council。

的漁獲行為，主張『外坦吉條約』保障毛利人所有的漁獲權、部落以及氏族集體擁有周邊海域的漁獲權、以及他們可以適用新科技來發展商業漁獲權。更重要的是，由於該份報告認為 QMS 與『外坦吉條約』的精神相背離，並建議政府與 Muriwhenua 部落進行協商，因為，除非他們的同意，不可能有其他財產權的出現。這多少也促成政府在次年通過『毛利漁獲法』。

在 1992 年，外坦吉特別法院又提出《Ngau Tahu 海洋漁獲報告》(Ngau Tahu Sea Fisheries Report)，認為 Ngau Tahu 民族從來沒有放棄自己的漁獲權，而政府自來的作為侵犯到他們的條約漁獲權，尤其是 QMS，並判定這些部落有權參與深海漁獲的發展。由於該報告建議政府與 Ngau Tahu 進行談判，政府被迫表態，將會一勞永逸解決毛利人的商業漁獲權。

立法協商——由『毛利漁獲法』到『外坦吉條約漁獲權法』

在高等法院發出禁制令後，政府立即成立一個毛利人以及政府代表人數各半的共同工作小組，在 1988 年起展開談判⁹。起先，毛利人認為應該擁有百分之百的漁獲權，不過，倒是願意讓步為 50% 的配額。政府代表同意毛利人擁有 100% 的近海漁獲權，卻認為深海漁獲權應該只有 12%，也就是當時毛利人的人口百分比；平均起來，政府方面認為毛利人應該只能擁有總漁獲量的 29%。

雙方在 1989 年達成初步的『毛利漁獲權過渡協議』(Interim Settlement, 1989)，毛利人同意在兩年內暫時不要興訟，而政府則投

⁹ 誠如 Mahuika (2006: 239) 所言，談判的內容大概只有當事人才知道。不過相關的政治背景，請參考 Memon 與 Cullen (1992: 159)。

桃報李表達讓步的意願。該協議經過法制化，也就是『毛利漁獲法』(1989)。協議內容如下：毛利人：由政府出錢買回已經分配出去的漁獲配額的 10%，在四年內逐步轉移給毛利人（每年 2.5%）；在未來，如果有新的魚種的 QMS 配額，20% 將交給新成立的「毛利漁獲委員會」(Maori Fisheries Commission) 來分配給毛利人，又稱為「毛利人配額」(Maori quota)。

在 1992 年，政府與毛利人終於達成全盤而終極的 (full and final) 漁獲協議書 (Fisheries Deed of Settlement、又稱 Sealords Deal)，承認毛利人在『外坦吉條約』保障下的漁獲權¹⁰，並同意：（一）在三年內提撥總共一億五千萬的基金給毛利漁獲委員會，包括購買 Sealord Products Ltd 的一半股份¹¹；（二）在未來新 QMS 魚種的配額，20% 由毛利漁獲委員會分配給毛利人；以及（三）毛利傳統漁獲權、以及參與管理的權利。相對之下，毛利人同意放棄過去、現在、以及未來的漁獲求償。

上述協議以『外坦吉條約漁獲權法』(1992) 來落實，終決一切有關毛利人的漁獲權爭議。依據該法，「毛利漁獲委員會」被改組為比較有代表性的「外坦吉條約漁獲委員會」(Treaty of Waitangi Fisheries Commission、Te Ohu Kai Moana)，負責計算配額的公式 (Ahu Whakamua)。不過，毛利人內部對於分配的公式，一直紛紛擾擾，包括分給誰、以及如何分：靠海岸的部落主張以海岸線 (mana moana) 來分配，不靠海的

部落則堅持以人口數 (mana tōtoru o te tangata) 來分配；不過，兩者倒是都反對給都會區的毛利人配額¹² (Durie, 1998: 163-69; Bourassa & Strong, 2000: 164-65)。

經過長達十二年的磋商，外坦吉條約漁獲委員會終於取得分配公式的共識。根據最新版的『毛利漁獲法』(2004)：（一）近海魚種（深 300 米之內）以部落的海岸線來分配；（二）深海魚種（深 300 米之外）以部落的人口（75%）+ 部落的海岸線（25%）來分配；（三）依據部落的人口比例來分配現金、以及 Aotearoa Fisheries Ltd 的盈餘。我們可以看到，商業漁獲配額只限定分配給部落，並不分給個人。

爭議

基本上，紐西蘭政府透過『毛利漁獲法』(1989)、『外坦吉條約漁獲權法』(1992)、以及修正的『毛利漁獲法』(2004)，已大致解決毛利人的商業漁獲權爭議；雖然毛利人的慣俗漁獲權並未被上述法律消滅，不過，在執行上比較複雜。根據『毛利漁獲法』(1989)，毛利部落、或是氏族可以根據慣俗上的需要（包括維生、宗教、或是文化），要求政府尤其將特定河口、還是沿海劃為「地方性漁獲區」(taiapure)。由於政府刻意保護商業性、以及休閒漁獲，將申請程序規定得相當繁瑣 (Memon, et al., 2003: 207-208)。

另外，『外坦吉條約漁獲權法』(1992) 除了規定毛利人的慣俗食物採集權，又開放漁獲保育區的設置。根據新版的『漁獲法』(Fisheries Act, 1996)、以及兩種相關的慣俗漁獲規定 (Fisheries (Kaimoana Customary Fishing) Regulation, 1998、Fisheries (South

¹⁰ 不過，卻正式廢止『漁業法』(1983) 第 88 條第 2 款有利毛利人的全力保障文字。

¹¹ Sealord Products Ltd 原為澳洲公司，是紐西蘭最大的漁產公司，因為漁業蕭條而打算出售。它的重要性在於擁有紐西蘭所有漁獲配額的 26%。該公司的另一半股份，由新加坡的控股公司 Brierleys 所有。

¹² 83% 的毛利人住在都會區 (Bourassa & Strong, 2000: 157)。

Island Customary Fishing) Regulations, 1999), 政府可以指派「地方資源守護員」(kaitiaki), 負責監督傳統領海 (rohe moana) 的慣俗漁獲, 而這些人可以向政府申請設立「傳統魚類保育區」(mataitai reserve), 禁止商業性漁撈。比起地方性漁獲區, 保育區的設立反倒是比較容易, 目前有六個 (Boast, 1999)。由於牽涉到領海 (rohe moana)、以及主權 (tino rangatiratanga) 等概念, 而紐西蘭屬於單一體制 (unitary system), 缺乏聯邦制國家主權共享的經驗, 因此, 議題稍微敏感 (Bess, 2001: 31; Bess & Rallapudi, 2007: 722)。

由於政治立場不同, 對於『外坦吉條約漁獲權法』(1992) 的評價也就南轅北轍 (Memon & Cullen, 1992: 164)。當時, 國會裡頭的六名毛利裔議員認為, 雖然該法並不違背『外坦吉條約』的精神, 不過, 在實質上卻消除宣毛利人漁獲權, 因此, 沒有一個人投票支持該法。同樣地, 由於該法修訂了『外坦吉條約法』(1975), 剝奪一般法院、以及外坦吉特別法院對於毛利人慣俗漁獲權的裁判權、或是調查權, 外坦吉特別法院也覺得不妥 (Sherman, 2006: 522)。

參考文獻

- Bess, Randall, 2001. New Zealand's Indigenous Peoples and Their Claims to Fisheries Resources. *Marine Policy*, Vol. 25, No. 1, pp. 23-32.
- Bess, Randall, and Ramana Rallapudi. 2007. "Spatial Conflicts in New Zealand Fisheries: The Rights of Fishers and Protection of the Marine Environment. *Marine Policy*, Vol. 31, No. 6, pp. 719-29.
- Boast, R. P., 1999. Maori Fisheries 1986-1998: A Reflection. *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 30, No. 1 (<http://www.austlii.edu.au/nz/journals/VUWLR/1999/30.html>) (2009/11/21)
- Bourassa, Steven C. and Ann Louise Strong. 2000. Restitution of Fishing Rights to Maori: representation, Social Justice and Community Development. *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 41, No. 2, pp. 155-75.
- Boyd, Rick O., and Christopher M. Dewees, 1991. "Putting Theory into Practice: Individual Transferable Quotas in New Zealand's Fisheries. *Society and Natural Resources*, Vol. 5, No. 2, pp. 179-98.
- Byrnes, Giselle, 2004. *The Waitangi Tribunal and New Zealand History*. Melbourne: Oxford University Press.
- Davison, J. Scot, 1994. New Zealand: Maori Fishing Rights. *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 9, No. 3, pp. 408-13.
- Durie, M. H., 1998. *Te Mana Te Kāwanatanga: The Politics of Māori Self-Determination*. Auckland: Oxford University Press.
- Heremaia, Shane, 2000. "Native Title to Commercial Fisheries in Aotearoa/New Zealand." *Indigenous Law Bulletin*, Vol. 24, No. 29 (<http://www.austlii.edu.au/au/journals/ILB/2000/132.html>).
- Lock, Kelly, and Stefan Leslie, 2007. New Zealand's Quota Management System: A History of the First 20 Years. Motu Working Paper 07-02. Motu Economic and Public Policy Research, Wellington, New Zealand.
- Mahuika, Matanuku, 2006. Māori Fishing, in Malcolm Mulholland, and contributors. *State of Māori Nation: Twenty-First Century Issues in Aotearoa*, pp. 237-45. Auckland: Reed Books.
- Memon, P. A., B. Sheeran, and T. Ririnui.

2003. Strategies for Rebuilding Closer Links between Local Indigenous Communities and Their Customary Fisheries in Aotearoa/New Zealand. *Local Environment*, Vol. 8, No. 2, pp. 205-19.

Memon, Pyar Ali, and Ross Cullen, 1992. Fisheries Policies and Their Impact on the New Zealand Maori. *Marine Resource Economics*, Vol. 7, No. 3, pp. 153-67.

Orange, Claudia. 1987. *The Treaty of Waitangi*. Wellington: Bridget Williams Books.

Sherman, Daniel J., 2006. Seizing the Cultural and Political Moment and Catching Fish: Political Development of Māori in New Zealand, the Sealord Fisheries Settlement, and Social Movement Theory. *Social Science journal*, Vol. 43, No. 4, pp. 513-27.