

白俊丰：印度尼西亚“沉船”政策分析 下

和南苏拉威西省沿海地区登陆的渔业产品占总登陆量的50%多一点，而从业人员只有不到渔业从业总人数的一半。可能存在增产潜力的地区位于群岛人口稀少的东半部，而当地市场吸收新增供应的能力又十分有限。随着技术革新以及拖网渔船和围网渔船的引进，印尼的渔业生产出现了巨大分化，小

鱼区域不会被其他区域的飞鱼补充，过度捕捞和飞鱼种群的隔离特性对该物种的繁衍构成了威胁。在印尼的廖内群岛、中爪哇和戈龙塔洛，过度捕捞飞鱼已导致这些地区的飞鱼灭绝。

虽然印尼沿海地区仍然严重依赖于小型手工渔业，但手工捕捞船多人多，渔具限制

求购买鱼翅，鲨鱼捕捞就仍将继续。解决这一难题非常复杂，因为它涉及环境、经济、社会、政治、文化和保护问题。

渔民收入低也是导致过度捕捞的原因之一。例如飞鱼的捕捞，尽管国内和国际市场上的飞鱼及其鱼卵价格有所上涨，但从事捕捞作业的渔民的经济福利并未得到改善。渔业收入主要分成八个部分，其中，三个部分用作船舶、发动机和设备的折旧费用，两个部分归船长所有，最后三个部分才交给船员。如果是船主兼任船长，那么净收入的5/8，即62.5%将归他所有。每艘渔船的船员总数平均为4—5人，这意味着渔民每人每次捕鱼只可获得3.6—4.5美元的收入，这并不能使渔民家庭的经济状况随着飞鱼价格的上涨而得到改善。这种状况是造成手工渔民从传统捕鱼方法转向破坏性捕鱼以补充生计的因素之一，他们非法使用小网捕捞小鱼或幼鱼，刺激了手工捕鱼的滥捕行为的增长，从而进一步加剧了该地区鱼类种群的灭绝。

（二）渔业冲突与社会问题交织在一起

印尼过度捕捞的结果是渔业生产率下降，渔业冲突加剧，渔民日益贫困，高度依赖鱼类提供蛋白质和收入的沿海社区的粮食安全受到威胁。沿海社区整体生活水平的下降和贫困化，导致社会、经济和政治不安全以及渔业冲突和不可持续的资源利用。一方面，是直接的渔业资源争夺引发冲突。由于印尼中西部海域过度捕捞问题日益严重，来自苏门答腊、巽他和爪哇海等资源枯竭地区的渔民便来到印尼东部的弗洛勒斯海和班达海等海域捕鱼。这些新来的渔船通常体型更大，装备更先进的捕鱼设备。本地渔民担心渔业资源被夺取，因而和新来的渔民出现了冲突。新来的渔船被扣押事件时有发生，冲突有时会发展成广泛的暴力。没有稳定的收入、医疗保险和社会保障以及教育水平和职业技能低下，

处于极度贫困的小规模渔民很容易因为小问题而激化成大冲突。

另一方面，由于人口增加的压力而出现争夺渔业资源的冲突。人口增加使得沿海地区出现众多新的移民社区，新社区则认为渔场是开放的。而当地人则根据数百年的传统习俗，认为一定距离以内的沿海地区属于他们。在印尼许多沿海省份，围绕土地与海洋使用权而产生的冲突日益加剧。政府针对这种情况采取了若干政策，包括行政权力下放，推行渔业资源共同管理办法，促进渔民对与渔业有关的活动有更大的所有权和责任感。尽管权力下放有一些积极的作用，但对渔民来说，自治意味着他们有权要求对沿海水域的个人所有权和经济权利。这在同一地区内的渔民群体之间产生了进一步的冲突，争夺海洋资源的冲突正在成为一个持续不断和日益重要的问题。

制度失灵被认为是渔业冲突的一个重要因素，这既包括市场、社区和社会资本等非正式制度，也包括国家、司法、政治制度等正式制度。

四、印尼渔业管理制度存在不足

印尼在1945年颁布的国家宪法第33条规定了海洋资源使用的法律依据：土地和水资源属于国家所有。1985年的第9号渔业法虽然没有明确承认地方社区产权，但它考虑到传统小规模渔业的存在，非正式地承认了某种自然资源的传统公共产权的存在。

尽管印尼是世界上最大的群岛国家，但长期以来，政府却在很大程度上忽视了渔业的发展，更关注国内丰富的陆地自然资源。在缺乏某种形式的政府干预的情况下，渔业往往是开放获取的受害者，导致过度开采。随着人们越来越认识到渔业和海洋的重要性，出于对渔业和海洋开发进行有效监督的需要，印尼政府于1999年11月设立了海洋事务与渔业部，以推行更全面的渔业管理。与此同时，印尼还颁布了关于“下放管理权力”的1999年第22号法律。但是，第22号法律对省与地区管理海洋权力的区分非常模糊，也没有适当的执行准则。在实际执行过程中，几乎所有的规定（除了所有拖网渔船都必须在政府登记）实际上都没有得到很好的执行。此外，也没有对传统渔民渔场的边界作出合理的划定，渔民没有动力去保护鱼群，“公地悲剧”不可避免。

2004年颁布的第32号法律替代了1999年的第22号法律，之后又颁布了第33号法律，以补充第32号法律，规定20%的渔

业收入归中央政府所有，80%归区县政府所有。根据2004年第32号法律，各省和县（市）均被赋予了海洋区域广泛而明确的管理权限，授权领域包括海洋资源的勘探、开发、养护和管理，空间规划以及法律的执行。但是，这部“下放管理权力”的新法并没有适当的执行准则。近50年来，印尼海岸带管理一直受到各种法律管辖权模糊规定的干扰，约有22项法律涉及海岸管理。这些法律管辖权的模糊导致了管理不力、冲突，也导致不同部门、利益群体之间的利益冲突加剧，对沿海资源构成威胁。在目前印尼沿海地区管理权力下放的过程中，已经有地方政府在制定地方性法案，这些法案更关注的是增加收入而不是生态和可持续原则。很明显，目前印尼的权力下放和地方政府对近海岸海洋环境的控制政策为创新的、市场驱动的改革提供了广泛的可能性，同时也带来了法律和环境的复杂化与不确定性，使人们对广泛改革的效力产生怀疑。分配使用权可能是一个有争议的过程，有许多权力寻租和剥夺公民权的机会。有研究人员认为，要改革印尼的海洋保护和渔业，从自下而上（即通过与渔民签订协议）而不是自上而下来确定权利持有人的努力是至关重要的，因为自上而下的方法目前是站不住脚的。然而，以社区为基础的海岸资源管理的前提是，社区管理倡议的执行是社区的主要责任，在大多数情况下，他们有能力有效地执行当地制订的规章制度。对北苏拉威西省的研究表明，社区管理范围在2海里以内比较有效，超出2海里就很难实施。此外，依靠社区执法来解决炸鱼、毒鱼等国家法律问题，在距离村庄定居点数公里以外的地区也面临更多的困难。

2004年，第31号渔业法取代了1985年的第9号渔业法，2009年的第45号法律修订了第31号渔业法。虽然这些法律在禁令和规定方面比旧的更为详细，但对渔业管理的未来方向也带来了巨大的不确定因素和内在矛盾。从表面上看，法律规定渔业管理的首要任务应“实现最佳和可持续的效益，并确保渔业的可持续性”。然而，其他规定则是朝两个方向发展。一方面，许多条款对养护渔业、生态环境和受保护的海洋物种作了规定，并严格禁止破坏这些资源的某些活动。另一方面，许多规定又要求扩大捕捞量，增加供应和消费，增加渔业收入，加快渔业发展。

来源：白俊丰 华中师大印尼研究中心 2020年4月28日



规模生产者逐渐被边缘化。小规模渔业被定义为消耗相对较小的劳动密集型渔业，大多为家庭所有、手工作业和资本很少，通常等同于手工渔业。联合国粮农组织将手工渔业定义为涉及渔民家庭的传统渔业，使用相对较少的资金和小型渔船，在近岸进行短途捕鱼，主要用于当地消费。印尼大部分渔业生产是一种传统的小规模渔业。

造成印尼西部沿海渔民贫困的首要原因是在爪哇、苏门答腊和苏拉威西岛附近的主要渔场过度捕捞。虽然技术的改进也使一些人受益，但大部分从事小规模生产的渔民却并未受益。

三、过度捕捞与渔业冲突严重

（一）过度捕捞

印尼的渔船作业主要是在沿海和近海作业，这导致横向捕捞迅速衰退而纵向资源难以挖掘，过度捕捞严重，飞鱼渔业就是其中的一个典型例子。在印尼的马鲁古、西苏拉威西、南苏拉威西和北苏拉威西省，飞鱼的过度捕捞十分严重。飞鱼是一种小型中上层鱼类，可以全年捕捞。飞鱼在印尼已经被捕捞了几十年，是一种重要的商业鱼类。飞鱼鱼子出口到日本、韩国、立陶宛等一些亚洲和欧洲国家。俄罗斯和中亚国家鱼子酱产量的下降，增加了国际市场对飞鱼鱼子粉的需求。虽然飞鱼是一种中上层鱼类，但它不像金枪鱼那样被归类为高度洄游的中上层鱼类。因此，过度捕捞的飞

及限制捕捞的法律执行不力，在相对较小的地理区域内的渔业也会受到渔具使用和捕捞压力的影响。使用非机动船只上的钓丝和捕鱼陷阱捕鱼的渔民，也能通过捕捉大型物种来影响珊瑚礁渔业。例如捕捞鲨鱼，印尼海域鲨鱼种类繁多，是全球鲨鱼数量最多的国家，但几乎所有的高价值鲨鱼物种都被过度捕捞。印尼海域的鲨鱼捕捞大多被认为是渔民使用各种渔具的副渔获物，包括延绳钓、流网、手钓和围网。鲨鱼也在印尼东部和南部的几个地区成为捕捞目标，在那里它们通常是许多手工渔民的主要生计来源。密集的不分大小、重量的鲨鱼捕捞，导致印尼鲨鱼数量的减少十分明显，印尼海洋事务与渔业部目前正在开展国家鲨鱼保护和管理行动计划，为了确保有效实施，必须获得所有主要利益攸关方的广泛支持，但要尽量减少对目前从鲨鱼渔业获得可观经济利益的小规模渔民的负面影响。目前鲨鱼捕捞和鱼翅贸易仍然是印尼野生动物保护面临的主要挑战之一，只要有买家积极寻

