

# COVID-19對區域性漁業管理組織運作之影響

文、圖 | 尤香宜 (漁業署遠洋漁業組秘書)、劉世寧 (中華民國對外漁業合作發展協會秘書)  
王文英 (漁業署遠洋漁業組科長)

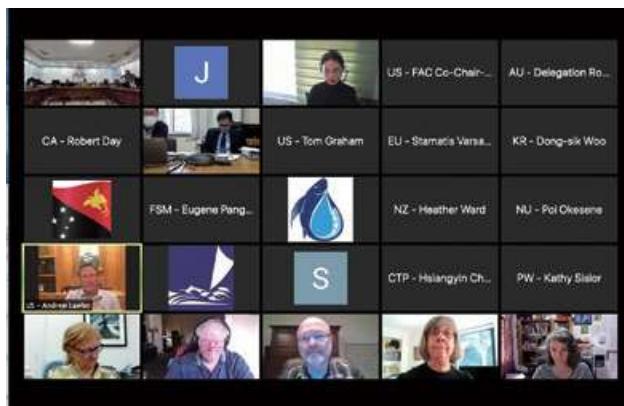
COVID-19自2020年初爆發後，各國感染人數和死亡人數持續攀升之下，紛紛祭出邊境管制、檢疫條件及公共個人衛生等新規範，再再挑戰著各國的應變機制以及人們對新規定的調適能力，例行國際事務及國際組織的運作亦受到極大的影響。

疫情之下，例行國際事務及國際組織的運作皆受到極大的影響，包括區域性漁業管理組織 (Regional Fisheries Management Organizations, 下稱RFMOs)。我國身為漁業大國之一，歷來參加中西太平洋漁業委員會 (WCPFC)、美洲熱帶鮪類委員會 (IATTC)、北太平洋鮪類國際科學委員會 (ISC)、印度洋鮪類委員會 (IOTC)、南方黑鮪保育委員會 (CCSBT)、大西洋鮪類國際保育委員會 (ICCAT)、南太平洋區域性漁業管理組織 (SPRFMO)、北太平洋漁業委員會 (NPFC) 及南印度洋漁業協定 (SIOFA) 等RFMOs的年度委員會及相關次委員會或科學工作小組會議，並參加亞太經濟合作會議 (APEC) 海洋與漁業工作小組 (OFWG) 會議及聯合會議，藉以掌握國際漁業管理趨勢及爭取我國漁業相關權益。

在各國交通管制下，RFMOs亦需調整原運作方式，以重新建立新的國際交流管道。以下將概述COVID-19疫情對RFMOs運作的影響。

全球漁業因COVID-19疫情衝擊，從生產到消費的供應鏈皆受到影響。





WCPFC17會議進行。



視訊會議現場。

### COVID-19疫情對RFMOs運作的影響之觀察

#### 對委員會運作之影響

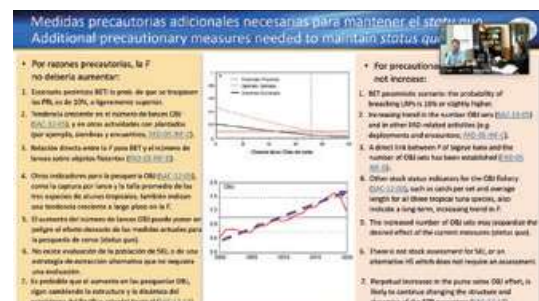
##### • 顛覆實體會議傳統

實體會議是RFMOs運作的主軸，也是傳統上推動管理措施的基礎及各國交流意見最便利的管道，通常由不同成員國主辦實體會議，各國代表團親臨現場進行談判，並共同做成正式決定。隨著各國疫情加劇，各RFMOs陸續將原定的實體會議延期、改以視訊方式進行，甚或取消。

取消會議表示相關決策的延宕，另一方面，大部分以視訊方式召開的會議亦有效率不彰的問題，視訊會議效率不佳的原因大致歸納為兩點。首先是時間限縮的衝擊。會議長度由實體會議的一天8小時，大幅縮短至一天約4小時；因應時間限制，次重要的議程皆被延後或刪減，產出已然有限。第二個效率低的可能原因，也正是視訊的根本：無法面對面談判。俗話說「見面三分情」，代表團彼此間無法面對面溝通可能導致更難達成共識。

##### • 會議保密性問題

大多RFMOs的議事規則僅管轄傳統實體會議，伴隨視訊會議的引進及普及化，這些規



線上會議討論議題。

定將不再完全適用。在各組織修訂或訂定新規定前，視訊會議具有資訊安全的風險。以WCPFC為例，會議分為所有成員參加的「公開會議」及僅允許部分成員加入的「閉門會議」或「工作小組會議」。實體會議的狀況下，各場次會議以空間區隔，場內與會者亦互相監督是否有違反規定與會或錄影者，視訊會議方面缺乏類似的監控機制；雖WCPFC目前執行實名報名、一人一帳號且不允許錄影等規範，但實務上代表團開會經常多人旁聽，旁聽者不須登入亦不須露面，難以查證。

#### 對會員參與能力之影響

視訊會議雖然可解決無法召開實體會議的難題，卻也進一步顯示出各國參與能力的差異，成員應正視並共同努力解決此等差距，藉以提高組織運作效率。以下就二層面分析視訊

會議參與能力差異的觀察結果：

##### • 國家發展程度

各國參與視訊會議的能力受到該國經濟發展程度的影響。部分開發中國家網路基礎建設及視訊所需的硬體設備無法與已開發國家相提並論。在WCPFC視訊會議中，確實時有網路斷線和收音不佳的現象，且不只來自於發展中國家。開發中小島國也不斷重申其參與視訊會議的困難度，並表示不希望在此類平台上做出對島國利益有重大影響的決策。

##### • 時區限制

RFMOs成員分布在全球各時區，因此「視訊會議的召開時間」是最難達成共識的項目之一。以WCPFC為例，若選擇WCPFC總部波納佩的早上10點開會，我國為早上7點，也就是夏威夷下午1點、渥太華晚間7點，但歐盟所在的比利時卻是凌晨1點。再加上會議期間較長，身在不同時區的代表團實難以消化。2020年，WCPFC島國能達成的最大讓步是在年會（共七天）中的兩天，於波納佩時間

的下午開會，約為歐盟的早晨6點。對於會議時間的安排，歐盟雖表達強烈希望2021年能有進一步改善，但在2021年，太平洋島國仍以多數優勢維持相同的會議時間，給予歐盟與會極大的壓力。

#### 對養護管理措施之影響

在既有養護管理措施之執行部分，COVID-19疫情對全球原有生活型態主要影響之一為國家邊境的封閉以及國際間旅遊的限制，在該限制下，觀察員的派遣及漁船進港活動首先受到衝擊，各RFMOs大多因應通過豁免原有觀察員派遣規定的措施。另一方面，受限於疫情影響，大多區域性漁業管理組織自2020年開始的會議多以視訊方式舉行，而視訊會議之舉行實際限制了會員間在多邊場域下雙邊先行溝通的便利性，大幅降低會員間對於重要、具爭議性議題以及新養護管理措施進行談判之可能。

#### 結語

有關COVID-19對養護管理措施執行之影響，各RFMOs均面臨相似的狀況，對於現行管理措施執行的困難，RFMOs大多通過暫行豁免規定，不定期檢討該等規定執行狀況及是否可持續豁免，雖有部分會員或非政府組織（NGO）擔憂該等豁免規定會影響措施的管理成效，但在漁業所面臨之壓力下，該等豁免規定之採行似乎無可避免。

此外，在COVID-19疫情之下，以人力為主的監測、管制與偵查（MCS）措施皆有感染風險，因此已有更強烈的聲音呼籲使用電子觀察員等新科技，以確保漁業管理完善、海洋資源無虞。因此在國際上，我國亦應為可能出現的漁業管理轉變做出準備，特別是電子監控及電子回報方向。



因應COVID-19疫情，遠洋漁船返港，全體船員進行皆須進行檢疫。