



WTO 會員對漁業補貼談判 主要議題之立場研析

傅子煜¹

一、WTO 漁業補貼談判 簡介

漁業補貼被視為 WTO 杜哈回合談判最複雜且有相當爭議的重要談判項目之一，在 2002 年

《杜哈部長宣言》(Doha Declarations) 中，各國承認漁業補貼議題對開發中國家之重要性，2005 年香港部長會議決議更要求應嚴格規範漁業補貼，包括禁止「導致產能

過剩或過漁」(contribute to overcapacity and overfishing) 之漁業補貼行為。然而，隨著杜哈回合談判陷入停滯，會員對漁業補貼之企圖心由早期傾向「原則性

| 註 1：行政院農業委員會企劃處，常駐世界貿易組織代表團簡任秘書。

全面禁止所有漁業補貼，僅允許少數例外」，逐漸降低為至少通過「禁止導致過漁（overfished）補貼、產能過剩（overcapacity）補貼、消除非法、未報告及未受規範漁業（IUU）補貼」及「漁業補貼資訊透明化」，惟迄至 2015 年奈洛比部長會議，甚至連加強漁業補貼透明化的決議都無法達成。

峰迴路轉，隨著聯合國永續發展目標（SDGs）第 14.6 條明定漁業補貼談判的目標及完成期限，2016 年起會員對於此議題的關注程度再次提升，包括歐盟、阿根廷等拉美 6 國（Lat6）非洲、加勒比海及太平洋集團（ACP）、低度開發國家集團（LDC）、紐西蘭、冰島、巴基斯坦、挪威及印尼均提出漁業補貼規範提案，當時的貿易規則談判小組主席牙買加 McCook 大使雖將各方提案拼湊形成談判文件，並試圖以禁止對 IUU 和撈捕過漁的魚群提供補貼作為 2017 年布宜諾斯艾利斯部長會議（MC11）小型套案收獲目標，然由於各方對漁業補貼談判推動方式或規範範圍仍有重大落差，加上以印度為首的部分會員堅持對開發中國家會員提供廣泛的特殊及差別待遇（S&DT），最終仍僅能達成以下決議：

（一）成員們同意繼續積極參與漁業補貼談判，以期許在 2019 年部長級會議上通過關於全面和有效的規範協定。

1. 禁止某些形式造成過漁和過度撈捕的漁業補貼。
2. 取消有助於 IUU 漁捕的補貼。
3. 開發中國家和低度開發國家的有效 S&DT 應作為這些談判的一部分。

（二）成員國重新承諾執行《補貼暨平衡措施協定》第 25.3 條規定的現有通知義務，從而加強漁業補貼的透明度

為廣續談判，WTO 會員在本年 3 月下旬選出墨西哥代表團 Roberto Zapata 大使擔任貿易規則談判小組主席，復於本年 4 月中旬通過了 5～7 月漁業補貼談判工作計畫，每月舉行為期 3～4 天之會議，就提升 / 維持漁撈能力補貼及導致漁撈能力過剩與過漁之補貼（5 月份）、對撈捕過漁魚群的補貼（6 月份）及對 IUU 之補貼（7 月份）進行討論，並在各主題下納入討論開發中國家所需之特殊及差別待遇。會議召開期間並舉行技術性會議，邀請來自聯合國糧農組織（FAO）、區域漁業組織（RFMO）及 WTO 會員的專家，就漁業管理、魚群資源調查及 IUU 清單登錄及除名等進行技術性討論與資訊交流。此外，每次會議並就 MC11 前既有之漁業補貼規範談判工作文件進行文字精簡（streamlining），各會員並積極利用會議召開期間進行雙邊或複邊諮商，以釐清彼此在各議題立場上的異同，尋求策略合作的可能性。

除了歐盟、拉美 6 國、紐西蘭、冰島、巴基斯坦、挪威、印尼、非洲、ACP 及 LDC 等提案方之外，包括美國、加拿大、澳大利亞、日本、韓國、中國大陸及印度在內的會員均自首府派員積極參與，顯示會員對建立多邊漁業補貼規範，降低特定形態漁業補貼對漁業資源永續利用之負面影響仍抱持期望，惟各會員立場仍未見鬆動，談判工作文件未因會員取得共識有所精簡，反而更見分歧。為尋找消弭歧見的可能方案，談判主席 Zapata 大使遂提出以「育成小組」(Incubator group) 的方式，邀請具代表性之會員在 9～12 月間針對特定議題，採「腦力激盪 (brain storming mode)」及「非先入為主 (on a without-prejudice basis)」方式進行深入探討，並將建議選項提交全體會員作進一步討論 (共成立 4 個 incubator group，每個小組由 8～10 個會員組成，我國亦獲邀參加)，惟其成效仍待觀察。

在美國川普總統表態質疑 WTO 多邊貿易體系效能、國際貿易爭端衝突不絕之際，漁業補貼談判堪稱是目前 WTO 僅存的多邊談判，本文謹就 WTO 主要會員對漁業補貼規範幾項核心要素之立場試作歸納分析，供相關政策主管單位參考。

二、WTO 主要會員對漁業補貼規範要素之立場

(一) 對於漁業補貼談判的整體立場

1. 現階段漁業補貼談判係以聯合國永續發展目標第 14.6 條及 MC11 部長會議決議作為談判授權 (mandate)，參與談判會員均同意本談判之核心目標為有效降低補貼對漁業資源永續利用之影響，與 WTO 補貼與平衡措施協定 (ASCM) 處理之貿易扭曲有所不同，爰目前談判工作文件係以區隔處理漁業補貼方式研擬本規範所轄名詞定義、規範範圍、禁止事項及透明化義務等條文，惟本規範未來與 ASCM 之法律競合關係勢須作適當安排，目前會員對此並無定見。
2. 對於「補貼」之定義，包括歐盟、美國、日本等 CPTPP 成員及韓國等會員均認同應僅適用於 ASCM 第 1.1 條和第 2 條規範內之特定性補貼，惟印度等部分開發中國家會員認為，許多已開發國家所提供之漁業補貼措施雖屬 ASCM 規範之非特定性補貼，該等補貼仍可能對漁業資源永續利用造成負面影響。

3. 中國大陸、印度、ACP 及 LDC 等主張對開發中國家之漁業資源管理能力與已開發國家有所落差，應對其處理對 IUU 及造成過漁之補貼提供特殊及差別待遇，美國及日本等 CPTPP 多數成員則認為，本規範係處理補貼對漁業資源永續利用之影響，規範應力求簡明並可以一體適用，歐盟則主張應考慮開發中國家會員漁撈能力設定提供 S&DT 之門檻，挪威及紐西蘭則倡議倘未來會員同意僅得對撈捕經評估未過漁之魚群提供補貼，應協助開發中國家提升其漁業資源評估與監測的能力。

(二) 適用範圍

1. 列表法（正面及負面）VS 效果法

(1) 歐盟、韓國、ACP 及 LDC

主張為使漁業補貼規範簡單且明確，以列表法規範漁業補貼為妥，又以正面表列方式規範限縮禁止補貼的項目，並明確排除對漁業資源管理具正面或不具負面影響之補貼項目，較能兼顧執行層，並有助於後續檢視會員執行情形。

(2) 美國及日本等多數 CPTPP

成員則認為表列清單係由談判決定（即該等補貼項

目是否會產生增進或維持捕撈能力、產能過剩或過漁等效果及具因果關係等亦皆由談判定定），故仍存在未盡羅列或矯枉過正之風險，爰此應要求會員善盡通報漁業補貼之透明化義務，供會員檢視該等補貼確對受補貼對象所撈捕之魚群不具負面影響。

2. 多數會員認為 WTO 漁業補貼談判最主要目標係消除對於海洋資源造成有害的補貼，因此，應該將範圍限縮在規範以野生捕撈的海洋捕撈漁業，也才符合聯合國永續發展目標第 14.4 及 14.6 條，僅美國認為養殖業亦應納入規範，埃及與孟加拉則關切於河口潟湖作業之漁業是否應受規範。

3. 何種補貼應被禁止

(1) 導致產能過剩之補貼

拉美 6 國及歐盟均主張禁止造成產能過剩的補貼、造成過漁 / 對過漁魚群有負面影響的補貼，惟拉美 6 國亦主張會員仍可對執行 RFMO 所分配之漁獲配額之漁業進行補貼；印尼則主張禁止對在公海作業漁船提供任何有助提高漁獲

能力之補貼，惟開發中國家可免予受限。ACP 及 LDC 則主張禁止會員對遠距離作業之工業化漁業進行補貼。

(2) 造成過漁 / 對過漁魚群有負面影響的補貼

紐西蘭、冰島、巴基斯坦及歐盟均主張禁止對撈捕未經漁業資源評估魚群漁業進行補貼；美國及日本等 CPTPP 成員除對 IUU 補貼應明列禁止外，其餘補貼均應就其對漁業資源影響予以檢視，倘有負面影響者即應予禁止。

(3) 對 IUU 漁業之補貼

多數會員均同意禁止，惟印度、中國大陸、牙買加及 LDC 認為應禁止對非法漁業的補貼，考量開發中國家仍有相當數量未登錄且未受規範之小型及家計型漁業，應對此提供特殊及差別待遇。多數會員可接受以 RFMO 之 IUU 清單作為啟動禁止補貼之門檻，中國大陸則主張依會員國內法決定涉及非法捕魚而撤回其補貼。

4. 何種補貼應被排除

歐盟及韓國認為良好的漁業資源管理是達成永續海洋資源的主要方式，爰有利漁業管理之

補貼，如漁船除役及撤銷漁船執照、有助於資源改善及環境保護、漁業資源管理之支出、漁業永續之研究與發展、漁民之轉業訓練及提早退休計畫、漁民之社會安全補貼、減少影響環境技術、資源調查研究、漁船監測系統及自然災害等補貼均應排除在本規範之外；另歐盟認為鼓勵漁船採用綠能的補貼仍有提高漁撈能力之虞，不同意排除該等補貼。韓國則認為若會員有良善的永續漁業管理制度或已遵守 RFMO 的漁船數量限制，則營運成本補貼應不會造成捕撈能力增加或產能過剩。

(三) 凍結條款

紐西蘭、冰島、巴基斯坦主張凍結條款有存在的必要，惟其他多數會員認為應視禁止性補貼範圍等實質內容的談判結果再行討論。

(四) 透明化

1. ACP 及 LDC 等以小型及家計型漁業為主之國家，其相關資料收集不易，通報機制仍有待建構，且需配合國內立法以符合國際規範，建構時間與成本恐非短期能夠達標，故主張透明化之通報不應造成其額外負擔。
2. 歐盟、挪威、美國及日本等 CPTPP 成員則認為 ASCM 規範之透明化義務不足用以檢視各會員

補貼是否對漁業資源造成負面影響，應強化會員提供漁業補貼之透明化義務。

(五) 過渡期

ACP 及 LDC 主張應依據 WTO 會員不同的經濟發展程度給予適度的過渡期，紐西蘭、歐盟、日本及韓國雖同意可有過渡期設計，唯門檻及期程應視規範內容及會員漁業實際發展情形來考量。

(六) 制度安排

1. 爭端解決

會員對如何將爭端解決機制納入漁業補貼規範中仍未有定見，對於要素中 IUU 清單的產生及過漁的認定等，多傾向由爭端解決小組向其認為適當之個人或機構要求資訊或尋求技術諮詢，或向「專家審查小組」徵求書面諮詢報告，爭端解決小組本身不應認定此類較具科學性或涉及其他組織管轄之議題。

2. 爭議水域

- (1) 中國大陸主張本規範應明訂不涉及領土及主權議題，且涉及本規範的爭端解決結果不應成為他領域用作解釋對領土及主權議題的決定。
- (2) 菲律賓及越南均認為本規範係處理補貼，應就所產生的爭端本身，法律上或事實上

可與領土、主權或海事管轄權有關的爭端切割時，就可切割的部分仍應適用於本規範，無須明訂排除。

- (3) 委員會多數會員認為可比照 SCM 委員會舉行之補貼審查 / 評估相關會議，可與貿易政策檢討會議類似，針對不同開發程度之國家有不同的審查期間。

三、結語

整體而言，2018 年迄今漁業補貼談判仍以技術性討論為主，WTO 會員多積極參與主席所擬工作計畫之各項討論，對漁業補貼談判多持積極參與（constructively engaged）態度，即便中國大陸及印度對漁業補貼規範仍持保守立場，惟亦積極對規範文字草案表達關切或提供增修文字意見。在談判主席墨西哥 Zapata 大使自 9 月起改採「育成小組」（IG），以小團體腦力激盪模式針對具爭議性議題進行討論，會員立場歧異情形雖無甚改變，惟由於在此場域所提構想可不予具名或與該會員現有談判立場一致，部分會員似願拋出若干構想在 IG 中作出初步測試，後續會員間談判策略合作關係是否因此有所變動，須密切觀察。

有關對造成過漁及漁撈能力過剩之補貼規範方式，會員間仍無定見，惟會

員間漸有呼聲應尋求用於啟動禁止性規範的適當參考點（reference points，例如對目標魚群總許可漁撈量（TAC）是否超過最大可持續產量（MSY）），以評估補貼對漁業資源是否造成負面影響，建議我國可投注較多資源對所轄水域魚群資源之 MSY 及 TAC 進行調查，或藉推動新南向獲其他國際合作契機，與與我國有重疊經濟海域會員合作進行漁業資源調查及監測，除有利我國漁業永續經營，亦可增加我國在漁業補貼談判的政策選項，有利我國未來參與相關討論。

在漁業用油補貼議題上，目前日本、巴西及墨西哥等類似我國提供漁業用油補貼價差補貼之國家，目前談判中均未抱持該等補貼可視為非特定性

補貼，而得以排除於漁業補貼規範之外的態度，積極尋求適合的可能解套方式（如以微量條款豁免、對補貼依漁業資源調查與監測結果檢視確認無負面影響等）。鑒於漁業補貼談判受國際社會高度矚目，主張特定與非特定漁業用油補貼均屬於導致漁撈能力過剩之補貼，應列入禁止補貼項目的呼聲不絕，倘用油補貼於未來談判結果出爐後列為禁止性補貼，則我國漁業用油補貼政策勢須在談判結果出爐後即改弦更張，似宜在有利我國漁業永續經營的前提下，儘早進行包括用油補貼在內整體漁業政策改革及所需溝通工作，並據以研擬我國後續參與漁業補貼談判相關議題之立場，俾利爭取所需之政策緩衝及調適空間。

