



美國及澳大利亞設定 漁業補貼金額上限提案簡介與分析

傅子煜¹

一、前言

WTO 漁業補貼談判為美國現階段在 WTO 唯一積極參與之多邊談判，USTR trade agenda 中亦將在多邊場域建立漁業補貼規範納入其重要談判目標，

與美國川普總統在其他貿易談判高舉雙邊主義大旗的做法大異其趣。2017 年 11 月在阿根廷首府布宜諾斯艾利斯舉行的第 11 屆 WTO 部長級會議（MC11）中，美國亦積極參與漁業補貼談判，經過會員間密

集的協調折衝，最終確保在部長決議中納入會員將在本（2019）年年底前完成消除對 IUU 漁撈之補貼並禁止導致過漁及漁撈能力過剩之特定形式補貼，並在美國的堅持之下，重申各會員應依據補貼及平衡措

| 註 1：常駐世界貿易組織代表團。

施 (SCM) 協定，善盡通報漁業補貼之義務。

美國在漁業補貼談判的立場，一直以其新完成談判之美墨加貿易協定 (USMCA) 環境章中有關漁業補貼相關條文為圭臬，與其業已退出之 CPTPP 相關規範亦大致相同，然而細究 USMCA 及 CPTPP 條文，除了明確禁止提供對過漁魚群 (overfished stocks) 造成負面影響之補貼外，有關如何規範過漁及漁撈能力過剩之特定形式補貼 (包括燃油補貼在內) 係採取較具彈性的文字 (例如 best endeavor)，美國、澳洲及紐西蘭等積極爭取訂定更明確規範者對此並不滿意，美國爰自 2018 年 4 月 WTO 會員依據 MC11 部長決議在日內瓦展開談判後，即頻繁私下接觸包括我國在內之會員，探詢在既有漁業補貼談判規範草案基礎上，另行談判設定個別會員漁業補貼金額上限的可能性，並明確告知倘可獲得其他會員連署支持，將正式提案推動。在澳洲表達願連署提案後，美澳遂於本年 3 月 27 日至 29 日舉行之漁業談判會議中正式向全體會員介紹其提案。

由於透過談判設定個別會員補貼金額上限在現階段漁業補貼談判中係屬全新的模式，本文爰就其提案內容、會員初步反應及未來宜持續關注重點進行初步分析，供國內相關單位參考。

二、美澳設定漁業補貼金額上限提案內容

(一) 提案構想：

美澳提案方認為 WTO 會員目前對如何規範造成過漁及產能過剩之補貼，特別是有關與造船及降低營運成本 (如燃料) 的補貼意見紛歧，考量各種不同發展程度之會員均希望保留補貼其漁民的政策彈性 (flexibility)，爰提出在對會員所提供補貼有效設限之前提上，設計符合會員特性之補貼金額上限，並視情狀作適當削減，其重要操作原則包括：

1. 超出該會員補貼金額上限之補貼將被禁止。
2. 對涉入 IUU 及在公海作業漁業之補貼，以及對過漁魚群造成負面影響的補貼將被禁止，即使該等補貼之金額未逾其補貼金額上限。
3. 會員需善盡漁業管理之責，以確保其補貼不會對漁業資源造成負面影響。
4. 該規範將不會減損會員依據 GATT1994 協定或補貼暨平衡措施 (SCM) 協定所應盡之義務 (without prejudice)。

(二) 該規範之談判模式 (modalities) :

1. 基準 (baseline) 補貼通知與相關資訊：依據會員最近期通知 (如近2年) 計算其補貼金額；
2. 會員特定之補貼金額上限 / 或預設上限：為考慮會員之特定狀態，將採取3階層 (three-tiers) 分類法，依據聯合國糧農組織 (FAO) 2014~2016年統計各會員海洋漁撈生產量或其水產品出口值平均值占全球總量比例，任一比例在0.7%以上者即屬第1層，需適用以基準補貼通知，在其他會員提出需求——回應前提上 (on a request-offer basis) 談判個別會員補貼金額上限；占比在0.7%~0.05%之間者為第2層，可選擇以基準補貼或預設補貼 (每年5百萬美元) 設定補貼金額上限；低於0.05%者屬第3層，不需設定補貼金額上限。
3. 削減承諾：所有屬第1層會員均需於經談判同意之時間內，以與其補貼金額水準相應之速率削減其補貼，亦即會員有最高補貼金額上限者需作最大幅度削減；在談判個別會員應削減補貼時，會員所提供補貼性質及長期執

行、金額較小補貼可納入談判考量；應鼓勵屬第2層之會員志願性削減其補貼，並可以提供優先技術協助作為誘因。

4. 透明化：第1層及第2層會員需提供及時 (up-to-date) 漁業補貼通知，以獲得可於其補貼金額上限內提供補貼之權利；第3層會員亦須通報及時漁業補貼，方得續豁免設定補貼金額上限。
5. 檢討機制：規範中應建立追蹤檢討會員海洋捕撈量及出口值以確定應分類於何階層。

(三) 談判時程規劃：

1. 2019年春季：會員既有符合SCM協定之漁業補貼協定應於2019年6月30日前通報，以計算基準補貼。
2. 2019年夏季：分類於第1層會員需應會員需求談判其補貼金額上限及削減承諾。
3. 2019年秋季：完成個別會員漁業補貼金額上限及削減承諾之談判。

三、WTO 會員對美澳提案之初步反應及提案方之回應

(一) 提案方之表述：

美國代表團 Dennis Shea

大使對此提案十分重視，親自於本年 3 月 27 日出席漁業補貼談判非正式會議，向各會員介紹其提案，要求會員依據 MC11 部長會議決議，在本年 6 月 30 日前向 WTO/SCM 委員會通報其漁業補貼，並依據會員漁獲量及水產品出口金額佔全球總額之比重進行分類，以 request-offer 模式談判設定個別會員漁業補貼金額上限及削減模式，原則上漁獲量或漁產品出口量排名越前面的會員，將被要求削減越多補貼金額，會員未來並須接受檢視（A review mechanism），依其漁獲量及出口金額之分類設定其漁業補貼金額上限。Shea 大使並表示，美國視此提案為 WTO 是否仍具談判功能之重要試金石（testing case），並藉由本提案將會員依據其漁業實力而非自我宣稱之經濟開發程度進行分類，要求會員據以承擔應盡之義務。澳洲代表團大使 Frances Lisson 亦出席發言表達支持。

（二）WTO 會員對美澳提案初步反應：

1. 多數會員表示因頃收到提案，尚須徵詢首府意見，會議中僅作初步評論及提問，僅紐西蘭直接表示支持，然

發言狀況甚為踴躍，多數開發中國家多發言對該提案方向表示質疑，塞內加爾及巴拿馬等會員並認為該作法限制其未來漁業發展政策空間，對既有補貼金額高之會員較為有利。

2. 多數會員所提問題包括採取 3 階層（three-tiers）分類法，以包括水產養殖在內的水產品出口值占比區分會員的適當性與設定門檻的考量所在、以會員近期通知作為基準（baseline）補貼設定補貼金額上限實務上應如何操作、以每年 5 百萬美元作為現階段未有補貼或補貼金額較少會員預設補貼金額上限的考量與其合理性、在需求——回應談判方式（on a request-offer basis）設定個別會員補貼金額上限恐曠日廢時，以及如何對開發中國家會員提供特殊及差別待遇等。
3. 日本表示設定補貼金額上限將侷限其提供有利漁業管理補貼之政策空間，須審慎研究該提案對其影響；我國對美澳提案中會員應善盡漁業管理責任始能補貼之思維表示認同，惟盼美方可說明普遍禁止對在公海作業漁業

（包括依RFMO及船旗國規範、依配額撈捕者）提供補貼之合理性，以及如何確保各會員提交之漁業通知可反映正確的基準補貼，作為談判個別會員補貼上限金額的基礎，並請提案方說明倘未提供可豁免計入應受拘束之補貼金額之綠箱措施（green box），如何確保會員實施對漁業管理有利補貼的政策空間不會受到排擠；加拿大亦質疑未有green box不利引導會員對漁業補貼進行改革；中國發言關切普遍禁止補貼公海作業漁業，認為將IUU與公海漁業並列並不合理，亦認為需有green box；歐盟則請美澳說明假如會員無法如期完成通知程序，後續談判將如何進行，以及若會員談判後因漁獲量排名異動導致其會員分類改變（如由Tier 1轉變至Tier 2），是否要重啟補貼上限談判。

（三）美國及澳大利亞回應：

1. 美方發言回應會員關切，認為禁止公海補貼將有助減少IUU及過漁等行為，惟願與會員就合理規範方式進一步討論。
2. 美方並說明本提案中被列

為Tier 1會員的總漁獲捕撈量占全球漁獲捕撈量超過86%，而約60個會員列在Tier 3（無須減縮補貼金額上限），相較於自我認定，美方認為此客觀分類方式能更貼近SDG（聯合國永續發展目標）第14.6條之精神（對開發中及LDC國家提供S&D待遇）。

3. 有關是否納入綠色措施機制，美方表示因證明一項補貼永遠符合綠色措施標準耗時耗力，爰希望所有補貼先納入於本提案範疇內，於後續談判階段檢視補貼本質後再決定是否保留。
4. 美方亦希望各會員能如期完成通知義務，並表示這是各會員加入WTO時所同意履行的義務，強調若連通知義務都無法完成，很難想像會員將如何遵守相關補貼協定。
5. 澳大利亞在納入好的補貼及有效區分Tier 1與Tier 3會員等議題表達看法，說法同美國一致。

四、觀察與建議

本提案為美國在現階段漁業補貼談判首次正式領銜提出的文件，對

於觀察美國在 WTO 多邊貿易體系的態度具有指標性的意義。現階段會員對美澳有關設定漁業補貼金額上限提案質疑雖多，然觀察美方回應會員提問，似無輕易鬆動趨勢，後續發展仍須密切觀察。

初步建議可在後續會議中要求美澳釐清或調整該提案中據以區分會員之方式（如以包括養殖水產品在內之水產品出口金額作為基礎以規範對海洋漁業補貼基礎似有失真之虞、會員海洋漁撈產量未必與所提供補貼相關等），完全禁止對在公海作業者提供補貼之合理性、如何處理會員提供對漁業管理及資源利用具正面性之補貼等。

此外，我方宜進一步分析與我國在遠洋漁業有競合關係之會員在依其

過去通報 WTO 漁業補貼資料可能取得的基準補貼金額，倘若 WTO 會員願接受該提案談判模式，即可作為未來進行 request-offer 攻防的基礎；我國現行通報 WTO 之漁業補貼亦須詳作檢視，倘若該等補貼係屬有利漁業管理之補貼，宜思考是否與其他採行類似措施會員策略合作，要求該補貼應列為免予削減之補貼；未來我國倘擬引進新的對漁業資源永續利用有利或無害之補貼，應思考如何保留實施該等作為的政策空間。釜底抽薪之計或可思考利用此談判契機，考量我國漁業發展及資源永續利用所需調整相關漁業管理與補貼政策，並據以調整相應之談判立場。

