

WTO漁業補貼談判之歷程與第12屆部長會議通過之漁業補貼協定重點分析

王堂凱¹



漁業補貼協定進入最後表決時刻，時為2022年6月17日清晨近5時，所有部長及會員已連續開會近24小時。

一、前言

世界銀行2017年估計，不具永續性之捕撈行為，已導致全球漁業每年收益低於預期之830億美元。因此漁業能充分發揮經濟潛力唯一途徑，是停止過度開發資源。但依據聯合國糧食及農業組織（FAO）資料，漁業資源已經過度開發，且情況持續惡化。全球已評估之魚類資源中，1970年代僅10%屬於過度捕撈，但至2020年上升至34%。FAO因此呼籲世界各國立即採取保護海洋資源行動，並終止鼓

勵過度捕撈行為之漁業補貼。但另據估計，全球政府每年提供約350億美元之漁業補貼，其中220億美元用於增加漁獲量，且並非所有獲得補貼之捕魚活動，都遵守保護海洋資源之規則。有害之漁業補貼在危害海洋資源同時，卻仍受到政府（補貼）獎勵，造成進一步危害並導致資源過度開發。

據估計，全球非法和未報告之捕撈損失總價值，在每年100~235億美元之間。這些非法捕撈行為卻同時利用政府資金，進一步導致漁業資源在不受管理或未知情形下被剝奪。因此

| 註1：中華民國常駐世界貿易組織代表團。

應禁止補貼非法、未報告及不受規範 (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IUU) 漁業行為，以減少 IUU 行為。

綜上，將漁業補貼納入規範，可幫助政府將納稅人的錢，用於與永續性相關之優先事項，同時打擊非法等不良行為，因此 WTO 部長會議決議將漁業補貼協定納入談判目標。達成減少有害補貼之協議，對於我們恢復海洋的豐富性、生物多樣性與活力至關重要。

二、漁業補貼談判歷程

WTO 漁業補貼談判始於 2001 年杜哈回合談判，並於本 (2022) 年 6 月完成，總共歷時 21 餘年。

WTO 會員於 2001 年杜哈回合談判時，訂定完成漁業補貼談判之目標。惟因無法達成談判共識，隨後於 2005 年之香港部長會議時，再次設定目標並補充談判目標細節，要求會員強化漁業補貼紀律；包括透過禁止特定形式對捕撈能力過剩與過漁 (Overcapacity and Overfishing, OCOF)，並訂定適當之特殊與差別待遇 (Special and Differential Treatment, SDT)。歷經 2 年談判後，在 2007 年形成談判文本，包括一系列應禁止之補貼、可執行之補貼、一般例外及 SDT 規定。此文本雖未獲得會員共識，但可視為漁業補貼談判之里程碑。

隨後在 2015 年聯合國倡議永續發展目標 (UN Sustainable Development Goals, SDG)，並於第 14.6 條納入 (一)「消除對從事 IUU 漁業活動的補貼」；(二)禁止某些形式造成 OCOF 的漁業補貼；及「對開發中國家和低度開發國家應提供有效且適當之 SDT」，呼籲各國應於 2020 年達成目標。聯合國永續發展目標 (SDG) 促使 WTO 會員推動漁業補貼談判，並期依第 14.6 條，於 2020 年達成共識。隨後經歷 2016 年及 2017 年之密集談判，許多會員提出條文建議並納入談判文本，導致談判文本過於複雜龐大 (會員形容就像掛滿裝飾的聖誕樹)，而無法在 2017 年第 11 屆部長會議獲致共識。

談判雖無法在該部長會議達成共識，但部長們仍決議採納前揭 SDG 目標，並設定於 2019 年第 12 屆部長會議時達成共識為目標。第 12 屆部長會議原訂於 2020 年 6 月召開，但隨新冠肺炎疫情爆發，延至 2021 年 11 月；並於 2021 年 7 月，針對漁業補貼談判舉行線上部長會議。2019 年底開始擔任漁業補貼談判主席之哥倫比亞籍大使 Mr. Santiago WILLS，在 2020 年 6 月依據過去談判情形、會員提案資料及各議題協調人報告，提出首個談判文本，據以進行後續談判；該文本經過修正後，亦在前揭 2021 年 7 月部長會議獲得會員一致同意，作為後續談判基礎。

附表：漁業補貼談判大事紀

時間	重要事件	談判進展
2001	第4屆杜哈部長會議（杜哈回合談判）	啟動漁業補貼談判。
2005	第6屆香港部長會議	再次設定談判目標。
2007	完成首個談判文本	未能獲得共識。
2015	聯合國訂定SDG	設定應規範漁業補貼。
2017	第11屆布宜諾斯艾利斯部長會議	將SDG納入成為部長會議共識，並再次進入密集談判。
2021	線上部長會議	確定談判文本並重新凝聚共識。
2022	第12屆日內瓦部長會議	完成談判。

前揭線上部長會議成功凝聚會員談判動能與共識，準備於2021年11月之正式部長會議完成談判。談判亦進入密集階段，在2021年9月及10月經常開會討論至夜晚及周末，並完成IUU及過漁魚群（Overfished Stock, OFS）條文共識，眼看談判即將取得一定成果。然隨新冠肺炎新病毒株Omicron爆發，原訂2021年11月舉辦之部長會議，於舉行前3日在未訂定新期限的情形下，由WTO秘書長及總理事會主席共同宣布再延期（嗣確認延至本年6月在瑞士日內瓦舉辦）。

本年1月起，會員針對尚未達成共識之OCOF、SDT、爭議水域、強迫勞動、禁止補貼權宜船等議題重新進行討論，並於5月再次進入密集談判階段；且在爭議水域等部分重要議題達成共識。但直到進入6月之第12屆部長會議時，會員在OCOF之SDT仍有極大歧見。會員最終無法在OCOF達成共識，並刪除OCOF大多數條文，將該條標題修正為第5條「其他補貼」；但在IUU、OFS等議

題，完成長達21年之談判，取得一定成果。

三、漁業補貼協定²相關重要內容如下（非條文中譯）：

- （一）第1條協定範圍：限於補貼與平衡稅協定（ASCM）第1.1條所指具特定性之補貼，其特定性之定義參照ASCM第2條。因此，漁業補貼協定規範範圍不涉及水平性質補貼，例如修建高速公路等補貼，所涉及產業廣泛且非特定指漁業時，不受此協定規範。
- （二）第2條名詞定義：為利條文規範明確，訂定魚、漁業行為、漁業相關行為、船舶及經營者（Operator）之定義。
- （三）第3條IUU相關補貼：
 1. 明確禁止提供IUU漁業行為之船舶或經營者任何補貼。
 2. 訂定可認定IUU行為之主體包括沿岸國、船旗國及相關區域漁業管理組織（Regional Fisheries Management Organization or Arrangement, RFMO/A）。
 3. 訂定IUU之認定程序，以免前揭主體恣意認定IUU行為，包括詳細之通知、法規及討論程序，要求應提出相關

註2：WTO文件編號WT/MIN(22)/33及WT/L/1144。

事實資訊 (Relevant Factual Information)，且沿岸國應通知委員會其正面 (Affirmative) 決定。

4. 訂定比例原則條款，補貼國應考量相關行為之性質、嚴重與重複違規程度，以訂定處罰時間。
5. 訂定2年之緩衝期間作為SDT，期間在經濟水域 (Exclusive Economic Zone, EEZ) 之違反協定行為，不可提起爭端解決訴訟。

(四) 第4條OFS相關補貼：

1. 禁止會員提供或維持與OFS相關補貼。但如果該補貼或其他措施，可重建魚群至生物永續標準 (Biological Sustainable Level) 時，可例外不禁止。
2. 沿岸國或RFMO/A可依其管轄範圍，並基於可得之科學證據，決定哪些魚群屬於OFS。
3. 給予與IUU相同之2年緩衝期間。

(五) 第5條其他補貼：

1. 禁止提供沿岸會員、沿岸非會員及RFMO/A管轄範圍以外漁業行為及相關活動補貼。
2. 提供補貼予非補貼國船旗漁船時，應特別關注及善盡約束。
3. 當提供補貼給針對未知狀態魚群之漁業行為及相關活動時，應特別關注及善盡約束。

(六) 第6條對低度開發會員之特別條款及第7條技術援助與能力建構：此二條文與我國後續執行關連性較低。

(七) 第8條通知與透明化：

1. 要求會員定期通知漁業活動類型；並儘可能通知魚群狀況、養護管理措施、受補貼漁船資訊及捕撈能力與捕撈魚種資料。
2. 會員應每年通知認定從事IUU活動之漁船及經營者清單。
3. 會員應在協定生效1年內通知WTO現行與執行本協定相關措施。後續如有修正或執行第3條禁止規定之新措施時，應適當通知委員會。
4. 會員應在協定生效1年內向委員會提供其漁業制度之說明並附帶相關法規，後續修正亦應適當通知委員。
5. 會員得請求通知國提供額外的補貼相關資訊，補貼國應儘速並提供完整書面回覆。會員國如認他國未依第8.1及第8.2條提供資訊或通知，會員國可向補貼國或委員會提起本案。
6. 會員應在協定生效後，通知委員會參與之RFMO/A及其相關資訊。
7. 通知內容不應涉及機密資訊。

(八) 機構安排：

1. 將成立漁業補貼委員會 (Committee on Fisheries Subsidies) 且每年召開會議次數不得少於2次。委員會應每2年審查會員依據第3條、第8條及第9條提供之資訊；且每年檢視本協定之執行與運作，向貨品貿易理事會提出報告。

2. 協定生效後5年，委員會應每3年檢視協定之執行，並提出所有加強執行之必要修正處，並提交貨品貿易理事會修正協定。

(九) 爭端解決：爭端解決按照 GATT 1994 第 22 條、第 23 條及爭端解決瞭解書 (DSU) 規定，但 GATT 1994 第 23 條第 1 項第 (b) 款及第 (c) 款與 DSU 第 26 條不適用。另補貼及平衡稅協定 (ASCM) 第 4 條之爭端解決程序適用本協定第 3 條 (IUU)、第 4 條 (OFS) 及第 5 條 (其他補貼)。

(十) 最後條款：

1. 規定天然災害之補貼原則上排除適用本協定約束。
2. 協定之任何判決、建議等不對任何領土 (海) 主張或海域劃界產生任何法律含意；依據第 10 條建立之爭端解決小組，不可對要求其基於領土 (海) 爭議或海域劃界之任何主張做出認定。
3. 本協定不可用於解釋任一會員在國際法之權利、義務及司法管轄權。
4. 除非本協定另有規定，當會員非該區域漁業組織會員時，可不受其措施、決定、認定等之約束。
5. 本協定不改變會員 ASCM 所規定的權利義務，亦不使其失效。

(十一) 協定終止條款：在協定生效後 4 年內，如未能完成全面之漁

業補貼規範 (Comprehensive Disciplines)，³除非 WTO 總理事會另行決議，此協定將立即失效。

四、條文分析與後續工作

(一) 漁業補貼談判協定之整體架構，一直在全面禁止 (ACP 集團主張)、補貼上限法 (美國主張) 及效果評估法 (歐盟、日本及我國等主張) 相互爭論。本協定以效果評估法為主 (重點條文為第 4.3 條)，可謂效果評估法之談判勝利；亦對未來討論 OCOF 規範建立有利之談判基礎。由於 OCOF 規範之談判將持續進行，我國相關補貼措施未來仍有可能受制談判結果而有調整壓力，仍宜儘早因應。

(二) 由於我國在打擊 IUU 採取高標準，本協定要求會員禁止補貼 IUU 漁業，讓所有會員更重視此問題，要求會員採行更高標準以打擊 IUU；亦使會員採行標準與我國現行作法更一致，同時課予會員透明化義務，要求會員通報 IUU 漁業清單，我國未來亦可在相關委員會提出詢問，加強保護我國遠洋漁船。

(三) 本協定刪除原草案之禁止非特定性燃油補貼規定，為各國燃油補

| 註 3：主要係指完成 OCOF 及 SDT 之補貼規範。

貼政策保留彈性。但燃油補貼受部分會員及環境保護團體強烈批評；且中國亦已於2021年5月全面刪除燃油補貼。我國等主張刪除此規定之會員雖在此次談判成功刪除此規定，我國仍宜及早評估相關政策以為因應。

- (四) 與原草案相較，本協定取消「依協定實施補貼的權利」與「通知義務」之連結，不會因通知未完成或不完整而無法維持現行補貼措施；另刪除美國主張之「強迫勞動」通知義務規定；且受補貼漁獲量之資訊修正為儘可能提供。會員之通知義務負擔較小，但仍應提供漁業補貼政策、魚群狀況、養護管理措施等資訊，並由其他會員檢視。
- (五) 第5.1條規範禁止會員提供在國家及區域RFMO/A管轄水域外之補貼。我國目前魷釣船主要係與福克蘭群島簽屬入漁協定，在其經濟海域內作業；僅少數漁船於西南大西洋公海作業，目前亦尚無RFMO/A管理該公海；仍應進一步評估此協定通過對該等少數作業船隻之影響。
- (六) 漁業補貼協定業由部長會議採認，並對會員開放接受(Acceptance)，會員須儘速向WTO提交接受同意書，完成存放(Deposit)程序。相關機關宜儘速完成對本協定之我國國內審議

與批准程序，以宣示我國積極執行本協定之決心。

五、總結

漁業補貼協定是WTO史上首次針對資源永續利用之環境議題，訂定明確且具體規範。在WTO歷經爭端解決上訴審查機構癱瘓、多年無法達成多邊協定以及諸多重要議題無法共識的大環境下，此次漁業補貼協定的通過，及時證明WTO在關鍵時刻，得以多邊主義解決國際議題，甚至是突破性的永續發展議題。也為未來與貿易相關之環境議題討論，包括塑膠製品、石化燃料貿易等開啟先例。

此協定雖暫時擱置多項無法達成共識之條文，但在IUU及OFS領域，達成具體且實質之規範。尤其在第4.3條，要求會員應善盡資源調查及漁業養護義務，否則不應執行相關補貼，可令各國政府之補貼政策，朝向資源永續方向發展，形成漁業管理轉型契機，也成為未來討論OCOF條文之基礎。

本協定後續執行關鍵在會員是否落實透明化義務，才可依據會員提供資訊，進行後續管理與監督工作。依據協定未來將成立委員會，檢視會員執行透明化義務等各項規定，我國在無法參加重要多邊漁業國際組織下，亦可藉此機會接觸國際間相關組織。此對擴大我國國際參與，並保護我國漁業資源及遠洋漁業，均有裨益。