



WTO SPS委員會及漁業補貼 談判經驗分享

王堂凱¹

一、前言

筆者自2018年7月奉派至我國駐WTO代表團至2024年7月已滿6年，期間曾任SPS（食品安全及動植物防疫檢疫）委員會主席、協調人；亦負責WTO近年最被重視之漁業補貼談判議題。正好讓筆者可以從主席及協調人角度，在SPS委員會瞭解一個共識文件的討論與形成；亦從一般會員的角度，參與熱門的漁業補貼談判議題。因此藉本文分享相關談判經驗。

| 註1：中華民國常駐世界貿易組織代表團。

二、SPS委員會

(一) 美國等會員在2020年提出SPS部長宣言，經過2年討論終在2022年6月第12屆部長會議(MC12)通過，並成立工作計畫，要求SPS委員會在2024年的MC13提出結果報告與相關建議。因此2022年6月至2023年6月委員會最重要的討論工作便是本案，這段期間正好由筆者擔任SPS委員會主席；而在2023年6月卸任主席時，委員會通過請筆者持續擔任本議題協調人，直至完成報告以提送MC13。因此筆者完整的參與並帶領了這個SPS委員會成立近30年，首次的部長宣言討論工作。

(二) 討論經過

1. 選任工作小組管理人

2022年6月MC12通過SPS部長宣言時，要求SPS委員會成立工作計畫，依據委員會決議，分別成立5個工作小組。在廣徵會員表達擔任小組管理人意願後，共有8個會員代表表示願意擔任管理人，但由於國際政治情勢動盪，許多會員表示不願意在某個管理人帶領下參加小組討論，因此這個「喬事情」的工作就落到新任主席身上。雖然只是希望該候選人自動退選，但如果處理不好，將導致該會員杯葛後續討論，整個工作計畫將無法進行。

當時正好是筆者初任主席，在尚未與秘書處建立良好信任與互動下，要進行這樣高度政治性質的討論，必須做好萬全的準備。因此筆者撰寫談話要點草稿，與秘書處進行2次內部會議討論各種可能性，並說服秘書處一起參與雙邊會議。最後應用主席可以安排議程內容與討論順序等優勢，以包裹方式讓本議題與其他議題共同呈現，成功讓該會員在會議中保持沉默，順利通過管理人之選任。

此外，選任管理人時還需要考慮地區及性別平衡，而某些高度敏感的議題，有3個以上候選人，某些卻又找不到候選人。因此在「喬事情」之後，筆者與秘書處主動尋找亞洲及非洲地區候選人，並且與其他候選人分別討論後，才能定下管理人名單。

2. 整合工作小組報告

5個工作小組在經過1年，個別召開5次會議；以及委員會6次相關會議討論後，終於在2023年7月產生小組報告。筆者雖然已經卸任委員會主席，但因委員會請筆者擔任協調人，故必須負責將5份報告整合為1份結果報告。但5份報告中，有的報告長達2頁，有的短為1段，如何濃縮為委員會要求的2頁以內，又顧及各會員立場而取其平衡，實在是困難的挑戰。

後續在秘書處的專業協助下，完成了草稿初稿。隨後筆者與秘書處進行了馬拉松式的5小時會議，仔細討

論這份草稿的每一個字，例如應該使用認知到 (acknowledge) 或認識到 (recognize)；或者將某個句子的順序調換是否影響原意而爭論。討論過程必須能對英文字句有相當程度的瞭解，對未曾在英語系國家留學或工作的筆者，也是相當大的挑戰。

3. 討論結果報告

完成結果報告草案後，筆者以協調人身份戒慎恐懼的介紹該草案，因為依據筆者在漁業補貼談判的經驗，每一份文本草案都被批評的體無完膚。而且草案必須取得會員立場間的平衡，無法取悅任何一個會員。筆者甚至在臺上說：「我的工作就是讓每個會員都同樣的不高興」 (My job is to make everyone equally unhappy)。希望在博得會員莞爾一笑的同時能「口」下留情。終於在會員並無太強烈的批評甚至歡迎這份草稿時，大大的鬆了一口氣。

在後續討論中，會員開始因立場差異而希望能修正草案內容，例如對基因科技較謹慎的歐盟，立場即與擁抱基因科技的美國及加拿大等相反；對農藥最大殘留容許量採嚴格管理的歐盟，立場又與有使用需求的中南美洲開發中國家相左；此外要求針對開發中國家有特別規定的印度、對條文字斟字酌的中國，以及對農業採保守立場的瑞士及挪威等，都讓討論過程充滿拉距。

由於主席或協調人必須嚴守中立、透明及包容的3個原則，因此不能批評任何一個會員的意見，即使該意見太極端，而不可能形成共識。筆者慢慢揣摩出主席及協調人可以使用的工具，包括設定參加小團體會議的成員，讓立場對立的會員各陳己見，再適當的提出中間意見；也必須能確認哪個會員在這個議題上可以提供適當的發言，擔任「主席之友」的角色，說出主席不方便說的話；選擇在合適的時機讓這個會員加入討論，並且利用他的發言以達到共識；此外還可以安排會議進行的節奏與模式，包括是否開放會員發言、是否將條文投影在螢幕讓會員提出修正意見等。利用這樣個「工具」讓談判走向收斂的方向而達成共識。而當會員都肯定主席的表現並且有一定的信任後，還可以利用這樣的光環，在雙邊會議的場合，嘗試讓立場極端的會員適度的表現彈性。

(三) 達成共識

結果報告在經歷數月的討論後，在2023年底所有會員都已經同意，唯獨印度仍然以程序為由，無法加入共識。印度當時在所有談判議題，包括漁業補貼判及農業談判等均表示反對，十足為當時WTO所有議題的「釘子戶」，試圖綁架所有議題換取會員在農業談

判之讓步；而 SPS 亦為綁架對象之一。所以該結果報告無法在 2024 年 2 月的 MC13 通過。SPS 委員會正好在隨後的 3 月召開會議，會員再次提案希望委員會能通過，但印度卻提出最大殘留容許量的議題，堅持無法加入共識。印度的反對在會議中招致會員強烈批評。會員在 6 月 SPS 委員會會議再次提案，美國並私下向印度透露，如果印度還是不同意，美國等會員會一直提案下去。最終在無會員表示反對下，結果報告（WTO 文件編號 G/SPS/72）終於通過。

三、漁業補貼談判

漁業補貼談判完成後將訂定新的協定，其內容涉及會員的政策補貼空間，因此所有會員均積極參加談判。談判有時延長至夜間或周末整天，對重視休閒的歐美國家，實在非常少見。由於筆者係以會員角度參加談判，因此與在 SPS 委員會從主席或協調人視角參加談判完全不同。以下分享幾點心得：

(一) 拉幫結黨的重要性：WTO 有 166 個會員，除了一些經濟體比較大的會員例如美國、中國、歐盟及日本外，其他會員的音量並不容易被聽見，因此尋找與自己立場



筆者（右5）最後一次主持SPS會議。

相近會員形成盟友，在多邊談判顯得特別重要。例如蔡英文前總統在2010年的「WTO談判技巧的經驗」一文提到：「作為一個貿易規模相對較小的國家，在WTO內說話聲音很小，在WTO內只有大貿易國說話的才有份量」。ACP集團（非洲、加勒比海及太平洋島國集團）凝聚了近80個會員（占WTO會員數量近50%）就是一個很好的例子，ACP集團的協調人幾乎無例外的被邀請參加任何小團體會議或密室協商，而其會員之權益也可適度的被主張。

- (二) 爭取談判空間：每個會員在談判中都有優勢或弱勢的地方，因此強調優勢之處為弱勢之處保留空間，也是一個會員經常使用的策略。例如中國及印度並未提供燃油補貼，而燃油補貼卻占許多會員的補貼份額大宗，因此中國及印度不斷強調燃油補貼的缺點，並建議完全禁止之高強度條文，希望能爭取其在例如強迫勞動或小型漁業豁免等議題之空間。
- (三) 利用大爭點掩蓋小爭點：漁業補貼談判涉及非法、未報告與不受規範（IUU）漁業、過漁魚



我國前總談判代表鄧振中（右2）代表我國在MC13發表漁業補貼談判相關聲明。

群（OFS）及漁撈能力過剩與過漁（OCOF）3個領域。其中會員雖在OCOF立場較分歧，但其在違法性或對魚群壓力之影響是較小的；但是又與OFS有類似之處，都在保護魚群的狀態。因此會員較容易耗費許多精力討論OCOF，使得IUU及OFS在較有社會輿論壓力且爭議較小下，相對容易達成共識。因此會員得以在2022年之MC12針對IUU及OFS達成共識，終結長達21年的部分談判。

（四）包裝與論述的重要性：我國、歐盟、日本及韓國主張會員需善盡漁業管理職責，在確保魚群狀態良好時，才能進行補貼。因此必須對漁業管理有一定程度瞭解，廣泛收集漁業管理對魚群狀態的影響舉出實例來加強論述，才能在談判時提出有力主張。例如我國曾經以大西洋鮪類保育委員會在藍鰭鮪魚之管理措施，有效讓魚群數量回復正常為例，說明漁業管理才是達到永續的真正關鍵。獲得日本之引用及主席與美國特別關注。印度希望小型漁業能夠豁免，於是從小型漁業獲得的漁業補貼份額來論述其主張，也是一個成功的例子。

（五）中型會員的困境：前行政院經貿談判代表鄧振中在2010年財團

法人新世紀基金會在北投舉辦的「WTO國際經貿法菁英訓練團」時，在「從日內瓦WTO人才養成」課程提到：「中型會員的生存之道，並非表達完立場就完成任務。更應該打聽消息、蒐集資訊；爭取盟國、打擊對手；廣結善緣、發揮影響」。我國身為中型會員，如果只是在會議中表達立場並完成會議紀錄，只會在談判中被邊緣化。因此與立場相近會員形成盟友關係，藉此保護我國核心利益並且打探消息，實為我國參加多邊談判必須且不得不的策略。

四、結論

WTO之功能大致可分為3個部分：常規委員會運作、條文談判及爭端解決。SPS委員會則屬於常規委員會運作，但SPS部長宣言又創造了一個小型談判的氛圍，筆者有幸從主席及協調人視角參與討論，學習到了非常寶貴的經驗。在漁業補貼談判時，筆者以會員的角度參與WTO最重視的談判，並在MC12時獲得了一次成功的經驗；然而在MC13時因為印度的反對而無法達成共識，經歷了一次失敗的經驗。漁業補貼談判經歷了21年失敗，筆者能參與一次成功的經驗，也是何其幸運。希望本文能讓後續參加WTO相關委員會或討論的人士稍微參考。