

介紹歐美就 WTO 漁業補貼之歧異

劉芸昕 編譯

摘要

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員國對於漁業補貼議題看法分歧，一直無法取得共識。隨著海洋資源保護意識抬頭，美國和其他 12 個國家發表聯合聲明，表示將在 WTO 協商有關禁止漁業補貼的事宜，並希望透過複邊協商方式加速解決漁業補貼問題；另一方面，歐盟也於歐盟高峰會時提出關於漁業補貼的政策，避免海洋資源過度浩劫。然而，歐盟之提案納入針對開發中國家和低度開發國家漁業補貼的適當「特殊與差別待遇 (special and differential treatment, S&DT)」，與美國之作法不同，加上其他固有問題，恐怕無法達成 2017 年第 11 屆部長會議前完成漁業補貼協議之目標。

(本篇取材自：U.S., *EU Take Differing Approaches toward a Fisheries Subsidies Agreement*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 42, Oct. 27, 2016.)

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之漁業補貼談判涉及各國經濟發展和環境保護的衝突，爭議及重要性不言而喻。對此，美國採取偏向保護環境的立場，而歐盟之提案則納入應給予開發中國家和低度開發國家的適當「特殊與差別待遇」¹。雙方的不同看法可能會是造成漁業補貼政策無法達成共識的主因之一。

本文欲針對歐美近期對於 WTO 漁業補貼議題之作法及可能爭議進行介紹，首先概述漁業補貼背景；接著介紹近期美國與歐盟在漁業補貼上的努力，分別向讀者介紹雙方的聲明和主張；最後以第 11 屆部長會議前達成漁業補貼協議可能遇到的問題作為結尾。

壹、漁業補貼背景介紹

西元 2001 年杜哈回合開啟廣泛的貿易談判議題後，WTO 於這 15 年內持續進行漁業補貼規範的多邊談判。於 2005 年香港部長會議中，會員同意將致力於禁止造成「產能過剩 (overcapacity of vessels)」和「過度捕撈 (overfishing)」的漁業補貼，並考慮對開發中國家和低度開發國家適當的「特殊與差別待遇 (special

¹ 工業總會，「WTO 可望於 2017 年納入漁業補貼的新規範」，2016 年 11 月 28 日，網址：http://wto.cnfi.org.tw/all-news.php?id=28883&t_type=s (最後瀏覽日：2016 年 12 月 22 日)。

and differential treatment, S&DT)」²。「特殊與差別待遇」係指 WTO 特別考量開發中國家和低度開發國家的發展程度相對較差，在履行 WTO 協定上有其困難度，因此排除最惠國待遇原則，給予開發中國家和低度開發國家一段過渡期，或是某項措施的豁免，並提供相關技術協助，以助其克服相對弱勢條件，達到實質公平及使其充分參與多邊貿易體系的目標³。

儘管漁業補貼之技術性討論有初步進展，會談最終停滯不前。於 2015 年 12 月 WTO 第 10 次部長會議 (Tenth Ministerial Conference, MC10) 前，全球漁業補貼活動相對增加，儘管 WTO 中 28 個會員國曾發布重振實現有效漁業補貼規範之工作聲明，漁業補貼議題仍在 MC10 中淹沒而沒有後續下文⁴。因此，許多反對漁業補貼者希望 WTO 會員國能在下一次部長會議 (Eleventh Ministerial Conference, MC11) 前開始草擬協定之條文談判⁵。

貳、美國與歐盟近期就漁業補貼所作之努力

由於美國和歐盟在取消產能過剩和過度捕撈的漁業補貼議題上，採取的方法不太相同，因此對於是否能夠在 2017 年 MC11 前達成協議，相關評論存有很大的分歧。以下分述歐美處理漁業補貼議題之近況。

一、美國與 12 國代表發表聯合聲明

2016 年 9 月 14 日在華府舉辦的第 3 次「我們的海會議 (Our Ocean Conference)」上，阿根廷、澳大利亞、加拿大、智利、哥倫比亞、新西蘭、挪威、巴布亞新幾內亞、秘魯、新加坡、瑞士、烏拉圭等 12 國代表和美國發表聯合聲明，承諾將與其他 WTO 會員國共同合作以禁止有害漁業補貼⁶，並希望透過複邊方式加速解決漁業補貼問題⁷。美國和其他 12 會員國採取之消除有害補貼行動，包括造成過度捕撈和產能過剩的補貼，以及非法、未報告、不受規範 (illegal, unreported and

² *Group of WTO Members Announces Talks to Ban Harmful Fisheries Subsidies*, BRIDGE WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, ICTSD, Vol.20, No. 31, Sept. 22, 2016, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/group-of-wto-members-announces-talks-to-ban-harmful-fisheries-subsidies> (last visited Nov.15, 2016).

³ 中華經濟研究院，「WTO 貿易與發展議題 7 項特殊與差別待遇提案及『監督機制』議題之我國立場研議」，頁 27，網址：
http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/TradeOldFile/15/66/58/961019_WTO%E4%B8%AD%E5%BF%83_960901%E5%9B%9E%E5%BE%A9%E6%84%8F%E8%A6%8B.pdf
(最後瀏覽日：2016 年 12 月 22 日)。

⁴ ICTSD, *supra* note 2.

⁵ *Id.*

⁶ USTR, *Joint Statement Regarding Fisheries Subsidies*, Sept. 14, 2016, available at https://ustr.gov/sites/default/files/09142016_STATEMENT_joint_statement_fisheries_partners_FINAL.pdf (last visited Dec. 26, 2016).

⁷ 羅絮，「WTO 秘書長呼籲會員為 MC11 預作準備，積極投入談判」，台灣服務業聯盟，2016 年 10 月 15 日，網址：http://www.twcsi.org.tw/multi_detail.php?lid=3635 (最後瀏覽日：2016 年 12 月 24 日)。

unregulated, IUU) 捕撈的補貼。此外，也將努力加強漁業補貼報告之透明度，並且尋求國際上之加強合作，以幫助開發中國家執行這些補貼規範的能力⁸。

二、歐盟向 WTO 提案

於美國宣布 WTO 13 個國家將開始進行消除造成過度捕撈和 IUU 捕撈之補貼協商後，歐盟於 10 月 20 日向 WTO 貿易規則談判小組 (Negotiating Group on Rules) 提出關於禁止產能過剩和 IUU 補貼的多邊規則。歐盟提交之建議指出：「現在有必要重新開始定義可能規範，並展開以文本為基礎的談判階段。關於漁業補貼的問題包括四個主要部份，即：禁止產能過剩相關的補貼、禁止 IUU 捕撈的補貼、透明度 (transparency) 和特殊與差別待遇之規範⁹。」由此可知，在抑制有害補貼的同時，歐盟仍建議應考慮到低度開發國家和開發中國家當地捕魚群體的經濟需要，規定適用於這些國家的例外規範¹⁰。歐盟並表示，含括所有 WTO 會員國之多邊協定是解決全球漁業問題的唯一有效方式¹¹。

雖然漁業談判在 WTO 下已經停滯十多年，但從美國、歐盟持續努力以及聯合國 2015 年提出之永續發展目標可知，各方仍對漁業補貼議題注入新動力。根據永續發展目標 14.6，聯合國採取的立場是在 2020 前禁止造成過度捕撈的特定形式 (certain forms) 補貼、消除造成 IUU 捕撈的補貼，並避免增加新的補貼；此外，永續發展目標亦規定對於開發中國家和低度開發國家之適當有效的特殊與差別待遇，應為 WTO 漁業補貼協商的一部分。

對此，歐盟之貿易專員 (Commissioner for Trade) Cecilia Malmström 和環境海事和漁業專員 (Commissioner for the Environment, Maritime Affairs and Fisheries) Karmenu Vella 表示：「廣泛多邊的有害漁業補貼協議將是保護世界漁業的關鍵，我們呼籲 WTO 其他會員國與我們一起應對巨大的全球挑戰，並履行聯合國永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)。為了在下一屆 2017 年 12 月 WTO 部長會議達成協議，相關協商應該立即開始」¹²。

三、美歐進展之相關評論

針對美歐近期關於漁業補貼議題之相關提案與建議，國際經貿法律師 Andrew Lurie 認為歐盟提案的方向是正確的，但內容並不完善，並深信由美國帶領之漁業補貼相關規範的保護水準將會比跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific

⁸ USTR, *supra* note 6.

⁹ WTO, *Negotiating Group on Rules, Advancing Toward a Multilateral Outcome on Fisheries Subsidies in the WTO*, at 1, TN/RL/GEN/181 (Oct. 20, 2016).

¹⁰ Press Release, European Commission, The EU proposes to curb subsidies causing overfishing in WTO countries (Oct. 17, 2016).

¹¹ WTO, *supra* note 9.

¹² *Id.*

Partnership Agreement, TPP Agreement) 來的高。目前 TPP 協定僅禁止處於過度捕撈情況的漁業補貼及不得引進新補貼，與歐盟提案所欲禁止的過度捕撈情況程度相同，然而就 13 國之複邊協定聯合聲明可知，美國及其他國家試圖消除「導致」過度捕撈、產能過剩之漁業補貼以及與 IUU 捕撈相關之漁業補貼，這表示禁止的補貼不僅如 TPP 協定、歐盟規定的過度捕撈漁業，也適用於有過度捕撈危險的健康漁業，更能有效解決當前漁業問題。

參、MC11 前達成協議之問題

關於漁業補貼規範是否可於 2017 年底在布宜諾斯艾利斯 (Buenos Aires) 舉辦的下一部部長會議前達成協議，意見仍然非常分歧。達成協議的挑戰像是，如何使大量使用漁業補貼的國家，如日本，加入取消補貼之協商？另外，同樣為大量使用漁業補貼的國家—印度和中國，將要求被視為開發中國家，而主張「特殊與差別待遇」，允許適用某些特定規範的例外。

由於複邊協定 (plurilateral agreement) 是指非強制性的協定，會員得自由選擇加入此類協定，因此該協定談判僅限於參加談判國家；多邊協定 (multilateral agreement) 則是指全部成員都須適用，因此 Lurie 律師認為美國傾向採用複邊協定來排除棘手的日本等國問題，與歐盟提案中堅持多邊談判之路線不同；另外，造成歐美分歧的可能原因亦有：歐盟於 10 月 20 日的提案中明確提到開發中國家之「特殊與差別待遇」；而 9 月 14 日以美國為首的複邊協商並未提到開發中國家「特殊與差別待遇」。

另外，有論者認為假若在 MC11 達成較低義務的多邊漁業協定，即可能消除往後會員國達成高標準協議之動力，因為會員國可能會認為他們已經達成漁業補貼之相關義務，而不再做相關努力。綜上所述，漁業補貼議題之發展仍然有待觀察，而歐美對於此議題的不同處理方式對於後續談判之影響更是值得關注。儘管漁業補貼在 MC11 前達成共識仍有努力空間，重新定義漁業補貼可能規範和從事文本協商仍是 2017 年非常重要的工作。