

第 11 屆部長會議漁業補貼規範之談判結果

張安潔 編譯

摘要

第 11 屆部長會議於 2017 年 12 月 13 日在阿根廷布宜諾斯艾利斯落幕，會員對於漁業補貼的規範仍無法達成共識，惟承諾未來將持續進行談判，期待在 2019 年之前達成共識，以實現聯合國 2020 年永續發展目標 (Sustainable Development Goal, SDG) 第 14.6 條之目標，消除補貼對漁業資源永續的妨害。根據 2017 年 12 月 5 日發布之規則談判小組主席版工作文件 (Working Documents)，談判內容主要分為五大議題：非法、未報告、未受規範捕撈 (Illegal, Unreported, and Unregulated fishing, IUU) 之補貼；已遭捕撈過度魚類之補貼；提升產能、過度捕撈之補貼；通知透明度義務及特殊差別待遇。未來之談判勢必以此主席版工作文件為基礎，繼續尋求可能之共識。

第 11 屆部長會議 2017 年 12 月 13 日於阿根廷布宜諾斯艾利斯落幕，會員承諾於 2019 年前就漁業補貼規範達成共識，以實現聯合國制定的永續發展目標 (Sustainable Development Goal, SDG) 第 14.6 條的要求，禁止造成漁撈產能過剩及過度捕撈的補貼，並消除造成「非法、未報告、未受規範之捕撈 (Illegal, Unreported, and Unregulated fishing, 以下簡稱 IUU 捕撈)」的補貼¹。此外，會員亦承諾改善現行漁業補貼計畫之通報情況²。

漁業補貼屬於 WTO 補貼暨平衡稅協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 相關議題；因該協定之改善在杜哈發展議程 (Doha Development Agenda, DDA) 被列為「規則」談判，故漁業補貼之談判即由規則談判小組負責推動³。儘管聯合國永續發展目標第 14.6 條所設定之期限 (2020 年) 已近，惟本次部長會議仍無法完成漁業補貼議題之談判。

¹ *Progress of Goal 14 in 2017*, SUSTAINABLE DEVELOPMENT KNOWLEDGE PLATFORM, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14> (last visited Jan. 25, 2018), (providing that: “By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the World Trade Organization fisheries subsidies negotiation.”).

² WTO news, *Ministerial Ends with Decisions on Fish Subsidies, E-commerce Duties; Ongoing Work Continues* (Dec. 13, 2017), https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_13dec17_e.htm.

³ *Rules: Anti-Dumping, Subsidies Negotiations to clarify and improve disciplines*, WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/brief_e/brief11_e.htm. (last visited Jan. 25, 2018).

未來續行談判勢必以目前已奠下之基礎—即 2017 年 12 月 5 日發布的主席版工作文件 (Working Documents)，繼續就 IUU 捕撈、以遭捕撈過度之魚類、提升產能、過度捕撈之補貼以及通知透明度義務和特殊差別待遇等五大議題尋求共識，以下將依序介紹⁴。

壹、IUU 捕撈

IUU 捕撈包括：對於特定魚種，在無捕撈許可證、或未獲捕撈配額之情況下進行捕撈；未經授權轉運至貨船之行為；未報告捕撈量、或為虛偽之報告；捕撈尺寸過小或受其他規定保護之魚類；在禁漁區 (closed area) 或禁漁期 (closed season) 進行捕撈；以及使用禁止的捕撈工具等⁵。IUU 捕撈違反相關漁業管理，不利魚類資源之永續，也會導致合法捕撈漁民之經濟損失⁶。若會員對從事此類行為之漁民或漁船仍給予補貼，將導致魚類資源的枯竭及自然棲息地之毀損，並使全球漁業管理無法發揮效益⁷。

主席版工作文件禁止補貼 IUU 捕撈並無爭議⁸。至於如何判定漁船從事 IUU 捕撈，目前則有五種提案：第一、由船旗國依其法律進行判定⁹；第二、由補貼國依其法律進行判定¹⁰；第三、由會員對其所轄之海域內進行漁業活動之漁船進行判定¹¹；第四、參照區域漁業管理組織 (Regional Fisheries Management Organizations, RFMO) 之 IUU 捕撈清單¹²；第五、參照國際農糧組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 之 IUU 捕撈清單¹³。

⁴ *WTO Ministerial: In Landmark Move, Country Coalitions Set Plans to Advance on New Issues*, BRIDGE (Dec. 14, 2017), <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-ministerial-in-landmark-move-country-coalitions-set-plans-to-advance>.

⁵ *Frequent Questions—Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*, NOAA FISHERIES, <http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/faqs.html> (lasted visited Jan. 25, 2018).

⁶ *Id.*

⁷ *Fisheries Subsidies at the World Trade Organization's Eleventh Ministerial Conference*, UN ENVIRONMENT (Dec. 11, 2017), <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/fisheries-subsidies-world-trade-organizations-eleventh-ministerial>; U. Rashid Sumaila, *Trade and Sustainable Fisheries*, ADBI WORKING PAPER SERIES, No.676 (Feb. 2017), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/230601/adbi-wp676.pdf>; Cecilia Malmström, *Protecting Global Fisheries through the WTO*, EUROPEAN COMMISSION (Oct. 17, 2016), https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/protecting-global-fisheries-through-wto_en.

⁸ WTO, Negotiating Group in Rules, *Working Documents on: Prohibited Subsidies Relating to IUU Fishing, Overfished Stocks, Overcapacity, Capacity-Enhancing Subsidies, and Overfishing; Notification and Transparency; and Special and Differential Treatment Communication from the Chair*, ¶ 3.1, WTO Doc. TN/RL/W/274/Rev.2 (Dec. 5, 2017) [hereinafter Working Documents].

⁹ 若該漁船之補貼國與船旗國不同，則船旗國需通知補貼國，並由補貼國進行驗證; Working Documents, ¶ 3.1 (a).

¹⁰ Working Documents, ¶ 3.1 (b).

¹¹ Working Documents, ¶ 3.1 (c).

¹² Working Documents, ¶ 3.1 (d).

¹³ Working Documents, ¶ 3.1 (e).

貳、已遭過度捕撈之魚類 (Overfished Stock)

在主席版工作文件中，同樣禁止對捕撈已遭過度捕撈魚類之行為授予補貼¹⁴。至於何謂已遭過度捕撈則有下列幾種提案：第一、捕撈行為發生地所屬之國家或 RFMO 依其可得之科學證據評估認定之¹⁵；第二、除了被捕撈行為發生地所屬之國家或 RFMO 認定外，根據科學證據，數量已少到不加以限制捕撈將難以回復到得以永續產出水準之魚類，而且尚無有效管理計畫者，亦屬過度捕撈¹⁶。

參、產能提升之補貼及過度捕撈 (Capacity-Enhancing Subsidies, and Overfishing)

近年來全球魚類資源之衰減正凸顯「過度捕撈 (overfishing)」之問題，亦同時反映全球漁業之「產能過剩 (overcapacity)」¹⁷。漁業之「產能過剩」係指漁船隊的規模或捕撈能力已超越其捕撈最適漁獲量 (optimum yield) 所必要¹⁸。「過度捕撈」則指造成過高之捕撈量或魚類死亡率，導致未能滿足最大持續生產量 (maximum sustainable yield) 之捕撈¹⁹。有會員國認為，提升產能的補貼會直接導致「過度捕撈」。該等補貼據估計占漁業活動約 60% 之資金來源，使得全球漁船隊的規模過大，而難以確保永續的漁業捕撈 (sustainable fishing)，故應禁止之²⁰。

主席版工作文件中列舉之產能提升補貼如下：用以提升漁船之海洋捕撈能力之補貼；用以協助漁船取得設備或機器之補貼，以提升漁船偵蒐魚群之能力；用以協助建造、獲得、現代化、更新、升級、換新或維修漁船之補貼；用以協助漁船進口或轉運之補貼；用以提供、使用燃油或執行燃油相關計畫之補貼；關於漁船及漁業相關活動營運成本之補貼；用以加強漁船在其補貼國管轄海域外進行大規模漁業活動之產能之補貼²¹。

在「過度捕撈」方面，即使是發生在會員所轄之海域外，若非利用 RFMO 所授予之捕撈額度或行使 RFMO 所賦予之權利之漁業活動，會員亦應禁止對其補貼²²。本規範不應禁止會員對尚未遭過度捕撈魚類所進行之漁業活動賦予補貼，

¹⁴ Working Documents, ¶ 3.6.

¹⁵ Working Documents, ¶ 3.6 B alt 1.

¹⁶ Working Documents, ¶ 3.6 B alt 2 bis.

¹⁷ COASTAL RESOURCES CENTER, GRADUATE SCHOOL OF OCEANOGRAPHY, UNIVERSITY OF RHODE ISLAND, ADDRESSING THE OVERCAPACITY ISSUE IN SMALL-SCALE FISHERIES 2 (Feb. 2014).

¹⁸ 最適漁獲量係指，經由生物、經濟、社會及政治等方面的考慮所能得到對於社會有最大貢獻的漁獲量水，*Id.*

¹⁹ 最大持續生產量係指，不至於對該魚類的永續性產生負面影響之最高捕撈水準；*Overfishing, Overfished*, FISHIONARY (Sept. 19, 2014), <http://fishionary.fisheries.org/overfishing-overfished/>.

²⁰ Cecilia Malmström, *supra* note 7.

²¹ Working Documents, ¶ 3.11.

²² Working Documents, ¶ 3.12.

惟前提是該漁船於同一地區進行捕撈時並非以其他遭過度捕撈之魚類為目標²³。

肆、通知義務與透明度 (Notifications and Transparency)

於 SCM 協定下，會員原本就對於符合 SCM 協定定義，且具有特定性的補貼，負有補貼之通知義務，包含補貼之形式、金額、目標與期間等內容²⁴。然而，有會員國認為缺乏有關各國漁業補貼方案的資訊，將難以制定適當和有效的補貼規則²⁵，故在主席版工作文件提議若干專門針對漁業補貼之通知義務，包括：提供魚類捕撈數據、補貼的捕撈魚類狀態（捕撈過度、完全捕撈、尚未完全捕撈）、漁船捕撈能力、漁業管理之方法、受有補貼之漁獲出口量等²⁶。在 IUU 捕撈方面，主席版工作文件亦提議，會員國應就其認定為從事 IUU 捕撈之漁船列出清單，通知 SCM 委員會²⁷。

伍、特殊差別待遇 (Special and Differential Treatment)

由於開發中國家及低度開發國家強調其需要保有在政策制定上空間和彈性，以發展其初級和成長中的漁業部門，並強調其對小規模、家計型和自給性漁業（small scale, artisanal and subsistence fishing）之關切，故主席版工作文件提議賦予開發中國家及低度開發國家特殊差別待遇²⁸。其分為兩種形式，一是依據國家能力提供之過渡性協議；二是對小規模、家計型和自給性漁業提供之特殊差別待遇²⁹。在過渡協議方面，相較於已開發國家，開發中國家被賦予更長之過渡期，而低度開發國家則排除於 IUU 捕撈、捕撈過度魚類規範之適用³⁰。小規模、家計型和自給性漁業依補貼類別區分之特殊差別待遇包含：

一、IUU 捕撈與已遭捕撈過度之魚類

開發中國家及低度開發國家若未能立即終止對小規模、家計型和自給性漁業之補貼，則對於 IUU 捕撈中之 UU 捕撈，即未報告、未受規範之捕撈得享有數年之過渡期方履行禁止補貼的義務。不過，上述 UU 捕撈若係發生在這些國家所

²³ Working Documents, ¶ 3.13.

²⁴ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 25.2.

²⁵ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 25.3;

U.S. Calls for Talks on Fisheries Subsidies to Focus on Transparency, INSIDE U.S. TRADE (Nov. 01, 2017), <https://insidetrade.com/daily-news/us-calls-talks-fisheries-subsidies-focus-transparency>.

²⁶ Working Documents, ¶ 6.1 (f)-(j).

²⁷ Working Documents, ¶ 6.5.

²⁸ *Update and State of Play on the WTO Fisheries Subsidies Rules Negotiations*, ACP Group, ACP/84/101/17 (Sept. 18, 2017),

[https://www.bahamas.gov.bs/wps/wcm/connect/6b439ffe-2dd8-43e9-95fd-](https://www.bahamas.gov.bs/wps/wcm/connect/6b439ffe-2dd8-43e9-95fd-58748383abac/ACP8410117+Update+and+state+of+play+on+WTO+Fisheries+subsidies+rules+negotiations.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=6b439ffe-2dd8-43e9-95fd-58748383abac)

[58748383abac/ACP8410117+Update+and+state+of+play+on+WTO+Fisheries+subsidies+rules+negotiations.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=6b439ffe-2dd8-43e9-95fd-58748383abac](https://www.bahamas.gov.bs/wps/wcm/connect/6b439ffe-2dd8-43e9-95fd-58748383abac/ACP8410117+Update+and+state+of+play+on+WTO+Fisheries+subsidies+rules+negotiations.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=6b439ffe-2dd8-43e9-95fd-58748383abac).

²⁹ Working Documents, at 9-12.

³⁰ Working Documents, ¶ 5.1.

轄海域或專屬經濟海域內，甚至得不適用禁止補貼規範³¹。至於已遭過度捕撈魚類之漁業活動的補貼特殊差別待遇，亦相同於 UU 捕撈，即依據其漁業活動發生之海域，判斷係給予過渡期抑或不適用禁止補貼規範³²。

二、產能提升之補貼及過度捕撈

開發中國家及低度開發國家在滿足以下條件時，得授予或維持提升產能之補貼。受有補貼利益之漁船進行捕撈時，並非以遭過度捕撈的魚類為目標；遭設定為捕撈目標之魚類係依會員國最佳可得之科學資訊、國際法下保育及合作之相關義務，以及受廣泛認可之漁業資源保育及管理標準進行管理；補貼國對其欲補貼的船隊設有管理計畫³³。

陸、結語

漁業補貼規範談判在第 11 屆部長會議雖最終未有進展，但部長會議前規則小組透過多次談判擬出主席版工作文件，使得在 IUU 捕撈補貼，捕撈過度魚類之補貼，提升產能、過度捕撈之補貼，通知透明度義務及特殊差別待遇的規範上，有更具體之談判方向。漁業補貼與全球漁業資源之永續息息相關，且聯合國 2020 年永續發展目標之期限將至，值得吾等關注後續發展。

³¹ Working Documents, ¶ 5.2 bis; Working Documents, at 10.

³² Working Documents, at 10.

³³ Working Documents, ¶ 5.4.