

中國針對特定漁業補貼提出以總量上限為基礎的解決方案

江庭瑀 江昱瑩 編譯

摘要

世界貿易組織第 11 屆部長會議決議提出規範漁業補貼之願景，各國則紛就其自身立場表達意見，例如美國與澳洲曾分別提出貨幣金額上限的分級提案，中國則於今 (2019) 年 6 月 3 日提出意見書。本文欲對此份意見書之內容進行介紹，包括：意見書所提議之三種補貼之總量上限計算方法、綠匣補貼機制，及其對於「非法、未申報及未受規範捕撈」之立場。

(本篇取材自：Brett Fortnam, *China Offers Spending-Cap Options in WTO Fisheries Negotiations*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 23, June 7, 2019)

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員曾於 2017 年 12 月舉辦之第 11 屆部長會議 (Eleventh WTO Ministerial Conference, MC11) 上，試圖對漁業補貼之規範達成共識¹。儘管 MC11 就此議題未能獲致成果，會員們於該次會議之部長決議 (ministerial decision) 中，表達希望於 2019 年之部長會議上對此達成共識之願景²。為對此一談判作出貢獻，會員們持續就自身立場發布相關文件。

其中，中國於今 (2019) 年 6 月 3 日提出一份意見書 (Communication)³。該意見書為漁業補貼設計了新規則，使 WTO 會員得從該份文件所提及之三項補貼總量上限方案中，選擇其一，並建立「綠匣 (green box)」漁業補貼機制，惟意見書中未明確禁止導致非法、未申報及未受規範捕撈 (illegal, unreported and unregulated fishing, IUU) 之補貼。為使讀者對中國提出之方案有較全面的理解，本文將先介紹該份意見書之緣起，隨後摘錄意見書之部分內容，最後做一結論。

¹ 關於第 11 屆部長會議中，會員就漁業補貼規範所進行之討論內容，可參考：張安潔，第 11 屆部長會議漁業補貼規範之談判結果，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，226 期，頁 7-11，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no226/2.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 6 月 10 日)。

² World Trade Organization, Fisheries Subsidies—Ministerial Decision of 13 December 2017, ¶ 1, WTO Doc. WT/MIN(17)/64 (2017).

³ Negotiating Group on Rules, *A Cap-Based Approach to Address Certain Fisheries Subsidies that Contribute to Overcapacity and Overfishing—Communication from China*, WTO Doc. TN/RL/GEN/199 (June 4, 2019) [hereinafter China Communication].

壹、中國意見書之緣起

漁業補貼談判為美國與中國就 WTO 應如何處理特殊及差別待遇 (special and differential treatment, S&DT) 而展開辯論的最新場域。美國表示此議題會成為 WTO 在未來談判中，如何處理 S&DT 問題的試金石；中國則表示其不會放棄開發中國家地位，而是承擔與自身能力相稱的義務⁴。

WTO 會員曾就「貨幣金額上限 (monetary caps)」是否為減少有害漁業補貼的最佳方式進行討論。此規範模式獲得不少共鳴，但亦有會員擔心此將允許某些國家繼續提供最有害的補貼⁵。此一貨幣金額上限的分級提案係由美國與澳洲於今年 3 月所提出，該提案依 WTO 會員之海洋漁獲量或海產出口的全球比例為基礎，訂定三個級別的總量上限方案⁶。其中，就包含美國與中國在內之第一級別會員，將以「要求與回應 (request-offer)」作為談判基礎，制定出以金額形式呈現的個別補貼上限⁷。隨後，中國亦就上限模式提出另一套方案，其內容如第貳部分所述。

貳、中國意見書之內容

中國之提案側重於提供會員一定的政策空間，以便將會員補撈情況的多樣性及差異性納入考量⁸。本文以下將擷取意見書之內容，並就總量上限之計算方法、綠匣補貼機制，及 IUU 補貼等三項主題，逐一介紹之。

一、總量上限之計算方法

意見書所臚列的三項總量上限係基於不同標準而定，並允許會員自行選擇其中之一遵守⁹：(一) 平均基準上限，包括所有漁業補貼與其他特定的支持措施；(二) 會員之野生海洋漁獲捕撈的平均上岸價值 (landed value)；(三) 以全球平均為基準，計算出單一漁民的補貼上限數額，再將該數額乘以會員境內的漁民人數。中國並未指明補貼總量上限的百分比水準，其表示此部分具有談判空間。

⁴ Brett Fortnam, *WTO Members at Odds over Plurilaterals, Worried about Appellate Body*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 49, Dec. 14, 2018; 關於美國與其他開發中國家，針對 S&DT 議題所發表的意見及其討論，可參考：黃意晴，美國提出 WTO 下開發中國家自我認定制度改革草案，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，250 期，頁 14-19，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no250/3.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 6 月 10 日)。

⁵ Brett Fortnam, *Monetary Caps Gain Momentum in Fisheries Talks, but Wide Gaps Remain*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 21, May 24, 2019.

⁶ Negotiating Group on Rules, *A Cap-Based Approach to Addressing Certain Fisheries Subsidies—Submission of Australia and the United States*, WTO Doc. TN/RL/GEN/197 (Mar. 25, 2019).

⁷ *Id.* ¶ 2.

⁸ China Communication, ¶ 1.

⁹ *Id.* ¶ 2.2.

中國表示總量上限方法可協助調和會員間的差異，因為其將提供既具約束力又具彈性的規範。中國在意見書中表示，儘管 2019 年部長會議之期限逼近，關鍵議題仍懸而未決，會員對於可能導致產能過剩 (overcapacity) 與過度漁撈 (overfishing) 的補貼，所持立場相差甚遠¹⁰。與其他方法相較，上限模式可能是較為實用的手段，因為其兼容了規範的約束力與彈性，並在永續漁業及永續社會經濟發展的政策空間需求之間，達成了平衡¹¹。

二、綠匣補貼機制

中國於其提案中，設計了綠匣補貼機制，即落入該等補貼範疇之措施，將不受前述總量上限之拘束。意見書所提及的綠匣漁業補貼分為以下四類¹²：(一) 政府服務及管理經營計畫；(二) 保護漁業資源或重建魚群之計畫；(三) 減少漁獲努力量 (fishing efforts) 或捕撈能力之計畫；以及(四) 可推定為不會造成產能過剩或過度漁撈之計畫。

針對上述四種綠匣漁業補貼，中國於意見書中亦提供一例式性清單，說明何種補貼計畫不會被納入金額上限之計算。該等補貼計畫包含¹³：一般性服務措施，如針對漁業之管理、行政措施或法律強制執行等；對漁民提供的支持措施，如職業教育；為漁船之裝修所提供之支持措施，惟該措施不得增加船體容積；以及減少漁船數量之措施等。

三、IUU 補貼議題

針對 IUU 議題，中國僅於意見書的引言處簡略提及，且該段文字係參照 MC11 所做成的決議內容¹⁴：「為促進海洋漁業資源的永續發展，MC11 之部長決議要求會員在 2019 年所舉辦的部長會議前，通過一對於漁業補貼之產能過剩與過度漁撈問題，制定出全面且有效規範之協定，並在承認開發中國家及低度開發國家 (least developed country) 能獲得有效且適度之 S&DT 之前提下，取消將導致 IUU 行為之補貼，此一議題應為談判不可或缺之一部。」

參、結論

隨著 2019 年部長會議之期限逼近，WTO 會員迫切需要在漁業補貼規範上達成初步共識。就漁業補貼上限之規則設計，美國及澳洲與中國分別提出不同的

¹⁰ *Id.* ¶ 1.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* ¶ 2.4.

¹³ *Id.* at 3.

¹⁴ *Id.* ¶ 1.

提案，WTO 會員未來會在兩項提案中選擇何者，抑或是兼採折衷，值得吾人持續觀察。

