

WTO 漁業補貼談判之最新進展

蔡家卉 編譯

摘要

世界貿易組織第 12 屆部長會議因新冠肺炎疫情而經歷兩次延期後，終於將在今（2022）年 6 月 12 日起召開。眾多議題中，漁業補貼談判尤為焦點，因全球漁產銳減程度已超乎預期。會員曾於第 11 屆部長會議承諾，將在本（12）屆會議中完成相關談判，以符合聯合國所訂定之永續發展目標。然而根據今年 5 月 20 日「規則談判小組」主席有關 5 月「漁業週」之談判進展報告，會員仍無法就不具特定性之燃料補貼、開發中國家之特殊與差別待遇、以及漁工權益等問題達成共識。根本之原因或許在於漁業補貼規範之目的與國際貿易限制補貼之目的並不相同，以致適用同一規範架構不免有扞格之處；再加上少數會員對於自身漁業利益之重視程度勝過對全球海洋環境永續的使命感。然海洋漁業資源枯竭之問題迫在眉睫，盼各會員得於第 12 屆部長會議中發揮智慧以取得共識，通過得以有效達成聯合國永續發展目標之決議，完成歷時二十餘年的漁業補貼談判。

因新冠肺炎一再延期的世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）第 12 屆部長會議（12th Ministerial Conference, MC12），終於將在今（2022）年 6 月 12 日起召開¹。而自 2001 年起即展開的漁業補貼談判則是本屆部長會議的焦點之一，不僅是因為其對環境、經濟及人道的重要性，更因為近年來全球漁產之減少已達驚人之程度²。WTO 會員雖於第 11 屆部長會議（11th Ministerial Conference, MC11）決議將於 MC12 完成漁業補貼談判³，以符合聯合國有關漁業之永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）中所訂之期限，即於 2020 年以前禁止導致產能過剩（overcapacity）、過度捕撈（overfishing）之漁業補貼，並消弭導致「非法、未報告及不受規範（Illegal, Unreported, Unregulated, IUU）」捕撈的補貼⁴。只是如前所述，受到疫情影響，MC12 已延期快 2 年，而漁業補貼談判也因視訊會議無法提供會員談判政治敏感議題所需

¹ *WTO Members Agree on Mid-June Dates for Reconvening MC12*, WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO] (Feb. 23, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_23feb22_e.htm.

² *DDG Ellard Discusses Upcoming Ministerial Conference, WTO Reform*, WTO (Mar. 2, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ddgae_02mar22a_e.htm.

³ WTO, Ministerial Decision of 13 December 2017 on Fisheries Subsidies, WTO Doc. WT/MIN(17)/64, WT/L/1031.

⁴ U.N. Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, Goal 14: Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources for Sustainable Development, <https://sdgs.un.org/goals/goal14> (follow “TARGETS AND INDICATORS” hyperlink) (last visited Apr. 23, 2022).

之互動，以致目前會員間之立場仍有分歧之處⁵。

MC12 在最近一次延期前，係訂於去（2021）年 12 月舉行（惟 Omicron 疫情突然爆發而臨時決定再次延期）⁶。是以負責漁業補貼談判之「規則談判小組」主席即在該時之前，整合累積至當時之談判成果，提交最新版之「漁業補貼協定（Agreement on Fisheries Subsidies）草案」（以下簡稱草案），共有 11 條規定，分別是⁷：（1）適用範圍、（2）定義、（3）導致 IUU 捕撈的補貼、（4）關於過度捕撈之魚群資源的補貼、（5）導致產能過剩與過度捕撈之補貼、（6）低度開發國家之特定條款、（7）技術援助及能力建構、（8）通知與透明化、（9）機構安排、（10）爭端解決、以及（11）附則（Final Provisions）。其中第 3 條至第 5 條即有關被禁止的三大態樣漁業補貼。

上述草案中仍有若干部分未能達成共識，相關文字因此被以括弧標示⁸。規則談判小組主席為盡可能在現已確定於 6 月 12 日召開之 MC12 會議前，化解這些未決部分的歧見，以利本草案之採納，遂於 5 月 16 日至 20 日召開所謂「漁業週」的密集談判會議⁹。遺憾的是根據主席 5 月 20 日之報告，爭點如：不具特定性之燃料補貼的處理方式、過漁之禁止與開發中及低度開發國家所爭取之特殊與差別待遇間之平衡、以及避免漁工剝削之透明化要求等，仍無法取得共識，有待進一步的談判努力¹⁰。以下試析這些爭點談判之困難處，並設想萬一無法於 MC12 前完成談判，或完成之內容過於妥協所可能產生的無法回復的海洋資源浩劫，最後呼籲早日完成有效防止過漁的漁業補貼談判以為結論。

壹、燃料補貼

草案第 1 條在規定其適用範圍時，除了依據 WTO《補貼暨平衡稅措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）》（以下簡稱 SCM 協定）有關補貼之定義，而涵蓋具「特定性（specificity）」之海洋野生生物捕撈以及相關之海上捕撈活動的補貼外¹¹；亦於同條第 2 項將適用範圍延伸至不具特定

⁵ *General Council Decides to Postpone MC12 Indefinitely*, WTO (Nov. 26, 2021), https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/mc12_26nov21_e.htm.

⁶ *Id.*

⁷ *Agreement on Fisheries Subsidies Draft Text*, WTO Doc. WT/MIN(21)/W/5 (Nov. 24, 2021) [hereinafter *Draft Agreement*].

⁸ *Id.*

⁹ *Chair Convenes “Fish Week” to Close Gaps in Fishing Subsidies Negotiations Ahead of MC12*, WTO (May 12, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/fish_12may22_e.htm.

¹⁰ *Chair of Fisheries Subsidies Negotiations Reports on Progress Made During “Fish Week”*, WTO (May 20, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/fish_20may22_e.htm.

¹¹ 第 1.1 條註腳 1 釐清養殖業及內陸水域捕撈並不適用本協定。 *Draft Agreement*, *supra* note 7, art. 1.1, 1 n.1 (1.1 “This Agreement applies to subsidies, within the meaning of Article 1.1 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) that are specific within the meaning of Article 2 of that Agreement, to marine wild capture fishing and fishing related activities at sea.”; footnote 1 “[A]quaculture and inland fisheries are excluded from the scope of this Agreement.”).

性的有關海上捕撈及相關活動的燃料補貼，惟該項目前尚未達成共識¹²。

不具特定性的燃料補貼對許多會員而言係複雜且敏感的議題，且長期以來存有歧見¹³。部分會員支持管制所有燃料補貼，無論其是否具有特定性，因燃料補貼乃最有害的補貼；但亦有若干會員反對，並表示特定性為 SCM 協定中認定補貼的核心要件¹⁴。若不具特定性的燃料補貼受漁業補貼協定規範，將動搖 SCM 協定體系。

儘管會員皆理解燃料補貼與 SDG 第 14.6 項之目標確實有關，而且也是 MC11 決議繼續談判之項目¹⁵。但對於主張刪除上述第 1.2 條規定的會員而言，第 1.1 條其實已涵蓋具特定性的燃料補貼，既符合 SCM 協定現行之補貼規範，亦足以符合 SCM 協定之目的¹⁶。另外也有會員表示，若真要在漁業補貼協定處理不具特定性的燃料補貼，則對之有所適用的條款宜限於特定條款，像第 3.1 條有關 IUU 捕撈、以及第 5.2 條遠洋捕撈補貼，即被指出是可能相關的條款¹⁷。

不具特定性之燃料補貼問題亦與草案所新增的第 8.1 條之 1 規定相關，此條文同屬被置於括弧的文字，係要求會員無論其所授予之燃料補貼是否具有特定性，皆應通知¹⁸。對於反對納入不具特定性之燃料補貼的部分會員而言，此通知要求既承認了燃料補貼的危害性，又得在不被第 3 條至第 5 條之實質性規範約束的情況下，蒐集不具特定性之燃料補貼的資訊，以之取代第 1.2 條之規定實屬可接受的讓步¹⁹。但對於支持保留第 1.2 條規定的會員而言，此類補貼的通知義務是該補貼之實體規範的必要補充，而非實體規範之替代²⁰。

燃料補貼規範對我國影響重大，因我國每年所編列的漁業用油補貼預算近期仍高達十億元²¹。且根據相關統計，台灣所授予的漁業補貼金額之世界排名亦高居第七²²。WTO 的漁業補貼談判若能順利完成，台灣是否檢討、修正國內

¹² *Id.* art. 1.2 (“[T]his Agreement also applies to fuel subsidies to fishing and fishing related activities at sea that are not specific within the meaning of Article 2 of the SCM Agreement.”).

¹³ *Agreement on Fisheries Subsidies Draft Text—Addendum*, para. 2, WTO Doc. WT/MIN(21)/W/5/Add.1 (Nov. 24, 2021) [hereinafter *Addendum of Draft Agreement*].

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* para. 3.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.* para. 4.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ 陳玉敏，不顧海洋資源永續 台灣續發「有害漁業補貼」，陽光行動，2022 年 3 月 16 日，<https://sdgs.udn.com/sdgs/story/120965/6169345>（最後瀏覽日：2022 年 4 月 11 日）。

²² Daniel J. Skerrett & U. Rashid Sumaila, ASSESSING THE SPATIAL BURDEN OF HARMFUL FISHERIES SUBSIDIES, FISHERIES ECONOMIC RESEARCH UNIT 4 (2021), https://oceana.org/wp-content/uploads/sites/18/OceanaDWF_FinalReport.pdf.

政策以符合漁業補貼規範必備受關注。

貳、特殊與差別待遇

大型漁業補貼國多為開發中國家，包括海上捕撈量最大的中國及位居其後的印尼與印度²³。因此，若干會員認為，廣泛授予開發中國家或低度開發國家豁免或更長的過渡期，與漁業補貼談判目標背道而馳²⁴。

目前草案中有關特殊與差別待遇之規定均未定案，包括第 3.8 條、第 4.4 條、第 5.4 條、第 6 條及第 7 條。前兩者規定皆類似農業協定下已落日的「和平條款」²⁵，即於草案生效後的 2 年內，對低所得、資源貧乏、而在 12 海浬內進行家計型捕撈之開發中與低度開發國家所採取之禁止性漁業補貼，不得將其訴諸爭端解決²⁶。第 5.4 條規定文字則是主席應會員之要求，設法整合特殊與差別待遇之相關元素，嘗試尋求可能的妥協，包括若開發中國家會員年捕撈量在全球所占比例極微、或是低所得與資源貧乏會員在 12 海浬內的家計型捕撈得豁免導致過漁補貼之規定；或是在一定過渡期間內允許開發中國家會員於其經濟海域內維持過漁補貼²⁷。惟截至目前為止，會員就草案中的過渡期間之年限意見分歧，0 至 25 年之過渡期間皆有其支持者，故草案中仍以[X]年表記²⁸。

第 6.1 條直接豁免低度開發國家相關義務的規定雖已有共識，但第 6.2 條有關低度開發國家一旦畢業後，得在一定過渡期間內繼續維持漁業補貼之規定卻尚無共識²⁹。至於第 6.3 條有關應克制不對低度開發國家之漁業補貼訴諸爭端的規定，以及第 7 條技術支援及能力建構條文同樣置於括弧內的理由，倒不是該等條文有太大的歧見，而僅是為顯示所有的特殊與差別待遇條文仍處於討論

²³ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *FAO YEARBOOK: FISHERY AND AQUACULTURE STATISTICS 9* (2021), <http://www.fao.org/3/cb7874t/cb7874t.pdf>.

²⁴ James J Nedumpara & Sunanda Tewari, *Sustaining the Blue Economy: Negotiating Disciplines on Fisheries Subsidies at the WTO*, 57(11) ECONOMIC AND POLITICAL WEEKLY 13, 14 (2022).

²⁵ See Agreement on Agriculture art. 13, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410 (“During the implementation period, domestic support measures that conform fully to the provisions of Annex 2 to this Agreement shall be: (i) non-actionable subsidies...(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994....”).

²⁶ *Draft Agreement*, *supra* note 7, arts. 3.8, 4.4.

²⁷ *Addendum of Draft Agreement*, *supra* note 13, para. 66; *Draft Agreement*, *supra* note 7, art. 5.4 (“A developing country Member may grant or maintain the subsidies referred to in Article 5.1... within its EEZ...for a maximum of [X] years after the entry into force of this Agreement... developing country Member may grant or maintain the subsidies...: if its annual share of the global volume of marine capture production does not exceed [0.7 per cent]... for low income, resource-poor and livelihood fishing or fishing related activities, up to [12] nautical miles measured from the baselines.”).

²⁸ *Addendum of Draft Agreement*, *supra* note 13, para. 68 (“The duration of this transition period is indicated with a placeholder of “X” years in square brackets to reflect the ongoing discussions on this text, ranging from the view that there should be no, or at best a very short, transition period to the demand for a transition period as long as 25 years.”).

²⁹ *Id.* para. 75 (“Article 6.2 provides for a further transition period once an LDC Member has graduated from LDC status...the duration of the transition period is reflected as “X” in square brackets, reflecting the need for further discussion.”).

中³⁰。

參、漁工權益問題

在草案第 8.2 條年度通知之內容當中，出現頗具爭議性的 (b) 款，即會員有資訊合理推知漁船有強迫勞動情事，應在年度通知盡可能提供相關資訊³¹。此段文字乃是反映美國立場，因其指出其他國際場域已經注意到受補貼之遠洋漁船常有強迫勞動情事，既然 IUU 捕撈與遠洋捕撈常有強迫勞動問題，建議於處理有害之漁業補貼之際，一併處理此類漁船的強迫勞動問題³²。加拿大也支持這樣的立場，認同強迫勞動是嚴重問題，同時也影響經濟上的競爭³³。

相反地，中國與印度皆反對此提議，拒絕將檢查船隻是否使用強迫勞動的條文納入打擊非法漁業補貼的協定之中，主張 WTO 無權於此協定中處理勞工議題³⁴。

肆、結論

綜上對燃料補貼、特殊與差別待遇、以及漁工權益等爭議之分析，可以看出相關歧見源於不同會員間根本理念之差異，以及彼此利益之衝突，若要化解並不容易。

首先，若會員同意於漁業補貼協定管制不具特定性之燃料補貼，對海洋永續發展而言固然是一大佳音，但也因此可能迫使 WTO 必須重新檢視 SCM 協定中之「特定性」要件。在 WTO 補貼協定之改革談判缺乏進展之此刻又新增此課題，無異是雪上加霜。另一方面，SCM 協定之宗旨係為避免補貼之貿易扭曲效果，故僅關切具有此種效果之特定性補貼；但漁業補貼協定旨在維護海洋永續，即使不具貿易扭曲效果之補貼，只要有助於增加捕撈量，似乎也應該予以限制。換言之，SCM 協定與漁業補貼協定兩者之宗旨並不完全相同，置於同一規範框架下是否合宜，值得思考。

至於特殊與差別待遇問題則同樣凸顯利用貿易規範架構處理環境永續問題

³⁰ *Id.* paras. 76, 77, 80.

³¹ *Draft Agreement*, *supra* note 7, art. 8.2(b).

³² Submission of the United States, *The Use of Forced Labor on Fishing Vessels*, at 1, WTO Doc. TN/RL/GEN/205 (May 27, 2021).

³³ Trade Negotiations Committee, *Minutes of Meeting, Held in Virtual Format on 15 July 2021*, para. 4.398, WTO Doc. TN/C/M/41 (July 30, 2021).

³⁴ Mark Godfrey, *China Blocks US Forced Labor Proposal at WTO Fishery Subsidies Talks*, SEAFOODSOURCE (Nov. 19, 2021), <https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/china-blocks-us-forced-labor-proposal-at-wto-fishery-subsidies-talks>; Kirtika Suneja, *India Voices Concern over US's Forced Labour Proposal amid Subsidy Talks*, THE ECONOMIC TIMES (Oct. 28, 2021), <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/india-voices-concern-over-us-forced-labour-proposal-amid-subsidy-talks/articleshow/87324839.cms?from=mdr>.

之盲點。貿易規範為弭平經濟發展程度不同之國家間的不公平競爭現象，例外授予發展較落後之國家特殊與差別待遇；但漁業補貼規範若要達成海洋永續的目標，對於有害之漁業補貼，無論使用之國家的經濟發展程度為何，皆應予以禁止，因為對海洋生態產生之危害，並不會因其是發展較落後國家而有所不同。事實上，漁業補貼金額名列全球前三名者皆是自我宣稱為開發中國家者，如中國、印尼與印度。若允許彼等之補貼可以享有特殊與差別待遇，於一定期間內免於被禁止，則此份漁業補貼協定在該期間屆滿前等於發揮不了效果。

遺憾的是若這些開發中國家堅持在漁業補貼規範上享有特殊與差別待遇，以致漁業補貼談判因此陷入僵局，其結果則可能與上述允許彼等享有此等待遇之情境並無不同，亦即有害的漁業補貼因為談判未完成而得以繼續實施，海洋漁業資源日趨枯竭的狀態也因此於可預見的未來難以緩解。衡諸 WTO 近年來多邊談判的困境，即少數會員僅因一己之私而拒絕加入共識，漁業補貼談判上演這樣的劇碼並非不可能。

鑑於海洋漁業資源問題之嚴重程度已刻不容緩，但望會員得以在 MC12 發揮大智慧，不以己身之近利為依歸，支持聯合國之永續發展目標，順利完成已歷時二十餘年的漁業補貼談判。