

## 從爭端解決及救濟機制之角度

### 試析 WTO《漁業補貼協定》之成果

蔡家卉

#### 摘要

去(2022)年世界貿易組織第12屆部長會議上,《漁業補貼協定》完成談判。在此之前,漁業補貼雖原則上得適用《補貼暨平衡措施協定》之規範,但漁業補貼究竟係被歸類為禁止性補貼或可控訴補貼、進而應適用的爭端解決與救濟程序為何,向來為各界討論的焦點。所幸此問題在《漁業補貼協定》通過後部分獲得解決,因該協定將三類漁業補貼訂為「禁止性補貼」並適用《補貼暨平衡措施協定》中所對應之救濟方式:一旦認定此類漁業補貼存在,即可依據該協定之規定,要求會員立即撤回補貼。然而,此談判成果尚存有待努力之空間,因該協定中並未包含漁業補貼中也相當具爭議性的類型:導致「過漁與產能過剩」的補貼。此外,將漁業補貼認定為禁止性補貼並非一勞永逸,如何針對禁止性漁業補貼設計更為完善之救濟方式以有效達成《漁業補貼協定》之目標仍待討論。整體而言,以消除貿易扭曲性並回復貿易利益為目標的世界貿易組織爭端解決機制及救濟手段,是否為處理漁業補貼此等環境議題之利器,尚待《漁業補貼協定》實踐後進一步觀察。

歷經二十餘年,世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)會員於去(2022)年第12屆部長會議通過《漁業補貼協定(Agreement on Fisheries Subsidies)》<sup>1</sup>,以落實聯合國的永續發展目標(Sustainable Development Goal, SDG)第14.6項所列之其中一項目標,即於2020年前消弭導致「非法、未報告及不受規範(Illegal, Unreported, Unregulated, IUU)」捕撈的補貼<sup>2</sup>。

如何在WTO法制下有效監管甚或消除漁業補貼係長久以來WTO會員亟欲解決的棘手問題之一。雖然漁業補貼原則上得適用《補貼暨平衡措施協定

<sup>1</sup> World Trade Organization, Ministerial Decision of 22 June 2022 on Agreement on Fisheries Subsidies, WTO Doc. WT/MIN(22)/33, WT/L/1144 (June 22, 2022) [hereinafter Agreement on Fisheries Subsidies].

<sup>2</sup> 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. 10, 2023).

(Agreement on Subsidies and Countervailing Measure)》(以下簡稱 SCM 協定)，而該協定相關之爭端解決與救濟機制，乃促使會員消除或調整其所授予之補貼最有效之方式，補貼措施在此法制下理應獲得有效監管。然而如本文以下詳述，漁業補貼難以符合 SCM 協定規範下啟動爭端解決與救濟機制之要件，欲藉此機制有效消除漁業補貼本就困難重重；即便以較為彈性的方式解釋 SCM 協定之條文，使得漁業補貼措施得以適用該協定下之爭端解決與救濟機制，該些救濟手段也難以消除漁業補貼及其對環境所造成之危害。在此背景下，本文欲探討甫通過的《漁業補貼協定》是否可解決前述 SCM 協定無法有效消除漁業補貼之問題，又其是否為十全十美之解方。

本文先簡介漁業補貼難以受 SCM 協定監管的原因，主要聚焦於 SCM 協定中有關爭端解決及救濟手段之議題，其次檢視《漁業補貼協定》之談判成果，以分析本協定是否確實解決前段所提及之課題，並進一步審視協定內容中尚待釐清及努力之處，接著探討《漁業補貼協定》之成果對 WTO 爭端解決機制之啟示，最後作一結論。

#### 壹、漁業補貼監管問題——從爭端解決與救濟的角度觀之

漁業補貼之常見形式包括漁民的收入支持、漁獲之價格支持、漁業基礎建設及資金成本之補助<sup>3</sup>，該些補貼若滿足 SCM 協定下之補貼定義，原則上得適用該協定。依據 SCM 協定第 1、2 條之規定，「補貼」係指政府或公立機構 (public body) 之財務提供，並因此有利益之授予且具特定性 (specificity)<sup>4</sup>。漁業補貼乃政府提供之財務支持，因授予對象乃漁業者故具產業特定性，且漁業因此獲有更佳的市場地位，應可初步認定為有利益之授予，故漁業補貼為 SCM 協定所定義之補貼<sup>5</sup>。

在 SCM 協定下，補貼又可分為「禁止性補貼 (prohibited subsidy)」及「可控訴補貼 (actionable subsidy)」兩類<sup>6</sup>。前者為 SCM 協定第 3 條規定所明列並禁止，以「出口表現」或「進口替代」為條件之補貼<sup>7</sup>，一旦經爭端解決程序發現禁

<sup>3</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, ANALYZING THE RESOURCE IMPACT OF FISHERIES SUBSIDIES: A MATRIX APPROACH 6-11 (2004), [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8770/-Analyzing%20the%20Resource%20Impact%20of%20Fisheries%20Subsidies\\_%20A%20Matrix%20Approach-2004432.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8770/-Analyzing%20the%20Resource%20Impact%20of%20Fisheries%20Subsidies_%20A%20Matrix%20Approach-2004432.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

<sup>4</sup> Agreement on Subsidies and Countervailing Measures arts. 1-2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14, 14-15 [hereinafter SCM Agreement].

<sup>5</sup> U. Rashid Sumaila et al., *Updated Estimates and Analysis of Global Fisheries Subsidies*, 109 MARINE POL'Y 1, 1 (2019).

<sup>6</sup> SCM Agreement, arts. 3-4, 5-7.

<sup>7</sup> *Id.* arts. 3.1-3.2.

止性補貼存在的事實，授予禁止性補貼之會員須立即撤回該補貼<sup>8</sup>；後者係指具有特定性、且對其他會員造成「利益之負面影響 (adverse effects)」之補貼<sup>9</sup>，經訴諸爭端解決程序後，授予可控訴補貼之會員需消除其所造成之利益的負面影響或撤回補貼，在前者的情形下，授予可控訴補貼之會員得以繼續實施該補貼措施，無需如前述之禁止性補貼一般，須立即撤回補貼<sup>10</sup>。

學者檢視漁業補貼之常見樣態後，認為漁業補貼原則上不會被認定為 SCM 協定第 3.1 條條文所臚列之禁止性補貼，即出口導向或進口替代之補貼<sup>11</sup>。因當前的漁業補貼普遍並非以漁獲之出口為取得補貼的條件、亦未要求漁業業者使用本國產品，非屬該條所禁止之補貼<sup>12</sup>，故其他會員難以主張漁業補貼為禁止性補貼，進而無法透過 SCM 協定之相關爭端解決程序要求會員撤回該類補貼。

另一得將漁業補貼訴諸爭端解決程序之可能主張，乃將漁業補貼歸類為可控訴補貼，但若要做此認定，控訴方需證明該補貼具特定性並造成其他 WTO 會員「利益之負面影響」。如前所述，漁業補貼係專指授予漁業之補貼而具產業特定性，但欲認定漁業補貼是否造成其他會員利益之負面影響卻存有一定難度。依據 SCM 協定第 5 條之規定，補貼所造成之利益的負面影響可分為三類：對其他會員之國內產業造成損害 (injury)；或剝奪或減損 (nullification or impairment) 其他會員於《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》下之利益，特別是 GATT 第 II 條關稅減讓之拘束所帶來之利益；或嚴重危害 (serious prejudice) 其他會員之利益<sup>13</sup>。

紐西蘭於 2002 年在 WTO 下所提交之一份提案中指出，漁業補貼所可能造成的影響包括價格抑制、價格削減等價格效果、以及授予補貼會員或第三國之魚類進口產品被替代 (displacement of imports)<sup>14</sup>。以價格效果來說，SCM 協定第 6.3 條提及第 5 條第 (c) 款所指之嚴重危害可能發生的狀況，即係有關補貼所造成的價格效果，故下文以此類「嚴重危害其他會員利益」之負面影響為例進行說明。SCM 協定第 6.3 條規定，若補貼行為之效果為替代或阻礙其他會員之同類產品出口至授予補貼之會員境內或由第三國出口；或在同一市場中，受補貼產品對其他同類產品造成重大削價 (price undercutting) 或價格抑制 (price suppression)，

<sup>8</sup> *Id.* art. 4.7.

<sup>9</sup> *Id.* art. 5.

<sup>10</sup> *Id.* art. 7.8 (“[T]he Member granting or maintaining such subsidy shall take appropriate steps to remove the adverse effects or shall withdraw the subsidy.”).

<sup>11</sup> Bernard M. Hoekman et al., *Managing Externalities in the WTO: The Agreement on Fisheries Subsidies* 8 (Robert Schuman Centre for Advanced Global Governance Programme, Working Paper No. 2022/76, 2022).

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> SCM Agreement, art. 5(a)-(c).

<sup>14</sup> Submission from New Zealand, *Fisheries Subsidies: Limitation of Existing Subsidy Disciplines*, paras. 4-5, WTO Doc. TN/RL/W/12 (July 4, 2002) [hereinafter Submission from New Zealand].

則可能嚴重危害其他會員之利益<sup>15</sup>。就價格效果而言，漁業補貼可能造成之結果理應使其落入 SCM 協定第 5 條 (c) 款以及第 6.3 條之規定，惟因難以得知魚類產品未收受補貼時的市場價格，導致無法比較魚類產品是否因漁業補貼之授予而有價格抑制或削減之情形，進而未能認定漁業補貼造成嚴重危害而對其他會員之利益造成負面影響，使漁業補貼難以被認定為可控訴補貼<sup>16</sup>。

由此可見，漁業補貼雖滿足特定性要件，然卻難以認定其是否對其他會員之利益產生負面影響。換言之，漁業補貼造成實質危害的對象並非各會員之漁民或其等之利益，而是海洋資源及其永續性。惟補貼措施對環境所造成的威脅並非 SCM 協定考量之要件，故漁業補貼恐難落入以平衡貿易扭曲性為目標之 SCM 協定所定義的可控訴補貼範圍內，WTO 會員因此難以藉由爭端解決機制要求其他會員撤回漁業補貼措施以保護海洋生態，此即 SCM 協定監管漁業補貼不力之處。

但亦有學者不同意上述分析方式，並主張得彈性解釋 SCM 協定第 5 條規定，其所指的「利益」並不侷限於貿易利益，以將漁業補貼所涉之環境問題、及其對會員所造成之影響認定為對會員利益造成之負面影響，使漁業補貼得被認定為可控訴補貼<sup>17</sup>。即便彈性解釋 SCM 協定第 5 條條文得使漁業補貼被歸類為可控訴補貼，但依據 SCM 協定第 7.8 條之規定，在小組或上訴機構於其報告中認定系爭措施為可控訴補貼且報告被爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 通過後，授予補貼之會員應 (shall) 消除補貼所衍生之負面影響或撤回該補貼<sup>18</sup>；換言之，即使漁業補貼措施被 WTO 爭端解決機制認定為可控訴補貼，實施補貼措施之會員亦未被強制要求撤回補貼，僅須消除其所衍生的負面影響即可繼續授予或維持補貼。但若此類的負面影響為就海洋漁業資源所造成的負面影響，授予可控訴補貼之會員應如何消除此一負面影響，殊難想像；同時，授予此類補貼的會員得以維持該補貼的狀況，將與 WTO 消除漁業補貼的目標相悖。

如被控訴方未遵守 DSB 要求消除負面影響或撤回補貼之裁決，且未達成補償 (compensation) 之協議，則 DSB 應授權控訴方實施與補貼所造成之負面影響程度與性質相當 (commensurate with) 之反制措施<sup>19</sup>。「美國——高地棉案 (US——Subsidies on Upland Cotton)」之仲裁人指出，「相當」一詞係指反制措施與負面

<sup>15</sup> SCM Agreement, art. 6.3 (a)-(c).

<sup>16</sup> Submission from New Zealand, *supra* note 14, para. 6.

<sup>17</sup> Seung Wha Chang, *WTO Disciplines on Fisheries Subsidies: A Historic Step Towards Sustainability?*, 6(4) EUR. J. OF INT'L L. 879, 901-902 (2003).

<sup>18</sup> SCM Agreement, art. 7.8.

<sup>19</sup> *Id.* art. 7.9 (“In the event the Member has not taken appropriate steps to remove the adverse effects of the subsidy or withdraw the subsidy...and in the absence of agreement on compensation, the DSB shall grant authorization to the complaining Member to take countermeasures, commensurate with the degree and nature of the adverse effects determined to exist....”).

程度之影響與性質間需有「相當性 (correspondence)」<sup>20</sup>。雖然反制措施與負面影響間所需存在的「相當性」並不嚴格要求兩者間需具確切或精準的同等性，而允許兩者間存有些許落差<sup>21</sup>，但總歸而言，反制措施之程度乃以系爭補貼措施所造成之負面影響為衡量基礎。然如前文所述，此類對環境有害之補貼造成利益負面影響之對象並非 WTO 會員，而是自然資源。在 WTO 體制下，DSB 應授權何種貿易報復手段以使該反制措施得與環境所受之危害相稱，實為難解之謎。

認定漁業補貼為可控訴補貼本就困難重重，且 SCM 協定旨在衡平貿易扭曲性而非解決環境議題，即使漁業補貼被認定為可控訴補貼並訴諸爭端解決機制，該協定本質上並無相應的規範得有效要求會員撤回補貼，故在 SCM 協定下難以透過爭端解決機制達成消除漁業補貼之目標。

## 貳、《漁業補貼協定》成果得有效消除特定種類之漁業補貼

去年第 12 屆部長會議通過《漁業補貼協定》<sup>22</sup>，該協定規定，符合 SCM 協定第 1.1 及第 2 條規定、且係授予海洋野生生物捕撈以及相關海上捕撈活動之補貼適用本協定<sup>23</sup>。雖《漁業補貼協定》尚未生效<sup>24</sup>，但仍需肯定該協定之貢獻，蓋其於第 3 至 5 條之條文分別明文規定會員不應對以下三類漁業活動授予或維持補貼：(1) 沿岸會員於其管轄範圍內；或船旗國對懸掛其國旗的船隻；或區域漁業管理組織／安排 (Regional Fisheries Management Organization/Arrangement, RFMO/A) 依其規則、相關國際法所認定之 IUU 捕撈、(2) 對過漁魚群 (overfished stock) 之捕撈、及 (3) 沿岸與非沿岸會員之管轄範圍外、與相關 RFMO/A 管理範圍外之捕撈活動<sup>25</sup>。雖前述條文並未如同 SCM 協定，明列前開之補貼為禁止性補貼，但對照《漁業補貼協定》之條文與 SCM 協定第 3 條規定可以發現，兩

<sup>20</sup> Decision by the Arbitrator, *United States—Subsidies on Upland Cotton: Recourse to Arbitration by the United States Under Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement*, para. 4.37, WTO Doc. WT/DS267/ARB2 (authorization to retaliate granted on Nov. 9, 2009) (“[C]ommensurate essentially connotes a “correspondence” between two elements.”).

<sup>21</sup> *Id.* para. 4.39 (“[T]he term “commensurate” does not suggest that exact or precise equality is required, between the two elements to be compared... ‘commensurate’ connotes a less precise degree of equivalence than exact numerical correspondence”); 有關可控訴補貼的相當性，可參考：楊培侃，論 WTO 可控訴補貼報復措施之相稱性標準，收於：楊光華編，第十一屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 160-170 (2011 年)。

<sup>22</sup> *WTO Members Secure Unprecedented Package of Trade Outcomes at MC12*, WTO (June 17, 2022), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/mc12\\_17jun22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_17jun22_e.htm).

<sup>23</sup> *Id.* art.1.

<sup>24</sup> *Agreement on Fisheries Subsidies*, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/rulesneg\\_e/fish\\_e/fish\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm) (last visited Apr. 10, 2023).

<sup>25</sup> *Agreement on Fisheries Subsidies*, arts. 3-5. 區域漁業管理組織 (Regional Fisheries Management Organization, RFMO) 係由特定區域內，共享魚群資源保護之利益的國家依條約或協定組成，包括沿岸國及於該海域從事遠洋漁業之國家。RFMO 致力於規範特定魚種的捕撈行為，或確保捕撈行為不對海洋生態系及其魚種產生負面影響。 *FAQ: What Is a Regional Fishery Management Organization?*, THE PEW CHARITABLE TR. (Feb. 23, 2012), <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2012/02/23/faq-what-is-a-regional-fishery-management-organization>.

協定之條文用詞及結構相近，皆要求會員不應 (shall) 授予或維持特定補貼，故可確定《漁業補貼協定》第 3 至 5 條條文所規定之補貼為禁止性補貼<sup>26</sup>。

再者，《漁業補貼協定》第 10 條乃涉及爭端解決之條文，其規定《漁業補貼協定》第 3 至 5 條規範所禁止之漁業補貼類型於爭端解決程序下，適用 SCM 協定第 4 條規範，亦即針對禁止性補貼所規範之救濟程序<sup>27</sup>。SCM 協定第 4.7 條條文規定，當爭端解決小組認定系爭措施為「禁止性補貼」時，其應建議實施補貼之會員撤回該補貼<sup>28</sup>。雖然《漁業補貼協定》並未明確定義第 3 至 5 條所規範之漁業補貼為禁止性補貼，但此應不妨礙漁業補貼對 SCM 協定第 4 條各款規定之適用，因《漁業補貼協定》之註腳 18 已明文表示，此協定第 3 至 5 條規定所禁止之補貼即為 SCM 協定第 4 條條文中的禁止性補貼<sup>29</sup>。故當第 3 至 5 條下的補貼措施被交付爭端解決機制，而爭端解決小組亦裁決系爭措施為受禁止之漁業補貼，則授予該補貼之會員須立即撤回補貼<sup>30</sup>。

若被控訴會員未於期限內撤回前開之補貼，控訴方得援引 SCM 協定第 4.10 條規定，請求 DSB 授權控訴會員採取「適當之反制措施 (appropriate countermeasure)」<sup>31</sup>。何謂「適當之反制措施」？曾有會員主張其解釋方式應與《爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)》第 22.4 條之規定一致，意即 SCM 協定下之反制措施須與其他會員所受之利益減損或剝奪程度同等「(equivalent)」<sup>32</sup>。但仲裁人認為，因 SCM 協定第 3 及 4 條規範之文字並非以「剝奪」或「減損」作為反制措施程度之衡量基準，故 DSU 第 22.4 條規範中「同等」之解釋方式，不適用於 SCM 協定第 4.10 條規定中「適當」之概念，且反制措施是否適當，係依該反制措施之目的否為敦促被控訴會員遵循 SCM 協定義務加以判定<sup>33</sup>。

相較於要求報復措施需與利益減損或剝奪之程度「同等」的 DSU 第 22.4 條規定、或是規範可控訴補貼之反制措施需與利益之負面影響及性質「相當」而非

<sup>26</sup> Compare SCM Agreement, art. 3.2 with Agreement on Fisheries Subsidies, arts. 3.1, 4.1, 5.1.

<sup>27</sup> Agreement on Fisheries Subsidies, art. 10.2 (“[T]he provisions of Article 4 of the SCM Agreement shall apply to consultations and the settlement of disputes under Articles 3, 4 and 5 of this Agreement.”).

<sup>28</sup> SCM Agreement, art. 4.7.

<sup>29</sup> Agreement on Fisheries Subsidies, footnote 18 (“For purposes of this Article, the term ‘prohibited subsidy’ in Article 4 of the SCM Agreement refers to subsidies subject to prohibition in Article 3, Article 4 or Article 5 of this Agreement.”).

<sup>30</sup> SCM Agreement, art. 4.7.

<sup>31</sup> *Id.* art. 4.10 (“In the event the recommendation of the DSB is not followed...the DSB shall grant authorization to the complaining Member to take appropriate countermeasures....”).

<sup>32</sup> Decision by the Arbitrator, *Brazil—Export Financing Programme for Aircraft: Recourse to Arbitration by Brazil Under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement*, para. 3.30, WTO Doc. WT/DS46/ARB (authorization to retaliate granted on Dec. 12, 2000).

<sup>33</sup> *Id.* paras. 3.44, 3.47-3.48, 3.51.

精準同等的 SCM 協定第 7.9 條規定，當三類禁止性之漁業補貼適用 SCM 協定第 4 條之規範時，該條第 10 項之規定於衡量反制措施之程度時相對寬鬆。故由反制措施所受限制之嚴格程度而言，將特定漁業補貼認定為禁止性補貼，似益於控訴方以報復手段促使被控訴方撤回補貼。惟應當授權何種樣態的反制措施方能有效敦促被控訴方撤回禁止性漁業補貼，攸關《漁業補貼協定》的目標是否得以達成，本文於第參部分詳述此問題。

由《漁業補貼協定》條文觀之，談判結果有助於解決上述所提及 SCM 協定無法有效透過爭端解決與救濟機制消弭漁業補貼之問題，因《漁業補貼協定》將前述三類型之漁業補貼歸類為禁止性補貼，使得控訴方可直接將其等訴諸爭端解決機制，若經小組或上訴機構裁決該補貼確為《漁業補貼協定》所禁止之補貼類型，授予補貼之會員須立刻撤回補貼，並無保留會員於消除利益之負面影響後又得維持系爭措施之空間。再者，若實施此類補貼之會員未依小組或上訴機構報告之建議撤回補貼，控訴方則得以敦促會員撤回漁業補貼為目的，實施適當之反制措施。鑑此，《漁業補貼協定》之條文設計有助於 WTO 法制落實消除漁業補貼之目標，就漁業補貼之規範而言，實為談判之成功，惟應當如何設計反制措施之內容乃本文接續討論之議題。

### 參、《漁業補貼協定》未解之難題

即便《漁業補貼協定》有上述所提及之優點，但其尚有兩處未臻完美。其一為該協定並未涵蓋數額最高之漁業補貼類型，導致此類漁業補貼措施可能仍回歸適用 SCM 協定，未能適用規範更為嚴格的《漁業補貼協定》之爭端解決與救濟機制；另一則是協定中並未釐清當漁業補貼適用 SCM 協定第 4 條之規範時，應當如何裁量反制措施。以下分述本文認為《漁業補貼協定》尚未解決之難題。

#### 一、導致「過漁與產能過剩」的補貼不適用《漁業補貼協定》爭端解決機制

本文認為，當前之協定規範未能確實消除漁業補貼，因眾多漁業補貼類型中所佔數額最高者乃導致「過漁與產能過剩 (Overfishing and Overcapacity)」的補貼，其卻未受《漁業補貼協定》規範<sup>34</sup>。對照去年部長會議前所公布的《漁業補貼協定》草案即可發現，草案第 5 條規定原為限制此類補貼之條文，其規範會員不應提供船隻建造之補貼、漁工之收入支持及漁貨之價格支持等，乃極具企圖心之條文<sup>35</sup>。但遺憾的是，該條文所涉及之產業利益重大，WTO 會員未能於部長會議期間就此補貼議題達成共識，而於終版協定中刪除之，改為當前協定第 5 條條

<sup>34</sup> Anna Schuhbauer et al., *The Global Fisheries Subsidies Divide Between Small- and Large-Scale Fisheries*, 7 FRONTIERS IN MARINE SCI. 1, 4 (2020); See Agreement on Fisheries Subsidies.

<sup>35</sup> World Trade Organization, Agreement on Fisheries Subsidies Draft Text, art. 5, WTO Doc. WT/MIN(22)/W/20 (2022).

文所規範之「其他補貼」<sup>36</sup>。

導致過漁與產能過剩的補貼係最常見且金額及佔比最高之漁業補貼，若 WTO 法制能有效消弭此類補貼，必為海洋資源保護及永續之一大佳音。然而在《漁業補貼協定》尚無法納入此類補貼時，目前似乎仍僅能適用對於漁業補貼之管制較為寬鬆的 SCM 協定，暫且無法有效藉爭端解決與救濟機制消除此補貼。究竟應如何控管導致過漁與產能過剩的補貼刻正考驗 WTO 會員之智慧，目前「規則談判小組」已繼續就此議題召開會議並蒐集各會員之意見，並期望在明 (2024) 年初之第 13 屆部長會議前完成第二波談判<sup>37</sup>。

## 二、未著墨漁業補貼相關爭端的反制措施

雖然過往仲裁人解釋 SCM 協定第 4.10 條所規定之「適當」反制措施的方式，有利於對不遵守協定且不依 DSB 建議撤回補貼的會員實施反制措施，但該條文所指的「反制措施」實質內容為何，尚有討論空間。

依據過往之 WTO 裁決，SCM 協定第 4.10 條條文所規定之「反制措施」適用 DSU 第 22.3 條所明列之報復措施，即「暫停減讓或其他義務」、以及其他可行之措施<sup>38</sup>，且如會員經 DSB 授權，對不履行爭端解決機制報告進而未撤回漁業補貼的會員實施反制措施，其原則上將得以對被控訴會員暫停履行《漁業補貼協定》之義務，惟當其評估平行報復措施未能有效促使該會員修正系爭措施時，亦得於請求 DSB 授權報復時，請求實施跨部門別或跨協定之交叉報復<sup>39</sup>。

然而，對不履行協定義務之會員暫停履行《漁業補貼協定》之義務，等同於授權控訴方對其境內之漁業者實施禁止性漁業補貼，此與《漁業補貼協定》之目的背道而馳，WTO 爭端解決機制應極力避免此結果<sup>40</sup>。若採跨部門之報復，可能係針對漁業相關之貨品或工業產品暫停減讓義務；若為跨協定之報復，則可對

<sup>36</sup> Negotiation Group on Rules, *Report by the Chair, H.E. Mr Santiago Wills to the Negotiating Group on Rules*, para. 18, WTO Doc. TN/RL/35 (Sept. 29, 2022); Agreement on Fisheries Subsidies, art. 5.

<sup>37</sup> *Chair Reports Positive Outlook for Fisheries Subsidies Negotiations, Readies 'Fish Weeks'*, WTO (Feb. 20, 2023), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news23\\_e/fish\\_20feb23\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/fish_20feb23_e.htm).

<sup>38</sup> Decision by the Arbitrator, *United States—Subsidies on Upland Cotton: Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement*, paras. 5.31-32, WTO Doc. WT/DS267/ARB1 (authorization to retaliate granted on Nov. 9, 2009) (“[W]e are not persuaded that...Article 22.3 of the DSU would be inapplicable in the case of disputes relating to prohibited subsidies under the SCM Agreement...the principles and procedures of Article 22.3 of the DSU apply to the claim...”).

<sup>39</sup> Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 22.3 (a)-(c), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, 416.

<sup>40</sup> Chang-fa Lo & Tang-Kai Wang, *From Addressing Trade Distortion to Correcting Environmental Distortion: The Fisheries Subsidies Negotiation as the Turning Point of the WTO's Task*, 16 ASIAN J. WTO & INT'L HEALTH L. & POL'Y 153, 172 (2021).



被控訴方暫停履行其他之 WTO 涵括協定，但無論是跨部門或跨協定之報復，何種報復手段方得有效敦促被控訴方遵守《漁業補貼協定》義務，目前尚不得而知。唯一可確定的是，相較於傳統貿易爭端得透過平行或交叉報復以回復違反 WTO 規範之系爭措施所造成的貿易扭曲性，使國際貿易重回平衡狀態；《漁業補貼協定》旨在處理海洋資源的保護，不論採 DSU 第 22.3 條條文所規定的何種報復手段，皆無法有效且實質回應環境議題，甚或藉此回復系爭措施對環境所造成之損害，對海洋資源的永續發展於事無補，唯有要求會員撤回禁止性漁業補貼才得以有效保護魚類資源。

故本文認為，儘管《漁業補貼協定》將三類漁業補貼定義為禁止性補貼、且明文表示該些補貼於爭端解決程序下適用 SCM 協定禁止性補貼之救濟，似為談判之一大成功，蓋此三類漁業補貼於爭端解決與救濟機制下將被要求立刻取消，若否，則將面臨控訴國施以彈性較大的「反制措施」。惟施以何種樣態之反制措施方得有效達成《漁業補貼協定》之目標，尚待 WTO 會員共同努力，共思解決之道。

#### 肆、《漁業補貼協定》對 WTO 爭端解決機制之啟示

由本文之壹、貳部分可知，於 WTO 體制下監管漁業補貼有其利弊，根本原因為協定間之目標並不一致。WTO 之成立目的為促進國際貿易之自由化、鞏固貿易規則體系並解決貿易爭端，其涵括協定亦旨在追求此些目標<sup>41</sup>。然而，《漁業補貼協定》並非如此，WTO 會員積極建構漁業補貼法制的主因並非出於該補貼所造成之貿易扭曲性，而係其對海洋資源及永續性所造成之負面影響。儘管協定目的不同，但鑒於 WTO 下已有 SCM 協定定義並管理補貼措施，如脫離其規範並另建立漁業補貼之監管體系，不僅可能動搖 SCM 協定，也將造成協定間的調和問題。再者，考量到 WTO 已建構完整爭端解決機制，有助於其規範之落實，故最終仍將漁業補貼議題置於 WTO 規範框架下<sup>42</sup>。

WTO 爭端解決機制是否為解決《漁業補貼協定》相關爭端之利器，仍待協定生效並實行後方得判定。惟目前可確定的是，當環境相關之協定適用 WTO 爭端解決機制時，必須格外謹慎處理其條文規範，以使目標不同之協定間得以相互支持，否則可能產生諸多條文解釋與適用之問題，前述有關反制措施之討論即為一例。因部分 WTO 會員正積極推動化石燃料補貼改革，其亦欲透過 WTO 與貿

<sup>41</sup> *What We Do?*, WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/what\\_we\\_do\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_we_do_e.htm) (last visited Apr. 10, 2023).

<sup>42</sup> Sadeq Z. Bigdeli, *Will the Friends of Climate Emerge in the WTO: The Prospects of Applying the Fisheries Subsidies Model to Energy Subsidies*, 1(2) CARBON & CLIMATE L. REV. 78, 85-86 (2008).

易手段處理環境議題<sup>43</sup>，故《漁業補貼協定》將如何在 WTO 下實踐及其如何與爭端解決機制互動，特別是其是否得以有效處理協定的環境目標，將受高度關注。

## 伍、結論

歷時 20 餘年，WTO 會員終於就漁業補貼之監管達成共識。《漁業補貼協定》通過前，漁業補貼僅能適用 SCM 協定，而其特性使該協定之爭端解決機制無法有效消除漁業補貼；相較之下，《漁業補貼協定》通過後更能確實敦促會員撤回受禁止的三類漁業補貼，解決 SCM 協定不足以管控漁業補貼措施之問題，可謂海洋資源保護之一大進展。

然而，《漁業補貼協定》仍有若干待會員努力之處。首先，漁業補貼中數額佔比最高的導致「過漁與產能過剩」之補貼尚未被納入協定中，當前仍僅能適用規範強度較低的 SCM 協定，故集思廣益建構此類漁業補貼之監管方式為 WTO 會員於第 13 屆部長會議前須努力之目標。再者，雖《漁業補貼協定》將若干類漁業補貼認定為禁止性補貼實為一大進展，但並非一勞永逸，因該協定尚未就 DSB 應當授權控訴方施行何類反制措施，方得有效達成《漁業補貼協定》之目標有所討論，仍待 WTO 會員之努力及《漁業補貼協定》生效並經施行後，方能得知 DSB 將如何解決此難題。最後，由漁業補貼之談判成果可發現，使環境導向的議題適用以貿易利益平衡為目標的 WTO 爭端解決及救濟機制，是否為有效落實環境保護目標之手段、抑或應為環境議題另設計新的爭端解決機制，需再由後續實踐之成果加以判斷。

---

<sup>43</sup> *Second Fossil Fuel Subsidy Reform Meeting Focuses on Social and Development Issues*, WTO (Feb. 15, 2023), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news23\\_e/envir\\_15feb23\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/envir_15feb23_e.htm).