

經濟部駐外經濟商務機構 100 年第 1 梯次外派人員 WTO 談判會議演練（漁業補貼）－參考資料

壹、前言

一、背景

根據聯合國環境計畫署(UNEP)的研究，漁業過度捕撈已對全球海洋之永續資源形成威脅，尤其 UNEP 認為北海(North Sea)地區的捕魚船隊至少須減少 40%，方能降低海洋資源逐漸枯竭的壓力。另依據相關統計報告，全球每年漁業部門的補貼約在 140 億美元至 200 億美元之間，若再不加以抑制，全球海洋資源將有迅速耗竭之虞。因此，部分 WTO 會員認為應對導致「漁業過度捕撈」、「貿易扭曲」、「破壞海洋資源」的漁業補貼議題進行削減談判。

二、談判議題之形成

漁業補貼規範之訂定同時涉及貿易與環保，自烏拉圭回合起，始終擺盪於貿易利益與永續發展的兩難之中¹。因此，烏拉圭回合談判結束後，該議題並未能獨立訂定規範。惟國際間仍相當關切漁船產能過剩以致漁業資源耗竭的問題，因此，「魚之友(Friends of Fish)」集團會員，如冰島、挪威、紐西蘭、秘魯、美國、澳洲等共同提案，希望在新回合談判將漁業補貼納入談判議程。在該集團努力下，漁業補貼議題終於在 2001 年 11 月 WTO 第四屆部長會議中納入多邊談判議程。依據部長宣言第 28 段之授權，漁業補貼之談判內容如下：「在談判內容上，會員國應釐清並改善漁業補貼之 WTO 規範，並考量該部門對於發展中國家之重要性。In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries.²」

¹.各會員對漁業補貼規範的內涵及範圍爭論不休。在烏拉圭回合談判中，會員曾於自然資源產品談判小組(Negotiating Group on Natural Resource Based Products)提交漁業產品之關稅、非關稅措施、補貼等建議案。然在歐盟、日本、南韓等會員堅持下，關於漁業議題之談判並未獲成功。

杜哈宣言與漁業補貼有關者應包括第 段及 段：第 28 段：In the light of experience and of the increasing application of these instruments by members, we agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these Agreements and their instruments and objectives, and taking into account the needs of developing and least-developed participants. In the initial phase of the negotiations, participants will indicate the provisions, including disciplines on trade distorting practices, that they seek to clarify and improve in the subsequent phase. In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the

三、談判進展

2001 年 WTO 杜哈部長宣言授權談判「反傾銷協定」及「補貼暨平衡稅措施協定(SCM)」之法規條文改善與釐清，惟該等協定之討論過於廣泛且無交集，直至 2005 年香港部長會議，指示應以主席版草案作為後續談判之基礎。繼 NAMA 及農業談判之主席版草案於 2007 年 7 月陸續提出後，貿易規則談判主席烏拉圭駐 WTO 代表團大使 Guillermo Valles Galmes 亦於同年 11 月 30 日提出反傾銷協定及補貼暨平衡稅措施協定之第一版主席版草案 (TN/RL/W/213³)。而漁業補貼草案即納在 TN/RL/W/213 之附錄 VIII。

主席版第一版草案之觀點：以海洋資源永續利用作為基本規範，避免過剩產能(over-capacity)及過漁(overfishing)，故除漁船災害救助、收購老舊漁船、休漁與減船計畫等少數得列「一般性例外」，多數補貼列為禁止性補貼；而低度開發國家(LDC)及開發中國家在適當的漁業管理制度下，得享特殊與差別待遇(S&D)。

由於該版本草案仍有多項爭議（包括反傾銷議題之爭議），因此，G 主席續於 2008 年底於第二版草案 (TN/RL/W/236⁴)，針對漁業補貼議題提出「路線圖 (Roadmap for Discussions)」，供各會員國釐清主要爭議點，例如哪些補貼應該禁止，哪些是禁止的例外，開發中國家享有哪項彈性等。

第一版主席版草案將補貼區分為禁止性補貼及一般例外等兩種，韓國為增加漁業補貼之範圍（如用油補貼及保險等），於 2009 年底提案建議將補貼類型改為禁止性補貼、可控訴補貼與一般例外等三種，主張只要具備有效的漁業管理即應允許補貼，並將港口基礎建設改列於一般例外補貼。因此，議題之討論逐漸延伸至補貼類型之區分、歸類。

importance of this sector to developing countries. We note that fisheries subsidies are also referred to in paragraph 31. 第 31 段：31. With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on: (i) the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations set out in multilateral environmental agreements (MEAs). The negotiations shall be limited in scope to the applicability of such existing WTO rules as among parties to the MEA in question. The negotiations shall not prejudice the WTO rights of any Member that is not a party to the MEA in question; (ii) procedures for regular information exchange between MEA Secretariats and the relevant WTO committees, and the criteria for the granting of observer status; (iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services. We note that fisheries subsidies form part of the negotiations provided for in paragraph 28.

³ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/tn/rl/W213.doc>

⁴ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/tn/rl/W236.doc>

貳、主要團體之談判立場⁵

- 一、「魚之友(Friends of Fish)」的會員【美國、紐西蘭、澳洲、冰島、挪威、秘魯】：(1) 透過訂定漁業補貼之管制規範，要求漁業大國減少補貼，進而達到漁業資源永續發展之目的，並進一步針對引起過漁(overfishing)、漁撈能力過剩(overcapacity)的補貼措施，或對非法、未通報、未規範(Illegal, unreported, unregulated, IUU)的漁業管理問題加以控管。(2) 反對特殊及差別待遇(S&D)之適用，因為 S&D 無助於改善漁業永續資源，且較長的過度期⁶，將提升其漁撈能力，對漁業資源形成威脅。
- 二、核心成員 Core Members【台灣、日本、韓國、歐盟、加拿大等】：該等漁業大國對削減補貼之立場較為保守，即傾向保留較多補貼。主要觀點：(1) 考量補貼及平衡措施協定之一致性因素，無須另訂漁業補貼規範之必要。(2) 漁業補貼與漁業資源過度開發之因果關係未明，強調以良善的漁業管理制度之漁業補貼不應受禁止。(3) 將多向禁止補貼項目轉移至可控訴補貼⁷。
- 三、開發中國家之漁業新興國【中國、巴西、印度、墨西哥】：(1) 要求開發中國家可適用的特殊及差別待遇條件放寬，包括適用範圍及較長的過度期。(2) 應考量開發中國家之經濟發展、救助貧窮、改善漁民生計；並將禁止補貼項目排除適用對象自低度開發國家擴大至所有開發中國家對於(3) 要求已開發國家提供能力建構及技術協助。
- 四、三大集團之相互關係：亦敵亦友

⁵ 本文只舉例立場鮮明之團體，俾便分組。其他團體尚有小型及脆弱體(SVEs)，其成員包括：巴貝多、古巴、薩爾瓦多、斐濟、宏都拉斯、模里西斯、巴紐及東加等會員國

⁶ 目前開發中國家低過度期為 2 年；低度開發中國家 4 年

⁷ 主張漁業補貼倘對漁業資源造成負面影響(cause adverse effects to fisheries stocks)，則應列入第 I 條之禁止補貼項目。亦即如對漁業資源無負面影響，則得視同為第 III 條或第 IV 之一般豁免，即允許補貼項目。

參、模擬談判會議之討論議題－韓國提案(2010/09/22-TN/RL/GEN/168)

一、背景：

(一) 杜哈回合採取「單一認諾」的回合談判方式，「單一認諾」有兩個意義：

1. 共識決：也就是 Nothing is agreed upon no one opposes。
2. 套案決：也就是 Nothing is agreed upon until everything is agreed，因此所有 DDA 議題均必須達成共識。

(二) WTO 談判提案過程可分為四個主要來源：

1. 概念提案：會員提出主張的方向及理由。
2. 法律條文提案：會員提出擬增修法律條文提案及理由。
3. 主席草案：主席應自行或透過主席之友的協商，找出會員可能的共識，在時機成熟時，提出會員認為中立且可行的主席版草案。
4. 跨議題草案協商的非正式文件：以秘書長、主要會員及談判小組主席為主的小型諮商為決定談判結果的關鍵，各方針對 Must haves 與 Must haven'ts 的立場，協商最後套案。

(三) 主席版草案對於談判的進展有關鍵性影響，若在時機成熟前提出，或會員認為主席立場不中立，而導致不接受將該草案作為未來談判的基礎時，談判可能發生倒退的問題。

二、漁業議題牽動會員高度敏感神經，在保育的大旗下，商業利益與國內政治相互拉扯，加上開發中國家彼此立場差異懸殊，以及非政府組織的殷切關注下，讓談判過程益加困難。

三、討論議題（韓國 TN/RL/GEN/168 提案第 1、2 條條文）之可能爭議：

(一) 漁業補貼之分類：請參考漁業補貼主席版草案與韓國提案對照表，如附件一。

(二) 各補貼項目之爭議：如營運成本、漁港硬體設施、漁民所得支持、漁產品價格支持等。

(三) 漁業管理制度（Fishery Management System, FMS）：落實 FMS 之能力，補貼一方須負舉證落實有效 FMS 之責任。

(四) 特殊及差別待遇：開發中國家及低度開發國家之關切。