

WTO 漁業補貼談判歷史回顧與展望

行政院經貿談判辦公室

第一階段：從杜哈回合談判啟動到早期概念探索 (1990 年代末 - 2005 年)

- (一)WTO 漁業補貼談判的起源可以追溯到 1990 年代末期的貿易與環境委員會 (CTE)，當時成員國開始關注漁業補貼對魚類資源可能造成的有害影響。1999 年西雅圖第三屆部長級會議雖未能取得談判授權，但在 2001 年的杜哈第四屆部長會議 (MC4) 上，成員國正式達成共識啟動談判，目標是澄清並改善與漁業補貼相關的 WTO 規範，同時考量該產業對開發中國家的重要性。
- (二)在 2002 至 2003 年間，談判主要集中在核心概念與技術問題上，例如：漁業是否需要獨立的補貼規範，或是透過有效的漁業管理來解決資源枯竭問題即可。當時出現了將補貼分類的提議，例如區分被禁止的「提升產能」(紅燈)補貼和「推定有害」(深琥珀色)補貼。到了 2004 年，辯論的焦點轉向補貼規範之性質與範圍，成員國分化為兩種策略：一種是「由下而上」(bottom-up)的方法，即依據補貼之實際上與推定出之影響，列出具體禁止的補貼清單；另一種是「由上而下」(top-down)的方法，即訂定廣泛性禁止清單並輔以特定例外。

第二階段：啟動密集談判到形成第 1 份主席文本 (2005 年 - 2015 年)

- (一)2005 年的香港第六屆部長會議 (MC6) 是一個重要的里程碑。部長們達成廣泛共識，同意加強規範，明令禁止某些會導致產能過剩與過度捕撈 (OCOF) 的補貼形式，並強調「特殊與差別待遇」(S&DT)必須成為談判不可或缺的一部分，以保障開發中及低度開發 (LDC) 成員國的發展、減貧與糧食安全。
- (二)依據 MC6 授權，WTO 展開密集之談判，至 2007 年，談判小組主席首度發布了以「由下而上」方法為基礎的合併草案，內容涵

蓋了廣泛的禁止清單、一般例外情況、S&DT 以及漁業管理條件等。會員雖對漁撈能力過剩與過度捕撈 (OCOF) 有共識，但在禁止範圍、定義及具體規範上仍存在重大分歧。相關討論持續至 2011 年，由於在禁止範圍、S&DT、漁業管理及通知監督等廣泛議題上持續存在巨大落差，談判活動陷入停滯，直到 2015 年才出現新動能。

第三階段：聯合國永續發展目標的推力到形成共識 (2015 年 - 2022 年)

- (一) 2015 年聯合國通過「永續發展目標」(SDGs)，目標 14.6 呼籲「WTO 在 2020 年前達成禁止導致 OCOF 的補貼、消除助長「非法、未報告及不受規範」(IUU) 捕撈的補貼，並落實 S&DT。」，為談判注入了強大的政治動力。該目標呼籲 WTO 在 2020 年前達成禁止導致 OCOF 的補貼、消除導致「非法、未報告及不受規範」(IUU) 捕撈的補貼，並落實 S&DT。這股推力促成了 2017 年布宜諾斯艾利斯第 11 屆部長會議 (MC11) 的決議，部長們承諾要在 2019 年的部長級會議上通過一項全面且有效的協定。
- (二) MC11 之後，談判進入了「知識建構階段」，透過特定主題的連續會議 (clusters)、「孵化小組」(Incubator Groups) 以及協調人 (Facilitators) 的深入研究，來釐清技術問題並精簡案文。自 2019 年底起，談判進入密集的「魚週」(Fish Weeks)，成員國針對禁止補貼清單法、效果法及基於船隻規模的規範方法，進行了激烈的辯論。
- (三) 2020 年 6 月提出的主席文本首次引入了「混合方法」(hybrid approach)，將禁止補貼清單與基於永續性的例外核可條件結合在一起。在經歷 COVID-19 疫情導致的會議延期後(原訂於 2020 年 6 月舉辦，後延至 2021 年 11 月舉辦)，談判進入白熱化，主席並在 2020 年 11 月、12 月及 2021 年 6 月提出修正版文本，該文本在 2021 年 7 月 15 日之漁業補貼議題之線上部長會議上，獲得各部長同意作為後續談判基礎，以預備在 11 月底之 MC12 通過文

本，當時留待部長會議解決的敏感議題包括：非特定燃料補貼的處理、S&DT 條款及關於強迫勞動的透明化規定。但因 COVID-19 新病毒株 Omicron 導致疫情再次爆發，該部長會議再次延期。

(四)MC12 部長會議重訂於 2022 年 6 月舉行，成員國為了達成共識做出了重大妥協。草案中關於導致 OCOF 的補貼及其相關的 S&DT 條款被暫時擱置，非特定燃料補貼和強迫勞動的通知要求也被移除，同時「和平條款」的地理限制被擴大到專屬經濟海域 (EEZ)¹。最終 MC12 歷史性地通過了《漁業補貼協定》(AFS)，並授權談判小組繼續就尚未解決的 OCOF 等附加條款進行談判，目標是達成一項全面的協定。

第四階段：第二波談判與「雙階層」混合方法的發展 (2022 年底 - 2024 年初)

- (一)由於 MC12 通過之 ASF 內容中，尚有 OCOF 等未取得共識，且條文第 12 條明定：在協定生效後 4 年內²，如未能完成全面之漁業補貼規範除非 WTO 總理事會另行決議，此協定將立即失效。
- (二)因此啟動了「第二波」談判，核心挑戰在於如何在強而有力的 OCOF 規範與給予開發中及 LDC 成員國適當彈性之間取得平衡。2023 年 9 月，主席提出了一份新草案，首次為導致 OCOF 的補貼禁令建立了基於永續性的「雙階層混合法」(two-tier hybrid approach)。
- (三)為了完善這個雙階層混合法，2023 年 12 月的綜合草案將成員國劃分為需要承擔不同義務的類別：處於第一階層（最嚴格規範）的全球前 20 大補貼國；處於第二階層（較低要求）的其他國家；以及被排除在混合規範之外的 LDC 與佔全球海洋漁獲量低於特定門檻的開發中成員國。2024 年初，為了迎接第 13 屆部長級會議 (MC13)，WTO 甚至舉辦了長達一個月的「魚月」密集談判，

¹ 即開發中及低度開發國家在條文生效後 2 年內，其經濟海域內之低收入、資源匱乏及家計型漁業，可免除第 3 條有關 IUU 及第 10 條有關爭端解決之規範。

² 漁業補貼協定於 2025 年 9 月 15 日生效，如 OCOF 章節未達成共識或總理事會未同意延長，將在 2029 年 9 月 15 日失效。

當時仍待解決的難題包括遠洋漁業補貼的處理、過渡期的長度，以及手工和小規模漁業的豁免範圍。

第五階段：MC13 的挫敗與目前的僵局 (2024 年 - 2026 年)

- (一)雖然在 2024 年的 MC13 會議上提出了一份包含對遠洋漁業補貼處理有重大改變的「進階草案」，但成員國最終仍無法達成共識。2024 年 7 月，主席試圖以 MC13 期間發展出的「浮動條文」(floating text) 為基礎推動新的草案，雖然獲得壓倒性多數成員的支持，但由於印度強烈要求從根本上改變談判途徑，導致協商破裂。
- (二)同年 9 月與 11 月的後續會議顯示，成員國在三大核心議題上依然存在嚴重分歧：(1) LDC 畢業會員對開發中會員過渡期的影響；(2) 手工及小型漁業相關規定；(3) 整體規範的強度（包含遠洋漁業補貼）。由於分歧無法彌合，原定於 2024 年 12 月總理事會上決議的文本草案被迫撤回。
- (三)2025 年談判陷入了明顯的停滯。主席報告指出，成員國之間的鴻溝不僅沒有縮小，反而可能更加擴大，要求對草案進行廣泛實質性修改的呼聲越來越高，印尼甚至提出 WTO 規範與《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 不相容的質疑。
- (四)最終，在 2026 年 3 月舉行的第 14 屆部長級會議 (MC14) 上，成員國通過了一項部長決定，承諾將以 MC12 和 MC13 以來的進展為基礎，繼續發揮建設性參與，目標是在未來的第 15 屆部長級會議 (MC15) 上提出建議，以達成一項全面性的漁業補貼協定。

目前談判情形：

- (一)第一階段的漁業補貼協定已經在 2025 年 9 月 15 日，由超過三分之二 WTO 會員採認而生效，因此會員如未在 2029 年 9 月 14 日前針對第二階段談判達成共識，除非 WTO 總理事會同意，否則現行之漁業補貼協定將失效。因此談判已經進入倒數計時階段。
- (二)印尼主張未來談判應確保漁業協定與聯合國海洋法公約

(UNCLOS)的一致性，不應弱化現有國際法律框架。歐盟等會員回應並強調協定第 11.3 條及第二階段談判文本已說明任何條文解釋或適用方式不得損害會員在國際法（包括海洋法）下的管轄權或義務。大多數已接受協定會員不支持印尼主張，但部分尚未接受協定之開發中或低度開發會員，如印度或孟加拉等可能支持印尼主張。

(三)印度及印尼與相關開發中與低度開發會員，持續要求應考量國家發展程度及能力不同，並應提供適當有效 S&DT，包括延長調適期或開發中會員經濟水域內小型手工家計型漁業可進行各類補貼等。因此談判目前未見收攏，會員意見反而更分歧。

備註：

本文資料主要參考 WTO 於 2026 年 5 月 21 日發布之「Brief History of WTO Fisheries Subsidies Negotiations」(RD/TN/RL/197)文件，以及漁業補貼相關新聞資訊撰寫。