

出國報告（出國類別：國際會議）

出席 2019 年 1 月世界貿易組織(WTO)  
漁業補貼談判會議報告

服務機關：經濟部國際貿易局

姓名職稱：張容瑜 專員

吳秋鳳 科員

派赴國家：瑞士

出國期間：108 年 1 月 12 日至 20 日

報告日期：108 年 1 月 31 日

# 出席 2019 年 1 月 WTO 漁業補貼談判會議報告

## 目錄

摘要.....	3
壹、前言.....	4
貳、出席會議行程.....	4
一、會議進行方式.....	4
二、開放式諮商情形.....	5
(一) IUU 議題.....	5
(二) 過漁魚種議題.....	7
(三) 產能過剩及過漁議題.....	8
(四) 跨領域議題.....	9
三、雙邊會議情形.....	11
(一) IUU 議題.....	11
(二) 過漁魚種議題.....	12
(三) 產能過剩及過漁議題.....	12
四、全體會議情形.....	12
(一) 會員就本次會議發表評論意見.....	12
(二) 討論未來會議進行方式.....	13
(三) 主席建議 2 月會議進行方式.....	13
參、觀察與建議.....	14
一、主要會員將就三種禁止性之漁業補貼提案.....	14
二、跨領域議題對談判進展之影響值得關注.....	14
三、國內相關單位宜積極參與會議.....	14

## 摘要

漁業補貼是 WTO 貿易規則談判四議題之一(其他三項為反傾銷、一般補貼、區域貿易協定)。2001 年 WTO 杜哈部長會議開始就釐清及改善 WTO 漁業補貼規範進行談判。2017 年底 WTO 第 11 屆部長會議(MC11)決議要在第 12 屆部長會議前完成漁業補貼談判。目前漁業補貼談判最主要要禁止三種類型的補貼，一是「對 IUU 漁業活動之補貼」，二是「對過漁魚種造成負面影響之補貼」，三是「導致產能過剩及過漁之補貼」，另亦討論包括爭端解決、透明化、特殊及差別待遇(SDT)等跨領域之議題。WTO 規劃 2019 年 1 至 7 月 (除 4 月以外)每月召開為期 5 天之漁業補貼談判會議。

## 壹、前言

漁業補貼是 WTO 貿易規則談判四議題之一(其他三項為反傾銷、一般補貼、區域貿易協定)。2001 年 WTO 杜哈部長會議開始就釐清及改善 WTO 漁業補貼規範進行談判,2005 年 WTO 香港部長會議宣言指出,杜哈回合規則談判應加強對漁業補貼的規範,包括禁止某些導致過度漁撈能力(overcapacity)及過漁(overfishing)之補貼。。

2016 年 1 月 1 日生效之聯合國永續發展目標,第 14.6 細項係關於漁業補貼:在 2020 年以前禁止造成過度漁撈能力及過漁之補貼、消除對非法、未報告和未受規範(IUU)漁業之補貼,及不引進新的此類補貼,並體認到對開發中及低度開發國家之適當、有效特殊及差別待遇應是 WTO 漁業補貼談判的一部分。

漁業補貼在 2017 年底 WTO 第 11 屆部長會議(MC11)做成決議:在第 12 屆部長會議之前,通過全面且有效之規範,禁止造成產能過剩及過漁之特定形式漁業補貼,並消除導致非法、未報告及未受規範漁業(IUU)之補貼,同時承認給予開發中及低度開發國家適當且有效之特殊及差別待遇係談判不可或缺之部分。會員再次承諾履行既有之補貼通知義務,以增進漁業補貼之透明化。

WTO 貿易規則談判小組 2018 年已進行數場漁業補貼談判會議,包括組成育成小組(Incubator group)進行腦力激盪。目前規劃 2019 年 1 至 7 月(除 4 月以外)每月召開為期 5 天之漁業補貼談判會議。

## 貳、出席會議行程

### 一、會議進行方式

本次我國出席人員包括我國常駐 WTO 代表團連公使玉蘋、傅簡任

秘書子煜、王秘書堂凱、經濟部國際貿易局張專員容瑜及吳科員秋鳳。  
會議形式為(1)雙邊會議；(2)開放式諮商(open-ended consultation)；(3)  
全體會議，議程如下：

**1/14**：上午全體議題，下午雙邊會議。

**1/15**：上午「IUU」議題開放式諮商，下午雙邊會議。

**1/16**：上午「過漁魚種」議題開放式諮商，下午雙邊會議。

**1/17**：上午雙邊會議，下午「產能過剩及過漁」議題開放式諮商。

**1/18**：上午跨領域議題(如：S&DT、通知、爭端解決) 開放式諮商，下午全體會議(討論未來會議進行方式)。

4 項討論議題各有 1 名協調人(facilitator)，從會員代表團中選任。引導者任務包括：(1)與自組會議之會員保持聯繫，受邀時參與自組會議並應要求提供建議；(2)掌握開放式諮商的討論；(3)就其負責議題提供主席建議及協助貿易規則談判小組之工作。IUU 議題協調人為挪威代表團 Benedicte Fleischer，過漁魚種議題協調人為巴西代表團 Gustavo Cunha Machala，產能過剩議題協調人為澳洲代表團 Katherine Dellar，跨領域議題協調人為阿曼代表團 Faisal Saud Sulaiman Al-Nabahani。

## 二、開放式諮商情形

### (一) IUU 議題

#### 1. IUU 定義

- (1) 澳洲、歐盟皆表示希望條文簡潔清晰，定義直接參考聯合國糧農組織(FAO)，且要避免規避。建議可將重點放在會員國內如何執行禁止對 IUU 漁業行為之補貼。南非、墨西哥、紐西蘭亦歡迎簡潔

之條文。

(2) 澳洲及歐盟建議文字中不要提到漁船、船東或經營者等名詞。

## 2. IUU 議題是否給小型及家計型漁業特殊及差別待遇

(1) 澳洲、歐盟認為不應區分漁業類型給予特殊及差別待遇(SDT)，以免過於複雜。

(2) 印度：此種區分與 SDT 對開發中國家是必要的。

(3) 厄瓜多：家計型漁業應給予 SDT，但不應依漁船大小給予特殊待遇。

(4) 菲律賓：IUU 議題不該依漁業型態給予 SDT，但此種分類在其他議題有其用處。

(5) 巴基斯坦：小型及家計型漁業具敏感性，應給予彈性。

## 3. IUU 規範之範圍：歐盟表示所有地理位置皆應受規範。

## 4. 補貼國是否承認沿岸國之 IUU 清單

(1) 澳洲：問題不在於承認沿岸國清單，會員提供補貼時應考量所有資訊，避免補貼進行 IUU 漁業活動者。

(2) 南非：此議題涉及沿岸國做成 IUU 清單之正當法律程序(due process)，另要考量何種 IUU 行為促成自動承認 IUU 清單。

(3) 菲律賓：是否對正當法律程序做更詳盡規範，或簡單提及即可。另建議思考補貼國承認清單之誘因。

## 5. 補貼國是否承認 RFMO 之 IUU 清單：南非表示區域性漁業組織 (RFMO)若程序透明且符合正當法律程序，補貼國應承認其清單。

## 6. 是否對 RFMO 做區分：智利表示區分 RFMO，例如哪個比較有公信力，會降低協定之企圖心，爰不支持。歐盟贊同智利看法。

**7.比例原則：**巴基斯坦認為有些 IUU 情節輕微，應考慮比例原則問題。澳洲亦呼籲各國應有處理情節輕微之 IUU(例如漏繳註冊費)之機制。

**8.以管理補貼為重：**澳洲、南非及歐盟在本場會議皆提到管理 IUU 和管理補貼是不同事情，漁業補貼談判要從「管理補貼」之角度出發，以國內執行為主，思考如何讓國內補貼計畫不會補貼到 IUU 漁業行動。

## (二) 過漁魚種議題

**1.過漁魚種之定義：**澳洲表示不希望重新定義既有之定義，盼能以簡潔文字禁止對過漁魚種之負面補貼。歐盟、紐西蘭、冰島亦偏好簡潔且可執行之文字。越南則表示僅可接受 CPTPP 規範對過漁魚種補貼之文字。

**2.負面影響：**澳洲表示由於本協定要規範的是補貼，可列出檢視補貼是否具負面效果時須考量之因素。塞內加爾詢問是否要將補貼依造成負面影響與否分類，澳洲復以不會列出造成負面影響之補貼清單，而是依個案檢視。挪威認為須考慮所有相關因素才能認定其影響。冰島表示應優先處理有負面影響之補貼。

**3.設立諮商機制：**澳洲另建議在爭端解決之外設置諮商機制，補貼國及受影響之國家可以就補貼對洄游魚類造之負面影響交換資訊。紐西蘭、冰島、越南皆表示諮商機制具重要性，歐盟表示諮商應不限於過漁魚種，可在跨領域議題(cross cutting issues)討論。巴西與奈及利亞詢問諮商形式是否類似 TBT 及 SPS 委員會之特殊貿易關切。

**4.過漁魚種評估問題：**菲律賓表示鑒於許多會員在評估過漁上有困難，建議會員思考認定負面及有害之補貼，是否一定要有過漁魚種評估為前提要件。

### 5.漁業補貼協定與漁業管理之關係

(1) 智利：漁業管理已經超出 WTO 的職權範圍，建議可在本協定中

強調永續發展之漁業管理重要性，不須新創設規範或標準。

- (2) 澳洲：可在協定中提及漁業管理，但不須詳細規定。或許可將漁業管理做為檢視補貼是否造成負面影響的其中一項因素。
- (3) 巴基斯坦：各會員評估過漁魚種之能力有差異，若就過漁評估設立單一標準，未來會員之過漁魚種評估可能被訴諸 WTO 爭端解決機制。
- (4) 巴西：澳洲所指因素可能類似反傾銷協定第 3.4 條損害認定時要考量之因素。
- (5) 印度：反傾銷協定第 3.4 條規定嚴格，所有列出之因素都必須考量，但各國能力不同，若全部因素都要考量，不切實際，希望看到提案文字，以瞭解規範之程度。
- (6) 萬那杜：本協定有關漁業管理之文字必須盡可能抽象，以免和未來之漁業管理方式衝突。

### (三) 產能過剩及過漁議題

#### 1. 設定補貼數額上限(capping)

- (1) 挪威：倘育成小組報告提出的「允許一定數額之補貼，並由會員自行承諾特定形式補貼之數額」為未來方向，必須考慮給予會員自行決定之彈性程度。
- (2) 菲律賓：認定產能過剩及過漁太過複雜，另外，鑒於所有補貼都可能導致產能過剩或過漁，建議採取簡單方式，即設定補貼數額上限，讓各會員自行決定要採取哪些補貼措施。
- (3) 紐西蘭：必須禁止某些補貼措施，OECD 近期之報告指出，降低捕魚成本之補貼最可能導致產能過剩及過漁，建議主席將報告提供會員參考。

- (4) 歐盟：定義產能過剩及過漁確實很困難，對設定補貼數額上限之想法持開放態度，願意持續討論。
- (5) 巴西：若僅設定上限，此外會員可做任何類型之補貼，不符合本談判「消除某些造成產能過剩及過漁之補貼」之目標，須考量設定上限如何與談判目標連結。
- (6) 澳洲：倘設定補貼上限，會員制定補貼措施即可參考，有助會員避免其措施造成產能過剩或過漁。
- (7) 塞內加爾：設定上限將使問題更複雜，此種作法對有能力補貼者有益，對無資源補貼者不公平，希望能看到具體提案。談判的目標是保育漁業資源，應以此為重。

## **2.不會造成負面影響之補貼清單(positive list)**

- (1) 巴西：漁業補貼談判授權並未要處理「不造成負面影響之補貼」，建議不處理此議題。
- (2) 紐西蘭：立意良善的補貼也可能隨時間而脫離原意，爰排除特定之補貼並非好的作法，所有補貼都應為可控訴補貼。
- (3) 瓜地馬拉：質疑此清單上之補貼是否為不可控訴之補貼。
- (4) 歐盟：列出此等清單，是為了不要去規範到漁業補貼談判未授權處理之措施，此清單不會減損補貼暨平衡稅之既有規定。

## **(四) 跨領域議題**

### **1.特殊及差別待遇(SDT)、小型及家計型漁業**

- (1) 菲律賓：SDT 很重要，但小型及家計型漁業認定困難，建議設定補貼數額上限(capping)，讓各會員在上限內自行決定要採取哪些補貼措施。

- (2) 印度：漁業補貼談判目標包括 SDT，應考慮會員開發程度給予政策空間。願就小型漁業定義持續討論，但建議可採用船隻長度不超過 24 尺來定義。
- (3) 摩洛哥：現有提案之標準太過單一(以海洋捕撈產量決定能否適用 SDT)，應增加其他標準。
- (4) 厄瓜多：小型及家計型漁業可能是某些人唯一收入來源，需給予彈性。

## 2.通知

- (1) 紐西蘭：現有提案通知項目之一為魚群數量，建議說明該是否為會員共享之魚群(shared stock)，包括與誰共享、如何共享等資訊。
- (2) 澳洲：透明化是全體會員之義務，與禁止性之漁業補貼同等重要。除現有提案之定期通知外，建議增加「預先通知」(up front notification)，說明漁業補貼相關法規、指導原則及政策等。另建議可就通知提供技術協助。
- (3) 美國：第 11 屆部長會議漁業補貼決議提及會員承諾執行補貼暨平衡稅(SCM)協定之通知義務，呼籲尚未就漁業補貼尚未進行通知之漁業大國盡早通知。
- (4) 歐盟：通知是所有會員應盡的義務。預先通知應愈早做愈好，建議已有相關法規及措施之會員在於業補貼協定生效前即可通知。

## 3.諮商機制及外部專家

- (1) 澳洲：建議設立諮商機制(可效法 SPS 或 TBT 委員會)，另需考量諮商之範圍。
- (2) 歐盟：效法 SPS 或 TBT 委員會設立諮商機制是好建議，亦可考慮就漁業補貼設置常設專家團(PGE)。

#### 4. 爭端解決

- (1) 日本：建議會員思考禁止性之漁業補貼是否要適用 SCM 協定之快速爭端解決機制(SCM 協定第 4.8 條)、爭端解決小組在特定情形下是否需徵詢外部專家意見(SPS 協定第 11.2 條)、小組如何決定會員主管機關對事實之認定(反傾銷協定第 17.6 條)等議題。
- (2) 巴西：設計漁業補貼爭端解決條文時應參考 WTO 協定既有之文字。
- (3) 澳洲：建議討論漁業補貼之「救濟」(remedies)規定。
- (4) 印度：漁業補貼爭端解決應著重於撤銷補貼以達到永續發展，不應立即進行報復。
- (5) 菲律賓：協定必須釐清何謂「爭端」(disputes)，WTO 僅能處理補貼之爭端，不得處理爭議領域。若一水域有爭議，則不應補貼此處之漁業活動，或必須與主張水域主權之會員合作進行補貼。

### 三、雙邊會議情形

本次會議期間我方分別與日本、挪威、韓國、美國、拉美 6 國<sup>1</sup>、歐盟、巴西、澳洲、泰國、阿曼、越南及萬那杜(餐敘)等會員進行 12 場雙邊會談，就各項主要議題交換意見，重點如次：

#### (一) IUU 議題

澳洲表示有會員(註：歐盟)正在草擬 IUU 議題之文字，預計 2 月提出，將分成三部分，一是以簡單條文禁止對 IUU 漁業活動補貼，二是就會員國內如何禁止對 IUU 漁業活動之補貼做出建議(guidelines)，三是會員向 WTO 通知其國內禁止對 IUU 漁業之補貼相關法規與措施。我國另就 IUU 議題是否給予特殊及差別待遇、補貼國是否承認沿岸國及

---

<sup>1</sup> 秘魯、阿根廷、哥斯大黎加、哥倫比亞、巴拿馬、烏拉圭等六國。本次雙邊會談哥倫比亞缺席。

RFMO 之 IUU 清單等議題與會員交換意見。

## (二) 過漁魚種議題

澳洲刻正草擬過漁魚種議題之文字，預計2月提出，亦分成三部分，一是以簡單條文禁止對過漁魚種造成負面影響之補貼，二是檢視是否造成負面影響時應考量之因素(factors)，三是會員向 WTO 通知相關法規與措施。我國另與其他會員就澳洲之提案、過漁魚種及負面影響如何評估等進行討論。

## (三) 產能過剩及過漁議題

美國表示擬依農業協定模式為會員補貼數額設定上限，以漁撈大國最新補貼通知之漁業補貼數額為基準，設定各漁撈大國補貼數額上限，數額經由談判決定，其他國家則套用預設數額(default)。美方尚在考慮及徵詢如何分類，例如分成綠色措施、琥珀色措施，但綠色措施不可給予過多彈性。將徵詢會員意見獲得支持後再正式提案。美國另表示應禁止對公海漁船補貼。拉美六國則建議不得補貼離港 90 天之漁船。我國亦就前述議題與其他會員討論及交換意見。

# 四、全體會議情形

## (一) 會員就本次會議發表評論意見

1. 摩洛哥、突尼西亞、埃及、阿曼及沙烏地阿拉伯組成集團，主張小型及家計型漁業是某些人唯一收入來源，應考量經濟及社會影響，容許適當的 SDT。
2. 南非(代表 ACP 集團)表示不接受妨礙永續發展之規定、WTO 不可規範漁業管理，另本談判任何新建議都應提出書面文字並分送會員。

## (二) 討論未來會議進行方式

- 1.雙邊會談：**澳洲、厄瓜多及美國皆表示雙邊會談讓會員彼此充分交換意見，有助推動談判。塞內加爾表示雙邊會談並非談判，WTO 談判應以多邊方式進行。
- 2.討論之內容：**拉美六國、巴西、塞內加爾、厄瓜多等表示要回歸既有提案之條文討論，若有新想法應提出具體文字，不要再談抽象議題。
- 3.提案期限：**加拿大、冰島建議若要在 2 月會議討論新提案，應設定提案期限。美國及歐盟反對設立期限，歐盟表示其已在草擬提案，將於 2 月會議前提出。
- 4.協調人角色：**拉美六國、智利、俄羅斯、瓜地馬拉、冰島皆希望協調人扮演更積極角色。拉美六國及瓜地馬拉盼能讓協調人組織會議討論條文。

## (三) 主席建議 2 月會議進行方式

- 1.維持本次會議形式，包括雙邊會談、會員自組會議、開放式諮商及全體會議。
- 2.協調人應更積極與會員接觸及討論，因協調人之角色在去年 12 月已決定，目前無法讓協調人負責組織會議。
- 3.不設提案期限，但會員有提案應盡快提出。
- 4.開放式諮商會議可討論會員之新提案，若會員欲討論既有提案之文字，須明確指出要討論之條文，以及就此條文有哪些新的、可消除會員先前歧異之建議(可先與協調人討論)。

## 參、觀察與建議

### 一、主要會員將就三種禁止性之漁業補貼提案

從本次會議可知歐盟、澳洲及美國等主要會員將分別就「對 IUU 漁業活動之補貼」、「對過漁魚種產生負面影響之補貼」，以及「導致產能過剩及過漁之補貼」提出新提案，預計可為談判注入新動能。我國宜儘早討論新提案內容並作成我國立場，以利後續參與談判。

### 二、跨領域議題對談判進展之影響值得關注

特殊及差別待遇經常是多邊談判進展受阻之原因。印尼、中國大陸等開發中國家會員兼漁業捕撈大國本次會議並未發言，未來該等會員之動向值得關注。另漁業補貼涉及爭議水域問題，若未妥善處理，亦將影響談判進展。

### 三、國內相關單位宜積極參與會議

日本、韓國、歐盟等重要漁業國家首府漁業官員及貿易官員皆定期出席漁業補貼談判會議。鑒於漁業補貼談判預計在 WTO 第 12 屆部長會議前完成，談判日程將日趨緊湊。我國亦身為漁業大國，此談判結果對我國產業具重要性，建議我國內相關機關定期派員參加 WTO 漁業補貼談判會議，以掌握最新發展，及時做出我國立場並爭取對我國有利之談判結果。