

第十七屆國際經貿法學發展學術研討會

論跨太平洋夥伴協定為落實國際漁業管理
機制之途徑

陳貞如

國立政治大學法律系副教授

2017年3月11日

報告架構

- 前言
- 國際漁業法制之發展
- WTO杜哈回合談判之成果－2007年「主席版草案」
- 「TPP協定」之環境專章與第20.16條「海洋漁業捕撈」條款
- 我國可能面對之影響與因應
- 結論

前言：TPP協定



- 「面向21世紀」、「全面的和高標準的」自由貿易協定。
- 不僅著重減少關稅造成之貿易障礙，亦包含安全標準、技術性貿易障礙、動植物衛生檢疫、競爭政策、智慧財產權、政府採購、爭端解決，以及有關勞工和環境保護的規定。
- 其環境專章更規範對於12締約方均重要之海洋漁業活動。

國際漁業法制之發展 (硬法部分)

早期深受「海洋自由論」影響

1982年聯合國海洋法公約

1993年聯合國糧農組織遵守協定

1995年魚群協定

2009年聯合國糧農組織港口國措施協定

國際漁業法制之發展 (軟法部分)

1992年
坎昆宣言

1995年
聯合國糧農組織
負責任漁業
行為準則

2001年
打擊非法、未報告及
未受規範捕魚之國際
行動計畫

1992年
21世紀
議程

1999年
三項國際
行動計畫

2002年
約翰尼斯堡實
施計畫

國際漁業法制之發展

- 在國際漁業文件中，縱然有此一系列規範通過，礙於其規範不足以因應魚源枯竭，未獲普遍接受，或欠缺法律上拘束力等原因，相關情況未臻改善，國際間無不致力於尋求更為有效之管制方式。
- 由於魚及魚產品為高度國際貿易之產品，透過貿易手段進行管制，不但已為「負責任漁業行為準則」所採，在國際貿易談判中，亦已有所發展。過去，最為經典之例，即為WTO杜哈回合談判就漁業補貼規範所進行之談判。

WTO杜哈回合談判以來之發展

2001年杜哈部長級
會議

正式提出相關規範
改善與釐清之必要

2005年香港
部長級會議
形成共識

最後
談判停滯

2003年坎昆
部長級會議
對於漁業補
貼議題未形
成共識

2007年「貿
易規則談判
小組」提出
漁業補貼規
範之「主席
版草案」

WTO杜哈回合談判之成果 2007年「主席版草案」內容

架構與範圍

漁業補貼之
分類

開發中國家
之考量

補貼漁業之
標準

制度性機制
之建立

通知與監督
之規範

「TPP協定」之環境專章

漁業於協定締約方之重要性

依據2014年「聯合國糧農組織」所作之統計

- 「TPP協定」之12個締約方即佔世界前18大海洋捕魚國家之7，包含美國(第3)、秘魯(第4)、日本(第6)、智利(第8)、越南(第9)、馬來西亞(第15)、墨西哥(第16)
- 世界前10大漁獲出口國，「TPP協定」締約方即佔4名，包含越南(第4)、美國(第5)、智利(第6)、加拿大(第7)
- 世界前10大漁獲進口國，包佔前2名，包含日本(第1)、美國(第2)

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 正視漁業面對的挑戰

不足的漁業管
理

涉及「非法捕
魚」之漁業補
貼

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 要求建立符合國際規範之漁業管理機制

- 各締約方「應尋求 (shall seek to)」建立一規範海洋漁撈作業之漁業管理機制，以避免造成過度捕撈和過度漁撈能力，減少對於非目標魚種與「幼魚」之混獲，促進已枯竭漁種之復育。
- 於「最佳可得之科學證據」與「國際承認之最佳實踐」之基礎下，建立此等漁業管理機制。
- 前述「最佳實踐」，即係為確保魚種之永續利用與保育之國際漁業文件規範所建立者。

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 要求建立符合國際規範之漁業管理機制

聯合國海洋
法公約

魚群協定

遵守協定

負責任漁業
行為準則

非法捕魚國
際行動計畫

衍伸問題

- 針對「TPP協定」所援引之條約，包含「聯合國海洋法公約」、「魚群協定」和「遵守協定」。「TPP協定」目前之12個締約方於此等國際漁業文件之參與情況如何？
- 透過「TPP協定」，可能增加各該締約方接受與遵守各該文件之程度？
- 此等國際文件對於各該締約方之拘束力又如何？

涉及當中之已開發國家

- 「TPP協定」締約方中屬於已開發國家者，對於這些國際漁業文件之接受度較高，例如澳洲、加拿大、日本、紐西蘭均為「聯合國海洋法公約」、「魚群協定」、「遵守協定」締約方，亦通過「非法捕魚國家行動計畫」。
- 縱然美國並未加入「聯合國海洋法公約」，對於其補充文件「魚群協定」和「遵守協定」，亦呈現高度接受，在兩項協定通過之初，即已簽署和批准。

涉及當中之開發中國家

- 例如馬來西亞、越南和秘魯對於這些條約之接受度較低，前兩者只接受「聯合國海洋法公約」，後者只接受「遵守協定」。
- 在「TPP協定」援引之安排下，使得這類原本接受度較低的國家即受較高影響，亦即縱然未簽署或批准條約，亦因「TPP協定」之安排，使之受實質上拘束力。
- 惟「TPP協定」對於其開發中會員，並未安排提供相關技術性協助，幫助其遵守相關漁業規範。

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 要求採行針對個別物種之措施

- 「TPP協定」要求締約方採行針對個別物種之措施，促進其長期養護。此等措施，例如：
 - 涉及鯊魚者，應進行特定物種之資料搜集、採行減緩混獲之措施、限制捕撈量、禁止割鰭；
 - 涉及海龜、海鳥及海洋哺乳類動物者，採行減緩混獲之措施，根據締約方參與之相關國際協定，所採行之相關養護與管理措施、禁止與其他措施。

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 要求禁止相關漁業補貼

- 「TPP協定」要求締約方所建立之漁業管理機制必須包含補貼管制，乃至於最終全面消除「會導致過度捕撈和過度漁撈能力之補貼」。
- 故而，所有締約方必須全面禁止兩類補貼，包含：
 - **第一類——涉及「負面影響」「已過漁」魚種之漁業補貼；**
 - **第二類——涉及「非法捕魚」漁船之補貼**

亦即對於被船旗國或相關區域性漁業管理組織或安排，依據該管組織或安排之規範與程序，以及國際法，認定為涉及「非法捕魚」之漁船，所進行之補貼，亦必須全面禁止。

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 關於漁業補貼之過渡期間與通知義務

- 過渡期間
 - 「TPP協定」生效前，業已存在之第一類補貼必須儘速停止。
 - 「TPP協定」除賦予越南部分過渡期彈性之外，最晚不超過協定對該國生效之三年內必須停止此類補貼。
- 定期檢討：為減少「會導致過度捕撈和過度漁撈能力之補貼」，締約方必須定期檢討相關規定。
- 通知義務：在「TPP協定」生效一年內，以及之後每兩年，必須將相關資訊「通知」其他締約方其依然提供給漁業或相關活動之從業人員的補貼。

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 要求採行措施打擊「非法捕魚」

- 「TPP協定」締約方意識到採取如「區域性或國際性文件」所規範之相關國際行動以打擊「非法捕魚」之重要性，「應致力於 (shall endeavor to)」與相關國際組織合作，或藉之採行國際合作。
 - 「區域性文件」：由具有權責之相關區域性漁業管理組織所通過之養護和管理措施；
 - 「國際性文件」：2001年「非法捕魚國際行動計畫」、2005年「羅馬非法捕魚宣言」、2009年「聯合國糧農組織港口國措施協定」。

- 為打擊「非法捕魚」，並避免其產品進入貿易市場，各個締約方應採取相關措施，包含：
 - 一、與其他締約方合作實踐本條款，確認所需並建立所需之相關能力；
 - 二、支持監視、控制、監測、遵守和執行系統，包含通過、審查或修訂相關適當措施。此等措施，例如：
 - (一) 阻止懸掛其國旗之船舶和其國民從事「非法捕魚」活動；
 - (二) 因應透過「非法捕魚」所捕獲之魚或魚產品在海上之轉運；
 - (三) 實施港口國措施；
 - (四) 縱然非相關區域性漁業管理組織之締約方，亦努力一致地採行相關養護和管理措施，以免損及各該措施採行之目的；
 - (五) 縱然非相關區域性漁業管理組織或安排之締約方，亦致力於避免破壞其所建立之「漁獲或貿易文檔計畫 (catch or trade documentation²⁰ schemes)」。

第20.16條「海洋漁業捕撈」條款 可供適用之執行與爭端解決機制

- 「環境委員會」
 - 監督相關執行與合作之平台，若締約方未能有效落實其環境規章，影響其他方之貿易與投資，其他利害關係方可請求環境委員會展開商議。
- 爭端解決條款
 - 主要認為透過合作與協商，以及其他選擇性之機制，將能有助於爭端解決。
 - 此機制適用到協定涵蓋的所有議題，包含勞工、環境、服務貿易與智慧財產權等。縱然係涉及環境專章中特定義務亦同。
 - 故而若爭端涉及第20.16條關於管制漁業補貼與打擊「非法捕魚」之措施，亦能透過此一機制解決爭端。

綜合分析

- **強制性規範用語**

- 「TPP協定」全面禁止「會導致過度捕撈和過度漁撈能力之補貼」，嘗試透過具強制力之規範用語，以具體義務與措施，課予締約方更高之責任和義務。
- 「TPP協定」終究並非單純之漁業協定，縱然嘗試透過具強制力之規範用語，仍有其侷限。

- **高度援引其他國際漁業文件**

- **就「非法捕魚」之認定標準**

- 直接援引「非法捕魚國際行動計畫」之定義，並將各該國家與區域性漁業管理組織之認定引入。

- **為打擊「非法捕魚」採行相關措施**

- 「TPP協定」所稱之相關措施，涵蓋區域層面，指由具有權責之相關區域性漁業管理組織所通過之養護和管理措施。此安排使得區域性漁業管理組織之決議與「TPP協定」產生規範上連結，尤其係亞太地區相關漁業管理組織，例如WCPFC, SPRFMO, NPFC等。

- 「TPP協定」未建立與此等組織之溝通與聯絡機制，但未來為有效落實相關規範，建立區域間之制度性機制似有其必要。

- 高度援引其他國際漁業文件

- 就「最佳實踐」之漁業管理機制之標準

- 「TPP協定」係指「聯合國海洋法公約」、「魚群協定」、「遵守協定」、「負責任漁業行為準則」，以及「非法捕魚國際行動計畫」所建立者，就前三項協定，締約國事實上接受程度不一；就屬於自願性文件的「負責任漁業行為準則」，其法律拘束力容有論述空間；就「非法捕魚國際行動計畫」，各締約國通過國家行動計畫與否，亦有不同。
- 「主席版草案」所援引之國際漁業規範似較廣泛，其更擴及聯合國糧農組織通過之技術準則與國際行動計畫，惟「TPP協定」則較為明確。

- **高度援引其他國際漁業文件**

- **就「最佳實踐」之漁業管理機制之標準**

- 兩者之間更有一最大不同，「主席版草案」作為WTO架構下之規範，仍係以貿易規範為其核心，所要求建立之漁業管理機制乃係其採行漁業補貼之先決條件，而「TPP協定」則直接要求締約方，在縱然未涉補貼之情況下，就海洋漁業捕撈，亦必須建立漁業管理機制。
- 基於此種高度援引之模式，實則有必要與相關專門性組織建立制度性機制，例如「主席版草案」建立與「聯合國糧農組織」之同儕檢視機制以執行漁業管理規範，而「TPP協定」則無此種考量。

我國可能面對之影響與因應

- 難處：「TPP協定」環境專章關於漁業資源保育法制規範之特色在於強制性用語與高度援引國際漁業規範，若仍有機會參與「TPP協定」，我國應如何因應？尤其在我國無從成為相關公約締約方，亦無從參與「聯合國糧農組織」之狀況下，此一問題顯得更加複雜。
- 過去在WTO「主席版草案」中，特別針對「捕魚實體 (fishing entity)」進行規範，「TPP協定」則尚無此等安排。

我國相關規範發展

漁業法

遠洋漁業條例

投資經營非我國
籍漁船管理條例
及相關辦法

相關分析

- 我國已展現出對於國際漁業規範之遵守意願。在規範設計上，因其技術性與專門性，透過規範授權主管機關採行相關辦法與措施。
- 關於「TPP協定」，將取決於主管之機關之態度與決心：

若主管機關在具體採行相關漁業養護管理措施上，能確實依照相關國際性與區域性文件之規範與標準為之，就「TPP協定」所高度援引之國際漁業文件部分，在現行法制架構以及執行經驗上看來，並不至於產生太大挑戰。只要我國漁政機關對於相關國際漁業管理措施之採行，採積極正面之態度，相關挑戰自能迎刃而解。

相關分析

- 就我國漁業政策而言，儘管我國已面對龐大來自國際或是國內非政府組織之壓力，惟迄今尚難稱我國已形成明確之漁業政策，進而足以供論者精確就具體之政策措施比較與「TPP協定」之差異。尤其其中涉及可能實際上對於漁業進行補貼之敏感議題，相關政策措施亦欠缺透明性。
- 我國長期之因應之道在於應增加相關領域與政策之透明性。

短期因應之道

涉及「TPP協定」明確禁止之漁業補貼，因影響產業甚鉅，應及早進行因應之準備

- 漁船燃油補貼，必須具體就其實質內容判斷，若該相關漁船作業涉及「負面影響」「已過漁」之魚種，依據「TPP協定」將屬於必須被禁止之第一類漁業補貼；
- 若該相關漁船被認定為「非法捕魚」，依據「TPP協定」將屬於必須被禁止之第二類漁業補貼；
- 縱非上述兩類之相關燃油補貼，我國漁政機關亦應提供其他「TPP協定」締約國相關補貼資訊；

短期因應之道

- 關於漁船退役之補貼，「TPP協定」並未如WTO「主席版草案」明定之，若我國收購涉及「非法捕魚」之漁船，倘收購之金額未超過市場行情，亦能確保資金不會再回流，難稱此等減少漁撈能力之措施有違法之虞；
- 其他涉及因為相關政策措施與規範不足，而使得產業因此得利，則需檢視是否符合「SCM協定」補貼之定義，始有討論是否受此系列規範影響之空間；
- 為打擊「非法捕魚」，建立魚產品之可追溯性亦成為當務之急；
- 「TPP協定」亦管制魚產品之海上轉運（洗魚），儘管「漁業法」與「遠洋漁業條例」存有相關規範，惟能否有效實踐，將為其關鍵。

- 簡言之，為因應「TPP協定」第20.16條規定，我國首重回應「TPP協定」關於補貼之具體規範，避免所禁止之兩類補貼；促進相關漁業規範之形成，符合國際漁業管理法制之標準；增進相關漁業規範之執行，有效達成立法目的；形成健全之漁業政策，增加此一領域之透明性，以盡漁業大國之責。

結論

- 「TPP協定」意識到海洋漁業資源枯竭問題，要求締約方必須採行漁業管理機制，對於漁具與漁區進行規範，減少對非目標魚種之「混獲」，並對於已過漁之魚種進行復育，惟其並未對於特定海洋分區與特定魚種進行區分規範。
- 此種透過貿易規範處理海洋漁業問題在WTO杜哈回合談判開始以來，已有所發展。隨著杜哈回合談判停滯，「TPP協定」成為新的契機。
- 就WTO「主席版草案」與「TPP協定」海洋漁業相關條款進行檢視，可知「TPP協定」採取強制性規範用語，禁止兩類補貼，並高度援引其他國際漁業文件。此已成為相關規範發展之趨勢。

結論

- 我國為參與「TPP協定」，在其相關漁業法政上，勢必在個別議題上受其規範影響，而必須因應調整。
- 由於我國國內漁業法制，在規範設計上，考量其技術性與專門性，往往透過規範授權主管機關採行相關辦法與措施。主管機關對於國際規範與標準之態度，因此成為關鍵。
- 惟我國欠缺明確漁業政策，相關政策措施亦欠缺透明性。面對此等國際規範趨勢，我國必須考慮提高相關政策之透明性，促進相關漁業規範之落實，並就「TPP協定」明確禁止之漁業補貼，及早進行因應準備，以保育漁業資源。

感謝聆聽
