

## 試析美國自由貿易協定打擊「非法、未報告及未受規範」 漁撈之規範—以「跨太平洋夥伴協定」為中心

蔡元閱

美國政府於今 (2015) 年 3 月 15 日發表「打擊『非法、未報告及未受規範』漁撈<sup>1</sup>以及海產詐欺之總統特別工作組」(Presidential Task Force on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing and Seafood Fraud) 行動計畫 (Action Plan)<sup>2</sup>。該行動計畫中，美國宣示將致力於打擊 IUU 漁撈之決心，而在美國洽簽的相關自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 中，尤其是「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 與「跨大西洋貿易及投資夥伴協定」(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)，係其建議採納以打擊 IUU 漁撈之政策工具之一。惟有關 TTIP 下之漁業規範目前並未有足夠官方文件之釋出，故本文主要以維基解密 (WikiLeaks) 揭露之環境專章為中心討論。

本文首先簡述美國此次行動計畫之內容與目標，以及打擊 IUU 漁撈之利益，兼論現行與 IUU 漁撈相關之國際規範；接著以維基解密已揭露之 TPP 環境專章<sup>3</sup>中關於漁業貿易之規範檢視打擊 IUU 漁撈之具體作法；而後，針對前述規範做一評析，就維基解密中已揭露的 TPP 環境專章中的相關規範與其他國際規範進行比較，並討論 TPP 漁業貿易規範之啟示；最後作一結論。

### 壹、本項行動計畫之重要性

#### 一、行動計畫之建議內容

該行動計畫共提出 15 項建議以致力於打擊 IUU 漁撈，包括透過港口國措施 (Port State Measures)、FTA、漁業補貼、能力建設 (Capacity Building)、海關互助協定 (Customs Mutual Assistance Agreements) 之落實，及可追蹤系統

<sup>1</sup> 關於 IUU 漁撈之定義，根據「維基解密」(WikiLeaks) 揭露之 TPP 環境專章之註腳 9，可參考聯合國糧食及農業組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 之漁業委員會 (Committee on Fisheries, COFI) 通過的「預防、阻止與消除非法、未報告以及未受規範漁業的國際行動計畫」(International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, IPOA-IUU) 之第 3 段。

<sup>2</sup> *Presidential Task Force on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing and Seafood Fraud: Action Plan for Implementing the Task Force Recommendations*, NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION, Mar. 15, 2015, available at [http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/noaa\\_taskforce\\_report\\_final.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/noaa_taskforce_report_final.pdf) (last visited Apr. 8, 2015) [hereinafter Presidential Task Force].

<sup>3</sup> *Secret TPP treaty: Environment chapter for all 12 nations*, WIKILEAKS, Jan. 15, 2014, available at <http://wikileaks.org/tpp-enviro> (last visited Apr. 8, 2015).

(Traceability Program) 之建立等。

在以FTA打擊IUU漁撈之部份，該行動計畫指出，透過FTA可要求美國之貿易夥伴採納、維持並實施法律、規章或其他措施，以落實若干多邊環境協定 (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) 下之義務，如目前美國與韓國、巴拿馬、哥倫比亞及秘魯之FTA即有相關規範<sup>4</sup>。美國之FTA也包含要求其貿易夥伴「有效執行」(effectively enforce) 環境與勞工法規，其中包含如保護海洋漁業之相關法規。而該等義務皆係FTA中爭端解決機制之管轄範圍，故美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 將有權監督並審查該等FTA承諾之執行情況<sup>5</sup>。此外，在透過漁業補貼作為打擊IUU漁撈之部分，該行動計畫指出，美國自2001年杜哈回合談判始即致力於限制有害 (harmful) 的漁業補貼，並促使漁業補貼更加透明化。美國目前亦在進行中的TPP與TTIP談判中追求具有相當企圖之承諾，以規範有害之漁業補貼<sup>6</sup>。

## 二、TPP下漁業規範的潛在利益

TPP的環境專章於2014年1月15日於維基解密網站上公開。該專章第SS.16條 (Article SS.16) 係關於「海洋捕撈漁業」(Marine Capture Fisheries) 之規範，指出有鑒於不適當之漁業管理和漁業補貼所導致的過漁 (overfishing) 與漁捕能力<sup>7</sup>過剩 (overcapacity) 問題，以及IUU漁撈會對貿易、發展與環境造成負面影響，因此會員咸認有採取個別與集體行動之必要，以解決過度捕撈以及漁業資源的非永續利用問題<sup>8</sup>。

TPP在談成之後，將對漁業貿易帶來相當正面之助益。蓋TPP目前的成員國在野生海洋捕撈上以重量計佔全世界三分之一強，且在全球前20大捕撈產量 (capture production) 之主要漁業產品生產者中，有7國<sup>9</sup>皆係TPP之成員國；此外，IUU漁撈在亞太地區據估計有60億美金之利潤<sup>10</sup>；另外，IUU漁撈除了在經

<sup>4</sup> Presidential Task Force, *supra* note 2, at 16.

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

<sup>6</sup> *Id.* at 18.

<sup>7</sup> 根據聯合國糧農組織，「漁捕能力」(capacity) 係指一段期間內 (一年或一季)，特定之生物資源及技術狀態下，一組漁船隊於其最大效能下所能捕撈的魚獲數量的能力；FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, ASSESSING FISHING CAPACITY AND OVERCAPACITY, available at <http://www.fao.org/fishery/topic/14858/en> (last visited Mar. 31, 2015).

<sup>8</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.2.

<sup>9</sup> 包括美國、秘魯、日本、越南、智利、墨西哥、馬來西亞等7國。目前有表示加入意願的韓國 (排名 14) 與我國 (排名 21) 亦皆為漁業大國；FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012 FISHERY AND AQUACULTURE STATISTICS, available at <http://www.fao.org/3/a-i3740t.pdf> (last visited Mar. 31, 2015).

<sup>10</sup> Courtney Sakai, *Agreeing on Trade to Save the Oceans and Feed the World*, OCEANA, Mar. 26, 2015, available at <http://oceana.org/blog/agreeing-trade-save-oceans-and-feed-world> (last visited Mar. 31, 2015).

濟層面帶來衝擊外，亦對社會與環境層面有深遠之負面影響<sup>11</sup>。故透過 TPP 環境專章未來之簽定，將有助亞太地區 IUU 漁撈現象之逐漸消除。

### 三、IUU 漁撈既存國際規範之侷限

國際上不乏處理漁業之規範<sup>12</sup>，然多以規範國家間合作以促進漁業資源養護 (conservation) 之義務為主，並建立漁業管理之規則。然而，以 IUU 漁撈為對象之規範主要則為聯合國糧農組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 已於 2009 年通過並開放簽署之「防止、制止及消除違法、無報告及不受規範漁撈之港口國措施協定」(FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, PSMA，以下簡稱港口國措施協定)，以及 FAO 於 2001 年通過的「預防、阻止與消除非法、未報告以及未受規範漁業的國際行動計畫」(International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, IPOA-IUU)。

雖然港口國措施協定係第一個具有拘束力之國際規範，但礙於目前批准國數目未達法定的 25 國，該協定尚未正式生效。而 IPOA-IUU 本質上則傾向軟法 (soft law)，屬國家自願遵守性質，較無執行力。此外，該 IPOA-IUU 中的第貳部分 (IUU 漁撈之性質與範圍) 與第肆部分 (打擊 IUU 漁撈措施之落實) 缺乏連結，使得許多國家縱然已自主訂定與 IPOA-IUU 相符之國家行動計畫 (National Plan of Actions, NPOAs)，但卻使得該等 NPOAs 淪為一廣泛的措施清單文件，而非一具有針對特定 IUU 漁撈的具體計畫<sup>13</sup>。

### 四、小結

綜上所述，美國做為一長期致力於打擊 IUU 漁撈之國家，於此次行動計畫中特別強調 FTA 之角色，應可歸因於國際上暫時欠缺具有足夠拘束力與執行力

<sup>11</sup> See ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION, ASSESSMENT OF IMPACTS OF ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED (IUU) FISHING IN THE ASIA-PACIFIC, Nov. 2008, available at [http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=103](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=103) (last visited Mar. 31, 2015).

<sup>12</sup> 包括聯合國海洋法公約 (United Nations Convention on the Law of the Sea)、*「履行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約有關跨界魚種與高度洄游魚種養護及管理條款協定」* (The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks，簡稱為聯合國「魚種協定」(United Nations Fish Stocks Agreement, UNFSA)、*「責任漁業行為準則」* (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries)、1993 年 *「促進公海漁船遵守國際養護與管理措施協定」* (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management by Fishing Vessels on the High Seas) 以及 IPOA-IUU 等國際規範；*Presidential Task Force*, *supra* note 2, at 6.

<sup>13</sup> Mary Ann Palma, *Combating IUU fishing: international legal developments*, in NAVIGATING PACIFIC FISHERIES: LEGAL AND POLICY TRENDS IN THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL FISHERIES INSTRUMENTS IN THE WESTERN AND CENTRAL PACIFIC REGION 71-103 (Q. Hanich & M. Tsamenyi eds., 2009).

之規範。換言之，在國際法下雖有規範對涉入IUU漁撈之船隻進行管制，但卻缺乏法律手段 (legal tools) 以促使各國對其國民之違法行為進行管制；在國內層次上，缺乏健全之民刑事法規、行政處分與主管機關處理IUU漁撈之問題<sup>14</sup>。美國向來企圖在TPP中納入高標準之嚴格規範，故TPP最終文本在條約文字上若具有強制力，未來於爭端發生時自然可由TPP下之爭端解決機制管轄，遂使得TPP中之義務對於成員國而言具有高度拘束力。

## 貳、「跨太平洋夥伴協定」的環境專章

本文將TPP環境專章第SS.16條「海洋捕撈漁業」部分之條文重點統整為「漁業管理」、「漁業補貼」、「國際合作與其他規範」三部分依次簡介如下。

### 一、漁業管理

TPP要求會員國應努力 (shall seek to) 運作漁業管理系統，該系統旨在防範過漁以及漁捕能力過剩、降低非目標魚種及幼魚之混獲 (bycatch)<sup>15</sup>，並促使過度捕撈漁獲現象之恢復。而該漁業管理系統則應基於國際文書<sup>16</sup> (international instrument) 中之相關條款所反映之國際公認對漁業管理和養護的最佳實踐 (best practice)<sup>17</sup>。第SS.16第4項則規定締約方之漁業管理系統應基於可得之科學證據，透過管理與養護措施之執行與有效實施，以促進鯊魚、海龜、海鳥及海洋哺乳動物等之長期養護。

### 二、漁業補貼

#### (一) 漁業補貼之消除

第SS.16條第6至13項則係有關漁業補貼之規範。TPP環境專章指出，締約國咸認在執行漁業管理系統時，應包含所有會導致過漁以及漁捕能力過剩之補貼的控制、減少以及最終消除 (control, reduction and eventual elimination)。是以，任何一締約方不得給予或維持任何符合世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 「補貼及平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱SCM協定)」第2條 (特定性) 定義且落入該協定第1.1條下所指的補貼樣態<sup>18</sup>。該等補貼包括 (1) 針對過漁狀態下之魚種進行捕撈<sup>19</sup>；(2) 提供給任何已由船旗國或相關區域性漁業管理組織／安排 (Regional Fisheries Management Organization or Arrangement, RFMO / RFMA)

<sup>14</sup> *Presidential Task Force*, *supra* note 2, at 8.

<sup>15</sup> 「混獲」係指漁業從業人員於作業中意外捕撈到非預期捕撈之魚種。

<sup>16</sup> 根據 TPP 環境專章之註腳 10，此處所指之國際文書同註腳 12 則所列舉者。

<sup>17</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.3.

<sup>18</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.6.

<sup>19</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.6 (a).

依該組織或安排之規範與程序，並在符合國際法之規範下，列名為從事IUU漁撈之漁船<sup>20</sup>。

由此可知，TPP所追求之最終目標係完全消除第6項定義下之漁業補貼。第7項因而規定在該TPP生效前締約方與上述第6項不合致之補貼項目應儘速修正至符合第6項之規定，並設定一定之期限。而在關於未被第6項禁止之補貼，TPP則納入了凍結（standstill）條款之概念，規定締約方應盡最大努力（shall make best efforts）避免引進將會導致過漁或漁捕能力過大之新的補貼，抑或展延或加強現存之補貼<sup>21</sup>。此外，為了達成漁業補貼完全消除之最終目標，條文中尚要求締約方應於TPP環境專章下第SS.11條（Institutional Arrangements）成立的环境委員會（Environment Committee）下針對第6項之規範定期召開會議<sup>22</sup>。

## （二）漁業補貼之通知義務

除了SCM協定第25.3條<sup>23</sup>之規定外，締約方在可能的情况下（to the extent possible），應提供更多的資訊<sup>24</sup>。另外，未落入前述第6項的其他漁業補貼，締約方也應盡通知之義務，尤其係燃油補貼（fuel subsidies）<sup>25</sup>。

## 三、國際合作與其他規範

TPP環境專章呼籲締約方應致力於（shall endeavor to）透過主管（competent）國際組織進行國際合作<sup>26</sup>，並廣泛要求締約方應遵守若干措施，以支持打擊漁撈之努力，並遏止透過IUU漁撈方式生產之漁業產品貿易，包括締約方間之合作與能力建設<sup>27</sup>與落實港口國措施（port state measures）<sup>28</sup>等，並要求非RFMO之締約方也應力求配合（strive to act consistently）該等組織所採納

<sup>20</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.6 (b).

<sup>21</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.8.

<sup>22</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.9.

<sup>23</sup> Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 25.3: “The content of notifications should be sufficiently specific to enable other Members to evaluate the trade effects and to understand the operation of notified subsidy programmes. In this connection, and without prejudice to the contents and form of the questionnaire on subsidies, Members shall ensure that their notifications contain the following information: (i) form of a subsidy (i.e. grant, loan, tax concession, etc.); (ii) subsidy per unit or, in cases where this is not possible, the total amount or the annual amount budgeted for that subsidy (indicating, if possible, the average subsidy per unit in the previous year); (iii) policy objective and/or purpose of a subsidy; (iv) duration of a subsidy and/or any other time-limits attached to it; (v) statistical data permitting an assessment of the trade effects of a subsidy.”

<sup>24</sup> 締約方應提供的資訊尚包括：補貼項目之名稱、該項目之法律授權、受有補貼之魚類對象的漁獲資訊（catch data for the species targeted by the subsidy）、受有補貼之魚種的狀態（status of the fish stocks targeted by the subsidy）、漁船在受有補貼之漁業下的漁捕能力（fleet capacity in the fishery for which the subsidy is provided）、相關漁業執行中的養護與管理措施以及每種魚類之總進出口量；Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.11.

<sup>25</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.12.

<sup>26</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.14.

<sup>27</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.15 (a).

<sup>28</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.15 (c).

之相關養護與管理措施<sup>29</sup>，以及盡量不 (endeavor not to) 損及RFMO或RFMA所據以運作的漁獲文件或貿易文件 (catch or trade documentation schemes) 或損及其他國際組織針對共有漁業資源之管理<sup>30</sup>。

## 參、評析

### 一、TPP環境專章與其他打擊IUU有關國際規範之比較

#### (一) TPP與相關漁業國際規範

根據TPP環境專章第SS.16條第3項，在漁業管理之部分係鼓勵會員以國際上之「最佳實踐」以及相關國際文書中之條文為參考，故TPP於此部分應將與既存之國際規範無二致。另一方面，關於漁業補貼之議題，雖然IPOA-IUU中有提及漁業補貼，然而該文件僅於第23段表示會員應避免給予涉足IUU漁撈之企業、船隻或人員包含補貼在內之經濟支持<sup>31</sup>，以及在第88段中要求FAO應廣蒐資料，並進行分析以識別出促成IUU漁撈之要素與起因，其中即列名補貼此一因素<sup>32</sup>。由此可知，IPOA-IUU並未就漁業補貼有較實質性之規範。是以，TPP將是全球國際規範中率先處理漁業補貼問題之首例<sup>33</sup>。

#### (二) TPP與WTO

在WTO下不論是非農產品市場進入 (non-agricultural market access, NAMA) 下關於漁業產品關稅減讓之談判，抑或規則談判小組 (Negotiating Group on Rules) 下有關漁業補貼之談判<sup>34</sup>，自2008年始皆無實質進展<sup>35</sup>。而日前，非洲、加勒比海和太平洋國家集團 (African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP，以下簡稱非加太集團) 甫提出杜哈回合下工作計畫 (work programme) 中的幾

<sup>29</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.15 (d).

<sup>30</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, art. SS.16.15 (e).

<sup>31</sup> International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, ¶ 23: “States should, to the extent possible in their national law, avoid conferring economic support, including subsidies, to companies, vessels or persons that are involved in IUU fishing.”

<sup>32</sup> International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, ¶ 88: “FAO will, as and to the extent directed by its Conference, collect all relevant information and data that might serve as a basis for further analysis aimed at identifying factors and causes contributing to IUU fishing such as, inter alia, a lack of input and output management controls, unsustainable fishery management methods and subsidies that contribute to IUU fishing.”

<sup>33</sup> Michael Froman, *IUU Fishing and Seafood Fraud Action Plan: Using Trade to Combat Illegal Fishing*, TRADEWINDS, Mar. 2015, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blog/2015/march/iuu-fishing-and-seafood-fraud-action-plan-using> (last visited Apr. 27, 2015).

<sup>34</sup> 關於漁業補貼議題於WTO下之談判可參考：邱俊諺，杜哈回合下漁業補貼規則談判面臨之難題，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，119期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no119/3.pdf> (最後瀏覽日：2015年3月26日)。

<sup>35</sup> Sumaila, U. Rashid, Christophe Bellmann & Alice Tipping, *Fishing for the Future: Trends and Issues in Global Fisheries Trade*, E15INITIATIVE, Dec. 2014, available at [http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/E15\\_Fisheries\\_BP\\_Sumaila%20Bellmann%20Tipping\\_FINAL\\_0.pdf](http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/E15_Fisheries_BP_Sumaila%20Bellmann%20Tipping_FINAL_0.pdf) (last visited Apr. 28, 2015).

項工作重點，其中即包含漁業貿易議題<sup>36</sup>。非加太集團指出，若WTO會員希望進一步規範漁業補貼，應提高其透明度與WTO通知要求，並同時限制和逐步淘汰此類型之漁業補貼支持。此類補貼係包含：提供予捕撈作業明顯危害海洋生態系與棲息地之船隻的補貼、賦予從事IUU漁撈之船隻的補貼，以及提供給造成過漁之船隻的補貼<sup>37</sup>。從本文第貳部分之介紹可知，該等議題與目前已揭露之TPP漁業規範條文具高度之關聯。是以，TPP環境專章最終文本之產出勢必將有助於活絡WTO的相關談判<sup>38</sup>。

### (三) 在TTIP下打擊IUU漁撈

根據美國此次的行動計畫，關於漁業補貼的2015年目標係與歐盟在TTIP中達成健全之漁業補貼規範<sup>39</sup>，但綜觀歐盟於今年1月公開之「貿易與永續發展」的立場文件<sup>40</sup> (Position Paper) 中第III部分第6點有關「貿易與漁業及水產產品之永續管理」(Trade and sustainable management of fisheries and aquaculture products) 的部分，主要係關於漁業管理以及國際規範之遵循與合作，並無漁業補貼之規範。值得注意的是，在歐盟亦已公開之關於補貼規範的條文文字建議 (textual proposal)<sup>41</sup> 中，漁業補貼目前係不適用於該文件第X.3條 (透明化) 與第X.4條 (諮商)<sup>42</sup>。另外，根據國際海洋保育組織Oceana在2011年所發表之報告<sup>43</sup>，歐盟係全球三大補貼實體之一 (另兩者為日本與中國)<sup>44</sup>，且超過三分之二的補貼類型亦被認為是會增進其漁船之漁捕能力並導致過漁<sup>45</sup>。綜上所述，相較於美國，歐盟對於漁業補貼之開放明顯仍有所保護。是以，美國能否將其目前在TPP中所推動的漁業補貼規範成功複製到TTIP中，仍有待後續觀察。不

<sup>36</sup> *WTO Talks: ACP Group Proposes Work Programme "Elements," Pushes for Fisheries Outcome*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, ICTSD, Vol. 19, No. 11, Mar. 26, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-talks-acp-group-proposes-work-programme-elements-pushes-for-fisheries> (last visited Apr. 3, 2015).

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> *USTR Green Paper on Conservation and the Trans-Pacific Partnership*, USTR, Dec. 2011, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2011/ustr-green-paper-conservation-and-trans-pacific-partnership> (last visited Apr. 28, 2015).

<sup>39</sup> *Presidential Task Force*, *supra* note 2, at 19.

<sup>40</sup> *Trade and Sustainable Development Chapter / Labour and Environment: EU Paper outlining key issues and elements for provisions in the TTIP*, EUROPEAN COMMISSION, Jan. 7, 2015, available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153024.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153024.pdf) (last visited Apr. 28, 2015).

<sup>41</sup> *Textual Proposal: Possible Provision on Subsidies*, European Commission, Jan. 7, 2015, available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153031.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf) (last visited Apr. 4, 2015).

<sup>42</sup> *Id.*; art. X.1 (4): "X.3 [Transparency] and X.4 [Consultations] shall not apply to fisheries subsidies and subsidies related to trade in goods covered by Annex 1 of the WTO Agreement on Agriculture."

<sup>43</sup> Anne Schroer, Courtney Sakai, Vanya Vulperhorst & Andrzej Białas, *The European Union and Fishing Subsidies*, OCEANA, Sept. 2011, available at [http://oceana.org/sites/default/files/reports/EU\\_Subsidies\\_Report\\_FINAL\\_FINAL-1.pdf](http://oceana.org/sites/default/files/reports/EU_Subsidies_Report_FINAL_FINAL-1.pdf) (last visited Apr. 5, 2015).

<sup>44</sup> *Id.* at 4.

<sup>45</sup> *Id.* at 9.

過，歐盟在以其他方式打擊IUU漁撈上亦不遺餘力<sup>46</sup>，故若TTIP未包含漁業補貼規範，則美國在TTIP下推動打擊IUU漁業活動應不難與歐盟達成共識。

#### (四) 其他FTA下之漁業貿易規範

除了TTIP之外，目前有涉及漁業貿易規範之FTA，亦多僅聚焦於漁業管理以及共同合作打擊IUU漁撈。舉例而言，中日韓FTA似將涉及成員間在漁業管理之合作，日、韓亦提議將聯合控制IUU漁撈；歐盟、哥倫比亞與秘魯間之RTA，以及歐盟、新加坡之FTA則多為從漁業管理之層面管制IUU漁撈議題；韓國、土耳其之FTA則包含以與貿易有關之措施 (trade-related measures) 增進漁業之永續發展<sup>47</sup>。是以，TPP將會是將漁業補貼與透明化等「WTO-plus」或「WTO-extra」<sup>48</sup>議題納入FTA之全球首例。TPP環境專章亦有助於對目前正在進行中與未來之FTA起示範作用。

## 二、TPP環境專章之條文

目前揭露之環境專章版本係加拿大統整後之提案，該版本與美國於2011年提出之「綠色文件」(Green Paper)之目標仍有大幅差距，美國亦表示並將不接受執行力較弱 (weaker) 之環境專章提案<sup>49</sup>。

#### (一) 漁業補貼規範與各方立場

漁業補貼規範在第6項 (a) 款使用「以.....為目標 (target)」之用語而未多做定義，是否將具有拘束力有其可議之空間<sup>50</sup>。有學者指出，第6項對漁業補貼 (a) 款中，TPP的漁業補貼僅禁止針對過漁狀態下之魚種進行捕撈的補貼，而非「所有」(all) 魚種<sup>51</sup>；換言之，該條文並未規範將造成過漁或漁捕能力過剩後果之補貼<sup>52</sup>。此部分亦與美國最初於「綠色文件」以及此次行動計畫中希望能普遍禁止導致過漁以及漁捕能力過剩之補貼的立場有所歧異<sup>53</sup>。然而實際上，多數補貼應不會僅「特定」補貼過漁之魚種，故有論者對於特定要件

<sup>46</sup> 關於歐盟打擊 IUU 漁撈之措施可參考歐洲執委會之網站，網址：  
[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal\\_fishing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/index_en.htm)。

<sup>47</sup> Sumaila, U. Rashid, Christophe Bellmann & Alice Tipping, *supra* note 35, at 38.

<sup>48</sup> 「WTO-extra」係指尚未納入 WTO 規範之義務；「WTO-plus」係指 WTO 既有之規範，但在 FTA 中之自由化更高之義務。

<sup>49</sup> *The United States and Environmental Protections in the TPP*, USTR, TRADEWINDS, Jan. 2014, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blog/2014/January/The-US-and-Environmental-Protections-in-the-TPP> (last visited Apr. 5, 2015).

<sup>50</sup> *Conservation Group 'Confident' About Progress On TPP Fisheries Rules*, INSIDE U.S. TRADE, Mar. 19, 2015.

<sup>51</sup> Rafael Leal-Arcas & Catherine M. Wilmarth, *Sustainable Development through PTAs*, Queen Mary University of London, School of Law, Legal Studies Research Paper No. 174/2014, Apr. 16, 2014.

<sup>52</sup> Youngjeen Cho, *Revisiting WTO Fisheries Subsidies Negotiations*, 6 BEIJING LAW REVIEW 1, 14 (2015).

<sup>53</sup> USTR, *supra* note 49.



能否成立，而得以確實禁止該類型之補貼暫持保留態度<sup>54</sup>。而另有學者指出，目前這樣的條文用語，亦將禁止幾乎所有類型之漁業補貼，蓋大多數之補貼皆在某種程度上直接或間接針對過漁狀態下之魚種<sup>55</sup>。不過，如此廣泛地禁止漁業補貼似乎也不令人意外，此乃因在「杜哈發展議程」(Doha Development Agenda, DDA)下，除了日本與汶萊以外之TPP成員國皆力倡較嚴格之漁業補貼規範。然而，TPP目前在禁止漁業補貼之範圍過於廣泛，卻又明文指出其關於補貼之規範係由SCM協定所定義，此將可能使兩者之基本概念產生衝突，未來TPP下之補貼定義於爭端中將如何解釋與適用值得觀察<sup>56</sup>。

此外，在第8項凍結條款的條文上，目前揭露之版本採用「應盡最大努力」(shall make best efforts)之用語，則將有拘束力不足之虞。然而，在補貼的通知義務上，TPP所規範者為一「WTO-plus」之義務。條文第11項之註腳亦特別言明此等通知之目的係在補充WTO關於資料通報之要求<sup>57</sup>。

根據已揭露的TPP環境專章主席報告<sup>58</sup>，目前在漁業之談判仍存在許多爭議，尤以補貼議題為甚。其中，秘魯、越南與馬來西亞等開發中國家要求應納入充足過渡期間並在規範上賦予小型(small-scale)漁業彈性，否則將不支持在TPP下納入補貼規範<sup>59</sup>。另外，在目前12個談判國當中，如上文所述，日本係全球漁業補貼最多的國家，此舉亦被普遍認為會加速漁業資源之枯竭<sup>60</sup>。更有甚者，日本向來對於在TPP中禁止補貼持強烈之反對態度<sup>61</sup>，美國能否在最終文本中納入較目前已揭露之版本更加嚴格之補貼規範將非易事。

## (二) TPP下的其他規範

根據主席報告，漁業補貼以外之規範似無明顯之爭議。然而，綜觀TPP環境專章之條文用語，不乏呼籲性質之文字。舉例而言，第SS.16條第3項之「應努力(shall seek to)」、第5項之「重申承諾(affirm commitment)」、第14項之「應致力於(shall endeavor to)」，以及第15項(d)與(e)款之「力求(strive to)」與「盡量不要(endeavor not to)」。此該等條約文字使得TPP締

<sup>54</sup> Rafael Leal-Arcas & Catherine M. Wilmarth, *supra* note 51, at 21.

<sup>55</sup> Youngjeen Cho, *supra* note 52, at 14.

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, footnote 16: “Sharing information and data on existing fisheries subsidy programs does not prejudice their legal status, effects or nature under the GATT 1994 or the WTO SCM Agreement and is intended to complement WTO data reporting requirements.”

<sup>58</sup> *Secret TPP treaty: Report from Chairs of Environment Chapter for all 12 nations*, WIKILEAKS, Jan. 15, 2014, available at <https://wikileaks.org/tpp2/static/pdf/tpp-chairs-report.pdf> (last visited Apr. 8, 2015).

<sup>59</sup> *Id.* at 3.

<sup>60</sup> USTR, *supra* note 49.

<sup>61</sup> *Japan Voices Opposition to Fishing Subsidies Ban in TPP Trade Talks*, Biores, ICTSD, June 10, 2013, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/japan-voices-opposition-to-fishing-subsidies-ban-in-tpp-trade-talks> (last visited Apr. 5, 2015).

約國之義務相當寬鬆，未來在爭端發生時若無法訴諸具足夠拘束力之爭端解決機制，將損及TPP環境專章的可信度<sup>62</sup>。

再者，美國最初之「綠色文件」尚包含打擊割取鯊魚鰭 (shark-finning) 之行為。然而，目前釋出之版本僅於第4項提及應透過漁業管理系統促進鯊魚之養護，與美國欲追求之政策目標差距甚遠。且根據主席之報告，該條文目前仍不為馬拉西亞、紐西蘭、澳洲與日本所接受<sup>63</sup>。

此外，第14項註腳17雖然廣泛援引既存之國際規範，有助促進推動該等規範之廣泛適用，尤其係以港口國措施協定獨具重要性。然而，如上段所述，該條僅具鼓勵性質，恐缺乏足夠拘束力。此外，環保與動保等非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 團體亦提出質疑，認為第15項 (c) 款雖然提及港口國措施，但卻未與港口國措施協定做連結；(e) 款亦僅消極的要求「盡量不」違反RFMOs下之規範，而非積極要求締約國應遵守，該等NGOs遂擔憂TPP此等鬆散之規範反而可能將使IUU漁撈之產品貿易更加便捷<sup>64</sup>。然而，值得一提的是，港口國措施協定之本質係賦予港口國權力，得以禁止經證明或疑似涉嫌IUU漁撈之產品進入該國市場。故該協定在執行上將有涉及WTO下數量限制規範之可能，難保未來不會有潛在爭端產生。是以，TPP目前未強制要求成員國在執行港口國措施時必須基於港口國措施協定似亦有理可循。

#### 肆、結論

綜上所述，美國此次行動計畫倡議以FTA做為打擊IUU漁撈之工具，應是出於國際上暫時缺乏一有效處理此議題之強制性規範。然而，目前已揭露之TPP環境專章與此次美國發表之行動計畫仍有落差。除美國之外，若干談判國目前看來多不同意美國於打擊IUU漁撈上過於嚴格之規範。尤其，漁業補貼之規範雖係TPP之一大創舉，然而，目前揭露版本之條約文字引發各界疑義，仍有待TPP成員國進一步討論。再者，TPP成員國間於補貼議題亦存有歧見。日本與歐盟更為全球前三大漁業補貼實體之二，美國得否成功於TPP及TTIP中達其打擊IUU漁撈之目標，以目前文獻之分析結果，本文暫持保留態度。不過，美國境內之保守團體目前皆對此議題表示樂觀，並有信心TPP環境專章之最終文本將具拘束力與執行力<sup>65</sup>。本文據以分析之環境專章係2014年初之版本，未來是否將有更多相關文件釋出，值得期待並進一步追蹤分析。

<sup>62</sup> SIERRA CLUB, WORLD WIDE FUND FOR NATURE & NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, ANALYSIS OF LEAKED ENVIRONMENT CHAPTER CONSOLIDATED TEXT, Jan. 15, 2014, available at [http://action.sierraclub.org/site/DocServer/TPP\\_Enviro\\_Analysis.pdf?docID=14842](http://action.sierraclub.org/site/DocServer/TPP_Enviro_Analysis.pdf?docID=14842) (last visited Apr. 5, 2015).

<sup>63</sup> Wikileaks Release of Secret Trans-Pacific Partnership Agreement, *supra* note 57, at 3.

<sup>64</sup> SIERRA CLUB, WORLD WIDE FUND FOR NATURE & NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, *supra* note 62, at 4.

<sup>65</sup> USTR, *supra* note 49.