

第二波漁業補貼談判宜儘速達成共識以利永續發展

林意庭 編譯

摘要

WTO 於 2022 年通過《漁業補貼協定》，且就「產能過剩和導致過度捕撈的補貼」等重要問題持續展開第二波談判，惟目前談判陷入僵局。已卸任之主席建議會員在 MC14 會議前集中火力於讓 2022 年通過的《漁業補貼協定》生效，以便立即成立協定中之漁業補貼委員會，進而提供第二波談判所需的信賴與信任。相對此種立場，亦有智庫主張即使目前的談判文本並不完美、充滿妥協，但及時完成談判對永續發展仍十分有價值。

(取材資料：TRISTAN IRSCHLINGER, INT'L INST. SUSTAINABLE DEV., WORLD TRADE ORGANIZATION TALKS ON ADDITIONAL FISHERIES SUBSIDY RULES: WHAT'S ON THE TABLE NOW? (2025).)

WTO 於 2022 年通過《漁業補貼協定》¹，且就「產能過剩和導致過度捕撈的補貼」等重要問題持續展開第二波談判²，惟目前談判陷入僵局，今 (2025) 年 8 月已卸任主席甚至建議會員在 MC14 會議前或許應該將火力集中在讓 2022 年通過的《漁業補貼協定》生效，以便成立協定中之漁業補貼委員會，進而提供第二波談判所需的信賴與信任³。(補充：該協定事實上已於今年 9 月 15 日——本文發刊前，在巴西、肯亞、越南、東加同時向 WTO 提存其批准文書後生效⁴。)

相對於此種對於談判前景的不樂觀，亦有智庫呼籲會員儘速完成談判，因為即使目前談判文本並不完美、充滿妥協，但從永續發展的觀點仍十分有價

¹ Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (Agreement on Fisheries Subsidies), June 17, 2022, WTO Doc. WT/L/1144 [hereinafter Agreement on Fisheries Subsidies].

² World Trade Organization, Ministerial Decision of 17 June 2022 on Agreement on Fisheries Subsidies, para. 4, WTO Doc. WT/MIN(22)/33, WT/L/1144 (June 22, 2022) [hereinafter Ministerial Decision].

³ Report by the Chair, Negotiating Group on Rules - Fisheries Subsidies, para. 8, WTO Doc. TN/RL/38 (July 17, 2025).

⁴ WTO Agreement on Fisheries Subsidies Enters into Force, WTO (Sep. 15, 2025), https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/fish_15sep25_e.htm.

值；只要會員在思考如何達成共識時，勿忘永續目標，注意例外、豁免皆應有配套措施與時間及規模的限制⁵，則及時完成第二波談判仍較延宕為佳。

以下說明該智庫主張之理由。

壹、第二波漁業補貼談判陷入膠著的原因

雖然 2022 年所通過之《漁業補貼協定》已明文禁止三種特別令人擔憂的補貼，包括對非法捕撈的補貼⁶、對捕撈已過漁之魚種的補貼⁷以及對未受管制的公海捕撈的補貼⁸，但第二波漁業補貼談判擬增加的規範涵蓋更廣，旨從源頭禁止可能助長過度捕撈之補貼⁹。

正因為這些額外規範可能產生的影響非常廣泛，導致談判非常緊張與複雜，會員力爭在得以兼顧各自利益與敏感項目的彈性與規則間取得共識。在以下各層面皆必須取得平衡：在現有的捕撈大國與其他想要擴展漁船隊規模的會員間；在漁業資源管理制度完善與尚待建立管理制度的會員間；在小規模捕撈與大規模捕撈的會員間；以及或許是最重要的，在漁村立即與短期的捕撈需求——可能對國內政治有明顯衝擊——與長期應邁向更為永續之捕撈，兩者間的平衡。

在這樣的背景下，談判草案文本對各會員而言皆非理想規範就不令人意外。每一規定皆反映上述一項或多項層面的平衡。

草案文本中之妥協最引發爭議者，當屬以下兩問題：

一、以漁業資源管理之有效性作為豁免條件的問題

部分會員長期主張，對於允許會員得在基於漁業資源管理而繼續提供補貼的豁免，條件應盡可能嚴格，以加速推動永續漁業¹⁰。他們要求條文應明文規定，只有經證明有效的漁業資源管理措施，才能做為得繼續提供原本被禁止的

⁵ TRISTAN IRSCHLINGER, INT'L INST. SUSTAINABLE DEV., WORLD TRADE ORGANIZATION TALKS ON ADDITIONAL FISHERIES SUBSIDY RULES: WHAT'S ON THE TABLE NOW? (2025).

⁶ Agreement on Fisheries Subsidies, art. 3.1 (“No Member shall grant or maintain any subsidy to a vessel or operator engaged in illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing or fishing related activities in support of IUU fishing.”).

⁷ *Id.* art. 4.1 (“No Member shall grant or maintain subsidies for fishing or fishing related activities regarding an overfished stock.”).

⁸ *Id.* art. 3.1 (“No Member shall grant or maintain any subsidy to a vessel or operator engaged in illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing or fishing related activities in support of IUU fishing.”).

⁹ Ministerial Decision, *supra* note 2.

¹⁰ IRSCHLINGER, *supra* note 5, at 9.

補貼的例外理由¹¹。這樣的文字，更能確保補貼不會助長非永續捕撈。然而，其他會員則主張應採取更彈性的做法，因為他們認為，即使是漁業資源管理制度完善的國家，管理的有效性往往也難以證明¹²。

二、特殊差別待遇的適用問題

開發中國家會員在談判過程中一貫主張其等之補貼應享有彈性，因為除了補貼之外，其等幾乎沒有其他方式足以支撐小規模漁船的立即捕撈需求，或發展自身漁船隊，而且漁業資源管理之實施既困難又昂貴¹³。其他會員則對於開發中國家會員享有特殊差別待遇豁免的範圍表示擔憂，認為過於廣泛的彈性，特別是在最大開發中國家漁業國同樣享有時，危及第二波漁業補貼談判所追求的永續目標，以及補貼原本擬支持之漁民的長期生存能力¹⁴。

貳、妥協無可避免、但勿忘永續目標

在各會員評估如何妥協才能達成共識時，有些關鍵事實不該忘記。根據談判草案文本之規定，若無可信之漁業資源管理措施，則風險最高類型的補貼將被禁止¹⁵——本質上就是提供高風險補貼之政府始終必須配有適當的漁業資源管理措施。此外，雖然開發中國家會員授予大型船隊之補貼，也適用其已占全球漁獲量與補貼相當大比例者，但此豁免僅存一定年限¹⁶。最後，絕大多數授予大規模捕撈的補貼仍須與漁業資源管理配套¹⁷。至於永久性豁免，僅限於低度開發國家的補貼、極小捕魚國之補貼，以及開發中國家授予小規模捕撈的補貼，這些豁免規模相對極小¹⁸。

¹¹ *Id.* at 9.

¹² *Id.* at 9.

¹³ *Id.* at 10.

¹⁴ *Id.* at 10.

¹⁵ Negotiation Group on Rules, *Draft Text: Additional Provisions on Fisheries Subsidies*, arts. A.1-A.2, WTO Doc. TN/RL/W/285 (Nov. 29, 2024) (“No Member shall grant or maintain subsidies to fishing or fishing related activities that contribute to overcapacity or overfishing.” “Such a subsidy is not inconsistent with Article A.1 if the subsidizing Member also: (i) makes the demonstration required under Article A.1.1(a) for the relevant subsidy.”).

¹⁶ *Id.* art. B.2 (“A developing country Member²¹ may grant or maintain the subsidies referred to in Article A.1 if its share of the annual global volume of marine capture production does not exceed 0.8 per cent as per the most recent published FAO data as circulated by the WTO Secretariat. A Member remains exempted until its share exceeds this threshold for three consecutive years. It shall be re-included in Article B.2 when its share of the global volume of marine capture production falls back below the threshold for three consecutive years.”).

¹⁷ *Id.* arts. A.1-A.1.1(a) (“A subsidy is not inconsistent with Article A.1 if the subsidizing Member demonstrates that measures are implemented to maintain the stock or stocks in the relevant fishery or fisheries at a biologically sustainable level.”).

¹⁸ *Id.* arts. B.1-B.4 (“A developing country Member may grant or maintain the subsidies referred to in Article A.1 for small scale and artisanal fishing or fishing related activities that are primarily low income, resource poor or livelihood in nature²³ as operationally defined by that Member.”).

參、第二波漁業補貼談判的價值

在全球制度層面，這些規範將使漁業補貼受到目前尚不存在的審查，從而明確地將漁業補貼及其永續性問題納入世貿組織各委員會正在進行討論的議程中，超越 2022 年《漁業補貼協定》所處理的特定情況。要禁止的事項以及相關的特殊差別待遇條款也反映了一種新穎、且依會員能力之不同而加諸不同程度義務的量身訂製方式：不僅考慮會員的發展程度，也兼顧其漁業部門的性質、規模與補貼情況——以措施可能造成問題的程度為中心——來決定義務的高低。這種量身訂製的方式，在世貿組織有關改革之談判中，乃是對系統具有重要性的進展。

最重要的是，這些規範的價值在於有可能改變公眾的期望，從而改變全球政策制定者在制定漁業補貼政策時的行為。未來漁業補貼政策將會向永續發展目標看齊，這原則也將首次被納入多邊具拘束力的規則中。

結論

該智庫強調，雖然這些規範並不完美，但對永續發展具有重大價值。即使有所調整，該規範架構仍顯示經濟競爭力、環境永續與普惠價值是可以齊頭併進。同時，其也顯示 WTO 的規則制定可以更具針對性和前瞻性，而使該協議相當有助於 WTO 改革之討論。最後，該智庫呼籲，鑑於該談判文本的價值，現在正是再次努力並進行建設性參與的時刻，以達成最終共識，以助全球漁業產業走向永續之路。