

杜哈回合下漁業補貼規則談判面臨之難題

邱俊諺

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之貿易談判委員會 (Trade Negotiations Committee) 於今 (2010) 年 4 月 21 日提出貿易規則 (Rules) 談判之最新報告¹，不同於反傾銷 (anti-dumping) 規則談判已提出協議草案文字，漁業補貼規則談判僅以報告陳述爭議以及未來面臨之挑戰²。由於 2007 年漁業補貼規則之主席版草案相當具爭議性，故在 2008 年時遂改以與草案結構相同但類似路徑圖 (road map) 之問題清單做為討論基礎，然而經過路徑圖之討論，多數會員代表仍堅持先前之立場³。

以下將檢視目前漁業補貼規則談判之數個爭議問題，包含：家計型 (artisanal) 及小型 (small-scale) 漁業之問題、微量 (*de minimis*) 補貼、燃油補貼及漁業管理 (fisheries management)。

家計型及小型漁業之問題

家計型 (artisanal) 及小型 (small-scale) 漁業之爭點在於，嘉惠此種類型漁業之補貼是否得被普遍性豁免而不論給予補貼之國家的發展程度高低？贊成者認為不論國家的發展程度為何，這些漁業多為經濟上或社會上處於弱勢的個人所經營，再加上規模過小，造成全球生產過剩及過度捕撈之可能性甚微，因此對其之補貼應可視為所有會員均得援引的「一般例外」；反對者則認為，已開發國家的家計型及小型漁業的業者較開發中國家者富裕、設備亦較佳，實無理由再予以補貼⁴。

所謂的「家計型及小型漁業」概念事實上是在討論「特殊優惠待遇 (Special and Differential Treatment, S&DT)」時被提出。由於 2007 年版主席草案允許無條件地補貼底層 (bottom-tier) 漁業活動，為避免濫用，因此有會員主張應限縮底層漁業活動的範疇，僅應包括「自給式 (subsistence-type)」漁業，但卻引發開發中國家的反對，直指「自給式漁業」過份狹隘，不若「家計型及小型漁業」更貼近現實，並批評僅得補貼「自給式漁業」的結果無異是獎勵「落後 (backwardness)」，強調貧窮的漁民不該因其捕撈活動稍為超過自給水準即不得

¹ WTO, *Negotiating Group on Rules- Communication from the Chairman*, TN/RL/W/254, 21 April 2011.

² *Id.*

³ *Id.* at 1-2.

⁴ *Id.* at 50.

享有補助，因而倡議底層漁業活動應包含「家計型及小型漁業」⁵。

上述「底層漁業活動」的範疇定義問題，在開發中國家提出「家計型及小型」漁業概念後更形複雜，因為已開發國家認為此類型漁業並非開發中國家所獨有，故堅持對此類漁業之補貼應視為一般例外，而非開發中國家獨享的 S&DT，並進一步提出與開發中國家不盡相同的「家計型及小型」漁業定義，如漁船噸位、冷藏限制、船籍登記地、停泊地限國內港埠而非外國港埠、貧窮漁工、限於專屬經濟海域 (Exclusive Economic Zone, EEZ) 捕撈 (如我國立場) 等⁶。而使此問題之立場歧異更加難解。

微量補貼之問題

與上述問題相關的是「微量 (*de minimis*) 補貼」的一般例外。有會員倡議凡未超過微量上限之補貼，各國均可採取，而開發中國家之微量上限則可以訂得較高。如此一來不必解決家計型、小型漁業之定義，即能簡單地管理已開發會員與開發中會員均關切之家計型及小型漁業問題；然反對者認為此種微量補貼累積起來金額仍大，故結果有可能巨大，而且這些微量補貼如果集中在特定之補貼或特定之漁業，對涉及之漁業仍可能造成重大影響⁷。

微量補貼做為一般例外，看似可簡化補貼之規範管理，但無論是補貼金額之衡量與上限之設定均非易事；遑論許多會員質疑開發中國家與已開發國家之小型漁業是否相當，以及後者是否有補貼之需要⁸。此由近期會議中不少會員對微量補貼做為一般例外的提案持保留態度可見一斑，不是認為有使 S&DT 邊緣化之虞、就是認為對開發中國家不見得有利，甚至認為將使禁止性補貼及禁止 IUU (Illegal, Unregulated and Unreported) 的規範失去效果⁹，是以是否能被導入做為一般例外，不無疑問。

燃油補貼之問題

關於燃油補貼，與上述水平補貼性質不同，屬於特定類型的補貼，而所屬類型為船舶之「營運成本補貼」。有會員認為此類補貼降低漁船之營運成本，使漁船得以更長時間、更離岸地捕撈，導致過漁情形，應全部禁止；但亦有會員認為只要有適當的漁業管理，此類補貼尚不致產生過漁或過剩捕撈能力；然而也有會

⁵ *Id.* at 58.

⁶ *Id.* at 59.

⁷ *Id.* at 50.

⁸ *Id.* at 50.

⁹ 王清要，「參加『世界貿易組織 (WTO) 貿易規則談判漁業補貼會議』出國報告」，行政院農委會漁業署，頁 16，網址：http://www.coa.gov.tw/show_index.php (最後瀏覽日：100 年 6 月 29 日)。

員認為，不同的營運成本補貼性質不同，嚴重程度亦有異，應為不同之處理¹⁰。

上述營運成本補貼中最具爭議性者即為燃油補貼。有會員指出考量其補貼之絕對幅度（每年約 60 億美金）、與捕獲之直接關係、以及佔營運成本六成之比例（特別是在公海捕魚的情形），燃油補貼應是最有害的補貼¹¹。儘管有會員因此主張應全面禁止，但亦有會員認為可針對不同情形個別尋求解決方案；由於這個問題尚牽涉國家的燃料價格政策（具燃料稅功能），對於採取高燃料價格或高燃料稅以達環保目的之會員國而言，將彼等豁免漁業燃料稅之措施認為是應禁止的補貼，可能會產生不平之鳴，因為採取低燃料價格或低燃料稅之會員國，其漁業雖享有類似之好處，卻不會遭受這種補貼規範之禁止¹²。換言之，若禁止用油補貼不免引入質疑 WTO 規範介入國內租稅政策，遑論目前仍有會員懷疑燃油補貼與過漁之間具有關連¹³。

漁業管理

漁業管理自漁業補貼談判之初即相當具有爭議，有會員將漁業管理視為漁業補貼規範之核心，認為只要有適當的漁業管理，漁業補貼不致造成過剩捕撈能力或過漁，因此不但提案縮短禁止性補貼之清單，並要求對補貼之禁止必須受制於某些管理之條件，由管理體系決定系爭補貼在特定情狀是否具有過漁之負面效果（adverse effects）；反對者則認為，漁業管理雖然重要，但其仍無法抗衡補貼所帶來的過漁及過剩捕撈能力，並舉北大西洋鱈魚業為例¹⁴。

關於漁業管理之另一問題即為區域性漁業管理組織（Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs）所扮演之角色仍未有定論，特別在公海捕撈，應仰賴 RFMOs 之管理至何種程度，特別是有多少的配額應由 RFMOs 分配方才足以健全漁業管理及永續性捕撈，各國意見仍然分歧¹⁵。

儘管有上述立場之分歧，但對於漁業管理的核心、所有會員應適用之有關漁業管理之強制規範，以及核心要素應受國際漁業管理機制指導與啟發等，會員間立場已漸趨一致¹⁶。

結論

漁業補貼規則之談判自 2008 年路徑圖提出後，目前仍陷僵局。數個較具爭

¹⁰ WTO, *supra* note 1, at 51.

¹¹ *Id.* at 51-52.

¹² *Id.* at 52.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.* at 64.

¹⁵ *Id.* at 65.

¹⁶ *Id.* at 64.

議之議題，包括：家計型及小型漁業之補貼得否不設條件，以及已開發會員是否得援用，會員立場依舊歧異；為解決上述爭議中有關家計型及小型漁業之定義困難所提出之微量補貼概念，表面上似乎簡化補貼之管理，但事實上不易對微量上限之數額形成共識，且開發中國家更不認為已開發國家得享有此例外，否則等於稀釋開發中國家所享有之 S&DT。

至於特定類型補貼中之燃油補貼是否導致過漁，會員間看法不一，再加上燃油補貼往往涉及國內租稅政策，而使該問題更為難解。最後，漁業管理雖在其核心與強制規範部分進展較為樂觀，但是其是否可以成為漁業補貼規範之核心，抑或僅具輔助地位，決定了未來禁止補貼之清單長度，此點仍有賴會員繼續協商。

