DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.06.005
李思奇、孙梦迪:“可持续发展视域下的WTO《渔业补贴协定》谈判与展望”,《太平洋学报》,2024年第6期,第62-76页。
LI Siqi, SUN Mengdi, “Negotiation and Prospects of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies from the Perspective of Sustainable Development”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.6, 2024, pp.62-76.

可持续发展视域下的WTO《渔业补贴协定》谈判与展望

李思奇[1] 孙梦迪[1]

(1.对外经济贸易大学,北京 100029)

摘要: 渔业补贴是各国支持渔业发展的重要工具,但其引发的过度捕捞问题成为亟待解决的各方关切。2022年6月17日,在世界贸易组织(WTO)第12届部长级会议上通过了《渔业补贴协定》,这是20年来国际渔业补贴谈判的重要成果。作为第一个旨在实现环境可持续发展目标的WTO多边协定,《渔业补贴协定》通过减少具有破坏性的捕捞补贴,促进渔业资源的可持续利用,保护海洋生态系统的健康和海洋生物的多样性。在未来前景方面,《渔业补贴协定》为全球贸易与环境问题的讨论提供了模板,WTO成员在推动该协定最终生效的同时,还将对未决问题继续开展谈判。对于中国而言,实施《渔业补贴协定》的机遇大于挑战,有助于我国实现渔业高质量可持续发展、主动参与全球渔业治理、积极参与WTO有关贸易和环境议题的讨论。中国应积极履行协定承诺,并建设性地参与未决事宜的谈判,提出符合自身核心利益的提案。

关键词: WTO;渔业补贴;可持续发展;贸易和环境议题;世界贸易组织
中图分类号: D813;F310 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8049(2023)06-0062-15

在2022年召开的世界贸易组织(WTO)第12届部长级会议上,WTO成员达成了《渔业补贴协定》,这是20多年以来国际渔业补贴谈判取得的最重大成果。作为第一个旨在实现环境可持续发展目标的WTO协定,《渔业补贴协定》标志着WTO在促进可持续发展方面做出的贡献,有助于实现联合国2030年可持续发展议程“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”的目标。《渔业补贴协定》对可持续发展的意义在于:首先,该协定限制对渔业资源的过度开发,通过减少具有破坏性的捕捞补贴,促进渔业资源的可持续利用。其次,该协定有助于减少捕捞对环境的不利影响,保护海洋生态系统的健康和海洋生物的多样性。第三,该

收稿日期: 2024-03-01;**修订日期:** 2024-05-26。
基金项目: 本文系国家社会科学基金项目“WTO改革背景下产业补贴规则谈判的关键议题、现实影响及中国对策研究”(20CGJ016)、“对外经济贸易大学优秀青年学者”项目(20YG20)的阶段性研究成果。
作者简介: 李思奇(1987—),女,湖北武汉人,对外经济贸易大学中国WTO研究院副教授、博士生导师,主要研究方向:WTO多边贸易体制、国际经贸规则、产业政策;孙梦迪(1998—),女,北京人,对外经济贸易大学中国WTO研究院博士研究生,主要研究方向:国际经贸规则、产业政策。
* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

协定有助于消除渔业发展对不合理或不公平补贴的依赖,创造公平竞争的环境,鼓励渔业的可持续经营。第四,如果该协定能够成功执行,可以直接或间接为依赖海洋的 2.6 亿人生活带来保障,[①]同时通过引入特殊和差别待遇,保护发展中国家的渔业发展权益,有利于当地社区经济和社会稳定,实现贸易、发展和环境的“三方共赢”局面。

《渔业补贴协定》也是自 2013 年以来 WTO 达成的首个多边协定,参与成员众多、涉及利益庞大。该协定的达成对于团结 WTO 成员、重振多边主义信心具有重大意义。作为主要海洋捕捞国,中国在推动谈判进程和达成协定文本方面发挥了重要的建设性作用。首先,中国积极参与多边谈判和磋商,为推动各方在打击有害渔业补贴、加强海洋资源保护方面达成共识做出了重要努力。其次,中国向 WTO 提交了多份渔业补贴提案,充分表达了在渔业管理和补贴问题上的立场,所提出的具体建议有助于完善协定文本,确保协定的公平性和可操作性。WTO 总干事伊维拉高度评价中国在《渔业补贴协定》中的贡献,指出“作为全球海洋鱼类捕捞的领先者,中国对执行该协定的支持对于保护海洋、粮食安全和渔民生计的多边努力至关重要”。[②]

基于上述背景,本文对 WTO《渔业补贴协定》展开研究,将首先梳理 WTO《渔业补贴协定》的谈判历程,剖析该协定的主要内容和特点,进而在可持续发展视域下,展望《渔业补贴协定》的前景,分析对中国的影响以及策略建议。

一、WTO《渔业补贴协定》的谈判背景

1.1　全球渔业补贴的迅速增长

长期以来,渔业在解决国际社会的饥饿贫困和保障全球食物供给等方面发挥了重要作用。世界各国普遍采取补贴方式支持渔业发展。目前每年全球渔业补贴约为 350 亿美元,相当于全球海洋捕捞鱼类总价值的 30%~40%,其中大部分以燃油补贴方式用于商业捕捞,占渔业补贴总额的 22%。[③] 从时间趋势来看,根据经济合作与发展组织(以下简称 OECD)对主要经济体的统计,[④]2000—2020 年,40 个经济体共为渔业部门提供了 1 284 亿美元的资金支持,其中 OECD 国家对渔业的支持力度呈上升趋势,在 2014 年之后趋于稳定;非 OECD 国家或地区对渔业的支持力度在 2009 年之后大幅上升(见图 1)。

随着各国渔业补贴规模的不断扩大,国际社会对渔业补贴引发的经济和环境问题提出担忧。由于海洋渔业资源具有公共性、各国竞争性捕捞分散全球,伴随市场需求扩张和政府政策引导,海洋捕捞业不断上演“公地悲剧”,[⑤]可持续鱼群占比急剧下降。旨在增强捕捞能力的渔业补贴有可能导致过度捕捞,加剧全球海洋渔业资源恶化,威胁渔业环境和可持续发展。

1.2　WTO 渔业补贴议题的发展

WTO 一直致力于渔业补贴规则的制定。2001 年多哈部长宣言的授权开启了渔业补贴的讨论,WTO 成员决定完善 WTO 框架下的渔业补贴规则,遏制导致全球渔业资源枯竭的政府补贴,维护海洋生态环境的健康发展。[⑥] 2015 年

① “Implementing the WTO Agreement on Fisheries Subsidies: Challenges and Opportunities for Developing and Least-Developed Country Members”, WTO, July 28, 2022, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/implementfishagreement22_e.pdf.

② “China Formally Accepts Agreement on Fisheries Subsidies”, WTO, June 27, 2023, https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/fish_27jun23_e.htm.

③ “卡托研究所专家认为渔业补贴协议将打破 WTO 的谈判僵局”,商务部 WTO/FTA 咨询网,2022 年 1 月 17 日,http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/m/202201/20220103237643.shtml。

④ 数据库网址为 https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FSE#。数据库的统计范围包括 OECD 国家(澳大利亚、比利时、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、爱沙尼亚、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、土耳其、英国、美国)和部分非 OECD 国家或地区(阿根廷、巴西、中国、中国台湾、印度、印度尼西亚、马来西亚、秘鲁、菲律宾、越南)。

⑤ “WTO 渔业补贴谈判谈什么”,商务部 WTO/FTA 咨询网,2022 年 9 月 2 日,http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202209/20220903345434.shtml.

⑥ “Ministerial Declaration”, WTO, November 14, 2001, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/Min01/DEC1.pdf&Open=True.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

联合国发布了《2030年可持续发展议程》,高度重视贸易在促进可持续发展中的作用,指出WTO有义务建立多边渔业补贴规则,以规范各国的海洋捕捞行为,促进全球海洋可持续发展。[①] 出于落实联合国可持续发展目标的相关要求,WTO成员在经过了漫长的谈判后,最终在2022年达成了《渔业补贴协定》。

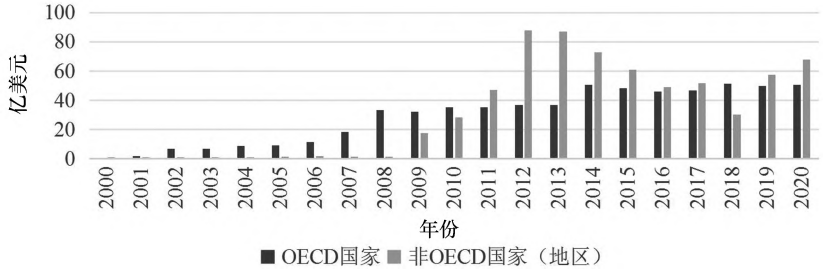

图1 OECD国家和非OECD国家(地区)渔业部门支持金额时间趋势

资料来源:作者根据OECD渔业支持统计数据库(Fisheries Support Estimate)数据整理制作,参见:https://stats.oecd.org/Index.aspx? DataSetCode=FISH_FSE#,访问时间:2024年5月10日。

(1)2001—2005年对渔业补贴议题的初期讨论

自2001年发起多哈回合至2005年WTO第6届部长级会议,WTO成员积极参与了渔业补贴议题的讨论。这段时间成员关注的重点集中在渔业补贴造成的不利影响以及现有WTO规则是否能够有效规制渔业补贴。对此,WTO成员主要分为三种立场。一是激进派,要求制定严格的渔业补贴纪律,反对大幅度的规则豁免。美国、新西兰、智利、澳大利亚等成员认为,[②]渔业补贴是阻碍渔业资源可持续发展的重要因素,应对其进行严格规制;同时还指出WTO《补贴与反补贴措施协定》(SCM协定)在处理渔业补贴问题上存在缺陷。二是管理派,认为完善的渔业管理体制可以确保渔业补贴不造成负面影响。欧盟、韩国、日本等成员认为,[③]认定渔业补贴是导致渔业资源枯竭的主要原因为时尚早,并没有翔实的证据可以证明这种不利影响;针对其他成员提出的《补贴与反补贴措施协定》存在制度缺陷,这些成员认为《补贴与反补贴措施协定》现有条款能够解决渔业补贴带来的市场扭曲问题。三是发展派,以印度、非洲、加勒比和太平洋地区国家集团(以下称ACP集团)、非洲集团为代表的广大发展中成员,指出当前渔业资源枯竭是由大型工业化渔船和大额补贴导致,因此坚持污染者付费原则,设定共同但有区别的责任。安提瓜和巴布达、伯利兹、斐济群岛、圭亚那、马尔代夫、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、圣基茨和尼维斯等小型脆弱沿海国家指出,[④]渔业是一国经济发展和民生的重要来源,

① 《2030年可持续发展议程》(SDGs)目标14.6内容详见:https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/,访问时间:2023年10月8日。

② United States, "The Doha Mandate To Address Fisheries Subsidies: Issues", WTO, April 24, 2002, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W3.pdf&Open=True; New Zealand, "Fisheries Subsidies: Limitations Of Existing Subsidy Disiplines", WTO, July 2, 2022, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W12.pdf&Open=True; Chile, "Possible Approaches To Improved Disciplines on Fisheries Subsidies", WTO, June 10, 2003, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W115.pdf&Open=True; Australia, "The Doha Mandate to Address Fisheries Subsidies: Issues", WTO, April 24, 2002, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W3.pdf&Open=True.

③ European Union, "Submission of The European Communities To The Negotiating Group On Rules - Fisheries Subsidies", WTO, April 23, 2003, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W82.pdf&Open=True; Korea, "Korea's Views On The Doha Development Agenda Discussions On Fisheries Subsidies", WTO, October 2, 2002, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W17.pdf&Open=True; Japan, "Japan's Basic Position On The Fisheries Subsidies Issue", WTO, July 2, 2002, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W11.pdf&Open=True.

④ "Fisheries Subsidies", WTO, July 14, 2003, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W136.pdf&Open=True.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

要求在规则制定方面充分考虑成员的政策空间。中国、巴西等发展中成员也强调了特殊和差别待遇的重要性。①

在 2005 年的 MC6 上,WTO 成员进一步协调立场,限定了渔业补贴谈判的目标,要求规制导致产能过剩和过度捕捞的渔业补贴,并为发展中成员提供特殊和差别待遇。② 之后,成员们不断细化渔业补贴规则建议,内容集中于渔业补贴的定义和范围、应禁止的渔业补贴类别、可改善渔业生存环境的补贴类别、加强补贴通报和透明度以及发展中成员的特殊和差别待遇。

(2)2007 年制定渔业补贴规则草案

基于 WTO 成员对渔业补贴规则的谈判建议,WTO 渔业补贴谈判小组主席于 2007 年拟定了一份完整的规则文本草案,③内容包括禁止的补贴清单、一般例外、特殊和差别待遇、可实施的渔业补贴、渔业管理、通报和监管、过渡条款和争端解决。随后 WTO 成员对这份草案发表了不同意见(见表 1)。

大部分 WTO 成员认可谈判小组对于规制渔业补贴做出的努力,对规则草案的大体框架不存在异议,但对于部分条款的表述提出了建议。WTO 成员的提案大致分为三类立场:第一类是澳大利亚、美国等成员要求在现有规则草案基础上,加严渔业补贴规则,例如增加禁止性补贴类别,减少豁免条款中的补贴类别,增强通报和透明度义务等;第二类是 ACP 集团、小型脆弱沿海国家、加拿大、韩国、日本等成员希望放宽渔业补贴规则,减少禁止性补贴类别,增加豁免条款中的补贴类别,增加特殊和差别待遇等;第三类是印度、中国、印度尼西亚、新西兰、冰岛等成员持平衡性立场,既有加严规则的诉求,也有放宽规则的诉求。由于各方对渔业补贴的核心条款包括禁止性补贴类型、豁免补贴范围以及特殊和差别待遇存在较大分歧,未能就规则草案达成最终一致,自此谈判停滞。直到 2015 年联合国发布《2030 年可持续发展议程》,④才打破了谈判僵局。

表 1　WTO 成员关于 2007 年渔业补贴规则草案的主要意见

立场	WTO 成员	修改意见	文件编号
收紧渔业补贴规则	美国	减少豁免补贴类型:草案中列举的对节能发动机的补贴将会提高船只的捕捞能力,不利于渔业的可持续发展。	TN/RL/GEN/165
	澳大利亚	增加禁止性补贴类型:考虑成员对公海海域的补贴; 减少豁免补贴类型:例如鼓励渔业工人继续从事该行业的收入支持。	TN/RL/GEN/167

① China, "Proposal From The People's Republic Of China On Fisheries Subsidies", WTO, June 20, 2002, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename = Q:/TN/RL/W9.pdf&Open=True; Brazil, "Contribution To Discussion On The Framework For Disciplines On Fisheries Subsidies", WTO, March 31, 2005, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename = Q:/TN/RL/W176.pdf&Open=True.

② "Doha Work Programme", WTO, December 22, 2005, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename = Q:/WT/MIN05/DEC.pdf&Open=True.

③ "Draft Consolidated Chair Texts Of The AD and SCM Agreements", WTO, November 30, 2007, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W213.pdf&Open=True.

④ 《2030 年可持续发展议程》(SDGs)详见:https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2023/08/what-is-sustainable-development/? gclid = EAIaIQobChMI49S6mfD1ggMVg5KDBx3OOwWsEAAYAyAAEgJojPD_BwE,访问时间:2023 年 10 月 8 日。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

续表

立场	WTO成员	修改意见	文件编号
放宽渔业补贴规则	印度和ACP集团	增加特殊和差别待遇:考虑发展中国家手工渔业和小规模捕鱼的重要性。	TN/RL/W/217
	ACP集团	放宽禁止性补贴规则:禁止性补贴不应适用于全球海洋野生捕捞渔业份额低于0.6%的成员。	TN/RL/GEN/176
	小型脆弱沿海国家	减少禁止性补贴类型:例如对燃料、诱饵、许可费、保险以及港口附近加工活动运营成本的补贴。	TN/RL/W/226/Rev.1
	加拿大	增加豁免补贴类型:允许WTO成员在其国家管辖范围内水域对渔业活动提供一定程度的支持,只要这些支持计划的价值不超过所捕捞鱼类在这些水域中的实际落地价值的一定百分比。	TN/RL/GEN/156
	阿根廷、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁	增加特殊和差别待遇:考虑对手工渔业补贴的灵活性,增加对发展中国家的技术援助。	TN/RL/W/234
	巴西、中国、厄瓜多尔、墨西哥、委内瑞拉	增加特殊和差别待遇:豁免对手工渔业和小规模捕鱼的补贴。	TN/RL/W/241/Rev.1
	韩国	减少禁止性补贴类型:只包含造船及设施补贴、渔船转让补贴、准入权转让补贴、非法、未报告和无管制(IUU)捕捞活动的补贴; 新加可诉补贴类型:考虑运营成本补贴、港口基础设施补贴、收入支持、价格支持; 增加豁免补贴类型:包括加强船员和雇员安全的补贴、采用选择性捕捞技术的渔具的补贴、采用旨在减少海洋野生捕捞对环境影响的技术的补贴。	TN/RL/GEN/168
	日本	增加豁免补贴类型:包含为减少船只现有捕捞能力提供的补贴、小型渔业和运营成本的补贴; 减少禁止性补贴类别:只包含对船舶建造和修理、渔船的转移、某些形式的运营成本、价格支持和进一步转让捕捞准入权的补贴; 增加特殊和差别待遇:给予发展中国家在专属经济区、小型渔业、渔船转让、捕鱼准入权转让以及区域渔业管理方面更多灵活性。	TN/RL/GEN/171
	马来西亚	减少禁止性补贴类型:例如应排除为实现食品安全相关目标而对渔船进行改造的补贴。	TN/RL/GEN/174
	厄瓜多尔和埃及	增加特殊和差别待遇:建立新的联合渔业管理技术援助机制,确保可以为发展中成员提供足够的资金。	TN/RL/GEN/179
收紧与放宽渔业补贴规则并存	印度、印度尼西亚、中国	收紧渔业补贴规则:拓宽禁止性补贴涉及范围,例如考虑热带渔业的情况;对公海领域的补贴通报制定规则。	TN/RL/GEN/155/Rev.1
		放宽渔业补贴规则:增加豁免补贴类型,例如豁免仅供渔业工人和家人消费的捕捞活动,不超出小额贸易利润的捕捞活动; 减少禁止性补贴类别:例如对港口基础设施、储存或鱼类加工设施的资本补贴; 增加特殊和差别待遇:例如给予发展中国家在渔业管理立法层面更多的灵活性,将过渡期从四年增加至十年;放宽补贴通报制度,取消提前通报要求。	
	阿根廷、澳大利亚、智利、哥伦比亚、美国、新西兰、挪威、冰岛、秘鲁、巴基斯坦	收紧渔业补贴规则:在基于发展中国家灵活性时应平衡每个渔业类别的范围、可向该类别渔业提供的补贴和需要满足的渔业管理条件。	TN/RL/W/243
		放宽渔业补贴规则:给予发展中国家额外的过渡期和技术援助。	

资料来源:作者根据WTO成员提案内容自制,参见https://www.wto.org/,访问时间:2023年10月10日。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(3)2015 年联合国可持续发展目标推动谈判进程

在 2015 年发布的联合国《2030 年可持续发展议程》中,强调了贸易在促进可持续发展中的重要性,指出 WTO 应该为 2030 年议程做出重要贡献。该文件的第 14.6 条指出,由于某些类型的补贴对全球鱼类资源造成了损害,WTO 有义务在 2020 年底前制定多边渔业补贴规则,以规范各国的海洋捕捞活动,推动全球海洋可持续发展。在联合国可持续发展目标的推动下,WTO 成员再次启动渔业补贴谈判。在 2017 年召开的 WTO 第 11 届部长级会议上,决定争取在第 12 届部长级会议就渔业补贴形成新的国际规则。①

与上一阶段的谈判相比,该阶段谈判中 WTO 成员的规则诉求更加聚焦,主要针对应禁止的渔业补贴类别、补贴的通报和透明度、发展中成员的特殊和差别待遇三个方面提出建议:

①ACP 集团、②最不发达国家、③欧盟、冰岛、新西兰、巴基斯坦、阿根廷、印度尼西亚、挪威、瑞士、美国等多个成员提出要严格限制造成渔业过度捕捞的补贴、导致渔业资源枯竭的补贴,以及促进非法、未报告和无管制捕捞(以下称 IUU 捕捞)的补贴。澳大利亚和美国提出了渔业补贴禁止机制,即为成员设定补贴上限,超过该上限即认定为禁止性补贴。中国也对这种方式表示认可,并提出了具体实施方法。④

②ACP 集团、最不发达国家、欧盟等成员建议加强补贴通报制度,提高透明度。

③秘鲁、⑤最不发达国家、欧盟、冰岛、新西兰、巴基斯坦、印度尼西亚、阿根廷、哥伦比亚等成员认可或强调特殊和差别待遇对于发展中国家发展渔业的重要性。⑥

此外,WTO《贸易便利化协定》的达成为《渔业补贴协定》谈判提供了新的思路。一方面,之前的谈判是将渔业补贴规则置于《补贴与反补贴措施协定》的框架下,以增加附录的形式完善渔业补贴规则。但《贸易便利化协定》的达成为 WTO 成员制定独立的《渔业补贴协定》提供了先例和经验。另一方面,《贸易便利化协定》考虑到不同发展水平的成员履行协定难度的差异,采用了分类承诺的方式。对此,阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、巴拿马等发展中成员提出,⑦可以借鉴这一思路来制定渔业补贴规则,即在分类承诺下,发展中成员和最不发达成员可以自由选择任一承诺类型,决定实施协定

① "Fisheries Subsidies Ministerial Decision Of 13 December 2017", WTO, December 18, 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/WT/MIN17/64.pdf&Open=True.

② ACP Group, "Fisheries Subsidies", WTO, November 13, 2015, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/W267.pdf&Open=True.

③ LDCs, "LDC Group Submission on Elements For WTO Fisheries Subsides Disciplines", WTO, December 22, 2016, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN184.pdf&Open=True.

④ European Union, "Advancing Toward A Multilateral Outcome On Fisheries Subsides In The WTO", WTO, October 20, 2016, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN181.pdf&Open=True; Iceland, New Zealand and Pakistan, "Proposed MC11 Fisheries Subsides Disciplines Implementing SDG Target 14.6", WTO, April 27, 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN186.pdf&Open=True; Argentina, "Proposal For Disciplines on Fisheries Subsides", WTO, May 29, 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN187.pdf&Open=True; Indonesia, "Proposed Disciplines on Prohibitions And Special and Differential Treatment For Fisheries Subsides", WTO, June 6, 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN189.pdf&Open=True; Norway, Switzerland, United States, "Fisheries Subsides", WTO, December 19, 2015, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/WT/MIN15/37.pdf&Open=True; Australia and the United States, "A Cap-Based Approach To Addressing Certain Fisheries Subsides", WTO, March 25, 2019, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN197.pdf&Open=True; China, "A Cap-Based Approach to Addressing Certain Fisheries Subsides That Contribute to Overcapacity and Overfishing", WTO, June 4, 2019, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN199.pdf&Open=True.

⑤ Peru, "Proposal For Disciplines On Fisheries Subsides", WTO, May 29, 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN187.pdf&Open=True.

⑥ Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru and Uruguay, "Proposal For Disciplines on Fisheries Subsides", WTO, May 29, 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN187.pdf&Open=True.

⑦ Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru and Uruguay, "WTO Fisheries Subsides", WTO, November 29, 2016, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/TN/RL/GEN183.pdf&Open=True.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

条款的期限,以及只有在获得技术援助和能力建设支持后才能实施的条款类型。

(4)2021年之后渔业补贴谈判进程加快

2021年上任的WTO总干事伊维拉高度重视WTO在推进可持续发展目标中的作用,为渔业补贴规则谈判凝聚了更多政治动力,加快了谈判进程。2022年,在WTO的第12届部长级会议上,WTO成员取得实质性进展,达成了第一阶段《渔业补贴协定》,该协定将在三分之二的WTO成员批准后生效。[①] 从谈判结果来看,WTO成员在协调立场方面做出了诸多努力,针对最为有害的IUU捕捞补贴和对已过度捕捞的鱼类种群提供捕捞补贴形成了禁止性补贴纪律,但未能就造成产能过剩和过度捕捞的补贴、更全面的特殊和差别待遇等问题达成共识,WTO成员决定就上述争议问题继续谈判,目标是"向WTO第13届部长级会议提出关于补充条款的建议,以达成一项关于渔业补贴的全面协定"。[②]

二、WTO《渔业补贴协定》的主要内容

如表2所示,《渔业补贴协定》共包含11项条款,涵盖范围和定义、禁止性补贴、特殊和差别待遇、通报与透明度、争端解决等核心条款。

表2 《渔业补贴协定》条款

条款	内容
第1条	范围
第2条	定义
第3条	助长非法、未报告和无管制捕捞的补贴
第4条	有关枯竭鱼类资源的补贴
第5条	其他补贴
第6条	最不发达国家特定条款
第7条	技术援助和能力建设
第8条	通报和透明度
第9条	机构安排
第10条	争端解决
第11条	最后条款

图表来源:作者自制。

2.1 《渔业补贴协定》的适用范围和定义

现有的WTO补贴规则主要基于《补贴与反补贴措施协定》。该协定第1.1条提供了宽泛的补贴定义,即由"政府或任何公共机构提供的财政资助"或"收入或价格支持";同时在第2条规定了补贴的专向性。在《补贴与反补贴措施协定》提供的补贴和专向性定义基础上,《渔业补贴协定》进行了更加细化的规定。在补贴的范围上,《渔业补贴协定》适用于专向性的、与海洋捕捞活动相关的补贴,不涵盖对水产养殖或内陆渔业的补贴;在补贴的概念上,《渔业补贴协定》以海洋法和国际海洋渔业治理体系为基础,对渔业涉及的一些特定名词,例如鱼类的定义、捕捞涉及的活动、船只的定义等进行了解释。

2.2 禁止或限制渔业补贴的条款

(1)对IUU捕捞活动的补贴

IUU捕捞是一个宽泛的术语,涵盖发生在公海和国家管辖区域内的各类渔业活动,涉及捕捞和使用鱼类产品的所有阶段(见表3)。据联合国粮食及农业组织统计,全球IUU捕捞量每年高达数千万吨,[③]对全球渔业经济造成高达数十亿美元的损失,可能会耗尽渔业资源并破坏相关生态系统,对食品安全和人权产生影响。

根据《渔业补贴协定》第3.1条,禁止对从事IUU捕捞、从事支持IUU捕捞的船舶或经营者提供补贴。

(2)对已经过度捕捞的渔业资源(overfished stocks)的补贴

根据联合国粮食及农业组织报告统计,全

① "Agreement on Fisheries Subsides", WTO, June 22, 2022, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True.

② "Agreement on Fisheries Subsides Draft Ministerial Decision Of 17 June 2022", WTO, June 17, 2022, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/W22.pdf&Open=True.

③ "Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing", FAO, https://www.fao.org/iuu-fishing/fight-iuu-fishing/zh/, 访问时间:2024年1月6日。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

球约三分之一的渔业资源正在面临过度开发,[①] 这将对整个海洋生态系统产生负面影响,破坏生态平衡,影响其他相关物种的存活和繁衍。

表 3　IUU 捕捞的定义、认定范围和认定依据

名称	定义	认定范围	认定依据
I:非法捕捞 (Illegal fishing)	在一国管辖水域内,本国或外国船只进行的未经该国允许或违反其法律的捕捞活动; 悬挂有关区域渔业管理组织、缔约国旗帜的船只进行的违反区域渔业管理组织和缔约国养护和管理措施或适用的国际法的活动; 违反国家法律或国际义务,包括有关区域渔业管理组织合作国承担的义务。	(1)沿海成员对其管辖区域内的活动的认定;(2)船旗国对悬挂其旗帜的船只的活动的认定;(3)相关区域渔业管理组织或安排(RFMO/A)在其区域和物种权限范围内,依据相关法律做出的认定。	沿海成员以及相关区域渔业管理组织或安排对 IUU 捕捞活动补贴的认定需要根据相关事实信息作出,并且需要在作出认定前向补贴成员提供一次交流相关信息的机会,并及时将最终的制裁措施和期限告知补贴成员以及 WTO 渔业补贴委员会。
U:未报告捕捞 (Unreported fishing)	违反国家法律和法规,未向国家有关主管机构报告或谎报的行为; 在有关区域渔业管理组织管辖区域内违反该组织的报告程序,未报告或谎报的行为。		
U:无管制捕捞 (Unregulated fishing)	在有关区域渔业管理组织的适用区域,无国籍船只、悬挂该组织的非缔约国旗帜、捕鱼实体的船只进行的违反该组织养护和管理措施的活动; 对于没有适用的养护和管理措施的区域或鱼类种群,开展的不符合国际法的捕捞行为。		

资料来源:作者根据 WTO《渔业补贴协定》自制,参见 https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True,访问时间:2023 年 11 月 5 日。

根据《渔业补贴协定》,对鱼类种群过度捕捞的状况采用自我认定的方式,可进行认定的主体包括:①对捕捞发生区域具有管辖权的沿海国;②相关区域渔业管理组织或安排在其权限范围内区域对其权限范围内物种的认定。在认定过程中需要基于可获得的最佳科学证据。

《渔业补贴协定》对已经过度捕捞的渔业资源的补贴纪律同时包含禁止性条款和豁免条款。该协定第 4.1 条规定,如某鱼类种群已被认定为过度捕捞,则禁止对该鱼类种群的捕捞活动提供补贴。同时,该协定第 4.3 条规定,在采取了旨在重建该鱼类种群的可持续管理措施的情况下,有关补贴可以继续维持。

(3)其他补贴

除了上述禁止性补贴之外,《渔业补贴协定》还对一些特殊情况进行了规定。例如,禁止 WTO 成员对其管辖范围之外和相关区域渔业管理组织或安排管辖范围之外的公海区域的捕捞或与捕捞有关的活动提供补贴;WTO 成员应特别注意并适当克制对未悬挂该成员旗帜的船舶给予补贴;以及对状况不明种群的捕捞或与捕捞有关的活动给予补贴。

2.3　特殊机制

(1)一般适用条款

①通报和透明度条款

对渔业补贴的通报是增强成员补贴政策透明度的重要义务。《渔业补贴协定》规定了三个方面的信息通报要求:一是根据《补贴与反补贴措施协定》第 25 条“通知和监督”条款定期通报的渔业补贴信息;二是与执行协定有关的信息,包括所补贴的捕捞活动的类型或种类、被认定从事 IUU 捕捞活动的船只和经营者的名单;三是尽可能通报的额外信息,包括所补贴的鱼类种群状况、对鱼类种群的养护和管理措施、所补

① “The State of World Fisheries and Aquaculture Towards Blue Transformation”, FAO, February 5, 2024, https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9c3ed6a3-c2de-4e4b-b315-9ad6891d8d11/content.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

贴的渔业船队产能和船舶信息、所补贴的渔业中按物种或物种群分列的渔获物数据等。由于WTO成员的渔业补贴通常缺乏透明度,《渔业补贴协定》要求的通报义务被誉为“增加政府渔业补贴措施透明度的关键规定,该措施对于渔业收入和食品安全至关重要”。①

②渔业补贴委员会的设立

在《渔业补贴协定》下,WTO将特设独立的渔业补贴委员会,履行磋商、审议、与其他国际组织联系的职责。渔业补贴委员会将定期召开会议,审议WTO成员的通报情况和《渔业补贴协定》的执行情况;并与联合国粮食及农业组织等其他相关国际组织保持密切联系。

③渔业补贴的争端解决

为了妥善处理成员间的贸易纠纷,《渔业补贴协定》引用了《补贴与反补贴措施协定》第4条“WTO的争端解决机制”,将其适用于协定第3条“IUU捕捞补贴”、第4条“对已经过度捕捞的鱼类种群的补贴”以及第5条“其他补贴”下的磋商和争端解决。同时,《渔业补贴协定》在第11条第3款a项明确规定,该协定以及与其有关的任何调查结果、建议和裁决,对领土主张和海洋划界没有法律影响;第11条第3款b项也对依据该协定设立的争端解决机制做出了类似限制性规定。这体现了《渔业补贴协定》在设立补贴纪律和争端解决机制方面,强调不影响各成员的领土主权和海关管辖权。

(2)特殊和差别待遇

按照联合国可持续发展目标要求,对发展中国家和最不发达国家适当和有效的特殊和差别待遇应成为WTO渔业补贴谈判的组成部分。《渔业补贴协定》提供的特殊和差别待遇主要分为三种类型:一是补贴豁免期限,自协定生效之日起2年内,发展中成员和最不发达成员在不超出其专属经济区及在其专属经济区之内给予或维持的补贴应免于争端解决;二是技术援助和能力建设,设立自愿性WTO筹资机制,向发展中成员和最不发达成员提供技术援助和能力建设援助;三是通报义务减免,对于最不发达成员以及根据联合国粮食及农业组织最新公布数据占全球海洋鱼类捕捞年产量的份额不超过0.8%的发展中成员,可以降低渔业补贴通报频率,每4年通报一次补贴的额外信息;对于多种群捕捞,可提供其他相关且可获得的捕捞数据作为替代。

三、WTO《渔业补贴协定》的特点

《渔业补贴协定》不仅旨在实现对世界海洋和渔业资源的保护,推行可持续发展目标;也旨在增强对多边主义的信心、提高WTO基于共识的谈判方式的可信度。由于164个成员都参与了该协定的多边谈判,新的渔业补贴规则将比目前贸易协定中存在的任何其他关于渔业的规则具有更广泛的范围和更大的影响。

3.1 第一个旨在实现环境可持续发展目标的WTO多边协定

WTO《补贴与反补贴措施协定》致力于规制WTO成员的补贴政策,并解决成员间由于补贴引发的贸易争端。然而,乌拉圭回合达成的《补贴与反补贴措施协定》未有效地考虑到贸易和环境问题。对于渔业补贴对海洋资源可持续发展造成的损害,需要引入新的、更具针对性的渔业补贴规则。

《渔业补贴协定》作为第一个旨在实现环境可持续发展目标的WTO多边协定,在渔业补贴政策与可持续发展导向之间建立了有机联系。一方面,《渔业补贴协定》在补贴的定义、补贴的通报和透明度、补贴的争端解决方面沿用了《补贴与反补贴措施协定》的一般性规定,不修改《补贴与反补贴措施协定》所规定的任何权利和义务,维护了现有国际贸易规则的一致性。另一方面,《渔业补贴协定》专门解决渔业补贴带来的环境可持续发展问题,在传统WTO补贴规则基础上创新性地纳入了渔业执法、资源可持续性评估、政策透明度、国际合作等渔业管理要素。例如,该协定将渔业管理措施作为补贴规

① Tipping A, Irschlinger T., “WTO Members Clinch a Deal on Fisheries Subsidies”, SDG, June 17, 2022, https://sdg.iisd.org/news/wto-members-clinch-a-deal-on-fisheries-subsidies/.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

则的组成部分,相关规则将 IUU 捕捞认定、鱼类种群过度捕捞状况认定、鱼类种群养护与重建措施、捕捞海域相关养护与管理措施等渔业管理要素作为补贴规则的适用条件。此外,该协定要求加强与渔业管理相关的政策透明度。除了根据 WTO《补贴与反补贴措施协定》定期提交的渔业补贴通报之外,各成员还须提供与执行协定有关的信息,包括所补贴的捕捞活动的类型或种类、被认定从事 IUU 捕捞活动的船只和经营者的名单;并尽可能提供所补贴的捕捞活动相关的鱼类种群状况、渔业管理措施、受益于补贴的船只资料、渔获量数据等相关信息。这些渔业管理规则有助于推动各成员的海洋渔业补贴与管理政策向科学化、精细化和绿色化方向不断转型,有助于提升全球渔业治理水平,以有效落实联合国《2030 年可持续发展议程》第 14.6 条目标,推动海洋资源可持续发展。

3.2　关注发展中成员和最不发达成员的诉求

作为一份多边协定,《渔业补贴协定》参与成员众多,包容性强,充分考虑了各方诉求,保障发展中成员和最不发达成员的谈判参与权和渔业发展权。例如,除了特殊和差别待遇条款之外,《渔业补贴协定》第 6 条要求各成员在提出涉及最不发达成员的事项时,应采取适当的克制,考虑所涉最不发达成员的具体情况。同时,《渔业补贴协定》充分吸纳了发展中成员的建议。例如巴西曾在提案中建议,在讨论渔业范围时,不应包含水产养殖。《渔业补贴协定》最终将对水产养殖或内陆渔业的补贴排除在外。[①] 印度、印度尼西亚和中国曾对 2007 版规则草案发表意见,认为第 2 条豁免条款中涉及的船只或船员安全、提前退休等补贴主要为发达成员所使用,并未考虑发展中成员的利益。[②]《渔业补贴协定》最终未单独设立豁免条款。此外,《渔业补贴协定》通过设立自愿性筹资机制,向发展中成员和最不发达成员提供技术援助,帮助上述成员更好地履行协定义务,促进国内渔业的绿色转型发展。

3.3　协调 WTO 与其他渔业管理机制的关系

《渔业补贴协定》在 WTO 规则和渔业领域的国际组织规则之间建立了联系,确保该协定与其他国际法律要求没有重叠、分散或冲突,与现有的国际渔业管理框架相一致;同时要求加强与联合国粮食及农业组织、各区域渔业管理组织、国际农业发展基金等国际组织的合作。这在处理与贸易相关的环境问题上是一个重要经验。由于 WTO 并非一个专门的渔业管理组织,因而需要明确 WTO 可规范的规则范围以及与其他渔业管理机制的关系,确保 WTO 在为与贸易相关的环境问题提供解决方案时,不会造成相关规则和纪律的国际碎片化趋势。

四、WTO《渔业补贴协定》的未来前景

从《渔业补贴协定》的谈判过程和文本内容来看,作为 WTO 首份以环境可持续性为核心的、具有约束力的多边协定,对于 WTO 促进可持续发展目标、建立公正合理的国际渔业治理秩序;激活多边谈判功能、推进贸易和环境相关问题的讨论产生了积极作用。但由于 WTO 是一个成员驱动型的组织,从《渔业补贴协定》的最终实施来看仍面临不确定性。截至 2024 年 6 月 6 日,有 76 个成员正式接受了《渔业补贴协定》议定书,[③]距离协定正式生效所需的三分之二成员数量(110 个成员)还有一定差距。同时

① Brazil, "Contribution To The Discussion on The Framework for Discipline On Fisheries Subsidies", WTO, March 31, 2005, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/W176.pdf&Open=True.

② India, Indonesia and China, "Need for Effective Special & Differential Treatment For Development Country Members In The Proposed Fisheries Subsidies Text", WTO, May 19, 2008, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx? filename=Q:/TN/RL/GEN155R1.pdf&Open=True.

③ 正式接受《渔业补贴协定》议定书的 76 个 WTO 成员包括:瑞士、新加坡、塞舌尔、美国、加拿大、冰岛、阿拉伯联合酋长国、欧盟(算作 27 个成员)、尼日利亚、伯利兹、中国、日本、加蓬、秘鲁、乌克兰、中国香港、新西兰、中国澳门、阿尔巴尼亚、澳大利亚、博茨瓦纳、科特迪瓦、古巴、韩国、圣卢西亚、斐济、智利、冈比亚、英国、佛得角、巴巴多斯、多米尼加、塞内加尔、乌拉圭、海地、文莱、乍得、马来西亚、挪威、卢旺达、沙特阿拉伯王国、多哥、土耳其、菲律宾、南非、俄罗斯、柬埔寨、老挝、毛里求斯、卡塔尔。资料来源:https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_acceptances_e.htm, WTO, 访问时间:2024 年 6 月 6 日。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

由于各成员的立场分歧,第13届部长级会议期间未能就第一轮谈判中的未决问题,例如导致更广泛的产能过剩和过度捕捞的补贴等达成一致。

4.1 对于促进环境可持续发展具有重要意义

WTO的宗旨本是贸易自由化,但在贸易和环境关系愈加紧密、可持续发展问题日益突出的形势下,WTO愈加强调通过贸易协定解决贸易和可持续发展问题。例如,《补贴与反补贴措施协定》在第八条所规定的不可诉补贴中包含了为使现有设施适应环境要求而进行的补贴。①

作为第一个将环境可持续发展作为主要目标的WTO多边协定,《渔业补贴协定》的意义非凡。面对全球渔业管理中普遍存在的政策透明度不足、跨国协调困难、补贴不均衡等问题,《渔业补贴协定》在WTO框架内搭建了全球渔业捕捞的法律规则体系,通过设定禁止性补贴纪律,促使各国调整渔业补贴结构,在减少有害补贴的同时,更多地转向促进渔业资源可持续发展的有益补贴,有助于完善全球渔业管理秩序,以支持资源保护型、环境友好型的绿色渔业发展。

4.2 为贸易与环境问题的相关讨论提供模板

WTO的以往贸易协定是与贸易相关并且追求竞争中立,而《渔业补贴协定》是个例外。虽然《渔业补贴协定》的序言中并没有明确表述,但其处理的是贸易政策的环境溢出效应,而非追求竞争中立。② 当前,贸易和环境已经成为WTO的重点议题,对此有两种处理模式。一是从贸易自由化角度,降低环境友好型产品的市场准入壁垒。WTO成员可以进行环境产品关税的谈判,以降低关税的方式促进环境友好型产品的跨境流动,从而促进各国的绿色消费转型。部分WTO成员发起的环境产品协议(EGA)旨在取消重要的环境友好型产品关税,促进废品分类装置、太阳能电池板、燃气和风力轮机、空气质量监视器、运输用制冷机组等环境友好型产品的跨境自由贸易,③发挥贸易在环境保护、绿色经济发展中的重要作用。

二是基于可持续发展目标,规制WTO成员的国内政策。WTO成员在渔业补贴规则谈判方面的进展代表着各方对于可持续发展目标的共识。《渔业补贴协定》通过规制渔业补贴政策、监管渔业管理措施,来遏制不合理的政府扶持对渔业资源带来的不利影响。该协定为通过国内政策规制来平衡产业、贸易发展与环境可持续性提供了思路,为WTO适应当代贸易挑战、处理贸易、资源和环境等全球性、交叉性问题提供了经验借鉴。

4.3 WTO成员将对未决问题继续开展谈判

虽然WTO成员在第12届部长级会议期间达成了《渔业补贴协定》文本,但该协定的最终生效仍存在不确定性。当前仍有近40个WTO成员尚未完成《渔业补贴协定》的国内批准程序,该协定能否顺利生效,取决于这些成员能否尽快完成国内批准工作。

同时,WTO成员仍需对渔业补贴相关规则进行进一步澄清或谈判。一方面,现有协定存在部分条款界定不清晰的问题,可能会在未来实施过程中面临挑战。例如,协定第4.1条禁止对已处于过度捕捞的鱼类种群提供捕捞补贴,触发条件为鱼类种群被认定为处于过度捕捞状态,但对于过度捕捞的定义不够明确,缺乏对该种群的历史恢复情况和可持续水平是否减少的考虑。④ 在协定实施过程中,WTO成员可能会因为对过度捕捞状态的不同理解产生争议。比如,有的鱼类种群在某一段时间内被认定为过度捕捞,但因科学管理措施已出现恢复趋势,未考虑这种情况的补贴规制可能会被认为过于苛刻。此外,《渔业补贴协定》纳入了对无管辖海域、未悬挂成员旗帜的船舶、状态不明种群的

① 2000年1月1日起已失效。

② Hoekman B M, Mavroidis P C, Sasmal S, "Managing externalities in the WTO: the agreement on fisheries subsidies", *Journal of International Economic Law*, Vol. 26, No.2, 2023, pp.266-284.

③ EGA具体内容:https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm,访问时间:2024年1月10日。

④ 在《渔业补贴协定》的草案中,曾提议对这些触发条件进行更为细化的定义,特别是在文件TN/RL/W/276/Add.1中,提议应更加明确地界定哪些情况下过度捕捞状态的鱼类种群应当受到补贴规制。然而,这些提议最终并未纳入最后的协定版本。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“其他补贴”纪律,但由于文本较为简单,存在一些模糊性。一是对于无管辖海域的补贴执法,在实际执行中面临如何界定和监控无管辖海域的活动、确定补贴的适用范围和执法管辖权的挑战。二是对于未悬挂成员旗帜船舶的补贴执法,由于国际水域的复杂法律地位和不同国家对船舶注册和管理方式的不同,执行补贴纪律存在技术和法律上的挑战。三是对于状态不明种群的补贴执法,由于对这些种群缺乏充分的科学认知和评估标准,如何在实践中认定种群范围和补贴情况存在挑战。

另一方面,现阶段的《渔业补贴协定》未涵盖 WTO 成员所关注的所有议题,WTO 成员仍需对助长产能过剩和过度捕捞的补贴、发展中成员和最不发达成员的特殊和差别待遇、通报和透明度以及其他产能过剩和过度捕捞问题开展进一步谈判。为此,《渔业补贴协定》嵌入了“日落条款”,即应在协定生效之日起四年内完成全部未决议题谈判,否则协定将终止。在第 13 届部长级会议之前,WTO 渔业补贴谈判主席向成员散发了《渔业补贴补充协定》(草案),以促使成员在第 13 届部长级会议期间针对上述议题展开讨论。然而,各成员在为发展中国家创造公平竞争环境的问题上存在分歧,尤其是印度对涉及特殊和差别待遇的若干问题提出了异议,认为当前协定无益于渔业界的福利。最终,第 13 届部长级会议未能在《渔业补贴协定》的基础上进一步推进。WTO 成员仍需为达成更加全面的《渔业补贴协定》做出努力。

五、WTO《渔业补贴协定》对中国的影响和策略

5.1 《渔业补贴协定》对中国的积极影响

《渔业补贴协定》仅对专向性海洋捕捞补贴进行纪律约束。自 20 世纪 80 年代以来,我国渔业发展实行以养为主的基本方针,在从事海洋捕捞的同时,海产品养殖业不断发展,渔业结构得到长期持续的优化。2022 年,我国渔业产值为 15 267.49 亿元,其中海洋捕捞产值为 2 488.91亿元,仅占全国渔业总产值的 16.3%。[①] 由于我国海洋捕捞占比较小,实施《渔业补贴协定》对我国而言机遇大于挑战,将有助于我国进一步优化渔业结构,实现渔业的高质量可持续发展;同时有助于我国主动参与全球渔业治理,切实履行国际责任义务,树立负责任大国形象。

(1)有助于我国利用多边谈判推动国内改革,实现渔业高质量可持续发展

作为全球第一大渔业捕捞国和贸易国,在 WTO 渔业补贴规则谈判过程中,我国顺应谈判形势,主动完善自身政策做法。近年来,国内渔业主管部门严格控制捕捞强度,完善资源保护制度,严厉打击 IUU 行为,不断加大渔民及船员的权益保护。在渔业补贴方面,我国不断调整渔业燃油补贴政策,[②]在 2019 年完成了“将捕捞业燃油补贴降至 2014 年补贴水平 40%的目标”。2021 年 5 月,我国渔业补贴进行了新一轮调整,补贴重点转向建设渔业基础公共设施、促进渔业绿色循环发展、提升国际渔业资源养护和履约能力等方向。在“十四五”渔业补贴政策文件中,提出将实施“海洋渔业资源养护”补贴,发放“海洋伏季休渔补贴”和“负责任捕捞补贴”等有益补贴。随着我国实施《渔业补贴协定》,将进一步优化我国渔业补贴的支出结构和使用方向,增强渔业补贴的合理性和有效性。

首先,《渔业补贴协定》的补贴纪律将有助于我国优化渔业补贴结构。一方面严厉禁止助长 IUU 活动的捕捞补贴和对已经过度捕捞的鱼类种群的捕捞补贴。对于 IUU 捕捞,我国《远洋渔业管理规定》明文禁止 IUU 捕捞以及相关协助行为,建立了“黑名单”制度以及涉渔典型案例通报制度。对于过度捕捞的鱼类种群,我国现行的渔业补贴政策未有明确的规定。实施

① “2022 年全国渔业经济统计公报”,农业农村部渔业渔政管理局,2023 年 6 月 28 日,http://www.yyj.moa.gov.cn/kjzl/202306/t20230628_6431131.htm.

② “关于调整国内渔业捕捞和养殖业油价补贴政策促进渔业持续健康发展的通知”,财政部,2015 年 7 月 13 日,https://www.gov.cn/xinwen/2015-07/13/content_2895987.htm。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

《渔业补贴协定》将有效促进渔业捕捞法律法规、规章等规范性文件的完善,建立更加严格的监管体系。另一方面逐步减少容易受到挑战的补贴,例如渔业燃油补贴、政府转移税收、远洋开发新渔场补贴等;不断增加有利于渔业资源可持续发展的绿色补贴,如研发补贴、改善渔业管理系统的补贴、改善渔民工作和健康条件的补贴、因休渔提供的补贴等。

其次,《渔业补贴协定》的透明度要求将有助于我国优化渔业海洋捕捞管理体系。由于渔业补贴的范围较广、形式多样,在统计层面难以包含各类补贴数据,导致我国渔业补贴的统计数据缺乏精确度,难以详细分析我国渔业补贴的类别、金额、渔业活动对资源与环境的实际影响等。为满足《渔业补贴协定》规定的通报与透明度义务,例如协定第8条规定成员需定期通报所提供补贴的捕捞活动类型,我国需进一步提升渔业补贴数据的透明度和精确度,完善渔业捕捞全过程信息监测,实行渔业的精细化管理。

第三,《渔业补贴协定》有助于促进我国渔业高质量、可持续发展。实施《渔业补贴协定》与我国生态文明建设的基本方针和渔业高质量发展的目标相契合,对促进我国渔业高质量可持续发展、引导渔民养护渔业资源具有积极影响。通过打击非法渔业活动、合理调控捕捞规模,不仅能够促进国内渔业向更加绿色、环保、高效、有序的方向发展,也顺应全球渔业可持续发展的方向。

(2)有助于我国主动参与全球渔业治理,树立负责任大国形象

作为渔业大国,我国在海洋领域秉持“命运共同体”理念,促进国际海洋秩序朝着更为公平、合理的方向发展。① 一方面,通过与亚非拉美地区的相关渔业资源国建立双边渔业会谈或对话机制、签署双边渔业合作协定,有效促进了合作国家和地区的渔业和经济发展。② 另一方面,在满足全球市场的鱼类产品需求、保障水产品供应链的稳定性方面发挥了重要作用。同时,我国积极推行近海渔业保护政策,并将其成功经验推广至公海领域,实施渔船总量限制管理试点,展现出我国对海洋资源保护的高度关注和行动。

在国际舞台上,我国重视WTO在全球海洋治理中的宝贵价值,在WTO这一多边平台推进《渔业补贴协定》谈判,对于促进谈判的包容性,更好地团结广大发展中成员,推动渔业发展和可持续发展目标之间的平衡具有重要意义。通过多边平台,我国深度参与谈判过程,为最终达成协定做出了积极贡献。在谈判中,我国提交了多项渔业补贴提案,并就协定文本提出了具体建议,重点细化IUU捕捞活动的相关规定,推动达成了禁止性补贴纪律。此外,在涉及领土主权和海洋划界问题上,我国支持并促成了相应限制性规定,明确了该协定及其有关的任何调查结果和裁决不对领土和海洋权利产生法律影响,进一步确认了我国在海洋事务中的法理地位。2023年6月27日,我国正式接受《渔业补贴协定》议定书,完成了该协定的国内批准程序,展现了我国在全球渔业治理领域推行多边主义、切实履行国际责任的决心,为推进环境保护和可持续发展议题做出了积极表率。

(3)有助于我国平衡WTO改革议程,积极参与贸易和环境议题讨论

在谈判议题的设定方面,当前WTO呈现议题扩张趋势,越来越多的“环境发展”“生物多样性”“气候变化”等可持续发展内容纳入WTO成员的讨论范围。我国不仅要积极参与现有谈判,还要更加积极主动地提出和引领新议题,探索多边合作的新可能。当前,在WTO与渔业补贴并行的贸易和环境议题讨论还包括“塑料污染与环境可持续塑料贸易”非正式对话、贸易和环境可持续性倡议结构化讨论、化石燃料补贴改革谈判。在上述议题中,我国作为发起方和协调方之一,主动引领“塑料污染与环境可持续塑料贸易”非正式对话,旨在加强减少塑料污染

① 杨剑:“建设海洋命运共同体:知识、制度和行动”,《太平洋学报》,2020年第1期,第94-96页。

② 黄瑶、徐琬晴:“全球海洋法治视角下“海洋命运共同体”理念的落实”,《太平洋学报》,2023年第10期,第82-96页。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

方面的全球努力,提高塑料贸易统计透明度,加强国际合作、成员能力建设与技术援助。我国积极参与了贸易和环境可持续性倡议结构化讨论,议题包括环境产品和服务自由化、碳边境调节机制、化石能源补贴改革、循环经济、可持续价值链、绿色贸易援助等。我国尚未加入化石燃料补贴改革谈判,仍处于观望阶段。

未来 WTO 将成为推动贸易和环境领域跨议题谈判的重要多边平台,我国需积极参与相关讨论,提出中国方案,推动务实成果。对此我国与美欧等发达成员尚有讨论空间,有助于推动“可持续发展”和“包容性”理念,平衡 WTO 改革议程;同时也为我国在更先进的区域贸易协定中,谈判和接受更高标准的贸易和环境议题提供了谈判经验。

5.2　中国应采取的策略建议

(1)积极履行第一阶段协定承诺,发挥规则示范引领作用

作为世界最大的渔业生产国之一,我国在过去几十年积累了丰富的渔业发展经验。通过有效实施《渔业补贴协定》,能够发挥规则的示范引领作用,一方面推动我国渔业管理体制不断完善,另一方面维护公平合理的国际渔业补贴纪律,为我国外向型渔业发展创造良好的国际环境。

为适应《渔业补贴协定》对渔业发展带来的新要求,提升国际履约能力,我国应持续完善国内政策体系,加快推动《中华人民共和国渔业法》修订,适时推进《中华人民共和国渔业法实施细则》《捕捞许可管理规定》等渔业行政法规、规章和规范性文件的制订或修订,健全法治保障。此外,《渔业补贴协定》的核心是规制产能过剩和过度捕捞补贴,因此应建立健全渔业捕捞过程信息监测与统计、渔获物可追溯制度等,加强捕捞强度管控,加大对非法捕捞的打击力度。在近海捕捞方面,我国应优化捕捞作业结构,实施海洋渔业资源总量管理;设立重要经济鱼类最小可捕标准及幼鱼比例管理,鼓励负责任捕捞。同时,推进远洋渔业高质量发展,加强对远洋渔船作业的管理,[①]继续开展公海自主休渔,树立负责任渔业大国形象,推动全球渔业资源的科学养护和可持续利用。

(2)跟踪研判下一阶段谈判动向,坚决维护我国核心利益

在积极履行第一阶段协定承诺的基础上,我国应继续建设性地参与下一阶段的渔业补贴规则谈判,针对导致产能过剩和过度捕捞的补贴、发展中国家和最不发达国家成员的特殊和差别待遇、通报和透明度等未决事宜开展积极磋商,推动于我有益的渔业补贴规则方案,在规定期限内完成渔业补贴全面纪律的谈判。

首先,在导致过度捕捞和产能过剩的补贴方面,由于何为产能过剩和过度捕捞难以认定,[②]在《渔业补贴补充条款》草案中简单地采用了清单法,列举了 8 项可能被认为是助长产能过剩和过度捕捞的补贴项目,包括对建造、购置、维护、现代化改造、翻修或升级的补贴;对船只机器和设备的购置或维护补贴;对燃料、冰或鱼饵的购置/成本补贴;对人员、社会费用或保险的补贴;对船只人员的收入补贴;对捕捞鱼类的价格支持、海上支持补贴、覆盖船只、捕捞或渔业相关活动经营亏损的补贴。对于上述补贴,《补充条款》制定了禁止性纪律。对此,我国应尽早采取措施,逐步减少或替代对上述渔业补贴的使用。

其次,在发展中成员的特殊和差别待遇方面,小型脆弱沿海国家、ACP 集团、中国、巴西等发展中经济体强调渔业在其经济发展中的重要地位。作为全球第一大渔业大国和 WTO 第一大发展中成员,我国在谈判中应坚持权利与义务相平衡的原则,自主务实处理特殊和差别待遇,承担与自身经济发展水平和能力相符的义务。

---

① 薛桂芳、房旭:“我国《渔业法》域外效力的强化——兼论负责任远洋渔业国家形象的维护”,《太平洋学报》,2018 年第 2 期,第 59-68 页。

② Tipping A, Irschlinger T., “WTO Negotiations on Fisheries Subsidies: What's the state of play?” IISD, July 14, 2020, https://www.iisd.org/system/files/2020-08/wto-negotiations-fisheries-state-play_0.pdf.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

第三,尽管《渔业补贴补充条款》未纳入WTO成员先前关注的远洋捕捞补贴,但需提前做好应对。我国在远洋捕捞问题上具有较大利益。我国对远洋捕捞企业和远洋捕捞项目实行许可制管理,设定了一套单独的远洋管理体制。这种制度是出于管理需要,而非从提供补贴的角度设立。因而需要设定公平、合理的远洋补贴纪律,不能基于远洋管理体制进行歧视。同时,应加强海外远洋渔业企业监管。我国不少远洋渔业企业在海外设有分支机构,应加强对其海外机构的监督与管理,以应对未来可能谈判的远洋捕捞纪律。

最后,对于美国先前提出的有害性渔业补贴与强迫劳动问题存在关联,需要给予高度关注,充分考虑若将"强迫劳动"问题纳入WTO可能会产生的体制性影响,以及部分成员出于政治化目的而滥用相关规则的不利后果。

责任编辑 杨海萍

Negotiation and Prospects of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies from the Perspective of Sustainable Development

LI Siqi[1] SUN Mengdi[1]

(1. *University of International Business and Economics*, *Beijing* 100029, *China*)

Abstract: Fisheries subsidies are an important tool for countries to support fisheries development, while the resulting problem of overfishing has become a pressing concern. On June 17, 2022, the Agreement on Fisheries Subsidies was adopted at the 12th Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO), marking a significant achievement in the international fisheries subsidies negotiations over the past 20 years. As the first WTO multilateral agreement aimed at achieving environmental sustainability goals, the Agreement on Fisheries Subsidies promotes the sustainable utilization of fisheries resources and the protection of marine ecosystems and biodiversity by reducing harmful fisheries subsidies. Looking ahead, this Agreement provides a template for global discussions on trade and environmental issues. While pushing for the eventual implementation of this Agreement, WTO members will continue negotiations on pending issues. For China, the implementation of this Agreement offers opportunities more than challenges, aiding the country in achieving high-quality sustainable development in fisheries, actively participating in global fisheries governance, and engaging in the discussions on the WTO trade and environmental issues. China should actively fulfill its commitments under this Agreement and constructively participate in the negotiation of pending issues, putting forward proposals that align with its core interests.

Key words: WTO; fisheries subsidies; sustainable development; trade and environmental issues; World Trade Organization

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net