

WTO 框架下水產品的貿易救濟制度與市場保護機制

楊一男 / 水產試驗所東部漁業生物研究中心

■ 前言

水產品是全球貿易市場中最主要的商品之一，包含養殖、漁撈及水產加工等產品是國際食品貿易中佔比最高的類別。綜觀近年來全球水產品貿易趨勢可見，水產品往往是某些發展中國家外銷收入主要來源之一，根據越南農業農村部漁業司 (Ministry of Agriculture and Rural Development and Fisheries) 統計，越南水產品 2023 年出口收入達到新臺幣 3,036 億元，其中蝦類是出口總額的最大貢獻者，約新臺幣 1,139 億元，其次是鯰魚約新臺幣 627 億元、鮪魚約新臺幣 297 億元、軟體動物約新臺幣 264 億元。不同國家之間各自國內水產業的產業結構大相逕庭。水產品的國際交易隨著冷鏈保鮮技術發展，而有飛快進步，當國際交易日趨頻繁，發生水產品貿易糾紛或貿易爭端時有所聞。倘若爭議發生時，依循國際貿易協定規則提出救濟為最常見的措施，國際貿易協定具有強制力、法律約束力，故產業投入研究水產品國際經貿法有其必要性，以規避風險並保護水產品市場合法利益。

■ 全球水產品貿易未來可能常見的衝突

全球水產品貿易未來可能常見的衝突有 (1) 漁業補貼：有關政府向國內漁業提供補貼的爭議，可能被視為扭曲國際貿易並造成不公平競爭。(2) 過度捕撈與資源管理：與過度捕

撈、不可持續捕撈方式及不同國家或地區共享漁業資源管理有關的衝突。(3) 各國或區域貿易的產品標準與法規：例如美國 FDA204 條可追溯規範等相關食品安全標準、環境法規、水產養殖及海鮮認證要求等爭議。(4) 關稅和進口限制：由於不同國家對水產品施加關稅、進口配額和其他貿易壁壘而引起的貿易衝突。(5) 非法、不通報和不受管制 (IUU) 捕撈行為與限制：與 IUU 捕撈做法和打擊非法捕撈活動相關的問題，可能影響國際海鮮貿易。

■ WTO 架構下貿易救濟機制

國際貿易協定大致分為雙邊、複邊與多邊等不同形態，單就行之有年，體系較為完整的多邊貿易體系而論，各別國家或經濟體之間的貿易行為，都有可能受到世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 一系列關於自由貿易與公平貿易規則的管轄。1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 生效；1995 年 WTO 正式成立發展至今，已逾 30 年，臺灣於 2002 年以會籍名稱「臺、澎、金、馬個別關稅領域」正式加入 WTO。

在 GATT 1994/WTO 框架下，無論是工業產品或者農產品，原則上適用相同的國際貿易規定，惟農業往往具有較特殊的保護主義色彩，故與一般貨物相較，具有更多非關稅的手段 (洪，2017)。不過，就 GATT 1994 烏拉圭



回合談判後訂定的《農業協定》，卻又在條文中排除水產品的適用性，這意味著水產品貿易須遵守適用於非農產品（即工業產品）的世貿組織一般規則。

與農產品不同，水產品貿易並非 WTO 在 90 年代多邊貿易談判 (Multilateral trade negotiations, MTN) 的法定主題之一。然而，涉及水產品貿易的爭端層出不窮，包括 WTO 貿易暨環境委員會 (Committee on Trade and Environment, CTE) 在內的多個國際論壇，不斷辯論對漁業部門的補貼，以及如何建構與環境永續有效的鏈結。水產品貿易衝突的實際案例包括各國間漁業補貼爭端、因非法捕撈行為而產生海鮮進口的貿易限制，或是國際間對於養殖水產品安全標準、養殖環境標準等眾多分歧等。此外，關於漁場和領海經濟使用權的衝突，也可能導致水產品之貿易爭端。有別於過往經常發生的貿易爭端形式，例如關稅、數量管制及反傾銷措施 (anti-dumping measures) 等。

近年來由於環境保護意識抬頭，加上對於水產品的安全和檢疫日趨嚴格，各國管制措施往往成為其他出口國的貿易壁壘（倪，

2011），例如技術性貿易障礙 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)、衛生和植物檢疫措施 (phytosanitary measures)，以及一般國家豁免 (general national exemptions) 也是水產品貿易中常見的爭議來源。

根據 WTO《漁業補貼協議》對人類健康和環境保護的廣泛解釋，以及敦促國際對於海洋保護的努力，可能會導致 WTO 規則允許的貿易障礙被擴大適用。

對於從事水產品國際貿易者，熟悉國際經貿法規則與實務運作可謂至關重要，包含不同國家或地區的進出口規定，以及相應的貿易協定，例如歐洲聯盟之《歐盟官方水產品輸入規定》。其次，國際貿易法還涉及各項關稅、關務手續、技術標準和衛生檢疫等方面規定，這些都直接影響水產品進出口。此外，了解國際貿易法可以協助水產品業者避免貿易風險，合理應對貿易爭端和糾紛，並確保進出口業務在國際市場上運作順暢。

一般而言，我們提到 WTO 的救濟方式（圖 1），包含在一般貿易狀態 (fair trade) 下的防衛措施 (safeguard measures)，WTO

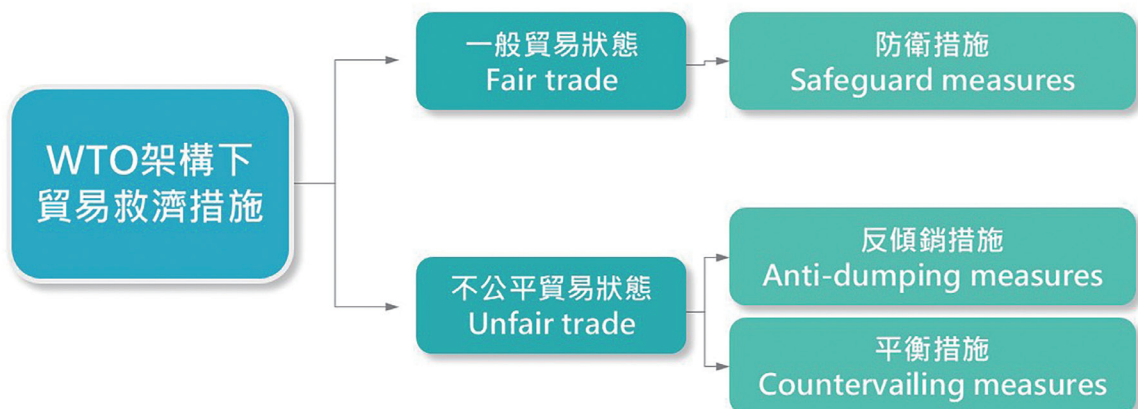


圖 1 在世界貿易組織 (WTO) 框架下的貿易救濟措施簡圖

為了竭力保護會員免受不公平貿易 (unfair trade) 行為的衝擊，因此「防衛措施」被認為是一種因應自由貿易全球化而生的安全閥 (safety valve) (吳，2006)，反面論點，則被認為可能具有逃避條款的性質。從過往貿易紛爭與仲裁案例歸納，自由貿易傾向於允許在非常特殊的情況下，啟動特別防衛機制 (special safeguard mechanism, SSM)，畢竟，若某項水產品短期內進口量激增或不正當低價傾銷，實則衝擊本國同類產業，仍可祭出各項補貼暨平衡措施 (countervailing measures) 維護國內產業，不過，仍須設置相對補償措施與緩衝時間，以避免國際貿易的不確定性 (trade uncertainty)，並且不可違背 WTO 相關協議、共識與規範。

■ WTO 架構下常規的國際貿易救濟方式

假設處於一般貿易情況下，A 國的水產品出口至 B 國在短時間內快速增加，B 國得透過防衛措施暫時性限制特定水產品進口，以協助 B 國特定水產業或水產品的生產端，能暫時紓緩進口壓力，並逐步調整產業或產品回到正常貿易狀況。

倘若 A 國廠商對 B 國有傾銷行為，或者 A 國政府透過大量補貼自己國家水產業，以致使 B 國水產業者或水產市場遭受嚴重衝擊，達到確實有不公平貿易之情事，WTO 會員可以對進口之水產品採行「反傾銷措施」或「平衡措施」調查，用以救濟 B 國水產業所遭受的損害 (表 1)。以下詳細介紹三種措施的內涵意義：

一、防衛措施

按 GATT1994 第 19 條「特定產品輸入之緊急措施」，為 WTO 會員彼此得援引採取防衛措施的法源依據，條文規定：「……某一產品並大量輸入該締約國，以致損及國內同類產品或直接競爭產品之製造商或有損害之虞，則該締約國對此項產品為防止或彌補損害，於必要時期及必要範圍內，得暫停履行本協定全部或一部之義務，取消或修正對該產品之關稅減讓…」，此外 WTO 防衛協定 (The Agreement on Safeguards, SG)，乃設置臨時貿易補救措施，可以針對進口激增而對國內生產商造成或可能造成嚴重損害的情況而實施；這些措施旨在為國內水產業提供喘息空間，以適應日益激烈的國際競爭，保護方式包含採取「關稅」(tariff increase)、「進口配額」(quota) 或其他「暫時進口限制」(temporary import restriction) 的形式。唯，保障措施須遵守國際貿易規則規定的嚴格條件和程序，以確保僅在必要時使用保障措施，並且不會造成不必要貿易障礙。

二、反傾銷措施

規範於《GATT 1994》第 6 條反傾銷稅及平衡稅，如第一項明訂「各締約國認為：一國產品以低於該產品之正常價格銷往另一國，致嚴重損害該輸入國之某一工業或有嚴重損害之虞或阻礙某一工業之建立，應認為構成傾銷」，以及 GATT1994《反傾銷協定》，旨在解決傾銷問題，當 A 國生產水產品以低於 A 國自己國內市場正常價值應有的價格，向 B 國出口水產品時，就可能發生傾銷問題。這可



表 1 WTO 法律框架下三大類貿易救濟方式、條件、措施與有效期限一覽表

救濟方式	採取救濟措施的條件	具體救濟措施	救濟有效期限
防衛機制 (公平貿易行為)	1. 某產品短時期內大量進口 2. 對國內產業造成嚴重損害或威脅 3. 前兩項需存在因果關係	1. 臨時性防衛措施 2. 提高產品進口關稅 3. 進口數量限制	原則上不超過 4 年
反傾銷措施 (不公平貿易行為)	1. 出口國產品存在傾銷，價格低於正常價格 2. 對國內同類產品造成實質損害、實質威脅 3. 對國內同類產業造成實質損害或可預期損害 4. 第 1 項與第 2 項、第 3 項需存在因果關係	1. 臨時反傾銷措施 2. 價格承諾 (係針對出口業者) 3. 反傾銷稅 (係針對進口業者)	一般不超過 5 年
平衡措施 (不公平貿易行為)	1. 出口產業或產品具有歧視性補貼行為 2. 對國內同類產品造成實質損害、實質威脅 3. 對國內同類產業造成實質損害或可預期損害 4. 歧視性補貼與損害之間具因果關係	1. 反補貼調查 2. 反補貼措施 (係針對出口國業者或政府)	平衡稅應於實施課徵起 5 年內終止

資料取自經濟部國際貿易署、WTO 官方網站

能會對 B 國國內相同或類似水產品的水產業者造成損害。為了抵消傾銷造成不公平貿易的影響，B 國可以對 A 國傾銷水產品徵收反傾銷稅，從而將其價格提高到足以反應公平市場價值的水平，以達成 WTO 對於貿易透明性與可預測性的宗旨。

三、平衡措施

法源依據《GATT 1994》第 6 條、第 16 條，以及 WTO《補貼及平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM)，係為另一項解決不公平貿易行為的重要貿易救濟措施，例如 A 國政府向其國內水產品生產業者提供的補貼，此補貼可能大幅降低受補貼水產品的生產成本，從而扭曲自由貿易公平競爭，使 A 國水產品在全球市場上獲得不公平的成本優勢，則 B 國為了抵銷 A 國國內的補貼對 B 國國內的產業衝擊，B 國可以對受補貼水產

品徵收反補貼稅，俾利有效抵銷補貼，恢復公平競爭。

補貼爭議為農漁產品國際經貿談判最常發生的齟齬和爭議，多年來仍爭議不下，難以簡單的全球貿易利得，或者消費者的價格優勢作考量。不過，目前國際貿易爭端實務中，平衡措施造成的貿易爭端案例反而較少發生 (Wang, 2023)。

此外，仍須注意發動救濟措施的幾項法理與原則：(1) 防衛機制在一般貿易行為內發生，故救濟條件為「嚴重損害」或「嚴重威脅」，法律成立要件更甚於反傾銷與平衡措施的「實質損害」或「實質威脅」。(2) 傾銷行為中不含政府因素，但平衡措施則包含政府措施，常見為特定的專向性補貼，或稱為歧視性補貼 (discriminatory subsidies)。(3) 反傾銷與平衡措施最大差異在於貿易調查對象不同，反傾銷係針對出口國經營者，平衡措施則常常包含出口國政府。