

## 簡析泛太平洋經濟夥伴關係協定之爭議性議題

### —以市場開放談判模式與智慧財產權保護程度為中心

吳詩云

泛太平洋經濟夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下簡稱 TPP 協定) 為亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 發展亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) 之可能途徑之一<sup>1</sup>。而為從所有發展 FTAAP 之可能途徑中脫穎而出, TPP 談判國於今 (2011) 年展開密集之談判<sup>2</sup>, 期望能順利在年底之 APEC 領袖會議上提出成果。

台灣在擴展與其他國家簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreements, FTAs) 之過程中始終面臨諸多非經濟因素之障礙, 即使與中國簽署 ECFA 之後, 目前積極洽談之 FTA 亦僅台星而已, 明顯地落後於韓國等貿易競爭對手, 於 WTO 多邊場域之自由化進程遲滯之此刻, 這樣的處境自然十分不利。為了爭取 TPP 協定成為 FTAAP 之最佳路徑, TPP 協定勢必得納入更多的 APEC 會員體, 以擴大其參與, 美國亦為如此表示<sup>3</sup>。這對台灣而言, 自是擴展本身 FTA 網絡之絕佳機會, 也因此宜充份掌握 TPP 協定之各有關議題, 故本文特別針對最近的一些談判爭議, 進行探討。

以下將分為三個部分: 首先介紹 TPP 協定談判擴大及加速之背景, 以去年 APEC 領袖宣言、以及美國欲在今年其所主辦之 APEC 會議上所達成之目標, 做為主要內容; 第二部分則分別介紹近來 TPP 協定談判引發較多爭議之市場開放談判模式與智慧財產權保護程度; 由於市場開放談判模式為程序面之爭議, 本文認為此問題解決之難度不高, 因此將先作介紹, 而智慧財產權保護程度因涉及之問題較為複雜, 是以置後討論; 本文最後則係將相關評析作一統整, 以為結論。

#### 一、TPP 協定談判擴大及加速之背景

<sup>1</sup> The 18th APEC Economic Leaders' Meeting, Yokohama, Japan, *Pathways to FTAAP*, Nov. 14, 2010, at [http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010\\_aelm/pathways-to-ftaap.aspx](http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/pathways-to-ftaap.aspx).

<sup>2</sup> TPP 協定於今年 2 月 14—18 日於智利完成第五回合談判, 並於今年 3 月 28 日—4 月 1 日在新加坡完成第六回合談判, 第七至第九回合則預訂於今年 6 月、9 月及 10 月分別在越南、美國與秘魯舉行。

<sup>3</sup> 工業總會貿易發展組, 「美盼擴大 TPP 對台灣有利」, 2011 年 3 月 11 日, 網址: [http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module13.php?id=327&t\\_type=s](http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module13.php?id=327&t_type=s) (最後瀏覽日: 2011 年 4 月 12 日)。

TPP 協定係由 P4 協定發展而來<sup>4</sup>，在經過去年 APEC 領袖宣言確立為發展 FTAAP 之可能途徑後，其發展漸受矚目。根據去年 APEC 之領袖宣言，APEC 應採取具體步驟實現 FTAAP 之構想，且應藉著發展現有區域機制 (regional undertakings) 以達成，例如「東協 (Association of Southeast Asian Nations) +3」、「東協+6」，或「TPP 協定」，或以這些為基礎的全面性 (comprehensive) 自由貿易協定<sup>5</sup>，於是 TPP 協定成為達成 FTAAP 之可能路徑之一，其在亞太地區之重要性自然不可同日而語。

美國作為今年 APEC 會議之主辦國，而 TPP 協定又是目前幾個推動 FTAAP 之可能途徑中美國唯一已確定加入者，是以美國期望 TPP 協定能夠在諸多可能選項路徑中出線的立場，昭然若揭，為期能在今年 APEC 領袖會議提出具體成果，美國遂積極推動 TPP 談判之加速進行——預計在今年 2 月至 10 月間進行五次談判。

## 二、TPP 協定主要爭議性議題

TPP 協定至今 (2011 年 4 月) 已完成六回合之談判，儘管各國<sup>6</sup>表示 TPP 談判已取得重大之進展，然各國因有不同之經濟考量，因此欲達成所有議題之共識仍須一定時間<sup>7</sup>。其中，各國在進行貨品市場開放承諾時，對於如何進行談判之方式即有所爭議。而關於 IPRs 之保護程度，智利<sup>8</sup>與紐西蘭<sup>9</sup>偏向維持現行 TRIPS 之保護水準，美國則長期以來對於 IPRs 之保護無論是經由國內之立法、雙邊 FTAs 之簽訂或多邊談判之參與，皆不斷追求更高度之保護水準<sup>10</sup>，因此儘管 TPP 談判國已將各國對於 IPRs 規章之提案合併為一草案，但各國對於 IPRs 保護程度之根本性的認知差異，可能導致 IPRs 議題成為 TPP 協定難以完成談判之關鍵領域<sup>11</sup>。以下將針對市場開放談判模式與智慧財產權保護程度此二爭議，分別作介紹與評析。

<sup>4</sup> P4 協定為汶萊、智利、紐西蘭及新加坡所組成之泛太平洋策略經濟夥伴關係協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)，惟為與 TPP 協定做為區分，多簡稱為 P4 協定。

<sup>5</sup> The 18th APEC Economic Leaders' Meeting, Yokohama, Japan, *supra* note 1.

<sup>6</sup> 目前參與 TPP 談判之國家除原先之 P4 成員外，另有美國、澳大利亞、馬來西亞、秘魯及越南等。

<sup>7</sup> *Over 400 negotiators join the 6th Trans-Pacific Partnership Singapore Round*, SINGAPORE BUSINESS REVIEW, Apr. 4, 2011, at

<http://sbr.com.sg/economy/more-news/over-400-negotiators-join-6th-trans-pacific-partnership-singapore-round> (last visited Apr. 12, 2011).

<sup>8</sup> Chile TPP Submission: Preliminary Considerations for TPP IP Chapter, at <http://www.citizen.org/documents/ChilePreliminaryConsiderationsforTPPIPChapter.pdf>.

<sup>9</sup> Paper submitted by New Zealand, *TPP: Intellectual Property Chapter: Horizontal Issues/Overall Structure, General Provisions and Cooperation*, at 1, at <http://www.citizen.org/documents/NZleakedIPpaper-1.pdf>.

<sup>10</sup> Pedro Roffe, *Bilateral agreements and a TRIPS-plus world: the Chile-USA Free Trade Agreement*, at 4-5 (2004), at [http://www.geneva.quino.info/pdf/Chile\(US\)final.pdf](http://www.geneva.quino.info/pdf/Chile(US)final.pdf).

<sup>11</sup> *Countries Compile TPP IPR Negotiating Text, But Huge Gaps Remain*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 8, 2011.

### (一) 市場開放談判模式之爭議

自談判開啟以來，各談判國對於市場開放之談判模式即採雙邊與複邊模式兩種立場。美國表示，其對於市場開放之談判將分為兩階段：首先係將焦點置於尚未與美國簽署 FTAs 之 TPP 談判國（包含馬來西亞、紐西蘭、汶萊及越南）之雙邊協商，而暫不與澳大利亞、新加坡、秘魯及智利等已與美國簽署 FTAs 之談判國進行市場開放之協商，待完成第一階段之談判後才會考慮以 TPP 整體做區域性的協商，以建立一共同貨品市場開放承諾表（common goods market access schedule），然美國對於最後如何達成此目標之方式仍有所保留<sup>12</sup>。惟無論如何，上述立場已顯示美國對於市場開放談判乃偏好先以雙邊 FTAs 之模式進行；反之，澳大利亞等國則認為 TPP 協定市場開放承諾應採取複邊談判模式，如此才能確保 TPP 協定為一「區域性」貿易協定，而非一連串雙邊協定之組合<sup>13</sup>。

TPP 協定，本是發展 FTAAP 的幾個重要途徑中唯一未將美國排除在外者，因此美國理應戮力促成 TPP 協定談判之完成，以免其他 FTAAP 路徑取而代之，何以美國在市場開放的談判上卻選擇不為其他 TPP 參與國所支持之方式，歧視性地先與尚未與其簽署雙邊 FTAs 之國家進行市場開放的談判，而不一開始即與 TPP 所有談判國一同建立共同貨品市場開放承諾表？本文認為，即使現行市場開放之談判係採行雙軌制——即美國採取雙邊協定模式，其他國家則採取複邊談判模式，最終兩者仍會合併為一共同之市場開放承諾。且相較於澳大利亞所主張之複邊談判模式必須與所有談判國一同進行協商，美國所主張之雙邊模式，可能會因為談判時可更為聚焦——即雙方僅須針對擬保留清單是否為對手有興趣項目進行協商，對於談判之進度而言可能更為有效率。此外，美國採行雙邊模式也許可先施加壓力予市場開放程度相對不高的國家（例如馬來西亞、汶萊及越南等），促使該些國家盡快開放國內市場，以便未來以 TPP 整體進行市場開放談判時，能獲得更高程度之自由化成果。

### (二) 智慧財產權保護程度之爭議

如前所述，美國利用各種貿易協定提高 IPRs 在國際間保護的政策，使其與 TPP 協定之其他參與國在此領域有所摩擦。對於美國 IPRs 提案之爭議可大致分為兩類，第一類為該提案部分條款限縮了 TRIPS 協定下予以保留之權利，第二類則是該提案部分條款額外增加了 TRIPS 協定下未規定之義務。

關於第一類之爭議，由於其限縮了會員能在 TRIPS 協定下享有之權利，造成反彈之聲浪自可想見。例如美國在其所提出之 IPRs 談判草案中第 8.2 條與第 8.3 條分別規定，會員必須對於動植物之發明物及對人類或動物疾病之診斷、治

<sup>12</sup> Official: U.S. TPP Goods Market Access Offer Will Not Exclude Any Sectors, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 12, 2011.

<sup>13</sup> *Id.*



療及手術方法給予專利保護<sup>14</sup>，並僅得基於保護公共秩序或道德之必要——包括保護人類、動物、植物生命或健康或避免對環境的嚴重破壞，而禁止某類發明之商業性利用，並不給予專利<sup>15</sup>。此草案文字明顯限縮了各 TPP 參與國於 TRIPS 協定下本可享有之利益，因 TRIPS 協定第 27 條規定，會員除為保護人類、動物、植物生命或健康或避免對環境的嚴重破壞而不給予專利外<sup>16</sup>，亦得對人類或動物疾病之診斷、治療及手術方法等，不給予專利之保護<sup>17</sup>。

美國此類 TRIPS-plus 條款有可能增加診療及手術等方面之成本，因為一旦受專利保護，相關利用勢必產生權利金之費用，其結果不僅招致人權鼓吹團體以違反人類健康權利之理由大肆抨擊，也會使得醫療技術較不發達之 TPP 參與國，無論是應國內人權團體之要求，抑或基於本身財政與人民福祉的考量，抵制這樣的協定草案。

至於第二類之爭議，由於其額外加諸會員在 TRIPS 協定下所沒有之義務，因此可能引發國內法律並未有相對應機制之 TPP 參與國之疑慮，進而不予支持（因為若欠缺對應管制機制之結果，勢必得增訂新的規範，因此所增加的法制成本、以及國內為遵循新規範所為之調適成本，皆是額外且沈重的負擔）。這類的條款可以 IPRs 在網路上之保護為代表，例如美國在其所提出草案之第 16.3 條第 a 款即要求各 TPP 參與國必須提供合法的誘因使網路服務提供者（service providers）與著作權人（copyright owner）共同制止受保護之著作遭受未經授權之儲存或傳輸<sup>18</sup>。此條款在美國分別與澳大利亞及新加坡等國簽訂之 FTAs 中已存在<sup>19</sup>，是以該些國家應不會加以反對，然對於發展程度不如澳大利亞、新加坡及其他開發中國家而言，這樣的要求涉及相關配套制度之建立，並不容易。

本文認為，隨著各國經濟與技術之發展，給予 IPRs 合理之保護水準確實有其必要性，否則可能扼殺技術創新之意願，然關於第一類之爭議將如何使經濟與技術發展程度較不發達之國家接受其權利之限縮，實有困難之處；而第二類爭議又可能涉及國內法律之修改與增訂，執行層面之問題也更為複雜，料其他開發中國家接受之程度亦不高。是以美國若欲在今年 APEC 會議前順利完成談判<sup>20</sup>，除

<sup>14</sup> Trans-Pacific Partnership Intellectual Property Rights Chapter Draft, Feb. 10, 2011, art. 8.2, at <http://keionline.org/sites/default/files/tpp-10feb2011-us-text-ipr-chapter.pdf>.

<sup>15</sup> *Id.* art. 8.3.

<sup>16</sup> Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, art. 27.2.

<sup>17</sup> Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, art. 27.3.

<sup>18</sup> Trans-Pacific Partnership Intellectual Property Rights Chapter Draft, *supra* note 14, art. 16.3 (a).

<sup>19</sup> Australia – United States Free Trade Agreement, art. 17.11.29 (a), at

[http://www.dfat.gov.au/fta/ausfta/final-text/chapter\\_17.html](http://www.dfat.gov.au/fta/ausfta/final-text/chapter_17.html); United States – Singapore Free Trade Agreement, art. 16.9.2 (a), at

[http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset\\_upload\\_file708\\_4036.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset_upload_file708_4036.pdf).

<sup>20</sup> Andrea Hayley, *Clinton Aims for Rules-Based Approach in APEC USA 2011*, EPOCH TIMES, Mar. 9, 2011, at

<http://www.theepochtimes.com/n2/world/clinton-aims-for-rules-based-approach-in-apec-usa-2011-52715.html> (last visited Apr. 12, 2011).

非其有所讓步，然這又涉及其長期以來貿易政策之變更，是否能為其國內利益團體所接受，亦是未定數，不過可預見的是 IPRs 議題將成為未來阻礙 TPP 協定談判完成不可忽視的障礙。

### 三、結論

TPP 協定作為推行 FTAAP 之重要途徑，未來欲吸引更多國家參與，則達成一套可供所有成員遵循之市場開放模式即為現行談判國首要之務。惟目前市場開放談判模式仍採雙軌進行，對於如何達成共同市場開放承諾表並未加以討論。本文認為，美國雖優先以 FTAs 之模式進行市場開放談判，最終仍會與其他國家之複邊談判內容合併為一共同之市場開放承諾。且美國主張以雙邊模式進行談判，則各國僅須針對雙方保留項目進行協商，而不須一次處理所有談判國之保留項目，對於談判之進度而言可能更有效率。此外，美國採行雙邊模式也許可先加速開發中國家之市場開放，未來以整體 TPP 談判國作為談判基礎時，較易達成高程度之市場開放。

至於美國對於智慧財產權保護之倡議草案，由於將會限縮 TPP 參與國在現行 TRIPS 協定下所享有之保留（例如對於原本在 TRIPS 協定下得不授予專利保護之動植物發明物及對人類或動物疾病之診斷、治療及手術方法，必須授予專利），並可能額外增加 TPP 參與國義務（例如要求各國必須提供合法的誘因使網路服務提供者與著作權人共同防止網路盜版之情形等），對於技術與經濟發展與美國，或甚至已與美國締結 FTAs 的國家（如澳、星）差距甚大之其他 TPP 國家而言，應較難接受提案。美國若在此議題領域過度堅持自身之立場，僵局將難以避免，也會影響到 TPP 協定可否如美國所願地成為 FTAAP 的最佳選項。