

美國 2011 年貿易障礙報告有關台灣部分之重要障礙評估

吳詩云

今 (2011) 年美國所發布之貿易障礙評估報告 (2011 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, 以下簡稱「貿易障礙報告」)¹ 在台灣項下, 列舉了諸多貿易障礙, 雖然多是在過往之貿易障礙報告中已揭露者, 看似無重覆析述之必要; 不過因為近年來台美雙邊經貿關係無論是在「台美貿易暨投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)」之續行推動、或是在雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 之洽簽, 皆面臨瓶頸, 上述懸而未決之貿易障礙難辭其咎², 故實不能等閑視之。

另一方面, 眾所皆知, 我國與其他國家洽簽 FTAs 時常受到政治因素掣肘, 居於全球經貿領導地位之美國若能夠支持我國加入區域性貿易協定之談判, 對我國擴展 FTAs 之助益不言而喻。以最近備受矚目之「泛太平洋經濟夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP 協定)」為例, 由於美國已表明希望能擴大其參與, 納入所有亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 會員體, 我國自當掌握此契機以擴展自身之 FTAs 網絡³; 然而, 從美國在 TPP 所採取之市場開放談判策略看來 (其採雙軌談判方式, 對尚未與其簽署 FTAs 之國家優先施加壓力⁴), 若我國無法在美國多年來所指摘之貿易障礙上有所突破, 特別是在美國產業高度關切之項目上有所進展, 則冀求加入 TPP 協定無異是緣木求魚。

依本年度報告中措辭之強度, 應可確認牛肉、米酒、稻米、IPRs 保護、健保核價與醫療器材等議題為美國產業所高度關切者, 由於 FTAs 之可行性研究中, 產業之支持至為關鍵, 意謂這些議題若我方未積極改善, 將不易獲得美國相關產業支持台美 FTAs 之洽簽。

以下即將上述重要貿易障礙分成四大部分 (將牛肉與米酒等在我國 2010 年 WTO 貿易政策檢討中已被提及之議題合併為一部分) 進行探討, 最後則將內文相關評析作一統整, 以為結論。

¹ USTR, 2011 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, Mar. 31, 2011, at http://www.ustr.gov/webfm_send/2740.

² 劉屏, 「美: 牛肉爭議不解 TIFA 難復談」, 中國時報, 2011 年 3 月 4 日。

³ 吳詩云, 「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」, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 116 期, 頁 12, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/3.pdf>。

⁴ 同上註, 頁 14。

牛肉與米酒問題

在我國 2010 年 WTO 的貿易政策檢討會議上，我國主要貿易夥伴——日本、中國、美國與歐盟等即特別質疑我國有關牛肉與米酒之措施可能違反 WTO 規範⁵。美國今年的貿易障礙報告中首要關切項目亦是要求我國以符合國際科學標準及商業可行之方式重新開放牛肉進口市場⁶。至於米酒的部分，各國對於我國在去年修正菸酒稅法將紅標米酒從蒸餾酒類改列為料理酒類之作法再度表示關切，而美國也在今年度之貿易障礙報告中要求我國必須確保米酒不會與其他具替代性之同類進口蒸餾酒類競爭，而進口蒸餾酒類也不應被課徵高於同類的國產酒之稅率⁷。

根據 WTO 「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定)」之規定，若我國對牛肉之食品安全採行較國際標準 (如世界動物衛生組織 (OIE)、國際食品法典 (Codex)) 為高之措施，則須提出充分且正當的科學證據。至於米酒議題，由於我國不再要求料理米酒加鹽，僅要求標示「專供烹調用」，即可免被課以蒸餾酒稅率；然而考諸當年入會談判時，儘管談判對手國了解我國米酒主要用於烹調，但因仍有民眾以之做為飲品，乃要求我方以加鹽方式加以區別之歷史背景，如今是否能夠因標示「烹調用」即認為與進口蒸餾酒非同類產品 (like products)，並非毫無疑義，遑論對手國有可能是藉「國民待遇」之名要求我方降低所有進口蒸餾酒之稅率。

上述兩議題之可能發展於本中心經貿法訊第 106 期中已有討論，故於此不再贅述。

稻米公糧標購價格上限機制

我國現行稻米進口政策是採行關稅配額制 (tariff-rate quota, TRQ)，而其中由政府進口之配額 (public sector import quota) 則是採國家配額制度 (country-specific quota, CSQ)，即委託臺灣銀行以招標方式向特定國家購買一定數量之稻米，然因標購進口米時設有價格上限機制 (ceiling price mechanism)，而引發美國廠商極度不滿。原因在於美國出口商認為我國設定之稻米標購價格上限刻意低於美國出口商之投標價格，導致我國標購美國稻米經常流標，使得美國出口至我國之稻米不達原本可得之配額數量⁸。為促使我國在採購美國稻米之招

⁵ 關於牛肉與米酒問題之進一步分析可參考：葉姿嫻、邱俊諺，「試析台灣 2010 年貿易政策檢討會議之議題」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，106 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no106/3.pdf>。

⁶ USTR, *supra* note 1, at 338.

⁷ *Id.* at 339.

⁸ *Id.* 由政府進口之國家配額部分，我國依照 GATT 第 13 條以進口實績之方式分配，給予美國每年出口至台灣 64,634 公噸之稻米配額數量。

標程序有所改善，美國分別在 2009 年與 2010 年與我國進行溝通，但並未獲致令其滿意之結果⁹。

儘管美國有議員要求不應將稻米排除於 TPP 開放清單之外，但以美韓 FTA 豁免稻米的情形看來¹⁰，美國尚不致是為了要求我國全面開放稻米市場，而藉機挑剔我國公糧採購之價格上限機制，應確實是該機制使我國常無法購足承諾之採購數量。固然由政府進口稻米是不小之財政負擔，然既是當年農政機關為避免進口配額米自由流入市場而與美方所協商出來之承諾，現今若我方無法證明所設定之標購價格上限並未低於同時期其他國家或地區向美國採購同質稻米之合理價格，則被質疑未履行入會承諾，本無可厚非。相對於以下貿易障礙，需有法制面等配套措施方得以徹底解決美方之關切，政府採購美國米之問題顯然較易解決。如何確保進口米採購預算不致編列不足，以及設定之價格上限能及時反映國際糧食價格之波動，實是未來避免此類問題再度成為台美經貿關係障礙之重要關鍵。

智慧財產權保護不足——網路侵權問題

IPRs 在國際間之保護一直是美國在對外經貿關係上相當關注之議題，無論是在國際組織（如 WTO）、或是藉著其所締結之各種雙邊與複邊貿易協定提升 IPRs 在國際間之保護水準乃其既定之政策目標¹¹。美國近年來雖認同我國對於 IPRs 之保護與執法所做之努力，但仍不滿我國對於網路侵權問題之處理¹²。針對此部份，我國立法院已於 2009 年 4 月通過著作權法修正案，要求網路服務提供者（Internet service providers）採取強而有力之行動——即所謂的「通知與取下」以遏止網路侵權，俾免除其因網路使用者違法侵權而須負之連帶責任¹³。

對照美國與其他國家（例如澳大利亞、紐西蘭等）簽訂之 FTAs，甚至在其於 TPP 協定談判中提出之 IPRs 專章草案第 16.3 條，皆有對於網路服務提供者必須與著作權利人共同抑制網路侵權行為之類似規定¹⁴，因此立法院 2009 年之修法應是符合美國之標準。不過由於此部分仍與校園盜版教科書、偽藥同列為今年美方所關切之 IPRs 保護議題，顯見徒法不足以自行，ISP 業者若不積極地與著作權人團體就如何執行該修法內容之行為準則達成協議，執行之效果應大受限制，

⁹ *Id.* 因為雖然 2009 年採購達美國配額之 98%（CSI 臺灣服務業聯網，美國「2010 年各國貿易障礙報告」NTE 涉及我國部分中文摘譯，2010 年 3 月 31 日，available at <http://www.twcsi.org.tw/columnpage/news/000300/369.aspx>），但 2010 年又遠低於配額數量（USTR, *supra* note 1, at 338）。

¹⁰ Crawford Presses USTR to Include Rice Under TPP Market Access Deal, INSIDE U.S. TRADE, May 17, 2011.

¹¹ Pedro Roffe, *Bilateral agreements and a TRIPS-plus world: the Chile-USA Free Trade Agreement* 4-5 (2004), at [http://www.geneva.quino.info/pdf/Chile\(US\)final.pdf](http://www.geneva.quino.info/pdf/Chile(US)final.pdf).

¹² USTR, *supra* note 1, at 340.

¹³ 著作權法，「第六章之一：網路服務提供者之民事免責事由」，2009 年 4 月增訂。USTR, *supra* note 1, at 340.

¹⁴ 吳詩云，前揭註 3，頁 15。事實上，前述著作權法增訂之第六章之一乃是參考美國 DMCA 第 512 條規定而訂。

這也是為什麼如 IIPA (International Intellectual Property Alliance) 之類的團體於修法通過後即呼籲主管機關介入以促進上述協議之達成¹⁵。預期這部分之協議若得以達成，應可使美國之著作權人團體進一步肯定我國在網路侵權防制上之努力。

健保藥品核價制度不當與醫療器材單一採購價之問題

美國認為我國目前的健保藥品核價制度與醫療器材單一採購價並不能反映產品創新之價值並有礙病患取得新醫藥產品，以致在藥品及醫療產品方面，美國廠商已逐漸失去進入我國市場之意願¹⁶。

在健保藥品核價制度部分，美國指出我國醫院常藉談判壓低藥商藥價，俾賺取與健保局給付藥價間之差額¹⁷。為防堵此弊端，健保局使用藥價調查制度 (Price Volume Survey, PVS)，即自醫院與藥商蒐集藥品市價資訊，以重新核定低的健保給付藥價¹⁸。然而，此措施卻導致醫院在每次藥價調查 (PVS) 後，再與藥商協商更低的藥價，造成藥價差距問題不僅未獲解決，反而更加嚴重¹⁹。美國製藥廠商因而表示，在經歷多次 PVS 循環後，其利潤大幅減少，而被迫退出台灣市場²⁰。

針對此議題，我國雖於今年 1 月通過新修正之全民健康保險法，將藥價調查制度修正為藥費支出目標制度 (Drug Expenditure Target)，並規定健保局核付醫院之藥品費用若超出原先設定之標準，則應於醫院當季之醫療給付費用總額中扣除²¹。儘管美國製藥業者為此改變感到鼓舞²²，然而此政策之主要目的是填補健保制度造成之黑洞，不見得就使得醫院願意給予藥商應有之價格；事實上醫院為避免藥品費用超出健保局設定之目標，並維持其原先之獲利水平，恐將繼續壓低藥商定價。

至於醫療器材部份，我國目前對於用於同一症狀之醫療器材訂定統一採購價格，美國認為此一作法並未考慮器材間品質之差異，而在實際運作上有補貼低品質之醫療器材之虞，導使廠商可能因高科技與高品質之醫療器材成本過高、無法

¹⁵ IIPA, 2010 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement: Taiwan 402-403 (Feb. 18, 2010).

¹⁶ USTR, *supra* note 1, at 340-341.

¹⁷ *Id.* at 340.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ 全民健康保險法，第 62 條第 4 項，2011 年 1 月修訂 (原文：「藥品費用經保險人審查後，核付各保險醫事服務機構，其支付之費用，超出預先設定之藥品費用分配比率目標時，超出目標之額度，保險人於次一年度修正藥物給付項目及支付標準；其超出部分，應自當季之醫療給付費用總額中扣除，並依支出目標調整核付各保險醫事服務機構之費用。」)。

²² USTR, *supra* note 1, at 340.

降低價格，而不願將其引進我國市場²³。

上述問題雖非政府之措施歧視外國醫藥或器材，但卻是因為在健保給付制度下，醫院無法要求更多之健保給付以獲取其擬達成之獲利水平，只好反向以採購低價之醫藥與器材之方式確保其採購與健保給付間存有相當差距以獲利。這個問題已不僅是高品質但價格不低之藥品與醫療器材無法進入我國健保醫療市場的貿易問題，更嚴重影響到病患應享有之健保醫療品質，實不可等閑視之。再加上無可諱言的，醫藥業者向在美國對外經貿政策之遊說上具有實力，若是無法獲得彼等之支持，上述 FTAs 與 TPP 之參與，我國將面臨不小之障礙。

結論

由於美國握有龐大之經濟勢力，在區域貿易談判上一向擁有一定之主導權，若能鞏固與其之經貿關係，對於我國在拓展國際經貿之發展上——例如參與 TPP 協定之談判，將有相當之助益。然而，近年來我國與美國之經貿關係始終未能有更進一步之發展，與美國歷年來指摘我方構成貿易障礙之事項脫不了干係，是以有必要對這些美國高度關切之障礙有所了解。

關於牛肉與米酒之議題，已在去年我國 WTO 之貿易政策檢討上多所討論，本中心 106 期經貿法訊亦已說明，故於本期不再重覆。

在稻米公糧標購價格上限機制之議題上，問題應不致太難解決，只要我國主政單位有解決之意願，在預算之編列以及價格上限之調整等方面，採取務實的作法，填滿所承諾之美國米進口配額，應就得以解決。怕的是主政單位不認為此事對 TIFA、或未來 FTAs 之談判有所影響而輕忽，而使是項問題變成更嚴重的貿易摩擦。

在網路侵權之議題上，我國已仿照美國法制訂關於網路侵權之規範，且不遜於美國與其他國家所簽訂之 FTAs 中之類似條款，是以此障礙消弭之關鍵應是如何執行已通過之修法內容。根據美國著作權人團體之呼籲，如何確保 ISP 業者與著作權人間協商出一套行為準則，俾 ISP 業者能有效地盡到「通知及取下」之義務，以及落實所謂的「三振條款」，應該是我方主管機關可努力促成者。

至於健保藥品核價制度與醫療器材單一採購價之做法所間接導致之問題——即美國高品質但價格不菲之藥品與器材無法再進入我國市場，涉及健保黑洞以及醫院之不良實務，問題最為困難。如何建立一套機制以確保醫院在追求利潤之餘，不致犧牲病患權益，也不致剝削供應商，進而避免劣幣驅逐良幣之情形發生，顯然是考驗有關當局之智慧。

²³ USTR, *supra* note 1, at 341.