

美國 2012 年貿易障礙報告有關台灣之重要障礙評估

葉慈薇

今 (2012) 年美國所發布之貿易障礙評估報告 (2012 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, 以下簡稱「貿易障礙報告」)¹, 在台灣項下, 列舉諸多與去年報告項目相同的貿易障礙, 且本中心去年曾討論相關之議題², 應看似無需再討論之必要, 但就美國於本年度報告中肯定我國改善去年度貿易障礙而言, 若我國欲續行推動「台美貿易暨投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement, 以下簡稱 TIFA)」或打破與美國洽簽雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA) 之僵局, 或可先從減少美方關切之貿易障礙開始, 以示我國誠意。

美國國內產業支持台美 FTA 與否, 對 FTA 之簽定影響甚鉅, 若我國能得其支持, FTA 簽訂成功之機率將可增加; 美國每年將其產業所關切之貿易障礙寫入貿易障礙報告, 故我國應可藉持續追蹤貿易障礙報告, 了解其產業所關注之貿易障礙且盡力改善, 使美國產業業者感受我國誠意, 進而支持美國與我國簽訂 FTA, 增加台美 FTA 簽訂機率, 故本文希望藉追蹤美國貿易障礙報告, 了解美國產業關心之貿易障礙。

美國極為重視肉品出口業者、智慧財產權業者及藥品產業者, 故本文以下將以此三大產業於本年度報告中關切之貿易障礙: 肉品、智慧財產權保護 (Intellectual Properties Rights, 以下簡稱 IPR) 保護、健保制度下之藥品核價等三大議題, 分別探討, 最後將內文相關評析做一統整, 以為結論。

肉品議題

美國高度關切我國禁止美牛進口及含萊克多巴胺之肉品進口, 因本議題涉及世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 之「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, 以下簡稱 SPS 協定)」, 故本年度貿易障礙報告直接參照 USTR 今年發布的動植物衛生檢疫措施報告 (Sanitary and Phytosanitary Measures

¹ 2012 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, USTR, (April 2, 2012), available at <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no118/2.pdf> (last visited May 10, 2012).

² 吳詩云, 「美國 2011 年貿易障礙報告有關台灣部分之重要障礙評估」, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 118 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no118/2.pdf> (最後瀏覽日: 2012 年 5 月 9 日)。

Report，以下簡稱 SPS 報告)，本文以下分別說明³：

一、禁止牛肉及牛肉產品進口

美國要求台灣遵守台美牛肉議定書 (Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy(BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT)) 內容⁴，完全開放美國牛肉進入台灣市場。台灣於 2010 年 1 月 27 日增定食品衛生管理法第 11 條第 3 項，規定非疫區但卻於近十年內曾發生牛海綿狀腦病例或新型賈庫氏症病例之國家或地區，其牛隻之骨頭、內臟、絞肉、腦、脊髓及其他牛肉相關產製品，不得輸入⁵。美國認為此規定欠缺科學根據且不符合當初之協議——30 月齡以下的美國牛隻，於去除特定風險物質後，其所有可供食用之牛肉與牛肉製品皆可出口至台灣；因此違反了台美牛肉協議。美國已經多次針對美牛肉議定書與台灣進行諮商，要求我國應按台美牛肉議定書及科學證據，全面開放美牛進口台灣，若台灣仍不開放進口美牛，美國不排除訴諸 WTO 之爭端解決機構解決雙方爭議；由於本中心已於經貿法訊第 98 期討論過此議題，故不在此贅述⁶。

二、禁止含萊克多巴胺之肉品進口

美國認為我國目前施行之含萊克多巴胺肉品進口禁令，禁止任何含有萊克多巴胺的肉品 (包括豬肉、牛肉) 進口，係無科學根據且不符合 SPS 協定，其阻礙美國含萊克多巴胺之肉品進口台灣，加深台美貿易障礙，美國建議我國行政院應按照科學根據，加速制定萊克多巴胺安全容許量且公布施行。針對美國的關切，我國行政院已於今年 3 月 5 日表示將參考先進國家之標準、國際資料及國人飲食習慣，制定萊克多巴胺之安全容許量，更進一步的分析，請參照本中心經貿法訊第 128 期之討論⁷。

我國食品衛生管理法禁止絞肉、內臟及牛肉製品進口之舉，違反台美牛肉協議，且不具科學根據，不符合 SPS 協定；我國的含萊克多巴胺肉品進口禁令亦

³ *Reports on Sanitary and Phytosanitary Measures*, USTR (Apr. 2, 2012), available at http://www.ustr.gov/webfm_send/3324 (last visited May 10, 2012).

⁴ Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy(BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT) , USTR (Apr. 2, 2012), available at http://www.fda.gov.tw/files/site_content/D058_1.PDF (last visited May 10, 2012).

⁵ 食品衛生管理法，第 11 條第 3 項，2010 年 1 月 27 日修正。

⁶ 林良怡、董玉潔，「我國修法禁止台美牛肉議定書中特定部位牛肉進口」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，98 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no98/1.pdf> (最後瀏覽日：2012 年 5 月 9 日)。

⁷ 黃致豪，「論我國萊克多巴胺禁令與 SPS 協定」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，128 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no128/1.pdf> (最後瀏覽日：2012 年 5 月 9 日)。

非按科學根據所訂定，亦不符合 SPS 協定之規範，因此我國應依據科學根據，訂定符合國際標準之規定，免招爭訟。

智慧財產權保護議題

美國肯認我國修改商標法，加強對商標之保護，但仍認我國應加強對其他智慧財產權之保障。美國一直以來十分重視 IPR 保護，無論是在國際組織(如 WTO)、或藉著其所締結之各種雙邊與複邊貿易協定，美國皆致力提升 IPRs 在國際間之保護水準⁸。美國雖然肯認我國於 2009 年通過著作權法修正案，要求網路服務提供者 (Internet service providers, 以下簡稱 ISP 業者) 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⁹；但由於我國一直並未進一步對侵權之構成與通知明確規定，導致此修正法案成效不彰，因此美國認為我國網路侵權狀況依舊嚴重，需要加強保護。

我國除了應立法加強 IPR 保護之外，亦應進一步規範法規適用方法，確保立意良善之 IPR 保護法能明確落實，達到其立法目的。觀察我國近年來，IPRs 的保護法確實日益完備，逐漸趨近國際智慧財產權保護之標準，但往往因立法者未針對法條適用做進一步的規定，導致立法無法被適當執行而成效不彰，如我國 2009 年之著作權修法。美國於去年貿易障礙報告對此修正法案本來持正向肯定之態度，但因我國並未規定網路侵權行為之構成要件及通知方式，導致此修正法案之執行效力不佳，本年度貿易障礙報告再度提及此修正法案時，特別有所指摘。相較於其他議題，我國對 IPRs 保護之回應度較高，但只以修正條文作為回應是不夠的，我國應針對新法之適用及解釋做更進一步之規定，使執法單位或人民能夠真正了解新修正條文如何適用，才能使其具實際執行性，而無形同虛設之問題。

健保制度下的藥品核價議題

美國藥商對我國尚未實施藥費支出目標制度 (Drug Expenditure Target, 以下簡稱 DET)，且仍持續實施健保認藥品調價制度 (Price Volume Survey, 以下簡稱 PVS)，導致藥價扭曲，表達高度關切¹⁰。我國雖從民國 90 年便開始籌備二代健保，且於 2011 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 DET，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¹¹。我國健保局向藥商解釋，若此 DET 施行，或可

⁸ Pedro Roffe, *Bilateral agreements and a TRIPS-plus world: the Chile-USA Free Trade Agreement* 4-5 (2004), available at [http://www.geneva.quino.info/pdf/Chile\(US\)final.pdf](http://www.geneva.quino.info/pdf/Chile(US)final.pdf) (last visited May 10, 2012).

⁹ 著作權法，第六章之一，2009 年 4 月增訂； *supra* note 1, at 362.

¹⁰ *Supra* note 1, at 364-365.

¹¹ 全民健康保險法，第 62 條第 4 項：「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

避免健保局自醫院與藥商蒐集藥品市價資訊，重新核定較低之健保給付藥價之情形，減輕藥品因 PVS 制度造成台灣藥價扭曲¹²；故美國藥商一直期盼衛生署於今年 7 月正式開始實施二代健保，以 DET 制度取代程序 PVS 制度。然而衛生署於今年 4 月 3 日公布資訊，二代健保目前預計明年 1 月 1 日起才會正式開始實施¹³，故美商期待 DET 今年實施的希望又再度落空。

我國應盡快加速實施 DET，使藥品市場交易透明化，增加美國藥商進入我國市場之意願，增進台美貿易關係。PVS 制度的藥價調查程序並不透明，經常造成藥價扭曲，大幅降低美商利潤，逐漸降低其進入我國市場、提供新藥給我國之意願¹⁴。我國從民國 90 年便開始籌備二代健保，說服藥商 DET 制度將改善我國藥品市場，令美國藥商一直期待 DET 制度的施行；但衛生署一再拖延 DET 施行時間，讓美國藥商逐漸不信任我國衛生署改革藥品市場之決心，降低其進入台灣市場之意願，妨礙台灣取得新藥，嚴重影響病患之權利，故我國應加速施行 DET，重建美國藥商對我國藥品市場之信心，願意提供我國新藥。另外，美國藥商對於美國政策影響力不容小覷，且美國一向致力於保護其藥品，從其於 TPP 提出之藥品提案即可見一斑¹⁵，故若我國能推動其藥商所期待的 DET，則可增進台美之間的貿易關係。

結論

美國握有龐大之經濟勢力，在區域貿易談判一向擁有一定的主導權，若我國能鞏固與其之經貿關係，將有助我國於國際經貿上之發展——例如參與 TPP 協定之談判。然而，近年來我國與美國之經貿關係陷入僵局，若欲改善台美間之貿易關係，應保持關注並改進美國關切之台美貿易障礙，故有必要繼續追蹤台美貿易障礙報告，以便改進。

肉品議題上，美國分別關切我國禁止美牛內臟、絞肉及牛肉製品輸台與萊克多巴胺禁令之兩項問題，此二議題已於本中心 98 期及 128 期有所討論，皆表示我國應按照科學根據制定法令，免遭纏訟。

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。」

¹² *Supra* note 1, at 364-365.

¹³ 行政院，「完成法規準備並開始宣導，二代健保 102 年正式上路」，2012 年 4 月 3 日，網址：[http://www.nhi.gov.tw/Resource/webdata/21250_2_%E5%AE%8C%E6%88%90%E6%B3%95%E8%A6%8F%E6%95%B4%E5%82%99%E4%B8%A6%E9%96%8B%E5%A7%8B%E5%AE%A3%E5%B0%8E_%E4%BA%8C%E4%BB%A3%E5%81%A5%E4%BF%9D102%E5%B9%B4%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E4%B8%8A%E8%B7%AF\(%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2\).pdf](http://www.nhi.gov.tw/Resource/webdata/21250_2_%E5%AE%8C%E6%88%90%E6%B3%95%E8%A6%8F%E6%95%B4%E5%82%99%E4%B8%A6%E9%96%8B%E5%A7%8B%E5%AE%A3%E5%B0%8E_%E4%BA%8C%E4%BB%A3%E5%81%A5%E4%BF%9D102%E5%B9%B4%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E4%B8%8A%E8%B7%AF(%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2).pdf) (最後瀏覽日：2012 年 5 月 9 日)。

¹⁴ *Supra* note 1, at 364-365.

¹⁵ 郭于臻、戴心梅、葉慈薇，「簡析美國於 TPP 下藥品提案內容」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，124 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no124/3.pdf> (最後瀏覽日：2012 年 5 月 9 日)。

智慧財產權保護議題上，美國肯認我國修改商標法，加強對商標之保護，但仍認我國應加強對其他智慧財產權之保障。我國除了應立法加強 IPRs 的保護之外，亦應更進一步的規範法規適用方法，確保立意良善之 IPRs 保護法能夠實際實行，達到其立法目的。

健保制度下之藥品核價議題上，美國藥商對於我國尚未實施 DET，且仍持續實施健保認藥品核價制度，導致藥價扭曲表達高度關切。我國應盡快加速實施 DET，使藥品市場交易透明化，增加美國藥商進入我國市場之意願，增進台美貿易關係。

未來，我國在與美國簽訂 FTA 之談判過程中，如能獲得美國產業的贊同，簽洽機率將增高許多，故我國應盡量改善美國產業一直高度關切的肉品議題、智慧財產權保護議題、藥品核價議題，以示我國誠意，或可取得美國業者支持，促成台美 FTA 之簽訂。

