

從 TPP 第十二回合之談判內容看其未來進程

田起安

跨太平洋經濟戰略夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 下稱 TPP) 於達拉斯舉行的第十二回合談判於今 (2012) 年 5 月 16 日落幕, 據美國談判代表所稱, 此回合談判大幅減少了參與國間對文本內容之不同看法, 並已釐清大部分 TPP 章節之最終開放程度或解決問題之途徑, 因此應可達成歐巴馬團隊希冀於今年底完成談判之目標¹。惟亦有論者認為目前在多數議題下, 如投資、智慧財產權、勞工、電子商務等方面仍存有相當程度之歧見, 且另有墨西哥、加拿大、日本等新成員加入之問題, 以致 TPP 於今年完成談判之可能性微乎其微²。

我國政府日前提出於十年內加入 TPP 之政策方向, 期待能藉此加強與 TPP 成員間之貿易關係, 並考量中日韓洽簽自由貿易協定後可能造成之負面衝擊, 希望以參與區域經濟整合之方式提昇己身競爭力, 避免遭邊緣化³; 因此, 觀察 TPP 之談判進程, 將對於我國無論於評估加入 TPP 之可行性, 亦或是實行加入 TPP 之相關準備, 如調和國內規章和降低加入 TPP 對於產業之衝擊等方面, 皆有實質上之助益。

本文以下首先觀察 TPP 第十二回合談判進程, 並輔以中小型企業 (small and medium-sized enterprises, 下稱 SMEs) 已完成討論之例子來說明 TPP 談判確有實質上之進展; 接著探討本回合談判所面臨之瓶頸, 如投資、智慧財產權、勞工、電子商務等 TPP 參與國於談判中產生之問題, 及新成員是否能於談判結束前加入之議題, 來說明 TPP 談判仍存歧見尚待解決; 最後分析 TPP 是否能如預期於年底完成談判。

本回合談判之進展

TPP 第十二回合談判於今年 5 月 8 日至 16 日於美國達拉斯舉行, 其中於 5 月 13 日之簡報中, 美國談判代表指出目前回合談判有顯著進展, 即除了一些政治議題需要於最後談判階段才有可能處理外, 包含監管協調 (regulatory coherence)、加深 TPP 國家間之供應連繫及促進經濟發展等多個 TPP 下之涵蓋章節已進入或接近總結程序⁴。本次為期十一天之回合中, 談判聚焦於各承諾是否能有效符合 TPP 協定鼓勵經濟發展、成長及創新之宗旨, 其議題包含服務業、投資、電信、電子商務、海關、智慧財產權、勞工、環境保護和維持市場競爭性;

¹ *Trans-Pacific Partnership (TPP) Talks Advance in Texas*, USTR, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/may/trans-pacific-partnership-tpp-talks-advance-texas>.

² *With Year-End Goal in Mind, Trans-Pacific Trade Talks Continue in Dallas*, *Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 16, No. 19, May 16, 2012, available at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/133589/> (last visited June 10, 2012).

³ 韓熠, 「馬英九盼創造條件提前加入 TPP」, 多維新聞, 2012 年 2 月 8 日, 網址: <http://taiwan.dwnnews.com/big5/news/2012-02-08/58582133.html> (最後瀏覽日: 2012 年 6 月 10 日)。

⁴ 「跨太平洋夥伴關係貿易談判在德克薩斯州取得進展」, 美國在臺協會, 2012 年 5 月 18 日, 網址: <http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2012/05/201205185953.html#ixzz1xLINE2v1> (最後瀏覽日: 2012 年 6 月 10 日)。

同時，各談判團隊竭力完成 TPP 各章節之協定內容且移除許多章節中之框架 (brackets)⁵，並完成了 SMEs 章之討論⁶。總體而論，目前談判已進入各專章核心領域及困難議題之討論，且進度比預期之幅度更大。

以 SMEs 為例，依美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 所稱，本次 TPP 談判回合結束了該章節之討論，且不須於次一回合進行其他修改。由於中小企業之議題長期為開發中國家所關切，本回合談判完成 SME 章總則性之規定將至少能使開發中國家預見日後各專章內針對中小企業規範之保留範圍或例外規定為何而不至空泛，且完成多數國家所關切之議題將有助於其他議題之談判，避免產生因各自追求利益之不同而交叉阻礙談判之可能性。綜上所述，應可推論本次 TPP 回合談判的確存有一些實質上之進展。

本次回合談判之瓶頸

TPP 第十二輪回合談判於各專章傳統上具爭議性之問題仍存在談判之歧見而須進一步協商，本文以下分別就投資、智慧財產權、勞工、電子商務議題析述之。

投資議題

首先，在投資方面，美國於此回合首度提出關於國營企業 (stated-owned enterprise, 下稱 SOE) 之議題，認為若 SOE 持有一公司逾 20% 之股權，該公司須受限於附加之透明化通知義務，以確保 SOEs 不會侵蝕及損害 TPP 協定下允諾開放之市場進入或未來可能之競爭關係⁷。本提案之意旨係當 SOE 對於其所投資之公司持股超過一定比例之情形下，政府可能會施行偏惠之措施，如管制上優惠、優先性採購及補貼等情事進而扭曲市場競爭，即國營企業和私人企業之競爭關係將受政府不當行為之影響。

針對此 SOE 之新議題，新加坡淡馬錫 (Temasek) 基金之代表於回合中提出強烈抗議，因該附加之透明化通知義務將影響其與私人公司商業上之競爭利益，並有違本 TPP 回合談判中對於 SMEs 倡議與發展之意旨。淡馬錫係新加坡之投資公司，新加坡政府財政部擁有其全額之股權，係屬主權基金之概念，其掌控了包括新加坡電信、新加坡航空、星展銀行、新加坡地鐵、新加坡港口、海皇航運、新加坡電力、吉寶集團和萊佛士飯店等新加坡營業額龐大之企業及近 50% 新加坡之股票市場，可謂維繫新加坡之經濟命脈⁸。惟就淡馬錫與本次美國提議 SOE 規範之關係，就規範對象而言，由於淡馬錫並非隨時受政府所管理，而係基於以年度企劃進行表決，即似私人企業之決策方式為之，將其受限於 SOE 之規範可能未盡妥適；另依加諸附加透明化通知義務而論，就佔近半淡馬錫資產包含亞洲

⁵ 在貿易協商中，框架代表各談判存在爭議之領域。本次談判移除及新增了一些框架，惟整體來說，移出者較新增之部分為多。

⁶ *TPP Negotiators Announce Dates of July San Diego Round; Tout Progress*, INSIDE U.S. TRADE, May 18, 2012.

⁷ *U.S. SOE Proposal Raises Ire Of Singapore State-Owned Investment Firm*, INSIDE U.S. TRADE, May 13, 2012.

⁸ 梁海威、邱淑貞、田景仁，「新加坡淡馬錫控股公司 (Temasek Holdings) 運作模式之探討」，網址：www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=7398 (最後瀏覽日：2012 年 6 月 10 日)。

和已開發國家市場之部分而言，由於政府對於海外投資公司扭曲市場競爭之影響力並不大，此額外之揭露義務將使淡馬錫被迫公開具重要性之商業機密（如底標之揭露、或投資標之公開），反而將使其因 SOE 之規範而遭受不公平之競爭；最後就 TPP 回合談判中針對 SMEs 之倡議與發展來看，若以額外之通知義務來實質限制 SOEs 之投資，勢必將影響 SMEs 財源上之籌措，進而影響發展 SME 目的之達成。

美國方面則認為，此次淡馬錫之異議，其目的係欲持續無礙地經營其投資事業而實與美國保障私人企業公平競爭機會之考量無涉，惟總體而言由於淡馬錫過往皆相當遵守商業規範而營運，致凸顯本次強烈異議之重要性及特殊性，其可能影響廣泛甚而造成美國業界之擔心，是故此爭論將可能影響 SOE 議題談判之進程⁹。

智慧財產權

在智慧財產權方面，首先於藥品取得窗口及資料專屬權之部分，生物科技產業機構（The Biotechnology Industry Organization，下稱 BIO）倡議 TPP 給予會員 6 年之取得窗口¹⁰（Access Window）與 12 年之資料專屬權¹¹（Data Exclusivity）以促使藥廠進行投資並發展相關技術於海外市場，惟美國政府甚至國會中之貿易委員會對藥品及相關產品保護之看法相當不一致，如 2010 年美國通過之健保改革法案規定生物科技產品須有 12 年之資料專屬權，而歐巴馬之預算提案僅保障 7 年¹²；又大公司與小公司對於智慧財產權所要求之保護亦不相同¹³，因此在藥品取得窗口及資料專屬權保護年限之部分仍未明確。

另外，為了突破 TPP 談判中智慧財產保護章節陷入之僵局，紐西蘭、澳洲及新加坡提案使用反仿冒貿易協定（Anti-Counterfeiting Trade Agreement，下稱 ACTA）替代美國提案中關於刑事制裁執行之部分，認為 ACTA 之條文提供更具彈性之適用空間，且其較世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）協定中與貿易相關之智慧財產權保護（Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，下稱 TRIPS）規定之保護水準要高，惟美國主張適用 ACTA 協定將弱化智財權之保護¹⁴。審視 ACTA 與美國之提案，主要有下列三處之差異：第一，兩者皆要求會員針對在「商業層級（commercial scale）」上商標及著作權「故意（willful）」仿冒與盜用之行為施以刑罰制裁，惟美國於商業層級之定義上提供更嚴格之審視標準，即擴大包含以商業競爭優勢或私人財產獲益為目的，與其他導致直接或間接財產增加之行為，而 ACTA 僅規範直接或間接產生經濟或商業利益之商業行為；第二，美國提案要求於走私仿冒標籤或包裝者適用刑罰制裁，

⁹ *Supra* note 7.

¹⁰ 取得窗口係藥廠在申請取得初次販售許可後，於一定期間內向次一會員國申請，該會員國將給予藥廠較強之智慧財產權保護，如資料專屬權、專利延長或專利連結。

¹¹ 資料專屬權給予專利藥廠一段保護期限，禁止學名藥公司使用其臨床測試報告來證明藥品之安全及有效性。

¹² *BIO Increases Effort To Promote 12-Year Data Exclusivity In TPP*, INSIDE U.S. TRADE, May 13, 2012.

¹³ *BIO Lines Up Behind PhRMA Proposal For Six-Year Access Window in TPP*, INSIDE U.S. TRADE, May 18, 2012.

¹⁴ *Countries Offer ACTA Language To Replace U.S. IPR Proposal*, INSIDE U.S. TRADE, May 14, 2012.

無論其是否為故意，而 ACTA 則要求證明行為人之主觀意圖，即蓄意進口；第三，針對非法盜錄，在 ACTA 協定下，會員可自由決定是否進行刑事控訴，惟於美國之提案下會員並無此裁量權。因此，是否使用 ACTA 之條文文字來取代現行提案仍須於日後 TPP 談判回合進行協商。

勞工權益

在勞工權益方面，美國之提案要求談判國須制定與執行勞工權益相關之法規及命令，並符合 1998 年國際勞工憲章及其相關規定 (International Labor Organization Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and It's Follow-up) 之基本權益規範，惟於勞工基本權利之締結工會的部份，越南和汶萊由於其政府體制須作大幅體制上之改革。美國於 TPP 勞工權益下之提案係基於 2007 年 5 月 10 日由布希政府與眾議院民主黨員所討論之共識，並反映在之後與秘魯、巴拿馬、哥倫比亞及南韓之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 下稱 FTA) 中¹⁵，相較於過往僅要求 FTA 之相對方施行關於勞工保護之法律而不論其保護水準，5 月 10 日之共識擴展勞工權益至國際勞工憲章之保護水準。由於論者多謂美國不可能同意較其已簽訂之貿易協定更低之保護水準，又對於越南及汶萊之政府體制而言，其並不允許工會單獨存在於官方架構之外，因此縱美國方面強調此係提供 TPP 會員一持續增進保障勞動條件之架構而非以懲罰為其目的¹⁶，惟本質上存在的問題係 TPP 之勞工專章是否加諸保護勞工權益之義務於會員，及違反上述義務是否須受 TPP 協定內爭端解決體制所拘束，且有無就上開與政治存在高度連結性之問題為豁免性規定之可能，抑或勞工專章僅提供會員改革方向及標準而為訓示性規定，其仍待談判之最後尚能解決。

電子商務

在電子商務方面，美國之提案要求 TPP 會員不得限制跨境網路資料傳輸，並明定其不得將資料伺服器置於會員境內作為市場進入或持續經營之條件，惟紐西蘭針對此提案是否抵觸其國內關於保障隱私權之規定產生疑慮，並認為要求公司儲存資料於會員境內之伺服器中係會員之權利；另澳洲雖未持強烈之反對意見，但其仍須評估 TPP 提案與其國內隱私權法修正案之相容性，方能決定是否支持美國之主張¹⁷。

就上述紐西蘭之主張，其可區分為兩點：第一，紐西蘭主張美國之提案可能將迫使會員遞送或使資料置於他 TPP 會員境內而使資料繫於與本國隱私權相抵觸法律之規範，如基於洗錢防制或恐怖主義所要求之強制資料移轉可能造成隱私權之侵害；第二，紐西蘭認為要求公司將資料置於國內之伺服器實具必要性，因會員須確保該公司符合國內政策目的、法律規範及隱私權之相關規定，如其國家稅捐稽徵主管機關於 2010 年發布一份財收警告 (revenue alert) 指出，要求公司

¹⁵ *TPP Partners Willing To Discuss Scope Of U.S. Labor Text; Enforceability Is Major Hurdle*, INSIDE U.S. TRADE, May 15, 2012.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *U.S. Cross-Border Data Flow Proposal Raises Privacy Questions*, INSIDE U.S. TRADE, May 15, 2012.

將資料儲存於境內實體之資料中心係使其遵守國內稅法之唯一方法¹⁸，而會員亦有權力要求於其境內營業之公司如此為之；因此，在本議題中如何進行資料自由流通、會員國權力及隱私權保障之調和將為日後談判須處理之重要議題。

潛在新談判國之加入

此外，在潛在新談判國包含墨西哥、加拿大、日本是否加入談判之問題，在本 TPP 談判回合及今年 6 月 4 日至 5 日於俄羅斯喀山舉行之亞太經合論壇部長會議中皆未作出決定¹⁹，而美國主要談判代表亦認為其於 7 月初第十三回合 TPP 談判中決定之可能性不大，惟仍須視各國與新談判國間之雙邊諮商結果²⁰而定。目前美國、澳洲和紐西蘭尚未結束與潛在新談判國間進行之雙邊談判；以美國之部分為例，在與日本目前主要討論集中於汽車部門之非關稅貿易障礙，惟美國亦表示其欲日本表態及承諾之開放之部門並無固定之清單而係可隨時新增。此外，在本回合 TPP 談判中，美國談判者於 5 月 13 日簡報中認為，縱墨西哥、加拿大與日本於近期加入談判之可能性不大，其仍有可能在不改變現存已談妥協定之部分加入談判，即 TPP 已結束談判之部分將不會因新成員之加入而重啟協商，惟此部分三國是否願意接受仍屬未知，是故在新成員是否加入仍屬未定的情形下，此將對 TPP 談判之進程投入變數。

簡析代結論

綜上所述，TPP 第十二回合談判在包含服務業、投資、電信、電子商務、海關、智慧財產權、勞工、環境保護和維持市場競爭性之方面皆有顯著進展，並致力於監管協調、加深 TPP 國家間之供應連繫及促進經濟發展、成長與創新，而 SME 章節之完成亦屬已開發國家與開發中國家協商成功之典範之一。總體而言，TPP 談判已開始進行各專章核心領域之談判，且較預期之發展快速。

惟就 TPP 談判進程而言，雖然多數章節已進入收尾階段，惟該些尚未完成談判之部份亦為最具爭議性之議題，如棘手之政治性議題；又若採行 SMEs 的方法，即先完成總則性規範，而將保留條款分散於各專章處理看似可行，惟在 SMEs 的例子中其成功完成談判之總則性部份也僅係程序性規定²¹，如政府如何提供相關議題之資訊予 SMEs，而其他實體的核心規定仍須參照各專章之規定，故實質上距離 TPP 完成談判仍須一段時間；此外，考量目前達拉斯回合談判所面臨如投資、智慧財產權、勞工、電子商務等議題之瓶頸及新成員是否加入談判仍係未定，而可能造成談判進程於實體及程序面上之拖延；據此，本文認為 TPP 之談判應無法於今年底完成簽署。

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *APEC Trade Summit Concludes Without Decision on Potential New Entrants to TPP*, INSIDE U.S. TRADE, June 8, 2012.

²⁰ *TPP Negotiators Announce Dates of July San Diego Round; Tout Progress*, INSIDE U.S. TRADE, May 18, 2012.

²¹ *Id.*