

焦點評析

2015 年 TPP 可行性之困境與展望

Dilemma and Prospect for Development of TPP in 2015

何振生 *Chen-Sheng Ho*

台灣經濟研究院副研究員

Associate Research Fellow

Taiwan Institute of Economic Research

TPP 為以美國為首，標榜「高品質、高標準、涵蓋範圍廣泛」之 21 世紀 FTA 典範。目前已完成 19 個回合談判，2013 年 8 月 22 日至 30 日已於汶萊召開第 19 回合談判。目前部分議題談判陷入膠著，進展不是很順利，故已有觀察家認為該項談判可能延期完成。根據澳洲的首席談判官員在今年 3 月 9 至 15 日召開的夏威夷全體首席談判代表會議前，表示目前 29 章節，已完成 9 個，且還未完成的章節也接近完成階段。這些已完成的章節包括競爭、商業便捷化、合作、能力建構、跨境服務貿易、關務、發展議題、法規調和、中小企業、電信及暫准進入。其中，關務與跨境服務貿易是自去年春天開始談判而最終取得結果。原本針對美國所提出的快捷海運的微量條款爭議問題，在此次關務章節已完成談判的情況，讓外界好奇 TPP 談判國家已化解分歧？¹

¹ 對於美國持續提出之貨品價值低於 200 美元免於報稅通關程序之規範，一直未達成共識，此一條文似較有利於美商 UPS 或 FedEx，墨西哥即對此採取表留態度。

一、敏感問題未有具體進展

此次在夏威夷所召開的會議，日美等 12 個國家在為期 7 天的會議中為縮小分歧付出了努力，但在取消關稅和知識產權保護等敏感問題上未取得大的進展。同時，談判代表們並未針對設定下次召開部長級談判會議的時程，這也讓已進入第 6 年的 TPP 談判遭到挫敗。

事實上，談判代表首三天聚焦在市場進入、智慧財產權、國營企業、原產地原則、電子商務、環境及投資等章節。不過，這些議題的討論都採取雙邊會議進行。²這些章節中最具爭議分屬智慧財產權章節莫屬。美國提出高標準的 TPP 智慧財產規範，至少要以美韓 FTA 為範本。然而各談判國至今對於此議題仍未達成共識，包括：專利年限、網路服務提供者的規範、藥品研發、地理標示等。美方希望將個人版權年限設定為至少 95 年（若為公司版權則為 120 年），並嚴格限縮網路業者的傳播權。

在本次的分組諮商會議中，最具爭議的部分包括藥品保護條款。美國在智慧財產權章節針對專利所提出的條款，採取獨厚專利申請人保護條款。整體而言，美國在 TPP 專利權保護的提案內容，包括採取降低生物製品（biological drugs）專利權人披露（data exclusivity）的義務（擁有 12 年資料專屬權）、專利連結制度、保護商業機密條款等。^{3,4,5}雖然實際上，美國

² 美國與日本於本次會議首天，雙方就農業產品市場進入議題進行雙邊協商，其中未能解決的問題為美國要求日本准許進口更多並品種更優良的美國稻米。此外，美國與澳洲也針對市場進入進行雙邊會談。根據澳洲糖製品產業的看法，認為 2004 年美澳自由貿易協定中未能讓增加澳洲糖製品進入美市場是公認的失敗事件，澳洲政府將不會在 TPP 談判中重蹈覆轍。其中，增加澳洲糖進口至美國市場的問題未能有進展，大家的共識便是認為糖的問題僅能讓部長層級來處理。

³ 美國「生物科技產業組織」(Biotechnology Industry Organization)資深副總裁 Joe Damond 於「美國全商會」舉辦之 TPP 智慧財產權研討會中表示，推動生物製品享有 12 年資料專屬權可提供藥品開發廠商法律確定性(legal certainty)，且可避免政府為加速「生物相似性藥品」(biosimilars)審查而降低標準。澳洲、紐西蘭、加拿大及馬來西亞等 TPP 成員國對於生物相似性藥品上市之「特殊路徑」審查程序耗時約 18 至 24 年不等；其他未設有「特殊路徑」審查程序之 TPP 成員國平均亦需耗時 11.9 年，提供生物製品 12 年資料專屬權將不致延後生物相似性藥品上市時間。

⁴ 專利連結制度，是指衛生主管機關在審核學名藥上市時，必須等到原開發藥之專利權期

政府及品牌藥商更大的訴求，乃是 TPP 保護條款規範的執行能夠以「過渡期」(transition period) 的方式來進行。目前 TPP 智慧財產權條款基本上以採納美國智慧財產權制度為主，對於一些開發中國家而言，參與 TPP 談判希望藉此取得美國貿易市場，站在美國的利益，美國企業投資高度仰賴智慧財產權保護，因此，在這樣的前提下，採取嚴格智慧財產權保護架構是必然的結果。

除此之外，美國方面積極推動在市場進入議題當中推動所謂的「紗線原則」(Yarn-Forward) 模式，藉此可讓 TPP 的利益限於會員國及其廠商享有。美國提出「Short Supply List」的作法，分為長期與短期，以爭取越南同意在紡織品規範中納入。美國並提案「X basket」，主要是針對美國進口越南一些紡織品給予減免關稅期程 10 至 15 年。⁶截止目前，TPP 談判國仍對此案繼續談判，關鍵問題在於調降關稅期程、調降品項涵蓋範圍。特別是墨西哥，為了維護 NAFTA 對美進口的競爭力，已尋求美國縮短對越南的「Short Supply List」。

二、TPP 仍是關鍵

明年美國總統選舉正式拉開帷幕之前，12 個談判國爭取在今年春季達成協議。在 APEC 企業諮詢委員會 (ABAC) 今年在香港召開的第一次大會中，與會者尤其關注的是，美國國會是否授權美國總統予「貿易促進授

間屆期時，才可以核准上市，以保障開發藥的專利保護。由於衛生主管機關係審核藥物的有效性、安全性，並無專利的專業知識，因此如何將藥品上市的審查機制與專利資訊扣合，便需一套法規設計。

⁵ 根據 2013 年 7 月 22 日 Inside US Trade 報導，美國在 TPP 談判中希望納入竊取商業機密須負刑事責任之規定。此提案對一些成員國的司法體系可能負擔過大，導致 TPP 成員國對此相當抗拒。同時，保護商業機密條款的作法也恐引發不良效果，包括技術移轉市場進入限制、商業資訊的過多披露、被迫使用本國 IPR、將有利於本國標準的發展，進而讓本國廠商更有利的發展，間接造成不公平。

⁶ 此藍子涵蓋最敏感的紡織品，可能包括如襯衫、毛衣、棉製褲子及人造纖維。在此一藍子內的产品將減少 35 到 50% 的關稅，一段時間後降至零關稅。

權」(Trade Promotion Authority, TPA)。誠如日本首席 TPP 談判代表 Koji Tsuruoka 認為，倘若美國國會對於授權 TPA 一直拖延下去，加上夏威夷全體首席談判代表會議進展有限，將無可避免影響到整體的談判(cannot help but affect the overall negotiations)。然而，美國 APEC 資深官員 Robert Wang 則表示，TPP 的談判應可望於今年春季或上半年有結果，現在美國政府與國會也積極討論 TPA 的相關事宜，但是即使沒有 TPA，TPP 的談判內容也已經接近美國所要求的高品質的標準，應可被美國國會與國內企業、民眾所接受。⁷雖說如此，一般輿論認為，TPA 之推動進展不如預期，且預料美國共和黨將以高度開放水準之 TPP 談判做為通過 TPA 法案之前提，美方勢必施壓日本開放農產品市場。⁸

更重要的是，TPA 法案的支持與反對者因為越來越對貿易協定的「快速授權」(Fast Track)與 TPP 兩法案混為一談，以致讓 TPA 遲遲無法獲得通過。另一個對 TPP 推動的阻力則來自於美國最大的勞工聯盟及關係公會，已採取凍結對聯邦參選者的政治獻金之激烈手段，以此表達反對，同時更是期待此舉能拖慢美國與其他跨太平洋的國家進行自由貿易協定。這些都是讓 TPP 是否能順利於今年內完成談判增添許多困難。

另一方面，倘 TPP 談判延宕至 4 月以後，將遇到日本 4 月舉行之統一地方選舉，日本政府及執政黨恐怕將流失農民票源。基於美日為 TPP 最重要的兩個談判國，此次兩國無法在夏威夷的雙邊協商會議中取得明確進展，讓 TPP 的可行性發展展望增加更多不確定性。

整體而言，雖然為了因應明年美國總統大選，今年 5 月完成 TPP 談判似乎是個有效率的時程，但礙於包括智慧財產權規範及公平商業競爭等爭

⁷ 目前國會議員對 TPP 的意見，民主黨籍的歐巴馬總統與共和黨至少對 TPP 有共同的觀點。此外，傳統認為開放對外貿易是項發展經濟的機會者以共和黨人居多。不過到了 2013 年，民主黨人贊成者劇增。兩黨意見越見一致。當然，部分民主黨國會議員對 TPP 仍相當抗拒，擔心該協定將影響美國就業及法規。

⁸ EAF 總主編 Peter Drysdale 於今年 2 月 9 日發表文章中認為 TPP 完成關鍵仍在於日本是否接受農業部門完全開放，及美國是否放棄對農業部門之保護措施。

議性章節都存在諾大的分歧意見，可想像的 TPP 談判國需要加強彼此合作，共同努力克服困境。就如 Brookings 智庫日本研究總負責人 Mireya Solis 所呼籲，美國國會應加倍努力讓 TPA 通過，否則若 TPP 失敗，將導致歐巴馬政府所著眼亞洲的優先政策停滯不前。同時，TPP 談判的失敗也意味美國與日本無法在如 21 世紀關鍵議題如金融服務的國際化、智財權的保護及網路經濟治理等方面做有效合作。

三、TPP 的「與時俱進」特色的優缺點

同時，目前 TPP 談判採用「與時俱進」(living agreement) 模式，優點是談判的內容將不會過時 (never go out of date)，定期檢視，必要時可以提出修改，但修改幅度有所限制。外界部分專家及學者認為 TPP 的「與時俱進」模式性質對談判進度會有影響，使談判困境難以突破。談判時間一旦拖長，各國談判團隊將陸續變動而影響談判進度。為解決此問題，新加坡的亞洲貿易中心 Deborah Elms 曾於 APEC 及 ABAC 會議中，建議應該特別成立 TPP 秘書處，並指出為了與目前正成熟發展之區域全面經濟夥伴協議 (RCEP) 角力，TPP 將可能需要向下調整其高品質內容以更貼近 RCEP，而則可能需要向上調整。這些改變的可行性有待觀察。

四、中國對 TPP 的態度

至於目前尚未表達是否加入 TPP 談判的中國對於 TPP 展望，在今年的 ABAC 香港會議中，中國 APEC 資深官員談踐表示，現階段中國不太可能接受高品質的 TPP，但中國樂觀其成，即便中國不認為 TPP 談判能於今年完成。他同時以偏強硬的語氣發言，對外界質疑中國利用亞太自由貿易區 (FTAAP) 推動對抗 TPP 的說法極為不滿。FTAAP 最早是 ABAC 發起，並非中國首次的主張與倡議，去年各界對中國的指控是不公平的。而根據中國商務部長高虎城對外表示，隨著 TPP 和「跨大西洋貿易與投資伙伴協

定」(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)談判的快速發展，在關注 TPP 和 TTIP 談判進展的同時，中國也將繼續加快其自由貿易區戰略腳步，以期創造更為有利的對外經貿環境及保障。

五、我國的因應對策

首先，有鑑於 TPP 所具備「與時俱進」的特色，我國可透過舉辦國際研討會，廣邀國際相關專家學者，蒐集更確切的資訊，以利我國實際對 TPP 的談判進展有更多的掌握，並就較敏感之議題，深入研擬因應對策。同時也可藉此廣結更多人脈，以尋求現有成員國支持我加入 TPP。

第二，持續針對我國目前自由化落差進行盤點，並積極協助業者進行全球布局、產業升級及調整產業發展高附加價值產品，以提升我產品之國際競爭力，降低參與 TPP 對我可能造成之負面衝擊。

第三，需加強凝聚全民共識之方向努力，建議可嘗試走入校園，並透過開辦小型座談會或短期課程，讓社會各階層（包括學生）能對 TPP 有更多的瞭解。可結合更多非政府部會的官員，特別是專家、學者及企業來共同參與這些對外的宣導及說明。