

更名與重生、TPP 的最後一哩路

賈棕凱 編譯

摘要

跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement) 自美國於今年 (2017) 初宣布退出後，此 21 世紀代表性貿易協定確定無法達其原訂生效門檻，何去何從備受關注。今年 11 月 10 日利用亞太經合會 (Asia-Pacific Economic Cooperation) 於越南召開之便，仍留在協定中的 11 國共同發表部長聲明，宣布將協定更名為跨太平洋夥伴全面進展協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，除凍結部分條文，CPTPP 納入原 TPP 協定的內容，並列出四項需於簽署前達成共識的議題。由於此四項議題之續行談判進展不明，使 CPTPP 之簽署與生效仍有待觀察。

2017 年 11 月 10 日，於越南峴港召開之亞太經合會 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 峰會上，跨太平洋夥伴協定 (The Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 剩餘 11 國的貿易部長們發表共同聲明，宣布將 TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面及漸進協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)」，並就其核心內容達成共識¹。在此聲明後有兩附件：附件一是 CPTPP 條文大綱，並於第一條明文規定納入整個 TPP 協定；附件二則羅列各國同意凍結之 TPP 條文，並說明在 CPTPP 簽署前，有四項議題仍待各國續行談判²。

CPTPP 條文一共只有七條，除第一條如上述外，剩餘條文則為程序性規範。由於目前只有條文標題，故尚無法得知其具體內容。關於第 7 條的生效門檻，據悉將降為：「過半數締約國批准」，換言之，依目前締約國數，只要 6 國批准即可生效³。日本談判代表亦樂觀評估 CPTPP 可於今 (2018) 年底的 APEC 峰會上完成簽署⁴。

壹、凍結條款清單

¹ *Trans-Pacific Partnership Ministerial Statement*, ¶ 3, Nov. 11, 2017, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/trans-pacific-partnership-agreement-tpp/> [hereinafter CPTPP Ministerial Statement].

² *Id.* at ¶ 3.

³ TPP 協定原訂之生效門檻除須有 6 國批准外，亦需代表 TPP 協定整體 85% 之 GDP，故在美國 (佔全體 GDP 之 68%) 宣布退出後，該門檻即無法達成；根據日本代表的說法，CPTPP 生效門檻將降到 6 國批准即可。李淳，CPTPP 是台灣的最後一役，上報，2017 年 11 月 28 日，網址：http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=29813。

⁴ 同上註。

上述部長宣言之附件二，詳列被納入 CPTPP 之 TPP 條文中效力將被凍結者。被凍結者共計 20 項，相對於整個 TPP 條文非常有限。以下僅以貿易便捷化專章（第 5 章）、投資專章（第 9 章）、智慧財產權專章（第 18 章）與環境專章（第 20 章）之凍結條文為例，說明遭凍結之緣由。

貿易便捷化專章中只有第 5.7.1 條 (f) 項第二句被凍結，該句係要求締約國應定期檢討其對快遞貨品課徵關稅之金額門檻⁵。一般而言，海關會豁免低價之快遞貨品之關稅，以縮減其通關時間而有利其服務提供，但各國之免稅門檻仍有差異。例如加拿大將快遞免稅門檻訂為 20 加幣⁶，相較於美國 800 美元的免稅門檻明顯低了許多，也等於減少了受惠於此制度之貿易範圍⁷。美國主張過低的免稅門檻降低加拿大人到美國線上零售或拍賣網站購物的意願，這也是雙方長久以來線上購物爭議之一環⁸。第 5.7.1 條 (f) 項第二句規定之宣示意義雖大於實質意義，因為並未要求定期檢討應達成之目標，但締約國未來仍要面臨檢討此爭議，無怪乎加拿大要求凍結此條文⁹。

投資專章因為涉及爭議性甚高之「投資人對地主國爭端解決機制 (Investor-State Dispute Settlement, ISDS)」，因此凡與此有涉者皆遭凍結¹⁰；包括相關定義，如：如「投資協議¹¹ (investment agreement)」和「投資許可¹² (investment authorisation)」。因此經政府授與特許而得以進行之投資，雖與政府訂有投資協議，皆無法再利用協定中之 ISDS 機制，以免影響地主國政府的規制權¹³。

⁵ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 5.7(f), [hereinafter TPP Agreement], (providing that: “provide that, under normal circumstances, no customs duties will be assessed on express shipments valued at or below a fixed amount set under the Party’s law. Each Party shall review the amount periodically taking into account factors that it may consider relevant, such as rates of inflation, effect on trade facilitation, impact on risk management, administrative cost of collecting duties compared to the amount of duties, cost of cross-border trade transactions, impact on SMEs or other factors related to the collection of customs duties.”).

⁶ Courier Imports Remission Order, SI/85-182(Can.).

⁷ 19 U.S.C. § 1321(a)(2)(C).

⁸ Bill Watson, *Free Trade without American Characteristics*, THE GLOBALIST REBELLION, Nov. 13, 2017, <https://globalistrebillion.com/2017/11/13/free-trade-without-american-characteristics/>.

⁹ *Id.*

¹⁰ CPTPP Ministerial Statement, Annex II, ¶ 2.

¹¹ TPP Agreement, art. 9.1, (providing that: “Investment agreement means a written agreement that is concluded and takes effect after the date of entry into force of this Agreement between an authority at the central level of government of a Party and a covered investment or an investor of another Party and that creates an exchange of rights and obligations, binding on both parties under the law applicable under Article 9.25.2 (Governing Law), on which the covered investment or the investor relies in establishing or acquiring a covered investment other than the written agreement itself, and that grants rights to the covered investment or investor...”).

¹² TPP Agreement, art. 9.1, (providing that: “investment authorisation means an authorisation that the foreign investment authority of a Party grants to a covered investment or an investor of another Party.”).

¹³ New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, *TPP and CPTPP - The Differences*, ¶ 2, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/agreements-under-negotiation/cptpp-2/tpp-and-cptpp-the-differences-explained/> (last visited Jan. 8, 2017).

智慧財產權專章原來於 TPP 談判時，亦是屬於爭議較多者，故此回受到凍結的條文亦相對較多¹⁴。遭凍結之條文均為原來因應美國要求而納入智慧財產權專章者¹⁵，譬如著作權保障年限從 50 年變成 70 年的條文即遭到凍結，也就是原來的 18.63 條規定遭到凍結。

同樣地，環境專章所凍結的第 20.17.5 條之部分文字，亦為當初美國所要求增列者。該條規定要求締約國於打擊非法之野生動植物貿易時，除遵守本國保育法律外，也應該執行「其他適用法律 (another applicable laws)」¹⁶。查「其他適用法律」文字之增列，係因美國產業於國內受類似法規要求¹⁷，是故，在 TPP 談判時，美國即要求環境專章應加入此項義務，俾 TPP 之其他國產業受到與美國產業相同的規範標準¹⁸。由於此項要求除增加各國廠商負擔外，亦可能造成各國主管機關執法困難，故美國退出 TPP 協定後，該段文字即被要求凍結。

貳、續行談判的項目

部長宣言附件二凍結清單的最末，列出四項仍有待進一步談判項目，並要求各國應在簽署日前達成相關共識。首先，馬來西亞與汶萊均希望凍結其在 TPP 中有關國營企業的承諾，以便讓國營企業有更長之過渡期。當中，馬來西亞要求凍結附件四的相關承諾¹⁹，主要目的希望延長馬來西亞國家石油公司 (Petroliam Nasional Berhad, Petronas) 於政府採購義務適用之過渡期，以便達成其產業政策目標²⁰；汶萊則要求凍結其於煤礦部門服務之投資與跨境貿易之承諾，使其國營能源公司能有更長之過渡期²¹。

越南則希望於爭端解決專章 (第 28 章) 創設勞動例外。理由在於越南國內現行的勞動標準可能不符合 TPP 勞工專章 (第 19 章) 的標準，為避免無法於期限內履行協定所要求的賦予勞工結社權與團體協商權之義務，越南希望將此類條文排除於貿易制裁 (第 28.20 條) 之範疇外²²。

最後，加拿大要求於 CPTPP 中加入「文化例外 (cultural exception)」，以便允許加拿大得繼續維持與文化相關的國內規範，並補助法語文化 (魁北克省) 的

¹⁴ 該章凍結之條文包含：第 18.8、18.37.2、18.37.4、18.46、18.48、18.50、18.51、18.63、18.68、18.69、18.79、18.82 條；CPTPP Ministerial Statement, Annex II, ¶¶ 8-18.

¹⁵ Bill Watson, *supra* note 8.

¹⁶ TPP Agreement, art. 20.17.5.

¹⁷ 該美國國內法案係指於 2008 年修訂並生效之「雷斯法案 (Lacey Act)」；Jesse Goldman, Matthew S. Kronby & Julia Z. Webster, *Canada: The TPP Morphs into the CPTPP*, BENNETT JONES LLP BLOG, Nov. 16, 2017, at <https://www.bennettjones.com/Blogs-Section/The-TPP-Morphs-Into-the-CPTPP>.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ CPTPP Ministerial Statement, Annex II.

²⁰ *Id.*

²¹ Jesse Goldman & et al., *supra* note 17；TPP Agreement, Annex II Brunei-Darussalam, at 14.

²² Jesse Goldman & et al., *supra* note 17.

藝術與文化發展²³。在近期北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 重啟談判之際，加拿大亦將文化例外置於優先談判事項之一²⁴，顯見加拿大政府對此議題之高度重視。

參、CPTPP 之未來展望

CPTPP 協定 11 國所發表之共同聲明為 TPP 協定之未來開創新的可能。雖然 CPTPP 暫時凍結部分 TPP 協定條文，但遭到凍結的文字多半反映美國的特殊考慮與利益，應不致對整體協定之自由化效果帶來過多的負面影響。然而，CPTPP 中仍有四項議題尚待締約國達成共識，故部長宣言中尚未明定 CPTPP 之簽署日期。

如何在四項續行談判議題上凝聚共識，避免再次有締約國退出，將是 CPTPP 順利簽署、生效之關鍵。達成馬來西亞與汶萊要求之條文處理並不複雜，只是兩國修正己身原先提出之保留清單而已，故其他國家接受的可能性頗高。同樣地，越南對於第 28.20 條適用之排除，若僅限於勞工專章所生之爭議，由於現已無美國在積極捍衛勞工權，衡量越南市場所代表之經濟效益，各國或可接受，也不一定。至於加拿大所提之文化例外，類似概念雖可見於 NAFTA 協定，但如何呈現相關文字於 CPTPP 中，恐需耗費較多時日凝聚共識。因此 CPTPP 是否真能於今 (2018) 年底完成簽署，仍有待日後觀察。

²³ *Id.*

²⁴ Sue Carter, *NAFTA's Cultural Exception Top Priority for Canada Heading into Negotiations*, QUILL & QUIRE OMNI, Aug. 15, 2017, at <https://quillandquire.com/omni/naftas-cultural-exception-top-priority-for-canada-heading-into-negotiations/>.