

簡介《區域全面經濟夥伴協定》之待協商爭議與進展

吳晨瑜 編譯

摘要

原定於去(2018)年底前達成協議的《區域全面經濟夥伴協定》，因為談判破局將延至今年續行談判。各國主要之疑慮包含：(一)智慧財產權專章之提議內容有損及公共衛生之虞；(二)投資專章內之投資人對地主國爭端解決機制條款仍有歧見；(三)成員國間對貨品與服務貿易之市場開放未獲共識。對此，16 個成員國預計將於今年 2 月中於印尼舉行下一回合談判。

自 2013 年至今，《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 已歷經 24 回合談判，本應於去(2018)年底前完成談判，惟去年 11 月 14 日於新加坡舉行的第 2 屆領袖峰會上，16 個談判國¹領袖聲明目前僅就 7 個專章²達成共識，並預計於今(2019)年完成談判³。對於一再延宕的談判進度，本文將點出以下三項較重要的主要爭議，藉此說明談判之癥結點所在。

壹、智慧財產權專章之提案所可能帶來之負面影響

在所有談判的爭議中，就公共衛生而言，智慧財產權相關規定為特別關切之事項，因其更高的保護水準延遲學名藥上市時間，這將轉換成更高的政府成本，且降低基本藥品(essential medicines)的可近性(accessibility)⁴。以下將分述 RCEP 智慧財產權專章之提案內容及其具體影響。

一、智慧財產權專章之提案內容

基於 2015 年的提案，RCEP 的智慧財產權專章顯示其較世界貿易組織(World

¹ 參與 RCEP 談判之國家包含：東南亞國協 10 國(印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸及越南)、中國、日本、韓國、紐西蘭、澳洲及印度。Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (last visited Jan. 25, 2019).

² 已達成共識的 7 個專章為：經濟與技術合作專章、中小企業專章、關務程序與貿易便捷化專章、政府採購專章、體制性安排專章、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施專章以及標準、技術法規及符合性評鑑程序專章。Joint Leaders' Statement on the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Negotiations, ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS 1 (Nov. 14, 2018), https://asean.org/storage/2018/11/RCEP-Summit-2_Joint-Leaders-Statement_FINAL2.pdf.

³ *Id.*

⁴ Eva Novi Karina, *Indonesia and RCEP: Beware the Public Health Risks*, THE DIPLOMAT (Nov. 23, 2018), <https://thediplomat.com/2018/11/indonesia-and-rcep-beware-the-public-health-risks/>.

Trade Organization) 中《與貿易有關之智慧財產權協定》(Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 的規定更為嚴格⁵。在日本提案的 TRIPS Plus 規定中，除包括給予用於上市審查之未揭露試驗資料保護的新條款，亦對藥品提供至少 6 年的保護⁶。至於韓國的提案，其為了補償專利主管機關授權專利時的不合理遲延，同樣針對專利審查期間調整訂有規定⁷。所謂不合理遲延，係指自提交專利申請之日起，審核期間超過四年以上，或自申請方提出審查申請要求 (request for examination of the application) 後，超過三年未獲回覆⁸。

二、提案內容可能損及開發中國家之公共衛生福祉

就上述日本及韓國的提案引發若干關切。RCEP 下的 TRIPS Plus 規定要求延長 TRIPS 規範的 20 年專利期間，因此將導致學名藥延遲上市⁹。多個印度的民間社會團體主張此提案將妨礙學名藥上市，而無法即時提供藥品，且將繼續使數百萬印度及其他開發中國家之病患無力負擔原廠藥¹⁰。在日本的提案中，專利保護期間屆滿後，公司至少須等待 6 年，才能自由使用未揭露的測試或其他資料來製造學名藥¹¹，因此規範將實質上延長藥品產業的壟斷期。

此外，若授予資料專屬權 (data exclusivity)，可能將導致智慧財產權法之彈性規範，如強制授權，喪失有效性¹²。至於上述提及之韓國的兩項提案，則可能是有益的，因為加快審查過程將能鼓勵更多專利案的申請，且對於主管機關審查遲延的補償機制，亦得被視為專利產品保護之擴大，從而使現有專利所有人受益¹³。此外，若 RCEP 中的 TRIPS Plus 提案通過，許多開發中國家的專利法將需要修法¹⁴。

貳、投資人對地主國爭端解決機制條款飽受爭議

在 RCEP 之投資專章中，關於「投資人對地主國爭端解決 (Investor-to-State Dispute Settlement, ISDS)」機制之關切已日益增加，以下將對此規定進行介紹。

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ Maitri Porecha, *Japan, South Korea's Push towards TRIPS-Plus Regime Poses Danger to Cheaper Drugs in India*, THE HINDU BUSINESS LINE (Nov. 12, 2018), <https://www.thehindubusinessline.com/economy/policy/japan-south-koreas-push-towards-trips-plus-regime-poses-danger-to-cheaper-drugs-in-india/article25478436.ece>.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

一、投資人對地主國爭端解決機制之內容

在一份洩漏 RCEP 投資專章的副本中，存有允許外國投資人在國際仲裁庭控訴政府的提案¹⁵。若此一提案被接受，將允許外國投資人在 RCEP 談判國政府採取不當之管制作為時，可以直接提出控訴¹⁶。此外，RCEP 可能將智慧財產權視為「投資標的 (investment)」，這將使私人投資者得以透過 ISDS 機制來保護其在智慧財產權專章下的權利¹⁷。

二、投資人對地主國爭端解決機制可能造成政府財政負擔且左右其施政

根據過往的 ISDS 案件，政府在單一案件中敗訴須賠償投資人的金額可高達 400 億美元¹⁸，此金額對任何政府而言都難以負擔。RCEP 談判國中包含柬埔寨、寮國與緬甸三個低度開發國家 (Least Developed Countries)，對他們而言，支付外國投資人這麼多賠償費用，負擔更是特別沉重¹⁹。更重要的是，ISDS 條款將嚴重縮減政府制定並執行法律的權利，而無法對消費者、環境與邊緣社會部門 (marginalized sector) 給予更多社會保護²⁰。澳洲公共衛生協會 (Public Health Association of Australia) 亦提出 ISDS 可能對公共衛生造成的嚴重影響，並力勸澳洲政府反對將 ISDS 條款納入 RCEP²¹。據其所引述的衛生倡議者指出，ISDS 程序上缺少國內司法體系所擁有的保障與透明度，且此等爭端所帶來的威脅可能會對考慮制定新公共衛生法的政府造成巨大影響²²。

另外，對於 RCEP 將智慧財產權視為投資標的之作法，有論者主張此將可能削弱一國政府實施和執行公共衛生政策，及確保藥物可近性的能力²³。因此，智慧財產權應排除於投資標的之外，且投資權利應與智慧財產權專章中的任何條款脫鉤²⁴。據報導指稱，為了加速協議的進程，多數國家已同意放寬投資專章中的

¹⁵ Shalini Bhutani, *RCEP Meet: Focus on Investor-State Dispute*, DECCAN HERALD, <https://www.deccanherald.com/content/561863/rcep-meet-focus-investor-state.html> (last updated Aug. 3, 2016).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ D. G. Shah, *How Will New Trade Agreements Impact the Pharma Industry ... and Patient Access to Medicines?*, PHARMACEUTICAL ONLINE (Nov. 7, 2018), <https://www.pharmaceuticalonline.com/doc/how-will-new-trade-agreements-impact-the-pharma-industry-and-patient-access-to-medicines-0001>.

¹⁸ Shalini Bhutani, *supra* note 15.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Eduardo C. Tadem, *Why RCEP Is the Problem, Not the Solution*, INQUIRER.NET (May 17, 2017), <https://opinion.inquirer.net/104056/rcep-problem-not-solution>.

²¹ PUBLIC HEALTH ASSOCIATION OF AUSTRALIA, SUBMISSION TO THE DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE ON THE REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC COOPERATION AGREEMENT (RCEP) 10 (2015), <https://dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/rcep/Documents/public-health-association-of-australia-rcep.pdf>.

²² *Id.* at 7.

²³ Médecins Sans Frontières, *RCEP Investment Chapter Presents a Grave Threat to Access to Medicines*, ISDS PLATFORM (Feb. 24, 2017), <http://isds.bilaterals.org/?rcep-investment-chapter-presents-a&lang=en>.

²⁴ *Id.*

ISDS 條款²⁵，然目前仍尚未達成共識。

參、成員國間對關稅減免及服務貿易尚無共識

RCEP 談判中針對貨品與服務貿易之關鍵問題，主要涉及印度之立場。原因在於 RCEP 談判國要求印度消除或大幅降低大部分與全球貿易之貨品品項的關稅，然而印度卻希望 RCEP 談判中，能給予服務部門專業人員更多的市場開放²⁶。以下將簡述貨品及服務貿易之爭議與當前談判進度。

一、政治與經濟因素導致多國不願輕易降低貨品關稅

根據世界銀行 (World Bank) 2017 年的數據，印度的農業就業人口佔勞動人口 43%，因此削減農產品的關稅，對印度政府而言是非常敏感的議題²⁷。開放市場將導致大量的進口品湧入印度市場²⁸，然除了農業部門外，印度製造商的競爭力也不如他國業者²⁹。此外，由於印度 40% 的貿易逆差來自同為 RCEP 談判國的中國，這使印度難以迅速同意接受自由貿易協議。對此，馬來西亞、菲律賓與越南亦抱持著與印度相同的立場³⁰。

二、印度要求各國鬆綁服務貿易之限制

為了放寬 RCEP 談判中對於專業人員自由移動的提議，印度要求 15 個亞太國家做出具拘束力且商業意義的承諾，以簡化資訊科技與商業服務的貿易³¹。印度希望仿照《東協—澳洲—紐西蘭自由貿易協定》(ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Agreement) 下之規範，其為短期入境進行貿易與投資的自然人提供了更便捷且透明的程序³²。

²⁵ Subhayan Chakraborty, *RCEP Countries Open to Easing Investment Rules, Agree to Ease ISDS Clauses*, BUSINESS STANDARD, https://www.business-standard.com/article/economy-policy/rcep-countries-open-to-easing-investment-rules-agree-to-ease-isds-clauses-118090800031_1.html (last updated Sept. 8, 2018).

²⁶ *India to Hold Bilateral Meetings with Some RCEP Members; Next Round of Talks in Feb*, THE ECONOMIC TIMES (Dec. 25, 2018), <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-to-hold-bilateral-meetings-with-some-rcep-members-next-round-of-talks-in-feb/articleshow/67242399.cms>.

²⁷ Kentaro Iwamoto, *India Sought to Delay RCEP Deal Beyond General Election*, NIKKEI ASIAN REVIEW (Nov. 14, 2018), <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/India-sought-to-delay-RCEP-deal-beyond-general-election>.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*; Amiti Sen, *RCEP: India in Talks with China for a Balanced Pact*, THE HINDU BUSINESS LINE (Nov. 26, 2018), <https://www.thehindubusinessline.com/economy/rcep-india-in-talks-with-china-for-a-balanced-pact/article25599588.ece>.

³¹ Kirtika Suneja, *India Seeks Binding Commitments to Simplify Services Trade in RCEP*, THE ECONOMIC TIMES (Nov. 17, 2018), <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-seeks-binding-commitments-to-simplify-services-trade-in-rcep/articleshow/66668360.cms>.

³² Dezan Shira & Associates, *RCEP Negotiations and India's Position on the Asia-Pacific Trade Pact*,

三、當前談判進度與共識

印度已同意對來自中國、澳洲與紐西蘭（與其未簽訂自由貿易協定之國家）的 74% 貨品提供關稅自由化，對其他 RCEP 談判國則可能會到達 86%³³。然而，RCEP 談判國卻希望印度對 92% 的貨品開放其市場，此要求被印度認為難以接受³⁴。據報導指稱，為了鼓勵印度加入 RCEP，相較於原訂的 92%，若干成員國已對印度釋出優惠，僅要求其開放 83% 的貨品市場³⁵。至於服務貿易，有些報導聲稱其他 RCEP 成員已同意印度之要求，開放其服務市場，並接受專業人員移動條款³⁶，然亦有論者聲稱服務部門的談判進展不大³⁷。各國對於服務部門之談判似乎仍不明確且將持續磋商。

此外，RCEP 談判國亦接受印度之要求，使印度能與包含中國在內的非自由貿易協定夥伴，於 RCEP 框架且彼此願意減讓的前提下，進行雙邊和個別的談判³⁸。據印度媒體指稱，為了給予印度產業更多時間提高其競爭力，印度正試圖與中國協商，取得長達 20 年逐步減讓關稅的過渡期間³⁹。針對敏感性產品，印度則試圖爭取 25 年的過渡期間⁴⁰。儘管如此，印度已表明其希望就貨品、服務及投資這三大專章達成一整體套案，而非分次、逐一實現⁴¹。

肆、RCEP 後續談判及發展

未免於受到當前貿易保護主義之影響，儘快結束 RCEP 的談判為十分迫切的任務⁴²。然而，有論者指出若 RCEP 談判未能儘早完成，將可能因為印度、泰國

INDIA BRIEFING (Aug. 29, 2018), <https://www.india-briefing.com/news/rcep-negotiations-india-position-asia-pacific-trade-pact-17575.html/>.

³³ Asit Ranjan Mishra, *What India Stands to Gain from RCEP Negotiations*, LIVEMINT, <https://www.livemint.com/Politics/ZFHnPyBnNMuufbrawjRfQI/What-India-stands-to-gain-from-RCEP-negotiations.html> (last updated Sept. 18, 2018).

³⁴ *Id.*

³⁵ T.C.A. Sharad Raghavan & Suhasini Haidar, *ASEAN Member Countries of RCEP Offer India Concession*, THE HINDU, <https://www.thehindu.com/business/Economy/asean-member-countries-of-rcep-offer-india-concession/article25439321.ece> (last updated Nov. 8, 2018).

³⁶ *Id.*; Banikinkar Pattanayak, *Trade Talks: Government Study to Weigh RCEP Impact*, FINANCIAL EXPRESS, <https://www.financialexpress.com/economy/trade-talks-government-study-to-weigh-rcep-impact/1393662/> (last updated Nov. 26, 2018).

³⁷ Peter Petri & Michael Plummer, *The Case for RCEP as Asia's Next Trade Agreement*, EAST ASIA FORUM (Nov. 6, 2018), <http://www.eastasiaforum.org/2018/11/06/rcep-evidence-of-asian-leadership-on-trade/>; Shawn Donnan, Michelle Jamrisko & Karlis Salna, *China Trade Pact Stalls as Trump Tariffs Feed India Backlash*, BLOOMBERG, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-19/china-trade-pact-stalls-as-trump-tariffs-feed-indian-backlash> (last updated Oct. 19, 2018); Biswajit Dhar, *India's Free Trade Woes*, EAST ASIA FORUM (Oct. 9, 2018), <http://www.eastasiaforum.org/2018/10/09/indias-free-trade-woes/>.

³⁸ Banikinkar Pattanayak, *supra* note 36.

³⁹ Amity Sen, *supra* note 30.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Banikinkar Pattanayak, *supra* note 36.

⁴² *Difficulties Expected as RCEP Negotiation Deadline Missed Again*, NHÂN DÂN (Nov. 16, 2018), <http://en.nhandan.org.vn/world/analysis/item/6846702-difficulties-expected-as-rcep-negotiation-deadline-missed-again.html>.

和印尼等成員國在今年年初的選舉而錯失良機，進而影響完成談判的時程⁴³。16 個談判國預計於 2 月在印尼舉行下一回合談判⁴⁴。值得一提的是，除了中國、日本及韓國外，其餘 13 國皆為目前台灣所推動的新南向政策之目標國家，因此 RCEP 的談判成果將同時牽動我國之經貿發展。第 25 回合談判是否能取得重大進展，值得吾人持續關注。



⁴³ *Id.*

⁴⁴ Kentaro Iwamoto, *supra* note 27.