

# 科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

新世代自由貿易協定下之菸草控制爭議：以TPP為例

計畫類別：個別型計畫  
計畫編號：MOST 104-2410-H-004-068-  
執行期間：104年08月01日至106年01月31日  
執行單位：國立政治大學國際經營與貿易學系

計畫主持人：楊培侃

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：李建歡  
碩士班研究生-兼任助理人員：戴文祈

報告附件：出席國際學術會議心得報告

中華民國 106 年 04 月 28 日

中文摘要：隨著貿易自由化與雙邊或區域自由貿易協定的發展趨勢，菸草貿易儼然成為全球菸草盛行與菸害擴散的主要原因。因此，如何處理菸草貿易問題，長期以來即為雙邊或區域自由貿易政策的重要爭議問題。過去，菸品被視為像其他農產品受貿易規範之拘束，並適用關稅減讓。直到跨太平洋夥伴協定（TPPA）談判時，有關於菸草控制與貿易的議題，透過美國與馬來西亞之提案，才正式搬上談判桌，由成員國熱烈討論。而TPPA乃12亞太國家正在談判中的新世代自由貿易協定。

本研究計畫旨在探討TPPA談判中由美國和馬來西亞所提出的兩種菸草控制的規範模式，分別為「例外模式」與「除外模式」。美國菸草提案分別於2012年5月及2013年8月提出兩份草案，第一次提案所採「菸草例外」之模式，經美國國內菸草業者反對並遊說後，美國政府業已撤回並修正，所提出的第二次提案改採「一般例外」之模式，而有利於菸商商業利益的規範模式。對此，馬來西亞在公共健康團體的支持下，提出「除外模式」之對案，期能將菸草完全排除於TPPA適用範圍之外，提供TPPA成員國有更大的自由度採取菸草控制措施。前開菸草提案極具爭議性，受到各界的關注，在TPPA成員國、民間團體及菸草產業間高度爭論中。本計畫亦嘗試尋求其他可行的替代方案，並初步認為採取折衷的模式，即「部分例外、部分除外」，未嘗不失為未來TPPA談判時，較易為各成員國接受的可行方案。

中文關鍵詞：菸草控制、跨太平洋夥伴協定、菸草控制框架公約、一般例外條款、菸草除外、菸草素面包裝、菸草貿易、公共健康、自由貿易協定、美國TPP菸草提案、新世代自由貿易協定

英文摘要：With the proliferation of free trade agreements, tobacco trade becomes the major cause for the spread of tobacco epidemics worldwide. How to deal with trade in tobacco products has long been a controversial issue in shaping the bilateral or regional trade policy. In the past, tobacco has been treated as the same as other agricultural products subjecting to trade rules or tariff concessions in trade agreements. It was not until the negotiation of Trans-Pacific Partnership Agreement (TPPA) that trade-related issues over tobacco control were, for the first time, officially put on table by the U.S. and debated different options among 12 Asia-Pacific countries. Two basic approaches were proposed by the U.S. and Malaysia to address regulatory problem of tobacco products in the TPP agreement. While the U.S. first proposed a pro-health approach to include a “tobacco-specific exception” provision in May 2012, it later, in August 2013, adopted a pro-business approach to use a “general exception” provision as usually provided in other trade agreements. In response, Malaysia, with the support from public health groups, proposed a “carve-out” approach providing TPP countries with greater latitude to adopt tobacco control

measures. These proposals are highly debated among TPP countries, health advocates and tobacco industry. On the controversy over these tobacco proposals in the TPPA negotiation, this research project aims to examine different legal effects between “exception” and “exclusion” approaches taken by the U.S. and Malaysia, and identify the underlining policy arguments behind these two approaches. This project would also seek possible alternative options to see if there could be a middle ground for future TPPA tobacco agenda. This project preliminarily finds that a complete carve-out may be desirable for public health reasons but a mixed approach with partial exclusions would be a more feasible and practicable solution for tobacco agenda in TPPA.

英文關鍵詞：Tobacco Control, Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement, Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), General Exception Clause, Tobacco Carve-Out/Exclusion, Tobacco Plain Packaging, Tobacco Trade, Public Health, Free Trade Agreements (FTAs), U.S. TPP Tobacco Proposal, New Generation FTAs

## 科技部補助專題研究計畫成果報告

(期中進度報告/期末報告)

### 新世代自由貿易協定下之菸草控制爭議：以 TPP 為例

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：MOST 104-2410-H-004-068

執行期間：104 年 8 月 1 日至 106 年 1 月 31 日

執行機構及系所：國立政治大學國際經營與貿易學系

計畫主持人：楊培侃

共同主持人：

計畫參與人員：李建歡、戴文祈

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 1 份：

執行國際合作與移地研究心得報告

出席國際學術會議心得報告

期末報告處理方式：

1. 公開方式：

非列管計畫亦不具下列情形，立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否 是

3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考 否 是，衛生福利部國民健康署（請列舉提供之單位；本部不經審議，依勾選逕予轉送）

中 華 民 國 106 年 4 月 30 日

## 中文摘要

隨著貿易自由化與雙邊或區域自由貿易協定的發展趨勢，菸草貿易儼然成為全球菸草盛行與菸害擴散的主要原因。因此，如何處理菸草貿易問題，長期以來即為雙邊或區域自由貿易政策的重要爭議問題。過去，菸品被視為像其他農產品受貿易規範之拘束，並適用關稅減讓。直到跨太平洋夥伴協定（TPPA）談判時，有關菸草控制與貿易的議題，透過美國與馬來西亞之提案，才正式搬上談判桌，由成員國熱烈討論。而 TPPA 乃 12 亞太國家正在談判中的新世代自由貿易協定。

本研究計畫旨在探討 TPPA 談判中由美國和馬來西亞所提出的兩種菸草控制的規範模式，分別為「例外模式」與「除外模式」。美國菸草提案分別於 2012 年 5 月及 2013 年 8 月提出兩份草案，第一次提案所採「菸草例外」之模式，經美國國內菸草業者反對並遊說後，美國政府業已撤回並修正，所提出的第二次提案改採「一般例外」之模式，而有利於菸商商業利益的規範模式。對此，馬來西亞在公共健康團體的支持下，提出「除外模式」之對案，期能將菸草完全排除於 TPPA 適用範圍之外，提供 TPPA 成員國有更大的自由度採取菸草控制措施。前開菸草提案極具爭議性，受到各界的關注，在 TPPA 成員國、民間團體及菸草產業間高度爭論中。本計畫亦嘗試尋求其他可行的替代方案，並初步認為採取折衷的模式，即「部分例外、部分除外」，未嘗不失為未來 TPPA 談判時，較易為各成員國接受的可行方案。

關鍵詞：菸草控制、跨太平洋夥伴協定、菸草控制框架公約、一般例外條款、菸草除外、菸草素面包裝、菸草貿易、公共健康、自由貿易協定、美國 TPP 菸草提案、新世代自由貿易協定

## 英文摘要

With the proliferation of free trade agreements, tobacco trade becomes the major cause for the spread of tobacco epidemics worldwide. How to deal with trade in tobacco products has long been a controversial issue in shaping the bilateral or regional trade policy. In the past, tobacco has been treated as the same as other agricultural products subjecting to trade rules or tariff concessions in trade agreements. It was not until the negotiation of Trans-Pacific Partnership Agreement (TPPA) that trade-related issues over tobacco control were, for the first time, officially put on table by the U.S. and debated different options among 12 Asia-Pacific countries.

Two basic approaches were proposed by the U.S. and Malaysia to address regulatory problem of tobacco products in the TPP agreement. While the U.S. first proposed a pro-health approach to include a “tobacco-specific exception” provision in May 2012, it later, in August 2013, adopted a pro-business approach to use a “general exception” provision as usually provided in other trade agreements. In response, Malaysia, with the support from public health groups, proposed a “carve-out” approach providing TPP countries with greater latitude to adopt tobacco control measures. These proposals are highly debated among TPP countries, health advocates and tobacco industry.

On the controversy over these tobacco proposals in the TPPA negotiation, this research project aims to examine different legal effects between “exception” and “exclusion” approaches taken by the U.S. and Malaysia, and identify the underlining policy arguments behind these two approaches. This project would also seek possible alternative options to see if there could be a middle ground for future TPPA tobacco agenda. This project preliminarily finds that a complete carve-out may be desirable for public health reasons but a mixed approach with partial exclusions would be a more feasible and practicable solution for tobacco agenda in TPPA.

Keywords: Tobacco Control, Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement, Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), General Exception Clause, Tobacco Carve-Out/Exclusion, Tobacco Plain Packaging, Tobacco Trade, Public Health, Free Trade Agreements (FTAs), U.S. TPP Tobacco Proposal, New Generation FTAs

# 目錄

報告內容.....	5
壹、前言.....	5
貳、研究目的.....	6
參、文獻探討.....	8
肆、研究方法.....	8
伍、結果與討論（含結論與建議）.....	9
參考文獻.....	11
科技部補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告.....	<b>錯誤! 尚未定義書籤。</b>

# 報告內容

## 壹、前言

菸草貿易乃國際間存在已久的問題。菸草控制 (tobacco control) 與國際貿易間之緊張關係，因攸關各國經濟發展與國民健康，在市場開放 (market access) 與確保各國管制權限 (right to regulate) 間之界限拿捏，長久以來即為國際經貿法與國際衛生法制的重要議題。申言之，貿易自由化之目標在於透過自由競爭，以降低價格、提高產品之品質與多樣性，增加消費者選擇產品之機會；然而，由於菸品的特殊性，其乃依業者指示食用卻有害身體健康的產品。從而，菸草控制之目標在於透過政府採取減少菸草需求與供給之管制措施，以提高菸品價格、避免菸品得以透過廣告、促銷等活動增加消費誘因，最終降低吸菸人口與吸菸率，維護國民健康。兩者在政策目標上迥異，於國際經貿全球化的發展趨勢下，彼此間的衝突日益明顯。

從 1980 年代起，美國透過國內之「特別 301 條款」(Super 301) 對開發中國家施加壓力，替美國菸草公司尋求菸草市場之開放，此等國家包含南韓、台灣和泰國等亞洲各國。而泰國政府以禁止進口的政策措施因應，避免國內菸草市場開放外國菸品之進口，帶來增加國內菸品消費量、提高人民吸菸率的後果，此措施固係基於保障國民健康之政策目標，但經美國控訴其違反多邊貿易規範，即「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，並經 GATT 爭端解決小組裁決此等禁止進口的作法違反數量禁止的貿易規範，且無法通過 GATT 第 20 條之一般例外規定之要件予以正當化，宣告泰國敗訴。自此以來，菸草控制與貿易規範間之糾葛，便不從間斷。

隨著「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 的成立，經濟全球化的趨勢益形明顯。至於菸品的特殊性，並未在 WTO 多邊貿易規範下有特殊的處理與安排，如同其他產品適用 WTO 涵蓋協定之所有貿易規範。自 2001 年開啟新回合杜哈談判以來，多邊談判之進展有限。於是，各國紛紛尋求 WTO 多邊架構以外的途徑加速貿易自由化的進程。例如：透過簽署雙邊或區域自由貿易協定 (free trade agreements, FTAs) 等方式，突破多邊談判僵局，以擴大貿易利基。晚近，隨著貿易談判議題的擴張，自由貿易協定之規範內容，除傳統邊境管制的貿易議題 (如關稅或貿易救濟等) 外，更擴及各國國內政策與立法措施的調和與規範，納入投資 (investment)、規範調和 (regulatory coherence)、透明化 (transparency)、勞工 (labor)、競爭 (competition) 等國內法制議題，而稱為「新世代的自由貿易協定」(new generation FTAs) 或「巨型自由貿易協定」(mega FTAs)。由於此等自由貿易協定成員國眾多、涵蓋事項廣泛，影響深遠，雖非如 WTO 之多邊架構，但性質上亦非僅止於雙邊，而具有複邊貿易協定 (plurilateral trade agreements) 之性質。

在此等複邊貿易的發展趨勢下，以美國為首的 12 個亞太太平洋國家所正在談判中的「跨太平洋夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPPA)」，被認為是目前最全面、最具野心與高標準的自由貿易協定之一。而 TPPA 的重要性在於就其所宣稱的目標，將使其有潛力成為日後建立「亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)」的基礎，並成為「亞太經濟合作組織 (Asian Pacific Economic Corporation, APEC)」內最具影響力的自由貿易協定。儘管 TPPA 所設定之目標遠大，但 TPPA 談判過程中因缺乏透明度與對公共利益的關注，而飽受各界批評。除有關醫藥與衛生議題外，菸草貿易也因美國史無前例的提出「菸草提案」(tobacco proposal)，而引發各界的探討與關注。而美國之所以於 TPPA 談判過程中提出菸草提案，部分原因乃係其所採風味菸品管制措施於 WTO 多邊架構下，經印尼控訴其違反技術性貿易障礙協定，經裁決其敗訴所致 (美國丁香菸品案)。

關於 TPPA 中之菸草控制議題，美國於 2012 年 5 月及 2013 年 8 月前後分別提出兩份菸草提案。各界所關注的談判爭議聚焦美國所提兩份菸草提案之內容，及其後於 2013 年由馬來西亞所提菸草提



案，作為美國所提草案的對案（counterproposal）。這三份菸草有關之提案，以及 TPPA 中其他影響菸草控制的其他章節規定，如：關於菸品素面包裝（tobacco plain packaging）之智慧財產權及技術性貿易障礙、投資人與地主國爭端解決機制（investor-state dispute settlement, ISDS）之投資專章規定及有關「規範調和」或「透明化」的規定等，皆為本研究計畫探討的主要內容。

除貿易場域外，此議題更延燒到公共衛生場域，「世界衛生組織」（World Health Organization, WHO）所屬「菸草控制框架公約」（Framework Convention on Tobacco Control, FCTC）於今（2014）年 10 月召開的第六次締約方會議（Conference of Parties, COP），對於貿易與投資議題更做成決議，藉以指引 FCTC 締約方在貿易協定安排時如何適當處理菸草控制的問題，足見此議題在國際間廣泛受重視的程度。因此，本計畫亦將探討 FCTC 締約方會議之決議內容，並分析此等決議在處理菸草控制與貿易規範問題上的影響。

我國政府於 2012 年 8 月 12 日成立「國際經貿策略聯盟布局小組」（後改組為「國際經貿策略小組」，並由行政院院長親自擔任召集人），宣示政府推動加入 TPPA 的決心以來，為滿足 TPPA 此一高標準之新世代自由貿易協定，政府各部門必須檢討現行政策與法規是否能夠符合此一高標準之 FTA，逐一檢視市場開放之程度及法規符合之情況。在醫療衛生領域中，菸草控制或菸害防制政策，因攸關國民健康之維護，如何在貿易自由化的浪潮下確保各國採取菸草控制的措施，已屬於當今國際上重要的議題。因此，TPPA 談判中如何處理菸草貿易與菸害防制的議題，即有探討的必要。尤其此等新世代自由貿易協定中不乏「WTO-plus」或「WTO-extra」的規定，採取較 WTO 多邊協定規範更為嚴格且廣泛的標準與義務要求，更須考量此等協定義務對各國管制權限的空間或開發中國家制訂菸害防制等衛生政策與法律所造成之可能衝擊。

TPPA 乃一複雜的自由貿易協定，其採秘密方式進行談判，使得相關談判文件不易公開取得，增加研究上的困難與限制。因此，本研究計畫除根據美國貿易代表署（Office of United States Trade Representative, USTR）所揭露的菸草提案文件外，大量仰賴維基解密（WikiLeaks）或其他網路媒體所揭露的談判文件草案。其中，有沿襲傳統 FTA 內容之規定草案，例如：關於智慧財產權、投資專章等規定草案；也有部分規定內容未見於之前所簽訂 FTA 者，例如：規範調和、創新與學名藥品取得之「近用之窗（access window）」制度、取消專利事前審查之異議制度、生物藥品之資料專屬保護等。而菸草控制提案即屬於此等提案，因未見諸於 WTO 涵蓋協定之下，屬於「WTO-extra」之規定。

因此，本研究計畫旨在以 TPPA 為例，探討此等新世代自由貿易協定下有關菸草控制的爭議問題。除瞭解菸草貿易爭議在單邊與多邊架構下的歷史外，將著眼於雙邊、區域與複邊自由貿易協定趨勢下各國如何處理菸草控制的貿易問題，尤其美國首次於 TPPA 談判中提出菸草提案，打算藉以解決多邊菸草貿易的問題，進而引發 TPPA 成員國、民間團體與其他國際組織等對此等提案的關注與討論。最後，將初步評估 TPPA 中如採取不同策略（除外、例外或部分除外、部分例外等）對於各國採取菸草控制政策空間的潛在影響。藉以提供我國菸害防制主管機關得以事先因應評估的準備與參考。

## 貳、研究目的

本研究計畫之目的，旨在探討 TPPA 談判中有關菸草控制的爭議問題，以美國及馬來西亞所提菸草提案內容為主，兼及 FCTC 第六次締約方會議之決議及維基解密智慧財產權、投資等已揭露的談判草案文本，分析 TPPA 此等新世代自由貿易協定中如何調和菸草控制與貿易規範衝突之問題，藉以評估 TPPA 可能採取的菸草控制規範策略，分析不同規範方式對各國採取菸害防制政策與公共健康之影響。為能詳細剖析相關法律問題，本計畫擬針對下列問題或主題做進一步的探討：

(1) 扼要探討菸草貿易在單邊主義與 GATT 或 WTO 多邊架構下的爭端歷史。瞭解菸草貿易爭議的緣起，美國於 1980 年代如何透過單邊貿易救濟的手段促使其他國家開放菸品市場，及各國如何因應菸品市場開放所帶來的健康衝擊。並以 GATT 時期之「泰國菸品案」與近期 WTO 下之「澳洲菸品素

面包裝案」等為例，簡要說明多邊貿易架構下菸品貿易爭端的主要法律問題。

(2) 探討雙邊、區域與複邊自由貿易協定趨勢下，在自由貿易協定架構下菸品貿易的問題與定位。尤其在 1990 年代以來，貿易自由化所導致低關稅、低價格且積極行銷策略下，全球各地遭受菸害擴散的國民健康問題，全球各地之菸品市場被歐美大型菸商所支配，引發各界批評的聲浪。因此，美國國會進而修正其雙邊與區域貿易政策，避免採取促進菸草擴散的貿易措施，此政策於 2001 年經美國總統柯林頓確認於所屬行政機關於執行國際貿易政策時沿用之。本於此等貿易政策，探討美國所簽署之相關自由貿易協定對菸草貿易的安排與規範。

(3) 扼要探討 TPPA 的歷史緣起、目前 TPPA 對各會員國的戰略意義與重要性，並略述 TPPA 在亞太區域貿易的定位，探討其與其他亞太區域貿易協定間之關係，包括「亞洲太平洋經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)」，TPPA 的前身，由新加坡、紐西蘭、汶萊及智利等國在 2002 年新加坡 APEC 高峰會議提出並簽署之「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP 或 P4 協定) 與「東南亞國家協會 (Associations of Southeast Asian Nations, ASEAN)」及中國為主的「全面性經濟夥伴協議」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 等，瞭解 TPPA 在全球貿易的重要性。

(4) 探討 TPPA 所涵蓋的項目與規範義務對菸草控制政策或措施的影響。換言之，探討 TPPA 有關規定是否及如何適用於成員國所採菸草控制措施。具體而言，本研究計畫將以 TPPA 已揭露的諮商文本為基礎，例如：關稅 (tariff)、規範調和、透明化、技術性貿易障礙 (Technical Barriers of Trade, TBT)、服務貿易 (trade in services)、智慧財產權 (Intellectual Property Rights, IPRs) 與投資 (investment) 等規範內容，探討此等規定可能對 TPP 成員國採取菸草控制措施的影響或限制。評估 TPPA 各章節所訂義務可能對成員國菸草控制政策的衝擊與挑戰。例如：商標之使用對採取菸品素面包裝的影響、允許投資人與地主國爭端解決機制對採取有效菸草控制措施的影響等。

(5) 探討 TPPA 談判中，美國及馬來西亞所提菸草提案，嘗試提出確保成員國採取菸草控制措施的規範方式。首先，探討美國所提兩份菸草提案，而美國所提方案主要採取「菸草例外」(tobacco exception) 之規範方式，提供成員國採取不歧視的菸草控制措施一個安全的避風港 (safe harbor)。因此，除介紹提案內容外，擬比較兩份菸草提案之差異處，分析此等差異在於害防制政策與法律適用上的差異與影響。

(6) 其次，探討馬來西亞所提菸草提案的內容，而馬來西亞提案，有別於美國之例外模式，而是採取「菸草除外」(tobacco carve-out or exclusion) 的規範方式。不論係「例外模式」或是「除外模式」，旨在自由貿易協定下探尋調和菸草控制、維護國民健康的適當機制與方法。

(7) 接著探討「例外模式」與「除外模式」之適用上的差異及利弊分析，並探討採取不同模式所使用的規範文字與結構。例如：兩者在管轄權、舉證責任分配、訴訟成本等因素的差異與考量。重點在於分析不同模式對於菸草產業、菸害防制政策與國民健康間利益消長的關係，瞭解跨國菸草公司與菸害防制團體對前開模式的不同立場，及美國政府前後兩份菸草提案採取立場之擺盪，藉以探討 TPPA 談判最終所採菸草規範所可能對菸草貿易與菸害防制、公共健康之可能影響。

(8) 除前開兩種典型的規範模式外，探尋其他可能的折衷替代模式，例如：採取部分例外、部分排除模式、鬆綁例外規定之必要性條件 (necessity test)、允許成員國保留違反義務之既有的菸草控制措施 (non-conforming measures) 等，探討此等替代模式的內容與可行性分析，瞭解 TPPA 成員國對菸草控制議題，於談判過程中除前開例外與除外模式以外，尚可選擇的替代模式。

(9) 最後，基於此等菸草控制規範模式的分析，探討選擇不同模式所應考量的政策因素，例如：管轄權、訴訟成本等，以及不同規範模式之選擇對各國採取菸草控制政策之可能影響。此外，菸草貿易議題更在世界衛生組織 FCTC 之締約方會議引起熱烈的討論，2014 年 10 月第六次締約方會議時，馬來西亞更提案希望締約方會議得以做成有利於菸草控制之決議，要求各國在簽訂自由貿易協定時納入菸害防制目的之考量，然而，各締約方在討論此決議之內容所顯現的政策考量與決議文字的斟酌，

與馬來西亞原先預期者差距甚遠。本計畫亦擬藉以探討貿易協定與其他國際規範間之可能互動與關連。

## 參、文獻探討

經初步審視國內相關文獻，雖不乏與本計畫主題探討 TPPA 有關之研究。然而，前開文獻或著重 TPPA 對我國所生整體性影響，或探討 TPPA 與 APEC、ASEAN 等組織或協定間的國際政治關係，並未特別就菸草控制或菸害防制等與公共衛生或健康有關的問題進行探討。至於國外文獻除若干文獻與本文主題直接相關外，大多著重於 TPPA 有關智慧財產權或投資規範的影響，亦與本研究計畫之主題有關，值得予以引介探討。

然而，國內外相關文獻固然可以提供不少參考之素材，但本計畫研究之重點在於對不同菸草控制的規範模式做基礎性的比較分析。亦即，本計畫將分析「例外模式」、「除外模式」與其他替代模式之利弊得失及政策考量，以探尋 TPPA 下得以平衡兼顧貿易與健康的菸草規範模式。此外，本計畫擬探討 FCTC 第六次締約方會議對此議題的最新決議，分析此等決議對於國際間菸草控制規範模式選擇與貿易規範解釋與適用的可能影響，而為既有文獻所無法涵蓋者。

## 肆、研究方法

本研究計畫之研究素材將兼顧第一手資料（如：TPPA 美國與馬來西亞之菸草提案內容、TPPA 談判中已揭露之諮商文本草案、FCTC 第六次締約方會議決議等規定與 WTO 或 GATT 有關菸草控制之爭端解決案例）與第二手文獻（如：國際組織之文獻報告或專家學者的研究與建議等）。擬採取之研究方法包括：規範比較研究法、案例分析法、文獻分析法及政策分析法，茲分述如下：

### （1） 規範比較研究法：

鑑於 TPPA 乃諮商進行之複邊貿易協定，各國所提草案版本眾多，目前並無相關爭端解決案例可供探討。然本計畫擬針對美國與馬來西亞所提菸草提案，探討在 TPPA 下如何處理菸草控制之爭議問題。因此，不同菸草提案版本之比較為本研究計畫之分析重點。

此外，探討美國所簽署的其他自由貿易協定中，對於菸草議題有關的規範，藉以瞭解 TPPA 之菸草提案所代表的意義。換言之，本計畫擬透過比較 TPPA 與其他區域自由貿易協定進行研究，瞭解菸草貿易問題在自由貿易協定架構下的發展與演變，進而了解 TPPA 對於菸草控制之公共衛生政策的影響程度。亦即，TPPA 與其他自由貿易協定（主要探討由美國所簽署者）對於菸草控制議題的處理與安排，為本研究計畫的關切重點之一。

再者，探討 TPPA 各章節草案之規定對於菸草控制政策的影響，亦需先瞭解各該章節規範的內容，礙於 TPPA 採取的談判方式係秘密進行，因此所能獲得的研究資料十分有限，僅能就已揭露的若干章節規範，如技術性貿易障礙規範的相關附件、規範調和、透明化及智慧財產權、投資等規範，探討其對成員國採取菸草控制措施產生的限制與影響。

### （2） 案例分析法：

本計畫雖以 TPPA 下菸草控制議題為主要探討對象，但菸草貿易的爭議並非於自由貿易協定架構下所獨有。在 GATT 與 WTO 多邊貿易架構或是國際投資協定下，也有涉及菸草爭議的個案，例如：GATT 時期的「泰國菸品案」、晚近 WTO 的「澳洲菸品素面包裝案」及「美國丁香菸品案」等。另外，透過雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaty, BIT），跨國菸草公司（Philip Morris）亦向澳洲、烏拉圭等國所採菸草控制措施提出投資仲裁之爭端解決程序。因此，本計畫亦會針對此等菸草有關之貿易

與投資案例，進行初步的分析。

### (3) 文獻分析法：

本計畫擬分析相關期刊文獻、國際組織之研究報告及 TPPA 成員國之政策說帖及非政府組織或民間團體之評論意見，藉以整理並分析 TPPA 有關於菸草控制之規範模式及其對公共健康所生之影響。尤其著重於學者間對於 TPPA 由美國及馬來西亞提出史無前例的菸草提案，進行比較分析。因此等菸草提案並未見於之前的 FTA 而有予以深入探討的必要性。

### (4) 政策分析法：

本計畫於探討 TPPA 下菸草控制爭議時，將著重於從政策層面分析「例外模式」與「除外模式」之法律適用上差異與政策意涵，探討如何在貿易自由化與菸害防制之衛生政策間取得平衡之規範模式。此外，探尋可能的替代模式，及選擇不同規範模式所應考量的政策因素等問題。固然，於 TPPA 談判中提出菸草控制提案，旨在確保成員國菸害防制政策之實施，促進公共健康，然而，細觀美國第二次提案的內容，實乃公共衛生之退縮，是否確能達成保護公共健康的結果，則值得進一步推敲。此等基於規範文字與架構所彰顯的政策影響，亦為本計畫的主要研究方法。

## 伍、結果與討論（含結論與建議）

本計畫研究成果經以「跨太平洋夥伴協定下之菸草控制爭議與規範初探」為題發表，並收錄於「第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集」，國際經貿組織暨法律研究中心叢書（十七），楊光華主編，pp.339-421，2016/06。此文大綱目次如下：

### 目次

- 壹、前言
- 貳、菸草貿易爭議與國際貿易或投資規範對菸草控制政策的影響
  - 一、菸草貿易與投資爭議之緣起與發展
  - 二、菸草貿易與投資議題在菸草控制框架公約下之處理與因應
    - (一) FCTC 之制訂緣起與重要規範
    - (二) FCTC 締約方會議對菸草貿易與投資議題的處理與因應
  - 三、TPP 協定中影響菸草控制政策成效之相關章節規範與威脅態樣
    - (一) 影響菸草控制之 TPP 協定章節規範舉隅
    - (二) 貿易或投資協定對菸草控制之威脅態樣
- 參、TPP 協定談判過程中有關於菸草控制之提案與爭議
  - 一、美國之菸草提案（例外模式）
    - (一) 背景緣起與提案動機
    - (二) 兩次提案內容與比較分析
    - (三) 反對美國提案採取例外模式之論點
  - 二、馬來西亞之菸草提案（除外排除模式）
    - (一) 緣起與提案內容
    - (二) 反對馬來西亞提案之論點

三、例外與除外排除模式之差異及其他替代方案

(一) 例外模式與除外排除模式的差異

(二) 其他可能替代方案淺析

肆、TPP 協定第 29.5 條菸草例外規定分析

一、規範內容

(一) 得不適用投資人與地主國爭端解決機制

(二) 不受本條規定影響之權利範圍

(三) 菸草控制措施的定義

二、問題與評析

(一) 規範評價

(二) 潛在問題

伍、結語.....

## 參考文獻

### 中文文獻

- (1) 江素慧，自由貿易協定之潮流及其對公共衛生與健康之影響，臺灣國際研究季刊，5:2 2009.夏[民 98.夏]，頁 105-138。
- (2) 黃智輝；陳昱宏，臺灣加入跨太平洋夥伴協議(TPP)的機會與新思維，華人前瞻研究，8:2 2012.11[民 101.11]，頁 65-72。
- (3) 杜巧霞，加入 TPP 臺灣應有的準備：強化經貿政策的可預測性與加速自由化，經濟前瞻，142 2012.07[民 101.07]，頁 27-31。
- (4) 許峻賓，TPP 的發展與我國的因應之道，臺灣經濟研究月刊，35:6=414 2012.06[民 101.06]，頁 61-69。
- (5) 劉大年，臺灣如何因應跨太平洋夥伴協定(TPP)之發展，經濟前瞻，141 2012.05[民 101.05]，頁 25-30。
- (6) 劉大年，跨太平洋夥伴協定(TPP)對臺灣的啟示，展望與探索，10:4 2012.04[民 101.04]，頁 18-23。
- (7) 陳孟君；王煜翔，跨太平洋夥伴協議架構初步共識，紡織月刊，188 2012.02[民 101.02]，頁 58-62。
- (8) 洪財隆，TPP 擴大與臺灣的加入問題，新世紀智庫論壇，56 2011.12[民 100.12]，頁 42-53。
- (9) 張心怡，「東協+3」V.S. 「跨太平洋策略性經濟夥伴協定+N」：亞太經濟整合的擴大及其效應，國際關係學報，29 2010.01[民 99.01]，頁 131-168。
- (10) 蔡靜怡，2011 年泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定(TPP)進程，亞太經濟合作評論，19 2012.02[民 101.02]，頁 125-132。
- (11) 葉長城，「跨太平洋夥伴協定 (TPP) 的回顧、進展與展望：兼論其對亞太區域經濟整合之可能影響與我國之因應」(2012 年 9 月 7 日)，[http://www.cnfi.org.tw/wto/all-news.php?id=16974&t\\_type=s](http://www.cnfi.org.tw/wto/all-news.php?id=16974&t_type=s)。
- (12) 黃秀卿，新世代自由貿易協定的形成：跨太平洋夥伴關係協定及其對多邊貿易體制的涵意，指導教授：羅昌發，國立台灣大學法律學研究所，2012 年。
- (13) Lo, Chang-fa, WTO-Plus in Free Trade Agreements, Asian Center for WTO and International Health Law and Policy Book Series [Volume 2], Angel Publishing Co. Ltd., 2012.04.

### 外文文獻

- (1) Robert Stumberg, Safeguard for Tobacco Control: Options for TPPA, 39 Am. J.L. & Med. 382 (2013).
- (2) Jane Kelsey, The Trans-Pacific Partnership Agreement: A Gold-Plated Gift to the Global Tobacco Industry? 39 Am. J.L. & Med. 237 (2013)
- (3) Greg N. Connolly, Tobacco and United States Trade Sanctions, in SMOKING AND HEALTH 1987, at 351, 351-54 (Masakazu Aoki et al. eds., 1988)

- (4) E. R. Shaffer et al., *International Trade Agreements: A Threat to Tobacco Control Policy*, 14 *TOBACCO CONTROL* (Supp. II) ii19, ii21-ii22 (2005).
- (5) Allyn Taylor et al., *The Impact of Trade Liberalization on Tobacco Consumption*, in *TOBACCO CONTROL IN DEVELOPING COUNTRIES* 343, 355 (Prabhat Jha & Frank Chaloupka eds., 2000).
- (6) Ruth Roemer, Allyn Taylor & Jean Lariviere, *Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 95 *AM. J. PUB. HEALTH* 936, 936-38 (2005).
- (7) Beatrice Lindstrom, *Scaling Back TRIPS-Plus: An Analysis of Intellectual Property Provisions in Trade Agreements and Implications for Asia and the Pacific*, 42 *J. INT'L L. POL.* 917 (2010).
- (8) Benn McGrady, *TRIPS and Trademarks: The Case of Tobacco*, 3 *WORLD TRADE REV.* 53, 68-69 (2004).
- (9) Benn McGrady, *Trade Liberalisation and Tobacco Control: Moving from a Policy of Exclusion Towards a More Comprehensive Policy*, 16 *TOBACCO CONTROL* 280, 281 (2007).
- (10) Benn McGrady, *Clarification of US Proposal on Tobacco in the TPP*, *TRADE, INV. & HEALTH* (May 22, 2012), <http://www.oneillinstitutetradeblog.org/clarification-of-us-proposal-on-tobacco-in-the-tpp/>
- (11) Benn McGrady, *Update on Tobacco in the Trans-Pacific Partnership*, *TRADE, INV. & HEALTH* (May 21, 2012), <http://www.oneillinstitutetradeblog.org/update-on-tobacco-in-the-trans-pacific-partnership/>
- (12) Benn McGrady, *US Proposal on Tobacco in Trans-Pacific Partnership*, *TRADE, INV. & HEALTH* (May 18, 2012), <http://www.oneillinstitutetradeblog.org/us-proposal-on-tobacco-in-trans-pacificpartnership/>
- (13) Andrew D. Mitchell, *Australia's Move to the Plain Packaging of Cigarettes and Its WTO Compatibility*, 5 *ASIAN J. WTO INT'L HEALTH L. & POL'Y* 405, 409-12
- (14) Andrew D. Mitchell & Tania Voon, *Patents and Public Health in the WTO, FTAs and Beyond: Tension and Conflict in International Law*, 43 *J. WORLD TRADE* 571, 580-81 (2009)
- (15) Tania Voon, *Flexibilities in WTO Law to Support Tobacco Control Regulation*, 39 *AM. J.L. & MED.* 199, 213-17 (2013).
- (16) J. K. Ibrahim & Stanton A. Glantz, *Tobacco Industry Litigation Strategies to Oppose Tobacco Control Media Campaigns*, 15 *TOBACCO CONTROL* 50, 54 (2006), available at <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2563618/>.

## 科技部補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告

日期：106年04月28日

計畫編號	MOST 104-2410-H-004-068-		
計畫名稱	新世代自由貿易協定下之菸草控制爭議：以 TPP 為例		
出國人員姓名	楊培侃	服務機構及職稱	國立政治大學國際經營與貿易學系副教授
會議時間	2017年1月19日至2017年1月21日	會議地點	札幌，日本
會議名稱	(中文) 2017年「社會科學與管理國際研討會」 (英文) 2017 International Symposium on Social Sciences and Management (ISSSM)		
發表題目	(中文) 菸草控制框架公約下符合健康的菸草爭端解決及其與貿易與投資爭端解決機制之關連 (英文) Pro-Health Settlement of Tobacco Disputes under the WHO/FCTC and Its Interaction with Trade and Investment Dispute Settlement Mechanisms		

### 一、參加會議經過

本次會議乃由 Higher Education Forum 所舉辦的國際研討會，於 2017 年 1 月在北海道舉行。本人以前開題目投稿，有幸獲邀參與研討會發表，並擔任該場次（法律）之主持人。

### 二、與會心得

與會者多為亞太地區各國社會科學領域的學者或專家，本人獲邀擔任法律場次的主持人，會中除聆聽各國學者專家發表之論文外，並藉由主持人之便，與該場次其他講者進行討論交流，收穫甚多。該場次其他講者及論文題目如下：



ISSSM-3436 : Study on Propriety of Medical Dispute Management in National Taiwan University Hospital Yun-Lin Branch

Shih-Yu Chen | National Taiwan University Hospital Yun-Lin Branch

Yun-Chen Lee | National Yunlin University of Science and Technology

Yueh-Hsun Tsai | National Yunlin University of Science and Technology

ISSSM-3548 : The Value of Privacy

Anna Lui | City University of Hong Kong

ISSSM-3610 :

Forced Internal Displacement: A Topic Relevant to Human Rights?

Mónica Flores Gómez | Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

### 三、發表論文全文或摘要

Pro-Health Settlement of Tobacco Disputes under the WHO/FCTC and Its Interaction with Trade and Investment Dispute Settlement Mechanisms

#### **Abstract**

Pei-Kan Yang

Department of International Business, National Chengchi University, Taiwan

E-mail address: pkyang@nccu.edu.tw

#### 1. Background/ Objectives and Goals

Liberalization of international trade and investment has been blamed for the spread of tobacco epidemics worldwide. In the past, tobacco control measures were frequently challenged by Members to the World Trade Organization (WTO) or transnational tobacco companies before international investment tribunals for violations of international trade and investment agreements. Moreover, tobacco disputes may also be resolved under Article 27 of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), the first treaty concluded under the auspice of the World Health Organization (WHO) although this provision was too soft and vague to implement effectively. This paper aims to explore possible methods to strengthen current procedures under the FCTC, and examine the interaction of such procedures with other dispute settlement mechanisms under trade and investment regimes with a view to secure a pro-health settlement of tobacco disputes.

#### 2. Methods

Unlike investor-to-state dispute settlement under investment regimes, this paper will focus on the improvement of state-to-state dispute settlement procedures under Article 27 of the FCTC and examine Uruguay's proposal made in the Sixth Session of Conference of the Parties (COP). With a brief overview on how international trade and investment issues evolved under the FCTC, this paper will identify problems of current dispute settlement procedures, possible types of disputes likely raised under Article 27, and explore possible options for reinforcement

of current system to secure a pro-health settlement of tobacco disputes under the WHO/FCTC. In comparison with the features and effect of other dispute settlement procedures, this paper will address the possible interconnection between Article 27 procedures and other dispute settlement mechanisms, particularly those under trade and investment regimes.

### 3. Expected Results/ Conclusion/ Contribution

This paper finally suggests a two-step reform to strengthen current dispute settlement system under the FCTC. The COP can start with a much easier step by adopting a guideline governing the procedures for ad hoc arbitration having provided under Article 27.2 of the FCTC. Rules for such procedures may refer to those in other international agreements such as Annex II of Convention on Biological Diversity for further guidance. Then, the COP may consider how to make ad hoc arbitration a compulsory or even exclusive remedy to resolve tobacco disputes derived from or arising out of the FCTC among the Parties concerned. Adopting a protocol may be needed to have Parties explicitly agreed to subject their potential tobacco disputes to the procedures under the FCTC instead of other dispute settlement fora.

### **Interpretation**

While the proposed reform may not prevent states or transnational companies from resorting to solve tobacco disputes via dispute settlement procedures under WTO or investment tribunals, these efforts made by the COP will constantly influence judicial assessment of the scientific evidence necessary for final judgment or decision. Despite not being directly applicable to solve tobacco disputes under WTO or investment tribunals, these rules prescribed in these guidelines or protocols under the FCTC can be used as persuasive resources for legal interpretation or fact-finding process to rule in favor of public health protection.

Keywords: Tobacco Control, Dispute Settlement Mechanism, FCTC, Ad hoc Arbitration, Alternative Dispute Settlement

#### 四、建議

無

#### 五、攜回資料名稱及內容

研討會會議手冊乙本、與會證書、擔任主持人證書

#### 六、其他

# 科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2017/04/27

科技部補助計畫	計畫名稱: 新世代自由貿易協定下之菸草控制爭議: 以TPP為例
	計畫主持人: 楊培侃
	計畫編號: 104-2410-H-004-068- 學門領域: 國際法
無研發成果推廣資料	

104年度專題研究計畫成果彙整表

計畫主持人：楊培侃			計畫編號：104-2410-H-004-068-				
計畫名稱：新世代自由貿易協定下之菸草控制爭議：以TPP為例							
成果項目			量化	單位	質化 (說明：各成果項目請附佐證資料或細項說明，如期刊名稱、年份、卷期、起訖頁數、證號...等)		
國內	學術性論文	期刊論文		0	篇	發表於第16屆國際經貿法學發展學術研討會	
		研討會論文		1			
		專書		0	本	第16屆國際經貿法學發展學術研討會<迎戰TPP、開拓新時代>、2016/06、pp. 339-421	
		專書論文		1	章		
		技術報告		0	篇		
		其他		0	篇		
	智慧財產權及成果	專利權	發明專利	申請中	0	件	
				已獲得	0		
			新型/設計專利		0		
		商標權		0			
		營業秘密		0			
		積體電路電路布局權		0			
		著作權		0			
		品種權		0			
		其他		0			
	技術移轉	件數		0	件		
		收入		0	千元		
	國外	學術性論文	期刊論文		0	篇	
			研討會論文		0		
			專書		0	本	
			專書論文		0	章	
技術報告			0	篇			
其他			0	篇			
智慧財產權及成果		專利權	發明專利	申請中	0	件	
				已獲得	0		
			新型/設計專利		0		
		商標權		0			
		營業秘密		0			
		積體電路電路布局權		0			

		著作權	0		
		品種權	0		
		其他	0		
	技術移轉	件數	0	件	
		收入	0	千元	
參與計畫人力	本國籍	大專生	0	人次	
		碩士生	2		
		博士生	0		
		博士後研究員	0		
		專任助理	0		
	非本國籍	大專生	0		
		碩士生	0		
		博士生	0		
		博士後研究員	0		
		專任助理	0		
其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)					

# 科技部補助專題研究計畫成果自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現（簡要敘述成果是否具有政策應用參考價值及具影響公共利益之重大發現）或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以100字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形（請於其他欄註明專利及技轉之證號、合約、申請及洽談等詳細資訊）

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以200字為限）

第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集第339頁

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性，以500字為限）

隨著貿易自由化的趨勢，菸草貿易儼然成為全球菸草擴散的主要原因，TPP協定首次在自由貿易協定架構下處理菸草貿易的問題，雖然後因美國退出TPP，但此等菸草排除規定的作法，乃首創之舉，旨在維護公共健康政策的推行，值得探就此等規範的影響。

4. 主要發現

本研究具有政策應用參考價值： 否  是，建議提供機關 衛生福利部國民健康署

（勾選「是」者，請列舉建議可提供施政參考之業務主管機關）

本研究具影響公共利益之重大發現： 否  是

說明：（以150字為限）

TPP菸草排除是用投資爭端解決機制之規範固有助於菸草控制措施的採行，但仍有其限制。可供國民健康署參考。