

日本之能源領域於 CPTPP 跨境服務貿易與投資不符合措施 清單承諾概況評析

財團法人台灣綜合研究院

一、前言

隨著全球經貿市場大幅降低貿易與投資障礙，國際能源市場亦朝向自由化發展，能源相關貿易與投資活動日漸蓬勃，惟因能源領域涉及國家安全與民生經濟穩定，多屬各國敏感部門，故其市場進入及相關規範成為各國經貿談判協商之重要保留項目。為掌握 CPTPP 締約國於能源領域之談判立場，本文以日本為例，就該國於 CPTPP 第 9 章「投資」（Investment）與第 10 章「跨境服務貿易」（Cross-Border Trade in Services）之不符合措施（Non-Conforming Measures）清單承諾進行研析，以掌握日本在能源領域之開放態度，作為我國未來在進行經貿談判時之借鏡。

二、CPTPP 投資章與跨境服務貿易章簡介

（一）投資章

「投資章」對於投資之定義相當廣泛，包括任何投資人直接或間接所有或控制，具資本或其他資源承諾、收益或利潤之期待或風險承擔等投資性質的各類資產，惟排除司法或行政程序中之命令或裁決，且該章不但適用於 CPTPP 對各該締約方生效後建立、取得或擴大之投資，協定生效時在締約方境內已存在之投資亦適用本章之規範。其條文分為第 A 節與第 B 節（投資人與地主國之爭端解決），共計 30 條，均為締約國必須遵守之義務，惟第 9.4 條「國民待遇」、第 9.5 條

「最惠國待遇」、第 9.10 條「實績要求」及第 9.11 條「高階管理人員及董事會」等核心義務具談判空間。

(二) 跨境服務貿易章

「跨境服務貿易章」規範締約國間服務之生產 (production)、配送 (distribution)、行銷 (marketing)、銷售 (sale)、遞送 (delivery)、購買 (purchase)、使用 (use) 與付款 (payment) 等行為，取得及使用與服務提供有關之配送、運輸或電信網絡及服務，以及提供做為提供服務條件之保證金或其他形式之金融擔保亦適用。該章內容涵蓋條文與 3 份附件，條文共計 13 條，為締約國必須遵守之義務，而類似於投資章，第 10.3 條「國民待遇」、第 10.4 條「最惠國待遇」、第 10.5 條「市場進入」與第 10.6 條「當地據點」為具談判空間之核心義務。

三、跨境服務貿易與投資之不符合措施清單簡介

CPTPP 締約國原則上必須遵守投資章與跨境服務貿易章所規定之義務，但各締約國若有特定服務業別無法遵守前述之核心義務，則可列入「跨境服務貿易與投資之不符合措施」(Cross-Border Trade in Services and Investment Non-Conforming Measures) 清單。不符合措施承諾清單內容依法律效果不同，分列於 Annex I 與 Annex II。Annex I 所列屬締約國現行不符合措施之「凍結保留」(standstill reservation)，即締約國可以維持現行存在之不符合措施，然而這些措施受「禁反轉條款」(ratchet clause) 約束，未來各締約國針對 Annex I 所列不符合措施之自由化承諾不得倒退，其相關市場開放程度僅能提高而不得降低。因此，Annex I 所列多為締約國有信心未來將進一步開放且不會新增限制之業別。

不同於 Annex I，Annex II 則不受凍結保留與禁反轉條款拘束，所列業別無論現階段是否受限制措施保護，締約國未來即便修改 Annex II 所列之不符合措施，導致承諾倒退或限制增加，亦無違反協定義務之問題，故 Annex II 所列之業別多屬各國有意限制開放程度之敏感部門，或是締約國尚未明確掌握未來走向而欲保留行政權力之領域。締約國雖然可維持 Annex II 所保留之不符合措施，亦可針對所保留之特定業別採行新的不符合措施以提供本國產業較多保護，但第 9.12 條特別註明締約國針對 Annex II 所涵蓋措施之調整，若涉及另一締約方投資人國籍之規定則不得溯及既往，意即如果締約國於 CPTPP 生效後，新增或修改 Annex II 所列業別措施，改為要求投資人必須具備該國國籍才可進行特定投資，則針對此業別措施生效前便已存在之投資，即便投資人不具該國國籍，締約國仍不得要求投資人出售或以其他方式處分該項投資。

四、日本之能源領域於不符合措施清單承諾概況

除針對全部業別通盤性之保留外，日本於 Annex I 與 Annex II 均有針對能源相關業別之不符合措施進行保留。於 Annex I 除針對「配銷服務：於公開批發市場所提供之批發交易服務」（Distribution Services: Wholesale trade services supplied at public wholesale market）就市場進入部分保留限制授予批發交易服務供應商執照數量之權利，亦針對直接與能源相關之業別，即「熱能供應」（Heat Supply）及「石油產業」（Oil Industry）保留涉及第 9.4 條「國民待遇」之不符合措施，欲投資日本熱能供應以及石油產業的外國投資人，皆須遵守「外匯及外國貿易法」（Foreign Exchange and Foreign Trade Act）所規定之預先通知要求與審查流程，而日本將針對該投資是否損害國家安全、

擾亂公共秩序、影響公共安全、對經濟造成負面影響之可能等面向進行評估，投資人則可能須依照審查結果修改或終止投資規劃。

日本之 Annex II 則涵蓋「能源：電力事業、燃氣事業、核能產業」（Energy: Electricity utility industry, Gas utility industry, Nuclear energy industry），其針對 JSIC2391「核燃料」（Nuclear fuel）、JSIC33「發、輸及配電」（Production, transmission and distribution of electricity）與 JSIC34「燃氣之生產與配銷」（Production and distribution of gas）¹等多項業別保留採用或維持相關投資及服務措施的權利。此外，日本亦針對國營企業與政府機構之股權及資產之處置與轉讓，就國民待遇、最惠國待遇、市場進入與當地據點進行保留。

值得注意的是，因 CPTPP 之最惠國待遇為絕對的最惠國，一締約國無論是在過去、現在還是未來，給予任何其他第三方的優惠與豁免，也必須無條件的給予其他締約國，然而一國願意透過貿易協定等方式單獨給予特定國家之優惠，不見得願意同等提供給 CPTPP 所有締約國，因此各締約國對此多有所防範，如日本即於 Annex II 保留採行或維持所有於此協定生效前，已透過雙邊或多邊協定之簽署，給予他國優惠待遇措施的權利。此外，因為 CPTPP 跨境服務貿易與投資之不符合措施承諾清單採負面表列（negative list），為避免空白授權及無限承諾，日本特別就「市場進入」，將所有在此協定生效前，尚未納入 JSIC 與 CPC 分類系統之部門，或因技術能力不可行而目前無法提供服務之業別的相關措施列入 Annex II，以為未來可能出現之新興業別保留政策空間，保障國內產業之發展與利益。

¹ 日本標準產業分類（Japan Standard Industrial Classification, JSIC）由日本總務省（Ministry of Internal Affairs and Communication）制定。其以場所單位從事之經濟活動為對象，依照所生產的貨品或勞務之種類、貨品生產或服務提供的方法、以及原材料的種類及性質、服務對象及處理事項之種類等原則加以分類。

五、CPTPP 最新情資與我國能源談判領域承諾注意事項

因應全球經濟整合浪潮，洽簽經貿協定為各國降低貿易障礙與提升國際競爭力的重要策略。CPTPP 是目前亞太地區規模最大的區域整合協定，以全面性、高標準的自由貿易規則著稱，除包含貨品市場進入、原產地規定、貿易救濟、技術性貿易障礙、食品安全檢驗與動植物防疫措施、投資、跨境服務貿易等 WTO-Plus 議題之外，亦涵蓋許多 WTO-Extra 議題，如政府控制事業與指定的獨占企業、電子商務、中小企業等，對全球經貿運作與制度發展具有重要意義。

CPTPP 各締約國已於 2019 年 1 月 19 日在日本東京召開第一次執委會（Commission Meeting），針對 CPTPP 未來運作以及新會員入會程序等重要議題進行討論，並達成擴大新會員加盟之共識，宣布將對願意接受自由且公正的新型 21 世紀規範的國家或區域敞開門戶。目前除我國明確表達爭取加入 CPTPP 第二輪談判的立場，泰國、印尼、哥倫比亞與英國等亦對於加入 CPTPP 展現高度興趣。最新情資指出，加拿大已於今（2019）年 7 月針對 CPTPP 新成員加入之議題展開國內為期 30 天之公開諮詢，以協助加國政府掌握利害關係人之意見並預作談判準備，我國已被加國列為重點潛在新成員之一。CPTPP 將於 10 月第 1 週在紐西蘭奧克蘭召開第二次執委會。

有關新會員入會程序部分，CPTPP 執委會要求有意加入的經濟體其國內法規必須符合 CPTPP 規範，且須針對貨品、服務、投資、金融服務、政府採購、政府控制事業、商務人士短期進入等提出最高標準的市場進入承諾，而該承諾須對各締約國具商業利益，並在促進區域內貿易、投資與經濟成長，以及效率、競爭與發展的同時，創造有意加入的經濟體與締約國雙贏之局面。對此，CPTPP 執委會表示，

有意加入的經濟體可將 CPTPP 原始簽署國所做承諾，包括貨品、服務貿易與投資等關稅與非關稅貿易障礙之減免等，視為參考指標。

未來我國若可順利進入正式入會程序，須於 30 日內提交「跨境服務貿易與投資之不符合措施」承諾清單，其中對於與國家安全、經濟發展、民生需求等關鍵議題密不可分的能源業別及相關措施，所做之相關承諾可能對我國能源部門未來發展造成重大影響。為提前因應可能隨時出現之談判需求，本研究藉由探討日本在 CPTPP 之能源領域相關承諾，提出我國在執行相關談判作業時需特別注意的面向。首先，應掌握「跨境服務貿易與投資之不符合措施」承諾清單之法律效果與能源產業發展趨勢，才能正確藉由清單保障我國能源領域健全發展；其次，隨著科技進步，許多新型態之能源相關服務業逐漸興起，但其相關定義、分類依據與規範方式尚未明確，或可參考日本模式，透過附件保留我國未來執行能源政策之彈性空間。

參考文獻

1. 李淳，2016 年，跨境服務貿易「本地據點要求」義務及類型之探討，台灣服務業聯盟。
2. 朴裁亨，2017 年，「國際投資法上公正與公平待遇原則之研究」，高大法學論叢，第 12 卷，第 2 期，頁 81-162。
3. Horrigan, Brenda and Vanessa Naish, (2018), “New Zealand Signs Side Letters With Five CPTPP Members to Exclude Compulsory Investor State Dispute Settlement,” Herbert Smith Freehills Arbitration Notes.
4. New Zealand Foreign Affairs & Trade, (2018), Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership National Interest Analysis.