

「反仿冒貿易協定 (ACTA)」之回顧與展望

—— 析論我國未來動向

廖慈瑋*、趙化成*

摘要

2006 年日本於八大工業國高峰會議 (G8 Summit) 倡議建立一強化智慧財產權執法，目的在防杜仿冒及盜版等侵權行為之國際性協定，獲美歐等 38 個先進國家支持，因談判過程保密而導致網路使用者質疑將侵害基本人權而強烈反對。本文將回顧各國動態，並分析我國未來動向。

關鍵字：反仿冒貿易協定、Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)、
歐盟、EU、禁止網路盜版法案、SOPA、保護智慧財產權法案、
PIPA、八大工業國、G8、Karl de Gucht

壹、前言

21 世紀是知識經濟的時代，智慧財產權所代表的無體智慧資產，當是本世紀經濟發展的主要動力來源。為更有效執行智慧財產權保護措施，日本於 2006 年八大工業國高峰會議 (G8 Summit) 倡議建立一提高

收稿日：102 年 6 月 28 日

* 作者現服務於經濟部智慧財產局國際事務及綜合企劃組。

* 作者現為經濟部智慧財產局國際事務及綜合企劃組科長。

智慧財產權執法標準之國際性協定，獲美國及歐盟等 38 個先進國家支持，該協定即「反仿冒貿易協定」(Anti-Counterfeiting Trade Agreement，以下簡稱 ACTA) 此一智慧財產權國際性合作機制，強化國際間智慧財產權執法以防杜仿冒及盜版等侵權行為，歷經 11 回合談判後 2011 年年底確認最終版本。

由於 38 個參與諮商國在談判過程中始終保密並不願公開 ACTA 內容，乃在其後簽署與批准程序階段遭到廣大民眾質疑該協定條文中部分用語之定義模糊，間接賦予網路服務提供者 (ISP) 進行網路審查的權利，有嚴重侵害基本人權之虞，故而群起抗議，尤以歐洲地區抗爭最為激烈。

歐洲議會歷經數個委員會表決後，提出於全會表決，2012 年 7 月 4 日以壓倒性票數否決，使 ACTA 無論在歐盟或其已簽署該協定之個別會員國均無批准生效之可能。

惟 ACTA 僅需 6 個簽署國完成國內批准程序即可生效，而日本率先於 2012 年 10 月 5 日批准 ACTA，目前南韓、加拿大、墨西哥、摩洛哥、新加坡、澳洲及紐西蘭等 7 國仍持續進行其國內批准程序中，後續發展猶未可期。

我國常年致力營造保護智慧財產的友善環境，促進文創產業發展並吸引國外高新科技投資台灣，提高人民福祉，務需掌握國際情勢之變化，俾利衡酌我國未來動向。

貳、回顧

依發展時序，綜理各國國內外之動態進程如下：

2011 年 10 月 1 日在日本東京完成第 11 回合談判協定內容諮商，並在同年 12 月 3 日正式確認最終版 (Final Text)，由美國、加拿大、日本、韓國、澳洲、紐西蘭、摩洛哥以及新加坡等 8 國共同完成簽署。2012 年 1 月 26 日歐盟及其 22 個會員國簽署，同年 7 月 11 日墨西哥加入簽署。目前，38 個參與談判國家中，共有 32 個國家完成簽署。

值此同時，美國影音產業所推動的「禁止網路盜版法案」(Stop Online Piracy Act，以下簡稱 SOPA¹)，要求美國法律賦予著作權人與美國司法部可向法院申請頒發禁制令之權利，要求美國 ISP 業者封鎖境外侵權網站，並阻止美國搜尋網站連結這些侵權網站，甚至阻斷境外侵權網站上的廣告或付款機制。因嚴重侵害民眾之網路使用自由，目前本項法案，2012 年 1 月底經美國參眾兩院國會議員決議暫予擱置，未完成立法。

至於歐盟部分，本案則引起更多的關注。歐盟與其會員國於 2012 年 2 月間開始進行 ACTA 國內批准程序，該協定條文始公開，旋即遭到廣大民眾質疑其與美國推動之 SOPA 法案性質相同，指出 ACTA 條文中部分用語之定義模糊、賦予網路服務提供者 (ISP) 進行網路審查的權利、

¹ Stop Online Piracy Act (禁止網路盜版法案，簡稱 SOPA)，2011 年 10 月 26 日由美國眾議院德州共和黨議員 Lamar Smith (蘭默·史密斯) 提出之 H.R. 3261 法案，係以 1998 年 PROTECT IP Act (保護智慧財產權法案) 為基礎，並得到眾議院兩黨共 12 名眾議員連署支持。若該法案通過，將擴張美國執法部門及著作權人和商標權人在網路上販售盜版品及冒牌品的權力。

有嚴重侵害基本人權之虞，群起抗議。

同年 3 月歐盟執委會貿易執委 Karl de Gucht 於歐洲議會召開 ACTA 公聽會中發表「Why we need ACTA」²專題演說，渠等認為 ACTA 僅係一執行協議 (enforcement agreement)，著重加強國際間智慧財產權保護之合作。因為 ACTA 並未迫使歐盟或其他國家變更原有法令，故認定合法與非法之標準仍維持不變，法令之解釋權仍在各國手中。再則，簽署 ACTA 不會限縮個人自由，不會審查網際網路資訊，不會強制監控個人電子郵件、部落格或共享文件之行為，亦不賦予 ISP 業者為進行查緝侵犯智慧財產權而得監控個人透過網際網路發布訊息、海關官員檢查旅客筆記型電腦或 MP3 播放器之權利，更不會對非專利藥品貿易施加任何限制。

然而，歐洲議會本案專案報告人 David Martin 議員仍於 4 月 25 日提出拒絕批准 ACTA 並重新談判之草案報告 (Draft report)。爰歐洲議會決定就「是否批准 ACTA」進行投票表決。

歐盟執委會為因應歐洲議會之反對舉措，不得不於 5 月 11 日迅將 ACTA 送請歐洲法院，促其以歐盟最高司法機關地位對 ACTA 適法性進行司法裁決。

6 月 1 日，歐洲議會下轄之法律事務委員會 (JURI) (以 12 票反對、10 票贊成及 2 票棄權)、產業研發及能源委員會 (ITRE) (以 31 票反對及 25 票贊成) 及公民自由委員會 (LIBE) (以 19 票反對、1 票贊成)

² 2012 年 3 月 14 日歐盟執委會貿易執委 Karl de Gucht 發表之“Why we need ACTA”演說稿，請見 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-143_en.htm



本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

及 3 票棄權) 等 3 委員會，指稱「商業規模」定義模糊致生法不確定性、不尊重歐盟憲章基本人權規定、以及智慧財產權保護與個資保障、傳輸自由間無法取得平衡等理由投票否絕批准 ACTA。

6 月 4 日發展委員會 (DEVE) 亦 (以 19 票反對、1 票贊成及 3 票棄權) 否決批准 ACTA。

6 月 21 日 ACTA 之主政單位國際貿易委員會 (INTA) 投票 (以 19 票反對及 12 票贊成) 否決批准 ACTA，並提交 7 月全會進行表決。

歐洲議會於 7 月 4 日全會中以壓倒性票數 (以 478 票反對、39 票贊成及 165 票棄權) 否決。因歐洲議會基於三權分立原則，並全無權修改執委會對外簽訂之國際協定條文內容，僅得對整體協定投票進行批准或否決，爰此一投票結果意謂 ACTA 無論在歐盟或已簽署該協定之個別會員國均已無批准生效之可能。

歐盟執委會於 ACTA 遭議會正式否決後，只能冀望歐洲法院未來作出有利裁決，俾於 2014 年議會改選後重新爭取其同意。歐方於 2012 年 10 月 1 日召開之台歐盟智慧財產權視訊會議中表示，歐洲法院最快須於 2013 年底始有結果。

又加拿大、摩洛哥、新加坡、南韓、澳洲、紐西蘭及墨西哥等 7 個簽署國迄今仍在進行國內批准程序。其中，澳洲 2012 年 6 月 27 日由條約委員會 (JSCOT) 提出報告，建議在 2013 年 11 月前暫緩批准 ACTA。另墨西哥在多位參議員表示反對簽署 ACTA 之情形下，為爭取參與 TPP 談判之資格，仍於 2012 年 7 月 11 日應美國要求簽署 ACTA；惟墨國時任總統卡德隆 (Felipe de Jesus Calderon) 之任期在當年 11 月 30

日屆滿，現任總統尼托 (Enrique Pena Nieto) 政府態度尚未明朗，迄今仍未批准。

另外，美國貿易代表署 (USTR) 官員雖曾於 2012 年 7 月 13 日表示，將與日本、新加坡、摩洛哥、韓國及墨西哥等 5 國攜手推動 ACTA 能於 2012 年年底前生效。惟據美國業界推測，因 ACTA 僅係一 IPR 協定，而 TPP 為全方位自由貿易協定，能為成員國提供更廣泛利益，故美國現階段暫緩說服其他國家加入 ACTA，改採積極推動 TPP 之智慧財產權章節，希冀透過 TPP 涵蓋甚至超越 ACTA 所屬議題。

至於日本部分，日方作為 ACTA 第 45 條之條約寄存國，已於 2012 年 10 月 5 日正式成為目前唯一批准 ACTA 之國家，惟因日方係以夜間且未經討論迅速投票之情形下通過批准 ACTA，此間其主要媒體均未能及時報導，引發該國輿論之反對聲浪。

2012 年 12 月 19 日消息指稱，歐盟執委會已向歐洲法院撤回「檢視 ACTA 適法性」一案，歐盟、歐盟執委會和歐洲法院等官方網站均未見歐盟執委會撤回本案理由之新聞稿。

我方藉 2013 年 4 月 11 日召開台歐盟智慧財產權視訊會議場合詢問歐方，歐方代表坦承此節，表示 ACTA 並非歐洲議會首次否決的法案，故無需以新聞稿特此說明。據側面推敲其因，歐洲議會已以壓倒性票數否決 ACTA，歐洲法院對 ACTA 進行適法性裁決已無實益之故，於是 ACTA 在歐盟地區宣告正式終結。

本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

各國ACTA進程簡表

◆ 參與諮商國家 (38 國)、簽署 ACTA 國家 (32 國)

編號	參與諮商國家	簽署日期 (地點)	國內批准程序
1	美國	2011/10/01 (東京)	
2	日本	2011/10/01 (東京)	2012/9/06 批准，同年 10/05 正式通過
3	加拿大	2011/10/01 (東京)	持續進行中
4	摩洛哥	2011/10/01 (東京)	持續進行中
5	澳洲	2011/10/01 (東京)	持續進行中，惟 JSCOT 建議暫緩至 2013 年 11 月後
6	紐西蘭	2011/10/01 (東京)	持續進行中
7	南韓	2011/10/01 (東京)	持續進行中
8	新加坡	2011/10/01 (東京)	持續進行中
9	墨西哥	2012/7/11	持續進行中，惟總統改選後狀況未明
10	瑞士	未簽署	
11	歐盟	2012/1/26	2012/7/04 歐洲議會否決批准 ACTA
12	法國	2012/1/26	無需進行
13	義大利	2012/1/26	無需進行
14	比利時	2012/1/26	無需進行
15	盧森堡	2012/1/26	無需進行
16	愛爾蘭	2012/1/26	無需進行
17	丹麥	2012/1/26	無需進行
18	英國	2012/1/26	無需進行
19	希臘	2012/1/26	無需進行

編號	參與諮商國家	簽署日期 (地點)	國內批准程序
20	歐盟之 27 個 會員國 (各會員 國亦需 簽署並 批准，始 在該國 產生法 律效力)	葡萄牙	無需進行
21		西班牙	無需進行
22		奧地利	無需進行
23		芬蘭	無需進行
24		瑞典	無需進行
25		匈牙利	無需進行
26		斯洛維尼亞	無需進行
27		馬爾他	無需進行
28		羅馬尼亞	無需進行
29		波蘭	暫緩→無需進行
30		拉脫維亞	暫緩→無需進行
31		立陶宛	暫緩→無需進行
32		捷克	暫緩→無需進行
33		保加利亞	暫緩→無需進行
34	賽浦路斯	未簽署	
35	愛沙尼亞	未簽署	
36	德國	未簽署	
37	荷蘭	未簽署	
38	斯洛伐克	未簽署	

本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

歐盟會員國分布圖³ (2010.09)



³ 圖片來源：維基百科-歐洲聯盟。2010 年當時候選國為克羅埃西亞、馬其頓及土耳其等 3 國；其中，克羅埃西亞已於 2013 年 7 月 1 日正式加入歐盟。

參、ACTA 釋疑

一、SOPA 與 ACTA 之關係

鑒於 ACTA 相關參與諮商國在本案談判過程中極為保密，相關重要內容遲至進行國內簽署、批准程序時始為廣大公民社會知曉，引發「SOPA 與 ACTA 為相同性質協定」之錯誤聯想，實則 ACTA 與美國國內 SOPA 法案毫無關係，ACTA 協定亦無 SOPA 法案阻斷網站侵權之類似規定。

二、ACTA 章節綱要及逐條研析結果：

章節名稱		條號
第 1 章 總則及定義		
	第 1 節 總則	§1-§4
	第 2 節 一般定義	§5
第 2 章 IPR 執行及法律架構		
	第 1 節 一般義務	§6
	第 2 節 民事執行	§7-§12
	第 3 節 邊境措施	§13-§22
	第 4 節 刑事執行	§23-§26
	第 5 節 數位環境中之 IPR 保護	§27
第 3 章 執行實務		§28-§32
第 4 章 國際合作		§33-§35
第 5 章 體制安排		§36-§38
第 6 章 最後條款		§39-§45



本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

經研析 ACTA 草案條文⁴，咸認 ACTA 並未包含具體構成侵害基本人權之條文，理由有三：

- (一) ACTA 第 1 章第 1 節第 1 條係允許各簽署國自行決定適合該國且符合其執法系統的執行方式 (Each Party shall be free to determine the appropriate method of implementing the provisions of this Agreement within its own legal system and practice.)，亦即 ACTA 係在各成員國原有之國內法規範下運作，並未賦予各簽署國擴張其國內法處罰盜版與仿冒品之權利。
- (二) ACTA 第 1 章第 5 節第 27 條規定各成員國的執法程序應避免對合法創意活動 (如電子商務) 造成阻礙，同時不致與各該締約方之內國法令及基本人權，如：言論自由、程序保障及隱私權等相牴觸 (These procedures shall be implemented in a manner that avoids the creation of barriers to legitimate activity, including electronic commerce, and, consistent with that Party's law, preserves fundamental principles such as freedom of expression, fair process, and privacy.)，足證 ACTA 確有要求各簽署國應遵守之執法限制。
- (三) ACTA 第 1 章第 2 節第 12 條第 4 項要求各成員國應規定其機關有權要求暫時性措施之申請人提出其可獲得之合理有效證據，俾可適度地證明其權利正遭受侵害或有受侵害之虞，並且得命令申請人提供保證金或相當之擔保，以保護被告及防止申請人濫用權利。(Each Party shall provide that its authorities have the authority to

⁴ 歐盟貿易總署公布 ACTA 相關文件，含協定全文、諮商過程、新聞資料及 Q&A 等，請參閱網址 <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/acta/>

require the applicant, with respect to provisional measures, to provide any reasonably available evidence in order to satisfy themselves with a sufficient degree of certainty that the applicant's right is being infringed or that such infringement is imminent, and to order the applicant to provide a security or equivalent assurance sufficient to protect the defendant and to prevent abuse.) ACTA 在侵權案件之舉證責任仍由申請人負擔，與將舉證責任轉移由被告負擔之 SOPA 法案截然不同。

肆、我國參與ACTA之初步分析

我國應否參與「反仿冒貿易協定」(ACTA)之國際智慧財產權協定，事涉多層面不同因素之總體評估及 ACTA 參與諮商國以及重要開發中國家等在國際智慧財產權領域之重大權益，謹就機會與威脅兩方向，就政策面、法制面、執行面之情勢進行初步研析：

一、機會因素

(一) 經貿政策面

1. 吸引國際企業投資

ACTA 38 個參與諮商國均為全球已開發或高度開發中國家，幾囊括我未來規劃對外洽簽 FTA (包括 TPP 或 ECA 等) 之重要對象。我參與 ACTA，除可獲與國際智慧財產權接軌契機，免遭邊緣化之益處外，或可作為我未來洽簽 FTA (包括 TPP 或 ECA 等) 之多邊或雙邊談判整體經貿策略之積木靈活運



本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

用，並創造參與 TPP 之條件。截至目前為止，未聞其他國家公開表達加入意願，我國若掌握參與 ACTA 先機，凸顯積極符合國際規範之誠意，可望吸引國際企業至我國投資。

2. 我國之身分適格

我國並未參與 ACTA 協定的談判，目前亦無簽署加入 ACTA 的考量。前有民眾以為「我國有申請加入反仿冒貿易協定 (ACTA)」，並非事實。惟我國為 WTO 會員國，絕對具備申請加入 ACTA 之資格。

3. 有利其他重要開發中國家經濟發展：

經濟合作與發展組織 (OECD) 研究發現，開發中國家專利發展力度若增加 1%，則國外資金挹注相應增加 1.7%，有利該等國家長期經濟發展。

(二) 法規面

1. ACTA 協議性質

據 3 月 14 日歐盟執委會貿易執委 Karl de Gucht 於歐洲議會召開 ACTA 公聽會中發表「Why we need ACTA」演說，渠等認為 ACTA 僅係一執行協議 (enforcement agreement)，在既有法規範架構下之執行協議，不至產生違法疑慮。

2. 經逐條檢視 ACTA，大致上與我現行法規相符。

(三) 執行面

我國與 ACTA 相應之執法機制已臻至完備，較無窒礙難行之處。

二、威脅因素

(一) 經貿政策面

1. 非歐盟之 10 個重要諮商國意向未明：

美國廣大網民咸認影音產業等利益團體推動「停止網路盜版法案」(SOPA)及「保護智慧財產權法案」(PIPA)違反憲法保障人民言論自由與隱私權，除導致美國會 1 月底決議暫時擱置外，或因網絡串聯渲染進而反對 ACTA。另墨西哥國會亦決議反對 ACTA。截至目前為止，除日本外，無任何其他 ACTA 簽署國依 ACTA 第 40.1 條及第 45 條等相關規定完成國內批准程序，並遞送批准書交日本寄存，故 ACTA 暫未生效。

2. 其他重要開發中國家表示反對

印度、巴西及中國大陸等重要開發中國家，已多次在 WTO/TRIPS 場域表達反對，咸認 ACTA 制定超越 WTO/TRIPS 協定之保護標準，加重開發中及低度開發國家執行義務，並未符合 WTO 透明化、權義衡平等原則，欠缺差別及特殊待遇 (S&DT)，預料該等國家近期內無加入之可能。



本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

3. 我國加入存在變數

我國若欲加入 ACTA，依 ACTA 第 39 條及第 43 條規定需取得所有參與國之同意。如我國有意申請加入，雖歐盟與日本曾表示歡迎，惟國際間尚未有任何國家表態邀請我國加入，我國能否加入尚存在變數。

4. 輿論壓力

鑒於美牛案之前例，足證朝野政黨、民間意見領袖與輿論影響力至為關鍵。有關 ACTA 本部及本局信箱亦接獲多封因誤解而產生之反對意見，故為因應全球化資訊及網際網絡影響，相關公私部門間之溝通與資訊傳播方式，允宜妥先規劃並審慎處理。

(二) 法規面

與 ACTA 相對應之我可能修法法規，除涉及我司法院、法務部、財政部以及本局等各個法規職掌機關之跨部會協調整合外，未來若需各部門提送立法院審議之修法時程必須加以掌握。

(三) 執行面

我國對智慧財產權保護之執行面，經多年努力，在國際上頗受肯定，與 ACTA 規定相較落差已小，但仍應避免引發如美國網民無國界串聯反對 SOPA、PIPA 等之情形。

伍、小結：我國未來動向

現行智慧財產權多邊規範在 WTO 架構下係依據 TRIPS 協定而來，然有鑒於全球仿冒品及盜版品日益增加，美、日、歐盟等主要已開發國家為解決此一情況，合力推動以強化國際合作、改善執行實務及建立法律架構等方式，達成以提高智慧財產權執行標準為目標的 ACTA。因此，ACTA 係第一個以智慧財產權執行與強化邊境措施為主要標的之國際性複邊協定，可謂全球首創，原始立意頗佳。

惟談判過程長達 5 年多，期間未有任一參與 ACTA 談判國家公開 ACTA 草案內容以廣納各方意見，遲至各國簽署完成並進行國內批准程序時方為外界知曉，頓時引發諸多反對聲浪，美國貿易代表辦公室 (USTR) 始公布 ACTA 草案文本。反對者認為 ACTA 部分文字意義隱晦不明，恐使網路服務供應商 (ISP) 擁有對疑似有侵害著作權行為的網路使用者施予懲罰之權利，將造成網路審查、箝制網路使用的自由之隱憂；同時也可能讓大型藥廠和生物公司得以壟斷若干藥物價格和農作物種子之利用，這對已開發國家而言固為一強力保障，然對未開發國家日後發展卻是諸多不利。

幸經逐條檢視 ACTA 草案條文之結果，並未包含具體構成侵害基本人權之條文。況我國執法機制已臻至完備，較無窒礙難行之處，即使不加入 ACTA 亦可維持智慧財產權保護及執行之水準，但加入 ACTA 則可能僅先獲取與國際接軌之機會，或因提供優質智慧財產權保護環境而創造更多外商投資之商機，影響力不容小覷。

依 ACTA 第 40 條第 1 項規定，至少需 6 個簽署國完成其批准書、接



本月專題

「反仿冒貿易協定」(ACTA) 之回顧與展望 —— 析論我國未來動向

受書或核准書之寄存之日起 30 日後生效。惟自 2010 年 10 月簽署以來，僅日本於 2012 年 10 月 5 日正式批准；尤有甚者，美國近期積極推動 TPP 之智慧財產權章節以取代 ACTA，影響各國意向甚鉅，是故迄今未有任一國家跟進，遲遲未能生效。

近期國際間觀望氣息濃厚，現階段我國仍應以持續觀察為宜，並追蹤各國最新動態，隨時掌握國際情勢之變化予以因應。