

# 「國際關係學會 2010 年會」會議論文

## 國際標準制定的國際政治經濟分析

彭慧鸞

國立政治大學國際關係研究中心

亞太所副研究員

(草稿、未經作者同意請勿引用)

### 摘要

近年來國際政治經濟學的興起，將國際關係研究從戰爭與安全帶向國際經濟領域的探討。有關標準制定的國政經分析也逐漸受到重視，尤其是從資訊產業革命帶動的知識經濟秩序在則在市場與國家之間的擺盪。從關貿總協定到世貿組織「智慧財產權保護」談判的發展，可以清楚看見國際政治現實主義遺緒在「後霸權」(after hegemony)時期仍有其一席之地。「西方中心」的制度結構繼續主導著後冷戰時期的國際知識經濟秩序。相對發展落後的「南方」開發中國家，從殖民時期開始，受到依附地主國生產模式的影響，長期忽略知識基礎建設的結果，除了部份國家透過發展政策急起追趕之外，至今仍未能從制度結構的轄制中為自己找到合理的身份定位，也無從透過制度的參與改變遊戲規則。二十世紀末和二十一世紀初，新強權的紛紛崛起，面對以歐美強權為核心的知識結構(knowledge

structure)時，非西方世界的後發經濟強權可以有何選項？全面挑戰既有知識權力結構？還是部份接受制度結構中對既得利益者的保障？是政府與企業心中的疑問，也是學者無可迴避的研究課題。

## 一、前言

隨著資訊科技的不斷創新與產業全球化分工，為了兼顧產業競爭力的私有財與保障消費者權益的公共財，標準化成為不可忽略的政治經濟議題。直到 1980 年代之前，標準制定(standard setting)普遍被視為各國國內科技產業發展相關的公共政策議題。但是如果從國際層面看標準制定的實際運作，標準制定和權力結構之間實有著不可全然劃分的歷史制度情結。尤其是 1980 年代之後，經濟整合的快速發展進一步改變了標準制定的遊戲規則。關貿總協定(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)進入「烏拉圭回合」談判之後，各國各自為政的國內標準被視為阻礙貿易的一種非關稅障礙，標準的調合(harmonization)因而成為服務業貿易自由化的項目之一。貿易伙伴為了規避貿易制裁的壓力，或是接受內部制度改革，或是對外展開區域化聯盟。<sup>1</sup>標準制定逐漸從技術專家領域擴大成為國際關係領域的政治性議題，包括誰來訂定標準制定相關的國際規範？其中所涉及的權力內涵為何？以及如何運作？既然標準制定中無法全然迴避權力政治結構的本質，吾人不禁要問，全球政治權力結構改變之後是否也會連帶改變標準制定的遊戲規則？是本研究主要關注的重點。

近年來國際政治經濟學的興起，將國際關係研究從戰爭與安全帶向國際經濟領域的探討。有關標準制定的國政經分析也逐漸受到重視，尤其是從資訊產業革命帶動的知識經濟秩序在則在市場與國家之間的擺盪。從關貿總協定談判到世貿組織「智慧財產權保護」談判的發展，可以清楚看見國際政治現實主義遺緒在「後霸權」(after hegemony)時期仍有其一席之地。「西方中心」的制度結構繼續主導著後冷戰時期的國際知識經濟秩序。相對發展落後的「南方」開發中國家，從

---

<sup>1</sup> World Trade Organization, *The World Trade Report 2005 : Exploring the links between trade, standards and the WTO*, [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report05\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf) (access May 18, 2010)

殖民時期開始，受到依附地主國生產模式的影響，長期忽略知識基礎建設的結果，除了部份國家透過發展政策急起追趕之外，至今仍未能從制度結構的轄制中為自己找到合理的身份定位，也無從透過制度的參與改變遊戲規則。二十世紀末和二十一世紀初，新強權的紛紛崛起，面對以歐美權力為核心的知識結構時，非西方世界的後發經濟強權可以有何選項？全面挑戰既有知識權力結構？還是部份接受制度結構中對既得利益者的保障？是政府與企業心中的疑問，也是學者無可迴避的研究課題。

在方法論上，國際關係理論對於權力的討論從物質到理念 (ideation)、「歐洲中心」到「非西方世界崛起」、國家中心到歷史主義、帶出全方位的論戰，似乎國際關係正進入另一波的理論建構。對於一些新生議題的研究，也朝向「去物質」、「去歐洲中心」的方向進行。<sup>2</sup>「社會建構論」成為國際關係發展新趨勢下的產物。因此「社會建構論」之所以獲得如此青睞，實際和國際政治權力結構的變遷有關。然而國際政治權力結構的變遷是否真如學界所預期已經完全擺脫「歐洲中心」的宰制？似乎仍有討論的空間。其關鍵在於不同的議題所呈現的權力結構變化各有不同。

以知識導向的權力結構而論，其權力的基礎建立在長期累積的知識能力與排他性獨占。<sup>3</sup>二十世紀末人類社會最大的衝擊來自網絡傳播技術的普及，以及知識的擴散。新科技雖有助於突破資訊不對稱的壟斷，但是不對稱的科研基礎建設反而擴大了知識產業的結構性不對稱依賴關係。面對知識權力制度結構的「西方中心化」，本研究將從國際關係理論檢視標準制定研究之分析層次與分析途徑，進而解構現階段標準制定的制度安排與權力結構，主要分析的依變項包括「國際標準組織」與「世界貿易組織／貿易相關智慧財產權保護協定 (Trade-related Intellectual Property Agreements, TRIPs)」為核心的所謂「知識導向」的

---

<sup>2</sup> 朱雲漢，「邁向二十一世紀的國際政治經濟學：超越與突破」，發表於 2010 年 5 月 21-22 日國立台灣大學政治系主辦之「國際關係理論學術研討會」

<sup>3</sup> Susan Strange, *State and Markets* (New York: Basil Blackwell, 1990) pp. 119-121.

國際建制。其目的在於鋪陳標準制定背後的權力結構，作為進一步檢視新興強權在智識權力競賽中的可能選項。最後嘗試回答新興強權的政策選擇。

## 二、 理論背景與分析架構

國際標準制定的發展隨著國際經濟秩序的演進，大致涵蓋了新現實主義、新自由主義和新馬克斯主義的「霸權穩定」、「世界體系」和「社會建構」三個理論階段。三個理論階段並非彼此互斥，而是交互存在且都反應了特定時空背景之下的制度結構變遷以及國家與市場的關係，以下先就三個理論與國際標準制定的關連性進行文獻回顧。

首先有關「霸權穩定論」的討論最早可以回溯到 1973 年，Charles Kindleberger 引用 1930 年經濟大恐慌為例，對照 1970 年代的石油危機，提出公共財的概念，主張在國際經濟出現危機時，為了解決「搭便車」的問題，往往需要一個領導者提供公共財來阻止經濟民族主義的漫延。<sup>4</sup>Kindleberger 因此被譽為「霸權穩定論」的代表之一。接著在 1983 年，又從標準制定的公共財與私有財問題回應他自己的「霸權穩定論」。<sup>5</sup>但是Kindleberger始終迴避霸權的動機與意圖問題。倒是另一位新自由主義者Robert Keohane特別指出，霸權透過建制提供公共財乃是出於自利考量，同時建制將會在霸權式微之後，將會因為參與建制的國家基於既得利益而會支持建制的持續存在。<sup>6</sup>另一方面，Immanuel Wallenstein從不同的觀點解讀霸權的意圖，認為霸權和它所主導的建制並非以提供「公共財」為宗旨，而只是為了維繫資本主義體系的運作，必然會選擇在已開發國家之間或是核心與邊陲國家之間推動自由貿易體制。<sup>7</sup>因此，在世貿組織建制的同時通過專利和著作權保護的智慧財產權保護協定是出於已開發國家的

---

<sup>4</sup> Kindleberger, Charles P. *The World in Depression* (Berkeley: University of California Press, 1973).

<sup>5</sup> Kindleberger, Charles P., "Standards as Public, Collective and Private Goods," *Kyklos*, 1983, Vol. 36, Fasc. 3, pp. 377-396.

<sup>6</sup> Robert Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Regimes, 1967-1977" in O. Holsti, et al., eds., *Change in the International System* (Boulder, Col: Westview, 1980)

<sup>7</sup>

公義或是私利？近來已經成為新的國際政治經濟議題。

另一派學者是以新馬克斯主義學派為代表的「世界體系理論」學派。二次世界大戰以後，新馬克斯主義依賴理論學者Christopher Chase-Dunn從資本主義生產模式的分析角度檢視資本主義世界的生產與分配問題發現，資本主義自由市場在「集團政治 (power-block)」的加持之下，核心邊陲層級式的生產分工模式非但未帶來亞洲、非洲、拉丁美洲落後國家的發展，反而製造了更多的社會不均等，因此只要資本主義體系仍然存在，核心邊陲分工模式會不斷重覆。<sup>8</sup>但是巴西社會學者Fernando Cardoso的觀察發現特定發展中國家，在歷史結構因素條件的配合下，透過引進外資與租稅優惠等政策配套方式協助產業發展，半邊陲國家仍有機會改變結構性依賴的身份，如十九世紀的美國和德國，或是冷戰時期，另立一個經濟自主體系如蘇聯共黨集團都可以視為半邊陲結構地位移轉的不同模式。同時Immanuel Wallenstein也修正依賴理論的核心邊陲二分法分析架構，增加半邊陲的「中產階級」國家以補強世界體系理論在解釋上的不足。Cardoso所稱的這類以發展為導向的新興工業國家，對 Wallenstein而言仍是依附在資本主義的生產模式下的「中產階級」國家，後者的發展將延續核心國家對生產模式的掌控，因此世界體系的本質並未改變。從資本累積 (accumulation of capitalism) 的本質來看，國際標準化是資本家維持壟斷生產模式的工具，換言之，國際標準化只是為跨國企業事實標準背書的另一種形式的世界體系，但是在這個體系中半邊陲國家有機會透過自主性的發展戰略，或是非核心國家之間的區域標準合作，共同對抗核心國家所主導的國際標準。<sup>9</sup>中國推動標準化戰略是將中國帶向新的國際標準體系，或是更深入既有的世界標準體系去發揮影響力是值得觀察的重點。<sup>10</sup>

也有學者從社會建構論或「世界社會」角度解釋標準制定的本質。所謂「世

---

<sup>8</sup> Christopher Chase-Dunn, *Global Formation: Structures of the World-Economy*. (Cambridge, Mass.: Blackwell, 1989) p. 238.

<sup>9</sup> Thomas A Loya and John Boli, *Standardization in the world Polity: Technical Rationality Over Power*, in John Boli and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. (Stanford, Stanford University Press, 1999) p. 184

<sup>10</sup> 彭慧鸞，「『中國製造』到『中國創造』：官僚政治、標準化知識社群與國際參與」，*中國大陸研究*，第52卷，第2期。(2009年6月)，頁43-67，

界社會」(world society)的概念，主要是將個人、非政府組織視為國際關係的焦點，在世界社會中國家或權力不能超越這社會中所共同遵循的原則與規範。<sup>11</sup>而世界標準組織(International Standard Organization, ISO) 採選票等值的原則，標準審查過程是由共同由技術導向的非政府部門代表，包括標準檢驗局、廠商、產業代表和技術專家共同決議，在此國家基本上是處於被動配合的角色。因此，Walter Mattli和Tim Buthe比較美國和歐洲廠商參與國際標準化的實際案例研究發現，兩者的差異主要是受到各自在19世紀末到20世紀初所建構起來的標準體制。美國的標準化體制是屬於市場導向較為分散的競爭模式。而歐洲大陸則呈現高度層級式、相互協調並採取公開補貼與規範並用的標準化體制。在全球化之前這些體制差異並未造成太大的影響，但是一旦進入國際化階段，體制的差異直接影響到對於國際標準化的參與。<sup>12</sup>體制上的限制造成美國的廠商偏好自由競爭的事實標準模式。從制度因素解釋國際標準競爭，將標準化研究帶入雙層次制度分析模式。(two-level analysis)

以上國關理論在不同時空背景之下的演變，一方面呈現國際政治現實，另一方面也反應標準化因應市場需要的發展趨勢，面對二十一世紀國關理論的發展，以及新興強權在國際體系中國重新定位，國際標準制定如何回應新的知識權力結構將成為重要觀察指標。

### 三、 國際標準發展的歷史制度背景

英國現實主義學者Susan Strange從生產、金融、安全和知識四種面向提出國際關係多元的權力結構。其中知識導向的權力結構基礎建立在長期累積的知識能力與排他性獨占。<sup>13</sup>雖然經過網絡傳播技術的普及，知識的擴散有助於突破資

---

<sup>11</sup> Thomas A Loya and John Boli, Standardization in the world Polity: Technical Rationality Over Power, in John Boli and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. (Stanford, Stanford University Press, 1999)

<sup>12</sup> Mattli, Walter and Tim Büthe, "Setting International Standards: Technological Rationality or Primary of Power?," *World Politics*, Vol. 56, No. 1, p. 23.

<sup>13</sup> Susan Strange, *State and Markets* (New York: Basil Blackwell, 1990) pp. 119-121.

訊不對稱的壟斷，但是不對稱的科研基礎建設反而擴大了知識產業的結構性依賴關係。為了保持競爭優勢，知識強權需要透過制度結構的設計，為不對稱的競爭優勢架構永續發展的機會。例如美國在 1985 年「經濟合作發展組織」(OECD)年會中，不顧日本與歐洲國家的反彈，強勢主導「跨國資訊流通宣言」(Declaration of Trans-border Data Flows) 其目的就是共同合作降低技術貿易障礙，也為 GATT 的「烏拉圭回合」多邊談判熱身。<sup>14</sup>從貿易相關性看國際標準化就如從貿易相關性看智慧財產權保護一樣，我們將可以明確掌握 Susan Strange 所稱的知識權力結構。

世界貿易組織在 2005 年出版了一份報告—*The World Trade Report 2005 : Exploring the links between trade, standards and the WTO*，這份報告的內容特別探討貿易與標準的關連性。報告中將標準歸類為設計、大小、重量、安全、能源環境標準、相互操作性(interoperability)、成份和生產過程的標準化。這些相關標準有些是透過跨國民間部門制定，與非政府組織的參與之下基於企業社會責任而共同完成；有些是基於消費者安全與產品品質保障角度而制定；另外則與環境與社會保障之需要相關所設定的標準。除了以上屬於公共利益為目的的標準制定之外，部份政府因為關稅減讓的國庫損失轉向以標準作為隱藏式的貿易保護措施(hidden protection)，此種以公共財之名行私有財保護之實的行為，正是引發國際貿易談判與制裁的最佳借口。

就制度發展來看，全世界首先設置的國家標準機構於 1901 年成立在英國，稱為「英國標準局」(British Standards Institute, BSI)，提供產業界、政府和消費者可以相互溝通達成共識的論壇。隨後美國<sup>15</sup>、德國與法國分別於 1916、

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 131.

<sup>15</sup> 1916 年美國電機電子協會邀請美國機械工程協會，美國民間工程師協會，美國料測試協會，美國礦業冶金工程師協會共同成立一個全國標準發展協會。這五個協會同時也是聯合工程協會的會員，同時邀請美國國防部海軍和商務部作為發起單位。美國工程標準委員會(美國國家標準局



1917 和 1926 年成立各自的國家標準局。其他各國也紛紛仿效。<sup>16</sup>另一方面，因應各別產業的需要而發展出來的不同的國際標準組織，主要包括國際電信聯盟 (International Telecommunications Union, ITU)、國際電報電話諮詢委員會 (Consultative Committee on International Telegraph and Telephones, CCITT) 和國際電子技術委員會 (International Electrotechnical Commission, IEC)。其中 ITU 的前身—國際電報聯盟 (International Telegraphy Union) 就是由一群歐洲各國政府電信部門於 1865 年在巴黎所共同成立。直到 1992 年改組之前，ITU 一直是國際有線和無線通訊標準化的重要推動者。另一個重要的國際組織是在 1926 年，在美國的主導之下才開始出現以機械工程標準為主的「國家標準協會聯盟」 (Federation of National Standardizing Associations, ISA) 的國際標準協調機制。ISA 的運作受到第二次世界大戰的影響於 1942 年暫時中止，直到 1947 年重新改組成為現今的國際標準組織 (International Standard Organization, ISO)，標準範圍擴大到電信和電子技術，會員來自各國國家標準部門或組織。<sup>17</sup>目前 ISO—IEC—ITU 架構已經成為國際標準化最重要的三個支柱。

從組織運作來看，這些國際標準組織基本上是採取層級式的組織共識決策模式。大會 (General Assembly, GA) 主要負責訂定策略與大方向並作為爭端的

---

得前身) 成立於 1919 年，之後便開始積極推動國際合作，並於 1926 年主辦國際會議，會中正式成立國際標準協會 (International Standards Association, ISA)。ISA 就是國際標準組織的前身。另一方面由科學家和工業界領袖共同開會，成立的國際電子技術委員會，則成立於 1904 年，主要負責電機電子領域的世界標準。這個國際性的非政府組織透過美國所屬成員與國家標準協會建立合作關係。到了 1941 年美國加入二次世界大戰開始，透過戰爭標準程序加強產業標準的開發。二次世界大戰結束後，美國標準協會與其他 25 個國家的標準組織共同成立國際組織致力於產業國際標準化的工作。從那時候開始，ANSI 成為 ISO 的主導者。而 IEC 和其他國際貨區域標準組織也成為 ISO 的姊妹機構。

<sup>16</sup> David, Paul A., "Formal Standards-Setting for Global Telecommunications and Information Services: Towards an Institutional Regime Transformation?," *Telecommunications Policy*, Vol.20, No. 10, pp. 791.

<sup>17</sup> David, Paul A., "Formal Standards-Setting for Global Telecommunications and Information Services: Towards an Institutional Regime Transformation?," *Telecommunications Policy*, Vol.20, No. 10, pp. 792.

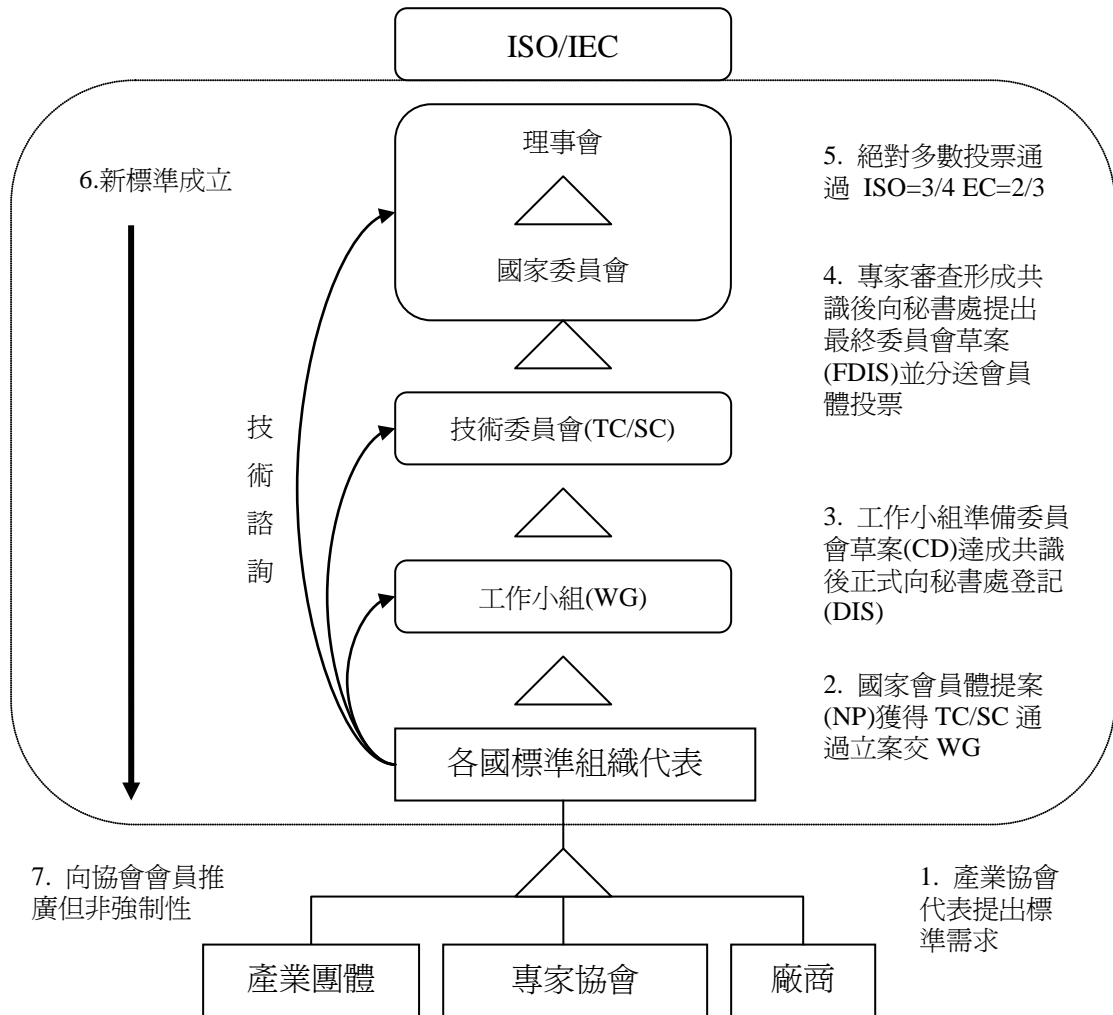
最高仲裁層級，其下為技術大會(Technical Assembly, TA)負責依GA指示就特定項目擬定工作計畫。其次就是技術委員會(Technical Committees, TC)負責技術層面的審查，必要時TC也可以成立小組委員會和工作小組協助審查。一般而言，最上層所處理的是政治與投票相關的問題。由於GA不常開會，且經常需要在會員之間尋求共識，隨著網路科技的發展以及電信自由化之後，愈來愈多的新的成員加入增加共識決的難度，標準審查程序曠日費時的結果績效不彰。為了因應資訊科技產業快速發展以及標準化之需要，ISO和IEC在1987共同成立聯合技術委員會(Joint Technical Committee 1, JTC1)，主要負責資訊科技領域的技術審查。雖然ISO本質上屬於非政府組織，也非屬於聯合國組織，但是組織設計上依然遵循聯合國權力機構的制度設計，會員大會是最高權力機關，但是平均每四年開會一次，實際權力有限。相反的技术委員會(Technical committees, TCs)和工作小組(Working Groups, WGs)才是標準制定的主要場域，因此，專家所組成的技術委員會和工作小組才是掌握實權的部門。由於ISO在制度的設計上講求工程專業，不重視科技業者廠商及操作使用者的意見，造成共識建立過程的效率不彰則是必然的結果。<sup>18</sup>因此經驗顯示，TC決策程序並未遵循ISO的組織章程共識決的規定，在實際運作上仍以多數決為主。<sup>19</sup>而真正主導決策的則是一些代表特定跨國公司利益的專家。換言之，ISO的技術委員會與工作小組被少數跨國公司綁架是不爭的事實。這也是ISO經常被詬病之處。

---

<sup>18</sup> David, Paul A., "Formal Standards-Setting for Global Telecommunications and Information Services: Towards an Institutional Regime Transformation?," *Telecommunications Policy*, Vol.20, No. 10, pp. 795.

<sup>19</sup>

圖一、國際標準組織標準制定組織結構圖



NP= new work item proposal(立案)  
 DIS= draft International Standard(草案)  
 FDIS= final draft International Standard(最終草案)

事實上標準發展的競爭不只在國際組織內進行，也在核心國家之間展開。1980 年代從英國國家標準局首先開始推動BS5750 產品標準認證，使英國產品的競爭力大幅提升，引起其他地區的仿效而推展到歐洲稱為EN29000，或是國際標準組織的ISO9000。之後也引起美國廠商和技術發展局(OTA)的關注，擔心此一標準認證對小型企業造成過高的成本負擔，也算是一種變相的不公平競爭，甚至有可能演變成歐洲的保護主義 (fortree Europe)的隱憂。日本政府JETRO於 1992

年發表研究報告開始正視標準競爭與產業發展及貿易的關聯性。<sup>20</sup>隨著全球化的發展標準化所涉及的商業利益問題使得國際標準的發展更加困難，各國政府不約而同地介入標準化的發展。而區域化便成為另一種選項。<sup>21</sup>

區域標準組織的建制隨著歐洲共同市場的發展最早出現在歐洲，也就是仿ISO於1961年成立的歐洲標準委員會(European committee for Standardization, CEN)，以及仿IEC於1973年成立的歐洲電子技術標準委員會(European Committee for Electrotechnical Standardization, CENELEC)。歐洲共同市場成立CEN初期也曾嘗試解決技術標準貿易障礙問題，包括較鬆散的「君子協定」(gentleman's agreement)和較嚴苛的調和標準(harmonization)雙軌進行，但是從1969到1985年總共只有270項產品達標。各國仍是優先選擇國家標準。為了歐洲市場統一的目標，在1985年發表「共同市場內部市場整合白皮書」(*White Paper on Completing the Internal Market*)採取相互認證模式，解決單一市場技術標準歧異問題，其內容則是以衛生、安全項目為主。<sup>22</sup>在產品技術標準障礙的移除上阻礙仍大。當1992年歐洲單一市場正式排上議題開始，各國或區域標準的整合與制定才開始產生具體果效。<sup>23</sup>相較之下，北美自由貿易區(NAFTA)雖然也嘗試進行區域標準整合，但是聯邦式組織結構鬆散導致協調整合的成效有限。

另一方面，民間產業界推動標準化的發展也是不可忽視的力量。標準使用相關業者組成的標準聯盟(standard consortia)一方面發展業界標準，同時也 and 全球各個國際標準組織合作，協助提供專家參與規格的草擬。不過，越來越多的產業聯盟為了確保商業由主導廠商在市場上推出的標準透過市場先佔取得事實

---

<sup>20</sup> OTA, *International Standards*, Office of Technology Assessment, Washington, DC, 1992.

<sup>21</sup> David, Paul A., "Formal Standards-Setting for Global Telecommunications and Information Services: Towards an Institutional Regime Transformation?," *Telecommunications Policy*, Vol.20, No. 10, p. 800.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid. p. 801

標準的優勢，選擇回避正式的標準發展途徑。這些民間業者所推出的標準雖然未必是最佳版本，但是有助於消費者購買商品時的重要參考。標準產業聯盟本身雖然屬於非政府組織，但是組織動員能力和市場敏感性強，久而久之民間標準聯盟成為標準組織的主導勢力，美國電機電子工程協會(Institute of Electrical and Electronics Engineers, IEEE)目前已經發展成為全球性組織，在產業界實扮演舉足輕重的角色，而資訊科技產業兩大龍頭 Intel 和 Microsoft 等皆為協會中的核心成員。

從國際標準發展的歷程來看，標準制定是核心國家和主要民間業者所主導的核心議題。在發展的過程中，公共財的理想往往會在僵化的制度設計，以及龐大的商機之間被妥協。過去的歷史經驗告訴我們，核心國家為了確保智識權力所建構的國際標準組織體制，在貿易自由化的推波助瀾之下，已經無法因應市場的需要，又面對半邊陲國家的新興經濟體陸續加入全球產業分工，以及發展型國家對科技產業發展的渴慕，促成貿易相關的知識產權保護的制度安排，為推動國際標準化在半邊陲國家的發展加添動力。

#### 四、「西方中心」的知識權力體系

國際貿易進入服務業自由化階段之後，技術貿易障礙「Technical Barrier of Trade, TBT」成為新的爭議。標準國際化成為貿易自由化的新指標。但是標準國際化本身並不是爭議的重點，真正引人詬病的是標準的制定過程和標準的專利化，以及「智慧財產權保護」和「技術貿易障礙」是否兼顧公平與正義的問題。換言之，對開發中國家而言 TRIPs 和 TBT 是「西方中心」知識權力體系的兩個金箍咒。

智慧財產權保護在開發中國家的發展並非現今的產物，而是早在殖民時期就已經開始。1887 年法國、德國、西班牙、英國等主要的殖民地主國都是「人文藝術作品保護公約」（簡稱「伯恩公約」）的簽約國。依據公約第 19 條，殖民地

主國隨時將所屬海外殖民地納入。<sup>24</sup>這些殖民地在獨立之前紛紛從地主國引進智慧財產權保護相關法令。直到二次世界大戰之後，殖民地紛紛獨立之後重新檢視殖民時期所遺留下來的智慧財產權相關規範，針對各自不同的國情進行修改。例如印度在檢視專利法時，依據其研發基礎薄弱、廣大貧窮人口以及藥品價格昂貴的事實通過新的專利法，仿效德國的制度只允許在製程方法上申請專利，不同意藥品本身享有專利。<sup>25</sup>巴西、阿根廷、墨西哥等國紛紛通過較寬鬆的專利授權法，例如墨西哥在 1960 年代開始製造類固醇藥劑，打破了歐洲廠商的長期壟斷。同時從 1960 到 1970 年代開發中國家開始質疑國際標準與智慧財產權保護的兩個公約的正當性，並認為這些國際公約妨礙了知識的擴散，提議應加以調整，但是並未能獲得支持。

反觀已開發國家則對於「世界智慧財產權組織」本身未能為主要大廠爭取較高的專利保護標準而有所不滿。因此由美國政府與企業共同努力之下，共同推動將智慧財產權保護議題納入關貿總協定多邊貿易「烏拉圭回合」談判之中。「東京回合」談判之中由歐洲經濟共同體、美國、日本、瑞士、紐西蘭、加拿大、北歐和奧地利等國在 1978 年 7 月 13 日共同達成「架構聲明」(Framework of Understanding)，引起開發中國家強烈不滿，認為過程不透明且刻意排除開發中國家的參與，就連當時的 GATT 秘書長也不得不承認此舉有其實務上的必要性。<sup>26</sup>

在參與 TRIP 談判代表比例分配來看，已開發國與開發中國家從 10+10、5+5 到 3+3 分別代表已開發與開發中國家的比例分配，數字愈小表示決策愈集中在少數國家，但是共識的建立主要是在少數已開發國家如美國、歐洲和日本透過非正式的管道進行。而這些非正式的談判代表才是關鍵的主導者。開發中國家通常只能參與到最外圍的 10+10 或是更邊陲的亞非拉 25 國集團。在談判過程中，政府部門對於智財權保護措施會帶來多大的影響並不完全清楚，而真正了解內情的是

---

<sup>24</sup> Peter Drahos, "Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting," *The Journal of World Intellectual Property*, p. 760.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 768.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 770.

跨國公司和美國政府。<sup>27</sup>

除了多邊途徑之外，雙邊壓力也同步進行。1974年美國貿易法案增列「301條款」以及1988年的「超級301」條款，歐洲共同體也曾啟動類似的機制，對印尼和泰國以及南韓施壓。都是以市場准入或最惠國待遇作為制裁籌碼，迫使貿易對手國接受TRIPs的規範。在反彈名單中，包括印度、巴西、阿根廷、古巴、埃及、尼加拉瓜、秘魯、坦桑尼亞和南斯拉夫。美國貿易代表署於1989年開始採取行動，將巴西、印度列入優先名單，阿根廷、埃及、南斯拉夫也被列入觀察名單。雖然知慧財產權保開發中國家在雙邊與多邊之間兩權相害取其輕的考量之下，紛紛承諾接受TRIPs協定。

雖然世界智慧財產權組織(WIPO)在成立的目的就推動智財保護，但是在開發中與已開發國家一國一票的決策機制上較欠缺執行力。因此在美國與歐洲國家的積極運作下，將IP保護與貿易連結提供具體執行的時間表。WIPO從此退居幕後提供IP保護的技術與法律的支援。尤其在WTO成員開始落實TRIPs國內立法階段，WIPO也成為開發中國家個重要的諮詢機構。WIPO也在1994和1995年通過兩項決議，將協助會員因應TRIPs所帶來的問題，同時WIPO和WTO簽署合作協議將提供所有WTO成員(包括非WIPO成員)法律技術支援。由於開發中國家在進行相關立法過程時急需要非來自殖民地主國的法律人才，WIPO可以滿足這方面的需求。

另一方面，TBT的發展過程與TRIPs同步進行，也是附掛在WTO/GATT的法律架構之下。TBT的前身是1979年「東京回合」通過的「標準準則」(Standard Code)。「標準準則」的內容，在WTO架構之下，所有成員都必須朝向國際標準化的目標努力，不得創造不必要的貿易障礙。TBT協定主要是有關技術性法規及符合性評鑑程序之規範，簡言之即是推動會員國在制定技術標準時以ISO(International Organization for Standardization)及IEC(International Electrotechnical

---

<sup>27</sup> Peter Drahos, "Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting," *The Journal of World Intellectual Property*, p. 771.

Commission)等國際標準所制定之標準為基礎，其符合性評鑑程序以ISO/IEC等國際標準機構制之指導文件或建議為基礎，建立符合性評鑑及結果相互承認機制。<sup>28</sup>這個協定的立意雖佳，但是對於標準是否隱含專利的問題確是保持沉默。以資通訊產品為例，通常一個產品進入市場之前必須申請100個以上的專利是司空見慣的事。其中如果有廠商擁有關鍵專利或是收取高昂的權利金，就成為最大的獲利者也是壟斷者。TBT並未對標準制定過程中是否隱瞞專利事實，以及在如何授權的相關問題做出明確規定，因而造成標準國際化發展的一大瑕疵，也成為開發中國家自主創新最大的致命傷。

從貿易的關連性所發展起來的「西方中心」知識權力結構，從殖民帝國世界體系生產模式中首先建構起來制度，卻在民主化與經濟發展的進程中逐漸受到質疑，包括制度運作的透明度不足，決策欠缺民主化程序以及過於偏袒已開發國家的利益等一系列的討論，在新興強權崛起之後將會是國際關係理論發展必須重視的課題。

## 五、 新興強權的策略選擇

2006年國際研究年會(International Studies Association)在美國加州聖地牙哥年會中，一場有關南北問題的研討會中，學者承認南北關係將和二十世紀的東西關係一樣，成為二十一世紀的重要議題。但是他們也認為二十一世紀的南北關係將不同於冷戰時期對南北關係的定義，但是可以確認的是，發展與均等(development and equality)仍將是最核心的問題。<sup>29</sup>而南北問題被重新提出來討論的關鍵因素在於金磚四國已經成為二十一世紀國際政治經濟新興強權的代名詞。這些國家成為Cardoso修正世界體系理論實驗室中的夢幻組合。從2006

<sup>28</sup> 工商總會貿易發展組：國際經貿服務網，  
[http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module5.php?module\\_class=1](http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module5.php?module_class=1)

<sup>29</sup>



到 2008 年四個國家平均年成長率為 10.7%；土地人口市場優勢，俄、中、巴、印的土地面積佔世界第一、四、五、七；自然資源分佔世界第二、三、八、九；市場規模分居第十六、八、十二和第七。<sup>30</sup>四國共同形成的大國效應，加方制度改革與區域經濟整合與南南合作已經成功進入半邊陲國家的地位。<sup>31</sup>

這些國家的發展經驗打破了單一體系的魔咒，透過區域合作共同建構新的區域經濟體，為全球產業分工提供新的選擇。學者認為中國崛起本身之所以引起全球注意的背後，其實就是體系權力移轉(power shift)的問題。<sup>32</sup>「中國製造」到「中國創造」的意涵不僅僅是經濟實力的提升，更是知識與政治影響力的深化。就知識權力結構而言。新興強權是否已經具備挑戰「西方中心」知識權力結構的條件？如果從社會建構論的角度分析，「西方中心」的知識權力結構是有可能被改變的，關鍵在於知識權力結構本身是否具備足夠的制度彈性接受新興強權分享主導權？<sup>33</sup>或著新興強權是否已經具備改變知識權力結構的條件？

#### 1. 半邊陲區域標準合作新機制

就知識權力建構能力而言，新興強權已經開始展現其與支配的核心強權競爭的決心。在全球涉及智財權領域之技術移轉的範圍內，WIPO表示中國大陸目前已成為全球在涉及智財權創新相關領域第三大投資國。另外在國際專利的申請上，日本、韓國、中國大陸也持續成長。1994 年，上述國家僅佔WIPO專利合作條約（Patent Cooperation Treaty，PCT）國際專利申請量之 7.6%，但在 15 年後已達到 29.2%。<sup>34</sup>東北亞三國區域標準合作已經悄悄展開。除了 2004 年 12

<sup>30</sup> Beijing Review on BRIC, *Beijing Review*, 3/4/2010. <http://brechtforum.org/beijing-bric>

<sup>31</sup> Schwartzman, Kathleen C., "Globalization from a World-System Perspective: A New Phase in the Core-A New Destiny for Brazil and the Semiperiphery?" *Journal of World-Systems Research*, Vol. 12, No. 2, pp. 265-307.

<sup>32</sup> 吳玉山，「權力移轉理論：悲劇預言？」2010 年 5 月 21-22 日發表在國際關係理論學術研討會。

<sup>33</sup> 吳玉山在 2010 年 5 月 21-22 日國際關係理論學術研討會中發表「權力移轉理論：悲劇預言？」一文，結論中提到當支配性強權向新興強權權力移轉過程中，是否能維持穩定的國際秩序的關鍵在於制度彈性。

<sup>34</sup> 中華經濟研究院(台灣 WTO 研究中心)，「世界智慧財產權組織指出技術創新將成為智財權領域

月在漢城召開「第三屆東北亞開放軟體(OSS)推進論壇」之外，<sup>35</sup>2010年5月30日中日韓領導人見面發表共同加強未來十年合作的《2020中日韓合作展望》，決定2011年起將在南韓成立韓中日三國合作秘書處，同時就三方之間標準化合作及加強科技創新簽署了《標準合作共同聲明》和《科學創新共同聲明》。<sup>36</sup>

## 2. 強化在多邊組織中的話語權

雖然在WTO成立後WIPO在智慧財產權領域的作用相對弱化，中國對WIPO的參與從未退縮。一方面自主完善本國國內立法與，並提升行政效能。2009年中國商標註冊申請審查量於9月15日突破百萬大關，達100.5萬件，增長153%，8個半月完成了以前3年零3個月的商標審查工作量。同時與WIPO的互動及參與主導有關國際條約的修改或制定。<sup>37</sup>2006年6月20日，在世界知識產權組織(WIPO)協調委員會第54次會議上，來自中國的WIPO現任執行主任王彬穎成功晉升為助理總幹事，實現了中國自加入WIPO 26年來在其高級職位上零的突破的局面。<sup>38</sup>另一方面國際電信聯盟(ITU)也在2006年11月10日，選舉中國籍的趙厚麟為副秘書長。<sup>39</sup>無論是WIPO或是ITU，都是政府間國際組織，中國政府已經有效掌握秘書處的重要的戰略位置。對制度面提升國際影響力或是取得話語權有實質的進展。

## 3. 跨國技術專家間建構知識社群

---

的關鍵」<http://taiwan.wtcenter.org.tw/WTOissueindex.asp?id=19>

<sup>35</sup> 人民網，「中日韓關於合作推動開放源碼軟件發展的情況」

<http://www.people.com.cn/BIG5/it/1070/3096209.html>

<sup>36</sup> 國際在線，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2010/05/30/3365s2868552.htm>

<sup>37</sup> 馬忠法，「知識產權制度引進與互動：WIPO與中國」，**國際觀察**。(2009年4月)

<sup>38</sup> 新華網，「四面開花」

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-03/19/content\\_13180649\\_1.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-03/19/content_13180649_1.htm)

<sup>39</sup>

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-03/19/content\\_13180649\\_1.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-03/19/content_13180649_1.htm)

從社會建構論的角度觀察國際標準制定最主要的分析重點就是技術專家間知識社群的角色。<sup>40</sup>知識社群是指「一群由專家構成的人際網絡，這些專家在某一特定領域中有聲譽和專長，並且能夠對該領域所涉及的政策，發表權威性的評論」<sup>41</sup>Haas 同時認為「認知社群」有時可以成為打破制度慣例(habit-driven institution)的一種途徑。<sup>42</sup>尤其在技術專業領域的國際建制中更為明顯。但是，由技術專家所組成的知識社群，在國際標準化競爭中仍會面臨主導標準的歐美區域產業聯盟的杯葛和阻擋，因此，溝通和動員能力就成為不可或缺的策略選擇。<sup>43</sup>

以中國為例，閃聯標準在技術專家知識社群的聯結，區域標準聯盟的合作上已經進展得相當順利，但是，來自國內外的潛在競爭者也是閃聯必須排除的障礙。2006年7月，閃聯作為中國的一個國際標準提案方，獲得ISO/IEC關於3C融合國際標準草案的正式立案。從2007年9月的「最終委員會草案」第一次投票中，閃聯的標準曾一度受阻：由英特爾主導的另一3C融合標準—數位生活網絡聯盟(DLNA)—的競爭壓力之下，來自美國和歐洲幾個國家的專家對閃聯標準投了反對票。不過，閃聯方面並沒有放棄，並很快提出了第二次投票的建議，並在隨後的兩個月中與英特爾等DLNA主要成員，以及相關的專家進行了深入溝通。閃聯在通往國際標準的過程中多次與英特爾等進行了深入溝通，最終美國代表也在FDIS階段對閃聯投了贊成票。

## 五、結語

本研究的目的是希望檢視二十一世紀知識權力結構是否出現新的格局。並以

---

<sup>40</sup> Thomas A Loya and John Boli, Standardization in the world Polity: Technical Rationality Over Power, in John Boli and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. (Stanford, Stanford University Press, 1999)

<sup>41</sup> Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination." *International Organization*, 41:1. p.3. 郭承天，*國際建制與國際組織*，台北，時英出版社，1996，頁29。

<sup>42</sup> Peter M. Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organization*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1990), pp. 40-46.

<sup>43</sup> 郭承天，頁31。

標準制定和與標準發展相關的制度結構及其運作過程為依變項，進而觀察歷史制度因素如何形塑戰後貿易自由化與知識權力集中化的核心-邊陲結構。同時從半邊陲國家經濟實力的提升，探討其身份改變的可能性與途徑。

歷史上知識權力移轉的角度分析，吾人似乎可以比較二十一世新興強權與二十世紀新興強權，如何從半邊陲地位進入的核心地位，進而觀察金磚四國在新知識權力結構中如何取得新的地位。從歷史經驗的角度來看，西方中心的知識權力結構是透過制度維持，新興強權必須從制度改革開始。資料顯示目前以中國的積極與企圖心最高。無論是在區域合作、制度參與或知識社群的建構上，都可以看到實際的努力。只是中國的努力是建立在以「北京共識」來挑戰「華盛頓共識」？或是以「北京共識」在現有知識權力體系中力求表現，發揮中國領導人所謂的「為我所用」的精神，成為核心成員來轉化「華盛頓共識」所建構的知識權力體系？則有待持續觀察。

## 參考書目

左正東，「全球網路治理中的知識與權力」，**問題與研究**（台北），第44卷，第5期，頁103-142。

彭慧鸞，「『中國製造』到『中國創造』：官僚政治、標準化知識社群與國際參與」，**中國大陸研究**，第52卷，第2期。（2009年6月），頁43-67。

馬忠法，「知識產權制度引進與互動：WIPO與中國」，**國際觀察**。（2009年4月）

Arie M. Kacowicz, "Globalization, Poverty, and the North-South Divide" in Rafael Reuveny and William R. Thompson, eds., *North and South in the World Political Economy*, (Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2008)

Blyth, Mark, "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science," *Perspective on Politics*, Vol. 1, No. 4 (December 2003), pp.695-706.

Boles, Elson E., "Critiques of World-Systems Analysis and Alternatives: Unequal Exchange and Three Forms of Class Struggle in the Japan-US Silk Network, 1880-1890," *Journal of World-Systems Research*, Vol. 8, No. 2 (Spring 2002), pp. 150-212.

Boli, John and George M. Thomas, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. (Stanford: Stanford University Press, 1999)

Briceño-León, Roberto and Heinz R. Sonntag, "Social Science and Latin America: Promises to Keep," *Journal of World-Systems Research*, Vol. 6, No. 3 (Fall/Winter 2000), pp. 798-810.

Caporaso, James A., "Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets," *International Organization*, Vol. 63 Issue 4 (October 2009), pp.593-620.

Cardoso, Fernando H., "New Paths: Globalization in Historical Perspective," *Studies of Comparative International Development*, Vol. 44, No. 4 (December 2009), pp. 296-317.

Clayton, Thomas, " "Competing Conceptions of Globalization" Revisited: Relocating the Tension between World-Systems Analysis and Globalization Analysis," *Comparative Education Review*, Vol. 48, No. 3 (August 2004), pp.274-294.

Cowhey, Peter F., "The International Telecommunication Regime: The Political Roots of Regimes for High Technology," *International Organization*, Vol. 44, Issue 2 (March 1990), pp.169-199.

David, Paul A., "Formal Standards-Setting for Global Telecommunications and Information Services: Towards an Institutional Regime Transformation?," *Telecommunications Policy*, Vol.20, No. 10 (February 1999), pp. 789-815.

- Drahos, Peter, "Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting," *Study Paper 8*, Commission on Intellectual Property Rights.
- \_\_\_\_\_, "Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting," *Journal of World Intellectual Property*, Vol. 5, Issue 5 (September 2002), pp.765-789.
- Drezner, Daniel W., "The Global Governance of the Internet: Bring the State Back In," *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 3 (Fall 2004), pp. 477-498.
- Haas, Peter M. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organization*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1990), pp. 40-46.
- Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler and Alexander H. Montgomery, "Network Analysis for International Relations," *International Organization*, Vol. 63, Issue 3 (July 2009), pp.559-592.
- Heller, Patrick, Dietrich Rueschemeyer and Richard Snyder, "Dependency and Development in a Globalized World: Looking Back and Forward," *Studies of Comparative International Development*, Vol. 44, No. 4 (December 2009), pp. 287-295.
- John, J., "Fair Trade and Standard Setting: A Labor Rights Perspective," *WorkingUSA*, Vol. 5, No. 1 (June 2001), pp. 64-69.
- Kennedy, Scott, "Transnational Political Alliances: An Exploration with Evidence from China," *Business & Society*, Vol. 46, No. 2 (June 2007), pp. 174-200.
- Kennedy, Scott, Richard P. Suttmeier and Jun Su eds., "Standards, Stakeholders, and Innovation: China's Evolving Role in the Global Knowledge Economy", *NBR Special Report*, No. 15, September 2008.
- Kindleberger, Charles P., "Standards as Public, Collective and Private Goods," *Kyklos*, Vol. 36, No. 3 (September 1983), pp. 377-396.
- Kirton, John J. and Michael J. Trebilcock , "Introduction: Hard Choices and Soft Law in Sustainable Global Governance" in John J. Kirton and Michael J. Trebilcock eds., *Hard Choices and Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment, and Social Governance* (Hants, England; Brookfield, Vt.: Ashgate Publishing, 2004), pp.3-29.
- Mattli, Walter and Tim Büthe, "Setting International Standards: Technological Rationality or Primary of Power?," *World Politics*, Vol. 56, No. 1 (October 2003), pp. 1-42.
- Oshria, Ilan and Claudio Weeber, "Cooperation and Competition Standards-Setting Activities in the Digitization Era: The Case of Wireless Information Devices," *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol. 18, No. 2 (May 2006), pp. 265-283.
- OTA, *International Standards*, Office of Technology Assessment, Washington, DC,

1992

- Ping, Wang, Wang Yiyi and John Hill, "Standardization Strategy of China – Achievements and Challenges," *East-West Center Working Papers*, Economics Series, No. 107, January 2010.
- Schade, Jeannette, "The Role of Non-State Actors in Standard Setting Processes for US Foreign Policy: The Example of the International Religious Freedom Act," presented for Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide (Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance, February 8-9, 2007).
- Schwartzman, Kathleen C., "Globalization from a World-System Perspective: A New Phase in the Core-A New Destiny for Brazil and the Semiperiphery?," *Journal of World-Systems Research*, Vol. 12, No. 2 (December 2006), pp. 265-307.
- Tellis, Ashley J., "Power Shift: How the West Can Adapt and Thrive in the Asian Century," *Asia Paper Series*, January 2010, The German Marshall Fund of the United States.
- Thambisetty, Sivaramjani, "Human Genome Patents and Developing Countries," Studies Paper 10, Commission on Intellectual Property Rights.
- The Dragon and the Elephant: Understanding the Development of Innovation Capacity in China and India: Summary of a Conference  
[http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=12873#description](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=12873#description)