

簡析中國銀聯獨占支付卡交易服務所涉及之 GATS 問題

葉姿嫻、戴心梅

中國於 2001 年加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO), 作為其入會承諾之一部的服務貿易特定承諾表, 於「銀行和其它金融服務 (Banking and Other Financial Services)」服務部門項下列有「支付 (payment) 和貨幣匯送 (money transaction) 服務」, 並於該項目下承諾入會後 5 年內移除所有非審慎措施之限制¹。換言之, 中國至遲須在 2006 年廢除所有的地理限制與客戶限制, 完全開放支付服務, 包括以外幣或人民幣結算之支付卡² (payment card) 交易服務, 然中國截至目前仍未開放外國金融機構於中國提供以人民幣結算之電子支付服務³ (以下簡稱人民幣電子支付服務), 使中國銀聯股份有限公司⁴ (以下簡稱中國銀聯) 壟斷人民幣電子支付服務⁵。此舉引發美國不滿, 遂於今(2010)年 9 月 20 日提出諮商請求, 主張中國的電子支付服務開放情形違背其特定承諾, 不符服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, 以下簡稱 GATS) 第 16 條及第 17 條之規定⁶。以下分就美國所指控之系爭措施, 以及系爭措施是否違反 GATS 第 16 條及第 17 條義務, 析述如下, 並以本次諮商之未來可能發展作為結論。

美國所指控之系爭措施

美國主張中國並未履行其承諾表之義務。中國就金融服務項下之三類服務：「(d) 支付及貨幣匯送服務, 包括信用卡、記帳卡、旅行支票及銀行匯票 (含進出口結匯); (k) 由其他金融服務之供給者所為之金融資訊之提供與轉送、金融資料處理及相關軟體等; 以及 (1) (a) 至 (k) 服務之諮詢、中介及其他輔助性之金融服務, 包括信用查詢與分析、投資及投資組合之研究與諮詢, 購併、公司重整與策略之諮詢」, 並未於「市場進入限制」與「國民待遇限制」欄位保留任

¹ The People's Republic of China, Schedule of Specific Commitments, WTO Doc. GATS/SC/135, 34-37 (14 February 2002).

² 此所謂的支付卡, 包括信用卡(credit card)、記帳卡(charge and debit card)、支票卡(check card)、金融卡(automated teller card)、儲值卡(prepaid card)及其他相類卡。China-Certain Measures Affecting Electronic Payment Service, Request for consultation by the United States, WT/DS413/1, fn.2 (20 September 2010).

³ *Id.* at 2.

⁴ 中國銀聯股份有限公司成立於 2002 年 3 月, 係經中華人民共和國國務院同意, 中國人民銀行批准設立的中國銀行卡聯合組織。網址: <http://www.chinaunionpay.com/> (最後瀏覽日: 2010 年 10 月 27 日)。

⁵ USTR Seeks WTO Consultations on China's Electronic Payment Commitments, INSIDE US TRADE, Sep. 17, 2010. [hereinafter USTR Seeks WTO Consultations]

⁶ WT/DS413/1, at 4.

何至今仍要維持之限制⁷。然中國至今卻仍對電子支付服務之供給者採行限制措施，包括⁸：(1) 對於以人民幣計價與付款之支付卡交易，中國銀聯是目前唯一被允許提供電子支付服務之廠商，其他外國廠商得提供的此類服務則限於以外幣付款之支付卡；(2) 中國要求得使用支付卡之商店（以下簡稱特約商店），刷卡機器系統必須與中國銀聯相容（compatible），以確保中國銀聯之支付卡得在上開商店使用。相反地，其他會員之廠商則必須自行與上開商店交涉支付卡使用之可能性；(3) 中國要求所有在中國發行以人民幣計價與付款之支付卡，包括雙幣卡（dual currency card），須在卡片印有中國銀聯的標識（logo）。美國主張後兩者措施使外國服務提供者獲得較差之待遇，而第一種措施則構成市場開放之限制⁹。

違反 GATS 第 16、17 條之可能

美國上述主張是否有理，須視中國於服務承諾表之填寫內容而定，故以下依序探討與上開措施相對應之承諾表內容，以便分析是否違反 GATS 第 16、17 條之規定。

一、違反 GATS 第 16 條規定之可能

中國承諾開放「支付及貨幣匯送服務」，卻實質上僅允許中國銀聯一家廠商提供系爭服務，形成服務提供者數量之限制，而有違 GATS 第 16 條之規定。中國在其承諾表之「支付及貨幣匯送服務」中，於「市場進入限制欄位」之〈模式三：商業據點呈現〉，列有三大類限制：(一) 地理限制、(二) 客戶限制（包含人民幣業務）、(三) 執照限制，但中國承諾前兩者於入會後五年內完全消弭，第三者亦僅保留審措施，故按理中國今日之「支付及貨幣匯送服務」市場應已完全開放。依中國銀行卡業務管理辦法第 2 條第 2 項¹⁰及第 17 條¹¹之規定，發行銀行卡與辦理銀行卡收單業務均須向中國人民銀行申請審批¹²，而自 2001 年迄今，僅有中國銀聯獲准辦理以人民幣計價與付款之支付卡業務。儘管法律未明文限制外資金融機構辦理人民幣支付卡業務，但事實證明多年來僅有一家中國銀聯獲准，除非中國能證明其他外國廠商申請未獲准之理由有其審慎之基礎，否則難謂未違反 GATS 第 16 條第 2 項 (a) 款家數限制之規定。

二、違反 GATS 第 17 條規定之可能

⁷ *Id.*; GATS/SC/135, at 34-37. 不過中國在 7.d 並未承諾 Mode 1；另外，無論是 7.d, 7.k, 或 7.l 的 Mode 4 均是依水平承諾而非無限制。

⁸ WT/DS413/1, at 2.

⁹ *Id.*

¹⁰ 銀行卡業務管理辦法第 2 條 2 項：「商業銀行未經中國人民銀行批准不得發行銀行卡。」

¹¹ 銀行卡業務管理辦法第 17 條：「外資金融機構經營銀行卡收單業務應當報中國人民銀行總行批准。銀行卡收單業務是指簽約銀行向商戶提供的本外幣資金結算服務。」

¹² 中國所稱之「銀行卡」，涵蓋於本文所稱之「支付卡」。

中國要求特約商店之刷卡系統需與中國銀聯相容，以及所有在中國發行以人民幣計價與付款之支付卡，包括雙幣卡 (dual currency card)，須印有中國銀聯標識，是否違反國民待遇，應視系爭措施是否該當 GATS 第 17 條相關要件。

依歐盟香蕉案 (*EC- Bananas III*) 小組及上訴機報告之見解¹³：違反國民待遇，應符合下列四要件：一、被訴國於相關部門與服務提供模式已為特定承諾；二、被訴國採行影響服務供給之措施；三、系爭措施適用於外國及本國同類服務提供者；四、給予外國服務提供者之待遇低於給予本國類似服務提供者之待遇。

中國要求特約商店之刷卡系統與中國銀聯相容，應與金融資料處理之服務有關，中國在 (k) 款之金融服務既未有任何有關國民待遇之保留，應可認為中國在相關部門為完全承諾；至於中國要求特約商店之刷卡系統與中國銀聯相容，而非中國銀聯之信用卡業者則需依一般商業交易模式自行與商店磋商，是否可被視為影響服務之供給，則不無疑問，因為系爭措施是加諸特約商店之義務，而非限制金融資料處理業者服務之供給；換言之，縱使中國不採取系爭措施，外國業者也並無法免除與商店磋商之負擔。

同樣地，要求加印中國銀聯標識，究竟影響 (d) (k) (1) 何款金融服務之供給，亦不無疑問。由於目前以人民幣計價與付款之支付卡僅中國銀聯得發行，要求該等支付卡上印製中國銀聯標誌，無可厚非；是以，與其說是支付卡上標認之印製給予外國業者較差之待遇，不如說只允許中國銀聯提供此種服務有歧視外國廠商之嫌。

結論

綜上所析，美國所指控中國就支付卡採取之系爭措施，除中國銀聯獨占人民電子支付服務可能違反 GATS 第 16 條第 2 項市場進入、甚至第 17 條國民待遇之規定外，其餘指控尚難見其立論基礎。然而，若本案未能於諮商階段獲得解決，由於美國相關廠商已爭取提供系爭金融服務甚久¹⁴，其所涉及利益亦不小¹⁵，故不無可能要求成立爭端解決小組。

¹³ *European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Panel Report, WT/DS27/R, 22 May 1997, ¶ 7.314; Appellate Body Report, WT/DS27/AB/R, 9 September 1997, ¶ 244.

¹⁴ Jennifer M. Freedman et al., *China Curbs Prompt Credit-Card Dispute, Kirk Says*, BLOOMBERG, Mar. 26, 2010, at <http://www.businessweek.com/news/> (last visited Nov. 20, 2010).

¹⁵ 此從美國貿易代表 Ron Kirk 將系爭措施連接至就業問題即可知其重要性，其稱：開放中國支付系統服務市場，中國消費者能因此透過更便捷之支付系統，購買更多美國製造之商品，進而創造美國人額外就業機會。See *USTR Seeks WTO Consultations*, *supra* note 5.