



RRPG90040257(165.P)

行政院經濟建設委員會委託專案研究計畫

WTO 新回合服務貿易談判 對我國之影響及因應措施

計畫名稱：WTO 新回合服務貿易談判
對我國之影響及因應措施

計畫編號：090-05

GRB 編號：PG9004-0257

執行時間：90年3月1日到90年12月31日

計畫主持人：楊光華副教授
國立政治大學國際貿易學系

研究助理：嚴嘉雯

(本報告內容純係作者個人之觀點，
不應引申為行政院經濟建設委員會之意見)

行政院經濟建設委員會委託研究
中華民國九十年十二月三十一日

摘要

關鍵字：服務貿易談判、自發性自由化處理、最惠國待遇豁免檢討、緊急防衛、政府採購、國內規章

鑑於我國於二〇〇二年正式成為世貿組織會員，而 WTO 新回合服務貿易談判也於都哈會議後更密集地進行（二〇〇二年六月底前，要求清單需提出；二〇〇三年三月底前，回應清單需提出；二〇〇五年前回合談判需完成），為了協助我國未來更積極地參與 WTO 服務貿易的各種議程，爭取國家的最大利益，本研究分別就特定承諾之談判，水平內建議題之談判以及我國應採之因應措施三大方面，進行探討。

在特定承諾談判方面，分別討論了該談判所依據的「談判準則與程序」，以及與承諾表修訂與填寫極有關的「承諾表之修正程序」和「承諾表填寫準則之修訂」；此外，亦說明現仍十分有爭議的「自發性自由化的處理」。

在水平內建議題方面，分別說明了 GATS 規則工作小組在緊急防衛機制、政府採購以及補貼三大議題的進展，以及國內規章工作小組在國內規章水平規範以及專業服務一般性規範兩者發展的情形。

對於我國因應措施的建議，則係以談判工作之組織與分工為中心。分別就統籌機關之功能、統籌機關的組織與因應、部門別議題／水平議題之因應等，提出可能可行之做法，主要是以地位相仿的 WTO 會員國做法為藍圖，並以目前國內已有的做法與架構為經緯。由於談判已迫在眉睫（要求清單之準備，不到六個月的時間），為避免影響國家權益，故本研究最後亦鄭重呼籲各相關單位劍及履及，及時採行相關因應措施。

The Impact of the New WTO Round Negotiations on Services Trade and the Actions for Taiwan

Abstract

Key words: Services Trade Negotiations, Treatment of Autonomous Liberalization, MFN Exemptions Review, Safeguards, Government Procurement, Domestic Regulation

Given that Taiwan will become the full member of the WTO from the year of 2002, and the new round of services trade negotiations has been intensified since the conclusion of the Doha Ministerial Conference, it is time to study the possible approaches that Taiwan should take in the said negotiations. According to the Doha Ministerial Declaration, the request lists should be submitted by the end of June 2002 while the offer lists should be submitted by the end of March 2003. Moreover, the Declaration also requires the round to be concluded by 2005. Aiming to assist the government in preparing relevant negotiation positions within the above timeframe, the study advocates full participation in the above process to secure Taiwan's best interest.

There are three main parts of the study. The first relates to the negotiations of specific commitments. In this part, the "negotiations guidelines and procedures" on which the services trade negotiations should be based, and the procedures for modification of the schedules as well as the revision of the scheduling guidelines are all analyzed.

The second part of the study reviews the horizontal issues, which are covered by the work of the WPGR and WPDR respectively. In the WPGR, the issues of emergency safeguard mechanism, government procurement, and subsidies were discussed. In the WPDR, the horizontal disciplines for domestic regulation and the disciplines for domestic regulation applicable to professional services other than accountancy were developed in parallel.

The third part recommends some possible approaches to the issues above, especially in the organization of work and division of labor for the negotiation. It examines the possible functions, structure and action of a coordination agency for services trade negotiations, and also explores the responses to sector-specific and horizontal issues. The study finally comes to the conclusion by urging the government to take prompt action in the upcoming negotiations so that Taiwan's interest will not be neglected.

目錄

第一章 前言.....	1-1
第一節 研究之目的.....	1-3
第二節 研究之方法及架構.....	1-5
一、水平議題之文獻探討.....	1-5
二、特定承諾談判之組織與分工.....	1-6
第三節 研究之限制.....	1-7
一、資訊蒐集之限制.....	1-7
二、總體性分析之限制.....	1-8
三、主觀觀察之限制.....	1-8
第二章 新回合服務貿易談判綜述.....	2-1
第一節 特定承諾談判.....	2-2
一、服務貿易談判準則及程序.....	2-2
二、具部門別性質之提案.....	2-5
三、自發性自由化之處理.....	2-9
四、最惠國待遇豁免之談判.....	2-10
第二節 內建議題及其他技術性問題.....	2-11
一、內建議題.....	2-11
二、其他技術性問題.....	2-12
第三節 檢討性質工作.....	2-15
一、最惠國待遇豁免之檢討.....	2-15
二、空運之檢討.....	2-16
三、電信費率瞭解書之檢討.....	2-19
第三章 與特定承諾談判相關課題.....	3-1
第一節 承諾表之修正.....	3-1
一、承諾表之修改.....	3-1
二、更正或改善之確認程序.....	3-5
第二節 自發性自由化之處理.....	3-5
一、基本概念定義.....	3-6
二、談判與自發性自由化之關係.....	3-8
三、自發性自由化之評價.....	3-8
四、透明化.....	3-9
五、自發性自由化之雙邊與多邊之處理.....	3-10
第三節 服務分類問題.....	3-11
第四節 承諾表填寫準則之修正.....	3-13
第五節 最惠國待遇豁免談判.....	3-15

一、實體問題.....	3-16
二、程序問題.....	3-17
第四章 GATS 新規則之發展.....	4-1
第一節 防衛措施之諮商.....	4-1
一、緊急防衛措施之概念.....	4-3
二、南北對立的僵局.....	4-3
三、緊急防衛機制 (ESM) 要素.....	4-4
四、緊急防衛行動正當化的情形.....	4-6
五、防衛措施的形式別適用.....	4-8
六、「類似服務」的概念.....	4-8
七、「國內產業」定義及「既得權利」問題.....	4-9
八、指標及標準.....	4-11
九、可採用之措施.....	4-12
十、補償.....	4-15
十一、特殊及差別待遇 (S&D).....	4-17
十二、通知、諮商、透明化及監督機制.....	4-17
十三、其他.....	4-19
第二節 政府採購規範諮商.....	4-20
第三節 補貼規範之諮商.....	4-25
一、定義.....	4-30
二、貿易扭曲效果證據的檢驗.....	4-31
三、GATS 規範之適用性 (S/WPGR/M/31).....	4-34
四、補貼的功能性 (S/WPGR/M/32).....	4-36
五、平衡機制的需要性 (S/WPGR/M/33).....	4-37
第五章 國內規章規範之發展.....	5-1
第一節 GATS 第六條第四項概述.....	5-1
一、GATS 第六條第四項措施範圍.....	5-2
二、專業服務工作小組.....	5-5
第二節 國內規章規範之發展.....	5-7
一、一般議題.....	5-7
二、必要性 (Necessity).....	5-10
三、透明化.....	5-13
四、同等性 (Equivalence).....	5-15
五、國際標準.....	5-16
第三節 專業服務一般性規範.....	5-16
第六章 國內因應措施——以談判工作之組織與分工為中心.....	6-1
第一節 統籌機關之功能.....	6-1
一、服務貿易發展之整體政策擬定.....	6-2

二、協調相關服務主管機關.....	6-3
三、經驗的傳承及人員的訓練.....	6-3
第二節 統籌機關的組織因應.....	6-4
一、經費的編列.....	6-4
二、人力的配置.....	6-5
第三節 部門別議題之因應.....	6-5
一、充份掌握資訊、傳播資訊.....	6-7
二、貿易評估 (Trade Assessment) :	6-7
三、準備要求與回應清單.....	6-8
四、草擬各種立場說帖.....	6-9
第四節 水平議題之因應.....	6-10
一、建立長期研究追蹤機制.....	6-10
二、國內相關措施之檢討.....	6-11
第七章 結論.....	7-1
參考文獻	
附錄——GATS 特定承諾表填寫準則	

第一章 前言

世界貿易組織於西雅圖部長會議之後至都哈 (Doha) 部長會議近二年的時光裡，並未因西雅圖會議之挫敗而全面停止多邊談判。拜農業協定第二十條、服務貿易總協定第十九條之賜，農業與服務貿易之談判已正式於二〇〇〇年二月展開，依總理事會決議，此兩項內建談判係以特別會議之方式進行，時間之安排則應配合服務貿易理事會、農業委員會之例行會議時程，並定期向總理事會報告談判進展。(WT/GC/M/53) 截至目今(二〇〇一年十二月二十日)為止，服務貿易理事會依上述決議所召開之特別會議，已有十二次之多，且每次會議均持續三天以上，與同時期之其他服務貿易理事會形成每次約兩週的「服務週」談判。(services week)

都哈會議正式宣佈展開新回合貿易談判，進一步為上述已開始之服務貿易與農業貿易談判注入了新的動力。都哈部長會議宣言中，於第十五段規劃服務貿易談判如下：¹

15. The negotiations on trade in services shall be conducted with a view to promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing and least-developed countries. We recognize the work already undertaken in the negotiations, initiated in January 2000 under Article XIX of the General Agreement on Trade in Services, and the large number of proposals submitted by Members on a wide range of sectors and several horizontal issues, as well as on movement of natural persons. We reaffirm the Guidelines and Procedures for the Negotiations adopted by the Council for Trade in Services on 28 March 2001 as the basis for continuing the negotiations, with a view to achieving the objectives of the General Agreement on Trade in Services, as stipulated in the Preamble, Article IV and Article XIX of that Agreement. Participants shall submit initial requests for specific commitments by 30 June 2002 and initial offers by 31 March 2003.

¹ Ministerial Conference, *Ministerial Declaration*, at page 3, adopted on 14 November 2001, the fourth session, Doha, 9-14 November 2001, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001).

由此段文字可知服務貿易談判應遵循二〇〇一年三月即已採納之談判準則與程序 (S/L/93)，以達成服務貿易總協定 (GATS) 所揭櫫之目標：包括 GATS 前言及第十九條所明文之「在雙邊互利的基礎以及確保權利義務之全面平衡上促進所有參與者之利益，同時應給予國家政策目標適度的尊重」之目標以及 GATS 第四條所規定之「透過特定承諾之談判，提高開發中國家之參與」的目標；除此之外，更明訂談判時程，即在明年 (二〇〇二年) 六月底前提出特定承諾之初始要求清單，後年 (二〇〇三年) 三月底前，提出回應之初始清單。

此要求與回應初始清單提出時程之訂定，無疑地對於各會員國造成極大的談判壓力，特別是對於開發中國家，是以在今年部長會議後之第一次服務貿易理事會特別會議中，委內瑞拉即首先發難，認為所謂的「六月底及三月底」的期限，並不具強制力，充其量只具指示性而已，蓋宣言中並未使用與農業談判規劃相同的文字，即「no later than」，而是用「by」，故聲明委內瑞拉將保留於該日期後提出清單之權利。此言一出，不少開發中國家也紛紛發言保留於期後提出清單之可能。

究竟該段文字應如何解釋，部分會員國以為應留待明年 (二〇〇二年) 元月成立之「貿易談判委員會」(Trade Negotiation Committee, TNC, 以下簡稱 TNC) 來決定。蓋 TNC 依據宣言之內容，應於元月底前召開第一次會議，建立適當之談判機制以配合談判之需要，並監督談判之進度。²

無論 TNC 決議如何，誠如該次服務貿易理事會會議主席智利大使所言，WTO 大概無法禁止會員國於明年六月後繼續提出特定承諾之初始要求清單，但也並不意謂該日期毫無意義，或可將該日期視為是會員國應遵守的一種道德義務 (moral obligation) ！

開發中國家是否遵循該道德義務，似乎並不影響已開發國家摩拳擦掌欲提出初始要求清單，由該次 (本年十二月) 會議中，已開發國家竟與開發中國家有志一同地反對主席提議仿照今年的時程，於明年 (二〇〇二年) 二月加開會議可見一斑。開發中國家之所以反對，其實是限於人力及資源之有限性，當其國家無足夠之人員或預算編列得以調派或動支以便出席在日內瓦舉行之特別會議，同時又無法及時消化已堆積如山之各國之提案倡議時，拉慢步調似乎是唯一法門。是以開發中國家均不約而同地表示，於

² "46. The overall conduct of the negotiations shall be supervised by a Trade Negotiations Committee under the authority of the General Council. The Trade Negotiations Committee shall hold its first meeting not later than 31 January 2002. It shall establish appropriate negotiating mechanisms as required and supervise the progress of the negotiations." *Id.* at page 10.

TNC 正式成立之前，服務貿易理事會不宜加開會議，擅自決定談判之內容，此種立場不難理解。儘管論點上有其瑕疵，蓋因主席建議加開二月會議所欲處理的工作，不少早已在都哈部長會議前開始進行，只是遲未完成而已，何來需待 TNC 進一步指示才能繼續之理由？較耐人尋味的是已開發國家在該次會議中最後亦表態不願加開二月會議，而強調寧可利用該時間準備其應提出之初始要求清單；從結論來看，已開發國家似乎與開發中國家意見不謀而合，實際上已開發國家以積極準備清單為理由，等於是間接地否認了六月並非截止期限的爭議，蓋若非認為以六月為截止日期，則縱令二月加開會將造成清單準備時間的減少，彼等亦應覺得無所謂才是。

第一節 研究之目的

我國於本年九月十八日完成最後一次入會工作小組會議後，入會議定書及相關文件已於本屆都哈部長會議中獲得採認，並於本年十二月二日向 WTO 秘書長提交經總統批准之文書（經立法院同意建請總統批准者），依規定我國於該批准文件存放於 WTO 三十日後，亦即二〇〇二年元月一日，成為 WTO 正式會員。

我國得以於新回合談判全面展開之際，成為正式會員，有其重大意義：過去許多限於會員或以會員為優先考量的活動，我國均有不得其門而入之無奈，自明年元月之後則不再有此束縛，轉而得以充分參與，完全享有會員應享的權利，換言之：不但在談判上，可以對貿易夥伴提出要求，扭轉過去入會過程中，只能單向地回應貿易對手國要求之窘境；更重要的是對於各種議題，得以提出對己身有利的建議，而不再如烏拉圭回合時一般，對各項議題之發展，毫無置喙餘地。

上述情形可以服務貿易總協定為例，當初協定條文之制訂以及烏拉圭回合談判之進行，我國均未躬逢其盛，只能於事後從各種官方或學術文獻窺得個中奧秘，對於許多不夠透明的部分（亦即欠缺文獻者），還得向曾參與烏拉圭回合談判之秘書處官員請益，不免隔靴搔癢。在這樣摸索下，所勉力擬出的我國初始承諾表，一旦面臨對手國主張 GATS 條文應如何解釋，承諾表應為如何之修訂，我方幾乎毫無反駁的可能，蓋未嘗參與 GATS 之談判，實難以對 GATS 的規定本旨，提出權威性之看法，縱然請教秘書處，秘書處亦不會提供過去其他會員國針對類似問題之相反立場，來協助我方防守，而多半僅是中立地表示，雙邊市場開放之談判只要雙邊達成協議即可。在此種情況下，承諾表中之市場開放雖然在相當程度有利我國亞太營運中心之規劃與建立，但是承諾表中不少內容，相較經濟發展程度與

我國相若之已開發會員國之承諾表，的確有進一步精確化以及細緻化的空間，此與我國未能親身參與烏拉圭回合之服務貿易談判，不可謂無關聯。

入會後雖然權利增加，但若不去行使，與無權利，並無二致。法律並不保護在權利上睡覺的人，同樣地，WTO 之規範亦不會保護不主張其權利的國家；百餘 WTO 會員國，並非每一個會員國均獲得其身為會員之好處，因為享受權利的前提是知道權利的存在，其次，則視需要具有能積極行使與主張權利的能力。開發中國家不時疾呼 WTO 應加強對彼等之技術協助，除了因為 WTO 義務的履行，需有履行的能力外，WTO 利益的享有，也同樣需有行使權利的能力。

上述能力的建立可以積極利用 WTO 已有之技術協助做為起步。我國入會時，迫於時勢，係以已開發國家身份加入，但不表示與協助開發中國家能力建立之某些訓練計畫或技術支援絕緣，如最近我國即爭取到 WTO 秘書處至我國成立 WTO 參考資料中心——設於國貿局（實際上該類中心於香港、科威特等國亦有設立，前者甚至置於香港大學。是以該中心之設置雖列於技術合作與支援項下，應非以開發程度為必要條件）。但單單倚賴這些秘書處對開發中國家之技術協助並不足夠，若自身對積極參與沒有企圖心或沒有付出相當的努力與代價，欲享受身為 WTO 會員的好處，則是緣木求魚。

本研究基於積極參與乃獲取加入 WTO 好處之不二法門，故以加強我國對新回合服務貿易談判之參與，以獲取服務貿易談判最大利益為研究之目的。

第二節 研究之方法及架構

欲使政府部門加強參與，對新回合服務貿易談判議題自應有所知悉，方得以研擬適當之參與立場，是以本研究將針對新回合服務貿易談判之各種課題（第二章所臚列者）進行檢討，方法上除了以文獻探討為主外，亦佐以實際出席相關會議的親身觀察以及與貿易對手國與會代表之經驗交流。

架構上，除了水平議題外，由於明年（二〇〇二年）六月底前，我國即需提出市場開放之要求清單，具部門別特性之議題，與市場開放談判直接相關，重要性絕不亞於水平議題，此類提案之內容，多半是各國對特定部門之市場開放談判的期待與規劃，我國對此類提案究應如何因應，須視該特定部門在我國之競爭力及對整體經濟之貢獻而定，此種評估非本研究

得以勝任，宜由各主管機關另行專案研究進行評估。儘管如此，鑑於不少特定部門之市場開放有時同時涉及多個不同機關、有時又因相關機關在過去入會談判時較少參與而對 GATS 缺乏足夠了解，因此有必要參考其他國家做法，轉由服務貿易談判之統籌機關負責這些特定部門之市場開放談判，否則恐將無法維護或爭取這些特定部門之利益，本研究認為此種談判上之組織與分工，有其實務上之重要性，故亦列為本研究架構之一個層面。換言之，本研究之架構係以水平議題為主，特定服務部門之談判分工為輔。

一、水平議題之文獻探討

本研究對水平議題之探討主要是針對已蒐集到之文獻，涵蓋的部份除議題屬 GATS 內建議題者，係於一九九五年後即已展開討論，故需溯及二〇〇〇年前之文獻外，其餘均是二〇〇〇年後之資料。

自二〇〇〇年起，有關服務貿易理事會之各種會議進展，包括特別會議之內容，政府有關單位已有相當報告，可分為以下三類：一、駐日內瓦辦事處定期送回國內之會議簡報以及年度綜合進展報告（部分已上掛國貿局網站 <http://www.trade.gov.tw/>，美中不足的是相關附件並未上網，故無法深入參考，此外，資料之更新亦僅到今年三月會議）；二、經濟建設委員會國際事務小組之出國報告（自二〇〇〇年九月後之會議報告，亦已上掛網站 <http://www.cepd.gov.tw/eco-plan/index.htm>，唯附件均以得自行至 WTO 網站下載為由而未附上，事實上，相關文件若屬 WTO 未解密之文件及非正式文件，如 JOB Doc. 尚無法自 WTO 網站下載）；三、經濟建設委員會委託之研究案，如「加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究」³亦對新回合部份議題，如「國內規章」（Domestic Regulation）進行探討。

逐一檢視上述之報告後發現國內對各重要議題之追蹤已累積相當多之資料。雖然限於我國過去無法出席非正式會議（如服務貿易理事會下設之國內規章工作小組、GATS 規則小組於正式會議外，即召開不少此類會議），或是礙於我方常無法取得會員國及秘書處所提出不代表正式立場，但常成為討論重點之非文件（non-paper），⁴致資訊取得並不完全，但大體而言，仍差強人意。不過由於前述報告除委託研究案外，多是以會議進展情形做為報告之重點，側重各國在當次會議立場之介紹，旨在提供國內相關單位及時的資訊，以致欲藉該類報告對各項議題有全面性之掌握，並不容易；

³ 經建會委託專案計劃編號(90)026.210，GRB 編號 PG8902-0131。

⁴ 若這些非文件係在非正式會議分發，我國甚至不知道這些非文件之存在。

當然這也是頗為無奈的結果，因為各項議題發展至今，多未獲具體結論，既然是動態性地持續發展，未至最後階段，實在也很難探知全貌為何。

本研究為提供不同的觀察角度，故儘量避免以會議本身做為觀察的對象，而係以各議題發展至今已呈現之討論重點或爭點為重心。

二、特定承諾談判之組織與分工

本研究如前所述，亦將探討特定部門別市場談判之組織與分工。此方面之研究，主要是根據出席本年十月、十二月兩次服務貿易理事會特別會議，對各國之參與及各國對談判籌劃情形之觀察，並輔以對國內現行「參與國際經貿事務專案小組／策略小組」下服務貿易分工小組運作情形。

依本研究之觀察，消化堆積如山的資料，雖然是件大工程，但應如何消化以便轉化為我國立場研擬之重要參考資料、由何機關負責推動談判之工作、以及整個談判工作之規畫，這些問題在在都比了解議題，消化資訊來得更為重要及迫切，也是我國因應新回合服務貿易談判最重要之工作才對，是以本研究亦將之納入研究架構中。

第三節 研究之限制

本研究雖冀望對新回合服務貿易談判對我國之影響提出完整之評估，並進而規畫因應措施，但基於下面之研究限制，所提出之結論或有不足之處，不過應不失其參考價值。

一、資訊蒐集之限制

如前所述，非正式文件，我國在取得上有不少障礙，舉例而言，本年十月、十二月兩次各長達二週之服務貿易會議（包含特別會議以及服務貿易理事會附屬機構之會議），就有部分是以非正式方式進行，若是先為正式會議，討論時才轉為非正式（informal mode），我國縱為觀察員，可留在會場繼續參加，但若開始召集會議時即言明是非正式會議，則我國即被屏除在外，如此一來，在會場上所分發或所討論之非正式文件，自然無法取得。此類文件數量究竟有多少呢？以本次出席 GATS 規則工作小組會議，取得一份關於 GATS 規則工作小組自成立以來所有文件之清單，其中正式文件之清單為兩頁，非正式文件之清單卻有三頁之多。非正式文件，我國雖非全部未取得，但起碼已有四成左右，駐日內瓦辦事處若沒有其他

文件之存檔，則應可假設未取得其餘文件。由於 GATS 規則工作小組有此清單之製作，我國入會後尚可向該負責之秘書處同仁索取；但對於其他小組會議，恐怕要臚列到底有那些非正式文件尚未取得，以便向秘書處索取，都還有困難。

其實這也是入會後第一個應解決之問題，即駐日內瓦代表處需儘速申請會員國直接在線上檢索文件之代碼，以便得以隨時取得完整且及時的資料。以特別會議為例，截至目前為止，公眾可在網上取得之會議記錄竟然只到去年（二〇〇〇年）之十二月，之後的會議記錄均尚未解密，資訊之落差可見一斑。此外，據悉秘書處還有一套非正式的文件分送系統，以會議記錄為例，縱仍是草稿階段，凡列名於該非正式電郵名單上者均會被事先照會，此對掌握會議先機上，自有相當助益，不過由於這是非常不正式的運作，透過正式渠道尋問，得到的官方答案易否認有此機制之存在。以參加本年十二月會議之經驗為例，當苦惱文件之蒐集不易完整且有時間落差之際，自部分秘書處人員處，得到有此非正式電郵名單之資訊，但透過辦事處同仁向服務貿易處處長詢問時，卻為之矢口否認，我方又不便洩露消息來源，陷該秘書處人員於不利，只好待成為正式會員後，再謀對策。是以未來駐日內瓦代表處應積極建立與秘書處之良好互動管道，以便可利用此種先期資訊取得之管道。

多邊組織之運作，非正式諮商進行之必要，不難想見，以明年各次會議舉行之時間為例，由於部分國家與會代表係過去在亞太經合會之對手，故得以與之為較密切的互動，向彼等打探後竟發現雖然 WTO 公眾網站上尚未揭露，但不少國家已事先知曉明年預計會議時程，在工作規劃上亦已預做安排，我方卻遲至本次會議將結束之際，主席正式宣佈後才知曉明年會議時程安排。單視此點，固然不見得有重大失利之處，但未來若在任何會議之安排或議題之推動上，我方均非屬於主席或秘書處認為需事先諮詢者，則我國參與會議之程度難免受到貶抑，對我國利益之負面影響亦不可輕估。這點並非成為會員後即可迎刃而解，而是需要積極參與議程，展現對各項議題之掌握，並在提出具有深度之立場，方得以獲得重視者。

二、總體性分析之限制

為避免陷入見樹不見林的盲點，本研究並不如過去各種報告，對各國立場，逐一介紹，而是著重在總體性的介紹，其結果，勢必無法在堆積如山的資料中，兼顧細節；此外，為呈現體系性，亦須對某些提案進行歸類，而歸納之結果，不免參有主觀之判斷，此均為本研究之限制。

不過本研究旨非替代前述各種研究報告，而僅係補充並進一步更新前述各種報告。故上述之限制，或可參酌前述報告國家別立場之分析以補不足。

三、主觀觀察之限制

對於市場開放談判之任務分工，如前所述，本研究係透過與他國談判代表之意見交流以及觀察國內現行機關運作而為建議，並沒有任何學理的基礎，故不免有其主觀之限制。然而鑑於談判時程之緊迫性，任何型態的規劃均較目前欠缺規劃之狀況，有利於談判工作的推動，故本研究雖了解所提出之建議，或有其爭議性，但仍希藉此促請相關單位注意。

第二章 新回合服務貿易談判綜述

新回合服務貿易談判涵蓋之內容，以下表較容易獲得全面性之了解：

特定承諾談判	規則之制訂
<ul style="list-style-type: none"> • [涵蓋的範圍：所有部門、供給形式均不應事先排除] • 進一步自由化之談判，承諾 <ul style="list-style-type: none"> —— 更多的部門／供給形式 —— 更少的限制 可基於下列方式： <ul style="list-style-type: none"> ■ 要求／回應程序 (request/offer) ■ 公式化 (Formulae) • 其他任何具部門別特性的實質議題 • [自發性自由化之處理] • 最惠國待遇豁免之談判 	<ul style="list-style-type: none"> • 六條四項之規範 (國內規章) • 十條 (防衛措施) • 十三條 (補貼) • 十五條 (政府採購) <p>(上述屬於內建議題)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>會員提出之其他議題</u> <ul style="list-style-type: none"> ■ GATS 之技術性檢討 ■ 澄清 GATS 條文，如第五條、第二十條 ■ 第七條 ■ 第八條 ■ 第九條 ■ 第二十一條 ■ 承諾表之更正 (Rectification) ■ 修改承諾表填寫準則 ■ 分類問題

¹ 係根據香港、韓國及挪威三國所提倡議中之附表改製而成。See Hong Kong, China; Korea and Norway, *Preparations for the 1999 Ministerial Conference: Guidelines and Procedures for Negotiations on Services*, at 3, WTO Doc. WT/GC/W/325, S/C/W/125, 21 September 1999. 表中以 [] 加註之文字係出現在三國倡議的文字敘述中，但未特別標示於其倡議所附之表格內。至於 GATS 之技術性檢討部分則參考實際會議討論情形，增列爭議條文。

服務貿易理事會之檢討工作

- 最惠國豁免待遇
- 空運附則
- 電信費率瞭解書 [S/GBT/4, 15 February 1997]

由上表可清楚看出新回合服務貿易談判係由左邊的「特定承諾談判」、右邊的「內建議題」與其他技術性議題（如：GATS 條文的檢討、分類、承諾表填寫與修訂等）以及下方的「檢討工作」三大塊共同組成。

第一節 特定承諾談判

GATS 第十九條特定承諾談判最根本的問題，首推該談判之範疇與程序之界定，其關係著整個服務貿易談判之發展，至為重要，亦極為困難。早在西雅圖會議籌備期間，各國即以烏拉圭回合時之談判準則與程序為基礎，對此議題展開討論，可惜始終難以獲得共識，直至今年（二〇〇一年）三月二十八日「服務貿易談判準則及程序」（Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services）被採納，這個問題才算是暫時塵埃落定。儘管由於該出爐的準則及程序在文字上保留了不少的彈性，大概是當初為凝聚共識的妥協，但也導致某些議題，如第四條及貿易評估（Trade Assessment）之類的困難問題，未因其之採納而獲得根本之解決。

一、服務貿易談判準則及程序

服務貿易談判準則及程序分為三部分：一、目標及原則，二、涵蓋範圍，三、模式（Modalities）與程序。茲分別臚列其內容如下：²

（一）目標及原則：

1. 依據 GATS 前言、第四條及第十九條規定，服務貿易談判應在漸進式自由化基礎下進行，以作為促進所有貿易夥伴經濟成長及開發中國家的發展、確定會員權利，並在服務的提供上引進新的規範之方法。經由減少或排除對服務貿易有不利影響之措施為目標，致力於達到更高

² Council for Trade in Services, *Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services*, adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001, WTO Doc. S/L/93, 29 March 2001.

程度之服務貿易自由化，以期提供有效之市場開放，以及在雙邊互利的基礎及確保權利義務之平衡上促進所有參與者之利益。

2. 談判應致力於增加開發中國家在服務貿易的參與，如同 GATS 第十九條第二項規定，給予個別開發中國家會員適當彈性。GATS 第四條第三項規定對低度開發國家會員應予特別優先適用。
3. 自由化過程應在充分尊重個別會員整體及個別行業之國家政策目標、發展程度及經濟規模下進行。顧及中小型規模之服務供給者之需求，特別是開發中國家之中小服務供給者需要。
4. 談判應在 GATS 現存架構及原則下進行，且遵循該架構及原則，包括指定將承諾部門之權利及四種服務供給形式。

(二) 涵蓋範圍

5. 不應事先排除任何服務部門及供給形式。對開發中國家出口有利之部門及供給形式應特別予以注意。
6. 最惠國待遇(MFN)豁免談判應依據 GATS 第二條(最惠國待遇)豁免附則第六段之規定。此類談判，應依據個別開發中國家會員情況給予適當彈性。
7. 依據服務貿易理事會二〇〇〇年十二月一日採認之決議，第十條防衛措施談判應於二〇〇二年三月十五日前完成。會員並致力於在特定承諾談判結束前完成第六條第四項、第十三條及第十五條之談判。³

(三) 模式及程序

8. 根據總理事會之決議，談判應於服務貿易理事會特別會議中進行，服務貿易理事會並應定期向總理事會報告。
9. 依據總理事會有關決議，談判應對所有會員及申請入會之國家及特別關稅領域透明公開。
10. 特定承諾談判應以目前承諾表為開始之起點，但不影響任何內容之要求。
11. 自由化應透過雙邊、複邊或多邊談判進行，談判主要方法應為要求與回應方式。

³ 即分別是國內規章、政府採購及補貼之談判。

12. 應給予個別開發中國家會員適當之彈性，准許開放較少之部門，自由化較少之交易型態，以及依照其發展情況來逐步開放市場，且當對國外服務供給者開放其市場時，得為達成第四條之目標，附加市場開放之條件。
13. 基於多邊同意之標準，對於會員自之前談判後所為之自發性自由化，應於談判中給予考量並記分 (credit)。會員應致力於特定承諾談判開始前發展出此類標準。
14. 依據 GATS 第四條所設定之目標，服務貿易理事會特別會議應繼續對服務貿易進行全面性及個別部門之評估，此議題應為理事會持續之活動，談判並應根據評估結果作調整。依據 GATS 第二十五條，應對提出要求之開發中國家提供技術援助，以進行國家或區域評估。
15. 為確保第四條及第十九條第二項規定之有效執行，服務貿易理事會之特別會議在檢討談判之進展時，應考慮第四條之執行程度，並建議促進第四條目標達成之方法及手段。在執行第四條規定時，亦應顧及開發中國家小型服務供給者之需要。在談判結束前亦應對所達成之結果就第四條之目的進行評估。
16. 服務貿易理事會特別會議認為必要時可成立附屬機構，但應儘量避免此類機構的繁衍。應利用現有之附屬機構發揮其最大效用。
17. 應考量較小型代表團之需求，例如，會議時間之安排應以先後而非同時平行進行。
18. 服務貿易理事會特別會議應根據總理事會所作之相關決議，適時訂定談判之時程表。

對於上述談判準則及程序內容的掌握與熟稔，與未來我國談判立場之草擬，有著極為重要的關聯，不僅是在立場上我國不應有任何違背談判準則及程序之處，相對地，應積極地援引該準則及程序，做為保護自身權益之依據。由各國在特別會議的發言，不難發現以談判準則及程序為依據之主張，通常更有說服力，他會員國亦較無立場反駁。

此外，如上所述，本準則及程序在文字上有不少的解釋空間，對這些文字空間的掌握，亦等於是為自身爭取到更多談判的彈性。譬如第十一段裡對於談判的方法，雖係規定以「要求與回應」為主，但並非唯一，故以公式化的方式進行談判，即非不許，海運服務有建議以模範承諾表 (Model Schedule) 方式進行者，則為著例。

二、具部門別性質之提案

既然是特定承諾之談判，具部門別性質之提案，彰顯各國對個別服務部門之特定承諾談判應如何進行的具體看法，自然可做為推斷各國可能提出之要求清單的依據。截至目今為止，特定服務部門，已有談判提案提出者如下：⁴

- 會計服務Accounting services
- 廣告及相關服務Advertising and related services
- 建築服務Architectural services
- 視聽及相關服務Audiovisual and related services
- 商業服務Business services
- 電腦及相關服務Computer and related services
- 營建及相關工程服務Construction and related engineering services
- 顧問服務Consulting services
- 配銷服務Distribution services
- 教育服務Education services
- 能源服務Energy services
 - 油氣服務Oil and gas services
- 環境服務Environmental services
- 快遞服務Express delivery services
- 金融服務Financial services

⁴ http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm

- 法律服務Legal services
- 後勤及相關服務Logistics and related services
- 自然人移動Movement of natural persons
- 郵政及快捷服務Postal and courier services
- 專業服務Professional services
- 運動服務Sporting services
- 電信服務Telecommunication services
- 旅遊服務Tourism services
- 運輸服務Transport services
 - 空運服務Air Transport services
 - 海運服務Maritime Transport services
 - 各種運輸之輔助服務Services auxiliary to all modes of transport

上述部門別，係以提案之內容為臚列之基準，故與烏拉圭回合常用之 W/120 分類並不完全符合，譬如：建築服務、會計服務、法律服務、廣告與相關服務、電腦與相關服務、顧問服務、以及專業服務等，依照 W/120 分類均屬商業服務之範疇，但 WTO 秘書處卻將這些部門別之提案分別臚列，不外乎這些提案就各該特定部門或次部門之談判規劃各有其特殊之處，或主張原於 W/120 中不存在之項目，或所建議之部門橫跨 W/120 中原屬不同部門別之數個部門，或具有水平的性質，而不宜完全以 W/120 做為提案分類之基礎。

這些累積上百之提案，自本年五月始，已由服務貿易理事會利用五月、七月、十月之三次特別會議，整個討論過一回；本年十二月之特別會議又以另一種方式再討論一次，即將討論重點專注於各個對案中可能牽涉之「分類」、「市場開放及國民待遇」、「管制（國內規章）」、「第四條之執行」以及「其他，包括最惠國待遇豁免」五大問題上。各國於是依主席指示將各自所提之提案以及對其他提案之意見，以上述五大問題為架構，在十二月

的會議中重行表述了一番，完成了第二回合的討論。

由於有些提案十分複雜，內容不易明瞭，而有些提案本身又失之簡略與模糊，因此無論是以書面，或是先以口頭，後以書面提出詢問者不少，這些問題，對手國通常透過書面回覆，或是先以口頭、再以書面方式回答，而依照主席之裁示，為了使此種問答透明化，均會通知秘書處，而秘書處亦會將之彙整，以便讓所有特別會議之成員知悉，到目前為止（本年十一月二十八日），此份彙整文件，已增補了有十五次之多。(JOB (01)/96, 22 June 2001 ~ JOB. (01)/96/Add.15, 28 November 2001)

這些提案數量龐大，各國在消化上已形成負擔，遑論就之進行討論，故秘書處於今年三月三十日之會議中，即被要求將這些提案進行整理，以利會員之討論，不過要將各國所提出之提案進行摘要歸類，實屬不易，再加上各人判斷之差距，不無忽略到提案國以為重要部分的可能，是以各國進一步同意這樣的整理大綱純屬事實陳述，並不期待其內容窮盡一切提案之內容，唯要求其定期更新。在這樣的共識下，秘書處努力將各個提案依其所規劃之「目的、部門涵蓋範圍、分類及有關承諾表填寫之議題、貿易障礙、管制（國內規章）議題、最惠國待遇豁免、以及其他政策及組織架構問題」標題進行摘錄以及整理。大綱中，有關提案之排列順序，則以W/120 之分類為依據，不屬 W/120 之項目，改依字母順序進行排列。至於「自然人移動」，則列為大綱之首項類別。⁵截至目今為止，本大綱文件已有二次增補 (JOB (01)/63/Add. 1, 2 July 2001; JOB (01)/63/Add. 2, 23 November 2001)。

雖然秘書處再三強調該整理大綱不應被視為取代各國提案，但欲迅速了解二年來有關特定承諾部門別提案之發展，本大綱不失為有用的入門工具。以下僅將該大綱之目錄部分，予以節錄：⁶

提案 (S/ CSS/W/..)	澳	加	歐	港	日	韓	紐	瑞士	美
Mode 4		48	45		42/S2				29
商業服務		55	34		42				
-顧問服務							116		

⁵ Job. No. (01)/63, 3 May 2001.

⁶ 節錄之部分，限於提案之會員國曾於我入會談判中對我提出要求清單者。故中南美、非洲諸國及印度等國之對案，並未錄入。

提案 (S/ CSS/W/..)	澳	加	歐	港	日	韓	紐	瑞士	美
-廣告服務									100
-專業服務		52	33					75	
--法律	67/S1/ R1								28
--會計	62								20
--建築	63				42				
--工程	65								
-電腦服務		56	34		42				30
通訊服務									
-郵政/快捷			61	68			115	73	26
-電信	17	53	35		42	83		72	30
-視聽					42			74	21
營建服務	64		36		42	84	91		
配銷服務		57	37		42	85		77	22
教育服務	110						93		23
能源服務		58	60		42/S3			88	24
環境服務	112	51	38					76	25
金融服務	66	50	39		42	86 &C1		71	27
娛樂服務									
-運動							94		
旅遊服務		54	40		42			79	31
運輸服務									
-海運	111		41	68	42	87			
-空運			41				92		

提案 (S/CSS/W/..)	澳	加	歐	港	日	韓	紐	瑞士	美
-陸運 (公路 / 鐵路)			41		42				
-其他								78	
-後勤				68					

從此表中，不難看出這些與我往來密切之對手國，未來可能對我國提出要求之清單項目。

在期末報告時，與會者詢問究竟哪些部門會是新回合之重點？如前所述，各國對特定部門市場開放之追求，端視其貿易評估之結論以及其業者之訴求，至於會員間討論較多之部分，如專業服務、電信、配銷、能源、金融、海運等，應該都不會在要求與回應程序中缺席。與會的日內瓦回國同仁亦表示根據其與他國代表平時溝通的結果，由於金融、運輸、電信三大領域對其他服務部門及經濟整體發展有重大影響，故各國都視為必要的談判部門。

三、自發性自由化之處理

根據 GATS 第十九條第 3 項之規定，談判準則及程序「應對會員自之前談判後實施之自發性自由化建立處理模式」。是以，於二〇〇一年三月採認的談判準則及程序，如前節所述亦明文應基於多邊同意之標準，對於會員自之前回合談判結束後所採行之自發性自由化，於談判中給予考量並記分 (credit)⁷。

本項議題其實在西雅圖部長會議籌備階段，即被列入考量，惟始終未進行實質討論，直至二〇〇〇年十月份特別會議，眾多會員支持就本項議題單獨召開特別會議進行討論，理事會遂於同年十二月一日舉行特別會議專門討論本議題 (S/CSS/M/6)，自今年 (二〇〇一年) 三月談判準則與程序採納後所召開之歷次特別會議亦持續將此議題列為議程之一，本年 (二〇〇一年) 七月十二日當日之特別會議，甚至是專門為討論此議題而召開

⁷ 國內報告有譯為「記點」者，意義上皆係指採行自發性自由化之國家得以因此獲取一定的肯定或折抵一定的相對義務。詳細定義，請參閱第三章。

(S/CSS/M/11)。

關於此項議題之倡議，多以非正式文件方式提出：除了香港 (Job No. 7580, 27 November 2000)、韓國 (Job No. 7634, 28 November 2000 & Job No. 7634/Add.1, 30 November 2000) 於去年提出者外；秘書處於本年 (二〇〇一年) 亦提出兩份非正式文件，一為應三月特別會議之決議所草擬之爭點清單 (JOB (01)/65, 7 May 2001)，二為七月特別會議中各國對該清單之討論意見摘要 (JOB (01)/141, 21 September 2001)。至於正式文件，則有韓國於本年最後一次特別會議中，修正其過去所倡議之記分公式而新提出之對案 (S/CSS/W/126)，以及由烏拉圭代表十八國 (包括巴西、哥倫比亞、古巴、厄瓜多爾、多明尼加共和國、瓜地馬拉、宏都拉斯、印尼、馬來西亞、尼加拉瓜、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、塞內加爾、烏拉圭及委內瑞拉) 所提出之一份以「自發性自由化與開發中國家」為題之文件，強調從歷史的觀點可來看，自發性自由化之所以需要處理是了開發中國家之利益 (S/CSS/W/130)。

值得注意的是，由於在本年最後一次特別會議中各國表示前述秘書處整理之意見摘要，極有助於討論之進行以及形成共識，故主席裁示秘書處進一步擴充該份討論意見摘要，以便囊括後來的討論意見，是以可預期地，明年第一次特別會議前就此議題應有更新的文件出爐。

四、最惠國待遇豁免之談判

根據 GATS 第二條義務豁免附則之規定，服務貿易理事會應審查所有超過五年以上之豁免，並應於協定生效後五年內進行第一次之審查。是以服務貿易理事會自二千年始，即開始對各國之最惠國待遇豁免清單進行檢討。此部分之工作亦為本章第三節所列之檢討性工作之一。

無論檢討之結果如何，GATS 第二條義務豁免附則已清楚規定：在新回合貿易自由化的談判中，這些豁免均應為談判之項目。("In any event, they should be subject to negotiation in subsequent trade-liberalization rounds.")⁸ 是以雖然目前對於第二條義務豁免附則中所謂的「原則上，豁免期間不應超過十年」應如何解釋，各會員國分成兩派陣營，但第二條義務豁免為特定承諾談判所涵蓋，各國立場並無二致，此點從談判準則及程序第六段之規定即可得知。

⁸ The General Agreement on Trade in Services, Annex on Article II Exemptions, para. 6.

第二節 內建議題及其他技術性問題

內建議題與技術性問題之討論，或有其在 GATS 上之依據，如內建議題；或係應實際需要而生，如其他技術性問題。唯無論何者，本非 GATS 第十九條之談判，工作之推動上也一向是安排在服務貿易理事會，與特別會議無涉。不過本年三月所採納之談判準則與程序，倒是於談判範圍中將防衛措施、政府採購及補貼三項議題列入，規定防衛措施之談判應依服務貿易理事會之決議，在明年（二〇〇二年）三月十五日前完成，政府採購與補貼之談判則在特定承諾談判結束前完成。

一、內建議題

烏拉圭回合談判結束時，除了某些特定部門（sector）之市場開放談判，迫於時限，無法及時完成而決議回合後繼續進行外，某些規則制定工作，基於時間，以及當時服務貿易之實務經驗不足，GATS 亦明文規定會員國應另行展開多邊談判以完成之。如 GATS 第六條第四項有關資格、技術標準及核照條件等國內規章規範之制定，第十條緊急防衛措施、第十三條政府採購、第十五條補貼等議題之談判。有關國內規章規範之制定，是由國內規章工作小組（Working Party on Domestic Regulation）負責（一九九九年四月二十六日之前稱為專業服務工作小組--Working Party on Professional Services）；其他三項議題之討論，則是在服務貿易規則工作小組（Working Party on GATS Rules）進行。

這些內建議題之談判，與新回合服務貿易談判本無絕對關連，理論上，這些談判若依照原來 GATS 規定之時程，甚至有可能在新回合服務貿易談判展開前已告完成。不過事實上，這些議題之談判在過去近七年的時光裡，進展緩慢。除專業服務工作小組於一九九八年完成「會計部門國內規章規範」（Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector）外，無論是 GATS 規則小組或國內規章小組均未有具體工作成果，雖然不能抹滅這些機構在這段期間戮力尋找會員間立場共同點之努力，但距離工作完成實在還有很長的路。

這些內建議題為何會與新回合議題產生關聯？完全是因為這些談判均屬於規範建立的工作，市場開放的談判需以 GATS 規範為最後依歸，當權利義務關係不甚清楚下，市場開放的意願自然受到影響。尤其開發中國家一再強調防衛措施係已開發國家在烏拉圭回合談判時允諾開發中國家者，亦是開發中國家於烏拉圭回合談判決定參與服務貿易談判之重要前提，如

今眼看新回合即將展開，此防衛措施的機制，卻仍如空中樓閣，比較激進的開發中國家於是要脅在防衛措施機制沒有建立前，市場開放之談判不得展開。不過都哈會議各國既已達成共識，於明年六月底前提出要求清單，而於後年（二〇〇三年）三月底前提出回應清單，此種防衛措施機制發展不出來對市場開放談判進展之威脅應已不復存在。

由本年最後一次 GATS 規則小組之會議情形已可看出，開發中國家不再一幅硬要將該議題與市場開放談判掛勾，弄到玉石俱焚方休的姿態。不過有趣的是，巴西在該次會議中高分貝的批判各會員國一而再、再而三地覆述從九六年開始即已有的論調，不停地強調各種可能的技術問題，彷彿是在學院裡的學術探討，非得解決所有的技術問題方算大功告成，完全忽略了 WTO 是個多邊的談判場合，問題應該是靠著談判、磨合而達成共識，其並反問各會員國，WTO 的協定又有幾個是完美無瑕！巴西雖然說得是慷慨激昂，不過也透露出其身為開發中國家之無奈，因為依目前防衛措施的發展情形看來，除非各國在未來短短的二個多月時間，在非正式會議中，展現高度的政治意願，否則明年三月十五日防衛措施談判的完成期限，極可能又面臨延期的命運。這種不斷延期的宿命，可能終結防衛措施誕生的可能。

鑑於防衛措施之談判有明確完成期限之時間壓力，GATS 規則小組近二年來之會議討論也多半集中在該項議題上。(S/WPGR/5, 24 November 2000; S/WPGR/6, 4 October 2001) 政府採購議題幾乎只是象徵性地放在議程上，偶爾由較重視此議題的會員國，如歐盟適時地發言，提醒其他會員體：GATS 規則工作小組就此議題，仍有發揮的空間。至於補貼議題，近二年來除了香港提出一份文件 (S/WPGR/W/31) 指出其認為值得進一步研究之重點，以供會員國參考外，工作主要是就主席所草擬的一份爭點清單 (Job. No. 4519/Rev.1) 逐項討論。

除了上述三大內建議題外，另一個內建議題在國內規章工作小組近二年來之工作，可分成二個方面，一是發展可水平適用於各個不同服務部門的國內規章規範，一是發展專業服務的水平規範。前者主要是在討論「必要性」、「透明化」、「同等性」、「技術標準」等與國內規章規範相關之概念；後者則是透過由各國自願性地向國內專業服務團體諮商將「會計部門國內規章規範」適用各該專業服務部門的可行性。

二、其他技術性問題

其他技術性問題主要可分成兩大類，一為與承諾表談判密切相關者，

包括服務部門之分類及承諾表之填寫與修正；另一則是所謂的 GATS 技術性檢討，旨在確保 GATS 條文之法律一致性及明確性而對某些模稜兩可的條文進行檢討。

(一) 特定承諾委員會之工作

分類與承諾表之填寫及修正涉及技術層面之問題者，係由服務貿易理事會下之特定承諾委員會責討論的。截至目前為止，該委員會以烏拉圭回合服務貿易談判時普遍參考的「初始承諾表填寫說明要點」(MTN.GNS/W/164, MTN.GNS/W/164.Add.1) 為基礎，修訂完成「服務貿易總協定下之特定承諾填表準則」(Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS))，並經服務貿易理事會於本年三月二十三日採納，⁹成為新回合談判承諾表填寫之重要依據。此外，根據 GATS 第二十一條第五項之規定，承諾表之修正需依一定的程序，此種程序特定承諾委員會已發展出來，並經服務貿易理事會採納，分別是一九九九年七月十九日採納的「執行服務貿易總協定 (GATS) 第二十一條之程序 (承諾表之修改)」，¹⁰ 二〇〇〇年四月十四日採納的「特定承諾表更正或改善之確認程序」。¹¹ 提供承諾表修改、撤回、技術上更正或是改善的程序依歸。不過在分類的問題，特定承諾委員會的進展就不是很令人滿意。

特定承諾委員會所討論過的部門別分類，包括環境服務、能源服務、法律服務、郵政及快捷服務、營建服務等。或有建議增列新的分類，或有建議群集 (cluster) 的概念，但鑑於 W/120 行之以久，予以大幅修正，對於過去承諾之內容，是否會發生權義的變化，引發不少會員關切；而群集

⁹ Council for Trade in Services, *Decision on the Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001, WTO Doc. S/L/91, 29 March 2001; *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001, WTO Doc. S/L/92, 28 March 2001

¹⁰ Council for Trade in Services, *Decision on Procedures for the Implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, Adopted by the Council for Trade in Services on 19 July 1999, WTO Doc. S/L/79, 20 October 1999; *Procedures for the Implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, Adopted by the Council for Trade in Services on 19 July 1999, WTO Doc. S/L/80, 29 October 1999.

¹¹ Council for Trade in Services, *Decision on Procedure for the Certification of Rectifications or Improvements to Schedule of Specific Commitments*, Adopted by the Council for Trade in Services on 14 April 2000, WTO Doc. S/L/83, 18 April 2000; *Procedure for the Certification of Rectifications or Improvements to Schedule of Specific Commitments*, Adopted by the Council for Trade in Services on 14 April 2000, WTO Doc. S/L/84, 18 April 2000.

概念之提案，將導致各國國內主管機關分工模式的打破，進而降低會員國對這些提案之接受度。為了打破這些障礙，群集概念之提案國家，也展現妥協的誠意，建議僅將群集做為談判時之參考工具，或是分類表（如 W/120 之類）的輔助文件。

服務貿易理事會召開特別會議後，各國為因應談判之需而在特別會議中所提出之部門別提案，或多或少均會提及分類問題以便表明該提案所涵蓋的範圍，導致特別承諾委員會在工作上似與特別會議重疊，雖然在特別會議中，分類的討論也未見任何具體的結論或共識，但因為特別承諾委員會在分類工作上長期累積的無力感與挫折感，故亦樂見這項工作成為特別會議的議程；也因為這樣的觀點，導致分類的問題雖尚無任何具體結論，特別承諾委員會卻在今年五月會議後未再召開任何正式會議，本年（二〇〇一年）最後一次於服務貿易理事會特別會議前所召開之會議（十一月三十日），目的也不在討論分類，卻是以分類的討論已移至特別會議為由，探討特別承諾委員會未來的工作方向。

儘管不少國家認為分類問題應早日確定，特定承諾談判才不會失所依據，但以目前的進度來看，在明年要求清單提出程序展開前，難以有重大突破。以 W/120 分類佐以各個浮在檯面上的特定部門別分類，如環境、能源等已較廣泛討論的分類，大概就會是要求清單草擬的基礎。

（二）GATS 技術性檢討

對於施行已有數年的 GATS 條文進行技術檢討的想法，其實早有討論並普遍被接受，甚至在西雅圖部長會議宣言草擬時被納入。討論服務貿易談判準則與程序時，亦有建議將此想法納入的主張，不過多數國家認為此應屬於服務貿易理事會平時就應做的工作，不宜放入專為談判所準備之準則與程序之中。是以本年三月澳洲、歐體、香港、日本、挪威及瑞士數國即共同提案（JOB(01)/40, 23 March 2001）：建請服務貿易理事會以會員之提案為基礎，展開 GATS 之技術性檢討以改善其整體之法律一致性並去除模稜兩可之處；同時建議此事項應置於服務貿易理事會之例行議程中。當然彼等亦同意任何因此檢討所產生之決議或變化必須以共識決方式為之，並根據 WTO 協定的規定來執行。

截至目今為止，秘書處（JOB(01)/17, 16 February 2001）與各會員國（日本：JOB(01)/107, 5 July 2001；瑞士）所列舉值得檢討的 GATS 條文，包括：

- 第十六條與第十七條之重疊關係以及第二十條第二項的規定；

- 第十六條第一、二項間之關聯；
- 第五條；
- 第二十八條 g 款與金融服務附則第五 b 段：服務供給者之定義（要件為提供或「欲」提供？）

雖然對此技術性檢討工作最後的成果如何執行，有不少關切，但普遍認為只要不影響 GATS 之架構及已經列入承諾表之承諾，此工作仍應持續。

第三節 檢討性質工作

雖然 GATS 第十九條並未特別提及任何檢討性質的工作，而下述三種檢討也非在特別會議之議程中進行，卻是安排於服務貿易理事會之例行會議中。不過這三種檢討與特定承諾談判均有極為密切的關聯，譬如前述之最惠國待遇豁免談判即與最惠國待遇豁免檢討之結果有關，而空運服務、基本電信服務之談判亦與空運附則檢討及電信費率瞭解書檢討之結果密不可分，是以觀察上，不宜將之忽略。

一、最惠國待遇豁免之檢討

最惠國待遇雖是 GATS 之一般義務（GATS 第二條），但烏拉圭回合時會員國決議，允許基於某種特別原因，對特定部門、特定國家採取歧視性待遇，此即 GATS 第二條豁免附則之由來。依據該附則之規定，最惠國待遇之豁免期間，原則上不得超過十年，且會員必須在 WTO 協定生效前一一列舉，協定一旦生效後，即不可再進一步提出最惠國待遇豁免之服務。對於新加入會員，亦給予一次提出最惠國待遇豁免之機會。WTO 有七十八個會員提出最惠國待遇豁免清單（尚不含二〇〇〇年後入會者），主要為運輸、通訊、金融以及商業服務部門之豁免。

根據豁免附則第三段之規定，服務貿易理事會應對所有超過五年以上之最惠國待遇豁免措施進行檢討，而第一次檢討之時間不應逾 WTO 協定生效後五年，是以自二〇〇〇年始已展開此檢討。

檢討之內容，依附則第四段之規定包括檢視當初創造豁免之需的條件是否依然存在，並決定未來進一步檢討的時間。二〇〇〇年的二次專案檢討會議係以部門別方式進行，程序上非常技術性且詳盡，對各國最惠國待遇豁免情形之透明化，極有幫助。在檢討過程中，某些會員已表達將放棄

部分最惠國待遇豁免，但亦有部分國家仍不願放棄。

儘管會員國均同意最惠國待遇豁免的檢討不等於談判，不過很顯然地，在檢討過程中被質疑原創造豁免需要的條件已不復存在的國家，未來在市場開放談判中，若仍欲維持該部分之最惠國待遇豁免，將極很可能遭受其他國家要求放棄之壓力。

如上所述，最惠國待遇豁免的檢討，包括應決定未來進一步檢討的時間，這個問題看似不複雜，但自服務貿易理事會完成各國部門別的豁免檢討後，此議題卻始終懸而未決，延宕數個會期，直到今年五月十四日的會議上才達成共識，依照日本之提議，決定下次檢討時間至遲不得晚於二〇〇四年六月（即最惠國待遇豁免十年期間屆滿前六個月）舉行。（S/C/M/53, 14 June 2001）至此，這一回合的最惠國待遇豁免檢討才總算終告完成。

二、空運之檢討

依據空運服務附則第五段規定，服務貿易理事會應定期，至少每五年，檢討 GATS 是否有進一步適用於空運服務之可能。這樣的規定源起於空運服務附則將航權¹²以及與航權有關之服務均排除於 GATS 之適用範圍外，此種排除在服務部門間是極特別的，主要是因為會員想要保有其原有非常

¹²航權可分為以下八類：

第一航權為飛越權（Over Fly），一國之航空公司不降落而飛越他國領空之權利；

第二航權為技術降落權（Technical Landing），一國之航空公司在飛航至另一國途中，為非營運之理由而降落其他國家之權利，諸如維修、加油；

第三航權為某國之航空公司自其登記國載運客貨至另一國之權利；

第四航權為某國之航空公司自另一國載運客貨返回其登記國之權利；

第五航權為中間點權或延遠權，即某國之航空公司在其登記國以外之兩國間載運客貨，惟其班機之起點與終點必須為其登記國；

第六航權為某國之航空公司在境外兩國間載運客貨且中途經過其登記國（此為第三及第四航權之結合）之權利；

第七航權為某國之航空公司完全在其本國領域以外營運獨立之航線，在境外兩國間載運客貨之權利；

第八航權為某國之航空公司以登記國為起點或終點，而在他國領域內兩地間載運客貨之權利（境內營運權）。

複雜之雙邊航權協議。

該附則文字之草擬卻產生了一解釋上的問題，由於其先是規定航權以及與航權直接相關之服務應予排除，除非另有規定，緊接著又馬上規定應包含三種服務：航空器之維修服務、空運服務之販售與行銷、電腦訂位系統(CRS)服務，彷彿後三者服務係與航權有關，故此例外地被包含在 GATS 內。這種看法，仔細推敲，並非全無問題，因為航空器之維修與航權之關係未免太遠了些。不過也正因為該文字所產生之模糊空間，使得某些會員在為特定承諾時認為超越這三種特別規定包含在內之服務。

此外值得注意的是航權所存在的某些特殊性質，使其適用最惠國待遇原則並非毫無困難，譬如機場降落時段的分配，有其資源有限性的特質，不過類似的問題，在 GATS 並不是沒有處理過，譬如在電信服務上，即處理過頻率有限性的問題。

綜上所述，空運附則之檢討應可為二部分，一是澄清目前 GATS 究竟涵蓋了那些空運服務，因為不可忽視的是某些會員之承諾已超過三種明定包含在內之服務；其次則是決定是否繼續維持目前將航權排除在外的架構。

秘書處為此檢討所準備之背景文件已有九份之多 (Job. No. 2451, 19 April 2000, WTO Doc. S/C/W/163 ~ S/C/W/Add. 6; S/C/W/200, 3 October 2001, 最後一份文件則係 S/C/W/163~S/C/W/Add.2 三者之摘要)，唯均屬限閱級文件。各國提出之文件則有紐、星、智利三國共同提出者(S/C/W/113, 15 July 1999)、澳大利亞(S/C/W/167)、歐盟(S/C/W/186, 4 December 2000)、紐西蘭(S/C/W/185, 1 December 2000)美國(S/C/W/198, 3 October 2001)及巴西(S/C/W/201, 4 October 2001)各自提出者國際民航組織(ICAO)為了能與 WTO 簽署合作備忘錄，亦提出一份有關雙方合作內容的限閱說明文件(S/C/W/199, 2 October 2001)。服務貿易理事會為此檢討所召開之正式專案會議亦有三次之多，包括二〇〇〇年九月二十八、二十九日，同年十二月四日以及二〇〇一年十月九日，下一次會議時間預計在明年的服務貿易談判週 (services week) 時舉行。

檢討之內容主要分為二：一是空運服務之發展情形，其次是空運服務附則之運作。之所以要檢視此二種，是因為是否應擴大 GATS 對空運服務之適用，端視空運服務之發展有無不利，以及附則之運作有無窒礙難行之處。

(一)空運服務發展情形檢討

針對空運服務發展情形，美國認為當今空運服務之自由化並不歸功於 GATS，傳統的雙邊機制，其他國際組織，如 ICAO、IATA 等之推動，已有良好成效；不過，紐西蘭、澳洲等持不同看法，尤其今年九一一之後，反對立場似找到更強有力的理由，因為現在不少航空公司面臨重大經營危機，當其登記國之資本市場無法提供足夠的資金挹注時，空運服務之雙邊協議，卻妨礙了其尋求其他國合作對象或進行跨國合併之可能。

(二)空運服務附則範圍

針對空運服務附則之運作，主要爭議點是該附則之涵蓋範圍，也就是到底何類服務與航權直接有關？紐西蘭為首的會員國主張以提供該服務是否以擁有特定航權為前提來決定該服務是否與航權直接有關。但美、加兩國反對，彼等認為凡傳統屬於雙邊協議範疇者皆應排除於 GATS 之外。此種論點雖很難在空運服務附則的文字中找到支持，因為該附則中並無「雙邊」一詞之規定，但再度證明美國以雙邊機制為空運服務自由化之立場。事實上，縱屬附則上明列的三種服務，如電腦訂位系統服務 (CRS)，美國也認為其與航權有關，理由是 CRS 服務與地勤服務一樣常為雙邊協議所涵蓋，故於過去常將之列於最惠國待遇豁免清單。

對以上之議題，我國立場目前僅有民航局於二〇〇〇年所提出者：「以目前國際空運全面自由化尚未獲普遍接受前，在雙邊架構下依平等互惠、利益均衡之原則逐步邁向自由化較為合適。」但由於我國於承諾表中所承諾之項目已逾空運附則中所明列之三種，若要求他國也擴大 GATS 之適用於其他服務，是否對我國有利呢？可能擴大適用之範圍，包括加盟服務 (franchising)、空運貨物承攬 (我國已承諾)、空廚服務 (似乎已為交通設施內之餐飲服務類別所涵蓋)、空中加油服務、機場服務 (包含機場管理、安全等)、航管服務、地勤服務/機坪服務 (我國未承諾，並填有最惠國豁免清單) 等等。

此外，秘書處於其提供之參考文件指出由於第一、二航權常被視為係營運性質的權利 (operational freedom)，並未涉及商業性交通，因此應不屬 GATS 附則所排除者。此類權利通常不在雙邊協議中，卻在 IAST，一個國際民航組織 (ICAO) 之準多邊架構下處理，有關規定非常類似 GATT 第五條之規定。秘書處因而建議，會員國應檢討此種 GATT 與 GATS 不同處理之合理性與必要性。雖然秘書處的建議，遭致非 IASTA 成員國如加拿大¹³之反對，不過由於飛越權與技術降落權 (即第一、二航權) 對於空

¹³根據 WTO 秘書處的資料，四個擁有最大領空的國家 (加拿大、巴西、俄國、中國)，卻非 IASTA 之成員。

運服務之效率與縮短航程時間，極有助益，而且 IASTA 之運作也不盡令人滿意，故此議題不會就此而打住，特別是秘書處以就法論法的立場也促使會員國必須正視協定之一致性問題。

對以上議題，若認為擴大適用對我國有益，則我國應結合紐西蘭、澳洲之類的國家，提出對案；反之，若認為有害，以為雙邊處理較能保障我國利益，則在雙邊架構下因為政治因素所面臨的障礙，似乎亦應思索是否得藉 WTO 的場合，尋求突破。

以我國非國際民航組織(ICAO)會員一事而言，由於空運附則之檢討，使得國際民航組織(ICAO)在這段時間與 WTO 互動頻繁，經常受邀出席空運服務附則之檢討會議，同時國際民航組織(ICAO)為求與 WTO 簽署合作備忘錄，亦積極申請成為 WTO 之觀察員。國際民航組織(ICAO)成為 WTO 觀察員，對我權益之影響，有關單位應予以審慎評估，以決定我國是否支持。此外，是否得利用參與空運服務附則檢討之機會，建立與國際民航組織(ICAO)互動的管道，亦值得思考。

此外，我國雖與美國等多國達成「開放天空」之協議，但每年與香港航權續約所產生之問題，仍意謂著我國特殊之外交處境在發展雙邊架構時所遭遇之困難，再加上兩岸的複雜關係，擴大 GATS 對空運服務之適用，對我國之影響，絕不僅是空運服務貿易自由化這樣單純的經濟利益問題。是以國內有涉單位應不僅是交通部，包括陸委會在內的相關單位均應共同協調研議。

三、電信費率瞭解書之檢討

電信費率瞭解書源起於基本電信談判，根據一九九七年基本電信小組之最終報告(S/GBT/4, 15 February 1997)：小組所達成之瞭解為電信費率機制之適用將不會導致他會員國採取 WTO 之爭端解決行動，而且此種瞭解至遲不得晚於下回合服務承諾談判開始前應進行檢討。(S/GBT/4, 第 7 段) 服務貿易理事會亦於同年三月五日洽悉了該份報告。(S/C/M/17)

電信費率瞭解書被視為是類似於「凍結」(standstill) 義務的一種政治上義務，而非具拘束力之法律上義務。(S/GBT/M/9) 對該瞭解書檢討的目的則是要決定是否繼續將國際電信費率問題排除於 WTO 爭端解決機制的救濟之外。

所謂的電信費率係指國際電信聯盟所建立用以解決國際通話費拆帳之機制。在該機制下，各管理單位(可以是政府亦可以是電信業者)必須締

結雙邊協議以便給付傳輸至他國領域之國際通話費用，通常是以每分鐘之費率來計算。概念上各國應各自負責國際通話線路一半之迴路，故拆帳費率通常是每分鐘費率之一半。計算時，分別衡量各自傳輸至對方的通話量（分鐘數），若通話量相等，彼此均不需為給付，但若一方傳輸至他方的通話量多過他方傳輸回來者，則超過的通話時間乘以每分鐘之拆帳費率，即為應給付他方者。¹⁴

其實這樣的雙邊協議若完全是私人業者間所締訂，以目前 WTO 的架構來看，並不會與 GATS 有關，因為整個 WTO 所規範的都是政府的措施，GATS 也不例外。故電信費率問題會與 GATS 有關，實在是因為有些國家電信服務係由政府提供，或者是由國有或國營的電信事業負責，故國際電信通話費用收取之協議，係由政府或該國營事業與他國談判為之，因此被視為是政府的措施。既然是政府的措施，則應遵循最惠國待遇之不歧視原則。電信事業縱然已公司化或民營化，而不再是政府單位或國營事業，若其仍享有獨占權，根據 GATS 第八條之規定也一樣要遵循最惠國待遇之不歧視原則。

問題是國際電信聯盟傳統上並未要求電信費率機制遵循最惠國待遇原則，而各國採取差別待遇以促進區域整合及策略性結盟的情形，亦數見不鮮。故在基本電信談判的末期，有五個會員國基於預防的目的，即將此種傳統常見之電信費率雙邊協議列入最惠國豁免清單之列。¹⁵ 惟恐此舉導致其他本不認為有必要將此種措施列為最惠國豁免清單亦群起仿效，而產生一堆並不必要的「預防性的豁免」(precautionary exemption)，另外也為了避免在日內瓦並未設代表處之開發中國家因無機會在談判之最後一日增列此項豁免清單而產生問題，基本電信小組才會通過上述之瞭解書，以確保會員國在下回合之前不會訴諸爭端解決。在通過上述瞭解書之同時，基本電信小組亦了解國際電信聯盟已針對電信費率進行檢討以求改革，同時電信市場自由化的結果，民營業者其實變得可以迴避政府之電信費率機制，若此情況變得普遍，電信費率安排變成彼此競爭之民間業者間之商業協議時，這當然就不再屬於政府措施，亦與 GATS 無涉。

在上述的背景下，電信費率之檢討成為新回合服務貿易談判之一環。其中澳洲主張該瞭解書中有很清楚之落日條款，即新回合服務貿易談判開始前，亦即是二〇〇〇年元月一日應告終止；澳洲同時認為該種政府措施

¹⁴ See WTO Secretariat, *Council Review of the Understanding on Accounting Rates in Telecommunications*, footnote 1, Job. No. 765

¹⁵ 此五國為孟加拉、印度、巴基斯坦、斯里蘭卡及土耳其。

應回歸到 GATS 之基本原則下，遵循最惠國待遇之不歧視原則，因為所有國際電信服務均應被視為是服務的一種，應受 GATS 透明化原則及不歧視的規範，不應因為其他國際組織，如國際電信聯盟，對之有所處理而有異；此外，國際電信聯盟雖未要求最惠國待遇，但遵循最惠國待遇不歧視原則並不違反各國在國際電信聯盟下之義務；其並建議會員國於二〇〇二年三月前完成此檢討。(JOB(01)/73, 14 May 2001)

已開發國家，如美國、歐盟雖然肯定開放電信市場自由競爭，有助於電信費率之下降，但尚未如澳洲一般地認為該電信費率瞭解書應即終止，歐盟甚至認為需要繼續延長該最惠國待遇豁免。日本則認為該瞭解書只是規定屆時要檢討，並未對免除爭端解決救濟定有終止期限。(S/C/M/53, page 6) 開發中國家，如巴西、烏拉圭、墨西哥、古巴更是反對該瞭解書終止，完全不顧澳洲反覆闡述此種歧視性的安排對開發中國家甚為不利，蓋開發中國家在雙邊諮商中通常無力反制對手國歧視性的費率待遇。

至本年十二月的服務貿易理事會時，除了澳洲重申希望明年（二〇〇二年）三月盤點時完成此項檢討，並澄清各國對電信管理之權利不會因為終止電信費率瞭解書而被剝奪，促請各國仔細思考為什麼要繼續保留這種未反映實際成本而又令人不滿意之電信費率安排？又為何要將之長期排除於 GATS 之外？他國並無進一步意見，可以預見地，屆時會繼續維持原來瞭解書之適用，而電信費率之不合理，大概只有留待各國電信市場全面的自由化後逐漸消弭。

第三章 與特定承諾談判相關課題

新回合服務貿易談判所涉及之議題，已如第二章所述，甚為廣泛，不過各議題與特定承諾談判之關聯則有程度上之差異。鑑於特定承諾談判之時間壓力（以二〇〇二年六月底為要求清單提出之期限，二〇〇三年三月底前為回應清單提出之期限，整體並應於二〇〇五年前結束），有必要就前章所列課題中，與特定承諾談判之進行最直接相關者做進一步探討。

第一節 承諾表之修正

GATS 第二十一條第一項規定：「會員得於承諾表生效日起三年後之任何時間，依本條之規定，修改或撤回其承諾表中之承諾。修改之會員必須在其修改案或撤回案計畫開始執行之三個月前，依本條規定將擬修改或撤回之承諾通知服務貿易理事會。」進行這種修改及撤回，依同條之規定，需依受影響之會員國之請求，進行補償調整之協議，而補償性之調整則需以最惠國待遇方式為之。

同條第五項又進一步規定：「服務貿易理事會應制訂承諾之更正及修改程序，任何會員依本條修改或撤回承諾表之承諾者，應依該制訂之程序修改承諾表。」服務貿易理事會根據該項規定以及其下之特定承諾委員會之建議，分別於一九九九年七月十九日採納了「執行服務貿易總協定（GATS）第二十一條之程序（承諾表之修改）」，¹ 二〇〇〇年四月十四日採納了「特定承諾表更正或改善之確認程序」。²

一、承諾表之修改

雖然根據 GATS 第二十一條第一項之規定，我國必須待承諾表生效後

¹ Council for Trade in Services, *Decision on Procedures for the Implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, Adopted by the Council for Trade in Services on 19 July 1999, WTO Doc. S/L/79, 20 October 1999; *Procedures for the Implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, Adopted by the Council for Trade in Services on 19 July 1999, WTO Doc. S/L/80, 29 October 1999.

² Council for Trade in Services, *Decision on Procedure for the Certification of Rectifications or Improvements to Schedule of Specific Commitments*, Adopted by the Council for Trade in Services on 14 April 2000, WTO Doc. S/L/83, 18 April 2000; *Procedure for the Certification of Rectifications or Improvements to Schedule of Specific Commitments*, Adopted by the Council for Trade in Services on 14 April 2000, WTO Doc. S/L/84, 18 April 2000.

三年才能進行承諾表之修訂或撤回，但所謂的修訂與以下所要討論的更正之區分，有時會因會員國之判斷不同，而有差異；此時，更正之確認程序若無法完成，也有轉成修訂程序之可能，故目前仍有必要就該程序有所了解。另一方面，對他國之承諾表修訂，我國若認為有礙我國之利益，亦應了解在此程序下如何聲明異議。

根據上述「承諾表之修改」(S/L/80)之規定，第二十一條程序之執行包含下列四個部分：(一)通知，(二)補償之談判，(三)仲裁，(四)程序的形式。值得注意的是，該規定(S/L/80)亦強調執行第二十一條之程序時應給予開發中國家及低度開發國家特別考量。該規定之內容並非亙古不變，服務貿易理事會得於下列程序實施三年後，基於會員之請求，進行檢討，並為必要的修正。

(一) 通知

修訂或撤回承諾之會員應於該修訂或撤回預訂生效之日前至少三個月，通知秘書處，由其以密件方式通知所有會員國。該會員之修訂或撤回之意向並應列於下次召開之服務貿易理事會之議程中。修訂會員於通知秘書處時除了應明列欲修訂之各承諾，以及是部分或全部修訂或撤回外，並應註明計畫生效的時間以及該修訂或撤回的性質。

(二) 補償之諮商

任何覺得受到該修訂或撤回影響之會員國應於秘書處通知日後四十五日內向修訂會員國異議，該異議應透過秘書處轉知所有會員。異議會員與修訂會員應進行諮商，以便於最後得異議日起三個月內達成協議。該期限可經雙方同意延長，唯延長之協議應透過秘書處通知所有會員國。

修訂會員完成與各個異議國之諮商後，至遲應於十五日內與所有與其完成諮商協議的會員國共同具名，將諮商結果報告遞交秘書處，由其以密件方式將該信函及報告轉知所有會員國。修訂國完成後述之確認程序後，即可執行其修訂或撤回。

(三) 仲裁

若受影響之會員國異議後，無法與修訂會員國於上述期限內達成補償之協議，則前者可於前述期間終了後四十五日內聲請仲裁。假如前者未及時提出仲裁聲請，後者大可於完成確認程序後執行修訂或撤回。假如部分異議會員與修訂會員達成協議，未與之達成協議之異議會員又未及時提出仲裁聲請，則修訂會員可於完成確認程序後，依其修訂或撤回之提案（含

已達成協議部分之調整) 逕行執行。然而一旦有異議會員提出仲裁聲請，修訂會員國即須待仲裁機構完成判斷並遵循該仲裁判斷之內容。

仲裁機構之組成，係由當事國雙方協議，假如自請求仲裁日起二十日內無法達成此種協議，則仲裁機構應由秘書長依任何一造之請求，於其後之十日內徵詢當事國意見後指派。除非當事國同意另外奇數數目之人數，否則仲裁機構應由三位仲裁人組成。選任之仲裁人應具備法律、經濟、財務或技術之專業，包括雙方協議中該仲裁機構應處理事項所需之專業。除非當事國同意，否則不應有任何仲裁人為任何一造當事國之公民。若一造為開發中國家，則可經該開發中國家之要求，有至少一位仲裁人來自開發中國家。

「爭端解決程序與規則瞭解書之行為規則」(Rules of conduct for the understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes) 於此亦有適用。仲裁機構得向任何資訊來源尋求資訊，並得徵詢專家意見，對專家之徵詢須告知當事國，任何一造不得單方與仲裁機構討論仲裁機構審酌之事項。

任何受影響之會員國欲行使其請求補償之權利，均應參加仲裁，不過若已與修訂會員國達成協議，而不擬參加仲裁者，就系爭之修訂或撤回，視為已參加。

除非當事國於仲裁聲請提出後十日另行協議，仲裁機構應「檢視修訂會員所提出或請求仲裁之受影響會員所要求之補償調整，找出維持一般水準之相互有利承諾且對於貿易不比談判前特定承諾表所能提供者為不利的權義平衡。為此項檢視時，仲裁機構應考慮任何修訂會員國與受影響會員國已達成之補償協議。」

("To examine the compensatory adjustments offered by (name of modifying Member) or requested by (affected Member requesting the arbitration) and to find a resulting balance of rights and obligations which maintains a general level of mutually advantageous commitments not less favourable to trade than that provided for in Schedules of specific commitments prior to the negotiations. In such examination, the Arbitration body shall take into account any agreement reached, in negotiations under paragraph 4. above, between the modifying Member and any affected Member".)

仲裁機構之判斷應自受指派成立起三個月內透過秘書處通知當事國。當仲裁機構完成此程序後，修訂國可於完成後述之確認程序後，逕依仲裁

判斷之內容執行其修訂或撤回，並應通知秘書處該執行之日期，附上仲裁判斷書，由秘書處再轉知所有會員國。

若修訂國未依仲裁判斷執行其修訂或撤回，受影響且參與仲裁之會員國得依仲裁判斷之規定而修訂或撤回其原提供給修訂國之實質相當的利益。此種修訂或撤回可單獨對修訂國（即原提出修訂或撤回之會員國）執行，不需遵循最惠國待遇原則。採取此種報復措施前一個月，該受影響會員國應通知服務貿易理事會，且於該修訂國符合仲裁判斷後，應即終止該報復。

當然修訂國在任何時候均可通知秘書處撤回其原所提出之修訂或撤回之通知。在收到此一撤回通知時，GATS 第二十一條以及所有這些程序即行停止之後，修訂國有義務依其承諾表及 GATS 第三章之規定維持系爭承諾。

（四）程序的形式

由於承諾表構成 GATS 之一部分，故其修訂之生效須透過「確認程序」（Certification）。確認程序係依以下方式進行。

清楚註明修改內容之承諾表草案應透過秘書處發送給所有會員。假如無任何異議，該修訂應於秘書處發送日起經過四十五日或修訂會員所指定之更晚之日生效。經過四十五日無異議提出時，秘書處應通知所有會員確認程序已完成，並註明修訂生效日。若有任何會員異議，異議之會員應通知秘書處轉知所有會員，並與修訂會員展開諮商。確認之程序於異議撤回時，若屆時得異議期間尚未終止，則於得異議期間終止時視為完成，異議的撤回亦須通知秘書處。對於異議的撤回，秘書處同樣需書面通知所有會員該情事，宣告確認程序之完成，並註明修訂之生效日。

因異議而進行之諮商若導致修訂的內容有所調整，修訂會員國亦需將調整內容送交秘書處轉知所有會員國，假如對此調整無任何異議，則於秘書處轉知日起十五日或修訂國所指定較晚之日生效。秘書處亦須於該十五日期滿時，以書面通知所有會員國確認程序完成並註明修訂生效日。假如有會員異議，則又回到前述異議之處理流程。

二、更正或改善之確認程序

對於非起因於 GATS 第二十一條承諾表修改行動（應依前述之程序進行）之承諾表文字之修改，包含新承諾、既有承諾之改善、或純屬技術性質而不致於改變既有承諾之範圍或實質的「更正或改變」（rectifications or changes），即依本程序進行。（S/L/84）

欲為此更正或改善的會員應將清楚載明修改細節之承諾表草案遞交秘書處，由其轉知所有會員國。該承諾表草案若無任何會員異議，自秘書處發送給各會員國起四十五日後或修訂國指明之較晚日期生效。在四十五日到期時，若無任何異議提出，秘書處應以書面通知所有會員國該確認程序完成，並標明該修訂之生效日。

任何欲對此確認聲明異議之會員應對秘書處提出通知，由其轉知所有會員。該聲明異議會員應儘可能指出該修訂中其異議的部分，異議的會員與修訂會員應即進行諮商，並努力於得異議期間終止起四十五日內達成令人滿意的結果。當異議通知後，該確認程序之完成為異議會員撤回異議時，若屆時得異議期間尚未經過，則於得異議期間經過後完成。異議之撤回亦應通知秘書處，當不只一個異議提起時，確認程序在所有異議均經撤回後視為完成，若屆時得異議期間尚未經過，則於得異議期間經過後視為完成。秘書處應以書面通知所有會員國該確認程序之完成，並註明該修正生效之日期。

假如因上述之諮商，原提出之承諾表草案必須修改，則修訂國對該決定必需再發動前述程序（即本標題下之第二段的程序）。

假如前述之異議並未撤回，則本程序應停止適用，提案修訂國得撤回其所提之修訂，或另行發動服務貿易理事會所採納之「執行 GATS 第二十一條之程序（承諾表之修改）」，並為通知。

與前述承諾表修改程序規定相仿，此更正或改善的確認程序也非永遠不變，依 S/L/84 規定，服務貿易理事會於本程序實施三年後，依會員的請求進行檢討，並依檢討的結果予以修訂。

第二節 自發性自由化之處理

目前環繞此項議題之爭點，依秘書處之整理有以下數點：一、基本概念定義，二、談判與自發性自由化之關係，以及自發性自由化是否需具拘

束力之問題，三、自發性採行自由化措施之評價，四、透明化，五、自發性自由化之雙邊與多邊之處理。

一、基本概念定義

無論是在烏拉圭回合或最近對於自發性自由化之處理，所面臨之困難之一，即在於缺乏對於以下概念，如：自發性自由化(liberalization undertaken autonomously)、自之前的談判(since previous negotiations)、處理(treatment)、模式(modalities)、標準(criteria)、記分(credit)等有共通的了解。

(一) 自由化

「自由化」一詞在 GATS 中出現於前言以及第四、五及十九條，似乎均用來指需依 GATS 第三章規定填入承諾表的措施。在烏拉圭回合討論此議題時，係指不符 GATT 的措施，而近來在服務貿易理事會的討論，有會員主張得以記分之自發性自由化需符合最惠國原則。截至目前為止的討論，會員國傾向這樣的看法，是以無論是一般的措施抑或是具有部門特性的措施，凡可列入承諾表者，包括 GATS 第十八條關於額外承諾之措施，均可被視為自由化措施。不過欲取得記分，則須符合最惠國待遇。是以因為區域自由貿易協定而採取之自由化措施，唯有亦提供給區外享有，即符合最惠國待遇時，方能被承認並給予記分。

(二) 自發性

「自發性」(autonomous)之英文意義根據字典有以下涵義：「自我管理、獨立；只根據自己本身的規範」；「獨立存在或有能力獨立存在」、或「完全獨立地回應、反應或發展」；而所謂的自發性關稅，則是指由立法機關而非商業條約所制訂的。是以自發性自由化係指非因談判而採行之單邊自由化行為。會員國雖傾向這樣的定義，但亦有會員強調應加註「該自由化不一定需具拘束力」。

上述之看法，也有一些會員不以為然，認為與其花時間討論這樣的定義，不如專注在何類自發性自由化得予以記分，換言之，所考慮的應是得享記分之自發性自由化之定義，依彼等見解：得享有記分之措施限於 1.適合填寫入承諾表者，2.可以是針對特定部門，或普遍適用於所有部門或數個部門者，3.無悖於最惠國待遇原則，4.非基於談判而採行者。

相關聯的問題是若為會員國在回合談判之間所提出，但不屬於談判部

分之承諾表，是否應得被考慮給予自發性自由化的記分，部分會員國認為在鼓勵會員拘束其自由化措施的前提下，應給予考慮。

(三) 自之前的談判

此詞是否意指自之前的「回合」談判？即第十九條第一、三項所指之回合談判。回合後之延長談判，如自自然人移動、金融服務及基本電信談判是否亦包含在內？會員國普遍傾向應包含回合所有之談判，亦即延長談判亦包含在內。

由於多數會員傾向認為得給予記分之措施，限於具拘束力之承諾，在此觀點下，所謂之前的談判，則應自最後載入承諾表的時點起算，換言之，在金融服務方面，簽署第五議定書者，記分的自由化措施應自一九九七年起算，但未簽署第五議定書者，則應自一九九四年起算其記分，其基本的假設是參與金融服務談判者已於談判中享受過折抵的好處。

不過假如是會員國於上述之延長談判後，才單方地提出金融或電信部門的承諾表，又應如何處理，仍有待討論。

(四) 處理

根據字典的定義，「處理」一詞之英文係指「慣例性地適用於某一特定情況之技巧或動作」或「對某事之動作或行為」。似乎是可以涵蓋「記分」(credit)與「承認」(recognition)兩者的中性字眼。

GATS 第十九條第三項是規定「處理的模式」，但在談判準則與程序(S/L/93)第十三段卻是用「根據多邊同意的標準」。「模式」依字典的定義係指「一種屬性或象徵形式或方法的情狀」以及「一種指定的程序方法」；而「標準」卻係指「用以評量某事的原則或標準」以及用以「做判斷或下決定的標準」。

這樣的區分是否有其必要，會員國間並無共識，有以為區分是必要的，蓋應視為兩階段的程序，先發展標準，再發展處理模式。換言之，先建立多邊同意的標準，然後再定義適用這些標準於雙邊談判中之模式。不過也有會員國以為兩者並無不同，所謂多邊同意的標準，應對之採取比較彈性的看法，換言之，其既表徵可予以記分之措施，亦表徵這些措施價值的評估。

(五) 記分

雖然談判準則與程序中並未提到「承認」之概念，但文字上卻用「考

量自由化並給予記分」，考量與記分的意義是不同的。烏拉圭回合關稅談判時，「記分」與「承認」兩者之間是有區別的，前者僅限於具拘束力的關稅減讓，後者則較普遍適用於自發性之貿易自由化措施。

許多會員國認為烏拉圭回合時代的區分在 WTO 架構下是合宜的。不過亦有會員國以為透過給予記分給予自發性自由化評價，不應導致該會員被要求將該自由化轉化為有拘束力的承諾。

另有些會員國認為採取自發性自由化的會員國就其對貿易對手國無利可言的自由化措施，不應當然享有記分的權利；但其他會員國認為會員所有的自發性自由化均應予以記分。

二、談判與自發性自由化之關係

許多會員國認為記分的概念與拘束力密切相關，先就自發性自由化措施予以記分，而獲得記分之措施應就於談判後受拘束。假如該自由化措施不終局地受拘束，彼等認為會嚴重影響自發性自由化之可預測性及持續性。此外，若該項措施非屬具拘束力之承諾，則該記分應得於後來撤銷，特別是當該措施後來被撤銷或調整時。對這些會員國而言，有必要規定自發性自由化措施預期於談判終了時成為具拘束力承諾的程序。至於對其他會員國質疑這將有害漸進式自由化，彼等回應：會員仍有權決定是否要拘束其自發性自由化，換言之，其若不欲受拘束，大可不必請求給予記分。

其他會員對於需將自發性自由化轉化成具拘束力的承諾，方得保有記分之看法，頗不以為然。彼等認為這對需要保有改革調整彈性的開發中國家而言，至為關鍵。彼等亦強調雖然採行自發性自由化的會員國本身經濟會因此而受惠，但貿易對手國同樣也因為市場開放的強化而直接受益，是以這樣的自發性自由化應給予記分，而不必然要求採行國負有受拘束之義務。同時彼等亦主張這樣的自由化是符合 GATS 的原則以及漸進性自由化原則。

三、自發性自由化之評價

這個問題大概是目前自發性自由化處理所面臨最困難的問題。烏拉圭回合關稅談判時，如前述，記分是僅給予具拘束力之關稅減讓，方式是將該減讓與指定的目標或標竿為比較，根據接近目標或標竿之水準給予記分，這種量化的方式雖出現在當時市場開放談判小組主席的提案中，但由於並未達成共識，故此量化方式在談判中實際使用情形並不可考。

服務貿易之自由化是否亦可以此種量化方式來評估？韓國於二〇〇〇年十二月一日提出一套公式 (Job. No. 7634, 28 November 2000, Job. No. 7634/Add.1 (7688), 30 November 2000)，可惜各國初步的反應皆在指出該公式之缺陷，突顯量化公式建立的困難。主要的批評為：開發中國家勢必要較已開發國家為更多的自由化才能達到該公式中所設定的減讓目標；所設計的改善指數是基於依第十六、十七條需列入承諾表之措施而定，但很多時候國內規章上的要求所產生之限制效果更為嚴重，卻不易量化；此外，韓國提案對於所有限制給予相同評分（不管限制的性質均給予 0.5，完全開放是 1）亦忽略了不同的限制對於貿易的衝擊並不相同；該公式假設四種服務的供給模式以及各個不同的部門均具同樣價值，亦與事實有相當大的落差。韓國雖於今年最後一次特別會議提出該提案之修正 (S/CSS/W/126, 11 November 2001)，除了就各項批評，提出反駁外，對公式也予以部分修正，主要是將評分的分級增加（由 0、0.25、0.5 至 1），可惜仍十分具爭議性而未獲多數支持。

有會員國進而主張根本不可能對所有部門、所有會員的自發性自由化措施建立一套一體適用的評價，因為對不同的部門、不同的貿易對手國而言，自由化措施的價值是不同的。是以有建議以定性的方式來評估自發性自由化，定性之標準包括：該措施存在之期間長短、該部門貿易佔全國貿易之比值、該部門之世界貿易佔全球服務貿易之比值、對國民生產毛額/就業率/市場潛力的貢獻、自由化後在該部門所增加之外國參與度等。

如何運用上述之標準，各國的看法則有所不同：許多會員以為應由主張應給予記分的會員國與其貿易對手國透過雙邊的談判解決；另有一些會員國則以為究竟記分是要雙邊、複邊或多邊同意應是留待未來當會員國對標準已經同意後再來討論。

此外，另有一些會員國認為對多邊自由化應有可能建立一些會員國同意的目標（如以部門別為單位之模範承諾表），用以衡量特定自發性自由化之價值。這些會員國也提及依 GATS 第五條關於經濟整合規定中所列的一些標準（部門別的數量、受影響的貿易量、及供給形式）建立一個一般性模型的可能。

四、透明化

會員國均同意自發性自由化欲取得記分勢必需讓人知曉其之存在，問題是此種透明化的程度與範圍，會員國間卻有不同看法。

GATS 第三條雖然是透明化的規定，但只要求所有與 GATS 有關的一般措施應該公告，而且至少每年一次對任何會對特定承諾所涵蓋的貿易產生重大影響之法令、行政規章之新增或修正進行通知。與特定承諾無涉之自發性自由化措施似乎即在第三條範圍之外。

有會員國以為所有自由化措施均應通知；其他則以為雖不必通知所有的自由化措施，但請求記分的部分應讓所有會員國知曉；也有一些會員國以為只需在雙邊或複邊的談判中讓對手國知曉即可。

五、自發性自由化之雙邊與多邊之處理

究竟自發性自由化是應雙邊地處理？抑或多邊地處理？有會員主張鑑於自發性自由化評價之困難以及其價值會因貿易對手國而異，雙邊處理其實是最務實的方式；但其他會員則強調多邊處理的好處，特別是在透明化上。但要多邊處理，勢必得發展出所有會員國都同意的的方法或公式才行，不幸的是除了韓國外，並無其他會員國跟進提出多邊公式的建議。更耐人尋味的是：儘管多邊處理可降低雙邊談判不對等性的弊端，使得談判相對弱勢的會員國不致因對手的相對強勢而喪失記分的機會，但不少開發中國家卻與已開發國家一同批評韓國為了多邊處理所設計的公式。

除了雙邊、多邊處理外，有不少會員國認為混合式的處理亦不失為良方。所謂混合式係指建立一個可以雙邊亦可以多邊談判記分的多邊架構。依據此種方式，服務貿易理事會應可以通過一些在雙邊或多邊談判時應考慮的要件及應遵守的程序。在此多邊架構下，應考慮的要件，有會員國（香港的提案，Job. No. 7580, 27 November 2000）以為可包括：1.會員國是否準備受該自發性自由化拘束，2.全部或部分受拘束的準備程度，3.在提議受拘束的水平與事實的水平間是否有距離，若有，其差距為何，4.自由化的真正水平（提議受拘束之水平或實際水平）之承認，5.在為受拘束水平的要求時，對於實際水平的承認。此外，也有建議多邊架構應納入下列要素：透明化條款；符合記分授與目的之合格措施的認定標準；自由化措施價值評量的標準；個別會員若不同意上述多邊同意的標準時得將個案提至理事會進行同儕檢視的機制。

由於以上五大爭點，特別是在第三點，價值評量所面臨之困難，以及第五點，處理的雙邊或多邊化上之爭議，使得自發性自由化短期之內恐亦難有共識；然而在談判時程日愈逼近的情況下，最有可能的結果便是在要求與回應的雙邊談判過程中，當事國自行根據上述累積的資訊與各種具有創意又有根據的論點，各自為己身有利的處理與因應。

第三節 服務分類問題

在烏拉圭回合談判，祕書處草擬了一份分類文件(MTN.GNS/W/120,10 July 1991，以下簡稱 W/120)，將服務分為十二大類，每一大類再細分為數個小類，除空運服務外，幾已涵蓋所有服務類別。服務分類代碼雖參考聯合國中央貨品分類暫行標準，惟 W/120 之分類清單較為簡單(相較於前者八千多項分類，本分類僅有一百五十項)，屬初期發展階段。

W/120 分類之目的，除方便會員對市場開放及國民待遇作出承諾外，亦為明確了解會員在何部門已作出承諾。目前會員多依據此種分類作承諾，惟此分類對會員並不具約束力。為使服務分類更為清楚，增加新部門別，特定承諾委員會亦對此服務分類清單進行檢討。檢討方式係依據會員提出之提案加以進行，例如：

- 法律服務分類提案：美國 (Job. No. 2157, 14 April 1999) 日本 (Job. No. 3186, 23 May 2000)；及韓國 (Job. No. 4977, 9 August 2000)。
- 郵政及快捷 (courier) 服務分類提案：澳洲 (Job. No. 6077, 9 November 1998)；美國 (Speaking points on express services, 11 April 2000)；及歐盟 (Job. No. 4146, 14 July 1999)
- 營建服務分類提案：紐西蘭 (Job. No. 5479, 22 September 1999) 及祕書處應委員會要求為協助檢視紐西蘭提案所製作的補充文件 (Job. No. 1921, 27 March 2000)。
- 環境服務分類提案：由於此乃會員國討論最多者，故相關文件亦眾
 - 會員國提案：美國 (Job. No. 2158, 14 April 1999) 澳洲 (Job. No. 2159, 14 April 1999)；加拿大 (Job. No. 3069, 28 May 1999 及 Job. 5542, 22 September 1999)；歐盟 (Job. No. 5474, 22 September 1999；S/CSC/W/25, 28 September 1999；Job. No. 4348, 10 July 2000；及 Job. 7612, 28 November 2000) 與
 - 祕書處製作之文件：「W/120 分類及 OECD-Eurostat 分類之污染管理群組間之初步比較」(Job. No. 6318, 6318/Add. 1, 18 November 1998, 8 March 1999)；「澳洲與美國關於環境服務分類提案之初步比較」(Job. No. 2356, 27 April 1999)「澳洲與美國關於環境服務分類提案之比較表」(Job. No. 5135, 7 September 1999)；「與環境相關之服務的可能清單」(Job. No. 5138, 2

September 1999)；「環境服務分類之待決議題」(Job. No. 5396, 12 September 2000)。

- 能源服務分類提案：歐盟 (Job. No. 4145, 19 July 1999)；美國 (S/CSC/W/27, 18 May 2000 及 Job. No. 4431, 11 July 2000)。

特定承諾委員會依據各國之提案分別加以檢討，惟鑑於不少會員肯定 W/120 的價值，故並不擬全盤修改 W/120 之分類，而僅在找出問題癥結並予以解決。事實上，於今年三月二十三日才採納的「服務貿易總協定下之特定承諾填表準則」(Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)) 仍將 W/120 分類列為該文件之附件八。

分類之檢討工作可分為兩部分：一為以個別部門別進行；另一為跨部門別，以所謂的「群集」(cluster)概念來進行，主要是在能源及環境服務方面。所謂「群集」之分類概念，係指欲對一核心 (core) 服務為完全承諾，則應包括直接或間接與該核心部門相關之服務部門。換言之，以環境服務為例，為有效提供下水道清理服務，勢必要有相關之法律諮詢服務及工程技術服務予以支援；惟法律諮詢服務與工程技術服務並不包括於環境服務下，故倘一國僅承諾開放該項下水道清理服務部門，無承諾開放法律諮詢與技術工程服務部門，該項承諾將無法達成實質自由化之目標。

許多開發中國家唯恐「群集」分類概念之應用，將迫使他們作出更多自由化承諾，所以討論之意願並不高；另有些國家基於技術上考量，對於「群集」概念是否與分類議題之討論具有完全相關性，或技術上可行，以及是否需將其視為兩個議題分別討論，仍存有疑慮。基本上，會員普遍認為，本議題之應用應維持相當彈性，給予會員自願參與之自由，不具強制性，且不應影響現有之分類，及不須適用於所有的部門。

如前章所述，分類的問題，除於特定承諾委員會中進行討論外，許多會員國亦在服務貿易理事會特別會議中將其分類提案重行提出，另有會員雖未在特定承諾委員會有任何具體提案，但也會藉部門別談判提案，將某些分類的意見，呈現於服務貿易理事會的特別會議中，是以目前分類問題的討論重鎮已有移師理事會特別會議的情況。不過，亦如上述分析，短期之內，W/120 分類應不會有重大改變，不過在要求與回應的雙邊談判程序中，定會有會員國參考分類問題之討論，做為自己清單草擬之參考，濟 W/120 分類之不足。

第四節 承諾表填寫準則之修正

「服務貿易總協定下之特定承諾填表準則」(Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)) 之出爐與採納，意謂著已有足夠的法律基礎幫助特定承諾之要求與回應清單之撰寫，亦為特定承諾雙邊談判拉開序幕。本填寫準則，如前章所述，並非新創，而是參考烏拉圭回合談判時普遍採用的「初始承諾表填寫說明要點」(MTN.GNS/W/164, MTN.GNS/W/164.Add.1) 修訂而來的，其架構如下：(S/L/92)

緒論

第一部：應填寫那些項目？

- A. 市場開放之限制 (第十六條)
- B. 國民待遇之限制 (第十七條)
- C. 額外承諾 (第十八條)
- D. 例外
- E. 特定承諾及最惠國待遇豁免

第二部：項目應如何填寫？

- A. 如何描述承諾的部門及次部門
- B. 如何處理供給的形式
 - 1. 跨國提供
 - 2. 海外消費
 - 3. 商業呈現
 - 4. 自然人呈現
 - 5. 各供給形式間之關聯
- C. 如何記錄承諾
 - 1. 水平承諾
 - 2. 特定部門承諾
 - 3. 承諾的水平
 - (a). 完全承諾
 - (b). 附限制之承諾
 - (c). 無承諾
 - (d). 無技術上可行的承諾
 - (e). 特殊情形

附則一 某國之特定承諾表

附則二 與填表目的有關之附件清單

該填寫準則之架構與烏拉圭回合時所用之填寫說明，並無不同；細部的規定，除了段落、文字做部分技術性的調整外，實質的差異是在以下幾

點：

一、處理 GATS 第二十條第二項所引起之混淆：由於 GATS 第二十條第二項規定，同時不符合第十六條市場開放及第十七條國民待遇規定之措施，應列於市場開放限制之欄位，通常這並不會產生問題，但假如市場限制欄是「不承諾」，國民待遇限制欄卻填「無限制」時，應為如何認定，即非無疑義，在此情況下，究竟可否有歧視性的限制措施？本填寫準則為此特規定：當同時與第十六條、第十七條不一致的措施，填入第十六條有關之欄位內（依第二十條第二項之規定），會員國可以註明是此種情形，例如：藉著在市場開放欄說明「國民待遇亦受限制」。

二、處理第四供給形式（fourth mode of supply）問題：其實很多承諾表對於自然人呈現的承諾填寫，多半是以正面表列承諾的方式，而不是以在市場開放限制欄臚列限制的方式填寫。換言之，會影響自然人入境及暫時停留的措施是明示記載，如此一來，一旦缺少暫時停留期間的記載，則表示就暫時停留期間而言，未為承諾，不受拘束。在舊的填表說明中，對此情況，除表示「縱然如此，該會員之管制措施仍應符合 GATS 自然人移動附則第四段之一般規定，即不得剝奪或損害特定承諾表對其他會員國所產生之利益」外，沒有特別的處理。新的填寫準則，很技巧地援引 GATS 第二十一條第一項 a 款之規定，即「對於承諾之部門，承諾表中應明訂市場開放之內容、限制及條件」，故進而要求承諾「應」包含供給服務的自然人之暫時停留的期間。

三、進一步澄清水平承諾與特定部門別承諾之關係：新的填寫準則規定「除另外註明外，水平承諾限制承諾表所有其他部分之記載。因此：

- 部門別部分記載『無限制』（none）應解讀為『除水平部分的條件外，無限制』。
- 欲表示某一特定部門未加諸任何限制時，會員國應於水平部分或有關的部門部分清楚表明『水平限制不適用於系爭部門』。
- 在特別定部門限制的情形，除非在記載上另外明白規定，否則對該記載之解讀應綜合水平限制及該特定部門別之限制。

除了以上三點重大差異外，新的填寫準則之附則二臚列了與填表目的相關之文件，主要是將金融與基本電信特定服務承諾表填寫的一些規定，蒐錄在一起，增加參考的方便。除了 W/120 分類表外，這些文件的時間均晚於當年的填寫說明，所以也非當年填寫說明所涵蓋者。茲臚列如下：

1. Examples of frequently occurring national treatment restrictions which appear in schedules of specific commitments.
2. Informal Note by the Secretariat for the Committee on Trade in Financial Services, dated 24 June 1997, "The Distinction between Modes 1 and 2", (Also included in document S/FIN/W/14).
3. Job No.3706, dated 3 July 1997, Informal Note by the Secretariat for the Committee on Trade in Financial Services, Report of Informal Consultations held on 27 June 1997 on the Distinction between Modes 1 and 2 in Financial Services (Also included in document S/FIN/W/14).
4. Job No.6496, dated 25 November 1998 (also included in document S/WPPS/4, dated 10 December 1998), Informal Note by the Chairman of the Working Party on Professional Services "Discussion of matters relating to Articles XVI and XVII of the GATS in connection with the disciplines on domestic regulation in the accountancy sector".
5. S/GBT/W/2/Rev.1, dated 16 January 1997, Note by the Chairman of the Negotiating Group on Basic Telecommunications on Scheduling Basic Telecom Services Commitments.
6. S/GBT/W/3, dated 3 February 1997, Note by the Chairman of the Negotiating Group on Basic Telecommunications on Market Access Limitations on Spectrum Availability.
7. Annex to Job No.1311, dated 12 April 1995, Informal Note by the Secretariat "Model Schedule of Commitments on Basic Telecommunications".
8. MTN.GNS/W/120, dated 10 July 1991, Note by the Secretariat "Services Sectoral Classification List".

至於新填寫準則本文部分之中文翻譯則可參考經建會委託研究計畫「加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究」之附錄四。原文部分，則見本報告附錄。

第五節 最惠國待遇豁免談判

最惠國待遇豁免談判之依據是 GATS 第二條豁免附則有關終止

(termination) 的規定，在該部份的第六段後半段規定：「豁免應於其後之貿易自由化回合中談判。」而本年三月所通過之談判準則與程序亦重申最惠國待遇豁免談判是屬於本回合服務貿易談判之範疇。

雖然在要求與回應清單提出期限截止前（二〇〇二年六月底與二〇〇三年三月底），豁免附則第六段所規定之原則上十年之終止期限（二〇〇五年元月一日）尚未屆滿，事實上諸多記載「無期限」之豁免，終止之日更是不知為何時（不過此種作法頗遭詬病，亦廣受爭議）。但是不應忘記都哈部長會議宣言於第四十五段中明訂本回合談判不應晚於二〇〇五年元月一日完成，是以談判中提出取消最惠國待遇豁免的要求，不應被視為有違十年期限之規定；更何況在所述最惠國待遇豁免的檢討中，已發現有些豁免之條件根本已不存在，其被要求取消，更是完全符合附則之規定與精神。

取消豁免之談判，除了確定會在特定承諾談判中展開外；有些爭議問題之處理與結論，對取消豁免談判，亦會有直接的影響。這些爭議問題是在做前述豁免檢討，亦即逐一檢視各國各部門之最惠國待遇豁免時所產生的。可分為實體與程序兩類問題。

一、實體問題

（一）附則內所謂的「原則上十年」究係原則抑或例外？換言之，各國之最惠國豁免待遇清單如果未註明終止期限，是否於十年，即二〇〇五起即應終止？抑或此應藉由未來談判解決？（附則第六段文字之爭議）

（二）較承諾表所給予的待遇更差之最惠國待遇豁免填寫方式是否具有法律效果？有些最惠國待遇豁免的填寫方式是以「若他國採取保護或歧視或不等同的措施，則相關國保留權利為類似處置。」這種最惠國待遇豁免之填寫方式，其法律效果為何？

截至目今為止，關於上述爭點的書面提案，有日本於一九九九年七月所提出之展開此種檢討之倡議（S/C/W/117, 26 July 1999），有香港、韓國、日本三國共同提出者，旨在臚列於豁免檢討過程中所發現之爭議問題（S/C/W/173, 6 October 2000），有香港個別提出者，旨在點出上述第二項實體問題，並認為該種豁免之填寫方式與有關規定相違，故建議為該種填寫之會員國應將之刪除（Job No. 7775, 30 November 2000）。

此外，亦有日本（S/CSS/W/42/Suppl.1, 14 May 2001）韓國（S/C/W/204,

30 November 2001)、及墨西哥 (S/C/W/196, 20 September 2001) 個別提出者，旨在強調最惠國待遇之重要及可貴，積極倡議取消最惠國待遇豁免。其中，或建議由已開發國家率先做起；或分析既然十年的期限是原則，則例外應屬非常非常的少數，不應像現在反而屬於多數；或批判主張豁免可超過十年者的訴求，不外乎是些其他 WTO 協定條文可處理的事項，不依相關條文處理，卻用最惠國待遇豁免，實為濫用。

二、程序問題

主要是最惠國待遇豁免之撤回、縮減或更正之程序應為何？應適用 GATS 之修正（即 WTO 協定第十條第五項）？或類推適用承諾表之修正，即 GATS 第二十一條的程序？或是附則第七段文字之通知程序？

關於此程序問題，首先是香港、日本、韓國於臚列豁免檢討問題時 (S/C/W/173) 點出，後有智利為進一步之演繹 (JOB(01)/34, 5 March 2001)，秘書處因而在之後，應服務貿易理事會之要求為法律層面的分析 (JOB(01)/106, 5 July 2001)，其結論為會員國是否想彌補此現存的程序真空，必須為一政策性之決定，假如會員國同意發展程序，則對於豁免之終止、減少及更正適用同一確認程序應不會有任何窒礙難行之處。

經過討論，會員國傾向由秘書處依據 S/L/84，草擬最惠國待遇豁免之終止、減少及更正之確認程序。該草案 (S/C/W/202, 24 October 2001) 亦於本年最後一次會議時由秘書處提出，並由會員國進行討論。由於會員國在建議交由秘書處起草該程序時，對於是否亦將豁免的終止程序列入，有不同意見（有些會員以鼓勵取消豁免為由，主張應使豁免終止之程序儘可能簡單，故主張類推適用豁免附則第七段之規定，通知服務貿易理事會即可），因此秘書處這次所提出之草案亦將「終止、減少」的文字括弧起來，表示將由會員決定是否三者適用同一程序。由於各會員國間之立場差距不大，故會議主席，智利大使建議在下次正式會議前召開非正式會議解決此一程序問題，主席之建議也獲得共識。

主席之所以想要儘速解決此爭議是因為本程序問題直接影響到將要展開之最惠國待遇豁免談判，若不早些定案，屆時會員國在程序上將莫衷一是，進而降低了取消豁免的意願。

第四章 GATS 新規則之發展

服務貿易規則工作小組（以下簡稱 WPGR）自一九九五年三月由服務貿易總理事會成立以來，至今已召開三十五次正式會議（二〇〇一年底），致力於前述 GATS 第十、十三及十五條所規定之談判工作。依 GATS 第十條之規定，緊急防衛措施問題之協商結果應於世貿組織協定生效後三年內生效，¹政府採購之多邊諮商，依第十三條規定，則僅需於世貿組織協定生效後兩年內展開；至於有關補貼之協商，第十五條並未設定期限，僅要求所發展出之多邊規範應以避免補貼所造成之貿易扭曲效果為目標。由此可見，三項議題之優先順序，以緊急防衛優先於政府採購，後者又優先於補貼議題。是以 WPGR 於一九九五年七月召開的第一次會議中，即根據上述之順序，同時也是服務貿易理事會之指示，進行其工作計畫之草擬：以緊急防衛措施之討論為優先，然後於一九九五年十一月左右展開政府採購之討論，再於一九九六年三月展開補貼規範的協商（三者之開始時間，約維持四個月左右之間隔）。截至目今，三項議題分別經歷了長達五至六年的諮商，但仍未獲有具體的結論。

第一節 防衛措施之諮商

根據 GATS 第十條規定，所要進行諮商的是緊急防衛措施「問題」。由當年烏拉圭回合談判的歷史來看，使用「問題」這個字，暗示了在發展特定規範前，會員可能想就更上位的議題，即是否有必要在服務貿易領域發展緊急防衛機制先進行討論。²事實上，早在一九九五年七月 WPGR 的第一次會議中，即有會員國表示緊急防衛雖係 GATS 第十條之內建談判，但並不因而意謂緊急防衛機制有其必要性（necessity）或需要（desirability）；特別是考慮到以商業據點呈現之貿易模式，緊急防衛可能會違反國民待遇，造成對境內之外國投資者之歧視，尤應謹慎。此外，由於各國的承諾表生效時均未列有緊急防衛措施，是以有會員主張若非要制訂緊急防衛條款不可，亦應以會員「未來更高」的承諾為前提。³不僅緊

¹ "There should be multilateral negotiations on the question of emergency safeguard measures based on the principle of non-discrimination. The results of such negotiations shall enter into effect on a date not later than three years from the date of entry into force of the WTO Agreement." Article X, Para. 1 of the General Agreement on Trade in Services.

² WTO Secretariat, *Emergency Safeguard Measures under Article X of GATS*, at 1, WTO Doc. S/WPGR/W/1, 6 July 1995.

³ WPGR, *Report of the Meeting Held on 17 July 1995*, at 2, WTO Doc. S/WPGR/M/1, 29

急防衛措施機制本身是否必要具爭議，採行緊急防衛措施時，用來決定是否產生損害或判斷是否達到可實施緊急防衛的情狀所倚賴之統計數字，在服務貿易方面亦是相當欠缺與不足。⁴

若從緊急防衛措施實行的可能性來看，服務貿易分成四種供給之形式，若是對於設置商業據點（形式三）採取緊急防衛，固然可以對於尚未於境內投資者，暫時禁止其新設據點，但對於已於境內設置據點者，緊急防衛可能會構成某種形式之解散或撤資要求，若是如此，有會員以為該緊急防衛之後果，即不可能僅是暫時性，又如何得以不違反「緊急防衛乃暫時性措施」之本旨？⁵ 若是對於形式一及二採取緊急防衛，執行之困難亦可想見，故有會員認為大概只有對形式四，即自然人呈現的方式，方可能實施緊急防衛。⁶

不過亦有會員國以為雖然有上述的困難，但是就此打住緊急防衛措施問題的討論，似乎太過擅斷；特別是不應忽略 GATS 本身缺乏反傾銷稅及平衡稅等對於不公平貿易的反制手段，緊急防衛措施是唯一的救濟。⁷ 職是之故，甚有會員建議在緊急防衛措施規範仍在協商時，或可調整 GATS 第二十一條有關修正承諾表的諮商程序，好提供一較快速的程序以為因應。⁸

由於各國立場之對立與分歧，預定的談判期限業已延期三次：第一次延期至一九九九年六月底，⁹第二次延至二〇〇〇年十二月十五日，¹⁰最近的一次則是延長至二〇〇二年三月十五日。¹¹

August 1995.

⁴ *Id.*

⁵ WPGR, *Report of the Meeting Held on 18 October 1995*, at 1, WTO Doc. S/WPGR/M/2, 14 November 1995.

⁶ *Id.* at 2.

⁷ *Id.* at 2.

⁸ *Id.* at 2.

⁹ WTO Doc. S/L/43, 2 December 1997.

¹⁰ WTO Doc. S/L/73, 5 July 1999.

¹¹ WTO Doc. S/L/90, 1 December 2000.

一、緊急防衛措施之概念

服務貿易之緊急防衛措施，或可參考 GATT 第十九條對特定產品輸入之緊急防衛措施。GATT 第十九條規定，當一國政府發現某項產品進口激增，且已危及國內產業時，該國政府可依據緊急防衛機制阻止或限制該項產品之繼續進口，以保護國內受衝擊之產業。

商品貿易之防衛機制概念，係較服務貿易直接。由於商品貿易純粹屬跨境貿易，當一國政府擬阻止該項商品進口，即可於該國邊境直接採行限制進口之措施，所以商品範疇之防衛措施概念遠較服務範疇之防衛措施概念簡單。於服務貿易中，跨境貿易僅屬四種服務供給形式之一，於形式二境外消費、形式三設立商業據點及形式四自然人呈現定義下，倘擬限制外國服務進入，其實施概念與商品貿易將完全不同且更複雜。

二、南北對立的僵局

如前述，開發中國家對發展緊急防衛機制，普遍採支持之立場，已開發國家則抱持懷疑之態度。以東協國家為例，彼等以為有了防衛機制，有利於說服國內產業進一步支持市場開放；因為市場開放過程中，倘能確認產業於受到嚴重損害時，政府得採行防衛機制阻止損害繼續發生，避免國內產業受到大幅衝擊，國內服務業才有可能支持進一步市場開放。基於這樣的看法，東協國家於是積極地於二千年三月提出所謂的「概念文件」（“Concept Paper”，以下簡稱「東協概念文件」）¹²，十一月更進一步提出非正式的服務貿易緊急防衛措施協定草案（“ASEAN Draft Agreement（東協草案）”）以下簡稱「東協草案」。¹³

相對地，已開發國家陣營，特別是美國，懷疑緊急防衛機制之建立，有任何促使市場進一步開放的可能，何況緊急防衛機制之實施將對特定承諾造成過度不穩定；更重要的是，GATS 本即主張漸進式自由化，開發中國家得逐步漸進開放市場，故似無需此緊急防衛機制。

¹² ASEAN, *Concept Paper: Elements of a Possible Agreed Draft of Rules on Emergency Safeguard Measures for Trade in Services (GATS Article X)*, WTO Doc. S/WPGR/W/30, 14 March 2000.

¹³ ASEAN, *Draft Agreement on Emergency Safeguard Measures for Trade in Services*, WTO Printing Job. 6830, 31 Oct. 2000.

三、緊急防衛機制 (ESM) 要素

雖然防衛措施是否需要的問題爭議不休，惟最後工作小組也決議暫時擱置這樣的爭議，而改以較積極的態度先進入防衛機制內容之討論。為了協助防衛機制內容的討論，工作小組的主席由秘書處協助，根據各會員的意見整理了一份議題清單 (Job. No. 1979, 29 March 2000)，臚列應討論的議題，後又根據會員的建議，予以修正 (Job. No. 1979/Rev. 1 (6178), 6 October 2000)，該清單內容包括：

(一)「國內產業」之定義與「既得權利」之問題

主要討論的問題是「國內產業」是否應包括在外國成立的供給者？另外的問題則是若包含在外國成立的供給者，是否可能隱含最惠國待遇？

既得權利的問題是與國內產業之定義直接相關。當會員國採取緊急防衛措施時，依形式三而設的外國服務供給者應如何處理？理論上，可能的反應包括強制撤資到繼續給予所有的業者完全的國民待遇（包括收購、合併等）；此外，或許也應考慮合資企業的處理。

(二) 防衛措施適用之（服務供給）形式

是否可能以一種防衛措施有效地適用至所有四種供給形式？

(三) 類似服務 (like services) 的概念

為了緊急防衛機制，試擬「類似或直接替代」服務的定義是否必須或者可行？或者，是否改為發展一些標準或例子用來區辨可被認為是類似或直接競爭的服務？或者，應留待案例法來解決？

(四) 指標與標準

數位代表注意到相關貿易指標之缺乏以及建立貿易／損害關連性之困難。這是否應留給個別相關的會員國？或者是有可能發展共通的準則？可以有那些重點？本項之討論應包含與損害之決定所有相關的問題。

(五) 得採之措施

防衛措施應採取何種形式？應否包括暫停依第十八條所列的額外承諾之義務？ESM 是否應含「必要性測試」以確保措施不會比需要的更

限制貿易？防衛措施的時間長度應為何？ESM 是否應提供臨時性防衛措施（參看防衛協定的第六條）？防衛措施適用時是否應在最惠國待遇的基礎上？此外，不溯及既往的問題亦應於此討論。

（六）補償

補償的要求是否應為 ESM 的一部分？與第二十一條有關規定的關係為何？

（七）特殊及差別待遇（S&D）

在 GATS 下的 ESM，是否應提供開發中國 S&D？若是，則應包含什麼？

（八）緊急防衛行動正當化的情形

可能達成協議的目標與目的為何？GATS 第十條的緊急狀態應如何植入 ESM 中？出現在 GATT 第十九條第一項的所謂「因為不可預見的發展及所負擔義務的結果」之概念是否應包含在服務的 ESM 裡？

（九）通知、諮商、透明化及監督機制

這應包括合適的通知及諮商程序及一般與透明化有關的問題的討論。另外一個相關的問題是決定何機構，若存在的話，應監督所有與執行可能的 ESM 協定有關的問題。

（十）其他議題

應包含國內產業以外的其他定義，爭端解決，以及加入一個可能檢討的條款。新的議題也可因會員國的提議而繼續增加。

上述十大議題清單自二千年來一直是服務 ESM 的討論基礎。到了今年七月二日（二〇〇一年）的會議時，由於會員國希望對可能的防衛機制所包含之核心項目（以上述清單所列之十大議題為基礎所討論過者），提供一個有關不同選項之體系性概觀，因此決議由主席準備一份摘要表。

根據下列三類資料：

- （1）會員的正式與非正式的提案；
- （2）正式會議記錄：S/WPGR/M/1 到 M/33；
- （3）非正式會議記錄：(Job. No. 3449; 3449/Add.1; 3449/Add.2; 6943; 6943/Add.1; (01)/26; (01)/45; (01)/54; (01)/74; (01)/108)；

該摘要表終於在八月完成 (JOB (01)/122, 7 August 2001)。

自本年九月二十五日的非正式會議起，工作小組即展開對上述摘要表的討論 (JOB (01)/149)，十一月二十三日時工作小組又召開了另一次的非正式會議。¹⁴在本年最後一次正式會議中，主席也表明預留明年元月十七、十八日，二月十二日、十三日加開非正式會議，以便能在三月正式會議時，達成在三月十五日前完成服務 ESM 的目標。不過由今年最後一次正式會議上的劍拔弩張，烏拉圭的主席都遭到池魚之殃看來，這場南北對立的僵局並不容易化解。不過問題也實在太過複雜，以致於雖一派主張已可進入 ESM 協議的文字草擬階段，另一派卻認為時機還不成熟，特別是有些問題仍未澄清。

以下即分別就該摘要表的內容進行說明。由於該摘要表呈現了各會員立場的精要，對於快速了解此長達七年的談判爭議要點，以及預測可能包含在服務 ESM 的要素（假如 ESM 達成協議的話），是極有幫助的。應注意的是由於是會員意見之反映，故同一問題下所臚列的選項，有的是互相排斥且對立的，有的卻可相互包容，將來 ESM 會留下選項，端視未來談判的發展。

四、緊急防衛行動正當化的情形

(一) 緊急防衛機制 (ESM) 的目標

選項 1：ESM 的目標是幫助自由化；是以在特定部門納入 ESM 的同時，必須搭配該部門之自由化承諾。(S/WPGR/W/17, p.1-2)

選項 2：前言應引用「…為了釐清、執行並強化 GATS 的目標與目的，特別是其前言及第十條；允許採取暫行措施以因應因 GATS 特定承諾所引起之緊急狀況；允許結構調整，特別是開發中國家的結構調整；幫助開發中國家之服務業發展。」(東協草案 前言)此外，緊急防衛措施僅於會員國決定「…因為依 GATS 第三章負擔特定承諾的效果所致，產生緊急狀態…」(東協草案第二條第一項)

在討論時所衍生的相關問題是：ESM 是否只能適用於新的承諾，還是也可適用於烏拉圭回合時所為之特定承諾。同時對於前言之可能文

¹⁴ 至目前為止，尚不知該會議內容，僅在正式會議中由主席的說明得知曾召開非正式會議。這也是前述資訊取得之限制之一。

字，引用東協草案，也有國家表示保留的態度，特別是在結構調整與幫助發展之文字。

(二)「不可預見的發展」與「緊急狀態」

選項 1：緊急防衛措施「只有在會員決定…當有關的服務大量地增加…導致國內產業有嚴重的損害或有損害之虞…而生之緊急狀態時，…方可採用。」

選項 2：防衛措施應是在緊急狀態使用的超乎尋常的救濟。雖然「緊急」一詞已涵蓋了「不可預見的發展」，仍應強調緊急的因果關係。因此，「只有當確定係因刺激大量服務供給之自由化承諾導致之不可預見的問題所生之緊急狀態，才可採用緊急防衛措施。」只有因自由化承諾而發生真正且不可預期的問題，才應使用防衛措施。

選項 3：超乎尋常情況的存在應是正當化防衛行動的必要條件。在這方面，有二個非常根本的因素：(i) 緊急狀態，意謂需要立即行動的嚴重且突然的情況；及 (ii) 不可預期的情況：指會員在為特定承諾之當時，不可能合理地預期得到的事件。這些事件有增加服務供給的效果，造成國內供給類似服務的產業有嚴重損害。

選項 4：應定義「緊急狀態」以便澄清 ESM 可引用的情況。「緊急狀態」的定義會是描述可以考慮 ESM 的情況中的四個要素之一。

會員國均同意防衛措施是一種非比尋常的救濟，也認為應反映在可能的協定文字中，但對於如何草擬，仍有不同意見。

有會員支持導入「不可預見的發展」之概念，認為可防止防衛措施的濫用，因為單純的服務供給增加是自由化可預期的結果，故不足以正當化防衛措施，其並援引在商品領域所發展出來的法理。

但也有會員持不同看法，認為會增加了第四要件而使 ESM 不可行。還有些會員希望保留「緊急狀態」的概念，因為其含有不可預見的事件之意味。

五、防衛措施的形式別適用

(一) 一個防衛機制是否應涵蓋四種服務供給的形式？

選項 1：一個防衛機制措施「適用一服務，應不論其供給形式」
(東協草案第二條第三項)

選項 2：關於在第三供給形式 ESM 的適用，應檢視：「既得權利」之保護；與投資之關係；根據資本所有權適用 ESM 的可行性；ESM 的目的。會員國亦應專注在第一、二及四供給形式適用 ESM 的可行性及需要性。

選項 3：ESM 完全排除第三供給形式（詳見以下第七項、國內產業定義及既得權利問題）。

有主張 ESM 可構成採用該防衛措施之會員國所承諾的額外限制，而依現行 GATS 的架構，限制措施本可填寫在每一種供給形式下，故應允許會員對各種供給形式適用 ESM。過去已有的承諾表也可能可以提供有關可能的防衛措施的實例。

在最近的討論中，有的會員認為四種供給形式都可用 ESM；有的主張排除第三供給形式；也有的主張應繼續討論。

(二) 防衛措施之跨形式適用

選項 1：「清楚註明依形式採取的行動」(S/WPGR/W/17)

選項 2：防衛措施的適用是否可能或允許橫跨供給形式？或更特定一點，防衛行動是否必須限制在有損害發生的形式。

跨供給形式的 ESM 原則上應可能。如何決定做為目標的供給形式，應依個案而異，但需符合必要性測試。鑑於救濟應儘可能地接近問題，防衛措施應始終瞄準發現損害的供給形式。

六、「類似服務」的概念

選項 1：「類似或直接競爭服務的全體」供給者。

選項 2：應建立得以判斷關於服務之類似性或直接競爭性明確標準的清單。

有些會員表示應避免「類似服務 (like service) 或類似服務供給者」的定義，建議如商品的領域，留待爭端解決實務依個案來決定特定服務的類似性。不過會員國亦注意到 GATT 的爭端處理實務已指出了一系列可以幫助決定在特定的情形，兩產品是否相似或直接競爭或可替代的標準。因此有會員建議，應檢視這些標準是否可用在 GATS 的場合，同時應謹記商品與服務的本質差異。

亦有會員以為鑑於商品領域的經驗不具說服力，故仍有必要定義何者構成類似或直接競爭服務，因為這是建立因果關係的關鍵因素。

七、「國內產業」定義及「既得權利」問題

(一)「國內產業」定義及「既得權利」問題

選項 1：「國內產業」之定義包含所有在採用防衛措施的會員國境內營運之供給者。

選項 2：「國內產業」之定義僅包含採用防衛措施的會員之本國供給者（包含 GATS 二十八條定義的自然人及法人）。有三種保護「既得權利」的選擇：(i) 完全的保護；(ii) 僅保護已賦予且已行使的權利；(iii) 僅保護承諾表所列且已行使之權利。此外，根據在 ESM 生效前已締結之契約所取得之權利也受到保護。

選項 3：「國內產業」之定義包括所有在採用防衛措施的會員國境內營運之供給者。不過，外國成立的供給者不可以請求防衛措施，且在計算損害或威脅時是不予計入。

選項 4：依第三供給形式建立商業呈現的供給者（所謂的外國成立供給者，FES）應被包括於國內產業之定義，換言之：「ESM 不應適用到他會員之服務供給者於 ESM 採用前，已在欲採用 ESM 的會員國境內設有商業據點者」

選項 5：第三供給形式事實上已排除。蓋 ESM 應指國內服務供給者而非國內產業。

選項 6：不應允許有要求撤資或撤銷外國服務供給者已享有之現有執照。

大部分的會員傾向包含國內及外國成立供給者（FES），因為不少

會員發現其內國法並不許其區分二者，均屬於國內產業。且對 FES 採行 ESM 也不符經濟上的理由，因為這些 FES 對國內經濟是有貢獻的，無論是在生產、就業或消費者滿意度方面。

其他會員則認為 GATS 第二十八條提供了區分二者的基礎，因此在第三供給形式之防衛行動是有可能的，甚至包括 FES 造成損害時之行動。一說為國內產業僅含本國供給者，即外資低於百分之五十者；既得權力可以保護，但這些供給者不得再擴張。

有些會員國也質疑禁止 FES 請求防衛措施保護並於損害計算時予以排除是否合宜。因為若是一產業僅由，或主要由 FES 組成時，等於沒有採取防衛措施的可能。

關於保護既得權利的三個可能選擇（見前述第 2 選項），大部分的會員國偏好給予 FES 與本國公司同樣的防衛措施保護（選擇 i）。對於另一些會員國而言，保護既得權利連接到 ESM 是否必需的一般性問題上。對後者這個問題，應從許多國家偏好完全將 FES 納入國內產業來審視。

亦有見解以為在第三供給形式，防衛措施應限於新進入者。其他則認為凍結新進入者不見得真地瞄準了損害的原因。有些會員國懷疑針對新進入者之防衛措施可能會違背最惠國待遇原則。但是，好幾個會員看不出有違反的可能，因為該措施是對於所有新進入者，無論其所屬國，同樣地適用。唯一可能相關的標準是是否為該已在境內設有商業據點的外國供給者發動該 ESM。不過其他會員仍認為有事實上違反最惠國待遇的可能。

會員國已經注意到，假如外國成立之供給者被包含在國內產業之定義裡，則既得權利將自動獲得保護。好幾個會員支持事實上地排除第三供給形式於防衛措施外。

有些會員國想討論在第一、二、四供給形式的既得權利問題，但其他會員國則不了解其關連性。注意焦點因此導向下面這段建議的草案：「緊急防衛措施僅可適用的服務貿易係供給者與消費者在緊急防衛措施生效後才締結之交易」（東協草案）即在討論既得權利。

（二）本國在海外營運的業者之情形

選項 1. 「國內產業」指「在會員境內營運之」供給者，該定義文字被括弧起來，故表示仍有討論空間。

選項 2. 延展企業之範圍至本國人控制但設立在海外的業者，可能會複雜化損害的判定。

會員國已注意到在「國內產業」的定義中包含本國所擁有但在境外的公司可能會引起 ESM 運作的問題。

八、指標及標準

(一) 調查

選項 1：應使用客觀且可確認的標準做為防衛措施的啟動閥。

選項 2：ESM 的開始必須基於客觀且良好規定的標準。必須清楚展現欲採取之 ESM 將可以救濟已經確認的傷害。

選項 3：在調查中，主管機關評估之相關因子應儘可能多，該因子並應具有客觀及量化的性質且與產業的情況有關。舉證責任是在採取防衛措施的會員國身上。

選項 4：調查應於事先決定的期間（十二或十五個月）內完成。防衛協定第三條應可類推適用。應有指標的例示清單及「目標與量化」標準來判定損害。兩者的調查機關只應檢視有關的因素。因果關係必須以評估增加的供給對國內產業之效果或衝擊來決定。其他導致損害的已知因子須非導致服務供給（或消費）增加之原因。事實調查所涵蓋的期間應至少十二個月。

選項 5：調查應於發動後十二個月完成（特殊情況可以為十八個月）完成。調查機關應正當化既定因子或指標的相關性。事實調查所涵蓋的時間至少三年。因果關係應基於最起碼的因子清單進行評估，允許判定損害是否由供給增加以外的原因所造成。

選項 6：調查機關應本於所有相關指標為其判斷基礎。供給增加以外的原因不應該做為因果關係存在的基礎。

選項 7：與判定損害有關的因子應予明示。一旦調查期間經過，會產生失權的效果，喪失使用 ESM 的權利。資料至少應涵蓋三年。

會員國一般同意調查程序有三階段：(i) 呈現服務貿易的增加；(ii) 呈現國內產業因而受有損害或有損害之虞；(iii) 建立 (i) 與

(ii) 之因果關係。

與此有關的問題是在調查中可用之資料問題。缺乏統計數據，為服務貿易長期所遭遇之困難。¹⁵ 不過有會員國以為不應過度誇張此問題，因為資訊的品質已快速改善中，且資料問題可透過強力執行的規範，特別是特過有效的監督機制與以平衡。

關於東協草案中所建議的一些個別指標與標準，特別是它們在服務貿易的可用情形，值得進一步討論。

另外的問題是調查機關在檢查指標與標準之義務。關於防衛協定的一些既有商品貿易的案例因而被提及。一些會員國認為調查機關應有義務檢視所有的因子並說明它們的關連性或無關連性，但這並不意謂判定損害需每個因子均具備。另有建議調查機關應有主動的責任去調查所有導致損害的相關因子。不過會員國除了進口外的其他因子在決定損害時不應考慮。

(二) 公共政策及公共利益考量

選項 1: ESM 與其擬補救之公共政策關係應予揭露。(S/WPGR/W/26, p. 2)

選項 2: 所有利害關係人應得以參加調查程序。(JOB (01)/81)

有會員國建議納入防衛協定第三條之實質內容，特別是在合理的公告及允許意見陳述；另外的看法則認為本條文應加強，故調查機關應從事成本利益分析，檢視擬採措施對其他部門或經濟的潛在衝擊。

九、可採用之措施

(一) 措施的形式

選項 1: 應依最惠國待遇的原則行使。採用的措施及受影響的供給形式、部門別 / 次部門別均應清楚表明。
(S/WPGR/W/17, p.2; S/WPGR/W/26, p. 1)

選項 2: 任何形式，只要是使用的會員認為適合用來防止及救濟嚴重傷害以及協助調整的形式。

¹⁵ 相較於產品貿易，服務貿易量很難取得統計資料，惟統計資料對於損害之確定相當重要。因此，找尋可能之服務貿易統計數據亦為服務貿易規則工作小組重點任務之一。

選項 3：無論其服務來源或供給形式為何的任一服務，均可適用防衛措施。可用措施範圍包括：暫時撤回或修改原依 GATS 十六條、十七條、十八條所為之特定承諾。

選項 4：得適用之措施應包括暫時性的中止已列入承諾表中的市場開放及國民待遇承諾。第十八條之額外承諾則事實上地排除在 ESM 之外。

選項 5：有必要檢視具體措施以便對各個供給形式下的合法可行措施有共通的了解。(JOB (01)/105, para. 5-6)

會員國似乎同意防衛措施的執行應符最惠國待遇原則（但不影響所同意的特殊與差別待遇）。似乎亦同意防衛措施可以暫停第十六條及第十七條的承諾。草擬一份可用措施清單是否合宜則各會員國意見不一。

有些會員國表示對暫停第十八條額外措施的關切。彼等注意到此通常包括到管制措施（國內規章），如電信參考文件所含者，而不適合在緊急的情況下暫時中止。其他會員國則注意到在第十八條下的措施可能非常廣，有些應可以採取防衛措施，故建議應檢視暫停管制措施的具體案例。

雖然有些會員國偏好使用「暫時中止」的詞，其他會員國則偏好 GATS 第十條的「暫時撤回」。不過一般覺得其實表達的都是同樣的概念，而關鍵是在於「暫時」性。

（二）不比必要更多的貿易限制

選項 1：ESM 應代表為解決因緊急情況所生之問題所必須採用的最少措施。

選項 2：防衛措施應僅在對嚴重損害或有損害之虞的防止或救濟以及協助國內相關產業調整之必要限度內適用。會員應選擇最合適達成目標的措施。採取數量限制者不可降低數量到歷史趨勢之下。

選項 3：應在可選擇的措施中採取最小貿易限制效果者，而且不應使效果逾越採用之期間。這兩個因素應是採取防衛措施的會員國應提出者。此外，措施應予以適當設計使外國供給不致降到歷史水平以下。

好幾個會員支持採用必要性測試以確保防衛措施的採行不超過救濟損害及允許調整所必要的程度。是否應建立標準以確定此概念則意見分歧。有會員國以為強有力的執行規範可能是較好的選擇。

在可達到相同目的之數個選擇中，可以較易恢復者應優先採取。這可能包括數量限制、補貼等。鑑於緊急防衛措施的暫時性質，具有長期效果之救濟應予以避免。

好幾個會員國偏好要求不可降低供給到代表期間的平均量以下，而且在該情況下，某些會員國覺得該原則應擴大到數量限制以外的措施。不過亦有會員國指出欲確定有關的服務貿易量在很多情形並不可行。

(三) 持續的期間及漸進地去除

選項 1：使用防衛條款必須是暫時性的，且有指定的最長期間。採取特定防衛形態條款應有限制，譬如：在某一特定期間用過一次，即不得再於同段期間再採用。適用必須慢慢去除。

選項 2：ESM 應有時間拘束且應於情勢返回正常後去除。

選項 3：防衛措施不可較必要來得長。除非延長，初次使用不得逾三年（開發中國家五年）。在新的調查之後，應允許延長。全部期間不得逾五年（開發中國家七至八年）。其他中心因素包括：採行之國家應在採行期間定期地、漸進地使之自由化；超過二年的 ESM 應有期中檢討；延長時措施不可較初始階段還要嚴格；補償及報復也應於防衛措施漸漸去除時予以調整。

選項 4：若因為可以展延而認為最短的期間應為二年，這會誘使會員採行較長的期間。而不符防衛措施應限於防止或救濟損害或威脅之必要的本旨。因此加入此種條款之需要性值得思考。

選項 5：可採之措施應限於十八個月，至多延長一次九個月。開發中國可延長十二個月，低度開發國家可延長十八個月。

一些會員強調 ESM 的短期性質。

有幾個會員認為漸進式去除是 ESM 的中心要素，防衛協定的第 7.4 條可做為師法的對象。有些會員國認為鑑於服務貿易的性質，漸進式的去除將很難執行。另有建議開發中國家就此點應享有彈性。

(四) 臨時性措施

選項 1：在關鍵情形，遲延會導致難以修復的損害，會員可採行臨時措施。但需已開始調查並有損害或威脅的初步認定。臨時性措施可維持十二個月或十八個月，不得延長。假如採取特別稅的方式，該稅應可退還，假如調查證明沒有損害或威脅。不需事先諮商且無補償義務。臨時措施的期間應計入首次使用該措施的期間內。

選項 2：服務 ESM 不應含有臨時性措施。

有些會員國傾向有臨時性措施，因為可允許會員在緊急案例時採取。其他會員則鑑於可能濫用的風險故仍考慮納入此種措施之適當性。有會員國建議臨時性措施可能並不需要，因為 ESM 的存續期間並不長。

會員國也討論對於先行實施後又因其並非所需而經撤回的臨時性措施，如何矯正其所產生之效果，亦即如何補償可能受影響的會員國的問題。有識者以為此時防衛協定裡所規定的關稅之返還在服務的領域也許無太大意義。

十、補償

(一) 補償要件的原則

選項 1：當符合規定時無需補償。

選項 2：欲採行防衛措施的會員國應盡力維持實質相當水平的特定承諾。相關會員可協議補償方法。假如三十日內未達成協議，受影響之會員可報復。補償及報復的水準應基於客觀且量化的標準。假如防衛措施是基於供給量的絕對增加且符合相關規定，則前兩年不可報復。臨時性措施不需補償。開發中國家可有特別條款。

選項 3：需要補償的期間應予定義。受影響國家尋求補償的起點將會與「非補償」(non-compensation) 期間有關。二種可能方式：

非補償期間與初次使用的期間相當或短於之。在未達成協議的情形是有報復的可能。若不同意報復的程度，可訴諸仲裁，仲裁由特定機構處理。

選項 4：補償應為一種義務而不僅是一「最大努力」條款，且應於措施執行後立即給付。

選項 5：防衛措施應為短期（二至三年），且不需要補償。當防衛措施逾提議之期間，或當監督機制證明該措施不符合協定的規定時，則有報復的可能。

有些會員國認為補償的規定將有助於防止防衛措施的濫用，因此應包括在 ESM 內，可能考防衛協定第八條的規定，如有必要，予以適當的改進。

其他會員國則認為由防衛協定的經驗可知補償不見得有效果。此外，太麻煩的補償程序可能導致會員國訴諸第二十一條之程序，而不採暫時性的防衛措施，故不用補償的可能，不應排除。有會員國認為由於措施是短期性的，故應可減少補償之需要；另也有主張當調查與執行的規定甚為嚴格時，應可減少濫用的情形，故不需訴諸補償機制。

有些會員國則建議補償可採取在同一部門或相關部門為額外承諾或加強承諾的方式為之。唯無論如何，採用防衛措施的會員國應保有選擇其欲給予補償領域的彈性。

有些會員國注意到當防衛措施過期後撤回補償的問題在服務的領域可能更複雜；譬如對第三供給形式的補償可能引起特定問題。在此情形，有建議應檢視補償與既得權利之關聯。還有會員國主張「實質相等水準」的概念在服務的領域並不清楚，而建議以第二十一條第二項（a）款的「一般相互有利的承諾水準」取代。缺乏可信賴資料的問題亦被提出。對此問題，有一建議為依照決定損害的指標與標準來計算補償。

會員國也考慮到若無法達成協議時可能的報復水準或防衛措施與協定條文的符合性。會員國同時也注意到將事件移到爭端解決機構，或許會因為該程序的冗長而無法運作，故其他可能的方法應予考量，包括是否應設立仲裁程序。

另外一個問題是補償的給予是否應遵循最惠國待遇或只需給予受影響國。會員國注意到在防衛協定下，補償並不以最惠國待遇為基礎。

十一、特殊及差別待遇 (S&D)

(一) ESM 裡的特殊及差別待遇原則——主動及被動 S&D

選項 1：不應對來自開發中國家的服務或服務供給者適用防衛措施，若其出口並未逾一定的門檻。唯這個選項應只有在關於第四供給形式時提出。開發中國家應享有較長首次期間的待遇。最後亦建議開發中國享有較長免補償期間或無義務補償。

選項 2：應給予開發中國家及低度開發國家特殊及差別待遇。首次使用 ESM 期間應該所有會員一視同仁。開發中國家及低度開發國家可享有較長的調查期間及使用防衛措施的彈性。但是「被動的」S&D 因為執行的困難，應予排除。

許多會員國注意到 S&D 在 WTO 協定中是一廣被接受的原則，因此，S&D 條款應被納入服務的 ESM 中。好幾個會員國建議防衛協定第九條的規定可做為適用的起點。其他會員國懷疑該條款是否可移植入服務的領域。有些會員國認為可能在 ESM 的一般條款與規範均清楚後，比較容易定義此處之 S&D。其他會員國則仍質疑服務 ESM 是否有必要加入 S&D 條款。

有不少問題因而提出，特別是在關於所謂的「被動」的 S&D，譬如：進口國如何決定一個服務是否來自某一開發中國家或被在某一開發中國家消費？如何確定開發中國家在某一特定的服務供形式所佔的比例？其他會員國認為這些問題可以克服，故會員國應可以在外國供給者間給予不同的待遇以達 S&D 之目的，就如同在最惠待遇豁免的情形一樣。在此討論時，GATS 第二十八條之規定則被引為判斷服務供給者來源的依據。

好幾個會員國不能支持讓開發中國家免除補償義務的提案。

有會員國建議針對低度開發國家設計特別 S&D 條款的問題應進一步討論。

十二、通知、諮商、透明化及監督機制

(一) 通知、諮商及透明化

選項 1：採用防衛條款之前應給予他會員充分的事前通知。

選項 2：導致防衛措施最後執行程度的每個步驟均應立即通知服務貿易理事會。ESM 法令及行政措施應適時通知服務貿易理事會。應給予充份的機會事前與有實質利益的會員國諮商；有義務及時公告關係防衛措施適用的所有法令、行政規章；有義務對他會員要求特定之資訊予以及時的回應。

選項 3：透明化與通知應有清楚的規範。應至少與防衛協定一樣的嚴格。應有次序地通知。

咸認透明化是關鍵原則。可以納入詳細的通知及公告要求。

好幾個會員國支持納入類似防衛協定第 2.2 條的條款，指定通知的內容。有些會員國認為應有更強於防衛協定規定的必要。另有建議採取防衛措施的國家應積極地徵詢會員國意見。交互通知的問題亦被提出而需要進一步討論。

(二) 監督機制

選項 1：可成立三人專家小組，在許多事項上協助服務貿易理事會。這些包括採取的會員是否遵循規定程序之評估；以及在雙方無法達成補償協議時，評估提議暫停的特定承諾是否實質地相等。

選項 2：服務貿易理事會對 ESM 應有監督機制。

選項 3：應建立一特定機構以仲裁報復水平及監督 ESM 協定的運作。

選項 4：應在多邊的層次上，建立一特別的機構性機制，與服務貿易理事會分立，以監督防衛措施的適用。其功能是許可防衛措施的執行及監督其執行。

選項 5：建議建立多邊檢討機制。目的是就特定防衛行動的採用及內容達成共識。完成多邊檢討程序是執行防衛措施的先決條件。該程序應含有一套完整的通知程序。多邊檢討機制之程序會提供誘由使得會員容易在檢討期間達成雙邊滿意的結果。不過，更有力的誘因會與爭端解決程序有關。

關於監督機制以及爭端解決瞭解書應仔細考慮以避免重覆。好幾個會員國認為監督機制應是多邊的且不應取代爭端解決機構。其不應

太過繁雜以致於事實上地阻礙了防衛措施的使用。有些會員國警告創立這樣的機制，使之有權於防衛措施採行前為許可或否決會是一需要小心思考的程序。

十三、其他

(一) 爭端處理

選項：DSU 應適用於服務的 ESM。

(二) 檢討及生效

選項：ESM 應為 GATS 附則，且應於生效後每八年檢討一次。每次檢討應於二年內完成。

一般認為關於生效的問題應留待日後再行討論。

(三) ESM 形式——水平或部門別

選項 1：ESM 應具有一般適用性。

選項 2：會員國可依協議發展出來的規定，將具防衛性的條款納入承諾表。

選項 3：無論 ESM 最後形式為何，仍應有水平的架構。

一些會員支持水平機制，其將基於一般可用的標準且於系爭部門符合相關的標準時將適用到所有會員。其他會員國懷疑這樣寬廣的架構是否可能有效執行。

部門別的防衛，正如一些會員國所鼓吹的，可以有兩種形式：可以是經談判填入承諾表者，或者是有一些依部門別事先談判好的規範而可接引入承諾表者。同時存在不同的部門別防衛措施可能會導致體系的分裂而影響透明度。此外，部門別的概念假設對未來的緊急狀態之性質及範圍有事先的資訊，此點似乎與第十條所預期的事後性質不相吻合。

有些混合的方法，結合討論過的水平及部門別的模式。縱然存在水平機制，會員國也可藉著額外承諾的方法。同意不引入承諾表內。另外的想法則是否存在可限制第十六、十七條承諾之 ESM。

(四) ESM 的可行性及需要性

選項 1：關於需要性，應討論下列問題：GATS 十條一項的闡釋；與防衛協定的差異；ESM 與促進貿易自由化的關係；適用 ESM 的目的。

選項 2：關於可行性及需要性應探討大的政策問題，像是「結構性」相對於「暫時性」的問題，或者是與未來自由化的關聯。

目前對於 GATS 第十條的討論將不影響需要性及可行性的問題，也不影響 ESM 可能的形式。

有些會員國希望討論需要性及可行性的問題。在第三供給形式的處理，或者用以確立損害的指標與標準的有無，均關係到 ESM 的需要性。

第二節 政府採購規範諮商

GATS 規則工作小組正式會議於一九九五年七月一日舉行第一次正式會議以來，各會員國對於政府採購議題之討論並不踴躍，主要的進展則是在各國採購體制資訊的蒐集。藉著會員國對問卷 S/WPGR/W/11 之填寫，秘書處將最先填寫的十九個國家資訊彙整而成 S/WPGR/W/20，該份資料成為後來討論的重要參考。根據該問卷與未來可能規範間之關連，主席提出一份對照表供會議討論。

至一九九八年二月之第十五次 GATS 規則工作小組正式會議中，歐盟提出一份書面文件，探討三個有關定義的根本問題¹⁶：何種交易構成採購？採購單位為何？採購項目為何？之所以會為如此提議，是因為這些定義性的問題，反覆地出現在各國填寫上述問卷的過程中。往後之工作小組正式會議，各國就採購單位與採購項目僅作較初步之討論，而比較著重於對政府採購之定義與範圍之探討，而主要之爭論點在於「特許經營權 (concession)」是否包含於政府採購之範圍內。茲將討論情形說明如下：

一、採購單位

有些國家對採購單位採取十分廣義之定義，認為任何層級之政府皆應屬於政府採購所規範之對象，此外，尚應包括政府所擁有之事業以及受政

¹⁶ WPGR, *Report of the Meeting Held on 13 February 1998*, at 2, WTO Doc. S/WPGR/M/15, 27 February 1998.

府控制、影響之事業。另有些會員國則採較保守之意見，認為僅中央或聯邦階級之政府始適用政府採購，並希望能以企業運作之方式來界定國有企業適用之範圍，亦即視該企業是否於市場上屬於競爭體。

由以上兩派意見可知，各國均同意政府機關應受到政府採購規範之拘束，不過到底應拘束至何種層級之政府機關，倒仍未形成定論；至於國有或國營事業是否納入，則爭議較多，主要是在下列灰色地帶：

(一)在哪些情況下，非由政府直接擁有或受控制之企業仍屬於政府採購規範之範圍內？例如：私人企業享有獨占經營權或經營須由政府授權之事業，是否受政府採購規定之規範？

(二)由政府所擁有或受其控制之企業，若其於市場之地位，與一般企業並無不同，即處於競爭地位，是否仍要受政府採購規範之拘束？

對於第一個問題，美國認為獨占事業應屬於市場開放之問題，其不屬於政府所擁有或控制，故應不屬於此政府採購相關問題討論之重點。墨西哥雖非針對此採購單位之問題作出解釋，但是在相關問題提出時亦表明在此種由私人獨占事業或經由特許經營權者所為之採購行為，採購所得之商品或服務皆是由私人取得，故應不屬於政府採購之範圍。

對於第二個問題，歐盟則認為若是屬於需要在市場上競爭之國營事業，似不需要受到政府採購規範之拘束，因為其所建議之判斷標準是「以市場結構來判斷而非以其依何種法律設立或是否受政府控制來區分。」

對此問題之討論，日本也於一九九九年提出一份其在政府採購委員已提出之文件，說明國營事業民營化至何程度後即不須再受政府採購規範限制：(一)政府干預已完全移除；(二)營運是處於競爭狀況。為了判斷政府干預是否已完全除去及營運是否處於競爭狀態，日本也建議了一些標準。對日本所謂的民營化之「市場開放效果」，加拿大表示質疑，並認為日本以「(自機關／事業清單)撤回者不需補償」為民營化之標準，在實際適用會有其困難。美國也認為日本的這種標準完全是針對政府採購協定而來的，因為該協定的適用範圍是以表列的機關或事業為限，而不是根據採購的一般定義，職是之故，針對政府採購協定所設計之標準對 GATS 規則小組之工作是否有其適用，不無疑義。

二、採購項目

對於採購客體之討論，多著重於透明化之範圍，部分會員認為應涵蓋所有貨品及服務之採購。歐盟則主張只要是 GATS 範圍內之所有服務項目

皆應屬於此處所謂之政府採購項目。對於此部分之問題並無更進一步之討論。

三、政府採購之定義與範圍

雖然 GATS 規則工作小組會議主席指出，對於政府採購之定義與範圍，政府採購透明化工作小組已經作了許多討論，然而許多會員國建議 GATS 規則工作小組應從 GATS 第十三條之條文文字定義重新開始檢討，美國指出，GATS 第十三條之條文文字對於服務之採購定義為「政府機構為管理目的而採購服務，以及不作為商業性轉售或提供商業服務時使用」。此文字與 1994 年 GATT 條文第三條第八段相似，由於文字本身並不清楚，故建議秘書處可以提供此條文在商品貿易之發展背景。美國另外又指出在 GATS 第十三條的條文中，並未提到當服務採購涉及商業性之商品提供，應如何規範，建議秘書處對此省略提出定義與法律上適用之方式。

對服務之採購範圍與定義的討論，如之前所述，主要爭議是在特許經營權 (concession) 是否應涵蓋在內。澳洲覺得此問題之討論與秘書處的一份書面文件(S/WPGR/W/29)有些關連，並認為該文件十分有用。該文件注意到 GATT 處理政府採購的條文是使用不同的文字，就是在 GATT 第三條用「政府目的(government purposes)」，而在第十七條用「政府用途(government use)」。

顯然，這並非是為了指不同的意義，意謂著「政府目的」是採相當狹隘的解釋。澳洲建議會員國考慮 GATS 第十三條之「政府目的(governmental purpose)」是否也要解釋為「政府用途(government use)」這種較狹隘的觀念，也就是僅限於政府消費該服務者，或者是要包含那些政府不是實際的消費者的情形。有可能可以主張政府為了政府目的而購買某些服務，但卻不是為了政府用途。譬如當政府將為私部門提供的訓練服務委外時，這雖可以達到政府的目的，但該服務卻非政府在使用。

澳洲認為檢視構成政府目的者為何有助於澄清何類的特許經營權可被視為政府採購，而何者又必須符合正常的 GATS 規範。在澳洲，服務採購在法律沒有定義，但是，在聯邦，所有的機關均有義務對所有的採購案件適用聯邦採購準則 (Commonwealth Procurement Guidelines)，而採購準則的附註裡規定財物及勞務的用詞包含所有商品與服務，有顧問服務及各種之專業服務；不動產活動；營建及相關服務；金融以及設備與不動產的營運租賃；個人以及集體之訓練與教育課程；從公用事業供給書取得之服務；以及外包 (outsourcing) 或委外 (contracting out) 等，包括計劃執行以及

計劃支援。後者的納入，意謂著非常廣義的政府採購解釋。¹⁷

澳洲建議發展出一個關於採購活動的階層表以反映政府參與之水準。而可以日本早先的建議做為起點，即分為：1. 政府機關與私人公司為了開發天然資源所訂的契約；2. 政府機關與私人公司為了工業基地、鐵路、公共供水系統及其他等之營建與管理所締結之契約；3. 由政府採購供政府本身消費使用之服務，例如：清潔政府辦公大樓、或一般公眾所用之服務，例如：垃圾收集服務。日本認為只有第三類屬於政府採購。¹⁸

根據日本的分類，澳洲將其建議發展的階層表分為：1. 為了政府消費之政府採購，2. 為了公眾消費之政府採購，3. 為了以商業化供給服務給大眾或產業而與私人公司締結委託契約，譬如以契約委託私人公司進行產業位置、鐵路等之營建以及管理，以及為了天然資源的發展而以契約委託私人公司（有會員認為此非服務，而是商品）。¹⁹ 其原本不認為最後一種屬於政府採購，後來經過仔細詢問國內的意見，改認為全部皆包括在內。

唯不少國家反對特許經營權納入政府採購之範圍，主要有委內瑞拉、阿根廷、泰國、墨西哥、巴西、紐西蘭、香港等國。反對之理由有下列數種。

法制之不同：認為在其國家，特許經營權之規範多另訂有專門的公法，與規範政府採購之法律完全分立。當政府授予國家獨占之權能給業者時，屬於公權力的執行，並不涉有任何商品或服務的購買，因此非政府採購。

以貨物或服務之取得來判斷：認為在特許經營權之情形，政府並未取得任何服務或貨物，特許經營權乃是賦予私人企業權利去開發自然資源或施行政府之權力，任何由此特權經營者所為之採購行為，皆屬於私人取得，並不屬於政府採購之範圍。因此經營特許權並不屬於政府採購方式之一種。政府採購之定義在於由國家取得服務或商品，而特許經營權則是由國家賦予私人企業獲得權利來提供服務，根本不同。

以商業性或競爭性來判斷：由於特許經營權屬於由政府壟斷經營之性質，並無任何商業性與競爭特性，因此認為對於特許權之賦予與特許經營之運作應排除於 GATS 之範圍之外。

¹⁷ WTO Doc. S/WPGR/M/21, at 7, 7 May 1999.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ WTO Doc. S/WPGR/M/23, at 6-7, 6 July 1999; S/WPGR/M/24, at 7, 8 September 1999..

以財務負擔(financial responsibly)來看：主張財務負擔是決定政府採購屬性基準者，認為屬政府採購之情形，必須是政府有支付對價給私人企業。但是在特許經營權之情形，公眾使用此設施之費用即為私人企業經營者之報酬，此費用雖由政府決定或補助，但政府並未因而取得任何服務或商品，亦未對此支出對價。故特許經營之財務風險是由私人經營者而非政府承擔。

由於「特許經營權」的討論，實在花了很多時間，卻似乎導不出任何結論，故有不少國家，如紐西蘭、日本、加拿大、美國及香港，均建議應回到定義政府採購的基本問題上，而暫時擱置「特許經營權」問題的討論。於是有些國家提出「財務負擔」做為定義政府採購的要件之一，可惜仍有國家持保留態度。是以此定義性問題仍無結論。

上述三項定義性問題的討論並未使政府採購議題有任何架構性的發展方向，於是在二〇〇〇年七月第二十八次 GATS 規則工作小組正式會議中，歐盟提出一份關於規範發展方向之建議²⁰，冀望能進一步刺激政府採購議題的討論。各國雖表歡迎之意，但仍提出不少批評，譬如歐盟認為 GATS 第十三條第一項既然只排除第二條、十六條及十七條，意謂著其他 GATS 規範，如第三條透明化、第六條國內規章即有其適用。這點馬上受到巴西、印度、香港、加拿大等之質疑，咸認須先定義何為服務之政府採購，否則無法接受這樣的法律推理。

歐盟於該份文件中建議發展一個至少以「不歧視」及「透明化」議題為重點的架構，一般咸然在諸多疑點尚未釐清前，發展架構，未免時機不成熟。至於所列的兩大可能議題，也未獲全然支持。美國、加拿大雖然支持透明化的議題，但其他國家質疑該項目與政府採購協定透明化工作小組的工作有何區別。歐盟於後來的會議中表示，其實二者工作仍可以有差異，GATS 規則工作小組可專注於實體要件的透明化，以便與政府採購協定透明化工作小組集中在程序的透明化上相區別。至於「不歧視」的探討，倒獲得不少的支持。

不過由於 ESM 的發展著實占了工作小組過多的時間，因此政府採購的議題，後來就一直沒有太多的進展。在今年三月的會議，主席請各會員國針對秘書處所整理出來的有關政府採購協定透明化工作小組目前工作進展情形以及相關文件之彙整報告表示意見，卻無人發言，直到主席建議乾

²⁰ European Communities, *Government Procurement of Service-possible development of multilateral discipline*, WTO Printing Job. 4021, 26 June 2000

脆先將此議題自工作小組議程移除時，才有國家發言表示仍在研究中，故仍建議繼續維持本議程項目。歐盟在今年的最後一次 GATS 規則工作小組正式會議，也再次強調政府採購議題的重要性，呼籲會員不應輕忽，並表示未來將會再提一份書面，以帶動會議的討論。

第三節 補貼規範之諮商

依照 GATS 第十五條的規定，為了補貼規範諮商之進行，會員國應彼此交換所有有關其提供給國內服務供給者補貼之資訊²¹。為了執行此會員國資訊交換的規定，一九九七年一月二十三日 GATS 規則工作小組通過一個協助資訊交換的問卷 (S/WPGR/W/16) 以供會員填寫。根據兩千年十二月底 WTO 官方網站之資料顯示，目前僅有挪威、紐西蘭、香港、波蘭填寫該問卷²²。問卷內容如下：

服務補貼之調查問卷²³

- 1、服務補貼措施之描述。
- 2、該補貼之政策目的。
- 3、該補貼之執行方法，包括當廠商同時為商品及服務之供給者，該國家區分「服務供給」與「商品供給」的方法。
- 4、給予補貼的方式，如租稅減免、融資、補助金等。
- 5、適用該補貼措施之服務部門為何？可能符合補貼資格的廠商有多少？
- 6、給予補貼之條件：國內產業、國籍、服務來源地或其他標準。
- 7、給予補貼之數額如何計算，從生產面資料或出口面計算，以固定衡量標準或是浮動之標準？
- 8、該補貼措施是否有任何關於時間上之限制？為何？
- 9、該補貼是否已為區域性協定規範？
- 10、若有該補貼相關的數據資料，請進一步提供，例如每次補貼的單位數、每年補貼的總額，對該部門或相關部門貿易上之影響。

²¹ Article XV, para.1 of the GATS: For the purpose of such negotiations, Members shall exchange information concerning all subsidies related to trade in services that they provide to their domestic service suppliers.

²² 填寫之問卷內容請見 S/WPGR/W/16/Add.1, S/WPGR/W/16/Add.2, S/WPGR/W/16/Add.3、S/WPGR/W/16/Add.4。

²³ WPGR, *Questions Relevant to the Information Exchange Required under the Subsidies Negotiating Mandate*, WTO Doc., S/WPGR/W/16, 5 February 1997.

為進一步提供服務業之補貼參考資訊，秘書處彙整貿易政策檢討之資料，製作了一份有關服務補貼的文件，其後並隨時更新 (S/WPGR/W/25, S/WPGR/W/25/Add.1, S/WPGR/W/25/Add.2)。值得注意的是，目前貿易檢討機制的補貼資料乃以補貼與平衡稅協定第一條之定義為標準，也就是以政府之財務貢獻及廠商獲有利益為標準。因此以貿易政策檢討之資料作分析時，須注意服務補貼在性質上之差異所造成之問題。惟此參考資料仍具參考價值，在討論補貼定義以及貿易扭曲效果時，歷次會議的討論中仍常為會員國引用。以下節錄 S/WPGR/W/25/Add.2 所分析各國個別服務部門補貼的情形。

個別服務部門之補貼措施統計表
——貿易政策檢討報告，一九九八年至二〇〇〇年資料

補貼措施 服務項目	直接補助金	優惠的貸款或保證	股權參與	租稅優惠	免稅原料自由貿易區	其他非特定措施	WTO會員國數
旅遊	波扎那 加拿大 以色列 土耳其 瑞士 列支敦 斯敦	加拿大 奈及利亞 ¹ 冰島 印度 牙買加 南非 千里達 托貝哥 土耳其	南非	奈及利亞 ¹ 阿根廷 埃及 印度 以色列 牙買加 尼加拉瓜 菲律賓 所羅門群 島 坦尚尼亞 千里達托 貝哥 土耳其 烏拉圭	阿根廷 埃及 印度 以色列 牙買加 肯亞 尼加拉瓜 秘魯 所羅門群 島 千里達托 貝哥 土耳其 坦尚尼亞 烏拉圭	幾內亞 ¹ 賴索托 新加坡	24
一般運輸項目	加拿大 瑞士 列支敦 斯敦	波蘭		菲律賓 波蘭 韓國			4
海運	澳洲 印度 所羅門 群島 ¹	印度 泰國 美國		埃及 香港 印度 牙買加 秘魯	埃及 牙買加 新幾內亞 導 秘魯	歐盟 韓國	16 (30) ²

補貼措施 服務項目	直接補助金	優惠的 貸款或 保證	股權 參與	租稅優惠	免稅原料 自由貿易 區	其他非 特定措 施	WTO 會員 國數
				新加坡 土耳其 美國 巴西 日本	土耳其		
空運		新幾內 亞導	匈牙 利 ¹	埃及	匈牙利 新幾內亞 導	法國 義大利 葡萄牙 希臘	7 ²
鐵路運輸	印度 肯亞 瑞士						3
銀行服務	波蘭 巴西 ¹	印尼 泰國 波瀾 丹麥	香港 泰國 挪威	新加坡 坦尚尼亞 美國 波蘭 韓國 瑞士	千里達托 貝哥 ¹ 牙買加 坦尚尼亞 泰國	韓國	14 ²
其他金融服務		印尼 泰國	香港 泰國	新加坡 美國 韓國 巴西	新加坡 泰國 千里達托 貝哥 ¹		8
軟體、資訊科 技、通訊、資 訊處理	加拿大	牙買加		加拿大 埃及 印度 韓國	印度 牙買加 千里達托 貝哥 ¹ 烏拉圭	韓國	7
營建	美國	阿根廷 波蘭		阿根廷 玻利維亞 千里達托 貝哥 土耳其 韓國 波蘭			7
娛樂、文化、 運動	加拿大 韓國 挪威	牙買加		玻利維亞	玻利維亞 以色列		6

補貼措施 服務項目	直接補助金	優惠的 貸款或 保證	股權 參與	租稅優惠	免稅原料 自由貿易 區	其他非 特定措 施	WTO 會員 國數
電信	秘魯 新加坡	印度		印度	千里達托 貝哥 ¹		4
視聽服務	阿根廷 加拿大 歐盟			加拿大 牙買加 坦尚尼亞 韓國	牙買加 坦尚尼亞		6 (20) ²
批發、零售、 配銷服務		土耳其		千里達托 貝哥 韓國	坦尚尼亞		4
不動產		印度		加拿大 日本	千里達托 貝哥		4
其他或不特定 服務項目	澳洲	澳洲 孟加拉 土耳其	加拿 大	新加坡 韓國	匈牙利 新加坡		7
案例數量	28 (42) ²	29	8	59	40	8 (35) ²	121 (149) ²

1 將採行之補貼措施

2 歐盟會員國乃個別獨立計算

資料來源：WTO 秘書處

從上面秘書處藉著貿易政策檢討機制所蒐集到的資訊可知，其實對服務採行補貼的國家還不少，起碼遠超過前述有填寫補貼問卷的四國。同時從該統計表，亦可看出那些服務部門，補貼的情形比較常見。如旅遊、海運、金融服務（特別是銀行服務方面）以及視聽服務。無論補貼規範是否發展成功，這些資訊起碼提供了部門別特定承諾談判時重要的參考，換言之，在為這些部門市場開放談判時，對手國應會注意這些補貼措施對貿易可能產生的扭曲效果。

資訊蒐集的工作，雖然已如上述，累積了一些進展，而這些資料也成為會員國討論的重要素材，不過若要使相關問題能以更有體系的方式進行討論，適度的組織仍有其必要，是以工作小組的主席在會員國同意下，準備了一份議題清單，(Job No.4519/Rev.1 (6179), 6 October 2000)，涵蓋了五個應思考的架構問題，以便讓會員逐項討論。

補貼清單 (Job. 4519/Rev. 1)

- 1、服務補貼之定義 (包括補貼與平衡稅措施協定中之補貼定義的相關性)
- 2、補貼造成服務貿易扭曲效果證據的檢驗 (包括生產、配銷、消費及出口補貼)。資料來源的考量。
- 3、既有之 WTO 規則，特別是 GATS 之條文以及 GATS 下之國民待遇、最惠國待遇，是否已經得以規範服務補貼，或提供規範方法？此包括了與 GATS 有關之技術性議題，如服務供給形式之特定性 (mode specificity)、類似服務 (like service) 等之考量。
- 4、(a) 補貼較廣義之角色，包括追求公共政策之目的。
(b) 與發展有關之補貼的角色，以及開發中國家對彈性之需要，包括特別與差別待遇。
- 5、是否需要增加 GATS 之規範以避免貿易扭曲的效果？這包括合適的平衡程序的考量。

雖然上述這份清單，提供了會員一個較有體系的思考方向，但是誠如前述，GATS 規則工作小組為使防衛措施諮商能如期完成，整個工作小組的工作重點仍放在防衛措施之諮商上，以致補貼清單的五項爭議問題，每次會議只能以討論一個為原則。至二〇〇一年七月會議，終於完成最後一個爭點的討論，但卻無任何具體結論，祇是同意目前仍可維持該清單，並繼續維持五項爭點的討論 (S/WPGR/W/36)。

另一方面，如前所述，為了協助補貼議題討論而呈現給各會員國的參考資料，其實也等於是提醒各國個別部門服務可能因補貼所出現的貿易扭曲效果，於是在服務貿易理事會特別會議中，不少國家在提部門別提案時，均會提及補貼問題，如視聽服務、配銷服務方面。此種導向各部門別補貼之討論，引起某些會員的關切，如巴西、加拿大便提出聲明，若在服務貿易理事會特別會議中做如此之談判，對 GATS 規則工作小組在補貼規則共識的形成上，將產生嚴重之影響，故應該確認與 GATS 規則工作小組職權上之劃分。²⁴ 儘管有這樣的關切，但是有鑑於補貼議題短期內不會在 GATS 規則工作小組有具體進展，而「要求與回應」之特定承諾談判卻即將展開，現實上，不太可能要求有關國家在雙邊談判中忽略市場開放的利益，而完全不質疑對手國有可能扭曲的補貼措施。這點應是值得注意的。

²⁴ Council for Trade in Services Special Session, *Report of the Meeting Held on 9 to 12 July 2001*, WTO Doc. S/CSS/M/10, 21 September 2001.

一、定義

欲定義服務補貼並不容易，香港及阿根廷在此討論議題中分別提出其看法 (Job. No. 5870, 27 September 2000; Job. No. 6629, 24 October 2000)。香港認為服務補貼可包含下列要素：

- (一) 財務貢獻可定義為資金直接移轉，(如獎助金、貸款及股權參與)，資金或負債可能的直接移轉(例如貸款、保證)；政府稅收之免除(如租稅扣抵)；政府以低於市價提供或高於市價購買服務(基礎建設服務除外)；政府對資金提供機制的給付；以及指示私人機構提供任何上述利益的政府命令。
- (二) 政府可定義為包括：中央、區域或地方政府及由行使中央、區域或地方政府授權而行使其權力之非政府機構。
- (三) 給特定服務供給者的補貼可包括消費者補貼，即指該補貼僅在其向特定服務供給者購買時才給予。
- (四) 關於供給者補貼中之特定供給者可定義為較會員國境內服務供給者全體還少的服務供給者，但對於在境內給予消費者補貼的會員國而言，特定供給者應定義為較參與全球貿易的供給者全體為少的供給者。
- (五) 服務應被定義為所有服務，但行使政府權能所供給之服務除外，後者是既非基於商業基礎供給，亦非與一個或多個服務供給者競爭而供給。

同時香港亦提醒在草擬補貼規範時應注意在不同供給形式下供給之服務，補貼對其的效果。

阿根廷的提案基本上亦是以補貼與平衡稅協定中既有的定義為起點，強調該定義中的「財務貢獻」(financial contribution)、「利益」(benefit)以及「特定性」(specificity)，並建議部分修正以符服務之特性及維持 GATS 之一致性。不過有會員不同意該文件之部分觀點，如阿根廷認為政府採購所構成的補貼應留待 GATS 第十三條來處理之類的觀點，即遭到美、歐之反對。

由於 GATS 第十五條是要規範造成貿易扭曲效果的補貼而非所有的補貼，所以會員國雖咸認此定義有其價值，但顯然不能與下一個問題分別討

論，即令香港也說明其所提出提案，亦僅為了幫助討論，香港表示其充分了解各國皆有為社會目的而給予之補貼，而僅關切可能涉及貿易扭曲效果者。挪威也提醒各國在討論此問題時應審慎，因為有許多政府認為社會福利制度之提供是政府之義務。

二、貿易扭曲效果證據的檢驗

檢驗貿易扭轉效果，數據資料與經濟分析，便顯得相當重要。從多次的會議內容，與各國所提出的意見可發現，多以下之文件為基礎：

- (一) 秘書處參考貿易政策檢討資料，所製作有關服務補貼背景的文件，並持續更新之資料。(S/WPGR/W/25, S/WPGR/W/25/Add.1, S/WPGR/W/25/Add.2)
- (二) 秘書處整理各區域組織協定對服務補貼規範之報告 (S/WPGR/W/12)，內容包括澳洲紐西蘭經濟相關組織、歐盟、捷克與斯洛伐克之協定。
- (三) 秘書處整理各國「承諾表」，國民待遇欄所填具有補貼歧視者。(S/WPGR/W/13/Add.1)²⁵。依二千年底會員國提出之承諾表，目前有填寫補貼國民待遇限制者，有孟加拉共和國、韓國、斯洛維尼亞共和國、保加利亞、愛沙尼亞、卡達、埃米爾、約旦²⁶。

²⁵ WPGR, *Limitations in Members' Schedules Relating to Subsidies*, WTO Doc. S/WPGR/W/13/Add.1, 14 June 2000.

²⁶ 以韓國承諾表填寫之歧視性補貼措施為例(GATS/SC/48/Suppl.3,p.3)

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons			
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE (ALL SECTORS) The revisions in the ALL SECTORS section of this schedule only pertain to mode 3 of the ALL SECTORS commitments contained in the document GATS/SC/48/Suppl.1/Rev. 1.	(3) [...]	(3) [...] Eligibility for subsidies, including tax benefits, may be limited to companies which are established in Korea according to the pertinent laws. Unbound for research and development subsidies.	[...]

(四)秘書處一九九六年三月秘書處針對補貼與服務貿易之關係撰寫之背景報告。(S/WPGR/W/9)

(五) 上述會員國資訊交換的問卷之答覆。(S/WPGR/W/16/Add.1
S/WPGR/W/16/Add.2 S/WPGR/W/16/Add.3 /WPGR/W/16/Add.4)

在討論補貼定義以及貿易扭曲效果時，諸多會員國便會引用上述所提 S/WPGR/W/25*之文件，指出補貼情形較多之部門為海運、陸運、觀光、金融服務與視聽服務；而具爭議的補貼則包括：政府對金融服務提供者在股票市場之歧視性干預、開發中國家對於觀光服務所採行的租稅優惠措施，及以歐盟為首之已開發國家對視聽服務之補貼措施。

由於服務貿易與商品貿易本質上有很大的不同，例如服務的產能，亦即業務部門能承接幾個契約，估算上要比商品生產來得複雜且具變數。

服務有時也必須考慮公益之層次，如能源服務及大眾交通服務等，在許多國家都屬於執行國家任務。運輸服務更涉及特別的規範。基於此原因，當香港與阿根廷，共同提出之諮商文件²⁷ (S/WPGR/W/31)，以區域組織如歐盟、澳洲紐西蘭經濟相關組織 (ANZERTA)，實際施行整合性補貼措施的經驗，作為規範服務補貼的參考的意見，便獲得多數會員之認同。而歐盟也應 GATS 規則工作小組之請求，提出一份關於歐盟服務補貼規定之文件 (Job 4302)。內容包括前述「服務補貼之調查問卷」所列舉的調查事項、歐盟執委會監控方式、例外允許補貼的法律架構²⁸ (Exemptions from the Ban on State Aid)、執委會之監控準則 (Guideline or Frameworks)，以及與透明化相關之資訊揭露問題。在歐盟的所提的文件中，可看出歐盟自

²⁷ WPGR, *Communication from Argentina and Hong Kong, China, Development of Multilateral Disciplines Governing Trade Distortive Subsidies in Services*, WTO Doc. S/WPGR/W31, 16 March 2000.

²⁸ By derogation to the general principle Article 87.2 and 87.3 of the EC Treaty allows certain forms of aid. In particular, Article 87.3 give the Commission discretion to consider the following schemes compatible, even if they fall within the definition of the state aid under Article 87.1 and are not de minimis :

“(a) aid to promote the economic development in areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment, [...]

“(c) aid to facilitate the development of certain economic activities or certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions contrary to the common interest. [...]

身在執行補貼時，追求平衡就業與市場公平競爭²⁹。執委會的監控準則，不但依區域發展、R&D、就業與職業訓練、中小企業、環境保護、危機企業救助分別訂定，更規定須發行出版物以為揭示。補貼之原因消除後，即須馬上停止；在一九九九年十月後，監控準則更規定不給予同一公司第二次重建補助（one time, last time）。另一方面，基於行政上之便利，歐盟執委會在執行補貼時，在對於 R&D、就業與職業訓練、中小企業、環境保護及小額的補貼，實際上有集體免除禁止補貼規範的權利（group exemptions for certain categories of horizontal aid），而且執委會以該方法免除補貼限制後，亦不須再通知其他會員國補貼之情形，亦不受執委會之管制。但根據二〇〇〇年七月六日 Job No. 4302 所提供之資料，執委會尚未行使過該項權利。

阿根廷及香港，二〇〇〇年三月提出的文件（S/WPGR/W/31），在貿易扭轉效果檢驗的議題及其他補貼議題，歸納歷次 GATS 規則工作小組諮商之爭點，並提出彼等認為值得進一步討論的課題。除上述已提及之問題外，更提醒補貼之諮商須同時考慮最惠國待遇免除的情形，秘書處也應提供其他相關國際組織或機構，服務補貼之實證分析的資料；而資料顯示服務補貼集中在某些產業，基於基礎電信談判成功之例，應考慮是否發展以個別部門的方式進行諮商。

三、GATS 規範之適用性（S/WPGR/M31）

本項議題討論，分為兩個面向。第一項主要討論既有之 WTO 規範，特別是 GATS 規範及 GATS 之國民待遇、最惠國待遇規範，是否已能解決服務貿易之補貼或已提供規範之方法？討論過程中，以國民待遇原則討論最多。多數認為，GATS 既有之規範並不足以規範補貼。與補貼相關者之 GATS 條文，為 GATS 第二條、第八條及第十七條，其中最相關者便是

²⁹由於歐盟之補貼體制，並未區分服務與商品，在上述文件中，歐盟也提出其執行服務補貼時，除了服務產能上難以計算外，在一般經濟利益服務（General economic interest services）與運輸服務運作上也有相當之特殊性。一般經濟利益服務，在 EC 條約第八十六條可以發現，即國家授予特別的營業權或一般經濟服務於某廠商，而補貼其營業上之淨虧損。運輸服務則為 EC 條約第七十三條、七十六條之特別規定；而整個歐洲網絡的建構，基於加強共同市場的連結，屬於 EC 條約第一五四條歐盟補貼的範圍（Community Support）。

第十七條之國民待遇。

誠如香港所指出的：GATS 第十七條並不能解決所有補貼的爭議。部分原因為關國民待遇的特定承諾有限。此外，某些情形，亦無法適用：例如當外國尚未在當地建立商業據點，會員國補貼其國內產業而產生進口替代時。還有值得注意的是 GATS 並不適用於在他國設立據點之服務供給者，同時在不同供給形式下服務之類似性問題亦缺乏法理學基礎。³⁰

在沒有本國服務供給者時，與補貼最有關係的 GATS 規範則為最惠國待遇，瑞士指出其檢視秘書處提供之文件 S/WPGR/W25/ADD.2，實難想像最惠國待遇原則可以發揮限制補貼所造成之負面效果的情形。相較之下，國民待遇相當有潛力可以成為補貼之規範。將國民待遇規範擴張，及於「所有服務之補貼」，而不僅限於為國民待遇承諾者，似乎是非常有野心。但國民待遇仍須受到一般原則之規範，國民待遇不應用來限定特定之措施，而只能用來限制造成貿易扭曲效果之補貼措施³¹。

巴西並補充國民待遇對「出口補貼」並無適用。由於政府之補貼，從 GATT 經驗觀察，除直接之給付外，常伴隨以融資、授信等間接方式呈現，因此巴西建議 GATS 規則工作小組，應參考 OECD 對「官方之補助性出口授信」，所成立的一項多邊協議「Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits」，以及 OECD 所發行出版品「The so-called *Yellow Book*」等關於授信規範之文件。主席採納了該意見，並提出一份資料 (Job(01)/66) 供會員國參考。³²

³⁰WPGR, *Report of the Meeting Held on 21 March 2001*, at 2, WTO Doc. S/WPGR/M/31, 6 April 2001.

³¹ *Id.* at 3.

³² 根據 Job(01)/66，該 OECD 協議與 OECD 發行出版品「The so-called *Yellow Book*」之性質如下：

Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits	
協議性質	非 OECD 法律，僅為一無拘束性的君子協議 (gentleman agreement)，由各國自願性參與。參與國有歐盟、澳洲、加拿大、日本、韓國、紐西蘭、挪威、瑞士、美國及其他國家。我國與香港、新加坡，當時亦以非 OECD 成員的名義簽署願意配合該協議內容。

本議題之第二焦點則是 GATS 條文適用於補貼時，技術性之爭議，例如服務供給形式之特定性(Mode specificity)、類似服務(Like Service)等。目前尚未見具體的爭點描述。

應特別注意的是，巴西引用前述一九九六年三月秘書處針對補貼與服務貿易之關係撰寫之報告(S/WPGR/W/9)所提出之意見，認為國民待遇的義務若係依服務提供形式而承諾履行，則類似服務的問題即可忽略³³。另外該報告提到的幾個國民待遇解釋上重要的問題，亦是關鍵，如 GATS 國民待遇義務的範圍，應否延伸至域外？國民待遇的義務是不分服務提供模式，還是會員得對境內同一種類之服務而不同之服務提供形式，給予歧視性待遇？

依 S/WPGR/W/9，一九九三年「初始承諾表填寫說明要點」(MTN.GNS/W/164)，提供會員填寫國民待遇承諾之參考，並不要求會員國將措施延伸至其管轄範圍外之領域。因此會員國提供補貼給國內服務提供者，並無義務提供相同之補貼予於國外設立之服務供給者。另一方面，該「初始承諾表填寫說明要點」，僅對「服務供給者」之國民待遇提出解釋，而未處理對「服務」國民待遇之解釋，特別是「第一服務供給形式(Mode

協議目的	防止各國政府提供優惠性融資、補貼等「補助性出口授信」，使市場回歸品質與價格上之競爭。
協議內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用於給予出口產品、「服務」補助的措施。 2. 未就官方補助作完整的「定義」。惟仍例示數項認為屬官方補助之措施，如透過直接授信融資、再融資、利率補助、提供保證、保險等方式給予優惠性補助者。 3. 從「利益」之要件，限縮規範之範圍，包括「授信」，須高於最低之優惠補助額度，產業已得之現金利益應高於最少數額，認定利率或償還擔保屬於優惠之標準。 4. 程序上之規定，包括通知程序、諮商程序與資訊交換等。
OECD 之出版品，黃皮書「The so-called Yellow Book」	
黃皮書性質	<ol style="list-style-type: none"> 1. OECD 官方出版品，提供各會員國、非會員國國內出口授信之概況，包括負責授信之機關、授信規定之描述、審核標準與申請授信資格。 2. 僅為參考資料。

³³ WPGR, *Report of the Meeting Held on 21 March 2001*, at 3, WTO Doc. S/WPGR/M/31, 6 April 2001.

1) 之服務提供者之國民待遇適用問題³⁴。

自 GATS 第十七條國民待遇之條文觀之，從未有「不同之服務供給形式可視為類似服務」之規定。但從承諾表架構，顯示其依特定服務供給形式提出承諾的談判方式，使得國民待遇，是否得如市場開放承諾，以個別提供形式承諾而得對同一服務項目不同服務供給形式予以歧視，備受爭議。若承認得依服務提供形式為個別承諾，是否又違反國民待遇的精神³⁵？

從外國供給者角度來觀察，不同之服務供給形式是否可視為類似服務，影響了到外國供給者受國民待遇條款之保障程度。若「類似服務」的認定，不考慮服務提供形式之不同，在一國給予國內產業補貼即須同等的給予外國服務供給者。反之，若要區分服務供給形式，各國便可依服務供給模式給予不同之待遇³⁶。

四、補貼的功能性 (S/WPGR/M/32)

補貼除了為人所詬病抑制貿易的效果外，在正面效果上，補貼屬於一國政府有力之政策工具，如基於「教育」及「公共衛生」等公共政策所為之補貼。此類目標之合法性為 GATS 所肯認，故不應受補貼規範的影響。諮商過程中多數會員雖肯認該種補貼之正當性，但強調應以適當的方式使用補貼手段，以減少扭曲貿易的效果。扭曲貿易的效果，目前並沒有足夠的經濟上之理由，能證明在相同環境下，服務業補貼不會帶來同商品補貼貿易上之扭轉效果。相對地，也沒有足夠的理由能說明，對服務之補貼將產生如工業補貼、農業補貼般的貿易移轉效果。因此，雙方常就此點各執一詞，難能達成共識。

另一方面，補貼亦為國家發展幼稚產業之重要工具。對開發中國家彈性給予特殊、差別之待遇，一直是開發中國家、低度開發國家所強調之議題。二〇〇一年服務貿易理事會特別會議，加勒比海組織 (CARICOM)，便以小國的談判利益出發³⁷，說明開發中國家而屬於小國者，極需要補貼

³⁴WPGR, *Subsidies and Trade in Service*, paragraphs 27, WTO Doc. S/WPGR/W/9, 6 March 1996.

³⁵ *Id* paragraphs 28.

³⁶ *Id* paragraphs 29.

³⁷ Council for Trade in Services Special Session, *Communication from Barbados on Behalf of The Members of The Caribbean Community*, at 3, WTO Doc. S/CSS/W/43, 19 January 2001.

制度以鼓勵國內服務提供者，參與國際服務貿易，使其產業得進一步地發展；主張補貼規範應允許保留既存的補貼措施，也不應限制政府運用此政策性措施以引進新種類服務，如此始能符合 GATS 第四條，增進開發中國家參與，達到「強化其國內服務能力」之目標。在目前 GATS 之架構下，第十九條第四項第二、三句，皆給予開發中國家及低度開發國家，規範上之彈性及特別待遇。

不同經濟發展程度及規模，在談判上可得到的利益，是可以分別計算而估計出來的，因此都應給予合理之重視。在一些特別領域，小型經濟發展受限於有限之物力人力資源，在發展上有很大之障礙。在服務貿易之自由化架構下，對於開發中國家又屬小國者皆有強制性規範及特殊待遇。基於此，非已開發國家之會員國，多強調上述「特殊」及「不同」待遇之必要性，並強調「談判的形式，必須為漸進式之自由化、在複邊及多邊的架構下區分不同程度之參與、彈性的時程，及針對開發中國家與低度開發中國家，逐步引入 GATS 之規範並給予適當的過渡性待遇」。

惟欲對社會政策之補貼建構例外規定制度，有以下之問題：是否應就特定的服務建立所謂的綠匣制度（Green Box）？該補貼制度是否應配套要求負擔國民待遇義務？考慮增設要件排除基於特定目的之補貼措施，或必須達到最小貿易限制效果之「必要性檢驗」³⁸？

五、平衡機制的需要性（S/WPGR/M/33）

欲確定補貼是否有貿易扭曲的效果，進而對之採取類似平衡稅之措施，首先要有相關資訊作為評估。但由此方面的資訊，尚屬缺乏，故補貼之效果究竟如何，實難定論，遑論談到平衡機制。是以如香港、美國等國家即呼籲採取此類措施之國家能提供更多的資訊以為探討的依據。

另一方面，阿根廷及香港提出的文件裡（S/WPGR/W/31），亦提供一個思考方向，在 S/WPGR/W/9 的文件裡，指出以平衡稅規定作為補貼之救濟所造成之問題，是否要以平衡稅以外之救濟方法如 SCM 第四條諮商的救濟方式較為適當³⁹？

從補貼歷次的討論紀錄，可以見得實際上爭點清單之討論，並不能完整地分割，如在議題四討論補貼之功能性，議題五又須檢視服務補貼是

³⁸ *Supra* note 29, at 4.

³⁹ *Supra* note 29, at 5.

否有貿易轉向之影響，而 GATS 是否有必要規範貿易扭曲效果的發生，這又回到議題二、三之焦點，即「補貼之定義與貿易扭轉效果為何？要如何規範？現階段 GATS 措施是否能有效規範？」。因此，在清單討論完一遍時，美國建議，下一階段續行討論時，清單之五項議題應彙集同時討論，並開放新議題的加入。

第五章 國內規章規範之發展

國內規章工作小組係於一九九九年四月二十六日由服務貿易理事會決議（「國內規章決議」）成立，因其之成立，原來之專業服務工作小組不再繼續。¹其工作目標係「根據 GATS 第六條第四項規定，發展得以確保發照條件與程序，技術標準，及資格條件與程序不會構成服務貿易不必要障礙的任何必要規範。同時涵蓋原指派給專業服務工作小組之任務，該任務包括依『關於會計部門規範之決議』（S/L/63）之第二段所要求的發展專業服務之一般規範。」²

國內規章工作小組之工作究應發展水平規範或個別部門規範，服務貿易理事會在一九九九年四月二十六日的「國內規章決議」已清楚指示：「應發展一般適用的規範，也可發展合適個別部門或部門群之規範。」³是以國內規章工作小組的工作即以雙管齊下的方式進行。另外值得一提的是，該次決議中，明訂工作小組對服務貿易理事會的建議，不得遲於新回合服務貿易談判結束時提出，換言之，國內規章規範之發展，至遲將會與新回合談判同步完成。Doha 部長會議宣言，以二〇〇五年為本回合談判截止期限，意謂著國內規章規範之發展，亦必須於該時之前完成。

第一節 GATS 第六條第四項概述

烏拉圭回合談判時，早在一九九〇年 GATS 的第一版草案中即已出現有關於「國內規章」之條文：「締約國得要求外國之服務提供者符合一定之規則、標準或資格。此類條件應基於客觀之標準，如：勝任與提供這些服務之能力，且不應較達到國家政策目標所必要者更繁重。」⁴最後 GATS 並未將上述具拘束力之簡單原則納入其協定架構，反而是於第六條要求會員國未來進一步發展此類規範，其考量或許是因為原來之條文，所揭櫫之一般性原則，於特定措施發生爭端或產生歧見時，不足以提供指導；要求將一般化之原則發展成具體之「規範」，賦予其足夠之特定性，俾運作時

¹ WTO Council for Trade in Services, *Decision on Domestic Regulation*, WTO Doc. S/L/70.

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ Article VII of the GATS (draft), MTN.GNS/35, 23 July 1990.

可有用。⁵

一、GATS 第六條第四項措施範圍

GATS 第六條第四項包括了五種措施，在專業服務工作小組討論時，曾分別定義如下（所謂的 S/C/W/96 定義）：⁶

1. 資格條件——專業服務提供者需符合以便取得證照之實質條件，通常是關於教育學歷、應考條件、實務訓練、經驗或語言條件等事項。
2. 資格程序——有關資格條件管理之行政或程序規則，包含申請者取得資格所需遵循之程序，涵蓋應至何處登記教育課程、登記時應注意之情形、其他進行教育課程的方式（如遠距教學）、其他取得資格之方式（如透過同等資格），以及舉辦資格考試等。
3. 發照條件——資格條件以外之實質條件，服務提供者需符合以便取得可以提供服務之正式許可，如設籍之要求、費用之繳納、據點設立之要求、登錄的要求等條件。
4. 發照程序——關於證照申請之呈送及處理，包括處理的時程、申請時所需要之文件及資訊等。
5. 技術標準——依服務本身之性質或定義以及其提供之方式來規定，譬如規定會計師查帳之內容，會計師之操守及行為準則等。

上述之措施，在我國無論是專業服務或其他服務提供方面，皆數見不鮮，前者如對律師、會計師、醫師、建築師、技師等之資格及證照之要求及行為準則之規範，後者如對電信、金融、營建服務提供者之證照要求。

WTO 秘書處早期曾應服務貿易理事會之要求，整理出一份各服務部門與 GATS 第六條第四項有關之國內規章措施，以秘書處原就各服務部門所做之背景文件為基礎：⁷

⁵ WTO Secretariat, *Article VI:4 of the GATS: Disciplines on Domestic Regulation Applicable to all Services*, Doc. S/C/W/96, 1 March 1999.

⁶ WTO Secretariat, *The Relevance of the Disciplines of the Agreements on Technical Barriers to Trade (TBT) and on Import Licensing Procedures to Article VI.4 of the General Agreement on Trade in Services*, at 3, WTO Doc. S/WPPS/W/9, 11 September 1996.

⁷ WTO Secretariat, *International Regulatory Initiatives in Services*, at 19-28, WTO Doc. S/C/W/97.

在配銷服務方面，如限制大型商場、商店營業時間，都市分區及規畫等措施，以及對價格、促銷與勞工予以規範之措施。(WTO Doc. S/C/W/37)

在營建及相關工程服務方面，包括要求向當地政府或工會取得許可與證照之措施，承認他國資歷及證照之措施。(WTO Doc. S/C/W/38)

在郵政及快遞服務方面，與第六條第四項直接有關的措施，包括發照條件、特許費，或對於快遞服務所提供之各種服務，如貨運、通關、郵遞、貨運轉介、倉儲等，另行要求不同之證照。(WTO Doc. S/C/W/39)

在視聽服務方面：主要是各國藉由各種不同政策措施鼓勵國內之製作。(WTO Doc. S/C/W/40)

在法律服務方面：要求他國律師另行取得當地律師資格，相互認證在大陸法系國家間並不常見；外國法事務顧問（或律師），雖然在資格條件上較不是問題，但在發照條件仍有不少障礙，譬如禁止與當地律師合夥之類的限制。(WTO Doc. S/C/W/43)

在建築及工程服務方面：儘管在建築及工程服務方面，限制不若會計或法律服務來得多，蓋近年來各國對學歷及專業資歷、證照之承認在此領域已較為普遍，不過仍難免有不予承諾之情形，或要求在當地設有住所，或禁止成立公司、不許參與政府採購之合約，或基於執業道德禁止廣告之類的限制；當地公會的反競爭態度以及企圖保護既有業者之利益亦是常面臨之障礙。(WTO Doc. S/C/W/44)

在電腦及相關服務方面：對於電腦設備所訂立之技術標準可能與第六條第四項之規範有關，此外由於線上提供服務在此種服務領域愈來愈普遍，為解決線上傳輸所引起之認證、加密、隱私權保護及消費者保護等問題所制訂的法令，可能亦會構成此類服務所面臨的新的技術標準。關於證照條件與程序，雖然此類服務鮮少要求證照，但是由於以電信為基礎之電腦及多媒體服務之興起可能意謂提供此類服務者未來會有必要取得電信或廣播電視之類的證照。(WTO Doc. S/C/W/45)

在環境服務方面：所有之環保法令大致上均會對此類服務業者造成影響，此外都市規劃中對於垃圾或廢棄物集散地之限制亦會有間接之影響。此外對於環保技術規章之要求，若其不秉持技術中立性原則，有時亦會構成不必要之障礙。(WTO Doc. S/C/W/46)

在廣告服務方面：廣告服務業常需要配合當地特別之規範及其市場情況，不過這些規範在 GATS 下之性質為何，其實不無疑義，譬如有些會員

國將其國家對煙酒廣告之限制，直接記載於承諾表中，看起來似乎是第十六條市場開放之限制，但是也有國家認為這種措施不需要記載於承諾表中亦可維持此類限制，蓋此應屬於第六條之問題。(S/C/W/47)

在教育服務方面：主要是取得執照或登記之類的措施。通常需符合政府相關組織所訂之學術資格（如：課程、指導及評量等）或一般性條件的教育機構，教育主管當局方會予以承認其具有資格提供教育服務。此外，師資亦需由取得一定專業資格者方可取得證照以提供教育服務，而對於此方面，多半是要求教育人員取得與當地相當之資格；至於非屬於教職之教育行政或管理人員通常亦被要求需登記或取得一定之許可。(WTO Doc. S/C/W/49)

在健康及社會服務方面：可分為三類，第一，醫療專業人士之資格與發照條件，第二，診所或醫院之類機構之許可條件，第三，強制保險，如健保制度下之醫療費用償付規則與實務。這些與第六條相關的要求，有時亦難以與第十六條、第十七條之限制來作區分，譬如祕書處就認為對語言之要求，雖可認為其與確保服務品質有關，但因其可能具有歧視性質，故亦應記載於承諾表中之國民待遇限制欄內。(WTO Doc. S/C/W/50)

在旅遊服務方面：與第六條第四項有關的措施，主要是與出入境有關之措施以及文件方面之要求；此外，為了確保服務品質，保護消費者，亦可能會有財務、資格等方面之限制。當該類措施不夠透明時，極易構成貿易障礙。(WTO Doc. S/C/W/51)

在能源服務方面：由於能源部門在多數國家均為高度管制甚至屬於策略性產業，因此若其允許私人甚至外國業者進入市場時，與其他部門不同的是，重要的並不是解除管制，而是如何重新管制以避免舊有之壟斷者濫用其原有之市場地位，危害自由競爭之市場。分割原來業者之整合服務提供成為數個不同階段之服務，例如將原本統合之電信服務分割為發電服務、輸配電服務、與行銷等數種服務以便容納新進入市場之服務提供者之方式（所謂的 unbundling），即屬於常見之再管制方式。此外，環保、衛生及安全之法規亦常影響能源服務提供者，故亦屬於相關之國內規章。(WTO Doc. S/C/W/52)

在空運服務方面：雖然現在空運服務僅包含航空器維修、票務等服務，但仍有不少相關之國內規章措施。例如為了空安之理由，對於航空器及維修站認證之發照條件及技術標準。電腦訂位系統通常亦須符合發照條件，方可運作。(WTO Doc. S/C/W/59)

在陸運服務方面：各國通常要求營運者需取得營運許可或路線許可，亦會要求一定資格條件以確保財務健全。另外，為了安全或環保的理由，要求符合一定技術規格或標準之規定亦多有所見。(WTO Doc. S/C/W/60, 61)

在海運服務方面：要求船員須具備一定資格條件，並辦理登記之國內規章型措施，在各國並不罕見；此外，對港埠服務提供者，各國亦多會要求符合一定的發照條件。(WTO Doc. S/C/W/62)

在金融服務方面：由於審慎監理措施屬於金融服務附則之範疇，故屬於第六條之措施主要是不具審慎監理之理由，但為追求其他之政策目標者，例如對於金融服務提供者要求具備一些與財務健全或能力無關的條件，不過這些條件仍需符合第六條之客觀性及透明化等要求，並且應符合必要性測試 (necessity test)。此外，由於行政措施之透明度及行政效率會直接影響到金融服務證照之取得，故近年來之金融談判，常有國家要求將對於新業務及產品之許可條件與程序列入「額外承諾」欄。(WTO Doc. S/C/W/72)

在電信服務方面：與第六條第四項有關之措施主要是發照資格與程序。有些發照之方法與程序源自電信獨占時代，在現今競爭的環境並不合宜。證照費、標售金，無論是否與頻率的分配有關，均為政府重要的稅收來源，但是從服務提供者的角度來看也許覺得太貴。技術人員的資格標準，亦經常與電信服務業者之執照發給有關聯，以便判斷哪家公司有資格申請或取得執照。同樣地，頻率的分配，與服務的提供具有必要關係時，此判斷因素亦常內含在服務提供者的執照內，雖然有時頻率可以另外單獨的以執照分配。所以，分配頻率給服務提供者之程序、標準及費用，亦可能屬於第六條第四項所謂的發照範圍。(WTO Doc. S/C/W/74)

二、專業服務工作小組

專業服務工作小組係依據一九九五年四月部長專業服務決議而成立的，其受命即時展開第六條第四項的工作，並以會計服務之工作優先進行。該部長決議有關專業服務工作小組之工作包含三部分：(一) 建立資格認證之指導原則，(二) 專注於國際標準之採用，及(三) 發展國內規章之規範。

對於第一項工作，服務貿易理事會於一九九七年五月二十八日採認「會計部門相互認證協定之安排指導原則」(WTO Doc. S/L/38)，該指導原則

本身並不具強制力，而是採自願性質。此指導原則主要是提醒 GATS 第七條之通知義務，並建議相互認證協定 (MRAs) 的形式及內容：即參與者，協定之目的，協定之範圍，相互認證之細節，包含：得認證之資格及額外條件，執行之機制，更進一步之證照許可或其他條件，以及協定之期間與修改。

就第二項工作而言，一九九六年十二月十三日新加坡部長會議宣言中納入相關聲明如下：「鼓勵國際會計師聯盟 (IFAC)，國際會計標準委員會 (IASB) 及國際證券監理委員會 (IOSCO) 能夠成功地完成會計部門之國際標準。」

至於第三項任務，服務貿易理事會於一九九八年十二月十四日採納了「會計部門國內規章規範」。⁸ 該規範分成八個部分：目標、一般規定、透明化 (五項措施)、發照條件 (六項措施)、發照程序 (五項措施)、資格條件 (三項措施)、資格程序 (三項措施) 以及技術標準 (二項措施)。⁹ 該項規範僅適用於對會計部門已為承諾之會員，不過亦非立即發生法律效果，而是於新回合服務貿易談判結束前併同其他可能發展出來的準則整合入 GATS 規範後才會生效，在此之前，會員國應在符合其既有之國內法律情況下，不應採取任何違背該規範之措施。¹⁰

服務貿易理事會雖然是以專業服務，特別是會計部門為第六條第四項工作之第一步，但並非意謂第六條第四項的工作就是以部門別為基礎來進行。由本章一開始所述可知，後來成立之國內規章工作小組即同時進行水平規範及專業服務之一般規範發展。事實上早在一九九六年的部長會議 (新加坡) 中，各會員國即已重申彼等致力於 GATS 第六條第四項既定工作的承諾，並且是以在服務貿易理事會進行所有服務部門規範之發展，而在專業服務工作小組進行會計部門者；故新加坡部長會議後，服務貿易理事會對於第六條第四項亦展開較大範圍的討論。

儘管專業服務工作小組在會計部門之工作並未限制未來在水平或其他

⁸ 國內有譯為「會計部門國內管制原則」，如：「加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究」附錄二，經建會委託研究案，民國九十年六月；有譯為「會計部門國內規章準則」，如國貿局網站資料。CTS, *Decision on Disciplines Relating to the Accountancy Sector*, adopted by the Council for Trade in Services on 14 December 1998, WTO Doc. S/L/63, 15 December 1998.

⁹ CTS, *Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector*, Adopted by the Council for Trade in Services on 14 December 1998, WTO Doc. S/L/64, 17 December 1998.

¹⁰ CTS, *supra* note 8, WTO Doc. S/L/63.

特定部門之工作，但無庸置疑地，專業服務工作小組在會計部門規範之許多討論將成為未來第六條第四項工作之有用的參考資料。其他可資參考之相關背景資料尚包括其他的 WTO 協定規定，如處理貨品貿易之國內規章方面的規定，以及其他國際組織之工作成果，特別是有關國際標準方面。

第二節 國內規章規範之發展

國內規章工作小組的工作，如前述是分成二個方向同時進行：，一是致力發展適用於各個不同服務部門的國內規章規範；一是以「會計部門國內規章規範」為基礎，發展可適用於所有專業服務的一般性規範。基於會員國對於第一項任務之討論，秘書處依主席的指示，整理出一份爭點清單，以有體系地推動進一步討論。根據該份清單，值得繼續探討之問題如下：¹¹

一、一般議題

1. 規章問題(regulatory issues)實例

GATS 第六條第四項應解決何種問題？需規範之措施的類型實例為何？

秘書處藉由各國所提出之資料，以及檢視專業服務工作小組有關會計部門之相關資料，列出了一份應受到 GATS 第六條第四項規範措施之案例清單(JOB(01)/62)¹²。此份秘書處之文件，所列舉之項目不包括受到會計原則或 GATS 第十六、第十七條規範之措施。主席提醒各會員國，雖然此份清單已十分仔細，但是仍不排除各會員國對這個問題提出其他案例來討論。

許多會員國支持這份案例清單，但是仍然認為清單的內容若能再擴張會更有價值。部分國家也指出各國在特別部門所提出之提案，亦可以作為案例來討論分析。有兩個會員國建議對於清單外各國所提出之額外措施(additional measure)應包含在討論之範圍內，一個會員國質疑秘書處文件 Annex I「對於區域以及工作

¹¹ Secretariat, *Checklist of Issues for WPDR*, Working Party on Domestic Regulation, JOB(01)/92 (5067/Rev. 1), 19 June 2001.

¹² Secretariat, *Examples of Measures to be Address by Disciplines under GATS Article* :4, JOB(01)62, 10 May 2001

時數之限制」是否應包含在屬於 GATS 第六條第四項所規範措施內？主席則是建議各會員國應先對秘書處所提出之爭點作討論分析，再來要求秘書處修改清單。

2. 透明化與必要性間之關聯

在決定一項措施是否必要時，進一步透明化可扮演角色之程度為何？

一會員國闡述如擴大實施透明化會產生之利益(增加責任)與不利益(行政負擔)。部分會員國認為，規章程序之透明化比起必要性原則更能確保國內規章不致增加貿易限制。部分會員國則認為透明化與必要性兩者皆十分重要，而認為若僅採用透明化原則將有其限制性，事實上並無法僅以透明化原則來取代規範國內規章之準則(regulatory disciplines)。部分會員國認為應著重討論國內規章準則之內容來取代這些討論。

一會員國指出仍然要考慮各國不同的法律架構。另一個會員國則反對此說法，認為不應該去區分不同的措施型態，因為相同的目的是可以藉由不同的法律機制來實行的。另一國家則提醒各國不應該預先判斷何種準則需要的。

「在決定一項措施是否必要時，進一步透明化可扮演角色之程度為何？」有國家認為應該檢測此措施是否造成不必要的障礙，而非單純僅判斷此措施是否具有必要性。

3. GATS 第六條第四項及第十六條／第十七條之關係

依 GATS 第六條第四項發展之國內規章規範與第十六條及第十七條措施間有無關係？若有，又是何種關係？

許多國家認為 GATS 第六條所規範之國內規章，與 GATS 第十六條、第十七條所規範之部分不應該重疊，因此認為有必要區分這些措施不同之處。

另外部分國家認為 GATS 第六條必然會出現與 GATS 第十六條、第十七條重疊的部分，例如限制證照核准之數量即屬之。有國家則指出其非常感謝會員國們在法律上釐清此區別的努力，但是其認為此討論在實際運用上並無實益。有國家認為十分難想像 GATS 第六條第五項之規範如何去適用會在 GATS 第十六條、第十七條填寫在承諾表上之措施。

有國家指出，同一種措施會產生不同的效果。不同的效果就應該做不同之處置，產生 GATS 第六條第四項之問題就屬於國內規章規範之範圍，產生市場開放與國民待遇之問題就應該在承諾表中解決。另一個國家則認為 GATS 第六條第四項及第十六條、第十七條屬於互補關係，換言之，並無明顯重複的地方，雖然本質上不同，但是雙方都是在解決貿易限制之問題。

秘書處注意到隨著討論的進行，此爭議逐漸被釐清，證照系統同時涉及 GATS 第六條第四項及第十六條、第十七條承諾表上之措施。但是兩者間並不重複，在 GATS 條文中，仍有須要以不同的必要條件設計和不同的規則去判斷證照系統與其本身之要求不同處為何。GATS 第六條第四項並不是被設計來解決 GATS 第十六條、第十七條承諾表上之問題。

4. GATS 六條四項的範圍

GATS 第六條第四項發展出來的規範是否可能，以及是否應該超越條文中所列的五個項目，亦即：資格條件及程序，技術標準，與發照條件及程序？這五個項目進一步的工作是否應根據 S/C/W/96 第四段定義而為？可能可加入的其他項目為何？規範的適用應以水平或部門別為基礎？

幾乎所有國家都認為 GATS 第六條第四項發展出來的規範不應該超越條文中所列的五個項目。且皆認為根據 S/C/W/96 第四段所示這五個項目之定義原則上是可以被接受的，但是如果有必要亦可以再為探討。

部分會員國主張，任何水平措施僅於其國家為特定承諾時，始適用於該服務類別。另外部分會員國則認為此問題亦屬於應協商之爭議。

5. 行政負擔

包括事先評論 (prior comment) 條款以及其他增加透明化規定的規章規範 (regulatory disciplines) 行政負擔為何？開發中國家是否應被期待在地方政府亦一樣執行此種規定？是否可假設規章規範所產生之經濟效益一定可多過補償行政負擔者？

許多國家皆同意在發展任何規章規範時，行政負擔應屬於重點考慮之因素。部分國家認為，在建立任何規範前，均應去分析

評估此規範是否對開發中國家造成太大之行政負擔。

一國家指出秘書處所提供之清單僅列出一種行政負擔之型態例如：事先評論(prior comment)，並要求秘書處應列出更多種型態的行政負擔，例如：與必要性規範相結合之行政負擔就應被考慮。另一國家則指出，GATS 第六條第四項所要求者乃是使措施「不成為不必要的障礙」，也就表示事實上此措施即是一種障礙。這個爭議只是要減少制定措施之障礙，但是仍需要去考慮其他不同之因素，例如對於國家規範權力之保障，以及對於服務提供者與消費者之保護。

一國家指出就長遠的時間來判斷，對於規範影響之分析可以導出較優良的規範以及減少貿易障礙，尤其是對中小企業經營者而言更是如此。

二、必要性 (Necessity)

6. 合法目的

會員國是否可能以及是否必要發展水平或部門別的合法目的清單？反之，是否會員反而應該專注在僅表列「非合法目的」(non-legitimate objectives)？

許多會員國聲明支持以簡單、非完全列舉式 (Non-exhaustive) 的方式來列清單，然而多數會員國則質疑非完全列舉式之立法，限制效果太強，較不討喜。許多會員國也指出，他們並非一定反對以正面表列列出合法目的之清單，只是懷疑是否有可能以正面列舉的方式完成全部的工作，因為即使要完成一個較小範圍的清單，要取得共識也都是相當困難的大工程。一個會員國提出以國際標準的方式來列清單，其主張雖然國際標準在服務上的使用並不廣泛，但亦有所助益。另外，幾個會員國則認為，僅有各會員國的政府才能決定「合法目的」為何。

在各國被詢問對表列的功能有何看法，以及是否需要以一必要性測試標準來檢視該合法目的之清單時。多數會員國認為會潛在地限制各國行使其自治權；一些會員國詢問 GATS 第六條第四項在規範上是否已足夠？一些會員不希望以清單作為法律上之限制，認為應提供會員國管制上的準則來代替清單的表列。一會員國提出，在敏感的爭點上，會員國不應該過於專注於正面合法目

的清單的羅列。其他的會員國亦指出，根據 GATS 的前言，各會員國國家政策目標的應受到尊重，應該不需再作進一步釐清。幾個會員國指出，爭端解決機制之上訴機構，至今尚未接受過直接對一國政府訂立之「法律」本身之控訴。

幾個會員國認為應增加對既有的 GATS 第十四條規定討論。一會員國也提出，GATS 第六條四項的規範是會員國的義務，而 GATS 第十四條是會員國 GATS 義務之一般性例外規定。相對的，幾個會員國提出，「特定規範」的制定應優先進行，而「合法目的」的清單應置於後。然而，其他會員國都反對此意見。另外，會員國是否可能以及是否必要發展水平或部門別的合法目的清單之議題，普遍地被認為屬於談判上之重要爭點。

7. 必要性測試的標準

「最少的貿易限制」、「不比必要所需的更限制貿易」、「比例原則 (proportionality)」以及「不比必要所需的更煩重」可能如何定義？它們各自的貿易與法律意涵為何？以及其他 WTO 協定是如何闡釋？

數個會員國指出，他們已開始對各國不同之術語，進行分析。一會員國詢問，舉證責任應如何根據必要性做分配。其他會員國對此亦表示關切，因為工作小組嘗試為某些超過服務貿易範圍措施之必要性測試標準制定規定，但這些超過服務領域的認定標準，實際上應是由爭端解決小組或上訴機關來認定。許多會員國，詢問此必要性測試標準的目的為何，並希望可以舉例說明，闡明此標準究竟是一種規範還是給予會員國管制上之指導。

一會員國提出『比例原則』的概念，有助於衡量貿易影響之效果。一會員國指出，許多會員國的國內法中都有比例原則的概念，而工作小組應給予必要性測試標準實質內涵，以建立實體的規範。數個會員國，對「比例原則」概念的適用表示關切，特別是對於認定上無法套用比例原則的措施。一會員國認為，在為必要性測試引進新的標準時，應特別小心。另一會員指出，此比例原則之概念似乎較為主觀。

一會員提出，必要性測試在性質上應屬於水平適用的，以便確保各部門之連結，可能的話才針對個別部門做額外的規定。該

具可能性才為之的意見，獲得另外一會員國認同。然而，另一會員卻認為是否對個別部門的必要性作測試規定，應小心考慮。

會員指出，在必要性測試限制會員國行使其自治權之爭議，GATS 前言已明文的規定，無須質疑。同時，在 GATS 第六條四項與第十九條，亦規範會員國的管制措施，不應造成不必要的貿易限制，致力於自由貿易之目標。各國管制的自治權，當然仍保留予各會員國，會員國仍得自由地依其國內環境，追求其預定之政策目標，僅係亦應考慮 GATS 的承諾。

秘書處被詢問，在 WTO 裡過去是否有必要性測試等相關之法律資料可參考。秘書處指出一九九八年十月二十六日貿易與環境委員會發生之爭議，WT/CTE/W/53/Rev.1 文件可予各會員國參考，會員國在檢閱後，可決定使否要求秘書處做額外的研究。幾個會員國，要求提供 EC 關於比例標準的法律意見；他會員國則回應，法律上之資可在 CELEX 資料庫取得。

GATS 第六條第四項之文義，「限制」與「增加負擔」是否有差異的問題，在會議中被提起。秘書處回答，兩者並不相同，一個措施可能超過必要性之負擔，但並非即造成貿易限制，反之亦同。

8. 必要性測試的「第三面」(third aspect)

「第三面」，即只有當會員國已沒有其他對貿易限制效果較少的措施可以採行以達到相同的政策目標時，該有貿易限制效果的措施才可被視為是「必要」這樣的概念，應被加入目前會計部門所含之必要性測試之內嗎？

有會員國認為因素可以被納入必要性測試之標準內，但亦有其他國家反對，認為所有的服務部門若都要考慮「第三面」(third aspect) 之因素，將會造成十分巨大的負擔。部分會員國對「第三面」(third aspect) 之定義仍不清楚，因此秘書處對此疑問作出答覆，認為就是一種對於不同規範措施之選擇應如何評價之檢驗方式。

三、透明化

9. 規章之定義

是否有必要定義規章？貨（商）品部門所發現的區分，即強制性規章及自願性標準，是否在服務方面亦有其適用？

一會員國建議透明化規範應進一步釐清，而立法程序被視為一種應進行「事先評論」之規章，故並不在工作小組考慮的範圍。其他會員國亦同意此意見，但認為規章已包含在 GATS 第二十八條定義的措施範圍內，似乎不需要新的定義。一會員國則表示，對措施命令之定義相當清楚，但它應屬於 GATS 第六條四項「任何必要規範」(Any necessary discipline) 的範圍。一會員國表示，目前談論定義還太早，若會員國的目標設定在對全部措施設定一廣義的透明化規範，會員國目前所提的意見目光過窄。

許多會員國認為，設立準則來對各國之措施作規範是不恰當的，同理，對各國國內規章亦是如此。一會員國建議，在這樣的例子，會員國實際上可考慮，以承諾表額外承諾的方式代替以準則檢視國內措施。他會員國則提出，在對特定國內規章之規範上應保留一些必要的彈性。另一會員國認為應注意到會員國間不同的現實狀況與法律制度，並認為應考慮到現實需要的問題，以及認為應集中焦點在制定可適用於各方面的規範。

一會員國提出，應考慮在 GATS 下國內規章之定義是否與 TBT 規章或其他之 WTO 協定相同，而通知程序是否僅適用於不存在國際標準的領域。一會員國建議，工作小組可以建構一個透明化之最低標準，並制定一個每年檢討的程序。其他會員詢問該最低標準是否應由爭端解決機制來檢視。

一些會員國認為，透明化的要求應集中在對各國中央之法規的要求，其他會員並不同意此意見並主張，大部分之限制實際上都發生在次級政府的層級。許多會員表示，聯邦、次聯邦措施的爭議，應屬於一般性爭議 (General Issues)，而由工作小組來處理。幾個會員國主張，規範應含括所有行政層級，包括次級政府。一會員國提醒各會員國，GATS 的範圍應包括所有行政層級之措施。

10. 透明化目標

進一步透明化條款的目標可能是什麼？透明化條款應針對誰來設計：服務提供者、服務消費者、政府、或就是所有可能相關的人？現有的 TBT 及 SPS 透明化規定可適用於服務貿易到何種程度？

許多國家警告各國應注意進一步透明化的義務，而透明化的利益與進一步透明化的成本都應同時仔細考慮，並認為該討論涉及行政負擔的問題。一會員國指出，在透明化條款下，不應允許雙重之通知標準(例如在不同層級之政府間)。

對於透明化成本與利益之回應，一國家指出透明化使消費者與公司受益最多，透明化會創造具有穩定可預見性之消費環境，以及更透明化的經商方式，對政府促進國外市場開放亦有幫助。其並指出透明化雖需要花費，尤其對次級政府而言，但是可以藉由網路與其他科技設施之使用以減少這些花費。

一會員國指出，對於透明化條款之討論仍然不夠，包括建立通則性之透明化原則，而涵括會計準則。其他會員國指出，透明化之重要性在 GATS 第六條第四項(a)已被明顯指出，而且 GATS 第六條第四項之規定，亦可得出需建立額外的透明化條款。部分會員贊成透明化最重要的部分就是增加法規可預見性，因此，透明化原則用意係針對服務提供者，而非其他會員國政府，但須強調並無增加現有之通知程序之意。然而，有部分會員認為 GATS 第三條之要求已經十分充足，這裡無須再有新的措施。

11. 事先評論 (prior comment) 條款

允許對新的規章草案事先評論是否有憲法上之窒礙？是否有任何規章，若有，又是何種規章不應適用事先評論條款？事先評論條款是否在地方政府與中央政府同時執行？

許多國家反對建立任何的事先評論條款，他們認為這屬於一種不必要的負擔，尤其是對次級政府而言。一會員國提醒大家 OECD 已經為這個爭議準備了一份文件。另一會員國則認為事先評論條款與必要性條款相似，並認為會員國應對於這兩種選擇作行政負擔之比較與檢驗。另一會員國則提出疑問，哪些是事先評論條款應被討論，以及在多邊架構下事先評論條款應如何運作？

部分會員國指出，事先評論條款屬於國家立法程序之規定，

在該會員國國內的法體系下，並不允許之。然而許多政府的確以此方式來改善其政府公權力實施之方式。一會員國指出在商品貿易部分，所有 WTO 會員國皆已經承認事先評論程序了。另一會員國則提出會計準則之「最大努力原則 (best endeavours clause)」，並認為應可適用於此。其他的會員國則認為對於規章之定義與事先評論條款應再被仔細的討論。

12. 與事先評論條款有關之通知

為了徵詢評論、意見的目的，在政府公報上刊登通知是否已足夠？或尚需通知 WTO？

一會員國認為在政府公報上刊登是屬於最低的要求，鼓勵盡量在網路上公開，但是認為無需通知 WTO。至於其他會員國，如同事先評論條款之陳述，反對一切事先評論條款之建立。

13. 現有通知規範之符合

GATS 是否需要進一步的規範以確保符合目前的 GATS 通知要求？

部分國家指出在 GATS 第三條之通知要求並未被重視，而認為有需要去加強這方面的規範。但是其他的國家反對，認為現有的通知規範，會員國履行上已有困難。一國家指出部分會員國似乎對於 GATS 第六條之透明化標準與 GATS 第三條搞混了。

14. 透明化的適當水準

如何確認透明化的適當程度及限制，亦即需要多少的透明化？是否有成本利益分析法 (cost-benefit analyses) 之適用，特別在通知方面。

一國家詢問 OECD 是否已有對法規透明化之成本利益作分析？秘書處回答，目前雖然沒有確切之成本利益之分析作出，但是部分資訊對於個別國家之研究仍屬於可利用的。

四、同等性 (Equivalence)

15. 同等性的角色

會員國是否相信同等性的概念與 GATS 第六條四項的水平規範發展有關？

主席認為，專業服務上已提供充分之資料，證明一般性規範的發展是具有可能性的，在該領域之資料可協助一般性規範之發展。一會員國表示，現有的 GATS 第七條規範，若適用恰當，應能對各國資格要求透過相互認許達到整合的目的。因此不應該增加新的限制。另外，很高興見到早期會員國參考相互認許協定的準則(MRA guideline)，來發展專業服務之自由化。一會員主張，除非會員國特別以 GATS 第七條去爭執，否則規範效果有限；相互認許協定的準則對會計部門之談判有很大的貢獻。

一會員提出，外國專業服務之資格標準，是否須要符合同等性之要件，未來應進一步討論是否該額外的要件，會造成比必要的程度更多的行政負擔。其他會員國也指出，同等性的概念已反映在會計服務的規範上。

五、國際標準

16. 國際標準之角色

會員國是否相信國際標準與 GATS 六條四項的水平規範發展有關？

主席認為有許多資訊於專業服務時已被充分討論，應該有助於國內規章工作小組的工作，來發展水平規範。值得注意的是許多會員國的文件，在討論國際標準時，都提及同一個國際組織-國際建築師聯盟 (International Union of Architects)。部分會員國指出，問題就在於服務的標準尚未有任何標準化出現。有一會員國指出，其國內某些專業協會認為開發中國家並不具備資格來參與建立國際服務標準。

第三節 專業服務一般性規範

如本章一開始時所述，國內規章工作小組之前身為原來之專業服務工作小組。原專業服務工作小組之任務，包括依『關於會計部門規範之決議』

(S/L/63) 第二段所要求者，發展專業服務之一般規範¹³，亦被國內規章工作小組所承受。於專業服務工作小組時代，產生了「會計部門國內規章規範」，國內規章工作小組欲以此為基礎，嘗試是否得將此「會計部門國內規章」適用到其他專業服務，以產生專業服務之一般規範。工作小組從兩方面來進行此任務：

國內規章工作小組一方面透過各會員國在自願性基礎上，諮詢其國內專業服務團體，「會計部門國內規章規範」適用於其所屬服務部門別之可能性與適當性。但由於此屬於自願性質之問卷，因此僅回收十四份問卷，其中三份：澳洲、美國與烏拉圭所回覆之書面之性質，甚至是屬於非正式文件，即表示其仍保留更改的權力。其餘回覆問卷的國家有加拿大、歐盟、香港、日本、韓國、墨西哥、波蘭、瑞士與泰國。

各國所諮詢之專業服務不盡相同，在回收之問卷中，包含的專業服務大致上包含如下：

Professions consulted (i.e. number of Members consulting)

- Actuary 精算師(1)
- Architecture 建築師(10)
- Consulting 顧問服務(1)
- Engineering 工程師(9)
- Legal 法律服務(8)
- Landscape architecture 景觀建築服務 (1)
- Medical and dental 醫療服務與牙醫 (7)
- Midwives, nurses, physiotherapists and paramedical 助產士、物理治療師醫療助理人員(6)
- Notary 公證人 (2)
- Patent agents 專利經紀代理人 (2)
- Pharmaceutical 藥師 (1)
- Real estate 不動產經紀人 (2)
- Surveying 丈量人員 (4)
- Taxation 稅務人員 (4)
- Urban planning 都市計畫師 (2)
- University professionals 大學專業人員 (1)
- Veterinary 獸醫師 (6)

秘書處根據各國回報的情形，製作了一份分析表 (Synthesis of Results

¹³ *Id.*

to Date of the Domestic Consultations in Professional Services, Job 7667, 29 November 2000, the fifth draft is dated 27 November 2001.)，至今已第五版，雖然回應都相當正面，但數量實在很有限，是以有會員國以為在這種情形，根本無法用來作為決議的依據。

此部分工作的另一面是向國際相關組織洽詢「會計部門國內規章規範」適用於各該專業服務部門的可能。在為此問題前，先得決定得洽商之國際組織。秘書處基本上是以第六條第五項之註腳五為定義：指其會籍開放給至少所有 WTO 會員。此點對我國相當重要，由於我國在國際間之特殊處境，甚難參與政府間之國際組織，至於非政府之國際組織，有些亦因中國大陸的打壓，而在參與時遭遇到相當阻撓，但國內規章規範之發展既將參考國際標準，我國若無法在國際組織制訂標準的過程中參與，對未來遵行國內規章規範，自有相當不利。現在秘書處應國內規章工作小組之要求，彙整各會員國之意見所擬具未來將向其洽商會計服務規範是否可適用於其所屬專業服務之國際組織清單 (JOB(01)/98, 即 JOB 2139/Rev. 5, 28 June 2001) 已是第五修正版，所臚列的雖均為非政府組織 (包含一般性，如 ISO、UMPL，以及法律服務、會計師以外之其他會計服務、建築服務、工程服務、都市規劃及景觀建築服務、醫療及牙醫服務、獸醫服務、以及助產士、護士、精神醫療及醫療輔助人員等相關專業人員組織)¹⁴，但為避免影響我國業者權益，仍應積極向國內相關機關 (包括外交部及各主管機關) 及業者團體查證該等組織是否有排除我參加之情事，以便於該清單定稿前，預為因應。同時與國內相關機關及團體諮詢時亦可進一步了解是否有任何國際組織應予納入，以便作為我國提建議之參考。

¹⁴ WHO 之類的政府間組織，雖有國家，如泰國建議，但未被列入。區域性組織亦被排除。

第六章 國內因應措施——以談判工作之組織與分工為中心

第二章所臚列的議題，已於第三章至第五章，分別依市場開放談判與水平議題談判介紹完畢。相較於水平議題，除了緊急防衛機制的談判外，市場開放談判其實面臨了較大的時間壓力。依照本次都哈部長會議決議，若我國欲請求他國開放服務市場，則需於明年（二〇〇二年）六月底前，對有關國提出要求清單；此外，無論我國是否提出要求清單，後年三月底前，我國均需對所有向我國提出要求者，提出回應清單。

在這樣高度的時間壓力下，需要準備的工作其實千頭萬緒，應如何因應，實為目前當務之急，故本章即以談判工作之組織與分工進行探討。

第一節 統籌機關之功能

由十二大類服務（W/120）的內容來看，其涵蓋之廣，在各國均是橫跨多個單位，如商業、郵政、電信、教育、環保、教育與交通等等。各個服務業的主管機關卻不見得均有涉外事務的談判經驗，或者在編制上有配合的機制。是以本研究所接觸到的幾個重要貿易對手國，其在服務貿易談判的分工上，無論是否設有類似美國貿易談判代署的機關，均會有一統籌單位，該統籌單位不只是消極地做為對外的窗口，更積極地挑起所有服務貿易談判的重責大任，包括對外的諮商及對內的溝通。

事實上，由於各國的特定承諾均需載入承諾表，而每一個特定承諾表均具有單一不可分的特性，因為承諾表中的某些記載適用於所有特定部門，如水平承諾；某些記載間又會有相當關聯，如各個專業服務的承諾、各個金融服務的承諾、視聽與電信服務的記載等，若無統籌單位，協調各個單位立場，卻讓各個服務業的主管機關各行其是，則其承諾表不免會有相互矛盾，或者出現漏洞的情形。

在我國入會過程中，對此種統籌單位的需求，早已能體會。除了對 GATT 的談判（商品貿易談判）設有跨部會的專案小組外，對 GATS 的談判也不例外。

我國為加入 GATT 所設的專案小組，上設有策略小組，¹專門處理跨

¹ WTO 於一九九五年元月一日成立後，與原 GATT 併存之過渡期至該年年底止，我國於

部會的專案小組無法解決，需要更高政策指示的問題，該小組的會議秘書工作由行政院經濟建設委員會（以下簡稱「經建會」）擔任。烏拉圭回合談判結束後，我國入會談判突然之間由原來的商品貿易擴大到服務貿易與智財權貿易，於是上述策略小組於民國八十二年十二月二十一日召開第十次委員會會議，決議開始進行服務貿易初始承諾表之草擬作業。又鑑於服務部門涵蓋範圍廣泛，我國並無單一之服務主管機關，而是分屬於不同的機關主管，因此該次會議亦決議由經建會負責協調相關單位進行是項工作。

經建會的組織條例，雖未明訂上述工作的職掌，但基於上述行政院的命令，亦已推動入會服務貿易談判相當有年。從經建會過去所肩負的重大任務來看，無論是亞太營運中心的建立，法制再造或法規鬆綁均與上述之服務貿易統籌工作有相輔相成之效；而未來推動知識經濟的工作，也與服務市場的發達關係密切。若從工作成效來看，無論是在入會服務貿易談判工作之推動，或者是在其他國際組織的服務貿易議題之參與，經建會均有良好的表現，更為國家累積了許多寶貴的經驗。

一、服務貿易發展之整體政策擬定

服務貿易與其他產業部門相仿，應有一整體的政策，其實在亞太經合會活動的參與中，有關個別行動計畫（IAP）之填寫，就有一欄為國家整體之服務貿易政策。

或許有人認為服務既分跨不同主管機關，則非常可能有的主管機關政策積極開放、有的卻又消極保守，如何可能有整體政策的可能？其實這是完全忽略政府為一體的概念，而陷入本位主義的迷思中。幾個主要的貿易對手國，對其服務貿易的發展，均有整體的看法，對外並不會呈現有個別主管機關的本位立場。

事實上，以 GATS 的運作來看，對於特定部門特定承諾的撤回所導致的補償協議，有可能是以其他部門或次部門之進一步開放為內容。同樣地，在為雙邊談判時，對手國也是以我國整體開放的情形來評估對其所具之經濟價值，是以任何一部門的本位立場，均有可能導致他部門為更大的開放以為交換（若是該二部門的市場開放利益具有可替代性的話），若要避免

該年十二月一日致函 WTO 秘書長，申請將我國 GATT 入會案依 WTO 協定第十二條之規定改為申請加入 WTO 入會案，WTO 秘書長於當月八日復函我國，正式將我 GATT 入會案更名為 WTO 入會案，為加入 GATT 所設之專案小組及策略小組，也因而有了更名之需。鑑於我國參與 APEC 後，上述專案小組及策略小組的任務已不僅限於 GATT 或 WTO，故決定分別更名為「我國參與國際經貿事務」策略小組及專案小組，以求名實相符，並經行政院於民國八十五年核定在案。

這樣的不公平現象，整體立場就極為重要。

更重要的是服務部門中有不少部門之發展對國家整體經濟利益有著舉足輕重的功能，如金融、電信、運輸服務等，對這些關鍵部門的發展，那一個國家沒有整體的政策？若允許個別機關單純地以保護業者之狹隘立場出發，對國家整體利益戕害甚大。擔任統籌單位者，自應擬定整體的服務貿易發展政策以利於國家經濟的整體發展。

二、 協調相關服務主管機關

雖然統籌單位需負責國家的整體服務貿易發展政策，將該政策在各個服務部門之主管機關間貫徹，卻需要相當的協調工作。因為一個國家儘管有整體的服務貿易發展政策，但對於特定服務部門，勢必需要一些微調的工作，譬如因為各部門的競爭力差異，可能會有發展進程上的差異。當一個國家以自由化為其整體的服務貿易政策時，對於各個部門的自由化時程與程度均會因相配合措施的不同，而產生程度上的差異，以及優先順序上的不同。

這些微調，均應透過對內的溝通，而形成共同對外立場。對內的溝通不僅是針對相關服務主管機關，亦包括各有關之服務業團體。與業者之溝通，究竟是統籌機關自行為之，抑或是與各相關主管機關一同為之，雖沒有絕對的規則，但根據各 WTO 相關會員國之實戰經驗，對於市場開放之談判，由統籌機關自行與業者溝通，往往可收事半功倍之效，特別是在要求他國開放市場時；不過，若是在回應他國之要求，則有必要與其他主管機關共同為之，蓋會影響到他機關對業者之管理。由於對外開拓市場之談判，統籌機關可與業者直接溝通，業者當然也可逕向統籌機關反映其於對外貿易時所遭遇之他國貿易障礙，以增加資訊蒐集之效率。

此外，相關服務主管機關畢竟是實際負責各該服務管理的機關，而影響服務貿易最甚者，不僅是市場開放之限制，或是國民待遇之限制，繁多的國內規章，往往扮演更重要的角色。是以統籌單位擬定大的政策方向，推動對外談判後，對於談判結果之履行，負有督導之責，因此對於各個機關可能影響服務貿易的措施，均應注意，並協調改進，以符對外承諾。

三、 經驗的傳承及人員的訓練

服務貿易所牽涉的議題之繁雜及專業，由前述數章的說明，應不難了解。欲培育能獨當一面的服務貿易談判人才，均需相當的時間與訓練，因此經驗傳承的工作及未來新血的培育，今天不做，明天就會後悔。此外，統籌單位內現有人員及其他各服務相關主管機關的有關人員在這方面的在

訓職訓練，更是重要。

由以下的水平及特定部門議題的因應措施中，可看到負責服務貿易談判人員所需的能力甚高，不僅需對國際規範熟稔，亦需有相當的語文掌握能力，對外談判、對內溝通之技巧，均能有賴實戰經驗的累積，適當的有系統訓練更可收事半功倍之效。

第二節 統籌機關的組織因應

統籌單位肩負上述三大功能，責任不可謂不重；再從以下對於部門別議題、水平議題因應措施的探討，更可發現在短期的未來，因 WTO 新回合服務貿易談判會驟增龐大的業務量，故其無論在人力的配置上、經費的編列上均應預作因應，否則在談判的過程必會出現無法彌補的空洞，進而影響國家利益，尤有甚者，可能有負當初積極申請加入 WTO 的初衷，以及多年來為入會所做的努力。

一、經費的編列

參與國際經貿事務，出國的預算為絕對省不了的花費。以本年最後一次理事會會議中，日本之發言可做為註腳：由於主席擔心不能在明年三月前完成其預計的進度，因而有加開臨時會議的提案（其實明年已排有五次正式會議，每次均長達二週），在不少開發中國家限於人力資源，紛紛發言反對之際，日本代表卻輕鬆地表示其沒有特定的立場，只不過其從日本過來約需十餘小時，故請事先通知，日本才可配合。日本從東京來的代表團一向聲勢浩大，採取人海戰術，輪番上陣，雖然每加開一場臨時會議均會導致出席費用之增加，耗費不貲，但顯然沒有因此降低日本參與度。

再以韓國為例，其出席人數雖不能與日本比擬，但絕對也不在少數，除了統籌協調單位之官員外，特定別門別議題的負責官員，起碼都在五人以上，每次亦有研究學者同行，由於該學者曾在 APEC 場合代表韓國發表論文，故特別向其相關官員詢問該學者專家的角色，韓國表示這是濟機關內部人力調度所產生空窗的救濟機制，因為機關人員輪調為常態，一旦交接，難免會有一段時間需要適應，唯拜這群外部研究學者專家之賜，由於彼等每次會議皆與，非常了解議題，故可適時協助新接手人員進入狀況，確保韓國的參與不會出現青黃不接或立場前後不一致的情形。這樣的經驗在下述人力配置的安排上，或可做為參考，不過亦可證明韓國在這方面經費編列的規劃。

二、人力的配置

由於上述對內溝通協調，對外諮商談判的任務，統籌單位專責負責服務貿易談判的人員編制需有相當規模。對內溝通協調任務的人員需求，較難評估，應視前述三大功能的發揮，以及一般正常公務機關人員業務量的合理負擔為基準，仔細計算；至於專責負責對外談判的人員編制，則可參考上述日、韓的做法。

過去我國對於服務貿易理事會的會議，原則下僅派壹員，未來入會後，這樣的人力配置，顯然不足。先不論服務貿易理事會相關機構之非正式會議，凡是正式會議，若每次我方只能派員壹名，則經驗的傳承、新血的培育是絕對辦不到的，就算不在乎長期所面臨的人才匱乏；明年當要求與回應談判程序揭開序幕之際，可以想見大部分的諮商一定是利用在日內瓦集會的機會進行，屆時壹名人員的出國編制亦絕對無法負擔又要出席會議，又要兼顧談判的職責。

再退一步想，就算一開始我國沒收到要求清單，也沒提出要求清單，難道成為 WTO 會員後，還要繼續在會議中沈默不語，對任何事情都沒有立場或主張嗎？如果仔細檢視各國之提案，不難發現雖然已要進入特定承諾談判階段，開發中國家這時仍然努力追趕，陸續提出各種談判規劃提案，身為全球貿易量第十四位的國家，若表現尚不如這些國家，那麼在國際組織中被邊緣化，恐怕也就是咎由自取。若要積極發言，除了事先已準備好的一些基本立場書面外，臨場的反應也相當重要，在這種情況下，如果只有壹位同仁，亦絕對無法同時兼顧積極發言並隨時記錄其他會員的發言重點。

是以在人員的編制，應能允許每年五次以上的會議中，每次可由二名以上人員出席的規模；若有實際談判，因為尚有談判對案研擬、談判過程記要與國內有關單位及時聯繫等工作，則起碼應編列員額三名以上。這是目前最立即且迫切的對外談判人員編制規模。

第三節 部門別議題之因應

第二章在介紹特定承諾之談判進展時，提及具部門別特質之提案，累積至今已上百件，對於這些提案或意見，國內相關主管機關是否已對之進行研議，不無疑問。

某些提案，所涉主管機關不只一個，如香港所提之「後勤及相關服務」

包含了各種運輸及物流服務，姑不論是否尚涉交通部以外之單位，單是交通部之內部單位即有數個可能與此項服務有關，這些單位是否均已知悉此項提案？對該內容是否皆明瞭？是否有向提案國詢問之必要？同時，各有關單位間是否已進行協調？以上之答案，若皆是肯定的，則相關單位是否已協商出對應之立場？均值得探討。

其次，某些提案所涉主管機關，在過去入會過程中較少參與，以致對服務貿易總協定較為陌生，如與能源服務有關之經濟部能源委員會，是否可期待其主動發現這些提案的存在，不無疑問。

其實這些提案文件均非限閱文件，在 WTO 網站上均可方便取得，而且如第二章所述，服務貿易理事會已對這些提案進行了二次不同形式之探討。這些會議之進展，藉著經濟建設委員會之出國報告，理論上，有關單位亦應有機會得以了解，但是，由於這些報告，包含附件在內，均在數百頁之譜，再加上幾乎每二個月即有一冊，各個單位是否有能力消化，不無疑問。或有以為對於這些大部頭的報告，有關單位僅需研讀其中與其業務有涉之特定部門提案即可，故應不致於構成太大負擔，然而如何從這些厚厚的報告中找出屬於此有關單位應研議之部分，亦並非易事。對於未曾參與特別會議者，在欠缺導引的情況下，尤為困難。秘書處所彙整之關於各個提案之問答文件，雖有助於進一步了解提案內容，相關單位能夠主動發現其功用者，恐怕亦非多數。

若希望能充份動員各服務部門主管機關，積極展開特定承諾談判之準備工作，統籌單位在短期內，或可利用現有之專案小組下服務貿易工作分組之機制，密集召開跨部會的會議以追趕上落後的進度。為求會議效率，召開之規模不宜過大，以避免服務部門性質差異甚大者浪費過多的時間聆聽與己身部門無關之議題。如果可能，宜由統籌單位以專人負責各該部門之連繫，該專人應事先與相關單位進行初步了解，並提供充份的書面資料，以提高溝通效果。

具部門別特性之議題，與市場開放談判直接相關，重要性絕不亞於水平議題，此類提案之內容，多半是各國對特定部門之市場開放談判的期待與規劃，我國對此類提案究應如何因應，須視該特定部門在我國之競爭力及對整體經濟之貢獻而定，此種評估非本研究得以勝任，宜由各主管機關另行專案研究進行評估。

儘管如此，鑑於不少特定部門之市場開放有時同時涉及多個不同機關、有時又因相關機關在過去入會談判時較少參與而對 GATS 缺乏足夠了解，因此有必要參考其他國家做法，轉由服務貿易談判之統籌機關負責這

些特定部門之市場開放談判，否則恐將無法維護或爭取這些特定部門之利益。

實際的工作細目應包含下列數項：

一、充份掌握資訊、傳播資訊

統籌單位對於特定部門別談判提案的掌握與了解不應亞於該特定部門之主管機關，因為無論是協助特定部門主管機關填寫承諾表、或研擬要求／回應清單、或是向對手國為技術性質的詢問，均應對各特定部門有深入的了解。

由於各部門主管單位不見得均參加歷次會議，雖然統籌單位可以鼓勵參與，但無法強迫參加，唯有增加其了解議題的進展情形，使其意識到其所主管部門已面臨到多大的衝擊，方有可能提高彼等之參與度。

鑑於過去之出國報告未能充分發揮傳播資訊的功能，建議在服務貿易工作分工的小組架構下，每次出席會議返國後二週內召開簡報會議，給予全面性之介紹，並利用該次會議的機會，分配各單位應負責探討之部分；然後在下次會議召開前二至三週召開籌備會議，研擬各項議題立場。

除了機關間應提高資訊之流通外，將參與的程序對大眾，特別是業者透明化也十分重要，歷次會議召開完畢後，會議資料應儘快上網，同時加註必要的說明，以幫助一般大眾了解。在本次會議中，加拿大於最後臨時動議，希望主席能將最後對整個會議所為的簡短摘要儘速上網，蓋其國內民眾對服務貿易會議的進行非常關切。其實這與以下的第三點亦極有關聯。

二、貿易評估 (Trade Assessment)：

此項工作係應 GATS 第十九條談判而生，GATS 第十九條第三項規定談判準則及程序建立時應進行貿易評估。在服務貿易理事會特別會議中，主張此議題重要性者通常為開發中國家，用以平衡要求其開放市場的談判壓力（不少開發中國家認為除非評估的結果證明開發中國家的確受惠，否則不應要求其進一步開放市場）。

儘管有這樣的背景，貿易評估的用途其實不應被扭曲，無論是進一步自由化、或爭取對手國之市場開放，其可提供政府正確的政策選擇，以決定適當的部門別之開放，不少國家早已開始這樣的評估，無論是整體的抑

或部門別的，秘書處也應會員國之要求發展出一套評量表，是以統籌單位與個別部門主管單位皆應以之開始進行評量，儘管時間上已有所遲延，但總比從不為之來得好。

透過上述的評量，我們可得知哪個部門，我方應採取積極攻勢，哪個部門又應採取守勢，改採比較漸進式的開放。當然在為上述評量時，一定會發現統計數字不足或根本沒有的情況，也正是我國未來應努力克服者。唯有逐步建立良好的統計資料，時常地進行評估，我們方才能確定現在所採取之開放或不開放政策，是否有利國家整體經濟發展。由於此種評量包括水平及特定部門，是以協調單位應督促各個部門主管機關一同為之。

三、準備要求與回應清單

進入特定承諾談判時程後，最困難的工作大概是清單之草擬。由於過去入會近十年的洗練，對提回應清單之事，我方應已有相當經驗。依往例縱令各個部門別主管機關不積極應戰，經建會基於對各個機關主管業務的熟稔及立場的了解，大概均會預擬建議提案，經主管機關審視後無異議，即成為國家立場。

草擬要求清單，就困難許多了，絕非得以憑空捏造，而是需有非常紮實的苦工做基礎，包括花費大量的精力對貿易對手國進行研究，並透過業者取得相關資訊，了解業者最需要進入的市場。

在為 GOS 主席的末期，長期支持我國主事席位的紐西蘭同仁，竟在某次重要會議缺席，事後才得知其是因為正忙於與香港的自由貿易協定談判，其致歉之餘，亦坦承由於各種自由貿易協定談判此起彼落，致工作量大幅增加，長時間加班已成常態，不過其話鋒一轉，也表示慶幸進行了這些談判，因為現在 WTO 進行新回合的要求清單草擬時，其就可以減少不少工作負擔，因為不少該下的苦功已在談判自由貿易協定時完成了。聽後不禁凜然，擔心未來我們的工作將會如何爆增？

要向何國提出要求，提出何種要求，其實都不是隨便可以決定的。前述的貿易評量可以提供相當資訊；尋問業者的意見，亦是一種直接的方法，有時卻可能失之偏頗，若其對所謂的服務貿易了解有限時，其亦很難主張己身的權益，這與前面第一點傳播資訊透明化不無關聯，唯有業者對議題有相當了解時，才有辦法為相當參與，並進而貢獻相關資訊——亦即將其所面臨的障礙，有體系地轉告政府。

最後當然就是研讀各國承諾表，特別是將與其進行諮商者之承諾表，

以及其相關的服務貿易體制資料，此時，該國若已經做過貿易政策檢討，則該報告亦具極高參考價值。

以上的研究與草擬，若能發動所有相關單位一起來進行，工作上自可有效分擔，尤其在與各服務業團體進行溝通上，若由各該主管機關主持，效果自有不同，也欣見國內如電信主管單位已積極徵詢業者意見。²唯詢問數個 APEC 關係國的經驗，如上所述，其實是統籌單位，如紐、澳、韓之外交部，肩負大部分的清單草擬工作，換言之，極類似我國過去在回應他國請求時的做法，各部門的主管機關，僅在對外的總窗口擬好清單後，對之表示同意與否。當詢問與業者溝通的問題，是否也由此協調單位自行進行，而不需透過各部門主管機關，如前所述，這些國家的答案亦為肯定的。彼等表示，若不如此，以 GATS 的複雜程度，以及其他機關對 WTO 事務的鮮少參與，必然會延誤對外談判的時機，而國內大眾也均知悉該統籌機關為對外窗口，業者遇到問題也會逕行向之反映，故運作上雖然責任重大，但並無窒礙難行之處。

如果當國內各部門主管機關經過努力地灌輸與敦請，提不出任何的要求清單時，我方將如何？沒有要求清單，意謂過了明年六月三十日後，就是處於全面挨打的局面，負責協調的統籌機關若不願看到此危機，勢必得如上述幾個國家的做法一樣，一肩扛起。人力的配置、經費的編列上也需如上述，為適當配合。

四、草擬各種立場說帖

其實除了派員出席正式的會議外，由於服務貿易理事會下面的機構常會利用理事會開會之間的時間，加開非正式會議，故我國亦應積極參與這些非正式會議。參與這些非正式會議的國家數目較少，易於議事，且參加者對議題較關心，討論上比較容易聚焦，故許多關鍵性的決議，多尋求在非正式會議中通過後，再在後來的正式會議後報告採認。若我國希望變成核心國家，在議題上居主導地位，在此類非正式會議上亦應爭取發言。

以未來駐日內瓦的人員編制來看，似無服務貿易統籌單位的人員派駐，故與現狀應並無太大不同，須由經貿或外交同仁代為出席這些會議，由於彼等在有限的人力下，均需負責多個議題，故全然仰仗彼等在這些非正式會議中自動發言，並不切實際。為求能有效全面參與，國內應及時提

² 電信總局利用其下所設之「交通部 WTO 電信工作小組」之機制，結合產、官、學的參與，著手研議可能適合我國業者進入之市場。

供駐日內瓦同仁資訊，甚至說帖，以便其能於非正式會議上代為發表。說帖之草擬，應避免毫無立場的公文八股，參考他國文字，學習提出具有建設性的意見，並於他國相邀為共同立場時，及時回應，積極參與，才能提昇我國在會議中所受到之重視。

第四節 水平議題之因應

水平議題的討論，各國多由統籌服務貿易談判之機關擔綱，在我國應亦無例外，由服務貿易工作分工小組之召集單位，即經濟建設委員會總攬。但是這類的議題與各特定部門並非毫不相關，反而是與所有特定部門都有關，故應如何讓相關主管單位也知悉這些議題之發展，進而在其行政措施上為調整，至為重要。

此外，由於這些議題不少具有極濃厚的法律性質或專業需求，欲提出受到重視，影響議題發展方向的提案，往往需要蒐集相當的資料，進行深入之研究，然後再在短期內以英文撰寫成提案，以目前國內委外專案研究的方式，緩不濟急，但若是純然倚靠工作同仁自行完成，則工作的分配上一定得允許其有研究的時間，以及腦力激盪的對象。

職是之故，對水平議題之因應，建議如下：

一、建立長期研究追蹤機制

水平議題的發展並非一蹴可及，且由於其本身的法律性質與專業性質，以及可能涉及 GATS 條文的修改，附則的修訂，需要長期鑽研，深入研究。建議無論是在機關內或機關外，均應建立可長可久的機制。在此機制內，應有第一線參與談判者或出席會議者，始終保持資訊最新的狀態；此外亦應有研究人員，將所有資訊系統化，並透過腦力激盪，擬出能將議題發展導向有利於我國的方向的提案。該提案的方向、文詞亦應與第一線參與者進行溝通，以便能清楚表達複雜的概念。

上述的研究人員不一定需是學術機構或研究機構人員，同樣地，第一線參與者，也不見得非是機關內部人員。研究人員必須了解 WTO 的運作以及經貿外交的實務，以免擬出不符國際慣例之提案。若該研究人員屬於機關外人員，適時地使其得以參與會議，自可改善上述的弊端。若研究人員是機關內部人員其實更為理想，不足之處，再由學界透過對話或交流予以適度補充。

二、國內相關措施之檢討

如前所述，水平議題會影響所有特定服務部門，可是在討論時卻往往沒有特定服務部門的主管機關參與諮商。如何確保彼等之立場得以適時反應，以及所採行之措施不致於違反任何水平議題所達成之共識，應是協調機關之任務之一。

在第一節第一項所建立之會議機制，此處亦同樣可以利用，亦即於理事會後二週召開簡報會議時，一併將之前所有水平議題的討論（包括非正式會議）提出，以便讓各機關部門得以了解，而在下次理事會前二至三週所舉行之籌備會議中，則可提出協調機關欲於理事會中所提出之水平議題立場，以徵詢各該機關對之有無不同意見。

確保各該機關之施行措施不致有違水平議題的決議是比較困難的工作，幸而如果是新措施，根據現在服務貿易工作分工小組的決議，應該會通知經建會，蓋經建會為我國對外所設的查詢點，未來若另有統籌單位，則可改為該統籌單。若是舊的措施，則有關機關理應於上述會議時，就可能受到之衝擊，提醒統籌單位注意，如此一來，應不致使該水平議題朝對我不利的方向發展才是。

第七章 結論

鑑於我國於二〇〇二年正式成為世貿組織會員，而 WTO 新回合服務貿易談判也於都哈會議後更密集地進行（二〇〇二年六月底前，要求清單需提出；二〇〇三年三月底前，回應清單需提出；二〇〇五年前回合談判需完成），為了協助我國未來更積極地參與 WTO 服務貿易的各種議程，爭取國家的最大利益，本研究分別就特定承諾之談判，水平內建議題之談判以及我國應採之因應措施三大方面，進行探討，主要是在第三章至第六章的部分。

除了上述四大章外，第一章前言介紹研究目的、方法及架構，並從資訊蒐集之困難，總體性分析對細節之刻意省略，以及組織分工方面的建議係本於主觀的觀察等三點來說明研究之限制。第二章則是對新回合服務貿易談判做一綜述，也等於是第三章到第五章之導讀。包括了第一、特定承諾談判，第二、內建議題及其他技術性問題，與第三、檢討性質工作，如最惠國待遇豁免之檢討、空運之檢討以及電信費率瞭解書之檢討。

在特定承諾談判方面，第三章分別討論了該談判所依據的「談判準則與程序」，以及與承諾表修訂與填寫極有關的「承諾表之修正程序」和「承諾表填寫準則之修訂」；此外，亦說明現仍十分有爭議的「自發性自由化的處理」。

在水平內建議題方面，第四章分別說明了 GATS 規則工作小組在緊急防衛機制、政府採購以及補貼三大議題的進展，第五章則是概述國內規章工作小組在國內規章水平規範以及專業服務一般性規範兩方面的發展。

第六章對於我國因應措施的建議，則係以談判工作之組織與分工為中心。分別就統籌機關之功能、統籌機關的組織與因應、部門別議題／水平議題之因應等，提出可能可行之做法，主要是以地位相仿的 WTO 會員國做法為藍圖，並以目前國內已有的做法架構為經緯。

由於談判已迫在眉睫（要求清單之準備，已剩下不到六個月的時間），為避免影響國家權益，各相關單位宜立即展開相關的準備工作，並採行可能的因應措施，本研究希望可提供各有關單位在此因應過程中的參考。

參考文獻

1. WTO Document No.S/WPGR/M/21,7 May 1999.
2. WTO Document No.MTN.GNS/35,23 July 1990.
3. WTO Document No.MTN.GNS/W/120,10 July 1991.
4. WTO Document No.MTN.GNS/W/164,3 September 1993.
5. WTO Document No.S/C/W/37,10 June 1998.
6. WTO Document No.S/C/W/38,8 June 1998.
7. WTO Document No.S/C/W/39,12 June 1998.
8. WTO Document No.S/C/W/40,15 June 1998.
9. WTO Document No.S/C/W/43,6 July 1998.
10. WTO Document No.S/C/W/44,1 July 1998.
11. WTO Document No.S/C/W/45,14 July 1998.
12. WTO Document No.S/C/W/46,6 July 1998.
13. WTO Document No.S/C/W/47,9July,1998.
14. WTO Document No.S/C/W/49,23 September 1998.
15. WTO Document No.S/C/W/50,18 September 1998.
16. WTO Document No.S/C/W/51,23 September 1998.
17. WTO Document No.S/C/W/52,9 September 1998.
18. WTO Document No.S/C/W/59,5 November 1998.
19. WTO Document No.S/C/W/61,28 October 1998.
20. WTO Document No.S/C/W/62,16 November 1998.
21. WTO Document No.S/C/W/72,2 December 1998.
22. WTO Document No.S/C/W/74,8 December 1998.
23. WTO Document No.S/C/W/96,1 March 1999.
24. WTO Document No.S/C/W/97,1 March 1999.
25. WTO Document No.S/C/W/117,26 July 1999.
26. WTO Document No.S/C/W/125,21 September 1999.
27. WTO Document No.S/C/W/173,6 October 2000.
28. WTO Document No.S/C/W/196,20 September 2000.
29. WTO Document No.S/C/W/202,24 October 2001.
30. WTO Document No.S/C/W/204,30 November 2001.
31. WTO Document No.S/CSC/W/25,28 September 1999.
32. WTO Document No.S/CSC/W/27,18 May 2000.
33. WTO Document No.S/CSS/M/10,21 September 2001.
34. WTO Document No.S/CSS/W/42/Suppl.1,14 May 2001.
35. WTO Document No.S/CSS/W/43,19 January 2001.
36. WTO Document No.S/CSS/W/126,11 November 2001.
37. WTO Document No.S/L/38,28 May 1997.
38. WTO Document No.S/L/43,2 December 1997.
39. WTO Document No.S/L/63,15 December 1998.

40. WTO Document No.S/L/64,17 December 1998.
41. WTO Document No.S/L/70,28 April 1999.
42. WTO Document No.S/L/73,5 July 1999.
43. WTO Document No.S/L/79,20 October 1999.
44. WTO Document No.S/L/80,29 October 1999.
45. WTO Document No.S/L/83,18 April 2000.
46. WTO Document No.S/L/84,18 April 2000.
47. WTO Document No.S/L/90,1 December 2000.
48. WTO Document No.S/L/92,28 March 2001.
49. WTO Document No.S/L/93,29 March 2001.
50. WTO Document No.S/WPGR/M/1,29 August 1995.
51. WTO Document No.S/WPGR/M/2,14 November 1995.
52. WTO Document No.S/WPGR/M/3,21 December 1995.
53. WTO Document No.S/WPGR/M/4,19 March 1996.
54. WTO Document No.S/WPGR/M/5,13 May 1996.
55. WTO Document No.S/WPGR/M/6,22 July 1996.
56. WTO Document No.S/WPGR/M/7,19 September 1996.
57. WTO Document No.S/WPGR/M/8,13 December 1996.
58. WTO Document No.S/WPGR/M/9,7 March 1997.
59. WTO Document No.S/WPGR/M/10,1 May 1997.
60. WTO Document No.S/WPGR/M/11,30 June 1997.
61. WTO Document No.S/WPGR/M/12,3 September 1997.
62. WTO Document No.S/WPGR/M/13,19 November 1997.
63. WTO Document No.S/WPGR/M/14,2 December 1997.
64. WTO Document No.S/WPGR/M/15,27 February 1998.
65. WTO Document No.S/WPGR/M/16,10 June 1998.
66. WTO Document No.S/WPGR/M/17,31 July 1998.
67. WTO Document No.S/WPGR/M/18,13 November 1998.
68. WTO Document No.S/WPGR/M/19,21 January 1999.
69. WTO Document No.S/WPGR/M/20,17 March 1999.
70. WTO Document No.S/WPGR/M/21,7 May 1999.
71. WTO Document No.S/WPGR/M/22,15 June 1999.
72. WTO Document No.S/WPGR/M/23,6 July 1999.
73. WTO Document No.S/WPGR/M/24,8 September 1999.
74. WTO Document No.S/WPGR/M/25,2 November 1999.
75. WTO Document No.S/WPGR/M/26,20 April 2000.
76. WTO Document No.S/WPGR/M/27,6 June 2000.
77. WTO Document No.S/WPGR/M/28,4 August 2000.
78. WTO Document No.S/WPGR/M/29,9 October 2000.
79. WTO Document No.S/WPGR/M/30,22 December 2000.
80. WTO Document No.S/WPGR/M/31,6 April 2001.
81. WTO Document No.S/WPGR/M/32,17 May 2001.

82. WTO Document No.S/WPGR/M/33,10 July 2001.
83. WTO Document No.S/WPGR/W/1,6 July 1995.
84. WTO Document No.S/WPGR/W/9,6 March 1996.
85. WTO Document No.S/WPGR/W/11,2 April 1996.
86. WTO Document No.S/WPGR/W/16,5 February 1997.
87. WTO Document No.S/WPGR/W/17,13 March 1997.
88. WTO Document No.S/WPGR/W/20,7 July 1997.
89. WTO Document No.S/WPGR/W/25,26 January 1998.
90. WTO Document No.S/WPGR/W/25/Add.1,29 May 2000.
91. WTO Document No.S/WPGR/W/25/Add.2,12 December 2000.
92. WTO Document No.S/WPGR/W/26,10 February 1998.
93. WTO Document No.S/WPGR/W/29,31 March 1999.
94. WTO Document No.S/WPGR/W/30,14 March 2000.
95. WTO Document No.S/WPGR/W/31,16 March 2000.
96. WTO Document No.S/WPGR/W/36,20 September 2001.
97. WTO Document No.S/WPPS/W/9,11 September 1996.
98. WTO Document No.WT/GC/W/325,21 September 1999.
99. WTO Document No.WT/MIN (01)/DEC/1,20 November 2001.
100. WTO Printing JOB (01)/26,27 February 2001.
101. WTO Printing JOB (01)/34,5 March 2001.
102. WTO Printing JOB (01)/37,16 March 2001.
103. WTO Printing JOB (01)/45,5 April 2001.
104. WTO Printing JOB (01)/54,26 April 2001.
105. WTO Printing JOB (01)/63,3 May 2001.
106. WTO Printing JOB (01)/66,8 May 2001.
107. WTO Printing JOB (01)/74,17 May 2001.
108. WTO Printing JOB (01)/81,8 June 2001.
109. WTO Printing JOB (01)/92 (5067/Rev. 1),19 June 2001.
110. WTO Printing JOB (01)/98 (2139/Rev. 5),28 June 2001.
111. WTO Printing JOB (01)/105,2 July 2001.
112. WTO Printing JOB (01)/106,5 July 2001.
113. WTO Printing JOB (01)/107,5 July 2001.
114. WTO Printing JOB (01)/108,5 July 2001.
115. WTO Printing JOB (01)/122,7 August 2001.
116. WTO Printing JOB (01)/130,14 September 2000.
117. WTO Printing JOB (01)/143,24 September 2001.
118. WTO Printing JOB (01)/146,27 September 2001.
119. WTO Printing JOB (01)/148,28 September 2001.
120. WTO Printing JOB (01)/149,1 October 2001.
121. WTO Printing JOB (01)/159,22 November 2001.
122. WTO Printing Job No. 1921,27 March 2000.
123. WTO Printing Job No. 1979,29 March 2000.

124. WTO Printing Job No. 1979/Rev. 1 (6178),6 October 2000.
125. WTO Printing Job No. 2158,14 April 1999.
126. WTO Printing Job No. 2159,14 April 1999.
127. WTO Printing Job No. 2356,27 April 1999.
128. WTO Printing Job No. 3069,28 May 1999.
129. WTO Printing Job No. 3186,23 May 2000.
130. WTO Printing Job No. 3449,7 June 2000.
131. WTO Printing Job No. 3449/Add.1,27 June 2000.
132. WTO Printing Job No. 3449/Add.2,6 October 2000.
133. WTO Printing Job No. 4021,26 June 2000.
134. WTO Printing Job No. 4145,19 July 1999.
135. WTO Printing Job No. 4146,14 July 1999.
136. WTO Printing Job No. 4348,10 July 2000.
137. WTO Printing Job No. 4431,11 July 2000.
138. WTO Printing Job No. 4519/Rev.1,6 October 2000.
139. WTO Printing Job No. 4977,9 August 2000.
140. WTO Printing Job No. 5135,7 September 1999.
141. WTO Printing Job No. 5138,2 September 1999.
142. WTO Printing Job No. 5396,12 September 2000.
143. WTO Printing Job No. 5474,22 September 1999.
144. WTO Printing Job No. 5479,22 September 1999.
145. WTO Printing Job No. 5542,22 September 1999.
146. WTO Printing Job No. 5870,27 September 2000.
147. WTO Printing Job No. 6077,9 November 1998.
148. WTO Printing Job No. 6318,18 November 1998.
149. WTO Printing Job No. 6318/Add. 1,8 March 1999.
150. WTO Printing Job No. 6629,24 October 2000.
151. WTO Printing Job No. 6789,12 November 1999.
152. WTO Printing Job No. 6830,31 October 2000.
153. WTO Printing Job No. 6943,3 November 2000.
154. WTO Printing Job No. 7580,27 November 2000.
155. WTO Printing Job No. 7634,28 November 2000.
156. WTO Printing Job No. 7634/Add.1 (7688),30 November 2000.
157. WTO Printing Job No.7612,28 November 2000.
158. WTO Printing Job No.7667,29 November 2000.
159. WTO Printing Job No. 7775,30 November 2000.

附錄

GATS 特定承諾表填寫準則

**WORLD TRADE
ORGANIZATION**

S/L/92
28 March 2001

(01-1542)

Trade in Services

**GUIDELINES FOR THE SCHEDULING OF SPECIFIC COMMITMENTS
UNDER THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)**

Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	3
PART I : WHAT ITEMS SHOULD BE SCHEDULED?	3
A. LIMITATIONS ON MARKET ACCESS (ARTICLE XVI)	4
B. LIMITATIONS ON NATIONAL TREATMENT (ARTICLE XVII)	5
C. ADDITIONAL COMMITMENTS (ARTICLE XVIII)	7
D. EXCEPTIONS	7
E. SPECIFIC COMMITMENTS AND MFN EXEMPTIONS	7
PART II: HOW SHOULD ITEMS BE SCHEDULED?	7
A. HOW TO DESCRIBE COMMITTED SECTORS AND SUB-SECTORS	8
B. HOW TO TREAT THE MODES OF SUPPLY	8
1. Cross-border supply	9
2. Consumption abroad	9
3. Commercial Presence	10
4. Presence of natural persons	10
5. Relationship between modes of supply	10
C. HOW TO RECORD COMMITMENTS	10
1. Horizontal commitments	10
2. Sector-specific commitments	11
3. Levels of commitment	11
(a) Full commitment	12
(b) Commitment with limitations	12
(c) No commitment	12
(d) No commitment technically feasible	12
(e) Special cases	13
ANNEX 1 - SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS OF COUNTRY X	14
ANNEX 2 - LIST OF ATTACHED DOCUMENTS RELEVANT FOR SCHEDULING PURPOSES	15

GUIDELINES FOR THE SCHEDULING OF SPECIFIC COMMITMENTS UNDER THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)

Explanatory note¹

INTRODUCTION

1. This note is intended to assist in the preparation of offers, requests and national schedules of specific commitments. Its objective is to explain, in a concise manner, how specific commitments should be set out in schedules in order to achieve precision and clarity. It is based on the view that a common format for schedules as well as standardization of the terms used in schedules are necessary to ensure comparable and unambiguous commitments. The note cannot answer every question that might occur to persons responsible for scheduling specific commitments; it does attempt to answer those questions which are most likely to arise. The answers should not be considered as a legal interpretation of the GATS.

2. The GATS contains two sorts of provisions. The first are general obligations, some of which apply to all service sectors (e.g. MFN, transparency) and some only to scheduled specific commitments (e.g. Article XI: Payments and Transfers). The second are specific commitments which are negotiated undertakings particular to each GATS signatory. Specific commitments, upon the conclusion of negotiations, are to be recorded in national schedules which will be attached to, and form an integral part of, the GATS. By virtue of Article XX, every signatory must attach to the GATS its national schedule. This note addresses two main questions: what items should be entered on a schedule, and how should they be entered.

PART I : WHAT ITEMS SHOULD BE SCHEDULED?

3. Since schedules, including footnotes, headnotes and attachments, are a record of legal commitments, nothing should appear in them which a Member does not intend to be legally binding. A schedule contains the following main types of information: a clear description of the sector or sub-sector committed, limitations² to market access, limitations to national treatment, and additional commitments other than market access and national treatment. If a Member undertakes a commitment in a sector then it must indicate for each mode of supply that it binds in that sector:

- what limitations, if any, it maintains on market access;
- what limitations, if any, it maintains on national treatment; and
- what additional commitments, relating to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI and XVII, it may decide to undertake under Article XVIII.

¹ This document is the result of a revision exercise carried out in the Committee on Specific Commitments. The exercise was based on the two documents which were produced and circulated during the Uruguay Round negotiations: MTN.GNS/W/164, entitled Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note of 3 September 1993, and document MTN.GNS/W/164/Add.1, entitled Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note, Addendum of 30 November 1993. These guidelines shall be applicable as of the date of their adoption. It should be understood that schedules in force prior to the date of this document have been drafted according to MTN.GNS/W/164 and MTN.GNS/W/164/Add.1.

² The term "limitations" will be used throughout this note to refer to the "terms", "conditions", "limitations", and "qualifications" used in Articles XVI and XVII of the GATS.

4. Where commitments do not cover the entire national territory, the entry should describe the geographical scope of measures taken according to Article I:3(a)(i).

5. If attachments are used, clear reference should be made to the part of the schedules they refer to (i.e. definitions in the first column, market access commitments in the second column, national treatment commitments in the third column and additional commitments in the fourth column).

6. Exchange control restrictions are subject to the general disciplines of Articles XI (Payments and Transfers) and XII (Restrictions to Safeguard the Balance of Payments) of the GATS.

7. There is no requirement in the GATS to schedule a limitation to the effect that the cross-border movement of goods associated with the provision of a service may be subject to customs duties or other administrative charges. Such measures are subject to the disciplines of the GATT.

A. LIMITATIONS ON MARKET ACCESS (ARTICLE XVI)

8. A Member grants full market access in a given sector and mode of supply when it does not maintain in that sector and mode any of the types of measures listed in Article XVI. The measures listed comprise four types of quantitative restrictions (sub-paragraphs a-d), as well as limitations on forms of legal entity (sub-paragraph e) and on foreign equity participation (sub-paragraph f). The list is exhaustive and includes measures which may also be discriminatory according to the national treatment standard (Article XVII). In other words, all measures falling under any of the categories listed in Article XVI:2 must be scheduled, whether or not such measures are discriminatory according to the national treatment standard of Article XVII. The quantitative restrictions can be expressed numerically, or through the criteria specified in sub-paragraphs (a) to (d); these criteria do not relate to the quality of the service supplied, or to the ability of the supplier to supply the service (i.e. technical standards or qualification of the supplier).

9. With regard to market access limitations, such as numerical ceilings or economic needs tests, the entry should describe each measure concisely indicating the elements which make it inconsistent with Article XVI. Numerical ceilings should be expressed in defined quantities in either absolute numbers or percentages; regarding economic needs tests the entry should indicate the main criteria on which the test is based, e.g. if the authority to establish a facility is based on a population criterion, the criterion should be described concisely.

10. Approval procedures or licensing and qualification requirements, such as financial soundness or membership in a professional organization, are frequently stipulated as conditions to obtain a licence. If they are of a non-discriminatory nature, and therefore to be applied equally to nationals and foreigners, they should not be scheduled under Article XVII. Nor should they be scheduled under Article XVI as long as they do not contain any of the limitations specified in Article XVI. However, if such approval procedures or licensing and qualification requirements are discriminatory, they should be scheduled as national treatment limitations. If approval procedures or licensing and qualification requirements contain any of the limitations specified in Article XVI, they should be scheduled as market access limitations. It has been pointed out that in some schedules the granting of licences has been subject to review, possibly meaning they are granted on a discretionary basis. In such a case the right to supply the service is uncertain. Therefore such entries should be avoided unless the objective criteria on which such a review is based are precisely described.

11. It should be noted that the quantitative restrictions specified in sub-paragraphs (a) to (d) refer to maximum limitations. Minimum requirements such as those common to licensing criteria (e.g. minimum capital requirements for the establishment of a corporate entity) do not fall within the scope of Article XVI. If such a measure is discriminatory within the meaning of Article XVII and, if it cannot be justified as an exception, it should be scheduled as a limitation on national treatment. If such a measure is non-discriminatory, it is subject to the disciplines of Article VI:5. Where such a

measure does not conform to these disciplines, and if it cannot be justified as an exception, it must be brought into conformity with Article VI:5 and cannot be scheduled.

12. The following are examples of limitations on market access drawn from the schedules of specific commitments. In this regard, paragraph 39 on the scheduling of limitations is also relevant.

(a) Limitations on the number of service suppliers:

- Licence for a new restaurant based on an economic needs test.
- Annually established quotas for foreign medical practitioners.
- Government or privately owned monopoly for labour exchange agency services.
- Nationality requirements for suppliers of services (equivalent to zero quota).

(b) Limitations on the total value of transaction or assets:

- Foreign bank subsidiaries limited to x percent of total domestic assets of all banks.

(c) Limitations on the total number of service operations or quantity of service output:

- Restrictions on broadcasting time available for foreign films.

(d) Limitations on the total number of natural persons:

- Foreign labour should not exceed x percent and/or wages xy percent of total.

(e) Restrictions or requirements regarding type of legal entity or joint venture:

- Commercial presence excludes representative offices.
- Foreign companies required to establish subsidiaries.
- In sector x, commercial presence must take the form of a partnership.

(f) Limitations on the participation of foreign capital:

- Foreign equity ceiling of x percent for a particular form of commercial presence.

B. LIMITATIONS ON NATIONAL TREATMENT (ARTICLE XVII)

13. A Member grants full national treatment in a given sector and mode of supply when it accords in that sector and mode conditions of competition no less favourable to services or service suppliers of other Members than those accorded to its own like services and service suppliers. The national treatment standard does not require formally identical treatment of domestic and foreign suppliers: formally different measures can result in effective equality of treatment; conversely, formally identical measures can in some cases result in less favourable treatment of foreign suppliers (*de facto* discrimination). Thus, it should be borne in mind that limitations on national treatment cover cases of both *de facto* and *de jure* discrimination as shown in the following examples.

Examples of limitations on national treatment³

- (a) Domestic suppliers of audiovisual services are given preference in the allocation of frequencies for transmission within the national territory. (Such a measure discriminates explicitly on the basis of the origin of the service supplier and thus constitutes formal or *de jure* denial of national treatment.)
- (b) A measure stipulates that prior residency is required for the issuing of a licence to supply a service. (Although the measure does not formally distinguish service suppliers on the basis of national origin, it *de facto* offers less favourable treatment to foreign service suppliers because they are less likely to be able to meet a prior residency requirement than like service suppliers of national origin.)

It is useful to keep in mind that, unlike Article XVI, Article XVII does not contain an exhaustive listing of the types of measure which would constitute limitations on national treatment.

14. Regarding the need to schedule residency requirements, it should be decided on a case-by-case basis, and in relation to the activity concerned, which requirements (e.g. the need to live in the country as opposed to having a mailing address in the country) constitute a *de facto* national treatment restriction and therefore must be scheduled under Article XVII unless justifiable as an exception. If the residency requirement is not discriminatory, it would be subject to the disciplines of Article VI:5. If it is not consistent with these disciplines and if it cannot be justified as an exception, it must be brought into conformity with Article VI:5.
15. There is no obligation in the GATS which requires a Member to take measures outside its territorial jurisdiction. It therefore follows that the national treatment obligation in Article XVII does not require a Member to extend such treatment to a service supplier located in the territory of another Member.
16. Article XVII applies to subsidies in the same way that it applies to all other measures. Article XV (Subsidies) merely obliges Members to "enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines" to counter the distortive effects caused by subsidies and does not contain a definition of subsidy. Therefore, any subsidy which is a discriminatory measure within the meaning of Article XVII would have to be either scheduled as a limitation on national treatment or brought into conformity with that Article. Subsidies are also not excluded from the scope of Article II (MFN). In line with the paragraph above, a binding under Article XVII with respect to the granting of a subsidy does not require a Member to offer such a subsidy to a services supplier located in the territory of another Member.
17. Restrictions on the purchase, lease or use of real estate, connected with the supply of a service inscribed in a schedule, are national treatment limitations to the extent that different conditions apply to foreign services suppliers which alter the conditions of competition in favour of service suppliers of the Member compared to like service suppliers of any other Member.
18. A Member may wish to maintain measures which are inconsistent with both Articles XVI and XVII. Article XX:2 stipulates that such measures shall be inscribed in the column relating to Article XVI on market access. Thus, while there may be no limitation entered in the national treatment column, there may exist a discriminatory measure inconsistent with national treatment inscribed in the market access column. However, in accordance with Article XX:2, any discriminatory measure scheduled in the market access column is also to be regarded as scheduled under Article XVII and subject to the provisions of that Article. When measures inconsistent with both Articles XVI and XVII are inscribed in the column relating to Article XVI (as provided for in

³ More examples of frequently occurring national treatment restrictions are listed in Attachment 1.

Article XX:2), Members could indicate that this is the case (e.g. by stating "also limits national treatment" in the market access column).

C. ADDITIONAL COMMITMENTS (ARTICLE XVIII)

19. A Member may, in a given sector, make commitments with respect to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI and XVII. Such commitments can include, but are not limited to, undertakings with respect to qualifications, technical standards, licensing requirements or procedures, and other domestic regulations that are consistent with Article VI. Additional commitments are expressed in the form of undertakings, not limitations. In the schedule, the Additional Commitments column would only include entries where specific commitments are being undertaken, and need not include those modes of supply where there are no commitments undertaken or any entries at all where no Article XVIII undertakings are made.

D. EXCEPTIONS

20. All measures falling under Article XIV (General Exceptions) are excepted from all obligations and commitments under the Agreement, and therefore should not be scheduled. Clearly, such exceptions cannot be negotiated under Part III of the Agreement. Likewise, any prudential measure taken in accordance with paragraph 2(a) of the Annex on Financial Services constitutes an exception to the Agreement and should not be scheduled. Notwithstanding any other provisions of the Agreement, a Member shall not be prevented from taking measures for prudential reasons in accordance with paragraph 2(a) of the Annex on Financial Services. Measures falling under Article XII (Restrictions to Safeguard the Balance of Payments) are also exceptions and should not be scheduled. Article XII provides for separate disciplines for such measures, including notification and consultation.

E. SPECIFIC COMMITMENTS AND MFN EXEMPTIONS

21. A Member taking a national treatment or a market access commitment in a sector must accord the stated minimum standard of treatment specified in its schedule to all other Members. The MFN obligation requires that the most favourable treatment actually accorded in all sectors, whether the subject of a commitment or not, must also be accorded to all other Members. Where an MFN exemption has been granted for a measure, a Member is free to deviate from its Article II obligations, but not from its Article XVI and Article XVII commitments. Therefore, in such cases, a Member may accord treatment in that sector more favourable than the minimum standard to some Members, as long as all other Members receive at least that minimum standard of market access and national treatment appearing in its schedule. In such cases, it is not possible for a Member to accord less favourable treatment to certain Members than that specified in its schedule (for example, on grounds of reciprocity or the lack of it).

PART II: HOW SHOULD ITEMS BE SCHEDULED?

22. Schedules record, for each sector, the legally enforceable commitments of each Member. It is therefore vital that schedules be clear, precise and based on a common format and terminology. This section describes how commitments should be entered in schedules. The main steps involved are:

- A. How to describe committed sectors and sub-sectors;
- B. How to treat the modes of supply;
- C. How to record commitments:
 1. Horizontal commitments;
 2. Sector-specific commitments;
 3. Levels of commitment.

A. HOW TO DESCRIBE COMMITTED SECTORS AND SUB-SECTORS

23. The legal nature of a schedule as well as the need to evaluate commitments, require the greatest possible degree of clarity in the description of each sector or sub-sector scheduled. In general the classification of sectors and sub-sectors should be based on the Secretariat's Services Sectoral Classification List.⁴ Each sector contained in the Secretariat list is identified by the corresponding Central Product Classification (CPC) number. Where it is necessary to refine further a sectoral classification, this should be done on the basis of the CPC or other internationally recognised classification (e.g. Financial Services Annex). A breakdown of the CPC, including explanatory notes for each sub-sector, is contained in the UN Provisional Central Product Classification.⁵

Example: A Member wishes to indicate an offer or commitment in the sub-sector of map-making services. In the Secretariat list, this service would fall under the general heading "Other Business Services" under "Related scientific and technical consulting services" (see item I.F.m). By consulting the CPC, map-making can be found under the corresponding CPC classification number 86754. In its offer/schedule, the Member would then enter the sub-sector under the "Other Business Services" section of its schedule as follows:

Map-making services (86754)

24. If a Member wishes to use its own sub-sectoral classification or definitions it should provide concordance with the CPC in the manner indicated in the above example. If this is not possible, it should give a sufficiently detailed definition to avoid any ambiguity as to the scope of the commitment.

25. It is understood that market access and national treatment commitments apply only to the sectors or sub-sectors inscribed in the schedule. They do not imply a right for the supplier of a committed service to supply uncommitted services which are inputs to the committed service.

B. HOW TO TREAT THE MODES OF SUPPLY

26. The four modes of supply listed in the schedules correspond to the scope of the GATS as set out in Article I:2. The modes are essentially defined on the basis of the origin of the service supplier and consumer, and the degree and type of territorial presence which they have at the moment the service is delivered.

⁴Document MTN.GNS/W/120, dated 10 July 1991.

⁵ Statistical Papers Series M No. 77, Provisional Central Product Classification, Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, New York, 1991.

MODES OF SUPPLY

Supplier Presence	Other Criteria	Mode
Service supplier <u>not present</u> within the territory of the Member	Service delivered <u>within</u> the territory of the Member, from the territory of another Member	CROSS-BORDER SUPPLY
	Service delivered <u>outside</u> the territory of the Member, in the territory of another Member, to a service consumer of the Member	CONSUMPTION ABROAD
Service supplier <u>present</u> within the territory of the Member	Service delivered within the territory of the Member, through the commercial presence of the supplier	COMMERCIAL PRESENCE
	Service delivered within the territory of the Member, with supplier present as a <u>natural</u> person	PRESENCE OF NATURAL PERSON

27. It is important to have a common understanding of what each mode covers. To this end, further examples and explanations are given below.

1. Cross-border supply

28. International transport, the supply of a service through telecommunications or mail, and services embodied in exported goods (i.e. services supplied in or by a **physical medium**, such as a computer diskette or drawings) are all examples of cross-border supply, since the service supplier is not present within the territory of the Member where the service is delivered.

2. Consumption abroad

29. This mode of supply is often referred to as "movement of the consumer". The essential feature of this mode is that the service is delivered outside the territory of the Member making the commitment. Often the actual movement of the consumer is necessary as in tourism services. However, activities such as ship repair abroad, where only the property of the consumer "moves", or is situated abroad, are also covered.

30. Whatever the mode of supply, obligations and commitments under the Agreement relate directly to the treatment of services and service suppliers. They only relate to service consumers insofar as services or service suppliers of other Members are affected. It should be noted that a Member may only be able to impose restrictive measures affecting its own consumers, not those of other Members, on activities taking place outside its jurisdiction.

31. Limitations in the schedule of a Member - if any - with respect to mode 2 on market access and/or on national treatment should only relate to measures affecting the consumers of that Member, and not to measures affecting consumers of another Member, in the territory of that Member.

3. Commercial Presence

32. This mode covers not only the presence of juridical persons in the strict legal sense, but also that of legal entities which share some of the same characteristics. It thus includes, *inter alia*, corporations, joint ventures, partnerships, representative offices and branches (see Definitions: Article XXVIII).

4. Presence of natural persons

33. This mode covers natural persons who are themselves service suppliers, as well as natural persons who are employees of service suppliers.

34. With respect to the fourth mode of supply, many participants have chosen to inscribe their bound commitments in the form of undertakings rather than in the form of market access limitations. In such cases the bound measures affecting the entry and temporary stay of natural persons are explicitly stated. Thus, in the absence of a reference to a specific duration for the temporary stay of a foreign service supplier, it could be understood that no binding is being undertaken in respect of the duration of that stay. It is noted in this regard that, according to Article XX:1(a) of the Agreement, with respect to sectors where commitments are undertaken, each schedule shall specify the terms, limitations and conditions on market access. Commitments should include the duration of temporary stay of natural persons for the purpose of supplying a service. In any event a Member's regulatory measures would still be subject to the general requirement, in paragraph 4 of the Annex on the Movement of Natural Persons, that they do not nullify or impair the benefits accruing to any other Member under the terms of a specific commitment.

5. Relationship between modes of supply

35. Where a service transaction requires in practical terms the use of more than one mode of supply, coverage of the transaction is only ensured when there are commitments in each relevant mode of supply.

Example: A Member has made a commitment in the cross-border supply of architectural services (e.g. by telecommunications or by mail). This commitment alone does not extend to the presence of natural persons (e.g. visits by architects). A separate commitment would have to be taken under "Presence of natural persons" to cover this case.

C. HOW TO RECORD COMMITMENTS

1. Horizontal commitments

36. A horizontal commitment applies to trade in services in all scheduled services sectors unless otherwise specified. It is in effect a binding, either of a measure which constitutes a limitation on market access or national treatment or of a situation in which there are no such limitations. Where measures constituting limitations are referred to, the commitment should describe the measure concisely, indicating the elements which make it inconsistent with Articles XVI or XVII. In order to avoid repetition, it is desirable to enter these commitments in a separate section at the beginning of the schedule according to the four modes of supply. Such a section could be entitled: "Horizontal commitments applicable to sectors listed in the sectoral part of the schedule". Some horizontal measures may be specific to only one mode of supply:

Example: Legislation may refer to foreign investment, formation of corporate structures or land acquisition regulations. Such measures affect above all commercial presence.

Example: Legislation may stipulate requirements regarding entry, temporary stay and right to work of natural persons; the categories of natural persons covered by a particular offer may also be specified. Such measures affect above all the presence of natural persons.

Other horizontal measures may affect more than one mode of supply:

Example: Legislation may provide for tax measures which are contrary to national treatment and not covered by Article XIV(d). Such measures would normally affect the supply of services in several modes.

37. Horizontal commitments condition all other entries in the schedule unless otherwise specified.
Hence:

- A "none" in the sectoral section must be read as meaning "none except the conditions set out in the horizontal section".⁶
- To indicate in a given sector that no restrictions whatever are imposed, a Member must make clear in the horizontal section or in the relevant sectoral section that the horizontal restrictions do not apply in the sector in question.
- In the case of a sector-specific restriction the entry must be read as the combination of the horizontal restrictions and of the sector-specific restriction unless explicitly provided otherwise in the entry.

38. ~~To~~ the extent that domestic laws of general application contain measures which constitute limitations, and if the Member wishes to maintain them, the commitment should describe the measures concisely. According to the agreed scheduling procedures, schedules should not contain general references to laws and regulations as it is understood that such references would not have legal implications under the GATS.

2. Sector-specific commitments

39. A sector-specific commitment applies to trade in services in a particular sector. If in the context of such a commitment, a measure is maintained which is contrary to Articles XVI or XVII, it must be entered as a limitation in the appropriate column (either market access or national treatment) for the relevant sector and modes of supply; the entry should describe the measure concisely, indicating the elements which make it inconsistent with Articles XVI or XVII.

40. Given the legal nature of a schedule, it should contain only descriptions of bound commitments. Any additional information for transparency purposes should not be entered in the schedule. A reference to the legal basis of a scheduled measure (i.e. the relevant law or regulation) may be entered if thought necessary. In any event, such information will be subject to the obligations of Article III.

3. Levels of commitment

41. Since the terms used in a Member's schedule create legally binding commitments, it is important that those expressing presence or absence of limitations to market access and national treatment be uniform and precise. Depending on the extent to which a Member has limited market

⁶ Due account must be taken, if need be, of the provision of Article XX:2 of the GATS relating to the scheduling of measures inconsistent with both market access and national treatment in the market access column.

access and national treatment, for each commitment with respect to each mode of supply, four cases can be foreseen:

(a) Full commitment

42. In this case the Member does not seek in any way to limit market access or national treatment in a given sector and mode of supply through measures inconsistent with Articles XVI and XVII. The Member in this situation should mark in the appropriate column: NONE. However, any relevant limitations listed in the horizontal section of the schedule will still apply.

43. Regardless of what is inscribed in the market access column, a "no limitations" entry in the National Treatment column (expressed as "None") would mean that national treatment is bound for the entire mode; it is not limited to what may be bound in a market access commitment with limitations. Thus, if a Member makes a commitment under Article XVI in a sector, where commercial presence is limited to partnerships, an entry "None" or any other entry in the national treatment column would refer to the whole mode of supply and not only to partnerships. (See also paragraphs 3 and 13)

(b) Commitment with limitations

44. Where market access or national treatment limitations are inscribed, two main possibilities can be envisaged in this case. The first is the binding of an existing situation ("standstill"). The second is the binding of a more liberal situation where some, but not all, of the measures inconsistent with Articles XVI or XVII will be removed ("rollback"). In either case the Member must describe in the appropriate column the measures maintained which are inconsistent with Articles XVI or XVII. The entry should describe each measure concisely, indicating the elements which make it inconsistent with Articles XVI or XVII. It would not be correct merely to enter in a column words such as "bound", "freeze" or "standstill".

45. In some cases a Member may choose to partially bind measures affecting a given category of suppliers. For example, a Member may bind measures affecting the entry and temporary stay only of some categories of natural persons while leaving all other categories unbound. This may be achieved through an indication in the horizontal section of a schedule such as "Unbound except for measures affecting the entry and temporary stay of natural persons in the following categories...". In such cases, the corresponding sectoral entry under the fourth mode of supply should be "Unbound except as indicated in the horizontal section".

(c) No commitment

46. In this case, the Member remains free in a given sector and mode of supply to introduce or maintain measures inconsistent with market access or national treatment. In this situation, the Member must record in the appropriate column the word: UNBOUND. This case is only relevant where a commitment has been made in a sector with respect to at least one mode of supply. Where all modes of supply are "unbound", and no additional commitments have been undertaken in the sector, the sector should not appear on the schedule.

(d) No commitment technically feasible

47. In some situations, a particular mode of supply may not be technically feasible. An example might be the cross-border supply of hair-dressing services. In these cases the term UNBOUND* should be used. The asterisk should refer to a footnote which states "Unbound due to lack of technical feasibility". The term may not be used as an entry in the national treatment column for modes 1 and 2 when, for the same service, there is a market access commitment. Where the mode of

supply thought to be inapplicable is in fact applicable, or becomes so in the future, the entry means "unbound".

(e) Special cases

✓48. It could be argued that a reservation for a residence requirement, a nationality condition or a commercial presence requirement under cross border trade amounts to an "unbound". However in some cases there is clearly an advantage in inscribing those requirements instead of the term "unbound" in that trading partners have the certainty that there are no other limitations with respect to the cross border mode (see also paragraph 14 on residency requirements and paragraph 12 on nationality requirements).

49. Where a national schedule refers to foreign companies and national companies, it is necessary to offer a definition for those cases where a Member uses terms which are not covered by the common definitions contained in Article XXVIII of the GATS.

ANNEX 1

SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS OF COUNTRY X

Sector or Sub-Sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
	(1)	(1)	
	(2)	(2)	
	(3)	(3)	
	(4)	(4)	
	(1)	(1)	
	(2)	(2)	
	(3)	(3)	
	(4)	(4)	

Key: (1) Cross-border supply
 (2) Consumption abroad
 (3) Commercial presence
 (4) Presence of natural persons

NOTE: The schedule shall also indicate the date of entry into force of the commitments and where appropriate the time-frame for their implementation. For all future commitments the relevant date of entry into force should be inscribed.

ANNEX 2

LIST OF ATTACHED DOCUMENTS RELEVANT FOR SCHEDULING PURPOSES¹

- 1) Examples of frequently occurring national treatment restrictions, which appear in schedules of specific commitments.
- 2) Informal Note by the Secretariat for the Committee on Trade in Financial Services, dated 24 June 1997, "The Distinction between Modes 1 and 2", (Also included in document S/FIN/W/14).
- 3) Job No. 3706, dated 3 July 1997, Informal Note by the Secretariat for the Committee on Trade in Financial Services, Report of Informal Consultations held on 27 June 1997 on the Distinction between Modes 1 and 2 in Financial Services (Also included in document S/FIN/W/14).
- 4) Job No. 6496, dated 25 November 1998 (also included in document S/WPPS/4, dated 10 December 1998), Informal Note by the Chairman of the Working Party on Professional Services "Discussion of matters relating to Articles XVI and XVII of the GATS in connection with the disciplines on domestic regulation in the accountancy sector".
- 5) S/GBT/W/2/Rev.1, dated 16 January 1997, Note by the Chairman of the Negotiating Group on Basic Telecommunications on Scheduling Basic Telecom Services Commitments.
- 6) S/GBT/W/3, dated 3 February 1997, Note by the Chairman of the Negotiating Group on Basic Telecommunications on Market Access Limitations on Spectrum Availability.
- 7) Annex to Job No. 1311, dated 12 April 1995, Informal Note by the Secretariat "Model Schedule of Commitments on Basic Telecommunications".
- 8) MTN.GNS/W/120, dated 10 July 1991, Note by the Secretariat "Services Sectoral Classification List".

¹ It is understood that the status of each of the documents listed is unique and that therefore each document should be looked at based on its specific background and nature. The fact that such documents are annexed to these guidelines should not be interpreted as changing their status. In the same manner, it is understood that some of the documents listed in this annex deal with scheduling questions only for the sector they refer to.

Attachment 1

EXAMPLES OF FREQUENTLY OCCURRING NATIONAL TREATMENT
RESTRICTIONS WHICH APPEAR IN SCHEDULES OF SPECIFIC COMMITMENTS

1. These examples are based on existing entries in the schedules and represent frequently occurring types of limitations on national treatment. It should be noted that the list is of an illustrative nature and therefore it is by no means exhaustive. Moreover, since the listed examples come from individual existing schedules and are based on their own interpretation of Article XVII of the GATS, the list does not represent the common view of WTO Members on this subject and therefore it does not prejudice Members' positions on the interpretation of Article XVII of the GATS. In other words, the list does not imply that all measures presenting similarities with one of the measures below would need to be listed as national treatment restrictions. Only discriminatory measures (i.e. measures which modify conditions of competition in favour of services suppliers of national origin) would need to be scheduled.

2. For instance, licensing and qualification requirements, registration requirements and authorization requirements will constitute national treatment limitations subject to scheduling only where they discriminate in favour of services and service suppliers of national origin. In the absence of discrimination, these same type of requirements will not constitute measures subject to scheduling under Article XVII and would possibly fall under Article VI of the GATS.¹ Similarly, whether residency requirements constitute national treatment limitations has to be determined on a case-by-case basis.

3. Finally, although there is no definition of what constitutes a subsidy under the GATS and disciplines under Article XV are still subject to negotiations, paragraph 16 in the revised guidelines recalls that a discriminatory subsidy constitutes a national treatment limitation. For this reason, an example of a discriminatory subsidy has been included in this list. The same goes *mutatis mutandis* for tax measures and other financial measures such as fees.

I. Subsidy measures

- Eligibility for subsidies reserved to nationals

II. Tax measures

- A 4 per cent federal excise tax is imposed on all non-life insurance premiums that are paid to companies that are not nationally incorporated
- An excise tax of 10 per cent is applicable on net premiums paid to non-resident insurers

III. Other financial measures (fees, charges, etc.)

- Charges taken for port services from foreign and national ships may differ in favour of national flag vessels

¹ On the determination of whether a measure is subject to scheduling under Articles XVI or XVII or whether it falls under Article VI of the GATS, see also the attached *Informal Note* by the Chairman of the Working Party on Professional Services "Discussion of matters relating to Articles XVI and XVII of the GATS in connection with the disciplines on domestic regulation in the accountancy sector", 25 November 1998, document Job No. 6496.

- Higher licence fees are charged for non-residents

IV. Nationality requirements

- Provision of yacht chartering and cruising services reserved to nationals
- Agents or managers must be citizens
- Sale or purchase of travellers cheques by individuals requires citizenship status

V. Residency requirements

- Permanent residency requirement for chiropodists
- Residency requirement for managers and the members of the board of directors of a company
- Residence requirement for actuarial profession
- Advisory and auxiliary financial services and asset management: The establishment must be managed by a resident of the province
- For foreign bank employees residence is required

VI. Licencing and qualification requirements

- In order to work as a mountain guide or ski instructor, passing of an examination is required; access to such exams for foreigners may be restricted
- Barristers and commercial lawyers in national law are required to be graduates of national universities
- Condition of licences is one year previous residency
- Three years of prior professional practice in the country required
- Non-residents must be registered and licenced in order to purchase unprocessed fish from primary producers and/or process fish

VII. Registration requirements

- Marketing of legal advice activities by foreign companies is restricted to registered law firms
- It is necessary to be registered as an accountant, for which it is necessary to be a national or an alien domiciled in the country for at least three years prior to the application
- Foreign companies are required to have a registered office in the country
- Certification of certain works involving health and safety is limited to registered engineers, who to become registered, must be ordinarily resident in the country

VIII. Authorisation requirements

- Loans to non-residents need to be approved by the Central Bank
- Banks: until 30 June 1999, ministerial approval is required for foreign bank subsidiaries to open more than one bank
- A non-national needs permission to become a director of a financial institution

IX. Technology transfer/training requirements

- The foreign service supplier shall use appropriate and advanced technology and managerial experience, and shall have the obligation to transfer its technology and pass on its experience to national personnel
- The foreign service supplier must prove commitment to recruit and develop more local human resources
- Foreign service suppliers, in the context of JV are required to offer on-the-job training for national employees
- Skilled foreign employees required to provide training to locals

X. Local content requirements

- Preferential use of local services to the extent they are available under conditions of quality, price and delivery equivalent to those of like services of foreign origin
- With regard to personnel, materials, equipment, facilities and services required in the petroleum operations, priority shall be given to the employment of national subcontractors, provided that they are competitive in delivery, time, price and quality

XI. Ownership of property/land

- Foreigners may not acquire direct ownership of land in a 100 km strip along the frontiers
 - The acquisition, purchase as well as rent or lease of real estate by foreign natural persons and juridical persons requires an authorization by the competent regional authorities which will consider whether important economic, social or cultural interests are affected or not
 - Foreign entities may only acquire real property through participation in joint ventures
 - Non-residents are excluded from the acquisition of real estate
-

Attachment 2

Committee on Trade in Financial Services

24.6.97

The Distinction between Modes 1 and 2

Informal Note by the Secretariat

At the meeting of the Committee on Trade in Financial Services on 5 June, the Secretariat was asked to organise informal consultations on the issue of the distinction between modes 1 and 2 which would be open to all delegations. The Secretariat was requested to report on the results of such consultations to the next meeting of the Committee on 17 July. The purpose of this note is to assist delegations in those informal consultations by identifying the nature of the issue and laying down some possible options for a solution.

* * *

1. The mode 1 – mode 2 issue arises because of a perceived ambiguity in the distinction between the two modes for scheduling purposes. The question becomes particularly relevant when one of the two modes is unbound in a Member's schedule, while the other mode is either fully bound or bound with few limitations.¹
2. As indicated in the agreed scheduling guidelines (MTN.GNS/W/164 of 3 September 1993), the modes of supply are essentially defined on the basis of the origin of the service supplier and consumer, and the degree and type of territorial presence which they have at the moment the service is delivered. In both modes 1 and 2, the supplier is not present within the territory of the Member. The distinction between mode 1 and mode 2, therefore, hinges upon whether the service is delivered within the territory of the Member from the territory of another Member or whether the service is delivered outside the territory of the Member.²
3. The ambiguity is due to the fact that the delivery of a financial service very often does not require the physical presence of the consumer. Electronic means associated with the globalization of financial markets has made it possible to "deliver" a financial service almost anywhere in the world. Once the physical presence of the consumer ceases to be a benchmark for determining the place of delivery of a service, it becomes extremely difficult to determine in an unambiguous manner where a service is delivered.

¹ If both modes were unbound, a Member would be entitled to introduce any measures inconsistent with Article XVI or XVII with respect to both modes, and drawing a line between them would not serve any practical purpose. If both modes were bound, a Member would be entitled to apply only the measures inscribed in its schedule. In this latter case, any ambiguity in the distinction between modes 1 and 2 could result in a misplacement of scheduled measures, but the consequences of this might not be as far-reaching as the non-scheduling of a measure. If the measures applicable to services supplied under the modes are prudential, there is no need to schedule them.

² In making this distinction between modes 1 and 2, one should focus on the delivery of the service itself, and not confuse this with the underlying flows of capital or the act of ordering or requesting the supply of a service.

4. Some examples may illustrate this point:

Deposits: A bank account is opened abroad by a consumer of a Member. If the consumer travelled abroad to open the account, this may be mode 2 supply, while the absence of travel (opening of the account through mail order and bank transfer, or through electronic means) may imply mode 1. However, the services directly associated with this account (payment of interest, debiting and crediting of payments and transfers, offsetting of balances, etc.) can be delivered either abroad or in the consumer's home country at the request of the consumer.

Loan: A loan is made from a foreign bank established abroad to a consumer of a Member. The loan can be delivered either within or outside the territory of the consumer's home country.

Insurance: The consumer of a Member concludes a property insurance contract with an insurer established abroad. It can be argued that if the insured property is abroad, the service is also delivered abroad, since the protection provided by the insurance contract is "delivered" with respect to the property; therefore this belongs to mode 2. However, it can equally be argued that the insurance provides protection to the consumer in his or her home country, as the premiums are paid by the consumer, and in the event of an accident, the indemnity will be paid to the consumer in the home country; therefore this would come under mode 1.

5. Given the diversity and complexity of financial services, there may be an infinite number of such examples. It would seem very difficult, if not impossible to reach agreement on each of those cases. On the other hand, some general substantive solutions have been proposed such as the following:

- (a) all financial transactions (between non-resident suppliers and resident consumers) that take place inside a Member's territory could be classified as mode 1;
- (b) mode 1 transactions could be defined as those that take place under the laws of the Member, while mode 2 transactions could be defined as those that take place under the laws of the foreign country from which the service is supplied;
- (c) the supply of services accompanied by solicitation could be defined as mode 1, if not, mode 2;
- (d) any measure applicable to the supplier of the service could be classified under mode 1, any measure applicable to the consumer under mode 2;
- (e) modes 1 and 2 could be merged.

6. In (a) above, the question of determining where the delivery of the service took place would be substituted by the question of where a financial transaction took place. If the answer to the latter question is based on where the payment of fees, commissions or charges took place, it would seem to require a departure from the general principle of determining the place of supply of a service according to where the service was delivered. However, this may have the merit of being consistent with balance-of-payment statistics.

7. In (b), one would need to recognize the fact that the territorial application of laws differ between countries, and between civil and administrative laws within a country. A Member may also encounter a situation in which its mode 2 commitments would become unenforceable, since it may not be possible to implement any commitments concerning transactions which took place entirely outside the Member's legal jurisdiction. The fact that the parties to a financial transaction could choose the laws applicable to them might also complicate the issue.

8. The solution in (c) above would also seem to require a departure from the principle of determining the mode of supply by the place of delivery of a service. The exact meaning of solicitation (or active marketing) would also need to be clarified and agreed.

9. In (d), there could be cases in which the regulatory measures are applicable to both suppliers and consumers.

10. Finally, (e) would not seem to be feasible without modifying the basic principle of scheduling and possibly Article I of the GATS.

11. If Members find it difficult to agree on any substantive solutions such as those above within the time-frame of the current financial services negotiations, i.e. before 12 December 1997, some practical solution may need to be found.³ Such a practical solution could involve clarifying in the headnote of each schedule the distinction employed by the Member.

³ Another point worth noting is that any substantive solution would have immediate implications for a broad range of other services which are commonly traded cross-border, such as telecommunication services. Since any attempt to draw the line between the modes of supply for a financial service would have direct relevance to other service sectors, this issue might ideally be dealt with in parallel by the Committee on Specific Commitments. Such a major exercise would not be completed in the time-frame of the financial services negotiations.

Attachment 3

Job 3706

3.7.97

Committee on Trade in Financial Services

Report of Informal Consultations held on 27 June 1997
on the Distinction between Modes 1 and 2 in Financial Services

Informal Note by the Secretariat

At the meeting of the Committee on Trade in Financial Services held on 5 June, the Secretariat was asked to organize informal consultations open to all delegations on the question of the distinction between modes 1 and 2 in financial services schedules. The Secretariat was also requested to report on the results of such consultations to the next meeting of the Committee on 17 July. The purpose of this note is to summarize the results of an informal meeting held in accordance with this request which took place on 27 June 1997.

* * *

1. Discussions in the informal meeting took place on the basis of an informal note by the Secretariat dated 24 June 1997. The Secretariat also made an oral presentation at the beginning of the meeting, explaining the technical nature of the issue and some options for removing the ambiguities or uncertainties in the schedules. Ideally, a definitive and watertight solution for clarification of the distinction between modes 1 and 2 should be found, which would be accepted by all Members and would be valid not just for financial services but for all sectors. It was recalled, however, that at the formal meeting of the Committee on 5 June, there seemed to be a general view that it would be impossible to find the necessary time before the end of the current negotiations to look for such a definitive solution. A new definition of the coverage of modes 1 and 2, or the merging of the two modes, would entail re-negotiation either of the scheduling guidelines or of articles of the GATS itself, and would be very time-consuming. To develop an agreed list of financial transactions falling under mode 1 and those falling under mode 2 would also require substantial time and effort. There had been general agreement at the 5 June meeting of the Committee that it would not be possible or desirable to devote a great deal of time to this question in the final months of the negotiation.

2. It was therefore necessary to try to find a pragmatic solution which would suffice for the purposes of the current negotiations. Such a solution must provide as much clarity as possible, must be neutral with regard to existing commitments while facilitating the negotiation of new ones under the two modes, should if possible be accepted at the 17 July meeting of the Committee, and should close the discussions on this issue until the conclusion of the financial services negotiations in December this year.

3. A large number of delegations stated that they had not encountered any major problems or difficulties regarding the distinction between modes 1 and 2 in financial services schedules. They were, however, willing to discuss this issue in order to achieve as much clarity as possible. Several delegations also added that while they themselves had not encountered difficulties with regard to this issue, they were willing to discuss bilaterally with any delegation which had found difficulties in scheduling commitments under these modes.

4. Delegations generally thought that the issue was a horizontal one, which meant that any definitive agreement or understanding on the distinction between the two modes would necessarily apply to other services as well as financial services. Given the difficulties involved in finding a definitive solution, there was general support for a pragmatic solution to the issue, which could be put together in

the limited time frame of the current financial services negotiations. It was made clear that no solution to this issue could affect the rights of Members to modify or withdraw commitments during the negotiations; the solution should be "neutral" in the sense that it would not affect the substance of existing commitments. It was also confirmed that the rights of Members to take necessary prudential measures could not be affected by any discussion or "solution" of the modes issue.

5. There was a broad willingness to consider the use of headnotes as a means of clarifying the distinction between modes 1 and 2. Several delegations cautioned, however, that it would be extremely difficult to negotiate a common headnote for use by all Members. It was also pointed out that if all countries needed to adopt a common headnote, all existing schedules in financial services would need to be reconsidered, regardless of whether there were changes in the substance of the commitments. Based on these discussions, there was general support for a suggestion to consider developing a non-binding model headnote or a menu of possible headnotes which could be used by delegations on a voluntary basis.

6. The Secretariat distributed an example of such a headnote (see attached) which focused on the object of the measure to be listed in the schedule. The example was based on the question on whom a mode 1 or mode 2 binding conferred rights of action and on whom limitations would consequently bite; if it was the foreign service supplier who was restricted from supplying the service, the limitation would be scheduled under mode 1, while if it was the consumer who was restricted from consuming the service abroad, then the limitation would be scheduled under mode 2. It was pointed out that such a headnote would not address the issue of location - where the supply of the service took place - but it would make clear the limits of the obligations, in terms of rights conferred, assumed by governments in making commitments under these two modes. Delegations generally thought that such an example would be helpful in considering options.

7. Another possible headnote listed in the example was a reference to solicitation. The example stated that there was no commitment to allow solicitation of business or active marketing under mode 2. It was accepted that headnotes clarifying other issues might be required, and that the Secretariat should be ready to assist in drafting them on request. It was made clear that any delegation which thought that the examples were insufficient could ignore or modify them at will. Discussion of these models implied no commitment to use them.

8. The main conclusions of the informal consultations were therefore as follows. It was agreed that the responsibility for clarifying the content of commitments under modes 1 and 2 must lie with those individual Members feeling the need to do so; to develop a common multilateral solution for the purposes of the financial services negotiations would be infeasible in the time available and was in any case unnecessary. The simplest means of providing such clarification appeared to be the use of a headnote. Again, it was not thought necessary or feasible to develop a common headnote, but delegations undertook to give thought to the possible value of the two examples circulated by the Secretariat, and to any other examples which may come forward. There was also wide support for the view that in the longer term - after the conclusion of the financial services negotiations - consideration should be given, perhaps in the Committee on Specific Commitments since this was a horizontal issue, to definitive clarification of the distinction between modes 1 and 2. However, some delegations had reservations on this point, being unconvinced of the need for further consideration of the matter in the near future.

27.6.97

Example of a headnote explaining the distinction between Modes 1 and 2 in financial services schedules

- Market access and national treatment limitations with respect to the mode (1) (cross-border supply) and mode (2) (consumption abroad) supply of financial services are inscribed in this section of the Schedule in accordance with the following distinction between the measures affecting these two modes of supply:

1. *Measures affecting mode (1)*

Any limitation on the ability of a non-resident supplier of financial services to supply the service in the territory of the Member.

2. *Measures affecting mode (2)*

Any limitation on the ability of a resident consumer to purchase the service in the territory of another Member.

Optional texts

If applicable, the following can be added as optional texts.

"The absence of any limitation on the ability of a resident consumer to purchase the service in the territory of another Member does not signify a commitment to allow a non-resident service supplier to solicit business or to conduct active marketing in the territory of the Member."

Attachment 4

Job No. 6496

Working Party on Professional Services

25 November 1998

DISCUSSION OF MATTERS RELATING TO ARTICLES XVI AND XVII OF THE GATS IN
CONNECTION WITH THE DISCIPLINES ON DOMESTIC REGULATION IN THE
ACCOUNTANCY SECTOR

Informal Note by the Chairman

1. For the purpose of transparency, this Note explains the method by which the Working Party on Professional Services (WPPS) pursued its work with respect to the question of the types of measures it would address in creating the disciplines in the accountancy sector. For the avoidance of any doubt, it is emphasised that this Note has no legal status.
2. In the course of work to develop multilateral disciplines on domestic regulation in the accountancy sector, pursuant to paragraph 4 of Article VI of the GATS, the WPPS addressed a wide range of regulatory measures which have an impact on trade in accountancy services. In discussing the structure and content of the new disciplines, it became clear that some of these measures were subject to other legal provisions in the GATS, most notably Articles XVI and XVII. It was observed that the new disciplines developed under Article VI:4 must not overlap with other provisions already existing in the GATS, including Articles XVI and XVII, as this would create legal uncertainty. For this reason, a number of the suggestions for disciplines were excluded from the text.
3. Although it was not in the mandate of the WPPS to provide an interpretation of GATS provisions, the important relationship between the new disciplines and Articles XVI and XVII was noted. While these two Articles relate to the scheduling of specific commitments on measures falling within their scope, the disciplines developed under Article VI:4 aim at ensuring that other types of regulatory measures do not create unnecessary barriers to trade. It has been noted that Article XVI (Market Access) covers the categories of measures referred to in paragraph 2 (a) to (f), whether or not any discrimination is made in their application between domestic and foreign suppliers. Article XVII (National Treatment) captures within its scope any measure that discriminates - whether *de jure* or *de facto* - against foreign services or service suppliers in favour of like services or service suppliers of national origin. A Member scheduling commitments under Articles XVI and XVII has the right to maintain limitations on market access and national treatment and inscribe them in its schedule. On the other hand, the disciplines to be developed under Article VI:4 cover domestic regulatory measures which are not regarded as market access limitations as such, and which do not in principle discriminate against foreign suppliers. They are therefore not subject to scheduling under Articles XVI and XVII. However, it is also recognized that for some categories of measures the determination as to whether an individual measure falls under Article VI:4 disciplines or is subject to scheduling under Article XVII will require careful consideration.
4. The following types of measures affecting trade in accountancy services were raised by some Members as examples of those which may be subject to negotiation and scheduling under Articles XVI and XVII:
 - * Restrictions relating to the number of foreign accountants that can be employed, the number of new licences to be issued, the legal form of establishment and the ownership of firms.

- * Discriminatory requirements and procedures relating to the licensing of foreign individuals and the establishment of natural persons and legal persons in the accountancy sector, including the use of foreign and international firm names. Discriminatory elements which set prior conditions unrelated to the ability of the supplier to provide the service when preparing, adopting or applying licensing requirements.
 - * Discriminatory residency requirements or requirements for citizenship, including those required for sitting examinations related to obtaining a licence to practice. Discriminatory requirements for membership of a particular professional body as a prior condition for application.
 - * Discriminatory treatment of applications from foreign service suppliers vis-à-vis domestic applications including: criteria relating to education, experience, examinations and ethics; the overall degree of difficulty when testing competence of applicants; the need for in-country experience before sitting examinations.
5. The above mentioning of these types of measures does not prejudge future negotiations, which are mandated under Article XIX of the GATS.
-

Attachment 5

**WORLD TRADE
ORGANIZATION**

RESTRICTED
S/GBT/W/2/Rev.1
16 January 1997

(97-0173)

Group on Basic Telecommunications

Note by the Chairman

Revision

It has been suggested by a number of delegations that it might be helpful to produce a brief and simple note on assumptions applicable to the scheduling of commitments in basic telecoms. The purpose of the attached note is to assist delegations in ensuring the transparency of their commitments and to promote a better understanding of the meaning of commitments. This note is not intended to have or acquire any binding legal status.

NOTES FOR SCHEDULING BASIC TELECOM SERVICES COMMITMENTS

1. Unless otherwise noted in the sector column, any basic telecom service listed in the sector column:
 - (a) encompasses local, long distance and international services for public and non-public use;
 - (b) may be provided on a facilities-basis or by resale; and
 - (c) may be provided through any means of technology (e.g., cable¹, wireless, satellites).
2. Subsector (g) --private leased circuit services -- involves the ability of service suppliers to sell or lease any type of network capacity for the supply of services listed in any other basic telecom service subsector unless otherwise noted in the sector column. This would include capacity via cable, satellite and wireless network.
3. In view of points 1 and 2 above, it should not be necessary to list cellular or mobile services as a separate subsector. However, a number of Members have done so, and a number of offers have commitments only in these subsectors. Therefore, in order to avoid extensive changes in schedules, it would seem appropriate for Members to maintain separate entries for these subsectors.

¹ Including all types of cable.

Attachment 6

**WORLD TRADE
ORGANIZATION**

RESTRICTED

S/GBT/W/3
3 February 1997

(97-0415)

Group on Basic Telecommunications

Original: English

CHAIRMAN'S NOTE

Market Access Limitations on Spectrum Availability

Many Members have entries in the market access column of their schedules indicating that commitments are "subject to availability of spectrum/frequency" or similar wording. In light of the physical nature of spectrum and the constraints inherent in its use, it is understandable that Members may have sought to rely on these words to adequately protect legitimate spectrum management policies. There is, however, doubt that words such as "subject to availability of spectrum/frequency" as listed in the market access column of many Members' schedules achieve that objective.

Spectrum/frequency management is not, *per se*, a measure which needs to be listed under Article XVI. Furthermore under the GATS each Member has the right to exercise spectrum/frequency management, which may affect the number of service suppliers, provided that this is done in accordance with Article VI and other relevant provisions of the GATS. This includes the ability to allocate frequency bands taking into account existing and future needs. Also, Members which have made additional commitment in line with the Reference Paper on regulatory principles are bound by its paragraph 6.

Therefore, words such as "subject to availability of spectrum/frequency" are unnecessary and should be deleted from Members' schedules.

Attachment 7

1311

12 April 1995

Negotiating Group on Basic Telecommunications

Informal Note by the Secretariat

DRAFT MODEL SCHEDULE OF COMMITMENTS ON
BASIC TELECOMMUNICATIONS

1. As requested by the Chairman at the meeting of 27-28 February 1995, the Secretariat has prepared a revision of the draft model schedule for further discussion and elaboration at subsequent meetings of the Negotiating Group on Basic Telecommunications. As further agreement is obtained among participants on any outstanding elements of the draft model schedule, the Secretariat can continue to provide updated versions of the model to assist participants in the drafting of their offers and final schedules.
2. Only four minor and non-substantive adjustments have been made to the draft model schedule as it appeared in *Negotiations on Basic Telecommunications* (TS/NGBT/W/1/Rev.1, 10 June 1994). These are as follows:
 - (i) the paragraph preceding the table format, concerning the provision of information regarding the regulatory environment for reasons of transparency has been deleted. Most such information has been or is being provided in the context of participants' responses to the *Questionnaire on Basic Telecommunications* (S/NGBT/W/3, 15 July 1994);
 - (ii) for clarity, a complete list of the telecommunications services subsectors from the *Services Sectoral Classification List* (MTN.GNS/W/120, 10 July 1991), previously referred to in the model as (a)-(g) and (o), has been listed in the sector or subsector column;
 - (iii) the reference to "modes of delivery" has been changed to "modes of supply" and has been moved to the top of the table so as to be consistent with the terminology and format used in the final schedules of commitments resulting from the Uruguay Round; and
 - (iv) the footnote referring to an emerging consensus on the use of the positive list approach in scheduling the commitments has been deleted as there has been no apparent outstanding disagreement on this point.
3. Regarding elements of this draft model schedule which have been left unchanged, it may be useful to recall the possible implication of certain issues for the continued drafting process. These include, but are not limited to, the following:
 - (i) many of the remaining footnotes refer to outstanding issues now under discussion, as further described in the *Review of Outstanding Issues* (TS/NGBT/W/2, 8 July 1994) and the Reports of previous meetings of the Group. The footnotes have been retained since the issues to which they refer are not yet resolved. As resolution of the issues is achieved, it would be

possible to delete such footnotes and, in some cases, make relevant changes to the model;

- (ii) the model's reference to 2.C(o) Other services is, and should probably remain, open ended. However, it may be useful to draw from "other" basic services cited in participants' responses to the *Questionnaire on Basic Telecommunications*¹, in order to furnish the model with some examples of "other" basic telecommunications on which commitment might be undertaken;
- (iii) the examples of measures listed in the model under the columns on limitations on market access and on national treatment may not be complete and may be further elaborated as a result of discussions on limitations relevant to the modes of supply for basic telecommunications (see also the informal note by the Secretariat on *Modes of Supply and Market access Limitations* (14 February 1995). For example, mode 2 in both columns and mode 4 under national treatment in the model currently list no examples;
- (iv) as currently drafted, the additional commitments column of the draft model schedule contains entries referring to areas of regulation in which some participants believe that additional commitments may be sought. Most of these entries do not yet specify any actual examples of how additional commitments might be drafted in the regulatory areas noted.

4. With regard to techniques to be used in the drafting of offers and schedules of commitments on basic telecommunications, the draft model schedule entails few, if any, departures from the techniques recommended in *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note* (MTN.GNS/W/164, 3 September 1993 and Add.1, 30 November 1993). However, for additional clarity of commitments in the telecommunications sector, the model provides some additional scheduling tools not addressed in the *Explanatory Note*. These include the list of "categories" that may be used in conjunction with entries in the sector or subsectors column and the list of possible areas of additional commitments. How these tools could be used to clarify the drafting and hence the understanding of offers/schedules may be viewed as follows:

- (i) the "categories" are intended to supplement, where relevant to a participant's telecommunications regime, the listing of subsectors 2.C(a)-(g)&(o). Using a "positive list" approach to scheduling, the combined use of subsectors and categories would mean, for example, that a participant could list "a. Voice telephone services: on a resale basis", along with any applicable limitations, as a commitment and might not list "Voice telephone services: facilities based", thus offering no commitment on the latter. Also, "a. Voice telephone services: wire based" and "a. Voice telephone services: radio based" might be listed separately in a schedule where different sets of limitations apply to each;
- (ii) whether a participant undertakes particular additional commitments and how such a commitment would be formulated will be likely to depend on the regime concerned and the agreed results of bilateral negotiations and/or multilateral discussions. For example, participants that agree to undertake

¹ Some such examples might include: paging services, satellite transmission services, intra-corporate communications, video dialtone, wireless access, fixed line access, analogue/digital cellular mobile networks and services, PCS networks and services, mobile data services, international switching and other international gateway facilities such as satellite earth stations, domestic/international satellite services and satellite links/capacity.

additional commitments on establishing or maintaining the separation of regulatory and operational functions might adopt a common formulation for such commitments. Alternatively, a regime that has posed a particular problem for its trading partners with respect to, for example, assignment or allotment of radio frequencies might inscribe a unique and appropriately drafted additional commitment as a result of bilateral negotiations.

MODEL SCHEDULE OF COMMITMENTS ON BASIC TELECOMMUNICATIONS

Sector or Sub-Sector	Modes of Supply: ¹ 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons		
	Limitations on Market Access <i>Types of measures to be listed:^c</i>	Limitations on National Treatment <i>Types of measures to be listed:</i>	Additional Commitments <i>Types of measures relevant to possible undertakings:</i>
2.C. TELECOMMUNICATION SERVICES (UNCPC)			
a. Voice telephone services 7521			
b. Packet-switched data transmission services 7523**	1) e.g., Quantitative limitations/needs tests applied to the number of service suppliers (incl. monopolies, duopolies, etc.) total value of transactions, total number of operations or quantity of output.	1) e.g., Preferences given to domestic suppliers or restrictions imposed on foreign suppliers in the allotment of frequencies.	(Commitments on measures not subject to scheduling under Articles XVI and XVII, including but not limited to those regarding qualifications, standards, or licensing requirements or licensing procedures and other domestic regulations that are otherwise consistent with Article VI and the Annex on Telecommunications.)
c. Circuit-switched data transmission services 7523**			
d. Telex services 7523**			
e. Telegraph services 7522			
f. Facsimile services 7521**+7529**			
g. Private leased circuit services 7522**+7523**			
and o. Other ^b			
Relevant categories: ^d Local/long distance/international service	2)	2)	e.g., Separation of regulatory and operational functions;
- wire-based			Safeguards against anti-competitive practices (i.e., of monopolies and dominant providers);
- radio-based			
- on a resale basis			
- facilities-based			
- for public use			
- for non-public use			

¹ There may be a need to determine whether any telecom-specific clarifications regarding modes of supply are required.

^b Refers to services mentioned in the *Services Sectoral Classification List* (MTN.GNS/W/120, 10 July 1991) which is considered as an illustrative list.

^c It has been noted that there is a need for further discussion of measures related to international agreements between operators and the applicability of the Agreement to such measures.

^d Depending on the services being offered or on the limitations existing in the regulatory regime concerned, the specific commitments on these services may be subdivided in to the categories as noted.

Modes of Supply:^a 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or Sub-Sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
2. C. (a) through (g), and (o) (continued)	<p>3) e.g., Quantitative limitations/needs tests applied to the number of service suppliers (incl. monopolies, etc.), total value of transactions or assets, total number of operations or quantity of output;</p> <p>Quantitative limitation on the number of available frequencies to be allotted to foreign service suppliers;</p> <p>Restrictions or requirements regarding the type of legal entity permitted to supply the services (also, a requirement of certain forms of commercial presence could rule out cross-border supply);</p> <p>Limits on foreign equity participation.</p> <p>4) e.g., Limitations/needs test applied to the total number of natural persons that may be employed.</p>	<p>3) e.g., Preferences given to domestic suppliers or restrictions imposed on foreign suppliers in the allotment of frequencies;</p> <p>Limitations on the nationality or residency of directors or board members;</p> <p>Restrictions on foreign ownership of land, or foreign ownership of facilities.</p>	<p>Procedures or requirements related to^b:</p> <ul style="list-style-type: none"> - licensing - allotment of radio frequencies - numbering and identification codes - type approval - interconnection; <p>Pricing related measures, e.g. cost-oriented pricing^c;</p> <p>Participation in the standards-setting process, including review and comment prior to adoption of new standards;</p> <p>Rights of way for the construction of infrastructure.^d</p>

^a There may be a need to determine whether any telecom-specific clarifications regarding modes of delivery are required.

^b This example is a discriminatory limitation. Some participants consider non-discriminatory limitations on the number of service suppliers that are established strictly for technical reasons (e.g. availability of frequency bands for radio-based services) to be covered by the disciplines of Article VI, rather than by Article XVI. This is not the view of all participants.

^c Further discussion is required to determine whether these measures would need to be addressed in the context of the negotiations, if so, whether they are adequately covered by other provisions of the Agreement or whether they need to be addressed as additional commitments.

Attachment 8

**WORLD TRADE
ORGANIZATION**

RESTRICTED
MTN.GNS/W/120
10 July 1991

(98-0000)

Special Distribution

SERVICES SECTORAL CLASSIFICATION LIST

Note by the Secretariat

The secretariat indicated in its informal note containing the draft classification list (24 May 1991) that it would prepare a revised version based on comments from participants. The attached list incorporates, to the extent possible, such comments. It could, of course, be subject to further modification in the light of developments in the services negotiations and ongoing work elsewhere.

SERVICES SECTORAL CLASSIFICATION LIST

<u>SECTORS AND SUB-SECTORS</u>		<u>CORRESPONDING CPC</u>
1.	<u>BUSINESS SERVICES</u>	<u>Section B</u>
A.	<u>Professional Services</u>	
a.	Legal Services	861
b.	Accounting, auditing and bookkeeping services	862
c.	Taxation Services	863
d.	Architectural services	8671
e.	Engineering services	8672
f.	Integrated engineering services	8673
g.	Urban planning and landscape architectural services	8674
h.	Medical and dental services	9312
i.	Veterinary services	932
j.	Services provided by midwives, nurses, physiotherapists and para-medical personnel	93191
k.	Other	
B.	<u>Computer and Related Services</u>	
a.	Consultancy services related to the installation of computer hardware	841
b.	Software implementation services	842
c.	Data processing services	843
d.	Data base services	844
e.	Other	845+849
C.	<u>Research and Development Services</u>	
a.	R&D services on natural sciences	851
b.	R&D services on social sciences and humanities	852
c.	Interdisciplinary R&D services	853
D.	<u>Real Estate Services</u>	
a.	Involving own or leased property	821
b.	On a fee or contract basis	822
E.	<u>Rental/Leasing Services without Operators</u>	
a.	Relating to ships	83103
b.	Relating to aircraft	83104
c.	Relating to other transport equipment	83101+83102+83105
d.	Relating to other machinery and equipment	83106-83109
e.	Other	832
F.	<u>Other Business Services</u>	
a.	Advertising services	871
b.	Market research and public opinion polling services	864
c.	Management consulting service	865
d.	Services related to man. consulting	866
e.	Technical testing and analysis serv.	8676

f.	Services incidental to agriculture, hunting and forestry	881
g.	Services incidental to fishing	882
h.	Services incidental to mining	883+5115
i.	Services incidental to manufacturing	884+885 (except for 88442)
j.	Services incidental to energy distribution	887
k.	Placement and supply services of Personnel	872
l.	Investigation and security	873
m.	Related scientific and technical consulting services	8675
n.	Maintenance and repair of equipment (not including maritime vessels, aircraft or other transport equipment)	633+ 8861-8866
o.	Building-cleaning services	874
p.	Photographic services	875
q.	Packaging services	876
r.	Printing, publishing	88442
s.	Convention services	87909*
t.	Other	8790
2.	<u>COMMUNICATION SERVICES</u>	
A.	<u>Postal services</u>	7511
B.	<u>Courier services</u>	7512
C.	<u>Telecommunication services</u>	
a.	Voice telephone services	7521
b.	Packet-switched data transmission services	7523**
c.	Circuit-switched data transmission services	7523**
d.	Telex services	7523**
e.	Telegraph services	7522
f.	Facsimile services	7521**+7529**
g.	Private leased circuit services	7522**+7523**
h.	Electronic mail	7523**
i.	Voice mail	7523**
j.	On-line information and data base retrieval	7523**
k.	electronic data interchange (EDI)	7523**
l.	enhanced/value-added facsimile services, incl. store and forward, store and retrieve	7523**
m.	code and protocol conversion	n.a.
n.	on-line information and/or data processing (incl.transaction processing)	843**
o.	other	

The () indicates that the service specified is a component of a more aggregated CPC item specified elsewhere in this classification list.

** The (**) indicates that the service specified constitutes only a part of the total range of activities covered by the CPC concordance (e.g. voice mail is only a component of CPC item 7523).

D.	<u>Audiovisual services</u>	
a.	Motion picture and video tape production and distribution services	9611
b.	Motion picture projection service	9612
c.	Radio and television services	9613
d.	Radio and television transmission services	7524
e.	Sound recording	n.a.
f.	Other	
E.	<u>Other</u>	
3.	<u>CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES</u>	
A.	<u>General construction work for buildings</u>	512
B.	<u>General construction work for civil engineering</u>	513
C.	<u>Installation and assembly work</u>	514+516
D.	<u>Building completion and finishing work</u>	517
E.	<u>Other</u>	511+515+518
4.	<u>DISTRIBUTION SERVICES</u>	
A.	<u>Commission agents' services</u>	621
B.	<u>Wholesale trade services</u>	622
C.	<u>Retailing services</u>	631+632 6111+6113+6121
D.	<u>Franchising</u>	8929
E.	<u>Other</u>	
5.	<u>EDUCATIONAL SERVICES</u>	
A.	<u>Primary education services</u>	921
B.	<u>Secondary education services</u>	922
C.	<u>Higher education services</u>	923
D.	<u>Adult education</u>	924
E.	<u>Other education services</u>	929
6.	<u>ENVIRONMENTAL SERVICES</u>	
A.	<u>Sewage services</u>	9401
B.	<u>Refuse disposal services</u>	9402

C.	<u>Sanitation and similar services</u>	9403
D.	<u>Other</u>	
7.	<u>FINANCIAL SERVICES</u>	
A.	<u>All insurance and insurance-related services</u>	812**
a.	Life, accident and health insurance services	8121
b.	Non-life insurance services	8129
c.	Reinsurance and retrocession	81299*
d.	Services auxiliary to insurance (including broking and agency services)	8140
B.	<u>Banking and other financial services</u> (excl. insurance)	
a.	Acceptance of deposits and other repayable funds from the public	81115-81119
b.	Lending of all types, incl., inter alia, consumer credit, mortgage credit, factoring and financing of commercial transaction	8113
c.	Financial leasing	8112
d.	All payment and money transmission services	81339**
e.	Guarantees and commitments	81199**
f.	Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following:	
	- money market instruments (cheques, bills, certificate of deposits, etc.)	81339**
	- foreign exchange	81333
	- derivative products incl., but not limited to, futures and options	81339**
	- exchange rate and interest rate instruments, inclu. products such as swaps, forward rate agreements, etc.	81339**
	- transferable securities	81321*
	- other negotiable instruments and financial assets, incl. bullion	81339**
g.	Participation in issues of all kinds of securities, incl. under-writing and placement as agent (whether publicly or privately) and provision of service related to such issues	8132
h.	Money broking management, all forms of collective investment management, pension fund management, custodial depository and trust services	81339** i. 81323*
j.	Settlement and clearing services for financial assets, incl. securities, derivative products, and other negotiable instruments	81339** or 81319**
k.	Advisory and other auxiliary financial services on all the activities listed in Article 1B of MTN.TNC/W/50, incl. credit reference and analysis, investment and	8131 or 8133

	portfolio research and advice, advice on acquisitions and on corporate restructuring and strategy	
1.	Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by providers of other financial services	8131
C.	<u>Other</u>	
8.	<u>HEALTH RELATED AND SOCIAL SERVICES</u> (other than those listed under I.A.h-j.)	
A.	<u>Hospital services</u>	9311
B.	<u>Other Human Health Services</u>	9319 (other than 93191)
C.	<u>Social Services</u>	933
D.	<u>Other</u>	
9.	<u>TOURISM AND TRAVEL RELATED SERVICES</u>	
A.	<u>Hotels and restaurants (incl. catering)</u>	641-643
B.	<u>Travel agencies and tour operators services</u>	7471
C.	<u>Tourist guides services</u>	7472
D.	<u>Other</u>	
10.	<u>RECREATIONAL, CULTURAL AND SPORTING SERVICES</u> (other than audiovisual services)	
A.	<u>Entertainment services (including theatre, live bands and circus services)</u>	9619
B.	<u>News agency services</u>	962
C.	<u>Libraries, archives, museums and other cultural services</u>	963
D.	<u>Sporting and other recreational services</u>	964
E.	<u>Other</u>	
11.	<u>TRANSPORT SERVICES</u>	
A.	<u>Maritime Transport Services</u>	
a.	Passenger transportation	7211
b.	Freight transportation	7212
c.	Rental of vessels with crew	7213
d.	Maintenance and repair of vessels	8868**
e.	Pushing and towing services	7214

f.	Supporting services for maritime transport	745**
B.	<u>Internal Waterways Transport</u>	
a.	Passenger transportation	7221
b.	Freight transportation	7222
c.	Rental of vessels with crew	7223
d.	Maintenance and repair of vessels	8868**
e.	Pushing and towing services	7224
f.	Supporting services for internal waterway transport	745**
C.	<u>Air Transport Services</u>	
a.	Passenger transportation	731
b.	Freight transportation	732
c.	Rental of aircraft with crew	734
d.	Maintenance and repair of aircraft	8868**
e.	Supporting services for air transport	746
D.	<u>Space Transport</u>	733
E.	<u>Rail Transport Services</u>	
a.	Passenger transportation	7111
b.	Freight transportation	7112
c.	Pushing and towing services	7113
d.	Maintenance and repair of rail transport equipment	8868**
e.	Supporting services for rail transport services	743
F.	<u>Road Transport Services</u>	
a.	Passenger transportation	7121+7122
b.	Freight transportation	7123
c.	Rental of commercial vehicles with operator	7124
d.	Maintenance and repair of road transport equipment	6112+8867
e.	Supporting services for road transport services	744
G.	<u>Pipeline Transport</u>	
a.	Transportation of fuels	7131
b.	Transportation of other goods	7139
H.	<u>Services auxiliary to all modes of transport</u>	
a.	Cargo-handling services	741
b.	Storage and warehouse services	742
c.	Freight transport agency services	748
d.	Other	749
I.	<u>Other Transport Services</u>	
12.	<u>OTHER SERVICES NOT INCLUDED ELSEWHERE</u>	95+97+98+99