

評論歐盟等國提出郵政服務業承諾表填寫準則提案

編譯：鄭琮憲*

2005.3.16

一、郵政及專差服務業之分類問題

(一) 會員相關提案內容

1. 郵政服務 (postal service) 及專差服務 (courier service) 在 W/120 之架構下，係分別歸屬於第二部門通訊服務 (communication service) 下之 A 與 B 次部門。其中，郵政服務之 CPC 分類號為 7511，專差服務則為 7512。郵政服務細分為四類，包括「與信函相關之郵政服務」(75111)¹、「與包裹相關之郵政服務」(75112)²、「郵局櫃臺服務」(75113)³，以及「其他郵政服務」(75119)⁴；專差服務則細分為兩類，分別為「多型態專差服務」(75121)⁵與「其他專差服務」(75129)⁶。比較郵政服務與專差服務之定義，兩者之分類標準大致上視該服務是否由國家郵政機構 (national postal administration) 所提供。
2. 鑑於部分郵政服務之開放予民間經營，並且開放市場競爭，歐盟遂於 2001 年 3 月 23 日提出 S/CSS/W/61 號文件，主張將現有之 CPC 7511 與 CPC 7512 予以細分，以反映商業現實。該文件將郵政/專差服務細分為下列八項次部門：
 - I. 具通信性質之實體文件。所謂「通信性質實體文件」，最典型者為信函 (letters)、明信片 (postcards) 等，但亦含電腦列印封裝服務 (hybrid mail service)。
 - II. 包裹 (parcels and packages) (包括書籍、目錄)。

* 本文件由政大法律系張新平教授、清大科法所彭心儀教授共同指導。

¹ **Postal services related to letters:** Services consisting of pick-up, transport and delivery services of letters, newspapers, journals, periodicals, brochures, leaflets and similar printed matters, whether for domestic or foreign destinations, as rendered by the national postal administration.

² **Postal services related to parcels:** Services consisting of pick-up, transport and delivery services of parcels and packages, whether for domestic or foreign destinations, as rendered by the national postal administration.

³ **Post office counter services:** Services rendered at post office counters, e.g. sales of postage stamps, handling of certified or registered letters and packets, and other post office counter services.

⁴ **Other postal services:** Mailbox rental services, "poste restante" services, and public postal services not elsewhere classified.

⁵ **Multi-modal courier services:** Services consisting of pick-up, transport and delivery services, whether for domestic or foreign destinations of letters, parcels and packages, rendered by courier and using one or more modes of transport, other than by the national postal administration. These services can be provided by using either self-owned or public transport media.

⁶ **Other courier services:** Other courier services for goods, not elsewhere classified, e.g./trucking or transfer services without storage, for freight.

- III. 新聞紙 (press products) (包括期刊、報紙)。
 - IV. 第一類至第三類之掛號 (registered) 或保價 (insured) 郵件。
 - V. 第一類至第三類之快捷 (express delivery services) 郵件。
 - VI. 無址郵件 (non-addressed items)。
 - VII. 文件交換 (document exchange)。
 - VIII. 其他服務。
3. 將現行 CPC 之分類與歐盟提案兩相比較，後者分別針對遞送項目種類 (type of items) 與遞送服務種類 (type of service delivered) 進行細分。關於遞送項目種類，歐盟提案將新聞紙類自「與信函相關之郵政服務」(75111) 加以獨立，自成一類，故遞送項目種類數由二類增為三類。關於遞送服務種類，歐盟提案除保留原有「郵局櫃臺服務」(75113) 中所提及之掛號 (certificated or registered) 外，尚增加保價 (insured) 與快捷 (express) 兩類，使遞送服務種類數由一類增為三類。
4. 隨後，歐盟與香港等六個會員國於 2005 年 2 月 17 日提出 TN/S/W/30 號文件，補充 S/CSS/W/61 文件之內容。該提案除重申郵政與專差服務可依照遞送項目種類或遞送服務種類之不同作進一步區分外，更主張為增進透明度與法律明確性，會員應於承諾表以註解 (footnote) 方式提供必要資訊，明確區隔處於競爭關係之各類服務 (例如使用尺寸、重量、價格、遞送速度等作為標準)，亦明確界定何者仍保留予獨占。此外，本文件之附件 A (Attachment A) 並建議會員國以下列兩種方式進行承諾表之修正：
- I. 選項一 (Heading Option 1)：依據每一會員所承諾郵政及專差服務業之次部門。
 - II. 選項二 (Heading Option 2)：依據現行 W/120 之分類架構。

(二) 評論意見

5. 歐盟等國提出 S/CSS/W/61 與 TN/S/W/30 兩份文件之背景，在於 GATS 所採用聯合國暫行中央產品分類號 (UN Prov. CPC)，其郵政服務之定義有明顯瑕疵。誠如前述所言，現行 GATS 對於郵政服務與專差服務之分類標準大致上視該服務是否由國家郵政機構所提供。若 CPC7511 已定義郵政服務係由國家郵政機構所獨佔，則即使會員國於承諾表內承諾該項服務，亦無民間業者經營空間，國外服務提供者自無進入本國郵政服務市場之可能。此外，若解釋

郵政服務為政府功能之一部，依 GATS 第一條 (b) 款與 (c) 款，該服務非為 GATS 所涵蓋，無庸承諾。將非 GATS 所涵蓋之服務納入承諾表中，依第 20 條第三項該承諾對會員國具有拘束力。惟同前所述，遵循 CPC7511 對郵政服務定義之結果，將使該服務市場之開放承諾成為具文。因此，鑑於 CPC7511 所定義之部分服務內容，已開放予民間業者經營之事實，歐盟始主張為反映商業現實，郵政/專差服務業有重新分類之必要。

6. 關於歐盟於附件 A 所列〔選項一〕與〔選項二〕之提案，二者實質差異有限，較屬於填寫技術問題。前者似一定程度去除傳統「郵政/專差」二分法，會員國得彈性填寫，並藉由註解釐清各承諾之定義；後者則仍以 W/120 以及 CPC 架構為基礎，在既有 CPC 架構下進一步澄清各承諾之範疇。本文認為〔選項二〕似為較佳之選擇。倘會員致力於發展及採行統一的部門分類標準，將大幅提昇法律確定性。〔選項一〕似背離會員力求服務部門分類一致性之方向。鑑於各國郵政服務制度之複雜多樣，〔選項一〕可能會導致承諾表填寫及解釋爭議。如果歐盟、香港等國所質疑者為 W/120 及 CPC 之缺陷，則較務實之方式，應為〔選項二〕。〔選項二〕仍以 W/120 及 CPC 為主幹架構，但會員必須於「部門/次部門」欄位，釐清各服務之範疇與定義。以我國為例，目前 CPC 分類最大之問題在於其以「國營獨占」做為郵政服務與專差服務之主要區隔標準，而我國目前「競爭/獨占」之主要考量者為該「郵政」究屬通信性質，抑或較屬貨物性質。故會員應在既有 CPC 分類號之架構下，調整澄清各服務之界定。

二、郵政及專差服務業之額外承諾問題

(一) 會員相關提案內容

7. 鑑於郵政與專差服務業法規之重要性、國營企業之優勢，以及郵政業者傾向多角化經營之特性，歐盟於 2005 年 1 月 17 日提出 TN/S/W/26 號文件，主張仿照電信參考文件 (Reference Paper) 模式，訂定郵政及專差服務部門之參考文件，內容涵蓋行業之範圍、定義、反競爭行為之防範、普及服務、核照標準及獨立之監理機構等。歐盟與美國等其他會員並於 2005 年 2 月 17 日提出 TN/S/W/30 號文件，重申 TN/S/W/26 號文件之立場。
8. 歐盟等會員國草擬之額外承諾內容涵蓋：此行業之**範圍、定義、反競爭行為之防範、核照標準及獨立監理機構**等。就範圍而言，TN/S/W/26 號文件限於郵政及專差服務。在**普及服務 (universal service)** 部分，該文件建議會員有權定義其欲維持之普及服務義務之種類；只要此義務在透明化、非歧視性及公平競爭下監管，且未逾越會員所定義之普及服務所必要之負擔，則義務本

身將不被視為反競爭行為。就反競爭行為之防範而言，該文件提議，會員應維持適當措施，以防止個別或共同形成之主要業者，運用市場地位，在相關郵政及專差服務市場，實質影響參與條件，進而從事或繼續反競爭行為。就獨立監理機構而言，該文件建議監理機構須與所有郵政及專差服務業者分離，且不對其負有經營責任，其決策及決策過程對所有業者須是公正的。

(二) 評論意見

9. 郵政事業之所以在產業發展史上為政府獨占經營，主要原因可能為下列兩點：一、**涉及普及服務，與公共利益有密切關係**。二、**沈沒成本 (sunk cost) 極高，非以國家之財力無法支持**。以我國為例，目前中華郵政公司之競爭優勢，在於其擁有既存為數眾多之服務人員與遍佈全國之營業地點，而無須另行挹注大量資金於建立經營據點上。因此，若後者以其廣泛之營業據點，多角化經營遞送郵件、儲金、匯兌、人壽保險等業務，透過交叉補貼的結果，則顯非一般民間業者可與之競爭。故郵政服務之市場開放前提，在於需有妥善規劃之競爭政策相配合。此乃歐盟提案之重要性，此基本觀點應予支持。
10. 事實上，歐盟、香港等國提案對於我國郵政服務市場之衝擊，至為有限：
 - I. **GATS 第 18 條額外承諾，僅適用於「已承諾」之部門**。換言之，在我國郵政及專差市場未進一步開放前，即使在額外承諾表欄位上加入競爭監理等規範文字，對服務市場之實質影響仍甚低。檢視我國服務業特定承諾（含初始要約）的開放程度，目前我國僅正面表列「**通訊服務業**」之「**國際快遞服務陸地運送部分**」，承諾「**除現行依法明定由中華臺北郵政當局保留之服務外，空運快遞業者為將國際遞送貨品送達收件人，所產生之所有陸地部分之服務**」。換言之，我國關於郵政/專差服務之承諾，開放程度甚低，僅針對新聞紙、雜誌、印刷物、小包、包裹等國際快捷遞送服務進行開放，其餘遞送項目、方式均不在開放之列。故縱使提出「額外承諾」，適用範圍有限。
 - II. 就信函、明信片等中華郵政公司仍具**郵政專屬經營權者**而論，**既為獨占事業，則反競爭行為之防範等相關規定，並無任何法律實質意義**。故歐盟提案對於我國郵政服務監理之最直接影響，在於新聞紙、包裹等中華郵政公司不具專屬經營權之範圍。關於此部分，我國日後則需注意郵政監理機構、核照標準、普及服務等國內法制銜接問題。
11. 至於該等「監理原則」應直接透過 GATS 第 18 條列於會員承諾表「額外承諾」欄位？藉由議定書 (Protocol) 之簽訂？還是需要制定參考文件 (Reference Paper)？則有待商榷。歐盟、香港等國似主張制定參考文件。但本文認為：

仿海運服務，直接透過既有機制（即 GATS 第 18 條）將額外承諾列於承諾表，似為較適當的方式。首先，考量到各國郵政服務之複雜度，會員應依據各次部門之特性，逐列於額外承諾欄位，填寫與之相呼應之競爭監理原則。其次，鑑於我國目前郵政服務競爭監理機制尚未完全建置，多數會員亦仍處於逐步自由化之過程中，現階段草擬參考文件，不易達成共識。畢竟，相較於各會員依談判結果適度將競爭監理原則納入額外承諾欄位，參考文件之制定顯有較高之困難度。故宜仿海運服務模式，將競爭監理原則直接透過 GATS 第 18 條納入承諾表。

(資料來源：WTO Doc. S/CSS/W61, TN/S/W/26, TN/S/W/30)