

探究服務貿易談判遲滯不前之因

林于仙

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之服務貿易理事會特別會議 (Council for Trade in Services Special Session) 於今 (2011) 年 4 月 21 日提出服務貿易之現況報告 (Negotiation Trade in Services)¹，以顯示迄今的談判成果，但從此報告中可發現協商依舊未有實質進展，因此，本文欲探究為何服務貿易談判協商多年仍未達共識，談判之僵持點又為何？

由於服務貿易談判為杜哈回合的談判項目之一，且杜哈回合談判採單一認諾 (single undertaking) 方式，服務貿易的僵持點未來若仍持續，勢必影響回合談判，故本文對這些僵持點進行盤點，並試圖分析可能之改善方式，以期回合談判早日結束，避免多年之協商化為烏有。

以下將先說明服務貿易談判之背景，藉由了解談判依據與目的，作為盤點目前談判近況的基礎；接著分別論述目前服務貿易談判下四大議題之談判進展、其遭遇之困難與未來可能的發展；最後將以上論述作一統整，以為結論。前述四大議題分別為：市場開放 (market access)、國內規章 (domestic regulation)、GATS 規則 (GATS rules) 與協助低度開發會員模式 (implementation of LDC modalities, LDC waiver)²，由於市場開放為服務貿易談判之核心，協商困難度較高，是以置前討論；國內規章部分會員雖有歧見，但會員於近期會議中密集討論，進展更甚後二項議題，故居次說明；最後則依序討論目前尚未有共識且進展較有限之 GATS 規則與協助低度開發會員模式。

服務貿易談判背景

服務貿易不同於貨品貿易已歷經數回合談判³，遲至 1986 年才被納為烏拉圭回合之談判議題；1995 年 WTO 成立後，服務貿易首次成為多邊貿易規範之一環，相較於貨品貿易已有較完備之體系，服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 仍有許多未竟之處，留待日後協商，以臻完善。服務貿易於

¹ WTO, Council for Trade in Services Special Session, *Negotiation Trade in Services, Report by the Chairman, Ambassador Fernando de Mateo, to the Trade Negotiations Committee*, TN/S/36 (Apr. 21, 2011).

² *Id.* ¶ 2.

³ 烏拉圭 (Uruguay) 回合為多邊貿易回合談判之第八回合，先前之回合談判分別為 1947 年日內瓦 (Geneva) 第一回合、1949 年安西 (Annecy) 第二回合、1950-1951 年多奎 (Torquay) 第三回合、1955-1956 年日內瓦第四回合、1961-1962 年日內瓦第五回合、1964-1967 年日內瓦第六回合及 1973-1979 年東京第七回合。

2000 年展開內建談判，隔 (2001) 年 WTO 第四屆部長會議之杜哈宣言 (Doha Declaration)⁴將服務貿易納入杜哈發展議程 (Doha Development Agenda, DDA) 九大議題之一⁵，然而歷來之協商受內外因素影響，進展並不順利，除該議題本身涵蓋龐雜，亦遭農業與非農產品市場開放 (Non-Agriculture Market Access, NAMA) 議題之牽制。以下將說明此次談判之依據與目的，作為下節論述之基礎。

由於烏拉圭回合係服務貿易談判之肇始，可預期市場開放程度無法一蹴而就，故總協定中規定，會員須就自由化議題繼續談判，此即 GATS 第 19 條第 1 項所揭櫫之內建議程，希冀藉著漸進式之自由化 (progressively higher level of liberalization)，達到「市場開放」之目標⁶。除了市場開放談判外，由於烏拉圭回合談判時，服務貿易之規範尚未發展完全，包括「國內規章」、「緊急防衛措施 (Emergency Safeguard Measures, ESM)」、「補貼」與「政府採購」等，故總協定亦明訂會員須於總協定生效後一定期間內展開上述規範制訂之談判⁷。目前之服務貿易談判即根據上述兩軌展開。

服務貿易談判自內建談判成為回合談判議題後，由服務貿易理事會 (Council for Trade in Services) 之「特別會議 (Special Session)」負責，也確立了談判的準則與程序⁸。根據前述準則，談判之目的在追求漸進式自由化及增進開發中國家之參與，因此要求在自由化的過程中給予個別開發中國家會員適當之彈性，特別是低度開發國家會員⁹。至於談判之方式，主要是以「要求與回應 (request-offer approach)」之方式進行，但準則亦不排除多邊與複邊之方式¹⁰。

⁴ WTO, Ministerial Conference Fourth Session Doha, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, ¶ 15 (Nov. 20, 2001).

⁵ 九大談判議題為：農業、非農產品市場進入、服務貿易、貿易規則、爭端解決、智慧財產權、貿易與發展、貿易與環境與貿易便捷化。

⁶ 服務貿易總協定，第 19 條第 1 項，為達成本協定之目標，會員應自世界貿易組織協定生效日起五年內開始定期連續數回合之談判，以達漸進之更高度自由化。此類談判應以減少或排除對服務貿易有不利影響措施之方式，以提供有效之市場開放。此類談判應以互利為基礎，增進所有參與者之利益，並確保權利與義務之整體平衡。

⁷ 服務貿易總協定，第 6 條 (國內規章) 第 4 項，為確保有關資格要件、程序、技術標準及核照要件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙，服務貿易理事會應經由其設立之適當機構制定必要規範。同協定第 10 條第 1 項，在不歧視原則下，應就緊急防衛措施問題進行多邊協商 (“There shall be multilateral negotiations on the question of emergency safeguard measures based on the principle of non-discrimination.”)。協商結果應自世界貿易組織協定生效後三年內施行之。同協定第 13 條第 2 項，世界貿易組織協定生效後二年內，會員應在本協定架構下就政府採購服務之事宜，進行多邊諮商談判。同協定第 15 條第 1 項，會員咸認在某些情況下，補貼可對服務貿易產生扭曲效果。會員應參與談判俾制訂多邊規範，以避免此類貿易扭曲效果。談判中亦應討論平衡程序之適當性。此類談判應認知補貼在開發中國家發展計畫中所扮演之角色，並考量各會員特別是開發中國家會員對此領域之彈性需要。為此談判之目的，會員應交換其提供給其國內服務提供者所有與服務貿易有關之補貼之資訊。

⁸ WTO, *Trade in Service, Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services*, S/L/93, (Mar. 29, 2001).

⁹ *Id.* ¶¶ 1-2.

¹⁰ *Id.* ¶ 11.

市場開放之困難

如前所述，由於談判係為達到漸進式自由化，故市場開放實為服務貿易談判之核心，但此部分的進展並不順利，一方面為會員對於「要求與回應」之談判方式並不積極，另一方面，談判自 2005 年後雖轉為複邊協商，但仍多在討論技術性議題，並無實質進展，以下分別說明之。

2001 年之杜哈宣言、2004 年之七月套案與 2005 年香港部長宣言之附錄 C 皆已明訂會員提出要求與回應清單之期限¹¹，但會員一再遲延，提出之情形並不踴躍；已提出的清單內容亦未反映真實的開放情況，遑論進一步開放。不僅會員對要求與回應清單態度消極，即使是在承諾表之技術性問題討論，如：分類議題 (classification issues)、承諾之填表議題 (scheduling issues) 及新舊承諾間之關係 (relationship between old and new commitments) 等，亦缺乏實質進展。

由於雙邊之要求與回應未有顯著進展，故 2005 年香港部長會議另確立以複邊協商加速談判之立場，由會員組成的集團對特定服務部門別或服務提供模式進行討論，以促進會員對市場開放之參與，且協商成果一體適用於全部會員。據此，許多服務部門別皆曾召開協商會議，如海運服務、電信服務及能源服務等，盼藉由「要求開放會員團」與「被要求開放會員團」間的集體討論，較先前雙邊之「要求與回應」，對於市場開放更有助力。但協商至今，複邊談判因會員之歧見仍未有樂觀結果，尤其過去兩年來，會員多聚焦於技術性議題，或針對相關主題舉行研討會，而未進行實質談判。

何以市場開放不論在雙邊或複邊談判，都難以推動？本文認為協商之困難可能在於開發中會員不願進一步開放、相關服務部門整合困難以及受農業與 NAMA 議題進展遲緩的拖累，以下將分別說明之，並預測未來可能發展。

關於開發中會員不願進一步開放：開發中會員主張依 GATS 第 19 條第 2 項之規定¹²，其得在追求國家政策目標的情況下，享有「適當 (appropriate)」之彈

¹¹ WTO, *supra* note 4. 會員應於 2002 年 6 月底前遞交初始要求清單，並於 2003 年 3 月底前遞交初始回應清單。原文 “Participants shall submit initial requests for specific commitments by 30 June 2002 and initial offers by 31 March 2003.” WTO, *Doha Work Programme*, WT/L/579, ¶ 1e (Aug. 2, 2004). 會員應於 2005 年 5 月底前遞交修正回應清單，原文 “Revised offers should be tabled by May 2005.” WTO, Ministerial Conference Sixth Session Hong Kong, *Doha Work Programme Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, Annex C ¶ 11 (Dec. 22, 2005) 尚未提交初始清單之會員應盡速繳交，會員應於 2006 年 7 月底前遞交第二次修正回應清單，會員應於 2006 年 10 月底前遞交最終版之承諾表草案。原文 “(a) Any outstanding initial offers shall be submitted as soon as possible.” “(c) A second round of revised offers shall be submitted by 31 July 2006.” “(d) Final draft schedules of commitments shall be submitted by 31 October 2006”.

¹² 服務貿易總協定，第 19 條第 2 項，自由化過程應在充分尊重個別會員政策目標及其整體與個別行業之發展程度下進行。並應給予個別開發中國家會員適當之彈性，准許開放較少之行業部門，同意較少之交易型態之自由化，以及依照其發展情況逐步開放市場，且當國外服務提供者開放其市場時，得未達成第四條之目標，附加開放市場之條件。

性以達到「漸進式」自由化，亦即其得依照自身發展情況「逐步 (progressively)」開放市場，故主張其他會員不應強求其為更高程度的承諾，而應尊重其政策目標與發展情況。有論者認為此談判困境可能需與其他談判議題掛鉤，以促使開發中會員願意承諾更高程度之自由化¹³。不過本文認為，即使真與其他議題掛鉤，開發中會員也不必然會讓步，畢竟產業間沒有替代性，即使國家站在總體的立場，願以 A 產業的開放換取 B 產業的保護；但對各產業而言，任一產業之開放，意謂將面臨更高度之競爭，故利益團體是否願意配合政府而將自身產業做為籌碼，不無疑義。

關於相關服務部門之整合困難：由於服務部門眾多，相關連服務又分散在不同部門，不免影響談判效率，故澳洲及美國為促進談判腳步，相繼提出「整合相關業別 (clustering initiatives)」之倡議，期望藉此加速市場自由化之談判¹⁴。此提案獲得大部分會員支持，如歐盟認為目前的服務貿易分類已過時，該項提案可反映市場商業面的需求¹⁵；但菲律賓、阿根廷、印度及巴西則認為新提案效果有限，持保留態度¹⁶，印度更認為談判重點應在於政治意願，而非談判方式¹⁷。其實類似之提案早在 2000 年 5 月出現¹⁸，當時歐盟與澳洲力倡以「群集 (cluster)」之方式，進行跨服務部門之協商，但多數會員鑒於國內主管機關的分工模式，跨部會整合有所困難，而不表支持。推測「cluster」概念的重提，歸因於積極會員盼為協商注入新動能，而目前提案僅涉及少數相關部門之整合，應不若當年倡儀之困難，惟是否能因此帶動整體談判進展仍有待觀察。

談判遲滯的另一原因為服務貿易談判受杜哈回合之其他議題進度影響：多數會員表示在農業與 NAMA 議題未有進展前，不願輕易作出服務貿易之回應承諾。此情形在開發中會員中尤為常見，其主張若已開發會員能在農業議題部分削減境內支持與取消出口補貼，其才願意在服務貿易的市場開放方面有所讓步。因此在其他議題尚未有定論下，市場開放議題牽制服務貿易談判甚為明顯。

¹³ 楊珍妮，「服務貿易之瓶頸與展望」，台灣服務業聯網，網址：<http://www.twcsi.org.tw>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

¹⁴ 如澳洲建議整合空運、海運、陸運、配銷、供應鏈管理諮詢服務等為「複合運籌及供應鏈服務部門 (Multimodal Logistics and Supply Chain Service)」與美國研擬之「資訊通信科技整合倡議」和「能源與環境服務整合倡議」。參見劉威廉，「99 年 6 月出席 WTO『服務貿易談判小組會議』之出席會議報告」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 2，19-20，網址：<http://www.moea.gov.tw/>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

¹⁵ 同上註，頁 2。

¹⁶ 張尹敏，「99 年 9 月 27 日至 10 月 1 日出席『WTO 服務貿易週相關會議』之出席會議報告」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 18-20，網址：<http://www.moea.gov.tw/>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

¹⁷ 陳淑琴，「出席『99 年 11 月份 WTO 服務貿易週相關會議情形』報告書」，國家通訊傳播委員會，頁 11，網址：<http://open.nat.gov.tw>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

¹⁸ WTO, Council for Trade in Service Special Session, *Report of the Meeting Held on 26 May 2000*, S/CSS/M/3, ¶113 (Jun. 26, 2000).

綜上所述，市場開放所面臨之困難有：開發中會員不願進一步開放、相關服務部門之整合困難與服務貿易談判受其他議題進度影響。本文認為此困境除非以政治意願解決，否則談判仍將遲滯。服務貿易與農業及 NAMA 並稱為杜哈回合之三大支柱，然服務貿易談判似未與另二大議題平行發展，會員多持觀望態度，造成進度更為緩慢。雖有論者認為服務貿易面臨談判困難可能在於其在烏拉圭回合才納入談判，未來累積數回合的經驗或許會較順利¹⁹；不過本文以為從會員對服務貿易談判的消極態度觀之，政治意願應更為關鍵。

國內規章

與前一節市場開放相比，國內規章部分似較有進度，惟會員對於國內規章的準則草案 (Text) 內容仍有諸多意見，該工作小組的主席認為尚需更多時間與努力才能達成共識²⁰。此議題之談判主要依據 GATS 第 6 條第 4 項的授權，該內建議程規定為確保有關資格要件、程序、技術標準及核照要件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙，服務貿易理事會應經由其設立之適當機構 (即目前的國內規章工作小組，Working Party on Domestic Regulation) 制定必要規範²¹，服務貿易理事會根據上述規定，於 1999 年通過決議就此議題展開討論²²。

談判初期先從服務「部門別」規範著手，並以專業服務的會計部門作為第一個談判領域；然而會計部門之國內規章準則經會員諮詢國內外相關團體其適用性後，並未獲積極正面之回應，部門別討論因而缺乏繼續之動能。後來會員致力於制訂適用於所有服務業別的規範，如透明化、技術標準與核照程序等。經過 2009 年主席版草案 (Chair's March 2009 Text)、2010 年註釋版草案 (Annotated Text of March 14 2010) 後，今 (2011) 年 4 月公布之國內規章現況報告指出，目前草案內容可分為三類型：一、部分內容暫時達成協議，二、單一替代條文，三、多重替代條文²³。未來之討論將以註釋版之草案為基礎，持續就爭議性問題如得否納入「必要性測試 (necessity test)」等進行協商。

國內規章準則草案雖仍待會員持續討論，但相對於市場開放，由於已有文字草案，算是較有進展的。不過，規則議題若未能在整體談判結束前完成，可留待後續協商，應不致影響整體談判之成敗。

GATS 規則

如同先前背景部分所述，GATS 並未對緊急防衛措施問題、補貼與政府採購

¹⁹ 楊珍妮，前揭註 13。

²⁰ WTO, *supra* note 1, Annex I ¶7 (Apr. 21, 2011).

²¹ 同註 7。

²² WTO, Trade in Services, *Decision on Domestic Regulation, Adopted by the Council for Trade in Services on 26 April 1999*, S/L/70 (Apr. 28, 1999).

²³ WTO, *supra* note 1, Annex I ¶¶8, 14 (Apr. 21, 2011).

有具體之規定，而是要求會員日後進行諮商以發展必要之多邊規範。僅管 2005 年香港部長會議敦促會員應努力完成這部分的談判，然各議題的歧見仍深，特別是緊急防衛措施，甚至有會員不認為有制定相關規範的必要，故目前 GATS 規則未如國內規章已進展至草案階段。

就**緊急防衛措施 (ESM) 問題**，GATS 第 10 條第 1 項規定會員應在不歧視的原則下，對於緊急防衛措施的「問題」進行多邊協商。由於法條是規定會員應討論緊急防衛措施的「問題」，而非就制訂規範進行談判，故相對於開發中會員鼓吹應發展 ESM，已開發會員如美國及歐盟就認為 GATS 已提供會員充分之彈性，如會員填寫承諾表時得依各國情況做出不同程度之承諾故無必要採取 ESM；日本、韓國及墨西哥亦呼應美歐之看法，要求應先確認 ESM 的可能性與需要性，不過態度上並不排斥就此議題繼續進行技術性討論²⁴。面對已開發會員的質疑，開發中會員如菲律賓、印尼、馬來西亞、緬甸、泰國及越南等東協國家則堅持 ESM 對其相當重要，並提出一規則草案；中國與巴西原則上支持東協國家之立場²⁵。在會員對於制訂 ESM 之必要性及其施行之可行性皆未有共識下，此部分的可能發展並不樂觀。

本文認為誠如反對 ESM 設置之會員所指出，若東協會員確實認為該機制可使彼等提出自由化承諾而較無後顧之憂，應先提出將會如何自由化的說明，否則不免予人藉發展 ESM 規範之名，行拖延談判之實的印象。此外，儘管東協國家參考貨品貿易防衛機制已提出規則草案，但畢竟服務貿易不是貨品貿易，加上欠缺對應 W120 分類²⁶以及四種服務提供模式²⁷的統計資料，以致難以類推貨品防衛之諸多概念，也使彼等所提草案備受質疑。

就**補貼議題**，會員主要進行補貼資訊交換計畫 (exchange of information) 以了解服務貿易補貼的性質以及可能扭曲貿易之情形²⁸，然而截至今日，尚未有具體結論認為必然扭曲貿易。本文認為此議題進展不至於影響整體回合談判，即使回合談判結束前未完成相關規範之制訂，亦可留待日後之談判再行討論。

²⁴ 劉威廉，「98 年 3 月出席 WTO『服務貿易談判小組會議』之出席會議報告」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 4-5，網址：<http://www.moea.gov.tw/>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

²⁵ 同上註，頁 4-5。

²⁶ W120 為 1991 年 7 月關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 的秘書處所公布的一份文件 (MT/GNS/W/120)，該文件建議填寫承諾表之服務業分類架構 (即 W120)，將服務業分為 12 類別 (如商業、通訊、營造及相關工程、配銷、教育、環境、金融、健康及社會、觀光旅遊、休閒文化及運動、運輸、其他服務業等) 和 155 次項。

²⁷ 四種服務提供模式為：一、自一會員境內向其他會員境內提供服務 (跨國供應)；二、在一會員境內對其他會員之消費者提供服務 (國外消費)；三、由一會員之服務提供者以設立商業據點方式在其他會員境內提供服務 (設置商業據點)；四、由一會員之服務提供者以自然人呈現方式在其他會員境內提供服務 (自然人移動)。

²⁸ 劉威廉，「98 年 11 月出席 WTO『服務貿易談判小組會議』之出席會議報告」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 3-5，網址：<http://www.moea.gov.tw/>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

至於**政府採購**議題，歷來僅歐盟提案，其他會員多持消極態度，不過部分會員仍關切提案中如何處理最惠國待遇的豁免以及服務貿易承諾表與政府採購協定之關聯性²⁹，未來也將繼續就提案內容進行討論³⁰。本文認為在政府採購協定僅為複邊協定之情況下，欲使有關服務的政府採購納為 GATS 之多邊規範，可能還需相當之努力。不過本文認為此議題不至於影響整體回合談判，會員應可獲致未來回合繼續討論之共識。

協助低度開發會員模式

此議題為整體回合談判之目標，實屬重要，目前尚比亞代表低度開發會員提出提案，會員對於此提案部分內容仍有疑問與不同意見，如多數會員關切豁免適用的範圍、對會員的影響、受益的資格與原產地認定等³¹。其中，歐盟認為僅有 WTO 的低度開發會員才得享有豁免；美國認為在制定豁免前應先界定豁免涵蓋的措施及範圍。今 (2011) 年 4 月 15 日於服務貿易理事會的特別會議上，會員就 LDC 豁免的草案 (draft text) 仍有兩爭點，一為豁免適用的範圍究竟僅限於市場開放抑或包含其他部分，兩者皆有會員支持，二為原產地證明的區分以及如何界定何種服務提供者可享有優惠³²。由於目前會員多認為此議題為談判成果重要之一環，願就細節持續討論。至於其完成談判之可能性，有會員認為在適當時機下，會員之歧見應可消弭，達成共識³³。

目前此議題雖無顯著成果，但由於其為談判成功與否之一項指標，加以會員似有積極討論之態度，故本文對此議題亦持樂觀看法，只要會員未來繼續協商，應能在談判結束前取得共識。

結論

服務貿易不同於貨品貿易已歷經數回合談判，其在 1995 年才首次成為多邊貿易規範之一環，自 2000 年開啟服務貿易之內建談判後，2001 年成為杜哈發展議程下九大議題之一。服務貿易談判本身涵蓋龐雜，又遭受農業與 NAMA 談判進度之牽制，多年來進展有限。

市場開放未有實質進展的原因，本文歸納出有三，包括開發中會員不願進一步開放、相關服務部門別整合困難與服務貿易談判受其他議題進度影響等，這些

²⁹ 劉威廉，「98 年 11 月出席 WTO『服務貿易談判小組會議』之出席會議報告」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 5，網址：<http://www.moea.gov.tw/>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

³⁰ WTO, *supra* note 1, Annex II ¶ 7 (Apr. 21, 2011).

³¹ 楊博淳、林安如，「出席『99 年 6 月份 WTO 服務貿易週相關會議情形』出國報告書」，行政院金融監督管理委員會，頁 39—40，網址：<http://open.nat.gov.tw>（最後瀏覽日：100 年 5 月 12 日）。

³² WTO, *supra* note 1, ¶83 (Apr. 21, 2011).

³³ *Id.*

困境本文以為除非會員有解決之政治意願，否則將永無結束之可能。

國內規章之進展為整體服務貿易談判中較快者，目前已有準則草案之誕生，惟仍待會員分歧意見之整合。不過國內規章即使未在整體談判結束前完成，仍可留待後續協商修改，問題不大。

在規則談判部分，由於會員對 **GATS 規則之緊急防衛措施** 是否有制訂之必要仍有爭論，目前進展有限；此議題棘手之處在於其雖屬規則議題，但又與市場開放相牽連，若會員有政治意願解決市場開放之困境，此議題或許亦有相當之進展。而 GATS 規則下之 **補貼與政府採購** 議題，目前雖進展緩慢，不過此二議題尚不至於影響整體回合談判，即使回合談判先結束，會員應可獲致未來再行協商之共識。

對 LDC 之豁免 議題雖無顯著成果，但由於其為談判成功與否之一項指標，加以會員似有積極討論之態度，故本文認為只要會員未來繼續協商，應能在談判結束前取得共識。

綜上所述，服務貿易談判之四大議題中，影響整體回合談判之關鍵為市場開放，除非關鍵會員展現相當的政治意願，促進會員積極參與談判，否則將影響未來整體談判結束之可能。