

通過採納良好管制實務以促進服務貿易：服務之國內規章

參考文件

曾泓霖 編譯

摘要

在《服務貿易總協定》第 6 條第 4 項授權之國內規章多邊談判停滯不前的情況下，志同道合的 WTO 會員尋求以複邊談判的方式突破此困境，最終於 2021 年 12 月 2 日完成了以《服務貿易總協定》規範為基礎之「服務之國內規章參考文件」，從三面向規範服務之國內規章：透明化、法規之確定性與可預測性、以及提高管制品質與促進服務貿易。此複邊談判成果不僅是繼烏拉圭回合談判之後，服務貿易領域的首次實績，同時也見證了一大群志同道合會員的相互合作，以及不在其他議題進行利益交換的情況下達成共識之可能性。隨著國際貿易協定納入國內規章規定已成趨勢，參考文件之國內規章規範可能會向外擴散，成為未來經濟合作協定中有關服務之國內規章的規範基礎。

(Elena Bertola et al., *Facilitating Services Trade Through the Adoption of Good Regulatory Practices: The New Reference Paper on Services Domestic Regulation*, 19(2) GLOBAL TRADE & CUSTOMS J. 74.)

對於服務貿易而言，在今 (2024) 年第 13 屆 WTO 部長會議中最重大的收穫應是關於服務之國內規章的新規範對 WTO 部分會員正式生效¹。這也是自後烏拉圭回合之基本電信與金融服務談判於 1997 年完成以來，服務貿易領域的首項談判成果²。此項成果顯示：即使是實質上沒有爭議的議題，要在 WTO 取得多邊共識仍具挑戰³。另一方面，此成果也見證一大群志同道合的 WTO 會員的

¹ *New Disciplines on Good Regulatory Practice for Services Trade Enter into Force*, WTO (Feb. 27, 2024), https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/serv_27feb24_e.htm.

² 1993 年 12 月 15 日烏拉圭回合談判結束前，會員國同意為進一步改善特定服務部門或模式之市場開放情形，續行談判，此部分市場開放談判又稱為後烏拉圭回合談判。最後所完成之談判成果包括附於 1995 年《第 3 議定書》之後的有關自然人移動之承諾、附於 1997 年《第 4 議定書》之後的有關基本電信之承諾、以及附於 1997 年《第 5 議定書》之後的有關金融服務承諾。*Post-Uruguay Round negotiations (1994-97)*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_negs_posturuguay_e.htm#protocols (last visited Apr. 25, 2024).

³ Elena Bertola et al., *Facilitating Services Trade Through the Adoption of Good Regulatory Practices: The New Reference Paper on Services Domestic Regulation*, 19(2) GLOBAL TRADE & CUSTOMS J. 74, 74 (2024).

相互合作能力，以及不連接其他談判議題卻仍得以產出成果之可能性⁴。

以下先簡述服務之國內規章的規範發展談判，接著說明本次成果較 GATS 更深化之主要內容，然後分析良好管制實務對經濟之正面影響，最後做一結論。

壹、發展國內規章規範之談判

《服務貿易總協定 (GATS)》第 6.4 條明文規定：服務貿易理事會應經由其設立之適當機構擬定有關資格要件、程序、技術標準及核照條件等措施所應遵循之規範⁵。這就是以多邊談判發展國內規章之規範的法源基礎，其目的乃是為避免各國之國內規章措施構成不必要的貿易障礙⁶。早期談判嘗試以部門別方式展開，但僅在會計服務部門取得成果⁷。因此服務貿易理事會於 1999 年決議成立「國內規章工作小組 (The Working Party on Domestic Regulation, WPDR)」，目的係改為發展得以適用所有部門別的國內規章規範，亦即所謂的水平規範⁸。

2001 年杜哈回合談判展開後，上述之國內規章的規範發展談判即與 GATS 第 19 條所要求、最遲應於 2000 年開始之市場開放談判⁹，一同併入杜哈回合談判，而成為服務貿易進一步自由化談判中不可分的一環¹⁰。與市場開放談判連接在當時看似合理，因為會員咸信服務貿易談判很快即得以完成；事實上，會員在當時之參與也確實積極，約有 70 名 WTO 會員提交相關之談判提案¹¹。遺憾的是，隨著貨品貿易談判與農業談判之進展困難，與市場開放談判連接反而成為國內規章規範發展談判之障礙¹²。

2013 年《貿易便捷化協定》成功締結後¹³，推動國內規章規範發展談判的主要會員看到與市場開放談判脫勾之可能性，即將本談判視為服務貿易便捷化之倡議¹⁴。遺憾的是此舉並未成功地重振本談判，因為整合 2016 至 2017 年間會員之

⁴ *Id.*

⁵ General Agreement on Trade in Services, art. VI:4, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 190 [hereinafter GATS].

⁶ Bertola et al., *supra* note 3, at 74-75.

⁷ Council for Trade in Services, *Guidelines for Mutual Recognition Agreements in the Accountancy Sector*, WTO Doc. S/L/38 (May 28, 1997); Council for Trade in Services, *Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector*, WTO Doc. S/L/64 (Dec. 17, 1998).

⁸ Council for Trade in Services, *Decision on Domestic Regulation - Adopted on 26 April 1999*, WTO Doc. S/L/70 (Apr. 28, 1999).

⁹ GATS art. XIX; *Services negotiations*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_negs_e.htm (last visited Apr. 10, 2024).

¹⁰ Bertola et al., *supra* note 3, at 75; WTO, Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001, para. 15, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20, 2001).

¹¹ Bertola et al., *supra* note 3, at 75.

¹² *Id.*

¹³ Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (Agreement on Trade Facilitation), Nov. 27, 2014, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.

¹⁴ Bertola et al., *supra* note 3, at 75.

提案，涵蓋透明化、以及措施之管理與發展的談判文本在 2017 年第 11 屆 WTO 部長會議中，遭到非洲與低度開發國家集團之強烈反對，聲稱其會影響彼等經濟發展、甚至可能限縮彼等之政策空間¹⁵。

體認共識之不可得，推動者遂決定在 WTO 既有之架構外續行討論。首先是在第 11 屆部長會議發表聯合聲明，重申以既有文本推動談判之承諾¹⁶，之後又於 2019 年 5 月，發表第二份聯合聲明，定出於第 12 屆 WTO 部長會議前，在各自的 GATS 承諾表中納入談判成果之目標¹⁷。同時期，原在 WPDR 進行之發展國內規章規範之多邊談判實質上卻已停止，2019 年之後的 WPDR 會議甚至僅討論基於 GATS 第 6 條第 4 項規定之多邊談判與上述複邊談判之關係而已¹⁸。

在新冠疫情尾聲中，67 個 WTO 會員於 2021 年 12 月 2 日，宣告已完成服務之國內規章的規範發展複邊談判¹⁹，出爐之管制規範又被稱為「服務之國內規章參考文件」²⁰。根據上述參與國之宣言，參與國將於一年內（考量各會員之國內程序需要時間，故以 12 個月為期），將參考文件納入各自之 GATS 承諾表，俾使之生效²¹。

至 2022 年 12 月，不但參加成員已增至 69 個會員，而且其中已有 63 個會員提出為納入上述參考文件而修改其承諾表的草案，只是在服務貿易理事會「確認（certification）」承諾表修改的過程中²²，卻遭到唯二會員：印度與南非之反對²³。直至第 13 屆 WTO 部長會議，在歐盟斡旋下，印度與南非才終於同意撤回其異議，而使上述「確認」程序得以完成，相關之承諾表修改也才得以生效²⁴。鑑於會員之承諾表構成 GATS 不可分之一部²⁵，故服務之國內規章參考文件目前雖僅拘束上述已完成承諾表修正之「確認」程序的會員，但事實上已成功回歸 GATS

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulation, WTO Doc. WT/MIN(17)/61 (Dec. 13, 2017).

¹⁷ Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulation, para. 3, WTO Doc. WT/L/1059 (May 23, 2019).

¹⁸ Bertola et al., *supra* note 3, at 75.

¹⁹ *Services Domestic Regulation*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/jsdomreg_e.htm (last visited Apr. 25, 2024); Declaration on the Conclusion of Negotiations on Services Domestic Regulation, WTO Doc. WT/L/1129 (Dec. 2, 2021).

²⁰ Joint Initiative on Services Domestic Regulation - Reference Paper on Services Domestic Regulation, INF/SDR/2 (Nov. 26, 2021) [hereinafter Reference Paper].

²¹ Declaration on the Conclusion of Negotiations on Services Domestic Regulation, *supra* note 19, para. 5.

²² Bertola et al., *supra* note 3, at 76; Council for Trade in Services, *Procedures for the Certification of Rectifications or Improvements to Schedules of Specific Commitments*, WTO Doc. S/L/84, (Apr. 18, 2000).

²³ Bertola et al., *supra* note 3, at 76; Hannah Monicken, *WTO Plurilateral Effort on Services Regulation Enters into Force*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 8, Feb. 27, 2024.

²⁴ *New Disciplines on Good Regulatory Practice for Services Trade Enter into Force*, *supra* note 1; Monicken, *supra* note 23.

²⁵ GATS art. XX:3.

之多邊架構。

貳、以 GATS 為基礎之參考文件

GATS 前言承認會員有權管制服務貿易以便達成其國家政策目標²⁶。同時，其亦含有良好管制之義務規定以確保服務之管制不會構成不必要之貿易障礙²⁷。參考文件有關服務之國內規章的規範正是植基於前述良好管制之條文，再加以擴充；換言之，具有較 GATS 規範更深化 (GATS-plus) 的性質²⁸。

服務之國內規章規範主要是關乎服務提供之許可²⁹，惟參考文件並未限制會員自行決定「許可」之實質內容的權利，而只是著眼於這些實質要求應如何執行³⁰。考慮到不同會員履行這些規範的能力有異，故參考文件中超過 2/3 的規範提供履行的彈性³¹。例如：使用「在可行範圍內、以及合乎 (自身) 法律體制的方式」等用語³²，也有「盡力條款」之設計，如使用「努力」或是「鼓勵」等文字³³。換言之，參考文件並未要求會員一體適用，譬如會員對於其已承諾之金融服務部門，就可以選擇適用較低要求之另類規範³⁴。

參考文件中有關服務之國內規章規範可區分為三大類型，分別是透明化、法規之確定性與可預測性、以及提高管制品質與促進服務貿易³⁵。以下分別說明之。

在透明化方面，參考文件進一步深化原來 GATS 第 3.1、3.4 以及 4.2 條之規定，要求各會員國之主管機關提供申請許可之相關資訊，包括費用、查詢點、取得結果的時間與技術標準等資訊³⁶。另一方面也要求各會員國給予利害關係人參與國內規章措施設計過程之機會，如在制訂前讓利害關係人有評論的可能³⁷；同時也明文在新措施公告後至生效前，應有一段合理期間³⁸。

在法規之確定性與可預測性方面，對於許可申請人之程序保障，除了複製 GATS 第 6.3 條原有的 3 項關鍵義務外，還要求訂出預期處理申請所需之時間³⁹；

²⁶ *Id.* pmb1.

²⁷ *E.g., id.* arts. III:3, III:4, VI:4.

²⁸ Bertola et al., *supra* note 3, at 77.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² *E.g.,* Reference Paper, *supra* note 20, Section II, para.15 (“To the extent practicable and in a manner consistent with its legal system for adopting measures, each Member is encouraged to....”).

³³ *E.g., id.*, Section II, para. 19 (“Each Member shall, to the extent practicable, endeavour to allow....”).

³⁴ *Id.* Section III.

³⁵ Bertola et al., *supra* note 3, at 77.

³⁶ Reference Paper, *supra* note 20, Section II, para.13.

³⁷ *Id.* Section II, para. 16.

³⁸ *Id.* Section II, para. 19.

³⁹ *Id.* Section II, para. 7(a).

如果申請資料不完整，則應在申請人請求下，指出不足之處，並給予補件的機會⁴⁰。如果拒絕申請，需通知申請人拒絕的原因，且在可行時一併告知重新申請的程序；同時，也要確保申請人不會因只是曾經被拒絕即無法再申請⁴¹。一旦許可，就應讓許可即時生效，不得無故遲延⁴²。此外，若涉及專業人士資格的評估，相關評估考試應以合理頻率舉行，並鼓勵會員國以線上方式舉辦此類考試⁴³。

最後，在改善規範品質與促進服務貿易方面，參考文件鼓勵會員國接受電子申請、並接受驗證過之影本以代替正本⁴⁴；同時要求會員國的主管機關在做出決定與執行決定時具獨立性，並確保許可程序不偏頗⁴⁵；最後也要求有關許可的費用合理且透明⁴⁶。

有趣的是，參考文件中還有一項在 WTO 算是特殊的性別平權規範⁴⁷，要求參與會員國所採行有關服務提供之許可措施不會構成性別歧視⁴⁸，但允許為加速達成性別平權所採取之暫時且合理的差別待遇，以促進女性在服務貿易之參與⁴⁹。

值得注意的是，開發中國家會員在其履行參考文件義務有困難之服務部門，得以遲延履行，最長可達七年⁵⁰。但事實上真正要求此過渡期間之開發中國家會員僅有 6 個⁵¹。至於低度開發國家只需在其自低度開發國家身份畢業時，方需將參考文件納入其 GATS 承諾表，且屆時可以像其他開發中國家會員一樣選擇其所需要之過渡期間⁵²。

參、對經濟之可能正面影響

根據 OECD 的計算，若將國內規章規範付諸實踐，服務貿易障礙平均可降低 11%⁵³。在涉及許可及專業資格相互承諾的服務部門，如銀行、電信、保險以

⁴⁰ *Id.* Section II, para. 7(f).

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.* Section II, para. 8.

⁴³ *Id.* Section II, para. 10.

⁴⁴ *Id.* Section II, para. 6.

⁴⁵ *Id.* Section II, para. 12.

⁴⁶ *Id.* Section II, para. 9.

⁴⁷ Bertola et al., *supra* note 3, at 78.

⁴⁸ Reference Paper, *supra* note 20, Section II, para. 22(d) (“If a Member adopts or maintains measures relating to the authorization for the supply of a service, the Member shall ensure that: such measures do not discriminate between men and women.”).

⁴⁹ *Id.* Section II, fn. 18 (“Differential treatment that is reasonable and objective, and aims to achieve a legitimate purpose, and adoption by Members of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women, shall not be considered discrimination for the purposes of this provision.”).

⁵⁰ *Id.* Section I, para. 10.

⁵¹ Bertola et al., *supra* note 3, at 78.

⁵² Reference Paper, *supra* note 20, Section I, para. 11.

⁵³ OECD, SERVICES DOMESTIC REGULATION IN THE WTO: CUTTING RED TAPE, SLASHING TRADE COSTS, AND FACILITATING SERVICES TRADE 3 (2021), https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_26nov21_e.pdf.

及資訊與專業服務，影響更為顯著⁵⁴；每年可節省約 1500 億美元的貿易成本⁵⁵。主要受益者為於其法規架構中履行國內規章規範的會員⁵⁶。

此外，WTO 的分析也指出，採用更多國內規章規範的經濟體往往更積極參與全球價值鏈⁵⁷。在今日緊密連接的世界，增加在價值鏈之參與意味著生產力的提高、出口的分散、以及新的就業機會，還有包括知識與技術之進步、技能之發展、與工作條件改善等外溢效應⁵⁸。

問題是目前並非所有 WTO 會員都將參考文件納入自身承諾表，這種情況是否會大幅降低上述 OECD 與 WTO 之評估？由於過去二十年來，含有服務貿易專章的區域貿易協定採納管制規範有日益增加之趨勢，且相關規範大體上與參考文件中服務之國內規章規定相當⁵⁹；同時，這種增加趨勢並不分締約之區域以及締約之經濟體的所得水準⁶⁰；更重要的是即使是那些目前尚未在 WTO 採納參考文件的經濟體，卻已在彼等締結的有關服務貿易的區域貿易協定中承諾實質上與參考文件相似的義務⁶¹。考諸以上 3 點事實，或許吾人不用過份擔憂並非所有 WTO 會員皆採納參考文件；更何況將參考文件納入承諾表之 WTO 會員數雖未過半，但所涵蓋之服務早已達全球服務貿易的 92%⁶²。

結語

越來越多 WTO 會員透過國內改革改善國內管制體系的品質，以便在降低服務貿易成本的同時，以最惠國待遇為基礎，惠澤其他貿易對手國，產生更廣泛的經濟效益。同時，參考文件之國內規章規範未來也可能成為其他新經濟合作協定有關服務之國內規章規定的基礎，而使其影響向外擴散至尚未採納參考文件卻締

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ *Id.* at 1; *cf. New Disciplines on Good Regulatory Practice for Services Trade Enter into Force*, *supra* note 1.

⁵⁶ OECD, *supra* note 53, at 1.

⁵⁷ Laura Baiker et al., *Services Domestic Regulation – Locking in Good Regulatory Practices* 9 (WTO Staff Working Paper ERSD-2021-14, 2021), https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202114_e.pdf.

⁵⁸ *Id.* at 32.

⁵⁹ Bertola et al., *supra* note 3, at 78.

⁶⁰ *Id.* at 79 (“One example is the 2020 Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) which represents today the world’s largest free trade agreement by GDP. The RCEP comprises fifteen parties located in the Indo-Pacific region which range from lower-middle to high income economies. Interestingly, in RCEP, the set of SDR obligations...”); e.g., Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement (RCEP), art. 8.14, Nov. 15, 2020, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/rcep>.

⁶¹ Bertola et al., *supra* note 3, at 79 (“By way of example, the Economic Cooperation and Trade Agreement (ECTA) between Australia and India, which entered into force at the end of 2022, reflects closely the content of Reference Paper. What is more, this Agreement also contains an Annex dedicated to professional services ... which go well beyond this scope of the Reference Paper.”); e.g., Economic Cooperation and Trade Agreement, Austl.-India., art. 8.14, Apr. 2, 2022, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/australia-india-ecta>.

⁶² *New Disciplines on Good Regulatory Practice for Services Trade Enter into Force*, *supra* note 1.

結這些新經濟合作協定的 WTO 會員⁶³。

另一方面，觀察這回服務之國內規章參考文件在部長會議生效的過程，不難看出目前不參加或甚至反對參考文件被納入承諾表之 WTO 會員，其主張與參考文件之規範本身並無太大關係；彼等所質疑的是聯合聲明倡議—即僅部分 WTO 會員談判出來的成果是否得以回歸至 WTO 之多邊架構⁶⁴。本身爭議不大之國內規章參考文件尚且面臨如此阻撓，其他無法僅是透過修改關稅表與承諾表達成回歸程序之複邊談判成果，未來多邊化之過程勢必遭遇更大的阻礙。



⁶³ Bertola et al., *supra* note 3, at 80.

⁶⁴ *Id.*