

WTO 服務貿易談判進展

壹、 服務貿易談判之背景及進展

在美、歐等服務貿易業者於 1970 年代後期大力遊說下，成功地將服務貿易議題納入 1986 年所啟動之烏拉圭回合談判。因此，在 1995 年成立之「世界貿易組織」首次將服務貿易納入多邊貿易規範中，建立「服務業貿易總協定」(GATS) 作為會員進行服務貿易之遊戲規則。

烏拉圭回合服務貿易談判結束時，僅要求各會員可在選擇性之基礎上視經濟發展情形及需要，提出對於特定服務行業別及服務貿易提供模式市場開放之承諾，以正面表列方式，呈現市場開放之情形，作為推動服務貿易自由化之第一步。該協定另明文規定，會員應自 WTO 協定生效日起五年內開始，定期展開接續性之回合談判，俾獲致漸進 (progressive) 與更高程度 (higher level) 之服務貿易自由化。此條文已明確要求會員日後必須再就服務貿易市場開放繼續進行談判，會員因此稱服務貿易市場開放談判為 WTO 架構下之「內建式議題」(built-in agenda)。

此外，會員於烏拉圭回合結束時無法就所有涉及服務貿易之遊戲規則，例如：與市場開放相關之國內規章¹、緊急防衛措施、補貼及政府採購等服務業貿易規則議題及時展開談判，因此，在 GATS 多處條文規定，該等議題應在 GATS 協定生效後一定期間內開始談判。會員統稱該等議題之談判為「規則議題」之談判。

基本上，在 1995 年至 2000 年間會員僅就金融、電信、自然人之移動、海運等個別行業議題以及上述之規則議題進行技術性之討論及談判。至 2000 年，WTO 會員雖未能展開原擬全面推動之千禧年回合談判，惟依據上述 GATS 架構下「內建式議題」之授權規定，仍自展

¹國內規章係服務貿易主管機關對於服務業者的資格條件、資格程序、核照條件、核照程序及技術標準等之要求與規定。

開一系列服務貿易談判工作。於 2000 年及 2001 年間，會員對於服務貿易市場開放談判之方式著重於討論未來談判之模式及就各自認定具有競爭利益行業提出市場進一步自由化之建議案。

於 2001 年 11 月會員決定展開杜哈發展回合談判之宣言中，將服務貿易議題納入所謂「單一認諾」(single undertaking) 之九大談判題中，除確認服務貿易談判已自 2000 年展開外，並採認「服務貿易談判指導綱領及程序」，指示會員應在一定時程內早日就上述之服務貿易市場開放及規則議題完成談判；並要求會員以「要求與回應」(request and offer) 之談判模式進行市場開放之雙邊、複邊及多邊談判，且應於 2002 年 6 月 30 日前提出對其他會員進一步開放服務貿易市場之初始要求清單 (initial requests) 以及在 2003 年 3 月 30 日以前提出會員願意進一步開放服務貿易市場之初始回應清單。

雖 2004 年 7 月 31 日 WTO 總理事會所通過之「七月套案」中，要求會員應於 2005 年 5 月提出第一次修正市場進一步自由化之清單；惟力倡服務貿易市場自由化之會員 (包括我國在內之 15 個會員組成服務貿易市場開放真正之友) 相當不滿意 WTO 會員依據上述時程所提出服務貿易市場進一步開放清單之內容，因不管在質與量方面皆顯示多數之開發中會員無進一步自由化之誠意與跡象。因此，經該等會員在 2005 年之努力推動改革下，於 2005 年 12 月香港部長會議宣言之附件 C (Annex C) 中，除重申會員應依據各自議題之授權範圍儘速完成有關緊急防衛措施、政府採購及補貼等規則議題之談判外，並應於本回合談判結束前，制定適用服務貿易國內規章之相關準則 (disciplines)；且同意相關會員可依據「要求與回應」之談判模式建立複邊談判方式，於 2006 年 2 月 28 日前由各自組成利益相同之會員共同提出要求其他會員進一步自由化之要求清單。另明訂會員應分別於 2006 年 7 月 31 日及 10 月 31 日前提出第二次修正服務貿易市場進一步自由化清單及最終會員擬提出市場開放之清單草案。

由於 WTO 會員於 2006 年 7 月底前無法就農業及非農產品市場進入談判 (NAMA) 之減讓模式達成共識，7 月 27 日總理事會中通過秘書長之建議暫停整體回合談判之進行，且暫不建議新的談判期限，盼會員重新思考談判情勢與立場，俾營造有利於談判之環境，以儘速重新展開談判。會員原本依據上述香港部長宣言之規定，預訂於 7 月底提出第二次修正服務貿易市場進一步自由化之清單也隨之停擺。

WTO 於本 (2008) 年 2 月提出農業及非農產品關稅減讓談判模式之修正草案，會員對於納入進入水平談判 (跨議題別之談判) 之範圍仍有歧見，惟在主要會員及 WTO 秘書長之推動下，於本年 7 月農業及非農產品市場進入談判模式第 2 修正版本提出後，會員立即在日內瓦召開跨議題 (農業及非農產品市場進入) 之資深官員及小型部長水平談判會議。

倡議服務貿易談判進一步自由化之會員集團如老薑集團以及服務貿易談判之友 (Real Good Friends) 咸認為，服務貿易係杜哈回合 3 大市場開放談判議題，會員應在 WTO 「單一認諾」之談判架構下力求此 3 議題談判結果彼此間之平衡性。因此，歐盟倡議，倘服務貿易談判無法進入水平談判，則應在農業及 NAMA 水平談判進行之適當時機時，召開服務貿易宣示性小型部長級會議，以協助農業及 NAMA 談判模式達成協議。因此，自本年 2 月起會員即就如何推動該倡議進行多項籌備工作。

此外，香港部長宣言中指導服務貿易談判之附件 C 授權會員應就彼此間所關切之服務貿易行業或提供服務貿易模式進行複邊要求之談判會議。由於會員已依據該授權完成複邊會議之工作項目，加以該宣言中要求會員必須提出第 2 次市場進一步自由化之承諾清單以及最終承諾清單之時程已過期，因此會員應利用此次農業及 NAMA 談判模式進行協商時，要求檢討服務貿易談判之進展，並盼儘速提出引導未來服務貿易談判之方針 (Text)，惟因杜哈回合談判破裂致該 Text

未通過。

貳、 服務貿易談判所面臨之困境

- 一、 開發中會員以 GATS 相關條文之規定作為不願進一步開放服務貿易市場之藉口。會員表示在追求國家政策目標情況下，服務貿易可採漸進式自由化方式：

基於服務貿易議題係於烏拉圭回合談判時方納入之新談判議題，因此在 GATS 有多處條文皆考慮到開發中會員國內發展情形，賦予渠等有彈性提出國內自由化腳步。惟此等條文反成為開發中會員在本回合談判過程中不願進一步自由化之強力藉口。該等規定分別散見於：(一)、協定之前言明示在服務貿易自由化談判過程中，應同時尊重會員追求國家政策之目標，以及開發中會員為達成國家政策目標須制定新法規管理境內之服務供應商時享有特殊之考量；(二)、協定第 19 條除重申上述前言之規定外，並明定後續所展開之回合談判，係為獲致漸進式 (progressively) 較高程度之自由化。

開發中會員在本回哈談判時，常援引上述協定之明文規定主張，渠等可依據其國家政策目標即政治及社會政策之考量有權決定自由化之腳步，且應依第 19 條各自國家之發展情形，提出漸進式之自由化承諾，已開發會員沒有權利要求渠等提出過多自由化項目，否則有違 GATS 之基本目的及原則。

- 二、 會員對於服務貿易行業之利益不一，不易合縱連橫也不易共同推動特定行業別或服務貿易提供模式之進一步自由化：

服務貿易所包括之行業別依據「聯合國中央貨品分類標準」(UNCPC)，計有 12 項部門，包括約 158 個次部門(sub-sector)，搭配 GATS 架構下所談之 4 種服務貿易提供型態，加上各國國內相關法規之不一，造成整個服務貿易談判之範圍及技術性層面相

當複雜且龐大。雖然在 2001 年所通過之談判準則中明定，沒有任何一個特定之服務貿易行業或服務貿易提供模式可自談判範圍中排除。然而在談判過程中，會員常依據上述 GATS 允許會員視經濟發展情形，如政治、社會、文化需要，採漸進方式逐步開放市場為由，排除對其中具有敏感性的項目，如教育、健康、能源、環境或文化等服務貿易行業或服務貿易提供模式（如自然人移動），因此在談判過程中，很難確定會員間一致之服務貿易行業利益，造成推動某一特定行業或服務貿易提供模式之自由化談判不易有劃一的腳步。

三、傳統服務貿易談判方式無法促成服務貿易市場的有效開放：

依據服務貿易談判準則，會員係以「要求與回應」方式進行雙邊、複邊及多邊談判。此種談判方式造成目前會員在提出服務貿易市場開放承諾時，出現二種情形：其一，從 WTO 所提供之網站內容約可看出，在所有 150 多項之服務貿易次行業中，已開發中會員所提出承諾之項目平均約為 100 項；開發中會員所提出之承諾項目則低於 50 項；低度開發會員則約為 20 項。暫不談所提出承諾項目之內容，以量方面作比較，即可看出會員所提出承諾之情況非常不佳。其二，會員在 GATS 架構下所作之承諾與其目前國內市場真正自由化之情形不成比例，且大部分真正市場開放的情形反應於會員彼此簽署之區域貿易協定中。

四、會員間市場開放談判利益與規則談判之利益互相掛鉤：

由於開發中及已開發會員對於規則議題有各自關切之利益，不但造成相關規則子題之談判停滯不前，且因會員將此與市場開放談判掛鉤，致使整個服務貿易市場開放談判更加困難。例如，除新加坡以外之東協會員主張在市場開放過程，倘能確認國內產業受到外來之競爭造成嚴重損害時，會員得採防衛機制，俾阻止損害之繼續發生。惟已發開會員及相關開發中會員認為服務

貿易係無形貨品貿易，無法援引貨品之方式，判定國內產業所造成之損害，強力反對建立該機制。印尼、菲律賓等東協會員則以此為藉口，屢次表示，倘無法建立該安全閥，將不願提出進一步自由化之承諾，並反對歐盟提議討論服務貿易政府採購市場開放之子題。歐盟則基於其他會員不支持討論政府採購議題，對於有關補貼議題之討論，基於其有不同之利益考量亦持不積極參與討論之態度。

此情形亦存在於討論發展制定適用國內規章之準則談判方面，由於市場開放，倘會員國內規章相關規定無法鬆綁，則外國業者仍無法進入其國內市場。由於各國之法制及發展程度不一，非常不易提出一項適用準則為所有會員可以共同接受。例如，歐、美及我國等會員倡議，國內規章最重要之準則之一係要求會員對於服務貿易提供者在資格程序及條件、證照程序及條件以及技術標準等制定相關規定及要件過程中必須透明化，此透明化原則可包括要求會員在制定相關法規前應先徵詢業者之意見或容許業者可提出行政救濟等措施，惟開發中會員皆大力反對。

五、服務易談判成為其他二項市場開放談判議題（農業及非農產品市場進入）之附屬品：

會員雖視農業、非農產品市場進入及服務貿易為杜哈回合市場開放談判之三大支柱，惟因農業及非農產品市場進入之談判具有具體統計數據作為談判之指標，容易呈現談判得失以及貿易利益；加以，會員常視保護農業及傳統產業為國內重要之政治性議題，因此，即使會員認知服務貿易自由化確可為其經濟成長帶來好處，但仍常被會員作為農工二項談判議題之附屬品。例如巴西等開發中會員常表示，倘農業及工業產品談判沒有獲致進展，則不願進一步就服務貿易提出市場進一步自由化之承諾。

參、我國參與 2008 年 7 月 WTO 小型部長會議服務貿易宣示性會議情形

一、有關指導服務貿易談判之方針（Text）案（因杜哈回合談判破裂該 Text 並未通過）：

1. 玻利維亞、古巴、委內瑞拉以及尼加拉瓜等會員堅持反對由服務貿易談判主席提出指導未來服務貿易談判方針之文件，雖經過多次的協商，該等會員仍強調香港部長宣言附件 C 已提供談判指導方針，主席未獲授權協商另一項指導談判文件，因此，主席於其向 TNC 提出之報告以及該文件中皆加註「會員對於該文件內容沒有達成共識，該文件內容倘有超過香港部長宣言之授權範圍，皆對會員沒有拘束力」等文字。
2. 該文件陳述未來會員完成服務貿易談判之主要要件包括：會員應於[本年 10 月 15 日]提出第 2 次修正市場進一步自由化之承諾清單；於[本年 12 月 1 日]提出會員最終市場開放承諾清單；並要求會員應儘可能將目前市場已開放之項目反映在最終承諾表中；此外，尚須儘速完成給予 LDC 會員之談判模式等。
3. 該文件對於我國之影響：
 - (1)對於我國而言，為要求會員儘可能在本回合彼等所提出之最終市場開放承諾表中可反映目前市場開放情形以及提出進一步自由化之項目，我國與美、歐、澳、瑞、加、日、韓、挪威及紐西蘭等老薑集團成員不斷與其他保守集團對話，且進行雙邊以及複邊會談，但最後仍在開發中會員以「服務貿易談判應依據 GATS 相關條文之規定，基於各會員國內經濟發展情形，以漸進式自由化方式提出市場開放承諾表」為由的情況下，會員只能儘量同意「儘可能將目前市場開放及有可能進一步自由化之情形納入對於彼等具有拘束力之承諾表中」等文字，雖然該文字已給予會員有相當大的彈性，但已是本回合服務貿易談判之最大進展，至少可擴大會員在多邊架構下提出市場開放之承諾，對於我服務貿易業者在其他國家進行貿易可提供一個較有

法律保障的商業環境。

- (2) 其中，會員亦有共識在本回合談判完成國內規章之適用準則，其將有助於我業者在國外設立商業據點時，有較明確之法律申請相關之營業執照或資格規定適用等程序及規定。

二、有關 WTO 秘書長 Pascal Lamy 於本年 7 月 26 日主持服務貿易談判小型部長宣示性會議部分：

1. 有關宣示性會議召開之情形：

- (1) 會議進行之方式：由每位部長報告在本回合擬進一步開放之服務貿易行業 (sector) 或服務貿易提供模式(mode) 以及列舉盼其他會員可於本回合提出進一步自由化之項目，計有 25 位部長、包括我國在內 2 位次長以及 3 位駐日內瓦代表團大使分別提出報告。

- (2) 綜合各會員(包括我國在內)以及 Lamy 秘書長所提出之報告如下：

- a. 會員一致感謝歐盟及秘書長倡議召開服務貿易宣示性會議，認為有助會員瞭解彼此未來擬進一步自由化之行業或提供模式，進而促使農業及 NAMA 之水平談判儘速達成協議；
- b. L 秘書長強調本次宣示性會議係為主要會員就服務貿易談判營造一好的政治氣氛，其最終之結果仍須俟會員將本次所提出擬進一步自由化之項目轉化為最終承諾表中，以最惠國待遇方式適用所有會員。在此情況下，並不會影響未參與本次會議之其他成員利益；
- c. 會員瞭解以「要求及回應」作為服務貿易談判模式所面臨之困境，惟一致強調服務貿易談判與農業及 NAMA 係本回合重要 3 大市場開放談判議題，應力求在「單一認諾」架構下彼此間之平衡性；

- d. 綜合會員對於本回合可提出或要求其他成員進一步自由化之項目相當廣泛，但多集中在 1、可協助會員提高經濟成長及提升競爭力之「基礎性服務業」如：金融、電信、運輸以及特定之專業服務業；2、此外，尚有環境以及輔助製造業之配銷服務業等；
- e. 在服務貿易提供模式方面，部分會員表示將就金融及電信在跨境服務貿易（mode 1）提出市場開放承諾；由於設立商業據點之（mode 3）與投資攸關，因此，會員關切是否可就相關如金融及電信等行業放寬外人投資等限制；至於自然人移動（mode 4）方面，一般而言，會員多願意就跨國企業內部人員之移動、商業人士之訪客、以及開發中會員最為關切之履約人士（CSS）以及獨立人士（IP）提出進一步之改善；此外，亦要求會員取消或詳述影響自然人移動(mode 4)之經濟需求測試等；
- f. 至於其他可能影響市場進入之議題包括：部分會員願意進一步承諾及遵守「電信參考文件」以及「金融服務業附則」、取消對於某些服貿易行業之最惠國待遇豁免等歧視措施；
- g. 包括我國在內等部分會員則強調，為使市場開放之承諾能具體落實，本回合應同時完成有關「國內規章」之談判；
- h. 斯里蘭卡等 LDC 會員強調，會員應依據本次服務貿易談判特別會議擬提出指導未來服務貿易談判之方針，早日完成給予 LDC 會員之談判模式；此外，會員應進一步開放有關渠等關切醫療、觀光、建築等「自然人移動」之項目。
- i. 最後，L 秘書長表示，渠將依據個人權責向 TNC 簡報本次會議進行情形，盼會員可以依據本次會議宣示情形，持續協商俾會員提出最終市場開放承諾。

- (3) 經濟部謝次長發達依據上述主席提出之報告順序，提出我國未來市場擬進一步自由化之項目包括：配銷、環境、保險、觀光等行業以及我國盼我主要投資地區如東南亞等會員可進一步放寬在電信及金融等行業之外人投資限制。
- (4) 本次服務貿易宣示會議之目的係為會員於農業 及 NAMA 減讓模式最終達成協議前提供一有利之政治氣氛，故會員並未就實質內容進行談判，氣氛尚稱良好。

2. 會員對於該宣示性會議之反應為：

- (1) 對於已開發會員所關切之項目如金融、電信、能源等行業部分，由於中國、印度、東協等會員都提出某種程度之改善，如馬來西亞將進一步承諾電信參考文件、放寬外人在當地設立金融據點之外資投資比例以及中國放寬合資證券公司可增加營業項目等，因此皆認為該會議之舉行確有其正面的助益。
- (2) 對於開發中會員所關切「自然人移動」部分，尤其在履約人士以及獨立服務貿易提供者方面，由於美國及歐盟等皆指出，將擴大外國服務貿易提供者每年可前往當地工作之機會等，開發中會員雖認為該等說法不夠明確，但至少為一個好的起步，未來再視彼等提出之承諾表而訂。此外，對於開發中會員關切之國內規章談判，於該宣示性會議中，WTO 秘書長 Pascal Lamy 再度重申會員應在本回合完成該談判，因此開發中會員認為該宣示性會議亦提供一良好的政治氣勢。
- (3) 整體而言，由於會員在本次宣示性會議中，皆展現政治性意願，願意進一步開放國內之服務貿易市場，提高了全球服務貿易市場之穩定性及可預測性，對業者在海外之經營更加有保障。以我國為例，在我國業者關切之項目為盼東協如馬來西亞、菲律賓、印尼及泰國等會員改善在金融、電腦、電信等行業對於外人投資比例之限制等。由於東協會員一向係老薑集團成員拓展

海外服務貿易之主要市場，因此經由此多邊架構的談判，可較清楚知悉該等會員未來擬提出市場開放之走向。經由該宣示性會議，目前馬來西亞已明確表示，將進一步提高外人在當地經營相關金融服務業之投資比例；菲律賓將進一步開放外人在當地對於電信以及保險服務之投資；泰國亦表示，礙於法令，雖目前無法放寬外人在電信以及海運之投資比例限制，惟可採行逐案核可提高外資比例之方式處理。此外，經由其他會員之要求，馬來西亞等亦放寬跨國企業內部人員移動由目前之 5 年提高為 10 年等，此皆有助於我業者前往他國經營海外市場。