

眉題：WTO 專題報導（四）

標題：盤點新回合談判發展議程

前言：WTO 第五屆貿易部長會議業已於九月十至十四日在墨西哥坎昆舉行，誠如預期，由於各國間之立場極為紛歧，開發中國家之意識型態興起，結盟團體在會中操縱議題之進程，除了少部分議題之外，大多數之議題進展緩慢，致所有之新回合談判議題不僅將須繼續在日內瓦討論，並將於年底之 WTO 年度總理事會時進行檢討。本刊本期除請徐參事於前文介紹坎昆部長會議相關之內容外，也請她繼續就新回合談判 13 項議題中之「服務貿易」議題進行解析。

文：經濟部經濟參事徐純芳

### 三、服務貿易

#### （一）議題發展背景：

根據服務貿易總協定第 XIX:3 條的規定，現階段的服務貿易談判應屬於內建議題 (built-in agenda)，各國應在 2000 年元月一日前展開。有關談判的指導方針及程序，也於 2001 年三月，經會員國採認。基本上這次談判應會使服務貿易進一步自由化，同時增加開發中國家參與服務貿易的機會，並對個別國家提供適宜的彈性。

在服務貿易總協定中，除了服務業市場如何進一步自由化外，另有幾項較具爭議性的議題有待進一步討論，包括：建立服務貿易的緊急救濟制度（註八），各國境內服務業相關法規之一般規範（General Disciplines on Domestic Regulation），以及政府採購及補貼之規範等。目前服務貿易的市場通路談判，繼續沿襲烏拉圭回合談判的模式，以「討價-還價」（註九）（request-offer approach）為主要之談判模式，透過雙邊、複邊及多邊架構進行。鑒於甚多國家在烏拉圭回合談判後，繼續進行服務貿易自由化，故新回合就服務貿易進行談判時，這些已提前自由化的措施如何「記點」（credit），如何讓談判配合評估結果進行調整。對開發中國家而言，各國應提供開發中國家必要的技術性協助，俾利彼等能針對國家或區域服務貿易的現況作一評估。由於爭議性較少，且談判的權責極為明確，故迄今服務貿易談判在各項談判議題中，算是進行較為順利之一項。

#### （二）談判現況

根據服務貿易之談判指令，整體服務貿易談判大致可以分為雙邊市場通路、水平承諾、緊急防衛措施及執行面之議題等四個部分。茲一一分述如下：

##### 1. 雙邊市場通路談判：

在 WTO/GATT 的歷史裡，「討價-還價」一直是雙邊市場開放談判的方式。通常是由 WTO 的會員依各自在其他 WTO 會員市場上的利益，提出其對那個市場的開放價碼，再由對手國針對這些要求開放的價碼，按其市場狀況進行還價。過去的經驗告訴我們，各國要求開放的價碼，通常是開高走低，整個談判過程就像中國人所謂的「當面出價，就地還錢」。

目前約有三十個國家向對手國提出市場開放價碼，相關的雙邊談判，正由各國負責服務貿易

的主管官員進行中。由於談判不涉服務貿易法律環境的建制，爭議較小。惟可以注意到的是，低度開發中國家幾乎沒有任何國家開出要求開放的價碼，對已開發國家的要求，亦多不作回應，顯示開發中國家在參與服務貿易方面，有待進一步加強。

在談判內容上，各國雙邊談判的範圍，都不出既有服務貿易 12 個領域的範圍，包括商業服務、電訊、建築、配銷、環境服務、金融服務觀光及通運服務業等。

至於水平承諾部分，由於水平承諾泛指各項服務領域都可能涉及的基本市場通路條件，例如一個國家開放外人投資，那麼涉及水平承諾的部分，就有投資條件或外人投資比例的限制、外人可否在這個國家設立分公司或附屬機構、外國人可否在該國受顧或提供技術服務等。這個部分目前提出者包括第三類與「商業呈現」(Commercial Presence) 相關的投資障礙的排除(如「經濟需求之測試」【economic needs-tests】(註十) 投資認可程序之簡化等)，第四類與「自然人移動」有關的市場通路機會及居留的延長等。

對於歐美這些法制系統較為健全的會員，則還另外向其貿易夥伴提出與境內法制有關的要求，如要求相關投資法規，以及涉及外人投資或專業認證過程的簡化及透明化，甚至有意將本國的法律強加予外國的意圖。目前這項要求被開發中國家以不切實際為由，而不予理會。對開發中國家而言，例如印度則要求先進國家提供外國自然人有較好的市場通路機會，亦即希望將目前自然人移動之規範，由原有的白領階級擴大到藍領(勞動人力)階級。記得烏拉圭回合談判時，印度面對已開發國家要求其開放金融服務業市場時，即曾相對提出這項要求，以紓解當時被要求其金融市場開放之壓力。目前這項要求尚未被廣泛討論。

除此之外，其他開發中國家及低度開發國家，則未見任何「要價」出現，同時亦未對其他國家所提出的要求作出回應，一般認為，這與開發中國家服務業的發展水平與國際間有相當落差，以及除自然人以外其他相關水平承諾所需具備的市場開放基本條件不足有關。但亦有人士認為，開發中國家或許還在觀望，希望藉此換取已開發國家在其他傳統產業(如農業)的市場通路機會。無論事實為何，在服務業的領域，開發中國家參與的熱情確實不夠，未來如何鼓勵開發中國家積極參與服務貿易談判，在技術援助、能力建構或市場通路部分，都有待已開發國家繼續努力。

## 2. 水平承諾議題：

自主性自由化措施的「記點」：在稍早筆者曾提及烏拉圭回合談判之後，部分 WTO 會員依據 GATS 之規定，以自主的方式，針對服務業水平承諾的部分，先行自由化。這些自由化措施，應如何「記點」，並作為該會員新回合談判承諾的一部分，及要求談判對手國亦相對開放之條件，就成為這次談判的一項議題。

這個「記點」之倡議，應追溯自服務貿易總協定(GATS)之第 19 條，旨在鼓勵 WTO 之會員本自主之精神，在可能的範圍內，盡可能提前自由化。對這項談判指令，會員國間基本上都不反對，但因各國服務業發展程度不同，相關「記點」的處理模式，特別是要求對手國亦相對開放市場這一節，究應一視同仁(equal footing)，還是看對手國的經濟發展程度而分別處理，又造成開發中國家與已開發國家間的意見分歧。目前開發中國家，尤其是拉丁美洲及亞洲地區國家，就堅持已開發國家所作的自主性自由化措施，不應要求開發中國家本著互惠原則相對作出減讓。

服務貿易之評估(Assessment)：根據 GATS 第 19 條第 3 項的規定，服務貿易每一回合談判

都應建立談判的準則及程序。為建立這些準則，服務貿易理事會應對服務貿易進行全面性及以個別行業為基礎的評估。因此，這項評估工作，基本上應由服務貿易理事會承擔。目前的談判指導原則，是 2001 年由服務貿易理事會採認的，惟前述的事前評鑑則付之闕如。雖說這項評估工作刻正在服務貿易理事會討論，預料一俟評估出爐，相關的談判指導原則，將會依據評估結果，重新進行調整。

這項議題在已開發國家及開發中國家再度產生極大之差異，最主要還是因為這類評估工作能否作到全然客觀並不容易。對開發中國家而言，GATS 第四篇講求的是漸進式的自由化，因此個別會員的國家政策及經濟發展程度，都是應被充分尊重的。開發中國家更應享有適當的彈性，且應被賦予有限度開放及依照其發展程度，逐步開放市場的權利。開發中國家一再認為，這些條件在以往的服務談判中（註十一），就未被尊重，未來的談判它們自將積極爭取。服務貿易的整體評估工作，迄今在多邊架構下並沒有顯著的進展。

對低度開發國家的特殊待遇：正如前述，如何讓低度開發國家透過新回合談判，更易參加全球服務貿易，可說是新回合談判的主要訴求，同時亦明載在 GATS 條文中。誠如前述，對這些低度開發國家而言，談判雖可讓它們瞭解服務貿易帶給它們經濟發展及更好的市場機會，但是任何來自已開發國家的「要價」，均不應將國內法規的建構及透明化，或進一步的市場開放作為附帶條件，且應限制在某些特定部門內。

此外，已開發國家應針對開發中國家的出口結構及特性，提供更多的市場通路機會及國民待遇，不應讓對已開發國家的自主性自由化措施相對提出減讓要求。當然，開發中國家不會放棄機會要求已開發國家給予技術性協助及幫助彼等能力建構。

對已開發國家而言，彼等對開發中國家之漫天叫（殺）價似已欠缺耐性，它們認為開發中國家的要求，絕對不能超過新回合談判的範圍，故要求開發中國家先提出自己「要價」，方能由它們針對後者的出口特性作出回應（offers）。

### 3. 附屬議題：

緊急救濟措施（Emergency Safeguard Mechanism, ESM）：

為服務業建立一個緊急救濟措施，原係 GATS 之內建議題，由於服務業與傳統產業有極大的不同，其救濟的標準與作法，亦不容易量化。因此，美國及歐盟等先進國家對其建構的模式均持保留。相反的，東南亞國家卻積極推動，認為這類救濟制度的建立，可以讓開發中國家較無後顧之憂，有利彼等積極參與服務貿易的談判，甚至作出市場開放的承諾。

由於 WTO 會員間對是否有需要建立 ESM 制，及究應僅就水平承諾的部分或就服務業承諾表上四個不同開放模式（modes），建立一套服務貿易的救濟制度，各國立場不一，目前本項議題可說沒有進展。

內國法規（Domestic Regulations）：

這項議題以美國及歐盟這類法制較為健全的國家主張最力。由於服務業貿易較傳統產業更需依靠健全的法制結構以為規範，比如一張專業執照的發給，或一項投資的審核，相關的規定及發放過程是否透明，都影響服務業市場開放的實質效益。因此，美歐均希望將涉及服務業水平承諾的各國內國法規的制定及管理透明化，能成為附屬承諾而為水平承諾的一部分。

這項建議對法制結構不夠嚴謹的開發中國家而言，其難度可想而知。但目前開發中國家對這

項議題的看法亦逐漸分歧，尤其在亞洲地區。由於當地對外投資逐漸增加，甚至樂見這項議題在多邊架構下繼續討論。至於服務業其他議題，如政府採購透明化及補貼議題，則仍還處腦力激盪式的討論階段，尚無具體之內容。

#### 4. 執行面問題

這項議題基本癥結還在如何讓開發中國家積極參與全球服務貿易，根據 GATS 第四部分的規定，服務貿易理事會應檢討其執行情形，並針對如何推動這項工作提出建議，同時亦應在回合談判結束前，做好服務貿易的整體評估。在這一部分，雖然開發中國家已對服務貿易理事會的工作細目作出建議，誠如前述，相關的進展並不顯著。（待續）

（註八）緊急救濟制度之設立，其基本精神與傳統產業之進口救濟制度雷同。主要係為境內服務業的市場對外開放後，若有產業因此受到損害或有損害之虞時，得透過一定的程序尋求救濟。救濟之手段究應是暫時停止開放或臨時提高開放之門檻等，則有待 WTO 會員透過多邊談判尋求共識。目前最大的爭議是有關服務業受到損害或相關救濟手段如何量化之問題。

（註九）一般又稱「要求與回應」模式，通常係由要求對手開放市場之國家提出一份市場開放要求清單（request list），請對手國根據自己市場的條件提出回應（offers），雙方你來我往透過談判，達成市場開放之協議。這種談判方式在以往傳統商品貿易市場開放談判，特別是關稅減讓談判是最常被用到，即便新回合談判之關稅減讓談判，仍有部分國家持此種方式進行談判，但因較為耗日費時，亦有國家建議改採公式方式進行減讓，目前相關技術性之問題仍在日內瓦磋商中。）

（註十）一個國家為了本國經濟發展的要求，對外國投資者之投資申請給予之某種程度的評估，以瞭解該項投資對本國經濟發展之影響，類似的測試若運作過程不夠透明或相關法令不夠健全，通常亦可能構成外人進入本國市場之貿易障礙。

（註十一）按服務貿易進一步自由化之談判屬於 GATS 之內建議題，在西元 2000 年即已展開相關之談判。

403-4-1 WTO 雙邊會談。

403-4-2 WTO 採認會議。