

從「七月套案」談我國參與杜哈回合 服務貿易談判

顏慶章*

綱 要

| | |
|-----------------------------|---|
| 壹、談判背景 | (一) 國內規章 |
| 貳、七月套案未來方向之爭點 | (二) 緊急防衛措施 |
| 一、規劃未來談判工作 | (三) 補貼 |
| 二、凸顯談判重要性 | (四) 政府採購 |
| 三、掌握服務貿易談判進程 | 三、在其他議題方面 |
| 參、我國參與談判經過 | (一) 歐盟合併瑞典、芬蘭及奧地利修改服務貿易承諾表引發會員探討服務貿易承諾表修改問題 |
| 一、在市場開放方面 | (二) 最惠國待遇豁免談判 |
| (一) 進行全面性及個別行業之服務貿易評估 | (三) 空運服務業談判 |
| (二) 會員透過多邊、複邊及雙邊方式進行市場自由化談判 | 肆、我國未來努力方向 |
| 二、在規則議題方面 | |

* 現任：中華民國常駐世界貿易組織代表團常任代表

曾任：財政部部長及政務次長，總統府第一局局長，台灣大學、政治大學、東吳大學兼任教授。

學歷：國立台灣大學政治學研究所，台灣大學法律系，並曾負笈美國密西根大學，師事國際經濟法學家 John Jackson 教授。顏大使並於 1995 年獲選為美國艾森豪獎金會交換學者。

壹、談判背景

「世界貿易組織」(WTO)於一九九五年成立，取代自一九四七年存在近半世紀之「關稅暨貿易總協定」(GATT)，首次將服務業納入貿易規範中。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市場開放之承諾，作為推動服務業貿易自由化之第一步。惟為持續推動，以追求服務業貿易完全之自由化，爰在「服務業貿易總協定(GATS)」第十九條明定：「會員應自 WTO 協定生效日起五年內開始，定期展開接續性回合之談判，俾獲致漸進與更高程度之自由化」。

雖然會員規劃在二〇〇〇年展開包括服務業之千禧年回合談判，因西雅圖部長會議以失敗收場，該期望未能獲得實現。惟服務業貿易之談判，仍然在 GATS 前述第十九條條文之授權下，自二〇〇〇年自行展開談判工作。祇因會員參與談判之動力不足，當時重心仍在全力推動於二〇〇一年十一月杜哈部長會議，期欲展開全面性多議題之新回合談判。因此在二〇〇〇及二〇〇一這兩年期間，服務業議題談判僅停留在初步交換意見之階段。

二〇〇一年十一月之「杜哈宣言」(Doha Declarations)，除確認服務貿易之談判已自二〇〇〇年展開外，並採認服務貿易理事會於二〇〇一年三月二十八日協議之「談判指導綱領及程序」(註一)作為談判基礎，同時規劃在二〇〇二年六月卅日以前提出對其他會員進一步開放服務貿易市場之初始要求(initial requests)、以及在二〇〇三年三月卅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(initial offers)。此即服務貿易談判在市場開放議題上進行「要求與回應」(request and offer)之談判模式。

杜哈回合談判在開始之兩年進展不盡順利，包括農業、工業等各項議題之時程規劃，全部無法依杜哈宣言如期完成，連帶亦波及服務業之談判，例如會員提交初始市場開放清單之情況並不理想，致使二〇〇三年九月規劃進行期中

註一：請參閱 WTO 文件 S/L/93

盤點之坎昆部長會議，最後仍以破局收場。

WTO 會員花了將近一年之時間，勉強地彌補坎昆部長會議之挫敗，WTO 總理事會於二〇〇四年八月一日凌晨通過回合談判之架構性協議，亦即通稱之「七月套案」(July Package)，為整體談判進展注入動能。其中為凸顯服務貿易與農、工議題之相同重要性，特別以專段方式處理，規劃在二〇〇五年五月前提出進一步開放市場之修正清單，並採認服務貿易理事會特別會議在七月二日所協議推動服務貿易未來談判工作之建議事項。

鑒於總理事會所通過之「七月套案」中，在服務貿易議題之協議文字，與七月十六日總理事會所提出之第一版草案大相逕庭，不同處包括專段處理服務業議題、以及訂定提交市場開放清單之新期限等，均值得深入分析探討。本文將剖析「七月套案」談判期間，各會員如何運用談判技巧爭取關切事項，並依據該套案之未來談判架構，探討我國參與談判應予注意之事項。

貳、七月套案未來方向之爭點

由於服務貿易所涵蓋行業別相當廣泛，已開發及開發中會員對於該談判議題皆有其各自所關切之重點項目，因此開發中會員間常戲謔本回合服務貿易談判並非純屬已開發會員之天地。從已開發會員之角度言，服務業談判一向係彼等之強項議題，亦為爭取市場開放之貿易利益所在，致使美國、歐盟及日本等均積極推動該談判之進展。彼等對於服務貿易談判方式係針對不同業別逐項進行，不同於農、工議題談判需要去協議一個普遍適用之減讓公式。因此從談判初期即已致力展開討價還價式之雙邊談判，並且不滿意部分開發中會員怠於進行實質談判及在低度參與提交初始要求及承諾清單之現象。因此在七月套案之談判過程中，其推動重點在於如何保持談判動力與掌握市場開放之實質進展。

相對於大部分開發中會員而言，美國、歐盟及日本等除共同關切特定業別及提供服務貿易型態（如旅遊服務業和自然人之移動）外，亦有依據各自市場

利益所關切之行業。因此在談判過程中，一方面爭取自然人移動等特定議題之實質貿易利益；另一方面又積極和農、工議題之談判掛鉤，俾確保整體談判結果之均衡。若干會員甚至明白表示，將參酌農業和工業議題之談判進展，以及已開發會員在相關議題承諾之減讓程度，來決定服務業市場可承諾開放之幅度。已開發及開發中會員雙方在該議題談判之拉鋸戰，成為七月套案有關服務貿易議題之最佳寫照。

一、規劃未來談判工作

當農業、非農產品市場進入及新加坡等議題談判前景尚處於混沌狀態時，擔任服務貿易理事會特別會議主席智利大使 Sr. Alejandro JARA 即私下就服務貿易之未來談判工作及方向與主要會員進行協商，並於二〇〇四年六月二十二日召集非正式會議提出建議草案。其中會員爭議焦點包括：

是否須對尚未提交市場開放初始清單之會員及要求會員提出改進市場開放清單(improved offer)訂定期限乙節，會員意見不一。若干會員認為訂定期限並無實質意義，以杜哈議程中訂定提交初始清單期限為例，多數會員迄今尚未提交。經 J 大使私下與該等會員協商，獲悉部分會員提出初始清單時點，將與其他如農業或服務貿易規則談判議題之進展掛鉤，惟大部分會員則以欠缺技術能力，無法評估及提出市場進一步自由化行業別為理由，主張並無再訂定該指標之必要；部分會員則認為，為促進服務貿易之談判，只須就 improved offer 訂定期限即可。又據瞭解，服務貿易談判主席曾私下向會員表示，應訂定至少二次要求會員改進清單之期限，惟並未獲得會員支持。

部分會員認為使用修正市場開放清單(revised offer)較可貼切反映會員之需求，建議取代 improved offer 之稱謂。

鑒於目前大部分會員所提出市場進一步開放初始清單並無具體內容，歐盟建議應對於評估市場開放之品質設立評估指標(quality assessment benchmark)，紐、澳及我國等會員亦強調會員所提出市場開放之品質(quality)，

遠重於清單上所載有之數量(quantity)。

有關市場開放與規則談判應同時並進，但少數會員則提出二項議題之談判應互相掛鉤。

印度、墨西哥等開發中會員堅持在「會員在所提出市場開放清單，應考量開發中會員出口有利益之行業及服務提供形式」增列「且應特別指出有關自然人移動之行業(mode 4)」。²我國、美國、加拿大與歐盟等會員則強力反對，認為此將違反本回合談判所倡議「不應排除任何一項服務業在談判範圍外」之原則，亦即不應單獨指出特定行業，我國建議參考二〇〇三年坎昆部長會議中所提出 DERBEZ 草案文字。

低度開發中會員期盼在本回合談判中確認，已開發會員應對彼等提供特定之技術協助。

上述之爭議，經 J 大使再召集數次協商會議及會員展現彈性下，方於七月二日特別會議中就未來談判方向達成如下之共識（註二）：

會員尚未提交初始回應清單者，應儘速提交。

應儘可能設立一提交修正回應清單之期限。

會員應努力及確保所提出市場進一步自由化清單之品質，特別是對開發中會員服務業出口有利益之部門別及服務提供之型態，尤其應顧及低度開發國家之需要，以達到有效市場開放及獲致具體之談判成果。

會員應在不預先排除任一服務部門或服務提供型態之談判架構下，致力達到漸進與較高程度之自由化，並應特別注意到對開發中會員服務業出口有利益之部門別及服務提供之型態。會員亦應瞭解開發中國家及其他會員在自然人移動方面之利益。

會員必須盡力於期限內完成服務貿易總協定第六條(國內規章)、第十條(緊急防衛措施)、第十三條(政府採購)及第十五條(補貼)等服務貿易規則之訂定。

為促使開發中國家有效地參與本回合服務貿易談判，應提供彼等國家特定

註二：請參閱 WTO 文件 TN/S/16

之技術協助。

為召開 WTO 第六次部長會議，WTO 服務貿易理事會特別會議會員應提供一完整報告，包括可能之建議。

就上述服務貿易未來談判會員所達成共識之內容觀察，該建議案僅揭示繼續目前服務貿易談判工作，且為安撫開發中會員對於自然人移動市場進一步自由化之需求，作出重點式之提示，但並未有任何實質性之結論，且對於開發中會員所企盼由已開發會員所提供之技術協助，亦未明確指出何種會員具有該項義務。另鑒於會員對於是否就修正清單訂一期限意見分歧，所提出期限包括：下一屆部長會議前、明年七月或三月前，甚或反對訂定期限等，因此主席裁示該議題將留於討論「七月套案」文字時，由會員與其他議題一併考量。

二、凸顯談判重要性

WTO 總理事會於七月十六日所提出「七月套案」之第一版草案，未以單獨段落處理服務貿易談判，而是與其他如規則及爭端解決等談判議題一併納入採認，此一方式顯然無法凸顯服務貿易議題之重要性。

七月十九日 WTO 總理事召開團長級非正式會議第一次討論該草案時，印度即率先表示，不應漠視服務貿易在全球貿易之地位，應另立單獨段落處理該談判，以凸顯其與農業及非農產品市場進入同屬重要議題，美國代表團則於會中穿梭於會員間，盼我國、非洲集團、巴基斯坦等共同呼應印度之看法。

美國注意及前述七月十九日會議中，幾乎大部分會員皆支持前述印度之主張，某一「四邊會員」平時亦為服務貿易談判之要求者，僅表示服務貿易與其他規則談判議題於本回合處於相同重要地位。美國爰於會後立即與該會員協商，強烈表示可理解該會員之企盼，亦即規則談判議題(尤指反傾銷議題)亦應如同服務貿易議題在「七月套案」顯示同等地位，以反映其國內業者之需求，但不應反對大多數會員之意見。此外，我國及相關會員亦分洽 WTO 服務貿易處處長及 J 大使，渠等回應皆為應在「適當情況下」，亦即當農業與新加坡談判

議題有進展時，再向 WTO 總理事主席反應前述看法。

七月二十八日在農業及新加坡議題談判進展漸露曙光時，香港即邀集前述會員商討對策，會中印度及美國表示，顧及其他會員可能在其他談判議題仍有所考量，因此將由該二會員大使共同致函總理事會主席，陳述於七月十六日會議中瑞士、澳洲、香港、韓國、非洲集團及我國等會員表示之意見，亦即服務貿易談判在七月套案處理方式，應與其他農業等市場開放議題接受相同待遇。此外，美國等會員並私下洽請其他相關會員如新加坡等東協會員支持前述看法。

七月卅日總理事所提出「七月套案」草案修正案，已顯示會員成功地爭取到以專段方式處理服務貿易談判，凸顯突顯其與農業及非農產品市場進入議題在本回合談判處於同等重要地位。

三、掌握談判進程

在提出未來談判方向之規劃時，是否有必要就談判階段性任務訂定時間表，亦成爲已開發及開發中會員強烈爭執之焦點。另由於農業和工業談判關稅減讓公式未能訂定明確之時間表，因此如何在服務貿易之談判議題上納入時限，以確保談判動能，已成爲主要會員攻防之重點。

前述印度、美國及香港於強力推動如何在「七月套案」中凸顯服務貿易談判之重要性同時，事實上歐盟、美國及香港另一企圖爲期盼「七月套案」亦可就「修改市場開放清單」設定期限，以加速服務貿易談判腳步。惟此非印度、巴西等中南美及東協會員所樂見，因爲彼等認爲基於談判之平衡性，倘農業或發展等其他議題談判無實質進展時，當無加速服務貿易談判之必要性及迫切性，爰反對在此時觸及此一議題，此外，一旦會員無法在所設定期限內提出「修正市場開放清單」，將再度損及會員及 WTO 之信譽。

七月卅一日主要會員於密室會議(Green Room Meetings)就「七月套案」草案進入最後階段協商時，由於開發中會員企盼能在「特殊及差別待遇」及「執行」議題設定執行期限，因此歐盟及美國等會員即利用此時機注入對服務貿易

談判之動能，有必要就會員提出「修正市場開放清單」設定期限，以加速服務貿易之談判腳步。雖然開發中會員仍認為無此必要性，惟由於「特殊及差別待遇」及「執行」議題係彼等在本回合談判最為關切之議題，因此在期盼該二議題談判有所進展之情況下，爰勉強同意對於服務談判亦另定期限。由於開發中會員要求「特殊及差別待遇」議題必須於二〇〇五年七月提出具體檢討建議，因此其認為「修正市場開放清單」期限可與該期限一致，並作為未來談判及執行之籌碼，惟歐盟認為第六屆部長會議於二〇〇五年十二月舉行，為預留檢討會員執行成效期間，堅持二〇〇五年三月為最佳時機，在會員各自對所提出時程之堅持情形下，總理事會主席日本大使為兼顧二者之平衡，爰將該日期設定為二〇〇五年五月。

在七月卅一日最後一次團長級非正式會議召開前，開發中會員在目睹「七月套案」修正草案對於服務貿易談判另訂談判時程時，雖私下皆表示不滿，為鑒於該結果係主要會員在密室會議所達成之共識，因此僅委內瑞拉及古巴在該非正式會議，抨擊決策過程欠缺透明度及參與會員之完整性，並要求列入會議紀錄，惟未杯葛該草案。若干開發中如東協等會員在該「七月套案」於總理事會通過後，亦對於服務貿易談判在此階段設定談判期限表示失望。

純由市場開放之角度而言，農業與工業議題之談判均未訂定時間表，從而「同等重要」之服務貿易議題談判，似乎亦不應有時限之訂定，以維持三大議題之平衡處理。惟在七月套案談判之最後階段，此一爭議居然與發展和執行議題併留為「待解決事項」，造成「發展議題有期限、服務貿易亦應有期限」之妥協結果，堪稱係已開發會員在談判策略上細膩而有效地設計，亦為開發中會員經常戲謔服務貿易談判並非為已開發會員天地之最大反諷。

參、我國參與談判經過

服務貿易談判基本上包括二大部分：服務貿易市場開放(market access)談判及服務貿易規則議題(rules issues)談判。我國自二〇〇二年成爲 WTO 會員即積極參與該項談判，惟如前述該談判議題係屬內建式議題(built-in agenda)，早於二〇〇〇年展開談判，會員已紛就其具競爭利益服務部門別或服務貿易提供型態，提出若干市場進一步開放之建議方案，爲使我國能在短時間內融入該多邊談判場域，最佳方式係透過參與各服務部門別或規則議題談判之友(亦即非正式小組)，與利益相同會員對某一服務部門提出市場進一步自由化之建議案，亦或與立場不同會員探討未來自由化可行方案，以維護我國利益。謹就我國過去二年來參與談判經過敘述如下：

在市場開放方面：

服務貿易行業別依據「聯合國中央貨品分類標準」(UNCPC)計有十二項部門(sector)，包括約一百五十八個次部門(sub-sector)。如前所述 GATS 允許會員視經濟發展情形及需要，以漸進式方式逐步開放市場，各會員在烏拉圭回合及其後續如電信、金融等行業別談判所承諾開放項目幅度不一，因此，爲追求服務貿易進一步地自由化，該協定第十九條明訂自協定生效起五年內，會員應定期展開接續性回合談判。準此，多項有關市場開放之多邊、複邊及雙邊等談判工作，皆根據此項法源在進行，茲敘述如下：

進行全面性及個別行業之服務貿易評估：

爲建立本回合服務貿易談判準則，自二〇〇〇年起會員即持續對服務貿易進行全面性及個別行業之貿易評估(assessment of trade in services)，以增進開發中及低度開發會員參與服務貿易談判之意願與能力，期能以漸進方式促成服務貿易市場之進一步自由化。因此，二〇〇一年三月服務貿易理事會雖已通過本回合服務貿易談判準則，但該工作仍持續進行。除由會員依自願性方式提出個別行業簡報外，並邀請其他國際組織如 OECD 或 UNCTAD 與會員分享該議

題之研究心得。為增進開發中會員瞭解電信自由化所帶給業者、消費者及整體經濟之利益，我代表團經安排電信總局於二〇〇四年四月提出我國電信自由化貿易評估（註三），會員並對於我國表現給予高度肯定。

會員透過多邊、複邊及雙邊方式進行市場自由化談判：

在多邊方面：

為增進開發中會員及低度會員參與新回合談判意願，在二〇〇二及二〇〇三年會員積極談判建立所謂「自願性自由化處理模式」（註四）及「對低度開發會員特別待遇之處理模式」（註五），我國與保加利亞、吉爾吉斯及阿曼等其他新會員，亦積極參與爭取新會員入會承諾可作為本回合談判自願性自由化之記點基礎。最後在會員彼此展現彈性下，係由主席以聲明方式處理新會員之關切（註六），即由會員一致認同新會員在入會對於服務貿易所作承諾範圍大於參與烏拉圭回合談判之會員，因此現階段恐無法再對某些特定行業進一步開放市場。

會員在多邊場域基於國家利益考量，要求特定服務行業進一步自由化之建議案，行業別包括：自然人移動、商業服務業務（專業服務業、電腦及其相關服務業）、通訊服務業（國際快遞服務業、電信服務業、視聽服務業）、營造及相關工程服務業、配銷服務業、教育服務業、能源服務業、環境服務業、觀光及旅遊服務業、運輸服務業務（海運、空運及物流服務業）及運動服務業等。內容包括：1、對某些特定服務行業進行獨立之新分類（CPC Code），俾忠實反應目前市場自由化情形；2、要求會員對於某些特定行業相關服務貿易分類提出群組（clusters）承諾，以解決因科技進步所產生服務行業分類重疊與範圍混淆之問題；3、要求會員對於在烏拉圭回合及後續談判所未涵蓋之服務業，例如海運及自然人移動等，提出進一步自由化之建議案。目前開發中會員最為關切且要求已開發會員應進一步市場開放之項目為自然人移動部分，彼等一直非常不滿意

註三：請參閱 WTO 文件 TN/S/W/18

註四：請參閱 WTO 文件 TN/S/6

註五：請參閱 WTO 文件 TN/S/13

註六：請參閱 WTO 文件 TN/S/8

烏拉圭回合後續於一九九六及一九九七年就自然人部分所進行談判之結果。我國鑒於電腦、海運及物流服務業等係我重點出口產業，除於二〇〇二年十二月提出應以 CPC84(服務貿易分類之代號)二碼作為本回合電腦服務業談判之承諾範圍建議案(註七)外，並於二〇〇四年三月與日本、挪威、歐盟等其他五十一個會員提出應將海運服務業自由化納入本回合談判之共同聲明(註八)，及於二〇〇四年六月與澳洲、香港、瑞士、尼加拉瓜等其他六個會員聯合提出進一步自由化物流服務業在本回合談判重要性之建議案(註九)。

其他對於會員承諾表具有某種程度影響相關議題之談判包括：

為增進會員在填寫自由化服務貿易承諾表之一致性及符合 GATS 相關條文規定之解釋，服務貿易理事會於二〇〇一年三月通過「服務貿易特定承諾填寫準則」(註十)，該準則在 GATS 法律適用地位目前雖尚有爭議。惟鑒於部分會員所提出初始市場開放清單某些承諾開放項目，依據該準則解釋確有不適用處，因此香港等會員建議可以實際案例探討該準則相關條文之適用性。我國亦支持該建議案，並於二〇〇四年六月就承諾表所產生適用該準則之若干問題提出我國意見，頗獲其他會員肯定，並表示將於下次會議時續予討論。

在複邊方面：

會員基於國家利益之考量，推動特定服務業之進一步自由化，除透過上述在多邊正式場合(服務貿易理事會特別會議)提出建議案外，亦可與立場相同之會員以複邊方式組成非正式小組，共同推動該等建議案或探討未來可行之方案。我國依據關切重點產業，經爭取結果，已獲邀請參加自然人移動、電腦、電信、海運、視聽、環境、能源、物流及法律等九個非正式小組，並於二〇〇四年六月被公推擔任視聽服務業之友之主席，除充分顯示過去我代表團之參與績效外，亦可進一步強化與其他會員之互動，並提昇我國處理多邊業務之能力

註七：請參閱 WTO 文件 S/CSC/W/37

註八：請參閱 WTO 文件 TN/S/W/11

註九：請參閱 WTO 文件 TN/S/W/20

註十：請參閱 WTO 文件 S/L/92

及形象，此一案例對我甚具重要意義。

在雙邊方面：

會員以「要求與回應」方式，作為本回合市場進一步自由化之談判主軸。依據杜哈回合談判時程，會員彼此間於二〇〇二年六月卅日前提出對特定會員市場進一步開放之要求，並於二〇〇三年三月卅一日前提出各自國內市場進一步自由化初步回應。我國依據上述時程，向卅四個會員提出初始市場開放清單之要求；且有十六個會員向我提出在法律、建築、電信、保險等行業市場開放之要求。我國於二〇〇三年三月卅一日提出在電腦、電信、視聽及海運等服務行業市場開放清單。根據此等初步之談判立場，我國在過去一年多與二十餘會員進行六十餘場正式及非正式雙邊會談。

總之，無論在上述多邊亦或雙邊會談，我國皆強調在本回合談判不應排除任何一服務行業在談判範圍外，且對我國具有市場利益之行業包括：電腦、海運、行銷、電信、能源、視聽、金融、環境、及物流服務業，主張應考慮進一步市場自由化之可行性。

二、在規則議題方面：

由於烏拉圭回合結束時，會員僅達成有限度市場承諾之協議；其餘事項例如國內規章、緊急防衛措施、補貼及政府採購等規範服務貿易規則議題，則未能展開談判，因此 GATS 多處條文規定該等議題應在 GATS 生效後一定期間內展開談判，茲敘述如下：

(一)國內規章：

GATS 在要求會員對於特定服務行業提出市場開放承諾時，並未要求會員對於適用該等行業相關之國內規章，亦即資格條件、資格程序、核照條件、核照程序及技術標準等，必須載入承諾表而接受法律之約束。惟於該協定第六條第一項規定會員應確保對已提出特定承諾服務行業之所有國內規章措施，必須採行合理、客觀且公平之方式。同條第四項並要求會員應確保相關資格要件、

程序、技術標準及核照條件等措施，不應形成不必要之貿易障礙，且服務貿易理事會應設立適當機構，俾建置與發展出必要之規範。

會員爰於一九九八年十一月卅日嘗試訂定適用於會計服務業之國內規章準則（註十一），惟該準則對於會員不具拘束力。之後會員繼續討論該準則適用其他服務行業之可能性及可行性，綜合會員討論本案所採行方式包括：(1)由會員洽詢其國內主管單位該準則適用行業性意見，並透過 WTO 秘書處致函國際間知名服務行業協會，請就該準則適用所主管服務業之意見；(2)請會員提出確屬於國內規章相關措施之具體案例；(3)請會員試擬適用所有服務行業或特定行業國內規章之準則。

又由於會員用以規範服務業行業國內規章相關措施，攸關其認許其他會員該行業有關資格及證照取得之認許，因此 GATS 第七條規定會員無論係採行單方面措施或以簽署雙邊協定方式，認許其他會員有關資格及證照取得，不得有歧視性措施。會員並於一九九七年通過對於會員尚乏拘束力之會計相互認證準則（註十二）。印度等開發中會員期盼自然人移動在本回合談判中有所進展，並顧及彼等國內服務貿易資格未被他國主管機構認許時，則該項議題談判將難以有所突破，因此在討論國內規章時，特別將會員於與他國簽署認證許可協議時，必須進行通知及提供有興趣會員參與談判等事項，列為應予優先討論之議題。亦有部分會員進行個案說明目前國內認許制度，俾供其他會員瞭解相關執行情形及可能遭遇之困難。

關於本項議題，我代表團認為強化相關國內規章準則，可促使會員合理、客觀、公平及透明地規範相關措施，避免對我服務貿易出口業者造成貿易障礙，因此積極加入該議題之非正式小組，俾掌握主要會員對本議題之主張。在過去二年中，我國除提送對會計準則適用於服務業之意見外，經建議並獲其他會員支持，於二〇〇四年三月舉辦有關研析國內規章之研討會，會員咸認為相關討論文件及所提出問題可作為未來本議題之討論基礎。此外，我國亦針為屬於國

註十一：請參閱 WTO 文件 S/WPPS/W/21

註十二：請參閱 WTO 文件 S/L/38

內規章相關措施之九項具體案例，包括固定網路業務經營者最低資本額要求等，提出書面及口頭報告，頗獲其他會員之肯定。

又鑒於一國之入境許可或簽證之行政程序，例如申請簽證之要求程序、必備文件、處理時間、停留期間及申請費用等，均可能形成服務貿易提供者移動之重大障礙，開發中會員一直期盼將此議題納入 GATS 架構，亦即可否在第六條國內規章核照程序或在其他相關條文下給予合理處理，我國基本上亦支持此一論點，認為簽證程序不應妨礙自然人之移動。

(二)緊急防衛措施(ESM)：

GATS 第十條要求會員應就緊急防衛措施問題進行多邊協商，但過去九年多來，此項 GATS 內建議題之進展非常不理想，不斷錯過談判期限，二〇〇四年三月會員不得不同意再度展延，惟亦未訂定期限。新加坡以外東協會員係本議題之最大需求者，渠等主張在市場開放過程如能在確認產業受到嚴重損害時，會員應可採行防衛機制，俾阻止損害之繼續發生，此一機制並有助於爭取國內業者支持市場進一步自由化。由於該議題談判已延宕九年，但已開發會員仍持保留態度，認為 GATS 相關條文已可解決會員在自由化過程所產生之問題。我國對於此項議題，基本上支持前述東協會員國之立場，惟我國建議以二〇〇〇年之東協「概念文件」(concept paper)及其二〇〇四年三月修正文件作為討論基礎，俾探討建立該機制之可行性。

(三)補貼：

GATS 第十五條規定，會員應參與補貼談判，俾期制定多邊規範，用以避免補貼對於服務貿易產生扭曲效果；又為便利於談判之進行，會員應交換其有關服務貿易補貼措施之資訊。惟過去幾年於此方面談判進展亦相當緩慢，甚至連交換補貼資訊方面亦不甚順利。香港、智利、韓國等會員強調會員不應以服務貿易尚無補貼定義為由，拒絕就該議題進行討論。

我國基本上支持前述會員之立場，並參加該等會員就本議題所組成之非正

式小組。此外，為顯示我國積極參與本議題之討論，我國特於二〇〇四年六月就智利所提送補貼案例，以書面文件表達我方意見，俾激發會員之討論意願。

(四)政府採購：

依據 GATS 第十三條規定，會員應在該協定生效後二年內，就政府採購服務貿易事務進行多邊談判。惟本議題是否納入多邊協定範疇，已開發及開發中會員尚有重大歧見。開發中會員認為本項議題所涉討論範圍，僅及於政府採購透明化部分，與政府採購市場開放議題無關；又政府採購透明化議題在一九九六年新加坡部長會議後，會員即著手討論該議題之談判範圍，無須再作重複性之工作。惟已開發會員則持不同看法，歐盟極力主張服務貿易特定承諾表中增加可就政府採購提出承諾之欄位，並由會員以自願性方式對特定服務業之政府採購，提出市場開放承諾。惟多數開發中會員認為歐盟所提建議已涉及市場開放問題，不願就該建議案進行討論。我國鑒於建立服務貿易政府採購多邊協定，有助於各國開放國內服務貿易政府採購市場，增加我業者之出口機會，爰在歐盟數度洽邀下，我國同意就歐盟所提建議參與實質討論。

三、在其他議題方面：

除了前述市場開放及規則議題之談判外，會員亦從事若干在協定內已規定且與前述市場開放間接有關議題之談判，茲敘述如下：

歐盟合併瑞典、芬蘭及奧地利修改服務貿易承諾表引發會員探討服務貿易承諾修改問題：

歐盟於二〇〇三年七月依據 GATS 第二十一條規定，送出其合併瑞典、芬蘭及奧地利後修改服務貿易承諾表之通知，包括我國在內共計十六個會員發現該承諾表撤回或修改原先三國在一九九五年對服務貿易市場開放所作之承諾，分別要求與歐盟進行雙邊諮商，並與該等會員成立非正式小組就本案相關發展交換意見。歐盟於二〇〇四年六月撤回前案，將該三國併入東擴後修改服務貿易承諾表另提之新通知，包括我國在內等十九個會員再度質疑其在修改服務貿

易承諾表之程序問題，認為將造成會員對於歐盟在服務貿易市場開放所作承諾之不確定性及不可預測性。

最惠國待遇豁免談判：

依據 GATS 最惠國待遇豁免附則規定，應於協定生效後五年內，就會員要求豁免最惠國待遇之服務貿易承諾進行審查。該工作已於二〇〇一年完成初步檢討，並於二〇〇四年六月服務貿易理事會中決議，將本項議題列入未來理事會之議程，並著由秘書處更新以會員別及行業別所提出之最惠國待遇豁免項目清單。鑒於本項議題在二〇〇一年討論時，我國尚未成為 WTO 會員，但為儘快掌握本項議題過去之相關發展，我國已同意成為本項議題非正式小組之成員。

空運服務業談判：

根據 GATS 空運服務業附則規定，該協定不適用於航權授與及行使航權直接相關服務之措施，由於「行使航權直接相關服務」一詞，該附則未賦與定義，造成涵蓋範圍尚欠明確。因此該附則規定，服務貿易理事會應定期並至少每五年檢討空運業之發展及本附則之運作，該項檢討於二〇〇一年即進行第一次檢討，下次檢討時間為二〇〇五年。由於該項議題討論時，我國因尚未為 WTO 會員致未有機會參與。

肆、我國未來努力方向

「杜哈宣言」雖明定應於二〇〇五年元月一日結束本回合談判，惟上述「七月套案」已要求會員在二〇〇五年五月提出「修正服務貿易談判市場開放清單」；且將在二〇〇五年十二月之第六屆部長會議提出服務貿易等相關談判報告之相關建議。由此觀之，「杜哈回合」談判完成期限已因「七月套案」之通過而同時展延，服務貿易議題當然亦在其中。

鑒於服務貿易佔我國國民生產總額百分之六十五，且我國早已體認服務貿易惟有國際化及自由化，方能為我國創造更大之出口空間及國際地位，我國服

務貿易開放程度爰已領先大多數會員。準此，該項議題應為我國在「杜哈回合」談判可發揮之強項。

如上述過去二年來，我國透過參與十三個非正式團體之運作，密切掌握談判之演進情形，會員亦充分稱許我國在如此短期間內能有如此傑出之表現。但不容諱言者，而此亦為確保在未來談判有更佳績效所必須之檢討與改進，爰分述如下：

多邊談判遠較雙邊談判幅員遼濶、議題繁複與變動頻仍：

我國在過去十年來之入會過程中，已習慣於雙邊談判解決問題之模式。進入多邊場域之「杜哈回合」談判，僅兩年多之經驗，能在邊作邊學方式，有效介入「七月套案」之決策階段，固然值得全體國人引以為傲。惟基於「學然後知不足」之惕厲，我國更應體會若干先進會員之透過結盟方式，靈活交叉運用相關議題之談判策略。此外，若干會員能不斷地依據各自對特定行業或服務貿易自由化目標提出建議。其背後之研究能力及決策步調，的確頗值我國省思。本團雖已儘可能體會彼等所提建議案，並作出適當之回應，俾維護我國家利益，但畢竟非居於主導議題發展之地位。

要求其他會員對特定服務行業進一步自由化，在 GATS 架構係屬重大挑戰：

由於 GATS 賦與會員可依其國家政策目標(national policy objectives)需要及經濟發展程度(levels of economic development)情形，以選擇性及漸進式自由化方式，提出特定服務貿易行業別市場開放之承諾。準此，若干會員所提出之市場開放承諾，可能僅包括少數若干項服務行業，從而如何要求彼等特定服務業進一步自由化，對我國及其他先進會員而言，均屬一項相當大之挑戰。此外，我國雖在服務貿易市場開放程度雖領先大多數會員，惟因我服務貿易提供者仍多屬中小型企業，如何確實掌握我具有出口貿易利益之行業別，運用策略進一步要求他國開放市場，俾為我出口業者創造可獲實現之商機，亦應為我繼續努力之方向。

規則議題對我最具挑戰及學習價值：

GATS 係烏拉圭回合始行產生之多邊協定，不僅係相當嶄新之規範，而且

涵括範圍極為廣泛，包括十二項服務行業，規範程度亦多尚在演化過程，爰愈增添其間之困難度。茲以下列三點加以說明：

開發中與已開發會員對於規則議題有各自關切之利益，即使開發中會員對於是否進行補貼及緊急防衛措施議題談判之立場亦不盡一致，致使多項議題之討論一直停滯不前；

由於服務貿易統計資料不易取得，及服務貿易所設定模式(mode)與貨品輸出入概念有所不同，致使會員經常爭議是否將規範貨品之防衛措施、補貼及政府採購規定，適用在服務貿易相關議題之談判；

另外在所謂國內規章之談判方面，各會員經常掙扎如何維繫國內主管機關之職權範圍與促進服務貿易間之平衡，致使該議題之討論亦停留在摸索階段。

服務貿易涵蓋項目極為廣泛，致使眾多主管機關之立場整合不易：

表面上服務貿易行業別及規則等議題談判雖各自獨立，但事實上彼此間都具有關聯性，多項議題討論結果亦多有全面性效果(horizontal effects)。國內主管機關在各自管轄特定服務業貿易市場開放同時，在短時間內，掌握尚在萌芽階段之規則議題談判內容，並進而整合多數主管機關之談判立場，誠屬不易之工作。

由於「七月套案」僅為杜哈回合舖陳談判架構，具體落實談判模式則屬「後七月階段」之任務，因此，我國可視「七月套案」所列未來談判進程，作為回顧過去二年來參與服務貿易談判情形，以及解決及克服在參與服務貿易多邊談判所面臨之困難及挑戰。

在 WTO 多邊貿易談判所奉行之「給與及獲得」(give and take)之遊戲規則，基於「利益最大，成本最小」之考量，尚在談判中之議題，原本無須作過度慷慨地讓與，更遑論片面且無對價地開放市場。大致而言，此一論點有其相當程度之正確性，但持平而論，亦非全然可作為國家整體決策之唯一指標！蓋以溯自 G A T T 成立歷史及往後發展成 WTO 之軌跡，愈來愈多國家主動要求加入此一具法律拘束力之國際貿易體系，從傳統國際法理論而言，任何承諾履行之貿易規範，均是國家主權行使之減損，因為自我割捨原可不受拘束之權力範圍。

則何以有愈來愈多國家願意如此自我減損主權之行使。原因無他，因為此亦係於己有利之行爲。在國家經濟漸進發展之過程中，對外開放一定程度之國內市場，原來係屬利人又利己之決策！

準此，以我國經濟發展之程度及佔國內生產毛額百分之六十五之服務業，台灣在 WTO 貿易談判之最佳策略，應非僅止於「最少給與，最大獲得」之思維，而係應該探索最符合當前經濟發展需要之服務貿易市場開放程度。例如重大關係著經濟發展之律師、會計師、建築師及醫師行業，對 WTO 會員所授與證照之承諾及當事人之執業範圍，用以作為與相關會員國家相互認證之談判籌碼，固屬不可厚非之策略。惟從國內對此等服務需求者角度言，如何確保其能獲取最高品質與最多樣化之選擇，亦應在談判過程所不可欠缺之整體思維。換言之，在服務貿易市場開放之最佳談判立場，不宜完全界定在國內業者利益之最大程度保障，而應兼顧需求者之最大經濟福祉，況且在合理開放市場所帶來健康性競爭之結果，亦可對國內業者形成存菁汰劣之壓力，而造就國家整體競爭力之進一步地提升。

但不可否認者，我國在加入 GATT/WTO 之談判過程中，上述思維之體認有欠完整，致使仍著眼於如何保障國內服務貿易供給者之最大利益。再加上琳瑯滿目之行業項目分屬諸多部會之職掌，例如律師、會計師、建築師及醫師各自分屬法務部、財政部、內政部及行政院衛生署管轄，其他行業項目更散見在諸多部會之職權範圍，從而如何匯集一致性之思維而形成我國之談判立場，亦屬我政府在「後七月階段」之要務，值得在此作進一步地強調。

