

# 由發展中國家之經濟發展角度探討「服務貿易總協定」之新局\*

## From the Viewpoint of Developing Countries to Review the Future of “General Agreement on Trade in Service” under the WTO

林俊宏\*

### 摘要:

近年來，因經濟全球化的趨勢，除了促使服務業貿易之快速發展外，服務業的跨國流通亦在世界貿易體系中逐步扮演了關鍵性的角色，而服務貿易總協定 (General Agreement of Trade in Services, GATS) 為世界貿易組織(WTO)架構下，第一個獲得各會員國認同，具有法律效力之服務業貿易的國際性協定。其中，發展中國家因在 WTO 體系下，佔了極重要的比例，故發展中國家的意見，無疑地將影響未來 GATS 的發展趨勢，而發展中國家在考量其本身經濟自主權的需要和國家利益在 GATS 談判過程可能受到已發展國家之壓力而被犧牲，故如何在考慮發展中國家的需要，與服務業的跨國流通所能帶來的經濟效益中，尋求一個平衡點，為國際經濟體系中一個兩難的問題。在 WTO 的國際貿易協定中，身為會員國之一，我國必須遵守 GATS 的相關規範；另一方面，我國服務業貿易之重要性亦日益增加；因此有必要就 GATS 的未來發展作進一步了解。本文擬就發展中國家的經濟發展觀點去探討 WTO 架構下的 GATS 協定新局，並就我國未來因應之道作一論述。

**關鍵詞:** General Agreement on Trade in Services (GATS)、世界貿易組織(World Trade Organization)、發展中國家 (Developing Countries)、最惠國待遇 (Most Favored Nation)、國民待遇 (National Treatment)、透明化原則 (Transparency)

---

\*本文原發表於 2005 清雲科技大學全國商學研討會，後經作者修改潤飾而成。

\*作者為美國亞利桑那州註冊律師，現任逢甲大學財經法律研究所助理教授；國立政治大學法律系畢業，美國舊金山金門大學法律科學博士(SJD)。

## 目錄

一、前言.....	3
二、服務貿易總協定之談判進程及其主要內容.....	4
1. 服務貿易總協定之緣起.....	4
2. 服務貿易總協定之範圍與基本精神.....	5
3. 服務貿易總協定之主要原則.....	7
三、發展中國家對服務貿易總協定之態度及其影響.....	9
1. 跨國企業與服務貿易.....	9
2. 來自發展中國家的質疑.....	10
3. 貿易自由化與經濟發展之兩難.....	13
四、結論.....	16

## 一、前言

多年來，服務貿易已經變成世界經濟成長最主要的原動力之一，服務貿易的數量和規模不只在發展中國家快速增長，亦在已開發國家之經濟結構中扮演一個比製造業更重要的角色，證據顯示，七十年代起，服務業佔全球國民生產毛額和國際出口貿易的比率升高，成長率高出工業產品，到了 2000 年，已占有全球產出百分之六十強<sup>1</sup>。這個現象和國外直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)的大幅增加不謀而合；七十年代僅有四分之一的國外資本投資在服務業，到了九十年代，已有百分之五、六十的國外資本投資在服務業部門<sup>2</sup>。而服務貿易的項目和領域也超越了原來傳統的定義，進而涵蓋了更多範圍的產業，這些行業集中在金融、電信、批發流通和行銷業等，服務業貿易的快速增長，其利益包括了經濟的成長、技術的移轉和工作機會的增加，而藉由技術移轉，也大力改善企業的經營效率，而藉由服務業貿易的增加，發展中國家與低度開發國家所能獲致的經濟效益也相形增加。從總體經濟面而言，服務貿易的增加對發展中國家的經濟效益包括資本形成、出口擴張與分散、創造就業機會、增加稅收、獲取新技術及現代化管理制度、透過產業關聯效果促進相關工業之建立等，甚至對提昇國家之競爭力皆有相當程度的貢獻。除此之外，服務貿易的增加也可以促使國內的市場和全球經濟體系能更密切的整合，而這種整合的速度絕非傳統貿易交流所能比擬。

在一個開放性的經濟體系中，也就是帶有著民主性的政治制度、積極化的貿易法規、安定的總體經濟體系和放鬆對私有產業的管制，將會使服務貿易所能帶來的經濟利益更形加大，也在這樣的情況之下，服務貿易將加速其國內經濟規模與世界經濟體系的整合，對不論是發展中國家或已開發國家之未來國家經濟發展，都將扮演一個關鍵性的角色；因此，對服務貿易採取更開放、更自由的態度，代表著服務貿易所能帶來的經濟改革也更快速，而其帶來的潛在性的經濟成效也越大。在此情勢下，1982 年的 GATT 開始討論將服務業納入國際貿易自由化的議程<sup>3</sup>，而在以美國為首的已開發國家推動下，不斷在雙邊或多邊貿易的談判中要求發展中國家開放服務業市場，而以服務業為主要營運項目的跨國公司及其所屬的集體的影響力也不容小覷，尤其是美國資本體系下的企業集團，不但在美國有強大的遊說團在國會與聯邦政府週旋，進而主導國家經濟政策，亦在國際貿易談判中有著舉足輕重的地位<sup>4</sup>，從美國聯邦政府商業部每年都固定和大型企業集團

---

<sup>1</sup> 參考聯合國貿易暨發展委員會(UNCTAD)出版「Trade and Development Report 2002」&「World Investment Report 2004」之相關數據。

<sup>2</sup> 參考聯合國貿易暨發展委員會(UNCTAD)出版「World Investment Report 1997」之相關數據。

<sup>3</sup> 美國的貿易談判代表扮演相當關鍵的角色，因美國服務業出口從 1978 年的四百四十六億美元，到了 1984 年成長了兩倍到八百五十五億美元，而美國的服務業也在同年賺進了十四億美元的順差，而工業逆差高達一百一十四億美元，如何運用國際貿易加強服務業出口就變成美國貿易談判代表重要的任務，服務業的議題也就在美國主導下被帶進 GATT 的談判。

<sup>4</sup> See R. E. Caves: "Multinational Enterprise and Economic Analysis;" 2nd edn.; Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

集體開會擬定貿易談判策略，可揣知一二，而美國運通、花旗銀行等跨國企業的遊說團穿梭在 WTO 談判會場，更是可以明顯看出此一現象<sup>5</sup>，而這種情形亦持續延續到 WTO 的服務業貿易談判上，故服務貿易的磋商談判不但是已開發國家和發展中國家的拉鋸戰，亦是跨國集團與發展中國家的角力賽。

## 二、服務貿易總協定之談判進程及其主要內容

### 1. 服務貿易總協定之緣起

一九九四年，來自一百二十五個國家的代表於烏拉圭回合(Uruguay Round)進行多邊貿易磋商，並決定建立一全新貿易體系——世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)以取代原先的關稅暨貿易總協定(General Agreement of Tariff and Trade, GATT)。新的 WTO 架構包括了部長級會議(Ministerial Conference)、總務委員會(General Council)、貿易爭端解決機制(Dispute Settlement Body)及三個涵蓋商品貿易(Goods)、服務貿易(Services)和智慧財產權(Intellectual Property)議題之下屬委員會<sup>6</sup>。其中，服務貿易總協定(General Agreement on Trade In Services, GATS)為當時所簽定用以執行、協商未來服務業貿易的基本文件，服務業貿易總協定內容承襲關稅暨貿易總協定的基本精神和條款，但因就服務業的定義、範圍，各國有所爭議，且服務貿易問題有其複雜性，故服務貿易的談判磋商並未達成全面共識，但協定內容仍採取一有利未來談判的基礎<sup>7</sup>。一九九四年烏拉圭回合結束後簽訂的服務貿易總協定(GATS)是第一套具有法律執行效力的多邊服務業貿易規範，而服務貿易委員會(The Council for Trade in Service)則是用以監督 GATS 的運作情形。服務貿易總協定成立之初，就已規定會員國須在加入 WTO 後五年內開始進行新的協商<sup>8</sup>，到時則須重新檢討入會承諾書。儘管美國和歐盟強力鼓吹開放服務貿易，但多數發展中國家質疑服務貿易自由化是為了圖利已開發國家的跨國企業，將傷害多數發展中國家的經濟自主權和內部經濟控制權。另一方面，服務貿易涉及問題較複雜，因其特質並非在關稅減免或取消上，而在服務貿易自由化須包含那些服務業部門？包含那些提供服務的方式？以作出服務貿易自由化承諾的類別，並在此基礎上確定具體的談判步驟，也因其範圍、方式、項目的不確定性，而遭來自發展中國家及勞工、環保團體的大力排斥<sup>9</sup>。

一九九九年西雅圖召開的第三次部長級會議，即因來自非政府組織

<sup>5</sup> See J. H. Dunning: "Multinational Enterprises and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues;" in K. P. Sauvant and P. Mullampally (Eds.), *Transnational Corporations in Service*, New York, Routledge, pp. 33-74, 1993.

<sup>6</sup> 參考羅昌發之「國際貿易法：世界貿易組織下之法律新秩序」(羅著國際貿易法)；台北：元照出版社；2000；頁 499-519。

<sup>7</sup> John H. Jackson: "The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations;" The MIT Press, Cambridge, Mass. & London, England, 2nd Ed., p 307.

<sup>8</sup> See GATS Art. 19.

<sup>9</sup> See William K. Tabb: "The World Trade Organization? Stop World Takeover;" *Monthly Review*, Vol. 5, No. 8, Jan. 2000.

(Non-Governmental Organizations, NGO)的阻撓，以失敗告終，而從 2000 年起，依據 GATS 的進程，應進行新一輪談判，故於次年的杜哈回合(Doha Agenda)確立談判進程，針對服務貿易新一輪談判，計劃於 2005 年一月前完成，並要求會員國要在 2002 年六月底前提出初步要求(Initial Requests)，在 2003 年三月底前對要求提出初步回應(Initial Offers)；但至 2003 年底，只有三十九個國家提出回應<sup>10</sup>，而同年的肯昆部長級會議(the Fifth WTO Ministerial Conference, Cancún)在發展中國家的抵制下，又以失敗收場，即使至 2004 年底，仍只有四十八個國家提出回應，談判進程遠遠落後<sup>11</sup>。發展中國家以巴西、印度和中國組成的 G20 聯盟以及拉丁美洲和非洲國家組成的 G90 在阻撓服務業貿易總協定的進程中，居最重要的位置<sup>12</sup>。新回合談判要求各會員國就服務貿易作更多的承諾，制定有關補貼、防護措施、政府採購的規定，以保證國內規定不能限制貿易或違反非歧視原則，但發展中國家卻反而要求擴張發展中國家在制定貿易規則上的發言權，使新的回合有利於促進發展中國家之經濟發展，而已開發國家則要求將勞工標準、環保問題列入議程，遭到發展中國家的強烈反對，也因已開發國家和發展中國家在立場上南轅北轍，服務貿易總協定的進程一直受到延宕。發展中國家從 70 年代關貿總協定東京回合談判以來，在全球貿易體制中的比重雖在增大，但卻一直處於談判體系的邊緣，不能公平地分享全球貿易發展的利益，而且承受比已開發國家更大的商業風險。而發展中國家一旦開放金融和電信等服務行業，根本無法和跨國公司競爭，而跨國公司只想利用降低貿易障礙進入發展中國家市場的利益，而不會顧及到發展中國家的產業發展政策。雖然發展中國家如巴西在服務貿易談判中，直斥該協定只為圖利已開發國家之跨國資本；但在已開發國家的佈局下，2004 年八月公佈的七月提案 (July Package) 將原本失敗的肯昆部長級會議的議程拉回至杜哈回合的談判議程，而發展中國家將談判重心放在農業議題和新加坡議題<sup>13</sup>，亦讓服務業談判處於弱勢的狀態<sup>14</sup>，其中印度即在美國跨國資本的影響下，作出大幅的讓步<sup>15</sup>。

## 2. 服務貿易總協定之範圍與基本精神

服務貿易總協定的基本精神在於促進貿易自由化和非歧視待遇，故其條文之規定

<sup>10</sup> See WTO document S/WPGR/W/48.

<sup>11</sup> Sungjoon Cho: "A Bridge Too Far: The Fall of the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancún and the Future of Trade Constitution;" *Journal of International Economic Law* (Oxford University Press) Vol. 7, pp. 219-244, 2004.

<sup>12</sup> G20 於 2003 年由巴西和印度倡議成立，參閱 <http://www.g-20.mre.gov.br/index.asp>

<sup>13</sup> 1996 年新加坡世貿部長會議成立工作小組頭討論四項議題：投資、競爭政策、政府採購的透明度和貿易促進。此即為新加坡議題(Singapore Issues)。參考國際貿易和穩定發展研究機構(ICTSD)的文件。Also available on [www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/](http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/)

<sup>14</sup> 2004 年 5 月，歐盟向世貿組織提出一份建議書，要求把政府採購納入服務業的協商項目；於是發展中國家在新加坡議題拼命阻擋的政府採購項目，又死灰復燃出現在服務業的談判中；而來自美國和歐盟的談判代表，在 2004 年的總務委員會中技巧性地分化發展中國家，把 G20 領導國巴西印度拉進談判軸心，並在七月提案談判時分化非政府組織和發展中國家。

<sup>15</sup> Washington Trade Daily, Volume 13, Number 243 Monday, December 6, 2004. )，文章分析印度在美國跨國資本投入發展訊息產業科技下，服務業有所發展因而態度轉向。

都以該基礎為前提。總協定就服務貿易行為區分為四大型態<sup>16</sup>；第一類是跨國境提供服務 (Cross Border Supply)，指一會員國企業提供的服務跨國境涉及另一會員國的服務業，如郵務與海空運輸業；第二類為在國外消費之型態 (Consumption Abroad)，指一會員國國民至另一會員國消費，如海外觀光旅遊業；第三類為跨國商業據點呈現之型態 (Commercial Presence)，指一會員國的企業至另一會員國設立公司或分部提供服務，如金融和投資信託業；第四類為自然人跨國移動之型態 (Movement of Nature Persons)，指一會員國人民到另一會員國提供服務，如出口勞工。由於「服務業」的定義幾乎包含了自然資源業 (Natural Resource Industry) 及製造業 (Manufacturing Industry) 外所有的行業，包括商業及專門職業技能業 (Business and Professional Services)、電信通訊與郵政 (Telecommunications and Postal Services)、建築及相關工程 (Construction and Related Service)、經銷 (Distribution Services)、教育 (Educational Services)、環境 (Environmental Services)、金融 (Financial Services)、健康照護 (Health Care Services)、社會服務 (Social Services)、旅遊 (Tourism Services)、運輸 (Transportation Services) 等類別<sup>17</sup>，也因服務業包含為數眾多的行業類別，且這些行業類別的影響層面不僅在經濟及商業面而已，更重要的是其對內國社會文化及法令制度的衝擊，而這是開發中國家不願也不準備讓國外資本及跨國企業染指之處，而目前服務貿易總協定在談判過程中對其協定範圍充滿許多模糊空間，缺乏定義使得在解釋 GATS 條文的過程中，充滿來自開發中國家的質疑和撻伐聲浪，這也是社運團體對其批評最力之處。服務貿易總協定以數個附錄 (Annex) 型式規範、區分不同種類的服務業，並要求各會員國確保所有服務業的提供者能在一合理且非歧視的基礎上作相關規範<sup>18</sup>，此即意謂 WTO 在推動所有服務貿易自由化之時，嚴格規範各會員國政府及相關機構的措施不得違反 GATS 的條文，不過，在區劃會員國的行政措施須被規範以確保貿易自由化同時，解釋應包含中央及地方政府的行政措施，或非政府機構從事跟政府職能有關的行為如發包、補助等行政行為時，則疑義叢生。服務業的定義及其貿易談判範圍，並不是因歷史因素演變而成，而是在國際政治經濟角力下所產生的結果；例如電信業，WTO 將電信業劃分為基本電信和附加價值電信兩個子項目，這個分類其實源自美國對電信業的分類，其目標是將附加價值電信項目先自由化，但基本電信涉及的行業才是談判重心，而我國在加入 WTO 之前，於 1992 年即修改電信法相關規定，引進美國的電信業分類方式，已先調整其分類以利服務貿易總協定之談判。由於在談判過程中，WTO 秘書處和已開發國家、社運團體和發展中國家，對於何種行業要納入 GATS 規章有不同詮釋和拉鋸，最後妥協結果將這些爭議交給國家之間的雙邊協商，或者是未來 WTO 協商機制來處理，但可以預見的是，在跨國企業和已開發家的威脅利誘之下，未來服務貿易總協定之談判範圍只會擴張，不會限縮。

<sup>16</sup> See GATS Art. I.

<sup>17</sup> 參考參考黃立、李貴英、林彩瑜合著之「WTO：國際貿易法論」(黃著國際貿易法)；台北：元照出版社；2002；頁 216-218。

<sup>18</sup> See <http://www.wto.org.wto/services/tel07.htm>

### 3. 服務貿易總協定之主要原則

服務貿易總協定的內容主要可區分為三大部分；首先，在協定主文部分，為闡述跨行業的總體規範及基本原則和義務；其次，就協定附錄部份針對特定行業的有關規範；最後，則針對各會員國的特殊承諾(Specific Commitments)和排除清單(Exempted Lists from the Principle of Non-Discrimination)作規範<sup>19</sup>。但為使服務貿易談判之進行不致因各國的特殊承諾和排除清單受到阻礙，GATS 在協定主文部分亦要求各會員國須確保加入該協定之後能持續未來的新回合談判，使貿易自由化的目標能逐步達成<sup>20</sup>。其中，協定之主要原則有最惠國待遇原則、國民待遇原則、透明化原則、市場開放原則、發展中國家逐步參與原則、逐步自由化原則與審慎原則等。在 GATS 內容中，可以簡略區分為基本原則和特定義務兩大類，基本原則係指各會員國在所有服務貿易領域中都必须遵守，而特定義務，則需要各會員國經過談判達成具體承諾後，只適用於特定會員國承諾開放的服務業項目；而這些規定的運用並不相同，各會員國尤指發展中國家可提出排除清單，暫時停止適用最惠國待遇，國民待遇和市場准入等基本原則，而 GATS 即將此一相關之承諾書及最惠國待遇的豁免清單加以整理簽訂。

與 GATT 相同，GATS 的基本精神也在強調非歧視待遇，而非歧視待遇的精神則表現在「最惠國待遇」(Most-Favored Nation)和「國民待遇」(National Treatment)兩原則上，最惠國待遇原則係指先前優惠於某一會員國的貿易條件亦必須適用於 GATS 的所有會員國<sup>21</sup>，即對於 GATS 所涵蓋之措施，會員國在貿易、關稅、法律地位等方面給予任何第三方的優惠待遇必須立即且無條件地同樣給予其他會員國，但會員國可以在入會時提出負面表列的清單，排除特定措施(Measures)的適用，但這些排除條款過了十年後預會重新檢討其必要性<sup>22</sup>。在國民待遇原則上，則指會員國應給予其他會員國之服務業者或服務供給者之待遇，不得低於其給予本國相同服務業者或服務供給者之待遇。亦即對外國人及本國人必須予以一視同仁之待遇<sup>23</sup>。其他與貿易自由化有關的規定還包括透明度(Transparency)原則，意指所有會員國必須提供透明公開的貿易相關資訊給其他會員國以及

<sup>19</sup> 參考黃著國際貿易法；頁 214-218。

<sup>20</sup> GATS Art. 19 Paragraph 1 stated that “In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the WTO Agreement and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access. This process shall take place with a view to promoting the interests of all participants on a mutually advantageous basis and to securing an overall balance of rights and obligations.”

<sup>21</sup> See GATS Art. II (1). MFN is defined to say that “each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.”

<sup>22</sup> See GATS Art. II (2). MFN prohibits WTO Members from discriminating among themselves, or treating other members less favorably than any other member. Although, it still permits individual members a one-off chance to exempt certain measures from the MFN obligation.

<sup>23</sup> See GATS Art. XVII. National treatment requires that each member “shall accord to services and service suppliers of any other member... treatment no less favourable than that it accords to its own like service and service supplies.”

WTO，並且每年至少回報一次秘書處有關任何法律條文規章措施的更動<sup>24</sup>，而這項原則在促進國際貿易體系的穩定性和可預測性扮演一關鍵性角色。而內國管制(Domestic Regulation)原則，則在用以監督會員國的國內管制措施是否符合承諾書規範，尤其在申請許可、核發執照、技術標準及行政程序上不得設制不必要的貿易障礙<sup>25</sup>。至於在獨占及排他性服務(Monopolies and Exclusive Service Suppliers)上，GATS 要求會員國對獨占排他事業不能違反最惠國待遇及特定承諾表<sup>26</sup>。至於發展中國家最關切的議題，則包括發展中國家要求維持政府補貼特定行業、保留國家啟動緊急防衛措施之權力、並排除有關政府採購事項，發展中國家就此與已開發國家已有很激烈的攻防戰。

至於在特定行業的承諾方面，根據 GATS 的市場開放(Market Access)原則，會員國必須針對市場進入的限制加以撤除，包含服務提供者的數量、交易或資產金額、服務數量、外資比例等限制<sup>27</sup>；其次，在國民待遇(National treatment)原則下，會員國對待本國資本和外國資本必須平等，禁止歧視外資的措施<sup>28</sup>，但會員國於入會時須提出一份特定行業的承諾表，而在每新一輪的協商談判時，可重新檢討特定行業的承諾表以及相關多邊談判的原則；其中，每個會員國可以向其他國家們提出初步要求(Initial Requests)，其內容包含撤除對特定行業的市場進入限制，或撤除對某個行業的排除條款等，目標即在於撤除貿易障礙，而會員國通常會收到數份來自不同會員國的要求後，必須提出初步回應(Initial Offers)，提出新的承諾清單，而透過會員國多邊協商與多邊回應的機制，使會員國在逐次的談判中漸進地開放國內市場<sup>29</sup>。由於 GATS 涵蓋眾多服務業類，且要求逐步限制各級政府和相關機構的行政措施，加上運用雙邊和多邊的協商策略，使得發展中國家在 GATS 架構下多採戒慎恐懼的態度加以因應<sup>30</sup>。

---

<sup>24</sup> See GATS Art. III. The principle of transparency requires members to make public their laws, rules and regulations affecting trade in services, so that service suppliers can know the rules under which they can do business.

<sup>25</sup> GATS Article VI on domestic regulation sets out some rules of fair play for regulations not directly addressed by commitments entered in the schedules.

<sup>26</sup> GATS Article VIII on monopolies and exclusive service providers and Article IX on restrictive business practices are relevant because of the prevalence of monopolies and the frequent presence of telecom providers with a dominant market share and the potential to take unfair advantage of their position. Also see <http://www.wto.org/wto/services/tel05.htm>

<sup>27</sup> See GATS Art. XVI. Market access is defined as the term of quantitative restrictions and includes some other forms of limitations such as caps on foreign equity participation.

<sup>28</sup> See GATS, Art. XVIII. Additional commitments are a possibility to negotiate commitments on measures affecting trade in services that are not expressly captured by market access and national treatment.

<sup>29</sup> 參考黃著國際貿易法；頁 235-244。

<sup>30</sup> Each member of GATS may submit its schedules of services commitments. This is the means made legally binding to provide specified levels of access to trade in each member's market. The schedules are the result of a lot of negotiations, and through those negotiations, the commitments are to be progressively expanded and liberalized. The schedules contain each member's commitments on market access and national treatment, and can also contain additional commitments. See <http://www.wto.org/wto/services/tel06.htm>



### 三、發展中國家對服務貿易總協定之態度及其影響

#### 1. 跨國企業與服務貿易

由於全球有超過 50% 的經濟活動是在服務業部門，故以追求商業利益為優先的跨國企業莫不積極以國際化的角度，以全球市場為導向，希冀在國際市場上能夠提高競爭力，以在全球的服務業市場中獲取巨額的回收；GATS 磋商談判之主要原動力之一，即是跨國企業所組成的遊說團體向其母國政府施壓下所生的結果，而跨國企業之母國通常為經濟高度發展的富有國家，這些國家在國際舞台上亦扮演舉足輕重的角色，也因在跨國企業和已開發國家的推波助瀾之下，如金融業的美國運通(American Express)和花旗集團(Citi Group)、通信娛樂業的美國線上時代華納(AOL Time Warner)等跨國公司組成的服務產業聯盟(Coalition of Service Industries)的積極推動下，GATS 以來勢洶洶之姿成為國際貿易體系中最熱門的議題之一，而跨國公司希望在 GATS 的談判過程推動服務業的商品化與私有化，並藉此減少因過多法令管束所帶來的行政效率低落和經濟扭曲；而透過談判，服務貿易可以在更優惠的條件下，不受政策性干預而大量的與當地市場交流，總體而言，服務貿易總協定為國外服務業提供者賦予一有力的機會以達成其跨國擴張之商業目標<sup>31</sup>。另一方面，GATS 的支持者認為 GATS 既沒有要求發展中國家的政府體制私有化，也沒有強迫發展中國家就經濟發展去管制化，況且執行公權力的行業並不在 GATS 的規範裡，故會員國可以依據國內需求，列出排除適用的清單，在特定行業承諾表裡，會員國亦可以自由地決定表列特殊行業承諾，更重要的是 GATS 並沒有獨厚跨國公司，因跨國公司進入一個國家的市場，還是要和本國企業一樣遵守本國法律<sup>32</sup>。因此，發展中國家在質疑國內經濟發展和社會公共事業會因服務貿易自由化而受戕害時，已開發國家之代表即以該論點強烈質疑發展中國家反對態度拖累了 GATS 協商進度<sup>33</sup>。

以跨國企業與已開發國家為主的 GATS 擁護者，強調 GATS 所帶來的正面意義在於協助發展中國家的經濟成長，促進發展中國家當地消費者和勞工階層的利益<sup>34</sup>；且對發展中國家的技術移轉，也將帶來積極的貢獻，進而可提升全球經濟體系的效率；支持者認為 GATS 可以保障跨國企業能夠在自由、平等、安全的貿易環境下跨國投資交流，並完善建立起政府與跨國企業間貿易爭端解決的機制，支持者也把此國際經濟交流的方式，認為可以促進貿易雙方經濟成長、增加就業機會而成為改善經濟指標的原動力，故支持者認為 GATS 建立起一套能夠互惠互益

<sup>31</sup> G Russell Pipe: "Uruguay Round Trade Agreement Provisions Affecting Telecommunications;" Strategic Planning Unit - International Telecommunication Union, Geneva, p545, 1994.

<sup>32</sup> WTO, Director-general of WTO and chairman of WTO services negotiations reject misguided claims that public services are under threat", Press/299 28 June 2002, Also available on [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres02\\_e/pr299\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres02_e/pr299_e.htm)

<sup>33</sup> 2004 年三月，在華盛頓一場國際銀行機構舉辦的研討會上，美國貿易談判代表 James Mendenhall 即表示 GATS 協商進度這麼慢，都是因為發展中國家反對。

<sup>34</sup> Brewer, T. L. & S. Young: "The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises;" Oxford University Press, Oxford, UK, 1998.

的國際經濟法則，使得國家行政干預不會被過度地運用在貿易交流的過程之中。而在 GATS 的前言中也強調服務業自由化有數大優點包括可強化經濟整體表現、增進發展中國家的國際競爭力、消費者節省金錢、加速產業研發、產業政策有高度的透明度和可預期性、外資能轉移技術至發展中國家等正面效果。因此，支持者認為在此趨勢下，世界各經濟體都將競相爭取跨國企業的投資<sup>35</sup>，因為如果能夠爭取到跨國企業的投資，意味著其本身的經濟規模能快速與世界經濟體系相結合，不單單因為跨國公司所能帶來的經濟實益，也代表著跨國企業在被投資國的各個產業之間能提供大量相關的產品跟服務；因為，以跨國企業的分公司或子公司的形態出現的國際投資，將會是一個以全球經濟市場為導向的投資，而不是單單依賴被投資國國內市場的投資方式<sup>36</sup>。以跨國公司及資本家角度來看，發展中國家原本在考量到大幅度地開放跨國投資將會喪失其對當地經濟的自主性和控制權，因而對跨國投資採取眾多的限制措施，但因跨國企業的投資帶來的這些好處，使得越來越多的發展中國家希望吸引更多的跨國投資；因此，發展中國家對於跨國投資，在政策上限制和法令上障礙將會比過去更少，當越來越多的國家與經濟體競相爭取跨國投資時，跨國企業所能選擇的投資地點也愈多，故跨國企業將不會僅僅考慮到被投資國是否具有豐富的天然資源，或者充足的人口勞動力等基本要件而已，而會更進一步要求當地國的經濟政策與產業發展的方向是否與他們的投資計畫相符合，而這些包括了檢視發展中國家的投資法令是否健全、公司治理的制度是否完善、以及他們對於跨國投資的公司資產是否有相當程度的保障<sup>37</sup>；故有學者認為現在於各國鬆綁經濟管制，開放國際投資政策的趨勢之下，許多發展中國家的政策和法令將逐漸取消並會調整對跨國投資的限制，而改採開放的態度<sup>38</sup>。

## 2. 來自發展中國家的質疑

來自發展中國家和環保及勞工團體，則認為服務貿易總協定會加速發展中國家的經濟惡化而加以反對<sup>39</sup>，其論點在於 GATS 會加速發展中國家就業機會的大幅流失，增加發展中國家市場競爭的壓力，而這些競爭會導致投資雙方工資水平的降低、勞工權益的剝奪、國民生活水準的低落，也會使環境保護的標準和保護消費

<sup>35</sup> See E. M. Graham: "Fighting the Wrong Enemy: Antiglobal Activists and Multinational Enterprises;" research paper presented to Institute for International Economics, Washington DC, 2000

<sup>36</sup> See supra note Thompson, 1999.

<sup>37</sup> See C. Bellak & J. Cantwell: "Foreign Direct Investment – How Much Is It Worth? A Comment, Transnational Corporations;" Vol. 5(1), April 1996, pp. 85-97.

<sup>38</sup> See supra note Brewer. Also see B. Hoekman, & K. Saggi: "Multilateral Disciplines for Investment-Related Policies?" Policy Research Working Paper presented to World Bank, n. 2138, June 1999. F. Sanna-Randaccio: "Why we need a MAID (a MAI for Development)" European International Business Academy (EIBA), 26th Annual Conference, Maastricht, December 2000. (published in P. Guerrieri (ed.) *Commercio e investimenti internazionali: processi di liberalizzazione e nuove regole del gioco*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 59-92 )

<sup>39</sup> 目前反對最積極的有國際公用事業工會聯合會(PSI-Public Service International)和國際教師工會聯合會(EI-Education International)，製作許多反 GATS 的手冊快訊，EI 目前要求各會員匯整該國收到的要求書(Request)和回應書(Offers)。其訴求皆為停止 GATS 協商，以及排除公用事業、教育及社會服務行業。

者的機制受到考驗。此外，協定內容還給予跨國企業有質疑發展中國家政府合法的經濟行政干預的空間<sup>40</sup>，因跨國企業可以據此宣稱該經濟行政干預對貿易自由化設置了障礙，而在貿易爭端解決機制下進行控訴，故反對者以為雖然 GATS 提供了對跨國投資者強而有力的法律保護，但對跨國投資者卻沒有賦予其相同應盡的義務，諸如對勞工權益的保障、對環境保護的要求、以及諸如不公平交易的禁止；只要跨國投資者認為發展中國家的法令或地方法規違反了貿易自由化的原則，或設立的貿易障礙；跨國企業皆可以在貿易爭端解決機制下，要求發展中國家作進一步的開放。基於這些論點，批評者指責服務業貿易總協定之條款將損及發展中國家的國家經濟自主權，許多原本設計用來維護公共利益的國內法令和政策，包括經濟計畫、天然資源保育法令、禁止運送危險物品等相關的法令，都可能被視為違反貿易自由化的原則，而認應予廢除；反對者亦認為服務業貿易總協定中關於非歧視待遇原則，會造成發展中國家在保護當地環境衛生及公共安全時的大障礙<sup>41</sup>。

發展中國家的確需要國外資金，但跨國資本投資不等於協助發展中國家經濟發展，發展中國家需要的是跨國資本、技術和國際市場，而發展中國家亦需考慮到內部的產業發展策略，還必需兼顧社會民生的需求，若 GATS 的條款中只是單方面的削弱發展中國家的主權和內部經濟管制權力，造成發展中國家面對外資時更加弱勢，只會招致發展中國家更強烈的反彈<sup>42</sup>。而多數 GATS 的批評者即是認為跨國公司的自由是建立在發展中國家的不自由上，因發展中國家為了因應 GATS 要求開放市場，必須讓許多原有的公營企業私有化，而發展中國家原本對經濟和產業的規範措施也可能被視為貿易障礙而須移除，以致發展中國家的產業政策都將配合跨國公司的需求，因跨國公司的本質在追求商業的最大利益，而不會顧慮發展中國家的國內經濟發展現況和社會需求，而跨國公司常以企業併購方式吸納發展中國家公營事業或奪取發展中國家內既有產業的市場來擴張其企業規模，在此一疑懼下，發展中國家的忌憚便顯得無可厚非。另一方面，原先定位於服務人民的社會服務及公共事業，因為納入 GATS 的條約，亦處在跨國資本的威脅之下，雖然在 GATS 條文中，並沒有直接要求會員國就任何服務業進行公營事業私有化或要求將壟斷行業去管制化<sup>43</sup>；但 GATS 要求會員國提出承諾書，而承諾書中就提到國民待遇和市場開放的原則，並要求會員國就服務貿易解除各項管制，換言之，即是要求發展中國家開放壟斷之國營事業和公用事業的市場，故 GATS 不只替跨國企業打開服務業市場大門，也迫使發展中國家所屬公共及社會服務行業的早日商業化和私有化，雖然 GATS 條文中排除政府服務和執行公權力的行業之適用，但所謂的執行公權力之行業是指非以營利利益為目的且無競爭者的特定

<sup>40</sup> See supra note Tabb.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> See WTPO 文件 S/CSS/W/131, TN/S/W/3, S/CSS/W/132, S/CSS/W/131, S/CSS/W/114, S/CSS/131, S/CSS/W/114.

<sup>43</sup> WTO 總秘書長 Mike Moore 曾表示：「每個國家都有權利排除公用事業進行協商，包含醫療、教育和水，他們有權利決定哪些公用事業要自由化，哪些不用。就算會員國要求將天上的月亮納入協商，也不代表他們就能取得月亮。」

行業類別，而何種行業屬政府服務性質、非以營利為目的，是由會員國的協商決定，會員國本身並無解釋權或決定權，除非沒有其他會員國要求開放，一旦有會員國提出要求，雙方即須就此行業進行協商開放事宜<sup>44</sup>，因此屬公私混合經營的教育事業不能排除，向人民課徵使用費之公用事業也不能排除；而批評者更質疑 GATS 把會員國對公共服務的補貼如教育津貼，或限制私有企業經營以保證一般人民能取得普及和廉價之公共服務的相關規範，皆視為貿易障礙，須以排除。在限制國家公權力干預這些屬公共服務的行業時，無可避免的會對處於社會階級下層的民眾的生活和基本權利受到影響、侵害，因為這些具有公眾服務性質的行業，在私有化後將以市場為導向，以利益為依歸來經營，故富者可以較高價格取得優質的醫療、教育等服務，而貧者卻只能接受品質低落的公共服務，反使一國屬內政範疇的公共福利政策受到不當干預。

另一方面，GATS 主要源於跨國企業和已開發國家之要求壓力下產生，跨國企業和已開發國家挾帶著充沛的資源企圖在 WTO 架構下進行談判，而發展中國家的立足點和談判空間實際上與已開發國家並非處於平等的狀態，GATS 雖名為由會員自由協商且漸進式開放各國服務業市場，但除非發展中國家謹守住原來入會時的承諾書，否則參與進一步的磋商談判都可能會被要求就服務業市場開放更多項目和領域，而 GATS 內容在貿易自由化的大原則下，無疑地會較傾向對跨國企業的保護，以對抗發展中國家政策性歧視，這些論點可從 GATS 的相關規定為衍生解讀。例如為落實透明化原則，會員國被要求各項與 GATS 運作相關之措施，必須透明化，GATS 即規定會員國應將所有與服務業相關之規定加以公布出版，而且貿易政策要公開，須及時公布正在實施的貿易及相關政策、法令，而且會員國在 WTO 成立之後兩年內必須設立一查詢單位，負責通知並解答各國對該會員國在服務貿易相關措施之疑點，此一原則，即被批評者解讀為跨國資本訂做的投資方針條款，跨國企業可以據以洞悉各會員國的產經政策而為投資規劃<sup>45</sup>。此外，發展中國家亦批評已開發國家只針對其有利的行業要求發展中國家開放，缺乏優勢的行業卻拒絕開放，其中最明顯的是已開發國家要求發展中國家開放高級技術和專業人才移出，以讓發展中國家廉價的專業勞動力移入已開發國家促其經濟發展，如醫護人員和科技人員，但當發展中國家要求已開發國家開放一般勞動力市場時，將發展中國家過剩的勞動力移入已開發國家時，已開發國家卻不願對來自發展中國家的一般勞動人口放寬其本國市場管制。而在 GATS 特定行業承諾書裡，最具爭議的條款之一即是所謂「國內規範」(Domestic Regulation) 的措施，其原則是為確保國內有關企業資格要件、程序、技術標準及核照條件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙<sup>46</sup>，服務貿易委員會經由其設立之適當機構制訂必要規範，該規範須確保國內管制措施係基於客觀及透明之標準而制定，且不得

<sup>44</sup> 參考黃著國際貿易法；頁 221-243。

<sup>45</sup> See Nagesh Kumar: "Investment on the WTO Agenda: A Developing Countries Perspective and the Way Forward for the Cancun Ministerial Conference;" Discussion Papers for Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries, New Delhi, India, July 2003. Also see WTO Document WT/WGTI/W/140.

<sup>46</sup> 參考羅著國際貿易法；頁 539-550。

提出比確保服務品質所必要之要求更苛刻，並且核照程序本身，不得成為服務供給之限制，而適當機構指的就是服務貿易委員會下的國內規範工作小組(Working Party on Domestic Regulation)，小組表示所謂的「不必要貿易障礙」是根據必要性(Necessity)、透明度(Transparency)、國際標準(International Standard)和等效(Equivalence)等原則加以考量<sup>47</sup>，雖美其言冠冕堂皇，但為人詬病之處在於跨國企業可以利用此一條款質疑發展中國家有關之政策性經濟規範皆為不必要之貿易障礙，而要求發展中國家廢除。

再者，發展中國家亦對 GATS 中於發展中國家有利的條文，質疑其宣示意義大於實質效果，在 GATS 的前言中提到發展中國家有權利針對國家政策的需要而管制國內市場，且應重視發展中國家基礎設備不足的問題，有權採用新的管制，即有關增進發展中國家投入國際服務業市場的保證，但這些條文都流於空洞或處於待協商、非強制性的狀態，使發展中國家無法體現 GATS 所帶來的實質利益，發展中國家的反對並非完全沒有道理，因已開發國家、開發中國家或低度開發國家，在經濟發展過程中，面臨根本不同的問題，GATS 雖要求所有會員國調降關稅，取消「不公平」的補貼，並放寬服務業對外資的管制，但貿易流通、自由化前的各國生產力和資本規模已經是不平等發展了，因此也需要不同的經濟措施和法令政策，去解決各個國家經濟發展的問題。從 1950 年代開始，學界已體認到「後工業化國家」，即所謂新興工業國家，需要比大部分已開發國家更多的經濟保護措施和國家公權力的介入，去促成其經濟目標<sup>48</sup>，而這些經濟保護措施的必要性，尤其在他們經濟蓬勃發展初期更加的明顯，對於低度開發或是開發中國家，完全不受限制的自由貿易型態可能會妨礙他們本身經濟發展的策略和速度，與其在國際市場上的競爭力。雖然服務業貿易可帶來可觀的經濟效益，也可吸引到無數的商機，但發展中國家仍然對服務貿易規模及方式加以限制，有的對服務貿易的項目或領域加予部分開放，有的發展中國家甚至拒絕開放其服務業市場，這些發展中國家通常考量到大幅度的開放服務業市場會使其喪失對當地經濟的自主性和控制權。對發展中國家而言，就服務貿易而為的限制措施是必要的，因為這些限制措施能確保服務貿易能與國內的經濟發展策略相配合，也因為服務貿易能夠促進刺激發展中國家經濟的成長，而帶動其國內其他產業的發展，發展中國家於是運用許多不同的方式去促進服務貿易，而這些國家也可以藉由控制服務貿易自由化的進程，去引導而強化本國的國際競爭力，這些措施在於確保本國仍然可以保有對國內經濟政策的最後決定權，並確保開放服務貿易不會對國內的經濟發展造成負面的影響。

### 3. 貿易自由化與經濟發展之兩難

GATS 的精神在於建立一個協商平台機制，讓各國政府協商開放彼此的服務業市

---

<sup>47</sup> See GATS Article V. Also see “Report of the Working Party on Domestic Regulation to the Council for Trade in Services,” S/WPDR/3 (4 October, 2001).

<sup>48</sup> Alexander Gerschenkron: “Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays;” Cambridge: Harvard University Press, 1966.

場，以便讓跨國資本進入國內市場，促進服務業自由化，假設世界上各國的發展均等，透過國際貿易機制的建立，可讓各國依照比較利益出口商品，發展中國家可因此強化優勢產業促進經濟發展；但已開發國家卻擁有服務業出口的比較優勢，發展中國家與已開發國家的產業基礎不平等，發展也不平等，在 GATS 架構下即不能預期兩者能公平競爭。對發展中國家來說，在 GATS 架構下，為配合已開發國家和跨國公司的需求，避免任何措施影響跨國資本的權益，並提供政策透明度和可預期性，受惠的是來自己開發國家的跨國公司，而跨國公司以商業利益為目的，並不會考量發展中國家經濟發展和產業需求，而提供資源或科技訓練或技術予發展中國家，故發展中國家在貿易門戶洞開之下有可能被淘空國家產業經濟資本和社會公共政策決定權之虞，故如何讓跨國企業的投資作有效運用，達成發展中國家與跨國企業雙贏的局面，無疑是未來 GATS 談判的重點，也是服務貿易自由化能否持續進行的主因之一，因為缺乏來自發展中國家的支持，GATS 的談判便無法進行下去。而許多來自發展中國家的代表也同意服務貿易總協定的訂立有其必要性，且該協定對未來全球經濟體系具有決定性的影響，學者們也強調服務貿易這議題的複雜性，及其對經濟政策在質量上及資源分配上的影響力，還有對發展中國家經濟發展所帶來的衝擊<sup>49</sup>。

WTO 在新的形勢下已經突破商品貿易侷限，因為過去國家間的經濟聯繫主要靠商品貿易，現在已擴增至服務行業領域，連企業管理都越來越國際化。GATT 自 1947 年以來的數次貿易談判回合皆集中在製造品貿易，到 1986 年開始的烏拉圭回合談判才將談判領域擴大至服務貿易，在烏拉圭回合談判把服務業納入貿易自由化進程中，正反映出跨國公司和服務業相結合的趨勢，也就是生產力新的發展需要帶動了貿易自由化向全面發展。而發展中國家雖同意貿易自由化對全球經濟發展的必要性，但其所關注的，主要還是國家發展的問題。貿易和發展的問題，是國際組織長期關注的問題，聯合國還成立了貿易和發展大會(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)這樣的機構，來處理該核心議題<sup>50</sup>，但目前已不能簡單地把貿易和發展的關係視為只要貿易自由化就能促進經濟的發展，或者說貿易不公平將損害經濟發展，因此必須以公平貿易取代自由貿易，才能有利於經濟發展，而經濟與發展的問題在於如何掌握市場資本的律動，使市場功能的發揮真正有利於促進生產力的發展，過去國家干預主要在於糾正市場弊端和補救市場的不足，其後，因市場機制發展的滯後和經濟模型的發育未盡成熟，亦需靠政府的力量來加以促進和培植。在二次大戰後，世界各國在經歷了政府干預經濟造成的利弊得失之後，已否定了完全放任的自由經濟體制可以解決

<sup>49</sup> See Sampson, Gary, and Richard Snape, "Identifying the Issues in Trade in Services," *The World Economy*, 8, June 1985, pp.172-175.

<sup>50</sup> Established in 1964, the UNCTAD aims at the development-friendly integration of developing countries into the world economy. UNCTAD is the focal point within the United Nations for the integrated treatment of trade and development and the interrelated issues in the areas of finance, technology, investment and sustainable development. 有關 UNCTAD 之成立背景和歷史，參考 <[www.unctad.org/unctad/en/enhome.htm](http://www.unctad.org/unctad/en/enhome.htm)>和 <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>

所有經濟發展的問題<sup>51</sup>，但若因亞洲金融風暴的教訓，而以為依靠政府節制市場的力量才能保證經濟的正常運行亦是不智的；發展中國家雖認知自由貿易對促進經濟發展的重要，但其所擔心的市場開放的問題，在與其是否取得駕馭市場開放的能力，而發展中國家通常除了以國家政策強制干預之外，並無法與已開發國家的比較優勢抗衡，而貿易自由化的過程中亦蘊藏著風險和危機，即使是已開發國家間也因發展的不平衡滋生著新的摩擦和矛盾，但其目標皆在藉著比較優勢，在科技上更新，搶佔先機，以獲取更大市場的利益，更遑論經濟發展水平相差一截的已開發國家和發展中國家之間衝突和矛盾；故 GATS 談判如果陷入自由貿易和公平貿易的論戰之中，就不可能適應未來發展的需求，亦無法取得發展中國家的支持，而新的一回合的服務業貿易談判就將難以啟動。

服務貿易近年來快速發展，也促進了全球經濟的發展。證據顯示，服務貿易促進了經濟的成長，帶來了技術實質交流，也創造了就業機會的增加<sup>52</sup>，雖然服務貿易背後擁有巨大的投資實益，但是許多發展中國家仍就服務貿易採取限制的貿易政策，發展中國家擔心大幅度的開放國內市場，將會喪失其本身對國內經濟的控制權；因此，發展中國家會利用各種不同的經濟行政手段對國外服務業提供者的種類與規模加以限制；因此，如何尋找一個能兼顧發展中國家之經濟發展自主需要，與服務貿易所能帶來的經濟效益的平衡點，是一個在國際經濟體系下兩難的問題。為了解決服務貿易與國內經濟自主權孰輕孰重的爭議，服務貿易總協定在此情況下已協商談判多年；基本上，GATS 是一個基於「非歧視原則」和保障「貿易自由化」的國際協定<sup>53</sup>，目的是希望降低因國家公權力帶來之經濟行政干預，及其產生的行政效率低落與經濟扭曲化，最後促進實質的經濟效益。但對大部分發展中國家而言，認為服務貿易總協定在提供一個更自由的經濟環境同時，將會減損其工業化與經濟發展的進程，因為發展中國家與已開發國家所面臨的經濟問題和期待利益並不相同；發展中國家所需要的是一種比已開發國家還要更多的經濟自主權的計劃經濟制度，可以使其規劃所需的工業化進程，以趕上先進國家的水準，並達到經濟發展的目標，確保其產業政策的能有效執行。另外一方面，一個更形自由化的貿易環境並不會如部份經濟理論所述，絕對會戕害發展中國家的經濟自主權，發展中國家的確需要更多的政府公權力，去引導其經濟方向與調整產業結構；然而，這些國家通常缺少足夠的資金和技術去達到其工業化的目標，藉由貿易可帶來充沛的資金、先進的技術和潛在的經濟效益，在這些有利的條件下，可以較輕易解決發展中國家所面臨的資金不足和技術短缺的問題；其次，一個開放性、透明性、非歧視性的貿易制度是一個最能吸引跨國投資者的制度，在世界經濟全球化帶來的激烈市場競爭的趨勢下，越來越多的發展中國家已願提供

---

<sup>51</sup> See supra note Gerschenkron.

<sup>52</sup> 自 1973 年石油危機以後，服務業產值隨著經濟發展而比重日增，目前台灣、美國、日本及德國服務業產值佔國內生產毛額之比重均超過 50%。此外，根據統計，1990 年代全球服務業產值已達 12 兆美元，較之 1980 年代的 10 兆美元成長 20%。Also see Phedon Nicolaidis, "Services in Growing Economies and Global Markets," Informal Workshops with Dynamic Asia Economies, 1990.

<sup>53</sup> 參考羅著國際貿易法；頁 521-438。

一個更優惠的貿易環境予跨國投資者；也因此，有越來越多的發展中國家，彼此競相改善本身投資環境以吸引更多的跨國投資者，而這些國家也願意提供更開放的貿易環境去保障跨國投資者的利益。GATS 前言中提到，服務貿易自由化是追求發展中國家的經濟成長和出口增加<sup>54</sup>，而經濟全球化的趨勢把不同發展模式和程度的經濟體聯結在一起，在此趨勢之下，各經濟體無法自世界經濟整合的洪流中脫離謀求自保，亦不能單從區域的角度出發，以為可自割裂全球市場中得到好處，在此發展之下，以已開發國家為主的傳統強權政治的架構逐漸式微，取而代之的是發展中國家的崛起和區域經濟的形成，故如何由貿易自由化中帶動發展中國家的經濟發展是下一回合 GATS 談判能否達成的重要因素，而已開發國家亦應協助發展中國家從開放市場能力的角度來考慮新的一回合貿易談判，而不是一味地要求發展中國家開放國內市場。此外，GATS 應把增強涉及多種領域的市場開放能力列入議題，因服務貿易自由化的障礙不只是關稅與非關稅壁壘，很多障礙來自發展的問題，如勞工標準、環境保護、智慧財產權、公平交易與競爭法等，都須予以正視，並加以解決，而惟有在以全球為範圍之經濟自由化，和各經濟領域的談判磋商，才能加快全球經濟發展，將貿易自由化進程向前邁進，而為新的全球貿易體制形成作基礎。

#### 四、結論

隨著全球經濟快速發展，服務貿易也朝全球化及自由化的方向邁進，而各國經貿往來也日益密切，我國身處此一趨勢下，亦無法自外於全球經貿的互動影響；且我國已加入 WTO 成為其會員之一，對 WTO 新一回合的服務貿易談判議題和未來發展，自應密切注意。另一方面，由於我國在國際政治上的特殊性，要明確釐定我國未來在服務貿易自由化的因應策略亦有其困難性。在發展雙邊或區域經濟整合上，由於我國與主要貿易夥伴皆無正式邦交關係，且因中國大陸的百般阻撓，推動參與各國間的區域經濟整合並不易進行。雖然 WTO 提供了我國一個公平的參與舞台，但近年來區域貿易體的加速發展，使得我國在與服務業有關的產品及產業進入他國市場，可能因欠缺經濟結盟而面臨較不利的情形。故在 WTO 架構下維持多邊貿易磋商的穩定發展似乎是我國目前最佳的參與國際經濟整合之方式；因此，我國應在多邊貿易談判體系下推動服務貿易自由化，以避免在區域經濟整合的框架和區域貿易協定成為國際經貿規範的新趨勢下，扼阻了台灣在服務貿易自由化上之進程。但基本上，仍應改善兩岸關係，以建立穩定的雙邊經貿交流機制，進而達成針對服務業貿易互惠合作的貿易協定；並就區域經濟整合的新趨勢，加強與主要經貿夥伴的關係，以爭取與其簽定服務自由貿易協定，化解被邊緣化的危機。而我國早已從開發中國家躍升為已開發國家，且由以前的被

---

<sup>54</sup> See preface of GATS: “Recognizing the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services within their territories in order to meet national policy objectives and, given asymmetries existing with respect to the degree of development of services regulations in different countries, the particular need of developing countries to exercise this right...”



投資國進展為跨國投資大國，故改善國內服務業之投資環境，加速國內經濟體制的鬆綁並輔導服務業相關產業升級或轉型，以提昇國家整體競爭力，似乎仍是因應服務業貿易自由化、全球化趨勢的不二法門。

除從國際經濟發展角度探討我國未來因應方向外，由於服務業的範圍牽涉極廣，故亦應從對國內社會的衝擊來加以解讀，特別是勞動階層的感受、消費型態的轉換和政策環境的改變等角度去觀察，因 WTO 是一個多邊的貿易協定，其核心在於促使國外資本和產品能以非歧視待遇於本國市場流通，使本國公權力釋放對產業政策的管制和社會經濟的控制，故其影響將不單只是個別產業的衝擊或勞資關係的調整，而是整體社會將受其影響。例如教育業的開放，可能對數個世代思想文化有所影響；又如電信業的涉及國家有限資源的分配、國家安全和言論自由的政策，我國的中華電信即為此在政府部門引導下，將此一具規模和競爭力的國營事業私有化，以降低開放外資之後其競爭力之壓縮；而金融業的管制鬆綁，不但對金融業員工造成影響，亦可能衝擊所有行業，如韓國在一九九三年為了加入 OECD，開放國外資本，推動金融自由化，因而造成本國資本結構的不確定性，而在一九九七年亞洲金融風暴中，韓圜大幅貶值亦衝擊了所有行業的員工。因此，我國在因應服務貿易總協定的新一回合談判中，除應以已開發國家之角度，持續推動國際經貿的自由化和全球化外，政府部門亦應就開發中國家的觀點，實質評估服務業貿易總協定之承諾書對台灣的衝擊，先推動國內服務業整合，匯整產業界、政府部門、學界和社會團體的意見，在對我國整體經濟傷害程度最小之下，就服務貿易總協定的新規範加以調整相關資源分配和法令制度。