

WTO架構下電信談判 及電信附則之回顧與展望*

林俊宏*

綱 要

- | | |
|---------------|--------------------|
| 壹、摘要 | |
| 貳、歷史背景 | 三、電信服務的免除適用表及特定承諾表 |
| 參、電信附則之定義及其範圍 | 四、技術合作與國際組織參與 |
| 肆、電信附則中之主要內容 | 伍、開發中國家與未來電信談判 |
| 一、非歧視待遇原則 | 陸、結論 |
| 二、透明化原則 | |

壹、摘要

在整體經濟結構中，電信服務業具有雙重角色之特質，因其一方面為經濟活動之個別獨立部門，另一方面又為其他經濟活動之基礎傳輸工具，正因電信服務部門之特性，使電信服務業及電信市場之開放議題向為WTO歷次談判之焦點之一，在WTO架構下的服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）中，已就電信業之談判達成一初步協議，此即為「電信附則」

*本文原發表於2006真理大學國際經貿學術研討會，後經作者修改潤飾而成。本文特別感謝逢甲大學財經法律研究所研究助理張則慧協助文稿整理與校對。

*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)。

(GATS Annex on Telecommunications)，而透過設立「基礎電信談判小組」(Negotiating Group on Basic Telecommunications, NGBT)，以進一步談判之方式，逐漸將基本電信服務市場自由化。此外，因電信服務業在已開發國家、開發中國家與低度開發國家各有其不同程度之發展，為達全球電信服務之自由化，並要求會員國共同參與電信談判，尤其是開發中國家之參與，及以協助低度開發國家之電信基礎設施，並擴展全球電信服務貿易向為WTO重要之議題；因此，如何克服電信服務市場在開發中國家和已開發國家間之差異，將是決定GATS電信未來談判成敗之關鍵，並希冀藉由多次談判磋商，在全球的電信服務貿易上建構一個更有效率的體系。

關鍵詞：服務貿易總協定 (General Agreement on Trade In Services, GATS)、基礎電信談判小組 (Negotiating Group on Basic Telecommunications, NGBT)、電信附則 (GATS Annex on Telecommunications)、非歧視待遇 (non-discrimination)

貳、歷史背景

在現今經濟全球化的浪潮下，服務業部門是全球整體經濟結構中成長最快的部門，亦已佔全球國民生產毛額百分之五十以上(註1)，根據世界銀行的資料，服務業占已開發國家國家總產值與僱傭比之百分之六十至百分之七十以上，在開發中和低度開發國家，服務業亦占相關產值與僱傭比之百分之五十以上(註2)，因為服務業在世界經濟結構中扮演越來越重要的角色，故在1994年

註1：It accounts for only 20 percent of total world trade - a reflection of the potential growth that could be unleashed by significant services liberalization in the Doha round. Between 1980 and 2004, world cross-border services trade grew from \$363 billion to \$1.8 trillion.

註2：From India to Brazil, the share of services in world trade and investment has been increasing and has been among the fastest-growing components of world trade over the past 15 years. Trade in services, as estimated from balance of payments statistics, was greater than \$ 1.3 trillion in 1999, representing over one-fifth of world trade in goods and services. See World Bank, "Trade in Services in the World

烏拉圭回合談判中已開始服務貿易的磋商和談判。在烏拉圭回合談判中，爲了回應過去三十年來服務業在整體經濟結構中的大幅成長和因資訊通訊革命所帶來市場潛力，一九九四年來自一百二十五個國家之代表於烏拉圭回合（Uruguay Round）進行多邊貿易磋商，並決定建立一個全新的貿易體系－世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）以取代原先之關稅暨貿易總協定（General Agreement of Tariff and Trade, GATT）。新的WTO架構包括有部長級會議（Ministerial conference）、總理事會（General Council）、爭端解決機構（Dispute Settlement Body）及三個涵蓋在商品（Goods）、服務貿易（Services）和智慧財產權（Intellectual Property）議題之下屬委員會。其中，服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）爲當時所簽定用以執行、協商未來服務貿易的基本文件，GATS協定亦是第一個規範國家之間服務貿易之多邊協定，其規定包含廣泛的服務貿易談判磋商，服務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，但就服務業的定義、範圍，各國有所爭議，而服務貿易之相關問題亦有其複雜性，故服務貿易的原始談判並未達成全面共識，但GATS協定內容採取一有利於未來談判的基礎(註3)。GATS有關規定之架構主要可分爲三大部分(註4)。首先，在一般多邊架構協定，其主要內容爲一般義務與規範。其次，附件、部長決議及瞭解書，附件部份對特定區域之規範。最後，各會員國承諾表，各會員國可以提出排除清單停止非歧視原則、市場開放原則之適用。此外，由於部分程序規定具有技術性及暫時性，故另以部長級會議決定，其中包含自然人之跨國移動型態、電信通訊、航空運輸業、海運等相關決議(註5)。

Economy," at <http://web.worldbank.org/> (January 6, 2006). Also see Marc A. Miles, Kim R. Holmes, and Mary Anastasia O'Grady, 2006 Index of Economic Freedom (Washington, D.C.: The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2006)

註3：John H. Jackson: *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*; The MIT Press, Cambridge, Mass. & London, England, 2nd Ed., p307.

註4：參閱黃立、李貴英、林彩瑜，WTO 國際貿易法論，元照出版，2004年10月，P216。

註5：林俊宏；由開發中國家之經濟發展角度探討「服務貿易總協定」之新局；貿易政策論叢；第四期；頁205-228；94/12。

在烏拉圭回合談判後，馬拉喀什部長會議(Marraskesh Ministerial Meeting) 達成爲數不少的相關決定，包含於基本電信通訊貿易磋商。一九九四年五月之談判由基本電信談判小組(Negotiating Group on Basic Telecommunications, NGBT) 展開磋商，最初有三十三個WTO會員國參與談判，基本電信談判小組採用自願性參與的方式，開始有五十三個WTO會員國加入此組織，而相關磋商則開放給全部WTO會員國，且其會議記錄會定期出刊報導以供其他非參與國之參考(註6)。一九九七年四月成立之基礎電信小組(Group on Basic Telecommunications, GBT) 之成立，更進一步擴充相關電信磋商之範圍，目的在調整談判會議參與之規則，使所有的WTO會員及觀察員在相關活動中可完全參與。此外，各參與國每月亦召開會議並於市場開放議題上舉行多次的雙邊談判，而參與國也維持非正式的接觸，如一九九六年的新加坡部長級會議、一九九七年的日內瓦會議(註7)。WTO對於基本電信通訊之市場開放議題，於一九九六年四月由三十四個會員國進行談判並涵蓋四十八個國家。從一九九四年到一九九七年，六十九個會員國終於達成基本電信通信自由化之談判，並於一九九七年二月制定服務貿易總協定之第四議定書(註8) (Fourth Protocol of the General Agreement) 。

在一九九七年底，跨國政府會議舉行並承認第四議定書，此爲開放電信通訊市場的重要里程碑，同時亦加快了全球電信全球化的腳步，而對於國際間電信服務市場的競爭與發展留下深遠之影響；但因有二十個參與國未完成其國內的認可程序，故仍無法達到全體會員國同意之地步(註9)。而在一九九八年二月初，會員國達成執行議定書之決議，使WTO之磋商結果對基本電信服務市場開放正式地具有拘束力(註10)，其中參與國家包含主要的已開發國家及約四

註6：See <http://www.wto.org/wto/services/19-bastl.htm>

註7：See <http://www.wto.org/wto/services/tel101.htm>

註8：Ibid.

註9：Ibid.

註10：On the date, a few of the participants had not yet ratified and deposited their acceptance of the Protocol. The commitments of each such government will formally enter into force 30 days from the date of its acceptance.

十個開發中國家，中歐與東歐經濟體亦參與其中而達成共識而在杜哈部長級會議中則就電信談判持續磋商，但因開發中國家就服務業市場開放並未與已開發國家達成共識，故有關杜哈發展議程並未如預期成功，其後WTO會員國亦未能於坎昆部長級會議達成協議，和二〇〇五年香港部長級會議對談判議題之不確定，亦影響未來磋商談判成功之氣氛，此外，WTO在貿易自由化亦發生問題，由於服務貿易的自由化在WTO各談判議題中相對而言是屬於較新的WTO議題；總體而言，參與國家和產業已包括了全球電信通訊業總收入百分之九十一以上，然而因已開發及開發中國家在電信通訊發展上之先天上差異，使得欲在WTO架構下，達成一個更詳盡完整的電信服務多邊協定，仍有一段距離待努力，亦存在著相當大的協商與經營之空間，儘管貿易障礙及不確定性可能減緩此一電信談判進程，但畢竟多次談判的所達成之成果，已意謂邁向全面開放電信市場的一大步。

參、電信附則之定義及其範圍

電信服務業具有雙重角色的特質，其本身為經濟活動之一，同時亦為其他經濟活動重要的傳輸工具。「電信附則」(Annex on Telecommunications)適用於WTO全體會員國有關公眾電信傳輸網路及服務之介接或使用辦法。內容規範會員國應確保其他會員國之服務供給者得在合理且無差別待遇下，介接及使用該會員國之公眾電信傳輸網路及服務，以提供承諾表所列之服務。而有關取得或使用公眾電信傳輸網路及服務之資料，應確保公開與大眾(註11)。該項資料包括：費率及其他服務條款、網路服務之技術介面標準、負責頒訂取得及使用標準之主管單位資料、附設終端設備之條件以及通知、登記或核照之規定。除了「電信附則」外，烏拉圭回合最終法案亦包括一「基本電信談判之部

註11：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(a).

長決議」。該決議要求未來談判係在自願之基礎上，而為電信傳輸網路及服務之貿易漸進式自由化努力。依該決議成立之基本電信談判小組負責談判，並須在一九九六年四月三十日前完成談判且作出最終報告(註12)；簡言之，「基本電信談判之部長決議」之目的在設立「基本電信談判小組」，以透過進一步談判之方式，逐漸將基本電信服務自由化(註13)。

GATS附則共有八條，適用於一般議題者，包括最惠國待遇免除適用附件、自然人移動附件；適用於個別行業者，包括金融服務、電信服務、空運服務、基本電信及海運服務附件(註14)。GATS電信服務附則提供明確的權利予公眾電信網絡服務業以開放使用公眾電信通訊傳輸網絡服務；然而，附件並未涵蓋由國外供給者所提供之電信傳輸網路及服務；而乃在協定下具有權利之服務使用者提出開放電信通訊服務(註15)。附件要求各會員國應確保其他會員之服務業者均得在合理且無差別待遇下，介接及使用該會員公眾電信傳輸網路及服務，以提供承諾表所列之服務(註16)。電信附則由七個條文構成，立法目的在於「分辨出其雙重角色，因其本身居列經濟活動之一，同時亦為其他經濟活動之重要傳輸工具」與「面對開放及使用公眾電信通訊傳輸網絡服務要詳細完成協議條款(註17)」。該附則適用於所有參與會員國有關開放使用公眾電信通訊傳輸網絡服務之措施，且涵蓋政府之相關措施及所有與公眾基礎電信通訊提供相關連者，其中包括公共及私人所有經營業者(註18)。但範圍不包括足以影響廣播或電視節目之有線或無線之傳播措施。但附則不應被解讀為要求會員國

註12：同註3，P248-249。

註13：參閱羅昌發，國際貿易法，元照出版，2004年9月，P626-627。

註14：同註3，P216。

註15：Terence P. Stewart: "The World Trade Organization: The Multilateral Trade Framework for the 21st Century and US Implementing Legislation." American Bar Association Section of International Law and Practice, p544, 1996.

註16：See <http://www.wto.org.wto/services/tel07.htm>

註17：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 1.

註18：This paragraph is understood to mean that each Member shall ensure that the obligation of this Annex are applied with respect to suppliers of public telecommunications transport networks and services by whatever measures are necessary.

須對其他會員國之服務供應者，授予設立、裝設、獲取、租取、營運或供應非該國特定承諾表所列之傳輸網路或服務之權利；亦不應被解釋為要求會員國需設立、裝設、獲取、營運或供應本來不對一般公眾提供之電信傳輸網路或服務。但若在其承諾表另有約定者，則不在此限(註19)，不同於其他GATS附則，電信附則強調開放及使用更勝於供給面管理上(註20)。GATS電信附則規定了有關基本電信服務之特別義務，包含了電信網路及服務開放的透明性，技術性標準的特殊規範，法規和執照得要求，公共電信網路開放之合理及非歧視性條件。此外，基礎電信協定中亦包含參考文件，規定對比較性防衛協定，以防止主要電信服務供應業者在反競爭行為之實行，強調推動國外電信服務提供者於國內電信網絡中，以透明且非歧視性的程序中享有轉換連接權之重要，並要求對於電信服務之貿易爭議提供國內爭端解決機制，對於國內市場執照許可標準更予以透明化要求，更重要的是，電信管理機關之獨立化及中立性之建立，該機關不可屬於或偏袒任何其中一基本電信服務業或提供者，而所為決定和程序須尊重公平合理之市場經營機制(註21)。

電信業在經濟活動中扮演雙重角色，因其本身列居經濟活動之一，同時亦為其他經濟活動之重要傳輸工具。電信服務領域包含服務和設備兩者，並與其他數個WTO協議具有關聯性。在設備方面，GATT附則中之關稅議題與開發中國家於協議中有關貿易技術障礙都相當重要(註22)。開發中國家可提出電信服務設備和服務協商內容，以擴展政府採購規則範圍，與智慧財產權局勢相關聯之新貿易規定。此外，在新的多邊貿易體制內，GATS的電信服務中分為加值電信服務部門與基本電信服務部門兩者，這些協議都廣泛地影響電信服務領域之發展。在電信談判過程中，參與國同意暫時不討論各國於基礎電服務定義上

註19：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 2.

註20：G Russell Pipe(1994)Uruguay Round Trade Agreement Provisions Affecting Telecommunication; Strategic Planning Unit-International Telecommunication Union, Geneva; P11.

註21：Warren Maruyama: "The WTO: Domestic Regulation and the Challenge of Shaping Trade;" 37 Int'l Law. 677; Fall 2003.

註22：See <http://www.wto.org/wto/services/tel104.htm>

之不同，和在公眾與私人電信服務磋商涉及傳達客戶所供給的資訊之差異，參與國同意基礎電信服務提供涵蓋整個基礎組織網絡，而那些透過轉售服務者同樣亦被包括在承諾表的範圍內(註23)。因此，市場開放承諾將包含透過由外國公司設立之電信服務供給及服務提供者，其中包含聲音電話通信系統之技術、資料傳送、電報交換系統、電報、無線電傳真、私人租賃電路服務、定點或移動的衛星系統服務、移動性的資料服務與個人通信系統等業者(註)24。少數的參與國甚至選擇擴大其增值電信服務為其談判範圍，包括線上資料處理、線上資料庫的存取、電子資料交換、電子信件、語音信件等。於WTO多邊貿易磋商中，增值電信服務項目被納入在五十多國之承諾表列中(註25)。在附則中，「電信服務」指經由任何透過電磁媒介之信號傳送或接收。「公眾電信傳輸服務」係指會員國以明示或實質上規定必需向公眾提供服務之電信傳輸服務，該等服務包括於兩點或多點間及時傳送用戶資訊，且於兩端間均未改變其格式或內容之電報、電話、電報交換系統及數據傳輸服務而言，意指立即將資訊在兩端或兩端以上之間傳輸，且不涉及將客戶資訊之形式或內容在終端與終端間改變之服務方式(註26)，「公眾電信傳輸網絡」則指在各指定之網路終端點間通信之公眾電信基礎設施(註27)。因在不同參與國間之定義差異，部分會員國希望將電信服務界定一定的適用範圍，而部分會員國則希望擴張電信服務之種類。為了配合各會員國之需求，以形成一個開放且易於變通之法架構，故在附錄書與承諾表中，以多個相互協議取代單一之多邊協議，以增加其彈性。

肆、電信附則中之主要內容

註23：Ibid.

註24：See <http://www.wto.org/wto/services/tel102.htm>

註25：Ibid.

註26：同註 10，P628。

註27：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 3.

一、非歧視待遇原則

非歧視待遇為WTO體系之基本精神，此項重要之義務同樣地被規範在GATS與其附件中。在WTO相關規則中，非歧視待遇（Non-discrimination）為各貿易協議中最基本之原則，非歧視待遇基本上是由最惠國待遇（Most-Favoured-Nation, MFN）與國民待遇（National Treatment, NT）兩原則所建構而成。在GATS下，最惠國待遇原則被定義為「會員國給予其任何第三方之優惠待遇必須立即且無條件地給予其他會員國（註28）」，禁止WTO會員在其之間有差別待遇，或對待第三方會員比其他任何會員國有較少之優惠（註29），然而，仍予各別會員一次機會從最惠國待遇義務中排除特定措施之適用（註30）。根據非歧視待遇原則，每一個會員國應確保任何其他會員任何服務提供在電信通訊的領域中，給予開放使用公眾電信傳輸網絡服務於合理地且非歧視待遇之條件和情況（註31），即承諾允許外資進入國內市場後，對待外國業者不能有所歧視，亦即相較於國內業者不能有差別待遇存在。由於電信通訊業為一國最重要產業之一，各主要國家原本皆以國營事業獨占市場的模式加以控制，不僅外國業者無從進入該國之市場，本國之民營業者亦無法參與競爭。該模式從表面觀之，似乎對外國業者與國內業者一視同仁，但實際上只有該國獨占經營者可在市場上提供服務，故仍為一違反國民待遇原則之歧視行為（註32）；因此在非歧視待遇原則之實踐上，各會員國應確保其他會員之服務業者得以介接或使用該會員所提供之國內或國際公眾電信傳輸網路或服務，包括租用電路服務（註33）。而附則中規定各會員國應確保其他會員國之服務業者，得以利用公眾電信傳輸網路及服務，在國內外從事資訊傳送，包括服務業者間之內部通信，並

註28：See GATS Art. II (1).

註29：See GATS Art. XVII.

註30：See GATS Art. II (2).

註31：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(a).

註32：參閱江怡慧，國際經貿法 WTO，高立圖書，2003年10月，P258。

註33：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(b).

在任何會員領域內得檢視相關資料庫或電腦所儲存之資料(註34)。惟為確保訊息的安全性、機密性，維護電信服務之公共性與技術完整性，並強化與開發中國家之國內通信設備與服務，以制定必要的限制條件，如轉售服務之限制、與電信服務相關的技術要求和相互可適應性要求，及通知、登記和許可證之要求等，且在不構成不公正的歧視或對貿易變相限制之條件下，會員國可以採取相關措施，來維持公共道德和公共秩序，保護個人資料與國家安全機密等，且不得要求會員國提供與國家安全相關之資料，不得阻止會員國直接或間接地為軍事機構提供服務，以及戰時或國際間緊急聯繫情況下採取之行動(註35)。

此外，GATS中一般義務和規範與電信服務密切相關。GATS第六條為內國法規，此為避免造成服務貿易之障礙，GATS規定國內法規應公正合理執行，依其規定，在特定承諾之行業部門內，會員國應確保影響服務貿易之一般性適用措施，均以合理、客觀及公正之方式實施，即會員國應有相對應的司法、仲裁、行政程序，有關資格條件和程序、技術標準和許可證要求不應構成貿易障礙；GATS第八條為獨占及排他性服務業者，GATS並不限制獨占，但獨占者不得濫用其獨占地位，影響或阻止其他競爭者進入；第九條有關於特定的商業行為，規範相關電信服務領域之獨占優勢，多數的電信服務提供者存在市場共享的優勢，及因其優勢取得不公平利益之可能性(註36)，此乃因附則之規範重心在於開放服務使用層面，更勝於進入市場以提供電信服務之能力，而對是否要使電信通訊領域全面自由化則成為會員國目前所遭遇的難題，因在對使用者之需求及公平開放觀點兩者而言，其與管理者之需求和公眾電信服務經營者維持依系統運作方向，電信附則即扮演天秤的兩端的角色(註37)。電信附則在其他項目則需要更進一步磋商，例如在政府採購項目方面，最惠國待遇、市場開放和國民待遇不適用於約束政府機構採購服務之法規及要求；與GATT相較，電

註34：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(c).

註35：See <http://www.cnii.com.cn/gbtobig.php3?url=http://www.cnii.com.cn/20020808/ca90349.htm>

註36：See <http://www.wto.org/wto/services/tel05.htm>

註37：See supra note Terence P. Stewart.

信服務附則是較簡單的法律文件，但並非所有GATT條文皆適用在電信通訊領域中，而未來電信談判之努力方向則期待在未來電信服務領域皆可朝適用所有GATT原則之方向努力。

二、透明化原則

透明化原則為會員國被要求各項與GATS運作相關之政策法令措施必須透明化，使服務供給者可以瞭解各會員國之產經政策而為投資規劃，該原則旨在促進國際貿易體系的穩定性和可預測性作為一關鍵性的地位。在附則中第四條規定「各會員國應確保足以影響利用公共電信傳輸網路與服務之條件之資訊，均可以公開獲得」。其可以公開獲得之資訊包括費率和提供服務之其他條件、連接此種網路與服務之技術介面之規格、關於負責制定及通過足以影響利用公共傳輸網路與服務之標準之機構資訊、關於連接終端機或其他設備之條件、以及通知或登記或證書要件等(註38)。換言之，政府相關政策及法規必須可公開取得，而相關業者的資訊也需透明化，當業者能有效掌握各國法規內容與精神，其投資才能獲得最基本的保障，而政府亦可要求業者將部分資訊公開，目的在利於市場上業者間之充分合作，此原則在附則中為一重要特色，目的在使電信服務領域能達到一個公平競爭之貿易體系。

三、電信服務的免除適用表及特定承諾表

附則的第五項為電信服務會員之基本權利，各會員應確保其他會員之服務業者均得在「合理且無差別待遇」下，介接使用該會員公眾電信傳輸網路及服務。並思考訊息的保護與機密性，會員國可採取必要的措施，以確保來往文件之安全及機密，惟實施該項措施時不得構成專斷性或不合理歧視之虞，或成為限制國際服務業貿易之一種手段(註39)。會員國也可在開放和使用公眾電信服

註38：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 4.

註39：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(d).

務網路加上一些特殊的條件，其加註條件理由包括：(1)維護公眾電信傳輸網路及服務業者之公共服務責任，尤其是提供一般民眾使用網路或服務之能力；(2)保護公眾電信傳輸網路或服務之技術完整性；(3)確保任何其他會員國之服務提供者僅依照服務承諾表所允許之範圍提供服務(註40)。而公眾電信傳輸網路及服務之介接及使用得附加下列條件：(1)限制轉售或共享使用此項服務；(2)規定使用特定規格之技術介面，包括介面傳輸協定，以連接該項網路及服務；(3)必要時，要求此種服務具有相互操作之相容性，並鼓勵達成全球相容性之目標；(4)要求使用符合一定型號之終端機或其他設備，以與網路產生介面作用，以即要求將此中設備連接網路時必需符合一定之技術規格；(5)限制其租用或私人所有之電路與此中網路或服務連接，或限制其與另一服務供應者所租用或所擁有之電路連接；(6)要求符合通知、登記及核照事宜(註41)。因開發中國家因發展上的差異性，開發中國家之會員得配合本國發展程度，對公眾電信傳輸網路及服務之介接及使用設定合理之條件，以加強國內電信基礎設施及服務能力，並增加國際電信服務業貿易之參與(註42)。這些措施目的在促進低度開發國家電信服務產業之建立以免工業化國家蠶食鯨吞，並提高開發中國家參與電信服務領域之貿易磋商意願。特定承諾表與GATT貨物關稅表相似，GATS各會員國可主張不同的服務承諾表，各會員國可提供不同的市場開放程度以拘束其他會員國，此乃WTO非歧視原則之例外。而承諾表乃為多邊磋商之結果，且透過這些磋商，會員國才能在電信談判基礎上以不違反電信附則基本精神而逐步自由化其電信市場。特定承諾表包含各會員國在市場開放與國民待遇原則上之承諾，也包含額外承諾(註43)，市場開放的定義在配額數量限制，即含括其他形式的限制，如限制外資之參與(註44)；至於額外承諾則是會員國得就未列入承諾表之影響服務業貿易之措施諮商承諾，包括資格、標準或核照等事宜

註40：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(e).

註41：同註 10，P631。

註42：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 5(g).

註43：See <http://www.wto.org/services/tel06.htm>

註44：See GATS Art.XVI.

加以規定(註45)。至於對承諾表之局部觀察，可知基礎電信服務磋商結果為WTO已完成領域；在承諾表中，各會員國亦可同意完全地市場開放與國民待遇原則，或進入任何電信服務限制領域(註46)。

四、技術合作與國際組織參與

電信附則第六條規定，會員國體認有效率且先進之電信基礎設施，對服務貿易之擴充與國家發展極為重要。為此附則要求各會員國支持並鼓勵已開發國家與開發中國家、以及其他公眾電信傳輸網路與服務之提供者，多參與國際性及區域性組織之電信發展計畫，包括國際電信聯盟（International Telecommunication Union, ITU）、聯合國開發計畫、國際重建開發銀行(註47)相關電信普及服務之討論，全體會員並應鼓勵並支持開發中國家參與國際性、區域性或地區性之電信合作(註48)。在與相關的國際組織合作時，會員國應對開發中國家盡力提供相關國際電信服務、電信與資訊技術發展等資訊，以協助各開發中國家發展其國內電信服務(註49)。會員國更應特別考慮給予低度開發國家協助，以鼓勵外國電信服務業者就技術移轉、訓練提供協助，以利其發展電信基礎設施並擴展其電信服務業貿易(註50)。然而，如同雙面刃般，以低度開發國家之角度觀之，雖其渴望得到國外投資與供給者去改善其電信通訊基礎；但又擔心工業化國家會利用技術上的優勢從事不公平電信市場競爭，甚至破壞其原本傳統生活方式和交易模式，故在低度開發國家之電信發展援助方面，仍面臨談判停滯不前之窘境。在國際組織參與方面，全體會員國皆體認電信網路及服務應建立一國際性標準，使世界各國的不同電信標準規格逐步相容、交互運作，並透過相關國際組織體系，包括國際電信聯盟（ITU）、國際

註45：See GATS Art.XVIII.

註46：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 6(c).

註47：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 6(a).

註48：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 6(b).

註49：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 6(c).

註50：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 6(d).

標準化組織等，努力達成該項標準(註51)，因此，相關跨國與非政府組織與協議，為確保各國國內及國際電信服務業之有效營運，應加強聯繫與協商，尤其是國際電信聯盟，該組織所擔任之角色，在電信標準化更為舉足輕重，GATS在電信服務談判上強調電信服務領域之貿易談判部分為一個重要的階段，故如何使GATS電信服務與那些在ITU下之相關國際協議和相關的國際組織接軌。因此，電信附則規定會員國必須作出適當的安排，以就本附則之執行，與相關國際組織進行諮商談判，以達成國際電信標準化之過程。(註52)

伍、開發中國家與未來電信談判

雖然在一九九四年之烏拉圭回合談判中，有關GATS電信談判已達成起電信附則架構之建立，但仍留下許多議題在未來談判中磋商；其後杜哈發展回合之主要議題，甚至包括了部份屬政治敏感的貿易議題，尤其在非關稅障礙的掃除、服務業市場的大幅開放，和發展的議題方面，更為世界各國所關注之焦點，但於杜哈發展回合中，亦遇到強力阻礙如部份開發中國家或已開發國家要求國外市場的進一步開放，但卻拒絕給予實質意義的國內市場開放，在在使杜哈回合談判未如預期；在最近的香港部長級會議中，雖然美國提出加大貿易自由化幅度的提議，但其他國家對此大幅度市場開放卻興趣缺缺(註53)。從數次談判進度中觀察，GATS之電信談判方向有四個主要趨勢，在市場開放議題上，會員國逐步擴大目前承諾表中市場開放之範圍和類別，並尋求改善移除承諾表的限制，但卻隱含開發中國家反彈的可能性；其次，在國內規則方面，談判集中在闡明並增進現行條文中有關執照、技術標準、透明性、資格之討論；再者對現有電信服務業補貼措施規範、緊急防衛、政府採購的相關議題討論；在眾所

註51：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 7(a).

註52：See GATS Annex on telecommunication Paragraph 7(b).

註53：同註7。

關切之發展問題上，則尋求開發中國家在電信服務業談判之參與，尤其是對低度開發國家之協助，全球電信市場開放之磋商須長時期與極大資源的投入及承諾才得以達成積極的電信自由化，而為追求此目標，WTO會員國必須就新的承諾表加以改善，實質增加部門範圍，並提供實質有意義的市場開發及非歧視性待遇，尤其在開發中國家之市場開放及發展議題特別重要。杜哈回合的服務業談判雖反應出服務貿易總協定之彈性，其中准許開發中國家選擇其願意承諾之部門及相關次部門，並特別規定國外電信服務業者進入本國市場之規範(註54)，服務貿易總協定第十九條第二項明白指出准許對開發中國家特殊及差別待遇，包括電信業部門開放之適當彈性，以積極擴展開發中國家之市場開放，使其基於個別獨特經濟環境加以發展(註55)。但從另一方面而言，開發中國家在談判過程中要求以更優惠待遇方式以減緩其市場開放程度，而對其國內電信產業貿易自由化之推展卻裹足不前(註56)，亦使談判之效果不彰；GATS電信附則中有關免除適用表及特定承諾表之適用雖引起更多開發中國家參與談判的意願，但亦淡化了電信服務貿易自由化的實質進程及真實意義。

在電信服務貿易自由化中，固然必須考量開發中國家之特殊地位，但由於各方面複雜之因素，使得已開發國家與開發中國家相較之下，無論在維護國家主權與資訊安全保護方面，或是競爭力上，開發中國家明顯處於劣勢。例如開發中國家之電信服務企業，面對外來競爭對手唯有降低成本與提高效率，不論

註54：“WTO Launches Services Requests with Exemptions for Some Countries;” Inside U.S. Trade, Vol.24 No. 9; Inside Washington Publisher; Mar. 3, 2006.

註55：Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff, and Robert M. Stern, "Multilateral, Regional, and Bilateral Trade-Policy Options for the United States and Japan," University of Michigan, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper No. 490, December 2002, and "Computational Analysis of Multilateral Trade Liberalization in the Uruguay Round and Doha Development Round," University of Michigan, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper No. 489, December 2002.

註56：A recent Cato Institute report examines a number of studies on trade and economic performance in sub-Saharan Africa, concluding that the region's poor growth rates and low measure of economic freedom are, in part, a function of pursuing a high degree of trade protectionism. See Marian Tupy, "Trade Liberalization and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa," Cato Institute Policy Analysis No. 557, December 6, 2005.

是在資金取得、行銷策略、擴張、競爭與進行現代化，皆相當需要外國資金與技術的注入(註57)，而來自已開發國家之跨國性電信服務企業，不但已經累積多年市場經驗，且在削減成本與提升效率上已有相當成就，更擁有雄厚資本基礎，使其取得最大優勢地位，一般開發中國家之小型企業實難與之抗衡，因此唯有依賴上述靈活運用各種限制承諾與例外條款等，對於開發中國家逐步開放市場給予更多靈活性，且促進開發中國家在電信服務領域上之技術取得，並在電信服務附則中通過技術合作條款鼓勵與支持開發中國家盡可能地利用國際電信服務與通信技術，給予開發中國家更多的優惠，扶助開發中國家電信產業成長，使其與已開發國家進行服務貿易有一平等之立足點。研究顯示全球服務貿易壁壘之移除，有助強化開發中國家未來經濟發展，鼓勵創新以促進民眾生活水準之改善，提供就業機會以開發人力資源，並促進經濟的多元化(註58)。然而，許多開發中國家仍藉特定措施以達到其限制全面自由貿易發展之目的，而造成嚴重的貿易阻礙，這亦是在WTO成立後數次部長級會議中未能達成共識的主因之一，杜哈發展議程的談判失敗，意味著失去對世界各國帶來經濟實益的機會，雖然已開發國家積極推動全球電信服務市場的開放，開發中國家仍拒絕開放其重要之電信服務部門，其中主因即在於欲避免國內電信產業受到來自已開發國家大型電信服務業者競爭之影響。因此，如何克服開發中國家在未來談判中所重視的發展問題無疑是未來電信談判成功與否的重要關鍵之一。

陸、結論

國際貿易之發展乃基於「比較利益」及「國際分工」原則，意指希望由世界資源之充分利用，增加生產與交易，以增進國與國之間的經貿關係，以提高

註57：林俊宏；概論多邊投資協定-以開發中國家為中心之省思；經社法制論叢；第三十八期；頁141-182；95/6。

註58：“U.S. Seeks Sharply Lower Barriers to Trade in Goods, Services;” States News Service; Dec. 12, 2005, Washington D.C., USA.

生活水準，增進人類福祉(註59)。而GATS之電信服務附則即以此宗旨為目標，在現今科技迅速進步的時代中，電信服務早已融入現代生活中，為大眾提供便捷的生活品質，其所帶來的商業利益更是巨大無比，因電信服務本身即為一重要產業，而且也在其他產業中扮演傳輸媒介的角色，所以電信服務產業可謂國際貿易進行的催化劑，讓各個經濟部門的商品和服務的供給者可以拓展到全球各個角落。而世界主要國家之電信服務市場過去普遍是由國家獨占，在邁向民營化的今日，電信服務的龐大利益已成為各方覬覦之標的，在電信技術上具有優勢之WTO會員國莫不期望拓展勢力至其他會員國之電信服務業市場(註60)，因此WTO架構下之電信談判已成為世界各國的關注焦點。相關基本電信議題早已於一九九〇年代中期開始進行談判，從烏拉圭回合之後到一九九七年，已有六十九個會員國提出關於基本電信服務部門的承諾，其中二十六國已承諾基本電信服務部門加入協商，而五十國並承諾部分或全部增值電信服務部門。而在陸續談判後，至今已有九十一個會員國提出承諾，且數目正陸續增加中。此外，已有一百二十二個會員國對增值電信服務部門提出承諾，允許外資進入其國內市場。儘管目前有些會員國尚未提出電信服務自由化承諾，但也表達願意逐步實施自由化之意願，例如尼泊爾承諾將於2009年開放其電信市場，允許外資進入。不過，儘管很多WTO會員國提出電信服務市場開放之承諾，但其中仍存在著市場進入限制，如限制電信服務業者數目或對國外資本比例之限制，根據資料顯示，新興經濟體較常就電信服務業之開放提出市場限制(註61)。而WTO各談判回合中，電信服務磋商仍在持續進行中，各國就電信服務業之決定和承諾將在全球電信服務市場中，會逐步扮演一重要的角色，並對全球電信服務發展產生巨大且深遠的影響。

根據WTO已收到的回應清單顯示，會員國在電信服務部門似僅提出少數

註59：參閱陳櫻琴、邱政宗，WTO與貿易法，五南圖書，2003.10，P19。

註60：參閱林又蓉，WTO電信服務貿易新分類議題簡述，中華經濟研究院台灣WTO中心，2005.9.28，P1。

註61：參閱林又蓉，「WTO電信國家及研討會」會議實錄，2005.3.9，P6。

新的承諾，且範圍僅在基本電信、增值服務及基本電信參考文件的領域內；亦有會員國僅就原先承諾措施加以改進，但並不明顯，例如有會員承諾將減少外資限制，但變動幅度過小，故目前仍需要更多談判以使會員國做更進一步之協商(註62)。在GATS基本電信談判現況上，無論是新興經濟體或已開發國家，都陸續提出電信部門的相關談判提案，但由會員提案範圍及幅度分析而言，其所關心的議題不外乎市場開放、取消限制及擴充電信服務涵蓋範圍等議題。目前電信談判重點仍集中在基本電信服務，至於增值型電信服務市場開放談判進展則相對落後，如衛星、行動電信服務等增值行服務至今尚未正式納入談判範圍；而在基本電信參考文件方面，部分會員希望促進更多會員採認基本電信參考文件，以作為其制定法規之基礎(註63)。GATS電信附則已表現出服務貿易自由化之需求，而服務貿易自由化對世界各國來說亦為一新的課題，面對此一新興議題，各國皆希望藉由實踐中探索，而無論是已開發國家或是開發中國家都相當謹慎面對，希冀透過磋商與談判使服務貿易得以在各會員國間自由流動，其中最具關鍵性即為最惠國待遇原則、國民待遇原則、透明化原則、市場開放原則，由公眾電信傳輸網路及服務之介接及使用合理性、非歧視性，並防止有市場壟斷力的服務供給者從事反競爭行為，且因基本電信附則之相關條款具體體現，勢必加快電信服務自由化之進程(註64)。

因電信服務本身之特殊性，電信業不單單涉及商業利益，因其本身亦可為其他產業之媒介，所以電信服務所涉及的層面相當廣泛，而非如其他GATS附則有其特定的範圍，且電信服務仍為一新興領域，換言之，電信服務領域正隨著科技發展而有所變動，可能因各會員國技術本身的改進或差異，使會員國認定其屬不同業務而不開放，因而可能造成電信市場開放程度隨傳輸技術的演進而日漸縮小，在完成承諾表時無法預見的新興技術將不在承諾開放項目中，進

註62：同前註。

註63：同註51，P6。

註64：See <http://www.cnii.com.cn/gbtobig.php3?url=http://www.cnii.com.cn/20020808/ca90349.htm>

而影響到電信服務市場的自由化程度(註65)，可預見未來電信服務談判首重分類議題，以期符合電信服務發展的腳步。此外，各會員國在未來的協商上必須考量到電信服務其本身具有涉及國家主權與資訊安全之公共事業特性，且電信領域在已開發國家與開發中國家間各國相異之發展情況，各會員國在面臨協商時，更必須慎重考量各種因應之道，例如在電信服務之一般義務與規範上有最惠國待遇原則、國民待遇原則、透明化原則、市場開放原則等，公眾電信傳輸網路服務之介接使用上與電信服務附件之具體實施條款中，允許各國保留一定之例外，或是允許各會員國根據自身狀況做出有限制之承諾，使電信服務自由化上具有相當之靈活度。其次，在針對國家主權相關領域與資訊安全保護上，列出專門例外條款，例如政府採購、一般例外與安全例外等。最後再對一些有助於建立良好的貿易環境上，給予服務供給者在資歷、許可證之相互承認上提供指導性之條款，以便各會員國擁有更多的自主空間(註66)。簡言之，因電信服務其本身具有涉及國家主權與資訊安全之公共事業特性，且為降低貿易自由化之障礙，給予各會員國相當程度之自治空間，根據其自身狀況而做出承諾並予實踐，因電信服務業之自由化將增進貨品及農業貿易自由化的實益，為現代經濟基礎建設提供可靠之媒介，除了相關產業就業機會之創造及本身電信服務市場之成長，亦間接可帶動整體產業生產成本降低及生產力增進，而重塑貿易之新型態。

GATS電信附則提供國外服務供給者機會去達成其電信服務上之市場需求(註67)，對於多數國家，特別是開發中國家，電信附則之基本爭論點在於是否全球電信服務業將因跨國服務供給者於電信通訊網路技術優勢導致其大幅擴張而使開發中國家遭受損害。然而，近年來電信服務已提供一新的方向，即提供一個更開放的市場，以允許新的技術進入此領域，可達電信服務之普遍性。當更多的國家參與磋商，電信附則所提供談判之權利將會更勝於改正許多保護

註65：同註 50，P1。

註66：See <http://www.cnii.com.cn/gbtobig.php3?url=http://www.cnii.com.cn/20020808/ca90349.htm>

註67：See supra note Russell Pipe, p545.

條款。另一方面，低度開發國家期待運用這些機會去吸引外國資本和供給者去改善他們電信通訊基礎設施，但如何去平衡他們國內基礎電信服務產業之建立與工業國化國家技術優勢大幅侵奪其市場之間，與提昇效率和國內的電信服務產業技術，在未來GATS談判磋商亦為一大難題。且電信服務其本身具有涉及國家主權與資訊安全之公共事業特性，因此電信服務產業在多數國家長時間一直由政府獨占控制和管理，為了吸引更多會員國參與磋商，此時使談判更具有彈性與靈活性是必要的。總而言之，面對電信服務在開發中國家和已開發國家間之差異，將是GATS電信服務談判成敗之關鍵，也是在下一回合談判中於全球的電信服務合作上能否建構一個更有效率貿易體系的重要因素。