

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 後西雅圖會議之服務貿易談判

計畫類別： 個別型計畫          整合型計畫

計畫編號：NSC 89-2414-H-004-062

執行期間：89年 8月 1日至 90年 7月 31日

計畫主持人：楊光華

共同主持人：

研究生助理：馮馨儀、申富鑫

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學

中 華 民 國九十年十月三十一日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 後西雅圖會議之服務貿易談判

### The WTO Service Trade Negotiations after the Seattle Ministerial Conference

計畫編號：NSC 89-2414-H-004-062

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

主持人：楊光華(ghyang@nccu.edu.tw) 國立政治大學

計畫參與人員：馮馨儀、申富鑫(碩士班研究生) 國立政治大學

#### 一、 中文摘要

西雅圖會議在無法如期達成共識的情況下宣告暫時中止，不但新議題之磋商無法在二千年展開，連內建談判(built-in agenda)如農業、服務貿易進一步自由化之談判也蒙上不確定之陰影。

漸進式自由化乃 GATS 之特色之一，故第十九條規定，WTO 成立後五年起應陸續展開數回合之談判，以達進一步自由化，此即所謂的內建談判。雖然遠自西雅圖部長會議籌備階段，已開始 GATS 內建談判之規劃，但會員國立場始終分歧。截至今日，卡達部長會議召開在即，各國迎接新回合的準備雖已較當年西雅圖時來得進步，但各國是否能克服歧異，使服務貿易談判有具體進展，仍未可知。

本計畫追蹤西雅圖會議後、卡達部長會議前之服務貿易談判發展，舉凡內建議題談判(包括 GATS 第六條第四項、政府採購、補貼、緊急防衛等之規則建立談判)，以及與「GATS 十九條之特定承諾談判」有關之談判，均加以探討，以做為我國入會後積極參與 WTO 之服務貿易談判之參考。

**關鍵詞：** 世界貿易組織、服務貿易總協定、西雅圖部長會議、卡達部長會議

#### Abstract

The WTO Seattle Ministerial Meeting

was suspended due to failure to reach consensus within the set timeframe. Consequently, not only the new round of trade negotiation could not be launched timely in year 2000 for lack of agreed agenda in it, the future of the built-in negotiations, i.e. agriculture and trade in services, was also shadowed.

Progressive liberalization is one of the important features of the GATS. It mandates in Article XIX successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the WTO Agreement and periodically thereafter. This is so-called built-in negotiation.

The preparatory work for the GATS built-in negotiation commenced long before the Seattle Ministerial Conference, but the positions of members have always been very divergent. At this juncture, while the Qatar Ministerial Meeting is upcoming and the positions of members are advanced than where they stood in Seattle, it is still unpredictable whether members can forego their difference and make substantial progress in services trade negotiations.

This study follows closely the post-Seattle Meeting negotiations on trade in services up to the Qatar Meeting. It puts equal weights on the two parallel negotiations: one is the rule-making track, including the talks under GATS VI:4, development of rules for Government Procurement(GATS XIII), Subsidies (GATS XV), and Emergency Safeguard (GATS X), and the other is the negotiation for specific

commitments under GATS XIX. The study analyzes various positions presented during this period and propose some initial positions our authorities may take in the on-going negotiation after our accession to the WTO.

**Keywords** the WTO, the GATS, the Seattle Ministerial Conference, the Qatar Ministerial Conference

## 二、緣由與目的

WTO 西雅圖部長會議在遺憾中落幕了，由於無法在預定的時間內達成共識，大會主席被迫宣告會議暫時中止。在 GATT/WTO 的歷史上這雖不是頭一回（在烏拉圭回合即有兩次無法如期達成共識而被迫暫時中止會議：一次為 1988 年在蒙特婁舉行的期中檢討會議；另一次則為 1990 年在布魯塞爾舉行的部長會議），但 WTO 推動工作時所面臨的結構組織問題，卻更清楚地被突顯出來。

西雅圖之後所召開之 WTO 總理事會，已決議將未決議題之討論延至西元二年初，俾各會員國能藉著這段空檔凝聚共識。至於根據烏拉圭回合協定，本應於二千年即展開更進一步自由化貿易諮商的農業及服務貿易談判，也因此蒙上一層不確定的陰影。

其實在西雅圖會議之前的準備工作中，WTO 服務貿易理事會即已針對服務貿易總協定（GATS）十九條所既定之二千年談判，著手研議其進行之程序及原則；也對「貿易便捷化」（Trade Facilitation）、電信服務及電子商務工作計畫分別進行討論；另外，檢視了區域經濟整合條款、空運服務附則及最惠國豁免附則；更分別成立了「國內規章」（domestic regulation）與「GATS 規則」工作小組，由前者負責第六條第四項之談判工作，而「服務之政府採購」、「補貼」、「緊急防衛」等規

則之談判，則由後者負。並設「特定承諾」（specific commitment）、「金融服務」（financial services）兩個委員會對各相關議題進行討論。然而截至西雅圖會議為止，上述這些工作並未獲致具體共識與結論，也致使二千年服務貿易談判之路滿佈荊棘。

除了 WTO 之外，OECD 及 APEC 在服務貿易的議題上，也為西雅圖會議分別做了努力。如 OECD 在 1999 年九月下旬即舉行了與非會員經濟體之研討會，就後烏拉圭回合的貨品與服務貿易障礙進行討論，希冀能透過資訊交流使非 OECD 會員經濟體亦能支持更進一步自由化之芻議。可惜 OECD 貿易委員會研究報告所倡議之新回合服務貿易談判模式——公式化談判而非「要求與回應」（request and offer）的方式，即已招致非會員經濟體砲聲隆隆，OECD 會員所欲推動之環境服務貿易議題，則是獲致非會員經濟體一副不知所云的反應。至於 APEC 貿易與投資委員會（CTI）下所設之服務小組（GOS），自 1999 年起即由我國擔任主事國，在 CTI 主席的指示下我國為 APEC 積極發展較廣泛的服務貿易政策架構以推動亞太地區之服務貿易自由化及便捷化，政策目標之一當然也是希望有利新回合的 WTO 服務貿易談判。

本研究計畫旨在追蹤西雅圖會議後服務貿易談判之發展。觀察的範圍除了 WTO 正式與非正式的會議外，並旁佐 OECD、APEC 在此方面之相關發展，蓋 WTO 議題之討論，往往是在部分國家間先形成共識後，再設法在整個 WTO 獲得採納，因此 OECD、APEC 在此方面之推動，扮有相當關鍵之角色，過去資訊科技協定（ITA）在 WTO 獲得採納即為一例，而多邊投資架構協定在 OECD 之失敗使投資議題在 WTO 難以過關，則為反例。

## 三、結果與討論

### 1. 「談判準則與程序」之建立

GATS 第十九條第三項規定每一回合

之談判，皆應建立談判準則及程序。是以，早在 1999 年 4 月為了準備當年的西雅圖部長會議，即已曾討論那些要素應予以涵蓋於此一準則與程序中，以便宣言中對此有所宣示。西雅圖部長會議宣言草案，雖因會議中止，未被採納，但其中有關服務貿易談判的部分，後來即被納入 2000 年 5 月所通過的「服務貿易談判工作計畫草案」（俗稱的「ROADMAP」）中。

ROADMAP 先將此回合服務貿易談判分成兩個階段：第一階段至 2001 年 3 月止，會員國於此階段，應於 2000 年 12 月底前提出服務貿易談判之建議方案，包括談判準則及程序之方案，並積極進行內建議題（即規則建立）之談判，包括：GATS 第六條第四項、緊急防衛、政府採購及補貼等議題之談判。第二階段則預訂於 2001 年 3 月完成對第一階段工作進展之盤點（stock-taking）後展開。為了第二階段之工作能夠順利展開，理事會下之特定承諾委員會亦被要求儘可能於第一階段完成有關服務分類及承諾表填寫準則之討論。

2001 年 3 月 28 日理事會果然依原訂時程，於特別會議中採認通過「服務貿易談判準則與程序」，做為十九條特定承諾談判之最基礎文件，內容包括：談判目標與原則、範圍、模式與程序：

#### （1）談判目標與原則

應提高開發中國家對服務貿易之參與，依 GATS 第十九條第二項之規定，給予個別開發中國家會員適當之彈性，並依第四條第三項之規定，給予低度開發國家特別優先考量。應尊重 GATS 之既有架構與原則，並於其下進行談判，包括特定承諾部門之正面表列以及四種服務提供之型態。

#### （2）談判之範圍

無任何服務部門或供給形式應被預先排除在談判範圍外，不過應對開發中國家有出口利益之部門或供給形式給予特別注意。根據 GATS 豁免第二條義務附則之規定，最惠國待遇之排除適用須經過諮商。

#### （3）模式與程序

(i) 依據總理事會之決議，談判應於服務

貿易理事會之特別會議中進行，並定期向總理事會報告。

- (ii) 談判應對所有會員及刻正申請入會之國家與個別關稅領域透明與公開。
- (iii) 應以現行承諾表作為特定承諾談判之起點。談判應以要求及回應（request-and-offer）之雙邊方式為主，惟亦不排除複邊或多邊之架構。
- (iv) 依開發中國家會員之開發程度，給予其開放較少部門、較少供給形態及漸進開放市場之適切彈性。
- (v) 應基於多邊同意之標準，將各會員自前次談判後所採之自願性自由化措施給予記點（credit），且應儘力於特定承諾諮商開始前即完成該項標準之訂定。
- (vi) 特別會議應繼續參考服務貿易總協定，尤其是該協定第四條之目標，持續進行服務貿易之評估，且談判應根據該評估之結果加以調整。按 GATS 第廿五條之規定，應在開發中國家會員之要求下提供該等會員進行國家或區域評估所需之技術援助。
- (vii) 為確保 GATS 第四條（增進開發中國家之參與）與第十九條第二項（給予開發中國家適當之彈性）之有效執行，當進行談判進展檢討時，應將第四條執行之程度納入考量，並建議促成達到該目標之方式。於執行第四條之規定時，開發中國家小型服務供給者之需要亦應納入考量。在完成談判前，應就談判結果達到第四條目標之情形進行評估。
- (viii) 特別會議將配合總理事會之相關決議，在合適之情況下，訂定談判時間表。

#### 2. 特定承諾談判之部門別提案

除了「談判準則與程序」之建立外，於第一階段及目前刻正進行之第二階段，各種有關於特定承諾之部門別提案，亦陸續出爐，顯見各國對於進入「要求與回應」（request-and-offer）階段之積極準備。為了爭取對本國最有利之談判結果，各國紛

紛就本國最具出口競爭力之服務部門，提出特定承諾談判應如何進行之建言。截至目今為止，約有三十個國家提出二十五個水平部門及特定服務部門之談判對案：

短期自然人移動，已有印度、美國、歐盟及加拿大提出對案；

專業服務，則有美國、歐盟、瑞士、日本、加拿大、澳洲及智利提案；

電信服務之提案有美、歐、瑞士、日、加、挪威、澳、韓國與智利等國；

營建服務有歐、日、韓、紐、澳及智利的提案；

配銷服務則有美、歐、日、加、瑞、南錐共同體（Mercosur）及韓國提出立場；

教育服務有美國與紐西蘭之對案；

環保服務有美、歐、加及瑞士之提案；

金融服務除美、歐、瑞士、日、加、挪威及澳洲等已開發國家外，韓國亦有對案提出；

旅遊服務則是以多明尼加為首之中南美洲國家之天下，但已開發國家亦有相因應之對案；

運輸方面則以歐洲為首，陸、海、空皆有提案，挪威、智利則對海、空運，日本對海、陸運，香港對海運及運輸輔助服務，紐西蘭對空運，韓國對海運各有建議。事實上，歐盟、香港、日本、韓國、挪威及新加坡在 2000 年 10 月 5 日發表共同聲明，希望海運服務能在新回合之自由化談判中獲致重大進展。歐盟並進一步建議以 1996 年談判之結果做為現階段談判之起點，並延續烏拉圭回合海運談判時所發展出來的模範承諾表（model schedule）之分類方式。

除了這些在烏拉圭回合已談判過之部門外，亦有美、歐、瑞士、加拿大及委內瑞拉對能源服務提出對案。其實對既有服務部門之提案，內容上亦不侷限於烏拉圭回合談判之範疇，譬如環保、旅遊方面之提案，提案國均大幅地擴大了該服務部門的內涵，引進所謂群集（cluster）之概念，主張許多服務項目彼此有所關聯，一特定服務部門之完全自由化，亦須仰仗相關聯之服務項目之自由化才足以達成；不過由

於群集概念會使得特定承諾之談判部門別變得相當複雜，亦會使得各國在準備談判時，所涉主管機關過多，是以多數國家主張群集之使用限用個案式的、自願性的。

至於空運，挪威亦建議對於空運服務附則所進行之檢討，應重新考量原本被排除於空運服務附則之外的航權項目，其主張起碼第一、第二航權，即所謂的飛越權及過境權，應納入特定承諾之談判。

### 3. 內建議題之談判

緊急防衛、政府採購及補貼等措施之規範，以及國內規章中有關資格、技術標準、核照程序之規範，於 GATS 生效後即持續討論至今。前者，由於會員國意見分歧，始終未有具體結論；而後者，至今亦僅有 1997 年完成之不具拘束力的「會計服務部門相互承認協定或安排之指導原則」（Guidelines for Mutual Recognition Agreements or Arrangements in the Accountancy Sector）。

依照上述之「談判準則與程序」，緊急防衛措施之談判，應於 2002 年 3 月 15 日前完成，其他議題則應以「於特別承諾談判結束前，完成 GATS 第六條第四項、第十三條、第十五條所規範之談判」為目標。

#### (1) 緊急防衛

緊急防衛措施方面，東協國家堅持應發展此規範，但已開發國家則質疑此種措施之必要性，美國甚至要求堅持發展緊急防衛規範之國家證明此規範之建置可以帶來更多自由化的承諾，不然此議題即應就此打住。部分國家雖然願意妥協，但對於參考 GATT1994 防衛協定所架構之設計，主張應加入「不可預期損害」的這個條件（紐西蘭），同時認為緊急防衛措施之範圍，配套之補償，損害之調查等，均有待進一步釐清。

#### (2) 政府採購

美國、香港均認為應發展 GATS 之政府採購原則，香港甚至進一步建議應及早訂定填表之方式，以便與特定承諾之談判同時進行。香港同時主張應儘量適用國民

待遇原則，並排除最惠國豁免之可能。

歐盟亦強調訂定政府採購原則之重要性，力主服務貿易規則工作小組（WPGR）不應由於過份偏重緊急防衛方面之討論，而偏廢政府採購規範之制訂；不過其亦贊同不應重複政府採購透明化工作小組（WGTGP）之工作（係政府採購協定多邊化之第一步努力）。其建議可對採購程序特別有關的問題，如投標者資格著手，因為 WGTGP 雖亦觸及此問題，但關切的僅是確保透明化而已，WPGR 可專注於討論何種情況可要求服務提供者具備一定的資格，或者服務提供者應展現什麼樣的技術能力以證明其符合招標資格。儘管因為 WPGR 大部分的會議均集中於對緊急防衛及補貼方面之討論，而對此議題較少著力，但即使是非政府採購協定成員之紐西蘭，也積極表示願意於 WPGR 開始此一議題之全面性討論，故此議題不見得就此打住，只是政府採購協定之規範究竟應如何適用於服務貿易，顯然是有待進一步討論。

### (3) 補貼

美國認為由於服務貿易與貨品貿易不同，不能假定貨品貿易的補貼原則可適用於服務貿易，因而建議考慮現行國民待遇之規範是否足以解決補貼之貿易扭曲問題；香港則是肯定補貼用於追求教育及公共衛生等目標之合法性，但認為應研究補貼之適當方式，以減少或去除補貼之貿易扭曲效果。

為了促使本項工作有所進展，服務貿易規則工作小組（WPGR）主席亦準備了一份問題檢視清單以供討論，該份清單列舉下列問題：（JOB 4519/Rev. 1）

- (i) 服務補貼的定義。
- (ii) 對服務貿易可能產生扭曲效果之補貼：包括生產、配銷、消費及出口等形式補貼之檢視。
- (iii) WTO 的規範，特別是 GATS 本身以及國民待遇及最惠國待遇之原則是否已足以規範服務補貼或提供了規範之工具？

(iv) (a) 補貼的其他角色，包括追求公共政策目標；(b) 補貼在國家發展中所扮演的角色，以及開發中國家所需要之彈性，包括特別及差別待遇。

(v) 是否有必要建立額外的 GATS 規範以防止貿易扭曲效果？這可包括反制措施之考慮。

雖然各項問題，已歷經數次會議，逐一討論，但仍獲致任何具體的結論，故 WPGR 於今年七月的會議中決議本份清單仍繼續保留，待未來進一步的討論。

### (4) 國內規章

對於 GATS 第六條第四項所內建之談判，其實遠自當初之專業服務談判小組，到今日之國內規章工作小組，始終是一項困難議題。會計服務之相互承諾指導原則是第一個以部門別進行此項工作之成果，唯該不具拘束力之指導原則出爐後，褒貶不一，亦為未來如何進行這項內建議題之討論投下變數。

歐盟認為水平規範中，透明化與必要性是不可或缺的兩原則，是以國內規章工作小組（WPDR）應討論比例原則之具體內涵以評估必要性之有無，避免不必要之行政負擔，並維護服務提供者及消費者之權益。

日本雖不反對建立高標準之透明化規範，但與不少國家相同，均強調應考慮高度透明化要求所加諸之行政負擔。開發中國家尤其擔心欲遵循高標準之規章透明化，其本身能力不足以因應。

美國除了一方面建議許多水平規範之要素外，另一方面認為發展水平規範與發展特定專業服務部門規範，並不衝突，兩者可以互補，故應併行不悖。是以前建議國內規章工作小組（WPDR）於討論水平規範之同時，亦可開始對特定服務部門之資格、標準及核照程序進行討論，其建議建築服務、專業技師服務及土地調查服務為優先部門，但開發中國家對於採取特定部門發展第六條四項規範，似乎興趣缺缺，是以國內規章談判，未來如何發展，

亦有待觀察。

#### 四、 參考文獻

1. Bimal Ghosh, *Gains from Global Linkages: Trade in Services and Movements* (1997).
2. Ingo Walter, *Global Competition in Financial Services: Market Structure* (1988).
3. Thierry J. Noyelle, *International Trade in Business Services : Accounting, Advertising, Law, and Management Consulting* (1988).
4. Geza Feketekuty, *International Trade in Services : An Overview and Blueprint for Negotiations* (1988).
5. Sydney J. Key, *International Trade in Banking Services : A Conceptual Framework* (1991).
6. K. A. Tucker, *International Trade in Services* (1988).
7. OECD, *Trade in Information, Computer, and Communication Services* (1990).
8. Than Ye, *Trade in Services in the SEACEN Countries* (1993).
9. Vincent Presti, *Barings Bar None: The Financial Service Agreement of the GATS and Its Potential Impact on Derivatives Trading*, *Maryland Journal of International Law and Trade*, Vol.15 No.2, p281-314 (Fall 1997).
10. Birgit Ris, *The WTO Agreement on Basic Telecommunications: A Review*, *Copyright World*, No.71, p28-33 (June 1997).
11. Ernesto Aguirre, *International Economic Integration and Trade in Financial Services: Analysis from a Latin American Perspective*, *Law and Policy in International Business*, Vol.27 No.4, p1057-1072 (Summer 1996).
12. James J. Callaghan, *Analysis of the European Court of Justice's Decision on Competence in the World Trade Organization: Who Will Call the Shots in the Area of Services and Intellectual Property in the European Union*, *Loyola* of Los Angeles *International and Comparative Law Journal*, Vol.18 No.3, p497-528 (June 1996).
13. Neil Rose, *GATS and the Profession*, *New Zealand Law Journal*, Jan 1997, p6(1).
14. Joel P. Trachtman, *Trade in Financial Services under GATS, NAFTA and the EC: A Regulatory Jurisdiction Analysis*, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 34 No.1, p37-122 (Winter 1995).
15. WTO Doc. S/C/10 (26 Oct 1999).
16. WTO Doc. S/CSC/4 (26 Oct 1999).
17. WTO Doc. S/FIN/4 (26 Oct 1999).
18. WTO Doc. S/WPDR/1 (20 Oct 1999).
19. WTO Doc. S/WPGR/4 (26 Oct 1999).
20. WTO Doc. S/C/M/39 (15 Oct 1999).
21. WTO Doc. S/C/W/128 (12 Oct 1999).
22. WTO Doc. S/WPGR/M/25 (2 Nov 1999).
23. WTO Doc. S/L/79 (20 Oct 1999).
24. WTO Doc. S/L/80 (29 Oct 1999).
25. WTO Doc. S/CSS/W/59.
26. OECD Doc. CCNM/EMEF/TC/M (99)77, *Workshop with Non-member Economies on "Barriers to Trade in Goods and Services in the Post-Uruguay Round Context" Report by the Secretariat* (21 Dec 1999).
27. OECD Doc. TD/TC/SE(99)2, *Assessing Barriers to Trade in Services: Synthesis Paper on Cross-Sectoral and Sector Specific Barriers* (10 May 1999).
28. OECD Doc. CCNM/EMEF/TC(99)3, *Assessing Barriers to Trade in Services: Environmental Services* (3 Sep 1999).
29. OECD Doc. CCNM/EMEF/TC(99)4, *Cross-Cutting "Formula" Approaches to Multilateral Services Negotiations* (23 Sep 1999).