

## 第三章 GATS 郵政快遞服務之規範與承諾

本章之重點在於論述 GATS 架構下，郵政快遞服務相關之適用規範，以及現行 WTO 會員之開放情形。本章共分三節：第一節主要討論郵政服務與 GATS 本文間之關係；第二節則針對目前會員的承諾表進行相關統計，以了解目前開放情形，並透過整理會員所提出之回應清單，展望郵政快遞服務未來之自由化；第三節則為本章之小結。

### 第一節 郵政快遞服務業相關之 GATS 規範

#### 第一款 服務貿易總協定之簡介

##### 一、GATS 之緣起

服務貿易總協定於 1995 年 1 月 1 日起生效，是烏拉圭回合談判結束後所新制定之貿易協定，相對於 1948 年所制定的關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，GATS 是一個相當新穎的協定。GATS 的制定，意味著多邊貿易體制所規範之對象，擴張到相當於國際貨品貿易總值四分之一的國際服務貿易上<sup>80</sup>。然而，值得注意的是，烏拉圭回合對服務貿易之規範僅是個濫觴，相對於 GATT 規範的明確性與成熟度，許多 GATS 條文仍有待進一步服務貿易規則的談判<sup>81</sup>，而服務貿易之開放亦仰賴回合談判之進行<sup>82</sup>，故 GATS 規則本身並非相當完整<sup>83</sup>。會員特定承諾表之開放僅為服務貿易自由化的第一步，其餘部分仍須透過多年的談判與經驗累積，來填補、充實 GATS 整體的規範內涵<sup>84</sup>。

---

<sup>80</sup> WTO, *An Introduction to the GATS*, at 1 (Oct. 1999), available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/cbt\\_course\\_e/intro1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/intro1_e.htm) (last visited Jul. 13, 2005).

<sup>81</sup> See Article X (Emergency Safeguard Measures), Article XIII (Government Procurement), and Article XV (Subsidies) of the General Agreement on Trade in Services (GATS).

<sup>82</sup> *Id.* at Article XIX.

<sup>83</sup> WTO, *An Introduction to the GATS*, *supra* note 80.

<sup>84</sup> *Id.*

## 二、GATS 之目的與特徵

GATS 的目標分別為<sup>85</sup>：一、服務貿易之漸進式自由化。GATS 之制訂在於透過持續性的回合談判，促進 WTO 所有會員之利益，並達到會員整體權利與義務的平衡，以確保服務貿易漸進式更高度的自由化。二、促進經濟成長與發展。透過服務貿易之自由化，GATS 將促進經濟成長與開發中國家之發展，與 GATT 透過貨品貿易自由化所欲達成之目標相同。三、增加開發中國家的參與。GATS 協助開發中國家參與世界服務貿易之成長，發展開發中國家之服務出口能力，並確保其出口利益與機會。

GATS 亦有下列三項特徵<sup>86</sup>：一、自由化而非解除管制。自由化不應與解除管制混為一談，許多服務仍須透過政府嚴密的管制以保護公共利益，並同時確保市場機制之發揮。二、貿易新定義。國際貿易傳統上，均被認為是貨品與服務跨國界的移動。然而，GATS 對服務貿易的定義則更為廣泛，不僅包括跨國界的服務提供，尚包含涉及生產要素（資本與勞力）跨國界的交易。三、與國內規章之關係。由於 GATS 不僅規範服務跨國境的移動，尚包括生產要素跨國境的移動，因此相較於 GATT，GATS 對國內政策與管制有更深遠的影響。

## 三、GATS 之架構

GATS 整體而言與 GATT 的架構類似，主要可分為兩大部分<sup>87</sup>：第一部份是 GATS 的本文，即條文本身及其附件（annex）；第二部分則是 WTO 會員之特定承諾表（specific commitment）。承諾表是 GATS 整體的一部份<sup>88</sup>，如同關稅減讓表亦為 GATT 整體的一部份。GATS 本文與附件部分統一

---

<sup>85</sup> WTO, *A Training Package Module 6 Services: GATS*, at 5 (Dec. 1998), available at [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/e/wto06/wto6.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto06/wto6.pdf) ((last visited Jul. 13, 2005).

<sup>86</sup> *Id.* at 6.

<sup>87</sup> WTO, *A Training Package Module 6 Services: GATS*, *supra* note 85, at 8.

<sup>88</sup> GATS, *supra* note 81, Article XX:3.

適用於 WTO 所有會員，而特定承諾表則由會員與其他會員進行談判後，始決定承諾範圍<sup>89</sup>。若將 GATS 本文進行更詳細之區分，則可分為六大部分<sup>90</sup>，分別為：一、範圍與定義；二、一般義務；三、特定承諾表；四、漸進式自由化；五、制度性條款；六、最後條款。

### （一）範圍與定義

GATS 第 1 條針對本協定之範圍與定義進行規範。GATS 第 1 條第 1 項規定本協定適用於「會員影響服務貿易之措施」(measures by Member affecting trade in services)，並依同條第 3 項 (a) 款之規定，措施之主體包括「中央、區域、地方政府及其授權行使公權力之非政府機構」，措施之形式依第 28 條 (a) 款之規定，包含「法律、規則、命令、程序、決定、行政處分或其他形式之任何措施」。

第 1 條第 2 項 (a) 款至 (d) 款則分別對服務貿易之四種模式 (mode) 進行定義，包括：模式一—跨國提供服務 (cross border supply)：「自一會員境內向其他會員境內提供服務」，即傳統服務跨國境「貿易」之概念，與貨品貿易相似。模式二—國外消費 (consumption abroad)：「在一會員境內對其他會員之消費者提供服務」。模式三—商業呈現 (commercial presence)：「由一會員之服務提供者以設立商業據點方式在其他會員境內提供服務」。模式四—自然人呈現 (natural person presence)：「由一會員之服務提供者以自然人呈現方式在其他會員境內提供服務」。

GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款與 (c) 款則規定行使政府權力所提供之服務並非本協定所定義之服務，意即該服務非基於商業基礎亦非與一或多個服務提供者競爭所提供之服務。

### （二）一般義務

---

<sup>89</sup> WTO, *A Training Package Module 6 Services: GATS*, supra note 85, at 8.

<sup>90</sup> WTO, *An Introduction to the GATS*, supra note 80, at 2.

GATS 第 2 條至第 15 條規範 WTO 會員之一般義務，原則上適用於所有會員與所有服務。其可分為下列五種類型<sup>91</sup>：

1. 無條件義務 (unconditional obligations)：無論會員是否進行承諾，該義務適用於所有的服務部門。例如第 2 條最惠國待遇義務；第 3 條透明化義務，但不包括該條之第 3 項；第 4 條增進開發中國家參與之義務；第 6 條第 2 項制訂救濟裁判或程序義務；第 8 條第 1 項之獨占及排他性提供者義務；第 9 條消弭特定商業行為之義務；第 15 條第 2 項補貼諮商請求義務。
2. 有條件義務 (conditional obligations)：有條件義務為適用於會員已承諾部門或次部門之一般原則。GATS 本文所規定之有條件義務與會員於特定承諾表中填載之義務，兩者最大的不同在於會員無法針對前者的適用程度進行談判，亦即前者適用於所有已承諾之服務；後者會員可透過貿易談判維持限制措施，並填載於其承諾表中。例如：第 3 條第 3 項之通知義務；第 6 條國內規章義務，但不包括該條之第 2 項及第 4 項；第 8 條第 2 項與第 4 項之獨占及排他性提供者義務；第 11 條支付與移轉義務。
3. 寬容條款 (permissive provisions)：寬容條款允許會員豁免於最惠國待遇，只要會員遵守某些原則。例如第 5 條經濟整合；第 5 條之一勞動市場整合協定；第 7 條之相互認許措施。
4. 例外條款 (exception provisions)：例外條款規定在某些情況下，會員得實施與 GATS 協定下義務及承諾不一致之管制措施，只要該措施係為達成例外條款定義之目標所必要者。例如第 14 條一般例外；第 14 條之一國家安全之例外。
5. 待制定條款 (provisions for further rule-making)：待制訂條款意指尚缺乏多邊貿易原則或需要進一步充實規範內涵之條款。例如：第 6 條第 4 項國內規章；第 10 條緊急防衛措施；第 13 條政府採購；第 15 條服務

---

<sup>91</sup> WTO, *A Training Package Module 6 Services: GATS*, *supra* note 85, at 11-12.

補貼。

### (三) 特定承諾表

GATS 第 16 條至第 18 條規範會員之特定承諾表。每個 WTO 會員均需於承諾表中填寫其提供予其他會員之服務與服務提供者關於市場開放與國民待遇之承諾。當會員進行承諾後，即不得違反其承諾表而實施任何更嚴格的限制市場進入或更具歧視性之新措施。若會員需撤回或修改其承諾表，則應依 GATS 第 21 條及 S/L/80 號文件<sup>92</sup>所規定之程序完成諮商補償協議後，始得撤回或修改。然而，技術性變更、改善原有承諾或新承諾，則得依 S/L/84 文件<sup>93</sup>之程序隨時進行修正。

所有的承諾表均需遵循一定之標準格式，並應參考 S/L/92 號文件所建立<sup>94</sup>之填寫準則，藉以促進分析與比較。承諾表一共有四項欄位：第一欄填寫欲開放之部門或次部門及其內容敘述；第二欄則依 GATS 第 16 條第 2 項 (a) 款至 (f) 款所規定的六種類型，填入市場開放限制；第三欄則依 GATS 第 17 條填入國民待遇限制；第四欄則依 GATS 第 18 條填入影響服務貿易但不屬於第 16 條與第 17 條措施之額外承諾，包括與資格、標準或核照有關之事宜，例如各國電信服務業參考文件 (reference paper) 即記載於此處。此外，就市場開放限制欄與國民待遇限制欄內，尚須依 GATS 第 1 條第 2 項 (a) 款至 (d) 款所規定之四種服務提供模式分別進行填寫。

特定承諾表依其結構可區分為下列兩種類型：

1. 水平承諾 (horizontal commitments)<sup>95</sup>：意指除另有註明外，適用於所有已承諾服務部門之服務貿易，其目的在避免於每個部門承諾表中進行

---

<sup>92</sup> WTO Doc. S/L/80, *Procedures for the Implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (GATS) (Modification of Schedules)* (Oct. 29, 1999).

<sup>93</sup> WTO Doc. S/L/84, *Procedures for the Certification of Rectifications or Improvements to Schedules of Specific Commitments* (Apr. 18, 2000).

<sup>94</sup> WTO Doc. S/L/92, *Guideline for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)* (Mar. 28, 2001).

<sup>95</sup> *See id.* at paras. 36-38.

重複同樣之記載。因此，整體評估某一特定服務部門之限制時，除應參考該部門所記載之限制外，尚應將水平承諾所記載之限制納入考量。

2. 部門或次部門承諾 (sectoral or subsectoral commitment)<sup>96</sup>：意指對特定部門的承諾僅適用於特定部門之服務貿易。就大部分會員之承諾表而言，部門或次部門之分類方式係參考秘書處 MTN.GNS/W/120 之服務業分類清單<sup>97</sup>。該分類清單將服務業區分為十二部門 (sector)。在大部分的情況，部門或次部門之敘述均交互參照聯合國暫行中央產品分類號 (UN Provisional Central Product Classification, CPC Prov.)<sup>98</sup>，以便對承諾部門或次部門內容作更詳盡的解釋，並釐清該部門所涵蓋之範圍。

#### (四) 漸進式自由化

GATS 第 19 條至 21 條為制度性條款。第 19 條第 1 項規定會員應展開連續數回合之服務貿易談判，並透過改善市場開放與國民待遇之承諾，減少或消弭貿易障礙，以達到漸進式更高程度之自由化。時間上應於 2000 年 1 月 1 日前舉行<sup>99</sup>。同條第 2 項規定服務貿易之談判應考量國家政策目標與個別會員之發展程度。自由化之步伐隨著會員之發展程度而有所不同，開發中國家會員得享有相當之彈性，決定開放較少之服務部門與貿易模式。同條第 3 項與第 4 項則規定服務貿易之談判應進行全面評估，同時建立談判準則與程序，並由會員以雙邊、多邊及複邊之方式進行。第 20

---

<sup>96</sup> See *id.* at paras. 39-40.

<sup>97</sup> WTO Doc. MTN.GNS/W/120, *Service Sectoral Classification List* (Jul. 10, 1991).

<sup>98</sup> The United Nations Statistics Division Website, available at <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1> (last visited Jul. 14, 2005).

<sup>99</sup> WTO 總理事會 (General Council) 在 2000 年 2 月 7 日決議，服務貿易談判由服務貿易理事會以特別會議方式進行，配合服務貿易理事會之例行會議時程由其主席負責，並定期向總理事會報告談判進展。2000 年 2 月 25 日 WTO 服務貿易理事會召開了特別會議 (special session)，開啓了新回合服務貿易領域的談判。服務貿易之新回合談判並於 2001 年併入杜哈回合談判 (Doha Round)。GATS 談判以特別會議方式進行，除了不斷協商討論規則之制定外，在實質進展方面是以要求和回應清單 (request and offer) 方式來進行。

條第 1 項與第 2 項建立承諾表填寫之基本原則<sup>100</sup>，並定義其內容。同條第 3 項則規定特定承諾表為 GATS 整體之一部分。第 21 條規定承諾表修改與撤回之程序<sup>101</sup>。

#### （五）制度性條款

GATS 第 22 條至 26 條為制度性條款。第 22 條第 1 項規定會員對於其他會員主張有就影響本協定運作之任何事項，應予以適當之諮商機會。依同條第 2 項之規定，若無法透過諮商獲得滿意之解決時，服務貿易理事會（the Council for Trade in Services, CTS）應與有關會員進行諮商。第 3 項則規定為爭端解決程序不適用於為避免雙重課稅而訂定之國際協定所產生的國民待遇問題，該爭議應由服務貿易理事會交付仲裁。

第 23 條第 1 項規定，會員認為任何其他會員違反本協定之義務或其特定承諾表時，得訴諸爭端解決瞭解書以尋求相互滿意之解決方案。同條第 3 項並規定非違反控訴（non-violation complaint）之適用，即會員依其他會員所提出之特定承諾表可合理預期獲得之利益，因該會員採取未與本協定不一致之措施而喪失或遭受損害時，仍可訴諸爭端解決程序。

第 24 條至 26 條則分別規範服務貿易理事會、技術合作，以及 GATS 與其他國際組織之關係。

#### （六）最後條款

GATS 第 27 條至 29 條為最後條款。第 27 條規定會員得將本協定之利益拒絕提供予來自非會員或在非會員境內所提供之服務，或雖來自會員或在會員境內所提供之服務，但該會員與拒絕提供利益會員間係排除世界貿易組織之適用。第 28 條則針對許多用語進行更詳盡之定義，例如「措施」、「服務之供給」、「會員所採取影響服務貿易之措施」等等。最後，依第 29

---

<sup>100</sup> 更詳盡之填寫準則請參照前述 S/L/92 號文件。

<sup>101</sup> 細部程序請參照前述 S/L/80 與 S/L/84 號文件。

條之規定，附件為 GATS 協定整體之一部分。

最後，GATS 共包含八大附件，並區分具永久性效力與具暫時性效力兩種<sup>102</sup>：前者具有永久性之效力，後者係規定於烏拉圭回合後需進行談判，俟談判完成後，該附件即失其效力，其最重要之法律效力在於談判期間內，賦予會員得擴張最惠國待遇豁免之權利。前者包括最惠國待遇豁免附件、自然人移動附件、空運服務附件、金融服務附件與電信服務附件；後者則包括海運談判附件、基本電信談判附件與金融服務附件二。

## 第二款 郵政快遞服務適用 GATS 之疑義

依據 GATS 之服務分類清單，郵政服務及快遞服務係分別歸屬於第二部門通訊服務下之 A 與 B 次部門<sup>103</sup>。其中，郵政服務之 CPC 分類號為 7511，快遞服務則為 7512。比較郵政服務與快遞服務在 CPC 下之定義，可發現兩者之主要服務內容大致上均為「收取、運輸與遞送信函、包裹」，差別僅在於前者係由國營郵政機構 (national postal administration) 所提供，後者則由民營業者所提供；換言之，兩者間之分類標準係由服務提供者之性質決定。就快遞服務之性質而言，因為由民營業者所提供，故大部分情況為純粹商業性質之服務，受 GATS 所涵蓋固無任何問題；然而，就歷史沿革而言，郵政事業多由政府所直接經營，並且常以政府獨占方式，提供社會大眾郵政服務，因此是否有 GATS 之適用，似有進一步探討空間。雖然 GATS 之服務分類清單與會員之承諾表中，並未明文排除郵政服務之適用，然郵政服務本身是否構成 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款「行使政府權力所提供之服務」，進而排除 GATS 相關規範之適用，則不無疑問。

依據 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之規定，若服務係基於「行使政府權力」而提供者，則完全排除 GATS 之適用，會員對此類服務不僅不受 GATS 本文所設義務之規範，亦無特定承諾表之開放問題。依同項 (c) 款

---

<sup>102</sup> WTO, *A Training Package Module 6 Services: GATS*, *supra* note 85, at 36-39.

<sup>103</sup> WTO Doc. MTN.GNS/W/120, *supra* note 97, at 3.



之規定，所稱「行使政府權力所提供之服務」，意指「非基於商業基礎」與「非與一或多個服務提供者競爭」所提供之服務。換言之，某一服務之提供雖非基於商業基礎，但與其他服務提供者進行競爭，或雖無其他服務提供者之競爭者，但卻以商業基礎提供服務，均不構成「行使政府權力所提供之服務」，而為 GATS 所涵蓋。因此，郵政服務是否應排除 GATS 之適用，端視郵政服務之提供是否同時滿足「非基於商業基礎」與「非與一或多個服務提供者競爭」此兩項要件。茲分析如下：

### 一、政府權力

「權力」意味著著命令與控制的概念，以及得作成對他人具有拘束性之決定的權力<sup>104</sup>。政府行使權力（governmental authority）之行為通常與政府成為經濟活動參與者之行為有所區隔。在前者的情況，政府與人民間具有主從關係的要素，且通常伴隨著公法的適用；相對而言，在後者的情況，政府與人民站在同一立足點，並且政府與人民間存在著合作的要素，故通常適用私法關係<sup>105</sup>。因此，服務之提供是否為政府行使權力之行為應視各國國內之公法而定。例如德國之郵政服務與鐵路運輸服務在民營化與自由化前，係定義為「國家主權」（hoheitlich），並構成國家權力的一部份<sup>106</sup>。

然而，GATS 第 1 條第 3 項（b）款本身對於「行使政府權力所提供之服務」並未作出類似前述之定義，而是以此概念作為媒介，連結到同項（c）款的「商業基礎」及「競爭」兩個子概念<sup>107</sup>。因此，GATS 協定下之「行使政府權力所提供之服務」，與是否適用公法上關係未有必然之關連性。郵政服務縱使尚未民營化與自由化，或者擔任公共服務的角色與負擔普及服務義務，甚至接受來自於政府的補貼，均不代表即為「行使政府權力所

---

<sup>104</sup> See The New Oxford Dictionary of English, at 113 (Oxford: Clarendon Press, 1998).

<sup>105</sup> Markus Krajewski, *Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework*, JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 341, 348 (2003).

<sup>106</sup> *Id.*

<sup>107</sup> *Id.*

提供之服務」，進而排除 GATS 規範之適用<sup>108</sup>。

## 二、商業基礎

GATS 第 1 條第 3 項 (c) 款所規定之「商業基礎」(commercial basis)，為判斷服務之提供是否為「行使政府權力」，進而為 GATS 所排除的標準之一。由於目前 WTO 並未對此用語進行明確之定義與解釋，故僅得以維也納條約法公約之相關解釋原則探求可能的內涵<sup>109</sup>。首先就文義解釋而言，「商業」為本詞彙之核心用語。「商業」(commerce) 一詞，依文義解釋意指「買賣之活動」(activities of buying and selling)<sup>110</sup>，或意指「所有買賣方面的總稱」(generic term for most all aspect of buying and selling)<sup>111</sup>。而其形容詞則可以就廣義與狹義兩種方式加以理解<sup>112</sup>：一、就廣義解釋而言，「商業」意指「從事商業之活動」(engaged in commerce)<sup>113</sup>，而無獲利之期待或必要，故「商業基礎」僅排除免費提供予消費者之服務。例如自來水之供給係透過政府補貼，以相當低之費率提供予消費者，但由於消費者需支付對價，故仍屬於「買賣的行為」，符合以商業基礎進行服務之提供，有 GATS 協定之適用。二、就狹義解釋而言，「商業」意指「意圖賺取利潤 (intended to make a profit)<sup>114</sup>。在此情況，公共機關雖以某一價格提供服務，但卻被禁止從中獲取利潤，則其服務之提供即非基於商業基礎。

其次，就論理 (context) 解釋而言，GATS 第 28 條 (d) 款對模式三

---

<sup>108</sup> UPU Doc. Congrès-Doc 72.Add 1. Annexe 1, at 3 (May 4, 1999).

<sup>109</sup> See Article 31-32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

<sup>110</sup> The New Oxford Dictionary of English, *supra* note 104, at 368.

<sup>111</sup> Markus Krajewski, *Public Services and the Scope of the General Agreements on Trade in Services (GATS)*, Center for International Environmental Law (CIEL), at 11 (May 2001), available at <http://www.ciel.org/Publications/PublicServicesScope.pdf> (last visited Jul. 17, 2005).

<sup>112</sup> Markus Krajewski, *supra* note 105, at 349.

<sup>113</sup> The New Oxford Dictionary of English, *supra* note 104, at 368.

<sup>114</sup> *Id.*

「商業呈現」(commercial presence) 的解釋，或許可供參考。依該款之規定，「商業呈現」意指「任何型態之商務或專業性據點 (any type of business or professional establishment) …」，故「商業」一詞暗示著獲利性的概念，因為商務或專業性據點設立之目的通常在於賺取利潤<sup>115</sup>。此項觀點則呼應前述之狹義文義解釋，即「商業」一詞係指「追求利潤之活動」。值得注意的是，依 WTO 秘書處於「衛生與社會服務業背景資料」之文件中，提到「在許多國家，公立醫院及私人醫院均以商業基礎來經營，並且向病人或其保險公司請求支付醫療費用」<sup>116</sup>。探求此句之意涵，似乎又偏向前述廣義之解釋，「商業基礎」僅排除免費提供予消費者之服務，而包括任何一切有支付對價之服務交易行為。

最後就目的解釋而言，GATS 前言第 2 段表示：「冀望依透明化及漸進式自由化原則建立一以擴展此項貿易為目的之服務貿易規則之多邊性架構…」，第 3 段亦表示「…以期早日達成服務貿易漸進式更高程度自由化之目標。」此外，依馬拉喀什設立 WTO 協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization)<sup>117</sup> 前言第 1 段：「鑑於彼此間於貿易及經濟方面之關係，應以提昇生活水準、確保充分就業、擴大並穩定實質所得與有效需求之成長，以及擴張商品與服務貿易之產出為目標…」由此可知，WTO 之成立目的與 GATS 之規範目標，均在於擴展並促進服務貿易。另外，WTO 之爭端解決機構雖未直接處理本問題，然而其傾向於給予 GATS 較廣泛之適用範圍<sup>118</sup>。若以此觀點探討前述議題，則似又以採取廣義之見解為佳，即享受服務需支付對價便足以符合「商業基礎」之要件。

然而，就現實之情況而言，服務提供者以完全免費或賺取利潤之方式

---

<sup>115</sup> *Id.*

<sup>116</sup> WTO Doc. S/C/W/50, *Health and Social Services*, para. 39 (Sep. 18, 1998).

<sup>117</sup> 以下簡稱為「設立 WTO 協定」。

<sup>118</sup> See WTO Doc. WT/DS27/AB/R, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Appellate Body Report*, para. 220 (Sep. 9, 1997).

提供服務予消費者，並非是可一概而論、涇渭分明的。在以賺取利潤為目的與免費提供服務間是一種「連續」(continuum)的概念<sup>119</sup>：不同的定價方法，可能使服務提供者得以獲取利潤，或僅涵蓋服務提供成本，抑或低於現實成本而需透過其他經濟活動之收入加以填補（例如政府補貼）。此外，在價格以外的其他因素，亦有必要加以考量。例如朋友之間的交易，或許存在著支付價格，但是否即基於商業基礎，則仍有討論空間；「買一送一」是常見的行銷手法，但是否因含有免費贈與之性質，即認為該項交易之一部分非基於商業基礎，亦值得加以斟酌<sup>120</sup>。因此，除價格以外的其他因素雖因個案而有所不同，但對於決定是否構成以「商業基礎」提供服務，扮演著相當重要的角色。

就郵政服務業本身而言，長久以來具有公共服務<sup>121</sup>的特色，故其服務雖不至於免費提供，但其經營目的不以追求利潤為目的，賺取利潤之色彩並不鮮明。因此，以前述對商業基礎之定義加以分析，若採取廣義的角度觀察，因享受郵政服務仍需支付郵資，故符合以商業基礎提供服務之要件；若採取狹義的角度觀察，則似乎未必然滿足該要件之內涵。惟隨著近年來產業自由化、國際化的發展，以及網際網路的普及，造成郵政經營環境的劇烈變革，因而興起郵政服務改革之芻議。自 1970 年代的美國，1980 年代初期的英國、後期的荷蘭、紐西蘭，1990 年代的德國、法國，以及進入 21 世紀後的日本與我國，均持續進行郵政改革<sup>122</sup>。在郵政事業的自由化、民營化已成為 21 世紀世界各國努力推行的施政重點的同時，「自負盈虧」以減輕國家財政負擔並提昇經營效率已成為改革的方向之一<sup>123</sup>。在此趨勢與潮流下，郵政服務之提供與郵政事業之經營，勢必愈來愈以追求利潤為目標；換言之，郵政服務將漸以商業基礎進行服務之提供。

---

<sup>119</sup> Markus Krajewski, *supra* note 111.

<sup>120</sup> *Id.*

<sup>121</sup> *Id.* at 4.

<sup>122</sup> 林淑馨，同前註 11，402 頁。

<sup>123</sup> 同上註，54 頁。

### 三、與一或多個服務提供者競爭

GATS 第 1 條第 3 項 (c) 款所規定之「與一或多個服務提供者競爭」(in competition with one or more service suppliers)，亦為判斷服務之提供是否為「行使政府權力」，決定系爭服務是否非 GATS 所涵蓋的另一標準。就文義解釋而言，「競爭」為本詞彙之核心用語。所謂競爭，意指「藉由打敗或超越其他具有相同目的之人，而努力獲得或贏得某事的活動或情況」<sup>124</sup>，或「提供者嘗試實現與一個或其他更多服務提供者相同之利益」<sup>125</sup>。為建立服務之提供是否相互競爭之判斷標準，可利用下列二階段方式<sup>126</sup>：一、兩個或以上之服務提供者是否提供相同或相似之服務？二、服務提供者彼此間是否能替代或僅能互補？服務提供者僅於能替代另一服務提供者時，始為彼此相互競爭，亦即某一服務提供者所損失的客戶與市佔率可由另一個服務提供者所填補。

就第一階段而言，重點在於何謂相同或相似之服務？亦即「相似性」(likeness) 的問題。關於此一議題，GATT 之條文則使用「同類產品」(like products) 一詞，作為判定是否違反最惠國待遇<sup>127</sup>與國民待遇<sup>128</sup>之比較基礎。然而，GATT 卻未針對此一用語進行明確定義。實務上為避免引起爭議，則透過爭端解決機制的運作，對於同類產品的認定，發展出四項檢驗標準<sup>129</sup>，分別是：一、產品在相關市場中之最終用途；二、因國而異的消費者品味與習慣；三、產品之特性、本質與品質；四、稅則分類。值得注意的是，上述四項標準之運用仍個案認定 (case by case)<sup>130</sup>，並且隨著國

---

<sup>124</sup> The New Oxford Dictionary of English, *supra* note 104, at 374.

<sup>125</sup> Markus Krajewski, *supra* note 111, at 12.

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> See Article I:1 of General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

<sup>128</sup> See *id.* Article III:2 and Article III:4.

<sup>129</sup> WTO Doc. WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R, *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages, Report of the Panel*, para. 6.21 (Jul. 11, 1996).

<sup>130</sup> *Id.* at para. 6.28.

家而有所不同<sup>131</sup>。惟就目前為止，WTO 爭端解決實務上並未針對「同類服務」或「同類服務提供者」做出明確的處理<sup>132</sup>，故此處對於「競爭」概念之認定是否應引用「同類服務」之概念，甚至參考貨品貿易之「同類產品」概念，似容有討論空間。其次，就第二階段而言，爭端解決實務所提出之「替代彈性」(elasticity of substitution)<sup>133</sup>，似可作為此一階段的判斷標準<sup>134</sup>。

WTO 迄今仍未對「與一或多個服務提供者競爭」進行正式之解釋，惟自 WTO 秘書處所提供之「衛生與社會服務業背景資料」文件中，曾提到「在許多國家，公立醫院及私人醫院均以商業基礎來經營，並且向病人或其保險公司支請求付醫療費用。…在這種情況下，若繼續適用 (GATS) 第 1 條第 3 項，並且/或是堅持此二集團之服務提供者間沒有任何競爭關係存在，是非常不切實際的。」<sup>135</sup>在教育服務業亦可能發生相同的情況，即公立學校與私立學校間存在著競爭關係<sup>136</sup>。換言之，在公部門與私部門同時並存的服務市場中，若服務提供者提供本質或內涵上相同或相似之服務，則雖然私人服務與公共服務平行存在之事實不妨礙後者作為「政府服務」之地位<sup>137</sup>，但彼此間仍存在競爭關係，因而不適用 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之排除條款。

就郵政服務之情況而言，世界各主要國家已開始逐步進行郵政之自由

---

<sup>131</sup> *Id.*

<sup>132</sup> See UNCTAD Doc. UNCTAD/EDM/Misc.232/Add.31, *Dispute Settlement-World Trade Organization 3.13 GATS*, at 15-16 (2003), available at <http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=3311&lang=1&intItemID=2102> (last visited Jul. 18, 2005).

<sup>133</sup> WTO Doc. WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R, *supra* note 129, at para. 6.28.

<sup>134</sup> Markus Krajewski, *supra* note 105, at 350.

<sup>135</sup> WTO Doc. S/C/W/50, *supra* note 116.

<sup>136</sup> Markus Krajewski, *supra* note 111, at 12.

<sup>137</sup> WTO, *Special study No. 6-Market Access: Unfinished Business - Post Uruguay Round Inventory*, at 124 (Apr. 2001), available at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/special\\_study\\_6\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/special_study_6_e.pdf) (last visited Jul. 18, 2005). 值得注意的是，此處所稱之「政府服務」(governmental services)，作者認為應未必等同於「行使政府權力所提供之服務」，而僅代表該服務係由政府機關所提供之事實。

化，已如前述。郵政服務市場自由化不僅包括郵政機構「所有權的移轉」，尚包括市場進入的自由化、導入競爭、解除管制等概念<sup>138</sup>。因此，傳統上屬於郵政專屬經營權範圍的業務項目將逐漸減少，非專屬之領域則日漸開放。時至今日，世界各國之快遞服務與包裹遞送市場均已開放予民營業者經營，而大宗郵件亦將開始展開自由化<sup>139</sup>。換言之，在非屬於郵政專屬經營權之範圍內，郵政業者勢必將面對民營業者之直接競爭。故郵政服務之提供，應符合「與一或多個服務提供者競爭」之要件。

#### 四、小結

綜觀前言，目前 WTO 對「商業基礎」與「與一或多個服務提供者競爭」尚未有明確之定義，而爭端解決小組與上訴機構亦未對此概念進行解釋。鑑於秘書處之文件與國際法上之解釋原則對 WTO 會員並無拘束效力<sup>140</sup>，本文建議應由 WTO 具有權限之機構，作出正式之解釋或決定，已消弭此模糊空間所造成的法律不確定性。就郵政服務業之發展現況而言，自由化已是世界各國之改革趨勢，故郵政服務之提供「非基於商業基礎亦非基於與一或多個服務提供者競爭」，進而落入「行使政府權力所提供之服務」之範疇，可能性已大為降低。其次，WTO 會員在 GATS 協定下有權依國內發展條件而決定是否開放特定之部門<sup>141</sup>，故實無必要將郵政服務預先排除於 GATS 適用範圍外。然而，不可否認的是，實際上仍可能有會員境內郵政服務之提供係完全符合 GATS 第一條第三項(c)所規定之兩項要件，在此情形下會員始得主張郵政服務排除 GATS 規範之適用。

### 第三款 與郵政快遞服務相關之 GATS 條文

由本節第二款之論述可知郵政與快遞服務均有 GATS 規範的適用，

---

<sup>138</sup> 林淑馨，同前註 11，33 頁。

<sup>139</sup> WTO Doc. S/C/W/39, *supra* note 5, at 7.

<sup>140</sup> See Article IX:2 of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.

<sup>141</sup> See GATS, *supra* note 81, Article XIX:2.

WTO 會員需遵循並承擔相關義務。以下則就與郵政快遞服務相關之 GATS 條文，作進一步的說明：

### 一、範圍與定義

GATS 第 1 條規定範圍與定義。第 1 項規定 GATS 之適用範圍涵蓋會員「影響服務貿易之措施」；第 2 項則規定服務貿易的四種提供模式；第 3 項則定義實施措施之主體與 GATS 所排除適用之服務。此外，GATS 第 28 條 (a) 款則定義「措施」為包括法律、規則、命令、程序、決定、行政處分或其他任何形式之措施。

首先，就郵政服務而言，會員國內相關郵政法規均可能影響郵政服務之提供。以我國為例，郵政相關規範係規定於「郵政四法暨八項子法」<sup>142</sup> 中。其中除郵政儲金匯兌與郵政簡易人壽保險實際上係規範郵政金融服務外，郵政法及郵件處理規則之相關條文，諸如郵政專屬經營權之範圍<sup>143</sup>、普及服務義務之規定<sup>144</sup>等，均可能會影響郵政服務之提供<sup>145</sup>。此外，適用

---

<sup>142</sup> 郵政四法係指：郵政法、郵政儲金匯兌法、簡易人壽保險法、中華郵政股份有限公司設置條例。郵政八項子法係指：郵件處理規則、郵政儲金匯兌業務監督管理辦法、郵政儲金匯兌業務內部控制及稽核制度實施辦法、郵政儲金投資受益憑證及上市（櫃）股票管理辦法、郵政儲金投資債券票券管理辦法、郵政簡易人壽保險監督管理辦法、郵政簡易人壽保險投保規則、原交通部郵政總局及其所屬機構現職人員優惠退休資遣辦法。

<sup>143</sup> 例如郵政法第 6 條規定：「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。運送機關或運送業者，除附送與貨物有關之通知外，不得為前項郵件之遞送。」第 7 條規定：「除中華郵政公司或經其同意者外，任何人不得使用與郵政、郵局（含中文及外文）相同之文字、圖形、記號或其聯合式，表彰其營業名稱、服務或產品。」及第 15 條規定：「除中華郵政公司外，任何人不得發行、製作與郵票類似，且具有交付郵資證明之票證。」

<sup>144</sup> 例如郵政法第 1 條規定：「為健全郵政發展，提供普遍、公平、合理之郵政服務，增進公共利益，特制定本法；本法未規定者，依其他法律之規定。」第 19 條規定：「中華郵政公司非依法規，不得拒絕郵件之接受及遞送。但禁寄物品或郵件不符中華郵政公司公告者，不在此限。」

<sup>145</sup> 值得注意的是，就我國現行承諾表而言，並未開放郵政服務次部門，故對於我國國內郵政法規影響有限。惟前述 GATS 之無條件義務，我國仍有遵守之必要。



於各國郵政機構之萬國郵政公約及其施行細則，以及各國郵政機構之雙邊協定，是否亦屬於「影響服務貿易之『措施』」，進而有 GATS 規範之適用？就前者而言，依萬國郵盟憲章（Constitution of the Union Postal Union）第 2 條<sup>146</sup>及第 22 條第 2 項至第 4 項<sup>147</sup>之規定，萬國郵政公約為政府間行為之產物（the product of intergovernmental action）<sup>148</sup>，WTO 會員政府代表郵政業者同意萬國郵政公約且接受其拘束，並以政府法令及措施實際反映該協定之規範，故應認為屬於 GATS 第 1 條第 1 項所定義之「措施」<sup>149</sup>。至於後者，參酌萬國郵政公約第 47 條第 8 項<sup>150</sup>之規定，該雙邊或多邊協定之簽訂本質上仍屬政府之措施<sup>151</sup>，故亦有 GATS 之適用。

其次，就快遞服務而言，與此項服務相關之政府措施亦不勝枚舉。例如海關法令、核照標準、業務經營項目與地理區域範圍之規定、僱用人員及租用交通設備之規定等，均可能對該服務之提供造成實質上的影響。

---

<sup>146</sup> Article 2 of the Constitution of the Universal Postal Union: “Member countries of the Union shall be: a. countries which have membership status at the date on which the Constitution comes into force; b. countries admitted to membership in accordance with Article 11.”

<sup>147</sup> *Id.* Article 22:II: “The General Regulations shall embody those provisions which ensure the application of the Constitution and the working of the Union. They shall be binding on all member countries.”; Article 22:III: “The Universal Postal Convention, the Letter Post Regulations and the Parcel Post Regulations shall embody the rules applicable throughout the international postal service and the provisions concerning the letter-post and Postal Parcels services. These Acts shall be binding on all member countries.”; Article 22:IV: “The Agreements of the Union, and their Regulations, shall regulate the services other than those of the letter post and postal parcels between those member countries which are parties to them. They shall be binding on those countries only.”

<sup>148</sup> Anthony Alverno, *Postal Administrations and GATS: Implications for 2002 and Beyond*, Submission for Workshop on Postal Regulation and Universal Postal Service, Nairobi, Kenya, at 11 (Jul 24-26, 2002), available at [http://www.upu.int/wto\\_issues/postal\\_administrations\\_and\\_gats\\_en.pdf](http://www.upu.int/wto_issues/postal_administrations_and_gats_en.pdf) (last visited Jul. 20, 2005).

<sup>149</sup> Alessandra Perrazzelli and Paolo R. Vergano, *Essay: Terminal Dues under the UPU Convention and the GATS: An Overview of the Rules and of Their Compatibility*, 23 *FORDHAM INT'L L.J.* 736, 742-43 (Mar. 2000).

<sup>150</sup> Article 47.8 of the Universal Postal Convention: “The administrations concerned may, by bilateral or multilateral agreement, apply other payment systems for the settlement of terminal dues accounts.”

<sup>151</sup> Alessandra Perrazzelli and Paolo R. Vergano, *supra* note 149, at 746 n. 29.

## 二、最惠國待遇

最惠國待遇為 WTO 體制下不歧視原則的具體規定，除 GATS 協定外，在 GATT 協定<sup>152</sup>與 TRIPS 協定（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS Agreement）<sup>153</sup>中亦有類似之規定。依 GATS 第 2 條第 1 項之規定，最惠國待遇意指：「關於本協定所涵蓋之措施，各會員應立即且無條件地對於來自其他會員之服務或服務提供者提供不低於該會員給予其他國家相同服務或服務提供者之待遇。」惟值得注意的是，相對於 GATT 之最惠國待遇為強制規定<sup>154</sup>，GATS 之最惠國待遇得於符合同條第 2 項之條件下，會員得豁免最惠國待遇義務<sup>155</sup>。此外，如本節第一款所言，此項義務係無條件義務，適用於所有服務，而不論該服務是否填載於特定承諾表中。

最惠國待遇原則適用於快遞服務並無太大問題，例如在通關程序上，對於來自其他會員之郵件賦予不低於給予其他國家郵件之待遇，即無違反該義務之可能。值得注意者，在於郵政服務的到達費問題。所謂到達費係指郵政機構接收來自其他郵政機構之函件者，並向發寄之郵政機構收取費用，以抵充因處理國際函件所衍生之成本。依現行萬國郵盟到達費制度之設計，係分為工業化國家（Industrialized Countries, ICs）與開發中國家（Developing Countries, DCs）兩種集團進行制度設計，進而可能引發最惠國待遇之相關問題，本文將於第四章第三節進行詳述。

---

<sup>152</sup> GATT, *supra* note 127.

<sup>153</sup> Article IV of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS Agreement (TRIPS).

<sup>154</sup> 除依設立 WTO 協定第 9 條第 3 項之規定外，不得豁免。

<sup>155</sup> 例如土耳其即於其 MFN 豁免清單（exemption list）中，豁免郵政服務之最惠國待遇義務。See WTO Doc. GATS/EL/88 (Apr. 15, 1994).

### 三、國內規章

GATS 第 6 條係針對會員之國內規章進行規範，並可區分為下列兩種情況：一、已提出特定承諾之部門：各會員應確保其影響服務貿易之所有一般性措施是以合理、客觀且公平之方式實施；會員之核照、資格要件及技術標準之適用，應基於客觀與透明之標準，並不得比確保服務品質所必要之要求更嚴苛，其核照程序本身亦不得成為服務供給之限制；此外，會員若已提出專業服務相關部門之特定承諾時，則應提供適當之程序，以驗證其他會員專業人士之能力。二、不論是否已提出特定承諾：會員均應維持或儘速制定司法、仲裁或行政裁判或程序，俾在受影響之服務提供者要求時，得以對影響服務貿易之行政處分即時提供審查與適當之救濟；若該等程序未能獨立於作成相關行政處分之機關者，則應確保該等程序確實提供客觀且公正之審查；若特定承諾中之服務應先申請許可始得提供者，會員之主管機關應於申請案完備後之合理期間內通知申請人結果，並應依申請人之請求，提供有關該申請案之資訊，不得有不當之延誤。

在 GATS 前言中，針對國內管制與貿易自由化進行明顯之區別：一方面承認會員有權利透過管制以執行國內政策目標；另一方面，亦推動漸進式自由化之目標，包括擴展或改進現行市場開放與國民待遇之承諾。有效的管制或再管制（re-regulation）為自由化產生預期利益之先決要件，但應確保自由化之利益不因無效或不一致的管制而受損<sup>156</sup>，此即為本條之主要規範目的。

針對國內服務之提供進行管制的目的相當多元，其中與郵政及快遞服務較為相關的諸如公平使用服務、消費者保護、減少環境影響及其他外部性、避免市場獨占與反競爭行為等。公平使用服務意指不論消費者之收入條件或所處位置，均能以合理之價格享受均質的服務，亦即普及服務義務

---

<sup>156</sup> WTO, GATS Training Module: Chapter 3, *A Closer Look at Domestic Regulation*, available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/cbt\\_course\\_e/c3s1p1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c3s1p1_e.htm) (last visited Jul. 21, 2005).

<sup>157</sup>。就避免市場獨占與反競爭行為方面，則例如交叉補貼之禁止、反聯合行為之規範等。值得注意的是，快遞服務業者就國內規章部分之訴求，包括郵政監理與經營者分離<sup>158</sup>、改善通關待遇<sup>159</sup>，以及獲得使用基本郵政設施之權利等<sup>160</sup>。

#### 四、獨占及排他性服務提供者與商業行為

依 GATS 對「獨占服務提供者」定義，係指「公或私性質之人，在一會員境內之相關市場，由該會員正式或實質上授權或設立，成為該項服務之唯一提供者」<sup>161</sup>。而 GATS 第 8 條第 1 項之規定，WTO 會員應確保在其境內之所有獨占性服務提供者在相關市場提供獨占服務時，不違反該會員之最惠國待遇與特定承諾義務。同條第 2 項則規定會員之獨占性服務提供者直接經由其子公司提供其獨占權利以外之服務，而從事屬於該會員特定承諾範圍之競爭時，該會員應保證該服務提供者在境內不濫用其獨占地位，從事抵觸其特定承諾之行為。同條第 5 項將上述規定擴張適用於形式上或實質上之寡占等此類排他性服務提供者。第 9 條則規定除上述情況外，服務提供者之特定商業行為可能限制競爭並因此阻礙服務貿易，會員若受其他會員之請求，則應著手進行諮商以消弭該行為。最後，值得注意的是，該獨占服務提供者若非正式或實質上由該會員授權或設立，則縱使某一企業實質上在相關市場享有獨占地位，亦非本條之規範對象；第 8 條第 5 項之排他性服務提供者亦應作相同之解釋<sup>162</sup>。

---

<sup>157</sup> See the Universal Postal Convention, *supra* 150, Article 1:1.

<sup>158</sup> UPU Doc. CA GC 2003.2-Doc 3b, *supra* note 60, at 5-7.

<sup>159</sup> *Id.* at 11-12.

<sup>160</sup> Scott Sinclair, *the GATS Implication for Postal Services*, Remarks Prepared for Universal Postal Union Seminar “Mind the GATS: Defining UPU Developing Country Interests in GATS Negotiations”, at 8 (Apr. 9, 2002), available at [http://www.upu.int/wto\\_issues/seminar\\_scott\\_sinclair\\_en.pdf](http://www.upu.int/wto_issues/seminar_scott_sinclair_en.pdf) (last visited Jul 21, 2005).

<sup>161</sup> GATS, *supra* note 81, Article XXVIII: (h).

<sup>162</sup> 羅昌發，《國際貿易法》，557 頁。台北，元照出版有限公司出版，民國 88 年 7 月。

長久以來，許多國家將郵政機構對於某些類型之郵件業務保留予郵政機構，使其具有法律上之專屬經營權。由於近年來郵政服務之自由化，專屬經營與開放競爭的界線，則依國家而有所不同<sup>163</sup>。此外，由前述可知郵政服務業者與快遞服務業者大致上提供類似之服務，僅以服務提供者之性質不同作為區隔，故快遞服務市場基本上可認為是 GATS 第 8 條所規定之「相關市場」。因此，在郵政服務業或快遞服務業已承諾之會員，應確保其境內之郵政機構在已開放競爭之服務市場提供服務並從事競爭活動時，不得濫用其市場地位，進而有損於其最惠國待遇與特定承諾之義務<sup>164</sup>。

## 五、市場開放與國民待遇

### (一) 市場開放

依 GATS 第 16 條第 1 項之規定，承諾表內所記載之事項，為會員應賦予所有其他會員之服務及服務提供者最低限度之待遇，但並不禁止會員事實上提供更為開放之待遇<sup>165</sup>。同條第 2 項之 (a) 款至 (d) 款則分別列舉市場開放的四種數量限制，包括：一、服務提供者之數量限制；二、服務交易或資產總值之限制；三、服務營運總數或服務總產出量之限制；四、特定服務部門僱用自然人總數之限制。此外，(e) 款規定法人組織型態之限制，(f) 款則規定外資比例限制。值得注意的是，依 GATS 第 20 條第 2 項及承諾表填寫準則 S/L/92 號文件第 8 段之規定，凡同時與第 16 條及第 17 條規定不一致之措施，應載明於第 16 條之相關欄位內，但亦視為第 17 條所定之條件或資格。例如限制外商銀行之分行總數，但不限制本國銀行之分行總數，此限制即同時構成市場開放與國民待遇限制，應於市場開放

---

<sup>163</sup> OECD Doc. DAFFE/CLP(99)22, *Promoting Competition in Postal Services*, at 33-35 (Oct.1, 1999).

<sup>164</sup> See *supra* note 160, at 7-8.

<sup>165</sup> WTO, GATS Training Module: Chapter 2, *Main Building Blocks: Agreement, Annexes, and Schedules*, available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/cbt\\_course\\_e/c2s5p1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c2s5p1_e.htm) (last visited Jul 21, 2005).

限制欄位內之模式三商業呈現部分記載該項限制。

由於目前郵政服務業與快遞服務業市場開放程度仍相當低，故就談判策略上，現行已開放之會員，或於初始承諾中表示即將大幅度開放的會員（例如歐盟），即可在貿易談判上取得較為強勢之地位，進而可要求其他會員進一步開放市場<sup>166</sup>。此外，快遞服務之現行承諾與初始回應相對上較郵政服務高，基於兩種服務高度之相關性，未來即使會員仍未開放郵政服務業，但快遞服務業之開放勢必將對郵政服務市場及郵政機構造成實質上的影響<sup>167</sup>。

## （二）國民待遇

國民待遇原則與最惠國待遇原則同為 WTO 體制下不歧視原則之具體規定，除 GATS 協定外，在 GATT 協定<sup>168</sup>與 TRIPS 協定<sup>169</sup>中亦有類似之規定。依 GATS 第 17 條第 1 項之規定：「對承諾表上所列之部門，及依照表上所陳述之條件及資格，就有關影響服務供給之措施，會員給予其他會員之服務或服務提供者之待遇，不得低於其給予本國類似服務或服務提供者之待遇。」由於國民待遇之基本原理在於保護會員對於本國服務及其提供者與外國服務及其提供者間競爭關係之期待<sup>170</sup>，以及有效的競爭機會平等<sup>171</sup>，故同條第 2 項規定會員得對所有其他會員之服務及服務提供者賦予與本國服務或服務提供者形式上相同之待遇，或形式上不同之待遇，以符合前述之要求。同條第 3 項則規定，若該待遇改變競爭條件，致使會員本國之服務或服務提供者較其他會員之服務或服務提供者有利時，則該形式上相同或形式上不同之待遇都應被視為不利之待遇。

---

<sup>166</sup> Anthony Alverno, *supra* note 148, at 31.

<sup>167</sup> See Scott Sinclair, *supra* note 160, at 4.

<sup>168</sup> GATT, *supra* note 127, Article III.

<sup>169</sup> TRIPS, *supra* note 153, Article III.

<sup>170</sup> See WTO Doc. WT/WGTCP/W/114, *the Fundamental WTO Principles of National Treatment, Most-Favoured-Nation Treatment and Transparency*, para. 29 (Apr. 14, 1999).

<sup>171</sup> *Id.* at para. 31.

就郵政與快遞服務而言，在國民待遇原則下郵政服務部門之補貼問題似應加以重視。由於各國郵政機構依萬國郵政公約第 1 條第 1 項之規定，負有普及服務義務。然而，普及服務「普遍且公平的提供」與「不可有差別待遇」之本質，本身即與成本利潤導向之一般商業服務有所不同，故可能造成負擔普及服務義務之服務提供者發生經營虧損的情況<sup>172</sup>。因此世界各國為維持並確保郵政、電信、鐵路等公共事業提供普及服務，分別採用外部化與內部化兩種方式。其中，外部化即外部補助，一般係指由中央或地方政府利用國民所繳納的稅金，來補助公用事業因提供普及服務所產生的虧損；換言之，亦即採取服務補貼的方式以維持普及服務之提供<sup>173</sup>。由於 GATS 對於服務貿易之補貼未有 GATT 第 8 條第 2 項 (b) 款之類似規定，故服務貿易之補貼是否有國民待遇原則之適用？如有適用，則是否適用於所有的服務供給模式？皆有待未來 GATS 之補貼規範之發展<sup>174</sup>。職是之故，若政府為維持國營郵政業者提供普及服務所進行之補貼，是否應於該服務部門之國民待遇限制欄內記載相關限制？若未填寫，是否即表示政府對該業者之補貼應平等適用於類似服務之提供者？此問題勢必在未來服務貿易談判中備受關切。

## 六、額外承諾

依 GATS 第 18 條之規定，WTO 會員得就影響服務貿易，但不屬於第 16 條或第 17 條列表範圍內之措施進行承諾。此類承諾包括與資格、技術標準、核照要件或程序等相關事宜，以及符合第 6 條之其他國內規章之承諾，但不以此為限。額外承諾係以正面承諾之方式為之，而非採負面之限

---

<sup>172</sup> 林淑馨，同前註 11，72 頁。

<sup>173</sup> 同上註，82-84 頁。

<sup>174</sup> 詳細討論請參見楊光華，《服務補貼規範必要性之初探》，收錄於「第四屆國際經貿法學發展學術研討會論文集」，105-173 頁。台北，國立政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心，民國 93 年 8 月。

制<sup>175</sup>。

目前在額外承諾欄位內進行承諾之 WTO 會員已超過 70 個以上，且承諾範圍涵蓋許多服務部門，主要有電信服務、海運服務及金融服務，其他尚有專業服務與配銷服務。承諾方式則可分為下列兩種：一、直接記載於承諾表第四欄之額外承諾欄位中，此種方式多為會員依其本身考量進行承諾，較缺乏一致性。二、以獨立之附件（annex）進行承諾，並於額外承諾欄位內加以註記。此種方式較為標準化，也較為普遍，例如電信服務參考文件<sup>176</sup>。若依承諾內容加以分類，則可分為下列三種：一、電信服務部門：如同電信參考文件所示，包括競爭防護、獨立之監理機構、互連、普及服務義務、稀少資源之配置等。二、其他部門較常見之記載：核照規定、服務產品許可程序、接近與使用基礎服務、未來之承諾或限制措施（附上或不附上日期）、最終使用者定價機制等。三、其他部門較少見之記載：未來政策審查、未來承諾以立法通過為條件、服務提供者受許可之經營範圍等<sup>177</sup>。

由於郵政服務與電信服務傳統上均為公共事業，共同具有公共性、獨占性與網路性等特質，並同時有普及服務義務、規模經濟等特徵<sup>178</sup>，故郵政服務之自由化過程勢必與電信服務自由化之過程極為類似。著眼於此，為使自由化之成果不因無效的國內管制而減損，歐盟則仿效前述電信服務參考文件之經驗，提出郵政服務參考文件草案<sup>179</sup>，以作為各國之額外承諾，嘗試著為郵政服務進一步自由化鋪路。故未來如何將電信服務在額外承諾之管制架構，套用於郵政服務貿易自由化之談判中，實值得吾人持續觀察。

---

<sup>175</sup> WTO Doc. S/L/92, *supra* note 94, at para. 19.

<sup>176</sup> WTO Doc. S/CSC/W/34, *Additional Commitments under Article XVIII of the GATS*, para. 6 (Jul. 16, 2002).

<sup>177</sup> *Id.* at para. 7-8.

<sup>178</sup> 林淑馨，同前註 11，66-67 頁。

<sup>179</sup> WTO Doc. TN/S/W/26, *Postal/Courier: Proposal for a Reference Paper* (Jan. 17, 2005).



## 第二節 WTO 會員之相關承諾範圍

### 第一款 郵政服務

#### 一、現行承諾表

截至 2005 年 2 月 16 日止，WTO 之會員共有 148 個<sup>180</sup>。在此一百餘個會員中，對於郵政服務業有所承諾者僅 10 國，佔整體會員數的 6.76%。其分別為阿爾巴尼亞、吉布地、甘比亞、以色列、吉爾吉斯、馬其頓、摩爾多瓦、蒙古、塞內加爾及土耳其。其承諾情形依「完全承諾」、「部分承諾」與「不予承諾」三種類型加以統計，則如表三-1 所示。

就部門敘述而言，以色列僅開放 500 公克以上之郵件市場<sup>181</sup>。就市場開放之限制型態而言，3 個國家的限制係該服務由國營事業所獨占<sup>182</sup>，另有 2 個國家則要求需經過核准<sup>183</sup>。至於國民待遇之限制型態，則有 2 個國家排除加速國際郵件（accelerated international mail）之適用<sup>184</sup>。

表 三-1：郵政服務承諾統計表

		跨國提供服務			國外消費			商業呈現			自然人呈現		
		F	P	N	F	P	N	F	P	N	F	P	N
市場 開放	75111	5	3	2	8	0	2	3	5	2	0	0	10
		50%	30%	20%	80%	0%	20%	30%	40%	10%	10%	0%	90%
	75112	7	2	1	9	0	1	5	4	1	1	0	9
		70%	20%	10%	90%	0%	10%	50%	40%	10%	10%	0%	90%
	75113	4	3	3	8	0	2	2	5	30%	0	0	10

<sup>180</sup> WTO Website, available at [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm) (last visited Jul. 7, 2005).

<sup>181</sup> WTO Doc. GATS/SC/44 (Apr. 15, 1994).

<sup>182</sup> WTO Doc. GATS/SC/88 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/134 (Dec. 21, 2001); WTO Doc. GATS/SC/138 (Apr. 30, 2004).

<sup>183</sup> WTO Doc. GATS/SC/75 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/104 (Aug. 30, 1995).

<sup>184</sup> *Id.*

		40%	30%	30%	80%	0%	20%	20%	50%	30%	0	0	100%
	75119	4	2	4	7	0	3	2	4	4	0	0	10
		40%	20%	40%	70%	0%	30%	20%	40%	40%	0	0	100%
國民待遇	75111	7	1	2	8	0	2	5	3	2	1	0	90%
		70%	10%	20%	80%	0%	20%	50%	30%	20%	10%	0%	90%
	75112	8	1	1	9	0	1	6	3	1	2	0	80%
		80%	10%	10%	90%	0%	10%	60%	30%	10%	20%	0%	80%
	75113	5	1	4	8	0	2	3	3	4	1	0	90%
		50%	10%	40%	80%	0%	20%	30%	30%	40%	10%	0%	90%
	75119	6	1	3	7	0	3	4	3	3	0	0	100%
		60%	10%	30%	70%	0%	30%	40%	30%	30%	0%	0%	100%

說明：

- ◆ F：完全承諾（在承諾表中「市場開放」欄，列以「無限制」(none)）之國家總數。
- ◆ P：部份承諾（限制部份在承諾表中「市場開放」欄，列以「限制」表示）之國家總數。
- ◆ N：不予承諾（在承諾表中「市場開放」欄，列以「不開放」(unbound)）表示）之國家總數。

※資料來源：本表由作者自行整理會員承諾表並進行統計。

## 二、回應清單

截至 2005 年 7 月 11 日止，若歐盟及其會員國分別計算<sup>185</sup>，則共有 82 個會員提出初始回應清單 (initial offer)，佔整體會員數的 55.4%；此外，共有 41 個會員提出修正回應清單 (revised offer)，佔整體會員數的 27.7%。郵政服務回應清單之相關統計資料，則如表三-2 所示。

就已提出初始回應清單的 82 個會員中，僅 20 個會員對郵政服務業進行承諾，且僅 4 個來自非歐盟成員國<sup>186</sup>；已開放郵政服務業之會員僅 3 個提出初始承諾，並且其郵政服務業之承諾內容維持不變；其餘 59 個會員

<sup>185</sup> 即 2004 年 5 月 1 日前以 16 個會員計算，同年 5 月 1 日起以 26 個會員計算。

<sup>186</sup> 分別為紐西蘭、斯洛伐克（提案時尚未加入歐盟）、瑞士、阿拉伯聯合大公國等四國。

均未對郵政服務業有所承諾。在初始回應之新承諾中，歐盟<sup>187</sup>、斯洛伐克<sup>188</sup>與紐西蘭<sup>189</sup>之部門敘述大致上均使用歐盟 S/CSS/W/61<sup>190</sup>號提案文件中之文字，詳見本文第四章第一節；瑞士則將郵政與快遞服務合併填寫，並僅開放快捷服務市場，其詳細定義則填載於承諾表之註解中<sup>191</sup>。至於阿拉伯聯合大公國則遵循 CPC 7511 之定義開放郵政服務市場<sup>192</sup>。就市場開放之限制型態而言，歐盟、斯洛伐克與紐西蘭均規定某些次部門之業務項目負有普及服務義務，業者取得執照之要件係負擔普及服務義務或對補償基金提供財務上捐助<sup>193</sup>。阿拉伯聯合大公國則對模式三有外資比例的限制<sup>194</sup>。最後就額外承諾而言，紐西蘭於其額外承諾中填載，適用於郵政業者之普及服務義務將以透明化之方式進行管理<sup>195</sup>。

此外，就已提出修正回應清單的 41 個會員中，共有 11 個會員仍不予承諾；共有 30 個會員對郵政服務業進行新承諾，除日本、紐西蘭、瑞士與美國外，其餘均為歐盟及其成員國。日本於初始回應清單中並未對郵政服務業予以承諾，而僅針對快遞服務進行承諾修正；至修正回應清單時，始將郵政服務與快遞服務合併提出。其開放範圍大致上以遞送郵件項目之大小、重量、費用以及運送時間作為區分標準<sup>196</sup>。美國的情況與日本相似，初始回應清單中亦未對郵政服務業予以承諾，而僅對快遞與快捷服務進行承諾；俟於修正承諾清單中，美國始將郵政服務業與快遞服務業合併共同開放<sup>197</sup>。美國並於額外承諾中記載將採取適當措施處理交叉補貼之問題

---

<sup>187</sup> WTO Doc. TN/S/O/EEC (Jun. 10, 2003).

<sup>188</sup> WTO Doc. TN/S/O/SVK (Aug. 21, 2003).

<sup>189</sup> WTO Doc. TN/S/O/NZL (Mar. 31, 2003).

<sup>190</sup> WTO Doc. S/CSS/W/61, *GATS 2000: Postal/Courier Services* (Mar. 23, 2001).

<sup>191</sup> WTO Doc. TN/S/O/CHE (Apr. 11, 2003).

<sup>192</sup> WTO Doc. TN/S/O/ARE (Jul. 4, 2005).

<sup>193</sup> *Supra* note 187, 188, 189.

<sup>194</sup> *Supra* note 192.

<sup>195</sup> *Supra* note 189.

<sup>196</sup> WTO Doc. TN/S/O/JPN/Rev.1 (Jun. 24, 2005).

<sup>197</sup> WTO Doc. TN/S/O/USA/Rev.1 (Jun. 28, 2005).

表 三-2：郵政服務回應統計表

	不予承諾	新承諾	增加限制	無變更	技術性變更	改善	總計
初始回應	59	20	0	3	0	0	82
百分比	72%	24%	0%	4%	0%	0%	100%
修正回應	11	30	0	0	0	0	41
百分比	27%	73%	0%	0%	0%	0%	100%

說明：

- ◆ 不予承諾：現行承諾表未予承諾，且回應清單中亦不予承諾之國家總數。
- ◆ 新承諾：現行承諾表未予承諾，但回應清單中增加新承諾之國家總數。
- ◆ 增加限制：現行承諾表已承諾，但回應清單中增加現行承諾表所無限制之國家總數。
- ◆ 無變更：現行承諾表已承諾，但回應清單中維持現狀之國家總數。
- ◆ 技術性變更：現行承諾表已承諾，回應清單中僅進行不影響承諾範圍之技術性變更之國家總數。
- ◆ 改善：現行承諾表已承諾，回應清單中減少限制，增加開放程度之國家總數。
- ◆ 修正回應之比較對象為現行承諾表，非初始回應。

※資料來源：本表由作者自行整理會員回應清單並進行統計。

## 第二款 快遞服務

### 一、現行承諾表

相對於郵政服務業僅 10 國承諾，對快遞服務業進行承諾之會員數共計 49 國，佔整體會員數之 33.11%，接近郵政服務業的五倍。其承諾情形若亦依「完全承諾」、「部分承諾」與「不予承諾」三種類型加以統計，則如表三-3 所示。就部門敘述而言，包括我國在內共有 7 個會員將信件與明信片等業務排除，而僅限於文件與包裹業務<sup>199</sup>；此外，共有 5 個會員將快

<sup>198</sup> *Id.*

<sup>199</sup> WTO Doc. GATS/SC/13 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/39 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/71 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/76 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/118 (Nov. 16, 1995); WTO Doc. GATS/SC/135 (Feb. 14, 2002); WTO Doc. GATS/SC/136 (Feb. 15, 2002).

遞服務業限於陸地運送部分<sup>200</sup>；共有 2 個會員將快遞服務業限於國際郵件業務部分，而排除國內郵件業務。就市場開放之限制型態而言，5 個會員有外資比例的限制<sup>201</sup>；2 個會員設有經濟需求測試（economic need test, ENT）<sup>202</sup>；2 個會員有外國人土地取得、工作許可證與移民規範之限制<sup>203</sup>；此外，尚有 1 個會員有外國法人總數限制<sup>204</sup>。至於國民待遇之限制型態，有 2 個國家排除加速國際郵件之適用<sup>205</sup>；2 個會員有預扣所得稅（withholding tax）之限制<sup>206</sup>；一個會員則有居留要求（residency requirements）<sup>207</sup>。

表 三-3：快遞服務承諾統計表

	跨國提供服務			國外消費			商業呈現			自然人呈現		
	F	P	N	F	P	N	F	P	N	F	P	N
市場開放	38	2	9	45	0	4	34	14	1	4	2	43
	78%	4%	18%	92%	0%	8%	69%	29%	2%	8%	4%	88%
國民待遇	42	0	7	44	0	5	44	5	0	10	0	39
	86%	0%	14%	90%	0%	10%	90%	10%	0%	20%	0%	80%

說明：

<sup>200</sup> WTO Doc. GATS/SC/90 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/120 (Nov. 10, 1995); WTO Doc. GATS/SC/126 (Apr. 22, 1999); WTO Doc. GATS/SC/130 (Dec. 22, 2000); WTO Doc. GATS/SC/136 (Feb. 15, 2002).

<sup>201</sup> WTO Doc. GATS/SC/56 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/128 (Dec. 15, 2000); WTO Doc. GATS/SC/132 (Dec. 15, 2000); WTO Doc. GATS/SC/135 (Feb. 14, 2002); WTO Doc. GATS/SC/139 (Aug. 30, 2004).

<sup>202</sup> WTO Doc. GATS/SC/16 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/24 (Apr. 15, 1994).

<sup>203</sup> WTO Doc. GATS/SC/27 (Apr. 15, 1994); WTO Doc. GATS/SC/96 (Apr. 15, 1994).

<sup>204</sup> WTO Doc. GATS/SC/120 (Oct. 11, 1994).

<sup>205</sup> *Supra* note 183.

<sup>206</sup> *Supra* note 203.

<sup>207</sup> WTO Doc. GATS/SC/109, (Aug. 30, 1995).

- ◆ F：完全承諾（在承諾表中「市場開放」欄，列以「無限制」(none)）之國家總數。
- ◆ P：部份承諾（限制部份在承諾表中「市場開放」欄，列以「限制」表示）之國家總數。
- ◆ N：不予承諾（在承諾表中「市場開放」欄，列以「不開放」(unbound)）表示）之國家總數。

※資料來源：本表由作者自行整理會員承諾表並進行統計。

## 二、回應清單

至 2005 年 7 月 11 日止共有 82 個會員提出初始回應清單，其中共有 24 個會員對快遞服務進行新承諾<sup>208</sup>，32 個會員仍不予承諾。就原本已開放快遞服務之會員而言，17 個會員對承諾表不予變更，3 個僅作技術上之變更<sup>209</sup>，另有 5 個會員改善承諾表之開放程度<sup>210</sup>，更有 1 個會員增加現行承諾表未有之限制<sup>211</sup>。快遞服務回應清單之相關統計資料，則如表三-4 所示。

就部門敘述而言，歐盟、斯洛伐克與紐西蘭係參考歐盟 S/CSS/W/61 號提案文件進行填寫，已如前述<sup>212</sup>；巴林則將其開放範圍限為國際快捷服務，並引用萬國郵政公約 1999 年北京大會修正版作為說明<sup>213</sup>；美國則於原有之陸地快遞服務外，增列快捷服務之承諾並賦予其定義<sup>214</sup>；韓國除明定保留予韓國郵政機構之專屬項目外，尚排除業者經營運輸服務之權利與航權之授與<sup>215</sup>。就市場開放限制之類型而言，值得注意的是，阿拉伯聯合

<sup>208</sup> 美國、瑞士與巴林 (Bahrain) 所增加新承諾之部門敘述為快捷服務 (express delivery service)，為統計上之方便起見，併同快遞服務一起計算。

<sup>209</sup> WTO Doc. TN/S/O/CAN (Apr. 4, 2003); WTO Doc. TN/S/O/URY (Apr. 4, 2003); WTO Doc. TN/S/O/HKG (Apr. 23, 2003).

<sup>210</sup> WTO Doc. TN/S/O/EEC (Jun. 10, 2003); WTO Doc. TN/S/O/SVK (Aug. 21, 2003); WTO Doc. TN/S/O/CHN (Sep. 15, 2003); WTO Doc. TN/S/O/JOR (Oct. 14, 2004); WTO Doc. TN/S/O/QAT (Jul. 7, 2005).

<sup>211</sup> *Supra* note 192.

<sup>212</sup> *Supra* note 187, 188, 189.

<sup>213</sup> WTO Doc. TN/S/O/BHR (Apr. 29, 2003).

<sup>214</sup> WTO Doc. TN/S/O/USA (Apr. 9, 2003).

<sup>215</sup> WTO Doc. TN/S/O/KOR (Mar. 31, 2003).

大公國就快遞服務次部門之模式三，從現行承諾表的無限制，增設外資比例限制<sup>216</sup>。約旦<sup>217</sup>與中國<sup>218</sup>取消外資比例限制，卡達<sup>219</sup>取消外國法人總數限制；美國引用其國內法規對營業項目進行進一步的限制<sup>220</sup>。至於國民待遇部分，紐西蘭針對萬國郵盟代表權與紐西蘭郵票名稱使用權進行限制<sup>221</sup>。

此外，就已提出修正回應清單的 41 個會員中，僅有 3 個會員仍不予承諾；共有 24 個會員對郵政服務業進行新承諾。就現行承諾表已於快遞服務業承諾之會員，維持現行承諾範圍者共有 3 個會員；僅進行技術性變更者共有 2 個會員；進行實質上承諾範圍之改善者共有 5 個會員。

就部門敘述而言，巴林完全刪除其於初始回應所承諾之快捷服務，改依聯合國中央產品分類號 CPC 75121 之定義，但限於國際郵件，且信件遞送業務受到排除<sup>222</sup>；美國亦完全刪除其於初始回應所承諾之快捷服務，在郵政快遞服務之單一標題下，重新分為快捷服務，以及其他遞送服務兩大類<sup>223</sup>。就市場開放之限制類型而言，巴林增設投資金額下限<sup>224</sup>；美國則明定保留予美國郵局之業務經營項目<sup>225</sup>。最後就額外承諾而言，歐盟將依其 TN/S/W/26 號提案文件<sup>226</sup>之參考文件草案進行承諾<sup>227</sup>。

---

<sup>216</sup> *Supra* note 192.

<sup>217</sup> WTO Doc. TN/S/O/JOR (Oct. 14, 2004).

<sup>218</sup> WTO Doc. TN/S/O/CHN (Sep. 15, 2003).

<sup>219</sup> WTO Doc. TN/S/O/QAT (Jul. 7, 2005).

<sup>220</sup> *Supra* note 214.

<sup>221</sup> *Supra* note 189.

<sup>222</sup> WTO Doc. TN/S/O/BHR/Rev.1 (Jun. 2, 2005).

<sup>223</sup> *Supra* note 197.

<sup>224</sup> *Supra* note 222.

<sup>225</sup> *Supra* note 197.

<sup>226</sup> WTO Doc. TN/S/W/26, *supra* note 179.

<sup>227</sup> WTO Doc. TN/S/O/EEC/Rev.1 (Jun. 29, 2005).

表 三-4：快遞服務回應統計表

	不予承諾	新承諾	增加限制	無變更	技術性變更	改善	總計
初始回應	32	24	1	17	3	5	82
百分比	39%	29%	1%	21%	4%	6%	100%
修正回應	3	24	0	3	2	9	41
百分比	7%	59%	0%	7%	5%	22%	100%

說明：

- ◆ 不予承諾：現行承諾表未予承諾，且回應清單中亦不予承諾之國家總數。
- ◆ 新承諾：現行承諾表未予承諾，但回應清單中增加新承諾之國家總數。
- ◆ 增加限制：現行承諾表已承諾，但回應清單中增加現行承諾表所無限制之國家總數。
- ◆ 無變更：現行承諾表已承諾，但回應清單中維持現狀之國家總數。
- ◆ 技術性變更：現行承諾表已承諾，回應清單中僅進行不影響承諾範圍之技術性變更之國家總數。
- ◆ 改善：現行承諾表已承諾，回應清單中減少限制，增加開放程度之國家總數。
- ◆ 修正回應之比較對象為現行承諾表，非初始回應。

※資料來源：本表由作者自行整理會員回應清單並進行統計。

### 第三節 小結

由 GATS 服務業分類清單所參照的聯合國中央產品分類號 (CPC) 對郵政服務與快遞服務的定義中，大致上可知是項服務之內容為收取、運輸與遞送信件、包裹之服務。兩者間最大差別在於服務提供者性質不同：前者由國營郵政機構所提供；後者則由民營快遞業者所提供。由於快遞服務係由民營業者所提供，故其性質完全為私部門之商業服務，適用 GATS 之規範固無問題；然而，郵政服務在歷史沿革上係由政府部門或國營事業所提供，雖然 GATS 服務業分類清單將郵政服務涵蓋於通訊服務之分類下，但其究竟是否落入 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款「行使政府權力所提供之服務」，進而為 GATS 所排除適用，則尚有疑問。GATS 第 1 條第 3 項 (c) 款係以「商業基礎」及「與一或多個服務提供者競爭」，作為服務是否為「行使政府權力所提供之服務」之判斷標準。隨著各國進行郵政改革與自



由化，郵政專屬經營權之範圍逐漸縮小，故許多業務必須與民營快遞業者競爭，並且以賺取利潤等商業考量為目的，故應不適用 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之排除規定，進而為 GATS 規範所涵蓋。

其次，就適用於郵政與快遞服務業之相關 GATS 規範而言，第 1 條第 1 項所稱「適用於會員影響服務貿易之措施」應包含萬國郵政公約及其施行細則。第 2 條最惠國待遇義務，則與萬國郵盟之到達費制度有所關連，本文將於第四章第三節進行討論。第 6 條國內規章部分，應注意在推動郵政與快遞服務自由化的同時，國內相關管制必須加以兼顧，以符合國家政策目標，例如普及服務義務與反競爭行為之防範等。第 8 條與第 9 條獨占或排他性事業之相關規範，則規定傳統上具獨占性質之郵政事業，不得透過其在市場上之支配地位，違反最惠國待遇與特定承諾之義務。至於 GATS 規範之特定承諾表部分，就市場開放而言，現行承諾表或回應清單較自由化之會員，得以之作為籌碼，在服務貿易談判中取得優勢地位。就國民待遇而言，較有爭議的問題為服務貿易之補貼，惟此部分仍待 WTO 會員未來進行討論。至於關於額外承諾部分，基於郵政服務與電信服務高度之相似性，WTO 會員正尋求將電信服務參考文件之管制架構，透過額外承諾轉化到郵政與快遞服務，以促進郵政與快遞服務進一步之自由化。

最後，觀察 WTO 會員現行之承諾表，在目前 148 個會員而言，僅 10 個會員對郵政服務業進行承諾，而對快遞服務承諾之會員則有 49 個，開放程度相對上而言均屬偏低。快遞服務現行開放程度雖較郵政服務業高，但許多主要貿易國如歐盟、日本、韓國、瑞士等國均仍未開放。至於回應清單部分，對郵政與快遞服務業進行開放之會員均有所增加，上述主要貿易國亦均於回應清單中有所承諾。惟值得注意的是，在新承諾之會員中，絕大部分是歐盟成員國，包括東擴前的西歐諸國與東擴後的東歐及南歐新成員國。若對會員回應清單之承諾內容進行分析，可發現雖然大部分會員仍遵循 GATS 服務業分類清單中對郵政與快遞服務業之定義，但部分主要貿易國均未採現行分類標準與定義，而重新於承諾表中自行定義郵政與快

遞服務業，例如歐盟、日本、韓國、紐西蘭及美國等。特別是美國在其修正回應清單中，刪除其初始回應清單中關於郵政與快遞服務業之承諾，並全部重新進行分類與定義。由此可知，現行之分類標準與定義必然與現實情況有所扞格，致使會員不採用既有方式進行承諾。此一問題亦將於本文第四章第二節進行討論。