

第四章 郵政快遞服務之主要爭議問題

本章之目的，在於自 WTO 會員對郵政快遞服務之提案中，歸納出此部門重要之相關議題，並加以探討與分析，以期能提出適當的建議，作為未來進一步自由化的改革方向。因此，本章將從對各項提案內容進行簡介開始，進而整理會員所提出之焦點議題，並以之為本章中心進行論述，最後提出相關建議。

第一節 WTO 會員對於郵政快遞服務自由化之相關建議

本節將針對 WTO 會員所提出之正式文件，依分類議題、競爭議題及與萬國郵盟間之關係三項主題，分別簡介各會員之相關建議：

第一款 分類議題

一、美國 S/C/W/79 號提案²²⁸

快捷服務部門之特徵在於提供及時性的貨品運送。所謂「及時」，在大部分的情況意指次一個工作日，並且幾乎在所有的情况，均意指不超過第二個工作天。雖然此「及時」之概念並非新穎，但快捷產業之興起對於公司全球經營的方式有革命性的影響，並且給予此概念較廣泛的適用範圍。仰賴海外供給之生產者不再需要負擔高昂的存貨成本，商業人士亦無須為等待重要文件而花費額外的時間。

二、美國 S/CSS/W/26 號提案²²⁹

(一) 涵蓋範圍

快捷服務並未於獨立記載於 GATS 服務分類清單中。本產業相對上

²²⁸ WTO Doc. S/C/W/79, *Express Delivery Services* (Dec. 8, 1998).

²²⁹ WTO Doc. S/CSS/W/26, *Express Delivery Services* (Dec. 18, 2000).

較為新穎，且對於全世界之收入與就業具有相當之重要性，故應賦予其獨立之分類。本產業與 GATS 分類第二部門通訊服務下之快遞服務不同，主要包括專差服務（messenger services）：透過私人信差遞送信函與包裹。雖然就某些層面而言，通訊服務下之郵政服務包含部分「產品」同時與快捷服務相互競爭，但許多 WTO 會員將郵政服務獨立分類，因該項服務係由郵政機關所提供。多數國家所使用之聯合國暫行中央產品分類，係將郵政機關所提供之服務與其他服務區分為不同的服務類型。

在美國分類提案中，GATS 分類之通訊服務應包括下列六個項目：一、電信服務；二、郵政服務；三、快遞服務；四、快捷服務；五、視聽服務；六、其他。到目前為止，僅第 4 項並未列入「通訊服務」之範圍內。

（二）提案定義

快捷服務具相當之時間敏感性，且運用先進通訊科技於上，並以端對端（end-to-end）之方式進行整合或控制。快捷服務包括迅速收取、運輸與遞送下列服務項目：文件、印刷品、包裹及其他貨品等，並且在服務提供的過程中，得以追蹤服務項目之位置並維持控制。與快捷服務相關之其他服務包括通關服務與物流管理，但不限於此。通關服務係指在符合通關規定之情況下，運用實務與程序以避免通關過程的拖延或使貨物得以迅速放行。物流則是計畫、執行、管理與控制貨品之流通與儲存、服務、以及相關來源端至消費端資訊之過程。快捷服務可能包括一個或更多的加值要素，例如：自寄件人指定之地址收取遞送物品；保證於特定時間內送達；運用電子或其他先進科技等。

快捷服務不包含：一、空運服務附件所適用之服務；二、GATS 第 1 條第 3 項行使政府權力所提供之服務；三、海運服務。

（三）提案

本提案建議以開放性體制討論快捷服務產業的不同層面。會員應考量適用現行市場開放、國民待遇與其他 GATS 之原則，處理本部門之規範性議題，包括：透明化與管理之公平性。在符合 GATS 之規範下，政府得以

保留為達成國內政策目標而進行規範之權利。

本提案建議 WTO 會員：一、採認前述快捷服務之定義；二、以本文件所列貿易障礙清單為基礎，有系統地填寫承諾表。於填寫承諾表時，會員得考量是否於市場開放與國民待遇欄位內填入「無限制」。此外，本提案建議會員應考量採取額外承諾之方式，以對此部門進行規範。

三、 歐盟 S/CSS/W/61 號提案²³⁰

(一) 提案範圍

現行 GATS 所使用之 CPC 對於郵政與快遞服務之分類，係建立在下列之基本假設上：郵政服務係由國營郵政機構所專屬提供，而快遞服務則由民營業者所提供。就現實情況而言，部分類型之郵政服務已漸為民營業者所提供，亦即已開放自由競爭。相對地，國營郵政機構亦提供快遞與快捷服務。因此，現有之 CPC 分類已無法確實反映出商業現實，甚至是以人為的方式區隔市場。

歐盟曾於 WTO 之 Job. 4146 號文件中，針對郵政快遞服務之分類議題進行提案。此提案一方面較能反映相關服務之現行特徵；另一方面，亦能配合不同國家的分類方法與該部門之發展程度。

歐盟提案之分類如下所述：

- (1) 具通信性質之實體文件。所謂「通信性質實體文件」，最典型者為信函、明信片等，但亦含電腦列印封裝服務 (hybrid mail service) 與廣告 DM。
- (2) 包裹 (包括書籍、目錄)。
- (3) 新聞紙 (包括期刊、報紙)。
- (4) 第一類至第三類之掛號或保價郵件。
- (5) 第一類至第三類之快捷郵件服務。快捷郵件服務意指除更為迅速、可靠外，尚具有加值要素諸如：自來源端收件、個人送達予

²³⁰ *Supra* note 190.

收件人、追蹤郵件位置、可於轉運中改變目的地與收件人、收件之確認等。

(6) 無址郵件。

(7) 文件交換。

(8) 其他服務。

(二) 提案

特定承諾表

- (1) 模式一、二與三：模式一、二與三對於郵政快遞次部門具有相當之重要性，對於快捷服務而言，模式三更是特別重要。就中長期目標而言，歐盟尋求在符合普及服務義務之情況下，獲得來自其他 WTO 會員在本提案所有次部門範圍內最大程度之市場開放與國民待遇。短期目標則尋求下列領域之完全承諾：快遞快捷服務、包裹、新聞產品、無址函件遞送與文件交換；下列領域則尋求漸進式市場開放與國民待遇：書面通信文件、掛號或保價郵件。歐盟尋求其他會員提供下列資訊：因獨占事業、核照要件所造成之相關市場開放與國民待遇限制，或其他對外國服務提供者之規定。
- (2) 模式四：歐盟承諾表包括跨國企業內部人員調動及履約人士。歐盟建議在此基礎上，應進一步討論如何針對特定服務之提供而促進自然人移動。

四、 瑞士 S/CSS/W/73 號提案²³¹

(一) 新分類提案

對於郵政與快遞服務之分類標準，就最近郵政快遞服務業之結構性發展觀之，似乎某種程度上已不合時宜。可預期的是：自專屬領域開放之服務範圍將增加，雖然大部分國家愈來愈有可能允許既有之快遞服務提供者進入其他郵政服務市場，並且使民營郵政服務提供者得以發展。重新定義

²³¹ WTO Doc. S/CSS/W/73, *GATS 2000: Postal/Courier Services* (May 4, 2001).

可反映郵政快遞市場經濟發展之新分類方式，應予以支持。

郵政服務分類應予適當解決的另一層面，為郵政服務與運輸服務間之關係。就此而言，將空運服務更廣泛地納入 GATS 架構對於郵政服務之自由化是相當重要的。連接全世界之企業與顧客、運送信件與包裹等，以及針對企業客戶之物流服務，均涉及分類清單中的許多部門。相關活動的群組（cluster）可促進談判並且使承諾之價值更為透明。發展任何群組需有足夠之彈性以符合每個會員之需求，並配合新經濟結構與郵政服務之新經營方式。

（二）提案

1. 討論並協議可反映商業現實之新分類。
2. 對非專屬領域之服務，應於模式一、二、三採取完全承諾。

五、 南方共同市場暨玻利維亞 S/CSS/W/108 號提案²³²

南方共同市場之成員與玻利維亞建議將服務分類清單中通訊服務以下的 2B 次部門快遞服務，整合至 2A 次部門郵政服務中，並以郵政服務為單一標題。

六、 紐西蘭 S/CSS/W/115 號提案²³³

（一）分類

歐盟提案主張應透過列舉任何國營或民營業者所提供遞送郵政函件之服務範圍，以消弭郵政與快遞服務間之差異。南方共同市場與玻利維亞則主張將快遞服務整合至郵政服務，因為原來區分此二服務之前提要件已不適用。美國提案則主張在現行通訊服務下的五種分類外，增加快捷服務此一新分類。

紐西蘭將支持歐盟、瑞士、南方共同市場暨玻利維亞對於現行分類之

²³² WTO Doc. S/CSS/W/108, *Postal Services* (Sep. 26, 2001).

²³³ WTO Doc. S/CSS/W/115, *Negotiating Proposal for Postal/Courier Services* (Nov. 6, 2001).

修正提案，因為這些分類方式更符合此部門之營運現況，可提供 WTO 會員在市場開放之談判進行額外承諾。在現行 GATS 承諾表中，郵政快遞服務之承諾數量是較低的，這反映出在烏拉圭回合結束時，郵政服務涉及公共部門的本質。在未來應可能找出增加承諾的方法，以反映此部門正持續自由化中。如同 WTO 秘書處文件所提及的，只要郵政服務是以商業基礎提供，即應為 GATS 規範所涵蓋。

（二）顧問服務：郵政

一項未明顯為任何分類提案所涵蓋之領域為與郵政快遞服務相關之顧問服務。顧問服務為一般性議題，並且在紐西蘭另一份文件中提出，但就郵政服務業而言，應注意到對於顧問支援漸增的需求，包括郵政經營需依企業功能進行重整。此類專門知識固然可透過管理顧問服務獲得，然而有些郵政服務透過改革經驗，在此領域內已發展出特別的專門知識，並且成立顧問子公司為其他郵政機構與民營業者之客戶提供建議。紐西蘭建議透過修改現行「其他管理顧問服務」之分類，承認與郵政服務相關之顧問服務，以提供顧問服務更廣泛之定義。

（三）與其他服務業之關連

依美國與 WTO 秘書處之文件所述，快遞服務的特徵之一在於高度整合，快捷服務更是特別專業化。如同本文件與其他文件均提及的，快遞服務倚賴實體遞送工具，最明顯的是陸運與空運服務。陸運服務清楚地為 GATS 架構所涵蓋，但空運服務則因空運服務附則之故，例外地大部分範圍均非為 GATS 原則所規範。隨著空運服務的自由化，可促進郵政快遞服務之漸進式自由化來擴大商機，並且增加會員在此部門之承諾程度。相反地，持續對空運服務的限制可能減少郵政快遞服務自由化所能帶來的商機。在此紐西蘭籲請其他 WTO 會員注意其 S/CSS/W/92 之空運服務談判提案。

七、 歐盟等國 TN/S/W/30 號提案²³⁴

(一) 部門概述

觀察不同的談判提案，服務業分類清單之分類以及聯合國中央產品分類號，對於「快遞」服務之分類留下相當之不確定性，特別是此類服務如何與由郵政機構基於競爭基礎所提供之同一服務相區隔。這或許可以解釋何以僅少數會員於郵政與快遞服務部門進行承諾，而商業現實是這些服務在全世界大部分均已自由化。

另外一個造成不確定性的要素是聯合國中央產品分類對於快遞服務之敘述並無明顯提及快捷服務。快捷服務是一個快速成長的部門，今日在超過兩百個國家共有約近一百萬的員工。一項更精確的部門敘述可增進承諾表之明確性。

如果會員採取共同方式填寫承諾表，並以註解提供說明，則可大量減少現行分類所造成的不確定性。下列準則對於改善現行承諾表之數量、明確性與品質可能有所裨益。此準則之目的在於提供前述共同方式之架構（如表四-1 所示），而無須偏離現行 W/120 之分類。在表四-1 所提供之兩種選擇，允許會員暫時使用格式上不同的分類方式，會員應對於共同分類繼續尋求更詳盡的瞭解。

1. 在承諾表的第一欄，會員敘述其市場開放與國民待遇承諾適用之活動。此項敘述應精確地反映於每個會員之承諾表生效時，其國內市場之商業現實。舉例而言，會員可能希望就其已開放競爭之次部門進行承諾。這些次部門可以函件類型為基礎，例如信件、明信片、書籍、目錄、電腦封裝列印郵件、新聞紙、包裹、大型函件等；或以遞送服務類型，例如快捷、掛號與保價函件等為基礎，供承諾表之填寫。
2. 為增進透明化與法律安定性，部門敘述應包含所有必要之資訊以界定競爭活動與郵政獨占事業專屬活動之界線，例如使用下列標準：大小、重

²³⁴ WTO Doc. TN/S/W/30, *Guidelines for Scheduling Commitments Concerning Postal and Courier Services, Including Express Delivery* (Feb. 17, 2005).

量、價格、遞送速度，或綜合以上標準。此外，部門敘述應清楚且可理解，而無須查閱國內法規。

3. 為進一步改善明確性，會員得於註解中提供額外資訊，例如定義「文件交換」之用語，以涵蓋更多關於競爭活動與郵政獨占事業專屬活動界線之細節；或釐清是否對於國際服務、國內服務或兩者同時進行承諾。
4. 會員承諾表所定義之活動，以及承諾表上對於該活動之限制，均應適用於所有相互競爭之服務提供者，若享有郵政獨占權之業者在獨占範圍外提供承諾表所列明之服務，亦應適用之。可藉由使用對服務提供者性質中立之分類加以釐清，例如透過部門敘述的註解，或透過額外承諾。在任何情況，若使用暫行中央產品分類號定義部門，則必須遵守該分類之說明，以提供承諾表範圍較佳的安定性。
5. 最後，在適當之情形下，會員得釐清於郵政與快遞服務所承諾之活動彼此是否有關係，包括快遞服務以及其他類型之服務，例如運輸服務。

(二) 附件

表 四-1：歐盟 TN/S/W/30 號文件範例承諾表

提供模式：1)跨國提供服務 2)國外消費 3)商業呈現 4)自然人呈現			
部門或次部門	市場開放限制	國民待遇限制	額外承諾
2. 通訊服務			
標題選擇一： A/B 郵政/快遞服務{依據每個會員所填入之承諾表部門} (註)	1) 2) 3) 4)	1) 2) 3) 4)	例如與反競爭行為、交叉補貼、普及服務、核照、獨立監理機構等相關之承諾。
標題選擇二： A. 郵政服務 B. 快遞服務 {這是 MTN.GNS/W/120 中之分類結構，並且對照於 CPC 7511 與 CPC 7512。每個會員可決定列出 A 或 B 或兩者均列明。 若採用此結構，必須有適當之分類以提供較佳之確定性，即			

承諾表之範圍應包含所有定義服務下相互競爭之服務供給者。			
-----------------------------	--	--	--

註：說明註解 (clarifying footnote)

為進一步改善部門敘述之明確性，會員得在此提供額外資訊，例如定義「文件交換」之用語，或納入關於競爭活動與郵政獨占事業專屬活動界線之額外細節

提及「快捷服務」之會員應提供觀念上之定義，例如「美國：『快捷服務之定義為迅速之收取、運輸與遞送文件、印刷品、包裹、及/或其他貨品，並且於整個服務提供過程中，追蹤函件並維持控管。快捷服務不包括海運服務或空運服務附件所適用之服務；』」或「歐盟：『快遞服務除較迅速及可靠外，可能包括增值要素諸如自來源端收件、個人送達予收件人、追蹤郵件位置、可自轉運中改變目的地與收件人、收件之確認。』」。

在適當的情形下，會員得釐清郵政與快遞服務之活動間是否有關聯，包括快遞服務及其他類型之服務，例如運輸服務。

如果採用對於業者性質不中立之分類，則會員應於此處或額外承諾表欄位中提供清楚的說明，特定承諾表對定義活動所記載之限制應適用於所有相互競爭之服務與服務提供者，若享有郵政獨占權之業者在獨占範圍外提供承諾表所列明之服務，亦應適用之。

第二款 與萬國郵盟間之關係

一、 歐盟 S/CSS/W/61 號提案

由於目前已有萬國郵盟處理國營郵政機構間之國際郵件服務，因此有必要釐清萬國郵政公約及其施行細則與 GATS 間之關係，特別是到達費的問題。電信服務部門的經驗可作為此處相當有用之參考。例如在郵政快遞部門協議一項規範普及服務與專屬及非專屬領域的參考文件。此外，應以「君子協定」(Gentlemen's Agreement) 確保萬國郵盟規範轉化為 GATS 承諾表之過渡期間。此目的在於調和萬國郵政公約及其施行細則與 GATS 間之一致性。

二、 南方共同市場暨波利維亞 S/CSS/W/108 號提案

關於萬國郵盟與 WTO 間之關係，在所有國際郵政論壇中，對此二組織間之關係賦予優先地位是非常重要的。萬國郵盟所追求郵政服務之實質發展可透過 WTO 關於市場開放、自由競爭與賦予跨國投資者平等競爭機

會等方式達成，而 WTO 亦可自萬國郵盟對郵政事務的專業中獲益。對於推動與此二組織所共通的主題進行討論，及強化雙方之合作機制是相當重要的；換言之，應於相關會議中相互認可對方觀察員之地位。

三、 紐西蘭 S/CSS/W/115 號提案

迄今很少有證據顯示 WTO 會員在 GATS 規則與萬國郵政公約運作間，有潛在不一致之處。然而很明顯地，萬國郵盟的職責與活動，與 GATS 談判下所涵蓋的郵政與快遞服務，兩者間具有重疊之處。

應予考量之關鍵領域為到達費制度之運作，亦即郵政機構間之國際折帳制度。到達費制度係於 1969 年設立，目的在補償郵政機構內國郵件遞送之成本，而此制度最近的一次修正為 1999 年北京萬國郵盟大會時²³⁵。現行協定之適用期間自 2001 年 1 月 1 日起自 2005 年 12 月 31 日止，並區別工業化國家與開發中國家，以適用不同的給付方式。這引起該制度是否符合 GATS 第 2 條最惠國待遇的問題，即會員有義務賦予來自其他會員之服務或服務提供者不低於該會員賦予其他國家相同服務或服務供給者之待遇。

最惠國待遇適用於任何 GATS 所涵蓋之措施，包括與未承諾部門相關之措施。部分會員認為第 1 條第 3 項 (c) 款與此種情況有關，但依據秘書處之文件顯示，極少郵政服務之提供係非基於商業基礎亦非與一或多個服務提供者競爭的例子。在大部分的情況，即使不是全部，郵政機構均向顧客收取服務費用。無論如何，對於郵政獨占業者而言，似乎有 GATS 第 8 條第 1 項之適用。

到達費制度之運作所引起扭曲的證據，可在近年內興起的「境外交換局」中發現，其設立之部分目的在於從雙層制度 (two-tier system) 所提供之套利機會中獲利。境外交換局之發展已在萬國郵盟內成為爭議的來源。

²³⁵ 此為紐西蘭提案之時空背景，最近一次到達費制度之修正係於 2004 年布加勒斯特萬國郵盟大會時。

此外，到達費制度明顯授予郵政機構拒絕接受來自境外交換局郵件之權利，或對位於萬國郵盟會員境內之境外交換局，其所收取之郵件適用不同條款等，均需考量是否違反 GATS 最惠國待遇義務。歐盟提案建議會員將萬國郵政公約及其施行細則轉化至承諾表中，以確保規範之一致性，並作為此部門產生爭端解決案例時之參考。

四、 歐盟 TN/S/W/26 號提案²³⁶

會員應處理萬國郵盟與 WTO 規範間關係之問題，特別是到達費制度。到達費是普及服務業者為遞送國際郵件所收取之費用。這些費用由萬國郵盟之規則所管理，但該制度係依工業化國家與開發中國家之區別進行給付，並非基於成本考量，故是否與 GATS 最惠國待遇相一致不無疑問。萬國郵政公約與 GATS 間之關係應於談判的某些時點處理，以支持萬國郵盟持續努力建立更成本導向的到達費制度。

第三款 競爭議題

一、 瑞士 S/CSS/W/73 號提案

考量對郵政快遞服務部門之規範原則作更詳盡之擬定，以確保自由化領域內之競爭條件不受到扭曲。

二、 紐西蘭 S/CSS/W/115 號提案

GATS 第 8 條第 2 項之考量：郵政服務之經營擴張至傳統活動以外的領域，例如提供電腦列印封裝服務與電子服務等。在政策未進行排除獨占保護或其他規範改革的情況下，可能觸及會員在第 8 條第 2 項義務之議題。

三、 歐盟 TN/S/W/26 號提案

(一) 郵政快遞服務業參考文件提案

²³⁶ WTO Doc. TN/S/W/26, *supra* note 179.

範圍

下列為所有郵政與快遞服務監管架構之定義及原則。

定義

個別執照意指由監管機關授予個別服務提供者提供該項服務必要之權限。

普及服務意指於會員境內任何一處，以所有使用者可負擔之價格，永久提供特定品質之郵政服務。

1. 郵政快遞服務業反競爭行為之防範

會員應維持適當措施以防止個別或共同形成之主要業者透過運用市場地位，在相關郵政及快遞服務市場，具有實質影響參與條件之能力（關於價格與供給），進而從事或繼續反競爭行為。

2. 普及服務

會員有權定義其欲維持之普及服務義務之種類；只要此義務在透明化、非歧視性及公平競爭下監管，且未逾越會員所定義之普及服務所必要之負擔，則義務本身將不被視為反競爭行為。

3. 個別執照

僅於普及服務之範圍內，需要求有個別執照。

當要求具備執照時，下列資料應予公開：

- (1) 所有發照標準與完成執照審查通常所需之時間；以及
- (2) 個別執照的條款及條件。

申請者得要求得知執照未准之理由，且應建立會員層級之申訴程序，並透過獨立之機構負責審理。該程序應透明化與不具歧視性，並基於客觀標準。

4. 獨立之監理機構

監理機構須與所有郵政及快遞服務業者分離，且不對其負有經營責任，其決策及決策過程對所有業者須是公正的。

(二) 註釋

1. 何謂參考文件？

除 GATS 對其涵蓋之所有服務部門賦予一般承諾（general commitments）之義務外，會員得對其所選擇之部門進行「特定承諾」（specific commitments）。特定承諾記載於會員之特定承諾表中，並且區分為第 16 條市場開放、第 17 條國民待遇以及第 18 條額外承諾。

參考文件係指會員自願記載於特定服務部門額外承諾表中之文件。因此，參考文件僅於記載於會員之特定承諾表中時，始具法律上之價值。參考文件往往在特定服務部門之貿易自由化時，作為談判上相當有用之「參考」。迄今僅於電信服務有參考文件，並且為 75 個會員完全採認，5 個會員部分採認。

2. 為何郵政與快遞服務需要參考文件？

郵政快遞服務業具有下列特徵：

- (1) 管制之重要性；
- (2) 國營業者優勢地位；
- (3) 郵政業者多角化經營之趨勢（金融、電信、網際網路、快捷）。

這些特徵主要在於「傳統」業務與普及服務並存，但是可能「外溢」（spill over）至其他次部門，例如透過交叉補貼影響快捷服務部門。這些特徵賦予郵政與快遞服務部門之特殊規則正當性基礎，目的在於：

- (1) 避免因其他此部門特殊之行為，提供無效的市場開放與國民待遇承諾。
- (2) 對於承諾表內所使用條款之範圍有共同觀點，以釐清承諾表或會員欲保留對於市場開放與國民待遇之可能限制。

3. 參考文件之可能內容

- (1) 範圍：本參考文件草案適用於整體郵政與快遞服務部門，並且包括快捷服務。
- (2) 定義：電信參考文件中所定義之「使用者」、「基本設備」等條款，並不使用於本提案中，因為其在郵政快遞業並非扮演相同的角色。

本提案包括個別執照與普及服務之定義，這些定義並不存在於電信參考文件中，但對於本文而言納入普及服務與核照程序是必要的。

- (3) 反競爭行為之防範：本段之目的在於防範主要服務提供者濫用其市場力量。本段之靈感來自於電信參考文件。然而，電信參考文件之後續說明反競爭行為凡例的段落，則未被納入郵政與快遞業特定之反競爭行為的深入分析中。
- (4) 普及服務：普及服務對於大部分會員而言是郵政服務業的關鍵要素。歐盟相信此原則應於額外承諾中明顯提及。這段文字確認賦予普及義務之可能性，唯仍須遵守某些基本原則，例如透明化、非歧視性與中立的管理。此段文字之靈感完全來自於電信參考文件。
- (5) 核照標準：本段之目的在於業者在核照程序最低限度的保障。本段納入電信參考文件之文字，並且增加申訴程序。
- (6) 獨立之監理機構：本段揭示獨立監理機構之原則。電信參考文件之規定受到廣泛地引用。

四、 歐盟等國 TN/S/W/30 號提案

許多會員認為額外承諾表是必要的，例如處理反競爭行為、普及服務、交叉補貼議題、核照、獨立之監理機構等。若能以電信參考文件為例，為談判目的而使用承諾之標準組合，則均應填入承諾表之額外承諾欄中。

關於 WTO 會員針對郵政快遞服務業之相關提案，茲整理如表四-2 所示：

表 四-2：WTO 會員郵政快遞服務業提案列表

提案國	文號	日期	提案重點
美國	S/C/W/79	1998 年 12 月 8 日	強調快捷服務產業的角色及重要性
美國	S/CSS/W/26	2000 年 12 月 18 日	1.提出快捷服務之定義 2.列出相關貿易障礙
歐盟	S/CSS/W/61	2001 年 3 月 23 日	1.郵政快遞服務之分類

			2.GATS 與萬國郵盟規範之關係 3.到達費制度
瑞士	S/CSS/W/73	2001 年 5 月 4 日	1.郵政快遞服務之分類 2.競爭規範議題
南方共同市場 暨玻利維亞	S/CSS/W/108	2001 年 9 月 26 日	1.郵政快遞服務之分類 2.競爭規範議題 3.GATS 與萬國郵盟規範之關係
紐西蘭	S/CSS/W/115	2001 年 11 月 6 日	1.郵政快遞服務之分類 2.郵政服務業之相關服務 3.GATS 與萬國郵盟規範之關係 4.到達費制度
歐盟	TN/S/W/26	2005 年 1 月 17 日	1.郵政快遞服務業參考文件草案 2.GATS 與萬國郵盟規範之關係 3.到達費制度
歐盟、香港、 日本、紐西蘭、 瑞士、美國	TN/S/W/30	2005 年 2 月 17 日	郵政快遞服務之分類

綜觀前述各會員之提案，可歸納出郵政與快遞服務業有下列三項重點議題：一、分類議題；二、GATS 與萬國郵盟規範之關係，特別是到達費議題；三、競爭規範議題。首先，就分類議題而言，涉及 GATS 服務業分類清單對於郵政與快遞服務之分類與定義，是否能確實反映商業現況？如果無法反映商業現況，則是否應重新定義以配合商業現實？其次，關於到達費議題，萬國郵盟到達費制度是否與 GATS 規範具有潛在衝突之可能？如果確實如此，則 WTO 與萬國郵盟間該如何調和此項衝突？最後，則是競爭議題，雖然歐盟擬邀各會員於額外承諾欄中納入郵政快遞業服務參考文件，以確保自由化之利益不因無效的國內管制而受有損害，但參考文件中所揭示之普及服務義務、反競爭行為之防護與獨立之監理機構等，均僅

為國內之監管原則與架構，實際上仍尚待各會員之內國法進行補充與執行。鑑於篇幅有限，本文擬僅就分類議題與到達費議題進行探討，而不對參考文件中所列舉之相關競爭議題多加著墨。

第二節 GATS 架構下郵政快遞服務之分類議題

由本章第一節 WTO 各會員之提案中，可發現幾乎所有提案均涉及郵政與快遞服務業之分類議題，顯見現行 W/120 號文件及其交互參照的 CPC 分類，無法滿足會員進行服務貿易談判之需求。實務上，適當的分類與定義即為促使談判得以順利進行的先決要件之一。明確而清楚的定義對於貿易談判有下列幾項助益：一、使各國之權責機關與談判代表清楚地了解本國所提出之承諾範圍，以及其他國家是否按本國之要求提出承諾。二、提供承諾表之法律安定性。三、釐清部門與部門間之關係。四、便於統計資料之收集與整理。因此，本文以下嘗試就郵政與快遞服務之分類議題進行探討，以期能找尋出適當的分類標準，以促進未來郵政與快遞服務進一步的談判。

值得注意的是，本節所使用之「郵政服務」、「快遞服務」與「快捷服務」等用語，與前述各章之用語未必具有相同意涵。特別是本節第四款與第五款所提出郵政服務、快遞服務與快捷服務之新分類標準，已賦予此三項服務不同的內涵，故不可與前述各章對郵政服務、快遞服務與快捷服務之描述加以混淆，合先敘明。

第一款 GATS 服務業分類清單與 CPC 之發展歷程

一、GATS 服務業分類清單之發展歷程

在 GATT 成立的 1947 年代，服務貿易並未受到完整的規範，僅有少數的條文涉及服務貿易，原因在於當時的國際貿易主要以貨品貿易為大宗，服務貿易並不盛行；加以服務貿易之交易客體為無形之服務，與傳統國際貿易理論上有形的貨品有別，因此服務貿易在 GATT 規範中並未受到重視。惟 1970、1980 年代以降，服務貿易在全球貿易的重要性有遽增之

勢，許多先進國家的服務業產值可佔整個國家生產量六成以上，並且不斷迅速成長中。加上新科技的進步，為傳統國際貿易帶來新的局面，許多服務貿易拜新通訊科技之賜，得以之為媒介，進行遠距離的跨境提供。種種趨勢顯示服務貿易的自由化議題將一躍成為國際談判桌上的主角。烏拉圭回合時期，對於服務貿易有比較利益之已開發國家極力希望能將服務貿易納入談判主題。在 1986 年的「東岬部長宣言」(Punta del Este Declaration)，各國始同意展開服務貿易談判²³⁷。

為因應談判之需要，1998 年 11 月烏拉圭回合其中審查會議後，烏拉圭回合服務貿易談判小組開始整理、研究服務貿易部門分類標準。1998 年「蒙特婁部長會議宣言」則指示秘書處需於 1989 年 2 月前完成部門參考清單 (reference list of sectors)，並指出在編纂部門參考時，得以既存及發展中的國際部門分類標準為基礎。經秘書處與會員協商後，認為偏重產品面為基礎的聯合國暫行中央產品分類 (CPC Prov.) 相較於其他分類標準，最能符合談判之需要，因此決定以之為 GATS 談判之部門分類基礎。1991 年 7 月秘書處所公布之 MTN.GNS/W/120 號文件，即今日 GATS 所適用的服務業分類清單²³⁸。

二、CPC 之發展歷程

面對服務貿易在全球貿易舞台的崛起，原有國際上之分類標準已不敷使用，因此聯合國統計處 (UN Statistical Office, UNSO) 召集各國統計部門官員組成 Voorburg 小組，賦予其發展服務貿易中央產品部門分類之任務。以 Voorburg 小組的研究與意見為基礎的 CPC 草稿在 1989 年 2 月獲聯合國統計委員會通過，同時該委員會建議應以「暫行標準」(provisional) 的形式發表。1991 年聯合國統計委員會正式發表，全名為「聯合國暫行中

²³⁷ 洪佳琳，《由安地瓜控告美國禁止線上博奕案—探討服務貿易之部門分類標準》，27 頁。國立政治大學國際貿易研究所碩士論文，民國 93 年 7 月。

²³⁸ 同上註，27-29 頁。

央產品分類」，並鼓勵聯合國會員國使用該分類²³⁹。

CPC 問世之時，烏拉圭回合談判亦正如火如荼進行中，服務貿易部分亟需國際性分類標準進行相關談判，而 CPC 中關於服務貿易部分係當時唯一的國際性綜合服務分類標準，因此秘書處以此為基礎編制服務業分類清單，以因應談判之需求。從談判的角度而言，CPC 具有獨特之優勢：CPC 在各分類項目以「解釋性註釋」(explanatory note) 闡明各種服務業其產出或服務商品所涵蓋之範圍，而填寫承諾表時需精確地描述，故「解釋性註釋」在此即發揮重要的功能。「解釋性註釋」之優點即在於對服務提供充分詳細的描述，因此非常適於服務貿易談判²⁴⁰。

第二款 現行郵政快遞服務分類之潛在缺失

一、現行分類

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²⁴¹，已如前述。其中，郵政服務之 CPC 分類號為 7511，快遞服務則為 7512。更進一步觀察，郵政服務可細分為四類²⁴²：一、「與信函相關之郵政服務」(75111)²⁴³；二、「與包裹相關之郵政服務」(75112)²⁴⁴；三、「郵局櫃臺服務」(75113)²⁴⁵；四、「其他郵政

²³⁹ 同上註，31-32 頁。

²⁴⁰ 同上註，32 頁。

²⁴¹ WTO Doc. MTN.GNS/W/120, *supra* note 97, at 3.

²⁴² *Supra* note 98, available at <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=7511> (last visited Jul. 14, 2005).

²⁴³ Postal services related to letters: Services consisting of pick-up, transport and delivery services of letters, newspapers, journals, periodicals, brochures, leaflets and similar printed matters, whether for domestic or foreign destinations, as rendered by the national postal administration.

²⁴⁴ Postal services related to parcels: Services consisting of pick-up, transport and delivery services of parcels and packages, whether for domestic or foreign destinations, as rendered by the national postal administration.

²⁴⁵ Post office counter services: Services rendered at post office counters, e.g. sales of postage stamps, handling of certified or registered letters and packets, and other post office counter services.

服務」(75119)²⁴⁶。快遞服務則可細分為兩類²⁴⁷：一、「多型態快遞服務」(75121)²⁴⁸與「其他快遞服務」(75129)²⁴⁹。值得注意的是，航空郵件服務 (mail transportation by air) (CPC 73210) 在 CPC 架構下，係歸類於空中貨運服務 (freight transportation by air) (CPC 732)，而非郵政與快遞服務 (CPC 751)。比較郵政服務與快遞服務之定義，兩者之分類標準大致上視該服務是否由國營郵政機構或由民營快遞公司所提供。

二、潛在缺失

(一) 以服務提供者作為分類標準

由前述可知，現行郵政與快遞服務之分類標準，在於服務提供者本身性質係國營或民營，而此點即為其最大的缺失，理由如下所述：

1. 無法反映商業現實

如同歐盟與其他各會員國之提案所言，現行 W/120 號文件對於郵政與快遞服務之分類標準已無法真實反映市場現況。回顧過去 CPC 之制定歷史，其在 1989 年獲聯合國統計委員會通過，並於 1991 年由該委員會正式發表。在此同時，世界各國的郵政改革則正開始如火如荼地展開，而 1997 年 12 月通過的歐盟 97/67/EC 號指令，更是進一步加速歐盟內部郵政市場的改革與自由化。因此，CPC 以服務提供者之性質作為郵政與快遞服務之分類標準，或許有其時空背景。然而，隨著世易時移，傳統郵政經營項目開放予民營業者經營者所在多有；而郵政服務業者在郵政

²⁴⁶ Other postal services: Mailbox rental services, "poste restante" services, and public postal services not elsewhere classified.

²⁴⁷ *Supra* note 98, available at <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=7512> (last visited Jul. 14, 2005).

²⁴⁸ Multi-modal courier services: Services consisting of pick-up, transport and delivery services, whether for domestic or foreign destinations of letters, parcels and packages, rendered by courier and using one or more modes of transport, other than by the national postal administration. These services can be provided by using either self-owned or public transport media.

²⁴⁹ Other courier services: Other courier services for goods, not elsewhere classified, e.g./trucking or transfer services without storage, for freight.

改革後需自負盈虧，不再由國家所提供支持，故開始發展並兼營民營快遞業者所提供之服務，例如快捷郵件服務等。第二章所述 DHL 與 TNT 分別隸屬於德國郵局與荷蘭皇家郵局即為最明顯之例子；我國中華郵政公司開始嘗試提供「戶對戶」服務亦為一例²⁵⁰。

在此國營郵政機構與民營業者相互跨足對方經營領域之情況下，堅守郵政與快遞服務之分界係立基於服務提供者之性質，不免令人質疑其妥適性。以快捷郵件服務為例，依現行 CPC 7512 之定義，若由民營業者經營則應落入 B 次部門「快遞服務」；若由國營郵政機構所經營，即屬於 A 次部門「郵政服務」。換言之，完全相同內涵之服務卻因提供者不同而分別隸屬於不同服務，其合理性似值得商榷²⁵¹。甚者，若認為快捷服務由國營郵政機構所提供，進而主張有 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之適用，則不僅邏輯上將產生矛盾，更有違世界許多國家之市場現況。

此外，萬國郵盟曾於 2002 年 10 月 23 日舉辦一場研討會，其名稱為「分類爭議：為 WTO 談判定義郵政、快遞與快捷服務」(The Classification Debate: Defining Postal, Courier, and Express Services for World Trade Organization Negotiations)。在研討會中，歐盟代表重申其 S/CSS/W/61 號文件之立場，主張為反映市場現況，應消弭郵政與快遞服務之界線，故歐盟提出合併郵政與快遞服務之新分類方式，以促進此部門未來之服務貿易談判²⁵²。然而，會議中加拿大代表則指出，若採取新分類將有損於現行承諾表之法律安定性，並且不必要地轉移開發中國家處理更重要議題的時間與資源²⁵³。由於對服務貿易類型進行適當之分

²⁵⁰ 中華郵政全球資網，網址：

http://www.post.gov.tw/post/internet/a_mail/index.jsp?ID=1112149637637 (最後瀏覽日期：民國 94 年 7 月 27 日)。

²⁵¹ Ralph Carter et al., *A License to Mail-Balancing the USO and Competitive Services Globally, in* COMPETITIVE TRANSFORMATION OF THE POSTAL AND DELIVERY SECTOR 223, 225 (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers Group, 2004).

²⁵² UPU Doc. CA EP REL OMC 2003-Doc 2, at 2 (Oct. 21, 2003).

²⁵³ *Id.* at 1.

類，目的即在於使會員國進行服務貿易談判時，得以精確地評估、比較，以對其他會員能以一致之方式提出要求或加以回應²⁵⁴。因此，分類是否能反映商業現況，對於服務貿易談判能否順利進行，具有關鍵性之影響。

W/120 文件之法律上效力為何，並非本文所欲深入探討的主題²⁵⁵，然而不得不言者，W/120 文件不應為規範而規範，其存在之目的本身，即在於反映商業現實，以作為 WTO 會員進行服務貿易談判時之衡量基準。若 W/120 文件對郵政快遞服務業之定義無法充分反映郵政與快遞服務貿易之現況，反而有損於法律安定性，並且造成各會員間解釋與定義上的不一致。觀察 WTO 會員對郵政與快遞服務業所提出的初始回應清單與修正回應清單，不難發現各國在部門敘述部分相當不一致，歐盟、日本、韓國、紐西蘭與美國均有相當冗長之定義²⁵⁶。雖然回應清單上定義的冗長，一部份是為了精確反映會員國內之相關郵政法規，但可預見其將對其他會員之理解產生困擾，進而增加談判之困難度。準此，對郵政與快遞服務重新分類，建立適當的分類標準，並在會員間獲得共識，允為未來進一步談判的首要工作。

2. 體系解釋上之矛盾

依 CPC 7511 之定義，郵政服務之提供者限於「國家郵政機構」；換言之，若對此定義進行文義解釋，則應意指「郵政服務市場」本身係由「國家郵政機構」所獨占經營，無民營業者之經營空間。若無民營業者經營空間，則無論是國外或國內之民營業者，均不可能進入所謂的「郵政服務市場」。在此情況下，目前共有 10 國對郵政服務業有所承諾，其背後的理由與邏輯即相當耐人尋味。申言之，該會員雖開放郵政服務

²⁵⁴ WTO Doc. S/CSC/W/2, *Developing in International Services Classification Systems and Implications for Negotiations under the General Agreement on Trade in Services*, para. 2 (Sep. 13, 1996).

²⁵⁵ 相關討論可參見前註 237，洪佳琳，〈由安地瓜控告美國禁止線上博奕案—探討服務貿易之部門分類標準〉。

²⁵⁶ 特別是歐盟與美國之回應清單，請參閱 TN/S/O/EEC 與 TN/S/O/USA 兩份文件。

業，但得主張依 CPC 7511 之定義，該產業係由應國家郵政機構所獨占經營。因此，即便是該部門市場開放與國民待遇欄全無限制，現實上外國服務提供者亦無法至該國境內提供郵政服務，造成該部門之開放有名無實，違反承諾表存在之目的。此外，是否即是因此體系解釋上的矛盾，致使 WTO 會員對於郵政服務業之承諾處於極低的情況？雖無法切確由當年之談判資料尋得蛛絲馬跡，但本文認為可能性極高。

3. 與其他部門相比較

W/120 分類下之部門與次部門，不乏傳統上由國家獨占業者所經營，或公民營業者同時並存的情況。前者例如電信服務，後者例如教育服務、衛生與社會服務。觀察此三大部門及其次部門之分類標準與定義，均以服務性質與內容作為區分標準，而不以服務提供者之性質作為分類標準。

以電信服務為例，基本上可分為兩大類型：基本電信服務（basic telecommunication services）與加值電信服務（value-added telecommunication service）。前者包括「所有國營或民營涉及客戶與提供者間資訊端對端（end-to-end）傳輸之電信服務」，後者則為服務提供者透過加強客戶資訊的形式或內容，或為其提供儲存或檢索服務，以增加價值之電信服務²⁵⁷。前者通常為即時傳輸客戶資訊之電信服務，例如語音電話服務、傳真服務等；後者則為非即時服務或需轉換客戶資訊格式或內容之服務，例如電子資料交換服務、電子郵件服務與語音信箱服務等²⁵⁸。由此可知，電信服務之分類係依照提服務提供方式或技術內容進行分類，而不問服務提供者是否為國營或民營。其次，就教育服務而言，依 W/120 之分類架構，可分為初等教育服務、中等教育服務、高等教育服務、成人教育服務，以及其他教育服務等。交互參照至 CPC 之解釋性

²⁵⁷ WTO Website, *Coverage of Basic Telecommunications and Value-Added Services*, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_coverage_e.htm (Jul. 30, 2005).

²⁵⁸ WTO Doc. S/C/W/74, *Telecommunication Services*, para. 7 (Dec. 8, 1998).

註解，可知其係以教育性質及服務對象作為分類標準。至於衛生與社會服務，大致上亦是以服務性質作為區分標準。

綜上所述，在 CPC 架構下之其他服務，縱使部分服務過去係由政府所獨占經營，或者是政府機構與民營業者同時兼營，均多以服務性質或內容作為分類標準，而不問服務提供者之性質為國營或民營。加以今日郵政事業日漸走向自由化與民營化的趨勢²⁵⁹，更不斷弱化 CPC 對於郵政與快遞服務分類標準之合理性。

4. 普及服務問題

雖然 CPC 對於郵政與快遞服務之分類標準，表面上係依國家郵政機構與民營業者作區別，實際上可能含有普及服務義務的考量。換言之，郵政服務業者需負擔普及服務義務，故應由國家所提供，以確保消費大眾能合理享受普及郵政服務；相對上，民營快遞業者因無須負擔普及服務義務，故其經營並無公共性之考量。

然而，從電信服務自由化之經驗，即可發現普及服務之提供與服務提供者是否為國營或民營不具有必然之關係。以我國電信服務為例，電信法第 20 條第 1 項規定僅第一類電信事業需負擔普及服務義務；換言之，普及服務之負擔係以經營業務項目作為區分標準，不問該事業之經營者是否為國營或民營業者。因此，若以普及郵政服務需由國家提供，作為區分郵政與快遞服務之分類標準，未必盡然合理。此外，部分國家將普及服務義務與郵政專營權相結合，理由僅在於提供郵政獨占業者財務上之安全²⁶⁰，益加凸顯普及服務義務不應與是否需由國家所經營混為一談，並作為分類標準。

²⁵⁹ 例如日本於 2005 年 7 月 5 日通過郵政事業民營化法案，現有日本郵政公社將於 2007 年 4 月前解散，其業務將切割為四大事業體，進而在 2017 年 3 月前全面民營化。參見自由時報電子新聞網，《日郵政民營化法案 眾院通過》，民國 94 年 7 月 6 日，網址：

<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jul/6/today-int2.htm>（最後瀏覽日期：94 年 7 月 30 日）。

²⁶⁰ UPU Doc. CA GC 2003.2-Doc 3b, *supra* note 60, at 4.

（二）未充分考量快捷服務

綜合前述 WTO 會員之提案，不難發現部分會員均提及現行 CPC 對於郵政或快遞服務之定義，均無法精確描述快捷服務之增值因素，例如「戶對戶」服務、隨時追蹤貨件位置與狀況等，甚至提倡應為快捷服務建立獨立之分類，以別於郵政服務與快遞服務。的確，若詳細比對郵政服務 CPC 75111 與 75112，以及快遞服務 CPC 75121，可發現其內容主要均為「收取、運輸與遞送信件與包裹」，差別僅在於後者係採用「多型態運輸方式」，並且「使用自有或大眾運輸工具」。就後兩者對於快遞服務額外之敘述，實際上與郵政服務並無明顯不同：就「多型態運輸方式」而言，各國郵局進行國際郵件交換時，多半也是採取「陸空聯運」之「多型態運輸方式」；次就「使用自有或大眾運輸工具」而言，則更是遞送事業正常運作方式，並無任何較郵政服務特別之處。職是之故，若以 CPC 75121 作為「快捷服務」之定義，似乎稍嫌簡略，無法正確反映今日快捷服務「戶對戶」服務、追蹤服務等增值要素。

第三款 其他國際分類標準與會員相關分類提案之檢討

一、其他國際分類標準

（一）CPC 1.0 版與 1.1 版

CPC 分類法最新版本為 2002 年的 1.1 版，惟 GATS 之 W/120 號文件所交互參照者仍為暫行版本，並未同步更新。至於 CPC 1.0 版與 1.1 版是否有進行定義上之調整，則如下所述：首先，就 CPC 1.0 版²⁶¹而言，郵政與快遞服務之分類號分別從暫行版的 7511 與 7512，改為 6811 與 6812，其中郵政服務 6811 以下仍分成四個細項，而快遞服務以下則僅存一個細項，原本 75129「其他快遞服務」則已刪除。雖然 CPC 1.0 版對於郵政與快遞服務之分類號進行調整，但其解釋性註解之敘述大致上沿用暫行版之定

²⁶¹ *Supra* note 98, available at <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=3> (last visited Aug. 1, 2005).

義，亦即以服務提供者之性質作為服務分類標準。至於 CPC 1.1 版之分類號則沿用 CPC 1.0 版，其內容敘述部分雖作些許調整，但主要仍以服務提供者之性質作為服務分類標準。綜上所述，CPC 1.0 版與 1.1 版均仍以服務提供者是否為國家郵政機構或民營快遞業者作為分類標準，故本節第二款所提出之缺失依然存在。

（二）國際經濟活動標準產業分類 3.1 版

國際經濟活動標準產業分類（International Standard Industrial Classification of all Economic Activities, ISCI）最新版本為 2002 年所修正之 3.1 版²⁶²。其郵政與快遞服務之分類號分別為 6411 與 6412，且以下均無再行細分。由於 ISCI 6411 之標題為「國家郵政活動」，ISCI 6412 之標題則為「非國家郵政活動之快遞活動」，因此本分類法仍以服務提供者之性質作為服務分類標準，其缺失已如本節第二款所述。

（三）IMF 國際收支手冊第五版

IMF 國際收支手冊第五版（Balance of Payments Manual 5th edition, BPM5）並不將郵政與快遞服務區分為兩種類型，而僅合併敘述「郵政與快遞服務包含收取、運輸與遞送信件、新聞紙、期刊、手冊及其他印刷品，並由國家郵政機構與其他業者所提供」²⁶³。其分類方法未將郵政與快遞服務作明顯之區隔，故是否以服務提供者之性質作為分類標準，文義上尚有模糊空間。惟其敘述依然未反映「快捷服務」加值要素之經營特性。

（四）延展國際收支服務分類

延展國際收支服務分類（Extended Balance of Payments Services Classification, EBOPS）係由聯合國、歐盟執委會、IMF、經濟合作暨發展

²⁶² *Id.* available at <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17> (last visited Aug. 1, 2005).

²⁶³ International Monetary Fund, *Balance of Payments: Structure and Classification*, in BALANCE OF PAYMENTS MANUAL, para. 253 (International Monetary Fund, 5th ed. 1993).

組織、聯合國貿易暨發展會議及 WTO 等六大國際組織，在 2002 年「國際服務貿易統計手冊」(Manual on Statistics of International Trade in Services)中所提出的分類方式。

該分類法並不將郵政與快遞服務區獨立分為兩種服務類型，而僅敘述「郵政與快遞服務包含收取、運輸與遞送信件、新聞紙、期刊、手冊、其他印刷品、小包與包裹」，並且說明「郵政服務通常由國家郵政機構所提供，但非其所專屬提供」²⁶⁴。至於快遞服務部分，其補充說明：「快遞服務集中於提供快捷與戶對戶遞送。快遞業者可能使用自有、私人共有或公共運輸工具以提供此服務。以快捷服務為例，可能包含經要求之收取 (on-demand pick-up) 與特定時間遞送 (time-definite delivery)」²⁶⁵。

基本上，EBOPS 之定義已相當精確，不僅未以服務提供者之性質作為服務分類標準，同時亦點出快捷服務之「戶對戶」服務等加值要素。然而，美中不足的是，針對郵政、快遞與快捷服務並無明確之區分標準。

二、相關分類提案

(一) 美國提案

美國對快捷服務之分類提案為 S/C/W/79 號與 S/CSS/W/26 號兩份文件，其中後者更反映在其初始回應清單中。美國提案之詳細內容，已如本章第一節所述，在此茲不詳述。其分類方法係主張在通訊服務下增加「快捷服務」此一獨立分類，與郵政服務、快遞服務並列。美國貿易代表署 Bernard Ascher 氏即曾在萬國郵盟所舉辦的研討會中表示，美國之所以採取此種單一分類提案之方法，與歐盟之整體分類提案之方法不同，理由在於：一、快捷服務使用相當多先進科技，非 CPC 快遞服務所能涵蓋；二、CPC 對郵政與快遞服務係以服務提供者為分類標準，無法反映國家郵政機構亦得提供快捷服務之事實；三、提供單一談判場合，即所有與快捷服務

²⁶⁴ UN Doc. ST/ESA/STAT/SER.M/86, *Manual on Statistics of International Trade in Services*, paras. 3.88-3.89 (2002).

²⁶⁵ *Id.* at para. 3.90.

相關之部門將一同進行談判與承諾，而無須針對承諾表之其他個別領域展開談判並分別予以承諾，例如運輸、通訊與商業服務等²⁶⁶。

此種分類方式之優點在於使 WTO 會員得以針對單一次部門進行貿易談判，而無庸對現行承諾表進行任何變更，在執行方式上較為簡便，談判阻力亦較低；缺點則是無法全面性解決郵政與快遞服務定義上之缺失問題。值得注意的是，美國於修正回應清單中，完全刪除其初始回應清單之承諾事項，改採歐盟郵政快遞服務單一分類法，並以快捷服務作為其底下之次分類。

（二）歐盟提案

歐盟對郵政與快遞服務之分類提案為 S/CSS/W/61 號與 TN/S/W/30 號兩份文件，其中前者反映在其初始回應清單中。歐盟提案之詳細內容，業已於本章第一節所介紹，在此茲不詳述。其分類方法係主張將郵政與快遞服務合併為單一分類，並以遞送項目與遞送方式作為其細項，其中亦包括快捷服務。此種分類方式在萬國郵盟 WTO 議題計畫小組於 2005 年 1 月所舉辦的會議中，受到南方共同市場、日本、瑞士與紐西蘭等國之支持²⁶⁷。日本、瑞士與紐西蘭更將此郵政快遞服務單一分類方式納入其初始或修正回應清單中。美國於該場會議中，雖僅表示對於部門之敘述必須相當精確，以反映各為之市場現況²⁶⁸，但隨後於其修正回應清單中亦採取此一分類方法。

歐盟之郵政快遞服務單一分類法，固然可反映國營郵政機構與民營業者間交互兼營之商業現況，並促進彼此競爭之優點，然而此種分類方式有

²⁶⁶ Bernard Ascher, *Classification of Express Delivery Services*, Presentation Prepared for “The Classification Debate”, at 3 (Oct. 23, 2002), available at http://www.upu.int/wto_issues/seminar_bernard_ascher_en.pdf (last visited Aug. 1, 2005).

²⁶⁷ UPU Doc., *Study of the Various Proposals Concerning the Classification of Postal Services and Courier Services Submitted to the World Trade Organization (WTO)*, paras. 33-34 (May 4, 2005).

²⁶⁸ *Id.* at para. 32.

下列兩項缺點：

1. 貿易談判上困難度較高：雖然郵政、快遞與快捷服務本質上均為遞送服務，但郵政服務傳統上有普及服務等公共性之考量，與純商業遞送服務在性質上仍略有差異²⁶⁹。因此，是否開放郵政服務業，為各會員均感到相當敏感的議題，容易降低會員談判意願，談判上阻力較大²⁷⁰。再者，各國政府大多賦予郵政服務業者一定之優惠，例如補貼、免稅等，而其他遞送服務業者則未必享有。在此情況，若將郵政與快遞服務合併後，如未於國民待遇欄位內記載任何限制，則政府對於郵政業者之優惠必須同時授與快遞與快捷服務業者，否則即違反國民待遇原則，勢必對原本已承諾快遞服務業但未承諾郵政服務之會員造成衝擊。綜合以上理由，欲以此郵政快遞單一分類法推行至 WTO 之所有會員，則在進行郵政服務貿易談判時，即可能陷入僵局。
2. 對快遞與快捷服務易產生不利影響：誠如前述所言，郵政服務普遍有公共性之考量，因此其國內對於郵政服務與其他遞送服務之管制程度自然有所差異。前者為確保普及服務之提供，多半設有核照要件、補償基金等規範，管制密度與強度均高於後者。因此，快捷服務業者如歐洲快捷協會²⁷¹即認為若將郵政與快遞服務合併為同一分類，則相關郵政規範即可能隨之擴張適用至快遞與快捷服務，並且造成其業務經營上不必要之限制，例如需負擔普及服務補償基金或適用較嚴格的核照標準²⁷²，而國際快捷業者聯盟（International Express Carriers Conference, IECC）亦有相同的憂慮²⁷³。

²⁶⁹ 見本節第四款所述。

²⁷⁰ Ralph Carter et al., *supra* note 251, at 226.

²⁷¹ 歐洲快捷協會（European Express Association, EEA）為代表歐洲地區快捷產業之組織，其成員包含 DHL、FedEx、TNT、UPS 以及其他空運快捷服務業者。

²⁷² *Id.* at 230.

²⁷³ UPU Doc. CA 2000-Doc 15. Annex 2, at 3 (May 9, 2000).

（三）萬國郵盟立場

關於郵政與快遞服務之分類議題，萬國郵盟本身並無任何實質提案，僅表達下列三項立場²⁷⁴：

1. 透明化與公平待遇：提交至 WTO 的各項郵政快遞服務新分類提案，反映出今日 WTO 會員對郵政快遞服務之市場現況抱持著不同的觀點。最重要的是，WTO 會員提出具實質意義的回應清單，能對整體郵政快遞服務有所助益，包括服務提供者與消費者在內，並且應謹慎地調整回應清單之結構，以確保社會經濟之基礎設施受到保護，特別是開發中國家與低度開發國家。
2. 普及郵政服務之防護：WTO 的任何決定不應以犧牲普及郵政服務之提供作為代價。對於每個萬國郵盟會員國而言，最重要的是明確定義普及郵政服務之範圍，並且考量下列情況：各國之社會經濟情勢；政府依據萬國郵政公約所規範的義務，確保必要之基本與附加國際郵政服務之提供；確保普及服務義務，以保障國民基本之通訊權利。
3. 國際組織間之水平合作：萬國郵盟與 WTO 會員間應尋求此二國際組織間規範之一致性。處理 WTO 議題之策略應在貿易代表與郵政事務適格機構之合作下進行發展。

（四）歐洲快捷協會提案

歐洲快捷協會之提案基本上接近美國在 S/CSS/W/26 號文件之立場，主張快捷服務有別於郵政服務，故其反對歐盟提案之分類方式。歐洲快捷協會之分類僅區分為郵政服務與快捷服務兩種類型，內容如下所述²⁷⁵：

1. 郵政服務：除快捷服務外，與遞送郵政函件相關之服務，不論目的地為本國或外國：

(1) 具通信性質之實體文件，包括電腦列印封裝服務與廣告 DM。

²⁷⁴ *Supra* note 267, at para. 53.

²⁷⁵ Ralph Carter et al., *supra* note 251, at 228.

- (2) 包裹。
- (3) 新聞產品。
- (4) 第 1 項至第 3 項之掛號或保價郵件。
- (5) 無址函件。
- (6) 文件交換。
- (7) 其他未指明之服務。

2. 快捷服務：快捷服務包括迅速收取、運輸與遞送下列服務項目：文件、印刷品、包裹及其他貨品等，並且在服務提供的過程中，得以追蹤服務項目之位置並維持控制。

歐洲快捷協會之提案已相當接近市場現況，同時亦反映出快捷服務之加值要素，故頗具參考價值。

第四款 郵政快遞服務之本質探討

從最廣義的角度來看，遞送服務意指託運人將運送物品交予運送人，並由運送人透過任何交通工具送達至目的地或收件人手上。在此定義下的遞送事業，不僅包括郵政服務、快遞服務及快捷服務等通訊服務，甚至涵蓋陸海空之運輸服務與物流服務等。由於運輸服務與物流服務不在本文之討論範圍，已如本文第一章第二節第一款所述。因此，郵政服務、快遞服務及快捷服務等通訊服務彼此間之關係為何？方為本款所欲討論的中心主題。本文擬從下列三個面向加以分析²⁷⁶：

一、遞送主體

傳統上，「郵政服務」通常由國家郵政機構所提供，並且透過獨占經營權的賦予，與普及郵政服務義務相結合。此概念係以「遞送主體」作為規範基礎，因此僅「國家郵政機構」所提供之服務始稱為「郵政服務」，其他民營業者縱使提供相同種類的服務、遞送相同的貨件，亦不稱為「郵

²⁷⁶ See le Comité Européen de Régulation Postale (CERP), *A Discussion Paper on "Postal Service" Definitions*, Report from the CERP WG RI Project Team "Definitions", at 6-7 (Apr. 2002).

政服務」，而稱為「快遞服務」或「快捷服務」，差別僅在於民營業者無須負擔普及服務義務。CPC 之定義大致上即遵循此種分類標準。

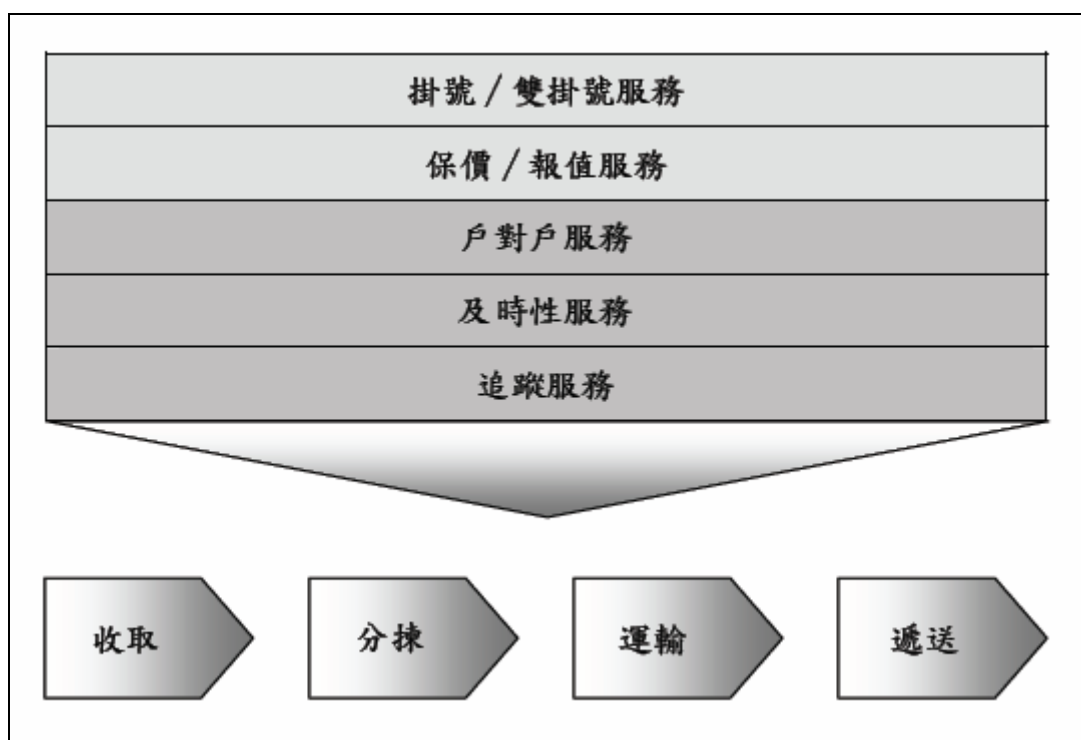
二、遞送客體

隨著郵政市場的改革與開放，前述「郵政服務＝國家郵政機構所提供之服務＝普及郵政服務」之概念已不再成立。誠如本節第二款所言，國家郵政機構與民營業者交互經營對方之業務，是故以服務提供者之主體性質區分「郵政服務」與「快遞服務」及「快捷服務」，似乎已不合時宜。以歐盟 97/67/EC 號指令為例，其第 2 條第 1 項定義「郵政服務」為「收取、分類、運送與遞送郵政函件」，同條第 6 項定義「郵政函件」係由普及服務提供者所遞送，同條第 13 項則定義「普及服務提供者」意指「於會員國境內提供全部或部分普及服務之國營或民營機構」。因此，郵政服務不再限由國營郵政機構所提供，民營業者亦得經營。由此可知，以遞送主體作為分類標準的 CPC，已完全無法符合歐盟郵政快遞服務市場之現況。

三、遞送活動

若從消費者認知之角度出發，採取宏觀的觀點，則郵政服務、快遞服務與快捷服務，大抵是服務提供者自寄件人處收取貨件，並透過分揀、運輸與遞送之過程，送達至收件人手中。但若採取微觀之觀點，則可發現在服務提供的一連串價值創造的活動中，透過差異化（differentiation）產品策略，使得郵政服務、快遞服務及快捷服務分別創造出不同的產品（服務）類型，進而滿足不同消費者的需求。此即本文第二章第二節所論及「產出密度之周延性」。申言之，在單純收取、分揀、運輸與遞送的過程中，仍可透過其他增值活動，創造出更高的附加價值，以滿足不同顧客的需求。如圖四-1 所示，透過不同層次的增值服務，例如掛號服務或戶對戶服務，創造出更高附加價值的產品（服務），進而向客戶收取較昂貴的資費。

圖 四-1：郵政、快遞與快捷服務增值圖



※資料來源：本圖由作者自行繪製。

因此若以增值活動的有無及增值程度的高低，對整體遞送服務進行概念上之分類，本文認為可分成下列三種：一、基本服務；二、特別服務；三、增值服務。參考我國中華郵政所提供之相關服務，依前述之分類標準加以分類，則如表四-3 所示。所謂「基本服務」為完全不含任何增值要素的遞送服務，亦即遞送服務最基本的構成要素，例如普通函件的明信片、信件與郵簡之遞送服務等，與國民日常通訊行為最直接密切相關。

其次，所謂「特別服務」，意指基於客戶對於速度、安全或其他方面之考量，而於基本服務上所增加的附加價值，例如為減少遞送時間而選擇限時專送；為確保函件之送達而選擇掛號函件；或為保存證據之目的而選擇存證信函等。由於此類服務對顧客創造較高的價值，故其資費亦相對較高。

最後，所謂的「增值服務」，係指以基本服務為核心，基於客戶對於便利性或送達速度等其他因素之強烈需求，進而選擇「戶對戶」服務或「及時性」服務等增值要素，例如國際商務文件或高價值之有價證券，即可能

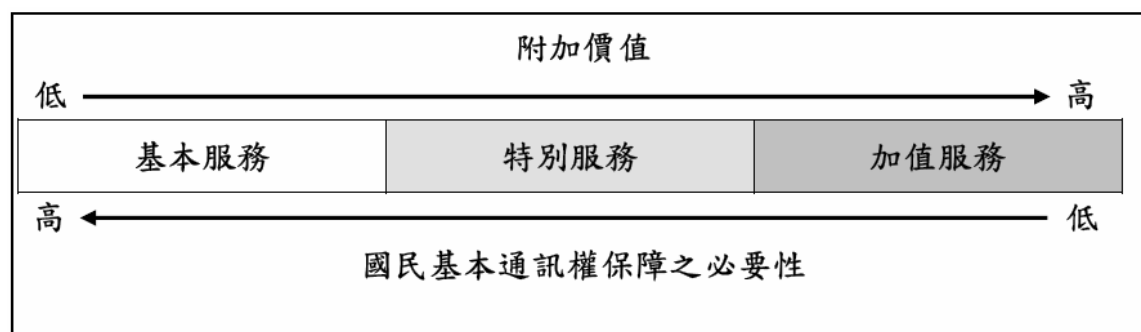
使用此種服務。由於「增值要素」之遞送客體可能原為普及服務義務所涵蓋，但於附加價值後則已超越保障國民基本通訊權利之必要程度，故世界各國大部分亦均開放此市場區隔自由競爭。若以附加價值之高低為衡量基準，對表四-3 加以簡化後，則如圖四-2 所示。

表 四-3：基本、特別與增值服務分類表

基本服務		特別服務		增值服務	
普通函件	明信片	速	限時專送	增值要素	快捷郵件
	信函	安全	掛號 / 雙掛號		戶對戶服務
			保價 / 報值		及時性服務
	郵簡	其他	存證信函		追蹤服務
			代收貨價		

※本圖由作者自行繪製。

圖 四-2：基本、特別與增值服務附加價值示意圖



※本圖由作者自行繪製。

由於遞送服務之附加價值愈高，服務提供者對於顧客索取的資費即相對較高，透過普及服務保障國民基本通訊權利之必要性即愈低。因此，表四-3 中「基本服務」所例示之普通信函等，大多與國民日常通訊行為息息相關，故應透過普及服務義務保障國民基本通訊權；至於「特別服務」部分，其附加價值較「基本服務」高，以普及服務義務保護國民基本通訊權之必要性則相對較低，因此是否將之納入普及服務之範圍，則應留予各國

依其本國之社會經濟情勢自行決定；至於「增值服務」部分，則與國民日常通訊行為較無關係，商業特質較為濃厚，故不僅無須賦予普及服務義務，甚至應完全開放自由競爭。

本文使用基本、特別與增值服務之分類概念，其主要目的在於說明「快捷服務」本身的確含有超越現行 CPC 郵政與快遞服務定義之成分，亦即前述之「增值要素」部分；換言之，本文認為在現行郵政服務與快遞服務之定義，無法精確描述快捷服務之「增值要素」，因此應考量建立一新分類，以反映具有此種特徵之遞送服務存在的商業現況。此種分類方式似乎亦為歐盟指令所肯認²⁷⁷。

第五款 調整方向之建議

由於 CPC 制定之初，正值世界各國開始進行郵政改革，因此其對郵政與快遞服務之定義未能反映市場開放與自由化之成果，可令人理解。然而，由於 GATS 之承諾表係透過服務業分類清單交互參照至 CPC 分類，因此若承諾表上對於郵政與快遞服務之分類與定義無法確實反映市場現況，則不僅有損於承諾存在之目的，亦對未來服務貿易談判造成負面影響。例如由現行各國提出之回應清單，觀察其郵政與快遞服務之承諾，即可發現各國之分類架構與用語相當分歧，使會員間無法精確評估彼此間的開放程度，相當不利於談判之進行。因此，所謂「名正言順」，對郵政與快遞服務賦予精確及合理之分類與定義，以促進服務貿易之自由化，即為本節目的之所在。

綜觀本節第四款之說明，本文認為以遞送主體之性質作為分類標準，已無法真實反映今日之商業現況，以遞送活動作為分類標準，始符合現行之商業實務。由於現行郵政與快遞服務之定義係以服務提供者性質作為分類標準，至於遞送活動則大同小異。鑑於此種情況，為解決以服務提供者性質作為分類標準之缺失，同時反映快捷服務之特質，本文認為分類方式

²⁷⁷ See *id.*, recital 18.

與標準應循下列方向進行調整：

- 一、「郵政服務」不以服務提供者之性質作為分類標準，並且刪除「快遞服務」之分類；申言之，國家郵政機構與民營業者所提供之遞送服務均稱為「郵政服務」。另新增「快捷服務」一項分類，其經營特徵為涵蓋前述之加值要素，例如「戶對戶」服務、「及時性」服務與追蹤服務等。惟不論是國家郵政機構或民營業者，於快捷服務範圍內均不負普及服務義務，亦無庸負擔普及服務補償基金。
- 二、關於郵政服務之普及服務義務範圍，會員並應提供其他會員適足之資訊，例如重量或資費限制標準，使其他會員得以明確掌握普及服務義務之範圍。普及服務提供者不限於國家郵政機構，民營業者亦可參與經營，並可透過普及服務補償基金之運作，使各服務提供者間之權利與義務獲得平衡。惟會員得將部分郵政服務交由特定業者專屬經營，並應將專屬經營權之範圍記載於承諾表中。專屬經營與非專屬經營之領域間不得進行交叉補貼。至於郵票發行權、郵局名稱使用權及萬國郵盟會籍若僅授與特定業者時，亦應於承諾表中加以記載。

第三節 最惠國待遇原則與到達費制度之可能衝突與調和

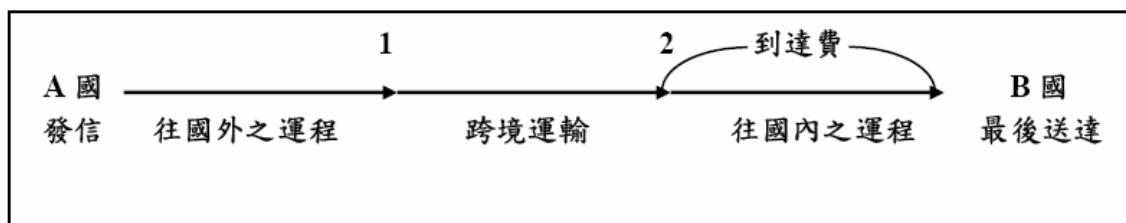
依萬國郵政公約之規定，各國郵政機構處理國際郵件係以郵件交換之方式進行，與國際快捷業者如 DHL、UPS 等，全程由單一服務提供者負責遞送不同。因此，在郵件交換時，即產生到達費給付的問題。萬國郵政公約雖對於到達費有詳細之規範，然而若該制度之設計不符合公平貿易之原則時，則不免對郵政服務貿易造成貿易障礙。本節之目的即在探討現行萬國郵政公約到達費制度之設計是否違反 GATS 最惠國待遇原則；若有違反，應如何調和萬國郵盟與 WTO 兩大國際組織間之規範。

第一款 到達費制度之意義與歷史沿革

一、到達費制度之意義

依萬國郵政公約第 47 條第 1 項之規定，到達費意指「每一郵政機構接收來自其他郵政機構之函件者，應有權向發寄郵政收取費用，以抵充因處理國際函件所衍生之成本。」由於萬國郵盟憲章第 1 條第 1 項規定：「議定憲章之各國，以萬國郵盟之名義，組成單一郵區，以便互換函件。」在此規定下，原則上郵盟會員國對於國際郵件之處理係以各國郵政機構彼此交換郵件之方式為之²⁷⁸。其過程如圖四-3 所示²⁷⁹：

圖 四-3：國際郵件交換流程圖



※Source: Anthony Alverno, *Postal Administrations and GATS: Implications for 2002 and Beyond*, Submission for Workshop on Postal Regulation and Universal Postal Service, Nairobi, Kenya, at 8 (Jul 24-26, 2002).

此圖中 A 國為寄件人所在國，B 國為收信人所在國。寄件人在 A 國寄信後，由 A 國郵政機構加以彙整，並透過空運業者運至 B 國境內，並轉交予 B 國郵政機構。B 國郵政機構收到來自 A 國之郵件後，依郵件上所記載之地址送達予在 B 國境內之收件人。寄件人在 A 國境內發信之郵資，係由 A 國之郵政機構所收取，但該郵資係涵蓋國際郵件由寄件人到收件人之整體流程（即上圖發信至最後送達之運送過程），故該郵資實際上應包含 B 國郵政機構從郵件越境後至最後送達至收件人之處理成本（即上圖 2 至 B 國最後送達之成本）。由於 B 國郵政機構並不直接向 A 國之寄件人收取郵

²⁷⁸ 例外則以境外交換局（Extraterritorial Offices of Exchange, ETOEs）之方式為之。所謂境外交換局，意指一國之郵政機構於其領土外，即另一國家之領土內設置辦事處進行營運。若以 GATS 之服務提供模式而言，相當於模式三商業呈現。

²⁷⁹ Anthony Alverno, *supra* note 148, at 8.

資，而是向 A 國之郵政機構收取費用，作為合理之補償，此即所謂的到達費。此費用並將透過 A 國郵政機構轉嫁予寄件人。此項制度類似電信服務之清算費率（settlement rate），通常即國際電信交換（international telecommunications traffic）中之分攤費率（accounting rate）²⁸⁰。

二、到達費制度之歷史沿革

在 1969 年之前，萬國郵盟並無所謂到達費制度，其係建立在發出郵件必然會獲得回信之假設上²⁸¹。然而，在郵件寄達地之內國遞送（inward delivery; inbound leg）無法獲得補償的情況下，對於收件數較多之會員國顯然有所不利，故萬國郵盟於 1969 年起建立到達費制度，作為內國遞送之補償。

在 2001 年之前，除非適用例外規定，否則各國間之到達費係適用單一費率，即每公斤 3.427SDR。此期間內到達費之計算係以世界平均成本與世界每公斤之函件數量作為基礎，以簡化費率分攤問題並促進行政上的便利²⁸²。此制度之最大缺點，在於未考量各國之勞力成本。由於郵政事業本身是相當勞力密集的產業，勞力成本佔遞送成本極高的比率。依據萬國郵盟 1999 年的調查，工業化國家遞送每公斤函件之運送成本為 3.926SDR，高於世界平均運送成本 3.427SDR；開發中國家則為 2.640SDR，低於世界平均運送成本。在此情況下，工業化國家所收取之到達費無法彌補其運送成本，而開發中國家則成為此制度下之受益人²⁸³。

²⁸⁰ UPU Doc., *Background Note on Terminal Dues for the World Trade Organization*, at 2 (Mar. 4, 2001), available at www.upu.int/wto_issues/en/background_documents.shtml (last visited Jul. 20, 2005).

²⁸¹ *Id.* at 1.

²⁸² *Id.* at 2

²⁸³ *Id.* at 3.

第二款 現行到達費制度與最惠國原則之潛在衝突

一、現行到達費制度

萬國郵盟 1999 年北京大會時，對上述單一費率制度進行修正，改採「依國別支付制度」(country-specific payment system) 之改革方向²⁸⁴。因此，現行萬國郵政公約第 47 條第 2 項之規定，關於到達費之適用應區分為「工業化國家」與「開發中國家」²⁸⁵，並隨著發信國家與寄達國家之不同，依萬國郵政公約第 48 條至第 51 條，可區分為下列四種組合：

(一) 工業化國家間郵件互寄

依萬國郵政公約第 48 條第一項之規定，工業化國家間到達費之計算，需反映寄達國家之處理成本，且該成本需與國內資費相關聯；換言之，工業化國家間之到達費可謂「成本導向」的計算方式。其公式如下：

1. 函件（包括大宗函件²⁸⁶）：

- (1) 費率上限：在 2001 年至 2003 年間，函件每件與與每公斤之費率，不得超過國內郵政服務 20 公克信函費率之 60%，或
 - I. 2001 年：每件 0.158SDR 與每公斤 1.684SDR；
 - II. 2002 年：每件 0.172SDR 與每公斤 1.684SDR；
 - III. 2003 年：每件 0.215SDR 與每公斤 1.684SDR；
 - IV. 2004 至 2005 年：由郵政經營理事會（Postal Operation Council, POC）就各國成本與費率間之關係，訂定適合於各工業化國家之最後費率百分比。
- (2) 費率下限：2001 年至 2005 年間，每件與與每公斤之費率，不得低於每件 0.147SDR 與每公斤 1.491SDR。

²⁸⁴ The Universal Postal Convention, *supra* note 150, Article 47:3.

²⁸⁵ 萬國郵盟之區分標準係基於聯合國發展計畫（UN Development Program, UNDP）之分類。在目前 190 個會員國中，共有 29 個國家屬於工業化國家，另外 161 個則為開發中國家。

²⁸⁶ 大宗函件（bulk mail）意指會員國於同一次郵寄或同一天內，收到來自同一寄件者 1,500 封以上之函件，或於兩週期間內收到同一件者 5,000 封以上之函件。

2. 印刷品每公斤為 0.653SDR。

2. 掛號郵件每件加收 0.5SDR，保價郵件每件加收 1SDR。

(二) 開發中國家寄件至工業化國家

1. 函件：每公斤 3.427SDR。

例外：

(1) 修正機制：

I. 開發中國家：若其每年發信量超過 150 公噸，而每公斤函件數量未滿 14 件時，得將前述費率向下調整：每公斤減少 1SDR，並減去每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。

II. 工業化國家：若其每年收件量超過 150 公噸，而每公斤函件數量超過 21 件時，得將前述費率向上調整：每公斤增加 1SDR，並加上每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。

(2) 調和機制：工業化國家若其每年寄達量超過 50 公噸，並且超過函件施行細則所訂條件計算之門檻時，得於不選擇適用修正機制之前提下，將超過函件適用工業化國家間郵件互換之費率。

2. 大宗函件：適用工業化國家間郵件互換之費率。

3. 印刷品每公斤為 0.653SDR。

4. 掛號郵件每件加收 0.5SDR，保價郵件每件加收 1SDR。

(三) 工業化國家寄件至開發中國家

1. 函件：每公斤 3.427SDR，加上到達費之 7.5% 作為改善開發中國家服務品質之基金。

例外：

修正機制：開發中國家若其每年收件量超過 150 公噸，而每公斤函件數量超過 21 件時，得將前述費率向上調整：每公斤增加 1SDR，並加上每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。

2. 大宗函件：

(1) 開發中國家之郵政機構，若不授與使用國內郵政服務所提供之條件，得對收到之大宗函件課收每件 0.14SRD 與每公斤 1SDR 之到達費。

(2) 開發中國家之郵政機構，若授與使用國內郵政服務所提供之條件，得對收到之大宗函件，課收相當於提供予國內顧客同類函件之費率加 9% 之到達費，但不得超過前述適用工業化國家間郵件互換之費率上限。

3. 印刷品每公斤為 0.653SDR。

4. 掛號郵件每件加收 0.5SDR，保價郵件每件加收 1SDR。

(四) 開發中國家間郵件互寄

1. 函件：每公斤 3.427SDR。

例外：

修正機制：開發中國家若其每年收件量超過 150 公噸，而每公斤函件數量超過 21 件時，得將前述費率向上調整：每公斤增加 1SDR，並加上每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。

2. 大宗函件：

(1) 開發中國家之郵政機構，若不授與使用國內郵政服務所提供之條件，得對收到之大宗函件課收每件 0.14SRD 與每公斤 1SDR 之到達費。

(2) 開發中國家之郵政機構，若授與使用國內郵政服務所提供之條件，得對收到之大宗函件，課收相當於提供予國內顧客同類函件之費率加 9% 之到達費，但不得超過前述適用工業化國家間郵件互換之費率上限。

3. 印刷品每公斤為 0.653SDR。

4. 掛號郵件每件加收 0.5SDR，保價郵件每件加收 1SDR。

值得注意的是，依萬國郵政公約第 47 條第 8 項之規定，各國郵政機

構得經雙邊或多邊協定，採用其他付費制度以結算到達費。換言之，除前述所提及之計算方式外，會員國得制定雙邊或多邊協定，另以不同之計算方式收取到達費。

若將上述到達費制度函件部分加以簡化並整理，則如表四-4 所示：

表 四-4：現行到達費制度函件費率適用表

		寄達國家	
		工業化國家	開發中國家
發信國家	工業化國家	<p>費率上限：在 2001 年至 2003 年間，每件與與每公斤之費率，不得超過國內郵政服務 20 公克信函費率之 60%，或</p> <ol style="list-style-type: none"> 2001 年：每件 0.158SDR 與每公斤 1.684SDR； 2002 年：每件 0.172SDR 與每公斤 1.684SDR； 2003 年：每件 0.215SDR 與每公斤 1.684SDR； 2004 至 2005 年：由郵政經營理事會（Postal Operation Council, POC）就各國成本與費率間之關係，制定適合於各工業化國家之最後費率百分比。 <p>費率下限：2001 年至 2005 年間，每件與與每公斤之費率，不得低於每件 0.147SDR 與每公斤 1.491SDR。</p>	<p>原則：每公斤 3.427SDR，加上到達費之 7.5% 作為改善開發中國家服務品質之基金。</p> <p>例外：</p> <p>修正機制：開發中國家若其每年收件量超過 150 公噸，而每公斤函件數量超過 21 件時，得將前述費率向上調整：每公斤增加 1SDR，並加上每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。</p>
	開發中國家	<p>原則：每公斤 3.427SDR。</p> <p>例外：</p> <ol style="list-style-type: none"> 修正機制： <ol style="list-style-type: none"> 開發中國家：若其每年發信量超過 150 公噸，而每公斤函件數量未滿 14 件時，得將前述費率向下調整：每公斤減少 1SDR，並減去每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。 工業化國家：若其每年收件量超過 150 公噸，而每公斤函件數量超過 21 件時，得將前述費率向上調整：每公斤增加 1SDR，並加上每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。 調和機制：工業化國家若其每年寄達量超過 50 公噸，並且超過函件施行細則所訂條件計算之門檻時，得於不選擇適用修正機制之前提下，將超過函件適用工業化國家間郵件互換之費率。 	<p>原則：每公斤 3.427SDR。</p> <p>例外：</p> <p>修正機制：開發中國家若其每年收件量超過 150 公噸，而每公斤函件數量超過 21 件時，得將前述費率向上調整：每公斤增加 1SDR，並加上每公斤平均函件數乘以 0.14SDR。</p> <p style="text-align: right;">※資料來源：本表由作者自行整理。</p>

二、與最惠國原則之潛在衝突

(一) 到達費制度是否為「影響服務貿易之措施」？

在檢討到達費制度是否違反 GATS 最惠國待遇原則前，首先應檢視到達費制度是否構成 GATS 第 1 條第 1 項「影響服務貿易之措施」。由本文第三章第一節第三款之敘述可知，各會員國政府所簽訂之萬國郵政公約，為 GATS 定義下之「措施」。因此，到達費制度既為萬國郵政公約之一部分，對於郵盟會員國間到達費之給付具有拘束效力，故其同樣為「影響服務貿易之措施」。

(二) 到達費制度是否有「類似服務」之問題？

GATS 第 2 條第 1 項最惠國待遇原則之規定，雖無第 17 條第 1 項國民待遇原則「類似服務或服務提供者」之用語，但兩者同為 WTO 不歧視原則之具體規範，故體系解釋上仍應以「類似服務或服務提供者」作為決定系爭措施是否具歧視性之比較基礎²⁸⁷。由於國際函件服務性質上均屬於郵政服務之模式一跨境提供²⁸⁸，故不得以發信國為工業化國家而寄達國為開發中國家，在到達費制度設計上具有協助開發中國家改善服務品質之目的，即認為與其他三種情況²⁸⁹無相似性²⁹⁰，而排除最惠國待遇之適用。

(三) 到達費制度是否在會員間造成歧視性之待遇？

依據 WTO 爭端解決實務對 GATS 最惠國待遇之解釋，該原則同時禁

²⁸⁷ WTO Doc. WT/WGTCP/W/114, *supra* note 170, at para. 48.

²⁸⁸ T.M.C Asser Instituut, *the Study of the Relationship between the Constitution, Rules and Practice of the Universal Postal Union, the WTO Rules (In Particular the GATS), and the European Community Law*, at 74-77 (Jun. 30, 2004), available at http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/activities/tmc-asser-final-report-300604_en.pdf (last visited Aug. 2, 2005).

²⁸⁹ 即發信國與寄達國均為工業化國家或開發中國家，或發信國為開發中國家，而寄達國為工業化國家。

²⁹⁰ *Id.* at 77-78.

止法律上 (*de jure*) 與事實上 (*de facto*) 之歧視²⁹¹；換言之，GATS 最惠國待遇所追求之公平貿易，在於賦予服務與服務提供者實質競爭機會的平等。在概略解釋最惠國待遇原則之意涵後，接著探討到達費制度之設計情形。

到達費基本上可分為「工業化國家」與「開發中國家」兩大集團，分別交叉適用不同的制度，已如表四-4 所述。從中加以觀察，可發現「工業化國家」與「開發中國家」間到達費之設計，有下列四項不一致之處：一、工業化國家間到達費之設計為成本導向，其餘三種情況則均為單一費率。二、工業化國家發信至開發中國家需依到達費費用之一定比例繳納服務品質基金，開發中國家間郵件互寄則否。三、開發中國家發信至工業化國家，若其發信量少於一定程度時，可主張適用修正機制，減少到達費之給付；反之，工業化國家發信至開發中國家時，則不得以發信量少於一定程度為由，主張減少到達費之給付。四、僅工業化國家發信至開發中國家時，有調和機制之適用。

回顧圖四-3 對於到達費意義之說明，可知到達費存在之目的，在於補償寄達國家因內國遞送所衍生之成本。假設不論收件人居住於寄達國家之任何地點，均視為內國遞送整體之一部分，其遞送成本均相等²⁹²。在此情況，若以工業化國家為寄達國家的角度加以觀察，該國對於來自其他工業化國家之函件，係依本國國內資費之一定比例向此發信國家收取到達費；對於來自開發中國家之函件，則以每公斤 3.427SDR 之單一費率，向該國收取到達費。申言之，該工業化國家對於相等的內國遞送成本，卻分別採取成本導向及單一費率之計算方式向發信國家收取不等的到達費，顯然賦予不同國家間歧視性之待遇。

²⁹¹ See WTO Doc. WT/DS27/AB/R, *supra* note 118, at para. 234.

²⁹² 現實上以美國此種幅員遼闊的國家為例，到國內各州之遞送成本必然隨距離遠近而有所不同。然而，本文認為透過普及服務義務下交叉補貼之結果，使得其國內一定重量範圍以下之函件，全國適用單一資費，進而假設其內國遞送成本均相等。

其次，若以開發中國家為寄達國家的角度加以觀察，該國對於來自其他開發中國家之函件，收取每公斤 3.427SDR 之到達費；對於來自工業化國家之函件，則收取每公斤 3.427SDR 之到達費並加上其總額之 7.5%。同理，該開發中國家對於相等的內國遞送成本，卻分別採取單一費率及單一費率加成之計算方式向發信國家收取不等的到達費，顯然賦予工業化國家較不利之歧視性待遇。至於修正制度與調和制度部分，論理方式與前述相似，在此茲不贅述。

（四）到達費制度是否違反最惠國待遇？

如前所述，現行到達費制度之設計，使工業化國家與開發中國家，在到達費收取的計算方式上，於會員間確實造成歧視性之待遇。GATS 最惠國待遇與國民待遇之性質不同，屬於「無條件義務」，因此即使迄今 WTO 會員對郵政服務承諾者僅 10 國，所有會員對於影響郵政服務貿易之措施卻仍有最惠國待遇原則之適用。因此，前述到達費之設計，即可能與 GATS 之最惠國待遇義務相抵觸。

然而，GATS 最惠國待遇原則並非毫無例外，透過第 2 條第 2 項最惠國待遇豁免清單之填寫，以及第 5 條經濟整合、第 5 條之一勞動市場整合協定、第 14 條一般例外與第 14 條之一國家安全例外等，均可豁免最惠國待遇義務。由於目前為止 WTO 會員中僅土耳其將郵政服務記載於豁免清單中，且萬國郵政公約並不符合 GATS 經濟或勞動市場整合之要件，加上除非寄送危險物品，進而主張一般例外或國家安全例外，現行到達費制度的確可能造成 WTO 絕大部分之會員均違反最惠國待遇義務。

或有論者將主張，從到達費制度的設計理念，特別是服務品質基金，可得知到達費制度含有協助開發中國家發展並提昇其郵政服務之使命，故得適用設立 WTO 協定前言第 2 段²⁹³所揭示之對開發中國家特殊及差別待

²⁹³ Marrakesh Agreement, *supra* note 140, Para. 2 of the Preamble: “Recognizing further that there is need for positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least

遇 (special and differential treatment, S&D) 原則加以豁免。在此必須釐清的是，自由貿易與對開發中國家之協助完全係兩事，不可混為一談。由於目前 WTO 之「授權條款」(Enabling Clause) 所規定之「普遍化優惠關稅制度」(Generalized System of Preferences, GSP) 僅適用於 GATT 規範²⁹⁴，而 GATS 第 4 條「增進開發中國家之參與」亦未明文規定得排除最惠國待遇之適用，故現行萬國郵盟之到達費制度可能與 GATS 之最惠國待遇原則間產生潛在衝突²⁹⁵。

最後，尚須注意的是，會員國以雙邊或多邊協定對到達費採其他之計算方式。由於此雙邊或多邊協定並不符合 GATS 第五條經濟整合「涵蓋大多數部門」(substantial sectoral coverage) 之要件，故無法豁免於最惠國待遇義務。因此，同前述之理由，此雙邊或多邊協定將造成對不同國家適用不同之到達費計算方式，可能違反最惠國待遇原則。

三、小結

綜上所述，本文認為到達費制度在最惠國待遇強調平等之精神下，所欲著重者應為「計算方式」的平等。因此寄達國家針對相同內國遞送成本，卻因發信國之不同，分別採取成本導向與單一費率之計算方式，或單一費率與單一費率加成之計算方式，則已對不同國家賦予不平等之待遇，違反最惠國待遇原則。然而，在此情況下，是否不論工業化國家與開發中國家，

developed among them, secure a share in the growth in international trade commensurate with the needs of their economic development”.

²⁹⁴ GATT Doc. L/4903, BISD/203, *Differential and More Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, Decision of 28 November 1979, contained in WTO Doc. WT/COMTD/W/77, *Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decision*, at 20-22 (Oct. 20, 2000).

²⁹⁵ See also David Luff, *International Regulation of Postal Services: UPU vs. WTO Rules*, in *THE LIBERALIZATION OF POSTAL SERVICES IN THE EUROPEAN UNION* 39, 77-78 (Dordrecht, Kluwer Law International, 2002); Anthony Alverno and Allison Levy, *the WTO Doha Development Agenda*, in *COMPETITIVE TRANSFORMATION OF THE POSTAL AND DELIVERY SECTOR* 199, 214-217 (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers Group, 2004).

均適用相同之計算方式，即可避免違反最惠國待遇原則？換言之，即各國間應統一採取成本導向或單一費率之計算方式收取到達費？在此必須加以注意者，GATS 最惠國待遇所要求者不僅為「法律上」的平等，尚包括「事實上」的平等。因此，若以單一費率之計算方式收取到達費，雖然「法律上」或許看似平等，但由於各國國內經濟條件不同，所反映之勞力成本亦大相逕庭。故採取單一費率之結果，已如本節第一款所述，高勞力成本之工業化國家往往無法透過到達費彌補其內國遞送成本，而低勞力成本之開發中國家則從中獲得超額利潤，影響資源的合理配置，造成「事實上」之歧視。

由於萬國郵政公約第 7 條第 1 項規定各國國際郵務之資費，原則上應符合其提供各項業務之成本，對於國內郵資費率則未有明文規定。但同條第 2 項則規定各國郵政機構所收取之國際郵務資費，原則上應與其國內同性質（種類、數量、處理時間等）之業務所課收者相等。因此，應可認為各國國內郵資費率之設定上，係反映一定程度的內國遞送成本。故本文認為，唯有萬國郵盟各會員國統一採用以國內資費一定比例為基礎之成本導向計算方式，向發信國收取到達費，使寄達國家在進行內國遞送時，不至於有損失或獲得超額利潤，可同時兼顧「法律上」與「事實上」之平等，進而符合最惠國待遇原則。

第三款 到達費制度布加勒斯特大會修正版之檢驗

一、到達費制度布加勒斯特大會修正版

2004 年 9 月 15 日至 10 月 5 日，萬國郵盟於羅馬尼亞首都布加勒斯特召開第 23 屆大會。到達費制度即為該次大會修正重點之一。依據萬國郵政公約布加勒斯特大會修正版（以下簡稱為「修正公約」）第 34 條之規定，該修正公約將於 2006 年 1 月 1 日起生效；換言之，本節第二款所述區分「工業化國家」與「開發中國家」之到達費制度，將於 2005 年 12 月 31 日走入歷史。依修正公約第 24 條第 2 項之規定，新版到達費制度區分為

「目標制度」(target system) 與「過渡性制度」(transitional system)²⁹⁶，茲分述如下：

(一) 目標制度

依修正公約第 25 條第 1 項之規定，適用目標制度國家間到達費之計算，需反映寄達國家之處理成本，且該成本需與國內資費相關聯；換言之，目標制度之到達費可謂「成本導向」之計算方式。其公式如下：

1. 函件（包括大宗函件）：

(1) 費率比例：函件每件與與每公斤之費率應以國內郵政服務 20 公克信函之費率為計算基礎，並且應為

I. 2006 年：62%；

II. 2007 年：64%；

III. 2008 年：66%；

IV. 2009 年：68%。

(2) 費率上限：前述之適用費率不得超過

I. 2006 年：每件 0.226SDR 與每公斤 1.768SDR；

II. 2007 年：每件 0.231SDR 與每公斤 1.812SDR；

III. 2008 年：每件 0.237SDR 與每公斤 1.858SDR；

IV. 2009 年：每件 0.243SDR 與每公斤 1.904SDR。

(3) 費率下限：2006 年至 2009 年間，每件與每公斤之費率，不得低於每件 0.147SDR 與每公斤 1.491SDR。若增加之費率不超過國內郵政服務 20 公克優先信函費率的 100%，則費率下限增為

I. 2006 年：每件 0.151SDR 與每公斤 1.536SDR；

II. 2007 年：每件 0.154SDR 與每公斤 1.566SDR；

III. 2008 年：每件 0.158SDR 與每公斤 1.598SDR；

IV. 2009 年：每件 0.161SDR 與每公斤 1.630SDR。

²⁹⁶ 萬國郵盟預計於 2014 年 1 月 1 起實施全球成本導向之到達費制度，故稱此單一費率制度為過渡性制度。

2. 印刷品每公斤為 0.793SDR。
3. 掛號郵件每件加收 0.5SDR，保價郵件每件加收 1SDR。

(二) 過渡性制度

過渡性制度依修正公約第 26 條第 1 項之規定，適用於發信國或寄達國之一方，或雙方均為適用過渡性制度之國家間。其公式如下：

1. 函件：每件 0.147SDR 與每公斤 1.491SDR。

例外：

(1) 修正機制：

- I. 若流量低於每年 100 公噸時，則應以世界平均每公斤 15.21 封函件為基礎，上述費率應調整為每公斤 3.727SDR。
- II. 若流量高於每年 100 公噸時，如發信國家與寄達國家之郵政機構均不要求以每公斤真實函件數為基礎進行費率之修正時，則應適用每公斤 3.727SDR 之費率。此外，是項費率應適用於每公斤真實函件數介於 13 件至 17 件時。
- III. 若前述發信國家或寄達國家之一方要求適用每公斤真實函件數時，則系爭費率應根據函件施行細則所規定之修正機制加以計算。

(2) 調和機制：

- I. 適用目標制度之國家若其每年寄達量超過 50 公噸，並且超過函件施行細則所訂條件計算之門檻時，得於不選擇適用修正機制之前提下，將超過函件適用目標制度郵件互寄之費率。
- II. 適用過渡性制度之國家若其每年寄達量超過 50 公噸，並且超過函件施行細則所訂條件計算之門檻時，得於不選擇適用修正機制之前提下，將超過函件適用服務品質基金之補充規定。

2. 大宗函件：

- (1) 寄往適用目標費率之國家應適用目標制度之費率。
- (2) 適用過渡性制度之郵政機構，得對收到之大宗函件課收每件

0.147SRD 與每公斤 1.491SDR 之到達費。

3. 印刷品每公斤為 0.793SDR。

4. 掛號郵件每件加收 0.5SDR，保價郵件每件加收 1SDR。

至於服務品質基金，修正公約則獨立規定於第 26 條之一，並加以細分為下列幾種情況：

1. 低度開發國家 (LDCs)：除低度開發國家以外之所有國家，應以每公斤 3.727SDR 的 16.5% 作為改善其服務品質之基金，但不適用於印刷品與大宗函件。
2. TRAC 1 國家²⁹⁷：工業化國家應以每公斤 3.727SDR 的 8% 作為改善其服務品質之基金，但不適用於印刷品與大宗函件。
3. 前述兩種以外之開發中國家：工業化國家應以每公斤 3.727SDR 的 1% 作為改善其服務品質之基金，但不適用於印刷品與大宗函件。

最後，依修正公約第 25 條第 7 項之一與第 26 條第 4 項之一之規定，各國郵政機構仍得經雙邊或多邊協定，採用其他付費制度以結算到達費，與修正前規定相同。

二、最惠國待遇原則之檢驗

若將修正公約之到達費制度與現行制度相對照，可發覺基本架構並無重大變更，僅相關適用費率進行調整。茲分析如下：

(一) 成本導向與單一費率仍同時並行

雖然修正後之到達費制度不區分為「工業化國家」與「開發中國家」，而改為「目標制度」與「過渡性制度」，然而前者多由工業化國家所組成，後者則由開發中國家所組成。而前者間適用成本導向費率計算制度，但任

²⁹⁷ TRAC (Target for Resource Assignment from the Core) 係由聯合國發展計畫針對援助計畫之不同而區分的國家類別。其又可分為 TRAC 1、TRAC 2 與 TRAC 3 三種類型的國家。詳見聯合國發展計畫網頁：<http://www.undp.org>。

何與後者進行國際函件互寄的情況，則均適用單一費率。因此，除使用名稱變更與費率進行調整外，實質上與修正前並無太大不同。因此，違反 GATS 最惠國待遇原則之可能性依舊存在。

(二) 服務品質基金仍與到達費制度相結合

修正草案對服務品質基金之規定，其適用對象由原來僅工業化國家負擔此項義務，擴張至低度開發國家以外之開發中國家均需負擔。因此，由服務品質基金所可能導致違反最惠國待遇之情況，不僅沒有改善，反而更為複雜。

(三) 仍得依雙邊協定另計到達費

修正後仍保留此項雙邊協定得另計到達費之制度，其違反最惠國待遇之情況已如本節第二款所述，在此茲不贅述。

第四款 調和方向之建議

雖然修正公約對到達費制度進行不少修正，然其基本架構大致承續現行公約之雙重費率計算方式、服務品質基金與到達費相結合，以及雙邊協定另計到達費之模式，故其仍與最惠國待遇原則間存在著潛在衝突。因此，不論是現行制度或修正後之制度，均可能違反 GATS 最惠國待遇原則。由於此潛在衝突可能造成萬國郵盟與 WTO 規範間適用上之緊張關係，進而有損於法律安定性，故有必要儘速加以解決。至於可能的解決方案，有下列兩種方式：一、透國國際法上之解釋原則。二、透過兩個國際組織之立法。就前者而言，有學者以「後法優於先法」(*lex posterior*) 及「特別法優於普通法」(*lex specialis*) 兩項原則加以檢驗²⁹⁸，然由於仍存在太多解釋空間，勢必對法律安定性產生負面影響，故本文認為應採後者之解決方式。以下則分別就萬國郵盟與 WTO 兩方面提供未來可能之調和方向：

²⁹⁸ See Anthony Alverno, *supra* note 148, at 27-30.

一、萬國郵盟方面

如同本節第二款與第三款所分析之結果，萬國郵政公約之到達費制度，由於採取成本導向與單一費率雙軌並行制度，加上服務品質基金與到達費相結合，並且允許會員國透過雙邊或多邊協定制定其他到達費計算方式，導致相等的內國遞送成本，卻以不同的計算方式向發信國收取到達費，顯然賦予不同會員間歧視性之待遇，進而違反最惠國待遇原則。由於最惠國待遇原則不僅禁止法律上之歧視，同時亦禁止事實上之歧視，故到達費制度應全面採取成本導向之計算方式，始符合本原則之基本精神。因此，萬國郵政公約應朝下列三個方向進行修正：一、全面使用成本導向之計算方式，而不區分工業化國家或開發中國家。二、將服務品質基金與到達費制度脫鉤，另以其他方式協助開發中國家改善其郵政服務品質。三、禁止會員國透過雙邊或多邊協定另議到達費之計算方式。

前述方案之優點在於使到達費得以合理反映內國遞送成本，高勞力成本的寄達國家將不致於因內國遞送而產生虧損，低勞力成本的寄達國家亦無法從中獲取超額利潤，達到經濟效益的合理配置。同時，由於各國計算方式統一，此透明化所帶來的利益，可促進未來郵政服務貿易進一步之自由化。然而此種方案亦可能產生下列兩項缺點：一、高勞力成本的國家勢必向發信國收取高額的到達費，以彌補其內國遞送成本。此高額的到達費，對於開發中國家之郵政機構或許將是不小的負擔。若開發中會員國無法以國家財政加以支持時，必然將藉由提高郵政資費將成本轉嫁予消費者，則對於開發中國家國民通訊權之保障將造成不利影響。二、由於工業化國家郵政改革之結果，大部分郵政機構已需自負盈虧，故即使仍負擔普及服務義務，但多透過內部交叉補貼之方式，故其國內資費往往較接近真實之遞送成本。相對上，開發中國家之郵政機構，多透過外部政府補貼之方式，以確保普及服務之提供，因此其國內郵資是否真實反映遞送成本，令人質疑。若其國內郵資較低是因為政府補貼的結果，則以國內郵資之一

定比例作為到達費之計算方式，反而對開發中國家有失公平。

二、WTO 方面

由於 GATS 第 2 條最惠國待遇義務為會員之「無條件義務」，與國民待遇義務不同，無法透過在承諾表上記載「不予承諾」而加以免除。因此，除 GATS 本文所規定之例外條款外，所有 WTO 會員均需履行最惠國待遇義務。然而，必須加以注意者，WTO 之運作實務並非單純法律導向，仍有政治導向的另一面；換言之，WTO 實際上是政治與法律雙軌並行制：貿易談判即偏向政治導向，由會員彼此斡旋、協商以達成市場開放之共識；爭端解決機制則偏向法律導向，由國際貿易法方面的學者專家運用既有規則與習慣國際法上之解釋原則，進行爭端解決案件之審理。由於過去曾有電信服務攤分費率之計算方式，豁免於因最惠國待遇所引起之爭端解決控訴之先例²⁹⁹，顯見到達費制度之問題在 WTO 運作實務上並非全然無解決方式。茲將可能之解決方案分述如下：

（一）最惠國待遇豁免清單

依 GATS 第 2 條第 2 項之規定，會員得將違反同條第 1 項最惠國待遇義務之措施，記載於其豁免清單中。然而依 GATS 第 2 條豁免附件第 2 條之解釋，會員僅得於 WTO 協定生效時提出，新加入會員則僅得於入會時提出。若於 WTO 協定生效後或入會後欲提出豁免案，則應依設立 WTO 協定第 9 條第 3 項之規定處理。因此，此方案僅適用於準備加入之新會員，對於絕大部分 WTO 現任會員均對到達費未填載於豁免清單之現況，並無法有效解決此問題。

（二）暫止適用最惠國待遇瞭解書

此即仿效前述所提及之電信服務攤分費率豁免最惠國待遇義務瞭解

²⁹⁹ WTO Doc. S/GBT/4, *Report from the Group on Basic Telecommunications*, para. 7 (Feb. 15, 1997).

書³⁰⁰之方式，針對郵政服務到達費制度由 WTO 會員間透過談判達成共識，暫時免除因到達費制度可能違反 GATS 最惠國待遇原則，所可能導致之爭端解決案例。此項瞭解書應僅具暫時性效力，需定期接受審查以了解其繼續存在之必要性。歐盟 S/CSS/W/61 號提案中即建議會員制定一項「君子協定」，於過渡期間內暫時豁免到達費所引起之最惠國待遇爭議，並於必要時納入承諾表中，其目的在於確保萬國郵政公約與 GATS 規範之一致性。此種解決方案不失為相當可行之方式。然而，需注意的是，並非所有項目之到達費均得豁免，大宗郵件、印刷品等商業性質較明顯之項目，其到達費則不應予以豁免，以同時兼顧國民基本通訊權之保障及經濟效益之合理配置。

（三）最惠國待遇義務豁免決定

由於目前「授權條款」或「對低度開發國家優惠性關稅待遇之豁免決定」³⁰¹，均僅適用於貨品貿易。故若考量到現行到達費制度隱含有協助開發中國家改善郵政服務品質之意味，似應仿效前述兩項決定之方式，透過設立 WTO 協定第 9 條第 3 項之規定，作成豁免 WTO 會員授予低度開發國家優惠到達費費率之決定。此決定之適用對象應包括 WTO 所有會員，但優惠到達費費率之適用對象應僅及於低度開發國家，而不應包括其他會員透過雙邊或多邊協定所授予之優惠費率。

三、改革策略

綜合以上所述之解決方案，本文認為從現行萬國郵盟與 WTO 之運作實務角度加以觀察，短期內應由 WTO 會員採取前述第二種或第三種解決方式，中長期則應由萬國郵盟對到達費制度進行修正。理由如下：

第一，依據萬國郵盟通則第 101 條第 1 項之規定，每屆大會應自上屆

³⁰⁰ *Id.*

³⁰¹ WTO Doc. WT/L/304, *Preferential Tariff Treatment for Least-Developed Countries*, Decision on Waiver, para. 1 (Jun. 17, 1999).

大會所定章約施行之日起五年內舉行，而萬國郵政公約 2004 年布加勒斯特修正版第 34 條所定之生效日期為 2006 年 1 月 1 日；換言之，萬國郵盟最遲於 2010 年 12 月 31 日前舉行大會即可。相對上，依設立 WTO 協定第 4 條第 1 項之規定，WTO 部長會議每兩年至少需集會一次，甚至依同條第 2 項之規定，總理事會得於部長會議休會期間內代行其職權。因此，雖然會議召開之頻率與效率間未必有絕對之關連性，但以 WTO 會議進行之密集程度，顯然在短期內有較強的能量解決到達費之問題。

第二，到達費制度本身所存在之問題，仍應回歸到其專屬之國際郵政論壇—萬國郵盟內加以解決，故最終目標仍應透過修正萬國郵政公約，解決本節第二款與第三款所論述之問題。惟到達費制度之修正事涉工業化國家與開發中國家長期以來之南北爭議，加上萬國郵盟之開發中國家會員國佔大多數，欲修正為全面性成本導向之計算方式，並非一蹴可幾。依據萬國郵盟於布加勒斯特大會結束後所發佈之文件，全球依國別之成本導向到達費制度，預計於 2014 年 1 月 1 日開始實施³⁰²。因此，在此之前宜透過 WTO 進行到達費制度相關最惠國待遇義務之豁免。一方面避免現階段萬國郵盟與 WTO 規範處於緊張與不安定之狀態；另一方面則等待與配合全面性成本導向到達費制度之施行。

³⁰² UPU Doc., *Amendments to the UPU Acts and Major Decisions Taken by the 23rd UPU Congress*, at 17 (2004), available at http://www.upu.int/bucharest/en/amendments_upu_acts_major_decisions_23rd_upu_congress_en.pdf (last visited Aug. 3, 2005).

