

第五章 結論與建議

第一節 結論

經由前述第二章至第四章對於郵政快遞服務之貿易實務、與 GATS 相關之規範，以及未來自由化有關問題之探討，本論文之重要發現如下：

一、郵政與快遞服務之貿易障礙仍廣泛存在

郵政服務貿易由於受到萬國郵政公約及其施行細則所規範，各國郵政機構有義務對國際函件在其境內以最速郵路與最安全之方法遞送，並應確保其轉運自由，故在國際函件流通上之貿易障礙，相對上低於快遞服務。此外，各國郵政機構向來帶有政府經營色彩，享有法律上專屬經營權之保護，故其所面臨來自於政府措施之貿易障礙相對上亦較低。

然而，萬國郵盟公約制度設計上的缺失，卻可能導致郵政服務之貿易障礙。例如區分工業化國家與開發中國家兩大集團分別交叉適用不同的費率計算方式，使得可利用轉寄或設立境外交換局的方式進行套利，造成寄達國家郵政機構到達費收入的損失。此外，基於郵政服務具有公共性的考量，會員政府為確保普及郵政服務之提供，往往設有許多規範，例如普及服務補償基金與核照要件等，管制強度與密度均高於快遞服務。若此類政府措施超過確保服務品質之必要程度時，勢必產生民營業者進入郵政服務市場之貿易障礙。

至於快遞服務，由於並無類似萬國郵盟公約之規範拘束會員國國內之法規，亦不具有傳統上郵政服務提供者所享有之法律上獨占地位，故其面臨來自於政府措施之貿易障礙，不僅較郵政服務多，且較為複雜。例如郵政獨占業者交叉補貼等反競爭行為、商業據點之設立限制、郵政監理與經營未分離、過於嚴格的核照要件、過於廣泛的郵政專屬經營權，以及強制與國內業者訂立合作協定等，均可能對快遞服務構成貿易障礙。此外，快遞服務為對時間相當敏感之產業，因此在通關程序上所受到的任何拖延，

都將嚴重阻礙快遞服務之提供。值得注意的是，關於通關程序部分，係新加坡議題之一——「貿易便捷化」所欲探討的主題，與世界海關組織有較密切之關連，但非為 GATS 所關切之主要議題，故如何解決是項問題並非本文討論重點。

二、郵政服務不應預先排除 GATS 之適用

由於郵政服務傳統上係由政府所直接或間接提供，因此是否有 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之適用，進而排除 GATS 之適用，不無疑義。依 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之規定，「行使政府權力所提供之服務」並無 GATS 之適用。然 GATS 條文並未針對「行使政府權力」進行定義，僅以此概念作為媒介，連結到同項 (c) 款「商業基礎」與「競爭」兩項子概念。因此，GATS 協定所稱「行使政府權力所提供之服務」，與是否適用會員國內公法上關係未必有所關連，決定因素仍在於系爭服務之提供是否同時滿足「非基於商業基礎」且「非與一個或多個服務提供者競爭」兩項要件。

首先，就「商業基礎」而言，GATS 條文亦未針此用語進行定義。依文義解釋可分為廣義與狹義兩種解釋：一、廣義解釋意指「從事商業之活動」，而無獲利之期待或必要，僅排除免費提供予消費者之服務；二、狹義解釋意指「意圖賺取利潤」，故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，則該服務之提供即非基於商業基礎。由於獲利與否及其程度並非是涇渭分明的概念，是故價格以外的因素，對於決定某一服務是否基於商業基礎提供，仍扮演相當重要的角色。郵政服務長久以來具有公共服務的特色，其經營雖不以追求利潤為目的，但享受郵政服務仍須支付資費，故郵政服務之提供是否基於商業基礎確實有模糊空間。惟隨著世界各國郵政改革的進行，許多會員之郵政機構需「自負盈虧」，在面對民營業者激烈的競爭之下，郵政服務勢必將漸以商業基礎提供。故本文認為郵政服務之提供將逐漸符合「商業基礎」之要件。

其次，就「與一個或多個服務提供者競爭」而言，WTO 迄今仍未對

此概念進行正式之解釋，僅於秘書處所提供之「衛生與社會服務業背景資料」文件中，曾提及許多國家的醫療體系，同時存在著公立醫院與私立醫院，彼此在醫療服務市場相互競爭；在教育服務業，公立與私立學校同時並存為普遍現象，彼此間亦可能存在相互競爭關係。換言之，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，但彼此間仍存在競爭關係。由於世界各國所進行郵政之自由化與民營化，但不限於國營郵政機構「所有權的移轉」，尚包括市場進入之自由化、導入競爭、解除管制等。因此，傳統上屬於郵政專屬經營權之範圍勢必將日益縮減。即便是國營郵政機構未完全民營化，仍須與民營業者對非專屬經營權範圍內之業務項目從事直接競爭。故本文認為郵政服務之提供亦將逐漸符合「與一個或多個服務提供者競爭」之要件。

綜上所述，郵政服務已相當接近以「商業基礎」提供，及「與一個或多個服務提供者競爭」兩項要件，而不完全符合 GATS 第 1 條第 3 項 (b) 款之規定，故郵政服務不應預先排除 GATS 規範之適用。然而，若有會員境內郵政服務之提供，確實符合 GATS 第 1 條第 3 項 (c) 款之兩項要件時，始得主張其郵政服務排除 GATS 規範之適用。

三、未來自由化仍有許多 GATS 相關問題待解決

本文第四章第一節整理 WTO 會員對郵政快遞服務之相關提案，並歸納出三項重點議題：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。由於篇幅有限，本文中並不處理競爭規範議題，但未來郵政快遞服務之自由化，必然需妥適處理此一問題，否則自由化所能帶來的利得，將因欠缺合適的國內管制而消失殆盡。競爭規範議題所包含之項目繁多，並且與本節第一點相互呼應。以歐盟 TN/S/W/26 號文件為例，其本身即仿效電信服務參考文件之內容與架構，欲透過會員之額外承諾，處理反競爭行為之防範、普及服務義務、核照要

件、獨立之監理機構等國內監管議題。

此外，傳統上政府為維持普及郵政服務之提供，分別採用外部化與內部化之方式。其中，外部化即外部補助，一般係由中央或地方政府利用國民所繳納之稅金，來補助國營郵政機構因提供普及郵政服務所可能產生的虧損；換言之，即採行服務補貼的方式以維持普及服務之提供。由於 GATS 之補貼規範目前並不完備，與國民待遇原則連結後，更將衍生出許多後續問題。此類問題勢必在未來郵政快遞服務貿易談判中受到關切。

四、郵政與快遞服務之開放程度仍屬偏低

統計現行承諾表對郵政快遞服務之承諾情形，在目前 148 個 WTO 會員中，僅 10 國開放郵政服務業，開放快遞服務業的會員則有 49 國，開放程度相對上來說均屬偏低。快遞服務業開放程度雖較郵政服務業高出許多，但主要貿易國歐盟、日本、韓國、瑞士等均未予開放。雖然前述國家於回應清單中均有所承諾，惟在本回合服務貿易談判結束前，仍有相當之變數存在。

五、現行郵政與快遞服務之定義有所缺失

現行郵政與快遞服務之分類標準，大致上係以服務提供者為國營郵政機構或民營業者加以區別：由前者所提供之遞送服務為郵政服務；由後者所提供之遞送服務則為快遞服務。現行分類方式可能有下列兩項缺失：

（一）以服務提供者作為分類標準

以遞送主體作為郵政與快遞服務之分類標準，為現行分類方式之最大缺失。可分為下列四點加以說明：

1. 無法反映商業現實：由於郵政改革的持續進行，會員國營郵政機構與民營業者相互跨足對方經營領域之情況所在多有，若堅守由服務提供者之性質作為分類標準，則不免違反商業現實。例如快捷服務，若依現行定義，僅因服務提供者為國營郵政機構，即歸類為郵政服務；若服務供給

者為民營業者，則歸類為快遞服務。本質與內涵上相同之服務，卻因服務提供者性質之差異而分屬不同服務類型，顯然與商業現實相去甚遠。服務分類存在目的即在於精確描述商業現實，使貿易談判者得以藉此掌握與評估彼此間之要求與回應內容。因此，脫離商業現實之分類方式，其存在之正當性將大打折扣。

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，依此定義則「郵政服務市場」完全由「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，則無論是本國或外國之民營業者，自無可能進入所謂的「郵政服務市場」。因此，即使在承諾表上完全不設限制，該部門之開放亦有名無實，使承諾失去存在意義。
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，或公私立業者同時並存的情況。前者例如電信服務業，後者例如教育服務業、衛生與社會服務業。觀察此三大部門及其次部門之分類標準與定義，似乎均以服務性質與內容作為分類標準，而不以服務提供者之性質作為分類標準。因此，在 CPC 架構下之其他服務業，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。在今日郵政事業日漸走向自由化與民營化的趨勢下，CPC 對於郵政與快遞服務分類標準之合理性將日益降低。
4. 普及服務問題：傳統上郵政服務由國營郵政機構所提供，快遞服務由民營業者所提供，普及服務義務可能為其中的考量因素之一。然而，從電信服務自由化之經驗，可知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關係。透過普及服務補償基金等內部補貼之方式，民營業者亦可能負擔普及服務義務。

(二) 未充分考量快捷服務

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、運輸與遞送信件及包裹」，故兩者間除服務提供者性質不同外，服務內涵並無明顯區別。因此，以今日快捷服務所具有之加值要素，例如「戶對戶」服務、隨時追蹤貨件位置與狀況等，均不見於 CPC 對郵政或快遞服務之定義中。若以 CPC 75121 作為「快捷服務」之定義，則似乎仍稍嫌簡略，無法精確反映快捷服務之經營特質。故現行 CPC 顯然未能充分考量快捷服務有別於郵政與快遞服務之加值要素。

六、現行與修正後到達費制度可能違反最惠國原則

到達費依萬國郵政公約第 47 條第 1 項之規定，係指寄達國家之郵政機構因接收發信國家郵政機構之函件，為抵充處理國際函件所衍生之成本，進而向發信國家郵政機構所收取之費用。依現行到達費制度之設計，係區分為「工業化國家」與「開發中國家」兩大集團，彼此交叉適用不同費率。大抵而言，工業化國家間國際函件互寄之到達費，係以國內資費之一定比例加以計算；而工業化國家與開發中國家間國際函件互寄，及開發中國家間國際函件互寄，則均適用單一費率加以計算。此外，工業化國家郵政機構給付予開發中國家郵政機構之到達費，除以單一費率計算所得之數額外，尚須給付該數額的 7.5% 作為服務品質基金，以提昇並改善開發中國家之郵政服務品質。

若假設不論收件人居住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。在此情況下，寄達國家之郵政機構即可能對相等的內國遞送成本，卻以不同的費率計算方式向發信國家收取到達費。申言之，若寄達國家為工業化國家，則其需以成本導向之計算方式，向發信國為工業化國家之郵政機構收取到達費；反之，若發信國為開發中國家，則其需以單一費率向該國郵政機構收取到達費。由於內國遞送成本均相等，故依發信國家之差異而採用不同的費率計算方式，顯然違反最惠國待遇之精神。

由現行到達費之設計理念中，可知其隱含透過較優惠之費率計算方式，協助開發中國家提昇其郵政服務品質。然而，在 WTO 規範體制下，公平貿易與對開發中國家之特殊與差別待遇係兩回事，不可混為一談。GATS 第 2 條第 1 項之最惠國待遇義務係無條件義務，除符合例外規定之要件外，會員不得選擇性適用最惠國待原則，與第 17 條國民待遇義務可由會員透過承諾表決定適用與否，兩者之本質並不相同。由於目前 WTO 會員中僅土耳其於最惠國待遇豁免清單中，記載豁免郵政服務之最惠國待遇義務，且萬國郵政公約下之到達費制度，並無法符合 GATS 之例外規定，因此現行到達費制度與 GATS 最惠國待遇原則可能有潛在之衝突。

2004 年 9 月萬國郵盟於羅馬尼亞首都布加勒斯特召開第 23 屆大會，而該會議的重點議題之一即修正到達費制度。修正公約之到達費制度刪除工業化國家與開發中國家之分類方式，改採「目標制度」與「過渡性制度」兩大集團，前者適用成本導向之費率計算方式；後者仍採用單一費率之計算方式。至於服務品質基金方面，則由原本僅工業化國家負擔此義務，擴張至低度開發國家以外之所有開發中國家，但基本上仍以到達費總額之一定比例作為服務品質基金。由於修正公約之到達費設計係承續現行制度之架構與精神，故仍可能與 GATS 最惠國待遇原則產生扞格。

第二節 建議

郵政與快遞服務議題繁多，然由於本文僅針對分類議題與到達費制度進行深入探討，故以下僅對此兩項議題提供建議：

一、修正並調整現行郵政與快遞服務分類標準

(一) 不以遞送主體作為服務分類標準

由於以服務提供者之性質作為分類標準，是現行郵政快遞服務分類方式最大的缺點。因此，在修正定義時，必須將遞送主體為國家郵政機構或民營業者之用語加以刪除，以符合交互兼營的商業現況，並且不致於產生

解釋上之矛盾。

（二）以加值要素作為服務分類標準

本文認為郵政與快遞服務若不以服務提供者之性質作為分類標準，則由於兩者間遞送活動內容並無顯著不同，故快遞服務無存在之必要，應予以刪除。此外，應另行設置快捷服務，以反映其經營模式所特有的加值要素，例如「戶對戶」服務、追蹤服務等。職是之故，應以加值要素，作為區分郵政服務與快捷服務之分類標準。

二、建立全面成本導向之到達費制度

（一）建立全面性成本導向之費率計算方式

萬國郵盟到達費無論是現行制度或修正公約之制度，最大的缺點在於採行成本導向與單一費率雙軌制。申言之，此種雙軌制將使寄達國家依函件來源國之不同，而分別適用成本導向或單一費率之到達費計算方式，違反最惠國待遇之平等精神。因此，所有會員均適用同一計算方式向發信國郵政機構收取到達費，始符合最惠國待遇之意涵。然而，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。故以單一費率收取到達費，對於高勞力成本之國家將無法合理彌補其內國遞送成本，對於低勞動成本之國家則享有超額利潤，此種計算方式反而將造成事實上之歧視。故到達費制度之最終目標，應為所有國家全面性適用成本導向之費率計算方式，以符合最惠國待遇原則之真正意涵。

（二）短期與中長期之改革策略

改革到達費制度之中長期目標，固應透過萬國郵盟內部進行修正，惟到達費制度之設計事涉工業化國家與開發中國家長期以來的南北爭議，欲全面性採取成本導向之到達費制度，恐非易事。因此，為避免 WTO 規範與萬國郵盟規範在此過渡期間內處於相互衝突之緊張狀態，短期內應於 WTO 內部尋求到達費制度豁免於爭端解決案件之共識，中長期始由萬國

郵盟設計出全面性成本導向之到達費制度。

