

試析複邊服務貿易協定之發展—— 以「服務貿易真正之友」的談判議題為中心

陳家豪

有鑑於杜哈回合談判對於服務貿易的開放並未有實質上進展，近期美國、歐盟與其它 16 個 WTO 會員轉而尋求另一個談判場合，以討論進一步推動服務貿易自由化的可能¹，期透過參與國的共識凝結，成立一個開放程度更高的複邊服務貿易協定，參與國稱此談判為「服務貿易真正之友 (really good friends of services)」的共聚²。然而，自今 (2012) 年 1 月份談判開始，參與國對此複邊協定之適用效果及市場開放程度一直有所爭論³，其中以美國與歐盟提出的主張為討論的主軸：關於是否將參與國之開放成果適用到協定外的國家，美國認為服務市場的開放利益應限協定之簽署國所獨享，歐盟則認為應基於最惠國待遇原則 (most-favored nation, MFN)，將參與國所開放的利益無條件適用於全部 WTO 會員；而市場開放程度上亦有討論，美國主張透過負面表列 (negative list) 的方式大幅度開放服務部門，而歐盟則希望維持服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 的正面表列 (positive list) 形式作開放。

由於上述兩項議題是近幾次談判之重點，且討論的結果亦會影響其他國家加入之意願，對協定日後的效力及影響範圍皆有重要的影響，實有關注的必要。據此，本文欲透過美國及歐盟針對上述議題的主張，分析雙方爭執的關鍵以及顧慮為何，並佐以相關談判資料及其他參與國的立場，以了解目前談判所遭遇之問題，進一步探討解決的可能及對協定之後續影響。

以下，本文將分為四部分作論述，第一部分先討論美國與歐盟對於協定適用範圍的主張，並個別分析雙方的目的及可能的影響，以作為後續討論之基礎；第二部分則參考其他形式的複邊協定及各方意見，以釐清解決此爭議的可能並接續討論另一項開放程度的問題；第三部分將依據「真正之友」的談判文件以及參與國的立場，綜合評估此協定之開放程度與此複邊協定談判之關係及影響；最後統整以上論述作一結論。

¹ WTO Members Brainstorm Services Plurilateral Options, No Decision Yet, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 17, 2012.

² 目前參與服務貿易真正之友談判的成員有：美國、歐盟、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、挪威、瑞士、新加坡、香港、韓國、台灣、巴基斯坦、墨西哥、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、秘魯。

³ U.S., Other WTO Members Begin Technical Work On Services Plurilateral, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 26, 2012.

美國之立場

美國副貿易代表 Michael Punke 認為，此複邊協定不應延伸至任何沒有參與談判並作出開放承諾的國家，若依循政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA) 的複邊模式，雖然開放利益得限於 GPA 會員享有，但會員在加入此協定前必須得到全體 WTO 會員同意，實行上亦有其難度⁴；據此，美國於「真正之友」的會議中，倡議依循 GATS 第 5 條之規定，成立一個「封閉(closed)」而不受他會員國影響的複邊協定，且市場開放的利益僅協定之簽署國可以享有。依據 GATS 第 5 條之內容，會員得以簽署以促進服務貿易自由化為目的之協定，雖然此協定須涵蓋大多數行業 (substantial sectoral coverage)，但是並不需要依循 MFN 的方式，開放給簽署國以外的國家⁵，此種方式符合美國所謂對協定外封閉，但是對內廣泛且深入開放的主張，此外，採用美國之主張便不會如 GPA 般，參與協定者需要得到全體 WTO 會員的同意，一方面可能受到其他非參與協定會員杯葛而無法加入，一方面增加許多和其他 WTO 會員磋商以及取得共識的時間耗費，使得協定的影響力受到一定程度的限制及減損。

美國此舉乃欲以協定所得產生的龐大市場開放利益，誘使此些新興國家主動加入談判，並進一步開放內國之服務市場，且將此複邊協定之利益限參與國享有，可避免一些新興國家坐享其成，間接享受「真正之友」所承諾開放的市場利益而降低參與協定的意願。依據國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 於 2010 年依照擴大的國際收支服務分類 (EBOPS) 方式所統計的數據可知，參與「真正之友」談判的 18 個國家在當時已佔全球服務貿易金額 65% 以上，而美國服務業聯盟 (The Coalition of Service Industries, CSI) 主席 Bob Vastine 於國會的服務小組會議中提到，若目前參與談判的國家能進一步開放內國市場，則其佔全球服務貿易總額將達到 80% 以上，此龐大的市場利益足以吸引其他新興國家進入⁶，且透過美國所主張的協定形式，可杜絕其他國家不勞而獲的心態，促使他們正視進一步開放服務貿易的可能，以增加此些國家參與談判的意願。

然而，依據目前國際服務貿易的現況，本文認為美國之主張並無法提供足夠的誘因以吸引新興國家加入談判並開放市場。在現有的 GATS 架構下，各國對於服務貿易已有一定程度的承諾開放，上述 65% 的服務貿易金額應該即為開放的成果，WTO 會員皆可無條件的享受到此部份的市場利益，而近期所倡議服務貿易的進一步開放，其雖然可能增加約 15% 的市場利益，然而此部份的市場應屬於較高技術或是較新穎的服務類別，例如電子商務 (E-commerce)、跨境資料服務 (cross-border data flows) 等過去較為限制的服務部門，此種服務的提供者主要

⁴ Punke Says Efforts On WTO Services Deal Preliminary; Hints At Obstacles, INSIDE U.S. TRADE, Mar. 8, 2012.

⁵ General Agreement on Trade in Services, art. 5.

⁶ U.S. Industry Group Touts Services Trade As Key For Economic Recovery, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 28, 2012.

來自歐美等已開發國家，而開發中國家因為技術或是基礎設備的不足，很難與歐美等國競爭，因此，倡導者呼籲進一步開放所能增加的市場利益，並非所有國家皆有能力以及機會得以享受到，故對於開發中國家以及新興國家的吸引力有限，並無足夠的誘因驅使這些國家加入談判並開放市場。

歐盟之立場

相較於美國之主張，歐盟執行委員會 (European Commission, EC) 認為此複邊協定應依循杜哈談判之架構，基於最惠國待遇原則，將此協定之談判成果延伸至非協定的簽署國，以此形式，新興國家才有參與協定之可能。今年 3 月 29 日的金磚五國 (BRICS) 領袖高峰會後，金磚五國於其發表的聲明中，明確表示任何議題的談判應建立在杜哈回合的架構下，其並不支持任何背離多邊且缺乏透明度的複邊談判形式⁷，據此，歐盟認為惟有依循杜哈談判的架構，新興國家才有進一步參與此複邊服務貿易協定的可能。

歐盟執委會認為美國之提議不具備足夠的誘因驅使新興國家加入，反而可能進一步造成對立與矛盾，但若以杜哈談判架構成立此複邊協定，則可增加新興國家加入談判的意願，此外，由於 2005 年 WTO 第六屆部長會議中，各會員國皆同意依循以 MFN 為基礎的方式進行複邊協定的談判⁸，因此，若「真正之友」的談判背離部長會議之決議，則歐盟執委會便須重新透過內部各成員國的合意並授權，方可決定簽署與否，將增加取得內部共識的時間成本及壓力。2005 年於香港召開的 WTO 第六次部長會議中，會員國同意依循 2004 年總理事會 (General Council) 做成的決議，作為服務貿易進一步談判的指導方針，依據該年總理事會決議之附件 C，會員國應以將市場開放給所有會員為目的，由此可知會員國的共識乃希望談判的利益可以由所有會員共享，即基於最惠國待遇原則適用於所有 WTO 會員，又由於此決議在歐盟內部已取得了共識，所以若此複邊的服務貿易協定依循香港部長會議的討論方式，歐盟執委會便得以自行決定對此複邊協定的簽署與否，而不用重新於歐盟成員間取得共識以及授權，此可大幅減少成員國間磋商的耗時及可能產生的矛盾與衝突。

本文認為，歐盟之目的除了希望透過 MFN 的市場開放模式，拉攏新興國家加入此複邊協定的談判，並開放其龐大的內國市場，更深一層的意涵，可能是欲利用此談判機會，建立一個複邊服務貿易協定的模型供他國參考，並透過自身市場的開放，刺激歐盟各成員國的就業市場，達到振興經濟之效。歐盟的主張，或可解讀成提供另一種對服務貿易開放的模型以及典範，藉由積極的倡議與拉攏各國參與，將服務貿易的開放作一大範圍的擴張，並透過自身市場的開放，吸引他

⁷ Fourth BRICS Summit-Delhi Declaration, Fourth BRICS Summit, BRICSINDIA, Mar. 29, 2012, at <http://www.bricsindia.in/delhi-declaration.html>.

⁸ World Trade Organization, Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC (Dec. 22, 2005).

國廠商投資、設立據點，以解決歐盟嚴重的失業問題，若此舉確實可以達到活絡經濟的效果，對於他國亦具有實質上的參考價值，將使得更多國家願意開放內國的服務市場，加速實現服務貿易自由化的目標。

各界之意見與主張

除了美國及歐盟的主張外，英國金融業遊說團體 TheCityUK 的研究報告指出仍有其它可能的複邊談判形式⁹，然本文認為其對於服務貿易的開放皆未有實質上的助益。依據 TheCityUK 的研究報告，另有兩種可能的複邊談判方式：(一) 依循泛太平洋夥伴關係 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 的模式，開啟一廣泛經濟整合的複邊協定。(二) 依循反仿冒貿易協定 (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA) 之方式，別於 WTO 體系創立一個新的法律框架。由於「真正之友」的目的乃進一步開放服務貿易，若採第一種方式，恐因為要達成廣泛的經濟整合而加入其它的談判領域導致失焦，此外，由於各國擁有的談判籌碼以及顧慮不同，可能造成權衡利益後的妥協，亦無法達到開放服務市場的目標；而由於「真正之友」的成員皆為 WTO 的成員國，仍須遵守 WTO 下之義務，因此若依循第二種方式建立一個超然於 WTO 的協定，恐造成各國在履行兩協定時產生義務間的衝突；總結以上論點，本文認為此些建議並無法達成服務貿易進一步的開放。

除上述複邊談判形式的討論之外，對於協定是否有必要爭取其他國家加入，於目前談判也有一些不同意見。美國服務業聯盟主席 Bob Vastine 認為，即使新興國家沒有加入協定的談判，就整合目前參與的「真正之友」，對於服務貿易的進一步開放亦能有相當程度的貢獻，故不認為一定需要拉攏其他國家參與，其亦指出「真正之友」雖然都有簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)，但簽署之內容並非皆對服務貿易有更自由、更開放的規定，而這 18 個國家現已包含超過一半的全球服務貿易量，Bob Vastine 認為此些國家間若能進一步整合以及開放，對於服務貿易的自由化將會有很大的進展；除此之外，歐盟執行委員會雖然倡議將談判成果延伸至非參與國，但歐盟內部其實對此項議題仍有分歧¹⁰，例如西班牙明確表示應將新興國家納入協定，然英國、瑞典等國卻傾向支持美國的作法，故就現階段而言，歐盟希望得暫緩針對此項議題的討論，先就如開放程度等其他議題作商議。

由上述討論可知，由於目前爭取他國加入協定與否仍有爭議，致使參與國無法取得一定的共識，然以服務市場的發展性來看，給予新興國家參與的機會，對於國際服務貿易的長遠發展才有助益；本文認為，新興國家是否有意願加入，關

⁹ JOHN COOKE, THECITYUK, AFTER DOHA: "NEXT GENERATION" SERVICES NEGOTIATIONS CURRENT ARGUMENTS FOR A SERVICES-ONLY APPROACH, Nov. 28, 2011.

¹⁰ EU Members, Commission Divided In Early Discussion On Services Deal, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 5, 2012.

鍵的問題還是在於協定所欲開放的程度為何，而以何種形式的複邊模式呈現其實並非是重點。雖然開發中國家當前無法達到已開發國家的服務規模，但以長期來看，服務貿易是目前國際貿易的趨勢，開發中國家在經濟發展中，將面臨產業結構的改變與轉型，其服務市場將會持續成長，因此不應該忽略；就目前的服務貿易現況而言，此些國家對於進一步的開放服務部門仍多持保留態度，主因還是在於新型的服務類別幾乎由已開發國家的廠商所壟斷，若躁進地開放內國市場，恐壓抑內國廠商的競爭空間，造成內國服務產業受到嚴重打擊，因此，本文認為，此次複邊的服務貿易協定，其是否得以納入開發中國家以及新興國家，關鍵還是在於真正之友們所欲達到的開放程度以及方向為何。

據此，以下本文將透過近期「真正之友」會議中所發佈關於討論未來方針的工作文件 (Inventory of GATS Plus Elements)，了解此協定所欲訂立的開放程度為何，並分析參與國間可能產生的問題，以判斷對於其他國家加入的可能影響。

「真正之友」會議之工作文件——Inventory of GATS Plus Elements

依「真正之友」會議中所發佈的工作文件¹¹可知，參與國欲擴大服務部門的種類，並降低各國現行法規的限制，且針對新的服務類別作進一步的討論，由此可知真正之友們期望對開放服務貿易作一廣泛且深入的討論，而非單純整合各國目前的開放程度而已。從工作文件可知，其要求各參與國對於服務業的部門應降低現行法規的約束並提高行政機關管理的透明度，此外，各國應提供合理且公平的競爭環境，使國內和國外之廠商得以正常進入市場；而「真正之友」的會議亦將針對許多新的服務議題作討論，例如電信 (telecommunication)、金融服務 (financial services)、國際移動漫遊 (international mobile roaming)、電子商務、跨境資料服務等，據此可知，此 18 個國家並非僅尋求現由 FTA 的整合，而是欲透過此談判機會，進一步針對許多新議題作討論，此談判內容將遠比現行的 GATS 更為廣泛以及深入。

雖然服務貿易的真正之友們期望對服務貿易有更高度且廣泛的開放，然而本文認為其內部的參與國間，由於對於服務貿易的承諾方式以及開放程度仍未達一致的標準，對於此談判共識的取得恐造成阻礙。參與國對於服務貿易的開放要採取正面表列還是負面表列至今仍未有定論，美國、澳洲於近期所簽訂的 FTA 皆採用負面表列的方式，而歐盟主張應採取與 GATS 相同之市場開放設計，即以正面承諾表列的方式開放市場。本文認為，兩種方式間要如何選擇或是混和使用，都有實行上的困難，以負面表列為例，其雖然可以作大幅度的開放，然而美、澳等國於現行 GATS 下亦有專屬的正面承諾表，兩者的內容要如何調和，目前仍未有明確的方式；此外，從參與國相互所簽訂的 FTA 中亦可發現，各國對於服務貿易開放的態度仍未達一致，以近期剛生效的美韓 FTA 為例，其對於許多新議

¹¹ Inventory Of GATS + Plus Elements, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 5, 2012.

題雖然都有專章討論，然而韓國在金融服務專章的特定承諾中，要求給予一定合理時間與美國磋商後再做進一步的開放¹²，可知韓國對於金融服務領域尚未做好開放準備。

結論

由於真正之友們對於目前服務貿易複邊協定談判之議題尚未取得共識，且經過分析後發現參與談判的國家目前在服務貿易的發展程度上也並非一致，此些原因可能造成談判的阻礙及拖延，並降低新興國家或其他開發中國家加入之意願。經本文討論後發現，目前參與國對談判議題之立場分歧，且尚無合理的解決方式，而參與國之間對於服務貿易的開放程度有所差異，亦增加此協定欲提高服務市場開放的難度，對於談判的進行造成實質上的阻礙及拖延，此將減少開發中國家參與的意願，此外，由於「真正之友」的最終目標乃建立一個高度開放、高度自由化的服務貿易複邊協定，現階段恐非多數開發中國家所能達成，據此，本文認為目前此一複邊服務貿易協定之談判應會持續鎖定在上述議題的討論，而關於是否能有所突破並進一步吸引他國的參與仍無法確知，尚待日後持續的關注。

¹² Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Korea, annex 13-B.