

由中國電子支付服務案檢視 GATS 金融服務之分類

李亞璇、陳亮吟

今(2012)年 7 月 WTO 公布中國電子支付服務案(*China—Electronic Payment Services*)之小組報告¹，中國於電子支付服務歸類及國民待遇之主張皆遭判敗訴；8 月底中國聲明放棄就本案進行上訴，因此本案已正式由爭端解決機構採納。2001 年中國加入 WTO 時，承諾其最遲將於五年內(2006 年)開放所有支付與匯款之服務，然直至 2010 年中國境內仍僅允許中國銀聯(China UnionPay)處理境內的人民幣清算服務，中國銀聯要求境外卡組織必須通用銀聯系統，亦要求境外卡組織所發行之支付卡必須放上銀聯之商標，引發其他境外卡組織如 VISA、萬事達(MasterCard)公司之不滿²。身為主要國際卡組織之母國，美國認為中國銀聯特殊之地位與中國原本市場開放之承諾相互悖離，亦對其餘卡組織造成歧視且不利之影響，恐違反服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services, GATS)，遂向 WTO 爭端解決機構尋求此爭端之裁決³。

針對本案判決結果，中國商務部對其勝訴部分表示肯定，然對系爭服務歸類(classification)之裁決部分僅表示保留態度，並期許 WTO 應在今後的案件中進一步澄清此體制性問題⁴。由前述中國之發言可推測，金融服務之分類議題可能非自本案始出現，且此體制問題亦可能難藉由上訴機構之法律解釋而獲得改善，因此中國才決定放棄上訴一途。由於服務貿易為 1993 年烏拉圭回合談判之主要成果之一，會員乃根據當時服務項目之發展情形進行服務項目之分類，然而如今距談判當年將近二十年之期間中，服務貿易之型態已不同於當時，金融服務尤其因全球貿易及消費者便捷之需求而有巨幅改變，近十年來已發展出談判當時所未預見之服務項目，且服務程序亦越趨於複雜。本案為 WTO 首件金融服務之爭端案件，中國雖然放棄上訴，卻期許未來 WTO 解決系爭服務分類之相關問題，此是否顯示 GATS 金融服務可能向來存在分類問題，使會員間解讀金融服務部門之承諾表時經常產生誤解，致使本案之爭端產生；是故，藉由本案，本文將討論各

¹ Panel Report, *China—Certain Measures Affecting Electronic Payment Services*, WT/DS413/R (adopted Aug. 31, 2012).

² *USTR Seeks WTO Consultations On China's Electronic Payment Commitments*, INSIDE U.S. TRADE, Sep.16, 2010; 中國信用卡的國際戰爭銀聯 VISA 爭端升級，華夏時報，2010 年 9 月 17 日，網址：http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_card/20100917/22558678362.shtml。

³ 關於本案於 2010 年爭端發生之背景可參考：張毓欣、林怡臻，美國考慮對中國銀行卡限制措施於 WTO 下提起訴訟，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，100 期；葉姿嫻、戴心梅，簡析中國銀聯獨佔支付卡交易服務所涉及之 GATS 問題，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，108 期。

⁴ 中華人民共和國商務部，商務部條約法律司負責人就世貿組織爭端解決機構通過美訴我電子支付世貿爭端案專家組報告發表談話，2012 年 8 月 31 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ag/201208/20120808315833.html>。

會員 GATS 承諾表的金融服務分類情形，以檢視目前可能存在的問題，並觀察會員與 WTO 之應對方式。

為藉由本案檢視 GATS 金融服務之分類，本文將先簡介案情以點出系爭服務分類之重要，再進入本文主要的討論議題，因此本文以下首先介紹系爭服務之定義，即電子支付服務含括之服務項目，以作為後續討論金融服務分類之基礎；其次，本文將敘述爭端當事國於討論系爭服務分類時，雙方各持之主張以及小組之解讀；再來，為顯示系爭服務分類於本案中所佔的關鍵地位，本文將簡述小組依前述系爭服務分類而作出主要爭點的裁決結果；最後，本文將透過金融服務分類之演進歷程佐以本案，檢視目前 GATS 金融服務分類之問題及會員解決之方式。

系爭服務之定義

成立小組請求書中，美國指出系爭服務為「針對支付卡交易的電子支付服務 (electronic payment services for payment card transactions, 以下簡稱為電子支付服務)」，而此電子支付服務包含五項步驟：初始的電子通訊及資訊處理的基礎設施、處理發卡公司接受或拒絕交易之授權訊息、傳送交易之資訊、計算與各機構交易之淨部位，以及最後移轉支付⁵，中國對此電子支付服務之定義無異議，故小組接受美國對於系爭服務之定義⁶。中國同意上述五項步驟係構成一完整的電子支付服務之必要元素，且認為第四項及第五項步驟分別等同於「清算 (clearing)」及「結算 (settlement)」服務之敘述⁷。由於兩國對「清算」及「結算」服務在 GATS 承諾表之歸類有不同解釋方式，雙方對此二用字極度敏感，而該兩項服務項目之歸類亦為本案之關鍵所在，故本文由下繼續說明。

系爭服務於 GATS 特別承諾表之歸類

雙方就中國特別承諾表「銀行業及其他金融服務業」之項目 (d)「所有支付及匯款服務」有所爭論，美國認為中國於 (d) 項下所承諾的範圍包含電子支付服務，然中國認為該項目並未包含電子支付服務的清算與結算服務⁸，故小組依據維也納條約法公約 (Vienna Convention) 第 31 條檢視雙方之論理，最後決定支持美國說法。中國承諾表 7.B (d) 項中承諾，自 2006 年起將解除所有該項目之市場限制，開放「所有支付及匯款服務，包括信用卡、簽帳卡及轉帳卡、旅行

⁵ Panel Report, *China – Electronic payment services (US)*, ¶ 7.25: “... the processing infrastructure, network, and rules and procedures that facilitate, manage, and enable transaction information and payment flows and which provide system integrity, stability and financial risk reduction; the process and coordination of approving or declining a transaction, with approval generally permitting a purchase to be finalized or cash to be disbursed or exchanged; the delivery of transaction information among participating entities; the calculation, determination, and reporting of the net financial position of relevant institutions for all transactions that have been authorized; and the facilitation, management and/or other participation in the transfer of net payments owed among participating institutions....”

⁶ *Id.* ¶ 7.37.

⁷ *Id.* ¶¶ 7.30, 7.32.

⁸ *Id.* ¶ 7.63.

支票及銀行匯票（包括因進出口交易而產生者）」⁹，美國認為該項目包含所有電子支付服務，而中國認為電子支付服務中的清算與結算服務係屬其未承諾開放之獨立項目中。小組首先針對「所有支付及匯款服務」進行文義解釋，其認為「所有 (all)」一字意圖將整個支付及匯款的服務皆列入其範圍內，因此所有完成支付及匯款之個別服務皆應被視為在 (d) 項目下¹⁰。

小組進而檢視「所有支付及匯款服務」之上下文，認為括號中「包括因進出口交易而產生者 (including import and export settlement)」再度確認第 (d) 項包含清算及結算服務。中國參考 GATS 金融服務附件 (Annex on Financial Services，以下簡稱為附件) 填寫特別承諾表，7.B (d) 項源自附件第 5 (a) 條第 (viii) 項¹¹，而美國表示，第 (viii) 項中並無「包括因進出口交易而產生者」一句，此乃中國附加之說明，美國認為中國特別點出結算 (settlement) 一字，又因結算之前必先經過清算，故主張電子支付服務的清算及結算屬中國於特別承諾表上承諾開放之範疇內，然中國認為其特別未使用「清算」一字具有其特殊目的，即其未計畫開放清算服務¹²。小組解釋，中國未使用「清算」一字並不表示此項目中不得包含「清算」服務，並認為銀行匯票結算前所須經的清算服務係被隱含 (implied) 於本句之意涵中，故支持美方說法¹³。小組再將此概念延伸，表示所有支付工具之清算及結算服務皆可歸類於 (d) 項下¹⁴，因此解釋 (d) 項涵蓋電子支付服務之清算及結算。

中國抗辯清算及結算服務應落入 GATS 金融服務附件第 5 (a) 條第 (xiv) 項¹⁵，「金融資產之清算及結算服務，包括證券、衍生性產品及其他可轉讓工具」，而中國未承諾開放第 (xiv) 項服務，然而小組不認同中國說法，認為電子支付產品與此項目所列舉之金融資產性質不同，彼此間的「結算」服務存在差異，因此不得列於相同項目下。根據中國說法，「金融資產 (financial assets)」指現金或現金取得之權利，而由「及其他可轉讓工具 (and other negotiable instruments)」可知立法者有意採例示性規定之形式，故如支票及旅行匯票等之零售支付工具 (retail payment instrument) 也包括於此，故電子支付服務的清算及結算應歸屬於本項下。然小組認為中國誤解第 (xiv) 項之適用，「及其他可轉讓工具」係補

⁹ WTO, *The People's Republic of China – Schedule of Specific Commitments*, GATS/SC/135 (Feb. 14, 2002), Sector 7.B(d): “all payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers' cheques and bankers' drafts (including import and export settlement).”

¹⁰ Panel Report, *China – Electronic payment services (US)*, ¶¶ 7.99, 7.100.

¹¹ General Agreement on Trade in Services, Annex on Financial Services, art. 5(a) (viii): “All payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers cheques and bankers drafts.”

¹² Panel Report, *China – Electronic payment services (US)*, ¶ 7.112.

¹³ *Id.* ¶¶ 7.116-7.118.

¹⁴ *Id.* ¶ 7.119.

¹⁵ General Agreement on Trade in Services, Annex on Financial Services, art. 5(a) (xiv): “Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments.”

充前述的「金融資產」，因此本項所指的清算與結算服務應僅針對前述證券、衍生性產品等具可轉讓性質之金融資產，而非所有金融資產之清算及結算服務。由於本項目（第 (xiv) 項）之清算與結算服務不同於 GATS 承諾表 7.B (d) 項中所包含之清算與結算服務，故不影響前述結論，即電子支付服務整體（包含清算及結算）歸屬於 7.B (d) 項下。

本案判決結果

小組判定系爭服務落入特別承諾表 7.B (d) 項，且中國承諾開放此服務項目以商業據點呈現 (Mode 3)，由於中國未限制境外卡組織以此模式進入中國市場，故小組駁回美國對於中國銀聯居壟斷地位之指控，認為其並未構成 GATS 第 16 條市場開放之限制，但卻支持美國指稱中國歧視外國同類服務提供者之主張，違反 GATS 第 17 條國民待遇¹⁶，由此可知，電子支付服務之歸類乃中國實質爭點成敗之關鍵。中國未限制境外卡組織以商業據點呈現之方式進入中國境內，且實際上境外卡組織已進入中國市場，故小組不認為中國銀聯構成 GATS 第 16.2 條之市場限制措施，然而中國銀聯確實享有較境外卡組織更佳之待遇，故而違反第 17 條國民待遇之規定。由於第 16 條與第 17 條屬 GATS 特定承諾 (specific commitments) 之規定，亦即會員僅須就承諾表上所承諾之義務履行即可，因此前述小組針對系爭服務之認定及歸類，即電子支付服務是否整體皆歸屬於其承諾開放之範疇 7.B (d) 項內，為影響本案判決之關鍵議題。

由本案檢視 GATS 金融服務之分類

WTO 多數會員於 GATS 特別承諾表的金融服務項目係依照金融服務附件進行分類，有些國家按照服務業別分類清單 (Services Sectoral Classification List，以下依其案號簡稱為 W/120) 之分類填寫承諾表，然而有些國家採聯合國中央產物分類 (Central Product Classification，以下簡稱 CPC) 之標準，或依國內原本的金融服務項目之分類進行歸類，而這些分類不一的現象向來是會員於解讀承諾表上有關金融服務業別之困擾¹⁷。1991 年，GATT 秘書處參照聯合國 CPC 暫行版進行服務項目之分類而編制 W/120，以便會員於烏拉圭回合中進行服務貿易之談判。1993 年，為解除多數會員對於填寫承諾表之疑惑，秘書處解釋 W/120 不具強制性，且除 W/120 外，其他國際上認可之分類亦可作為分類之依據 (金融服務附件即為一例)，另，具備充分說明之下，會員可依其國內之分類填寫承諾表¹⁸。雖然秘書處為各國保留採用分類標準之主權，然而此現象卻造成會員間解讀承諾表之困擾，反之，若採取較一致之分類標準，則會員可能得以避免誤解及

¹⁶ Panel Report, *China – Electronic payment services (US)*, ¶ 8.1.

¹⁷ WTO, Committee on Trade in Financial Services, *Technical Issues Concerning Financial Services Schedule*, S/FIN/W/9 (July 29, 1996).

¹⁸ WTO, Group of Negotiations on Services, *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note*, MTN.GNS/W/164 (Sept. 3, 1993).

爭端。

2005 年，為提升金融服務自由化，12 名會員（包含我國）特別呼籲新興國家開放金融市場以增加競爭力及加速金融發展，而其中一項建議為期望各會員於填寫承諾表時，使用金融服務附件之定義及歸類方式¹⁹。歐體、美國、加拿大、日本、新加坡、我國等 12 會員提倡於杜哈回合談判中，會員應力促金融服務市場自由化，其除建議各國積極開放金融服務市場外，亦呼籲各國使用金融服務附件之定義填寫承諾表。由此可知，分類標準與國際標準不一致之情形，不僅容易產生爭端，亦可能間接成為貿易自由化之障礙。同年，服務貿易理事會將該建議納入談判進度向貿易談判委員會（Trade Negotiation Committee, TNC）報告²⁰。然而，時至今日，使用金融服務附件之分類仍僅屬建議性質，不具任何拘束力。

GATS 所有服務業別中，只有金融服務擁有兩種國際間認可之分類，即 W/120 及金融服務附件，即使兩者皆獲國際間認可，然大多數會員則較傾向統一使用金融服務附件之分類作為填寫特別承諾表之依據²¹。2010 年 WTO 統計，使用此兩種國際標準作為金融服務之分類者已達 64%，表示至今使用國內標準或其他分類方式之會員仍達將近四成²²。再者，大多數會員認為 W/120 及金融服務附件之分類標準雖相似，然兩者間仍存在差異，相較之下，金融服務附件分類較細（disaggregated）且較容易被理解（comprehensive），因此多數會員認為附件較適合作為會員填寫承諾表金融服務部門之依據。

由上述可知，使用 GATS 金融服務附件可避免會員間不同之分類及解讀方式，因該分類標準之服務項目較容易被解讀，可減少會員解讀金融服務分類之困擾，此外，爭端解決機構亦得藉由其他會員對承諾表之認知作為判決之依據，提升多邊貿易體制的可預測性。以本案為例，中國依金融服務附件填寫此類之承諾表，而其承諾表 7.B (d) 項係依據金融服務附件第 5 (a) 條第 (viii) 項「所有支付及匯款服務，包括信用卡、記帳卡、旅行支票及銀行匯票」，由於該項目明顯包含信用卡支付服務，且其他依金融服務附件填寫承諾表之會員亦將整個電子支付服務分類於此項目下，而非如中國所言，另將電子支付服務中的清算及結算歸類於附件第 (xiv) 項「金融資產之清算及結算服務……」，因此本文推測中國雖不滿小組於系爭服務歸類之解釋，然預期上訴機構推翻小組判決的機會不大，故最後仍放棄上訴。本文認為，本案裁決尚不致引起爭議，乃因中國使用多數會員通用的金融服務附件作為填寫承諾表之依據，而這些會員對於承諾表之解讀具有較一致的認知，故於本案中，其他會員對於承諾表之共同認知得以作為小組裁決之

¹⁹ WTO, Council for Trade in Services, *Liberalization of Financial Services*, TN/S/W/43 (June 8, 2005).

²⁰ WTO, Council for Trade in Services, *Special Session of the Council for Trade in Services – Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*, TN/S/23 (Nov. 28, 2005).

²¹ WTO, Council for Trade in Services, *Financial Services – Background Note by the Secretariat*, S/C/W/312 (Feb. 3, 2010).

²² *Id.*

參考²³。其次，原本 W/120 之 7.B (d) 項為「所有支付及匯款服務」，而 GATS 金融服務附件特別於其後增補「包括信用卡、記帳卡……」一句，因此參照附件填寫承諾表之會員，應不致對信用卡支付服務產生歸類之問題。由此可知，共同採金融服務附件之定義填寫承諾表，會員間除可減少誤解之摩擦外，爭端解決機構亦可藉由參考其他會員之分類情形，而提升金融服務案件的可預測性。

結論

中國電子支付服務案中，小組判定整體系爭服務落入中國承諾表 7.B (d) 項之歸類中，而非如中國所言，電子支付服務的清算及結算服務另歸屬於其未承諾開放之範疇內。中國雖表達其不甚滿意小組於此部分之裁決，然卻決定放棄上訴，本文進一步釐清後而發現，中國可能也認為其提出的抗辯較難上訴成功，蓋其使用多數會員使用的 GATS 金融服務附件之定義以進行分類，而金融服務附件已明示該項為「所有支付及匯款服務，包括信用卡、記帳卡、旅行支票及銀行匯票」，且其他使用附件填寫之會員亦認為此已足夠揭示整體系爭服務包含於此項下。然而，中國所提出的體制性問題亦確實存在，即未統一分類標準的金融服務項目已造成會員的困擾，在金融服務越趨於複雜之下，不同服務分類標準對承諾表的不同解釋，已造成金融服務貿易的障礙。由上述金融服務分類之發展歷程可知，WTO 已建議各會員使用分類較清楚明瞭的金融服務附件作為填寫承諾表之依據，然至今使用國內分類標準之會員仍不佔少數，表示未來仍有可能產生金融服務分類之爭端，本文認為會員進一步積極解決此分類議題外，亦可觀察日後爭端解決機構如何裁決此類紛爭，以供其作為日後金融服務分類之參考。

²³ Panel Report, *China – Electronic Payment Services(US)*, ¶¶ 7.189-7.193.