

從近期真正之友複邊協商看服務貿易談判進程

田起安、陳亮吟

由於杜哈回合下關於服務貿易之多邊談判未有實質進展，美國、歐盟及其他 17 個¹世界貿易組織 (World Trade Organization, 下稱 WTO) 之會員轉而組成「服務貿易真正之友 (really good friends of services liberalization)」，致力於制定國際服務協定 (International Services Agreement, ISA)，以達增進服務貿易自由化之目的。今 (2012) 年 7 月 5 日真正之友發表聯合聲明²，表示關於上述國際服務協定之談判將以服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Service, 下稱 GATS) 為基礎並加上自由貿易協定之元素，希望透過協商擴大市場開放之幅度，對於部門別或供應模式之實質內涵皆不設討論範圍之限制，並欲藉由複邊談判建立一套廣泛、實用，並以現行 GATS 宗旨為出發點之新規則，進而為 2013 年開啟之多邊服務貿易談判豎立指標性典範³，惟自一月以來之談判仍因新協定之開放程度未能取得共識而陷入僵局；因此，參與目前複邊談判者將於年末會議中，積極就上開問題進行協商⁴，並就承諾表之填報方式、複邊協定效力之適用範圍及其他相關之配套措施凝聚共識。

在今年 10 月之秋季會議中，參與談判者首度在承諾表之填報方式形成共識，原則上將延續 GATS 複合 (hybrid) 填報之方式，惟於國民待遇之部分，雖仍採「負面表列 (negative approach)」，然與 GATS 具本質上之不同，即國民待遇水平承諾化，此係基於 GATS 之宗旨下，進一步提升其服務貿易之自由化程度⁵；而在複邊協定效力之適用範圍部分，目前協商的共識係以「關鍵多數 (critical mass)」之方式為主，待多數重要貿易國如巴西、印度及中國等加入後，始產生 WTO 架構下最惠國待遇原則 (most-favored-nation treatment, 下稱 MFN) 之適用，進而使複邊協定延伸至多邊貿易之體系下。此外，與上述會員承諾相關之不倒退機制 (Ratchet-in mechanism) 條款、凍結 (Standstill commitment) 條款、延伸最惠國待遇 (Forward MFN) 條款，目前亦仍在討論中⁶。

¹ 該 19 個 WTO 會員分別為：澳洲、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、歐盟、香港、以色列、日本、墨西哥、紐西蘭、挪威、巴基斯坦、秘魯、新加坡、南韓、瑞士、台灣與美國。

² 惟智利與新加坡並未參與此次聯合聲明。

³ 鐘綉婷，WTO 服務業真正之友宣示未來服務協定談判之主要目標，台灣 WTO 中心，2012 年 7 月 12 日，網址：http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=123655。

⁴ *Services Liberalisation Talks Among Group of WTO Members Move Forward*, Bridge Weekly Trade News Digest, ICTSD, Vol.16, No. 34, Oct. 12, 2012, available at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/146891/> (last visited Oct. 30, 2012).

⁵ *Compromise 'Hybrid' Approach For Services Deal Largely Follows GATS*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 12, 2012.

⁶ *WTO Members Discuss Services Deal Elements Linked To Potential Expansion*, INSIDE U.S. TRADE,

由於目前複邊談判對於明年 WTO 會員針對服務貿易之多邊協商扮演關鍵性角色，真正之友並於今年 10 月初表示，若複邊談判無法基於現行服務貿易總協定宗旨上推動進一步服務貿易之自由化，將難以達成預定在明年完成國際服務協定之目標⁷，因此本文欲由上述複邊協商之內容及相關爭議，檢視其是否代表目前複邊談判存在實質上之重大進展，抑或僅為初步共識而仍待更詳盡之細部討論以解決其爭議性，並藉此討論目前於杜哈回合外之服務貿易談判的進展及其續行之可能性。此外，由於台灣亦為真正之友的談判參與者，因此關注談判之進展，對於預測國內服務貿易業未來發展，將存在實質上的助益。

本文以下共分三個部分，首先於第一部分整理目前複邊協商之談判進展，包含承諾表之填報方式、複邊協定效力之適用範圍與相關條款之內涵⁸及其爭議；第二部分將以第一部分所討論之談判共識及爭議為基礎，藉協商現況分析複邊談判是否存在實質上之進展，並由其對於日後多邊協商之牽引性而對整體服務貿易之談判進程作預測；最後於第三部分為一結論。

目前複邊協商之談判議題及其進展

在十月之秋季會議中，與會者就承諾表之填報方式、複邊協定效力之適用範圍、及包含不倒退機制(Ratchet-in mechanism)條款、凍結(Standstill commitment)條款、延伸最惠國待遇(Forward MFN)條款等與承諾相關之條款進行討論，本文以下將從上述各議題目前共識及所存爭議之角度切入依序討論之。

承諾表之填寫方式

由 WTO 「真正之友」所推行的服務貿易自由化之複邊談判，針對其談判過程中頗具爭議之特定承諾表之填寫，究應採正面表列抑或負面表列之方式，於今年 10 月之談判對此有新進展，其決定將延續 GATS 之「複合性(hybrid)」填表方式⁹，惟不同於 GATS 之處，乃複邊談判於國民待遇之部分將「水平承諾化」，即原則上國民待遇原則適用於所有開放之部門，除非會員列舉排除之。綜觀澳洲和歐盟於十月底依據未來承諾表填寫方式所得之共識而提出之提案摘要¹⁰，複邊服務協定係以 GATS 為基礎並加上現行自由貿易協定(Free trade agreement，下稱 FTA)¹¹之元素；因此，對於部門別與市場開放之部分，延續 GATS 之承諾表

Oct. 5, 2012.

⁷ 鐘綉婷，澳洲建議六大核心規範作為 WTO 服務業談判的重點工作，台灣 WTO 中心，2012 年 11 月 1 日，網址：http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=126219。

⁸ 此處包含上述之不倒退機制(Ratchet-in mechanism)條款、凍結(Standstill commitment)條款、延伸最惠國待遇(Forward MFN)條款。

⁹ 所謂複合性填表方式，係特定承諾表中同時存在正負面表列之欄位，而目前 GATS 之特定承諾表即採此種方式，部門別以正面表列之方式填寫，而市場開放與國民待遇欄則採負面表列。

¹⁰ *An Australia, EU Services Proposal*, WASHINGTON TRADE DAILY, Nov. 5, 2012, available at <http://www.washingtontradedaily.com/> (last visited Nov. 10, 2012).

¹¹ 此處所論及之 FTA，其內涵如國民待遇的水平承諾化，及除有限之例外之外，「凍結承諾

填寫方式，而國民待遇部分，將採行國民待遇水平承諾化之填表方式¹²，其可能之具體作法為在水平承諾欄國民待遇之部分，寫上「除特定列舉之部門外其餘不受限制 (None except otherwise provided in specific sector)」，或者「其他會員在所有承諾部門欲一體適用國民待遇之限制」等相關文字¹³，而此與美國一貫採取提高現行服務貿易開放程度之立場相符。申言之，在討論承諾表應如何填寫時，美國提出將市場開放、國民待遇水平承諾化之概念，又從近期美國與南韓所簽定之自由貿易區協定觀之，依第 12.6 條第 2 項¹⁴與第 12.2 條¹⁵與各附件交互參照，可知其係將市場開放、國民待遇與最惠國待遇皆視為一般義務，據此不難發現美國要求服務貿易之開放程度極高，蓋其乃將談判目的著眼於促進全面貿易自由化之目標，進而提出上述之主張。惟歐盟認為若採美國之主張，由於 WTO 各會員對於水平承諾化之填表方式不甚熟稔，恐降低其加入之意願而不利於將此複邊談判作為多邊化基礎之目標，故歐盟提出就服務部門別之部分，延續 GATS 正面表列之方式，且不同於美國之提議，歐盟之意見並未將上述市場開放、國民待遇水平承諾化，然觀察後續歐盟之提案¹⁶，可發現其於國民待遇之部分已做出相當程度之妥協，而此應可視為談判之一大進展。

複邊協定之適用範圍——最惠國待遇原則¹⁷

在本次服務貿易之複邊談判中，爭議性最大者乃其談判結果是否將及於所有 WTO 會員，或僅對參與談判者產生效力，即最惠國待遇之問題。在此爭議下，歐盟認為應遵循杜哈回合之談判模式，藉由最惠國待遇原則之適用給予新興國家參與之機會，然美國認為談判之效益應僅及於參與談判者，以防巴西、中國及印度等未參與者藉由搭便車 (free rider) 之效應而無功受祿。據此，目前協商之共識為此協定將以可延伸至全體 WTO 會員之多邊協定架構為基礎進行談判，惟在參與者未達關鍵多數 (critical mass) 時將不會適用最惠國待遇原則，即協定是否適用於全體 WTO 會員存在「關鍵多數」之門檻條件。

(standstill commitment)」以及「不倒退機制 (ratchet mechanism)」可資適用之自由化程度。

¹² 在 GATS 之架構下各會員是否受國民待遇原則所拘束應就其各部門中國民待遇欄之承諾分別檢視之，而目前複邊談判欲將國民待遇水平承諾化之共識，同上所述係指原則上國民待遇原則適用於所有開放之部門，除非會員列舉排除之。

¹³ 此即所謂「負面表列」之承諾表填寫方式。

¹⁴ Free Trade Agreement between Korea and U.S., art. 12.6.2: “Articles 12.2 through 12.5 do not apply to any measure that a Party adopts or maintains with respect to sectors, sub-sectors, or activities as set out in its Schedule to Annex II.”

¹⁵ Free Trade Agreement between Korea and U.S., art. 12.2.: “NATIONAL TREATMENT

1. Each Party shall accord to service suppliers of the other Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to its own service suppliers.

2. The treatment to be accorded by a Party under paragraph 1 means, with respect to a regional level of government, treatment no less favorable than the most favorable treatment accorded, in like circumstances, by that regional level of government to service suppliers of the Party of which it forms a part.”

¹⁶ *Supra* note 10.

¹⁷ *Supra* note 5.

申言之，在加入談判或簽屬此服務貿易協定者未達關鍵多數前，該服務貿易協定之性質傾向以 WTO 協定附件四複邊協定之方式（如政府採購協定、民用航空器協定等）為主；達到關鍵多數後，其內容須以最惠國待遇原則為基礎適用於所有 WTO 會員。至於關鍵多數之標準為何，或可參考類似日前「資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）」之作法，即「佔有世界資訊科技產品貿易百分之九十左右之參與者同意加入本宣言」時，該宣言遂開始執行。然而，目前此服務貿易之協商共識在實際談判上仍有其問題，除談判參與者在事實上之標準與執行存有爭議外，在法律層面上，此協定是否須依 WTO 附件四第 9.3 條之規定部長會議或總理事會之決議通過，又達關鍵多數後，複邊協定之條文如何適用於全體 WTO 會員及其他相關程序性規定，仍待相當程度之釐清。

「不倒退機制」與「延伸最惠國待遇」條款¹⁸

所謂不倒退機制（Ratchet-in Mechanism），係當協定中之會員自發性開放其貿易自由化程度後，該會員嗣後不得再回復其未開放前之限制程度¹⁹，而目前參與複邊談判者對於是否將不倒退機制條款納入協定仍有所爭議。美國、日本與墨西哥主張將不倒退納入複邊服務貿易協定中，主張若協定參與者欲作任何自發性地擴大市場開放時，其開放將產生永久性之效力而受複邊協定所拘束，即此不倒退機制具有類似自動修正承諾表之功能，惟歐盟擔心不倒退機制所涵蓋之範圍是否包含所有部門，抑或給予各會員制定貿易政策之保留空間則尚未臻明確，將對潛在談判者產生壓力而降低其加入談判之意願。依上述承諾填表方式之共識，即國民待遇水平承諾化而論，很多國家實際上尚無法達成其服務貿易廣泛自由化之目標而須作保留及限制，開發中國家尤甚，而不倒退機制條款將保障未來此些在承諾表中尚為保留之範圍或與一般義務未相符之措施（non-conforming measures）的漸進式開放並維持其自由化之效果，惟此亦將影響潛在參與談判者加入之意願，畢竟多數國家對於此條款之適用並非熟稔，更遑論其干預國家進行彈性調整貿易政策之主權。此外，對於目前參與談判國而言，不倒退機制於執行及通知層面之不確定性亦存爭議，置入該條款之結果可能使談判陷入僵局而延宕，進而造成與服務貿易自由化之目標相反之效果。

與上述不倒退機制相關之議題為延伸最惠國待遇（Forward MFN）條款是否併入複邊協定之討論，兩者同屬對於貿易自由化之正面承諾，而延伸最惠國待遇條款係指協定簽署者若於其他 FTA 或協定中針對市場開放作出更優惠之承諾時，該承諾亦將無條件適用於複邊協定之成員，使複邊協定中之承諾能夠與時俱進而無須開啟新的談判回合，是故延伸最惠國待遇較目前 GATS 之最惠國原則對於貿易自由化之程度更高。申言之，在目前 WTO 協定中，最惠國待遇原則係保障簽

¹⁸ *Supra* note 5.

¹⁹ 此定義係參考自前揭註 10 及美澳自由貿易協定指南（Australia-United States Free Trade Agreement-Guide to the Agreement），網址：<http://www.dfat.gov.au/fta/ausfta/guide/13.html>。

署成員可享有不低於協定外國家之待遇，惟無論於規範服務貿易之 GATS 與貨品貿易之關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 下稱 GATT)，兩則皆存在針對最惠國待遇原則之豁免，即 GATS 第 5 條經濟整合條款與 GATT 第 24 條關於領域適用、邊境貿易、關稅同盟及自由貿易區之例外規定，WTO 會員符合上開規定之情形下可不受最惠國待遇原則所拘束，然若採上述延伸之最惠國待遇條款，協定參與者須將於其他場域之談判成果帶入複邊協定中與其他成員共享，是故本質上 GATS 第 5 條與延伸最惠國待遇為互斥之概念，此亦可依上述澳洲與歐盟之提案摘要²⁰中「複邊服務協定是否會納入 GATS 第 5 條經濟整合之規定端視延伸最惠國待遇之討論結果 (GATS Article II (between parties) with Annex on Article II exemptions with or without GATS Article V (depending on outcome of discussions on “forward MFN”))」推論之，惟若會員決定採行延伸最惠國待遇條款，基於此複邊協定未來將有可能沿伸至多邊體系之架構下，日後 GATS 第 5 條將有形同虛設之疑慮。總體而言，延伸最惠國待遇條款進一步擴張最惠國待遇原則之適用範疇 (延伸至本可依 GATS 第 5 條豁免之情形)，此對於服務貿易自由化之提升有相當程度幫助，惟此仍具爭議性而仍待談判參與者進一步之討論。

「凍結承諾」條款²¹

凍結條款係指協定簽署者將不再執行全新或就現存限制附加提高貿易障礙之措施，即無論措施之實施是否係基於複邊談判或其他協定之規定，協定簽署者不得實施較現行管制更為嚴格之措施，其與不回歸 (rollback) 條款「承諾不得削減」相似²²，兩者皆屬於負面限制之概念，惟凍結條款主要論及會員對於貿易限制之立場，而不回歸條款係指會員不再加諸較現行開放程度更多限制。由於各會員在簽訂貿易其他自由貿易協定時本即常納入上述條款而有所了解，故此部分之討論較無太大爭議。

分析

綜上所述，關於將來如何架構複邊協定之問題，此複邊談判或許從以下三部分將被視為有相當程度之進展：一、承諾表之填寫折衷處理，採新型複合填寫之表列方式；二、關於最惠國待遇原則之適用方面，以達關鍵多數為基準；三、相關條款之積極協商討論，惟談判成員就上述議題在細部環節上仍存有相當程度之爭議，故此談判將來成立與否，仍有待觀察。首先，就承諾方式而言，真正之友對於服務貿易開放程度本質上即存在差異，此可從共識凝聚過程中發現端倪，且

²⁰ *Supra* note 10.

²¹ *Supra* note 5.

²² 此係參考自東南亞國協對於凍結條款及不倒退條款之瞭解備忘錄 (Memorandum Of Understanding On Standstill And Rollback On Non-Tariff Barriers Among ASEAN Countries)，網址：<http://www.aseansec.org/1379.htm>。

就目前共識之國民待遇水平承諾化將如何具體適用（例如如何反應於承諾表中）亦尚待釐清及消化整合。其次，在最惠國待遇原則層面，雖以關鍵多數為暫時共識，惟其在事實及法律層面之問題應如何處理，目前仍無定論，對於是否能朝多邊化邁進，不無疑問。第三，不倒退機制、延伸最惠國待遇與凍結承諾條款本質上皆係為維持並增進服務貿易自由化程度之目標而設，即會員必須拘束於實際自由化水平及未來自發性之開放，然已開發國家與開發中國家之經濟、貿易情況及實際上可承受市場開放衝擊之程度多所差異，此等較現行 GATS 更高之自由化水準是否可普遍為協商者所接受，或之後得否成功推行至 WTO 之多邊架構體制下，仍極具爭議性。

此外，日前新加坡表示，基於目前談判之不確定性，其將暫時退出真正之友的行列，對於複邊談判之後續集會暫時不參與討論，欲待此複邊談判之雛型較趨成熟後再行加入²³。就目前談判仍在初步進行階段，新加坡即退出真正之友之事實而言，可知真正之友意見相左已實質上導致內部共識形成之困難，而此將不利於談判之進行，且若其內部意見分歧，需耗費多時進行整合，恐有耗時過鉅而影響談判成果之疑慮。總體而言，對於未來如何架構複邊協定之問題，多數國家包含真正之友的成員尚採取觀望之態度，在其架構清楚且談判結果較可預期前，縱美國、澳洲等真正之友將對與其服務貿易關係密切之其他 WTO 會員國進行遊說使之進入談判，如近來巴拿馬之加入²⁴，預期仍將無法驅使多數 WTO 會員加入，而雖然目前的初步共識對於複邊談判之達成無可否認地有其意義與價值，惟就真正之友數次談判回合之歷程以觀，其共識通常僅具參考性，更遑論中國大陸、印度、巴西與南非等大型開發中國家多對複邊服務貿易協定持反對立場²⁵，而此皆將不利於最終多邊談判目標之達成。

結論

以目前複邊協商之內容而言，雖就承諾表之填寫與最惠國待遇此兩項主要爭議問題，分別達成暫時性之「複合性承諾表」與「關鍵多數」之共識，然就其實際上得否適用及如何適用不無疑問，尚待成員進一步討論，且與承諾相關之不倒退機制與延伸最惠國待遇條款是否納入複邊協定中之議題亦仍具爭議性；因此，綜觀目前談判之進展與未參與談判之 WTO 會員國觀望或反對之態度，本文認為以目前複邊談判之進展，將造成談判時程上之延宕，不利其將成果帶入 2013 之多邊談判。

²³ *Supra* note 5.

²⁴ *Id.*

²⁵ 羅絮，2013 年 WTO 發展預測：貿易便捷化協定的完成與杜哈回合的失敗，台灣 WTO 中心，2012 年 9 月 6 日，網址：
http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=124845&action=content。