

服務貿易的下一個里程碑？——試析服務貿易協定與世界貿

易組織協定之關係

莊亞婷

服務貿易協定 (Trade in Services Agreement, 以下簡稱 TISA) 於瑞士日內瓦舉行之第五回合談判會議，已於今 (2014) 年 2 月底圓滿落幕並獲得相當豐碩之成果。本次談判會議最大目標之一為檢視各國提出的「市場進入初始清單」(initial market access offers)，而於本次會議結束前，23 個參與談判的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員，除巴基斯坦與巴拉圭外均已提交清單；各成員國的開放程度整體上而言，亦為 TISA 的後續談判開拓一條明朗化的道路。此外，本次談判的另一項重要成果，是進一步修改去年 11 月所擬定的 TISA 協定文本，於會議中廣納各種草擬 TISA 協定文本章節與附件的版本，並運用在日後談判的基礎架構上¹。

惟須注意到的是，TISA 雖於經過歷次回合談判後，取得相當程度之進展，然自 TISA 成立以來，相關的法律議題廣受各界討論。其中備受矚目的爭議，即為探討 TISA 與 WTO 間之關係。觀察此爭議產生之原因，實可從 TISA 之成立背景窺知一二。蓋於 2012 年，真正之友集團 (really good friends of services liberalization, RGF) 欲解決服務貿易談判於杜哈回合下窒礙難行之情形，另而開啟 TISA 之談判，以使各國談判腳步跟上全球服務業的發展，尋求更大程度的自由化及整合。然在 WTO 多邊架構依然存在的平行時空下，要如何同時兼容服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 規範及各國承諾表，成為 TISA 的一大隱憂。

因此，本文擬聚焦在此，首先引述 2013 年 11 月 WTO 研究報告內容，並討論目前 TISA 會員國之共識後，續提出本文評析及結論。

一、WTO 研究報告² (2013 年 11 月)

根據該份報告指出，目前 TISA 與 GATS 的整合方向可以下列四個面向考量：

¹ TISA 第 5 回合談判將著重於會員提出之「市場進入初始清單」，中華經濟研究院 (WTO 及 RTA 中心)，2014 年 2 月 26 日，網址：<http://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=246096&nid=346> (最後瀏覽日：2014 年 3 月 11 日)。

² Juan A. Marchetti and Martin Roy, *The TISA Initiative: An Overview of Market Access Issues*, Staff Working Paper ERSD-2013-11, 24-28(2013). available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201311_e.pdf (last visited Mar. 11, 2014).

(一) GATS 議定書 (Protocol) 方式：以 MFN 為基礎

第一個方法實際上是以 1995 年及 1997 年時，金融服務 (financial services)、自然人移動 (the movement of natural persons) 與基本電信服務 (basic telecommunications) 議定書的談判經驗為思考的藍本，這些談判過程可取經之處在於：GATS 承諾表除包含市場開放及國民待遇，亦包括國內規章，這些國內規章會被 WTO 會員列載於承諾表之額外承諾欄位 (additional commitments)，特別在金融服務與基本電信服務方面多採用此種方式進行承諾。故 TISA 成員可利用簽署議定書方式，將新承諾納入 GATS 承諾表中，並以最惠國待遇 (most-favored nation, 以下簡稱 MFN) 適用於其他所有會員，而達到多邊化效果。再者，議定書可設定生效日期，於達到「關鍵多數」(critical mass) 的條件時，即可使新承諾生效，以避免「搭便車」(free rider) 之情形發生。

此外，參考烏拉圭回合最後決議 (the Final Act of the Uruguay Round) 的做法，以瞭解書 (Understanding) 方式呈現，這樣的準則性作法亦可使 TISA 之新承諾在 MFN 基礎上適用於所有 WTO 會員。採行上述方式之優點除確保達到「關鍵多數」外，並使 WTO 會員提出之新承諾成為 GATS 的一部分。

(二) 單方承諾方式：以 MFN 為基礎

TISA 成員亦可透過各國國內的批准程序，單方改善其現存承諾，使新承諾表藉由 MFN 義務適用所有 WTO 會員。但採行此方式將產生的最大缺點在於無法確保達到「關鍵多數」，可能產生「囚徒困境」(prisoner's dilemma)，即 TISA 成員單方面提出修改承諾表，卻無法保證其它 WTO 會員亦將跟進，惟此方法可作為前述方式之補充，允許未來 WTO 新會員載入承諾表，以達關鍵多數。

(三) 附件四方式：WTO 架構內之複邊協定

TISA 成員可採取 WTO 附件「複邊協定 (plurilateral trade agreement)³」方式，融入 WTO 體制，如現存之民用航空器協定與政府採購協定。惟依照馬爾喀什設立世界貿易組織協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade

³ 係指由三個以上國家所簽署與貿易事項有關之國際協定。此種國際協定通常是為降低締約國之間的貿易障礙，並進一步加深締約國間的經濟整合程度而簽訂，但與多邊貿易協定不同的是，WTO 會員可以不接受複邊貿易協定，複邊貿易協定只對選擇接受的會員具有法律上拘束力。WTO 下之複邊貿易協定包括：民用航空器貿易協定、政府採購協定、國際乳品協定及國際牛肉協定，此四協定納入「馬爾喀什設立世界貿易組織協定」之附件四。但國際乳品協定及國際牛肉協定已於 1997 年 12 月 31 日終止，並從附件四刪除。複邊貿易協定設有設置委員會之條款，委員會應向總理事會報告，複邊貿易協定之決策及修正應依各複邊貿易協定之規定行之。此資料係引用中華經濟研究院 (WTO 及 RTA 中心) 網站之說明，詳見網址：
<http://taiwan.wtocommerce.org.tw/epapernounDetail.asp?id=3430>。

Organization) 第 10 條第 9 項⁴規定，推動新的複邊協定必須在 WTO 部長會議中取得全體會員共識決後，方可生效，因此推動難度高。

須注意的是，複邊協定僅對簽署國適用，並不會適用所有 WTO 會員。此方式雖受限於無 MFN 適用，而無法如前述兩模式達到深層多邊化，惟 WTO 複邊貿易協定亦可適用爭端解決機制，並且允許擴大參與會員，而仍可保有部分多邊化之優點。因此，其最困難之處仍為如何取得非 TISA 參與會員的共識以獲得採認。

(四) WTO 架構外之複邊協定⁵：GATS 第 5 條⁶「經濟整合協定」

根據 GATS 第 5 條之規定，其允許會員加入或簽署其他以促進服務貿易自由化為目的之協定，而該協定須「涵蓋大部分服務貿易部門 (substantial sectoral coverage) ⁷」，且必須刪除現行之歧視性措施，並禁止採行新的或更多的歧視性措施。由此可知，GATS 第 5 條本質上帶有與關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 以下簡稱 GATT) 第 24 條⁸相同之色彩，即在有條件的情況下，允許其他獨立於 WTO 架構外的經貿整合協定存在，且如同「GATT 第 24 條屬於 GATT 第 1 條最惠國待遇之例外」一般，GATS 第五條亦給予 WTO 會員豁免適用 GATS 第 2 條最惠國待遇之機會。

如 WTO 爭端解決小組在加拿大汽車案 (Canada-Autos) 亦指出，經濟整合協定之締約國原則上應比 WTO 會員達到較高程度之自由化；且非歧視性義務必

⁴ Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, art.10.9: "The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a trade agreement, may decide exclusively by consensus to add that agreement to Annex 4. The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a Plurilateral Trade Agreement, may decide to delete that Agreement from Annex 4."

⁵ 另有學者對此定義下之協定設定更細緻分類，如 ACTA、TPP 等模式。

⁶ General Agreement on Trade in Services, art.5.1: "This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement: (a) has substantial sectoral coverage, and (b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through: (i) elimination of existing discriminatory measures, and/or (ii) prohibition of new or more discriminatory measures, either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis."

⁷ GATS 協定中為此條件於註腳加註下列文字：本條件係基於行業數目、受影響貿易量及服務提供模式考量；為符合本條件，協定不得預先排除任何服務提供模式。

⁸ General Agreement on Tariffs and Trade, art.24.1: "The provisions of this Agreement shall apply to the metropolitan customs territories of the contracting parties and to any other customs territories in respect of which this Agreement has been accepted under Article XXVI or is being applied under Article XXXIII or pursuant to the Protocol of Provisional Application. Each such customs territory shall, exclusively for the purposes of the territorial application of this Agreement, be treated as though it were a contracting party; Provided that the provisions of this paragraph shall not be construed to create any rights or obligations as between two or more customs territories in respect of which this Agreement has been accepted under Article XXVI or is being applied under Article XXXIII or pursuant to the Protocol of Provisional Application by a single contracting party."

須有利於經濟整合協定所有締約國之服務業及服務業者。

惟此方式最大困難點在於，因此類協定非屬 WTO 體制之一部份，故無法適用 WTO 爭端解決機制。且 TISA 成員參與規模對 PTA 的影響，亦將造成多邊談判之政治衝擊。

二、TISA 會員國之決議

2013 年 2 月，歐盟正式提交關於 TISA 法律地位的提案使會員於談判回合中討論。稍後各會員國決議 TISA 首先必須成為互惠性的複邊服務貿易協定，且其法律依據為 GATS 第 5 條。然而，其終極目標是希望藉由後續談判回合倡議，於取得各會員共識後，最終邁向多邊自由貿易機制⁹。由此可知，目前 TISA 成員國咸認為 TISA 之法律定性應為上述第四種協定，即 WTO 架構外之複邊服務貿易協定，合法依據係源自於 GATS 第 5 條。

三、本文評析

若從「協定的法律依據角度」來看，如上所述，TISA 的法律依據為 GATS 第 5 條，故首先本文擬檢視 GATS 第 5 條之法律要件。根據 GATS 第 5 條之規定，促進服務貿易自由化的協定必須「涵蓋大部分部門(substantial sectoral coverage)」，然而目前對於此法律概念尚存有爭議，蓋即便此要件下之註腳要求「須基於行業數目、受影響貿易量及服務提供模式考量」，何謂大部分部門仍缺乏一明確的認定標準可供檢視。再者，註腳說明「為符合此條件不得預先排除任何服務提供模式」，其欲排除之情況亦存有不明確之問題，蓋此應係假設若有一服務提供模式遭到排除，則對於非經濟整合協定的會員國將會導致嚴重的貿易障礙，但此疑義應屬程度問題，究竟排除一部門是否會產生貿易障礙，以及對特定部門排除多大的程度會產生貿易障礙，似乎須依照個案情況衡量，而非完全加以排除。然而觀察現行註腳文字，其僵化地禁止任何形式之排除，似乎也會讓各經濟整合協定在依照條文規定運作時產生不少困難，而有加以調整的必要。因此，即便目前 TISA 的法律依據是 GATS 第 5 條，然由於此條仍存有上述爭議，本文認為係存有「以一不完備規範試圖取得完整合法性」的矛盾現象。

若再從「TISA 獨立於 WTO 架構外之角度」觀之，未來在 TISA 邁向多邊化而需與 GATS 進一步整合時，規範上之衝突及拘束力強弱有別等問題則會浮出檯面，此問題亦可從 2 月瑞士發表之官方聲明¹⁰窺之一二。根據瑞士該份聲明，其

⁹ 複邊服務貿易協定談判將於 7 月提出市場開放初始清單，中華經濟研究院(WTO 及 RTA 中心)，2013 年 6 月 20 日，網址：<http://192.83.168.166/Page.aspx?pid=6143&nid=346> (最後瀏覽日：2014 年 3 月 11 日)。

¹⁰ 瑞士對於承諾表部門及子部門規定之提案，該項官方聲明公布於瑞士聯邦經濟事務、教育及研究部網站：<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/04996/index.html?lang=en>。

認為在 TISA 草案文本在部門及子部門的規定中實存有許多問題。舉例而言，在專業服務附件（服務適用範圍之條文中）及國際海洋服務附件（不歧視市場進入之條文中）方面，兩附件規定的條文並不一致，蓋一規定附件優先於承諾表適用，另一則規定承諾表優先於附件適用。即便在符合 WTO 海洋模式慣例（the maritime model practice）下，仍有許多 TISA 中的附件需要透明化。由此可知，TISA 目前的草案文本仍存有許多爭議，而在進一步以 WTO 規範檢視時，仍有許多地方尚未符合 WTO 之要求。此外，各國於 TISA 之承諾表如何與 GATS 中承諾表整合，以及兩協定中會員未重疊者（例如 WTO 會員中非 TISA 會員國）之權利義務該如何區分等問題，亦將是未來 TISA 發展更成熟時將面臨之考驗。簡言之，雖說 TISA 會員國已揭示 TISA 與 GATS 間有相容性及密切關係¹¹，然目前的混合架構¹²（即市場部門正面表列，國民待遇負面表列¹³）究竟能否與 GATS 並行運作無礙，仍是未知。

四、結論

綜上所述，即便 TISA 會員國已將 TISA 暫時定位於 WTO 架構外之複邊服務貿易協定，且援引 GATS 第 5 條為法律依據，然不論從法律依據所適用條文本身存在之爭議關之，或從 TISA 條文規範本身之爭議，以及混合架構是否能與 GATS 合致之角度切入，仍有許多懸而未解之問題待後續談判去解決。因此，本文認為目前 TISA 所主張之法律依據似僅能屬一「暫時性適用」，且即便主張此適用仍無法有效解決現階段與 WTO 之多邊架構多有扞格之問題。因此未來如何在邁向多邊自由化之際，達到 TISA 所主張之「服務貿易的更高度整合」之目標，逐步消除其與 GATS 間之差異，並修正 TISA 的法律定位，將會是一需要持續努力的議題。

¹¹ 服務業協定架構揭示未來複邊協定之五大目標與三大要素，中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心），2012 年 11 月 29 日，網址：
http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=126966（最後瀏覽日：2014 年 3 月 11 日）。

¹² 瑞士表示複邊服務貿易協定（TISA）應有更明確之法律規定，中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心），2014 年 2 月 26 日，網址：<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?pid=245877&nid=346>（最後瀏覽日：2014 年 3 月 11 日）。

¹³ 此可參考 GATS 特定承諾表中的承諾方式以作對照，GATS 部門別之開放係以正面表列方式記載，亦即有填寫之部門才承諾開放。至於承諾開放之程度，則需看「市場進入」及「國民待遇」欄位分 4 個模式所填寫之內容，該 2 欄係以負面表列方式將相關限制條件予以記載。如完全開放的模式填寫「無限制」（none），未開放的模式則填寫「不予承諾」（unbound），有限制的開放則須明白列出限制措施。可參考經濟部國貿局 WTO 入口網之介紹：

<http://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=865&pid=321602>。