

試析服務貿易協定下最惠國條款之爭議

蔡元閣

摘要

「服務貿易協定 (TiSA)」是否應納入「最惠國條款 (most-favored nations clause)」之爭議於市場開放談判白熱化後再度成為焦點。美國主張納入「非溯及性最惠國 (MFN-forward)」條款，以確保TiSA成員所獲之市場開放是各成員未來所能承諾之最佳待遇；然而，以歐盟為首之若干國家對美國之主張有所保留。由於MFN-forward條款可能影響到歐盟未來透過「歐洲睦鄰政策 (European Neighbourhood Policy)」持續擴大之可能，本文以為若要同時兼顧美國與歐洲之關切，則歐韓FTA對此問題所提供之妥協方案，即允許豁免未來顯著較高水準義務之服務貿易整合協定，不失為可行之道。一旦歐美在此議題上不再對峙，其他反對MFN-forward的成員，可能就必須在市場開放談判中提出高標準之承諾，方得以使美國對MFN-forward條款之堅持展現彈性。

「服務貿易協定 (Trade in Services Agreement, TiSA)」之第 12 回合談判甫於今 (2015) 年 7 月結束，期間舉行了談判以來的首度盤點會議，談判之重心除了條文的內容，也逐漸增加市場開放之比重；然而，協定中是否應有「最惠國條款 (most-favored nations clause，以下簡稱 MFN 條款)」之問題依舊懸而未決，據稱已影響到目前市場開放談判之進展，使得此爭議再度成為談判之焦點¹。

爭議事實上可追溯至 2012 年 TiSA 正式展開談判之際，當時美國倡議「非溯及性最惠國 (MFN-forward) 條款」，但不少 TiSA 談判成員有所保留²。所謂的 MFN-forward 條款，乃協定中雖有「MFN 條款」，惟系爭優惠若是締約成員「過去」已於貿易協定中授予他國者，則無 MFN 條款之適用。這與服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 第 5 條所規定者：凡符合該條要件之經濟整合協定 (Economic Integration Agreement, EIA)，無論是既存、抑或未來締結者，在這些協定下所授予之優惠皆能免除 MFN 條款之適用，顯然不同。

TiSA 中若有 MFN-forward 條款，任一成員於 TiSA 中保留不予開放的部分，未來也無法授予 TiSA 成員以外之其他國家，否則其於 TiSA 中之保留，將失去意義；這也無怪乎有 TiSA 成員希望於市場開放談判前，解決 MFN-forward 條款之爭議，以便確認己身於 TiSA 中之保留是否有意義。

鑑於上述爭議之解決將影響市場開放之談判，本文擬對之加以探討。以下

¹ *Leaked TISA Core Text Shows 'MFN Forward' Fight Still Dragging On*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 27 (Jul. 10, 2015).

² 田起安、陳亮吟，「從近期真正之友複邊協商看服務貿易談判進程」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，138 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no138/1.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 3 日)。

先回顧 MFN 條款之源起以及其成為 GATT/WTO 基石之背景，接著說明與上述爭議有關之兩種 MFN 條款之例外：GATS 第 5 條式之例外以及美國於 TiSA 所倡議的 MFN-forward 條款。第參部分則以維基解密 (Wikileaks) 今年 7 月所揭露之 TiSA (2015 年 4 月版)³ 條文，以及相關新聞報導，說明 MFN 條款目前於 TiSA 談判中之爭議。第肆部分則嘗試探討反對 MFN-forward 條款最力的歐系成員，包含歐盟、瑞士甚至可能在未來加入歐盟之土耳其，彼等可能有之彈性；以及美國達到其所追求目標所可能有之方案。最後則為結論。

壹、最惠國條款之源起

MFN 條款之起源可追溯至 11 世紀，惟當時僅是指封建制度下之領主單方授予來自不同外國城市之商人等同特權之情形⁴。直至 15 世紀之後，隨著歐洲國家間之通商範圍擴大，雙邊通商條約中使用 MFN 條款的情形才開始增加，而當時該條款所加諸之義務範圍涵蓋了締約方「已經」授予或「未來」將授予任何第三方之優惠⁵。

MFN 條款於美國獨立革命後出現變形，首見於 1778 年「美法友好通商條約」⁶。該條約在典型的 MFN 條款上加上「互惠」之但書，規定得享有對造授予第三國優惠之前提為付出與第三國所付對價相等之代價⁷。

條件式 MFN 條款理論上可處理「搭便車 (free-rider)」問題，看似較為公平，但實際運作情形卻不盡理想；因為假如各國皆採取條件式 MFN 條款之政策，結果將導致無任何國家可以享有對方授予第三國之優惠，如同沒有 MFN 條款一般⁸。這也正是美國後來面對的情形，其原本想利用條件式 MFN 條款打開海外市場，結果卻不如預期，最終遂於 1923 年放棄該政策⁹。

條件式 MFN 條款至 1923 年為止，一直是美國所採取之 MFN 待遇的形式，也相當程度影響到原本未採取此種形式的歐洲國家。自 1825 年起至 1860 年止，歐洲國家協定中高達九成的 MFN 條款都是條件式¹⁰。儘管 1860 年英法

³ Wikileaks leaked *Trade in Services Agreement Draft Provisions*, Apr. 24, 2015,

<https://wikileaks.org/tisa/core/TiSA-Core-Text.pdf> [hereinafter *TiSA Draft Provisions*].

⁴ Akiko Yanai, *The Function of the MFN clause in the Global Trading System*, IDE APEC STUDY CENTER WORKING PAPER SERIES 01/02, No. 3, 3 (Mar. 2002).

⁵ *Id.*

⁶ Treaty of Amity and Commerce Between the United States and France, art. 2, available at http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fr1788-1.asp (visited 2015.11.7)(providing that “The most Christian King, and the United States engage mutually not to grant any particular Favor to other Nations in respect of Commerce and Navigation, which shall not immediately become common to the other Party, who shall enjoy the same Favor freely, if the Concession was freer made, or on allowing the same Compensation, if the Concession was Conditional.”).

⁷ United States Tariff Commission, *Reciprocity and Commercial Treaties*, in *THE GLOBAL TRADING SYSTEM*, Vol. I, 350, 351 (Kym Anderson & Bernard Hoekman eds., 2002).

⁸ Jacob Viner, *The Most-Favored-Nation Clause*, in *THE GLOBAL TRADING SYSTEM*, Vol. II, 262, 270, 271 (Kym Anderson & Bernard Hoekman eds., 2002).

⁹ *Id.* at 270-271.

¹⁰ Akiko Yanai, *supra* note 4, at 9. 值得注意的是儘管日本、拉美及歐洲國家也採條件式 MFN 條款，但是像美國一樣真正援引該條款中之互惠條件而拒不授予對方在一般 MFN 條款下應享之優惠待遇者卻不常見。Jacob Viner, *The Most-Favored-Nation Clause in American Commercial*

間之貿易協定¹¹，扭轉了這個趨勢，使得 1860 年後的 10 年期間，回到無條件式 MFN 條款的時代；可惜接下來的經濟衰退使歐洲為保護主義所籠罩，再加上歐洲大國之軍事費用支出推升了其對提高關稅之需求，之後的第一世界次大戰與 1929 年開始的經濟大蕭條更使自由貿易逆風難行¹²。

第二次世界大戰的經驗讓英、美等國意識到貿易與和平的關連性，以及不歧視原則與良好外交關係間之正相關¹³；是以，GATT 做為布列敦森林會議 (Bretton Woods Conference) 的產物，強調不歧視性的貿易就不足為怪，其中代表性條文即關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 1 條之 MFN 條款。規範服務貿易的 GATS 雖是烏拉圭回合才納入的規範，但其第 2 條同樣有與 GATT 第 1 條相仿的無條件式 MFN 條款：

關於本協定所涵蓋之措施，各會員應立即且無條件地對來自其他會員之服務或服務提供者提供不低於該會員給予其他國家同類服務或服務提供者之待遇。

換言之，MFN 待遇之授予不再附加條件；同時，既然於條文後半段使用「其他國家」同類服務或服務提供者之語詞，意謂給予非 WTO 會員之服務或服務提供者的額外優惠，亦必須立即且無條件地賦予其他 WTO 會員之服務與服務提供者。

貳、MFN-forward 條款與 GATS 第 5 條例外

美國在 TiSA 倡議的 MFN-forward 條款與其說是 MFN 條款之一種，不如說是 MFN 條款之限縮，就像 GATS 本身雖有典型的 MFN 條款，但同時亦設有第 5 條 EIA 例外規定一般，只不過 MFN-forward 所允許之例外範疇小於 GATS 第 5 條所允許者。

仿照 GATT 第 24 條之 GATS 第 5 條，乃是允許 WTO 會員於 EIA 授予他國之優惠毋庸無條件地賦予其他 WTO 成員，惟前提是該 EIA 必須符合 GATS 第 5 條之要件，即系爭之 EIA 必須涵蓋絕大多數的服務部門 (substantial sectoral coverage)，且消弭締約方彼此間在上述部門之絕大多數歧視等。至於該 EIA 是既存的、或未來才締結的，在所不問。有了此種例外規定，WTO 成員即無義務將其與其他國家簽署的 EIA 下的優惠，無條件地授予其他 WTO 成員。

GATS 之 MFN 條款例外並非獨一無二，凡不希望自身與其他第三國締結新的貿易協定之權力以及在既有貿易協定下之權利義務受到目前正在洽談之協定

Treaties, in THE GLOBAL TRADING SYSTEM, Vol. I, 387, 387 (Kym Anderson & Bernard Hoekman eds., 2002).

¹¹ 即俗稱的 The Cobden-Chevalier Treaty of 1860。有關該條約的影響可參考 WTO 網站之介紹，網址：https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_forum_e/wtr11_11jan11_e.htm。

¹² Akiko Yanai, *supra* note 5, at 11-12. 事實上，美國雖於 1923 年後揚棄了條件式 MFN 條款，歐洲地區對之興趣反而提高了。Jacob Viner, *supra* note 8, 270.

¹³ Kym Anderson & Bernard Hoekman, *Introduction to Volume I: Genesis of the GATT*, in THE GLOBAL TRADING SYSTEM, Vol. I, xi (Kym Anderson & Bernard Hoekman eds., 2002).

影響者，若於正在洽談的協定中設有 MFN 條款者，皆會再納入類似 GATS 第 5 條例外之設計。如「歐洲自由貿易聯盟 (European Free Trade Association, EFTA)」與「海灣阿拉伯國家合作委員會 (Gulf Cooperation Council, GCC)」間之 FTA，在有關服務貿易部分的 MFN 條款即含有此種例外：規定任一成員與其他非成員國締結之 EIA，凡依 GATS 第 5 條及第 5 之 1 條 (勞動市場整合協定) 規定通知者，無論該 EIA 是既存或未來將締結者，其所授予的優惠皆無 MFN 條款之適用¹⁴。

MFN 條款既為多邊體系之重要基石，為何又允許這種 EIA 例外 (GATT 第 24 條之規定則是允許關稅同盟與 FTA 之例外)？其實頗耐人尋味。若是關稅同盟，或許尚可理解為是因為整個同盟幾乎等同是一個單一國家，蓋同盟各國對外採取共同之經貿措施¹⁵；但貨品貿易的 FTA 以及服務貿易的 EIA 之締約方並無共同對外政策 (若是深度整合的 EIA 或許可能有共同對外政策，但並非所有 EIA 皆達此深度)。

回顧哈瓦那憲章 (Havana Charter) 之草擬歷史，可發現允許 FTA 作為 MFN 之例外，並非一開始的構想。對於美國甘願就其堅持之 MFN 原則有所妥協，有以為是避免英國為了大英國協間之協定而放棄「國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO)」，但也有以為是美國本來就希望促進歐洲之整合以利戰後歐洲之重建。更有以為是美國對開發中國家之妥協，因為像黎巴嫩、敘利亞、阿根廷及智利等小國當時希望能保有未來締結貿易協定之可能性 (以平衡美國的勢力)¹⁶。除了上述可能性外，亦有獨排眾議者主張若是將 MFN 條款例外視為是美國對英、歐甚至開發中國家政治上的妥協，則忽略了美國當時私下正與加拿大進行 FTA 談判 (儘管後來並未生效) 之史實。換言之，縱使沒有上述外在壓力，美國應該也會希望將 FTA 納為 MFN 條款之例外，以避免其與加拿大間即將談成之雙邊優惠亦必須授予其他 GATT 締約國¹⁷。

縱使 GATT/GATS 中之 FTA/EIA 例外，不是美國迫於壓力的妥協，而是出自於其利己的考量，然而從北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 之洽簽開始，美國已開始限縮如此寬廣的例外。有關 NAFTA 投資專章下之 MFN 條款，除了不適用於航空、漁業、包括海難救助之海商事務、以及電信傳輸網路與電信傳輸服務等事項外，也不適用於過去 (或既存) 之雙邊或多邊國際協定¹⁸。相對地，NAFTA「跨境服務貿易 (cross-border trade in services) 專章」的 MFN 條款即無任何例外。然而，NAFTA 以降的美系 FTAs (包括「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)」)，卻將 MFN 豁免擴及至「跨境服務貿易專章」，也就是無論是投資或是跨境服務專章的 MFN 條款，除了不適用於特定議題，如航空、漁業、

¹⁴ Free Trade Agreement between the EFTA States and the Member States of the Co-Operation Council for the Arab States of the Gulf, art. 3.4.2.

¹⁵ MICHAEL J. TREBILCOCK, *ADVANCED INTRODUCTION TO INTERNATIONAL TRADE LAW* 45 (2015).

¹⁶ Kerry Chase, *Multilateralism Compromised: the Mysterious Origins of GATT XXIV*, *WORLD TRADE REVIEW* 5:1, 1, 7 (2006).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ North American Free Trade Agreement, Annex IV.

包括海難救助等海商事務外¹⁹，也不適用於過去（或既存）之雙邊或多邊國際協定。換言之，除了特定議題事項外，NAFTA 以降的美系 FTAs 的 MFN 條款即是美國今日於 TiSA 談判場域下所倡議的 MFN-forward 條款。

不論是純粹的 MFN 條款或 MFN-forward 條款，其好處皆係在於得以抑止談判中一方保留籌碼而不願給予目前談判對手之情形；因為這個籌碼未來一旦於其他貿易協定中釋出，目前之談判對手就可立即且無條件享有。相反地，若是沒有純粹之 MFN 條款或 MFN-forward 條款，任何談判方皆會對於是否應在目前談判階段提出最佳減讓有所遲疑，因為擔心對方可能會有所保留；一旦未來對方將保留的優惠利用新的貿易協定授予第三國，己身將無法自動享有，而必須再與對方諮商，故目前勢必得保有一定的籌碼以因應未來之可能發展。然而，這樣相互保留籌碼的結果自然不利於雙方互利協定之締結以及談判之完成，也使得 MFN 條款原本得以限制所謂「雙邊機會主義（bilateral opportunism）」、降低談判成本之功能無從發揮²⁰。

參、TiSA 下有關係 MFN-forward 條款之爭議

TiSA 既是「服務貿易真正之友（Real Good Friends of Services, RGF）」為推動服務貿易自由化而展開之談判，則無論是對於 MFN 條款或 MFN-forward 條款，看在其有助於 TiSA 談判國提出最佳減讓的份上，各談判成員應皆認同才是。然而根據報導，除了加拿大外，美國的 MFN-forward 條款提案，並未獲得其他 TiSA 談判國之公開支持，反而有不少的保留聲音²¹。其中，歐盟為反對最力的國家之一，其表示除非 TiSA 本文同時納入類似 GATS 第 5 條之 EIA 例外條款，否則 MFN 之規定應予刪除²²。推測此係因 MFN-forward 條款將直接影響到歐盟未來透過「歐洲睦鄰政策（European Neighbourhood Policy）」持續擴大之可能。

瑞士、挪威等其他歐洲國家，以及一向積極爭取加入歐盟的土耳其，與歐盟立場相仿，不是提議排除 MFN 條款，就是建議豁免符合 GATS 第 5 條之 EIA 或依 GATS 第 5 條與第 5 之 1 條已通知的協定²³。挪威與瑞士雖非歐盟成員國，然其與歐盟成員共享「歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）」²⁴下單一市場之高度自由化，MFN-forward 條款將可能限制歐洲經濟區進一步擴大而有悖挪威與瑞士之利益，故此二國反對美國提案自是可以理解。土耳其之反對應

¹⁹ See Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Singapore, Annex 8A; Free Trade Agreement between Australia and the United States of America, Annex II; Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Korea, Annex II; Trans-Pacific Partnership Agreement, Annex II (此等美系 FTAs 均刪除了對於「電信傳輸網路與電信傳輸服務」的保留)。

²⁰ MICHAEL J. TREBILCOCK, *supra* note 15, at 37.

²¹ *TISA Market Access Talks Stall Amid Stark Divide Over 'MFN Forward'*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 32, No. 50 (Dec. 19, 2014).

²² TiSA Draft Provisions, *supra* note 3, at 4.

²³ *Id.*

²⁴ EEA 係由歐盟與 EFTA 所組成，旨在讓 EFTA 的成員國（挪威、冰島、瑞士、列支敦斯登），無需加入歐盟也能參與歐洲的單一市場；Agreement on The European Economic Area, art. 1. 然而，EFTA 四國中僅瑞士未批准 EEA，其與歐盟嗣後另外再簽署一系列的條約確立歐盟單一市場於瑞士境內之延伸。

係與其積極申請加入歐盟有關。蓋若土耳其未能於 TiSA 談判完成前如願，則在其未來成功入盟之際，MFN-forward 條款將使歐盟與土耳其間給予彼此之優惠亦須授予所有其他 TiSA 成員。

另一方面，哥倫比亞與日本對此議題之立場則是認為相關條款不應妨礙 TiSA 成員與非 TiSA 成員締結新的貿易協定²⁵。哥倫比亞表示具體文字應該是類似 GATS 第 22 條第 3 項，即規定 TiSA 成員不可對其他成員在國際公約，特別是雙邊投資協定下所為之承諾，在 TiSA 之爭端解決體系下援引 MFN 條款加以控訴²⁶。換言之，若一國在其他協定下授予第三國優惠而未將此優惠立即且無條件地賦予 TiSA 下之其他成員，則該國之行為將不至於遭致其他 TiSA 成員訴諸 TiSA 下的爭端解決體系；否則等於妨礙 TiSA 成員未來與非 TiSA 成員締結優惠貿易協定之可能。

肆、爭議之可能解決之道

對美國而言，於貿易協定中採取 MFN 條款，向來就是為了追求市場利益，此由其揚棄條件式 MFN 條款可見一斑。儘管於二戰後美國在 GATT 之締結中接受了 FTA 可成為 MFN 例外之妥協，但如前所述，自 NAFTA 以降，尤其是美國近年所簽訂之貿易協定中，均已納入 MFN-forward 條款，也就是過去已授予之優惠不會延伸予之後的締約國。如此一來，可增加其他國家儘早與美國洽簽優惠性貿易協定之誘因。

反對 MFN-forward 條款之理由，若僅是基於不願讓 TiSA 成員享有其於 TiSA 締結所授予其他非 TiSA 成員之優惠，勢必與美國上述立場難以調和。反之，則有取得折衷點之可能。以下討論即加以區分之，並探索後者妥協之可能方案。

歐盟以及挪威、瑞士等歐洲已開發國家成員，如前節所述，之所以反對 MFN-forward 條款，倒不是對市場開放之自由化承諾有所保留，而是顧忌到歐盟未來之持續深化與擴大。換言之，歐盟或歐洲經濟區成員對彼此之待遇雖有可能優於其對非成員者，但歐盟或歐洲經濟區成員亦承擔較非成員更高之義務；若 TiSA 締約國可以享有歐盟或歐洲經濟區成員之待遇，卻不用負擔歐盟或歐洲經濟區成員之義務，將使歐盟或歐洲經濟區面臨解體之風險。

如何兼顧歐盟未來透過歐洲睦鄰政策持續東擴與南擴之需求，又能保有美國堅持 MFN-Forward 條款所追求之目的？歐盟與韓國簽訂之 FTA (Free Trade Agreement between European Union and its Member States of the one part, and Republic of Korea of the other part, 以下簡稱歐韓 FTA) 提供了可茲參考之解套方案。

²⁵ TiSA Draft Provisions, *supra* note 3, at 4.

²⁶ TiSA Draft Provisions, *supra* note 3, at 4 (showing that “CO: will propose a text similar to GATS Article XXII:3 in order to clarify the impossibility to invoke the MFN Article under the Dispute Settlement Mechanism of TiSA with respect to commitments taken under other international agreements particularly BIT’s.”).

眾所周知，歐盟之所以與韓國積極洽簽 FTA，原本就有與美韓 FTA (Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Korea，以下簡稱 KORUS) 較勁之意味，特別是當 KORUS 先行簽署後，歐洲爭取的就是與 KORUS 完全對應的待遇。KORUS 中納入純粹的 MFN 條款不令人意外，畢竟協定的一造為美國；而對於韓國而言，於歐韓 FTA 中加入類似條款，也是回應歐盟希望其所獲得之待遇與美國相同之要求。然而歐盟要如何確保歐盟成員間之關係不會因為此 MFN 條款而遭到破壞呢？方法就是於協定中增訂 KORUS 所無之例外，規定歐、韓嗣後與第三國所簽訂之 EIA，若有如歐韓 FTA 附件 7-B 所列之「顯著較高水準之義務 (significantly higher level of obligations)」，則此嗣後簽訂之 EIA 所授予第三國之額外優惠，並無 MFN 條款之適用²⁷。

歐韓 FTA 附件 7-B 解釋所謂的「顯著較高水準之義務」必須是創造了服務貿易的內部單一市場 (internal market)，不然就必須同時涵蓋了實質消弭所有據點設立之障礙以及法規之調和²⁸。為茲明確，協定附件 7-B 之註腳更明文「歐洲經濟區」是歐盟於歐韓 FTA 締結時，與其他非屬歐盟成員之第三國唯一構成之「內部單一市場」²⁹。

根據上述歐盟 FTA 之規定，不用遵循 MFN-forward 者，僅限於未來所授予之優惠是為了達成內部單一市場或是彼此間之法規調和，這種深度之整合應非 TiSA 目前所追求者，故其應尚未限制到 TiSA 所追求之貿易自由化。事實上，美國雖然想利用 MFN 條款確保獲得最佳之市場開放利益，但應也無放棄相當之管制主權，而成為某「內部單一市場」成員之意願。以其目前正與歐盟進行談判之「跨大西洋貿易及投資夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」為例，儘管業者均盼美、歐雙方就法規調和多所著墨，然而僅是在 TTIP 下之金融服務章建立金融管制合作機制，美方就已極為保留³⁰，遑論形成單一市場所必須達成之法規調和。美國在 TTIP 之立場既是如此，殊難想像其在 TiSA 下會有所不同；是以，利用歐韓 FTA 中之文字化解其與歐盟在此問題之對立，應是其可接受之方案。

從談判的策略來看，與歐系國家以及土耳其利用上述方案取得妥協，也可以削弱反對 MFN-forward 條款陣營之勢力，因為其他反對 MFN-forward 條款之國家，特別是開發中國家，沒有了歐盟的支持，將很難在此議題上繼續與美國抗爭。雖然彼等反對之理由，並非完全無法讓人理解。畢竟對 20 餘個 TiSA 成

²⁷ Free Trade Agreement between European Union and its Member States of the one part, and Republic of Korea of the other part [EU-Korea FTA], art. 7.8.2., art. 7.14.2.

²⁸ *Id.* Annex 7-B, art. 1 (providing that “for the purposes of Articles 7.8.2 and 7.14.2, to be of a significantly higher level, obligations stipulated in a regional economic integration agreement shall either create an internal market on services and establishment or encompass both the right of establishment and the approximation of legislation....the right of establishment referred to in this paragraph means an obligation to abolish in substance all barriers to establishment...”).

²⁹ *Id.* Annex 7-B, fn.1 (providing that “An internal market on services and establishment means an area without internal frontiers in which the free movement of services, capital and persons is ensured. For greater certainty, the European Economic Area (EEA) is the only internal market with third countries of the European Union at the time of signature of this Agreement”).

³⁰ *U.S. Official Signals Dissatisfaction With EU Services Offer's Format, Scope*, INSIDE U.S. TRADE (July 19, 2014).

員開放市場所面臨之衝擊，遠大於僅開放給 1 個或少數國家者；是以今日無法開放給全體 TiSA 成員之服務項目，明日的確有可能可以開放給 TiSA 成員以外之單一國家，以便其國內對該開放之衝擊得以逐漸調適，這對締結貿易協定數量尚有限、且市場開放程度亦不高的開發中國家而言，尤其重要。這也是為何有人表示堅持 MFN-forward 條款將不利於 TiSA 未來吸納中國、巴西等開發中國家，而使 TiSA 不易多邊化³¹。

另一方面，若尊重上述開發中國家之特殊考量，則意謂彼等於 TiSA 中之市場開放程度可以低於其未來於雙邊 EIA 或與少數國家締結之 EIA 的開放程度，這不但完全不能見容於美國倡議 MFN-forward 條款所追求之目的，同時也違背 RGF 推動 TiSA 之初衷，即追求高度的服務貿易自由化。職是之故，美國雖曾表示其可以個案為基礎對 MFN-forward 條款展現彈性³²，但對上述開發中國家之考量，其恐怕不會像對歐盟立場一樣予以容認，縱使開發中國家可以因此威脅退出 TiSA 談判³³，對美國形成之壓力亦遠低於其於 GATT 締結時所感受到者，畢竟美國目前已完成 TPP 之談判，與歐盟間又有 TTIP 談判進行中，TiSA 成員中少囊括些不願完全開放之國家，對美國而言，實在無足輕重。

伍、結論

根據目前的媒體相關報導以及維基解密揭露之文件顯示，成員國在是否於 TiSA 本文中納入 MFN-forward 條款的談判上陷入僵局。然而，本文認為，目前主要反對之歐系國家以及土耳其應有參考歐韓 FTA 有關 MFN 條文規範嘗試與美國提案取得妥協之空間。

美國倡議 MFN-forward 之目的既係擔心各成員無法於 TiSA 承諾最高標準之自由化，以致其未來可能有與這些留有籌碼之成員國再行諮商之必要，也就是以 MFN-forward 限制所謂的機遇主義份子；則若 TiSA 各成員得以於承諾表上展現其自由化之誠意，美國對於 MFN-forward 之堅持或可有彈性，蓋其曾釋出 MFN-forward 可以個案為基礎決定是否設有豁免之善意。是以，TiSA 成員應可嘗試在 MFN-forward 爭議之同時，於市場開放談判提出更多之承諾，以助上述爭議之化解。

³¹ *TISA Market Access Talks Stall Amid Stark Divide Over 'MFN Forward'*, supra note 21.

³² *Id.*

³³ 如烏拉圭與巴拉圭已於今 (2015) 年相繼退出 TiSA 之談判；Doug Palmer, *Uruguay, Paraguay drop out of TiSA talks*, BILATERALS.ORG, Sept. 29, 2015, <http://www.bilaterals.org/?uruguay-paraguay-drop-out-of-tisa&lang=en>.