

# WTO服務貿易與開發中國家\*

張 新 平\*\*

## 要 目

- |                          |                                    |
|--------------------------|------------------------------------|
| 壹、前 言                    | 二、GATS提供開發中國家優惠措施之評析               |
| 貳、WTO開發中國家之範疇            | (一)「服務貿易評估」之進行堪稱積極                 |
| 參、GATS提供開發中國家之優惠措施及其評析   | (二)「技術協助與合作」方面已有實質之進展              |
| 一、GATS提供開發中國家之優惠措施       | (三)「開發中國家承諾內容及施行期間上之彈性規範」與作法大致名實相符 |
| (一)允許其在承諾內容及施行期間方面採取彈性措施 | (四)「增進開發中國家參與服務貿易」之優惠措施流於口惠        |
| (二)促進其參與服務貿易             | (五)「低度開發國家服務談判模式之決議」了無新意           |
| (三)維護其談判上之利益             |                                    |
| (四)提供技術協助及合作             |                                    |
| (五)對於低度開發國家之特別考量         |                                    |

\* 本文初稿曾於國立政治大學法學院舉辦之「第九屆財經法新趨勢研討會暨第二屆兩岸財經法學術觀摩研討會」(2005年9月24日)公開宣讀,本文係經修訂而成。

\*\* 政治大學法學院教授,英國南安普頓大學法學碩士、博士。

投稿日期:九十五年四月十八日;接受刊登日期:九十六年二月二十六日

責任校對:王純逸

<p>(六)「服務補貼規範制定之優惠措施」短期內難以期待</p> <p>(七)「聯絡單位之運作實益」仍有待觀察</p> <p>肆、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇之要求及其評析</p> <p>一、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇之要求</p> <p>(一)已開發國家應提出對開發中國家有實益之承諾</p> <p>(二)服務貿易理事會應對談判成果進行貿易評估</p> <p>(三)開發中國家得自行決定自由化之項目</p> <p>(四)開發中國家可自我設限</p> <p>(五)開發中國家得採行新的管制法規</p> <p>(六)開發中國家得請求技術轉移</p> <p>(七)早日訂定有益於開發中國家之服務貿易談判準則</p> <p>(八)早日訂定自發性自由化處理模式</p> <p>二、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇要求之評析</p> <p>(一)開發中國家尚難確認何為「具有比較利益之服務項目」</p> <p>(二)「服務貿易談判準則及程序」有待具體落實</p>	<p>(三)「自發性自由化處理模式」未能如開發中國家之所願</p> <p>伍、開發中國家對GATS適用之疑慮及其評析</p> <p>一、開發中國家對GATS適用之疑慮</p> <p>(一)開發中國家之服務提供者恐將被已開發國家所取代</p> <p>(二)GATS不當干涉會員之國內規範</p> <p>(三)政府服務之範疇未臻明確</p> <p>(四)投資多邊協議恐將借屍還魂</p> <p>(五)GATS之理論規範與實務運作均不利於開發中國家</p> <p>二、開發中國家GATS適用疑慮之評析</p> <p>(一)忽略自主裁量權之存在</p> <p>(二)GATS並不同於投資多邊協定</p> <p>(三)GATS之規範確實比較有利於已開發國家</p> <p>陸、建議代結論</p> <p>一、雙管齊下策略之採行</p> <p>二、確實認知服務貿易對經濟發展之貢獻</p> <p>(一)認知服務貿易之存在</p> <p>(二)確認服務貿易對經濟發展之重要性</p> <p>三、促進業者對相關策略之瞭解與參與</p> <p>四、積極推動自然人移動之自由化</p>
--	---

五、持續探討觀光服務之相關問題

(一)觀光服務定義爭議不下

(二)競爭議題見解殊異

(三)觀光服務附件欠缺共識

六、適時培養離岸服務之提供能力

(一)離岸服務之經濟效益

(二)提供離岸服務應戮力以赴之  
方向

七、積極參與經濟整合協定之簽署

(一)政治與外交之考慮

(二)利益之考慮

(三)資格認許與國內管制之考慮

八、審慎考量對於GATS相關規範  
應採取之立場

(一)「政府服務」之範疇

(二)研議中之相關規範

九、戮力履行公開化義務

十、採行國際性之服務技術標準

十一、積極推動承諾表用語之統一

## 摘 要

WTO之服務貿易總協定對於開發中國家之優惠考量，雖然堪稱周全，然而論者亦常聲稱WTO運作下帶來的全球化風潮對於開發中國家殊為不利，不但服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）有關開發中國家之優惠措施欠缺實惠，更有甚者，GATS之相關規定與運作造成開發中國家尚未成氣候的服務業市場被已開發國家之跨國企業席捲，迫使開發中國家放棄對國內規範的自主裁量權、加劇開發中國家與已開發國家之貧富差距等負面效應<sup>1</sup>。以上論據是否有斟酌的空間？開發中國家宜如何因應杜哈回合談判中排山倒海的自由化要求？均值得深思。本文即以開發中國家與GATS為中心，探討如下之課題：

- 一、開發中國家之範疇。
- 二、GATS提供開發中國家之優惠措施及其評析。
- 三、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇之要求及其評析。
- 四、開發中國家對GATS適用之疑慮及其評析。
- 五、開發中國家在杜哈回合談判時宜注意之事項。

關鍵詞：世界貿易組織、服務貿易總協定、開發中國家、自由貿易協定、優惠措施

---

<sup>1</sup> BHAGIRATH LAL DAS, RESTORING BALANCE TO SERVICES IN WTO, <http://www.twinside.org.sg/>; Rupa Chanda, *Gats and Its Implications for Developing Countries: Key Issues and Concerns*, DESA DISCUSSION PAPER NO. 25, UNITED NATIONS (2002); SCOTT SINCLAIN & JIM GRIES HABER-OTTO, *FACING THE FACTS: A GUIDE TO THE GATS DEBATE* (2002); FATOUMATA JAWARA & AILEEN KWA, *BEHIND THE SCENES AT THE WTO: THE REAL WORLD OF INTERNATIONAL TRADE NEGOTIATIONS* (2004).

## 壹、前言

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）目前一四九個會員中約有三分之二屬於開發中國家，約五分之一屬於低度開發國家<sup>2</sup>，WTO輒將二者合稱為開發中國家。為配合WTO之慣例與行文之便利，本文所採用「開發中國家」一詞，原則上亦包括低度開發國家。復以GATS對於開發中國家之優惠措施<sup>3</sup>，原則上均適用於低度開發國家，僅於少數情形下，對低度開發國家另行提供特別優惠之待遇<sup>4</sup>。是以本文所討論之範疇，不僅包括開發中國家，亦包括低度開發國家。

雖然經貿發展較為落後，開發中國家對WTO相關談判的積極態度並不亞於已開發國家，杜哈回合服務貿易談判之議題，約三分之二係由開發中國家提出<sup>5</sup>。開發中國家在服務貿易方面也逐漸扮演吃重之角色，依據世界銀行之研究，開發中國家之服務貿易如能持續自由化，預估於二〇一五年可增加六兆美元之額外收入，將是其商品貿易自由化利得的四倍<sup>6</sup>。WTO統計數字也顯示服務貿易對開發中國家經濟之貢獻日益增加，全球至少有二十五個開發中國家出口所得之金額之一半係來自服務貿易<sup>7</sup>。

設立世界貿易組織協定（Agreement Establishing the World Trade Organization, WTO Agreement）前言第二段明白宣示：「對

---

<sup>2</sup> WTO Annual Report, 125 (2005).

<sup>3</sup> 譬如GATS第4案第1、2項對於增加開發中國家參與並協助其個別市場取得相關諮詢之規定。

<sup>4</sup> 譬如GATS第4條第3項對於低度開發國家之特別優先規定。

<sup>5</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/s\\_propnewnegs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm) (last visited on March 18, 2006).

<sup>6</sup> WORLD BANK, GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS FOR DEVELOPING COUNTRIES (2001).

<sup>7</sup> WTO PRESS/300 (02-3693), (2002).

開發中國家，特別是其中之低度開發國家，需有積極的措施以協助彼等能享有相稱於其經濟發展需求之國際貿易成長。」服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）更進一步在其前言中闡釋該協定目的之一即為促進開發中國家之發展。在短短的六段前言文字中，表達對於開發中國家之關切者就囊括了四段，分別揭示為了促進開發中國家參與服務貿易活動，並擴展其服務出口，不但承認開發中國家有權為達成國家政策目標，而對其境內服務之供給，予以管制並適用新法規，並且確認這項權利對於服務管理法規上顯有程度不足之開發中國家而言，尤其有其必要；此外鑒於低度開發國家特殊之經濟情況及其發展、貿易與財政方面的需求，亦應對其面臨之重大困難，予以特別考慮。

二〇〇一年展開的新回合談判，由於特別重視開發中國家利益，乃刻意定名為杜哈發展議程（Doha Development Agenda），在談判過程所提出之杜哈部長宣言的第十五段中特別強調致力於促進開發中國家之發展，並再次重申杜哈回合談判極欲達到GATS第四條「增加開發中國家參與服務貿易」目的之決心。二〇〇五年十二月香港部長會議再次確認對於開發中及低度開發國家發展之關切，同意依GATS第十九條之規定，賦予個別開發中國家適當之彈性，並於談判時考量其經濟規模之大小；對於低度開發國家之困難不但予以瞭解，並且明言不期待渠等提出新的開放承諾。

上述各項對於開發中國家之優惠考量，雖然堪稱周全，然而論者亦常聲稱WTO運作下帶來的全球化風潮對於開發中國家殊為不利，不但GATS有關開發中國家之優惠措施欠缺實惠，更有甚者，GATS之相關規定與運作造成開發中國家尚未成氣候的服務業市場被已開發國家之跨國企業席捲、迫使開發中國家放棄對國內規範的自主裁量權、加劇開發中國家與已開發國家之貧富差距等負面效

應<sup>8</sup>。以上論據是否有斟酌的空間？開發中國家宜如何因應杜哈回合談判中排山倒海的自由化要求？均值得深思。本文即以開發中國家與GATS為中心，探討如下之課題：

- 一、開發中國家之範疇。
- 二、GATS提供開發中國家之優惠措施及其評析。
- 三、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇之要求及其評析。
- 四、開發中國家對GATS適用之疑慮及其評析。
- 五、開發中國家在杜哈回合談判時宜注意之事項。

本文完竣後，WTO嗣於七月二十四日（二〇〇六年）發布中止杜哈回合談判之消息，雖然何時回復談判未可得知，然而中止談判並非主要肇因於服務貿易議題<sup>9</sup>，會員均期許繼續利用WTO作為多邊談判之平台，且自東京回合以降，多邊談判均不免有延滯或中止後回復之經歷，因此杜哈回合多邊談判之中止，當可視為偶發與暫時之事件，俟會員冷靜審視思考後，回復談判應指日可待。是以本文探討之內容當不致因杜哈回合談判中止而受影響，至於談判暫停之短期效應，則宜另文研析，本文限於篇幅未予討論，合先敘明。

## 貳、WTO 開發中國家之範疇

在討論服務貿易與開發中國家相關議題時，WTO中哪些會員屬於開發中國家，宜先予以界定。

---

<sup>8</sup> SINCLAIN & HABER-OTTO, *supra* note 1; JAWARA & KWA, *supra* note 1.

<sup>9</sup> 杜哈回合談判中止之主因為農產品關稅調降、農業國內補貼，以及非農產品關稅調降彼此牽制之三角議題。詳參WTO秘書長Pascal Lamy於總理事會之報告，available at [http://www.wto.org/english/news\\_e/news06\\_e/tnc\\_chair\\_report\\_27july06\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_chair_report_27july06_e.htm).

WTO將會員區分為已開發國家、開發中國家及低度開發國家，並依聯合國公布之名單，認定下列三十二個會員為低度開發國家<sup>10</sup>：安哥拉、孟加拉、貝南、布吉那法索、蒲隆地、高棉、中非共和國、查德、剛果民主共和國、吉布地、甘比亞、幾內亞、幾內亞比索、海地、賴索托、馬達加斯加、馬爾地夫、馬利、茅利坦尼亞、莫三比克、美安馬、尼泊爾、尼日、盧安達、塞內加爾、獅子山、索羅門群島、坦尚尼亞、多哥、烏干達以及尚比亞。

至於低度開發國家以外之開發中國家，WTO唯一提及之名單，見於補貼暨平衡措施協定附件七，其中規定該協定第二十七條第二項第一款所稱之開發中國家會員包括經聯合國指定為低度開發國家者以及玻利維亞、喀麥隆、剛果、象牙海岸、多明尼加共和國、埃及、迦納、瓜地馬拉、蓋亞那、印度、印尼、肯亞、摩洛哥、尼加拉瓜、奈及利亞、巴基斯坦、菲律賓、塞內加爾、斯里蘭卡及辛巴威等國。惟上述範圍僅係就補貼暨平衡措施協定事項所提出開發中國家之例示，並無意且無法代表開發中國家之全貌。在實務上，WTO係交由會員自我認定（self-selection）是否為開發中國家<sup>11</sup>。至於認定的標準，一般係參酌國民平均所得、工業化程度以及國民識字率、平均壽命等指標，此外亦常參考聯合國相關組織及其他國際經貿組織採用之標準，譬如OECD之會員原則上係屬已開發國家；世界銀行將新興工業化國家劃歸為開發中國家。但自我認定為開發中國家之會員，當其主張享有開發中國家權益時，其他會員並非無置喙之餘地，仍可對該項主張提出異議，甚或將開發中國

---

<sup>10</sup> Available at [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm) (last visited on March 18, 2006).

<sup>11</sup> *Id.*



家之優惠待遇自行授予任一會員<sup>12</sup>。

由於一般均認為已開發國家包括澳洲、加拿大、歐體、冰島、日本、列支敦士敦、紐西蘭、挪威、瑞士、美國等國<sup>13</sup>，因此綜上所論，WTO會員中，除了已公布之低度開發國家及上述一般認定之已開發國家外，其餘均為開發中會員，約佔WTO會員的三分之二。

### 參、GATS 提供開發中國家之優惠措施及其評析

烏拉圭回合談判中，開發中國家由初期對服務貿易自由化之排斥與抗拒，遽轉為接受並參與GATS之制定，主要係由於預期開放服務貿易市場可帶來如下利益<sup>14</sup>：

- 一、取得所需要之外資與援助；
- 二、獲得技術移轉；
- 三、擴展資訊行銷網路；
- 四、改進交通水電等基礎建設；
- 五、推動勞力密集服務之外銷；
- 六、明文規範對開發中國家之優惠措施。

為了回應並鼓勵開發中國家對於GATS之接納，GATS除了於前言中提出「促進開發中國家服務貿易能力」之原則性宣言外，並

---

<sup>12</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/d1who\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm) (last visited on March 18, 2006).

<sup>13</sup> 黃立、陳坤銘、李貴英、郭迺鋒、林彩瑜等，WTO及各國對開發中國家（含低度開發國家）提供優惠性措施之研究，經濟部國際貿易局委託案，頁10，2000年。惟其中所稱之歐體，應以奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、義大利、盧森堡、荷蘭、瑞典以及英國等國為限。

<sup>14</sup> 以下6點均請參見張新平，世界貿易組織下之服務貿易，載：服務貿易總協定總說，頁15，1996年。

以各項具體規範賦予開發中國家優惠措施，但是此種抽象規範在實務上之運作效果如何，以及是否符合開發中國家上述之預期，值得探討。茲分就「GATS提供開發中國家之優惠措施」與「優惠措施之評析」二點，分析並評估如下。

### 一、GATS提供開發中國家之優惠措施

GATS提供開發中國家之優惠措施散見於GATS不同條文之規定，歸納言之可得下列五點：

#### (一)允許其在承諾內容及施行期間方面採取彈性措施

為體恤開發中國家困頓之處境，GATS給予開發中國家在承諾上的彈性空間包括：

##### 1. 查詢單位之設立時間

依第三條第四項之規定，開發中國家查詢單位之設立時間，可經協議給予適當彈性。

##### 2. 經濟整合協定之要件

開發中國家為經濟整合協定之一員時，第五條第三項准許其依據開發程度，就整體及個別服務項目上，進行有關實質減少或廢止國民待遇歧視措施時，可享有彈性之空間。甚至在經濟整合協定僅涉及開發中國家時，可以享有更優惠之待遇。

##### 3. 自由化談判之方式

在特定承諾自由化的談判中，第十九條第二項准許開發中國家開放較少之服務項目、僅對較少之交易型態進行自由化，並且得依照其發展情況逐步開放市場，亦得附加開放市場之條件。

##### 4. 加強電信服務能力

電信附件第五項第七款准許開發中國家之會員配合其本國發展程度，進而對公眾電信傳輸網路及服務之介接及使用設定合理之條

件，以加強國內電信基礎設施及服務能力，並增加其對國際電信服務貿易之參與。

### (二)促進其參與服務貿易

為增進開發中國家參與服務貿易之機會，GATS於第四條中規範如下二點：

#### 1. 強化能力與促進出口

第四條第一項要求會員依第三編「特定承諾」及第四編「漸進式自由化」之規定，透過已談判之特定承諾，促成下列各項：

(1)使開發中國家得以在商業基礎上獲取技術，達到強化其國內服務能力、效率與競爭力之目的；

(2)改進開發中國家取得行銷管道與資訊網路之利用；

(3)在有利開發中國家出口的服務項目及服務提供方式上，會員應將市場予以開放。

#### 2. 取得資訊

已開發國家依第四條第二項之規定應設立聯絡單位，以協助開發中國家之服務提供者就其相關之市場，取得下列資訊：

(1)服務提供之相關商業及技術方面之資訊；

(2)專業資格之登記、承認及取得之資訊；

(3)服務技術取得之資訊。

### (三)維護其談判上之利益

GATS於下列二項規定中，呼應談判時應維護開發中國家利益之要求：

#### 1. 談判準則之特別考慮

第十九條第三項規定，於每一回合談判時，應建立談判準則及程序。為建立該等程序，應依GATS所定之目標，尤其是第四條第

一項所設定增加開發中國家參與之目標，對服務貿易進行全面性及個別項目之評析。各回合之談判準則應對會員自前回合談判後自動實施之自由化，建立處理模式。

#### 2. 補貼之彈性考量

第十五條第一項要求在進行補貼談判時，會員應認知補貼在開發中國家發展計畫上所扮演之重要角色，並特別考量開發中國家在此領域的彈性需求。

### (四) 提供技術協助及合作

對開發中國家提供技術協助及合作之要求，見於GATS下述三項之規定：

#### 1. 技術援助

第二十五條第二項要求WTO秘書處以多邊方式，並經服務貿易理事會議決，提供開發中國家技術援助。

#### 2. 電信合作

電信附件第六項第三款明文鼓勵並支持開發中國家儘量參與國際性、區域性或地區性之電信合作。

#### 3. 提供電信資訊

電信附件第六項第四款進一步要求會員在與相關國際組織合作時，對於涉及之開發中國家應盡力提供相關之國際電信服務、電信與技術資訊發展等資訊，以協助開發中國家加強其國內電信服務之能力。

#### 4. 技術協助

服務貿易理事會之下設有多項委員會，依「有關GATS組織規畫之決議」中第二項第五款之規定，此類委員會關於義務之承擔及其他影響服務貿易之事務，對於已成為WTO會員及正申請成為會員之開發中國家，應提供技術協助。

#### (五)對於低度開發國家之特別考量

GATS對於低度開發國家之特別考量，分別見於下列四點之規定：

##### 1. 增進參與服務貿易

第四條第三項規定，在執行「增進開發中國家參與服務貿易之機會」的措施時，對低度開發國家應予特別優先之考慮。

##### 2. 考量承諾之困難

鑒於低度開發國家特殊經濟情況與發展以及貿易與財政之需求，對其接受諮商定案之特定承諾所遭遇之重大困難，應予以特別考量。

##### 3. 談判準則之特別待遇

各回合之談判準則中應對低度開發國家之特別待遇，建立處理模式。

##### 4. 提供電信服務技術移轉

電信附件第六項第四款要求會員特別考慮給予低度開發國家機會，鼓勵外國電信服務供給者就技術移轉及訓練，對低度開發國家提供協助，以發展其電信基礎設施並擴展其電信服務貿易。

#### 二、GATS提供開發中國家優惠措施之評析

上述GATS對開發中國家之優惠措施，固然均屬良法美意，但是若由開發中國家之預期角度來解讀其內涵並評析其成效時，仍不免有良窳參半之憾，析述如下。

##### (一)「服務貿易評估」之進行堪稱積極

論者多以為開發中國家除了提供觀光服務外，其餘各種服務均欠缺出口及進口之能力。持此種看法者更進一步認為開發中國家如希冀在服務貿易上獲得利益，應透過開放國內服務市場之方式，取

得外人投資及技術<sup>15</sup>。然而開發中國家在服務貿易上之比較利益及未來發展是否果如上述之臆測，值得深究。尤其已開發國家認為開發中國家應先行評估在何種服務貿易提供上具有優勢，始能期盼其他會員助其一臂之力<sup>16</sup>。然而欠缺服務貿易評估資訊，卻正是開發中國家談判上最基本之障礙。

WTO秘書處為解決是項問題，先後提出「服務貿易評估」<sup>17</sup>、「服務貿易自由化之經濟成效」<sup>18</sup>、「服務貿易發展近況」<sup>19</sup>以及「服務貿易自由化之發展情勢分析」<sup>20</sup>等報告，俾以協助尤其是開發中國家對服務貿易進行全面性及個別項目之評估。此外，服務貿易理事會亦責成WTO秘書處於二〇〇二年三月十四及十五日召開服務貿易評估研討會<sup>21</sup>，就會員之承諾進行分析，並對開發中國家所關切之服務貿易的實際情況及比較利益進行評估，期能界定出開發中國家真正比較利益所在以及加強其出口之策略。

其次，服務貿易理事會於二〇〇一年三月二十八日採認通過之「服務貿易談判準則及程序」<sup>22</sup>，確認依據GATS前言、第四條及第十九條規定，服務貿易談判應在漸進式自由化基礎下進行，以促進所有貿易夥伴經濟成長及開發中國家的發展、確定會員權利，並

---

<sup>15</sup> WTO Doc. S/C/M/38.

<sup>16</sup> WTO Doc. S/C/M/35.

<sup>17</sup> WTO Doc. S/C/W/27.

<sup>18</sup> WTO Doc. S/C/W/26 and S/C/W/26/Add.1.

<sup>19</sup> WTO Doc. S/C/W/94.

<sup>20</sup> WT/COMTD/W/77.

<sup>21</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_assessment\\_serv\\_march02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_assessment_serv_march02_e.htm) (last visited on March 18, 2006).

<sup>22</sup> Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services, S/L/93 (2001).

在服務的提供上引進新的規範之方法<sup>23</sup>。此項準則特別強調談判應致力於增加開發中國家在服務貿易的參與，給予個別開發中國家適當彈性；不但要遵循GATS第四條第三項規定對低度開發國家會員特別優先適用<sup>24</sup>，而且自由化過程應於充分尊重個別會員在整體及個別行業之國家政策目標、發展程度及經濟規模下進行，並特別顧及開發中國家中小型規模之服務提供者之需求<sup>25</sup>；此外亦應給予個別開發中國家適當之彈性，准許其開放較少之項目，同意其較少交易型態之自由化以及依照其發展情況逐步開放市場，且當開放其市場時，得附加開放市場之條件<sup>26</sup>；最後，基於多邊同意之標準，會員自前回合談判結束後執行之自發性自由化之談判，應許其納入記點<sup>27</sup>（credit）<sup>28</sup>。

依據GATS第十九條第三項、杜哈部長宣言第十五段以及服務貿易談判準則及程序第十三段之規定，服務貿易理事會復於二〇〇三年三月六日採認通過「自發性自由化處理模式」<sup>29</sup>，此項處理模式准許會員就前回合談判結束後所執行之自發性自由化措施，給予記點；在確認及給予記點時，並應充分考量開發中國家，特別是低度開發中國家之發展程度，賦予其一定之彈性<sup>30</sup>。藉此促進經濟成長以及增進渠等參與服務貿易之機會。

綜上所述，在服務貿易評估上，雖然統計資料有失周延仍是其

---

<sup>23</sup> *Id.* para. 1.

<sup>24</sup> *Id.* para. 2.

<sup>25</sup> *Id.* para. 3.

<sup>26</sup> *Id.* para. 12.

<sup>27</sup> 記點係指該會員有自發性自由化之作爲，即可算爲其已盡之努力，嗣後可以在自由化談判上具有較大彈性之空間。

<sup>28</sup> *Supra* note 21, para. 13.

<sup>29</sup> Modalities for the Treatment of Autonomous Liberalization, TN/S/6. (2003).

<sup>30</sup> *Id.* para. 14.

中最大缺憾，但WTO為服務貿易評估所做之上述努力，尤其對促成開發中國家在服務貿易方面的進一步認知與參與，應是值得肯定的。

### (二)「技術協助與合作」方面已有實質之進展

WTO為協助開發中國家參與服務貿易，每年舉辦大約四〇〇場有關技術合作之活動，分別以研討會、工作坊、授課等方式進行對於包括GATS等之研討、推廣及教育<sup>31</sup>。一九九七年並設立WTO資料中心（Reference Centre）以電子圖書館方式對開發中國家提供包括GATS等資訊<sup>32</sup>。

在諸多的「技術協助與合作」活動項目中，以下分別以一項「共同」與「特別」服務項目之實例進行評析。首先就「共同」部分而言，為確保以貿易成長促進經濟發展目標之達成，並協助所有會員共同參與國際經貿事務，WTO於二〇〇三年四月與聯合國貿易暨發展委員會（UNCTAD）建立策略伙伴（strategic partnership）關係<sup>33</sup>，由於UNCTAD旨在促進不同發展階段與不同經濟型態國家間的貿易，特別是協助開發中國家以增加其出口，並對出口產業提供融資，以加速開發中國家的經濟發展，因此WTO與UNCTAD建立起穩固長遠之合作關係後，對於開發中國家之發展當大有裨益，尤其在已建立的整合架構（Integrated Framework）<sup>34</sup>及技術協助共同整合援助計畫（Joint Integrated Technical Assistance

---

<sup>31</sup> 經費來源有三：WTO預算、會員之捐贈以及參與活動會員或國際機構之分攤。  
Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/teccop\\_e/tct\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/tct_e.htm) (last visited on March 20, 2006).

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> WTO PRESS/338 (03-2117), (2003).

<sup>34</sup> 整合架構，係WTO與UNCTAD共同參與協助低度開發國家的援助計畫。



Program, JITAP)<sup>35</sup>下，預期可進一步發展對開發中國家有助益之技術協助與合作。

在「特定」服務項目方面，一九九九年服務貿易理事會曾召開電信服務特別資訊會議，深入檢視對開發中國家電信監管方面的技術協助問題，包括如何建立獨立監理機構、競爭防護以及網路互連等項目<sup>36</sup>。二〇〇〇年五月服務貿易理事會採認通過國際電信聯盟（International Telecommunications Union, ITU）與WTO之合作協議，依是項協議之規定，ITU與WTO應就電信服務進行技術協助及合作，在此後一連串的技術協助及合作中包括二〇〇四年十二月一至三日及同月六至七日ITU與WTO共同舉辦長達五日之電信與資訊通信技術研討會（ITU/WTO Workshop on Telecom and ICT Regulation）針對開發中國家電信管理有關當局進行有關電信及資訊通信技術之研討，並進行實例個案之研析與討論，從而使開發中國家在電信及資訊通信技術方面獲得最新訊息，進而改善技術提升能力<sup>37</sup>。因此，開發中國家雖然認為GATS第二十五條第二項「由秘書處提供技術援助」之一般性規定流於空泛，但對特定電信技術之協助與合作則大多抱持肯定且樂觀其成之態度。

### （三）「開發中國家承諾內容及施行期間上之彈性規範」與作法大致名實相符

比較已開發及開發中國家在烏拉圭回合談判中所做之承諾，可以觀察到如與已開發國家相比較，開發中國家在「承諾內容」及

---

<sup>35</sup> 技術協助共同整合計畫，係WTO與UNCTAD共同參與協助低度開發國家以及其他非洲國家的援助計畫。

<sup>36</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/workshop\\_dec04\\_e/wk\\_prog\\_dec04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/workshop_dec04_e/wk_prog_dec04_e.htm) (last visited on March 20, 2006).

<sup>37</sup> *Id.*

「施行期間」上均擁有較大彈性空間。首先就「承諾內容」而言，已開發國家所提出之承諾項目均已超過六十個，相對地，開發中國家只提出二十一至六十個不等之承諾項目，若干開發中國家及低度開發國家甚至僅對於一至二十個服務項目做出承諾<sup>38</sup>。其次就「施行時間」上的彈性而言，部分開發中國家在市場開放時間上採取保留措施，譬如泰國承諾僅能於一九九七年以後，始能解除外國銀行從事部分業務之禁令<sup>39</sup>；蘇立南承諾僅能於二〇〇三年後才能開放外國業者提供公用電信服務<sup>40</sup>；阿根廷在國際電話服務中承諾於二〇〇〇年十一月八日後，有關「由境外提供服務」及「設立商業據點」之限制規定將予以刪除<sup>41</sup>。於一九九四至一九九七年間進行之「後烏拉圭回合談判」（post-Uruguay Round negotiations）中，許多開發中國家亦享有時間方面之彈性優惠，譬如菲律賓在金融服務承諾中表明於一九九五至二〇〇〇年期間，只開放設立十家外國銀行<sup>42</sup>。

綜而言之，開發中國家在服務貿易談判中享有「承諾內容」及「施行期間」方面的優惠待遇，當屬不爭之事實，與GATS之相關規定堪稱名符其實。

---

<sup>38</sup> ROLF ADLUNG, OVERVIEW OF CURRENT COMMITMENTS UNDER GATS, TRADE IN SERVICES DIVISION, WTO, (2001). Symposium on assessment of Trade in Services, available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_assessment\\_serv\\_march02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_assessment_serv_march02_e.htm) (last visited on Feb. 28, 2006).

<sup>39</sup> WTO Doc. GATS/SC/85.

<sup>40</sup> WTO Doc. GATS/SC/80/Suppl.1.

<sup>41</sup> WTO Doc. GATS/SC/4/Suppl.1.

<sup>42</sup> WTO Doc. GATS/SC/70/Suppl.3.

#### (四) 「增進開發中國家參與服務貿易」之優惠措施流於口惠

開發中國家囿於經濟發展實力，參與國際服務貿易時不免困難重重<sup>43</sup>，因此在對其有利之服務項目以及服務提供模式<sup>44</sup>上，已開發國家應做出實質意義之承諾，方能落實「增進開發中國家參與服務貿易」之政策。然而在下列兩點的實務運作上，卻使開發中國家屢興口惠實不至之嘆。

首先，開發中國家具比較利益之「服務項目」中當以「觀光服務」居首位，然而已開發中國家在觀光服務上所做之承諾，並不能嘉惠於開發中國家，因為關於簽證之限制、統計資料的欠缺、分類上的不夠周延、觀光服務涉及之利潤分配、反競爭行為、限制自然人之入境等問題仍有待解決<sup>45</sup>。多明尼加、薩爾瓦多以及宏都拉斯等開發中國家，遂於杜哈回合談判時特別建議於GATS中增設觀光附件（Annex on Tourism），冀能將開發中國家所關切之問題正式納入GATS規範中<sup>46</sup>。WTO為呼應開發中國家之需求，乃於二〇〇一年二月二十二至二十三日舉辦觀光服務研討會<sup>47</sup>，除特別著重開發中國家所關切之各項問題的探討外，並廣邀開發中國家各抒己見，然而「在GATS中增設觀光附件」之建議，並未得到多數會員之正面回應，觀光的分類問題仍未獲解決，相關統計資料之建立亦

<sup>43</sup> WTO Doc. S/C/M/39.

<sup>44</sup> 所謂服務提供模式，依照GATS第1條第2項，係指：

- (1) 自一會員境內向其他會員境內提供服務；
- (2) 在一會員境內對其他會員之消費者提供服務；
- (3) 由一會員之服務提供者以設立商業據點方式在其他會員境內提供服務；
- (4) 由一會員之服務提供者以自然人呈現方式在其他會員境內提供服務。

<sup>45</sup> WTO Secretariat, Guide to the GATS, 570-572 (2000).

<sup>46</sup> WTO Doc. S/C/M/107; S/C/W/109; S/C/W/127.

<sup>47</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_tourism\\_serv\\_feb01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_tourism_serv_feb01_e.htm) (last visited March 20, 2006).

非一蹴可幾。一言以蔽之，開發中國家所關切的觀光服務談判仍然欠缺實質進展。

其次，開發中國家最具比較利益之「服務提供模式」厥為「自然人入境提供服務」，屬於GATS服務提供模式四<sup>48</sup>的範圍，由於涉及已開發國家及開發中國家利益對立之問題，因此會員承諾程度偏低、限制措施甚多、管制規定欠缺透明性、且承諾之內容輒與模式三接軌，引起開發中國家極大之不滿<sup>49</sup>。因此在烏拉圭回合談判結束後，WTO隨即於一九九四年展開為時一年二個月之自然人移動談判，可惜已開發及開發中國家仍各執己見無法建立共識，以致談判效果不彰，不但只有少數會員參與談判，而且所做承諾之內容乏善可陳，開發中國家對於這場欠缺實質進展的談判結果無法釋懷，尤其對於相關問題延宕未獲解決深感不滿，譬如模式四之範疇為何？模式四是否僅對開發中國家具有經濟上之助益？開發中國家的訴求為何？如何解決簽證問題？跨國企業需才孔急的問題如何解決等問題，均未能產生共識。甚且在模式四承諾中，有高達一百個會員提出各種不同形式之限制措施<sup>50</sup>，足見已開發國家仍意圖主導服務貿易之提供，開發中國家切實之需求因而備受漠視。在上述問題解決之前，開發中國家對於GATS優惠措施慨嘆名不符實，殆亦無可非議<sup>51</sup>。

##### (五)「低度開發國家服務談判模式之決議」了無新意

服務貿易理事會於二〇〇三年九月三日正式通過「針對低度開

<sup>48</sup> 參見GATS第1條第2項第4款。

<sup>49</sup> 張新平，GATS自然人移動有關問題之探討，政大法學評論，80期，頁199，2004年8月。

<sup>50</sup> WTO Doc. S/C/M/37.

<sup>51</sup> *Supra* note 42, at 13.

發國家服務談判特別待遇模式」<sup>52</sup>決議，強調致力於增加低度開發國家在服務貿易上的參與；對低度開發國家具有出口利益之服務項目提供模式，應優先予以開放；尊重低度開發國家市場開放時所附加之條件；允許低度開發國家開放較少之服務項目；同意低度開發國家對較少之服務提供模式予以自由化；建立GATS第四條第三項對低度開發國家給予特別優惠考量之機制等。

上述決議，由文字觀之誠然周延完備，但是其內容與二〇〇一年通過之「服務貿易談判準則及程序」對開發中國家的優惠待遇規定，相較之下並無新意。

#### (六)「服務補貼規範制定之優惠措施」短期內難以期待

服務貿易理事會自一九九五年三月設立GATS規範工作小組（WPGR）後，隨即展開討論服務補貼等規範之談判。雖然談判迄今為時已久，但因為具貿易扭曲效果之補貼，大都可適用GATS現有之規範<sup>53</sup>，且制定服務補貼規範時，一方面需克服定義、貿易扭曲、模式特定性等技術上爭議，他方面在制裁補貼之平衡程序設計上，面臨服務貿易統計及國際上可接受的服務分類建立之難題，再加上必須處理對境內部分業者實施平衡措施所可能產生之歧視等問題<sup>54</sup>，都無法在短期內釐清與解決。此種談判勞師動眾卻只為制定難度高、實益少之服務補貼規範，效益不免深受質疑，無怪乎服務補貼談判缺乏實質進展，更遑論對開發中國家特別給予彈性優惠措

---

<sup>52</sup> Modalities for the Special Treatment for Least-Developed Country Members in the Negotiations on Trade in Services, available at [http://www.ictsd.org/issarea/services/resources/LDC\\_modalities.pdf](http://www.ictsd.org/issarea/services/resources/LDC_modalities.pdf) (last visited on March 20, 2006).

<sup>53</sup> 楊光華，服務補貼規範發展必要性之初探，政大法學評論，80期，頁264，2004年8月。

<sup>54</sup> 同前註，頁265。

施之落實。

#### (七)「聯絡單位之運作實益」仍有待觀察

聯絡單位之設置，理論上對於開發中國家有所助益，但運作上是否具有實益，仍待觀察，不過至少目前所採取「聯絡單位與第三條第四項的查詢單位併予披露於WTO網站」的作法<sup>55</sup>，可帶來使用上的便利，值得稱許。遺憾的是在網際網路盛行之今日，已開發國家卻只保守地公布聯絡單位之實體地址、電話及傳真，顯然無法進行有效率的聯絡，允宜另行提供電子信箱及網址，並確實建立連結與資訊更新，俾能提供迅速有效之服務。

### 肆、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇之要求及其評析

由於上述GATS優惠措施之規範，並不能完全於實務運作上落實，開發中國家在杜哈回合談判中，對於優惠待遇是否能確切實踐，自然有所期待，因而提出數項落實方式之建議，但其可行性則仍有論述之空間。分述如下：

#### 一、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇之要求

杜哈回合談判肇始初期，包括巴西、古巴、巴基斯坦、塞內加爾、斯里蘭卡等在內之十八個開發中國家，分別就其「應享有實質意義之優惠待遇」，提出下列建議<sup>56</sup>：

---

<sup>55</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm) (last visited on March 20, 2006).

<sup>56</sup> 以下(一)至(七)各點均請參見WTO Doc. S/CSS/W/131, COMMUNICATION FROM CUBA, PAKISTAN, SENEGAL, SRILANKA, TANZANIA, UGANDA, ZAMBIA AND ZIMBABWE.

**(一)已開發國家應提出對開發中國家有實益之承諾**

開發中國家要求已開發國家開放之服務項目，已開發國家應具體確實開放。並由服務貿易理事會在談判結束前進行審查，俾確保已開發國家提出有實質意義之開放承諾。

**(二)服務貿易理事會應對談判成果進行貿易評估**

為使談判結果所產生之權利義務達到平衡，服務貿易理事會應於談判結束前，對於談判結果進行評估，並由相關會員在必要時進行承諾表之修正。

**(三)開發中國家得自行決定自由化之項目**

已開發國家僅能對開發中國家願意自由化之項目，提出開放要求。

**(四)開發中國家可自我設限**

已開發國家不得要求開發中國家取消在自由化過程中所設之限制。

**(五)開發中國家得採行新的管制法規**

開發中國家為達到國家政策目標，得採行新的管制法規，俾可加強其本國服務提供之能力。

**(六)開發中國家得請求技術轉移**

在提出自由化承諾時，開發中國家有權就技術移轉設定條件及種類。

**(七)早日訂定有益於開發中國家之服務貿易談判準則**

服務貿易談判準則及程序應早日定案，並對開發中國家提供優

惠待遇。

#### (八)早日訂定自發性自由化處理模式

自發性自由化制度之宗旨在於給予開發中國家優惠待遇，因此於訂定自發性自由化處理模式時，在確認以及給予記點方面應充分考量開發中國家之需求，以達到促進其經濟發展之目的<sup>57</sup>。

## 二、開發中國家在杜哈回合對優惠待遇要求之評析

開發中國家提出「有實質意義之優惠措施」的要求，在實務之可行性如何，允宜析述如下。

### (一)開發中國家尚難確認何為「具有比較利益之服務項目」

開發中國家經濟發展程度差異甚大，有的在護理服務、運送服務、電腦及相關服務、視聽服務、工程服務、行銷服務以及環境服務等方面具有比較利益，有的只在觀光服務見長<sup>58</sup>，然而大多數開發中國家不但尚難確認其所要求已開發國家開放之服務項目，甚且無法指出自己願意開放之服務項目。在這種情況下，開發中國家前述(一)至(三)項之建議均不免因此窒礙難行，無怪乎杜哈回合談判中，已開發國家強調開發中國家當務之急應為「先行自我確認具有比較

<sup>57</sup> WTO Doc. S/CSS/W/130, COMMUNICATION FROM BRAZIL, COLOMBIA, CUBA, ECUADOR, DOMINICAN REPUBLIC, GUATEMALA, HONDURAS, INDONESIA, MALAYSIA, NICARAGUA, PAKISTAN, PANAMA, PARAGUAY, PERU, PHILIPPINES, SENEGAL.

<sup>58</sup> Neela Mukherjee, *GATS and the Millennium Round of Multilateral Negotiations*, 33(4) JOURNAL OF WORLD TRADE, 92 (1999); UNCTAD SECRETARIAT NOTE, ASSESSMENT OF TRADE IN SERVICES OF DEVELOPING COUNTRIES 5 (1999); AADITYA MATTOO, DEVELOPING COUNTRIES IN THE NEW ROUND OF GATS NEGOTIATIONS, WORLD BANK, (2000).



利益之服務項目」。在欠缺這種自我確認的情形下，遂導致歐體對開發中國家中之奈及利亞提出包括專業服務等共計十個大項目三十四個次項目的開放要求<sup>59</sup>，其中涵括之法律、會計、建築、電腦、保險銀行、海運、空運以及能源等服務項目，恐均非奈及利亞具有開放意願者。

### (二) 「服務貿易談判準則及程序」有待具體落實

服務貿易談判準則及程序業已於二〇〇一年開始適用，開發中國家前述第(四)至(七)項建議大致均已納入是項準則中，然而徒法不足以自行，其中規定仍有待確切落實，否則對於開發中國家恐亦無實質上助益。

### (三) 「自發性自由化處理模式」未能如開發中國家之所願

自發性自由化處理模式業已於二〇〇三年經過採認通過，但開發中國家前述第(八)項之建議並不能完全如願以償，其原因如下：

1. 自發性自由化措施模式適用於「所有WTO會員」，與開發中國家訴求僅適用於「開發中國家」之初衷，大相逕庭。

2. 自發性自由化措施，依規定應透過「雙邊」談判給予記點<sup>60</sup>，然而在雙邊談判中，談判力強的會員可藉給予或拒絕記點方式達到獲取或交換其他利益之目的，對於談判力弱的開發中國家自然較為不利。

3. 自由化措施評估之標準及方式，雖已明文規定，但對不同部門、不同措施、不同貿易夥伴等項目進行量化或質化之評估，恐亦非開發中國家所能勝任。

---

<sup>59</sup> JAWARA & KWA, *supra* note 1, at 261-263.

<sup>60</sup> *Supra* note 28, para. 8.

## 伍、開發中國家對GATS適用之疑慮及其評析

開發中國家認為GATS若干規範不但無法使其享有優惠待遇，甚至恐將影響其人民之基本福祉。此種疑慮中部分固然不無道理，但亦有部分係因誤解GATS規範所致，殊有釐清之必要。分述如下：

### 一、開發中國家對GATS適用之疑慮

開發中國家與已開發國家對於服務分類不週、統計資料不全、專有名詞的疑義、承諾表填寫欠缺統一標準、透明化仍力有未逮等事項，固然均具有相同困擾，然而除此之外，開發中國家尚有許多個別疑慮事項，其重點可歸納如下列五點：

#### (一)開發中國家之服務提供者恐將被已開發國家所取代

開發中國家認為基於自由貿易之理念，GATS最主要之目的係要求服務貿易市場開放，然而已開發國家挾其龐大資金與豐富經驗，勢必席捲開發中國家的服務市場，尤其涉及民生基本需求且素來由政府獨家提供之服務，譬如能源、教育、健康醫療等服務，一旦由競爭導向之外國業者提供，極可能產成費用高漲、水準降低、無法保護人民基本權益之惡果，對開發中國家消費者之福祉，殊為不利<sup>61</sup>。

#### (二)GATS不當干涉會員之國內規範

GATS雖強調會員有權管制國內服務之供給，但卻明文規定會員有關服務之各項措施必須符合GATS所規定之不歧視、不補貼等原則，不但嚴重侵犯會員制定國內法時之自主獨立權限，而且迫使

---

<sup>61</sup> Chanda, *supra* note 1, at 12.

會員在服務業方面解除各項管制，顯屬不當<sup>62</sup>。

### (三)政府服務之範疇未臻明確

GATS第一條第三項第二款將政府服務排除GATS之適用，雖然同項第三款將「政府服務」定義為：「非基於商業基礎，亦非與一個或多個服務供給者競爭所提供之服務」，然而如何界定「商業基礎」以及「競爭」之概念，在相關文件中屢生爭議<sup>63</sup>。由於許多開發中國家的教育、能源、健康等服務係由國家與私人所共同提供，因此「政府服務」之範疇如仍未臻明確，開發中國家認為將對其全民福祉影響甚鉅。

### (四)投資多邊協議恐將借屍還魂

雖然投資多邊協議（Multilateral Agreement on Investment）之談判已偃兵息鼓，使開發中國家暫時解除威脅，然而依GATS第十六條註解八所言：「若一會員已針對某一服務之供給，依第一條第二項第一款規定之供給方式，作出市場開放之承諾，且跨國性之資本移動為該項服務本身之重要部分者，應視為該會員已允許該項跨國性之資本移動。若一會員已針對某一服務之供給，依第一條第二項第三款規定之供給方式，做出市場開放之承諾者，應視為該會員已允許相關資本匯入該會員境內。」開發中國家認為此種准許外資進入之規定，係變相地允許受到抵制的投資多邊協議以另一種形式合法出現，使開發中國家之銀行、保險、電信等服務項目，備受外資大舉入侵之威脅<sup>64</sup>。

<sup>62</sup> SINCLAIN & HABER-OTTO, *supra* note 1, at 64.

<sup>63</sup> *Id.* at 20.

<sup>64</sup> *Supra* note 7, at 13.

### (五)GATS之理論規範與實務運作均不利於開發中國家

開發中國家存有疑慮者，尚包括由於GATS的市場開放及國民待遇等規定，旨在要求會員將所有服務項目開放給外國服務供給者，開發中國家勢將被迫將公營服務民營化、放棄政府補貼政策。此外，GATS承諾表之項目欄位雖係採用正面表列<sup>65</sup>方式，但其限制欄位卻係採用負面表列<sup>66</sup>方式，易言之，會員一旦依正面表列方式填寫某種服務項目，其有關之限制就必須一五一十地依負面表列方式全盤列出，這種設計對於限制措施較多的開發中國家而言，顯屬不利。此外服務提供之模式三與模式四分別為設立商業據點<sup>67</sup>以及自然人移動，也是已開發國家與開發中國家分別具有比較利益之服務提供模式，然而由於二者談判實力懸殊，導致已開發國家在模式三談判中予取予求，卻對開發中國家擅長的模式四給予近乎閉門羹的歧視待遇<sup>68</sup>，致使GATS對開發中國家提供優惠待遇之制度為德不卒。

## 二、開發中國家GATS適用疑慮之評析

上述開發中國家之疑慮，部分固然言之有理，然而亦有部分緣於對GATS規範之誤解。析述如下：

### (一)忽略自主裁量權之存在

開發中國家前述的諸點疑慮，譬如「開發中國家之服務提供者

---

<sup>65</sup> 正面表列即positive list，又稱bottom-up scheduling approach，係指僅將「願承諾者」列出。

<sup>66</sup> 負面表列即negative list，又稱top-down scheduling approach，係指僅將「不願承諾者」列出。

<sup>67</sup> 參見GATS第1條第2項第3款。

<sup>68</sup> UNCTAD SECRETARIAT NOTE, *supra* note 58.

恐將被已開發國家業者所取代」、「會員之國內法規被GATS不當干涉」以及「GATS之理論規範與實務運作均不利於開發中國家」等，主要肇因於不瞭解會員在GATS規範下具有自主裁量權。

GATS承諾表之設計主要採取正面表列方式，給予會員充分的自由決定是否開放某種服務項目、是否承諾某種服務提供模式、是否開放民營、如何規範外國服務提供者在境內提供服務等事項，因此GATS不強迫會員開放所有服務市場、不勉強會員推動民營化、不干涉會員對本國服務之補貼，只要求會員將違反市場開放及國民待遇之措施填載入承諾表，以符合透明化之規定<sup>69</sup>。依照GATS漸進式自由化之規定，會員只需依其服務業各項目發展之狀況，考量是否於適當時機開放其服務市場。此外，GATS對於開發中國家在開放時間上的彈性規定，可使開發中會員在談判時具有更大的斟酌空間。因此開發中國家如果對於「教育、能源、健康等服務是否屬於政府服務之範疇」存有疑慮，在WTO尚未明確釐清前，可行之道為暫時將教育、能源、健康等服務等項目不列入承諾表中。

至於「正當管制」是維持市場秩序、保護消費者的重要手段，GATS絕非要求解除管制，而係要求管制革新，使管制措施符合公開性、公平性、合理性以及客觀性等原則。會員仍有依其經濟發展、國策目標對其服務業採行不同程度之管制措施。

綜而言之，在GATS運作中會員所擁有之自主裁量權，可使其依經濟發展採行相關措施。一味否定GATS之規範與運作，恐有欠公允。

## (二)GATS並不同於投資多邊協定

GATS第十六條註解八之規定雖會導致外資之進入，但是與投

---

<sup>69</sup> WTO Consultative Board, Future of the WTO, 66 (2004).

資多邊協定並不相同。在GATS承諾表中，會員可以自由裁量是否就模式三完全不提出開放承諾、或是僅提出帶有限制性的承諾；在限制措施方面也可以衡量採取商業組織形式之限制、商業據點數量的限制、經營時間上的限制、外資總額之限制、營業範圍及地點之限制、雇傭的限制、補貼的歧視、課稅上的歧視等措施。會員不但可以採保守策略僅將其現況填載入承諾表內，甚至可以填載比現況更保守的限制措施。以印度為例，雖然國內允許百分之百的外資，但在電腦與相關服務承諾模式三中只開放百分之五十一的外資<sup>70</sup>。因此GATS與投資多邊協定乃係截然不同，不宜混為一談。

### (三)GATS之規範確實比較有利於已開發國家

已開發與開發中國家在服務貿易上各擅勝場，就「服務項目」而言，已開發國家在專業服務、金融服務、電信服務、教育服務、空運服務等項目上具有比較利益<sup>71</sup>；開發中國家具有比較利益之服務項目則包括觀光及以勞力供給為重心之服務項目，譬如護理服務、運送服務、電腦及相關服務、視聽服務、工程服務、行銷服務以及環境服務等。就「服務提供模式」而言，已開發國家擅長於有商業據點的模式三；開發中國家則在涉及自然人移動之模式四方面最具發展潛力。

已開發國家與開發中國家在「服務項目」上雖然各有所長，已如上述，但是無可諱言，已開發國家具有比較利益的服務項目偏向高附加價值服務；開發中國家擅長的服務項目則僅具有較低的附加價值。再從兩者各自擅長的「服務提供模式」觀察，GATS不但於第十六條註解八規定，在符合一定條件下會員應同意跨國性資本移

---

<sup>70</sup> WTO Doc. GATS/SC/42.

<sup>71</sup> WTO Consultative Board, *supra* note 69, at 13.

動以及相關資本之匯入，並於第十一條規定中要求會員原則上不得對與其特定承諾有關之經常性交易的國際資金移轉與支付採取限制措施，該條亦要求會員對資本交易設限時，不得與關於該資本交易之特定承諾不一致。上述兩項規範對於已開發國家在模式三設立據點營業上大有助益，無待多言；相對地，GATS的提供服務之自然人移動附件（Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement）主要僅在界定GATS對模式四之適用及不適用的範圍，但未對會員之承諾附加任何義務或強制規定，這種保守規範與前述模式三涉及之規範相較，明顯漠視開發中國家對模式四開放之需求。是以從比較的角度而言，「GAT規範比較有利於已開發國家」的看法，恐亦係無可否認之事實。

## 陸、建議代結論

GATS對開發中國家優惠制度，或因主觀考量或因客觀因素，致使立意良善之規範在運作時產生褒貶不一的評價；此外，開發中國家對GATS適用上之疑慮，亦非全然空穴來風，均業如前述。開發中國家究應如何促進服務貿易的發展，並進一步因應服務貿易自由化的衝擊，值得周延審慎之研析，雖然此一問題對於經濟發展情形不同之開發中國家而言，當係言人人殊<sup>72</sup>，然而如能暫時摒除「個別開發中國家」的特殊考慮，本文認為以下數點是「一般開發中國家」均宜務實注意之事項，期能避免利益受到負面影響，並

---

<sup>72</sup> 譬如台灣強調「擬定產業發展方向、全面推動服務業國際化」，參見2004年通過之「服務業發展綱領及行動方案」；大陸主張「引進來、走出去」的策略，參見樂茵，產業選擇：「走出去」戰略決策之核心，國際經濟合作，2005年7月；李均，對服務貿易「走出去」的戰略思考，國際經濟合作，2005年2月等。

進一步促進其服務貿易的發展。

### 一、雙管齊下策略之採行

本文前所論述GATS對於開發中國家優惠待遇之規範，論其實質，僅不過是訓示規定，縱使不加遵行與適用，亦乏有效之制裁，因此開發中國家若欲倚賴此類效能堪虞之規範，從而希冀達到享有優惠待遇之目的，實無異緣木求魚。故此本文主張開發中國家除應持續督促GATS對於開發中國家優惠措施之落實外，亦應審度情勢另闢蹊徑，積極開創支持服務貿易順暢發展之策略。亦即，開發中國家除被動地享有GATS所提供之優惠措施外，尚須以主動積極的態度對外參與服務貿易之談判，對內開創服務貿易的發展。就「對外應積極參與服務貿易之談判」而言，開發中國家宜積極推動自然人移動之自由化、參與經濟整合協定、審慎考量對GATS相關規範應採取之立場、以及推動承諾表用語之統一。就「對內應開創服務貿易的發展」而言，開發中國家宜促進業者對相關策略之瞭解與參與、培養離岸服務之提供能力、戮力履行公開化義務、以及採行國際性之服務技術標準等。然而在採取上述主動積極作為時，開發中國家首先應確實認知服務貿易對經濟發展之貢獻。以上諸點，分別詳論於下述第二至第九點中。

### 二、確實認知服務貿易對經濟發展之貢獻

開發中國家對於服務貿易常有如下之迷思：「由於經濟發展較為落後，開發中國家之服務貿易並無可觀之處，故應把經濟發展重心放在農業與製造業方面。」此項似是而非之看法主要肇因於：(一)無法認知服務貿易是否存在；(二)無法確認服務貿易對經濟發展之重要性。



本文認為開發中國家如欲破除上述迷思，根本之計為解決原因問題。析述如下：

#### (一) 認知服務貿易之存在

若干開發中國家「無法認知服務貿易是否存在」，究其原因主要可歸咎於服務貿易統計資料不夠周延以及對服務提供模式欠缺瞭解。按統計資料之嚴重缺失久為各方詬病，非朝夕之間所能解決，然而對於服務貿易模式的認知卻是可立即上手。質言之，服務貿易之模式並不限於傳統之服務出口模式——在國外設立機構以及備置人員，因為依照GATS服務提供模式二之定義，開發中國家對入境觀光客所提供之導遊、運輸、餐飲、育樂以及販售等服務，無疑均屬服務貿易。此外，方興未艾之「藉由網路提供線上服務」，雖然不涉及在國外設立公司與人員移動，但仍符合GATS服務提供模式一之定義，同樣亦為服務貿易。上述兩種服務提供模式與傳統農工與製造業之出口模式大相逕庭，但卻為開發中國家所擅長或具有發展潛力之模式，因此唯有認知到服務貿易的存在，開發中國家才不致對之視而不見，並因而產生「重農工輕服務」偏頗之經貿發展策略。

#### (二) 確認服務貿易對經濟發展之重要性

由於農業、工業與製造業的出口有翔實統計資料可考，對於一國經濟發展之貢獻有目共睹，相對地，服務貿易統計資料常有缺失，無法正確呈現其對於經濟發展之重要性。然而「服務貿易統計資料之缺失」由來已久，在圓滿解決之前，不妨由下列兩點來理解服務貿易對經濟發展之重要性，第一，服務貿易是提升農工與製造業產能及效率的最佳利器，第二，服務貿易的發展是促進產業升級的主要動力。分述如下：

### 1. 服務貿易是提升農工與製造業產能及效率的最佳利器

譬如能源服務、電信服務、供水及運輸等服務，有助於農工與製造業之種植、收成、製造與運輸。銀行、保險服務為農工與製造業提供融資、進出口擔保、拓展市場以及風險管理服務。廣告與行銷服務的提供則分別以抽象與具體方式達到將農工與製造業產品由買方移動至最終消費者之目的。換言之，唯有健全的服務業才能發展具競爭力的農工與製造業。

### 2. 服務業是促進產業升級的主要動力

服務業是創造附加價值的行業，農工與製造業的生產、技術、分配、行銷、買賣、運輸及交付等之改善，固然有賴於服務業，另一方面，服務業也提供具有專業化、多元化以及創新化的技術、資訊與勞務，可創造較高市場價值、帶動經濟升級，並產生對於製造業強勁之需求。譬如放寬服務業的土地利用管制、提供更便利之水電、通訊、運輸等基礎設施，可吸引更多國際企業前來設立營運總部；具有原創性的觀光服務與具有人文精神的精緻藝術之展售彼此結合，不僅可吸引觀光客，並且帶動餐飲、運輸、旅遊、以及相關產品之販售。換言之，服務業的發展不但可提高各行業的生產力，並且能提升使用者之生活水準與品質，因此開發中國極需審視及調整產業政策，應是刻不容緩之要務。

綜而言之，開發中國家於體認到服務貿易在經濟發展之貢獻後，對於往日「重農工輕服務」的政策，實應改弦易轍，對於服務貿易之發展與擴張，採取更積極之態度與運作，俾能維持經濟長期穩定之成長。

## 三、促進業者對相關策略之瞭解與參與

對於服務貿易政策之制定以及WTO服務貿易之談判事項，服務業主管單位固然當仁不讓並應勇於任事，然而服務業者在相關議

題上所扮演之舉足輕重角色，亦無可輕忽，為促進服務貿易之發展，主管機關實應在合法與可行之範圍內，積極與業者共同關注服務管理政策之擬定及服務議題之探討，因為服務貿易進出口相關資訊及統計數據難以全備，主管機關對於下列相關資訊事實上均大量仰賴於業者之提供：

- (一)服務貿易進出口之型態、貿易量以及統計數據；
- (二)具有比較利益之服務項目與服務提供之模式；
- (三)服務貿易生態之變遷與消長；
- (四)服務出口時在本國與外國所遭遇之障礙；
- (五)服務進口時在本國與外國所遭遇之障礙；
- (六)主管機關對於服務進出口應提供之協助與宜解除之限制；
- (七)主管機關擬定服務貿易政策時之集思廣益；
- (八)外國主管機關對於服務貿易管制之規定與實務運作；
- (九)推動服務相關國際組織與協定的加入與簽署；
- (十)主管機關在GATS相關談判時資訊之蒐集與應採取立場之研擬。

因此主管機關不僅不宜使業者自外於GATS之談判與運作，尤應與業者保持溝通與協調，積極為業者提供教育與訓練之機會，使其對GATS相關規定有正確瞭解，俾可攜手共同關切相關問題之推動與落實，並進而在WTO談判中發揮建設性之作用。在此種運作中值得借鏡之範例是由UNCTAD與WTO共同推動的「國際貿易中心（International Trade Centre）」所設計的GATS Consultation Kit<sup>73</sup>，提供有關服務貿易規範、實務、國內諮商以及WTO談判時的各項資訊，對於開發中國家增進瞭解與促進服務貿易方面，具有

---

<sup>73</sup> Available at <http://www.intracen.org/menus/search.htm> (last visited on March 30, 2006).

積極與正面之功效，服務主管機關以及業者均宜善加利用，期能在諮商與談判中臻於雙贏。

#### 四、積極推動自然人移動之自由化

涉及自然人移動之模式四是開發中國家具有比較利益之服務提供方式，也是杜哈部長宣言<sup>74</sup>及香港部長宣言<sup>75</sup>中所一致強調應戮力自由化的類別之一。雖然此項議題在往日談判中形成開發中與已開發國家對立之情勢，但由於下列因素，目前已有緩和之趨勢<sup>76</sup>：

(一) 跨國公司之增長與全球化之趨勢，造成更多白領服務供給者產生國際間移動之需求。

(二) 知識經濟之追求方興未艾，使高科技技術人員之輸入大受歡迎。

(三) 出生率降低與人口高齡化的社會中，勞力密集之服務業愈發仰賴外人提供。

杜哈回合談判中，在自然人移動的議題上，開發中國家紛紛提出各項自由化之要求，包括：1. 不得限制低技術之自然人提供服務、2. 停止對提供服務之外國自然人課徵社會安全稅、3. 於水平承諾中增列無需商業據點之專業人士的開放、4. 禁止採用經濟需求測試、5. 公開披露經濟需求測試之標準及適用情形、6. 國家政策目標應予公開化、7. 加強資格之相互認許、8. 增加個別服務項目談判之模式、9. 採用「國際職業分類標準」及「WTO服務項目分類」對照表、10. 採用教育類別國際標準、11. 採行GATS簽證制度、12. 採行GATS工作許可制度、13. 建議以「模式四承諾範本之草案」為談判

<sup>74</sup> Para. 15 of the Doha Declarations (2001).

<sup>75</sup> Para. 27 of the Hong Kong Ministerial Declaration Doha Declarations (2005).

<sup>76</sup> 張新平，同註49，頁211-212。

基礎<sup>77</sup>。

已開發國家也提出自由化之方向，包括：1.有關用語應採統一定義、2.申請入境之程序應予便捷化與公開化、3.各項規範與程序均應透明化、4.開放查詢單位供企業及個人使用、5.以水平承諾為談判自由化之基礎<sup>78</sup>。

近年來之各種統計數據也顯示出許多已開發國家對於中高技術人力之需求日益增加<sup>79</sup>，涉及自然人移動之模式四自由化在杜哈回合談判中業已形成一定程度之共識及討論基礎，因此開發中國家宜掌握此一時機，持續推動自然人移動之自由化，俾能獲取最大貿易利益。

## 五、持續探討觀光服務之相關問題

觀光服務是開發中國家極欲積極推動自由化之服務項目，相關會員曾先後對於觀光之定義、市場開放及國民待遇、國內管制、反競爭行為、資訊之獲得與使用、永續發展、訂定觀光附件等議題提出興革之建議<sup>80</sup>。然而觀光服務迄今未能在談判中形成共識，主要肇因於下列數點：

### (一)觀光服務定義爭議不下

開發中國家主張觀光服務之定義已非現行服務分類所能囊括，尚應包括旅遊訂位服務、空運、海運及陸運等運送服務、護照與簽證之簽發服務以及與旅遊相關之金融服務等。換言之，群集

<sup>77</sup> 張新平，同註49，頁220-221。

<sup>78</sup> 張新平，同註49，頁221-223。

<sup>79</sup> 張新平，同註49，頁212-213。

<sup>80</sup> 以下開發中國家之意見，分別見於WTO Doc. S/C/W/9; S/C/W/19; S/C/W/23; S/C/W/107; S/C/W/109; S/C/W/122; S/C/W/127; S/C/W/128。

(cluster) 之特色，已使觀光服務之範圍需要重新界定。

已開發國家<sup>81</sup>則持不同看法，認為若以群集概念重新界定觀光服務，易造成觀光服務範圍之不當擴大，譬如空運服務的一部分<sup>82</sup>以及護照與簽證之簽發服務<sup>83</sup>依法並無GATS之適用，設若依上述群集概念將其納入，顯有悖於GATS之規定。尤其群集概念涉及服務分類之全面變革問題，茲事體大應全面周延考量，不宜片面於觀光服務中規範。

### (二) 競爭議題見解殊異

開發中國家聲稱觀光服務在全球行銷系統以及電腦訂位系統中，產生排他性及獨占性的反競爭行為，應積極制定有關競爭之規範。

已開發國家則持反對意見，認為WTO尚未全面展開對於GATS競爭問題之討論，許多會員之內國法也欠缺競爭規範。由長期發展而言，全面討論GATS競爭問題，固所難免，但就短期規畫而言，宜先就現有的第八條及第九條<sup>84</sup>進行討論，較為務實與妥當。

### (三) 觀光服務附件欠缺共識

開發中國家宣稱觀光服務涉及之範圍與議題過於龐雜，已非短短二十九條GATS條文所能涵括，解決之道除訂定觀光服務附件外，實別無他途。

已開發國家則採取保留態度，認為如以觀光服務附件解決上述

<sup>81</sup> 以下已開發國家之意見，分別見於WTO Doc. S/C/W/5; S/C/W/31; S/C/W/40; S/C/W/42; S/C/W/54/Rev.1; S/C/W/79.

<sup>82</sup> 參見GATS空運附件（Annex on Air Transport Services）。

<sup>83</sup> 參見GATS第1條第3項第2款。

<sup>84</sup> GATS第8條規定獨占及排他性服務供給者；第9條規定涉及競爭之商業行為。

問題不啻治絲益棼。真正化繁為簡之有效方式係適用GATS第十八條「額外承諾」之規定，此在海運服務之承諾中即屢見不鮮，許多會員在海運服務「額外承諾」中臚列各項額外承諾之定義與範圍<sup>85</sup>，在法律服務承諾表的「額外承諾」部分，亦有類似之填載<sup>86</sup>，使海運及法律服務涉及之複雜問題迎刃而解。因此在觀光服務方面，亦宜採取類似方式，無需捨近求遠，以致徒勞無功。

觀光服務涉及之爭議既複雜又缺乏解決共識，業如上述，爰建議持續探討相關問題並凝聚共識，俟時機成熟後再積極推動自由化之腳步，俾能水到渠成。

## 六、適時培養離岸服務之提供能力

涉及自然人移動之模式四是開發中國家具有比較利益之所在，開發中國家固然應該繼續努力爭取有關之市場開放、國民待遇以及公開化等之權益，然而不可否認的是自然人移動在政治上仍具有高度敏感度，相較之下，第一種服務提供模式，即模式一，卻為開發中國家開闢了一條爭議較少且大有可為之嶄新路徑。

模式一的提供服務方式係指自一會員境內向其他會員境內提供

<sup>85</sup> 譬如大陸之海運服務「額外承諾」欄中，承諾之內容為「下列對國際海運運輸供應者提供港口服務，基於合理及不歧視原則：(1)引水；(2)帶解纜及拖船；(3)船舶補給；(4)垃圾收集及廢棄物處理；(5)船長服務；(6)導航服務；(7)必要之岸邊作業服務，包括通訊、給水及電力服務；(8)緊急維修設施；(9)泊錨、船席及定泊服務。」詳見WTO. Doc.WT/ACC/CHN/49/Add.2.

<sup>86</sup> 譬如美國法律服務額外承諾欄之首段中，承諾「(1)執行國際法之業務：外國法律顧問（FLC）有足夠之專業能力者，准予執業。(2)執行第三國之法律業務：FLC取得領有該國執照律師之法律意見書者，得就第三國法提供法律服務。(3)執行地主國法律之業務：FLC取得領有該國執照律師之法律意見書者，得就地主法提供法律服務。(4)准許與當地律師聯合執業。(5)准許雇用當地律師。(6)准許使用律師事務所名稱。(7)其他：不適用。」詳見WTO. Doc. GATS/SC/90.

服務<sup>87</sup>，提供服務的公司行號以及自然人均不進入其他會員境內，只有服務本身藉由電信設施、電子設備或郵寄方式入境提供給消費者。藉由模式一提供之服務中，目前最受矚目者為新興的離岸服務（*offshoring services*）。此係緣起於科技之進步與全球化之趨勢，為了滿足客戶大量需求或為求減輕營業成本，企業採取外包方式（*outsourcing*）<sup>88</sup>已蔚然風行。在服務業方面，也發展出離岸服務，將客服中心、軟體設計、研發與顧問等服務委由位於海外之分公司或外國公司提供。近兩年相關統計資料顯示，全球二〇〇三年資訊及軟體企業之費用為六千五百至七千一百億美元，其中將近一半屬於資訊離岸服務<sup>89</sup>。離岸服務值得關注之議題包括其所帶來之經濟效益及應克服之問題。析述如下：

#### （一）離岸服務之經濟效益

從開發中國家立場<sup>90</sup>而言，提供離岸服務帶來的利益包括：

1. 提高就業人口，失業率降低；
2. 增加外人直接投資之流入量<sup>91</sup>；

<sup>87</sup> 參見GATS第1條第2項第1款。

<sup>88</sup> 外包（*outsourcing*）制度在服務業方面可分為4種：(1)委由位於本國的分公司提供服務者，為*captive on shore outsourcing*（或*captive local outsourcing*）；(2)委由位於本國的其他公司提供服務者，為*non-captive on shore outsourcing*（或*non-captive local outsourcing*）；(3)委由海外之分公司提供服務者，為*captive offshoring*；(4)委由海外之外國公司提供服務者，為*non-captive offshoring*...但OECD採用不同用語，將第1者稱之為*internal domestic supply*；將第3者稱之為*internal offshoring*. *supra* note 1, at 267.

<sup>89</sup> *Supra* note 1, at 275.

<sup>90</sup> 對委外國家而言，離岸服務除了可為消費者提供廉價服務外，並集中財力與精力發展核心事業、促進其出口能力、將其產業結構提升至高附加價值之服務。  
*Id.* at 21.

<sup>91</sup> 依據UNCTAD World Investment Report (2004)之報導，2003年全球投資之特色



3. 帶動本地經濟之發展，活絡貿易；
4. 提升服務相關技術，促進符合國際標準之新技術的移轉；
5. 間接促成模式三及模式四之開放，前者譬如入境設立公司行號提供服務；後者譬如專業人士入境提供維修、訓練等服務<sup>92</sup>。

### (二) 提供離岸服務應戮力以赴之方向

提供離岸服務亦有其一定之門檻存在，因此初級者不妨從客服中心、資料輸入、網路行銷、基本技術提供等服務項目入手；能力較強者，可進而提供信用卡帳單服務、保險理賠等金融文件處理；行而有餘力者，更可提供研究發展、會計、工程及建築設計、投資理財分析以及線上醫事診斷服務。

分析印度、愛爾蘭等會員之成功範例，當可歸納出對於有意提供離岸服務之開發中國家而言，必須戮力以赴的方向，包括下列數點<sup>93</sup>：

1. 加強基礎設施；
2. 提升教育、語言及技術之標準；
3. 革新國內管制、力求合理及透明；
4. 維持穩定政局與政策；
5. 強化危機處理之能力；
6. 培養損賠責任之能力；
7. 保護相關機密資訊；

---

為外人投資明顯轉向服務業。參見UNCTAD網站。

<sup>92</sup> Mina Mashayekhi, *Outsourcing – Accessing Developing Countries’ Knowledge Pool and Creating a Global Thinking System*, WTO Symposium on Cross- Border Supply of Services. Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/sym\\_april05\\_e/mashayekhi\\_e.ppt](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_april05_e/mashayekhi_e.ppt) (last visited on March 20, 2006).

<sup>93</sup> *Id.* at 13.

8. 遵循智慧財產權保護之規定。

## 七、積極參與經濟整合協定之簽署

自一九九五年迄今，由WTO已接獲通知之資料觀察，全球經濟整合協定數目<sup>94</sup>已高達三百個，其中依GATS第五條的經濟整合協定之規定對WTO提出通知者亦已達二十九個，未通知者恐為數更多<sup>95</sup>。然而在蓬勃發展中，抨擊的聲浪也未曾停歇<sup>96</sup>，論者質疑經濟整合協定所帶來的經濟效益，指責經濟整合協定摻雜太多非貿易因素之考慮，並譴責經濟整合協定之氾濫已使最惠國待遇原則<sup>97</sup>淪為例外時方能適用。彼等尤其認為經濟整合協定對於開發中國家會造成下列二項負面效果：(一)客觀上，使開發中國家於經濟整合協定談判之餘，已無暇積極投入WTO杜哈回合談判；(二)主觀上，為了避免第三國藉由最惠國待遇牟求搭便車之利，開發中國家僅熱衷於成為經濟整合協定之一員而無意願積極參與WTO杜哈回合談判<sup>98</sup>。

純粹由經濟角度而言，經濟整合協定之效益的確遠遜於WTO多邊談判適用最惠國待遇所帶來的福利，因為最惠國待遇原則之適用使WTO所有會員都有機會提供服務，接受服務之地主國不但可強化競爭力、擴大規模經濟、享有較優質之服務，並且可以免除談

<sup>94</sup> 經濟整合 (economic integration) 之協定，有時亦稱之區域貿易協定 (regional trade agreement) 或優惠貿易協定 (preferential trade agreement) 不等。

<sup>95</sup> Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/type\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/type_e.xls) (last visited on March 20, 2006). 楊光華，從法律的觀點看台八自由貿易協定對服務貿易自由化之可能貢獻，發表於政治大學商學院舉辦之第五屆國際經貿法學發展學術研討會，頁43，2004年3月5日。

<sup>96</sup> *Supra* note 68, at 79.

<sup>97</sup> 參見GATS第2條。

<sup>98</sup> *Supra* note 68, at 23.

判上的行政等負擔。然而從開發中國家角度而言，基於下列考量，經濟整合協定之簽署仍是利多於弊：

#### (一)政治與外交之考慮

經濟整合協定雖然純屬貿易性質，但是簽署經濟整合協定可以避免邊緣化，不僅在國內政治上具有正面的評價，在國際間也是一種受接納的結盟方式。

#### (二)利益之考慮

由於經濟整合協定之利益不致因最惠國待遇之適用而使第三國不勞而獲，因此參與之國家在談判時比較願意作最大自由化之考慮<sup>99</sup>。

#### (三)資格認許與國內管制之考慮

簽署涉及專業服務之經濟整合協定時，由於參加國家數目不多，對於專業技術標準、資格認證、管理方式等，可以採取相互認許方式，進而有效率地開放服務之提供<sup>100</sup>。

然而在簽署經濟整合協定時，仍宜注意下列幾點：

(一)簽署經濟整合協定時，應避免造成第三國之損失，此不但在第五條第四項中有明文規定：「第一項之各項協定應旨在便利其成員間之貿易，對於協定以外之本協定（WTO）會員，於相關之服務項目，相較於該協定適用前之程度，不得提高服務貿易障礙。」杜哈部長宣言中亦特別指出：「對於WTO現有適用於區域貿易協定之規範與程序應予釐清，杜哈回合之談判並應考量區域貿易協

<sup>99</sup> AADITYA MATTOO & CARSTEN FINK, REGIONAL AGREEMENTS AND TRADE IN SERVICES, WTO SEMINAR ON REGIONAL TRADE AGREEMENTS & THE WTO 21 (2003).

<sup>100</sup> *Id.* 22-24.

定有關發展之層面。<sup>101</sup>」此外，關於經濟整合協定「應依相關規定採取實質審查」的建議，既經屢次提出並獲得相當程度之支持<sup>102</sup>，恐終將付諸實施，參與經濟整合協定之相關會員不可不慎。

(二)在市場完全不對外人開放的服務項目，因為經濟整合協定之簽署，所引進諸如電信、海運、陸運、空運等服務提供者，可能並非最具競爭力者，但因其已投入耐久且特殊的設備、建立綿密之服務網絡，因此日後該項服務全面自由化時，縱使引進者為最具競爭力之服務提供者，後者亦常無法與首先進入之前者競爭<sup>103</sup>，致使消費者無法享有最具競爭力之服務，消費權益因而受損。換言之，沈沒成本(sunk cost)可能帶給經濟整合協定之副作用，開發中國家應審慎衡量謀定後動。

## 八、審慎考量對於GATS相關規範應採取之立場

GATS下列規範影響開發中國家利益甚鉅，應於談判注意採取合宜之立場。

### (一)「政府服務」之範疇

雖然GATS不適用於政府服務，但是由於開發中國家的教育、水電、醫療等服務之提供常具有公共服務之考慮，通常係由政府單獨提供，或採公民營並行方式，因此GATS第一條第三項第三款所規定之「商業基礎」及「與一個或多個服務提供者競爭」兩個要件

---

<sup>101</sup> Para. 29 of the Doha Declarations (2001).

<sup>102</sup> *Supra* note 68, at 79. Available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/sem\\_nov03\\_e/sem\\_nov03\\_prog\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/sem_nov03_e/sem_nov03_prog_e.htm) (last visited on March 20, 2006).

<sup>103</sup> MATTOO & FINK, *supra* note 99, at 25.

應如何界定，對人民基本權益影響甚大<sup>104</sup>。在尚無確切之解釋出現前，雖然開發中國家可藉著「不作承諾」之方式來避免市場開放，但長治久安之計，仍應籲請對上述二要件之定義從寬解釋，俾使開發中國家具有公共服務目的之服務項目確實免受市場開放之威脅。

### (二)研議中之相關規範

目前仍在研議中的GATS相關規範，包括國內管制、緊急防衛措施、政府採購以及補貼<sup>105</sup>等。開發中國家在相關談判中宜注意下列數點：

1. 國內管制談判中，下列二點尤需權衡得失，其一、管制革新與開發中國家之發展應如何求其平衡；其二、有關GATS第六條第四項管制原則之擬定，究應採行「依個別服務項目分別進行談判」方式，抑或贊同「將所有服務項目共同進行談判」方式，開發中國家宜參酌國情權衡得失，作最有利之判斷。

2. 緊急防衛措施、政府採購以及補貼之談判曠日廢時，迄今仍無實質進展，開發中國家宜特別注意雖然緊急防衛措施備受質疑，但仍不失為具有安全閥功能之制度，可轉移國內要求採行保護主義的壓力，以期達到貿易自由化之長遠目標<sup>106</sup>。因此宜觀察本國服務業之發展情形，俾於談判時採取適當之立場。

---

<sup>104</sup> 鄭琮憲，GATS郵政快遞服務貿易相關問題之研究，政治大學國際貿易研究所碩士論文，頁42-47，2005年。

<sup>105</sup> 關於緊急防衛措施、政府採購以及補貼等問題之深入探討，請參見陳仁傑，GATS內建議提之研究——以緊急防衛措施、政府採購、補貼談判為中心，政治大學法律碩士論文，2005年。

<sup>106</sup> 楊光華，服務貿易緊急防衛措施規範之發展及我國應有立場之芻議，收入於其所主編之台灣WTO新紀元——貿易之開放與防衛，頁39，2003年。

## 九、戮力履行公開化義務

公開化又稱透明化，係GATS第三條所規定之基本義務，GATS前言也明示需遵守公開化原則。然而開發中國家對於此項義務輒有微詞，其理由除了避免家醜外揚，最常見的是行政上額外負擔的考量。然而此種看法並不足為訓，首先，公開化之義務並不以第三條規定為限，尚包括第四條「已開發國家設立聯絡單位協助開發中國家取得相關資訊」、第五條「經濟整合協定有關之通知」、第六條有關「資格要件等措施之公開以及申請許可結果之通知」、第七條「認許協議之公開」、第八條「提供獨占服務營運資訊、提供限制營業競爭行為中非機密性資訊」、以及第十五條「提供補貼相關資訊」等。上述義務中第四、五、六及七條尤其與開發中國家利益息息相關<sup>107</sup>，公開化義務之踐行，使開發中國家同蒙其利，因此不宜輕忽。

其次，在履行公開化義務之同時，也是檢視相關措施是否符合客觀合理公平要求的機會，舉例言之，第十六條市場開放限制中的「經濟需求測試」，常存在於模式四的承諾表中，由於已開發國家對於「經濟需求測試」之內容通常未依第六條規定予以公開，徒然造成開發中國家提供模式四之服務時欠缺預測性與穩定性，影響其權益甚大。因此履行公開化義務，亦可產生嘉惠開發中國家之正面效果。

最後，開發中國家因不透明化而為人所詬病者，譬如行政效率不彰、政策有欠合理與公平等<sup>108</sup>，或可藉著公開化的運作逐漸改變。

---

<sup>107</sup> Constantine Michalopoulos, *Developing Country Goals and Strategies for the Millennium Round*, 33 (5) JOURNAL OF WORLD TRADE 13 (1999).

<sup>108</sup> Calvin Manduna, *The WTO Services Negotiations: An Analysis of the Gats and Issues of Interest for Least Developed Countries*, TRADE-RELATED AGENDA, DEVELOPMENT AND EQUITY WORKING PAPERS 23, 32 (2004).

綜上所述，積極履行公開化之義務，對於開發中國家正面之影效益當遠勝過負面之影響，實係開發中國家所應努力的方向之一。

## 十、採行國際性之服務技術標準

開發中國家常制定有異於國際標準之本國服務技術標準，一方面可標榜保護本國消費者與踐行環境保護之政策，另一方面也是避免外國服務進口之護身符。然而此種作法並非可取，原因有三，第一，利用本國技術標準以遂行保護主義，並非上策，因為依據大部分統計資料顯示，自由化帶來的長期經濟利益遠超過保護主義所獲得的一時苟安<sup>109</sup>。其次，與國際不相容的本國服務技術標準，易產生不便與爭議，這也是GATS於第六條及第七條以及電信附件第六項規定中，分別建議在國內管制、認許資格證照以及有關電信網路及服務均應採行國際技術標準的主要原因。第三，在開發中國家所擅長的勞力服務提供方式上，採行國際技術標準，不但可提升本國服務提供能力，而且由於教育、訓練、證照取得等方面與國際接軌，更有助於開發中國家在模式一與模式四服務之提供，也是參與相互認許協定之敲門磚<sup>110</sup>。

無可諱言，採行國際技術標準對於開發中國家確屬嚴峻挑戰，不但涉及教育、訓練、考試以及證照的改革，也必須付出一定資源與成本，然而其所帶來之長期利得與效益，仍深值肯定，開發中國家尤宜審時度勢，為所當為。

---

<sup>109</sup> *Supra* note 68, at 11.

<sup>110</sup> 張新平，加入WTO與開放外國專技人員政策之研究，行政院經濟建設委員會委託案，頁64，2001年。

### 十一、積極推動承諾表用語之統一

由於承諾表用語不統一致使解讀時產生困擾與爭議，久已為會員所詬病，尤其在開發中國家所關切的模式四承諾中，譬如短期停留（temporary stay）專家（specialist）負責人（responsible person）經理人（senior manager）等詞，欠缺統一定義；經濟需求測試之名稱亦不盡相同，包含市場測試（market tests）、勞工市場測試（labour market tests）、管理需求測試（management needs tests）、人力計畫要求（manpower planning requirement），及無法於國內徵得人才（local unavailability）之限制者等<sup>111</sup>。

上述用語無論是同一名詞卻採取不同界定，或是不同用語但意涵雷同，對於模式四的認知、談判與填寫承諾表等方面均甚為不利。開發中國家尤宜積極推動承諾表用語之統一，期能避免在談判時與適用上發生紛歧與爭端。

---

<sup>111</sup> 劉漢威，GATS自然人移動之重要議題及我國相關對策分析，政治大學法律碩士論文，頁3-21，2005年。



## 參考文獻

### 一、中 文

1. 服務業發展綱領及行動方案，2004。
2. 李均，對服務貿易「走出去」的戰略思考，國際經濟合作，2005。
3. 張新平，世界貿易組織下之服務貿易，載：服務貿易總協定總說，頁15，1996。
4. 張新平，加入WTO與開放外國專技人員政策之研究，行政院經濟建設委員會委託案，頁64，2001。
5. 張新平，GATS自然人移動有關問題之探討，政大法學評論，80期，頁199，2004。
6. 陳仁傑，GATS內建議提之研究——以緊急防衛措施、政府採購、補貼談判為中心，政治大學法律碩士論文，2005。
7. 黃立、陳坤銘、李貴英、郭迺鋒、林彩瑜等，WTO及各國對開發中國家（含低度開發國家）提供優惠性措施之研究，經濟部國際貿易局委託案，頁10，2000。
8. 楊光華，服務貿易緊急防衛措施規範之發展及我國應有立場之芻議，台灣WTO新紀元——貿易之開放與防衛，頁39，2003。
9. 楊光華，服務補貼規範發展必要性之初探，政大法學評論，80期，頁264，2004。
10. 楊光華，從法律的觀點看台八自由貿易協定對服務貿易自由化之可能貢獻，發表於政治大學商學院舉辦之第五屆國際經貿法學發展學術研討會，頁43，2004。
11. 劉漢威，GATS自然人移動之重要議題及我國相關對策分析，政治大學法律碩士論文，頁3-21，2005。
12. 鄭琮憲，GATS郵政快遞服務貿易相關問題之研究，政治大學國際貿易研究所碩士論文，頁42-47，2005。
13. 樂茵，產業選擇：「走出去」戰略決策之核心，國際經濟合作，2005。

## 二、外 文

1. MATTOO, AADITYA, DEVELOPING COUNTRIES IN THE NEW ROUND OF GATS NEGOTIATIONS, WORLD BANK (2000).
2. MATTOO, AADITYA & FINK, CARSTEN, REGIONAL AGREEMENTS AND TRADE IN SERVICES, WTO SEMINAR ON REGIONAL TRADE AGREEMENTS & THE WTO 21 (2003).
3. LAL DAS, BHAGIRATH, RESTORING BALANCE TO SERVICES IN WTO (1998).
4. MANDUNA CALVIN, *The WTO Services Negotiations: An Analysis of the Gats and*, 33 (4) JOURNAL OF WORLD TRADE 92 (1999).
5. JAWARA, FATOUMATA & KWA, AILEEN, BEHIND THE SCENES AT THE WTO: THE REAL WORLD OF INTERNATIONAL TRADE NEGOTIATIONS (2004).
6. Para. 15 of the Doha Declarations (2001).
7. Para. 27 of the Hong Kong Ministerial Declaration Doha Declarations (2005).
8. Para. 29 of the Doha Declarations (2001).
9. ADLUNG, ROLF, OVERVIEW OF CURRENT COMMITMENTS UNDER GATS, TRADE IN SERVICES DIVISION, WTO (2001).
10. Chanda, Rupa, *Gats and Its Implications for Developing Countries: Key Issues and Concerns*, DESA DISCUSSION PAPER NO. 25, UNITED NATIONS (2002).
11. SINCLAIN, SCOTT & HABER-OTTO, JIM GRIES, FACING THE FACTS: A GUIDE TO THE GATS DEBATE (2002).
12. UNCTAD SECRETARIAT NOTE ASSESSMENT OF TRADE IN SERVICES OF DEVELOPING COUNTRIES, 5 (1999).
13. UNCTAD World Investment Report (2004).
14. World Bank, *Global Economic Prospects for Developing Countries* (2001).
15. WT/COMTD/W/77.
16. WTO Annual Report, 125 (2005).
17. WTO Consultative Board, *Future of the WTO*, 66 (2004).
18. WTO Doc. GATS/SC/4/Suppl. 1.
19. WTO Doc. GATS/SC/42.

- 20.WTO Doc. GATS/SC/70/Suppl. 3.
- 21.WTO Doc. GATS/SC/80/Suppl. 1.
- 22.WTO Doc. GATS/SC/85.
- 23.WTO.Doc. GATS/SC/90.
- 24.WTO Doc. S/C/M/35.
- 25.WTO Doc. S/C/M/37.
- 26.WTO Doc. S/C/M/38.
- 27.WTO Doc. S/C/M/39.
- 28.WTO Doc. S/C/M/107.
- 29.WTO Doc. S/C/W/5.
- 30.WTO Doc. S/C/W/9.
- 31.WTO Doc. S/C/W/19.
- 32.WTO Doc. S/C/W/23.
- 33.WTO Doc. S/C/W/26.
- 34.WTO Doc. S/C/W/26/Add. 1.
- 35.WTO Doc. S/C/W/27.
- 36.WTO Doc. S/C/W/31.
- 37.WTO Doc. S/C/W/40.
- 38.WTO Doc. S/C/W/42.
- 39.WTO Doc. S/C/W/54/Rev. 1.
- 40.WTO Doc. S/C/W/79.
- 41.WTO Doc. S/C/W/94.
- 42.WTO Doc. S/C/W/107.
- 43.WTO Doc. S/C/W/109.
- 44.WTO Doc. S/C/W/122.
- 45.WTO Doc. S/C/W/127.
- 46.WTO Doc. S/C/W/128.
- 47.WTO Doc. S/CSS/W/130.
- 48.WTO Doc. S/CSS/W/131.
- 49.WTO.Doc. WT/ACC/CHN/49/Add. 2.

50. WTO PRESS/300 (02-3693), (2002).
51. WTO PRESS/338 (03-2117), (2003).
52. WTO Secretariat, Guide to the GATS, 570-572 (2000).

### 三、網站資料

1. <http://www.intracen.org/menus/search.htm>.
2. [http://www.ictsd.org/issarea/services/resources/LDC\\_modalities.pdf](http://www.ictsd.org/issarea/services/resources/LDC_modalities.pdf).
3. <http://www.twinside.org.sg/>.
4. [http://www.wto.org/english/news\\_e/news06\\_e/tnc\\_chair\\_report\\_27july06\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_chair_report_27july06_e.htm).
5. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/s\\_propnewnegs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm).
6. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm).
7. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/d1who\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm).
8. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_assessment\\_serv\\_march02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_assessment_serv_march02_e.htm).
9. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/teccop\\_e/tct\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/tct_e.htm).
10. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/workshop\\_dec04\\_e/wk\\_prog\\_dec04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/workshop_dec04_e/wk_prog_dec04_e.htm).
11. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_assessment\\_serv\\_march02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_assessment_serv_march02_e.htm).
12. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_tourism\\_serv\\_feb01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_tourism_serv_feb01_e.htm).
13. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm).
14. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/sym\\_april05\\_e/mashayekhi\\_e.ppt](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_april05_e/mashayekhi_e.ppt).
15. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/type\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/type_e.xls).
16. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/sem\\_nov03\\_e/sem\\_nov03\\_prog\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/sem_nov03_e/sem_nov03_prog_e.htm).

# WTO Trade in Services and Developing Countries

Shin-Pyng Chang\*

## Abstract

Services have become a crucial component for developing countries trade both as exports and as inputs into production processes and infrastructure development.

The aim of this paper is to focus on the fact that GATS have a key role to play in enhancing development prospects, and developing countries have a key interest in trade in services. The first section of the paper attempts to identify the scope of developing countries. In section two the measures aiming to provide preferential and special treatments to developing countries will be analyzed by examining various rules, guidelines and procedures.

Section three explores the major proposals submitted by developing countries. The fourth section deals with developing countries' major concerns that further trade liberalization is to be accompanied by appropriate action that takes into account developing countries' limited capacities. By concluding that it is necessary to build on the achievements of the Uruguay Round to enhance the benefits which

---

\* Professor, College of Law, National Changchi University.

Received: April 18, 2006; accepted: February 26, 2007

developing countries can derive from GATS, the last section elaborates detailed suggestions for service liberalization of developing countries.

**Keywords:** WTO, GATS, Developing Countries, Free Trade Agreement, Preferential Treatment