

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

WTO 服務貿易區域整合協定規範體系爭議之檢討 坎昆會議後之展望

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-063-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學國際貿易學系

計畫主持人：楊光華

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中 華 民 國 94 年 11 月 1 日

中文摘要

區域貿易協定之規範體制檢討係「杜哈發展議程回合」談判下，有關規則談判的議題之一。根據杜哈發展議程宣言，「此談判旨在澄清並改進 WTO 現行適用於區域貿易協定之規定的規範及程序」。WTO 有關 RTAs 規範之法律爭議，向來困擾 WTO 區域貿易協定委員會 (CRTA) 之運作，致該委員會自 1995 年成立以來，無法完成任一 RTAs 之審查，而功能淪喪。面對幾乎所有 WTO 會員都投身於、或亟思於 RTAs 締結的時代，如何儘速釐清相關法律條文適用之爭議，俾相關條文得以發揮捍衛多邊貿易體系之作用，以降低坎昆部長會議失敗後區域貿易協定過度發展對多邊貿易自由化進展之戕害，實乃刻不容緩之課題。

鑑於現代 RTAs 中皆有服務貿易之面向，但此方面之規範研究卻遠少於貨品貿易部分之討論，故本專題計畫針對上述 RTAs 規範談判中之服務貿易經濟整合 (EIAs) 部分進行研究。藉著分析杜哈會議後「規則談判小組」在改進 EIAs (或 RTAs 之服務貿易面向) 規範體系方面的談判進展，檢討可能釐清 GATS V 各條款間關係之方式以及對於 GATS V 規定中特定文字可能採納之闡釋，以做為我國參與本回合規則談判之參考以及檢討他國 EIAs 是否符合 WTO 規範之依據。

關鍵字：經濟整合協定，自由貿易協定，服務貿易，服務貿易總協定。

Abstract

Systemic issues of the regional trade agreements are subject to the Doha Development Agenda (DDA) round of negotiation under the subject of “Rules Negotiation”. The Declaration of the Doha Development Agenda mandates clarification and improvement of “disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements.” Interpreting the wording of WTO RTAs disciplines has proved controversial, and has been a central element in the work of the Regional Trade Agreements Committee. As a result, since 1995 the committee has failed to complete its assessments of whether individual trade agreements conform to WTO provisions. This is now an important challenge, particularly when nearly all member governments are parties to regional agreements, are negotiating them, or are considering negotiating them. How to clarify and improve the RTA rules so that they can be operative is essential to mitigating the negative impact caused to the multilateral trading system by the prevalence of RTAs and failure of Cancun Ministerial, the mid-term review of the DDA.

Given that almost all modern RTAs have service trade dimension, but the studies on this dimension are much less than those on the goods trade dimension of RTAs. This study therefore places its focus on the current DDA rules negotiations for GATS V disciplines on

Economic Integration Arrangements (EIAs). It analyzes the negotiations held in the Negotiating Groups on Rules for EIAs disciplines improvements. Examining the possible clarification and improvement can be brought to the EIAs disciplines, this study may serve as the basis for Taiwan to take part in the aforementioned negotiations or to challenge the WTO-consistency of EIAs entered into by other WTO members.

Key words: Economic Integration Agreement, Free Trade Agreement, Trade in Services, GATS

報告內容

一、前言

杜合回合發展議程之期中檢討會議——坎昆部長會議雖告失敗，但 2004 年的七月套案似又重新為談判注入動力，儘管已不可能在原定期限內（2005 年前）完成談判，不過目前會員們似也有在 2006 年結束諮商之默契，故皆努力設法在第六屆部長會議以前就重大議題有所突破。規則談判議題與市場開放議題相較（如農業、非農業議題），或許因為其技術性高，也或許因為其對各國之影響不若市場開放來得立即而明顯，並非影響談判結束與否之關鍵，然而其對制度之影響，實不容小歛。除了反傾銷、補貼及平衡稅（含漁業補貼議題）外，其尚包括 RTAs 透明化及 WTO 現行有關 RTAs 規範之澄清與改善。

其實有關 RTAs 規範體系之檢討，早在 WTO 於 1996 年成立「區域貿易協定委員會」（CRTA）後即已展開，因為 CRTA 除了肩負檢討、監督已通知 WTO 之 RTAs 的重責大任外，¹亦同時必須思考 RTAs 對多邊體系可能之影響，後者即包括了 WTO 有關係文：GATT XXIV，GATS V 及所謂的「授權條款」（Enabling Clause）²等規定之法律分析。事實也證明法律分析對 RTAs 規範功能之重要，因為雖然幾乎每一個 WTO 會員都在積極洽談或已經締結 RTAs，但至今 CRTA 卻無法完成任何一個 RTA 之審查程序，此乃肇因於若干 WTO 規範之適用疑義無法釐清。換言之，欲使 CRTA 發揮功能且 WTO 之 RTAs 規範有其實際作用，在 RTAs 數目與日俱增，但多邊貿易自由化步伐卻相對蹣跚的現在，澄清有關適用爭議並進一步強化其規範性，已屆刻不容緩之地步。這也是為什麼杜哈發展議程宣言將此議題納為談判項目之一的理由。

鑑於現代 RTAs 中皆有服務貿易部分，但對此方面之規範研究卻遠少於貨品貿易部分之討論，故本專題研究擬針對上述 RTAs 規範談判中之服務貿易經濟整合部分進行。專注於 EIAs 之研究亦符合我國近年來側重服務貿易發展之政策（見大溪會議決議）；此外，與我國發展地位相仿之新加坡及香港，最近所簽署之 RTAs，服務貿易之比重均遠大於貨品貿易，面臨彼等之競爭，如何強化 WTO 有關 EIAs 之規範，使 EIAs 的優惠性安排不致過度歧視非成員，使之在創造區內服務貿易的同時，儘可能降低區外服務貿易轉移之效果，對目前面臨締結 RTAs/EIAs 瓶頸之我國而言，實是減緩邊緣化的重要工作。

二、研究目的

¹ 依 GATS V:7 之規定，締結 EIAs 之成員應將協定之訂定、增補、重大修正即時通知服務貿易委員會，服務貿易委員會並得決定是否將該協定之訂定、增補或其修正交由區域貿易協定委員會（the Committee on Regional Trade Agreement，簡稱 CRTA）進行審查，故 EIAs 之審查亦會在 CRTA。

² 1979 年締約國針對開發中國家締結 RTAs 的決議 (L/4903)。

探討 WTO 有關服務貿易經濟整合協定之規範體系爭議，嘗試釐清 GATS:V 各條款間之關係以及 GATS V 規定中特定文字之闡釋，進而檢視目前 EIAs 適用 GATS V 之情形，特別是「日、星新時代經濟夥伴協定」，「中、港更緊密經貿關係安排(CEPA)」中之服務貿易部分與 GATS 之合致性，以做為我國參與本回合規則談判之參考以及檢討他國 EIAs 是否符合 WTO 規範之依據。

三、文獻探討

國外有關區域經濟整合的研究，無論是在政治、經濟抑或法律方面均有相當數量。縱不論早期 Jacob Viner(1950)在經濟方面的鉅著，或是早期法律方面，如 Robert Hudec, John Jackson, 與 Kenneth Dam 等大師之貢獻，僅觀察 Jagdish Bhagwati 所謂的「第二代區域主義」以後的作品，亦不勝枚舉。然而針對服務貿易面向者卻十分有限，這與服務貿易遲至烏拉圭回合方納入 WTO 規範，不無關係。

美洲國家組織 (Organization of American States) 1999 年於哥斯大黎加舉行之「西半球服務貿易」學術研討會，約有三分之一的發表文章探討服務貿易自由化在區域性的努力與成果，算是開啟此類研究之先河。(參見 ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, **SERVICES TRADE IN THE WESTERN HEMISPHERE**, S. STEPHENSON, ED., New York: Brookings.) 致力推動此類研究的 Dr. Sherry Stephenson，亦曾協助 APEC 服務小組 (Group on Services) 進行 APEC 地區服務貿易整合協定之研究。(參見 Sherry Stephenson 1999. “*Comparison on Existing Trade in Services Arrangements within APEC*,” paper presented at the meeting of APEC GOS. New Zealand.) 其所撰擬之“*Regional Agreements on Services in Multilateral Disciplines: Interpreting and Applying GATS Article V*”收錄於前述其所編纂之 **SERVICES TRADE IN THE WESTERN HEMISPHERE** 一書中，應屬有關 GATS 第五條規範之較先驅研究，不過內容除指出 GATS 第五條所存在之問題外，並無任何法律分析或建議，而所根據之資料亦僅限於截至 1999 年中，會員國與秘書處於 CRTA 會議中所提出之爭點彙整，之後 Stephenson 雖於 2002 年發表“*Regional versus Multilateral Liberalization of Services*”³，但已非專注於 GATS 第五條之規範問題。

除了上述提及之研究外，由於 WTO 於二〇〇二年四月、二〇〇三年十一月分別舉辦了二次與 RTAs 相關之研討會，該研討會中所發表之研究當然亦是重要參考來源。第一屆研討會為呼應杜哈發展議程中所關切的區域主義對多邊貿易之影響，故定名為「區域主義與 WTO 研討會」(Seminar on regionalism and the WTO, 26 April 2002)，於該次會議中，Aaditya Mattoo 與世界銀行之 Carsten Fink 對服務貿易經濟整合所提出之成本與效益分析，以探討可能之消費者福利意涵，固然注意到 EIAs 的一些特質，不過並未對 GATS 第五條之規範功能及爭議進行任何討論。(見 Aaditya Mattoo & Carsten Fink, “*Regional Agreements and Trade in Services: Policy Issues*”,

³ World Trade Review (2002), 1:2, 187-209.

2002)

至於二〇〇三年之「區域貿易協定與 WTO 研討會」(Seminar on Regional Trade Agreement and the WTO)，旨在探討如何將區域貿易協定更有效地納入 WTO 的多邊貿易體系，故與會的 James H. Mathis 提出其個人對 CRTA 所面臨之規範體系問題的看法，並對 GATT XXIV 進行法律分析(參見 James H. Mathis, “Systemic Issues in the CRTA”，該篇論文其實取材自氏著專書——REGIONAL TRADE AGREEMENTS IN THE GATT/WTO, Asser Press, 2002)。Mathis 氏之專論可算是自第二代區域主義興起後，第一本完全從法律觀點探討 GATT 第二十四條問題之著作。可惜該書完全未觸及 GATS 第五條之法律問題。

國內有關自由貿易協定之研究，除了一般性的政治、經濟討論外，近幾年為了因應國際雨後春筍的 RTAs 發展，幾個經濟研究單位也曾受政府委託對我國簽署自由貿易協定之經濟效益、可能簽署之對象進行具體之實證評估；對於世界上現有的幾個重要 RTAs，國內亦有若干介紹。只是關於服務貿易部分之 EIAs，則國內研究情形與國外相仿，仍屬荒漠，有待大力耕耘。經過檢索，雖發現一篇「WTO 體系下的區域整合審查機制——以服務貿易經濟整合協定為中心」(周旭華，2001.6，致理學報)看似討論 EIAs 規範之文獻，但實際上該文僅具介紹性質，除了對 GATT XXIV、GATS V 之規定做一入門之導覽外，對於 GATS 第五條之體系問題則是以歐盟 WT/REG/W/35 (即 S/C/W/124, 21 September 1999) 為藍本，介紹歐盟提出之三點看法。

由於杜哈部長會議後，此議題已移至規則談判小組討論，並定有談判目標(杜哈部長會議明示貿易談判委員會應進行 RTAs 規範體系議題之談判，而該委員會亦因此於 2002 年成立規則談判小組，專司此職)，且據此經秘書處彙整以供會員提出談判對案之爭點清單(“Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements” Background Note by the Secretariat, TN/RL/W/8/Rev. 1, 1 August 2002)，囊括了過去在 CRTA 時所提出的所有值得探討之議題，可謂已相當完整。

至 2004 年 WTO 規則談判小組(Negotiating Group on Rules)恢復於 2003 年中旬暫停之討論，藉著主席所提出的「區域貿易協定：透明化」以及「區域貿易協定討論路徑圖：制度問題」(Roadmap for Discussions on RTAs: Systemic Issues)兩份討論文件以及一些會員之提案，RTA 之討論開始分「透明化」與「體制問題」雙管進行。只是直到 2005 年三月某些會員提出較具體之提案，討論才真正獲得動能。不過透明化問題仍是由主席藉著非正式的意見交換進行。

以上即為本報告主要分析之參考資料。

四、研究方法

本研究基本採取文獻分析法。進行之步驟如下——

第一階段：持續蒐集集杜哈會議後「規則談判小組」在改進 EIAs (或 RTAs 之服務貿易面向) 規範體系方面的談判進展，包括各國之提案及規則談判小組會議記錄。

第二階段：根據上述蒐集到之資料，探討 EIAs 規範體系爭議產生之背景、各主要會員對這些爭點所持之立場、以及各立場形成之法律、政治及經濟原因。之後，本於 WTO 法律體系完整性之確保、以及多邊貿易自由化目標之達成等考量，對前述各立場方案進行批判。

第三階段：根據第二階段分析之結果，探討我國應有之因應，包括回合談判應有立場，以及未來締結新的 EIAs 所應注意之規範面、或對他國已締結之 EIAs 可為之檢討。

五、結果與討論

關於 EIAs 規範體系需釐清者，主要為 GATS 第五條各項中之不確定法律概念，如：

1. 第一項 a 款要求 EIA 應有「『相當的』涵蓋範圍（意指部門、受影響之貿易量以及服務提供模式）」，且同款註腳中明文為符合此款規定，『不可事先排除任何一種服務提供模式』」，是否意謂在「部門」及受影響之「貿易量」可以有彈性？

2. 第一項 b 款要求 EIA 於生效時或

——「合理的期間內」，除了

——「第十一、十二、十四及十四之一所允許的措施外」需達到沒有或消弭

——「絕大多數不符國民待遇的歧視」。

則所謂的「合理期間」是否可借用 GATT 第二十四條之概念（即 1994 年瞭解書中所規定者）？如此又產生 GATS 第五條與 GATT 第二十四條是否有所關聯的問題？

另外，由於僅臚列了四條例外條文，是否 EIA 締約國間無論是國內規章之發照、補貼之授與、政府採購、空運權、審慎監理等都不可以有所保留？也不可以彼此採取緊急防衛？就後者而言，似又與第十條緊急防衛規定之「不歧視」施行防衛要件，在文義上有所矛盾。

3. 第二項特別規定：「評估是否符合第一項 b 款時，可考量 EIA 與所涉國家間更廣之經濟整合或貿易自由化程序間之關係。」所謂的更廣之程序，是否意指包含貨品貿易之自由貿易區協定？或指更廣之政府措施調和的努力？此項規定之目的為何？是表示若與更廣之整合或自由化程序有關時，縱有更多未消弭之歧視，亦可被容許？或僅是在有更廣之程序時，「合理的期間」可與之平行解釋？

4. 第三項允許締約國為開發中國家時，第一項之條件可以根據相關國家之發展程度而有「彈性」，特別是在 b 款。此項「彈性」的幅度多大？所謂「根據相關國家之發展程度」，在已開發與開發中國家締結的 EIA 中是否僅限於後者得享有彈性？

5. 第四項要求 EIA 對非締約國在相關部門或次部門之障礙的整體水平就不得較 EIA 締結前為高。問題是如何檢視障礙之整體水平？各國規範機制之差異以及服務貿

易統計資料之不足均使此項評估現實上不可能。歐盟東擴後，他會員雖認其有關特定承諾之修正，應依本條第五項之規定，即根據 GATS 第二十一條所規定的修改或撤回程序，與他會員諮商，但普遍發現甚難評估障礙之水平。更複雜的是此項若與第二項合併解釋的結果，是否又允許障礙水平因更廣的程序而有所提升？

6. 第五項要求依 GATS 第二十一條程序修改特定承諾之規定，亦引出所謂的「補償」問題，此點與前項之評估障礙水平，同樣面臨技術性之困難。

7. 第六項規定法人依締約國法律成立，且在區內有相當營業之第三國服務提供者，亦應享有 EIA 之待遇。此項與第二十八條第 m 款 1 次款之規定對照，亦產生此規定目的何在之問題，是欲區分服務提供者與法人化之實體？

8. 第七項規定應「即時」將 EIA 之締結、修訂與擴大通知服務貿易理事會。此處所謂之「即時」又如何與第五項：因 EIA 所進行的承諾修正與撤回需於「九十天前」通知之規定相容？

上述之爭點，雖有其制度探討之價值，但從談判小組的會議記錄及會員所提出之討論文件觀之，RTAs 之規範檢討十分緩慢，隨著回合談判動力之起伏，這方面議題之進展亦受到影響。儘管 2005 年起，會員似又逐漸提出相關對案，但多集中在 GATT 第二十四條，GATS 第五條之關注程度顯然不足。依小組主席呈報貿易談判委員會之進度報告觀之，透明化部分或許可能發展出一套通知體系，輔以締結 RTA 會員之個別自我評量（即是否符合 WTO 規範之評量），俾協助 CRTA 完成其被賦予之工作；但在制度問題方面，縱然到香港部長會議，會員也僅會對如何釐清及改善 RTA，確定相關之談判範疇與大的標準，至於具體之闡釋性決議，仍未成形。因此一來，顯然無法有效拘束目前雨後春筍之 RTAs 以確保其符合 GATS 第五條有關 EIA 之規範。對於長期被摒除在 RTA 締結之外的我國，自有其不利之處。我國為此提出「多邊化 RTA」的倡議，但與其他會員之 RTA 提案相同，仍需全體會員共同考量（甚有會員質疑我國提案不屬於 DDA 之範疇），換言之，一旦談判沒有具體進展，我國之倡議並無法轉換成實質有利於我國之規範。

儘管如此，GATS 第五條之體制探討，在相當程度可助我國思考 EIA 締結對多邊體制之意涵與後者容忍前者存在之原因，進而在推動 EIA 締結與在多邊倡議改善 RTA 規範時，做為重要參考。

六、成果自評

- 法制史上之貢獻：本專題研究對規則談判小組在改進 EIA 規範所為之談判資料之蒐集與整理，可做為未來 EIAs 規範適用時之重要法制史基礎。
- 實務上之貢獻：有助於我國參與 GATS V 規範改進之談判，以及做為未來締結 EIAs 之準備或檢討他國 EIAs 之基礎。