

# WTO 與全球化的法律治理： 以 GATS 觀光附件提案為例

周 旭 華

(致理技術學院國際貿易系助理教授)

## 摘 要

全球化導致WTO/GATS下南北利益衝突更為明顯，而需要更有效的法律治理。GATS觀光附件提案，凸顯出WTO/GATS建制處理「貿易自由化」及「促進開發中國家發展」基本規範矛盾之兩難。本文認為，聚焦於政治可行性，方是解決問題之核心。以美國為主的經濟強權，應站在國際經濟秩序的制高點上，基於較廣義的國家利益，從寬認定共同利益。開發中國家認定共同利益時，則應正視WTO/GATS下的權力結構現實。

全球化亦對WTO/GATS治理模式帶來挑戰。服務貿易的全球治理，不再是以國家為成員的傳統法律治理架構所能獨力承擔，而必須與其他建制水平或垂直方式連動，以共築多元性的全球法律網絡。觀光附件之提案，係以WTO/GATS為基礎，建構觀光全球治理網絡之嘗試。此一網絡之建構，除有其法律面問題待解決外，其背後之政治經濟問題如效率、民主、政治可行性亦須面對。和處理開發中國家發展問題一樣，政治可行性乃是解決問題時，所必須考量的焦點。

**關鍵詞：**全球化、治理、世界貿易組織、服務貿易總協定、觀光附件

\* \* \*

## 壹、前 言

1980年代後期起，「全球化」(globalization)成爲熱門辭彙，雖然各界對其概念爭辯不休，但針對因通訊及運輸科技突飛猛進，導致貨物、服務、資本、人員移動之速度增加、範疇擴大、相互影響加深，以及因而導致跨國界問題日漸突出、既有管

制架構遭遇之挑戰升高，則殆無爭議。<sup>①</sup>

1995年成立的世界貿易組織（The World Trade Organization, WTO），是當前全球經濟貿易治理的重要機構。WTO成立以來，在管理複雜談判及透過該等談判所產生之協定，以及在爭端解決運作上，累積了成功的經驗，以致晚近出現以WTO為基礎，建立全球治理組織之倡議。<sup>②</sup>但WTO本身，卻面對極嚴重的挑戰。WTO成立後的新回合談判，原計畫於2000年展開，卻因1999年西雅圖會議內有會員嚴重歧見，外遭「反全球化人士」激烈抗爭，致未能照原訂議程舉行，而延宕下來。西雅圖會議失敗後，雖有2001年杜哈（Doha）會議成功發動新回合談判，即「杜哈發展議程」（Doha Development Agenda, 簡稱DDA）。唯DDA成功推出後的第一次部長會議—2003年坎昆（Cancun）會議，各國歧見太深，尤其因開發中國家與已開發國家間的對峙，陷入僵局而失敗。這不僅使新回合談判確定無法如期完成，更凸顯出開發中國家問題已對WTO法律體系之演進構成挑戰。

再者，由於當前全球事務之治理，所涉及的「利害關係人」（stakeholder）愈來愈多，WTO相關問題的治理，涉及其他國際組織、各級政府或專責管制機構、非政府組織、跨國公司之參與。不同層級的公私管制者之垂直及水平合作，已超越傳統的國際治理架構。在此發展趨勢下，現行WTO法律架構如何與其他組織或行為者連鎖互動，以提高治理的效能，是WTO法律體系在全球化進程中，所面對的另一重要挑戰。

在研究範圍方面，鑒於WTO涵蓋面甚廣，本文乃選擇其下的服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）作為探討重點，並進一步以部分開發中會員近年所倡議訂定之「GATS觀光附件」為例，作為探討之個案。蓋全球服務貿易重要性逐漸上升，本身即是全球化的中心議題之一，<sup>③</sup>且作為主要國際服務貿易建制的GATS，一方面既影響全球化，另一方面亦受到全球化的衝擊。從GATS切入，頗有助於闡明WTO所面對的全球化法律治理問題。而在GATS服務貿易領域下，觀光乃是與全球化格外攸關且深受開發中國家重視的一個議題。聚焦於觀光議題，有助於更具體呈現前述全球化對WTO二方面挑戰，申言之：

一、在開發中國家發展問題方面，觀光產業呈現出全球化的許多與開發中國家有關的中心議題，例如對環境之影響、科技能力之落差等。同時，主要服務貿易項目如金融電信的開放，多係出於已開發國家之推動，開發中國家態度較消極被動，但開發中國家對觀光服務貿易所可能帶來的利益有較高的期待，故此產業對於考驗已開發國

註① David Held et. al., "The Great Globalization Debate," David Held et. al. (eds.), *Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge: Polity, 2000), p. 38.

註② Andrew T. Guzman, "Global Governance and the WTO," *UC Berkeley School of Law Public Law and Legal Theory Research Paper*, No. 89 (2002).

註③ Lisa L. Martin, "Governance Patterns in Tourism: The Leverage of Economic Theories," Working Paper (draft) Prepared for University of California, San Diego (UCSD) Conference on Globalization and Governance, March 2001, <http://www.people.fas.harvard.edu/~llmartin/tourism.html>.

家之態度具有指標意義。

二、在與其他組織或行為者的連鎖互動方面，觀光服務所涉及的議題甚廣，其治理牽涉甚多 WTO 以外之國際組織、非政府組織及其他公私行為者，有別於傳統國際事務治理模式之建立與運作。

近年來，在 WTO 下的觀光服務貿易建制演進的重要事例中，以若干拉丁美洲國家為倡議制定觀光附件（Annex on Tourism）所作之努力最具代表性，且其提案內容涉及極豐富之全球化法理治理意涵。<sup>④</sup>因此，本文乃以觀光附件提案之實例著手，從微觀而宏觀，從具體而抽象，期能闡明 WTO/GATS 所面臨的全球化法律治理問題之要旨。

在研究方法方面，本文採取科際整合取向，運用國際關係理論，尤其國際建制（regime）<sup>⑤</sup>的概念架構，探討 WTO 建制在面對全球化衝擊下所出現的政治經濟問題。國際關係理論作為國際法研究的一種方法，近年來在美國國際法學界得到注意。<sup>⑥</sup>研究 WTO 的法律學者，不乏運用國際關係理論，作為制度設計與改良的理論根據者。<sup>⑦</sup>國際關係理論提供了全球化治理的重要理論基礎。當代國際關係理論的主要學派，包括現實主義（realism）及其修正版—新現實主義、新自由主義（neo-liberalism）、新自由制度主義（neo-liberal institutionalism）、社會建構主義（social constructivism）等。<sup>⑧</sup>現實主義以國家利益和權力政治為其核心概念，新現實主義則強調國際體系結構之無政府狀態（anarchy）；新自由主義係指應用新古典經濟學的原則，如以個人的理性選擇，於經濟發展及經濟事務的其他層面；新自由制度主義關心制度對國家行動的影響以及制度轉變的原因，主張國家間基於共同利益而合作，以及制度化程度對國家作為具重大影響；社會建構主義之重點，在分析國家如何透過互動而塑造相互認同、利益、及共享價值，從而改變國際社會結構。<sup>⑨</sup>

本文以國際建制的概念，作為國際關係理論之平台。此概念於 1980 年代起獲得不

註④ WTO Official Document, S/CSS/W/107, September 26, 2001.

註⑤ regime 一詞亦有譯為典則、體制等，其定義及內容將於本文稍後說明。雖然有學者對 regime 與 institution (制度) 不作區分，但相對於 institution 一詞因廣為不同學門使用，以致定義較歧異，而 international regime 純屬國際政治經濟學用語，定義較為明確。

註⑥ 參見美國國際法學會「國際法學方法研討會」專刊，共有九篇論文。*American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 2 (April 1999), pp. 291~423.

註⑦ 見 John Jackson, "Perceptions About the WTO Trade Institutions," 2001, <http://www.acwl.ch/news/KeynoteAddressJohnJackson.htm> 以及 Kenneth Abbott, "Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers," *Yale Journal of International Law*, No. 14 (1989), p. 335, 國內知名 WTO 學者亦有倡議以科際整合取向研究 WTO 者；例如，洪德欽，WTO 法律與政策專題研究（台北：學林文化，民國 91 年）。

註⑧ 當代國際關係理論之介紹，主要參考 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (New York: Longman, 2001).

註⑨ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 391~425.

同學派的國際關係學者重視，其後受到若干國際法學者注意。<sup>⑩</sup>建制的通行定義是「一套內隱或外顯的原則、規範、規則、決策制訂程序，行為者的期望環繞此而匯合，使跨國界活動得以持續並受到規制。」<sup>⑪</sup>國際建制研究的重點包括：建制的內容、建制形成與轉變（regime formation and change）、建制效能（regime effectiveness）、建制間連動（regimes interplay）等問題。本文循建制研究取向，分析二大課題：

- 一、GATS 建制，特別是觀光建制下的開發中國家問題；
- 二、GATS 觀光建制與其他國際建制、超國界建制、國內建制之連動。

本文的問題解決概念架構，主要建立在新自由制度主義對建制的命題之上，並佐以霸權穩定論（hegemonic stability theory）的建制觀點。新自由制度主義主張，「共同利益」（mutual interests）是國家間合作的基礎，制度應建立於「共同利益」之上。<sup>⑫</sup>國際制度之設計，須先使制度與權力及利益的結構趨近，再創造某些制度性利益及誘因，使成員願意遵守規則。<sup>⑬</sup>新現實主義脈絡下的霸權穩定論，則強調霸權國家基於國家利益，透過公共財之提供，在建制建立與維持扮演關鍵角色。

在章節安排上，本文首先檢視全球化及其法律治理的相關概念，接著探討 GATS 建制，尤其是與觀光治理有關部分，檢視其架構與內容，及其在全球化衝擊下之制度面挑戰。而後，以觀光附件倡議為例，檢視開發中國家影響建制內容之努力及挑戰，並釐清全球化下 GATS 與其他建制連動之相關問題。最後作出結論，並展望以 GATS 為基礎之全球觀光治理的未來。

## 貳、全球化及其治理問題

### 一、全球化的定義與特徵

全球化最簡單的概念，係指全球「相互連結性」的擴大、加深、加速。對全球化下定義，必須掌握延展度（extensity）、密集度（intensity）、速度（velocity）、衝擊（impact）四項基本元素。在延展度方面，全球化意指社會、政治、經濟活動產生跨國界延伸，以致一個區域的事件、決定或活動，對地球上另一地區的個人或社區具有重要性。在密集度方面，全球化意指跨國界連結並非偶發或隨機，而是愈來愈密

註<sup>⑩</sup> Kenneth Abbott, *op. cit.*

註<sup>⑪</sup> 進一步定義如下：「原則」是對於事實、因果關係、是非的信念；「規範」是以權利及義務加以界定的行為標準；「規則」是關於行為允許或禁止的明確規定；「決策制訂程序」是作出或執行集體選擇的通行作法。Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983), p. 2.

註<sup>⑫</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder, CO: Westview Press, 1989), p. 3.

註<sup>⑬</sup> Robert O. Keohane, "International Relations and International Law: Two Optics," *Harvard International Law Journal*, No. 38 (1997), p. 487.

集。在速度方面，全球化意指運輸與通訊之進步，使得觀念、貨品、資訊、資金、人員的流動可以加快，而加速全球性互動。延展度、密集度、速度的增加，導致遠處事件的影響擴大，而地區性事件亦可能影響全球。國內事件與全球事務的界線趨於模糊。<sup>⑭</sup>

據此，知名的全球化研究者 David Held 對全球化下了簡要的通行定義：「全球化是一個或一組「過程」(process)，此過程造成「社會關係及交易」(social relations and transactions) 的「空間組織」(spatial organization) 發生轉型。廣度、密度、速度及衝擊，為評量此轉型之標準。而此種轉型產生了跨洲際或區域間之活動、互動、權力行使的流動(flows)及網絡(networks)。」<sup>⑮</sup>

## 二、全球化的法律治理問題

### (一) 全球化法律治理的結構及特性

全球化帶來了新的議題，<sup>⑯</sup>對既有的治理模式造成衝擊。<sup>⑰</sup>但全球化下最主要的治理挑戰，不僅是界定誰是治理者、採用誰的規則而已，亦須掌握治理者、治理規則的位址及關係結構持續變化。

由於現代社會所出現的許多深層結構性改變，諸如環保問題、資訊通訊科技革命、資本市場解除管制等等，因而傳統上以民族國家的疆界作為管制範圍，在許多情況下不盡合宜。<sup>⑱</sup>國家以外的行為者包括國際組織、跨政府組織、非政府組織、跨國公司等，在規則形成與執行上的重要性上升，逐漸與國家分享治理的權力。

歐洲知名法律學者 Francis Snyder 綜合當前主要的全球化法律治理概念，提出全球法律「多元性」(pluralism) 下的「多位址」(sites) 之治理概念，主張「多位址治理」是當前全球法律多元性現象的一部分。全球化的治理，是由遍佈全世界之位址的「整體」(totality) 所從事；這些位址可能是公的、私的、或混合的。每一個位址各有其結構層面及關係層面。結構層面包括制度、規範及爭端解決程序。關係層面則指某一位址與其他位址的關係。不同位址可能有階層式組織關係；也有可能相互獨立；或彼此競爭或重疊。不同位址也可能是相同或不同建制的一部分；或者在制度、規範、或爭端解決程序趨同或分殊化。這些位址的整體，構成了一套具多元性的全球法律新秩序。<sup>⑲</sup>

註⑭ David Held *et. al.*, "Rethinking Globalization," David Held *et. al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 54~55.

註⑮ 在此所謂「流動」，指的是實體的人造物、人、象徵、資訊所作的「跨時空移動」；所謂「網絡」，則指各種獨立行動者(agent)、活動連結點(nodes of activity)、權力位址(sites of power)間，所進行的各種「規則化或模式化之互動」。同前註。

註⑯ 例如永續發展問題。

註⑰ 例如因服務貿易及跨國直接投資增加，國內規章重要性凌駕邊境管制措施。

註⑱ David Held, "Regulating Globalization," David Held *et. al.* (eds.) *op. cit.*, p. 422.

註⑲ Francis Snyder, "Economic Globalisation and the Law in the 21st Century," 2002, p. 7, <http://www.lse.ac.uk/collections/europeanInstitute/articles/snyder2.pdf>.

歸納現今全球化法律治理結構的特色，主要如下：

1. 治理者多元化，但國家角色未式微：

迄今為止對全球化問題所作的法律治理嘗試，主要來自三方面：<sup>①</sup>一是國家立法單邊管制，例如美國法律的域外適用；二是「非國家行為者」（non-state actors）跨國網絡所推動的多邊管制，例如非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）所訂規則、特定行業全球行為準則等軟法（soft law）之適用；三是由國家所組成之組織，例如歐洲聯盟（The European Union, EU）以及WTO所作之管制。因此，國家仍是當前全球治理的核心要角，非國家行為者的重要性遠不能及。

2. 治理者的關係多元：

不同位址的治理者及治理規則之關係具有多種模式，且公私管制者可以串連；在方向上，包括水平契約式、階層式、網絡式、多重式；在規則執行上，則集中式、離散式皆有之。彼此可能相互競爭或合作，亦有可能獨立運作。

3. 治理結構具動態性：

治理結構及治理者之間的關係並非靜態。隨著全球化持續發生，會造成利益、關係的改變，從而改變治理結構。

全球化的法律治理結構及特性，可以透過建制的概念加以理解。關於建制之討論，最初偏重於由國家所構成的國際建制，尤其針對國際建制功能與動態加以探討。其後，Oran Young 融合了新自由制度主義與社會建構主義，主張制度之安排若以非政府行為者為成員，且其議題與全球公民社會有關，則為「超國界建制」（transnational regime）。他並認為，所謂全球治理即是國際建制與跨國建制合作之努力。<sup>②</sup>由於此一論點之補充，使建制理論之適用，可以超越傳統以國家為疆界之治理，而含括超國界治理網絡。因此，可以從建制間連動的角度，探討以WTO建制為基礎，建構以國家為主、其他行為者為輔的超國界治理網絡，及其間的多元關係。

## （二）全球化法律治理挑戰的政治經濟

此一多元而動態的全球化的治理結構，就經濟而言，主要是效率的挑戰。就效率而言，治理者位址及關係結構之改變有其效率及分配上之效應，故應就成本效益角度加以衡量。例如，從純經濟角度解釋，凡具有「外部性」或「規模經濟」問題考量者，管制宜集中；反之，凡不重規模經濟，而重視差異性的事項，則宜分散管制。<sup>③</sup>

但經濟效率因素，必須與政治可行性及民主正當性一併考量。全球化法律治理網絡之建構，涉及國家、國際組織、非政府組織、跨國企業等行為者。治理網絡的形成、

註① Brigitte Stern, "How to Regulate Globalization," Michael Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 255~266.

註② Oran R. Young, *Governance in World Affairs* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999), p. 11.

註③ Lisa Martin, *op. cit.*

改變、行爲者間的合作競爭，皆涉及政治權力與經濟利益之分配，相關各造及其背後所代表的勢力能否接受，影響治理的政治可行性。<sup>③</sup>質言之，全體利害攸關之行爲者在政治面的立場、意願、能力等，皆構成影響治理的要素。如何建立已開發國家、開發中國家、非國家行爲者皆可接受之治理架構，乃是重要課題。

此外，全球化法律治理尚面臨正當性（legitimacy）及民主課責（democratic accountability）之挑戰。自由民主政府的正當性是透過選票授予，須回頭對選民負責，但全球治理可能會有授權不足及權責不相稱的問題，例如非國家行爲者在制訂及執行若干全球性規則時，其選民身在何處？其管轄區域爲何？皆有疑問。<sup>④</sup>若未能妥適處理，將導致治理的權力基礎不穩固。

### 叁、GATS 建制與觀光治理

#### 一、GATS 的建制架構

##### （一）源起

在 1995 年 WTO 成立以前，原 GATT 體系所規範的貿易客體僅限於貨品（goods），而不及於服務（services），然而隨著服務貿易在國際貿易上所佔的比例不斷增加，關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）烏拉圭回合談判，遂將服務貿易正式納入多邊談判架構，並制定針對服務貿易的多邊協定 GATS，凡 WTO 會員均爲其締約成員。

##### （二）GATS 的建制內容

GATS 作爲國際建制，有一套層次由上而下的原則、規範、規則、決策制訂程序。WTO 會員對於資訊透明、承諾履行、協定鞏固性之期待，皆環繞這些建制構成元素而匯合。

原則與規範在建制的結構中，位階較高，但較不明確，且二者常難以嚴格區別。原則與規範若改變，建制即瓦解或發生所謂「建制轉變」。<sup>⑤</sup>由於 GATS 是 WTO 協定下的多邊協定之一，因此受到 WTO 基本原則與規範如無歧視、自由化談判、可預測性、促進發展等原則或規範之支配，唯 GATS 本身亦自成一完整、具特殊性之建制。GATS 前言所揭櫫的目標，包括「建立以擴展服務貿易爲目的之規則的多邊架構」、「促進所有貿易夥伴及開發中國家之發展」，均係「對於是非因果之信念」，可視其爲 GATS 建制之基本原則。原則導出規範，規範作爲「以權利及義務加以界定的行爲標準」，對義務之釐清具有核心地位。GATS 的主要規範包括：

註③ *Ibid.*

註④ David Held, "Regulating Globalization," *op. cit.*, pp. 422~423.

註⑤ 例如 1970 年代的國際貨幣建制，因美國放棄黃金兌換美元之政策而變成無建制狀態。

1. 透明；
2. 漸進式自由化；
3. 連續性互利談判，但須同時尊重國家政策目標；
4. 以國內規章管制境內服務供給；
5. 促進開發中國家參與，優惠低度開發國家。

GATS作為國際法下的條約，其所創設的條約義務除特定承諾外，尚有一般義務。一般義務主要可分為無條件義務及有條件義務二大類。無條件義務適用於全部服務項目，而不問會員是否針對該項目作出特定承諾，唯可依規定尋求部分規範（如最惠國待遇）之豁免。有條件義務僅於會員作出承諾之項目適用，然而，一旦該項目已作出承諾，除非修正承諾，否則針對有條件義務適用之範圍均須履行。無條件義務的相關規定包括最惠國待遇、透明、獨占、商業行為、增進開發中國家參與。有條件義務則規定於前述透明、國內規章、獨占條文中的某些條款。<sup>②⑥</sup>

在規則與決策程序層次，主要是GATS的成文規定，分為實質規定、及程序性或選擇性規定。<sup>②⑦</sup>實質規定包括：本文、附件、特定承諾表、議定書。GATS的本文，除前言外計分為六編二十九條。根據本文第二十九條之規定：「附件係本協定的一部分，具有與本文相同之效力。」GATS的附件如：免除最惠國待遇適用表、於協定下提供服務之自然人附件、金融服務附件、金融服務第二份附件、電信附件、空運服務附件、基本電信談判附件、海運談判附件等。附件係對本文之重要補充規定及例外規定。根據GATS第二十條之規定，特定承諾表亦為該協定之附件，並且視為協定整體之一部分。WTO會員須依二十條之規定，提出在「市場進入」、「國民待遇」及「額外承諾」方面之特定承諾表。另外，議定書（protocols）是GATS後續談判所產生的外加協定，例如：金融服務議定書、自然人移動議定書。某些具技術性及暫時性之程序規定以部長決議的形式表示，是為GATS程序規定。選擇性規定則以金融服務承諾瞭解書為例，已開發會員選擇依此項瞭解書提出自由化程度較高的金融服務承諾，不選擇依此項瞭解書提出承諾之會員，則依GATS第三編規定，提出開放程度較低之金融服務承諾。

GATS起草者著眼於實際操作之需要，而跳脫了經濟學者關於服務定義之爭議，於協定本文的第一條，開宗明義規定了本協定所規範之服務貿易，係指服務的四種「提供模式」（modes of supply），分別是：

1. 自一會員境內向其他會員境內提供服務者（簡稱跨境提供）；
2. 在一會員境內對其他會員之消費者提供服務者（簡稱跨境消費）；
3. 由一會員之服務提供者以設立商業據點的方式，在其他會員境內提供服務者（簡稱設商業據點）；
4. 由一會員之服務提供者以自然人身分在其他會員境內提供服務者（簡稱自然人

註②⑥ World Trade Organization, *A Training Package, Services: GATS*, December 15, 1998, p. 11.

註②⑦ 張新平，*世界貿易組織下之服務貿易*（台北：月旦出版公司，民國85年），頁32~35。



呈現)。<sup>⑧</sup>

GATS 下之市場進入或國民待遇承諾之提出，須區分不同提供模式分別提出。烏拉圭回合服務貿易談判所提出的服務貿易項目分類表 (Services Sectoral Classification List, MTN/GNS/W/120, 簡稱 W/120 文件)，將服務貿易分為十二大項目或類別 (sector)，<sup>⑨</sup>底下尚可再區分次項目 (sub-sector)。GATS 下承諾之提出，除所謂所有項目共通適用之水平承諾 (horizontal commitment) 外，其餘特定承諾 (specific commitment) 則須依據項目、次項目，分別提出。

此外，國內規章是 GATS 建制治理設計的核心，亦是一大特色。由於服務貿易無法採取關稅之類的邊境管制措施，因而以國內規章加以規範有其必要。然而，服務貿易主要的貿易障礙往往潛藏於國內規章。在 GATS 治理體系中，國內規章扮演特殊而重要的角色。有謂 GATS 第六條 (國內規章)，和作為各國承諾依據的第十六條 (市場開放) 及第十七條 (國民待遇)，共同構成服務貿易治理架構「三腳凳的三腳」，缺一不可。<sup>⑩</sup>

GATS 第六條標題為國內規章，本條包含了有條件義務及無條件義務之規定，同時也要求談判關於資格、技術標準、執照之進一步規範。主要規定包括：要求會員應予服務提供者，針對行政決定之上訴機會；在會員作出特定承諾的項目，應確保影響服務貿易之所有法律、規章、行政措施皆合理、客觀且公平實施；在會員已作出特定承諾之項目，應確保有關資格要求及程序、技術標準、執照發給之要求及程序，均不得對服務貿易構成不必要之障礙；在決定一有關技術障礙之措施是否對服務貿易構成不必要之障礙時，應考慮該會員所適用之相關國際組織之國際標準；會員應建立適當程序，驗證專業人員之能力；服務貿易理事會 (Council for Trade in Services) 應擬定確保資格、標準、發照無歧視之新規範。<sup>⑪</sup>

與第六條相關的是第七條關於認許之規定，主要係規範會員得認許在他國取得之資格、證明、文憑。除鼓勵以國際多邊同意之準則為認許之基礎，並要求會員與相關國際政府間及非政府間組織合作，共同建立認許之國際標準。<sup>⑫</sup>

## 二、全球化下的觀光服務產業及其治理課題

### (一) 全球化下的觀光服務產業

廣義的觀光產業，其產值占全球服務貿易 (trade in services) 總值三分之一以上，可謂全球最大產業，也是成長最快速的產業之一。觀光因屬高度勞力密集產業，

註⑧ 參考張新平，前引文，頁 19~31。

註⑨ 分別是：商業服務、電訊服務、營建服務、經銷服務、教育服務、環境服務、金融服務、健康及社會服務、觀光及旅遊服務、娛樂文化及運動服務、運輸服務、其他服務。

註⑩ Geza Feketekey, "Assessing and Improving the Architecture of GATS," Pierre Sauve and Robert Stern (eds.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2000), p. 86.

註⑪ World Trade Organization, *A Training Package, Services: GATS, op. cit.*, pp. 19~20.

註⑫ *Ibid.*, pp. 21~22.

故可提供大量就業機會，對偏遠及農村地區尤其重要。值得一提的是，許多服務貿易項目如金融電信的開放，已開發國家興趣較大，開發中國家興缺缺，觀光卻不然——無論已開發國家或開發中國家，都看到許多觀光商機。<sup>③</sup>要之，無論就產值、就業機會創造、成長趨勢等指標觀之，觀光服務貿易均具重要地位。而且，無論開發中國家或已開發國家，皆對觀光服務貿易寄予厚望。<sup>④</sup>

Robert Kurdle 為探討全球治理問題，將全球化分為三種類型：<sup>⑤</sup>

1. 通訊（含運輸）全球化：此型全球化因運輸及通訊進步而生，導致了經濟、文化、比較等三種主要效果。

2. 市場全球化：一般所指的全球化，通常指的是市場全球化。此型全球化受通訊全球化所助長，意為貨物、服務、資本、勞工移動之增加。

3. 直接全球化：即經濟學家所稱之國際外部性：跨國界對人們造成影響的非市場行動。

WTO秘書處為提供會員國於新回合觀光服務貿易談判之參考所提出的資料，說明了三種全球化類型皆與觀光有關，亦顯示探討二者互動關係之重要。這些資料包括：

1. 觀光列為 83 % 國家的前五大外銷產業（市場全球化—資本及人員移動）；<sup>⑥</sup>

2. 觀光整體雇用了全球十分之一勞動人口，是全球最大的就業機會提供者（市場全球化—服務移動）；<sup>⑦</sup>

3. 聯合國世界觀光組織（World Tourism Organization, WTO-OMT，為免與 WTO 混淆，本文使用其中文全名）<sup>⑧</sup>於本回合談判展開前預測，2000 年國際觀光客到訪人次將達 7 億 200 萬，2010 年更將達 11 億；國際觀光收入，不計車資，十年間成長為三倍，年增率約 13 %（市場全球化—人員與資本移動）；<sup>⑨</sup>

4. 1997 年，法國是最大觀光客到訪國，美國居次，但開發中國家亦顯現競爭力：中國占全世界第六，墨西哥第八，香港第十六，土耳其第十九，泰國第二十一（人員與資本移動，其中大量流向開發中國家）；<sup>⑩</sup>

5. 大多數長程洲際旅遊以及許多短程旅遊，係以搭乘飛機為交通工具，若干國際觀光地點甚至唯有搭機才能到達。當前，整體觀光的運輸面問題，主要包括機隊規劃

---

註<sup>③</sup> WTO Secretariat, *Tourism Services Background Note*, S/C/W/51, paras. 3, September 23, 1998.

註<sup>④</sup> Lisa Martin, *op. cit.*

註<sup>⑤</sup> Robert T. Kurdle, "Three Types of Globalization: Communication, Market, and Direct," Raimo Vayrynen (ed.), *Globalization and Global Governance* (Boston: Rowman & Littlefield, 1999), pp. 3~4.

註<sup>⑥</sup> S/C/W/51, *op. cit.*, para. 12.

註<sup>⑦</sup> *Ibid.*, para. 13.

註<sup>⑧</sup> 為聯合國附屬單位，係當前重要的國際觀光專業組織，對於開發中國家的利益尤其重視，然其角色在於促進發展，而非管制。見其官方網站，<http://www.world-tourism.org/aboutwto/eng/menu.html>.

註<sup>⑨</sup> S/C/W/51, *op. cit.*, para. 16.

註<sup>⑩</sup> *Ibid.*, para. 15.

（供需有效配合）、擁塞、安全、環境衝擊等（市場全球化—服務移動，直接全球化—環境衝擊）；<sup>④</sup>

6. 科技變革對觀光產業之挑戰：例如，線上服務及無票旅遊，顯著減少對旅遊中間商之需求；風險最大的旅行社，是地區型小店及承作公司團體客戶的大公司。<sup>④</sup>全球經銷系統（global distribution systems, GDS）及電腦訂位系統（computer reservation system, CRS）快速擴張，反映出近年的科技進步；GDS、CRS 的特色，都是跨境（cross-border）提供服務。<sup>⑤</sup>網際網路人口的擴增，促成另一波科技快速變革，此一變革將加速旅行社角色之轉變（通訊全球化導致市場全球化—服務移動）。<sup>④</sup>

此外，因觀光所導致的文化同質化、環境破壞及其他非市場因素之負面影響，皆屬「直接全球化」。

## （二）觀光服務的治理課題

### 1. 非針對觀光之普遍障礙

GATT 秘書處於 1990 年 7 月所發行的觀光服務文件中指出，許多影響觀光之規章，往往並非針對觀光，而是整體經濟、政治、社會關切事項的副產品，適用於多種產業，例如對外人直接投資的持股限制便是。<sup>⑤</sup>

其次，在某些情況下，觀光服務進口國及出口國，雙雙對觀光服務貿易課以限制措施。此類措施當中，較值得注意的包括移民及安全管制、文件要求，以及適用於個別觀光客或觀光業者的貨幣移動限制。<sup>⑥</sup>

第三，某些適用於觀光產業部門的特定規章，其管制目的也許是消費者保護、確保金融責任、發展地方經濟或國內觀光產業等，但亦會對國際觀光服務貿易造成障礙。此外，管制欠透明，或拒絕給予國民待遇，也是國際觀光服務的普遍障礙。<sup>⑦</sup>

### 2. 開發中國家關切之障礙

開發中國家對法律規範面之關切重點，主要是希望透過管制而建立現代化之架構，強化協調整合及規劃機制等制度面能力，適用國際標準，強化競爭規則，以提升其觀光服務產業的國際競爭力。<sup>⑧</sup>

註④ *Ibid.*, para. 17.

註⑤ *Ibid.*, para. 20. 傳統非直接銷售方式，有許多中間商參與，包括：批發商（組合套裝行程）、旅遊經紀公司（tour operator）、零售商。但在觀光服務直接銷售的情形下，消費者可直接向服務提供者（如航空公司、旅館）定位及購買。對消費者而言，直接銷售的優點是價格較低、有能力比較各種選項、有機會將全程作為單一套裝而組團及付費。對許多開發中國家的觀光服務提供者來說，行銷及銷售通常必須交由國際旅遊經紀公司處理，由於缺乏國際行銷活動的資源，他們別無選擇。

註⑥ *Ibid.*, para. 22. 為 GATS 下服務貿易提供之「模式一」。

註⑦ *Ibid.*, para. 23.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ *Ibid.*

註⑩ *Ibid.*

註⑪ *Ibid.*, para. 25.

開發中國家亦擔心因設施不足而不利競爭。他們認為，各國需有適足的基礎建設，方能支持所欲推展的國際或國內觀光；例如機場設施、港口設施、道路系統、電信、用水供應、電力、污水處理設施等。至於在觀光本身的設施方面，則須有適足之住宿、飲食、地方運輸設施。<sup>⑨</sup>

對開發中國家而言，使用GDS、CRS的成本及技術障礙極高。開發中國家小型航空公司及旅遊經紀業者便發現，個別CRS的訂位費用之高，往往達於具有禁止效果之程度；而且，開發中國家的電腦「後台系統」(back office system)通常亦開發不足。<sup>⑩</sup>

空運亦是開發中國家開拓觀光貿易的障礙，實質面問題主要包括：某些國家距離主要觀光客來源國太過遙遠，以及航空班次太少而導致票價偏高。法律規範面的問題，則是現行許多雙邊協定，藉限制市場進入、控制價格及容量、保護虧損之國營航隊，導致航空運輸效率不彰雪上加霜。<sup>⑪</sup>

### 3. 新興議題

#### (1) 永續觀光與環境保護

此類非貿易議題，相關詞彙包括：永續觀光、永續發展、生態觀光(ecotourism)，以及環境保護等。世界觀光組織對「永續觀光」的粗略定義是：「滿足觀光客及地主地區目前之需求的同時，亦能保護並增進未來的機會。」「永續發展」可定義為：「永續改善對人類需求之滿足，同時又不致對環境產生負面影響。」「生態觀光」則定義為：「對自然地域負責任的旅遊，既保育環境且增進當地居民之福祉。」負面來看，大量觀光客湧至，常被指責導致當地傳統生活的社會經濟基礎遭侵蝕。但觀光亦有其正面影響，例如有助於當地藝術及手工藝品之復興。至於環境保護方面，則有實例顯示許多業界及消費者對於保護環境，均具有強烈動機。<sup>⑫</sup>

#### (2) 國際標準之建立

伴隨觀光服務貿易自由化的種種現象，包括自然人移動增加，帶動了對於發展各種國際標準之需求。世界觀光組織已發展出人力資源品質標準，除優先發展適用於觀光目的地的標準外，亦致力發展一系列其他品質標準。國際標準化組織(International Organization for Standardization, ISO)也組成工作小組，審查旅館住宿專有名詞之標準。<sup>⑬</sup>

## 三、GATS 與觀光治理

### (一) GATS 觀光服務之範疇及分類

觀光服務是GATS法律架構下的一種服務貿易項目；GATS十二個服務項目的第

註⑨ *Ibid.*, para. 26.

註⑩ *Ibid.*

註⑪ *Ibid.*, para. 27.

註⑫ 例如許多業者尤其旅館業者，均推出各種環保專案。*Ibid.*, paras. 29~30.

註⑬ *Ibid.*, para. 31.

九項為「觀光及旅遊相關服務」(Tourism and Travel Related Services)。本項目分為四個次項目，前三項與「聯合國中央產品暫時分類」(United Nations Provisional Central Product Classification, CPC)相對應。<sup>⑤④</sup>其 CPC 編號如下：<sup>⑤⑤</sup>

1. 「旅館及餐廳(含外燴)」(CPC 641-643)；
2. 「旅行社及旅遊經紀服務」(CPC 7471)；
3. 「導遊服務」(CPC 7472)。

觀光服務若為其他較普通之服務(主要是運輸服務，也包括商業服務、經銷服務、休閒文化暨運動服務)的部分，通常歸類為該較普遍之服務項目下。

GATS 對觀光服務的界定，遭到觀光實務界及世界觀光組織的挑戰。根據世界觀光組織所下之定義：「旅行者跨越國境即發生國際觀光」(International tourism is occurring when a traveler crosses an international border.)，相較之下，GATS 的 W/120 文件，對國際觀光服務所作之一般定義，遺漏了許多重要的與觀光有關之服務活動，例如：電腦訂位系統、運輸、旅館營建、汽車租賃等。世界觀光組織已表明其對 GATS 觀光定義之不滿，希望在新回合談判對觀光之定義予以修正。<sup>⑤⑥</sup>

## (二) 會員承諾情形

自 WTO 1995 年成立，迄 1998 年 9 月 GATS 2000 年談判前夕，WTO 會員所提出的觀光服務特定承諾表計 112 個。<sup>⑤⑦</sup>會員國所提出的承諾表，所採之分類方式不盡相同；其中 66 個參照 CPC 及 W/120 併用之三位或四位數項目；另有 17 個詳細參照 CPC (四位或五位)；其他有的只參照 W/120 文件，還有根本不參照上述標準的。<sup>⑤⑧</sup>

關於承諾表上依提供模式承諾市場進入及國民待遇之水準，<sup>⑤⑨</sup>市場進入不作限制者以國外消費最多，占 49%；自然人移動最低，占 1%。國民待遇承諾的情形類似，國外消費不作限制者占 52%，自然人移動不作限制者占 11%。不作承諾者，以跨國境提供最多；市場進入占 27%，國民待遇待 24%，所持理由多是缺乏技術面可行性。

各會員之承諾表的不同次項目，其承諾數目有很大不同。其中以次項目 A—「旅館及餐廳」最多，計有 112 個承諾表含此承諾；次項目 B—「旅行社及旅遊經紀服務」，89 個；次項目 C—「導遊服務」，54 個；其他，13 個。許多會員未對「其他」

註⑤④ S/C/W/51, *op. cit.*, para. 5.

註⑤⑤ *Ibid.*, 唯 CPC 本身分類較為詳盡，其分類如下：1. CPC 641 (旅館及其他住宿服務) 分為 CPC 6411 (旅館住宿服務)、CPC 6412 (汽車旅館住宿服務)、CPC 6419 (其他住宿服務)；最後一項再分為假日露營服務、青年旅館等；2. CPC 642 (食品供應服務) 分為完全餐廳服務 (CPC 6421)、自助設施 (CPC 6422)、外燴服務 (CPC 6423)、其他 (CPC 6429)；3. CPC 643 (飲料供應內用服務) 分為無娛樂節目 (CPC 6431)、有娛樂節目 (CPC 6432)；「旅行社及旅遊經紀服務」(CPC 7471) 及「導遊服務」(CPC 7472) 未作進一步分類。

註⑤⑥ S/C/W/51, *op. cit.*, para. 9.

註⑤⑦ *Ibid.*, para. 32.

註⑤⑧ *Ibid.*, para. 33.

註⑤⑨ *Ibid.*, para. 34.

的涵蓋範圍加以描述，但亦有明白列舉活動名稱，例如：「與運輸有關之承諾」。<sup>⑩</sup>

最常見的限制，是旅館及餐廳服務跨國境提供，其理由為缺乏技術可行性。開設新酒館或餐廳通常要求作「經濟需求測試」；酒類執照（liquor licences）及導遊執照有時要求須具公民身分。商業呈現之市場進入，通常要求一定數量（如50房或100房以上），低於此規模須作經濟需求測試；有時亦要求執照。<sup>⑪</sup>

若干國家依據GATS第二條之規定，聲明免除最惠國待遇義務，而對觀光服務貿易可能會造成影響；免除的事項包括了稅金扣抵、空運服務CRS、自然人進入措施等。<sup>⑫</sup>

### （三）談判之進程

WTO是個持續談判之論壇，會員承諾之提出及治理架構之發展，悉以談判為基礎。GATT烏拉圭回合談判期間，曾於服務貿易談判架構下建立一個「觀光服務工作小組」（Working Group on Tourism），此小組曾舉行多場會議，探討觀光服務管制相關事項。1990年7月，秘書處依工作小組之請求，分發一份名為「觀光服務貿易」（Trade in Tourism Services）之文件。<sup>⑬</sup>這份文件整體審視觀光相關活動、觀光服務貿易之形式、管制之動機及目標、現有之規章。同年10月，秘書處提出第二份文件「與觀光相關之服務分類」（Classification of Tourism-Related Services）。<sup>⑭</sup>

WTO成立後，觀光服務納為服務貿易總協定下的服務類別之一。根據GATS第十九條第一項規定：「會員應自WTO生效日起五年內開始定期連續數回合之談判，以達到漸進式更高程度之自由化」，WTO秘書處遂於1998年9月23日，應服務貿易理事會（Council for Trade in Services）之請求，準備一份觀光服務背景文件，以供理事會成員廣泛討論，揭開觀光服務後續談判之序幕。<sup>⑮</sup>

## 肆、觀光附件提案的全球化法律治理意涵

### 一、觀光附件提案之背景、內容、回應

自1998年9月迄2004年6月，WTO秘書處或會員國有關觀光服務之提案計十六件，其中若干拉丁美洲國家倡議制定觀光附件（Annex on Tourism）之提案最受矚目，此一附件嘗試以GATS的法律架構為基礎，建立觀光服務全球治理的法律網絡。

註⑩ *Ibid.*, para. 35.

註⑪ *Ibid.*, para. 36.

註⑫ *Ibid.*, para. 37.

註⑬ MTN.GNS/W/61, July 4, 1990.

註⑭ MTN.GNS/TOUR/W/1/Rev. 1, October 23, 1990.

註⑮ 重點置於「國際觀光」（international tourism），而非國內觀光。S/C/W/51, para. 2, September 23, 1998.

### (一) 觀光附件提案之背景及理由

多明尼加、薩爾瓦多、宏都拉斯等三個中美洲國家，於 1999 年 10 月，向 WTO 總理事會及服務貿易事會提出一份倡議訂定 GATS 觀光附件的溝通文件，標題為「關於 GATS 之提案（日內瓦部長會議宣言 9（a）（ii）條款）」（Proposal Regarding the GATS (Paragraph 9 (a) (ii) of the Geneva Ministerial Declaration)，以下簡稱「三國提案」），作為 1999 年部長會議的預備文件（Preparations for the 1999 Ministerial Conference）。<sup>⑥</sup>這份文件由二個部分組成，第一部分敘述需要提議研擬觀光附件的背景及理由，第二部分則是觀光附件的草案。

根據 GATS 第二十九條之規定，附件為協定的一部分，效力與本文完全相同。是故，觀光附件之提案，就性質言是一國際立法行動。

#### 1. 提案背景

「三國提案」所揭示之宗旨，是確保在新回合觀光服務自由化談判，能於互利的基礎上，促進全體參與者之利益，並維持權利義務之均衡。<sup>⑦</sup>

提案首先指出，烏拉圭回合之後的多個場合上，屢屢出現在 GATS 下針對觀光服務採取較特別處理之主張。其中較值得注意者有：

(1) 1994 年世界觀光組織於米蘭（Milan）舉辦的研討會，以及 1998 年聯合國貿易發展會議（UNCTAD）針對「加強開發中國家觀光服務貿易能力」之專家會議。此二場會議深入分析了「觀光」的性質，以及依 GATS 第十九條規定實施服務貿易漸進自由化時，所需要進一步注意的障礙類型。

(2) 1999 年「加強觀光國際商業交易夥伴關係」國際會議中，WTO 秘書長呼籲研擬「觀光附件」，以求在新回合及其後之談判，更妥善處理該項服務貿易之種種「特殊性」（specificities）。

前述二點所提及之三場會議，其共通點是與會者普遍認為：基於多邊貿易談判之所需，有必要打破目前 GATS 的分類概念，視觀光業為一個整體。<sup>⑧</sup> 1999 年一場「觀光經濟影響衡量」國際會議中，採認的統計新方法—「觀光衛星帳」（Tourism Satellite Account, TSA）系統，成為支持對觀光業重新加以定義之重要論據。<sup>⑨</sup> 觀光附件即是以此系統為基礎，將觀光相關的服務形成一個「群組」（cluster）。此系統測量觀光客全部消費、觀光業的投資、觀光業所創造的工作，能提供全球產業完整而正確之全貌。聯合國統計委員會（United Nations Statistical Commission, UNSC）於 2000 年認可 TSA 之方法設計。<sup>⑩</sup>

註⑥ WTO, *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Proposal Regarding the GATS (Paragraph 9(a)(ii) of the Geneva Ministerial Declaration)*, WT/GC/W/372, S/C/W/127, October 14, 1999.

註⑦ *Ibid.*, para. 5.

註⑧ *Ibid.*, paras. 1~3.

註⑨ *Ibid.*, para. 4.

註⑩ [http://www.world-tourism.org/frameset/frame\\_statistics.html](http://www.world-tourism.org/frameset/frame_statistics.html).

## 2. 提案理由

針對為何需要另訂觀光附件，「三國提案」提出如下理由：<sup>①</sup>

(1) 現行 GATS 協定無法處理觀光作為一個「群組」所具有的特定性、異質性；

(2) 現行 GATS 協定無法監控漸進自由化，及「觀光及旅遊相關服務」項目下承諾之履行，尤其無法達成 GATS 第四條對「增進開發中國家參與」之要求；

(3) 現行 GATS 「請求—提供」(request-offer) 談判模式無法消除觀光服務之障礙，尤其關於運輸服務與涉及國外消費之旅遊經銷系統(包括：批發商、旅遊經紀公司、零售商、全球經銷系統(GDS)、電腦訂位系統(CRS))；

(4) 烏拉圭回合諸協定無法處理不利開發中國家之「反競爭行為」，聯合國貿易發展會議(UNCTAD)認為此種行為在觀光產業普遍出現。以服務貿易領域而言，現行 GATS 之規定不足以規範此類行為。為使 GATS 納入規範觀光群組「反競爭行為」所需要的防護規範，專家同意應於「觀光附件」含括「競爭防護」之規定。

綜言之，開發中國家對於以現行 GATS 條文為本的新回合談判有所疑慮，認其不足以促成觀光自由化達到具效能且透明之程度，因而亦無法提升開發中國家對世界服務貿易之參與。提案國並認為，已開發國家雖看到觀光群組關鍵活動之水平及垂直整合日增，卻未能對抗其國際反競爭效果。此外，已開發國家的消費者，或將目睹觀光目的地的情況日益惡化，無法在社會、經濟、環境永續的條件下，得到保育及發展。<sup>②</sup>

基於以上需求，提案國認為 GATS 下應有一份單獨的觀光附件，對 GATS 加以補充。GATS 下有若干條款，係與促進觀光服務漸進自由化有關，且不悖於永續發展之需求，觀光附件將對此類條款詳加闡明。<sup>③</sup>

### (二) 觀光附件內容

#### 1. 「三國提案」內容重點

「三國提案」在闡釋制定觀光附件之必要性後，隨即於第二部分提出觀光附件草案，重點如下：

(1) 強調由於從事觀光服務提供之人，直接或間接對觀光消費者，提供由多種不同服務項目組成之群組，因而導致觀光服務之特殊性；且消費者須依賴運輸及旅遊經銷體系，始得有效到達觀光地點及獲得觀光服務，尤其從事國外消費時。

(2) 新創觀光活動群組(tourism cluster)一詞，及其衍生之分類概念下的各種名詞如：觀光活動特色服務(tourism characteristic services)與觀光活動鄰接之服務(tourism connected services)等。

(3) 提倡觀光活動之永續發展(sustainable development of tourism)。

(4) 要求防止觀光活動群組中的反競爭行為，籲請採取適當措施，防止觀光活動

註① *Ibid.*, para. 6.

註② *Ibid.*, paras. 7~8.

註③ *Ibid.*, para. 9.



群組中有此類行爲，包括空運及旅遊經銷系統服務之供應商，所爲之此類行爲。

- (5) 要求會員應採適當措施以保障消費者權利。
- (6) 要求公平接觸及使用資訊，尤其 GDS/CRS 之使用。
- (7) 要求公平使用空運隨附服務及安全措施。
- (8) 提倡爲觀光活動永續發展之合作。
- (9) 強調與其他國際組織合作，對於觀光有效運作及永續發展之重要。

## 2. 九國修正案

觀光附件「三國提案」提出二年後，原提案國回應針對各方之反應，<sup>④</sup>於 2001 年 9 月，結合另外六個中南美洲國家，向服務貿易理事會特別會議提交「玻利維亞等九國針對觀光附件草案之溝通文件」（Communication by Bolivia, Dominican Republic, Ecuador, EL Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru and Venezuela on Draft Annex on Tourism）。

此一「九國提案」並未變更 1999 年 10 月「三國提案」的第一部分，但取代其第二部分——即觀光附件草案。<sup>⑤</sup>主要修正重點在於改善觀光附件若干名詞及定義之明確性與妥適性，以及明列該附件之 GATS 法源，使其更合乎國際立法之體例，提高未來在 WTO 法律體系下的可執行性。九國提案的重點及主要修正部分簡述如下：

一重申觀光服務之特殊性，但捨棄「群組」一詞，易之以「提供觀光特色產品之產業」（industries which give rise to tourism characteristic products）；

一明列立法目標係闡明 GATS 之條文，以確保觀光服務貿易「平等貿易條件」（equitable trading conditions），並強調此舉與 GATS 第四條、第十九條針對開發中國家之特別待遇條款之意旨相符，亦與永續發展之需求相符；

一明列其分類標準係遵照聯合國 CPC；

一明列根據 GATS 第六條【國內規章】之要求，執行相關國際組織針對觀光專案所同意之品質及環境標準；以及分配觀光收益，以防目的地之資源惡化，並滿足未來提供觀光服務之所需；

一明列根據 GATS 第六條【國內規章】採適足措施以確保於會員之領域內，有關其他會員之服務消費者的消費者權利保障；消費者權利改採概括式；

一要求資訊開放接觸及使用之範圍，但明列僅限於「商業性」使用；

一要求會員應確保在無差別待遇的基礎上，提供接觸及使用基礎設施及相關空運隨附服務；

一詳盡列舉鼓勵參與觀光永續發展合作之對象：「會員應贊同並鼓勵已開發國家、開發中國家及其網絡相關（network-related）服務，商業服務、環境服務之供應者，參與有助於觀光永續發展合作的國際、區域、次區域、雙邊及私人資助的專案計畫。」

註④ 主要表示意見的包括航空及旅遊業界，以及歐體、瑞士等。

註⑤ S/CSS/W/107, September 26, 2001.

一會員應就觀光業從事具競爭力之供應、管制、永續發展所需資訊之交換，進行合作；

一鼓勵遵循相關國際組織所建立之環境及品質之國際標準；

一確認國際標準對觀光永續發展之重要，並承諾透過與相關國際組織及非政府組織之合作，促進採認及持续提升此類標準，所列之組織包括永續發展委員會（Commission on Sustainable Development）及生物多樣性公約（Convention on Biological Diversity），及「三國提案」列舉者之世界觀光組織（WTO-OMT）、國際民航組織（ICAO）、國際航空旅遊協會（IATA）、國際標準化組織（ISO）、世界旅遊觀光理事會（WTTC）等。

一確認國際組織及非政府組織，於確保觀光全部活動之安全及有效率運作，扮演重要角色，且規定「必要時」應就執行本附件之問題向其諮詢，指名之組織為世界衛生組織（WHO）及「三國提案」所列舉之國際民航組織、世界觀光組織、國際航空旅遊協會等。

### （三）主要會員對觀光附件提案之回應

#### 1. 歐洲共同體

歐洲共同體（The European Communities, EC）是唯一對觀光附件提案作出正式回應的 WTO 重量級會員。<sup>⑥</sup>相應於觀光附件所提出的群組概念，EC 另提出「清單」（checklist）的概念以助談判。在清單的概念下，現行 GATS 下的四種觀光項目為「核心觀光服務」（core tourism services），另外還有「與觀光相關」的服務，計三十二種服務項目也列在「暫行清單」上。<sup>⑦</sup> EC 並稱，三國提案所提之「觀光群組」取向，若能視為談判之「清單」，而有助於自由化談判，則同意之。<sup>⑧</sup>

但 EC 認為，「三國提案」所涵蓋的服務項目，其範圍太廣且有不當之處，例如護照核發並非 GATS 第一條定義之服務，又如空運服務的一部分並不在目前 GATS 談判議程，皆應避免討論。<sup>⑨</sup>

EC 贊同在針對觀光附件所提出的「觀光與永續發展」以及「反競爭行為之防止」，在檢視觀光服務的架構下加以討論。針對永續發展，EC 強調取得高環境品質服務之重要性；至於在防止反競爭行為方面，EC 則建議評估基本電信談判所採之額外承諾模式能否比照適用。<sup>⑩</sup>

#### 2. 美國

在 EC 對觀光附件作出回應後不久，美國於 2000 年 12 月 8 日，提出「觀光與旅

註⑥ S/CSS/W/5, September 28, 2000.

註⑦ *Ibid.*, Annex.

註⑧ *Ibid.*, para. 5.

註⑨ *Ibid.*, para. 9.

註⑩ *Ibid.*, para. 12.

館」(Tourism and Hotels)之談判提案。<sup>⑧</sup>其重點在透過消除旅館業者設立及營運之障礙，以及減少國際會議及活動舉辦者所面臨之問題，以促進觀光業之對外投資。提案中列出了三十項障礙，包括：出境規費過高、退稅資訊不足、旅館興建與營運之財務安排未享國民待遇、禁止消費者以電子方式訂房、未能便利國際會議舉辦者及專業人員暫時入出境…等。

### 3. 日本

約略與美國提案同時，日本於 2000 年 12 月 22 日所提出的一份非針對觀光之「服務貿易談判」(The Negotiations on Trade in Services)一般溝通文件中，其中含括了「觀光服務」，但內容極其簡略。重點置於觀光導遊服務之承諾，也提及旅館及餐廳服務自由化。<sup>⑨</sup>

## 二、從觀光附件提案論 GATS 全球化法律治理問題

觀光附件提案，以及 WTO 主要會員對此之回應，呈現 GATS 全球化法律治理中，有關開發中國家發展及建制間連動的若干問題。

### (一) 開發中國家發展問題

#### 1. GATS 下開發中國家發展問題之兩難

在全球化的衝擊下，開發中國家與已開發國家的互動更頻繁，然其能力差距鴻溝也快速擴大。在此情勢下，開發中國家對特殊待遇之期待較以往更高，但已開發國家對於加速外國市場開放亦有期待，因而試圖運用其權力以影響建制演進來增加其國家利益。但此一動態演進，卻對 GATS 法律建制的基本目標形成挑戰。

GATS 所標舉的主要目標，除了服務貿易漸進自由化外，也強調促進開發中國家經濟成長，以及增進開發中國家參與。<sup>⑩</sup>從國際建制理論的角度觀察，服務貿易自由化與促進開發中國家的發展，同屬 GATS 建制之原則或規範層次，若未能維持，則將動搖建制之根本，而導致所謂建制轉變或建制瓦解。

開發中國家問題涉及 WTO/GATS 的建制效能。評估一建制之效能，主要須檢視建制創立之初所設之目標，亦即建制任務達成之程度。在 GATT/WTO 體系，促進開發中國家發展乃是長期高舉的目標，數十年來早已從原則的層次進一步發展出一套規則。WTO 體系下，對開發中國家有所謂「特殊且差異之待遇」(special and differential treatment)，其要意除容許開發中國家基於國內產業保護等因素享有義務履行之彈性外，亦包括給予開發中國家產品進入他國市場之優惠如「普遍化優惠制度」(Gener-

註⑧ S/CSS/W/31.此提案含混表示對觀光附件提案動機之「肯定」，但未作實質回應。

註⑨ S/CSS/W/42.

註⑩ GATS 前言所揭櫫的目標，包括「建立以擴展服務貿易為目的之規則的多邊架構」、「促進所有貿易夥伴及開發中國家之發展」。參見，World Trade Organization, *A Training Package, Services: GATS*, *op. cit.*, p. 5.

alized System of Preference, GSP)。WTO 成立後，援引新的模式，採納「過渡期間」及「技術協助」。落實在法律條款上，WTO 有大量「特殊且差異之待遇」條款，其類型包括：道德勸說條款（GATS 第四條屬此類）；要求已開發國家保護開發中國家利益之條款；賦予開發中國家特殊權限之條款（GATS 第十九條第二項屬此類）；有關過渡期間之條款；有關技術協助之條款；對低度開發國家之優惠條款。<sup>⑧</sup>

開發中國家特殊待遇問題，涉及開發中國家對建制功能之期望。此一期望，一方面建立於明文規範之上，另一方面建立於已開發國家的承諾之上，頗具合理性。回顧 GATS 建制之創設過程，在烏拉圭回合談判期間，多數開發中國家曾以其於服務貿易無比較利益及國家安全自主等理由，強烈排斥 GATS 之制定；其後所以願與已開發國家談判妥協，除形勢使然外，主因之一係已開發國家勾勒前景，讓開發中國家得以期待服務貿易自由化將帶來資本、技術、基礎設施建設、資訊行銷網絡之取得，且將使其得享明文規範之優惠待遇。<sup>⑨</sup>

但在另一方面，服務貿易國際競爭力較強的國家如美國，對 GATS 貿易自由化有其高度期待，且持續承受來自跨國公司等利益團體的強大壓力。美國知名的 GATS 政策專家 Geza Feketekuty 針對評量 GATS 之制度設計效能，提出了四項標準，包括：能否透過談判降低貿易障礙；協定內所建立的規範能否防止新貿易障礙之產生；法律架構及爭端解決程序是否有助於解決因承諾之解釋而產生之爭端；協定能否為企業從事國際服務貿易建立一個透明而穩定的環境。<sup>⑩</sup>這些評估標準顯係從服務貿易自由化的角度出發，偏向於反映美國跨國公司的立場，而淡化了開發中國家之發展。事實上，服務貿易在烏拉圭回合納入多邊規範的過程，美國政府及美國跨國企業扮演強力推動的角色，並持續縱橫連貫，始化解印度、巴西等開發中國家之反對，而將服務貿易推上談判議程。<sup>⑪</sup>

從國際經濟秩序的角度觀察，自 GATT 建制創設伊始，其設計基調即是貿易自由化應在「嵌入式自由主義」（embedded liberalism）下推進，<sup>⑫</sup> GATS 亦循此而設計，因此其建制目標除了服務貿易漸進自由化外，也強調促進開發中國家經濟成長，以及增進開發中國家參與。就此而言，開發中國家在 GATS 下，要求規範反競爭行

註⑧ 林彩瑜，「開發中國家與WTO『特殊且差異之待遇』條款」，*台大法學論叢*，第31卷第1期（民國90年1月），頁304~319。

註⑨ 張新平，前引文，頁14~15。

註⑩ Geza Feketekuty, *op. cit.*, p. 101.

註⑪ 此段過程及所涉權力及利益運作，參閱 William J. Drake and Kalypso Nicolaidis, "Ideas, Interests, and Institutionalization: 'Trade in Services' and the Uruguay Round," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992).

註⑫ GATT 的建制規範，依其目標究係促進貿易自由化或維護國家自主，而區分為「互賴型規範」及「主權型規範」，二者力求平衡，以防第二次世界大戰前國際經濟失序之歷史重演。此一兼顧貿易自由化與國家政策自主之妥協，即所謂「嵌入式自由主義」。參見 John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post War Economic Order," in Krasner, (ed.), pp. 209~213.

為，或提供公平接使用資訊科技，本與 GATS 建制之原旨一致。難題在於：有權力之行爲者如美國及其跨國公司，能否對利益追求自我設限，以滿足開發中國家之自主需求；開發中國家追求自主需求時，能否正視 GATS 本質上係貿易自由化建制之事實。此乃 GATS 乃至整個 WTO 建制面對開發中國家發展問題時之兩難。

## 2. 觀光附件提案對開發中國家發展問題之意涵

前已述及，觀光附件提案國並不看好以現行 GATS 條文爲本的新回合談判，認其不足以有效促成觀光自由化，亦無法提升開發中國家對世界服務貿易之參與。提案國抱怨已開發國家明知觀光群組關鍵活動之水平及垂直整合日增，卻未能對抗其國際反競爭效果，且坐視觀光目的地的情況日益惡化，致其無法永續發展。<sup>88</sup>

但經濟實力較強的 WTO 會員，卻僅有歐體對觀光附件作出正式回應，美國和日本雖提出與觀光服務自由化有關之文件，但未對觀光附件提案作正面回應。

WTO 在「單一承諾」(single undertaking) 的設計下，談判之取予是一個包裹，各議題可以相互串連 (issues linkage)，因此權力與利益之衡量必須整體爲之，故未必適宜以單一會員對單一觀光附件之回應，論斷其對開發中國家問題之態度。但就觀光服務這種甚多開發中國家高度關切的議題而言，歐盟 (在 WTO 下爲歐體) 對觀光附件之回應，相較於美國反應之淡漠，便展現出較多的同理心，而有利於後續對話之進行。在歐盟提出「清單」概念後，「九國提案」中不再使用「群組」一詞，易之以「觀光特色產品」，或可視爲一種良性對話。

### (二) 服務貿易治理的建制間連動問題

#### 1. 建制間連動與服務貿易治理的政治經濟

GATS 是一種架構性的協定 (framework agreement)，許多內容仍待後續補充。例如，有些文件<sup>89</sup>只是針對若干主題、原則性指引承諾表提出的方式，而未要求特定的自由化程度；有些文件<sup>90</sup>則針對如何建立市場進入與國民待遇之標準，設定若干原則，供 WTO 會員與承諾表中指明。個別會員根據這些文件所立之原則，發展各自的國內規章，以不妨礙其於 GATS 下所作之承諾。每一原則僅有簡要說明，未必完整，其目的只是作爲討論某種國內法規與 GATS 關係的起點。<sup>91</sup>

本文第貳節歸納了全球化法律治理結構具三項特性：一、治理者多元化，但國家角色未式微；二、治理者的關係多元；三、治理結構具動態性。GATS 因係架構性協定，且以國內規章爲其管制架構之中心，其標準之採用往往涉及其他管制者。在全球

註<sup>88</sup> S/CSS/W/42, paras. 7~8.

註<sup>89</sup> 例如金融承諾瞭解書 (The Understanding on Financial Commitments)。

註<sup>90</sup> 例如電信參考文件 (Reference Paper on Telecommunications)。

註<sup>91</sup> Judson O. Berkey, "A Framework Agreement for Electronic Commerce Regulation Under the GATS," *Institute of International Finance*, December 2001, <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers>.

化的挑戰下，為提高全球服務貿易治理的經濟效率，GATS 建制須與其他國際建制、超國界建制、國內建制進行垂直或水平連動，以共構一個以國家為主角，但納入多元參與者，具動態性的服務貿易全球治理網絡。本文第貳節亦指出，全球化法律治理在政治經濟層面的挑戰，包括了經濟效率、政治可行性、民主正當性與課責。這些挑戰也是服務貿易治理的挑戰。

## 2. 觀光附件的建制間連動模式及其政治經濟意涵

就觀光附件之內容觀之，該文件係立基於開發中國家的特殊待遇，對資訊及空運設施之使用、競爭、消費者保護、環境保護及永續發展等問題加以規範，並觸及服務貿易全球治理的國內規章及國際標準問題。從觀光附件所欲規範的問題看來，其中不乏全球化所產生的問題，其性質常跨越國界，且跨越公私領域。這些問題的管制並非傳統管制架構所能因應，故須與其他建制進行連動。

觀光附件所設計的治理結構，符合全球化法律治理結構之特性—治理者多元化，但國家角色未式微。國家（WTO 會員/GATS 締約國）為主要管制者，至其管制標準，則係在國家所締結之國際公約（GATS）的架構下，與其他國際公約、國際組織或非政府組織之軟法、國內法產生連動。（參見表一）。

表一 觀光附件的治理結構

| 事項      | 「九國提案」主要相關條文  | 管制標準*   | 管制者**  |
|---------|---|---|--|
| 競爭防護    | 3.1 應採取適足措施，防止觀光群組中有此類行為，包括空運服務及觀光經銷網絡服務之供應商，所為之此類行為。<br>3.2 觀光產業反競爭行為之防止，應針對至少包括事項採取措施：<br>a. 差別使用資訊網絡（包括不合理的使用費用）、空運附隨服務、掠奪式訂價、分配稀有資源等；<br>b. 透過獨家條款、拒絕交易、搭售、數量限制、垂直整合等方法，濫用優勢地位；<br>c. 法人提供誤導性資訊或差別使用資訊。 | 會員國法規（唯不得違反 GATS 第八條「獨占」及第九條「限制商業行為」之規定）。若採行 EC 建議之基本電信談判額外承諾模式，則依承諾內容生效。 | 未指明誰「應」採取。若採行基本電信談判額外承諾模式而提出承諾，則為 WTO/GATS 下之國際法務。 |
| 消費者保護   | 4.1 會員應遵照第六條【國內規章】之要求，採適足措施以確保於會員之領域內，有關其他會員之服務消費者的消費者權利保障。   | 會員國法規（但須遵照 GATS 第六條之規定）   | 會員國  |
| 資訊網路之使用 | 5.3 任一會員應確保其他會員之觀光服務供應者，在無差別待遇的基礎上，作GDS/CRS之商業性使用。  | 會員國法規及各種資訊協定（但有WTO 無歧視原則下之「最惠國待遇」及「國民待遇」之適用）                              | 會員國  |

（續下頁）

(接上頁)

|         |  |   |     |
|---------|--|---|-----|
| 空運服務之使用 | 6 會員應確保在無差別待遇的基礎上提供使用基礎設施及相關空運隨附服務。  | 會員國法規及各種民航協定(但有 GATS 空運附件、WTO 不歧視原則之適用) | 會員國 |
| 永續發展    | 7.1 會員應鼓勵並支持國際、區域、次區域、雙邊各層級的觀光永續發展合作。<br>7.2 會員應贊同並鼓勵已開發國家、開發中國家及其網絡相關服務、商業及環境服務之供應者，參與有助於觀光永續發展合作的國際、區域、次區域、雙邊及私人資助的專案計畫。<br>7.3 會員應就觀光業從事具競爭力之供應、管制、永續發展所需之資訊交換，進行合作。<br>7.4 會員應透過本附件之實施，確保針對觀光永續發展所需之公平而有利競爭的貿易條件；<br>7.5 會員鼓勵觀光產業中所有人，皆遵循相關國際組織所建立的環境及品質標準。<br>8.1 會員咸認國際標準對觀光永續發展之重要，並承諾透過與相關國際組織及非政府組織，包括與：世界觀光組織(WTO-OMT)、國際民航組織(ICAO)、國際航空旅遊協會(IATA)、國際標準化組織(ISO)、永續發展委員會(Commission on Sustainable Development)、生物多樣性公約(Convention on Biological Diversity)、世界旅遊觀光理事會(WTTC)之合作，促進採認及持續提升此類標準。 | 會員國法規(但應採國際組織之國際標準)                     | 會員國 |
| 其他活動    | 8.2 會員咸認國際組織及非政府組織，於確保觀光全部活動之安全及有效率運作，扮演重要角色。尤其國際民航組織、世界觀光組織、世界衛生組織(WHO)、國際航空旅遊協會。會員於必要時應就執行本附件之問題向其諮詢。  | 會員國法規(「必要時」應諮詢國際組織)                     | 會員國 |

資料來源：本文作者整理製表。

\*觀光附件係以會員國國規章為主要管制標準，唯此標準之建立，應遵照GATS之規定，其他國際組織、非政府組織亦扮演一定角色。

\*\*管制者雖以會員國為主，唯不得違反GATS之規範及會員所作之承諾，並有WTO爭端解決之適用。

觀光附件提案涉及許多建制間連動的事項。從全球化法律治理結構的另二項特性—治理者的關係多元與治理結構具動態性觀察，觀光服務全球治理實係一涉及垂直水平連動、公私連動的動態管制網絡，其連動模式可粗分為垂直階層式、垂直窩巢式、水平式三大類（參見表二）。

GATS 的強制或禁止性規定、以及 GATS 下確定之承諾，皆涉 GATS 與會員之垂直階層式連動，隨著 GATS 建制的演進，可能會有愈來愈多事項進入垂直階層式連動治理的範疇。

而由於 GATS 具架構性協定之性質，故垂直窩巢式連動亦是一重要治理模式。此模式適用於涉國內規章之事項，雖以垂直治理，但在標準建立方面，仍有賴透過與專業國際組織或非政府組織之合作。傳統的「消費者保護」議題，或新興的「觀光永續發展」議題，皆可採此一模式治理。觀光附件第四項規定：「會員應遵照第六條國內規章之要求，採適足措施以確保於會員之領域內，有關其他會員之服務消費者的消費者權利保障。」第二項關於「觀光永續發展」之定義，亦規定應依根據第六條國內規章之要求，執行相關國際組織針對觀光專案所同意之品質及環境標準。因有關消費者保護及環境標準，須遵循其他國際組織所定之標準，亦即將透過建制間連動進行全球治理的概念納入。故第七項第五款規定：「會員鼓勵觀光產業中所有人，皆遵循相關國際組織所建立的環境及品質標準。」第八項更針對觀光永續發展所需之國際標準，明列出若干相關國際組織及非政府組織為合作之對象。

至於水平式連動，主要則針對若干涉及以 WTO 作為談判論壇，推動包括國家與國家間，企業及非政府組織間，以及公私部門間的水平合作之事項。例如，第三項規定：「應採取適足措施，防止觀光群組中有此類行為，包括空運服務及觀光經銷網絡服務之供應商，所為之此類行為」、「觀光產業反競爭行為之防止，應針對至少包括事項採取措施…」；<sup>③</sup>第五項規定：「任一會員應確保其他會員之觀光服務供應者，依透明、合理、客觀之標準，作 GDS/CRS 之商業性使用」、「任一會員應確保其他會員之觀光服務供應者，在無差別待遇的基礎上，作商業性接觸使用 GDS/CRS」；第六項規定：「會員應確保在無差別待遇的基礎上提供使用基礎設施及相關空運隨附服務」。<sup>④</sup>

註③ 但若採行 EC 建議之基本電信談判額外承諾模式，則屬垂直階層式連動，依承諾內容，構成 GATS 下之國際法義務，並有 WTO 爭端解決之適用。

註④ 此一附件未來若依此生效，則可採垂直窩巢式管制，唯在 GATS 規定不明之情況下，若欲有效管制，仍有待水平合作之協助。



表二 以觀光附件為基礎的建制間連動類型

| 建制間連動類型                    | 說明   | 法規   | 履行設計之策略   |
|----------------------------|--|--|---|
| 垂直階層式                      | 例如超國家法如歐盟法在各國直接適用，或正式國際條約，明確拘束各會員國。  | GATS 的強制或禁止性規定、確定之承諾。  | WTO 爭端解決機制。   |
| 垂直窩巢式<br>(與國際組織、非政府組織水平合作) | 透過國際協定促成各國標準一致化，但國際協定本身並無具體內容，而是由各國自行決定執行之方式，例如歐盟指令。   | 會員國遵循 GATS 第六條之規定及國際組織及非政府組織（世界觀光組織、國際民航組織、國際航空旅遊協會、國際標準化組織、永續發展委員會、生物多樣性公約、世界旅遊觀光理事會）之國際標準所訂之國內規章。 <sup>⑤</sup> | 1. WTO 爭端解決機制；<br>2. 協助提升開發中國家能力。                       |
|                            | 國際協定要求各國監督私機構自律，並威脅若自律不成將立法管制。例如歐盟資料保護指令內有自律之章節。   | GATS 本文及觀光附件中對各國政府不具強制力之「道德勸說條款」（例如觀光附件中有「鼓勵…」之條款）。  | 1. 國際組織、NGO 推動；<br>2. 會員國積極配合；<br>3. WTO 爭端解決機制仍有適用之可能。 |
| 會員國水平合作<br>(含與非政府組織合作)     | 1. 協議或協調下，依地域自行管制；<br>2. 禮讓，容許他國域外管轄；<br>3. 採用他國標準；<br>4. 管制者溝通協調、資訊交換、共訂優先順序、訓練與政策發展合作，包括政府部門跨國合作，以及與非政府組織之合作）；<br>5. 法律類似國之間，對於管轄之選擇相互承認、相互容忍。 | 1. 各國消費者保護法規（不受 GATS 第六條規範之部分）。<br>2. 協調各國競爭法之域外適用。<br>3. 國際會議之共識。<br>4. 國家間國際私法訴訟之協議。                           | 1. 國際組織、NGO 推動合作；<br>2. 會員國積極配合。                        |

資料來源：本文作者整理製表。

註：參考 Perri 6 研究國際網路全球化管制之分析架構。Perri 6, "Global Digital Communications and the Prospects for Transnational Regulation," David Held and Anthony G. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance* (Cambridge, Malden, MA: Polity, 2002), pp. 147~153.

註⑤ 應考量 WTO 與其他國際組織、國際公約法律衝突時之問題，以及 WTO 會員非該等國際組織之會員，或國際公約之締約國時的法律適用問題。

以 GATS 為基礎的觀光服務貿易全球治理網絡具有若干優勢。大體而言，WTO 所提供的制度基礎，包括 WTO 的談判機制、與其他國際組織或非政府組織的互動機制、爭端解決機制—尤其 GATT 或 WTO 其他協定類似規定之解釋與先例的類推適用，可能減少全球治理網絡建構的困難，但仍有諸多問題待克服。

例如，GATS 締約國採納國際組織、國際公約、乃至國際非政府組織之標準於觀光治理相關之國內規章，除依 GATS 第六條規定外，亦可參照 WTO 協定下其他協定之相關規定及實踐。<sup>⑥</sup>以觀光永續發展問題之治理為例，即似宜循此路徑，但其間所涉法律問題有待釐清之處仍多。<sup>⑦</sup>

而就政治經濟層面而言，觀光服務貿易全球治理的法律網絡，能否提升治理效率？是否符合當前全球政治經濟權力及利益結構？是否能建立合宜的民主授權與課責機制？凡此皆是檢證此一治理網絡之標準。觀光附件提案是一有別於傳統的法律治理方案，而新方案之推動，尤須重視政治可行性；在傳統國際政治經濟秩序的現實下，某一方案是否可行，經濟強權的能力及意願是關鍵，但在全球化下，其他會員國，尤其開發中國家以及非國家行為者之接受度，亦有其影響，未必可置之不理。<sup>⑧</sup>

## 伍、結論與展望

本文以 GATS 觀光附件提案為例，闡明在全球化的衝擊下，WTO 法律體系所面臨的二代治理挑戰：開發中國家發展之問題，以及建制間連動之問題。

### 一、開發中國家發展問題

全球化導致開發中國家與已開發國家之間的相互連結、交互影響更密集，然其能力差距之鴻溝也漸擴大，從而在 WTO 下的南北利益衝突更為明顯，也更迫切需要有效的法律治理設計。杜哈發展議程（DDA）談判遲滯，可為佐證。

觀光附件提案，係開發中國家就本身較具競爭力之貿易項目，依 WTO/GATS 明文賦予開發中國家之權利，嘗試影響 WTO 下觀光服務全球化法律治理規則之立法方

註⑥ 例如「食品安全檢驗與動植物衛生防疫檢疫協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定)。

註⑦ 例如，WTO 會員國根據國內法規對觀光永續發展事項進行規範，但其所採之標準為某一國際環境公約所定之國際標準，倘若發生爭端之 WTO 會員同時亦皆為該公約締約國，則發生爭端時的管轄機構究係 WTO 或其他爭端解決機構？倘若該公約之規定與 WTO 規定有所衝突，或涉及爭端之 WTO 會員並非皆為該公約締約國時，又該如何處理？近年來，國際環境公約如「生物安全議定書」(Biosafety Protocol) 與 SPS 的關係，在學界及實務界受到熱烈討論，對觀光服務全球治理網絡建構之法律問題頗具啟發性。此外，隨著軟法日受重視，為求法律之確定性及可執行性，是否應予法制化？以及如何法制化？亦為必須考慮之問題。

註⑧ 以坎昆會議為例，開發中國家所作之大規模結盟，即產生與美歐抗衡之力量，而非政府組織亦展現其影響力。

向，以爭取更大的利益。觀光附件提案，凸顯出 WTO/GATS 建制調和「貿易自由化」及「促進開發中國家發展」二大基本規範所面臨之困境。建制之存在價值，貴在成員之期望可「環繞此建制而匯集」，從而其行為有一模式可循。一方面，開發中國家對於 GATS 下的發展規範有所期待，倘 GATS 無法落實對開發中國家之承諾，則此一建制存在之價值將遭到根本質疑而失去開發中國家之支持，進而影響其效能；反面言之，對已開發國家來說，GATS 基本上是一自由化建制，服務貿易自由化進程若過於緩慢，將使其無法取得與國家實力相稱之利益，亦將減弱其支持建制之意願。

本文認為，借助國際關係新自由制度主義與霸權穩定論所提供之理論架構，以尋找 WTO/GATS 現行權力、利益結構及制度拘束下，各行爲者間所可能接受之交集方案，亦即聚焦於現實之政治可行性，方是解決問題之核心，試析論如下：

1. 以美國爲主的經濟強權，<sup>99</sup>應站在國際經濟秩序的制高點上，基於較廣義的國家利益，從寬認定共同利益，以提高其作爲之對開發中國家的政治可行性。換言之，在經濟強權之權力及利益與開發中國家極不對稱的現實情況下，以美國爲主的經濟強國若一味追求與其權力相稱之利益，例如加速要求開發中國家降低觀光服務貿易障礙，卻不對觀光附件之提案作出較積極之回應，恐將減少開發中國家支持建制的誘因，從而導致建制演進陷入停滯。

2. 開發中國家認定共同利益時，應正視 GATS 下的權力結構現實。開發中國家應認知，從美國爲主的經濟強權國家的角度觀之，GATS 本質上係一貿易自由化建制，締約國本有權依建制規則追求與其權力相稱之利益。以觀光附件爲例，有關競爭防護、消費者保護、資訊網路接觸使用之規定，可能會相對提高美國或歐盟觀光服務業者進入開發中國家之障礙，因此若欲減少政治阻力，可能必須限縮相關規定的適用範圍。其次，開發中國家亦應認知，共同利益雖是國際建制的基礎，但共同利益未必存在於每一議題，因此經濟強權國家繼續提供公共財之意願與能力，乃是維持建制所必需。在西雅圖會議及坎昆會議中，開發中國家雖成功透過結盟而展現出空前之實力，但在目前的政治經濟權力結構下，若過度醉心於抗衡力量之提升，以致打擊經濟強權國家繼續提供公共財之意願，在政治上亦屬不可行。

## 二、建制間連動問題

全球化對 WTO 治理模式帶來挑戰。就 GATS 而言，服務貿易的全球治理，一如其他涉及全球化的事項一樣，不再是以國家爲成員的傳統治理架構所能獨力承擔，而必須考慮與遍佈全世界之公私管制位址，以水平或垂直方式連動，共築多元性的全球法律網絡。

觀光附件之提案，係以 WTO/GATS 爲基礎，與其他建制進行連動，建構觀光全球治理網絡之嘗試。例如，針對涉國內規章之事項標準之建立，與專業國際組織或非政府組織之合作；針對反競爭行爲及接觸使用 GDS/CRS 之規範事項，與公私部門進

註<sup>99</sup> 擴充後的歐盟是另一主要角色。

行各種水平合作。而其若涉及與其他國際公約或法律體系之連動，其問題至少包括準據法之選擇、管轄庭之選擇、衝突法律之位階等問題待解決。倘涉及軟法，則有如何加以法制化之問題。

GATS 觀光服務建制與其他建制之連動，除涉及前述法律層面問題外，其背後之政治經濟問題亦不可忽視。除了經濟效率之考量外，與其他國際組織及非政府組織、產業界進行連動，產生民主正當性問題，特別是對於非國家行為者參與治理之授權與課責，更需要精緻的設計。舉凡誰代表誰參與？如何參與？其民主正當性及民主課責問題如何解決？皆是不能迴避的問題。

就如處理開發中國家發展問題一樣，政治可行性尤為問題解決之核心。因此，亦須以共同利益為基礎，建立能為各方接受的制度，也需要得到經濟強權國家支持。

\* \* \*

(收件：93年11月9日，複審：94年3月9日，接受：94年3月30日)

# Challenges for WTO/GATS in Legal Governance of Globalization - Insights from the Proposed GATS Tourism Annex

*Hsu-hua Chou*

Assistant Professor  
International Trade Law  
Chihlee Institute of Technology

## Abstract

The process of globalization has heightened the North-South clash over trade under the framework of WTO and requires more effective legal governance on the matter. The proposed GATS Annex on Tourism illuminates the dilemma of GATS regime in reconciling the conflicts between the two basic norms of liberalization and development. This essay argues that political feasibility should be the focus in resolving the concerned issue. Both economic powers and developing countries should take the domestic political feasibility of the other side into consideration.

Globalization also brings challenges to the governing model of the WTO. The traditional state-based legal framework is no longer adequate in governing global trade in services. The proposed Tourism Annex is an attempt to construct a global governance network on tourism services, based on GATS. This new network, however, is faced with legal as well as political economy problems. As the case in dealing with problems of the developing countries, political feasibility is the major issue to be considered in finding solutions.

**Keywords:** Globalization; Governance; WTO; GATS; Tourism Annex

### 參考文獻

- 林彩瑜 (2001), 「開發中國家與 WTO『特殊且差異之待遇』條款」, 《台大法學論叢》, 31:1。
- 洪德欽 (2002), 《WTO 法律與政策專題研究》, 台北: 學林文化出版社。
- 張新平 (1996), 《世界貿易組織下的服務貿易》, 台北: 月旦出版社。
- Abbott, Kenneth W. (1989), "Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers," *Yale Journal of International Law*, 14, 335.
- Arend, Anthony Clark (1998), "Do Legal Rules Matter? International Law and International Politics," *Virginia Journal of International Law*, 38, 107, 111.
- Barton, John, Judith Goldstein, Timothy Josling and Richard Steinberg (2004), *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law and Economics of the GATT and WTO*, <http://www.standard.edu>.
- Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff (2001), *Contending Theories of International Relations*, New York: Longman.
- Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Guzman, Andrew T. (2002), "Global Governance and the WTO," UC Berkeley School of Law Public Law and Legal Theory Research Paper, No. 89.
- Held, David and Anthony McGrew (eds.) (2000), *Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge: Polity.
- (2002), *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, Cambridge; Malden, MA: Polity.
- Jackson, John H. (2001), "Perceptions about the WTO Trade Institutions," <http://www.acwl.ch/news/KeynoteAddressJohnJackson.htm>.
- Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*, Boulder, CO: Westview Press.
- (1997), "International Relations and International Law: Two Optics," *Harvard International Law Journal*, 38, 487.
- Krasner, Stephen D. (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Martin, Lisa L. (2001), "Governance Patterns in Tourism: The Leverage of Economic Theories," Working Paper Draft Prepared for University of California, San Diego (UCSD) Conference on Globalization and Governance, <http://www.people.fas.harvard.edu/~llmartin/tourism.html>.
- Sauve, Pierre and Robert Stern (eds.) (2000), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Shell, G. Richard (1995), "Trade Legalism and International Relations Theory: An

- Analysis of the World Trade Organization,” *Duke Law Journal*, 44 (March), 829.
- Smithies, Richard (2001), “Airline Views on the Proposed Tourism Annex to the GATS,” [http://www.wto.org/wto/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/iata\\_omc\\_tourism.doc](http://www.wto.org/wto/spanish/tratop_s/serv_s/iata_omc_tourism.doc).
- Snyder, Francis (2002), “Economic Globalisation and the Law in the 21st Century,” <http://www.lse.ac.uk/collections/europeanInstitute/articles/snyder2.pdf>.
- Stern, Brigitte (2000), “How to Regulate Globalization,” in Michael Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics*, New York: Oxford University Press.
- 6, Perri (2002), “Global Digital Communications and the Prospects for Transnational Regulation,” in David Held and Anthony G. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, Cambridge; Malden, MA : Polity.
- Vayrynen, Raimo (ed.) (1999), *Globalization and Global Governance*, Boston: Rowman & Littlefield.
- Wendt, Alexander (1992), “Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, 46: 2, 391-425.
- World Trade Organization (1998), *Services: GATS, Training Package Module 6*, [www.wto.org/wto/services/services.htm](http://www.wto.org/wto/services/services.htm).
- Young, Oran R. (1999), *Governance in World Affairs*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Multilateral Trade Negotiation Official Document, MTN.GNS/W/61, July 4, 1990.
- Multilateral Trade Negotiation Official Document, MTN.GNS/TOUR/W/1/Rev. 1, October 23, 1990.
- WTO Official Document, S/CSS/W/79, May 4, 2001, S/CSS/W/107, September 26, 2001.
- WTO Official Document, WT/GC/W/372, S/C/W/127, October 14, 1999.
- WTO Official Document, S/C/W/51, September 23, 1998.