

行政院所屬各機關出國報告

(出國類別：出席國際會議)

出席 WTO 「服務貿易高階區域研討會」出國報告書

出國人員：經濟部國際貿易局郭臻怡技正

出國地點：新加坡

出國期間：105 年 2 月 29 日至 3 月 4 日



## 摘要

本次研討會係由 WTO 秘書處與新加坡合作計畫(SCP)及新加坡貿易及工業部合作規劃，目的在協助政府官員增進對服務貿易及其相關政策法規工具與談判方式等之瞭解，並安排與會者分享服務貿易機會與挑戰之經驗，協助各國深入瞭解 GATS 規範及承諾表填寫，並強化服務貿易談判、談判與政策制定。

本次計有新加坡、汶萊、尼泊爾、馬來西亞、中國大陸、日本、香港、印度、巴布亞紐幾內亞、巴基斯坦、泰國及我國等約 25 位政府官員參加，我國係由經濟部經貿談判代表辦公室及本局派員參加。

本次研討會議討論議題包括：服務業貿易趨勢與全球價值鏈金融、承諾表議題、目前及未來談判的複雜性、電子商務與資通訊科技(ICT)服務業、服務業與投資的關係、解決服務貿易法規障礙等。



## 目 錄

壹、會議時間及地點.....	1
貳、研討會議程.....	1
參、研討會情形.....	2
一、服務業貿易趨勢與全球價值鏈.....	2
二、承諾表議題、目前及未來談判的複雜性.....	3
三、分類議題.....	4
四、電子商務與資通訊科技(ICT)服務業.....	5
五、服務業與投資的關係.....	6
六、解決服務貿易法規障礙.....	6
七、GATS 爭端案法理分析.....	7
八、優惠貿易協定與 GATS.....	8
九、綜合座談.....	9
肆、觀察與建議.....	10



## 出席 WTO 「服務貿易高階區域研討會」出國報告書

### 壹、會議時間及地點

#### 一、時間

105 年 3 月 1 日至 3 月 3 日

#### 二、地點

新加坡

### 貳、研討會議程

日期	時間	議題
3 月 1 日	9:00-9:30	開幕
	9:30-10:30	服務業貿易趨勢與全球價值鏈
	10:45-12:15	承諾表議題、目前及未來談判的複雜性
	13:30-15:00	承諾表填寫練習
	15:15-17:30	分類議題
3 月 2 日	9:00-10:30	電子商務與資通訊科技 (ICT) 服務業
	10:45-12:15	
	13:30-15:00	服務業與投資的關係
	15:15-17:30	解決服務貿易法規障礙
3 月 3 日	9:00-10:30	GATS 爭端案法理分析
	10:45-12:15	優惠貿易協定與 GATS
	13:30-15:00	綜合座談

## 參、研討會情形

WTO 服務貿易處處長 Hamid Mamdouh 開幕致詞時說明服務貿易面臨的挑戰，服務業佔市場比重越來越高，政府應透過政策來強化服務貿易的重要性。

杜哈回合(DDA)談判已歷經 15 年，部分議題尚未獲得解決。WTO 會員在第 11 屆部長會議中確認 WTO 的運作功能，首先是檢視問題發生的原因，也就是「反映」(reflect)問題的由來，其次是以開放的態度來反映事實，例如服務業環境日益重要。為了避免各國的決策機制重疊或重工，應調和不同政府部門之間的政策，例如在制訂投資政策時，應同時協調貿易政策。

### 一、服務業貿易趨勢與全球價值鏈

M 處長說明服務業佔 GDP 比重超過農業或工業，美國的服務業佔 GDP 比重超過 83%，新加坡比重則超過 90%。服務業貿易決定經濟競爭力，以及決定生活品質，這兩者均仰賴決策過程的互動。服務業與生產者為一體兩面，各國均應重視服務業在生產過程中的投入貢獻。

全球價值鏈係將生產過程分成數個部分，它跨越不同國家，結合垂直整合及水平整合，著重在某個生產要素的產出成果。全球價值鏈特色在於涵蓋所有科技，且存在跨境障礙，與其相關的金融資本必須與製造過程相契合，例如投資政策必須與服務業相輔相成及相互調和等。

與會學員詢問視聽服務業涵蓋貨品與服務，應如何區分。講師說明視聽服務本身涉及有形商品與無形服務，無須特別加以區分；貨品與服務的區別在於前者為有形，後者為無形；我們可以針對貨品的品質加以規範，但服務則必須等

到消費者使用後，才會感受到服務的品質；貨品的貿易類型僅區分為進、出口，而服務則可區分為 4 種提供模式。

傳統思維主要為政府導向，也就是由政府來決定公共政策；晚近則轉變為私部門領導市場競爭走向。GATT 係共同性的標準，GATS 則為特定業別的承諾，我們無法用貨品的思維來制訂服務業政策。

服務業未來可能面臨的挑戰，包括政策願景與改革方向、權力下放及獨立法規、輔助政策(例如服務業與投資政策的調和)，以及在不同政治團體領導之下，各單位之間的協調合作。

## 二、承諾表議題、目前及未來談判的複雜性

M 處長說明 GATS 承諾表係約束市場進入與國民待遇的水準，而非約束法規。承諾表係採「下而上」(bottom-up)，就各個業別進行承諾。填寫承諾表必須注意一致性、清楚、確定性、簡明。

GATS 模式三的定義範圍超出傳統的投資。GATS 第 16 條第 d 項「限制特定服務行業得僱用自然人之總數，或限制某一服務提供者得僱用與特定服務之供給直接有關且必要之自然人總數」，並非侷限在規範模式四。

「電信參考文件」係第一個複邊協定，會員必須在承諾表的「額外承諾」欄位進行承諾。

執照要求、財務基礎等法規內容無須寫入承諾表。限制措施與非歧視性措施，兩者並未互相衝突。「凍結」(standstill)係指維持在法規現狀水準，「禁反轉」(ratchet)係指自主自由化。負面表列並非完全透明化，締約成員仍可以採取保留措施。

很多已開發國家在 PTA 中排除新服務業的適用。服務業分類係一用來解讀行業別的工具，無任何法律約束責任。

GATS 沒有定義「經濟需求測試」，會員可以參考 S/CSS/W/118 文件關於經濟需求測試的本質。

### 三、分類議題

WTO 服務貿易處顧問 Lee Tuthill 說明電信、金融、海運及空運均有另外的補充或分類。由於新科技與營運模式的產生，致使服務業分類遭遇挑戰，例如：雲端運算、線上音樂/電影、搜尋引擎、電子書等。「新服務業」的定義首見於美國與墨西哥的線上賭博爭端案。

為了解決分類的問題，會員發展出「群聚分析」(cluster approach)(例如：能源服務業)、「檢視清單」(checklist approach)(例如：環境服務業)、「承諾表範例」(model schedule)(例如：電信服務業)等方式。

資通訊科技(ICT)服務業的分類受到新科技發展帶來的影響，資訊科技外包產業如話務中心(call center)近年來蓬勃發展，視聽內容數位化可以更快速的提供給消費者，消費者可以隨時隨地享受視聽服務。W/120 關於前述服務業的分類，與現實情況仍有差異。

談判人員針對分類議題，必須將產品實際上的本質納入考量，以決定立場。然而，仍有部分議題超出談判範圍，例如穩私保護。

會員加諸 ICT 服務業新的法規，應思考會員在這些新服務業必須履行的義務。

從法規義務而言，GATT 與 GATS 規範會員不能採行限制措施，而 TRIPS 則規範會員必須採行的措施。

#### 四、電子商務與資通訊科技(ICT)服務業

T 顧問說明 1998 年日內瓦部長宣言，針對電子商務暫免課徵關稅。電子商務相關的基礎建設仰賴電信、銀行、物流等。專業服務業可以透過跨境提供線上服務。

和資訊科技貿易相關的 WTO 協定，包括 GATT、ITA、TRIPS，非 ITA 成員的產品關稅普遍偏高，軟體的關稅平均高於 15%。TRIPS 提供智慧財產權良好的保護，而 GATS 也有 MFN 及透明化等規定。

美國及歐盟是 WTO 電子商務議題主要倡議會員。電子商務分類議題尚待討論，其他如 TBT、貿易便捷化(電子化政府)等也和電子商務議題相關。新加坡與智利 FTA 是最早納入電子商務。

與會學員詢問是否有關於消費者保護議題的相關規範。講師說明雖然 WTO 已有透明化或國民待遇等規定來規範會員，惟仍須由 FTA 締約方透過談判進一步討論；網路詐騙議題則無須在 WTO 討論，應由會員自行解決。至於發展電子商務規範的權限，以電纜系統(cable system)為例，其他國際組織已制訂相關規範，而各國應強化民眾運用網路的能力。

關於資訊流通(data flow)，基本上沒有爭議，惟倘涉及文化/媒體服務、使用者導向的內容服務等，則需謹慎處理；資訊流通可能產生的障礙包括阻礙資訊流通、要求設立商業據點等。關於資訊當地化要求(localization of data)，大多係基於國家安全、隱私保護等理由來加以限制。資訊的流通及當地化要求，可透過雙方的司法管轄權合作加以解決；美韓 FTA、TPP 及美歐 ICT 貿易原則均有資訊當地

化之相關規範，惟僅 TPP 具有約束力，其餘兩者均不具約束力，其中美歐 ICT 貿易原則尚需透過諮商進一步討論市場開放議題。

#### 五、服務業與投資的關係

M 處長說明根據 2013 年 WTO 官員調查數據顯示，全球外人直接投資(FDI)的對內投資(inward investment)有 2/3 集中在服務業，投資的範疇涵蓋雙邊投資協定(BIT)及 GATS。投資的範疇最大，FDI 次之，GATS 模式三最小。並非所有的投資均被拿來作為提供服務之用。

關於投資、FDI 及 GATS 模式三之間的異同，美國編撰的 BIT 範例有投資的定義，OECD 雖然有 FDI 的定義，但其係作為統計之用途。WTO 會員的 MFN 豁免清單總計約 530 項，其中有 20 項和 BIT 相關的措施。

M 處長提醒各國政府制定投資與服務業的政策時，須考量兩者之間重疊的問題。

#### 六、解決服務貿易法規障礙

M 處長說明 GATS 起草者的目標在於超越歧視的規範，以及良好的治理。透過不同法規之間的調和，來降低貿易限制。

GATS 第 6.4 條重申第 6.1 條關於會員採行之措施係以合理、客觀且公平的方式實施。第 6.5 條關於國際組織制訂的標準，倘違反 WTO 規範，WTO 仍無法採納。

WTO 國內規章草案的架構源自 2007 年的草案版本，迄今仍未變動。美國認為國內規章透明化規定，GATS 第 3 條已有相關規範。

關於執照要求規定，國內規章草案係要求設立一站式申請櫃臺，以減化申請作業程序及降低申請成本。

「必要性測試」(necessity test)係 GATS 第 6.4 條談判授權，雖然 NAFTA 也有必要性測試條文，但美國立場係反對必要性測試，晚近 FTA 如美韓 FTA、韓歐 FTA、TPP 等，均排除必要性測試的條文。

印度在第 10 屆部長會議中提出關於模式四的貿易便捷化協定文件。

## 七、GATS 爭端案法理分析

M 處長說明會員的義務是累積的，也就是不能違反不同的 WTO 協定。會員採行的措施係影響(effect)貿易，而非規範(govern)貿易；措施是影響貿易的其中一個因素，但貿易是無法影響措施。

小組(panel)作成的裁決，係告訴會員採行的措施違反義務之處，故在作成裁決之前，會員需停止該措施。

MFN 係非歧視性規定，並非市場進入的規範。GATS 第 16 條限縮市場進入承諾必須在 6 種情形之下。GATS 第 17 條為事實上的歧視，給予服務提供者較為不利的競爭條件，以歐洲經濟共同體(EC)香蕉案為例，EC 限制進口執照的數量，對配銷商帶來不利的競爭條件。

爭端案的裁決結果僅能適用個案，無法適用於其他爭端案。此外，也僅能從法規觀點來解決。

當會員確有違反其義務時，方能引用 GATS 第 14 條例外規定，作為爭端抗辯的理由。

國家安全並沒有必要性測試的問題。金融服務業附則的審慎措施，實際上並非國內規章，而且 GATS 未賦予其定義，只有給予目標；審慎措施也沒有必要性測試的問題。

#### 八、優惠貿易協定與 GATS

新加坡貿易及工業部國際貿易組組長 Peter Govindasamy 說明，對新加坡而言，WTO 身處於 FTA 的世界當中，洽簽 FTA 必須遵守 5 項原則：

1. 以 MFN 為依歸。
2. 洽簽 FTA 係 GATS 第 5 條所賦予會員的權利，同時也透過 GATS 第 8 條關於認許的規定，尋求與其他國家合作。
3. 涵蓋貨品與服務業。（此為星方一貫政策，貨品或服務業缺一不可）
4. 協調不同的主管機關。以物流為例，其涵蓋數個業別及服務提供模式，惟最終目標均為達到貿易便捷化。以 TPP 為例，星方也有針對不同章節的內容，協調各個主管機關的立場。
5. 調和不同的政策。星方會檢視國內及國際上相關的法規，星方與美國簽署的 FTA 自由化程度相當高，星方投注很多資源檢視相關規定；倘欲就新服務業加以規範，則需進行跨業別的分析方式，同時也必須在自由化與法規管制之間取得平衡點。

與會學員詢問 WTO 會員如何落實國內規章的規定。G 組長說明星方國內規章均相當透明化，同時也鼓勵服務業進口，俾使消費者受益於該等服務。

雖然洽簽 FTA 是 GATS 賦予會員的權利，然而星方並不會特別邀請某個國家參加 TPP。至於 TiSA，星方認為 TiSA 違反 GATS 第 19 條的談判授權，未來仍應回歸至 WTO 多邊貿易架構體系，現階段應思考為何會員不在 WTO 架構下進行服務業談判，以及會員如何推動服務業談判等議題。

## 九、綜合座談

與會學員均肯定自由化可以刺激經濟發展，此外，也可以透過教育來強化民眾對於自由化的認識，強化較小型業者的能力建構，以及在發展自由化與制訂法規之間取得平衡等。

印度說明 WTO 有 GATS、TFA 等協定，印方在第 11 屆部長會議時提出模式四貿易便捷化協定相關文件，盼能達到具體成果，以解決印方在出口模式四時遭遇的困難。M 處長回應 WTO 不處理關於簽證或移民議題，如果只是模式四的定義問題，則應與簽證或移民議題分開處理，不應混為一談。G 組長說明 TPP 中關於模式四的規定為短暫進入，GATS 採漸進式自由化，惟星方在模式四的承諾相當開放。

與會學員詢問美國沒有在 TPP 承諾開放模式四的原因。G 組長說明此為成員之間談判的結果。

與會學員詢問 TiSA 與 DDA 之間的關聯與未來展望。M 處長說明盼 TiSA 可以順利在今年完成談判，此外會員也應思考 TiSA 回歸 WTO 的型式，以及如何推動 WTO 服務業談判。G 組長則認為會員應思考是否繼續採行過去採用的複邊談判方式等。

## 肆、觀察與建議

本次研討會為進階課程，講師對於 GATS 基本規範著墨較少，而係直接將 GATS 規範應用於當前經貿發展之相關議題，包括 TPP、BIT、電子商務、資訊流通、資訊當地化等議題，可以協助與會學員瞭解 WTO 規範如何實際應用於國際談判。

新興議題(或新服務業)如全球價值鏈、電子商務、資訊流通及當地化等，均被納入近年來的區域經濟整合，新加坡建議進行跨業別的分析方式，同時必須在自由化與法規管制之間取得平衡點。在我國尋求參與區域經濟整合之際，面對此一趨勢，有必要預為準備，並學習其他國家之作法，調整/調和我國法規環境，以為因應。

WTO 會員在其他經貿場域討論的新興議題如資訊流通及當地化等，有助於提升貿易便捷化，或可將該等議題去除會員較為敏感之內容後，作為 WTO 推動貿易便捷化之成果。

晚近的 RTA 不同章節之間的關聯性越來越強烈，不同業別之間已無法單獨處理，新加坡參與區域經濟整合，協調不同章節的主管機關立場，現階段我國正在準備加入 TPP 等區域經濟整合之工作，新加坡的作法可以作為我國借鏡。