

◎能源服務業談判課題

WTO 能源多邊談判議題，大致包括能源產品之貿易往來及能源服務業之投資經營等兩個層面。前者屬「貨品貿易多邊協定」下之商品貿易，一般在最惠國待遇、國民待遇、市場開放及關稅減讓等課題上並無太大爭議；後者則屬「服務貿易總協定及其附錄」下所討論的課題，事涉在各國境內能源服務產業之投資經營、據點設立、人員移動等，各國有相當歧見，故自杜哈回合談判展開後，有關能源服務業方面的議題逐漸受到各會員的重視。

(一)、能源服務業之範疇

若欲進行 WTO 能源服務業談判動態之研討，首先必須界定其範疇。傳統上由於能源產品及服務並未加以區分，因此，對能源服務業下定義確有其困難。

WTO 服務業分類表（文號：MTN.GNS/W/120）未將能源服務列為單獨的綜合項目，而將重要的能源服務（如：運輸、配銷）分別列在平行的大類（category）下，一些與能源相關之服務（如：營建、設計、諮詢）則列為獨立的子部門（sub-sector）。就燃料的管線運輸，則特別在運輸服務大類下，列為單獨的子部門「11(G)(a)燃料的管線運輸」。此外，在「1(F)其他商業服務」下，亦涵蓋各類與能源相關之服務，其項目包括：「(e)技術測試及分析服務」、「(h)礦業附帶的服務」、「(j)能源配銷附帶的服務」、「(m)相關科技諮詢服務」及「(n)設備維修」。

於 2003 年時，在智利、歐盟、日本及美國共同提出之討論文件「Proposed Guide for Scheduling Commitments on Energy Services in the WTO（文號：JOB(03)/89，詳見附錄二）」中，針對前述 W/120 分類，採「逐項檢核（check-list）作法，詳細列述能源服務名稱及範圍，並以 CPC prov.為對照，將能源服務業加以適當歸類納入，針

對每一號類相對應之產業部門敘明其名稱或範圍。此份文件將能源服務業區分為四類：

- (1). 第一類為「探勘與開發服務」(Exploration and Development Services) ；
- (2). 第二類「燃料管線運輸與能源輸配服務」(Pipeline Transportation of Fuels and Energy Transmission and Distribution Services) ；
- (3). 第三類為「能源商業化服務」(Energy Commercialization Services) ；
- (4). 第四類為「對於提供能源、能源產品及燃料具重要性之其他服務」(Other Services Important to the Provision of Energy, Energy Products and Fuels) 。

(二)、能源服務業談判之發展

WTO 貿易諮商雖仍進行中，但整體進度緩慢。杜哈回合多邊談判自 2001 年 11 月開啟後，已歷經 2004 年七月套案、2005 年第 6 屆香港部長會議、2006 年 7 月談判中止、2007 年 1 月復談，以及 2008 年 7 月小型部長會議破局等過程。2009 年 11 月 30 日至 12 月 2 日各國部長聚集瑞士日內瓦召開第 7 屆部長會議，但僅針對過去 4 年的工作情況進行審議，並未涉及談判議題。而 2010 年 WTO 服務貿易相關會議中，僅在 2 月 11 日所召開的服務貿易理事會 (Council for Trade in Services) 例會中討論到能源議題。該次會議針對 WTO 秘書處在 1 月所提出的能源服務業背景報告 (Background Note on Trade in Energy Services) 進行討論，該份報告係為 1998 年 9 月背景報告的更新版，主要說明能源部門與 GATS 最為相關的發展課題。報告第一部份描述能源產業包括油、氣、煤、再生能源、核能、電力等市場模式及投資需求，第二部分討論 GATS 架構下能源服務業

的定義與分類方式，接著，說明能源服務業的四種服務提供模式，最後，統計各會員能源服務業之特定承諾概況。此次會議僅針對能源服務業背景報告進行檢視與討論，並未涉及各會員能源服務貿易談判課題。

(三)、 針對整體服務業之談判—TiSA

鑑於 WTO 杜哈回合談判停滯不前，2012 年初起，由美國與澳洲發起，以 WTO 服務業真正之友為核心，討論新的 WTO 複邊服務貿易協定之制定，包括：美國、歐盟、澳洲、瑞士、挪威、紐西蘭、加拿大、日本、韓國、香港、墨西哥、智利、巴基斯坦、哥倫比亞、以色列、土耳其、哥斯大黎加、秘魯、巴拿馬、冰島、列支敦斯登、巴拉圭、及我國等 23 個 WTO 成員，均參與此談判，涉及服務業貿易額佔全球 2/3。另一些主要的 WTO 會員包括印度、巴西與俄羅斯則對 TiSA 持保留的態度。在第一回合談判中，會員同意正式將此一協定命名為服務貿易協定（Trade in Service Agreement, TiSA）。TiSA 的目標如下：

- (1). 具高度企圖心的協議，TiSA 協議需與 GATS 協議相容，以廣納 WTO 成員使其「多邊化」，並將 TiSA 納入 WTO 架構下。
- (2). 全面涵蓋所有部門，不事先排除特定部門或供給模式。
- (3). 透過具體與可落實的談判與承諾，改善市場進入機會。
- (4). 經由談判過程發展新與進步（new and enhanced）原則。
- (5). 開放認同上述目標的會員加入，同時致力於將低度開發國家（LDCs）的發展目標納入 TiSA 中。

目前TiSA較重要的進展為完成基本談判架構，同時參與會員並已提交初始承諾清單，並在電信服務與金融服務開放進行深入討論。我國在服務貿易方面，開放程度相對比其他會員國高，然而，就能源服務業來看，其中仍有幾個重要項目尚未開放，例如燃料之管線運輸、附帶於能源配銷之服務(包含電力、氣體燃料、蒸氣與熱水輸配服務)等。此次談判，我國可能面臨是否進一步開放上述能源服務業問題。但另一方面，如何使他國解除相關限制，亦為未來我國談判進攻之策略方向。可針對他國能源服務業潛在市場要求開放，特別是能源產業相關技術諮詢服務，未開放國家多為開發中國家，我國可以要求其開放該項業別。

(四)、能源服務貿易部門談判

在烏拉圭回合服務業談判中，因能源服務業的本質及由國家獨佔的性質，能源服務貿易並未成為單獨服務業類別。隨時間推移，各國對能源部門的私有化後，自 2000 年以降，WTO 開始討論是否將能源貿易服務視為一個獨立分類。能源服務貿易談判在杜哈回合多邊談判架構下，係屬於服務業議題之談判範疇，而能源貨品與能源服務之區分、及能源服務業分類之進展已如前述。

WTO 杜哈回合談判係屬多邊談判的場域，各會員想要獲取的利益不盡相同，鑑於服務貿易多邊談判停滯不前，且屢遭農業與非農產品等相關因素延宕，因此，在服務業談判方面，會員間形成一種特殊的利益結盟情況。

在能源服務業方面，2005 年 6 月包含澳洲、加拿大、歐盟、冰島、日本、挪威、沙烏地阿拉伯、韓國、新加坡、美國及我國在內的 11 個會員體草擬連署「能源之友」共同聲明 (Statement from Friends of Energy Services)，該項提案主要包括能源對經濟成長之重要性、在能源服務業承諾之可能性、能源服務業談判將不強調自然資源所有權問題、能源服務業自由化與良好法規架構之關聯、達

到最大程度之透明化及進一步自由化等五大部分。爾後，根據第 6 屆香港部長會議決議，會員需於 2006 年 2 月 28 日前後提出複邊要求清單「能源服務之友」連署會員在 2006 年 2 月底向目標會員提出「能源服務業複邊要求清單」，要求會員做出新增市場開放承諾或改進現有承諾之水準。

複邊要求內容包括要求目標會員就所列的 10 項能源相關服務業之特定承諾達到以下水準：

1. 模式 1：應大幅減少市場開放限制及移除現存需先設立商業據點之要求；
2. 模式 2：應對技術上可行部分作出開放承諾；
3. 模式 3：應移除或大幅減少外資比例限制、對外國服務提供者合資及合營規定、經濟需求測試及具歧視性之簽審程序；
4. 模式 4：應就自然人移動作出開放承諾，以及模式 4 水平承諾不能將能源服務業排除在外。

此「要求開放會員」與「被要求開放會員」間的集體討論，較原雙邊之「要求與回應」模式，對於市場開放更有助力，然就目前回應情形來看，大部分國家對於進一步開放仍多持保留態度，主因是擔心國內市場開放後，恐壓抑其廠商的競爭空間，造成其能源服務產業受到打擊。

2006 年 7 月舉行之 WTO 總理事會會議暫時中止杜哈回合談判後，各議題談判小組雖於 2007 年 2 月恢復正式協商，但服務貿易之市場進入談判幾無任何進展，各次服務貿易週多以討論技術性議題，或針對相關主題舉行研討會為主。2007 以後，WTO 不但在服務業談判進展有限，在能源服務上的討論更是無所進展。

◎綠色貿易課題

隨著全球對永續發展的重視及綠色產業的興起，國際間經貿與環境組織相互合作、調和的重要性逐漸受到重視。藉由貿易的擴大與貿易自由化，可增進更具環保概念產品的生產與技術的普及，促進資源使用效率、減少環境負荷，WTO 亦將「促進貿易與環境之相互支持」作為其宗旨之一，貿易與環境相關之談判，為 WTO 中較後起且熱門之議題。

(一)、緣起

於 2001 年經 WTO 杜哈部長宣言第 31.3 段明定應就「環境商品及環境服務之關稅與非關稅障礙之削減或消除」，進行談判與討論，並責成貿易與環境委員會（Committee on Trade and Environment, CTE）召開特別會議（Committee on Trade and Environment in Special Session, CTESS），以負責相關工作之推展。

(二)、環境商品貿易

環境商品之談判，主要重點仍聚焦在「環境商品之定義」及「環境商品自由化」等議題，詳言之，環境商品具有不易定義、同一商品或有多重用途、缺乏一致性標準等特殊性的特點，就功能以觀，若係定義對環境永續經營有所助益之商品，即為環境商品，則究竟應有何種程度助益、產生何種效果、主要功能或附加功能是否均能列入、範圍如何界定等，莫衷一是，定義之困難亦直接影響環境商品之範圍界定。此外，環境商品之自由化方式，亦為重要議題，最為各會員國所關切，惟其意見亦最分歧，具體而言，反映在降稅模式、特定環境商品進口、特殊及差別待遇（special and differential treatment, S&D）等議題上，而環境商品自由化之談判，尚因 WTO 會員國之開發程度不同，而導致明顯對立。如中國、印度、巴西等開發中國家，即就美國所主導之部分談判議題，有所對立。

WTO 會員針對如何決定環境商品涵蓋範圍及降稅待遇模式仍有

較大分歧，據 2011 年 4 月 21 日由 CTESS 出具之第 TN/TE/20 號進展報告認為，最終談判結果模式可參考杜哈宣言第 31.1 多邊環境協定談判及 31.2 段定期交換資訊程序之設計，以「部長決議」格式為之，可能之條款要件（textual elements）包括前言、涵蓋範圍（coverage）、關稅及非關稅貿易障礙之待遇（包括特殊及差別待遇）、跨領域考量（cross-cutting）、及發展要件。前言部分，應同意談判結果有助於達成「貿易－環境－發展三贏（win-win-win）」之目標。降稅之涵蓋範圍部分，「要求與回應模式」及「混合模式」可作為討論始點，有助於談判結果之達成。

環境商品清單是 WTO 貿易與環境重要議題之一，在包括歐盟、紐西蘭、瑞士、卡達、加拿大、韓國、日本、美國及台灣等會員提交其所認定的環境商品項目後，由 WTO 秘書處提出彙整清單，共計 480 項，期望能藉由環境商品清單的提出，加速會員界定削減關稅商品項目之討論，以利貿易與環境談判議題進行。清單內容包括環境商品的 HS 六位碼、商品描述、特定商品（ex-out）描述、環境類別、環境效益、提交會員等資訊。

有鑑於環境商品清單的項目繁多，且尚未普遍獲得會員共識，為突破貿易與環境談判之困境，WTO 次級團體－「環境商品之友」（Friends of Environmental Goods, FEG）於 2007 年初召開 3 次技術性討論會議，針對各項次進行逐一討論，並擬定環境商品的「收斂清單」（Convergence List）、「可能補充清單」（Possible Complementary List）及「其他清單」（Other List）。在「環境商品之友」與會會員的充分討論後，決議以非正式文件方式，將涵蓋 153 項商品之收斂清單提交 CTESS，作為環境商品談判的基本文件。此外，OECD、APEC 和世界銀行等組織機構均致力研究並擬定各自的清單，其中 OECD 和 APEC 的清單受到各方重視，也是 WTO 架構下討論並衍生出環境商品清單之最主要參考。

(三)、環境服務貿易

WTO 環境服務業之分類，係參考 CPC prov.，依環境媒介分為四大類，包括污水處理服務（Sewage Service, CPC 9401）、廢棄物處理服務（Refuse Disposal Service, CPC 9402）、公共衛生及類似服務（Sanitation and Similar Service, CPC 9403）、與其他服務（Other），所謂「其他服務」，通常係指廢氣處理（CPC 9404）、噪音降低（CPC 9405）、自然景觀之維護（CPC 9406）、及其他（CPC 9409）。

在環境服務談判中，WTO 成員試圖尋求 GATS 對旨在與減緩氣候變遷政策可能直接相關的活動做出具體承諾。在烏拉圭回合制定的服務部門清單中，被列入環境服務部門中的服務側重於基礎設施服務，例如污水處理服務、垃圾處置服務和衛生服務等。被列入「其他」服務項下的環境服務在當時沒有引起關注，這些服務如廢氣清潔服務、景觀保護服務等，實際上亦直接與應對氣候變化問題有關。近年來，由於環境保護與管制標準之不斷提高，這些「其他」環境服務的重要性逐漸提高。然而，由於環境服務的實行主要依靠環境商品來進行，目前雖在環境商品談判中，取得部分成果，CTESS 亦著重在環境商品，惟成員國對環境服務業幾無著墨，環境服務談判仍無重大進展。