

一、我國加入 WTO 之發展背景

在全球經濟國際化和貿易自由化之潮流下，如何因應國際經貿社會日趨激烈的競爭遂成為政府當前必須面對的重要課題，期以能在國際間營造一個公平合理之經貿發展空間。因此，在我國國際地位極端困難之國際政治環境中，憑藉著經貿競爭實力，積極參與國際經貿組織及其活動即成為政府重要經貿政策之一。

我國自 1990 年 1 月 1 日申請加入關稅暨貿易總協定（世界貿易組織 WTO 之前身），經過多年努力，終於在 2002 年 1 月 1 日正式成為 WTO 之第 144 個會員。成為 WTO 之會員後，使我國不但享有參與制定各項國際經貿規範之權利，未來亦可利用 WTO 之爭端處理體制解決貿易摩擦，取得法律上平等互惠地位，並參與多邊貿易談判諮商，避免遭受他國單獨對我國採行不利之歧視措施，保障我國經貿利益。此外，亦可取得參與非傳統貿易之國際政策決策，包括參與與貿易有關之環保措施、勞工問題、競爭政策等議題之討論，並與環保及勞工相關之國際組織密切合作，建立正式溝通管道，對我國國際地位提升及國際參與機會，將有顯著意義。

能源相關之經貿議題，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「WTO 設立協定」中之「貨品貿易多邊協定」(Multilateral Agreements on Trade in Goods) 下之商品貿易規範範圍，由於大部分（初級）能源商品國際貿易體系發展已有相當歷史，因此一般在最惠國待遇、國民待遇、市場開放及關稅減讓等課題上尚無太大的爭議；後者則屬「服務貿易總協定及其附錄」

(General Agreement on Trade in Services and Annexes, GATS) 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，因此各國仍有相當的歧見，尤其特別強調需將各國能源服務業市場結構之差異，以及各次部門間之不同特性納入考量。

由於 WTO 新回合多邊談判已於 2002 年展開，其中能源相關議題普遍受到各會員國家之關注重視。職是之故，於新回合談判進行之際，為因應能源相關議題之談判諮商，積極評估對國內能源相關產業

發展之衝擊影響，研討具體立場及因應對策，以維護國家整體之利益，是當前能源主管機關所面臨之重要課題。

二、 WTO 之服務貿易總協定（GATS）內涵

「WTO 設立協定」第二條規定 WTO 所轄之範圍包括：迄 1994 年烏拉圭回合談判結束時所達成之多邊及複邊貿易協定與附屬之法律文件，共分為四大類，列為附件（附件一至附件四），成為「WTO 設立協定」之一部份。「WTO 設立協定」之附件一為對貿易措施之規範，包括：附錄一 A 為「貨品貿易多邊協定」、附錄一 B 為「服務貿易總協定及其附錄」、附錄一 C 為「與貿易有關智慧財產權協定」；附件二係規範會員間就彼此間之貿易措施發生爭議時，相關之調處程序；附件三係規範貿易政策檢討機制；依據本附件之規定，各國依貿易量占全球之比率，應在每兩年、四年或六年，將其整體之貿易措施作成報告，提交 WTO 供各國進行檢視。透過此項「體檢」之機制，各國可對受檢國之貿易措施提出批評與建言，供受檢國參考改進；附件四係民用航空器貿易協定、政府採購協定與資訊科技協定等複邊協定。上述之附件一至三為多邊協定，對所有 WTO 會員均發生拘束力，附件四則為複邊協定，僅對簽署該複邊協定之會員發生拘束力。茲將各項重要之協定內容，分別說明如下：

1. 貨品貿易多邊協定（Multilateral Agreements on Trade in Goods）

「貨品貿易多邊協定」屬附件一之附錄一 A，內容涵蓋 1994 年關稅暨貿易總協定（GATT）等 13 個協定，除 1947 年關稅暨貿易總協定條文外，尚包括各締約成員之入會議定書、關稅減讓表、爭端解決小組之裁決報告、1995 年 1 月 1 日後仍具效力之豁免及各項決議文等，以及 6 個釋義瞭解書。

2. 服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）

「服務貿易總協定」屬附件一之附錄一 B，主要由本文條文、附則與承諾表等三部分組成。服務貿易提供服務之方式可分為四類：

跨國提供服務、國外消費服務、商業組織呈現以及自然人呈現等。

3. 與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)

「與貿易有關之智慧財產權協定」屬附件一之附錄一 C。智慧財產權保護之基本精神為國民待遇暨最惠國待遇，其權利範圍包括：著作權、商標、地理標示、工業設計、專利、積體電路之電路布局與營業秘密等，並要求各國強化執行保護之程序。

4. 爭端解決規則與程序釋義瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)

「爭端解決規則與程序釋義瞭解書」屬附件二。爭端解決程序可分為六個階段，包括：①雙邊諮商、②斡旋、調解及調停、③個案審議小組之成立、④小組報告之採認、⑤上訴程序、⑥監督與執行。

5. 貿易政策檢討機制 (Trade Policy Review Mechanism)

「貿易政策檢討機制」屬附件三。WTO 烏拉圭回合協定確定 1979 年所設立之貿易政策檢討機制，由其下貿易政策檢討機構，對所有會員之貿易政策措施作定期檢查，以促使各會員之貿易決策更加透明化。

6. 複邊貿易協定 (Plurilateral Trade Agreements)

「複邊貿易協定」屬附件四，包括：①民用航空器貿易協定、②政府採購協定、③資訊科技協定、④國際乳品協定(1998 年 5 月終止)、⑤國際牛肉協定(1998 年 5 月終止)等，其中除③資訊科技協定屬於烏拉圭回合之後所簽訂外，其餘四項屬於東京回合之規約，基本上僅規範簽署國，未簽署的國家則不受約束。

1986 年 GATT 各締約成員 (Contracting Parties) 在烏拉圭回合談判中，推動納入服務業貿易問題，冀望能藉制度化規範架構的建立，消除服務業的貿易障礙，加速服務業貿易的自由化，進而促進所有貿易夥伴的經濟成長。經過漫長的協商，終於在 1993 年 12 月 15 日達成最後協議，訂定服務貿易總協定，目前已成為規範國際間服務業貿

易最重要的國際協定；GATS 屬於多邊性貿易協定，具有強制性，對 WTO 所有會員（Members）均有拘束力。GATS 規範之服務貿易方式、基本原則及主要內容說明如下：

1. GATS 之服務貿易方式

GATS 關注的服務貿易是指一國居民與他國居民間的服務交易，這種交易可能會透過服務供給者單獨方式或是與商品結合方式提供服務，所以交易的型態也比較複雜。服務供給者不僅在本國會透過跨境和外國人來本地消費的方式提供服務交易；也會主動透過外人直接投資到國外消費者境內設立據點和自然人前往國外的方式提供服務交易。因此，GATS 定義服務貿易提供的方式，可分為四種模式（mode）：

- (1). 模式一：跨國提供服務（cross-border supply）
係指提供服務者自一會員國境內透過通信（如電信、文書）或管線方式，向其他會員國境內之消費者提供服務；
- (2). 模式二：國外消費服務（consumption abroad）
係指會員在其境內對進入其境內之其他會員消費者提供服務；
- (3). 模式三：商業組織呈現（commercial presence）
係指會員之服務業者在其他會員國境內以設立商業據點的方式提供服務；
- (4). 模式四：自然人呈現（presence of natural person）
係指一會員的服務業者在其他會員國境內以自然人之身分提供服務；

值得注意的是，GATS 所指的服務已排除為執行政府功能所提供之服務；稱執行政府功能所提供之服務者，係指非基於商業基礎，亦非一或多個服務提供者競爭所提供之服務。

2. GATS 之基本原則

GATS 基本精神乃是希望在不歧視的大原則下，能規範各會員間的服務貿易秩序。GATS 有下列幾項基本原則：

(1). 最惠國待遇原則 (most-favored-nation-treatment, MFN)

係指 WTO 各會員間應一視同仁，對任何國家（不限於會員）之貿易相關措施，應立即且無條件地適用於其他會員，亦即必須提供會員不低於給予其他國家之待遇。換言之，對所有會員所受的待遇應相同，不可有歧視待遇。

(2). 透明化原則 (transparency)

係指各國對於和 GATS 運作有關的各項措施，均必須透明化、公開化。為確保資訊透明化及公開化，GATS 規定各會員必須向 WTO 相關單位提供相關的資料，而每一會員在 WTO 必須設立一個查詢單位 (enquiring point)，除負責通知的工作外，並進一步解答其他會員針對服務業所提出的各項疑問。

(3). 漸進式自由化原則 (progressive liberalization)

由於每個會員的經濟發展及服務業自由化程度不同，因此 GATS 並未要求每個會員對服務業做出相同程度的市場開放，但明訂將定期檢查各會員服務業之開放程度，以確定服務貿易能朝自由化的目標發展。

3. GATS 之主要內容

GATS 之主要內容分為本文、附件及特定承諾表等三大部分；本文條文共分為六篇二十九條之條文，附件包括八項，特定承諾表則是 WTO 各會員國依本文規定及精神對相關事項所提出的承諾：

(1). 本文條文

本文條文主要是在確定服務業的範圍，建立服務業貿易之基本原則、相關規範、例外規定、特定承諾規定，以及一些制度性規定。根據本文之規定，服務業貿易基本上應符合最惠國待遇原則，而相關規定亦應力求透明化及公開化，惟如屬於區域性整合或基於公共道德及涉及國防安全之規定，則可排除 GATS 的適用。此外，GATS 允許會員對最惠國待遇之原則，要求豁免或採取保留措施，但各類豁免每五年應檢討一次，此類豁免原則上不宜超過十年。另由於各國國內法規、

非邊境措施對服務貿易有極大之影響，故亦規範所有規定之執行必須以合理、非強制性之方式管理。

(2). 附件（可排除本文之相關規定）

附件之訂定是為顧及有些服務業性質特殊，難以適用於一般性的 GATS 條文，因此乃訂以附件的方式做除外及較詳細的規定，藉以規範性質較特殊的服務業，其中包括最惠國待遇適用之豁免、金融、電信、空運及海運等八項。

(3). 特定承諾表

由於各國社經發展程度不同，若要求齊頭式的開放服務業恐將對某些國家的經濟立即造成太大的衝擊，故為了使 GATS 能為各方接受，特別將市場進入（market access）及國民待遇（national treatment）兩項原則列為特別承諾，期望各國透過談判與承諾的方式逐步實施自由化。根據 GATS 的規定（第 16 條至第 21 條），各會員國應就服務業提出市場進入及國民待遇方面的限制與條件，並以表列的方式提出，一經談判完成，即成為 GATS 的一部份。

三、WTO 新回合能源服務貿易談判概況

WTO 服務貿易有關市場進入及國民待遇之特別承諾談判的主要模式是採取「要求與回應（request and offer）」的雙邊模式，但各個雙邊談判的結果則將透過最惠國待遇原則，適用到所有 WTO 會員。此外，自 95 年 12 月香港部長會議後，再增加複邊談判為其輔助談判模式，此為 WTO 談判模式的重大突破。

新回合服務貿易談判自 89 年 1 月開始 GATS 既定議題（built-in agenda）之談判，至 90 年 3 月完成第一階段談判工作，並通過「服務貿易談判準則及程序」（S/L/93）。其後，於 90 年 11 月第 4 屆部長會議通過「杜哈發展議程」（Doha Development Agenda）展開新回合談判，延續 GATS 既定議題之談判，並明定各會員服務貿易市場實質開放談判時程，即各會員應於 91 年 6 月 30 日前提出特定承諾初始要求（initial requests, IR）清單，於 92 年 3 月 31 日前提出特

定承諾初始回應 (initial offers, IO) 清單。各會員所提出之特定承諾需加以整理，並於 92 年 9 月 10 至 14 日第 5 屆部長會議 (墨西哥坎昆舉行) 進行期中盤點檢討談判成果，而整個談判原規劃於 94 年 1 月 1 日以前結束。WTO 新回合服務貿易談判涵蓋範圍，包括：

1. 特定承諾談判：進一步自由化談判及承諾，其他具部門特性之實質提案，自發性自由化之處理，最惠國待遇豁免之談判等。
2. GATS 規則之制定：第 6 條 (國內規章) 第 4 項、第 10 條 (緊急防衛措施)、第 13 條 (政府採購)、第 15 條 (補貼)。
3. 會員提出之其他議題：GATS 之技術性檢討，澄清 GATS 條文，例如第 5 條 (經濟整合)、第 7 條 (認許)、第 8 條 (獨佔及排他性服務提供者)、第 9 條 (商業行為)、第 20 條 (特定承諾表)、第 21 條 (承諾表之修正)，承諾表之更正，修改承諾表填寫準則，分類問題。
4. 服務貿易理事會之檢討工作：最惠國豁免待遇，空運附則，電信費率瞭解書。

杜哈回合談判原規劃之談判期限，因會員意見分歧，致未能依既定時程完成目標。由於杜哈回合談判範圍的廣度及複雜度均是歷回合所罕見，而所有議題要取得所有會員的共識亦是難度極高的任務。特別是開發中國家會員 (含低度開發會員) 積極結盟參與談判，在主要議題之談判上發揮強大之影響力，亦是過去未曾出現的，例如：在新加坡議題上堅持投資、競爭及政府採購透明化議題不得納入談判。開發中國家在談判的角色及影響力實不容小覷。

坎昆部長會議的失敗對杜哈回合的談判而言，可謂重大挫折，使得本回合談判籠罩在一片悲觀的陰霾中。所幸在經美國、歐盟及 WTO 秘書長之折衝推動下，會員亦皆體認進一步貿易自由化對會員經濟發展的益處，談判終於在 93 年 3 月中旬重新展開。93 年 7 月底 WTO 總理事會正式通過杜哈回合談判「7 月套案」修正版，同意開發中國家長久以來堅持的要求—消除出口補貼，但日期仍待確定，此外並限

制其他補貼和降低關稅壁壘。富裕國家（例如美國、歐盟）將會削減農產品出口補貼，減少政府對農產品的各種保護措施；而開發中國家必須配合降低進口農產品關稅，並增加關稅配額內敏感性農產品的數量。在敏感的農業領域達成協議，亦替工業產品貿易及發展議題的類似協議開啟道路；WTO 也在為後者設法尋求架構協議，以作為未來在杜哈回合多邊貿易談判架構下更多協商的基礎。相關協議中也清楚表明，低度開發國家將不會被迫在市場開放方面提出承諾，包括服務貿易領域。

不過，WTO 總理事會通過的「7 月套案」，僅是通過未來多邊貿易談判的基礎架構；嗣後，94 年 12 月在香港舉行之第 6 屆部長會議，在充份考量各會員意見及立場下，並未重蹈上一屆（坎昆）部長會議以失敗收場之命運，最後達成一份令所有會員雖不滿意但仍可接受的會議宣言，希望於 95 年 12 月底能夠完成本回合談判。WTO 秘書長拉米表示，香港部長會議已完成 WTO 杜哈回合談判 60% 的談判工作，確定談判方向。未來一年要完成的 40% 談判工作，由於涉及實質的市場開放承諾，路途更為艱辛，會員是否能在部長宣言所限定的期限前，完成各項減讓模式，有待觀察。

而在服務貿易議題方面，香港部長會議宣言除重申服務業將依漸進自由化原則進一步開放外，並通過服務貿易談判可採用複邊之談判模式，要求建立外國入境提供服務者資格審查的相關國內規章之透明且不歧視之多邊準則，對於低度開發會員具有市場利益之服務業及服務貿易提供模式加強開放，這對目前已屬相對較為開放之我國，有爭取其他會員進一步開放市場之機會，可說建立有利的談判環境。