

## ◎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)技術測諳及分析服務」、「(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)」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、經濟需求測誦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 成員諒圖尋求 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，此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，此些「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。