

第四章 GATS 新規則之發展

服務貿易規則工作小組（以下簡稱 WPGR）自一九九五年三月由服務貿易總理事會成立以來，至今已召開三十五次正式會議（二〇〇一年底），致力於前述 GATS 第十、十三及十五條所規定之談判工作。依 GATS 第十條之規定，緊急防衛措施問題之協商結果應於世貿組織協定生效後三年內生效，¹政府採購之多邊磋商，依第十三條規定，則僅需於世貿組織協定生效後兩年內展開；至於有關補貼之協商，第十五條並未設定期限，僅要求所發展出之多邊規範應以避免補貼所造成之貿易扭曲效果為目標。由此可見，三項議題之優先順序，以緊急防衛優先於政府採購，後者又優先於補貼議題。是以 WPGR 於一九九五年七月召開的第一次會議中，即根據上述之順序，同時也是服務貿易理事會之指示，進行其工作計畫之草擬：以緊急防衛措施之討論為優先，然後於一九九五年十一月左右展開政府採購之討論，再於一九九六年三月展開補貼規範的協商（三者之開始時間，約維持四個月左右之間隔）。截至目今，三項議題分別經歷了長達五至六年的磋商，但仍未獲有具體的結論。

第一節 防衛措施之磋商

根據 GATS 第十條規定，所要進行磋商的是緊急防衛措施「問題」。由當年烏拉圭回合談判的歷史來看，使用「問題」這個字，暗示了在發展特定規範前，會員可能想就更上位的議題，即是否有必要在服務貿易領域發展緊急防衛機制先進行討論。²事實上，早在一九九五年七月 WPGR 的第一次會議中，即有會員國表示緊急防衛雖係 GATS 第十條之內建談判，但並不因而意謂緊急防衛機制有其必要性（necessity）或需要（desirability）；特別是考慮到以商業據點呈現之貿易模式，緊急防衛可能會違反國民待遇，造成對境內之外國投資者之歧視，尤應謹慎。此外，由於各國的承諾表生效時均未列有緊急防衛措施，是以有會員主張若非要制訂緊急防衛條

¹ “There should be multilateral negotiations on the question of emergency safeguard measures based on the principle of non-discrimination. The results of such negotiations shall enter into effect on a date not later than three years from the date of entry into force of the WTO Agreement.” Article X, Para. 1 of the General Agreement on Trade in Services.

² WTO Secretariat, *Emergency Safeguard Measures under Article X of GATS*, at 1, WTO Doc. S/WPGR/W/1, 6 July 1995.

款不可，亦應以會員「未來更高」的承諾為前提。³ 不僅緊急防衛措施機制本身是否必要具爭議，採行緊急防衛措施時，用來決定是否產生損害或判斷是否達到可實施緊急防衛的情狀所倚賴之統計數字，在服務貿易方面亦是相當欠缺與不足。⁴

若從緊急防衛措施實行的可能性來看，服務貿易分成四種供給之形式，若是對於設置商業據點（形式三）採取緊急防衛，固然可以對於尚未於境內投資者，暫時禁止其新設據點，但對於已於境內設置據點者，緊急防衛可能會構成某種形式之解散或撤資要求，若是如此，有會員以為該緊急防衛之後果，即不可能僅是暫時性，又如何得以不違反「緊急防衛乃暫時性措施」之本旨？⁵ 若是對於形式一及二採取緊急防衛，執行之困難亦可想見，故有會員認為大概只有對形式四，即自然人呈現的方式，方可能實施緊急防衛。⁶

不過亦有會員國以為雖然有上述的困難，但是就此打住緊急防衛措施問題的討論，似乎太過擅斷；特別是不應忽略 GATS 本身缺乏反傾銷稅及平衡稅等對於不公平貿易的反制手段，緊急防衛措施是唯一的救濟。⁷ 職是之故，甚有會員建議在緊急防衛措施規範仍在協商時，或可調整 GATS 第二十一條有關修正承諾表的諮商程序，好提供一較快速的程序以為因應。⁸

由於各國立場之對立與分歧，預定的談判期限業已延期三次：第一次延期至一九九九年六月底，⁹第二次延至二〇〇〇年十二月十五日，¹⁰最近的一次則是延長至二〇〇一年三月十五日。¹¹

³ WPGR, *Report of the Meeting Held on 17 July 1995*, at 2, WTO Doc. S/WPGR/M/1, 29 August 1995.

⁴ *Id.*

⁵ WPGR, *Report of the Meeting Held on 18 October 1995*, at 1, WTO Doc. S/WPGR/M/2, 14 November 1995.

⁶ *Id.* at 2.

⁷ *Id.* at 2.

⁸ *Id.* at 2.

⁹ WTO Doc. S/L/43, 2 December 1997.

¹⁰ WTO Doc. S/L/73, 5 July 1999.

¹¹ WTO Doc. S/L/90, 1 December 2000.

一、緊急防衛措施之概念

服務貿易之緊急防衛措施，或可參考 GATT 第十九條對特定產品輸入之緊急防衛措施。GATT 第十九條規定，當一國政府發現某項產品進口激增，且已危及國內產業時，該國政府可依據緊急防衛機制阻止或限制該項產品之繼續進口，以保護國內受衝擊之產業。

商品貿易之防衛機制概念，係較服務貿易直接。由於商品貿易純粹屬跨境貿易，當一國政府擬阻止該項商品進口，即可於該國邊境直接採行限制進口之措施，所以商品範疇之防衛措施概念遠較服務範疇之防衛措施概念簡單。於服務貿易中，跨境貿易僅屬四種服務供給形式之一，於形式二境外消費、形式三設立商業據點及形式四自然人呈現定義下，倘擬限制外國服務進入，其實施概念與商品貿易將完全不同且更複雜。

二、南北對立的僵局

如前述，開發中國家對發展緊急防衛機制，普遍採支持之立場，已開發國家則抱持懷疑之態度。以東協國家為例，彼等以為有了防衛機制，有利於說服國內產業進一步支持市場開放：因為市場開放過程中，倘能確認產業於受到嚴重損害時，政府得採行防衛機制阻止損害繼續發生，避免國內產業受到大幅衝擊，國內服務業才有可能支持進一步市場開放。基於這樣的看法，東協國家於是積極地於二千年三月提出所謂的「概念文件」（“Concept Paper”，以下簡稱「東協概念文件」）¹²，十一月更進一步提出非正式的服務貿易緊急防衛措施協定草案（“ASEAN Draft Agreement（東協草案）”）以下簡稱「東協草案」。¹³

相對地，已開發國家陣營，特別是美國，懷疑緊急防衛機制之建立，有任何促使市場進一步開放的可能，何況緊急防衛機制之實施將對特定承諾造成過度不穩定；更重要的是，GATS 本即主張漸進式自由化，開發中國家得逐步漸進開放市場，故似無需此緊急防衛機制。

¹² ASEAN, *Concept Paper: Elements of a Possible Agreed Draft of Rules on Emergency Safeguard Measures for Trade in Services (GATS Article X)*, WTO Doc. S/WPGR/W/30, 14 March 2000.

¹³ ASEAN, *Draft Agreement on Emergency Safeguard Measures for Trade in Services*, WTO Printing Job. 6830, 31 Oct. 2000.

三、緊急防衛機制（ESM）要素

雖然防衛措施是否需要的問題爭議不休，惟最後工作小組也決議暫時擱置這樣的爭議，而改以較積極的態度先進入防衛機制內容之討論。為了協助防衛機制內容的討論，工作小組的主席由祕書處協助，根據各會員的意見整理了一份議題清單（Job. No. 1979, 29 March 2000），臚列應討論的議題，後又根據會員的建議，予以修正（Job. No. 1979/Rev. 1 (6178), 6 October 2000），該清單內容包括：

（一）「國內產業」之定義與「既得權利」之問題

主要討論的問題是「國內產業」是否應包括在外國成立的供給者？另外的問題則是若包含在外國成立的供給者，是否可能隱含最惠國待遇？

既得權利的問題是與國內產業之定義直接相關。當會員國採取緊急防衛措施時，依形式三而設的外國服務供給者應如何處理？理論上，可能的反應包括強制撤資到繼續給予所有的業者完全的國民待遇（包括收購、合併等）；此外，或許也應考慮合資企業的處理。

（二）防衛措施適用之（服務供給）形式

是否可能以一種防衛措施有效地適用至所有四種供給形式？

（三）類似服務（like services）的概念

為了緊急防衛機制，試擬「類似或直接替代」服務的定義是否必須或者可行？或者，是否改為發展一些標準或例子用來區辨可被認為是類似或直接競爭的服務？或者，應留待案例法來解決？

（四）指標與標準

數位代表注意到相關貿易指標之缺乏以及建立貿易 / 損害關連性之困難。這是否應留給個別相關的會員國？或者是有可能發展共通的準則？可以有那些重點？本項之討論應包含與損害之決定所有相關的問題。

（五）得採之措施

防衛措施應採取何種形式？應否包括暫停依第十八條所列的額外承諾之義務？ESM 是否應含「必要性測試」以確保措施不會比需要的更限

制貿易？防衛措施的時間長度應為何？ESM 是否應提供臨時性防衛措施（參看防衛協定的第六條）？防衛措施適用時是否應在最惠國待遇的基礎上？此外，不溯及既往的問題亦應於此討論。

（六）補償

補償的要求是否應為 ESM 的一部分？與第二十一條有關規定的關係為何？

（七）特殊及差別待遇（S&D）

在 GATS 下的 ESM, 是否應提供開發中國 S&D？若是, 則應包含什麼？

（八）緊急防衛行動正當化的情形

可能達成協議的目標與目的為何？GATS 第十條的緊急狀態應如何植入 ESM 中？出現在 GATT 第十九條第一項的所謂「因為不可預見的發展及所負擔義務的結果」之概念是否應包含在服務的 ESM 裡？

（九）通知、諮商、透明化及監督機制

這應包括合適的通知及諮商程序及一般與透明化有關的問題的討論。另外一個相關的問題是決定何機構，若存在的話，應監督所有與執行可能的 ESM 協定有關的問題。

（十）其他議題

應包含國內產業以外的其他定義，爭端解決，以及加入一個可能檢討的條款。新的議題也可因會員國的提議而繼續增加。

上述十大議題清單自二千年來一直是服務 ESM 的討論基礎。到了今年七月二日（二〇〇一年）的會議時，由於會員國希望對可能的防衛機制所包含之核心項目（以上述清單所列之十大議題為基礎所討論過者），提供一個有關不同選項之體系性概觀，因此決議由主席準備一份摘要表。

根據下列三類資料：

- （1）會員的正式與非正式的提案；
- （2）正式會議記錄：S/WPGR/M/1 到 M/33；
- （3）非正式會議記錄：(Job. No. 3449; 3449/Add.1; 3449/Add.2; 6943; 6943/Add.1; (01)/26; (01)/45; (01)/54; (01)/74; (01)/108)；

該摘要表終於在八月完成 (JOB (01)/122, 7 August 2001)。

自本年九月二十五日的非正式會議起，工作小組即展開對上述摘要表的討論 (JOB (01)/149)，十一月二十三日時工作小組又召開了另一次的非正式會議。¹⁴在本年最後一次正式會議中，主席也表明預留明年元月十七、十八日，二月十二日、十三日加開非正式會議，以便能在三月正式會議時，達成在三月十五日前完成服務 ESM 的目標。不過由今年最後一次正式會議上的劍拔弩張，烏拉圭的主席都遭到池魚之殃看來，這場南北對立的僵局並不容易化解。不過問題也實在太過複雜，以致於雖一派主張已可進入 ESM 協議的文字草擬階段，另一派卻認為時機還不成熟，特別是有些問題仍未澄清。

以下即分別就該摘要表的內容進行說明。由於該摘要表呈現了各會員立場的精要，對於快速了解此長達七年的談判爭議要點，以及預測可能包含在服務 ESM 的要素 (假如 ESM 達成協議的話)，是極有幫助的。應注意的是由於是會員意見之反映，故同一問題下所臚列的選項，有的是互相排斥且對立的，有的卻可相互包容，將來 ESM 會留下選項，端視未來談判的發展。

四、緊急防衛行動正當化的情形

(一) 緊急防衛機制 (ESM) 的目標

選項 1: ESM 的目標是幫助自由化; 是以在特定部門納入 ESM 的同時, 必須搭配該部門之自由化承諾。(S/WPGR/W/17, p.1-2)

選項 2: 前言應引用「 為了釐清、執行並強化 GATS 的目標與目的, 特別是其前言及第十條; 允許採取暫行措施以因應因 GATS 特定承諾所引起之緊急狀況; 允許結構調整, 特別是開發中國家的結構調整; 幫助開發中國家之服務業發展。」(東協草案 前言)此外, 緊急防衛措施僅於會員國決定「 因為依 GATS 第三章負擔特定承諾的效果所致, 產生緊急狀態 」(東協草案第二條第一項)

在討論時所衍生的相關問題是: ESM 是否只能適用於新的承諾, 還

¹⁴ 至目前為止, 尚不知該會議內容, 僅在正式會議中由主席的說明得知曾召開非正式會議。這也是前述資訊取得之限制之一。

是也可適用於烏拉圭回合時所為之特定承諾。同時對於前言之可能文字，引用東協草案，也有國家表示保留的態度，特別是在結構調整與幫助發展之文字。。

(二)「不可預見的發展」與「緊急狀態」

選項 1：緊急防衛措施「只有在會員決定 當有關的服務大量地增加 導致國內產業有嚴重的損害或有損害之虞 而生之緊急狀態時， 方可採用。」

選項 2：防衛措施應是在緊急狀態使用的超乎尋常的救濟。雖然「緊急」一詞已涵蓋了「不可預見的發展」，仍應強調緊急的因果關係。因此，「只有當確定係因刺激大量服務供給之自由化承諾導致之不可預見的問題所生之緊急狀態，才可採用緊急防衛措施。」只有因自由化承諾而發生真正且不可預期的問題，才應使用防衛措施。

選項 3：超乎尋常情況的存在應是正當化防衛行動的必要條件。在這方面，有二個非常根本的因素：(i) 緊急狀態，意謂需要立即行動的嚴重且突然的情況；及(ii) 不可預期的情況：指會員在為特定承諾之當時，不可能合理地預期得到的事件。這些事件有增加服務供給的效果，造成國內供給類似服務的產業有嚴重損害。

選項 4：應定義「緊急狀態」以便澄清 ESM 可引用的情況。「緊急狀態」的定義會是描述可以考慮 ESM 的情況中的四個要素之一。

會員國均同意防衛措施是一種非比尋常的救濟，也認為應反映在可能的協定文字中，但對於如何草擬，仍有不同意見。

有會員支持導入「不可預見的發展」之概念，認為可防止防衛措施的濫用，因為單純的服務供給增加是自由化可預期的結果，故不足以正當化防衛措施，其並援引在商品領域所發展出來的法理。

但也有會員持不同看法，認為會增加了第四要件而使 ESM 不可行。還有些會員希望保留「緊急狀態」的概念，因為其含有不可預見的事件之意味。

五、防衛措施的形式別適用

(一) 一個防衛機制是否應涵蓋四種服務供給的形式？

選項 1：一個防衛機制措施「適用一服務，應不論其供給形式」(東協草案第二條第三項)

選項 2：關於在第三供給形式 ESM 的適用，應檢視：「既得權利」之保護；與投資之關係；根據資本所有權適用 ESM 的可行性；ESM 的目的。會員國亦應專注在第一、二及四供給形式適用 ESM 的可行性及需要性。

選項 3：ESM 完全排除第三供給形式 (詳見以下第七項、國內產業定義及既得權利問題)。

有主張 ESM 可構成採用該防衛措施之會員國所承諾的額外限制，而依現行 GATS 的架構，限制措施本可填寫在每一種供給形式下，故應允許會員對各種供給形式適用 ESM。過去已有的承諾表也可能可以提供有關可能的防衛措施的實例。

在最近的討論中，有的會員認為四種供給形式都可用 ESM；有的主張排除第三供給形式；也有的主張應繼續討論。

(二) 防衛措施之跨形式適用

選項 1：「清楚註明依形式採取的行動」(S/WPGR/W/17)

選項 2：防衛措施的適用是否可能或允許橫跨供給形式？或更特定一點，防衛行動是否必須限制在有損害發生的形式。

跨供給形式的 ESM 原則上應可能。如何決定做為目標的供給形式，應依個案而異，但需符合必要性測試。鑑於救濟應儘可能地接近問題，防衛措施應始終瞄準發現損害的供給形式。

六、「類似服務」的概念

選項 1：「類似或直接競爭服務的全體」供給者。

選項 2：應建立得以判斷關於服務之類似性或直接競爭性明確標準的清單。

有些會員表示應避免「類似服務 (like service) 或類似服務供給者」的定義，建議如商品的領域，留待爭端解決實務依個案來決定特定服務的類似性。不過會員國亦注意到 GATT 的爭端處理實務已指出了一系列可以幫助決定在特定的情形，兩產品是否相似或直接競爭或可替代的標準。因此有會員建議，應檢視這些標準是否可用在 GATS 的場合，同時應謹記商品與服務的本質差異。

亦有會員以為鑑於商品領域的經驗不具說服力，故仍有必要定義何者構成類似或直接競爭服務，因為這是建立因果關係的關鍵因素。

七、「國內產業」定義及「既得權利」問題

(一)「國內產業」定義及「既得權利」問題

選項 1：「國內產業」之定義包含所有在採用防衛措施的會員國境內營運之供給者。

選項 2：「國內產業」之定義僅包含採用防衛措施的會員之本國供給者（包含 GATS 二十八條定義的自然人及法人）。有三種保護「既得權利」的選擇：(i) 完全的保護；(ii) 僅保護已賦予且已行使的權利；(iii) 僅保護承諾表所列且已行使之權利。此外，根據在 ESM 生效前已締結之契約所取得之權利也受到保護。

選項 3：「國內產業」之定義包括所有在採用防衛措施的會員國境內營運之供給者。不過，外國成立的供給者不可以請求防衛措施，且在計算損害或威脅時是不予計入。

選項 4：依第三供給形式建立商業呈現的供給者（所謂的外國成立供給者，FES）應被包括於國內產業之定義，換言之：「ESM 不應適用到他會員之服務供給者於 ESM 採用前，已在欲採用 ESM 的會員國境內設有商業據點者」

選項 5：第三供給形式事實上已排除。蓋 ESM 應指國內服務供給者而非國內產業。

選項 6：不應充許有要求撤資或撤銷外國服務供給者已享有之現有執照。

大部分的會員傾向包含國內及外國成立供給者 (FES)，因為不少會

員發現其內國法並不許其區分二者，均屬於國內產業。且對 FES 採行 ESM 也不符經濟上的理由，因為這些 FES 對國內經濟是有貢獻的，無論是在生產、就業或消費者滿意度方面。

其他會員則認為 GATS 第二十八條提供了區分二者的基礎，因此在第三供給形式之防衛行動是有可能的，甚至包括 FES 造成損害時之行動。一說為國內產業僅含本國供給者，即外資低於百分之五十者；既得權力可以保護，但這些供給者不得再擴張。

有些會員國也質疑禁止 FES 請求防衛措施保護並於損害計算時予以排除是否合宜。因為若是一產業僅由，或主要由 FES 組成時，等於沒有採取防衛措施的可能。

關於保護既得權利的三個可能選擇（見前述第 2 選項），大部分的會員國偏好給予 FES 與本國公司同樣的防衛措施保護（選擇 i）。對於另一些會員國而言，保護既得權利連接到 ESM 是否必需的一般性問題上。對後者這個問題，應從許多國家偏好完全將 FES 納入國內產業來審視。

亦有見解以為在第三供給形式，防衛措施應限於新進入者。其他則認為凍結新進入者不見得真地瞄準了損害的原因。有些會員國懷疑針對新進入者之防衛措施可能會違背最惠國待遇原則。但是，好幾個會員看不出有違反的可能，因為該措施是對於所有新進入者，無論其所屬國，同樣地適用。唯一可能相關的標準是是否為該已在境內設有商業據點的外國供給者發動該 ESM。不過其他會員仍認為有事實上違反最惠國待遇的可能。

會員國已經注意到，假如外國成立之供給者被包含在國內產業之定義裡，則既得權利將自動獲得保護。好幾個會員支持事實上地排除第三供給形式於防衛措施外。

有些會員國想討論在第一、二、四供給形式的既得權利問題，但其他會員國則不了解其關連性。注意焦點因此導向下面這段建議的草案：「緊急防衛措施僅可適用的服務貿易係供給者與消費者在緊急防衛措施生效後才締結之交易」（東協草案）即在討論既得權利。

(二) 本國在海外營運的業者之情形

選項 1. 「國內產業」指「在會員境內營運之」供給者，該定義文字被括弧起來，故表示仍有討論空間。

選項 2. 延展企業之範圍至本國人控制但設立在海外的業者，可能會

複雜化損害的判定。

會員國已注意到在「國內產業」的定義中包含本國所擁有但在境外的公司可能會引起 ESM 運作的問題。

八、指標及標準

(一) 調查

選項 1：應使用客觀且可確認的標準做為防衛措施的啟動閥。

選項 2：ESM 的開始必須基於客觀且良好規定的標準。必須清楚展現欲採取之 ESM 將可以救濟已經確認的傷害。

選項 3：在調查中，主管機關評估之相關因子應儘可能多，該因子並應具有客觀及量化的性質且與產業的情況有關。舉證責任是在採取防衛措施的會員國身上。

選項 4：調查應於事先決定的期間（十二或十五個月）內完成。防衛協定第三條應可類推適用。應有指標的例示清單及「目標與量化」標準來判定損害。兩者的調查機關只應檢視有關的因素。因果關係必須以評估增加的供給對國內產業之效果或衝擊來決定。其他導致損害的已知因子須非導致服務供給（或消費）增加之原因。事實調查所涵蓋的期間應至少十二個月。

選項 5：調查應於發動後十二個月完成（特殊情況可以為十八個月）完成。調查機關應正當化既定因子或指標的相關性。事實調查所涵蓋的時間至少三年。因果關係應基於最起碼的因子清單進行評估，允許判定損害是否由供給增加以外的原因所造成。

選項 6：調查機關應本於所有相關指標為其判斷基礎。供給增加以外的原因不應該做為因果關係存在的基礎。

選項 7：與判定損害有關的因子應予明示。一旦調查期間經過，會產生失權的效果，喪失使用 ESM 的權利。資料至少應涵蓋三年。

會員國一般同意調查程序有三階段：(i) 呈現服務貿易的增加；(ii) 呈現國內產業因而受有損害或有損害之虞；(iii) 建立 (i) 與 (ii) 之因果關係。

與此有關的問題是在調查中可用之資料問題。缺乏統計數據，為服務貿易長期所遭遇之困難。¹⁵ 不過有會員國以為不應過度誇張此問題，因為資訊的品質已快速改善中，且資料問題可透過強力執行的規範，特別是特過有效的監督機制與以平衡。

關於東協草案中所建議的一些個別指標與標準，特別是它們在服務貿易的可用情形，值得進一步討論。

另外的問題是調查機關在檢查指標與標準之義務。關於防衛協定的一些既有商品貿易的案例因而被提及。一些會員國認為調查機關應有義務檢視所有的因子並說明它們的關連性或無關連性，但這並不意謂判定損害需每個因子均具備。另有建議調查機關應有主動的責任去調查所有導致損害的相關因子。不過會員國除了進口外的其他因子在決定損害時不應考慮。

(二) 公共政策及公共利益考量

選項 1: ESM 與其擬補救之公共政策關係應予揭露 (S/WPGR/W/26, p. 2)

選項 2 : 所有利害關係人應得以參加調查程序。(JOB (01)/81)

有會員國建議納入防衛協定第三條之實質內容，特別是在合理的公告及允許意見陳述；另外的看法則認為本條文應加強，故調查機關應從事成本利益分析，檢視擬採措施對其他部門或經濟的潛在衝擊。

九、可採用之措施

(一) 措施的形式

選項 1 : 應依最惠國待遇的原則行使。採用的措施及受影響的供給形式、部門別 / 次部門別均應清楚表明。
(S/WPGR/W/17, p.2; S/WPGR/W/26, p. 1)

選項 2 : 任何形式，只要是使用的會員認為適合用來防止及救濟嚴重傷害以及協助調整的形式。

¹⁵ 相較於產品貿易，服務貿易量很難取得統計資料，惟統計資料對於損害之確定相當重要。因此，找尋可能之服務貿易統計數據亦為服務貿易規則工作小組重點任務之一。

選項 3：無論其服務來源或供給形式為何的任一服務，均可適用防衛措施。可用措施範圍包括：暫時撤回或修改原依 GATS 十六條、十七條、十八條所為之特定承諾。

選項 4：得適用之措施應包括暫時性的中止已列入承諾表中的市場開放及國民待遇承諾。第十八條之額外承諾則事實上地排除在 ESM 之外。

選項 5：有必要檢視具體措施以便對各個供給形式下的合法可行措施有共通的了解。(JOB (01)/105, para. 5-6)

會員國似乎同意防衛措施的執行應符最惠國待遇原則（但不影響所同意的特殊與差別待遇）似乎亦同意防衛措施可以暫停第十六條及第十七條的承諾。草擬一份可用措施清單是否合宜則各會員國意見不一。

有些會員國表示對暫停第十八條額外措施的關切。彼等注意到此通常包括到管制措施（國內規章），如電信參考文件所含者，而不適合在緊急的情況下暫時中止。其他會員國則注意到在第十八條下的措施可能非常廣，有些應可以採取防衛措施，故建議應檢視暫停管制措施的具體案例。

雖然有些會員國偏好使用「暫時中止」的詞，其他會員國則偏好 GATS 第十條的「暫時撤回」。不過一般覺得其實表達的都是同樣的概念，而關鍵是在於「暫時」性。

（二）不比必要更多的貿易限制

選項 1：ESM 應代表為解決因緊急情況所生之問題所必須採用的最少措施。

選項 2：防衛措施應僅在對嚴重損害或有損害之虞的防止或救濟以及協助國內相關產業調整之必要限度內適用。會員應選擇最合適達成目標的措施。採取數量限制者不可降低數量到歷史趨勢之下。

選項 3：應在可選擇的措施中採取最小貿易限制效果者，而且不應使效果逾越採用之期間。這兩個因素應是採取防衛措施的會員國應提出者。此外，措施應予以適當設計使外國供給不致降到歷史水平以下。

好幾個會員支持採用必要性測試以確保防衛措施的採行不超過救濟損害及允許調整所必要的程度。是否應建立標準以確定此概念則意見分歧。有會員國以為強有力的執行規範可能是較好的選擇。

在可達到相同目的之數個選擇中，可以較易恢復者應優先採取。這可能包括數量限制、補貼等。鑑於緊急防衛措施的暫時性質，具有長期效果之救濟應予以避免。

好幾個會員國偏好要求不可降低供給到代表期間的平均量以下，而且在該情況下，某些會員國覺得該原則應擴大到數量限制以外的措施。不過亦有會員國指出欲確定有關的服務貿易量在很多情形並不可行。

(三) 持續的期間及漸進地去除

選項 1：使用防衛條款必須是暫時性的，且有指定的最長期間。採取特定防衛形態條款應有限制，譬如：在某一特定期間用過一次，即不得再於同段期間再採用。適用必須慢慢去除。

選項 2：ESM 應有時間拘束且應於情勢返回正常後去除。

選項 3：防衛措施不可較必要來得長。除非延長，初次使用不得逾三年（開發中國家五年）。在新的調查之後，應允許延長。全部期間不得逾五年（開發中國家七至八年）。其他中心因素包括：採行之國家應在採行期間定期地、漸進地使之自由化；超過二年的 ESM 應有期中檢討；延長時措施不可較初始階段還要嚴格；補償及報復也應於防衛措施漸漸去除時予以調整。

選項 4：若因為可以展延而認為最短的期間應為二年，這會誘使會員採行較長的期間。而不符防衛措施應限於防止或救濟損害或威脅之必要的本旨。因此加入此種條款之需要性值得思考。

選項 5：可採之措施應限於十八個月，至多延長一次九個月。開發中國可延長十二個月，低度開發國家可延長十八個月。

一些會員強調 ESM 的短期性質。

有幾個會員認為漸進式去除是 ESM 的中心要素，防衛協定的第

7.4 條可做為師法的對象。有些會員國認為鑑於服務貿易的性質，漸進式的去除將很難執行。另有建議開發中國家就此點應享有彈性。

(四) 臨時性措施

選項 1：在關鍵情形，遲延會導致難以修復的損害，會員可採行臨時措施。但需已開始調查並有損害或威脅的初步認定。臨時性措施可維持十二個月或十八個月，不得延長。假如採取特別稅的方式，該稅應可退還，假如調查證明沒有損害或威脅。不需事先諮商且無補償義務。臨時措施的期間應計入首次使用該措施的期間內。

選項 2：服務 ESM 不應含有臨時性措施。

有些會員國傾向有臨時性措施，因為可允許會員在緊急案例時採取。其他會員則鑑於可能濫用的風險故仍考慮納入此種措施之適當性。有會員國建議臨時性措施可能並不需要，因為 ESM 的存續期間並不長。

會員國也討論對於先行實施後又因其並非所需而經撤回的臨時性措施，如何矯正其所產生之效果，亦即如何補償可能受影響的會員國的問題。有識者以為此時防衛協定裡所規定的關稅之返還在服務的領域也許無太大意義。

十、補償

(一) 補償要件的原則

選項 1：當符合規定時無需補償。

選項 2：欲採行防衛措施的會員國應盡力維持實質相當水平的特定承諾。相關會員可協議補償方法。假如三十日內未達成協議，受影響之會員可報復。補償及報復的水準應基於客觀且量化的標準。假如防衛措施是基於供給量的絕對增加且符合相關規定，則前兩年不可報復。臨時性措施不需補償。開發中國家可有特別條款。

選項 3：需要補償的期間應予定義。受影響國家尋求補償的起點將會與「非補償」(non-compensation) 期間有關。二種可能方式：非補償期間與初次使用的期間相當或短於之。在未達成協議的情

形是有報復的可能。若不同意報復的程度，可訴諸仲裁，仲裁由特定機構處理。

選項 4：補償應為一種義務而不僅是一「最大努力」條款，且應於措施執行後立即給付。

選項 5：防衛措施應為短期（二至三年），且不需要補償。當防衛措施逾提議之期間，或當監督機制證明該措施不符合協定的規定時，則有報復的可能。

有些會員國認為補償的規定將有助於防止防衛措施的濫用，因此應包括在 ESM 內，可能考防衛協定第八條的規定，如有必要，予以適當的改進。

其他會員國則認為由防衛協定的經驗可知補償不見得有效果。此外，太麻煩的補償程序可能導致會員國訴諸第二十一條之程序，而不採暫時性的防衛措施，故不用補償的可能，不應排除。有會員國認為由於措施是短期性的，故應可減少補償之需要；另也有主張當調查與執行的規定甚為嚴格時，應可減少濫用的情形，故不需訴諸補償機制。

有些會員國則建議補償可採取在同一部門或相關部門為額外承諾或加強承諾的方式為之。唯無論如何，採用防衛措施的會員國應保有選擇其欲給予補償領域的彈性。

有些會員國注意到當防衛措施過期後撤回補償的問題在服務的領域可能更複雜；譬如對第三供給形式的補償可能引起特定問題。在此情形，有建議應檢視補償與既得權利之關聯。還有會員國主張「實質相等水準」的概念在服務的領域並不清楚，而建議以第二十一條第二項（a）款的「一般相互有利的承諾水準」取代。缺乏可信賴資料的問題亦被提出。對此問題，有一建議為依照決定損害的指標與標準來計算補償。

會員國也考慮到若無法達成協議時可能的報復水準或防衛措施與協定條文的符合性。會員國同時也注意到將事件移到爭端解決機構，或許會因為該程序的冗長而無法運作，故其他可能的方法應予考量，包括是否應設立仲裁程序。

另外一個問題是補償的給予是否應遵循最惠國待遇或只需給予受影響國。會員國注意到在防衛協定下，補償並不以最惠國待遇為基礎。

十一、特殊及差別待遇 (S&D)

(一) ESM 裡的特殊及差別待遇原則 主動及被動 S&D

選項 1：不應對來自開發中國家的服務或服務供給者適用防衛措施，若其出口並未逾一定的門檻。唯這個選項應只有在關於第四供給形式時提出。開發中國家應享有較長首次期間的待遇。最後亦建議開發中國享有較長免補償期間或無義務補償。

選項 2：應給予開發中國家及低度開發國家特殊及差別待遇。首次使用 ESM 期間應該所有會員一視同仁。開發中國家及低度開發國家可享有較長的調查期間及使用防衛措施的彈性。但是「被動的」S&D 因為執行的困難，應予排除。

許多會員國注意到 S&D 在 WTO 協定中是一廣被接受的原則，因此，S&D 條款應被納入服務的 ESM 中。好幾個會員國建議防衛協定第九條的規定可做為適用的起點。其他會員國懷疑該條款是否可移植入服務的領域。有些會員國認為可能在 ESM 的一般條款與規範均清楚後，比較容易定義此處之 S&D。其他會員國則仍質疑服務 ESM 是否有必要加入 S&D 條款。

有不少問題因而提出，特別是在關於所謂的「被動」的 S&D，譬如：進口國如何決定一個服務是否來自某一開發中國家或被在某一開發中國家消費？如何確定開發中國家在某一特定的服務供形式所佔的比例？其他會員國認為這些問題可以克服，故會員國應可以在外國供給者間給予不同的待遇以達 S&D 之目的，就如同在最惠待遇豁免的情形一樣。在此討論時，GATS 第二十八條之規定則被引為判斷服務供給者來源的依據。

好幾個會員國不能支持讓開發中國家免除補償義務的提案。

有會員國建議針對低度開發國家設計特別 S&D 條款的問題應進一步討論。

十二、通知、諮商、透明化及監督機制

(一) 通知、諮商及透明化

選項 1：採用防衛條款之前應給予他會員充分的事前通知。

選項 2：導致防衛措施最後執行程序的每個步驟均應立即通知服務貿易理事會。ESM 法令及行政措施應適時通知服務貿易理事會。應給予充份的機會事前與有實質利益的會員國諮商；有義務及時公告關係防衛措施適用的所有法令、行政規章；有義務對他會員要求特定之資訊予以及時的回應。

選項 3：透明化與通知應有清楚的規範。應至少與防衛協定一樣的嚴格。應有次序地通知。

咸認透明化是關鍵原則。可以納入詳細的通知及公告要求。

好幾個會員國支持納入類似防衛協定第 2.2 條的條款，指定通知的內容。有些會員國認為應有更強於防衛協定規定的必要。另有建議採取防衛措施的國家應積極地徵詢會員國意見。交互通知的問題亦被提出而需要進一步討論。

(二) 監督機制

選項 1：可成立三人專家小組，在許多事項上協助服務貿易理事會。這些包括採取的會員是否遵循規定程序之評估；以及在雙方無法達成補償協議時，評估提議暫停的特定承諾是否實質地相等。

選項 2：服務貿易理事會對 ESM 應有監督機制。

選項 3：應建立一特定機構以仲裁報復水平及監督 ESM 協定的運作。

選項 4：應在多邊的層次上，建立一特別的機構性機制，與服務貿易理事會分立，以監督防衛措施的適用。其功能是許可防衛措施的執行及監督其執行。

選項 5：建議建立多邊檢討機制。目的是就特定防衛行動的採用及內容達成共識。完成多邊檢討程序是執行防衛措施的先決條件。該程序應含有一套完整的通知程序。多邊檢討機制之程序會提供誘由使得會員容易在檢討期間達成雙邊滿意的結果。不過，更有力的誘因會與爭端解決程序有關。

關於監督機制以及爭端解決瞭解書應仔細考慮以避免重覆。好幾個會員國認為監督機制應是多邊的且不應取代爭端解決機構。其不應

太過繁雜以致於事實上地阻礙了防衛措施的使用。有些會員國警告創立這樣的機制，使之有權於防衛措施採行前為許可或否決會是一需要小心思考的程序。

十三、其他

(一) 爭端處理

選項：DSU 應適用於服務的 ESM。

(二) 檢討及生效

選項：ESM 應為 GATS 附則，且應於生效後每八年檢討一次。每次檢討應於二年內完成。

一般認為關於生效的問題應留待日後再行討論。

(三) ESM 形式 水平或部門別

選項 1：ESM 應具有一般適用性。

選項 2：會員國可依協議發展出來的規定，將具防衛性的條款納入承諾表。

選項 3：無論 ESM 最後形式為何，仍應有水平的架構。

一些會員支持水平機制，其將基於一般可用的標準且於系爭部門符合相關的標準時將適用到所有會員。其他會員國懷疑這樣寬廣的架構是否可能有效執行。

部門別的防衛，正如一些會員國所鼓吹的，可以有兩種形式：可以是經談判填入承諾表者，或者是有一些依部門別事先談判好的規範而可援引入承諾表者。同時存在不同的部門別防衛措施可能會導致體系的分裂而影響透明度。此外，部門別的概念假設對未來的緊急狀態之性質及範圍有事先的資訊，此點似乎與第十條所預期的事後性質不相吻合。

有些混合的方法，結合討論過的水平及部門別的模式。縱然存在水平機制，會員國也可藉著額外承諾的方法。同意不引入承諾表內。另外的想法則是否存在可限制第十六、十七條承諾之 ESM。

(四) ESM 的可行性及需要性

選項 1：關於需要性，應討論下列問題：GATS 十條一項的闡釋；與防衛協定的差異；ESM 與促進貿易自由化的關係；適用 ESM 的目的。

選項 2：關於可行性及需要性應探討大的政策問題，像是「結構性」相對於「暫時性」的問題，或者是與未來自由化的關聯。

目前對於 GATS 第十條的討論將不影響需要性及可行性的問題，也不影響 ESM 可能的形式。

有些會員國希望討論需要性及可行性的問題。在第三供給形式的處理，或者用以確立損害的指標與標準的有無，均關係到 ESM 的需要性。

第二節 政府採購規範諮商

GATS 規則工作小組正式會議於一九九五年七月一日舉行第一次正式會議以來，各會員國對於政府採購議題之討論並不踴躍，主要的進展則是在各國採購體制資訊的蒐集。藉著會員國對問卷 S/WPGR/W/11 之填寫，祕書處將最先填寫的十九個國家資訊彙整而成 S/WPGR/W/20，該份資料成為後來討論的重要參考。根據該問卷與未來可能規範間之關連，主席提出一份對照表供會議討論。

至一九九八年二月之第十五次 GATS 規則工作小組正式會議中，歐盟提出一份書面文件，探討三個有關定義的根本問題¹⁶：何種交易構成採購？採購單位為何？採購項目為何？之所以會為如此提議，是因為這些定義性的問題，反覆地出現在各國填寫上述問卷的過程中。往後之工作小組正式會議，各國就採購單位與採購項目僅作較初步之討論，而比較著重於對政府採購之定義與範圍之探討，而主要之爭論點在於「特許經營權 (concession)」是否包含於政府採購之範圍內。茲將討論情形說明如下：

一、採購單位

有些國家對採購單位採取十分廣義之定義，認為任何層級之政府皆應屬於政府採購所規範之對象，此外，尚應包括政府所擁有之事業以及受政

¹⁶ WPGR, *Report of the Meeting Held on 13 February 1998*, at 2, WTO Doc. S/WPGR/M/15, 27 February 1998.

府控制、影響之事業。另有些會員國則採較保守之意見，認為僅中央或聯邦階級之政府始適用政府採購，並希望能以企業運作之方式來界定國有企業適用之範圍，亦即視該企業是否於市場上屬於競爭體。

由以上兩派意見可知，各國均同意政府機關應受到政府採購規範之拘束，不過到底應拘束至何種層級之政府機關，倒仍未形成定論；至於國有或國營事業是否納入，則爭議較多，主要是在下列灰色地帶：

(一)在哪些情況下，非由政府直接擁有或受控制之企業仍屬於政府採購規範之範圍內？例如：私人企業享有獨占經營權或經營須由政府授權之事業，是否受政府採購規定之規範？

(二)由政府所擁有或受其控制之企業，若其於市場之地位，與一般企業並無不同，即處於競爭地位，是否仍要受政府採購規範之拘束？

對於第一個問題，美國認為獨占事業應屬於市場開放之問題，其不屬於政府所擁有或控制，故應不屬於此政府採購相關問題討論之重點。墨西哥雖非針對此採購單位之問題作出解釋，但是在相關問題提出時亦表明在此種由私人獨占事業或經由特許經營權者所為之採購行為，採購所得之商品或服務皆是由私人取得，故應不屬於政府採購之範圍。

對於第二個問題，歐盟則認為若是屬於需要在市場上競爭之國營事業，似不需要受到政府採購規範之拘束，因為其所建議之判斷標準是「以市場結構來判斷而非以其依何種法律設立或是否受政府控制來區分。」

對此問題之討論，日本也於一九九九年提出一份其在政府採購委員已提出之文件，說明國營事業民營化至何程度後即不須再受政府採購規範限制：(一)政府干預已完全移除；(二)營運是處於競爭狀況。為了判斷政府干預是否已完全除去及營運是否處於競爭狀態，日本也建議了一些標準。對日本所謂的民營化之「市場開放效果」，加拿大表示質疑，並認為日本以「(自機關/事業清單)撤回者不需補償」為民營化之標準，在實際適用會有其困難。美國也認為日本的這種標準完全是針對政府採購協定而來的，因為該協定的適用範圍是以表列的機關或事業為限，而不是根據採購的一般定義，職是之故，針對政府採購協定所設計之標準對 GATS 規則小組之工作是否有其適用，不無疑義。

二、採購項目

對於採購客體之討論，多著重於透明化之範圍，部分會員認為應涵蓋所有貨品及服務之採購。歐盟則主張只要是 GATS 範圍內之所有服務項目

皆應屬於此處所謂之政府採購項目。對於此部分之問題並無更進一步之討論。

三、政府採購之定義與範圍

雖然 GATS 規則工作小組會議主席指出，對於政府採購之定義與範圍，政府採購透明化工作小組已經作了許多討論，然而許多會員國建議 GATS 規則工作小組應從 GATS 第十三條之條文文字定義重新開始檢討，美國指出，GATS 第十三條之條文文字對於服務之採購定義為「政府機構為管理目的而採購服務，以及不作為商業性轉售或提供商業服務時使用」。此文字與 1994 年 GATT 條文第三條第八段相似，由於文字本身並不清楚，故建議秘書處可以提供此條文在商品貿易之發展背景。美國另外又指出在 GATS 第十三條的條文中，並未提到當服務採購涉及商業性之商品提供，應如何規範，建議秘書處對此省略提出定義與法律上適用之方式。

對服務之採購範圍與定義的討論，如之前所述，主要爭議是在特許經營權 (concession) 是否應涵蓋在內。澳洲覺得此問題之討論與秘書處的一份書面文件(S/WPGR/W/29)有些關連，並認為該文件十分有用。該文件注意到 GATT 處理政府採購的條文是使用不同的文字，就是在 GATT 第三條用「政府目的(government purposes)」，而在第十七條用「政府用途(government use)」，顯然，這並非是為了指不同的意義，意謂著「政府目的」是採相當狹隘的解釋。澳洲建議會員國考慮 GATS 第十三條之「政府目的(governmental purpose)」是否也要解釋為「政府用途(government use)」這種較狹隘的觀念，也就是僅限於政府消費該服務者，或者是要包含那些政府不是實際的消費者的情形。有可能可以主張政府為了政府目的而購買某些服務，但卻不是為了政府用途。譬如當政府將為私部門提供的訓練服務委外時，這雖可以達到政府的目的，但該服務卻非政府在使用。

澳洲認為檢視構成政府目的者為何有助於澄清何類的特許經營權可被視為政府採購，而何者又必須符合正常的 GATS 規範。在澳洲，服務採購在法律沒有定義，但是，在聯邦，所有的機關均有義務對所有的採購案件適用聯邦採購準則 (Commonwealth Procurement Guidelines)，而採購準則的附註裡規定財物及勞務的用詞包含所有商品與服務，有顧問服務及各種之專業服務；不動產活動；營建及相關服務；金融以及設備與不動產的營運租賃；個人以及集體之訓練與教育課程；從公用事業供給書取得之服務；以及外包 (outsourcing) 或委外 (contracting out) 等，包括計劃執行以及

計劃支援。後者的納入，意謂著非常廣義的政府採購解釋。¹⁷

澳洲建議發展出一個關於採購活動的階層表以反映政府參與之水準。而可以日本早先的建議做為起點，即分為：1.政府機關與私人公司為了開發天然資源所訂的契約；2. 政府機關與私人公司為了工業基地、鐵路、公共供水系統及其他等之營建與管理所締結之契約；3.由政府採購供政府本身消費使用之服務，例如：清潔政府辦公大樓、或一般公眾所用之服務，例如：垃圾收集服務。日本認為只有第三類屬於政府採購。¹⁸

根據日本的分類，澳洲將其建議發展的階層表分為：1. 為了政府消費之政府採購，2. 為了公眾消費之政府採購，3. 為了以商業化供給服務給大眾或產業而與私人公司締結委託契約，譬如以契約委託私人公司進行產業位置、鐵路等之營建以及管理，以及為了天然資源的發展而以契約委託私人公司（有會員認為此非服務，而是商品）。¹⁹ 其原本不認為最後一種屬於政府採購，後來經過仔細詢問國內的意見，改認為全部皆包括在內。

唯不少國家反對特許經營權納入政府採購之範圍，主要有委內瑞拉、阿根廷、泰國、墨西哥、巴西、紐西蘭、香港等國。反對之理由有下列數種。

法制之不同：認為在其國家，特許經營權之規範多另訂有專門的公法，與規範政府採購之法律完全分立。當政府授予國家獨占之權能給業者時，屬於公權力的執行，並不涉有任何商品或服務的購買，因此非政府採購。

以貨物或服務之取得來判斷：認為在特許經營權之情形，政府並未取得任何服務或貨物，特許經營權乃是賦予私人企業權利去開發自然資源或施行政府之權力，任何由此特權經營者所為之採購行為，皆屬於私人取得，並不屬於政府採購之範圍。因此經營特許權並不屬於政府採購方式之一種。政府採購之定義在於由國家取得服務或商品，而特許經營權則是由國家賦予私人企業獲得權利來提供服務，根本不同。

以商業性或競爭性來判斷：由於特許經營權屬於由政府壟斷經營之性質，並無任何商業性與競爭特性，因此認為對於特許權之賦予與特許經營之運作應排除於 GATS 之範圍之外。

¹⁷ WTO Doc. S/WPGR/M/21, at 7, 7 May 1999.

¹⁸ *Id.*.

¹⁹ WTO Doc. S/WPGR/M/23, at 6-7, 6 July 1999; S/WPGR/M/24, at 7, 8 September 1999..

以財務負擔(financial responsibly)來看：主張財務負擔是決定政府採購屬性基準者，認為屬政府採購之情形，必須是政府有支付對價給私人企業。但是在特許經營權之情形，公眾使用此設施之費用即為私人企業經營者之報酬，此費用雖由政府決定或補助，但政府並未因而取得任何服務或商品，亦未對此支出對價。故特許經營之財務風險是由私人經營者而非政府承擔。

由於「特許經營權」的討論，實在花了很多時間，卻似乎導不出任何結論，故有不少國家，如紐西蘭、日本、加拿大、美國及香港，均建議應回到定義政府採購的基本問題上，而暫時擱置「特許經營權」問題的討論。於是有些國家提出「財務負擔」做為定義政府採購的要件之一，可惜仍有國家持保留態度。是以此定義性問題仍無結論。

上述三項定義性問題的討論並未使政府採購議題有任何架構性的發展方向，於是在二〇〇〇年七月第二十八次 GATS 規則工作小組正式會議中，歐盟提出一份關於規範發展方向之建議²⁰，冀望能進一步刺激政府採購議題的討論。各國雖表歡迎之意，但仍提出不少批評，譬如歐盟認為 GATS 第十三條第一項既然只排除第二條、十六條及十七條，意謂著其他 GATS 規範，如第三條透明化、第六條國內規章即有其適用。這點馬上受到巴西、印度、香港、加拿大等之質疑，咸認須先定義何為服務之政府採購，否則無法接受這樣的法律推理。

歐盟於該份文件中建議發展一個至少以「不歧視」及「透明化」議題為重點的架構，一般咸然在諸多疑點尚未釐清前，發展架構，未免時機不成熟。至於所列的兩大可能議題，也未獲全然支持。美國、加拿大雖然支持透明化的議題，但其他國家質疑該項目與政府採購協定透明化工作小組的工作有何區別。歐盟於後來的會議中表示，其實二者工作仍可以有差異，GATS 規則工作小組可專注於實體要件的透明化，以便與政府採購協定透明化工作小組集中在程序的透明化上相區別。至於「不歧視」的探討，倒獲得不少的支持。

不過由於 ESM 的發展著實占了工作小組過多的時間，因此政府採購的議題，後來就一直沒有太多的進展。在今年三月的會議，主席請各會員國針對秘書處所整理出來的有關政府採購協定透明化工作小組目前工作進展情形以及相關文件之彙整報告表示意見，卻無人發言，直到主席建議乾脆先將此議題自工作小組議程移除時，才有國家發言表示仍在研究中，故仍

²⁰ European Communities, *Government Procurement of Service-possible development of multilateral discipline*, WTO Printing Job. 4021, 26 June 2000

建議繼續維持本議程項目。歐盟在今年的最後一次 GATS 規則工作小組正式會議，也再次強調政府採購議題的重要性，呼籲會員不應輕忽，並表示未來將會再提一份書面，以帶動會議的討論。

第三節 補貼規範之諮商

依照 GATS 第十五條的規定，為了補貼規範諮商之進行，會員國應彼此交換所有有關其提供給國內服務供給者補貼之資訊²¹。為了執行此會員國資訊交換的規定，一九九七年一月二十三日 GATS 規則工作小組通過一個協助資訊交換的問卷（S/WPGR/W/16）以供會員填寫。根據兩千年十二月底 WTO 官方網站之資料顯示，目前僅有挪威、紐西蘭、香港、波蘭填寫該問卷²²。問卷內容如下：

服務補貼之調查問卷 ²³
<ol style="list-style-type: none"> 1、服務補貼措施之描述。 2、該補貼之政策目的。 3、該補貼之執行方法，包括當廠商同時為商品及服務之供給者，該國家區分「服務供給」與「商品供給」的方法。 4、給予補貼的方式，如租稅減免、融資、補助金等。 5、適用該補貼措施之服務部門為何？可能符合補貼資格的廠商有多少？ 6、給予補貼之條件：國內產業、國籍、服務來源地或其他標準。 7、給予補貼之數額如何計算，從生產面資料或出口面計算，以固定衡量標準或是浮動之標準？ 8、該補貼措施是否有任何關於時間上之限制？為何？ 9、該補貼是否已為區域性協定規範？ 10、若有該補貼相關的數據資料，請進一步提供，例如每次補貼的單位數、每年補貼的總額，對該部門或相關部門貿易上之影響。

²¹ Article XV, para.1 of the GATS: For the purpose of such negotiations, Members shall exchange information concerning all subsidies related to trade in services that they provide to their domestic service suppliers.

²² 填寫之問卷內容請見 S/WPGR/W/16/Add.1, S/WPGR/W/16/Add.2, S/WPGR/W/16/Add.3, S/WPGR/W/16/Add.4.

²³ WPGR, *Questions Relevant to the Information Exchange Required under the Subsidies Negotiating Mandate*, WTO Doc., S/WPGR/W/16, 5 February 1997.

為進一步提供服務業之補貼參考資訊，祕書處彙整貿易政策檢討之資料，製作了一份有關服務補貼的文件，其後並隨時更新（S/WPGR/W/25, S/WPGR/W/25/Add.1, S/WPGR/W/25/Add.2）。值得注意的是，目前貿易檢討機制的補貼資料乃以補貼與平衡稅協定第一條之定義為標準，也就是以政府之財務貢獻及廠商獲有利益為標準。因此以貿易政策檢討之資料作分析時，須注意服務補貼在性質上之差異所造成之問題。惟此參考資料仍具參考價值，在討論補貼定義以及貿易扭曲效果時，歷次會議的討論中仍常為會員國引用。以下節錄 S/WPGR/W/25/Add.2 所分析各國個別服務部門補貼的情形。

個別服務部門之補貼措施統計表
貿易政策檢討報告，一九九八年至二〇〇一年資料

補貼措施 服務項目	直接補助金	優惠的貸款或保證	股權參與	租稅優惠	免稅原料自由貿易區	其他非特定措施	WTO會員國數
旅遊	波扎那 加拿大 以色列 土耳其 瑞士 列支敦 斯敦	加拿大 奈及利亞 ¹ 冰島 印度 牙買加 南非 千里達 托貝哥 土耳其	南非	奈及利亞 ¹ 阿根廷 埃及 印度 以色列 牙買加 尼加拉瓜 菲律賓 所羅門群島 坦尚尼亞 千里達托貝哥 土耳其 烏拉圭	阿根廷 埃及 印度 以色列 牙買加 肯亞 尼加拉瓜 祕魯 所羅門群島 千里達托貝哥 土耳其 坦尚尼亞 烏拉圭	幾內亞 ¹ 賴索托 新加坡	24
一般運輸項目	加拿大 瑞士 列支敦 斯敦	波蘭		菲律賓 波蘭 韓國			4
海運	澳洲 印度 所羅門 群島 ¹	印度 泰國 美國		埃及 香港 印度 牙買加 祕魯	埃及 牙買加 新幾內亞 導 祕魯	歐盟 韓國	16 (30) ²

補貼措施 服務項目	直接補助金	優惠的貸款或保證	股權參與	租稅優惠	免稅原料自由貿易區	其他非特定措施	WTO會員國數
				新加坡 土耳其 美國 巴西 日本	土耳其		
空運		新幾內亞 導	匈牙利 ¹	埃及	匈牙利 新幾內亞 導	法國 義大利 葡萄牙 希臘	7 ^{*2}
鐵路運輸	印度 肯亞 瑞士						3
銀行服務	波蘭 巴西 ¹	印尼 泰國 波瀾 丹麥	香港 泰國 挪威	新加坡 坦尚尼亞 美國 波蘭 韓國 瑞士	千里達托 貝哥 ¹ 牙買加 坦尚尼亞 泰國	韓國	14 ²
其他金融服務		印尼 泰國	香港 泰國	新加坡 美國 韓國 巴西	新加坡 泰國 千里達托 貝哥 ¹		8
軟體、資訊科技、通訊、資訊處理	加拿大	牙買加		加拿大 埃及 印度 韓國	印度 牙買加 千里達托 貝哥 ¹ 烏拉圭	韓國	7
營建	美國	阿根廷 波蘭		阿根廷 玻利維亞 千里達托 貝哥 ¹ 土耳其 韓國 波蘭			7
娛樂、文化、運動	加拿大 韓國 挪威	牙買加		玻利維亞	玻利維亞 以色列		6

補貼措施 服務項目	直接補助金	優惠的 貸款或 保證	股權 參與	租稅優惠	免稅原料 自由貿易 區	其他非 特定措 施	WTO 會員 國數
電信	秘魯 新加坡	印度		印度	千里達托 貝哥 ¹		4
視聽服務	阿根廷 加拿大 歐盟			加拿大 牙買加 坦尚尼亞 韓國	牙買加 坦尚尼亞		6 (20) ²
批發、零售、 配銷服務		土耳其		千里達托 貝哥 韓國	坦尚尼亞		4
不動產		印度		加拿大 日本	千里達托 貝哥		4
其他或不特定 服務項目	澳洲	澳洲 孟加拉 土耳其	加拿 大	新加坡 韓國	匈牙利 新加坡		7
案例數量	28 (42) ²	29	8	59	40	8 (35) ²	121 (149) ²

- 1 將採行之補貼措施
- 2 歐盟會員國乃個別獨立計算

資料來源：WTO 秘書處

從上面秘書處藉著貿易政策檢討機制所蒐集到的資訊可知，其實對服務採行補貼的國家還不少，起碼遠超過前述有填寫補貼問卷的四國。同時從該統計表，亦可看出那些服務部門，補貼的情形比較常見。如旅遊、海運、金融服務（特別是銀行服務方面）以及視聽服務。無論補貼規範是否發展成功，這些資訊起碼提供了部門別特定承諾談判時重要的參考，換言之，在為這些部門市場開放談判時，對手國應會注意這些補貼措施對貿易可能產生的扭曲效果。

資訊蒐集的工作，雖然已如上述，累積了一些進展，而這些資料也成為會員國討論的重要素材，不過若要使相關問題能以更有體系的方式進行討論，適度的組織仍有其必要，是以工作小組的主席在會員國同意下，準備了一份議題清單，(Job No.4519/Rev.1 (6179), 6 October 2000)，涵蓋了五個應思考的架構問題，以便讓會員逐項討論。

補貼清單 (Job. 4519/Rev. 1)
1、服務補貼之定義(包括補貼與平衡稅措施協定中之補貼定義的相關性)
2、補貼造成服務貿易扭曲效果證據的檢驗 (包括生產、配銷、消費及出口補貼)。資料來源的考量。
3、既有之 WTO 規則，特別是 GATS 之條文以及 GATS 下之國民待遇、最惠國待遇，是否已經得以規範服務補貼，或提供規範方法？此包括了與 GATS 有關之技術性議題，如服務供給形式之特定性 (mode specificity) 類似服務 (like service) 等之考量。
4、(a) 補貼較廣義之角色，包括追求公共政策之目的。 (b) 與發展有關之補貼的角色，以及開發中國家對彈性之需要，包括特別與差別待遇。
5、是否需要增加 GATS 之規範以避免貿易扭曲的效果？這包括合適的平衡程序的考量。

雖然上述這份清單，提供了會員一個較有體系的思考方向，但是誠如前述，GATS 規則工作小組為使防衛措施諮商能如期完成，整個工作小組的工作重點仍放在防衛措施之諮商上，以致補貼清單的五項爭議問題，每次會議只能以討論一個為原則。至二〇〇一年七月會議，終於完成最後一個爭點的討論，但卻無任何具體結論，祇是同意目前仍可維持該清單，並繼續維持五項爭點的討論 (S/WPGR/W/36)。

另一方面，如前所述，為了協助補貼議題討論而呈現給各會員國的參考資料，其實也等於是提醒各國個別部門服務可能因補貼所出現的貿易扭曲效果，於是在服務貿易理事會特別會議中，不少國家在提部門別提案時，均會提及補貼問題，如視聽服務、配銷服務方面。此種導向各部門別補貼之討論，引起某些會員的關切，如巴西、加拿大便提出聲明，若在服務貿易理事會特別會議中做如此之談判，對 GATS 規則工作小組在補貼規則共識的形成上，將產生嚴重之影響，故應該確認與 GATS 規則工作小組職權上之劃分。²⁴ 儘管有這樣的關切，但是有鑑於補貼議題短期內不會在 GATS 規則工作小組有具體進展，而「要求與回應」之特定承諾談判卻即將展開，現實上，不太可能要求有關國家在雙邊談判中忽略市場開放的利益，而完全不質疑對手國有可能扭曲的補貼措施。這點應是值得注意的。

²⁴ Council for Trade in Services Special Session, *Report of the Meeting Held on 9 to 12 July 2001*, WTO Doc. S/CSS/M/10, 21 September 2001.

一、定義

欲定義服務補貼並不容易，香港及阿根廷在此討論議題中分別提出其看法（Job. No. 5870, 27 September 2000; Job. No. 6629, 24 October 2000）。香港認為服務補貼可包含下列要素：

- （一） 財務貢獻可定義為資金直接移轉，（如獎助金、貸款及股權參與），資金或負債可能的直接移轉（例如貸款、保證）；政府稅收之免除（如租稅扣抵）；政府以低於市價提供或高於市價購買服務（基礎建設服務除外）；政府對資金提供機制的給付；以及指示私人機構提供任何上述利益的政府命令。
- （二） 政府可定義為包括：中央、區域或地方政府及由行使中央、區域或地方政府授權而行使其權力之非政府機構。
- （三） 給特定服務供給者的補貼可包括消費者補貼，即指該補貼僅在其向特定服務供給者購買時才給予。
- （四） 關於供給者補貼中之特定供給者可定義為較會員國境內服務供給者全體還少的服務供給者，但對於在境內給予消費者補貼的會員國而言，特定供給者應定義為較參與全球貿易的供給者全體為少的供給者。
- （五） 服務應被定義為所有服務，但行使政府權能所供給之服務除外，後者是既非基於商業基礎供給，亦非與一個或多個服務供給者競爭而供給。

同時香港亦提醒在草擬補貼規範時應注意在不同供給形式下供給之服務，補貼對其的效果。

阿根廷的提案基本上亦是以補貼與平衡稅協定中既有的定義為起點，強調該定義中的「財務貢獻」（financial contribution）、「利益」（benefit）以及「特定性」（specificity），並建議部分修正以符服務之特性及維持 GATS 之一致性。不過有會員不同意該文件之部分觀點，如阿根廷認為政府採購所構成的補貼應留待 GATS 第十三條來處理之類的觀點，即遭到美、歐之

反對。

由於 GATS 第十五條是要規範造成貿易扭曲效果的補貼而非所有的補貼，所以會員國雖咸認此定義有其價值，但顯然不能與下一個問題分別討論，即令香港也說明其所提出提案，亦僅為了幫助討論，香港表示其充分了解各國皆有為社會目的而給予之補貼，而僅關切可能涉及貿易扭曲效果者。挪威也提醒各國在討論此問題時應審慎，因為有許多政府認為社會福利制度之提供是政府之義務。

二、貿易扭曲效果證據的檢驗

檢驗貿易扭轉效果，數據資料與經濟分析，便顯得相當重要。從多次的會議內容，與各國所提出的意見可發現，多以下之文件為基礎：

- (一) 秘書處參考貿易政策檢討資料，所製作有關服務補貼背景的文件，並持續更新之資料。(S/WPGR/W/25, S/WPGR/W/25/Add.1, S/WPGR/W/25/Add.2)
- (二) 秘書處整理各區域組織協定對服務補貼規範之報告 (S/WPGR/W12)，內容包括澳洲紐西蘭經濟相關組織、歐盟、捷克與斯洛伐克之協定。
- (三) 秘書處整理各國「承諾表」，國民待遇欄所填具有補貼歧視者。(S/WPGR/W/13/Add.1)²⁵。依二千年底會員國提出之承諾表，目前有填寫補貼國民待遇限制者，有孟加拉共和國、韓國、斯洛維尼亞共和國、保加利亞、愛沙尼亞、卡達、埃米爾、約旦²⁶。

²⁵ WPGR, *Limitations in Members' Schedules Relating to Subsidies*, WTO Doc. S/WPGR/W/13/Add.1, 14 June 2000.

²⁶ 以韓國承諾表填寫之歧視性補貼措施為例(GATS/SC/48/Suppl.3,p.3)

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons			
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments

(四)秘書處一九九六年三月秘書處針對補貼與服務貿易之關係撰寫之背景報告。(S/WPGR/W/9)

(五) 上述會員國資訊交換的問卷之答覆。(S/WPGR/W/16/Add.1
S/WPGR/W/16/Add.2 S/WPGR/W/16/Add.3 /WPGR/W/16/Add.4)

在討論補貼定義以及貿易扭曲效果時，諸多會員國便會引用上述所提 S/WPGR/W/25* 之文件，指出補貼情形較多之部門為海運、陸運、觀光、金融服務與視聽服務；而具爭議的補貼則包括：政府對金融服務提供者在股票市場之歧視性干預、開發中國家對於觀光服務所採行的租稅優惠措施，及以歐盟為首之已開發國家對視聽服務之補貼措施。

由於服務貿易與商品貿易本質上有很大的不同，例如服務的產能，亦即業務部門能承接幾個契約，估算上要比商品生產來得複雜且具變數。

服務有時也必須考慮公益之層次，如能源服務及大眾交通服務等，在許多國家都屬於執行國家任務。運輸服務更涉及特別的規範。基於此原因，當香港與阿根廷，共同提出之諮商文件²⁷ (S/WPGR/W/31)，以區域組織如歐盟、澳洲紐西蘭經濟相關組織 (ANZERTA)，實際施行整合性補貼措施的經驗，作為規範服務補貼的參考的意見，便獲得多數會員之認同。而歐盟也應 GATS 規則工作小組之請求，提出一份關於歐盟服務補貼規定之文件 (Job 4302) 內容包括前述「服務補貼之調查問卷」所列舉的調查事項、歐盟執委會監控方式、例外允許補貼的法律架構²⁸ (Exemptions from the Ban

<p>ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE</p> <p>(ALL SECTORS)</p> <p>The revisions in the ALL SECTORS section of this schedule only pertain to mode 3 of the ALL SECTORS commitments contained in the document GATS/SC/48/Suppl.1/Rev. 1.</p>	<p>(3) [...]</p>	<p>(3) [...]</p> <p>Eligibility for subsidies, including tax benefits, may be limited to companies which are established in Korea according to the pertinent laws.</p> <p>Unbound for research and development subsidies.</p>	<p>[...]</p>
---	------------------	---	--------------

²⁷ WPGR, *Communication from Argentina and Hong Kong, China, Development of Multilateral Disciplines Governing Trade Distortive Subsidies in Services*, WTO Doc. S/WPGR/W31, 16 March 2000.

²⁸ By derogation to the general principle Article 87.2 and 87.3 of the EC Treaty allows certain forms of aid. In particle, Article 87.3 give the Commission discretion to consider the following schemes compatible, even if they fall within the definition of the state aid under Article 87.1 and are not de minimis :

on State Aid)、執委會之監控準則 (Guideline or Frameworks), 以及與透明化相關之資訊揭露問題。在歐盟的所提的文件中, 可看出歐盟自身在執行補貼時, 追求平衡就業與市場公平競爭²⁹。執委會的監控準則, 不但依區域發展、R & D、就業與職業訓練、中小企業、環境保護、危機企業救助分別訂定, 更規定須發行出版物以為揭示。補貼之原因消除後, 即須馬上停止; 在一九九九年十月後, 監控準則更規定不給予同一公司第二次重建補助 (one time, last time)。另一方面, 基於行政上之便利, 歐盟執委會在執行補貼時, 在對於 R & D、就業與職業訓練、中小企業、環境保護及小額的補貼, 實際上有集體免除禁止補貼規範的權利 (group exemptions for certain categories of horizontal aid), 而且執委會以該方法免除補貼限制後, 亦不須再通知其他會員國補貼之情形, 亦不受執委會之管制。但根據二〇〇一年七月六日 Job No. 4302 所提供之資料, 執委會尚未行使過該項權利。

阿根廷及香港, 二〇〇一年三月提出的文件 (S/WPGR/W/31), 在貿易扭轉效果檢驗的議題及其他補貼議題, 歸納歷次 GATS 規則工作小組諮商之爭點, 並提出彼等認為值得進一步討論的課題。除上述已提及之問題外, 更提醒補貼之諮商須同時考慮最惠國待遇免除的情形, 秘書處也應提供其他相關國際組織或機構, 服務補貼之實證分析的資料; 而資料顯示服務補貼集中在某些產業, 基於基礎電信談判成功之例, 應考慮是否發展以個別部門的方式進行諮商。

“(a) aid to promote the economic development in areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment, [...]

“(c) aid to facilitate the development of certain economic activities or certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions contrary to the common interest.[...]

²⁹由於歐盟之補貼體制, 並未區分服務與商品, 在上述文件中, 歐盟也提出其執行服務補貼時, 除了服務產能上難以計算外, 在一般經濟利益服務 (General economic interest services) 與運輸服務運作上也有相當之特殊性。一般經濟利益服務, 在 EC 條約第八十六條可以發現, 即國家授予特別的營業權或一般經濟服務於某廠商, 而補貼其營業上之淨虧損。運輸服務則為 EC 條約第七十三條、七十六條之特別規定; 而整個歐洲網絡的建構, 基於加強共同市場的連結, 屬於 EC 條約第一五四條歐盟補貼的範圍 (Community Support)。

三、GATS 規範之適用性 (S/WPGR/M31)

本項議題討論，分為兩個面向。第一項主要討論既有之 WTO 規範，特別是 GATS 規範及 GATS 之國民待遇、最惠國待遇規範，是否已能解決服務貿易之補貼或已提供規範之方法？討論過程中，以國民待遇原則討論最多。多數認為，GATS 既有之規範並不足以規範補貼。與補貼相關者之 GATS 條文，為 GATS 第二條、第八條及第十七條，其中最相關者便是第十七條之國民待遇。

誠如香港所指出的：GATS 第十七條並不能解決所有補貼的爭議。部分原因為關國民待遇的特定承諾有限。此外，某些情形，亦無法適用：例如當外國尚未在當地建立商業據點，會員國補貼其國內產業而產生進口替代時。還有值得注意的是 GATS 並不適用於在他國設立據點之服務供給者，同時在不同供給形式下服務之類似性問題亦缺乏法理學基礎。³⁰

在沒有本國服務供給者時，與補貼最有關係的 GATS 規範則為最惠國待遇，瑞士指出其檢視祕書處提供之文件 S/WPGR/W25/ADD.2，實難想像最惠國待遇原則可以發揮限制補貼所造成之負面效果的情形。相較之下，國民待遇相當有潛力可以成為補貼之規範。將國民待遇規範擴張，及於「所有服務之補貼」，而不僅限於為國民待遇承諾者，似乎是非常有野心。但國民待遇仍須受到一般原則之規範，國民待遇不應用來限定特定之措施，而只能用來限制造成貿易扭曲效果之補貼措施³¹。

巴西並補充國民待遇對「出口補貼」並無適用。由於政府之補貼，從 GATT 經驗觀察，除直接之給付外，常伴隨以融資、授信等間接方式呈現，因此巴西建議 GATS 規則工作小組，應參考 OECD 對「官方之補助性出口授信」，所成立的一項多邊協議「Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits」，以及 OECD 所發行出版品「The so-called *Yellow Book*」等關於授信規範之文件。主席採納了該意見，並提出一份資料

³⁰WPGR, *Report of the Meeting Held on 21 March 2001*, at 2, WTO Doc. S/WPGR/M/31, 6 April 2001.

³¹ *Id.* at 3.

(Job(01)/66) 供會員國參考。³²

本議題之第二焦點則是 GATS 條文適用於補貼時，技術性之爭議，例如服務供給形式之特定性(Mode specificity)、類似服務(Like Service)等。目前尚未見具體的爭點描述。

應特別注意的是，巴西引用前述一九九六年三月秘書處針對補貼與服務貿易之關係撰寫之報告 (S/WPGR/W/9) 所提出之意見，認為國民待遇的義務若係依服務提供形式而承諾履行，則類似服務的問題即可忽略³³。另外該報告提到的幾個國民待遇解釋上重要的問題，亦是關鍵，如 GATS 國民待遇義務的範圍，應否延伸至域外？國民待遇的義務是不分服務提供模式，還是會員得對境內同一種類之服務而不同之服務提供形式，給予歧

³² 根據 Job(01)/66，該 OECD 協議與 OECD 發行出版品「 The so-called *Yellow Book* 」之性質如下：

Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits	
協議性質	非 OECD 法律，僅為一無拘束性的君子協議 (gentleman agreement)，由各國自願性參與。參與國有歐盟、澳洲、加拿大、日本、韓國、紐西蘭、挪威、瑞士、美國及其他國家。我國與香港、新加坡，當時亦以非 OECD 成員的名義簽署願意配合該協議內容。
協議目的	防止各國政府提供優惠性融資、補貼等「補助性出口授信」，使市場回歸品質與價格上之競爭。
協議內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用於給予出口產品、「服務」補助的措施。 2. 未就官方補助作完整的「定義」。惟仍例示數項認定為屬官方補助之措施，如透過直接授信融資、再融資、利率補助、提供保證、保險等方式給予優惠性補助者。 3. 從「利益」之要件，限縮規範之範圍，包括「授信」，須高於最低之優惠補助額度，產業已得之現金利益應高於最少數額，認定利率或償還擔保屬於優惠之標準。 4. 程序上之規定，包括通知程序、諮商程序與資訊交換等。
OECD 之出版品，黃皮書「 The so-called <i>Yellow Book</i> 」	
黃皮書性質	<ol style="list-style-type: none"> 1. OECD 官方出版品，提供各會員國、非會員國國內出口授信之概況，包括負責授信之機關、授信規定之描述、審核標準與申請授信資格。 2. 僅為參考資料。

³³ WPGR, *Report of the Meeting Held on 21 March 2001*, at 3, WTO Doc. S/WPGR/M/31, 6 April 2001.

視性待遇？

依 S/WPGR/W/9，一九九三年「初始承諾表填寫說明要點」(MTN.GNS/W/164)，提供會員填寫國民待遇承諾之參考，並不要求會員國將措施延伸至其管轄範圍外之領域。因此會員國提供補貼給國內服務提供者，並無義務提供相同之補貼予於國外設立之服務供給者。另一方面，該「初始承諾表填寫說明要點」，僅對「服務供給者」之國民待遇提出解釋，而未處理對「服務」國民待遇之解釋，特別是「第一服務供給形式(Mode 1)」之服務提供者之國民待遇適用問題³⁴。

自 GATS 第十七條國民待遇之條文觀之，從未有「不同之服務供給形式可視為類似服務」之規定。但從承諾表架構，顯示其依特定服務供給形式提出承諾的談判方式，使得國民待遇，是否得如市場開放承諾，以個別提供形式承諾而得對同一服務項目不同服務供給形式予以歧視，備受爭議。若承認得依服務提供形式為個別承諾，是否又違反國民待遇的精神³⁵？

從外國供給者角度來觀察，不同之服務供給形式是否可視為類似服務，影響了到外國供給者受國民待遇條款之保障程度。若「類似服務」的認定，不考慮服務提供形式之不同，在一國給予國內產業補貼即須同等的給予外國服務供給者。反之，若要區分服務供給形式，各國便可依服務供給模式給予不同之待遇³⁶。

四、補貼的功能性 (S/WPGR/M/32)

補貼除了為人所詬病抑制貿易的效果外，在正面效果上，補貼屬於一國政府有力之政策工具，如基於「教育」及「公共衛生」等公共政策所為之補貼。此類目標之合法性為 GATS 所肯認，故不應受補貼規範的影響。磋商過程中多數會員雖肯認該種補貼之正當性，但強調應以適當的方式使用補貼手段，以減少扭曲貿易的效果。扭曲貿易的效果，目前並沒有足夠的經濟上之理由，能證明在相同環境下，服務業補貼不會帶來同商品補貼貿易上之扭轉效果。相對地，也沒有足夠的理由能說明，對服務之補貼將

³⁴ WPGR, *Subsidies and Trade in Service*, paragraphs 27, WTO Doc. S/WPGR/W/9, 6 March 1996.

³⁵ *Id* paragraphs 28.

³⁶ *Id* paragraphs 29.

產生如工業補貼、農業補貼般的貿易移轉效果。因此，雙方常就此點各執一詞，難能達成共識。

另一方面，補貼亦為國家發展幼稚產業之重要工具。對開發中國家彈性給予特殊、差別之待遇，一直是開發中國家、低度開發國家所強調之議題。二〇〇一年服務貿易理事會特別會議，加勒比海組織（CARICOM），便以小國的談判利益出發³⁷，說明開發中國家而屬於小國者，極需要補貼制度以鼓勵國內服務提供者，參與國際服務貿易，使其產業得進一步地發展；主張補貼規範應允許保留既存的補貼措施，也不應限制政府運用此政策性措施以引進新種類服務，如此始能符合 GATS 第四條，增進開發中國家參與，達到「強化其國內服務能力」之目標。在目前 GATS 之架構下，第十九條第四項第二、三句，皆給予開發中國家及低度開發國家，規範上之彈性及特別待遇。

不同經濟發展程度及規模，在談判上可得到的利益，是可以分別計算而估計出來的，因此都應給予合理之重視。在一些特別領域，小型經濟發展受限於有限之物力人力資源，在發展上有很大之障礙。在服務貿易之自由化架構下，對於開發中國家又屬小國者皆有強制性規範及特殊待遇。基於此，非已開發國家之會員國，多強調上述「特殊」及「不同」待遇之必要性，並強調「談判的形式，必須為漸進式之自由化、在複邊及多邊的架構下區分不同程度之參與、彈性的時程，及針對開發中國家與低度開發中國家，逐步引入 GATS 之規範並給予適當的過渡性待遇」。

惟欲對社會政策之補貼建構例外規定制度，有以下之問題：是否應就特定的服務建立所謂的綠匣制度（Green Box）？該補貼制度是否應配套要求負擔國民待遇義務？考慮增設要件排除基於特定目的之補貼措施，或必須達到最小貿易限制效果之「必要性檢驗」³⁸？

五、平衡機制的需要性（S/WPGR/M/33）

欲確定補貼是否有貿易扭曲的效果，進而對之採取類似平衡稅之措施，首先要有相關資訊作為評估。但由此方面的資訊，尚屬缺乏，故補貼之效果究竟如何，實難定論，遑論談到平衡機制。是以如香港、美國等國

³⁷ Council for Trade in Services Special Session, *Communication from Barbados on Behalf of The Members of The Caribbean Community*, at 3, WTO Doc. S/CSS/W/43, 19 January 2001.

³⁸ *Supra* note 29, at 4.

家即呼籲採取此類措施之國家能提供更多的資訊以為探討的依據。

另一方面，阿根廷及香港提出的文件裡（S/WPGR/W/31），亦提供一個思考方向，在 S/WPGR/W/9 的文件裡，指出以平衡稅規定作為補貼之救濟所造成之問題，是否要以平衡稅以外之救濟方法如 SCM 第四條諮商的救濟方式較為適當³⁹？

從補貼歷次的討論紀錄，可以見得實際上爭點清單之討論，並不能完整地分割，如在議題四討論補貼之功能性，議題五又須檢視服務補貼是否有貿易轉向之影響，而 GATS 是否有必要規範貿易扭曲效果的發生，這又回到議題二、三之焦點，即「補貼之定義與貿易扭轉效果為何？要如何規範？現階段 GATS 措施是否能有效規範？」。因此，在清單討論完一遍時，美國建議，下一階段續行討論時，清單之五項議題應彙集同時討論，並開放新議題的加入。

³⁹ *Supra* note 29, at 5.