



# 服務貿易協定（TiSA）與 WTO環境商品協定（EGA） 談判之最新進展與展望研析

◎葉長城／中華經濟研究院WTO及RTA中心 助研究員

◎陳育晟／中華經濟研究院WTO及RTA中心 輔佐研究員

服務貿易協定（TiSA）與WTO環境商品協定（EGA）談判皆為我國目前積極參與的複邊談判，但兩者迄今皆尚未完成談判。本文發現TiSA與EGA談判雖已各自經歷21回合與18回合之談判，但目前兩者仍有若干談判議題有待解決。同時，鑒於主張「美國優先」的美國川普（Donald Trump）新政府迄今對TiSA與EGA談判態度不明，而其立場與政策走向亦將可能對TiSA與EGA談判帶來直接且深遠之影響，後續發展值得持續觀察。

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）杜哈回合（Doha Round）談判雖自2001年即已展開，但迄今歷經十餘年的漫長諮商仍未完成談判，為維護WTO作為多邊貿易規則維護者之核心地位，並促進多邊貿易體系之發展，過去針對如何透過更具彈性或多元的談判方式，達成增進世界貿易的目標，一直是WTO成員努力的重點工作方向之一。特別是在2011年「G20領袖會議」與「第8次WTO部長會議」召開期間，與會各國代表眼見杜哈回合談判僵局短時間內無法獲得解決，且全球區域貿易協定（Regional

Trade Agreement, RTA）的數目又迅速增加，不斷挑戰WTO在全球貿易治理中的領導地位，面對加速談判進程與克服談判困境的情況，G20領袖首次在2011年11月舉行的「G20領袖會議」中表明WTO需要採取「新而可信的模式」（fresh, credible approaches）來推動談判。而後，在2011年底「第8次WTO部長會議」中，與會的各國部長更明確宣示為求加速談判程序與早日達成談判目標，WTO各成員需要在尊重透明性與具包容性（inclusiveness）的原則下，更加充分研究各種不同的談判模式。



鑒於過去WTO資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）與資訊科技協定之擴大談判（ITA Expansion）等複邊協定的成功經驗，如何擴大以自願參與談判之WTO成員為基礎，透過推動部門別或議題別之複邊協定談判的模式，來突破杜哈回合談判的僵局，即成為WTO各成員的主要關切議題之一。

事實上，目前部分WTO成員已經參與或正在進行談判的複邊協定眾多，除了前述ITA與ITA Expansion外，尚有「政府採購協定」（Agreement on Government Procurement, GPA）、「環境商品協定」（Environmental Goods Agreement, EGA）、「服務貿易協定」（Trade in Services Agreement, TiSA）、「化學品調和關稅協定」（Chemicals Tariff Harmonization Agreement, CTHA）、「藥品協定」（Pharmaceutical Agreement, PA）與「漁業補貼複邊談判」（Plurilateral negotiations on fisheries subsidies）（預計2017年展開談判）等。惟其中仍在談判且已進行多回合談判者，尤以EGA與TiSA談判最受各界關注。本文為研析TiSA與EGA談判之最新進展與展望，將以下列幾部分進行分析，包括分別說明TiSA與EGA談判之發展背景，其次闡述此兩談判之最新進展，並於最後析論TiSA與EGA談判未來之觀察重點與展望。

## TiSA談判之發展背景

首先，誠如前述，國際間有關針對服務

貿易議題進行複邊協定談判的構想，主要係因杜哈回合談判進度延宕所促成。近年來，為克服杜哈回合的談判僵局，一方面先在WTO之外，另闢服務業自由化談判蹊徑，另一方面亦可響應WTO「第八次部長會議」針對「杜哈宣言」中允許WTO成員提早於完成全部「單一認諾」（the single undertaking）前，依共識決達成暫時性或確定性協定，俾利促進談判實質進展之指示，澳大利亞特別在2012年提出聯合思維相近的WTO成員推動國際服務協定談判之構想，後續包括我國與其他WTO成員所組成之服務業「真正之友」（Really Good Friends of Services, RGF）非正式談判團體開始於2012年初於瑞士日內瓦進行討論，並在2012年底就TiSA談判架構達成共識。

2013年4月，TiSA展開正式談判，除提出第一份主文草案，並就商務人士短期進入及金融服務業議題進行初步諮商，迄今參與TiSA談判的WTO成員共計23個（涵蓋50個國家，包括美國、歐盟（28國）、我國、澳大利亞、紐西蘭、加拿大、墨西哥、哥倫比亞、智利、香港、日本、韓國、挪威、瑞士、巴基斯坦、哥斯大黎加、祕魯、以色列、土耳其、巴拿馬、列支敦士登、冰島及模里西斯），且所有談判成員之服務貿易進出口值估計已占全球總值的70%以上，故其談判動向與結果將為全球服務貿易自由化帶來深遠的影響。

其次，TiSA係一以WTO「服務貿易總

協定」(WTO's General Agreement on Trade in Services, GATS)為基礎,並希望進一步促進全球服務業自由化的自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA);該項秉持高標準原則推動的服務貿易談判未來一旦其參與成員可達「關鍵多數」(critical mass),將可進一步多邊化,並納入WTO的多邊體系。正因TiSA此種預留多邊化可能之考量與設計,使其協定草案特別納入WTO/GATS所具備的主要條款,包括範圍、定義、市場進入、國民待遇、一般例外、安全例外與認許規範等。同時,基於參與談判者的提案,TiSA目前的協定草案主要可分為「市場開放承諾」、「新貿易規範」與「協定文本」三大部分。

其中,除「協定文本」係以WTO/GATS核心條款為基礎,在範圍上適用所有各級政府所採行之影響服務貿易的措施外(但排除行使政府權力、航空權兩項服務),TiSA尚強調「市場開放承諾」,希望透過市場開放及國民待遇等規定消除成員國對外國廠商的歧視待遇,同時亦希望參與談判成員能提出其市場開放承諾,並藉由雙邊諮商等方式推動談判。

此外,在「新貿易規範」部分,TiSA希望強化WTO/GATS目前已涵蓋或者未能完成談判的貿易規則,針對如金融、電信、空運、海運、商務人士短期進入、國內規章及透明化等議題進行談判;而為因應新型態服務貿易規則的推動,TiSA也將涵蓋電子商務、專業服務業、遞送服務業、政府主導之

企業、陸運、環境服務業、能源相關服務業與政府採購等議題,以在這些新貿易領域中建立新規範。

## TiSA談判之最新進展

基本上,TiSA談判自2013年4月展開首輪談判迄今已進行21回合談判,茲分別說明其談判歷程與最新進展如下:

### 一、第1~11回合談判與第1次TiSA部長會議期間(2013年4月至2015年6月)

本階段談判期間,主要談判重點包括確立以WTO/GATS條文為基礎的主文條文、各談判成員提出市場開放承諾初始清單、研提與討論新貿易規則提案(涵蓋之新貿易領域則有商務人士短期進入(模式四)、國內規章、透明化、電子商務、電信、金融、專業、海運、空運、陸運暨相關物流、遞送、政府採購與促進病人移動)等。

### 二、第12~14回合談判與第2次TiSA部長會議期間(2015年7月至2016年1月)

本階段談判期間,主要談判重點包括盤點談判進展、確認談判優先工作,以及持續討論新貿易規範提案文件,其所涵蓋領域除金融、商務人士短期進入、國內規章、透明化、電信、電子商務、當地化及遞送業外,更針對各談判成員在金融、電信、專業、商



務人士短期進入、能源、環境及運輸等業別之承諾進行分析，同時亦就開放困難之項目交換意見。而在第14回合談判期間，包括金融、國內規章（資格及核照透明化）及透明化等貿易規範提案之談判則已取得較大進展。

### 三、第15～21回合談判期間（2016年1月至2016年12月）

本階段談判期間，主要談判重點包括討論金融、電信、電子商務、當地化、空運、海運、陸運暨相關物流、能源、政府採購、直銷、政府主導企業及自然人移動（模式四）等議題。在第18回合談判時，TiSA進一步將貿易規範提案由原來的18項縮減為7項核心議題（主要為法規透明化、服務業者申請資格及核照的程序透明化、電信、金融、電子商務、商務人士短期進入及投資在地化要求等）。迄第20回合談判時，TiSA整體架構已臻穩定，同時有關「透明化」規範於本回合談判亦已完成，另外在提交市場開放清單方面，除巴基斯坦於該回合談判期間尚待國會批准其市場開放清單外，其他22個TiSA談判成員均已提交市場開放修正清單。近期，在第21回合談判期間，TiSA主要透過主談人會議形式舉行盤點會議，並規劃於2017年繼續進行談判。

整體而言，過去TiSA舉行之21回合談判，從一開始的談判啟始，歷經2014年新貿易規則的討論，2015年主要持續新貿易規則

的談判，並促成各談判成員提交初始市場開放清單，迄2016年進行各兩次部長會議與盤點會議，已大致確立TiSA協定草案之架構。首先，在協定文本方面，TiSA將會以WTO/GATS核心條文為基礎，再依談判過程增加承諾表填寫、新貿易規則、機構安排、執行、開放加入、退出及如何推動多邊化等條文。其次，在承諾表的填寫方式方面，TiSA將採取「混合方式」填寫承諾表，其中國民待遇部分以「負面表列」之水平承諾方式填寫，並且將適用凍結現況與禁反轉機制，針對敏感項目則允許彈性處理；市場開放部分則將以「正面表列」方式填寫。至於，在新貿易規則方面，未來TiSA將根據談判成員提案，適時將談判結果納入協定條文或以列為附則（Annex）方式處理。

據悉目前TiSA談判雖然仍有部分敏感議題尚未獲得解決，但在協定文本部分之條文已大致完成（stabilized），惟包括體制性條文與爭端解決等章節仍需持續討論；市場開放清單部分，各談判成員已於2016年5月提出修改清單，並在2016年10月提出第二次修改清單。新貿易規則方面，已提出之新貿易規則提案包括：海運服務業、自然人移動（模式四）、金融服務業、國內規章、透明化、電信、電子商務、專業服務業、快遞服務業、空運服務業、能源及礦業相關服務業、陸運服務業、直銷服務業、政府採購、促進病人移動、出口補貼、投資在地化要求、政府主導之企業等。而其中較為成熟之新貿易規則

議題則為國內規章、透明化、金融服務業、電信、電子商務、投資在地化要求、自然人移動等，均屬2016年7月TiSA盤點會議確認之核心談判成果。

## WTO EGA談判之發展背景

與TiSA談判不同，目前EGA的推動係在WTO的架構下進行談判，惟與TiSA談判之發展背景類似，WTO EGA談判的發展背景同樣源自於WTO杜哈回合環境商品自由化談判進度停滯。不過，慶幸的是即便WTO成員對環境商品定義、範圍與環境商品自由化方式存在歧見，但仍有相當數量的WTO成員願意在WTO規則允許的範圍內，就環境商品部分達成協議，且相關討論於2013年後逐漸匯聚為新的談判動能。

首先，2014年1月，包括我國、澳大利亞、加拿大、中國大陸、哥斯大黎加、歐盟、香港、日本、韓國、紐西蘭、挪威、新加坡、瑞士、美國共14個WTO會員，在WTO架構下共同發表「環境商品貿易聯合聲明」（Joint Statement Regarding Trade in Environmental Goods），並強調加入WTO「環境商品協定」（Environmental Goods Agreement, EGA）談判的WTO成員，願以APEC經濟領袖會議在2012年達成共識的54項環境商品關稅削減至5%的基礎上，再進一步調降，並擴大商品涵蓋範圍，以落實環境商品自由化與綠色經濟成長之永續目標。

其次，WTO EGA係以APEC達成共識的54項環境商品為基礎，雖然該協定的降稅模式仍未定案，但倘若未來參與成員之環境商品整體貿易額，能達到最終所列商品清單之全球貿易額的「關鍵多數」（critical mass，可能在80%~90%間，目前談判成員尚未就此達成定論），則參與成員的開放項目將基於「最惠國待遇」（Most-Favored-Nation Treatment, MFN）原則適用於所有WTO會員。

另外，WTO EGA之主要談判內容尚包括商品清單內容、降稅期程、降低「搭便車」（free-riders）問題之機制（即降低發生非EGA成員未做出降稅承諾，但卻因最惠國待遇原則而享有EGA關稅減讓等利益之不公平情況）、與環境商品相關之服務業及非關稅貿易障礙的工作計畫，以及定期檢討機制等。其中，在環境商品清單內容方面，由於環境商品定義不易，故以「環境類別」來分類產品，目前共分為十大類，包括：空氣污染防治、固體及有害廢棄物處理、廢水管理與水處理、環境復育及整治、噪音及振動控制、潔淨與再生能源、能源效率、環境監測分析設備、資源效率，以及環境友善商品等。

至於，在談判成員方面，EGA談判於2014年7月正式開啟時，主要成員包括我國在內的14個WTO會員，而後以色列、土耳其、冰島、列支敦士登陸續加入，使談判成員擴



大至目前的18個WTO會員（共46個WTO成員國）。

最後，關於EGA談判所涵蓋環境商品之市場規模預估，根據歐盟執委會貿易總署（European Commission's Directorate General for Trade）以APEC環境商品清單、WTO「環境商品之友」清單與歐盟在EGA談判時所提供希望額外納入EGA清單之產品為範圍估算，WTO EGA清單之HS 6位碼所涵蓋的環境商品，其總出口額將達2.4兆歐元（約2.59兆美元）。若僅以過去參與EGA談判的17個談判成員來計算，EGA完成談判並加以落實後，全球將有至少1.9兆歐元（約2.1兆美元）的環境商品出口可實現自由化的目標。

## WTO EGA談判之最新進展

基本上，WTO EGA談判自2014年7月開啟首輪談判至今，已歷經18回合談判。依各回合談判內容重點，可將EGA談判大致分為三階段，茲分別說明其談判歷程與最新進展如下：

### 一、第1～5回合談判（研提環境商品，2014年7月至2015年3月）

本階段談判期間，主要談判重點係由各談判成員研提環境商品，並就環境商品談判清單產品分類、產品提列方式，以及未來談判工作規劃等議題進行討論，同時彙整出一份涵蓋650個稅項的環境商品清單，其關稅分布於0～35%間。

### 二、第6～11回合談判（檢視環境商品，2015年5月～2015年12月）

本階段談判期間，主要談判重點係就上一階段所彙整出含650個稅項的環境商品清單進行檢視，並釐清商品之環境特性、環境效益、是否具有多重用途等，且將環境商品清單範圍逐步縮小至約370項商品，同時對EGA文本草案（包括EGA談判完成後之執行時程、與WTO之關係、制度條款、檢討機制、環境商品相關之服務業與非關稅措施等）亦有著墨。

### 三、第12～18回合談判（化解主要談判癥結議題，2016年3月迄今）

本階段談判期間，主要談判重點係在解決主要談判癥結議題，並就最終環境商品清單（final product list）、逐步降稅期程（tariff phase-out periods）、「關鍵多數」與「搭便車」等議題進行討論，而EGA主席也在第15回合談判中根據2015年12月各成員提出清單，提出一份涵蓋303個稅項（扣除重複稅項）的產品著陸區清單（Landing Zone List），且各談判成員已初步同意以此份清單做為後續談判基礎。

在第18回合談判中，EGA主席將該303項著陸區清單又分為兩大項清單，包括A清單（即250項各成員較有共識之商品）與B清單（包括自行車、建築用針葉木木製品、燃氣渦輪發動機等敏感商品），並獲得部分成員支持。而在2016年12月3～4日舉行之部長

會議期間，該次部長會議聯合主席歐盟與美國以上述清單為基礎，再提出一份清單，但中國大陸卻拒絕接受，並臨時提交一份新的商品清單，使EGA未能如預期完成談判。如今，各談判成員具有2017年再繼續談判的共識，並希望能在2017年第11屆WTO部長會議前完成談判。

## TiSA與EGA談判未來之觀察重點與展望

由於TiSA與EGA迄今（2017年2月）皆未能完成談判，且均可能受到美國川普（Donald Trump）新政府所可能採取之貿易保護政策牽動，故兩者未來發展均有其變化且有待持續觀察。茲分別說明TiSA與EGA談判未來之觀察重點與展望如下：

首先，在共同觀察重點方面，美國新任總統川普雖已簽署行政命令退出TPP，但對於目前尚處談判階段的TiSA與EGA均未有明確表示，故美國新政府對TiSA與EGA未來立場仍難以完全掌握。因此，目前TiSA之談判成員對美國未來之動向仍處於觀望階段，並決定在川普就職後的2017年第一季舉行TiSA各談判成員大使級會議。至於EGA談判，由於川普本人在競選期間曾多次主張「氣候變遷是個騙局」，且提名的環保署長普魯特（Scott Pruitt）過去亦長期不支持氣候變遷研究，加上川普所屬共和黨長期支持經濟發展重於環境保護，故在研判川普新政府是否

持續支持EGA談判之立場時，恐難以過度樂觀。

其次，在TiSA談判未來之觀察重點與展望方面，與多數的貿易談判不同的是，TiSA談判由於將議題範圍限縮在服務業，因此在不涉及具高度爭議之投資、農業與特定敏感製造業產品的情況下，TiSA談判在各談判成員國內引起的論辯程度並不若其他涵蓋廣泛議題之貿易談判那樣激烈。儘管如此，目前TiSA談判仍有幾項爭議點有待解決，包括：第一，針對部分可能涉及敏感公共政策議題的服務業，例如攸關國民利益的健康照護服務是否開放議題仍須進行討論。

第二，部分談判成員國內之勞工與市民社會團體對服務業的開放仍存有疑慮，特別是對開放服務業可能對其薪資與本地就業機會帶來潛在的影響，未來要降低這類疑慮勢必得促進各談判成員間與個別談判成員之國內溝通，並強化相關配套措施。

第三，針對TiSA談判完成後，非TiSA成員適用TiSA的問題，儘管TiSA未來有進一步多邊化的可能性，但現階段TiSA談判成員係以「非最惠國待遇基礎」（non-MFN basis）為原則來推動TiSA談判。換言之，未來只有參與及簽署TiSA的成員才能適用TiSA所提供的優惠待遇。因此，TiSA談判將可避免一般複邊協定多邊化所面臨非參與成員不用做出任何開放承諾，亦可享有協定優惠待遇的「搭便車」問題。



第四，針對未來個別TiSA成員若另外在其他雙邊或區域貿易協定做出進一步的開放承諾，該承諾是否自動適用所有TiSA成員議題，美國過去係支持此項提案，但歐盟則對此表示反對。惟美國對此項提案的支持立場是否將因目前川普政府強調「美國優先」的保護主義態度而有所改變，有待進一步觀察。鑒於目前TiSA仍有部分談判議題尚待解決，同時美國川普政府上任後將大幅調整其對外貿易談判政策，這些因素的變化均將為未來TiSA談判的推動，帶來直接且深遠的影響。

最後，在WTO EGA談判未來之觀察重點與展望方面，就EGA迄今各回合談判內容可發現EGA談判仍有諸多爭議點待解決，包括：第一，各成員對多項敏感商品降稅期程意見不同，包括自行車、建築用針葉木木製品、燃氣渦輪發動機等。其中，中國大陸與歐盟對是否將自行車納入最終商品清單立場有異，而日本、加拿大、紐西蘭、挪威對建築用針葉木木製品納入商品清單，其態度亦存分歧。

第二，在「關鍵多數」門檻設定方面，中國大陸認為門檻應設定為至少90%（at least 90%），而其他談判成員則有意參考ITA約90%（approximately 90%）門檻，雖然目前確定方案之一係建議以90%做為門檻基準，但有部分成員對是否採用出口、進口或是雙邊貿易來界定「世界貿易」（world trade）意

見不同。同時，美國EGA環境商品占其國內商品出口占比為13.91%，其貿易量不可謂不大，由此推估若美國退出EGA談判，勢必將提高「關鍵多數」門檻達成的難度，從而使對防止非EGA成員「搭便車」享受降稅利益立場堅持的中國大陸，更難對WTO EGA多邊化議題讓步。

第三，在EGA可能衍生之「搭便車」問題方面，中國大陸在第13回合提出「撤回機制」（snap-back mechanism），即若未達到關鍵多數門檻時，可撤回先前承諾的機制，但未獲美國與歐盟等其他談判成員支持，雖然在第14回合中，中國大陸已避免使用先前回合之「撤回」字眼，但仍希望確保非EGA成員未來無法因最惠國待遇而享有EGA降稅利益。然而，美國與歐盟等談判成員希望EGA兼具前瞻性與高標準，故雙方仍未對「搭便車」問題之解決達成共識。

第四，美國對於EGA的談判一直以來都具有主導地位，除了前總統歐巴馬（Barack Obama）所提「總統的行動計畫」（The President's Climate Action Plan）為EGA談判注入動能，在EGA談判陷入僵局的同時，美國也挾其國際政經影響力與國際市場規模，繼續扮演推動談判的角色。未來川普政府若決定退出EGA談判，恐怕將讓EGA陷入必須重整談判的困境，進而使談判進程有所延宕，因而川普新政府對EGA的態度勢必會對日後EGA談判的推動帶來直接影響。