

# 世界貿易組織中金融服務談判 的合作模式： 以單邊、雙邊及區域行動困境 觀點分析\*

王順文\*\* 陳思先\*\*\*

- 一、前言
- 二、集體行動模式與爭執主題
- 三、WTO 金融服務談判案例分析
- 四、結論

世界貿易組織 (WTO) 服貿協議的金融服務項目談判過程中，產生了許多集體行動困境的問題 (collective action dilemmas)。本研究試圖以「單邊、雙邊及區域行動困境」觀點，探討國際合作中集體行動的樣態，並將 WTO 會員國的合作模式，分別以「霸

---

\* 本文曾於 2014 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA) 舉辦之「政府治理與公民行動國際學術研討會」中發表，感謝台北大學胡龍騰副教授寶貴意見，並感謝兩位匿名審查人指正許多不足之處，使本文更加完整。

\*\* 第一作者，中國文化大學行政管理學系助理教授。Email: wsw4@ulive.pccu.edu.tw

\*\*\* 通訊作者，臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授。Email: iloveniatoo@gmail.com

投稿日期：2014 年 4 月 18 日；接受刊登日期：2015 年 3 月 19 日。

東吳政治學報/2015/第三十三卷第一期/頁 55-107。

權介入程度」與「決策模式」兩面向尺度進行分析，探討依霸權主導程度的高低別和多邊或單邊/雙邊的決策模式別，所構成差異的四種合作樣態：(1) 霸權主導之多邊協議；(2) 尊重多數決定之多邊協議；(3) 雙邊協定；以及(4) 單邊主張或非正式協定。

本研究另以實際案例，探討 WTO 金融服務談判的過程，分析國際集體行動，在上述四種合作模式中的樣態，並依各個模式的特質，研擬最適化因應策略，希冀以此提供合作行動參與國之參考，以適當的策略達成多贏或雙贏的局面。

**關鍵詞：**集體行動、金融服務談判、世界貿易組織、協定模式、區域行動

## 一、前言

國際金融市場當中，有兩個相當不易解決的難題：一是如何規範金融服務市場的風險管理問題；另一則是如何營造一個「公平」的競爭環境。巴賽爾提議 (Basel Accord)<sup>1</sup> 部份解決了第一個問題，而世界貿易組織中金融服務談判的工作，則是要解決第二個問題。同時，由於金融服務項目擴張迅速，各國內部法令已經無法面對快速的環境變遷，因而紛紛採取金融改革與自由化，但是這些以已開發國家為主的改革，一方面不願意讓開發中國家坐享其成，再加上國家間開放程度不同所產生的矛盾，因此也導致了建立金融服務相關制度的需要。

在美國的推動之下，服務業貿易的議題終於納入烏拉圭回合 (Uruguay round) 的談判議程當中，並在 1993 年達成《服務貿易總協定》 (General Agreement on Trade in Services, 以下簡稱 GATS)，建立了有關服務業貿易的基本原則與規範，其中也包含了金融服務的相關規定。但是金融服務的談判卻仍持續進行，1990 年開始，美國態度轉為不合作，主要是因為開發中國家，一直不願意承諾立即且完全的市場自由化，再加上本身內部各州金融服務管制仍多，政策也未能良好執行的情況下，因而從不反對將金融服務

---

1. 「巴賽爾提議」的全名為《關於統一國際銀行資本衡量和資本標準的提議》 (Proposal for International Convergence of Capital Measures and Capital Standards)，該提議的內容包含三個方面：(1) 資本的構成與要求。包括對於銀行資本與資產比率的一定要求、呆帳比例等規定；(2) 建立風險資產的分類內容與測量標準；以及 (3) 建立表外科目風險的分類與計算標準的統一等三種規範 (戴超平編，1997：137-138)。

業納入 GATS<sup>2</sup> 的態度，改變至欲將金融業排除在 GATS 之外。

美國首先是對金融服務的談判過程進行阻擾，試圖將金融服務排除在 GATS 之外，而在 GATS 建立之後，則利用在 GATS 當中，有關最惠國待遇暫時性例外之規定（也就是允許各會員國在承諾表中，可以在符合免除最惠國待遇原則規定下，對某些重要產品的最惠國待遇，作出不超過十年排除適用的規定），<sup>3</sup> 在金融服務相關行業類別，進行大量最惠國待遇原則的排除，使得談判面臨許多的障礙。

雖然 1995 年在歐洲國家的提議下，各國達成了暫時協議（interim agreement），但是美國仍因為上述所提及理由，在最惠國待遇的適用上，還是繼續排除許多金融服務相關商品。在一連串的談判與相互讓步後，最後在 1997 年，WTO 的 102 個成員國終於承諾簽訂《金融服務協議》（Financial Services Agreement, FSA），美國也承諾無條件的最惠國待遇之適用，而這一個協議，也在 1999 年 3 月 1 日正式生效。

由上述一個歷史背景可以看出，世界貿易組織金融服務協議模式牽涉到「集體行動困境理論」(theory of collective action dilemmas) 中，無法回應所有參與行動國自身利益最大化的考量，以及霸權國防範搭便車 (free rider) 的問題。由於參與協議國家之間的開發程度不一，倘制訂集體一致適用的行動準則（例如金融改革與自由化

---

2. 由於服務業不同於一般的商品貿易，故需要一個 GATS 限定之。GATS 的內容大致上與 GATT 的規定相符，包括最惠國待遇、透明化，以及對於獨佔、防衛方面的規定等，比較大的差別在於特定承諾的部份，特定承諾包括三項：市場進入的開放、國民待遇與額外承諾。各國必須要根據其國內情形提出特定承諾表，但承諾多少則是各國可以運作的地方。

3. 詳見 GATS 第二條第二項。

的協議），為求協議達成的效率性及可接受性，便面臨到霸權主導的局面。基於集體行動理論中行動者致力於自身利益最大化的假設，國際金融協議所設計的制度方案，將以已開發國家的利益為主，再加上不願意讓開發中國家搭便車，最終的決定便會傾向於犧牲弱者的權益，或是相互讓步，以達到短暫的共識。

經濟發展所帶來的正面效益屬於公共財，其受益範圍難以排他。因為該等資源的非排他性及流通性，金融服務的談判與合作協議便容易有搭便車的問題。一國可以藉著經濟網絡之便，享受別國達成市場自由化的政策成果，或是憑藉國內未開放自由市場的限制，用以牟利或保護國內產業發展。當搭便車的問題日益嚴重，最終便沒有任何一個國家行動者，願意為經濟結盟政策付出。

本文試圖結合集體行動困境理論的觀點，以參與行動者的主導權力，及集體決策模式為分析量度，連結實務上國際金融服務協議的案例，探究集體行動在過去金融服務談判中所產生的現象，進而能夠結合並檢視國家行為者，在考量談判時所關心的重點。選擇金融服務談判過程作為分析標的，主要是因為 1997 年的金融服務協議，是在世界貿易組織的金融服務談判中，所達成一個多邊性談判的結果，而其中又牽涉到許多單邊、雙邊與多邊的互動問題。關於 GATS 乃至於金融服務談判的研究，國內相關研究其實不少，但卻多從法律或制度面進行研究。<sup>4</sup> 據此，本文從集體行動困境理論為

---

4. 國內有許多專書乃針對世界貿易組織的法制面與政策面，包括羅昌發 (2010)、黃立等 (2009)、李禮仲 (2007)、林江峰 (2001)、嚴宗大 (2001)、譚瑾瑜 (1998) 等，但對於談判過程的論證確實較為缺乏。相較之下，國外學者較多從談判面分析，如有學者分析烏拉圭回合談判當中，金融服務自由化的過程，並藉由美國在談判過程的失利，來反駁霸權穩定論的看法，強調國內體系、全球經濟等因素，對典則建立與變遷的交互影響 (Cerny, 1993: 114-154)；Key (1997) 研究金融服務談判過程，探討搭便車者、最惠國待

始，探討行為者在單邊、雙邊與多邊行動下，可能遇到的無法回應性及搭便車問題，並以「霸權介入程度」與「決策模式」為分析尺度，建構出四種不同的國際合作模式，進一步研擬在各種模式中，參與國可以採取的最適策略建議。本文針對《金融服務協議》達成過程進行案例分析，為了聚焦方便，首先針對當時《金融服務協議》的討論過程中，主要的爭議主題進行分析，之後進行模式化的分類探討，尤其特別著重在「誰得益？」的探討上面，以回應行為者在從事集體行動中的考量重點，並進行理論探討。

在世界貿易組織金融服務談判的實務運作中，如何因應集體行動困境的問題而做出集體決策？依其集體行動的樣態，是否能歸納出其模式脈絡，並探究各模式的主要特徵？對參與國而言，是否有最適策略的相關建議，用以提升集體行動的效率性及回應性？本文將試圖回答上述問題，並聚焦於集體行動理論的分析與設定之時間、空間上的選擇。蓋金融服務談判面向廣泛，故將時間主要聚焦於世界貿易組織中，特別是 1997 年達成《金融服務協議》期間的折衝過程。後來的金融服務談判經歷了多次會議的延宕，並隨著科技的進展，亦增加了如網路銀行（e-banking）與各國資金管制等議題（Cornford, 2004），則非主要聚焦的重點。不過整體的談判過程，不論時間的遠近，大致呈現已開發國家（著重開放）與開發中國家（著重管制）的折衝問題。本文希冀藉由結合集體困境理論觀點及相關延伸的議題討論，與 WTO 金融服務談判的實務案例，建構參與國的合作模式架構，並依各個模式特徵，提出最適策略建議，以供未來參與國際合作行動時參考。

---

遇等談判困難之處，並指出國內勢力對金融服務談判的影響力；Das (1998) 也做過類似的研究，探討金融服務的過程與服務業貿易總協定所扮演的角色。

## 二、集體行動模式與爭執主題

金融服務貿易協定牽涉到制度主義所述，國家主體與國家主體之間集體行動的困境 (institutional collective action dilemmas, ICA) (Feiock & Scholz, 2010; North, 1990; Olson, 1965; Ostrom, 1990, 2005; Steinacker, 2004)。單一國家政府基於理性決策考量，朝著最大化自身利益目標而行動，惟因單邊自利考量的搭便車問題，以及雙邊及多邊區域行動，難以回應所有個殊自利需求的問題等，使得行動者的努力效果不彰，或是不願意再投入這樣的努力，長期以降便會對整體金融服務發展產生莫大的傷害。

### (一) 集體行動困境中的理性行為者

Mancur Olson (1965) 在《集體行動的邏輯》(The Logic of Collective Action) 一書中指出，在假設行動者皆為理性的前提下，集體行動存在的必要性來自於對「獲利」的期待。集體行動有一定的成本（例如相互監督契約履行的時間成本及人力、金錢成本），惟有當集體行動所產出的獲利高於成本，或至少對獲利性的期待高於所評估的成本時，此跨主體的行動才有存在或持續的必要。但在這過程中，個人單方面獲利程度的計算考量，往往大於集體的公共利益，因此機會主義 (opportunism)、道德危機 (moral hazard) 或資訊不對稱 (information asymmetry) 等，往往加劇了背叛集體利益的風險。過度自利的計算雖然出於個人的理性計算，卻也容易造成集體的不理性結果。換言之，個人的選擇性理性 (selected rationality) 往往大於公共利益考量的集體理性 (collective rationality)，造成集

體行動的困境，最終公益的最大化被忽略，私益最大化卻成為行動的主要考量。(Feiock, 2009; Feiock & Scholz, 2010)

集體行動的困境可窺見於，以單邊行動者而言的搭便車現象，和雙邊或區域多邊行動者結盟，卻難以回應所有個殊自利考量的問題。有鑑於集體行動的目的在於，追求集體獲利的公共財 (public good)，倘此獲利沒有排他性 (exclusive)，則無法阻止沒有付出代價者，享受這樣的獲利成果，搭便車現象的出現在於單邊的理性計算，因為對單一行動者而言，不用貢獻力量就可以享受成果，何樂而不為？搭便車的現象往往日益擴大，導致團體中的大多數成員傾向不付出，集體行動的組織成本，隨著成員數量增加而上升，獲利卻未因此而提升，最終造成集體利益的損失 (Olson, 1965)。這種損失會出現在透過共識決來杯葛，使決議難以達成的狀況，例如 1996 年新加坡第一屆 WTO 部長會議，歐盟提案將貿易與投資、貿易與競爭、政府採購透明化與貿易便捷化等議題納入議程談判中，卻受到開發中國家質疑，最後以缺乏「明確共識」而遭擱置 (洪德欽，2013：85)。

集體決議的達成，取決於所有參與者的最大容忍範圍，也就是必須在大家都能接受的範圍中達到妥協。集體決議的內容，往往能照顧到部分參與者的利益，卻無法避免地犧牲了另一部份參與者的利益。隨著所加入結盟圈的數量上升，搭便車的情況亦會日益嚴重，惡性循環導致集體行動的困境，使得相互監督的交易成本 (transaction costs) 居高不下 (Feiock, 2002; Olson, 1965; Ostrom, 1998)。在談判集團的形成中，最著名的是歐盟與其會員國在 WTO 共有 28 個會員國，並取得與美國同等談判地位與影響力；又或在農業談判中所形成的凱因斯集團 (cairns group)、非洲集團、非加太集團 (The African,



Caribbean and Pacific Group of States; ACP) 等，藉此發揮談判力量，甚至導致杜哈回合的延宕（洪德欽，2013：99）。

## (二) 集體行動策略樣態 (Patterns of collective action strategies)

Maser (2007) 的交易資源理論 (transaction resource theory) 描述了三種集體行動策略樣態：(1) 雙/多贏互利策略 (joint strategy)；(2) 雙/多邊相互讓步策略 (concession strategy)；及 (3) 純粹單方理性考量策略 (individual strategy)。「雙/多贏互利策略」出現於當事行動者之間短暫利益重疊的情形。這指的是，雖然集體行動過程中，充斥著多元且互異的政策偏好與利益考量，但對行動者而言，時而有一些隨機的、短暫的偏好重疊，行動者自然而然能從集體行動中獲得自己想要的利益，因而願意對集體行動付出，而對於集體行動成果的期待效果，將使得雙邊或多邊的行動者產生自願性合作，並能從行動後果中得到雙方皆滿意的成果。在此種情況中，集體共識是最容易達成的，因為目標的一致性，參與者只需經過必要的溝通與談判，即可達成集體決議，而參與者之間的互信程度亦高。

其次，「雙/多邊相互讓步策略」則發生於參與者之間的行動偏好具有很大的差距時。在談判中進行妥協是必要的，集體決議必須找出雙/多邊參與者最大的讓步範圍，以及差距的中間點，俾使最後集體決議得以落在一個大家都可以接受的位置上。參與者可以感受到集體決策的公平性，同意並接受決議內容，而參與者之間的互信程度，則依其對長程互動 (long-term interaction) 的期待度而有所不同 (Leach & Sabatier, 2005)，倘高度期待後續合作關係，則互信程度會較高。

最後，「純粹單方理性考量策略」發生於兩種情況：其一，單邊主張或是非正式協定（如會前溝通或密室約定），因充滿未來變化性及可變更的彈性，屬於暫時性的主張，適用於宣告己方所考量的利益觀點或立場，故僅以單方理性考量為決策依據是可以的；其二，在強勢者與弱勢者的合作關係中，因為雙邊或多邊行動者的資源、能力、權力等差距太大，導致單方強勢者可以完全不顧慮他方的利益，而純粹依據單方的理性計算來行事。單方行動者評估情勢時，倘認定在集體協議過程中，己方可以獲得壓倒性勝利，並在捨棄他方的情況下，不會因此而發生損失，則該強勢者極有可能以犧牲盟友，來獲取單方利益的最大化。此種合作關係中的信任程度是最小的，因為權力的偏頗導致合作關係隨時都可能破滅，隨著不信任感日益嚴重，合作結盟的集體行動關係也將越形薄弱。

### (三) 集體行動模式

國家主體之間的協議、結盟、夥伴關係，形式上皆屬於合作行為的模式，目的則在於化解集體行動困境，希冀克服自利考量的偏好分歧性、搭便車及彼此不信任的問題。本文根據世界貿易組織中金融服務談判的實務案例，採用「霸權介入程度」及「決策模式」兩個尺度，歸納出四種國與國之間的合作模式，而將集體行動模式區分為四類：(1) 霸權主導之多邊協議；(2) 尊重多數決定之多邊協議；(3) 雙邊協議；和 (4) 單邊主張或非正式協議（如下圖一所示）。採用「霸權介入程度」尺度的原因在於，將參與國的強勢/弱勢條件納入考量範圍，倘霸權介入程度高，是否導致集體決議的偏頗，是否會犧牲弱國利益，是否會較有效率達成集體決議，將成為本文所觀察的重點；而併採「決策模式」尺度的原因，則在於將單邊、雙

邊及多邊決定的因素納入考量範圍，依據參與國數量的多少，決策的過程、方式，效力應有所不同，對參與國而言，所採適用的策略亦有所不同。以下先針對此四種模式作說明，之後再對各個模式以實務案例作分析。



圖一 國與國之合作模式

資料來源：作者自繪

以「決策模式」來區分國與國間的合作模式，可分為「多邊決定」及「單邊/雙邊決定」兩種類別，本文更以「霸權介入程度」的高低來作交叉分類，而分為「霸權主導之多邊協議」、「尊重多數決定之多邊協議」、「雙邊協定」及「單邊主張或非正式協定」四類。

圖一上半部的合作模式係屬於多邊決定的合作模式，理論上是以投票方式來達成集體協議結論，但會依不同的決策模式（例如WTO 決策模式中的多數決、一致決、共識決或負面共識決等），而產生相異的結果。一般而言，多邊合作工具有兩種，其一是由上而下強勢領導（或遊說）的「霸權主導多邊協議」機制，代表案例為GATS 及《金融服務協議》；另一種是由下而上，共識型決策的「尊重多數決定之多邊協議」，國與國之間屬於協議性質的夥伴關係，代表案例為歐、日主導之暫時協議。在這兩種合作工具下，集體所做出的決定，對參與國家具有強制性的約束力，並可降低因個別談判過程所產生的交易成本（Inman & Rubinfeld, 1997, 2000; North, 1990; Park & Feiock, 2007; Steinacker, 2004），集體決策所產生的約定效果，亦能降低參與主體涉入機會主義的風險。一個類社會箝制力量（socially embedded context）將確保集體行動的獲利性，且能有效率地回應多邊不協調的各種議題，諸如共同資源的管理問題，多邊經濟夥伴協定關係等，以賦予正式制度結構的方式（formal institutional structure）來形塑多邊合作機制，倘會員國惡意背棄集體決策規範，則會對其聲望（reputation）及未來與其他國家合作的關係產生影響，甚至遭受到被孤立的懲罰。

模式一「霸權主導之多邊協議」係屬於由上而下強勢領導（或遊說）的霸權主導機制，此集體行動之目的在於國際合作之制度建立，為求集體決策達成的效率性，其決策過程似易被資源較優渥的

參與國所綁架，因此必須利用次團體網絡的強連結 (strong ties) 加強遊說效果，以犧牲弱勢國家的權益來保障強勢國家的利益最大化 (Chen, 2013)。此類型的合作行為因容易被強勢國所牽制，故具有由上而下的決策效果，個別小國受制於遊說力量，最終容易做出較大的讓步，以犧牲自己的權利來換取存活於相關網絡會員國的地位，小國的利益容易被忽略。就前述 Maser (2007) 的交易資源理論而言，此種合作模式的集體策略樣態，較容易偏向「純粹單方理性考量策略」，因為強勢國與弱勢國的主導能力差距太大，強勢國家有能力使集體決議偏頗於己邊利益，以剝削弱勢國利益來最大化強勢國的利益，因此，對個別參與國家而言，最適策略建議應屬於有限理性 (limited rationality) 之滿足策略，尤其是對弱勢國家而言，因為所掌握的資源有限，且在資訊不對稱的情況下，很難作出廣博理性 (comprehensive rationality) 的決定，只能在強勢國所提出的條件當中，挑一個在當時決策環境情狀下，第一個浮現且能滿足的條件就妥協；而對強勢國而言，因為在集體行動樣態中，已存在偏向有利於自身的純粹單方理性考量策略，故一旦其他弱勢國有妥協的意願時，就不再做推進。就參與國角度而言，在這模式下，將以有限理性中的滿足策略為最佳方案，並以最先出現且多方都能滿足的方案為集體決定點。

模式二「尊重多數決定之多邊協議」則傾向採用由下而上的共識型決策途徑。此模式霸權介入程度較低，且一旦參與國缺乏共識將無法形成夥伴協議，因此，當事國間須反覆進行協調與溝通，結果是就算是個殊需求，也有機會在集體決策過程中表達出來。此種國與國合作行為之目的，在於塑造國際溝通的管道，建立制度以促進持續性國際合作關係，然而，在達成共識之前，相互協調與互動

的成本也上升，無論是時間成本、資訊成本，或是相互了解過程中所投入的其他成本，皆比模式一霸權主導之多邊協議高。自願性合作的夥伴關係是達成共識決的主要條件，參與國必須是自願加入集體行動，並對於集體決議有意見表達的權利，用以確保集體行動的成果，能夠增加集體利益 (collective interests) 而非個別利益 (individual interests)。就前述 Maser (2007) 的交易資源理論而言，此種合作模式的集體策略樣態，較容易偏向「雙/多贏互利策略」，參與國的異質性造就集體協定中多邊決定的本質，基於對多邊的尊重，往往需要冗長的溝通時間，然而，在短暫目標重置機會浮現時，可以縮短溝通談判的成本，使參與者可以享受集體行動後的共同獲利。對參與國而言，最適策略建議應屬於漸進式 (incremental) 策略，在尊重多元意見權利的情況下，為求集體共識達成的效率性，僅能利用短暫利益目標重疊的契機，對合作關係做一小步的推進，因此，參與者宜採保守的態度，以漸進式策略作逐步地推進，每一次集體決議僅對現況作多一點的變動，或以規範，或以約束，並以大多數參與者較能接受的方式，形塑多方參與國的個別行為或集體行動，用以達成集體利益的最大化，此舉之目的在於最終能達成多贏局面。

圖一下半部的合作模式係屬於「單邊主張或雙邊決定」的行動模式，在理論上的定義，是由單方面宣告其所堅持的主張，或是雙方面經由溝通、談判、妥協而達成合作中的約定。由於參與國的數量較少，故重視的是契約或主張，是否能提升他方對己方利益考量的瞭解性。此類合作模式依霸權介入程度，又可細分為兩種類別，其一是較具約束力的正式雙邊協定，以雙邊溝通、談判、妥協的方式，簽訂雙邊合作契約，相較於非正式協定，此模式因為有正式性

合約的保障，集體行動的確定性較高，故霸權介入之標的物明確，集體行動的後續效果亦較強，代表案例為美日金融服務協議及保險協定；另一種是單邊主張或是雙邊的非正式協定，以較具彈性的方式作單方面的宣告或是雙方面的口頭約定，此方式因為對行動者的約束力較低，且變化性較高，故不常見霸權的積極介入，或暫時無法或沒有介入，代表案例為金融服務承諾瞭解書。整體而言，此二模式是奠基於參與主體間社會網絡之正式與非正式關係，若以區域性合作層次觀之，雙邊協定或契約可窺見於參與主體皆能獲益的區域一般性事項 (Andrew, 2009)，採用契約形式之目的，在於以談判妥協的方式，化解行動者之間的分裂問題 (fragmentation) 及溢滿問題 (spillovers) (Lubell et al., 2002)。

模式三「雙邊協定」係以正式/書面合約之文字規範，詳列契約雙方所應盡的義務及可享的權利，並為合作行動產生保護帽 (safeguard hat) (Maser, 2007)，以提升未來互動的確定性。一旦簽約國經過談判妥協達成協議，當事雙方即須遵守契約內容，而有較為確定的權利義務關係。然而，書面契約缺乏彈性及應變性，容易被僵化的合作流程所限制，以致於無法彈性回應參與國的個殊需求，亦無法及時回應環境變遷或特殊事件的發生；再者，書面契約將合作行動予以形式化，合作關係中的確定性，也能提升雙邊合作效益的持續性，契約中明確議定的權利義務關係，潛藏第三國感興趣之標的議題，故在此類合作模式中，不能排除霸權積極介入的可能性。就前述 Maser (2007) 的交易資源理論而言，此種合作模式的集體策略樣態，較容易偏向「雙/多邊相互讓步策略」，因為在理性行動者假設的前提下，參與國自利考量點不同，導致利益目標差距大，故只有各方願意相互讓步時，才能達成集體決議，行動者可以在達成

妥協之後享受結盟成果。對參與國而言，最適策略建議應屬於最大化雙方利益 (maximize mutual interests) 策略，在參與協議的雙方，都必須妥協讓步才能達成集體決議的情況下，在合作關係中所產出的協議內容，應至少能提升集體利益而非僅有個別利益，並在有限的選擇範圍中，考量各種決策版本，採取雙方都能夠達成利益最大化的協議條件，以取得雙方在主觀認知上皆是雙贏的局面。

模式四「單邊主張或非正式協定」性質上較屬於非正式的主張或是口頭契約，用以提供參與國最大化自主權及自由選擇空間，由成員之間的社會性互動網絡出發，奠基於彼此之間的信任感與互惠原則，利用無形的名譽、口碑、後續合作的期待心理來解決集體行動困境，目的在於促進日後重複性的合作關係 (repeated interactions) (Ostrom, 1990)。在此類合作模式中，因為較缺乏具體條款規範，故能保留合作行為中的最大彈性，能夠因應環境變遷，特殊事件的發生，以及參與國與時俱變的利益偏好，惟缺點是合作行動的不確定性高，非正式協定更有可能傾向於密室約定，在缺乏明確規範的情況下，合作關係的約束力 (binding power) 不高，亦無法確保合約的執行情形。因為缺乏明確且具體的合作協議內容 (例如各國的承諾表或可選擇適用與否的承諾瞭解書)，故此類合作行為中，潛在的霸權介入機會較低。在此，雖然霸權角色較不明確，但背後已開發國家集團的推動是十分重要的。另外，WTO 決策模式中亦有屬非正式協定的「綠室會議」(green room meeting)，由已開發國家為主，並搭派具代表性開發中國家組成的「核心集團」(inner circle)，於 2008 年發展成「可變組合」(variable geometry)，針對特定議題討論，有助於形成關鍵多數與共識亦屬此類 (洪德欽，2013：90-91)。

就前述 Maser (2007) 的交易資源理論而言，單邊主張或非正式



協定的集體策略樣態，較容易偏向「純粹單方理性考量策略」，因暫時性協定的性質充滿未來變化性，先行性的主張或協定效力亦不大，故偏向以純粹單方理性考量為出發點，行動的採取係在於爭取他方的瞭解，以利後續的正式性合作行動。對參與國而言，最適策略建議應屬於明哲保身策略，無論是單邊主張或是非正式協定，其行動結果都缺乏明確且持續的效果，性質上都屬於暫時性的溝通機制，因此，相關主張或是口頭承諾，應以不能損害己身之利益為最主要的考量，在能保全最低利益程度的前提下，再採取別種合作模式提升集體利益。

#### (四) 爭執主題

在 WTO 架構下的金融談判過程，主體為國家或區域經濟體，議題則主要環繞著如前所述的幾個議題。簡單的分類則是，已開發國家著重於開放市場與規則透明；而開發中國家則強調其國家的易毀性，不願意輕易然諾（Cornford, 2004: 1），實則也就是在自由主義哲學<sup>5</sup> 與國家主權<sup>6</sup> 間孰者為重的問題。為使下一個關於談判過程討論的方便，本段先簡單描述相關爭執主題與談判模式。

採取自由主義哲學主要希望市場開放與透明，爭執的主題包

---

5. 在 GATS 前言中提到：「依公開化及漸進式自由化原則……以期早日達成服務業貿易高度自由化之目標」以及要求資訊公開、市場進入的開放等規定，都是自由主義哲學的表現。

6. GATS 前言當中便規定：「期望在適度尊重國家政策目標……承認會員有權為達成國家政策目標，而對其境內服務之供給予以管制……鑑於低度開發國家特殊之經濟情況及其發展，貿易與財政方面之需要，特別考慮其所面臨之重大困難」等相關文字，主要就是強調國家主權的重要性。

括：透過各會員國間權利義務的不歧視概念（nondiscrimination）<sup>7</sup>，強調規章與資訊等的透明化（transparency）<sup>8</sup>、促進多邊自由化的多邊主義（multilateralism）<sup>9</sup>，以及透過互惠（reciprocity）<sup>10</sup>，增加自由化的速度。

而強調國家主權為主軸的國家，則希望國家能夠有更多的掌控能力，主要的爭執主題包括，促使開發中國家儘速融入自由市場、國內規章（domestic regulation）、相互承認（mutual recognition）等。為了能夠促使開發中國家儘速融入自由市場而具競爭力，<sup>11</sup> 同時，也對於開發中國家相關義務的減輕有特殊的規定，<sup>12</sup> 只要開發中國家遵守不歧視的條件，開發中國家仍可對金融服務承諾表所限

- 
7. 不歧視的概念在 GATT 的時代就已經建立，主要內涵是指，所有的會員國享有的權利與義務都應該相同，以維護整體自由市場的公平性。在 GATS 中許多條都有提到不歧視的概念，包括由不歧視概念所引伸而出的最惠國待遇，以及確保國際收支平衡的限制等，在承諾瞭解書當中更明確要求各會員國，應致力於消除或限制對其他會員金融供給者，有明顯不利於不歧視措施的情況（承諾瞭解書 B 條第 10 項）。
  8. 透明化的目的就是希望一個國家的法律規章具備透明性，以使各國同時享有對其他國家資訊取得正確的權利，並盡相對之義務。對於透明化的規定，可以見於 GATS 的第三條，該條規定會員國除緊急情況外，各國應該將一般性適用，且與 GATS 有關的相關措施，簽署之國際協定公佈，並且應該至少每年向服務業貿易理事會通知與服務業貿易有關的新訂法規等。
  9. 在 GATS 前言當中便明確的規定「建立一個以拓展此項貿易為目的之服務業貿易規則之多邊性架構」。
  10. GATS 承襲 GATT，將互惠作為重要的權利與義務之概念，規定各國「在互惠的基礎上，增進所有參與者的利益，並確保權利與義務之整體平衡」（GATS 前言）。
  11. GATS 第 4 條中規定，已開發國家及其他會員，應該盡可能協助開發中國家，取得商業與技術層面的資訊，專業資格的登記承認與取得，與服務技術的取得等等。
  12. 該條的內容如下：「自由化之進程，應尊重各會員國國內之政策目標，以及個別會員國整體與個別部門之發展程度。對個別之開發中國家會員國應給予適當的彈性，以使其得以開放較少的服務部門，將較少的交易類型自由化，配合其發展情況，以逐步擴展市場通路」。

制的範圍進行控制，而達到實質上符合其國家利益的結果。

國內規章則是要求各個國家應該確保法規之合理、客觀且公正的執行，並要求各會員國維持或儘速設置司法、仲裁或行政法庭等救濟管道；<sup>13</sup> 相互承認在金融服務方面則是相互認證的問題，不論是根據相互的協定或者根據片面的承認，基本上還是交由各國家之主管機關認定，以尊重國家對內的主權。<sup>14</sup>

另外在談判過程中，主要亦針對最惠國待遇，市場進入與國民待遇等規則爭論不休。這部分牽涉到特定承諾與漸進式自由化的問題，不過，最惠國待遇屬於一般的義務與規定，而市場進入與國民待遇則屬於特定承諾，作為一般的義務之最惠國待遇，除非會員國對其排除適用，否則一定要遵守無條件的最惠國待遇，而市場進入與國民待遇則不同，由於其屬於特定承諾，因此會員國必須對此作成特定承諾，才有遵守之義務。不過，雖然無條件的最惠國待遇，對所有參與國家來說是一種義務，但由於妥協的結果，仍可以對最惠國待遇進行排除適用，在這一點上可以說爭議還是沒有被解決。

最惠國待遇也是金融服務協議建立過程當中，最具爭議性的一個規則。美國一開始對於這個規則主張無條件的最惠國待遇，後來

---

13. 金融附件第二項的第(a)款規定：「不論本(GATS)協定其他規定如何，會員國均不應被禁止基於謹慎理由而採取措施」，則比較偏向於給予國家主權更多發揮的空間。

14. 不過這樣子的作法雖然與國家主權的原則相符，但是實質上可能導致歧視而與自由經濟的原則相違背。因此在本條的第2項與第3項規定，應該讓其他國家有適當機會加入，並且不得造成差別待遇，以符合市場自由化與不歧視的概念。另外，在金融附件當中第3項加上一項「要在其他會員國也有相當之規章、監督與執行，以及與當事國相互分享資訊之程序」，因此相互承認的概念，仍然是自由主義哲學與國家主權兩個矛盾原則拉扯的結果。

則改為有條件的最惠國待遇，<sup>15</sup> 最後在金融服務談判當中所達成的最惠國待遇，僅適用於進口的部份（羅昌發，2010：466-7），也就是美國認為，如果一個國家限制本國銀行或證券業等的輸出地區，雖然對被限制的地區會造成障礙，但是還是可以被接受的。

市場進入開放的程度，主要是以承諾表的方式，由各國自行決定承諾的項目與範圍，各國妥協的結果，則是以「負面表列」的方式呈現，亦即各國必須於一開始就要將其所要限制的項目列出，如果沒有列出，則該國不得設有限制，這可以說是已開發國家的勝利。<sup>16</sup> 但在承諾瞭解書的部分，雖然對於金融服務的市場進入的規定更為詳細，<sup>17</sup> 不過由於承諾瞭解書只是選項之一，並不代表開發中國家

---

15. 根據 GATS 第 2 條第 1 項，「各會員國應該立即且無條件地，對來自其他會員之服務或服務供給者，提供不低於該會員給予其他國家相同服務或服務供給者之待遇」，但在金融服務方面，增加了對於最惠國待遇免除適用的條文，金融服務附件中也允許各國在 WTO 生效日起 4 個月後開始的 60 天內，列舉不符合 GATS 關於最惠國待遇規定之有關金融服務措施。

16. 而會員國在市場進入上面，原則上是不得限制服務供應者的數目（例如一國每年僅允許兩家外國保險業者在該國設立分公司）、限制服務交易或資產總價值（如限制外國保險業者在國內每年銷售保險單之總價值）、限制服務營運之總數或服務產出之總量（如限制外國業者在國內所接個案之總數目）、限制雇用自然人之人數（如限制外國銀行在國內設立分行時所得雇用的職員人數）、限制服務供應之主體類型（如規定外國保險公司，若欲在國內設立商業據點，必須以設立分公司之方式為之，不得設立子公司方式為之）、外資比率限制（如規定外國人要在國內設立子公司，該外國人或全部外國人總計持股總數不得超過百分之五十）（羅昌發，2010：467-8）。但是事實上，市場進入還是要經過各國所提出之承諾表加以確認，因此雖然原則上是如此，但是在事實上的適用卻未必如此。

17. 在瞭解書的 B 節中，就分別就獨佔權、公共機構所購買之金融服務、跨界交易、商業據點、新金融服務、資訊移轉與處理、人員暫時入境、不歧視措施等加以規定。由於承諾瞭解書為已開發國家所提，因此許多有爭議的地方，如跨界交易、商業據點、新金融服務、人員暫時入境等規定，仍然維持之前已開發國家之提議，都是支持且認為應該要列入承諾表的項目當中。

一定要遵守。

國民待遇<sup>18</sup>對於貿易自由化的促進是相當重要的，對於一個外國服務提供者而言，本身條件在當地市場原本就已稍劣於本地提供者，特別是保險業者，如果還沒有國民待遇的話，將會形成更大的障礙。因此，已開發國家相當重視這個規則。雖然國民待遇在金融服務典則當中屬於特定承諾，要視各國是否對其承諾，但是採取負面表列的方式進行，可以看出已開發國家在此的堅持。

由上述可以得知，金融服務的談判主要仍在 WTO 的架構下進行，<sup>19</sup> 與本文相關的金融服務談判係屬一般性之決議，所採取的決策模式為共識決，無法達成共識時，才用投票多數決。所謂的共識決，是指在作成決議的會議當中，並無出席者對於待決之議案正式提出異議（羅昌發，2010：23；洪德欽，2013：84-89；黃立等，2009：43），如果是私底下的異議則不能阻止共識的達成。這種制度設計的結果就是，真正的主導者有絕對的影響力（國貿局，1994：323），易言之，除非開發中國家正式表示反對，否則只要在幾個具影響力

---

18. 國民待遇和最惠國待遇的來源相似，主要都是根據不歧視規範而來，目的都是要確保國外服務提供者，在投資國內不受歧視，而最惠國待遇主要是保障國外的提供者所享受的待遇，不低於其他國家同類服務提供者所享受的待遇，而國民待遇則是要確保「不低於國內同類服務與服務供應者之待遇」。

19. WTO 當中最高的權力機關為部長會議（Ministerial Conference），部長會議由所有會員組成，兩年集會一次，對於 WTO 協定與相關事項作成決議。部長會議之下則為總理事會（General Council），總理事會也是由全體會員代表組成，於適當時集會，在部長會議休會期間，其功能由總理事會執行，總理事會下則是服務業貿易理事會，原本服務業談判組的功用則為服務業貿易理事會所取代，同時服務業貿易理事會也可以充當諮商與仲裁之機構（GATS 第 22 條）。服務業貿易理事會當中，則設置金融服務委員會（Committee on Trade in Financial Services），進行與金融服務有關之後續談判。因此我們可以知道，金融服務典則當中最重要的決策機構就是部長會議、總理事會與服務業貿易理事會以及金融服務委員會。

的主導者推動下，議案通常會過關。<sup>20</sup> 但在特定的爭議主題上，因有一般性義務與特定承諾之分，諸如市場進入、國民待遇與其他額外承諾等，皆屬於特定承諾的部分，往往成為談判中較難達成的部分。

### 三、WTO 金融服務談判案例分析

以下針對集體合作的案例進行分析，根據前述的模式面向與策略建議，進行案例分析。

#### (一) 霸權主導之多邊協議：金融服務協議（模式一）

如前所述，模式一中的霸權主導之多邊協議，主要探究霸權與其他國家的談判折衝中，相關策略是否採取如 Masert (2007) 所述「有限理性」策略，也就是小國得到滿足點，而大國也不願意多所推進，以下則以金融服務協議中各國間的折衝進行分析。

暫時協議簽訂之後，由於與美國希望各國能夠有更多具體承諾的方向並沒有衝突，因此美國很快地便接受了第二議定書，並且在

---

20. 其他方面的決策程序則包括「解釋案之決議」、「義務豁免之決議」、「複邊貿易協定之解釋與義務豁免」、「修正案之決議」（黃立等，2009：38-41；羅昌發，2010：22-25）等決議模式。在行使協定條文解釋權方面，WTO 協定第九條規定，部長會議與總理事會有解釋權，不過決議需以四分之三多數為之；在同一條第三項也規定了有關豁免權的決策，豁免權為部長會議所行使，行使時必須有四分之三代表贊成，由於豁免為相當特殊的情況，與 WTO 所要推行的貿易自由化終程目標不符，故而部長會議每年需審查特殊情況是否存在的問題。而修改協定的決策，基本上必須由會員國向各理事會提出申請，如某會員向服務貿易理事會提出修改 GATS 某條文之修改後，仍採取共識決議決定是否接受，如無法達到共識，才採取三分之二的多數決議決定（羅昌發，2010：25）。總上所述，基本上在 WTO 中的決策模式，還是以共識決為主，多數決為輔。

1997年4月10日CTFS第13次會議當中，更進一步提出市場進入的讓步（WTO, 1997a）。<sup>21</sup> 比較特別的是，在這次會議當中，美國有別於過去要求各國提供立即且實質的承諾，反而願意接受各國採取逐漸施行（phased-in）的承諾，前提是只要各國能夠提出實質的自由化承諾即可。不過美國也要求各國能夠在7月14日之前，提出具體且有意義的承諾，以促成12月12日順利達成金融服務協議，否則美國將會隨時改變立場（WTO, 1997b、1997g）<sup>22</sup>。面對一些亞洲金融風暴的受創國家，對於金融服務協議的挑戰以及其他開發中國家（如巴西）等國立法緩慢時，美國認為，其可以體會這些國家國內立法或財政情況，但是在1995年暫時協議達成時，各國也是存在有這些問題，因此美國認為這些狀況，不應該是阻止各國簽署金融服務協議的借口，故要求各國應盡快提出修正過後的市場進入等承諾。

美國認為，為了避免市場與金融體系受到破壞，國家仍然有權採取謹慎性法規，它也同意一些緊急的暫時性措施，但這些都不應該再挑戰自由化原則的內容，阻止協議的達成。況且，金融服務的談判，主要是針對各國市場開放的問題，其他國家試圖將匯率政策或貨幣管制權等項目與談判相連結，美國認為這些並非金融服務談

---

21. 如允許任何外國公司在各州成立銀行，在證券業上面，重新編制聯邦與各州間的管制關係，以降低各州所附加的限制，同時推動金融現代化相關法案；另外，在談判立場上，美國還是維持一貫的說法，若其他國家能提供實質承諾，美國願意放棄最惠國待遇的排除適用，提供完全的市場進入與國民待遇。

22. 美國也提出誘因，如在承諾書當中，美國有鑑於亞洲新興市場國家，遲遲不願意提出更好的承諾，因此一方面承諾願意提供各國國民待遇，最惠國待遇，放棄1995年對於新進入者新活動的限制，放棄許多州對於保險執照取得上的居民限制，移除最惠國待遇的大量排除適用，並考慮廢除1933年的Glass-Steagal法案，也就是廢除證券、保險與銀行分離制。

判的主題。此外，美國更提出其最關心的幾個項目，並將優先性列出，要求各國就算無法在法定時間內完成所有承諾，至少應該在與美國的雙邊談判當中，對於這些項目提出具體承諾（WTO, 1997d、1997e）。當然，除了棒子之外，美國也進一步提出其對於市場自由化的承諾，包括消除對外國銀行具有歧視性的檢查費（examination fees），廢除保險公司負責人中，必須要有美國公民（或居民）的要求，允許外國銀行在國民待遇下從事跨州分行的設立，保證各國金融機構建立的權利，以及允許外國人對於金融機構擁有完全多數的所有權等等（WTO, 1997c、1997e）。

在這段時間內，歐盟除了一方面監督會員國，儘速通過接受暫時協議的國內立法外，另一方面則繼續提出對於市場進入的承諾，允諾在 1997 年 7 月 14 日之前，將給予其他國家在歐盟境內，所有市場全部的路徑開放，以及無條件的最惠國待遇（WTO, 1997b）。而針對金融風暴受到波及的國家，歐盟則同意應該考量各國金融的穩定，但認為目前談判的內容，主要是要透過允許外國公司在各國的建立，達到整個金融服務市場的流動與供給自由，並非要完全的將資本移動自由化，也不是要將金融交易的控制完全消除（WTO, 1997c），因此在這一點上，歐盟與美國是站在同樣的立場，認為東南亞新興市場國家，不應該以金融風暴的影響，作為不開放國內金融市場的理由（WTO, 1997f）。<sup>23</sup> 不過歐盟與美國在自由化的程度上面，還是有一些差別，美國主要還是要求完全自由化的承諾，就

---

23. 同時，歐盟也維持傳統已開發國家陣營的看法，不認為這些國家金融危機，完全是開放市場所致，認為應該是這些國家本身金融體制有問題。歐盟的代表更引用世界銀行的研究認為，對這些財政有困難國家的進一步開放，只會提供更多的投資，有助於其資本的流動以及長期資金的重整，同時透過國內的立法與透明化，外國資金只會長期投資，不會如這些國家所言，有隨時撤離的可能性。



算不能馬上達成，也要列出時間表；但是歐盟一向主張漸進式的自由化，其目的只是要維持 GATS 以及 1995 年的暫時協議內容，因此主張各國應該建立一個「提供必要保證」的協議，以及相互之間的可預測性，同時增進金融服務市場的效率，但是並不期待一個自由貿易的協議（WTO, 1997d）。

日本則在暫時協議簽訂後，持續針對金融服務做出更多的承諾。<sup>24</sup> 然而，面對亞洲金融風暴，日本也受到嚴重的波及，因此主張應該在自由化的過程當中，同時確保市場的穩定。日本認為，金融服務協議可以提供各國一套行為準則，也可以為所有國家針對其他國家的行為，提供更高的可預測性。面對美國與金融風暴受害國家僵持不下的情形，日本一方面主張彈性的重要性，另一方面也對這些國家提出談判失敗的嚴重性，以及其對市場的可能影響（WTO, 1997f）。

開發中國家的態度，首先是印度的態度有所改變。印度在 CTFS 第 9 次會議上，採取杯葛金融服務協議的立場，認為應該走向雙邊談判，除非其他貿易夥伴能夠提供自然人移動上面更多的承諾，否則印度將繼續杯葛金融服務談判的進行（WTO, 1995f），不過，此

---

24. 包括（1）從 1996 年 4 月起，放鬆勞退基金（Employees' Pension）與養老基金（National Pension Funds）投資管理的限制，並承諾在 1999 年完全消除限制，讓外國公司也可以參與這些基金的投資與管理；（2）金融機構活動範圍的擴大。包括銀行、證券、保險、外匯與會計方面的產品與費率，都更加的多元化。同時，因為 1997 年 5 月《外匯與外貿管制法》（Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law）與《保險業務法》（Insurance Business Law）的修正通過，提供了外國金融業者完全的市場進入，確認了跨境外匯交易的開放，而政府的控制也只有在例外與緊急情況之下才會施行（WTO, 1997h）；（3）證券與銀行可從事業務的放鬆。由於日本是採取銀行與證券分離制，對於採取合併制的國家會有所影響，因此，日本也決定放寬這方面的限制。在 CTFS 第十五次會議中，承諾放寬管制體系，即金融機構皆可提供所有種類的證券、衍生性商品、有價證券等業務，以降低銀行、證券與保險業者間的障礙（WTO, 1997c）。

舉似乎得不到任何的效果，金融服務的談判並沒有因為印度單方面的杯葛而有所停滯。而另外一個主角巴西，一反其反對的立場，持續進行國內的金融自由化，包括促進公營銀行的民營化，給予外國銀行與保險業者國民待遇等，基本上到 1997 年《金融服務協議》達成為止，巴西雖然在行動上因為國內立法問題有所緩慢，但是都持續配合著金融服務自由化的腳步。

抗拒金融服務自由化的角色，轉由東協國家來扮演。從 1996 年開始，東協國家就對於金融服務自由化的進程提出異議，不願意接受美國所提議的立即自由化。在 1997 年 4 月 CTFS 的第 13 次會議上，泰國與印尼的代表更先後發言，主張金融服務不應該立即自由化，認為金融服務對該些國家而言仍是幼稚工業，而國內金融服務部門開放過快，對於該些國家甚至區域的發展都會有影響，因此主張自由化的過程應該在完善且有條不紊（well-sequence）的方式下進行（WTO, 1997a）。在 CTFS 第 15 次的會議上面，東協國家更主張，只希望根據 1995 年暫時協議所提出的承諾標準承諾自由化（WTO, 1997c），也就是不願意提供更多的自由化承諾。

亞洲金融危機發生之後，一度使這些國家對於自由化的概念失去信心。泰國便曾在 CTFS 第 15 次會議上，代表東協發言，認為自由化的價值被高估，強調國內金融市場管制的重要性。不過，礙於需要國際貨幣基金（IMF）的資金援助，以及 IMF 對於其國內市場自由化的要求，這些國家只好接受已開發國家的概念，在第 16 次會議的時候，泰國便改口說：

「自由化會增加資金的流動，但是不適當的管制促成了不動產的泡沫化……泰國目前正在重建經濟穩定，同意 IMF 所提出，針對重建泰國市場信心與保障國內與國外存戶的方案。不過，仍然希望繼續在金融領域推動漸進式的自由化。」（WTO, 1997e）

從這段話我們就可以明白看出，這些國家因為本身經濟發生困難，亟需要已開發國家資金的紓困，基本上已經沒有籌碼可言。因此在後來的幾次會議當中，東南亞各國的態度都有明顯的轉變，馬來西亞承諾會在 11 月前提出進一步的承諾，泰國雖然因為政治混亂無法及時提出承諾，但已允諾會在暫時協議上增加承諾，其他如印尼等國也都提出更多於暫時協議的承諾 (WTO, 1997f)。可以看出，在美國與已開發國家的主導之下，所達成的結果大致都按照已開發國家的希望邁進。從這個案例，我們也可以看到，霸權在其中透過棒子與蘿蔔的策略與影響力，以及各國考量自身利益後，採取有限理性的策略模式。

## (二) 尊重多數決定之多邊協議：歐日主導之暫時協議（模式二）

尊重多數決定的模式二，霸權介入的程度較低，各國較能形成多贏的集體利益，同時，國家本身的最適策略應為漸進式策略，透過大家都能夠接受的方式達到多邊協議。以下從暫時協議的各國談判折衝過程中分析。

雖然 GATS 在 1994 年簽訂，但金融服務的談判，則延至 1995 年的 6 月 1 日重新談判。<sup>25</sup> 在這段時間，許多如最惠國待遇、市場進入等，無法解決的規則性問題仍然存在，1994 年 10 月 12 日的會

---

25. 在 1994 至 1995 年這段期間，由於金融服務委員會根據規定，必須要在 1995 年 WTO 成立之後 4 個月內才能成立，因此由金融服務過渡談判組 (IGFS) 在這段時間扮演過渡的角色，IGFS 主要的功能在於，監督各國雙邊協商的繼續進行，直到 WTO 生效以及金融服務委員會建立為止。

議，美國正式廢止了在 1993 年所提出的「二級制」，<sup>26</sup> 不過仍然要求各國應該保證市場進入完全開放與國民待遇的承諾，由於 GATS 允許各國對於最惠國待遇在 10 年之內的排除適用，因此美國要求各國應該針對最惠國待遇，提出排除適用的時間表。不過與會的其他會員國（特別是開發中國家）並不願意繼續討論這些問題，而以 IGFS 並非協商之場所，只是提供資訊而已之理由加以抗拒（WTO, 1994a）。

1995 年 3 月 1 日，服務業貿易理事會決議正式設立「金融服務業貿易委員會」（The Committee on Trade in Financial Services，以下簡稱 CTFS），除了裁撤 IGFS，並將其任務移交至新設之 CTFS 之外，談判的工作也繼續在 CTFS 當中進行<sup>27</sup>。加拿大代表於第 1 次會議便提出一項將「金融服務業階段性自由化措施」列載於承諾表之建議，以鼓勵開發中國家能夠依照漸進與階段性的方式，將其未來有關金融自由化的措施列載於承諾表中（WTO, 1995a），希望能夠透過承諾表內容的修改，達到各國在最惠國待遇、市場進入與國民待遇等規則上的實質承諾。接下來的幾次會議並沒有顯著的爭議，各國分別提出關於承諾表、最惠國待遇排除適用方面的修改，以及針對國內立法的進度提出報告，總計至第 4 次會議為止，共有包括巴西、歐盟、日本、美國等 16 個國家，提交已修改的承諾，另外 8 個國家則說明其自由化的意圖（WTO, 1995c）。

但由於新興市場國家遲遲不願意提供承諾，因此在 6 月 29 日

---

26. 「二級制」（two-tiers），亦即對不同等級的國家給予不同等級的最惠國待遇。

27. CTFS 至 1995 年 6 月 30 日預定談判結束日期之前，分別於 3 月 28 日、4 月 28 日、5 月 18 日、6 月 7 日、6 月 29 日與 6 月 30 日舉行了 6 次會議，主要談判內容還是集中在，有關金融服務典則之規則部份，如最惠國待遇、市場進入開放的程度與國民待遇等適用的問題上。

CTFS 第五次會議，也就是談判預計結束前一天，美國再次宣佈，美國對於最惠國待遇在金融服務業的大量排除適用，美國宣稱將會保護目前所有在美國投資的外國提供者，但是將只會有限度的開放美國的市場，但不保證給予新入者國民待遇（WTO, 1995d）。美國的作法與之前 1993 年提出大量的最惠國待遇排除適用並沒有太大的差別，只是當初所針對的對象，主要是美國視為主要敵人的日本，此時則為幾個新興市場國家而已，目的都是要達成一個各國均承諾實質自由化的金融服務協議，而非反對整個協議的達成。進一步的證明就是，當 1995 年暫時協議簽訂，美國對於協議內容基本上維持現狀靜止不前的情況基本上還是支持的，在一封給歐洲委員會和日本政府的信中，美國表示歐洲、日本的公司，將繼續在美國享有市場進入與國民待遇的優惠，由此即可判斷美國的真正態度（Dobson & Jacquet, 1998: 93）。

不過，美國此舉仍引起所有國家的反感，最後在歐盟的領導與日本的配合之下，歐盟提出將談判時間再度延後之意見，但同時為了確保現有談判的結果，提議各國簽署一份暫時協議。這項提議在接下來的三次會議中被廣泛的討論，終於在 7 月 28 日的會議上，29 個國家（歐盟視為一個）簽署了暫時協議，以維持 1993 年由各會員國辛苦所建立的金融服務典則，同時將各國所增加的承諾，列載於《第二議定書》（Second Protocol to the General Agreement on Trade in Services）之中。<sup>28</sup>

---

28. 此一暫時協議具有幾項特點：（1）各簽署國同意在高標準與最惠國待遇的規則下進行承諾，而且應該將暫時協議的內容擴展至所有 WTO 會員國；（2）暫時性本質。規定此一暫時協議將在 1997 年的 12 月 2 日結束生效，屆時必須建立一個正式的金融服務協議來規範；（3）壓倒性多數決議。幾乎所有的國家都提出承諾，只有美國、哥倫比亞與模里西斯三個國家，根據互惠的理由而廣泛排除最惠國待遇的適用，同時不

先從歐盟的立場觀察，歐盟對於最惠國待遇或國民待遇等規則，一向採取無條件開放的態度，只要求其他國家對於最惠國待遇與國民待遇也應該採取有意義的增進（*meaningful improvement*），以求相互之間的利益平衡與避免搭便車者，因此其所主要承諾的部份，在於市場進入的開放部份。<sup>29</sup> 面對美國對於形成協議所持反對的態度，歐盟擔當起聯合其他國家與美國對抗的角色，認為最惠國待遇等規則是已經被同意的，不能夠反悔，開發中國家的承諾雖然還是有不足之處，但歐盟認為如果沒有辦法達成協議，則初建的金融服務典則將會受到影響，進而可能削弱 WTO 的角色，因此積極說服美國加入暫時協議。

日本的態度與歐盟相同，希望美國能夠重新承認，對於無條件最惠國待遇的承諾，否則可能會影響其他（如電信、海運等）談判的進度。日本不希望因為美國的反對，而放棄了九年來的努力，因此也主張應該建立暫時協議（WTO, 1995d）。

開發中國家可以分為兩個團體。第一類為低度開發國家（如非洲國家），由於這些國家在金融業方面，可以說完全沒有發展，開放與否對他們而言，並非什麼太大的問題，因此非洲國家大多作了自由化的承諾，況且對於這些國家特殊地位的取得，已開發國家一般也都沒有太大的意見；第二類則是屬於新興市場的開發中國家，特

---

增加新的承諾；（4）同意漸進式的自由化。各國同意依據金融部門發展之不同程度，採取漸進式的自由化承諾。這個協議雖然在沒有美國參與之下，只能夠具備暫時性的功能，但是，比起最後什麼都沒有的選項而言，仍為第二佳的選擇（Wang, 1996: 117）。

29. 1994 年 IGFS 第 2 次會議當中，歐盟承諾在歐盟之中實行「單一保險執照」（*single insurance license*），只要是經由會員國所認可並提供執照的保險公司，皆可以在其他國家享有相同的權利（WTO, 1994c），之後更發展成金融服務類別當中的「單一執照制」，允許經由會員國給予執照的外國公司，在歐盟境內提供跨境的服務或設立分行的自由。

別是亞洲新興市場國家，由於其經濟實力的快速成長，但市場自由化的程度仍然有限，因此成為已開發國家主要想促成開放的對象。以東協為主的開發中國家認為，開發中國家已經提出很多的承諾與努力，希望美國不要破壞多邊協議的內容，以及已經建立的一些原則（WTO, 1995e），同時支持歐盟所提之暫時協議的提案，以保障談判結果。而一開始作為開發中國家代表的巴西與印度，也贊成歐盟的提案，但是最後各自在其最在乎的部份提出異議，巴西在保險業部份仍然採取保留的態度，印度則希望各國增加在自然人移動部份的承諾。總體而言，這些努力最後也終於促成暫時協議的達成。

因此，暫時協議基本上是呼應本文所提出模式二的假定。當霸權國家角色不那麼明確，且各國可以在其中找到利益時（既避免搭便車，要求各國承諾，卻也保證不願意承諾國家可以採取漸進式的方式承諾），多邊協議是有可能以漸進式的方式達成。

### （三）雙邊協定：美日金融服務與保險協議（模式三）

如前所述，本文所列的模式三，主要分析雙邊協定，重點則在於霸權究竟扮演什麼角色，是否兩國都各自得益？而在行動策略上，是否如學者所言，會採取最大化利益的可能性？以金融服務為例，就是各國簽訂的雙邊協定，但又以美日金融服務與保險協議最為顯著，以下則針對此協議過程進行分析。

美國在 IGFS 的過渡階段，因為日本在美國金融市場的投資所得很高，但卻沒有相對提供適當的市場進入給美國，因此首先將箭頭指向日本，要求日本與其進行有關保險與金融服務的雙邊談判，最後獲得日本的承諾而訂定了《美日保險協議》與《美日金融服務協議》。

日本在美國的壓力之下，首先與美國簽訂雙邊保險協定，在協定當中承諾進行保險部門改革，包括：（1）於 1995 年透過立法消除管制，增加市場自由化程度，以促進競爭；（2）為了保障市場的公平性，承諾將在 1994 年修訂《行政程序法》（*Administrative Procedures Law*），針對保險業可能面臨的行政程序障礙進行修正，包括證照制度與新產品的審查程序都將透明化；（3）日本於 1994 年修改關於海運與火險方面的法律，以利外國提供者可以自由加入保險工會（WTO, 1994b）。

在 1995 年的雙邊金融服務協定中，日本也做出下列的承諾：（1）證券業。承諾增加證券業者可交易的範圍，證券公司也可以全面從事日圓匯率的交易；（2）跨境資金交易。承諾在外國金融工具上使用的開放，包括允許國民於外國銀行設立帳戶與存款、對外證券投資等（WTO, 1995g）。不過對於以上這些承諾，日本一開始並沒有打算將其多邊化，只願意提出給各國參考而已，並不代表對於其他國家一定適用。但是日本在 CTFS 上正式的承諾，基本上還是根據日美雙邊協議而進行的，包括 CTFS 第 3 次會議，承諾維持無條件的最惠國待遇待遇，消除商業據點設立的限制（包括允許更多現有機構以及新活動內容的擴張），增加國民在境外消費的承諾等等（WTO, 1995b）。

最後在 1995 年 8 月 21 日遞交給 WTO 總理事會的信中，日本才正式承諾將其與美國的協定內容，完全擴展到一個多邊的框架，不過這封信也只是表明其意向的宣言而已，並沒有任何法律約束力，最終還是要視日本的實際行動而定（Dobson and Jacquet, 1998: 91-92）。

由上述案例可以發現，在雙邊角色中，霸權因其本身能力與影



響力，可以促使對應國接受其要求之內涵。但是相對地，日本在壓力之下，主要也只是先回應美國的壓力，尚未立即要擴及多邊適用，因此在雙邊的合作情況下，策略上仍然符合利益最大化的假設，也因此我們可以看出，其實 WTO 企圖透過雙邊協議，以促進多邊自由化的達成，仍是有問題的。

#### (四) 單邊主張或非正式協定：金融服務承諾瞭解書 (模式四)

模式四主要表現在霸權無法（或沒有明顯、表面上的）介入控制（比方說單邊的承諾表），因為牽涉各國自我的承諾，必須等各國提出承諾表後，才有談判空間；另外一個案例則為，GATS 附件中可供選擇是否適用的金融服務承諾瞭解書（*memorandums of understanding*）即屬之。由於各國承諾表龐雜且各國均有不同承諾，故以金融服務承諾瞭解書為例說明。

在各國簽訂 GATS 時，由於金融業之複雜性與特殊性，各國咸認有必要另外設立一個附件加以規範。不過在草案階段，開發中國家與已開發國家的立場差異仍大，甚至當中有多處是以括弧的方式表示，顯示參與者間意見的紛歧（國貿局，1991：2）。1990 年 12 月，加拿大、日本、瑞典和瑞士等四個已開發國家以及 Seacen 國家，<sup>30</sup> 各自提出一份金融服務附件的草案。最大的差異在於，已開發國家的草案，對於市場開放的特定承諾，課有一定程度的自由化義務，而對於新金融服務類別、國民待遇，也都有較為嚴格的限制，而在

---

30. Seacen 國家主要以開發中國家為主，包括印尼、馬來西亞、泰國、尼泊爾、斯里蘭卡、韓國、菲律賓、新加坡以及緬甸。

Seacen 國家所提的草案當中則無，甚至認為開發中國家，對於國民待遇有適用的選擇權，最後妥協的結果是雙軌制的作法，以 Seacen 國家的方案作為金融服務業附件，其內容只包括金融服務業貿易範圍之排除規定，國內法規之例外、認可，爭端解決之審查成員及金融服務的定義等，但是在美國與歐盟的要求之下，已開發國家所提的方案也一併列入 GATS，並以承諾瞭解書的方式呈現，各國可以自行選擇其所要採取的承諾方式，究竟是依據金融服務附件或者是承諾瞭解書。嚴格而言，這樣的結果等於沒有結果，因為各國對市場開放的程度，國家可以介入的範圍，以及互惠原則等等，事實上還是沒有共識，所以只能以這樣的形式來呈現。

在這個案例中，我們可以看出各國的策略選擇，確實符合純粹理性，亦即透過相互結盟的方式，達成各自想要的結果，並配合承諾表的提出，以維護各國自身的利益。雖然霸權在此案例中，支持已開發國家的方案，但是為了促成 GATS，霸權也不堅持一定要哪一種方案，以留待後續於談判中，再透過雙邊協議或多邊談判方式來達成。

值得一提的是，WTO 決策模式中尚有所謂的「綠室會議」，例如在多哈回合 (The Doha Round) 中，為解決農業問題與智慧財產權問題，即由秘書長召集約 40 個各國部長聚會，以快速形成共識。綠室會議作為一個非正式的場域，有助於各國協商敏感性政治議題，包括關稅減讓與是否要給予彈性及讓步等 (WTO, 2008)，亦可以視為是模式四的一種方式。不過在這個決策模式中，因為屬於非正式的協商，究竟霸權扮演的角色有多重，也很難判斷，甚至可能必須依案例或議題領域而定，也就是霸權對該議題是否關心，或是否為其重要利益而定。因此，綠室會議的模式，可能較難完全定

位在本文所提的四個模式之中。

## (五) 金融服務協議達成過程中的權力折衝情形

本文將集體行動的合作模式進行案例分析，並針對整體金融服務協議簽訂過程中，權力折衝的情形以及讓步的狀況進行整理。首先是關於服務貿易談判與金融服務是否納入的議題上，符合本文所列的集體行動中的模式一與模式二；其次則是金融服務談判過程中，幾個主要爭執的主題，可以從下表中看出，表面上看起來似乎是強國（特別是美國）退讓與各讓一步的情況較多，但實際上我們可以觀察到，這往往是談判手法的運用，美國慣用的手法就是，將談判拉到瀕臨破局的立場，之後只要新興市場國家符合其利益，基本上都可以回到已開發國家的立場，因此，整體而言，金融服務談判還是對強國較為有利。

表一 金融服務談判過程中主要爭論焦點之權力運作情形

爭議焦點	權力折衝情形	讓步者	說明
服務業納入談判	開發中國家反對，但美國威脅，如果不過將採雙邊主義	各讓一步。開發中國家同意納入，美國同意與一般商品談判分開	開發中國家怕美國與其他議題連結將損失更多，而本議題本來就是美國為主要獲益者，美國希望服務業能納入談判，故退讓。（模式一）
金融服務是否納入	歐盟、日本與開發中國家皆認為需要，但美國在開發中國家不願提出完全承諾後，認為不需要。	各自退讓。美國同意將金融服務納入 GATS，但對重要規	美國此時金融實力略遜歐日故而反對；而開發中國家因怕將導致雙邊談判更為不利，故退讓。（模式二）

GATS		則則排除適用	
自由主義哲學	已開發國家主要是支持的，但是開發中國家從反對立場變成質疑。	小國讓步	由於蘇聯解體後，自由主義哲學成為主流，加上亞洲金融危機，使亞洲新興國家無法堅持
國家主權	已開發國家強調自由化與主權同樣重要，但開發中國家認為主權重於自由化。	大國讓步	為了促成金融服務協議，以降低未來談判等成本，故退讓。
不歧視	美國強調互惠，但其他已開發國家強調無條件給予，新興市場國家則希望有特別待遇。	美國與新興市場國家同時讓步	亞洲金融危機使新興市場國無從堅持，加上美國已達成目的，同意無條件給予。
互惠	美國強調有條件互惠，其他國家則認為不應設置條件。	美國讓步	已達到促成開發中國家市場路徑開放之目的。
最惠國待遇	美國主張排除適用，但其他國家認為應該無條件適用。	美國讓步	美國已達成促進市場進入開放之目的；而無條件最惠國待遇可降低各國談判之交易成本。
國民待遇	美國與新興市場國家皆主張有條件，但其他已開發國家主張無條件給予。	新興市場國與美國讓步	因為亞洲金融危機，使新興市場國無籌碼；而美國已達成目的，新興市場國家也希望得到資金援助。
市場進入	美國主張立即且完全承諾，其他已開發國家則認為應完全承諾，但可漸進施行；新興市場國家則不願承諾。	美國與新興市場國讓步	亞洲金融風暴促成新興市場國家讓步；美國考量利益，已達成目的，故讓步，同時，IMF以開放市場進入作為援助條件，迫使新興市場國家讓步。

註：本表為作者自行整理會議記錄分析而成

但是，尚有個疑問就是，既然已開發國家之間存在著歧見，為什麼最後是小國與美國同時讓步，而不是如同在貨物貿易談判當中，小國可以破壞大國間合作的方式，來達到自己目的呢？能夠解釋這個問題的理由，便是國際環境的改變，以及知識社群等的作用。國際環境的改變，促使開發中國家喪失談判籌碼；而知識社群與交易成本的因素，則促使已開發國家間的團結。以市場進入談判過程為例，許多知識社群<sup>31</sup> 幫助已開發國家達成合作的共識，因此，雖然在態度上仍然有所差異，但是大體上還是可以合作，如果這時候小國本身實力還強，或許還可以利用給予不同國家不同的承諾，進而破壞大國之間的合作關係。可偏偏在這個時候，發生東南亞金融危機，因而將小國可能的籌碼完全消耗殆盡，再加上 IMF 的推波助瀾，在這種情況之下，小國只好選擇歐、日所主張的折衷方式。

這部分也牽涉到霸權的主導能力問題。例如，美國在 1994 年通過 Riegle-Neal 法案之前，由於各州對於銀行經營地域上的限制，使得美國金融業的競爭力，無法與歐、日抗衡，再加上還沒有達到促使日本更加開放國內市場之目的，因此對於金融服務的態度是抵制的。但是在與日本達成保險與金融服務協議之後，再加上美國經濟快速復甦，重登 1985 年之後喪失的「世界最具競爭力的國家」寶座，美國在金融市場的表現也終於拿回第一名的地位（經建會經濟研究處，1995：11），因此，美國隨即在 1995 年初，正式放棄了最惠國待遇的排除適用，並同意給予更多的市場路徑開放與國民待遇。在美國貿易擴張的版圖上，亞洲幾個重要新興市場國家是美國的下一

---

31. 比方說 WTO 秘書處的角色，以及在 Andrew Buxton 與 Kenneth Whipple 主導之下，所形成的以歐美金融服務公司為主體之金融領袖集團（Financial Leader Group, FLG），這個集團的形成，在某種程度上也為歐、美各國政府，提供了政府的目標與價值（Morrison，1998）。

個目標，對美國而言，促使這些新興市場國家進一步的承諾，也是其重大的國家利益，但是這些國家卻不願意提供更多的承諾，美國才會運用談判手法。因此我們可以看出，1995年暫時協議（模式二）之形成，作為霸權的美國也受到自身條件的限制，轉而採先解決對日本的主要利益，促成雙邊協議（模式三），同時也受限於制度規定，各國有承諾表與相關排除適用的規定（模式四），但是一旦要推動多邊協議，霸權還是會積極扮演角色，以符合其自身利益（模式一）。

對其他非霸權國家而言，這些國家也是在理性的趨使下，考量其國家利益的最大化。以歐盟為例，1995年以前，其金融服務業實力並不遜於美國與日本，再加上日本經濟的衰退，與美國金融改革尚未完成的情況下，使歐盟國家在金融服務上更具優勢。因此，當面對1995年美國採取對抗的態度之時，歐盟自然藉機取得主導地位，與其他國家共同簽訂暫時協議，以繼續維持其利益。

日本經濟從1991年開始，便進入所謂的「平成不景氣」，幾次的經濟復甦對策，均未能發揮明顯效果，1995年又發生阪神大地震，造成經濟損失四兆日圓，佔日本國內生產毛額的0.8%（經建會經濟研究處，1996：26），再加上金融機構呆帳問題日益嚴重，對日本而言，最重要的便是處理國內的經濟問題。不過，作為金融大國之一，促進全球金融服務市場的自由化，還是最符合日本的國家利益，因此日本自然是與歐洲結合，促進暫時協議的達成，同時支持金融服務協議的簽訂。

如前所述，對於開發中國家而言，低度開發國家在金融服務上並沒有任何的利益，但是自由化卻可能增加其國內的流動資金，因此皆支持金融服務典則中有關最惠國待遇、國民待遇與市場路徑，能往更加自由化與不受限制的方向變遷。反對最力的主要為新興市

場國家，也就是主要的東亞國家，包括東南亞國協國家以及韓國等，因為這些國家如果接受美國所提出之立即化承諾，將影響其國家利益。同時，為了保護國內新興金融服務部門的發展，以及擔心外國資金一旦突然撤離，會影響其國家安全，造成其國內政局的不穩定，因而在國家利益的考量之下，皆反對立即的自由化，改主張國家應該有更多的管制權，而且自由化的進程，應該隨著各個國家不同情況而有所差異。雖然這些國家極不願意提出任何自由化的承諾，但是為了避免美國採取雙邊談判，可能連結其他議題而影響國家利益，這些國家乃與歐、日合作，共同完成暫時協議。但是在簽訂暫時協議之後，這些國家也基於國家利益，而不願提出比暫時協議更多的承諾，恰巧亞洲金融危機的發生，這些國家迫於需要工業國家的資金，又只好在維護國家利益的情境下，提出更多的承諾，終而促成了金融服務協議的簽訂。

整體而言，WTO 金融服務談判過程與國際關係理論中的國際典則理論<sup>32</sup>（international regime theory）亦相符合。國際典則理論認為，國際典則的建立受到包括制度、互賴與契約環境三個來源影響（Rittberger, 1993: 34-36）。要解決搭便車者問題，就需要有霸權或集體供給者，否則典則便難以建立，影響霸權供給與否，則要看霸權的能力（capability），以本文為例，也正是金融服務協議與暫時協議建立的差異點。另外，金融服務上的高度互賴，也影響各國政府的偏好，進而促使合作可能性的增加（Rittberger, 1993: 35）。這並牽涉到相關協議的達成，可以減低國際往來成本（包括降低不確定性與交易成本），提供法律架構的依據，改善消息的質與量，減輕監督與執行的困擾等契約環境因素，使國家更願意進行合作。

---

32. 有人翻成國際建制論。

而一旦國際典則建立，霸權角色會稍微降低，主要是因為典則本身存在著偏差（bias），而這個偏差對於強國特別有利，因此決定典則是否變遷與維持的原因，主要是偏差所造成的公平程度（Krasner, 1983: 66）。如果典則無法維持公平性，則典則就容易變遷。

各國在考量讓步或加入時，主要考量還是國家利益，而究竟是採取最大化利益的純粹理性，或做出讓步的有限理性策略，則受到國家能力的影響，因此低度開發國家仍想要搭便車，但因為在國家利益的考量上，這些國家對於已開發國家並沒有影響，因此主要的爭執點乃存在於已開發國家與新興市場國家之間。同時，制度的形成，有助於交易成本的降低、透明化，並解決搭便車者等因素，對於各個國家來說均有一定程度的好處。因此，只要不影響國家利益的情況下，對開發中國家來說，最佳的模式為漸進式多邊協議（模式二），只要不是霸權所重視的議題（模式一），霸權或已開發國家集團，由於制度對強國有利，霸權或已開發中國家集團，也願意擔負供給者或集體供給者的角色。

## 四、結 論

本文從集體行動困境理論為始，探討相關行為者在金融服務談判過程中，所呈現的四種不同國際合作模式，並試圖瞭解該些行為者，是如何因應集體行動困境而做出決策，相關模式的特徵為何，以及對參與國而言，是否有最適之策略建議等問題。整體而言，綜合本文研究案例，在理論面部分，本文認為「霸權介入程度」及「決策模式」為主要的影響變項，實務上相關行為者如何尋找其最適的策略建議，則與其國家利益、國家能力密切相關。



首先是，霸權介入程度與其導致的決策模式。霸權的介入是協議達成的重要因素，要解決搭便車者問題，就需要有霸權或集體供給者的存在，否則協議或典則很難建立，同時，基於國家的利益，霸權也會有想要推進的滿足點，若能與各國達成共識，便做出些許讓步，如 GATS 與金融服務協議達成的過程（模式一），否則便威脅毀棄或實際進行雙邊談判（模式三）。但有些時候，霸權可能受限於本身狀況或國際制度的限制等，而無法作為，也促成了尊重多數的多邊協議（模式二）與單邊或非正式主張（模式四）出現。

其次，模式的變動則受到外環境，以及相關國家能力的增減影響。以本文案例而言，霸權的主導意願與其是否能擔任供給者（牽涉到其能力）與議題領域有關，對其他國家亦然，小國決定要採取純粹理性或有限理性，也會受限於當時的國家能力，而採取不同的作為。國家行為者在自利的考量下，除非有雙贏或多贏的可能性，基本都會希望將國家利益最大化，對霸權而言，在其強勢時就會傾向採取「模式一」與「模式三」的作為，但是如前所述，因為美國在不同階段經濟復甦的情勢不同，導致其在作為上也有所差異。而本案例中的歐洲與日本，也正因為其在此議題上的能力，尚足以擔任集體供給者的角色，加上霸權的滿足點已達，因此得以扮演此一角色，以維護其自身利益。而對其他小國而言，也因其國家能力是否能抗衡，而分為兩組國家：對於低度開發國家而言，市場開放可以引進資金，所以短期內自由化對其發展沒有傷害，因此會傾向開放，同時已開發國家也不在乎，其對國內產業進行一定程度的保護，因此縱軸面向對其沒有產生偏好的問題。但是對於新興市場國家則不然，在能稍加抗衡的時候，傾向採取模式三（當然不一定要與霸權進行雙邊協議，而可與其他較能符合其國家利益的國家先談）與模式四

(單邊主張)的純粹理性的作法，以符合其國家利益，其次才是模式二與模式一多邊決策模式，以維護本國正在發展中的金融市場。

也因為上述各國自利與國家能力之考量，金融服務協議建立後進展非常緩慢，延宕許久至 2002 年的中葉才有所進展，第一個時間表為 2002 年 6 月底前，應提出雙邊的要求與主張，而相關的國家得以「友邦團體」(friend groups) 或「金融服務的友邦」(Friends of Financial Services) 開始多邊會談。不過由於多邊談判的持續失敗，在 2003 年的坎昆 (Cancun) 部長級會議上，各國在貿易與投資、政府採購透明化等議題上僵持不下，金融服務議題也因此延宕至 2005 年 5 月，方才提出修正主張。2005 年 12 月香港部長級會議，關於服務貿易的明確目標被定位在 C 附件之中，其中包括在 2006 年 2 月接受「複邊主張」(plurilateral request) 等，都顯示多邊要達成協議有一定程度的困難度，這就牽涉到本文所述的自由貿易與國家主權的潛在矛盾，除了 WTO 希望能夠以雙邊促進多邊的情況外，另外，如前所述，一旦多邊協議或國際典則建立後，本身已對強國有利，對強國而言，若非有需要多邊的架構(模式一)，最好的方式還是透過雙邊施壓(模式二)，但是對於弱國而言，採取明哲保身的策略(模式四)或由下而上的合作(模式三)，才是最符合其利益的，因此，如果霸權沒有特別堅持，相關協議仍有待持續磋商。

整體而言，從後期的發展我們也看出，一旦制度建立之後，並沒有如同國際典則理論或新制度主義者所言，制度就會扮演更重要的角色，協助國際典則的維持與變遷，反倒像是新古典現實主義者所說的，國際權力分配與國家利益的考量，還是影響相關國家外交政策的主要力量。只是外交政策仍是由決策者制訂，該些決策者仍會受到國內的相關決策者、政治結構和政策考量等，中介性變項的

影響（鄭端耀，2005: 126-129）。例如，我們從本文第三部分的分析，就可以看出中介性變項的影響力，包括美國國內的相關因素與美國本身的國家利益，都造就了美國在談判過程中的強硬立場與態度轉變。本文從集體行動的邏輯起始，並參酌相關集體行動理論並與國際關係理論結合，進而提出結合霸權介入與決策模式之國與國合作模式，應可有助於集體行動模式的深化，但也因為國際協議隨著議題領域的不同，所產生的國家能力差異就有差距，因此，國家能力在不同議題領域中的角色，以及決策者所面臨的中介性變項等因素，都會隨著議題領域而有所變動，尚待增加不同的議題領域等面向，方能使相關模式與理論的發展更加完整。

## 參考書目

- Andrew, Simon. 2009. "Regional Integration through Contracting Networks." *Urban Affairs Review* 44, 3: 378-402.
- Cerny, Philip. 1993. ed. *Finance and World Politics: Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*. Brookfield: Edward Elgar.
- Chen, Ssu-Hsien. 2013. "U.S. Interlocal Energy Collaboration on Energy Efficiency, Sustainability and Climate Protection." *EURAMERICA* 43, 3: 455-536.
- Cornford, Andrew. 2004. *The WTO Negotiations on Financial Services: Current Issues and Future Directions*. Geneva: UNCTAD.
- Das, Dilip. 1998. "Trade in Financial Services and the Role of the GATS: Against the Backdrop of the Asian Financial Crises." *Journal of World Trade* 32, 6: 79-114.
- Dobson, Wendy and Pierre Jacquet. 1998. *Financial Services Liberalization in the WTO*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Feiock, Richard. 2002. "A Quasi-market Framework for Development Competition." *Journal of Urban Affairs* 24, 2: 123-142.
- Feiock, Richard. 2009. "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action." *Urban Affairs Review* 44, 3: 356-377.
- Feiock, Richard. and John Scholz. 2010. "Self-organizing

- Governance of Institutional Collective Action Dilemmas.” in Richard Feiock and John Scholz. eds. *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*: 3-32. New York: Cambridge University Press.
- Inman, Robert and Daniel Rubinfeld. 1997. “Rethinking Federalism.” *Journal of Economic Perspectives* 11: 43-64.
- Inman, Robert and Daniel Rubinfeld. 2000. “Federalism.” in Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest. eds. *Encyclopedia of Law and Economics: Vol. 5. The History and Methodology of Law and Economics*: 661-691. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Key, Sydney. 1997. *Financial Services in the Uruguay Round and the WTO*. Washington, DC: Group of Thirty.
- Krasner, Stephen. 1983. ed. *International Regimes*. London: Cornell University Press.
- Leach, William and Paul Sabatier. 2005. “To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking.” *American Political Science Review* 99, 4: 491-503.
- Lubell, Mark, Mark Schneider, John Scholz and Mihriye Mete. 2002. “Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions.” *American Journal of Political Science* 46: 148-163.
- Maser, Steven. 2007. “Constitutions as Relational Contracts: Explaining Procedural Safeguards in Municipal Charters.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, 4:

527-564.

Morrison, Peter. 1998. "WTO Agreement Liberalizes Financial Services Market." *International Financial Law Review* 17, 8: 53-56.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review* 92, 1: 1-22.

Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Park, Hyung Jun and Richard Feiock. 2007. "Institutional Collective Action, Social Capital and Regional Development Partnerships." *International Review of Public Administration* 11, 2: 57-69.

Rittberger, Volker. 1993. ed. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.

Steinacker, Annette. 2004. "Game-theoretic Models of Metropolitan Cooperation." in Richard Feiock. ed. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*: 46-66. Washington, DC:

Georgetown University Press.

- Wang, Yi. 1996. "Most-Favoured-Nation Treatment under the General Agreement on Trade in Services: And Its Application in Financial Services." *Journal of World Trade* 30, 1: 91-124.
- WTO. 1994a. Interim Group on Financial Services – Note on the Meeting of 12 October, S/IGFS/1. Geneva: WTO.
- WTO. 1994b. Interim Group on Financial Services – Communication from Japan and The United States, S/IGFS/W/1. Geneva: WTO.
- WTO. 1994c. Interim Group on Financial Services - Note on the Meeting of 1 December 1994. Geneva: WTO.
- WTO. 1995a. Committee on Trade in Financial Services – Report of the Meeting Held on 28 March 1995. S/FIN/M/1. Geneva: WTO.
- WTO. 1995b. Committee on Trade in Financial Services – Report of the Meeting Held on 28 May 1995. S/FIN/M/3. Geneva: WTO.
- WTO. 1995c. Committee on Trade in Financial Services – Report of the Meeting Held on 7 June 1995. S/FIN/M/4. Geneva: WTO.
- WTO. 1995d. Committee on Trade in Financial Services – Report of the Meeting Held on 29 June 1995. S/FIN/M/5. Geneva: WTO.
- WTO. 1995e. Committee on Trade in Financial Services – Report of the Meeting Held on 30 June 1995. S/FIN/M/6. Geneva: WTO.
- WTO. 1995f. Committee on Trade in Financial Services – Report of the Meeting Held on 26 July 1995. S/FIN/M/9. Geneva: WTO.
- WTO. 1995g. Committee on Trade in Financial Services – Communication from Japan and the United States, S/FIN/W/1. Geneva: WTO.
- WTO. 1997a. Committee on Trade in Financial Services – Report of

- the Meeting held on 10 April 1997, S/FIN/M/13. Geneva: WTO.
- WTO. 1997b. Report of the Meeting Held on 5 June 1997, S/FIN/M/14. Geneva: WTO.
- WTO. 1997c. Report of the Meeting Held on 17 July 1997, S/FIN/M/15. Geneva: WTO.
- WTO. 1997d. Report of the Meeting Held on 18 September 1997, S/FIN/M/16. Geneva: WTO.
- WTO. 1997e. Report of the Meeting Held on 17 October 1997, S/FIN/M/17. Geneva: WTO.
- WTO. 1997f. Report of the Meeting Held on 12 and 14 November 1997, S/FIN/M/18. Geneva: WTO.
- WTO. 1997g. Communication from the United States of America, S/FIN/W/12/Add.5. Geneva: WTO.
- WTO. 1997h. Communication from Japan – Initial Offer on Financial Services, S/FIN/W/12/Add.3. Geneva: WTO.
- WTO. 2008. “How the Meeting Was Organized.” in [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/meet08\\_org\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_org_e.htm). Latest update 9 October 2014.
- 李禮仲。2007。〈WTO金融服務總協定最新發展趨勢對我國金融服務法規之衝擊〉。《全國律師》11，6：51-60。(Li, Li-Chung. 2007. “Latest Development of WTO Financial Services Agreement and Its Impact on ROC’s Financial Services Regulations.” *Taiwan Bar Journal* 11, 6: 51-60.)
- 林江峰。2001。〈WTO/GATS金融服務貿易自由化規範之研究-以日、韓金融體系自由化為例〉。《臺大法學論叢》30，2：123-176。(Lin, Chiang-Feng. 2001. “The Regulatory Liberalization



of the WTO/GATS Trade in Financial Services- the Cases of Japan and Korean Financial System Liberalization.” *National Taiwan University Law Journal* 30, 2: 123-176.)

洪德欽。2013。《WTO法律與政策專題研究》。臺北：新學林。  
(Horng, Der-Chin. 2013. *Selective Issues in WTO Law and Policy*, Taipei: New Sharing)

國貿局。1991。《第三次GATT烏拉圭回合談判研討會會議資料》。臺北：國貿局。(Bureau of Foreign Trade. 1991. *Proceeding of the Third GATT Uruguay Negotiation Conference*. Taipei: Bureau of Foreign Trade.)

國貿局。1994。《第五次GATT烏拉圭回合談判研討會會議資料》。臺北：國貿局。(Bureau of Foreign Trade. 1994. *Proceeding of the Fifth GATT Uruguay Negotiation Conference*. Taipei: Bureau of Foreign Trade.)

黃立等。2009。《WTO國際貿易法論》。臺北：元照。(Huang, Li, et al. 2009. *WTO International Trade Law*. Taipei: Angle.)

經建會經濟研究處。1995。《一九九五年國際經濟情勢》。臺北：經建會。(Department of Economic Research, Council for Economic Planning and Development. 1995. *International Economy Situation 1995*. Taipei: Council for Economic Planning and Development.)

經建會經濟研究處。1996。《一九九六年國際經濟情勢》。臺北：經建會。(Department of Economic Research, Council for Economic Planning and Development. 1996. *International Economy Situation 1996*. Taipei: Council for Economic Planning and Development.)

- 鄭端耀。2005。〈國際關係新古典現實主義理論〉。《問題與研究》44，1：115-140。(Cheng, Tuan-Yao. 2005. “Analytical Appraisal of Neoclassical Realism.” *Issues and Studies* 44, 1: 115-140.)
- 戴超平編。1997。《國際服務貿易概論》。北京：中國金融。  
(Dai, Chao-Ping. ed. 1997. *Introduction of International Services Trade*. Beijing: China Financial Publishing House.)
- 羅昌發。2010。《國際貿易法》。臺北：元照。(Lo, Chang-Fa. 2010. *International Trade Law*. Taipei: Angle.)
- 譚瑾瑜。1998。〈WTO達成全球金融服務業自由化協議之影響評估〉。《經濟情勢暨評論》4，1：51-59。(Tan, Ching-Yu. 1998. “Accomplishment of Global Financial Services Liberalization Agreement and Its Impact Evaluation.” *Quarterly Journal of Economic Situation and Comments* 4, 1: 51-59.)
- 嚴宗大。2001。〈GATS架構下金融服務貿易之規範與其政策涵義〉。《中央銀行季刊》23，4：31-50。(Yen, Tzung-Ta. 2001. “Financial Services Regulations under the Structure of GATS and Its Policy Meaning.” *Quarterly Journal of Central Banking* 23, 4: 31-50.)

## 附錄 WTO 金融服務協議談判過程

時間	主要事件
1986	烏拉圭回合談判開始，在美國威脅走向保護主義下，各國同意將服務業納入談判內容，並設立服務業談判組
1987	針對自由化、國內法調節問題與 GATT 既存規則適用性進行討論
1988.12-1989.4	蒙特婁部長會議：各國同意建立一多邊架構，以規範服務業問題，對於部份原則以及規範達成共識
1989.9	金融服務開始細部討論
1989.10	美國開始改變支持金融服務納入多邊架構的立場
1990.5	金融服務工作小組成立
1990.6	討論主要原則（市場路徑、國民待遇、最惠國待遇等）的適用問題
1990.7-10	服務業貿易多邊架構草案出爐，同意建立一多邊架構並討論是否需要將金融服務以附件方式列入
1990.12	已開發國家與開發中國家各自提出附件草案
1991-1992	美歐農業問題，談判擱置
1993.12.15	服務業貿易總協定定案，金融服務典則初建
1994.4.15	各國簽訂 GATS
1994.10-1995.2	1. 成立金融服務過渡談判組，監督各國雙邊協商 2. 美國與日本達成保險與金融服務雙邊協議 3. 美國廢除「二級制」
1995.3	金融服務業貿易委員會正式成立
1995.3-1995.6	各國分別加強承諾範圍
1995.6.29	美國因為對某些開發中國家開放程度不滿意，重提 MFN 大量排除適用與市場路徑、國民待遇的保留
1995.7.28	在歐洲倡議下，各國簽訂暫時協議
1996.3	各國針對金融服務交易形式進行討論，已開發國家持續增加市場開放承諾
1996.9	暫時協議生效
1997.4-1997.7	東南亞國家極力反對增加承諾
1997.9	東南亞國家讓步，同意增加承諾與自由化
1997.12.14	金融服務協議達成

資料來源：作者自行製表

## **Collaboration Modes of Financial Services Negotiation in the World Trade Organization—Single, Bilateral and Regional Action Dilemma Perspectives**

Shun Wen Wang<sup>\*</sup> Ssu-Hsien Chen<sup>\*\*</sup>

Collective action dilemmas emerge from the process of financial services negotiation in the World Trade Organization. This study attempts to analyze the dynamics of collective actions among the bilateral as well as regional collaboration in the World Trade Organization. The authors extend a typology to describe the WTO collaboration through the dimensions of “dominant actors’ involvement” and “decision-making approach”. The four modes of the WTO collaboration could be 1) multilateral collaboration led by dominant actors, 2) multilateral collaborative partnerships, 3) bilateral formal agreements and 4) claims by single side or bilateral informal agreements.

Empirical cases of the WTO collaboration are employed to describe and analyze the above four modes of collaboration. This study further explores the appropriate strategies in

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.

\*\* Direct correspondence to: Ssu-Hsien Chen, Assistant Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei.

response to the action dynamics of the four modes. Adopting the strategies, the participating members would be able to create a win-win situation among the international collaboration actors.

**Keywords:** collective actions、financial services negotiation、World Trade Organization、collaboration modes, regional collective actions